

若年無業者と地域若者サポートステーション事業

宮本みち子

I. はじめに

1. 問題の設定

本稿は、若年無業者（“ニート”）を対象とする国の事業として2006年にスタートした地域若者サポートステーションの経緯を整理し、若年無業者問題の本質と、地域若者サポートステーション事業の政策評価をすることを目的とする。

日本でニートという用語で無業の若者問題が指摘されるようになった当初、ニート状態の若者はパラサイトシングルと結び付けられ、扶養してくれる経済的に余裕のある親が存在していることが暗黙の前提とされ、それゆえ「幼く意欲のない若者」とイメージされた。

無業者（不就業者）問題は、多くの工業化された国で危惧されるテーマであった〔勇上（2004）〕。2011年に発表されたOECDの分析によれば、学校教育を離れた後、安定した仕事に就くことが困難な若者には、「取り残された若者」と「うまく入り込めない若者」の二つの集団がある。「取り残された若者」は、さまざまな不利益が累積している若者たちである。仕事に就かず、職業訓練を受けておらず、後期中等教育を受けていない若者（NEET）がその核をなしている。高校中退者、移民や少数民族の出身者、貧しい地域・農村・過疎地の若者のなかに見られる。一方、「うまく入り込めない若者」は、修了資格はもっていることが多いが、好調な経済成長期でさえ、安定した仕事に就くのが難しい状態にあり、一時的な仕事、失業、無業状態の間を頻繁に行ったり来たりする〔OECD（2010）〕。

このような実態が日本においても腑に落ちるよ

うになるのは、サポステ支援が年月を重ね、その過程で社会格差の拡大や貧困が社会的テーマとなってからである。サポステ事業が生活困窮者支援法や子どもの貧困対策推進法に基づく事業と接近する近年を待たねばならなかった。つまり、ニートを「意欲のない怠け者」とレッテルを貼り、精神論や社会体験一般で解決できるような幻想が払拭されるほど、社会的格差の拡大に伴う諸現象が顕在化したためである。その間、典型的な雇用ルートに乗れないだけでなく、就労そのものが困難な若者を、そのような政策のなかに位置づけ、どの程度の対策を進めるかという点で、“および腰”の姿勢が現在まで続いている。その意味について順次述べていくことにする。

2. 若者無業者対策：若者自立塾から地域若者サポートステーションへ

2005年に若年無業者を対象とする施策として若者自立塾（2009年の事業仕分で廃止された）が始まった翌年、地域若者サポートステーション（通称サポステ）が開始された¹⁾。厚生労働省から出されている支援内容としては、①支援対象者の把握、②個別・継続的な相談、③支援プログラム、④保護者へのサポート、⑤ほかの支援機関との連携、の5項目である。共通して、「コミュニケーションスキル・トレーニング」「ソーシャルスキル・トレーニング」「ジョブ・トレーニング」などのプログラム名で実施されている。特に、対象者の特徴といえる対人不安や自信の欠如を取り払うためのトレーニングが実施されている。ただしその実態は、実施団体の成り立ちや地域性による違い

もある〔南出(2013)〕。そのなかで劣位にあるのは「ジョブ・トレーニング」である。設備が伴わないことが原因となっていて、充実させるには企業や地域の事業所との連携や受け入れが必須である。それでも、事業開始以来少しずつ前進は見られる。実施団体が運営するレストランやベーカリー、農場での研修に取り込んだり、ヘルパー養成講座などを実施している例、あるいは発達障がいのある若者に対する就労継続支援事業との連携による研修など、本格的なジョブトレ・プログラムが動いているサポステもあるが、団体間の差は大きい。

サポステは開始当初から、地域のネットワークを構築することが要件とされ、教育・福祉・保健医療そのほかの専門諸機関との連携体制のなかで機能するものと位置付けられてきた。サポステの最も大きな課題は、ただちには働けない諸条件を有する若者の出口を確保することであったが、就労困難度の高い若者が多くなるほど、しかも、行政の評価が就労率を重視すればするほどサポステのジレンマは強まる。その点に関して順次述べていくことにする。

II. サポステ利用者の実態

サポステは、「ハローワークへ行けない(つまり求職活動を開始できない)若者の後押し」をする機関という大雑把な目的をもって開始されたが、その実像がはじめからわかっていただけではない²⁾。その点でサポステ事業のひとつの功績は、不利な状況にある若者の実態が把握できたことにあるといえるだろう。

世間一般が無業者に抱く「平和で豊かな社会ゆえの意欲のないなまけ者」という認識は、サポステ利用者の詳細なデータによって覆すことができる〔社会経済生産性本部(2007)〕。ここで、サポステ登録者の実態を、筆者らが実施した12のサポステの登録者データの分析結果でみてみよう³⁾。

1. 概況

サポステを利用する若者は、男性が全体の64.0%を占め、女性に比して多い。また、年齢は、20代前半が31.2%、後半が25.5%、30代前半が18.4%、後半が10.4%で、10代は11.2%と少数にと

どまっている。学歴でみると、高卒以下の学歴(中卒6.3%、高校中退7.9%、高卒21.4%)が35.6%で、最終学歴が高校・専門学校・短大・四年制大学いずれかの中退である者は19.7%である。また、在学していた高校の課程を見てみると、定時制課程・通信制課程に在籍していた者が21.0%と同年齢の若者全体の比率と比較しても高い割合を占めている。

