

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	日本における孤独・孤立の現状と対策
他言語論題 Title in other language	Policies Addressing Loneliness and Social Isolation in Japan
著者 / 所属 Author(s)	堀 純子 (HORI Junko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 議会官庁資料調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	866
刊行日 Issue Date	2023-2-20
ページ Pages	1-29
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	孤独・孤立が引き起こす社会問題は、新型コロナウイルス感染症拡大もあって深刻化している。こうした問題の解決に向け、現在、政府が進めている孤独・孤立対策の現状と課題を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

日本における孤独・孤立の現状と対策

国立国会図書館 調査及び立法考査局
議会官庁資料調査室主任 堀 純子

目 次

はじめに

I 「孤独」と「孤立」とは何か

- 1 孤独・孤立に関する研究
- 2 日本における孤独・孤立に関する調査

II 孤独・孤立が引き起こす主な社会問題

- 1 自殺
- 2 孤立死
- 3 ひきこもり
- 4 消費契約のトラブル
- 5 犯罪等
- 6 経済的困窮

III 孤独・孤立に関する政府の取組

- 1 これまでの政府の取組
- 2 孤独・孤立に関する重点計画
- 3 孤独・孤立対策の課題

おわりに

キーワード：孤独・孤立対策、孤独・孤立対策の重点計画、望まない孤独、人々のつながりに関する基礎調査、あなたはひとりじゃない、官民連携プラットフォーム、包摂社会の実現

要 旨

- ① 日本では経済成長に伴って、地域、職場へのつながりを求める意識は弱まり、家族のつながりも次第に希薄となった。さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により人との接触の機会が減少し、社会全体に孤独・孤立になりやすい状況が広がっている。
- ② ピーター・タウンゼントの研究以来、「孤独」は主観的な感情、「孤立」は客観的な状況として区別されている。「孤独」や「孤立」についての研究や調査では、様々な方法でその実態の認識が試みられており、「孤独」を実証的に測定する尺度の一つがUCLA孤独感尺度である。
- ③ 孤独・孤立は、自殺、孤立死、ひきこもり、消費契約のトラブル、犯罪等、経済的困窮などの社会問題を引き起こすことがある。新型コロナウイルス感染症の感染拡大以降の生活の変化により孤独・孤立のリスクが高まり、社会問題が深刻化した可能性がある。
- ④ 社会問題の深刻化を受けて、政府は令和3（2021）年2月以降、孤独・孤立対策担当大臣の任命、孤独・孤立対策担当室の設置、「孤独・孤立対策の重点計画」の策定など、政府一体となって孤独・孤立対策を進めている。
- ⑤ 孤独・孤立は社会全体の課題であるとし、各府省庁が「孤独・孤立対策の重点計画」の基本方針に沿って挙げた125の具体的施策をそれぞれ推進するとともに、孤独・孤立に取り組むNPO等の活動への支援策を重点的に実施している。
- ⑥ 令和3（2021）年12月に初めて実施した孤独・孤立に関する全国調査では、約4割が孤独を感じていること、また、先行する調査研究で示されていたよりも孤立している人の割合が高いと考えられることが明らかになった。
- ⑦ これまでの福祉政策に加え、孤独・孤立という分野横断的な枠組みで、深刻化する社会問題に総合的に取り組む体制が整備された。今後、実態調査の結果を施策に反映させ、効果的な官民連携を進めることにより、人と人とのつながりを実感できる具体的施策を推進することが期待される。

はじめに

イギリスは孤独対策に積極的に取り組んでいることで知られる。英国赤十字社によると、「イギリスでは、900万人以上の方が、人生のある時点でしばしば、あるいは常に孤独を感じると答えており、コロナウイルスの流行が始まって以来、孤独は悪化の一途をたどっている」⁽¹⁾。イギリスでは孤独問題の解消に取り組んでいたジョー・コックス (Joe Cox) 議員が2016年6月に凶弾に倒れ、その遺志を継ぐ形で組織された「孤独に関するジョー・コックス委員会」が、社会とのつながりの希薄さは1日に15本の喫煙と同程度に健康に悪く、孤独による経済的損失は年間320億ポンド (約4.6兆円)⁽²⁾に上ると試算する報告書を2017年2月に発表した⁽³⁾。この報告書を契機に、テリーザ・メイ (Theresa Mary) 首相がデジタル・文化・メディア・スポーツ省のスポーツ・市民社会担当政務次官に孤独対策担当を命じ⁽⁴⁾、2018年10月に発表した「つながる社会：孤独に立ち向かうための戦略」⁽⁵⁾に基づいて継続的に対策を進めている。

日本においては、高齢者、被災者、子育て世帯、障害者等の孤立が社会的な課題となって久しい。加えて、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の感染拡大 (以下「コロナ禍」) 以降、対面での交流などの接触の機会が減少し、高齢者等に限らず社会全体に孤独・孤立になりやすい状況が広がっている。こうした状況の中で、令和3 (2021) 年2月に孤独・孤立対策の担当大臣が任命⁽⁶⁾され、内閣官房に設置された孤独・孤立対策担当室⁽⁷⁾を中心に取組が始められた。

この論稿では、これまでの調査研究における孤独・孤立の概念、孤独・孤立が引き起こす社会問題に触れ、現在関係府省庁の連携の下に進められている孤独・孤立対策の現状と課題について整理する。現状については、孤独・孤立対策が進行中の政策であるため、令和4 (2022) 年10月現在とする。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和5 (2023) 年1月18日である。肩書は全て当時のものである。

- (1) “Get help with Loneliness.” British Red Cross Website <<https://www.redcross.org.uk/get-help/get-help-with-loneliness>>
- (2) 320億ポンドの試算には、住民が地域活動を行うことで低減する医療サービスへの需要52億ポンド (約0.8兆円) や従業員がコミュニティ活動に参加し幸福度が高まることで雇用主が得られる利益120億ポンド (約1.7兆円) の試算等が含まれる。Centre for Economics and Business Research, *The cost of disconnected communities: report for The Big Lunch*, 2017, pp.5-6. <http://www.safercommunitiescotland.org/wp-content/uploads/The-Big-Lunch_Cebr-report_Jan2017_FINAL-3-0.pdf> 換算は報告省令レート (平成29 (2017) 年2月) による。1ポンドは145円。
- (3) ジョー・コックスは2015年の総選挙で当選したイギリスの労働党所属の下院議員。2016年6月に欧州連合離脱の是非を問う国民投票で国内世論が揺れる中、銃撃により死亡した。彼女は、生前孤独問題に取り組み、超党派の「孤独に関する委員会」の設立を提案していた。同委員会は2017年に超党派で組織された。Joe Cox Commission on Loneliness, *Joe Cox Loneliness start a conversation: Combatting loneliness one conversation at a time: a call to action*, 2017, pp.1, 8-11. <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/jcf/pages/164/attachments/original/1620919309/rb_dec17_jocox_commission_finalreport.pdf?1620919309>
- (4) “PM commits to government-wide drive to tackle loneliness,” 2018.1.17. GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/news/pm-commits-to-government-wide-drive-to-tackle-loneliness>>
- (5) この戦略では、「孤独に関するエビデンスの明確化と、その測定・評価」、「住宅開発など孤独政策とは一見関係の薄い政策決定においても、孤独軽減という視点を組み込むこと」、「国民が感じたときに助けを求めやすくするため、孤独が恥ずかしいものという偏見をなくすこと」の三つの目標を掲げている。Department for Digital, Culture, Media and Sport, “The focus of government’s work,” *A connected society: A strategy for tackling loneliness: laying the foundations for change*, 2018, pp.7-12. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936725/6.4882_DCMS_Loneliness_Strategy_web_Update_V2.pdf>
- (6) 「坂本内閣府特命担当大臣記者会見要旨 令和3年2月12日」内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/minister/2009_t_sakamoto/kaiken/20210212kaiken.html>
- (7) 「孤独・孤立対策担当室の設置に関する規則」 (令和3年2月18日内閣総理大臣決定) により設置された。内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/pdf/setti_kisoku.pdf>

I 「孤独」と「孤立」とは何か

「孤独」と「孤立」という言葉は、『広辞苑』では、孤独は「仲間のないこと。ひとりぼっち。」、孤立は、「他とかけはなれてそれだけであること。ただひとりで助けのないこと。」と説明されている⁽⁸⁾が、概念としての「孤独」と「孤立」はこれにとどまらない。なお、孤立は、地理的あるいは物理的孤立を指すこともあるが、本稿では社会的孤立を対象とする。

1 孤独・孤立に関する研究

(1) タウンゼントによる「孤独」と「孤立」の概念

初めて「社会的孤立」(social isolation)を、「孤独」(loneliness)とは別のものとして整理したのは、イギリスの社会学者であるピーター・タウンゼント (Peter Townsend) である。同氏は、1950年代の研究で、「社会的に孤立しているというのは、家族やコミュニティとほとんど接触がないことであり、孤独であるというのは、仲間づきあいの欠除あるいは喪失による好ましからざる感じ (unwelcome feeling) をもつことである。一方は客観的で、他方は主観的なもの」⁽⁹⁾とした。

この区別はその後の多くの研究に引き継がれ、孤独と孤立とは異なる概念とされている。

(2) 孤独に関する研究

孤独は、「希望している社会的なつながりに対して、実際に得られているつながりの量や質が少ないことに対する主観的な不快な感情」が代表的な定義とされ、「孤独感」は、①個人の社会的関係の欠如に起因する、②主観的な体験である、③孤独感の体験は不快であり苦痛が伴う、というのが多くの専門家の一致した考え方とされる⁽¹⁰⁾。

孤独という主観的な感情の実態を把握するために、実証的に測定する道具としての尺度が作成されており、その一つが昭和53(1978)年にカリフォルニア大学ロサンゼルス校 (University of California, Los Angeles: UCLA) の研究者、ダン・ラッセル (Dan Russell) 等が発表したUCLA孤独感尺度⁽¹¹⁾である。この尺度は、「自分は周りの人たちの中になじんでいると感じるか」や「自分には人との付き合いがないと感じることがあるか」等20の設問への「決してない」から「常にある」までの4段階の回答を得点化する方法を用いる。設問に「孤独」という単語を含むことなく回答者の孤独を捉える点が特徴である。三つに設問数を絞った短縮版⁽¹²⁾も作成されている (表1)。

(8) 「孤独」新村出編『広辞苑 第7版』岩波書店、2018、p.1079; 「孤立」同、p.1109。

(9) ロンドン東部のベスナル・グリーン地区に居住する200名の高齢者に対する面接調査では、家族や地域社会から孤立して暮らしている高齢者から、必ずしも孤独であるとの発言が聞かれなかった。ピーター・タウンゼント (山室周平監訳) 『居宅老人の生活と親族網—戦後東ロンドンにおける実証的研究—』垣内出版、1974、p.227。(原書名: Peter Townsend, *The Family life of old people: an inquiry in East London* (Reports of the Institute of Community Studies 2), London: Routledge & Kegan Paul, [1957].)

(10) L.A. ペプロー、D. パールマン編 (加藤義明監訳) 『孤独感の心理学』誠信書房、1988、p.4。(原書名: Letitia Anne Peplau and Daniel Perlman, *Loneliness: a sourcebook of current theory, research and therapy*, John Wiley & Sons, Inc., 1982.)

(11) Dan Russell et al., "Developing a measure of loneliness," *Journal of Personality Assessment*, 42(3), 1978, pp.290-294. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1207/s15327752jpa4203_11?needAccess=true>

(12) Mary Elizabeth Hughes et al., "A short scale for measuring loneliness in large surveys: results from two population-based studies," *Research Aging*, 26(6), 2004, pp.655-672. <<https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0164027504268574>>

表1 UCLA 孤独感尺度の短縮版（日本語版）

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 最初に、自分には人との付き合いがないと感じることがどのくらいありますか？ 2. 自分は取り残されていると感じることがどのくらいありますか？ 3. 自分は他の人たちから孤立していると感じることがどのくらいありますか？ |
|--|

(注1) 短縮版では、各設問への「1=ほとんどない 2=時々ある 3=常にある」の回答結果から総得点を求める。
 (注2) 日本語訳については、舛田ゆづりほか「高齢者における日本語版 UCLA 孤独感尺度（第3版）の開発とその信頼性・妥当性の検討」『日本地域看護学会誌』15(1), 2012.8, p.27 を参考にした。
 (出典) M.E. Hughes et al., "A short scale for measuring loneliness in large surveys: results from two population-based studies," *Research Aging*, 26(6), 2004, p.660. <<https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0164027504268574>> を基に筆者作成。

孤独に関する研究では、特定の年齢層やグループを対象として、その中でどのような条件にある人が孤独を強く感じているか、あるいは、孤独を原因として生じる問題には何があるかが検討されている。例えば、UCLA 孤独感尺度を使用して若年者群（大学生）と高齢者群（65歳以上）との孤独感を調査し、高齢者群の方が孤独感は低くポジティブ感情が高いとする研究⁽¹³⁾や、50歳以上を対象とした調査で、孤独が高齢者の健康に影響を及ぼし死亡リスクになるとする研究⁽¹⁴⁾などがある。

研究では、孤独は否定的な感情で、その要因の一つには孤立が挙げられる。ただし、孤立している状態でも、「おひとり様」と呼ばれるような一人での生活を満喫し孤独や抑うつ感を抱えていない人や、他者との接触を好まない「自発的な孤立」と呼ばれる存在もしばしば指摘される⁽¹⁵⁾。また、孤独は、「人間の社会的相互作用における願望レベルと達成レベルの間の食い違いから起こると定義されている」⁽¹⁶⁾など、孤独と孤立との関係は一様ではない。

(3) 孤立に関する研究

孤立に関する研究では、本人の自覚の有無にかかわらず、家族や親族、友人、近隣など、社会的な関係の量や質を問う設問により、客観的に人との交流状態を測定する方法が取られ、孤立する要因や影響について分析されてきた。

例えば、タウンゼントは、高齢者の社会との接触を、①親族との平均接触回数、②地区の看護婦、ホームヘルパーを含めた隣人や友人との接触回数、③社会的活動への参加回数、の三つの領域で調査し、三つ合わせて1週間に21回以下の社会的接触しかしない人たちを、他の人たちと比較して非常に孤立しているとした⁽¹⁷⁾。

また、複数の項目を得点化して孤立の状況を測定する尺度もある。高齢者を対象として孤立を数値化する尺度の一つ「ルーベン社会的ネットワーク尺度」(Lubben Social Network Scale)の短縮版では、家族や親戚との接触頻度や友人の数に関する6項目への回答を得点化して6項

(13) 豊島彩・佐藤真一「孤独感統制下における独自志向性と感情的ウェルビーイングの関連性の検討」『心理学研究』86(2), 2015.6, pp.142-149. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jpsy/86/2/86_86.13234/_pdf-char/ja>

(14) Sharon Shiovitz-Ezra and Liat Ayalon, "Situational versus chronic loneliness as risk factors for all-cause mortality," *International Psychogeriatrics*, 22(3), 2010.5, pp.455-462.

