

2007年度 リサーチペーパー

多元的な主体によるネットワークモデルの課題と展望

－若者自立支援対策を事例に－

2008年3月

東京大学大学院 公共政策学教育部

公共政策学専攻 公共管理コース

68023 荏原美恵

■ 目次

1	はじめに.....	4
2	問題の背景.....	5
2-1	「公共」概念の変化と行政.....	5
2-2	「公共」に対する国の考え方.....	6
3	地方をめぐる変化と自治体の変革.....	9
3-1	社会情勢の変化と自治体の課題.....	9
3-1-1	地方分権.....	9
3-1-2	NPM（新公共経営）.....	9
3-1-3	協働型地域社会.....	9
3-2	「新しい公共空間」と自治体変革の必要性.....	10
3-3	自治体の現場における苦悩の顕在化.....	11
4	先行研究から問題提起へ.....	11
4-1	先行研究.....	11
4-2	問題提起.....	13
5	ネットワーク型ガバナンスとは.....	14
5-1	ネットワーク組織とは.....	14
5-2	ネットワーク型ガバナンスとは.....	15
5-2-1	ガバナンス論における2つの学説.....	15
5-2-2	ネットワーク型ガバナンスの特徴.....	17
6	事例分析～若者自立支援対策～.....	19
6-1	若者を取り巻く現状.....	19
6-2	分析の対象について.....	21
6-3	若者自立支援に関する政策過程.....	23
6-3-1	課題設定過程.....	23
6-3-2	政策立案.....	24
6-3-3	政策の実施.....	25
6-4	事例（その1）「地域若者サポートステーションの取り組み」.....	26
6-4-1	概要.....	26
6-4-2	全国の状況.....	26
6-4-3	事例の概要（大阪府、埼玉県）.....	28
6-5	事例（その2）「自治体独自の若者自立支援対策」.....	34
6-5-1	概要.....	34
6-5-2	事例の概要（大阪府、和歌山県田辺市、静岡県）.....	35

6-6	事例の分析	41
6-6-1	ネットワークの特徴	42
6-6-2	ネットワークが有効に機能する条件、要素	43
6-6-3	ネットワーク管理に関するボトルネック	45
6-6-4	ネットワークを機能不全にする不安要因	47
6-7	考察	49
6-7-1	ネットワーク型ガバナンス論によるアプローチ	49
6-7-2	ネットワーク以外の問題	50
7	おわりに	50
7-1	まとめと今後の展望	50
7-2	残された課題	52
	【参考文献】	54

1 はじめに

本稿の研究対象は、地方自治体（以下、「自治体」という。）を含めた地域のネットワークである。

1990年代以降、自治体の抱える政策課題は、複雑・多様化、広域化している。これらの課題は、従来の行政の枠組みでは対応できないものが多い。その解決主体として、多元的な主体¹によるネットワークモデルが有効と考える。

各自治体は、政策過程において住民・NPO、民間企業、他行政機関等との協働を様々な形で実施しているが、そもそも協働のあり方については多くの課題が指摘されている²。

本稿では、住民・NPO、民間企業等との協働型手法を多元的な主体による水平的ネットワークモデルと捉え、このモデルが有効に機能する条件は何か、またそれを阻害する要因は何か、という問題意識を中心に置きながら、ネットワークによるガバナンスのあり方について考察する。また、この考察を通して、自治体の果たすべき役割について探求することとしたい。

本稿は全7章で構成されている。

本章に続く第2章では、政策課題の背景にある「公共」概念の変化を概観する。第3章では、自治体に目を向けて、1990年代以降の自治体を取り巻く社会情勢の変化と変革の必要性を述べる。次いで第4章では、新たな社会問題への対応策に対して、これまでの研究を振り返りながら、問題提起を行う。理論的枠組みを示した第5章は、近年のガバナンスをめぐる二つの代表的アプローチである、国家中心アプローチと社会中心アプローチを対比した後、後者の流れにあるネットワーク型ガバナンス論の概念形成、及び理論内容の特徴を説明する。そして第6章では、事例研究として若者自立支援対策事業を取り上げ、政策の展開と個別具体的な事例を素材に、ガバナンス・アプローチによる考察と行政との役割について検討を行う。第7章では、ネットワークモデルの事例分析を通して確認できた課題の抽出と、そこから導き出される研究の意義を述べ、最後に今後の展望を私見として示す。

¹ 本稿で「多元的な主体」とは、地域の住民、NPO、地域の団体、企業、市町村、都道府県を含むこととする。

² 例えば、今井(2006,29-30)は、自治体行政側から語られる協働論の脆さに対して、理論的混乱と現実的混乱の両面から整理を行っている。また、西尾(2006,9)は、公私の「協働」が公私の支配従属関係に転化してしまう危険性を指摘している。山口(2006b,3-4)は、協働には、顕在化していないものも含めてマイナスの側面があるとし、それを「悪玉協働」と呼んでいる。

2 問題の背景

2-1 「公共」概念の変化と行政

もともと、わが国では、「公共」＝「官」と観念される傾向が強く、官民二元論が一般的であった³。明治期に確立したこの二元論は、官尊民卑の政治文化を形成するのに貢献した。また、それまでの「お上」意識もあったことから、市民社会の形成を抑制してきたといわれている(岩崎,2006,19)。

だが、公共サービスの担い手＝自治体という構図は、もはや過去のものとなりつつある。公共空間の捉え方においても、官民二元論の限界から、様々なアクターが主体の公共空間へと変化している(図1)。

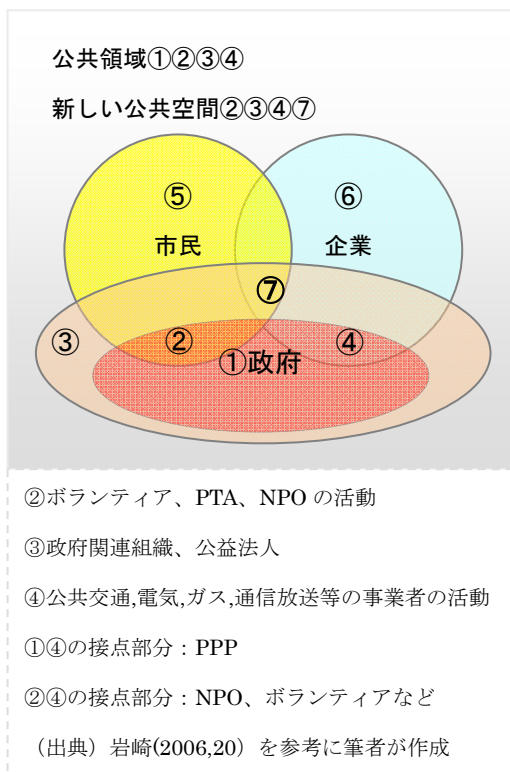
その背景には、少子高齢化社会の到来、住民の価値観の多様化、財政状況の悪化など社会情勢の大きな変化と、1960年代以降の「官」による公共事業等に対する批判や相次ぐ不祥事などの行政不信とがある。以上の背景と地方分権推進の側面から、「公共」の概念をあらためて問い直す時期にある。

他の先進諸国に目を向けると、社会全体の新しいガバナンスが問われる一方で、「公共性とは何か」を自問し、新しい公共性を模索している。そして、ヨーロッパで展開されつつある政府のパフォーマンスは、「統治の統治」という形(齋藤,2000,72-83)、つまり、個人やコミュニティは統治の客体である以上に自己統治＝自治の主体であり、政府の統治はそうした自己統治を積極的に鼓舞、促進する形態を目指しながら変化を遂げている⁴。

いずれも公共空間における主体の転換と行政の役割の変化は、共通の流れといえよう。

以上、「公共」概念の変化をふまえて、本稿では、政策過程における「公共」の領域は、

【図1】 公共領域の活動主体



³ それに対して、公私二元論が西欧思想の中核をなしている(岩崎,2006,18)。

⁴ この方向の展開について、OECD は、1980年代末から1990年代初頭にかけて、“from welfare state to active society” とスローガン化している。

行政に独占されるものではなく、市民、NPO、民間企業など多面的な主体によるものであり（図1）、そして「公共」とは、「公」と「私」を媒介する論理であると捉えることとする。

なお、本稿の主題であるネットワークモデルは、図1の⑦の部分、地方レベルでの市民、企業、政府関連組織、政府が交錯した部分を想定している。

2-2 「公共」に対する国の考え方

1990年代以降、政府は「公共」の概念を、どのように議論してきたのであろうか。

表1は「公共」のあり方に対する主な報告、答申等の考え方の変遷をまとめたものである。この表から1990年代後半以降、行政改革と地方分権改革の流れという二つの視点で公共の議論がなされていることがわかる。

初期の議論では、もはや中央の官の独占物ではなくなった「公共」について、その価値観の変化を自ら強調している。いわゆる「官から民へ」と「国から地方へ」の動きである。具体的には効率化、行政のスリム化という規制改革、行政改革の観点から議論は始まった。その後、参加、協働というキーワードが象徴するように、住民本位という主体の転換の視点を含んだ「新しい公共空間」の構築を訴える内容へと展開している。

社会保障の分野では、1970年代後半から1980年代初めにかけて「日本型福祉社会」論が登場し、第二次臨時行政調査会⁵答申で、国民負担率を西欧水準よりかなり低位に止めるという中福祉・中負担路線を打ち出した。次いで、1990年代に措置制度の見直しを含む供給の多元主義という方向性が示された。例えば、「21世紀福祉ビジョン(1994年)」、「社会保障体制の再構築(1995年)」では、ともに民間部門の参入を提言し、その制度的要件として地方分権を掲げている(辻山,2006,13)。そして、1997年にスタートした介護保険サービスはその受け皿が課題であり、その受け皿として想定された1998年のNPO認証制度の法制化⁶は、必要に迫られた仕組みでもあった。

これらの背景には、利用者である市民の選択権が尊重されてこなかったという認識と、間近に迫った高齢化社会の到来への準備、そして、最も深刻な問題であった国債・地方債残高の膨張にみられる「政府の失敗」があったのである(右田,1995,5-8)。

以上のことから、「公共」の概念の変化は、今までの中央集権的システムの疲弊とその限界が促したものであり、行政改革、地方分権改革と続く流れの中で、多面的な主体による「新しい公共空間」という共助社会の構築へと進んでいくことがわかる。そして、複層的

⁵ 1981年3月から1983年3月までの期間

⁶ 「特定非営利活動促進法」をさす。

に存在し、自発的に創り出された「公共」は、地域の活性化にもつながるといった可能性を、平成16年度版国民生活白書(2004年)⁷は導き出している。

【表1】 国の会議等における「公共」のあり方に関する報告・答申等

	法令	報告・答申等とその抜粋 (■印：行革関連、○印：地方分権関連)
1996年		<p>■行政改革委員会「行政関与のあり方に関する基準」(12月)</p> <p>－「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方にに基づき、行政の活動を最小限度にとどめる。</p>
1997年		<p>■行政改革会議「最終報告」(12月)</p> <p>－「公共性の空間」は、決して中央の「官」の独占物ではないということを、改革の基本的な前提として再認識しなければならない。(中略) 地域社会や市場を含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの<u>価値観への転換</u>が求められている。</p>
2000年	地方分権一括法施行(4月)	<p>21世紀日本の構想懇談会「日本のフロンティアは日本の中にある－自立と協治で築く新世紀－」(1月)</p> <p>－政策課題は多様化、複雑化し、最適の政策を見つけ出すことが難しくなっていく。また、人々の利害は対立しやすく、公をめぐる合意の形成も困難となっていく。そうした困難を乗り越え、個人の潜在力を引き出し、協同して公を創出していくには、時代にふさわしい<u>ルールと開かれた仕組み</u>が必要とされる。<u>新たなガバナンス</u>(協治)が不可欠である。</p>
2001年		<p>○地方分権推進委員会「最終報告」(6月)</p> <p>－自己決定、自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、<u>住民みずからの公共心の覚醒</u>が求められるのである。そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、<u>公私協働の仕組みを構築</u>していくことが強く求められている。(中略) 地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「<u>公共社会</u>」を創造してほしい。</p>
2002年		<p>○地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告－自主・自立の地域社会をめざして－」(6月)</p> <p>－社会保障の各種サービスは、既に多様な主体によって供給されているところであるが、利用者の利便向上や各地域の多様な取り組みが可能となるよう、一層の民間活力の活用や、NPO等の<u>様々な主体との連携強化に向けた取り組み</u>を行うべきである。(中略) かつてのように官と民との境目に拘っ</p>

⁷ この白書は、「人のつながりが変える暮らしと地域・新しい『公共』への道」という副題の下、地域における住民の活動に焦点を当て、草の根の活動事例から始まり、その意義や活動を支えるものを考察している。http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h16/01_honpen/index.html

		<p>ていては、社会保障行政は立ち行かない。</p> <p>－この問題は「官から民へ」という規制改革の流れの中で多くの検討がされているが、分権改革の立場からも、国による地方への関与が民間主体の参画を妨げていないかとの観点、さらに、単に民間や市場へ委ねるということではなく地方公共団体と多様な民間主体、そして地域住民の協働による<u>共助社会の構築を進める</u>観点から、見直しを進めていくべきものとする。</p>
2003年		<p>○第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(11月)</p> <p>－住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、<u>相互に連携して新しい公共空間を形成していく</u>ことを目指すべきである。</p>
2004年		<p>○地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見－地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして－」(5月)</p> <p>－地方公共団体の行財政運営の自由度を拡大することと併せて、<u>住民によるガバナンス(協治)</u>が有効に機能することが不可欠であり、住民自治を支える地域住民の的確な判断を可能にするため、情報公開、情報提供の徹底によって行政の透明性を向上させる必要がある。</p>
2005年		<p>○分権型社会に対応した地方行政運営の刷新に関する研究会報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」(3月)</p> <p>－地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間(＝「新しい公共空間」)を形成することができる。</p> <p>(中略)この「<u>新しい公共空間</u>」の形成こそが、地方自治体とそこに住む人々が協働して地域の運営にあたる<u>ローカル・ガバナンスを実現</u>させるための前提となるものである。</p> <p>■○地方行革指針(3月)</p> <p>－NPO 活動等の活発化など公共サービスの提供は住民自らが担うという認識も広がりつつある。これまで行政が主として提供してきた公共サービスについても、今後は地域において住民団体をはじめ NPO や企業等の多様な主体が提供する<u>多面的仕組みを整えていく</u>必要がある。</p>
2006年	地方分権改革推進法施行(4月)	

(注) 抜粋部分にある下線は筆者が加筆した。

3 地方をめぐる変化と自治体の変革

3-1 社会情勢の変化と自治体の課題

社会情勢の変化に伴い、自治体の行政運営のあり方、それに対する住民の期待も変化している。以下、これらの変化について概観すると共に、私見を交えて課題を述べる。

3-1-1 地方分権

1990年代は、地方分権の流れが加速した時期でもあった。2000年のいわゆる地方分権一括法により、国の包括的指揮監督に従う自治体から、自ら考え、実行する自治体へと変わることが要請され、地域の自主性、自立性がより強調され始めた。このような地方分権の時代において、地域が自立していくためには、住民への説明責任を果たし、信頼の確保に努めることに加えて、住民をはじめ、あらゆるステークホルダー⁸と情報を共有しながら、行政運営を進めていくことが求められている。

3-1-2 NPM（新公共経営）

自治体の財政状況の悪化がいわれて久しい。1990年代後半以降、多くの自治体がNPM（新公共経営）手法を取り入れた行政改革を実施している。市場メカニズムや効率性を重視したNPM手法は、結果に対する責任と同時に、顧客を中心として捉えることを強調する管理のあり方を指す言葉として用いられることが多い。確かに住民を顧客として捉える考え方は、行政サービスの向上につながる。その反面で、主体性に乏しく、協働、住民参加の観点から問題点が指摘されている⁹。

3-1-3 協働型地域社会

地域に目を向けると、多様化した住民に対するサービスを行政のみで行うことは、質的にも量的にも限界がある。人口減少化、団塊世代の大量退職の現状を鑑みても、地域の様々な主体が自治体と協働する社会に対する理解とその参画の実現が必要である。

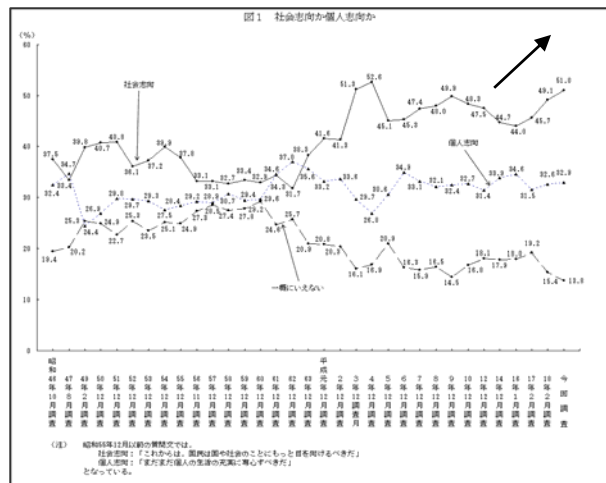
協働型地域社会を目指す自治体と住民の行政参加に対する意識に差はないのか。

⁸ 地域内外の考えられるステークホルダーとして、地域住民、NPO、議会、企業、メディア、地域外住民、周辺・関係自治体、中央政府、海外などがある。

⁹ 例えば、(今村, 2006,21-22)は、NPMの掛け声によって、ひたすら行政のスリム化を追求することが至上目的であるかのような主張に疑問を呈している。秋月(村松, 2006,209)は、「ガバナンス時代の地方自治」で、NPMの限界は、それがあくまでもツールであるという点、そして、そのツールが企業における手法に依拠しているということがその限界を示唆するものとして、選挙、議会・市民とのコンセンサスなど自治体の性質を前提に述べている。稲継(2003b,126-127)のNPM批判も参照。