2. 負の学校経験

無業と学校経験との間には明らかに関係がある。いじめを受けた体験している者は25%であり、可能性ありの者を含めると、実に4割の者が学校段階でいじめにあっている。不登校を経験している者も4割と非常に高い。また、成績が振るわなかったと明言している者は17%であり、可能性ありの者も含めると32%が学校の勉強についていけないという経験をしている。教師や友人との関係に困難をかかえていたり、学校に馴染めなかったりした者も、43%と非常に高い割合を占める。いじめ・不登校などの困難な学校体験をもっていないと思われる若者は4分の1(25.9%)と少なく、逆に、4項目すべての困難に該当した者は15.5%である。

サポステ来所時点でまったく就労経験がなかった者(30.2%)、また正規雇用でなかった者は、学校での困難が多かった場合に目立って多い。また、家族以外の他者関係をもっていない者が、学校での困難項目数が多いグループで半数を超えている。また、継続的に参加している場の有無については、どのグループでも多くの者がサポステ来所時点でそのような場をもっていないが、なかでも「学校困難が多い」グループでは72.1%と割合が高くなっている。

3. 家族での負の経験

家族が有するさまざまな事情との関係も軽視できない。家族の状況として、①DV・虐待、②親の離婚再婚・死別、③家族の精神疾患や介護を要する疾患、④そのほかの問題(家族関係の不和など)をあげて、①から④の要因がいくつあるかを、「なし」、「あり」(1~2)、「重複」(3~4)の3段階に分けてみると、なし(57.1%)、あり(23.6%)、

重複（19.2%）で、何らかの負の家族要因をもっている例が4割を超えている。

家族要因があるほどサポステにおける初回の見立てレベルが重い傾向がみられ、同様に、発達障がいがあるか疑いがある傾向がみられる。同様に、精神疾患などの診断ありか疑いがもたれる傾向がみられる。

家族の経済状況を「困窮」「生活保護」の有無でおさえ、家族要因の有無との関係を見ると、家族要因が重複しているグループは、困窮（26.4%）、生活保護受給（21.8%）という状況で、これらを合わせた経済困窮は4割を超えている。経済的困窮は、そのほかの家族要因と密接に関係し、問題からの脱出を難しくしていると思われる⁴⁾。家族要因が重複しているグループの場合は、中卒（10.7%）、高校中退（13.0%）、高卒（26.5%）の数値がほかのグループに比べて高く、複雑な家族要因が低学歴の原因になっていることが推測される。また、学校における負の経験（いじめ・不登校・成績不振など）と家族要因の有無との関係を見ると、いじめ、不登校、成績不振、そのほかのいずれについても、一定の関係性がみられる。

4. 心身の状態

発達障がいやメンタル・精神疾患の診断や疑いも含めた課題をもつ若者はサポステの利用者全体の3割～5割弱と非常に大きな利用者像である。発達障がいの診断もしくは手帳を取得している者は全体の8.2%と1割に満たないが、相談員が疑いありと判断したものは25.9%に及んでおり、合わせると全体の3割以上となる。またメンタル・精神疾患の診断については3割弱あり、疑いありも入れると43%となる。一方で、知的障がいについては手帳の有無についてだけ聞いているが、手帳ありと答えたのは全体の3%とごく少ない。発達障がいの診断がある人のうち9割以上（92.4%）が学

校時代に困難を抱えており、疑いありについても8割以上（83.8%）が学校時代に困難を抱えていた。注目すべき点は、「手帳あり」より「疑いあり」のほうが、困難が多い人の割合が大きい⁵⁾。

5. 困難な就労支援

サポステAの事例をみてみよう。2007年5月の開所から2013年2月現在1,104名が登録している。就労率の内訳をみると、就労・アルバイト・短期就労・就学・高校卒業認定取得など“進路決定”した者が321人（29%）である（表1）。ここでいう就労とは1日8時間、週5日間を一般企業や店舗で勤務することと定義しておく。つぎに、「電話のみで来所せず」、「一回本人が来所」、「保護者の来所のみ」を合わせると220人（20%）で、残る563人（51%）は現在相談中または中期から長期の滞留状態にある。そのうちの309人（総数の28.0%、現在相談中または滞留者の55%）はなんらかの障がいや疾病を抱えているのではないかと疑われるケースである。但し、サポステには障がいの診断ができる専門家がいるわけではなく、あくまで「疑い」の域を出ない。

障がいや疾病が疑われるケースはかなり多い。上記と集計期間が少しずれるが、同サポステで2012年10月までに新規登録した995人をみると、約500人が滞留している。参加者の属性をみると、自力でハローワークに行けない人たちが多く、病气、障がい、貧困、DVなどのいわゆる問題がない者は100名中32名しかいない。

（健康や家庭に）問題がない人でも8年とか15年引きこもりなどを抱える人がうちに来る。これらの若者は、やがて親が働けなくなり、生保が始まるだろう。親が働いているうちに子ども（若者）を社会に出していかないと生保にいつてしまう。これから未来がある人たちを何とかここで下支え

表1 サポステ登録者の内訳

進路決定（就労・バイト・短期就労・就学・高校認定）	321人（29%）
現在相談中または中長期滞留	563人（51人）
来所せず・1回のみ・保護者のみ	220人（20%）
計	1,104人（100%）

