

# かゆいところに手が届く！ — 多摩・島しょ自治体お役立ち情報 —

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

## 市町村におけるひきこもり支援について

調査部研究員 高松 敏朗

### 1.はじめに

昨今、若者の自立支援に関する報道が増え、国としても自立支援施策を推進しています。その中でも特に「ひきこもり」は本人の人生に影響を与えるだけでなく、社会的な労働力の損失と地域の活力低下にもつながることから、深刻な問題であるといえます。

そこで、本稿では、現在の多摩・島しょ地域市町村におけるひきこもり支援の体制についての実態を把握し、市町村内外の支援機関と連携した体制づくりについて考えてみたいと思います。

### 2.「ひきこもり」の定義と原因

「ひきこもり」について、内閣府では以下のように定義しています。

#### 《ひきこもりの定義》

病気や、妊娠、出産、育児、家事をしている者や、自宅で仕事をしている者を除き、

- ・趣味の用事のときだけ外出する
- ・近所のコンビニなどには出かける
- ・自室から出るが、家からは出ない
- ・自室からほとんど出ない

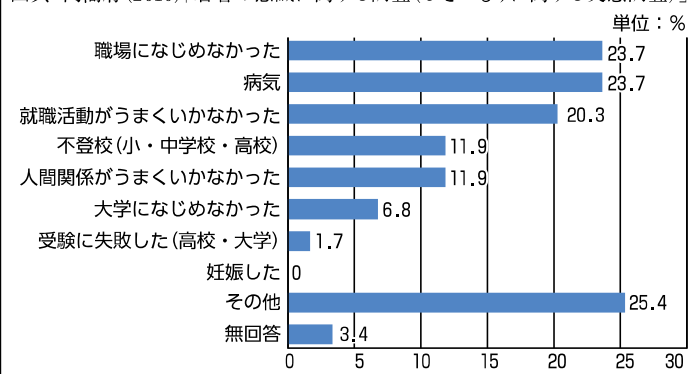
いずれかの状態が6か月以上継続したものとしています。

出典『若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）』

そこで、ひきこもり状態に陥った原因を、内閣府『若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）』により、まとめました。

【図1】ひきこもりになったきっかけ

出典：内閣府（2010）「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」



ひきこもりになったきっかけについては【図1】のとおり、「職場になじめなかった」、「病気」、「就職活動がうまくいかなかった」といったものが多く挙げられています。また、不登校などにより学校に適應できなかったり、人間関係がうまくいかなかったりといったことでひきこもり状態に陥る事例もあります。

また、東京都が平成19年度に行った『若年者自立支援調査研究』によると、現時点ではひきこもらずに生活している状態ではあるが、閉じこもりたいという傾向がある「ひきこもり親和群」と呼ばれる人が、15歳から34歳の世代には20人に1人程度存在すると推計されています。

### 3.「ひきこもり」に対する支援の必要性

「ひきこもり」となった人が生活を行うには、衣食住が足りる程度に他者からの支援を受けざるを得ません。その場合、家族が関わりの中心的な役割を果たしていると思われますが、家族だけで永続的に支え続けることは困難です。

収入が無く、理解者・支援者がいない状態では、生活維持が不可能となり、いずれ社会的孤立を引き起こすことになります。将来起こり得る社会的孤立を未然に防ぐためには、早い段階で、ひきこもり状態を改善するために支援を実施し、自立した生活をするための能力向上や生活基盤の整備が重要です。

また、「ひきこもり」となった人は、心の問題を抱えていることも多く、医療機関に受診歴が無い場合、統合失調症等の精神疾患が含まれている可能性があることに留意しなければなりません。実際に支援する前に、精神障害等の疾患の有無について判断が必要です。そのため自立に際し、長期的な関与による情報の蓄積や、家族以外の第三者を介する形での多大な支援が必要となります。

#### 4. 国や都の状況

厚生労働省は平成21年から実施している「ひきこもり対策推進事業」において、自治体に以下の4点を求めています。

- ① ひきこもりに特化した相談窓口の明確化
- ② ひきこもり支援コーディネーターの訪問による、早期に適切な機関へ繋げる自立支援
- ③ 関係機関の連携による包括的な支援体制の確保
- ④ ひきこもり支援に対する普及・啓発など情報発信の機能を伴う「ひきこもり地域支援センター」の設置