さいたま市が2003年に行った調査¹⁰によると、住民は行政参加に受動的（77.8%）という職員の意識があるのに対して、住民自身は行政参加に主体的（73.5%）という結果が明らかになった。また、図2の内閣府「社会意識に関する世論調査(2007年1月)¹¹」によると、社会への貢献意識の高まりが、2007年には62.6%¹²と増加傾向にある。住民と行政との意識のギャップを埋めるためにも、行政側の積極的なアプローチが期待される。

【図2】社会への貢献意識（出典）内閣府(2007)



3-2 「新しい公共空間」と自治体変革の必要性

マクロレベルにおいて、自治体はどのような変革が迫られているのか。

総務省に設置された「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告書、『分権型社会における自治体経営の刷新戦略¹³(2004)』によると、自治体の行政組織運営を刷新していく視点として、今後、「行政内部の変革」と「行政と住民との関係の変革」の二つの改革が重要であると指摘している。

この報告書でいう「新しい公共空間¹⁴」の形成には、この二つの改革が両輪となる。前者の改革では、いわゆる縦割り構造の弊害を少なくするような工夫が必要である。後者の“住民との関係の変革”では、住民の多様なニーズをいかに把握し、実行に移していくのが課題となってくる。

そもそも、「新しい公共空間」は自動的に形成されるものではなく、逼迫する財政事情によってコストを削減する行政側の一方的な都合などでもない。今村(2006, 22)は、行政側がその判定権を独占するかのようないきこみに基づいて認定し、設定する公共性の水準ではあってはならないと主張し、住民の間で形成される「市民的公共性」の基準(criteria)こそが重要であるとする。つまり、以前とは異なる発想が自治体側に求められているのだ。

¹⁰ 梅谷(2004,70-71)

¹¹ <http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-shakai/index.html>

¹² 本調査の質問は「日頃、社会の一員として、何か社会のために役立ちたいと思っているか」である。

¹³ http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html

¹⁴ 報告書(2004)では、「地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間」を「新しい公共空間」と位置付けている。

3-3 自治体の現場における苦悩の顕在化

次に、ミクロレベルの変化への対応に着目する。

上述した変化に伴い、自治体が、公共領域に多元的な主体の参加を促す「協働」という考え方を積極的に取り入れ始めたのは1990年代である。「行財政改革」の一部として、あるいは地方分権の一環として取り組まれてきたといわれているが¹⁵、「協働」という言葉が広く使われる以前から、保健・福祉分野などのストリートレベルでは行政の枠を超えた連携を先行的に実践してきたのも事実である。新たな社会問題への対応に迫られる現場は、試行錯誤の連続であり、制度化されていない“グレーゾーン”に対する問題意識を常に抱きながら、課題に取り組んでいる。1990年代以降、特にこの“グレーゾーン”は拡大化傾向にあり、社会問題として世間に注目されるようになってきた。

辻山(2006,23)が指摘するように、夫婦間のDVや子どもに対する虐待、あるいは子育てに不安な親の精神的救済など、今まで私的領域といわれた問題への対応は非常に困難である。また、フリーター、ニートなど若者をとりまく「不安社会」、増え続ける「不登校児」、「ひきこもり」などの領域は、これまで認定されてきた公共的対処だけでは有効ではないであろう。これらは、前述した「新しい公共」といわれる政策領域に位置し、分業化された既存の行政的枠組みで対応するのは難しい。そのため、新しい手法、時には新しい対処機関の創設が検討される。

その際、現場レベルで蓄積された社会資源の活用、ノウハウなど転換コストが低く、より実態に即した対応方法に改めて注目すべきといえる。

4 先行研究から問題提起へ

前章までは、「公共」に対する考え方の変化と、その社会的背景及び経緯、さらには自治体を取り巻く変化とその課題について述べてきた。

次に、新たな社会問題の出現に対する課題とその対応策について、今までの先行研究を振り返りながら、問題提起を行う。

4-1 先行研究

自治体は、新たな「公共」に存在する政策課題に、どのような仕組みで対応し、その仕組みの中でいかなる役割を担うべきか。地方分権の時代は、千差万別に存在する地域の間

¹⁵ 2-2 参照、ほか今井(2006,30)、岩崎(2006,18-23)など

題に対して、その地域の特性にあった解決方法が求められる。だからこそ、理論と現実の両面から、この問いを明らかにし、一般化していくことに意義があると考ええる。

そこで、統治、行政経営の側面、あるいはパートナーシップの観点からアプローチしている先行研究を概観していく。

○ 統治（ガバナンス）論からのアプローチ

久保田(2002a,37-43,2002b,71)は、地域統治に関する基本形として、官僚型地域統治、市場型地域統治、公益ネットワーク型地域統治と三つに分類した。今後増えてくることが予想される「公益ネットワーク型地域統治」は、形成されるべきネットワークが必ずしも当事者間の関係にとどまらず、非営利民間団体相互の協力関係、非営利民間団体とボランティアとして参加する住民との関係も含む。そして、自治体側におけるネットワーク管理能力の強化をその課題として挙げている。

米国の豊富な事例分析をもとに、新しいガバナンスモデルとして“ネットワークモデル”を提唱した Stephen&William (2006,7) は、著書『Governing by Network』で、ネットワークモデルが機能する前提として、垂直的な権威の線に沿って作られた、伝統的なトップダウンの官僚制と、水平的な行動の線に沿って作られた、興隆しつつあるネットワークを調整する必要性を示唆した。

ネットワークガバナンス研究会¹⁶(2006,7-10,38)は、ネットワーク・ガバナンスにおいて、政府・自治体等の政府機関が主導して、あるいは一定の重要な役割を果たしながら、公共的課題に向けて具体的な活動を行う場合を対象に、国内外の多様な先進事例を分析している。その結果から、多様な主体が持つ強みなどネットワーク・ガバナンスのメリットと、信頼性、継続性などの課題を指摘している。

○ 行政経営論からのアプローチ

山本(2002,118-121)は、行政経営を4つに類型化¹⁷し、その一つであるネットワーク的経営を NPM の発展型と位置付けている。北川(2003,228)も同様に、NPM とパートナーシップ論が合流した新しい第三の道型改革を主張している。両者は、NPM をネットワーク型の対立軸ではなく、双方の発展的融合と捉えているのが特徴である。

○ パートナーシップ論からのアプローチ

パートナーシップ論は、市場の失敗、政府の失敗、そしてボランティア・セクターの失敗という 3 部門の限界を、公共性の観点から相互補完するものとして提案された。ここで

¹⁶ 代表: 東京大学 城山英明教授

¹⁷ 伝統的経営、企業的経営、市場的経営、ネットワーク的経営の 4 類型

問題になるのは、NPO 等に対する行政の下請け化という安易なパートナーシップ論¹⁸であり、この問題を回避するには、具体的なサービス提供の営みと、政策アドボカシーがどこかで結びつけられなければならないと、林(2003,98-99)は指摘する。

一方、新川(2004,40-42)は、ネットワーク・ガバナンスの枠組みでパートナーシップが機能するのかという観点、パートナーシップの諸問題から、ガバナンスの失敗を明らかにし、その解決策として、メタ・ガバナンス（ガバナンスのガバナンス）の仕組みを行政が考えるべきだと主張する。

これまでの研究では、環境要因に影響を受ける面はあるものの、ネットワークモデルがもつ優位性の一面を主張している点は一致している。

その一方で、行政は積極的な舵取りをすべきか、調整役に徹するべきかで意見が異なる。前者は主に統治論、行政経営論からのアプローチで、行政が中心の立場であるのに対して、後者は、主にパートナーシップ論からのアプローチで、行政を多様な主体の一部であり、住民本位で考えていくという立場である。

4-2 問題提起

上述したように、複雑・多様化、広域化した新たな社会問題に取り組むためには、新たな枠組みが必要とされる。Stephen&William(2006,7-8)は、ヒエラルキー型の政府モデルは今後も続くとしながらも、その効力は次第に減少していくと予想する。そこで注目されるのが、多元的な主体によるネットワークモデルであり、住民本位の解決手段として有効に機能するものとする。その優位性は、先行研究でも実証されている。

確かに、先行研究が多いパートナーシップ論は行政と市民の連携関係を考える上で重要である。しかしながら、公共の問題は、多様なアクターの関与が、むしろ一般的であることから、真山(2002,107)が主張するように、パートナーシップ概念を強調した場合にイメージされる一対一の関係ではなく、その延長線上にあるネットワークを想定すべきと考える。本稿の目的は、新たな「公共」に存在する政策課題への対応を検討することであり、その際パートナーシップ論における協働は、前提条件として位置付けることができる。

¹⁸ この点について、NPO 研修・情報センター代表理事の世古(2005b,66)は、本来なら行政セクターから市民セクターへの分権政策として、協働が実施される必要があるのに、財政危機の解決方策の手段として協働を実施し、NPO 等を安上がりの下請けに使うという問題点を指摘している。また、公民協働の場合、行政が主導・管理する傾向が多く、NPO 本来のミッションを失う結果になりかねないため、協働の質の評価が重要と主張している。坪郷(2007a,28)も同様の指摘をしており、双方の認識を変えるべきだとしている。

1990年代以降、研究、実務レベル共に、官民のネットワークを張り巡らしたコミュニティやネットワークの重要性が叫ばれて久しいが、実際に機能するネットワークとはどういうものか。このモデルを考えていく上で、行政の組織形態、そしてその果たす役割はどのように変化していくべきなのか。これらが、本稿の根本にある問いである。

これらを明らかにする前に、ネットワークモデルの元になるガバナンス論を概観する。次に、行政とネットワークとの関係を論じたネットワーク型ガバナンス論を分析枠組みとしてアプローチを行う。

5 ネットワーク型ガバナンスとは

5-1 ネットワーク組織とは

ネットワーク組織¹⁹は、ヒエラルキー組織の対極に位置している、その性格の違いを示したのが表2である。ヒエラルキー組織が垂直的かつ硬直的で安定性があるのに対し、ネットワーク組織は、水平的かつ流動的で柔軟性がある。

【表2】ヒエラルキー組織とネットワーク組織の比較

	ヒエラルキー組織	ネットワーク組織
中枢性格	他律性 与えられた目的 集権性	自律性 目的・価値の共有・共感 分権性
周辺性格	クローズド/オープン性 メンバーの固定性 効率性	オープン性 メンバーの重複性 余裕・冗長性

(出典) 朴, 2003, p19

ネットワーク組織には、上記の特徴が当てはまらない、形だけのネットワークがある。これを批判するものとして、朴(2003,20)は、ネットワークの諸性格が備えられていないが、時代の流行語として「ネットワーク」、「ネットワーク組織」という言葉を使っている場合を、「自称ネットワーク」と名付けている。その一方で、ネットワークの効用を過大評価することは「ネットワーク幻想」につながりかねないと、安田(1997,37)は指摘する。

¹⁹ ネットワークの意味は多義的であり、その意味や使い方は非常に曖昧である。そこで、本稿では、ネットワークを、総合連結された人々のグループ、組織、またはその属性を示すものとし(朴, 2003, 4)、ネットワークを形成し、それを維持していく過程(ネットワークキング)によって作り出された組織を「ネットワーク組織」と呼ぶことにする(安田,1997,36)。

いずれの指摘も、ネットワーク構成員の背後にある価値観とその影響力よりも、ネットワークという形態にのみ捉われるばかりでは、ネットワークの形骸化や万能主義を招く恐れがあることを示唆している。

5-2 ネットワーク型ガバナンスとは

5-2-1 ガバナンス論における2つの学説

政府でも民間でもない、「公」とよばれる領域の拡大は、多元的な主体の参加、活動の拡大を意味する。この新たな動向にアプローチしているのが、行政学の分野におけるガバナンスの議論である。

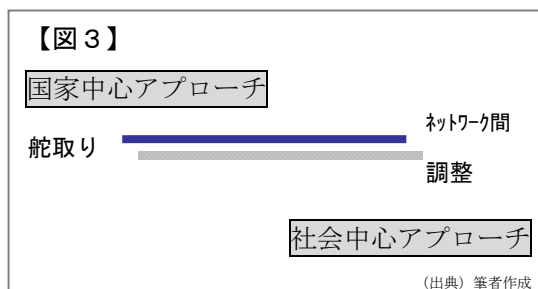
「ガバナンス」という言葉の定義は、一義的ではなく、確定することは困難である。現在用いられる行政学上のガバナンスは、統治者が一方的に被統治者を統治するというものではなく、両者間の信頼関係をはじめ、社会の諸構成員の協力や合意によって統治するという意味合いが強い（宮川,2002,10）。

複雑多元化した現代社会において公共性も多元化し、公共的な問題に対処するのは必ずしも行政だけに限らないのではないかという見解を早くから示していた西尾(1984,189)²⁰は、「ガバメントからガバナンスへ」という流れを「地域社会(Community)の自治＝地方自治を共感・連帯・協働システムや交換・競争・取引システムと有効に関連づける努力の一環」であり、「公共サービスのすべてが行政サービスになるものではないということを認識し、行政サービス以外の公共サービスの担い手を多元化させ、多様な公共サービスの充実発展を図ろうとするもの(西尾,2004,140)」と説明している。

以上のように、「ガバナンス」は、一元的な概念である「ガバメント」と異なり、社会の諸ネットワークによる多元的な調整形態と捉えることができる。

ところで、ガバナンス論の系譜には、主に2つのアプローチがある。J. Pierre, Guy Peters (新制度論者)による「国家中心アプローチ」と Rhodes, Kickert (ニューガバナンス論者)による「社会中心アプローチ」である(図3)。ガバナンスの主体の捉え方で両者は大きく異なる。

前者の「国家中心アプローチ」は、グローバル市場や、国連などの超国家機関、自治体、ネットワークなどが、統治能力を喪失した国家に代替するアクターとして議論されている



²⁰ 松下(1984) 対談「転換期の行政イメージ」西尾勝・松下圭一,pp180-240

が、それらの政策結果に対する影響力は大きくはなく、政策の一貫性や社会に対する中心の目標の設定という観点からいえば、未だ国家が支配的アクターであり、ガバナンス概念の語義の「舵取り」と捉えるのが有効であるとする(新谷,2007²¹)。また、舵取りの手段は、集合的利益の確保を目的とした規制・規則の設定、モニタリング、財政を活用してのインセンティブの付与、価値・文化の浸透等多彩なものが考えられる。

一方、後者の「社会中心アプローチ²²」は、国家による舵取りは間接化されたものであるとし、代替的統治モデルとして「自己組織的組織間ネットワーク」を挙げている。これは、複雑化し動態化する環境においては、ガバナンスは政府だけでなく、非政府部門をも含めた複数の組織が自律的かつ自己統治的に連携したネットワークによるものでなければ、実現不可能であるとする考え方である。

この背景には、1980年代の英国におけるNPM型改革によって、一つの政策に多元的主体が関与し、それらのネットワークと組織間の総合調整によって、立案から実施までのサイクルがはじめて完結する事態が生じてきたことがある。このような国家の統治能力の低下が、自律的組織間のネットワーク管理の必然性を促した。それゆえに、Rhodes²³は、ガバナンスをネットワークの管理と捉えている。

Rhodesによると内部管理中心のNPM型から、外部との関係をより重視したネットワーク型へと社会は移行しつつある(1997,53-55)²⁴。両者は表3のとおり対比される。

【表3】NPM型とネットワーク型ガバナンスの比較

	NPM型	ネットワーク型
機能	組織内の管理	組織間の連携/管理
志向	目的志向	関係の維持
重点事項	成果・業績重視	プロセス重視
依存の程度	低レベルの相互依存	高レベルの相互依存
統制/調整	垂直的統制	協働調整

(出典) Rhodes(1997,53-55)、秋月(2006,209-210)、外川(2006,31)等を参考に筆者が作成

²¹ 藤井・縣(2007)pp1-12

²² 1980年代のアングロサクソン系諸国における新自由主義的行政改革の諸実践から導出された、経済・経営学主導のNPMとしてのガバナンスが、国家の空洞化=自律性の低下を招いたと批判している。

²³ ガバナンスについての代表的論者の一人であるRhodes(1997,50-51)は、ガバナンスについて詳細に分析し、6つの理論化を試みた。-①最小国家、②コーポレート・ガバナンス、③NPM、④グッド・ガバナンス、⑤社会サイバネティック・システム、⑥自己組織的組織間ネットワーク

²⁴ この移行について、Stoker(2004,10-11)は、英国におけるこれまでのローカル・ガバナンスのあり方を顧みながら①戦後の選挙による地方政府から、②NPMのもとでの地方政府へ、③ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンスへと力点移動がおこなわれており、少なくとも地方レベルにおける公共サービスをめぐる議論においては、NPMへの関心をこえて、「ネットワーク化されコミュニティ(networked community governance)に関心が移っていると強調している(山本,2005a,79)。

5-2-2 ネットワーク型ガバナンスの特徴

Rhodes は、この自己組織的なネットワークによるガバナンスをネットワーク型ガバナンスとし、分析概念と実態概念が未分化のままの概念として、次の4点の特徴を定義している(1997,53)。

