

# 就労に困難を抱える若者への支援の変遷と課題

—地域若者サポートステーション事業に注目して—

臨床心理学コース 津田 容子

Transition and Subject of Supporting Youth with Employment Difficulties

—Focusing on Youth Support Station—

Yoko TSUDA

In this paper we summarize how youth struggling to get a job has been supported and describe its issues and prospect.

Since 2000 the number of faculties has been increased to support youth without any will for having interaction with society.

We focus on regional support stations providing a wide range of support for independence and employment, and examine challenges and prospects seen in the history of youth support.

## 目次

1. 問題・目的
2. 若者支援の変遷
  - A. ひきこもり支援の変遷
    1. 不登校とひきこもり
    2. ひきこもりの長期化と移行の躰き
    3. 「ニート」概念の登場
    4. ひきこもり支援の現状
  - B. 若者の雇用問題をめぐる状況
    1. 失業率の上昇とフリーターの増加
    2. 若年層の就労支援施策
      - a. キャリアコンサルタントの養成
      - b. ヤングジョブスポット
  - C. 若者支援施策の変遷
    1. 青少年育成施策大綱
    2. 若者・自立挑戦プラン
      - a. 若年者のためのワンストップセンター（ジョブカフェ）
      - b. 若者自立塾
      - c. 地域若者サポートステーション
3. 地域若者サポートステーション事業の変遷
  - A. サポステ事業の概要
  - B. サポステ事業の変遷
    1. 対象年齢の拡大
    2. 支援対象者の変更
    3. 事業目標をめぐる課題
    4. サポステ事業に関わる政策動向

- a. パーソナル・サポート・サービス
- b. 子ども・若者支援地域協議会

## 4. 考察

- A. 新たな支援対象の発見
- B. 自立支援から就労支援への逆行
- C. 運営体制の問題
- D. 包括的（総合的）支援を行うための人材育成

## 1. 問題・目的

我が国では、社会参加をしていない若者、不安定な雇用状況にある若者の存在が、2000年前後より問題となってきた。その背景には、学校教育を卒業・中退した後の社会への移行の躰き、産業構造や雇用慣行の変化に伴う若年層の労働市場下での不利、バブル経済崩壊、リーマンショックなどの景気後退、貧困、格差の問題など、様々な社会的な要因が存在する。

2000年に入り、そうした問題を抱えた若者を対象とする、公的な支援機関が登場した。その一つが、「地域若者サポートステーション」(以下、サポステ)である。2006年に若年無業者（ニートなど）の「職業的自立」を支援するための身近な相談機関として開設され、現在は全国177か所に設置される。他の就労支援機関では、2004年に若年失業者やフリーターを対象とした「若者のためのワンストップサポートセンター（ジョブカフェ）」が開設された。また、自立や貧困などの問題に対して、2013年に成立した「生活困窮者自

立支援法」に基づき、地方公共団体で「生活困窮者自立相談支援事業」が開始された。そして、「ひきこもり」に関わる支援では、2009年に「ひきこもり地域支援センター」が設置され、地域の支援拠点としての役割を担っている。翌2010年には、地域における支援ネットワークの構築を促進し、各機関が連携・協力して支援を行うための仕組みとして「子ども・若者支援地域協議会」が構成された。

こうした公的な支援機関の種類や設置数、それらの連携・協力のためのネットワークは拡充方向にあるが、支援機関が並立しているがゆえ、使い分けの難しさや支援内容の重複といった問題も生じている。加えて、昨今では「包括的（総合的）支援」が掲げられ、若者が抱える複合的な困難に対して、関係機関が連携・協力して支援を行う体制が推進されている。しかし、複数の機関が機能的かつ効率的に連携するには、各支援者が自機関ならびに他機関の特徴や対象範囲を適切に理解、把握しておくことが重要となる。若者支援は、その時代の社会問題に応じて、省庁や地方公共団体ごとに支援施策を開始・改廃し、「関係者ですらその全体像を把握しがたいほどの展開を見せてきた」<sup>1)</sup>経過を有する。支援に携わる者であっても、現行の政策、支援機関がどのように組織され、どのような理念、役割の下に機能しているかの把握は容易でない状況にある。

若者支援政策の歴史を扱う研究には、若者支援の課題と方向性の検討を目的とした南出<sup>2)</sup>や宮本<sup>3)</sup>、サポステ事業の調査を通して日英の若者支援の比較を行った井上<sup>4)</sup>、若者へのソーシャルワークの必要性を提言した岡部<sup>5)</sup>が挙げられる。ただ、いずれも「社会参加をしていない」若者に注目がなされた経緯、また若者の「自立」支援が開始された経緯への言及には乏しい。サポステの支援対象である「無業」の若者には、社会参加をしていないという点で「ひきこもり」状態にある者も少なくない。若者が抱える困難、それに対する支援内容として、無業者支援とひきこもり支援は、「社会参加」や「自立」をキーワードに、不可分な部分も大きいと考えられる。そこで本稿では、別々に議論されることが多かった「若者の雇用問題」と「ひきこもり」について、両者にまたがるサポステ事業の開始とその前後に注目した形で、我が国における支援とその背景にある社会問題の変遷を概観し、サポステ事業並びに若者支援全体における課題と展望を考察する。

## 2. 若者支援の変遷

本章では、ひきこもりと若者の雇用問題の系譜から、若者支援の変遷を概観する。これらが若者の問題として認識されたのは、1990年前後である。それ以前の1980年代は不登校児童の増加と若年層の失業率上昇が社会問題化した時期である。

### A. ひきこもり支援の変遷

#### 1. 不登校とひきこもり

不登校（学校恐怖症、登校拒否）は「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、登校しない、あるいはしたくともできない状況<sup>6)</sup>と定義される。不登校は1950年代後半から報告され始めたが<sup>7)</sup>、その状態像は「自室にこもり、家族と一切口をきかず、終日無為・無感動に過ごす<sup>8)</sup>」など「ひきこもり」状態と類似し、実際に1970、80年代に不登校であった子どもの多くが「閉じこもり」状態に陥ったと指摘される<sup>9)</sup>。

