

孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム

分科会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」

中間整理

令和4年11月9日

孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム 分科会2 中間整理

分科会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」

多様な主体が当事者や家族等への支援に関わることにより、切れ目なく息の長いきめ細かな支援や、地域における包括的支援を推進するため、各主体の役割や責務、各主体間の連携の在り方を整理。

【前提となる社会背景について】

○ まず、大前提として「孤独・孤立」が生まれやすい社会になっている。

例1:日本の人口の推移

- ・ 日本の人口は減少局面。2065年には総人口が9,000万人を割り込み、高齢化率は38%台の水準になると推計。

例2:世帯構造の変化

- ・ 単独世帯は1960年に16.5%だったのが2020年には38%に。2040年には単独世帯が約4割(39.3%)と推計。
- ・ 夫婦と子ども世帯は、1980年に42.1%、1995年に34.2%、2020年には25.1%。
⇒ 世帯の規模や家族の機能が低下している。

例3:非正規雇用労働者の割合

- ・ 非正規雇用労働者は1984年に15.3%だったのが2021年には36.7%に増加。
⇒ 雇用の安定性も低下している。

例4:地域社会の変容(社会的交流、助け合い、意識)

- ・ 孤独・孤立の実態調査結果によれば、「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」が11.2%、月に1回未満が15.2%、月に1回程度が13.8%。
⇒ 約4割が同居家族以外の家族や友人と月に1回程度以下しか直接話す機会がない。
- ・ 日頃のちょっとした手助けが得られず、ときに生活支援等が必要と思われる高齢者の世帯は、1990～2015年の25年間で3.6倍に増加(44万世帯→160万世帯)。その後も高齢者の世帯構成の変化に伴って増加が続き、2040年には2015年の1.4倍(230万世帯)になる見込み。

例5:生活課題の多様化・複合化

- ・ 生活困窮者の自立相談支援窓口を利用する相談者が抱える課題は、経済的困窮をはじめ、就職活動困難、病気、住まい不安定、家族の問題など多岐にわたり、複数の課題を抱える者が半数を超える。

○ 家族、雇用、地域社会のつながり・支え合いの機能のそれぞれの低下があり、それに対応して「介護保険」や「子育て支援」が拡大しつつあるが、まだ十分に支えきれていない。

⇒ 8050問題やヤングケアラーの顕在化、生活困窮者の増加などの社会問題化に。

⇒ 支えを持たない人、また、支えを得られにくい生活環境に置かれている人が多くいて、そうした状況が常態化している可能性がある。

⇒ 困りごとを抱えると複合的な困難さが雪だるま式に増えていき、対処不能になって、孤独・孤立に陥ってしまうことが想定される。こうした「緊急事態」に対して、どのように支援を届けたいことができるのか。また、こうした状況に陥る前に、どのような支援や社会の環境整備を行うことで「日常」を支えることができるのか。

【それに対応して何をおこなっていくべきか】

※目標①「切れ目なく息の長いきめ細かな支援」の概念整理、主体間の認識共有（当事者目線を前提として、支援の時間軸、質、量のイメージ）

- 前記のような社会背景の中で生じている、孤独・孤立の問題の特性としては、
 - ・ 原因や背景事情が多岐にわたり、かつ複雑に絡み合い、分野横断的な支援を要する場合が多い。既存の制度や支援機関では対応できない場合もある。
 - ・ 「課題解決型の支援」のみならず、「つながり続けること」が必要な、又は適切な場合もある。また、これらとあわせて「伴走型支援」というアプローチも注目されている。¹
 - ・ 具体的な「支援」のみではなく、孤独・孤立が起こりにくいような「豊かな地域づくり」といった視点も必要である。
 - ・ 専門家による支援のみならず、非専門家がより対等な関係の中で結果的に支援の役割を担う、又は担える場合もある。
（「支えられる側」が「支える側」になる場合を含む。実態調査結果でも、「支える側」になることが孤独感の解消につながることを示唆。）
 - ・ どの世代でも起こり得る問題であり、人生の複数段階にわたって長期化する場合もある。
（実態調査結果では、孤独感が「しばしばある・常にある」と回答した人の 54%が、孤独感が5年以上継続していると回答。）
- このような孤独・孤立の問題に対しては、当事者や家族等の目線・立場に立ち、個々のニーズに即した「きめ細かな」支援を前提として、
 - ・ 分野間、支援種別間、支援主体間での連携・つながりにより、「切れ目なく」支援
 - ・ 伴走型の支援を行う場合や、ライフステージをまたいで長期化する場合において、「息の長い」支援が求められる。併せて、「課題解決型の支援」と「つながり続けること」の両方を組み合わせることが必要と考えられる。「つながり続けること」により、生きづらさの背景が明らかでない場合や、8050 問題のように課題が複合化した場合、ライフステージに変化に応じて課題が変化する場合にも対応が可能となる。

