

孤立・孤独対策推進法の施行と今後の課題

伊籾久雄（NPO法人まちぼっと理事）

昨年成立し公布された孤立・孤独対策推進法は、今年4月1日に施行される。改めて孤立・孤独対策推進法の解説や取組みの現状と課題を考えたい。

実は、孤立・孤独対策推進法の所管は内閣官房：孤独・孤立対策担当室（孤独・孤立対策担当大臣）であった。しかし「あなたはひとりじゃない」という孤独・孤立対策担当室のHPを開くと、まもろうよ ところ（厚生労働省HP）、子供のSOSの相談窓口（文部科学省HP）、性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センター（内閣府HP）、児童相談所・児童相談所虐待対応ダイヤル（こども家庭庁HP）、DV相談ナビ：#8008（はれれば）（内閣府HP）、よりそいホットライン（よりそいホットラインHP）、支援情報検索サイト、SNS等による相談（厚生労働省HP）などが並べられている。

ただし、孤立・孤独対策推進法によって設置される「孤独・孤立対策推進本部（重点計画の作成等）」は内閣府に置かれる。孤立・孤独対策の推進はすべての省庁、すべての自治体部署に関わる総合的な取組みでなければならない。しかし現状は「司令塔」がはっきりしないのではないかと思わざるを得ない。関係者の皆さんの意見を伺いたいと思う。

1. 孤立・孤独対策推進法の概要

○ 趣旨

近時における社会の変化を踏まえ、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。

→「孤独・孤立に悩む人を誰ひとり取り残さない社会」、「相互に支え合い、人と人との「つながり」が生まれる社会」を目指す

○ 基本理念

1. 基本理念

孤独・孤立対策（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）について、次の事項を基本理念として定める。

- 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（当事者等）の立場に立って、当事者の状況に応じた支援が継続的に行われること。

- 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こと。

2. 国等の責務等

孤独・孤立対策に関し、国・自治体の責務、国民の理解・協力、関係者の連携・協力等を規定する。

3. 基本的施策

- ・ 孤独・孤立対策の重点計画の作成
- ・ 孤独・孤立対策に関する国民の理解の増進、多様な主体の自主的活動に資する啓発
- ・ 相談支援（当事者等からの相談に応じ、必要な助言等の支援）の推進
- ・ 関係者（国、自治体、当事者等への支援を行う者等）の連携・協働の促進
- ・ 当事者等への支援を行う人材の確保・養成・資質向上
- ・ 自治体及び当事者等への支援を行う者に対する支援
- ・ 孤独・孤立の状態にある者の実態等に関する調査研究の推進

4. 推進体制

- ・ 内閣府に特別の機関として、孤独・孤立対策推進本部（重点計画の作成等）を置く。
- ・ 自治体は、関係機関等により構成され、必要な情報交換及び支援内容に関する協議を行う孤独・孤立対策地域協議会を置くよう努める。
- ・ 協議会の事務に従事する者等に係る秘密保持義務及び罰則規定を設ける

