

日本と欧州もしくは英国の若者支援

—その共通性と違いを考える—



平塚眞樹（法政大学）

●はじめに

私はこの四月から職場の在外研究を得て、英國の、イングランド北部にあるリーズLeeds大学に居候させてもらつてゐる。もともとイギリス研究をしてきたわけでもなく、英國も含めて幅広く、EU的価値観や政策枠組みを学びたい気持ちがあつて、その際外国暮らしが初めての日本人にも比較的過ごしやすいだろう国として英國を選んだ面もあるので、今はまだ、この国のさまざまな状況についても一から勉強中だ。そんな最中に本号への寄稿が舞い込み、断り切れずにお引き受けしてしまつたのだが、いざ書こうとし

●不思議なほどの現状認識の共有と連帯感

私がこの在外研究を通じて考えていいたい問いは、大雑把に言えば、英國ならびに欧州各国における若者支援政策は、どう機能しつつあるのか？といふものだ。

でもその問いに近づいていくには、いささか迂遠な道が必要だと思つてゐる。戦後初期に、宗像誠也という教科研にöttっても大先達が「教育行政の社会学」という言及をされたが、私は大学院時代この言葉に強いインパクトを受け、及ばずながら自分もそれをを目指したいと考えてきた。政策の分析・評価において必要なのは、個々の政策をベタに云々することではなく、こうした視点ではなかろうか。そんなわけで私は、個々の政策が、一方ではどういう大きな社会的枠組み・動き・力関係のもとにあるのかというマクロな視点と、他方で、どういう実践者集団や現場の蓄積・議論のもとにあるのかというミクロな視点の両面に関心がある。そして、この半年あまりで多少気づかされたのは、圧倒的にマクロな面だったということになるわけだが、その点ではじめに述べたいのは、こちらで各の方たちと話しているといつも、どの国も不思議なほど共通した課題に直面している（しつつある）など感じることである。事柄の強弱や時期的な違いはあるが、誰かが自國の近年の変化について述べ始めると、必ずあちこちから「うちの国も同じ同

じ」という声が出て、グローバリゼーションとはこういうことかと実感させられる。

共通した課題について具体的にあげるなら、たとえば、「市場化・企業化（managerialism）」、「フレキシビリティ化」、「個人化individualization」などになるだろうか。そしてそれらを包括しつつ、各国それぞれに従来の福祉国家枠組みが構造変動しつつある、ということだろう。市場化・企業化については説明の必要がないほどだが、従来「行政セクター」とされてきた領域が総じて社会の批判にさらされ、利用者の視点からのサービス向上ということだ。市場における企業経営的手法の導入と、制度そのものの市場化がはかられていく。そしてそれらは総じて現場で仕事をする、従来からの専門職者（集団）からは、むしろ仕事の質を低下・不安定化させるものだと根強い批判を受けている。

フレキシビリティ化は、とりわけ経済のグローバリズム化とポスト・フォーディズム社会への移行過程で、生産・労働の世界での変化が強まり急になり、従来からの安定的大が雇用調整しづらい雇用システムが見直しの対象となり、より流動的で調整しやすい体系が雇用主側からめざされるようになる。具体的には、一時的・臨時雇用の増加、すなわちcasualizationが各国で多かれ少なかれ急増している。そして欧州のいくつかの大陸諸国のような、交渉力の強い労働組合をもつ国々ではそれがうまくすすまない分、とりわ

け若年の失業が未だ高率で推移している。大量の「フリーター」か「失業」、どちらを取るかといった状況が先進諸国で生まれている。

「個人化」は、選択化と言い換えても良いかもしれないが、地域や階級といった従来からの集合的・集団的アイデンティティが見えづらくなり（実際に根拠を失ったわけではない）、たとえば進学・就職・失業といった人生の移行過程が、社会構造と切り離された個人的出来事・運命と見なされがちとなり、それゆえ各自の人生には他者は介入できず、裏返せば各自が選択し、その選択に責任を負うべきものと意識されがちになる（実際に選択の余地があるとは限らない）ことを、およそ指しているだろう。そして、そうした意識変容鏡となって、消費社会や公的サービスにおいても、「選択」を組み込み、あるいはクローズアップせざるをえなくなる。

私はこれまでともすれば、こうした社会動向についてある種の日本社会固有の生きづらさとして観念しがちな面もあつたが、福祉国家類型といえば日本と対極にあるともいえる北欧、デンマークの研究者たちですら、彼・彼女らはいま、自國でのこうした動向の強まりにどう対峙すべきかを考えることが喫緊の課題と認識していたし、ましてや、英國、カナダといったアンゴロサクソン系の国については、どこに日本社会の固有性があるのか戸惑うほど、互いのもつ現状認識は似通つていて感じる。ある面では、これま

