

【検討の背景・趣旨】

- 我が国において人口減少や少子高齢化等が進む中で、雇用環境・生活環境や家族及び地域社会が変化してきたことに加え、長引くコロナ禍や物価高騰等の影響により、孤独・孤立の問題が深刻化・顕在化している。  
こうした孤独・孤立の問題は、人生のあらゆる場面で誰にでも起こり得るものであり、長期化する場合もある。また、孤独・孤立の原因や背景事情が多岐にわたり、分野横断的な支援を要する場合が多いとされている。
- 政府の孤独・孤立対策は、「孤独・孤立対策の重点計画」（以下「重点計画」）に基づき、「孤独・孤立に悩む人を誰ひとり取り残さない社会」、「誰もが自己存在感・自己有用感を実感できるような社会」、「相互に支え合い、人と人との「つながり」が生まれる社会」を目指して、
  - ・基本理念：「孤独・孤立双方への社会全体での対応」、「当事者や家族等の立場に立った施策の推進」、「人と人との「つながり」を実感できるための施策の推進」
  - ・基本方針：「孤独・孤立に至っても支援を求める声を上げやすい社会とする」、「状況に合わせた切れ目のない相談支援につなげる」、「見守り・交流の場や居場所づくりを確保し、人と人との「つながり」を実感できる地域づくりを行う」、「孤独・孤立対策に取り組むNPO等の活動をきめ細かく支援し、官・民・NPO等の連携を強化する」の下で、各府省庁の施策の実施を通じて総合的に対策を推進してきた。
- 本年4月に公表した孤独・孤立の実態把握に関する全国調査結果（以下「実態調査結果」）により、孤独の状況（孤独感が高い人の割合が高い年代、孤独感が高い人の属性、孤独感に至る前に過去に経験した出来事等）や、社会的孤立の状況（社会的交流、社会参加、社会的サポート（行政機関やNPO等からの支援、他者への手助け）が明らかになった。  
また、孤独・孤立に関連する各種調査により、人との「つながり」に関する国際的に見た我が国の実態等が明らかになった。
- 重点計画では、「実態把握の調査結果を踏まえて、（中略）孤独・孤立に関連するデータや学術研究も利活用して、毎年度、重点計画の各施策の実施状況の評価・検証を行う。併せて、毎年度を基本としつつ必要に応じて、本重点計画全般の見直しの検討を行う。」とされている。  
また、「骨太方針2022」では、「実態調査結果を踏まえた施策の重点化と「予防」の観点からの施策の充実を図り、重点計画に適切に反映する。」とされている。

- 以上を踏まえ、重点計画の基本理念及び基本方針等の見直しについて、以下の点を検討してはどうか。

### 【主な論点】

- ① 我が国の世帯構造の変化を踏まえた、孤独・孤立対策の方向性について。  
例えば、今後増加が見込まれる単身高齢世帯をはじめ孤独・孤立の深刻化が懸念される者について、いわゆる「孤独死・孤立死」への対応を含め、今後必要と考えられる施策について。
- ② 実態調査結果や孤独・孤立に関連する各種調査を踏まえた、孤独・孤立対策の重点化について。  
例えば、孤独感が高い人の割合が高い若年世代や、孤立の傾向がうかがえる中年世代や男性に関して、人との「つながり」の実態も踏まえて、今後必要と考えられる施策について。
- ③ 実態調査結果を踏まえて、孤独・孤立の「予防」の観点から、今後必要と考えられる施策について。  
特に、重点計画の基本方針である「孤独・孤立に至っても支援を求める声を上げやすい社会とする」、「見守り・交流の場や居場所づくりを確保し、人と人との「つながり」を実感できる地域づくりを行う」上で、今後必要と考えられる施策について。
- ④ 重点計画の基本方針である「孤独・孤立対策に取り組むNPO等の活動をきめ細かく支援し、官・民・NPO等の連携を強化する」観点から、
  - ・ 地方自治体（特に基礎自治体）や、日常生活の場である地域において、今後必要と考えられる取組について。
  - ・ 地方自治体や地域での取組を進めるための国の役割について。
  - ・ 地域の関係者（専門機関、社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO、地域組織、地域の人材等）に期待される役割・取組について。
- ⑤ 重点計画に基づく孤独・孤立対策の施策の評価・検証の方法について。  
評価・検証の指標として、例えば、実態調査結果の数値や、国際比較が可能な「社会関係資本」に関する指標を用いることについて。