(15) 斉藤雅茂『高齢者の社会的孤立と地域福祉—計量的アプローチによる測定・評価・予防策—』明石書店, 2018, p.29.

(16) ペプロー (Letitia Anne Peplau) とパールマン (Daniel Perlman) の定義。工藤力・西川正之「孤独感に関する研究 (I) —孤独感尺度の信頼性・妥当性の検討—」『実験社会心理学研究』22(2), 1983.2, pp.99-107.

(17) タウンゼント 前掲注(9), p.231.

目合計で12点未満を孤立とする⁽¹⁸⁾。

さらに、友人の数や社会参加に関する項目の一つあるいは複数の項目の組合せで孤立を定義するものもある。明治学院大学社会学部の河合克義教授の研究では、「親しい友人、知人がいない」、「近所づきあいがあまりない或いは全くない」、「社会参加活動をしていない」の二つ以上の項目に該当する人が孤立状態にあるとする⁽¹⁹⁾。

日本福祉大学地域ケア研究推進センターの齊藤雅茂主任研究員は、こうした内外の24件の先行研究における社会的孤立の定義を、指標で用いる項目数と項目の内訳、各項目を加算・得点化するか否か、どの水準から孤立とするかの基準を設定しているか否か、の観点からレビューした。同氏は、それぞれの研究においては孤立状態を判断する基準を設けているが、「どの程度の状態を孤立と捉えるべきかについて、研究的にも社会的にも合意の得られる基準が未だ示されていない」ことを課題として挙げた⁽²⁰⁾。さらに、孤立状態を判断する明確な基準はないものの、孤立しがちと言われる高齢者を対象とした場合でも、「孤立した高齢者は比較的少数であること、より厳密に捉えた場合には1割弱、やや広めに捉えた場合でも1～3割弱ということが国内外で共通して報告されている⁽²¹⁾とも報告している。

その上で、齊藤雅茂氏自身は、他者との交流の少なさと健康リスクとの関係性に着目して、同居者以外との交流頻度が週1回未満の高齢者は健康リスクの高い孤立状態、月に1回未満の高齢者は早期死亡とも密接に関連する深刻な孤立状態とする基準を示した。この基準に該当する高齢者の孤立状態の出現率⁽²²⁾は前者が15.8%、後者が7.4%であった⁽²³⁾。

2 日本における孤独・孤立に関する調査

(1) 孤独に関する調査

孤独に関する調査は、後述する全国調査（Ⅲ 2(3)(i)）が令和4（2022）年に公表されるまで、まとまったものはなかった。孤独そのものではないが、調査対象者の生活への満足度といった主観を問う調査項目を設けている公的統計調査は行われてきた。

その一つは、Well-being 指標による調査である。Well-being 指標は、経済指標のGDPでは捉えきれない、身体的、精神的、社会的に良好な状態が持続している「より良い暮らし」を計測・比較するための指標である⁽²⁴⁾。Well-being 指標に関しては、内閣府が平成31（2019）年2月から実施している『満足度・生活の質に関する調査』で、生活全体の満足度を「全く満足していない」（0点）から「非常に満足している」（10点）までの10段階で得点化している。この

(18) 「少なくとも月に1回、会ったり話をしたりする家族や親戚は何人いますか」や「あなたが、個人的なことで話すことができるくらい気楽に感じられる友人は何人いますか」等の六つの設問への「0=いない 1=1人 2=2人 3=3,4人 4=5～8人 5=9人以上」の回答結果から総得点を求める。James Lubben et al., "Performance of an abbreviated version of the Lubben Social Network Scale among three European community-dwelling older adult populations," *The Gerontologist*, 46(4), 2006.8, pp.503-513. <<https://doi.org/10.1093/geront/46.4.503>>

(19) 河合克義「大都市における高齢者の社会的孤立と社会保障・社会福祉の課題—東京都港区のひとり暮らし高齢者の生活実態を中心に—」『社会政策学会誌』7号, 2002, pp.127-130. <https://doi.org/10.24533/ssgs.7.0_118>

(20) 齊藤雅茂「社会福祉調査としての高齢者孤立研究の意義と課題」『日本福祉大学社会福祉論集』121号, 2009.9, p.38. <<http://id.nii.ac.jp/1274/00002033>>

(21) 齊藤 前掲注(15), p.24.

(22) 出現率は、母集団の中に、特定の条件に合致する人がどのくらいいるのかを表す数値。

(23) 齊藤 前掲注(15), pp.62-65.

(24) OECD, *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, 2013, p.10. <<https://doi.org/10.1787/9789264191655-en>> によれば、Well-being は、自分の生活に対する肯定的・否定的な評価や自分の経験に対する感情的な反応全てを含む良好な精神状態で、調査対象者本人だけが提供できる主観的なものとされる。

調査によれば、コロナ禍の令和3(2021)年3月は生活満足度の全体平均が前年の5.83から5.74へと低下していたが、令和4(2022)年2月には5.76とやや改善した⁽²⁵⁾。

そのほかにも、主観的な感情については、内閣府の『高齢者の住宅と生活環境に関する調査』の生きがいを感じている程度を問う設問⁽²⁶⁾や、同じく内閣府の『国民生活に関する世論調査』にも現在の生活への満足度に関する設問がある⁽²⁷⁾。

(2) 孤立に関する調査

孤立を定義する指標については、令和3(2021)年のみずほりサーチ & テクノロジーズの『社会的孤立の実態・要因等に関する調査分析等研究事業報告書』(厚生労働省令和2年度社会福祉事業委託調査)が先行する調査研究の内容を整理している⁽²⁸⁾。この報告書は、国内の調査研究は、「社会的孤立」が、①社会的交流(会話の頻度、家族・親族・友人等との接触)、②社会的サポート(受領)(他人からの支援を受けること)、③社会的サポート(提供)(他人への支援を与えること)、④社会参加(組織・活動への参加)の4類型で調査されていると整理した⁽²⁹⁾。

先行調査研究のうち、平成30(2018)年の内閣府の『高齢者の住宅と生活環境に関する調査』⁽³⁰⁾と平成31(2019)年の国立社会保障・人口問題研究所『生活と支え合いに関する調査報告書』⁽³¹⁾には、①から④の4類型全ての調査項目がある。この二つの調査では孤立の定義は示されていないが、調査データを利用した解説や考察において、孤立が定義されている。

例えば、内閣府の『高齢者の住宅と生活環境に関する調査』には、②社会的サポート(受領)に関して「病気や一人でできない仕事の手伝い等に頼れる人」という設問がある⁽³²⁾。調査結果の解説では、この設問に「いない」を選択した人(3.1%)を孤立状況にあるとした⁽³³⁾。

また、みずほりサーチ & テクノロジーズの『社会的孤立の実態・要因等に関する調査分析等研究事業報告書』は、国立社会保障・人口問題研究所の『生活と支え合いに関する調査報告書』⁽³⁴⁾のデータを利用して①から④の全ての類型別に定義を試みている。例えば、②社会的サポート(受領)については、子どもの世話や看病など9種類の困りごとで頼れる人はいるかを問う設問に、全てに「(頼れる人は)いない」か「そのことでは人に頼らない」を選択した人を「広義の孤立」、全てに「いない」を選択した人を「狭義の孤立」とし、前者の出現率は

(25) 内閣府政策統括官(経済社会システム担当)「満足度・生活の質に関する調査報告書2022—我が国のWell-beingの動向—」2022.7, p.3. <<https://www5.cao.go.jp/keizai2/wellbeing/manzoku/pdf/report06.pdf>> 満足度の調査は、平成31(2019)年2月、令和2(2020)年2月、令和3(2021)年3月、令和4(2022)年2月の4回実施された。

(26) 生きがい(喜びや楽しみ)を感じている程度を問う設問に、8割以上が「感じている」と回答している。内閣府政策統括官(共生社会政策担当)『高齢者の住宅と生活環境に関する調査 平成30年度』pp.11-12. <<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h30/zentai/index.html>>

(27) 5割を超える人が現在の生活に「満足」と回答している。「図2 現在の生活に対する満足度」『国民生活に関する世論調査 令和3年9月調査』内閣府ウェブサイト <<https://survey.gov-online.go.jp/r03/r03-life/zh/z02.html>>

(28) みずほりサーチ & テクノロジーズ株式会社『社会的孤立の実態・要因等に関する調査分析等研究事業報告書』2021.4, pp.9-24. <https://www.mizuho-rt.co.jp/case/research/pdf/r02konkyu2020_0201.pdf>

(29) 同上, p.10.

(30) 内閣府政策統括官(共生社会政策担当) 前掲注(26)

(31) 国立社会保障・人口問題研究所編『生活と支え合いに関する調査報告書—2017年社会保障・人口問題基本調査—』(調査研究報告資料 第37号)2019. <https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/seikatsu2017_kekka.pdf>

(32) 内閣府政策統括官(共生社会政策担当) 前掲注(26), pp.29-30.

(33) 藤森克彦「単身高齢者の住居、住まい方、社会的孤立に関する考察—二人以上世帯に属する高齢者との比較から—」同上, pp.121-130.

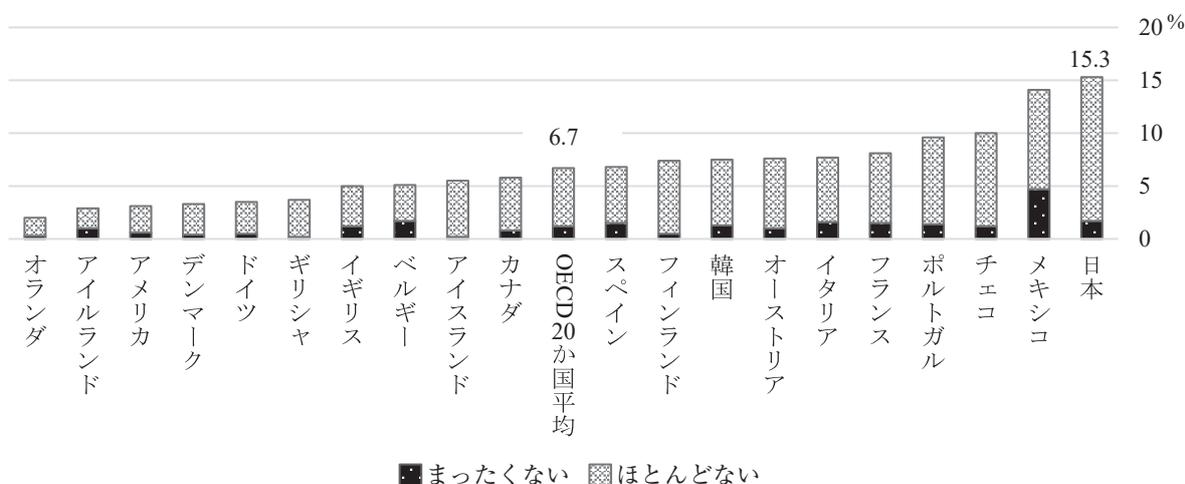
(34) 国立社会保障・人口問題研究所編 前掲注(31)

14.2%、後者の出現率は1.7%である⁽³⁵⁾。

さらに、内閣府と国立社会保障・人口問題研究所のどちらの調査結果でも、孤立している人の割合はそれほど高くはなく、頼れる相手を「家族・親族」としている割合が高い⁽³⁶⁾。

日本の孤立に関する状況を国際比較で示した調査もある。2005年のOECDの調査では、日本は友人などの他人とほとんど時間を過ごさない人の割合が、調査対象の20か国の中で最も高いと報告された(図1)⁽³⁷⁾。また、令和3(2021)年の内閣府の『第9回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査』では、調査対象のアメリカ、ドイツ、スウェーデンに比べて日本は親しい友人が著しく少なく、特に男性の4割に親しい友人がいないという結果も報告された⁽³⁸⁾。日本人は、他の国に比べて家族以外とのつながりが希薄である傾向が見られる。

図1 友人、同僚、社会団体の人と一緒に時間を過ごすことがまったくないかほとんどない人



(注) 「友人、同僚、社会団体の人と一緒に時間を過ごすか」という設問への回答
 (出典) OECD, “CO2.1. Proportion of respondents who rarely or never spend with friends, colleagues, or others in social groups,” *Society at a Glance 2005: OECD Social Indicators*, 2005, p.83 を基に筆者作成。

II 孤独・孤立が引き起こす主な社会問題

孤独・孤立は心理的にも身体的にも負の影響を人に及ぼし、様々な社会問題を引き起こすことがある。本章では、自殺、孤立死、ひきこもり、消費契約のトラブル、犯罪等、経済的困窮を取り上げる。

⁽³⁵⁾ みずほりサーチ & テクノロジー株式会社 前掲注⁽²⁸⁾, p.25.
⁽³⁶⁾ 例えば、内閣府政策統括官(共生社会政策担当) 前掲注⁽²⁶⁾, pp.29-30 では、病気や一人ではできない仕事の手伝い等で頼れる人は、「配偶者(あるいはパートナー)」が63.4%で最も高く、次いで「別居の子」、「同居の子」、「その他の親族」と続く。国立社会保障・人口問題研究所編 前掲注⁽³¹⁾, p.30 では、頼れる人がいると回答した者のうち、サポートを頼れるのは「家族・親族」とする割合が最も多い。
⁽³⁷⁾ OECD, *Society at a Glance 2005: OECD Social Indicators*, 2005, pp.82-83. OECD加盟国20か国を対象として社会的なつながりに関する調査を実施した。
⁽³⁸⁾ 第9回は、アメリカ、ドイツ、スウェーデンと日本の4か国在住の60歳以上の男女個人を対象に調査した。内閣府政策統括官(政策調整担当)『第9回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査』2021, pp.82-83. <https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/r02/zentai/pdf/2_7.pdf>

