

地方版孤独孤立対策官民連携プラットフォーム報告書  
(京都市抜粋)

## 4.1 プラットフォーム設立前の取組団体の状況

### 4.1.1 これまでの取組

京都市では、連携 PF の設置に先んじて、令和 3 年度から全庁横断的に「孤独・孤立」対策に係る取組を進めてきた。以下に個別の取組を記す。

#### ○全庁横断的な推進体制の構築

京都市では、令和 3 年 4 月、保健福祉局をチームリーダー、関係各局を構成員とした「孤独・孤立対策プロジェクトチーム」（以下「プロジェクトチーム」と呼ぶ）を設置し、これまで個々の課題に応じて、丁寧かつきめ細やかに実施してきた取組の共有・融合、更なる充実・強化を図るとともに、近年顕在化しているヤングケアラーなどの新たな課題についても取組を進めていくこととした。

表 8 京都市 「孤独・孤立対策プロジェクトチーム」メンバー一覧

PT役職	所 属	
チームリーダー	保健福祉局	健康長寿のまち・京都推進室長
サブリーダー	子ども若者はぐくみ局	子ども若者未来部長
	文化市民局	共生社会推進室長
	教育委員会事務局	教育相談総合センター所長
	環境政策局	循環型社会推進部資源循環推進課長
チーム員	文化市民局	地域自治推進室地域づくり推進課長
		共生社会推進室男女共同参画推進課長
		保健福祉部保健福祉総務課労務・調整担当課長
	保健福祉局	保健福祉部保健福祉総務課不良な生活環境解消支援・措置担当課長
		障害保健福祉推進室企画課長
		生活福祉部生活福祉課長
		健康長寿のまち・京都推進室健康長寿企画課長
	子ども若者はぐくみ局	健康長寿のまち・京都推進室健康長寿企画課
		保健・寄り添い支援担当課長
		健康長寿のまち・京都推進室介護ケア推進課長
		子ども若者未来部育成推進課長
	都市計画局	子ども若者未来部子ども家庭支援課長
		住宅室住宅政策課長
	消防局	予防部市民安全課長
	教育委員会事務局	指導部生徒指導課担当課長

5

出典：京都市「孤独・孤立対策プロジェクトチーム報告書」

令和 3 年度内には計 5 回の会議を開催し、後述する実態調査の結果共有や、対策の検討等を実施した。なお、プロジェクトチームは、令和 4 年度以降も「孤独・孤立対策 庁内連絡会議」として取組を継続している。

○実態調査による状況把握

京都市では、令和3年9月～10月、プロジェクトチームを実施主体とし、今後の施策立案・実施等に活かすため、市内142の支援団体を対象に、孤独・孤立に陥るきっかけや、当事者を取り巻く環境（ライフステージや属性、生活環境等）等に関する実態調査を実施し、孤独・孤立に関連する課題が生じる要因を分析した。

