

宮本みち子（放送大学教養学部教授）

こんにちは。宮本です。本日のこの集まりは、日ごろから子ども・若者に直接かかわる大変大切な仕事をされていらっしゃる方が大半だと思います。その皆様に私の方から何をお話しさせていただくのが適切なのか、だいぶ考えるところです。

日本で若者というと、行政的でも 35 歳くらいまでを指すようになっています。その若者たちの問題にかかわるうちに、次第にその若者たちの過去、つまり、子ども期までつなげて見ていかなければいけないということを、切実に感じています。このあたりをお話しさせていただきながら、かつ、日本よりもこういう問題に相当早くから取り組んでいる海外の取り組みをご紹介します、今、日本でいったい何が必要なのか、それから何ができるのかということをご紹介します。

既によくご存じで言うまでもないことかと思いますが、過去 10 年くらいの間に、日本でも子どもから大人になるまでの 20 年から 30 年くらいの期間、この期間を強化しなければならないという、現実的な問題が次々と生じてきています。私はこの間、子ども期から大人になるあたりのところを見てきました。この年齢の人たちの過去の人生がよく見えるわけです。そういう意味で、若者に対する取り組みは、実はかなり長いスパンでとらえることが、大変有効だということを実感として感じています。

それをいくつか見て整理してみましたが、10 歳未満、それから 10 代の子どもの生活保護が増加しています。さらに 20 代、30 代の生活保護世帯も増加しています。これは親から育てられる立場と、子どもを育てる親の立場と両方が入っています。とにかく人生の前半期の経済状況が非常に悪くなっているという問題が第一です。

それから、日本の国立人口問題研究所がデータで示していることです。15 歳時点での子どもの経験が、将来の社会的な排除や剥奪に大きな影響を与えているという事実をデータが示しています。つまり 15 歳の時点での貧困問題、あるいは家庭の崩壊、いじめの経験、その他いろいろです。実態の現場の中からはいろいろなことが見えてきていますが、15 歳の経験が、30 歳になった時に非常に大きな影響を与えているという事実です。15 歳といっていますが、じゃあ、子ども期の経験はというと、おそらく同じことが言えるはずだと思います。

それから、社会との中途半端な接続。これは若者の問題を見るとよく分かりますが、学校段階が終了しても社会との接続がうまくできない。この原因はさまざまですが、接続ができず、社会の周辺に追いやられる若者がいます。そういう状況にある若者たちが、人生の初期からの不利な状況を背負っているということが、この 5 年間くらい全国の多くの調査が行われ分かるようになりました。ようやく日本でもデータを基に物を言うことができるようになっています。そして学校でも家庭でも保護されない子どもが存在をしています。この子どもたちを丸ごと把握して、抱えている問題に対する包括的なサポートが必要だということが指摘されています。

本日、私の講演の題目を「子ども・若者育成支援推進法の時代の中で」という題名を付

けさせていただきました。去年の 4 月に施行になった子ども・若者育成支援推進法（<http://law.e-gov.go.jp/announce/H21HO071.html>）の特徴は、縦割りの行政の弊害を打破して丸ごと包括的に把握しながら、長期継続的な支援体制を各自治体ごとにつくるという法律です。私はこの法律作成に当初からかかわっていました。この法律ができた経緯は、特に 2000 年代になって顕著になってきた、この若い層の実態から出てきたものです。

一つご紹介したいことがあります。一昨年、昨年と東京、大阪など大都市でよく見かけられると思いますが、『ビッグイシュー』という、ホームレスの自立支援のための雑誌があります。ビッグイシュージャパンという団体がやっています。これはイギリスから始まって世界に広がっている自立支援の民間団体の取り組みです。2 年くらい前から若年者の販売員が急増しています。販売員ということはホームレスの状態にある方々です。かつては日本のホームレスはだいたい中高年者とされてきました。これは海外と違って、年齢層が異なる状態にありました。しかし、時間がたつとともに平均年齢がどんどん下がってきました。もちろん中高年者もいますが、新しく参入した若い人たちが増え、ビッグイシューは強い問題意識を持ちました。そして大阪と東京で 50 人の 20 代、30 代の販売員の方に詳細な聞き取り調査を行ったのです。

昨年 12 月に『ビッグイシュー』のホームページに「若者ホームレス白書」がアップされました。（http://www.bigissue.or.jp/activity/info_10122201.html）ぜひご覧ください。どういう方がホームレスになり、『ビッグイシュー』を売るという経緯になっているかと言いますと、高校中退を含む中卒の方が半分以上です。つまり、高学歴化時代の中の最低限の学歴しか持っていない人が半分以上です。それから養護施設出身者もその中の典型的なグループとして入っています。また一人親家庭が半分以上です。それから、発達障害や知的障害が疑われるが本人はその自覚がない。成長段階で、発達障害や知的障害いうことに誰も気を配ってもらうことができなかったというような状況が非常に多く見受けられます。

