

鈴木晶子（特定非営利活動法人ユースポルト横濱理事）委員

提出資料

※資料 横浜市調査季報（vol.167 2010.10）より抜粋

② 人生前半（子ども・若者）の社会保障を支える伴走的支援

1 はじめに

困難な課題を複合的に抱えながら、社会に居場所がどこにもなく、つらい日々を送っている子どもや若者たちが増えている。例えば、経済的に困窮しているうえに、ネグレクトや不登校状態にある子どもたちや、本人に発達障害や精神疾患の疑いがあるにも関わらず、親も精神疾患であるため家族の支援が受けられない無業の若者などのケースがある。

昨今の子どもや若者たちが

抱える課題がどれだけ深刻で、これまでの公共的支援の仕組みでは対応できなくなりつつあるということについては、学校教育や区福祉保健センター、児童相談所や若者就労支援等の各々の現場で、子どもや若者たちと日々接している者ならば、肌で感じているはずだ。国もこのような状況を打開するために、困難を抱える子どもや若者たちを包括的に支援するための法律として、今年4月に「子ども・若者育成支援推進法」を制定した。さらに7月には、この法律に

基づいて、これからの時代の子ども・若者支援の方向性をより具体的に示すものとして「子ども・若者ビジョン」を発表している。しかし、これらの法律やビジョンを使いこなせる知恵や人材は、自治体の現場や地域社会の中にこそある。国がどのような美しいビジョンを描いたとしても、地域の現場で日々、子どもや若者たちと向き合っている自治体職員やNPOのスタッフ、そして、何よりも地域住民からそっぽを向かれてしまったとしたら、

文字通り、絵に描いた「モチ」となる。

本稿の目的は、困難な課題を複合的に抱える子どもや若者たちに対して、どのような支援方法が有効なのか、また社会全体としていかなるセーフティネットを築いていくかということについて、現場の支援者の目線で、検討・検証し、提言することにある。

執筆

子ども青少年局に関わる
区局・関係団体による横
断執筆チーム

2 困難を抱える若者に対する伴走的支援

① 複合的な困難を抱える若者に
対する伴走的支援の必要性

現在、若者支援の現場では、複合的な困難を抱えて生きてきた若者が多く訪れるようになっており、例えば、よこはま若者サポートステーション（以下、「よこはまサポステ」と略す。）における利用者の抱える背景は表1のとおりである。なお、そのうち、複数の背景を抱える若者は全体の67%に及ぶ状況となっている。こうした若者の支援を考える際、重要なのが長期的・多角的視点である。住居のない若者が就労支援の現場に来た場合、短期的に見れば住み込みの仕事や勤め、就職させることが支援の成果を上げる早道である。しかし、住居のない状態に至るまでには何らかの背景があり、複合的な困難を抱えるがゆえに、住む家や職を失っているケースが多い。例えば平成22年5月17日付朝日新聞によれば、東京都心のホームレスの34%が中程度から軽度の知的障害を持ち、41%に精神疾患が見られたという専門家らの調査結果が報じられている。このような複合的な困難を抱える若者を支援するにあたっては、若者の生い立ちに沿って、なぜ働けない状態になったのかということとを、解き明かす必要がある。

その上で若者の将来を長期的な視点で見据え、就労、福祉、医療、教育などの個別領域を横断する包括的な支援プログラムを組み立てて行かなければならない。そうでなければ、例え一時的に就労し、支援を終結したとしても、いつまた回転ドア式に支援窓口に戻ってくるか分からないということになる。

それでは、支援する側にとり、どのような条件を整えれば、このような包括的な支援プログラムの提供が可能になるのだろうか。私達は、基本的に以下の2点がポイントであると考えている。

(ア)民間と行政という枠組みを超えた支援に関わる関係団体・関係機関相互の領域横断的な連携。

(イ)専門性を持ちながらも、一人ひとりの若者の抱える困難さや個別のニーズに寄り添う支援者（サポーター）の存在である。

ここでは、この2つの条件を兼ね備える支援方法や仕組みを「伴走的支援」と呼ぶことにしよう。以下では、困難を抱える若者に対する「伴走的支援」の具体的な有り様を検討・検証するため、

