

社会的投資としての若者支援推進のあり方

株式会社 野村総合研究所 公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント 伊藤 利江子

1. はじめに

2010年にNHKで放送された番組「無縁社会―“無縁死”3万2千人の衝撃」では、年間約3.2万人が引き取り手もなく亡くなっていると報じられた。反響が大きく再放送や特集が組まれており、無縁社会は2010年の新語・流行語大賞のトップテンにもノミネートされた。

また、社会的排除^{*1}の状態に陥りやすい困難を有する子ども・若者を支援する法律として「子ども・若者育成支援推進法」が2010年に施行された。

2011年には、菅首相が「誰一人として排除されない社会の実現」を目指し、社会的孤立の問題に取り組む「一人ひとりを包摂する社会」特命チームを設置して、孤立化対策と社会保障改革の議論を連動させる考えを示した。

このように、社会的排除の状況に置かれている人々への支援の必要性が認識されつつある。

本稿では、2000年代初頭からの若者支援をめぐる政府の取り組みや法律が成立するまでの背景を論述する。次に、若者支援を推進するために重要なポイントを整理し、地方自治体や諸外国が実施している取り組みを紹介する。

2. 若者を取り巻く現状と若者支援に関する政府の取り組み

日本ではバブル経済崩壊以降、グローバル化や産業構造の変化の影響で、高校・中学校卒業後の円滑な就職が困難となった。「高校・中学新卒者の求人・求職・就職内定等状況の推移」（独立行政法人 労働政策研究・研修機構）によると、就職内定率は、1990年まではほぼ100%であったが、2002年3月には90%を下回った。それに伴い、高校・中学校卒業後に無業者やひきこもりになる若者が増加している。

1) 複合的な困難を有する若者の現状

最新のデータによると、若年無業者^{*2}は1999年には48万人であったが、2009年には63万人に増加した。ひきこもり^{*3}は、定義による違いはあるものの、約23.6万人から約70万人いると言われ、このうち、およそ40%を30歳代以上が占める。2008年に文部科学省が実施した「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」によると、高校中退者は約8.7万人で、近年、年間2%程度で推移している。

『ドキュメント高校中退』（青砥恭：著）によると、高校中退者の多くは、入試での平均点が低いランクの普通高校や定時制高校に集

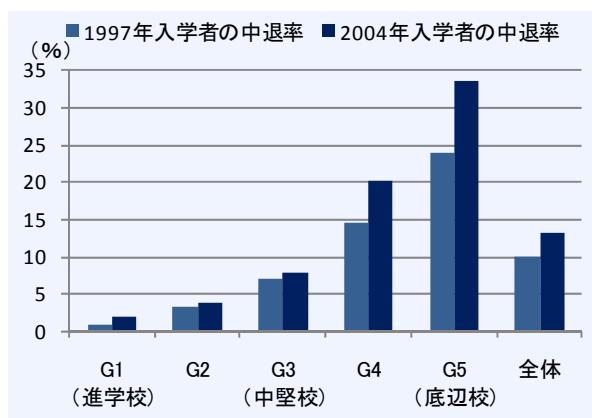
*1 失業等により収入や資金がないことから住宅、教育、医療・福祉サービス等が受けられなくなり、家族関係や社会的関係から交流が断たれ、人間の尊厳をも失って、社会から排除されること。

*2 15歳から34歳の非労働力人口のうち家事も通学もしていないもの。（内閣府「子ども・若者白書」（2010））

*3 自室や家などの生活空間でほとんどの時間を過ごす、もしくは他者と交わらない形での外出ししかないような、社会生活の場や一般的な人間関係を長期間失っている状態のこと。

中している。また、公立高校の入試の難度と授業料減免の該当者の比率に相関関係があり、1990年代後半と昨今を比較するとより強くなったとの指摘もある。貧困家庭の高校生は学力低下に陥りやすい傾向にあり、経済的な事情や学力不振等を理由に高校を中退し、学歴が低いために無業者やひきこもりに至ることが多いと考えられる。つまり、ひきこもりや高校中退者は、貧困等の家庭事情や発達障害等の病気など、複合的で深刻な問題を抱えている場合が多いことが次第に明らかになっている。