一方、東京都青少年・治安対策本部では、平成16年度から「東京都ひきこもりサポートネット」(以下、「サポートネット」)を設置し、その取組の中で、「ひきこもり」の若者や家族からの電話やメールによる相談を実施してきました。

さらに東京都では、厚生労働省の「ひきこもり対策推進事業」に基づき「ひきこもり地域支援センター」に求められる機能を拡充し、平成26年6月から、「ひきこもり」となった人やその家族の生活状況を把握し、必要に応じた支援機関等を紹介する訪問相談の取組を開始しました。

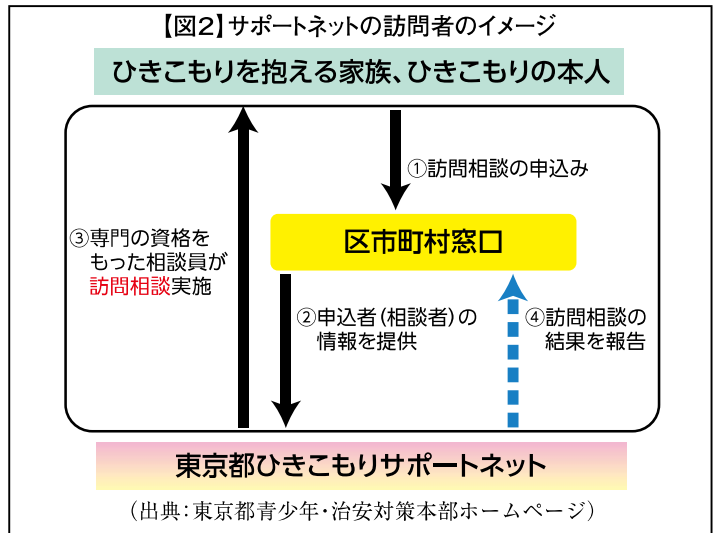
東京都のサポートネットの訪問相談窓口は、

- ① 義務教育終了後の15歳から概ね34歳まで
- ② 都内在住
- ③ 6か月以上、「ひきこもり」の状態が続いているといった状況の若者を対象者としています。また、窓口は相談者になると想定される家族の利便性を考慮

し、東京都内の各区市町村に設けられました。

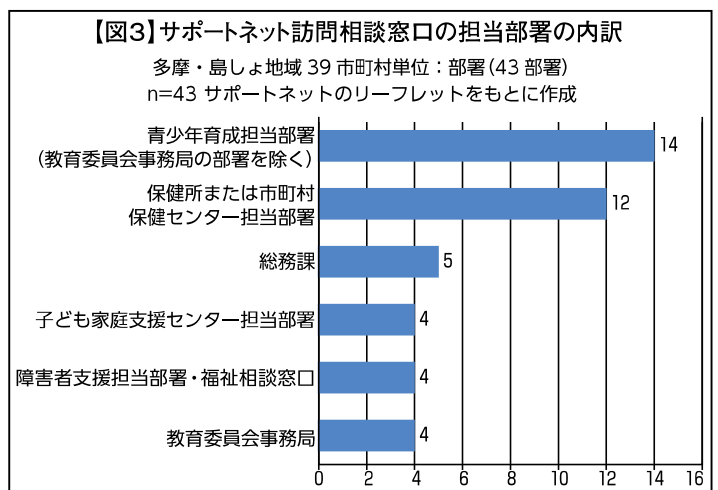
#### 5. 市町村の状況

多摩・島しょ地域市町村では、サポートネットの訪問相談窓口を設定して、訪問支援を利用するための受付を開始しました。



多摩・島しょ地域市町村における「訪問相談窓口」は、新規に専門部署を設置せず、全て既存の部署に、新たな機能を持たせる形で対応を開始しています。

その内訳を詳しく知るため、「訪問相談窓口」について、サポートネットのリーフレットに「訪問相談受付窓口」として掲載されている部署の内訳をまとめました。



所管部署については、【図3】のとおり、市町村によって異なっていることがわかります。青少年関係担当部署が選定されていたのは14団体ありました。これは15歳から概ね34歳という青少年を対象とすることから選定されていると考えられます。保健所または市町村保健センター担当部署が選定されていたのは12団体ありました。医療機関への受診に関する助言等に関与する

からだと考えられます。また、子ども家庭支援センター担当部署が選定されていたのは4団体でした。18歳未満の訪問支援や、不登校などの情報の活用ができるからだと考えられます。このほか、複数の部署が「訪問相談窓口」として選定されているケースもありました。