¹ 福祉政策を進める上で、対人支援において今後求められるアプローチについて、「具体的な課題解決を目指すアプローチ」と「つながり続けることを目指すアプローチ」が支援の“両輪”と考えられるアプローチであるとし、これらの共通の基盤として「本人を中心として、“伴走”する意識」を位置づけた上で、「個人の自律的な生活を継続できるよう、本人の意向は取り巻く状況に合わせ、2つのアプローチを組み合わせることが必要。」としている。（令和元年5月28日「第2回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」資料より。）

○ 孤独・孤立対策においては、これらの「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である。

この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（具体的に生じた課題を解決するための緊急対応（相談支援体制等）」のみならず、「日常生活環境（地域社会のあらゆる生活環境）における対応」が、予防や早期対応の観点からもとりわけ重要である。

○ 「日常生活環境における対応」は、日々の生活に密接に関わる事柄であるにもかかわらず、効果的な施策のあり方について行政側の知見が乏しく、発展途上にあるといつてよい。孤独・孤立は誰にでも起こり得るものであり、誰もが「支えられる側」や「支える側」になり得る。孤独・孤立対策において、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・他施策の基盤を強化することにもつながると考えられる。

○ 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られるようにし、それぞれの主体の強みや思い、目的を追求する中で、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と考えられる。

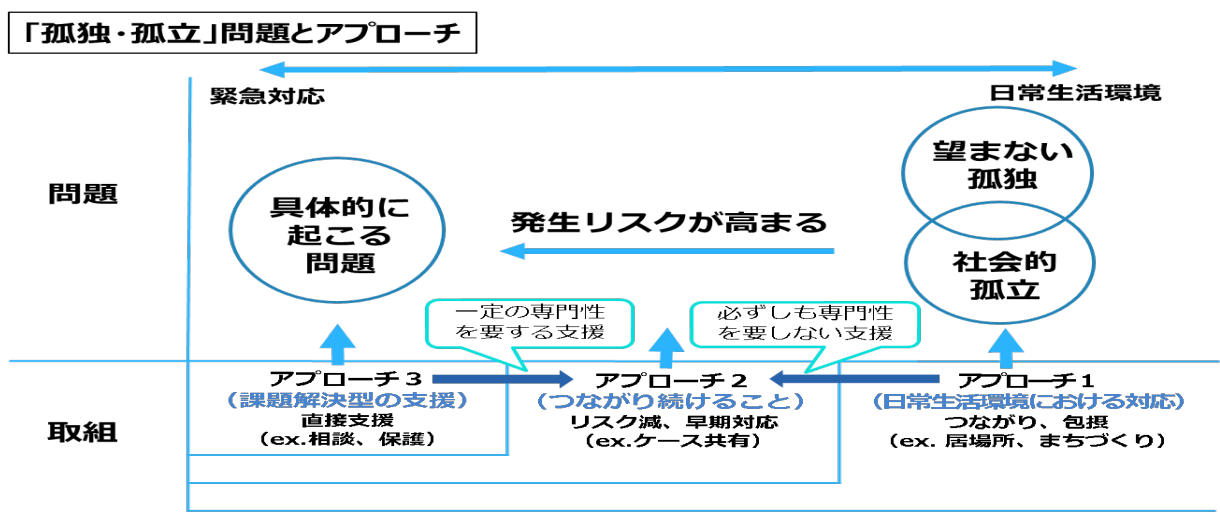
○ 「孤独・孤立」問題とアプローチの構造を整理すると、下図のとおり。

「課題解決型の支援」は下図の「アプローチ3」に、「つながり続けること」は「アプローチ2」に、「日常生活環境における対応」は「アプローチ1」に相当する。

このうち「つながり続けること」（アプローチ2）については、

- ・ 「課題解決型の支援」（アプローチ3）から移行又は継続して行う場合（一定の専門性²を要する支援）
- ・ 「日常生活環境における対応」（アプローチ1）から移行又は継続して行う場合（必ずしも専門性を要するとは限らない支援）

