

第2章

ひきこもりに関する基礎情報

本章では、ひきこもりに関する基本的情報として、
まず、ひきこもりの定義や国及び東京都の支援施策の動向を整理する。
次に、多摩・島しょ地域におけるひきこもりの推計値を示す。
最後に、ひきこもりの支援の必要性について整理する。

1 ひきこもりの定義

ひきこもりという状態は、個人の「甘え」や「怠け」、そして「病気」のことを指しているのではない。ひきこもり支援の必要性を検討するにあたって、まずはひきこもりについての正しい知識を持つことが必要である。ひきこもりには明確な定義は存在しないが、公的機関が示している資料を基として、既存のひきこもりの定義を整理する。

ひきこもりの定義は、厚生労働科学研究費補助金こころの健康科学研究事業の研究成果としてまとめられた「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」（以下、「新ガイドライン」という。）や内閣府によって行われた調査によって示されている。なお、内閣府によって行われた調査は、15歳から39歳を対象とした「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」（2010年）と「若者の生活に関する調査」（2016年）が行われ、両調査の結果よりひきこもりの長期化傾向が見られた。そこで、青年期以降のひきこもりの実態を調査するため、40歳から64歳を対象とした「生活状況に関する調査」（2019年）が実施されている。

加えて、全国の自治体において、ひきこもり状態にある方の実態等の調査に際して規定されている定義についても確認した。

（1）新ガイドラインにおける定義

新ガイドラインにおいて、ひきこもりの定義は以下のとおりとされている。

様々な要因の結果として社会参加（義務教育を含む就学、非常勤職を含む就労、家庭外での交遊など）を回避し、原則的には6ヵ月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態（他者と交わらない形での外出をしてもよい）を指す現象概念

このことから、直接他者と交流するような社会参加を6ヵ月以上回避している現象のことを、ひきこもりと定義しており、問題行動や疾患を意味するわけではないことが分かる。「他者と交わらない形での外出をしてもよい」とただし書きがあるように、毎日外出していても、社会とのつながりが無い人は「ひきこもり」とされている。単に自宅や自室に閉じこもっている状態のことだけが「ひきこもり」ではないことに留意する必要がある。

なお、同ガイドラインの中では、「ひきこもりは原則として統合失調症の陽性あるいは陰性症状¹に基づくひきこもり状態とは一線を画した非精神病性の現象とするが、実際には確定診断がなされる前の統合失調症が含まれている可能性は低いことに留意すべき」としており、統合失調症の症状がひきこもりの原因として含まれている可能性も示している。

ひきこもり状態の原因は、ストレスや環境の変化によるものだけでなく、精神疾患や発達障害の可能性などさまざまであり、1つに特定できない場合や複数の要因が混在している場合があることも留意する必要がある。

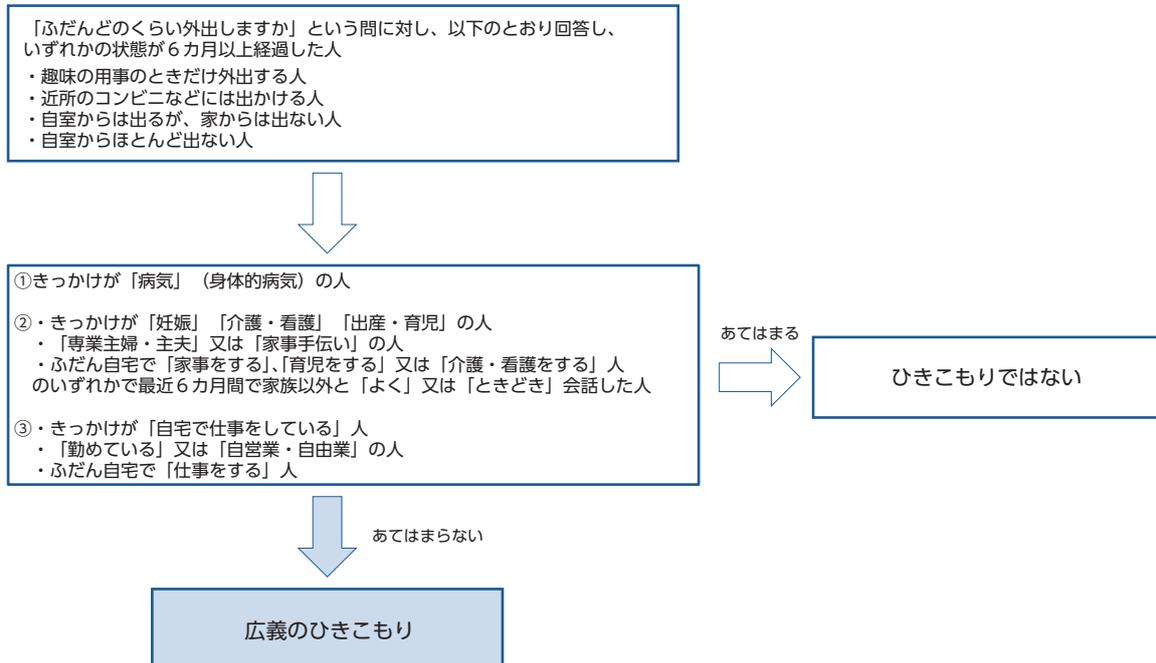
1 統合失調症の陽性症状とは、幻覚や妄想をはじめとする症状のことを指し、陰性症状とは、意欲の減退や感情表現が乏しくなる症状を指す。

(2) 内閣府「生活状況に関する調査」(2019年)における定義²

「ふだんどのくらい外出しますか」という問に対し、「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」、「自室からは出るが、家からは出ない」、「自室からほとんど出ない」と回答し、かつ、その状態となって6カ月以上経つと回答した人で、次の①～③に該当しない人を「広義のひきこもり群」と定義している。

