

2021. 4. 27

## 「孤独・孤立対策担当大臣」取組みの方向性

### ～府省を横串で取りまとめる「子ども庁」創設へ～

政策・経済研究部 研究員 佐藤杏奈

#### 1. 日本における「孤独・孤立対策担当大臣」発足

日本政府は2021年2月19日、内閣官房内に「孤独・孤立対策担当室」を立ち上げ、坂本1億総活躍担当大臣を兼任とする形で「孤独・孤立対策担当大臣」に任命した。英国で2018年1月に創設された「孤独問題担当国務大臣（Minister for Loneliness）」に続き、世界で2例目である。ただし、日本と英国の大きな相違点は、孤独の問題だけでなく、地理学や人口問題にもかかわる「孤立」問題にも対応することを明確にした点である。

本対策に力を入れる背景には、特に若年層で広がる「孤独」と8050世帯（高齢の親と働いていない独身・未婚の子で構成される世帯）や単身世帯の「孤立」が問題視されていることにある。前者は、新型コロナウイルス感染症の拡大に起因して、通学をはじめとする外出機会が縮小し、在宅時間が増えたことで顕在化した。特に若年層で「親以外の大人や同級生・身近な友人とのつながりが希薄になったこと」が原因となり、より深刻化している。一方で、後者は「少子高齢化」や「過疎化」・「単身世帯の増加」が進行するにつれて、地域社会とのつながりが断たれて久しいことから、超長期の問題として以前から取り組まれている問題である。

本担当大臣の任命は、菅政権の目玉政策の一つであり、2月25日には「孤独・孤立に寄り添い、つながるための緊急フォーラム」を開催し、各NPO団体の支援状況を首相以下関係担当大臣がヒアリングして問題意識を共有している。そして、3月25日には自民党内で①SNS活用、②実態把握、③連携支援に関する3つのタスクフォースを発足するとともに、4月2日には自殺防止や困窮者支援などを実施する幅広いNPO法人等に対して「緊急支援策」を公表する等、およそ2ヵ月の間に次々と政策を展開された。この緊急支援策では、孤独・孤立対策の中でも特に「自殺防止」をはじめとする若年層の支援策へ拠出される予算の割合が大きい。

ここで、若年者の自殺に関するデータを確認したい。

2018年の発表値で10代前半は2割、10代後半は4割、そして20代前半に至っては5割近くの死因が「自殺」で「不慮の事故」を超えている。また、G7加盟国の中で、若年層（対象15-34歳）の死因の1位が「自殺」であるのは日本のみで、世界的に見ても大きな課題である（出典：「平成30年版自殺対策白書」）。また、図表1に示すとおり、近年の若年層における自殺者数は20代で減少傾向、10代でも横ばいで推移していたが、新型コロナウイルス感染症が拡大した2020年以降、再び増加へ転じている。特に、20歳未満の自殺者数に至っては平成以後で最大であり、1998年（720人）

図表1：自殺者数の推移



出所：厚生労働省・警察庁「令和2年中の自殺の概況」より明治安田総合研究所作成

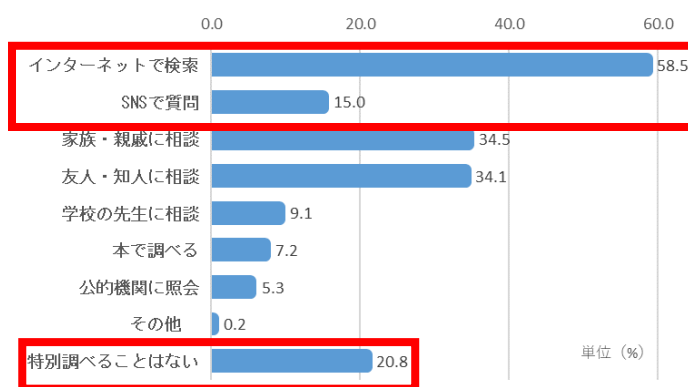
から約 20 年ぶりに 700 名を上回った。出生数が減少する中で自殺者数が増加することは、若年層に占める自殺率が高まることを意味し、大きな問題である。これらを理由に、日本が解決すべき急務の課題として、若年層の自殺対策が打ち出されたのだろう。

