

いわゆる「ひきこもり」の社会参画を考えるPT第一次提言（案）

令和3年5月18日

自由民主党政務調査会

1. はじめに

いわゆる「ひきこもり」に関しては、内閣府の調査によれば、15歳から39歳までのひきこもり状態にある者が54.1万人（平成27年12月調査）、40歳から64歳までのひきこもり状態にある者が61.3万人（平成30年12月調査）と推計され、さらに、例えば80代の年金で生活する親と50代の無職の子が同居するいわゆる「8050世帯」の存在が広く認知されるなど、社会的な関心が急速に高まっている。我が国では従来、「ひきこもり」は主に若年層の問題として考えられ、その支援も就学や就労をゴールとしたものが中心であった。しかし、近年、中高年層の「ひきこもり」の推計値が調査公表され、これまでの問題の捉え方や支援の在り方が問い直されつつある。

また、女性のひきこもり当事者が決して少なくないことは民間団体の実態調査の状況からも明らかであり、「性的マイノリティでひきこもり」など二重の社会的マイノリティ当事者の存在もヒアリングにおいて寄せられた声である。

社会福祉の領域においても、生活困窮の課題や「地域共生社会」づくりの議論とも関連しながら、生きづらさを抱える「ひきこもる人たち」にどう向き合うかが問われるようになってきている。

社会問題として改めて注目されている「ひきこもり」。なぜ「ひきこもり」は増加し続け、社会問題化しているのだろうか。そこにはどのような問題が潜み、どのような福祉的支援が必要とされているのだろうか。

また、令和2年から現在に至るまで、新型コロナウイルス感染症が猛威をふるう中、不要不急の外出の自粛が長期間にわたり求められ、「巣ごもり」と表現されるような、国民がこれまで想像もしなかった生活スタイルが展開されている。

いつもと異なる時間が流れる中、国民一人ひとりが自身や社会を見つめ直す貴重な機会となった一方で、不安や生きづらさ、孤独感や孤立感をより深めた者も相当数いるものと推察される。当PTの関係者ヒアリングでも、コロナ禍においてひきこもり状態にある者の家族支援の重要性がより一層増したことを指摘する声が実際届いている。

自由民主党では、令和元年6月に、有志による私的勉強会として「いわゆる「ひきこもり」の社会参画を考える勉強会」を立ち上げ、同年12月に提言書を取りまとめて政府に提言した。

今般、この勉強会を更に前進させる形で、自由民主党として「ひきこもり」に真正面から取り組むべく、令和2年12月に、政務調査会に「いわゆる「ひきこもり」の社会参画を考えるPT」を立ち上げて、これまで13回にわたりヒアリング、意見交換、そして議員間での議論を精力的に重ねるとともに、視察も実施した。

ヒアリングでは、ひきこもりの家族会や当事者会、ひきこもり状態にある当事者やそのご家族、民間支援団体、基礎自治体、学校関係者、精神医療関係者、職能団体等、多方面からお話をお伺いして現状を把握、分析した。

また、各都道府県及び政令指定都市に設置される「ひきこもり地域支援センター」（以下「支援センター」という。）等の視察を実施して、実践の現場で活躍する支援者の声に耳を傾けた。PT役員メンバーも、世田谷若者総合支援センターの「メルクマールせたがや」を訪問し、社会的自立に向けた一歩を踏み出すことができないなど生きづらさを抱えた若者に対して、居場所づくりやセミナー、就労支援機関へつなぐ活動を展開している自治体の取組を視察した。

本PTでは、ひきこもり状態にある方やそのご家族をはじめ、生きづらさを抱える全ての国民に寄り添い、また、ひきこもり支援に取り組む自治体等を応援する立場から、現状のひきこもり支援施策の再点検、過去と未来も俯瞰した息の長い支援の充実、コロナ禍におけるひきこもり支援、良質な支援者の育成と支援手法の開発、国民の意識醸成等について提言を取りまとめた。

政府においては、本提言を踏まえ、ひきこもり状態に陥るのは「自己責任」でなく、「社会全体で取り組むべき課題」として捉えて施策を進めるべきであり、自治体等がひきこもり支援に取り組みやすい環境整備を加速化するとともに、ひいては、全ての国民が、存在そのものが肯定され、幸福感や生きがい、安心感を持って人生を過ごすことができる社会の構築に向けて取り組むことを強く求めるものである。

2. 現状のひきこもり支援施策の再点検

(1) ひきこもりの定義と現在の支援体制について

ひきこもりの定義は、「様々な要因の結果として社会的参加（就学、

就労、家庭外での交遊など)を回避し、原則的には6ヶ月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態を指す現象概念」とされている。

その上で、政府では、「ひきこもり支援施策の推進について」(令和2年10月27日厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知)において、市区町村及び都道府県において取り組むべき事項を示しており、その中で、令和3年度末までに市区町村において取り組むこととして、以下の3点を掲げている。