## 孤独・孤立対策の重点計画（令和3年12月28日孤独・孤立対策推進会議決定）（抄）

### 2. 孤独・孤立対策の基本理念

#### (1) 孤独・孤立双方への社会全体での対応

○ 孤独・孤立は、人生のあらゆる場面において誰にでも起こり得るものであり、支援を求める声を上げることや人に頼ることは自分自身を守るために必要であって批判されるべきものではない。

また、孤独・孤立は、当事者<sup>1</sup>個人の問題ではなく、社会環境の変化により当事者が孤独・孤立を感じざるを得ない状況に至ったものである。孤独・孤立は当事者の自助努力に委ねられるべき問題ではなく、現に当事者が悩みを家族や知人に相談できない場合があることも踏まえると、孤独・孤立は社会全体で対応しなければならない問題である。

○ 「人間関係の貧困」とも言える孤独・孤立の状態は、「痛み」や「辛さ」を伴うものであり、心身の健康面への深刻な影響<sup>2</sup>や経済的な困窮等の影響も懸念されており、孤独・孤立は命に関わる問題であるとの認識が必要である。

○ 一般に、「孤独」は主観的概念であり、ひとりぼっちと感じる精神的な状態を指し、寂しいことという感情を含めて用いられることがある<sup>3</sup>。他方、「孤立」は客観的概念であり、社会とのつながりや助けのない又は少ない状態を指す。

概念は異なるが相互に関連する「孤独」と「孤立」の問題としては、

- ・ 社会とのつながりが少なく「孤立」しており、不安や悩み、寂しさを抱えて「孤独」である場合がある
- ・ 社会とのつながりが一定程度あり「孤立」していないが、不安や悩み、寂しさを抱えて「孤独」である場合がある
- ・ 社会とのつながりが少なく「孤立」しているが、不安や悩み、寂しさを抱えていないため「孤独」でない場合もある（ただしその場合でも、家族など周りの方が困難を抱えている場合も想定される）

が考えられるが、孤独・孤立に関して当事者や家族等<sup>4</sup>が置かれる具体的な状況は多岐にわたり、孤独・孤立の感じ方・捉え方も人によって多様である。

<sup>1</sup> 孤独・孤立の問題を抱えている、あるいは孤独・孤立に至りやすいと現在一定程度認識されている当事者として、例えば、生活困窮状態の人、ひきこもりの状態にある人、メンタルヘルスの問題を抱える人、妊娠・出産期の女性、子育て期の親、ひとり親、新型コロナウイルス感染拡大に起因する不本意な退職や収入減など様々な困難や不安を抱える女性、DV等の被害者、子ども・若者、学生、不登校の児童生徒、中卒者や高校中退者で就労等をしていない人、独居高齢者、求職者、中高年者、社会的養護出身の人、非行・刑余者、薬物依存等を有する人、犯罪被害者、被災者、心身の障害あるいは発達障害等の障害のある人や難聴等の人、難病等の患者、外国人、在外邦人、ケアラー、LGBTQの方等が考えられる。ただし、孤独・孤立は誰にでも起こり得ることから、孤独・孤立対策はすべての国民が対象となる。

<sup>2</sup> 英国では、孤独は肥満や認知症、高血圧のリスクを高める等の健康被害をもたらす、社会的なつながりが弱いと1日15本の喫煙と同程度の健康への悪影響がある、社会的孤立は健康格差に影響を与えるとの研究がある。

