

## 施策の推進方向（案）

※<取組方向>の詳細とコラムは関係機関と調整して今後作成

基本方向

I

### 困難を抱える子ども・若者とその家族を発見し、 誘導する仕組みづくり

平成 22 年度の内閣府による「ひきこもりに関する実態調査（以下「内閣府実態調査」という。）」から推計されるひきこもりの子ども・若者は、全国で 70 万人弱（出現率 1.79%）となり、これを人口比で割り出すと、本市においては 2,000 人を超える子ども・若者がひきこもっていることとなります。このうちの大半は相談機関にすらつながっていないと考えられ、また相談機関につながっている場合でも、ひきこもり等状態から相談開始まで 10 年を超えている人も少なくありません。

民生委員・児童委員を中心とした地域の人たちや精神保健・福祉・医療・教育等の従事者がそれぞれの相談や訪問支援において本人やその家族を発見した場合は、できるだけ早期に相談窓口へ誘導できる仕組み作りを目指します。

施策目標

## 1 地域・関係機関が連携した発見・誘導體制の確立

### ☆施策の推進方向

#### (1) 発見・誘導から相談につなげる仕組みの構築

#### <現状と課題>

「内閣府実態調査」によると、「広義のひきこもり」に該当する人のうち、ひきこもりの状態について「関係機関に相談したいと思わない」という人が 7 割近くに上っており、多くの人が相談機関につながっていないと推定されます。

また、平成 22 年度に大阪府が行った「ひきこもり等青少年に関する実態調査報告（以下「大阪府実態調査」という。）において、ひきこもりから相談に繋がるまでの年数は 2 年が一番多い結果となっており、平均で 3.7 年、10 年を超えている割合も 13% 近くに上っています。これらの状態の長期化は、うつ状態など精神的な症状が発症するストレス要因の一つとなる可能性があることが、国の「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）において指摘されています。

地域・関係機関がひきこもり等状態の前兆がある、又はそういう状態になっている場合は速やかに対応できるよう普段から子ども・若者の心に寄り添いながら、できるだけ早期に適切な支援機関につなげることが必要です。

### <取組方向>

- 民生委員・児童委員、コミュニティ・ソーシャル・ワーカー（以下「CSW」という。）等を中心とした地域における発見・誘導の促進

コラム：気軽に相談できる人がすぐそばに！  
民生委員・児童委員、コミュニティ・ソーシャル・ワーカー

### ☆施策の推進方向

#### (2) ひきこもり等に関する啓発活動の推進

##### <現状と課題>

ひきこもり等状態になる要因はさまざまで、いろんな要素が絡み合っている場合も少なくありませんが、大きく分けると精神疾患、発達障害、これら以外（対人関係のつまずきなど）が挙げられます。一次的には医療、福祉サービスにつなげる、また、就労支援やその前段階としての社会参加プログラムを提供するなど多様な支援方法が考えられます。このように、ひきこもり等状態の要因に応じた支援が必要であること、また誰もがこれらの状態になりうることを認識することが重要です。

ひきこもり等状態の子ども・若者をできるだけ早期に相談窓口や支援機関に誘導する必要がある一方で、正しい知識がないまま無理に支援機関につなごうとすると、状況が悪化する可能性があり、個人にあわせた見守り、支援が必要です。また、本人だけでなく、家族も精神的に孤立感を深めている可能性が高いので、家族との関係づくりからはじめ、相

談を受けた場合は今後のことを共に考えていく姿勢を示すことや支援機関に関する情報を伝えるなど、解決を焦らずに誘導していくことが大切です。

このように、ひきこもり等に関する正しい知識・認識を子ども・若者を支えるすべての市民が持ち、相談窓口や支援機関を知り、それぞれができる範囲での適切な支援を行う必要があります。