- ① 現在の状態となったきっかけを「病気」とし、病名を身体的病気とした人
- ② 現在の状態となったきっかけを「妊娠」「介護・看護」「出産・育児」とした人
 - ・就労・就学等の状況を「専業主婦・主夫」又は「家事手伝い」とした人
 - ・「ふだんご自宅にいるときに、よくしていることすべてに○をつけてください」という問に対し、「家事をする」、「育児をする」又は「介護・看護をする」とした人のいずれかで、かつ、
 - ・「最近6カ月間に家族以外の人と会話しましたか」という問に対し、「よく会話した」又は「ときどき会話した」とした人
- ③ 現在の状態となったきっかけを、「自宅で仕事をしている」とした人
 - ・就労・就学等の状況を「勤めている」又は「自営業・自由業」とした人
 - ・「ふだんご自宅にいるときに、よくしていることすべてに○をつけてください」という問に対し、「仕事をする」とした人

図表 2-1 内閣府「生活状況に関する調査」(2019年)におけるひきこもりの定義



2 「若者の生活に関する調査」(2016年)と「生活状況に関する調査」(2019年)の定義には、基となる設問の違いにより若干の差異があるが、本稿ではより新しい調査である「生活状況に関する調査」(2019年)の定義を取り上げる。

このうち、「ふだんどのくらい外出しますか。」という問に対し、「近所のコンビニなどには出かける」、「自室からは出るが、家からは出ない」、「自室からほとんど出ない」と回答した人を「狭義のひきこもり」、「趣味の用事の時だけ外出する」と回答したものを「準ひきこもり」とし、「狭義のひきこもり」と「準ひきこもり」の合計を「広義のひきこもり」としている。

図表 2-2 内閣府「生活状況に関する調査」(2019年)におけるひきこもりの定義と出現率

名称		状態	出現率
広義のひきこもり群	準ひきこもり群	ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事の時だけ外出する	0.58%
	狭義のひきこもり群	ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける	0.65%
		自室からは出るが、家からは出ない 又は、自室からほとんど出ない	0.22%
合計			1.45%

調査結果では、広義のひきこもり群の出現率は1.45%、準ひきこもり群の出現率は0.58%、狭義のひきこもり群の出現率は、「近所のコンビニなどには出かける人」が0.65%、「自室からは出るが、家からは出ない人」「自室からほとんど出ない人」が0.22%となっている。

(3) 全国の自治体におけるひきこもり状態にある方の定義

ひきこもり支援を実施する自治体の取組の1つとして、ひきこもり状態にある方の実態等の調査が行われている。2019年5月厚生労働省調べによると、概ね過去10年間において、都道府県で23件、基礎自治体で105件、計128件実施されている。そのうち厚生労働省により結果が公表されている43件において、調査対象者であるひきこもり状態にある方の定義を確認した。結果が公表されている自治体の定義を見ると、約25%が独自の定義を設定していた。

図表 2-3 自治体で実施された調査におけるひきこもり状態にある方の定義

調査対象の定義	自治体数
新ガイドラインの定義と同等 ³	18
内閣府調査の定義と同等 ³	14
自治体独自の定義を設定（内訳は以下のとおり）	11

※その他の内訳（類似する内容はまとめている）

- ・定職を持たずに2年以上経過した人
- ・3カ月以上、学校や仕事などに行っておらず、家族や援助人・医療人以外の人との交流がなく、主に自宅で過ごしている人
- ・人とのかかわりを避け、長期にわたり、学校や仕事に行かず、それ以外の自発的な外出も極めて少ない人
- ・社会から孤立し、家族以外との親密な対人関係がない状態が6カ月以上続いている人。ただし、統合失調症や家事・育児などを除く
- ・過去6カ月の間、外出していても家族以外の人とのコミュニケーションがほとんどない状態の人
- ・社会や学校への参加の場面が狭まり、就労や就学などの自宅以外での生活の場が6カ月以上の長期にわたって失われている状態にある人
- ・義務教育終了後であって、おおむね6カ月以上社会から孤立した状態にある人
- ・中学校卒業後または高等学校卒業後から65歳未満の人であって、おおむね6カ月以上社会から孤立しているひきこもり状態にある人
- ・家族会の会員やひきこもり支援団体の支援を受けている人

3 同等には「重度の障害や高齢等により外出できない人を除く」といった自治体独自の条件を付している件数も含む。

また、内閣府の「若者の生活に関する調査」（2016年）は15～39歳、「生活状況に関する調査」（2019年）は40～64歳を対象に実施されたが、自治体における調査対象は、15歳以上とする自治体が27自治体あり、そのうち年齢の上限を定めていない自治体が11自治体で一番多く、15～64歳とする自治体が6自治体と続いた。

図表 2-4 ひきこもり状態にある方の調査対象年齢層

調査対象年齢	自治体数
小学生～60歳代	1
10～40歳代	1
15歳以上（上限なし）	11
15～29歳	1
15～34歳	2
15～39歳	2
15～40歳	1
15～45歳	1
15～49歳	1
15～59歳	2
15～64歳	6
16～39歳	1
16～29歳	1
18～39歳	2
18～54歳	1
18～84歳	1
中学校卒業後または高等学校卒業後～64歳	1
20歳以上（上限なし）	1
20～64歳	1
年齢を定めず	5

ひきこもり支援を自治体で取り組むにあたっては、その自治体の状況に応じた定義が設定されていると想定される。なお、東京都で開催されている「東京都ひきこもりに係る支援協議会」においては、新ガイドラインと同等の定義がなされ、年齢の区分はされていない。

2

ひきこもり支援施策の動向

当初、ひきこもり状態にある方の支援は都道府県・指定都市レベルから始まった。しかし、少子高齢・人口減少、地域社会の脆弱化等の社会構造が変化する一方で、地域住民が抱える複雑化・複合化した課題への支援ニーズは増加している。そのため、支援の主体は、住民により身近な基礎自治体へ移行されつつある。文献調査や東京都へのヒアリング結果を基に、国や都のひきこもり支援施策の動向を確認する。

