

～ひきこもり青少年を地域で支援するために～  
事業ガイドライン編

大阪府政策企画部青少年・地域安全室

# 事業ガイドライン

## 【事業ガイドラインの目的】

大阪府では、「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」として、予防としての不登校対応から、ひきこもりの発見、見守り・誘導、相談、社会参加・自立支援にいたるまでの一貫した取組みを、市町村や民間団体と協力・協働しながら実施していくこととし、そのために府内の全市町村において関係機関による支援体制（地域支援ネットワーク）の構築を進めている。

本ガイドラインは、ひきこもりの状態にある青少年を支援するため、府・市町村・民間支援機関・地域・家庭等の果たすべき役割を提示するとともに、教育・福祉・保健・医療・労働の関係機関・NPO等が協力する上での留意点を整理し、市町村で地域支援ネットワークを構築する際に活用していただくために策定するものである。

なお、本ガイドラインは、大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会の関係機関及び同専門家会議委員の協力のもと作成している。

## 1 ひきこもり青少年の状況

P1

### ひきこもりの概要や支援に当たっての考え方を記載

- (1) ひきこもり青少年を理解するために・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P1
  - ①ひきこもり支援の必要性 (P1)
  - ②ひきこもり青少年を支援対象とする理由 (P1)
- (2) ひきこもりの概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P2
  - ①ひきこもりの定義 (P2)
  - ②ひきこもりの出現率 (P3)
  - ③ひきこもりと不登校 (P4)
  - ④ひきこもりとニート (P4)
  - ⑤ひきこもりと精神疾患 (P5)
  - ⑥ひきこもりと発達障がい (P5)
  - ⑦ひきこもりと就労 (P5)
- (3) ひきこもりの長期化の予防・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P7

## 2 国の動向

P8

### 子ども・若者育成支援推進法及び子ども・若者ビジョンの概要を掲載

- (1) 子ども・若者育成支援推進法及び子ども・若者ビジョンの制定・・・・・・・・ P8
- (2) 「子ども・若者ビジョン」の内容（抜粋）・・・・・・・・・・・・・・・・ P9

### 3 大阪府の取組み

P10

#### 大阪府の取組み内容を掲載

- (1) 大阪府次世代育成支援行動計画（「こども・未来プラン後期計画」）の策定・・・P10
- (2) 「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」の策定・・・・・・・・・・・・・・・・・・P10
- (3) 「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」の内容・・・・・・・・・・・・・・・・・・P11
- (4) これまでの大阪府の取組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・P11

### 4 ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクトが目指す姿と各機関の役割

P13

#### 支援における各機関の役割を掲載

- (1) 「補完性の原則」に基づくひきこもり青少年の支援・・・・・・・・・・・・・・・・P13
- (2) 大阪府、市町村及び民間等の果たすべき役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・P15
  - ①家庭の役割 (P15)
  - ②地域の役割 (P15)
  - ③NPO等民間支援機関の役割 (P15)
  - ④市町村の役割 (P16)
  - ⑤大阪府の役割 (P16)

### 5 市町村が地域支援ネットワークを構築するために

P19

#### 地域支援ネットワーク構築に当たっての考え方を掲載

- (1) 市町村が主たる役割を果たすことによる効果・・・・・・・・・・・・・・・・・・P19
- (2) 地域支援ネットワーク構築のために課題は・・・・・・・・・・・・・・・・・・P19
- (3) 地域支援ネットワークの構築について・・・・・・・・・・・・・・・・・・P20
  - ①調整機関及び構成メンバーの決定 (P20)
  - ②運営方針の決定、要綱の作成 (P21)
  - ③複数市町村の連携によるネットワークの形成 (P22)
  - ④市町村で地域支援ネットワークを構築する際の留意すべきポイント (P22)
  - ⑤地域での活動との連携 (P23)
  - ⑥コミュニティーソーシャルワーカー (CSW) との連携 (P23)
  - ⑦府・市町村の連携 (P24)

#### <参考>市役所が支援体制の相談窓口と事務局機能を設置した事例

P25

#### 和歌山県田辺市の事例を掲載

#### <参考>「大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会」構成

P29

## 1 ひきこもり青少年の状況

---

### (1) ひきこもり青少年を理解するために

---

#### ①ひきこもり支援の必要性

---

内閣府では、平成 22 年 2 月に「若者の意識に対する調査（ひきこもりに対する実態調査）」<sup>1)</sup>を実施し、15～39 歳の子ども・若者 5,000 人を対象として 3,287 人（65.7%）から回答を得た（平成 22 年 7 月公表）。

「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」「自室からほとんど出ない」に該当した者を「狭義のひきこもり」と定義し、「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」に該当した者を「準ひきこもり」と定義した。推計数はそれぞれ 23.6 万人、46.0 万人となり、「狭義のひきこもり」と「準ひきこもり」を合わせた「広義のひきこもり（ひきこもり群）」は、69.6 万人であった。

ひきこもり状態になったきっかけは、「職場になじめなかった」（23.7%）や「就職活動がうまくいかなかった」（20.3%）のほか、「不登校（小学校・中学校・高校）」（11.9%）や「大学になじめなかった」（6.8%）となっている。

本来、人は成長に合わせて社会参加を行い、仕事や友人関係を築き社会生活を行うものであるが、ひきこもりの状態にある思春期・青年期の若者は、家族以外の者とコミュニケーションを取っていない場合が多く、何らかの困難をかかえて修学や就業を行うことができていない。ひきこもりの状態は本人が自ら選択したケースではなく、不登校や就労の失敗などをきっかけとしてもたらされたものであり、回復までに数年から十数年を要する大きな青少年問題の一つだと捉えられるものである。

現在、ひきこもり支援においては、発見・相談から社会的自立に至るまで、個人を一貫して支援していく仕組みがなく、特に中学卒業後や高校・大学を中退すると、支援を受けるためのつながりや機関が減少するなど、社会的資源が不足している状態にある。

さらに、相談機関につながっていない潜在化したひきこもりの若者については、その状態や背景などが把握できておらず、大きな課題となっている。

#### ②ひきこもり青少年を支援対象とする理由

---

##### ア. 再チャレンジを支える仕組み

平成 22 年に発表された厚生労働省の「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」<sup>2)</sup>によれば、ひきこもりが長期化した場合には、年齢相応の社会経験を積む機会を失い、既に同世代の大半が年齢相応の社会経験を経て次の課題に向いあっている状況に合流し、一緒に進むことは容易ではない。再チャレンジを支える仕組みと支援者が必要

である。

#### イ. 家庭の機能不全の回復

また、ひきこもり中の子どもと親、特に母親との間で、過保護や過干渉を伴う共生的な関係性が形成されやすいという事例も多く見られるが、そういう場合は青年期の子どもを社会に送り出していくために必要な社会との橋渡しの機能を家族が発揮できなくなりがちである。ひきこもりに必然的に伴うこうした家族の機能不全が、さらにひきこもりの長期化を招くという悪循環を形成してしまいがちである。このような機能不全に陥った家庭システムも支援の重要な対象となる。

#### ウ. 社会負担の軽減

ひきこもり青少年をこのまま放置すれば、本人や家族が長期間苦しむことにとどまらず、将来的には生活保護費などの公的扶助が増大する恐れもあることから、本人や家族だけの問題ではなく社会問題としてとらえる必要がある。社会負担の軽減のためにも、できるだけ早期に支援を着手する必要がある。

#### ひきこもりの状況等のポイント

- ひきこもり推計数は全国で約 69.6 万人
- ひきこもりになったきっかけは、仕事や就職に関するもののほか不登校もある。
- 本人や家族の問題だけではない将来的に公的扶助が増大する恐れのある社会問題であり、回復までに長期間を要する青少年問題である。
- 再チャレンジを支える仕組みと支援者が必要である。

## (2) ひきこもりの概要

### ①ひきこもりの定義

平成 22 年発表の厚生労働省の「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」<sup>2)</sup>による定義は以下のとおりである。

「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 カ月以上にわたっておおむ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）を指す現象概念である。

原則として統合失調症の陽性或いは陰性症状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くないことに留意すべきである。」

## ②ひきこもりの出現率

### ア. 内閣府の調査（2010年）

平成22年実施の内閣府の「若者の意識に関する調査」<sup>1)</sup>（ひきこもりに関する実態調査）によると、「ひきこもり群」は、1.79%であり、総務省「人口推計」（平成21年10月1日）によれば15～39歳人口は3880万人であり、広義のひきこもり推計数は、69.6万人とされている。

ひきこもり群の推計数	有効回収率に占める割合 (%)	全国の推計数 (万人) (注1)	
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	1.19	46.0	準ひきこもり 46.0万人
ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける	0.40	15.3	
自室からは出るが、家からは出ない	0.09	3.5	狭義のひきこもり 23.6万人 (注2)
自室からほとんど出ない	0.12	4.7	
計	1.79	69.6	広義のひきこもり 69.6万人

