

「孤独対策」という政策課題と イギリスの取り組み

濱田 江里子

千葉大学大学院社会科学研究院特任研究員

はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大は、私たちの社会生活の様々な面に大きな影響を与えている。在宅勤務や不要不急の外出自粛要請が長引くなかで、深刻となっているのが、他者との交流が少なくなることで感じる孤独の問題である。日本では2020年7月以降の自殺者数が、前年同月比で5ヶ月連続増加しており、孤独と自殺者数の増加の因果関係を指摘する声もある。こうした状況に対し、自民党の若手議員有志は2021年1月に孤独対策を検討する勉強会を立ち上げ、総合的な対策をまとめ、政府への提言を行うことを打ち出した¹。そして同年2月には菅義偉首相が、坂本哲志少子化担当大臣を新設する孤独・孤立対策の担当とすることを発表した²。

孤独の解消に向けた取り組みは、イギリスが一步先行している。2018年1月にイギリスの保守党

党首のテリーザ・メイ首相(当時)は、孤独を現代の公衆衛生における最大の課題だとし、孤独担当大臣 (Minister for Loneliness) というポストを世界で初めて設置し、注目を集めた。初代大臣にはスポーツ・市民社会担当政務次官のトレーシー・クラウチを任命し、省庁横断的に孤独の解消に向けて取り組むことを表明した。大臣ポスト設置のきっかけは、2017年12月にジョー・コックス孤独問題対策委員会(後述)が公表した最終報告書『孤独との闘い—対話の積み重ね、アクションに向けた呼びかけ』にある。同報告書は、孤独はすべての年齢層、社会的立場の人に影響を与えており、国内の成人の900万人以上が常にあるいは頻繁に孤独を感じ、それは1日にたばこを15本吸うことと同じくらい健康に害を与え、雇用主に年間25億ポンドの損失を生じさせているとした(Jo Cox Commission on Loneliness 2017)。

孤独は孤立(isolation)と関連して論じられることが多いが、前者が個人の主観的な感情を捉えるのに対し、後者は物理的な状況を示す言葉であり、両者は区別されるものである。イギリスではこうした個人の感情を社会政策の対象として、孤独の解消に向けた取り組みを進めてきた。そこで本稿ではまずイギリスで孤独の解消がなぜ、どのように政策課題となったのかを概観し、取り組みの特徴を整理する。そしてこうした動きはイギリスの福祉国家改革の文脈のなかでどのように位置づけることができるのかを検討し、日本への含意を考えたい。

はまだ えりこ

上智大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学。博士(法学)。上智大学法学部特別研究員等を経て、現職。著書に『社会への投資—〈個人〉を支える、〈つながり〉を築く』(共著、岩波書店、2018年)、『知識基盤型経済における社会保障—社会的投資国家の可能性』『思想』第1156号(岩波書店、2020年)、『若者の『自立』支援とは—日本とイギリスの若者政策における能動化と承認』『千葉大学法学論集』第31巻第2号(2016年)など。

孤独担当大臣の誕生まで

イギリスで孤独が政策課題として注目を集めるようになったきっかけには、2016年6月に欧州連合からの離脱をめぐる国民投票の直前に極右思想を持つ男性によって殺害された、労働党のジョー・コックス議員の存在がある。2015年の総選挙でイングランド地方の北部ウエストヨークシャー州バトリー・アンド・スペン選挙区から選出されたコックスは、大学進学時の自らの体験や選挙区での活動を通じ、誰もが孤独を感じることもあり、その影響が長期に及ぶことを憂慮していた。そのためコックスは下院議員に当選後、保守党のシーマ・ケネディ議員と共に超党派の孤独委員会を立ち上げた。同委員会は、慈善団体、民間団体、中央政府が一体となり孤独問題への世論喚起と政策的な取り組みに向けて2016年から1年間の活動を行う予定だった。

2016年6月のコックスの死後、同委員会は彼女の遺志を引き継ぎ、名前をジョー・コックス孤独問題対策委員会と改称し、ケネディと労働党のレイチェル・リーブス議員が共同で主導する形となった。両者のリーダーシップのもと、同委員会は13の慈善団体と協力し、孤独を経験したことがある人びとへの聞き取りを行い、孤独が個人のライフサイクルや社会全体に与える影響を調査した結果をまとめ、前述の最終報告書として公表した。

