

令和4年度 総合評価書

分野横断的に実施している政策の評価について

令和5年3月  
政策統括官（総合政策担当）付政策立案・評価担当参事官室  
社会・援護局地域福祉課  
人材開発統括官付若年者・キャリア形成支援担当参事官室

1. 政策の名称（評価対象）

評価対象：就職氷河期世代への支援

○ 厚生労働省で実施している就職氷河期世代（※1）への支援については、対象者層が複合的な課題を抱えていること等から、雇用や福祉など分野横断的に様々な施策が講じられている。

※1 平成5年（1993年）～平成16年（2004年）頃に学校卒業期を迎え、バブル経済崩壊後の雇用環境が厳しい時期に就職活動を行った世代。支援対象としては主に下記を想定。

- ・ 正規雇用を希望していながら不本意に非正規雇用で働く者（少なくとも50万人）
- ・ 就業を希望しながら、様々な事情により就職活動をしていない長期無業者
- ・ 社会とのつながりを作り、社会参加に向けてより丁寧な支援を必要とする者

○ 今回、就職氷河期世代支援策について、特に地域の複数の機関が連携して支援を行うケースに着目して評価を行うこととし、具体的には、関連施策のうち、「サポステにおける就職氷河期世代の無業者支援」（若者等職業的自立支援推進事業（地域若者サポートステーション事業）による支援）と「身近な基礎自治体におけるひきこもり支援」を取り上げて評価を行う。

（上記2事業を取り上げる理由）

- ・ サポステにおける無業者支援やひきこもり支援は、支援対象者の属性として、個々人の状況に合わせた息の長い支援が求められることが多く、定量的評価指標だけでは必ずしも施策の進捗や深まりを把握することが難しい状況にある。
- ・ また、これらの支援に際しては、支援対象者が複合的な課題を抱えているケースが多いため、地域の複数の機関が連携することが求められる。
- ・ 就職氷河期世代支援プログラム（令和元年6月21日）において、「現状よりも良い処遇、そもそも働くことや社会参加を促す中で、同世代の正規雇用者については、30万人増やすことを目指す」こととされている。就職氷河期世代の方々が置かれた状況やニーズは多様であり、サポステにおける無業者支援やひきこもり支援は、正規雇用の実

現を直接的に目指すものばかりではないため、これらの取組をどのような観点から評価することが適切かを検討する余地があると考えられる。

## 2. 本評価書の目的

---

- 分野横断的な政策については、その対象とするターゲット層（当事者、事業実施者等）の視点から施策の実施状況や課題を検討することにより、分野横断的な観点から課題等の把握が可能と考えられる。
- このため、就職氷河期世代に係る支援について、サポステにおける無業者支援及びひきこもり支援の好事例分析を通じて、地域において複数機関が連携した効果的・効率的な支援とはどのようなものかを明らかにする。  
また、「効果的・効率的な支援」であると評価するための評価軸や評価指標としてどのようなものが考え得るかを明らかにする。
- これらの報告内容を、今後の就職氷河期世代支援の政策改善、政策評価の参考とすることで、より効果的な施策の推進を図るものとする。

## 3. 施策を取り巻く現状

---

### （1）中高年のひきこもり数の推計等

- 平成30年度に内閣府が行った調査（内閣府政策統括官（共生社会政策担当）「生活状況に関する調査報告書」（平成31年3月））によると
  - ・ 満40歳から満64歳までのひきこもりの出現率は1.45%で、推計数は61.3万人。広義のひきこもり群では、男性が4分の3以上を占める。
  - ・ ひきこもり状態になってから7年以上経過した方が約5割を占め、長期に及んでいる傾向が認められる。
  - ・ ひきこもりの状態になったきっかけは、「退職したこと」、「人間関係がうまくいかなかったこと」、「病気」、「職場になじめなかったこと」をあげた者が多い。
  - ・ 初めてひきこもり状態になった年齢は、全年齢層に大きな偏りなく分布している。

### （2）ひきこもり当事者の困りごと、相談経験に関する調査結果

- 令和3年度に東京都江戸川区が行った調査（江戸川区「令和3年度江戸川区ひきこもり実態調査の結果報告書」（令和4年3月））によると
  - ・ ひきこもり当事者の17.1%が40代で最も多い。次いで50代（16.6%）、30代（13.9%）。

- ひきこもり期間は、20歳未満・20代・30代では1～3年、40代・50代は10年以上が一番多い。
  - ひきこもり当事者がいる世帯における困りごとは、「自分の健康」(61%)、「家族の健康」(59%)、「収入・生活資金」(58%)。抱えている「困りごと」が2個以上の者は76%、3個以上の者は51%である。
  - 「当事者に必要と考えるもの」について、「何も必要ない、今のままでよい」は年数が増えるにつれ増加傾向にある。
- 平成27年度に内閣府が行った調査（内閣府政策統括官（共生社会政策担当）「若者の生活に関する調査報告書」（平成28年3月））によると、
- 関係機関に相談した経験の有無については、いずれの年齢層でも半数以上がなし。「相談したことがない」 15～39歳 55.9%、40～64歳 55.6%

### (3) 就職氷河期世代の就労状況

- 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）「日本経済2019—2020 ー人口減少時代の持続的な成長に向けてー」（令和2年2月）では、就職氷河期世代である1974～83年生まれの世代について、前後の1954～63年、64～73年、84～93年生まれの世代と比較して以下のとおり分析している。
- 1974～83年生まれの世代でみると、大学新卒の就業率の平均は69.7%と平年比10ポイント程度低下。高校卒の就業率の平均は70.9%と平年比7ポイント程度低下。
  - 同世代は、男性は20歳代後半から就業率が上昇し、30歳代以降の前2世代との差は0.5～4ポイント程度となり、以降同水準。
  - 女性は社会参加や婚姻等による退職の減少も背景に、30歳前後では2世代前に比べて10ポイント程度増となり、以降低下はみられない。
  - 正規雇用比率は、男性では前2世代に比べて30歳前後で10ポイント程度低く、40歳代前後になって前2世代に並ぶような動きとなっているが2世代前より7ポイント弱低い。
  - 女性では、20歳代の正規雇用率は前2世代より低いものの、前2世代のような30歳代での極端な非正規化による低下はみられない。

