

東京都ひきこもりに係る支援協議会

秋田県藤里町社協のひきこもり支援に基づく社会参加支援の意義と内容  
～研究的視点も含めて～

文京学院大学 中島 修

1. 秋田県藤里町社協（菊池まゆみ事務局長（当時）、現会長）が取り組んでいるひきこもり支援（生活困難者支援）

（1）秋田県藤里町と藤里町社協の概要

秋田県藤里町は、2010（平成 22）年の国勢調査では人口は 3,848 人、世帯数は 1,313 世帯となっていたが、2015（平成 27）年では人口は 3,359 人、世帯数 1,215 世帯となった。人口は 昭和 30 年以降減少が続いており、過疎地域にみられる特徴として人口の減少にもかかわらず、世帯数はほぼ変わらず推移している。これは、若年層の流出や出生率の低下はもちろんのこと核家族化の進行、高齢者のみ世帯やひとり暮らし世帯の増加などが考えられる。65 歳以上の高齢者人口比率は 2010（平成 22）年の国勢調査で 39.2%、2015（平成 27）年で 43.5%とますます高齢化が進んでおり、深刻な問題となっている。

2019（令和元）年 10 月 1 日現在、人口 3,004 人、1,152 世帯、65 歳以上人口が 1,421 人で高齢化率が 47.3%で高齢者率の高さは秋田県下第 2 位である。町の一般会計予算は、約 32 億円で、藤里町社協の予算規模は 2 億 7 千万である。町の総面積の 9 割は山林原野であり、世界遺産の白神山地を抱えている。観光収入はあるものの、人口減少が進んでいる地域である（藤里町地域福祉計画（2020）等を参考に筆者作成）。

藤里町社協は、「総合相談・生活支援システム」を構築してきた。2006（平成 18）年度に地域包括支援センターを開設し、翌年には障害者自立支援法による指定相談支援事業所を開設しつつ高齢者から三障害にも対応した相談体制を構築している。地域包括支援センターを軸とした「報告・連絡・相談」のいわゆる「ほうれんそう」の取り組みは、年間 100 件程度のニーズ数から年間 8000 件を超えるまでに拡充され、ニーズ把握の力を大いに高めてきた。また、社協独自の専門相談や民生委員・福祉員との連携、ホームヘルパーによる丁寧なニーズ把握等により、「ニーズキャッチ・アウトリーチ機能」を発揮した取り組みを進めてきた。さらに、商店街全体をサロンとする取り組みにより、福祉でまちづくりを多くの人々との協働によって展開してきた。このようなこれまでの藤里町社協の実践を踏まえ、藤里町社協のひきこもり支援に焦点化し、社会的支援が必要な単身生活者支援の理論を用いて考察していきたい。

（2）生活困難者への情報提供等のため家庭訪問員の配置

藤里町社協は、2006（平成 18）年度から町内のひきこもり者及び長期不就労者等の実態把握調査を実施し、113 名のひきこもり者がいることを明らかにしてきた。また、2009（平

成 21) 年度からは、それらの方に対して家庭訪問活動を継続し、関連する支援事業等について情報提供を行っている。チラシの配布などによる情報提供のみでは、事業への参加に踏み出せる方は少なく、訪問による詳細な情報提供や直接的な後押しが参加意欲の向上に効果的であった。よって、これまでの地域福祉活動で築いてきたネットワーク情報を活用し、訪問対象者名簿作成を行うと共に、家庭訪問担当職員を配置した。「情報支援機能」「社会参加・生きがい支援機能」「緊急支援機能」である(表1を参照)。