1 自殺

世界保健機関の『WHO 自殺防止の手引き』⁽³⁹⁾では、自殺に関連する社会人口動態的要因 (sociodemographic factors) の一つに「社会的な孤立」⁽⁴⁰⁾を、自殺の危険の高い人の感情の一つに「孤独感」⁽⁴¹⁾を挙げている。自殺対策を総合的に推進するために制定された自殺対策基本法 (平成 18 年法律第 85 号) 第 12 条に基づき定められた「自殺総合対策大綱」(令和 4 年 10 月 14 日閣議決定) では、「自殺の背景には、精神保健上の問題だけでなく、過労、生活困窮、育児や介護疲れ、いじめや孤独・孤立などの様々な社会的要因があることが知られている」⁽⁴²⁾とされ、孤立している人は孤立していない人に比べ自殺の危険性が高いとする研究もある⁽⁴³⁾。また、自殺による経済的な損失額が約 4600 億円に上るとする平成 27 (2015) 年の推計もある⁽⁴⁴⁾。

自殺者の全体数は、令和元 (2019) 年まで 10 年連続で減少していたが、令和 2 (2020) 年に増加に転じ、令和 3 (2021) 年もその傾向は変わらず自殺者数はなお 2 万人を超える。男女比で見ると自殺者数の 6 割以上が男性であるが、女性の比率が増加傾向である⁽⁴⁵⁾。また、20 代、学生・生徒等の自殺者数が増加している⁽⁴⁶⁾。国際的に見ると、日本の人口 10 万人当たりの自殺者数である自殺死亡率は 16.1 と、先進国 (G7) 中で最も高い⁽⁴⁷⁾。

2 孤立死

1990 年代以降住居で死亡して数日後に発見される例がしばしば報道され⁽⁴⁸⁾、その背後にある孤立に関心が向けられた。平成 20 (2008) 年には厚生労働省が、孤立死の例を挙げて「孤

⁽³⁹⁾ 世界保健機関 (WHO) が 2000 年に公表した自殺予防のための 6 種の冊子のうち 3 種を翻訳したもの。高橋祥友 (研究協力者) 『WHO による自殺予防の手引き』(平成 14 年度厚生労働科学研究費補助金 (こころの健康科学研究事業) 自殺と防止対策の実態に関する研究 研究協力報告書) <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/tebiki.pdf>>

⁽⁴⁰⁾ 「一般医のための手引き」(原書名: *Preventing suicide: a resource for general physicians*, Geneva: World Health Organization, 2000.) (『WHO による自殺予防の手引き』同上所収) の「自殺行動に及ぶ危険の高い患者をどのように発見するか」の項

⁽⁴¹⁾ 「プライマリケア従事者のための手引き」(原書名: *Preventing suicide: a resource for primary health care workers*, Geneva: World Health Organization, 2000.) (『WHO による自殺予防の手引き』同上所収) の「自殺の危険の高い人の心理状態」の項

⁽⁴²⁾ 「自殺総合対策大綱—誰も自殺に追い込まれることのない社会の実現を目指して—」(令和 4 年 10 月 14 日閣議決定) p.1. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/001000844.pdf>>

⁽⁴³⁾ 例えば、平野孝典「孤立と自殺—自殺念慮の計量分析から—」『社会と倫理』33 号, 2018, pp.71-84 などがある。

⁽⁴⁴⁾ 人口動態統計の自殺者数などに基づき、自殺せず正社員として働いていれば得られたはずの生涯所得を推計し、経済的損失を試算した。「自殺による損失 4600 億円 15 年、厚労省試算」『日本経済新聞』2017.3.24. 自殺を予防することによって、働ける間は働くことができるようになるために得られる生涯所得を 1 兆 9028 億円とした平成 22 (2010) 年の厚生労働省の推計もある。金子能宏・佐藤格「自殺・うつ対策の経済的便益 (自殺やうつによる社会的損失) の推計の概要」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000qvsv.html>>

⁽⁴⁵⁾ 厚生労働省自殺対策推進室・警察庁生活安全局生活安全企画課『令和 3 年中における自殺の状況』2022.3.15, p.2. <<https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki/jisatsu/R04/R3jisatsunojoukyou.pdf>> この資料の付録 1「年齢階級別、原因・動機別自殺者数①」<https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki/jisatsu/R04/R3jisatsunojoukyou_huroku.pdf> では、令和 3 (2021) 年の「孤独感」を原因・動機とする自殺者は 449 人としている。自殺の多くは多様かつ複合的な原因及び背景を有しており、様々な要因が連鎖する中で起きている。

⁽⁴⁶⁾ 同上, pp.6-7.

⁽⁴⁷⁾ 厚生労働省『自殺対策白書 令和 3 年版』2021, pp.34-35. <<https://www.mhlw.go.jp/content/r3h-1-1-10.pdf>>

⁽⁴⁸⁾ 「昭島市内 5 人が「孤独死」今年度 50 代以上、生活保護受給」『朝日新聞』1996.9.5; 「独居老人の孤独死急増 この 6 年で 3 倍に 県警調べ」『朝日新聞』(岩手版) 2001.6.23 など各地で報道されている。また、「福祉の網すり抜け「孤独死」相次ぐ 札幌の姉妹、生活保護相談のみ 釧路の夫婦、介護認定更新なし」『北海道新聞』2012.1.24; 「老老介護 80 代姉妹が孤立死 藤沢 1 カ月新聞取り込まれず」『朝日新聞』(湘南版) 2017.3.17 など世帯で孤立し死亡する例も発生している。

立死」予防型コミュニティづくり」を提案する『高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）報告書』を公表した⁽⁴⁹⁾。

平成7（1995）年の阪神・淡路大震災や平成23（2011）年の東日本大震災の被災者が仮設住宅や復興住宅で孤立死する事例⁽⁵⁰⁾や、平成22（2010）年の「無縁社会」を取り上げたテレビ番組⁽⁵¹⁾などの報道で孤立死が広く知られるようになった。内閣府の『高齢者の住宅と生活環境に関する調査』では「孤立死について身近な問題に感じますか」という設問に34.1%が「感じる」と回答⁽⁵²⁾しており、孤立死は高齢者の不安の一つであることが窺える。

ただし、孤立死の実態を把握できている自治体は少ない上、定義が不統一⁽⁵³⁾なため、全国的な実態は明らかではない。東京都については東京都監察医務院の統計があり、令和2（2020）年の東京23区内の一人暮らし高齢者の自宅での死亡者数は4,238人で、そのうちの約70%は家人以外が発見者である⁽⁵⁴⁾。また、孤立死は高齢者のみに生じているとは限らず、日本少額短期保険協会の『孤独死現状レポート』では、孤立死の52.0%は65歳未満⁽⁵⁵⁾である。そのほか、孤立死の事例には、セルフ・ネグレクトと考えられるものが、非常に高い割合で含まれている、という調査結果もある⁽⁵⁶⁾。

3 ひきこもり

仕事や学校に行かず家族以外とほとんど接点がない状況のひきこもり⁽⁵⁷⁾について、内閣府

(49) 高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）『高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）—報告書—』2008.3, p.11. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/03/dl/h0328-8a_0001.pdf> この報告書では、「社会から「孤立」した結果、死後、長期間放置される」ことを孤立死としている。孤立死は定義が定まっておらず、「孤独死」と呼ばれることもある。

(50) 『阪神・淡路大震災復興誌 第10巻（2004年度版）』阪神・淡路大震災記念協会、2006, p.305によると、阪神・淡路大震災では兵庫県内の復興住宅で320人以上が孤独死で亡くなった。「（東日本大震災10年）仮設・復興住宅 614人が「孤独死」3県の10年間」『朝日新聞』2021.3.8では、東日本大震災の仮設・復興住宅で600人以上が孤独死で亡くなったとされる。

(51) 平成22（2010）年1月31日にNHKスペシャル「無縁社会～“無縁死”3万2千人の衝撃～」で、身元不明の死が年間32,000件あると報じた。NHKアーカイブスで一部視聴することができる。「無縁社会～“無縁死”3万2千人の衝撃～」日本放送協会ウェブサイト <https://www2.nhk.or.jp/archives/tv60bin/detail/index.cgi?das_id=D0009010577_00000>

(52) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）前掲注(26), pp.41-42では、孤立死を「誰にも看取られることなく、亡くなった後に発見される死」としている。

(53) 福川康之・川口一美「孤独死の発生ならびに予防対策の実施状況に関する全国自治体調査」『日本公衆衛生雑誌』58(11), 2011.11, pp.959-966. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jph/58/11/58_959/_pdf> では、実態調査の自治体での実施率は2割に満たない。

(54) 「令和3年版統計表及び統計図表」p.54. 東京都監察医務院ウェブサイト <<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kansatsu/database/03toukei.files/03-13-19.pdf>>

(55) 少額短期保険会社の孤独死特約付き家財保険に加入している被保険者を対象とした調査。この調査では「自宅で死亡した事実が死後判明に至った1人暮らしの人」を孤独死と定義する。日本少額短期保険協会孤独死対策委員会『第6回孤独死現状レポート』2021.6, p.3. <https://www.shougakutanki.jp/general/info/kodokushi/news/kodokushiReport_6th.pdf>

(56) セルフ・ネグレクトについての統一された定義はない。ニッセイ基礎研究所『セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書』（平成22年度老人保健健康増進等事業）2011, pp.1-4では「高齢者が通常一人の人として、生活において当然行うべき行為を行わない、あるいは行う能力がないことから、自己の心身の安全や健康が脅かされる状態に陥ること」とする。この調査では、孤立死（死後発見までに一定の期間経過している）の事例の中に約80.0%の割合でセルフ・ネグレクトと考えられる事例が含まれると報告されている。

(57) 齊藤万比古ほか『ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン』（厚生労働科学研究費補助金こころの健康科学研究事業）p.6. <<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000807675.pdf>> では、ひきこもりは「様々な要因の

は、平成 21（2009）年度以降満 15 歳～満 39 歳を対象に 2 回、満 40 歳～満 64 歳を対象に 1 回実態調査を行った⁽⁵⁸⁾。平成 27(2015)年度の満 15 歳～満 39 歳を対象とする 2 回目の調査『若者の生活に関する調査報告書』では推計 54.1 万人⁽⁵⁹⁾が、平成 31（2019）年度の満 40 歳～満 64 歳を対象とする『生活状況に関する調査報告書』では推計 61.3 万人⁽⁶⁰⁾がひきこもりとされる。また、後者の調査では、ひきこもりの状態の人の 57.5%が最近 6 か月間に家族以外と「まったく会話しなかった」か「ほとんど会話しなかった」と回答し⁽⁶¹⁾、53.2%が関係機関に相談したいと「思わない」と回答した⁽⁶²⁾。さらに、ひきこもりの状態となってから 7 年以上経過している割合が 4 割を超え、長期化の傾向が見られる⁽⁶³⁾。

ひきこもりの長期化は「8050 問題」⁽⁶⁴⁾に結びつきやすい。地域包括支援センターの支援例の調査では、約半数は子どもの年齢が 50 代と報告されている⁽⁶⁵⁾。8050 問題には世帯で孤立する例も見られ、亡くなった親と同居していた子どもが誰にも連絡をとることができないまま生活していたために、死体遺棄に問われる事件も生じている⁽⁶⁶⁾。

令和 3（2021）年度に約 18 万世帯を対象に江戸川区が実施した調査⁽⁶⁷⁾では、区内のひきこもり当事者を抱える世帯数は 7,604 世帯、ひきこもり当事者は 7,919 人いることが明らかになった⁽⁶⁸⁾。当事者の性別は女性、年代は 40 代が多く⁽⁶⁹⁾、25%が「相談する人はいない」と回答した⁽⁷⁰⁾。

4 消費契約のトラブル

『高齢社会白書 平成 22 年版』では「高齢者の社会的孤立と地域社会～「孤立」から「つな

結果として社会的参加…（中略）…を回避し、原則的には 6 ヶ月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態」とされる。

(58) これらの調査では、外出の頻度を問う設問に「趣味の用事るときだけ外出する」、「近所のコンビニなどには出かける」、「自室からは出るが、家からは出ない」、「自室からほとんど出ない」のいずれかに該当し、かつ、その状態が 6 か月以上続いている人を「広義のひきこもり」と定義している（ただし、統合失調症又は身体的な病気、妊娠、出産・育児をしている人、主に自宅で家事・育児をする人等を除く。）。初回の調査、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）『若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）報告書』2010.7, p.9. <<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/pdf/s2.pdf>> 以降、定義は 3 回とも共通。

(59) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）『若者の生活に関する調査報告書』2016.9, p.10. <<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/h27/pdf/teigi.pdf>>

(60) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）『生活状況に関する調査報告書』2019.3, p.11. <<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/life/h30/pdf/s2.pdf>>

(61) 同上, p.54.

(62) 同上, p.58.

(63) 同上, p.50.

(64) 「8050 問題」は、80 代の親と 50 代の子どもの組合せの世帯が社会から孤立する生活課題のこと。『長期高年齢化する社会的孤立者（ひきこもり）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報告書—地域包括支援センターにおける「8050」事例への対応に関する調査—』KHJ 全国ひきこもり家族会連合会, 2019.3, p.3. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000525388.pdf>>

(65) 地域包括センターが支援した 220 例のひきこもり状態の子どもの同居する高齢者を調査。同上, p.14.

(66) 池上正樹「高齢化するひきこもり世帯の悲痛—「8050 問題」で死体遺棄事件続発 全国推計 50 万世帯—」『サンデー毎日』98(12), 2019.3.10, pp.14-17.

(67) 江戸川区の 15 歳以上で給与収入に課税されていない人や、介護など行政サービスを利用していない人を含む 18 万世帯に郵送と訪問で実施した調査。この調査でのひきこもりの定義は、「仕事や学校等に行かず、家族以外の人との交流をほとんどしない方」。江戸川区『令和 3 年度江戸川区ひきこもり実態調査の結果報告書』2022.3, p.2. <https://www.city.edogawa.tokyo.jp/documents/33977/r3_saisyuhikikomoricyoussakekkahoukokusyo.pdf>

(68) 同上, p.6.

(69) 同上, pp.10-11.

(70) 同上, p.24.

