

孤独・孤立対策の重点計画の改定案

I 孤独・孤立対策の基本的考え方等

1. 孤独・孤立対策の現状

(1) 我が国における孤独・孤立に関する状況

①新型コロナウイルス感染拡大前の状況

- 我が国においては、平成 12(2000)年以降、グローバル化が進む中で、それまで定着していた終身雇用、年功賃金や新卒一括採用等に基づく日本型雇用慣行が変化し、パートタイム労働者・有期雇用労働者・派遣労働者といった非正規雇用労働者が増加するなど、雇用環境が大きく変化してきた。

また、インターネットの普及等に伴う情報通信社会の急速な進展等により、国民の生活環境やライフスタイルは急速に変化してきた。

さらに、人口減少、少子高齢化、核家族化、未婚化・晩婚化、これらを背景とした単身世帯や単身高齢者の増加といった社会環境の劇的な変化が進み、地域社会を支える地縁・血縁といった人と人との関係性や「つながり」は希薄化の一途をたどってきた。

また、人と人との「つながり」や人間関係を築くことが容易ではない社会になりつつある。

- このような雇用環境・生活環境や家族及び地域社会の変化は、雇用形態の多様化や所得格差の拡大等を背景として、職場内・家庭内・地域内において人々が関わり合いを持つことによって問題を共有しつつ相互に支え合う機会の減少をもたらし、人々が「生きづらさ」や孤独・孤立を感じざるを得ない状況を生む社会へと変化してきたと考えられる。

こうした状況は、例えば、国連の「世界幸福度報告」によると、近年、我が国は「社会的支援(困った時にいつでも頼れる友人や親戚はいるか)」など社会関係資本に関連する指標が G7 の中で下位グループに位置していること等にも表れている。OECD の平成 17(2005)年の調査によれば、「家族以外の人」との交流がない人の割合が我が国は米国の 5 倍、英国の 3 倍高いとされていること等、孤独・孤立に伴う様々な社会問題がこれまで発生してきたことにも表れている。

②新型コロナウイルス感染拡大後の状況

- 令和 2(2020)年 1 月に国内で最初の新型コロナウイルス感染者が確認され、緊急事態宣言の発出による飲食店等に対する休業要請や感染拡大防止対策、外出自粛要請が行われて以降、我が国における人々の生活は一変した。

- 例えば、緊急事態宣言の発出に伴う経済活動の停滞の影響により、休業者の増加だけでなく、それまで増加傾向であった就業者数は女性の非正規雇用労働者を中心に大幅に減少し、就業者の給与水準は減少傾向となった。それらの結果として、生活の困窮をはじめとした生活に関する様々な不安や悩みを抱える人が増え、相談支援機関への相談件数の増加等が生じることとなった。
- また、感染拡大防止措置の影響により、それまで行政機関や NPO 及び社会福祉法人等(以下「NPO 等」)が各地域で提供してきた、地域の子どもや高齢者等の交流・見守りや支え合いの場、あるいは相談支援を受ける機会等が失われたほか、それらの提供主体の側においても、直接や対面でのコミュニケーションを行いながら支援等が必要な人に対して支援等を行う従前の取組・活動について、休止や手法の変更等を余儀なくされることとなった。
- さらに、外出自粛の影響により、人々が自宅で家族とともに過ごす時間が増加したことは、家族の親密化をもたらす一方で、元々折り合いの良くなかった家族にとっては家族関係の悪化が生じ、閉塞感を感じる人が少なからず存在したことが見込まれる。
このことは、自殺者数は令和 2 年に総数で前年比 912 人増の 21,081 人(うち、女性は 7,026 人で前年比 935 人増、児童生徒は 499 人で前年比 100 人増で過去最多)となり 11 年ぶりに対前年比で増加したこと、DV 相談件数は令和 2 年度で 18 万 2,188 件 19 万 0,030 件(前年度比 6 万 2,912 件 7 万 0,754 件増)となったこと、児童相談所における児童虐待相談対応件数は令和2年度で 20 万 5,044 件(前年比 1 万 1,264 件増)となったこと、小・中学校における長期欠席者のうち不登校児童生徒は令和 2 年度で 19 万 6,127 人(前年度 18 万 1,272 人、前年度比 14,855 人増)となったこと等の要因の一つとも考えられる。
なお、令和 3 年の自殺者数は、総数では前年比 74 人減の 21,007 人となり、うち女性は 7,068 人で 2 年連続の増加、児童生徒は 473 人で過去 2 番目に多い状況となっている。また、令和 3 年度の DV 相談件数は 17 万 6967 人で、前年度から 5,221 人減少しているものの、引き続き高水準で推移している。さらに、令和 3 年度の小・中学校の不登校児童生徒数は 244,940 人(前年度比 48,813 人増)で過去最多となっている。
- 我が国の社会生活を一変させた新型コロナウイルス感染拡大は、それまでの社会環境の変化等により孤独・孤立を感じやすくなっていた社会において内在していた孤独・孤立の問題を顕在化させ、あるいは一層深刻化させる契機になったと考えられる。