<sup>3</sup> 英国における「孤独」の定義は「交友関係の欠如や喪失という主観的で好ましくない感情。現在有する社会的関係の量や質と望んでいる社会的関係の量や質との間にミスマッチがある時に生じる。」とされている。

<sup>4</sup> 「家族等」には、例えば当事者の友人・知人が含まれる。

- 多様な形がある孤独・孤立の問題については、孤独・孤立の一律の定義の下で所与の枠内で取り組むのではなく、孤独・孤立双方を一体として捉え、当事者や家族等の状況等に応じて多様なアプローチや手法により対応することが求められる。  
また、社会からの孤立がセルフネグレクトや社会的排除を生むという「負の連鎖」を断ち切る観点からも取組を進めることが求められる。  
一方、主観や感情に関わる「孤独」の問題への対応については、個人の内心に関わる点に留意しつつ、問題の状況に応じて必要な対応は当然行うことが求められる。
- 政府の孤独・孤立対策においては、以上に留意し、当事者や家族等が「望まない孤独」<sup>5</sup>及び「孤立」を対象として、その実態や当事者・家族等のニーズに応じた施策を有機的に連関させて取組を進める。
- 孤独・孤立対策においては、孤独・孤立の問題やそれらから生じ得るさらなる問題に至らないようにする「予防」の観点が重要であるとともに、孤独・孤立に悩む状態に至っても可能な限り速やかに当事者の望む状態に戻れるように取り組むことが重要である。また、「予防」の観点からも当事者や家族等が支援を求める声を上げやすい社会にするためには、社会福祉や公的扶助に対する社会の理解が必要となる。  
政府の孤独・孤立対策においては、以上に留意し、「孤独・孤立に悩む人を誰ひとり取り残さない社会」、さらには「誰もが自己存在感・自己有用感を実感できるような社会」「相互に支え合い、人と人との「つながり」が生まれる社会」を目指して取り組むとともに、「予防」の観点からの具体的な施策の在り方を検討する。
- 政府において孤独・孤立に関する実態の把握を今後行う中で本重点計画を策定するが、実態把握の調査結果を踏まえて、また、孤独・孤立に関連するデータや学術研究の利活用も進めて、本重点計画を含む施策の点検や評価を行い、施策を一層推進する。

## (2) 当事者や家族等の立場に立った施策の推進

- 人生のあらゆる場面において誰にでも起こり得る孤独・孤立の問題は、人生のどの場面で発生したかや当事者の属性・生活環境等によって多様である。  
また、孤独・孤立の問題を抱える当事者のニーズや生活の基盤をおく地域の実情等多様であるとともに、当事者の中には支援に当たって配慮すべき事情を抱える方も存在する。また、当事者の家族等が困難を抱えている場合も存在する。
- 政府の孤独・孤立対策においては、以上に留意し、まずは当事者の目線や立場に立って、孤独・孤立を生む要素が複合的に絡み合った困難な課題を含め、当事者一人ひとりのライフステージや属性・生活環境、多様なニーズや配慮すべき事情等を理解した上で、施策を推進する。また、その時々々の当事者の目線や立場に立って、切れ目がなく息の長い、きめ細かな施策を推進する。  
加えて、孤独・孤立の問題を抱える当事者の家族等も含めて支援する観点からの施策を推進する。

<sup>5</sup> 以下、本重点計画で「孤独」と表記する場合は、「望まない孤独」のことを言う。なお、「望まない孤独」であるか否かの判断には慎重さが求められることに留意が必要である。

