

中学卒業後の子ども・若者が抱える困難に関する
研究プロジェクト報告書

【 概要版 】

令和 3 年 3 月

公益財団法人荒川区自治総合研究所

はしがき

荒川区政の究極の目標は、区民の皆様の幸せの実現です。区は、「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメイン（事業領域）を定め、これまで区民サービスの充実と質の向上を通じて、幸せを増やし、不幸を減らす取り組みを進めていくことにより、区民の誰もが真に幸福を実感できるあたたかい地域社会を目指してまいりました。

その中でも、私は、未来社会の守護者である子どもが、生まれ育った環境によって不幸に陥ってしまうことがあってはならないという強い信念のもと、子どもの不幸を減らすことに大きな力を注いでまいりました。すべての子どもが、自分の持つ能力を伸ばす機会を平等に得て、将来に希望を抱き健やかに成長していけるよう、地域の皆様のご協力もいただきながら、子どもの貧困・社会的排除問題の取り組みをはじめ、常に、子どもと家庭に寄り添いながら、全力で支援してまいりました。

しかしながら、近年は、少子化や核家族化の進行に加え、情報化社会の急速な発展、就業形態の多様化、コミュニティを取り巻く状況の変化等により、子どもや若者を取り巻く環境も大きく変化しています。このような状況の中で、貧困や児童虐待、いじめや不登校、中途退学、ニート、ひきこもり等の様々な問題は、一層複雑さを増し、若者の自立を困難なものにさせています。

荒川区では、令和2年度に、特別区としていち早く児童相談所を開設しました。住民に最も身近な自治体としての強みを活かし、荒川区のすべての子どもは荒川区が護るという強い信念の下、これからも、区民の皆様のご理解とご支援を賜りながら、地域ぐるみで子どもの安全と健やかな成長を支えてまいります。

こうした状況もふまえ、今回、荒川区自治総合研究所では、大人への大切な移行期である、中学卒業後の子どもや若者を対象に、その困難や生きづらさの実態を明らかにし、社会的自立に向けた支援のあり方について調査研究を行いました。

子どもや若者は、家族にとっても、また、社会にとってもかけがえのない存在です。区では、本研究の成果を十分に活かして、すべての子どもや若者が夢や希望を持って、健やかに成長し、社会の一員としてその持てる能力を活かし、自立・活躍できる社会の実現を地域社会全体で目指してまいります。

最後に、大変ご多忙の中、また、デリケートな課題である本研究プロジェクトの調査にご協力いただきましたすべての皆様に厚く御礼を申し上げます。

令和3年3月

公益財団法人荒川区自治総合研究所理事長、荒川区長
西川 太一郎

目次

はしがき	i
序章 子ども・若者が抱える問題をどのようにとらえるか	1
1 子ども・若者が抱える問題とその社会背景	1
2 国や荒川区の政策動向	5
3 分析の枠組みと課題	5
4 研究の方法と本書の構成	7
第1章 統計データから読み取れる「困難」の全体像	8
第2章 子ども・若者の困難に関する先行文献の調査	12
第3章 子ども・若者の抱える潜在的なリスクとは何か—ケース分析の結果と考察	22
1 調査分析の目的と課題	22
2 調査の概要、分析方法、分析の結果わかったこと、考察	22
第4章 研究のまとめと施策の方向性	34
1 支援の課題	34
2 荒川区の施策の現状	43
3 施策の方向性の提案	52
おわりに	60
巻末資料	62
中学卒業後の子ども・若者が抱える困難に関する研究プロジェクト 参加者・報告書執筆分担者一覧	63
（参考）報告書の目次	64

報告書【概要版】の編集者：荒川区自治総合研究所 研究員 河野 志穂

【概要版】の章構成は、報告書の章構成をひな形として作成していますが、簡潔に表記するために、一部、報告書の構成にもとづかない箇所もあります。

※障がい者の表記の仕方については様々な意見があります。荒川区では、漢字の印象の悪さからマイナスイメージを持たれることのある「害」という字をあえて使わないこととし、「障害者」の表記を「障がい者」としています。ただし、条例、自治体の法例、区の法規文書、制度・組織・施設などの名称については漢字表記とすることとしています。本概要版と報告書では荒川区のこれまでの表記法を踏襲しています。

序章 子ども・若者が抱える問題をどのようにとらえるか

荒川区では、令和2年7月に区立児童相談所（荒川区子ども家庭総合センター）が開設しました。本報告書は、この区立児童相談所（荒川区子ども家庭総合センター）の開設を契機に、「児童福祉法」における「児童」の範囲に含まれながら行政との接点が薄い、義務教育終了後の15歳から18歳までの子ども・若者が抱える「困難」の実態を明らかにし、子ども・若者の社会的自立に向けた効果的な支援のあり方と、施策の方向性の提言を行うことを目的としています。

序章では、本研究がとらえようとする子ども・若者が抱える問題とその社会背景といった全体像を説明したうえで、国や東京都、荒川区が、これまでどのような支援策を打ち出してきたのかを概観しています。そして章のおわりで、本研究の分析の枠組みと課題、調査方法等について述べています。

1 子ども・若者が抱える問題とその社会背景

（1）自治体が、中学卒業以後の子ども・若者とつながることの難しさ

子ども・若者の抱える「困難」に対して、基礎自治体では、これまでも様々な支援策が講じられてきました。しかし、行政が、中学校を卒業した後の年代の子ども・若者と接する機会はもともと少なく、「困難」を抱える子ども・若者のなかで、行政や支援機関に助けを求められることができる者は、ごく一部でした。このように、「困難」な状況にありながらも、周囲に助けを求めようとしない子ども・若者と、行政がつながることは難しいといえます。また、かつては社会的包摂の機能を果たしていた地域社会が衰退してきています。「困難」を抱える子ども・若者は、行政や支援機関からだけでなく、地域社会からも助けを得ることができず、彼らがいっそう孤立した状況に追いやられている可能性があります。

（2）子ども・若者が抱える諸問題に通底する「関係の貧困」

子ども・若者が抱える諸問題の根底に共通で存在するのが「孤立」の問題であり、別の言葉でいえば「関係の貧困」です。

・親も子も孤立している

近年、痛ましい児童虐待事件の報道を目にする機会が多くあります。報道される事件は、乳幼児から小学生までの年代の子どもが被害者となる場合が多いのですが、中高生がその被害に遭うケースもあります。こうした悲惨な虐待事件が発生する要因の一つとして、しばしば指摘されるのが、虐待の加害者である親自身の問題です。たとえば、経済的問題や心身の問題、孤立や支援者不足、親自身も虐待を受けて育ったなど生育歴の問題を抱えているといった事柄です。特に、孤立や支援者不足は重要な問題であり、虐待は、加害者が親である場合、親自身の人間関係の希薄さ、すなわち他者との「関係の貧困」の問題のしわ寄せが、最も弱い立場におかれた子どもに及ぶことで生ずる側面があります。

このように親が孤立し、「関係の貧困」という問題を抱えると同様に、子どもも孤立や「関係の貧困」といった問題を抱えています。たとえば、スマートフォンの普及にともない、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（以下、SNSと表記）をきっかけに、未成年が犯罪に巻き込まれる事件が全国で相次いでいます。こうした事態に対して、総務省や自治体は、青少年の安心・安全なインターネット利用に向け必要な措置を講じています。しかし、ここで注視しなければいけないのは、そもそもこれらの事件が、子ども自身によるSNSへの書き込みに端を発しているという点です。つまり、子どもたちは本来

安心して居られるはずの家庭を出て、見知らぬ大人に頼らざるを得ないほど孤立し、他者との関係が希薄な状態におかれる中で、自らを承認してくれる存在を渴望しているといえるのではないのでしょうか。

・「関係の貧困」は、子ども・若者の様々な「困難」に通底している

「関係の貧困」と承認への渴望といった問題を抱えているのは、家庭に居場所のない子どもたちだけではありません。たとえば、近年、増加傾向にある不登校、いじめ、自殺等の事象は、いずれも、友達などの身近な人間からの承認を得られないことへの不安、学校における居場所の喪失といった問題の表れと考えられます。つまり、子ども・若者のかかえる問題は、家庭にも学校にも居場所がなく孤立し、自らを承認してくれる他者を渴望する、子ども・若者の問題の表出の仕方の違いとみることができます。



(3) 「関係の貧困」の問題を抱えた、子ども・若者の潜在リスクと社会的排除

このような「関係の貧困」の問題を抱えた子どもや若者は、将来、どのような問題に会う危険性があるのでしょうか。2011年に、内閣府が内閣官房社会的包摂推進室に発足させた「社会的排除リスク調査チーム」は、「社会的排除」の問題を指摘しています。このチームは、「社会的排除」を、「物質的・金銭的欠如のみならず、居住、教育、保健、社会サービス、就労などの多次元の領域において個人が排除され、社会的交流や社会参加さえも阻まれ、徐々に社会の周縁に追いやられていくこと」と定義しています。つまり、社会的排除とは、経済面に加え、各種サービスや社会関係など生活のあらゆる領域で、個人が本来享受できるはずの物や機会を奪われ、社会的に孤立させられる状況、あるいはそのプロセスを意味しています。

「社会的排除」とは…

経済面、各種サービスや社会関係など生活のあらゆる領域で、
その人が本来享受できるはずの物や機会を奪われ、
社会的に孤立させられる状況のこと。



また、このチームは、「社会的排除」の典型的な形態として、高校中退者、ホームレス（ネットカフェ等で生活する者も含む広義のホームレス）、非正規就労者、生活保護受給者、シングル・マザー、薬物・アルコール依存症、自殺者といった7つの形態をとりあげ、こうした状態の若者（18歳から39歳）が、どのようなライフコース（個人が一生の間にたどる道筋）をたどって、そうした「社会的排除」の状態にいたったのか、過去を遡って、社会的排除に至るプロセスのパターンを明らかにしました。

このチームの研究によって明らかになったことが次の三点です。

第一は、社会的排除の状況にある人々は、幼少期から様々な潜在リスクを抱えていること、第二は、潜在リスクは一つの事例の中に複合して存在しており、その多くが、一つのリスクがもう一つのリスクを誘発したと考えられる事例であること、第三は、複数の事例が抱える潜在リスクは重複しており、各々が社会的排除に陥ったプロセスも類似していることです。特に、第三に関しては、社会的排除のプロセスとして、以下の三通りのパターンが提示されています。

この内閣府の研究は、第3章で行ったケース分析で、参考にしています。

内閣府の社会的排除リスク調査チームの研究によって明らかになった 潜在リスクの重複と「社会的排除」に至るプロセスのパターン

第一類型【生まれつきの本人のもつ「生きづらさ」】

生まれつきの本人のもつ「生きづらさ」（発達障がいや知的障がいなど）が幼少期から様々な問題を引き起こし、問題を抱えたまま成人となったパターン

第二類型【家庭環境の問題】

家庭環境に様々な問題が内包されており、教育、人間関係の形成などへ悪影響を及ぼしており、成人となった時に大きなハンデとなってしまっているパターン

第三類型【学校や職場の環境の問題】

様々な潜在リスクが存在しても、決定的な悪影響を受けずに来たものの、学校や職場などにおいて劣悪な環境におかれたことによって排除状況となったパターン

（4）社会的自立の長期化・個人化が生む「格差」

では、何らかの潜在リスクを抱えた子ども・若者が、社会的排除へ陥りやすいのはなぜでしょうか。その要因の一つとして、今日、若者研究の論者の多くが指摘するのは、若者が社会的に自立し大人になろうとする過程に影を落とす「格差」の問題です。

そして「格差」が何によって生じたかといえば、子ども・若者が社会的に自立し大人になろうとする過程、つまり「成人期への移行」の「長期化」と「個人化」です。

・成人期への移行の「長期化」と「格差」

まず、「長期化」とは、1990年代以降、青年期と成人期の間「ポスト青年期」とよばれる新たな段階が出現したことを指しています。それまでは、多くの若者は、学校を卒業するとほぼ同時に正規雇用の安定した職を得ることで、親元から離れて経済的な独立を果たすことができていました。しかし、1970年代半ば以降から、大学進学率の増加にともなう教育水準の上昇や、女性の就業率の上昇、晩婚化、未婚化が進行し始め、さらに、1980年代後半以降からは、正規就労以外の雇用形態やアルバイトなどで生

活するフリーターが増大しました。こうした社会の変容にともない、若者が学校を卒業すると同時に定職に就く、あるいは結婚することが必ずしも当たり前ではなくなっていました。このような現実の社会の変化に応じて、就職と結婚をもって一区切り（青年期の終了）とする従来の考え方が、実質的な意味をなさなくなっていき、1990年代以降、成人期への移行が長期化し、「ポスト青年期」という新たな段階が出現することになったのです。

若者研究に取り組む社会学者の宮本みち子は、この「ポスト青年期」の出現によって、若者の生活は親掛かりの度合いを強め、20代、時には30代になっても実家に留まるような、親への依存を特徴とする親子関係が生み出されたと指摘しています（宮本 2012）。また、宮本（2015）によれば、このような親子関係を成り立たせるには、親世代の安定した雇用と安定した年金、持ち家などの経済力が前提となるため、「ポスト青年期」の出現は、同時に、経済的に頼れる親を持つ若者とそうではない若者を二極化し、それが結果として、自立の達成における機会の格差を拡大することに結びついたといえます。

・成人期への移行の「個人化」と「格差」

次に、成人期への移行の「個人化」とは、子どもから大人への移行の過程に、年齢や社会階層などによってバリエーションが現れたことを意味しています。現代の成人期への移行のあり方は、従来のように「男性が仕事、女性が家事・育児」という性別役割分業を想定していないため、男性と女性が同じライフイベント（人生の出来事）を経験することが社会的には要請されています。しかし一方で、昨今は、学卒後すぐに定職に就かない若者がいたり、初婚の年齢が人により大きく異なっていたりと、ライフイベントを経験する年齢に違いがあり、また、経験するか否かも人によって違っています。

家族社会学を専門にする岩上真珠によれば、この「個人化」によって、成人期への移行のルートは、全員が共通に段階的に進んでいくような単純な「ステージの転換」ではなく、「複線的なプロセス」として捉えられるようになってきているといえます（岩上 2010: 15）。そして、成人期への移行のプロセスの「個人化」が進行すると、自立できるかどうか、親子関係や親の経済力、若者本人の社会的ネットワークなどの資源状況に左右されやすくなるといえます。

本研究における「社会的自立」の定義

子ども・若者が社会的自立を達成するためには、

- ①安定した職業をもち、生活基盤を築くことで親からの独立を果たす（経済的自立）、
 - ②様々なかたちで自発的な社会参画を行う（市民的自立）、
 - ③身体的・性的に成熟する（発達の自立）、
 - ④他者への関心や配慮、社会貢献への意欲に動機づけられた積極的な社会参加により、「公共的な視点をもった自己成長力」を身につけることで、精神的に成熟する（人格的自立）
- という、四つの自立を達成することが必要と考えられる。

そこで、本研究では、これら①から④の課題を成し遂げることを、「社会的自立」の達成された状態と定義することとする。

2 国や荒川区の政策動向

・国の政策動向

成人期への移行の時期にある子ども・若者の問題が社会で取り沙汰されるようになったことを受け、政府は、2010年4月の「子ども・若者育成支援推進法」の施行を皮切りに、政策的にその保障に取り組むようになりました。この法律は、困難を抱える子ども・若者に対して、早期に継続的な支援を行うことでドロップアウトを防ぎ、社会的・職業的自立を保障することを主なねらいとしており、国と地方公共団体、民間団体等が連携して取り組むための基本的理念を打ち立てたものです。そして、この法律を受け、同年7月に策定された「子ども・若者ビジョン」は、子ども・若者を、大人とともに社会を構成する担い手ととらえ尊重することを基本理念とし、支援においては、子ども・若者が社会とのかかわりを自覚しつつ、自立した個人としての自己を確立し、自らの力で未来の社会をよりよいものに変えていく力を身につけ、自立を達成していけるようになることを目標としています。さらに、「子ども・若者ビジョン」には、この目標を実現する具体的なアプローチとして、様々な分野を横断した総合的な支援や、官民間わす連携・協働するための環境整備を行うことなどが明記されています。

・荒川区の政策動向

荒川区の政策動向としては、荒川区は、2004年の西川区長就任以来、「区政は区民を幸せにするシステムである」というドメインをかかげています。荒川区自治総合研究所では、区民の幸せの向上という観点から子どもの貧困・社会排除問題に着目し、2009年度から2011年度にかけて「子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト」に取り組みました。この研究から、子どもの貧困・社会排除問題は、世帯の経済状況が大きな発生要因ですが、その背景には親の養育力不足、就労や精神面での不安定、社会からの孤立など、様々な要因が複雑に絡み合っていることが明らかになりました。

「子ども・子育て支援法」において、市町村は、国が示す基本指針に即して、5年を1期とする市町村子ども・子育て支援事業計画を作成することが定められています。この規定に鑑み、荒川区では、2020年3月に「第2期荒川区子ども・子育て支援計画」が策定されました。この計画には、子ども・若者が、心身ともに健やかに成長し、自立することを目指し、子どもの成長段階ごとに切れ目のない支援を行うことや、子どもとその家族に対する支援、子ども・若者の健全育成、児童虐待の未然防止と児童相談所の設置運営、子どもの貧困対策、ひとり親家庭の自立支援、母子保健、困難を抱える若者の支援等に取り組んでいくことが明記されています。

3 分析の枠組みと課題

・本研究における「子ども・若者」とは

本研究では、「子ども・若者」を以下のように定義します。児童福祉を保障するためにすべての児童がもつべき権利や支援を定めた児童福祉法によれば、「児童」とは満18歳に満たない者を指します。この法律を参考に、本研究では、児童福祉法における「児童」の範囲に含まれながらも、行政との接点が薄い、義務教育終了後の15歳から18歳未満を、研究の対象とすることとしました。

なお、年齢の上限については、児童福祉法の規定どおり「18歳未満」とするのではなく、「18歳まで」に広げました。これは、中学卒業後の子ども・若者の大多数が高等学校に進学する現在、高校3年生にあたるのが17歳及び18歳であるからです。児童扶養手当の場合、受給対象となる児童の年齢を「18歳に達する日以後の最初の3月31日まで」と定義しており、これに準じることとしました。

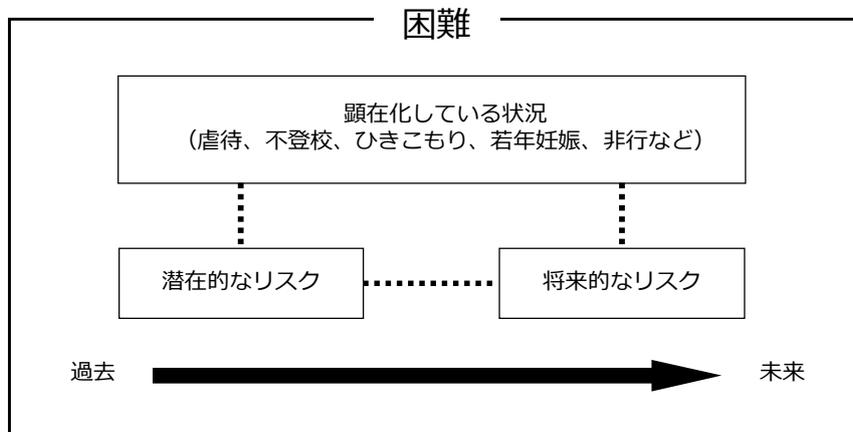
また、本研究では、ひきこもりや雇用に関する問題も取り扱っているため、ケースによっては18歳

以上の年齢の者を含む場合もあります。

・本研究の分析の枠組み（「困難」という言葉の多義性）

図表 1 は、本研究の分析の枠組みです。

図表 1 本研究の分析の枠組み



なお、本研究で用いる「困難」という言葉は、上の図で示す「顕在化している状況」「潜在的なリスク」「将来的なリスク」の総称であり、これら3つの意味をもつ多義的な言葉です。それぞれの意味を説明すると、第一の意味は、虐待や不登校、ひきこもりなどのように、本人や本人の周囲の人が問題ととらえている「顕在化している状況」を指します。第二の意味は、顕在化している状況の要因と考えられるもので、過去から続く「潜在的なリスク」です。第三の意味は、過去から続く「潜在的なリスク」や、現在「顕在化している状況」が将来、社会的排除やその他の問題に陥る可能性を高めるという「将来的なリスク」です。

・本研究で取り組む課題

上記のような分析の枠組みに基づき、本研究では、中学卒業後の子ども・若者の「困難」の実態を明らかにし、必要な支援策を検討していくうえで、次の3つの課題を設定しました。

- ①子ども・若者に関して、顕在化している状況の背景にある潜在的なリスクとは何か
ウルズラ・ヌーバー（Nuber 1995=1997）の「雪だるまモデル」と、内閣府の社会的排除リスク調査チームの研究の知見をふまえ、虐待や不登校などの顕在化している状況の背景には、子ども・若者が、過去から現在にわたり、逃れられず抱え続けてきた何らかの潜在的なリスクが存在していると仮定し、その潜在的なリスクを明らかにする。
- ②困難の改善・悪化の分岐点はどこにあるのか
望ましい支援のあり方と施策の方向性を検討していくうえで、潜在的なリスクを将来的に悪化させない、あるいは改善させていく分岐点を明らかにする。
- ③潜在的なリスクをどのようにして見つけるのか
子ども・若者の周囲にいる支援者等が、第一の課題から明らかとなった潜在的なリスクに気がつく一助となるよう、潜在的なリスクを見つけ出す方法を見出す。さらに、困難を抱えている子ども・若者の人生のどの時点で、どのような出来事や介入があれば状況が緩和、あるいは改善されるのか、その要素を析出する。

4 研究の方法と本書の構成

本報告書は4章から成っています。各章の概要を示すと、第1章では、顕在化している状況別に、「困難」を抱えている子ども・若者の実数などの現状を把握するため、国や東京都、荒川区の統計データを整理しました。第2章では、上記の3つの課題を軸に、第1章と同じく顕在化している状況別に、先行研究のレビューを行いました。第3章では、「困難」を抱えている当事者や家族、支援者を対象にインタビューを行い、得られたデータを分析することによって、既述の課題について検討しました。第4章では、まず、荒川区における既存の支援を概観し、そこからみえてきた支援の課題について述べ、次に、第2章や第3章で得られた知見を改めて整理し、さらに、支援機関や支援団体へのインタビューから抽出した支援の現状と課題を考察し、最後にこれらを総合して、望ましい支援のあり方及び施策の方向性を検討しました。「おわりに」では本研究のまとめを行い、今後の課題や研究の展望について述べました。

【文献】

岩上真珠編（2010）『＜若者と親＞の社会学——未婚期の自立を考える』青弓社。

社会的排除リスク調査チーム（2012）『社会的排除にいたるプロセス——若年ケース・スタディから見る排除の過程』内閣官房社会的包摂推進室・内閣府政策統括官（経済社会システム担当）。

宮本みち子（2012）『若者が無縁化する——仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』筑摩書房。

——編（2015）『すべての若者が生きられる未来を——家族・教育・仕事からの排除に抗して』岩波書店。

Nuber, Ursula (1995) *Der Mythos Vom Frühen Trauma*, Frankfurt: S. Fischer Verlag (丘沢静也訳 (1997) 『＜傷つきやすい子ども＞という神話』岩波書店)。

第1章 統計データから読み取れる「困難」の全体像

前章では、区の課題として、中学卒業後の子どもたちの「困難」の状況を十分に把握しきれていない状況にあることを確認しました。本章では、統計データを用い、中学卒業後の子どもたちの「困難」の概況を確認します。

はじめに、子ども・若者のどのような「困難」に着目するのかを設定しました。本研究で検討する「困難」を決めるにあたり、子ども・若者の「困難」という課題に関して、先行的な取り組みといえる国（内閣府 2016）の「子供・若者育成支援推進大綱」及び東京都（2015）の「東京都子供・若者計画」を参照しました。国の大綱と東京都の計画でどのような事柄が子ども・若者にとっての「困難」として取り上げられているかを示したのが図表 3 です。図表 3 を用い、国の大綱と東京都の計画を比較したところ、東京都の計画は国の大綱（さらに正確に言えば平成 21 年策定の「子ども・若者ビジョン」）を参考にしていると思われるため、両者の項目に大きな違いはありませんでした。

こうして国の大綱や東京都の計画が想定する子ども・若者の「困難」に大きな違いがないことが確認できたので、本報告書は、国の大綱、東京都の計画のほか、第 3 章のケース分析で検討した子ども・若者の困難事例もふまえ、図表 2 に示すような「困難」に着目することにしました。

図表 2 本報告書が着目する子ども・若者の「困難」種別

大別	困難種別
個人・家庭状況	・子どもの貧困
	<障がい>
児童虐待	・児童虐待や要保護児童
就学関係	・不登校
	<いじめ>
	<中途退学>
社会状況	・ひきこもり
	・ニート（若年無業者）や不安定就労
	・非行・犯罪（福祉被害含む）
特別な配慮を要する子ども	・若年妊婦
	<外国人の子ども・若者>
	<自殺>

本章では、上記の「困難」種別について統計データを紹介しています。データの紹介にあたっては、荒川区のデータが示せる場合は、荒川区のデータも示し、国や都のデータと比較することで、その特徴を述べています。なお、上の表中の< >でくくられた種別（たとえば、<いじめ>や<中途退学>など）は、本報告書で取り組む主たるテーマではないため、巻末資料として関連の資料を掲載しています。

