

第3章 孤独・孤立対策における

公的相談機関の役割の明確化

研究分担者 長谷部 雅美

(聖学院大学 心理福祉学部心理福祉学科)

研究分担者 村山 陽

(東京都健康長寿医療センター研究所 社会参加とヘルシーエイジング研究チーム)

要約

孤独・孤立対策において、経済的脆弱層が利用し得る公的相談機関が果たすべき役割や課題を明らかにするために、アンケート調査と面接調査の結果をもとに、多様な分野の研究者と実務経験者が議論を行い、4つの政策提言をまとめた。①地域のハローワーク、生活困窮者自立相談支援機関、地域若者サポートステーション間で顔が見える関係づくりを強化する、②地域における孤独・孤立対策の核となる機関を定めるとともに、地域の多様な資源と連携し、利用者と地域をつなぐ取り組みを強化する、③3機関が実施する孤独・孤立対策の好事例を収集し紹介する、④自治体ごとに孤独・孤立の課題解決にむけた実践を計画し、その成果を評価する評価方法を設ける、である。

A. 研究目的

孤立・困窮という社会問題の解消を図るためには、行政が高リスク者や当事者を早期に把握し、支援につなげられる仕組みを構築することが必要不可欠である。本研究では、経済的な困窮状態にある者が利用する生活困窮者自立相談支援機関と、困窮のきっかけとなり得る失業や離職時に利用する就労支援機関の調査を行い、これらの機関における孤独・孤立対策への取組と課題を明らかにすることで、孤立・困窮対策において公的機関が果たすべき役割を明らかにする。

B. 研究方法

1. アンケート調査（詳細は令和5年度報

告書に記載）

2024年3月に、全国の生活困窮者自立相談支援機関1,376ヶ所と就労支援機関721ヶ所（地域若者サポートステーション177ヶ所、ハローワーク544ヶ所）を対象に、オンラインのアンケート調査を実施した（以下「生活困窮者自立相談支援機関」は自立支援、「地域若者サポートステーション」はサポステと記載する）。

アンケート調査では、各機関の孤独・孤立対策の実態を把握するために、中高年者の孤独・孤立に関する認識や孤独・孤立予防の取り組みの実施状況を尋ねた。また、課題1に関連して、自立支援とサポステには、チェックリストや参加型プログラムの利用可能性も尋ねた。

本調査に回答があったのは 841 件（回答率 40.1%）であり、その中から無回答を除いた 796 件（自立支援 531 件、サポステ 84 件、ハローワーク 181 件／有効回答率 38.0%）を分析対象とした。

2. 面接調査

2024 年 5～9 月に、調査協力の同意を得られた 36 機関の職員（自立支援：15 ケ所、サポステ：11 ケ所、ハローワーク：10 ケ所）に対し、オンラインの半構造化面接調査を実施した。

面接調査では、アンケート調査の結果を深堀する形で、各機関の支援内容を尋ねた。具体的には、孤独・孤立予防の取り組みの現状や課題、他機関との連携、新たな孤独・孤立予防プログラム等の取り組み実施の可能性と課題、単身中高年支援の現状と課題であった。

分析では、KJ-法等により孤独・孤立予防（自立支援・就労支援が結果的に孤独・孤立予防につながる場合も含む）の実施状況と課題を把握し、その改善点について検討した。さらに、アンケート調査と面接調査の結果をもとに、多様な分野の研究者と実務経験者が議論を行い、政策提言をまとめた。

本調査を実施するにあたり、東京都健康長寿医療センター研究倫理審査委員会の承認を得たが（整理番号：R23-084、2023 年 11 月 20 日）、「人を対象とする生命科学・医学系研究に関する倫理指針」は非該当との判定であった。

C. 研究結果

1. アンケート調査の結果（詳細は令和 5 年度報告書に記載）

自立支援とサポステでは、9 割以上が中高

年者の孤独・孤立を認識しており（孤独・孤立を感じるものがよく＋たまにある）、孤独・孤立対策の必要性も認識していた（孤独・孤立対策の必要性をとて＋少し感じる）のに対し、この割合はハローワークでは 6 割前後であった（表 1）。