(ア)泉区保護課とよこはまサポステの連携事例
(イ)戸塚高校定時制と若者支援団体K2インターナショナル

の連携事例
について、それぞれ紹介する。

② 泉区保護課とよこはま若者
サポートステーションの連
携事例

(1) 泉区の生活保護世帯の若者支援の現状

泉区においても近年、10代後半から30代の若年の生活保護受給者が増えている。特に目立つのは、誰の眼から見ても就労が容易ではないと考えられる若年者（世帯）の存在である。このような就労困難な若年者（世帯）の属性は、泉区においては、概ね3つのタイプに分類できる。すなわち

(ア)いちよう団地を中心とした外国籍の若者。言葉の問題があり、現状の雇用情勢では就労に結びつきにくい。

(イ)若年の母子世帯。幼少の子どもを持つ場合、休日出勤ができず、雇用されにくい。

(ウ)精神疾患の疑いがあると考えられる若年者。医療機関の受診歴はないが、メンタルに何らかの課題がある人、適切な人間関係が保てず、すぐに仕事をやめてしまう傾向がある。

これまで、生活保護のケースワーカー（以下、「CW」と略す。）も、このように就労に複合的な困難を抱える若

者に対する自立支援の必要性は感じていたが、効果的な支援は進まなかった。その理由としては、CWだけの支援では限界があったこと、どこに相談をすればよいか、どこに支援を仰げばよいのかなど、プローチの仕方が分からなかったことが考えられる。このような反省を踏まえて、泉区保護課とよこはまサポステの連携による生活保護世帯の若者への就労支援のための取組が始まった。

(2) 「おでかけサポステ」概要
と取組を通じた連携

よこはまサポステと泉区保護課の連携では、平成21年7月から約4か月の準備期間を経て、11月から泉区役所において、「おでかけサポステ」として就労支援セミナーを実施した。その総括として、セミナーよりも個別相談で話しをする方がより出席しやすく、その後サポステへとつながりやすい、という点が挙げられた。

以上から、平成22年度は、内容を個別相談会とし、7月から実施している。7月は若者3名の相談とCWからの相談が1件、8月は若者2名、若者の家族1名、CWからの相談が1件という相談状況である。また個別相談会のあり方やケース検討の目的で、泉

表1 よこはま若者サポートステーション利用者の抱える背景

背景カテゴリー		
1	対人関係の問題（孤立・トラブル等）	179件
2	精神疾患・障害がある	109件
3	ひきこもりの経験がある	102件
4	移行期（受験や就職活動時）のつまづき	75件
5	発達障害・知的障害（疑いを含む）	71件
6	不登校	59件
7	学校でのいじめ	43件
8	身体障害・身体疾患	21件
9	労働問題（過重労働・職場でのいじめ等）	20件
10	貧困	19件
11	虐待	15件

(N=327 平成22年7月利用者)

区保護課のC Wとサポステスタッフ、こども青少年局青少年育成課の3者で定期的に会議を行っている。

こうした「おでかけサポステ」での連携を通じ、保護課のC Wや就労支援専門員が同行し、よこはまサポステに直接来所する生活保護世帯の若者の数も増加傾向にある。

これは、両機関の担当者レベルで自然な連携体制が確立されたことを意味する。ここから、従来サポステの支援が届きにくかった生活保護世帯の若者へのアプローチが可能となっている。一方で泉区保護課においては、ケース検討会議などを通じ、C W自身がサポステを含めた社会資源の活用方法が分かり、今後同様のケースが出てきた場合、この機関に「つなげれば良いか」をすぐに判断できるようになった。

■支援事例紹介(34歳・女性)
中学時代より1週間に2、3日しか登校できず、そのまま卒業。その後は、家にひきこもる状態になった。よこはまサポステへは、担当、C Wと一緒に来所する。緊張が強くほとんど目を合わせず、下を向いて質問されたことだけに答えていた。本人曰く、「ワーカーさんに勧められたので、行ってみようかなあと思った」。