**表9 実態調査対象一覧**

孤独・孤立に関連する課題に対して支援を実施している団体

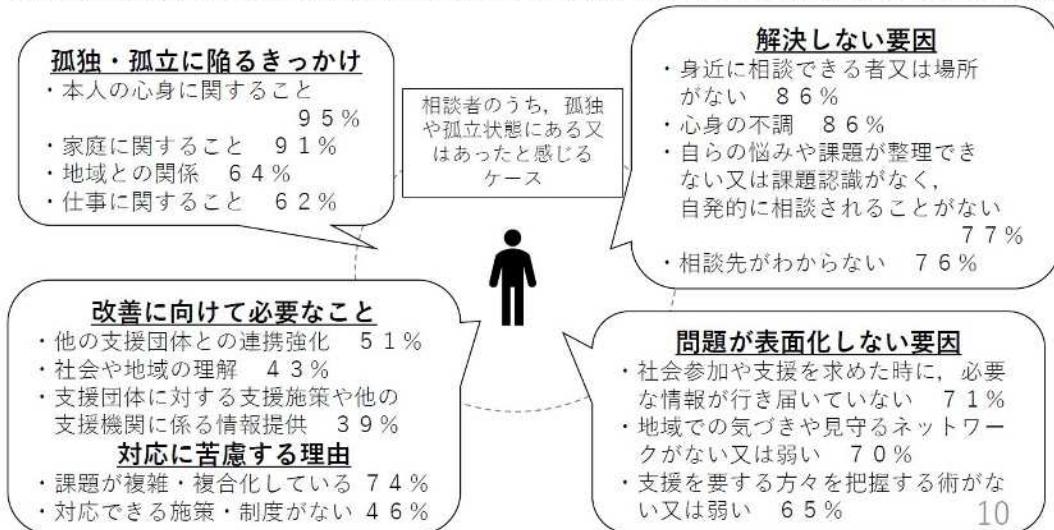
分類	調査先（順不同）
子ども・若者支援	子どもの居場所づくりに取り組む団体【複数】／ひとり親家庭支援センター「ゆめあす」／京都府認定フリースクール【複数】
	公益財団法人京都市ユースサービス協会／コミュニティ・スペースsacula
高齢者支援	地域包括支援センター【複数】／京都市高齢者すまい・生活支援事業実施法人【複数】
障害者支援	障害者地域生活支援センター【複数】／京都市障害者休日・夜間相談受付センター／こころのふれあい交流サロン実施団体【複数】
自殺対策	京都市こころの健康増進センター／京都自死・自殺相談センターs o t t o／こころのかフェきょうと（自死遺族サポートチーム）
生活困窮対策	京都市社会福祉協議会（チャレンジ就労体験事業、生活福祉資金）【複数】／NPO法人ゆい／きょうと夜まわりの会／ソーシャルサービス協会ワークセンター／京都自立支援バックアップセンター
ひきこもり支援	京都市ひきこもり支援事業補助金交付団体【複数】／「よりそい・つなぐ」相談窓口／よりそい支援員／NPO京都教育サポートセンター／東山区「不登校・ひきこもりを考える親の会」「シオンの家」
その他	特定非営利活動法人セカンドハーベスト京都／公益社団法人京都犯罪被害者支援センター／京都SARA／京都市DV相談支援センター／京都市男女共同参画センター／N P O 法人Q W R C (LGBTQ関連)／あんしん支援員／各区社会福祉協議会【複数】／住宅確保要配慮者居住支援法人【複数】

9

出典：京都市「孤独・孤立対策プロジェクトチーム報告書」

その結果、相談者の身近に相談できる者又は場所がなく、心身の不調に陥り、問題の解決が難しくなるケースが多いということが明らかとなった。また、課題に気づき見守りを行う地域のネットワークが脆弱であることや、相談者が社会参加や支援を希望していたとしても、必要な情報が行き届かないといったことが原因で、問題が表面化しにくいことも判明した。

「孤独・孤立」実態調査の結果から、孤独・孤立に関連すると思われる様々な課題が、どのような環境、状況下で生まれるのか等を分析し、今後の施策の立案や実施等につなげていく必要があります。  
以下の記載においては、結果から見えてきた孤独・孤立状態にある方の状態像を簡単にまとめています。



出典：京都市「孤独・孤立対策プロジェクトチーム報告書」

図 18 調査結果（まとめ）

### ○ 全体のまとめ

- ・ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を受けて、相談件数が増加傾向にある。
- ・ とりわけ、自殺対策、生活困窮対策、ひきこもり支援において、孤独・孤立状態にある相談者の割合が高い。
- ・ 孤独・孤立に陥るきっかけとして、本人の心身に関することや、家庭に関することが9割を超える。
- ・ 解決しない要因として、身近に相談できる者又は場所がなく、心身の不調によるものが多い。
- ・ 問題が表面化しない要因として、必要な情報が行き届いていないことやネットワークがない又は弱いが多い。
- ・ 対応に苦慮する理由として、課題が複雑・複合化しており、改善には支援団体間での連携強化が必要

出典：京都市「孤独・孤立対策プロジェクトチーム報告書」

図 19 調査結果（全体まとめ）

表 10 プロジェクトチームにおける検討経過

開催日	主な検討内容（※）
令和3年4月1日（木）	<プロジェクトチーム 設置> ・ 孤独・孤立に起因する様々な社会問題に関して、本市施策・取組の融合、更なる充実を図るとともに、新たな社会問題に取り組むため設置。
令和3年4月30日（金）	<第1回会議> ・ 孤独・孤立対策に関する本市の主な取組状況と課題の共有 ・ 今後のプロジェクトチームの進め方について協議
令和3年6月11日（金）	<第2回会議> ・ 効果的な情報発信の検討 ・ 「孤独・孤立」実態調査についての検討 ・ ヤングケアラー部会の設置
令和3年10月1日（金）	<第3回会議> ・ 取組の融合による効果的な対応策の検討 ・ 自殺防止に関する相談体制等の周知強化 ・ 無戸籍者への支援 ・ 孤独・孤立対策の方向性の検討
令和4年1月13日（木）	<第4回会議> ・ 「孤独・孤立」実態調査の結果の共有 ・ 「ヤングケアラー」実態調査の結果の共有 ・ 今後の事業展開 ・ 「孤独・孤立対策プロジェクトチーム」報告書（案）の検討
令和4年3月23日（水）	<第5回会議> ・ 「孤独・孤立対策プロジェクトチーム」報告書（案）の検討 ・ 今後の取組方針
令和4年5月10日（火）	・ 孤独・孤立対策プロジェクトチーム報告会 ・ 講演「自殺対策～現状と京都市の取組～」