そうした状況を受け、1989年に内閣総理大臣が総理府（現内閣府）所管の青少年問題審議会に諮問を行った。その中で、青少年問題における「非社会的問題行動」との新たな区分が設けられ、そこに「無気力」と「引きこもり」が含まれることとなった<sup>5)</sup>。1990年に刊行された『平成元年版青少年白書』では「引きこもり」を「一日中自室にこもったり、食事も自室に持ち込んで一人で摂ったりするなど、家族外の人間のみならず家族との接触までも最小限にしようとするもの」と説明した<sup>10)</sup>。

1991年に厚生省（現厚生労働省）は「ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業」（現ひきこもり等児童福祉モデル事業）を開始した。本事業は「ひきこもり」との表現を用いた初の施策である<sup>11)</sup>。児童相談所が主体となり、ひきこもりの子どもや家庭に対してメンタル・フレンドの派遣、集団的な生活指導、心理療法、レクリエーションなどを実施した<sup>12)</sup>。しかし、その対象は学齢期の子どもに限られたことに加え、「ひきこもり」の状態像のみでは精神保健福祉の対象にならず、医療機関にかからない限り、公的支援は受けられない状況であった。

上記のような若年層のひきこもりについて、斎藤<sup>13)</sup>は「社会的ひきこもり」(social withdrawal)と表現し、「20代後半までに問題化し、6か月以上、自宅にひきこもって社会参加しない状態が持続しており、ほかの精神障害がその第一の原因とは考えにくいもの」とし

て、精神障害を有する狭義のひきこもりとは区別する形で定義した。

## 2. ひきこもりの長期化と移行の躓き

1980年代後半に増加した不登校児童が、教育期間を修了（中退）した後もひきこもるケースが目立ち、1990年代になると「不登校その後」として問題視されるようになった。塩倉<sup>14)</sup>は「不登校の子どもの一部がずっと家の中にこもり続けている現象」と「不登校のまま高校年齢を終えた子たちが社会に出ないままこもり続けるという現象」の2つの状態像に区別し、不登校の渦中以外に、社会への移行、適応に躓いている層の存在を示唆した。

1991年に文部省（現文部科学省）の中央教育審議会が、単位制高校の整備や定時制・通信制教育の充実を求めたこと<sup>15)</sup>、翌1992年には同省の学校不適応対策研究協力者会議が「登校拒否（不登校）問題」に関する報告書を発行したことを受け、教育支援センター（適応指導教室）やフリースクールなど学外施設での活動日数も「出席」としてみなされるようになった<sup>16)</sup>。その措置により、不登校児童の進路選択は多様化した一方、結果的に問題の先延ばし、ひきこもり状態の長期化を生み出すこととなった。

2000年代はひきこもり支援に大きな変革が生じた。1999年～2000年にひきこもり状態と思われる若者による事件が立て続き、「ひきこもり」が犯罪と結びつく状態であるかのように注目を浴びることとなった<sup>17)</sup>。これを受け、厚生省（現厚生労働省）は「地域精神保健活動における介入のあり方に関する研究」チームを組織し、2003年に『ひきこもり対応ガイドライン』（第一次ガイドライン）を公表した。本ガイドラインは、ひきこもり支援の現状について、「本人の詳しい状況や心理状態がわからぬままに、援助活動を開始せざるを得ないことが多々生じている」とした上で、「自宅にひきこもって社会参加しない」ことを共通点として、多彩な状態にあるひきこもりの若者に対する地域精神保健分野の対応指針を示した<sup>18)</sup>。

## 3. 「ニート」概念の登場

2000年初頭には、社会参加しない若者が「ニート」と呼ばれるようになった。2003年に日本労働研究機構（現労働政策研究・研修機構）の活動報告で、イギリスの「NEET」（“Not in Education, Employment or Training”）の問題を紹介したことが始まりである<sup>19)</sup>。翌2004年に玄田<sup>20)</sup>が論考内で「ニート」と表したことを皮切りに、インタビューや新聞記事、書籍<sup>21)</sup>のほか、厚生労働省の『平成16年版労働経済白書』で無業者（ニート）数

の推計が52万人との発表がなされたため<sup>22)</sup>、同年中に「ニート」概念は広く知られることとなった。

ただし、本田・内藤・後藤<sup>23)</sup>はイギリスの「NEET」と日本の「ニート」には、ずれがあると指摘する。「NEET」は16～18歳で失業者も含む一方、「ニート」は「15歳～34歳の非労働力（仕事をしていない、また失業者として求職活動をしていない者）のうち、主に通学でも、家事でもない独身者」<sup>24)</sup>であり、年齢、形態ともに広く曖昧なものであった。その一方、若者支援の系譜として、2003年の「ニート」概念の登場前後から「ひきこもり」問題を社会参加や就労の切り口で捉える潮流が生じ、後述する雇用問題とも重なる形で、若年層を対象とした就労支援政策が展開していくこととなった。

## 4. ひきこもり支援の現状

ひきこもり支援に特化した動向として、2009年に厚生労働省が「ひきこもり対策推進事業」を開始し、各都道府県および指定都市に「ひきこもり地域支援センター」を設置した。同センターはひきこもり支援の第一次相談窓口、地域におけるひきこもり支援の拠点としての役割を担うものである<sup>25)</sup>。社会福祉士、精神保健福祉士、臨床心理士などの「ひきこもり支援コーディネーター」が、ひきこもり状態の本人と家族に対する相談・グループ支援、家庭訪問を含むアウトリーチ支援を行うほか、地域の支援機関を対象に連絡協議会、職員養成研修を実施している。

2010年には、厚生労働省が『ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン』（第二次ガイドライン）を公表し、ひきこもりの定義を「様々な要因の結果として社会参加（義務教育を含む就学、非常勤職を含む就労、家庭外での交遊など）を回避し、原則的には6か月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態（他者と交わらない形での外出をしてもよい）」と示した<sup>26)</sup>。