- このように就職氷河期世代に学卒者であった者は、卒業後からの期間の長短や雇用形態の違いはありながらも、就労している者の割合は一定の改善傾向も見られる。
- 一方で、雇用環境が厳しい時期に就職活動を行った世代であり、その中には、希望する就職ができず、新卒一括採用をはじめとした流動性に乏しい雇用慣行が続いてきたこともあり、現在も、不本意ながら不安定な仕事に就いている、無業の状態にあるなど、様々な課題に直面している者がいる。
- 特に、一度も就職の機会を得られなかった者やひきこもり状態にある者は、程度の高い困難や複合的な困難を有している可能性があるが、当事者が自らの現状が支援を受ける対象であると認識していなかったり、支援を望んでおらず、自ら支援を求める状態にない場合もある。

#### 4. 施策の概要

---

##### (1) サポステにおける就職氷河期世代の無業者支援

- 地域若者サポートステーション（サポステ）は、働くことに悩みや課題を抱えている15～49歳までの方を対象に就労に向けた支援を行う機関である。
- サポステは、厚生労働省（各都道府県労働局）が、全国の若者支援の実績やノウハウがある民間団体などに委託し、運営されており、全ての都道府県に設置されている。委託先は一般競争入札（総合評価落札方式）により決定している（※2）。  
※2 委託契約期間は、予算上単年度が原則のところ、就職氷河期世代支援を契機に支援の一体性、継続性の観点から令和3年度から複数年契約（2年間）に移行。
- サポステにおいて、若年無業者への支援に加え、40歳代の無業者に対する相談体制の整備、把握・働きかけのための福祉機関等へのアウトリーチ展開を実施している。また、就職氷河期世代の方々の着実な就職等の実現を強力に支援するため、対象者の個別ニーズに応じた支援メニューを複数年度に渡って実施している。
- サポステの支援対象年齢について、従来15歳～39歳であったのを令和2年度から、全サポステ（現在177カ所）で15歳～49歳に引き上げている。  
（参考）令和3年度新規登録者数16,807人（うち40歳代の割合：16.3%）

##### (2) 身近な基礎自治体におけるひきこもり支援

- ひきこもりに特化した専門的な相談窓口として、各都道府県及び指定都市に「ひきこもり地域支援センター」の整備を進め、平成30年4月までに全ての都道府県及び指定都市（67自治体）に設置している。また、平成30年度から、市町村においてひきこ

もり支援を充実させるため、居場所づくりや相談窓口の設置、情報発信等を行う「ひきこもりサポート事業」を実施してきた（令和3年度で166自治体が実施）。

- 令和4年度からは、より住民に身近なところで相談ができ、支援が受けられる環境づくりを目指して、「ひきこもり地域支援センター」の設置主体を市町村に拡充するとともに、新たなメニューとして、ひきこもり支援の核となる相談支援・居場所づくり・ネットワークづくりを一体的に実施する「ひきこもり支援ステーション事業」を開始。

## 5. 好事例検証

---

- 就職氷河期世代対策に関して、サポステにおける無業者への支援及び基礎自治体たる市町村におけるひきこもり支援については、地域の実情を踏まえつつ、既存の社会資源も活用しながら進められている。
- 好事例の紹介では、具体的な取組内容に加えて、実際に支援に携わる方との意見交換を通じて把握した現状や、現場で感じられている課題等についても整理する。
- サポステにおける支援については、横浜市を対象地域とするサポステの運営を受託している「よこはま若者サポートステーション」の事例を、主に氷河期世代対策として実施した「就職氷河期等無業者一体型支援モデル事業」及び「プログラム事業」を通して検証する。また、ひきこもり支援については、北上市の「北上市ひきこもりネットワーク協議会」の取組を中心に検証をする。

### 5-1 よこはま若者サポートステーションにおける就職氷河期世代への支援

---

#### (1) サポステの運営体制

よこはま若者サポートステーション（以下「よこサポ」という。）は、「特定非営利活動法人ユースポート横濱」（以下「ユースポート横濱」という。）が受託者となり運営している。職員数は常勤職員が23名。相談件数は1ヶ月当たり約900件、年間では1万件を超える。

#### (2) 就職氷河期世代向けの事業の実施状況

##### ① 就職氷河期等無業者一体型支援モデル事業（以下「モデル事業」）

- 令和元年度からの2か年事業として、生活困窮者自立支援とサポステ事業の一体的支援窓口整備のためのモデル事業を厚生労働省（神奈川労働局）から受託。
- ユースポート横濱では、平成25年度から横浜市の施策によって生活困窮者自立支援事業とサポステ事業の双方を一体的に運用していたことから、モデル事業による実質的な新たな取組としては、支援対象が40代に広がったことである。

### (モデル事業の実績：令和元年度～令和2年度)

令和元年4月～令和2年12月の間に登録のあった、登録時年齢40歳以上の利用者（令和元年度は44歳まで/令和2年度は49歳まで）

- ・人数：59人
- ・男女比：男性55.9% 女性39.7%（その他0.4%）
- ・利用の経緯：本人32% 保護者14% 親戚友人10% 他機関からの紹介34%  
未聴取4%

