

論 文

日英の若年無業者支援の実施体制とローカルガバナンスの関係 ー地域若者サポートステーションとコネクションズ・サービスに着眼してー

岩 満 賢 次

ー抄 録ー

本稿の目的は、日英の若年無業者への支援のあり方をローカルガバナンスの視点から分析することにより、我が国の若年無業者支援の政策的課題を明らかにすることである。我が国において若年無業者の増加が問題視される中、若年無業者の問題を社会的排除と捉える必要性が指摘されている。社会的排除の対策には、ローカルガバナンスの概念が有用とされている。地域若者サポートステーション事業のモデルとなっているイギリスのコネクションズ・サービスでは、ローカルガバナンスの概念が採り入れられ、公私多元的なパートナーシップ組織による意思決定が行われているが、我が国の地域若者サポートステーション事業は、企画公募型であるなど、市場原理型の要素が強く、ローカルガバナンスの概念を取り入れていないことから、我が国の若年無業者の支援については、政策的に課題が残ることを指摘した。

キーワード：若年無業者，社会的排除，ローカルガバナンス，ソーシャル・インクルージョン

I. 研究の背景及び目的

本稿の目的は、日英の若年無業者（以下、ニート）への支援のあり方をローカルガバナンスの視点から分析することにより、我が国のニート支援の実施体制における政策的課題を明らかにすることにある。

世界各国で若者の貧困に関する問題が議論されている。OECDの調査によると、「各国における貧困に陥るリスクの特性が大きな転換を見せており、特に若者に向かっている」（2008：130）としている。

我が国の政府は、若者の貧困問題の顕在化を受け、2003年の「若者自立・挑戦プラン」以降、「子ども・子育て応援プラン」などの公的文書の中に若者の就労支援などを明記するようになってきている。また、厚生労働省は、2006年度から、地域のネットワークを活用して若者の

職業的自立支援を行う「地域若者サポートステーション事業」（以下、ステーション事業）を実施している。

しかし、「子ども・子育て白書(平成22年版)」(内閣府 2010：2-3)によると、「子ども・子育て応援プラン」で示された目指すべき社会の姿の達成度の中で、『「若者が意欲を持って就業し、経済的にも自立できるような社会」の項目が最も低い』とするなど、我が国の若者の支援には大きな課題があることが指摘されている¹⁾。また、2003年に策定された「若者自立・挑戦プラン」においては、新自由主義の側面が強いとされる(児美川 2010)など、我が国の若者支援のあり方を今一度見直さなければならないのではないであろうか。

本稿では、若者の中でも特に無業状態にある者に対する支援の政策を検討している。というのも、ニートの問題は、個人の単なる就労に対する意欲のみならず、家庭の要因や学歴、地域の特性など多様な要因が関連していることが明らかにされており、最も重点的な支援が必要と考えられることから、地域における総合的な支

受付日：2011.11.7／受理日：2012.3.26

聖カタリナ大学人間福祉学部

援が必要であるためである。

ニートの要因に関する先行研究をより具体的に見ていくと、ニートと労働市場の関係については乾 (2008)、ニートと地域性との関係については、矢部 (2007) や原 (2009)、ニートと移行期の進学や家庭状況との関係については、労働政策研究・研修機構 (2005) や小杉ら (2005) などがある。また、他にもニートを社会的に分析している太郎丸ら (2006) の研究や、若者をシティズンシップの視点から分析している柴野ら (2009) の研究などがある。このようにニートに関する実態は多角的に検討されてきている。

このような研究の動向に基づき、ニートの問題を社会的排除の典型例の一つとして見る動きもある。例えば、小杉 (2004: 6) は、ニートを「社会活動に参加していないため、… (略) …、現在の就業支援策では十分活性化できない存在」と定義している。このように、ニートは、既存の市場や社会政策から排除されている存在といえる。

さて、ニートの問題を社会的排除と関連付けるのであれば、社会的排除対策として議論されているローカルガバナンスの視点が有用ではないであろうか (山本 2003, 2010)。ニートの問題は既存の市場や社会政策では取り組むことが困難であり、ローカルガバナンスは当事者のニーズに基づいて社会政策を再編成する可能性を秘めているためである。

ローカルガバナンスとは、公私多元的なアクターによるパートナーシップ組織による民主的な意思決定の形態により、地域の諸問題を解決しようとする考え方である。しかし、社会的排除対策としてのローカルガバナンスの有用性は強調されながらも、ニート支援とローカルガバナンスとの関係性は十分には検討されてこなかった。

本稿では、我が国のニート対策であるステーション事業が、ローカルガバナンスの構造になり得ているのかどうか検証したい。その際にはローカルガバナンスの先進事例である英国に着目する。とりわけコネクションズ・サービス (Connexions Services, 以下コネクションズ)