がり」、そして「支え合い」へ〜⁽⁷¹⁾という一節を設け、高齢者の社会的孤立をテーマに取り上げた。この中で高齢者の社会的孤立が生み出す問題の一つに「消費契約のトラブル」が挙げられた⁽⁷²⁾。令和3（2021）年の高齢者被害の特殊詐欺の認知件数は約1.2万件、消費生活相談件数は約25万件⁽⁷³⁾である。身近に相談できる人や不要なものを購入したことに気づく人がいない孤立状態でなければ、トラブルの未然防止や被害拡大の防止が可能であるとされる⁽⁷⁴⁾。

5 犯罪等

孤立が犯罪に直結するわけではないが、犯罪の一因になったと考えられる例もある。平成25（2013）年の法務省の『無差別殺傷事犯に関する研究』では、無差別殺傷事犯の過半数が人とのつながりが希薄で、「社会的に孤立した中で、困窮型の生活を送っていた者が多いと言え、これらの生活状況が、無差別殺傷事犯者が抱いていた閉塞感、不満等の一つの要因となっていたと考えられる」とする⁽⁷⁵⁾。さらに、令和3（2021）年に発生した、小田急電鉄車両内での刺傷事件⁽⁷⁶⁾、京王電鉄車両内での刺傷事件⁽⁷⁷⁾、大阪北新地のビル放火事件⁽⁷⁸⁾の背景に、孤独・孤立があったとも言われる⁽⁷⁹⁾。

また、「親族や地域社会から孤立した家庭」は、子どもの虐待に至るおそれのある要因・虐待のリスクとして留意すべき点の一つとして挙げられる⁽⁸⁰⁾。児童虐待のおそれがあると児童相談所に通告された児童数は増加を続けており、令和2（2020）年以降年間10万件を超え、検挙数は2,000件を超える⁽⁸¹⁾。

6 経済的困窮

『社会的孤立の実態・要因等に関する調査分析等研究事業報告書』の調査では、社会的に孤立している層は、孤立していない層に比べて、食料を買えない経験、衣料を買えない経験、公共料金等の未払いの経験がいずれも10ポイントから20ポイント高いという結果が報告され、孤立が生活面のリスクになっている⁽⁸²⁾。

孤立は経済的困窮の要因になるとともに、経済的困窮によって孤立に陥ることもある。『生

(71) 内閣府「[第1章]第3節 高齢者の社会的孤立と地域社会～「孤立」から「つながり」、そして「支え合い」へ〜」『高齢社会白書 平成22年版』2010, pp.52-73. <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2010/zenbun/22pdf_index.html>

(72) 同上, pp.57-61.

(73) 内閣府『高齢社会白書 令和4年版』2022, pp.37-38. <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2022/zenbun/pdf/1s2s_03.pdf>

(74) 内閣府 前掲注(71), p.61.

(75) 平成12（2000）年3月末日から平成22（2010）年3月末日までの間に裁判が確定した無差別殺傷事件の52人を対象として、事件の背景や原因等を調査。52人中33人が犯行時の交友関係が「ない」か「希薄」である。野下智之ほか「無差別殺傷事犯に関する研究」『法務総合研究所研究部報告』50号, 2013, pp.43-44, 178. <https://www.moj.go.jp/housouken/housouken03_00068.html>

(76) 令和3（2021）年8月6日に小田急電鉄小田原線車両内で発生した刺傷事件。10人が重軽傷を負った。

(77) 令和3（2021）年10月31日に京王電鉄京王線車両内で発生した刺傷事件。18人が重軽傷を負った。

(78) 令和3（2021）年12月17日に大阪市北新地の雑居ビル内のクリニックに放火した事件。容疑者を含む26人が死亡した。

(79) 「(社説)無差別殺傷 孤立社会の病が見える」『朝日新聞』2022.1.17.

(80) 「表2-1 虐待に至るおそれのある要因・虐待のリスクとして留意すべき点」厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課『子ども虐待対応の手引き 平成25年8月改正版』2013, p.29. <https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/dl/130823-01c.pdf>

(81) 警察庁『令和3年の犯罪情勢』2022, pp.19-20. <https://www.npa.go.jp/publications/statistics/crime/situation/r3_hanzaijyousei.pdf>

(82) みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社 前掲注(28), pp.34-36.

『活と支え合いに関する調査報告書』では、等価可処分所得十分位階級別⁽⁸³⁾での会話頻度が「2週間に1回以下」の割合は、所得上位10%の人が0.6%であるのに対して、下位10%では7.5%と大きな差があり、低所得者ほど孤立の傾向が見られる⁽⁸⁴⁾。

また、子育て中の親は孤立しやすいとされるが、特に、ひとり親世帯は経済状況が厳しい上に、親の家族や親族の数が少ないためサポートも少なくなりがちで孤立しやすい⁽⁸⁵⁾。令和2(2020)年の厚生労働省の『国民生活基礎調査』によれば、子どもの貧困率は、子ども全体の13.5%と比べて、ひとり親世帯では48.1%⁽⁸⁶⁾と深刻な状況である。

Ⅲ 孤独・孤立に関する政府の取組

日本では経済成長に伴って人とのつながりの姿が変化し、地域、職場へのつながりを求める意識は弱まり、家族のつながりも次第に希薄になった⁽⁸⁷⁾。1980年代から本格的に行われるようになった孤立に関する研究は主に高齢者を対象とし、『高齢社会白書 平成22年版』が高齢者の孤立をテーマに取り上げる⁽⁸⁸⁾など、孤立の課題は高齢者を中心としていた。

近年は、高齢者のほかにも、被災者、子育て世帯、障害者等が社会的に孤立しやすいとして、対象者の属性ごとに福祉サービスを提供する体制が整備されてきた⁽⁸⁹⁾。また、平成29(2017)年の厚生労働省の『「地域共生社会」の実現に向けて』では、「多様な人々が「支え手」「受け手」という関係を超越して支え合うことを通して、…(中略)…孤立を生まない地域社会を構築」⁽⁹⁰⁾するとし、住み慣れた地域での住民同士のつながりが重視されている。

1 これまでの政府の取組

(1) 孤立に関する法整備

「孤独」について触れた法律はないが、「孤立」及び孤立対策については社会的な課題として認識され、法整備が進められてきた。

社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定める社会福祉法(昭和26

⁸³ 等価可処分所得十分位階級別は、世帯の年間可処分所得を世帯人員で調整した等価可処分所得を10階級に区分したものの。

⁸⁴ 国立社会保障・人口問題研究所編 前掲注(31), p.23.

⁸⁵ 山野良一「母子世帯および子育て中の母親の社会経済状況、社会関係資本、抑うつについての研究—「生活と支えあいに関する調査」データ分析から—」『社会保育実践研究』1号, 2017, pp.15-42では、親と子どものみで構成されている世帯の68%が等価可処分所得の下位20%に該当し、二親世帯に比べて家族・親族からのサポートが少ない傾向があるとする。

⁸⁶ 平成30(2018)年の貧困線(等価可処分所得の中央値の半分)は127万円。貧困線に満たない世帯員の割合(相対的貧困率)は15.4%、子ども(17歳以下)全体の貧困率は13.5%である。「6 貧困率の状況」厚生労働省『国民生活基礎調査の概況 2019年』2020.7, p.14. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa19/dl/14.pdf>>

⁸⁷ 内閣府『国民生活白書 平成19年版』2007.3, pp.6-8。(国立国会図書館インターネット資料集保存事業(WARP)により保存されたページ) <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9990748/www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/pdf/07sh_hajimeni.pdf> この白書では、家族、地域、職場の三つのつながりに焦点を当て、変化の状況や、その背景及び国民生活への影響について分析した。

⁸⁸ 内閣府 前掲注(71), pp.52-73.

⁸⁹ 『厚生労働白書』では、平成30(2018)年版以降それまでの高齢者、子育て、里親、被災者に加え、生活困窮者、障害者、ひきこもり、自殺における孤立の問題が取り上げられるようになった。

⁹⁰ 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)』2017.2.7, p.3. <https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000150632.pdf>

年法律第 45 号) では、包括的支援体制を整備することを定めた平成 29 (2017) 年の一部改正⁽⁹¹⁾時に、「地域社会からの孤立」が地域住民や福祉関係者が把握すべき地域生活課題の一つとして挙げられた(第 4 条第 2 項⁽⁹²⁾)。さらに、地域共生社会に向けた包括的支援の実現のための令和 2 (2020) 年の一部改正⁽⁹³⁾では、相談支援、参加支援及び地域づくりに向けた支援を一体的に実施する重層的支援体制整備事業に関する条文が追加され、支援の対象として「地域社会からの孤立が長期にわたる者」が挙げられた(第 106 条の 4 第 2 項)。

社会福祉の個別分野を規定する法律において「孤立」を課題として示したものとして、生活困窮者自立支援法(平成 25 年法律第 105 号)が挙げられる。生活保護に至る前の自立を支援する同法は、成立時から、孤立している人々の地域でのつながりの再構築が意識されていた⁽⁹⁴⁾。法律の条文としては、平成 30 (2018) 年の一部改正⁽⁹⁵⁾時に追加された「基本理念」に、生活困窮者の自立支援において配慮すべき状況の一つとして「地域社会からの孤立」が挙げられ(第 2 条)、包括的かつ早期に支援を行わなければならないとされた。

また、子どもとその保護者や妊産婦については、「成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律」(平成 30 年法律第 104 号。通称「成育基本法」、「成育医療等推進法」)で、子どもと妊産婦の健康のためだけでなく、保護者や妊産婦が社会から孤立することを防止するためにも、健康診査や健康診断、相談支援の体制の整備等の必要な施策を講ずるとされた(第 13 条)。

(2) 法律に基づいた大綱等の整備

社会福祉の個別分野の対策を規定する法律は、政府に大綱等の指針の策定を義務付けている場合がある。このような大綱において、孤独や孤立を課題として示すものがある。

例えば、高齢者を対象としては、高齢社会対策の基本理念を定め、高齢社会対策を総合的に推進していくため高齢社会対策基本法(平成 7 年法律第 129 号)が制定されている。同法第 6 条に基づき定められる『高齢社会対策大綱』は、平成 24 (2012) 年改正時に「孤立」に触れ、一人暮らしの高齢者等が住み慣れた地域において、社会から孤立することなく継続して安心した生活を営めるように、民生委員、ボランティア、民間事業者等と行政とが連携して地域づくりを進めるとした⁽⁹⁶⁾。

子育て世帯を対象としては、少子化社会において講じられる施策の基本理念を明らかにし、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進するために少子化社会対策基本法(平成 15 年法律第 133 号)が制定されている。同法第 7 条に基づき定められた『少子化社会対策大綱』(平成 16 年 6 月 4 日閣議決定)では、少子化の背景の一つに育児の孤立があるとし、地域での

(91) 「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」(平成 29 年法律第 52 号)

(92) 第 4 条第 2 項は、令和 2 (2020) 年の一部改正時(次注の法律)に第 4 条第 3 項に改正された。

(93) 「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」(令和 2 年法律第 52 号)

(94) 『社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』2013.1.25, p.5. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu-att/2r9852000002tq1b.pdf>>

(95) 「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」(平成 30 年法律第 44 号)

(96) 『高齢社会対策大綱』(平成 24 年 9 月 7 日閣議決定) p.17. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p_honbun_h24.pdf> さらに、改正された『高齢社会対策大綱』(平成 30 年 2 月 16 日閣議決定)では、高齢者のボランティア活動や NPO 活動等を通じた社会参加が地域社会に貢献するとしている。

子育てを支援する訪問支援が取組として挙げられた⁽⁹⁷⁾。また、総合的な子ども・若者育成支援のための施策を推進するために制定された子ども・若者育成支援推進法（平成 21 年法律第 71 号）第 8 条第 1 項に基づき定められた第 2 次の『子供・若者育成支援推進大綱』（平成 28 年 2 月 9 日子ども・若者育成支援推進本部決定）では、地域から孤立している家庭への行政や支援機関からの積極的な働きかけであるアウトリーチ等により、児童虐待を早期に発見・遁減する対策が挙げられた⁽⁹⁸⁾。さらに、令和 3（2021）年に定められた『子供・若者育成支援推進大綱』では、顕在化した孤独・孤立について、総合的な対策を企画・立案し、推進するとされている⁽⁹⁹⁾。

自殺については、平成 24（2012）年の『自殺総合対策大綱』（平成 24 年 8 月 28 日閣議決定）で高齢者、被災者、生活困窮者等の孤立が自殺の要因になるとし、地域レベルでの実践的な取組を中心に、経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握や縦割りではない総合相談体制の強化等に取り組むとされた⁽¹⁰⁰⁾。平成 29（2017）年に定められた『自殺総合対策大綱』（平成 29 年 7 月 25 日閣議決定）でも自殺の背景にある社会的要因の一つとして孤立を挙げ、令和 4（2022）年の『自殺総合対策大綱』には、行政と民間団体、地域資源との連携など自殺対策とも共通する関連施策として、「孤独・孤立対策との連携」が盛り込まれている⁽¹⁰¹⁾。

2 孤独・孤立に関する重点計画

(1) 孤独・孤立に関する重点計画策定の経緯

コロナ禍では、対面での交流が制限され、自宅での生活を余儀なくされる等これまでの日常生活を一変させた。こうした生活の変化が孤独・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。

自殺については、コロナ禍における調査の結果が報告されている。東京大学による試算では、コロナ禍で自殺者は全体で 7,000 人以上増加し、多くは若い世代、特に 20 代の自殺が増加したとする⁽¹⁰²⁾。また、宮崎大学の調査研究は、令和 2（2020）年 10 月は過去 5 年間の実績と比べて自殺者数が約 25% 増加し、男性は主に仕事上のストレスや孤独感を理由とした自殺が、女性は失業や介護に加えて健康の問題を理由とした自殺が増加したと報告している⁽¹⁰³⁾。コロナ禍

⁽⁹⁷⁾ 『少子化社会対策大綱』（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）pp.1, 15. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/shoushika_taikou.pdf> さらに、改正された『少子化社会対策大綱』（平成 27 年 3 月 20 日閣議決定）、『少子化社会対策大綱』（令和 2 年 5 月 29 日閣議決定）でも、少子化の進行の要因の一つに子育て中の孤立感や負担感が挙げられた。

⁽⁹⁸⁾ 『子供・若者育成支援推進大綱』（平成 28 年 2 月 9 日子ども・若者育成支援推進本部決定）p.20. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/taikou.pdf>>

⁽⁹⁹⁾ 『子供・若者育成支援推進大綱—全ての子供・若者が自らの居場所を得て、成長・活躍できる社会を目指して—』（令和 3 年 4 月子ども・若者育成支援推進本部決定）pp.2, 13. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/r03-taikou.pdf>>

⁽¹⁰⁰⁾ 『自殺総合対策大綱—誰も自殺に追い込まれることのない社会の実現を目指して—』（平成 24 年 8 月 28 日閣議決定）pp.1-2, 19, 24. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokuyokushougaihokenfukushibu/honbun.pdf>> 自殺総合対策大綱は、平成 19（2007）年に閣議決定により初めて策定され、その後おおむね 5 年を目途に見直されている。

⁽¹⁰¹⁾ 『自殺総合対策大綱』前掲注(42), p.6.