紙幅に限りがあるため、概要版では、報告書に掲載しているデータのタイトルのみ掲載します（図表 4 および図表 5）。

図表 3 国の大綱及び東京都の計画における「困難」種別比較

国	東京都
子供・若者育成支援推進大綱	東京都子供・若者計画
第3 基本的な施策	第3章 子供・若者支援施策の具体的な展開
1 全ての子供・若者の健やかな育成	
2 困難を有する子供・若者やその家族の支援	基本方針Ⅱ 社会的自立に困難を有する子ども・若者やその家族への支援
(1) 子供・若者の抱える課題の複合性・複雑性を踏まえた重層的な支援の充実	
・子供・若者支援地域協議会を通じた縦と横の支援ネットワークの構築	
(2) 困難な状況ごとの取組	1 困難な状況ごとの取組
①ニート・ひきこもり・不登校の子供・若者の支援等	
・ニート等の若者の支援	4 若年無業者（ニート）、非正規雇用対策
・ひきこもりの支援	5 ひきこもり対策
・不登校の子供・若者の支援	2 不登校・中途退学
・高校中途退学者及び進路未決定卒業者の支援	1 いじめ
1 全ての子供・若者の健やかな育成 に記載あり	
②障害等のある子供・若者の支援	
・障害のある子供・若者の支援	
・発達障害のある子供・若者の支援	3 障害のある子供・若者への支援
・障害者に対する就労支援等	
・障害者に対する文化芸術活動の支援	
・慢性疾病を抱える児童等や難病患者の支援	9（2）難病等
③非行・犯罪に陥った子供・若者の支援等	6 非行・犯罪に陥った子供・若者への支援
・総合的取組	
・非行防止・相談活動等	
・薬物乱用防止	
・加害者に対するしよく罪指導と被害者への配慮	
・施設内処遇を通じた取組等	
・社会内処遇を通じた取組等	
④子どもの貧困問題への対応	
・教育の支援	
・生活の支援	
・保護者に対する就労の支援	
・住宅の支援	7 ひとり親家庭に育つ子供への支援
・経済的支援	
・調査研究等	
・官公民の連携した取組	
⑤特に配慮が必要な子供・若者の支援	9 特に配慮が必要な子供・若者への支援
・自殺対策	8 自殺対策
・外国人の子供や帰国児童生徒の教育の充実等	9（1）外国人等
・定住外国人の若者の就職の促進等	
・性同一性障害者等に対する理解促進	9（3）性同一性障害等
1 全ての子供・若者の健やかな育成 に記載あり	9（4）10代の妊娠
(3) 子供・若者の被害防止・保護	2 被害防止と保護
①児童虐待防止対策	
・児童虐待の発生予防及び発生時の迅速・的確な対応	1 児童虐待防止対策
・社会的養護の推進及び要保護児童等の居場所づくり	2 社会的養護体制の充実
②子供・若者の福祉を害する犯罪対策	3 子供・若者の福祉を害する犯罪対策等
・子供・若者の福祉を害する犯罪対策	3（1）児童ポルノ
・犯罪被害に遭った子供・若者とその家族等への対応	3（2）犯罪被害に遭った子供・若者とその家族等への支援

出典 内閣府（2016）「子供・若者育成支援推進大綱」、東京都（2015）「東京都子供・若者計画」をもとに作成

図表 4 報告書の第 1 章に掲載しているデータ（その 1）

トピック	図表タイトル
荒川区の状況	荒川区の 0～21 歳人口（年齢区分別）の推移
	荒川区における総人口と 0～21 歳人口の割合
子どもの貧困	貧困率の推移（全国）
	大人の人数別、子どもがいる現役世帯の貧困率の推移（全国）
	児童扶養手当の受給者数・受給児童数（東京都・荒川区）
	小学校・中学校における就学援助率（全国・東京都）
	荒川区の就学援助費の認定率
	子どもの貧困の指標と各世帯の子どもの該当割合（全国）
	平成 30 年度における幼稚園（3 歳）から高校 3 年までの 15 年間の学習費総額
	連帯保証人の住所地別の日本学生支援機構の貸与奨学金の新規採用者数（平成 30 年度）
	親権者の住所地別の日本学生支援機構の給付奨学金の新規採用者数（平成 30 年度）
	荒川区奨学資金の新規申込者数、新規候補者決定数の推移
母子及び父子福祉資金貸付件数の推移（東京都・荒川区）	
児童虐待や 要保護児童	相談の内訳について厚生労働省「福祉行政報告例」における定義
	荒川区子ども家庭支援センターにおける新規相談件数の推移（相談種別別）
	全国の市町村における児童相談受付件数の推移（相談種別別）
	東京都の児童相談所における受付件数の推移（相談種別別）
	全国の児童相談所における受付件数の推移（相談種別別）
	各相談機関への相談の内訳（平成 29 年度、子どもの年齢別、相談種別別）
	各相談機関における経路別相談の受付状況（平成 30 年度）
	各相談機関における虐待相談の推移（虐待の内訳別）
	各相談機関が受けた虐待相談の内訳（平成 29 年度、被虐待児の年齢別、虐待の種類別）
	各相談機関における経路別虐待相談の受付状況（平成 30 年度）
	子どもの年齢別、心中以外の虐待死の推移（全国）
	主たる虐待者の内訳（全国の児童相談所）
加害者と被害者の関係別検挙状況（平成 29 年度）（全国）	
不登校	小学校における不登校児童の割合の推移（全国・東京都・荒川区）
	中学校における不登校生徒の割合の推移（全国・東京都・荒川区）
	高等学校（全日制）の不登校生徒の割合の推移
	高等学校（定時制）の不登校生徒の割合の推移
	高等学校における不登校の要因（全日制、本人に係る要因、単一回答）
	高等学校における不登校の要因（全日制、学校・家庭に係る要因、複数回答）
	高校 1 年生の不登校生徒のうち前年度から継続する者の割合（全国、平成 30 年度）
	不登校生徒のうち中途退学になった者の割合の推移（全国）

図表 5 報告書の第 1 章に掲載しているデータ（その 2）

トピック	図表タイトル
ひきこもり	厚生労働省による「ひきこもり」の定義
	平成 21 年度及び 27 年度に内閣府が行った調査における「広義のひきこもり」の定義
	ひきこもりの人の割合
	ひきこもりになったきっかけ（複数選択）
	ひきこもりの期間
ニート （若年無業者） や不安定就労	若年無業者等の定義
	年齢別、若年無業者数（全国）
	15～34 歳人口に占める若年無業者の割合の推移（全国）
	15～34 歳人口に占める若年無業者の割合の比較（全国・東京都）
	年齢別、完全失業率の推移（全国・東京都・荒川区）
	当該年齢人口に占める「主に仕事に就く者」「通学する者」「完全失業者・無業者」の割合の推移（全国）
	（参考）「主に仕事に就く者」「不詳」の割合（平成 27 年度）（全国・荒川区）
	年齢別、「主に仕事に就く者」に占める「パート・アルバイト・その他」の割合（平成 27 年）（全国・東京都・荒川区）
	年代別、フリーター（パート・アルバイトとその希望者）の推移
若年妊婦	10 代母からの出生数（全国・東京都・荒川区）
	10 代の出産数、人工妊娠中絶数、自然死産数等の推移（全国）
	若年出産における非嫡出子（実数）や結婚期間が妊娠期間より短い子（推計）の割合の推移（全国）
非行・犯罪 （福祉犯含む）	非行・犯罪関連の言葉の定義
	15～19 歳の刑法犯少年の検挙・補導人員とその人口比率の推移（全国・東京都）
	平成 29 年の刑法犯少年の年齢別、検挙・補導人員（東京都）
	平成 29 年に検挙・補導された刑法犯少年における年齢別、罪種の内訳（東京都）
	14～19 歳の刑法犯少年の人員（初犯・再犯者）及び再犯者率の推移（全国）
	15～19 歳の特別法犯少年の検挙・補導人員とその人口比率の推移（全国・東京都）
	平成 29 年の特別法犯少年の年齢別、検挙・補導人員（東京都）
	平成 29 年に検挙・補導された特別法犯少年における年齢別、法令の内訳（東京都）
	15～19 歳のぐ犯少年の補導人員とその人口比率の推移（東京都）
	平成 29 年のぐ犯少年の年齢別、補導人員（東京都）
	平成 29 年に補導されたぐ犯少年の年齢別、内訳（東京都）
	15～19 歳の不良行為少年の補導人員とその人口比率の推移（東京都）
	平成 29 年の不良行為少年の年齢別、補導人員（東京都）
	平成 29 年に補導された不良行為少年における年齢別、行為の内訳（東京都）
	福祉犯の被害少年（高校生）の人員とその人口比率の推移（全国・東京都）
	平成 29 年の福祉犯の被害少年の学識別・男女別人員（東京都）
	平成 29 年の福祉犯の被害少年の学識別、法令の内訳（東京都）

第2章 子ども・若者の困難に関する先行文献の調査

本章では、先行文献の調査から、本研究の課題である、顕在化している状況の背景にある潜在的なリスクとは何か、また、その状況が続いた場合、どのような将来的なリスクがあるのか、そして困難の改善・悪化の分岐点はどこにあるのか、を検討しました。

子ども・若者の困難に関する研究の全体を俯瞰すると、虐待や貧困、不登校やひきこもり、いじめ、非行など、テーマ別にみても文献は多岐にわたり、また、学問分野も医学、心理学、社会学、教育学等、領域横断的に広がっています。そこで、本研究では、第3章のケース分析で検討する5つのテーマに関して、先行研究を整理しました。

本章で見出された知見

報告書では、5つのテーマごとに先行研究の検討を行っていますが、以下では、5つのテーマ全体を見わたして得られた知見を3点、述べます。なお、得られた知見に関連する図表も併せて掲載します。

① 将来的リスクとして予見される、身体的・精神的なダメージ、学習機会や就労機会の喪失、連鎖

得られた知見の第一は、将来的リスクに関する知見です。子ども・若者の「困難」が続いた場合、「困難」ごとに様々な将来的リスクが起こりうります。それらのリスクを総合すると、身体的・精神的なダメージ、学習機会や就労機会の喪失、「困難」の連鎖にまとめられます。

・身体的・精神的なダメージ

まず、身体的・精神的なダメージに関しては、たとえば、「虐待」に関するアメリカの逆境的小児期体験（Adverse Childhood Experiences、以下、ACEと略記）研究によって、子どもが幼い頃に親からの暴言やネグレクトなどを長く受け続けると、大人になってから心臓病やがんやうつ病といった疾患に罹患しやすいことが明らかになっています（図表6）。また、「虐待」によって子どもの脳に損傷が与えられると、不安障がいや解離性障がい、自傷行為などの精神疾患を引き起こす危険性が高まることも指摘されています。そして「ひきこもり」は、精神障がい第一の要因でないことが、その言葉の定義に定められていますが、ひきこもりの状態が長期化すると、周囲からの批判や自責の念によって大きなストレスが生じ、対人恐怖や抑うつ気分といった二次的な神経症状が現れることが指摘されています。また、「若年妊婦」に関しては、母ではなく、子どもの身体・健康面での影響が指摘されています。たとえば、若年出産で生まれた子どもの周産期死亡率や低体重出生率は決して低くはなく、また子どもが成長してからに関しても、親が若年出産をし、かつ現在の暮らし向きが貧困という条件が重なると、子どもの健康状態が良好といえないことが明らかとなっています。

・学習機会や就労機会の喪失

次に、学習機会や就労機会の喪失に関しては、すべての「困難」で言及されています。特に「虐待」や「不登校」「若年妊婦」では、家庭の貧困が不登校や上級学校への進学への断念につながり、こうした学歴の低さが就労する際のハードルとなっていることが指摘されています。なお、「ひきこもり」に関しては、ひきこもることで学習機会や就労機会が喪失されている点はほかの「困難」と同じですが、家庭の経済力の問題を指摘する先行研究はあまりありません。

図表 6 逆境的小児期体験（ACE）が子どもの生涯の健康と幸福に与える影響
【「虐待」に関する先行研究から】

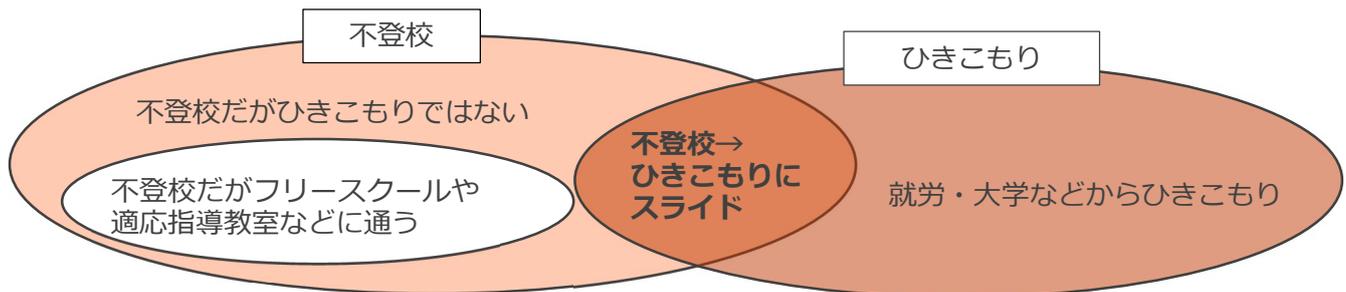


出典 アメリカ疾病予防管理センター（2019）をもとに作成

・「困難」の連鎖

最後は「困難」の連鎖ですが、この言葉には2つの意味があります。一つはある「困難」が別の「困難」に連鎖するという意味であり、もう一つは同一の「困難」が次世代、つまり親世代から子世代へ連鎖するという意味です。まず前者に関しては、たとえば「虐待」を受けた子どもは、虐待を回避するために家出をし、家出中に万引きをするといった形で「非行」に結びつく場合があることが指摘されています。また、「不登校」が、当該学校の卒業や中退を契機に「ひきこもり」へ移行していくことも多くの先行研究で指摘されています（図表 7）。また、「若年妊婦」に関しては、若年母による養育は「虐待」の起きやすい環境の一つと指摘されています。このように、ある「困難」が別の「困難」の誘因となるというような「困難」の連続性や、「困難」の複合性に言及する先行研究があります。次に、後者の「困難」の世代間連鎖に関しては、たとえば「虐待」や「若年妊婦」で指摘されており、諸説あるものの「虐待」に関しては連鎖の確率は約7%から70%までの幅があり、「若年出産」に関しては、若年出産で生まれた子のうち約1割が自らも若年出産をするという知見があります。

図表 7 「不登校」と「ひきこもり」のカテゴリー図
【「ひきこもり」に関する先行研究から】



出典 井出（2007: 43）

② 本人の特性、潜在的リスクとしての出身家庭環境

得られた知見の第二は、本人の特性、潜在的リスクとしての出身家庭環境に関する知見です。以下では、子ども・若者本人の特性については3点、潜在的リスクとしての出身家庭環境については4点、述べます。なお、潜在的リスクに関しては、顕在化している「困難」が1つしかなくても、背後に複数の潜在的リスクが関与している場合が考えられます。

・本人の特性：性別

まず、本人の特性の一点目は、性別です。「ひきこもり」や「非行・犯罪」は男性に多い傾向があることが指摘されています（ただし福祉犯の被害は女性が多いです）。また、「若年妊婦」は女性特有の「困難」であることは言うまでもありません。

・本人の特性：性格性向

本人の特性の二点目は、性格性向です。たとえば「不登校」に関しては、特に高度経済成長期までは、学校での人間関係や成績に不安を抱きやすく、神経症的で自己無力感が強いというように、本人の性格性向が原因とみなされる傾向にありました。また、「ひきこもり」に関しては、小中学生時代に家庭や学校で「我慢することが多かった」人が多いなど、内向的な性格との関連性が指摘されています。また、「非行」に関しては、攻撃性や反社会的態度もその原因と指摘されています。

・本人の特性：障がい

本人の特性の三点目は、障がいです。たとえば「不登校」の要因として学習障がいや、「非行・犯罪」の要因として精神障がいや行為障がいや、着目されています。ただし、障がいの有無そのものが「困難」の要因となる潜在的なリスクであるというわけではなく、障がいのある子ども・若者あるいは親が孤立し、適切な支援環境におかれていないことなどの社会的環境の条件がそろうことが、困難が生じるかどうかの分岐点となります。

・潜在的リスクとしての出身家庭環境：低い経済力

次に、出身家庭環境の一点目は、低い経済力です。既に述べたように「ひきこもり」に関しては、家庭の経済力の問題を指摘する研究はあまりないのですが、逆に、そのほかの「困難」に関しては、その背景に家庭の低い経済力があることが指摘されています。このように家庭の経済力は、各「困難」の要因と分かちがたく結びついている可能性があります。たとえば「虐待」に関しては、アメリカでは家庭の貧困と親のストレスが相まって虐待のリスクが高まることが、「不登校」に関しては、経済的に困窮している世帯の子どもの不登校率が高いことが、「若年妊婦」に関しては、家庭の貧困が彼女らの将来展望の持ちづらさや家庭での居場所のなさにつながり、そこからさらにハイリスクな性行動につながることで、「非行・犯罪」に関しては、日本では原初的な要因解釈として「困窮型非行」という見方があったことが、先行研究で明らかになっています。

・潜在的リスクとしての出身家庭環境：虐待

出身家庭環境の二点目は、虐待です。「虐待」はそれ自体が「困難」ですが、「虐待」がその他の「困難」の背後に隠れている場合もあります。たとえば、「不登校」に関しては、親のネグレクトによって子どもの生活リズムが乱れ、通学に困難をきたす場合があることが、「若年妊婦」に関しては、彼女たちの虐待を受けた確率は高く、家庭から逃れる形でパートナーとの性交につながることで、「非行・犯罪」に関しては、虐待からの回避行動としての家出をきっかけに窃盗などの非行・犯罪行為につながる傾向があることが指摘されています。

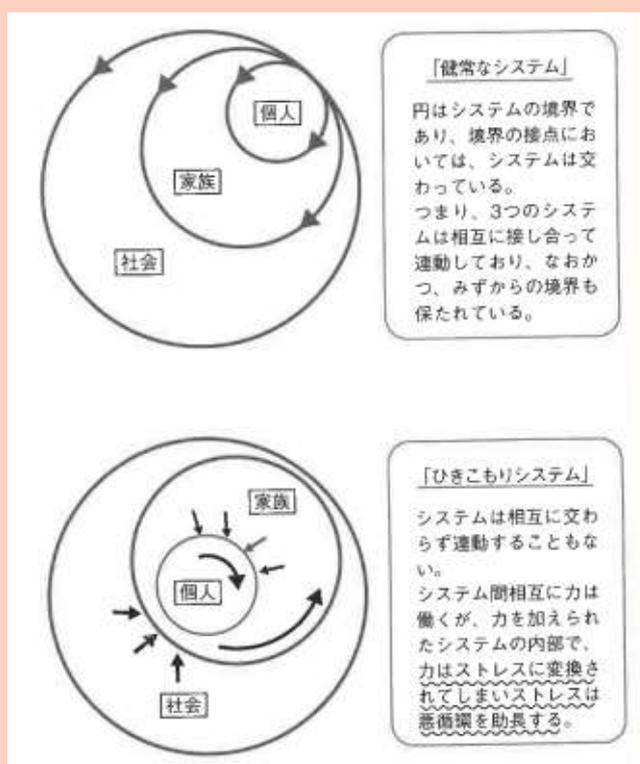
・潜在的リスクとしての出身家庭環境：家庭が安心できる場でない

出身家庭環境の三点目は、家庭が安心できる場でないことです。「虐待」の起る家庭が安全・安心な居場所でないことは言うまでもないことですが、「若年妊婦」や「非行・犯罪」に関しても、既述のとおり「虐待」との関連性が深く指摘されており、これらの「困難」の場合も、彼らの暮らす家庭が安全な場所とは言いがたいケースがあります。また、家に閉じこもる「ひきこもり」に関しては、「家が安心な場所だからこそひきこもるのだろう」と思われがちですが、「ひきこもりシステム」論が表しているように、ひきこもる人に対する家族からの語りかけがお説教や叱咤激励である場合、家族とのコミュニケーションが円滑といえない状態にあるため、彼らにとって家庭は安心できる居場所とはいえません。

ちなみに「ひきこもりシステム」論は、精神科医の斎藤環が唱えた理論です。斎藤（1998）は、人間関係のなかで交わされるコミュニケーションに着目し、ひきこもり状態が生成・維持される仕組みを、個人、家族、社会の三要素から成る「ひきこもりシステム」論によって説明しました。

「ひきこもりシステム」とは

以下の図は、斎藤環による「ひきこもりシステム」の模式図です。斎藤によれば、上のほうの図は「健常」なシステムを、下のほうの図は「ひきこもりシステム」を示しています。



出典 斎藤（1998: 101）

上のほうの図の「健常」なシステムでは、個人は家族と日常的にコミュニケーションをとり、互いに影響を与え合いながら生活をしています。また、個人は学校や会社など社会においてコミュニケーションをとり、他者と影響を与えあっています。家族もまた、それぞれが社会にお

てコミュニケーションをとり、他者と影響を与えあっています。このように「健常」なシステムでは接点であるコミュニケーションの窓口がどれも失われていません。

一方、下のほうの図の「ひきこもりシステム」では、個人、家族、社会、3つの接点であるコミュニケーションの窓口がバラバラになっており、相互に働きかけがあってもそれぞれのシステム内でそれがストレスとなり、コミュニケーション不全の悪循環が維持されています。上で述べた、家族とのコミュニケーションが円滑でない状態とは、家族システムにおける悪循環が起きている状態です。たとえば、ひきこもりが長期化すると家族の中に不安や焦燥感が高まり、不安を抱えた家族は本人に対してお説教や叱咤激励を行うことで本人を動かそうとしますが、ひきこもる本人にとっては家族のこうした行動はプレッシャーやストレスになるだけで、活動を始めるきっかけとはならず、いっそう深いひきこもり状態につながるかもしれません。こうした説明に対して、「本人と家族は日常的に会話をしておりコミュニケーションはとれている」という反論が想定されますが、斎藤（1998: 101-102）は、真のコミュニケーションとは相互性のあるものであり、本人と家族の間で交わされるコミュニケーションが、一方が他方に延々とお説教や叱咤激励を行うようなものであれば、それは真のコミュニケーションとはいえない、と言っています。

コラム：「家庭の居心地」がよくないと、ネット空間に居場所を求める？

本章では、子ども・若者の「困難」の潜在的リスクとして、家庭が安心できる場所でないことに触れました。また、序章では、子ども自身による SNS への書き込みに端を発し、子どもが犯罪に巻き込まれる事件が相次いでいること、その背景として、子どもたちが、安心していられるはずの家庭を出て、見知らぬ大人に頼らざるを得ないほど孤立したり、他者との関係が希薄な状態な中で自らを承認している存在を渴望したりしている可能性を示唆しました。

では、子どもたちが家庭を居心地のよい場所と感じられない時、彼らは家庭の外、たとえばネット空間に居場所を求めるのでしょうか。

図表 8 は、ネット環境に接続可能な機器をもつ中学生に対して、その利用目的を 7 つの項目（複数回答可）で聞いた結果です。表では、利用目的として選択された割合を、男女別、「親は私の話をよく聞いてくれるか」の回答別に示しています（なお、同アンケートで、子どもが家庭を居心地よいと感じるか否かを左右するのが「親は私の話をよく聞いてくれる」か否かであることも明らかになっています）。

表では、利用目的としてネット空間にストレスの発散や人とのつながりを求めていることを意味すると思われる 4 つの項目（具体的には、「現実とは違う世界を感じる」「イライラや不安を解消する」「居場所づくり」「友達づくり」）に、グレー色の網掛けをしました。

表をみると、女子はこれら 4 項目すべてが「親は自分の話をよく聞いてくれる」か否かによって有意に異なっており、「親は自分の話をよく聞いてくれる」と感じていない者（あてはまらない者）のほうが、「よく話を聞いてくれる」と感じている者（あてはまる者）よりも、そうした目的で利用していると選択する割合が多いことがわかります。男子の場合、「イライラや不安を解消する」に関しては、親が自分の話をよく聞いてくれるか否かによって有意な差がありますが、それ以外の 3 項目に関しては親が話をよく聞いてくれるか否かによって差はありません。

図表 8 男女別、「親は私の話をよく聞いてくれるか」の回答別、インターネットの利用目的

	女子			男子		
	..よくあてはまる	親は私の話をよく聞いてくれる	検定	..よくあてはまる	親は私の話をよく聞いてくれる	検定
現実とは違う世界を感じる	30.4%	11.9%	***	11.2%	12.7%	n.s.
イライラや不安を解消する	27.7%	11.3%	***	19.7%	13.5%	*
居場所づくり	16.1%	4.1%	***	5.1%	3.7%	n.s.
友達づくり	11.6%	5.6%	*	4.5%	3.6%	n.s.
情報発信	26.8%	16.1%	**	10.1%	15.0%	†
調べもの	95.5%	96.1%	n.s.	87.1%	91.6%	†
買い物	18.8%	14.7%	n.s.	12.9%	13.9%	n.s.

