

ISSUE BRIEF

ユースワークと若者自立支援 —青少年総合対策推進法案と今後の課題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 642 (2009. 4. 23.)

はじめに

I 青少年総合対策推進法案の概要

- 1 法案提出の経緯
- 2 法案の概要

II ユースワークと人材養成

- 1 ユースワークと就労支援
- 2 日本におけるユースワーカーの養成と資格化の動き

III 今後の課題—地域と若者主体の取組み おわりに

ニート、ひきこもり等若者の社会的自立をめぐる問題の深刻化を受け、政府は第 171 回国会に青少年総合対策推進法案を提出した。国、地方公共団体、公益法人及び民間団体等が連携して、青少年や若者を総合的に支援しようとするものである。このような青少年支援の先行的な取組みとしてイギリス発祥の「ユースワーク」があり、イギリスの近年の若者総合支援政策においてもユースワークの長い歴史が生かされている。また、日本においても、ユースワークやユースワーカーという名称で人材養成や支援活動を行っている事例がみられる。法案がめざす青少年総合対策の実施にあたっては、これらの既存の取組みを有効に生かし、青少年・若者を含めた住民の意見を反映させることが求められる。法案は、青少年や若者に対する直接の支援に取り組もうとしているが、若者を雇用する企業の側に対する雇用支援や若者を取り巻く労働環境の改善も課題として残されている。

社会労働課

まつい ゆうじろう
(松井 祐次郎)

調査と情報

第 6 4 2 号

はじめに

平成 21 年 3 月、政府は第 171 回国会に青少年総合対策推進法案（閣法第 48 号）を提出した。この法案は、ニート、ひきこもり等若者の社会的自立をめぐる問題の深刻化を受け、国、地方公共団体、教育、福祉や雇用など青少年に関わる様々な分野の公益法人及び民間団体等が連携して、青少年や若者¹を総合的に支援しようとするものである。

法案がめざす総合的支援は、教育、福祉や雇用などを一元化した政策として名高いイギリスのコネクションズ・サービスをモデルとしていると思われるが、コネクションズの活動には、ユースワークの長い歴史が生かされている。また、ユースワークは日本にも紹介され、既に先行的な取組みが各地にみられる。そこで本稿では、まず、法案の概要をまとめ、次に青少年総合対策と人材養成に関係の深いユースワーク及びユースワーカーの養成や資格化の取組みをみた上で、最後に今後の課題を整理する。

I 青少年総合対策推進法案の概要

1 法案提出の経緯

(1) (旧)「青少年育成施策大綱」

平成 15 年 6 月、政府は、次代を担う青少年の育成に関する施策について、関係行政機関相互間の緊密な連絡を確保するとともに、総合的かつ効果的な推進を図ることを目的として、閣議決定により「青少年育成推進本部」を設置した²。過去の青少年政策に関する省庁横断的な政策調整の枠組みは、いずれも各省庁の部局長または課長レベルにおける調整にとどまっていた³のに対し、同本部は、内閣総理大臣を本部長として全閣僚で構成されている。同本部は、若者の就労の不安定化や親への依存の長期化による若者の社会的自立の遅れといった状況を受け、同年 12 月に、青少年の育成に係る政府の基本理念と中長期的な施策の方向性を示す「青少年育成施策大綱」を決定した。

(2) 新しい「青少年育成施策大綱」

平成 20 年 12 月、政府の青少年育成推進本部は、新しい「青少年育成施策大綱」を策定した。これは(旧)青少年育成施策大綱において、「おおむね 5 年を目途に見直しを行う。」としていたことを受け、旧大綱を見直し、新たな大綱を策定したものである。

新しい大綱では、困難を抱える青少年の自立や社会参加に向けた支援を総合的に行うための取組みとして、地域における支援ネットワークの整備、支援を必要とする青少年の情報を共有するための仕組みの整備や、国における関係施策の総合的な推進のための体制整備などについて、新たな法的措置によることも含め、推進方策の検討を進めるとしている。

¹ 「青少年」という言葉は、元々行政用語であり、学童期の子どもから 20 代までの青年層を含む。それに対して「若者」という言葉は、もっと一般的な表現であり、主に思春期以降の青年を指す。水野篤夫・遠藤保子「ユースサービスの方法とユースワーカー養成のプログラム開発—ユースワーカー養成に関する研究会の議論から—」『立命館人間科学研究』14 号, 2007.3, p.85. なお、「青少年」の具体的な年齢区分は個別の法令によって異なる。「参考資料 2 各種法令等による青少年の年齢区分」内閣府『平成 20 年版 青少年白書』p.176 参照。

² 「青少年育成推進本部の設置について」2003.6.10 閣議決定、2005.12.27 及び 2006.4.28 一部改正
<<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/yhonbu/030610kakugi.html>>

