

自治体が事業主体となる生活支援の直営・委託選択

—ヒアリング調査と厚生労働省調査の再分析の照合による支援サービスの三極化—

○ 国立社会保障・人口問題研究所 氏名 西村幸満 (008946)

自治体のアドミニストレーション、業務負担、組織と個人

1. 研究目的

2015年に始まる生活困窮者自立支援法の導入に際して、この支援の事業主体である基礎自治体は支援事業で想定される3つの選択肢（直営・委託・直営+委託）から1つを選ぶ意思決定をした。同時に、2つの必須事業（自立相談支援事業・住居確保給付金の支給）に加えて、5つの任意事業（就労準備支援事業・就労訓練事業・一時生活支援事業・家計相談支援事業・生活困窮者世帯のこどもの学習支援）のどれを実施するかを選択もしている。一連の選択には、自治体が抱える地域資源の実情が反映されている。これらの事業では、生活困窮者が抱える課題について、事業を担う組織・団体とその従事者が適切な評価・分析（アセスメント）と自立支援計画の作成をするとともに、関係機関との連携（連絡調整・支援状況の確認）により、地域で自立に向けた支援体制をとることが求められている。すなわち、組織管理体制と相談支援に従事する者の両方に注目することが必要である。自治体が提供する福祉サービスは、直営で実施してきた生活保護に加えて、直営・委託の選択できる地域包括支援、生活困窮者自立支援、子ども子育て支援などが加わった。委託による支援は、公共サービス基本法第8条の規定する公共サービスであり、自治体には委託先との役割分担・責任の所在など新たな管理業務も含まれるようになった。近年の自治体の担う役割は肥大化しているようにみえるが、平成30（2018）年の見直しに向けて求められる、委託先の役割も含めた地域資源の実態は明らかではない。

2. 研究の視点および方法

2015年の制度施行前後以降に厚生労働省が実施した3つの実態把握調査に基づいてその選択の背後にある意志決定要因について、国立社会保障・人口問題研究所が実施したヒアリング調査（以下、「社人研調査」）との照合をおこない、そこから自治体の選択に与える地域資源の効果について検討する。本研究では、厚生労働省が自治体から集約してHP上で公開している「平成27年度自立相談支援機関窓口情報（2月12日現在）」（調査1）と、同様に全国の福祉事務所設置自治体（901自治体、回収率100%）に調査した「生活困窮者自立支援制度の事業実施状況について」（2015；調査2）、そして2015年4月以降厚生労働省が毎月実施している「生活困窮者自立支援制度の支援実施状況調査」（4月～11月；調査3）を再集計して使用する。これらは制度施行前、制度施行直後（事業内容別結果）、制度施行後（自治体タイプ別支援実態）の結果である。公表内容は一致していないが、

自治体選択の大まかな傾向を掴むことが可能であり、「社人研調査」の補完により地域資源を浮き彫りにできる。

3. 倫理的配慮

研究の実施に際して、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守して調査を進めた。調査対象者には研究目的、質問事項、結果の公表について明記したメールで依頼をし、同意を得た上でヒアリングを行った。研究成果の公表においては、調査対象者・地域・団体等の匿名性を確保できるよう配慮した。

4. 研究結果

自治体が事業主体となる場合には、経験的（地域包括支援など）に自治体の選択に差が出るのがわかっている。このことは自治体のモデル事業への参加でも測ることができる。厚生労働省が実施した調査1と2によれば、生活困窮者自立支援の支援サービスについて、自治体が直営でサービスを提供するのは、全体の4割強であり、委託を選択した自治体は、全体の5割強である。委託の8割弱が社会福祉協議会であり、多くの地域資源があるなかで、選択はほとんど自治体直営か社会福祉協議会の委託かという2択である。さらに自治体のタイプ・支援事業内容ごとにこの選択は異なることが明らかになったが、地域資源は、現段階ではかなり選択肢が乏しいといえる。

5. 考察

自治体が事業主体となる近年の福祉サービスにおいては、必須事業と4つの任意事業（一つの認定）のどの事業を組み合わせるかでおおまかに3つの方向性を確認した。それぞれを福祉タイプ、福祉就労タイプ、家計包括タイプに分類している。福祉タイプは、主に旧来の地域の福祉サービスに基づいて支援が提供され規模が大きい。地域資源の中でも、とくに医療・介護・高齢者福祉・生活保護などに従事してきた組織・人員が支援を担う。医師・看護師・保健師、民生・児童委員に加え、社会福祉士・介護福祉士（主任ケアMGを含む）などの新しい専門職などで構成されている。福祉就労タイプは、障がい者就労支援、1990年代の後半以降の若者の就労支援の経験を踏まえ、近年ではシングルマザーの就労などに支援を拡大してきた。ハローワーク（労働局）、ジョブカフェなどと協働して生活支援も実施することを選択した自治体が含まれるが規模は最も小さい。家計包括タイプは、個々の住民の消費生活というさらに新しい支援を提供していこうとするものである。この支援は生活資金貸付制度を担ってきた社会福祉協議会などに委託して実施している。住民の公共料金・税の滞納、借金などから生活を安定しようとするのは、これまで行政サービスとして関わってこなかった支援へと踏み込んでいるといえる。後者の2つのタイプは、これまで福祉の概念には収まらない支援であり、協働において課題が生じるであろう。