※ このほか、各回において孤独・孤立対策に関する国の動向や、本市が行った実態調査の結果速報等の情報について共有している

出典：京都市「孤独・孤立対策プロジェクトチームのこれまでの取組経過」<sup>2</sup>をもとに NTT データ経営研究所作成

#### 4.1.2 孤独・孤立対策に取り組むことになったきっかけ

これまで京都市においては、自殺対策や生活困窮対策、ひきこもり支援やごみ屋敷対

<sup>2</sup><https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000294/294444/koremadenotorikumikeika.pdf> (2023年3月13日確認)

策等、孤独・孤立の問題に関連の深い分野において、それぞれの分野で充実した対応を講じてきた。しかし、前述の実態調査の結果、それらの対応を講じる時点においては、既に孤独・孤立状態が長期化・深刻化し問題が複雑化している場合が多いということが明らかとなった。また、孤独・孤立の問題は様々な要因により発生することから、抜本的な施策を見出すこと、行政のみの施策で課題解決につなげることは困難であるとの課題認識に至った。

プロジェクトチームは、令和4年3月に報告書を公表し、その中で次のとおり今後の孤独・孤立対策の方向性と、これを具体化するための取組事項を示した。この中で、連携PFにあたる「孤独・孤立に関する連携協定」の構想が公表された。

**表 11 報告書において示された今後の孤独・孤立対策の方向性**

方向性	主な具体的な取組（予定）
視点1：「孤独・孤立」に関する課題に対して取り組む関係機関・団体等の横のつながりを強化することで、重層的な支援体制を構築する	<ul style="list-style-type: none"> <li>連携PF（孤独・孤立に関する連携協定）の締結</li> </ul>
視点2：地域のつながりを高め、「孤独・孤立」に陥りにくく、支援につながりやすい環境を整える	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域コミュニティ活性化の推進</li> <li>子どもの居場所と高齢者の居場所の連携（多世代交流）促進</li> </ul>
視点3：「孤独・孤立」に関する様々な問題に柔軟に対応できる取組を展開する	<ul style="list-style-type: none"> <li>プロジェクトチームにヤングケアラー部会を設置し、実態調査を実施した上で、必要とされる支援のあり方等について検討</li> <li>コロナ禍により顕在化した貧困等へ対応するため、市民の意識啓発、相談支援、居場所づくり、就労支援等の事業を実施</li> </ul>
視点4：漠然と「孤独・孤立」に悩む方にしっかりと情報が届くよう、広報の方法等も含めて対象者へのアプローチの方法を工夫していく	<ul style="list-style-type: none"> <li>孤独・孤立を冠したテーマごとの相談先の情報発信の充実</li> <li>各相談窓口における「気づき」「つなげる」取組の推進</li> </ul>

出典：京都市「孤独・孤立対策プロジェクトチーム報告書」<sup>3</sup>をもとに NTT データ経営研究所作成

#### 4.2 プラットフォーム設立に向けた取組

##### 4.2.1 プラットフォーム設置により何を実現/解決したかったか

- 目的

<sup>3</sup><https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000294/294444/houkokusyo3.pdf> (2023年3月13日確認)

孤独・孤立の問題に関連の深い個別の課題に対しては、既に様々な団体等が地域などにおいて取り組んでいるところ、京都市と関係機関、団体が相互に連携し、横のつながりを強化することで、各取組を融合するなど、複雑・複合化した孤独・孤立の問題に関して悩みを抱えている方に向けて、より重層的な支援体制を構築することを目的とした。

#### ● 機能

各団体間の連携事項について、次の4点が掲げられている。

- ・ 孤独・孤立に関する相談対応に関すること：京都市HPの孤独・孤立相談先の一覧にカテゴリごとに掲載
- ・ 状況に応じて必要な相談支援につなげること：国HPや京都市HPを確認するなどして、必要に応じてその他の相談支援につなげる
- ・ 京都市及び各関係団体における相互連携・情報共有に関すること：京都市と協定団体は、SNS等を活用し、必要に応じて相互連携・情報共有を図る
- ・ その他本協定の目的達成に資すると認められる事項に関すること