孤独・孤立予防の取り組みは、情報提供（相談窓口等）やセミナー（仕事・お金等）開催が多く、孤独・孤立予防に直結するような取り組み（交流プログラム等）の実施は低調であった（図 1）。加えて、取り組み実施に向けては、3 機関とも 6 割以上が「多忙な業務・時間的余裕のなさ」や「人材不足」を課題として挙げ、自立支援では「スキルや知識不足」、サポステでは「予算不足」も 6 割以上の機関が課題として挙げていた（図 2）。また、「やることがわからない」という回答も 4 割前後あった。

チェックリストや参加型プログラムの利用可能性については、6 つの選択肢（複数回答）のうち「窓口の相談員が、必要だと思う利用者にその場でチェックリストに回答してもらい、それをもとに相談支援を行う」を実施可能とした割合が両機関とも最も高かったが、サポステの 68%に対し、自立支援は 55%であった。

孤独・孤立予防プログラムについては、7 つの選択肢のうち、本研究で実施する参加型プログラムの形式に最も近い「専門家によるレクチャーの動画を視聴会形式で複数の利用者に視聴してもらい、それをもとにファシリテーター（職員）によるグループワークを行う（対面で実施）」は、サポステは 63%が実施可能としたが、自立支援では 38%であった。「専門家によるレクチャーの動画を個別に視聴してもらい、それをもとに職員が相談支援を行う（グループワークは行わない・対面で実施）」は自立支援・サポ

ステとも 60%強であった。

2. 面接調査の結果

面接調査の結果を図 3（3 機関の相互連携の実態）に示した。

第 1 に、ハローワークにおいて支援が難しい中高年利用者（離職転職を繰り返す、発達障害の傾向がある、支援の長期化）を対象とした、自立支援・サポステとの連携事例が見受けられた。事例数として少数ではあったが、相互の強み・役割を理解したやり取りが行われていた。

1. ハローワークの方とは同じ多分方向を向いていけるんじゃないかなと。私は生活保護の窓口にありますので、生活保護に関わることの質問もしていただきますし、「こういう場合はどうですか」とか、こういうところの配慮、そういう話もあります。（自立支援）
2. 結構ハローワークの方が声を掛けてくださっています。生活にお困りごとがないとか、なかなか就職が決まらない方についてはそういうお声がけをして、困窮の窓口につないでくださっているの、そういったところではとても丁寧にやってくさっている現状があります。（自立支援）
3. ハローワークさんの氷河期世代支援のプログラムでしたり求人みたいなものの情報は仕入れておいて(…)こういった求人とかこういう窓口がございますよってことはご案内できるような形の体制は整えたいとは思っています。（サポステ）
4. 個別で担当しているカウンセラーが直接ハローワークの担当の方とかとやりとりをして、何か状況に応じて問題があれば(…)お話をしたりとか。（サポステ）
5. やっぱり離転職を繰り返すような方であ

ればそういった、その、何が問題かにはよるとは思うんですけど、サポステにつないだりとかですね(…)その人のなんでもうまくいかないのかっていうのをしっかり見極めた上で、そこはしっかり適切などところにつなぐっていうのが大事だと思います。（ハローワーク）

また、1 事例ではあるがハローワークの相談員が以前にサポステでの業務に従事した経験を活かし、意識的にハローワークの職員とサポステとの連携（職業体験事業や適性検査の実施など）を促している事例が認められた。

6. サポステとの連携は、私が来てから結構やるようにはしたっていう部分、ちょっとあって。そこで頻繁にうちの職員の人にも、こういう機関でこういうことができるよっていう話をしたりとかして。そこはちょっと、そういうところはつくったところはあるかもしれないです。（ハローワーク）

他方、各機関の物理的距離の近さ（同じ建物の中にある、隣接する建物にあるなど）も連携に関連していた。

7. 同じフロアの距離で本当にもう数メートルしか離れていないところに(…)ハローワークがあるんです。(…)まず窓口でご相談に来られた方のお話を聞いてプランを一緒に立てて、就労支援コーナーのほうにおつなぎして、ただ「行ってくださいね」ではなくて本当に近いところにあるのと、その場合 1 人 1 時間の枠で予約を取ることができるんです。だから、1 人に対して 1 時間の時間をかけてゆっくりと丁寧に対応していただける。もうその人に合った就労の仕事探しの対応をしていただけるんで、そういったところをそんな感じで支援しています。（自立支

