

田辺市の〈ひきこもり〉支援

—その経緯と生涯学習が参画することの意味—

檜垣 昌也

1. はじめに

〈ひきこもり〉現象は、1980年代末から1990年代前半に専門家の間では社会問題として顕在化し、1999年にセンセーショナルな事件の要因として一般に広まった¹⁾。この現象はその後、厚生労働省によるガイドライン(『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』)の策定、社会からの認知を経て、若者のこころの問題として、また、昨今では労働問題として公的な支援の対象となっている²⁾。

これまでの〈ひきこもり〉支援には、自治体の精神保健福祉行政部署による相談窓口の設置、〈ひきこもり〉当事者やその家族、支援者らによる民間組織の活動(セルフヘルプグループや親の会など)が挙げられるが、実際、支援機関を網羅した森口・奈浦らによるガイドブック(森口・奈浦 2002)には、このような機関・組織の名前が並ぶ。こうした支援には、当事者に限定的ながら社会的関係を取り結ばせる、家族や周囲に問題の相対化をもたらすなど、一定の成果が見られるものの、就労に結びつくに至らぬケースも多く、当事者や家族の高齢化に伴い将来への不安はますます強まっている。〈ひきこもり〉問題の現状は、「膠着状態」に陥っているといわざるを得ない。

本稿では、官民協働の〈ひきこもり〉支援システムの構築で先鋒的存在として知られる和歌山県田辺市³⁾を事例に取り上げる。田辺市のシステムは、多くの自治体で見られる一般的な形式(「官」の一部署、主に精神保健福祉課が窓口として主導し、「民」の組織と協働を図る)とは異なる。また田辺市では、「民」の率先により、自治体の内部に「ひきこもり検討委員会」という組織が創設され、「官」と「民」が対等に関わり合う機能を持たせ、これにより、市役所のその他の複数部署や県の福祉機関(保健所、児童相談所など)とも協働するシステムを作り上げている。

このような田辺市の〈ひきこもり〉支援システムであるが、筆者が特に注目するのは、本稿の副題としても提示し

たとおり、市の生涯学習課が参画していることである。生涯学習課の参画は、田辺市が〈ひきこもり〉を単に若者の自立問題や労働問題として捉えているのみならず、広く世代をまたぐ市民全体の問題として捉えていることがうかがえる。この姿勢は非常に重要である。というのも、往々にして行政による支援施策は、高齢者福祉、障害者福祉、母子福祉などといったカテゴリー別に、いわば「縦割り福祉」が行われがちである⁴⁾。それはともすれば残余カテゴリーの人々を感情的にも利害面でも疎外する結果となり、市民を分断する危険性を孕んでいる。〈ひきこもり〉支援の文脈でいえば、それは社会の側からみて“特殊な若者”とされる者たちを他の全てから分断する。

本稿の目的は、第一に田辺市の〈ひきこもり〉支援システム形成の背景と要因を明らかにすることである。そして第二に、そのシステムに生涯学習課が参画した意義を提示することである。そのことは、〈ひきこもり〉支援が決して“特殊な若者”への特別な支援にとどまるものではなく、社会全体で考えるべきこととして位置づけられるべきことを示すであろう。なぜならば、昨今の〈ひきこもり〉をめぐる社会の問題意識は“高齢化する〈ひきこもり〉”にあるからである。特殊な者として問題点をマイクロ化することは、少なくとも〈ひきこもり〉という現象に取り組む支援としては適切ではないと筆者は考える。

2. 調査の概要

本稿の主たる資料は、2007年10月に筆者が、私立大学学術フロンティア推進事業「生涯学習の観点に立った『少子・高齢社会の活性化』に関する総合的な研究」(平成15年度～19年度プロジェクト代表：本学生涯学習研究所所長・福留強)⁵⁾の一環として行った関係諸氏への聞き取り調査である⁶⁾。調査にご協力いただいたのは、田辺市健康増進課の目良宣子保健師、同生涯学習課の山下寿人主査および山本純司「田辺市青年ネットワーク」会長、同市NPO法人「ハー

トツリー」の酒井滋子理事長および南芳樹氏の3組織・部署、計5名で、調査内容は全て協力者の同意を得て録音され、それを逐語的に文字起こしされたものが本研究の資料となっている。なお、本稿で引用された語りの部分は、読み易さのために修正を加えたものの、語りそのままが極力保たれるように努めた。