同じように、私は日本で一番不利な状況にある子ども・若者たちに、この間いろいろなことにかかわっていますが、その中に横浜の定時制高校があります。ここは横浜では最後のセーフティーネットだと言われています。この定時制高校が統廃合でつぶれたら、そこに来ている生徒たちの行く場所がなくなってしまうというくらいの所です。そこで調査をしたところ、先ほどの若年ホームレスの調査とほとんど同じ状態でした。つまり、家庭の貧しさが顕著なのです。これは親が借金を抱えている、親がリストラを経験している、親が働いていた会社が倒産している、親が離婚していて片親であるか親が両方ともいずに祖父母に育てられている、親が何らかのメンタルな問題を抱えている、等々です。

代表的にはこういうことですが、こういう中で、今、日本をはじめ先進諸国は、完全に一人前になって自立できる年齢はだいたい 30 歳と言われています。30 歳くらいまでは親の助けがないと一人前になれるという時代ですが、そういう時代の中で、親に守られない子ども・若者たちが明確に、この厳しい労働市場の中で、もう食べていくことができないという現象が起きています。

それからもう 1 つの現象は、広い範囲で見られることですが、社会に対してあきらめている子ども・若者たちが多い。これは客観的に見て、恵まれていない子たちだけではなく、中流層出身の若者たちの中にも、こういうあきらめといいますか、そういう気分が漂っているという感じがします。心の悩みを持つ若者が非常に多くて、例えば精神神経科を受診している大学生が多いとか、学生相談のメンタルヘルスの部分に来所する学生が非常に多いとか、また、20%から 30%の大学生が中退をしているという現象の中に、いろいろと見えてくることです。社会の問題がたくさんある中で、社会の問題など考えている余裕がなく、自分のことだけで精いっぱいであるという、現象に関しても問題を感じています。自分は人が苦手、人との関係が不安である、それからコミュニケーションが苦手という状況もあります。全体としては、実は日本の子ども、若者の特徴的な現象は、社会から退行していく、そして自分の中に閉じこもっていくという傾向子ども・若者が多く見られるということです。

それで、突破しなければならない課題は何かということです。いろいろな意味で不利な状況にあり、かつ、もう学校教育段階を終わろうとしているような若者たちに対する取り組みが、ここ 5 年間くらいで、日本でもようやく各地でいろいろ行われるようになってきました。日本は、海外の取り組みと比べると、若者年齢に対する取り組みは 20 年くらい遅いと思います。つまり、海外の先進諸国では、例えば仕事に就けない若者たち、あるいは学校を早期に辞めて仕事にも就けない、いわゆる不就労の若者たちです。求職活動もあきらめて、何となくブラブラしているような若者たちが急増する。あるいはその中には、居場所がない、養ってくれる親もいないので、ホームレスになっていくというような若者たちです。このような一連の現象が登場したのは 1980 年代の初めくらいでした。その状況が今、日本で起こっています。だから 20 年遅れています。

そういう中で 5 年くらい前から、国もさまざまな予算を組み、プログラムが動いてきましたが、その中で多くの問題がいっぱい見えてきています。例えば 20 代後半とか 30 代になって、もう社会に居場所がない、仕事に就けない、家庭にも居場所がないような若者たちが相当多い状態になっています。

その若者たちを見ていくと、大学までは何も問題がなくて、社会に出てからつまづいたというケースも、こういう時代ですから多くあります。しかし一番はっきりしていることは、社会にうまく出られない、特に今のような厳しい時代の中で、うまく社会の中に出られない人たちのほとんどは子どものころから恵まれていないということです。それにもかかわらず、学校段階のそれぞれの段階できちんと把握されず、それから継続的にサポートを受けることができず、最後の段階で若者支援団体が把握する。しかし、それはおそらくニーズを持っている人たちの 1 割、あるいはもっと少ないかもしれないと思います。そのこと自体まだよく分かっていないという状態です。

今、言われているのは、1 つは学校からドロップアウトさせないための支援がもっと徹底して行われる必要がある。しかも、この学校からのドロップアウトの背景は、学校の内部

だけで起こるわけではなく、もっと広くいろいろな要因の中で起こっています。その事実の中で、学校の先生だけを責めてもどうしようもない。学校と地域、そして官民が一体化した形で早期にサポートしながら、学校段階でドロップアウトせずにうまく社会の中に着陸できる、社会の中に入っていく、ということをしなければいけないということです。