⁽¹⁰²⁾ Quentin Batista ほか「コロナ禍における超過自殺」2022.7.13, p.3. 東京大学ウェブサイト <https://www.bicea.e.u-tokyo.ac.jp/wp-content/uploads/2022/07/BatistaFujiiNakata_Suicides_20220713.pdf>

⁽¹⁰³⁾ Masahide Koda et al., “Reasons for Suicide During the COVID-19 Pandemic in Japan,” *JAMA Network Open*, 5(1), 2022. <<https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2021.45870>> では、警察庁が集計し厚生労働省が公開する自殺統計原票に基づいて、コロナ禍とコロナ流行以前の自殺の理由の変化を分析した。過去 5 年間の傾向から予測される自殺者数の上限値を実績が上回った場合を超過死亡と定義し、超過死亡割合 = (実測値 - 上限値) / 上限値 (%) で求める。令和 2（2020）年 10 月の超過死亡割合は全体で 25.8%（男性 6.1%、女性 60.8%）であった。

中に有名な芸能人の自殺が連続して発生したことが社会的な波紋を呼ぶという現象もあった⁽¹⁰⁴⁾。

児童相談所が対応した児童虐待の件数は増加傾向で、令和3（2021）年度は約20.7万件と過去最多であるものの高止まり傾向⁽¹⁰⁵⁾である。この点については、コロナ禍での臨時休校や外出自粛により、周囲の目が届かず潜在化している可能性が指摘されている⁽¹⁰⁶⁾。また、令和3（2021）年度の小・中学校の不登校児童生徒数が24万人を超えて過去最多となり⁽¹⁰⁷⁾、子どもの学校での交流の機会は減少している。

さらに、労働政策研究・研修機構の調査では、仕事上や生活上で孤立感や孤独感を感じるものが「しばしばある」10.2%と「たまにある」18.7%で合わせて1/4を超え、コロナ禍前と比較して5.6ポイント上昇した。特に、「ひとり親」が6.2ポイント、現在「働いていない」人が8.8ポイント、個人収入が2019年と比べて低下している人が8.5ポイントと上昇率が高い⁽¹⁰⁸⁾。

（i）体制整備

このような社会問題の深刻化を受けて、令和3（2021）年2月12日に、菅義偉内閣総理大臣は、孤独・孤立問題を担当する大臣を任命した⁽¹⁰⁹⁾。2月19日には内閣官房に孤独・孤立対策担当室（以下「対策室」）が設置され⁽¹¹⁰⁾、「孤独」を含む「孤独・孤立」が政策課題として位置づけられた。直後の3月12日には孤独・孤立対策担当大臣を議長とし、全府省庁の副大臣が出席する「孤独・孤立対策に関する連絡調整会議」（以下「連絡調整会議」）⁽¹¹¹⁾が開催され、政府一体となって孤独・孤立対策が進められることとなった。

令和3（2021）年4月23日の第2回連絡調整会議では、各府省庁で取り組んできた孤独・孤立に関する支援施策と統計の課題が整理された。支援施策の整理では、出生から退職・高齢までの個人のライフステージ別に支援が行われているのに加え、自殺防止・メンタルヘルス対策、生活困窮・生活保護、ひきこもり、女性・女の子、被災者支援、犯罪被害者支援、再犯防止等、消費者被害防止、外国人・在外邦人等分野別にも行われていることが示された⁽¹¹²⁾。この整理について、有識者からは壮年期、小学生以上の子の親、外国人など対応できていない対象があること、相談から支援までの総合的な対応や分野横断的な横の連携に課題があること等が指摘された⁽¹¹³⁾。一方、統計の整理については、孤独に関連する統計がなく、孤立に関連す

⁽¹⁰⁴⁾ 芸能人や政治家などの有名人が自殺で亡くなった後に自殺率が増加する現象は「ウェルテル効果」として知られる普遍的な現象である。末木新「コロナ禍における『自殺の連鎖』はなぜ生じたのか？」『月刊福祉』104(4)、2021.3、pp.70-73。

⁽¹⁰⁵⁾ 『令和3年度児童相談所での児童虐待相談対応件数（速報値）』p.1。厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000987725.pdf>>

⁽¹⁰⁶⁾ 「子どもから相談1% 児童虐待 31年連続最多」『毎日新聞』2022.9.10。

⁽¹⁰⁷⁾ 文部科学省初等中等教育局児童生徒課『令和3年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について』2022.10.27、p.69。<https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt_jidou02-100002753_1.pdf>

⁽¹⁰⁸⁾ 労働政策研究・研修機構『「新型コロナウイルス感染拡大の仕事や生活への影響に関する調査（JILPT第7回）」（一次集計）結果（2021年11月～2022年3月の変化を中心に3月に調査・2020年4月からのパネル個人調査・最終）』2022.5.18、p.18。<<https://www.jil.go.jp/press/documents/20220518a.pdf>>

⁽¹⁰⁹⁾ 「坂本内閣府特命担当大臣記者会見要旨」前掲注(6)

⁽¹¹⁰⁾ 「孤独・孤立対策担当室の設置に関する規則」前掲注(7)

⁽¹¹¹⁾ 「孤独・孤立対策に関する連絡調整会議の開催について」（令和3年3月12日内閣総理大臣決裁）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/pdf/konkyo1.pdf>

⁽¹¹²⁾ 『様々なライフステージに応じた「孤独・孤立対策」に関する支援施策』（第2回孤独・孤立対策に関する連絡調整会議 資料1）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/dai2/siryou1.pdf>

⁽¹¹³⁾ 内閣官房孤独・孤立対策担当室『孤独・孤立支援施策に関する有識者ヒアリングに係る主な意見等について』（第3回孤独・孤立対策に関する連絡調整会議 資料3-2）2021.5.31。<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/dai3/siryou3-2.pdf>

る統計は調査対象や調査項目が統一されていない⁽¹¹⁴⁾ため、孤独・孤立を客観・主観の両面から実態を把握することが不可欠とされた⁽¹¹⁵⁾。

孤独・孤立に関する諸課題を検討するために、対策室には、ソーシャルメディアの活用に関するタスクフォース⁽¹¹⁶⁾、孤独・孤立関係団体の連携支援に関するタスクフォース⁽¹¹⁷⁾、孤独・孤立の実態把握に関するタスクフォース⁽¹¹⁸⁾が立ち上げられた。

(ii) 骨太方針と予算措置

『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。いわゆる「骨太方針 2021」）では、「次なる時代をリードする新たな成長の源泉」の「4つの原動力を支える基盤づくり」に「孤独・孤立対策」が挙げられ、重点計画を策定すること、孤独・孤立対策に取り組むNPO等と連携強化すること、官・民一体で取組を推進すること等の基本的な方向性が盛り込まれた⁽¹¹⁹⁾。この方向性に沿って、令和3（2021）年度補正予算及び令和4（2022）年度予算に、内閣官房のほか18の各府省庁から合わせて約190の事業が挙げられ⁽¹²⁰⁾、孤独・孤立対策に取り組むNPO等に対しては約62億円の予算で、子供の居場所づくり（内閣府）、女性に寄り添った相談支援（内閣府）、生活困窮者等支援・自殺防止対策（厚生労働省）、フードバンク支援・子ども食堂等への食材提供支援（農林水産省）、住まいの支援（国土交通省）等が実施されることとなった⁽¹²¹⁾。

令和3（2021）年12月28日には「孤独・孤立対策に関する連絡調整会議」から名称変更した「孤独・孤立対策推進会議」⁽¹²²⁾で、「孤独・孤立対策の重点計画」（以下「重点計画」）が決定された⁽¹²³⁾。

令和4（2022）年の『経済財政運営と改革の基本方針 2022』（令和4年6月7日閣議決定。いわゆる「骨太方針 2022」）は、国内外の様々な社会課題の解決に向けた取組の一つとして「包

⁽¹¹⁴⁾ 『孤独・孤立の実態把握に関連する調査項目を含む統計調査等 令和3年4月23日時点』（第2回孤独・孤立対策に関する連絡調整会議 資料2-1）2021.4.23. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/dai2/siryousu-1.pdf> 内閣官房ウェブサイトには、最新版『孤独・孤立の実態把握に関連する調査項目を含む統計調査等 令和4年3月31日時点』<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/kanren_toukei/toukei_tyosa.pdf> も掲載されている。

⁽¹¹⁵⁾ 『孤独・孤立の実態把握に関するタスクフォースについて』（第1回孤独・孤立対策に関する連絡調整会議 資料3）2021.3.12. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/dai1/siryousu3.pdf>

⁽¹¹⁶⁾ 『ソーシャルメディアの活用に関するタスクフォースについて』（第1回孤独・孤立対策に関する連絡調整会議 資料2）2021.3.12. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/dai1/siryousu2.pdf>

⁽¹¹⁷⁾ 『孤独・孤立関係団体の連携支援に関するタスクフォースについて』（第1回孤独・孤立対策に関する連絡調整会議 資料4）2021.3.12. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/dai1/siryousu4.pdf>

⁽¹¹⁸⁾ 『孤独・孤立の実態把握に関するタスクフォースについて』前掲注⁽¹¹⁵⁾

⁽¹¹⁹⁾ 『経済財政運営と改革の基本方針 2021—日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～』（令和3年6月18日閣議決定）p.22. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf>

⁽¹²⁰⁾ 内閣官房孤独・孤立対策担当室『孤独・孤立対策関係予算一覧 令和4年度予算案・令和3年度補正予算』（第1回孤独・孤立対策推進会議 資料2-2）2022.1. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisakusuishin/dai1/siryousu2-2.pdf>

⁽¹²¹⁾ 内閣官房孤独・孤立対策担当室『孤独・孤立対策に取り組むNPO等への支援策について（令和4年度予算案・令和3年度補正予算）』（第1回孤独・孤立対策推進会議 資料2-1）2021.12. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisakusuishin/dai1/siryousu2-1.pdf>

⁽¹²²⁾ 「孤独・孤立対策推進会議の開催について」（令和3年3月12日内閣総理大臣決裁、令和3年12月24日一部改正）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisakusuishin/pdf/konkyo.pdf>

⁽¹²³⁾ 「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）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/juten_keikaku/pdf/jutenkeikaku.pdf>

「社会の実現」を挙げている。「孤独・孤立対策」はその一環とされ、重点計画の施策の着実な推進に加え、NPO等への支援の強化や官民の連携強化といった取組の推進が盛り込まれた⁽¹²⁴⁾。

(2) 「孤独・孤立対策の重点計画」

重点計画は、孤独・孤立対策の現状、孤独・孤立対策の基本理念、孤独・孤立対策の基本方針、孤独・孤立対策の施策の推進という基本的な考え方と、各府省庁が実施する具体的施策とで構成される⁽¹²⁵⁾。

基本理念では、「孤独・孤立は、人生のあらゆる場面で誰にでも起こり得るもので」、「当事者⁽¹²⁶⁾個人の問題ではなく…(中略)…社会全体で対応しなければならない」とする。そして、「孤独」と「孤立」は概念は異なるが相互に関連し、孤独・孤立の感じ方・捉え方も人によって多様なため、「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」とする。また、「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、「孤独・孤立対策は、行政と民間が連携して取り組むことが不可欠である」とする⁽¹²⁷⁾。重点計画で対象とするのは「望まない孤独」及び「孤立」とされ、当事者に加えてその家族や友人・知人も施策の対象とする⁽¹²⁸⁾。

基本方針には、

- ① 孤独や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
- ② 状況に合わせた切れ目のない相談支援につなげる
- 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
- 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

の四つが掲げられている⁽¹²⁹⁾。各府省庁はこの基本方針に沿って以下のような125の具体的施策を挙げ(表2)⁽¹³⁰⁾、それぞれを推進するとともに、関係府省庁及びNPO等が連携して総合的にも孤独・孤立対策を実施する。

(124) 『経済財政運営と改革の基本方針 2022—新しい資本主義へ～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現～』(令和4年6月7日閣議決定) p.15. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf>

(125) 「孤独・孤立対策の重点計画」前掲注⁽¹²³⁾

(126) 当事者として挙げられている例は「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」と多岐にわたる。同上, p.4.

(127) 同上, pp.4-7.

(128) 同上, p.5. 大空幸星『望まない孤独』扶桑社, 2022, p.3によれば、「望まない孤独」は「本人の意思に関係なく、社会的つながりの質と量が不足している時に生じる、不快な経験」とされる。

(129) 「孤独・孤立対策の重点計画」同上, pp.7-11.

(130) 同上, pp.13-156.

