



第7回

宮本みち子氏

自立支援法と「若者」

取材担当：植田真衣、谷口太郎 (RJIFインターン)

Photo : RJIF

略歴：1947年（昭和22年）長野県松本市生まれ。東京教育大学（現・筑波大学）文学部経済学専攻卒業と東京教育大学（現・筑波大学）文学部社会学専攻卒、お茶の水女子大学大学院家政学研究科修士課程修了、千葉大学教授、ケンブリッジ大学社会政治学部客員研究員を経て、現職。専門は社会学、生活経営学、主な研究テーマは成人期への移行に関する国際比較研究、少子高齢化社会のライフスタイル、若者の社会的包摂政策。特に若者への社会保障政策の権威として、政府の各種委員会の委員も務める。

「若者」と「貧困」の関係を研究するようになった経緯は何でしょうか。

若者研究のスタートはちょうどバブル期です。その頃は、学校を卒業したら大体の人は正規雇用で就職できました。一方、地方から新卒者がどっと上京する工業化時代が終わったこともあり、親との同居率が高くなりました。親の家に住まい、自分の給料もある若者は、独身時代を謳歌する。マスコミが「独身貴族」という言葉を使うようになったのはこの時代でした。

その頃、私は2人の研究者とともに、青年期の長期化について調査をしました。東京都と長野県で、20代の未婚者だけを対象にした調査を始めたのです。ここで発見したのが、「子どもが親を支える」少し前までの時代と違い、「親が子どもを支える」状況が広がっていることでした。その後バブル崩壊を経て1990年代末は若者雇用に関する社会構造上の問題がかなり進行し、安定した仕事に就けない

若者が増加しました。しかし世間では景気がいい時代の認識がそのまま続き、親に頼り続ける責任は若者自身にあると考える人が多かった。私はむしろ、若者自身が自立しないのではなく、自立したくてもできない社会・経済環境が広がっているという認識を持ちました。

”若者自身が自立しないのではなく、自立したくてもできない社会・経済環境が広がっている”

欧米も1980年代から若者の雇用問題を経験していました。若い人たちの中でも特に恵まれない層が、学校を卒業してもなかなか安定した生活基盤を作れないという問題は、先進国共通の認識でした。けれども、日本ではその認識がなかった。当時、私はイギリスを中心にして若者雇用の研究をしていました。日本と欧州で言われている若者論があまりにも違いすぎるものだから、「これってどういうことなんだろう」という問題意識をずっと持っていたんです。



Photo : RJIF

日本の意識が変わり始めたのはいつ頃だったのでしょうか。

2000年代に入って、だんだん事の本質が見えてきたんですよ。若者の問題は、若者の意識の変化ではなくて、社会・経済構造の転換にあると政府が正式に認めたのが2003年でした。10年以上も若者に関する認識にずれがあって、ようやく構造問題だと宣言することになります。

2002年、私は『若者が〈社会的弱者〉に転落する』という新書を出しました。ヨーロッパにおける若者に関する議論を紹介しながら、「日本の認識は遅れているんじゃないか」「親に寄生しながら、めくめくと独身時代を謳歌しているという認識はもう既に間違っている」という問題提起をした本でした。本を出すまでは、ごく少数の人以外はこの内容に興味を持たないか、認めないだろうなと思っていました。

それが、意外とちょうどいいタイミングだったのか、爆発的に関心を持たれました。そのころ国も、若者の問題は彼らの意識の問題とはどうも違うんじゃないかと認識し始めたようで、政府機関におい

でも私の本に関心を寄せる人が出てきました。国の機関の中でも、若者の問題に対する委員会が立ち上がり、私も本がきっかけで政府の検討会に関わるようになりました。

最初は手探りでした。はじめの段階では、若者に実際に接触できないから問題の実相を把握できない。困っている若者たちがどこでどうやって過ごしているかもわからない。ですが、国の若者支援事業がスタートすると、そこを訪れる人からデータが得られるようになったんですよ。