で福祉国家としての体系を豊かにもつっていた国ほど、国境を越えて押し寄せてくる抗しがたい力を、強いインパクトと危機意識で感じとっているのがもしれない。

私がいま面白いと感じるのは、他国の人たちと互いの国が直面する困難や課題を語り合つていると、不思議な連帯感が湧いてくることだ。各国が負っている歴史も、ここまでの社会システムも異なる。しかしそうした違いを越えて、私たちはいま共通した課題に直面している、ともに語られる、語らわねばならないことがどれだけ多いことか。厳しい現実のなかで、しかし暖かみある連帶があらたに生まれる可能性を、私はしばしば感じさせられている。

●若者支援の枠組みの共通性

さて、次にもう一つこれも濃淡はあるのだが、日本と欧洲各国にあまり違ひがないと感じるのは、上記の社会状況のもとでとりくまれつゝある若者支援政策の基調だ。もちろん後で述べるように日欧の違いを感じる部分もあるが、私の場合はどちらかというと、どの国でも似たような動きが始まっているんだなと感じることの方が多い。具体的に挙げるならば、その基調とはたとえば、「マルチ・エージェンシー、マルチ・プロフェッショナル（多様な領域間での専門職連携）重視」、「ノン・フォーマル、第三セクター重視」、「主体化の重視」とでもいえようか。

①マルチ・エージェンシー（プロフェッショナル）重視

いま英国では、とくに社会福祉の分野でマルチ・エージェンシーが盛んにとり上げられているのだが、その背後には、これまでの社会サービスが縦割り行政のもとで分断され、利用者にとって不便で不効率だったとの反省がある。英国では二〇〇三年にEvery Child Mattersという政策文書が出され、以後それは学校教育や若者支援も含み込んだ、子ども・若者の形成支援の共通した基調をなしているが、この文書が出された具体的きっかけは、支援者の連携がなかつたために、ある女兒が死亡してしまった事件である。そこに象徴的に示されているように、Every Child Matters以降の子育て・教育・若者支援では、当事者にかかる多様なエージェントが緊密で実質ある連携を取り合うことが強く重視されている。ひるがえって日本でも、実態はともかくジョブカフェが設置されたとき、これはまさに英国のマネだが、それがめざしたのはワン・ストップ・センターだった。つまり、そこに来さえすれば、その後の多様なサポートへの共通の入口になる場ということである。また、学校教育の分野でも「地域との連携」は言葉ばかりは花盛りである。

②ノン・フォーマル、第三セクター重視

第二にあげられるのは、ノン・フォーマルもしくは第三セクターに依拠する現場の重視である。ノン・フォーマル

教育とは言うまでもなく、学校や公的職業訓練機関のようないままである制度的教育の機会でなく、多くの場合コミュニティベースで実施される、自主的・市民的な教育活動をさす。その語はこれまでとくに第三世界の開発教育において使用されることが多かつたが、近年EUの青年政策においても、あらためてその重要性が指摘されている。先進国世界で共通して、制度的教育の機能不全化、裏返せば從来の制度的教育ではカバーしづらかった領域（シティズンシップなど）の重要性が増していくなかで、あらたにノン・フォーマル活動がクローズアップされていくよう感じる。そしてその一方で、日本の若者支援や子育て支援にも顕著な動向だが、近年のあらたな社会サービス領域ではとくに、公的財源に依拠していく中、運営主体はNPOやNGO、あるいは協同組合や社会的企業（Social Enterprise）など第三セクターに委ねられる場合が多くなっている。

最近思うのは、ノン・フォーマル活動のクローズアップと第三セクターへの事業委託の増加は、いわばセットにもなっているのだなということだ。新たな公的サービスを事業委託形式で実施することを、単に「市場化・企業化」ととらえるだけでは不十分だろう。公的機関以外の場が主体だからこそノン・フォーマルであつたわけで、そうした活動をいわば公共化していくとき、公的セクターよりも、從来から担つてきた主体の方が多くのノウハウをもつていている

のは確かなのだ。欧洲の場合には、ユースサービスが従来から公共サービスとして実施してきた場合も多いので話はもつと複雑だが、他方で、たとえば教会ベースなどでの豊富なヴォランタリー活動も長年あつたわけで、若者支援活動を、ノン・フォーマル活動をも重要な一部として含みこんで展開していくこうとするとき、その担い手として第三セクターが重要な一部になることは、ある意味で本質的ともいえる。それに新自由主義的政策動向が重なるのだから、この動向はまさに決定的となるのだろう。