³ 戦後の青少年政策の省庁横断的な枠組みについては、巻末の別表参照。

（３）内閣総理大臣所信表明演説

麻生太郎内閣総理大臣は、第 170 回国会の所信表明演説において、「次代の日本を担う若者に希望を持ってもらわなくては、国の土台が揺らぎます。困っている若者に自立を促し、そして手を差し伸べます。そのための、若者を支援する新法も検討します。」⁴と述べ、若者の自立を支援するための新法の検討を表明した。

２ 法案の概要

（１）目的と基本理念

この法律案は、他の関係法律による施策と相まって、総合的な青少年育成のための施策（青少年総合対策）を推進することを目的としている（第 1 条）。そのための手段として、青少年育成の基本理念を定め（第 2 条）、基本理念にのっとり、青少年総合対策を策定、実施することを国の責務としている（第 3 条）。政府は、青少年総合対策を実施するために必要な、法制上、財政上等の措置を講じなければならない（第 5 条）。

青少年総合対策は、国と地方公共団体の関係機関相互の密接な連携と、民間の団体及び国民一般の理解と協力の下に、関連分野における総合的な取組みとして行われなければならないものとされる（第 7 条）。

（２）関係機関等による支援と人材養成

国及び地方公共団体の機関のみならず、教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用その他の青少年育成に関連する分野の事務に従事する公益社団法人、公益財団法人、特定非営利活動法人その他の団体、及び学識経験者その他の者の努力義務として、自立困難な青少年に対する支援を行うよう定めている（第 15 条）。

また、国及び地方公共団体は、適切な支援に必要な知見を有する人材の養成等に必要な施策を講ずるよう努めるものとされる（第 17 条）。

（３）国における実施体制

国における実施体制として、内閣府に内閣総理大臣を本部長とする「青少年総合対策推進本部」が置かれる（第 23 条及び第 26 条）。副本部長は内閣官房長官及び青少年育成⁵を担当する内閣府特命担当大臣、本部員は国家公安委員会委員長、総務大臣、法務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣及び国務大臣のうち内閣総理大臣が指定する者をもって充てられる（第 27 条及び第 28 条）。青少年総合対策推進本部が設置されれば、初めて法的根拠を持つ閣僚レベルの青少年政策の調整機構となる。

青少年総合対策推進本部は、「青少年総合対策推進大綱」を作成しなければならない（第 8 条第 1 項）。大綱は、青少年総合対策に関する基本的な方針を定めるとともに、青少年総合対策として行う各関連分野における施策や自立困難な青少年に対する必要な支援に関する事項のほか、それらの施策を総合的に実施するために必要な国の関係行政機関、地方公共団体及び民間団体の連携・協力等について定める（同条第 2 項）。

⁴ 第 170 回国会衆議院会議録第 2 号 平成 20 年 9 月 29 日 p.5; 同 参議院会議録第 2 号 平成 20 年 9 月 29 日 p.2.

⁵ 「青少年の健全な育成に関する事項」（内閣府設置法第 4 条第 14 項）及びこれに関連する「経済に関する重要な政策（経済全般の見地から行う財政に関する重要な政策を含む。）に関する事項」（同条第 3 項）。

(4) 地方公共団体における実施体制

都道府県と市町村は、青少年総合対策推進大綱を勘案して、それぞれ、都道府県青少年計画、市町村青少年計画を作成するよう努めるものとされる（第9条）。

地方公共団体の努力義務として、「青少年総合相談センター」⁶の機能を担う体制及び関係機関等により構成される「青少年自立支援地域協議会」をそれぞれ、単独又は共同して設置することが定められている（第13条及び第18条）。

青少年自立支援地域協議会は、関係機関等が行う支援を適切に組み合わせることによりその効果的かつ円滑な実施を図るため、必要な情報の交換を行うとともに、支援の内容に関する協議を行い（第19条第1項）、協議会を構成する関係機関等は、協議の結果に基づき、支援を行うものとされる（同条第2項）。協議会は、情報交換及び協議のために必要と認めるときは、構成する関係機関等に対し、支援の対象となる青少年に関する情報の提供等の協力を求めることができる（同条第3項）。

(5) 秘密保持義務

青少年自立支援地域協議会を構成する関係機関の職員等は、その事務を行うにあたり、支援対象者の個人情報に触れることが予想されることから⁷、事務に関して知り得た秘密を保持する義務を課される（第21条）。これに違反した者は、公務員の守秘義務違反と同等の1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処せられる（第31条）。

(6) 意見の反映

国は、青少年総合対策の策定及び実施に関して、青少年を含めた国民の意見をその施策に反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとされる（第12条）。

II ユースワークと人材養成

青少年総合対策推進法案（以下「法案」という）がめざす青少年総合対策において、若者の自立支援に携わる人材の養成が大きな課題として指摘されている⁸。新しい「青少年育成施策大綱」でも、「青少年の抱える複雑な課題にネットワーク全体として対応するため、案件に応じ適切な支援メニューの検討とそのための関係機関間の調整を行なうことのできる中核的人材の育成に努める。」⁹とされている。