(2) これまでの政府の取組

- 新型コロナウイルス感染拡大の影響が長期化することにより、孤独・孤立の問題がより一層深刻な社会問題となっていることを受けて、政府においては、令和 3 年 2 月に孤

独・孤立対策担当大臣を指名して同大臣が司令塔となり、内閣官房に孤独・孤立対策担当室を立ち上げ、政府一丸となって孤独・孤立対策に取り組むこととした。

○ 政府においては、令和3年3月以降、孤独・孤立対策担当大臣を議長とし、全省庁の副大臣で構成する「孤独・孤立対策に関する連絡調整会議」⁺及び「孤独・孤立対策推進会議」を定期的開催し、3つのタスクフォース(ソーシャルメディアの活用、実態把握、孤独・孤立関係団体の連携支援)の立ち上げ、様々なライフステージに応じた孤独・孤立対策の整理及び施策のさらなる充実・強化の検討など、政府全体として総合的かつ効果的な孤独・孤立対策を検討・推進している。

○ 我が国では、今後、単身世帯や単身高齢世帯の増加が見込まれる中で、孤独・孤立の問題の深刻化が懸念される。このため、今後、新型コロナウイルス感染拡大が収束したとしても、我が国の社会に内在する孤独・孤立の問題に対して、政府として必要な施策を不断に検討した上で着実に実施することが必要である。

○ ~~令和3年2月には、様々な支援の存在を周知するとともに、感染防止に配慮した形でのつながりの活動を展開することが大切であることや、悩んでいる方に向けて、様々な支援策があり、悩みを相談してほしいことなどをメッセージとして発信することを目的として、「孤独・孤立を防ぎ、不安に寄り添い、つながるための緊急フォーラム」を開催し、「つながりを切らないために、感染防止に配慮した形でのつながりの活動を展開していくことが大切である」、「躊躇せずに、悩みを相談してほしい」等のメッセージを発出した。~~
~~その後、同年6月以降、実際に支援活動に取り組んでいるNPO等の方々などから直接現場の声を聞き、今後の孤独・孤立対策の立案に活かす目的で、「孤独・孤立に関するフォーラム」を計10回開催した。~~

○ ~~令和3年3月には、「新型コロナに影響を受けた非正規雇用労働者等に対する緊急対策関係閣僚会議」を開催し、生活支援等・自殺防止対策など、孤独・孤立対策に取り組むNPO等に対する約60億円の緊急支援を行うこととした。~~
~~また、同年3月には、女性の相談支援、子供の居場所づくり事業を活用した「生理の貧困」への対応を公表したほか、同年4月には、緊急支援策のパンフレット「孤独・孤立対策に取り組むNPO等の皆様へ」、「検索サービスにおける子どもを主な対象とした検索連動窓口案内の強化について」及び国の災害用備蓄食品の有効活用についての公表を行った。~~