事業を進める中で、困っている若者たちの姿が見えてきたのですね。

そう。かつては学校を出てから一人前の社会人になるまでの期間に対して、公的事業は手薄でした。学校を終えるとすぐに会社が待っている社会であり、**〈学校—会社〉というレールに乗れない人たち** **に対しての社会資源も、制度も、法律もない**という状況でした。

15年くらいの方に若者に関するさまざまな取り組みが実施されたのですが、私自身が若者の状況を一番よく知ることができたのは、地域若者サポートステーション（通称サポステ）です。〈学校—会社〉というレールから一番外れている、無業の若者（いわゆるニート）に対する支援事業です。

サポステには、困難を抱えた人たちがたくさん来るようになって、そのような方たちが今置かれている状況や、幼少期の生い立ちが、ずいぶんわかるようになりましたね。**ニートと一言でいうけれども、そこに至った経緯や背景は非常に多様なのです。**その一方で、**学校で負の体験、たとえばいじめなどを受けた人が多い**こともわかりました。

ニートとは働く意欲のない怠け者だというレッテルを張る人は多かったです。しかし明らかになったことは、彼らは怠け者なのでなくて、働きたくても働けない人たちだということでした。働けないということは、社会で居場所のない人たちですよ。歳を取ってからも、社会保障制度の対象から外される人だということが、徐々にわかってきたんですね。

” 〈学校—会社〉というレールから外れると、 社会で居場所がなくなる”

地域若者サポートステーションと生活困窮者自立支援法は、どのような関係にあるのでしょうか。

生活困窮者自立支援法のあり方を検討した際、サポートステーションと一体化させるか否かという点に関して、議論が結構ありました。自立支援法の中にうまく入れ込めば、それまで法的根拠なしにやっていた、不安定な地域若者サポートステーション事業を恒久化できるという考えもあった。また、サポステではなかなか把握できない、経済的に困窮する若者への支援が可能になるだろうという期待も生まれました。

しかしここに問題がありました。両者を一体化してしまうと、「困窮者」しか扱えなくなってしまうということです。サポステで扱っている若者は多様で、必ずしも生活に困窮している若者とは限りま

せん。実は首都圏では、サポステに来る人のおよそ半数は大卒者なんですよ。ある程度高い学歴の人、ある程度経済的に安定している家庭の若者が来ている。ひとつの理由は、家庭が経済的にある程度安定していると親が子どもに関心を払い、相談にも来やすいんですね。それから、サポステはどんなに多くても各県に5,6箇所しかないので、たどり着くまでに交通費が掛かります。これは高知で聞いた話ですが、JRで片道3000円、4000円もかかる距離を行かなければならないそうです。

生活困窮者自立支援法の検討委員会で、私は「**サポステと自立支援法は密接な連携体制の中でやる必要があるんだ**」と繰り返し主張してきました。今はそのような方向性をとっているようです。ただ、生活困窮者自立支援制度を手がける全国の市町村の中には、サポステを持たないところがたくさんあります。あらゆる市町村が自立支援法とサポステの双方を結びつけて運営するのは難しいようです。



サポステに来る若者は相対的に豊かというお話でしたが、来られない若者がいるのですか。

経済的に貧しい人は、片道3000円、往復6000円もかけてステーションには行けない。車をつかえない人もいます。結果的に、私たちはサポステに来られない人たちの情報を入手できなくなるんです。サポステを利用している人は、ニートや就労困難者の母集団とイコールではないのです。長く引きこもっているけれど、本人は支援機関に行こうとはしない、親はそんな子を抱えていても相談に行くことができない諸事情を抱えている。支援があることすら知らない例も少なくないでしょう。