は、若者に対する地域での支援を重視している政策であり、ステーション事業のモデルになっている。このコネクションズにおける権限移譲については、岩満 (2010) の中で報告しているが、我が国との比較を通じて、ニート支援の構造の違いを検討しているとは言えない。そこで本稿では、ステーション事業及びコネクションズという日英のニート支援の政策をローカルガバナンスと関連付けながら検討していきたい。

本稿では、①まずニートがなぜ社会的排除として捉えることができるのか、また、②社会的排除とローカルガバナンスはどのような関係にあるのかを整理する。その上で、③ステーション事業及び英国のコネクションズの政策的構造を、ローカルガバナンスの視点から比較することにより、我が国のニート支援の政策的課題を検討する。

なお、本稿で取り扱う英国とは、イングランドを指している。

II. 若年無業者の支援におけるローカルガバナンスの必要性

ここでは、ニートとローカルガバナンスの接点を整理することとする。

1. 若年無業者と社会的排除との接点

まず、ニートと社会的排除との関係を見ていきたい。ニートとは「義務教育終了後に、雇用や職業訓練、学業などのいずれにも従事していない若者」の総称であるが、ここで問題となるのは、このニートがなぜ社会的排除とされるのかである。

社会的排除の定義に関しては、様々な議論が交錯しているが、本稿では、社会的排除対策を先進的に進めている英国政府の定義を用いる。英国政府は、社会的排除を次のように定義している。「社会的排除とは所得上の貧困を超えた状態である。人々や地域が、失業、差別、未熟練、低所得、劣悪な住宅、頻発する犯罪、不健康、家族崩壊のようなつながりある問題の組み合わせに直面している際に起こっていることに対す

る簡略化された表現である。これらの問題には関連があり、相互に強化されているものであるために、それらは人々の生活の中で悪循環を作り出す。」(Social Exclusion Unit 2004: 7)。このような状態は、ニートにも見られる。既存の研究(例、小杉 2004)から明らかにされているように、地域性や移行期の進学、家庭状況など、ニートには、当事者を取り巻く様々な要因が関連しているからである(前章参照)。このように、ニートは個々人の単なる所得上の貧困を超え、複雑な社会状況に関する要因が絡み合っていることから、社会的排除と捉えることができるのである。

2. 社会的排除とローカルガバナンスの接点

では、このような社会的排除の対策に有用とされるローカルガバナンスとはどのようなものであるのか。

ローカルガバナンスは、英国の公共政策において、公共サービス提供主体の多元化の中で勃興した概念である。ローカルガバナンスを社会的排除との関係の中で検討した場合、次のように説明される。「ローカルガバナンスは、公共性を重視し、地方自治体、地域住民、企業、NPO等のステークホルダー(利害関係者)との間できわめて複雑に結びついた関係である。それは地域の諸問題を明らかにし、その解決方法を具体化し、問題の解決を試みる」(山本 2010: 38)。すなわち、社会的排除のような地域の複雑な諸問題を解決に対する意思決定において、そこに関わるアクターの関係性を再構築する試みであるといえる。

なぜローカルガバナンスなのか。それは、新たな社会政策の構築が求められているからに他ならない。安定した経済成長の崩壊、グローバル経済のもとでの先進諸国の産業の空洞化、その結果としての未熟練労働者の未就労、長期失業、リストラ、倒産などによる雇用の不安定化が見られるようになっている。しかし、既存の社会保障政策がこのような事態に対応しておらず、市場からも社会政策からも救済されない層の顕在化・増大が見られたのである。

彼らの抱える問題は、生育歴、地域性などが深く結びついているために複雑であり、単一の機関、部局のみが対応することに限界があり、支援を要する当事者のニーズに基づいて、地域の意思決定、サービスの提供方法を再編する必要があるのである。ただし、社会的排除対策を考えた場合、単なる多くのアクターの集合体であるというだけでなく、各機関間の関係は極めて重要となる。ここで鍵となるのは、いかに社会的排除層のニーズをくみ取ることができるかというところにある。社会的排除には、経済的な次元、社会的な次元だけではなく、政治的な次元における排除もあり(Bhalla and Lapeyre=2004: 21-32)、政策立案に十分な参加ができておらず、彼らに適したサービスが提供されていないために社会的排除が起こる。そのための新たな意思決定の構造として、公私多元的なパートナーシップによる意思決定を軸としたローカルガバナンスが重要視されているのである。

その社会的排除対策としてのローカルガバナンスの理念型としては、地方自治体の役割をコミュニティ・リーダーとして再定義し、各コミュニティ間のバランスを取りながら、新しい市民参加の場としての新たな市民社会を創造すること(Leach and Percy-Smith 2001)であり、地方自治体を中心としたNPO等の民間団体(以下、民間団体)参加による意思決定である。なぜならば、社会的排除は本人の自発的離脱ではなく、社会構造からの排除であり、その対策の責任主体は行政にある。単に民間団体の参加のみを強調すれば、公的責任を民間団体に押し付ける結果になってしまったり、民間団体間においても発言の大きい人の声が優先され、少数派の意見が取り込まれない可能性もある。そのためにも、民主主義の根幹である選挙により選出された議員の統括する行政機関が民間団体間のバランスを取るという責任に基づいた上での民間団体の参加という形態が必要なのである。

