

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	孤独・孤立対策推進法案 －法案の概要と国会における主な論議－
著者 / 所属	宅見 遼 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	459号
刊行日	2023-8-2
頁	72-86
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230802.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

孤独・孤立対策推進法案

— 法案の概要と国会における主な論議 —

宅見 遼

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法案提出の経緯
3. 本法案の内容
4. 主な国会論議等
5. おわりに

1. はじめに

令和5年の第211回国会（常会）において、「孤独・孤立対策推進法案」（閣法第36号。以下「本法案」という。）が5月31日の参議院本会議で可決・成立し、6月7日に公布された（令和5年法律第45号）。

本法案は、日常生活若しくは社会生活において孤独を覚えることにより、又は社会から孤立していることにより心身に有害な影響を受けている状態にある者への支援等に関する取組について、その基本理念、国等の責務、施策の基本となる事項及び孤独・孤立対策推進本部の設置等について定めることを主な内容としている。

本稿では、本法案提出の経緯と内容を概観した後、国会における主な論議等を紹介する。

2. 本法案提出の経緯

（1）孤独・孤立の問題の現状

我が国においては、平成12年以降、労働者派遣法¹の改正により派遣可能業務が原則自由化され、その結果、非正規労働者が増加するなど、終身雇用を前提とした日本的雇用慣行は変容し、労働市場は大きく変化してきた。また、少子高齢化、核家族化、未婚化、晩婚化等、社会構造や個人の意識の変化等を背景に、地縁や血縁といった人と人との関係性な

¹ 「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律」（昭和60年法律第88号）

どが希薄化してきたとされる²。

さらに、新型コロナウイルス感染拡大の長期化により、外出自粛が長引く中、人との接触の機会が減り、孤独・孤立の問題が深刻化した。新型コロナウイルス感染拡大防止のため、宿泊業、飲食サービス業などを中心に営業の自粛などが行われ、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³、就業者の給与水準も減少した⁴。そうした中で、生活の困窮を始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加した。

なお、各種統計を見ると、DV相談件数⁵については、令和2年度において前年度の約1.5倍となる18万2,188件に急増して過去最高となり、令和3年度も17万6,967件と、その後も高水準で推移している。自殺者数については、平成20年代には減少していたものの、令和元年以降は増加傾向となり、令和4年の自殺者数は総数2万1,881人となった。特に、小中高生の自殺者数は令和4年に514人と過去最多となっている⁶。また、令和3年度の小・中学校の不登校児童生徒数は、過去最も多い24万4,940人となっている⁷。

(2) 政府による取組

ア 令和3年重点計画の決定までの取組

孤独・孤立問題の深刻化やイギリスにおける孤独・孤立対策の取組⁸を踏まえ、菅内閣総理大臣（当時）により、令和3年2月に孤独・孤立対策担当大臣が指名されたほか、内閣官房に孤独・孤立対策担当室が立ち上げられた。

同年3月には、孤独・孤立対策担当大臣を議長とし、全省庁の副大臣等から構成される「孤独・孤立対策に関する連絡調整会議」が設置され、三つのタスクフォース（ソーシャルメディアの活用、孤独・孤立の実態把握、孤独・孤立関係団体の連携支援）が立ち上げられるとともに、ライフステージに応じた孤独・孤立対策の整理・検討などの取組が推進された。

イ 令和3年重点計画の決定

孤独・孤立対策に関する動きが活発化する中⁹、令和3年6月、「経済財政運営と改革

² 「孤独・孤立対策の重点計画」（令和4年12月26日改定 孤独・孤立対策推進会議決定）。なお、平成17年に取りまとめられた内閣府の「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」の報告では、いわゆる「ニート」と呼ばれる若者の増加などを念頭に、「若者の「社会的孤立」」が指摘された。また、平成19年度予算には、高齢者の孤立死が相次いだことを踏まえ、「孤立死防止推進事業」に係る予算が計上され、国及び地方公共団体が主体となった総合的な取組が実施された。

³ 女性の非正規の職員・従業員数は令和2年に1,433万人となり、令和元年から48万人減少した（総務省統計局「労働力調査（基本集計）」（令5.1.31））。

⁴ 月間現金給与額は令和2年に318,387円となり、令和元年から1.2%減少した（厚生労働省「毎月勤労統計調査（令和2年分結果確報）」（令3.2.24））。

⁵ 全国の配偶者暴力相談支援センター及びDV相談プラスに寄せられた相談件数を指す。

⁶ 第10回自殺総合対策の推進に関する有識者会議（令和5年3月30日）配付資料

⁷ 文部科学省「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」（令4.10.27）

⁸ 概要は厚生労働省「2022年海外情勢報告」〈<https://www.mhlw.go.jp/content/001105059.pdf>〉（以下、本稿掲載のURLの最終アクセスは令和5年7月11日。）。