そうした人々に対して、全国の中でも決して多くはありませんが、熱心な団体はアウトリーチという方法をとっています。待っているのではなくこちらから出かけて、支援の必要な人に達する活動をやっています。よく知られている例は、佐賀県にあるスチューデント・サポート・フェイスというNPO法人でしょう。不登校の中学生や高校生に対して「一緒に勉強をしよう」と言って、家庭教師を派遣するという方法で訪問し、勉強を教えながらその子の悩みを聞いたり、相談に乗ったりしています。

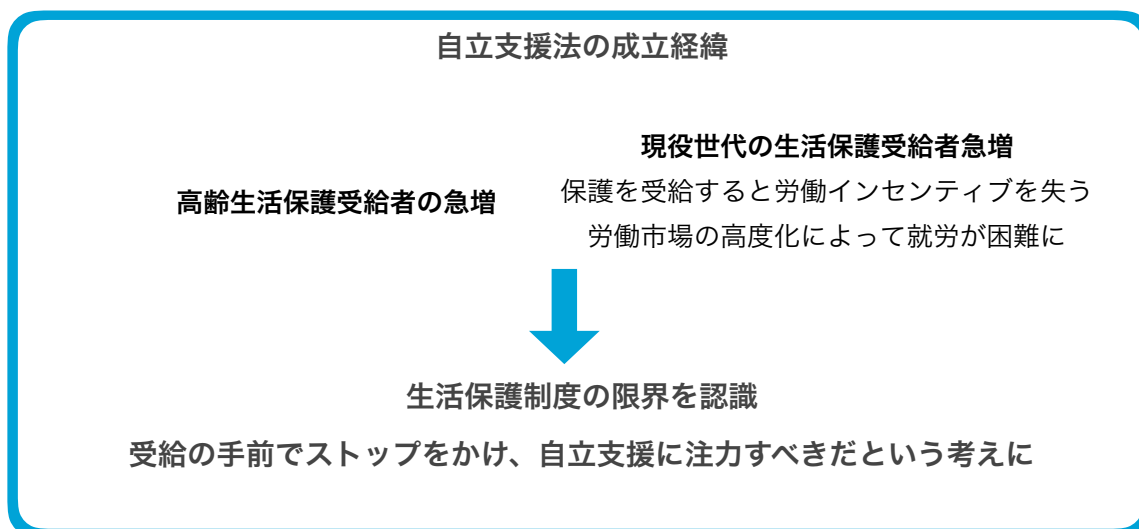
自立支援法の成立経緯について伺います。この法律は、最初から「若者の法」として作られたのですか？

そうではありません。生活保護に陥る手前で支援をして自立を促す制度です。その背景に**生活保護制度の限界に対する認識**があります。生活保護制度の支援方法は基本的に現金給付をすることで、自立できない諸事情に寄り添って支援するという手法を持ち合わせていません。

失われた20年の間に、生活保護受給者がうなぎのぼりに増えました。その最大の理由は高齢化です。同時に、現役年齢の人々の受給率が高くなったのです。これまでの生活保護制度では、受給するようになると、働くことから遠ざかりがちでした。なぜなら、働いても生活保護給付より稼げない人が多いからです。しかも、現役年齢層にもかかわらず働けないのには様々な原因があるのですが、個々人の原因にフォーカスして自立のための支援をする仕組みがなかったのです。病気や障害、家庭の複雑な問題等を抱えていたり、職歴や学歴の問題があって、今の高度な労働市場についていくことが難しい人々には、その障害を取り除く働きかけがなくてはなりません。

生活保護行政の関係者も生活保護制度の限界をずっと感じていたようです。このままだと日本の生活保護制度は財源的に立ち行かなくなると懸念していたのです。同様に、生活困難者に対する支援活動をしてきた民間団体の人たち、研究者等も同様の問題意識をもっていたのです。生活保護に至る前の段階でストップをかけ、または生活保護を受けてもすみやかに脱出して自立できるような支援を行うことに力を入れるべきだという議論が出てきました。それがこの制度のスタートなのです。ですから、自立相談支援、就労準備支援、就労訓練、一時生活支援、家計相談支援、子どもの学習支援、住居確保給付金等の支援事業を行おうということになりました。