図表 1 埼玉県立高校の中退率



出所) 青砥恭『ドキュメント高校中退』ちくま新書

2) これまでの政府の取り組み

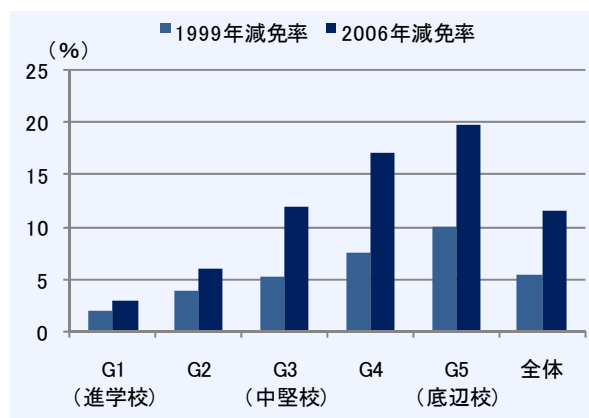
政府は困難な状態にある若者への対応の必要性を認識し、2003年に1府3省（内閣府、文部科学省、厚生労働省、経済産業省）合同で「若者自立・挑戦プラン」を策定した。本プランは、地域の相談体制やキャリア教育の充実、フリーターの正規雇用化などを目指したものである。また、若者を支援する施設として、2005年に若者自立塾、2006年に地域若者サポートステーションを設置した。

地域若者サポートステーションは、総合的な相談支援や施設に通いながら就職活動までの段階的なジョブトレーニング等を行う機関である。2011年3月時点で、地域若者サポートステーションは全国100か所に設置されて

また、2010年に内閣府が実施した「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」では、「職場になじめなかった」、「病気」、「就職活動がうまくいかなかった」と回答した人が多く、高校・中学校を卒業した後も、職業段階でひきこもりになるケースも少なくないとされている。

ひきこもりの若者は、家から出ないために存在を認知されにくく、高校中退者や非正規就労者など、安定した所属もないため、公的機関が支援ニーズを把握できないという問題も指摘されている。

図表 2 埼玉県立高校の授業料減免率



出所) 青砥恭『ドキュメント高校中退』ちくま新書

おり、スタッフは約900人いる。ニートサポートネットの公表情報を集計したところ、2009年度の実績で延べ28万人が地域若者サポートステーションを利用している。

内閣府は「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」を2004年9月から計13回開催し、2005年6月に取りまとめた報告書では、困難を有する若者への地域における包括的・個別的・継続的な支援の必要性と人材養成の必要性を指摘した。また、2008年には、各地域における若者支援の支援員の養成とネットワーク化を目的としたモデル事業が開始された。

このように先行してきた包括的・個別的・継続的な支援体制の構築を明文化したのが

2010年に施行された「子ども・若者育成支援推進法」である。本法は、①子ども・若者育成支援施策の総合的推進のための枠組み整備（基本法的性格）、②社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するためのネットワーク整備*4を目的として掲げている。特に、ネットワーク整備については、各地方公共団体に「子ども・若者支援地域協議会*5」の設置を求めている。子ども・若者支援地域協議会を設置した地方公共団体の長は、ネットワークを中心に、調整機関のほかに指定支援機関を一つ設置できる。

調整機関は、支援の実施状況の管理、個別機関との連絡調整等の運営の中核として事務局的な機能を期待されている。担い手には、各地方公共団体の青少年担当部局等が想定されている。

指定支援機関は、公的機関と連携して困難を有する子ども・若者に対して、専門的・実践的な支援の実施が期待されている。主な担い手には、公益社団法人、公益財団法人、特定非営利活動法人などの民間団体が指定支援機関に想定されている*6。また、困難を有する子どもの円滑な発見・誘導の観点から、支援内容として訪問支援を位置づけ*7、総合相談窓口として子ども・若者総合相談センターの設置なども法律に明記された。すなわち、各地域が学校や職場からドロップアウトした子ども・若者を支援の目からこぼれ落ちないように発見して支援機関に誘導し、継続支援を実施するネットワークを形成することが目的といえる。その中核として、調整機関や指定支援機関があり、ワンストップ窓口として子ども・若者総合相談センターを位置づけた。