③「主体化」の重視

第三に、近年の若者支援の枠組みには、困難を抱えた若者に何かを「与える」のではなく、いわば「主体化」を支援するかたちが多いようみえる。その「主体化」とは具体的に言えば、経済的主体となるためのエンブロイアビリティの形成と、社会的・政治的主体となるためのシティインシップの形成をおよそ指しているのではなかろうか。前者の好例としては、たとえば英国で一九九七年から実施されたきたニューディール政策が、一定期間以上たつ若年失業者に手当継続の条件として教育訓練活動への参加を義務づけたことなどがあげられるだろう。ともすれば私たちは、エンブロイアビリティで「なく」、シティインシップをといった議論をしがちで、実際この両概念にはもちろん緊張関係もあるとみるとみるべきだろうが、一方でこの両概念がセット

になつてゐる点も軽視すべきでないと、こちらにきていつそう思うようになった。

「社会的包摶[social inclusion]」という語が「社会的排除[social exclusion]」という語とやはりセットで、EU圏における近年の社会政策のキーワードとなつており、その点では、全体としてもつともEU的でない？英國が政策先進国と見られているようだが、エンブロイアビリティとシティインシップは、その「包摶／排除」のいわばメルクマールになつているように思われる。いわば新時代の「一人前」の指标ということかもしれない。そしてここで見逃せないのは、「包摶」は単に権利であるだけでなく同時に責任・義務とされる傾向も（英國の政策などでは）あるということだ。日本におけるヴォランティア活動の義務化とある面では同じように、シティインシップとエンブロイアビリティの獲得も、それが何であるかの議論に若者自身が十分かかわる暇もなく、支援の名のもとに「もたねばならぬもの」として若者たちが負わされる可能性もある。

●日本が他国と違うところ

しかしそれでも、日本と歐州の違いを感じさせられる面もある。それもいくつかあげてみたい。

①「困難」層への政策的アプローチ

一つは、いわゆる「困難」層への政策的アプローチの日

本の未熟さである。たとえばコネクションズの場合も、その設置目的は明確で、一つには一三歳から一九歳までのすべての若者の、主要には一六歳の進路選択をガイドする機関として、もう一つはdisadvantagedと名指される困難（困難には障がいも含まれるが、より多様である）を抱える若者の相談機関とされている。また英國ではこの数年、シティ・アカデミーCity Academyと呼ばれる、新しいタイプの中等学校がニューレーバー肝いりで次々に設置（実際には新設ではなく、成績の悪い数校の統廃合）されているが、これはdeprived areaと名指される困難な地域にターゲットを絞つて設置されている。その施策の内実は（とりわけアカデミーの場合、シンプルでもき出しの「学力」向上志向があるなど）單純に評価できないが、困難や不平等、社会的不利の存在を政策上明確に認め、その上で解決を課題とすることは当然とされており、限られた社会福祉領域をのぞけば「貧困」という語を使うだけで差別と取り沙汰されかねない日本との大きな違いを感じる。たとえばジョブカフエとコネクションズを比較したとき、ジョブカフエが相対的高学歴層の関心を集めているのにたいして、コネクションズは、若者大衆の利用より、困難層の支援機関としての活動の方が活発にされてきたという対照性も、興味深い。

②職業教育・訓練への政策的関心

第二に、エンブロイアビリティという語は盛んに使われ

るもの、日本の場合は歐州と比して格段に、職業教育・訓練や職業資格に関する政策的関心が低いと感じることだ。職業教育や訓練は「積極的雇用政策」の一環とされ、その是非はともかく近年の雇用政策の世界的基調となつていて、ようだが、日本の近年の動向は、キャリアガイダンス、キャリアカウンセリングといった「選択」問題ばかり焦点と関心が向けられ、実際の職業能力形成のシステムに、十分な公共的関心が向けられているとは思えない。英國では目下来年に向けて、NVQと呼ばれる職業資格の全面改訂にとりくんでいるようであるし、EU圏全体でも統一した職業資格の制定がめざされている。そして同時に、コア・スキルあるいはキー・コンピテンシーといった概念に依拠しながら、次代の職業能力をどう展望するか、従来の職業社会化、ポスト・フォーディズム化と呼ばれる経済・産業構造の大変動があることを考えるならば、それを単純に時代の変化に対応したエンブロイアビリティ獲得支援という方向に收斂させるかどうかは別として、なんらかのかたちでの職業教育・訓練システムの本格的見直しが必要であるのは確かだろう。そういうなかで、日本のいわゆる「学力」政策が、もっぱら国内外の「学力テスト」の結果や世間の声に動かされているようみえるのは、まことに不思

