

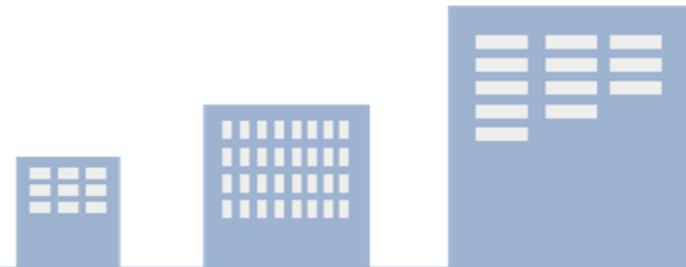
真の地域共生社会実現に 向けて

見えない困窮者を見える困窮者へ

2年 江藤、川崎、小柴

3年 斉藤、田邊、成毛、二所宮

4年 伊藤、佐藤、吉田



もくじ

I. テーマ説明

II. ひきこもりの概要

III. これまでの政策

IV. 民間団体の取り組み

V. 政策提言

VI. 最後に



地域共生社会とは

厚生労働省が掲げる

「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参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、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」のこと



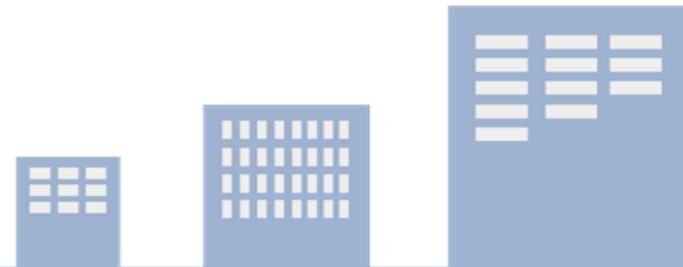
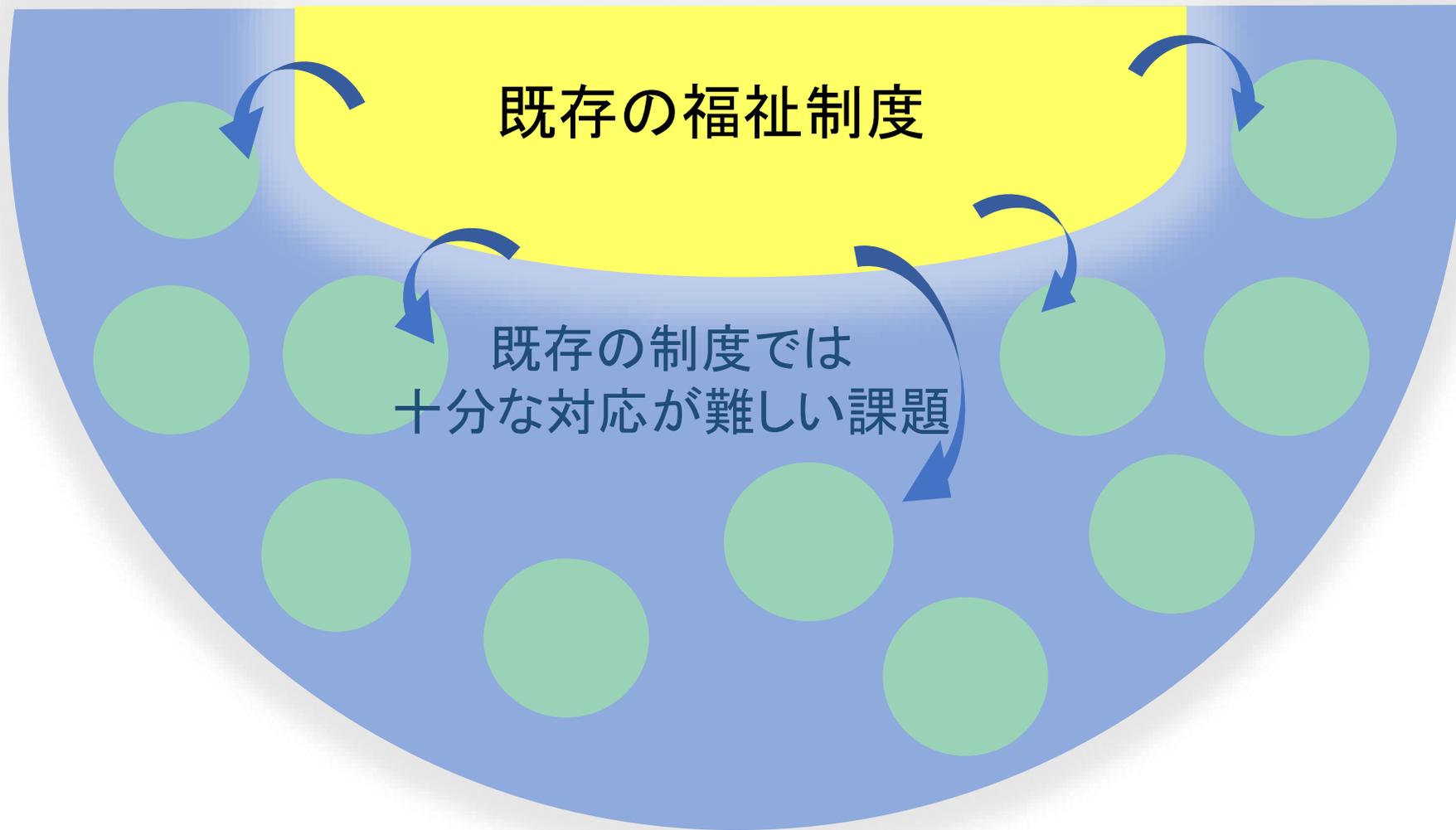
そもそもの背景

「縦割り」の限界を克服する必要性

- 公的な支援制度の下では対応が困難なケースが浮き彫りとなった。
- 人材確保が難しくなった。

「つながり」の再構築の必要性

- 社会的孤立や制度の狭間の問題が表面化した。



住民が主体となって

地域課題を把握し

解決を図っていく

地域共生社会の実現



しかしながら...