### (3) 人と人との「つながり」を実感できるための施策の推進

- 人々に行動制限をもたらした新型コロナウイルス感染拡大のみならず、1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災をはじめとして全国各地で発生した自然災害は、人と人との「つながり」の重要性を再認識させる契機となった。また、地域で失われた人と人との「つながり」を再構築するためには、関係行政機関(特に地方自治体)のみならず、NPO等の民間法人の現場レベルでの取組や活動も必要かつ重要であることを再認識した。
- 現行の社会保障制度が現金給付や現物給付を中心とする中で、孤独・孤立の問題を抱える当事者や家族等の精神的な支援の充実も重要である。政府の孤独・孤立対策においては、孤独・孤立の問題を抱える当事者や家族等を支援の場や疎外感が強い関係に形式的につなぐことでは十分でなく、当事者や家族等が相談できる誰かや信頼できる誰かと対等につながっているという形で人と人との「つながり」を実感できることが重要であり、このことは孤独・孤立の問題の解消にとどまらずウェルビーイング(Well-being、人の幸福感)の向上にも資するという考え方の下で、施策を推進する。
- 孤独・孤立の問題が顕在化する前の「予防」的な対応、関連する分野や因果関係が多岐にわたる問題への対応、行政の施策や取組に積極的にアクセスしない者への対応は、行政による政策的な対応のみでは困難又はなじみづらい場合がある。このため、孤独・孤立対策は、行政と民間が連携して取り組むことが必要不可欠である。また、孤独・孤立の問題の「予防」の観点からは、社会福祉や公的扶助をはじめとする施策にアクセスしやすくすることも必要である。

地域によって社会資源の違いがある中で、孤独・孤立の問題を抱える当事者や家族等を支援するため、行政・民間の各種施策・取組(公的支援施策や関連する行政計画等、行政を補う民間の取組等)について、有機的な連携及び充実を図る。

支援者である関係行政機関(特に基礎自治体)において、既存の取組も活かして、縦割りの制度に横串を刺して分野横断的な対応が可能となる孤独・孤立対策の推進体制を整備した上で、すべての都道府県及び市区町村に設置されている社会福祉協議会や、地域運営組織等の住民組織とも協力しつつ、NPO等の民間法人との間で相互に密接な連携を図ることにより、安定的・継続的に施策を展開する。

### 3. 孤独・孤立対策の基本方針

#### (1) 孤独・孤立に至っても支援を求める声を上げやすい社会とする

##### ① 孤独・孤立の実態把握

孤独・孤立対策における各種施策の効果的な実施、施策の実施状況の評価・検証、施策の在り方の検討、これらの実施に当たって必要となる関係者との情報共有に資するよう、孤独・孤立に関する実態の把握を推進する。併せて、孤独・孤立に関連するデータや学術研究の蓄積・整備を推進する。

また、実態把握の調査結果を踏まえ、孤独・孤立に至る要因を分析し、孤独・孤立の問題やそれらから生じ得るさらなる問題に至らないようにする「予防」の観点からの施策の在り方について検討する。

##### ② 支援情報が網羅されたポータルサイトの構築、タイムリーな情報発信

孤独・孤立の問題を抱える当事者や家族等へ孤独・孤立に関する支援の情報を網羅的かつタイムリーに届けられるよう、ポータルサイト・SNS による継続的・一元的な情報発信、24 時間対応の相談体制の整備、各種支援施策につなぐワンストップの相談窓口(電話、SNS 等)の整備、プッシュ型の情報発信等により、孤独・孤立に関する情報へのアクセスの向上を推進する。

##### ③ 声を上げやすい環境整備

孤独・孤立は、人生のあらゆる場面において誰にでも起こり得るものである。しかし実際には、孤独・孤立に至っていても「他人や制度に頼りたくない、迷惑をかけたくない」あるいは「他人に知られたくない」等の「ためらい」や「恥じらい」の感情により支援を受けていない方がいる。また、基本的に「申請主義」である制度の下で「支援制度を知らない。自分が支援対象に該当するとは思わなかった。」等の理由により支援を受けていない方もいる。さらに、孤独・孤立に至っている当事者の家族等が困難を抱えている場合も存在する。

このため、孤独・孤立の問題を抱える当事者が支援を求める声を上げやすい、あるいは周りの方が気づきや対処をできる(声を聞ける・拾える、声をかけやすい)ような環境を整えることが求められる。

