

## ＜ひきこもり等社会から孤立する人（世帯）への多機関による支援 体制構築に関する研究

—多機関型地域包括支援センターとのアクションリサーチを通して—

報告日 平成 31 年 2 月 28 日

研究期間 平成 29 年度～平成 30 年度

研究代表者名 久佐賀眞理

共同研究者名 堂下陽子、重富勇

### I. はじめに

8050 問題（高齢の親とひきこもる 40・50 代の子ども）に代表される、一つの家庭内に複合的な課題を抱え生活が困窮しているにも関わらず周囲に支援を求めない（求められない）世帯が近年社会問題化している。このようなケースの多くは、困っているにも関わらず声をあげることをしない（あげられない）。また、発見されても本人たちの動き次第では解決までに長期的な関りが必要なために、これまでは支援が中断される事例が多かった<sup>1)</sup>。そのような中、国も 8050 問題の調査費用を予算化するなど総合的な相談支援体制作りに向け模索し始めている。

長崎県においても、平成 28 年度の民生委員・児童委員を対象としたアンケート調査で、715 人という方のひきこもりが報告されており、実態はそれを超えるものと思われるが、正確な数字は把握できていない。また、平成 29 年度に県がおこなった民生委員による訪問調査では、存在が確認できた 104 名の実態を見ると、調整困難や支援拒否が約 7 割占めていた<sup>2)</sup>。このように、長崎県においてもニーズが潜在化し、関りの糸口を探すことの難しさが確認された。

当初、この研究は「ひきこもり」を前面に出し実施する予定だったが、この研究の協働者の一つである北多機関型地域包括支援センター（以下、多機関とする）に研究テーマをお伝えしたところ、「ひきこもりだけを取り上げる研究への参加は困難、間口を広げ社会的孤立者（世帯）とするならば協力可能」との回答をいただいた。既に社会的孤立・排除については平成 24 年に厚生労働省が社会的排除リスク調査チームを作り報告書をだしていた。これは若者間の社会からの孤立を扱ったものだが、既存サービスに接触できない人は

共通の課題を抱えており、表面的な課題で分類し縦割りの支援体制で支援するより、社会からの「孤立」や「排除」という視点を持って総合的な体制を作り支援を行う必要があることはすぐに理解でき、むしろ、総合的な体制をどのように多機関が作り上げるのか、その過程をアクションリサーチで一緒に明らかにしていくこととした。

本報告書は 3 つの機関と協働した中で、特に深くかかわった多機関との協働の取り組みを報告する。

多機関とのアクションリサーチの目的は以下の 2 点である。

1. 新設の部署（多機関）が、どのような動きをもってネットワークを形成していくのか、その過程、成果や課題を明らかにする。
2. それまで潜在化していたひきこもり等孤立者（世帯）がどのようなネットワークで発見され、それをどのような支援体制で再び社会に近づけていくのか、その過程、成果や課題を明らかにする。

## II. 方法

1. 日時：平成 29 年 4 月～平成 30 年 9 月

2. 協働者：平成 28 年 10 月に開所した A 市（面積 406 平方 km<sup>2</sup>、人口 422,379 人、高齢化率 30.6%）にある委託型の多機関型地域包括支援センターである。本研究では市内 2 か所に設置された多機関の中の 1 つと協働した。スタッフは社会福祉士 3 名で、正確な担当地域の区分けはないが A 市の約半分を担当している。市内に 20 か所ある高齢者地域包括支援センターの受託法人の一つが運営していた。

多機関は、「地域共生社会」の実現に向けて国が取り組んでいる地域づくりモデル補助金を利用して行われている事業で、A 市では、第 7 期介護保険事業計画に盛り込まれている。重点項目の一つ「地域共生社会の構築」に含まれ、事業名は多機関型包括的支援体制構築モデル事業、内容は、複合的な課題を抱える人や家族のためのワンストップ相談窓口である。背景には、「少子高齢化や単身世帯の増加、地域のつながりの希薄化などが進み、福祉ニーズも多様化・複雑化している中、高齢、障がい、子育て、生活困窮等多分野・多機関にわたる福祉分野の相談に、ワンストップで対応するための相談窓口が無かったことがあげられていた。

3. 調査方法及び内容：平成 28 年 10 月より多機関職員との関係作りを、平成 29 年 4 月～平成 30 年 9 月にアクションリサーチを実施した。アクションリサーチの方法は、周知広報

活動、住民や関係機関向けのワークショップ等、多機関の紹介やネットワーク形成のためにおこなう活動の企画・評価の一部を協働で行い、会議録・参与観察記録・多機関職員インタビュー記録を随時収集した。多機関の活動の評価と課題については、他機関職員 3 名及び事業委託元の A 市担当課の担当者 3 名へのグループインタビュー、多機関と連携が深い最寄りの行政センター保健師（係長）1 名と地域包括支援センター長 1 名に個別インタビューを行った。その他、関係資料を収集した。

