

第5章

多摩・島しょ地域のひきこもり支援の提言

本章では、多摩・島しょ地域のひきこもり支援について提言する。

まず、ひきこもり状態にある方の支援について、基礎自治体を実施する理由を改めて説明する。

次に、第2～4章で得られたひきこもり支援に関する視点を整理する。

最後に、支援にあたっての具体的な仕組みを提示する。

1 基礎自治体におけるひきこもり支援

これまで記載してきたひきこもり支援について、基礎自治体が実施すべき理由を整理する。

(1) 広域支援からより身近な支援へ

行政によるひきこもり支援は、都道府県・指定都市レベルの広域支援から開始された。広域支援では、ひきこもり状態にある方や家族・親族等からの相談を受け止め、必要に応じて基礎自治体と連携し、訪問支援を行ってきた。

しかし近年、長期にわたりひきこもり状態にある方が親の年金で暮らし生活の維持が困難になる、いわゆる8050問題が高齢者支援の過程で確認されている。また、ひきこもり状態にある方の支援においては、本人だけでなく家族全体で課題を抱えているケースが顕在化している。そのため、ひきこもり支援においては、家庭の状況に応じて介護保険も含めた高齢者支援、生活困窮に対応する福祉的な支援、障害者支援等といったさまざまな支援を総合的に提供することが効果的であり、身近なサービスを提供する基礎自治体が支援の中心を担うことが期待されている。

(2) 個人の問題から社会の問題へ

ひきこもり状態になる原因は、必ずしも本人に起因したものではなく、就職氷河期世代に代表されるように、正社員として働きたくても就職先がなかったなど、環境に起因してひきこもり状態になった方がいる。「いじめ」によりひきこもり状態になった方などもその原因は、環境、すなわち社会構造によるものと考えられ、誰もが何かをきっかけとして、ひきこもり状態になり得る。

また、厚生労働省のガイドラインでは、「ひきこもり」はあくまでも状態であるとされ、ひきこもり状態にある方の中に精神疾患を抱えている人がいることに留意するよう記載されている。精神疾患を抱えている方を医療につなげることも必要ではあるが、治療的な側面だけの支援では自立が困難であり、ひきこもり状態にある方の状況や希望に応じた福祉的な支援も必要である。

2 ひきこもり支援の具体的取組

これまで記載してきたひきこもり状態にある方の支援対象と具体的な取組を整理する。

(1) 支援対象

① 支援の範囲

厚生労働省や内閣府では、以下の状態にある方をひきこもり状態として定義している。

- 趣味による外出はあるが、家族以外の人との交流をほとんどせずに、自宅にとどまっている
 - コンビニなどには外出するが、家族以外の人との交流をほとんどせずに、自宅にとどまっている
 - 家や部屋にとじこもり、外出していない
- 上記期間が6カ月以上継続している状態にある方。

ただし、状態が6カ月継続していなくても、断続的に上記の状態を繰り返す方、自身がひきこもりと認識しており社会通念とのギャップに苦しみ生きづらさを感じている方、社会とのつながりが希薄な状況が続いている方がいることにも留意が必要であり、上記定義に限らず幅広く相談を受けて支援する姿勢が求められている。

また、相談は家族・親族から寄せられることが多く、ひきこもり状態にある方と直接会うことや連絡をとることができない期間が長期間にわたることもある。これまで、ひきこもり状態にある方と直接会えなければ、支援できないといったことが見られたが、家族・親族は最も身近なところでひきこもり状態にある方の状態を憂慮し孤立しがちであることから、家族・親族も支援の対象とする必要がある。

② 世代による傾向

ひきこもり状態にある方の要因はさまざまであり、全世代に幅広く存在していることが分かっている。ひきこもり状態にある方は、年代別で概ね次の傾向と支援イメージがあると考えられる。

図表5-1 世代による傾向・支援イメージ



(2) 支援の前提

支援にあたり、支援する側の不適切な対応が回復の妨げとなることがある。支援の前提として、以下のことに注意する必要がある。

① ひきこもることを否定しない

ひきこもることを否定すると、ひきこもり状態にある方は自身が否定をされたように感じてしまう。ひきこもり支援の基本的なスタンスは、ひきこもり状態にある方を責めることでも、ひきこもり状態にある方を説き伏せることでもなく、ひきこもり状態にある方が生活しづらい世の中とどのように付き合うかを一緒に考えることである。

② ひきこもり状態にある方の希望に沿った支援をする

ひきこもり状態にある方への支援は、本人の意思を尊重したうえで希望に沿った支援が不可欠である。支援者目線での押しつける支援や本人の意思とは異なるタイミングでの支援の開始等は、ひきこもり状態にある方を精神的に追い込んでしまうなどのマイナスの影響につながる。

③ 支援期間は数年単位を想定する

ひきこもり状態にある方の支援は、支援が始まってから社会とのつながりを回復するまでに数年かかる傾向にあり、長期的・継続的な支援が必要とされている。また、本人の意思を伺えるようになるまでも長期間かかることもあることから、つながり続けることが重要となる。

④ 全世代を対象に支援する

ひきこもり状態にある方は、若年層から壮年期、高齢者まで全世代に存在し、年齢に関係なく支援が必要である。ただし、すべての年代を通して画一的な支援を行うのではなく、年齢やライフステージ、ひきこもりになった背景、家庭状況、本人の希望等に応じた支援が求められる。

⑤ ひきこもり状態にある方は多様である

内閣府実施の調査では、ひきこもり状態は男性が多いとの結果であるが、決して男性だけではなく、性差に関係なく支援する必要がある。一方で、支援にあたっては、ひきこもり状態にある方の状態に合わせた一定の配慮が必要であることに留意したい。例えば、男性とのコミュニケーションを苦手とする女性、働いていないことで自信喪失した壮年期世代の方、社会に理解されずに苦しんできたセクシャルマイノリティの方などがいる。それぞれ多様な事情を抱えているため、個別の事情に応じた配慮が求められる。