また、NPO団体やボランティアグループなどを中心とした市民社会の役割は重要である。いかなる少数派であっても市民社会では集団を

形成し、支援にあたることのできる。そのため、そこで形成されたNPO団体やボランティアグループは、ニートのような社会的排除層の声なき声を地域の意思決定へつないでいくことができるのである。このことにより、社会的排除層も政策立案に参加できるのである。このような状況は、住民に最も近い地方自治体、すなわち基礎的自治体（市町村）が中心となり、実施されるものである。上記のことから、本稿のローカルガバナンスとは、基礎的自治体を中心とした民間団体参加型の新たな意思決定システムと捉えることとする。

そのようなローカルガバナンスの体制を構築するためには、下記の3点が必要である。すなわち、①行政レベルにおける権限移譲といった中央と地方の関係（以下、政府間関係）である。地方自治体を中心となるためには、中央政府からの権限移譲がなければ、真の意味での地域のリーダーとはなれない。②公的責任、市民参加のシステムという行政と民間の関係（以下、公私関係）である。民間団体や地域コミュニティ、当事者が意思決定へ参加できるよう、行政が市民参加のチャンネルを開かなければならない。そして③それらに伴う「財源配分」である。権限は財源を伴っており、双方が合わされて移譲されていく必要がある（山本 2003：359）。この3点が伴わない限り、地域内での新たな意思決定システムは生まれないと考えられる。

以下では、ニート支援に関して、この3点に着目しながら議論を進めていきたい。

III. 地域若者サポートステーション

本章では、まずステーション事業について、外観を整理した上で、国、地方自治体、民間団体といった各機関の役割を分析する²⁾。

1. 地域若者サポートステーションの概要

我が国では、英国で1999年にNEET (Not in Education, Employment or Training) という言葉が用いられて以降、ニートが注目され始めた。我が国のニートは、内閣府によると「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者」とされており、2010年度には約60万人（当該人口比 約1.9%）となっている。

本稿で取り上げるステーション事業は、ニートの支援を目的として2006年より開始されている事業である。このステーション事業は、他の文献等で紹介されているため（例：佐々木 2010）、その事業の詳細はここでは割愛するが、概ね15～39歳のニートの自立支援を目的に、相談支援やコーディネイト事業などを行っている。全国に110か所設置されており、各都道府県を単位として活動を行っている³⁾。また、事業に伴う予算については、2006年度より2010年度までの総額で89.6億円が計上されている。

2. 地域若者サポートステーションにおける各機関の役割

ここでは、まずステーション事業の実施体制の構造を整理したい。事業の実施主体は国であり、厚生労働省の管轄である。国は事業委託団体を民間団体から企画公募する。企画競争により選定された団体は、国から直接事業委託を行い、事業を実施する。ただし、企画公募には地方自治体（都道府県、市町村のいずれでもよい）の推薦が必要である。また、ステーション事業を実施する場所は、原則として地方自治体等の施設を活用することとなっており、活動拠点の確保も地方自治体の役割である。

また、受託団体の実施事業には、地方自治体担当部門としての若者の把握・誘導、ネットワークの維持があり、国担当部門としての個別相談支援と意識啓発事業がある。また、具体的に若者を援助する際には、保健福祉機関、民間支援機関、就労支援機関、教育機関などとの連携により、実施することとされている。このネットワークの整備も地方自治体の役割とされている（図1）。