ただし ア)現在の状態となって6ヶ月以上の者のみ  
 イ)「現在の状態のきっかけ」で、「病気(病名: )」に統合失調症又は身体的な病気、又は「その他( )」に自宅で仕事をしていると回答した者 を除く  
 ウ)「ふだん自宅にいるときによくしていること」で、「家事・育児をする」と回答した者 を除く

(注1)総務省「人口推計」(2009年)によると、15～39歳人口は3,880万人  
 有効回収率に占める割合 (%) × 3,880万人 = 全国の推計数(万人)  
 (注2)厚生労働省の新ガイドラインにおけるひきこもりの推計値は25.5万世帯となっており、ほぼ一致する。

イ. 現在まで様々な調査が行われているが、子ども・若者育成支援推進法を所管する内閣府のひきこもり調査結果の出現率を大阪府に当てはめると、「広義のひきこもり」数は約4.96万人（政令市（大阪市・堺市）含む。）となる。政令市を除いた場合は約3.2万人となる。

[参考：大阪府の若者の人口]

平成21年10月1日推計人口では、大阪府人口は880万1,000人である。このうち、若者（15～39歳、以下同じ）の人口は277万人で、総人口の31.5%を占めており、男女別にみると、男子は138万2,000人、女子は138万8,000人となっている。

### ひきこもり出現率のポイント

- 内閣府（子ども・若者育成支援推進法所管）が調査した1.79%の出現率を大阪府に当てはめると、府内のひきこもり青少年数（「広義のひきこもり」）は約5万人と推計される。

ウ. その他、ひきこもりについて以下の調査が実施されている。

(ア) 世界精神保健日本調査 (2006 年)

平成 14 年度から平成 17 年度の国内 6 都道府県 11 市町村で 20 歳以上を対象に無作為抽出した WMH-J(世界精神保健日本調査)<sup>3)</sup> 合同で行われたひきこもりの面接調査の分析では、生涯経験率 1.1%という結果であった。また、ひきこもり状態にある子どもを持つ世帯 0.6%、ひきこもりは少なくとも約 25.5 万世帯であると推定された。

(イ) 地域疫学による「ひきこもり」の実態調査(2002 年、2003 年)

厚生労働科学研究費補助金

平成 14 年度調査<sup>4)</sup>では岡山・鹿児島・長崎の 3 県で調査を実施。生涯経験率 1.36%、ひきこもりを抱える家庭は 0.85%という結果であった。この割合を平成 14 年度の全国の総世帯数にかけると 41 万世帯がひきこもりを抱えていると推定された。

平成 15 年度調査<sup>5)</sup>では、先の 3 県に栃木県を加えた 4 県で調査を実施。生涯経験率 1.18%、ひきこもりを抱える家庭は 0.67%という結果であった。この割合を平成 15 年度の全国の総世帯数にかけると 32 万世帯がひきこもりを抱えていると推定された。

(ウ) 東京都調査 (2007 年)

平成 19 年度実施の東京都調査<sup>6)</sup>では、「ひきこもり群」は、0.72%であり、総務省「人口推計」(平成 18 年 10 月 1 日時点)によれば東京都内の 15 歳以上 35 歳未満の人口は 349 万 1 千人であるため、都内におけるひきこもりの状態にある若年者の推定人数は、2 万 5 千人となる。

(エ) 奈良県調査 (2009 年)

近隣の平成 21 年度実施の奈良県調査<sup>7)</sup>では、「ひきこもり群」は、1.4%であり、奈良県民 16 歳以上 35 歳未満の人口約 329,356 人(平成 20 年 10 月 1 時点)に対して約 4,600 人と推計されている。

### ③ひきこもりと不登校

---

厚生労働省の「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」<sup>2)</sup>によれば、不登校とは、もともと学校もしくは登校をめぐる激しい葛藤をともなった欠席状態を意味しており、不登校のうちにはひきこもりと関連性が強い一群がいるとされている。

文部科学省の不登校の定義は「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、登校しないあるいはしたくともできない状況にあるため年間30 日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの」となっている。

### ④ひきこもりとニート

---

「ニート」とは、「Not in Education, Employment or Training」の頭文字（NEET）からくる英国での造語で、直訳すると「就業、就学、職業訓練のいずれもしていない人」になる。日本においては、労働経済白書において、若年無業者として、「年齢15歳～34歳に限定し、非労働力人口のうち家事も通学もしていない者」と定義している。

ひきこもりについては、少なくとも半年以上は社会参加ができずにいる状態にあり、かつ、社会生活の再開が著しく困難になって精神保健・福祉・医療の支援対象となる状態であるため、支援の必要性の深刻度という視点から用語を使い分ける必要がある。しかし同時に、ニート状態の人の中には、ひきこもり問題を抱え、専門的な支援を要する人が少なからず含まれているとされる。

## ⑤ひきこもりと精神疾患

---

ひきこもりと関連の深い精神疾患の主なものとしては、広汎性発達障害、強迫性障害を含む不安障害、身体表現性障害、適応障害、パーソナリティ障害、統合失調症などがある。

これらの精神疾患の大半は、ひきこもりを引き起こす要因の一つとなった一次性的のものと考えられるが、ひきこもり状態の中で発症した二次性的のものも含まれている。例えば、うつ病性障害は、ひきこもりの原因になる事例が大半であるが、中にはひきこもり状態が長期化する過程で発症する事例もあるとされる。

## ⑥ひきこもりと発達障がい

---

精神保健福祉センターでのひきこもり相談来訪者の調査において一部、発達障がいの診断がついたという報告もあり、発達障がいとひきこもりの間にも親和性があるのではないかとされている。

発達障がいがある事例の支援にあたっては、発達障がいの認知特性に適合した指導プログラムや生活・就労支援が必要になるとされている。

## ⑦ひきこもりと就労

---

就労は、自己実現や人の役に立ちたいという、自分の持つ能力や可能性を最大限に発揮し、具現化したいと思う高度な欲求であり、健常な状況においては、すべての行動の動機が、この欲求に帰結される。

ストレスに対する一種の反応として、一旦「ひきこもる」という行動に入ると、長期化しやすいだけでなく、第三者との関わりをなくして、社会に出ていくことは困難になる。

さらに、就労や就学以外に選択肢を認めない、将来はないという価値観が優勢な環境においては、ますます援助を求めることができずに孤立していくことになる。

このため、ひきこもり支援の初期段階においては、就労をゴールとして設定するのではなく、本人の抱えている課題を見極めた上で、まずは家庭の中で安心できる環境を保障し、家族間での会話を取り戻す。そして少しずつ他者との関係性を広げていくことを優先する。自分への信頼や肯定感を回復させることが当初の目標となる。

その後の支援の結果、本人の社会参加や社会的自立への意欲が醸成された段階で、ようやく就労へ向けた目標を設定するというステップを踏むことになる。

ひきこもり支援においては、家族での抱え込みを解消し、できるだけ早期に支援の場へアクセスすること、そして周辺の人々のひきこもりへの正しい理解と温かいまなざしが必要となる。

#### **就労移行へのポイント**

- 本人の抱えている課題(就労の問題かコミュニケーションの問題かなど)を見極め、安心できる環境を整える
- まずは、他者との関係性を広げつつ、自分への信頼や肯定感を回復させることを目標とする。その後、社会的自立への意欲が醸成された段階で、就労へ向けた目標を設定するというステップを踏むことが必要

### (3) ひきこもりの長期化の予防

ひきこもりの立ち直りには、早期に発見、支援することが求められ、ひきこもりの長期化を予防することが重要になる。

そのため、ひきこもりの背景の見立てを行い、適切な支援サービスに早期につなげることが重要である。背景に精神疾患がある場合は、薬物治療をすることなしには、意欲の低下や不安感・緊張感は軽減されず、外出困難な状態が継続する。また、人との交流の機会が減少し、他人に対する緊張感や不安感あるいは他人からの評価が気になる状況下では、社会に出ていくことはますます困難になる。多くのひきこもりが、10代から20代前半に生じていることを考えれば、この年代の青少年や家族がアクセスしやすい支援体制が必要となる。

長期化の予防は社会・行政にとっても重要な問題である。

#### ①社会的負担の増大

本来若者は自立することによって社会に貢献し、経済活動を行う者であり、ひきこもり続けることは望ましいとは言えない。

また、将来的には生活保護などの社会負担を増大させる要因になる恐れがある。

#### ②早期解決によるコストの低減

早期解決を行うことは本人のためだけでなく、社会復帰し、経済活動を行う自立した若者を育成するという意味も持つ。初期に多少の投資は必要となるが、長期的に見れば社会・行政にとってもひきこもりの早期解決は望ましい。