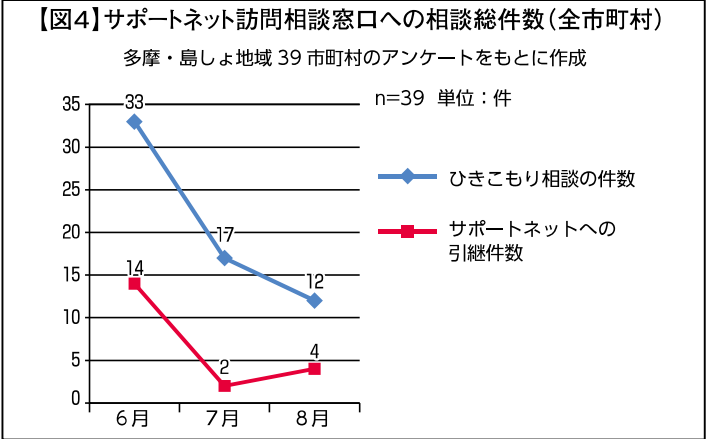
「訪問相談窓口」では、対象者の家族から受けた相談をもとに、対象者に関する情報を確認し、その時点で、保健所などの他の支援機関による支援を受けていない状況であれば、サポートネットに引継ぎを行っています。サポートネットでは、対象者の同意のもと、月に1回程度、概ね5回の訪問を実施後、対象者やその家族に、市町村の関係部署や支援団体などの外部機関を紹介し、各機関へ引き継ぐことになります。

サポートネットからの引継ぎがあった場合、市町村は、対象者やその家族への支援を開始することになります。

6. サポートネットの訪問相談窓口の設置状況と、連携体制に関するアンケートの分析

サポートネットの訪問相談窓口となった市町村の各部署の具体的な取組状況を知るため、市町村に、（平成26年6月以降の）相談件数や窓口設置状況、庁内の情報共有体制や連携した支援体制に必要なことについてアンケート調査を実施し、分析しました。

まず、サポートネットの訪問相談を取り次ぐ39団体の窓口への実際の相談件数とサポートネットへの引継件数をまとめました。

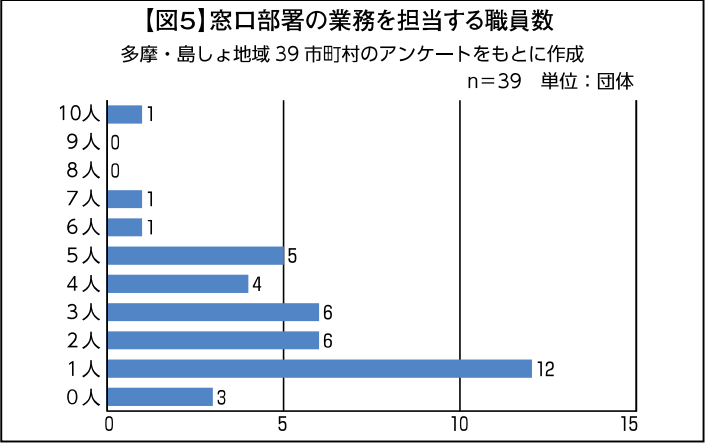


【図4】のとおり、1団体の月あたりの相談件数は平均すると1件にも満たないことがわかります。なお、団体によっては、ひきこもりに限らず生活面全般について相談を受けているため、ひきこもり相談のみの件数が算出できない事例や、サポートネットを経由せずに支援体制をコーディネートしている事例もありまし