(1) 国の動向

図表 2-5 国の動向

年度	施策概要
2003年度	「10代・20代を中心とした『ひきこもり』をめぐる地域精神保健活動のガイドライン—精神保健福祉センター・保健所・市町村でどのように対応するか・援助するか—」（厚生労働科学研究）を都道府県・指定都市に配布
2006年度	地域若者サポートステーション（愛称：「サポステ」）事業開始（厚生労働省） →各都道府県労働局単位で支援を実施
2009年度	「ひきこもり対策推進事業」創設（厚生労働省） →都道府県・指定都市において「ひきこもり地域支援センター」を整備開始
2010年度	「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」作成（厚生労働科学研究） 「子ども・若者育成支援推進法」施行（内閣府）
2013年度	「ひきこもり対策推進事業」拡充（厚生労働省） →都道府県・指定都市において「ひきこもりサポーター養成研修、派遣事業」開始
2015年度	生活困窮者自立支援法施行（厚生労働省） →福祉事務所設置自治体において「生活困窮者自立支援制度」開始
2016年度	「ニッポン一億総活躍プラン」閣議決定
2017年度	改正社会福祉法公布（厚生労働省） →「地域共生社会」の実現に向け、「我が事・丸ごと」の支援の理念を明確化。地域生活課題の解決のための体制づくりを市町村の努力義務化。
2018年度	改正生活困窮者自立支援法公布 「ひきこもり対策推進事業」を拡充（厚生労働省） →都道府県において「ひきこもり支援に携わる人材の養成研修事業」、市町村において「ひきこもりサポート事業」開始
2019年度	「就職氷河期世代活躍支援プラン」公表（厚生労働省） 「経済財政運営と改革の基本方針2019」に「就職氷河期世代活躍支援プログラム」を明記（内閣府） 「就職氷河期世代支援推進室」設置（内閣官房） 「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」最終取りまとめを発表（厚生労働省）
2020年度	改正社会福祉法の可決・成立（厚生労働省） ※市町村における包括的な支援体制の構築に関する改正規定は2021年4月施行

※ひきこもり対策推進事業は、2020年度からひきこもり支援推進事業に名称変更

厚生労働省は従来から、精神保健福祉、児童福祉、ニート対策等において、ひきこもりを含む相談受付等の取組を行っていたが、2003年度に厚生労働科学研究「10代・20代を中心とした『ひきこもり』をめぐる地域精神保健活動のガイドライン—精神保健福祉センター・保健所・市町村でどのように対応するか・援助するか—」を都道府県・指定都市に配布し、「ひきこもり」の状態にある人々も精神的健康の問題であり、精神保健福祉の対象とされた。

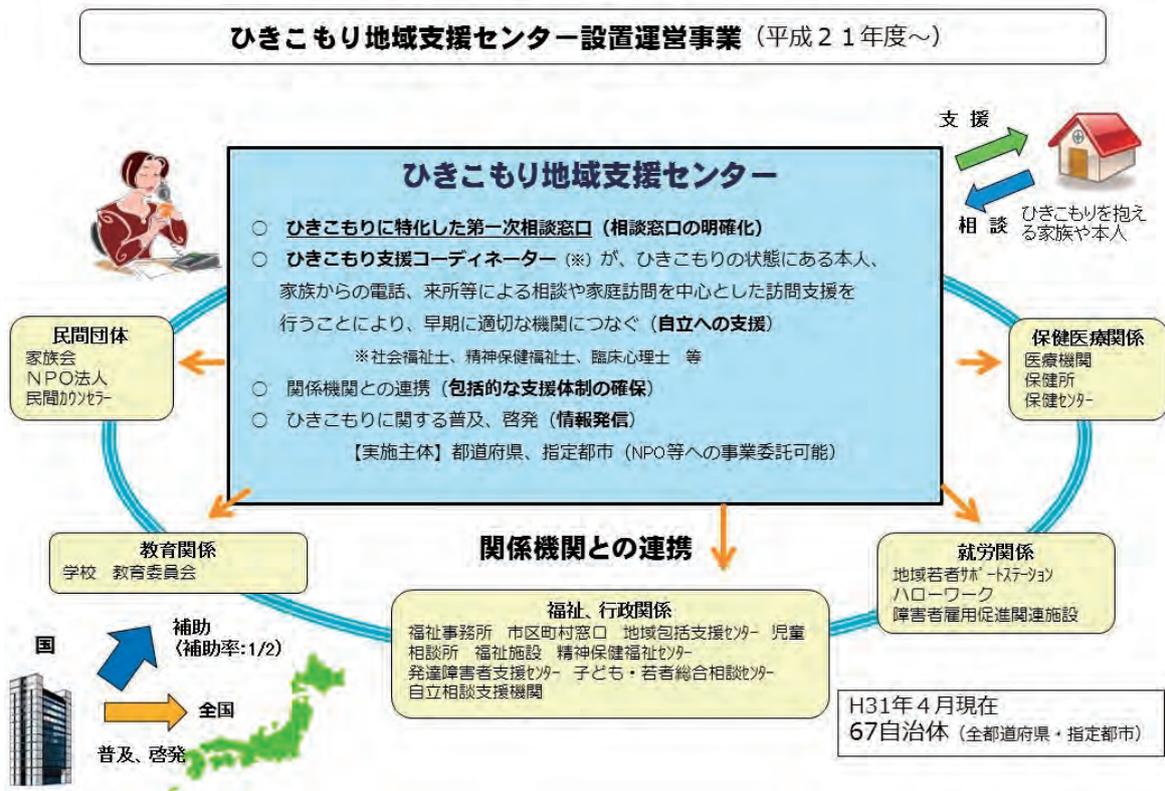
2006年度には、若年無業者⁴の就労を支援し、若者の可能性を広げるだけでなく、将来生活保護に陥るリスクを未然に防止し、経済的に自立させ地域社会の支え手とすることを目的として、「地域若者サポートステーション事業」が開始された。各都道府県労働局が若者支援の実績・ノウハウのあるNPO法人等に委託して実施され、職業的自立に向けての専門的な相談支援、高校中退者等のニーズに応じたアウトリーチ型の相談、就職後の定着・ステップアップ支援等が行われている。

2009年度には施策の更なる充実を図るため厚生労働省は「ひきこもり対策推進事業」を創設した。それを受けて、全国の都道府県・指定都市では、ひきこもりに特化した第一次相談窓口として、ひきこもり地域支援センターの設置が始まった。2020年現在、全都道府県・指定都市67自治体に計75カ所設置されている。ひきこもり地域支援センターには以下の4つの役割が求められている。