援)

8. (同じフロアにある)ハローワークさんとか、他の生活困窮期間にないセミナーをサポステがやっていたり、そういったものを、ハローワークさんがこういうのもあるよという案内をして、興味が持ってもらえたら一緒に来るとか。ハローワークの職員の方が一緒に利用者の方と窓口まで来て、つなげてもらうっていうことも多いですね。(サポステ)

第2に、サポステ・自立支援の利用者を地域につないだり、反対に地域からサポステ・自立支援につなげたりする取り組みや地域(自治体)として仕組みづくりの必要性が見出された。

1. 中高年の方の居場所ってなかなかないと思います。自立された方というか、趣味とか目的持って活躍されてる方はあれなんですけど、そういったものがなくてつながれる機会って、何かっていうものがないとなかなかないので。(自立支援)
2. 何かそういったつながりが持てるようなシステムっていうか、そういうものがあるといいなと思うんですけども。私どもに相談来られる方の中でもやはり1人で孤立してる。それは家の中だけじゃなくて、外に例えば散歩したりとか外に出かける方もおりますけども、1人でずーっと1日ぶらぶらして家に帰るとか、そういった方も結構いらっしゃるんです。
(自立支援)
3. 居場所ってでも、人な気はするっていうか、その人を認識してくれて声を掛けてくれる人が地域社会の中にどれだけ増やせるかっていうことなのかなっていう気はします。だからこそきっといろんな活動を通して出会ってもらってということ

なんだろうなと思いますし、出会ってもらって安心して外に出られるようになってもらって安心して何か役に立つ何かをやってもらってということなんだろうと思うんです。(サポステ)

4. 中高年の居場所は、無業の経験のある方の居場所は本当に少ないというか、ないと認識しています。支援が必要だということが、ご理解頂きづらいというのはあります。若者とか、病気とか、言葉悪いですけど、キャッチーじゃないですか。それに比べて年代が高くて、もうお仕事してる人って、何が困っているのかしらって伝わりづらいところがあると思うので。(サポステ)

第3に、アンケート調査の結果と同様に、孤独・孤立対策の必要性は認識していても、何をやれば良いか具体的なイメージができていない、もしくは実際の取り組みに結びついていない機関の存在が確認された。

1. (孤独孤立対策は)必要だとは思いますが。ただ、その必要というか、いわゆる予防策、ならないようにっていうのが、何をもってすればならないかっていうのが掴み切れない。(自立支援)
2. 何かしらのつながりを、地域とのつながりを持てればそれに越したことはないと思うんですが、おそらくそれがはっきり解決するような糸口が見つかれば、基本的には孤独感ってそんなになんかと思うんです。結局それが見つからない。(自立支援)
3. 何かそういったつながりが持てるようなシステムっていうか、そういうものがあるといいなと思うんですけども。私どもに相談来られる方の中でもやはり1人で孤立してる。それは家の中だけじゃなくて

て、外に例えば散歩したりとか外に出かける方もおりますけども、1人でずーっと1日ぶらぶらして家に帰るとか、そういった方も結構いらっしゃるんです。

(自立支援)

4. やっぱり位置付けが違うんです。サポステなので就労へ向けての支援なので

(…)、●●サポステは居場所みたいな活動はしていないので。(サポステ)

5. 40代以上で就職が難しい方、ある層は働く意欲というか、働く目的が見いだせずに、結果孤立に向かっている方が多かったでするので、そういった方向けに(…)就職支援の枠からはみ出たしてもいい支援のあり方って、何かつくれたらいいなと思っていますね(…)どうしても就職支援の枠組みでは、そういった部分は手が出せない分野というか、あったりするので。(サポステ)

D. 考察

1. 自立支援とサポステにおける孤独・孤立予防の取り組みの可能性

アンケート調査の結果から自立支援とサポステでは、居場所・つながりづくりのための取り組みは、現状での実施率は低いが実施を希望する割合は高いことが示された。面接調査の結果も踏まえると、ハローワークでの支援が難しい利用者を対象としたり、サポステ・自立支援の利用者を地域につないだり、地域からサポステ・自立支援につなげたりする取り組みが、孤独・孤立対策となる可能性がある。また、「やることがわからない」という機関に対しては、個別の実践例を積み重ね、そのノウハウを広く周知することができれば、孤独・孤立予防の取り組み実施の契機となることが考えられる。