（障がい・疾病の疑いあり 55%）

注：データは2007年5月～2013年2月

して、社会に押し出す中間的就労が必要。これを成立させるためにも、諸条件で難しいところもあるが、皆さんのお知恵を借りたい(サポートステーションAスタッフ)。

要約すると、就労に距離があると見立てられた若者は約半数を占めている。さらにそのうちの半数は支援をしても出口が相当むずかしいことが見込まれる者で、残る半数は一般就労に到達するまでに、体験や訓練を丁寧に継続することが必要とされる者である。これらの若者には、中間的就労の必要性和有効性が認識されている。

表2は、サポートステーションBにおける障がい者手帳の有無、精神科受診歴の有無、発達障がいの疑いの有無別の支援の見通しを示したものである。

表2：障がい・疾病別支援の見通し

障害者手帳

	ハローワークへつなぎ可	プログラムが必要	困難度が高い
精神	1	15	11
知的	0	1	3
その他	0	1	1
計	1 (3.0%)	17 (51.5%)	15 (45.5%)
なし	0	0	224

精神科受診歴

	ハローワークへつなぎ可	プログラムが必要	困難度が高い
あり	15	37	71
過去にあり	5	10	13
なし	16	29	43
計	36 (15.1%)	76 (31.8%)	127 (53.1%)

発達障害の疑い

	ハローワークへつなぎ可	プログラムが必要	困難度が高い
疑い	12	40	70
あり	8	18	25
なし	15	20	37
不明	2	7	3
合計	37 (14.4%)	85 (33.1%)	135 (52.5%)

表3：支援の見通し別支援の方法

	ハローワークへつなぎ可	プログラムが必要	困難度が高い	合計
面談のみ	21 (56.8%)	28 (32.9%)	95 (70.4%)	144 (56.0%)
プログラム参加	7 (18.9%)	23 (27.1%)	33 (24.4%)	63 (24.5%)
中間的就労	6 (16.2%)	32 (37.6%)	6 (4.4%)	44 (17.1%)
不明	3 (8.1%)	2 (2.4%)	1 (0.8%)	6 (2.4%)
計	37 (100%)	85 (100%)	135 (100%)	257 (100%)

る。

表3は、支援の見通し別の支援方法を示したものである。「ハローワークにつなぐことが可能」な場合は面談のみが多い。「プログラムが必要」な場合は、37.6%が中間的就労を想定している。「困難度が高い」場合は7割が面談のみで終わっている。

Ⅲ. サポステ＝積みすぎた方舟^{ほこぶね}

サポステ事業が始まって以後、来所する若者の多様性が認識されるようになり、それぞれの特性に応じた支援の効果を高めるための方策も進化していった。例えば、来所年齢が30代に達するような若者が少なくないことから、早期発見・早期予防の必要性が認識されるようになった。また、高

校中退者が多くしかも中退後何年も経てようやく来所している実態から、学校と連携して中退を防止する取り組みや、中退直後にサポステにつなぐ必要が認識され、2013年度には学校連携に特別予算が付くまでになった。そのほかにも困窮する家庭の若者、履歴書を書くなどの基礎学習支援が必要な若者、慢性疾患を抱える若者、精神病棟を退院した後の居場所を求める若者など、不利な状況のなかで、働けないだけでなく社会から孤立している若者の状況が見えてきたのはサポステ事業の功績であった。

しかし、そのことはサポステの抱えるジレンマともなった。ほかに引き受け手がない若者たちは、国の基準から外れる場合でも、引き受けざるをえない状況にある。特に、支援機関が少ない地域では、サポステは何もかも引き受けざるをえない状況にある。しかし、“自立支援”のキャパシティには限度がある。つまり、サポステは“積みすぎた方舟”^{ほこぶね}という様相を深め、“就労率”という評価基準とのせめぎ合いに立たざるをえなくなった。

就労困難な若者が就労に達するのは難しい仕事である。そのことを総括コーディネーターはつぎのように語っている。

本来であればサポステの就労率はずっと高いのではないかとされていますが、実際のところは登録して就労してもまた戻ってきてしまうことが少なくありませんので、やはり努力してもそのまま就労に繋がっているのは約30%とみて妥当ではないかと思います。

現場を中心に動いておりますのでどうしても厚生労働省が目指す進路決定率や発表している就労率などは腹に落ちない思いでございました。支援を続けられないと複合的にリスクを抱えている若者はあつ
という間に退職したり、ひきこもってしまいます。
そのリスクが多ければ多いほど支援側の時間と労力はかかるわけで、そこを丁寧に行っていくと、
規定時間での支援などでは到底いかない。うちのサポステの進路決定率は国で中くらいなのに、相談件数だけは圧倒的に多く、全国2位の数字にな

るのもそこに理由があります。もちろん我々のような支援形態は本来のサポステではなく、それこそ子ども若者育成支援推進法であったり、今回の生活困窮者支援法の方が当てはまるのはわかっておりますが、今まではサポステとしてかかわる若者の中に、複合的なリスクを負う者があまりにも多くおります。私どものサポステが進路決定者には全対応せざるを得なかったので相談件数が多くなっています。(2013年、サポートステーションA総括コーディネーターの語り)