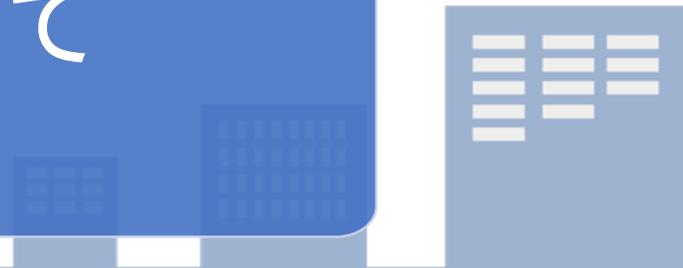
住民の力だけでは
解決できない問題が存在する

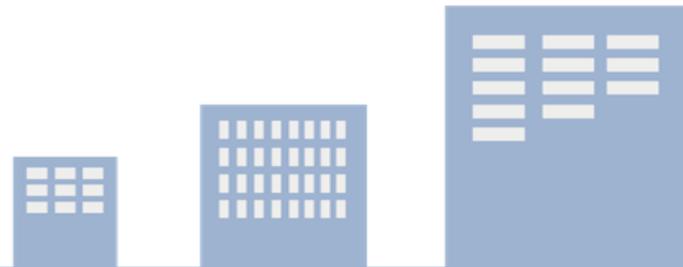
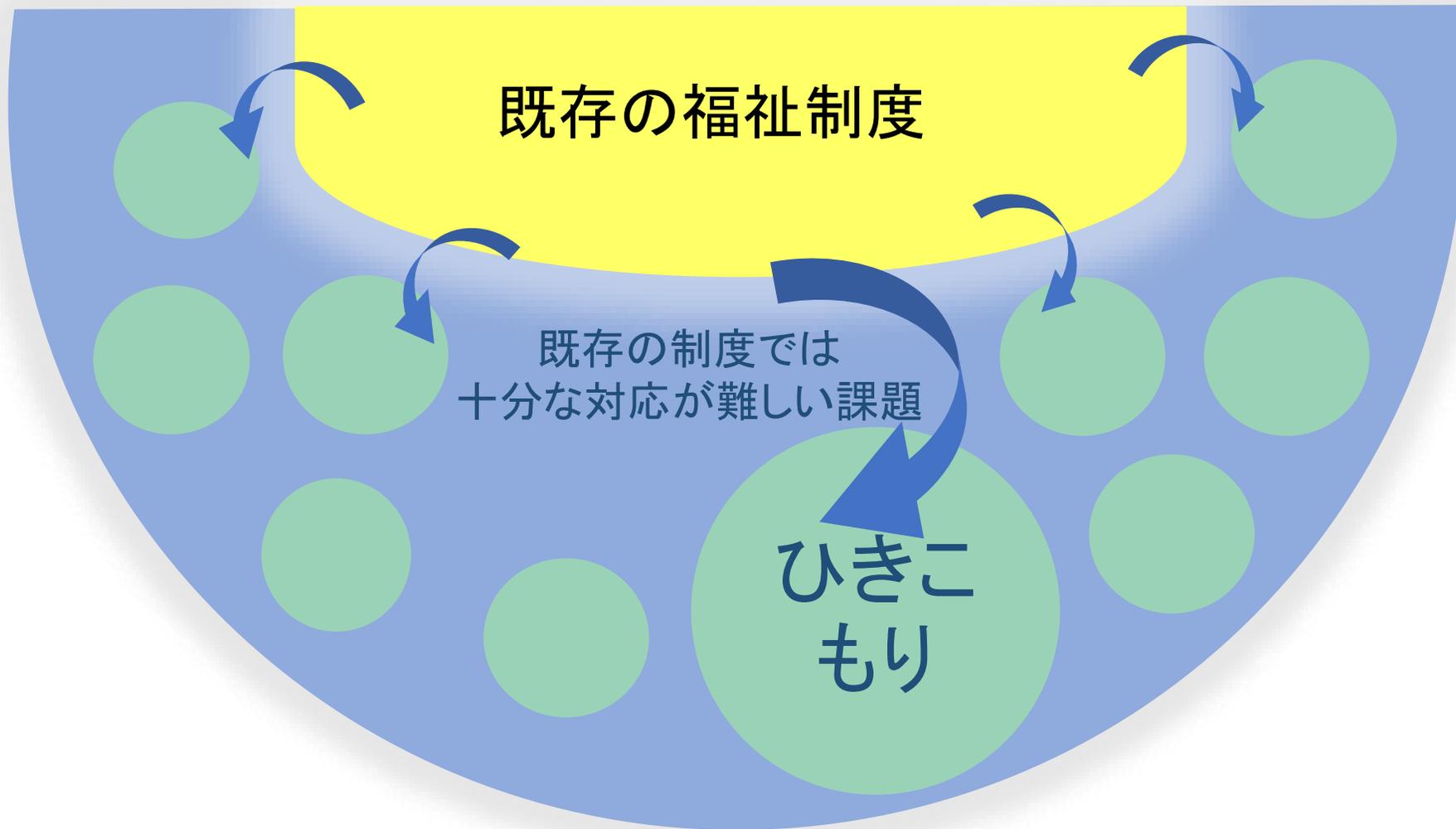


新規の制度を導入し、行政が主体となって
解決を図る必要がある



「社会問題化」することによって
当事者が救われることも





ひきこもりを選定した理由

近年増えている親子の「孤独死」

誰にでも起こり得る問題

教育・就労・福祉など複合的な課題を抱えている

特定の地域ではなく、日本全国で起こっている問題



9.6年

ひきこもりの平均期間

KHJ全国ひきこもり家族会連合会

「引きこもり実態に関するアンケート調査」(2018)



約54万人

15～39歳の
ひきこもり当事者の総数

内閣府「若者の生活に関する調査」(2015)



ひきこもりとは

様々な要因の結果として**社会的参加を回避し、**
原則的には6か月以上にわたって
家庭にとどまり続けている状態

厚生労働省「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」

ニートとは

「15~34歳までの家事・通学・就業をせず、職業訓練も受けていない状態」

フリーターとは

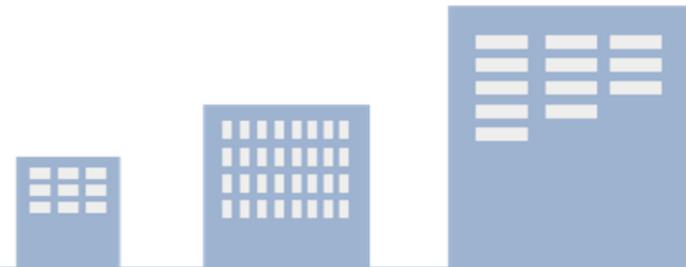
「定職に就かず、アルバイトで生計を立てている状態」



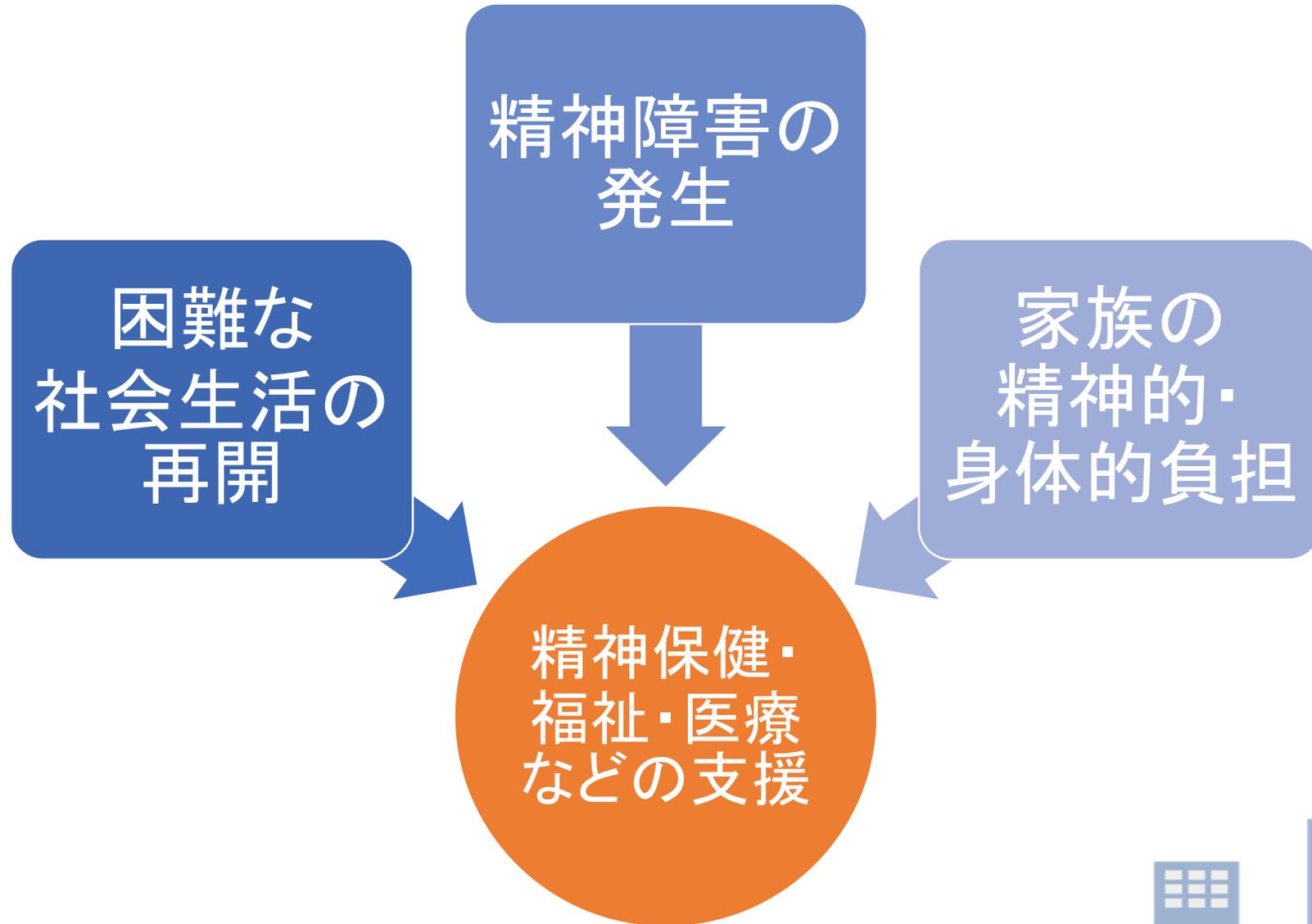
ひきこもりとニート・フリーターの違い

本人の状態	ひきこもり	(狭義の) ニート	フリーター (非正規雇用)
家族との関係	△	○	○
外出可否	△(一人で)	○(誰かと)	○
支援者・ 知人との出会い	×	○	○
就労	×	×	○

「「ひきこもり」から家族を考える」(田中俊英)岩波書店を参照
(一部改変)