2. 自立支援とサポステにおけるチェックリスト・参加型プログラムの活用可能性

アンケート調査の結果、チェックリストは、相談者（利用者）のアセスメントにおける利用可能性をある程度示唆するものであった。しかし、完成したオンラインの「ライフスタイル診断」は一般住民の自己チェック用に開発したもののため、実際の利用につなげるには、相談窓口で利用しやすいように調整したり、使用マニュアルを整備したりすることが必要と考えられる。

参加型プログラムについて、自立支援では、グループワーク導入を困難と考える機関が多いことが示唆される。グループワークを伴うプログラムについては、ファシリテーターとなる職員に必要な知識・技術を習得してもらい、実施への不安を取り除けるように、研修体制を整える必要がある。他方、オンラインによる参加型プログラムは、どちらの機関とも選択率が低く、現状では対面型に比べて実現可能性が低いことが明らかになった。

3. 解決すべき課題と提言

アンケート調査と面接調査の結果を踏まえ、孤独・孤立対策における公的相談機関の役割について、解決すべき課題と提言を記載する。

- 1) ハローワーク・自立支援・サポステ間の関係づくり

第1に、ハローワークにおいて支援が難しい中高年利用者（離職転職を繰り返す、発達障害の傾向がある、支援の長期化）について、それぞれ自立支援・サポステにつなげる道筋をつけることが求められる。

インタビュー調査の結果、ハローワークでは、自立支援とサポステの存在・業務を

十分に理解していないために、これらの機関につながらないケースが多く認められた。したがって、利用者支援の道筋をつける基盤として、地域のハローワーク、自立支援、サポステ間の顔合わせや研修などの機会を設けるといった顔が見える関係づくりを強化することを提言する。

2) 地域のプラットフォームとの連携

第2に、サポステ・自立支援と地域のプラットフォームをつなげる道筋をつけることが必要である。言い換えると、サポステ・自立支援の利用者を地域につなぐ、もしくは地域からサポステ・自立支援に対象者をつなげるということである。

インタビュー調査の結果、サポステや自立支援の利用者と支援機関とのつながりは、相談支援や就労支援プログラムが終わった後は切れてしまい、アフターフォローができない状況が確認された。そのため、地域の商店街、図書館、公民館、飲食店などと連携し、相談支援や就労支援プログラム中から地域とつなげる取り組みを強化することを提言する。

また、地域における孤独・孤立対策を実施するにあたり、核となる機関が定まっていなかったり、各機関の運営母体や地域資源によって実施状況に大きな差がみられたりすることも明らかとなった。そこで、自治体を中心となって、それぞれの地域において核となる機関（社会福祉協議会等）を定めることを提言する。なお、核となる機関は単体でも、複数機関連携型も考えられる。

3) 好事例の周知と共有

第3に、孤独・孤立の予防・解消のための取り組みの好事例を各機関で共有できる

ようにすることが求められる。

アンケート調査で「やることがわからない」という回答があったり、インタビュー調査でも孤独・孤立対策の必要性は認識していても、具体的に何をやれば良いかイメージできていなかったりする機関が確認された。そこで、ハローワーク、自立支援、サポステにおける、孤独・孤立者の把握から、孤独・孤立予防・解消のための他機関との連携、プログラム等についての好事例を収集し、各機関に紹介することを提言する。

なお、自立支援に関しては、厚生労働省のWebサイトで支援会議や各種事業の立ち上げ等の事例が紹介されている。その中に、孤独・孤立対策の事例も蓄積することで、関係機関による取り組みが活発となることが期待される。