図表3 2000年代以降の主な政府の若者支援に関する取り組み

年	政府の主な取り組み
2003年	4府省合同「若者自立・挑戦プラン」
2004年	若者の包括的な自立支援方策に関する検討会
2005年	若者自立塾設置開始
2006年	地域若者サポートステーション設置開始
2007年	ユースアドバイザー養成プログラムの開発
2008年	地域における若者支援のための体制整備モデル事業開始
2009年	子ども・若者育成支援推進法成立
2010年	子ども・若者育成支援推進法施行、「子ども・若者ビジョン」

出所）各種資料より作成

3）現在の若者支援が抱える3つの課題

こうした流れの中で、現在の若者支援には次の課題が残されていると筆者は考える。

第一に、学校段階で早期に発見・支援をする機能が十分でないことである。ひきこもりの若者は、学校段階でのつまずき経験者が多い。学校段階で支援されていれば、ひきこもりにならなかった可能性もある。また、ひきこもりは、10歳代後半から20歳代前半の若い時期に支援を開始した方が、社会復帰が多い。一方、20歳代後半以上や長期のひきこもりは、支援に長期間を要するといわれている。

第二に、生活支援や就職活動までの段階的なジョブトレーニング等を行う中間的な労働機会（ボランティア活動、芸術活動、職業訓練）と、それを提供する支援機関が不足していることである。日本では相談業務が主たる支援機関があるものの、中間的な労働機会を提供する機関がサポートステーション等の一部にとどまっている。このため、サポートステーションに支援を求める人が非常に多く、支援員不足が起き、支援員が精根尽きる場合もあるという。

*4 乳幼児期から概ね30歳代までの子ども・若者

*5 不登校、ひきこもり等の困難を有する若者への支援を行うために、雇用、医療・福祉、保健、教育、矯正、更生保護、その他の各分野の関係機関からなる地域におけるネットワークを指す。

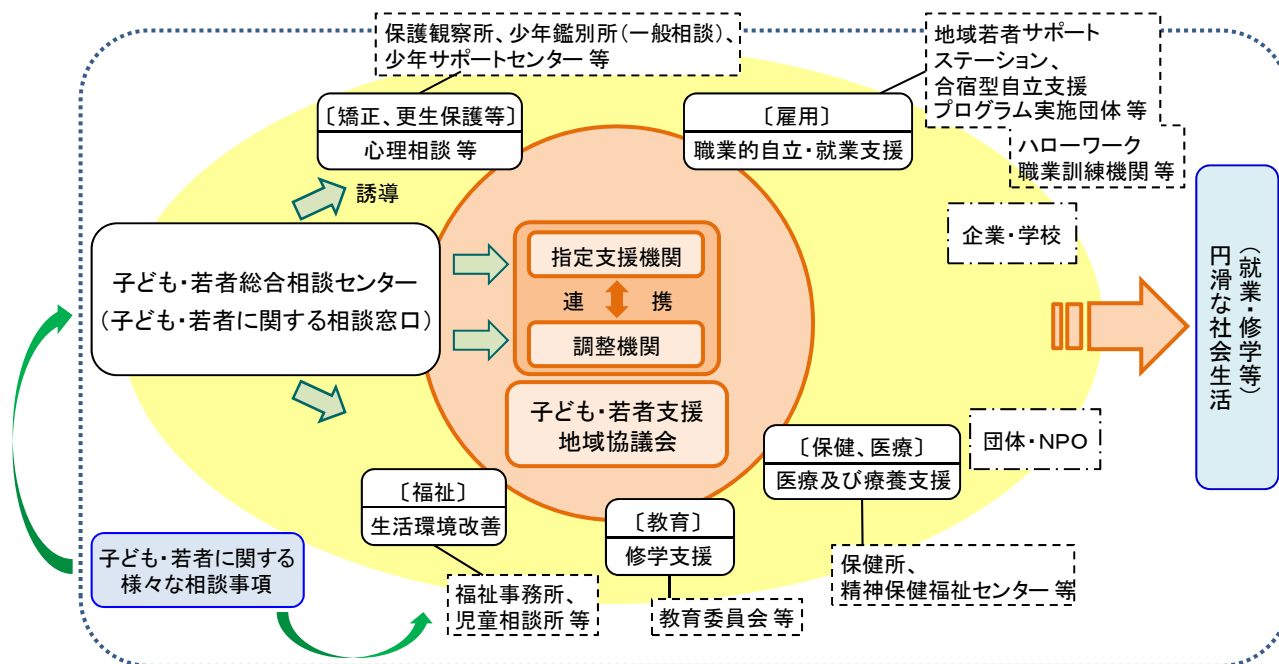
*6 内閣府「子ども・若者支援地域協議会設置・運営指針」（2010）

*7 子ども・若者育成支援推進法」第15条（関係機関等による支援）1.社会生活を円滑に営むことができるようにするために、関係機関等の施設、子ども・若者の住居その他適切な場所において、必要な相談、助言又は指導を行うこと。