#### ひきこもりの長期化を防ぐポイント

- 学校卒業・中退後のひきこもり当事者や家族の相談窓口・支援体制の確立
- 家族や当事者がアクセスしやすい支援体制の確保
- 早期の取組みが社会負担の増大の抑止につながる

## 2 国の動向

### (1) 子ども・若者育成支援推進法及び子ども・若者ビジョンの制定

子ども・若者をめぐる環境の悪化やニート、ひきこもりなど、子ども・若者の抱える問題の複雑化、さらに従来の個別分野における縦割的な対応では限界が生じていることを背景として、①国の本部組織や子ども・若者育成支援のための大綱（子ども・若者育成支援推進大綱）を策定、②地域における計画やワンストップ相談窓口等子ども・若者育成支援施策の総合的推進のための枠組、③社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を支援するためのネットワーク整備等を主な内容とする「子ども・若者育成支援推進法」（平21法71）が平成21年7月に成立し、平成22年4月1日に施行された。

その後、7月に同法に基づく子ども・若者育成支援推進大綱として「子ども・若者ビジョン」（平成22年7月23日子ども・若者育成支援推進本部決定）が策定され、その中で「社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者を地域において支援するための取組み」として、ひきこもりへの支援にも重要課題として言及し、教育、福祉、保健、医療、雇用など様々な機関がネットワークを形成し、子ども・若者の住居など身近な場所で、必要な相談、助言又は指導を行い、さらに専門性を生かした支援の必要性が説かれている。

#### <課題>

子ども・若者育成支援推進法では、地方公共団体が子ども・若者の育成支援を実施することとされているが、都道府県と市町村のそれぞれの具体的な役割分担が示されておらず、子ども・若者支援地域協議会の設置などの取組みが進まない一因となっている。

このため、広域自治体である都道府県と基礎的自治体である市町村の役割についての具体的な提示が求められる。

また、これらの取組みに必要な財源の確保は担保されていない状況にある。ひきこもり青少年の支援において、精神保健福祉士、保健師、臨床心理士等の専門家によるサポートが欠かせないことや、訪問支援への対応、特定非営利活動法人等との連携の重要性など、地方公共団体の地域性や組織体制等の実情を踏まえた効果的な支援体制を構築するための財源措置が求められる。

## (2) 「子ども・若者ビジョン」の内容（抜粋）

---

ひきこもり等に関連する取組みとして、次の施策を展開することとしている。

### ●ひきこもりへの支援

精神保健福祉センター、保健所、市町村保健センター、児童相談所等において相談・支援を行う。ひきこもり地域支援センター等のひきこもりの一次的な相談窓口を各都道府県・指定都市に整備する。

### ●ニート等の若者への支援

状況に応じた専門的な相談、地域の若者支援機関のネットワークを活用した誘導等、多様な就労支援メニューを提供する「地域若者サポートステーション」事業により、ニート等の若者の職業的自立支援を推進する。

### ●不登校の子ども・若者への支援

未然防止、早期発見・早期対応につながる取組みや、関係機関等と連携した取組みを促進し、学校内外における相談体制の整備を進める。

### ●高校中途退学者への支援

学校等との連携協力の下、退学後の状況等に関する実態の把握に努める。

### ●心の問題への対応

専門機関等における相談の充実、学校における相談体制の整備を支援、地域人材を活用した家庭教育支援を推進する。

### 3 大阪府の取組み

---

#### (1) 大阪府次世代育成支援行動計画（「こども・未来プラン後期計画」）の策定

---

大阪府では、平成22年3月に大阪府次世代育成支援行動計画（「こども・未来プラン後期計画」）を策定した。本計画では、出産前から乳幼児期、学童期・思春期、青年期の各成長段階に応じたきめ細かい取組みを進めることで、子どもが社会全体で温かく見守られ、主体的に生きる力や社会のルール、人への思いやりなどを身につけることにより、健やかに、安心して、喜びをもって子育てを行うことができる社会を目指している。

この中で、「青少年を総合的に支援する仕組みづくり」として、ニートやひきこもり等の課題を有する青少年に対して、義務教育以降は積極的な働きかけがなされてこなかった結果、ひきこもり状態が長期化し社会問題となっているとの認識を示した。そしてその対策として、ニートやひきこもり等の課題を有する青少年を支援するため、市町村と連携してNPO等の民間団体、福祉・就労等の関係機関による地域支援ネットワークの構築を進めることとし、地域支援ネットワークの中核となるNPOの育成を進め、また青少年や保護者の相談にワンストップ対応する窓口を整備することとしている。

#### (2) 「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」の策定

---

このような状況の中、ひきこもり青少年を支援するため、予防としての不登校対応から、ひきこもりの発見、見守り・誘導、相談、社会参加・自立支援にいたるまでの一貫した取組みを、市町村や民間団体と連携しながら実施し、「青少年が自立した個人として、夢と創造性を育むことができる社会づくり」を推進するため、平成22年5月に大阪府危機管理監（部局長）マニフェスト「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」を策定した。

「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」の目標として、ひきこもり青少年を地域で早期に発見・支援する大阪独自のシステムの構築を目指しており、具体的には庁内関係部局をはじめ、福祉、保健・医療の関係機関やNPO団体等で構成する「大阪府ひきこもりサポーター連絡協議会」を設置して、ひきこもりに対する総合的な支援体制を整備することとした。また府内全市町村でひきこもり支援のための「地域支援ネットワーク」構築を促進し、支援する幅広い人材の育成を進めていくこととしている。

### (3) 「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」の内容

---

将来ビジョン・大阪に示された「地域でいきいき戦略」を踏まえ、『ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト』として、予防としての不登校対応から、ひきこもりの発見、見守り・誘導、相談、社会参加支援、社会的自立にいたるまでの一貫した取組みを、市町村や民間団体と協力・協働しながら実施し、「青少年が自立した個人として、夢と創造性を育むことができる社会づくり」を推進する。

#### ～ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト～

ひきこもりの青少年を地域で早期に発見・支援する大阪独自のシステムの構築を目指す。

◎庁内関係部局をはじめ、教育、福祉、保健・医療、労働の関係機関やNPO団体等で構成する「大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会」を運営し、ひきこもりに対する総合的な支援体制を整備する。

◎子ども・若者育成支援推進法の趣旨を踏まえ、平成26年度までに府内全市町村で「地域支援ネットワーク」の構築を目指す。

◎ひきこもり青少年を支援する幅広い人材の育成を進める。

### (4) これまでの大阪府の取組み

---

大阪府では、平成17年度から、ひきこもり専門相談電話（こころの健康総合センター）、ひきこもり専用相談電話（子どもライフサポートセンター）を設置するとともに、社会的ひきこもり地域支援ネットワーク会議、社会的ひきこもり連絡会議を設置し、ひきこもり支援の取組みを開始した。

平成18年度及び平成19年度に社会的ひきこもり社会参加支援グループモデル事業、平成20年度に社会的ひきこもりよりそい支援事業を実施し、平成21年度から、ひきこもり地域支援センター事業を実施している。

ひきこもり等の青少年を支援する取組みについては、平成21年度に「地域における支援ネットワーク実証実験モデル事業」、22年度に「指定支援機関型NPO等育成事業」を実施し、府内でひきこもり支援を実施するNPO等の実態を把握するとともに、市町村やNPO等の民間機関を含む関係機関との地域支援ネットワークの構築手法やひきこもり支援の標準的な手法等の確立を目指してきた。

これらの事業を通して、ひきこもり支援には実績のあるNPO等との協働が効果的であるとの結論を得たが、支援を実施している団体の数が少なく、またひきこもり支援を実施している団体においても、資金不足、人材不足の課題があること。各団体とも独自にそれぞれの特徴を活かしながらひきこもり青少年を支援しているが、支援手

法等にばらつきがあり、支援体制の整備や人材育成など、ひきこもり支援の中核となるNPO等の育成が重要であるという現状が明らかになった。

また、多くの市町村では、相談窓口が十分に設置されていないなど、ひきこもり支援が本格的に実施されていない状況にあることから、地域支援ネットワークの構築事例やひきこもり支援の成功事例等を示すことで、地域支援ネットワーク構築を促進する必要があると認識するところとなった。

## 4 ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクトが目指す姿と各機関の役割

### (1) 「補完性の原則」に基づくひきこもり青少年の支援

ひきこもりの支援においては、家庭、地域、NPO等民間支援機関、市町村及び府において、それぞれ果たすべき重要な役割がある。特に、住民に身近な地域社会で、ひきこもり青少年を理解し、住民、ボランティア、NPO、社会福祉法人、社会福祉協議会、行政等が協力した、自立に至るまでの重層的なセーフティーネットを構築することが不可欠である。