就労に距離のある若者は障がいや疾病以外にも多様な就労阻害要因をもっている。それらの重なり具合によって就労への距離に違いが出てくる。サポステによって比率にばらつきはあるものの、通常の就労は困難（福祉就労が必要）と予想される者、中間的就労で媒介すれば就労可能という若者を多数抱えている。しかも、就労後も支援を継続する必要がある例も少なくない。行政施策上、サポステはこのような重度の就労困難者を対象とする機関ではないと位置受けられれば、これらの若者たちを対象とする別の施策が必然的に必要となる。

IV. 支援手法の模索

この10年間でサポステを含む若者支援サービスはある程度の段階にきたが、これらの支援サービスのカバレッジは低い。しかも、多様な若者のニーズに応えるためには、より多くの社会資源を整備することが必要である。一般社団法人キャリアブリッジが豊中市を中心とする支援機関を整理してみたところ、中間支援が最も多く、出口支援の機関（職場のマッチング、定着支援）は非常に少ないことがわかった〔一般社団法人キャリアブリッジ(2013), p.57〕。就労困難な若者に関していうと、サポステを含めた支援体制は出口の見えない体制になっている。ここでいう出口とは、生きていくための安定的な場と収入を得られている状態とする。その際、出口として就労は非常に重要であるが、すべての若者にとって出口が就労ということの意味するものではない。

従来のいわゆる就労支援は、公共職業紹介や職業訓練機関や職場における訓練が中心であった。ところが、日常生活の立て直しや社会関係を作るスキルなどの生活基礎訓練なしには職業訓練に入れない人、低学力を補うことなしには職業訓練も雇用労働も難しい人、経済給付や福祉サービスで補うことなしに職業訓練や就労が難しい人、疾病や障がいのハンディを補うことなしの職業訓練や就労が難しい人など、制度のはざまにある就労困難な要因をもった人には、失業者対策とは異なる手法が必要となる。

その手法に関して豊中市市民協働部の西岡正次はつぎのようにいう。失業対策の延長でもなく、福祉サービスなどに付随する就労支援とも異なる「ソーシャルワークとしての就労支援」が必要である。その中核に、例えば複合的リスクをもつ人々に対しては、多様な主体が関与するケア(ケース)マネジメントが位置づけられる必要がある。また、それを支える組織間関係への配慮が不可欠である。また、就労支援では、面接への同行、職場の見学や体験就労などのメニュー、求人内容を本人に合わせてアレンジする作業(つまり援助付きマッチング)という支援が必要で、時には求人企業との共同作業が必要である〔西岡(2012), pp.60-62〕。

サポステ事業が開始された初期の段階では、入口から出口までのシステムが地域内に整備されてはいなかった。入口以後のプロセスは、従来の失業者対策をベースにしつつも、独自のメニューや取組を追加しなければ効果があがらない。就労支援メニューは障がい者の雇用・就労支援で蓄積されてきた支援モデルや事業、「雇用型訓練」の経験のほかに、一般就労でも福祉就労でもない「中間的労働市場」を追加しなければ包摂できない若者が相当数存在する。

これらの若者の支援には多様な支援メニューが必要である。特に就労への距離がある若者に関しては、一般就労への迂回した道筋が必要という認識は支援現場で共有されている。サポステや若者自立塾(2009年度で廃止)を受託した団体の多くは、一般就労へとわかには入っていけない若者

のために、一般就労へと橋渡しする中間的就労の場(農場・環境保全・食堂・カフェその他)を確保してきた。それは、支援上の必然的なニーズだった。

サポステCの例でいえば、2013年から、①3か月の集中訓練プログラム、②3か月の基礎訓練プログラム、③中間就労、というステップを整備した(ただし、サポステ事業ではない)。集中訓練プログラム(①)は、生活管理や生活自立ができず、それなしには働くことが困難な若者を対象にするもので、生活訓練(自炊実践、家電品整備、GIY実践)を通し、自立心を養うと共に、集中訓練(グループ・ワーク、コミュニケーション訓練など、社会参加訓練、職場体験、職場実習(OJT)、資格取得講座、就職活動の基礎知識講習、模擬就職活動、ビジネスマナー講習)により自信を芽生えさせ、将来の目標を描き、就職をめざすことができることを目標に掲げている。10人編成で、4泊5日の合宿を含む。合宿の費用は1万5000円であるが、家庭の年収が300万円以下の場合には免除される。

以上の生活訓練があってはじめて、つぎの基礎訓練プログラム(②)を受ける準備ができる。基礎訓練は、県が専修学校・社会福祉法人・NPO法人などに業務委託して実施する。2012年度に開始され、3か月の知識・技能習得コース(座学を中心とした職業基礎訓練)と3か月の実践能力習得コース(起業実習を中心とするコース)で構成されたが、翌年は3か月に短縮した。幹旋や訓練期間中の相談・支援はサポートステーションがやっている。

この2つの訓練事業へ参加するのは、地域若者サポートステーションへの相談の結果、職業訓練の必要性があり、受ける力があると認められ、そこでの訓練指示を受けた者である。2012年度の県事業である6か月の若年無業者基礎訓練事業の実績をみると、訓練受講者は57人で、そのうち就職者が26人(45.6%)、ほかの職業訓練受講が2人、進学が3人、就職活動中が19人(33.3%)、その他(軽作業)が1人、未定が6人であった。2013年度は3か月へと短縮されている。支援者によれば、訓練