また、近年はひきこもり本人と親の高年齢化が指摘される。2015年の「KHJ全国調査」は、2004年の調査初年度と比較して、ひきこもり本人の年齢は5.6歳上昇し、親の高年齢化の進行も見られると報告した<sup>27)</sup>。2019年の内閣府の『生活状況に関する調査』でも、40歳～64歳のひきこもり者は61.3万人に上るとした<sup>28)</sup>。現在のひきこもりの中心層は2000年頃に就職を迎えた就職氷河期世代であり、その世代の高年齢化は「8050問題」と呼ばれ、深刻な社会問題となっている。

## B. 若者の雇用問題をめぐる状況

### 1. 失業率の上昇とフリーターの増加

1980年代初頭まで、我が国の完全失業率は全年齢で約2～4%に留まっていた。しかし、1980年代半ばから15～19歳の若年層で7%後半と急激に上昇し、1990年代後半には10%、20～24歳層でも8%に至った<sup>29)</sup>。同様の問題は先進諸国でも報告され、1970年代のオイルショック以降に20%を超えた国が多くあった<sup>30)</sup>。その背景には、先進諸国ほど付加価値が高い産業へのシフトが進み、知識基盤型の労働力需要が高まったこと、熟練を要さない労働機会が発展途上国へと移転したことなど産業構造の変化が窺える<sup>31)</sup>。さらに我が国の場合、1990年代初頭のバブル経済崩壊によって新規卒卒者の採用抑制も行われることとなり、年齢が若く、かつ学歴も低く、スキルや経験が蓄積されていないほど労働機会が限られる状況となった<sup>32)</sup>。

1990年代後半、学校卒業時点で「正規雇用」で就職(学卒就職)をしなかった若者が急増した<sup>33)</sup>。「フリーター」という表現は、1986年にアルバイト情報誌で用いられたことに端を発し、学校を卒業しても「まじめに夢に向かってチャレンジしている若者」を応援する意味合いで造られたものである<sup>34)</sup>。その後、フリーターは当初の積極的なイメージと異なり、「本意ながらアルバイト・パートで働かざるを得ない若者」の雇用問題として扱われるようになった。本田<sup>35)</sup>は、高校生を対象とした実態調査で、フリーターになる生徒の約半数が、当初は就職を希望していたが、何らかの過程で諦めた者、残り半数は進路を考えてこなかった、迷っていた者であると示した。また、フリーターの労働実態について、労働日数・時間は正社員並みの者が半数に上るが、正社員との年収格差は100万円以上、フリーターから正社員への移行も容易でないなど不利な条件に置かれていることが指摘された<sup>36)</sup>。

### 2. 若年層の就労支援施策

#### a. キャリアコンサルタントの養成

2001年5月に、厚生労働省は『第7次職業能力開発基本計画』を発表した。本計画では、学卒未就職者や早期離職をした者、職業や将来に対する見通しを持たずにフリーターになった者が多い状況を踏まえ、「若年者のキャリア形成支援」として、在学中からの職業意識の啓発、学卒未就職者に対する情報提供や職業相談の充実強化を図ることとした<sup>37)</sup>。キャリア形成支援を行うにあたり、キャリア・コンサルティング(労働者が、その適性や職業経験等に応じて自ら職業生活設計を行い、これに即した職業選択や職業訓練の受講等

の職業能力開発を効果的に行うことができるよう、労働者の希望に応じて実施される相談)の技法の開発が求められた。2002年10月に厚生労働省は「キャリア・コンサルティング研究会」を設置し、2003年4月の報告書にてキャリア・コンサルティングの専門職である「キャリア・コンサルタント」(現キャリアコンサルタント)の認定要件を取りまとめ、5年間で同資格者を5万人に増やす「キャリア・コンサルタント5万人養成計画」を打ち出した<sup>38)</sup>。その後の若者支援政策において、同資格者はキャリア形成支援の専門人材として用いられることとなった。

#### b. ヤングジョブスポット

フリーターなどの若者の職業意識を高め、適職選択、キャリア形成を促すことを目的に、2003年3月から全国14か所に「ヤングジョブスポット」が設置された。同施設は、独立行政法人雇用・能力開発機構を実施主体とし、若者同士が職業に関する情報交換を行える場の提供(自主的なグループ活動の支援)、職場体験などの機会の提供、職業情報の提供、適職選択、キャリア・コンサルティングを実施した<sup>39)</sup>。しかし、2007年3月に東京・大阪の2か所に縮小され、2008年3月に事業廃止となった。ジョブカフェ、サポステなど他の若者支援施設の登場により、先行的取り組みとしての役割が終了したことが理由とされる<sup>40)</sup>。

## C. 若者支援施策の変遷

### 1. 青少年育成施策大綱

2000年代には、若者の職業能力低下、母親の育児不安、子どもの学力低下、少年犯罪の凶悪化といった様々な問題が顕在化してきた。しかし、従来の青少年行政は、各問題に対して分野別・省庁別に対応してきたため、政府全体としての青少年育成の基本理念は持ち得ていなかった。これに対し、2002年4月に内閣官房長官の主宰で「青少年の育成に関する有識者懇談会」が開催された。翌2003年4月に公表した報告書で、青少年が関わる多様な問題について「今日の社会経済状況という共通背景を有するものであり、『社会的自立』に対する包括的支援が求められる」との見解を示し<sup>41)</sup>、その内容は同年12月に策定された『青少年育成施策大綱』に盛り込まれた。

同大綱は、次代を担う青少年(0歳から概ね30歳未満まで)の健全な育成のための基本理念や重要課題、施策の基本的方向を示し、幅広い分野にまたがる青少年行政の総合的な基本指針を打ち出したものである。青年期の施策には、「大学教育等の充実」と並び「職

業能力開発・就業支援の充実（職業的自立に向けた総合的支援）」が掲げられ、ジョブカフェの整備のほか、キャリア教育、インターンシップの推進、キャリア・コンサルタントの派遣・配置に伴う、学校と公共職業安定所（ハローワーク）の連携を行うとした<sup>42)</sup>。