○ ~~令和3年5月には、孤独や孤立で悩んでいる方への担当大臣メッセージを公表した。また、同年6月には、日英の孤独担当大臣会合を実施し、「日英二国間会合の定期開催」~~

⁺令和3年12月に「孤独・孤立対策に関する連絡調整会議」の名称を「孤独・孤立対策推進会議」へ変更した。

「実態把握と政策に関する知見の共有」「日英両国及び世界への取組の発信」を内容とする共同メッセージを公表した。

- 令和3年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2021」(令和3年6月18日閣議決定)においては、孤独・孤立対策の基本的な方向性が盛り込まれるとともに、関連する分野・施策との連携に留意しつつ、孤独・孤立対策の重点計画を年内に取りまとめることとした。
- 令和3年7月には、孤独・孤立対策担当大臣と欧州委員会副委員長との会談を実施し、「孤独・孤立対策においては人と人との絆が重要であること、このための地域づくりや社会全体の連帯の醸成が必要であることについて、知見や政策を共有する」こと及び「孤独・孤立の実態把握に関する知見を共有し、データに基づく政策を展開する」ことを内容とした、孤独・孤立に関する日・EU共同発表を行った。
- 令和3年8月の令和4年度概算要求においては、①孤独・孤立に陥っても支援を求める声を上げやすい社会とすること、②状況に合わせた切れ目のない相談支援につなげること、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推進すること、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ことを柱として、孤独・孤立対策の各種施策を展開することとした。
- 孤独・孤立に関する各種支援制度や相談先を一元化して情報発信するホームページを作成し、18歳以下向けのホームページを令和3年8月に先行公開した後、一般向けのホームページを同年11月に公開した。
- 令和3年9月には、全国的にNPO等支援を行う中間支援団体、分野ごとの全国団体等が有志で集まり、補助金活用等の情報共有や専門職としての人材育成、現場の視点に立った政策提言等を連携して実施する場を持つため、孤独・孤立対策連携プラットフォーム(仮称)準備会合を開催した。準備会合では、年度内の設立を目指し、参加団体と議論を深め、プラットフォームの役割・あり方を検討することとしている。

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²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³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⁴。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⁵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。

- 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。

² 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。

³ 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たとの研究がある。

⁴ 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。

⁵ 「家族等」には、例えば当事者の友人・知人が含まれる。

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」⁶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」の観点が必要であるとともに、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、令和3年に行った孤独・孤立の実態把握に関する全国調査の結果を踏まえた「予防」の観点からの施策を推進する具体的な施策の在り方を検討する。
- 政府においてはは孤独・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、孤独・孤立の実態把握に関するの全国調査の結果を踏まえて、また、孤独・孤立に関連するデータや国際比較、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も多様であるとともに、当事者の中には、同世代や同性による対応が望ましい場合もある⁷など、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

⁶ 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。

⁷ 例えば、若い世代からの相談に対して同世代の者が対応したり、女性からの相談に対して女性が対応したりすることが望ましい場合がある。

上で、施策を推進する。また、その時々の方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方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。

(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方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方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、方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)の向上や社会関係資本の充実にも資するという考え方の下で、施策を推進する。また、日常生活の場である地域など社会のあらゆる分野に孤独・孤立対策の視点を入れ、すべての人のために、広く多様な主体が関わりながら、人と人との「つながり」をその選択の下で緩やかに築けるような社会環境づくりを目指す。

- 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処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方事者や家族等を支援するため、孤独・孤立の実態把握に関する全国調査の結果を活用しつつ、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、重層的支援体制整備事業等の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・協働を図ることにより、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国際比較、学術研究の蓄積・整備を推進する。