2. 「孤独・孤立対策地域協議会」について

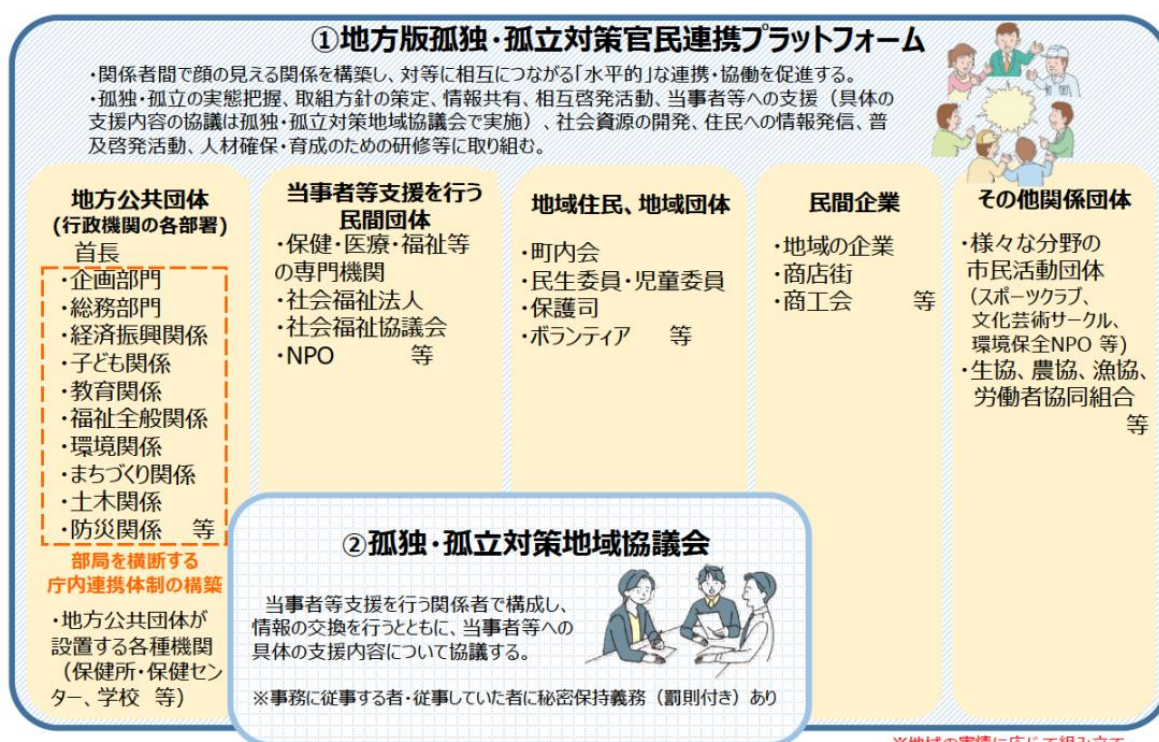
(1) 施行通知のポイント（法の趣旨等／地方版官民連携プラットフォーム）

- ① 孤独・孤立対策推進法の施行に向けて発出された通知・事務連絡一覧
- 施行通知
「孤独・孤立対策推進法の施行について（通知）」（令和6年2月2日府孤準第8号）
→法の趣旨、各条の趣旨、法第11条に規定する協議の促進等に係る施策（全国版／地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォーム）について
 - ガイドライン
「孤独・孤立対策地域協議会の設置及び運営に関するガイドラインの策定について（通知）」（令和6年2月2日府孤準第9号）
→孤独・孤立対策地域協議会の概要、留意事項等について
 - 地方版官民連携プラットフォーム参画主体検討事務連絡
「地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームへの参画主体に係る検討について（周知）」（令和6年2月14日）

→地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームに参画しうる庁内部署や団体等に対し、孤独・孤立対策担当部署からプラットフォームへの参画についての依頼があった場合には検討等いただきたい旨を依頼した旨を周知

② 自治体における孤独・孤立対策の推進体制（イメージ図）

- ・自治体における孤独・孤立対策の推進にあたっては、孤独・孤立対策推進法に基づき、協議の促進の場としての地方版官民連携プラットフォームを構築するよう努めとともに、当事者への具体の支援内容について協議する孤独・孤立対策地域協議会を置くよう努めることとされている。
- ・その他、自治体の内部においても、部局を横断する庁内連携体制が必要。



② 孤独・孤立対策地域協議会の概要

○ 孤独・孤立対策地域協議会の概要・官民連携プラットフォームとの違い（ガイドラインより）

▽ 孤独・孤立対策地域協議会の趣旨・概要

孤独・孤立対策地域協議会は、各地域において、個々の当事者等への具体の支援内容について、協議会を構成する関係機関等（以下「構成機関等」という。）の間で協議する場である。

協議会では、地域における当事者等への支援に携わる様々な関係者のネットワークの下、構成機関等が、共通の情報及び認識の下で、当事者等への個々の支援を円滑に行えることが重要である