た。

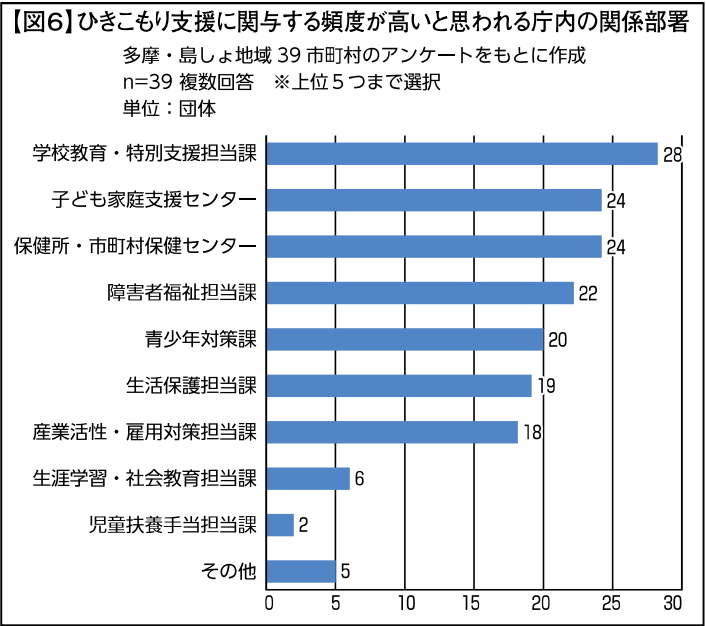
直近で把握できる実績として、平成24年度のサポートネットのメール・電話での総相談件数は5,853件もあり、新規相談も1,296件に及びます。このことから実際は、市町村での相談に至っていない事例が数多くあるということが推測されます。

次に、サポートネットに係る業務を担当する職員の人数についてまとめました。



【図5】のとおり、半数以上の団体が、2人以下の体制で窓口を担当していることがわかります。これは、窓口となっている部署内で、サポートネットの取次ぎ役となる特定の担当者が選ばれているからであると考えられます。また、3人以上職員を配置している団体もありますが、これは部署全体として業務に取り組むと位置づけているからであると考えられます。

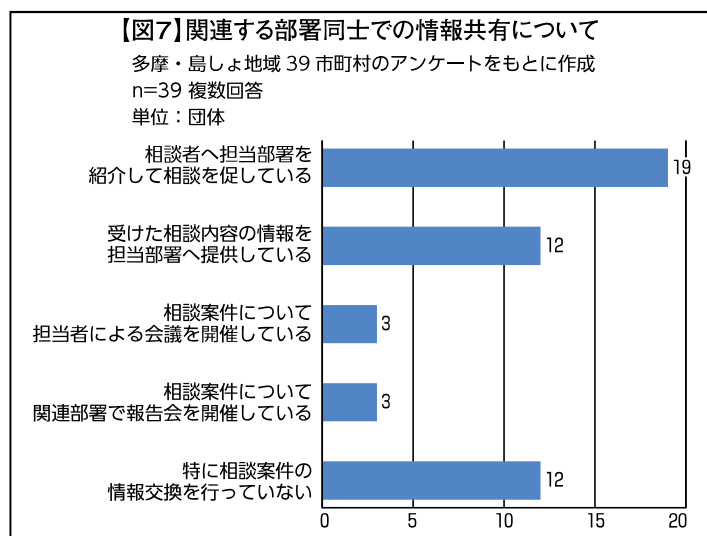
ここからは、サポートネットに限らず、ひきこもり支援全般について述べていきます。まず、ひきこもり支援に関与する頻度が高いと思われる庁内の関係部署についてまとめました。



【図6】のとおり、学校教育・特別支援担当課が最も多く28団体、次いで子ども家庭支援センター、保健所・市町村保健センターが24団体で続いています。これは、学齢期の不登校歴や生活状況、または健康状態など、成育歴の情報を持つ部署の関与が大きく期待されていることが考えられます。

また、「生活保護担当課」や、「産業活性・雇用対策担当課」なども大きな割合を占めています。これは、対象者やその家族が困窮状態であった際に自立支援のコーディネートを行うことや、就業支援等についても重要視されていることが考えられます。