⁹ 令和3年6月には、参議院において「孤独・孤立対策の推進に関する法律案」（第204回国会参第35号）が提出された（審査未了）。

の基本方針2021」が閣議決定され、孤独・孤立対策の重点計画を年内に取りまとめることとされた。

その後、孤独・孤立に関するフォーラムでの意見聴取¹⁰や、「孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議」¹¹での重点計画の在り方についての検討を経て、同年12月、「孤独・孤立対策推進会議」¹²において「孤独・孤立対策の重点計画」（以下「令和3年重点計画」という。）が決定された。同重点計画は、対策の現状や政府の取組、基本理念、基本方針などから構成される。基本理念として、孤独と孤立双方への社会全体での対応や、当事者等の立場に立った施策の推進などが掲げられている。また、基本方針には、具体的施策として、支援を求める声を上げやすい社会を実現するための孤独・孤立の実態把握や、切れ目のない相談支援につなげるための24時間対応の相談支援体制の整備、官・民・NPO等の連携強化に向けたプラットフォームの形成支援等が盛り込まれた。

ウ 令和3年重点計画を受けた取組

令和3年重点計画を踏まえ、令和4年2月には、官・民・NPO等の取組の連携強化の観点から、全国的な各種相談支援機関やNPO等の連携の基盤として、孤独・孤立対策官民連携プラットフォームが設立された¹³。主な活動として、三つのテーマに分けて現状の共有や対応策を議論する分科会¹⁴の開催や、孤独・孤立対策の普及啓発を目的としたシンポジウムの実施、メールマガジン等を利用した情報発信などが行われている。さらに、地方公共団体において連携強化の実証事業を行い、得られたノウハウや留意点などを全国の地方公共団体に共有する地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの取組が実施されている¹⁵。

同年4月、孤独・孤立の実態の把握に関する初の全国調査となる「孤独・孤立の実態把握に関する全国調査（令和3年）」¹⁶（以下「令和3年実態調査」という。）の結果が公表された。孤独感が「しばしばある・常にある」と回答した人の割合は、男女ともに「30歳代」が最も高く、現在の孤独感に至る前に経験した出来事として「一人暮らし」や「家族との死別」が上位を占めた。また、孤立の状況に関して、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%に上ることが明らかになった。

相談支援体制の整備については、NPOなど関係団体が連携して統一的に24時間相談を受け付ける「孤独・孤立相談ダイヤル」の試行が令和4年度に実施された。

¹⁰ 孤独・孤立対策の活動に取り組むNPO等から、政策立案にいかすことを目的に直接意見を聴く取組で、10回にわたり開催された。

¹¹ 孤独・孤立対策の重点計画の在り方を検討するために令和3年11月に設置された。

¹² 令和3年12月に「孤独・孤立対策に関する連絡調整会議」から名称変更された。

¹³ 令和5年6月1日時点で、NPO等の支援団体や関係府省庁など、446団体・名で構成されている。

¹⁴ 「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をテーマとする分科会1、「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」をテーマとする分科会2、「相談支援に係る実務的な相互連携の在り方」をテーマとする分科会3がそれぞれ設置された。

¹⁵ 令和4年度は12都道府県・政令市、17市町村の計29団体が参加した。令和5年度は6月13日時点で、4都道府県・政令市、5市町村の計9団体が参加している。

¹⁶ 正式名称は、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）」（令4.4）。

エ 令和4年重点計画の決定等

令和4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2022」では、令和3年重点計画の施策を着実に推進することに加え、令和3年実態調査の結果を踏まえた施策の重点化等を次の重点計画に反映させる旨が明記された¹⁷。

その後、令和3年実態調査の結果などを踏まえ、令和4年12月、「孤独・孤立対策推進会議」において「孤独・孤立対策の重点計画」（令和4年重点計画）が決定された。令和3年重点計画からの主な改定事項としては、人と人との「つながり」をそれぞれ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旨が基本理念に追加された点や、「予防」の観点からの施策を推進する旨が基本方針に明記された点などがある。

令和5年3月には、「孤独・孤立の実態把握に関する全国調査（令和4年）」の結果が公表された。孤独感が「しばしばある・常にある」、「時々ある」及び「たまにある」と回答した人の割合は40.3%で、令和3年実態調査の36.4%から増加した。なお、孤独感が「しばしばある・常にある」と回答した人の年齢階級別の割合は、令和3年実態調査と同様、30歳代が最も多い結果となった。さらに、現在の孤独感に影響を与えたと思う出来事として、「家族との死別」や「心身の重大なトラブル」が上位となった。孤立の状況については、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10.6%を占めた。

（3）孤独・孤立対策に係る法整備に向けた取組

令和5年1月、小倉孤独・孤立対策担当大臣は記者会見において、孤独・孤立対策に係る法案を第211回国会（常会）に提出したい旨発言した。提出の理由として、①孤独・孤立の問題に対する継続的・長期的な政策対応を担保するためには、国及び地方において孤独・孤立対策の安定的・継続的な推進体制の整備が必要となること、②令和3年2月に内閣官房に孤独・孤立対策担当室を設置して以降、その所掌の範囲内において、孤独・孤立対策を進める上で基礎となる体制や政策基盤の整備を行ってきており、今後は試行やモデル開発の段階から本格実施の段階へと進めていく必要があることを挙げた¹⁸。

同年2月には、「孤独・孤立対策に関する有識者会議」¹⁹において、基本理念、関係者の責務等、基本的施策及び推進体制について、法案の骨子案等が示された。

（4）本法案の提出と成立

政府は、以上の経緯を踏まえ、本法案を令和5年3月3日に閣議決定し、国会に提出し

¹⁷ いわゆる「社会的処方」（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）の活用や、ワンストップの相談窓口の本格実施に向けた環境整備、食・住など日常生活での孤独・孤立の軽減、ひきこもり支援に資する支援策の充実、アウトリーチ型のアプローチや同世代・同性の対応促進のための取組を推進することも盛り込まれた。