4) 孤独・孤立対策の評価基準の設定

第4に、ハローワーク、自立支援、サポステの各機関について、孤独・孤立の予防・解消のための評価基準を設けることが必要である。

アンケート調査と面接調査の結果をもとに、自立支援とサポステの事業評価の基準を確認したところ、孤独・孤立の予防・解消につながる評価基準が十分に含まれていなかった（「令和6年度就職氷河期世代活躍支援プラットフォームを活用した支援」に係る評価項目及び評価基準、令和5・6年度地域若者サポートステーション事業に係る提案書技術審査委員会評価項目より）。こうした背景もあって、各機関の業務としての優先度が低くなり、孤独・孤立対策の取り組みが低調になっている可能性が示唆される。

また、取り組みを実施する地域（自治

体)が抱える問題も実に多様である。自治体によって社会資源の充実度や性質も異なるため、一元的な評価基準を設けるのは現実的ではないであろう。そのため、自治体ごとに孤独・孤立の課題と社会資源を抽出した上で解決にむけた実践を計画し、その成果を評価するような評価方法が求められる。

その他、連携についても評価基準に加える、孤独・孤立対策のための人員を配置した場合の加算なども考えられる。サポステについては、孤独・孤立対策を目的とした就労支援への加算、孤独・孤立状態の利用者受入れ及び支援に関する加算なども考えられる。

E. 結論

孤独・孤立対策に直結する居場所・つながりづくりのための取り組みは、公的相談機関（ハローワーク・自立支援・サポステ）での実施率は低いものの、実施を希望する割合は高いことが明らかとなった。

実施率を上げるために、4つの提言を再掲する。第1に、「地域のハローワーク、自立支援、サポステ間の顔合わせや研修などの機会を設けるといった顔が見える関係づくりを強化する。」ことである。第2に「地域の商店街、図書館、公民館、飲食店などと連携し、相談支援や就労支援プログラム中から地域とつなげる取り組みを強化する。」とともに「自治体が中心となって、それぞれの地域において孤独・孤立対策を実施する核となる機関（社会福祉協議会等）を定める。」ことである。第3に、「ハローワーク、自立支援、サポステにおける、孤独・孤立者の把握や、孤独・孤立予防・解消のための他機関との連携、プログラム等についての

好事例を収集し、各機関に紹介する。」ことである。最後に、「自治体ごとに孤独・孤立の課題と社会資源を抽出した上で解決にむけた実践を計画し、その成果を評価するような評価方法を設ける」ことである。

一方、課題1で作成し実装の可能性を検討してきたチェックリストと参加型プログラムは、効果的な孤独・孤立対策として、公的相談機関が利活用するには、解決すべき課題が多い。公的相談機関の相談員が利用できるように、使用マニュアルや研修体制の整備が必要である。

F. 研究発表

1. 論文発表

特になし

2. 学会発表

村山陽 長谷部雅美, 小林江里香: 生活困窮者自立支援事業の相談員に求められるスキルとその習得方法. 日本社会福祉学会 第72回秋季大会, 愛知, 2024. 10.26-27.

長谷部雅美, 村山陽, 小林江里香: 地域若者サポートステーションにおける中年者の孤独・孤立対策の実態: 中年期からの孤独・孤立予防に向けた相談機関の役割を考える. 日本社会福祉学会第72回秋季大会, 名古屋, 2024. 10.26-27.

村山陽, 山崎幸子, 長谷部雅美, 小林江里香: 中高年者における孤独・孤立予防の実態と関連要因. 第83回日本公衆衛生学会総会, 札幌, 2024. 10.29-31.

引用文献

特になし

表 1 各機関における中高年者の孤独・孤立に対する認識（令和 5 年度報告書の再掲）

	ハローワーク n(%)	サポステ n(%)	自立支援 n(%)	χ^2 値
周囲から孤立していたり、強い孤独感を抱いていると感じること				
ある（よく＋たまに）	100(57.1)▽	72(92.3)▲	454(91.5)▲	$\chi^{2(2)}=116.30^{***}$
ない（あまり＋まったく）	75(42.9)▲	6(7.7)▽	42(8.5)▽	
孤独・孤立対策の必要性				
感じる（とても＋少し）	112(64.0)▽	71(91.0)	444(90.1)▲	$\chi^{2(2)}=68.59^{***}$
感じない（あまり＋まったく）	63(36.0)▲	7(9.0)	49(9.9)▽	
孤独・孤立予防に向けて十分な対応ができている				
そう思う（とても＋少し）	48(27.4)	37(47.4)▲	164(33.3)	$\chi^{2(2)}=9.72^{**}$
そう思わない（あまり＋まったく）	127(72.6)	41(52.6)▽	329(66.7)	