- ①相談支援：ひきこもり支援コーディネーターが、ひきこもり状態にある方・家族からの電話、来所等による相談や、必要に応じ家庭訪問を中心とした訪問支援を行うことにより、早期に適切な関係機関につなぐ
- ②包括的な支援体制の確保：地域の関係機関との連携体制の構築
- ③情報発信：ひきこもりに関する普及啓発、利用可能な相談・支援機関情報の発信
- ④後方支援：地域の支援関係機関への助言、相談対応等の実施

4 15～34歳で、就業者と完全失業者以外の人のうち、家事も通学もしていない人。

図表 2-6 ひきこもり地域支援センターの概要



出典：厚生労働省ウェブサイト
(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/hikikomori/index.html)
(2021年1月19日閲覧) より

なお、2010年に施行された子ども・若者育成支援推進法は、第一条で法律の目的を掲げ、教育、福祉、雇用等の各関連分野にわたる施策を総合的に推進するとともに、ニートやひきこもりといった困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図るとしている。子ども・若者育成支援推進法において、ひきこもり地域支援センターは子ども・若者育成の関係機関として、地域ネットワークを構成する機関とされている。

同じく2010年5月には、厚生労働科学研究の成果により「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」が新たに出され、ひきこもり支援にあたる機関への支援に関する指針が示された。

2013年度にはひきこもり対策推進事業が拡充され、ひきこもりの長期化・高齢化や、それに伴うひきこもりの状態にある方や家族からの多様な相談にきめ細かく、かつ、継続的な訪問支援等を行うことを目的として、「ひきこもり支援に携わる人材の養成研修事業」が創設された。各都道府県・指定都市において訪問支援等を行う「ひきこもりサポーター」(ピアサポーター⁵を含む。)を養成し、養成したひきこもりサポーターを地域に派遣し訪問支援等を行うものである。

その後、ひきこもりサポーター養成研修・派遣事業の実施が低調であることや、日常生活・社会的自立のための居場所などの地域資源が不足しているといった問題に対応するた

5 ピアとは同等の人、同僚を意味し、ひきこもり経験者やひきこもり状態にある方による仲間同士の支え合いをピアサポートという。ピアサポーターは、支える者のこと。

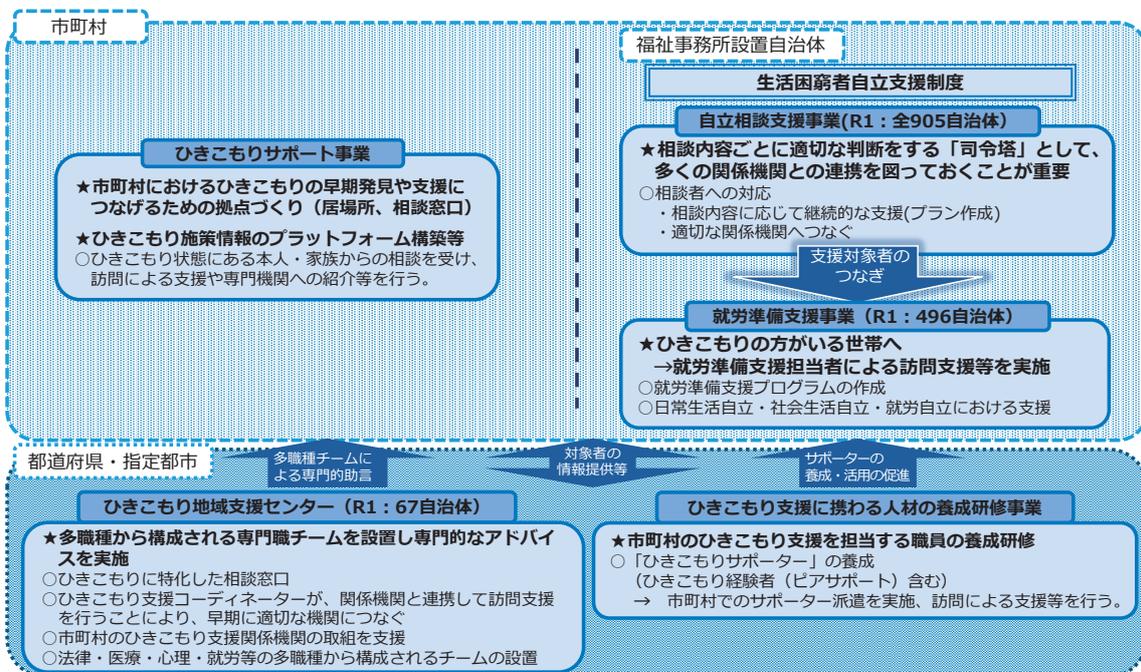
め、2018年度にはひきこもり対策推進事業が再び拡充され、市町村における「ひきこもりサポート事業」の項目が創設された。ひきこもりサポート事業には以下の3つの役割が求められている。

- ①情報発信：利用可能な相談窓口・支援関係機関情報の集約と住民への発信。
 - ②支援拠点づくり：早期発見・早期支援につなげるためのネットワーク構築や、ひきこもり状態にある方等が安心して参加できる居場所の提供等。
 - ③ひきこもりサポーター派遣：訪問支援や居場所運営等へのサポーター派遣。
- また、ひきこもり地域支援センターによる市町村後方支援機能が強化された。

高齢者福祉や児童福祉、障害者福祉や生活保護など、年齢や経済の状態によって支援の対象を分けていた従来の制度において、対象となる年齢層も幅広く経済状態も多様な「ひきこもり」はどの制度の支援対象にも当てはまらなかった。そこで、これまで「制度の狭間」に置かれてきた生活保護受給者以外の生活困窮者に対する支援を強化するため、2015年に生活困窮者自立支援法が施行された。法に基づく生活困窮者自立支援制度では、各自治体において多様で複合的な課題を抱える人を広く対象として、就労支援のみならず家計支援や住まいの確保など、個々の生活困窮者やその世帯の状況に応じた包括的な相談支援を行うことを目的としている。

2018年に成立した改正生活困窮者自立支援法においては、第二条で基本理念を明確化するとともに、第三条で生活困窮者の定義規定がなされ、本人が経済的な困窮に至る背景事情として「地域社会との関係性」が明記された。収入が無く、理解者・支援者がいないひきこもり状態にある方が、地域社会から孤立したままでは生活維持が不可能であることから、ひきこもり状態にある方は同法の支援の対象とされている。