(参考) よこサポ全利用者（令和2年度）：本人36%、保護者13%、親戚友人6%、他機関からの紹介41%

- ・受診歴：受診歴有（メンタル）59% 受診歴有（メンタル以外）7% 受診歴無17% 未聴取17%
- ・職歴：職歴（正規）あり58% 職歴（非正規）あり34% 職歴なし3% 未聴取5%
- ・支援結果（29名）（※3）  
就労13名（正規4名、非正規9名）、医療5名、福祉4名、教育7名  
※3 他、他機関利用開始7名、ボランティア参加1名、応募活動開始8名等あり

### ② 横浜市就職氷河期世代相談サポート付集中プログラム事業（以下「プログラム事業」）

- ・ユースポート横浜は、令和3年度、「地域就職氷河期世代支援加速化交付金」（内閣府）を活用して横浜市が実施するプログラム事業を受託し、35歳～49歳の就職氷河期世代を対象にした3か月間の集中プログラム（※4）を3期実施。

#### ※4 プログラムの3ステップ

- ・ステップⅠ：「心理的に安心・安全な居場所の構築」
- ・ステップⅡ：「自己理解・社会理解」
- ・ステップⅢ：「社会参加の試行」

### (プログラム事業の実績)

- ・プログラム事業は3期（Ⅰ期：令和3年7月～9月、Ⅱ期：令和3年10月～12月、Ⅲ期：令和4年1月～3月）で実施。いずれも期間は3ヶ月、全24回の構成であり、全体の参加者数は29名。
- ・参加者の内訳は男性20名、女性9名、年代別では30代後半が24名、40代前半が5名、40代後半が0名。参加者の半数以上にプログラム参加前に3年以上の長期ブランクあった。

- 全体の出席率は9割を超えたものの、中断・欠席する者が散見されたとのこと。その理由として、主には開始時点で精神の不調で受診を継続している、又は受診していても精神的健康状態が低い（WHO-5 精神的健康状態表で13点未満（※5）の回答者12名）ことが挙げられ、健康状態がそれまでの無業の一因と考えられる。  
※5 13点未満の得点は精神的健康状態が低いことを示し、ICD-10に基づくうつ病のためのテストの適応となる。

### （3）具体的な支援

#### ① 担当者制

- よこサポでは、就職氷河期世代の方も含め全ての利用者に対して1対1の担当者制を採用している。これは、主に、利用者と支援者との間に信頼関係を構築することが非常に重要であること、担当者が変わることでより利用継続にマイナスの影響を与えないようにするため、とのことである。

#### ② 初回面談時での見立て

- 初回面談では、時間をかけて個々の利用者の状況を丁寧に聞き取り、利用者の抱える悩み・課題に対して、どのような制度や機関を利用していかも含め、担当者が見立てを行い、利用者へ出口までの支援方針を共有しながら、今後の流れを具体的に説明する。
- また、他機関からの紹介を受ける場合には、可能な限り担当の支援者からの連絡をお願いしている。対象者の状況をアセスメントできるレベルの情報を電話で聞き取ることで、サポステ以外の機関の利用が望ましい場合には、対象者がよこサポに来所することなく、適切な別機関を紹介することで、「たらい回し」にならないよう工夫をしている。

#### ③ 担当制による支援の流れ（連携の考え方）

- よこサポでは、利用者のカウンターパートとなるのは、よこサポの担当者であり、利用者が、必要な時に必要な支援を受けられるよう、よこサポの担当者がコーディネートする。例えば、利用者が医療機関の受診や市役所窓口での手続きを行う必要が生じた場合、担当者は、これまでの活動により蓄積した情報や連携ネットワークを踏まえ、医療機関や市役所担当課向けの紹介状を作成したり、同行支援を行う。
- これにより、利用者が、サービスを利用する度に医療機関受診時や市役所窓口において、経緯に関する同じ説明を何回も繰り返さないといけないといった負担を軽減するとともに、たらい回しによって利用者の出口に向けたステップが中断することを防いでいる。

- このように、利用者にとって、担当者がいわゆる地域のハブ機能を果たしてくれる存在となっており、地域の関係者が集まって行う「合同ケース会議」という形での連携体制をとっていない。

#### ④ 地域その他機関との連携

- 地域その他の支援機関、学校関係者、繋がりのある医療機関等（200か所程度）を対象に、定期的によこサポの支援内容や実績や事例の紹介などの説明会を開催している。よこサポの役割を理解してもらうことで、相互に困ったときに紹介するなど、お互いに頼ることができる存在となり、よこサポが地域その他機関等と継続的な関係性を築くことも可能となる。
- よこサポでは、利用者と地域の企業とをつなげる取組として、ジョブトレーニング、職場体験プログラム、企業見学会や仕事セミナーといったメニューがある。
- 職場体験を通して、企業担当者からのフィードバックを受けの中で、利用者は自身の強み・弱みへの理解を深めることもできる。
- また、自社が求める業務での雇用が難しいが、職場体験中に企業担当者が感じた強み等を「推薦状」という形で記載いただき、利用者の就職活動の後押しをするといった協力・連携関係も構築している。

#### (4) 人材確保・養成

- よこサポの運営を現在受託しているユースポート横濱では、上記のような支援機能を果たすことを理念としているため、理念を共に実現していく職員の採用に際して、相應の知識・経験・スキルのある方を常勤職員として雇用している。
- 職員のスキルアップを目的に、全職員参加の全体会議を毎月1回開催している。内容は、情報共有、職員が参加した外部研修内容の共有、ケース検討、月ごとのテーマ別研修などであり、グループワークやロールプレイを取り入れ、個々の職員のアセスメントや相談スキルの向上に役立てている。

#### (5) 就職氷河期世代の利用者への支援での気づき、現状、課題等

よこサポでは、従前より、モデル事業やプログラム事業も通じて、就職氷河期世代の利用者に対する積極的な支援を実施してきたが、その中で担当者が感じられた気づきや課題等についてヒアリングを行った。