表2 「孤独・孤立対策の重点計画」の具体的施策

(1) 孤独や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・孤立の実態把握 ・子供・若者の実態把握 ・在留外国人の基礎調査 ・在留外国人のヒアリング
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 ・専用ホームページの充実 ・SNSとの連携 ・自殺対策の広報 ・刑務所出所者等への支援 ・在留外国人への情報提供
③ 声を上げやすい環境整備 ・児童生徒の自殺予防 ・人権相談 ・人権啓発活動の充実 ・生活困窮者等に対する電話相談 ・保護観察対象者等の指導及び支援 ・医療観察対象者の社会復帰 ・新型コロナウイルス感染症の影響による特例措置 ・在外邦人への支援 ・個別労働紛争対策
(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） ・ひとり親家庭への支援 ・児童生徒におけるいじめ対策 ・不登校児童生徒への支援 ・妊娠から子育て期にわたる支援 ・無戸籍者問題解消事業 ・学生のメンタルヘルスケア支援等 ・フリーランスに係る相談支援 ・就職支援 ・障害者相談支援 ・孤独・孤立対策関係機関等との連携 ・自殺対策 ・国家公務員の心の健康づくり ・防衛省・自衛隊での相談支援 ・こころの健康相談室 ・地方公務員のメンタルヘルス対策 ・DV被害者等支援 ・性犯罪・性暴力被害者等支援 ・犯罪被害者等支援 ・外国人受入環境整備交付金による一元的相談窓口への支援 ・FRESC（外国人在留支援センター）ヘルプデスクの運用
② 人材育成等の支援 ・精神疾患の予防や早期介入 ・防衛省・自衛隊でのメンタルヘルス教育 ・生活困窮者自立支援制度人材養成研修 ・重層的支援体制整備事業の従業者への研修 ・社会福祉士及び精神保健福祉士の養成 ・ひきこもり地域支援センター職員に対する研修 ・身寄りがない人及び医療に係る意思決定が困難な人への医療提供
③ 関連施策の推進 ・結婚、子育てに関する地方公共団体の取組に対する支援 ・男性の育児休業取得促進 ・職場のメンタルヘルスに関する情報提供・相談対応 ・事業場における産業保健活動の支援 ・職場等での心の健康保持増進を目指した介入のエビデンス構築
(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 ・子供の居場所づくりに取り組む地方公共団体の支援 ・社会的養護における自立支援 ・子育て世帯への支援 ・生活困窮世帯の子どもへの学習・生活支援 ・フードバンク活動 ・災害用備蓄食品の子ども食堂等への提供 ・政府備蓄米の無償交付 ・地域における共食の推進 ・国産農林水産物等の新たな販路開拓 ・高齢者の通いの場の継続・再開 ・家族介護者の交流会の開催 ・認知症カフェの普及 ・「生涯活躍のまち」の推進 ・地域運営組織の形成・運営に関する調査研究、地方財政措置 ・生活困窮者支援等のための地域づくり ・住宅確保要配慮者に対する居住支援活動等 ・地域における包括的な支援体制の推進 ・ひきこもり支援 ・DV被害者等の緊急・一時的避難措置 ・東日本大震災の被災地見守り・相談支援 ・非行少年を生まない社会づくり ・刑務所出所者等の就労・住居・相談先の確保 ・刑務所出所者等への福祉的支援
② アウトリーチ型支援体制の構築 ・こどもに関する情報・データ連携 ・地域における家庭教育支援 ・地域若者サポートステーションの広報 ・地域における子供・若者の育成支援 ・地域包括支援センターの運営 ・精神障害に対応した地域包括ケアシステムの構築 ・地域おこし協力隊の強化 ・関係人口の創出・拡大 ・集落ネットワーク圏の推進 ・集落支援員の活用による集落対策 ・原発避難者特例法に基づく避難先での行政サービスの提供及び指定市町村と避難住民等との関係の維持に資する事業に対する震災復興特別交付税措置の継続 ・高齢者等へのデジタル活用支援 ・自立相談支援機関の包括的な支援 ・困窮者のデジタル利用の把握、支援策の検討 ・農福連携 ・東日本大震災の災害公営住宅等でのコミュニティの形成支援 ・東日本大震災被災者の生きがいづくり等に資する活動支援 ・高齢者、障害者や孤独・孤立した消費者等の見守り活動

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 ・保険者とかかりつけ医の協働による加入者の予防健康づくり ・博物館の活用 ・自然公園の活用
④ 地域における包括的支援体制の推進 ・子供の見守り体制の強化 ・児童相談所の相談体制の強化 ・フードドライブの推進 ・中卒者や高校中退者への学習支援 ・熱中症予防対策 ・ヤングケアラーへの支援 ・成年後見制度の利用促進 ・民生委員・児童委員活動への支援 ・社会福祉協議会への支援 ・生活困窮者等の住まい対策 ・生活困窮者の就労準備支援 ・困難な問題を抱える女性への支援 ・再犯防止 ・少年鑑別所による地域相談活動 ・矯正施設退所者等の地域生活への定着支援 ・孤独・孤立に起因する消費者被害の防止 ・外国人のための日本語教育
⑤ 関連施策の推進 ・テレワークの導入・定着 ・職業訓練等の活用 ・難聴者の社会参加 ・障害者の日中活動支援や家族等のレスパイト機能の充実 ・障害者の居宅訪問や見守り等の支援 ・摂食障害治療への支援 ・休眠預金等の活用 ・離婚に伴う子の養育に関連する制度の検討
(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 ・労働者協同組合の設立支援 ・生活困窮者やひきこもり者等に対する支援活動を実施する民間団体への支援 ・住宅確保要配慮者に対する居住支援活動や居住環境での交流創出に対する支援 ・女性へ寄り添った相談支援等に取り組む地方公共団体への支援
② NPO等との対話の推進
③ 連携の基盤となるプラットフォームの形成支援 ・孤独・孤立対策連携プラットフォーム（仮称）設立準備
④ 関連施策の推進 ・就職氷河期世代への支援

(注) 複数の基本方針に関わる施策は初出の方針の下に記載。
 (出典)「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) pp.21-156. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/juten_keikaku/pdf/jutenkeikaku.pdf> を基に筆者作成。

(3) 主な具体的施策の取組状況

(i) 孤独・孤立の実態把握

対策室は、令和3(2021)年12月、16歳以上の全世代の個人約2万人を対象に、政府として初めての孤独・孤立に関する全国調査を実施した。実態調査は重点計画に挙げられている具体的施策の一つだが、重点計画の策定に先立って「孤独・孤立の実態把握に関するタスクフォース」で検討され、調査結果の概要は令和4(2022)年4月に『人々のつながりに関する基礎調査(令和3年)』(以下「基礎調査」)として公表された⁽¹³¹⁾。基礎調査の結果は、他の孤独・孤立に関連するデータや学術研究とともに、重点計画の各施策の実施状況の評価や検証に活用することが想定されている⁽¹³²⁾。

孤独・孤立の実態把握については、基礎調査のほかに、内閣府による子ども・若者の行動・意識に関する実態調査、法務省による在留外国人に対する基礎調査においても、孤独・孤立に関する調査項目を盛り込むことが予定されている⁽¹³³⁾。

(131) 内閣官房孤独・孤立対策担当室『人々のつながりに関する基礎調査(令和3年)調査結果の概要』2022.4. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/tyosakekka_gaiyo.pdf>

(132) 「孤独・孤立対策の重点計画」前掲注(131), p.12.

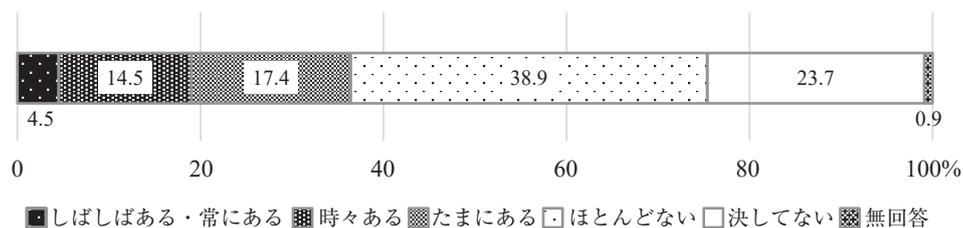
(133) 同上, pp.22-23.

(a) 基礎調査における孤独

基礎調査では、孤独という主観的な感情をよりの確に把握するため、設問に「孤独」という単語を含む直接質問と UCLA 孤独感尺度短縮版の日本語版⁽¹³⁴⁾を使用した「孤独」を含まない設問で回答者の状況を問う間接質問との2種類で尋ねる方法を用いた。間接質問では、三つの設問への回答を4段階で得点化し、その合計得点（孤独感スコア）を「10～12点」（常にある）から「3点」（決してない）までの4区分に分けて孤独の状況を把握した⁽¹³⁵⁾。

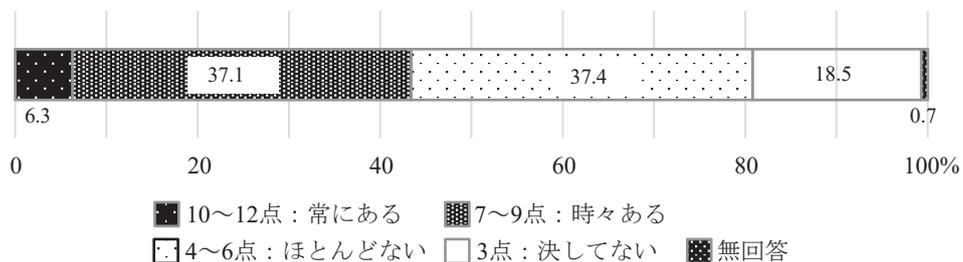
直接質問では、孤独感が「しばしばある・常にある」、「時々ある」、「たまにある」と回答した人の合計が全体の36.4%（図2）、間接質問では孤独感スコアが7点以上の「常にある」、「時々ある」が43.4%（図3）と、いずれの結果でも約4割の人が孤独を感じている。

図2 直接質問（あなたはどの程度、孤独であると感じることがありますか）による孤独の状況



(出典)「図1-1 孤独の状況（直接質問）」内閣官房孤独・孤立対策担当室『人々のつながりに関する基礎調査（令和3年）調査結果の概要』2022.4, p.6. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/tyosakekka_gaiyo.pdf> を基に筆者作成。

図3 間接質問（UCLA 孤独感尺度短縮版）による孤独の状況



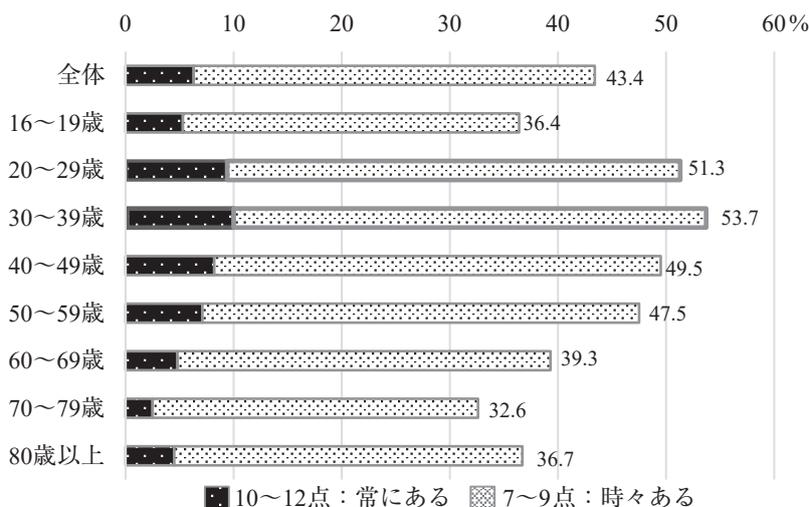
(出典)「図1-2 孤独の状況（間接質問）」内閣官房孤独・孤立対策担当室『人々のつながりに関する基礎調査（令和3年）調査結果の概要』2022.4, p.6. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/tyosakekka_gaiyo.pdf> を基に筆者作成。

年代別では、20代と30代の若い世代で孤独感を感じている割合が高く（図4）、仕事の種類別では、派遣社員や失業中などの不安定な雇用状態の人が孤独感を感じている割合が高い（図5）。

(134) 舛田ゆづりほか「高齢者における日本語版 UCLA 孤独感尺度（第3版）の開発とその信頼性・妥当性の検討」『日本地域看護学会誌』15(1), 2012.8, pp.25-32. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jachn/15/1/15_KJ00009436845/_article-char/ja/>

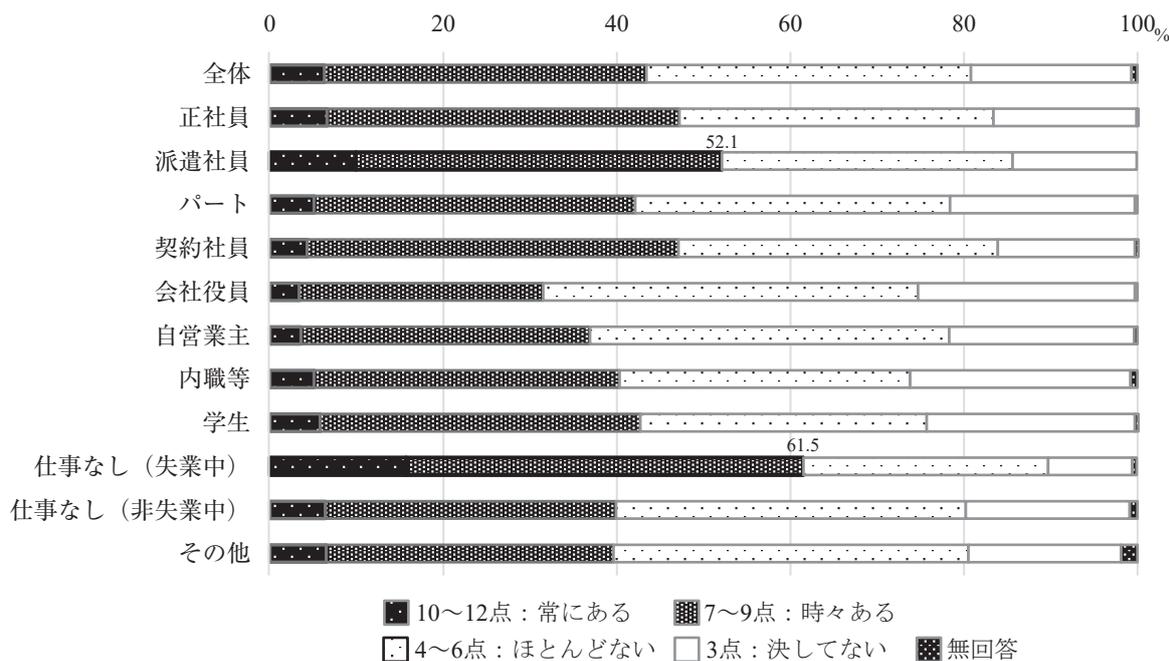
(135) 基礎調査で用いた間接質問は「あなたは、自分には人とのつきあいが無いと感じることがありますか」、「あなたは、自分は取り残されていると感じることがありますか」、「あなたは、自分は他の人たちから孤立していると感じることがありますか」の3問。3問への回答を「1（決してない）=1点、2（ほとんどない）=2点、3（時々ある）=3点、4（常にある）=4点」の4段階で得点化し、合計得点を「10～12点」（常にある）、「7～9点」（時々ある）、「4～6点」（ほとんどない）、「3点」（決してない）の4区分に整理した。内閣官房孤独・孤立対策担当室 前掲注(131), p.5.