4. 分析方法：ネットワーク形成の過程はエンゲストロームの「人間活動のシステムの構造」<sup>3)</sup>を参考に、誰に（働きかけた対象）、どのように（媒体）、目的、大切にしていたこと（ルールや規範）の視点で分析した。「人間活動のシステムの構造」を用いた理由は、エンゲストロームの考える協働の枠組みが、組織や専門性の境界を越えたもので、長期的見通しの共有とそれによる方向付け、さらに素早く変化するニーズに応えるための機動性と柔軟性をとらえることを重視したものである。

多機関の活動の評価と課題については、連携したことでの効果や課題について当事者及び関係者の語りから分析した。

#### 5. 倫理的配慮

長崎県立大学一般研究倫理審査会の承認を得、協働者やインタビュー対象者には口頭と書面による説明を行い、同意を得て実施した。

### III. 結果

#### 1. ネットワーク形成過程

##### 1) 平成 28 年 10 月～平成 29 年 3 月（基盤づくりの時期）

多機関は、「高齢・障害・子育て・生活困窮等福祉分野に関連する複合的な課題に対応する相談窓口」として平成 28 年 10 月に開設した。アクションリサーチを開始する平成 29 年 3 月までは、多機関職員と研究者の関係づくりの期間であった。定期的に顔を合わせ、活動内容を聞いたり、困り事を共有していた。

一方、多機関職員は事業開始前の研修として 10 月の 1 か月間を使い、関係機関の視察・研修（高齢、医療、障がい、子ども、更生支援、就労、生活困窮、権利擁護、法律分野の各機関）、個別ケースの相談連携、相談支援包括化推進会議への参加、パンフレットへの掲載などを行い、地域における包括的な相談支援システムの構築に向けた意識の涵養と、担当地域への周知活動を展開していた。

周知の方法として心掛けたことについて以下のように語っていた。

「自分たちから申し出て、子ども・高齢者・障害者・生活困窮に関連する他機関の会議にさしより顔を出し、いろいろな人と顔なじみになった」

また、周知が進むにつれ他の機関からケース相談が寄せられ、協働による問題解決が始まっていた。協働において心掛けたことについて、以下のように述べていた。

「対象を限定しないでどのような相談も丁寧に受けていった。また個別事例も、世帯全体をとらえながら複眼的に見ることを心掛けた。社会的孤立や制度の狭間にいる人を受け持つという意識でいつも活動していた。常に相談を寄せてきた機関が何を求めているかに焦点を当て、個別支援を通して協働し、信頼を獲得していった。相手の困りごとを一緒に取り組み、連携することで楽になることを意識したことが信頼獲得につながったと思う。」

## 2) 平成 29 年 4 月～平成 30 年 9 月（アクションリサーチ）

1 年 6 か月の間に、多機関は担当エリア全体から個別の相談を受けつつ、一方で地区を特定し、平成 29 年度は K 地区（人口約 12000 人）・平成 30 年度は M 地区（人口約 20000 人）で地区内の社会資源に働きかけネットワーク形成を行っていった。背景には、担当している A 市北部に社会資源が少ないため社会資源を作り出す必要性があったことと、A 市担当課より、総合的な相談支援体制づくりのみならず、住民に身近な圏域で住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援することも求められたためである。1 年半の間に、多機関職員と研究者は、企画会議 11 回、振り返りを 4 回行い、地区別包括化推進会議 2 回、民生委員・児童委員研修会 2 回、K 地区障害者支援事業所連絡会 3 回、M 地区行政・地域包括・多機関情報交換会等に取り組んだ。形成過程の詳細を表 1 に示した。

## 2. インタビューや資料分析から見えてきた成果と課題

### 1) ネットワーク形成と相談件数の推移

担当地区全体、K 地区及び M 地区の支援件数（要援護数）を表 2 に示した。要援護者数は平成 29 年度は 1 年分、30 年度は半期分の集計だが、全体の要援護者数はすでに前年度を超えていた。28 年度からネットワーク形成に取り組んだ K 地区の要援護者率（人口千対）は、全体及び M 地区よりはるかに高く平成 29 年度 7.2、平成 30 年度は半期で 5.28 を示し

ていた。M 地区の要援護者率（人口千対）は、全体よりやや高く平成 29 年度 1.96、平成 30 年度は半期で 2.46 を示しネットワーク形成を始めた 30 年度の伸びは大きかった。全体の要援護者数の中で不登校・ひきこもりの占める割合は、平成 29 年度 13.0%、平成 30 年度 14.7%で、2 地区併せて人口約 3 万人の地域で年間 40 件近いひきこもりの潜在ケースが顕在化してきたことになる。ネットワーク形成に取り組んだ 2 地区の相談件数は、全体の 51.8%（29 年度）、40.9%（30 年度）と約半分を占めていた。