第三に、困難を有する若者への包括的・個別的・継続的な支援体制の枠組みが法律で整備されたにもかかわらず、地方公共団体での子ども・若者地域協議会の設置および体制整備が進んでいないことである。子ども・若者育成支援推進法の施行から約1年で、協議会

を設置した地方公共団体数は、3県9市町村にとどまっている。協議会設置を実際に検討している自治体からは、「費用対効果が十分得られるのかわからない」、「他の政策と比較すると優先順位や緊急性が低い」といった声が聞かれる。

図表4 子ども・若者支援協議会 概要図



出所）内閣府「子ども・若者育成支援推進法」概要図 http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/s_gaiyo.pdf

3. 若者支援推進のための3つのポイント

1) リスクのある若者の早期発見と支援

リスクのある若者を学校段階で早期発見し、支援機関が支援する先進事例として、イギリスのコネクションズ・サービス^{*8}を挙げる。

コネクションズ・サービスは、2001年に開始された若者支援の制度で、13歳から19歳までの若者がスムーズに大人へ移行するための支援の仕組みである。コネクションズ・サービスの長所は四つある。一つめは、学校やハローワーク等の様々な機関がコネクションズ・サービスの看板を掲げて連携していることである。二つめは、パーソナル・アドバイザー（以下「PA」という）と呼ばれる支援員

が包括的・個別的・継続的な支援を実施していることである。三つめは、提供するサービスの分野が就労や起業、学習、健康、住居、金銭、人間関係など多岐に亘ることである。四つめは、PAが学校段階で支援ニーズのある子どもに面接を実施することである。具体的には、義務教育修了前の13歳時点でニーズのある子どもを学校が特定し、PAがその子どもとの面接を実施する。さらに学校は、コネクションズ・サービスが若者と面会し、キャリアアドバイスを提供する機会を確保する義務を負っている。そのため、コネクションズ・サービスは学校と連携し、早期に支援を実施できる。

^{*8} 内閣府「英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書」（2009）

2) 中間的な労働機会と支援機関の充実

中間的な労働機会の拡大の取り組みについて、韓国、デンマーク、フィンランドを紹介する。

韓国では、1997年の金融危機後、非正規雇用の増加、若年無業者等の社会的弱者の増加が問題となった。一方で政府は、社会的弱者に対する支援を政府のみで実施するのは困難と考えた。そこで、2007年に社会的企業^{*9}の育成を目的とする社会的企業育成法が施行された。本法は、政府が看護等のケアサービスや環境ビジネス等の社会サービスを提供する企業、または社会的な脆弱層を雇用する企業のうち、所定の条件を満たす企業を認証し、様々な優遇を与えている。しかし将来的には、社会的企業は自律的な事業運営を求められる制度となっている。2009年末時点で、294企業が社会的企業と認証されている。社会的企業のサービスの提供内容は、看護や保育などのケアサービス、リサイクル業、環境ビジネス、清掃消毒業等が多い。また、社会的企業の全雇用者約1.1万人のうち、約64%が社会的弱者層の雇用である。各企業は、平均で事業全体の60%程度の活動資金を営業活動から得ているため、補助金への依存は低い^{*10}。

デンマークの生産学校は、正規の教育コースを退学したおよそ15歳から25歳までの若者を対象にした2年制の学校である。ここでは、就業して働く意味を認識するプログラムや、語学や計算といった基本的なプログラム、音楽活動などの文化的なプログラムを提供している。

フィンランドでも音楽や織物、木工、調理などの活動機会を提供しており、活動を通じ

て自信や自尊感情を回復させて、社会参加に向けた次のステップに進めるよう取り組んでいる^{*11}。

支援機関の充実の事例として那覇市を、機能強化の事例として北九州市を紹介する。

支援機関の充実のためには、地域内の支援機関の有無を把握する必要がある。那覇市は、支援を必要とする若者、その両親と支援者向けに、2種類の支援機関マップを作成した^{*12}。支援機関マップには、雇用、福祉、保健、教育、矯正と様々な機関が紹介されている。支援機関マップの作成を通じ、機関の把握に加えて、機関同士の理解が深まったという。