▽ 地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームと孤独・孤立対策地域協議会との関係

地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの取組内容は、個々の当事者等への支援策の協議ではなく、広く地域の関係者が参画して、住民や関係団体への普及啓発や地域における各種の「居場所」づくりを実施するほか、関係者間のネットワークづくりなどを行うことであり、両者は取組内容も異なる

○ 孤独・孤立対策地域協議会の意義

- ① 支援が必要と思われる相談者の早期発見
- ② 孤独・孤立の観点の支援を行うことによる当事者等の課題の解決の促進
- ③ 多角的な議論、多様なアプローチによる支援を可能に
- ④ 各構成機関等の情報の共有
- ⑤ 情報共有により、構成機関等との役割分担について共通の理解
- ⑥ 構成機関等の役割分担により、支援を受ける人等が適切なタイミングでよりよい支援を受けやすくなる
- ⑦ 構成機関等が分担をシェアして個別の事例に早期に関わることで、それぞれの機関の限界や大変さを分かちあう

○ 孤独・孤立対策地域協議会の設置主体

【設置主体】

- ・会議の運営については、市町村が行うことが望ましい。
- ・複数の市町村で共同して協議会を設置することや、都道府県と市町村が共同して協議会を設置することも差し支えない。

【都道府県と市町村の分担】

- ・都道府県と市町村との役割分担は、住民に対する個別具体的な支援は身近な市町村で行い、都道府県はそのバックアップをするという一般的な原則が基本だが、実情に応じて対応。

(関係の例)

① 協議会を設置している市町村と都道府県：

都道府県で協議会を設置する場合の機能としては、例えば、

- ・市町村の協議会だけで扱うことが困難なケースがある場合に相談を受け付けることや、移管すること
- ・必要に応じて、市町村の協議会に対して助言することや、市町村の協議会での会議に都道府県に在職する専門職を派遣することが考えられる。

② 協議会を設置していない市町村と都道府県：

都道府県で協議会を設置する場合の機能としては、未設置市町村で生じる問題への対応であるが、当該市町村の担当部局が構成機関等として参加することが考えられる

- ・また、①②いずれの場合も、精神保健福祉センターや婦人相談所などの都道府県レベルで設置される既存の関係機関に寄せられる相談を発端としたケースや当該関係機関・団体相互の連携強化を担保することが都道府県の協議会の役割として考えられる。

○ 孤独・孤立対策地域協議会の構成機関等

【構成機関等の候補】

- ・地方自治体の中で当事者等へ専門性の高い支援を行う関係部署、社会福祉協議会、社会福祉法人、当事者等を支援するNPOなど、特に個々の当事者等への支援に関する各種団体等
- ・相談窓口を有する民間の支援団体、行政では把握が難しい地域住民の些細な変化に気づくことができると考えられる公的サービスの提供機関、介護保険法に基づく訪問介護・訪問看護等を行う民間のサービス提供事業者、新聞配達所、郵便局、ガス・電気等の供給事業者など個別訪問により市民の日常生活に関わる事業所など地域の関係機関等
- ・地域に根ざした活動を行っている者（例えば、民生委員・児童委員、保護司、地域住民の方々など）
- ・各自自治体の福祉、就労、税務、住宅などの関係部局の職員
- ・他の既存の会議体を運営する担当部署や機関

※ 地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームに参加していない関係機関等の中から協議会の構成機関等を選定することも可能。ただし、地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームの目的に鑑み、可能な限り、協議会の構成機関等となる者には、地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームに参加してもらうよう働きかけることが望ましい。

【構成機関等の役割】

- ・当事者等へ地域の居場所や活用できるサービスを紹介
- ・協議会で議論すべき事案の情報提供・情報共有
- ・見守りと支援方針の理解
- ・緊急性がある事案への対応