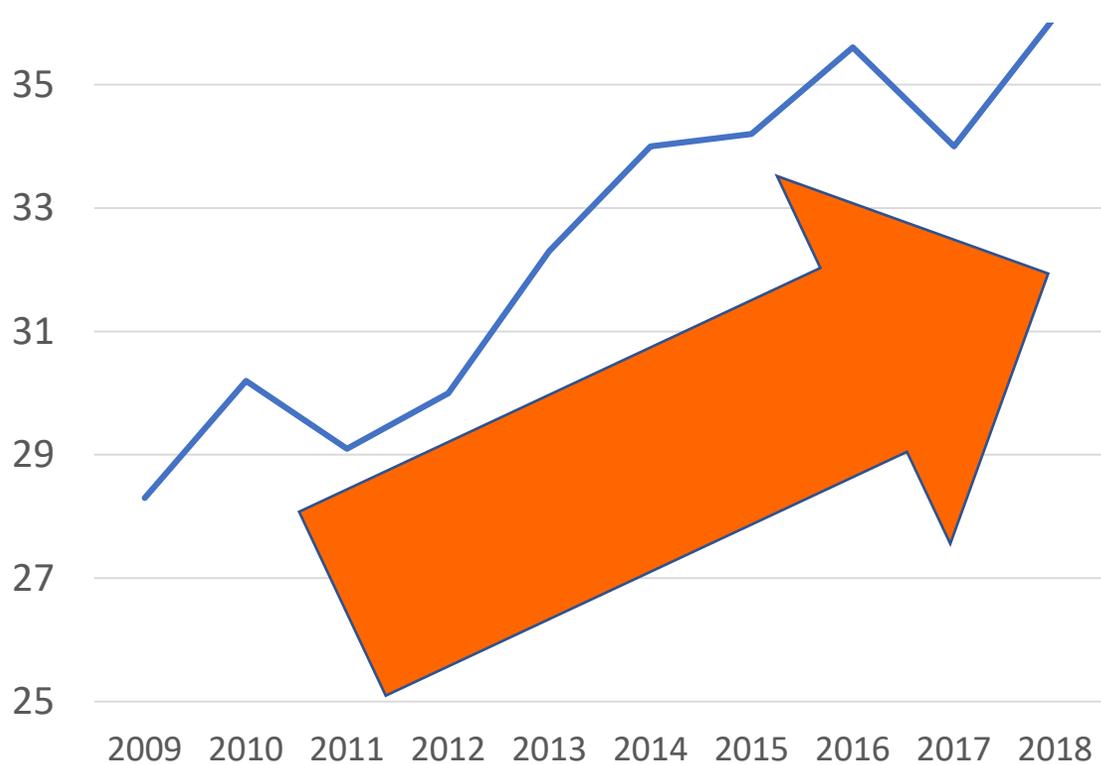


支援が必要な理由

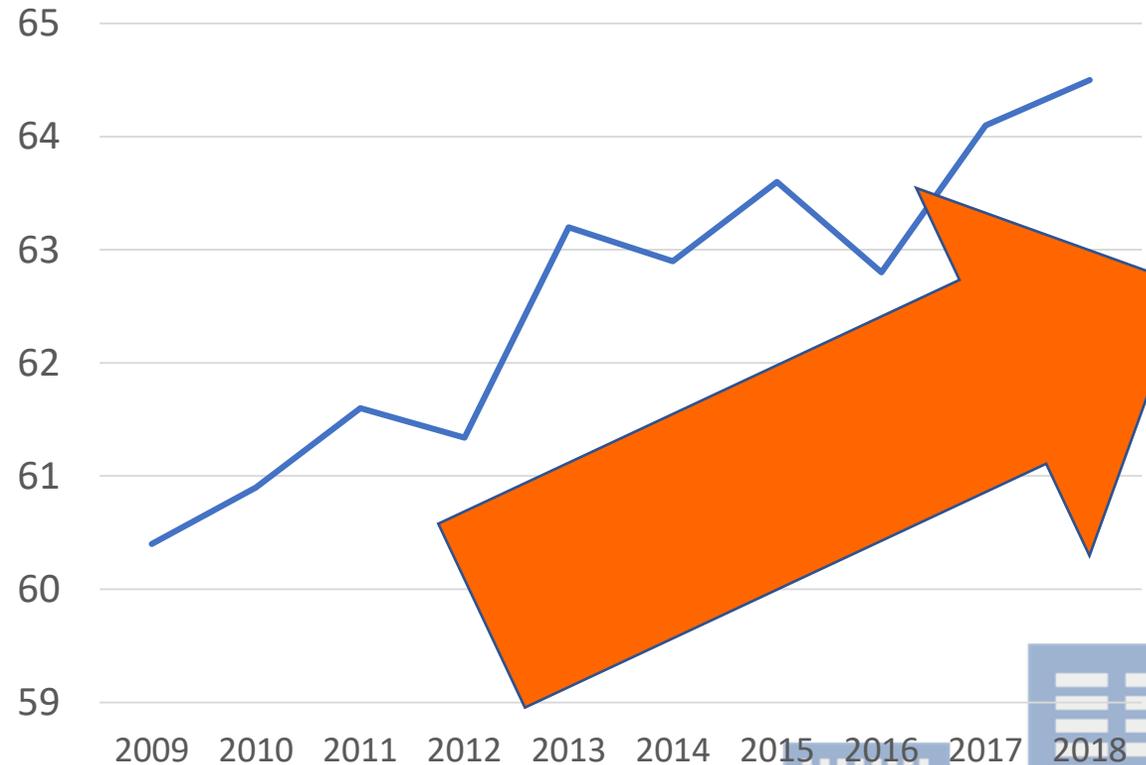


長期化・高齢化する問題

ひきこもり当事者の年齢



ひきこもり家族の年齢



懸念される八〇五〇問題



ひきこもり当事者(50代)

- 支援の手段が限定される
- 親なき後の生活ができない



当事者の親(80代)

- 自らも要援護者になるケース(認知症・介護)
- 収入が年金に



家

- 親も子も閉じこもり、地域で孤立
- 親子共に、死亡後発見されることも

これまでの制度



90年代

- 「非社会的問題行動」の一種として認識
具体的な施策には至らず

00年代

- 「若者の社会的自立」を目的に
 - 子ども・若者育成支援推進法の制定
 - ひきこもり支援対策事業の成立

10年代

- 社会的な貧困としての問題
 - 生活困窮者自立支援制度の成立



子ども・若者育成 支援推進法



子ども・若者育成支援推進法

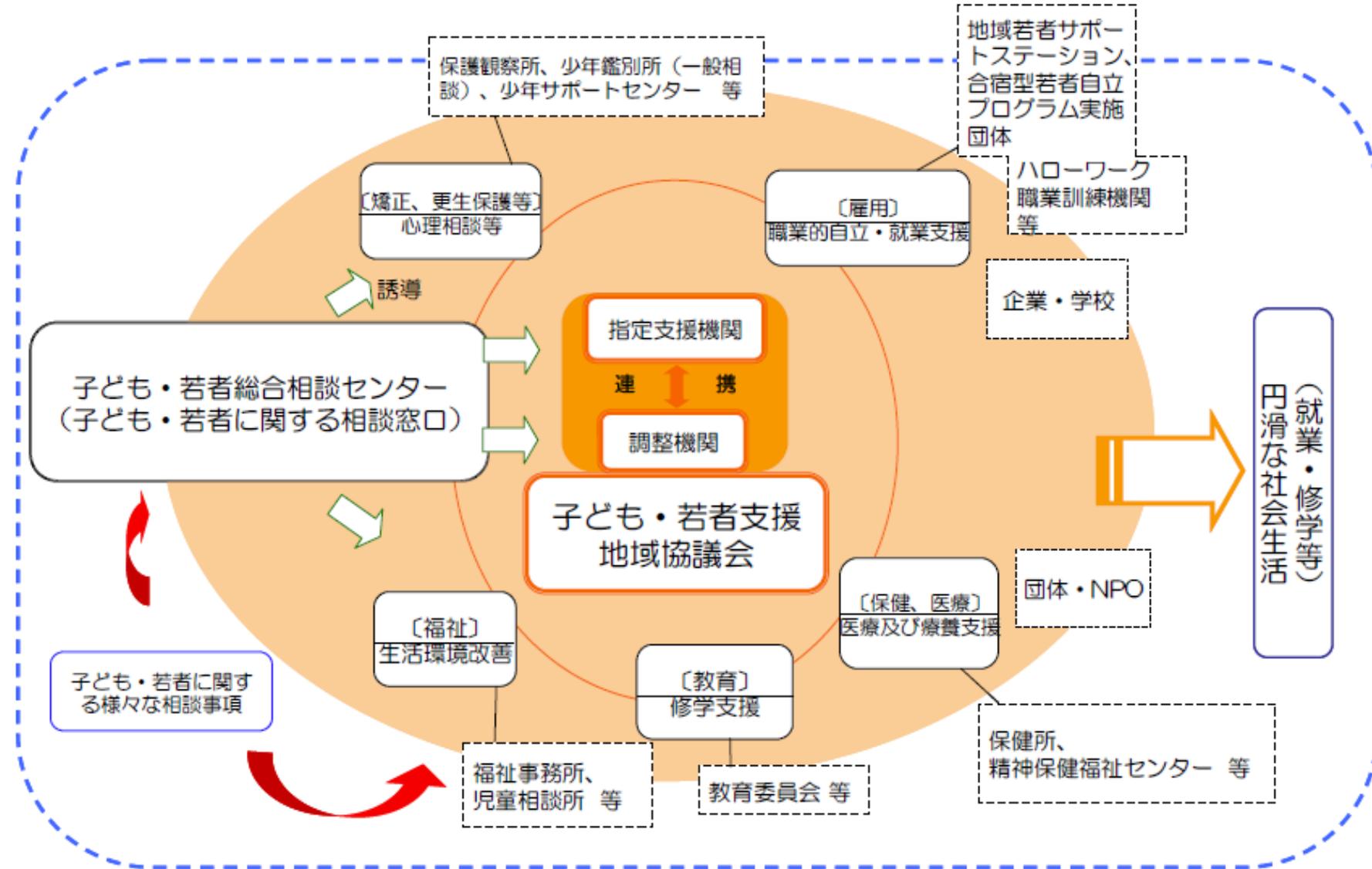
法律の目的(施行当時)

