

子ども・若者支援地域協議会の実践課題に関する考察 —若者ソーシャルワークの実践局面との関わりを中心に—

立命館大学産業社会学部教授
山本 耕平

子ども・若者の生存、発達は危機的な状況下であり、その状況を緩和ないし解決する実践は、総合的な実践となる必要がある。憲法に裏付けられた子ども・若者育成支援推進法は、子ども・若者の生存発達の危機を、個人の課題とするのではなく社会の課題として議論し、社会の責任を明らかにし、その解決をめざす地域支援組織や団体の共同体を子ども・若者支援地域協議会として運営することを定めた。しかし、子ども・若者育成支援推進法が施行されてから7年目に入ろうとするが、まだ協議会が置かれている自治体は90か所に及ばない（2016年4月1日現在）。本稿では、滋賀県高島市において若者ソーシャルワークの視座から展開している事例を取り上げ、子ども・若者支援地域協議会の実践課題を論じた。若者ソーシャルワークを、「出会いの局面」「危機介入の局面」「個・家族・地域・社会の制限との対峙」の三つの局面の実践において、突出したリーダーではなく、扇の要としての協議会を組織し運営する地域実務者として育ち、その集団に参加するすべての者が、現在の不自由さと向き合う力を獲得する過程を共に探し求める取組みが重要であることが実践知見から明確になった。

はじめに

我が国の若者層（15歳から39歳の男女合計）の死亡原因をみると、その第1位が自殺であり、しかも、G7のなかで死亡原因の第1位が自殺となっているのは日本のみである¹。医学の進歩により、疾病や受傷で命を落とすことを防ぐことが可能になってきたが、その一方で、社会的諸要因が若者を生きづらくさせ自殺においやっているのではなからうか。

我が国の自殺の推移をみる時、1997年から98年の自殺率の増加を見落とすことはできない。1978年以降2万人台が続いた自殺者が、金融機関の破綻が相次いだ翌年である98年に3万2,863人に急増したのである。なかでも、97年度の決算期である98年3月に自殺が増加している統計が存在する²。これは、宮本みち子が指摘するように、「長期停滞と不確実性の時代」に生きる若者が「社会的弱者」に転落する社会が生み出した事実である³。

¹ 内閣府『自殺対策白書平成27年版』、12-13頁

1990年代半ばより上昇傾向にあった子どもの相対的貧困率は、2012（平成24）年には16.3%とOECD加盟国34か国中10番目の高さを示し、なかでも、ひとり親家庭の貧困率はOECD加盟国のなかで最も深刻な状況（2010年、50.8%）⁴を示してきた。また、小学生・中学生の就学援助率は、2012（平成24）年度には過去最高の15.64%（約155万人）⁵となっている。

1 本稿の課題と限定

子供・若者育成支援推進大綱（2016年2月9日決定、以下「大綱」と略）において5つの重点課題が定められたが、本稿では、「困難を有する子供・若者やその家族の支援」と「子供・若者の成長を支える担い手の養成」に限定し、しかも、その課題を遂行する上で重要な役割を果たす子ども・若者支援地域協議会（以下「子若地域協議会」という。）の役割を、若者ソーシャルワークの立場から考察する。

なお、子若地域協議会（2016年4月1日現在の内閣府公示で、都道府県31か所、政令指定都市13か所、その他の市町村45か所の89か所が設置）に焦点をあてるのは、同協議会が持つ縦と横のネットワークの要としての機能を、若者ソーシャルワークがめざす誕生から社会的自立までの総合的な地域支援に視点をあて考える必要があるからである。

(1) 子ども・若者育成支援推進法と子若地域協議会の役割

子ども・若者育成支援推進法（以下「子若法」という。）⁶15条では、国及び地方公共団体の機関、公益社団法人及び公益財団法人、特定非営利活動法人その他の団体並びに学識経験者やその他の者は、「修学及び就業のいずれもしていない子ども・若者その他の子ども・若者であって、社会生活を円滑に営む上での困難を有するものに対する」支援を行うように努めることを定めた。