同大綱は5年後の2008年12月に改訂され、新たな大綱では「社会的自立に困難を抱え、何らかの支援を必要としている者」が青少年年齢を超えても存在するとし、30歳以上の若者も「ポスト青年期」として支援対象に含めることとした。また、年齢期別の施策に加え、様々な事情で困難や不利を抱えた青少年に対する施策も提言し、「労働市場で不利な条件下にある青少年の自立支援」を担う機関として、後述の若者自立塾とサポステが設置された<sup>43)</sup>。

## 2. 若者・自立挑戦プラン

大綱の策定とは別に、1990年後半以降の若年層の雇用問題を受けて、2003年4月に文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣の関係4閣僚が「若者・自立挑戦戦略会議」を発足した（2004年6月より内閣官房長官も参加）。同会議は2003年6月に『若者自立・挑戦プラン』を取りまとめ、「当面3年間で、人材対策の強化を通じ、若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させること」を目指した<sup>44)</sup>。

同プランは、関係府省の密接な連携・協力のもと、雇用・教育・産業政策の連携強化と総合的な推進を図るとともに、地域の自主性と多様性を尊重した主体的な取り組みを推進した。具体的には、キャリア教育の推進、企業実習と教育・職業訓練を一体化した「日本版デュアルシステム」の導入、若年者の就職支援対策の展開（ジョブカフェの整備）が挙げられる。

### a. 若年者のためのワンストップセンター（ジョブカフェ）

同プランを受け、2004年に各都道府県に設置されたのが、「若年者のためのワンストップサービスセンター」（通称ジョブカフェ）である。都道府県を実施主体として、若年失業者、フリーターなどの15～39歳の若者を対象に、キャリア・コンサルティングや職業情報の提供、適職診断、セミナーの実施など、就職に関連する一連のサービスをワンストップで提供する機関である。企業や学校などと幅広い連携・協力を行うほか、都道府県の要請に応じてハローワークも併設し、職業紹介事業も実施している<sup>45)</sup>。

### b. 若者自立塾

2003年の『若者自立・挑戦プラン』を強化する形で、2004年12月に『若者の自立・挑戦のためのアクションプラン』が策定された<sup>46)</sup>。同プランは「フリーター・無業者に対する働く意欲の涵養、向上」を目指し、「若者自立塾」を提案した。2005年に開始した若者自立塾は、アメリカの寄宿制の教育・訓練プログラムであるジョブ・コア（Job Corps）をモデルに<sup>47)</sup>、合宿形式を主とした原則3か月以内、20名程度の集団活動を実施した。運営は厚生労働省の委託を受けた民間団体が行った。

しかし、2009年11月の「行政刷新会議」の事業仕分けで、コストに対する成果の小ささを理由に2010年3月での廃止が決定された<sup>48)</sup>。その後、「緊急人材育成支援事業」（基金訓練）の「合宿型自立支援プログラム」として実施されたが、2011年10月の「求職者支援訓練制度」への移行に伴い、サポステ事業の「若年無業者等集中訓練プログラム事業」に引き継がれた。

### c. 地域若者サポートステーション

2006年1月の『若者自立・挑戦のためのアクションプラン』の改訂版で、「地域の相談体制充実等によるニート対策の強化」に向けた「市町村、保健・福祉機関、教育機関等の密接な連携により、地域一体となってニート等の若者の職業的自立を支援する」ための機関として提言されたのが「地域若者サポートステーション」（通称サポステ）である<sup>49)</sup>。

その原案の作成にあたり、2004年9月に学識者とNPO代表者、高等学校教員、企業取締役、医師の9名で構成される「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」が開催された。検討会では、若者の「社会的自立」が「本人の幸せや自己実現という点からみても、また我が国社会の活力という点からみても、将来にわたる重大な問題である」との前提に立ち、具体的な支援方策を考える上では、従来の政策的支援が届きにくかった「ニート」と呼ばれる無業の若者に焦点を当てる必要があると指摘した。

2005年6月の検討会報告では、2001年にイギリスで開始された「コネクションズ・サービス」（Connections Service: 以下コネクションズ）に構想を得て、「包括的な自立支援方策の推進」と「地域において若者の自立を支援する体制の整備」を行う拠点として、各地域に「ユースサポートセンター（仮称）」を設け、若者を個別的・継続的に支援する「ユースアドバイザー（仮称）」を配置する案が示された<sup>50)</sup>。

それを踏まえ、2006年4月に厚生労働省の「地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業」と

して「地域若者サポートステーション」が全国25か所に設置された<sup>51)</sup>。その中でコネクションズの「個別的・継続的」な支援は採用されたが、「全ての若者の情報把握」と「専門職員の養成」は、地域の若者支援機関とのネットワークを通じて支援を要する若者の存在を把握することとし、職員にはキャリアコンサルタントや臨床心理士などが配置された。

### 3. 地域若者サポートステーション事業の変遷

「ニート」などの若者の就労や自立を個別的・継続的に支援する相談機関として、厚生労働省は2006年に地域若者サポートステーションを開設した。本章では、同機関の枠組みにおける変遷と課題をまとめ、2000年代後半以降の若者支援の動向を整理する。

#### A. サポステ事業の概要

地域若者サポートステーション（通称サポステ）は、「働くことに踏み出したい15歳～49歳までの現在、お仕事をされていない方や就学中でない方たちとじっくりと向き合い、本人やご家族の方々だけでは解決が難しい『働き出す力』を引き出し、『職場定着するまで』を全面的にバックアップする厚生労働省委託の支援機関」と説明されている<sup>52)</sup>。2006年から2年間のモデル事業を経て、現在は全国177か所に設置されている。