の時間は要するが、参加した若者は表情が明るくなり参加しなかったより参加した方が確実に成果はあがっているという。

そのほかに、地元の事業所における中間的就労という選択肢がある。ただし、厚生労働省の事業としてのサポートステーション事業の範囲に中間的就労という機能は含まれていない。支援する民間団体の独自事業として広がっていったというのが正しい。以上は、就労への距離が長く就労困難な若者の場合であるが、条件がもっと良好な場合は直ちに企業でのインターンに入るというメニューもある。

複合的な要因のために就労困難者になっている若者に対して、福祉の要素を加味した就労支援を実施するには多くの人材と社会資源が必要であるが、予算の制約からサポステはそれに比べられるだけの十分な体制があるとはいえない。

V. 地域若者サポートステーション施策の推移

1. サポステの評価基準

サポステの功績としてあげることができるのは、支援の必要な若者をつぎつぎと掘起し、社会政策の対象としての認識を迫ってきたことである。例えば高校中退者問題、児童養護施設を出る子どもの問題、生活保護世帯の子どもの低学力問題、家族崩壊問題などの多様性をもつ若者に対して、NEETという空疎な用語を充てることが非現実的であるという実感が、関係者の間では高まったということもできるだろう。しかし、掘り起こすことが社会政策の対象として認められるとは限らない。

地域若者サポートステーションは全国160か所にあり、大半は民間団体が受託して運営している⁶⁾。新成長戦略でサポステは、2011年度から10年間で、10万人の就職等進路決定を達成することが目標値となったが、10万人という数値は決して容易なものではなかった。

そこで、委託団体の公募の際に、厚労省がどのような評価基準を用いてきたかをみてみよう。2006～2007年（平成18-19年）度は評価基準が示されなかった。2008年（平成20年）度に「運営して

いる年数」が入ったが、翌2009～2010年（平成21-22年）度には再びなくなった。2011年（平成23年）度には評価基準が、①ニート数の推計値の算定、②サポステ来所者数、③就職等進路決定者数の3本になり、その評価をもとに委託費は大小2レベルの金額へと振り分けられるようになった。2012年（平成24年）度は、①相談件数、②就職等進路決定者数の2本になり、2013年（平成25年）度には就職等進路決定者数（進学者を含む）の1本に絞られ、委託費は4つの金額へと振り分けられた。

このように、サポステの成果基準は順次明確化され、やがて就職等進路決定率に絞り込まれ、翌年の採択基準となったことは、就労困難者を多数抱えるサポステにとっては大きな悩みとなった。その一方で、早期発見の重要性に対する政府の認識が高まり、2013年（平成25年）度には就職等進路決定率に加えて学校との連携事業が推進されることとなり、そのための人件費が大幅に拡大した。この年サポステは全国で160か所に拡大し、総予算は2倍を超えた。

2. 行政改革推進会議の評価

ところがサポステの予算規模が最大になった2013年の秋ごろ、行政改革推進会議の「秋レビュー」はサポステ廃止との評価を下した。秋レビューは、外部有識者と各府省の担当者によって、「PDCAサイクルの徹底」がなされているかについて評価されるもので、特に、「事業目的の明確性」「事業の有効性・実効性」「より低コストな手法への改善可能性」の観点から議論するものである。秋レビューの結果はつぎの通りであった。

「地域若者サポートステーション関連事業については、対象や地方自治体などとの役割分担が明確ではなく、また、事業の有効性、運用対効果に関しての説得的な分析もされておらず、PDCAサイクルの活用による適切な事業運営が行われているとは言い難い。今後、各サポステの実績の把握・評価やサポステ卒業者の就労状況やその後の継続性についての把握などに取り組むべきではないか。本事業以外にも地方自治体および民間による取り組み、生活困窮者自立支援の枠組みづくり

が進められているなか、事業は有効とは言い難く、事業に終期を設けるなど事業の出口戦略が必要ではないか。さらに学校連携事業については、ニート予備軍をサポステに誘導するような内容になっており、見直しが必要ではないか。

この指摘には2つの論点がある。論点1は、事業目的に沿った適切なPDCAサイクルの活用がないという点である（評価者5名全員）。改善策として、①サポステ卒業者の就労状況の把握（2名）、②各サポステの実績の把握（3名）、③グッドプラクティスの共有（2名）である。

論点2は、本事業以外にもセーフティネット事業の拡充や地方および民間による取り組みが進んでいるなか、事業が有効といえるかという点で、評価者5名全員が「いけない」という評価を下している。改善策として、①地方自治体および民間支援団体が支援している（4名）、②生活困窮者自立促進の枠組みで対応できる（2名）、その他（2名）である。

財政支出の削減を主な目的とする行政改革推進会議の秋レビューからみれば、サポステは、ハローワーク、ひきこもり自立支援、生活保護自立支援、生活困窮者自立支援、その他民間の類似の活動と重複する部分があると見られたのである。

その結果サポステは廃止されることにもなりかねなかったが、サポステ存続を求めるさまざまな働きかけが効を奏して翌2015年度には大幅な方向転換をもって存続することになった。