今、お話ししたことは、日本が若者の自立支援を開始した当初、2004 年くらいには、はっきりと分かっていたなかったことでした。例えば当時、もうちょっと遅くにニートという言葉ができましたが、多くの大人たちは、恵まれた環境にありながらやる気がなく、意欲のないだらしない若者たちというレッテルを張りました。それから 5 年間の取り組みの中で、実は最も恵まれず無業状態に陥る。無業というのが要するにニートという名前が付いたのですが、無業の状態に陥っている若者が、一番、家庭その他が恵まれていない若者のコアにいるということが、データで分かってきました。このことが子ども・若者育成支援推進法が登場するきっかけになっています。

一言で言いますと、能動的な社会政策が必要だということです。今若者に関しては一番動いているのが雇用対策です。特に今、新卒採用がこれだけ厳しいと、就職対策に一番予算が付きやすいわけです。しかし、実はそんなに単純ではありません。就職対策の中で、一番困難な問題を抱えているのは、恵まれていない若者たちです。つまり、雇用対策に終わらない広い社会政策、これが子ども・若者に必要だということが、はっきりとしました。

能動的な社会政策とはどういうことかということ、事後的な支援ではなく、つまり、もうこれ以上どうしようもないというところで、そこに支援の手が入る、これは事後的対策です。そうではなく、予防的対策へとシフトすること。予防的対策とはどういうことになるかということ、できるだけ早い時期、子どもの時期に支援の手が入るということです。子どもの時期も長いです。0 歳から 4 歳くらいでまず強化する。その後小学校段階ですね、この段階で目を離さない。その後、その子たちを次の段階へときちんと確実にリレーしていくという考え方ではないかと思います。

子ども・若者育成支援推進法は今年の 4 月に施行されました。第 1 条に、「総合的推進のための枠組整備」があります。総合的枠組みというのが大変重要です。例えばいわゆるニートという状態にある若者たちの一部が、支援機関に来所するようになりました。あるいは、本人は来られないが親が、もうどうしようもないということで来所します。親御さんが来ない若者たちは救済できていないかもしれません。その若者たちの状態を見て、支援が始まって気づいたことです。

当初、この動きは労働行政で始まりました。例えば 25 歳とか 30 歳になっている若者、働いたことはあるが、今はもういろいろで、つまりきつまずき、最終的に働いていない状態で何か月、あるいは 1 年も 2 年も経っているというところで来所するわけです。実はその方たちのカウンセリングをして見てみると、いろいろな問題を複合的に抱えていることが多いということが分かってきました。

例えば学校時代、小学校の 3 年生くらいで勉強が全然分からなくなっている。履歴書が

自分で書けない。これは例えば発達障害とかが絡まっているケースもあります。それから、計算できないということも同じです。九九を言えないというケースもあって、現場ではビックリしました。日本は識字率が非常に高い、世界のトップだとずっと言われていましたが、そんなことはないという事態があります。

それから、学校時代に深刻ないじめをずっと受けていて、そのトラウマから立ち直れないで 30 代に達している人たちもかなりいます。それから家庭の崩壊問題です。経済的に困窮しているが、精神病を病む親を抱えて、もうどうしようもないとか、こんなことがいっぱいあります。

こういう実態の中から、労働行政だけで対応すること自体、そもそも現実が分かっていないということになりました。総合的な政策の必要性が確認されたのです。もっと総合的な意味で、社会の中のメンバーとして生活を営む上で（これは仕事に就くということも含め）困難を有する子ども・若者を支援するネットワークを整備しなければいけない。

複合的な問題を抱えている場合には、まさしくネットワークが必要です。ところがネットワーク整備というのは極めて難しい。すべて縦割り行政で動いているからです。これを破るためには法的整備がなければ実現できないということで、子ども・若者育成支援推進法ができました。今、全国で 20 弱の自治体がモデル自治体となって、この仕組みをつくるという取り組みを始めています。しかし、長い歴史を持った行政を横に結び付けて、一人一人の子ども、若者に対してチームで責任を持って見ていくという仕組みづくりは、非常に難しいことです。そういう意味で、理解者を広げていくことがいかに重要かという段階にあります。

子ども、若者の包括的自立支援という考え方が登場した流れを、ちょっと簡単に振り返っておきます。2000 年代になって、いろいろな分野からこういう考え方が出てきました。これは子ども・若者の問題だけでなく、高齢者、障害者等々の問題も含め全てについて、いかに縦割りが弊害になっているかということが言われています。