このためには、決定や自治などをできる限り小さい単位で行い、できないことのみをより大きな団体で補完していく考え方である「補完性の原則」が重要となる。

#### 補完性の原則

- ① 「地域」においては、民生委員・児童委員、地区福祉委員会等と連携し、ひきこもりの問題を抱える本人や家族の発見、支援機関への誘導の仕組みづくりを進める。
- ② 「市町村域」においては、市町村が住民に最も身近な基礎的自治体としてNPO等の民間支援機関を活用した地域支援のためのネットワークを構築するなど関係機関が連携した支援体制づくりを確立する。
- ③ 適切な人口規模に対応したサービス圏域（保健福祉圏域を想定）においては、相談・訪問支援、居場所の提供、体験活動など自立に向けた適切なサービスメニューの提供を行う拠点施設の整備促進を進める。
- ④ 「大阪府域」においては大阪府が中心となって、支援人材の養成や困難事例に対応するスーパーバイザー機能の確保など、府域のひきこもり支援のサービス水準の向上に向けて、市町村域だけで対応することが困難であったり、非効率であると考えられる広域的・専門的な支援の取組みを進める。

支援のイメージを示すと別図のとおり。

# ひきこもり青少年支援のイメージ（「補完性の原則」）

## 大阪府域 ひきこもり等サポーター連絡協議会



連携・協働

## サービス圏域 社会的自立まで一元的にコーディネート

**拠点施設**  
※ひきこもり支援に実績のある NPO 法人・社会福祉法人等

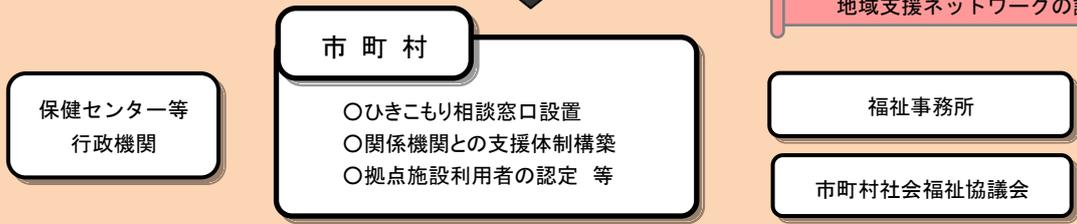
- 支援メニューの提供
- 相談支援 ○訪問支援
  - 居場所○生活体験○自然体験
  - 社会体験○ボランティア体験
  - 文化活動○スポーツ活動
  - 就労体験 ○学習支援 など

### (1) ひきこもり青少年支援事業 【平成 23 年度 予算額 24,900 千円】

〔補助対象〕○ひきこもり等の支援実績を有する NPO 法人、社会福祉法人  
〔事業概要〕○府が指定する民間のひきこもり支援の拠点施設（3ヶ所）並びに活動拠点となる市町村及びその周辺の市町村が中心となって、関係機関との地域支援ネットワークを構築し、今後のひきこもり対策のあり方を見据えた実践的な支援に取り組む。  
拠点施設1ヶ所あたりの補助額 8,300 千円×3ヶ所＝24,900 千円

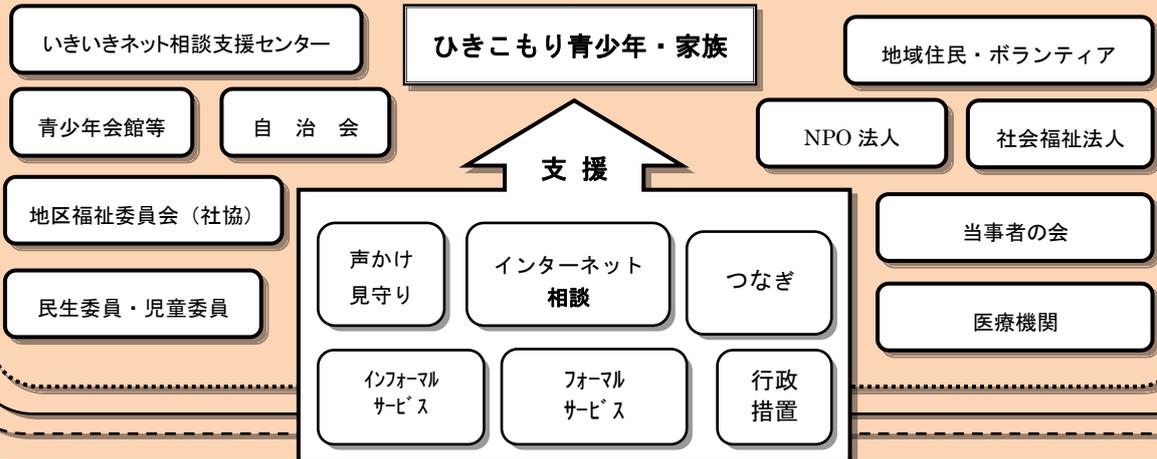
連携・協働

## 市町村域 地域支援ネットワークの設置



連携・協働

## 地域 ひきこもりの発見・誘導の仕組みづくり



## (2) 大阪府、市町村及び民間等の果たすべき役割

---

### ①家庭の役割

---

ひきこもり青少年の家庭で重要なことは、世間や社会の価値観に惑わされず、本人のあるがままの姿を受け止めて、本人が安心してひきこまれる環境を保障しながら、同時に家族自身も振り回されず、自身の人生を楽しむことが重要である。受け入れることは言いなりになることではなく、本人の話をさえぎらず最後までしっかり聴くこと、率直・誠実な態度で、相互性と共感性を大切にしながら、コミュニケーションの回復をはかる必要がある。

また家族だけで何とかしようとせず、早期に支援機関に相談する必要がある、その際には本人を無理やり動かそうとしないで、家族だけでも相談を開始することが重要である。

### ②地域の役割

---

地域では、ひきこもり青少年や家族の発見、そして市町村や市町村地域支援ネットワーク、支援機関等への誘導が重要な役割となる。そのためには地域の民生・児童委員、地区福祉委員、ボランティア等の活躍が期待されるが、そのためには、ひきこもりに関する正しい知識を習得し、理解を示すことが求められる。そして、ひきこもり支援に関わる相談窓口や既存の社会サービス、様々な支援を実施する社会資源について把握し、情報提供を行う必要がある。

また地域でひきこもり青少年を発見した時は、本人だけでなく、家族も精神的に孤立感を深めている可能性が高いため、解決を急がず、家族との関係づくりから始めることが肝要である。さらに家族から相談を受けた時には、家族のこれまでの苦労に対するねぎらいを忘れず、今後のことを共に考えていく姿勢を示す必要がある。

### ③NPO等民間支援機関の役割

---

ひきこもり青少年を支援するためには、ひきこもり支援に実績のあるNPO等の民間支援機関と協働していく必要がある。民間支援機関は、ひきこもり青少年の支援に際し、その相談者が家族であれ本人であれ、最初の出会い（関わり）を大切にすることが重要である。本人のひきこもっている状態の背景を見立て、その見立てに応じた適切な支援、相談を展開する。さらに、精神疾患や発達障がい等の専門的知識をもった支援スタッフが、居場所や本人・家族の仲間づくり、社会体験活動や就労支援など支援内容の充実・展開を図っていく必要がある。

そのためには、経験・実績を有する支援者の確保を図っていくことが欠かせない。また、ひきこもり青少年やその家族の負担には限界（負担が担えない年金世帯や貧困層の方の存在など）があるため、多様な財源確保に向けた努力も必要である。

#### ④市町村の役割

ひきこもりになった原因等は複雑多岐にわたることから、ひきこもり青少年を支援するためには、ひきこもりになった背景の見立てや長期化の予防に加え、様々な関係機関をネットワーク化し、多角的な視点から支援方を検討し、言わば総力戦で臨むことが求められる。

そのためには基礎的自治体である市町村が相談窓口を設置するとともに、公・民の関係機関を一堂に会して取り組むための事務局機能の役割を担い、地域支援ネットワークを構築していくことが求められる。

内閣府の全国調査<sup>1)</sup>から、「どんな機関なら相談したいか？」に対して、「親身に聞いてくれる」「精神科医がいる」「無料で相談できる」「自宅から近い」などの回答結果が得られており、住民から身近で信頼度の高い市町村が果たす役割が期待される。また厚労省研究班のガイドライン<sup>2)</sup>からも、ひきこもりはメンタルヘルスの問題であり、個々の精神疾患を把握することを評価の中心に据えるべきであることが提案されており、背景の見立てが可能な専門職が配置されている部門での一次的な相談が求められる。総合相談窓口の設置やNPO等と協働した地域支援ネットワークの構築など、市町村が積極的に体制整備を行う必要がある。

#### ⑤大阪府の役割

府は広域自治体として、市町村の支援体制をサポートするとともに、ひきこもり支援体制が構築されていない現状においては、各市町村における地域支援ネットワークの構築を促進するなど次に掲げる環境整備を図る必要がある。