⑥ 就労をゴールとしない

支援にあたっては、ゴールを設定しがちである。特に、就労は社会とのつながりの回復がわかりやすいため、支援の目標となりやすい。しかし、ひきこもり状態にある方にとって就労は遠い先の目標である場合もあることから、就労を押し進めることは精神的に追い込みかねない。小さな前進をしていることや後退していないことに光を当てて、就労ありきとした支援にしないことが必要である。

⑦ 家族・親族も支援する

自治体アンケートの結果にもあるとおり、ひきこもり状態にある方の相談は家族・親族等から寄せられることが最も多い。そして、ひきこもり状態にある方が支援につながるまでに長期間を要する場合もある。その間は、家族が孤立することがないように家族・親族をケアしつつ、継続してつながり続けることが必要である。家族・親族への支援もひきこもり状態にある方への支援と同様に重要である。

⑧ 安心できる環境をつくる

ひきこもり状態にある時は、エネルギーを溜めることを優先すべき時期と言える。家以外に「安心できる場所」「何かあってもなくても行くことができる場所」として、精神的にも物理的にも拠り所となる居場所が必要である。また、ひきこもり状態にある方が家の外へ一歩出るためのきっかけになると考えられる。

(3) 支援の具体的な内容

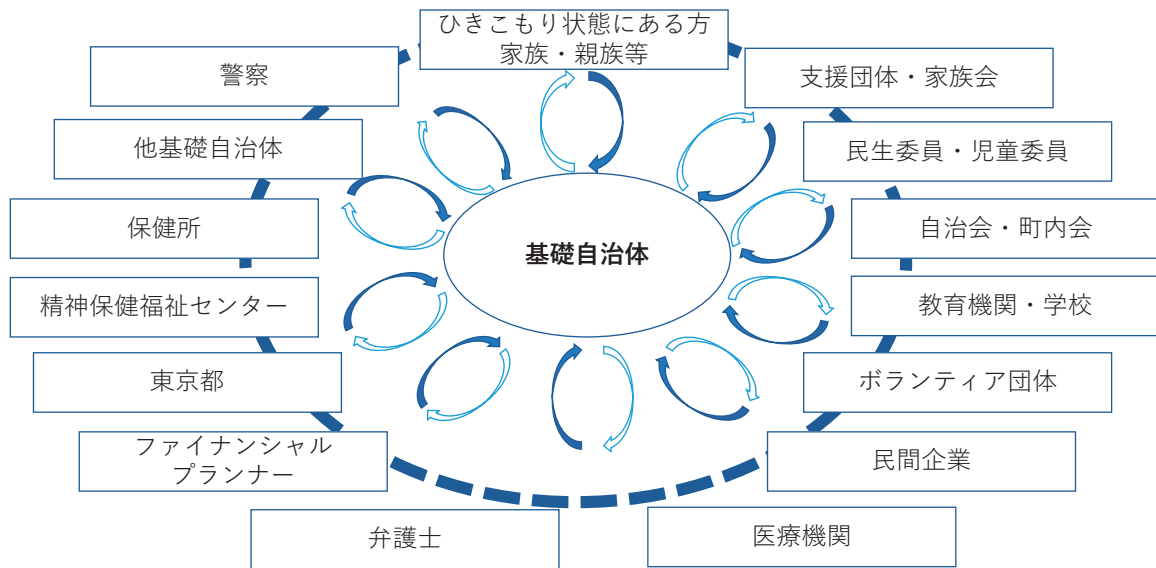
第2～4章までに得られた情報をもとに、多摩・島しょ地域の基礎自治体におけるひきこもり支援の具体的な内容について提言する。

ひきこもり状態にある方は、対象年齢も幅広く、その要因や経済状態もそれぞれで異なっていることから、従来からある行政内部での役割分担では対応しづらい面があった。一方で、支援団体アンケートからは好ましくない支援としてたらい回しが挙げられていることから、まず自治体として受け止めることが重要となる。

ひきこもり状態にある方の支援にあたっては、多様な支援の選択肢があることが望ましく、家族・親族等への支援も必要とされている。一つの自治体のみで網羅的に実施することは困難な場合も多いため、必要に応じて近隣自治体やさまざまな団体と連携し、支援していくことが求められる。

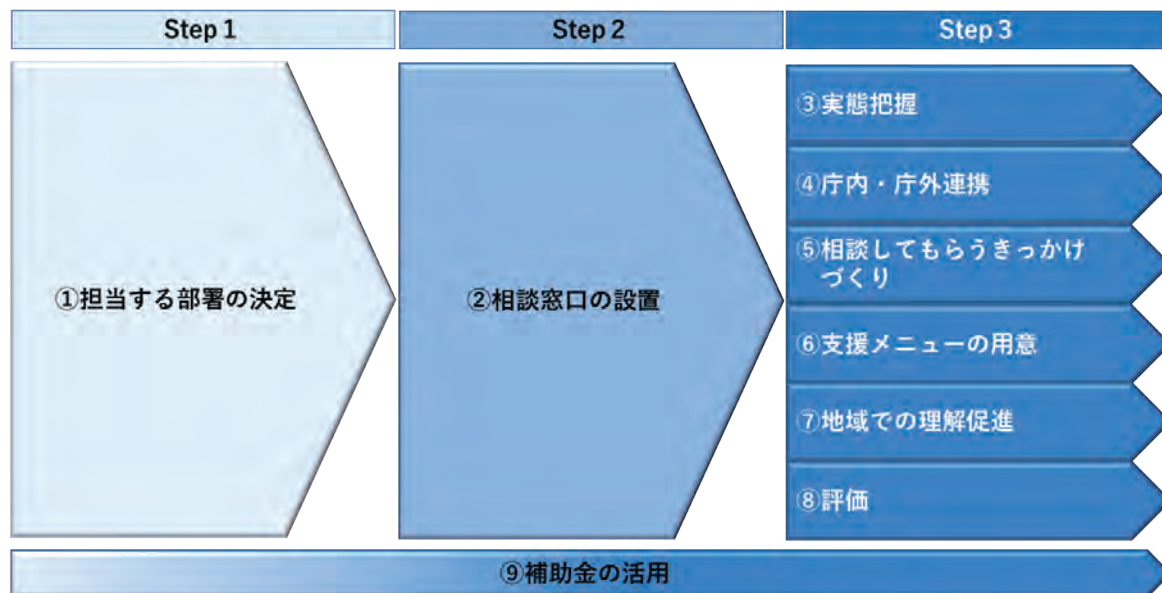
基礎自治体は、住民からの信頼感、住民への影響力、ハード・ソフトのあらゆる資源を活かし、情報集積地（ハブ的機能）の役割を担うことが期待される。