次に、庁内部署においてひきこもりに関する具体的な相談案件の情報共有についてまとめました。

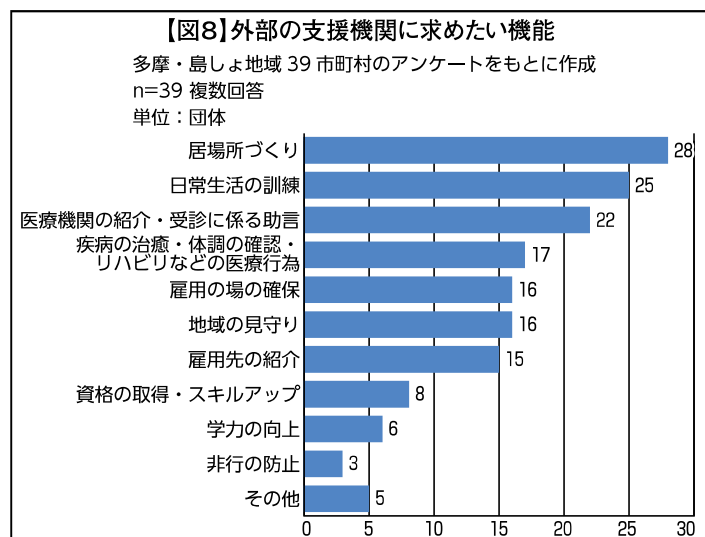


【図7】のとおり、39団体のうち12団体は特に情報交換を行っていませんが、それ以外の27団体は関連部署に対し何らかの形で情報交換を行っていました。

また、「相談案件について、担当者による会議を開催している」「相談案件について、関連部署で報告会を開催している」のいずれかの方法で情報交換をしている団体が6団体あり、すでに庁内での引継ぎを想定した対応を行っている団体があることがわかります。

このことから、ひきこもり支援に取り組むに当たり、窓口となる部署だけでなく、成育歴や健康状態を把握する機能を有する部署や、自立に際し支援を行う機能を有する部署など、複数の部署が関与する必要性が高いことが考えられます。

一方、庁内で支援を完結することは難しく、対象者についての情報提供や支援を実施するといった機能について、より専門性を有する外部の支援機関へ求めるほうが望ましい場合があります。そこで、支援機関と連携する際に求めたい機能についてまとめました。

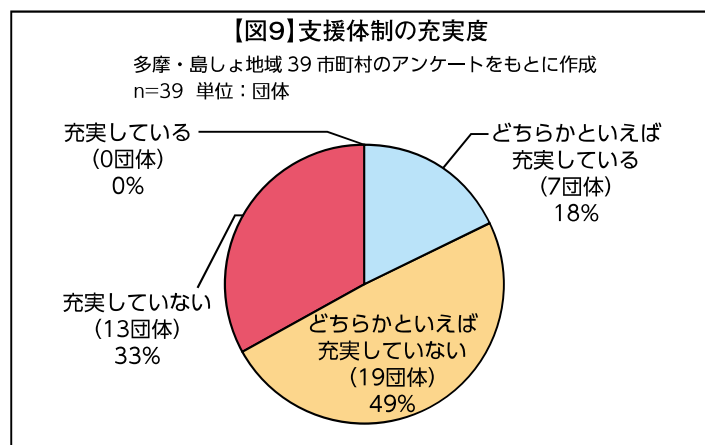


【図8】のとおり、外部の支援機関に求めたい機能として「居場所づくり」が最も多く挙げられています。これは、“Ⅰ ひきこもりから一歩踏み出す”ために必要なものとして重要視されているからだと考えられます。

また、「日常生活の訓練」や「スキルアップ」等の“Ⅱ ひきこもりから社会に踏み出す”ための段階における支援や、「雇用先の紹介」といった“Ⅲ 就職する”段階まで、各段階に応じた支援が求められていることがわかります。

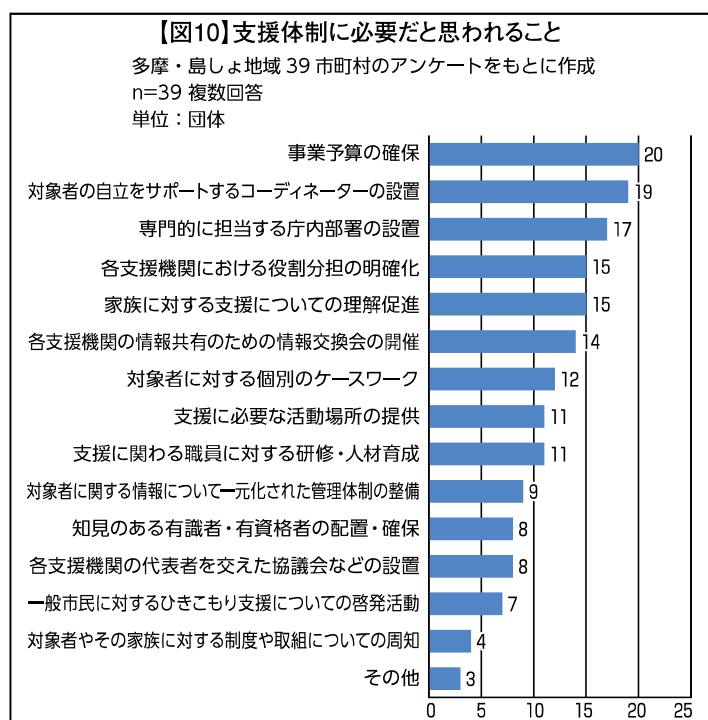
さらに、こころの問題を解決するための「医療機関への受診に係る助言」や「医療行為」などが当然のことながら重要とされています。