図表 2-7 現在のひきこもり支援施策の全体像



出典：厚生労働省ウェブサイト

(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/hikikomori/index.html)

(2021年1月19日閲覧) 掲載の図を (株) 日本能率協会総合研究所が加工

2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」には、「地域共生社会の実現」が盛り込まれている。地域共生社会とは、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会である。

2017年6月に改正社会福祉法が公布され、第四条で「我が事・丸ごと」の包括的支援の理念を「支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指す」と明記するとともに、地域住民が自ら暮らす地域の課題を「我が事」として捉えられるような地域づくりの取組やさまざまな相談を「丸ごと」受け止める場の整備、相談機関の協働やネットワーク体制の整備などを通じ、第六条で包括的な支援体制を整備することが市町村の新たな努力義務とされた。

図表 2-8 地域共生社会の概要

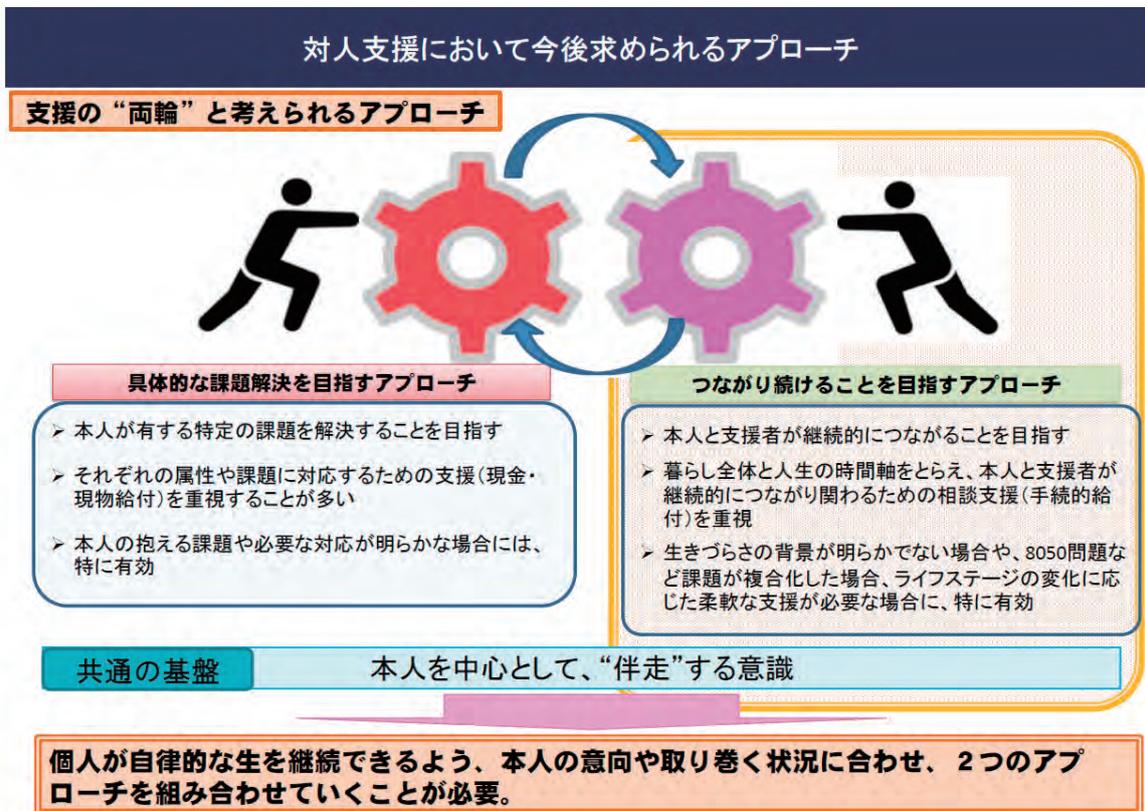


出典：厚生労働省「第1回地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」資料2 (2019年5月) より

その後、2019年には厚生労働省が「就職氷河期世代活躍支援プラン」を公表、内閣府が「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太の方針）に「就職氷河期世代活躍支援プログラム」を明記、内閣官房に就職氷河期世代支援推進室を設置するなど、年々ひきこもり支援が強化されている。

また、同年12月には、市町村における包括的な支援体制の全国的な整備を推進する方策について検討を進める「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）が最終とりまとめを発表し、対人支援において今後求められるアプローチとして、「具体的な課題解決を目的とするアプローチ」と「つながり続けることを目的とするアプローチ」を両輪として進めることが必要であるとした。

図表 2-9 対人支援において今後求められる両輪のアプローチ



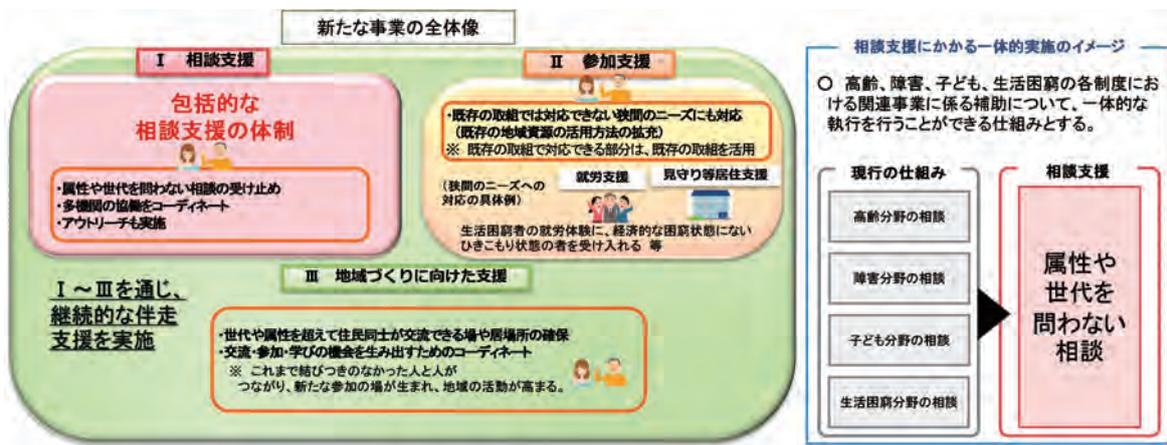
出典：厚生労働省「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」最終取りまとめ（概要）（2019年12月）より