図表 5-2 情報集積地のイメージ



本調査研究では、多摩・島しょ地域の自治体におけるひきこもり状態にある方の支援の進捗状況に差異があることが確認された。相談を受け止め、ハブとしての機能を発揮するため、ひきこもり状態にある方の具体的な支援について、未実施自治体や既に取り組を開始している自治体でも活用できる段階的な取組方法を示すこととする。取組の順序イメージは以下のとおりである。

図表 5-3 取組の順序イメージ



ひきこもり状態にある方の支援をより一層推進してにあたり、③から⑨は並行して取り組み振り返りを行い、必要に応じて実施内容を修正することが必要となる。

Step 1

① 担当する部署の決定

現在の庁内の所管事務の中に、全世代に対応できる「ひきこもり支援」が含まれていなければ、どの部署も支援の手をさしのべることができない状態、いわゆる「制度の狭間」に陥ってしまう。

基礎自治体がまず何よりも先に実施すべきことは、所管部署を決定することである。自治体アンケートの結果からも、担当する部署が決定しないと具体的な支援も進んでいない傾向が見てとれる。そのため、まずはひきこもり支援を担当する部署を決定し、その後の具体的な支援につなぐきっかけを作る必要がある。

自治体の規模や地域における社会資源の程度により、どの程度の役割を自治体が果たすべきかも決まってくる。地域に支援団体・支援者がいる場合、具体的な支援はその方々に任せることができるので、自治体はその団体や人との連携に重点を置ける。一方で、支援を望める団体などがいない場合には、支援方法の検討や庁内の連携を工夫するなどし、役所で支援できる体制を組んでいくことが必要である。自治体アンケートの結果から、ひきこもり支援を実施していると回答した自治体であっても、専門部署で支援しているのは4割程度に留まっている。ひきこもり支援に関する情報を一元管理するためにも、担当する部署の決定が望まれる。

Step 2

② 相談窓口の設置

支援団体のアンケートやヒアリング結果からも、「たらい回しにされた」「窓口が細分化されすぎて支援窓口に行きつかない」「相談窓口がわからない」といった意見が見られる。多摩・島しょ地域の自治体アンケートにおいて、ひきこもり支援を専門的に実施していると回答した基礎自治体は10自治体であり、残りの自治体は各部署での支援としているか支援の検討中・未実施の状態にある。そのため、相談窓口を明確にし、内外に広く周知することが重要となる。

相談窓口の設置についても、Step1で述べたとおり地域における支援団体・支援者の有無に応じて庁内・庁外の設置、既存機能に窓口業務を上乗せするのか、新規に開設するのかという検討をすることが必要である。

図表 5-4 先進自治体の相談窓口の設置状況

	既存	新規
庁内	セーフティネットコールセンター（日野市、P.91参照） 生活支援相談室（守山市、P.95参照） 生活福祉課（文京区、P.103参照） 地域包括支援センター（瀬戸内町、P.110参照）	—
庁外	ひきこもり支援センター（総社市・社協に設置、P.99参照）	あづまプラッツ（新宮東牟婁圏域、P.114参照）

詳細は第4章「先進事例におけるヒアリング調査」を参照。

Step 3

Step3は、同時並行で進めていくものであるが、支援未実施の自治体においては、まず実態把握を行い、ニーズや地域資源を調査し、どのような支援が望まれているのかを検討する必要がある。

既に支援を開始している自治体においても、これまでの支援内容の改善のための実態把握や、これまでに寄せられた相談内容からどのような支援が望まれているのか振り返りを行うことが重要である。

③ 実態把握

ひきこもり状態にある方が何人いて、どのようなニーズがあるか、どのような支援ができるかを検討するために、人数調査・ニーズ調査や地域資源の把握をする。

i. 人数調査

a. 内閣府調査を基に推計

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に、推計する。これによって、自治体内にひきこもり状態にある方がどれくらいいるのか、概算を出すことができる。(詳細は本報告書P.12、25、26を参照)

b. 実数の積み上げ

ひきこもり状態にある方の実態把握をしている自治体は非常に少ない。自治体アンケートの結果からも、支援を実施している26自治体の中でも「把握していない」が11自治体、「各部署で把握しているが全体をとりまとめていない」が10自治体であった。各部署で把握している場合には、庁内照会により対象者を積み上げることで実数を把握することができる。この手法であれば、庁内のみでまずは調査することができ、各課が抱えている事例の共有にも役立つ。

ii. ニーズ調査

ひきこもり状態にある方の支援として、地域でどのような支援が望まれているのか把握する。調査は、福祉関係機関の職員や庁内職員に実施することが考えられる。

ひきこもり状態にある方や家族・親族等に直接調査を行うことができれば、より地域のニーズを把握できると考えられるが、所在を把握できないこと、調査への協力自体がひきこもり状態にある方や家族・親族等の重荷となってしまう可能性があることなどを考慮すれば、まず関係者への調査を行い把握することが妥当であると考えられる。