最終報告書は政府に対し、3つの鍵となる領域で行動を起こすことを求めた。一つ目は国がリーダーシップを発揮し、全ての年齢層を対象とする孤独対策の戦略を打ち立て、大臣ポストを設置し、政策形成にあたっては家族テストを取り入れることを要請した³。二つ目は全ての年齢層における孤独の把握に向けた指標の確立であり、国の主要な調査に孤独に関する指標を含めること、年度ごとの報告書の公表、孤独への有効な取り組みに関するエビデンスの発見と蓄積を挙げた。三つ目はアクションの促進として、新しい取り組みの発掘、コミュニティの取り組みを支援するための資金援助、既存の有

効性が高いとみられる取り組みの拡充である。孤独であることを認めるのは恥ずかしいというスティグマを弱め、誰もが支援を求められるよう、こうした取り組みを進めるには、国だけでなく、地方自治体の首長、公共セクター、民間企業、地域社会、慈善団体が協働することが不可欠だとした。

孤独をどう捉えるか—指標化

こうして2018年1月に誕生した孤独担当大臣であるが、それでは次にこの間の孤独対策をめぐる動きを確認しよう。まず個人の感情である孤独の問題をどのように把握するのかという点から見ていきたい。2018年6月にデジタル・文化・メディア・スポーツ省と市民社会事務局は、地方議会、慈善団体、専門家、地域のボランティア組織らに、今まで各団体が行ったことがある孤独の解消に向けた取り組みのうち、有効だったアプローチや知見の共有を呼びかけた。この結果と今後の政府の取り組みを戦略としてまとめたものが、同年10月に公表された報告書『つながりのある社会—孤独への取り組みに向けた戦略、変化のための基盤づくり』である(HM Government 2018)⁴。同報告書は、孤独の解消に向けた取り組みが有効に機能するためには、誰が最も孤独に直面するリスクが高いのかを正確に把握し、孤独を測定するための一貫した手法と効果的な介入方法に関するエビデンスが重要だとした。

孤独を測定する指標の開発を担ったのは、国家統計局である。同局は2018年1月にメイ首相から指標開発の任務を命ぜられ、省庁横断的な政府組織である孤独対策チームと孤独の測定と分析の専門家集団である孤独テクニカル・アドバイザー・グループと共同で、孤独の作業用の定義、指標開発における最適な基準とデータ収集を行った。同年12月に公表した報告書『孤独の国内測定2018』は、既存の社会調査のレビューや独自に実施した孤独に関する認知テストの結果から、間接的および直接的な孤独を測るための指標を提唱した(Office for National Statistics 2018)。

具体的には間接的な孤独は、①どのくらいの頻

度で人づきあいが不足していると感じるか、②どのくらいの頻度で仲間外れにされていると感じるか、③どのくらいの頻度で他者から孤立していると感じるかとの3項目から、直接的な孤独にはどのくらいの頻度で孤独を感じるかという質問を行い、それぞれに対し与えられている回答カテゴリから該当するものを選ぶ形式となっている（Office for National Statistics 2018: 59-60）。前者はUCLA孤独感尺度の3項目スケールを、後者はコミュニティ・ライフ・サーベイ（CLS）の質問を採用しており、両者を用いるアプローチはすでに英国縦断的高齢化調査（ELSA）で用いられている⁵。既存の調査項目の応用と精緻化を行うことで、すでに得られているエビデンスも利用し、より早く有益な示唆が得られることに重点を置き、回答者の社会とのつながり、自覚的な孤立、孤独を感じるかを自分で報告できる仕様にすることで主観的な孤独の分析を可能とした（阿部・寺田・越前2019）。

孤独対策のための基金の創設

次に孤独対策を実際に進めていく上で、どのような財政支援が取られたのかを概観する。2018年6月にメイ首相は、孤独の解消に取り組むボランティア団体、慈善団体、地域コミュニティに対し、新たに創設したつながりづくり基金（Building Connections Fund）への1150万ポンドを含む2000万ポンドの財政支援を表明した。同基金は、中央政府が550万ポンド、宝くじを原資にボランティアやコミュニティに助成を行うビッグ・ロタリー基金が500万ポンド、貧困や社会的排除が著しい地域や若者への支援を行っている慈善団体であるコープ財団が100万ポンドを出資し、三者による官民パートナーシップとして創設された⁶。このうち、およそ900万ポンドは3万ポンドから10万ポンド規模の助成金として慈善団体や地域コミュニティに与えられ、残りの200万ポンドは8歳から25歳の子どもや若者の支援を行っている団体を対象とすることとなった⁷。同年12月に基金は126の慈善団体や社会的企業を助成金の対象組織として