### (3) 「社会復帰訓練事業」の実施と効果的なカリキュラムの検証

2010(平成22)年度、2011(平成23)年度とそれぞれ6ヶ月間の基金訓練事業を実施した。ホームヘルパー2級講習を中心におきながら、藤里町社協独自の講義や実習を加えることで、生活困難者の社会復帰を支えてきた(一般就職率 2010(平成22)年度80%、2011(平成23)年度66%)。国の求職者支援制度の創設により、2012(平成24)年度からは求職者支援訓練事業を開始することとなったが、同訓練では資格取得のためのカリキュラム以外の独自の訓練内容は認められず、その実施が困難となった。2010(平成22)年度から福祉の拠点「こみっと」を開設し、生活困難者等を対象に食事処の運営や「こみっとバンク」を通しての訓練の場を提供しながら中長期的に支援を行っている(こみっと事業)。しかし、これまでの生活困難者に対する訪問活動の中では「こみっと事業」よりも、上記のような期間限定で一般就労を目標とした訓練事業への関心が高い傾向があった。過去の訓練事業では、一定期間の中で就職という共通の目標を持った訓練生間のグループダイナミクスが個々の就職意欲の向上に大きく影響している様子が窺えた。そのため、旧基金訓練事業をモデルとした「社会復帰訓練事業」のカリキュラム開発、検証、実施を行った。「社会参加・生きがい支援機能」「生きる意欲を高める支援機能」である(表1を参照)。

### (4) 伴走型相談支援員の配置

また、これまで訓練事業への受講希望者及び受講者に対しては、藤里町社協独自に伴走型相談支援を行ってきた。例えば、受講申請のためにハローワークに1人で行く勇気がない方に対しては職員が同行し、書類作成の支援を行ったりした。また、昼夜逆転が顕著な方には講義開始前に電話をしたり、自宅へ迎えに行ったりした。これらの個別の伴走型相談支援の結果、当初の予想以上に短期間で自立する方が多くなった。その後、カルテの整備やマニュアル作成を含めた伴走型支援相談員を配置して支援を行っている。「健康管理支援機能」「契約支援機能」である。

### (5) 金銭等管理支援事業による相談体制強化

2003(平成15)年度より成年後見制度や地域福祉権利擁護事業の対象から漏れる方々に対して、独自の金銭等管理支援事業を実施してきた。本人や家族の希望のもと、社協が無料で本人の現金や通帳を一時的に預かり、困窮状態に陥らないようその管理を支援する事業

である。当初は高齢者層を対象と想定して始めた事業であったが、手元に現金があればすぐに使ってしまう、借金をしてでもギャンブルに使ってしまうなどの課題を抱えた生活困難者（青年、中年層）の利用が増加している。この事業の利用者には生活保護受給者も多く、担当ケースワーカーと連携して支援を行い、保護脱却が実現したケースもある。生活困難者への支援に金銭等管理支援は不可欠であり、社会復帰訓練事業等と一体的に実施することで、さらに有効な自立支援が可能となる。「契約支援機能」「経済的支援機能」「家事支援機能」である（表1を参照）。

#### （6）生活困難者に対する地域の理解促進事業

地域の方々の中には、生活困難者に対する支援の必要性の理解が進んでいない現状がある。地域住民からは、「ひきこもる人間は甘えた人間だ」「親など家族が解決すべき問題だ」といった声がしばしば聞こえてくる。しかし、社協役員・福祉員・民生委員・老人クラブ・ボランティア団体等と「こみっと感謝祭」（年1回開催）を協働で行ったり、「こみっと共同事務所」でのこみっと登録生との交流を経て、徐々にその理解は広がっている。地域との協働事業を増やすと同時に、地域での支援者となる人向けの研修が必要である。「こみっと感謝祭」の協働実施や支援者育成研修を継続して行っている。「社会関係支援機能」である（表1を参照）。

全国社会福祉協議会では、2012（平成24）年から「社会的包摂のための福祉教育に関する研究会」が設けられ（現在は、福祉教育推進委員会という）、筆者もその構成メンバーの一人である。社会的に排除されている人、社会的孤立者の抱えている問題と向き合い、地域住民がその人の人生をその人自身のかけがえのない物語（ストーリー）として理解することで、その人の暮らしに共感できるようになる。このような地域の理解促進事業は、生活困窮者自立支援を全国的に行う上でも不可欠な取り組みである。