(1) 教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用など各分野にわたって、子ども・若者育成支援施策の推進を図るため、子ども・若者育成支援推進大綱を作成すること

(2) 修学及び就業のいずれもしていないなど、社会生活を円滑に営む上で困難を有する子ども・若者への支援を行う地域ネットワークづくりを推進すること



図1-2 支援ネットワーク図

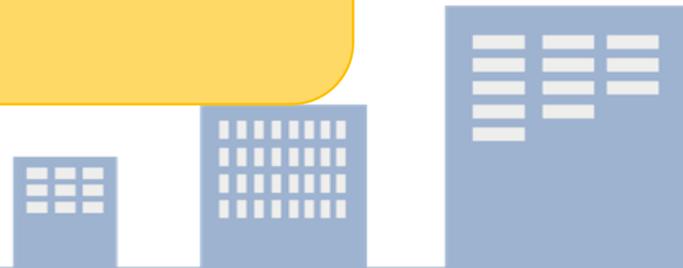


子ども・若者育成支援推進法

平成22年4月1日より施行

ニートやひきこもり等に対して関係機関が現場レベルにおいてより一層連携して支援する地域協議会の仕組みが定められたことが特色

しかし、対象年齢は0歳から30歳代
→八〇五〇問題に対応できない！！



ひきこもり対策 推進事業



ひきこもり対策推進事業とは

ひきこもり対策を推進するための体制を整備し、ひきこもり本人や家族等を支援することにより、ひきこもり本人の自立を推進し、本人及び家族等の福祉の増進を図ることを目的とする。

制度内容

2009年～

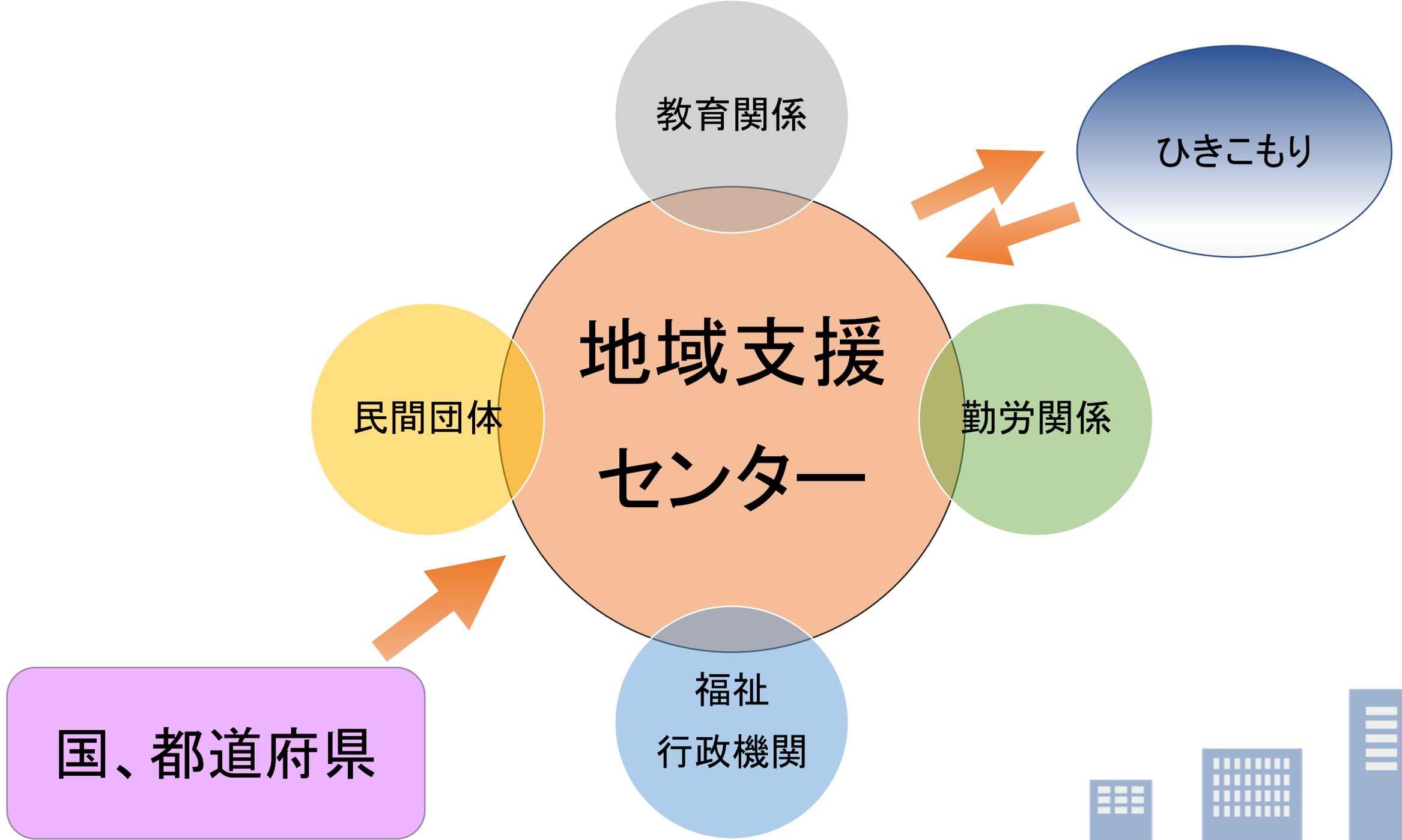
各都道府県・指定都市に、ひきこもりに特化した第1次相談窓口としての機能を有する「ひきこもり地域支援センター」を整備

2013年～

「ひきこもり支援コーディネーター」を配置し、ひきこもり当事者や家族からの電話、来所等による相談、家庭訪問を中心とするアウトリーチ型の支援を行う

2018年～

地域における関係機関とのネットワークの構築や、ひきこもり対策にとって必要な情報を広く提供する役割を担うなど、ひきこもり当事者の自立を推進



取材報告① 千葉市ひきこもり地域支援センター

基本データ

千葉市のひきこもりに特化した相談・支援機関として、平成26年に「NPO法人ユニバーサル就労ネットワークちば」に委託という形で開設。同法人はその他に同市の生活困窮者自立支援制度の就労準備支援事業や子ども・若者総合支援センターなども委託を受け、運営している。

