

2 生活困窮者の把握

【制度の概要】

生活困窮者の中には、「失敗体験の積み重なりによる気力の減退、自尊感情や自己肯定感の低下、地域社会からの孤立に伴う情報の遮断、行政機関への心理的な抵抗感等により、自ら自立相談支援機関の窓口に出向き、相談や申請行為を行うことが困難な者も少なくない」とされている（資料 2-①参照）。こうした者を自立支援の窓口につなげるため、平成 30 年の法改正で、福祉事務所設置自治体の関係部署（福祉、就労、教育、税務、住宅等¹⁷）が生活困窮者を把握したときは、法に基づく支援事業の利用勧奨などの措置を講ずるよう努めるものとされた（法第 8 条）。

また、同改正では、関係部署や関係機関が生活困窮者を把握したものの、本人の同意が得られず生活困窮者の自立支援を担当する部署（以下「制度主管部署」という。）との間で生活困窮者の情報を共有することができない場合に対応するため、その本人の同意がない場合であっても情報の共有を可能とする「支援会議」¹⁸の仕組みも創設されている（法第 9 条）。

厚生労働省は、これらの措置を活用するなどし、「待ちの姿勢」ではなく、関係部署等と連携し生活困窮者の把握に努め、支援につなげるアウトリーチが重要としている¹⁹。

【調査結果】

（利用勧奨）

調査した 50 福祉事務所設置自治体では、確認できた限り、生活保護が受けられなかった者、税・公営住宅の家賃・水道料金を複数月滞納している者、給食費が払えず滞納している者などに対して、各窓口で自立相談支援機関を案内することや請求書の送付に際して生活困窮者自立支援制度の案内リーフレットを同封することなど、制度の利用勧奨が行われていた。

（生活困窮者に関する情報の共有）

関係部署による利用勧奨に加え、約 6 割に相当する 32 福祉事務所設置自治体では、制

¹⁷ 他に水道や社会保険（年金、医療、介護）などが想定されている。

¹⁸ 生活困窮者に対する自立の支援を図るために必要な情報の交換などを行うための会議。福祉事務所設置自治体が設置することができ、構成員には守秘義務が課せられ、それに違反した場合の罰則（1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金）が設けられている。支援会議は構成員に対し生活困窮者に関する情報の提供を求めることができ、これに応じる場合は、個人情報保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）上の「法令に基づく場合」（同法第 23 条第 1 項第 1 号）に該当し、第三者提供制限は適用されないとされている（「生活困窮者自立支援法第 9 条第 1 項に規定する支援会議の設置及び運営に関するガイドラインについて」（平成 30 年 10 月 1 日付け社援地発 1001 第 15 号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知））（資料 2-②）。

¹⁹ 「自立相談支援事業の手引き」（平成 31 年 3 月 29 日付け社援地発 0329 第 9 号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知）（資料 2-③）

度主管部署から関係部署に対して生活困窮者の情報の提供を求めている。

生活困窮者の氏名や住所、連絡先などは個人情報に該当するため、個人情報の目的外提供の制限に抵触しないよう、情報提供を求める場合も、生活困窮者本人の同意がある場合に限っているとする福祉事務所設置自治体が多い（25 団体）²⁰。しかし、中には、本人の同意がない場合であっても、提供を求めているところもあった（7 団体）。

本人の同意がない場合も含め情報提供を求めている 7 福祉事務所設置自治体は、「生活困窮者の早期発見、早期支援につなげるため」、「本人が生活困窮状態にあることを理解していない場合がある」、「生活困窮者は精神状態や体調等の影響で、日によって（支援の要否の）主張が異なることがある」、「接触してみると支援を望む者も多い」などの理由から、生活困窮者の特性や経験知を踏まえ、支援会議を活用するなど個人情報の取扱いに留意しつつ共有し、積極的にアプローチすることで支援につなげようとしていた。