##### a. ひきこもり支援の先行的事業の実施

市町村が主体となり、NPO等と協働してひきこもり青少年を支援する体制を整備するためには、まず府が先行的に地域支援ネットワークの構築やひきこもり支援の成功事例を示しながら、市町村のひきこもり支援の機運を高めていく必要がある。そのため府では23年度において府内3か所で市町村やNPO等と協力して、地域支援ネットワークの構築を図るとともに、支援体制の確立や当事者の費用負担のあり方などについても検証していく。

##### b. NPO等の育成及び研修制度の創設

市町村がひきこもり青少年を主体的に支援するためには、質の高いNPO等の民間支援機関との協働が重要であるが、ひきこもり支援に取り組む民間支援機関は社会資源として不足している。

府は広域自治体として、市町村が協働でき、ひきこもり支援の中核となる民間支援機関の育成に努めるとともに、その支援内容の質を担保する必要があり、人材の育成

や困難事例に対応するスーパーバイザー機能を果たす必要がある。そのため府ではNPO等民間支援機関と連携して、ひきこもりに関する研修制度を創設するとともに、スーパーバイザー機能を確立するためのノウハウの蓄積に努めていく。

c. 府の資源の有効活用

市町村が構築する地域支援ネットワークの構築にあたっては、保健所や子ども家庭センター、こころの健康総合センターなど既存の資源を有効に活用することが重要である。特に窓口や支援機関での当事者の医療的なアセスメントを含めた見立ては重要であり、保健所等の持つ専門性の活用が求められる。

d. ひきこもり青少年を発見・誘導する仕組みづくり

社会から孤立しやすいひきこもり家庭から、ひきこもり青少年を可能な限り早く発見し、支援することは、早期に社会参加、社会的自立を果たすために重要な鍵となる。

発見・誘導の仕組みづくりとして、府においては、大阪府社会福祉協議会等と協働して、民生委員・児童委員や地域と連携した発見の仕組みづくりに取り組むとともに、教育委員会や福祉部等と協力して、ひきこもり支援の必要な青少年の把握手法の検討が求められる。

e. ひきこもり青少年を支援するボランティア制度の創設

地域でひきこもり青少年を支援していくためには、幅広い人材の活用の観点からひきこもりボランティア制度の創設が重要である。大学生ボランティアの育成など広くひきこもり支援のためのボランティアを募るため、ひきこもり支援ボランティア認定制度を創設し、体験活動アドバイザーやメンタルフレンドなど様々なボランティアを創出していくことが求められる。

そのためには、大阪府社会福祉協議会等と協働しながら同協議会が有するボランティア事業のノウハウを活用するなど、特にひきこもり青少年への理解が深い心理学や社会福祉学、教育学・看護学を専攻する学生などを大学教員の推薦などを通じて登録することや、教育や福祉、保健・医療関係の業務に従事していたシニアボランティアの登録制度などを検討する必要がある。

また、登録ボランティアについては、研修などを通じて、ひきこもり青少年への理解を深めてもらうほか、守秘義務の観点についての十分な教育も欠かせない。

f. 相談体制の充実

既存の相談体制の充実を図るとともに、ひきこもり青少年の有効な相談支援として、匿名で行えるインターネット相談を活用することも重要となる。ただし、匿名の場合、市町村単位では他市町村の市民が相談した場合などにおいて、適切に支援機関につなぐことが困難になることなどが懸念されるため、広域自治体としての府が相談窓口を開設し、市町村や支援機関等へ適切につないでいくことが期待される。また実施にあたっては、京都府などの先行事例の検討などを通じて、より効率的・効果的な方法を検討していく必要がある。

g. ひきこもり青少年に対する就労支援

ひきこもりから社会的に自立できる段階に進めば、若者サポートステーション等の就労支援機関に適切に誘導し、就労に向けた支援の段階に進むことになる。

ひきこもり経験者の自立・就労を促進するためには、当事者の状態を踏まえた就労のモデルを検討することなども重要である。

#### h. 大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会の充実と広報啓発活動の推進

庁内の教育や福祉、保健、医療の関係部局等で立ち上げた「大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会」は、大阪府社会福祉協議会や大阪府民生委員児童委員協議会連合会、社団法人大阪精神科診療所協会、特定非営利活動法人大阪NPOセンターなど外部の団体の参加を得て、協議会の充実を図っているところである。今後は、子ども・若者育成支援推進法に基づく地域支援協議会への格上げを図るなど、より一層充実した展開を進める必要がある。

また、ひきこもり青少年の家庭向け講演会の開催など、家族への支援を充実するとともに、ひきこもり青少年を地域や社会で支えていく機運づくりのための啓発活動を推進していく。

#### i. 国への要望

市町村等でひきこもり青少年を支援するための制度やその財源について、国に対して要望していく。

### 各機関の役割

- 「補完性の原則」に基づく、ひきこもり青少年の支援
- 市町村は相談窓口を設置するとともに、NPO等を活用した地域支援ネットワークを構築し、支援の体制づくりを確立
- 府は広域自治体として、市町村の地域支援ネットワーク等の確立を支援するとともに、広域的・専門的な支援に取り組む

## 5 市町村が地域支援ネットワークを構築するために

---

### (1) 市町村が主たる役割を果たすことによる効果

---

ひきこもり支援の特性は、見立ての必要性和長期化である。長期化した事例に対しては、長期戦で支援を展開することを覚悟しなければならない。ひきこもり状態の背景を見立てるためには、専門的な知識と多角的な視点が必要になる。見立てに応じた適切な支援につなげ、長期戦を乗り切るためには、地域の関係機関が連携して対応する仕組みを構築しなければならない。

公・民の医療―保健―福祉―教育―労働等の関係機関を具体的にあげると、精神科医療機関、精神保健福祉センター、保健所、市町村保健センター、児童相談所、教育委員会等、府・市町村の保健・福祉・労働・教育・児童家庭・青少年部門、若者サポートステーション、職業カウンセリングセンター、社会福祉法人やNPO等の障がい者やひきこもりに対応する相談支援機関があげられる。

多機関・多職種による視点を集めて事例を包括的に評価し、長期的な視野で対応するために、各機関の専門職が集まる場が設定されることと、ひきこもり青少年にとって身近なところに支援の場が存在することが不可欠である。

市町村は、住民の身近なところで、ひきこもりの早期発見・早期対応により長期化の予防が可能であり、見立てを行う専門性を有した職種が存在し、専門機関を一堂に会する機会を設定しやすい立場にあり、様々な情報が集まり、既存の社会資源を提供しやすい状況にあることなどから、ワンストップサービス機能を果たす総合相談窓口に適しているといえる。

### (2) 地域支援ネットワーク構築のための課題

---

公・民を問わず、支援を展開するための課題として、財源や人材・場の確保があげられる。現状の社会経済情勢では、国をはじめ府、市町村いずれも極めて厳しい財政状況にあり、新たに財源や人材を投入してひきこもり支援を実施することは難しい。さりとて、現在実施されている民間NPO等や公的な既存の相談体制等だけでは不十分である。少子高齢社会の人口構成がもたらす社会保障制度の行き詰まりは喫緊の課題であり、これからの社会の担い手になる若者世代への対策を怠ることは、長期的にみれば決して賢明な選択とはいえない。

このような状況の中で、ひきこもり青少年を支援するためには、市町村がもつ社会資源だけでなく、地域から府域にいたる既存の様々な社会資源の有効活用を検討し、関係機関によるネットワークを構築していく必要がある。