3. 就労率を重視する方向への転換

秋レビューが示した方向とは、進学などを含む進路決定者ではなく明確に「就職者数」を増やすことを目的としてPDCAサイクルを回すこと、つまり出口支援を強化することであった。2015年度実施要項によれば、支援対象者は、「雇用保険被保険者資格を取得し得る就職」に向けた意欲が認められ、ハローワークにおいても就職を目標にし得ると判断した者と断定された。2013年度の1年間盛り上がりを見せた学校連携事業は2014年度には完全に廃止され、中退のリスクのある生徒・学生は対象としないこととなった。つまり、予防あるいは早期支援開始という重要な観点は事業か

ら外されたのである。就労支援が必要とされる高校中退者などの問題に関しては、中退が決まって以後に限ってサポステは対象とし、ハローワークとともに中退者情報を共有して支援の対象とすることとされた。それに代わって強化されたのは、就職のための支援および就職後の継続性を高めるためのフォローアップ事業であった。

このような方向性に関わって2015年度に強化されたのは、「チャレンジ体験」と「若年無業者等集中訓練プログラム」である⁷⁾。従来サポステの訓練は、数回のセミナー程度の規模であり、1か月から数か月に及ぶ連続した訓練プログラムはなかった。その点では一歩前進といえるだろう。ただし、募集人員は限定されている。利用限度が定められていて何度も参加することは許されない。また参加者への経済給付は一切ない。プログラムに参加し続けるためには、家庭の経済的援助が不可欠となる。先進諸国にみられる経済給付をともなう職業訓練プログラムは最後まで実現しなかった。

就職等進路決定者数が評価指標として強調されるのは、つぎのような事情があるものと思われる。①2020年までにNEETを10万人減らすという政府の数値目標が掲げられ、達成することが厚労省のタスクとなっていた。②サポステが増加するにつれて、支援の力量のない団体が混じるようになり、それを引き上げるために評価基準を示す必要があった。③成果のあがらない団体と成果をあげている団体とが一律の委託費を受けることへの不満が後者から出ていた。④生活困窮者支援施策の進行のなかで、子どもや若者の貧困対策が政策課題となりサポステへの期待が高まるようになるが、期待が高まるだけ数値目標が示され、成果をあげることへのプレッシャーも強まった。

しかし、「成果をあげる」ことを一律の基準で測定することはむずかしい。労働市場の条件によって成果をあげにくい地方は窮地に立たされることになる。また、専門機関など社会的資源が少ない地方では、例えば精神疾患、ひきこもりなど、ほかの受け皿がない若者がサポステに集中するという現象がみられ、それを受け入れざるをえない

団体は「成果があがっていない」と追及される。受託団体の多くは小規模のNPOであるが、単年度ごとの契約更新と予算制約、就労率を高めるといった評価基準による圧力で、疲弊する例が少なくないというのが実態である。

Ⅶ. 地域若者サポートステーションはどこへ向かうのか？

1. 若者就労対策vs社会的包摂政策

サポステには多くの課題がある。そのひとつは、経済的支援の手段を一切持っていないことである。経済的に困窮している若者に対してサポステが取れる手段は限られている。訓練に参加するための経済給付、通所のための交通費などはない。そのことが、サポステ利用率を上げられない原因のひとつとなっている。

この間、欧米諸国では権利と義務をバーターする「ワークフェア」の傾向が強まった⁸⁾。オーストラリアの“国家と若者の契約関係”という表現が良く表している。国家は若者に経済給付付きの就労支援サービスを提供する。それに応えて若者は就労に向けて努力するという契約関係である。この政策には、就労や訓練への参加を強制する弊害もあるが、若者のカバレッジが高いという点でサポステの比ではない。一方、2000年代に登場した日本の若者支援政策、特にサポステは、経済給付なしの就労サービス機関として開設されたから、来る人もいれば来ない人もいて（後者の方が圧倒的に多い）、困難度が高い若者ほど来ないことは必然である。サポステのカバレッジは低い。それが原因となってサポステに来ない若者の量もそのニーズも把握することができない。

サポステの利用者は、親による経済的扶養を受けることができ、親がサポステ利用を支援していること、そして若者自身が助けを求めて行動を起こした若者に限られがちであった。このように、過去10年に及ぶ若年無業者対策は、福祉国家政策の枠内にその着地点を見出したのではなかった。欧米諸国における「ワークフェア」よりも素朴で“腰のひけた”政策展開だったということが出来る〔児美川（2010）, pp.18-20〕。

2. 重複する困難を有する若者への支援の限界

地域若者サポートステーションの体制では、重複する要因をもつ若者に、経済給付や住宅支援を併用しつつ就労支援をすることはできない。制度的裏付け、陣容、ノウハウに欠けているからである。その点で、2010年～2012年に実施されたパーソナルサポート・モデル事業は、サポステに来ない若年生活困窮者に対するサポートを可能にした〔湯浅（2011）〕。全国のモデル事業のうち、若者に重点をおいて支援を実施した豊中市パーソナルサポート・モデル事業から、その実態を見てみよう。

この事業は、既存の相談窓口からの「リファー（照会）」方式で支援対象者を受け入れ、単体の相談窓口では支援しにくい、就労阻害要因が複数・多重化している人たちに、短期でインテンシブな支援をし、出口へ誘導し、一人ひとりの「居場所と出番」を用意することに特徴があった〔白水・高見（2013）, pp.54-57〕⁹⁾。