また、令和3年に行った孤独・孤立の実態把握に関するの全国調査の結果(社会環境の変化を背景とした、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、孤独感に至る前に経験した出来事等)を踏まえ、令和4年に実施予定の実態調査の結果も用いた孤独・孤立に至る要因の分析を行うとともにを分析し、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」の観点からの施策を推進する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・声をかけやすい環境整備

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、幼少期からの「共に生きる力」を育む教育⁸や豊かな人間関係づくり⁹、周りの方が当事者への気づきや対処をできるようにするための環境整備を推進する。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。これらの推進に当たっては、令和3年に行った孤独・孤立の実態把握に関する全国調査の結果を活用しつつ、孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム分科会1の検討成果(令和4年10月7日)に沿って具体的な取組を進める。

(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面的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本格実施に向けた環境整備に取り組む整備を検討する。

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。

⁸ 「共に生きる力」を育む教育は、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、自他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などを学校教育や社会教育などの場で設けることを言う。

⁹ 学校教育、社会教育、家庭教育や地域コミュニティでのつながりなどを通じた人間関係づくりを言う。

(3)見守り・交流の場や居場所づくりを確保し、人と人の「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

日常生活環境において人と人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「つながり」や自身の役割を持つ場となり、気軽に話や相談をし合ったり早期対応につなげたりする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。このような日常の様々な分野における緩やかな「つながり」を築けるような多様な各種の「居場所」づくりや「見える化」及び担い手の増大を図る取組、市民による自主的な活動やボランティア活動を推進する。併せて、NPO 等が利用しやすい支援の在り方を検討する。

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し、これらに必要な方策を検討する。

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に支援を確実に届ける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¹⁰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、子育て、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、地域の関係者が孤独・孤立について理解を深めるための環境整備とともに、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。

(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活動を促進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。

¹⁰ 保健・医療・福祉等の専門機関及び専門職、社会福祉法人、社会福祉協議会、学校及び教育関係者、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。

また、地方における連携の基盤となるプラットフォームの形成に向けた環境整備に取り組む。その際、国がモデル事例を地方自治体へ提示し、プラットフォームに参画する関係者が対等に相互につながる「水平型連携」を目指すものとする。

官・民の連携基盤の形成に当たっては、官・民それぞれの取組の裾野を広げるとともに、連携に参画する民の主体の多元化を図ることが重要であることに留意する。また、民間企業が事業活動を通じて孤独・孤立対策に資する取組を行う形で連携に参画することを推進する¹¹。

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、都道府県と市区町村との連携・協力を含め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・好事例等の情報に加えて、既存の取組の活用を含めて地方自治体における施策の推進に資する留意点等の情報の提供・共有を行う。

4. 孤独・孤立対策の施策の推進

- 本重点計画は、政府において、社会環境の変化に応じて長期的視点に立って孤独・孤立の問題に対処することとしつつ、今後重点的に取り組む孤独・孤立対策の具体的な施策をとりまとめたものである。

関係府省は、本重点計画の各施策それぞれの目標の達成に向けて、着実に取組を進めることとする。

- 政府の孤独・孤立対策は、本重点計画の基本理念及び基本方針に基づき、関係府省及びNPO等が連携して幅広い具体的な取組を総合的に実施することとする。

また、孤独・孤立のに関する実態把握に関するの全国調査の結果、新たな知見及び関係者の意見等も踏まえて、関係府省において、各々の所管施策に本重点計画の基本理念・基本方針が示す孤独・孤立対策の視点を組み入れて、事業の使いやすさの改善に努めるとともに、事業展開にさらなる検討を加えていくこととする。

¹¹ 例えば、重層的支援体制整備事業(社会福祉法(昭和26年法律第45号)第106条の4)や消費者安全確保地域協議会(消費者安全法(平成21年法律第50号)第11条の3)において、必要な情報の共有を行いつつ、民間企業が官・民の連携に参画することや、日常の事業活動を通じて地域住民の見守りに協力する民間企業が地方自治体における官・民の連携に参画することが考えられる。