自ら現状の生活を変えたいという意志は感じられなかったが、すぐに就労というより、ひきこもり状態からの脱出を目指し相談を行うこととした。

初来所より半年は相談を続け少しずつ変化は見られるものの、よこはまサポステのプログラム参加を勧めても、困ったように下を向くだけだった。しかし、この間もよこはまサポステと保護課両者による粘り強い関わりを続けた。

具体的には担当、C Wが直接本人と話す機会を作り、サポステスタッフと担当C Wが支援の方針や進捗の共有を必要に応じて行った。

こうした関わりを続け「将来的に自分で働いてお金を得たい」と話すようになった。さらに、C Wの勧めにより、泉区で開催される「おでかけサポステ」のセミナーに参加し「等サポステ内のプログラムにも複数取り組んだ。コミュニケーションにも改善が見られた。現在は「ジョブトレーニング」に行くことを自ら目標とし、そこに向けて自信をつけることを当面の課題としている。

④戸塚高校定時制と若者支援団体K2インターナショナルの連携事例

(1)戸塚高校定時制の現状
定時制高校というと、かつては、日中、汗水流して仕事をし、夕方過ぎから勉強しに行くところというイメージがあった。しかし、現在の定時制高校では正社員として働いている勤労青少年はほとんどいない。戸塚高校定時制では過去4年間で1人だけである。

8、9割は現役で全日制高校に入れなかった、「普通の教室」の中からはみ出した子どもたちである。中学時代に不登校だった生徒や様々な困難を抱えながら通う生徒も多く、退学者も多い。一方で、経済的に困窮していて、アルバイト収入で家計を支えながら通学している生徒も多い。そのため、4年生になってもアルバイトに忙しく就職活動ができない生徒もいる。また、困難を抱えた生徒は、現状では卒業後に社会生活に適應することが厳しいため、進路に向き合えないまま卒業をむかえてしまうケースも多い。

従って、進路決定率は良くなく、卒業後はフリーターや無業の若者になる生徒も多い。学校としても、生徒の職業意識を高めるため、「横浜マイスター」の美容師や調理師を講師に呼ぶなどキャリア教育に力を入れ、生徒が少しでも多くの職業や社会人に触れる機会を作っているが、学校だ

けでの取組には限界がある。そこで、若者の自立支援には実績のあるK2インターナショナル(以下「K2」と略す)と連携し、生徒の進路選択支援を始めることとした。

(2)戸塚高校定時制とK2との連携事業について

K2が戸塚高校定時制の支援に関わり出したのは、平成19年からである。先生達との意見交換をしながら、生徒達への支援のあり方を探った。21年11月からは週に1回、相談スタッフが学校を訪問し、生徒たちが卒業後に社会で孤立しないように相談支援や情報提供をしている。さらに、生活指導担当、進路指導担当、養護教諭など様々な立場の教員とK2スタッフが支援にあたっての意見交換会を実施。個々の生徒に対する進路方針の共有化を図った。また保護者と連絡を取り、可能な場合は面談を行っている。

なお、支援は学校内にとどまらず、K2の研修室でビジネスマナーや履歴書作成などのセミナーを実施。よこはま南部ユースプラザなど横浜市の若者自立支援機関につなげているケースもある。

平成21年度からは、横浜会議の仕組みを活用し、専門の研究者と共に、ヒアリングなどを通じて、生徒の抱えてい

る困難な課題についての詳細な実態分析を行い、支援方法やプログラムに反映している。

■支援事例紹介(19歳・女性)
小学校・中学校とも不登校
でみて特別支援学級に在籍したとのこと。

いじめもあり、どちらの学校での記憶にも良いイメージはなく、今の友達にも特別支援学級にいたことは知られたいくないし、知られるのが怖いと訴えていた。

保健室の先生との関係が良好なことや、関わる先生達の理解ある対応にはしっかりと感謝の反応を示す社会性は身につけているように感じた。

ただ、長女であるという自覚からの「甘えてはいけないのでは・・・」という縛りが強い反面、母親に甘えたいという感情を抑えることができず混乱していた。また家事などをしていく様子はなく、生活スキルが身につけているかは疑問視せざるを得なかった。金銭面での執着はないが、栄養摂取についても食事管理ができていない環境のようであった。