- ① 政府よりも広範なものである組織間の相互依存
- ② 資源交換と共通目的の交渉の必要性によるネットワーク構成員間の継続的な相互作用
- ③ 参加者間の交渉、同意に基づくゲームのルールに規制された、Putnum の言うソーシャル・キャピタル（社会関係資本）²⁵としての信頼に基づく相互作用
- ④ 国家からのかなりの程度までの自律性：ネットワークは自己組織的で、国家はネットワークを不完全に、間接的にしか舵取りできない²⁶

構造的にはヒエラルキー型、市場型のガバナンスと異なるもので、調整機能を重視する。つまり「国家中心アプローチ」の特徴である舵取り機能の対極にある。

上記の特徴を備えた政府、民間、ボランタリーによる自己組織的・相互依存的なネットワークは、社会的共同調整の一形態であり、また市場とヒエラルキーの混合体でなく、オルタナティブなものとして位置付けられ、それらは政府・民間・ボランタリーの各セクターの境界を越えていくものである(Rhodes,2000,63)。

ただし、相互依存的なネットワークは万能ではなく、ネットワークの必要条件を満たしたとしても、多くの欠点²⁷やジレンマの内在が指摘される²⁸。

²⁵ 明確な定義に関しては一般的な合意があるわけではないが「Making Democracy Work(Putnum,1993)」によれば、「人々の協調活動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴」を意味し、物的資本、人的資本と並ぶ概念である。

²⁶ その後、Rhodes は自立性を強調する立場から、国家のネットワークを制御する能力を認め、さらにはネットワークと国家の相互作用を強調するように変化している。さらには、みずからのネットワーク論を補強するという意味で core executive の概念をもちだし、ネットワークを持続していくにはなんらかのコアが必要だという意味合いが込められている(山本,2005a,80)。

²⁷ 具体的なネットワークの必要条件、そしてネットワークの欠点を Rhodes は下表のようにまとめている。

ネットワークの必要条件	ネットワークの欠点
<ul style="list-style-type: none"> －アクターは信頼できる「より大きな厚みの情報」を必要としている。 －質は特定化され得ないか、あるいは定義ないしは測定し得ない。 －商品は価格を付けることが難しい。 －専門家の裁量と専門知識が中心的な価値になる。 －ローカル化され多様化されたサービス要求に対応する柔軟性が必要とされる。 －横断的セクター・複数機関の連携・生産が求められる。 －そうした連携は異質な組織文化と対立する。 －アクターは協同的戦略の価値を認識する。 －長期にわたる関係は不確実性の減少にとって必要とされる。 －モニタリングと評価は高度な政治的で行政的な諸コストがかかる。 －インプリメンテーションは交渉も含む。 	<ul style="list-style-type: none"> －一部外者や非代表者には閉じられている。 －こうした者たちの行為には責任がない。 －(地方と中央政府の両方において)パブリックな利益ではなくプライベートのそれに奉仕する。 －ステイアリングが困難である。 －連携が遅滞を引き起こすために非効率である。 －利益衝突により動きに妨げが起こる。 －他の統治構造との結合が難しい。

(出典) Rhodes(2000,p81)

このガバナンス形態への注目は、福祉国家体制が再編される過程での主要な動向の一つである。それは、多元的な主体で構成された多様なネットワークが公共サービス提供等の調整を行う、これまでにない新しい行政形態が台頭したことを意味する。そして、この形態を空間として捉えたのが、前述した「新しい公共空間」であるといえよう²⁹。

行政組織に目を向けると、ネットワークによるガバナンスは、その内部管理にも影響を与える。新川(2007,2)は、その点について、行政内部の組織ガバナンスと、ネットワーク・ガバナンスの観点から考察し、ガバナンス維持の制度だけでなく、個々の施策の中で行政管理のガバナンスがいかに確保されるかについて分析することを強調している。

そこで、次章ではネットワークモデルの事例を取り上げ、その構造的側面と機能的側面、及びそれに対する行政管理の側面から分析を行う。

²⁸ 例えば、山本(2005a,81)、新川(2004,33)など

²⁹ この新しいガバナンスの発想の特徴を、森田(2000,166)は、3点にまとめている。

①社会における一定の秩序の形成・維持は、自立的な主体間の相互調整に委ねられる。競争が行れるが、それぞれの主体の自立的な行動がもたらす協調を前提としている。

②そのような主体の自立性、自律性が高く評価される点である。全体の発展のために自己の欲求を抑制し、自己の行動を制御できる主体像が前提とされている。

③公共性の意味内容が変化している点である。公的領域から私的領域へは連続して変改していくべきものであり、それを「共」と呼ぶべきか否かはともかく、両者の中間に位置する領域も広く存在している。中間領域は、公共的な領域でありながら政府の関与は存在していない。

6 事例分析～若者自立支援対策～

6-1 若者を取り巻く現状

近年、わが国の若年者失業率は二桁前後の高い水準となっている。欧米各国に比して低い数字ではあるが、11年前の1993年から2倍近く増加していることから、概ね減少傾向にある他国とは異なる傾向にある(表4)³⁰。

若者から大人への移行期の長期化は、多くの先進国に共通した問題であり、欧米諸国の多くは若者自立を社会的に支援する体制を整え、この問題に対応してきた(内閣府,2005,2)。例えば、イギリスの場合、若年者失業率の低下は、1990年代半ばからの景気拡大が一つの要因であるが、1997年の政権獲得以来、ブレア政権では、他の年齢グループよりも若者の雇用問題を優先し、若年失業者対策に力を入れてきたという実績も大きく影響している。

【表4】若年者失業率(単位:%)

	1993年	2004年
イタリア	30.6	23.5
フランス	24.6	21.3
スウェーデン	18.4	17.0
カナダ	17.8	13.4
米 国	13.3	11.8
ドイツ	8.2	11.7
英 国	17.3	10.9
日 本	5.1	9.5

(注) 15～24歳の若者。但し、英国と米国は16歳～24歳を対象にしている。

(出典) OECD, Employment Outlook, 1994,1995,2005

³⁰ 樋口(2007,73)によれば、日本の若年者雇用問題は、海外からも視線が集まっている。例えば、わが国の所得の不平等化や相対的貧困比率の上昇を指摘したOECDの報告書“*Economic Survey of Japan 2006*”(2006,97-130)、若者に広がる賃金格差に警鐘を鳴らしている国連アジア太平洋経済社会委員会の報告“*Economic and Social Survey of Asia and the Pacific*”(ESCAP2007,95-98)などを例として挙げている。

翻って、わが国では、1990年代以降フリーターやニートと呼ばれる若者の急増が新たな社会問題となっている³¹(図4)。

2007年10月の総務省統計局「労働力調査」³²によると、15～24歳の完全失業率は男子8.3%、女子7.3%と依然として高い数値を示している。

いわゆる「ニート³³」といわれる若者の数は、同調査で2006年には約62万人、若干の減少傾向はみられるが、基本的には解消の方向に向かっていない。特に2002年以降、年齢の高い層の固定化が進んでいる。

この現状に対して、内閣府の『若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告(2005,4-5)』では、対策を講じてきた欧米先進諸国と比較して、「わが国における重要な課題は、移行期が長期化し、若者の自立のための環境整備や社会的サポートが必要になっているにもかかわらず、それに十分対応していない社会の側にあるのではないかと問題提起をした上で、「職業的自立についてみても、新規一括採用による学校から仕事へのスムーズな移行という日本型のシステムが崩れる中で、これに対応し得る社会的仕組みは整備されていない」という現状を批判している。別の観点からは、わが国の経済・社会の成熟により、いわゆる「ニート」が家庭にひきこもる余裕ができた³⁴ことに対する将来の影響についても問題視をしている。

これらの問題は、社会の急速な変化に対する歪みが、社会的に弱い立場とされる若者個人に重くのしかかってきた結果ともみえる。そして、これらが社会問題として大きくクローズアップされるのは、2004年になってからであった。

³¹ 平成15年版「厚生労働白書」では、若年者の雇用問題について、①10%近い高い失業率、②高水準の未就職卒業者数、③早期離職の増加、④フリーターの増加の4点を挙げている。

³² <http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm>

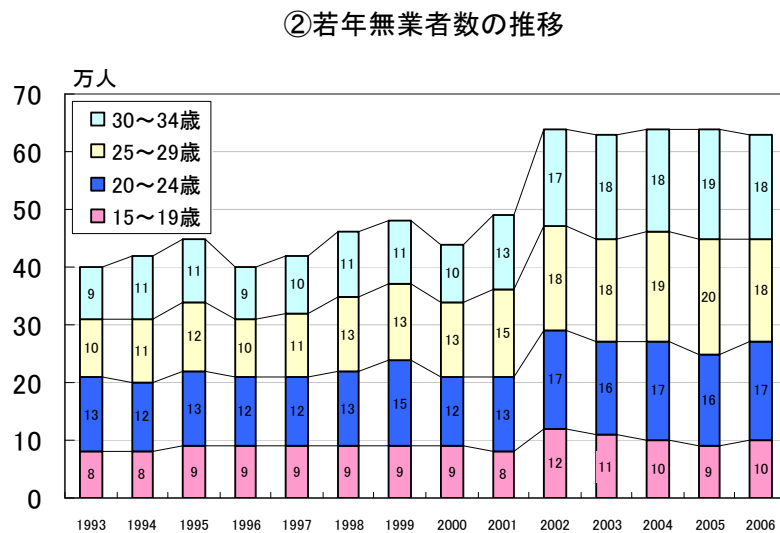
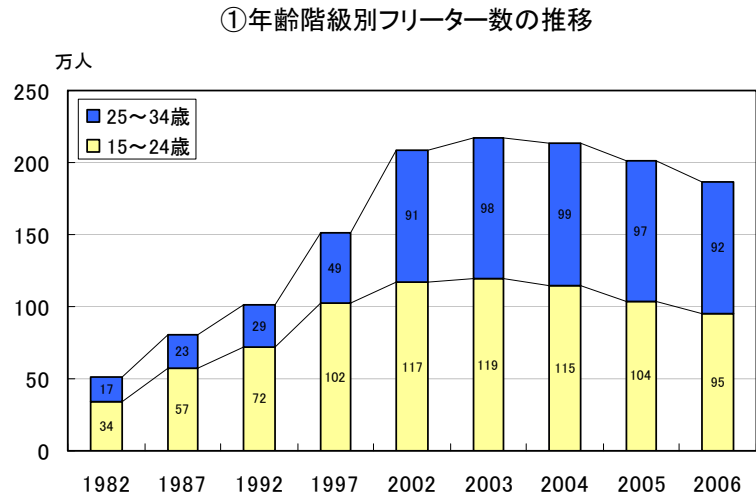
³³ ニート(NEET)は、Not in Education, Employment, or Trainingの略で、就業も就学も職業訓練もしていない人を指す言葉。1998年にイギリスのブレア政権によって新設された社会的排除防止局(The Social Exclusion Unit)の作成した調査報告書“Bridging the Gap: New Opportunities for 16-18 year olds not in Education, Employment or Training”(1999)の中で最初に使われた。

厚生労働省の定義では、「非労働力人口のうち、年齢15歳～34歳、通学・家事もしていない者」を意味する(労働経済白書)。この定義によると、推定数62万人(2006年)。

一方、内閣府「青少年の就労に関する研究調査(2005)」の定義では、「高校や大学などの学校及び予備校・専修学校などに通学しておらず、配偶者のいない独身者であり、ふだん収入を伴う仕事をしていない15歳以上34歳以下の個人である」と家事手伝いも含むため、2002年時点の調査では、約85万人。なお、ニートを非求職型と、非希望型に分類している。

³⁴ 玄田(2007a,97)は、若年無業の決定要因を実証分析した結果、年取の高い世帯に属する若年ほど無業化しやすいという所得効果の存在も確認した一方で、低所得世帯に属する無業者も増えつつあることを発見している。この結果は、若年無業の背景が、経済的余裕にある選択から貧困の再生産へと移行しつつあることを物語っていると指摘している。

【図4】年齢別フリーター数、若年無業者数の推移



(出典) 厚生労働省「平成19年版労働経済の分析」を元に筆者が作成

6-2 分析の対象について

次に、若者自立支援対策の事例を分析対象にする二つの理由を述べる。

第一に、この事例は、多元的な主体によるネットワークモデルが求められる社会条件と合致する(4.2参照)。

1990年代の景気後退以降、顕在化することになった若者問題は、少子高齢化という人口動態上の変化、家族形態の多様化、ライフスタイルの個人化、消費主義の進展という様々な社会状況の変化と密接に関わるものである。雇用だけでなく、教育、福祉、文化に深く

関わる問題であり、現在新たな解決方法を模索している段階にある。現在進行形である過程を分析する意義は大きい。

第二に、支援のノウハウは、NPOなどの支援団体の活動によって蓄積されてきたものであり、行政のみでなく地域全体の協力なくしては解決できない問題である。すでに環境、福祉、まちづくりの分野などでは、地域住民、NPOとの連携が各地で進んできている。これらの分野と異なる点として、行政が政策課題として取り組む際に、教育、青少年、雇用対策、福祉、保健、医療、民間企業など多くの機関が重層的に関わらなければならない特徴がある。それは、介護福祉のように制度化されているものでなければ、環境・まちづくり分野のように、対象を明確に共有できるものでもない。不確実性と表裏一体の問題であり、社会全体の誤解なき理解が求められている。つまり、若者の自立を社会的責任とするコンセンサスの確立が、まず必要なのである(内閣府,2006,24)。この試みは、コンセンサスの確立が出来ていない、あるいはその途上にある分野への挑戦ともいえる。

最近の研究によれば、無業の若者の大きな特徴は孤立した人間関係、すなわち狭いソーシャル・ネットワークにあることが指摘されている(堀,2004,38)。その背景には、個人主義が広がる中で、地域社会とのつながりの希薄化、信頼の低下という側面が表出している状況がある。このような実態を鑑みると、人と人とのつながりを意識することが政策上、重要になってくる。堀(2004)の事例分析では、「孤立型³⁵⁾」の若者にとって、擬似的なソーシャル・ネットワークを公的機関が支援していくことは有効であることが立証されている。

さらに、公的機関が支援をする意義を、玄田(2007b,5-6)は3点挙げている。

- ① 社会的コスト・ニート・ひきこもり³⁶⁾の存在を無視して、そのままにしておけば、その後の社会的コストが大きくなる可能性が高いので、早い段階で手を差し伸べるべきである。
- ② 「共生社会」の実現—みなが緩やかにお節介していく社会であれば、ニートだけでなく、普通に暮らしている人にとっても住みやすい社会になるはずである。
- ③ 自立支援がビジネスとして社会に根づく必要性—皆、自分が若い時の事を思い返して、しんどい思いをしている若者を助ける気持ちになる。

³⁵⁾ 無業の若者のソーシャル・ネットワークには、3つの代表パターンが見出される

①孤立型(高学歴に多く人間関係が薄い)、②限定型(地元の濃い人間関係に安住する)、③拡大型(人間関係を広げていく志向が強い)—無業の若者の多くを占めるのが①②である。

³⁶⁾ ひきこもりとは、6ヶ月以上自宅にひきこもって社会参加(就学・就労等)をしない状態が続いており、精神障害が第一の原因とは考えにくいものと定義されている。

(「田辺市」<http://www.city.tanabe.lg.jp/kenkou/hikikomori/index.html>)

また、ひきこもり状態にある人は全国に50~100万人と推定されているが、厚生労働省が岡山大学に委託した調査結果によれば、ひきこもりの子を持つ家庭は、控えめにみても、全国で約41万世帯(全国世帯数は5,110万世帯)にのぼる。

(「NHK福祉ネットワーク」<http://www.nhk.or.jp/fnet/hikikomori/hikitoha/index.html>)

以上のように、若者のソーシャル・ネットワークに対する公的支援の必要性は理解できるが、多元的な主体が関わるこの問題に対して、行政はどのような役割を果たすべきなのか。また、持続可能な公的支援の仕組みをいかに確立していくべきなのであろうか。

6-3 若者自立支援に関する政策過程

6-3-1 課題設定過程

若者の無業者、いわゆる「ニート」が、社会的現象として取り上げられたのは、2004年である³⁷。そして、この年は、政策課題へと設定される契機ともいえる年であった。

国会の場で、初めて「ニート」という言葉を使ったのは、民主党の水島広子衆議院議員（当時）である。2004年2月19日の予算委員会で、水島議員（当時）は「日本の若年就労支援策は、諸外国に比べるとはるかに遅れており、自ら就職を希望する人に対する支援が端緒についたばかり」と指摘し、「今後は、ヨーロッパ諸国のようにしていかなければならないという認識があるのか。そして、日本でもこここのところ急増しており、同年齢の失業者よりも、また同年齢のフリーターよりも数が多いニートがなぜ増えるか、ニートはどういうサポートを必要としているか。」という問題提起を行っている³⁸。これに対して、当時の坂口厚生労働大臣は、「原因分析はまだ出来ていないが、雇用の流動化による従来は企業が担ってきた職業教育訓練を、社会的な施策として重視していく」との答弁を、河村文部科学大臣(当時)は、「学校と就労支援の場の連携を重視する施策を検討している」と答弁している。水島議員(当時)をはじめ、ニート対策の重要性を認識し始めた議員は多く、後の

³⁷ 玄田(2004)、玄田・曲沼(2004)、小杉(2004)等

³⁸ 該当箇所抜粋

「ニートは、教育や就職を通じて自分の未来を開く道が閉ざされ、結果的に、薬物や犯罪に手を染めたり、ホームレスにもなりやすい、また、将来は長期にわたって生活保護を受けるしかないということにもなり得る存在として、イギリスではこここのところ対策が講じられていると聞いております。