## 2. 「子ども庁」の創設に向けた動き

前項に記載したとおり、孤独・孤立担当大臣を設置して、特に若年層向けの支援を拡大するにあたり、大きな障壁になっているのが、縦割り行政による対応遅延である。とりわけ就学前の児童層に焦点を当てると、①内閣府（児童手当等）、②文部科学省（幼稚園以降の義務教育・教育支援等）、③厚生労働省（保育所運営や子育て支援の給付金対応等）と 3 つの府省に対応事項が跨っている現状にある。そこで、4 月上旬に新聞や各ニュースを賑わせたのが「こども庁」の設置である。河野大臣が担当する「デジタル庁」に続いて、「行政の縦割り打破」の実現をめざした 2 つ目の庁として着目されており、さらに各府省の支援が手薄になりやすい就学後（小学生以降）の子ども支援にも対応することを目的に、2022 年にも本格始動という駆け足のスケジュール設定がされている。

府省横断の例として、文部科学省では、「24 時間子供 SOS ダイアル」、厚生労働省では「児童相談所・児童相談所虐待対応ダイヤル」、内閣府では「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」等を、それぞれ設置している。多数の支援策は存在しているものの、府省に分散した窓口から適切なものを若年層が選択するには困難であると予想される。また、デジタルネイティブの若年層は電話に不慣れな傾向が高く、コロナ禍で親の在宅時間も長い環境下では、悩みを声に出して電話の先へ届けることが難しいという現状もある。このため、身近に相談相手がない場合、問題解決の解決策を特別調べず自分で抱えたままにするか、インターネット検索や SNS 等を通じて見ず知らずかつ素性の知れない他人に相談を持ち掛ける子どもは少なくない（図表 2）。前者は支援の手が届けられずに問題がそのまま残り、後者は性犯罪等に巻き込まれるリスクが高いことも指摘されている。

図表 2：問題解決に向けた情報収集方法（n=10,000）



出所：内閣府「令和 2 年版 子供・若者白書」より明治安田総合研究所作成

## 3. 今後に向けた検討事案：官民連携に望まれること

現状としては、「緊急支援策」の打ち出しや「子ども庁」の創設といったハード面は拡充される方向に向かっている。NPO 団体へ一時的な支援金を提供することは必要かもしれないが、継続的・連続的な支援という観点では不十分であると考えられる。また、長期にわたる効果の検証も実施されなければならない。

また、ソフト面の拡充で最も重要となる子どもの相談に乗る人員の確保について、国家資格である公認心理師（2017 年新設）や民間資格である臨床心理士・チャイルドカウンセラーなど“プロ”の職種を即時的に確保することは困難である。よって、一時的なニーズ（ただ話を聞いてほしい）相談と、自殺企図が高いなどの緊急性の高いニーズの相談を速やかに振り分け、場合によっては相談者の最寄りの地方公共団体や民生委員など地域に根差した人材に連携する必要があるのではないだろうか。いわゆる“プロ”人材以外の“アマチュア（一般・民間人）”人材が、初期対応として一時的なニーズだけでも話を聞くことができる仕組みづくりは、今後の重要な対策となるだろう。

“アマチュア”人材の裾野拡大に向けては、アウトリーチ（訪問支援）のできる人材養成が開始されている。これは、2010年4月施行の「子供・若者育成支援推進法」に基づき、「子ども・若者の住居その他の適切な場所において必要な相談、助言又は指導を行うこと」（法第15条第1項第1号）、また「国及び地方公共団体は、支援が適切に行なわれるよう、必要な知見を有する人材の養成及び資質の向上」（法第18条）等を図るために、国主導で実施されているものである。具体的には、内閣府が2011年から「アウトリーチ研修」、2019年から「アウトリーチ上級者向け研修」をそれぞれ開始している。この研修を通じて、サポートを求める子どものいる家庭を訪問し、子どもに会った後に提供する支援の方法は平準化され始めているといえよう。