パーソナルサポートの長所は、相談⇒専門家集団によるケースアセスメントと支援策の策定⇒出口チームによる地域資源発見・誘導・定着までの一連の支援を1か所の組織で対応できる点である。しかも重要なポイントは、出口が用意されていることである。出口のない支援機関は福祉制度に当事者を閉じ込めてしまう危険性を孕んでいるからである。パーソナル・サポートモデル事業は、当初から対象者を明確に絞ったことから、サポステにはできないことが可能になった。このモデル事業は、2015年度からスタートした生活困窮者自立支援事業に引き継がれ、すべての基礎自治体で取り組むことになった。

しかし、この事業の展開にも不安はぬぐえない。予算の制約から生活困窮者と定義される者が絞られ、親と同居する若者の多くは除外されることが懸念される。その一方で、サポステは生活困窮者自立支援事業と重ならないように生活困窮者を対象としないことが求められているので、グレーゾーンの若者はどちらの制度にも入れない（制度の狭間）ことになりかねない。

同じことが、発達障がい者にもいえる。障がい

が認定されれば発達障がい者自立支援法の対象になり、そうでなければ、就労可能と見立てられた若者だけがサポステの対象となり、そのどちらにもはまり難いグレーゾーンの若者は、インテンシブな支援サービスを受けることができない。

3. 見えない、社会的包摂政策への転換

「働く意欲のない若年無業者＝ニート」対策として始まった地域若者サポートステーション事業は、就労を阻害するようなさまざまな不利な事情をもち、社会から排除されている若者たちを発見してきた。しかし、サポステ事業の限界も見えている。

第一に、就労支援という政策によっては100%の自立ができない若者の存在が発見された以上、賃金を補う多様な所得保障と住宅保障などの現物を組み合わせた自立の道を想定すべきなのだが検討は始まっていない。これらの若者の生活保障をどうするのかという問題は残されたままである。

第二に、社会的包摂政策になりえない政策上の限界がある。2000年代に広がった社会的格差の拡大は、若者自立挑戦プランの段階では予想されなかったほど、若い社会的排除層を生み出した。それゆえ、サポステを含む若者自立支援策は、社会から排除される若者の増加に歯止めをかけ、社会的統合を回復するという使命を課せられている。しかしサポステをはじめとする若者支援策は、親（家族）の扶養を暗黙の前提としたうえで、支援サービスを提供するというスタンスに終始している。親に頼れない若者は、公的保障のないなかで自己責任によって自立することを迫られているが、それができないまま若者期が終わる層を公的責任で引き受けざるをえない時期がやがて来るだろう。しかしその事態に直面することを危惧して、一定の財政支出をしてでも社会的包摂策を推進するという若者政策にはなっていない¹⁰⁾。地域若者サポートステーションは隘路（あいろ）にはまっている。

注

1) フリーターが労働政策の対象として本格的に位置づけられた2004年初頭から、失業者でもフリーターでもない若年無業者が急ピッチで増加してい

ることが一部で話題となりましたが、本格的に議論されるようになったのは玄田有史の著書〔玄田・曲沼（2004）〕であった。

- 2) 玄田有史が、「ニートになっている若者の姿や表情が、具体的に伝わってこない」〔玄田（2004）、p29〕と書いた感覚を、多くの人々はもっていた。
- 3) 各サポステにおいて、2012年10月～2013年2月の新規登録者を、各月20名ずつ、ランダムに抽出し、5ヶ月で100名分の利用者データを入力してもらった。調査は2014年2月中旬～3月中旬で、12団体のサポステを利用する若者1,140名のデータである。
- 4) ただし、対象者の13%は経済状況が把握されていない。捕捉率が低いひとつの理由は、サポステ側に、家庭の経済状況に対する問題意識が低く、把握することが申し合わせ事項になっていないことにあると思われる。
- 5) このことは、内閣府が実施した高校中退調査の結果などとも符合する〔内閣府（2011）〕。進学率が低く、就職も困難な定時制高校や偏差値の低い普通高校では、就職が決まらないまま卒業（または中退）していく生徒が、心身のハンディや複雑な家庭事情を抱え、アルバイトに追われたまま卒業して不安定就労者（無業期間を含む）になるか、アルバイトに就くことさえ困難なケースが少なくない。
- 6) サポステの実施体はつぎの通りである。政府の事業主体は厚生労働省である。厚生労働省は、事業全体を管理する「中央サポートステーション」を1団体、個々の事業を行う地域サポートステーションを年度ごとに企画競争により選定する。事業期間は1年間である。民間シンクタンクが中央サポートステーションを受託している。地域サポートステーションの企画競争に応募するには、地方自治体の推薦が必須であり、厚生労働省からの募集に先立ち、地方自治体が推薦を受けたい団体の公募を行い、書類選考により推薦団体を決定、厚生労働省への応募に必要な推薦書を発行する。協働主体となる地方自治体は、都道府県・市町村（東京23区含む）いずれでもよい。
- 7) 前者は、サポステで相談支援を受け、今後、連続して同一事業所での就労体験（チャレンジ体験）を行えると判断できる若者を対象に、協力する事業所で就労体験をするもの。その期間は原則3週間以上4週間以下とし、体験時間は週20時間以上40時間以下である。体験先事業所には経費を支給する。後者の「若年無業者等集中訓練プログラム」は、基礎的能力を付与した場合に、就労が可能であると、ハローワークおよびサポステのキャリア・コンサルタントが判断した若者を対象に、1か月以上3か月以下（必要な場合は6か月）、週4日以上、1日の訓練は平均して5時間以上の訓練を実施する。
- 8) ドイツの社会法典（2編）には、若者が社会的・