#### (就職氷河期世代利用者の背景等)



- 40代の就職氷河期世代がサポステ利用に至る契機の1つとして、本人を取り巻く環境変化がある。具体的には、同居する親が定年退職し年金生活となる、親の健康状態の悪化等により、本人が意図せずして環境変化に直面し、来所される場合がある。
- 就労のブランク期間が長くなるほど、就労に向けた担当者との面談の初期段階において、出口として正規雇用しか考えられない等の問題が生じることがあるとのこと。就職氷河期世代の親世代にとっては、「働く＝正社員」という認識が強く、同居家族以外との社会との接点が少ない場合は、そのような認識が子どもである就職氷河期世代の支援対象者にもそのまま引き継がれてしまっている場合もある。
- 現実的には、通算ブランク期間が長い40代が、いきなり正社員として働くことは一般的には難しい場合が多い。そのため、担当者が本人との面談を重ね、本人の意向も聞きつつ状況の説明を行ったり、他の同世代の利用者と接する機会を設けるたりすることで、本人の認識の変化を促すこともある。その結果として、サポステ利用の出口(＝目標)やそこに至る過程(どのような支援を受けるか)について、早い段階から、担当者と利用者の意識合わせを行う。
- 通算ブランク期間が長い場合には、社会経験や就業経験の少なさにゆえに、また、より根源的には幼少期や学生生活での経験から、人間不信や社会不信を強く抱いている場合もある。
- 本人自身だけでなく、家族に関する問題も同時に発生しているものの、本人も家族も抱える困難が支援の対象であると知る機会が乏しいこと、課題が複合的なため相談先が複数分野にまたがり、どこに相談すればよいのか分かりにくいこと、適切な支援を受けるために多大な労力・時間を要することなどが理由となり、取り残されたままとなっている方もいる。
- 長期間就労していない点を除けば、自室にひきこもっているわけでもなく、家族とも問題なく接している中で、本人が現状に対して問題があると認識されていない場合もある。このような場合も自己理解を深める支援から始める。
- プログラムの参加者について、親の病気、介護、通院の付き添い等による欠席も見られたが、いずれも無断ではなく本人より欠席連絡があった。プログラム参加者の無業の原因は、本人の就労意欲の低さや怠惰ではなく、背景の困難さが影響していると考えられ、一般的な就職対策以前に、心身の健康や環境への適切な支援が必要であると推察される。

## (居場所づくり)

- プラグラム参加者からは、自身の状況を安心して他者に話す機会がなかったが、参加メンバー同士でお互いの長所を認め合ったり、悩みを相談したりすることができた等の声が多く聞かれた。プログラム受講中の3か月は週2回定期的に外出し、人と交流すること自体が、参加者の身体的精神的健康状態の改善に役立っていたことが窺える。想定していた以上に、プログラムの実施が就職氷河期世代の心理的な居場所として大きく機能した効果があった。

#### (委託事業の課題)

- 氷河期世代の支援に当たっては、利用者との強固で安定した信頼関係が大切であるが、信頼関係を築いた支援員が交代するといったことがきっかけで、支援の中断を招いてしまう可能性がある。
- また、利用者が抱える課題は複合的な場合が多く、支援者との安定した関係性を保障し、制度の狭間を埋める幅広い支援が重要である。このため、ユースポート横濱では、サポステ支援と生活困窮者自立支援を一体的な運用が重要であると考えている。
- しかし、いずれも国や横浜市からの委託事業として競争入札により受託者が選定されるため、継続して事業を受託できる保証がないため、受託期間を超えての中長期的な事業運営の展望を立てるのが難しい。

#### (職員の待遇改善)

- よこサポは常勤職員23名で運営されており、1人当たり50~70件の利用者を担当している。よこサポの機能、理念を果たしうる意欲とスキルを持つ人材を確保するため、職員は非常勤ではなく、常勤職員として雇用している。
- 一方で、国のサポステ事業の委託契約期間は2年間であるため、当該事業に従事する職員の契約期間も結果として無期ではなく有期とならざるを得ない。
- キャリアコンサルタントや心理・社会福祉系の資格を持つ人材を雇用しており、これらの有資格者に対してより高い給与を提示する民間企業等に人材を取られてしまうこともあり、採用には苦勞している。
- 正社員就職を支援する側の職員がそもそも正社員ではないことは、現在の事業スキーム上やむを得ないのかもしれないが、入札制度のあり方も含め見直しや改善を求めたいとのこと。

#### (職員のスキルアップへの支援)

- よこサポの職員は、入社時は多くがキャリアコンサルタントか心理・社会福祉系の資格のいずれかを保有している。働きながら他資格も取得し、キャリアコンサルタン

ト、公認心理師、精神保健福祉士、社会福祉士等、複数の資格を保有されている方が多い。

- 質の高い支援を行うためには、職員の育成が重要であるが、法人の財政運営上、職員の自主的なスキルアップを金銭的に支援することは難しい。

#### (就職氷河期世代への支援の効果の評価方法)

- 「正規雇用者を 30 万人増加させること」が就職氷河期世代への支援の目標として打ち出されているが、サポステでの支援の現状では短期間で正規雇用に結び付くことは少ないため、「正規雇用者を 30 万人増加」という目標ばかりがクローズアップされることには違和感があり、就職氷河期世代への支援をより実情に即した評価が適切にされることが望ましい。
- サポステの支援についても、就労や職業訓練への移行だけでなく、利用者の状態変化に着目して評価を行うができればよいのではないか。