サポステの支援内容は、就労・生活に関する相談を軸に、コミュニケーション講座、パソコン講座、ジョブトレーニング（就労体験）、ビジネスマナー講座、企業セミナーなど各種支援および就職活動に必要なきめ細やかな情報提供を行っている。サポステは厚生労働省の委託事業、地方公共団体の協働事業であり、その運営はNPO法人や社会福祉法人、株式会社などの民間団体に委託されている。

サポステ事業の趣旨は、「若年無業者等の就労を支援することは、若者の自立の可能性を広げるだけでなく、将来生活保護等に陥るリスクを未然に防止し、経済的に自立させ、地域社会の支え手とするとともに、我が国の産業の担い手を育てるために重要な施策である」とされ、「若年無業者等が充実した職業生活を送り、我が国の将来を支える人材となるよう、地方公共団体と協働し、職業的自立に向けた就労支援を実施すること」を目的としている<sup>53)</sup>。

#### B. サポステ事業の変遷

##### 1. 対象年齢の拡大

サポステの事業枠組みには、都度変更が重ねられてきた。最も大きな変更は対象年齢の拡大である。2006年度の開設当初は、15歳から「概ね35歳未満」であったが、2009年度に「概ね40歳未満」と上限が拡大された。その後、就職氷河期世代の無業者や不安定就労が社会問題となったことを受け、2018年度は40歳から44歳を対象としたモデル事業「就職氷河期無業者総合支援サポートプログラム」を全国10か所のサポステで試行的に実施した<sup>54)</sup>。その中で、就職氷河期世代に対する福祉的支援の必要性が認められ、2019年度はサポステ事業の支援と「生活困窮者自立支援制度」の支援をワンストップで提供するモデル事業「就職氷河期等世代無業者一体型支援プログラム」が全国12か所のサポステで実施された<sup>55)</sup>。2020年度より、厚生労働省の「就職氷河期世代活躍支援プラン」に則り、全てのサポステで40代の無業者に対する相談体制が整備されることとなった（愛称サポステ・プラス）<sup>56)</sup>。

##### 2. 支援対象者の変更

サポステの支援対象者の定義には、年齢や状況に加えて「意欲」が含まれる。原則として「仕事に就いておらず、家事も通学もしていない者」のうち、開設当初は「職業的自立を始めとした自身の将来に向けた取組への意欲が認められる」者とされた<sup>57)</sup>。その場合は「意欲」の程度や内容について、弾力的に解釈することができた。しかし、2015年度には「意欲」の対象が「就職に向けた取り組み」と明記され、その形態も「雇用保険被保険者資格を取得し得る就職」（週20時間以上、31日以上雇用見込み）に焦点化された<sup>58)</sup>。また、2017年度より「就職活動」および「就職」に至るまでの期間も追記され、「概ね6か月以内」と定められた<sup>59)</sup>。ただし、2021年度は「1年半以内を目途に就職活動（企業への応募活動）を開始」および「就職活動開始から1年半以内を目途に就職等」することを目標とする者と定められ、6か月から1年半以内へと大幅に期間が延長された<sup>60)</sup>。その変更には、単年度契約であったサポステ事業が2021年度分より2年ごとの複数年契約となったことが関連すると考えられる。

なお、2016年度以降、サポステの支援対象から除外する場合にも言及がなされ、地方公共団体が独自に行う事業により、サポステと同様の支援が受けられる場合、その若者はサポステを利用できないものとした<sup>61)</sup>。「ひきこもり」についても同様に、ひきこもりに特化した第一次相談窓口である「ひきこもり地域支

援センター」の支援を受けることを前提とし、同センターの支援の結果、「サポステで支援を行うことが適当である」と考えられた場合にのみ支援を行うとするなど、支援の重複を防ぐ措置を取っている。

### 3. 事業目標をめぐる課題

サポステ事業は、厚生労働省の委託事業であり、受託を希望する団体は、所定の様式の提案書（企画書）および必要書類を期日までに提出し、審査を受ける必要がある。地方公共団体との協働事業でもあるため、地方公共団体の推薦を受けることもできる。入札方式は2006年度から2016年度まで企画競争形式（プロポーザル形式）であったが、2017年度以降は一般競争入札（総合評価落札形式）となった<sup>62</sup>。

事業の変遷の中で、提案書（企画書）の項目も変更されている<sup>63</sup>。井上<sup>64</sup>によれば、2008年度までは事業内容の記入のみであったが、2009年度に事業目標の記入欄（当時は「より就職に結びつく方向に変化した者の割合」、「就職等進路決定者の割合」の2項目）が設けられ、2010年度は「延べ利用者数」も加えられた。2011年度には「就職等進路決定者数」が必須項目とされ、項目設定（目標）の「根拠・考え方」と委託費に応じた「適切な水準」の提示も求められた。さらに2014年度には、前年度の事業実績（就職等進路決定者数）により応募可能な事業経費の「等級」が変わるシステムが導入された<sup>65</sup>。

上記のように「目に見える数値」を重視した背景に、2013年11月に内閣府の行政改革推進本部が行った「秋の行政レビュー」がある<sup>66</sup>。その評価では「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」とサポステ事業の役割、存続が問われる結果となった。しかし、2015年の『青少年の雇用の促進等に関する法律』（通称若者雇用促進法）の成立により、同法23条の「無業青少年」に対する「適職の選択その他の職業生活に関する相談の機会の提供、職業生活における自立を支援するための施設」にサポステが位置づけられ、法的根拠を得ることとなった<sup>67</sup>。

一方で、事業自体の存続とは別に、運営団体の受託の継続における問題も存在する。各運営団体は、就職等率、定着率、新規登録者数、就職等件数、利用者向けの満足度調査の結果<sup>68</sup>といった「就職」に焦点化されたアウトカム指標の達成に努める一方、就職に限らない様々な困難を抱えた若者に対する、個別的・継続的な支援も求められている。「就労支援」と実際の支援ニーズとの間には、常に葛藤が生じている。