支援を求める声を上げること、人に頼ること、誰かに早く相談することは、良いことであり、自分自身を守るためにも社会や地域のためにも必要であり、この時代には当然である。こうしたことを含め、孤独・孤立や「共に生きる」について国民一人ひとりの理解・意識や機運を社会全体で醸成して高めていけるよう、また、当事者や周りの方が支援を求める声を上げやすくなるとともに広く支援制度を知ることができるよう、情報発信・広報及び普

及啓発、制度の検証、幼少期から「共に生きる力」を育む教育<sup>6</sup>を推進する。さらに、アウトリーチ型支援を含めた当事者への働きかけや「伴走型」の支援を推進する。

## (2) 状況に合わせた切れ目のない相談支援につなげる

### ① 相談支援体制の整備(電話・SNS 相談の24時間対応の推進等)

孤独・孤立の問題を抱える当事者や家族等が、一人ひとりの多様な事情やニーズ等の状況に合わせて、切れ目がなく、息の長い、きめ細かな相談支援を受けられるよう、全国において、各種相談支援制度の有機的な連携や各相談支援機関の対等な連携による包括的な相談支援体制の整備をさらに推進するとともに、電話・SNS のそれぞれの特性を踏まえた 24 時間対応の相談など多様な相談支援体制の整備を推進する。

また、当事者や家族等を取り巻く多様な人が関わりつつ専門職も強みを発揮する発展的な相談支援の体制整備を推進する。

さらに、ワンストップの相談窓口等の一元的な相談支援体制及び相談と支援をつなぐ体制の整備を検討する。

### ② 人材育成等の支援

孤独・孤立の問題を抱える当事者や家族等に対して、一人ひとりの相談時の心理的負担に留意しつつ多様な状況に即した充実した相談支援を行えるよう、関係機関において孤独・孤立に係る相談支援に当たる人材の確保(就労環境の改善を含む)、育成及び資質の向上を推進する。その際、福祉・保健・教育等の複数の分野にわたる専門的知識を習得できるような工夫(複数分野の資格の取得を含む)も求められる。

また、相談支援に当たる人材の心理的負担の軽減に資するよう、相談支援に当たる人材への支援を推進する。

## (3) 見守り・交流の場や居場所づくりを確保し、人と人との「つながり」を実感できる地域づくりを行う

### ① 居場所の確保

人と人との交流を目的として多様な「つながり」の場となる居場所の確保は、人生のライフステージの段階や属性に応じて孤独・孤立の問題を抱える当事者にとっては、身近な地域における人との「つながり」や自身の役割を持つ場となり、相談等の場にもなるとともに、地域コミュニティの形成・維持にも資するものである。このような多様な各種の「居場所」づくりや担い手の増大を図る取組を推進する。併せて、NPO 等が利用しやすい支援の在り方を検討する。

<sup>6</sup> 多様な人や地域と関わって多様な生き方を認め合うことを理解する体験、自己尊重のコミュニケーションスキルを育む機会、社会保障についてその活用方法を含めて知る機会、地域福祉を学ぶ機会を学校教育の場で設けることを言う。

また、孤独・孤立対策においては、こうした各種の「つながり」の場づくりそのものを施策として評価するとともに、その効果的な運用を推進するものとする。

## ②アウトリーチ型支援体制の構築

孤独・孤立の問題を抱えているが支援を求める声を上げることができない当事者や家族等を支援につなげることができるよう、その意向や事情にも配慮したアウトリーチ型の支援を推進する。併せて、NPO 等が利用しやすい支援の在り方を検討する。

## ③保険者とかかりつけ医等の協働による加入者の予防健康づくりの推進等

かかりつけ医等と医療保険者が協働し、医療保険の加入者の健康面や社会生活面の課題について情報共有しながら、加入者の重症化予防に必要な栄養指導等の保健指導の実施や地域社会で行っている相談援助等の活用を進めることで、加入者の健康面及び社会生活面の課題を解決するための取組（いわゆる「社会的処方」の活用）を推進する。