以下、上記を基に、国、地方自治体、民間団体の役割を整理したい。

まず国の役割について見ていきたい。その大きな役割は、政策立案、財源の確保と事業の公募及び委託である。また、実施にあたっては、

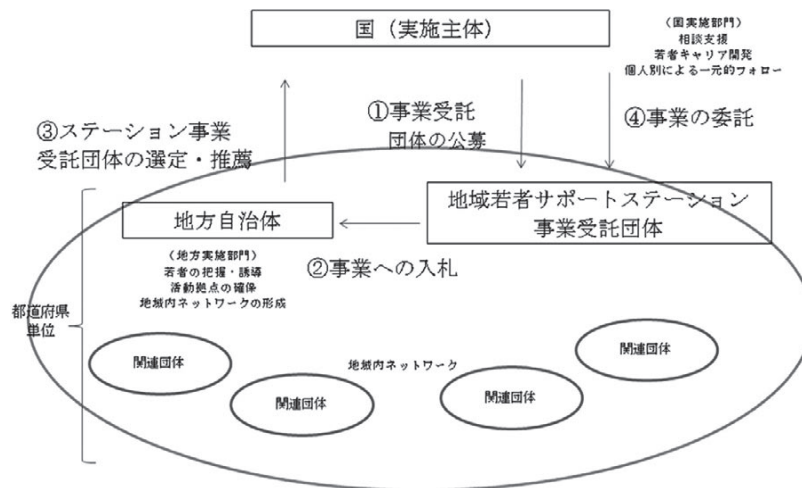


図1 地域若者サポートステーションの事業実施の体系（日本）

出典：厚生労働省（2005）を参考に筆者作成

国担当部門の事業の実施責任がある。

続いて、地方自治体の役割を見ていきたい。民間団体が企画競争に応募する際に実施団体の選定及び実施の際の拠点の確保が大きな役割となる。また事業実施にあたっては、ネットワークの整備や地方自治体担当事業の実施などが挙げられる。また、地域の実情に応じた取り組みについては地方自治体が主体となって実施することができることとされており、2008年度より地方財政措置が講じられている。前項で示したように、地方自治体は、都道府県単位で活動しており、ステーション事業における地方自治体とは、都道府県が主体であるといえる。

最後に、民間団体の役割を見ていきたい。ステーション事業における民間の役割は特定の団体が地方自治体を通じて企画公募に参加し、事業を受託することと、事業実施の際に、若者の支援に協力することである。

IV. コネクションズ・サービス

本章では、コネクションズについて、外観を整理した上で、国、地方自治体、民間団体といった各機関の役割を分析する。

1. コネクションズ・サービスの概要

英国では、1990年代以降、社会的排除の克服を目指した地域再生政策が行われており、コネ

クションズは、その地域再生政策の一環として2001年から開始されている。また、2008年に制度の改革が行われ、基礎的自治体にコネクションズに関する権限が移譲されたことにより、さらにローカルガバナンスとしての注目を集めるようになってきている⁴⁾。コネクションズの詳細については、多くの文献を通じて我が国にも紹介されているため（例：宮本 2004, 労働政策研究・研修機構 2005）、その詳細は割愛するが、学校に属している者は学校において、学校に属していない者は地域のセンターにおいて、若者に対して個別相談員（Personal Advisor）による相談支援やコーディネート事業などを行うものである。この制度は、13歳から19歳の全ての若者を支援する制度であり、ニートを予防及び支援することに特に重点を置いている（Department for Education and Skills 2004：2）。

英国のニートは、教育省（Department for Education；2011）によると、16歳から19歳で雇用、訓練、教育のいずれにもついていない者とされており、2010年度には約160万人（当該人口比 約6.0%）となっている。

予算は、制度開始時の2001年度から2010年度までの10年間で34億ポンド（約4,420億円⁵⁾が配分されている。予算の配分方法としては、就学児童数などに応じて配分される一般配分（70%）と、ニート数やディプリベーション指数⁶⁾に応じて配分される重点配分（30%）とがあり、ニー

ト数の多い貧困地域を持つ地方自治体には多くの予算が配分される仕組みとなっている (Department of children, schools and families 2008).

2. コネクションズにおける各機関の役割

ここでは、まずコネクションズの実施体制の構造を整理したい。事業の実施主体は国であり、児童・学校・家庭省 (Department for children, schools and families) の管轄である。国は全ての地方自治体に財源を配分し、地方自治体が事業を実施する。具体的な事業の実施にあたっては、地方自治体内で重層的なパートナーシップを形成し、意思決定及び運営を行っている (図2)。まず、地方自治体圏域全体の意思決定を行う機関として地域戦略パートナーシップがある。地域戦略パートナーシップが法的に担う部門には4部門あり (児童若者対策, 高齢者健康対策, 住宅対策, 防犯対策), その中の児童若者対策の意思決定を担うパートナーシップ組織が児童トラスト (Children's Trust)⁷⁾ である。また、児童若者の中でもコネクションズのような14歳から19歳のサービスに関する意思決定を行う組織として、14-19パートナーシップ (14-19partnership)⁸⁾ がある。また、コネクションズの運営においても運営のためのパートナーシップが存在している。それぞれのパートナー

シップには、地域の公私多元的な利害関係機関により構成され、意思決定及び運営を行っている。しかし、このパートナーシップの構成員は並列的な関係ではなく、地方自治体を責任団体 (accountable body) として位置づけ、意思決定及びその実施の責任、そして全ての若者の現状把握と支援の責任を担っている (Department for children, schools and families 2010: 2)。また、民間団体は、パートナーシップ組織に参加し、若者の問題について発言することが求められる。

このことの例を挙げてみたい。若者の貧困問題で注目されているロンドンのニューハム区では、地域の行政計画である地域エリア協定 (Local Area Agreements)⁹⁾ の中で、「区内のニート状態にある若者の割合の減少」という項目があり、2007年11月、12月及び2008年1月の平均である8.7%から3年後の2010年11月、12月及び2011年1月の平均値を6.6%まで下げることが目標としており (London Borough of Newham 2008: 2)、行政の責任を明確にしている。また、地域エリア協定にも度づく目標の到達については、国による監査が行われる。