特に、孤独・孤立対策に取り組む NPO 等の活動への支援については、当面、令和 3 年 3 月の緊急支援策で実施した規模・内容について、強化・拡充等を検討しつつ、各年度継続的に支援を行っていくこととする。

- 令和 3 年 2 月より政府として取り組んでいる孤独・孤立の問題については、今後、実態の把握や NPO 等の関係者との意見交換に加え、孤独・孤立に関連する学術研究も進展することが期待される。こうした状況を踏まえて、本重点計画についても不断に検討を行っていく必要がある。

こうした観点から、政府においては、孤独・孤立の実態把握に関する全国調査の結果を踏まえて、また、現場のデータを収集して利活用するための体制整備を検討しつつ孤独・孤立に関連するデータや国際比較、学術研究も利活用して、毎年度、本重点計画の各施策の実施状況の評価・検証を行うとともに、評価・検証の指標について検討する。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。また、これらを行う際には、「孤独・孤立対策推進会議」及び「孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議」における審議等を行うこととする。

(参考)孤独・孤立対策に関するこれまでの政府の主な取組

1. 関係予算による各種施策の推進

○ 令和 3 年 3 月、孤独・孤立対策に取り組む幅広い分野の NPO 等を対象とした緊急支援策を、関係府省と連携してとりまとめた。具体的には、①生活支援等・自殺防止対策、②フードバンク支援・子ども食堂等への食材提供に係る補助、③子供の居場所づくり、④女性に寄り添った相談支援、⑤住まいの支援に取り組む NPO 等への支援を行う内容となっている。

また、同年 3 月には、緊急支援策に盛り込まれた、女性の相談支援、子供の居場所づくり事業を活用した「生理の貧困」への対応を公表した。

○ 令和 4 年度予算及び令和 3 年度補正予算において、「16 か月予算」の考えのもと、支援対象やスキームの拡充強化を図りながら、孤独・孤立対策に取り組む NPO 等に対して安定的・継続的に支援を行うこととした。

○ 令和 4 年 4 月には、原油価格・物価高騰等総合緊急対策により、コロナ禍において物価高騰等に直面する生活困窮者等の支援を目的として、孤独・孤立対策に取り組む NPO 等への支援の拡充等を行うこととした。

また、地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの推進、関係団体が連携して統一的に 24 時間相談を受け付ける窓口体制(孤独・孤立相談ダイヤル)の推進、孤独・孤立対策ホームページの充実・強化を行うこととした。

○ 令和 4 年 10 月には、物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策により、孤独・孤立対策に取り組む NPO 等への支援策に加え、地域における孤独・孤立対策のモデル構築、孤独・孤立相談ダイヤルの施行、声を上げやすい社会の実現に向けた広報の強化を行うこととした。

2. 孤独・孤立に関するフォーラムの開催

○ 令和 3 年 2 月には、「孤独・孤立を防ぎ、不安に寄り添い、つながるための緊急フォーラム」を総理大臣主催で開催した。NPO 等の 10 名の方々にご参加いただき、新型コロナウイルス感染防止に配慮した形でつながりの活動を展開することが大切であることや、悩んでいる方に向けて、様々な支援策があり、悩みを相談してほしいことなどをメッセージとして発出した。

○ 令和 3 年 6 月から 11 月にかけて、孤独・孤立に関する現場において実際に支援活動に取り組んでいる NPO 等の方々から直接ご意見を聞き、政策立案に活かすことを目的とした「孤独・孤立に関するフォーラム」を計 10 回開催(うち 3 回は地方で開催)した。

3. 孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの推進

○ 令和3年9月には、全国的にNPO等支援を行う中間支援団体、分野ごとの全国団体等15団体が集まり、プラットフォームの検討を始めるための第1回準備会合を開催した。その後、2回の準備会合を開催して規約案等のプラットフォームの体制について議論し、同年2月に孤独・孤立対策官民連携プラットフォームを設立した。