議にも思えてくる。

③第三セクターの政治力

第三に感じる違いは、第三セクターの扱い手となる主体の裾野の広さである。英国においてつくづく思うのは、この国の中産階級、中間階層の人たちは「中間団体association」をつくるのが実にうまいなということだ。私の住む小さな町内のタウン誌をみても、そこには数え切れないほど社会活動グループの活動紹介があり、週末にはそこここで多様な「催し」が開かれるが、そのほとんどは市民グループなど有志団体が開催するものだ。

私はいま社会関係資本social capitalという概念に関心をもつてゐるのだが、日欧の「中流」の違いは、日本の「中流」がともすれば競争関係のなかで個人（個別家族）化させられがちできたのにたいし、欧州の「中流」はさまざまな中間団体social capitalもつくりながら階層・階級形成をしてきたらしいことだ。そして近年、一方の労働者階級の中間団体（労働組合など）が弱体化してゆくなか、「中流」の中間団体の一定層は、ここまで息長い活動の歴史とこの間の政策動向とが結びつかなかで、第三セクターの事業主体へと「成長」してきたようみえる。私自身は、そうした中間団体や第三セクターの形成過程をとても複雑にみているが、いずれにせよ思うのは、欧州の第三セクター主体は日本に比して遙かに強いバーゲニングパワー、ロビーリング力を

●これから共に考えていきたいこと

最後に、ここまで書いてきたことも踏まえつつ、これらの若者支援のあり方について、日欧間でともに考えていきたいと思うことを述べてみたい。

一つには言わずもがなの問いかだが、意味ある支援政策とはいかかるものか？ということだ。たとえばコネクションズについても、政府の報告や報道などでは、少なくとも「困難」層への支援機関としてはよく機能しつつあると評価されているようだが、その一方で、困難地域の若者研究を長年続けていたりする研究者サイドからは（コネクションズに限らず）多様な若者支援政策への厳しい知見もある。それは要するに、支援政策によって職業訓練を受けても、その後の彼・彼女らを待つてゐる地域労働市場はきわめて劣悪で、結局のところいつたん職に就けてもそれは勤務条件の悪いもので、したがつて長続きせず、再び失業状態に陥つてゐる場合が少くないということだ。そしていつしか、失業→訓

練→劣悪な雇用→失業→訓練というトライアングルをぐるぐる回る羽目に陥らされる場合もあると。

政策評価は一般的に訓練終了時の就職率でなされるが、人の人生にはその後がある。彼らの指摘は、若者の職業的形成に実質的に意味ある支援をしていくには、当事者の訓練だけでなく、労働市場の編成そのものに手が加えられねばならないということだろう。これは日本にもびつたりあてはまる話だ。私は先ほど日本の政策・行政は「困難」層へのアプローチが未熟だと書いたが、運れてやつてきた私たちが「先進国」に学ぶとき、むしろ必要なのはその先進性の掘り下げる矛盾・課題にかの地の人たちと共に向き合うことではないだろうか。これまで国の事業として行われてきたコネクションズは来年度から地方自治体に事業移管される。おそらく今後は自治体間の差異も生まれてこよう。とりわけ困難な地域を抱えた自治体にとって、その再編がどう作用するのかも気にかけて見ていただきたい。

もう一つは、これも言わざもがなだが、何が支援されるべきなのか？という問いである。先に「主体化」の支援と述べたが、この点についてかなり丁寧な検討が必要だろうと思う。「主体化」の支援が台頭していく背景には、一つには、次世代社会を乗り切るために自律的で積極的な成人モデルが体制的に持ち込まれている面があると考えられるが、もう一方で、若者たちと直接かかわるワーカーの視点にも目

を向ける必要がある。日欧を問わず、いまどくに困難を抱えた若者を支援するワーカーたちが共通して感じているのは、彼・彼女らが本質的に必要としているのは教育や技能やお金ではなく（もちろん具体的に生きていく上ではそれらが本当は必要である）、より実存的なレベルでの閉塞感や疎外感を乗り越えていく手助けであろうし、自分たちが彼・彼女にたいしてまずもつて願うのも、困難な時代でもなんとか生きていってやろうという元気だ、ということではなかろうか。「主体化」の支援という枠組みは、こうしたワーカーたちの実感とも接合しながら台頭している面があると私には思われる。それだけに丁寧な検討だと。

欧州の研究報告で非常に頻繁に出でてくる概念にagencyという語がある。多くの場合は、structure and agencyという課題を下敷きに言及されているが、要するに、人間は自己を規定する社会構造を越えていくことができるか？という問題だ。私はここでagencyには「主体」という訳語が一番しつくりくる。困難な時代だからこそ主体が育つ必要がある。しかしだからこそ、それが政策化するとき、時代の困難を個に負わせる道筋ともなりうる。日本より確かに強い関心でstructure and agencyの議論を続けてきた欧洲の研究者たちと、こここそ学びあいたいところである。

（ひらつか　まさき＝法政大学）