## 5-2 北上市におけるひきこもり支援

---

### (1) 北上市の概況

- 岩手県のほぼ中央、北上盆地の中ほどに位置しており、昭和 50 年代（1970 年代後半）から東北新幹線、東北縦貫自動車道、東北横断自動車道釜石秋田線等の高速交通体系の整備が進んだことで、東北の主要都市や首都圏へのアクセスもよい。
- 交通の利便性の良さを強みに企業誘致を積極的に進めており、市内には工業団地等が 10 か所存在。この影響もあり、人口は戦後増加傾向にあったが、平成 17 年（94,321 人）をピークに減少に転じ、近年は横ばい傾向にある（令和 4 年 4 月末日時点で 92,119 人）。
- 令和 4 年 10 月 1 日時点における岩手県全体での高齢化率（65 歳以上人口比率）が 34.8%であるのに対し、北上市の高齢化率は 28.2%と県内で 2 番目の低さではあるものの、人口増加が郊外部である新興住宅エリアで顕著であり、市内でも中山間地域では人口減少や少子高齢化が課題となっている。また、郊外エリアでも、工場等で働く市外からの労働者（外国人労働者を含む。）の転出入があり、地域のつながりは弱まりつつあるとのこと。
- 平成 30 年に岩手県が行った調査（岩手県「地域住民の社会参加活動に関する実態調査 調査結果報告書」（平成 31 年 2 月）によると、北上市のひきこもり状態にある方の推計値は 79 人とされている。

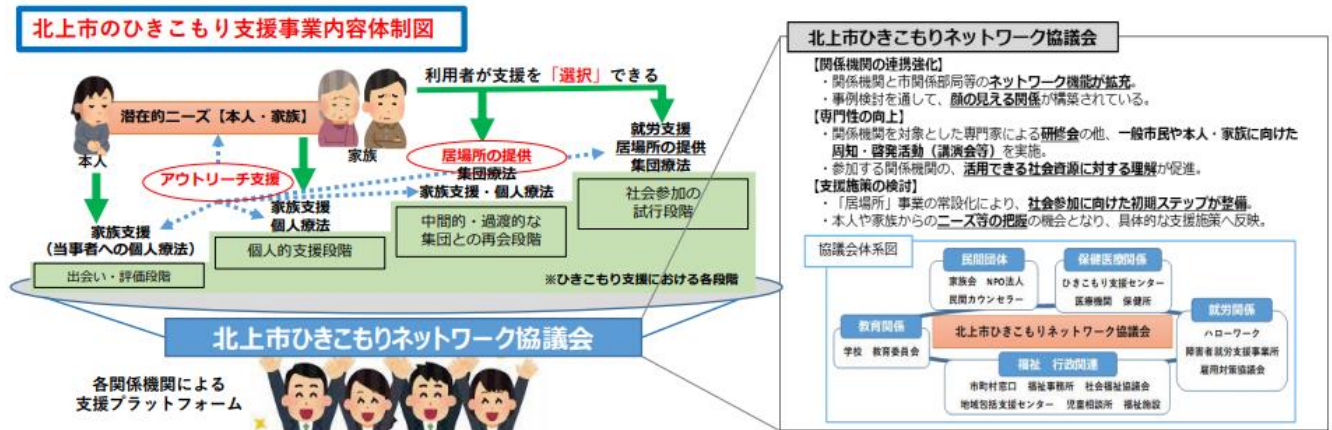
## (2) 北上市におけるひきこもり支援

### (経緯)

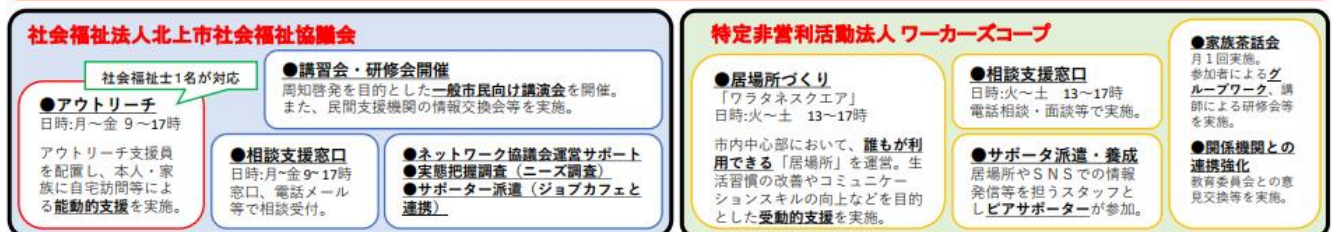
- 北上市では、高齢者福祉、障害福祉、児童福祉、生活困窮者自立支援等の各支援現場では、対象世帯のアセスメントを行う中で、ひきこもりの問題が把握されてはいたものの、ひきこもりに特化した支援という形を開始したのは平成 29 年度からである。
- そのような中、市議会での質疑を契機に「窓口の設置や居場所づくり」について検討を開始し、専門家が開催する公開講座への参加、タウンミーティング、家族会との意見交換、先進事例視察等を通じ、必要とされている支援内容の具体的実施に向けた方策を進めていった。

### (北上市ひきこもりネットワーク協議会の立ち上げ)

- 上記の取組を経て、北上市としてひきこもり支援を本格化させる上で不足している社会資源は、①支援者間の情報共有、②常設の居場所、③アウトリーチ機能であると考えた。
- ひきこもり支援の難しさの1つに、当事者が自ら支援を求めることは多くないという点がある。一方で、同居家族は悩んでいたりと、当事者も将来に向けて漠とした不安を抱えていることもある。家族が相談窓口にアクセスする場合以外は、当事者が属する世帯に接する第三者が、担当業務に付随して、ひきこもりと思われる方の存在を把握するものの、介護、障害福祉、児童福祉といった制度の枠内では対応が難しく、家庭内での「担い手」として捉えてしまうこともある。
- そこで、市の関係部局、社会福祉協議会、就労支援機関、民間団体、県のひきこもり担当（岩手県ひきこもり支援センター、岩手県中部保健所）等を構成員とし、関係機関が相互に連携するためのプラットフォームとして、「北上市ひきこもりネットワーク協議会」（以下「協議会」）を令和2年8月に設立した。