これらの状況を踏まえ、支援体制の総体的な充実度についての各市町村の認識・評価についてまとめました。



【図9】のとおり、各市町村では、総体的な支援体制については、サポートネットを含め、制度が発足してからまだ間もないことから、「充実していない」「どちらかといえば充実していない」としたところが約8割あり、多くの市町村が充実していないと感じているということがわかりました。

次に、支援体制に必要だと思われることをまとめました。



【図10】のとおり、ひきこもり支援をより充実させるためには、事業予算や専門的部署といった、体制の枠組みの整備を求める意見が多くありました。一方、事業構築に関する事項としては、「対象者の自立をサポートするコーディネーターの設置」「各支援機関における役割分担の明確化」「各支援機関の情報共有のための情報交換会の開催」といった、事業のコーディネートに関する事項が重点的に挙げられていました。

これらのアンケート結果を踏まえ、実際に支援するにあたり、段階に応じたプログラムを組み、そのために必要なコーディネートを実施している文京区の事例を紹介します。

## 事例紹介 ～文京区のひきこもり支援の取組～

### ○「STEP～ひきこもり等自立支援事業～」の取組の概要

文京区では平成26年4月1日から、「STEP～ひきこもり等自立支援事業～」を実施しています。この事業は、区内に約1,300人（15～39歳）存在すると推計される「ひきこもり」の状態にある方や、その家族を対象とした様々なプログラムで構成されています。

### ○段階に応じたプログラムの整理

区ではこれまで専門的なひきこもり支援の必要性を感じていましたが、事業開始以前は、庁内部署の担当者が、それぞれの案件に応じた支援をしていました。

そこで、専門的な支援の実績があった「茗荷谷クラブ」の活動に注目し、「フリースペースの確保」等のプログラムを整備するため協力を依頼しました。

そして、区が独自に実施している「社会人基礎力養成講座」や「若者向け就職面接会」などの事業や東京しごとセンターが実施する「職業体験・グループワーク」を含め、段階に応じたプログラムを配置しました。

プログラムは以下の4段階に整備され、就業が定着するまでの間、支援を実施しています。

- ① 「本人・家族が相談をする」
- ② 「本人が（ひきこもりから）一歩踏み出す」
- ③ 「本人が（ひきこもりから）社会に踏み出す」
- ④ 「就職する」

### ○コーディネートの実施と民生委員・児童委員の協力

事業を開始するにあたり、児童青少年課が関係機関連絡会の事務局となり、庁内外各部署の実務担当者等を集めた会議を開催し、事業の計画や実績報告、情報交換の機会の確保、実務担当者に対する研修を実施しています。