### 4. サポステ事業に関わる政策動向

2006年にサポステが開設された後、2008年のリーマンショックを機に、雇用の不安定化が加速し、失業者や非正規・派遣労働者、新卒者を中心に貧困・困窮問題が増大した。政府は2009年に「緊急雇用対策」を打ち出し、雇用調整助成金や雇用創出対策に加え、雇用保険への加入経験がない非正規労働者や新卒者を対象とした訓練の実施、訓練期間中の生活費支給を行う緊急人材育成支援事業（基金訓練）を実施した<sup>69</sup>。

#### a. パーソナル・サポート・サービス

2010年には上記対策の一つであった「ワンストップ・サービス」を踏まえ、様々な困難を抱えた人の支援を個別的・継続的・包括的に行う「パーソナル・サポート・サービス」（以下、PS）が開始された。内閣府の3年間のモデル事業として、全国29か所に設置された。「多様な分野、地域で支援に携わってきた支援者が、それぞれの知識、経験を活かし、包括的な支援策をコーディネート（オーダーメイド）する」という、分野横断的かつ総合的な支援体制を敷くものであった<sup>70</sup>。本事業は3年間で終了したが、2013年に成立した「生活困窮者自立支援法」に基づく「生活困窮者自立相談支援事業」につながった。

#### b. 子ども・若者支援地域協議会

PSの開設と同じく2010年に成立したのが、「子ども・若者育成支援促進法」である。同法は、ニート、ひきこもり、不登校などの社会生活を円滑に営む上での困難や障害、虐待といった多世代にまたがる問題を踏まえ、「子ども・若者の健やかな育成」に向け、子ども・若者が社会生活を円滑に営むことができるようにするための支援や取り組みの基本理念を示した<sup>71</sup>。

上記に基づき、2010年7月に『子ども・若者ビジョン』（子ども・若者育成支援推進大綱）が策定された。同ビジョンは、「一人ひとりを包摂する社会」の実現を目指し、乳幼児期から30代までの幅広い年代の子ども・若者、その家族を対象に、それぞれが抱える困難に応じた継続的かつ総合的な支援を提供するとした<sup>72</sup>。その上で、個々に対応していた行政・民間の各機関がそれぞれの分野の施策や知見を持ち寄り、連携・協力して総合的に支援するためのネットワークとして、「子ども・若者支援地域協議会」の設置を要請した。その窓口には「子ども・若者総合相談センター」が位置づけられ、相談対応のほか、関係機関の紹介や必要な情報提供を行う拠点としての機能を担っている。上記協議会には、ニートなどの若者の職業的自立に関わる支援機関としてサポステも含まれる。

#### 4. 考察

##### A. 新たな支援対象の発見

若者支援の変遷を辿ると、古くは不登校から社会への移行に躓く若年層の「ひきこもり」支援、社会参加しない若者である「ニート」の支援、非正規や派遣など不安定雇用の状況である「フリーター」の支援と、いずれもその定義より先に用語が広まり、それが社会問題化していく中で、施策の立案、それに伴う定義づけ、公的機関の設置がなされる動きが見られた。特に「ニート」や「フリーター」に関しては、当初の概念や意図から離れ、その時代の社会問題をより反映した形で扱われる流れも窺えた。若者支援の用語が新しく、曖昧さを孕むものであるために生じた動きといえる。学術的に定義された用語ではないが、それゆえ含まれる層の実態、支援の必要性を反映した形で、社会的に構成された概念となった。これらの用語の登場は、若者が抱える困難や不利を浮き彫りにし、そこへの支援を社会的に要請したという点で、新たな支援対象の発見という意義も有する。

また、同様の曖昧さは「自立」の概念にも当てはまる。2006年の『若者の自立・挑戦のためのアクションプラン（平成18年1月改訂版）』では、自立を「職業的自立、親からの精神的・経済的自立に限らず、日々の生活で自立しているかどうか、社会に関心を持ち公共に参画しているかどうかなどの多様な課題を含むもの」と説明し、その程度や支援の必要性は「個々に判断されるべき」とした<sup>73)</sup>。こうした自立観は、同年に開設されたサポステが「職業的自立を始めとした自身の将来に向けた取組への意欲が認められる」者を支援対象としたことにつながる。

サポステ事業でいえば、3章のB-2で述べた通り、「職業的自立」ならびに「意欲」の解釈の問題も存在する。ただ、これらの定義の曖昧さにより、「ニート」や「若年無業者」と呼ばれる層に支援の門戸を広げ、支援を通じてこれらの層の状態像や生活状況、抱える困難を把握することにつながった。その後の事業展開では「自立」より「就職」に焦点化する形で変更が生じたが、「無業」を共通項とした若者の実態を明らかにしたことは、本事業の大きな功績と呼べるだろう。

##### B. 自立支援から就労支援への逆行

サポステはその事業枠組みの変更に伴い、若者の「自立」の支援から「就職」に焦点化する形で支援対象者を絞ることとなった。この変更は、若者の問題を

景気後退、雇用慣行の変化によるものと捉え、「やる気のある若者の職業的自立を促進し、若年失業者等の増加傾向を転換させる」ことを目的とした『若者・自立挑戦プラン』<sup>74)</sup>に照らせば矛盾はしない。

しかし、2000年以降の「ニート」用語の広がりとともに、就職に限らない若者の様々な困難が指摘されるようになり、同プランの施策もデュアルシステムやジョブカフェといった「就職」支援から、2005年の若者自立塾、2006年のサポステの設置と、「自立」支援に基調をシフトすることとなった。特にサポステは、その発案段階で『『いなくなる』若者が一人もいないことを保証』するイギリスのコネクションズをモデルとし<sup>75)</sup>、「個別的・継続的」な支援を行うものとされた。また、実際の利用者層としても、「少し背中を後押ししてやれば、速やかに就労自立を達成できるような若者ばかりではなく、むしろ就労のはるか手前で立ちすくんでいる若者のほうが多いといってもよいくらい」<sup>76)</sup>であることを明らかにした。