¹⁸ 「小倉内閣府特命担当大臣記者会見要旨（令和5年1月20日）」〈https://www.cao.go.jp/minister/2208_mogura/kaiken/20230120kaiken.html〉。

¹⁹ 令和5年1月に「孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議」から名称変更された。

た。

衆議院では、本会議で趣旨説明及び質疑が行われ、内閣委員会において対政府質疑及び参考人質疑が実施された後、討論、採決を経て、4月27日、本会議で多数をもって可決された。参議院では、内閣委員会に対政府質疑が行われた後、討論、採決を経て、5月31日、本会議で多数をもって可決され、成立した。なお、衆参両院の内閣委員会において、本法案に対し、附帯決議²⁰が付されている。

3. 本法案の内容

(1) 目的

本法案では、孤独・孤立対策の基本理念、国等の責務及び施策の基本となる事項を定めるとともに、孤独・孤立対策推進本部の設置等により、総合的な孤独・孤立対策に関する施策を推進することが目的として定められている（第1条）。

なお、第1条では、「孤独・孤立の状態」が、「社会の変化により個人と社会及び他者との関わりが希薄になる中で、日常生活若しくは社会生活において孤独を覚えることにより、又は社会から孤立していることにより心身に有害な影響を受けている状態」と定義され、また、「孤独・孤立対策」が「孤独・孤立の状態となることの予防、孤独・孤立の状態にある者への迅速かつ適切な支援その他孤独・孤立の状態から脱却することに資する取組」と定義されている。

(2) 基本理念

孤独・孤立対策の基本理念として、①孤独・孤立の状態は人生のあらゆる段階において何人にも生じ得るものであり、社会のあらゆる分野において孤独・孤立対策の推進を図ることが重要であること、②孤独・孤立の状態にある者及びその家族等（以下「当事者等」という。）の立場に立って、当事者等の状況に応じた支援が継続的に行われるようにすること、③当事者等に対しては、その意向に沿って当事者等が社会及び他者との関わりを持つことにより孤独・孤立の状態から脱却して日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようになることを目標として、必要な支援が行われるようにすること、の三つが規定されている（第2条）。

(3) 国等の責務等

孤独・孤立対策に関する施策の策定及び実施に係る国・地方公共団体の責務や、国民の理解・協力、関係者の連携・協力等が規定されている（第3条～第7条）。

²⁰ 衆議院内閣委員会「孤独・孤立対策推進法案に対する附帯決議」（令5.4.21）〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naikakuB567403D18F840044925899E0019915A.htm〉、参議院内閣委員会「孤独・孤立対策推進法案に対する附帯決議」（令5.5.30）〈https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/211/f063_053001.pdf〉。衆議院の附帯決議は、「地方公共団体等の孤独・孤立対策に係る施策を行うための支援の在り方について、政府は地方公共団体の意見を十分に踏まえた上で検討を行うこと。」など計4項目を政府に求め、参議院の附帯決議は計6項目を政府に求めている。詳細は、脚注31、40及び42参照。

(4) 基本的施策

ア 孤独・孤立対策重点計画

孤独・孤立対策推進本部（(5)イ参照）は、孤独・孤立対策の基本方針や、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等について定める重点計画（以下「孤独・孤立対策重点計画」という。）を作成、公表することが規定され、同重点計画に定める施策については、原則として、具体的な目標や達成期間を定めるものとされている（第8条）。

イ 国民の理解の増進等

国及び地方公共団体は、孤独・孤立対策に関し、広く国民一般の関心を高め、その理解と協力を得るとともに、社会を構成する多様な主体の参加による自主的な活動に資するよう、必要な啓発活動を積極的に行うよう努めるものとされている（第9条）。

ウ 相談支援

国及び地方公共団体は、地方公共団体、当事者等への支援を行う者、地域住民その他の関係者が、当事者等からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言その他の支援を行うことを推進するために必要な施策を講ずるよう努めるものとされている（第10条）。

エ 協議の促進等

国及び地方公共団体は、国、地方公共団体、当事者等への支援を行う者、地域住民その他の関係者の間における協議の促進その他の関係者相互間の連携と協働を促進するために必要な施策を講ずるよう努めるものとされている（第11条）。

オ 人材の確保等

国及び地方公共団体は、当事者等への支援を行う人材の確保、養成及び資質の向上に必要な施策を講ずるよう努めるものとされている（第12条）。

カ 地方公共団体及び当事者等への支援を行う者に対する支援

国は、孤独・孤立対策に関する施策に関し、地方公共団体が実施する施策及び当事者等への支援を行う者が行う孤独・孤立対策に係る活動を支援するため、情報の提供その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとされている（第13条）。

キ 調査研究の推進

国は、孤独・孤立の状態にある者の実態に関する調査研究その他の孤独・孤立対策に関する施策の策定に必要な調査研究を推進するよう努めるものとされている（第14条）。

(5) 推進体制

ア 孤独・孤立対策地域協議会

地方公共団体は、孤独・孤立対策を推進するために必要な連携及び協働を図るため、単独で又は共同して、当事者等に対する支援に関係する機関等により構成される孤独・孤立対策地域協議会（以下「協議会」という。）を置くよう努めるものとされている（第15条）。