そこで、その先行事例として、イギリス発祥の青少年の総合的支援活動であるユースワークについて概説し、それに携わる人材であるユースワーカーの養成について国内の先進事例を紹介する。イギリスの青少年総合支援政策であるコネクションズ・サービスとユースワークの関係についても述べる。

⁶ 「青少年育成に関する地域住民からの相談に応じ、関係機関の紹介その他必要な情報の提供及び助言を行う拠点」（第13条）

⁷ 内閣府「青少年自立支援地域協議会の事務に従事する者又は事務に従事していた者の秘密保持義務の新設に係る規制の事前評価」2009.3. <<http://www8.cao.go.jp/hyouka/h20hyouka/h20jizen/seishonen/hontai.pdf>>

⁸ 第171回国会参議院予算委員会会議録第9号 平成21年3月9日 p.25. 鰐淵洋子参議院議員の質問と小淵優子内閣府特命担当大臣の答弁。

⁹ 青少年育成推進本部「青少年育成施策大綱」2008.12.12, p.37.

<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/taikou_201212/pdf/taikou_z.pdf>

1 ユースワークと就労支援

(1) ユースワークとは

ユースワークとは、青少年や若者に対する様々な支援活動を包括する概念である¹⁰。ユースワークの発祥の地であるイギリスにおいて、ユースワーカーの資格認定を行うなど、ユースワークの中心的な機関である全国青少年機関 (National Youth Agency, NYA) では、ユースワークを次のように解説している。

ユースワークの主な目的は、若者の個人的および社会的成長と彼らの社会的包摂である。ユースワークは、若者が、享楽 (enjoyment)、挑戦、学習および達成 (achievement) を統合した非公式の教育的活動を通して自分自身、他者および社会について学ぶことを援助する。ユースワークは、さまざまな形式のすべてにおいて一すなわち、知的、身体的、感情的および精神的なすべての形式において、若者の幸福 (wellbeing) と成長を提供する¹¹。

要するに、ユースワークは、若者の成長を目的とする社会教育の活動である。同時に若者の社会的包摂と幸福 (wellbeing) を目指す社会福祉の活動でもある。すなわち、教育や福祉といった枠組みを越えて、若者に対する総合的な支援を行うものである。

(2) ユースワークと就労支援

ユースワークを青少年や若者を対象とするソーシャルワークととらえる見方もあるが、ユースワークは若者の成長を支援する教育的活動であるという点でソーシャルワークと異なる。ソーシャルワークの目標が「問題の解決や軽減」にあるのに対し、ユースワークの目標は「社会的に未成熟な子ども (若者)」が「社会的に自立した市民」(大人) になることにあるという違いがある¹²。

つまり、若者の社会的自立を支援することは、ユースワークの本来的な目標である。特に近年では、若者の無業や不安定労働が問題化したため、社会的自立に必要な就労の支援はユースワークの重要な課題になってきている。

(3) ユースワークと総合支援ネットワーク—イギリスのコネクションズ・サービス

若者の社会的自立を支援するために、従来、教育、福祉および雇用の分野において別々に提供されてきた若者に対するサービスを一元的、総合的に提供する必要性が高まっている。イギリスでは、2001年に「コネクションズ・サービス」を導入し、一元化している¹³。

¹⁰ 通常、学校と家庭以外で行われる支援をいうが、学校の場合において、学校の教師などがユースワークの理念に基づき、学校の教育課程外の支援を行う場合も含まれる。ユースワークの類縁の概念であるユースサービスは、青少年や若者に対して民間団体や行政が提供する様々なサービスを包括する概念と言えるが、両者ともに厳密な定義があるわけではなく、厳密に区別されているわけでもない。

¹¹ The National Youth Agency, "What is Youth Work?"

<<http://www.nya.org.uk/information/108501/whatisyouthwork/>>

¹² 水野・遠藤 前掲注1, pp.88-90.

¹³ コネクションズ・サービスは、イングランドの全47地域で実施されている。松井祐次郎「若年者の就業支援—EU、ドイツ、イギリスおよび日本の職業教育訓練を中心に—」『青少年をめぐる諸問題 総合調査報告書』(調査資料2008-4) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2009, p180-181 参照。

コネクションズ・サービスは、13歳から19歳までのすべての若者¹⁴を対象とするサービスであり、学校、警察、地方自治体のユースサービス、ソーシャルサービス、司法組織、保健センター、職業安定所や民間の企業・団体など、各種専門機関と連携し、支援機関のネットワーク化を図っている¹⁵。各地域に置かれたこの連携を担うネットワーク組織を、コネクションズ・パートナーシップという¹⁶。