子ども・若者に関しての 1 つの流れは、2004 年から 2005 年にかけて内閣府における取り組みです。若者の就職難の問題が登場し、それから引きこもりが非常に増え、その他のいろいろな問題が出てきました。2000 年代になってから、徐々にいろいろな動きが出てきて、それを集約する形で 1 年にわたる検討会が行われました。私はその検討会の座長だったのですが、そのとき、困難を抱えている子ども・若者に対する包括的な自立支援方策が必要だということを提言しました。

この考え方は、今になって振り返ってみると、提言自体は何の予算もついておらず、事業化できるものではなかったのです。しかし、その後、子ども・若者たちのいろいろな問題がじわじわと広がっていく中で、この「包括的支援」というキーワードが広がっていきました。その結果としての子ども・若者育成支援推進法でもありますし、この法律からいろいろなところでの取り組みになったわけです。

例えば昨年でいうと、菅内閣になった時に、首相の所信表明演説の中の 1 つの目玉が、

パーソナルサポーターの導入でした。このパーソナルサポーターというのは、従来の対人サービスの仕組みの中ではやれないことです。詳しくいうと、人をある部分だけ切り取って支援をするという断片的な支援制度が、現在、起こっているさまざまな問題に対して効果を発揮していないということです。つまり伴走型支援を導入しようということです。これも海外の事例を見ると、多くが伴走型支援を取り入れています。要するに、視覚障害の方が走るときにその伴走者になる、ああいう形です。要するに、いろいろな意味での生活困窮者層、あるいは自殺の問題、あるいはニートの問題等々、今現在起こっている問題に対して有効性があるのは、制度間をまたいでいく。伴奏者とは制度をまたぎながら、困難を抱えている人に対して継続的なサービスをする仕組みづくりです。

去年から今年にかけて、全国で 10 くらいところでモデル事業をやっています。財政難の中でどこまでそれが継続性を持って進むのかは、少々不安なところですが、しかし、考え方とか認識の仕方としては、現在、こういうところまで来ています。

そこで、次のところへ進めたいのですが、これまでの若者とか青少年政策をちょっと振り返ってみますと、日本は 20 年くらい遅れた。遅れたというのは、時代状況が欧米の方が早く時代が進んだのです。子ども・若者に関していうと、労働市場が若者に対して非常に不安定化したのは、欧米諸国の方がとても早かったのです。日本の場合には、90 年代の後半くらいまでは、まだまだ若い人には仕事があり、それから学校を卒業すると入社できるという状況が続いたのです。西欧諸国ではもっと早くこれが崩れたのです。これがまず第 1 点だと言われています。

それからもう 1 点は、子どもや若者たちを育てる家庭状況が、西欧諸国の方が日本よりもっと早くに大きく変わりました。親がずっと離婚をせずに、子どもが一人前になるまで守り続けてくれる家庭が、西欧諸国は早くに変わって、それに対応した社会的な施策が必要になったと言われています。

70 年代までは、西欧諸国でもたいてい青少年の健全育成とかスポーツ、文化活動、これが子ども、青少年政策の中心でありました。子どもというのはだいたい親が健やかに育てる責任を持っているのだと、それを前提にして、地域の中で子どもたちの健全育成をするということだったのです。それが変わってくるのがいつ頃からかという、私はアメリカのことはあんまり研究していませんので、欧州諸国のことでお話をします。欧州諸国では 80 年代くらいから、健全育成という範囲を超えて、子ども・若者の生活基盤の安定化、あるいは彼らが健やかに育ちながら、一人前の社会の一員として暮らしていけるようになるための生活条件の整備を含めた総合施策へと転換したと言われています。そういう点で、子どもの自立をいかに実現するか、子どもや若者を社会のメンバーとして社会と参画させるのか、ということが重要な施策となってきた、大きく転換したのです。ところが日本の場合に、この健全育成の段階を超えて、もっと包括的な政策に転換したのはいつかという、最終的には昨年「子ども・若者ビジョン」(<http://www8.cao.go.jp/youth/data/vision.pdf>) が内閣府から出た時です。このビジョンは、子ども・若者育成支援推進法が、大綱を作る

条件にしている、それを踏まえて出来たのです。

先日出た「子ども・若者白書」(<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/hakusho.html>)をご覧くださいと全部載っています。ご覧いただくと分かると思いますが、とても大きく変わったように思います。言葉を代えると、子ども・若者の生活基盤整備を含めた総合施策へ転じてきている感じがします。もちろん批判的に検討していただき、何が足りないかということを、これから十分議論をして、5年後の改正時により良くなっていくと思います。子ども・若者育成支援推進法は、性格的には海外の新しい時代の施策に近くなってきたと思います。こうなったのも、やはり2000年代の多くの取り組みと、子ども・若者たちの置かれている実態を踏まえて議論したからだだと思います。