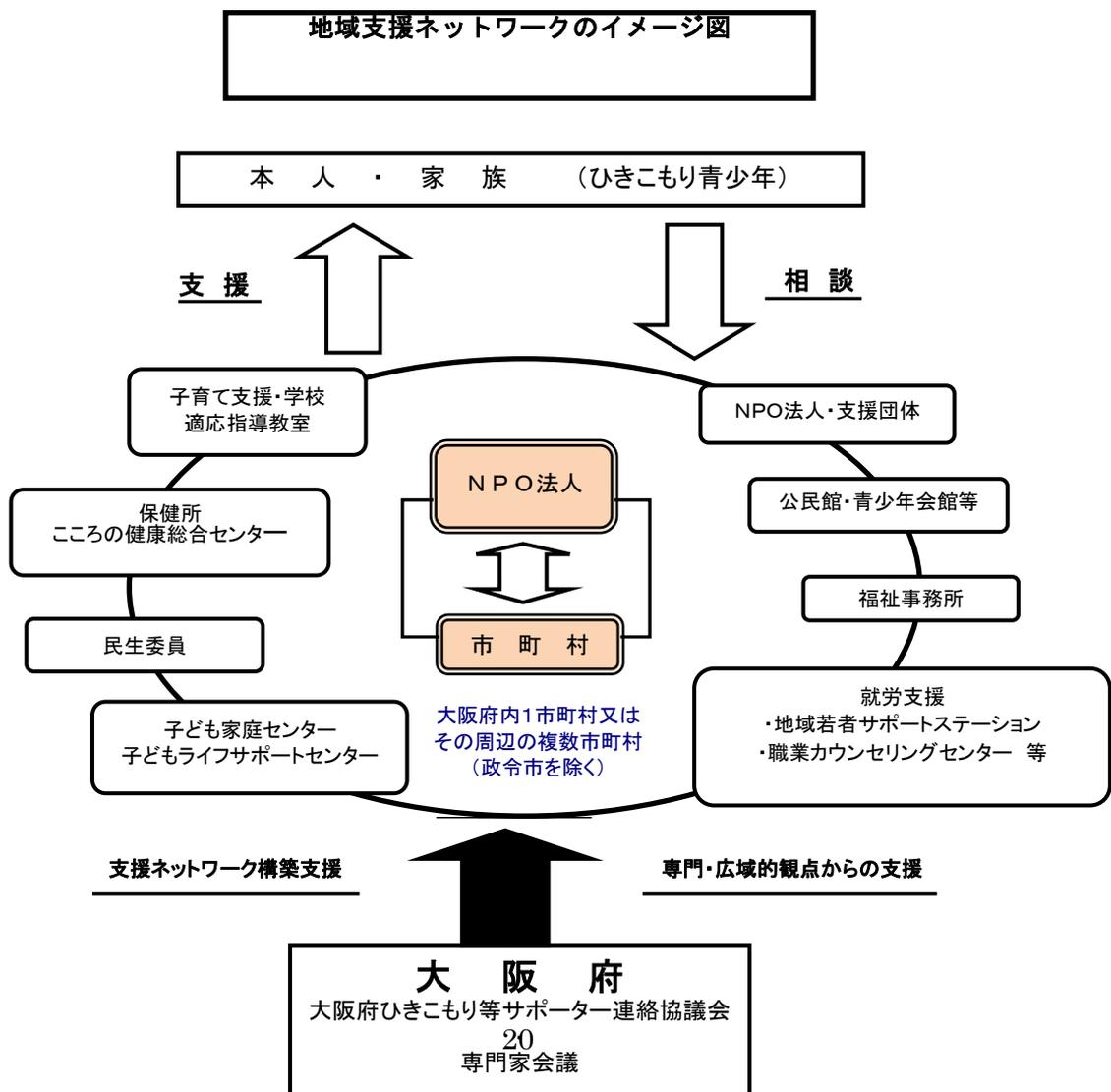
またそのためには、これまでの役所の縦割的な組織のほかに、ひきこもり青少年を支援するための部局横断的な組織を確立することも必要である。一つの組織内で企画や予算から実践、評価までを行うのではなく、企画部局など司令塔になる部局と保健・福祉・労働・教育など実践を展開する部局を組織化し、ひきこもり支援等に関する予算要求、事業執行・評価を一貫して行うことで、効率的・効果的なサービス提供が可能となる。その場合、現行の業務の優先順位づけなど思い切った取組みが望まれ、必要な財源についても国等の様々な交付金の活用も念頭に入れた検討が必要となる。

さらに市町村において、ひきこもり青少年等を対象とした相談窓口の設置が必要となるが、相談業務を開始し、事例検討を積み上げる中で、各機関の役割と機能の理解を深めることが必要である。

### (3) 地域支援ネットワークの構築について

#### ①調整機関及び構成メンバーの決定

下図を参照に関係機関を決定する。そのためには市町村内での担当部署を決定することが重要となる。



(参考) 市町村地域支援ネットワークの関係機関となりうる具体的な機関例

- (1) 民生委員・児童委員
- (2) 市町村社会福祉協議会
- (3) 適応指導教室
- (4) 公民館・青少年会館等
- (5) 大阪府保健所
- (6) 精神科医療機関
- (7) 大阪府こころの健康総合センター
- (8) 大阪府子ども家庭センター
- (9) 大阪府立子どもライフサポートセンター
- (10) 大阪府教育センターすこやか教育相談
- (11) 地域若者サポートステーション
- (12) 大阪府総合労働事務所職業カウンセリングセンター

なお、大阪府では子ども・若者育成支援推進法を所管する立場から政策企画部青少年・地域安全室青少年課がひきこもり支援の担当となっている。また庁内の横断的な組織として「大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会」(29ページを参照)を立ち上げている。

## ②運営方針の決定、要綱の作成

---

ひきこもり青少年を適切に支援するために、市町村の地域支援ネットワークを構成する機関が有する支援や事業の内容を十分理解し、お互いに「顔」の見える関係を築く必要がある。また効率的な組織の運営を図るために「代表者会議」「実務担当者会議」「個別ケース検討会議」の三層構造などにするほか、ひきこもり青少年を熟知した専門家の確保が望まれる。

### ア. 代表者会議

市町村における地域支援ネットワークの基本的な運営方針の決定を行い、実務担当者会議や個別ケース会議を円滑に進めるための環境整備を行う。

### イ. 実務担当者会議

問題となったケースの支援状況の進行管理、地域の実態把握、それぞれの機関役割の明確化や活動状況についての情報交換など、実務担当者レベルでより実際的な支援方法について定期的に検討を行う。

### ウ. 個別ケース検討会議

ケースごとに対象者の状況の把握や問題点の確認、支援方針の策定・見直し、役割分担の決定、認識の共有などを行う。

なお、各会議とも開催方法や頻度を決めておくことが望ましい。

### ③複数市町村の連携によるネットワークの形成

ひきこもり青少年の出現率が1.79%程度であることを考えると、必ずしも1市町村でか所の相談窓口や支援機関が必要であるとは言い難いケースもある。例えば障がい保健福祉圏域単位程度をひとつのエリアとして、各市町村が連携していくケースも想定される。

その場合も各市町村は、庁内関係部局でネットワークを形成し、庁内協議会を立ち上げることは必要となる。そして連携する市町村と代表者会議を設置し、NPO等ひきこもり支援機関や保健所その他の関係機関など共通する資源を併せた市町村連携協議会等を設け、地域支援ネットワークを構築する方法が考えられる。

この場合、例えば相談窓口や支援機関を共通にし、ひきこもり青少年の実際の支援に当たっては、ひきこもり青少年の居住地の市町村が支援機関やその他の関係機関と連携して支援していく。市町村連携協議会レベルでは、域内のひきこもり支援方策などの方向性を検討するとともに、困難事例への対応等の共通認識やノウハウの蓄積を図っていく必要がある。

### ④市町村で地域支援ネットワークを構築する際の留意すべきポイント

#### a. 早期介入・予防のためのネットワーク

母子保健事業として実施している乳幼児健診での発達障がいの早期発見・早期療育の充実や子育て支援、保育所・幼稚園・小学校時代の問題行動への気づきと対応に配慮する。

#### b. 回復支援のネットワーク（地域）

また、中学・高校時代の不登校のまま卒業する生徒や中退者に対するフォローを含め、社会資源につなぐ流れを検討する。

家族教室・家族会などの家族支援ネットワーク、居場所・青年自助会などの本人支援ネットワーク、支援者をサポートするネットワーク（スーパーバイズ）の機能を構築する。

更に下記の緊急対応のネットワークを築き、緊急対応での処遇から引き続いての支援についても考える。

#### c. 緊急対応のネットワーク（医療・保健所・警察等）

危機を感じた人からの相談により、情報収集と危機状況の評価をして、関係機関につなぐ。関連機関で情報を共有し、各機関の役割を明確化、援助方法の検討、危機状況での具体的な対応について考える。家族のサポート、本人との分離、本人の保護、継続支援を考える。

本人を保護する危機状態として、家族への暴力、他人への犯罪行為、自傷行為、自殺企図などがあげられる。なお、家族への暴力、他人への犯罪行為では、精神疾患の有無や年齢によって適応される法律が異なる。

## ⑤地域での活動との連携

---

ひきこもりの状態や背景は個々の事例ごとに様々であるが、周囲には隠しておきたいとの気持ちや本人・家族の関係悪化を心配することなどから、相談・支援機関につながらずに孤立化し、その状態が長期化・深刻化することで支援をより困難なものにしている傾向があると考えられる。また、過去の支援がうまくいかなかったり、支援にかかる経済的負担の問題から支援を受けることを諦めるなど、本人や家族が自らの意思で相談・支援機関につながるのには難しい状態におかれていることも考えられる。

このため、住民の一員として最も身近な地域社会（担当区域）を基盤として活動している民生委員・児童委員による相談・情報提供活動や、市町村社会福祉協議会のもとにおかれた地区福祉委員会の地域ネットワーク活動を通じて、ひきこもりの問題を抱える本人や家族に気付いた場合に、適切な支援機関へつなげることや他機関と連携した見守り活動を行うことなどが、早期の支援に向けて極めて重要な役割を果たすと考えられる。