併せて、社会生活面の課題解決の観点や社会的・地域的課題への対応等の観点から公的施設等を活用する取組や情報発信を推進する。

## ④地域における包括的支援体制の推進

孤独・孤立の問題を抱えている、あるいは孤独・孤立に至りやすい当事者や家族等に対して、地域の専門職等による継続的支援及び必要時の緊急的支援、当事者自らが選択して自らの役割を見出せる場となる地域コミュニティへつなぐ支援（総合相談、ケース会議、就労支援、出所者支援等）やコミュニティ（職場・世帯）間移動の支援（転職支援、職業訓練、DV被害者支援、若年女性支援等）等を行う各種制度での対応（前述の相談支援体制、居場所づくり、アウトリーチ型支援等を含む）を推進する。

また、地域の関係者<sup>7</sup>が連携・協力しつつ、福祉と教育の連携（例えば、子どもが通う学校を起点・拠点として問題を早期に把握して地域での支援へつなぐ仕組み）、福祉と保健医療、雇用・就労、住まいとの連携など各分野の取組を有機的に連携させて分野横断的に、当事者を中心に置いた包括的支援体制を推進する。併せて、そのような連携のもと、住まいのセーフティネットについて、その強化を含め在り方を検討する。

さらに、地域において当事者を包括的に支える支援体制を構築するため、重層的支援体制整備事業の活用をはじめ、小学校区や自治会等の地域の実情に応じた単位で人と人との「つながり」を実感できる地域づくりを推進する。併せて、社会教育を通じて人と人との「つながり」を実感できる地域づくりも推進する。

<sup>7</sup> 保健・医療・福祉等の専門機関、社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO、住民組織、民生委員・児童委員、保護司、ゲートキーパー（自殺の危険を示すサインに気づき、適切な対応（悩んでいる人に気づき、声をかけ、話を聞いて、必要な支援につなげ、見守る）を図ることができる人）、ボランティア等を言う。



#### (4) 孤独・孤立対策に取り組む NPO 等の活動をきめ細かく支援し、官・民・NPO 等の連携を強化する

##### ① 孤独・孤立対策に取り組む NPO 等の活動へのきめ細かな支援

孤独・孤立対策の推進に当たって、孤独・孤立の問題を抱える当事者への支援を行う NPO 等は重要かつ必要不可欠であることから、孤独・孤立対策に取り組む NPO 等の活動(人材育成を含む)に対して安定的・継続的にきめ細かな支援を行う。

##### ② NPO 等との対話の推進

孤独・孤立対策が当事者や家族等のニーズ等に即してより効果的なものとなるよう、NPO 等との対話(現場の実態等に関する情報の共有、提言等の施策への反映)により、官・民一体で孤独・孤立対策の取組を推進する。

また、NPO 等が当事者や家族等への支援を進めるに当たって必要な場合には、その意向にも配慮しつつ、個人情報の取扱い(NPO 等の支援先となる者の個人情報をその同意の下で行政と NPO 等が共有すること等)に関する先行事例等の情報について、NPO 等や地方自治体への提供・共有を行う。

##### ③ 連携の基盤となるプラットフォームの形成支援

孤独・孤立の問題に対して NPO 等の支援機関単独では対応が困難な実態があることを踏まえ、民・民及び官・民・NPO 等の取組の連携強化の観点から、まずは各種相談支援機関や NPO 等の連携の基盤となる全国的なプラットフォームの形成を支援することにより、人と人との「つながり」を実感できる地域づくりや社会全体の機運の醸成を図りつつ、官・民一体で孤独・孤立対策の取組を推進する。

##### ④ 行政における孤独・孤立対策の推進体制の整備

孤独・孤立の問題への対応や官・民・NPO 等の連携を円滑に進める観点から、地方自治体(特に基礎自治体)における既存の取組も活かした孤独・孤立対策の推進体制(縦割りの制度に横串を刺して分野横断的な対応が可能となる体制)の整備を促進する。

また、地方自治体における体制整備や、地域の実情に応じた施策の展開・底上げを支援するため、地方自治体に対し、政府の孤独・孤立対策に関する施策や先行事例・好事例等の情報の提供・共有を行う。