○ 既存の会議体の活用

① 新たに地域協議会を立ち上げる

※ 既存の会議体と一体的に開催することも考えられる

② 既存の会議体に機能を追加

③ 既存の会議と時間を切り分けて開催

※具体の活用方法については、各地方公共団体における各会議体の構成員の状況等も踏まえて検討

※秘密保持義務をはじめとした各法令に規定された事項、それぞれの会議体の目的及び役割等の相違を十分に理解した上で適切な運営がなされるよう、配慮する必要がある

- 孤独・孤立対策地域協議会における情報共有の流れ（イメージ）
（次々ページ）

- 個人情報の取扱い

【支援に当たっての原則】

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や、孤独・孤立対策は当事者等の立場にたって行われるものであることから、支援に当たって必要となる当事者等の個人情報については、原則として、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。

【例外：同意がない場合の個人情報の共有】

一方、支援の必要性及び協議会で支援を議論する必要があるにもかかわらず、当事者等が個人情報の提供に同意することができないやむを得ない事情がある場合には、例外的に本人の同意がない中で協議会の構成機関等が当事者等の個人情報を共有することも想定される。

【個人情報保護上の整理】

個人情報：生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別できる情報をいう。これには、他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものも含まれる。

個人データの第三者提供：個人情報取扱事業者（個人情報データベース等を事業の用に供している者。「事業の用に供している」とは一定の目的をもって反復継続して遂行される同種の行為、社会通念上事業と認められるもので、営利、非営利を問わない。）は、あらかじめ本人（家族等に関する情報の場合は当該家族等本人を含む。）の同意を得た場合、又は本人の同意を得ない場合であっても、個人情報保護法第27条第1項各号に規定する場合は、個人データを第三者に提供することができるとされている

- 各構成機関等における個人データの第三者提供について

（略 参考資料参照）

- 行政機関等による保有個人情報の提供について

・行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない

<利用目的以外の目的のための利用及び提供の原則の禁止の原則>（個人情報保護法第69条第1項）。

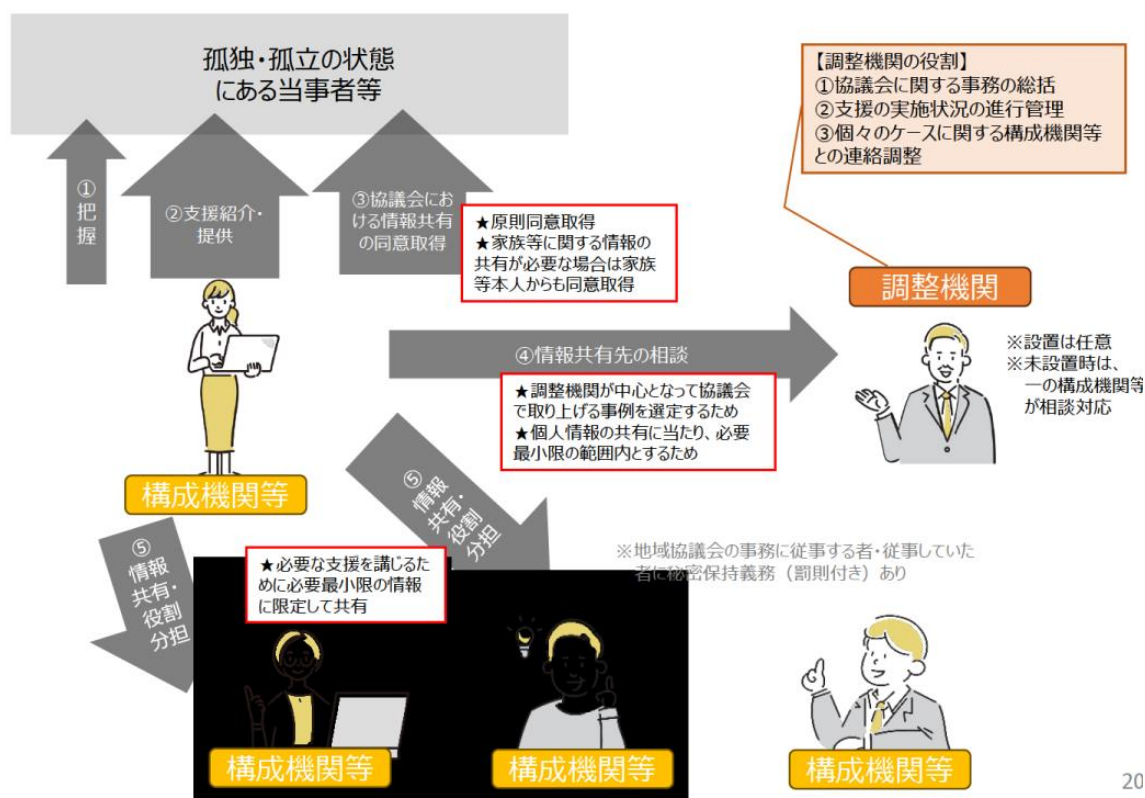
→地域協議会での支援を目的として保有する個人情報、個人情報保護法上本人の同意の有無にかかわらず利用、提供可能。