ひきこもり支援においては、必ずしも始めからひきこもり状態にある方と接点を持つことができるわけではない。本人と接点を持っていない場合、ひきこもり状態にある方と連絡がとれるまでの間、家族・親族等と継続的に状況を確認し、ひきこもり状態にある方とつながるための方法を模索することになる。また、ひきこもり状態にある方とつながることができてからも、状態やライフステージの変化などに応じて、つながりを絶やさない取組が必要と考えられる。ひきこもり状態にある方、家族・親族等と「つながり続ける支援」が求められている。

2020年6月には、一つの世帯において複数の課題（8050世帯や、介護と育児のダブルケア等）が存在している状態や世帯全体が地域から孤立している状態等、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な福祉サービス提供体制を整備するため、改正社会福祉法が成立した。改正法では、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、市町村において地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、第百六条の三、第百六条の四においてⅠ相談支援、Ⅱ参加支援、Ⅲ地域づくりに向けた支援を実施する事業（重層的支援体制整備事業）を創設するとされている。

「重層的支援体制整備事業」では属性を超えた支援を円滑に行うことを可能とするため、国の財政支援に関し、高齢、障害、子ども、生活困窮の各制度の関連事業について、一体的に執行することとなっている。

図表 2-10 2021年4月施行の改正社会福祉法で規定された新たな事業の全体像



出典：厚生労働省「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律（令和2年法律第52号）の概要」（2020年6月）より

(2) 東京都の動向

続いて東京都の動向を整理する。

① ひきこもりに係る支援の経過

図表 2-11 東京都のひきこもりに係る支援の経過

年度	施策概要
2004年度	「ひきこもりサポートネット」開設（生活文化局）
2005年度	「ひきこもりサポートネット」を青少年・治安対策本部に移管
2011年度	「東京都若者社会参加応援事業」開始
2014年度	「ひきこもりサポートネット」において、市区町村との協働による訪問相談を開始
2017年度	東京都地域福祉支援計画を策定 →「ひきこもりの若者等への支援」を明記
2018年度	「ひきこもりサポートネット」をNPO法人へ委託
2019年度	ひきこもりに係る事業を福祉保健局に移管

東京都では、2004年度から生活文化局男女平等・青少年対策室に「東京都ひきこもりサポートネット」を開設し、ひきこもりの若者や家族からの相談受付を実施してきた。2005年8月には、青少年・治安対策本部に事業を移管した。

2011年度には「東京都若者社会参加応援事業」を開始し、東京都が策定した「ひきこもり等の若者支援プログラム」に沿った支援事業を実施するNPO法人等を登録し、都民等への周知を開始した。

2014年度には、「ひきこもりサポートネット」においてひきこもりとなった人やその家族の生活状況を把握し、必要な支援機関を紹介する訪問相談の取組を開始した。なお、当初、訪問相談の対象は義務教育終了後の15歳から概ね34歳までであったが、2019年度から35歳以上にも対象が拡大された。

2018年度～2020年度を計画期間とする東京都地域福祉支援計画に「ひきこもりの若者等への支援」を明記、2019年度には、ひきこもりの状態の長期化・高齢化や生活困窮、介護の問題など多岐にわたり、ひきこもりの状態にある方や家族が抱える問題の多様化を踏まえ、ひきこもり支援に係る事業を福祉保健局に移管した。また、年齢によらず、ひきこもりの状態にある方・家族の状況に応じた支援の在り方についての検討及び情報共有の場を設け、ひきこもりの状態にある方・家族への切れ目のないきめ細かな支援を行うことを目的として、学識経験者や関係機関等からなる「東京都ひきこもりに係る支援協議会」を設置した。

② 現在の取組

東京都のひきこもりの状態にある方への取組は、「東京都ひきこもりサポートネット」、「東京都若者社会参加応援事業」、「都民向けのシンポジウム」の3つである。これらに加えて、2019年度に発足した「東京都ひきこもりに係る支援協議会」において、支援のあり方などの提言をまとめているところである（2021年度にとりまとめ予定）。

i. 東京都ひきこもりサポートネット

本事業は、ひきこもりの状態にある方、家族・親族等、さらには友人から電話、メール、訪問による相談を行う事業である。電話、メールによる相談は匿名での相談が可能であるが、訪問相談は、本人同意のもと各市区町村が窓口となり、東京都ひきこもりサポートネットの職員が訪問する。この際、必要に応じて基礎自治体職員とケース検討会議を行い、情報共有を図っている。本事業は、国の「ひきこもり支援推進事業」における「ひきこもり地域支援センター事業」に該当する。

図表 2-12 東京都ひきこもりサポートネットのリーフレット



出典：東京都ひきこもりサポートネットウェブサイト (<https://www.hikikomori-tokyo.jp/>) (2021年1月19日閲覧) より

ii. 東京都若者社会参加応援事業

東京都が整備した「ひきこもり等の若者支援プログラム」に沿った支援事業を、適正かつ継続的に実施できるNPO法人等を育成・サポートすることにより、ひきこもりの状態にある若者の社会参加を応援する事業である。なお、「ひきこもり等の若者支援プログラム」に沿った支援事業を実施しているNPO法人等は、登録団体・研究団体として実施している支援内容とともに東京都ひきこもりサポートネットのウェブサイトでも公開されている。

iii. 都民向けシンポジウム

ひきこもりの状態にある方やその家族を対象として、講演会や支援機関の取組紹介等の普及啓発を行う。

(3) ひきこもり支援に活用できる補助金について

ひきこもり支援の主体が都道府県・指定都市から基礎自治体に移行されつつあることを踏まえ、基礎自治体がひきこもり支援に活用することができる財政的支援を整理する。2020年度現在、国において基礎自治体がひきこもり支援に活用可能な補助金は以下の2つである。