こうした総合支援ネットワークの連携の鍵となるのが、各機関に配置されたパーソナルアドバイザー (Personal Adviser, PA)である。キャリアカウンセラー、教員、ユースワーカーあるいはソーシャルワーカーなど、多様な背景を持った専門家がPAの資格を取得している。PAの活動には、ユースワーカーが既に展開していた「一人ひとり異なる青少年の要求に応じて、個別のワークを展開する」原理¹⁷や「自ら地域活動に参加しない青少年に働きかける」アウトリーチの手法¹⁸が取り入れられるなど、イギリスのユースワークの長い歴史¹⁹が生かされている。

2 日本におけるユースワーカーの養成と資格化の動き

日本においても、イギリスを範とした青少年の総合的支援を行うべく、ユースワーカーの養成や資格化の取組みが各地で行われてきた。ここではその数例を紹介する。

(1) 札幌市

北海道大学大学院教育学研究院では、財団法人札幌市青少年女性活動協会²⁰との共催により、ユースワーク・リーダー研修コースを平成19年に構想し、一部を試行している。若者の社会的自立支援にあたっているユースワーカーを対象に短期集中で実施し、それを大学院の修得単位として認め、修士課程との接続も持たせるという構想である²¹。

(2) 東京都

東京都では、平成10年に東京都青少年問題協議会が、「ユースワーカーのあり方と活動のための条件整備等について検討」を行うと共に、「ユースワーカーを養成していく」こと

¹⁴ 障害を持っている場合は25歳までが対象となる。

¹⁵ 石田麻衣子「イギリスのユースサービスにおけるニート問題への対応—コネクションズサービスの導入を中心に—」『人権と社会』2号, 2007.3, pp.88-89.

¹⁶ コネクションズ・パートナーシップの最高意思決定機関であるコネクションズ・パートナーシップ・ボードのメンバーには各専門機関の責任者のほか、若者の代表も加わっている。若者自身がサービスの運営に参加できる点が特徴的である。労働政策研究・研修機構編『若者就業支援の現状と課題—イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』2005, p.31 参照。

¹⁷ 石田 前掲注15, p.87.

¹⁸ 河合美穂「英国の青少年育成施策 ユース・サービスを中心として」『レファレンス』612号, 2002.1, p.36-37.

¹⁹ イギリスにおけるユースサービスの起源は、1870年代に作られたボーイズクラブや1908年に組織されたボーイスカウトなどの民間の活動であり、1939年に当時の教育局が地方教育当局あてに発出した通達により、政府がユースサービスを公的な施策に位置付けた。ユースワークという言葉は、1960年代のユースリーダーの資格化と養成制度の成立に伴って一般化したとみられ、1969年にユースサービス開発協議会が「70年代におけるユース・アンド・コミュニティワーク」と題する報告書を発表し、1970年には当時の教育科学省がユースワーカー養成に関する通達を発出した。田中治彦『学校外教育論』学陽書房, 1988, pp.167-211.

²⁰ 昭和48年に設立された「札幌ユースワーク協会」を前身とする。

²¹ 宮崎隆志ほか「『ユース・ワーカー』の養成・研修に関する実践的研究」『マツダ財団研究報告書 青少年健全育成関係』Vol.20, 2008, pp.32-35.

を青島幸男知事（当時）に答申した²²。都は、同年に策定した「青少年の自立と社会活動のための東京都行動プラン」に「ユースワーカーシステムの検討」を盛り込み²³、「東京都ユースワーカーシステム検討委員会」を設置した。

平成 11 年に就任した石原慎太郎知事も、同年の都議会における所信表明において「ユースワーカーの養成などに取り組みます。」²⁴と述べ、平成 12 年には、東京都青少年センターにおいて「青少年施設で活動するユースワーカー」の養成講座が開設された²⁵が、都が青少年施設の運営から撤退すると同時に終了に至った²⁶。

一方、平成 20 年 11 月に、東京都青少年問題協議会が行った意見具申²⁷において、先進的な取り組みとして、イギリスのコネクションズ・サービスを取り上げ、若年者向けのセーフティーネットの構築のためには、「まず人材の育成と連携の構築が必要」としている。

（３）愛知県

愛知県は、平成 13 年に「あいちの青少年育成計画 21」を策定し、その推進事業として「ユースワーカー養成事業」を行っている。それに先立ち、県は、ユースワーカー養成事業検討委員会を設置し、基本方針を検討した。検討委員会は、ユースワーカーを「青少年の自立と成長の促進を援助する青少年育成支援活動を行う者」と定義し、職種として、①専門職（青少年施設の職員）、②関連職（医療、福祉、教育など仕事の一部分で青少年に関わる人）、③ボランティア（住民の立場で青少年育成を支援する人）、また、勤務形態として、①フルタイム、②パートタイム、③ボランティアと、幅広く想定し、「地域社会の中で、重層的にユースワーカーが活動し、連携を図ることが望ましい」とした²⁸。

現在、平成 13～15 年度、18 年度及び 19 年度の愛知県ユースワーカー養成講座修了者（107 名）が、それぞれの得意分野で青少年育成支援活動を推進している²⁹。

（４）京都市

京都市では、財団法人京都市ユースサービス協会³⁰が、ユースワーカーの養成と資格化に取り組んでいる。平成 16 年に、協会と立命館大学リエゾンオフィス（当時）との間の協定により、ユースワーカー養成専門コース設置に向けた共同研究が開始された。平成 17

²² 『第 22 期東京都青少年問題協議会答申：I 大人も青少年も自立した社会づくり II 性の商品化が進む中での青少年健全育成』東京都生活文化局女性青少年部青少年課，1998，p.44.