#### （7）社会復帰訓練事業とこみっとバンク事業の一体的な運営

現在行っている生活困難者支援事業の一つに「こみっとバンク事業」がある。地域の専業農家や個人事業主、法人等から仕事を請け、職員の支援を受けながら「こみっと事業」に登録している方が仕事を行い、その登録生に工賃を支払う仕組みである。地域からこみっとバンクへの仕事依頼は増加しており、労働力が減少しているという課題を抱える地域においてこみっとバンクの必要性は着実に増している。こみっとバンクへの依頼内容から、地域に必要とされている労働力の傾向が把握でき、町のニーズに合った訓練を実施することが地域活性化に有効であると思われる。こみっとバンクへの依頼の多い業務内容を訓練カリキュラムに取り込み、その講師を外部に依頼している。社会復帰訓練事業の訓練終了後、すぐに一般就労が難しい方を対象にこみっとバンクへの登録を提案し、支援を継続している点は継続的な就労支援として注目すべき取り組みである。「就労を通じた社会参加支援機能」である（表1を参照）。

#### (8) こみっと登録生のステップアップ

企業側から、こみっとバンクより派遣している登録生を雇用したいという話をもらうこともある。就労可能な能力があると思われる登録生もいるが概して自己肯定感が非常に低く、万が一失敗した際の精神的リスクも大きく、一般就労への移行が実現できずにいる。生活困難者の中には、こみっとバンクのように工賃を得ながら訓練を受けた後、本格的な一般就労の前に、賃金を得ながらの試行期間が必要と思われる人も多い。その期間を経ることによって、着実なステップアップが可能と見込んでいる。

地域においては、こみっとバンクが単なる福祉的就労事業であるというイメージから抜け出せずにおり、生活困難者らの力が地域に役立っている現状を周知する必要がある。現登録生の中から雇用し、次のような地域協働事業の運営を担ってもらうとともに、新たな発展を遂げている。

第一に、「お買い物ツアー事業」である。こみっとバンク、シルバーバンク、藤里町ボランティア団体連絡協議会、藤里町商工会との協働で買い物弱者対策事業を行っている。

第二に、「高齢者等宅除排雪事業」である。こみっとバンク、民生委員、福祉員、お隣ネットワーク協力員、シルバーバンク、建設業組合等と協働で高齢者等宅除排雪事業を行っている。社会の役に立ち自己有用感や自尊感情を高める「社会体験・地域貢献機能」である。

第三に、生活困難者支援（ひきこもり等支援）を経て、2015（平成27）年度からは福祉の立場からの地方創生事業に挑戦している。こみっとバンクは、シルバーバンクと統合して、全世代型地域活性化バンク「プラチナバンク」となり、独自の訓練カリキュラムは、「藤里町体験プログラム」として通年で町外へ開放することとなった。

以上のように、藤里町社協が生活困難者支援として求職者支援制度の実施と、それをモデルにした独自の職業訓練カリキュラム（厚労省補助金で実施）の講師に町民の方々を迎え、求職者支援事業と独自カリキュラムを交互に実施した。生活困難者の就労支援にとって、また藤里町の地域活性化の立場から見ても魅力的なプログラムとなった。町民の意欲的なプログラム参加は、今後の当該事業の広がりを期待させるものとなっている。

改めて、藤里町社協における本事業の価値について考察してみたい。

第一に、町村部における生活困難者支援のプログラム化・可視化である。生活困窮者自立支援法においては、福祉事務所設置自治体における取り組みが注目されているが、厚労省も指摘しているように福祉事務所を有しない町村部も第一次窓口として機能することが期待されている。藤里町は、町村部において生活困窮者支援をこれだけ行うことができるという先進事例を見事に事業化し、可視化している。藤里町においては、家族と同居している生活困難者も多いが、発達障害等のコミュニケーションに課題を抱えている人も多く、親亡き後問題を内包している生活困難者の支援は大変重要である。

第二に、生活困難者と地域住民との関係性の構築である。生活困窮者自立支援制度では、経済的困窮への対応が注目される傾向にあるが、社会的孤立も不可欠な課題である。藤里町という生活困難者は、まさに地域から孤立しがちな人々であり、地域住民との関係性の構築

