

コ・プロダクションモデルを基盤としたひきこもり支援の可能性と課題

菅原明美

美作大学・美作大学短期大学部紀要（通巻第66号抜刷）

コ・プロダクションモデルを基盤としたひきこもり支援の可能性と課題

Possibility and Issues of Support for *hikikomori* Based on a Co-Production Model

菅原 明 美

キーワード：ひきこもり支援，コ・プロダクション，改正社会福祉法，ピアサポーター

1. はじめに

2017年に国は、子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する政策を発表し、2020年6月には、地域共生社会実現の具体策として、「重層的支援体制整備事業」を掲げた。

これらの理念は、社会的な問題として挙げられているのにもかかわらず、これまで支援の方向性が確立されていなかった「ひきこもり」の課題について、多面的に着手する方針が示されたともいえる。地域住民ひとりひとりが抱える生きづらさについて、「支え手側」「受け手側」に分かれるのではなく、助け合いながら社会参加できるコミュニティの構築を目指す政策と期待される。

これまでの「支え手」の一時的な視点や力量では、「受け手」にとって不十分かつ、求めている支援との齟齬を生んでいる。一方、「受け手」側とされてきた当事者らも、KHJ全国ひきこもり家族会連合会（以下、KHJ）をはじめとする当事者活動を通して、地域資源を自らの力で生み出し、社会変革を求め、草の根的に活動してきた実績がある。近年では、ピアサポーターの養成講座を開催するなど、ひきこもり経験を活かした活動も行っている。

新たな「地域共生社会」を実現するには、従来の専門家、公共サービス主導の資源創造に依存した社会から、問題を抱える経験者（以下、当事者）の体験を有

効活用し得る社会へのシフトが必須である。

こうした課題の解決に向けて、英国においては、両者間の新たな関係性の構築を目的とする「コ・プロダクション（共同創造）モデル」（以下、コ・プロダクション）の概念が普及している。

本邦においても、近年この概念を基盤とした取り組みを導入しようと試みているが、コ・プロダクションを推進する力のある当事者を養成するプロセスについては明確ではない。

本研究では、社会的分断という問題を抱えたひきこもり当事者やその家族のつながりを回復するためにはどのような支援体制整備が必要なのか、コ・プロダクション導入の可能性とその課題について明らかにする。

2. ひきこもり支援施策の変遷

社会的な問題となっている「ひきこもり」は、1950年代後半に「不登校」の問題として出現し、その後「不登校その後」として表現された。そして、青少年問題審議会が1989年に「ひきこもりや登校拒否などの中に見られる非社会的な行動の増加」と「ひきこもり」という言葉を使用した。さらに、「ひきこもり」が社会的な問題として扱われるようになったのは、2000年代に入ってからであり、厚生労働省を中心に、施策が打ち出されはじめた。2001年には、国は、全国の精神保健福祉センター及び保健所に対し、「10代・20代を中

心とした『ひきこもり』をめぐる地域精神保健活動のガイドライン」を提示し、支援体制が布かれることとなり、精神保健福祉センターや保健所が相談窓口として認知された。また、不登校経験率が、ひきこもりとの関係性、就労になじめないことが、ひきこもりの要因になっていることが示され、それを基に、2003年には、「若者自立・挑戦プラン」として、若者就労支援に着目した事業展開へ至った。

さらに、2009年度には「ひきこもり対策推進事業」の創設、加えて全国の都道府県・政令指定都市において専門窓口としてひきこもり地域支援センターが設置され、ひきこもりの増加と長期化の打開策として、アウトリーチ支援、ひきこもり支援サポーター養成講座の取り組みも始まった。2015年度には、生活困窮者自立支援法に基づくその他の事業として「ひきこもりの相談」が位置づけられている。

国の施策、事業において、「ひきこもり支援」は掲げられているが、ひきこもりの実態に関する報告書(厚生労働省, 2018)によると、ひきこもり当事者は年々長期化、高齢化し増加傾向にある。

近藤(2015)は、厚生労働省こころの健康づくり対策事業 思春期精神保健研修において「ひきこもりの背景は多様であり、原因・対策を一樣に論じることはできない。」「支援にあたっては、精神保健福祉専門職による専門的・包括的な評価が不可欠である」と言及している。つまり、一つの機関や制度別の縦割支援の現状では、ひきこもりの相談支援、解決を担うことは困難であり、結果的にひきこもり当事者、家族、それぞれの「当事者ニーズ」に沿わないことが生じ、早期介入を阻害し、長期化を生む要因にも通じている。