調査は基本的に組織・部署ごとに1度ずつで、1つの組織・部署から2名の協力を得られた場合でも、2名同席の元に同時に聞き取りが行うものとした。調査の場所は、協力者それぞれにご提供いただいた関係施設内部の一室で、調査時間は、目良氏には約2時間20分、山下・山本両氏には約50分、酒井・南両氏には約1時間20分をいただいた。

方法論としては半構成面接形式を採用した。当方で生涯学習、異世代間交流、そして〈ひきこもり〉支援といったテーマを事前に提示したものの、基本的には、その具体的内容や順番について特に指示する事なく、幅広く話をうかがった。一部、事実関係に関する語りについて、資料として不十分と感じた部分は調査者(=筆者)が補足説明を求めた。本稿ではその内、田辺市が官民協働で〈ひきこもり〉支援を行うようになった背景、そのシステムに生涯学習課が参画した要因、そして、生涯学習課が関わる〈ひきこもり〉支援事業の意義に関する部分を取り上げた。

3. 分析

(1)背景—若者流出と不登校—

田辺市は、〈ひきこもり〉支援に取り組むようになる以前から、青少年に関する2つの課題を抱えていた。それは、若年層の市外への流出を食い止めること、多数存在する不登校児童・生徒を支援することである。

若者流出問題の背景には、若者の地元での大学進学・就職が不可能であるか、非常に困難だという実情がある。健康増進課の目良氏は、田辺市の若者をとりまく環境について以下のように語っている。

田辺はね、大きな企業もありませんし。第一次産業自体も、もう林業は駄目ですし、農業でいうても、[地産品の]梅とか今年は何のすごく[収穫が]悪かったらしいんですよ。漁業だって最近魚が採れないとか言われるでしょ。商店街も大手のスーパーが来て、駅[前]の通り歩いてもらったら“シャッター街”結構多かったと思うんですけど。(中略)。もう街中は寂れてます。そこにお子さんとかは家を継いでいって形にはならないじゃないですか。もう食べていけないから。まあ言ったら、若い人たちが働く場が無い。ここら大学も無いから、若者

が寄ってこないんですよ。(中略)。田辺にも進学校と呼ばれる高校があるんですけど、そこから出て行く[=卒業する]子がほとんど大学進学になるんですよ。で、出て行ったらもう帰ってこないです。

同様のことが、生涯学習課の山下・山本両氏によっても語られている。

檜垣：Uターンをする方が非常にあんまり…、少ない。

山本：ですねえ。

山下：もう、出たまま…、出たままっていう状況なんです。

山本：どうしてもこの辺の景気の状態が良くないんで。

山下：「働け、働け」って皆いうじゃないですか、上[=政府や市・・・社会、世間]も。でも、若い子にとったらやっぱり働く場所がないんですね。「じゃあ大阪行こうか」とか「東京行こうか」って話になっちゃうんで(中略)。「田辺市は」物凄い田舎なんで、パチンコ屋が物凄い多いんです。(中略)。朝とかね、僕もたまに仕事休みの時には、パチンコ好きなんで行くんですけど、すごい若い子が多いですね。来てる子は毎日ですわ。それだけその子らは…働いてないらしいですね。もうこれ[=パチンコ]で…[儲けて食べている]。そういう子がね、今、田辺に物凄い多いんでね。

若者流出を食い止めるという課題は、一時は「企業、大学を誘致する話」へと向かい、特に大学は「航空関係で」(山本氏)、「先生まで決まっていたのに」(目良氏)、実現には至らなかった。それとは別に、「住民の切実な要望」によって支援の対象とされたのは、田辺市に「物凄い多いってこともない[ものの]全国平均ぐらいか、それ以上」(目良氏)存在した小・中学の不登校児童・生徒であった。

(2)民間の率先による官民協働を可能とした要因—市民活動の歴史—

非常に興味深いことは、田辺市においては不登校問題よりも先に、〈ひきこもり〉問題に対して公的な総合的取り組みが始まったことである。そのことは、市の公式の報告書やその他文献でも触れられている[平成14年報告書：2]。が、実はさらにその前に、民間の率先による官民協働の不登校支援活動が始められていたのである。目良氏は次のように語る。