子若法は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとり、総合的な子ども・若者育成支援のための施策を推進することを目的とする（子若法1条）法律であり、教育・福祉・医療・矯正・更生保護・雇用等の総合的な支援を提起するものである。本法が、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとりたる法である意味を真摯に受け止め、

² 上田茂らにより平成16年度厚生労働科学研究「自殺の実態に基づく予防対策の推進に関する研究」において、1997（平成9）年から1998（平成10）年にかけての全国の自殺者数が約35%増加したことを指摘し、その社会的要因としてバブル崩壊による就労の不安定が存在したことを報告しているが、「失われた10年」により若者の就労自立が困難になったのもこの時期である。

³ 宮本みちこ『若者が社会的弱者に転落する』洋泉社、2002年

⁴ 厚生労働省『平成25年国民生活基礎調査』、OECDデータはOECD Family Database, 2010

⁵ 文部科学省『平成25年度就学援助実施状況等調査』。なお、平成25年には、前年より漸減し15.42%となっているが、明瞭な減少ではない。

⁶ 子ども・若者育成支援推進法（平成21年7月8日法律第71号）34条と附則からなる法であり、総合的な子ども・若者育成支援のための施策を推進することを目的とする法である。

本法が理念法にとどまらず子ども・若者の幸福を追求する制度政策を明確に定めるものになることを実践現場から提起しなければならない。

さらに子若法 12 条では、「国は、子ども・若者育成支援施策の策定及び実施に関して、子ども・若者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」と、当事者の主体的な参加をうたっている。

(2) 子ども・若者育成支援推進法と福祉臨床

内閣府は、子若法制定時に法制定の背景を、次の三点に求めている⁷。第一が、子ども・若者を襲う生存・発達危機への対応の必要性である。それは、児童虐待、いじめ、少年による重大事件の発生、有害情報の氾濫など、子ども・若者をめぐる環境の悪化等である。第二が、2000 年以降、ニートやひきこもりがより明瞭となり、その背景に存在する不登校や発達障害等の精神疾患など子ども・若者の抱える問題が深刻化してきている事実への社会的対応の必要性が高まったことである。第三が、従来の個別分野における縦割りの対応の限界である。これは、常に議論されてきたが実務的に解決されてきたのではない。例えばひきこもり問題が行政の課題となってきた時、それを行政課題とすることへの理解はできたが、どの部署が担当するのかわで混乱があった事実は否めない。

子若法の制定が福祉臨床にもたらした意味であるが、一つ目は、子ども・若者支援には機関間連携が必要であり、障害や発達上の困難が明瞭な子どもばかりか、明瞭な障害ではないが、幼児期からなんらかの生存発達上の困難をもち「育てづらい」「仲間に入りづらい」と考えられている子どもたちの縦（発達年齢：生活年齢）と横（生活課題に対応する行政分野）を総合的に捉えたことである⁸。この縦と横を総合的に捉えた法・制度の実現と実践化は、福祉臨床に重要な意味をもたらした。

しかし、現実はどうであろうか。実践場面において、思春期になんらかの発達上の困難と出会い、事例化した事例の過去の情報を入手することが困難である事実はなかろうか。時に、あるべきはずの幼児期の記録が存在しない、幼児期に関わった職員が退職し記録ばかりか記憶も存在しないといったような生存・発達保障の取組みが断続されている事実はないだろうか。子若法が施行され 7 年目に入ろうとしているが、筆者は、少なくない現場でケース検討を行う際にその事実と出会うことがある。

さらに、本法が福祉臨床にもたらした二つ目の意味であるが、それは、子ども・若者の生存発達の危機を、個人の課題とするのではなく社会の課題として議論し、社会の責任を明らかにするために、その解決をめざす地域支援組織や団体の共同体を子若地域協議会と

⁷ 子ども・若者育成支援推進法について、2010 年 4 月 1 日、内閣府

⁸ 子供・若者育成支援推進大綱、2016 年 2 月 9 日、子ども・若者育成支援推進本部決定

して運営するとしたことである。生存発達上の総合的な課題を解決する地域支援組織の共同体を、その目的に即して運営することは、現代社会の諸矛盾が要因となり生じる人々の生活上の課題を解決し、個々が生存・発達の実体として生きることを保障する福祉臨床を進展させる上で意味をもつことである。