○ 孤独・孤立対策官民連携プラットフォームにおいては、孤独・孤立に係る課題等についてテーマごとに分科会を設け、現状や課題の共有、対応策等を議論している。現在、①「声を上げやすい・声をかけやすい社会」に向けた取組の在り方、②きめ細やかな支援や、地域における包括的支援に向けた行政(国・地方)・民間・NPO等の役割の在り方、③相談支援に係る実務的な相互連携の在り方について議論する分科会1~3が設けられている。

分科会1の検討成果及び分科会2の中間整理のポイントは、以下のとおりである。

①分科会1の検討成果(令和4年10月7日)

令和3年に行った孤独・孤立の実態把握に関する全国調査の結果を踏まえ、3つの視点から、課題と対応策を検討した。

(制度を知らない層)

- ・ 当事者や家族に必要な情報が届くようにする必要があり、制度や情報に触れる機会を増やす必要がある。
- ・ 「プッシュ型」「アウトリーチ型」で支援情報を届け、予防的な関わりを強化する(例: 転入・転出、母子健康手帳の交付時等のアプローチで情報提供等)。孤独・孤立対策強化月間・週間等を設定する。等

(制度は知っているが相談できない層)

- ・ 支援を受ける手続き等をわかりやすくすることで、相談へのハードルを下げる。遠慮や我慢をなくすこと等で、相談できる社会環境をつくる。
- ・ 制度申請の簡易化やオンライン化等により、手続きの負担感を減らす。制度の活用は権利であることの認識を周知する。行政と民間団体が連携を進める。等

(相談者(相談を受ける人)になりうる層)

- ・ 社会的理解や関心を高めたり、関われるタイミングやきっかけをつくることや、相談者になることをためらう人の弊害をなくす。
- ・ 身近な実践者の事例を紹介する。「認知症サポーター養成事業」のような仕組みを設ける。既存の取組を推進し、ゲートキーパーの更なる養成・支援の充実を行う。等

(その他)

- ・ 地方版官民連携プラットフォームを活用した好事例の構築を図り、全国への普及を進める。等

②分科会 2 の中間整理(令和 4 年 11 月 9 日)

- ・ 孤独・孤立対策においては、「課題解決型の支援」と「つながり続けること」を両立させることがセーフティネットの構築であると捉えるべき。

セーフティネットが機能する場面については、孤独・孤立対策において、「緊急時対応」のみならず、「日常生活環境における対応」が、予防や早期対応の観点からも重要。

この部分に広く網をかけた取組を進めていくことは、「緊急時対応」を中心とした他分野・他施策の基盤の強化にもつながる。

- ・ 孤独・孤立対策においては、「日常生活環境における対応」として、当事者を含め広く多様な主体が関われるようにし、人とのつながりや信頼が醸成され、全体としてセーフティネットが形成されていくような「豊かな地域づくり」を進めていくことが重要。

4. 地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの推進

- 長引くコロナ禍や物価高騰等により高まる支援ニーズに対応するため、実情の異なるいくつかの地域におけるプラットフォームの整備を国が後押しすることで、連携強化を迅速に実現していくと同時に、地域の実情に応じた効果的な連携の進め方のモデルを開発し、連携基盤の全国への波及を進めることとしている。

令和 4 年度は、都道府県・政令指定都市 12 団体、政令指定都市を除く市区町村 17 団体の合計 29 団体が、地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの推進に取り組むこととしている。

5. 孤独・孤立相談ダイヤルの試行

- 相談窓口へのアクセスの容易化や相談ニーズへの迅速な対応のため、NPO など関係団体が連携し、関係省庁、電気通信事業者、地方自治体、警察、自立相談支援機関等の協力を得て、統一的に 24 時間相談を受け付ける窓口体制である「孤独・孤立相談ダイヤル」や相談と支援をつなぐ連携の強化の試行を行っている。