注 1 *** p 値<0.001、** p 値<0.01、* p 値<0.05、† p 値<0.10、n.s. 統計的有意でない（カイ二乗検定）。

注 2 カイ二乗検定は、「親は私の話をよく聞いてくれる」という質問に対する回答を 2 区分にしたもの（具体的には「あてはまる（「あてはまる」と「だいたいあてはまる」の合算）」と「あてはまらない（「あまりあてはまらない」と「全くあてはまらない」の合算）」の 2 区分」と、ネットの利用目的（複数選択可）として選ばれたか否かの 2 区分で、2×2 のクロス集計をした際の検定結果である。

注 3 分析の対象は中学生かつインターネットに接続できるパソコンや携帯電話・スマートフォン・タブレット端末・ゲーム機などの機器を持っている者である。

出典 荒川区青少年問題協議会「平成 29 年度荒川区小中学生の生活意識についてのアンケート調査」をもとに作成

以上から、家庭の居心地のよさを実感できない場合、ネット空間にストレスの発散や人とのつながりを求める度合いは女子のほうが高いといえます。先行研究で、福祉犯の被害児童として、特に女子が「パパ活」や「神待ち」といったネットを媒介とした犯罪に巻き込まれやすいことを指摘されていますが、親子関係のあり方がこうした危険な行為を抑止するうえでも重要といえます。

・潜在的リスクとしての出身家庭環境：親の性格性向や子への関与のあり方

出身家庭環境の四点目は、親の性格性向や、子への関与のあり方です。たとえば「虐待」では貧困に加えて親のストレス耐性の低さが、「不登校」では過去には親の過保護・過干渉が、「ひきこもり」では母の過保護と父の無干渉という組み合わせが、「非行・犯罪」では親の反社会性や子へのアタッチメント不足が、これらの「困難」の要因として言及されています。

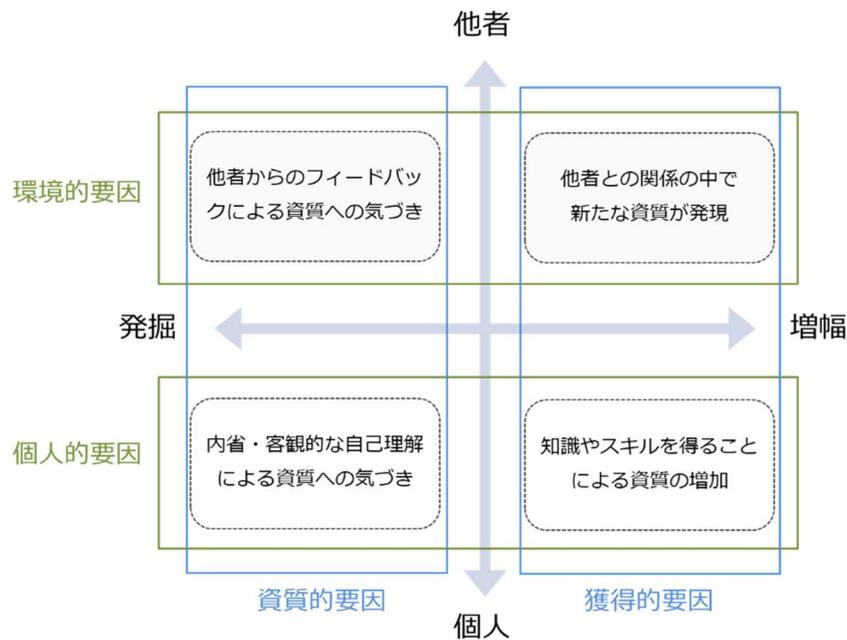
③ 「困難」の改善・悪化の分岐点や必要な支援

得られた知見の第三は、「困難」の改善・悪化の分岐点や改善にむけて必要な支援についてです。以下に3点、述べます。

・他者との安定的かつ肯定的な関係性の構築

得られた知見の第一は、他者との安定的かつ肯定的な関係性の構築の必要性です。たとえば「虐待」に関しては、虐待によってもたらされた傷を、当事者が他者との関わりの中で知識やスキルを身につけたり、自己理解を深めるといった内的変化を経験したりすることで「心のしなやかさ（レジリエンス）」を獲得し、虐待によってもたらされた傷を癒そうとするアプローチがあります（図表 9）。

図表 9 レジリエンス（回復力）を導く要因の関係図
【「虐待」に関する先行研究から】



出典 平野（2017: 671）をもとに作成

また、「ひきこもり」では、当事者が他者と肯定的な対人関係を築くことで自信を獲得したり、「こうしたい」という欲求に気づけるようになったりとも言われています。また、「非行・犯罪」でも、そこから立ち直るために、安定した就労や家庭など、様々なコミュニティで良好な人間関係を築く必要性が論じられています。

また、「困難」な状態にある子ども・若者に対する支援に際しても、様々な人を絡めた支援が重要であるといえます。「虐待」や「若年妊婦」では、「エコロジカル（生態学的）・アプローチ」に基づく先行研究があります。図表 10 は、仮に「困難」な状況にいる親子がいた場合、彼らを援助する際にとる援助モデルを示しています。図表 10 の左側には、これまで一般的にとられてきた、(1) 親子関係に基づく

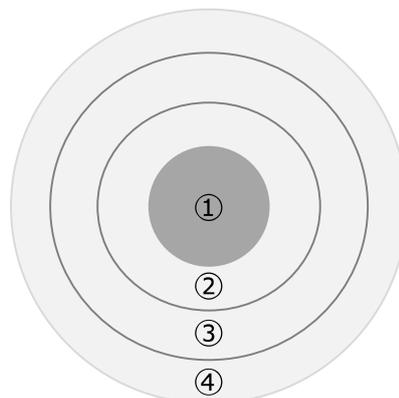
援助モデルを、右側には (2) 「エコロジカル・アプローチ」に基づく援助モデルを示しています。「エコロジカル・アプローチ」は、たとえば親への接触が難しい場合など、親以外の誰かとの関係によって、子どもの回復や成長の潜在的な可能性を実現できるという利点があります。

図表 10 親子関係に基づく援助モデルと「エコロジカル・アプローチ」の援助モデルの比較
【「虐待」に関する先行研究から】

(1) 親子関係に基づく援助モデル



(2) 「エコロジカル・アプローチ」の援助モデル



- ①子どもや家族への直接的な援助
- ②親族や友人・知人、近隣などのコミュニティによる支援
- ③より広いコミュニティによる支援
- ④政府による活動やより大きいコミュニティによる支援

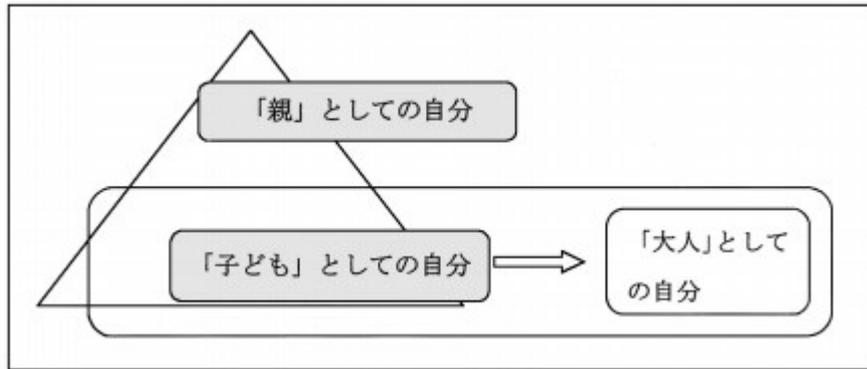
出典 中村 (2018: 85)

親以外の誰かとの関係については、「社会的親」と呼ばれる人との関係が重要だといえます。社会的親とは、実の親以外に、恒常的、部分的、間歇的、一時的、様々なかたちで関わりをもってくれる人を指します。より具体的にいえば、社会的親には、専門家と非専門家の2種類があり、前者は虐待支援の専門家が、後者はたとえば実親以外の家族、親族、施設の職員や里親、養親といった人たちのほか、子どもが成長する中で関わりあう近隣関係など、多様な地域の大人が該当します。また、専門家には、専門的な社会的親として子どもと長期的に関わることに加え、地域の中で非専門家である社会的親を探し、その人たちを子どもとつなぎ、さらに様々な分野の社会的親の協働を促進する役割が期待されるといえます。つまり、「困難」な状態にある子ども・若者の将来的なリスクを軽減させ、彼らの「困難」からの回復力を高めるためには、子ども・若者が、専門的・非専門的それぞれの立場の社会的親と出会い、継続的に関わることでできる仕掛けを多く作ったり、コミュニティ全体で支えていく体制を構築したりすることが有効な方法の一つといえます。

・ **自己意識の確立**

得られた知見の第二は、自己意識の確立の必要性です。たとえば「若年妊婦」では、一般に不足することの多い若年親の「親準備性（一般的に親となるうえで必要な親としての自覚や経済力）」の重要性が指摘されています。そして若年母や若年父に対する支援においては、彼らが親であると同時に、子ども期から大人期に移行する過程にあることを尊重し、彼らの子どもの部分を受け止めつつ、親として成長していく過程を見守っていくことが重要であるといえます（図表 11）。また「非行・犯罪」では、そこから「離脱（デシスタンス）」するためには、過去の経験を肯定的にとらえると同時に、問題解決に責任を負う自覚を持てるようになることが重要であり、専門家によるカウンセリングや居場所を提供するといった支援が有効であるといえます。

図表 11 10代の親に対する支援の方向性
【「若年妊婦」に関する先行研究から】

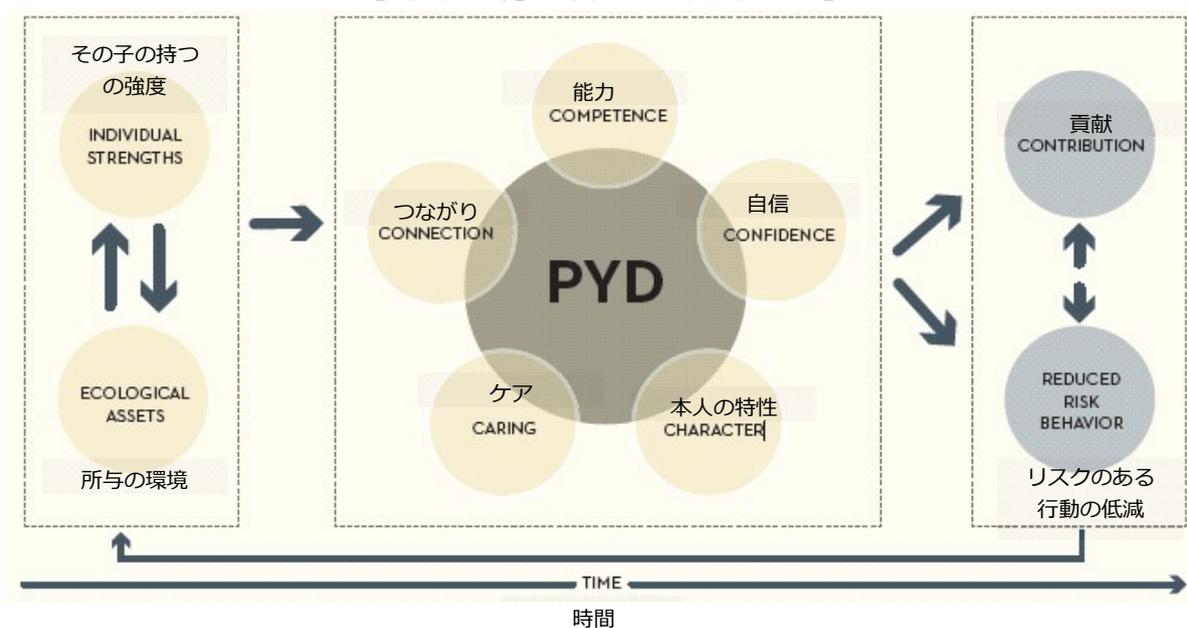


出典 田谷 (2012: 143)

・学習を継続できるようにするための支援

得られた知見の第三は、子ども・若者が学習を継続できるようにするための支援です。たとえば「不登校」に関しては、高校は義務教育でないため不登校が中途退学につながりやすいのですが、東京都では義務教育で不登校を経験した子どもが進学しやすいように配慮がなされた高校（エンカレッジスクールやチャレンジスクール）を整備し、高校での不登校や中退につながらないような取り組みが行われています。また、「若年妊婦」に関しては、日本では妊娠を理由とした進路変更の実態が近年ようやく把握されるようになりました。アメリカでは、日本よりも、若年妊婦や若年母が学習を継続するための支援が進んでおり、たとえば、彼らが出産後も継続して高校に通えるような支援プログラムを用意している州もあります。図表 12 は、この支援プログラムが依拠する Positive Youth Development (PYD) モデルです。PYD モデルは、すべての若者が強さを持っているという前提に立っています。PYD に依拠するこの支援プログラムは彼らの強みの開発を援助しようとするものです。

図表 12 Positive Youth Development (PYD) モデル
【「若年妊婦」に関する先行研究から】



出典 Lerner et al. (2008: 11)、訳は筆者

[文献]

- アメリカ疾病予防管理センター（2019）アメリカ疾病予防管理センターホームページ，（2019年7月1日取得，<https://www.cdc.gov/violenceprevention/childabuseandneglect/fastfact.html>）。
- 井出草平（2007）『ひきこもりの社会学』世界思想社。
- 斎藤環（1998）『社会的ひきこもり——終わらない思春期』PHP 研究所。
- 田谷幸子（2012）「10代子育て家庭への妊娠期からの福祉的支援の現状と課題——施設ヒアリングの分析から」『東洋大学人間科学総合研究所紀要』14: 133-146.
- 中村直樹（2018）「被虐待児の回復・成長のためのパースペクティブ——エコロジカル・ソーシャルワークとレジリエンス」『人文論究』87: 83-90.
- 平野真理（2017）「資質を涵養する——パーソナリティ心理学」『臨床心理学』17(5): 669-672.
- Lerner, M.R., Lerner, V. J., Phelps, E. & Colleagues (2008) The Positive Development of Youth, Tufts University (2020年6月25日取得，<https://4-h.org/wp-content/uploads/2016/02/4-H-Study-of-Positive-Youth-Development-Full-Report.pdf>)。

第3章 子ども・若者の抱える潜在的なリスクとは何か

ーケース分析の結果と考察

1 調査分析の目的と課題

第2章では、虐待や不登校、ひきこもり等のそれぞれの困難について、先行研究がこれまでどのような視点で研究されてきたか、また、どのような要素が潜在的なリスク、あるいは将来的なリスクとして語られてきたかを、みてきました。では、これらの先行研究で指摘されていた事柄は、荒川区において「困難」な状態にあり、行政等が支援を行っている子ども・若者にも当てはまるのでしょうか。

このような疑問が本章の出発点です。そこで、「困難」を抱えている当事者や家族、支援者を対象にインタビューを行いました。インタビューで集められた42の事例（ケース）の分析を通じて、序章で設定した3つの課題を明らかにします。ちなみに、序章で提示した3つの課題とは、①不登校、ひきこもり、虐待、非行などの顕在化している状況の背景にある潜在的なリスクとは何か、②困難の改善・悪化の分岐点はどこにあるのか、③潜在的なリスクをどのようにして見つけるか、でした。また、これらの課題の分析と同時に、荒川区における「困難」を抱えている子ども・若者への支援の方向性も検討します。

本章では、まず、インタビュー調査の概要及び分析の方法を説明したのち、次に、分析の結果わかったことを示し、最後に、上記の3つの課題について考察を述べます。なお、分析結果の詳細については、報告書に掲載していますので、そちらをご参照ください。

2 調査の概要、分析方法、分析の結果わかったこと、考察

(1) 調査の概要

図表13は、本調査の概要です。調査を行った時期は、平成30年10月から令和元年12月までです。調査対象は、『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト』（荒川区自治総合研究所2009）、及び、プレインタビューを基に選定した、荒川区や東京都の関係機関17か所が把握している（あるいは、過去に把握していた）、「困難」を抱える子ども・若者の支援を行っている（あるいは、過去に行っていた）者、及び、関係機関から紹介があり本人からも調査承諾を得られた、かつて困難に直面していた当事者やその家族です。このインタビュー調査によって得られた42ケースを、分析の対象としました。なお、インタビューの対象として、東京都の関係機関にもインタビューを行っているため、42ケースの中には、荒川区外に在住する子ども・若者のケースも含まれています。

調査方法には、半構造化インタビュー¹⁾を採用し、インタビュー内容は、対象者の許可を得て、ICレコーダーを用いて録音しました。インタビューの手順として、はじめにインタビュアーから簡単な自己紹介を行い、研究の目的や内容、方法、倫理的配慮（個人情報扱い等）、研究中及び研究後の対応について説明し、各人が納得し、同意が得られた後に面接を開始しました。インタビューにおいて、すべての対象者に行った質問は、対象ケースの子ども・若者本人の年齢や家族構成などの基礎情報、本人の

¹⁾ 半構造化インタビューとは、ある程度の質問事項を決めておき、回答者の回答次第で深く掘り下げて質問するインタビュー法のこと。質問項目についてはあらかじめ構造化されているが、回答者はそれらの質問項目に対して自由に語る手がかりである。

現在の状況、困難のきっかけ、あるいは支援者が把握した主要な問題（主訴）、困難の経過、支援内容です。また、これらの質問に加えて、インタビュー対象者が、支援者である場合は、支援における課題や今後の支援策、支援者として苦労等について、聞きました。また、インタビュー対象者が、当事者やその家族の場合は、困難を抱えていた当時の心境や、必要だと感じた支援内容等について、聞いています。また、インタビュー対象者から何らかのキーワードが出された際には、それを深く掘り下げるかたちで聞き取りを行いました。面接時間は、1回につき約1時間から3時間でした。なお、1回目の調査終了後、ケースによっては対面及び電話での追加のインタビューも実施しました。

図表 13 調査の概要

調査時期	平成 30 年 10 月から令和元年 12 月まで
調査対象	荒川区や東京都の関係機関 17 か所が把握している（あるいは、過去に把握していた）、困難を抱える子ども・若者の支援を行う（あるいは、過去に行っていた）者、及び、かつて困難に直面していた当事者やその家族
ケース数	42 ケース
調査方法と手順	半構造化インタビューを、以下の手順で行った。 ①インタビューから簡単な自己紹介を行い、研究の目的や内容、方法、倫理的配慮、研究中及び研究後の対応について十分に説明し、各人が納得し、同意が得られた後に面接を開始した。 ②主な質問項目のほか、支援者に対しては支援における課題や今後の支援策、支援者の苦労等について、当事者とその家族に対しては、困難を抱えていた当時の心境や、必要だと感じた支援内容等について、インタビュー対象者から何らかのキーワードが出された際に、それを深く掘り下げるかたちで聞き取った。
面接回数・時間	面接回数は 1 名につき 1-2 回で、面接時間は約 1 時間から 3 時間
主な質問項目	①基礎情報(年齢/家族構成/国籍/家族の年齢/親の職業/学歴(親、子)/障がいの有無/虐待の有無等) ②現在の状況 ③困難のきっかけ、あるいは支援者の把握した主要な問題（主訴） ④困難の経過 ⑤支援内容

(2) 分析方法と分析によって得られた知見

本章では、序章で示した、3つの課題に対して、以下に示すような3つの分析方法でアプローチしました。

課題	分析方法
①顕在化している状況の背景にある潜在的なリスクとは何か	属性分析/コーディング分析
②困難の改善・悪化の分岐点はどこにあるのか	複線径路等至性モデル (Trajectory Equifinality Model; 以下、TEMと表記)
③潜在的なリスクをどのようにして見つけるか	属性分析/コーディング分析

以下では、それぞれの分析手法の特徴や、分析によって明らかになったことなどを、説明します。

① 属性分析

・属性分析を用いる目的、その手法

属性分析とは、分析対象のケースについて、そのケースの特徴のなかでも外観識別性の高い特徴（家族など身近な者以外から見ても比較的把握しやすい特徴）に着目して行う分析です。この分析を用いることによって、42 ケースの1つ1つ、個別のケースについて、その特徴を見ることができます。

その手法を説明すると、まず、ケース1つ1つに関して、分析で着目する特徴（属性）のうち、そのケースがどの特徴（属性）に該当するかを整理した表をつくります。どのような特徴（属性）に着目するかを決める上で参考にしたのが、序章で触れた内閣府による研究（社会的排除リスク調査チーム 2012）です。本研究では、内閣府による研究の中に、本調査のデータの特徴（属性）を表すのに適した項目名があれば、その表記に準じることとし、適した項目名がなかった場合には、独自の項目名を作りました。各項目名は、図表 14 に掲載しています。

図表 14 属性の項目名（潜在的なリスクの項目名）

	1 本人の特性
本人のもつリスク	2 若年妊婦（ひとり親）
	3 非行・不良行為・DV等
	4 家出
	5 自殺念慮・自殺未遂
出身家庭環境のリスク	6 貧困
	7 親の離婚
	8 母子・父子世帯
	9 親からの分離（一時保護、児童養護施設への入所等）
	10 児童虐待
	11 親の不和（DVも含む）
	12 親の精神疾患・知的障がい
	13 親の出身家庭環境・学歴など
	14 親との死別
	15 親以外の家族の困難
学校・職場関係のリスク	16 学歴 ※学歴が本人のリスクとなっている場合
	17 不登校
	18 いじめ
	19 校内暴力
	20 ひきこもり
	21 不安定就労
	22 就労の困難

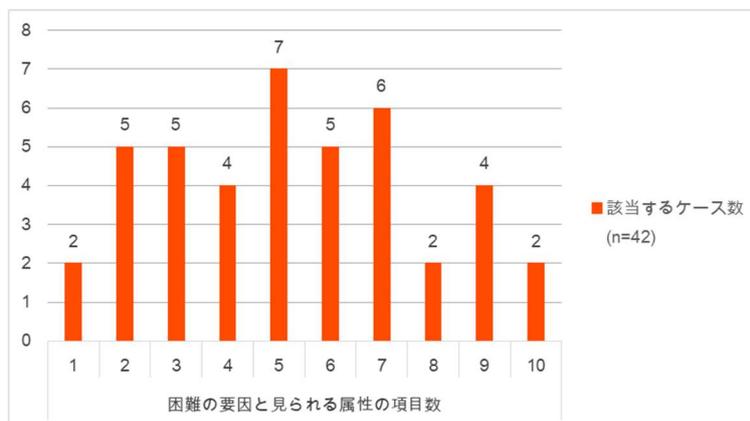
以下の分析では、この属性の項目名を、潜在的なリスクの項目名と表す場合があります。

なお、42 ケースの1つ1つのケースに関して、上記の属性の項目名のうち、どの項目名（どの潜在的なリスクの項目名）に該当するかを整理した表は、報告書で章末資料として掲載しています。

・属性分析でわかったこと：「困難」の複合性

属性分析からわかったことは3点あります。一つは、多くの先行研究でも指摘されている「困難」の複合性です。図表 15 は、1 つのケースにどれくらいの潜在的なリスクが複合していたかを示したものです。図をみると、該当する潜在的なリスクの数が最も多かったのは、22 項目ある潜在的なリスクのうち 10 項目が該当した 2 ケースでした。また、最もケース数が多かったのは、7 ケースが該当した、潜在的なリスク 5 項目でした。ちなみに、1 ケースあたりの潜在的なリスクの数の平均も約 5 項目でした。

図表 15 「困難」の複合性の内訳



・属性分析でわかったこと：潜在的なリスクを発見するシグナルとして、学校関係のリスクに着目する必要性

属性分析からわかったことの二つ目は、学校関係のリスクに着目する必要性です。そう考えたのは、複合する潜在的なリスクのうち、不登校などの、学校関係のリスクに該当するケースが多かったからです。その知見にいたったプロセスを説明します。図表 15 からわかるように、42 ケース中、潜在的なリスクが複合しないのは、リスクの数が 1 項目の 2 ケースのみであり、40 ケースが 2 つ以上の潜在的なリスクを複合して有しています。そこで、複合するリスクには、行政から支援を受ける際の主訴となる要因と、主訴に複合する要因があると考え、42 ケース 1 つ 1 つについて、何が主訴となる要因で、何が主訴と複合する要因なのかを、検討しました（なお、主訴となる要因は 1 ケースにつき 1 項目しかありません）。そして、42 ケースについて、主訴となる要因、主訴と複合する要因をカウントしました。

図表 16 は、主訴となる要因の集計結果で、図表 17 は、主訴と複合する要因の集計結果です。まず、主訴となる要因（図表 16）をみると、最も多いのは、学校・職場にかかわる主訴のうちの「不登校」であり、次いで多かったのは出身家庭環境にかかわる主訴のうちの「児童虐待」でした。次に、主訴と複合する要因（図表 17）に目を移すと、最も多いのは、出身家庭環境のリスクの「ひとり親世帯」であり、次いで多かったのは学校・職場関係のリスクの「不登校」でした。このように、主訴となる要因、主訴に複合する要因、いずれも「不登校」の数が多いといえます。「不登校」は学校・職場関係のリスクの中でも学校に関するリスクですが、学校に関係するリスクは潜在的なリスクを発見するシグナルになり得ます。それは、主訴となる要因や主訴に複合する要因の項目名として、「不登校」以外にも、「校内暴力」や「いじめ」や「学歴」といった学校に関わる項目名が多く挙げられていることからわかります。つまり、「困難」な状態にある子どもたちは、学校に通っている時に既に、不登校、友人とのトラブル、教員への暴力等、何らかの学校関係のリスクを抱えており、ここに若者の「困難」が表れているといえます。先に指摘した困難の複合性と合わせていえるのは、中学卒業後の子ども・若者が現在進行形で抱えている「困難」は、過去の学校不適応と地続きであり、さらにそれは、貧困や虐待などのリスクが複合的に重なり合い、表出したものであるということです。

図表 16 主訴となった属性の項目別にみた場合に該当するケース数 (n=42)

本人の特性		本人にかかわる主訴			
		若年妊婦 (ひとり親)	非行・不良行為 ・DV等	家出	自殺念慮・ 自殺未遂
0		3	4	0	0

出身家庭環境にかかわる主訴									
貧困	親の離婚	ひとり親世帯	親からの 分離	児童虐待	親の不和	親の精神疾患 など	親の出身家庭 環境・学歴など	親との死別	親以外の 家族の困難
1	0	0	0	11	0	0	0	1	0

学校・職場にかかわる主訴						
学歴 ※学歴が本人のリスクと なっている場合	不登校	いじめ	校内暴力	ひきこもり	不安定就労	就労の困難
0	18	0	1	3	0	0

図表 17 主訴に複合する要因の項目別にみた場合に該当するケース数 (n=186)

本人の特性		本人のもつリスク			
		若年妊婦 (ひとり親)	非行・不良行為 ・DV等	家出	自殺念慮・ 自殺未遂
17		0	9	4	4

出身家庭環境のリスク									
貧困	親の離婚	ひとり親世帯	親からの 分離	児童虐待	親の不和	親の精神疾患 など	親の出身家庭 環境・学歴など	親との死別	親以外の 家族の困難
18	17	29	5	8	7	13	6	4	11