また、年齢階層で途切れることなく継続した支援を行う「縦のネットワーク」を機能させ、あわせて、教育・福祉・保健・医療・矯正・更生保護・雇用等の関係機関や団体が、個々の情報を適切に共有し、有機的に連携する「横のネットワーク」を機能させることを目的とした「重層的支援」の取組みも2015年から始まっている。

しかし、孤独感を抱えている子どもが住む家を訪問しても、保護者に玄関の扉を開いてもらうことは難しい。ましてや家の中に入ること自体、ハードルが高い。各地方自治体やNPO法人が作成するアウトリーチに関するマニュアルにおいても、「1-2回目の訪問で親と面談し、3回目の訪問で子どもと会う」といったプロセスでも、素早く対応できた事例として紹介されているほどである。初対面で孤独を抱える子どもと会えるほど甘くはなく、訪問してきた見知らぬ他人を家に入れる機会そのものが、現代社会ではレアになっていると考えられる。

新型コロナウイルス感染拡大下で在宅率の高い昨今の状況では、家庭訪問は出会うきっかけづくりとして最短ルートかもしれない。しかし、ポストコロナの支援の可能性の1つとしては、家庭を訪問する以外にも、若年層が多く集まる学校近くの繁華街などでフィールドワークを実施するなど、広義な意味でのアウトリーチを実施すること可能であろう。1人でも多くの悩める子どもたちに出会える“きっかけ”を作ることで、支援が届く先が広がるのが望ましいと思う。

#### 4. おわりに

上記のとおり、「孤独・孤立担当室」の立ち上げならびに「孤独・孤立対策担当大臣」の任命から、府省を横断した「子ども庁」の創設論議まで、わずか2ヵ月程度とスピーディーに進んでいる。このスピード感は、デジタル庁の創設のペース（菅政権発足の2020年9月に政策として掲げられ、2022年4月発足を前倒して2021年9月に開始）と同程度と考えられる。一方で、デジタル庁の取組みが行政手続きの全般に及ぶのに対し、「子ども庁」の対象は看板のとおり子どもに限定されることから、どこまで人員が集約的に割かれるのかは不透明感が残る。また、従来、教育や学習といった分野では政策変更が度重なった例もあるため、「子ども庁」発足後は、打ち出される政策の効果を長期的な視点で検証できる体制づくりにも期待したい。

また、本レポートでは若年層の支援の動きについて述べたが、高齢者の「孤立」問題も根強く残っている。高齢者の孤立は、平成から令和へ深刻化しながら継続する問題でもあり、地方創生をはじめとした政策も多数実施されているが、このコロナ禍で社会情勢に大きな影響があったことから、長期のスパンで見た時の政策そのものの効果が図りづらいことも否めない。今後は、「孤独・孤立」という問題の枠組みの中で、支援の「受け手（若年層・高齢者・女性など）」ごとに異なる具体的な支援策のニーズを、主語（誰が）と目的語（誰を）を明確にして検討する必要があるだろう。政府の動向が、「孤独・孤立」問題を一括して解決を図ろうとするのではなく、ニーズマッチした支援を届けられるフェーズへ進むかどうか、今後も見守る必要がある。

※本レポートは、明治安田総合研究所が情報提供資料として作成したものであり、いかなる契約の締結や解約を目的としたものではありません。掲載内容について細心の注意を払っていますが、これによりその情報に関する信頼性、正確性、完全性などについて保証するものではありません。掲載された情報を用いた結果生じた直接的、間接的トラブルや損失、損害については、一切の責任を負いません。またこれらの情報は、予告なく掲載を変更、中断、中止することがあります。

●照会先● 株式会社 明治安田総合研究所 〒102-0073 東京都千代田区九段北 3-2-11 TEL03-6261-6411