協議会は、この目的を達成するため、必要な情報の交換を行うとともに、支援の内容に関する協議を行うものとされ、協議会を構成する関係機関等（以下「構成機関等」と

いう。)は、その協議の結果に基づき、支援を行うものとされている²¹ (第16条)。

また、協議会の事務に従事する者又は協議会の事務に従事していた者は、正当な理由がなく、協議会の事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならないことが規定されている²² (第18条)。

イ 孤独・孤立対策推進本部

内閣府に、特別の機関として、孤独・孤立対策推進本部を置き (第20条)、本部長に内閣総理大臣をもって充てる (第23条)。同本部は、孤独・孤立対策重点計画の作成及び実施の推進に関する事務等をつかさどる (第21条)。

(6) 施行期日

この法律は、令和6年4月1日から施行する (附則第1条)。

(7) 検討規定

政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況等を踏まえ、孤独・孤立対策の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされている (附則第3条)。

4. 主な国会論議等

(1) 本法案提出の背景・経緯

本法案を第211回国会 (常会) に提出した背景・経緯について、小倉大臣は「政府の孤独・孤立対策は、長引くコロナ禍の影響により深刻化、顕在化した孤独、孤立の問題に対処するために取組を始めたものであるが、社会に内在する孤独、孤立の問題については、コロナの感染拡大が収束したとしても、政府として、必要な施策を着実に実施する必要がある。また、単身世帯や単身高齢世帯の増加により、今後、孤独、孤立の問題の更なる深刻化も懸念される。こうした中で、孤独・孤立対策の安定的、継続的な推進体制を整備することが今後必要となった」旨答弁した²³。

さらに、孤独・孤立対策の事務を内閣官房から内閣府に移管する理由について、同大臣は「孤独、孤立の問題の更なる深刻化が懸念される中で、社会に内在する孤独、孤立の問題への対応は、政府としても恒常的に取り組むべき重要政策課題である。また、幅広い社会課題に密接に関連する孤独・孤立対策は、政府全体を通じ、各省庁の広範にわたる施策を総合的に推進する必要がある。内閣官房は、国のその時々的重要政策の企画立案、総合調整を担う機関であるが、その取組は、例えば、NPO等の取組モデルの調整や地方自治

²¹ 協議会は、情報の交換及び協議を行うため必要があると認めるとき、又は構成機関等による支援の実施に関し他の構成機関等から要請があった場合において必要があると認めるときは、構成機関等に対し、支援の対象となる当事者等に関する情報の提供、意見の開陳その他の必要な協力を求めることができることとなっている (第16条)。

²² 本法案第18条の秘密保持義務の規定に違反した者に対する1年以下の拘禁刑又は50万円以下の罰金が定められている (第28条)。

²³ 第211回国会衆議院本会議録第20号 (令5.4.18)。以下、発言部分のかぎ括弧 (「」) 内の文章は、逐語的な引用ではなく、一部を省略したり、文体を整えるなどの調整を行ったものである。

体の官民連携モデルの開発などにとどまる。このため、内閣府に事務を移管することにより、政府内の総合調整を行いつつ、NPO等の民間や地方自治体の取組への支援に係る本格的な事業を行うことを可能とし、孤独・孤立対策の安定的、継続的な実施体制を整備することとしている」旨答弁した²⁴。

(2) 孤独・孤立対策の対象と内容

ア 「孤独」及び「孤立」を定義していない理由

本法案第1条において「孤独及び孤立の状態」は定義されているものの、「孤独」及び「孤立」の定義は設けられていない。この点について、内閣官房は「孤独、孤立に関して当事者等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、捉え方も多様である。こうした中で、孤独や孤立を一律に定義すると、施策の対象からこぼれ落ちてしまう方が出てくるおそれがあることから、現在の重点計画でも孤独、孤立の定義を設けていないのと同様に、今回の法案においても孤独、孤立を定義していない」旨答弁した²⁵。

なお、「孤独」と「孤立」の定義について、小倉大臣は「一般的に、孤独は主観的概念であり、独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。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ものと考えている」旨答弁している²⁶。

イ 「社会のあらゆる分野」における孤独・孤立対策の推進が重要と規定した趣旨

本法案の基本理念に「孤独・孤立の状態にある者の問題が社会全体の課題であるとの認識の下に、社会のあらゆる分野において孤独・孤立対策の推進を図ることが重要」（第2条第1号）と規定した趣旨について、小倉大臣は「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、決して非難されるべきものではない。また、孤独、孤立は当事者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決して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を踏まえると、孤独、孤立は社会全体で対応しなければいけない問題と考えている。さらに、孤独、孤立について、当事者や家族等が置かれる具体的な状況は多岐にわたり、その感じ方や捉え方も人によって様々である。こうした孤独、孤立の問題には、当事者や家族等の状況に応じた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ものと言える。このため、孤独・孤立対策の推進に当たっては、既存のあらゆる施策に孤独・孤立対策の視点を組み入れていくことが重要だと考えている」旨答弁した²⁷。