個人的不利を克服し、就労できるよう支援する条項がある。また25歳未満で、就業可能ではあるが職業に就くのが特に難しい若者には法律による支援を拡充することが可能である。同じく社会法典(8編)には、“社会的な不利の克服や個人的障壁の除去のためにより多くの支援が必要な若者”に対して、学校教育、職業教育、職業への参入の観点からソーシャルワーク支援が提供されなければならないという条項がある。さまざまな不利な状況にある若者は、就労支援・職業訓練の措置とソーシャルワーク的な支援を連動させることによって、長期的に職業生活へ入ることが可能となるとされている。また、社会的に不利な状況に置かれ、個人的な障がいを持つ若者が、ほかの組織や団体で職業教育を確保できない場合は、青少年支援を担当する青少年局が、青少年の特別な状況に即した適切なソーシャルワークを伴う職業教育と雇用措置を提供することができる。近年ではジョブセンター(日本のハローワーク)と地方自治体青少年局が協働するようになってきた。ジョブセンターは就労支援に特化し、青少年局は若者が抱える個別問題に対応する。この2つがうまく補完するコンビネーション・モデルはそれなりの成果を収めてきており、将来性を有するといわれている(ベルリン工科大学名誉教授ヨハネス・ミュンダー教授の2014年11月14日東京講演より。法政大学布川日佐史教授訳)。

- 9) 支援の実施体制は、ケース応援チーム(包括的に個別の支援策を立てる専門家集団)、出口応援チーム(出口を開拓する)の2つのチームの連結型支援スタイルをとった。ケース応援チームは、地域医療に詳しい看護師、構造化ができる発達障がい支援員、障がいの生活相談経験がある臨床心理士・社会福祉士、就労困難者の支援経験の長いキャリアコンサルタントで構成される。出口チームは、ケースチームによって出口設定ができた時点でバトンタッチする。出口は、①企業就労、②訓練や地域活動、③医療や福祉現場などで、個々の状況に応じた適所を設定する。そのためには地域にどれだけ社会資源があるのかを探し、不足するものを創造し、そこにつながる仕事が仕事になる。多様な出口があることは、地域の豊かさを表すものである。
- 10) 2015年4月に成立した「青少年の雇用の促進等に関する法律」では、職業生活を円滑に営む上での困難を有する、いわゆるニートなどの青少年にた

いて、自立を支援するための施策の整備などの必要な措置を講ずるよう、国はつとめなければならないことが定められた。しかし、社会的包摂政策というよりも、就労可能者に的を絞って就労自立支援を進める方向が強化された。

参考文献

- 内閣府(2011)『若者の意識に関する調査(高校中退者の意識に関する調査)報告書』。
- OECD(2010) *Off to a Good Start? Job for Youth*; OECD Publishing (OECD編、濱口桂一郎監訳・中島ゆり訳(2010)『日本の若年と雇用—OECD若年者雇用レビュー:日本』明石書店。
- 勇上和史(2004)「欧米における長期失業者対策」『日本労働研究雑誌』2004年7月号, pp.19-26。
- 玄田有史・曲沼美恵(2004)『ニート:フリーターでもなく失業者でもなく』玄冬舎。
- 児美川孝一郎(2010)「『若者自立・挑戦プラン』以降の若者支援策の動向と課題—キャリア教育政策を中心に」『日本労働研究雑誌』N0.602, pp.17-26。
- 社会経済生産性本部(2007)『ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査報告書』。
- 白水崇真子・高見啓一(2013)「豊中市におけるパーソナルサポートとコミュニティ経済」横浜市『調査季報』Vol.171, pp.54-57。
- 西岡正次(2012)「基礎自治体における就労支援と貧困—豊中市の場合—」『貧困研究』Vol.9, pp.49-62。
- 南出吉祥(2013)「地域若者サポートステーションにおける支援の実態」『岐阜大学地域科学部研究報告』第32号, pp.125-142。
- 宮本みち子(2008)「『成人期への移行』政策と若年者支援」日本社会福祉学会編『福祉政策理論の検証と展望』中央法規出版, pp.146-172。
- (2012)『若者が無縁化する—仕事・福祉・コミュニティでつなぐ—』ちくま新書。
- 湯浅誠(2011)「雇用保険でも生活保護でもない第2のセーフティネットと伴走型支援」宮本みち子・小杉礼子編『二極化する若者と自立支援』明石書店, pp.171-184。
- 一般社団法人キャリアブリッジ『豊中版若者支援ガイドブック(2013)』。
- 若者政策提案検討委員会・ビッグイシュー基金(2015)『若者政策提案書』。
<http://www.bigissue.or.jp/pdf/wakamonoteiannsy.pdf> (2015年3月31日最終確認)
 (みやもと・みちこ 放送大学副学長)