の2つがあると考えられる。



² 福祉的支援や相談支援等に必要となる専門性をいう。

【参考】「つながり続けること」の事例

- ・ 民生委員、福祉委員、その他の地域住民やボランティア等の協力で行っている見守り活動（定時・随時の安否確認、ふれあい・いきいきサロンのような居場所での見守り）
- ・ 地域住民が中心となって、日常的な金銭管理を主として、困りごとを聞いたり、希望を聞いてその希望の生活を実現できるような活動
- ・ 「課題解決型の支援」から移行して行う場合としては、病院を退院した後の地域での見守り活動
- ・ 「課題解決型の支援」から継続して行う場合としては、自宅で倒れている人を発見し、地域包括支援センター等へつないだ後、在宅で公的サービスを受けながら住民が見守りを継続して行うという活動
- ・ 「日常生活環境における対応」から移行又は継続して行う場合としては、子ども食堂等の居場所に具体的な支援が必要な子どもが来た場合の専門機関等へつなぎを行う活動
- ・ ひきこもりの方が集う場において、当事者同士が意気投合し友達になり、それまで行けなかった喫茶店に、一緒に行ってみたという事例

【支援の場となる「地域」、支援を担う「施策」と「主体」をどう考えるか】

※目標②「地域における包括的支援」の概念整理、主体間の認識共有】（想定する地域の単位、「包括的支援」を担う支援施策・事業の分野・主体）

- 現行の「孤独・孤立対策の重点計画」においては、孤独・孤立対策の基本方針の一つとされている「地域における包括的支援体制の推進」の単位として、「小学校区や自治会等の地域の実情に応じた単位」が想定されている。

「日常生活環境における対応」の場としての「地域」とは、重点計画が示す「小学校区や自治会等の地域の実情に応じた単位」を想定することを基本としつつ、事例に応じて広域的な利用が可能となるような自治体間・民間団体間連携もあわせて進めることが必要と考えられる。

- 「地域における包括的支援」を担う支援施策・事業の分野・主体としては、
 - ・ 政策分野別では、福祉（重層的支援体制の整備等）を中心としつつ、保健医療、雇用・就労、教育、子育て、住まいなどにおいて、
 - ・ 政策対象分野別では、自殺防止対策、メンタルヘルス対策、生活困窮者支援、ひきこもり支援、子育て支援、女性支援、居住支援、再犯防止、消費者被害防止、外国人支援、性的指向・性自認などにおいて、
 - ・ 各分野において支援を担う主体として、行政（国、地方自治体（特に基礎自治体））、民間法人（社会福祉協議会、社会福祉法人、民間企業）、NPO、住民組織、地域住民（公的な委嘱を有する者、民間法人の認定等を有する者、その他の地域住民）等が想定される。

このうち、民間企業が物品やサービスの提供を行う場合には、こうした企業と「地域」とのつながりを支援する団体の役割が重要と考えられる。

- なお、専門家³や非専門家が、「切れ目なく息の長いきめ細かな支援」として「課題解決型の支援」や「つながり続けること」を担っていくためには、非専門家による支援の取組には限度があることにも留意し、それぞれの人材の確保・育成・支援を促進することも重要である。さらには、分野を超えた連携体制の構築も必要である。(分科会1、分科会3とも関連)
- また、DV、虐待、ひきこもり、不登校、性的指向・性自認等のケースでは、当事者等の事情(知人・関係者に知られたくない、対面相談を好まない、匿名を希望する等)により、居住する地域の相談窓口や支援機関を利用することを躊躇する場合がある。あるいは、そもそも居住地域に支援機関等が存在しない場合もある。
このため、地域を超えた支援体制により当事者等を受け入れるための環境整備が必要な場合がある。例えば、SNSを活用した対応、他の地域からも受け入れる広域での対応などが考えられる。