ただし、ひきこもり状態にある方や家族・親族等への調査を妨げるものではなく、既に支援を実施している基礎自治体においては、ひきこもりの経験者やその家族・親族等に対して調査を行うことで、地域のニーズをさらに把握することが可能と考えられる。また、これまでの支援内容を分析し、不足している支援等を明らかにする方法や、支援が途切れてしまった理由を基に改善点を検討することも必要である。

図表 5-5 想定される調査対象と調査項目

調査対象	調査項目
福祉関係機関等の関係者 (民生委員・児童委員、高齢者支援団体職員、 障害者支援団体職員、庁内関係部署職員)	・状態（ひきこもりの原因と状態） ・支援内容、変化の状況 ・現在の状態、課題等

iii. 地域資源の把握

a. 支援機関、家族会、協力機関の有無等の確認

ひきこもり状態にある方の支援は、決して基礎自治体だけでできるものではなく、さまざまな機関と連携を行うことで、本人の希望に応じた支援につなげられる。相談支援を継続する過程で、相談内容に応じた支援機関があるかどうか、信頼できる協力機関をあらかじめ把握しておくことも必要である。

図表 5-6 把握すべき地域資源

地域の資源	把握方法・ポイント
【支援機関】 ◇ひきこもり状態にある方の支援機関 ◇当事者会（自助・互助団体） ◇家族会	・福祉関係機関等の関係者へのヒアリングやアンケート ・東京都ひきこもりサポートネットや他自治体との情報交換 ・特定非営利活動法人KHJ全国ひきこもり家族会連合会のウェブサイト 等 <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; background-color: #ffffcc;"> 【ポイント】 ●支援団体の多くは支援対象地域が広いことから、自治体内に限らず、幅広く調査を行い、把握することが重要 ●当事者会や家族会が発足準備中等の場合には、インターネット上に情報を公開していない場合もあるので、福祉関係職員等からの情報収集を行う </div>
【協力機関】 ◇ボランティア団体 ◇職業訓練を受け入れている企業	・社会福祉協議会等へのヒアリング ・福祉的就労施設へのヒアリング 等 <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; background-color: #ffffcc;"> 【ポイント】 ●ひきこもり状態にある方へ理解ある団体・経営者であるかどうか、協力を依頼できるかの見極めも重要 </div>

「引き出し屋」を巡るトラブル

●引き出し屋のトラブル

ひきこもり支援を目的として掲げる民間事業者の契約・利用をめぐる、法外な報酬を要求されたり契約と異なる暴力的支援が行われたりするトラブルが発生している。家庭内にひきこもり状態にある子を抱える親が、自身の老いを感じて現在の状態に焦った結果、現状を打開するために藁をもすがる想いで悪質な民間業者（いわゆる引き出し屋）に頼ってしまう。

●国の注意喚起

この状況を受け、消費者庁がウェブサイトで注意を呼びかけている。

図表 5-7 消費者庁による注意喚起



出典：消費者庁ウェブサイト (https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/caution/caution_009/) (2021年1月19日閲覧) より

●支援団体を吟味

こうしたトラブルにひきこもり状態にある方や家族が巻き込まれないようにするためにも、基礎自治体による支援体制を整備し、住民に安心を提供することが大切である。

基礎自治体は既存の支援団体と協力して支援していくことも多くなるが、支援団体と長期的な協力関係を築くためにも、慎重に団体の特性を吟味する必要がある。これまでの実績や関係機関等から得られる口コミも参考に、必要に応じて支援機関を訪問し、支援内容や支援の考え方を伺い、トラブルを招きかねない団体と協働関係にならないよう留意する必要がある。

b. ひきこもり支援で利用できる会場の確認

居場所や普及促進事業を展開するため、講演会などのイベントや居場所の充実に利用できる場所を把握しておくことが重要である。会場は行政財産と民間の双方を確認しておくことが望ましい。

◇行政財産

自治体の事業であれば、施設使用料が減免になることがあるため、情報を整理する。

◇民間

公共性の高い利用にあたっては、低額での利用が可能な場合がある。

また、感染症対策によりこれまでの集合型のイベント開催が難しくなる可能性を考えれば、オンラインによるイベントの開催について、庁内のノウハウ等についても事前に把握することが望ましい。

④ 庁内・庁外連携

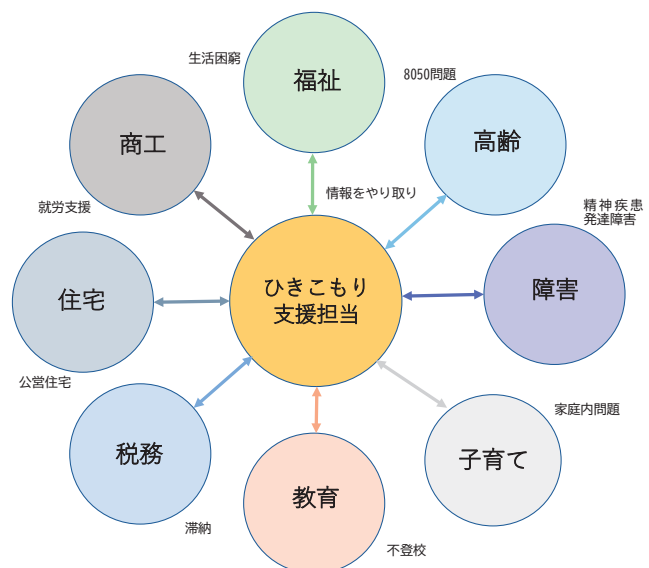
ひきこもり状態にある方の支援においては、本人や家庭の様々な事情があると考えられることから、一部署のみで対応できない場合に備え、庁内でも日頃から相談し合える関係性を構築することが重要である。