この取組は、悩みを抱える相談者が「#9999」に電話し、音声ガイダンスにより分野を選択し、分野ごとの相談窓口につなげ、必要な場合に地域の支援団体へ連絡する仕組みとしている。これまで、令和 4 年 7 月 7 日～14 日、8 月 30 日～9 月 6 日、12 月 1 日に試行を実施した。

6. 情報発信の充実

○ 孤独・孤立で悩んでいる方向けに、孤独・孤立に関する各種支援制度や相談先を一元化して情報発信するホームページを作成し、チャットボット(自動応答システム)により、相談者を適切な支援制度や相談先へご案内している。18歳以下向けのホームページを令和3年8月に先行公開した後、一般向けのホームページを同年11+1月に公開した。

○ 令和4年2月～6月には、「あなたはひとりじゃない～声をあげよう、声をかけよう」キャンペーンを開催した。「孤独・孤立は誰にでも起こりうることであり、それについて話してもいい」という認識を広げ、声を上げやすい環境とともに、周囲の方々も声をかけ、受け止めることのできる社会認識を醸成するため、「ひとりじゃないカフェ」(孤独・孤立対策担当大臣がゲストを迎え、孤独の体験について語り合うオンライン番組)など、様々なイベント等を行った。

7. 海外との連携・国際的理解の増進

○ 令和3年6月の日英の孤独担当大臣会合の開催及び共同メッセージの公表、同年7月の孤独・孤立対策担当大臣と欧州委員会副委員長との会談及び共同発表、令和4年6月の「孤独・孤立対策に関する駐日大使会合」の開催など、孤独・孤立対策に関する海外との情報共有や国際的理解の増進等のための取組を行った。

8. 孤独・孤立対策の重点計画

○ 令和3年12月、孤独・孤立対策の基本理念、基本方針、具体的施策等を記載した「孤独・孤立対策の重点計画」を策定した。重点計画は、「孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議」における意見聴取等を経て策定し、同月に孤独・孤立対策推進会議で決定した。

9. 孤独・孤立の実態把握に関する全国調査

○ 令和3年12月には、孤独・孤立の実態把握に関する全国調査として、「人々のつながりに関する基礎調査」を実施し、令和4年4月に調査結果を公表した。

○ 調査結果によると、直接質問で、孤独感が「しばしばある・常にある」と回答した人の割合は4.5%であった一方で、孤独感が「決してない」と回答した人の割合は23.7%であり、残りの約8割の人には程度の差はあるが孤独感があることがうかがえた。また、間接質問(孤独という主観的な感情を間接的な質問により数値的に測定する「UCLA孤独感尺度」に基づく質問)では、孤独感スコア(最低点3点～最高点12点)でみると、10～12点の人の割合は6.3%、3点の人の割合は18.5%となっている。年齢階級別で見ると、孤独感が「しばしばある・常にある」と回答した人や孤独感スコアが10～12点の人の割合は、いずれも20歳代～30歳代で高くなっている。

孤立については、社会的交流(家族・友人等との交流)、社会参加(PTA 活動、ボランティア活動、スポーツ・趣味等の人と交流する活動への参加)、社会的サポート(他者からの支援、他者への手助け)の状況から社会的孤立の状況を把握した。例えば、社会的交流については「同居していない家族や友人たちと直接会って話すことが全くない」人の割合が 11.2%であり、社会参加については「特に参加していない」人の割合が 53.2%であった。