子若法 19 条では、地方公共団体は、地域で展開される子ども・若者実践が「効果的かつ円滑」に実施されるために、子若地域協議会を設けることに努めることを定めている。子若地域協議会は、子ども・若者の人権を護りうる実践的な組織として各地で展開されてしかるべきであるが、少なくとも、本協議会及び相談窓口を運営する行政にとって、確固とした予算措置がないなかでの法施行は、子ども・若者の人権を護る制度や実践を展開するうえで困難をもつ。しかし、本法が、憲法に基づく法である限り、今後、子ども・若者の生存・発達を保障する為に必要となる制度・政策を追求する不断の努力⁹が、その協議会において行われなければならない。その制度・政策の創造をめざした社会福祉運動を住民と共に展開する機能を協議会に付与していると考えらるべきであろう。

(3) 課題が多様であるが故に生じる担当部局の譲り合い

子ども・若者の人権を護る実践的な組織である子若地域協議会であるが、自己の担当部局の事務分掌を確実に実行することが求められる行政にとって、対象年齢が明確でない、輻輳的な課題をもつ（自己の担当部局の課題を超える）子ども・若者の地域支援の担い手となる部局を率先して担うためには、いくつかの障壁を超える必要がある。あえて述べるならば、曖昧な年齢対象設定の下で輻輳的な課題に対応し、その課題を社会化する機能をもつ担当部局を創設せざるを得ない。その機能を果たすのが、子若地域協議会事務局である。

我々の実践現場に登場する子ども・若者は、確実に支援対象が拡大している実践的な感覚をもつ。年齢的な拡大ももちろんであるが、現在の社会的な諸矛盾との関わりで若者期（思春期以降）の課題を乗り越える困難さをもつ若者たちの層が拡大しているのである。「最貧困女子」や「難民女子高校生」さらに「若者ホームレス」などはそれを端的に表している。しかも、それらのなかに発達障害やひきこもり、精神障害等々の若者が少なからず存在するのである。

こうした深刻化している課題を社会化し、実践することが求められる専門担当部局では、歳入減により予算削減がもたらされるなかで、専門職員のあらたな採用が困難となり、現行の行政職員や、非常勤職員でやりくりされている現状があるのではなからうか。

⁹ 憲法 97 条において、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」と規定されている。この憲法に基づいた本法を後退させてはならない。

2 子ども・若者総合相談センター及び相談窓口の役割

子若法 13 条では、地方公共団体に、子ども・若者育成支援に関する相談に応じ、関係機関の紹介その他の必要な情報の提供及び助言を行う拠点としての機能を担う体制の確保を単独又は共同して行う努力を求めている。この情報の提供及び助言を行う拠点としての機能を担うのが、子ども・若者総合相談センターさらに相談窓口である。今、この相談窓口が、子ども・若者の生存・発達上の要求に応える力をもっているだろうか。

大綱では、「縦のネットワーク」を機能させるとともに、個々の子ども・若者に関する情報を適切に共有し、有機的に連携する「横のネットワーク」を機能させることを、子若地域協議会に求めているが。

地域で生じた事実に対応するためには、関係機関や団体の強固なネットワークが不可欠であるが、それぞれの“長”が職責で参加するネットワークのみでは、個々の事例に対応しきれない。子ども・若者が危機と対応し地域生活に参加することを保障するためには、“顔の見える”関係の地域実践者、“呼びかけにすぐに応えられる実践者”のネットワーク、つまり前者を強固なネットワークとするならば、緩やかなネットワークが必要である。

大綱が指摘する扇の要としての役割が、子若地域協議会に求められる時、そこには、必ず、子ども・若者の課題を総合的にかつ社会的に判断し、緩やかなネットワークを機能させることが可能なソーシャルワーカーの配置が必要である。

(1) 出会いの局面との関わりで

相談窓口で出会う子ども・若者が、自己の課題と自覚的に取り組むことを認識している者たちであるならば、そこでの支援はさほど困難ではない。しかし、そこで出会う子ども・若者たちは、なんらかの生存発達上の課題と遭遇しているが、それを自覚していない者もいる。むしろ、自分が、なぜ相談窓口に来なければならないのかを疑問に思う者たちもいるのではなかろうか。また、相談窓口に、地域の諸機関や住民によって彼らの生活の危機が知らされることもある。そのなかには、すぐに手をうたなければならない程の深刻なものもある。