学校・職場関係のリスク						
学歴 ※学歴が本人のリスクと なっている場合	不登校	いじめ	校内暴力	ひきこもり	不安定就労	就労の困難
5	11	3	0	5	7	3

注 複数のリスクが一つのケースに重複している場合もあるため、総数が 42 以上となっている。

・属性分析でわかったこと：属性では見えにくい「孤立」に着目する必要性

属性分析からわかったことの三つ目は、属性からは見えにくい「孤立」に着目する必要性です。図表 16 や図表 17 に挙げられている、主訴となる要因や主訴に複合する要因は、子ども・若者の「困難」を発見するうえでのシグナルといえます。しかし、これらの項目に該当するからといって、そうした子ども・若者が「困難」を抱えているとは限りません。たしかに、不登校の子どもやひとり親家庭の子どもは、家族以外の人から見て把握しやすいといえます。しかし、複合要因としてひとり親世帯が多いのは、実際にひとり親世帯において「困難」が多いからかもしれないし、ひとり親世帯は児童扶養手当の手続きなど行政にアクセスする機会が多く、支援の対象として把握されやすいためかもしれません。つまり、ひとり親世帯で実際に「困難」が多いのか、ひとり親世帯だと「困難」が把握されやすいため「困難」が多いのか、わかりません。むしろ、ここで重要となるのは、「ひとり親世帯」のように見えやすい要素でなく、主訴となる要因や主訴に複合する要因として着目されていない要素（いわば、見えにくい要素）を見過ごさない感度が必要であるという点でしょう。

そして、属性に着目する要因探しでは見えにくく見過ごされがちながらも、見過ごせない要素の一つが、周囲の人々からの「孤立」という社会環境的リスクです。たとえば、子ども・若者の特性として「障がい」がある場合は、「障がい」それ自体が潜在的なリスクとみなされるかもしれませんが、そうではなく、子ども・若者あるいはその親が「孤立」し、彼らが適切な支援を受けられる環境におかれていないことで、障がいが「困難」とつながるのです。

② コーディング分析

・コーディング分析を用いる目的、その手法

属性分析では、個別のケースについて、比較的外観識別性の高い特徴（項目）に着目して分析を行いました。しかし、ある属性（項目）に該当するからといって、その子ども・若者が「困難」を抱えているとは限りません。既述のように、たとえば、周囲の人々からの「孤立」といった、属性では把握できない潜在的なリスクもあります。そこで、属性分析で着目した外観識別性の高い潜在的なリスクではなく、子ども・若者本人の内面や人間関係等に関わる潜在的リスク、しかも個別のケースだけでなく、複数のケースに共通する潜在的なリスクを明らかにするために、コーディング分析を行いました。

その手法は、次のような手順をとりました。まず、インタビューの音声記録をテキストデータ化しました。次に、テキストデータを内容のまとまりごとにセグメント（分節）化し、それぞれのセグメントの着目すべき語句を用いて、テキストデータの内容を表す小見出し（オープンコード）をつけました。さらに、この小見出し（オープンコード）とテキストデータをもとにして、小見出し（オープンコード）をより抽象化するような語句（なお、この語句はテキストデータやオープンコードでは使っていないもの）で見出し（焦点的コード）をつけました。なお、見出し（焦点的コード）をつける際は、複数のケースに共通する内容には、できる限り同じ見出し（焦点的コード）をつけました。これらの作業を42ケースすべてについて行った後、そこから見出せるテーマや構成概念をさらにコード化し、そのコードをもとに一覧表を作成しました。最後に、テーマや構成概念を紡いで、ストーリーラインや理論を記述しました。その後、分析をする際には、各ケースの因果関係を意識しながら、多くのケースに共通する要素を探りました。

本研究では、この一連の作業を、佐藤（2008）のコーディングの手法に基づきながら、複数の調査員で実施しました。以上の分析手順をまとめたものが図表 18 です。

図表 18 コーディング分析の手順

①音声記録のテキストデータ化	インタビューの音声記録をテキストデータにする。
②セグメント化	テキストデータを内容のまとまりごとに分節化する。
③オープン・コーディング	各セグメントの着目すべき語句を用いて、テキストデータの内容を表す小見出し（オープンコード）をつける。
④焦点的コーディング	オープンコードとテキストデータをもとに、オープンコードを言い換え、より抽象化するようなデータ外の語句で見出し（焦点的コード）をつける。複数のケースに共通する内容の場合、できる限り同じ焦点的コードをつける。ここまでの作業をすべてのケースについて行う。
⑤テーマや構成概念のコード化	すべてのケースのコーディングの終了後、そこから浮き上がるテーマや構成概念をコード化し、そのコードをもとに一覧表を作成する。
⑥ストーリーライン・理論の記述	テーマや構成概念を紡いで、ストーリーラインや理論を記述する。

・コーディング分析でわかったこと：4つの潜在的なリスク

コーディング分析から、「困難」を抱える子ども・若者には、以下に示す4つの潜在的リスクがあることが明らかになりました。

コーディング分析によって明らかになった4つの潜在的なリスク

- ① 極端な特徴のある親子関係・・・・・・・・・・・・・・・・
- ② 親子以外の人間関係の希薄さ・・・・・・・・・・・・・・・・
- ③ { 本人の自尊感情（自己肯定感）の低さ・・・・・・・・・・ 自尊感情のリスク
意志の弱さ・意欲の低さ・・・・・・・・・・・・・・・・ 意志のリスク
- ④ コミュニケーションの難しさ・・・・・・・・・・・・・・・・ コミュニケーション（言葉）のリスク

4つの潜在的リスクのそれぞれについて、概略を示します。第一は、子どもへの過干渉、あるいは子どものことをほとんど気かけないなどの「極端な特徴のある親子関係」です。たとえば、現在も「困難」が継続しているケースのなかには、親が子どもの言動にあれこれ口を出しするといった過干渉のケースや、子どもが親からの愛情不足を感じているケースがありました。

第二は、「親子以外の人間関係の希薄さ」です。たとえば、良い影響を与えてくれる大人との関係が希薄であることが、子どもの「困難」につながっているケースや、悩みを抱えた若者が親や周囲に助けを求められないまま、職場での上司からの叱責をきっかけに、ひきこもりになったケースがありました。また、仮に教師を含む支援者との関係を子ども・若者が築けた場合であっても、たとえば、親が行政や民間の支援を拒否して、学校からの呼び出しにも応じないといった、親と支援者との関係が一方通行になっているケースがありました。

なお、第一と第二は、親子関係および親子関係以外の人間関係という人との関係に関わるリスクであり、これらを合わせて「関係のリスク」と呼ぶことにしました。

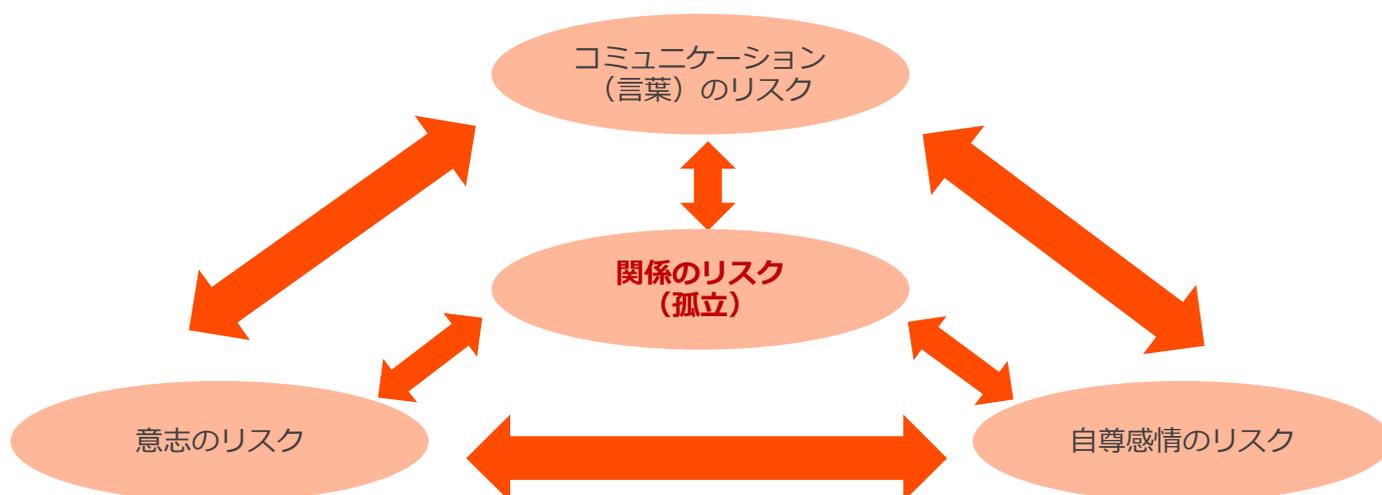
第三は、「本人の自尊感情（自己肯定感）の低さ」および、「意志の弱さ・意欲の低さ」です。前者を「自尊感情のリスク」、後者を「意志のリスク」と呼ぶことにしました。まず、前者に関しては、たとえば、虐待を受けている子どもが「産まれてこなきゃよかった。死にたいけど、なかなか死ねない」と言っているケースや、非行傾向のある子どものケースで、支援者が彼らの自己評価の低さを語ることがありました。次に、後者に関しては、たとえば、支援者からみて、困難が継続あるいは深刻化しているケースで、子どもに「自分はこうしたい」というものが「あるようでない」という語りが聞かれました。別の支援者は、この子どもの「自分はこうしたい」という意志を、「自分がという矢印」と表現しました。具体的には、この支援者は、虐待を受けている子どものケースで「自分がという矢印が出てこない」ことを語りました。

第四は、「コミュニケーションの難しさ」です。ここでコミュニケーションという言葉が指し示す内容が2つある点を注記します。まず、コミュニケーションという言葉の指し示す内容のひとつは、他者との意志疎通に関するものです。たとえば、友人関係をうまく築けない自分の性格に劣等感をもち、学校生活で孤立してしまうケースがこれに該当します。次に、コミュニケーションという言葉が指し示すもう一つの内容は、自分自身との意思疎通、別の言葉で言えば内省です。たとえば、自身の感情を言葉で表現する力が足りないために、心のわだかまりを周囲への暴力や物を破壊することで表現してしまうケースがこれに該当します。このように、他者とのコミュニケーションにせよ、内省（自己との対話）にせよ、言葉を介するリスクであるため、「コミュニケーション（言葉）のリスク」と呼ぶことにしました。

・コーディング分析でわかったこと：4つの潜在的なリスクの関係性

4つの潜在的リスクの関係性を図示したのが図表 19 です。

図表 19 ケース分析で見出された各潜在的リスクの関係性



図を説明すると、「コミュニケーション（言葉）のリスク」があると、自らの意思をうまく伝えたり相手の意図をうまく受け止めたりすることが難しく、他者との「関係のリスク」を生じる可能性があります。そして、「関係のリスク」が生じると、他者から影響を受け「こうなりたい」と将来を描くことが難しくなり、「意志のリスク」が生じます。また、「関係のリスク」は「自尊感情のリスク」とも関係しており、他者から認められることによって自尊感情は育まれますが、他者との関係がそもそも築けていないと、それが難しくなります。また、「コミュニケーション（言葉）のリスク」が関連するのは他者との関係だけではありません。言葉の力が十分に育まれていないと、自己を内省することが難しくなるため、ありのままの自分を認められないといった「自尊感情のリスク」や、将来に前向きな展望を描けないといった「意志のリスク」が生じやすくなります。また、自尊感情があるからこそ、自分を信じて意志を持てるのであり、「自尊感情のリスク」と「意志のリスク」も関わっています。

このように各潜在的リスクは相互に関係をもっており、好循環の際は、あるリスクが減ることで、ほかのリスクも減っていく、という循環が成り立つことが想定されます。

以上、コーディング分析の知見を総合すると、潜在的リスクの中でも根幹たるリスクは、「他者との関係性」及び、自尊感情や意志とも関係する内省、つまり「自己との関係性」、両面における「関係のリスク」であり、これは別の言葉でいえば、他者及び自己からの「孤立」であるといえます。

③ 複線径路等至性モデル (TEM) 分析

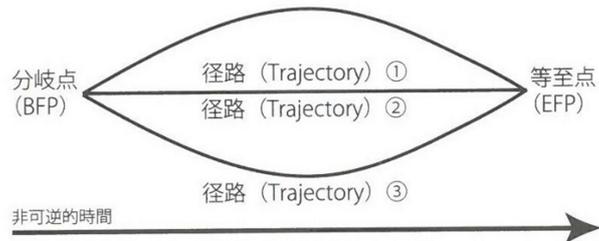
・ TEM 分析の目的、その手法

複線径路等至性モデル (Trajectory Equifinality Model; TEM) は、個々人がそれぞれ多様な径路をたどっていたとしても、等しく到達するポイントがあるという考え方を基本として、人間の発達や人生径路の多様性・複線性の時間的変容をとらえる分析・思考の枠組みです (荒川ほか 2012: 97)。以下で説明するように、この分析は、過去から現在といった時間軸や人生のターニングポイント (分岐点) という考え方をとるため、本調査では、困難の改善・悪化の分岐点 (ターニングポイント) を明らかにするために、この分析手法を用いることにしました。

TEM の手法を説明します。図表 20 は、TEM の最小基本単位である「径路」、「等至点」「分岐点」、「非可逆的時間」の関係を図示したものです。まず、「径路 (Trajectory)」とは、人がなんらかの選択や

出来事を経験することによって歩いていく人生の道すじを指しています。次に、複数の径路が到達するポイントが「等至点 (Equifinality Point、略して EFP)」です。等至性は、人が経験を重ねて、異なる径路をたどりながらも類似した結果にたどり着くということを示す概念で、その等至性を実現する時点等を等至点とよんでいます。等至点は、研究の焦点となる部分であり、研究者が興味関心を抱いている現象を設定します。

図表 20 TEM 図



出典 安田ほか (2015=2018: 14)

等至点に到達する間には、各々の人生の選択や出来事によって径路が分かれていきますが、この複数の径路が分岐するポイントを「分岐点 (Bifurcation Point、略して BFP)」とよびます。安田ほか (2015=2018: 14) によれば、分岐点の特徴は、そこに常に複線の径路 (あるいは選択肢) が想定された状態があり、その人が意図的・非意図的にかかわらず、その中の一つを選択したととらえることにあります。たとえば、インタビューの際に、ある人が人生をふり返って、「ここがターニングポイントだった」と語った選択や出来事が分岐点になる場合もあれば、ある人の径路に生じた単なる行為の羅列を、分岐点として設定する場合もあります。また、ある人の行為そのものが分岐点として設定されることもあれば、葛藤のある心的状態をそれとみなすこともあります。TEM では、実際に生じた、あるいは実際に起こり得た人生径路による事実の記述のみならず、この分岐点における緊張関係 (選択されなかったが有り得た行為や経験、すなわち「両極化した等至点」) を想定することが重要です。

次に、図表 20 の矢印は「非可逆的時間」を意味しており、時間が持続していることを示すために用いられる概念です。TEM は、原因と結果が明白な因果モデルのように、初期状態が最終状態を規定することはなく、複数の径路が保証されていることを前提にしています (安田ほか 2015=2018: 8)。つまり、人生を歩いていく過程で、人が様々な選択をし、出来事を経験する中で等至点に至るということを明示するために、TEM 図では時間の持続性を示す矢印を用いています。

さらに、TEM の最小基本単位以外の概念として、「社会的ガイド (Social Guidance)」、「社会的方向づけ (Social Direction)」、「必須通過点 (Obligatory Passage Point)」という概念があります。まず、「社会的ガイド」とは、何らかの選択をしながら、あるいは出来事を経験しながら人生の歩みを進めていく際に、後押しとなるような影響を指します。逆に、人生の歩みを進めていく際に、阻害的、抑制的にはたらく影響となるものを「社会的方向づけ」とよびます。これらによって、多くの人々が制度的、慣習的、結果的に経験するポイントを「必須通過点」とよびます。このような複数の概念を使用して、個々の人生の歩みを可視化していくのが TEM です (吉川 2018: 5)。

・ TEM 分析でわかったこと : 困難の改善・悪化の分岐点である、支援者等との出会いと自身の変化

本調査で TEM 分析を行ったのは、支援経過や本人の意識、行為の変化などを詳細に聞き取ることができた 3 ケースです。具体的には、本人の訴えた、もしくは「支援者が判断した主たる問題」(以下、主訴と表記) が不登校である 1 ケースと、主訴が若年妊娠である 2 ケースを分析の対象としました。なお、今回とりあげたケースは、いずれもその「困難」を克服した、あるいは克服の方向に向かっていると思

われる、いわゆる改善事例です。分析を行い、不登校、若年妊娠、それぞれに関して、TEM 図を作成しました²⁾。本概要版では紙幅の都合で割愛しているため、作成した TEM 図は、報告書をご覧ください。

TEM 分析の結果、「不登校」「若年妊婦」、両「困難」の共通点といえたのは、「困難」が顕在化する以前からそうした「困難」につながるリスクが積み重なっていた点、「困難」の克服の過程に支援者との出会いがあり、当事者が支援者との信頼関係を築きながら、これまでの自己のあり方や現状を肯定的にとらえ、前向きに日常を過ごしている点でした。また、特に「不登校」の事例からは、自身を包括的に受け止めてくれる他者の存在によって、それまで抱いていた自己卑下から脱し、相手を知りたいというコミュニケーションへの意欲が生まれたり、前向きな将来展望を抱くようになったりといった好循環が生まれるプロセスが明らかになりました。つまり、他者に子ども・若者が認められ、逆に子ども・若者も相手（他者）を認めるという、双方向の信頼関係に基づく「コミュニケーション」が交わされることによって「自尊感情」や「意志」が高まったといえます。

（3）小括

最後に、本章の冒頭で提示した3つの課題に関して、ケース分析によって、明らかになったことをまとめます。

① 顕在化している状況の背景にある潜在的なリスクとは何か

潜在的なリスクには、外観識別性の高いもの（家族など身近な者以外から見ても比較的把握しやすい特徴）とそうでないものがあります。

・外観識別性の高い潜在的なリスク

まず、外観識別性の高いリスクとして、主訴（支援者が把握した主要な問題）となる要因に関しては、「不登校」や「児童虐待」が多く、主訴のほかに複合する要因に関しては、「ひとり親世帯」や「不登校」が多かったことです。また、潜在的なリスクは、複数抱えている場合が多く、属性分析では、42 ケース中、40 ケースで2つ以上のリスクを抱えていることがわかりました。

・外観識別性が低い潜在的なリスク

次に、潜在的なリスクのうち、外観識別性が低いリスクに関しては、4つのリスクがあることが明らかになりました。4つのリスクとは、親子関係や親子関係以外の人間関係全般において課題を抱えていることを意味する「関係のリスク」、自尊感情（自己肯定感）の低さを意味する「自尊感情のリスク」、子ども・若者の意志の弱さ・低さを意味する「意志のリスク」、他者とのコミュニケーションや内省の難しさを意味する「コミュニケーション（言葉）のリスク」です。また、たとえば、虐待を受けた子どもが、適切な「親子関係」の下に養育されなかったことで、「自尊感情」が育まれず生きている意味がないと考えるようになり、何に対しても諦めの気持ちしかもたなくなってしまうといった「意志」のリスクにつながるように、これらのリスクは相互に影響し合います。

なお、4つのリスクの中でも、特に、「関係のリスク」は、他者との関係性及び自己との関係性、両面にかかわるリスクであり、これは別の言葉でいえば、他者及び自己からの「孤立」につながるリスクであるため、潜在的なリスクの中でも根幹たるリスクといえます。とりわけ、「孤立」がリスクの中でも根

²⁾ TEM 図を作成する際の等至点は、不登校のケースでは「不登校経験の克服を実感」に、若年妊婦のケースでは「10代の母として育児することを受容」に設定しました。なお、若年妊婦の TEM 図の作成にあたっては、個人が特定されないように主旨を変えない程度に内容を改変しています。

幹のリスクであることがわかるのが、子ども・若者の特性として「障がい」がある場合です。「障がい」のあること、それ自体はリスクではありませんが、子ども・若者あるいはその親が「孤立」し、適切な支援を受けられる環境におかれていないなどの社会的環境の条件がそろうことが、「困難」が生じるかどうかの分岐点になります。

・潜在的なリスクや「困難」の連鎖

潜在的なリスクや「困難」の連鎖は、先行研究でウルズラ・ヌーバー（Nuber 1995=1997）の「雪だるまモデル」や、内閣府の社会的排除リスク調査チームの研究（2012）が既に指摘していますが、本ケース分析でも、同様な結果がみられました。たとえば、潜在的なリスクの連鎖に関しては、早ければ乳幼児期から、貧困や虐待などの潜在的なリスクが萌芽的に生まれており、小中学校の時期には、既に、不登校、頻繁な遅刻・欠席、低学力、友人とのトラブル、教員への暴力等、何らかの学校不適応というかたちで、子どもたちの行動に表れていることがわかりました。つまり、中学卒業後の子ども・若者が現在進行形で抱えている問題は、過去の学校不適応と地続きであり、過去からつづく潜在的なリスクが複合的に重なり合い、表出しているものといえます。また、「困難」の連鎖に関しては、本ケース分析で扱ったケースにおいても、きっかけとなる「困難」に次の「困難」が加わり、さらに次の「困難」が積み重なっていました。こうした「困難」の連鎖は、たとえば不登校のケースで、不登校の引き金となった出来事が、時とともに本人にとって学校に行けない直接的な原因ではなくなり、その理由が別の要因に変わっていくといった心理的な側面の連鎖と、高卒の資格をもっていないことに加え、交友関係や育った環境などの影響で収入が不安定な職にしか就くことができず、経済的に困窮するといった環境的な側面の連鎖がありました。このように「困難」が複雑に絡み合い連鎖していくところに、子ども・若者の諸問題の根本的な問題解決の難しさが垣間見えます。

② 「困難」の改善・悪化の分岐点はどこにあるのか

・信頼関係に基づく「コミュニケーション（言葉）」によって、「自尊感情」や「意志」が高まるのが重要

「困難」の改善・悪化の分岐点（ターニングポイント）を考えるために、「困難」が改善（あるいは改善に向かいつつあると思われる）ケースを分析したところ、その分岐点は、「困難」な状況にある子ども・若者が、支援者や自身を包括的に受け止めてくれる他者と出会い、彼らと信頼関係を築きながら、これまでの自己のあり方や現状を肯定的にとらえるといった変化を経験することでした。つまり、他者に子ども・若者が認められ、逆に子ども・若者も相手（他者）を認めるという、双方向の信頼関係に基づく「コミュニケーション」が交わされることによって「自尊感情」や「意志」が高まるといった経験をすることが、困難が改善に向かう分岐点であり、こうした経験がない場合は困難が継続・悪化することが想定されました。

また、「コミュニケーション」の中でも、特に「言葉」の力が重要であることもわかりました。それは、たとえば、親子関係のストレスや孤独感を抱えた子どもが、周囲への暴力や物を破壊するといった方法でしか、心のわだかまりを表現できないといったケースにおいて、その子の語彙を増やすことで、自身の気持ちを周囲の人にうまく伝えられるようになると考えられるからです。

つまり、困難の改善に向けては、子ども自身に気づきを与える他者の存在、経験を整理し意味を見出す言葉の力、この二つの要素が必要だといえます。

③ 潜在的なリスクをどのようにして見つけるのか

これらの潜在的なリスクを発見するうえで何が重要か、本ケース分析によって2つの重要な点が明らかになりました。

・「学校不適応」というシグナル

第1は、「困難」な状態にある子ども・若者が、義務教育の時期から、何らかのかたちで経験している「学校不適応」が、潜在的なリスクを発見する際に発見の手立て（シグナル）となるということです。ここでいう「学校不適応」とは、たとえば、長期的な不登校、頻繁な遅刻・欠席、低学力、本人の障がいや表現力の不足等、様々な理由による教員や友人との間のトラブルなど、教員に「気になる子」と認識される可能性の高い言動・行動を指しています。

本調査でインタビューを行った小中学校の教員たちの語りから、教員は、これまでもそうした「気になる子」のささいな変化に細やかに目を配り、彼らに今後、起こりうる出来事を想定しながら、既に起きてしまった出来事に対処していました。しかし、そのような「気になる子」たちの記録は、中学校を卒業してしまうと、どこにもつながっておらず、教員個人の記憶に留められているのが現状でした。なぜ、基礎自治体で情報を把握できないかという、たとえば、教育に関する事務をつかさどる執行機関である教育委員会が、公立中学校の場合は、基礎自治体に置かれていますが、都立高校の場合は、東京都に置かれていることは一因と考えられます。上記のように、中学卒業後の「困難」が小中学校の時期の「困難」と関連していることをふまえると、小中学校と高校等との間で子どもの情報共有・連携がなされることが、「困難」を発見するうえで必要と思われます。一部の高校では、中学生時代に不登校だった子どもが、入学する際、中学校教師に連絡をとり、彼らの中学時代の様子を聞くなど、情報の把握に努めています。

・子どもの生活圏にいる身近な第三者の重要性

第2は、子どもの生活圏にいる身近な第三者の重要性です。たとえば、虐待の事例では、複数のケースにおいて、虐待の発見の段階で民生委員・児童委員やひろば館のスタッフなどの地域の身近な支援者が重要な役割を果たしていました。このことから、学校や病院、児童福祉施設など、児童虐待を発見しやすい立場にある人だけでなく、子どもの生活圏にいる身近な第三者が、日頃から子どもと関係をもち、小さな異変に気づけることが、「困難」の早期発見のために重要です。

【文献】

荒川歩・安田裕子・サトウタツヤ（2012）「実践報告 複線径路・等至性モデルの TEM 図の描き方の一例」『立命館人間科学研究』25: 95-107.