全国的に言えば、例えばこの当時で言ったらスクールカウンセラーがまだ配置されてなかったと思いますし、[市教育委員会が主管となる]適応指導教室も無かったです。で、[田辺市では]唯一、不登校の子供たちが、[県教職員組合による]教育相談っていう所で相談を受けるか、[教職員]組合関係の教育会館で相談を受けてる。そこにたまたま“居場所”的な所を、毎日じゃないんですけども、月に一回だと思んですけど、やってみたいなんですよ。(中略)。元・学校の先生とかが[不登校児童・生徒への]支援を、学籍なくしても[=生徒が卒業後も]しながら…。切実な問題として不登校で悩んでいる家族や、支援している人とか、先生方っていうのが[支援活動に取り組んでいた]。そういう方たちの思っているのが、当時うち[=田辺市役所]の健康増進課の課長さんのところまで入ってきたんかと思うんです。(中略)その課長さんが、必要だなあって認められて。元々私もその先生[は]恩師なので、よく個人的には知ってますけれども、ボランティア的なところが凄く熱心で。ご高齢やのにね、もう。(中略)そういう方なので、もう本当に、その方のなんか熱い思いでここまで来たっていう所もあると思います。まあ必要と思っている人が他にも何人か周りにもいらしたんだと思うんですけども。

「熱心」な「元学校の先生」と紹介された酒井氏は、現在、NPO法人「ハートツリー」理事長としてくひきこもり>支援活動を続けている。彼女によれば、和歌山県教職員組合による教育相談は1990年頃から行われていたが、やがて田辺西牟婁地区で教育相談センターと「自由学級」(フリースペースの役割)が始まった。それらの活動は、教職員組合からの運営費を得て、退職教員によりボランティア的に運営されていた。

元々、田辺市は市民活動の歴史が長く、「いろんな福祉法人が、社会資源として豊富な土地柄」(南氏)である。「知的[障害者支援団体]の場合は30年ぐらい前[=1970年代]から」、「精神[障害者支援団体]なんかは[公的]制度ができる前から」活動していた(目良氏)。田辺市には開業の精神科医院が存在しない(目良氏)こともあってか、精神障害者へのデイケアは、現在のこころの医療センターで、作業所開設については、「やおき福祉会」が田辺市で最初に手掛けたのである(目良氏)。そうした市民活動の歴史や、不登校対策における官民協働の経験が、くひきこもり>支援においても民間の率先による官民協働へと結びついていく。

なお、必ずしも必須な条件とはいえないが、田辺市の民間福祉団体の数と規模が(結果的に)適切であったことも有

利に作用したと思われる。というのも、数が多過ぎないことによって、一方で各団体の規模縮小や団体同士の過度な住み分けが防がれ、他方で行政による参画の必要や意義が生じる⁷⁾からである。また、民間からの協働パートナーを選択する際、行政側は厳正中立に徹する必要があるが、その結果、毒にも薬にもならないものが生み出されることが起こり得る。田辺市がそうした不毛さを避け得たのは、結果論とはいえ、幸運なことであったといえよう。

(3)官民協働の要因—不登校支援の延長としてのくひきこもり>支援—

ところで、田辺市のくひきこもり>問題が、独立した問題としてではなく、最初から不登校問題の“延長”として問題化されたことは注目に値する。

ハートツリーの理事長・酒井氏は、教職にある時から「不登校の相談にずっと関わって」きた。公的機関の活動は、2005年に適応指導教室ができるまで「なかった」(酒井氏)。そんな中、1990年に県教職員組合が和歌山県で初めての教育相談センターを田辺市に設立、他の市では「相談だけで終わってた」(酒井氏)中で、不登校児童・生徒の“居場所”として「自由学級」を開催した。この運営に対して、教職員組合が資金を全額支援し、前術のように複数の退職教員がボランティアとして関わった。

県下で初めて田辺地区に作られた自由学級は、大いに注目を集めた。やがて、「だんだん年齢[が]上がってきた人たち、もう小・中[学生]でなくなった人たちが、自分らのそういう集まりのとも欲しいということで」(酒井氏)、「青年のサークルを平成11年[1999年]に作った」(南氏)。それが、ハートツリーの前進、ハッピーであった。和歌山県で最初のくひきこもり>支援団体である。