また、コネクションズ・センターは区内に5か所あるが、そのひとつのNCYコネクションズというセンターでは、ボランティア

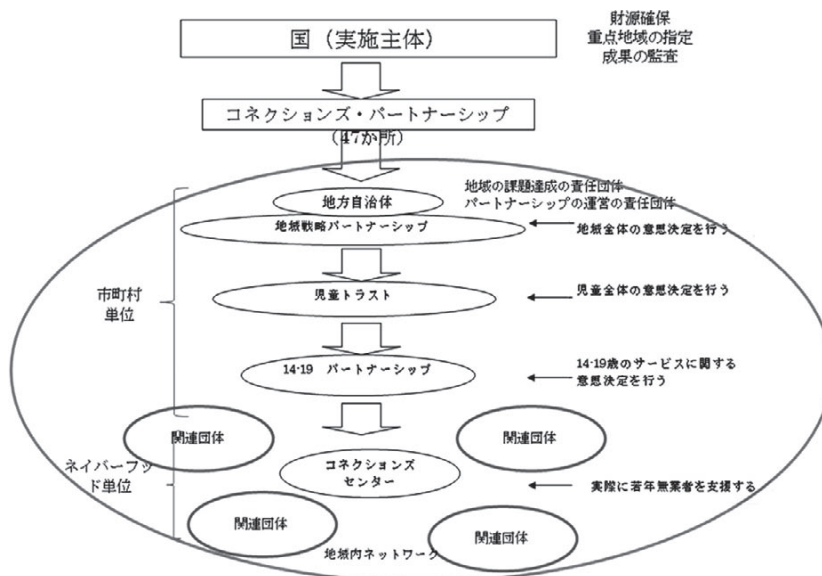


図2 基礎的自治体内の若者支援サービスに関する関連組織図 (英国)
出典；岩満 (2010；39) をもとに一部修正

組織であるニューマーティン地域若者トラスト (Newmartin Community Youth Trust) が受託団体となり、その運営にあたっては、ニューハム区カウンシル (London Borough of Newham, 市の行政機関)、ニューハム区地域教育・若者サービス (Newham Community Education and Youth Service, 市の成人教育機関)、統合若者支援サービス (Integrated Youth Support Services, 若者支援のためのパートナーシップ組織)¹⁰⁾、職業サービス (Careers Service, 学校の職業指導センター)、チルドレン・ライツ (Children's Rights, 若者のための相談機関, 民間団体)、シャイン (Shine, 性病医療機関) が構成メンバーとなっているパートナーシップ組織により運営が行われている¹¹⁾。

以下、上記の概要を基に、国、地方自治体、民間団体の役割を整理したい。

まず、コネクションズにおける国の役割は、財源の確保、重点地域の指定である。また、地域エリア協定の中で、各地方自治体におけるその成果の監査を行っている。

続いて、地方自治体の役割は、ニートの減少といった地域の課題を達成する責任団体を担うこととなり、またその意思決定組織となる各パートナーシップ組織の運営を行う責任団体となる。

最後に、民間団体の役割は、特定の団体がコネクションズを受託することやサービス提供における協力が求められるが、その他の団体においても地域の意思決定に参加し、ニートのニーズを政策に取り込めるよう発言することが求められている。

V. 日英の若年無業者支援の比較

本章では、ステーション事業とコネクションズとの比較を行いながら、それぞれのローカルガバナンスの特徴である「政府間関係」「公私関係」「財源配分」の実態を見ていきたい。

1. 「政府間関係」「公私関係」「財源配分」の比較

まず、「政府間関係」についてみると、ステーション事業においては、地方自治体は独自事業

の地方財政措置はあるものの、事業委託については、市町村を迂回して、直接民間団体に流れており、財源のコントロールは国が地方自治体に移譲しているとは言えない。他方、コネクションズに関しては、地方自治体を責任団体として位置づけ、パートナーシップ組織を通じながら、財源の移譲が見られる。

続いて、「公私関係」についてみると、ステーション事業では、地方自治体と民間団体の関係は、若者を支援する際のネットワークの対象と見ることができる。しかし、地方自治体及び民間団体のいずれも地域の政策に関する意思決定の主体としての位置づけは見られない。他方、コネクションズの場合は、地域に重層的なパートナーシップ組織を形成し、地方自治体が責任団体となり、民間団体が地域の意思決定に参加している。

最後に、「財源配分」についてみると、ステーション事業は、国が民間団体に対する企画公募の形態を採っており、地方自治体の推薦を経ていることから、民間団体間及び地方自治体間の競争を強いる形態となっている。他方、英国では、国が定める貧困地域を持つ地方自治体に重点的に予算が配分されている。