荒川区自治総合研究所（2009）『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト』荒川区自治総合研究所。
佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法——原理・方法・実践』新曜社。

社会的排除リスク調査チーム（2012）『社会的排除にいたるプロセス——若年ケース・スタディから見る排除の過程』内閣官房社会的包摂推進室・内閣府政策統括官（経済社会システム担当）。

安田裕子・滑田明暢・福田茉莉・サトウタツヤ編（2015=2018）『TEA 実践編——複線径路等至アプローチを活用する』新曜社。

吉川麻衣子（2018）「トランスジェンダー青年が抱く性別違和感の思春期・青年期における変容過程——複線径路・等至性モデル（TEM）による分析」『沖縄大学人文学部紀要』20: 1-16.

Nuber, Ursula (1995) *Der Mythos Vom Frühen Trauma*, Frankfurt: S. Fischer Verlag (丘沢静也訳 (1997) 『<傷つきやすい子ども>という神話』岩波書店)。

第4章 研究のまとめと施策の方向性

本章では、これまでの研究知見をふまえ、「困難」な状況にある子ども・若者を支援する際の課題を述べたのち、荒川区の施策の現状を確認します。そして、最後に「困難」な状況にある子ども・若者を支援する施策の方向性について提案をします。

1 支援の課題

本節では、「困難」な状況にある子ども・若者を支援する際の課題を、行政が支援を行う際の留意点、3章で行ったケース分析から見出された支援上の課題を述べたのち、様々な人へのインタビューを通じて見出された支援の現状と課題を述べます。

(1) 行政が子ども・若者の「困難」に対して支援を行う際の留意点

行政が子ども・若者の困難に対して支援を行う際の留意点は2つあります。

① その状況を「困難」と眼差すことの是非

留意点の1つ目は、その状況を「困難」と眼差すことに問題がないか、という点です。本報告書では各「困難」を「困難」として扱ってきましたが、第2章で検討した先行研究の中には、そうした「困難」な状況を、問題状況や逸脱状況とみなすことに疑義を呈するものがありました。

また、当事者が彼らの現状を周囲の人から、問題状況・逸脱状況と眼差されることによって、心理的に負担を感じる場合もあります。たとえば、若年の母親が「若い母親とみられ周りの目が怖い」と周囲の人からスティグマ（烙印）を押されることを恐れたり、非行や犯罪行為をした者が「逸脱者」のレッテルを貼られることに苦しんで、さらなる逸脱行為に駆り立てられたりする可能性があることが先行研究で語られています。

② 「困難」な状況にある子ども・若者の「困難」からの回復に行政が関与することの意味

留意点の2つ目は、「困難」な状況からの改善・回復に行政が関与することの是非です。

「困難」な状況にある子ども・若者がそうした「困難」から抜け出せるように支援するという発想は、善意から生まれたものでしょう。しかし、「困難」な状況にある者に、問題ではない状況・逸脱ではない状況に歩み寄る（適応する）よう求めることは、当事者からは、パターナリズム（強い立場にある者が、弱い立場にある者の利益のためだとして、本人の意志は問わずに介入・干渉・支援すること）と感じ取られる可能性があります。たとえば「虐待」に関しては、2000年制定の「児童虐待防止法」によって、虐待が行われている疑いがある場合、児童相談所の職員によって立ち入り調査を行うことが明文化されていますが、立ち入られる世帯からしてみればこうした調査は私領域への介入（私権の侵害）と感じられるでしょう。

しかし、だからといって「困難」な状況からの回復は自己責任として、その回復を当事者に任ずことが妥当というわけではありません。特に、本報告書の対象である中学卒業後の子ども・若者は、児童福祉法の対象年齢であり、彼らは「適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する（児童福祉法第1条）」存在です。仮に子ども・若者が心身ともに健やかな成長・発達が遂げられないような「困難」な状況にある場合、その状況の改善は図られる必要があります。つま

り、そうした「困難」な状況におかれることで子ども・若者の健やかな成長や発達や自立が脅かされるならば、公的責任のもとで何らかの措置をせざるを得ないのです。

では、行政は子ども・若者やその家族に対して、どのような支援をすればよいのでしょうか。それを考える上で参考になるのが、児童福祉学を専門とする網野武博の考えです。網野（2016: 4）によれば、子どもや家庭に関わる福祉は、保護者の私的責任（自助）を核にして、社会的責任（共助）がこれに関わり、さらにそれらを公的責任（公助）が包み込むことによって成立しているといえます。このように子育ては、子どもが生まれ育つ家庭において保護者の私的責任（自助）のもとで行われるのが基本ですが、仮に「困難」な状況の解決を、本人や保護者の私的責任（自助）のもとで図ることが難しい場合には、共助や公助が必要となります。

では、公的責任（公助）はどのような観点で、子ども・若者の成長を支えるのでしょうか。これを考えるうえで、同じく網野（2016: 5）の唱える、子どもや家庭に関わる福祉の内容・領域に関する3つのSが参考になります。3つのSをそれぞれ説明すると、一つ目のSは支援（Support）で、子どもの発達上の障がいや問題の軽減・除去のために、相談を受けたり医療・療育を提供したりといった形で子育て家庭を支えることを意味します。二つ目のSは補完（Supplement）で、発達上の障がいや問題が生じている子どもの養育を補完することを意味し、具体的には、保育所で子どもを預かったり、ホームヘルプで子育てや家事を援助したり、児童発達支援センターで日常生活の基本動作の訓練を提供したりすることを指します。三つ目のSは代替（Substitute）で、発達上の障がいや問題が生じている子どもの養育の代替を行うことを意味し、児童養護施設等の入所施設や里親等がこれにあたります。

子どもや家庭に関わる福祉の内容・領域に関する3つの“S”

- Support（支援）：子どもの発達上の障がいや問題の軽減・除去のために、相談を受けたり医療・療育を提供したりといった形で子育て家庭を支えること
- Supplement（補完）：発達上の障がいや問題が生じている子どもの養育を補完すること
- Substitute（代替）：発達上の障がいや問題が生じている子どもの養育の代替を行うこと

出典：網野（2016）

本報告書で検討している「困難」に関して、この3つのSを考えてみると、支援（Support）とは、それぞれの「困難」に関して相談を受けたり助言をしたりすることが該当するでしょう。また、補完（Supplement）とは、たとえば「不登校」の子どもに関して、学費や登下校の送迎などの点で保護者の負担が大きい民間のフリースクールでなく、地元で通える「適応指導教室」を教育委員会が整備することなどがこれに当たるでしょう。最後に、代替（Substitute）に関しては、たとえば「虐待」において、家庭裁判所の判断に基づき、子どもが児童養護施設や里親等のもとで暮らすようになることがこれに該当するでしょう。

以上のように、行政が子ども・若者の「困難」に支援を行うのは、子ども・若者の健やかな成長や発達や自立を保障するためであり、だからこそ保護者の私的責任（自助）の範疇まで行政が踏み込むことが許されています。「困難」な子ども・若者に向けた支援が善意にもとづくものであるからこそ、その出発点として、彼らが「困難」から回復する際に行政が関与することの意味を確認しておく必要があります。

(2) ケース分析から見出された支援上の課題ー「見つけ、つながり、つながり続ける」ことの重要性

属性分析や TEM 分析から明らかになったように、「困難」を抱える子ども・若者は、「困難」が顕在化する前から複合的にリスクを抱えています。したがって、支援者が彼らを支援する際には、リスクが幾重にも重なる前に、つまり一刻も早くリスクを見つけだし支援を行うことが重要です。しかし、支援者がリスクを見つけるだけでは、「困難」は改善しません。「困難」の改善にあたっては、彼らが支援者と肯定的な関係を築きながら、「こうしよう」「こうしたい」といった前向きな意志を抱けるようになることが重要です。仮に彼らが虐待を受けるなどして、親子間の愛着関係を基盤に、人間関係を築くうえでの基礎となる自己肯定感や他者への信頼感を築けていなかった場合は、支援者は彼らが自己肯定感や意志を抱けるように、まずは信頼できる存在として彼らとつながる必要があります。そして彼らとつながる際には、彼らがそれまで上手く表現できなかった自身の心情を表現できるように、また彼らが他者と信頼関係を上手く築けるように、彼らのコミュニケーション（言葉）の力を涵養するようなアプローチを心掛ける必要があります。ただし、こうして彼らが「困難」を一時的に克服し、支援が終了したとしても、再び「困難」に出会う危険性があることは、先行研究からも明らかです。そのため、彼らが「困難」を克服した後も何か困ったことがあった際に、支援者は頼れる存在として、必要に応じてアフターフォローができるようにつながり続けることも重要です。

(3) 支援の現状と課題の分類

前項でケース分析によって、行政が「困難」に対して支援を行う際の課題として「見つけ、つながり、つながり続ける」という課題があることを指摘しました。

以下では、本研究の過程で行った行政関係者や学校関係者や「困難」な子ども・若者への支援を行っている人たちへのインタビューをもとに、この「見つけ、つながり、つながり続ける」といった支援の現状がどのような状態であるのか、また、現在、行われている支援にどのような課題があるのかを検証します。なお、「見つける」に際しては、後述のように行政が「困難」を抱えた子ども・若者を積極的に見つけに行くことは難しいため、そうした「困難」を抱えた子ども・若者や彼らの周囲の人々が相談できるような場があることを予め「知らせる」ことが重要だと考えます。そこで「見つける」に関しては、以下では「知らせる・見つける」と並べて表記することにします。また、「知らせ見つけ、つながり、つながり続ける」以外にも、インタビューで課題として言及された事柄があります。それは「子ども・若者との信頼関係」「子ども・若者への支援内容」「学習機会の保障」「親への支援」「支援機関の連携や情報共有」「地域の人々の貢献」です。

以下では、それぞれの項目について現状と課題を述べます。

① 知らせる・見つける

「困難」な子ども・若者を「知らせる・見つける」ことについて、支援の現状と課題を3点述べます。

・行政が、子ども・若者の「困難」を、積極的に発見しに行くことが難しい

第一は、行政が「困難」を積極的に発見しに行くことが難しいことです。たとえば、行政が子ども・若者の「困難」を見つけようとする場合、行政が「困難」な状況にある子ども・若者を探しに行く方法のほか、そうした状況の子ども・若者本人や家族、周囲の人々が行政に対し「支援をしてほしい」と声をあげるという方法があるでしょう。前者の方法は、既述のように、行政による私領域への介入になる可能性もあり、積極的な家庭訪問などは難しいといえます。ゆえに子ども・若者の「困難」を見つけるには、後者の方法が現実的であり、その場合は「困難」な状況にある子ども・若者や周囲の人々が、相

談をできるような場を作り、その存在を積極的にアピールすること（「知らせる」こと）が重要となります。たとえば、ひきこもり支援の機関（世田谷区の「メルクマールせたがや」³⁾）が、中学校の進路指導の時期に学校訪問をしたり、民生委員・児童委員や青少年地区委員にその存在を PR したりすることで、支援につながる人を増やそうとしていることが、その例に挙げられます。

・行政と子ども・若者との接触面を増やす必要性がある

第二は、子ども・若者との接触面を増やす必要性です。既に述べたように、義務教育を終了すると基礎自治体と子ども・若者の接点は大幅に減ります。高等学校等、何らかの教育機関に在籍する子ならば、学校を通じて支援につながる可能性はありますが、高校等に進学しなかった子や、高校で不登校や中退をした子は、学校を経由した支援のつながりの可能性が狭まります。ゆえに、義務教育を終了した年代の子ども・若者とつながる機会を広くもつ必要があります。ただ、行政がいきなり義務教育終了後の年代の子ども・若者と接点を持つことは難しいと思われれます。そこで、小学生の頃などもっと小さい時から、彼らとつながっておくという方策が考えられます。世田谷区は、39歳までの子ども・若者を対象に、青少年が交流できるフリースペースとして「世田谷区立青少年交流センター」を区内3か所に設置しています。それらのフリースペースのうち「世田谷区立希望丘青少年交流センターアップス（以下、アップスと略記）」では、子ども・若者が思い思いの活動を楽しむことができるほか、彼らの活動を支援するユースワーカーがおり、ワーカーが彼らと対話する中で「困難」の兆しをキャッチした場合は、子ども・若者の同意に基づいて支援の専門部署につなぐなどもしています。子ども・若者がいつ「困難」を抱えるかは、わかりません。だからこそ、日常的に子ども・若者と接触面を広く持つことが大切であり、日常的に接しているからこそ、彼らの変化に気づけるといえます。

・障がい児・障がい者の手帳取得に際して、親の気づき・理解度や周囲の働きかけの影響が大きい

第三は、障がい児・障がい者の手帳取得に際して、親の気づき・理解度や周囲の働きかけが大きく左右することです。第3章で、本人の特性である発達障がいや精神障がいが「困難」に直接つながるわけではありませんが、孤立と合わさることで「困難」化するリスクが高まることを指摘しました。しかしながら、家族がそうした本人の特性を受け入れ、彼らは何らかの支援を受けている場合は、大きな「困難」となっていないことも言及しました。後で述べるように、行政が提供する福祉等の支援サービスは、基本的に「障害者手帳」や「障害児通所受給者証」を持っていないと受けられません。よって、障害者手帳等を取得できる人には取得できるようにすることが、彼らの必要とする支援につなげるうえで重要となりますが、それらの申請手続きを行うのは現状として保護者であることが多く、保護者の理解がないと障害者手帳等の申請を進めることが難しいといえます。

³⁾ 「メルクマールせたがや」は、様々な理由から社会との接点を持てず、社会的自立に向けた一歩を踏み出すことができない等の生きづらさを抱えた若者の自立を個別相談や居場所支援、活動ルームでのプログラム、セミナー等によりサポートする機関です。「メルクマールせたがや」と、就労支援機関である「せたがや若者サポートステーション」の両機関は「世田谷若者総合支援センター」として一体的に若者の自立や就職を総合的にサポートしています（「メルクマールせたがや」Chance Challenge Channel（世田谷若者総合支援センター内）、2020年6月25日取得、<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/012/008/005/d00134311.html>）。

② つながる

「困難」な子ども・若者と「つながる」ことについて、支援の現状と課題を5点述べます。

・行政は親とはつながれても、直接、子どもとはつながれない

第一は、行政は親とはつながれても、直接、子どもとはつながれないことです。たとえば、行政が子ども関連の手当を支給する場合、支給する相手は保護者であり子どもではありません。このように、行政と子どもは直接の接点を持っておらず、子どもと直接の接点を持つのは学校です。つまり、行政が子どもの状況を把握しようとする場合、公立小中学校に通う児童生徒の場合は、学校を所管する基礎自治体の教育委員会を通じて間接的に把握することになります。公立小中学校に通っている児童生徒が不登校となった場合、荒川区では、必要に応じて、スクールソーシャルワーカーが不登校の子どもの家を訪問して、本人や保護者と話をしたり、子ども食堂など地域の居場所につなげたりすることがあります。なお、繰り返しとなりますが、本研究の主眼たる義務教育終了後の子ども・若者の状況の場合は、公立高校の生徒であっても、その所管が東京都の教育委員会であるため、基礎自治体が彼らの状況を把握することは大変難しいといえます。

・行政は障がいの「グレーゾーン」の人とつながることが難しい

第二は、行政は障がいの「グレーゾーン」の人々とつながることが難しいことです。「グレーゾーン」とは、障がいに関わる症状はみられるものの、障がいの診断基準を満たさない状態を指す俗称です。既述のように障がい者福祉に基づく支援やサービスは、「障害者手帳」や「障害児通所受給者証」の取得を前提に行っています。「障害者手帳」の取得に際して、保護者の理解が重要な点は既に述べましたが、保護者が判断する際、手帳の取得にメリットがあれば取得し、そうでない場合は取得しない傾向があるといえます。手帳を取得できるかできないかの「グレーゾーン」に該当する人や、手帳を取得したほうがよい人であっても保護者がそう判断しなかった場合、行政がそうした人々とつながることは難しいといえます。

・中学卒業後の年代の子ども・若者に対する「療育」の場が区内にない

第三は、中学卒業後の年代で、発達障がいなど生きづらさを感じる子ども・若者に対する療育（その特性による生きにくさを改善し、社会的自立やより制約の少ない生活ができるよう、医療や専門的な教育機関と連携して、必要なトレーニングを施していくこと）を行う場が区にあることの重要性です。たとえば、荒川区でいえば、たんぽぽセンター（区立心身障害者福祉センター）で行われる児童発達支援の対象は未就学児であり、東京都児童相談所で行われる治療指導は小中学生が対象であり、中学卒業後年代の子ども・若者は支援の対象から外れています⁴⁾。

・支援制度の狭間におち、支援を受けられない子ども・若者がいる

第四は、支援制度の狭間におち支援を受けられない子ども・若者が出てしまうことです。たとえば、未成年である19歳は、児童福祉法の保護の対象である18歳未満ではないため、児童相談所の保護の対象ではなく、支援からこぼれおちてしまいます。また、未成年女性が結婚せずに出産した場合、産まれた子どもの親権者は子どもから見た祖父母となります。仮にこの若年母と両親とが交流を断っている場合、両親からの子育て支援が期待できません。また、産まれた子どもの親権は、複雑な状況におかれることとなります。

⁴⁾ なお、民間の障害児通所支援事業所である放課後等デイサービスの対象は、学校に就学している18歳までの障がい児が対象であるため、中学校卒業後も通所している子どももいます。

・支援の場や制度が利用者のニーズに合致しない場合がある

第五は、支援の場や制度が利用者のニーズに合致しない場合があることです。支援の場は、利用者の利便性を考えアクセスのよい場所に作ることが望ましいですが、現状ではそうではない施設もあります。また、こうした支援の場に定員が設けられている場合、支援を必要とする者が定員を上回る場合もあります。また、支援制度があっても利用者のニーズにうまくあわない場合もあります。たとえば、現状でも親が一時的に子どもを養育することが難しくなった場合、区が子どもを預かるショートステイ事業を行っていますが、預かりの期間や利用料金などがハードルとなり、ショートステイを利用しない親もいるといえます。また、高校で就業体験を積むインターンシップ・プログラムがあっても、インターンシップは無給であるため、有給のアルバイトを休んでまでインターンシップに参加する者は少ないといえます。

③ つながり続ける

「困難」な子ども・若者と「つながり続ける」ことについて、支援の現状と課題を2点述べます。

・支援年齢の上限があるため、上限を超えた場合は、他の担当部署にひきつがれる

第一は、支援年齢の上限があるため、年齢上限を超えた場合は、他の担当部署にひきつがれることです。子ども・若者の支援をする際、おおまかに2つの年限があり、一つは児童福祉法の対象たる18歳未満と、もう一つは子ども・若者育成支援推進法の対象たる40歳未満⁵⁾です。支援機関では、支援対象の年齢があらかじめ定まっており、その機関の対応する年限を超えても、子ども・若者が支援を必要とする場合は、別の機関にひきついでいます。ただ、支援機関によっては、年限きっかりに支援を終えるのではなく、当事者が必要ならば、1～2年は支援を行う期間を延ばす柔軟な対応をしているところもあります。たとえば、児童養護施設のなかには18歳で退所し自立した生活をするのが難しい子ども・若者を、20歳（場合によっては22歳）まで居られるようにしているところもあります。

・アフターフォローの難しさ

第二は、アフターフォローの難しさです。既に述べたように、子どもと接点を持つのは学校ですが、学校も卒業生の状況までは把握しきれません。たとえば、学校卒業後に退職した子ども・若者が学校に相談に来れば、学校からハローワークにつながりこともできますが、「困難」を抱えた子ども・若者全員が学校を訪れるとは限りません。ただ、「障害者手帳」を持っている子ども・若者の就労に関しては、特別支援学校等に在籍中から、区が学校や福祉作業所等と連携して卒業後の進路選択をサポートしたり、卒業後も引き続き区が相談の窓口となり、関係機関と連携してフォローしているケースも多くあります。また、児童養護施設でも退所後の子ども・若者に住所確認の意味もかねて、バースデーカードを送るといったフォローをしているところもあります。なお、児童養護施設の退所児童や里親等の元を巣立った子ども・若者に対しては、世田谷区が「せたがや若者フェアスタート事業」として、彼らが学業と生活を両立させながら社会的自立に向けて安定した生活が継続できるように給付型奨学金を支給したり、住宅や居場所を支援したりする事業を行っています。

⁵⁾ 子ども・若者育成支援推進法には対象年齢が明示されているわけではありませんが、内閣府が公表する「子ども・若者育成支援施策の総合的推進」によると、この法律は、乳幼児から30代までが対象範囲であるといえます。なお、それまで使われてきた「青少年」という言葉のもとですすめられた施策は、0歳からおおむね30歳未満の者を対象としながらも、雇用など特定の施策分野においては30代も対象としてきました。本法律で、「青少年」ではなく「子ども・若者」という言葉が用いられているのは、対象年齢を30代まで広げるとともに、育成と支援を推進するという目的を明確に示すためです（内閣府「子ども・若者育成支援施策の総合的推進」, 2020年6月25日取得, https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/law_s2.pdf）。

④ 子ども・若者との信頼関係

「知らせ見つけ、つながり、つながり続ける」うえで重要になるのは、子ども・若者との信頼関係です。信頼関係の重要性は、子ども・若者の支援に携わる人及び学校関係者から多く聞かれました。また、ケース分析において、「関係のリスク」が潜在的リスクの中でも最も根幹的なリスクであることが明らかになったことからわかるように、「困難」を抱える子ども・若者にとって、他者と信頼関係を築くことは困難なことです。しかし、「困難」からの回復には、他者との信頼関係の構築は必要不可欠といえます。現状において、支援者は、子ども・若者の声に耳を傾け、彼らが安心して意見が言える雰囲気を作ったり、彼らに寄り添い併走する支援を心掛けていたりすることが、インタビュー調査から伝わってきました。しかし、信頼を基盤にした関係づくりには課題もあり、たとえば、被支援者の人間関係が極端に希薄な場合は支援者に依存してしまう場合もあるといえます。

⑤ 子ども・若者への支援内容

子ども・若者が「困難」に陥らないようにするために行われている支援の内容について、支援の現状と課題を2点述べます。

・コミュニケーション力養成の必要性

第一は、コミュニケーション力養成の必要性です。ケース分析の知見として「困難」を抱える子ども・若者は「関係のリスク」や「コミュニケーション（言葉）のリスク」を持っていることを指摘しました。支援者へのインタビューでは、子ども・若者のコミュニケーションの力をつけるべく、様々な試みをしていることがわかりました。たとえば、高校では、東京都の方針でグループ・エンカウンターの手法で、クラスメートとのリレーションづくり、エゴグラムによる自己発見、クラスメートとの合意形成のスキルを学んでいる学校もありました。また、荒川区の「わかもの就労サポートデスク」においても、職場の人との意思の疎通がうまくいかず孤立し退職する人がいたり、SNSを通じて自分の言いたいことを発することはできても、相手の言葉を受け入れ、必要があれば異議を唱えるといった双方向のコミュニケーションが苦手な人がいたりするため、コミュニケーション力の養成講座を設けています。

・経験を通じて自己肯定感や意志を育めるようなプログラムの必要性

第二は、経験を通じて自己肯定感や意志を育めるようなプログラムの必要性です。たとえば、荒川区のわかもの就労サポートデスクでは、3泊4日の合宿形式で、清掃と調理の2つの就労訓練をそれぞれ実施しています。訓練では参加者は集団活動で仲間意識を生み、それぞれのプログラムにおいて、一体感・達成感・成功体験等を積むことで、自発的な現状改善・意欲向上を図っています。また、既述の世田谷区のアップスでは、子ども・若者が主体的に「やりたい」と思ったことの実現をユースワーカーが応援しています。また、子ども・若者が実現したことは壁新聞などを作って「見える化」しており、こうした子ども・若者の熱気がほかの子ども・若者にも伝染して、ほかの子ども・若者からも「こうした」という意志が生まれていくことを期待しているといえます。

⑥ 学習機会の保障

子ども・若者の将来的なリスクに、学習機会の喪失を経由した就労機会の縮小があることを先に指摘しました。ただ、学校教育にも課題があり、たとえば、学校では、真ん中より上位の学力レベルの子どもを対象にした指導が行われており、勉強がきらいというよりも、わからなくていやになってしまう子がいるという声がインタビューで聞かれました。高校では、こうした義務教育時代の学習の積み残しを授業外に指導する時間を設けるなどして、補償しているところもあります。

学習機会を保障することは子ども・若者の「困難」の予防策として有効であり、荒川区では現状でも学校教育の充実のほか、学校以外での学習の場として「学びサポートあらかわ（荒川区学習支援事業）」

を実施していますが、この事業は小中学生向けです⁶⁾。中学卒業以降の人が通える場として、荒川区立第九中学校に夜間学級がありますが、小中学生の「学びサポートあらかわ」のように、中学卒業以降の年代の子ども・若者が放課後、自由に立ち寄れる学習サポートの事業は実施されていません。

⑦ 親への支援

「困難」が連鎖することは先行研究でも述べられていますが、「困難」を抱える子ども・若者の親も「困難」を抱えている可能性があります。3章のケース分析では、子どもだけでなく、親自身も精神疾患など「困難」を抱えている事例がありました。このように、子どもだけでなく親への支援も必要です。児童相談所は、子どもの安全を確保するという意図から家庭に介入しますが、親も「困難」を抱えている事例などに対しては、親に対しても寄り添った支援が必要とされる場合があります。また、児童相談所の介入後の親子の信頼関係修復に際しても、親に対する支援的な関わりが必要であるといえます。