地方の自治体が支援体制を構築する際に、民間の支援機関不足に悩んでいるという声を聞く。北九州市が地域外のNPOとの連携によって、支援機関としての機能を強化している方法を紹介する。北九州市は、2010年8月に北九州市子ども・若者支援地域協議会を設置し、同年10月に総合相談窓口として「子ども・若者応援センター『YELL』」を設置した。この中で北九州市は、内閣府の事業で以前からつながりのあった東京のNPOスタッフとパートナーシップ関係を構築した。具体的にはNPOスタッフが、支援員への研修とインターネットを活用したケース検討を実施し、継続的に助言を受けている。この取り組みによって、支援員が個別ケースの見立てや支援方針の検討の際にアドバイスを受けることで、安心して支援を実施し、利用者へのサービスの向上に役立てているという。今後、北九州市がこのNPOと連携関係を強化し、NPOが持つ中間的な労働機会の提供方法等を活用した更なる展開を期待したい。

^{*9} 韓国では、社会的脆弱階層に社会サービスまたは就労を提供し、住民の生活の質の向上などを目的としながら、営業活動を遂行する社会的企業の認証を受けた事業体をいう。

日本では、ソーシャル・ビジネスとも呼ばれ、環境、医療・福祉、教育、貧困問題などの社会問題の改善を目的として収益事業に取り組む事業体をいう。

^{*10} 李恩愛「韓国における社会的企業の現況と課題」貧困研究 vol.4 2010年5月

^{*11} 宮本みち子「困難な条件をもつ若者に対する就労支援」都市問題 2010年12月号

^{*12} 那覇市ホームページ <http://www.edu.city.naha.okinawa.jp/yarugen/sienmapu2.htm>

3) 若者支援は社会の投資であるという認識の普及

超高齢社会の日本では、労働力人口の確保が重要な施策の一つと考えられる。一方で国・地方ともに、財政的に厳しい状況は続いており、施策を実施するには高い投資回収効果が求められる。

ナショナルミニマム研究会が報告した『『貧困・格差に起因する経済的損失の推計』作業チーム中間報告』では、若者が職業訓練を受けて就業した場合と、訓練を受けずに不就業だった場合の費用対効果を計算している。この研究会の分析によると、社会的な便益は最大で男性は9千万円から1億円、女性は7千万から9千万円であった^{*13}。

この調査は、費用対効果の期間を就労時点から平均寿命で分析している。しかし、実際の政策立案時には、地方自治体では1年ないし3年～5年程度の比較的短期間で支援の実施に対する費用対効果を求めることが多いと聞く。若者が就職等の自立まで至るには1年以上かかる例もあり、若者支援は短期での効果が不十分で、政策の優先順位や緊急性は低いとの指摘も見受けられる。

一方で、中期的な視点からみると、若者支援施策は将来的な負担を回避するためにも重要である。無業やひきこもりの若者が現状のまま高齢になり、彼らを支える親が亡くなった後、残された人は自立するには困難な場合が多く、最終的に生活保護の受給者となる可能性が高い。若者が長期に亘って無業やひきこもりになる前に、適切な支援を受けさせることにより、生活保護の受給も回避できる。

4. おわりに

本稿では、日本において若者の問題が困難化・複合化していることを述べた。さらに、これを受けて実施されてきた若者支援の施策と子ども・若者育成支援推進法の概要について整理した。

その上で、若者支援を推進するためのポイントとして、早期発見、中間的な労働機会の提供と支援機関の充実、子ども・若者支援体制の整備の必要性について論じた。

今後、超高齢化社会を迎えるにあたって、多くの若者が自立して働くことはGDPにプラスの影響があるだけでなく、生き生きとしたつながりのある社会を構築する上でも重要と考える。

筆者

伊藤 利江子 (いとう りえこ)
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
副主任コンサルタント
専門は、人材マネジメント、公的組織の業務改革 など
E-mail: r-itou@nri.co.jp

^{*13} 最大値は、生活保護の受給を回避できたために発生した便益も含める。賃金上昇率と物価水準を加味した場合には、すべてのケースで2,000万円程度減少する。