²³ 「青少年の自立への支援と社会性の育成：『青少年の自立と社会活動のための東京都行動プラン』の推進『青少年問題研究』No.189，1998.7，pp.2-7.

²⁴ 平成 11 年東京都議会会議録第 16 号，1999.12.1.

<<http://www.gikai.metro.tokyo.jp/record/proceedings/1999-4/d5249101.html>>

²⁵ 総務庁「青少年政策の総合的推進に関する研究会報告書」2000.12.

<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/houkoku/a_1.htm>

²⁶ 水野・遠藤 前掲注 1，p.95 参照。東京都は、平成 12 年度から 16 年度にかけて 7 か所あった青年の家をすべて廃止し、東京都青少年センターも平成 16 年度に廃止した。

²⁷ 東京都青少年問題協議会『若者を社会性をもった大人に育てるための方策について—社会の絆の回復を目指して（第 27 期東京都青少年問題協議会意見具申）』2008.12，pp.30-31.

²⁸ 愛知県県民生活部社会活動推進課『愛知県ユースワーカー養成事業報告書—青少年育成活動の推進とユースワーカーの養成について』2002.2. <<http://www.pref.aichi.jp/syakaikatsudo/youthworker/s-youthw.pdf>>

²⁹ 愛知県県民生活部社会活動推進課ホームページ内青少年育成のページより「愛知県ユースワーカー」

<<http://www.pref.aichi.jp/syakaikatsudo/youthworker/top.html>>

³⁰ 財団法人京都市ユースサービス協会は、昭和 63 年に市の出資と青少年団体の協力により設立され、「子どもから責任ある大人へと成長する青少年を「支援」していく」というユースサービスの理念に基づいた多彩な青少年育成事業を展開している。財団法人京都市ユースサービス協会ホームページ <<http://www.yo-kyoto.org/>>

年秋には、立命館大学大学院応用人間科学研究科に「ユースワーカー養成コース」が設置され、平成 18 年から、合計 14 単位の専門職養成コースとして開講している³¹。

協会は、ユースワーカーの資格化を視野に入れ、①専門職としてのワーカー養成、②青少年支援の場で働く有給職員のレベルアップ、③ボランティアレベルのワーカー養成、という重層的なワーカー養成制度の構築を目指しており³²、平成 21 年 3 月には、ボランティア・有志指導者として若者の支援に当たるスタッフの養成と、若者に関わる機関や施設などで働くユースワーク関連職員に、ユースワークの考え方を学んでもらうことを目的とした基礎講座として 2 日間の「ユースワーカー養成講座」（表 1）を開催した。協会は、この基礎講座に加えて、現場での実践と省察（演習）を含めた 1 年間のコースを計画しており、修了後、協会認定資格として「ユースワーカー LEVEL 1 修了資格」を与えるとしている³³。

協会は、これに続いて、青少年施設や団体、NPO、学校でユースワークを担う人材養成を目指す大学学部レベルでの養成カリキュラムを、今後、他団体などと共同して構築していくことを検討している³⁴。

表 1 ユースワーカー養成講習会（基礎講座）プログラム

| | 1 日目 | 2 日目 |
|------------|---|--|
| 午前(約 2 時間) | <ul style="list-style-type: none"> ・ユースサービスとは何か <ul style="list-style-type: none"> —「健全育成」「非行対策」と異なる関わりのコア・コンセプト ・ユースワーカーとワーカーの力量のコアとは？ | <ul style="list-style-type: none"> ・青少年を巡る問題への理解 <ul style="list-style-type: none"> —「ニート」・フリーター・ひきこもり・不登校・就労支援・発達障害・非行他 |
| 午後(約 3 時間) | <ul style="list-style-type: none"> ・ワーカーとしての自己理解とコミュニケーションワーク | <ul style="list-style-type: none"> ・ワーカーに求められるスキル <ul style="list-style-type: none"> —傾聴/受容/グループワーク |
| 夕方(約 90 分) | <ul style="list-style-type: none"> ・ユースワークと記録 <ul style="list-style-type: none"> —観察・記録・分析 | <ul style="list-style-type: none"> ・事例検討を通じた実践の省察 ・「実習」ガイダンス <ul style="list-style-type: none"> —現場での実践を「実習」とするには？ |