毎回、ゆっくりと時間をかけて不安の吐き出し作業と現実確認作業、そして少し先の目標(希望)づくりを心がけ、安心できる人間関係を作ることに重点をおいた。

卒業試験までの間は毎週カウンセリングを行い、先生との振り返りを行った。

高校卒業後、よこはま南部ユースプラザにて本人の希望を入れつつ、個別支援プランを作成、それに基づいて通所した。また、よこはま型若者自立塾「ジョブキャンプ」へ

参加すると共に、ジョブキャンプ参加後は合宿型基金訓練に参加し、生活スキルを身につけ、メンタルサポートを受けながら求職活動もしつつ自立への段階を経ていくことで、家族とも支援方針が一致。現在は、K2が経営する食堂で、本格的な職業実習中。

④まとめ

最後に「泉区保護課とよこはまサポステ」、「戸塚高校定時制とK2」の二つの取組事例を検証する中で浮かび上がってくる「伴走的支援」を展開するにあたっての課題と方向性を、以下に簡単にまとめておこう。

(ア)「伴走的支援」は、支援機関が複合的な困難層を単独で支援することの限界を悟る所から始まる。利用者の抱える困難さが複合的で多様である以上、それに対応する支援メニューも多様で包摂的である必要がある。そのためには、個々の機関で利用者を抱え込

んでしまうのではなく、自らには無い支援リソースを持つ他の機関に対して積極的に連携を働きかけて行く必要がある。

(イ)従って「伴行者」に求められる資質も、支援者としてのミッションに溺れ、個人の力量を過信し、利用者へのめり込むといった類のものでは無いことは明らかである。利用者の課題やニーズを見極めると共に、所属する団体機関の支援方針に従って中長期的な「個別支援計画」を組み立てていく能力、そして計画に従って関係する機関・団体を調整していく能力が求められる。

(ウ)最後に、支援事例が示すように、複合的な困難を抱える若者に対する支援は、一朝一夕に結果がでるものではないということである。行きつ戻りつしながらも、利用者が一歩一歩、自立に向けた階段を上って行くことを可能にする粘り強い、息の長い支援が求められる。

3 困難を抱える子ども達に対する伴走的支援

①複合的な困難を抱える子ども達—児童虐待を例にして

「若者支援の現場」のスタッフの間では、「もっと早くこの人(利用者)に出会いたかった」という話をよく聞く。困

難を抱える若者の場合、20代後半〜30代と年齢を重ねるにつれ、支援が難しくなり、長期化する傾向があるからだ。

また、若者が困難を抱えるに至った経緯を見ると不登校や虐待など小・中学生の時期にその要因があるケースも多い。しかも、思春期の段階で、既に複数の困難な課題を背負わされ、押しつぶされそうになっている子ども達も多いのだ。

例えば、本市としても喫緊の対応が求められている児童虐待を例に取って考えてみよう。一言で「児童虐待」といっても、その要因は様々だ。例えば、保護者の社会的孤立や経済的困窮が要因として挙げられるケースもあれば、当事者である子どもが不登校やそれによる学習の遅れ、発達障害が誘因の一つとなつて、保護者の養育に対する焦燥感や拒否感を招き寄せ、虐待につながってしまうケースもある。

すなわち「虐待」の背景には、子どもとその家族を取り巻く複合的な困難な課題が存在している場合が多いのである。また虐待を通じて子どもたちが、社会生活を営む上で更なる困難な状況に陥ってしまうケースも多い。虐待を受けることで、知的発達や情緒面(集中力やおちつき)のなさ、強迫的行動)に影響が出たり、自傷や対人関係の障害等に結

びついてしまう事もあると言われている。さらに、学校や地域に居場所を失ったり、居場所がない、と感じ、問題行動や非行につながっていくというケースもある。虐待という不幸な家族関係が引き金となって、子ども達の人生に様々な困難が纏いつくのである。