例えば、子ども・若者の「行為としての家出」は、実践者にとっては、至って深刻な出来事である。しかし、その背景に貧困状態、さらには養育上の課題が明瞭に存在するにもかかわらず、彼らの地域生活や家庭生活への「適応」をめざした管理を強いるならば、彼らの行為の意味を知ることができなくなるのではなかろうか。

彼らとの出会いは、なぜ「家出」に至ったのか、その行為に含まれている意志やねがいはなにかに迫る実践が必要となる。その意志やねがいが軽視され、逸脱を管理する実践が存在するならば、彼らの発達要求に添う実践が存在しないのではないだろうか。

出会いの局面は、子ども・若者の様々な訴えに対応し、「雑用」に応えつつ、応急処置的な処置を行い、引き続き支援の契機となる。相談窓口は、駆け込みの場として機能し、ここでは、当事者は自身の課題を一緒に考えることができる隣人、仲間、さらに安心が得られる支援者を求めているのではなかろうか。

その局面の実践目的は、なによりも安心の保障にある。さらに、安心を保障しつつ、重篤な精神保健上の課題やすぐに対応しなければならない生活の危機に気づく必要がある。この局面を展開するためには、子ども・若者と家族に寄り添いつつも、その子ども・若者や家族に今生じている危機と、当事者が、その危機をどう知覚しているかを分析し、危機介入の必要性を判断し、課題に対峙するために必要な専門機関（社会的支持）を組織化することが必要となる¹⁰。

(2) 危機的局面に出会う支援者の混乱、実践的葛藤

少なくない子ども・若者が家族（保護者）に暴力を加えたり、自死を企てたりする事例と出会うことがある。そこに彼や彼女たちの生理的要因を全く否定することはできない。ただ、思春期・青年期の発達課題と、社会的課題との間に生じる過度の不安や緊張が、生存・発達に主体的に取り組むことを困難にし危機状態を招くことが多い。その時、危機支援に求められるのは、彼や彼女たちが有している発達要求と、保護者を含む社会が彼らに求める社会的な課題との間に生じるズレを、発達の力とする支援である。子ども・若者相談窓口は、危機状態にある本人や家族が、生きる力を獲得するために、この危機とどう向き合うかを当事者と共に考えることが求められる。この時、窓口は、その事例に関わる機関や実践者を効果的に組織し、その事例と出会う人や機関が共同でアセスメントを行う条件を整える役割を持つ。

危機的な局面は、正常な判断が困難になり、平常時に対応できる諸課題への対応力に乱れが生じる¹¹。危機介入局面が安定性を取り戻し新たな生活を創造することをめざすものであり、当事者が不安定な“いま”を認識できることを実践目的とするため、保護的要素をもつ介入が必要となる。その介入は、当事者にとっては、生活への配慮なき介入と認識されることもある。

相談窓口は、当事者が危機を解決し生きる方法を地域総体で考え判断する核となる必要がある。例えば、不登校の背景に学校での深刻ないじめがあることが判明している場合やそうでなくとも推察できる場合、当事者が参加しづらくなった学校に参加し、学校内の状況を改善する取り組みをめざすことは、当事者の危機回避とは言えなからう。その時、当事

¹⁰ Dunna C. Aguilera (小松源助、荒川義子訳)『危機介入の理論と実際』川島書店、1997年

¹¹ GERALD CAPLAN (山本和郎訳)『地域精神衛生の理論と実際』医学書院、1968年、23頁

者に学校以外の居場所を保障する必要がある。そこで実践集団が到達する実践は、学校が持つ価値観と異なるかもしれない。しかし、当事者が危機と向きあう力を育てるためには、居住する地域に、なんらかの危機と出会った時、安心してその危機と対峙することができる多様な社会的支援の存在が重要な条件となるのではなかろうか。