#### <取組方向>

- 講演会等を通じたひきこもり等に関する正しい知識・認識の普及促進
- 早期に支援機関に誘導するための相談窓口や支援機関の周知

コラム：市内の相談窓口を紹介！枚方市青少年サポートマップ

施策目標

## 2 相談体制の充実

### ☆施策の推進方向

#### (1) 利用しやすく分かりやすい相談窓口の充実

#### <現状と課題>

現在、本市においては各種相談窓口があり、義務教育期においては教育相談、18歳未満の子どものさまざまな相談に応じる家庭児童相談などがあります。また、枚方保健所におけるこころの健康相談や大阪府中央子ども家庭センターの青少年相談、各NPO団体によるひきこもり等相談など、各機関がそれぞれの専門性を生かして子ども・若者の各種相談事業に取り組んでいます。

一方で、地域の中でひきこもり等状態の子ども・若者を発見し、適切な支援機関に誘導しようとしても「どこにつないで良いか分からない」という声も寄せられています。これらの子ども・若者やその家族が利用しやすく分かりやすい窓口を整備する必要があります。

#### <取組方向>

- 相談機関の連携強化と利用しやすく分かりやすい相談窓口の整備

#### ☆施策の推進方向

- (2) アウトリーチ（訪問支援）等各種事例に対応できる相談体制の構築

#### <現状と課題>

「内閣府実態調査」における関係機関への相談希望は「ない」と答えた人が7割近く、また「どの機関なら相談したいか」という質問に対しても「相談したくない」という答えが3割近くに上るなど、相談機関の条件に関わらず相談を避ける人が多い結果となっています。相談に踏み切れない本人または家庭に対する一歩踏み込んだ介入が必要な場合もあり、アウトリーチ（訪問支援）型の支援を検討する必要があります。

また、一人ひとりの原因に応じたさまざまな事例に対応できる専門家等の配置と相談体制を整備する必要があります。

#### <取組方向>

- アウトリーチが可能な相談体制の整備
- 各種事例に対応できる専門家等配置の促進

#### ☆施策の推進方向

- (3) 相談を通じた家族支援の充実

#### <現状と課題>

「大阪府実態調査」によると、ひきこもりに係る相談者は「親」である例が7割を超えています。我が子がひきこもり等の状態になったとき、親は自分の養育法を後悔し、自責的あるいは他罰的になるなど情緒的には混乱しがちです。相談の中で、共感され受容される体験を持つことにより心の安定をもたらし、誇りと自信を持って支援できる心境になれるよう、相談を通じた家族支援を充実させる必要があります。

#### <取組方向>

- 家族が相談しやすい窓口の整備

## 自立に向けた支援体制の確立

相談窓口につながってからは、家族支援から本人の心の支援へ、そして居場所・イベント参加などを通じて社会との関わりを取り戻す中間的・過渡的段階支援へ、最後に本格的な就学・就労等の自立支援へ、というような段階を一步一步、又は行きつ戻りつしながら進んでいくことになります。

市と関係機関、民間団体はそれぞれの支援内容を把握しながら、相談から自立まで本人とその家族にとって切れ目のない支援を行う体制を構築します。

また、ひきこもり予防としての不登校対策については、義務教育期間においては新子どもも育成計画において、高校以降については本計画において取り組みを進めていきます。

### 3 居場所づくりとプログラムの推進

#### ☆施策の推進方向

##### (1) 安心できる居場所づくりの推進

#### <現状と課題>

国の「ガイドライン」でも指摘しているように、ひきこもり等状況の子ども・若者は仲間体験が不足していたり、あるいは人間関係でつまづいた経験を持つ場合が少なからずあります。「内閣府実態調査」における現在の状況になったきっかけとして「人間関係がうまくいかなかった（11.9%）」をはじめとして、「職場になじめなかった（23.7%）」「大学になじめなかった（6.8%）」などの結果からもこれらの傾向がうかがえます。