選定し、2019年1月から2年間にわたり資金援助を行うことを表明した。

その後も取り組みを進める各種団体への資金援助が行われたが、いずれも基本的に政府と慈善団体や民間団体との共同出資によるパートナーシップと基金の設立を通じてなされた。代表的なものとして2019年には、コミュニティにおける居場所づくりのための基金やIT技術やオンラインのプラットフォームを通じた孤独の解消に向けた取り組みが挙げられる。他にもすでに始まっている取り組みに対し、当初2年間だった支援期間を延長する方針も示し、長期的な支援の基盤づくりを支える様子も見られる（HM Government 2020）。

コロナ禍における孤独への取り組み

最後に昨年来のコロナ禍におけるイギリスでの孤独対策にも簡単に触れておきたい。2020年5月に政府は小・中規模な慈善団体を対象としたコロナウイルス・コミュニティ支援基金（Coronavirus Community Support Fund）を立ち上げ、ローカルな地域レベルで活動しコミュニティのライフラインとなっている小・中規模な慈善団体へ200万ポンドの支援を表明した⁸。さらに休眠口座からも150万ポンドを利用し、経済的に困窮している人びとや若年失業問題に取り組む社会的企業を支援することを明らかにした。コロナ禍では、全国規模で活動する団体よりも、ローカルなコミュニティづくりの担い手となっている慈善団体への支援を重視する姿勢が窺える。

イギリス政府は2020年3月以来、これまで3回にわたる外出制限を実施している。こうした他者との交流が著しく制限される状況に対し、ボリス・ジョンソン首相は同年6月に単身世帯や18歳以下のひとり親世帯は、別の一世帯と同大家族と同様に食事や訪問、宿泊してもよい「サポート・バブル」をつくってよいとした。「サポート・バブル」と認められた二世帯は、外出自粛制限期間中も会うことができる。そうすることで孤独を感じる人を一人でも減らし、社会的なつながりを失う人が減るよう試みている。

福祉国家改革への位置づけ —個人の問題から社会の問題へ

ここまでイギリスにおける孤独対策を概観したが、一連の動きは1990年代以降の福祉国家改革の動きの中でどのように位置づけられるのだろうか。まずイギリスの孤独対策は、政策対象となる孤独を把握する上でエビデンスを最重視した。エビデンスに基づいた政策形成は、1997年に発足したトニー・ブレア労働党政権期に専門家や政府関係者が徹底し、その流れはデイヴィッド・キャメロン保守党・自由民主党連立政権にも引き継がれた。

福祉分野におけるエビデンスの重視や指標化の含意は、個人の主観的な問題を客観化し、社会の問題として取り組む必要性を明示する点にある。政策立案の根拠となるエビデンスを示すことで、なぜその問題に取り組む必要があるのかを説得的に説明し、指標化を通じ個人の問題を社会で取り組むべき目標へ置き換えることが可能となる(阿部・寺田・越前2019: 92-93)。

イギリスの孤独対策では、官民パートナーシップによる基金の創設という形でコミュニティや支援団体への財政支援が広がっている様子が窺えるが、こうした動きはこれ以前の緊縮財政との関係で理解する必要がある。若者の孤独に関してみると、少なく見積もって1100万ポンド近くがユース・センターやNEETになるリスクが高い若者への支援に当てられている(Batsleer and Duggan 2021)。だがその背景には2010年から2017年までの保守党と自由民主党連立政権が実施した緊縮財政下で公的な社会サービスや慈善団体への補助金が大幅に削減されたことがある。むしろこの間に増加した子どもや若者の貧困に対応するためには、追加で20億ポンドが必要だとの試算もある⁹。

1997年のブレア政権以降、イギリスでは社会的排除・包摂の政策課題化がなされてきた。だが有権者レベルでは福祉を権利と義務のトレードオフと捉える福祉契約主義が浸透し、個人の責任を強調する個人主義化が進んだ(阪野2019)。こうした

中で誰もが経験しうる孤独という感情を個人の問題から社会の問題へ位置づけ直すことは、国家と市場と社会の関係を見直し、分断された社会のつながりを立て直す動きとも捉えられよう。だが、これが社会的結束や公正な社会につながるかは検証が待たれる。