3. 当事者・家族活動からみるひきこもり支援

ひきこもり支援施策が展開する中で、2000年代になると、ひきこもり当事者、家族会活動も活発になり始める。特定非営利活動法人 KHJ全国ひきこもり家族会連合会(以下、KHJ)は、日本で唯一の全国組織家族会(当事者団体)として、1999年団体を設立し、2004年にはNPOとして法人化された。ひきこもりを

抱えた家族・本人が社会的に孤立しないよう、全国の家族会と連携し、行政に働きかけながら、誰もが希望を持てる社会の実現を目指している。それ以外においても、各地域でも、当事者や家族が主となり、相談会や研修会、居場所の運営が行われている。筆者が所属する津山・きびの会は、KHJ岡山きびの会(2001年発足)の津山支部として、2005年4月に設立し、2007年9月に、特定非営利活動法人の認可されている。不登校・ひきこもり当事者をもつ親たちが、その苦しみを共有し、その解決の糸口を見つけるべく集える場として発足した。2007年には、厚生労働省より「精神障害者および家族の相談員制度の効果的運用」の事業の調査研究を受け、「不登校・ひきこもり実態調査」「ピア相談員養成講座」を開催している。相談支援モデル報告書(2008:106-107)のなかで、当時津山・きびの会会長であった川島炫三氏は、「子育ての失敗を言い立てられれば、どうしても釈然としないものが残る。だからと言って、釈然としないまま、親の責任ではありませんと言われても、救いようのない苦しみから解放されるわけではない。」「こころ病む人々が社会的に救われると言うことは、自らの存在意義が社会的に認知されることである。自らの存在意義を自ら肯定できないとすれば、第三者或いは、社会がそれを肯定することである。それが救済の第一歩である。」と述べている。つまり、家族会の活動を通して、川島氏は、一生けん命子育てをしてきた家族も、現在引きこもっている本人も、自らの存在意義を感じられる環境が必要であると訴えている。ありのままの自分を受けとめてもらえること、家族以外の第三者に介入してもらうこと、認めてもらうことに地域とのつながる糸口があると示唆している。この調査は、県民局をはじめ、市の社会福祉協議会、市の障害福祉課、精神障害者家族連合会なども取り組んだ事業であり、いずれの機関も報告書(2008)の中で、相談員制度の必要性や行政・医療などの専門機関との連携と介入が必須であることを述べている。また地域包括ケアシステムの観点からも地域における民生委員や主任児童委員、愛育委員^註や町内会長などとのつながり、地域社会のなかで地域

相談員がどのように活躍できるかという青写真が提示されているが、実現はしていない。

2020年現在の津山・きびの会の活動のうち、「相談活動」に着目すると、「支援を受けることが出来ない当事者や家族」の相談が最も多い。なかでも「過去に医療機関にもかかったが、次第に本人が通院を拒否するようになった」「相談窓口に行くたびに一から話をすることが苦痛」「どこへ相談に行っても、他人ごとのように扱われる」という相談や、「本人から暴力を受ける」とうリスクが高い相談もあるが、ピア相談員と医療機関や行政機関との連携は希薄であり、ピア相談員のみでの対応では限界もある。一方で、相談に来るひきこもり当事者や家族は、「ここで初めて話をちゃんと聴いてもらった」「ずっと支えてもらっている」「何でも話すことができる」と孤立感を軽減させる唯一の場にもなっている。ひきこもり当事者、家族は高齢化しているが、彼らを取り巻く環境は、設立当初から変わっていない。

4. 改正社会福祉法とコ・プロダクション導入の意義

国の施策が、ひきこもり当事者や家族へ十分に浸透することなく、長年、制度の狭間に置き去りにされてきた「ひきこもり支援」であるが、今回の改正社会福祉法では、包摂的な支援を目指す方針が示され、三つの支援が創設された。①断らない相談支援②つながりや参加の支援③地域づくりに向けた支援である。市町村は、地域住民と協働して新たな社会資源をつくり出すことが出来る機会を与えられた。

また、今回の改正では、本人を中心として伴走する意識を基盤とする支援の両輪「つながり続けることを目指すアプローチ」と「具体的な課題解決を目指すアプローチ」を検討している。これまでの専門家が決めた一方的な制度ありきではなく、「本人を中心として、（支え手と受け手が）水平な関係性」のなかで、それぞれの知識や経験を出し合いながら、必要な資源を創り出すことである。

これまでの支援策の変遷を辿っても「水平な関係性」の中ではすぐに築かれるものではないことは明白

であるが、これらの実現に向けて、英国においては、両者間（受け手、支え手）の新たな関係性の構築を目的とする「コ・プロダクション（共同創造）」の概念が普及している。地方自治体も、サービス提供者も、サービスを利用者とともに作り上げることが国を挙げて推奨され、多くのガイドラインも発行されている。また、「共同創造は標準にあるべきもの」として既にその位置を確立しており、その結果、英国では、このモデルを活用することで、すでにある人材や力を活用して社会的ネットワークの構築が実現し、高い費用対効果を上げている。(Perkins, Meddings, Williams, Repper, 2018)