日本でも、先ほど河村大臣は、イギリスには一割、字が読めない、書けない人がいるから、それとニートと関係あるんじゃないかとおっしゃったわけですがけれども、日本にとっても実はこのニートというのはかなり大きな存在になりつつあります。

日本では、失業者にもならない、フリーターにもならないという若者がふえておりまして、2002年のデータでは、15歳以上25歳未満の若年者のうち、就労していない、就職活動もしていない、就労の見込みもない、進学を希望して浪人をしているわけでもないという人が約30万人いるという事実が指摘されております。この数は、1998年の時点では10万人程度にとどまっていると計算されまして、たった5年の間に、進学にも就業にも希望を失った若者が三倍にふえているということを意味しているわけです。

働こうとする意思もなく、進学しようとする意思もない、そんな人々が、15歳から34歳の若者に約250万人存在しております。その数は、同じ年齢の働く意欲のある失業者百六十八万人を大きく上回っているものです。2003年の労働経済白書によりますと、同年齢のフリーター人口は209万人と試算されますけれども、働くことを放棄した若者の数はフリーターとして働く人よりも多いということになるわけです。

こういったことは今まで余り注目されてきていなかったと思いますけれども、またこれは両大臣にお伺いいたしますが、なぜニートがふえていると考えられますでしょうか。」

政策形成過程において、その趣旨に対する理解は、比較的得やすいものであった³⁹。

そして、政府は、セーフティ・ネットの観点からニート問題への対応を考えたとされる。2004年10月21日の予算委員会では、竹中経済財政政策担当大臣(当時)は、「ニートというものが、フリーターというものがこれ以上増えないような新しいシステムを作ろうとしている」と答弁し、新しい世界的な経済環境にふさわしい国内システムの整備、時代に合わせた社会システムの変化の必要性を訴えている。

一方、行政の取り組みであるが、内閣府では、2004年から2005年にかけて、専門家やNPO等が構成委員である「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」を開催し、今後の自立支援策の具体的な提案を行った。

厚生労働省は、2003年から新規学卒無業者やフリーター向けにヤングジョブスポットを設置し、実際の現場の声を吸い上げる仕組みを持っていたため、現状として、行き場をなくし溜まり場として来所している人や、なかなか就職に結びつかない人がいることを実感していたという。当時はニートという言葉がなかったものの、そのような若者がいるという問題意識はあった。また、当時の幹部もこの点について関心を示していることから、厚生労働省としてもニートに対する問題意識は高く、まずは2005年に「若者自立塾⁴⁰」の設立から支援をはじめたのである⁴¹。

以上のことから、世論、政治、行政が問題意識を共有する形で、ニートの増加という「課題」、以前から行っていたフリーター対策の延長線上にある「政策」、若者自立支援に前向きな「政治」の3つの過程が揃って、「政策の窓⁴²」が開いたといえる。

6-3-2 政策立案

このような状況を受けて、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005』に、初めて「ニート」という言葉が盛り込まれた。ニート・フリーター等の増加傾向を反転させるため、人間力の強化の一つとして、地域の相談体制充実等によるニート対策の強化を打ち出している。なお、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004』では、「無業者」という言葉で若年者の就業支援対策を挙げており、これが翌年「ニート」という言葉に取って代わった。ニート問題というアジェンダに対して、雇用対策が中心となる形で、若年支援対策が本格的に実施されることになる。

³⁹ 2007年11月1日厚生労働省職業能力開発局キャリア形成支援室インタビューより

⁴⁰ 相当期間、教育訓練も受けず、就労することもできないでいる若年者を対象に、合宿形式による集団生活の中で生活訓練、労働体験等のプログラムを実施している。2006年には25団体が実施している。

⁴¹ 2007年11月1日厚生労働省職業能力開発局キャリア形成支援室インタビューより

⁴² J.W.Kingdon(1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston

6-3-3 政策の実施

政府は、若者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させることを目的とした「若者自立・挑戦プラン」を2003年に策定した(表5)。このプランによると、厚生労働省、文部科学省、経済産業省、内閣府が、教育・雇用・産業政策の連携を強化し、官民一体となった総合的な人材対策を強化することになっている。若者のための新たな仕組みとして、ジョブカフェによるワンストップサービスの提供や、教育現場でのキャリア教育など、具体的な取り組みを行ってきた。

また、2006年に策定された「再チャレンジ支援総合プラン」では、ニート、フリーターなどの長期デフレ等による就職難、経済的困窮からの再チャレンジ支援策として、地域における若者自立支援の事業が行なわれているところである。

2007年10月に開催された「地域における若者支援推進課長等会議」も、内閣官房が関係省庁とのネットワーク化を前向きに考えていたため、調整して開催されたものである。実際の政策担当課ベースで会議が公式に行なわれたのは初めてのことであった。

以上のように、わが国でも省庁横断型の包括的若者自立支援政策が開始されることになった(表5)。この政策は、内閣府が中心となり、イギリスのコネクションズ・サービス(Connexions Service)⁴³を意識して作られたものといわれている。しかし、イギリスのように大幅に組織を変えるのではなく、既存の機関などをネットワークでつなげるという考えの下でつくられている。インターネットのウェブのようなイメージである。

この国の動きと連動して、あるいは国の対策以前から、地方自治体においても、都道府県を中心に労働、福祉、保健、教育担当等が連携しながら、様々な対策を実施している。

⁴³ イギリスにおいて、すべての13～19歳の若者を対象に、若者の抱えるあらゆる問題(学習、職業選択、差別、健康問題、住宅、ドラッグ・アルコール、家族等)の情報提供やアドバイス、相談など個々人の成長の機会を与えるサービスを、斬新でより効果的な手法により提供する組織である。

これまで若者関連の政策・支援にかかわっていた6政府省庁や機関・組織、その他の民間組織やボランティアセクター、ユースサービス、キャリアサービスが連携し、複数の専門の異なるスタッフ・機関の協働するマルチエージェンシーチームがあることに特色がある。若者が必要とする支援をひとつに統合しようというねらいがある。実際に、ある若者には1人のアドバイザーが対応することで、窓口を一本化している例がある。

セントラル・ロンドン・コネクションズ・センター所長、クリス・ヒューム氏の説明では、「コネクションズの特徴は、若年者の問題を特定の官庁の問題としてではなく、全ての官庁に共通の問題として扱う点であること」としている。<http://www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/london.html>

なお、2001年4月からこのサービスは開始され、2005年の予算は505億ポンド(約1,010億円)。一方、わが国は、2007年の予算で約535億円である。

【表 5】

包括的若者自立支援政策の流れ	
2003年6月	「若者自立・挑戦プラン」策定 3か年プラン ・文部科学省、厚生労働省、経済産業省及び内閣府の関係4府省による 「若者自立・挑戦戦略会議」(4月から)の実施
2004年9月～ (平成16年)	「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」の実施 ・内閣府共生社会生活統括官
2004年12月	「若者自立・挑戦のためのアクションプラン(改訂版)」策定 3か年プラン ・若者自立・挑戦戦略会議
2006年12月 (平成18年)	「再チャレンジ支援総合プラン」策定 ・内閣官房再チャレンジ担当室

6-4 事例(その1)「地域若者サポートステーションの取り組み」

6-4-1 概要

厚生労働省は、2006年度(平成18年)から「地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業」として、自治体との協働により「地域若者サポートステーション」を設置している。この事業は、若者を社会的、職業的自立へ誘導することを目的とし、個々の若者が、その時々状態に最も適した支援を継続して受けることができる仕組みづくりを目指している。特徴は、自治体に、ネットワークの構築、維持管理といった業務を求めているところにある。これは、個々独立した活動として展開されてきたいわば“点”の展開を、“面”の展開へと発展させる試みといえる⁴⁴。事業にネットワーク業務を位置付けたことは、今まではないやり方であり、関係者の評判もよいとのことである⁴⁵。

その一方で、地域における若者支援の課題⁴⁶の一つに、“ネットワークの構築”が挙げられている。この課題の背後には、「本省レベル、地域レベルでばらばらな対応となっており、国と地方自治体と実施団体で連携ができていない」という指摘がある。

6-4-2 全国の状況⁴⁷

平成18年度に25箇所、平成19年度に25箇所が加えられ、全国50箇所で開催

⁴⁴ 今までの取り組みは「単発的であり、諸機関・団体との連携は限られている」と内閣府の報告書(2005a,p24)の中でも指摘されている。

⁴⁵ 2007年11月1日(財)社会経済生産性本部社会労働部インタビューより

⁴⁶ 2007年5月23日「多様な機会のある社会」推進会議資料、「再チャレンジ支援策の今後の方向性」から

⁴⁷ 「地域若者サポートステーション」HPを参考に作成。<http://www.ys-station.jp/index.html>

している。実施団体は、NPO、各種団体、民間企業など多彩なものである。特徴的な支援事例は、総合相談、キャリア開発プログラム、若者支援機関との連携、支援対象者の把握、保護者の支援と5分類（事例集,2007）され、地域の特性に応じた取り組みがうかがえる。

・ネットワーク化の効果

ネットワーク構築の効果として、以前に比べ若者に対するアプローチが、ネットワークを通して一つになりつつある傾向が挙げられる。また徐々にではあるが、各サポートステーションがもつ課題も改善につながっているとのことである⁴⁸。

・ネットワークの成功要因

各地域若者サポートステーションの状況把握や、技術的支援を実施している中央サポートセンターによると、以下の特徴がある。

まず、ネットワークに大きく影響しているのは自治体の果たす役割である。例えば、自治体がネットワークを積極的にステアリングしているケースは、ネットワークが機能しやすい。そして、既存のネットワークの有無に関わらず、自治体担当職員がステアリングだけでなく、共に行動することが、信頼の醸成につながる。自治体職員の人事異動によって、人的ネットワークが教育関連部署にも広がったという例もある。

次に、各サポートステーションにはネットワーク会議が設置されているが、それだけでなく、実行部隊レベルのワーキンググループが機能していることも重要な要素である。例えば、「庄内地域若者サポートステーション」では、現場担当者によるワーキンググループが、ハローワークの相談と連携しながらケーススタディを実施している。

・ネットワークにおけるボトルネック

第一に、ネットワーク会議の形骸化が挙げられる。代表者レベルが年に1、2回集まるだけの会議は、その場限りの情報交換に終わってしまう傾向にある。これは、実態を伴わない朴(2003,20)が批判した「自称ネットワーク」に過ぎない。

次に、NPO間の競合の問題も大きい⁴⁹。中には、縄張り意識が強く、排他的な面をもつ団体もいる。特に、ネットワークの構成員が自分の利益追求を主としてしまった場合、ネットワークのバランスは崩れやすいものとなる。

そして、市町レベルの場合、福祉のネットワークは強いが、労働のそれは予算が少額のせいか弱いものとなっているケースが多い。そのため社会的自立という福祉サイドの見方が中心となる傾向にある。つまり、職業的自立に向けた出口のネットワークがないことがボ

⁴⁸ 2007年11月1日（財）社会経済生産性本部社会労働部インタビューより

⁴⁹ この点については、ネットワークの構成員である自治体、NPOのインタビューでも問題点として挙げられた。

トルネックにつながってくる。

・その他ネットワークの特徴

地域のネットワークは、ネットワーク構成員、特に委託先の特徴に影響を受ける傾向が指摘されている⁵⁰。委託先団体が以前から行っていた実績に影響されるため、例えば、ひきこもり支援を行っていた団体は、その関係機関とのネットワークが中心となる。社会資源をもち、実績のある分野では強みを発揮できるが、そうでない分野ではネットワークを築きにくいという一面もある。

・自治体の窓口

この事業は、地域の自主性を生かしているため、自治体の担当窓口も一律ではないところに特徴がある。担当課は労働部門がほとんどであるが、高知県では教育委員会が窓口、名古屋市では、青少年担当が窓口となっている。また、横浜市は、こども青少年局が新設され窓口として機能している。

6-4-3 事例の概要（大阪府、埼玉県）

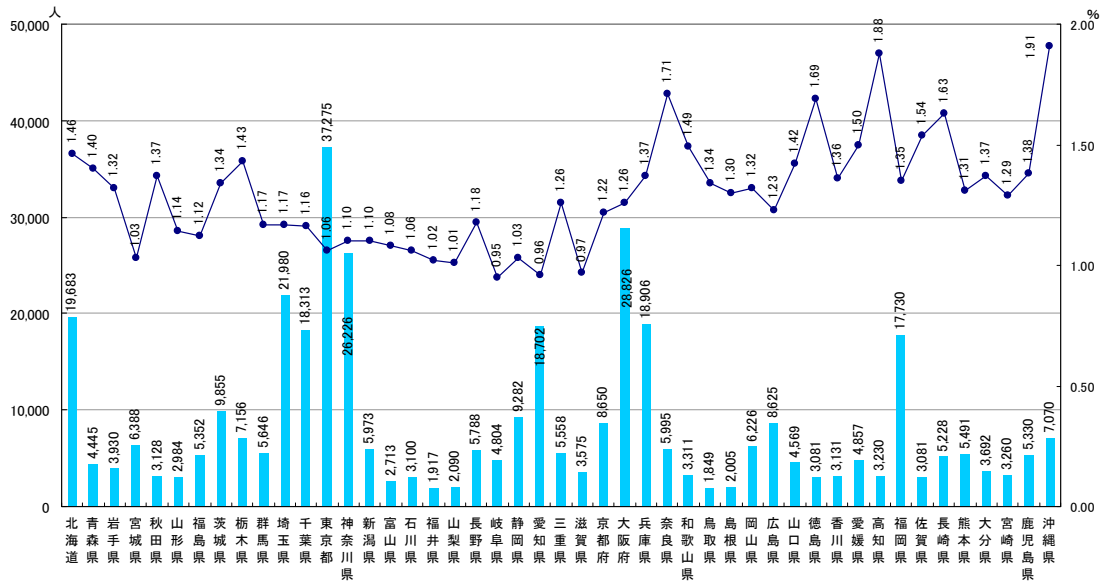
さらに詳しく事例をみていくために、若年無業者数⁵¹が多い自治体を東西1つずつ取り上げ、ネットワーク構築・運営の主体である自治体サイドから分析を行っていく。事例の対象とした大阪府は西日本では若年無業者数が28,926人と最も多く、一方、埼玉県は東日本で、東京都、神奈川県に続いて3番目に多い、21,980人である（図5）。

大阪府は「若者就労自立支援センター（ニートサポートクラブ）」、埼玉県は「若者自立支援センター埼玉」という自治体独自の支援機能をもっている。いずれも厚生労働省の設置した「地域若者サポートステーション」と併設されてはいるが、各々棲み分けを行っている。具体的には、地域若者サポートステーションは主に個別相談事業、キャリア開発プログラムを担当し、一方、自治体はネットワークの維持・管理と独自の支援事業を実施している。

⁵⁰ 例えば、(財)社会経済生産性本部社会労働部（2007年11月1日）、(特非)青少年就労支援ネットワーク静岡ネットワークのインタビュー(2007年11月20日)

⁵¹ 本稿では、厚生労働省の定義に近いと思われる、2005年国勢調査の「非労働力人口のうち、年齢15~34歳、通学・家事もしていない者」として「その他」の人数を若年無業者（ニート）とみなして、都道府県の状況を概観している（図5）。

【図5】都道府県別の若年無業者（ニート）数



(注) 右縦軸の比率は若年無業者が同年齢人口に占める割合を示す。

(出典) 総務省統計局平成 17 年国勢調査

A ニートサポート事業（大阪府）

① 事業の概要

この事業は、平成 17 年度から大阪府が運営している「若者就労自立支援センター（ニートサポートクラブ）」が実施している。

ニートの状態にある若者を支援するため、ニート支援のノウハウを持つ NPO と連携しながら、若者に働きかけを行っている。具体的には、カウンセリングの実施、就業体験や職業訓練等を通じて働く意欲を醸成し、JOB カフェ OSAKA 等の就職支援機関に誘導していく事業である。

18 年度実施の地域若者サポートステーション事業と連携することで、ニート支援の充実に図るという考えから、「大阪府若者サポートステーション」がネットワーク形成の中心となっている。

（事業の評価）

現在、カウンセリング件数が初年度の倍に増加し、対応できる人数のほぼ限界値に達していることから、予想以上の反響がある。また、相談内容も、自信喪失、精神疾患、発達障害等専門的かつ高度化しており、就労支援機関としては、これら困難者層に対し、リファーマも含め成果をあげているとのことである。さらに個別事例では、就職に至った事例も出始めている。

② ネットワークの形態

「大阪府若者サポートステーション支援ネットワーク推進会議」がネットワーク形成の中心であり、事務局は大阪府商工労働部及び大阪府若者サポートステーションである。

構成メンバーは、行政関係が、大阪府の保健、福祉、労働、教育、医療、人権、青少年、私学関係を網羅した 17 機関、就労支援、自立支援等の財団、NPO、社会福祉協議会、企業を含めた民間団体等が 10 機関の全 27 機関である。

また、「大阪府若者サポートステーション支援ネットワーク推進会議要綱」によると、①有機的連携の構築、②雇用、就業関係者、事業所関係者に対し、ニートに関する知識の普及及び啓発等、③関連支援機関の掘り起こしと支援目的別の情報提供、の 3 点から地域で若者をサポートする仕組みを構築していく体制となっている。