#### 4.2.2 プラットフォームの体制

##### ● 体制

京都市では、連携PFを新たに設置することとした。

連携PFには、社会福祉協議会や地域包括支援センター等の関係機関に加えて、子ども食堂や子育て支援団体等も参加している。また、NPO法人以外に、居住支援法人等の民間企業も参加しており、参加団体の総数は令和5年3月16日時点で125団体となっている。

##### ● 参加団体の選出方法

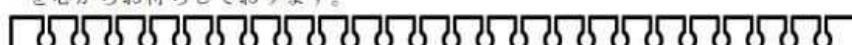
連携PFの立ち上げに際しては、令和3年度のプロジェクトチームにおいて実施した実態調査で回答があった142団体に対し、「孤独・孤立に関する連携協定」の参画意向を確認し、同意のあった団体との間で「孤独・孤立に関する連携協定締結式」を開催した（令和4年9月1日）。式には市長も出席したほか、開催時点での参加団体がWeb参加し、連携PFの概要説明や意見交換等が行われた。この式に関するマスコミ報道を通じて連携PFの存在を知り、参加することになった団体もある。

その後、参加団体の募集・受付を市HP上で行っているほか、京都市から支援団体の集まりで説明を行うなど、個別の団体に対して働きかけ、参加をお願いすることもあった。広報媒体としては、次のようなチラシを使用している。

# 孤独・孤立に関する連携協定 参画団体募集中

京都市では、孤独・孤立に関する課題に関して取り組む関係団体等の横のつながりを強化することで、複雑・複合化した課題を抱える方にとっての重層的な支援体制を構築するため、関係団体等と「孤独・孤立に関する連携協定」を締結しています。

随時参画団体を募集しておりますので、趣旨に御賛同いただける皆様の御参画を心からお待ちしております。



## 連携協定に参画するメリット



**1 他の支援団体等とつながる**

連携協定に参画している支援団体等の連絡先を相互に共有できます。それぞれの団体は、市内の各地域で、あらゆる分野での支援に取り組まれています。

「困っている人の相談を受けたけど、自分たちの支援だけでは全ての課題を解決することができない・・・」そんな時、スムーズに他の団体等につなぐことができ、困りごとを抱えた人が早期に必要な支援を受けられることが期待できます。

**2 情報入手できる、学べる**

孤独・孤立対策に関して、京都市や国が発信する情報や各団体の取組事例紹介、意見交換等を通じて、日々の活動に活かすことができます。

連携協定への参画を御希望される場合は、以下のページを御覧ください。

<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000304230.html>

※参画に当たり、本市において審査を行いますので、あらかじめ御承知おきください。



**問合せ先** 京都市 保健福祉局 健康長寿のまち・京都推進室 健康長寿企画課  
(電話) 075-222-3411 (FAX) 075-222-3416  
(メールアドレス) [kenkochojukikaku@city.kyoto.lg.jp](mailto:kenkochojukikaku@city.kyoto.lg.jp)

図 20 連携 PF 参画団体募集チラシ



図 21 孤独・孤立対策に関する連携協定締結式（令和 4 年 9 月 1 日）

※左は協定参加団体の代表者、右下には大門市長が協定書を掲げている。

#### 4.2.3 プラットフォームでの協議事項

令和 4 年 9 月 1 日に開催した「孤独・孤立に関する連携協定締結式」において、コロナ禍（第 6 波）の最中であったこと、参画団体が 120 団体（当初）と多数であったことを踏まえ、対面ではなくオンラインでの開催とした。

#### 4.2.4 プラットフォーム形成に向けて工夫した点、苦労した点

##### ● 工夫した点

##### ○参加メリットの明示

参加団体の募集にあたっては、以下のように参加のメリットを前掲のチラシに明示する等して訴求させることを心掛けた。

- 他の支援団体等とつながる：自分たちの支援だけでは全ての課題を解決することができないような相談を受けた場合に、スムーズに他の団体等につなぐことで、相談者が早期に必要な支援を受けられるようにすることができます
- 情報を入手できる、学べる：孤独・孤立対策に関して、京都市や国が発信する