に関する社会的なスキルが未熟な人々である。藤里町社協は、このような生活困難者の支援事業の中に、求職者支援制度の実施と、それをモデルにした独自の職業訓練カリキュラム（厚労省補助金で実施）の講師に町民の方々を迎え、求職者支援事業と独自カリキュラムを交互に実施したことは、地域住民が参加する機会を豊かに作り、その結びつきの機会を設けている。生活困難者の暮らしを地域住民が理解することは、生活困窮者自立支援制度を全国的に推進していくうえで不可欠なことである。この点も藤里町社協の特筆すべき実践である。地域福祉実践としての専門職としての関与と地域住民との信頼関係の構築等の上に成り立っている先進事例である。

第三に、藤里町社協が取り組んできた実践手法を整理し、社会的支援が必要な単身生活者支援として捉え直してまとめることの価値である。藤里町社協の実践は、地域包括支援センターの「報・連・相」によるニーズ把握や町内のひきこもり者及び長期不就労者等の実態把握調査、家庭訪問員の配置、福祉の拠点「こみっと」等の実践は、「ニーズキャッチ」と「アウトリーチ」の視点が凝縮されている。社会的支援が必要な単身生活者支援に欠かせない視点は、こちらから支援や把握に向いて行くことである。つまり、ニーズを発見するための「アウトリーチ」が不可欠なのである。藤里町社協の実践は、「ニーズキャッチ」と「アウトリーチ」の必要性を我々に示唆している。この実践手法を体系的に整理し普遍化していくことが重要な課題であろう。

第四に、町村部における生活困難者支援事例として、都道府県や他市町村との「広域連携の取り組み」である。入口としての総合相談体制の構築は重要であるが、出口としての就労支援をはじめとした様々な事業メニューが必要であり、これらは広域的な取り組みが必要である。藤里町社協では、「社会参加支援」が重視されている。藤里町社協で創設された事業を広域的な観点からどのように活用できるのか。支援プログラムを有する藤里町社協の実践を他地域においても活用する視点である。例えば、東京にいるひきこもりなどの社会的支援が必要な生活者が藤里町に来て、この支援プログラムを一定期間利用することが考えられる。既に、2019（令和元）年度、品川区社協との予算化が行われ、新型コロナウイルス感染症のため事業は実施されていないが、今後、当該事業が始まろうとしているところである。都市部と藤里町のような小規模高齢化集落との連携・協働が地域活性化や新たな社会的支援が必要な支援プログラムを開発することになると考える。

表1 社会的支援を必要とする単身生活者の相談支援機能（筆者作成）

① ニーズキャッチ・アウトリーチ（課題を必要とする人々を発見しつなげる）
② 経済的支援（年金、手当、生活保護、貸付などによる経済的ニーズ）
③ 家事支援（食事・洗濯、買い物支援等身の回りの生活支援ニーズ）
④ 住まい支援（住まいの確保や住宅改修等のニーズ）
⑤ 教育支援（学校での学びを保障することや家庭教育機能、地域での学びのニーズを促す機能）

⑥ 情緒的支援（寂しさ、悲しさ、喜び、楽しさ等を分かち合う機能）
⑦ 健康管理支援（健康診断や病院への通院等を促す機能）
⑧ 社会参加・生きがい支援（就労支援、外出支援、旅行、行事への参加、生きがいをもつきっかけや自己実現等を促す機能）
⑨ 緊急支援（体調急変時の対応や病気の看病、環境変化等に対応してくれる機能）
⑩ 社会関係支援（本人と近隣住民、さまざまな関係者との社会的な関係づくりを促し、取り持つ支援機能）
⑪ 契約支援（権利擁護、医療同意や保証人、契約行為への支援機能）
⑫ 情報支援（福祉制度の利用支援、その他生活環境に必要な情報提供等の支援機能）