③ 特徴

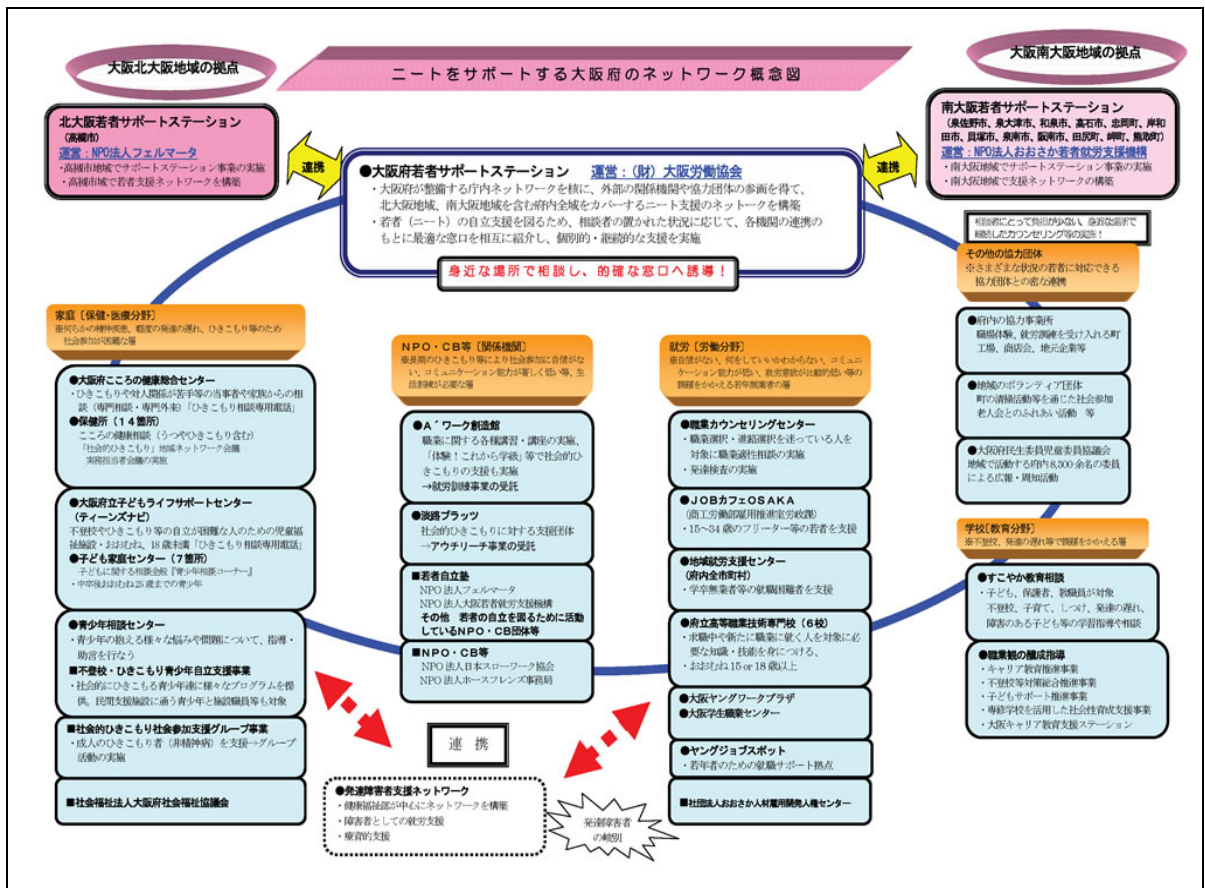
特徴としては、アウトリーチ事業、カウンセリング事業、就労訓練事業、トライアル訓練事業、研究事業（ニート専門家会議）の 5 つの事業がある。17 年度に全国に先駆け実施した事業であるにもかかわらず、民間団体と連携しながら職場実習等の多様なメニューを揃えているところが先駆的である。

次に、ニートサポート事業で構築していたネットワークを、「地域若者サポートステーシ

「ジョブカフェ」により充実させ、労働、教育、産業、福祉等と連携した多面的な対応を行っていることが挙げられる。JOB カフェ OSAKA や JOB プラザ OSAKA 等の就職支援機関への誘導が行いやすいというメリットもある。

また、ニート専門家会議を設置し、専門家等の助言を求め、施策にそれらを反映させていること、会議に専門家を招聘しモニタリングを実施していることで、第三者評価を行っている。

【図6】ネットワーク概念図



(出典) 大阪府雇用推進室労政課

B 若者自立支援センター埼玉運営事業（埼玉県）

① 事業の概要

この事業は、平成 18 年度から、埼玉県が運営している「若者自立支援センター埼玉」によって実施されている。

具体的には、ニートと呼ばれる若者の就業活動を総合的に支援するため、NPO や関係行政機関等と連携を図りながら、相談事業、就業支援事業、訪問サポート事業、及び保護者への支援などを行っている。

（事業の評価）

現在、センターを利用している約 3 人に 1 人（35.8%）が、無業の状態から、就職、就職活動、ボランティア活動、職業訓練へとステップアップしている。その内 6 割が就職者であり、全国的にみても高い実績とのことである。

② ネットワークの形態

「若者自立支援連絡会議」がネットワーク形成の中心であり、事務局は埼玉県産業労働部である。

構成メンバーは、行政関係が 17 機関で、国の労働局、県の青少年、NPO、福祉、医療、労働、農林、教育関係、所在地でもある川口市がメンバーである。また、独立行政法人、財団、学校関連（PTA、進路指導研究会など）、経済団体、NPO を含めた民間団体等が 12 機関、そして、学識経験者を含め 30 機関にのぼる。

また、「若者自立支援連絡会議設置要綱」によると、所掌事務として、①若者自立センター埼玉の効果的運営に関する事、②若年無業者に対する就業支援に関する事、③若者自立センター埼玉の周知広報に関する事、④その他若年無業者に対する自立支援連携に関する事の 4 点がある。当センターが中心となった連携形態をとっている。

③ 特徴

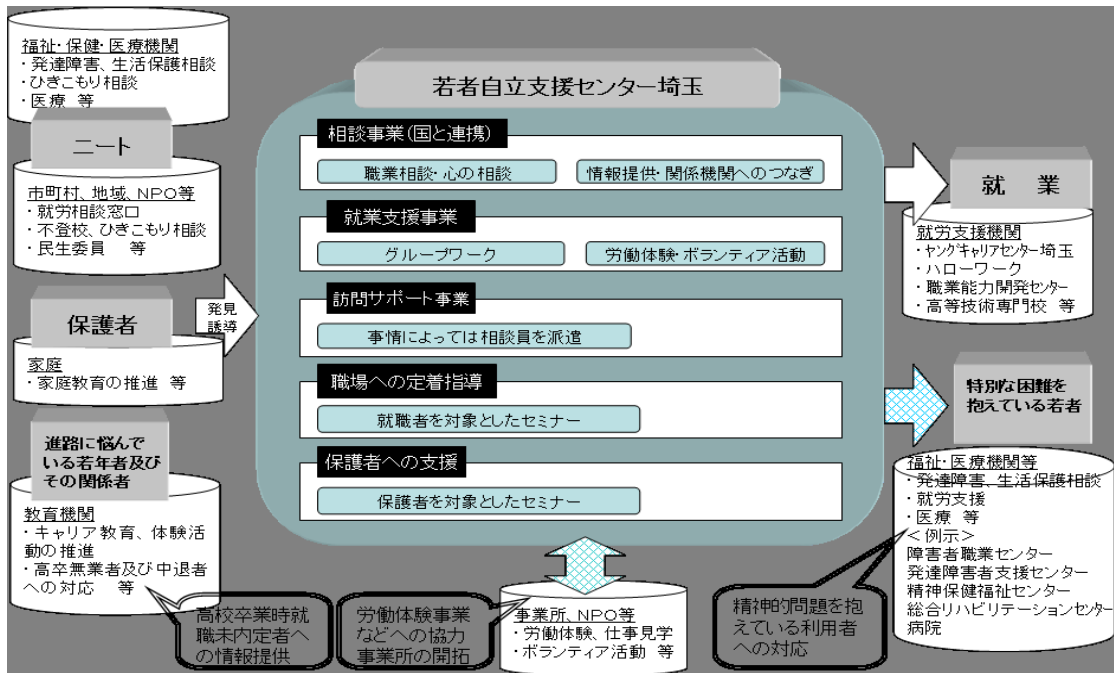
特徴としては、全国初の取り組みとして、国（ハローワークプラザ）、県（若者自立支援センター埼玉）及び市町村（若者就職支援コーナー）が、同一建物に入居して恒常的に連携し、若者無業者をはじめとする若者の就業支援を行っていることが挙げられる。

また、国のモデル事業である「地域若者サポートステーション事業」で主に相談事業を実施し、県が職業意識啓発事業（労働体験など）を NPO 法人に委託し、センターの管理・運営を行うという形態である。

なお、会議のメンバーに学識経験者が入っていることで、事業の評価の客観性を担保している。

【図7】 ネットワーク概念図

(出典) 埼玉県雇用対策課



○ 事例におけるネットワークの特徴

表6は、ヒアリング及び調査票に基づき、ネットワークの特徴をまとめたものである。

①ネットワーク形成に必要と思われる「既存のネットワークの活用」、「つなぎ役の存在の有無」、「参加に対するインセンティブ」、「ネットワークの付加価値」と、②ネットワークのボトルネック、③ネットワークと自治体の関係、の3つの視点から構成されている。

【表6】

	A. ニートサポート事業 (大阪府)	B. 若者自立支援センター埼玉運営事業 (埼玉県)
既存NW ⁵² の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ OSAKA しごと館内のネットワーク ・ 地域労働ネットワーク ・ 大阪府若年者雇用就業支援検討会 ・ 大阪府ニート問題専門家会議のネットワーク⁵³ (要綱) ・ 地域就労支援事業とのネットワーク 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県の13保健所のひきこもり相談窓口

⁵² NW：ネットワークの意味

⁵³ 要綱上明確ではないが、ネットワーク形成も会議設置目的の1つとなっている (大阪府)。

つなぎ役	サポートステーション、府 →大阪府若者サポートステーションを核としたネットワークづくりを行っている。	センタースタッフ、県 →センタースタッフが、ネットワーク構築の中心となり、県は側面支援をする。
インセンティブ	情報、ネットワークの利用（各機関からの相談者の誘導等 ⁵⁴ ）	情報、ネットワークの利用
付加価値	中小企業等への人材供給(出口の充実)	NPO との協働により、民の力でコストを抑えながら、行政の信用力で他の機関等と連携
ボトルネック	庁内の組織体制（縦割り） 但し、現場レベルでは連携可能 自治体の財政難による予算の不足	NPO 間の連携 市、企業との連携 →センター機能の当初の目的である地域への広がりが阻害されている。
行政	トップダウン型（行政主導の枠組み）	トップダウン型（行政主導の枠組み）
役割	ステアリング（舵取り）	ステアリング（舵取り）

大阪府の場合、医療機関でもある「大阪府こころの健康総合センター」や福祉的機関という入口から、JOB カフェ等の就業的自立に向けた出口の部分までの幅広いネットワークである。また、出口の部分には就業に関連する既存のネットワークが複数存在しているのも強みの一つといえる。一方、埼玉県の場合は、社会的自立という入口の部分で既存のネットワークを活用し、一人一人のきめ細かいサポートを重視している。

ボトルネックについては、大阪府が庁内の縦割りの組織体制としているのに対し、埼玉県は、市・企業など外部の連携と回答しているのが対照的である。この点については、制度設計の際に、既存のネットワークの影響を受けていることが推測できる。

前項の全国の状況でも指摘したとおり、いずれもトップダウン型のため、行政主導のステアリングが重要であり、ネットワークの成功は、その手腕に左右されているといえる。

6-5 事例（その2）「自治体独自の若者自立支援対策」

6-5-1 概要

前節では、国により制度化されたネットワークを自治体主導で運営しているケースを取り上げた。

本節では、自治体が単独でメニュー化している4つの事業を取り上げる。いずれも、ユニークな取り組みであり、先進的な例として注目されている。

⁵⁴ 民間の支援機関はアウトリーチに苦慮しているところが多く、相談者の誘導はネットワーク参加へのインセンティブになっている。

「大阪就労若者応援団によるニートのためのジョブトレーニング」は地元の商店街という既存のネットワークを生かした取り組みであり、「ネットワーク型マッチング推進事業（大阪府）」は有限責任事業組合という形で、ネットワークを制度化した新しい形のネットワークである。一方、和歌山県田辺市の「ひきこもり支援事業⁵⁵」は、市民からの要望によるボトムアップから始まったネットワークであり、「静岡県就労支援事業」も同様に市民主体のネットワークが中心となっている。

6-5-2 事例の概要（大阪府、和歌山県田辺市、静岡県）

C 大阪就労若者応援団によるニートのためのジョブトレーニング（大阪府）

① 事業の概要

この事業は、地域のネットワークを活用した就労訓練事業である。ネットワークのメンバーの力を借りながら、大阪市内にある平野商店街の空き店舗を活用したりサイクルショップの企画・運営を、無業の若者たちが行う。具体的には、若者が規則正しく働く習慣を身に付けるとともに、働くことの意義・喜びを感じてもらい、将来的には、継続的就労につなげることを目的としている。平成17年度から、大阪府が前述したニートサポート事業の1つのメニューとして、「A'ワーク創造館⁵⁶」に委託し、実施されている。

（事業の評価）

この2年間の成果は店舗運営を行うことで、参加者から、人を信じること、仲間づくりの大切さ、達成感を感じたという意見が多くあったことが挙げられる。また、関わる人が増えたことで、平野の“まち”が変わったとの肯定的な意見もあり、当初のねらいの一つである若者の応援団も増えつつある。

② ネットワークの形態

大阪市平野区の地域コミュニティを中心としたネットワークであり、制度化されているものではない。ネットワークのメンバーは、平野商店街、平野のまちづくりを考える会、ボランティアで構成され、商売のノウハウ、客とのコミュニケーションのとり方のアドバイスなどを行い、若者のリサイクルショップ経営をサポートしている。商店街と若者のつなぎ役を平野のまちづくりを考える会のメンバーの住職が担い、A'ワーク創造館の担当者が事業の調整役となっている。

⁵⁵ 和歌山県田辺市の事例は、他事例がニートを対象にしているのに対して、「社会的ひきこもり」が対象である。そのため、支援内容が異なるネットワークであるが、本稿では、機能的な支援体制をもつ田辺市のネットワークモデルの先進性に着目し、事例研究の対象とした。

なお、精神科医の齋藤環氏によると、ひきこもりとニートとの一番大きな違いは、「人間関係の有無」であり、大きなニート集合に、小さなひきこもり集合が入っている。対人関係が全くなければ、ひきこもり問題として扱うとしている(和歌山県田辺市,2005,76)。

⁵⁶ 大阪府と大阪市、民間企業が共同出資した団体である「財団法人大阪生涯職業教育振興協会」

③ 特徴

一番の特徴は、大阪の人情味あふれた商店街という地域社会の文化と若者の自立支援を結び付けたスタイルにあり、「地域力」を生かした取り組みである。

これは、ニート、リサイクル、空店舗の3つが集まれば、何か生まれるのではないかという発想の下で出来たもので、社会資源を有効に活用している事業である。

また、自立支援だけでなく、既存の商店街というネットワークによそ者（若者）が入ることで町を変えていこうという副次的要素が成功を導いたといえ、若者との世代間交流の場の提供と併せて、互いの理解へとつながるものとなった。

D ネットワーク型マッチング推進事業（大阪府）

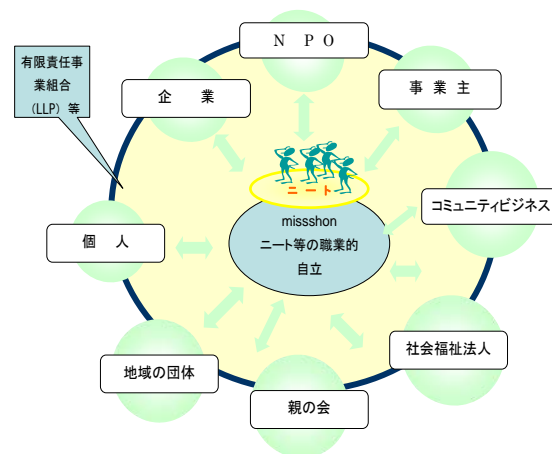
① 事業の概要

ニートの職業的自立について目的を同じくする NPO、企業、コミュニティビジネス、個人等によるネットワーク型のコミュニティを構築し、このコミュニティの中で、本人の個性や能力に着目した能力が最大限発揮できる就職への結び付けや、能力適性を発見するための職場体験事業を実施している。なお、従来のコミュニケーション能力を主体とした就職支援策ではうまくいかない若者が対象である。

（事業の評価）

この事業は、今年度開始のため、成果はまだ確認できないが、1か月半の間に19回の職場体験事業を実施し、立ち上げ時期としては順調な滑り出しである。また、複数のメディアに取り上げられたことで、幅広い層から数多くの問い合わせが寄せられている。

【図8】 （出典）大阪府雇用推進室労政課



② ネットワークの形態（図8）

有限責任事業組合（LLP）⁵⁷によるコンソーシアムを構成している。メンバーは、企業（矢野紙器㈱、㈱山創）、社会福祉施設（社会福祉法人ワークスユニオン）、NPO（(特非)ワークステージ）、親の会（全国LD親の会）、個人の組合員、准組合員（8社）、その他約20社の協力企業である。コーディネーター機関は矢野紙器株式会社で、個人のコーディネーターも設置されている。