⑧ 支援機関の連携や情報共有

行政では部署ごとに対応する内容が定まっていますが、子ども・若者の「困難」が複合している場合、一つの部署の支援だけで「困難」が解決できるとは限りません。また、支援にあたっては行政だけでなく、地域の人々や民間のNPOなど様々な人々が関わる場合があります。そこで支援機関の連携や情報共有が重要になりますが、現状でも様々な連携や情報共有が行われています。たとえば、インタビューでは、ひきこもりの事例でわかもの就労サポートデスクで相談にのっているうちに、二次障がいとしての（後天的な）精神疾患や発達遅滞が疑われるため障害者福祉課と連携した事例、ひとり親女性福祉係がひとり親家庭の子どもの進学相談にのり学資調達のために荒川区社会福祉協議会の教育支援資金に取り次いだ事例、困難な状況である子どもの現状が子ども食堂経由で区に伝わってきた事例など、様々な事例を聞きました。また、学校同士でも連携をしており、たとえば、中学時代に不登校などになっていた子どもに関しては、高校側から中学時代の状況を問い合わせたりする場合があります。

ただし、連携や情報共有にも課題はあります。たとえば、子ども家庭支援センターは、東京都児童相談所と、「困難」な子ども・若者の通う学校、保健センター、彼らを見守る民生委員・児童委員などをつなぐ調整機関の役割を担っていますが、児童相談所とこれらの機関・人々が連携する際、子ども家庭支援センターを経由する分、スピード感が落ちがちになる点や、児童相談所とこれらの機関・人々、双方の要望がストレートに伝わらず、対応に温度差が出てしまう点が、課題として挙げられます。しかしながら、荒川区では、令和2年4月に子ども家庭支援センターと児童相談所の両方の機能を併せ持つ荒川区子ども家庭総合センターが設置された（ただし一時保護や施設措置などの法的権限を持つ児童相談所の開設は同年7月）ことにより、こうした連携上の課題の一部は解消されると思われます。

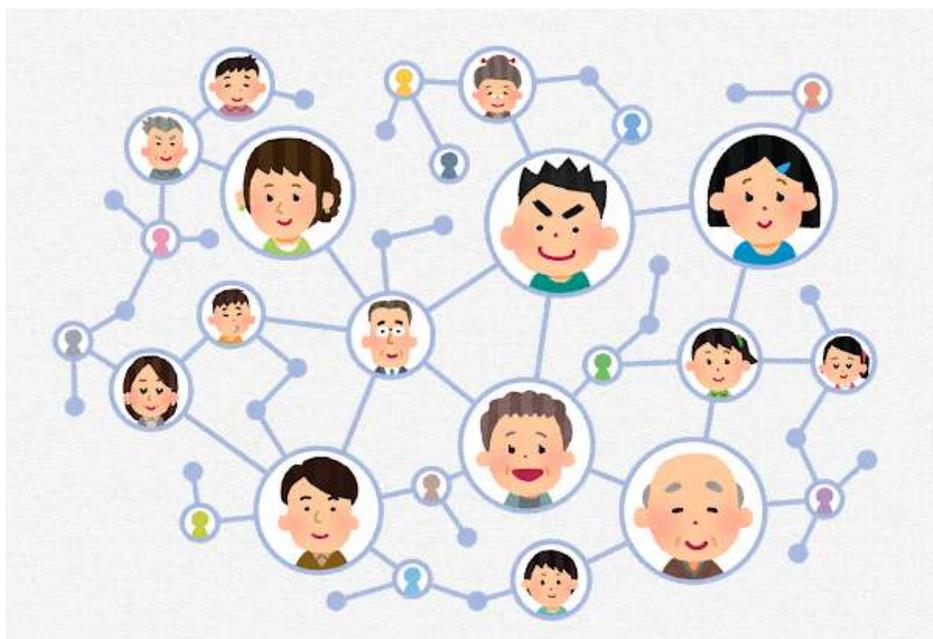
また、支援機関の連携に際しては、支援機関や支援者によって「困難」の見たてや「困難」へのアプローチに違いがある点も課題となる場合があります。たとえば、支援機関が関わっているケースのうち緊急度や重要度が高いケースの場合、支援に携わる機関・人々が一堂に会し、支援方針や分担を話し合うケース検討会議を行うことがあります。「若年妊婦」を例に挙げると、行政の子育て関連の機関が子育て環境を整えることに焦点を当てるのに対し、民間の支援者は、子育て環境を整える以前の若年母の心の奥底にある孤独感に焦点を当ててアプローチをしていました。こうしたアプローチの違いは、各々の専門性の違いや、「困難」を抱える子ども・若者から聴き取りをする際に、アセスメントを行う事柄の違いに起因しています。このように、支援機関や支援者によって「困難」の見たてに違いがあることに留意し、支援の到達点（ゴール）を共有することが重要です。

⁶⁾ 「学びサポートあらかわ」では、数名のスタッフが少人数の児童生徒を個別指導しています。この事業の目的には、子どもたちの学ぶ意欲や基礎学力を向上させることのほか、スタッフが日常会話の中で子どもの悩みを聞いたりすることなどによって、子どもたちの居場所を作ることがあります。

⑨ 地域の人々の貢献

インタビューから、学校、児童養護施設、青少年交流センター、子ども食堂などで積極的に地域交流していることがわかりました。例を挙げると、学校では学校運営連絡協議会のメンバーに地域の自治会のリーダーに入ってもらったり、文化祭などで地域の老人ホームに声をかけ来校をお願いしたりしている学校もありました。また、児童養護施設のほかグループホームも運営する福音寮では、そこで暮らす子どもたちが地域の防災訓練やお祭りに参加したり、クリスマス会などに地域の人を招いたり、地域の人との交流がはかられており、地域の人が町中で子どもたちを見かけた時に声かけするような関係ができています。また、世田谷区のアップスでは、高校生の利用者が近隣の老人福祉施設でボランティアをしたことをきっかけに、アップスに高齢者が訪れるなど多世代交流も行われています。

また、地域の子ども食堂では、地域住民と様々な団体等がボランティアとして参加し、食事づくりや子ども・若者と食事をともにしたり、一緒に遊んだり学んだりを通じて、心の通った支援が行われています。一方、地域住民等による支援は、相談者にしてみると身近で相談しやすいのかもしれませんが、支援する側にとっては支援の終わりがみえなかったり、子ども・若者に深く関わりたくても児童を保護するなどの権限のない関係下でどこまで深く関わることができるのかジレンマにさいなまれたりする、といった課題があります。



[文献]

網野武博 (2016) 「子ども家庭福祉の理念」『児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度第6版』中央法規出版: 2-5.

2 荒川区の施策の現状

本節では、研究対象としている義務教育終了後の15歳から18歳までの子ども・若者（以下、「対象児童」という）やその親を対象にした既存の行政サービスや今後の実施を検討している事業を把握するという観点から、荒川区の事業や東京都の施策を把握し、その傾向を分析しました。なお、分析にあたっては、研究対象としている年齢の児童に加え、比較対象として中学生に該当する年齢の児童向けの事業・施策も検討しました。

（1）荒川区の事業の抽出

荒川区の事業の把握にあたっては、「第2期荒川区子ども・子育て支援計画」（令和2年3月策定、以下、「支援計画」と呼ぶ）及び「荒川区令和元年度事務事業分析シート」（以下、「事務事業分析シート」と呼ぶ）を利用し、抽出した荒川区の事業数は、92事業となりました。

（2）東京都の施策の抽出

東京都の施策の把握にあたっては、平成27年8月に策定された「東京都子供・若者計画」を用いました。本計画は、子ども・若者育成支援推進法第9条に基づくもので、0歳から概ね30歳未満（施策によっては30代も含む）の子ども・若者を対象にしています。施策の抽出にあたっては、本計画の基本方針Ⅱ「社会的自立に困難を有する子供・若者やその家族への支援」に着目しました。「東京都子供・若者計画」などから抽出した東京都の施策数は、123施策となりました。

（3）荒川区の事業・東京都の施策の整理

既に述べた荒川区の92事業と、東京都の123施策について、それぞれの概要などの記述をもとに、事業や施策を「普及・啓発」「相談・支援」「連携」の3つのカテゴリーに分類しました。「普及・啓発」「相談・支援」「連携」の定義は、「児童福祉法」第二条の記述を参考にして、以下のように決めました。

カテゴリー	内容
普及・啓発	地域社会に対して課題・問題になっていることに、十分な知識を持たせ、理解を深めさせること。
相談・支援	児童が心身ともに健やかに育成されるように、児童やその家族が第三者に意見を述べてもらったり、お互いに意見を述べ合っ、問題・課題の解決を図ること。あるいは、児童やその家族以外の第三者が児童やその家族を支え助けること。
連携	問題解決のために地域、NPO、行政、支援者などが互いに情報を共有し、協力し合っ物事を行うこと。

① 荒川区の事業の表（図表21及び図表22）の構成について

荒川区の92事業について、3つのカテゴリーに分類した後、「相談・支援」のカテゴリーについては、各事業の対象年齢と「中学生の年齢」が重なる場合は、「中学生の年齢」の欄に事業名を記載しました。事業の対象年齢と「中学卒業以降の年齢」が重なる場合は、「中学卒業以降の年齢」の欄に事業名を記載しました。事業の対象年齢が両方の年齢層と重なる場合には、両方の欄に事業名を記載しました。

② 東京都の施策の表（図表23及び図表24）の構成について

東京都の123施策も、荒川区の事業にならって整理しました。

図表 21 荒川区の中学生及び中学卒業以降の子どもに対する事業一覧（その1）

カテゴリー	No.	事業の対象年齢		「支援計画」 施策の方向性
		中学生の年齢（12～15歳）	中学卒業以降の年齢（15～18歳）	
普及 ・啓発	1	思春期保健教育		妊娠・出産の支援の充実
	2	家庭教育学級の開催		子育て力発揮のための支援
	3	子どもの権利擁護事業		子どもの権利擁護・意識の醸成
	4	人権教育の推進		
	5	情報モラルの推進		
	6	子どもの権利についての周知		子どもの非行・犯罪防止
	7	社会を明るくする運動		
	8	自殺予防のための普及啓発活動		若者の自殺予防
相談 ・支援	9	歯・口の健康づくり事業		妊娠・出産の支援の充実
	10	予防接種事業	予防接種事業	
	11	女性の健康づくり支援の取組	女性の健康づくり支援の取組	
	12	薬物乱用防止に向けた取組	薬物乱用防止に向けた取組	
	13	子育て支援情報の提供	子育て支援情報の提供	
	14	女性相談	女性相談	
	15	「親育ち」支援事業	「親育ち」支援事業	
	16	子育てボランティア団体の育成支援	子育てボランティア団体の育成支援	
	17	地域子育て教室の開催	地域子育て教室の開催	子育て力発揮のための支援
	18	地域の教育力向上支援事業	地域の教育力向上支援事業	
	19	児童手当の支給		
	20	子ども医療費の助成		
	21	子育て短期支援事業（ショートステイ）		
	22	協力家庭ショートステイ		
	23	小児慢性特定疾病医療費助成事業	小児慢性特定疾病医療費助成事業	
	24	自立支援医療（育成医療）	自立支援医療（育成医療）	児童相談体制の充実による虐待防止
	25	養育支援訪問事業	養育支援訪問事業	
	26	要保護児童対策事業	要保護児童対策事業	
	27	あらかわキッズ・マザーズスクール24	あらかわキッズ・マザーズスクール24	
	28	荒川区子どもの悩み110番	荒川区子どもの悩み110番	放課後児童に対する支援
	29	子ども家庭総合センターにおける相談支援	子ども家庭総合センターにおける相談支援	
	30	ひろば館・ふれあい館における児童事業	ひろば館・ふれあい館における児童事業	
	31	ゆいの森あらかわにおける学びラウンジの運営		
	32	自然まるかじり体験塾の実施		
	33	チャレンジ共和国における体験学習事業		成長と活動の場と機会の充実
	34	チャレンジキャンプ等への支援		
	35	荒川区環境区民大賞		
	36	夏休み子どもエコ教室		
	37	エコポイント事業	エコポイント事業	
	38	LGBT 専門相談事業	LGBT 専門相談事業	多様性を認め合う社会で生きる力を醸成
	39	家庭相談	家庭相談	子どもの貧困対策の推進
	40	就学援助		
	41	スクールソーシャルワーカーの配置		
	42	学習支援事業（学びサポートあらかわ）		
	43	あらかわ寺子屋		
	44	荒川区の奨学金事業	荒川区の奨学金事業	
	45	次世代育成支援事業（学習環境整備支援）	次世代育成支援事業（学習環境整備支援）	
46	子どもの居場所づくり事業及び子ども食堂事業	子どもの居場所づくり事業及び子ども食堂事業		
47	家庭養育の推進	家庭養育の推進	社会的養護体制の充実	
48		児童養護施設等退所後の自立支援		
49	ひとり親家庭相談	ひとり親家庭相談	ひとり親家庭の自立支援の推進	
50	ひとり親家庭等への手当支給	ひとり親家庭等への手当支給		
51	ひとり親家庭医療費の助成	ひとり親家庭医療費の助成		
52	ひとり親家庭の就業支援事業	ひとり親家庭の就業支援事業		
53	ひとり親家庭の居住支援事業	ひとり親家庭の居住支援事業		
54	ひとり親家庭の親の学び直し支援事業	ひとり親家庭の親の学び直し支援事業		
55	ひとり親家庭休養ホーム事業	ひとり親家庭休養ホーム事業		
56	ひとり親家庭サポート事業	ひとり親家庭サポート事業		
57	東京都母子及び父子福祉資金の貸付	東京都母子及び父子福祉資金の貸付		
58	留守番看護師の派遣	留守番看護師の派遣	特別な支援を必要とする子どもと若者への支援	
59	障がい児者の緊急一時保護事業	障がい児者の緊急一時保護事業		
60	障がい児の移動支援	障がい児の移動支援		
61	障がい児の日中一時支援事業	障がい児の日中一時支援事業		
62	障がい児のショートステイ事業	障がい児のショートステイ事業		
63	就学相談			
64	医療的ケア児への対応	医療的ケア児への対応		

図表 22 荒川区の中学生及び中学卒業以降の子どもに対する事業一覧（その2）

カテゴリー	No.	事業の対象年齢		「支援計画」 施策の方向性
		中学生の年齢（12～15 歳）	中学卒業以降の年齢（15～18 歳）	
相談 ・ 支援	65		わかもの就労サポートデスク	困難を抱える若者とその 家族への支援
	66		若者向け就労支援セミナー	
	67		若年無業者就業促進事業	
	68	こころの健康相談	こころの健康相談	
	69		ひきこもり対策	
	70	自殺未遂者への支援	自殺未遂者への支援	
	71	自殺予防のための人材育成	自殺予防のための人材育成	
	72	中高生リーダー養成講座	中高生リーダー養成講座	社会の一員として地域に 貢献できる環境づくり
	73	教育事業費		心豊かにたくましく 生きる子どもの育成 （「事務事業分析シート」）
	74	ハートフル日本語適応指導事業		
	75	体験学習推進事業		
	76	習熟度別学習		
	77	特別支援教育の推進		
	78	スクールカウンセラー配置事業		
	79	適応指導教室運営		
	80	子育て世代包括支援センター機能の運営	子育て世代包括支援センター機能の運営	若年妊婦（妊娠・出産期 の支援の充実、児童相談 体制の充実による虐待予 防、子どもの貧困対策の 推進）
	81	出産・子育て応援事業 （ゆりかご・あらかわ事業）	出産・子育て応援事業 （ゆりかご・あらかわ事業）	
	82	妊産婦健康診査実施費用助成事業	妊産婦健康診査実施費用助成事業	
	83	妊婦歯科健康診査	妊婦歯科健康診査	
	84	母親・両親学級の開催	母親・両親学級の開催	
85	乳児家庭全戸訪問事業、妊産婦・新生児訪問指 導事業	乳児家庭全戸訪問事業、妊産婦・新生児訪問指 導事業		
86	産後ケア事業	産後ケア事業		
87	妊産婦・母親のメンタルヘルスクエア事業	妊産婦・母親メンタルヘルスクエア事業		
88	特定妊婦への支援	特定妊婦への支援		
89	安心子育て訪問事業	安心子育て訪問事業		
90	入院助産	入院助産		
連携	91	要保護児童対策地域協議会の運営		児童虐待の予防と子ども の権利擁護
	92	青少年育成地区委員会連絡協議会		困難を抱える若者とその 家族への支援

図表 23 東京都の困難な状況にある中学生及び中学卒業以降の子どもに対する施策一覧（その1）

カテゴリー	No.	事業の対象年齢		「東京都子供・若者計画」困難な状況の種別	
		中学生の年齢（12～15歳）	中学卒業以降の年齢（15～18歳）		
普及 ・啓発	1	児童虐待防止の普及啓発		児童虐待防止対策	
	2	（児童ポルノ対策）広報ポスターの作成		子供・若者の福祉を害する犯罪対策等	
	3	（児童ポルノ対策）インターネット利用適正化促進事業			
	4	児童ポルノ根絶等の啓発講演会			
	5	「不登校・若者自立支援フォーラム」の開催		不登校・中途退学	
	6	特別支援教育の理解啓発の推進		障害のある子供・若者への支援	
	7	ひきこもり支援の在り方を検討するシンポジウム		ひきこもり対策	
	8	地域支援者向け講習会			
	9	高校中退者等への支援フォーラム		非行・犯罪に陥った子供・若者への支援	
	10	犯罪防止活動			
	11	セーフティ教室			
	12	「子供に万引きをさせないキャンペーン取組推進モデル地区」の選定			
	13	棄物乱用のない社会づくり			
	14	協力雇用主制度の普及啓発			
	15	少年非行問題に関する啓発活動			
	16	「社会を明るくする運動」の推進			
	17	妊婦健康診査の受診促進		特に配慮が必要な子供・若者への支援（10代の妊娠）	
相談 ・支援	18	児童相談所の体制と取組の強化	児童相談所の体制と取組の強化	児童虐待防止対策	
	19		（児童虐待）学校における対応力強化		
	20	（児童虐待）医療機関における虐待対応力の強化	（児童虐待）医療機関における虐待対応力の強化		
	21	家庭的養護（養育家庭等・ファミリーホーム・グループホーム）の推進	家庭的養護（養育家庭等・ファミリーホーム・グループホーム）の推進		
	22	児童福祉施設の整備	児童福祉施設の整備		
	23	サテライト型児童養護施設の設置	サテライト型児童養護施設の設置		
	24	専門機能強化型児童養護施設制度	専門機能強化型児童養護施設制度		
	25	連携型専門ケア機能モデル事業	連携型専門ケア機能モデル事業		
	26	児童養護施設等の人材育成	児童養護施設等の人材育成		
	27	東京都児童自立サポート事業	東京都児童自立サポート事業		
	28	フレンドホーム事業	フレンドホーム事業		
	29	養護児童に対する自立支援機能の強化	養護児童に対する自立支援機能の強化		
	30		自立生活スタート支援事業		
	31	被措置児童等虐待の防止・対応強化	被措置児童等虐待の防止・対応強化		
	32	STOP!児童ポルノ・情報ホットライン	STOP!児童ポルノ・情報ホットライン		
	33	（児童ポルノ対策）被害児童の支援活動の推進	（児童ポルノ対策）被害児童の支援活動の推進		子供・若者の福祉を害する犯罪対策等
	34	（犯罪）被害者の手引の作成・配布	（犯罪）被害者の手引の作成・配布		
	35	被害者連絡制度	被害者連絡制度		
	36	犯罪被害者ホットライン	犯罪被害者ホットライン		
	37	東京都総合相談窓口（被害者支援都民センター内）	東京都総合相談窓口（被害者支援都民センター内）		
	38	性暴力救援ダイヤル NaNa	性暴力救援ダイヤル NaNa		
	39	（犯罪被害者）カウンセリング制度	（犯罪被害者）カウンセリング制度		
	40	協力医療機関制度	協力医療機関制度		
	41	犯罪被害者等に対する宿泊施設提供制度	犯罪被害者等に対する宿泊施設提供制度		
	42	犯罪被害者に対する公費支出制度	犯罪被害者に対する公費支出制度		
	43		「スクールカウンセラー」の全校配置	いじめ	
	44	東京都いじめ相談ホットライン	東京都いじめ相談ホットライン		
	45	学校問題解決サポートセンター	学校問題解決サポートセンター		
	46		（いじめ）都立高校における取組		
	47		学校におけるいじめ総合対策の推進		
	48	いじめ防止 DVD 教材、指導資料の作成	いじめ防止 DVD 教材、指導資料の作成		
	49	いじめ等の問題解決支援チーム	いじめ等の問題解決支援チーム		
50	東京都教育委員会いじめ問題対策委員会	東京都教育委員会いじめ問題対策委員会			
51		（不登校・中途退学）「スクールソーシャルワーカー」や「子供と家庭の支援員」による支援	不登校・中途退学		
52		都立高校中途退学者未然防止と中途退学者等への進路支援事業（モデル事業）			
53	教育相談センターにおける個別相談	教育相談センターにおける個別相談			
54	青少年リスタートプレイス	青少年リスタートプレイス			
55		定時制高校における中途退学未然防止対策			
56		チャレンジスクール			
57		エンカレッジスクール			
58		単位制高校（多様な学習型）			

図表 24 東京都の困難な状況にある中学生及び中学卒業以降の子どもに対する施策一覧（その2）

カテゴリー	No.	事業の対象年齢		「東京都子供・若者計画」困難な状況の種別	
		中学生の年齢（12～15歳）	中学卒業以降の年齢（15～18歳）		
相談 ・支援	59	(心身障がい児に対する) 手当の支給	(心身障がい児に対する) 手当の支給	障害のある子供・若者への支援	
	60	就学相談の充実（東京都特別支援教育推進室）	就学相談の充実（東京都特別支援教育推進室）		
	61		(障がいのある生徒の) 高等学校等への受入れ体制の整備		
	62	都立特別支援学校の適正な規模と配置	都立特別支援学校の適正な規模と配置		
	63	都立特別支援学校における外部専門家の導入	都立特別支援学校における外部専門家の導入		
	64	私立特別支援学校等における特別支援教育への助成	私立特別支援学校等における特別支援教育への助成		
	65	小・中学校及び高等学校における特別支援教育の推進	小・中学校及び高等学校における特別支援教育の推進		
	66	発達障害者支援センターの運営（東京都地域生活支援事業）	発達障害者支援センターの運営（東京都地域生活支援事業）		
	67		特別支援学校における就労支援		
	68		高等部職能開発科の設置		
	69		障害者就業・生活支援センター事業		
	70		東京障害者職業能力開発校における障害者職業訓練		
	71		障害者職業訓練の地域展開		
	72		障害者の態様に応じた多様な委託訓練の実施		
	73		精神障害者社会適応訓練事業		
	74		東京しごとセンター・障害者就業支援事業		
	75		東京都中小企業障害者雇用支援助成金		
	76		工賃アップセミナー事業		
	77		受注促進・工賃向上設備整備費補助事業		
	78		共同受注マッチングモデル事業		
	79		福祉・トライアルショップの展開		
	80		東京しごとセンターヤングコーナー「就活アプロー		
	81		非正規雇用対策の推進		若年無業者・非正規雇用対策
	82	ひきこもり相談事業「東京都ひきこもりサポートネット」の運営	ひきこもり相談事業「東京都ひきこもりサポートネット」の運営		ひきこもり対策
	83		東京都若者社会参加応援事業		
	84	地域におけるひきこもり等対策推進事業	地域におけるひきこもり等対策推進事業		
	85	補導活動の強化	補導活動の強化		非行・犯罪に陥った子供・若者への支援
	86	犯罪被害の防止	犯罪被害の防止		
	87		非行少年立ち直りワンストップセンター「びあすば」の運営		
	88		「農業体験」や「就労支援」の実施		
	89		自治体における就労支援		ひとり親家庭に育つ子供への支援
	90	東京都ひとり親家庭支援センター事業	東京都ひとり親家庭支援センター事業		
	91	配偶者暴力のある家庭の子供に対する講座の実施	配偶者暴力のある家庭の子供に対する講座の実施		
	92	在宅就業推進事業	在宅就業推進事業		
	93	東京しごとセンター事業	東京しごとセンター事業		
	94	公共職業訓練の実施	公共職業訓練の実施		
95	ひとり親家庭の子供の学習支援の推進	ひとり親家庭の子供の学習支援の推進			
96	都営住宅の優先入居	都営住宅の優先入居			
97	居住支援協議会	居住支援協議会			
98	母子生活支援施設等の支援力の向上	母子生活支援施設等の支援力の向上			
99	施設に入所する子供の自立支援の充実	施設に入所する子供の自立支援の充実			
100	児童扶養手当・児童育成手当・母子及び父子福祉資	児童扶養手当・児童育成手当・母子及び父子福祉資			
101	自立援助促進事業	自立援助促進事業			
102	自立生活スタート支援事業	自立生活スタート支援事業			
103	東京都自殺相談ダイヤル～こころといのちのほっ	東京都自殺相談ダイヤル～こころといのちのほっ	自殺対策		
104	こころといのちの相談・支援 東京ネットワーク	こころといのちの相談・支援 東京ネットワーク			
105	東京都自殺未遂者対応地域連携支援事業～東京都こころといのちのサポートネット	東京都自殺未遂者対応地域連携支援事業～東京都こころといのちのサポートネット			
106	就学支援	就学支援	特に配慮が必要な子供・若者への支援（外国人等）		
107	外国語による教育相談の充実	外国語による教育相談の充実			
108	進路相談会	進路相談会			
109	外国人児童・生徒	外国人児童・生徒			
110	日本語指導のための教材の充実	日本語指導のための教材の充実			
111		都立高校における教育の充実			
112	小児慢性特定疾病児童等自立支援事業	小児慢性特定疾病児童等自立支援事業	特に配慮が必要な子供・若者への支援（難病等）		
113	院内学級	院内学級			
114	難病相談・支援センターの運営	難病相談・支援センターの運営			
115	妊娠・出産に関する相談支援の強化（妊娠相談ほっ	妊娠・出産に関する相談支援の強化（妊娠相談ほっ	特に配慮が必要な子供・若者への支援（10代の妊娠）		
116	「性教育の手引」の配布	「性教育の手引」の配布			
連携	117	犯罪被害者支援連絡会		子供・若者の福祉を害する犯罪対策等	
	118	いじめ問題対策連絡協議会		いじめ	
	119	区市町村との連携体制の構築（「エリア・ネットワーク」の定着、都立特別支援学校のセンター的機能の発揮）		障害のある子供・若者への支援	
	120	「ひきこもり等に係る連絡調整会議」の運営		ひきこもり対策	
	121	子供に万引きをさせない連絡協議会		非行・犯罪に陥った子供・若者への支援	
	122	東京都子供・若者支援協議会の運営			
	123	少年院出院者の立ち直りを図るための保護司活動支援協議会			