「どこかに出かけたいけれど行き先がない」「誰かと話したいけれど自信がない」という子ども・若者が社会に再び参加する第一歩として、自分のペースで話すことができ、同じ思いを共有できる仲間がいるなど、安心できる場所の確保が必要とされています。また、ひきこもり等の状態が長期間にわたる場合は、昼夜逆転の生活など生活習慣が乱れている場合があり、規則正しい生活習慣を取り戻せる居場所づくりも求められています。

#### <取組方向>

- 既存の社会的資源を活用した子ども・若者の居場所の整備

コラム：市内NPOの居場所の紹介

#### ☆施策の推進方向

##### (2) 社会参加を促すプログラムの充実

###### <現状と課題>

社会とのつながりを取り戻すきっかけづくりとして、市やひきこもり等支援の関係機関は生活支援（料理、家事等）、自然体験（キャンプ、釣りなどのアウトドア等）、ボランティア体験（清掃、農業、森林保全、介護等）、スポーツ活動などのさまざまなプログラムを通じて、他者との出会いとコミュニケーションの機会の提供を充実させていく必要があります。

また、適応指導教室「ルポ」や大阪府中央子ども家庭センター等において、「お兄さん」「お姉さん」的存在として受け入れられやすい存在として、大学生による子ども・若者への支援が好評を得ており、全国的にも取り組みが進んでいます。本市には6つの大学があり、学部も多岐にわたっており、これら大学との連携による子ども・若者支援も検討していく必要があります。

###### <取組方向>

- 困難を抱える子ども・若者が社会参加するためのプログラムの実施
- 大学生サポーターの参加による多様なプログラムの推進

コラム：具体的で身近なモデル！大学生サポーターによるプログラム提供が好評

施策目標

## 4 就労支援の推進

### ☆施策の推進方向

#### (1) 多様な就労体験プログラムの実施

##### <現状と課題>

何らかの事情を抱え「働きたくても働けない」という若者が、就労へのステップを歩みだすためには、自己肯定感や自尊感情を取り戻しながら就労への意欲・自信を一層高めることが重要です。

さまざまな就労体験プログラムや就労への意欲を高める事業に参加するなど就労に必要な体力や技能、コミュニケーション能力等を確認し、または新たに取得し、少しずつでも自己成長を感じることができるよう、行政や関係機関は多様なプログラムを提供することが求められています。

また、市役所において就労体験の場として受け入れを行うとともに、市内企業や商工業団体、農業団体、福祉団体等に働きかけ、就労体験できる場の開拓を推進する必要があります。

##### <取組方向>

- 国の補助金等を活用した就労に向けた多様な体験プログラムの提供
- 市役所やネットワークにおける職場実習先の拡充
- 市内企業等における就労体験・ボランティアの場の開拓

## ☆施策の推進方向

### (2) 中間的就労の検討

#### <現状と課題>

国は平成24年7月に「生活支援戦略」の中間まとめにおいて、本格的に働くまでの準備段階の場を提供する「中間的就労」の必要性について提言しています。これは、「直ちに一般就労を目指すのが困難な人に対する、社会的な自立への支援を組み込んだ就労のこと」と解説されており、受け入れる側の職場が若者それぞれの事情を理解していることを前提として、このような環境で働くことにより就労に対して失っていた自信を取り戻していくことが期待されています。

このような就労形態は、いきなりフルタイムで働く前に、短時間就労や非正規雇用で慣れていく過程が必要な場合に活用できることに加え、企業側としても若者だけでなく日本全体の雇用環境が厳しい中で、就労に困難を抱える若者を受け入れやすい新しい形態として注目されています。

今後の国や府の動向を勘案しながら中間的就労の在り方や方法等について検討するとともに、市内企業や商工団体、NPO等に対する理解を進めるための広報・啓発を行う必要があります。