※ 個人情報保護法上は本人同意が必須ではなくても、支援の趣旨を踏まえ本人同意を取得することが原則。また、必要最小限の範囲・内容の提供とされたい。

→地域協議会での支援を目的とせず保有する個人情報についても、孤独・孤立対策推進法第16条第3項に該当する提供である場合には、個人情報保護法第69条第1項の「法令に基づく場合」としての提供となり、「利用目的以外の目的のための利用及び提供の原則の禁止の原則」の例外となる（＝提供可能）

※ 個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（行政機関等編）、個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）も参照いただきたい。

https://www.ppc.go.jp/personalinfo/legal/#anc_Guide



20

3. 今後の課題

(1) これまでの取組みの経過から

孤立死防止対策が厚生労働省のホームページに掲載されている。しかしこのページある孤立死防止対策取組事例の概要も孤立死防止対策取組事例一覧も、平成25年のものである。

今回の孤独・孤立対策推進法の主幹は内閣官房である。厚生労働省のページにある全国さまざまな取組みも、効果が上がらなかったということだろうか。釈然としない。

内閣官房のホームページを見ると、令和3年2月より、孤独・孤立対策担当大臣が司令塔となり、政府一体となって孤独・孤立対策を推進してきたとある。内閣官房は「孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議」を設置し、第8回会議（令和4年12月6日（火）で孤独・孤立対策の重点計画（案）が議論され、重点計画は12月28日開かれた政府の「孤独・孤立対策推進会議」で決定された。

内閣官房は引き続き孤独・孤立対策に関する有識者会議を設置し、第1回会議を開催したのは令和5年2月2日である。また第2回会議は令和5年10月10日開催である。孤立孤独対策推進法は令和5年5月31日成立、同年6月7日公布であるから、孤立孤独対策推進法の議論は「重点計画に関する有識者会議」で行われていたのだと思われる。

孤立孤独対策推進法の概要、特に自治体に設置する孤独・孤立対策地域協議会（できる規定）や地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームについては、かなり詳しく紹介したが、現在の自治体の現状を考えると、すんと腑に落ちるというわけではない。協議会にしる、プラットフォームにしる、自治体、とりわけ市町村に設置し、運営するのは容易ではない。とりあえず、施行後の状況を見守るしかないと考えるのは私だけであろうか。

〈2〉高齢者の身元保証などのサポート事業

ところで総務省は昨年5月、「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査」を行い、その結果を自治体に通知している。この調査は、高齢化の進展や核家族化にともない、高齢者の単独世帯が増加しており、身寄りのない高齢者が病院に入院する際や介護施設等に入所する際の身元保証等の支援を、民間事業者が家族・親族に代わって行ういわゆる「身元保証等高齢者サポート事業」について調査したものである。

同事業は身寄りのない高齢者が利用者であることが多く、本人の死後の事務を委任したりするなどサービス内容が多岐にわたり、かつ、契約内容が複雑で費用体系も明確ではないといった特徴から、消費者保護の必要性が高いものとなっていることや、現状では、事業者が提供するサービスについて直接規律・監督する法令・制度等はなく、監督官庁や事業者団体も存在しないため、利用者とのトラブルも発生していることなど、対策が十分に講じられてきたとは言えない状況である。