【参考】「地域を超えた支援体制」の事例

- ・ ひきこもりの方の支援について、当事者が住所地のサービスを利用することを躊躇する場合は、近隣自治体のサービスを相互利用できるようにしている自治体がある。
- ・ ひきこもり状態にある、対人関係の難しさを感じている等の生きづらさを抱えている女性自認の方を対象に、県内の複数自治体が連携して「ひきこもり女子会」を開催。広域展開することでいずれの会場へも参加可能とし、交流の場とつながる機会を提供している。

孤独・孤立対策の重点計画(抜粋)

3. 孤独・孤立対策の基本方針

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

³福祉的支援や相談支援等に必要な専門性を有する人をいう。

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

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

○ 「地域における包括的支援」を進める上では、複数の主体が関わって支援を行う際に、当事者の機微情報も含めた情報共有が必要となる場合がある。

個人情報の取扱いについては、本人の同意を原則としつつ、必要に応じて個人情報の共有を可能とする仕組みを制度的に設けることが考えられる。

一方、制度外での対応として、関係機関間の効率的な情報共有により本人への必要な支援を迅速に提供する仕組みを設ける方法も考えられる。

なお、情報共有の主体となる支援機関においては、情報の適切な管理に必要な組織基盤の確保と、そのための支援が求められる。また、支援を担う者が個人情報の取扱いに十分留意することも必要である。

【参考1】制度による対応例

(生活困窮者自立支援法)

- ・ 生活困窮者に対する支援に携わる関係者間の情報の共有及び支援体制の検討を行う支援会議を法定し、会議の構成員に対する守秘義務を設け、支援関係者の積極的な参加と、積極的な情報交換や連携が可能となる仕組みを設けている⁴。

(重層的支援体制整備事業)

- ・ 複雑化・複合化した課題を抱える者やその世帯の支援に携わる関係者間の情報の共有及び支援体制の検討を行う支援会議を法定し、会議の構成員に対する守秘義務を設け、構成員同士の情報の共有と、地域における必要な支援体制の検討の円滑化を図っている⁵。

【参考2】制度外における対応例

- ・ 市と市内金融機関が、地域における見守り支援に関する協定を締結。市内金融機関

⁴ 支援会議の事務に従事する者又は従事していた者に守秘義務をかけることで、本人の同意がとれない事案であっても、必要に応じて地域における個々の生活困窮者等に関する情報を支援会議の場で共有できるように見直し、それぞれに課された法律上の守秘義務に関する規定にも抵触しないこととした。(平成30年10月1日社援地発1001第15号「生活困窮者自立支援法第9条第1項に規定する支援会議の設置及び運営に関するガイドラインについて」(第3. 守秘義務について(2) 守秘義務の適用範囲)より)

⁵ 支援会議の事務に従事する者又は従事していた者に守秘義務をかけることで、本人の同意がとれない事案であっても、必要に応じて地域における個々の複雑化・複合化した課題を抱える人等に関する情報を支援会議の場で共有できるように見直し、それぞれに課された法律上の守秘義務に関する規定にも抵触しないこととした。(令和3年3月29日社援地発0329第2号「支援会議の実施に関するガイドラインの策定について(通知)」(第1. 支援会議について(2) 支援会議とは)より)

の職員が業務中に、認知症等があると思われる方の手続きの異変等、財産や生命の危険が生じる恐れがあり見守り等が必要な方を早期に発見し、チェックシートにより市へ情報提供し、情報提供の際に消費者安全法に基づいて必要な情報を提供することで必要な支援を迅速に提供することを可能としている。

○ 「地域における包括的支援」を進める上では、DXの視点(デジタル・ITツールの活用)も考えられる。

「包括的支援」におけるデジタル等の活用のイメージとしては、次のように考えられる。

- ・ 各主体が対人援助等を(リアルで)行うことを前提として、当該業務に専念したり効率的に実施したりできるよう、デジタル等を補助的に活用。
- ・ 「包括的支援」につなげるための方法として、例えば「プッシュ型」と「ワンストップ型」があり、「プッシュ型」においてのアウトリーチ(データ活用)、また、「ワンストップ型支援」の窓口支援、伴走型支援、その他の支援(例えば関係機関による「ネットワーク型」支援)において、デジタル等を効果的に活用。
- ・ 支援制度における申請等の手続きのオンライン化等による効率化、様式の標準化等を推進。