²⁴ 第211回国会衆議院本会議録第20号（令5.4.18）

²⁵ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第14号18頁（令5.4.19）

²⁶ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第15号27頁（令5.4.21）

²⁷ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第16号（令5.5.25）

(3) 孤独・孤立対策重点計画

ア 現行の重点計画と本法案に基づく孤独・孤立対策重点計画の違い

令和3年及び令和4年にそれぞれ決定されている重点計画と、本法案に基づき策定される孤独・孤立対策重点計画の違いについて、小倉大臣は「現行の計画は、私が議長を務め、全省庁の副大臣で構成をする孤独・孤立対策推進会議において決定されるものである。他方で、今回の法案に新たに規定する重点計画は、内閣総理大臣を本部長とし、全省庁の大臣で構成をする孤独・孤立対策推進本部において作成及びその実施を推進していくものであり、法律においてその作成が義務づけられていることや、各施策に責任を有する大臣で構成する本部が作成するといった点で、これまでと異なるものである。他方で、重点計画の継続性は大事であるので、本法案に基づいて策定される重点計画は、本法案における孤独・孤立対策の基本理念、国等の責務、基本的施策に係る規定内容を踏襲して策定されることになるため、こうした点は、結果として現行の重点計画と重なる内容になるものと考えている」旨答弁した²⁸。

イ 孤独・孤立対策重点計画の策定スケジュールと見直し時期

本法案第8条で、本部が定めることとなっている孤独・孤立対策重点計画の策定スケジュールについて、小倉大臣は「令和6年4月1日の法の施行後速やかに、本法案に基づき設置することとなる孤独・孤立対策推進本部を開催して決定することを想定している」旨答弁した²⁹。

また、孤独・孤立対策重点計画の見直し時期について、同大臣は「孤独、孤立の問題については、その時々々の社会状況等に応じて機動的に対応していくことが必要であることから、本法案では、孤独・孤立対策重点計画について、見直しの期限を確定的に定めることはしていない。現時点においては、現行の重点計画に記載のとおり、毎年度見直しの検討を行うことが基本になると考えているが、孤独・孤立対策推進本部において、重点計画の内容と併せて、見直しの考えについても決定することになると考えている」旨答弁した³⁰。

ウ 孤独・孤立対策の評価及び検証の在り方

孤独・孤立対策の成果の評価・検証の在り方について、小倉大臣は「本法案に基づき作成することとなる孤独・孤立対策重点計画においては、孤独・孤立対策の具体の施策を盛り込み、施策ごとに目標及びその達成期間を定め、適時に目標の達成状況を調査することとしている。孤独・孤立対策の総合的な評価、検証については、孤独、孤立の問題を抱える当事者等の状況が様々であることから、定量的な効果測定は難しい面があると考えている。また、これまでの有識者会議においても、孤独・孤立対策では継続性が大事であり、評価という手法がなじむのかといった意見や、取組のプロセスを見ていくことが重要ではないかといった意見があった。いずれにしても、孤独・孤立対策の評価

²⁸ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第15号23頁（令5.4.21）

²⁹ 第211回国会参議院内閣委員会議録第17号（令5.5.30）

³⁰ 第211回国会参議院内閣委員会議録第17号（令5.5.30）

指標は今後検討が必要な課題と考えており、引き続き検討していく」旨答弁した³¹。

(4) 相談支援

ア 孤独・孤立の当事者と支援を結び付ける取組

支援を受けることを無理に我慢したり恥ずかしさや他者への迷惑を過度に意識するスティグマを解消して、孤独・孤立の当事者と支援を結び付ける取組について、小倉大臣は「孤独・孤立の実態把握に関する全国調査結果によると、孤独感があり支援が必要と思っても実際には支援が届いていない方が相応いることが示唆されている。その理由からは、第一に、支援を受けることを無理に我慢したり恥ずかしさや他者への迷惑を過度に意識すること、いわゆるスティグマがないようにするための環境づくり、第二に、支援の受け方の分かりやすさ、手続の煩雑さの解消や軽減が求められていると考えられている。そのため、当事者等が相談や支援につながる接点や場所を地域で増やしていくことや相談や支援を利用しやすい環境づくりが重要と考えており、具体的には、当事者等が支援を求める声を上げやすく、周囲の方が気付きや対処をできるようにするための情報発信、広報、普及啓発等の環境整備を推進する、孤独・孤立対策に関する支援制度や相談先を一元化して情報発信するウェブサイトを作成し、チャットボット（自動応答システム）により悩みに応じた支援制度や相談先を案内する、孤独、孤立の問題を抱える当事者等にとって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を推進するといった取組を進めることとしている。」旨答弁した³²。

イ 孤独・孤立相談ダイヤルの試行事業の成果及び課題

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時間電話相談を受け付ける「孤独・孤立相談ダイヤル」が令和4年度に試行されている。法案審査では、試行の成果と本格実施の見通しについて問われ、内閣官房は「これまでの試行事業により、第一に、ワンストップの総合的な相談支援体制の素地を構築し、全国各地の相談支援機関の関係づくりに貢献できたということ、第二に、孤独、孤立の相談に対する対応方法等の共通認識や技術の向上に資するものであったということ、最後に、既存の相談ダイヤルに相談していない新たな相談者に対応することができたといった一定の成果を得たと考えている。一方で、今後の本格実施に向けて、相談員の体制の強化、相談と支援をつなぐコーディネーターの育成、確保、若年者への対応等が課題になっている。これらの課題を踏まえて、更に試行を実施しつつ、孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの関係団体とともに、本格実施に向けた環境整備に取り組んでいく」旨答弁した³³。