※件数（n）と構成比率(%)を示した。

※中高年は 40～60 代とした。

※p 値 *：p<0.05、**：p<0.01、***：p<0.001

※残差分析（p<0.05）▲：有意に多い ▽：有意に少ない

図1 各機関における孤独・孤立予防の取り組みの実施状況（令和5年度報告書の再掲）

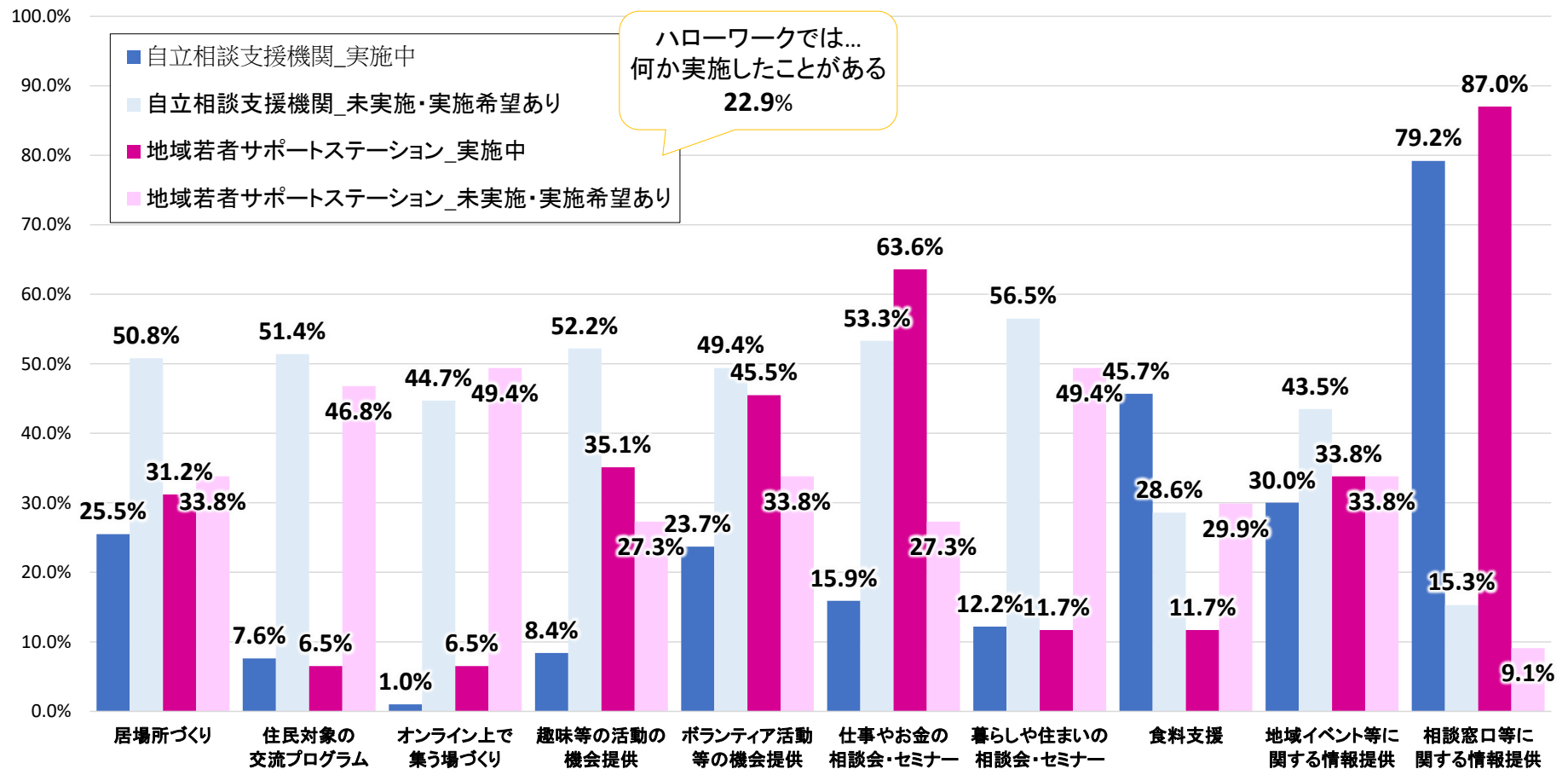


図2 各機関における孤独・孤立予防の取り組み実施に向けた解決すべき課題（令和5年度報告書の再掲）

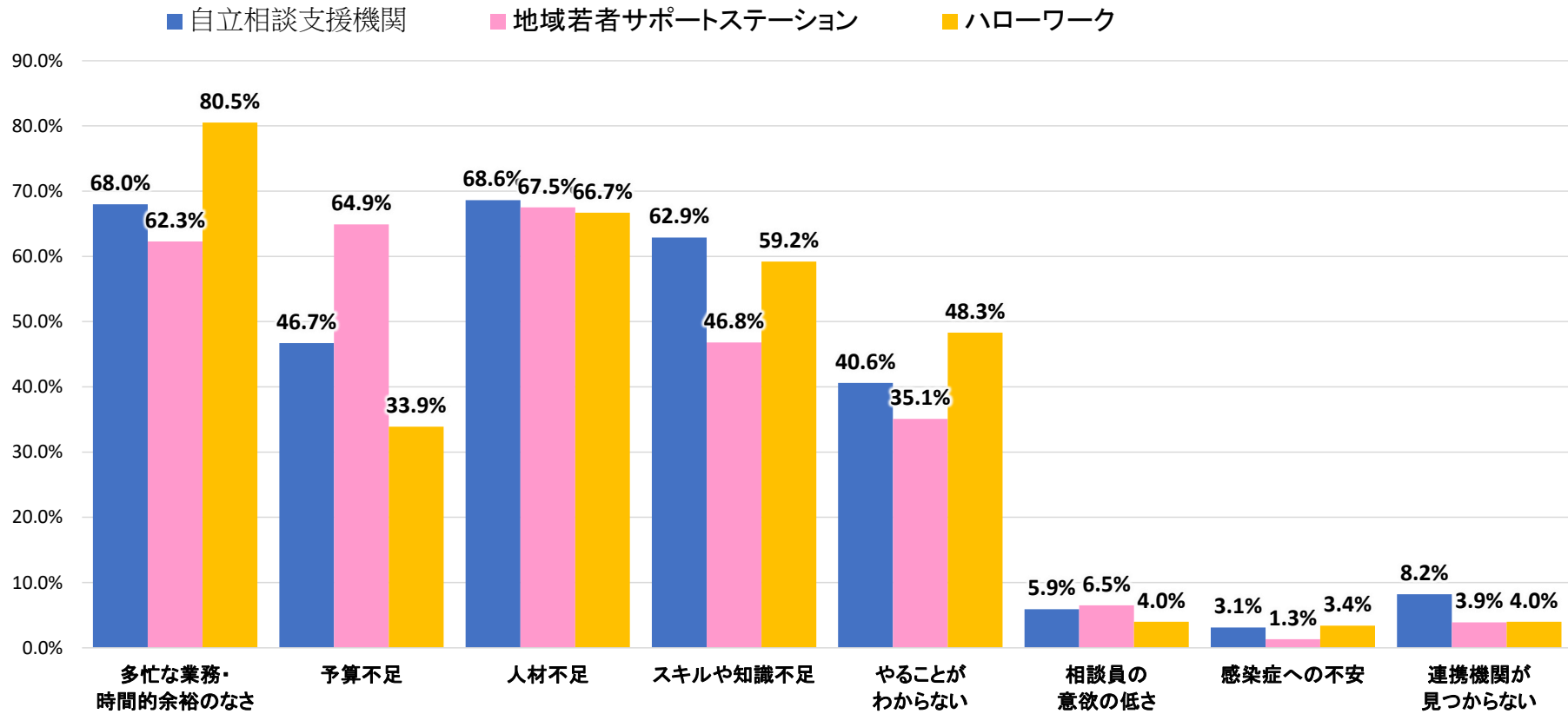


図3 孤独・孤立対策における自立支援・サポステ・ハローワークの相互連携の実態（面接調査の結果より）