出典：財団法人京都市ユースサービス協会「ユースワーカー養成講習会 2009 春・参加の案内」2009.3 をもとに筆者作成。

（5）大阪府

昭和 41 年に大阪府が設立した財団法人大阪府青少年活動財団³⁵は、平成 15 年から主に学生ボランティアを対象として、同財団認定のユースワーカー資格を提供する年間 20 時間の「ユースワーカー養成講座」を実施している。「ユースワークやソーシャルワークの実践などを基盤に、青少年の置かれた社会環境に応じた養成カリキュラムを企画、地域や学校など様々な場で活躍できる人材を育成」³⁶する。この講座は、前身の大阪府青少年野外活動協会が昭和 33 年から実施していた専属キャンプカウンセラー養成制度、及び昭和 54 年から平成 12 年まで実施していた「大阪府青少年活動専門指導者研修（基礎コース）」の

³¹ 水野・遠藤 前掲注 1, pp.86-87 参照。

³² 同上, pp.96-98 参照。

³³ 財団法人京都市ユースサービス協会「ユースワーカー養成講習会 2009 春・参加の案内」2009.3.

³⁴ 同上

³⁵ 当初は「財団法人大阪府青少年活動振興協会」として設立され、平成 5 年に、その理念を引き継ぎ事業規模を拡充した現在の法人が発足した。府から運営委託されていた青少年活動施設への指定管理者制度導入により、現在はボランティアを含む指導者養成機能を主に担うようになっている。宮崎ほか 前掲注 21, p.28 参照。

³⁶ 「指導者養成事業とは」財団法人大阪府青少年活動財団ホームページ <<http://www.yso.or.jp/support/>>

流れを汲むものであり、50年以上の歴史を有する³⁷。

「大阪府青少年活動専門指導者研修」では、上述の学生ボランティアを対象とする基礎コースのほかに、野外活動関係者、YMCA、ユースホステル等リーダー層を対象とする「研究コース」も実施されていたが、受講者の減少と大阪府の補助の中止によって、平成12年に廃止された³⁸。

(6) 勤労青少年大学講座（労働省）

以上、全国各地におけるユースワーカー養成と資格化の取組みの事例を見てきたが、国においてもユースワーカー養成の先駆的取組みが存在した。昭和51年に、イギリスのユースワーカー養成制度をモデルとして、労働省（当時）が開設した「勤労青少年大学講座」（表2）である³⁹。大学新規卒業を入学資格とする大学院レベルの1年制の指導者養成の専門コースであり、養成期間中は、勉学に専念できるよう、国家公務員の大卒初任給相当

表2 勤労青少年指導大学講座カリキュラム基準（発足当時）

| 区分 | 科目 | 時間数 | 区分 | 科目 | 時間数 |
|--------|-------|-------|------|--------|--------|
| 基礎課程 | 労働問題 | 約63時間 | 専門課程 | 職場適応 | 約90時間 |
| | | | | 生活設計 | 約36時間 |
| | 青少年問題 | 約54時間 | 余暇指導 | 余暇指導 | 約180時間 |
| | | | | 現代社会問題 | 約36時間 |
| 現代社会問題 | | 約36時間 | 組織管理 | 約108時間 | |
| | | | 特別講義 | 約18時間 | |

出典：篠原幸哉「新しい指導者養成の試み—勤労青少年指導者大学講座」『青少年問題』1977.12, p.41.

³⁷ 文部科学省「平成18年度青少年ボランティア活動等促進連絡協議会報告書 近畿ブロック（大阪府）」より「事例報告3 財団法人大阪府青少年活動財団のボランティアリーダー養成（子どもとの出会い・仲間との出会いの中で成長していくリーダーたち）」

<http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/kenzenforum/volunteer/07061921/007.htm>

³⁸ 宮崎ほか 前掲注21, p.29.

³⁹ 水野・遠藤 前掲注1, p.94 参照。

額の手当を支給する制度となっていた⁴⁰。

初期においては、ほとんどの者が、当該講座修了生にふさわしい職場に就職するという成果を収めていたが⁴¹、専門職としての資格化と大学院課程としての位置づけを文部省(当時)と検討したものの、実現に至らなかったこともあり⁴²、定員を充足できない、受講生の現実の就職先が養成の趣旨と合わなくなる等の理由で、平成10年度の第23期生を最後に廃止されるに至った⁴³。

(7) ユースアドバイザー (内閣府)

平成15年12月に決定した(旧)「青少年育成施策大綱」は、「社会的自立の支援」を重要課題の筆頭として盛り込んでいる⁴⁴。内閣府は、これを受け、平成16年9月から平成17年6月まで計13回にわたって、有識者による「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」(以下、「有識者検討会」)を開催した。

有識者検討会の宮本みち子座長は、検討の過程で「若者を個人ベースで包括的・継続的に支援する体制の整備について」⁴⁵と題する座長試案を提出し、イギリスのコネクションズ・サービスを参考に、①若者の抱える複合的な問題に対し、各分野の専門支援機関が連携してサポートするため、ユースサポートパートナーシップを構築すること、②若者の支援に当たる中核機関(ユースサポートセンター(仮称))を設置すること、③中核機関及び各専門支援機関にユースアドバイザーを配置することなどを提案した⁴⁶。