また、さまざまな機関の連携が相乗効果を生み支援の幅を広げることとも関係していると言われており、協力関係を維持・拡大していくことが重要となる。

i. 庁内連携

ひきこもり支援担当に情報が一元的に集約され、ひきこもり担当から各部署に連携がとれる体制が必要と考えられる。また、すでに総合窓口等に情報が集約されている場合は、情報集約している部署とひきこもり支援担当が連携する必要がある。庁内連携のイメージは以下のとおりである。

図表 5-8 庁内連携のイメージ



図表 5-9 庁内の連携先の例と連携の必要性

連携先	連携の必要性
福祉関係所管部署	生活困窮など全般での連携が必要になる
高齢関係所管部署	8050問題のように親の高齢化に伴い、ひきこもり状態の子が発見されることがある
障害関係所管部署	精神疾患や発達障害の場合など医療機関とつながることができる
子育て関係所管部署	親がひきこもり状態になっている場合などでは、子どもへの支援も必要となる
教育関係所管部署	不登校からひきこもりになる方がいる
税務関係所管部署	滞納などにより生活の困窮や変化について知り得ることができ、早期支援につながる可能性がある
住宅関係所管部署	家族の関係性に問題がある場合、ひきこもり状態の方を家族から一時的に離すことも必要であり、長期の場合は住宅が必要となる
商工関係所管部署	就労を希望された場合、地域での就労先として企業との連携が必要となる

ii. 庁外連携

ひきこもり状態にある方が、社会とのつながりを回復するには、基礎自治体が提供するサービスのみで完結することは決してなく、理解ある地域の中でこそ回復していくことができるものと考えられる。連携の幅が支援の多様性にも関わってくるため、自治体は庁外に必要な応じた連携先を多く持つことが大切である。庁外で想定される連携機関は以下のとおりである。

図表 5-10 庁外の連携先の例と連携で期待できること

連携先	連携により期待できること
支援団体（当事者団体）	ひきこもり状態にある方、家族・親族等への具体的支援
家族会	ひきこもり状態にある方、家族・親族等への具体的支援
民生委員・児童委員	相談支援や行政との連携
自治会・町内会	地域住民の理解
教育機関・学校	不登校からひきこもり状態になる方への切れ目のない支援
ボランティア団体	社会とのつながりの回復の際の活動協力
民間企業	就労体験・職業訓練の機会や就労の場の提供
弁護士	ひきこもり状態にある方の権利を擁護
ファイナンシャルプランナー	親世代が今持っている資産を子どもにどのように残していくか、資産管理・活用などでの支援
東京都	ひきこもり状態にある方への相談支援、訪問支援、就労支援普及啓発などの広域的な支援
医療機関	精神疾患を抱える方への治療
精神保健福祉センター	ひきこもり状態にある方の中で精神疾患を抱える方への支援
保健所	相談支援
近隣自治体	広域での支援
警察	家庭内暴力等への対応

iii. 庁内・庁外を超えての連携

先進事例調査では、定期的開催する協議体を設け、連携を強化する事例が見られた。協議体では、ひきこもり支援のあり方や支援の方向性を検討するなどしており、ひきこもり状態にある方へ向けての支援の機運を醸成させ、連携強化につなげている（第4章の総社市、文京区、守山市を参照）。また、ケースごとに必要に応じて会議を開催し、連携していくことが考えられる。

a. 基礎自治体全体の支援のあり方等の検討（各関係機関の代表者の参加）

協議会を設置するなどし、基礎自治体全体の支援内容、計画、普及啓発など支援のあり方等全体を検討する。

協議会の構成員としては、ひきこもり当事者・経験者の団体、家族会、民間支援機関、自立相談支援機関、民生委員・児童委員、医師会、保健所、教育関係者、就労支援団体、基礎自治体の関係部署等の代表者の参加が考えられる。

b. 課題・情報共有（庁内関係部署の参加）

ひきこもり支援では幅広い支援が求められているため、庁内関係部署で課題・情報を共有し相談できる体制整備が必要である。

構成員としては、福祉、高齢、障害、子育て、教育、税務、住宅、商工等といった、支援に関係する庁内関係部署の管理職が考えられる。

ひきこもり状態になった場合には、税の納付や年金の保険料の支払いが滞るなど、税務部門などがいち早く状態の変化に気づきやすい。個人情報取り扱いが難しい場合には、滞納状況等の情報を共有することで、困りごとを抱えた方がどの程度いるのか共有することも大切である。また、ひきこもり状態にある方の中には、家族との関係が悪化し、家から距離を置くことが望ましいと考えられる場合にあっても住宅を借りられず、家族との距離を置くことができない場合もあるため、住宅担当部署も含めて課題を共有し、解決策を検討する必要がある。

c. ケースごとの支援検討（各担当者の参加）

実務者レベルでケースごとの支援を検討する。ひきこもり状態にある方のみならず、家族で複数の課題を抱えている場合など、関係機関と連携して支援内容を検討し、どのような支援が望まれるのか、何が今できるのか等を検討することが必要である。

会議の開催が必要なケースの判断は、ひきこもり所管部署等の行政が中心となり、情報を吟味した上で行う。会議の構成員は、民間支援団体、社会福祉協議会、庁内関係部署等、ひきこもり所管部署がケースごとに必要と判断した団体等とする。開催や参加者の判断は、行政が主導することが望ましい。

会議の開催においては、既存の会議の中で参加者を追加し、ひきこもり支援についても検討するという手法も考えられる。既存会議としては、生活困窮者自立支援法に基づく支援会議、児童福祉法に基づく要保護児童対策地域協議会、介護保険法に基づく地域ケア会議等が考えられるが、基礎自治体の実情やそのケースに合わせて設定されることが望ましい。また、重層的支援体制整備事業を実施する基礎自治体においては、社会福祉法に基づく支援会議も考えられる。