当初は、自由学級(不登校支援)と青年学級(くひきこもり>支援)は市教祖の「同じ建物の中でやってた」が、義務教育の学齢期を過ぎた青年への支援は不登校支援とは異なること、また、組合員となる教員の減少するにつれ、ハッピーは拠点を市民総合センターに移す。当時の様子を、酒井氏は語る。

市民総合センター借りて、週2回[開催した]。それで最初は教育の延長やからということで、生涯学習課に私らは働きかけたんです。[くひきこもり>支援は]生涯学習、あれと違うかなあということで。ほいでまあ、生涯学習[課]の中にある青年サークルの方が関わってくれながら[活動した]。で、生涯学習の補助みたいな、年間5万円を2年間もらえたんかなあ。

酒井氏らのこうした働きかけは、ついに行政を動かすことにつながった。酒井氏と南氏は語る。

南：[民間団体の]運動というか力を大いに借りて、市の方であったり、行政の方にちょっと動きをかけて。その結果、ここにも書いてあるように「ひきこもり検討委員会」っていうのを立ち上げて。ひきこもりの青年の“居場所”が要るんじゃないかということについて議論を交わし、“居場所”がやっぱり要りますよねということを経験でも質問して、やっぱり必要やねっていうことを確認して。それがハッピーからハートツリーハウス[へと進展した]というようなことで、ひきこもり青年の居場所として形づいていったという経過になるんです。

酒井：ほいでそこで、その議会の質問の中で、市の支援が必要やというのを市が、市長が認めて、で、もうすぐ相談窓口を作りますって。市長が言って、もう、その半年[後]かなあ。12月にある[＝開かれる]議会でやって[＝議論されて]、あくる年に窓口[が]出来たんです。

その後、不登校の親の会、<ひきこもり>当事者の保護者、市内の社会福祉法人[やおき福祉会]、生涯学習課、教育委員会などにより「行政の中でどこが担当するか」が検討され、その中で市の健康増進課に白羽の矢が立った。酒井氏らは「元々、生涯学習[課]で、教育の延長で」行っていくことを考えていたが、結局、<ひきこもり>支援は「福祉の分野、という考え方で」決定されたのだった。

この健康増進課のメンバーとして目良氏がいた。彼女は、参加していた団体が行っていた不登校児童・生徒1人に支援者1人というマンツーマンスタイルでは、「横の、メンバー同士のつながりがとれない」(目良氏)ため、一部の子供たちにとっては成果が上がらないのではないかという「違和感」(目良氏)を抱き、グループワークスタイルの支援組織を立ち上げている。また、<ひきこもり>当事者に対し精神障害者への就労支援と同様の支援を行うことに対して、彼らは支援者によるモチベーション付けに疑義を抱きがちなため、難しく時間もかかることが見られ、「独自の支援が要る」(目良氏)と語っている。

こうして、幅広い組織・部署と人材を取り込んだ「ひきこもり検討委員会」は、支援の多様化をもたらし、田辺市の<ひきこもり>支援に、また福祉活動全体に“熱と血”をもたらしたといえる。そして委員会は、そうした多様な部

署・組織や人材の間に結ばれたつながり、ヒューマンネットワークによって活性化したのである。

(4)生涯学習課の支援活動とその意義—市民福祉としての<ひきこもり>支援—

こうして結成された田辺市の官民協働「ひきこもり検討委員会」には、異色ともいえるべき部署が参画している。それは、市の生涯学習課である。生涯学習課の参画は、田辺市が<ひきこもり>を広く世代をまたぐ市民全体の問題として捉えていることがうかがえる。

同課が実際に<ひきこもり>支援を行うことは少ないそうだが、職員の想いは感じられる。山下氏は語る。

各公民館で、小学生とお年寄りの交流[イベント]とかもごさいますし。お年寄りを対象にした健康づくりって講座もあります。田辺市内だけで16公民館あるんですけど、もっと「ひきこもり」っていうのを焦点に当てて、何かこう、講座とか出来れば良いかな、後は…。なかなか目に見えてこない「ひきこもり」の子とか、そういうのを対象にした。いろんな先生のお話とか聞きたいっていう人に[機会を提供したい]。