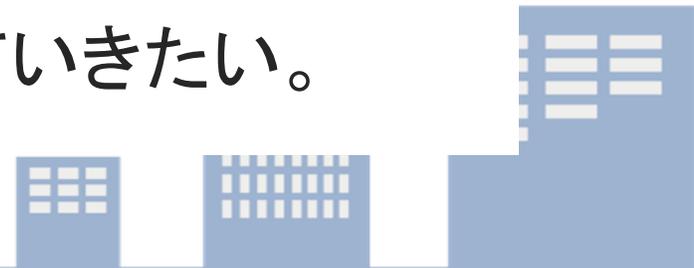
取材の目的

ひきこもり地域支援センターの現状を把握するため



取材のまとめ

- ・センターは都道府県と政令指定都市に1つだけでは全然足りない。
- ・親や兄弟姉妹が相談に訪れるケースが多く、相談を受けてから2～3年経っても本人に会えないこともある。
- ・早期発見や問題解決のために社会へ普及する必要がある。
- ・窓口につながった人のつながる先の選択肢を広げていきたい。



取材報告② ひきこもりでお悩みの方向け合同相談会

基本データ

東京都青少年・治安対策本部 主催

ひきこもりの問題を抱える本人、家族がより良い支援を見つけるきっかけづくりとなるよう開催された東京都が認定する21の民間支援団体による合同相談会

取材の目的

民間団体側から見た現状の行政対応について把握するため

東京都独自の取り組みについて把握するため

取材まとめ

・NPO同士の関わりや医療機関とのネットワークが薄い^{ため}、個人に合わせた支援につなげていくのが現在難しい。各機関の情報やネットワークを有していて、なんとなく課題がある個人をいったん各方面から吸い上げて適した支援機関につなげるような中間団体がほしい。

・「家族支援」にフォーカスした視点を持つよう行政が変わる必要があると現場は感じている。ひきこもりの高齢化についても行政の視野が広がらないことには現場も動きようがない。

・行政は周知・援助などの方法で支援団体のバックアップをしていくのが一番手っ取り早い。

生活困窮者自立支援制度



生活困窮者自立支援制度

根拠法：生活困窮者自立支援法

概要：複合的な課題を抱える生活困窮者に対し包括的な支援を行う制度

→生活全般に渡る困りごとの相談窓口が全国に設置される

必須事業

- ・自立相談支援事業
- ・住居確保給付金の支給

任意事業

- ・就労準備支援事業
- ・家計相談支援事業
- ・就労訓練事業
- ・生活困窮世帯の子どもの学習支援
- ・一時生活支援事業

対象者：現在は生活保護を自給していないが、
生活保護に至るおそれがある人で、**自立が見込まれる人**

取材報告③ ほっとシティ東村山

基本データ

生活困窮者自立支援法の施行により、平成27年4月1日から「ほっとシティ東村山」の愛称で東村山市くらし・しごとサポートセンター相談窓口が開設。

市内在住の方を対象に経済的な問題や心身の問題、家庭の問題など様々な問題に関する総合的な無料相談窓口で、「中高年事業団やまて企業組合」に事業委託し、運営。

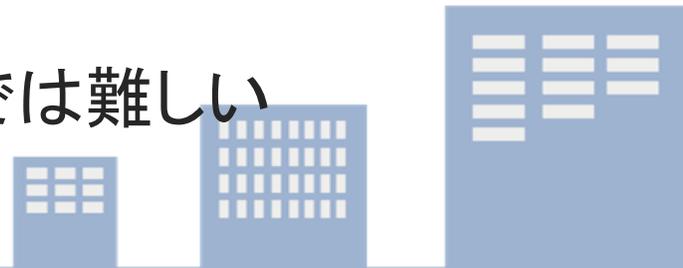
生活困窮者自立支援制度の必須事業に加え、「就労準備事業」「家計相談事業」を行う。

取材の目的

「生活困窮者自立支援」からみたひきこもり支援について把握する

取材まとめ

- ひきこもりは、**窓口**に**本人**が**来ない限り**なかなか支援に結びつけにくい。
- 多面的な問題を抱えているケースが多いため、支援において「**ひきこもりだから**」という区別はしていない。
- 今後ひきこもりという問題にもっとアプローチするためには、**あらゆる部署にまたがっているため**、他の部との兼ね合いが難しい。
- **統括する所管を作るのが一番手っ取り早い**が、現行法では難しい



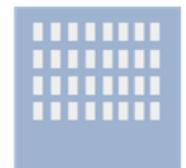
そのほかの制度



生活保護制度

各障害者福祉制度

自治体独自の取り組み



生活保護制度とは

根拠法：生活保護法

法目的：最低限度の生活保障（憲法25条）

経済的・人格的な自立の助長（憲法13条）

基本原理

無差別平等の原理

困窮の原因を問わない

最低生活の原理

最低限の保護に留める

補足性の原理

資産・能力等の活用

補足性の原理



1. 能力について

- ・稼働能力があるか否か（資格、生活歴、職歴等）
- ・その能力を活用する意思があるか否か
- ・実際に就労の場を得ることができるか否か

2. 私的扶養の優先（4条2項）

- ・要保護者に、扶養義務者に支援を求めるよう「指導」する



取材報告④ 町田市生活援護課

基本データ

東京都町田市の、生活保護・中国残留邦人等支援法に基づく
支援・生活困窮者自立支援制度の窓口

取材の目的

「生活保護制度」がひきこもり支援の手段となりうるかを把握する
町田市独自の取り組み(後述)と生活保護制度について把握する



取材まとめ

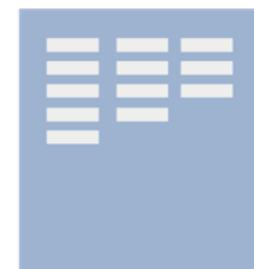
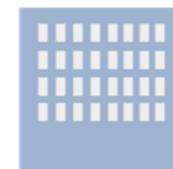
- 生活援護課も生活困窮時のひきこもり相談窓口となっている。
 - 生活保護はあくまでも最後のセーフティーの意味合いが強く、あくまでも世帯収入を基準にしている
- のでひきこもりだけでは制度を活用できない。
- 「稼働能力」があるかどうかを把握する必要があり、ひきこもり当事者が来ないと対応できない面もある。



生活保護制度

各障害者福祉制度

自治体独自の取り組み



障害者福祉制度について



	身体障害者手帳	精神障害者保健福祉手帳	療育手帳
対象者	身体障害者	精神障害者 一部知的、発達障害者を含む	知的障害者 自治体によっては発達障害者を含む
申請方法	指定された医師の診断書が必要		18歳未満の場合は児童相談所で、18歳以上の場合は知的障害者更生相談所での判定が必要



市町村

介護給付

- 居宅介護(ホームヘルプ)
- 重度訪問介護
- 同行援護
- 行動援護
- 重度障害者等包括支援
- 短期入所(ショートステイ)
- 療養介護
- 生活介護
- 施設入所支援

自立支援給付

障害者・児

訓練等給付

- 自立訓練
- 就労移行支援
- 就労継続支援
- 共同生活援助(グループホーム)
- ※従来のケアホームは、グループホームに一元化されました。

自立支援医療

- 更生医療 ● 育成医療[®]
- 精神通院医療[®]
- ※実施主体は都道府県等

補装具

介護給付

訓練等給付
(自立訓練など)

自立支援医療

地域生活支援事業

- 理解促進研修・啓発
- 自発的活動支援
- 相談支援
- 成年後見制度利用支援
- 成年後見制度法人後見支援
- 意思疎通支援
- 日常生活用具の給付又は貸与
- 手話奉仕員養成研修
- 移動支援
- 地域活動支援センター
- 福祉ホーム
- その他の日常生活又は社会生活支援

支援

地域生活支援事業

- 専門性の高い相談支援
- 広域的な対応が必要な事業
- 人材育成
- 専門性の高い意思疎通支援を行う者の養成・派遣
- 意思疎通支援を行う者の広域的な連絡調整、派遣調整 等

都道府県

地域生活支援事業
(地域活動支援、
相談支援など)

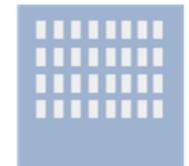
人材育成など

障害者福祉制度とひきこもり

専門家でない
と、
障害認定を
することが
できない

ひきこもり当事者
が直接専門家と
面談する
必要がある

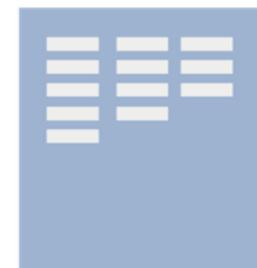
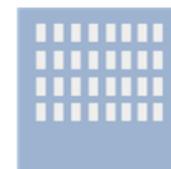
全てのひきこもり
当事者が障害者に
当てはまるわけ
ではない