#### <取組方向>

- 国の動向等を勘案した中間的就労に関する検討
- 中間的就労に関する広報・啓発活動の推進

## ☆施策の推進方向

### (3) 個人の特性に適した雇用のマッチングと職場開拓の推進

#### <現状と課題>

昨今の若者の雇用の難しさは、若者失業率の高止まりが続いている状況を見ても明らかで、全年齢の合計と比較しても大幅に高い状況となっています。

これは社会全体の問題であるため解決が難しい課題ですが、特にひきこもりやニート状態の若者が就労するためには、本人の個性・特性を把握した上で、一人ひとりに見合った雇用先を丁寧に見つけること（マッチング）及び、これらの若者の雇用開拓について企業等に粘り強く当たっていくことが重要です。

#### <取組方向>

- 適切・丁寧なマッチングと雇用企業開拓の推進

コラム：履歴書の書き方指導や時にはハローワークに同行も。  
きめ細やかな就労支援を行う地域就労支援センター

施策目標

## 5 就労定着、安定的就労に向けた支援の充実

### ☆施策の推進方向

#### (1) 働き続けるための継続的な支援の推進

##### <現状と課題>

「労働力調査（総務省）（以下「労働力調査」という。）」では、15～34歳の失業者のうち「自発的離職失業者」が37.3%である一方、50～54歳では30.8%という結果があり、若者については就職することができて、自ら会社を辞めることが少なくありません。

その背景にあるものは一人ひとり異なりますが、しばらく社会から離れていたり就労でつまづいた経験のある若者が就労した場合は、定着するまで支援を継続していくことが重要です。

##### <取組方向>

#### ●就労が定着するまでの継続的な支援体制の検討

### ☆施策の推進方向

#### (2) 安定的就労に向けた専門技術等習得への支援

##### <現状と課題>

失業率や非正規雇用率について、「労働力調査」において年代が若くなるにつれ高くなる傾向が続いています。これらの要因を限定することはできませんが、安定的な就労を獲得するためには、特定の資格など専門的な知識が必要な場合や、高等学校卒業程度の取得が必要な場合も多分に考えられ、これら知識の習得や職業スキルを身につけるための支援が

求められています。

#### <取組方向>

- 通信制、定時制等を活用した高等学校卒業程度取得支援の検討
- 大阪府立北大阪高等職業技術専門校（仮称）等を活用した職業スキル向上支援の検討

コラム：職業能力の開発施設が津田に開校！  
府立北大阪高等職業技術専門校（仮称）

施策目標

## 6 ひきこもり予防としての不登校対策、中退予防の推進

### ☆施策の推進方向

#### (1) 義務教育期間における不登校対策の推進

#### <現状と課題>

義務教育期間における不登校対策は「枚方市新子ども育成計画（後期計画）」の中で取り組みを進めており、小学校における心の教育相談員、中学校におけるスクールカウンセラー・不登校支援協力員の配置、適応指導教室（ルポ）における支援などの事業を位置付けています。

今後も当計画において取り組みを進めることとあわせて、小学校を卒業し中学校へ入学するときなど大きく環境が変化するときや、特に中学卒業後に支援が途切れることがないよう、円滑に新しい環境に移行できる方法について検討する必要があります。

#### <取組方向>

- 枚方市新子ども育成計画（後期計画）における取り組みの推進

●環境の変化時において円滑に移行できるためのきめ細やかな支援

☆施策の推進方向

(2) 高校以降における不登校対策、中退予防の推進

<現状と課題>

大阪府の府立高校における不登校生徒の割合は、ほぼ横ばい状態ですが、全国平均より大幅に高い状況が続いています。また、中途退学者の割合は減少傾向にあるものの、全国平均より高い割合となっています。

各高校、大学等において、不登校・中退予防対策には初年度教育が重要として、きめ細かい支援が行われていますが、先進的な取組の共有等を通じて不登校・中退予防対策をより進めてことが重要です。また、中退する選択肢を選ぶ場合においても、学校との関係が切れる前に、次の進路決定や支援機関を熟知できるよう支援していくことが必要です。

現在、高校以降のひきこもり等に関する相談機関は、家庭児童相談所（18歳未満）や大阪府中央子ども家庭センター（26歳未満）等がありますが、いずれも対象年齢がおおむね限定されているため、対象年齢を超える場合においても支援が途切れることがないような体制を構築する必要があります。