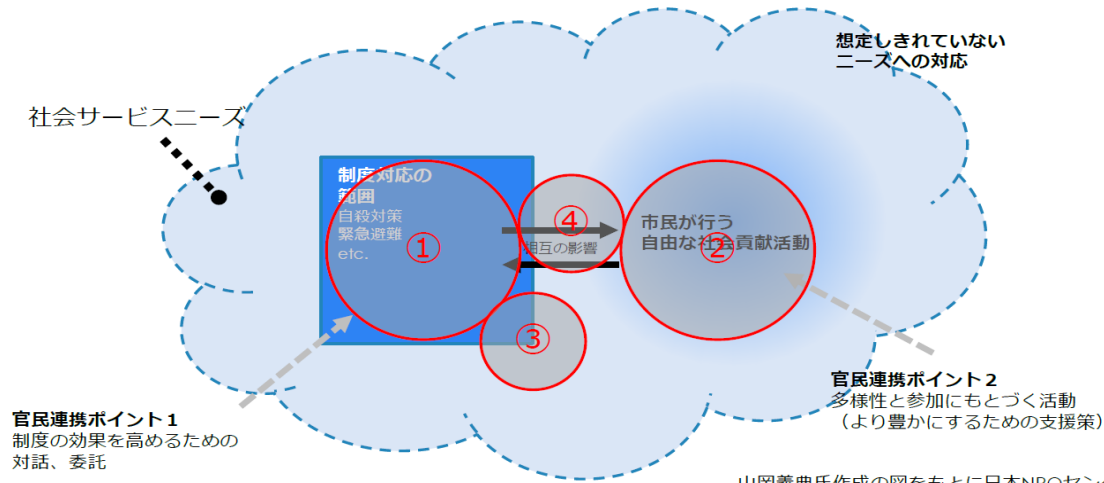
【参考】デジタルツール活用の事例

子ども宅食に関する情報をSNSを活用して提供。自治体の広報誌に NPO 等支援機関への SNS によるアクセス情報を掲載し、利用者は掲載された NPO 等支援機関へ SNS でアクセスすることで、個人情報等を要さずに直接つながり、広域での対応や 24 時間の受付を可能としている。

【支援を担う各主体の役割と連携をどう考えるか】

※目標③「(①②を踏まえた)国・地方・民間企業・NPO、社協等の各主体の役割・責務の概念整理」、目標④「各主体間の連携の姿の提示」

4つのアプローチ



山岡義典氏作成の図をもとに日本NPOセンターが改変

①「制度内」:いまの制度で不十分なところはないか、制度の委託や補助の出し方での課題は何か

(制度運用に関する主な意見)

- ・ 委託事業等の事務負担の軽減
- ・ 予算事業への自治体の取組の促進(自治体の取組姿勢が現場への支援に影響)
- ・ 予算執行(支払方法、費用対象)の柔軟化
- ・ 支援活動の拠点や活動資金の不足に応じた制度設計
- ・ 自治体における制度の活用方法や、支援を届けるための工夫についての情報共有

(支援のあり方に関する主な意見)

- ・ 日常の場で当事者が語れる環境づくり
- ・ 当事者を支援につなぐためのアウトリーチによる支援
- ・ 様々な分野における福祉施設の多機能化

→ 国において、孤独・孤立対策の政策の目的と方向性、その実現のための具体的方策を明確にし、各府省の施策に孤独・孤立対策の視点を入れ、所要の改善を図っていく。必要に応じて政策推進のための制度(法整備を含む)の検討も行う。

→ 国において、複数年契約の促進など、一定の取組が進捗。引き続き、行政(国、地方)において、NPO等と連携して、現場の実態をきめ細かく把握し、実態に即した施策を推進。

→ 国において、地方版プラットフォームの推進等を通じて、地方自治体の取組を後押しし、地域の実情に応じた取組を全国的に普及・展開。

②「制度外」: 制度になっていない領域を担う民間団体等に対してどのような支援をしていくのがいいのか

(主な意見)

- ・ 制度外を取組を、どこまで広げるか、どう捉えるか、議論すべき。
- ・ 居場所づくりに取り組む人のエンパワー、中間支援組織が重要。ボランティアセンターや市民活動センターの下支えが必要。
- ・ 民間団体等の継続的な活動に向けては、行政による財政的支援のみならず、「寄付」文化を醸成することも必要。
- ・ 文化関係等の活動も、早期発見につながったり、地域と接点を持つという意義がある。