ひきこもり状態にある方の個人情報の共有に関しては、現行法に基づき厳格な運用が必要となる。

本人同意のない情報の共有について

生活困窮者自立支援法第九条、社会福祉法第百六条の六（2021年4月施行）における支援会議では、本人同意のない場合も含めて円滑に支援に取り組めるよう、構成員同士の情報共有の仕組みを構築している。

これは、関係者間での会議体が法定されていないことから情報共有が進まず、深刻な困窮の状態を見過ごしてしまったり、予防的な措置を取ることが困難であったりすることが問題視されてきたためである。

ひきこもり支援においても、これらの仕組みを活用するための体制を整え、円滑な情報共有を行うことが大切である。

一方、本人の知り得ないところで情報が共有されていることに不信感を持つ方もいるため、すべてのケースを対象とするということではなく、必要に応じて実施することが重要と考えられる。

図表 5-11 支援会議のイメージ



出典：厚生労働省「生活困窮者自立支援法に基づく支援会議の概要」（2018年10月）より

⑤ 相談してもらおうきっかけづくり

行政でひきこもり支援をしていると標榜していても、ひきこもり状態にある方や家族から相談してもらえないと個別の支援につなげることは難しい。また、ひきこもり状態にある方の中には、外部との情報手段を持たず情報弱者になっている方もいる。基礎自治体がひきこもり状態にある方の支援を行っていることを周知し、相談に来てもらうためのきっかけづくりが重要である。

i. 広報

広報にあたって、さまざまな手段を用いて行政がひきこもり支援をしていることを住民に知ってもらうことが望ましい。想定される手法は以下のとおり。

図表 5-12 広報媒体と活用例

媒体	活用例
チラシ	・ 公共施設等に設置し、相談窓口や支援を行っていることを周知する。 ・ 自治会・町内会の回覧板などを活用して周知する。
行政広報紙	・ ひきこもり支援を実施していることを掲載する。
ウェブサイト	・ イベントを実施する場合などには特集を組み、支援実施をアピールする。
SNS	・ 登録者にイベント等のお知らせを発信する。
新聞	・ 新聞の地域版にイベント等について掲載してもらえよう、情報提供する。
地域情報紙	・ イベント情報等で特集を掲載してもらえよう、情報提供する。

ii. イベントの開催

ひきこもり状態にある方、また家族・親族に対し、相談してもらおうためのきっかけづくりのため、イベントや講習会を開くことも重要である。基礎自治体が主体となって行うことで、行政が支援していることを周知するとともに、イベント会場にさまざまなチラシを配置し、支援内容を知ってもらうことが重要である。

ひきこもり状態にある方向けのイベントとしては、ひきこもり経験者による当事者会が考えられ、次の点に留意が必要である。

- ◇ 当日体調が悪くなったときにキャンセルをしなければならないこと、行けなかったことに対する罪悪感を覚えてしまうことなど、心理的負担となってしまう場合があるため、参加時の予約や氏名等の個人情報の登録を必須としないことも検討する。
- ◇ 昼夜逆転している人もいるため、午後からの開催にするなど、ニーズを把握しながら開催を検討する。

家族・親族等向けでは次の点に留意が必要である。

- ◇ 家族・親族等の中には、ひきこもり状態にある方がいることを自らの「教育の誤り」や「恥」と考えている方もおり、記名型のイベントへの参加を躊躇される方がいる。参加の心理的負担を減らすためにも、当事者向けのイベントと同様に予約や氏名等の登録を必須としないことが求められる。

◇地域の知り合いに会うことを恐れ、イベントへの参加を躊躇する方もいる。そのため、参加者を在住者限定としないといった工夫によって、より参加しやすいものとするができる。沿線自治体による共同開催等もその手法のひとつと言える。

⑥ 支援メニューの用意

ひきこもり状態にある方の希望に応じられるよう、多様な支援があることが望ましい。すべてを基礎自治体が用意することは困難であるため、地域資源を考慮しつつ、基礎自治体がすべきことを見極め、各団体と連携し、また相談窓口で聞き取った内容やニーズ調査で得られた結果を基に、必要と考えられる支援を用意する。支援メニューを用意する際は、支援団体の有無など地域の実情に応じて判断する。

i. 相談支援

ひきこもり状態にある方、家族・親族等からの相談を受け付ける。たらい回しを避け相談を受け止めるために、相談窓口を明確にし、一本に集約することが望ましい。ひきこもり状態にある方が相談しやすいように、電話、メール、SNSといったさまざまな媒体を相談手法として用意することが望まれる。

また、特に若年層においては電話を苦手とする人もいるため、双方向でやり取りのできるSNSも窓口として設定することが望ましい。

ii. 訪問支援

ひきこもり状態にある方の意向を伺うために、自宅等を訪問する。訪問支援においては、外出が難しいなど本人希望により実施する場合や、本人と会えないために行われる場合などさまざまであるが、本人の意図しない訪問などは本人の感情に大きな負荷をかける可能性もあるため、本人や家族と検討を重ねた上で実施することが望ましい。

iii. 家族・親族等支援

ひきこもり状態にある方に会えない場合には、家族・親族等が孤立しないよう、つながり続けることが肝心である。定期的な家族への連絡、イベントへの参加勧奨など、家族とのつながりを継続し、ひきこもり状態にある方の経過を確認していくことが必要となる。

iv. 居場所の提供

家以外に安心して過ごすことができる「居場所」を用意する。家以外に安心できる場所があり、何かあってもなくても行ける場所があるという安心感が、ひきこもり状態にある方や家族の気持ちの面での安定につながっていく。居場所は対面に限らず、オンライン居場所などの事例も見られる。居場所の運営にあたり、参加者の世代やライフステージに合わせた工夫も求められる。20歳代が多く集まる居場所に40歳代のひきこもり状態にある方が参加しても、話題が合わず疎外感を感じてまた足が遠のいてしまうことがある。参加者が安心感を持てる場となるような働きかけが、運営側には求められている。