以上のことから、ステーション事業の諸機関の関係を見てみると、政府による財源確保・政策立案は集権型で、事業に関する意思決定の財源・権限移譲は弱く、政府間関係は、事業獲得を巡る「市場原理型」である。一見民間団体が競争をしているように思えるが、地域単位にステーション事業を設置するために、地方自治体間で競争が起こる構造となっている。また、公私関係をみた場合、地方自治体が事業の責任を担っているわけではなく、また民間団体が政策的意思決定に参加できるわけでもなく、サービス供給におけるネットワーク型の様相を呈している。

他方、コネクションズの諸機関の関係を見てみると、公私関係には、パートナーシップ組織が存在している。とりわけ、意思決定においては、地方自治体が責任団体としての役割を担いながらも、民間団体の参加のチャンネルが開かれている。すなわち、地方自治体を責任団体と

して位置づけながらも、その意思決定には地域の利害関係者が集うパートナーシップ組織が機能しているため、「地方自治体を中心としたパートナーシップ型」といえる。ただし、中央と地方の関係は、財源の移譲は見られるものの、一方的に貧困地域を指定し、財源配分を決定するなど極めて中央集権的であり、その成果を監査していることから「成果重視型」である。すなわち、コネクションズにおける諸機関の関係は、国による監査がありながらも、地方自治体レベルでのパートナーシップ組織が形成され、地域的意思決定が可能な仕組みであるといえる。以上、ステーション事業とコネクションズを比較すると表1のようになる。

2. 「政府間関係」「公私関係」「財源配分」の比較

では、それぞれのモデルを比較したところで、それらの評価に移りたい。コネクションズで特徴的な点は、「行政責任の明確化」である。国は、極めて戦略的にニートの多い貧困地域を指定し、重点化させ、多額の財源を投与している。財源を比較した場合、ステーション事業に対して事業開始後に投入された総額は、コネクションズその総額の50分の1程度である（ステーション事業総額89.6億円、コネクションズ事業総額約4,420億円）。ステーション事業が遅れて開始したことを考慮に入れて、双方の制度開始後5年間のみを比較したとしても、30分の1程度である（ステーション事業総額89.6億円、コネクションズ事業総額約2,985億円）。

表1 地域若者サポートステーションとコネクションズ・サービスの比較

	地域若者サポートステーション (日本)	コネクションズ・サービス (英国)
対 象 年 齢	15歳から39歳のうち、支援を求める者	13歳から19歳の全ての者
若年無業者支援の 位 置 づ け	就業支援 (職業的自立)	地域再生 (社会的排除の克服)
国 の 役 割	政策立案 財源確保 事業の公募及び委託 国担当部門の事業の実施	政策立案 財源確保 重点地域の指定及び資金配分 成果の監査
地方自治体の役割	実施団体の選定及び推薦活動拠点の確保 ネットワークの整備 地方自治体部門の事業の実施	地域の課題達成の責任団体 パートナーシップ運営の責任団体 13から19歳の全員の状態把握
民間団体の役割	事業の受託 サービス供給における協力	事業の受託 サービス供給における協力 パートナーシップ組織を通じた意思決定 への参加
政 府 間 関 係	財源・権限の移譲はない 事業獲得を通じた「市場原理型」	財源・権限の移譲がある 成果の監査がある「成果重視型」
公 私 関 係	サービス供給における ネットワークの形成	地方自治体が責任団体なる パートナーシップ組織の形成
財 源 配 分 の 方 法	企画公募により決定	全国配分及び 貧困地域への重点配分
配 置 エ リ ア	都道府県単位	ネイバーフッド単位

出典：筆者作成

このことは、英国がニートの問題を国家の責任として明確に位置付けていることに起因する。とりわけ、このような義務教育終了後に無業状態に陥ってしまう主なリスクとして、「教育上の未達成と教育からの離脱」と「家族の諸問題（disadvantage）や貧困」があるとしており、義務教育終了までの教育状態や養育状態に原因があり、未就学や家庭の貧困に国家が対応してこなかったことをその要因としている（Social Exclusion Unit, 1999：24）。貧困地域で生育した若者たちは、家庭が貧困であることから適切な養育がなされなかったり、学校教育を十分に受けることができていないために、10代での妊娠や薬物・アルコール依存、反社会的行動など社会生活の安定を阻害する要因と絡み合ってくる。また、貧困地域では、犯罪や薬物といった負の社会的ネットワークとの関係が強い（MacDonald, R and Marsh, J 2005：205）といった個人のみの責任ではないという視点を十分に取り込んでいるといえる。そして、地方自治体は地域エリア協定の中でその達成目標を数値として明確化するなど、地域再生においてのニートの問題の取り組みへの責任の所在を明らかにしている。