生活困窮者自立支援法という法律は、厚労省の行政官たちと、現場で活動する方々、研究者などが、こういった今まで考えてきたアイデアを結集したものです。**めったにないくらい官民が団結して作られたというのが、この困窮者自立支援法の特徴だ**と思いますね。



自立支援法が施行されて約一年半になります。若者支援という面から見て問題点はありますか。

若者は学校教育と労働市場のちょうど真ん中にいます。彼・彼女らに対する支援は、大人たちへのそれと違って、**在学の段階からスタートすることが必要です。**なぜなら、学生時代に学校から落ちこぼれるリスクを抱えているからです。落ちこぼれる背景には、心身の問題や家庭が貧しいとか、家庭が崩壊状態にあるとかいろいろな問題があります。

子ども・若者育成支援推進法という制度ができました。子どもの貧困対策法もスタートしました。子ども段階からの貧困対策や学習支援があって、学校を出る時、出た後にもきちんと就労支援がある。こうした一体的な支援がなければなりません。社会に出て無業者や生活困窮者になってしまった若者を困窮者自立支援法で包摂するだけでは、十分ではありません。幼いころから子ども・若者の成長を見守り、リスクを抱えている子ども・若者に対しては特に幼少期・学校教育段階から必要な対応をとるという体制とセットでないとだめだと思うんですよ。大事なのは、早期発見・早期支援なんですよ。地域若者サポートステーション事業もまさにそういうことに気づいていたわけですね。学校でのいじめ対策はいじめ対策、不登校対策は不登校対策、大人になってからの就労支援は就労支援、そんな風に分けて語れる話ではないという認識が大切です。

”子どものいじめ対策はいじめ対策、大人の就労支援は就労支援、 そんな風に分けて語れる話ではない”

今後、生活困窮者自立支援法や若者政策はどう変わるべきなのでしょうか。

子ども・若者の分野に関して、行政は基本的に縦割りです。教育、福祉、保健医療、就労、文化、と別世界です。近年、子ども・若者の問題を議論するときに、他省庁から委員会のオブザーバー参加するなど、縦割りを超えようという傾向ができたと思いますが、そういう体制をもっと強化する必要があるというのが一つです。

それから、子ども・若者に関する総合政策が必要だと感じています。この点、先ほど言及した子ども・若者育成支援推進法は、一人前になるまで、全ての分野にわたって連携体制を作るという非常に重要な理念を謳った法律なので、傘になる法律だと思っています。しかし、あくまで理念を謳ったものなので、具体的な事業に対する予算がついて広がっていくというものではないのです。全国の自治体で子ども・若者総合相談窓口や子ども・若者地域協議会を作ることにはなったのですが、実施している自治体はまだ90足らずです。予算がつかないせいで広がりにくいのです。

それにもかかわらず、子ども・若者育成支援推進法は重要な理念を謳っています。ですから、その理念を掲げてすべての分野を見通し、諸制度が十分に機能しているかをチェックする取り組みを進めていく必要があります。この法律をもとに制定された子ども・若者育成支援推進大綱は、5年に1度の見直しを義務付けられています。2015年度はその年に当たっていて、過去5年間の経験を踏まえて、より現実の要請に応える新しいバージョンが作られました。大変重要な仕事だと思います。

それから、もっと現場に近い地方自治体は、総合政策をもち、包括的な若者支援の体制を作るべきです。全国の大きな自治体や首長が非常に熱心に取り組んだ自治体は、乳幼児から大人になるまでの一貫した体制を作ろうという姿勢で改革をしていると言えます。