## 2. ひきこもり支援における相談支援の考え方

日本においては、措置制度の時代が長かったため、制度に本人が対象となるかを当てはめて、対象となった場合に支援が行われる支援形式が取られることが多かった。そのため、その制度対象とならないと支援からもれてしまうという制度の狭間が生まれていた。

ここで、筆者が作成した図1「社会的支援が必要な単身生活者支援の構造化」を参考に、その考えを用いて、ひきこもり支援について考察してみたい。

第一に、社会的な支援が必要な単身生活者支援の場合、その求められる支援は本人の状況により生活全般にわたり多様であり、制度に本人を当てはめるのではなく、本人のニーズをアセスメントし、本人のニーズに基づいて包括的・総合的な支援を行っていく支援が第一条件となる。そのため、「本人のニーズを起点とした総合相談」を図の正面下に位置している。この支援の考え方は、相談支援において共通に必要な考え方であり、ひきこもりの相談支援においても基本となるものである。

第二に、その際には、本人の意思決定支援に基づいた権利擁護支援がなくてはならない。本人のニーズに基づいた支援を行っていくためには、本人がニーズを表明できる環境が必要であり、本人のニーズを専門職が把握していく必要がある。この支援の前提として、利用者本人が意思を形成するための支援と意思を表明するための支援が求められる。利用者本人は、必ずしも日常的に本人の意思を考えたり（意思形成）、述べたり（意思表明）している人ばかりではない。

例えば、軽度知的障害者の場合、家族が良かれと思って本人が意思を示す前に家族が判断を下してしまう場合があるかもしれない。また、施設職員が本人自身の意思を表明する前に、食べるものを決めたり、行動を決定しているかもしれない。このような場合には、本人のニーズを表出する前に支援が進んでしまうこととなる。つまり、本人の意思表明や意思形成を前提とした意思決定支援が行われていなければ、社会的支援が必要な生活者は本人のニーズに基づいた支援を受けることができないのである。よって、社会的支援が必要な生活者支援においては、意思決定支援を前提とした権利擁護が不可欠である。ひきこもり支援において、本人の意思決定支援を尊重することは、不可欠な課題である。

第三に、社会的支援が必要な単身生活者が孤立しないために「安心できる居場所」が確保されていることが重要である。本人が安心して本人のニーズに気づき、そのニーズを表明できる安心できる環境が必要である。このような「安心できる居場所」があつてこそ、本人のニーズが顕在化し、本人の意思表示によって、そのニーズが福祉専門職に伝わるのである。また、本人が必ずしも上手にニーズを表明することができない場合であっても、本人が安心できる居場所において行動していることによって、専門職も本人のニーズにより気づきやすくなり、そのニーズの発見やニーズ把握が進展することが考えられる。このような「本人