そうした状況の中、サポステがその事業展開において、当初の「包括的な自立支援」から狭義の「就職に結びつける」<sup>77)</sup>ことに焦点化していった流れは、事業成立前の議論、支援の経過から見えた若者の実態に対して逆行した措置といえる。このような事業目標、対象者の変更は、サポステが掲げる「継続的」な支援を揺るがす恐れもある。というのも、様々な困難や不利を抱えた若者は、長期かつ包括的な支援を要することが多く、現行の事業目標である「就職者数」などの財政的評価基準とは矛盾を孕むものである。しかし、そうしたせめぎ合いも生じつつ、現場が都度の変更に対応せざるを得ない背景には、サポステが単年度もしくは2年度の委託事業である点が挙げられる。

##### C. 運営体制の問題

サポステの運営体制は、厚生労働省の委託事業として、単年度もしくは2年度の入札制度で受託団体が決定される。3章のB-3で示した通り、2016年度までは企画競争形式（プロポーザル形式）であったが、2017年度以降は一般競争入札形式（総合評価落札形式）に変更された。前者は事業内容に対する企画・提案を通じて受託希望者を選定するが、後者は提案書による評価と価格の評価で受託者が決定される。入札方法の変更に伴い、営利企業などの新規参入も行われやすくなり、低価格競争ともいえる状況が生じている。

同事業の契約期間は、2019年度に従来の単年度から2年間へと変更された。しかし、入札ごとに受託団



体が入れ替わる可能性は大いにあり、支援者自身の雇用も含め、未だ数年先が見通せない状況にある。短い委託期間の中で一定の就職者数を上げ、かつ困難を抱えた若者の支援も継続的に行っていくのは、決して容易なことでない。

また、サポステの支援は、地域とのネットワークを基盤に行っているが、そのような関係性の構築は一朝一夕にはならず、他機関との連携の実績、信頼関係に根差したものである。そのため、短期間で受託団体が入れ替わる状況となれば、連携・協力に有効な関係性を欠き、ネットワークが形骸化する恐れもある。これらの理由において、現行の入札制度は、受託団体ならびに支援の質の維持の両方の観点から見直しが必要と考える。

#### D. 包括的（総合的）支援を行うための人材育成

若者支援の変遷におけるキーワードには、「自立」と「包括的（総合的）支援」が挙げられる。先述の通り、若者支援を行う上では他職種や他機関との連携・協力が不可欠である。サポステ内の組織体制としても、キャリアコンサルタントや臨床心理士、社会福祉士、精神保健福祉士など、様々な分野の有資格者が在籍する。加えて、サポステのみで支援が完結することは少なく、市区役所の担当部署や医療機関、就労支援機関、障害福祉サービス事業所といった地域の支援者、支援機関との連携、つながりが重要となる。

上記のような他職種・他機関との連携・協力、地域のネットワークを踏まえた包括的（総合的）支援を行うためには、若者本人との関係性の構築に加え、就労、福祉、医療、心理に関する知識、地域の社会資源の把握、本人や各連携機関に応じたコーディネート、ファシリテートの能力など、総合的な支援力が求められる。そうした支援力を有する人材、支援者の確保においては、単年度、2年度といった短期の運営体制では、優秀な人材の採用や繋ぎ止めに不利が生じる上、長期的な見通しをもった人材育成も難しくなる。若者支援の「包括的（総合的）支援」を実現するためにも、サポステのみならず、事業の運営体制の安定化は強く望まれるところである。

#### 引用文献

- 1) 南出吉祥 2012. 「若者支援関連施策の動向と課題—「若者自立・挑戦プラン」以降の8年間」『岐阜大学地域科学部研究報告』, 第30巻, 30号, pp.117-133.
- 2) 南出吉祥 2015. 「若者支援政策の変遷とその課題」『総合社会福祉研究』, 第45巻, pp.24-31.
- 3) 宮本みち子 2015. 「若者の移行期政策と社会学の可能性—「フリーター」「ニート」から「社会的排除」へ—」『社会学評論』第66集, 2号, pp.204-223.
- 4) 井上慧真 2019. 『若者支援の日英比較—社会関係資本の観点から』晃洋書房
- 5) 岡部茜 2019. 『若者支援とソーシャルワーク』法律文化社
- 6) 文部科学省 2021. 「令和2年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」
- 7) 保坂亨 2002. 「不登校をめぐる歴史・現状・課題」『教育心理学年報』第41集, pp.157-169.
- 8) 高木隆郎 1963. 「学校恐怖症」『小児科診療』第26巻, pp.433-438.
- 9) 奥地圭子 2005. 『不登校という生き方—教育の多様化と子どもの権利』NHKブックス
- 10) 総務省青少年対策本部 1990. 「青少年問題の現状と対策：青少年白書（平成元年版）」
- 11) 岩崎久志 2012. 「自治体のひきこもりへの支援の現在」『流通科学大学論集—人間・社会・自然編』第25巻, 第1号, pp.1-18.
- 12) 厚生労働省 2005. 「ひきこもり等児童福祉対策事業の実施について」
- 13) 斎藤環 1998. 『社会的ひきこもり 終わらない思春期』PHP研究所
- 14) 塩倉裕 2000. 『引きこもり』ピレッジセンター出版局
- 15) 文部省中央教育審議会 1991. 「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について（答申）」
- 16) 文部省学校不登校対策研究協力者会議 1992. 「登校拒否（不登校）問題について——児童生徒の『心の居場所』づくりを目指して」『教育委員会月報』第44巻, 第2号, p.25-29.
- 17) 境泉洋 2020. 「日本のひきこもり」『臨床心理学』第20巻, 第6号, pp.665-669.
- 18) 国立精神・神経センター精神保健研究所社会復帰部 2003. 「10代・20代を中心とした「ひきこもり」をめぐる地域精神保健活動のガイドライン」
- 19) 日本労働研究機構 2003. 「諸外国の若年就業支援政策の展開——イギリスとスウェーデンを中心に」(資料シリーズNo.131)
- 20) 玄田有史 2004. 「十四歳に「いい大人」と出会わせよう—若者が失業者にもフリーターにもなれない時代に（特集 教育の希望を求めて）」『中央公論』第119巻, 2号, pp.162-169.
- 21) 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』幻冬舎
- 22) 厚生労働省 2004. 『平成16年版労働経済白書』ぎょうせい
- 23) 本田由紀・内藤朝雄・後藤和智 2006. 『「ニート」っていうな!』光文社
- 24) 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研究報告書」
- 25) 厚生労働省 2009. 「ひきこもり対策推進事業実施要領」
- 26) 厚生労働省 2010. 「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」
- 27) 特定非営利活動法人全国引きこもりKHJ親の会（家族会連合会）2015. 「ひきこもりの実態およびピアサポーター養成・派遣に関するアンケート調査報告書」
- 28) 内閣府 2019. 「生活状況に関する調査」