生活保護制度

各障害者福祉制度

自治体独自の取り組み



取材報告⑤ 町田市保健所

基本データ

町田市新5ヵ年計画(2012年度から2016年度)の重点事業の一つとして「**ひきこもり者支援体制推進事業**」に取り組む。

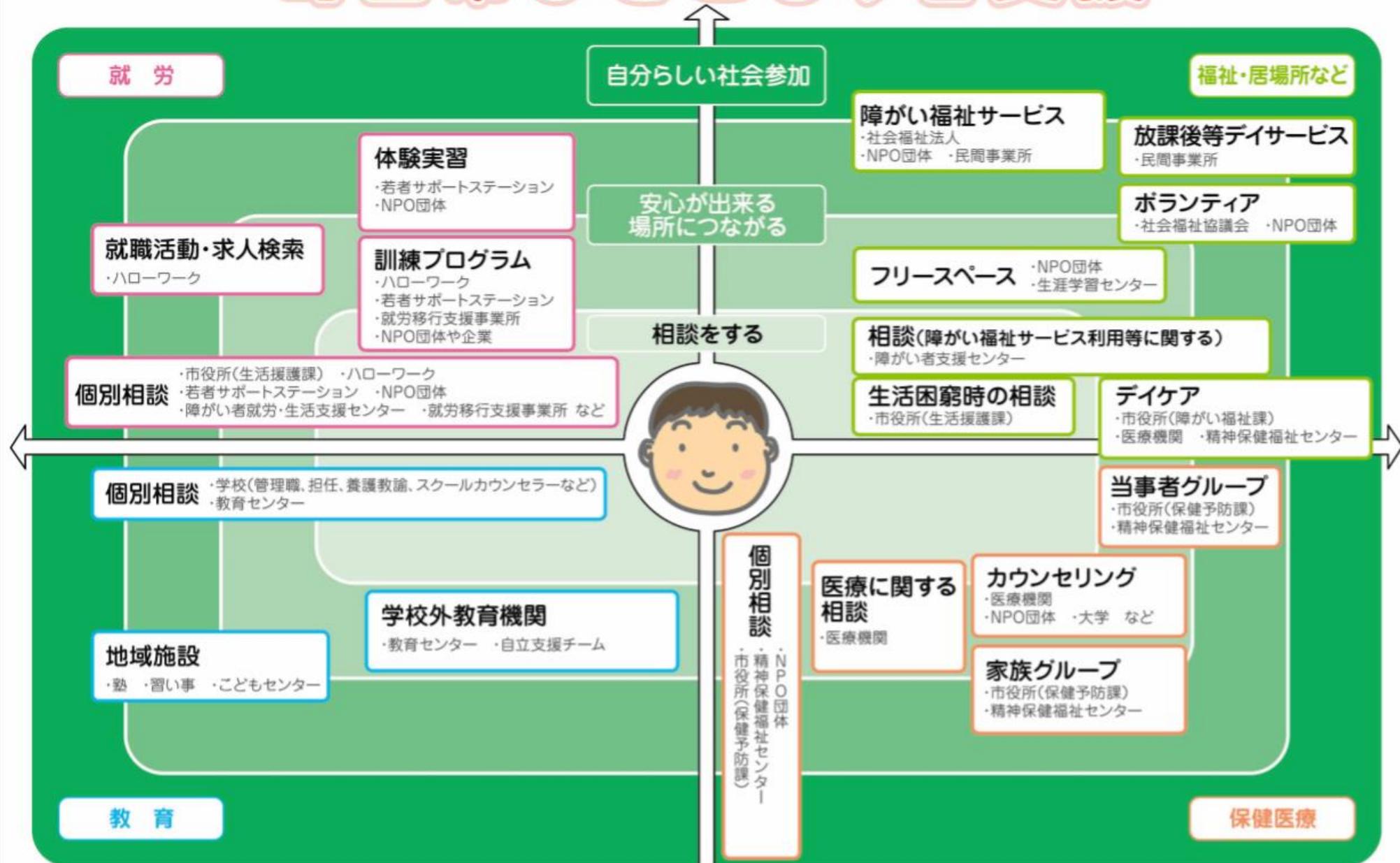
市民意識や社会資源・当事者の調査やひきこもりネットワーク会議の実施・町田市ひきこもり者支援イメージ図の作成等を行う。

取材の目的

自治体独自の取り組みについて把握するため



町田市ひきこもり者支援



取材のまとめ

- 家族・本人との**信頼関係の構築**が必要。
- 他の家族との交流が家族の肩の荷を下ろす方法になる。
- **タイミング**を把握すること(いつ本人と直接会うか、次のステップに進むかなど)が大事。
- **保健所以外との連携**(NPOも含む)をして支援策を検討している



各行政機関への取材から見たこと

- 家族支援の重要性
- ひきこもり当事者と会うタイミング
- 専門的な窓口があるべき
- そのほかの制度ではひきこもりをカバーしきれない



民間団体の取組事例



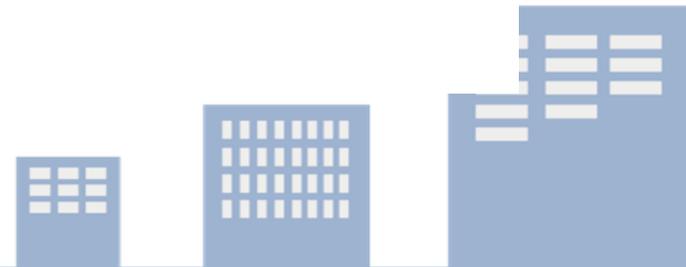
取材報告⑥ KHJ(全国ひきこもり家族会連合会)

基本データ

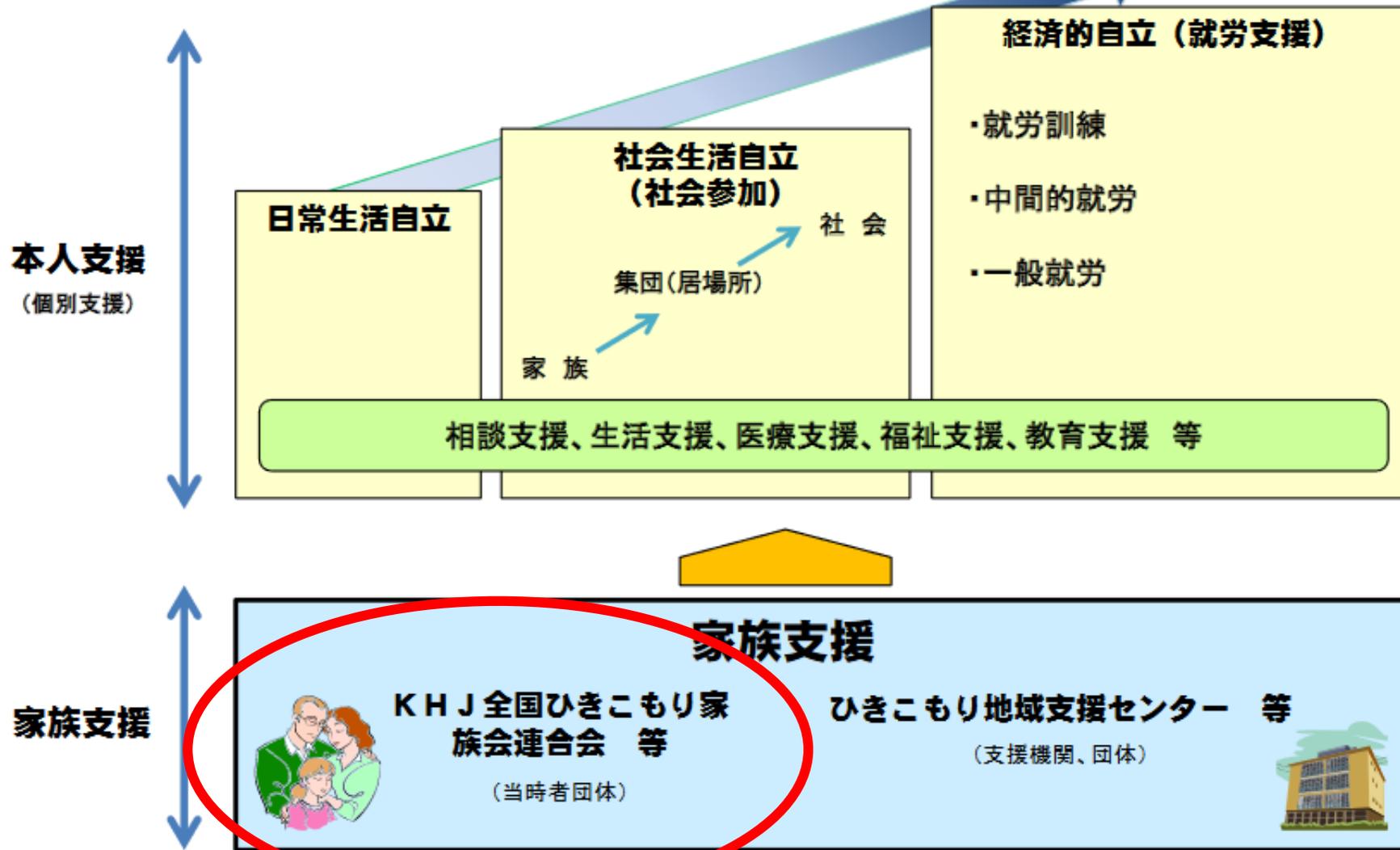
日本で唯一のひきこもり全国組織の家族会(当事者団体)として、相談会や研修会・居場所の運営、啓発活動、行政への提言活動を行う。