こうした想いは、“目に見えるニーズ”として現れてこない<ひきこもり>の当事者や家族、関係者を含めた市民に向けて、<ひきこもり>問題の著名な論客・活動家を招いて年に一度、講演会という形で具現化している。昨年[2007年]の講演会には田辺市はもちろん、県内外からも学校関係者を始めとして、当事者やその保護者、支援者、共感者などが300人集まった。その中には田辺市長の姿も見られた。こうした活動は直接的にも、また間接的にも広く啓発活動としての<ひきこもり>支援であるといえるだろう。

他にも、ビーチバレーボール大会や、熊野古道ウォーク、「勤労青少年ホームわかしお」での文化祭「わかしお祭り(若まつり)」など、世代を超えた様々な住民参加型の事業や、山本氏を中心とした「田辺市青年ネットワーク」のメンバーによる街の清掃活動などに取り組んでおり、<ひきこもり>当事者の参加にも門戸を開く用意は常にある。

このように、広く市民全体を対象とした生涯学習課の窓口事業に<ひきこもり>支援を結びつけようという試みが、実績は未だわずかながら、職員の広い関心と温かい意思に支えられ、試行錯誤しながら続けられている。今後の課題として、山下氏は「NPO法人の方と行政が、またどう繋がっていくか」だと語ってくれた。

4. 結論

田辺市は、経済の停滞など地域的事情もあり、2つの問題(不登校問題と若者流出問題)を抱えてきた。このことは、義務教育年齢の子どもの問題と、青年期の若者の問題とを分かつ境界を不明瞭なものとしたと推測される。

また、田辺市では福祉的市民活動は従来から盛んであった。そして、一部の退職教員を中心にした不登校支援において官民協働の取り組みが開始された。このことは、その延長として〈ひきこもり〉支援が当事者の要望によって生じた時、不登校支援と同様、官民協働に向かうことを容易にした。これは田辺市のシステムの形成が、生活上の公的な課題を共有する多様な立場の者たちが個々の活動で完結せず、つながることによって出来上がった結果である。

さらに、田辺市の官民協働支援システムには生涯学習課が参画している。あらゆる世代を視野に納め、各世代ごとの、世代間の交流を市民に提供することを旨とする行政部署の参画は、田辺市において〈ひきこもり〉問題が市民全体の問題として捉えられ得る可能性を示す。

これらの諸要因が支援システムへの形成へと向かったのは、様々なキーマンの存在に負う所が大きい。ある組織や活動が立ち上がり、軌道に乗るまでの過程では、思想面および行動面での中心人物の存在が不可欠である。ハートツリーの酒井氏は、多くの関係者が「凄く熱心」だと認めるキーマンであった。不登校支援の後に立ち上げた支援施設「ハッピー」(ハートツリーの前身)の存在が、その後の田辺市の若年層支援の方向を示したといっても過言ではない。目良氏は、語りの中でも「先見の明があった」と評価している(目良氏)、当時の「健康増進課の課長さん」も同様である。さらには、自らも若く、若者支援に力を入れる田辺市長、元教員の市会議員、障害児通園事業の立ち上げに関わった精神科医、社会福祉法人の福祉職員たちといった有名無名のキーマンたち、また、支援者・職員を精神的にも活動的にもサポートした自助グループの参加者や保護者といった協力者の存在が、インタビューで明らかとなった。

キーマンの資質というものがあるとすれば、それは何であろうか。キーマンの資質は、従来の方法では救い得ないより弱き存在に気付く繊細さや、新しい方法を試そうとする好奇心、他人の問題を自分のことのように感じて放っておけない「お節介」さ、良いと思ったら即座に動ける行動力などだろう。キーマンの一人である目良氏は、自身を「好奇心旺盛」「お節介やき」「すごく感動し屋」だと語る。このような資質を持ったキーマンが“活躍”できる環境も重要である。田辺市は決して特異な地域ではないが、「地域力の低下」がさまざまな場面でいわれている昨今、田辺市には