⁵⁷ 有限責任事業組合（LLP）制度は、「有限責任事業組合契約に関する法律(平成17年5月6日法律第40号)」により、平成17年に創設された。創業を促し、企業同士のジョイント・ベンチャーや専門的な能力を持つ人材の共同事業を振興するために、民法組合の特例として、1、出資者全員の有限責任、2、内部自治の徹底、3、構成員課税の適用という特徴を併せもつ制度である。

http://www.meti.go.jp/policy/economic_organization/llp_seido.html

③ 特徴

この事業は、ネットワーク形成に有限責任事業組合（LLP）制度を利用しているところに、一番の特徴がある。制度化された新しい形の「21 世紀型のコミュニティ」を目指すこの取り組みは全国初でもあり、他自治体からの注目を集めている。

具体的には、昔の地域社会の“コネ就職”をイメージし、行政の入っていないネットワーク型コミュニティを築くことを主眼にしている。企業や福祉関係だけでなく、当事者でもある親の会もネットワークの構成員とし、各組織に責任を持たせている。

コーディネート機関の企業が、職場定着支援を含んだ障害者の就労支援ノウハウをもち、そのノウハウをニートの就労支援に活用していること、また、協力企業による多様な業種・職種での職場体験及び就職への結び付けが可能であることから、支援の環境は整っていたといえる。

実際ニート状態にある若者の中には他者とのコミュニケーションは苦手なものの、デザインやパソコンといった特定の分野において卓越した能力を持っている者が少なからず存在しており、こうした能力に着目した就職への結び付けを行うという意図もある。

また、このネットワーク枠組みのモデル化は行政主導で始まっている。行政が入らないこのネットワークは、既存の企業、NPO など社会資源の活用以外に、行政が必要に応じて資源を提供している仕組みである。3年間のモデル事業実施後は、LLP 独自の事業運営（自立化）を目指している。

E ひきこもり支援事業（和歌山県田辺市）

① 事業の概要

【図 9】

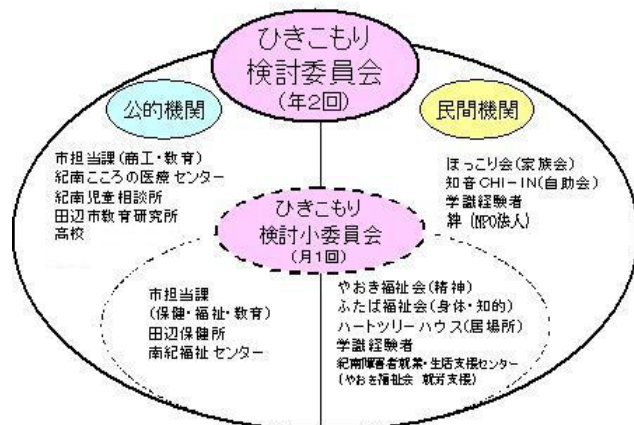
（出典）田辺市健康増進課

社会的ひきこもりの若者の自己確立と自立を支援するため、ひきこもりの相談窓口を設置し、官民の枠を超えた「ひきこもり検討委員会」の場に専門知識やノウハウを持ち寄ることで、総合的な対応策を平成 13 年度から実施している。

（事業の評価）

相談件数は、年々増加の一方である。開始年度である平成 13 年度に比べて、平成 18 年は約 2 倍の相談があった。相談と並行して、あるいは引き継がれる形で、ひきこもり支援ネットワークの構成員である関係機関の支援が行なわれている。具体例として、家族相談から本人面接につながり、青年自助会に通い始めると、仲間の中での刺激を受けて、就労訓練、就労へ結びつく事例も多くなっている。中でも 10～20 代の若者ほど社会参

（図 2）田辺市ひきこもり支援ネットワーク



加につながりやすい傾向にある。

また、全国からの問い合わせの増加、メディア取材などを通して、ネットワーク内だけでなく、他自治体にも影響を及ぼしている。

② ネットワークの形態（図9）

「ひきこもり検討委員会」がネットワークの中心であり、事務局は田辺市保健センターである。構成メンバーは、保健センター、紀南こころの医療センター、紀南児童相談所、田辺市、教育研究所、高校などの公的機関と、社会福祉法人、NPO 法人、家族会、自助会、学識経験者などの民間機関である。

また、担当者レベルの集まりとして、「ひきこもり検討小委員会」があり、月1回の会合を行い、実質的な議論を行っている。

③ 特徴

このネットワークの形成は、親の会などボトムアップによる行政への働きかけから始まっていることが、大きな特徴である。障害者支援を行ってきた「やおき福祉会」、「ふたば福祉会」などの社会資源が、もともとあったという環境要因が、ネットワークの形成に大きく影響している。また、これらの福祉会は障害者を支援する市民団体（共同作業所運動）の活動と親の会などの働きかけで出来上がっていることから、ネットワークの基盤ともいえる市民のパワー、社会資源の豊かさなどに象徴されるような「地域力」がある地域と推察できる。

既存の社会資源を保健センターの保健師がつないでいき、地域にない社会資源は、必要に応じてつくっていくという、自ら課題解決を行う意識がこのネットワークにはある。

また、ネットワーク内の組織間で人材交流も行なわれているため、横のつながりが一層強いものとなっている。

F 就労支援事業（静岡県）

① 事業の概要

この事業は、静岡県からの委託事業を、静岡県中小企業団体中央会が受託し、「(特非)青少年就労支援ネットワーク静岡」が実施主体となっている。就職・就労に困難を抱える青少年を対象に本人の自立や就職を目的とした「若者支援就労セミナー」を実施し、セミナー後、ジョブサポーターによる6か月間の個別支援の下で、就労体験への参加や本格就労に向けた支援を行うものである。平成14年に発足した「青少年就労支援ネットワーク静岡」は、全国でも青少年の就労支援に特化した団体としては、草分け的存在の一つである。

（事業の評価）

「就労支援セミナー」について17年度～19年度までの個別ケースを現在分析中であるが、

ジョブサポーターの質と量が向上した結果、6か月という短い期間でも、かなり誇れる内容の結果が出せるようになってきているとのことである。また、サポートの質の向上については、スキームがほぼ出来上がっているので、一定以上のクオリティが確保されたサービスを提供できる体制となっている。

② ネットワークの形態

この事業は、「静岡方式」と名付けられた独自の取り組みであり、その特徴は、一般市民をジョブサポーターとして組織しているネットワークと、雇用主によるネットワークの二重のネットワークを構成していることである。前者のネットワークは、多様な専門性を持つ一般市民、団体のネットワークであり、伴走者(メンター)として1対1による支援を行うことを目的としている。この方式は、保護司制度と精神障害者の就労支援の IPS (Individual Placement and Support⁵⁸)を参考としたものであり、参加者同士の関係はフラットなネットワークである。

後者のネットワークは、就労体験・就労につながる出口のネットワークであり、2007年現在54の事業所が登録している。当初はNPOのスタッフが足で稼いでいたが、その後、静岡県中小企業団体中央会の協力も得て事業所の開拓を行っているとのことである。

③ 特徴

この事業は行政主導でなく、NPOが主体となっている事業である。「ただちに就労へ、ただちに自立へ」という方式のため、低コストの取り組みとなっている。

二重のネットワークによる出口の部分が充実している反面、対象者の掘り起こしが難しく、そのため、行政、特に市町村との連携の働きかけを行っているところである。

また、このネットワークは草の根的・自己組織的であり、その仕組みを行政が財政支援している形で間接的な支援を行っている。

○ 事例におけるネットワークの特徴

表7は、ヒアリング及び調査票に基づき、それぞれのネットワークの特徴をまとめたものであり、構成内容は表6と同様である。

⁵⁸ 精神障害者について、働きたければ、職業訓練などを介さず、まず働いている状態にできるだけ早く持って行くというプログラム。アメリカのデータによると、そのプログラムを受けた人と受けない人を比べると、再発率や再入院率が受けた人のほうが低いという実証データがある(2007年11月20日静岡県立大学津富宏准教授へのインタビュー、資料より)。

【表 7】

	C.大阪就労若者応援団によるニートのためのジョブトレーニング(大阪府)	D.ネットワーク型マッチング推進事業(大阪府)	E.ひきこもり支援事業(和歌山県田辺市)	F.就労支援事業(静岡県)
既存 NW 活用	まちづくりの団体によるネットワーク	LLP の構成員等による障害者雇用支援のネットワーク	精神、身体・知的障害者を支援する運動の福社会によるネットワークと行政職員とのつながり	中小企業団体中央会によるネットワーク
つなぎ役	住職(平野のまちづくりを考える会)	コーディネーター(予算措置)	保健師-社会資源に詳しい	NPO スタッフ
インセンティブ	商店街の活性化(メディア報道の注目)	情報、ネットワークの利用	情報、ネットワークの利用 低コスト	情報、ネットワークの利用 低コスト
付加価値	世代間交流	支援事業のビジネス化	新たな社会資源の創造につながる	地域における社会関係資本の形成
ボトルネック	文化的差異-従来型の商店街との信頼関係の構築(当初) 財政難による予算の不足	開かれたネットワークとならない -同一の目的や支援手法(支援についての考え方)をもつ者により構成されるため	地域内で解決できない課題への対応(協力企業の不足) -市の取り組みのため、支援活動社会資源に限界あり 支援に携わる人材と体制の不足、市(組織)内に就労支援を担う部門がない	市町との連携(教育・福祉・労働の三位一体) NPO 間連携 新たなボランティアの獲得
行政	ボトムアップ型(提案型)	トップダウン型(行政主導の枠組み)	ボトムアップ型(親の会、支援者、議会)	ボトムアップ型(NPO)
役割	コーディネート	初期:ステアリング(舵取り)	コーディネート	後方支援(資金)

共通の特徴としては、地域性を生かした取り組みであり、既存のネットワークを有効に活用しようとしている点がある。

ネットワークの性質として異なる点は、それがオープンであるか否かにある。D.大阪府

ネットワーク型マッチング推進事業のように制度化されたものは、ネットワークの拡大を図っていくにしても、同じ考え方をもち団体による、ある程度クローズドなネットワークとなってしまう。それに対し、**E.田辺市ひきこもり支援事業**、**F.静岡県就労支援事業**は、ネットワーク自体がオープンなため、当初のネットワークの形は変化し続けていく。

ボトルネックについては、ネットワークの活動できる範囲に影響を受けることがわかった。大阪府内が活動領域である**D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業**と比べて、**E.田辺市ひきこもり支援事業**の場合、市が活動単位のため、ネットワークが市内に限定されてしまう。前述したように、市町の場合は、入口の社会的自立を得意とするが、出口の就労の部分は、市内で必ずしも完結できるものではないからである。その一方で、**F.静岡県就労支援事業**のケースは、出口のネットワークが充実しているものの、市町との連携が築かれていないという理由から、ネットワークを十分に活用できないという課題が浮上している。

行政との関係であるが、事業がボトムアップ型の場合は、行政の役割が限定されたものになる一方で、**D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業**のように、トップダウン型の場合は、行政のスティアリングがネットワーク型コミュニティ構築の設計段階で重要になってくる。その後は、行政はバックアップ機能に変化していくため、その役割は前者同様、限定されたものになる。

6-6 事例の分析

以上6つの事例の比較分析を行う。各ネットワーク形態の特徴を分類化した後に、ネットワークが有効に機能する要因、そしてネットワーク管理に関するボトルネックについて分析する。次に、ネットワークを機能不全にする不安要因について考察していく。

(事例一覧)

- A.大阪府ニートサポート事業
- B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業
- C.大阪府ニートのためのジョブトレーニング
- D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業
- E.田辺市ひきこもり支援事業
- F.静岡県就労支援事業

6-6-1 ネットワークの特徴

ア 構造的側面

ネットワークの形態を体系図とヒアリングに基づき、単純化した形で分類すると以下のとおりとなる。なお、ネットワークトポロジー⁵⁹の概念を参考にした（図 10）。

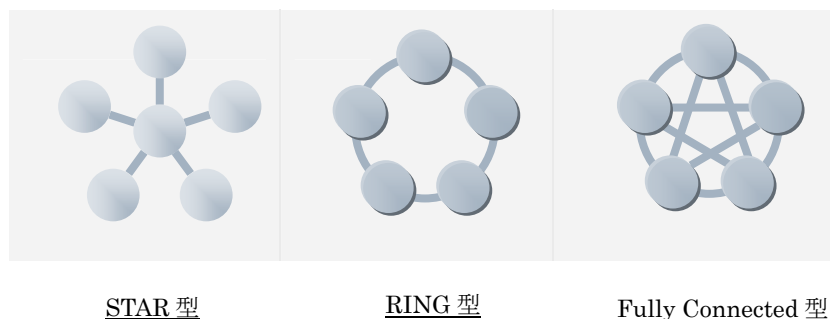
A.大阪府ニートサポート事業、B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業、C.大阪府ニートのためのジョブトレーニングは、自治体等が中心の STAR 型、D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業は中心のない RING 型、E.田辺市ひきこもり支援事業、F.静岡県就労支援事業は、ネットワーク構成員同士が相互にリンクしている Fully Connected 型である。形の違いはネットワークに対する行政の関与の仕方、度合いと関連している。

政策自体がトップダウン型の A.大阪府ニートサポート事業、B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業の場合は、政策立案以前に関係を構築するベースが少ない、あるいは偏りがあることから、行政サイド主導のネットワーク形成となる。そのため、担当セクションを核に据えた STAR 型になりがちである。これは、自治体が「若者サポートステーション」を中心にネットワークの形成をしていくという制度上の明確な位置付けがあるためである。

一方、ボトムアップ型である E.田辺市ひきこもり支援事業、F.静岡県就労支援事業の場合は、政策立案の段階から関係団体、住民等が主体であり、ネットワークをつくることの必要性を十分認識しているため、構成員が協力的である。E.田辺市ひきこもり支援事業は、関係機関を各々つなげていく調整を行政が積極的に行うことで、密度の高い Fully Connected 型を形成していったといえる。

また、制度化されたネットワークである RING 型の D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業には、コーディネーターが存在する。これは、Fully Connected 型のように、ネットワークの構成員を結び付けていく役割が求められているためである。

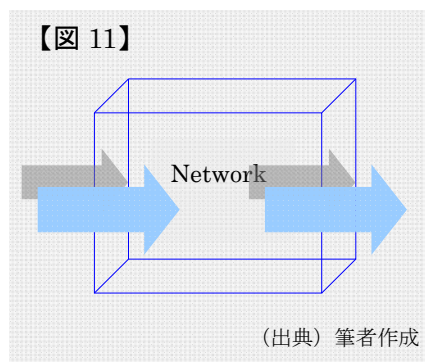
【図 10】 ネットワーク図



⁵⁹ コンピュータネットワークの幾何学的形状のことであり、STAR 型、Fully Connected 型のように、その特徴を示す型名がある。

イ 機能的側面

ネットワークの役割であるが、利用者の視点から見た場合、図 11 のイメージのように、自立支援サービスまで誘導していく入口と、就労という出口の間に位置するものと考えられる。このネットワークの構成は地域によって多様である。福祉、保健、医療機関、教育、就労支援機関、民間企業、NPO、研究機関など、若者に関わる機関を網羅しているネットワークが全国的に多い⁶⁰。それは、「包括的」、「個別的」、「継続的」支援を主眼に置いているためである。



どのようなネットワークの形態であるにせよ、入口へ誘導していく様々なチャンネルと、入口から本人にあった適切な支援への誘導、そして出口に向かっての誘導を行っていくことが、ネットワークの役割といえる。

6-6-2 ネットワークが有効に機能する条件、要素

ア 構造的側面

「自己組織的組織間ネットワーク」

D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業、E.田辺市ひきこもり支援事業、F.静岡県就労支援事業は、いずれもヒエラルキーの影響をほとんど受けておらず、調整機能中心の水平的なネットワークであり、Rhodes の考える「自己組織的組織間ネットワーク」に近い形といえる。また、双方とも役割分担の明確化とそれに関するコンセンサスがある。前者のD.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業は、契約という形で、後者のE.田辺市ひきこもり支援事業は委員会による決定事項という形である。

イ 機能的側面

① 課題・目的の共有

若者の自立支援に関する課題・目的を、各々がネットワーク上で共有していることが確認できた。

A.大阪府ニートサポート事業、B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業、E.田辺市ひきこもり支援事業は、課題・目的の共有の場としての委員会が制度化されている。一方、C.大阪府ニートのためのジョブトレーニング、F.静岡県就労支援事業は、制度化されていないが、報告会などの場を定期的で開催している。なお、D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業のケースは、課題、目的の共有がネットワーク形成の前提条件である。

⁶⁰ 「地域若者サポートステーション」HP 参照。 <http://www.ys-station.jp/index.html>

また、課題、目的を共有する場で、抽象的な理念だけを示すのではなく、構成員が共感できる、より具体的なレベルの内容を示すことが重要である。**E.田辺市ひきこもり支援事業**、**F.静岡県就労支援事業**のように、毎月小委員会やミーティングの場を設け、共有の密度を濃くすることで、より現実に即した課題、目的の共有が可能になるのである。

② 既存のネットワークの活用とつなぎ役の存在

既存のネットワークの活用は、6つの事例にみられる共通の特徴であった。これらは、就労支援のネットワーク、中小企業で構成されるネットワーク、保健・福祉分野のネットワークなど分野、構成員共に多様である。

また、それらを有機的につなげるノウハウをもつ、いわゆる”つなぎ役“の存在⁶¹の有無で、ネットワークの成否が左右される。つなぎ役は、乖離が生じた際にそれを埋めていく努力を継続的に行っており、持続性のあるネットワークの要ともいえる。例えば、**C.大阪府ニートのためのジョブトレーニング**、**E.田辺市ひきこもり支援事業**のつなぎ役は、今までの経験から社会資源のつなぎ方を熟知し、問題の所在とその解決方法を心得ているため、構成員からの信頼も厚い。