そこで総務省は、消費者保護の推進とともに、事業の健全な発展に必要な施策の検討に資するために、身元保証等高齢者サポート事業をめぐる全体像について、行政機関による事業者への実地調査を含めた全国調査を初めて実施したものである。調査結果は、事業の特徴を踏まえ、一般的な契約に比べ消費者保護の必要性が高いと考えられることから、今後、留意すべき事項や求められる対応の方向性について課題提起として取りまとめられている。またこの点を踏まえ、消費者保護の推進や事業の健全な発展に必要な施策の検討に資するよう、厚生労働省、消費者庁及び法務省に通知している。

▽ ▽ ▾

NHKは今年（2024年）1月11日、「高齢者の身元保証などのサポート事業 政府 ガイドライン策定へ」と報道した。報道内容は以下のとおり。

高齢者の身元保証などを行うサポート事業について、現在、所管する省庁がないことから、政府は今年度内にもガイドラインを策定するなどして、適正な事業者の育成を進めるほか、身寄りのない高齢者をめぐる問題に横断的に対応していくことにしています。

身寄りのない高齢者などが入院や施設への入所をする際に身元保証などを行う民間のサポート事業をめぐっては、単身の高齢者の増加などで需要が高まっている一方で、所管する省庁や法律がありません。

全国の消費生活センターなどには契約をめぐるトラブルの相談が年間 100 件程度寄せられているということで、事業の健全性の確保やルール作りをどう進めるかが課題となっています。

こうした状況を受け、高齢化に伴う課題を議論してきた政府と有識者の会合は去年 12 月、高齢者などが安心して利用できるようサービスの質を確保する必要があるという考えをとりまとめています。

今後は厚生労働省が進めている身元保証問題などの実態調査の結果を踏まえ、契約手続きや事業者が開示すべき事項などを定めたガイドラインを年度内に策定し、適正な事業者の育成を進めることにしています。

そのうえで法的な対応が必要な論点の整理を進めるなどして、増加が見込まれる単身世帯や身寄りのない高齢者の問題に横断的に対応していくことにしています。

なお、この課題については日弁連が「身寄りない高齢者の「身元保証」の体制整備など求める意見書を1月にまとめている。

▽ ▽ ▾

高齢者の孤立死防止や身元保証などについて、国の動きをみてきたが、残念ながら内閣官房や内閣府、厚生労働省、総務省と、課題ごとにバラバラな対応が目立つと思われる。また自治体、とりわけ市区町村の意見がどこまで反映しているのか、大いに疑問である。

たとえば、高齢者の身元保証などのサポート事業に関していえば、高齢者の終活支援に関しては神奈川県大和市の終活支援条例や横須賀市の終活支援事業などの優れた取り組みがある。終活支援は総じて高齢者の孤立死防止や身元保証など一体のものである。高齢者の身近にいる市区町村こそ、これらの取り組みの最前線である。司令塔が存在しないかのように見える国よりも市区町村に取組みを委ねるような仕組み考えることこそ、国、政府の仕事である。

<参考資料>

- 孤独・孤立対策推進法（内閣官房）
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/suisinhou/suisinhou.html>
- 「孤独・孤立対策地域協議会」について（内閣官房 孤独・孤立対策担当室）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_platform/symposium2023_2/siryouul.pdf
- 孤立死防止対策（厚生労働省）
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000034189.html>
- 孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会（内閣官房）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/juten_keikaku/index.html
- 孤独・孤立対策に関する有識者会議（内閣官房）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_yushikisha/index.html
- 身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査＜結果に基づく通知＞（総務省）
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_230807000167327.html
- 高齢者の身元保証などのサポート事業 政府 ガイドライン策定へ（NHK）
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240111/k10014316261000.html>
- 身寄りない高齢者の「身元保証」 体制整備など求める 日弁連意見書
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240130/k10014339851000.html>
- 大和市 おひとり様などの終活支援事業（終活支援条例など）
<https://www.city.yamato.lg.jp/gyosei/soshik/4/2517.html>
- 横須賀市 わたしの終活登録
<https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/2610/syuukatusien/syuukatutouroku.html>