② 求められる新たな支援の仕組みづくり

このように考えると、児童虐待への対応という政策課題一つとっても、「虐待事件」という形で顕れた深刻な個別ケースに焦点を当てその対策を考えるだけでは、十分な効果を挙げることができないということが理解できる。求められるのは、「モグラ叩き」のような個別対応ではなく、潜在的に虐待につながるようなリスクや課題を抱える子ども達も含めて、彼らの抱える複合的な困難さを社会全体で包括的に解いていく仕組みづくりではないだろうか。

当然のことだが、困難を抱える子ども達に対する包括的な支援の仕組みを、児童相談所や児童養護施設などの専門機関のみで形作ることには不可能と言える。例えば、潜在的なリスクを抱えた子ども達への虐待などを未然に防ぐという視点から、日常的に見守り、

フォローするセーフティネットを子ども達の暮らしに身近な地域社会に形成していく必要がある。併せて、養育環境が脆弱な子ども達に対してきめ細やかな生活・学習支援を行うなど、一人ひとりの子ども達の状況に応じて自立を支援する伴走的な取組を展開することが大切になる。

このように、困難を抱える子ども達に対する地域レベルでのセーフティネットの形成と個別的、伴走的な取組の両方のメニューを兼ね備えたものとして、こども青少年局が、神奈川県、南、泉、瀬谷の4区との共同で、平成22年10月からパイロット事業として開始したのが、「困難を抱える小中学生のための生活・学習支援事業」である。

以下にこのモデル事業の内容を紹介する中で、今の時代の困難を抱える子ども達に対する包括的な支援の仕組みづくりについて考えてみよう。

③ 困難を抱える小中学生のための生活・学習支援事業の展開

本事業は、モデル区（地域）にゆかりのある青少年育成や教育支援に取り組む団体（NPO、社会福祉法人、学校法人等）を事業主体とし、様々な理由で困難を抱える子ども

達（主に小学校高学年～中学生）に対して社会全体で包括的な支援の仕組みを創ることとを目的とした事業である。事業の財源としては「県ふるさと雇用再生特別基金市町村補助事業」を活用している。本事業の特徴は次の3点である。

- ① 支援の対象となる子ども達の属性を限定せず、不登校やひとり親家庭、生活保護世帯、外国籍などを含め、困難を抱えている小・中学生を広く対象としていること。

- ② 学習支援に軸足を置きながら、地域の学校や青少年の居場所への支援者の派遣と区域地域レベルでの支援人材や団体、社会資源のネットワーク形成とを併せて実施するなど複合的なアプローチを展開していること。

- ③ モデル区（地域）の課題や資源に応じて、支援体制や方法、メニューが多様でユニークであること。

支援の対象となる子ども達の属性をあえて限定しなかったのは、「生活保護世帯」とか「ひとり親家庭」など、これまでも行政の支援の対象となっていた層の周辺にこそ、言で定義することができない複合的で複雑な「困難さ」を抱える子ども達が増えているのであり、彼らに対する支援のアプローチが急務だからである。

学習支援に力点を置くのは、今の社会において、個人の人生における所得水準や失業や貧困の陥るリスク、あるいは社会的ステータス等にもっとも影響も持つのは、その人の受けた教育ないし学歴であるからだ。製造業の空洞化や雇用形態の流動化によって、中卒や高校中退で、世の中を渡って行くことがますます難しくなっている。貧困の連鎖を防ぎ、子ども達が自立して生きて行く上での進路を切り開くものとして学習支援は欠かせない。一方で養育環境が脆弱な子ども達に対して朝食を供給するなど基本的な生活支援を行ったり、場合によっては、子ども達の家（保護者）への福祉・医療的な支援も必要になることが想定される。

このように複合的な支援を伴走的に行うためには、多様な支援主体や社会資源のネットワーク化が必須となる。

さらに、大都市・横浜の地域の多様性と子ども達の抱える困難さの複雑性を考慮すると、全市一律の仕様や規格で事業を実施することはナンセンスである。むしろ子ども達の暮らしに身近な区行政が地域社会の固有の事情に応じて、どれだけ柔軟な支援サービスを現場目線で展開することでできるかが、この事業の成否を分けるポイントとなる。