市内の支援機能として不足していた「アウトリーチ」及び「居場所」機能等を市から委託事業化（下図参照 令和3年度）。



（居場所機能の外部委託）

○ 相談窓口は設置していたが、「相談窓口」という形では、ひきこもりの当事者や家族の方々が訪れる上で心理的なハードルを感じる場合がある。このため、街なかにコミュニティスペースのような形で居場所を設けることとし、従前より居場所づくり事業を独自に実施していた民間団体（特定非営利活動法人ワーカーズコープ）に居場所機能事業を委託して実施している。

（アウトリーチ機能の外部委託）

○ 居場所が受動的な支援であるのに対し、能動的な支援であるアウトリーチ支援も併せて行う必要があると考えた。北上市社会福祉協議会では、住民が抱える様々な相談に対し、解決へのアドバイスや専門機関及び関係機関への紹介（なんでも心配ごと相談センター）を行っているほか、北上市からの事業受託により、生活困窮者の自立の促進を支援するため、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等を実施している。

○ 上記のような社会福祉協議会が持つ相談機能を活用する形で、ひきこもりの方がいると思われるご家庭に対し、家族の希望を確認した上で訪問するというアウトリーチを実施している。

（3）ひきこもり相談事業の状況

- 社会福祉協議会における相談事業の状況（令和3年度）は以下のとおり。
  - ・新規相談者数 35名。男性 24名、女性 9名、匿名等 2名

- 年代：10代：16名、20代：6名、30代：4名  
40代：5名、50代：4名
- 相談経路・・・本人：1名、家族：16名、関係機関等17名、家族の知人：1名
- 相談内容・・・不登校、就労相談、病院受診、家族関係、地域からの孤立、生活困窮、長期ひきこもり等

#### (4) ひきこもり事業担当者からのヒアリング

##### (ひきこもり支援全般)

- ひきこもり支援については、現在の困りごとが少なくても将来を不安に感じている家族や当事者が多い。当事者や家族の将来のこと、経済面を考えると取り組みは重要。それぞれの課題（障害や貧困等）を個々にみると個々の基準に合致しないまでも、複数課題を抱えて困っている当事者が多い。そこを見つけて支援につなげていくことが重要である。そのため、地域包括ケアセンター等の他の行政分野に関する機関であって、ひきこもり当事者を把握する端緒となりうる機関に対して、社会福祉協議会で実施しているアウトリーチ支援等の情報を発信しておくことで、潜在的な支援対象者を把握する仕組みづくりを行っている。
- ひきこもり当事者だけでなく、家族への支援が重要。家族のケアによってひきこもり当事者の支援がうまくいく事例もある。
- 地元の自治体への相談は知人に知られるリスク、スティグマがあるので避ける方もいる。市町村広域で支援体制を整えることも検討している。
- 行政としても試行錯誤をしながらの実施。県のひきこもり支援センターから専門家のスーパーバイズを受けながら模索している。

##### (関係機関との連携、協議会について)

- 地域のプレーヤーの方々には恵まれており、市としてはプレーヤーの環境支援とロジックの組み立てが主な役割と考えている。
- 協議会の設置により、行政機関及び各関係機関の担当者が、他の機関の取組内容やひきこもりに関する情報を共有できるとともに、お互いに顔が見える関係となった。これにより、以前よりすみやかに連携し、課題に関して前向きに取り組めるようになった。
- 一方で、プラットフォームの立ち上げに際して重要なのは、構成員の負担に配慮することだという。関係機関が多くなると、各機関でどのようなことをしているのか、担当者が誰なのかが分からない場合もある。そこで、プラットフォームの構成員に求める内容として、他機関の役割や担当者を把握していただくことを主眼に置いた。実際、担当

者同士が顔見知りになるだけで、関係機関の自発的な取組として、相談・リファーが円滑に行われるようになってきているとのこと。

- ネットワーク協議会はそこで個別ケースを解決するというより、すぐ連絡できる関係作り、情報共有し有益な意見を聴取する場として効果的に機能していると認識している。
- 関係機関や支援者向けの研修会を実施し、専門性の向上を図っている。また、市民を対象とした講演会や市の広報を通じて、地域の人々にひきこもりについての理解の促進を図っている。

(アウトリーチ支援) ※社会福祉協議会が委託を受け実施

- 能動的なひきこもり支援として、令和3年度から社会福祉協議会への委託によりアウトリーチ支援員を1名配置しアウトリーチ支援を開始。ひきこもりも含め何らかの悩みを抱えている家庭を訪問し、悩み及び相談を聞き取り、相談内容に応じて、必要な支援を講じることができる行政相談機関等へつないでいる。
- ケースによって、行政相談機関等へ本人等とともに一緒に伺いフォローしている。また、相談後においても本人等が孤立することがないように見守り、フォローを行っている。
- きっかけづくりも工夫が必要であり、庭の手入れを手伝ったり、行政広報（詐欺防止など）と併せて訪問するなど、様々なきっかけを作って当事者へのアプローチを試みている。
- アウトリーチで何度も訪問して関係性を作っても、結局支援を拒否されてしまうケースもある。一方で、ひきこもり当事者の問題意識や目的意識が明確な場合には、アウトリーチで訪問し、ヒアリングをした後にハローワークを紹介したところ、すぐに就労につながるようなケースもある。
- 潜在的なニーズは多いが、対象者が増えると、その分、一人ひとりにかかる中身が薄くなる懸念がある。
- アウトリーチは保健師などの専門職の知見が重要であり、同行できる体制（配置、市の保健師との連携など）が望ましく、保健関係職種との連携により、障害者手帳の申請が必要なケース等を迅速に支援につなげることができる。

(ひきこもり支援の評価、成果の考え方について)