v. 学習支援

不登校からひきこもり状態になった場合には、学習の機会を逸していることが多い。その児童・生徒なりの人生を歩んでいくためにも、学習支援や意思決定支援・コミュニケーションの支援などをひきこもり状態にある方の希望に応じて実施する必要がある。

vi. 社会体験

居場所などへの参加で家庭以外の人とのつながりができつつある人に、他に他者と関わる機会を用意するため、地域活動やボランティアなどへの参加など、さまざまな社会参加プログラムを用意する。

vii. 就労支援

就労を希望する方には、既存の就労支援等を紹介するだけでなく、職業訓練や面接支援等を総合的に実施していくことが重要である。

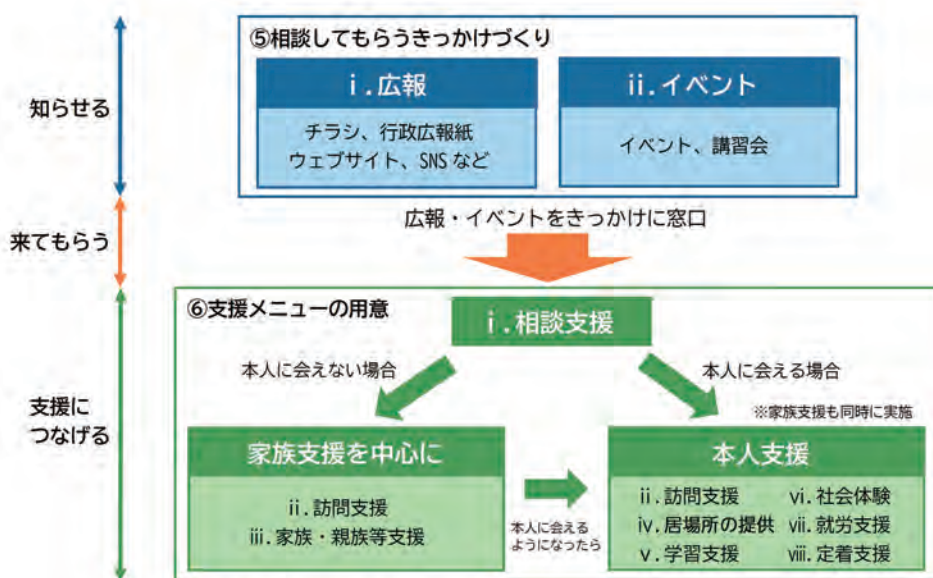
viii. 定着支援

就労が決定した場合、そこで支援を終えるのではなく継続的に働いているかどうかを把握し、必要に応じて支援を行うことが重要である。自治体と関係のある就労先であれば、自治体や支援団体が雇用主と労働者の間に入り、ケアをすることも有益な支援となる。

ix. ひきこもり支援団体の支援

民間団体が支援メニューを用意しても、場所の確保や活動経費がネックになることがある。場所については、公共施設の行政使用での提供、使用料の助成・減免などを検討する。また、経費については、支援者の交通費補助など必要経費を自治体が負担するといった支援の仕方でもよい。

図表 5-13 相談してもらいきっかけづくりから支援メニューの用意まで（イメージ）



⑦ 地域での理解促進

ひきこもり状態にある方は「怠けているだけ」「甘えているだけ」「親の育て方が悪かった」と誤解されることが多く、本人や家族がより孤立する要因となっている。家庭内で抱え込むのではなく外に相談しやすい雰囲気を作るためにも、社会全体の理解を促進する必要がある。そのため、基礎自治体が普及啓発の中心的な役割を担い、広く一般に向けて正しい理解を促すための取組が必要となる。

普及啓発を効率的・効果的に進めるために、まず福祉機関等の関係者、地域に密着した支援を実施する民生委員・児童委員、次いで自治会・町内会といった地域の団体に対象を絞り、講習会などを通じてゆるやかに裾野を広げていくことも考えられる。

また、「ひきこもり・生きづらさについての実態調査2019報告書・総合 問23（一般社団法人 ひきこもりUX会議）」では、ひきこもり状態にある方の約6割が就労を望んでいるという結果もある。新たな就労先を開拓するにあたり、理解ある地域の企業や経営者を増やす取組も重要となる。

基礎自治体の中には、ひきこもり支援サポーター制度を作り、講習会の受講者をサポーターとして認定する仕組みを作り、普及促進を展開する工夫を行っているところもある。

普及啓発をより効果的に実施するためには、各自治体による活動とともに、広域での取組も重要となる。他の基礎自治体と連携することも検討する必要がある。

図表 5-14 対象と普及啓発手法

対象	普及啓発手法
◇福祉関係機関等の関係者 ◇民生委員・児童委員 ◇自治会・町内会	イベント・講習会の開催
◇企業	企業に接点のある商工関係所管部署などを介して、地元企業にひきこもり状態にある方の就労についての理解促進・説明

ソーシャルファームについて

ソーシャルファームは1970年代にイタリアではじまった制度で、就労に困難を抱える方が、自律的な経済活動をしなが、必要なサポートを受け、他の従業員とともに働いている社会的企業のことを指す。日本においては、理解や支援がないために、就労を希望しながらも職に就けていない方や就労の継続が困難な方がいる。

東京都は2019年12月に「都民の就労の支援に係る施策の推進とソーシャルファームの創設の促進に関する条例」を制定し、ソーシャルファームに関心のある事業者や創設を検討している事業者に対して、認証基準及び支援策等に関する情報提供等を行うほか、就労困難者と認められる方の雇用ノウハウを提供するための相談対応等を行うこととした。

また、予備認証を受けたソーシャルファームに対しては、創設に係る支援として、事業所の改築・改修費や備品購入・設備導入費等の補助、資金調達の支援等を行うこととした。

さらに、認証ソーシャルファームに対しては、運営に係る支援として、就労困難者と認められる方の雇用に係る人件費・就労支援に係る経費等の補助、事業所の賃借料等の経営の支援に係る経費の補助、経営や就労困難者と認められる方の雇用に係る相談・助言等の支援を行うこととしている。