内閣府では、これを受け、平成18年度にユースアドバイザーの研修・養成プログラムの開発に向けた調査研究を行い⁴⁷、平成19年度には、ユースアドバイザー養成プログラムを作成した。養成プログラムにおいて、ユースアドバイザーは「若者の自立支援に対応する専門的な相談員であり、支援に必要な関係分野や関係機関の知識を備え、個々の若者の状態を十分に把握し、個別かつ継続的な支援を行うもの」であり、「若者支援ネットワークが有効に機能するための要となる存在」とされている⁴⁸。

内閣府は、平成20年度に、全国9都市⁴⁹でユースアドバイザー養成講習会のモデル事業を開始した。課題として、地域の実情に応じた養成講習会運営(時間数など)の柔軟化、及び、大都市圏以外における講師人材の確保などが指摘されている⁵⁰。

⁴⁰ 篠原幸哉「新しい指導者養成の試み—勤労青少年指導者大学講座」『青少年問題』1977.12, pp.40-42 参照。

⁴¹ 同上

⁴² 宮崎ほか 前掲注 21, p.27.

⁴³ 水野・遠藤 前掲注 1, p.94.

⁴⁴ 青少年育成推進本部「青少年育成施策大綱」2003.12.

<<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/yhonbu/taikou.pdf>>

⁴⁵ 「資料2 若者を個人ベースで包括的・継続的に支援する体制の整備について(座長試案)」『若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告』2005.6, pp.31-32.

<<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/jiritu/houkoku2.pdf>>

⁴⁶ ユースアドバイザーは、イギリスのコネクションズ・サービスにおけるパーソナルアドバイザーに相当するものである。パーソナルアドバイザーの活動には、イギリスのユースワークの長い歴史が活かされている。

⁴⁷ 内閣府政策統括官(共生社会政策担当)『ユースアドバイザー(仮称)の研修・養成プログラムの開発に向けた調査研究報告書』2007.3. <<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/use/hyoushi.pdf>>

⁴⁸ 内閣府政策統括官(共生社会政策担当)「平成19年度版ユースアドバイザー」2008.3.

<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/h19-2/html/ua_mkj_pdf.html>

⁴⁹ 横浜市、北九州市、松江市、那覇市、千葉県市原市、東京都立川市、静岡県焼津市、三重県亀山市、京都府宇治市。

⁵⁰ 内閣府「地域における若者支援のための体制整備モデル事業構想(案)」第3回中央企画委員会 配付資料3 <<http://www8.cao.go.jp/youth/model/h20/iinkai/k-3/pdf/s-3.pdf>>

Ⅲ 今後の課題—地域と若者主体の取組み

ニートやひきこもりのように、社会とのつながりを失った状態を社会的排除という。若者の社会的自立支援は、社会的排除に対抗する社会的包摂の取組みである。若者を単に支援を受ける客体とせず、社会参加する主体としようとするならば、各地域における支援に若者の意見をどのように反映させるかが課題となる⁵¹。

今回の法案は、青少年総合対策に関して、青少年を含めた国民の意見を反映させるよう国に求めているが、都道府県や市町村において青少年計画を定める際や支援内容を協議する際にも、青少年を含めた住民の意見を反映させ⁵²、地域と青少年の実態を踏まえた地域主体の取組みが行われることが望まれる⁵³。

Ⅱの2で見たように、既に地域主体の取組みを行っている事例も見られる。また、全国各地に、ボーイスカウト、ガールスカウト、海洋少年団などの各種少年団や子ども会のジュニアリーダー⁵⁴などの青少年活動が見られ、青少年や若者の意見を聴き、尊重しながら活動するボランティアが既に多く育っている。イギリスのユースワークの起源もそのような民間の団体活動である⁵⁵。これら既存の取組みを生かし、他の地域の先行事例を参考に、各地域に合った支援活動とそれに携わる人材を育てていくことが考えられる。

おわりに

平成 21 年夏、横浜開港 150 周年の博覧会場で「150 年後の子ども達へ」と題して、既にユースワーカーと称して若者の支援を行っている全国各地の取組みが紹介される⁵⁶。それら既存の取組みを活かしたユースワーカー養成の体系化が期待される。ただし、若者に直接働きかけ就労等を支援する努力だけでは、若年雇用の問題は解決できない。これまでの若者自立支援政策は労働市場の需要側に対する取組みが乏しい点が批判されてきた⁵⁷。今回の法案は、社会の責任において若者を支援する方向だが、同時に需要側に対する取組みも求められる。例えば、①一定割合の既卒者の採用を義務付ける、②若年者の正規雇用に奨励金制度を設ける、③若者を雇用する企業に対し、職業教育訓練を義務付ける、という内容の「若者雇用促進法」を制定すべきという提案がある⁵⁸。また、せっかく若者を雇用してもすぐに退職してしまうという指摘もある⁵⁹。サービス残業や名ばかり店長といった違法な長時間労働を含む若者を取り巻く劣悪な労働環境の改善も求められる。