³¹ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第15号24頁（令5.4.21）。なお、参議院内閣委員会では「孤独・孤立対策重点計画に定める各施策の評価及び検証を適切に実施するとともに、それを踏まえ、孤独・孤立対策の在り方について適宜見直しを行うこと。」との附帯決議が付されている（項目6）。

³² 第211回国会参議院内閣委員会議録第16号（令5.5.25）

³³ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第14号14頁（令5.4.19）

(5) 官民連携の取組

ア 孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの意義

孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの意義について、小倉大臣は「孤独、孤立の当事者等への支援を行うNPO等の民間団体は、孤独・孤立対策の推進に当たって不可欠な存在であり、政策を担う重要なパートナーであると認識している。また、多様な形がある孤独、孤立の問題に対応するためには、行政機関や当事者等の支援を行う団体が単独ではなく互いに連携、協働して取り組んでいくことが重要であると考えている。このため、本法案では、当事者等への支援に関わる関係者の連携、協働の促進について規定し、孤独・孤立対策に関わる官民の幅広い関係機関等が参画し、それぞれが対等に相互につながる水平型連携の下で、孤独・孤立対策の効果的な施策を推進する基盤となるプラットフォームの構築を推進していくこととしている。このプラットフォームには、社会福祉協議会やNPOを含め幅広い関係機関等が参画することを想定している。このプラットフォームにおいて互いの活動についての情報共有や意見交換を行う中で、顔の見える関係ができ、信頼関係が構築されることによって、それぞれの強みを生かした連携が図られ、より効果的な対策につながると考えている」旨答弁した³⁴。

イ 地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム

地方公共団体において、官・民・NPO等の関係者の連携を進めるため、プラットフォームを設置した上で、その連携・協働の下、孤独・孤立対策に取り組む活動を支援する地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの取組が進められている。この取組を全国規模に拡大する場合の課題について問われ、内閣官房は「第一に、初めから幅広く孤独・孤立対策に取り組むのではなく、引きこもりや自殺対策など、関係者の理解が得られやすいテーマを設定して、小さな成果を積み上げて、信頼関係を醸成しながらテーマを広げていく手法も有効であること。第二に、行政と民間の関係が行政を中核とした垂直型連携とならないようにし、行政と民間の強みを生かし、参画する関係者が対等に相互につながる水平型連携となるよう留意すること。第三に、官民連携プラットフォームに参加する行政、民間の関係者の多元化を図ることが重要である」旨答弁した³⁵。

(6) 相談支援に当たる人材の確保、育成及び資質の向上

当事者等への支援に当たる人材として、小倉大臣は「福祉や医療など、孤独、孤立の当事者等に関わり得る既存の様々な支援に当たる専門職のほか、家族や友人など、当事者の周りや身近にいる人などを想定している」旨答弁した³⁶。

また、相談支援に当たる人材の確保、育成及び資質の向上に必要な施策として、同大臣は「当事者等の支援に当たる者が孤独、孤立に関する理解や知識を習得できるような工夫を行うことや、家族や友人など、当事者の周りや身近にいる人が理解を深めて、当事者の状況に気付き、手助けできるようにするなど、声を上げやすい、声を掛けやすい環境整備

³⁴ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第16号（令5.5.25）

³⁵ 第211回国会衆議院内閣委員会会議録第14号19頁（令5.4.19）

³⁶ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第17号（令5.5.30）

に向けた取組などを想定している」旨答弁した³⁷。

(7) 地方公共団体及び当事者等への支援を行う者に対する支援

ア NPO等に対する財政的支援

孤独・孤立対策に取り組むNPO等に対する継続的な財政的支援の必要性について問われ、内閣官房は「孤独・孤立対策に取り組むNPO等への支援については、孤独・孤立対策の重点計画において、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うこととされている。これに基づき、令和5年度予算では、令和4年度第2次補正予算と合わせて60億円を超える規模の予算を確保した。本法案においては、NPO等への財政的支援は、第13条の規定に基づき行うこととなる。本法案成立後も、孤独・孤立対策に取り組むNPO等への支援に必要な予算の確保に努めていきたいと考えている。具体的には、今、関係省庁による子供の居場所づくりや生活困窮者支援などを行うNPO等への支援のほか、現在、内閣官房で中間支援組織を通じたNPO等の運営能力の向上や活動基盤整備のための支援方策を検討するモデル調査などに取り組んでいる。内閣府への移管後の具体的な支援スキームについては、今年度実施するモデル調査の実施状況等を踏まえて、適切な予算執行の下での効果的な支援の在り方について検討していきたい」旨答弁した³⁸。

イ NPO等の継続的・安定的な活動を支援するための取組

NPO等の継続的・安定的な活動を支援するため、地方公共団体とNPO等との複数年契約を活用する必要性が指摘された。この点について、内閣官房は「NPO等において、人材確保の観点も含めて、長期的な視点を持って孤独・孤立対策に取り組めるよう、複数年契約のニーズが高まっているという認識をしている。このため、地方自治体の判断で複数年契約を導入した事例を周知する事務連絡³⁹を令和4年6月に地方自治体向けに発出をし、NPO等が継続的に活動しやすい環境整備に努めている」旨答弁した⁴⁰。