実際の活動にあたっては、4（2）②の「地域の役割」で示したように、ひきこもりに関する正しい知識と本人・家族のおかれた状態への理解とともに、具体的な支援につなげるための情報提供が必要になることから、理解を深めるための研修等の開催や、ひきこもり支援の社会資源マップの作成提供などによる活動のサポートを効果的に実施する必要がある。

また、民生委員・児童委員や地区福祉委員会の方々の地域活動は、児童虐待対応や高齢者の問題などまで広範囲に及び、その活動の重要性も高まる中、ひきこもりの支援が負担増につながらないように活動しやすい環境づくりが求められている。

このため大阪府では、大阪府民生委員児童委員協議会連合会や大阪府社会福祉協議会と連携して、ひきこもり支援に関する地域活動のサポートに積極的に取り組み、ひきこもり支援の一つの柱として地域での発見・見守りの仕組みづくりに努めていくこととしている。

## ⑥コミュニティソーシャルワーカー（CSW）との連携

---

社会福祉士、精神保健福祉士、5年以上の経験のある保健師等で、かつ府が実施する養成研修を終了した159名が、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）として、中学校区等の単位で設置する「いきいきネット相談支援センター」や市町村社会福祉協議会などに配置されている。（平成21年度末現在）

CSWは、①要援護者からの相談への対応、必要なサービスへのつなぎ、各種福祉サービスの利用申請支援等の実施、②見守り・発見・つなぎのセーフティーネット体制づ

くり等の役割を担い、支援事例に応じた関係者で構成する「ケース検討会」の開催などを行っている。

実際の支援の現場においては、例えば、高齢者支援の際に、長期間ひきこもり状態の家族の存在に気付くなど、様々なケースが想定される。こうした場合には、関係機関との連携や福祉分野全般の支援に精通したCSWが重要な役割を果たすことが期待される。地域支援ネットワークの構築に際して、CSWが配置された機関にも参画を求めるなど、ひきこもりの発見・見守りや支援体制の充実に向けて、日頃から連携を密にする取組みが求められている。

## ⑦府・市町村の連携

---

府と市町村は、ひきこもり青少年を支援していくためには、それぞれの役割を果たすことが重要であり、将来的には府と各市町村でひきこもり青少年支援の方針や役割の確認などを議論できる場の設定など、府・市町村が連携を深め、効率的・効果的にひきこもり青少年を支援していく必要がある。

大阪府においても、支援機関のスキルアップのための研修や困難事例を個別にスーパーバイズする機能の充実、府内での地域支援ネットワーク形成のための各種事業を展開するなど、広域自治体としての役割を果たしていくこととしており、各市町村がつくる地域支援ネットワークと連携し、ひきこもり青少年の社会的自立を支援していく。

<参考>

## ■市役所が支援体制の相談窓口と事務局機能を設置した事例<sup>8)</sup>

### 和歌山県田辺市の事例

---

(背景・経過等)

- 不登校、その後ひきこもった当事者の家族・支援者・周辺の関係者等住民の要望を受け、市役所内の保健・福祉・教育担当者、当事者・家族・支援者等の関係者を交えての話し合いが行われてきた。
- ひきこもった当事者の家族・支援者・周辺の関係者等の要望を議員等が受け、市議会において議論され、市長が支援体制の構築を答弁。

(準備・設置等)

- ひきこもり者がメンタルヘルスの課題を抱えていることが多いことから、その対応には専門職の関わりが不可欠ということになったが、現実には、当時の市役所内には医療・保健・福祉の専門職は、看護職（看護師・保健師）しかいないこともあり、保健部門で相談窓口を開設し事務局機能を持ち、啓発活動は教育部門が担当することになった。

- 関係者から状況を把握するにつれ、相談を開始するにあたっては、単一機関だけで対応するのは困難と考えられ、まずは支援体制を築くことから始めた。既存の委員会であった田辺市母子保健連絡協議会で相談し、新たにひきこもり検討委員会を設置することになった。

- 平成13年1月、市役所の保健福祉部健康増進課内（母子保健及び成人保健担当部門）に、田辺市ひきこもり検討委員会（支援ネットワーク）の事務局を設置した。

〔なお、一般的には、ひきこもり支援は教育、福祉、保健、医療及び労働など様々な分野の支援が必要なことから、事務局には例えば、子ども・若者育成支援推進法を所管している青少年担当部局などが適している。〕

- 同年3月、当時母子保健担当の保健師1名が専任で担当し、田辺市ひきこもり相談窓口を開設。
- 委員構成は母子保健連絡協議会と重複するところが多かったが、精神保健分野が強化され、知的障がいや精神疾患の者を支援している社会福祉法人が加わった。そして、支援の展開が進むにつれ、新たに作られた家族や当事者の会、居場所支援等を行っているNPO、市の労働部門が委員として参入した。
- 委員会の構成と支援の流れは、図のとおり。

(その後の展開等)

- 委員会は、ネットワーク機能の充実を目指し、市役所関係部門の代表と地域の民間関係者の代表で委員を構成して、ひきこもり理解のための学習から取り組んだ。

- 全て試行錯誤であったが、相談が開始されると、来談者との信頼関係の構築を図りつつ相談を継続し、ひきこもりの背景を見立て、来談者とともに本人への対応を考えていく支援の連続であった。
- その中で、対応に悩む時、あるいは見たてに不安を感じる時など、来談者の了解を得て、月1回の委員会で事例検討を行った。そのことが関係機関の機能や役割の明確化と、連携体制の構築につながった。
- 具体的な支援を展開するために、まずは関係機関の集合体を結成して相談活動を開始し、当事者や家族の状態に応じて評価を行い、その過程で必要な機関あるいは職種に委員会への参画を依頼した。
- 関係機関による事例検討の積み重ねによって、不足する社会資源に気づくことができ、それを補完することも可能になった。逆にいえば、支援がないところには、気づきも新しい社会資源の開発も何もなく、将来的には、社会保障制度に頼るしかなくなる。
- 既存では不足する社会資源を補完するために、各機関がそれぞれの枠組みから1歩踏み出した動き方が自然に発生し、地域の人材の発掘やその協力が得られるようになっていった。結果的に、ひきこもり支援を入り口として、ひきこもりに特化されない地域の支援体制、ネットワーク（つながり）が形成された。

#### ※ポイント

- ・当事者の声⇒支援者の声⇒行政の理解⇒住民の理解
- ・相談窓口・事務局機能が市役所であることの社会的信頼度の高さ
- ・市役所が事務局であるとネットワークを築くにあたって関係機関が集合しやすい。
- ・支援内容は限定されるが、支援は無料で提供される。
- ・住民にとって身近な存在(市町村、保健師など)
- ・市町村には当事者の経済状況など様々な情報が集積しており、社会資源の活用結び付けやすい。
- ・民間支援機関との連携そしてサポート
- ・多様な支援は民間支援機関で実施
- ・和歌山県の取組み、バックアップ体制の存在

#### (和歌山県の取組み)

平成16年度～

○「ひきこもり者」社会参加促進事業(現「ひきこもりお助けネット事業」)開始

○「ひきこもり者」社会参加支援センター(民間)に県・市町村で運営補助

(県1/2、市町村1/2)