③ 社会資源の活用

E.田辺市ひきこもり支援事業は、身体障害者及び知的障害者の就労、生活支援で30年の実績がある「ふたば福祉会」と精神障害者の就労、生活支援10数年の実績がある「やおき福祉会」の2つの社会資源の存在が大きく影響している。市の担当者は、既存の社会資源がなければ、ここまでネットワークが機能することはなかったと、環境要因としての重要性を強調している。従来型の商店街とその空き店舗、リサイクル品などの社会資源と事業をつなげることに成功した**C.大阪府ニートのためのジョブトレーニング**、そして、障害者の雇用に積極的な地元企業、社会福祉施設等の社会資源の活用を制度化した**D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業**のケースは、性質は異なるものの、人と人との関係を重視した日本の伝統社会をあらためて見直し、それらを現代社会に合うように、アレンジしたものである。これらは、人間関係の希薄さ、信頼の低下を補う機能をもつネットワークを意図したものと推測される。

④ インセンティブの存在

ネットワークが有効に機能していくためには、惹きつけ続ける何かが必要である。ネットワークを利用する価値があるほど、ネットワークに留まり続ける誘因が働く。

⁶¹ Stephen&William (2006,190-194) も、ネットワーク化された世界では、より「つなぎ役(コネクター)」が必要との認識であるが、そのようなハイレベルなスキルをもつ人材は不足しているという現実もあるとしている。久保田(2002b,86-87)も同じ問題意識を持ち、「地域社会の外交官」的な高度な交渉能力をもつ人材の育成と確保が必要だと指摘する。

本稿の事例のように、異なる分野で構成されるネットワークには、情報の非対称性が存在する。例えば、**A.大阪府ニートサポート事業**のネットワークのように、対象者の把握といった入口部分の情報をもつ保健、福祉分野の構成員は、就労支援者、企業関係者がもつ就労という出口の情報にアクセスするための手段が少ない。**A.大阪府ニートサポート事業、B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業、E.田辺市ひきこもり支援事業**のネットワークは、学校と就労の架け橋を強化するために、情報の非対称性が存在する教育関係者がネットワークに入っている。そのため、ネットワークにおける情報の共有化は、より重要性が増すことになる。

いずれのケースも情報の利用をインセンティブとして挙げていることから、その重要性は明らかである。但し、一定の分野への情報の偏りが生じた場合、各々のインセンティブも変化し、ネットワークの均衡が崩れることも考えられる。

⑤ 付加価値の創造

新たな価値を創造することで、ネットワークはその時代に合った形で変化し続ける。6年の歴史がある**E.田辺市ひきこもり支援事業**の場合、当初のネットワークにはなかった青少年の居場所機能としてのNPOを、検討委員会の有志らが設立したことが創造であった。これは、行政主導ではなく、ネットワークが共有する課題を通して、「ないものはつくる」という考えの下、自主的に組織されたものである。この例のように、課題を絶えず共有し、その解決を実現するパワーによって、さらなる進化を続けることができるのである。

6-6-3 ネットワーク管理に関するボトルネック⁶²

ア 構造的側面

① ネットワーク形態の問題

ボトルネックは、ネットワークの形態自体に存在する。

A.大阪府ニートサポート事業、B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業のSTAR型ネットワークには、ネットワークで若者を支援するという大義名分の裏に、“たらい回し”というワナがある。核部分から各組織に延びるリンクは、それ以外とつながっていない場合が多い。

特に、**B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業**の場合は、センター機能が充実しているあまりに、核である「若者自立支援センター埼玉」に機能が集中してしまっている状況にある。このようなケースは、紹介先もリファー先も福祉系という“たらい回し”現象が起きやすい。センターである**B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業**の当初の目的

⁶² Stephen&William(2006,26)は、下記の3点を阻害要因として挙げている。

- ① 水平化された政府を運営するのに伝統的なヒエラルキー型の統制を使う。
- ② コミュニケーションの崩壊、ネットワークに対する認識のギャップ。
- ③ ネットワークの管理者による調整機能（インテグレーター能力）が働かない。

は、地域にネットワークを広げることにあつた。予想に反して、このようなパラドックスが生じたため、今後の展開に苦心している。

② ネットワークの脆弱性

たとえネットワークがつながっていたとしても、担当者という個人に頼ったつながりのケースがほとんどであるという、若者自立支援 NPO 法人の代表者の指摘は当を得ている。担当者に対するインタビューでも、「現場レベルでうまくいっているのは、人と人がつながっているのであり、組織同士が決してつながっているわけではない」という意見が複数あつた。この事実は、ネットワークの脆さを示唆するものである。

逆に E.田辺市ひきこもり支援事業のネットワークが強固なのは、構成メンバーがほとんど入れ替わらず、顔の見える関係があるためでもあるが、ネットワーク構成員間で人材の交流を行っていることも注目すべき点である。長年培った信頼関係とその関係を継続していく工夫がそこには存在する。

さらに、ネットワークを構成員が利用しないから脆弱になるという側面もある。今まで自己完結型システムで問題を解決してきたネットワーク構成員は、ネットワーク形成後も、他のネットワーク組織に頼ることは少ないという。自分だけで完結、あるいは解決するのではなく、ネットワークを活用しながら他の機関に協力を仰ぐことも、ケースによっては必要であろう。つまり、個人、あるいは組織の手柄、達成感の問題ではなく、まずユーザーの立場からみなければならぬのである⁶³。

③ 既存ネットワークと社会資源の偏在

前述したとおり、既存のネットワークの活用は、ソフトランディングのために必要であるが、それに縛られてしまうと、かえってマイナス効果を生むことがある。また、得意とする分野のネットワークが支援のニーズと一致しないことも大いにあり得る。

例えば、地域若者サポートステーションのネットワークが市中心の場合、福祉のネットワークが社会的自立を支援する。しかし、職業的自立というニーズを満たすことは難しい。つまり、社会資源の偏在は、対象としている範囲によって異なってくる。一方、都道府県レベルでは、就労のネットワークはあるものの、組織が大きいが故に、教育、福祉などと連携がしづらい面がある（A.大阪府ニートサポート事業、B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業、F.静岡県就労支援事業）。若者自立支援の場合、分野が複数にまたがっているため、ネットワークの最適規模というものが定まりづらく、変幻自在なものなのかもしれない。

⁶³ 2007年11月1日（財）社会経済生産性本部社会労働部インタビューより

イ 機能的側面

① 調整コスト

ヒエラルキーの構造と比べて、ネットワーク構造は、調整にかかる時間的コストが高く、効率的ではない。ネットワークを有効に機能させるためには、多くの時間と労力が必要である。現在は、情報技術の発展により、効率化の工夫は可能であるものの、**E.田辺市ひきこもり支援事業**のように、足しげく通う場の設定や仕組みなくしては、信頼の構築とネットワーク構成員同士の調整を行うことは難しい。

また、**A.大阪府ニートサポート事業**、**B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業**のような構成員が多いネットワーク、あるいはオープン性のあるネットワークが拡大することは、諸アクター間の取引費用が増大することを意味する。この拡大とともに信頼関係も損なわれてしまえば、ネットワークによるガバナンス自体がゆきづまることになる。

② 情報の共有化というハードル

個人情報保護法が施行されて以来、個人のケースに関する情報の共有化は、ますます難しくなっている。

ネットワーク内における各組織間の情報の共有化と連携の双方が両輪として機能することが「ネットワーク」の運営には求められるが、この一連のシステムが有効に機能することこそ、最も困難な点⁶⁴であるのも事実である。

また、個人情報を扱っているため、その管理方法、そして責任の所在については、特に注意すべきである。これは、個人情報保護を盾に連携を拒むというパラドックスも生み出す。そのため、ケーススタディによる情報の共有をさらに困難にさせている。以上のジレンマは、水平的ネットワークのボトルネックと指摘できる。

③ 後継者不足

後継者としての人的育成については、行政関係者、NPO 関係者ともに、今後の課題に挙げている。組織間のネットワークというより、従来からあった人的ネットワークが信頼を生むことを経験的に実感しているからであり、組織＝人であって、組織＞人ではないことを表しているといえる。

6-6-4 ネットワークを機能不全にする不安要因

ネットワークモデルにも限界はある。

ネットワーク自体が機能しなくなる要因として考えられる2つの壁—「意識の壁」、「財源の壁」は、独立した要因ではなく、交錯している。

⁶⁴ 西尾(1990,183)は、特に「外部からフィードバック情報を収集することより、組織内のフィードバック回路を適切に作動させることの方がはるかに難しい」と述べている。

「ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究報告書(2007)」によると、支援機関が考える今後の課題として、ネットワークに関する課題以外に、ニートに対する社会への理解と、財源の継続性を回答している声が目立った。

今日、ニートというレッテルをめぐって、いたずらにネガティブな印象を煽るステイグマとして強く否定する見解と、公的サービスを提供すべき政策対象の顕在化として肯定する見解が存在している(樋口,2007,84)。この見解の相違と、世間の誤解がこの政策を不確実性のあるものとしていることは否めない。現実には、「意識の壁」があるが故に、ネットワークの出口部分(受け皿)が確保できない、ネットワークが地域に広がらないという問題が生じるのである。そして、この壁は行政内部にも存在するため、構造的な問題を生んでいる。

その一方で、「ニート」という言葉には、ニーズの顕在化をはじめ、一定の役割がある(樋口,2007,84)。例えば、イギリスのシンクタンク DEMOS が報告書『Destination Unknown – Engaging with the problems of marginalised youth (1999,9-10)』で指摘したように、ニートが社会における「off-register(未登録者)」を意味すれば、ニートという言葉の登場は、育児・介護・病気・障害・長期失業など様々な理由から無業である者へのサービス供給を正当化する契機ともなり得る。また、ニートの職業的自立を“社会参加”と位置付けることは、意識の壁を取り払う可能性を秘めている。そういった意味からも、信用性の確保につながる公的支援の意義は大きい。

「財源の壁」も機能不全にさせる大きな要因の一つである。それぞれの事例に共通していたのは、行政による資金援助があるため、結果重視、効率性重視と現実との狭間での苦悩である。ネットワークでは対象者本位の支援を行っているにも関わらず、行政本位で結果を急ぐあまりに、逆効果に陥ってしまう現象も指摘されている⁶⁵。

若者自立支援、特にニートの支援には、「包括的」、「個別的」、「継続的」に行う地域の力を結集した「体制の整備」が必要であるといわれている⁶⁶。そのために要する時間、また継続的支援の必要性を考えると、数字による結果は、直ちに反映されるものものではない。この10数年かけて表出した問題の解決には、それ相応の時間を要するのである。

以上の点については、行政の理解が必要であり、従来とは異なる政策評価の方法を考えていくべきである。

このように、「財源の壁」の背景には、ニートへの理解という「意識の壁」があり、「意識の壁」の背景に、揺れる「財源の壁」がある。この2つの壁はネットワークのリンクを

⁶⁵ 2007年9月4日(財)A'ワーク創造館インタビュー、9月6日(特非)ハートツリーインタビュー、11月20日(特非)青少年就労支援ネットワーク静岡ネットワークのインタビューなどで指摘されている。

⁶⁶ 埼玉県ニート対策検討委員会 最終提言書(平成18年3月)

弱める、あるいは断ち切る要因になり得る。

6-7 考察

6-7-1 ネットワーク型ガバナンス論によるアプローチ

ネットワーク型ガバナンス論を分析枠組みとして、事例を考察していく。

行政機能に注目すると、国家中心アプローチからネットワーク型ガバナンスの社会中心アプローチに移行していく過程を大阪府の事例で追うことが出来る(図12のA→C、A→Dの矢印部分)。ネットワークの自律性を高めるために、よりコンパクトなものへと事業が展開している。

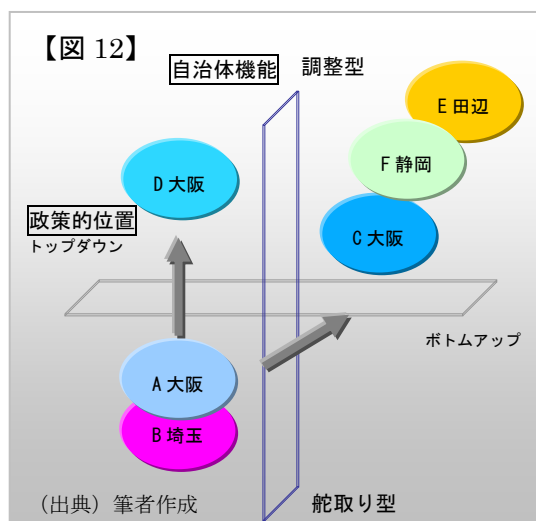
一方、モデル事業として国が枠組みを作ったプログラムでは、ネットワークの中心

的役割は、あくまでも自治体である。全国の地域若者サポートステーションの多数が、**A.大阪府ニートサポート事業**、**B.埼玉県若者自立支援センター埼玉運営事業**の事例と同じ位置にあると予想される。これらは、行政主導型のため、ネットワーク自体が自己組織的ではなく、つなぎ役である行政の役割は大きいものになる傾向にある。また、地域若者サポートステーションがネットワークの中心であるため、委託先として既得権益化した民間企業、NPOなどとの競合が生じ、閉鎖的なネットワークになる、あるいは連携に支障が生じる場合もある。

以上のように、信頼性、継続性などネットワーク型ガバナンスの特徴の要素は、既存のネットワークを利用することで補完されるものの、制度化することで形成されるものではないことがわかる。

また、この移行過程において、ネットワークに求められている行政の役割を見極めなければならない。そこで、注目されるのが、社会中心アプローチへと移行していく過程で、**D.大阪府ネットワーク型マッチング推進事業**の自己組織的なネットワークを制度化する試みである。初期の制度化の段階に行政がコミットすることで、ネットワークの形態は担保されるものの、つなぎ役のコーディネーターが機能するか否かがネットワークを動かす重要な鍵になってくる。

一方で、行政が調整、あるいは後方支援の体制を取っているネットワークの場合(**C.大阪府ニートのためのジョブトレーニング**、**E.田辺市ひきこもり支援事業**、**F.静岡県就労支**



援事業)、自律した組織が集まりネットワークを形成していることが確認できた。いずれも、ネットワーク型ガバナンスの特徴である ①組織間の相互依存、②構成員間の継続的な相互作用、③信頼に基づく相互作用、④かなりの程度の自律性を兼ね備えている。また、これらの事例は、Lester Salamon (2002,3)の「政策ツールの濃密なモザイクは、ほとんどの政策分野に存在しており、それらの多くは、公的機関を、数多くの外部組織のパートナーとの複雑で相互依存の関係に置く」という主張、「それらはこれまでよく見られた組織図には似ておらず、むしろ、手元にある問題に応じて、組織化・再組織化、あるいは拡大・縮小するダイナミックなコンピュータネットワークの網目構造に似ている」という Stephen & William(2006,8)の指摘が現実に即したものであることを証明するものである。

6-7-2 ネットワーク以外の問題

ネットワーク型ガバナンス論は、あくまでもプロセスを重視したネットワークの管理を唱っているが、それらの特徴を兼ね備えていたとしても、ネットワークを機能不全にさせる外部要因が存在することも事例分析から確認できた。

特に「意識の壁」を克服するためには、行政がネットワーク型ガバナンスで果たす役割の前提として、内部管理にも目を向けなければならない。分野ごとに組織化された縦割り構造は、情報のアクセスに偏りを生じさせることから、新しい政策課題に対応できる弾力的な仕組みと、既存の分野を越えた情報の共有化に、より意識を傾けるべきといえる。

7 おわりに

7-1 まとめと今後の展望

「ネットワークモデル分析から」

これまでの研究では、一般制度としてネットワークモデルを捉えているものが多く、個々の政策領域、特に社会問題への対応策をもとに出来たネットワークを複数比較したものは少ない。新しい政策課題に対応したネットワーク形成の事例を分析することは、ネットワーク化、あるいはその管理、運営に試行錯誤している現場に対して、何らかのインプリケーションをもたらすのではないかという問いが、本研究の原点でもあった。そういった意味からも、一つの分野に特化し、その側面から複数のネットワークを分析した意義は大きい。

事例分析の対象とした若者自立支援のためのネットワークは、いずれも社会条件の期待に応えるものであり、このネットワークの中で自治体が重要な役割を担っていることを検証できた。これらを分類すると、ネットワーク型ガバナンスの特徴である ①組織間の相互

依存、②構成員間の継続的な相互作用、③信頼に基づく相互作用、④かなりの程度の自律性、を兼ね備えているのは、「ボトムアップ×調整型」のネットワークであった。それ以外の「トップダウン×舵取り型」、あるいは、「トップダウン×調整型」のネットワークは、自治体のリーダーシップが強く、ネットワークは水平的でない。実質的には階統制的な構造である。このことは、社会的なつながりを意味するソーシャル・キャピタルの形成には、ネットワークにおける自治体の調整機能が大きく影響していることを示唆している。