図4 年齢階級別の孤独の状況（間接質問による）



(注) UCLA 孤独感尺度短縮版の間接質問による結果。
 (出典)「図1-4 年齢階級別孤独感（間接質問）」内閣官房孤独・孤立対策担当室『人々のつながりに関する基礎調査（令和3年）調査結果の概要』2022.4, p.7. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/tyosakekka_gaiyo.pdf> を基に筆者作成。

図5 現在の仕事の種類別の孤独の状況（間接質問による）



(注) UCLA 孤独感尺度短縮版の間接質問による結果。
 (出典)「図1-20 現在の仕事の種類別孤独感（間接質問）」内閣官房孤独・孤立対策担当室『人々のつながりに関する基礎調査（令和3年）調査結果』2022.4, p.16. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/tyosakekka_gaiyo.pdf> を基に筆者作成。

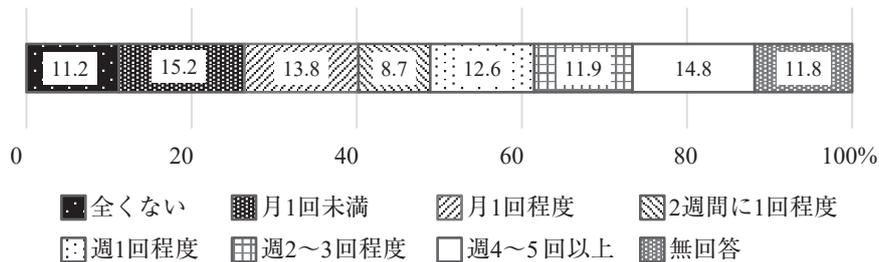
(b) 基礎調査における孤立

孤立に関しては、①社会的交流（家族・友人等との接触状況等）、②社会参加、③社会的サポート（他者からの支援及び他者への手助け）の設問で状態を把握した。

例えば、①社会的交流では、「同居していない家族や友人たちとのコミュニケーション頻度」が問われ、「全くない」、「月1回未満」との回答は合わせて26.4%、これに「月1回程度」と「2週間に1回程度」の回答を合わせると48.9%である（図6）。この結果は、先行する調査研究

に比べて数値が高いと考えられる⁽¹³⁶⁾。

図6 同居していない家族や友人たちとのコミュニケーション頻度（社会的交流）



(出典)「図2-1 男女、年齢階級別「直接会って話す」頻度」内閣官房孤独・孤立対策担当室『人々のつながりに関する基礎調査（令和3年）調査結果の概要』2022.4, p.46. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/tyosakekka_gaiyo.pdf> を基に筆者作成。

(ii) 情報発信

孤独・孤立対策のタイムリーな情報発信は重点計画の基本方針に挙げられている施策の一つである。対策室は、「ソーシャルメディアの活用に関するタスクフォース」で検討を進め、重点計画の策定前の令和3（2021）年6月にはFacebookやTwitterアカウントを開設した。また、11月の一般向けに先立ち、若者の自殺者が多くなる長期休暇明けの前の8月に18歳以下向けのウェブサイトを行先行公開して、若年層を対象とする情報発信を行った⁽¹³⁷⁾。ウェブサイトは、「あなたはひとりじゃない」という名称で、孤独・孤立に関する各種支援制度や相談先を一元的に掲載し、自動応答のチャットボットで、約150の支援制度や相談窓口の中から悩みに応じたものへと案内する機能も搭載したポータルサイトを提供している⁽¹³⁸⁾。今後は、チャットボットから自治体での支援制度の利用につながるように機能を拡張し利便性を高めることや10か国語への多言語化を予定している⁽¹³⁹⁾。

(iii) 相談窓口の整備

全国の地域やNPO等を中心に、当事者の事情やニーズの状況に合わせた個別的な相談支援体制が整備されつつある。当事者が相談窓口にアクセスしようとするような余裕がない状況では、相談窓口が多様で個別的であるとかえってニーズに合うものを選択することは難しい。そのため、「24時間対応の相談など多元的な相談支援体制」⁽¹⁴⁰⁾や「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」⁽¹⁴¹⁾が必要とされる。

一元的な相談窓口は、令和4（2022）年、長期休暇期間中の7月と8月の2回、NPO等関係

⁽¹³⁶⁾ 齊藤 前掲注(15), pp.62-65では、高齢者を対象とした調査研究で、同居者以外との交流頻度が「月に1回未満」を早期死亡とも密接に関連する深刻な孤立状態、「週1回未満」を要介護や認知症になるリスクの高い孤立状態とする基準が示された。この調査研究では、深刻な孤立状態が7.4%、孤立状態が15.8%であった。単純には比較できないが、同じ基準を用いると、基礎調査では26.4%が深刻な孤立状態、48.9%が孤立状態となる。

⁽¹³⁷⁾ 「孤独・孤立対策の重点計画」前掲注(23), p.25.

⁽¹³⁸⁾ チャットボットは「チャット」と「ボット」を組み合わせた言葉。人工知能で自動的に会話を行う。「孤独・孤立対策新ウェブサイトの公開について」（第6回孤独・孤立に関する連絡調整会議 資料4）2021.11.9. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu/dai6/siryou4.pdf>

⁽¹³⁹⁾ 内閣官房孤独・孤立対策担当室『孤独・孤立対策の取組状況』（第4回孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議 資料1）2022.7, p.10. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/juten_keikaku/dai4/siryou1.pdf>

⁽¹⁴⁰⁾ 「孤独・孤立対策の重点計画」前掲注(23), p.8.

⁽¹⁴¹⁾ 同上, p.9.

団体が連携して24時間相談を受け付ける「孤独・孤立相談ダイヤル #9999」が試行された⁽¹⁴²⁾。これは、悩みを抱える相談者が「#9999」に電話をかけると、音声ガイダンスにより悩みに即した各種相談支援窓口へと誘導される仕組みである。各8日延べ16日の試行中に2.5万件を超える呼出しがあり、八つの分野のうち「孤独・孤立での悩み」が一番多く選択された⁽¹⁴³⁾。令和4（2022）年中の再度の試行を経て、統一的な相談窓口体制の整備が進められる予定である。

そのほか、若年層のコミュニケーション手段として普及しているSNSやチャットを活用した相談支援体制の整備や人材育成等が各府省庁の具体的施策として挙げられている⁽¹⁴⁴⁾。

（iv）孤独・孤立に取り組むNPO等との連携

孤独・孤立対策には地域等において孤独・孤立に取り組むNPO等との連携が必要なため、「孤独・孤立関係団体の連携支援に関するタスクフォース」が立ち上げられ、「子育て」、「生活困窮（食と住を中心として）」、「子ども、若者」、「女性」などのテーマで「孤独・孤立に関するフォーラム」を10回開催する⁽¹⁴⁵⁾など、延べ約70のNPO等の団体から支援現場の状況を聞く機会が設けられた。

また、孤独・孤立に取り組むNPO等への支援策は早期に次々発表された。前述の令和3年度補正予算及び令和4年度予算（Ⅲ2(1)(ii)）のほかにも、「非正規雇用労働者に対する緊急支援策」（令和3年3月16日新型コロナに影響を受けた非正規雇用労働者等に関する緊急対策関係閣僚会議）に、孤独・孤立対策として、自殺防止、生活困窮者やひきこもり状態の人への生活支援、フードバンク支援、子供の居場所づくり、女性に寄り添った相談支援、住まいの支援等に取り組むNPO等に対する支援策が盛り込まれた⁽¹⁴⁶⁾。

さらに、令和4（2022）年4月の「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』」（令和4年4月26日原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議）にも「孤独・孤立対策」が盛り込まれた。ここでは、子ども食堂等へのフードバンク支援（農林水産省）、住まいの支援（国土交通省）、生活困窮者等支援（厚生労働省）、女性に寄り添った相談支援（内閣府）、子供の居場所づくり（内閣府）、地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの推進（内閣府）、統一的な相談窓口体制の推進（内閣府）、孤独・孤立対策ホームページの充実・強化（内閣府）の約20億円の支援策が挙げられた⁽¹⁴⁷⁾。

こうしたNPO等への支援策は、パンフレット「孤独・孤立対策に取り組むNPO等の皆様へ」に掲載され、NPO等へ各支援策の活用が呼び掛けられている⁽¹⁴⁸⁾。

⁽¹⁴²⁾ 「あなたのための相談場所があります」内閣官房孤独・孤立対策担当室ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12313053/www.notalone-cas.go.jp/toitsu/>>; <<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12319911/www.notalone-cas.go.jp/toitsu/>>

⁽¹⁴³⁾ 内閣官房孤独・孤立対策担当室「最近の孤独・孤立対策の取組について」（第4回孤独・孤立対策推進会議資料2）2022.9.30, pp.7-8. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisakusuishin/dai4/siryoushiyou2.pdf> 利用者は「18歳以下」、「孤独・孤立での悩み」、「生活困窮」、「死にたいほどつらい気持ち」、「女性の悩み」、「性別の違和や同性愛に関する相談」、「シングルマザー」、「外国語での相談」から選択する。2回の試行のどちらも「孤独・孤立での悩み」に続いて「死にたいほどつらい気持ち」、「生活困窮」の割合が高かった。

⁽¹⁴⁴⁾ 「孤独・孤立対策の重点計画」前掲注⁽¹⁴³⁾, pp.40-72.

⁽¹⁴⁵⁾ そのほかのテーマは「人・地域をつなぐために」、「見つける・つなげる・見守る」、「様々な課題への対応」、「中高年層」、「ふくしまをつなぐ、きずなづくり」、「相談支援」。「孤独・孤立に関するフォーラム」内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_forum/index.html>

⁽¹⁴⁶⁾ 新型コロナに影響を受けた非正規雇用労働者等に関する緊急対策関係閣僚会議「非正規雇用労働者等に対する緊急支援策について」2021.3.16, pp.5-6. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/corona_hiseiki/dai1/honbun.pdf>

⁽¹⁴⁷⁾ 内閣官房孤独・孤立対策担当室 前掲注⁽¹⁴³⁾, p.1.

⁽¹⁴⁸⁾ 令和3（2021）年4月20日に公表されて以来、随時改訂されている。「孤独・孤立対策に取り組むNPO等の皆

官民連携に加えて支援組織間の連携を全国的に促進するために、令和4（2022）年2月に、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、行政等で構成する「孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム」が設立された⁽¹⁴⁹⁾。「支援を求める声を上げやすい社会に向けた取組」、「きめ細かな支援や包括的支援の推進」、「相談支援の実務的な相互連携」の各テーマの分科会が設けられ、具体的な対策が検討されている⁽¹⁵⁰⁾。前述の「孤独・孤立相談ダイヤル #9999」は、分科会3「相談支援の実務的な相互連携の在り方」で検討されたものの一つである。さらに、地域の実情に応じて行政とNPO等とが連携し、孤独・孤立対策に取り組む「地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム」の設立に向けた実証事業が進められている⁽¹⁵¹⁾。

3 孤独・孤立対策の課題

(1) 孤独・孤立対策に取り組む体制

孤独・孤立によって引き起こされる社会問題は複合的に発生することもあり、分野別の縦割りで整備された公的支援制度だけでは対応が難しい場合もあることが課題である。社会福祉法の改正⁽¹⁵²⁾を機に、平成29（2017）年以降進められてきた福祉政策における包括的な支援体制の整備に加えて、深刻化する社会問題に孤独・孤立という分野横断的な枠組みで総合的に取り組む体制が整備されたことで、さらに国と地域の両方で「包摂社会の実現」に向けた取組が推進されることが期待される。

重点計画の基本方針は、令和2（2020）年の社会福祉法改正⁽¹⁵³⁾で創設された重層的支援体制整備事業の「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」⁽¹⁵⁴⁾や地域共生社会に向けた取組の伴走型支援⁽¹⁵⁵⁾など、これまでの福祉政策とも共通する点がある。

「孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議」⁽¹⁵⁶⁾の座長でもある早稲田大学法学学術院の菊池馨実教授は、「新たに孤独・孤立対策の政策体系をつくるというより、地域での重層的な福祉的支援の取組を軸にしながら、狭い意味での福祉の枠を超えて、各府省のタテ割りではない、横断的な施策間の連携を図るための体制整備が求められる」⁽¹⁵⁷⁾と述べている。各地域で行われている福祉政策の「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」⁽¹⁵⁸⁾することが求められる。

様へ」内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/shiensya.html>

(149) 「孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム設立総会」2022.2.25. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/seisaku/kodoku_koritsu_platform/kodoku_koritsu_platform_setsuritsusoukai/index.html>

(150) 令和4（2022）年10月1日現在、孤独・孤立対策に取り組むNPO等支援団体等、関係府省庁、協力会員、賛助会員の計339団体で構成されている。「孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム」内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/seisaku/kodoku_koritsu_platform/index.html#kaiin_jouhou>

(151) 内閣官房副長官補付（内政担当）孤独・孤立対策担当室参事官「地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム推進事業の公募（依頼）」（閣副第658号令和4年6月17日）<https://www.cas.go.jp/seisaku/kodoku_koritsu_platform/local_platform/pdf/220617_koubo_tuchi.pdf>

(152) 「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」前掲注(9)

(153) 「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」前掲注(9)

(154) 「重層的支援体制整備事業について」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/jigyuu/>>

(155) 『「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ』2019.12.26, p.5. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000581294.pdf>> では、現金給付や現物給付といった具体的な課題解決を目指すアプローチとは異なり、支援者と本人が継続的につながり関わり合いながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目指すアプローチを伴走型支援とする。

(156) 「孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議の開催について」（令和3年11月4日内閣官房長官決裁、令和4年6月27日一部改正）<https://www.cas.go.jp/seisaku/juten_keikaku/pdf/konkyo.pdf>

(157) 菊池馨実「孤独・孤立対策の重点計画に向けて」『週刊社会保障』75(3149), 2021.12.13, pp.26-27.

(158) 「孤独・孤立対策に関する重点計画」前掲注(23), p.7.