ウ 地域差を踏まえたNPO等の活動状況の把握

法案審査においては、NPO等の活動状況に地域差があることを踏まえ、地域の状況を把握する必要性が指摘された。この点について、内閣官房は「孤独、孤立の問題は幅広い社会的課題に密接に関連する問題であることから、地方においては、法案第11条を踏まえ、地方公共団体、NPO等の当事者等への支援を行う者、地域住民その他の関係者相互間で連携し協働して、地域の実情に応じて施策を講じていくことが必要である。こうした観点から、国においては、地方における孤独・孤立対策官民連携プラットフォームのモデル事業を実施し、プラットフォームを設置した上で、当該地域における孤独、

³⁷ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第17号（令5.5.30）

³⁸ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第16号（令5.5.25）

³⁹ 「地方公共団体における孤独・孤立対策に取り組むNPO等との複数年契約に係る事例等について（通知）」（令和4年6月27日閣副会第836号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）

⁴⁰ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第16号（令5.5.25）。なお、参議院内閣委員会では、「NPO等の活動をきめ細かく支援する観点から、NPO等の活動の支援に必要な予算の安定的な確保に努めるとともに、複数年契約の活用等によるNPO等の安定的な活動を実現するため、十分な環境整備を行うこと。」との附帯決議が付されている（項目2）。

孤立の状況の把握や、NPO等地域における担い手の把握、見える化などに取り組んでいる。こうした事業は今年度も実施予定であり、本事業の成果を全国の地方自治体に共有することで、地方での孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの形成を促し、地域における孤独、孤立の状況やNPO等の担い手の把握を推進していく。また、国としても、そのような地方の状況の把握に努めていきたいと考えている」旨答弁した⁴¹。

エ 孤独・孤立対策を担う民生委員及び社会福祉協議会に対する支援

孤独・孤立対策の担い手として期待される民生委員や社会福祉協議会に対する支援について、内閣官房は「現在、地方交付税措置として、社会福祉協議会に設置される福祉活動専門員等の配置、このほか民生委員の活動費を計上しているとともに、国庫補助金により、社会福祉協議会が行うボランティアの活動の振興や民生委員活動の充実等を図る研修等に対して支援を行っている。引き続き、関係省庁と連携しつつ、こうした対策に取り組む様々な支援者が継続的、安定的に活動できる環境整備に努めていく」旨答弁した⁴²。

(8) 子供の孤独・孤立に対する取組

法案審査においては、小中高生の自殺者数が514人と令和4年に過去最多となったことなどを踏まえ、子供の孤独・孤立に対する取組の必要性が指摘された。この点について、内閣官房は「子供の孤独、孤立については、令和4年の自殺者数が過去最多になっている状況等を踏まえ、積極的に取り組んでいくことが必要であると考えている。具体的には、内閣官房では、孤独、孤立で悩みを抱える子供向けにウェブサイトを作成し、自動応答により、悩みに応じた相談先の案内等を行っている。また、このサイトを活用できるよう、学校において一人一台端末にブックマークを登録するなどの配慮を依頼している。また、孤独・孤立相談ダイヤルの試行に当たって、子供がかけやすいよう、利用者が選択する分野の一つに18歳以下の方という分野を設けている。さらに、孤独・孤立対策の重点計画の施策として、子供、若者に対する孤独、孤立の観点等を踏まえた行動、意識に関する実態の把握、児童生徒における重大ないじめ対策の推進、不登校児童生徒への支援の推進、子供の居場所づくり、地域における子供、若者の育成支援、児童相談所の体制整備等による相談体制の強化などについて、関係省庁が連携して取り組んでいる。今回の法案により、これらの孤独・孤立対策の施策について、内閣府が総合調整を行いながら推進していくこととしている。また、こども家庭庁は、子供に関する基本的な政策について企画立案、総合調整を行っていくものと承知している。こども家庭庁においても、孤独・孤立対策の視点を入れて、各種施策に取り組んでもらいたいと考えている」旨答弁した⁴³。

⁴¹ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第15号23頁（令5.4.21）

⁴² 第211回国会参議院内閣委員会議録第16号（令5.5.25）。なお、参議院内閣委員会では、「孤独・孤立対策においては、NPO、社会福祉協議会及び民生委員・児童委員等当事者等への支援を行う者の活動が果たす役割の重要性を踏まえつつ、当事者等の状況に応じた支援が継続的に行われるよう、国や地方公共団体、関係者の連携と協働の促進を図ること」との附帯決議が付されている（項目1）。

⁴³ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第15号26頁（令5.4.21）

(9) 孤独・孤立対策地域協議会

ア 地域協議会の構成機関等に秘密保持義務を課す意義

地域協議会の構成機関等に秘密保持義務を課す意義について、内閣官房は「孤独・孤立対策地域協議会は、当事者等への具体の支援内容に関する協議を行い、その結果に基づいて構成機関が支援を行うものとしている。この協議会の支援に従事する者に対して秘密保持義務を課すことにより、当事者等への支援に必要な情報の共有を関係者間で円滑に行えるという意義があると考えている」旨答弁した⁴⁴。