取材の目的

当事者側から見たひきこもり問題について検討するため
家族支援の方法について把握するため



本人支援及び家族支援について



取材まとめ

- ・ひきこもりは**制度のはざま**にあり、既存の制度をどう活用するかが問題である。
- ・ひきこもりは**発見**が一番の課題である。
- ・**民間団体同士の交流がない**ため情報交換できる連絡協議会がほしい。
- ・家族もどうしたら良いかわからず苦しんでいるケースが多く、本人にとって**唯一の接点である**家族が元気になれば本人も元気になる。
→家族を安心・安全の場としよう！



これまでのまとめ



まとめ

これまでの課題

発見の難しさ

ひきこもりに対して適切に対応できる制度や施設が十分でない。

政策提言の方向性

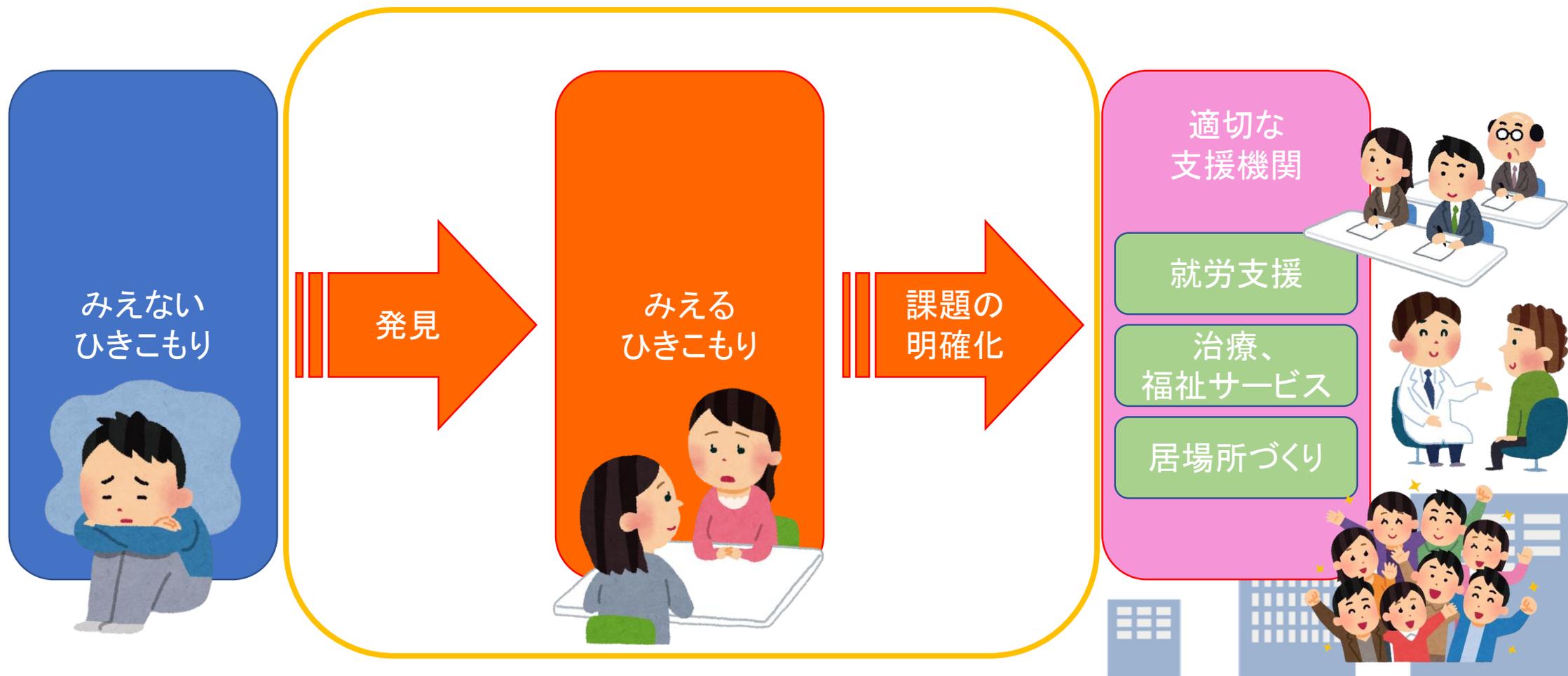
ひきこもり当事者を早期発見し、適切な支援が受けられるよう
解決のためによりひきこもりに特化した法律や制度を整備する
→ひきこもり当事者を見える困窮者とすることで、社会問題として
認識できるようにする。

政策提言



目標設定

- ひきこもり本人を発見し、適切な支援機関につなぐことを目標とする



提言

ひきこもりの支援等に関する特別措置法
(ひきこもり特措法)の制定



ひきこもり特措法 概要

法理念

社会問題化することによる発見・支援機関への接続の促進

家族支援の充実、関係機関の連携

ひきこもりに特化した財政措置、問題の周知・啓発

実態把握

全国調査の拡大・継続

アクションプログラムの策定

ガイドライン、ひきこもり地域支援センターの運営、窓口の設置

なぜ「特措法」なのか

緊急事態などに際して現行の法制度では対応できない場合に、期間や目的などを限って集中的に対処する目的で特別に制定される法律

医療や介護とは違い、ひきこもりは解決が可能な問題である

時限法であるため、社会変化に対応することができる

将来的には、社会全体でひきこもりという課題の先の解決を目指す必要があると認識していくべき

今までと何が変わるのか

BEFORE

- 拡充に限度のある事業
- ひきこもり地域支援センターの関係機関との連携不足
- 本人がどの窓口相談すべきか不明確
- 家族の相談機関が限られている
- 関係機関やNPO間の連携不足

AFTER

- 法律として明文化しより強固に
- ひきこもり地域支援センターが関係機関の連携を担う
- ひきこもり窓口を設置し相談機関を明確化
- 家族支援を施策に組み込む
- 連携を担う機関を明確化