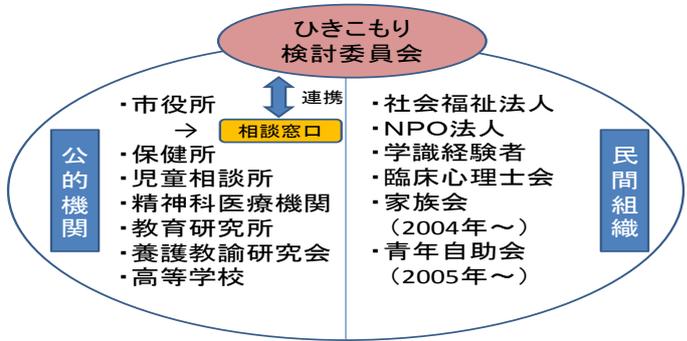
○精神保健福祉センター・保健所に相談窓口設置

平成21年度～

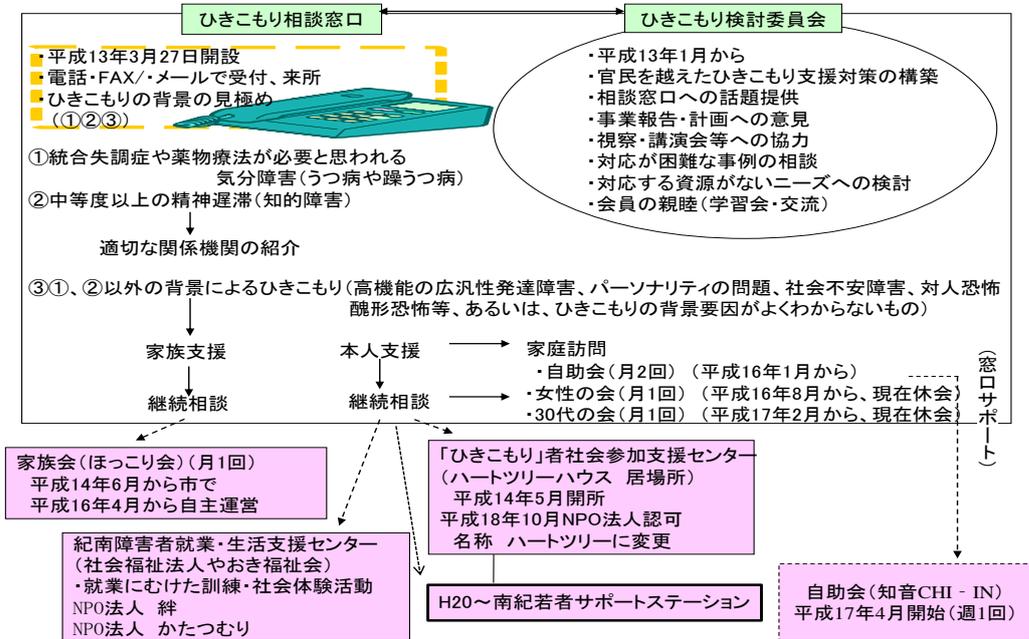
○社会参加支援センターの機能強化として、専門家(精神科医、精神保健福祉士、保健師、臨床心理士)による個別支援方針検討制度の創設

○「ひきこもり地域支援センター(精神保健福祉センター内)」を設置 など

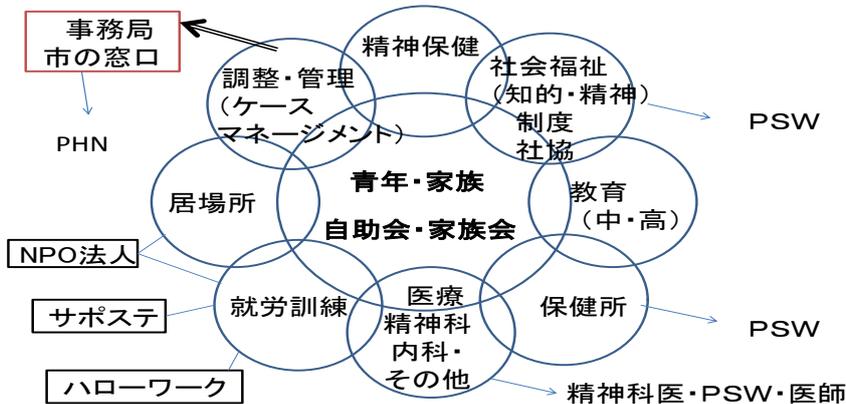
### 田辺市ひきこもり支援ネットワーク



### 田辺市相談窓口支援の流れ(実線枠外は民間実施)



### 田辺市のサービス調整



[保健師の役割と機能、和歌山県田辺市での事例から]<sup>9)</sup>

市町村に配置されている保健師はひきこもり支援に重要な役割を果たしていることからその役割と機能を紹介する。

- ①保健師は健康問題、公衆衛生を扱う看護職（全国どこの市町村にも存在する）である。
- ②支援を展開するにあたって、ひきこもる背景を見立てるための医学的基礎知識を得ている（健康にかかわる全ての活動が医学的な知識（精神科のみならず、内科・外科・小児科・産科等様々なジャンルの基礎的知識）と技術を基盤にしている）。
- ③相談や家庭訪問、グループ支援等、人々をエンパワメントするための手法についても学んでいる。
- ④特に家庭訪問は、保健師の業務として位置づけられている。
- ⑤地域の社会資源やサービスに詳しく、医師をはじめ、地域の民生委員等、専門職や地域の関係者との人脈をもつ。
- ⑥人と人、機関と機関をつなぐコーディネーターの機能を持つ。
- ⑦ソーシャルキャピタル（社会関係資本）の活用を得意とする専門職であり、「みてきて・つないで、うごかし・つくって みせる」が保健師活動のプロセスである。
- ⑧その結果、地域のきずなを再生し、住民主体のまちづくりへと転換させることを可能とする。

## 「大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会」構成

- ・大阪府民生委員児童委員協議会連合会
- ・社会福祉法人大阪府社会福祉協議会
- ・社団法人大阪精神科診療所協会
- ・特定非営利活動法人大阪NPOセンター
- ・政策企画部 青少年・地域安全室 青少年課
- ・府民文化部 私学・大学課
- ・福祉部 地域福祉推進室 地域福祉課
- ・福祉部 障がい保健福祉室 地域生活支援課
- ・福祉部 子ども室 子育て支援課
- ・福祉部 子ども室 家庭支援課
- ・福祉部 子ども家庭センター
- ・福祉部 子どもライフサポートセンター
- ・健康医療部 保健医療室 地域保健感染症課
- ・健康医療部 保健所
- ・健康医療部 こころの健康総合センター
- ・商工労働部 雇用推進室 雇用対策課
- ・教育委員会 教育振興室 高等学校課
- ・教育委員会 市町村教育室 児童生徒支援課
- ・教育委員会 市町村教育室 地域教育振興課

専門的な観点からも検討を行うため、協議会の下に専門家会議を設置した。

### 「大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会専門家会議」委員（50音順）

- ・大阪大学非常勤講師 井出 草平
- ・特定非営利活動法人 青少年自立支援施設淡路プラッツ代表 田中 俊英
- ・大阪府立大学准教授 西田 芳正
- ・大阪府こころの健康総合センター所長 松浦 玲子
- ・畿央大学助教 目良 宣子
- ・大阪府立大学教授 山野 則子

さらに、庁内の連絡を密にする観点から、協議会の下に「事務担当者会議」を設置し、連携を図っている。

（注）構成メンバーの選定は、大阪府危機管理監マニフェスト「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」の目標である「予防としての不登校対応から、ひきこもりの発見、見守り・誘導、相談、社会参加支援、社会的自立にいたるまでの一貫した取組み」に対応するため、庁内関係部局は教育委員会、健康医療部、福祉部、商

工労働部を選定するとともに、地域での支援やボランティアの視点から大阪府民生委員児童委員協議会連合会及び大阪府社会福祉協議会、医療的ケアの視点から大阪精神科診療所協会、連携先であるNPO等との協働の視点から大阪NPOセンターの参画を得ている。なお、当初は庁内関係部局のみで協議会を立ち上げた後、さらに関係機関を追加した。

#### 参考文献

- 1) 内閣府政策統括官，2010，『若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する意識調査）報告書』
- 2) 齊藤万比古，2010，『ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン』厚生労働科学研究費補助金（こころの健康科学研究事業）「思春期のひきこもりをもたらす精神科疾患の実態把握と精神医学的治療・援助システムの構築に関する研究」
- 3) 小山明日香，三宅由子ほか「地域疫学調査による「ひきこもり」の実態と精神医学的診断について－平成14年度～平成17年度のまとめ－」『平成18年度厚生労働科学研究費補助金（こころの健康科学研究事業）こころの健康についての疫学調査に関する研究報告書』：（WMH-J(世界精神保健日本調査)）
- 4) 三宅由子・立森久照・竹島正・川上憲人，2002，「地域疫学調査による「ひきこもり」の実態調査」『平成14年度厚生労働科学研究費補助金(特別研究事業)地域疫学調査による「ひきこもり」の実態調査 分担研究：地域のメンタルヘルス指標の検討 研究協力報告書』：89-93.
- 5) 三宅由子・立森久照・竹島正・川上憲人，2004，「地域疫学調査による「ひきこもり」の実態調査」平成14年度～平成16年度のまとめ，『平成16年度厚生労働科学研究費補助金(こころの健康科学研究事業)こころの健康についての疫学調査に関する研究 研究協力報告書』：89-93.
- 6) 東京都青少年・治安対策本部，2008，『実態調査からみるひきこもる若者のこころ若年者自立支援調査研究報告書』
- 7) 奈良県くらし創造部青少年・生涯学習課，2010，『若者の自立意識に関する調査報告書』
- 8) 和歌山県田辺市ホームページ：<http://www.city.tanabe.lg.jp/kenkou/hikikomori/>
- 9) 目良宣子，2009，『「ひきこもり」支援における行政の保健師活動の役割』『畿央大学紀要』9.

#### 監修

大阪府ひきこもり等サポーター連絡協議会 専門家会議委員  
国立大学法人大阪大学 非常勤講師 井出草平

畿央大学 健康科学部 助教

目良宣子