

〈書評〉

岩満賢次（2019）  
『若年生活困窮者支援とガバナンス』（晃洋書房）

八木橋 慶 一

〈Book Review〉

IWAMITSU, Kenji (2019) *Supporting Youth in Poverty and Governance, Kyoto: Koyoshobo.*

Keiichi YAGIHASHI

現代の日本では、生活困窮者への支援が地域政策における重要な課題として浮上している。たとえば、2015年の生活困窮者自立支援法の施行により、地方自治体がこの問題に政策的に対応するよう求められている点あげられる。生活困窮者とは、生活保護受給にまでは至らないが、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」（生活困窮者自立支援法第3条）と定義される。これまでの生活保護行政では対応できなかった領域の存在を、政府が認めたとと言える。

本書は、上述の生活困窮者の中でも、とくに若者に焦点を当てる。その理由として、人が貧困に陥るリスクが、各国において若者で特に高まっている傾向があるからとする（p. 3）。本書は若年生活困窮者を先進国共通の社会問題と捉え、比較の軸をガバナンス理論と「パーソナライズ化」された支援とし、国際比較からこの問題の特徴を明らかにすることを試みたものである。対象国は、日本、英国、韓国である。国際比較を通じて日本の若年生活困窮者支援の問題点を浮き彫りにし、地域福祉研究の立場から提言を行っている点が秀逸である。

本書の構成と各章の内容を簡潔に紹介する。本書は2部構成であり、第1部が理論編（3章）、第2部が事例編（5章）で全8章となっている。第1章では、若年生活困窮者の問題をマクロな視点から問い直している。1980年代以降の先進各国における福祉国家システムの再編、公私関係の変化、日本の地域福祉の動向を踏まえ、これらが若年生活困窮者の問題とどのように絡むのか、著者の視点から明らかにしている。とりわけ、「ガバナンス」（統治）の重要性を指摘し、地方自治体におけるローカルガバナンスに着目する。ローカルガバナンスとは、現代社会では地域

の諸問題に取り組む場合、意思決定やサービス提供について地域内の公私の多様なセクターのパートナーシップ関係が不可欠とする理論である。著者は、「若年生活困窮者の抱える問題は、成育歴、地域性などが深く結びついているために複雑であり」(p.16)、公私の多様なセクターが横断的に対応しなければ解決できないと捉える。

第2章では、若年生活困窮者の根底にある問題は社会的排除であり、彼らの育った環境（不安定就労家庭）が直接的な原因だとする。著者は、若年生活困窮者の苦境は個人の問題ではなく、社会構造の歪みから生じている点を理論的に描出する。不安定就労家庭は支援についての制度上の規定があるものの、現在の経済社会の実態にそぐわないため、制度から事実上排除されている、と著者は鋭く指摘する。若年生活困窮者支援の重要性をもっとも的確に表した章であろう。第3章は、コミュニティと社会関係資本を公私関係の観点から取り上げた章である。若者の支援には公私の多様なセクターの協力関係が必要であるが、その活動を支える社会関係資本の醸成のためには公的セクターによる投資が不可欠であるとする。

第4章は、「パーソナライズ化」された支援を理論的に説明している章である。著者によると、ローカルガバナンスではサービスの供給主体が多元化するため、サービス利用者はたらい回しになりかねない問題があった。その対策として、英国では利用者の主体性を確保する「パーソナライズ化」の理念が取り入れられたとする。著者は、断片化した各種サービスを貫く理念として「パーソナライズ化」が政策的に有効であり、若年生活困窮者支援にも適用されていると見る(p.72)。日本や韓国においても、若年生活困窮者支援に「パーソナライズ化」が浸透しているというのが著者の解釈である。また、利用者と多元化したサービス供給者をつなぐ「ハブ機能」を持つ組織の役割も重要とし、その有力な担い手として社会的企業に触れている。

第5章から第7章が、日英韓の3か国の事例を取り上げた章である。第5章は日本の子ども・若者育成支援推進法の取り組みを事例とし、愛知県豊橋市での行政とNPOの若年生活困窮者支援における協力関係の実態を紹介している。第6章では英国の若年無業者支援を事例に、ノーザンプトン市における行政と社会的企業による若年無業者の支援策を中央政府の政策動向と絡めながら論じている。第7章では韓国の青少年教育福祉事業を取り上げ、ソウル特別市における行政と社会的企業による若者支援の実態が、聞き取り調査に基づいて詳細に描かれている。

第8章では、日英韓の3か国の特徴をまとめている。3か国とも若年生活困窮者支援の地域行政計画の策定、民間の役割の重視とローカルガバナンスの存在、「パーソナライズ化」された支援とハブ機能を担う社会的企業への着目、といった点が共通とする。一方で、韓国では新しい給付が導入されるなど公的予算の確保が進んでいるのに対して、日本はそもそも公的予算が乏しく、英国は2010年の政権交代以降の緊縮財政により、自治体や民間非営利組織の若年生活困窮者支援が打撃を受けているとし、3か国の相違点を明らかにしている。ここで著者は、日英の現状から若年生活困窮者支援への公的財源の必要性、第3章での表現を借りれば、社会関係資本への投資を強く主張する。この点が不十分であれば、若年生活困窮者の支援は立ち行かなくなると指摘

するのである。現状の日本の若年生活困窮者支援は、現場で取り組む公私の関係者の努力で成り立っているだけであり、このままでは将来に禍根を残すと見ているのである。最後に、日本の地域福祉において若年生活困窮者の社会的包摂を実践するには、行政や民間の諸団体による地域の新しい公共空間の創造が必要であると結んでいる。

本書の特筆すべき点は、若年生活困窮者の問題は支援関連のサービス供給だけで解決できるものではなく、(ローカル) ガバナンスの観点からの包括的な取り組み、その対策を実行性あるものにする公的投資が不可欠であると主張しているところである。地域福祉の実践的課題に限定してしまうと、若年生活困窮者個人の問題に矮小化されかねない。その危険性に警鐘を鳴らしたのである。この問題で何よりも必要であるのは公的責任の明確化、というのが著者の訴えたかった点であろう。

もちろん、いくつか不満が残る点はあった。たとえば、第2章で社会的排除に遭っているグループとして、不安定就労家庭以外に障害者や性的少数派を事例として挙げていた。記述の仕方が並列的であったため、若年生活困窮者の問題との関連性がいささか薄れていた感は否めない。また、日英韓の比較においても、中央政府や地方自治体の党派性と若年生活困窮者支援対策の関係に踏み込んだ記述が欲しかったと考える。

とはいえ、本書が若年生活困窮者支援という一筋縄ではいかない問題に対して、理論的考察とその実態の解明に正面から取り組んだものであることは間違いない。この問題に関心を寄せる研究者や実務家にとって、一読に値する論考である。

(やぎはし けいいち・高崎経済大学地域政策学部准教授)