(4) 荒川区の事業・東京都の施策の比較によってわかること

荒川区の事業（図表 21 及び図表 22）と東京都の施策（図表 23 及び図表 24）を比較して、わかったことは以下のとおりです。

・荒川区は「相談・支援」の割合が高く、東京都は「普及・啓発」や「連携」の割合が高い

荒川区の事業（図表 21 及び図表 22）と、東京都の施策（図表 23 及び図表 24）について、「普及・啓発」「相談・支援」「連携」の各カテゴリーに、どれくらいが該当したか、その内訳を図表 25 に示します。荒川区及び東京都ともに、「相談・支援」の事業数・施策数が最も多いです。なお、住民に身近な基礎自治体である荒川区のほうが、「相談・支援」の割合がやや高く、一方、人々の意識を高める「普及・啓発」や、都内の市区町村や関係機関等との全体の調整を図る役割に関わる「連携」については、カテゴリー全体からみると少ない割合ではありますが、広域自治体である東京都の割合がやや高いです。

図表 25 荒川区の事業・東京都の施策の数のカテゴリー別内訳

カテゴリー	荒川区	東京都
普及・啓発	8 (8.7%)	17 (13.8%)
相談・支援	82 (89.1%)	99 (80.5%)
連携	2 (2.2%)	7 (5.7%)
計	92 (100.0%)	123 (100.0%)

・「相談・支援」に関しては、荒川区も東京都も、過半数の事業・施策が、「中学生／中学卒業以降」の隔てなく実施されているが、中学卒業以降のみを対象とするものは東京都のほうが多い

荒川区の事業、東京都の施策、両方で大多数を占める「相談・支援」について、中学卒業後の子ども・若者を対象とするものがどれくらいあるかを整理したのが図表 26 です。表では、事業・施策の対象年齢が「中学生」か「中学卒業以降」かによって、3つの分類をしました。3つの分類とは、中学生も中学卒業以降も対象としている（表中では「中学生：対象、中学卒業以降：対象」と表記）、中学生は対象であるが中学卒業以降は対象ではない（表中では「中学生：対象、中学卒業以降：対象でない」と表記）、中学生は対象ではないが中学卒業以降は対象である（表中では「中学生：対象でない、中学卒業以降：対象」と表記）、です。

図表 26 「相談・支援」カテゴリーの対象年齢別の事業・施策数

事業・施策の対象年齢		荒川区	東京都
中学生	中学卒業以降		
対象	対象	54 (65.9%)	67 (67.7%)
対象	対象でない	23 (28.0%)	0 (0.0%)
対象でない	対象	5 (6.1%)	32 (32.3%)
合計		82 (100.0%)	99 (100.0%)

表からわかることは2点です。第一は、「相談・支援」に関しては、中学生や中学卒業以降といった年齢に隔てなく行われているものが、荒川区で65.9%、東京都で67.7%と、過半数を占めていることです。第二は、東京都は中学生のみを対象とした施策は皆無な代わりに、中学卒業以降の子ども・若者のみを対象とした施策は荒川区に比べ多いことです。この背景に、公立学校の管轄は、中学校までは区市町村教育委員会であるが、高校は都道府県教育委員会であることが影響していると思われます。このように、生徒の通学圏の広域化に合わせ、「相談・支援」といった当事者に寄り添う支援を打ち出す主体が、都という広域自治体に移っているといえます。

(5) 本研究の視点をふまえた荒川区の事業・東京都の施策の分析

(4) までは、事業・施策を整理した表をもとに考察しましたが、ここからは、第3章までの研究から導かれた視点をふまえ、荒川区の事業・東京都の施策の現状を分析し、考察します（なお、紙幅の都合から、本概要版では、東京都の施策に関する考察は割愛します）。

① 子ども・若者の相談窓口、アウトリーチ（訪問支援）

子ども・若者の悩みは、学校や職場のこと、友達や家族のこと、人間関係、いじめ、不登校、健康への不安、ひきこもり、非行、ニート、虐待など非常に多岐にわたります。こうした悩みを抱える人にとって相談できる場があることは心強いと思われませんが、「相談したくても自分に適した相談窓口を探ることが難しい」「漠然とした不安等どこに相談してよいかわからない」という声を耳にすることがあります。さらには、既述のとおり、本研究から、「困難」を抱えた子どもや家族には、身近なサポートがない状況や自ら支援を求めにくい状況が示唆されています。

相談に関しては、荒川区では、図表 21 及び図表 22 のとおり、「荒川区子どもの悩み 110 番 (No.28)」「子ども家庭総合センターにおける相談支援 (No.29)」「LGBT 専門相談事業 (No.38)」「スクールソーシャルワーカーの配置 (No.41)」「就学相談 (No.63)」「わかもの就労サポートデスク (No.65)」「こころの健康相談 (No.68)」「ひきこもり対策 (No.69)」「スクールカウンセラー配置事業 (No.78)」など様々な相談窓口が設置され、必要に応じて適切な支援先につながるなどの対応がとられています。このように、現状においても相談の窓口が多様に存在していることがわかります。また、ニートやひきこもり等は、本人が外出することや自ら相談窓口に行くことが難しく、行政側も受動的な姿勢に留まっていてなかなか支援につながらないケースもあります。子ども・若者育成支援推進法において初めて訪問支援に係る規定（子ども・若者の住居その他の適切な場所において必要な相談、助言又は指導を行うこと）が定められました。荒川区においては、「わかもの就労サポートデスク (No.65)」において、訪問による相談やサポートを実施しています。このように、子ども・若者の困難な状況に応じて、アウトリーチの手法も取り入れることによって、早期支援や効果的な支援につながることを期待されます。

また、子ども・若者の相談窓口に関しては、現在は、主に来所や電話による相談が中心になっていますが、今後は、LINE やメール、訪問相談など様々な方法で相談ができることも、子ども・若者が一人で悩みや問題を抱え込まず、気軽に相談することにつながるものと考えられます。さらに、どこに行けば相談できるのかについては、子ども・若者、またその家族や、支援を行っている民間団体などに対して、知らせていくことも重要であると考えられます。

② 地域の理解、協力（「普及・啓発」）

先行研究やケース分析から早期にリスクを見つけだし支援を行うことの重要性や、「困難」の改善・悪化の分岐点として、他者との関係性の構築が挙げられることを指摘しました。日ごろから、子ども・若者に関わりのある民生委員・児童委員や青少年委員をはじめ、多様な関係団体等、さらには地域住民の理解・協力が、子ども・若者の困難の予防や早期発見・早期支援につながるものと考えられます。

図表 25 に示すように、「普及・啓発」については、荒川区の場合、5 分野 8 事業が該当しました。ここからも、基礎自治体が、住民に身近な自治体としての強みを活かし、様々な分野で、「普及・啓発」を積極的に実施していくことが重要であると考えられます。

③ 地域におけるネットワーク（「連携」）、人材育成

困難を抱えている子ども・若者については、きっかけとなる困難にさらにほかの困難が積み重なることで、複合的な問題状況を長期的に抱え込んでしまうリスクがあることがわかっています。このように、子ども・若者が困難を抱えるに至った背景や状況が複雑化し、非常に根深いものとなっていることから、区の関係部署はもちろんのこと、地域の関係団体など、教育、福祉、保健・医療、雇用、青少年健全育成など幅広い機関が地域におけるネットワークを形成し、それぞれの専門性や特徴を活かし、連携・協力し、一体的に取り組むことが重要であると考えられます。

この観点から施策の現状をみると、既存の協議会やネットワークとしては、荒川区においては図表 22 の「要保護児童対策地域協議会の運営 (No.91)」や「青少年育成地区委員会連絡協議会 (No.92)」が設置されています。また、「子どもの居場所づくり事業及び子ども食堂事業 (No.46)」において支援が必要な子どもに居場所を提供したり、食事を通して交流する場を提供したりする団体を中心に、荒川区社会福祉協議会、ボランティアセンター、大学、行政などが「あらかわ子ども応援ネットワーク」を組織し、地域社会で地域の子どもの健全な成長を支えるために活動しています。

また、既述のとおり、支援のこれらの協議会やネットワークがさらに活発に、有機的に結びつくことができるよう、地域における子ども・若者の自立に向けた課題を共有し、考えていくなど、研修などを通じて人材の育成や資質の向上を図っていくことも重要であることがわかりました。これについては、荒川区においては「自殺予防のための人材育成 (No.71)」において区職員や関係機関職員を対象として研修等により資質の向上に努めています。

④ 荒川区の中学生を対象にした学習支援・居場所づくり・体験学習の事業の中学卒業後の継続性

これまでに子どもの居場所の重要性を指摘したので、中高生世代の地域での活動や彼らの居場所に関わる事業について確認します。中高生世代の主体性を尊重し、生き活きと活動できる場や機会を提供することは、彼らの自己肯定感や社会性を育み、健やかな成長の手助けとなると考えられます。

荒川区では、「ひろば館・ふれあい館における児童事業 (No.30)」「ゆいの森あらかわにおける学びラウンジの運営 (No.31)」「自然まるかじり体験塾の実施 (No.32)」「チャレンジ共和国における体験学習事業 (No.33)」「チャレンジキャンプ等への支援 (No.34)」「夏休みこどもエコ教室 (No.36)」「学習支援事業 (学びサポートあらかわ) (No.42)」「子どもの居場所づくり事業及び子ども食堂事業 (No.46)」「中高生リーダー養成講座 (No.72)」といった 9 の事業が行われています。

これらの事業のうち 3 事業（「ひろば館・ふれあい館における児童事業」「子どもの居場所づくり事業及び子ども食堂事業」「中高生リーダー養成講座」）は、中学卒業以降も対象にしていますが、ほかの 6 事業は中学卒業以降を対象としていません。事業の数に着目するならば、中学校卒業以降に地域で活動する機会や居場所となる範囲が狭まるといえます。

なお、中学校卒業以降も継続している事業の一つとして「ひろば館・ふれあい館における児童事業 (No.30)」を挙げましたが、この事業の利用実績を紹介します。荒川区には、児童館機能をもつひろば館は 3 施設あり、乳幼児から 18 歳未満まで（乳幼児の保護者を含む）が利用対象となっています。平成 30 年度のひろば館 3 施設全体の入館者数は 146,139 人でした。その中で、中学生の入館者数・割合は 1,074 人 (0.73%)、高校生の入館者数・割合は 49 人 (0.03%) です。一方、乳幼児から高齢者までを対象とする、ふれあい館は 13 施設あり、ここでも各館において児童育成事業を実施しています。平成 30 年度のふれあい館 13 施設の高齢者を除く利用者数は、471,352 人でした。その中で、中学生の利用者数・割合は 17,988 人 (3.82%)、高校生の利用者数・割合は 3,726 人 (0.79%) でした。ひろば館・

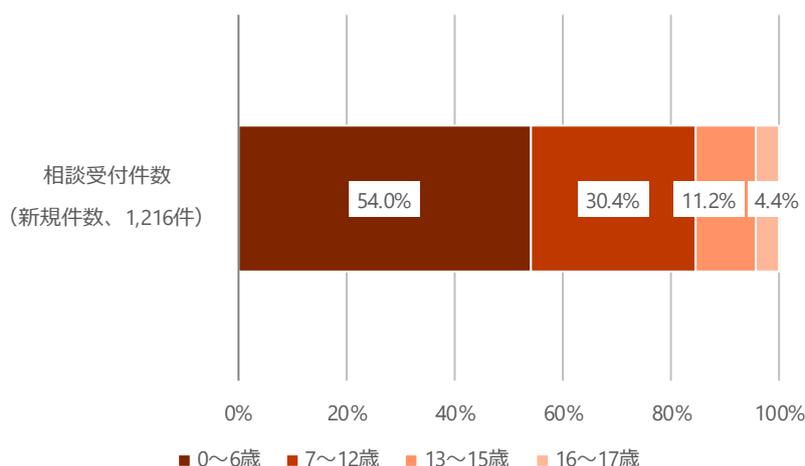
ふれあい館のいずれも中学生、高校生の入館者や利用者の割合は低い状況にあります。

⑤ 子ども家庭総合センターにおける相談支援（図表 21 の No. 29）

困難を抱えた子ども・若者に関する相談を受ける場所として、まず頭に浮かぶのは、行政の子ども家庭支援を行う部署です。荒川区では、令和元年度末まで、子ども家庭支援センターにおいて、18歳未満の子どもや子育て家庭のあらゆる相談に応じてきました。令和2年度には、子どもと家庭に関する専門的な支援と予防的対応をさらに充実させるため、従来行ってきた「子ども家庭支援センター機能」と、東京都から児童相談所を移管し新たに担うこととなった「児童相談所機能」の両機能をあわせもった「荒川区子ども家庭総合センター」を開設しました。図表 27 は、平成 29 年度に子ども家庭支援センターが受けた新規相談受付件数の年齢内訳を示しています。

平成 29 年度の新規相談受付件数は、1,216 件でした。このうち研究対象としている年代の児童と重なる 16～17 歳の相談受付件数の占める割合は、4.4%でした。また、中学生の年齢の児童 13～15 歳の相談受付件数の占める割合は、11.2%でした。いずれも、中高生年代の相談件数の占める割合は少ないことがわかります。

図表 27 荒川区子ども家庭支援センターの年齢別新規相談受付件数（平成 29 年度）



注 本件数は、荒川区子ども家庭総合センターが開設される前の平成 29 年度に子ども家庭支援センターが受付けた件数であり、児童相談所機能をもつ前のデータである。

出典 荒川区子ども家庭支援センター提供資料をもとに作成

以上、本研究の対象児童やその親を対象にした荒川区の事業等について、その傾向や、そこから読み取れる特徴について分析しました。続く「4-3 施策の方向性の提案」では、具体的に施策の方向性について提案を行います。

3 施策の方向性の提案

前節までに、支援の課題や荒川区の施策の現状を考察しました。それらをふまえて、本節では、子ども・若者の社会的自立に向けた効果的な支援のあり方と、施策の方向性について提案を行います。

改めて本研究からわかったことを整理します。

まず、困難のありようとして、困難が別の困難の誘因となる「困難の連続性」、また、困難につながるリスクが積み重なる「困難の複合性」が明らかになりました。さらに、困難を抱えた子ども・若者の多くは、顕在化している困難な状況の背景に、親子関係及び親子以外の人間関係に関わる「関係のリスク」、本人の内面における「自尊感情のリスク」や「意志のリスク」、本人が他者との関係を築き自己と向き合ううえで必要となる「コミュニケーション（言葉）のリスク」の4つの潜在的リスクを抱えていることもわかりました。その中でも、根幹となる潜在的リスクは、他者との関係性と、自己肯定感や意志とも関係する内省、つまり自己との関係性の両方にかかわる「関係のリスク」です。上記の4つの潜在的リスクは、「関係のリスク」を軸にして互いに影響しあい、深く関連しています。たとえば、自分の意志を伝えたり、相手の意図を受け止めたりすることで双方向の信頼関係が築かれたり、他者から影響を受け将来に前向きな展望を描く意志が生まれたり、他者から認められることで自尊感情が育まれたり、すべて他者や自己との関係性の中で成り立っていることがわかりました。その関係性が築けない状況が、他者及び自己からの「孤立」です。このことは、先行研究においても困難の改善・悪化の分岐点として、他者との関係性の構築や自己意識の確立の重要性が指摘されていることから裏付けられます。

子ども・若者が孤立すること、すなわち「関係のリスク」を抱え込むことは、他者との関係を基盤にして成り立つ社会への信頼感が育まれないことにつながり、またそれが、顕在化した困難の軽減や解決を難しくさせるだけでなく、困難を一層深刻化させてしまう恐れもあると思われます。そして、このような事態が、彼らの社会的自立を阻み、将来的に社会的排除に陥らせるリスクを高めることにつながっていくのです。

以上をふまえると、子ども・若者の困難の改善や社会的自立に向けた支援として、子ども・若者を孤立させないことが何よりも重要であると考えられます。

具体的には、様々なリスクが幾重にも重なる前に、他者との関係性の中で、リスクをいち早く見つけ支援を行うこと、さらには、周囲とつながり、肯定的な関係（信頼関係）を築きながら、社会的自立の基礎となる自己肯定感や意志を育んでいくことが必要です。

そこで、子ども・若者を孤立させないための取り組みとして、以下3つの支援の方向性を提案します。

- | |
|--|
| <p>① 経済的自立とそれに先んずる自立に対する支援
— キーコンセプトは「関係の中の個人」</p> <p>② 子ども・若者と家族の孤立を防ぐ支援
— キーコンセプトは「知らせる・見つける」「つながる」「つながり続ける」</p> <p>③ 様々な機関・人々による支援環境の醸成
— キーコンセプトは「子ども・若者の応援者によるセーフティネット」</p> |
|--|

(1) 3つの支援の方向性とその結びつき

ここでは、前項で示した、3つの支援の方向性について、その内容を説明します。

① 経済的自立とそれに先んずる自立に対する支援

— キーコンセプトは「関係の中の個人」

研究対象とする中学卒業以降の子ども・若者は、成人期への移行期にあたります。この時期の発達課題の一つに経済的自立があります。そして経済的自立を成し遂げる以前に、「自分には経済的自立を成し遂げる力がある」といった自信（自己肯定感）や自己を内省する力が必要です。また、仕事などを通じて経済的な自立をするうえでは、他者との関係性を円滑に構築する必要もあります。つまり、タイトルの「経済的自立とそれに先んずる自立に対する支援」とは、いわば、子ども・若者が自己との関係性や他者との関係性を築いていくための支援といえるでしょう。

これまでに述べたように、「困難」を抱えた子ども・若者は、他者との信頼関係を築くことや自己肯定感を育むうえで課題を有しているといえます。ケース分析では、こうした子ども・若者が、自身を包括的に受け止めてくれる支援者と出会い、支援者と信頼関係を築きながらコミュニケーションを交わすことで、彼らの心のなかに自尊感情や将来に向けた意志が芽生えることが明らかになりました。つまり、子ども・若者は、「困難」の克服の過程で、他者との「関係の中」で個人としての力を蓄える必要があるのです。

また、「自立」というと、経済的自立に焦点が当てられる傾向がありますが、仕事以外でもボランティアなどを通じて社会の中で何らかの役割を担うといった社会的自立や、子ども・若者が心身の成長発達を遂げるといった人格的自立もあります。こういった自立に関しても、他者との「関係の中」で個人が達成していくこととなります。

このように、「経済的自立とそれに先んずる自立に対する支援」では、他者との「関係の中」で子ども・若者が多様な自立にむけて意志や意欲を育むことを目的としたものであり、個人の内面的な成長・発達を目指すものです。ゆえにこの支援は教育的な側面を持っており、具体的な支援の場では、青少年の心理やユースワークなどに関する専門的知識を有する者による支援が行われることが望ましいです。

② 子ども・若者と家族の孤立を防ぐ支援

— キーコンセプトは「知らせる・見つける」「つながる」「つながり続ける」

本研究では、困難を抱えた子ども・若者とその家族の多くに共通する問題として、行政との接点が少なく支援の手が届きにくいだけでなく、困った時に助け合える関係を周囲の人々と築きづらいために、地域社会から孤立してしまうといった課題があることが明らかになりました。なお、困難を抱える子ども・若者は、困難が顕在化する前から複合的にリスクを抱えており、リスクは幾重にも重なっていくものです。こうした困難が積み重なれば、なおのこと困難を抱えた子ども・若者とその家族だけでは、困難の解決は難しくなります。そこで必要となるのは、子ども・若者とその家族の孤立を防ぐ予防的支援及び事後支援であり、言い換えると「知らせる・見つける」「つながる」「つながり続ける」の3つのステップによる支援です。

それぞれのステップを説明すると、まず「知らせる・見つける」とは、困難を抱えた子ども・若者や彼らの周囲の人々にそうした相談ができる場があることをあらかじめ広く積極的に「知らせる」ことです。「知らせる」ことによって、それまで相談に来ていなかった人が相談に来ることになれば、それまで必要な支援が届いていなかった人を「見つける」ことにもつながります。次に「つながる」とは、支援者をはじめ周囲の人々がまず信頼できる存在として彼らと関係を築くことです。こうしたつながりを通じて、困難を抱えた人に困難から脱する具体的な支援を行うことができます。最後に、「つながり続

ける」とは、困難が軽減・克服された後や、制度上では支援が終了した後に何か困ったことが生じた際にアフターフォローができるよう、子ども・若者と連絡をとりあえるような関係を築くことです。

①が教育的な専門性を必要とするのと同様に、②でも、「困難」にある子ども・若者やその家族と伴走して支援を行うという意味で、子どもや家庭の福祉に実践的スキルと専門的知識を備えた者による支援が望ましいです。

③ 様々な機関・人々による支援環境の醸成

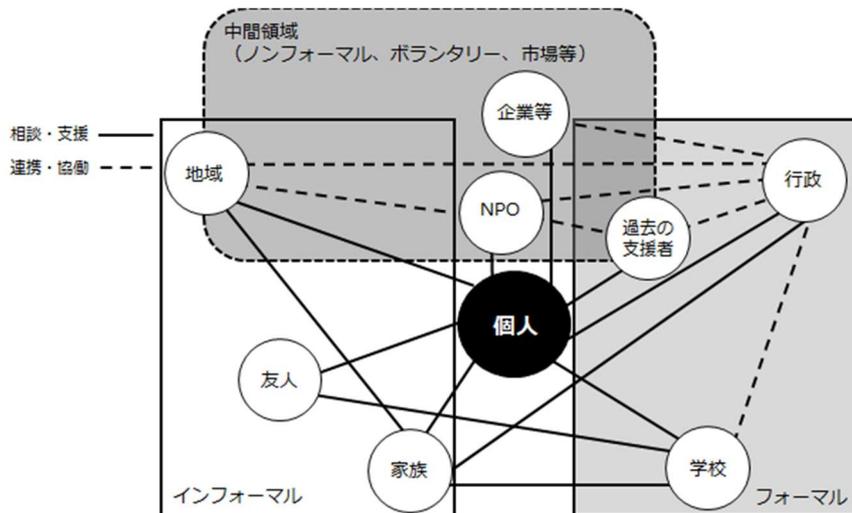
— キーコンセプトは「子ども・若者の応援者によるセーフティネット」

①、②で示したような子ども・若者とその家族の孤立を防ぐ取り組み、また、子ども・若者の個々のニーズに応じた多様な選択肢を保障する支援は、一つの支援機関、あるいは行政だけの力で実現できるものではありません。そこで必要となるのは、様々な機関・人々により、困難やリスクに直面する子ども・若者のための「セーフティネット」を構築することです。ここでいう「セーフティネット」とは、困難やリスクに直面している子ども・若者が地域社会の中で孤立することなく、安心して生活を続けるための支援の仕組みや取り組みを指しています。様々な主体による支援の仕組みや取り組みを網の目のように幾重にも張りめぐらせることで、困難やリスクに直面している子ども・若者を早期に発見し、支援につなぐとともに、このセーフティネットが困難の改善・悪化の分岐点の役割を果たし、彼らを回復へと導きます。

現在でも、子ども・若者の複合する「困難」に対し、それぞれの支援部署や支援者が当事者に関わっています。今後は、このようなかかわりをさらに拡充し、綻びのないセーフティネットを構築することが必要です。そのためには、(i) 家庭や友人、近隣の人間関係などのインフォーマルな領域、(ii) NPOや企業等における支援、あるいは図書館、公民館等の社会教育施設における支援といったボランティアセクターの活動やノンフォーマル教育の領域、(iii) 行政や学校等による専門的支援のフォーマルな領域、この3つの領域のアクター（行為主体）がそれぞれの特性と長所を生かし、相互に連携・協働していくことが重要です。具体的には、行政内の部署間の連携、基礎自治体と広域自治体や社会福祉協議会などの連携、さらに、NPO等の支援団体、企業などの民間組織と行政との協働など、行政だけで完結させない支援環境を積極的に醸成していくことが、これまで以上に必要になると考えられます（図表 28）。あわせて、子ども・若者とのかかわりの中で気づいたことを共有したり、課題について意見交換すること等を通じた、教育、保健、福祉、就労など関係機関の職員や地域の担い手の人材育成も重要です。

以上のような、様々な立場からの支援を円滑に連携・協働させていくための取り組みが必要となります。なお、この支援は、地域に応援者を増やして相互に連携・協力していく支援環境を醸成し、地域の中にセーフティネットを張りめぐらせるものであり、それぞれの支援者については必ずしも高い専門性が求められるものではありません。