但し、ネットワークモデルは常に優位ではなく、環境要因に大きく左右されることを留意しなければならない。

そして、市場の失敗、政府の失敗と同様に、ネットワークによるガバナンスも時に失敗する(新川,2004,27)⁶⁷。事例分析でも確認したように、ネットワークに対する認識のギャップや、依存度のアンバランス、そして多くのジレンマを抱えていることがその不安材料である。例えば、協調と競争(cooperation vs. competition)、公開性と閉鎖性(openness vs. closure)、ガバナビリティと柔軟性(governability vs. flexibility)、アカウントビリティと効率性(accountability vs. efficiency)などのジレンマ(山本,2005a,81)を含有したネットワークは少なくない。そのため、これらのジレンマを克服することが、ネットワークを成功へと導く今後の鍵となるであろう。その際、社会やネットワーク構成員間の意識の壁を取り除き、ネットワークの形骸化を防ぐ行政の努力が先決であり、第三者の監視システムや評価手法の工夫などメタ・ガバナンス⁶⁸の検討⁶⁹は次のステップである。

「若者自立支援対策の事例分析から」

現在の社会保障に関する諸制度は、時間軸としてのライフステージを縦軸としたときに、管轄省庁ごとに設計された横軸である。白波瀬(2007,88-89)が指摘するように、この縦軸と横軸とがうまく連動していないため、人生という時間の上を動いている個人と制度との間の齟齬が顕在化したのが現在である。とりわけ、若者の場合、教育機関と労働市場の移動時期であるパイプラインが多岐に分かれ、その入口が若干ずれたり、ラインの太さが一様でなくなってきたのに対して、諸制度や人々の期待が実際のところ硬直的なのが問題であるという白波瀬の主張はもっともである。

上述したように、若者自立支援をめぐる制度は「包括的」、「個別的」、「継続的」な支援へと変化の途上にある。しかし、ヒエラルキーな組織そのものが大きく変化しているわけではない。そこで、硬直的な諸制度と縦割り行政、そして人々の期待と動的で多様なライ

⁶⁷ ガバナンスの失敗とその諸要因・機能要件が満たされない場合には、「ガバナンスの失敗」が顕在化してくるのではないかという論点でパートナーシップ論の視点から検証を行っている。

堀(2002,107)も、同様に、ネットワークも限界があるとの認識も広がっていることは確かだと指摘する。

⁶⁸ Jessop(2000,23-24)が提唱した用語

⁶⁹ 新川(2004,40-42)、山本(2005a,80-81)など

フステージをつないでいく仕組みが地域の「ネットワークモデル」である。これは、公私の区分けを超越した捉え方が求められるものであり、ネットワークがどのように作動し、機能しているかといった相互作用の連続に重きを置いている。

そして、ネットワークの真髄は、静的ではなく、そのダイナミックな性質にあることから、その関係は、イノベーティブな考えを一抑圧するのではなく一収穫できるような構造でなければいけない(Stephen&William,2006,118-120)。多元的な主体によるイノベーティブな考えや提案を受け入れ、捕捉していくのが、自治体であり、今後、政策を考える上で、“地域のプロデューサー”として、ネットワークの動的性質を理解しつつ、ネットワークをコーディネートしていく必要がある。そこには、従来の発想とは異なる新しい発想、そしてそれを紡ぎ出す創造性が自治体職員に求められている。例えば、「みえない資源」を調査、整理し、「みえる、わかりやすい資源」にすることも、大きな意義がある。その際、現場レベルで蓄積された人的ネットワークを含めた社会資源やノウハウをつなげる、あるいは応用していくことなどは転換コストが低く、より実態に即した対応方法となり得るであろう。

繰り返し述べるが、若者自立支援対策のネットワークモデルは、人間関係の希薄さ、信頼の低下を補う機能をもつネットワークとして必要なモデルである。しかし、「社会的つながり」を紡ぎ出す努力と意識がない限り、形だけに終わってしまう恐れがある。自治体は、信頼の醸成を常に意識しながら、橋渡しの役割を果たしていかなければならない。そして、そのような人材の育成と確保が急務といえる。

7-2 残された課題

本稿では、多元的な主体によるネットワークモデルについて、その構造的側面と機能的側面、及びそれに対する行政管理の側面から検討した。主に支援者サイドから考察しているため、住民側の視点が欠けていることは否めない。ネットワークの外側から捉えていくことは今後の課題である。

さらに、研究対象として取り上げた「若者自立支援対策」のネットワークのほとんどが、形成途上にあるため、今後の変化を数年後に検証していく必要がある。その際、何がインパクトとして影響するのか、具体的にはネットワークの問題か、それ以外の問題なのかを注視していかなければならない。

そして、今回は比較検討を行う目的で、ネットワークモデルの分野を限定したことから、この事例分析が一般化できるとは言い難い。地域でネットワーク化している外国人支援対策や子育て支援対策など他分野の事例を比較分析することで、有効性について共通性を見出せるかもしれない。

謝 辞

本稿を執筆するにあたりまして、貴重な助言や情報提供をいただきました多くの方々に、この場をお借りしまして、心よりお礼申し上げます。

指導教員の田辺国昭教授には、学問的見地から多くの助言をいただき、大変お世話になりました。

本大学院の小西敦教授には、実務家教員として豊富な経験に基づいたアドバイスをいただきました。深く感謝申し上げます。

とりわけ、若者自立支援対策に関する事例研究の調査では、多くの方々から多大な御協力をいただきました。

特定非営利活動法人「育て上げ」の工藤啓様、井村良英様、特定非営利活動法人「ハートツリー」の酒井滋子様、南芳樹様、特定非営利活動法人「青少年就労支援ネットワーク静岡」の理事長の静岡県立大学津富宏准教授、松下英樹様には、若者自立支援の活動について、長時間にわたり興味深いお話をいただきました。

大阪府雇用推進室労政課、財団法人大阪生涯職業教育振興協会（A'ワーク創造館）、和歌山県田辺市健康増進課、静岡県産業部管理局、埼玉県雇用対策課の皆さまには、各地域で取り組まれている若者自立支援事業全般について詳しく御説明いただきました。

厚生労働省職業能力開発局育成支援課キャリア形成支援室、財団法人社会経済生産性本部社会労働部の担当者の方々には、地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業の現状について御説明いただきました。

皆さまには、ヒアリング後の度重なる問い合わせにも快く応じていただき、頭が下がる思いです。繰り返し感謝申し上げます。

そして、このような貴重な出会いの機会を与えてくださいました東京大学社会科学研究所の玄田有史教授にあらためてお礼申し上げます。

なお、本稿における「6 事例分析～若者自立支援対策～」は、直接あるいは電話によるインタビューから得られたコメントや意見、そして電子メールでの問い合わせによる回答をもとにしております。ここに含まれ得る誤りは、すべて筆者本人のみに帰するものです。

【参考文献】

- 秋月謙吾(2006)「第7章ガバナンス時代の地方自治—NPMとNPO—」pp185-210,
村松岐夫編著『テキストブック地方自治』東洋経済新聞社
- 井東明彦(2004)「「新しい公共」理念を基本とした条例制定や市民活動」地方自治職員研
修臨時増刊号74
- 稲継裕昭(2003a)「2章パブリック・セクターの変容」pp27-49,森田朗編著『分権と自治
のデザイン』有斐閣
- 稲継裕昭(2003b)「第6章NPMと日本への浸透」pp121-133,村松岐夫・稲継裕昭編著『包
括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新聞社
- 今井昭(2006)「参加、協働と自治—「新しい公共空間」論の批判的検討」都市問題研
究,58(11),pp29-45
- 今井賢一(1990)「情報ネットワーク社会の展開」筑摩書房
- 岩崎美紀子(2006)「行財政改革と市民社会」地方自治,701,pp2-25
- 今村都南雄(2006)「公共サービスと自治体の役割」Governance,67,pp20-22
- 右田紀久恵編著(1995)「地域福祉総合化への途」ミネルヴァ書房
- 右田紀久恵(2005)「自治型地域福祉の理論」ミネルヴァ書房
- 梅谷秀治(2004)「行政広報から行政コミュニケーションへ」ADVERTISING
電通,10,pp68-71
- 岡澤憲英・連合総合生活開発研究所編著(2007)「福祉ガバナンス宣言—市場と国家を超え
て」日本経済評論社
- 北川倫夫(2006)「公的セクターにおけるコミュニケーション革新と戦略的広報(上)」
知的資産創造9月号,野村総合研究所, pp88-99
- 北川洋一(2003)「第9章地方分権がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ
化」pp191-236,村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済
新聞社
- 工藤啓(2006)「育て上げ—ワカモノの自立を支援する—」駿河台出版社
- 久保田治郎(2002a)「公益ネットワーク型地域統治論(上)—ローカルガバナンスの時代
における自治体行政のあり方」自治研究,78(6),pp23-43
- 久保田治郎(2002b)「公益ネットワーク型地域統治論(下)—ローカルガバナンスの時代
における自治体行政のあり方」自治研究,78(10),pp69-94
- 玄田有史(2004)「十四歳に「いい大人」と出会わせよう—若者が失業者にもフリーターに
もなれない時代に」中央公論2月号,119,pp162-169
- 玄田有史・曲沼美恵(2004)「ニートフリーターでもなく失業者でもなく:—not in
education, employment, or training」幻冬舎
- 玄田有史(2006)「ニートと雇用問題」自治フォーラム,564,pp4-10

- 玄田有史(2007a)「若年無業の経済学的再検討」日本労働研究雑誌,567,pp97-112
- 玄田有史(2007b)「きみのチカラ、みらいのチカラ～若者支援現場からのメッセージ～」
Special Interview,若者の人間力を高めるための国民会議事務局（厚生労働省職業安定局), pp4-6
- 小杉礼子(2004)「若年無業者増加の実態と背景－学校から職業生活への移行の隘路としての無業の検討」日本労働研究雑誌,533,pp4-16
- 齋藤純一(2000)「公共性」岩波書店
- 白波瀬佐和子(2007)「対談－若者はどこまで支援されるべきか」 pp86-97,岡澤憲英・連合総合生活開発研究所編「福祉ガバナンス宣言－市場と国家を超えて」日本経済評論社
- 新谷浩史(2002)「ガバナンス・アプローチを巡る－考察」早稲田政治公法研究,71,pp1-27
- 新谷浩史(2007)「ガバナンスと連携政府」 pp1-23, 藤井浩司・縣公一郎編著『コレクク行政学』成文堂
- 下條美智彦編著(2007)「イギリスの行政とガバナンス」成文堂
- 鈴木享(2006)「埼玉県におけるニート対策について」都市問題研究,58(5),pp93-108
- 世古一徳(2005a)「参加協働型社会へのパラダイムシフト－パートナーシップを支える協働のルール作り」NIRA政策研究,18(2),pp14-19
- 世古一徳(2005b)「協働の質を評価する－協働評価の社会化に向けて」
NIRA政策研究,18(12),pp66-68
- 竹廣克(2006)「若者の雇用問題に対する政府の取組」都市問題研究,58(5),pp81-92
- 辻山幸宣編(2006)「新しい自治のしくみづくり」ぎょうせい
- 津富宏(2006)「ニートが問題とされるのはなぜか」自治フォーラム,564,pp17-24
- 津富宏(2007)「無業者の就労支援のノウハウ～内閣府「青少年の就労に関する研究調査」と静岡県での実践」夢耕場(A'ワーク創造館),18,pp2-7
- 坪郷實編著(2003)「新しい公共空間をつくる－市民活動の営みから」日本評論社
- 坪郷實(2007a)「参加ガバナンスから「市民と自治体の関係」を考える」
Governance,67,pp26-28
- 坪郷實(2007b)「参加ガバナンスと自治体の再構築」地域開発,518,pp2-6
- 外川伸一(2006)「ガバナンスとニュー・パブリック・マネジメントとの関係－政策ネットワーク的視点と新制度論的視点」山梨学院大学法学論集,56, pp1-86
- 新川達郎(2004)「パートナーシップの失敗－ガバナンス論の展開可能性」
年報行政研究,39,pp26-47
- 新川達郎(2005)「市民社会組織と行政のパートナーシップの在り方」
NIRA政策研究,18(2),pp6-13
- 新川達郎(2007)「政府のガバナンスを考える」行政管理研究,118,pp1-2
- 西尾勝(1990)「行政学の基礎概念」東京大学出版会
- 西尾勝(2001)「行政学 [新版]」有斐閣

- 西尾勝(2004)「分権改革による自治世界の形成」 pp131-140,西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』東京大学出版会
- 西尾勝(2006)「参加論から協働論へ」地域政策研究,35,pp6-7
- 西岡晋(2006)「第1章パブリック・ガバナンス論の系譜」 pp1-31,岩崎正洋・田中信弘編著『公私領域のガバナンス』東海大学出版会
- ネットワークガバナンス研究会(2006)「ネットワークガバナンス研究会報告書」(株)NTTデータ システム科学研究所
- 林和孝(2003)「市民活動からNPOをとらえる」 pp84-101,坪郷實編著『新しい公共空間をつくるー市民活動の営みから』日本評論社
- 藤井浩司・縣公一郎編著(2007)「コレク行政学」成文堂
- 古川俊一・北大路信郷(2004)「公共部門評価の理論と実際ー政府から非営利組織まで」日本加除出版
- 朴容寛(2003)「ネットワーク組織論」ミネルヴァ書房
- 堀雅晴(2002)「IV ガバナンス論争の新展開ー学説・概念・類型・論点ー」 pp85-114,中谷義和,安本典夫編著『グローバル化と現代国家ー国家・社会・人権論の課題ー』御茶の水書房
- 堀有喜衣(2004)「無業の若者のソーシャル・ネットワークの実態と支援の課題」日本労働研究雑誌,533,pp38-48
- 堀有喜衣(2006)「諸外国における若年無業者 (NEET) に対する移行支援」自治フォーラム,564,pp11-16
- 樋口明彦(2007)「日本における若年者雇用対策のいまー社会的包摂への展望」季刊労働法,217, pp73-85
- 松下圭一(1984)「都市文化をデザインする:松下圭一对談集」有斐閣
- 松下圭一(1995)「現代政治の基礎理論」東京大学出版会
- 真山達志(2002)「地方分権の展開とローカルガバナンス」同志社法学 54(3),pp91-114
- 宮川公男・山本清編著(2002)「パブリック・ガバナンスー改革と戦略」日本経済評論社
- 宮川公男・大守隆(2004)「ソーシャル・キャピタルー現代経済社会のガバナンスの基礎」東洋経済新報社
- 宮本みち子(2004)「社会的排除と若年無業ーイギリス・スウェーデンの対応」日本労働研究雑誌,533,pp17-26
- 森田朗(2000)「現代の行政」放送大学教育振興会
- 安田雪(1997)「ネットワーク分析」新曜社
- 安田雪(2001)「実践ネットワーク分析:関係を解く理論と技法」新曜社
- 山岸俊男(1998)「信頼の構造ーこころと社会の進化ゲーム」東京大学出版会
- 山口道昭(2006a)「「もうひとつの新しい公共空間」の可能性」地域政策研究,35,pp10-21

- 山口道昭編著(2006b)「協働と市民活動の実務」ぎょうせい
- 山本清(2002)「21世紀のガバナンス」 pp108-150,宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンスー改革と戦略』日本経済評論社
- 山本耕平(2005b)「新しい公共」についてーローカルガバナンスと協働」
計画行政,28(4),pp11-16
- 山本隆・村上真・森裕亮(2004)「ローカルガバナンスと新たな公共性（上）」社会科学/
同志社大学人文科学研究所,73,pp59-79
- 山本啓(2004)「公共サービスとコミュニティ・ガバナンス」 pp101-125,武智秀之編著『都
市政府とガバナンス』中央大学出版部
- 山本啓(2005a)「市民社会・国家とガバナンス」公共政策研究,5,pp68-84

- Gerry Stoker(2004),*Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*, Basingstoke : New York : Palgrave Macmillan.
- Gerry Stoker(2000),*The New Politics of British Local Governance*: Basingstoke and London: Macmillan
- Jessop Bob(2000), "*Governance Failure*" in Stoker(ed.)
- Lester Salamon (2002) , "*The New Governance and the Tool of Public Action : An introduction,*" in the *Tool of Governance : a Guide to the new governance.*
- Pierre,J.(ed.)(2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*: Oxford University Press
- Putnam Robert D.(1993), *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*: Princeton University Press
(河田潤一訳「哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造」NTT 出版)
- Putnam Robert D.(2000), *Bowling alone : the collapse and revival of American community*: Simon & Schuster
(柴内康文訳「孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生」柏書房)
- R.A.W. Rhodes(1997),*Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*: Open University Press
- R.A.W. Rhodes (2000) "*Governance and Public Administration*" in Pierre(ed.),pp54-90
- Stephen Goldsmith & William D. Eggers(2006) *Governing by Network : the new shape of the public sector*
(城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳「ネットワークによるガバナンスー公共セクターの新しいかたち」学陽書房)
- Tom Bentley, and Ravi Gurumurthy (1999),*Destination Unknown- Engaging with the problems of marginalised youth* :DEMOS

大阪府(2005)「若年就職困難者等雇用対策研究業務報告書」

厚生労働省(2007)「平成 19 年版労働経済の分析 (労働経済白書)」

埼玉県(2006)「埼玉県ニート対策検討委員会最終提言書」

財団法人社会経済生産性本部(2006)「地域若者サポートステーション事例集平成 18 年度」

財団法人社会経済生産性本部(2007)「ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究報告書 平成 19 年 3 月」

内閣府(2005a)「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告」

内閣府政策統括官(共生社会政策担当) (2005b)「青少年の就労に関する研究調査」

内閣府政策統括官(共生社会政策担当) (2006)「英国のコネクションズ・パーソナル・アドバイザーの養成制度等に関する調査 平成 18 年 3 月」

和歌山県田辺市(2005)「田辺市のひきこもり支援 (窓口開設 5 年目の報告)」

和歌山県田辺市(2006)「田辺市のひきこもり支援 (窓口開設 6 年目の報告)」