なお、2021年度以降、社会福祉法改正に伴い補助金体系に変更が生じる可能性があるため、国や都からの通知を注視する必要がある。

図表 2-13 活用できる補助金

	生活困窮者就労準備支援事業費等補助金	地域就職氷河期世代支援加速化交付金
主体	厚生労働省	内閣府
概要	<p>地方自治体等が地域の実情に応じて、生活困窮者や生活保護受給者などの地域の要援護者に対して自立・就労に向けたさまざまな支援サービスを総合的・一体的に提供することによりその自立を促進するとともに、生活保護制度の適正実施を推進することを目的とする補助金である。</p> <p>本補助金の交付対象とされている事業のうち、ひきこもり支援を推進するための体制を整備し、ひきこもり状態にある方や家族等を支援することにより、ひきこもり状態にある方の社会参加を促進し、本人及び家族等の福祉の増進を図ることを目的とする「ひきこもり支援推進事業」が活用可能⁶である。</p>	<p>地方自治体において、当該地域における就職氷河期世代⁷の方々の実態やニーズを踏まえた、地域の経済団体、就労、福祉等の関係機関、当事者団体や支援団体等と連携した支援の取組を加速させることを目的とする交付金である。</p>
開始	2015年度	2019年度
対象	報酬、給料、職員手当等、報償費、共済費、旅費、需用費（消耗品費、印刷製本費、食糧費、燃料費、光熱水費）、役務費（通信運搬費、保険料）、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費（単価30万円以上の備品を除く。）、補助金	①不安定な就労状態にある方（不本意ながら非正規雇用で働く方）、②長期にわたり無業の状態にある方（就業希望はあるが、「希望する仕事がありそうにない」などの理由で、就職活動に至っていない方等）、③社会とのつながりをつくり、社会参加に向けたより丁寧な支援を必要とする方（ひきこもり状態にある方など）に向けた、相談支援の実施や居場所の整備・提供等の事業
補助率	1 / 2	3 / 4

6 ひきこもり状態にある方は生活困窮者自立支援制度の支援対象であるため（本報告書P.18参照）、ひきこもり支援推進事業以外の本補助金の交付対象である、生活困窮者からの相談に早期かつ包括的に応じる「生活困窮者自立相談支援事業」や、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を支援する「就労準備支援事業」等においても支援対象であることに留意。

7 概ね1993～2004年に学校卒業期を迎えた世代のこと。

3 ひきこもりの現状

ここまで、ひきこもり支援に関する国や都の動向、法令を紹介してきたが、本項では、基礎自治体におけるひきこもり支援の現状について整理する。

(1) 多摩・島しょ地域の推計結果

内閣府が実施した「若者の生活に関する調査」(2016年)(対象:15~39歳)、「生活状況に関する調査」(2019年)(対象:40~64歳)における出現率を基とした、多摩・島しょ地域のひきこもり人口の推計結果は以下のとおりである。

内閣府が行った調査の出現率を基とすると、多摩・島しょ地域全体で15~39歳の広義のひきこもりは約19,000人(出現率1.57%)、40~64歳の広義のひきこもりは約22,000人(出現率1.45%)いることが推計される。なお、広義のひきこもり群はいずれの年代においても1.5%程度、およそ100人に1人が該当し、人口に対する生活保護を受給している人の割合⁸と同程度である。

図表 2-14 ひきこもり状態にある方の推計値【15~39歳の場合】

地域	15歳~39歳人口	広義のひきこもり群			
		準ひきこもり群	狭義のひきこもり群		
			出現率1.57%	出現率1.06%	出現率0.35%
				ふだんは家にいるが、近所のコンビニには出かける	自室からは出ないが、家からは出ない 又は自室からほとんど出ない
1 八王子市	153,585	2,412	1,629	538	246
2 立川市	53,108	834	563	186	85
3 武蔵野市	45,183	710	479	159	73
4 三鷹市	56,508	888	599	198	91
5 青梅市	32,180	506	342	113	52
6 府中市	75,690	1,189	803	265	122
7 昭島市	30,379	477	323	107	49
8 調布市	71,646	1,125	760	251	115
9 町田市	109,035	1,712	1,156	382	175
10 小金井市	38,789	609	412	136	63
11 小平市	56,747	891	602	199	91
12 日野市	53,011	833	562	186	85
13 東村山市	39,284	617	417	138	63
14 国分寺市	38,103	599	404	134	61
15 国立市	21,954	345	233	77	36
16 福生市	16,500	260	175	58	27
17 狛江市	24,332	383	258	86	39
18 東大和市	21,544	339	229	76	35
19 清瀬市	19,000	299	202	67	31
20 東久留米市	29,176	459	310	103	47
21 武蔵村山市	18,732	295	199	66	30
22 多摩市	37,893	595	402	133	61
23 稲城市	25,480	401	271	90	41
24 羽村市	14,551	229	155	51	24
25 あきる野市	19,445	306	207	69	32
26 西東京市	57,784	908	613	203	93
27 瑞穂町	8,312	131	89	30	14
28 日の出町	3,534	56	38	13	6
29 檜原村	282	5	3	1	1
30 奥多摩町	751	12	8	3	2
31 大島町	1,552	25	17	6	3
32 利島村	79	2	1	1	1
33 新島村	505	8	6	2	1
34 神津島村	445	7	5	2	1
35 三宅村	478	8	6	2	1
36 御蔵島村	97	2	2	1	1
37 八丈町	1,289	21	14	5	3
38 青ヶ島村	49	1	1	1	1
39 小笠原村	765	13	9	3	2