- 北上市では、「北上市総合計画 2021～2030 アクションプラン」において、ひきこもり支援の推進について、①ひきこもり支援のための居場所の延利用者数（目標値：令和7年度 600人）、②アウトリーチ支援員等の訪問・出張面談の件数（目標値：令和7年度 250件）を掲げている。
- 財政的な観点から考えると、ひきこもり状態にある方が就労して納税者となることが望ましいと考えられる一方で、家庭環境や経済環境、本人・家族の意向も様々なので、ケースの終結をどこに置くのか難しい。
- 目に見える定量的な成果が出るまでに相当程度時間を要することも多い。支援現場の実情と乖離した目標設定をすることは、支援者に対するエンパワメントの観点からマイナスの影響を与えとも考えられ、就業支援、居場所支援など、当事者に様々な選択肢を用意することが重要と考えているが、ひきこもり支援の成果（アウトカム）をどのように評価していくべきか、目標設定に苦慮している。

#### （4）居場所「ワラタネスクエア」の取組

##### （経緯）

- 北上市の委託を受ける前は、任意団体で居場所の取組を実施。
- 法人の所長自身も、ひきこもりの子どもを持つ親として奮闘してきた経験があった。このため、ひきこもり状態にある本人やご家族が誰かとつながりたいと思った時に、気軽に行ける居場所が必要であるとの思いから居場所づくりを開始した。
- 任意団体の時は、限られたメンバーで不定期に開催してきたが、令和4年度から、法人格を取得し、市の委託事業として実施。

##### （事業実施者及び利用者へのヒアリング）

- 市の委託事業となってから、市の中心部の店舗を低価格で確保することができたとのこと。また、以前に比べて来訪者、寄付による協力が増加した。
- 利用者の中にはテレビで紹介されたのを見て、ひきこもりの当事者が自ら訪れる場合もあるものの、「居場所」としてオープンにしている場所に入るまでに躊躇されている様子も見られるとのこと。
- そのため、誰でも気軽に入れるよう敷居を低くすることが重要。入り口は商店街の店舗のような雰囲気にしており、買い物のついでに立ち寄りたり、相談できるようにしている。初めて来訪する方は、月に20人ほど。



- 居場所には 1つだけルールがあり、みんなの話を否定しないこと。この居場所の利用者によると、ただ居るだけでいい、という居場所が存在することが大事だとの感想が聞かれた。
- ひきこもり状態にあることと、そのような状態にある方のその能力とは無関係であり音楽や文学等の面で高い才能を有する人もいるとのこと。
- 不登校の子どもを持つ親の相談も多い。同じ悩みを持つ親同士で話すことで、気持ちが和らぐとの声が聞かれた。
- ワラタネスクエアの所長は、「あるがままの自分を受け止めてくれる居場所があれば、誰もが自分のペースで社会とつながりを持てるようになる。この居場所を通じてみんなを笑顔にしたい。」との想いの下、居場所づくりに取り組んでいる。

## 6 事例から見える課題と方向性

---

今回、施策横断的に実施されている就職氷河期世代に対する支援について、「サポステにおける支援」と「ひきこもり支援」の事例を通して、その現状、課題について示してきた。

就職氷河期世代の取組は、地域の規模、就業状況、社会資源等により様々であり、地域の実情を踏まえて施策が講じられることが基本であるが、今回の好事例を通じて、就職氷河期世代についてその課題や方向性、評価のあり方等を次のようにとりまとめた。就職氷河期世代への対策をより効果的、効率的なものにするため、今後の政策改善や政策評価において参考とすることが期待される。

### (関係機関の連携等による就職氷河期世代支援の質的向上)

- よこサポの事例では、担当制により、それぞれの支援者が関係機関と相互に信頼できる関係を築き、伴走型支援により利用者の複合的な課題に対応している。一方、北上市では地域の関係機関からなるプラットフォームを構築し関係機関相互で顔の見える関係を構築しひきこもり支援の強化を図っている。
- このように、関係機関の連携方法は様々であるが、各地域において、既存の地域資源（支援機関）の量的・質的状况を踏まえ、効果的・効率的な支援とそのような支援が持続していくスキームについて、地域ごとに検討していく必要がある。
- その上で、厚生労働省では、各地域で上記のように効果的な支援が行われるよう、今回の事例分析を通じて把握した課題も踏まえた体制整備について一層取り組む必要がある。

- 今回の好事例をはじめ、ひきこもり支援やサポステにおける40歳代の無業者に対する支援について、関係機関との連携を含めた好事例を把握し、研修等を通じて全国の市町村やサポステ間で共有・蓄積を図るなど、支援ノウハウの質的向上に向けた取組を一層強化することが重要である。

#### (就職氷河期世代の施策の評価について)

- 政府の「就職氷河期世代支援プログラム」では、就職氷河期世代の正規雇用者を30万人増加させることを目指している。この目標達成により、安定した就業を通して生活の改善が図られることから、当事者や家族、社会全体にとっても有益であり、こうした目標設定について一定の評価はできる。
- 一方で、よこサポや北上市の事例のように、これまで長い期間社会資源につながることができずにいた就職氷河期世代の方の中には、社会経験の不足や精神的な課題を抱える中で、短期間での就労や正規雇用が非常に厳しい場合も多い。また、短期間で就労に結び付くことを目標として掲げることや、就業以外の選択肢を狭めることが、本人にとって適切ではない場合もある。
- 例えば、生活困窮者自立支援制度における就労準備支援事業等の各種事業は、支援効果を評価する際に、就労開始だけでなく、「自立意欲の向上・改善」、「社会参加機会の増加」、「孤立の解消」、「生活習慣の改善」等の支援対象者の状態の変化に着目して支援効果を評価している。就職氷河期世代への支援についても、就労への移行だけでなく、支援対象者の状態変化に着目した評価をより重要視してはどうか。
- 具体的には、サポステ事業は、青少年の雇用の促進等に関する法律（昭和45年法律第98号）に規定する雇用対策として就労を目指す事業であることから就労が評価の基本となるが、就労に結び付けるために長い期間にわたり支援を要するケースが少なくないため、補助的な評価指標を活用することも検討が必要ではないか。
- 同様に、ひきこもり支援についても、ひきこもり状態にある方の経済的・社会的自立の実現を目指す一方で、複合的な課題を抱えていたり、支援対象者本人に接触すること自体が難しいケースもあるため息の長い支援が必要となる。そのため、経済的・社会的自立だけでなく、そこに至るまでの支援対象者の日常生活等における状態変化を補助的な評価指標として活用することも検討が必要ではないか。
- なお、状態変化に着目するに当たっても、右肩上がりの変化ばかりではなく、支援機関の担当者が寄り添って、行きつ戻りつしながら、前に進むことも多いことに留意が必要である。