(2) 孤独・孤立に関する実態把握

(i) 基礎調査の施策への反映

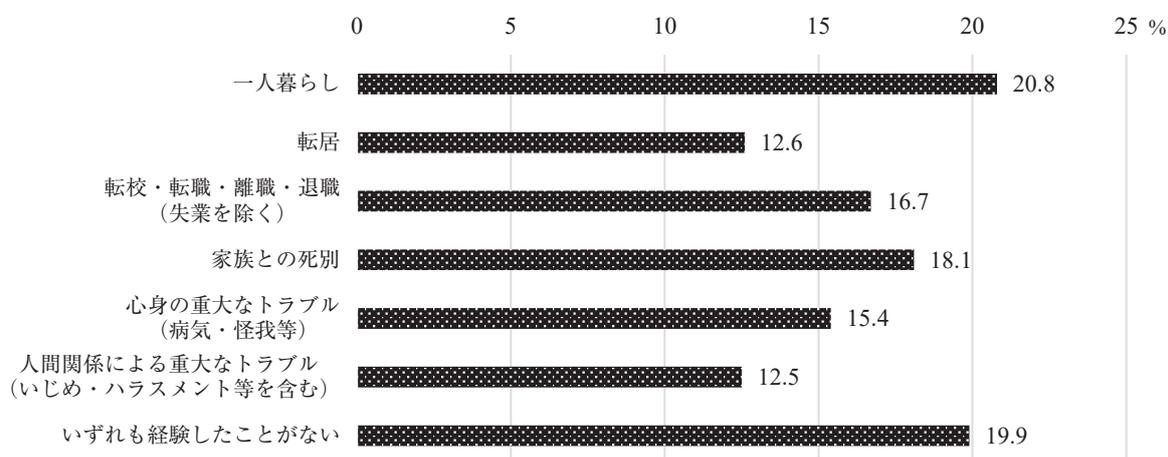
孤独・孤立に関する初めての公的統計調査である基礎調査によって、孤独・孤立の実態が明らかになった。先行調査や研究よりも孤独・孤立が深刻な状況である可能性もあり、この基礎調査の結果をどのように施策に反映させるかは重要な課題である。

「骨太の方針 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」⁽¹⁵⁹⁾とされている。重点計画は当事者や家族等の「望まない孤独」と「孤立」を対象としている⁽¹⁶⁰⁾が、基礎調査では望まない孤独という範疇は明確には示されていない。

日本総合研究所調査部の岡元真希子副主任研究員は「政策を講じるにあたり、どのような水準の孤独に対して、解消・軽減を目指すのかというボーダーラインの設定が必要である」⁽¹⁶¹⁾と指摘する。一方で、対策室の政策参与⁽¹⁶²⁾でもある、自立生活サポートセンター・もやいの大西連理事長の「孤独は生活困窮などと違い、心の中の問題で何をもって孤独とするか評価が難しい。定義をすると、定義から漏れた人に支援が行き届かなくなる」⁽¹⁶³⁾という意見もある。政策の対象については、基礎調査のデータを分析した上で、慎重に判断することが求められる。

また、基礎調査では、孤独を感じる割合の高い仕事の種類（図 5）や孤独・孤立のきっかけになるライフイベントなどが明らかになった。孤独を感じるきっかけとして、約 2 割の人が「一人暮らし」や「家族との死別」を挙げている（図 7）。このようなライフイベント、例えば、転職・転居、親や配偶者等同居人との死別などのタイミングで早期に対策を取り、孤独・孤立の予防につなげることは考えられるだろう。

図 7 孤独を感じるきっかけとなったライフイベント



(注 1) UCLA 孤独感尺度短縮版の間接質問による結果。孤独感スコアが「10～12点：常にある」、「7～9点：時々ある」の人がその状況に至る前に経験した出来事を示している。

(注 2) 孤独を感じるきっかけとなったライフイベントとして 10% を超える回答のあったものを取りまとめた。

(出典) 「図 1-64 現在の孤独感に至る前に経験した出来事 (間接質問)」内閣官房孤独・孤立対策担当室『人々のつながりに関する基礎調査 (令和 3 年) 調査結果の概要』2022.4, p.40. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_taisaku/zittai_tyosa/tyosakekka_gaiyo.pdf> を基に筆者作成。

⁽¹⁵⁹⁾ 『経済財政運営と改革の方針 2022』前掲注⁽¹²⁴⁾, p.15.

⁽¹⁶⁰⁾ 「孤独・孤立対策に関する重点計画」前掲注⁽¹²³⁾, p.5.

⁽¹⁶¹⁾ 岡元真希子「エビデンスに基づく孤独・孤立政策に向けて—「孤独・孤立の実態把握に関する全国調査」結果より—」『Research Focus』No.2022-006, 2022.5.2, p.12. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/13395.pdf>>

⁽¹⁶²⁾ 元厚生労働省事務次官の村木厚子氏と自立生活サポートセンター・もやい理事長の大西連氏は、令和 3 (2021) 年 6 月から対策室の政策参与を務める。

⁽¹⁶³⁾ 「孤独・孤立対策 道半ば 担当相新設半年 対象・具体策見えず」『朝日新聞』2021.8.31.

(ii) 今後の孤独に関する調査

基礎調査は、孤独に関して直接質問と間接質問の2種類を用いて調べた点が特徴で、間接質問の方が孤独を感じている人の割合が高い結果となっている(図2、図3)。岡元真希子氏は「どちらか一方の尺度のみを用いると、孤独を抱えている人を見落としてしまう可能性がある。今後の調査においても、引き続き紙幅を割いて直接尺度と間接尺度を併用すべきである」⁽¹⁶⁴⁾としつつ、他分野の既存調査に孤独に関する質問を設ける場合には、「紙面や時間の制約に配慮し、孤独については直接尺度のみを用いることが現実的である」⁽¹⁶⁵⁾とする。また、ライフイベントと孤独・孤立の関係を把握するために、「同じ対象者に対する追跡調査を行うべき」⁽¹⁶⁶⁾とも指摘する。

孤独に関する実態把握については、最近では、内閣府の第4回『満足度・生活の質に関する調査』や労働政策研究・研修機構の最新調査で孤独に関する選択肢が設けられた⁽¹⁶⁷⁾。さらに、若年層を対象とした、内閣府の『「子供・若者総合調査」の実施に向けた調査研究報告書』では、間接質問を用いて孤独感に関する調査が行われた⁽¹⁶⁸⁾。

今後は、基礎調査の分析⁽¹⁶⁹⁾や様々な分野での調査によって孤独・孤立の実態が詳細に把握され、各施策に反映されることが期待される。

(3) 官民連携のあり方

孤独・孤立対策では、対策の開始当初から孤独・孤立に取り組むNPO等の活動への支援が重点的に行われている。NPO等の活動や地域での市民活動による居場所づくりは、日常的に人と人との「つながり」の場となり、受け手だけでなく支え手も共に参加できる場となる点が、孤独・孤立対策に有効と考えられる。特に、直接的な課題解決ではなく、つながりを構築し続けることを目的とする場合には、「申請主義」の支援制度の下では行政の対応が難しい面があるため、行政とNPO等とが連携した支援は重要である。留意すべきこととして、大西連氏は、民間の支援の拡大は、「公的支援の機能を代替するものではないということを前提にする必要がある」とし、孤独・孤立の背景にあるであろう諸問題については、「既存の各種公的支援の枠組みのなかでも議論が必要である」⁽¹⁷⁰⁾と指摘する。

官民連携については、国と地域のそれぞれで官民連携プラットフォームの構築が進められているが、大西連氏は、既に「さまざまな社会福祉政策のなかで、プラットフォームやネットワークの名を冠する官民連携の枠組みは無数に存在する」が、「不十分な「官民連携」になっているケースも多く見られる」⁽¹⁷¹⁾と指摘する。また、孤独・孤立対策にとって効果的な官民連携となるためには、

(164) 岡元 前掲注(61), p.11.

(165) 同上, p11.

(166) 同上, p11.

(167) 「『満足度・生活の質に関する調査』実施概要・調査票」[2022.7.29], p.6. 内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai2/wellbeing/manzoku/pdf/chosahyo4.pdf>>; 労働政策研究・研修機構 前掲注(68), pp.18-19.

(168) 内閣府政策統括官(政策調整担当)『「子供・若者総合調査」の実施に向けた調査研究報告書』2022.3. <<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/sougou/r03/pdf-index.html>> では、10～15歳を対象に「さみしいと感じることが多い」、「ひとりぼっちだと感じる人が多い」等五つの質問項目に回答を求めた。

(169) 基礎調査については、早稲田大学の石田光規教授が、第5回孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議で分析結果を報告している。石田光規『「人々のつながりに関する基礎調査」追加分析』(第5回孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議 資料1) 2022.10.18. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/juten_keikaku/dai5/siryoul.pdf>

(170) 大西連『「孤独・孤立対策」の現在とこれから』『社会福祉研究』144号, 2022.8, p.50.

(171) 例えば、「ひきこもり」「生活困窮者支援」「就職氷河期世代支援」など。社会福祉分野以外でも地方創生、経済振興などの分野にプラットフォームやネットワークは存在し、自治体の一つの部署が複数のプラットフォームの事務局を担っていたり、参加メンバーは同じだが複数のプラットフォームが存在しているなどの実態がある」とする。同上, pp.50, 52.

「権限や意思決定が「官」に集中せず、また、さまざまな意見や支援のアプローチを内包するプラットフォームやネットワーク」で、「フラット」で「包摂的な」官民連携が望ましい⁽¹⁷²⁾ともする。

おわりに

基礎調査によれば、孤独を感じている人の約半数が、5年以上その期間が継続していると答えている⁽¹⁷³⁾。様々な福祉政策が取られてきたにもかかわらず、以前から多くの人が孤独を感じていたと言える。

孤立に関する各種調査では生活の困りごとの解決には家族に頼る人が多いことが示されており、この傾向は長く変わっていない⁽¹⁷⁴⁾。ところが、現在の日本の世帯は、一人世帯が年々増加し全世帯の約3割と最も多く、「夫婦のみの世帯」と合わせると5割以上となる⁽¹⁷⁵⁾ほか、男女の未婚率は右肩上がりに増えている⁽¹⁷⁶⁾。世帯構造から見ても、頼りにする家族とのつながりが減少し、長期にわたって孤独・孤立になりやすい状況が進んできた。重点計画で示されたとおり、孤独・孤立は誰にでも起こり得ると言えるだろう。

福祉政策においては、「断らない相談支援」⁽¹⁷⁷⁾や「属性を問わない相談支援」⁽¹⁷⁸⁾に取り組むとされてきたが、社会的つながりが弱い人は社会的に弱い立場でもあり、日頃から差別や偏見を感じている場合も多いため、支援を求める心理的なハードルは高いと言われる⁽¹⁷⁹⁾。基礎調査では、孤独を感じるものが「常にある」と答えている人の82%が行政機関やNPO等からの支援を受けていない⁽¹⁸⁰⁾。孤独を感じている状況で他者との関係をつなぎ直せなければ、ますます孤立するという負の連鎖に陥り、支援を求める声を上げるのは難しくなる。

イギリスでの孤独・孤立対策では、「国民が孤独を感じたときに助けを求めやすくするため、孤独が恥ずかしいものという偏見をなくすこと」という目標に対して、「レッツ・トーク・ロンリネス」キャンペーンを実施し、2021年の孤独啓発週間で数百万人の人たちにアプローチした⁽¹⁸¹⁾。

(172) 同上, p.50.

(173) 孤独感が常にある（孤独感スコアが「10～12点」）人の52.5%が5年以上、その期間が継続していると回答している。「(54) 現在の孤独感の継続期間（間接質問）」内閣官房孤独・孤立対策担当室 前掲注(33), p.38.

(174) 前掲注(36)を参照。また、「(48) 不安や悩みの相談相手の種類」内閣官房孤独・孤立対策担当室 同上, p.35では、不安や悩みが生じた場合の相談相手は「家族・親族」と回答した人は93.0%である。

(175) 「I 世帯数と世帯人員の状況」厚生労働省『国民生活基礎調査の概況 2021年』<<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa21/index.html>>によると、令和3（2021）年の単独世帯は29.5%、夫婦のみの世帯は24.5%。

(176) 令和2（2020）年の50歳時の未婚の割合の全国平均は、男性が28.25%、女性が17.81%。平成12（2000）年（男性が12.57%、女性が5.82%）と比べてどちらも高くなっている。「表6-23 性別、50歳時の未婚割合、有配偶割合、死別割合および離別割合：1920～2020年」国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2022）』<https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2022.asp?fname=T06-23.htm>

(177) 『「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」最終とりまとめ』前掲注(35), p.8.

(178) 「重層的支援体制整備事業について」前掲注(34)

(179) 松岡是伸「生活保護を利用する人々にみられるスティグマの実態に関する考察」『ソーシャルワーカー』21号、2022.11, pp.31-43では、生活保護を利用する人々は、扶養義務照会や医療機関受診時、保護費の窓口支給時等に、恥辱感や嫌悪感、後ろめたさ等のスティグマを感受していたとする。

(180) 「(39) 孤独感（間接質問）別行政機関・NPO等からの支援の有無」内閣官房孤独・孤立対策担当室 前掲注(33), p.30.

(181) 「レッツ・トーク・ロンリネス」では、ハッシュタグ「#LetsTalkLoneliness」をつけて自分の孤独体験をSNSに投稿したりリツイートしたりすることを呼び掛けて体験を共有する取組等を実施。令和2（2020）年6月の孤独啓発週間には郵便物への「Let's Talk Loneliness」消印の押印、街頭スクリーンでのビデオ上映等を行った。“Loneliness campaign activity,” *Tackling Loneliness Annual report, February 2022: the third year, 2022.2.15.* GOV.UK Website <<https://www.gov.uk/government/publications/loneliness-annual-report-the-third-year/tackling-loneliness-annual-report-february-2022-the-third-year>>; “Highlights from Let's Talk Loneliness,” *Loneliness Annual Report, January 2021, 2021.1.22. ibid.* <<https://www.gov.uk/government/publications/loneliness-annual-report-the-second-year/loneliness-annual-report-january-2021>>

日本で孤独・孤立対策を担当する大臣が任命されたことは、孤独・孤立問題に対する社会的な認知が進む契機となった。孤独・孤立は誰にでも起こり得るため、誰もが支えられる側になることがある一方、人とのつながりの中で誰もが支える側になることもできる。孤独・孤立についての理解や意識が広がって、様々な人と人とのつながりの中で日常的に孤独について語ることができ、孤独・孤立に至った場合に声を上げることは恥ずかしいことではないとの認識を社会全体で共有できれば、深刻な状態になることは避けられるだろう。

ウェブサイトが「あなたはひとりじゃない」というメッセージを発信しているとおり、人と人とのつながり、一人ひとりが安心して暮らすことができる包摂社会の実現に向けて、孤独・孤立対策の一層の推進が望まれる。

(ほり じゅんこ)