キーマンが“活躍”できる地域力があることにも目をむける必要があるだろう。

こうしたキーマンや協力者たちによる活動は、やがて人同士のつながり、ヒューマンネットワークを形成する。それは、自身で足りない資源を補い合いながら、己が能力以上のものをもたらそうとする支援者同士の協力であり、NPO同士や公的機関との機能分担であり、また、支援者と被支援者の、被支援者同士のつながりである。そうしたつながりの維持・拡大こそ、官民協働〈ひきこもり〉支援システムの形成と継続の要因に他ならないと思える。

注

- 1) 〈ひきこもり〉が社会問題化された経緯についてはすでに多くの論者によって、整理検討されている。筆者も一般の人がいただく〈ひきこもり〉に関するイメージを、出版や放送メディアから検証する作業をしているので参照されたい〔檜垣：2005：167-175〕。
- 2) 昨今では、〈ひきこもり〉としてよりもニートに対する就労支援として論じられることが多い。
- 3) 和歌山県の南部、紀伊半島の南西側に位置する田辺市は、人口83,048人、世帯数35,187世帯(2008年8月現在)。総面積は、2005年5月の龍神村、中辺路町、大塔村、本宮町との合併以降、1,026.77平方km(東西約45km、南北約46km)と県内市区町村中で一番の広大さを誇る(和歌山県全域の約22%)。市西部・海岸地域に形成された都市部を除けば、大半を森林が占める中山間地域が広がる。都市部へのアクセスは、県庁所在地である和歌山市までは約60km、大阪府の都市部までは約100kmとなっている。
- 4) それは、近年千葉県がこれまでの福祉施策への反省から「中核地域生活支援センター」を設置したことからもうかがえる。
- 5) 様々な「場」における異世代間交流を対象に、その実情や意義の調査・分析、さらには青少年支援活動に寄与し得るシステム作りへの提言を目指す同プロジェクトにおいて、筆者はこれまで、祭などの「地域に根ざした活動」を調査してきた。分析の結果、こうした活動は、広く生涯学習プログラムとして捉え直されるべきであり、また、異世代間交流に対して有効性も持ち得る事が示された。活動の最中に行われる異世代間の交流は、その活動が「伝統行事化」する事(即ち、10年単位の長期にわたる歴史をもち、地域住民による理解と参加を広く獲得すること)を通じて、日常的な交流へと導かれるのである〔檜垣 2008：185-204〕。
- 6) 調査では、田辺市NPO法人「絆」の倉谷 修治理事長にもお話をうかがったが、同法人はシステム形成後に参画したという経緯から、本稿では割愛させていただいた。
- 7) こうした見解は、目良氏の語り(本稿未収録部分)の中で登場した、近藤直司氏の「行政が進めば民間は進まん、民間が進むなら行政は進まん」という主旨の発言にも見られるように、現場レベルでは1つの経験則となっている。

参考文献・資料

- 田辺市刊行物
2002年『田辺市におけるひきこもり支援の歩み(「ひきこもり」を支えるネットワークづくり)』平成14年4月』
2003年『田辺市におけるひきこもり支援(「ひきこもり」を支える

官民のヒューマンネットワーク) 平成14年4月～15年3月』
2004年『田辺市におけるひきこもりネットワーク(「ひきこもり
相談窓口」開設以来3年を経過して) 平成15年4月～16年3
月』
2005年『田辺市におけるひきこもり支援(「ひきこもり相談窓口」
開設4年目) 平成16年4月～17年3月』
2006年『田辺市におけるひきこもり支援(窓口開設5年目の報告)
平成17年4月～平成18年3月』
2007年『田辺市のひきこもり支援(窓口開設6年目の報告) 平成
18年4月～平成19年3月』
2008年『田辺市のひきこもり支援(窓口開設7年目の報告) 平成

19年4月～平成20年3月』
檜垣昌也 2005年「<ひきこもり>イメージの研究」『淑徳大学
大学院研究紀要第11号』
檜垣昌也 2008年「地域に根ざした活動における異世代間交流」
『高齢者の生きがい対策と人材活性化 聖徳大学学術フロ
ンティア推進事業研究叢書第3巻』聖徳大学生涯学習研究所
目良宣子 2005年『「ひきこもり検討委員会」顕末記』『こころの
科学123号』 日本評論社
森口秀志・奈浦なほ 2002年『ひきこもり支援ガイド』 晶文社
<http://www.city.tanabe.lg.jp/> 「田辺市ホームページ」(最終確認
2008年8月)