○ 令和 3 年に行った孤独・孤立の実態把握に関する全国調査の結果を有識者が分析したところ、その主な内容は以下のとおりであった。

①現在の孤独感に至る前に経験した出来事

- ・ 孤独感が「しばしばある・常にある」と回答した人と「時々ある」と回答した人との差を見ると、10%ポイント以上の差があるのは、「人間関係による重大なトラブル(いじめ・ハラスメント等を含む)」、「生活困窮・貧困」であり、10%ポイント程度の差があるのは「心身の重大なトラブル(病気・怪我等)であった。これらは、個々人、人間関係、経済のトラブルと言い換えられる。
- ・ 5%ポイント以上の差があるのは、「一人暮らし」、「転校・転職・離職・退職(失業を除く)」、「失業・休職・退学・休学(中退・不登校を含む)」、「家族間の重大なトラブル(家庭内別居・DV・虐待を含む)」、「金銭による重大なトラブル」であった。孤独感が「しばしばある・常にある」人は、意図的もしくは不本意な所属の移動、家族のトラブル、金銭のトラブルを抱えている人が多い。一人暮らしはこれらのイベントと関連すると考えられる。

②支援を受けない理由

- ・ 孤独感が「時々ある」、「しばしばある・常にある」と回答し、支援を受けていない人のうち、「支援が必要ではないため」と回答した人は、それぞれ 76.2%と 61.3%であった。これは、孤独感が「時々ある」、「しばしばある・常にある」と回答し、支援を受けていない人のうち、前者は約 25%、後者は約 40%が、支援を必要としているが支援を受けられていないことを意味する
- ・ 支援を受けない理由として、「支援の受け方がわからないため」、「支援が必要だが、我慢できる程度であるため」、「支援を受けるための手続きが面倒であるため」が挙げられることから、孤独で支援を求めている一定数の人は、支援の受け方が分からない、受けたいけれど我慢する、手続きが面倒という理由で支援を受けていないことが分かる。

③相談相手の有無

- ・ 性別については、男性が 12.1%、女性が 5.0%、相談する相手がいない。従来の研究と同様に、男性に孤立の傾向が見られる。
- ・ 年代別については、30 代から 50 代で相談相手のいない人が多い。これまで孤立

については高齢者が問題視されてきた。本調査では、孤独感と同様に、中年層の孤立の傾向が明らかになった。

- ・ 世帯収入については、100万円未満、100～199万円で孤立の傾向が見られる。
- ・ 就業形態については、「仕事をしていない(求職中)」の人、「派遣社員」、「契約社員・嘱託」の人に孤立の傾向が見られる。

④相談相手の内訳

- ・ 相談相手は、家族・親族と友人・知人にほぼ集約される。未婚化の進展により、家族・親族のサポート力は徐々に落ちていくと考えられる。
- ・ 友人・知人は、10代・20代の若年時にあげる人が多く、中年にさしかかるにつれて緩やかに減っていく。また、女性よりも男性の方が友人・知人のネットワークは薄い。
- ・ 家族・親族は、若年層であげる人が少なく、中高年層の多くの人があげている。
- ・ 仕事・学校関係者は、現役世代にあたる20代から50代までに多く見られる。自治会・町内会・近所の方は、60代以降があげるようになっている。つまり、仕事関係から地域関係への転換が見られる。とは言え、自治会・町内会・近所の人をあげるのは80代でも12～13%で、地域とのつながりはあまり活用されていないのが実情である。

⑤相談相手と孤独感等の関係

- ・ 孤独感の強い人、健康状態の悪い人、外出しない人は、相談相手のいない人が多い。
- ・ 相談相手がいない人の孤独感は高い。相談先を一つでも持てば孤独感はかなり改善される。相談相手を3つ以上確保している人は、相談相手が1つだけの人より、孤独感が「決してない」人が多く、孤独感を「しばしば」「常に」「時々」「たまに」感じる人が少ない。

⑥他者への手助け

- ・ 10代、20代の若い世代は、他者に手助けをしている人、最近までしていた人が多い。
- ・ 性別では女性の方が、同居人の有無では同居人のいる人の方が、他者への手助けを行っている人が多い。
- ・ 相談相手がいる人は、他者への手助けをしている人が多い。