<取組方向>

- NPOと大学・高校等が連携した「中退させない」支援体制の検討
- 学び直しができる教育機関との連携、及び個の学力に応じた学習支援方法の検討
- 高校以降支援が途切れることがない支援体制の検討

コラム：編入も可能な通信制高校を紹介

コラム：家庭教師的学習支援が好評！5つの支援プログラムで  
自立を応援 大阪府立子どもライフサポートセンター

基本方向

Ⅲ

## 子ども・若者とその家族を社会全体で育む 環境づくり

核家族化や地域における人間関係の希薄化といった社会状況の変化により、子ども・若者を取り巻く状況が大きく変化する中で、ひきこもり等状態の子ども・若者は特にコミュニケーション能力や自己表現力の弱さ、自己肯定感の低さが指摘されています。

家庭・学校・地域の中において、友人関係、隣近所の人たちとの関係、学校における教師や先輩・後輩との関係など、さまざまな人との関わりや多様な体験を重ねる中で、自己を肯定する力を育み、コミュニケーション能力を高めていける取り組みを進めます。

また、国の「ガイドライン」では、「ひきこもり中の子どもと親、特に母親との間で、過保護や過干渉を伴う共生的な関係性が形成されやすいという事例も多く見られますが、そういう場合は青年期の子どもを社会に送り出してゆくために必要な社会との橋渡しの機能を家族が発揮できなくなりがちです」とあり、この場合、長期化すればするほど、家族だけの解決は不可能で、第三者の介入がないと状況の変化が見込めません。

本人やその家族を多面的・包括的に支援していくために、関係機関によるネットワークの中で一貫して支援していくシステムの構築を目指します。

施策目標

## 7 子ども・若者とその家族を社会で支える環境の整備

### ☆施策の推進方向

- (1) 地域で子ども・若者とその家族を見守る環境づくり

### <現状と課題>

ひきこもり等の状況にある場合、本人だけでなくその家族も周囲に隠しておきたい、または伝えられない、ということが少なくありません。このまま支援機関につながらず、周囲から孤立した状態が続くと、社会へ再び参加することが一層難しくなりますが、本人や家族を無理に支援機関につなごうとしてもうまくいかないだけでなく、より深く閉じこもってしまう可能性もあります。

私たち一人ひとりがひきこもり等は社会全体の問題として捉え、正しい認識を持った上で、まずはこれらの家族を受容し、見守り、具体的支援につながるための情報提供を行うことが大切です。

### <取組方向>

#### ●地域における見守り、情報提供の推進

#### ☆施策の推進方向

##### (2) さまざまな人とのふれあいの中で多様な体験ができる機会づくり

### <現状と課題>

ひきこもり等状態の子ども・若者は、コミュニケーション能力の弱さが指摘されていますが、これら状態の子ども・若者に限らず、地域における関係性の希薄化が進む中で、すべての子ども・若者に共通する課題となっています。

幼い頃から同世代や異世代の人とふれあい、多様な体験を積み重ねていくことにより、他者の意見を聴いて考えを理解するとともに、自分の考えを伝える力を育むことができます。また、何かをしていくときに自分の役割を認識しながら他者と協力して進めていく力を身につけていくことが期待されます。このような体験の中から、夢や希望、目標に向かって進んでいく道すじが見えてきて、それらを実現するために具体的に行動に移すことができる力を獲得できます。

家庭や学校、地域はこれらの機会の提供に積極的に努めていく必要があります。

### <取組方向>

#### ●異年齢間・世代間交流の推進

#### ☆施策の推進方向

##### (3) キャリア教育・職業教育の推進

### <現状と課題>

「労働力調査」では、若者に関する雇用状況の低迷が明らかになっています。失業率については年代が若くなるにつれ高くなる傾向が続いており、非正規職員の雇用者比率も同様の傾向となっています。また、フリーターやニートは高止まりの状況が続いています。