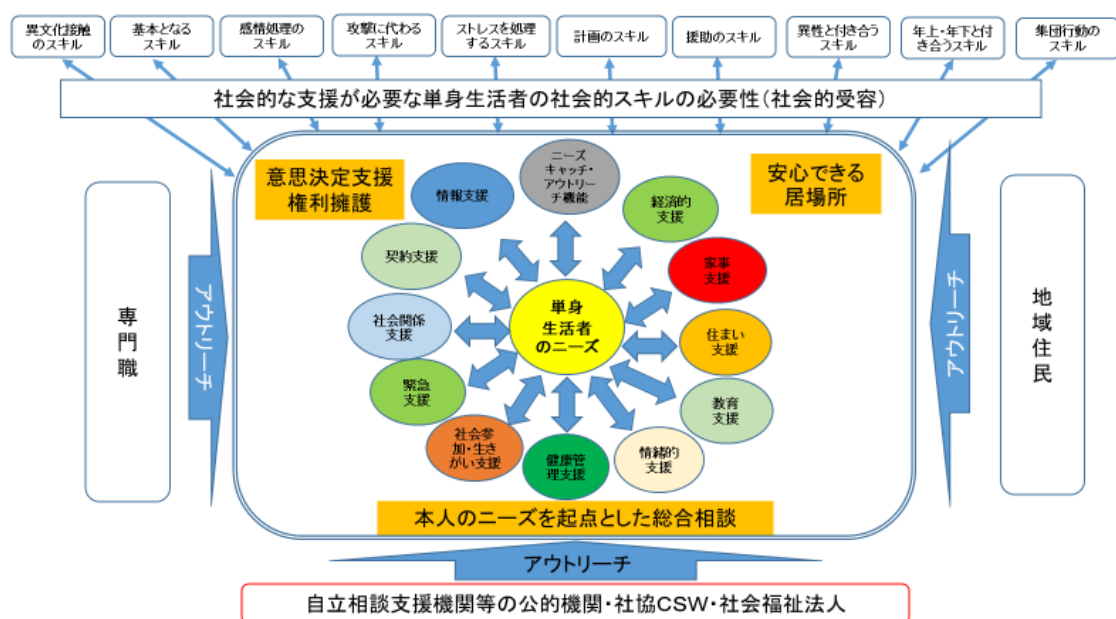


図1 社会的支援が必要な単身生活者支援の構造化（筆者作成）

が安心できる居場所」は、本人が社会参加支援によって社会とつながり、多様な社会参加の機会を得ていくことにもつながるのである。その安心できる環境は、社会的支援が必要な単身生活者が身につけるべき社会的スキルを強要されることなく、社会的受容が豊かに存在するなかで自尊感情が高まり、自己肯定感を享受することができるようになる。

この三要素が基本として支援に位置づけられていることで、社会的支援が必要な単身生活者は、何らかの社会的スキルの不足に本人が気づき、受け入れ、それらを身につけていくこととなる。この社会的スキルについては、図の上部に社会的受容と共に位置づけた。そして、これらは社会的支援が必要な単身生活者がその必要なニーズに基づいて12の支援機能を活用し生活していくこととなる。その12の相談支援機能は、単身生活者のニーズのすぐ近くに位置づけた。

社会的に支援が必要な単身生活者支援を考える場合、社会的支援を必要とする単身生活者は、対人関係を円滑にするための具体的行動としての社会的スキルが不足している場合が多い。ひきこもり支援においても同様のことが指摘できる。そのため、社会的スキルを身

につける支援をひきこもり支援に位置づけることが重要であるが、その際には社会的スキルを身につける支援は強制されるものではなく、社会的受容のもとに行われることが繰り返すことが重要である。

ひきこもり支援を考える場合、治療や就労は強要されるものであってはならない。本人のニーズに基づいて、その支援プランは多様であるべきである。生活者のニーズは、社会的支援を必要とする単身生活者の相談支援機能の12の機能に基づくものであり、これらが必要に応じて用意され支援されることが重要である。具体的には、ひきこもり地域支援センターをはじめ、生活困窮者自立相談支援機関の相談支援員や障害者の基幹相談支援センター、市町村保健センターや地域包括支援センター、子ども家庭支援センターなどの相談員には、このような社会的支援が必要な生活者支援の視点が求められる。

第四に、LINE やメールによる相談方法の活用である。自殺防止対策において、特に若年層を対象とした LINE 相談の有効性は、厚生労働省自殺防止対策推進事業において成果が明らかとなってきている。ひきこもり相談支援は、対面による相談ばかりでなく、LINE やメールによる相談方法の有効活用も必要であると考え。このような SNS を活用した相談を契機として相談支援が始まり、さらに「安心できる居場所」へとつなげる社会参加支援が行われることが重要ではないだろうか。

このようなひきこもり支援は、ひきこもり地域支援センターをはじめ、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関等の公的機関や社会福祉協議会などが総合相談を担いつつ、社会福祉協議会などにおけるコミュニティソーシャルワーカーのアウトリーチや社会福祉法人における地域拠点施設としての支援も期待できる。また、専門職との連携と地域住民との協働も重要であり、双方向型の支援体制を構築することが求められる。