その点を意識しながら、モデル区ごとにどのような事業体制で、いかなる支援サービスを実施しようとしているのかを、以下に概説してみよう。

神奈川県の事業主体は、同区にある「神奈川大学」である。大学内に事務局を設置し、その上で区内の小中学校や青少年の地域活動拠点などに教職をめざす学生をボランティアとして派遣する。子ども達に対する伴走的な支援の機会を、学生にとっても貴重な学びや社会体験の場として位置づけ、一石二鳥を狙っている。また中国など各国からの留学生が、外国につながる子ども達への伴走的支援も行う。これも事業主体が大学であるがゆえのアドバンテージである。

泉区の事業主体は、「社会福祉法人杜の会」である。同区にある児童養護施設「杜の郷」を拠点として、近隣にある「岡津ふれあいセンター」を借り上げ、地域の民生委員などの協力を仰ぎ、困難を抱える小中学生の生活・学習支援を行なう「ふれあい塾」を運営する。「杜の郷」は、今年度中に困難を抱える子ども達に対する相談と一時預かりを行う「横浜型児童家庭支援センター」の機能も兼ねる予定であり、多様な機能を持つ

新しい社会的養護のあり方を提示するモデルケースとなる筈だ。

瀬谷区では、「特定非営利活動法人ワークアズわくわく」が区内の戸建ての民家を賃借し、子ども達が合宿型で「白いご飯を炊いて食べる」体験や個別学習支援を行うための拠点として「生活塾・竹村の丘」を開設する。「わくわく」は地域に根ざして高齢者のデイケアや障害児の居場所づくりを行っている団体でもある。従って、子ども達だけでなく障害者や高齢者なども含めて社会的に排除されがちなあらゆる困難層を包摂するセーフティネットを、NPOが展開する市民事業的な手法で地域社会に再構築する可能性を探ることも、瀬谷区でこの事業を実施する際の重要なテーマとなる。

南区の事業主体は「特定非営利活動法人市民セクターよこはま」である。南区では子ども達の学習・生活支援を担う区内外の様々な主体が結集するプラットフォーム（中間支援組織）を区の青少年地域活動拠点を軸としながら形成することが、モデル事業を実施する上での最重点課題となっている。不登校や児童虐待の発生率、ひとり親家庭や生活保護世帯、外国につながる子どもなど困難を抱える子ども

達の比率が全般的に高い南区においては、様々な支援主体を持ち寄ることで、子ども達に対する包括的な支援を可能にする体制づくりが、何よりも求められるからだ。

4-1-1

困難を抱える子どもや若者たちを支援するために「領域横断的」であることの最初のきっかけは、国の法制度が命じるからということではなく、この原稿で語られてきたように現場の支援機関や団体の切実な問題意識から発せられるべきものである。

一つひとつの現場の支援者が、一人ひとりの子どもや若者が抱える様々な困難さに、どこまでも誠実に寄り添い続けるがゆえに、やむにやまれず自らの領域を踏み越えてしまった結果として、それは有るべきだと思ふ。「伴走的支援」の実践とは本来そういう性格のものだ。

その上で、このような現場の実践を、背後から支えるための社会的仕組を形成していくことが自治体の政策・事業セクシヨンの役割である。必要に応じて財源を確保したり、国に対してあるべき法制度の確立を要望・提言したりすることを含めてである。

当事者目線に立った実践や政策形成とは本来、このような現場からの協働のプロセスによって為されるべきであり、それは子どもや若者の分野だけでなく、本市のあらゆる政策課題に通底する原則ではないだろうか。

子ども青少年局に關わる区局・關係団体による横断執筆チーム

よこはま若者サポートステーション

施設長 鈴木 晶子

キャリアサポート事業部統括

キャリアサポート事業部 保坂公美子

キャリアサポート事業部 小宮扶美江

泉区保護課保護係 神坂 省二

湘南・横浜若者サポートステーション

統括コーディネーター 岩本 真実

戸塚高校定時制教諭 椎澤 一彦

子ども青少年局

西部児童相談所支援係長 吉沢 賢治

子ども家庭課児童虐待防止担当係長 榑田 一範

子ども家庭課児童養護向上支援係長 柴山 一彦

青少年育成課担当係長 関口 昌幸

企画調整課担当係長 鎌倉 京子