(3) 個・家族・地域・社会の制限との対峙

危機対応が必要でない事例であっても、その多くは、専門機関の紹介や継続的な相談対応を必要とする。そこで相談窓口は、今、相談に訪れている本人や家族が何を要求しているのかを正確に把握する必要がある。「仕事を紹介して欲しい」という相談であり、当事者が仕事に参加することへの怖れや強い戸惑いをもたない時には、就労を担当する専門機関の紹介を行うことで事足りよう。しかし、主訴が同様に「仕事を紹介して欲しい」というものであっても、その背景に、当事者が初職でつまずき仕事に就くことへの怖れをもっている場合や、当事者の発達上の課題や生活上の課題がある場合、いかなる支援が必要かを判断し、連携すべき諸機関と新たな実践を創造することが必要となる。その場合はもちろん、当事者が、問題解決の主導者となり、ソーシャルワーカーが側面的援助者となり構築される協同的關係性を高める実践となることが求められよう。

子若地域協議会は、地域の実践体が、子ども・若者さらに家族の可能性をより高める実践を模索する力を獲得する実践を組織することに力を注ぐ必要があるだろう。そのために、まず着手すべきなのは、子ども・若者集団及び家族の集団と実践者の集団育てではなかろうか。

3 滋賀県高島市の協議会を通して

2005年1月に5町1村が合併し誕生した滋賀県高島市は、人口約5万人の地方都市（子若法の対象範囲の年齢層：乳幼児期から30代の人口は2013年10月1日現在20,053人）である。筆者は、2013年以降、今日までこの市の協議会でスーパーバイズを担当してきた。そこで目的としていたことは「実践者集団の育ちあい」「過疎地を含む市内全域にみる各地の強みの発見」「危機対応が可能となる窓口機能の育ち」である。それぞれに残している課題は大きい。なかでも、危機対応機能の育ちに関しては今後の課題が大きい。一定の成果をみているため報告する。

(1) 実践者集団の育ち

教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用等の関係機関・団体から参加する実務者¹²たちにとって、その状況は、理解しがたい意味不明の言葉が飛び交う場所となっているのではないかと、の危機を事務局はもった。そうであれば、実務者に苦痛の時間を与えてい

るのではないかと考えた。さらに、筆者には、客体的な参加で実務者会議の時間が過ぎれば自己の業務上の責任を果たしているとの思いがあるのではないかと悲観的な思いがあった。

そこで2014年度に集団アセスメントを提案し取り組んだ。これは、困難ないくつかの事例を基にして検討資料を構成し、実践計画を作成するものである。そこでは、事例報告を行う実践者と、その実践者とは異なる機関に所属する実務者から実践分析を担当する実践者を選定し、実践分析を担当する実務者がアセスメントグループを結成し集団でアセスメントを行うというものである。この集団アセスメントを行うに当たり、実務者会議において、子若法24条における「秘密保持義務」と同法34条に規定する罰則について議論し、集団アセスメントを協議会事務として位置づけることを徹底した。

ここで求めたのは、事例を自分のものにするということであった。事例を自分のものにするとは、自分なりに理解するという意味ではない。事例検討会の場合、事例を報告する実践者（実務者）の苦勞に共感するだけで終わることが多いが、自分がその事例を担当するワーカーとなった時、その人の「福祉援助の個別性」に着眼するならば、どのような人から情報を得る必要があるのかを考えなければならない。

子ども・若者の“生きづらさ”を語る共通言語が存在しない多様な職種の実務者にとって、この「福祉援助の個別性」に着眼することは、自己が今までもってきた価値観を揺さぶる作業でもあった。子ども・若者に関わる関係諸機関や団体が、地域としてその事例をどう支えていくかを議論する協議会実務者会議は、その今までもってきた価値観を揺さぶる時間であり、実務者が大きく揺れる時間であった。

この取組みを通して2016年度には、その人、家族、地域の「強み」を発見する取組みとして、インシデントプロセス法を用いた事例検討（実際の事例を担当した実務者が、最低限の情報を報告し、実務者会議に参加している他の実務者からの質問に答えるという方法）をとり、「この人や家族が地域で生きていくことを可能にする地域の強みを考えよう」という提起を行い、地域ストレングスマップを作製する取組みを行った。