⁵¹ 松井 前掲注 13, pp.188-189 参照。

⁵² イギリスのコネクションズ・サービスでは、若者の意見を反映させる仕組みが構築されている。注 16 参照。

⁵³ このような住民自治（地域政治）への青少年・若者の参加促進政策については、スウェーデンのシティズンシップ政策が参考になる。宮本みち子「若者の社会的排除と社会参画政策—EU の若者政策から」『日本の社会教育』第 50 集, 2006.9, pp.144-158 参照。

⁵⁴ 子ども会では、中学生以上の青少年・若者がジュニアリーダーとして子どもたちが主役の活動を支援している。愛知県県民生活部社会活動推進課 前掲注 28, p.7; 松井祐次郎「子どもの子どもによる子どものための子ども会をめざして」『教育』618 号, 1997.10, pp.88-89 参照。

⁵⁵ 注 19 参照。

⁵⁶ 財団法人横浜開港 150 周年協会「ヒルサイドエリア Y150 つながりの森 市民創発プロジェクト出展一覧」p.2. <http://hill.yokohama150.jp/member/pdf/report/report_project_index.pdf>

⁵⁷ 例えば、児美川孝一郎「日本の若年就労支援策は若者たちを救えるか？—キャリア教育政策を中心に」『教育』722 号, 2006.3, pp.54-60.

⁵⁸ 遠藤公嗣ほか「共同提言 若者が生きられる社会のために」『世界』2008.10, pp.153-154.

⁵⁹ 松井 前掲注 13, pp.170-171 参照。

別表 戦後の主な青少年政策の枠組みの変遷

| 年月 | 内容 |
|--------------|---|
| 昭和 24 年 4 月 | 衆議院、全会一致で「青少年犯罪防止に関する決議」。 「関係政府機関の有機的な連絡協調」を求める*。 |
| 同年 5 月 | 参議院、全会一致で「青少年不良化防止に関する決議」。 |
| 同年 6 月 | 閣議決定により内閣官房に「青少年問題対策協議会」を設置。 「青少年の指導保護及び矯正に関する総合的施策を樹立し、その適正な実施を図る**」。 |
| 昭和 25 年 4 月 | 総理府設置法の一部改正により、「青少年問題対策協議会」を「中央青少年問題協議会」に改組。 |
| 昭和 41 年 4 月 | 青少年育成国民運動の開始に伴い、総理府に「青少年問題審議会」及び「青少年局」を設置。 |
| 昭和 43 年 6 月 | 「青少年局」を総理府の機関である「青少年対策本部」に改組。 |
| 昭和 57 年 6 月 | 閣議決定により総理府に「非行防止対策推進連絡会議」を設置。 |
| 昭和 59 年 7 月 | 総務庁の設置に伴い、「青少年問題審議会」及び「青少年対策本部」を総理府から総務庁へ移管。 |
| 平成元年 9 月 | 「非行防止対策推進連絡会議」が「青少年対策推進会議」に改組。同会議において、政府の青少年行政の基本方針を定めた「青少年対策推進要綱」の申合せが行われるようになる。 |
| 平成 13 年 1 月 | 内閣府の設置により、「政策統括官（総合企画調整担当）」が青少年の健全育成に関する事項の総合調整等を担当。 |
| 同年 2 月 | 「青少年対策推進会議」が「青少年育成推進会議」に改組。同会議において、新たな「青少年育成推進要綱」の申合せが行われた。 |
| 平成 15 年 6 月 | 「青少年育成推進会議」を廃止し、閣議決定により「青少年育成推進本部」を設置。 |
| 同年 12 月 | 青少年育成推進本部が、青少年の育成に係る政府の基本理念と中長期的な施策の方向性を示す「青少年育成施策大綱」を決定 |
| 平成 20 年 12 月 | 青少年育成推進本部が、新しい「青少年育成施策大綱」を策定。 |
| 平成 21 年 3 月 | 政府、青少年総合対策推進法案（閣法第 48 号）を第 171 回国会に提出。 |

* 第 5 回国会衆議院会議録第 17 号 昭和 24 年 4 月 14 日 pp.186-187. 花村四郎衆議院議員（当時）による青少年犯罪防止に関する決議案の趣旨説明。

** 中央青少年問題協議会編『昭和 31 年版 青少年児童白書』p.14.

（出典）内閣府 第 12 回青少年の育成に関する有識者懇談会配付資料 1 「青少年行政の調整担当組織の変遷と内閣府の役割について」2003.1.16. <<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/ikuseikon/kondan030116/12shiryou/12shiryou1.pdf>>; 総務省『少年の非行対策に関する政策評価書』2007.12, pp.12-14. <http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/070130_1.html> を参考に筆者作成。