他方、ステーション事業については、国は政策を実施し、財源を確保することとなっているが、ニートへの支援に対する結果の責任主体があまり明確に位置づけられておらず、希望者への職業的自立支援にとどまり、それぞれの役割が単なるネットワークに過ぎない。

また、コネクションズは、意思決定へ民間団体が参加するパートナーシップ組織が重層的に形成され、そこに財源の移譲があり、民主的な意思決定ができる仕組みになっている点など、地域の意思決定への市民参加のチャンネルが開かれている。これは、事業の範囲とも関連している。コネクションズがネイバーフッド¹²⁾という小さな単位で事業を実施していることから、地域の利害関係者が参加しやすい仕組みとなっているのである。他方、ステーション事業では、意思決定に関する権限や財源の移譲は見られず、また、ステーション事業の地方自治体

が都道府県中心となっており、小地域で実施する体制になっていない。広域になればなるほど、地域の利害関係者の参加が難しくなり、地域の実情に応じた意思決定がなされにくく、ニートのニーズに応じた政策立案の再編成がなされているとは言い難い。

このように、ステーション事業は、基礎的自治体を中心とした民間団体参加型の意思決定システムとは言えず、社会的から排除されている若者の支援としては政策的に課題が残っている。英国のように、社会的排除対策としてのローカルガバナンスの概念を採り入れ、ニートを支援することは、社会的排除の問題が深刻化する我が国においても、大きな示唆をもたらすのではないであろうか。

最後に、コネクションズにも政策的に課題が残ることは指摘しておかなければならない。まず、国が貧困地域を指定するという点については、当該地域がスティグマの対象となることは必然的である。英国では伝統的に居住地による差別は強いものがあり、貧困地域は孤立する傾向がある。また、コネクションズにおいても13歳から19歳を支援の対象としている点も支援の継続性からみると、課題が残る。また、地方自治体の地域エリア協定にも明確な数値目標が明記されるが、数値目標の達成は、国からの補助金と連動しており、英国の地方自治体は成果を出すことで競争を強いられている側面もある。我が国が英国をモデルにする際には、そのような視点も考慮に入れなければならないことは指摘しておかなければならない。

VI. まとめ

本稿では、ステーション事業とコネクションズを比較することを通じて、双方のローカルガバナンスの具現化の様相を見てきた。ステーション事業では、政府間関係による財源の移譲がなく、また意思決定に地域住民が参加できる仕組みとなっていない。他方、コネクションズでは、国が地方自治体に財源を配分しており、その意思決定に地域の重層的なパートナーシップ組織

が関与していることから、社会的排除対策としてのローカルガバナンスの様相を示していることが明らかになった。

本稿では政策的構造の分析に限定されており、実態の解明が不十分であったことは今後の課題としたい。財源を伴ったパートナーシップ組織による意思決定というローカルガバナンスの方向性へ各地方自治体が向かうことができるかどうか、その動向を注視していきたい。

注

- 1) 内閣府 (2010; 2-3) には、「若者が意欲を持って就業し、経済的にも自立できるような社会」について、「あまりそう思わない」と「そう思わない」の合計71.5%と他の項目よりも最も高いことが記されている。
- 2) 本章は、特に断りがない限りにおいて、厚生労働省 (2009) に基づいている。
- 3) ニート・サポートネット (http://www.neet-support.net/about/supportstation_4html, 2011年10月12日閲覧) をもとに確認した。
- 4) それ以前は、広域地方自治体 (Government Office of Region) にコネクションズ・パートナーシップの責任団体としての権限が与えられていた。
- 5) 1ポンドを130円で計算している。
- 6) ディプリベーション指数とは、英国政府が用いている地域の貧困をより多元的に測定する数値基準である。所得の面のみならず、教育や住宅、治安、雇用の状況などを測定している。ディプリベーション指数については、八木橋 (2010) で詳細に紹介されている。
- 7) 児童トラストは、2004年の児童法改正の中で設置が義務付けられた児童若者部門専属のパートナーシップ組織である。
- 8) 14-19パートナーシップは、2008年4月に基礎的自治体にコネクションズに関する権限が移譲されたことに伴い設置が義務付けられたパートナーシップ組織である。
- 9) 地域エリア協定とは、地方自治体と国の地域再生に関する契約である。内容としては、

地域が取り組む事業ごとに具体的目標値を定めている。2004年度から試験的に開始され、現在では全ての地方自治体が策定している。

- 10) 統合若者支援サービスは、全ての若者に対して彼らのニーズ沿ったサービスを提供するためのパートナーシップであり、2005年の児童・学校・家庭省の若者問題録書に示されたものである。イングランドとウェールズ内の全ての地方自治体に設置が義務づけられている。
- 11) NCYコネクションズについては、2008年9月8日(月)の聞き取り調査の結果に基づく。
- 12) 英国のネイバーフッドとは、おおむね選挙区域 (ward) と圏域が一致している。