初回相談の情報提供経路と連携先を表 3 に示した。情報提供は地域包括支援センター、行政、本人、2 年目は学校からの提供も増えていた。多機関からの連携先は、市本庁関係課、地域包括支援センター、医療機関などで、2 年目は市の出先機関との連携も増えていた。

## 2) 多機関及び連携機関が考えるネットワーク形成の成果と課題

発言内容を表 4 に示した。多機関を中心としたネットワーク形成の成果としては、①個別事例を通じた連携により、多機関を利用した支援方法のパターン化ができてきて、多機関の役割が周囲に意識化されてきたこと、②多機関は機動力があるため関係機関の調整が短期間ででき行政が関わるべきケースの見分けが早くなったこと、③教育機関内で解決されてきた就学児童のいる家庭の問題が地域の中でも顕在化してきたこと、④協働によって支援者の負担が軽減されたことなどがあげられた。

課題としては、①つなぎ先の無い青壮年世代の未解決のケースの累積、②緊急性のあるケースの見極め、③関係機関の役割分担と役割理解の更なる明確化、④業務量に対する職員数の不足からくる多機関職員のストレスの増大等健康管理上の問題等があげられた。

## IV. 終わりに

### 1. 新設部署がどのような動きをもってネットワークを形成していくのか。

潜在化するケースの発掘と支援を目的にネットワーク形成は行われる。ケースの発掘という意味では相談ケースの多さから多機関によるネットワーク形成は成果をあげていると言えよう。多機関が短期間でネットワーク形成に成功したのは、総合相談窓口専門の機関であること、開設時の多様な研修で関係機関とのつなぎがなされたこと（行政担当課の準備）、それによって多機関職員の中に「制度の狭間を埋める役割意識が強く意識化されている」こと、多機関職員の機動力で関係機関の会議に参加したり訪問をするなど顔と顔を合わせる機会を積極的に作っていったこと、「連携すると楽になる」を重視して関係づくりを

行っていったことだと考える。成果としては多機関を含んだ支援体制のパターンが定着してきていること、潜在化するニーズを顕在化させる方法が明らかになってきたことがあげられよう。課題は、マンパワーと業務量のバランスが、多機関が成果を上げるほどに崩れていくことがあげられる。

2. 潜在化していたひきこもり等孤立者（世帯）がどのようなネットワークで発見され、それをどのような支援体制で再び社会に近づけていくのか。

多機関は、介護保険事業計画の事業として行われ、多機関職員にも高齢者の地域包括支援センター経験者が含まれていた。そのことが、介護保険関連事業所との連携が強いことの背景にあると思われる。情報提供の機関も連携先も介護保険関連が多いことから、長期化したひきこもりケースが発見されているものと思われる。また、ネットワーク形成を重点的に行った K 地区・M 地区の新規相談者が全体の約半数を占めていることから、重点的にネットワーク形成を行った地域はやはり情報提供も増えることが明らかになった。ひきこもりのネットワークの機能について山本は、①早期介入と予防 ②医療・司法領域の緊急対応 ③地域の社会資源との連携による回復支援があると述べている<sup>5)</sup>が、今回アクションリサーチを通して把握した多機関のネットワーク機能は主に③に該当していると考えられる。成果としては、8050 ケースは地域包括支援センターとの連携で介入できる可能性が示唆されたこと、一方で、学校関係との結びつきも増えていることから、今後は早期介入と予防についても何らかの役割が期待できること、課題としてはインタビュー内容にもあったケースの累積や、職員のオーバーワークがあげられる。

#### 引用文献

- 1) 伊東順一郎、吉田光爾、小林清香他、「社会的ひきこもり」に関する相談・援助状況実態調査報告、2003、厚生労働省
- 2) 平成 29 年度長崎県ひきこもり支援連絡協議会資料
- 3) ユーリア・エンゲストローム、ネットワークする活動理論, 35、新曜社, 2013

#### 参考文献

- ・米良宣子, ひきこもる成年への支援における専門機関の鳥喰の現状と課題:近畿圏におけるアンケート調査結果を踏まえて, 近畿大学紀要 (15) [5], 2012
- ・岩崎久志, 自治体のひきこもりへの支援の現在, 流通科学大学論集, 人間・社会・自然

編 25 (1) [4], 2012

・山本耕平、Insoo.Lee、安藤佳珠子、ひきこもり支援の哲学と方法をめぐって—若者問題に関する韓日間比較調査から—第 1 報、立命館産業社会論集、第 46 巻第 4 号、2011