- 29) 内閣府 2007.『ユースアドバイザー養成プログラム(改訂版)』(第3章 支援対象者の理解 第1節 若者を取り巻く現状)
- 30) OECD(編著) 濱口桂一郎(監訳) 中島ゆり(訳) 2010.『日本の若者と雇用—OECD若年者雇用レビュー:日本』明石書店
- 31) 内閣府 2007. 前掲書
- 32) 小杉礼子 2004.「フリーターとは誰なのか」『日本労働研究雑誌』第46巻, 第4号, pp.46-49.
- 33) 小杉礼子 2020.「若者・無業者 特集平成の労働市場」『日本労働研究雑誌』第62巻, 第4号, pp.22-25.
- 34) 道下裕史 2001.『エグゼクティブフリーター—現実をおそれない自分らしい生き方』ワニブックス
- 35) 本田由紀 2000.「進路決定をめぐる高校生の意識と行動—高卒フリーター増加の実施と背景」『JIL調査研究報告書』第138巻, pp.3-11.
- 36) 堀有喜衣 2001.「大都市の若者の就業行動と意識—広がるフリーター経験と共感」『JIL調査研究報告書』第148巻, pp.95-109.
- 37) 厚生労働省 2001.「第7次職業能力開発基本計画」
- 38) 厚生労働省 2002.「キャリア・コンサルティング研究会報告について」
- 39) 厚生労働省 2006.「平成18年度継続事業に関する事業評価書(事後評価書) フリーター等若年者のキャリア形成支援機能の強化」
- 40) 半田有通 2008.「若者の就労支援の構想」『東京大学大学院教育学研究科心理教育相談室年報』第3号, pp.14-30.
- 41) 内閣府 2003.「青少年の育成に関する有識者懇談会報告書」
- 42) 内閣府 2003.「青少年育成施策大綱(平成15年12月)」
- 43) 内閣府 2008.「青少年育成施策大綱(平成20年12月)」
- 44) 若者自立・挑戦戦略会議 2003.「若者自立・挑戦プラン」
- 45) 厚生労働省職業安定局若年者雇用対策室 2004.『「若者自立・挑戦プラン」に基づく若年者雇用対策の推進—特集:個人主導のキャリア形成』雇用問題研究会
- 46) 内閣府 2004.「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」
- 47) 労働政策研究・研修機構 2004.「諸外国の若者就業支援政策の展開:ドイツとアメリカを中心に」労働政策研究・研修機構
- 48) 内閣府行政刷新会議事務局 2009.「行政刷新会議ワーキングチーム「事業仕分け」第2WG「若者自立塾」」
- 49) 厚生労働省 2006.「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン(平成18年1月改訂版)」
- 50) 内閣府 2005.「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告」
- 51) 厚生労働省 2006.「地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業(概要)」
- 52) 厚生労働省 2022.「地域若者サポートステーションホームページ」<https://saposute-net.mhlw.go.jp/> (2022年09月12日)
- 53) 厚生労働省 2021.「令和3・4年度地域若者サポートステーション事業仕様書」
- 54) 厚生労働省 2019.『令和2年版厚生労働白書』, 日経印刷
- 55) 厚生労働省 2019.「平成31・32年度地域若者サポートステーション事業仕様書」
- 56) 厚生労働省 2019.「厚生労働省就職氷河期世代活躍支援プラン」
- 57) 厚生労働省 2007.「地域若者サポートステーション事業に係る企画書作成のための仕様書」
- 58) 厚生労働省 2015.「平成27年度地域若者サポートステーション事業実施要綱」
- 59) 厚生労働省 2017.「平成29年度地域若者サポートステーション事業仕様書」
- 60) 厚生労働省 2021. 前掲書
- 61) 厚生労働省 2016.「平成28年度地域若者サポートステーション事業仕様書」
- 62) 厚生労働省 2019. 前掲書
- 63) 厚生労働省 2017. 前掲書
- 64) 井上慧真 2019. 前掲書
- 65) 厚生労働省 2014.「平成26年度地域若者サポートステーション事業仕様書」
- 66) 行政改革推進会議 2013.「行政事業レビューにおける事業の点検・見直しの視点」
- 67) 厚生労働省 2016.「青少年の雇用の促進等に関する法律(若者雇用促進法)について」
- 68) 厚生労働省 2019.「厚生労働省就職氷河期世代活躍支援プラン」
- 69) 緊急雇用対策本部 2009.「緊急雇用対策」
- 70) 内閣府 2010.「「パーソナル・サポート・サービス」について」
- 71) 内閣府 2010.「子ども・若者育成支援推進法」
- 72) 内閣府 2010.「子ども・若者ビジョン」
- 73) 厚生労働省 2006. 前掲書
- 74) 若者自立・挑戦戦略会議 2003. 前掲書
- 75) 井上慧真 2019. 前掲書
- 76) 日本労働研究機構 2013.「若年者就職支援機関における就職困難者支援の実態—就労機関ヒアリング調査による検討—」『労働政策研究・研修機構』(資料シリーズNo.123.)
- 77) 小山田建太 2018.「事業変遷下の地域若者サポートステーションの支援意義に関する考察—支援職員の支援観に着目して」『福祉社会学研究』第15巻, pp.189-215.

(指導教員 能智正博教授)