文 献

- A.S.Bhalla and Frédéric Lapeyre, (1999 = 2004) POVERTY AND EXCLUSION IN A GLOBAL WORLD, 2 ed edition, Macmillan, Palgrave(=2005, 福原宏幸・中村健吾監訳、『グローバル化と社会的排除』, 昭和堂)。
- Department for Education and Skills (2004) Connexions Service; Advice and guidance for all young people.
- Department for children, schools and families (2010) September Guarantee 2010; Guidance for local authorities and partners(including their Connexions services, schools, colleges, training providers and Young People's Learning Agency).
- Department for children, schools and families(2008)CONNEXIONS GRANT FUNDING FORMULA FOR USE POST APRIL 2008.
- Department for Education (2011) Proportion of 16-18 year olds NEET : 2010.
- 乾彰夫 (2008) 「不安定化する若者をめぐる状況の性格と日本の特徴—失業・非正規雇用と労働市場規制」『教育科学研究』23, 31-41.

- 岩満賢次 (2010) 「英国の若者無業者の支援と権限移譲」『賃金と社会保障』第1517号, 35-40.
- 小杉礼子 (2004) 「若年無業者増加の実態と背景-学校から職業生活への移行の隘路としての無業の検討」『日本労働研究雑誌』533, 4-16.
- 小杉礼子編 (2005) 『フリーターとニート』, 勁草書房.
- 厚生労働省 (2005) 『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 (地域若者サポートステーション事業)』における「中央サポートセンター」の選定結果について』(2005年4月14日発表), 厚生労働省ホームページ (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/04/h0414-4.html>) 2011年10月12日閲覧).
- 厚生労働省 (2009年) 「政策レポート 地域若者サポートステーション事業について～働くことに悩む若者の自立をサポートします!!～」.
- London Borough of Newham (2008) Newham Partnership Local Area Agreement 2008/11.
- MacDonald, R and Marsh, J, (2005) *Disconnected Youth? Growing Up in Britain's Poor Neighbourhoods*, Palgrave.
- OECD (2008) *Growing Unequal? INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY IN OECD COUNTRIES*, OECD.
- Robert Leach and Janie Percy-Smith (2001) *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- 柴野昌山編 (2009) 『青少年・若者の自立支援』, 世界思想社.
- Social Exclusion Unit (1999) *BRIDGING THE GAP: NEW OPPORTUNITIES FOR 16-18 YEAR OLDS NOT IN EDUCATION, EMPLOYMENT OR TRAINING*.
- Social Exclusion Unit (2004) *Breaking the Cycle* (summary).
- 原みどり (2009) 「フリーター・ニートに関する地域別要因分析-経済活動・家庭環境・個人にかかる要因に着目して-」『九州経済学会年報』47, 153-159.
- 児美川孝一郎 (2010) 「若者自立・挑戦プラン」以降の若者支援策の動向と課題-キャリア教育政策を中心に-」『日本労働研究雑誌』602, 17-26.
- 宮本みち子 (2004) 『イギリス・スウェーデン・イタリアの若者の実態と社会政策の展開-労働市場・教育制度・家族・結婚の動向を中心として-』(文部科学省科学研究費報告書基盤研究 (B) (1) 報告書).
- 内閣府 (2010) 『平成22年版 子ども・子育て白書』日経印刷.
- 労働政策研究・研修機構 (2005) 『労働政策研究報告書No.35 若者就業支援の現状と課題-イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から-』労働政策研究・研究機構.
- 佐々木禎 (2010) 「地域若者サポートステーション」による若者無業者の自立支援」『クォーターリー生活福祉研究』19 (2), 32-53.
- 太郎丸博編 (2006) 『フリーターとニートの社会学』世界思想社.
- 矢部直人 (2007) 「東京大都市圏におけるニート存在要因の地域的変動-移動窓パス解析による分析」『人文地理』59 (4), 56-70.
- 八木橋慶一 (2010) 「英国における貧困の測定指数」『賃金と社会保障』第1516号, 旬報社, 18-24.
- 山本隆 (2003) 『イギリスの福祉行財政』法律文化社.
- 山本隆 (2010) 『ローカル・ガバナンス-福祉政策と協治の戦略』ミネルヴァ書房.

Comparative Study of NEET Support System and Local Governance in Japan and England
—Local Youth Support Station and Connexions Services—

Kenji IWAMITSU

Abstract

This paper compares the NEET support system for local governance in Japan and England, and discusses the Japanese NEET support system policy issues in Japan. In Japan, we consider an expanding NEET and view it as socially exclusionary. Further, we suppose the local governance to productively resolve social exclusion issues. Connection services in England use the ideology of local governance and make decisions through multiple partnership organizations. Local youth support stations in Japan also use marketing methods such as bidding, which circumvent local governance. Thus, in the Japanese NEET support system, the problems are being addressed, and thus NEET continues to be used.

Key Word : NEET, Social exclusion, Local governance, Social inclusion