おわりに

2021年2月現在、日本においても孤独への取り組みが本格的に模索され始めているが、イギリスの事例からどういった含意が引き出せるのだろうか。エビデンスを重視し、孤独を指標化することは個々人のニーズを政策課題化する上で有効である。だが同時に元々は個人の主観的な感情であり、曖昧な部分を多く含む孤独を数値化することは、数値で捉えることができない要素を切り捨ててしまう可能性がある点は留意が必要だろう。コミュニティの重視は、日本では地域社会での支え合いとして謳われることが多い。だが、これは実情しばしば支出削減のための地域への丸投げと自助の推奨になっている。地域での支え合いがきちんと機能するような仕組みを財政的な支援を含めて設計することが重要となる。

本稿では省庁横断的な取り組みにおける調整のあり方、基金をめぐるガバナンス体制、すでに実施されている取り組みの成果と評価については十分に検討できなかったのが、これらは引き続き注視していきたい。■

《注》

- 1 <https://www.jiji.com/jc/article?k=2021011000192&g=pol> (最終アクセス日2021年2月14日)
- 2 <https://www.nikkei.com/article/DGX-ZQODE115350R10C21A2000000/> (最終アクセス日2021年2月14日)
- 3 家族テスト(Family Test)とは、2014年8月に当時のデイヴィッド・キャメロン首相が政策形成過程に導入した試みである。テストの目的は新しい政策をつくる際に、政策形成者に対し政策形成の各ステージにおいて、その政策が家族関係や家族

の機能に与え得る影響を考慮し、その影響を記録に残すことである (Department for Works and Pensions 2014)。孤独対策においても同様に政策形成者に対し、政策過程におけるイニシアチブが個人やコミュニティに与えるインパクトを考慮することを求めた。

- 4 孤独対策は地方政府に権限委譲された課題の一つであり、この報告書が示す戦略の対象となるのはイングランド地方のみである。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地方は、それぞれの地方分権政府が同様の取り組みを実施し、知見を共有することとなっている。
- 5 指標化とその元となった各種調査についての詳細は、阿部・寺田・越前 (2019) を参照されたい。
- 6 ビッグ・ロタリー基金 (Big Lottery Fund) は、2019年1月に国営宝くじコミュニティ基金 (The National Lottery Community Fund) と改称され、国営宝くじ委員会の一事業となった。ただし、この改称は基金の法的な位置付けを変えるものではなく、基金は依然として1993年の国営宝くじ法の元で活動し、法的な名称もビッグ・ロタリー基金のままである <https://www.tnlcommunityfund.org.uk> (最終アクセス日2021年2月14日)。
- 7 <https://www.coopfoundation.org.uk/blog/2-million-to-tackle-youth-loneliness/> (最終アクセス日2021年2月14日)。
- 8 <https://www.gov.uk/government/speeches/oliver-dowdens-statement-on-coronavirus-covid-19-20-may-2020> (最終アクセス日2021年2月15日)。
- 9 <https://local.gov.uk/about/news/500-child-protection-investigations-carried-out-every-single-day> (最終アクセス日2021年2月15日)。

《参考文献》

- 阿部正人・寺田誠・越前聡美 (2019) 「近年のイギリスにおける孤独への取り組み—“指標化”に焦点をあてて—」『福祉社会開発研究』第11号: 91-101。
- 阪野智一 (2019) 「イギリスにおける福祉コンディショナ

リティの展開と影響」『日本労働研究雑誌』第713号: 52-66。

Batsleer, Janet, and James Duggan (2021) *Young and Lonely: The Social Conditions of Loneliness*, Bristol: Policy Press.

Department for Works and Pensions (2014) *The Family Test*.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/368894/family-test-guidance.pdf (最終アクセス日2021年2月14日)。

HM Government (2018) *A connected society: A strategy for tackling loneliness- laying the foundations for change*.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936725/6.4882_DCMS_Loneliness_Strategy_web_Update_V2.pdf (最終アクセス日2021年2月14日)。

HM Government (2020) *Loneliness Annual Report: The First Year*.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/957928/Loneliness_Annual_Report_-_The_First_Year_V2.pdf (最終アクセス日2021年2月15日)。

Jo Cox Commission on Loneliness (2017) *Jo Cox Loneliness- Combating loneliness one conversation at a time A call to action*.

https://www.ageuk.org.uk/globalassets/age-uk/documents/reports-and-publications/reports-and-briefings/active-communities/rb_dec17_jocox_commission_finalreport.pdf (最終アクセス日2021年2月14日)。

Office for National Statistics (2018) *National Measurement of Loneliness 2018*.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/compendium/nationalmeasurementofloneliness/2018> (最終アクセス日2021年2月14日)。