以上のように、社会的支援が必要な単身生活者支援に焦点化し、それを構造化することによって、新たな地域福祉システムを構築していくことが必要である。ひきこもり支援においては、この視点を応用した支援が可能ではないかと筆者は考えている。新たな地域福祉システムを構築するためには、単身生活者支援を軸とした新たな支援枠組みが必要である。「単身生活者支援の構造化」について、イメージ図を作成し12の機能の枠組みを提示し、「本人のニーズを起点とした総合相談」「意思決定支援に基づく権利擁護支援」「安心できる居場所」という三要素の支援に基づいて単身生活者が抱える課題の可視化と支援枠組みを明確化した。これからは、これまで家族による支援を前提とした社会保障制度や社会福祉サービスを、家族に依存しない「個人を単位」とした仕組みに再構築しなければならない。家族は重要な存在であるが、家族の有無に関わらず、個人を単位とした新たな社会的支援が必要な単身生活者支援システムを構築し、その社会的な支援システムを利用しながら地域生活を可能とするフォーマル支援とインフォーマル支援を統合化した「社会サービス」を有機的に機能させる地域福祉システムを構築することが重要であると考え。



# ひきこもり支援のイメージ

<中島修試案>

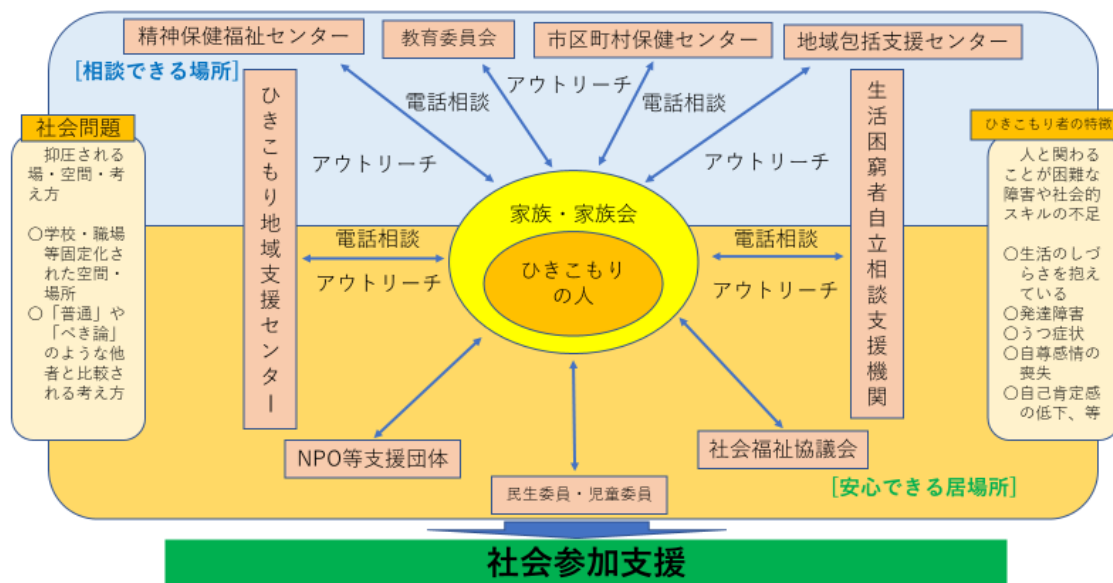


図2 ひきこもり支援イメージ (筆者作成)

## <参考文献>

- 藤里町社会福祉協議会・秋田魁報社 (2012) 『ひきこもり町おこしに発つ』 秋田魁報社
- 菊地まゆみ (2015) 『「藤里方式」がとまらない 弱小社協が始めたひきこもり支援が日本を変える可能性?』 萌書房
- 菊地まゆみ (2016) 『地域福祉の弱みと強みー「藤里方式」が強みに変えるー』 全社協
- 中島修 (2014) 「生活困難者の力を地域づくりに活かすシステムづくり事業報告書」 (厚生労働省社会福祉推進事業) 藤里町社会福祉協議会
- 中島修 (2020) 「社会的支援が必要な単身生活者支援に関する研究」 東北福祉大学