国

ひきこもり対策推進事業

都道府県

ひきこもり地域支援センター

市町村機関との連携が困難

市町村

その他

自立
窓口

保健所

本人

どこに相談すべきかわからない

NPO団体等

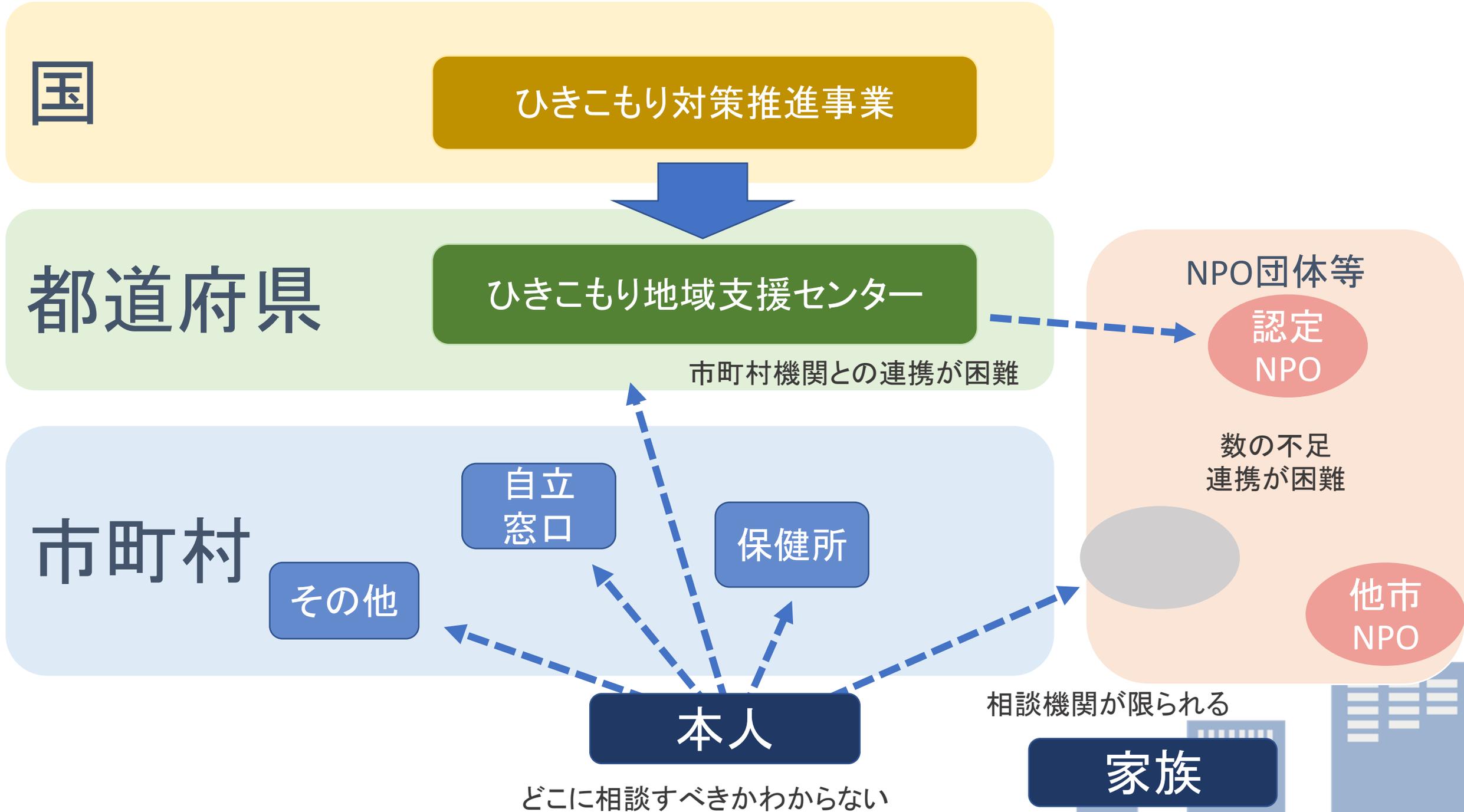
認定
NPO

数の不足
連携が困難

他市
NPO

相談機関に限られる

家族



国

予算

ひきこもり対策ガイドライン

都道府県

ひきこもり地域支援センター

市町村

自立
窓口

保健所

その他

関係窓口の
連携

ひきこもり窓口

本人・家族

NPO団体等

認定
NPO

NPO間
の
連携

新規
NPO

他市
NPO

国の責務

① 予算・ひきこもり対策ガイドラインの作成

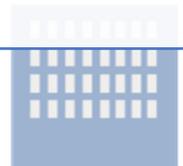
- ・ 各都道府県に設置する「ひきこもり地域支援センター」に支給・提供

② ひきこもり地域支援センターを法に明記

- ・ センターの法的な地位を確立する

③ 実態調査の実施

- ・ これまで行っていた調査の範囲を拡大・継続



県の責務

①支援センターの運営

ひきこもり支援センターが効率的に活用されるように、支援センターを運営する。

②サポーター養成・派遣

ひきこもりのサポーターを養成する。

サポーターを支援団体やひきこもり家族などに派遣する。

県の責務

③ 支援団体の認定・連携

支援団体を基準に従って認定する。
さらに認定された支援団体が相互に連携を取れるよう指揮する。

④ 市町村間の連携を促す

単独での支援が難しい市町村は、連携して広域的な支援を行う

各市町村間の情報共有の促進

県の責務

⑤ 普及活動の実施

一般市民向け

- ・ ひきこもり自体の認知
- ・ 「早期発見の大切さ」を伝える

当事者家族向け

- ・ ひきこもり当事者にとっての「家族の存在の大切さ」を伝える
- ・ 適切な支援機関の広報

市町村の責務

「ひきこもり窓口」の設置

- 初期対応機関としての窓口を**明確にする**
- その人にあつた**支援方法を策定する**

関係機関の連携

- 市町村内の**有用な地域資源の集約・ネットワークづくり**
- 単独市町村だけでの解決が難しい場合、**ひきこもり地域支援センター**への**接続機関・パイプ**としての役割を担う

市町村	保健所	医療機関	教育機関	青少年関係	警察				
<p>★ひきこもり支援の第一の窓口</p> <p>◎家族) 継続的な傾聴 ◎本人) 本人の状況に応じた無理のない面接・訪問 ◎【保健】健康課題、医療機関へのつながり ◎【福祉】福祉制度、他機関へのつながり ◎住民に身近な場所での居場所づくり、地域でのひきこもり啓発</p>	<p>★地域の専門的支援窓口</p> <p>◎家族) 状況に応じて継続的な面接等 ◎本人) 状況に応じて継続的な面接等 ◎圏域における医療的判断・助言機関</p>	<p>★精神疾患の治療</p> <p>◎家族) 医療的支援の可否の助言。支援機関のつながり。不要時は支援機関へのつながり。 ◎本人) 精神症状、急性期症状対応</p>	<p>★不登校対応と卒後の支援へのつながり</p> <p>◎家族) 定期的な相談・指導 ◎本人) 学習支援・無理のない面談・訪問</p>	<p>★若者対象の相談、居場所等の体制づくり</p> <p>◎家族) 継続的な面談・訪問 ◎本人) 継続的な面談・訪問 ◎子ども若者支援地域協議会を通じた体制づくり</p>	<p>★緊急対応と支援の入り口</p> <p>◎家族) 緊急時の対応、安全確保・事前相談 ◎本人) 安全確保とひきこもりを理解した上での助言・支援機関へのつながり</p>				
						NPO等支援機関	ハローワーク	若者サポートステーション	福祉関係機関
						<p>★居場所づくり</p> <p>◎家族) 継続的な個別相談・家族の集い・学習会 ◎本人) 面接・訪問・社会参加や就労の体験活動 ◎居場所など新しい支援機関への助言や指導 ◎関係機関へのつながり</p>	<p>★就労支援</p> <p>◎本人) 能力や希望に応じた就労支援</p>	<p>★39歳以下の若者への社会参加への準備支援</p> <p>◎本人) 能力や希望に応じた就労準備支援 ◎関係機関へのつながり</p>	<p>★福祉サービスを通じた生活支援、就労支援</p> <p>◎本人) 状況に応じて継続的な面接・訪問 ◎家族) 状況に応じて継続的な面接・訪問 ◎福祉サービスを利用した支援 ◎関係機関へのつながり</p>

H28年度ひきこもり地域支援連携会議より

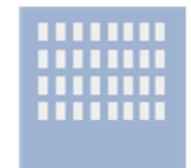
最後に

- ひきこもり当事者を「見つけ」適切な機関に「つなぐ」ことが大切
- ゴールの設定については、社会全体で検討していくべき課題であるため、今回は省略

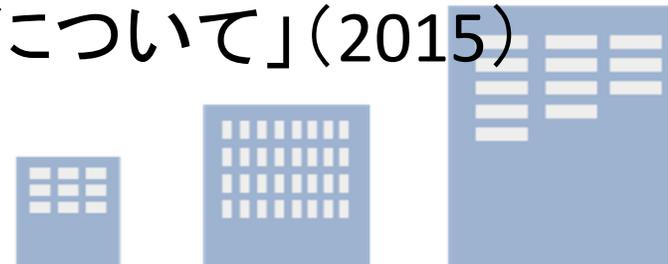


参考文献

- 社会的ひきこもり 終わらない思春期 斎藤環 1998年 PHP研究所
- 「ひきこもり」から家族を考える 田中俊英 2008年 岩波書店
- 地域保険11月号 斎藤環他 2018年 東京法規出版
- 地域におけるひきこもり支援ガイドブック 境泉洋 2017年 金剛出版
- 「ひきこもり」への社会学的アプローチ 萩野達史他 2008年 ミネルヴァ書房
- 「ひきこもり」経験の社会学 関水徹平 2016年 左右社



- KHJ全国ひきこもり家族会連合会
「引きこもり実態に関するアンケート調査」(2018)
- 厚生労働省「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」(2010)
- 内閣府「子ども・若者育成支援推進法について」(2010)
- 厚生労働省
「生活困窮者自立支援制度の現状、予算事業等について」(2018)
- 厚生労働省「生活困窮者自立支援法関係の予算等について」(2015)



ご清聴ありがとうございました