他方、生活困窮者本人の同意がある場合に限って情報提供を求めている 25 福祉事務所設置自治体は、その理由として、

- ①個人情報の目的外提供に当たるため、慎重に取り扱う必要がある（10 団体）
- ②生活困窮者本人が同意していない情報を得て、その者と接触すると、「どこで自分の情報を仕入れたのか」、「なぜ自分のことを知っているのか」など、不信感を抱かれ、生活困窮者との関係がこじれてしまう（6 団体）
- ③「支援を受けたい、他部署につないでほしい、という本人の希望を尊重している」、「本人の意思がないと支援も上手くいかない」、「支援の同意につながらない」など、本人が情報提供を望まない場合には支援の効果が得られない（11 団体）
- ④「業務上の余裕がない」など、広く把握してアウトリーチを行うマンパワーが不足している（2 団体）
- ⑤「関係部署が生活困窮者を把握した場合、自立相談支援機関に相談を促しており、特に不都合はない」、「本人の同意を得ずに関係部署と個人情報を共有することが必要な事例がない」など、生活困窮者本人の同意を得ずに情報を共有する必要性を感じていない（6 団体）

などを挙げていた。

また、約 4 割に相当する 18 福祉事務所設置自治体では、制度主管部署から関係部署に生活困窮者の情報の提供を求めているが、その理由として、

- ⑥個人情報の目的外提供に当たるため、慎重に取り扱う必要がある（7 団体）
- ⑦「本人に相談の意思があるか確認せずに本人に連絡したり、自宅を訪問したりすると本

²⁰ 生活困窮者の生命や身体が危ないなど個人の権利利益保護の必要性、緊急性があるときは、個人情報の目的外提供制限の例外として、本人の同意がない場合であっても情報を共有し対応するとする福祉事務所設置自治体もある。

人に混乱を与えかねない」、「本人の希望が分からないまま本人に接触すると不信感を与えかねない」など、生活困窮者との関係がこじれるおそれがある（4団体）

⑧「（情報を得ても）積極的なアウトリーチを試みるまでの対応は手が回らない」など、マンパワーが不足している（4団体）

⑨「関係部署が利用勧奨し、本人が同意すれば、自立相談支援機関に情報が来ている」、「関係部署において、把握した生活困窮者を自立相談支援機関に同行案内している」、「関係部署で（自立相談支援機関などに）情報提供する必要がある者を把握した場合は、情報提供されている」など、特に情報提供を求めなくても、関係部署から情報が提供されている（9団体）

などを挙げていた。

以上を踏まえると、生活困窮者に関する情報を広く把握し、積極的にアウトリーチを行うに当たっては、一部にマンパワーの問題はあるものの、i) 生活困窮者本人が提供に同意していない情報をどう取り扱うか、また、ii) その情報に基づいて、どう本人にアプローチするか、iii) 生活困窮者本人が支援を求めているなければ支援の効果が発現しないのではないかといった点が課題として認識されていると考えられる。

（支援会議）

前述のとおり（本項目の【制度の概要】参照）、生活困窮者本人の同意がない場合であっても、支援会議を設置し、その情報を関係者が共有して対応を検討できる仕組みが創設されている。

生活困窮者本人が提供に同意していない情報の取扱いを課題とする福祉事務所設置自治体（17団体）²¹における支援会議の設置状況をみると、設置済みは4団体、未設置は13団体となっていた。個人情報保護しつつ（ここでは個人情報を目的外に提供することの制限）円滑に情報共有を行い、生活困窮者が抱える課題を早期に把握し、適切な支援の手を差し伸べていく手段としての支援会議の設置は必ずしも進んでいない。また、調査した50福祉事務所設置自治体における設置状況をみても約3割（設置済み17団体、未設置33団体）の設置にとどまっていた。

なお、支援会議については、一部の福祉事務所設置自治体からは、「管内自治体を含め多くの関係者が一堂に会する会議は、会場の確保や日程調整など手間がかかり（機動的に動く上で）問題がある」、「情報の共有には適時性が求められるが、多くの庁内関係部署を構成員とする支援会議を頻繁に開催することは事務負担が重く、対応が困難」など、会