- ①ひきこもり相談窓口の明確化・周知
- ②支援対象者の事態やニーズの把握
- ③市町村プラットフォームの設置・運営

また、その取組の前提として、市区町村におけるひきこもり支援の企画立案等の中心的役割を担う部局の設定、関係部局間の連携による包括的な支援体制の構築、近隣の市区町村との合同による支援体制の構築等、地域の実情に応じた支援体制づくりの検討を示している。

実際、市区町村においてひきこもりの相談窓口を明確化している自治体は、1,741自治体のうち974自治体(55.9%)にとどまっている。(令和2年5月厚生労働省調査)

また、相談窓口を明確化している自治体のうち、窓口を周知している自治体は676自治体(69.4%)である。(調査は同上)

なお、平成30年度には全ての都道府県及び政令指定都市において、ひきこもりに特化した相談等を行う支援センターが設置されたところである。ここでは、ひきこもり支援コーディネーターが取組の中心を担っている。

(2) 支援施策の再点検

今回、我々PTとして、都道府県及び政令指定都市に設置されている支援センターのうち、26ヶ所をPTメンバーが視察し（他に基礎自治体の取組を2ヶ所視察）、現状を聞き取りしてきた。

運営方法について直営、委託の別はあるが、各都道府県及び政令指定都市により予算規模や実施事業の中身に差異が見受けられた。とりわけ基礎自治体との連携や当事者団体との連携、居場所づくりへの支援など就労支援に至るもっと手前で必要となる支援策について取組が不十分であると感じる。

政府、都道府県・政令指定都市、市区町村それぞれの役割とその実態を鑑みた上で、特に以下の点を中心に、生きづらさを感じるひきこもり状態の方々やそのご家族への支援施策について今一度再点検すべきと強く求めるものである。

なお、政府においては、都道府県・市区町村の取組が円滑に進むよう、積極的かつ弾力的に支援をされたい。

《 1 》政府においては、

- ひきこもり当事者等に関する全国実態調査の実施
- 基礎自治体における地域の実態・ニーズの把握や支援体制の整備等の推進（先進的に取り組む自治体の事例をより具体的に横展開）
- 各支援センターにおいて地域の特性を踏まえた創意工夫ある取組を進めることが可能となる自由度の高い補助メニューの創設
- 各支援センターのひきこもり支援コーディネーターの養成への支援
- 支援センターの事務を効率化し、支援により注力できる環境を整備す

るためのデジタル化対応の促進

- 当事者会や家族会、ひきこもり支援団体の育成と当該団体の活動への支援
- 施策を更に進めるための各府省の連携強化

《 2 》都道府県・政令指定都市においては、

- 地域の関係機関が参画するネットワーク会議の年複数回の開催による実効性の確保や職員研修会の充実
- 支援センターのひきこもり支援コーディネーターの養成の促進と取組の充実
- 事前に研修を受講した上で自治体からの依頼により訪問支援等を行う「ひきこもりサポーター」の養成の促進と活用の充実
- 教育機関、保険医療機関、福祉行政機関、民間団体、当事者会や家族会等との連携・後方支援の強化

《 3 》市区町村においては、

- 基礎自治体における相談窓口の早期設置と支援内容の充実
- 基礎自治体における官民が連携したプラットフォームによる取組の一層の推進（当事者会や家族会の参画促進）
- 支援につながるための多様なアクセスの構築（支援に関わる地域資源の開拓と周知、支援が必要な者へのアプローチ手法や相談窓口の敷居を低くする方策）
- ひきこもり当事者の意向に沿ったアウトリーチ支援の推進
- 就労だけをゴールとしない多様な支援の選択肢の中心となる「居場所

づくり」の推進（身近な地域における居場所の設置）

- ひきこもり状態を経験した方やそのご家族（ピアサポーター）が支援に関わる体制の構築
- 精神科医療を含めた支援体制の構築（地域包括ケアや地域共生社会の視点を踏まえたアウトリーチを含む体制の整備等）
- 当事者会や家族会の活動への支援
- 多様な働き方を可能とする選択肢の提示（業務の切り出し等による当事者の個々の状況に合った働き方の創出）
- デジタルを活かした活躍の場の提供や農業との連携等の多様な就業機会の創出
- 就労支援における評価軸の在り方の検討（就職だけではない多様な働き方の評価）
- 生活困窮者支援部門、介護高齢者福祉部門、障害福祉部門、保健部門、子ども部門、教育部門等との連携に加え、社会福祉協議会、地域包括支援センター、民生委員・児童委員（※）、相談支援専門員等の方々との連携など、官民協働による地域共生社会の実現の中でのひきこもり支援の位置付け