8 「被保護実人員(1カ月平均)」÷「基準日現在の総人口」で算出した値。保護率。2020年1月現在、多摩・島しょ地域の保護率は1.74%。

図表 2-15 ひきこもり状態にある方の推計値【40～64歳の場合】

地域	40歳～64歳人口	広義のひきこもり群			
		準ひきこもり群	狭義のひきこもり群		
			ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける	自室からは出るが、家からは出ない	又は自室からほとんど出ない
出現率1.45%	出現率0.58%	出現率0.65%	出現率0.22%		
1 八王子市	192,654	2,794	1,118	1,253	424
2 立川市	63,660	924	370	414	141
3 武蔵野市	51,673	750	300	336	114
4 三鷹市	67,135	974	390	437	148
5 青梅市	46,478	674	270	303	103
6 府中市	93,466	1,356	543	608	206
7 昭島市	39,323	571	229	256	87
8 調布市	84,783	1,230	492	552	187
9 町田市	151,489	2,197	879	985	334
10 小金井市	42,646	619	248	278	94
11 小平市	67,566	980	392	440	149
12 日野市	63,734	925	370	415	141
13 東村山市	53,507	776	311	348	118
14 国分寺市	44,297	643	257	288	98
15 国立市	27,888	405	162	182	62
16 福生市	20,114	292	117	131	45
17 狛江市	29,115	423	169	190	65
18 東大和市	29,776	432	173	194	66
19 清瀬市	25,607	372	149	167	57
20 東久留米市	40,446	587	235	263	89
21 武蔵村山市	24,706	359	144	161	55
22 多摩市	51,329	745	298	334	113
23 稲城市	33,203	482	193	216	74
24 羽村市	19,554	284	114	128	44
25 あきる野市	27,207	395	158	177	60
26 西東京市	73,489	1,066	427	478	162
27 瑞穂町	11,348	165	66	74	25
28 日の出町	4,827	70	28	32	11
29 檜原村	613	9	4	4	2
30 奥多摩町	1,431	21	9	10	4
31 大島町	2,382	35	14	16	6
32 利島村	103	2	1	1	1
33 新島村	826	12	5	6	2
34 神津島村	606	9	4	4	2
35 三宅村	761	12	5	5	2
36 御蔵島村	101	2	1	1	1
37 八丈町	2,286	34	14	15	6
38 青ヶ島村	68	1	1	1	1
39 小笠原村	1,001	15	6	7	3

出典：東京都ウェブサイト「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」

(<https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/juukiy/2020/jy20q10701.html>)

(2021年1月19日閲覧) をもとに (株) 日本能率協会総合研究所が算出

※人口は2020年1月1日時点。推計値は小数点切り上げしているため、合計値と合わない

(2) ひきこもり支援の必要性について

ひきこもり状態は、子どもから高齢者まで幅広い年代で起きることが分かっており、その原因も多様である。また、ひきこもりの状態にある方は、地域や社会との関係性が希薄であるといった状況があり、対人関係の不安や自己表現の困難さといった特性、将来への不安感、自己喪失感や自己否定感を抱いている場合も少なくない。

地方自治体は、社会福祉法において地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備、その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう求められているとともに、同法や生活困窮者自立支援法等においても支援のための体制整備が求められている。

また、福祉事務所を設置していない町村については、生活困窮者自立支援法上の事業実施主体とされていない。一方で、一時的な相談支援の機能を担えるよう、町村における相談事業が可能であることが記載されており、厚生労働省社会・援護局が作成した「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル」においても、住民生活に身近な行政窓口として「町村が一次的な窓口を設置することで、町村部の生活困窮者そして潜在的な事業利用者に留まっている方に対する支援体制が強化されることが期待される」と記されている。

基礎自治体は、住民に身近な存在として地域福祉の向上のため、ひきこもり状態にある方の複雑な状況や心情等を理解し、丁寧に寄り添う対応をしていく必要がある。

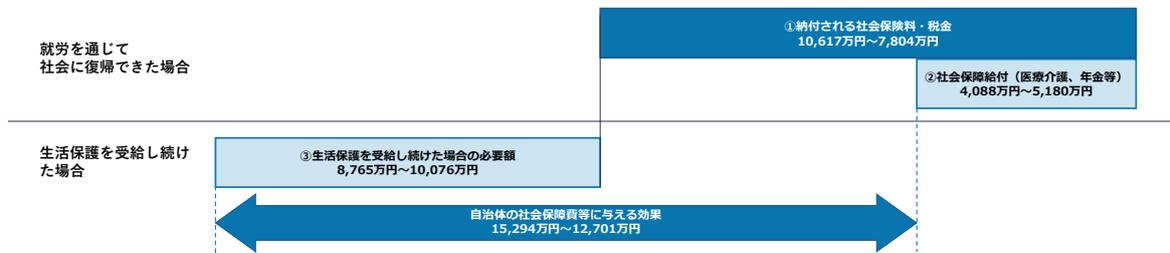
一方で、ひきこもり状態は生産年齢人口の減少に伴う働き手不足や税収減、更には社会保障費の増加とも関係する。ひきこもり状態にある方を支援することにより、さまざまな世代の孤立の防止や地域で元気に暮らす住民を増加させることとなる。また、将来的には公的扶助等の社会保障費削減が実現する可能性もある。次ページに社会保障費削減の試算例を掲載する。

① 社会保障審議会生活保護基準部会

2011年5月24日に開催された第2回社会保障審議会生活保護基準部会において、適切な貧困・格差対策を実施し、生活保護を受給し続けた場合と就業した場合の社会保障等に与える影響を推計した資料が提示されている。

推計結果によると、自治体の社会保障費等に与える影響として、一人当たり最大1億5千万円を超える効果があると見込まれている。

図表 2-16 生活保護を受給した場合と就業した場合の社会保障費等に与える影響



※正規雇用・25歳独身のケース

※図中の金額は「男性の場合」～「女性の場合」として記載

出典：厚生労働省「第2回社会保障審議会生活保護基準部会」(2011年5月24日) 資料2-2を(株)日本能率協会総合研究所が加工

② 厚生労働省「保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」参加自治体による試算 (2018～2019年度)

千葉県佐倉市では、厚生労働省「保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」において、「引きこもり等の社会的孤立者へのアウトリーチによる就労に向けたステップアップ支援」事業を行った。この事業において、ひきこもり等の社会的孤立状態の人に対し、就労意欲の喚起や就労による自立を目指して、マンツーマンのアウトリーチを実施した。

事業における財政効果の試算として、市町村民税や社会保険料等の税収入増加分及び生活保護費抑制分として、一人当たり生涯で4,077万9千円の効果を試算している。(25歳のモデル賃金 229万円 (男女平均値) を基準として就労が実現した場合の65歳までの賃金収入を算定し、その金額から市区町村民税、都道府県民税、社会保険料、所得税を税収入増加分として算定)

上記2例のように、ひきこもり状態にある方自身が望む回復の形として「就労」が選択された場合、将来起こり得る社会的孤立のみならず、社会保障費の増大を未然に防止できる可能性がある。住民に身近な圏域において、早期に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必要であると考えられる。