情報や各団体の取組事例紹介、意見交換等を通じて、日々の活動に活かすことができる

○幅広い参加の呼びかけ

相談窓口を設置している団体以外にも、例えば、高齢者や孤独死リスクがあり、通常賃貸住宅への入居受け入れが困難とされている方々を受け入れる活動に取り組んでいる不動産関連企業等、幅広い団体へ参加を呼び掛けた。

● 苦労した点

○参画団体の負担軽減

参画団体の中には、経常業務で多忙を極めるなか、連携 PF 参画により新たな業務負担が増加することを懸念する声もあった。3.2.1 に記載の各団体間の連携事項については、参画団体の中で可能な範囲での協力を求めていた。

また、参画団体への照会は京都市ホームページ内のフォームを活用し、メールでの返信不要とするなど、事務的な負担軽減に取り組んでいる。

### 4.3 プラットフォーム形成後（形成途中）の取組

#### 4.3.1 プラットフォーム関係者の認識・課題意識の共有はどのように行ったか

京都市における連携 PF の本旨は、「横のつながりの強化」であることから、立ち上げ後間を置かず、参画団体間で次のような情報を共有するためのシートを準備し、参画団体へ記入を依頼。京都市で取りまとめのうえ共有を行っている。

- ・ 団体の名称、連絡先（電話番号、メールアドレス、ホームページ）、活動地域
- ・ 支援対象（「自殺防止、子ども・若者、生活困窮、ホームレス、ひとり親、女性、DV・虐待、ひきこもり、再犯防止、外国人、高齢、障害、その他」より選択
- ・ 団体概要（200 字程度で記述）

今後、関係者の認識・課題意識を共有する環境を整え、京都市からの発信だけでなく、団体からの情報発信も活性化させていく。

また、参画団体に拡大に向けては、大学や寺社、民間企業等で更なる参画の余地があるとの指摘があり、今後の課題の一つとなっている。

#### 4.3.2 孤独・孤立対策に関する住民への周知・意識付けをどのように行ったか

令和 3 年度のプロジェクトチームにおいて、効果的な情報発信の検討を行い、京都市ホームページに孤独・孤立対策の情報を一元化したページを新たに作成した。

令和 4 年度は「孤独・孤立に関する連携協定」参画団体の情報や、後述するデジタルツール「京都市版お悩みハンドブック」の情報を追加した。

「京都市版お悩みハンドブック」においては、京都市の広報紙「きょうと市民しんぶん」や京都市公式SNS（LINE、Twitter、facebook）で情報発信するなど、市民への周知・意識付けに資する取組を実施している。

今後は、連携PFの認知度を向上させることで、より多くの参加団体を促すため、周知広報活動に取組、孤独・孤立対策に取り組む機運を高めていく。

試行事業の内容は、次のとおりである。

表 12 試行事業の実施内容

事業名称	事業内容	目的・期待される効果	実施時期	発注先（予算配分）
お悩みハンドブック 京都市版構築業務	株式会社グラファーにおいて提供されている、「お悩みハンドブック」の京都市版を構築する（初期費用）	孤独・孤立に関して悩みを抱える市民個々人に応じた、支援制度・相談先を知らせること。	2022.12.1	株式会社グラファー（500,000）
お悩みハンドブック 京都市版及びPFの 周知に関するチラシ・ポスターの制作	お悩みハンドブック京都市版及びPFの周知をするチラシ・ポスターを作成する	作成したお悩みハンドブック京都市版を広く知ってもらい、活用してもらう。また、PFについても周知を図り、新たな参加者を募る。	2023.2	丸井工文社（250,000）
		計		(750,000)

#### 4.3.3 次年度以降予定している取組

##### ○デジタルツールの活用

京都市では、令和5年2月までに、市民がWebページ上で自身の悩みごと等に関する10問程度の質問に回答していくことで、市民がそれぞれのニーズに適した支援制度や相談窓口等を知ることができるツールである、「京都市版お悩みハンドブック」を開発、実装し、令和5年3月にリリースした。

令和5年度も引き続き当デジタルツールを活用することにより、夜間休日においてもシステムの自動応答によって対応することができるようになることから、支援体制の強化につながることが期待される。

なお、「京都市版お悩みハンドブック」は、京都市で活用されることを目的としてゼロから構築されたシステムではなく、株式会社グラファーにおいて全国の自治体等に向けて広く提供されている「お悩みハンドブック」のシステムに、京都市として市民向けに展開したい情報を入れるという形でカスタマイズされたものである。