#### (支援者への支援、支援者の育成について)

- よこサポにおいても北上市においても、支援者への支援の重要性が指摘されている。就職氷河期世代の方々は、様々な課題を複合的に有している場合が多く、個々の職員が、特定の知識・技術だけでなく、当事者や家族が抱えている様々な課題に対応して、どのような制度が利用可能か、地域の他機関がどのようなサービスを提供しているか、他機関を利用する場合にはどのような方法でアプローチするのがよいか等を理解していることが重要である。
- そのため、必然的に職員に求められる知識や経験のレベルは高くなり、よこサポの事例においても、キャリアコンサルタント、公認心理師、精神保健福祉士、社会福祉士等、複数の資格を保有されている。複合的な課題への対応、伴走型支援、関係者との連携においては、支援者の幅広い資質向上が重要であり、複数資格取得の推進を念頭に、研修の機会や財政支援も含めた個々の支援者への能力開発支援が重要である。
- また、北上市においては、保健師等の専門職等の連携や関係機関との連携を密接にするとともに、都道府県等によるスーパーバイズや研修の充実による支援が不可欠である。都道府県の圏域内どこでも身近な地域で支援が受けられるよう平準化を図りながら、市町村のひきこもり支援体制の整備を促進し、都道府県は専門的見地から市町村をバックアップする体制を構築することが重要である。
- このような就職氷河期世代の支援者の資質向上や実施市町村への支援に係る取組に着目した評価を行うことも重要ではないか。

#### （「居場所」づくりや家族への支援について）

- よこサポでは就職氷河期世代のプログラムの実施の際に、同じような悩みを話すことができる居場所の役割が想像以上に効果があったとの意見があった。また、北上市のひきこもり支援でも当事者や家族の居場所としての役割が効果的であった。居場所づくりについては、その効果が数量的に捉えづらい面があるものの、利用者の満足度は高いことがうかがえる。こうした当事者・家族にとっての居場所づくり自体をより積極的に評価することが重要ではないか。
- また、就職氷河期世代の当事者だけでなく、家族への支援や理解を得ることの重要性も指摘されている。家族へのアプローチに着目した取組も重要であり、評価においても留意を行うことも重要ではないか。

#### （支援プロセスについて）

- 就職氷河期世代への支援は、長期間にわたることも多く、短期的に数量的な効果を評価することは適切ではないケースもある。事例でもあるように、短期的な成果を求めると、息の長い、当事者に寄り添った効果的な支援を行うことは、時に相矛盾するも

のである。例えば、当事者を訪れる、連絡する等の関係づくりについて、そのプロセス自体に着目して評価することが重要ではないか。

### (事業の継続性について)

- 民間委託による事業は、的確な事業運営能力を備えた受託者を、幅広く専門支援機関から募り競争入札により選定する結果、受託者が変更となる可能性があることから、委託事業の継続性についての指摘がなされることが多い。特に、今回取り上げた「よこサポ」については、支援者が利用者との1対1の担当制を採ることにより、継続的な信頼関係を築くことが支援の鍵となっている。委託契約期間が単年度から2年間に拡大したものの、2年間で受託者の変更の可能性があることは、効果的な支援とそのような支援の持続可能性にとってなお大きな不安要素となっている。
- 年度によって委託先が変わっても、担当者制を採用すればよいという考えもあるが、利用者の立場から見ても、信頼関係を築いた担当者が変わってしまうことは大きな問題であり、単に同じスキームで実施すれば問題ない、とも言い切れないだろう。現在の委託事業のスキーム上受託者の変更の可能性があることはやむを得ないものではあるが、事業に関わる関係者、関係機関は問題意識を共有し、利用者の視点に立った制度設計や運用の検討が求められる。

### 参考

---

- 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）「生活状況に関する調査報告書」（平成31年3月）  
<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/life/h30/pdf-index.html>
- 江戸川区「令和3年度江戸川区ひきこもり実態調査の結果報告書」（令和4年3月30日）  
[https://www.city.edogawa.tokyo.jp/e042/kenko/fukushikaigo/hikikomori/r3\\_jitt\\_aichosa.html](https://www.city.edogawa.tokyo.jp/e042/kenko/fukushikaigo/hikikomori/r3_jitt_aichosa.html)
- 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）「若者の生活に関する調査報告書」（平成28年9月）  
<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/h27/pdf-index.html>
- 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）「日本経済2019—2020 ー人口減少時代の持続的な成長に向けてー」（令和2年2月）  
<https://www5.cao.go.jp/keizai3/2019/0207nk/keizai2019-2020pdf.html>

- 岩手県「地域住民の社会参加活動に関する実態調査 調査結果報告書」（平成 31 年 2 月）  
<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/fukushi/shougai/soudan/1004137.html>
- 内閣官房「就職氷河期世代支援プログラム」  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shushoku\\_hyogaki\\_shien/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shushoku_hyogaki_shien/index.html)
- 内閣官房「就職氷河期世代支援に関する新行動計画 2023」  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shushoku\\_hyogaki\\_shien/keikaku2023/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shushoku_hyogaki_shien/keikaku2023/index.html)