²¹ 項目2本文中の①と⑥の団体数の合計

議運営上の負担があるとする意見のほか、支援会議の組織上の位置付けが判然としない²²といった意見もみられた。

(支援会議を活用したアウトリーチ)

生活困窮者本人の同意なく取得した情報を基に、その本人にどう接触し、支援につなげていくか、という課題については、こうした情報を支援会議の場で共有し、本人へのアプローチの仕方を検討し、実行に移している福祉事務所設置自治体（前掲 10 ページの本人の同意がない場合であっても提供を求めている 7 団体）における次のような対応例が一つの参考になろう。

【事例①】

水道関係部署から料金滞納者の情報提供を受けている。滞納者に対する接触は、自立相談支援機関が直接行くと不信感を抱かれると考え、情報提供元である水道関係部署から働きかけを行っている。

担当者によると、こうした接触でこれまで自立相談支援機関に相談に行くことを拒否されたことはないという。

【事例②】

訪問支援を行っている者の家族の中にひきこもりの者がいると地域包括支援センターから情報の提供があった。自立相談支援機関だけでひきこもりの者本人に接触すると不信を招く懸念があったため、接触方法を検討し、地域包括支援センターの職員が食料を届けに行く際、自立相談支援機関の職員も同行し、「たまたま鉢合わせたので一緒に来た」体で本人と接触を図った。

担当者によると、こうしたアプローチで、実際にひきこもりの者に対する支援が開始された例があるという。

(その他のアウトリーチ)

関係部署が把握した情報ではなく、制度主管部署自ら生活困窮者を把握し、支援につなげるべく取り組んでいる例が次のとおりみられた。

²² 組織上、支援会議が地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 138 条の 4 第 3 項に規定された「附属機関」に当たるのかどうか分からないというもの。仮に附属機関であれば、議会事項で、議会の承認を得る必要がある。この点について、当該福祉事務所設置自治体が厚生労働省に確認したところ、各地方公共団体に任せるとの回答があったという。

【事例③】

相談者に中年層が多く問題を抱えやすい層と考えられることや相談に来ないと思われるひきこもり（40－64 歳）が全国に推計 61.3 万人いるとの内閣府調査などから、いわゆる「8050 問題」²³への支援が必要と考え、地域包括支援センター及び居宅介護支援事業所にアンケート調査を行い、ひきこもりを抱える世帯（50 世帯）を把握した。

把握した 50 世帯に接触し、訪問の同意が得られた 10 世帯を訪問し、うち 7 世帯において支援プランの作成につなげた。また、残る 40 世帯については、継続的に支援を受けるよう促すこととしている。

【事例④】

生活困窮者の把握のため、民生委員からの情報などを基に、一人暮らし高齢者やひきこもりを抱える世帯を中心に、月 20～30 戸程度訪問し、相談につなげている。

（まとめ）

平成 30 年の法改正で設けられた支援会議については、その設置がまだ十分進んでいないなど、会議を活用して生活困窮者の情報を把握し、積極的にアウトリーチしていくという対応は必ずしも浸透していない。

また、現場の肌感覚として、一部にマンパワーの問題はあるものの、生活困窮者本人の同意なく得た情報からどう生活困窮者にアプローチすればよいか分からない、効果的な支援につなげていくことができるのかといった疑問を拭いきれないという認識もみられた。

積極的なアウトリーチを根付かせるため、支援会議の設置方法、効率的な運用方法、共有した情報に基づくアプローチ、具体的な成果など、各地の実例を現場に提供し、福祉事務所設置自治体により一層取り組みやすくなるよう、国が支援していくことが求められる。

【所見】

したがって、厚生労働省は、支援を必要とする者を把握し適切な支援を届ける観点から、支援会議の設置・運用方法、生活困窮者へのアプローチの仕方、取組の効果などを福祉事務所設置自治体に示し、生活困窮者に対する積極的なアウトリーチを促す必要がある。

²³ 80 歳代の親と 50 歳代の未婚で無職の子が同居し、生活困窮に陥りやすいとされる問題