イ 地域協議会における個人情報の共有方法

地域協議会の構成機関等における当事者等の個人情報の共有方法について、内閣官房は「支援に当たって必要となる当事者の個人情報については、基本的には本人の同意を得た上で協議会の構成機関等が共有することになる。一方で、例えば当事者がセルフネグレクトの状態であるなど、本人に自覚がなく個人情報の提供に同意しないケースも想定され、こうした場合においても、協議会の構成機関等が必要な個人情報を共有した上で支援を行うことを可能とするため、所要の規定を設けている。具体的には、協議会が構成機関等に対して必要な情報の提供を求めることができる規定を設けており、今後、関係機関と調整をして、この規定の求めに応じることが、個人情報保護法上、例外的に本人の同意なく個人情報を第三者に提供できる場合である、「法令に基づく場合」に該当する具体のケースを整理し、法案成立後の法の施行までに通知等で示すこととしている」旨答弁した⁴⁵。

ウ 地域協議会と孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの関係

地域協議会と孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの関係について、内閣官房は「官民連携のプラットフォームは、孤独・孤立対策に関わる官民の幅広い関係機関等が参画し、それぞれが対等に相互につながる水平型連携の下で、孤独・孤立対策の効果的な施策を推進する基盤となるものである。一方、本法案第15条に基づく孤独・孤立対策地域協議会は、こうした関係機関等が連携して取り組む活動の中の一つであり、当事者等への支援に係る機関等で構成され、当事者等への具体の支援内容に関する協議を行い、連携した支援を実施するものである。この協議会における連携した支援のためには、関係者間の信頼関係が不可欠であると考えており、官民連携のプラットフォームで情報共有や意見交換を通じて、顔の見える関係を築く中で信頼関係を構築し、協議会における連携した支援へとつなげてもらうことを想定している」旨答弁した⁴⁶。

エ 既存の会議と地域協議会のそれぞれの役割を整理する必要性

地域協議会の設置に関し、地方公共団体の負担も踏まえ、社会福祉法上の支援会議などの既存の会議と、本法案に基づく地域協議会のそれぞれの役割を整理する必要性が指摘された。この点について小倉大臣は「今回の孤独・孤立対策の地域協議会では、確かに要保護児童対策地域協議会や、社会福祉法上の支援会議、生活困窮者自立支援法上の

⁴⁴ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第14号15頁（令5.4.19）

⁴⁵ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第14号19頁（令5.4.19）

⁴⁶ 第211回国会参議院内閣委員会議録第17号（令5.5.30）

支援会議といった既存の会議がある。そういった既存の会議で対応できないような複合的な課題を抱えているケースを対象に、幅広い関係者が連携した支援を行うことを想定している。他方で、新たな協議会の設置が自治体やあるいは関係者の過剰な負担にならないようにしなければならないとも思っており、協議会の運用においては、こうした既存の組織を活用しながら、各自治体や地域の実情に応じた形で柔軟に設置することも可能とすることを想定している。この点も含めた協議会の運営等の考え方については、地方自治体を始めとする関係者の意見も聞きながら整理し、法の施行までに通知等で示していきたい」旨答弁した⁴⁷。

(10) 孤独・孤立対策推進本部の司令塔機能を担保する仕組み

孤独・孤立対策推進本部の司令塔機能を担保する仕組みについて、小倉大臣は「本法案においては、孤独・孤立対策に関する事務を、内閣の行政各部に対する統括機能を助けるための企画立案、総合調整を行う内閣府に移管をすることとしている。総合調整の内容としては、内閣府移管後も、引き続き、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、孤独、孤立の状態に至らないようにする予防の観点からの施策の在り方を企画立案し、関係省庁に対して実態調査結果を共有した上で、施策の総合調整を行うことなどを想定している。また、本法案では、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等を盛り込んだ重点計画を作成し、その実施を推進する等の役割を有する機関として、孤独・孤立対策担当大臣を議長としていたものから、総理を本部長とし、そして、副大臣から、閣僚級で構成をする推進本部を内閣府に設置をすることになる。こうした各省庁の政策の責任者である閣僚級で構成をする推進本部が、司令塔機能をより発揮をして、孤独・孤立対策の政策基盤となる重点計画を策定することになると思う」旨答弁した⁴⁸。

5. おわりに

孤独・孤立の問題に対しては、これまで、自殺防止対策や生活困窮者自立支援など福祉行政を中心とした対策が講じられてきたが、本法案により初めて我が国の孤独・孤立対策の法的基盤が整備されることとなる。今後、官・民・NPO等の一層の連携強化や、孤独・孤立対策推進本部の設置による推進体制の確立などが期待される一方、法案審査において、NPO等に対する継続的支援の在り方や地方公共団体の負担軽減、施策の評価方法などの課題も指摘されている。貧困問題や健康問題などの要因が複雑に関わる孤独・孤立の問題を解決するには、取組の安定性・継続性と柔軟性の双方が重要となる。孤独・孤立対策が真に実効的なものになるのか、附則第3条に定められた施行後5年の見直しの検討に向けて、その運用を注視していきたい。

(たくみ りょう)

⁴⁷ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第15号9頁（令5.4.21）

⁴⁸ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第15号24頁（令5.4.21）