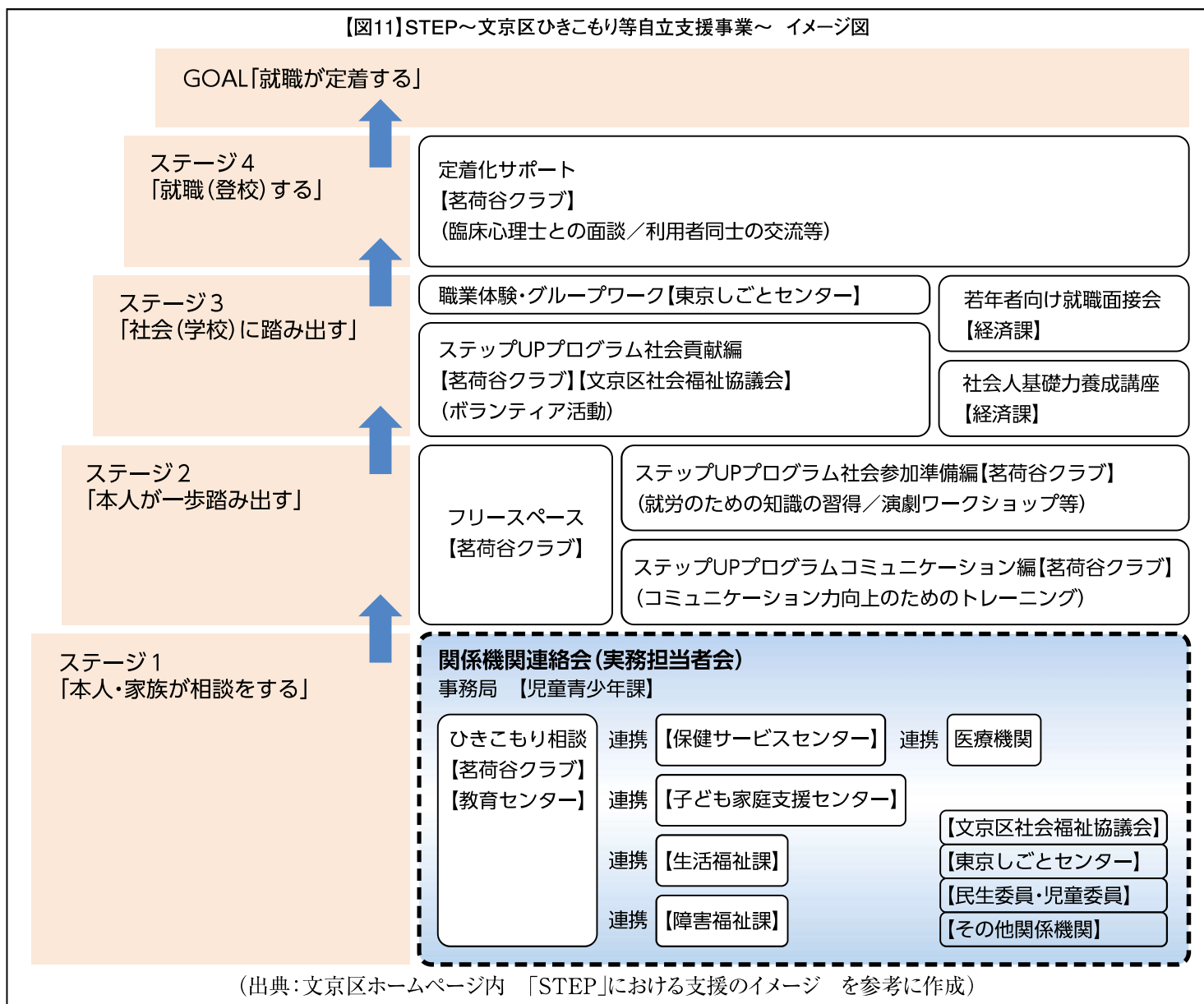
実務担当者のうち、「民生委員・児童委員」は、支援事業の周知のための活動や地域内のひきこもりの状況の把握などの役割で協力をしており、特に重要かつ特徴的な存在です。

### ○支援におけるメリット

区で独自に支援プログラムを実施することにより支援者同士の交流なども生まれ、支援者との地域に根差した連携ができるようになりました。

また、段階的なプログラムを整理したことにより“切れ目のない支援”を実施することができるようになりました。

【図11】STEP～文京区ひきこもり等自立支援事業～ イメージ図



## 7. おわりに

前述の事例のように、「ひきこもり」となった人を支援するにあたっては、居場所づくりや、社会参加の訓練など、社会に出るための段階に応じたプログラムの整理が必要です。ひきこもり支援といえば、居場所づくりのイメージが強いかもしれませんが、調査を通して、自立を果たすまでの間に「日常生活の訓練」や「スキルアップ」等様々なプログラムがあり、いずれも重要な支援であることが分かりました。

これらの支援は庁内外の様々な主体が協力して取り組まなければならない問題です。また、支援を実施する際には、段階に応じたプログラムに基づく必要があるため、前述の関係機関連絡会事務局のような主体によるコーディネートが行われ、庁内外各部署や支援機関の活動が連携していくことが重要になってきます。

「ひきこもり」となった若者には、社会へ出るために段階を踏んでステップアップを図り、最終的に自立を果たすことで、様々な人との出会いが始まり、関わった人との出会いを喜びと感じる瞬間が来るのではないのでしょうか。

また、将来的な人口減少が予測される中で、社会に多様な人々が参画することで、地域の活力の向上へとつながっていくと考えられます。

ひきこもり支援については、各市町村が必ずしも十分な体制と認識していないことから分かるように、取組としては緒に就いたところではありますが、これからの充実が期待される分野です。

本調査が、各市町村において様々な主体が連携したひきこもり支援の輪が広がっていくための一助となれば幸いです。