「コ・プロダクション」とは、1970年代にアメリカの行政学者Vincent Ostromが提起した概念であり、非営利団体ガバナンス・インターナショナルによる定義は、「専門家と市民がお互いの資産と資源を有効活用し、より良い成果ないし効率を達成するために貢献すること」とある。つまり、「専門家サービスの活動と市民活動のレベルが双方に積極的かつ重要な役割を担っている場合をコ・プロダクションと捉える」とされている。したがって、従来の一方向的に提供される公共サービスやボランティア団体に委ねられたサービス提供は、コ・プロダクションとは言えない。

また、非営利団体ガバナンス・インターナショナルによって開発されたコ・プロダクションのスターツールキット（エルケ レフラー 翻訳 兼村高文,2018）では、コ・プロダクションに必要な4つの主要なアプローチとして、「共同による計画・優先順位づけ」「共同デザイン」「協働のサービス提供」「協働の評価」を挙げている。すべての段階において、サービス提供者は、サービス利用者とコミュニティの創造的なアイデアを活用して、より良い成果を達成するための新しい解決策を開発し、テストすること、そしてそれを両者で評価し、改善をしていくことを、新たな資源創造の道筋としている。

一方、日本においてはコ・プロダクションの概念は浸透していない。小田巻（2015：171-173）は、コ・プロダクションを、「複数のステークホルダーの協働

によって、サービスの利用者および供給者双方の情報の不完全性を解消することで、利用者の主権に基づき、利用者のニーズに即したサービスを提供する」と定義した。その上で、日本においてコ・プロダクションが浸透しない背景について「サービスを提供する側が、利用者のニーズに合わない判断がなされても、被害に合うのは、利用者だけであり、結果、『他人事』としての対応を助長してしまう」と理由を述べている。さらに「旧来の措置制度から契約制度に転換し、行政だけでなく、民間営利企業が参入したとしても、利用者と現場のニーズをくみ取る意思決定参加がない限り変らない」と説いた。それゆえに、コ・プロダクションを導入することは、従来の形式ありきの施策ではなく、サービス提供者と利用者の齟齬を生まない福祉供給システムにつながるのではないだろうか。

5. ピアサポーター活用の可能性と課題

社会福祉法で示された包括的な支援としての「三つの支援」の実施主体は、「市町村」であると先に述べたが、この事業そのものが「努力義務」であり、地域格差が生じることも予想される。身近な地域で、重層的支援体制整備が実現できるよう、ひきこもり当事者、家族は、当事者の経験と知を活用し、何ができるのかを提言していくことも必要である。また、それが、従来の専門家、公共サービス主導の資源創造に依存した社会からの脱却を図り、コ・プロダクションへの一歩である。

「国策としてコ・プロダクションを導入した英国でも文化変革に時間と労を要した」（エルケ レフラー 翻訳 兼村高文，2018）とあるが、導入時最も一般的な障壁は「コ・プロデュースができるサービス利用者を増やすこと」であったとも、述べられている。

まずはサービス提供者と対等に意見を交わし、議論していける環境と人材育成が重要であろう。

英国は、それらの解決のために、ピアサポーターを創出し、ピアとしての専門職（経験を持った人）を導入することを、国策とし、資金を投入している。経験がある人だけでなく、一人ひとりの意見が反映され、

コ・プロダクションとなるための関係性や価値観の変容も含まれていると考えられている。（菅原，2020：4-6）

日本におけるひきこもりピアサポーターの養成は、厚生労働省が2013年度より養成、派遣を開始した。地域に存在するひきこもりを早期に発見し、ひきこもり状態にある本人やその家族に対するきめ細やかな支援が可能となるよう、継続的な訪問支援等を行うことを目的としている。松本ら（2013：60-67）は、ピアサポートには、「仲間の支援」と「熟練の支援」の役割があり、なかでも「熟練の支援」では、専門職には代替できない関係づくりにより、専門職や家族関係者へのかけはしとしての役割が期待できると報告している。ピアサポーターの活用は、サービス提供者が考える支援と当事者ニーズの差異への気づき、相互の意識変革を生み出し、効果的な資源の創造を可能になり得るものである。一方で、吉野（2017：6-7）は、ピアサポートの活用状況に関する調査において、「自治体によって、ピアサポーターの定義、養成課程、活用内容、報酬は異なっている。」と報告している。ピアサポーターが「ボランティア」ではなく、英国のように、ピアサポーター養成を体系的に実施し、「ピアサポータースタッフ」として立ち位置を確立し、報酬を得る環境と機会の途が拓かれることも今後の課題である。それらが整うことが、真の「水平な関係性」を築くプロセスには重要であると考えられる。