当初は、システムそのものについて、ゼロから京都市に固有のものを構築することも検討されていたが、その場合、システムの運用・更新等を京都市自ら実施する必要があり、費用等の負担が大きくなることが懸念された。そのため、システムそのものの運用・更新等に関して委託先事業者に対応を委ねることができる現在の方法が採られることになった。



図 22 試行事業：お悩みハンドブック 京都市版



図 23 試行事業：お悩みハンドブック京都市版の広報（ポスター、チラシ1枚目）

# 京都市では、孤独・孤立対策の取組を推進しています

～「声をあげやすい」「声をかけやすい」地域共生社会の実現に向けて～

◎孤独・孤立とは？

**孤独** ひとりぼっちである寂神的な状態  
寂しいことという感情

- ★ 生理的なもの
- ★ 孤独の感じ方は多様
- 日に見えにくいもの
- 遠親（感）から孤立につながりやすい



**孤立** つながりや助けのない状態

- ★ 生理的なもの
- ★ ただし、土底的な要素も入り込む
- 日に見えやすいもの
- こみはれ、ひきこもり、など



◎孤独・孤立により表面化する課題は多岐にわたります。

孤独死　自殺　生活困窮　ひきこもり　虐待・DV　争伐　ごみ収集　など

◎孤独・孤立状態が長期化するほど課題が複雑になり、  
解決が困難になることから、予防と早期発見、早期対応の視点が重要です。

◎「声をあげやすい」「声をかけやすい」地域共生社会の実現に向けて

- ① 支援制度や窓口がわからない人に必要な情報を届ける
- ② 相談に至っていない人に対して、相談するハードルを下げる
- ③ 周囲の人が当事者に声をかけるきっかけをつくる

適用ツール
問い合わせチャットボット「京都市版 お悩みハンドブック」


Web上で質問に答えると、困り事に応じた支援制度・窓口を提案します  
[https://compass.gaffer.jp/handbook-city-kyoto/landing?utm\\_source=rcode&utm\\_medium=fltr](https://compass.gaffer.jp/handbook-city-kyoto/landing?utm_source=rcode&utm_medium=fltr)

◎京都市の「孤独・孤立に関する連携協定」について

京都市では、孤独・孤立に関する課題に際して取り組む関係団体等の横のつながりを強化することで、複雑・複合化した課題を抱える方にとての玉縄的な支援体制を構築するため、関係団体等と「孤独・孤立に関する連携協定」を締結しています。

◎「孤独・孤立に関する連携協定」参画団体を募集しています。  
孤独・孤立対策に関心をお持ちの方は、お気軽にお問い合わせください。

※参画団体の一覧や参画登録フォームなど、連携協定の詳細はこちら  
<https://www.city.kyoto.lg.jp/nokenfukushi/page/0000304230.html>

【問合せ先】京都市 保健福祉局 健康長寿のまち・京都推進室 健康長寿企画課

**075-222-3411** **075-222-3416**

kenkochojukikaku@city.kyoto.lg.jp

会場：令和5年3月 / 京都市 保健福祉局 健康長寿のまち・京都推進室  
〒606-8551 京都市伏見区中島  
TEL: 075-222-3416


**SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT  
GOALS**



図 24 試行事業：連携 PF の広報（チラシ 2 枚目）

### ○連携 PF 参加団体間のネットワーキング

参加団体間の横のつながりを強化するため、研修会等のイベントを開催する等、連携 PF の参加団体が集まって情報共有・意見交換を行うことのできる場を設けることを予定している。

### ○連携 PF やデジタルツールの周知広報

前述のデジタルツールが多くの市民に認知・活用されるよう、ポスターやチラシを活用した周知広報に取り組む。併せて、各種広報媒体を通じてデジタルツールへのアクセスにどれだけつながったのか分析し、今後、広報を検討するうえでの参考にする。

また、連携 PF についても、更に多くの団体に参加を促すため、デジタルツールと併せて周知広報を行っていく。

### ○予防的な対策

政府の「孤独・孤立対策の重点計画」において、「予防」の観点から施策を推進することが掲げられているところ、京都市においても、孤独・孤立の状況が深刻化する前の段階で、市民が気軽に足を運ぶことができる場を提供するための取組を実施する予定である。

なお、個別の分野において、例えば高齢者支援に関しては、高齢者同士や高齢者と各世代との交流を促進し、地域からの孤立の防止、認知症の早期発見及び進行防止、介護予防等を図るため、高齢者が自由に集うことができる「健康長寿サロン」の設置が市内各所で進められている。このような既存の取組を行っている府内の部署と連携し取組を進める。