（※）主任児童委員を含む。

3. 過去と未来も俯瞰した息の長い支援の充実

ひきこもり状態にある方をより広角的に捉えると、過去に目を向ければ、ひきこもりに至るまでには、学校で不登校やいじめの被害を経験している場合や、職場での挫折を経験している場合など、多様な背景があ

り、未来に目を向ければ、いわゆる「8050世帯」などの貧困の問題をはらんでいる。「学歴」、「人間の差別感情」、「集団心理」、「履歴書の空白」など様々な要因により、社会に出てみたが、社会から疎外され、ひきこもらざるを得なくなる実態がある。当事者やそのご家族に対して、行政側は個別支援チームとして伴走型支援による対処を推進すべきである。

目の前のひきこもり状態だけに囚われるのではなく、より俯瞰的にライフサイクルに沿って、特に以下の点について取組を進めるべき。

- ひきこもり状態になったきっかけに着目した支援の検討
- 不登校・いじめ・虐待対策の推進
- 不登校・虐待等経験者への継続支援に関する体制の整備
- 学校における心理専門職によるこころの健康相談の充実
- ひきこもり状態にある児童生徒へのフリースクール等民間と連携したアウトリーチ支援の充実
- 現存する制度やサービスが必要な者に必ずしも行き届いていない状況の改善（障害年金等）
- ひきこもり当事者の資格取得に対する支援の在り方の検討

4. コロナ禍におけるひきこもり支援

新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、ひきこもり支援の現場にも様々な影響が生じている。例えば、ステイホームにより少し気が楽になったという当事者がいる一方で、当事者会の集まりや実会場を使ったりアルな居場所がなくなり行き場所がなくなっている当事者の存在。

家族間の軋轢が増え、自宅に安心していることができない当事者。ネット環境が伴わずにリモートを活用した支援を利用することができない当事者やご家族。感染予防の観点から定員の半分以下に限定して居場所を提供することにより、参加者からの収入の減少に直面する支援団体など、様々な声が寄せられている。

このような新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた上で、特に以下の点について取組を進めるべき。

- 自粛生活が長引き孤立するひきこもり当事者や家族の把握の強化
- 対面によらない相談や支援の方法の検討

5. 良質な支援者の育成と支援手法の開発

ヒアリングにおいては、相談した相手にかえって傷つけられるケースをよく聞いた。当事者やご家族からの切実な声を踏まえ、心情を理解した上で寄り添う支援ができる良質な支援者を一人でも多く増やしていくことが何よりも大事である。また、ひきこもり支援の相談窓口を広げていくに当たっては、同時に支援の質の担保が必要であることから、特に以下の点について取組を進めるべき。

- 支援者の研修機会の確保(当事者やご家族の心情を理解できる支援者の養成)
- 社会福祉士、精神保健福祉士、公認心理師等の専門職が活躍できる環境づくり

- 当事者やご家族の研修への参加促進(当事者やご家族の声を直接聞く
機会の確保)
- 伴走型支援と当事者活動の推進
- 伴走型支援や居場所づくりの視点を盛り込んだ「ひきこもりの評価・
支援に関するガイドライン」の充実(当事者やご家族の多様性と支援
者の広がり)
- 当事者の意向を最優先する効果的なアウトリーチ支援手法の研究
- 政府とNPO法人等民間団体との連携及び協働の推進並びに民間団
体同士の連携の促進
- 民間団体が主催する居場所や当事者交流イベントへの支援
- ひきこもり支援施策のエビデンスを評価・蓄積する仕組みづくり

6. 国民の意識醸成

ひきこもりへの国民の認知度が高まる中で、ひきこもりに対する偏見を取り除き、国民が互いの多様性を認め合い、一人ひとりが、自身の幸福感ややりがい、生きがい、安心感を持って人生を過ごせる土壌を構築していくことが必要である。これを踏まえ、政府においては、国民の気運醸成のため、特に以下の点について取組を進めるべき。また、党においても、地方組織を通じて、地方議会と連携しながら取組を推進していく。

- 効果的な広報や啓発の実施(SNSの活用やメディアへの働き掛けの
強化)

- 先進的・精力的に取り組む自治体の横のつながりの強化（全国市長会等への働き掛け）
- 当事者だった経験者（ピアサポーター）による支援セミナーの開催支援

7. その他

- ひきこもりの自立支援を謳う悪質な事業者への対応
 - ①「不適切な支援」について相談できる窓口の明確化
 - ②被害者を緊急避難的に保護できる体制づくり
 - ③「ひきこもり支援」を謳う事業者等によるトラブルの現状把握
- 学術的研究への支援
- 「HIKIKOMORI」研究の国際社会への情報発信
- ひきこもり支援に関する政策に係る政府内の府省横断会議の設置
- ひきこもり政策そのものを推進するための基本法の制定