これらは産業構造や就業構造の変化等による社会全体を通じた構造的問題であり、また景気にも大きく影響を受けるため、若者個人の問題ではありません。一方で子ども・若者自身もこれらの状況に対応できる力を身につけなくてはなりません。

キャリア教育\*（一人ひとりの社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア(\*1)発達を促す教育）を幼児期から高等教育まで、発達の段階に応じ体系的に実施することや、実践的な職業教育\*（一定又は特定の職業に従事するために必要な知識、技能、能力や態度を育てる教育）を充実させていくことが必要です。

\*いずれも文部科学省の定義

\*1…人が生涯の中でさまざまな役割を果たす過程で、自らの役割の価値や自分と役割との関係を見出していく連なりや積み重ねのこと

#### <取組方向>

- 教育機関における発達段階に応じたキャリア教育の推進
- 行政、商工業団体、農業団体、NPO等へのインターンシップ（就業・職場体験）受け入れの推進

コラム：保育士体験など中学生から「働くこと」を実体験  
職場体験の取り組み

#### ☆施策の推進方向(4) 人材育成、メンタルケアの啓発

##### <現状と課題>

「大阪府実態調査」によると、ひきこもりになったきっかけとして「職場になじめなかった」という割合が23%を超えており、この調査の中では一番多い原因となっています。

前述のように、若者自身が職場で適応できる力を身につけていかななくてはなりません。雇用先においても、これからの会社を支え担っていく貴重な人材として育成計画を立てて育てていくとともに、より専門的な知識を得るための研修制度の整備等が重要です。また、

普段と違う様子をいち早く察知できるよう心がけたり、カウンセリングが受けやすい環境を整えたりするなど、メンタルケアを促進していく必要があります。

#### <取組方向>

- 人材育成、メンタルケア推進のための啓発

施策目標

## 8 家族のネットワークづくり

#### ☆施策の推進方向

- (1) 悩みや情報を共有し、支え合える家族のネットワークづくり

#### <現状と課題>

「施策目標2」でも記載しているように「大阪府実態調査」によると、相談者の7割は親からであり、家族が悩みを抱えていたり社会から孤立していたりします。

本市においては、家族同士で支える会として枚方保健所における家族会や登校拒否を克服する会があり、地域の社会資源に関する情報、子どもの発達過程に関する知識や対処法、支援方法などを共有できる場において、仲間に支えられ、精神的な安定を得ることで、家族が力を取り戻すとともに、子どもとの関係性に変化が生じることも期待されています。

今後これらの活動を周知することで活性化を図るとともに、教師や関係機関等の参加を促し、より広いネットワーク化を推進することが重要です。

#### <取組方向>

- 関係機関の参加等を通じた家族交流の場への支援

コラム：「悩みと情報を共有し前に進むことができた」  
家族交流の場の紹介

## 9 多様な関係機関による支援ネットワークの構築

### ☆施策の推進方向

#### (1) 切れ目のない支援を行うためのネットワークの構築

##### <現状と課題>

ひきこもり等の支援については、発見、誘導にはじまり、社会的自立に至るまで一貫したものであることが重要で、さまざまな事例に応じて支援できる体制の構築が求められています。

これまでの施策目標に掲げてきた専門家による背景の見たて、安心できる居場所の確保、就学・就労支援など、多岐にわたるひきこもり支援について一つの部署で対応するのは非常に困難です。

ひきこもり等に関する相談窓口のワンストップ化を前提として、平成24年6月に設置した「枚方市ひきこもり等地域支援ネットワーク会議」の中で行政や関係機関、NPOがつつながり、各団体が有する知識・技能を持ち寄り、その特性を生かして本人やその家族に伴走しながら最適となる支援を行っていくシステムを構築することが必要です。

##### <取組方向>

- より実効性のある支援の実施（に向けた方策の検討を含む）

コラム：支援ネットワークを設置！国・府・市の行政機関、NPO、社福法人など既存の枠を超えた連携