→ 民間企業、NPO、社協、社福、住民互助組織等において、主たる活動を通じた協力に加えて、文化・芸術活動、スポーツ活動をはじめ、日常の様々な分野において、「弱目的」的なコミュニティの形成を推進。人と人の「ゆるやかな」つながりを築けるような場づくりを、多様な形で推進。

→ 行政(国、地方)において、「孤独・孤立対策において、各種の「つながり」の場づくりそのものを施策として評価し、その効果的な運用を推進する」という「重点計画」の基本方針を実践。

→ 行政(国、地方)において、本来の政策目的(例:生涯学習、地方創生など)による施策を推進し、当該取組自体を孤独・孤立対策にも資するとして評価。(問題解決や成果達成に過度にこだわらない。)

→ 市民による自主的な活動やボランティア活動について、民間によるコーディネート機能への行政(特に地方)の側面支援と併せて、NPO 支援策・ボランティア促進策などを通じた活動の活性化や参加意識の向上を促進。

③「制度内外の境界」: 制度外で民間団体に対応しているものについて、制度で対応すべきものは何か、制度内・外の分担や整理をどのようにすべきか

(主な意見)

- ・ 外から見えない人(例:発達障害のグレーゾーン)への支援を行う NPO への支援
- ・ 家族や企業の役割の縮小による制度とのすき間の部分(例:8050問題、ヤングケアラー)への、新たな民間の仕組み、新たな制度

→ 行政部門(国・地方の制度・政策)と民間部門(NPO 等、民間企業、地域住民)が、それぞれの役割を果たしつつ強みを活かす形での適切な組み合わせにより対応。

その際、制度外での民間の活動に対し、行政としても評価や制度の弾力的運用などにより対応。

新たな課題に対応できるよう、官民での対話の促進。

④「連携」: 公的機関、民間団体等の連携の在り方、情報共有の在り方をどのようにすべきか
(主な意見)

- ・ 現場の団体における当事者の個人情報の共有
 - ・ 課題を可視化しないで知らない間に解決されるような、つながり作り(課題解決、成果の評価にはなじまない)
 - ・ 自治体の意思決定者の判断によって連携構築が左右されないようにする
 - ・ 行政は、制度だけでは対応できない課題について、地域の方々の協力を求め、事業化してきた。支援の実態を作り、個別支援を通じて、庁内連携と地域の協働を進めて、多様なプレイヤーの参画を促す形が考えられる。
 - ・ 多くの民間団体が地域で活動する中、行政(地方自治体)やコーディネート機能を持つ民間団体が仲介役となって、官民連携ならびに民間団体相互の対話・連携を促進することが必要。
 - ・ 個人情報の共有については、住所や氏名など個人が特定されるものは共有せず、どういった経済状況や課題があるのかなど、関係者が対応を検討するための情報のみを共有することから始めてもよい。
- 国において、個人情報の取扱い(支援対象となる当事者の個人情報を、その同意の下で、行政とNPO等が共有)に関する先行事例等の情報を提供・共有。(重点計画より)
- 行政(国、地方)において、「孤独・孤立対策において、各種の「つながり」の場づくりそのものを施策として評価し、その効果的な運用を推進する」という「重点計画」の基本方針を実践。【再掲】
- 行政(国、地方)において、本来の政策目的(例:生涯学習、地方創生など)による施策を推進し、当該取組自体を孤独・孤立対策にも資するとして評価。(問題解決や成果達成に過度にこだわらない。)
【再掲】
- 国において、地方版プラットフォームの推進等を通じて、地方自治体の取組を後押しし、地域の実情に応じた取組を全国的に普及・展開。【再掲】
- 行政と民間団体の関係については、対等なパートナーシップを構築するという基本的な考え方(行政を中核とした「垂直型連携」ではなく、参画する関係者が対等に相互につながる「水平型連携」であること)に立ち、広く多様な主体が参画し、つながりやすい関係となることを目指す。

※目標⑤、⑥については、引き続き議論。

⑤重点計画の施策・事業の運用改善(効果的な連携・組み合わせ)の例示

⑥(③④を踏まえて)足らざる支援の分野・主体の明確化、それを埋める方策の立案