6. まとめ

今回の改正社会福祉法が目指す、「重層的な支援体制の構築の支援」は、地域の強みを活かし、様々なサービスや制度と連携し、個々人に合わせた支援体制を構築していくと読み取れる。津山・きびの会の活動の歴史を保存資料からひも解くと、設立当初から民間の助成金を活用しながら、居場所支援や自然農法による就労支援、講演会やコンサートを通じた、啓発活動を独自で行っている。2009年度報告書には、「医療と福祉の谷間にある人々をどのように支援するのか、そのためには、ひきこもる人に、レッテルを貼らずに、存在

をそのままの状態では社会的に求めることから出発することである」と記されている。

また、設立当初から「世代を問わず、障害の有無にかかわらず、孤立しない地域社会を」とのコンセプトを掲げ、現在まで活動を継続している。今回の改正社会福祉法が、長期を要してようやく彼らの思いに追いついたようにも見える。「ひきこもり」に着目したが、地域課題は、病気の有無にかかわらず、介護問題や子育て、不登校、過労死、自殺など様々な問題と関連している。この改正を好機ととらえ、当事者、家族の意向が資源創造に反映される土壌、仕組みづくりのために、津山・きびの会において、「日本版コ・プロダクションモデル・ツールキット」をともに開発し、問題を抱える当事者、専門家、地域住民が対等で相互の立場を尊重しあう地域共生社会を築くプロセスモデルを確立したい。

註

「愛育委員」とは、自分たちの市町村を、乳幼児から高齢者まですべての住民にとって健康で明るく住み良い地域にするため、行政と協力しながら活動している健康づくりボランティアである。平成25年に、岡山県では、「愛育委員設置要領」が制定され、「地域と密着した母子保健活動」と「保健師と地域のパイプ役になる組織づくり」を目指した。昭和29年には、岡山県全市町村に愛育委員会が設置されている。

引用文献

- ・エルケ レフラー 兼村高文 翻訳 (2018) 英国に学んできた日本の地方行革の「これまで」と「これから」地方財政 (2)
- ・特定非営利活動法人津山・きびの会 (2009) 『ひきこもり者による自然農法的地産地消事業報告書』平成平成21年度 独立行政法人 福祉医療機構「地方分助成」高齢者・障害者福祉基金
- ・特定非営利活動法人津山・きびの会『精神障害者および家族の相談員制度の効果的運用』厚生労働省 (2008) 障害者保健福祉推進事業 (障害者自立

支援調査研究プロジェクト) 相談支援モデル報告書,106-107

- ・近藤直司 (2015) ひきこもり問題の概念と論点 ひきこもり対策研修 研修資料
- ・厚生労働省 (2018) 平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業『長期高年齢化する社会的孤立者 (ひきこもり者) への対応と予防のための「ひきこもり地域支援体制を促進する家族支援の在り方に関する研究」ひきこもりの実態に関するアンケート調査報告書～本人調査・家族調査・連携調査～
- ・松本真由美, 上野武治 (2013) 精神障害者地域校支援事業におけるピアサポートの効果 仲間の支援と熟達的支援の意義について 精神障害とリハビリテーション17 (1), 60 - 67
- ・小田巻友子 (2015) ポスト福祉国家におけるコ・プロダクションと協同組合—福祉供給をめぐる利用者主権の確立—社会政策学会誌「社会政策」(8)
- ・Perkins R, Meddings S, Williams S, Repper J (2018) Recovery Colleges 10 Years On, Nottingham, ImROC.
- ・菅原明美 他 (2020) 英国視察研修に参加して 2019年度リカバリーカレッジみまさか活動報告書, 4-6
- ・吉野智 (2017) ピアサポーターについて行政の立場から日本精神病院協会誌 36 (10)

参考文献

- ・governance international <https://www.govint.org/>
- ・非営利活動法人 KHJ全国ひきこもり家族会連合会 <https://www.khj-h.com/>
- ・深谷守貞 (2020) ひきこもる本人・家族の包摂的な支援を目指す改正社会福祉法 KHJジャーナルたびだち 第94号
- ・厚生労働省.ひきこもり対策推進事業https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/hikikomori/index.html

- 栗原はるか (2019) 精神障害をもつピアサポーターについての研究動向と課題 (文献検討) 聖泉看護学研究 (8)
- 宮本有紀 佐々木理恵 (2017) ピアサポートスタッフが組織にもたらす効果 日精協誌 (36)
- 佐藤隆也 (2018) ひきこもり支援の変遷と課題 川崎医療福祉学会誌 (28)