横浜市の子ども・若者地域支援協議会が設立された際に、座長を務めていらっしゃいましたよね。その成果としてどのような改革がなされたのでしょうか。

横浜市子ども青少年局は、10年前に青少年の先の若者の自立支援までを業務とするようになりました。とくに、仕事に就けない若者の問題に取り組むようになったことは画期的でした。かつて労働は国の管轄だと考えられていたから、就労支援まで手掛けようとする市町村はありえなかったのですよ。とはいえまだまだたくさん課題を抱えています。

市町村が支援に本腰を入れるためには、どうすればよいとお考えですか。

行政職員自身の意識が変わらなければいけないですし、国が持っている権限をもっと委譲する必要もあります。この点、2003年、職業安定法によって自治体も無料の就労支援センターを設置できるようになったのは、ひとつの画期となりました。ただ、その業務を担える職員を養成しない限り、きちんと遂行できないのです。先進的な自治体は、トレーニングを受けた職員が手がけるようになってきて、今後いっそうその流れが続くと思います。

若者政策に対する宮本氏の提言

- ① 子ども・若者政策に関しては、行政の縦割りの克服を
- ② 子ども・若者に関する総合政策を
- ③ 内閣府 子ども・若者育成支援推進本部に若者政策をチェックする強い権限を
- ④ 自治体みずからが総合的な若者支援体制の構築を

最後に具体的な施策についてお聞きしますが、就労支援事業の現場と若者をつなぐうえでの問題は何かとお考えですか。

人材不足に悩む中小企業と、うまく仕事に就けない若者をマッチングすることです。地方には働き手が見つからなくて、閉じなければいけない中小企業がたくさんあります。

しかし、人手不足に悩む中小企業から話を聞くと、「人は欲しいが人を養成するだけのノウハウを持っていない」と言います。会社の維持に忙しく余裕がないのに、人材養成まですべて任せるのは難しい。この点、A'ワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）就労支援室長の西岡正次さんは、人材不足に

悩む企業で働ける人を養成する、マッチング・媒介にあたる人材を養成すべきであり、必要な現場に投入すべきだと提言しています。まさにその通りで、**中小企業と就労困難者の間を取り持つ専門人材とそこに投下する資金が要る**のです。

高校の側にも解決すべき問題があります。高校を卒業したら就職したい生徒をたくさん抱えている学校があるわけですが、その生徒を就職させるノウハウを失ってしまいました。何十年前までは、就職者数が多い高校は先生たちにノウハウがあったのです。自分の学校の生徒を受け入れてくれる得意先の企業があって、「今年はおたくの高校から〇〇人くらいを採用したい」と求められる関係が確立していました。今や時代が変わり、就職をしなければいけない生徒を抱えている学校でも先生たちがそのノウハウを持たない、しかも高卒者の労働市場は厳しい現実があるものだから、大学進学に追い立ててしまうのです。お金がない、進学する気がない生徒を、奨学金という借金を負わせて送り出しています。今や、**学校の先生と学外の就職指導員が連携をとりながら、卒業する生徒たちを確実にどこかにマッチングさせることが大事**です。

一方で、マッチング以前に、仕事に就くための準備ができていない若者たちがいます。サポステはそういう人に対してセミナーを開いたり、現場体験の機会を設けたりしています。仕事・働くとはどういうことなのか、時間をかけて理解を進めるのです。そういった段階を踏まずに、いきなり明日からスーツを着て就職活動をしなさいというのは、全然現実的ではありません。人によってどのくらい時間があれば職に就ける段階に入ることができるのかは異なります。2ヶ月あれば何とかなる人もいれば、1,2年かかる人もいます。**「働く」という営みに慣れる期間を伴走する人を社会の仕組みとして作る必要があります**。就職のむずかしい若者に対するこのような就労支援事業は本当に大切なのですが、「そんなことは無駄だ」といって行政の予算からはカットされがちです。若者に寄り添いきめ細やかにケアと支援ができる優れたノウハウを持っている人材がもっと必要なのです。



Photo : RJIF