条例の中で、「区市町村は、基本理念にのっとり、地域の特性等に応じた就労の支援に取り組むとともに、都が実施する就労の支援に係る施策等に協力するよう努めるものとする。」とされており、市町村の担当者も理解を深める必要がある。

図表 5-15 条例の概要

条例のポイント

- 1 「ソーシャル・インクルージョン」の考え方に立って就労を希望する全ての都民を支援します。
条例では「ソーシャル・インクルージョン」を、障と発達、事業等が相互に理解を深め、社会の一員として共に活躍しながら支えあうこととしています。
- 2 就労に困難を抱える方に対して、その方の配慮すべき実情等に応じた支援を行います。
都は、就労を希望する都民に対して、就労に関する相談、情報提供、職業能力開発等の支援を実施します。様々な理由から就労に困難を抱える方に対しては、それぞれの実情等を的確に把握し、それに応じた支援を行います。
- 3 事業者に対して、事業者が従業員の雇用及びその継続等を実施するに当たり、就労に困難を抱える方の配慮すべき実情等に配慮して行われるよう支援します。
都は、事業者に対して、雇用とその継続に関する補助、資格取得、就職機体開発等の支援を実施します。さらに、就労に困難を抱える方の雇用とその継続が、それぞれの実情等に配慮して行われるよう事業者を支援していきます。
- 4 就労に困難を抱える方が働く新たな枠組みである「ソーシャルファーム」の創設や活動を促進することを通じて、就労支援を効果的に実施します。
都は、ソーシャルファームの創設や活動を支援するため、支援対象となるソーシャルファームを認証します。このため、今後、情報収集や支援策をとりまとめ、継続して実施していきます。

ソーシャルファーム

「ソーシャルファーム」とは、自律的な経済活動を行いながら、就労に困難を抱える方が、必要なサポートを受け、他の従業員と共に働いている社会的企業のことです。今後都は、ソーシャルファームの創設や活動を促進していきます。

就労に困難を抱える方を多く受け入れる社会企業「ソーシャルファーム」は、1970年代にイタリアで誕生しました。海外には、「ソーシャルファーム」と呼ばれる社会的企業が多数存在しています。現在では、ドイツ、イギリス、フランスなどに広がり、ヨーロッパ全体で約10,000に、また、韓国でも約2,000社が存在します。主として障害のある方など、就労に困難を抱える方が、他の従業員と一緒に仕事をするとして活躍しています。

条例において、ソーシャルファームは、以下の事項を満たす社会的企業と規定しています。

- ① 事業からの収入を主たる財源として運営していること
- ② 就労に困難を抱える方を主として雇用していること
- ③ 職域において、就労に困難を抱える方が他の従業員と共に働いていること

都が支援対象として認定するソーシャルファームの認証基準は、つぎを定めた条例においてより定められています。

その他条例に規定していること

- ④ 都民、事業者、関係団体の協働について規定しています。
- ⑤ 都民や事業者、関係団体の協働に基き、地域の特性等に合わせた就労の支援に取り組むこと、および、都が実施する就労の支援に関する施策等に協力するよう努めることとしています。
- ⑥ 計画の策定や進捗の経過について規定しています。

都は、就労の支援に関する種別等を指定するため、条例の計画を制定します。また、都は、事業の計画に基づく就労支援策の状況等を公表するとともに、関係機関との協働を推進しながら就労を行い、協働に努めるよう努めることとしています。

出典：東京都ウェブサイト

(https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/plan/koyou/jourei/shurou_shien/)
(2021年1月19日閲覧) より

⑧ 評価

基礎自治体がひきこもり支援を実施するにあたり、庁内で事業評価を求められることもあるが、支援期間が数年単位になることやゴールがひとりひとり異なるといったひきこもり支援の特性上、「社会とのつながりを回復した人数」といった定量的な指標だけでなく、「居場所に参加する方の安心感を高める」といった定性的な指標も含めて検討する必要がある。

⑨ 補助金の活用

限られた予算の中で支援をするためには、補助金の活用は欠かせない。

国の補助金では、2020年現在、生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（ひきこもり対策推進事業、厚生労働省）、地域就職氷河期世代支援加速化交付金（内閣府）、2021年度からは新たに重層的支援体制整備事業交付金（厚生労働省）を基礎自治体は活用できる。現時点で支援を検討していない自治体のうち、「予算がない」という理由を挙げている自治体もあるが、こうした補助金の活用も有益である。補助金に関する情報を積極的に集め、支援の幅を広げる工夫が望まれる。

補助金の制度は新規創設や変更が多いため、東京都の動向を含め最新情報に留意したい。

3 おわりに

今回の調査で、ひきこもり状態にある方はすべての世代に存在し、社会とのつながりを回復するには支援を始めてから数年かかることが判明した。ひきこもり状態になる要因はさまざまであり、誰もがなり得るものである。住民がひきこもり状態になったとしても、社会とのつながりを回復できる仕組みを作っていけるよう、継続的な支援が自治体には求められている。

現在、ひきこもり支援は自治体によって取組に差がある。今後、地域でひきこもり状態にある方を支えるためには、自治体の中の多くの部署が連携していくこと、地域の支援団体をはじめとした多くの人々が連携・協力することが必要である。提言にもあるとおり、広域での支援もひきこもり支援では有用と言える。

また、ひきこもり支援が広がりつつあるとはいえ、行政で把握しているのは氷山の一角で、ひきこもり状態にある方の全容をわかりきっていないのも実情である。今後は、住民の実態を詳しく把握し、試行を繰り返していくことでより実態に即した支援につなげ、人生に希望を持てるようなまちづくりに取り組む必要がある。

本報告書が、基礎自治体におけるひきこもり支援の一助となれば幸いである。