2016年12月25日に開催された子ども・若者育成支援研修会において、相談窓口担当者は、子若協議会の成果を、①当事者・家族の思いを中心に据えて語るができるようになった。②困りごとを個別的な捉え方から集団的な課題として捉えることができるようになった。③協働提案・協働推進による仕組みづくりを、官・民、官・官、民・民でできるようになった。④子どもや若者と地域を共につくることができるようになった。これは、

¹² 高島市では、教育分野から学校教育課、社会教育課、青少年課、市立中学校校長会、管内高等学校、養護学校、通信制高校、青少年育成市民会議、少年補導委員会が、福祉現場から社会福祉課、障がい福祉課、市社会福祉協議会、子育て支援課、子ども家庭相談課、地域包括支援課、市学童保育指導員連絡協議会、民生委員児童委員協議会連合会が、保健・医療分野から県健康福祉事務所（保健所）、健康推進課、高島市民病院が、矯正・更生保護分野から高島警察署生活安全課、保護司会が、雇用分野からハローワーク、商工振興課、労協センター事業団が実務者として参加している。

指導・支援から協働・自主へと進むものである。⑤変容を支えるものとして、“今”を生きる子ども・若者理解、危機的な状況に対応する居場所、初期段階の居場所、関係を紡ぐ居場所、中間的な就労の場が必要であることが認識された。⑥専門性・経験・気づきを重ね合わせて個の強み、地域の強みが見えてきたと、6点に分け報告している。また、実務者は、その集団に参加することにより得た実務者（実践者）としての育ちを次のように語る。

支援を要する子どもたちの学校に勤めていますが、この協議会に参加し、いろんな立場の人と連携し発想できた。それに、この協議会ではじめて人の“強み”をさぐる魅力を感じました。(50代女性、養護学校教諭)

社会のなかで一人ひとりを大切に、市内でも若者たちが活躍できる場をつくりたい。(40代、市役所職員)

私たちは、個々の若者達の背景が分からなくて、あつかましいおばさん達かもしれない。でも、一緒に考えたいのです。(60代、更生保護女性会)

地域実践者集団に求められているのは、突出したリーダーの育成ではない。ここで求められるのは、集団に参加するすべての者が、現在の不自由さと向き合う力を与えられる過程を共に探し求める取組みである。

(2) 地域実践者の育ちを保障する為に協議会に求められること

子ども・若者と家族が、生存・発達上の課題と向きあい社会に参加する力を獲得する各期において、実践者は、若者や家族とともにその状況を評価し、引き続き支援を計画化する力を実践者集団として獲得形成する必要がある。これは、一部の長けた実践者やスーパーバイザーの力で可能となるものではない。実践者集団の育ちあいのなかでこそ可能となる。地域実践者は、同職者と仲間として相互に育ちあうことを常にめざし、相互に批判しあうことが必要である。実践を通して自らの発達に挑戦するなかでこそ、専門性を育てることが可能となる。協議会には、その専門職者としての、地域実践者としての育ちあいを保障することが求められる。機関や所属を超えた実践の批判は、そう簡単なことではない。むしろ強い抵抗が存在する。ただ、実践を相互に批判しあうことなしに専門性の育ちはない。

今、若者の人権が守られていない状況や若者の排除がすすんでいる状況を積極的に発信し、社会に働きかけるなかでこそ、有効な若者支援策を導き出すことが可能となる。地域実践者が、社会に積極的に働きかける実践者に育つ時、地域資源の有効な活用が可能とな

るばかりか、新たな資源を住民とともに創り上げる創造者となる。

さいごに

子若地域協議会は、「人間が生きていくうえで経験する最も基本的なものの一つである」苦しみから、子ども・若者とその家族を解き放つ方法・制度・政策・運動を検討し提案、実践する異職種協同の場である。その場は、個々に原因を求め、個々の責任を追究するのではなく、「家族・住まい」「仕事・収入」「仲間・友達」の条件を整える仕組みづくりを行う必要がある。その仕組みづくりは、生存・発達を阻害する管理、抑圧、排除から自己を解き放ち生存・発達を保障する実践の主体となる子ども・若者育てとして考えるべきであろう。