図表 28 個人を取り巻く支援環境のイメージ



※インフォーマル：家族、親族、隣人、友人などの個人的な人間関係
 ※フォーマル：行政など公的機関

④ 3つの支援の方向性の有機的な結びつき

以上、3つの支援の方向性について述べてきましたが、これら3つはそれぞれが独立したものでなく、互いに有機的に結びついているものです（図表 29）。

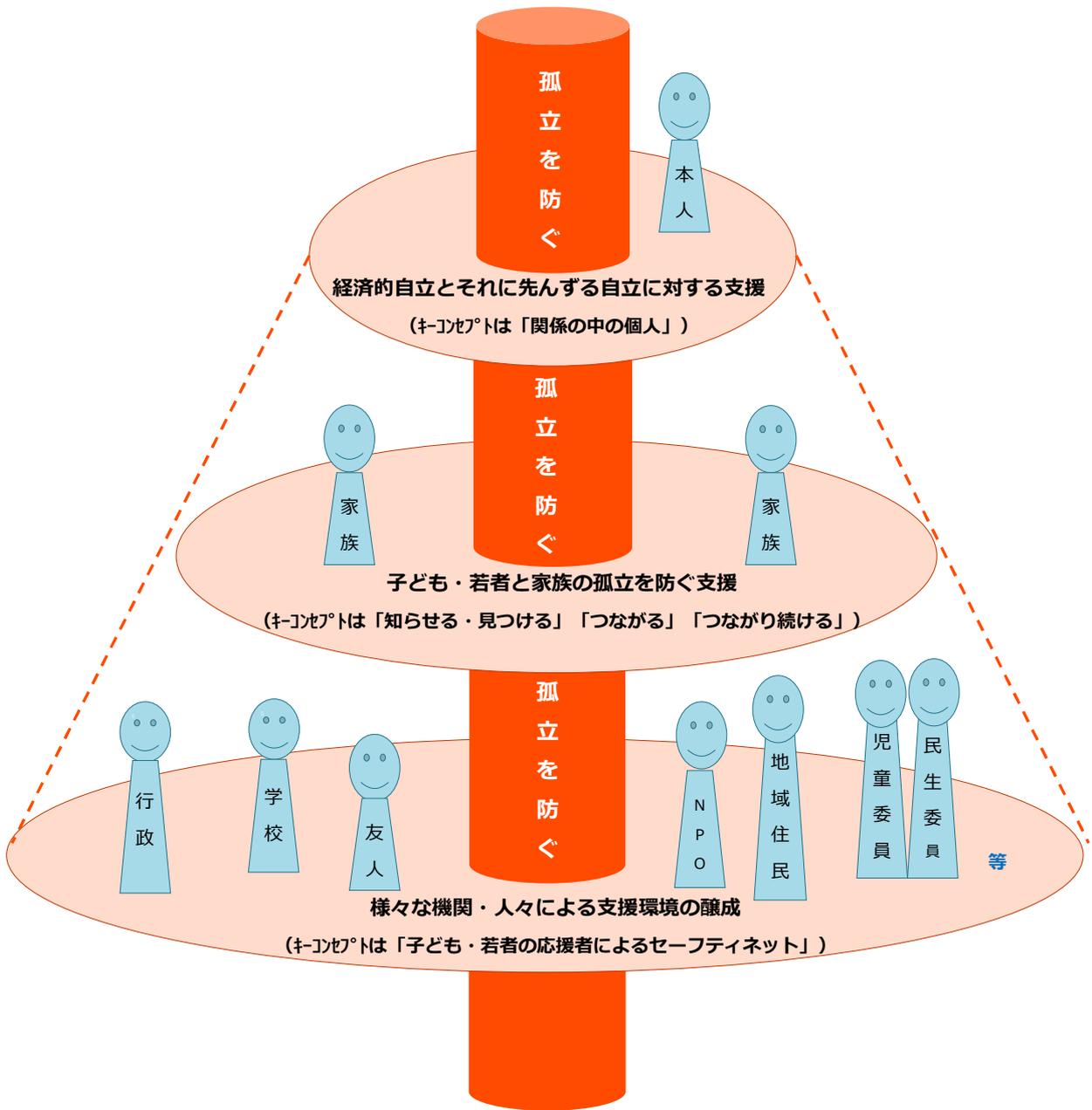
一つ目の「経済的自立とそれに先んずる自立に対する支援」は、子ども・若者本人と他者との関係づくりを重視したものです。これは、支援者が、子ども・若者の抱える複雑に絡み合った困難を包括的に受け止め、信頼関係を築きながら、彼らが自尊感情や意志を高めていけるよう促していくなど、主に個人の内面にアプローチする支援です。

二つ目の「子ども・若者と家族の孤立を防ぐ支援」は、「知らせる・見つける」「つながる」「つながり続ける」の3つのステップにより、主に子ども・若者とその家族の孤立を防ぎ、信頼できる他者と自立に向けて歩いていくための環境を整えていくという福祉的なアプローチです。

三つ目の「様々な機関・人々による支援環境の醸成」は、地域に応援者を増やし、相互に連携・協力していく支援環境を醸成することで、地域の中にセーフティネットを張りめぐらせるものです。様々な機関や人々が結びつくことで、困難を抱えた子ども・若者を取りこぼさないようにすることが重要となります。

以上のように、これら3つの支援の方向性は、個人の内面から周囲の環境、支援環境の醸成まで、アプローチする対象や視点等が異なっていますが、各々が独立しているわけではなく、子ども・若者を「孤立させない（孤立を防ぐ）」という軸で貫かれています。また、3つの支援の方向性にそれぞれ位置付けられている施策は、ほかの2つの方向性の観点が含まれていたり、あるいは、方向性の異なる施策同士が連携したりするなど、有機的に結びついています。これら3つの支援の方向性がそれぞれに機能することで、子ども・若者に向けた支援全体が完成し、より効果的な支援となっていきます。

図表 29 施策の方向性の関係図



(2) 3つの支援の方向性に基づいた施策の提案

以下では、3つの支援の方向性に基づいた施策の提案を行います。なお、これらの3項目については、先に述べたとおり、相互に関連し合う部分もあることから、方向性の提案内容が重なるものについては再掲の形で簡略に示すこととします。

① 経済的自立とそれに先んずる自立に対する支援

— キーコンセプトは「関係の中の個人」

(i) 15歳以降の継続的・包括的な自立支援

・将来の可能性を広げる、多様な学習や経験の機会の創出

方向性	内容等
伴走型・段階的な就労支援	就業体験などの実践的な就業支援のみならず、人との関わりや社会に対して抱える悩みや不安へのサポート、コミュニケーションを円滑に図るための支援など、個々の子ども・若者の状況に応じたプログラムを策定し、支援していくことなどが考えられる。
子ども・若者の思いの実現のための居場所づくり	中学卒業以降の子ども・若者が主体的に活動できる場所や、気軽に立ち寄り過ごすことができる、家庭・学校以外の「第3の居場所」を作ることにより、社会に関わっていく若者たちの活動支援、若者同士の交流促進を図ることで、自己肯定感を高めたり意志を育んだりすることが重要である。

・何度もチャレンジできる機会の保障

方向性	内容等
個々のニーズに応じて、繰り返し利用できる学習支援	中学卒業以降の子ども・若者は、基礎教育の段階の学習に「つまづき」がある者、高校の卒業資格を取りたい者、就職後新たに専門的な知識を獲得したい者など、ニーズは様々である。そのため、基礎学力の習得、高卒認定資格の取得、専門的な知識の獲得、就労後の学び直しなど、個々の学習支援をきめ細かく展開していく必要がある。具体的には、地域に多様な学びの場を確保することが重要で、たとえば、ゆいの森あらかわなど図書館を利用した学習支援、オンライン学習、適応指導教室、学びサポート、夜間中学などの既存事業の充実などが考えられる。
何度もチャレンジできる機会や環境の保障	困難を抱える子ども・若者を支援し、社会的自立を促すためには、就労支援だけにとどまらず、進学のための資金援助、住宅支援など、総合的な支援が必要である。

(ii) 心身の健康や生活環境などに関する個別のニーズに応じた支援

方向性	内容等
いつでも何度でも利用できるサポート体制	子ども・若者が抱える様々な困難や悩みにいつでも何度でも、専門の知識を有する者が丁寧に相談に応じ、寄り添って対応できる環境を整備することは、それらを軽減し、解決していくうえで重要である。心の健康面のみならず、家族関係、健康問題、進路のことなど、あらゆる悩み等に対応できる体制を包括的に整えることが求められる。
発達障がいの子どもの若者を対象とした療育支援	様々な特性のある発達障がいの子どもの若者と早期につながり、ライフステージに応じた必要な支援を切れ目なく継続していく必要がある。中学校卒業後においても、個別・集団での療育支援をきめ細かく行うとともに、就労までの一貫した支援を継続していくための連携体制の強化や、情報共有を図っていく必要がある。

② 子ども・若者と家族の孤立を防ぐ支援

— キーコンセプトは「知らせる・見つける」「つながる」「つながり続ける」

(i) 知らせる・見つける

方向性	内容等
アウトリーチを重視した情報発信	ホームページや SNS 等での情報発信のほか、支援の対象者（将来的に対象者となり得る人を含む）がいる場所に出向いて働きかけることが有効となる。中学校卒業後は基礎自治体との接点が薄くなることを考慮し、たとえば、区内の全中学生やその保護者に対し、中学校卒業後の困難や悩みに応じた相談先や居場所を記載したカードを作成し、配付することや、地域の支援者側にもその存在を広く PR したり、積極的な出張相談を行うことなどが考えられる。
地域の人々による気づき・発見を支援につなげる仕組みづくり	困難を抱えた子ども・若者は自ら支援を求めにくいので、当事者が抱え込む困難に周囲が気づくことも重要である。行政だけで対応できるものではなく、民生委員・児童委員、青少年委員、ひろば館・ふれあい館の職員、学校等、子ども・若者の生活に近い関係者など、日ごろから地域のために活動・貢献する方々の協力が必要である。いち早く子どもの抱える悩みや異変に気づき、見守ったり、専門の機関につなげるなど、早期に適切な対応が取れる意識や環境を醸成することが重要である。

(ii) つながる

方向性	内容等
信頼関係の構築と対話を重視した支援	信頼関係の構築と対話を重視することが、自立に向けた適切な支援を継続するために不可欠である。そのために重要なのは、困難の状況を見極め、必要な人には伴走型支援を行うことや、管理だけではなくケアの考え方に基づく専門的な支援及び施設運営（具体的には、傾聴や対話、日常的な交流、家庭的雰囲気等を重視した支援）を行うことなどが考えられる。
困難を抱えた子ども・若者が支援とつながるきっかけづくり	学習支援や年代及びテーマ別の居場所支援（中高生版の子ども食堂、様々な活動ができる環境を整備した児童館や青少年のための社会教育施設など）など、子ども・若者の実態やニーズに合わせて支援機関等とつながるきっかけを用意することが考えられる。
若者世代がより気軽に利用できる相談窓口を設置、相談の門戸の拡大	子ども・若者の様々な困難を拾い上げ、適切な支援機関につなげるうえで、既存の窓口を活用した子ども・若者総合相談窓口を設置するとともに、SNS 等による相談、上記の居場所等における個別相談を実施するなど、相談の門戸をできる限り広げることが重要である。同時に、子ども・若者の多様な悩みに耳を傾け、的確な助言や、子ども・若者が必要とする支援に職員がつけていく。そのためには、職員が各部署の業務内容や制度に精通するよう、人材育成が必要である。
物理的かつ心理的に安心できる場所の確保	一時保護には至らない子ども・若者でも、緊急時に利用できる簡易シェルターのようなものを設置するなど、物理的かつ心理的に安心できる場所を確保することが考えられる。
家族全体を対象とした支援	たとえば、不登校やひきこもりの困難を抱えている場合、子ども・若者本人だけでなく、その家族への専門的な支援が欠かせない。親自身が困難を抱えている場合の家族全体への生活支援、親子間の関係に対する支援、家族会や里親会など当事者間の交流促進などによる支援が考えられる。

【再掲】 方向性：発達障がいの子どもの若者を対象とした療育支援

(iii) つながり続ける

方向性	内容等
切れ目のない 包括的支援	中学校を卒業後は基礎自治体との接点が薄くなるが、それにより支援が途切れるようなことがあってはならない。たとえば、中学卒業時の進路未定者や高等学校の中退者に対し、各種教育機関や就労支援機関等と連携して支援するなど、支援の制度の切れ目に陥ることのないよう、個々の状況に応じて包括的な支援をしていく必要がある。
児童養護施設等 退所後の 自立支援	里親や若者、児童養護施設退所後の子ども・若者などに対して就労支援や進学支援、住宅支援など、あらゆる面できめ細かく支援していく必要がある。

【再掲】 方向性：個々のニーズに応じて、繰り返し利用できる学習支援

③ 様々な機関・人々による支援環境の醸成

ー キーコンセプトは「子ども・若者の応援者によるセーフティネット」

方向性	内容等
地域の支援者を 支援する取り組み	行政と地域社会が連携・協働して取り組んでいくため、子ども・若者を様々な面で支援する地域ボランティア団体やNPO等に対し、情報提供や人材育成なども含め、積極的な援助を行うことが重要である。
積極的な啓発活動 や地域の人材育成	子ども・若者の困難の実態等を学ぶ講演会などの開催や、「自立」支援をテーマにした小・中学校における教員研修の実施及びケース会議などを通じた支援事例の研究と蓄積（特に、多様な進路選択を可能にする進路指導や、学校外の支援組織との連携などを重視）が考えられる。さらに、子ども・若者とその家族の孤立を防ぐ支援活動や、子ども・若者の多様な学習・経験の機会をつくる活動の担い手となる地域人材の発掘と育成等を進めていくことが考えられる。
子ども・若者支援 地域協議会の設置	困難を有する子ども・若者へ、社会的自立に向けた支援を実施するにあたっては、行政を含め、教育、福祉、保健、雇用等の様々な分野の関係機関がネットワークを構築し、相互に連携・協力し、子ども・若者に関する情報の共有や、きめ細かな継続支援を行うことが重要である。

【再掲】 方向性：地域の人々による気づき・発見を支援につなげる仕組みづくり

おわりに

本研究プロジェクトでは、成人への移行期であり、かつ、児童福祉法における児童の範囲に含まれながら小中学校に比べて、基礎自治体と日常的な接触面が乏しくなる中学卒業後の15歳から18歳までの子ども・若者が抱える困難の実態を明らかにし、子ども・若者の社会的自立に向けた効果的な支援の在り方と施策の方向性について検討しました。

研究の結果、困難な状況にある子ども・若者は、困難が顕在化する前から、複雑に絡み合った潜在的リスクを抱えていることがわかりました。また、そうした困難な状況が続くことにより、環境的・精神的に社会からの孤立を余儀なくされているだけでなく、身体的・精神的なダメージ、学習機会や就労機会の喪失、困難の連鎖などを将来的リスクとして抱えていることもわかりました。

こうした過去から現在にわたりそして未来へも続く困難のリスクに関して、複合化して困難に陥るのを予防すると同時に、困難な状況に陥った際に行う支援を考える必要があります。効果的な支援を考えるにあたり、本研究では、困難が顕在化する前から存在しうる様々な潜在的リスクの中でも、子ども・若者本人の内面や人間関係の築き方に着目して、潜在的リスクを見出した点が独自性です。本報告書で見出した潜在的リスクとは、他者との関係性と自己との関係性の両方にかかわる「関係のリスク」、本人の内面における「自尊感情のリスク」や「意志のリスク」、さらには本人が他者と関係を築き自己と向き合ううえで必要となる「コミュニケーション（言葉）のリスク」の4つです。これら4つのリスクは、「関係のリスク」を軸にして互いに影響しあい、深く関連しています。なぜ「関係のリスク」が軸なのでしょう、それは、他者との関係性、内省を通じた自己との関係性（具体的には社会的自立の基礎となる自尊感情や意志をもつこと）、これら二つの関係性の構築ができない状況、つまり「孤立」した状況こそが、子ども・若者を困難に至らしめたり、困難の改善を阻んだりする要因であるためです。

それゆえ、子ども・若者が困難な状況に陥らないようにしたり、仮に困難な状況に陥ってもその状況を改善させたりするためには、子ども・若者を孤立させない、つまり彼らが信頼できる他者と双方向的な関係を築けるようにすることが重要です。

子ども・若者をとりまく環境は流動的であり、彼らがいつ困難を抱えるか、また抱えた困難が悪化するか、わかりません。それゆえに、彼らを支援する際には、リスクを抱える前から彼らと接点を持つと同時に、仮に彼らがリスクを抱えた場合には、リスクが幾重にも重なる前にリスクを見つけ支援を行う必要があります。改めて、本報告書で提案した子ども・若者の困難に対する支援の方向性について、3点記しておきます。

一点目は、「経済的自立とそれに先んずる自立に対する支援」です。研究によって、困難を抱えた子ども・若者は、経済的な自立以前に、多くの課題を抱えていることや、学習や経験の機会を失い、自信を喪失せざるを得ない中で困難から抜け出せずにいる姿が浮かび上がってきました。困難の克服の過程で、子ども・若者本人と他者との信頼関係を築きながらコミュニケーションを交わすことで、子ども・若者が経済的自立、社会的自立、人格的自立など多様な自立に向けて自尊感情や意志を高めていけるように、個人の内面的な成長・発達を目指し支援していくことが重要です。

二点目は、「子ども・若者と家族の孤立を防ぐ支援」です。困難を抱えた子ども・若者とその家族の多くに共通する課題として行政との接点が少ないことや地域社会から孤立していることが研究によって明らかになりました。孤立は、彼らの抱える様々な困難の一因となるだけでなく、その困難をいっそう解決しがたいものにします。具体的な支援としては、「知らせる・見つける」「つながる」「つながり続ける」の3つのステップによって、彼らとその家族の孤立を防ぐ予防的支援及び事後支援を行っていくことが重要です。

三点目は、「様々な機関・人々による支援環境の醸成」です。子ども・若者の困難は多岐にわたります。

一つの支援機関や行政だけで完結するものではありません。地域に応援者を増やし、様々な主体が、それぞれの特性と長所を生かし、相互に連携・協働していくことで、地域にセーフティネットを張り巡らし、困難を抱えた子ども・若者を取りこぼさない支援環境を醸成するとともに、彼らを支える人材を育成することが重要です。

以上が、本研究の到達点です。本研究では、子ども・若者が抱える困難の実態について42ケースの事例をもとにこの到達点にたどり着きました。42ケースの事例の中には、かつて困難な状況にあった当事者の事例もありました。当事者のお話はとても貴重であり、彼らへのインタビューを通じて、どの時点でどのような支援があれば社会的排除に陥る可能性を低減できるのか、社会的自立に向けた効果的な支援ができるのかなどについての考察が深められました。困難の最中にある（あるいは困難を克服する過程にある）子ども・若者の話を聞くことは、彼らの精神的な負担等を考えると難しい点もあるでしょうが、今回とりあげた困難以外の困難に関しても当事者のお話を聞くことで、本報告書が指摘したリスク以外の潜在的なリスクや将来的なリスクも抽出できると思われれます。

荒川区は、区民の幸せの向上という観点から、明日の荒川区を支える貴重な宝である全ての子ども・若者が心身ともに健やかに成長し、その持てる能力を生かし自立・活躍できる社会の実現を区政の最重要課題の一つとして位置づけています。

序章で触れたように、子ども・若者の抱える問題は本人だけの問題ではなく、社会の持続可能性を左右するあらゆる世代に関わる問題です。本調査研究の結果が、子ども・若者自身、そして彼らを支援する皆様や彼らを取り巻く多くの皆様にご活用いただき、全ての子ども・若者が、自己肯定感を育みながら、他者との双方向の信頼関係を築き、自己を確立して成長していく姿を温かく見守り、応援する社会となっていくことを期待しております。

* * *

最後になりますが、インタビュー調査に応じてくださった当事者の方やそのご家族、日ごろから、子どもや若者を支援されている関係機関や支援者の方々から、直接、貴重なお話を伺うことができました。改めてこの場をお借りして皆様に深く感謝申し上げます。

巻末資料

報告書では、以下の図表 30 に示すようなデータを掲載しています。

図表 30 報告書の巻末資料に掲載しているデータ

トピック	図表タイトル
荒川区の0歳から17歳の子ども・若者の人口	各区の日本人人口に占める0～17歳日本人の割合 (平成30年1月1日現在)
障がいのある子ども・若者に 関連する資料	義務教育段階の特別支援教育を受ける児童生徒数の推移 (全国・荒川区)
いじめに関連する資料	公立小学校のいじめ認知件数と児童千人当たりのいじめ認知件数の推移 (全国・東京都・荒川区)
	公立中学校のいじめ認知件数と生徒千人当たりのいじめ認知件数の推移 (全国・東京都・荒川区)
	いじめ認知件数と生徒千人当たりのいじめ認知件数の推移 (東京都の公立高等学校)
	公立高等学校のいじめの解消率(全国・東京都)
	いじめの態様(全国の公立高等学校、複数回答)
中途退学に関連する資料	いじめの態様(東京都の公立高等学校、複数回答)
	都立高等学校の中途退学者数の推移
	都立高等学校の中途退学率の推移
	都立高等学校の中途退学者の学年内訳(平成29年度)
外国人の子ども・若者に関連 する資料	都立高等学校の中退の要因の推移
	年齢別、外国人人口の割合(平成30年1月1日現在) (全国・東京都・荒川区)
	学齢相当の外国人の子どもの就学状況の把握状況(全国・東京都)
自殺に関連する資料	公立学校における日本語指導が必要な児童生徒の状況(全国・東京都)
	東京都の公立学校における日本語指導が必要な児童生徒の状況(試算)
	10代の自殺者の推移(荒川区)
	男女別、19歳までの自殺者数の推移(全国)
	自殺の原因・動機・3か年分(全国データ)
	19歳以下の自殺の原因・動機の詳細(H30・R01・R02の3か年合算)
	平成30年度にbond Projectに寄せられた相談件数
	平成30年度にbond@あらかわに寄せられた相談の相談者の年齢の内訳
平成30年度にbond@あらかわに寄せられた相談の内訳	
平成30年度にbond@あらかわが受けた相談の分類	

中学卒業後の子ども・若者が抱える困難に関する研究 プロジェクト 参加者・報告書執筆分担者一覧

参加者

猪狩 廣美
荒川区自治総合研究所所長
(平成 31 年 3 月 31 日まで)

長田 七美
荒川区自治総合研究所所長

飯田 昌宏
荒川区自治総合研究所副所長
(平成 31 年 3 月 31 日まで)

佐藤 宏嗣
荒川区自治総合研究所副所長

小川 勇人
荒川区自治総合研究所研究員

河野 志穂
荒川区自治総合研究所研究員

川原健太郎
荒川区自治総合研究所研究員
(平成 31 年 3 月 31 日まで)

齋藤 昭人
荒川区自治総合研究所研究員

清水 盛弘
荒川区自治総合研究所研究員

砂川未加子
荒川区自治総合研究所研究員
(令和 2 年 3 月 31 日まで)

筒井 邦裕
荒川区自治総合研究所研究員
(令和 2 年 3 月 31 日まで)

松山 鮎子
荒川区自治総合研究所研究員

二神 常爾
荒川区区政広報部秘書課
(区政調査専門員)

報告書執筆分担者

河野 志穂
担当：第 1 章第 1-3,6-7 節、
第 2 章第 3-4 節、
第 4 章第 1 節、
巻末資料第 1-2,4-6 節

砂川未加子
担当：序章第 2-4 節、
第 2 章第 2 節、
第 3 章第 3 節

松山 鮎子
担当：序章第 1 節、
第 2 章第 1,5 節、
第 3 章第 1-3 節

二神 常爾
担当：第 1 章第 4-6,8 節、
第 4 章第 2 節、
巻末資料第 2-3 節

令和 3 年 3 月 1 日現在

(参考) 報告書の目次

本概要版の元となる報告書の目次です。

はしがき	i
序章	松山 鮎子 1
1 子ども・若者が抱える問題とその社会背景	1
2 子ども・若者の自立支援に関する国・東京都・荒川区の政策動向	7
3 研究の目的と課題	8
4 研究の方法と本書の構成	9
第1章 統計データから読み取れる「困難」の全体像	河野 志穂・二神 常爾 15
1 統計データの整理法：子ども・若者のどのような「困難」に着目するか	15
2 子どもの貧困	18
3 児童虐待や要保護児童	24
4 不登校	34
5 ひきこもり	38
6 ニート（若年無業者）や不安定就労	41
7 若年妊婦	47
8 非行・犯罪（福祉犯含む）	50
第2章 子ども・若者の困難に関する先行文献の調査	松山 鮎子・河野 志穂・砂川 未加子 61
1 家庭環境に関わる「困難」：児童虐待	61
2 学校・職場に関わる「困難」①：不登校	81
3 学校・職場に関わる「困難」②：ひきこもり	101
4 その他の「困難」①：若年妊婦	131
5 その他の「困難」②：非行・犯罪	157
第3章 子ども・若者の抱える潜在的なリスクとは何か	
ーケース分析の結果と考察	松山 鮎子・砂川 未加子 175
1 調査分析の目的と課題	175
2 調査の概要及び分析方法	175
3 分析の結果と考察	179
第4章 研究のまとめと施策の方向性	河野 志穂・二神 常爾 他 205
1 支援の課題	205
2 荒川区の施策の現状	225
3 施策の方向性の提案	237
おわりに	246
巻末資料	河野 志穂・二神 常爾 248
1 荒川区の0歳から17歳の子ども・若者の人口	248
2 障がいのある子ども・若者に関連する資料	249
3 いじめに関連する資料	250
4 中途退学に関連する資料	253
5 外国人の子ども・若者に関連する資料	255
6 自殺に関連する資料	257
中学卒業後の子ども・若者が抱える困難に関する研究プロジェクト 参加者・報告書執筆分担者一覧	265

この報告書は、希望する方に配布しております。希望される方は、本概要版の奥付に記載の連絡先にご連絡ください。

中学卒業後の子ども・若者が抱える困難に関する研究プロジェクト報告書
【 概要版 】

令和3年3月

発行：公益財団法人荒川区自治総合研究所（RILAC）
Research Institute for Local government by Arakawa City

住 所	〒116-0002 東京都荒川区荒川 2-11-1
電話番号	03-3802-4861
ファックス	03-3802-2592
ホームページ	https://rilac.or.jp/
メールアドレス	info@rilac.or.jp

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断での複製や転載は、著作権法での例外を除き禁じられています。