今まで欧州諸国の議論をずっと追ってきました。子ども・若者に関していろいろな重要課題があります。その1つが、現代の子ども・若者が大人になるまでの社会的トレーニングの場の変化という問題です。それは大人になるまでに非常に長い年月がかかる現代社会、長い年月の中でキチンと自立できるだけの条件を与えられているのかという問題です。この議論の中から、子ども・若者を早期に社会の中に参画させ、その中で積極的に彼らの育つ環境を与えていく必要があります。これが彼らを社会から孤立し、アウトサイダーにさせないための重要な条件だということです。

ノンフォーマル教育への期待という言い方もされています。フォーマル教育とは学校教育のように整備された、系統立った教育の在り方です。そういうフォーマル教育だけをどんなに長い年月かけてやったとしても、それだけでは子どもや若者たちが育たないという現代社会の課題に対して、社会のさまざまな教育機能を総動員しながら、彼らが一人前になるための環境を担保していかなければいけないという考え方です。

欧州諸国では、ノンフォーマル教育は若者をアウトサイダーにさせないための有力なツールであるという言い方がされています。1985年の国連世界青年年のあたりから、90年代、2000年代にかけて、欧米諸国は、子ども・若者の社会参画というのが理念だけではなく具体的な方向に進んだのです。例えば2001年の「若者レポート2001」があります。これをリードしたのは北欧諸国だと言われていまして、北欧の色彩が非常に強いのです。レポートには、今日の子ども・若者を積極的な市民として育てること、それから彼らの経験の分野を拡大することを、子どもの頃から社会は徹底して取り組まなければいけない。そして彼らが自分自身で物を考え、意思決定できるようにしなければいけないと言っています。

その後たくさん議論や具体的な取り組みがあって、2009年にEUの理事会が、今後10年間の取り組みについて発表しました。子ども・若者を社会の中で主人公として育てるということを、今まで以上に具体的な項目で述べています。

ここに書いてあるのは、90年代以降の若者に関する政策の特徴です。伝統的なセクターを横につなぐことです。具体的には、子ども・若者の教育、福祉、労働、文化、スポーツなど、いろいろな分野があります。これらの分野をきちんと横に連携した形で取り組む。これは例えばホリスティックアプローチという言い方をしますが、子ども・若者を全体像

でとらえて、何が必要なのか、何があればいいのかを捉えるということです。

ここで、私もかかわっていたものですが、NHKが放送したVTRを紹介します。イギリスの子ども参画の例です。特に恵まれていない若者たちがどういう形で社会に参画していくか、参画したのかというドキュメントです。

<ビデオ上映部分カット>

宮本みち子（放送大学教養学部教授）

最後に少しまとめて、講演を終わりにします。

イギリスのケースです。今ヨーロッパの多くの国へ行きますと、ほとんど同じような手法で取り組みを行っています。特に低所得地帯といわれているところでの取り組みをお話しました。しかし、低所得地帯といわれる地域以外でも行っています。イギリスに関していうならば、2004年の児童法が制定されたときに、児童法の中に、「子どもの意見を聴取することを官民あらゆる機関はしなければならない」、子どもの意思決定への参加が明記されました。これを必ず実効しなければならないという法律です。いろいろな国を回りましたが、北欧の諸国は相当初期からこういうことを徹底してやっています。

イギリスの場合にどうやって子ども・若者の声を聞く、それから参画政策を進めていくか、1つのツールとしてヒア・バイ・ライトがあります。すべての公的機関、それからユースセンターみたいなところ、商店とか、学校はもちろん、そういうところは子どもの参画の計画を立て、現状を全部チェックしていきます。1年後にどこまでやるのかという計画を立て、1年後に全部やれたところをチェックしていくという方法を繰り返します。子どもの声を聞くこと、子どもの意思決定への参画を具体的に進めるということを、数年前からやっています。欧州の多くの国が理念ではなく、極めて現実的、具体的な政策として行っています。

残念ながら日本場合は、まだこの問題が理念の段階からなかなか脱出できていません。子ども・若者支援といった場合には、まだ参画のところまでいっていないのです。困難を抱えている子ども・若者をどうやって救済するのかというレベルに留まっているという状況です。

時間が来てしまいましたので、このあたりにさせていただきます。どうもありがとうございました。（拍手）