

生活困窮者自立支援制度の事業の委託の構造

○ 国立社会保障・人口問題研究所 黒田有志弥 (会員番号 8948)

キーワード3つ：生活困窮者自立支援制度、自治体、委託

1. 研究目的

自治体が実施主体となっている社会福祉サービスの多くは、外部組織に委託することができる。2015年に施行された生活困窮者自立支援法においても、「生活困窮者自立相談支援事業を適切、公正、中立かつ効率的に実施することができる者であって、社会福祉法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又は特定非営利活動法人その他自治体が適当と認めるものに委託をすることができる」としており、実際に、社会福祉協議会等に事業を委託している自治体も多い。

生活困窮者自立支援制度に限らず、社会福祉サービス事業の委託についての論点の1つは、委託先の選定に関わるものである。委託先については、各法律は委託先を社会福祉法人などに限定していることも多く、この場合は、社会福祉法などで社会福祉法人に対する規制がなされていることから、健全に運営されている主体であれば基本的には選定上の問題は生じない。これに対し、現在、その活用が期待されているNPO法人などに委託した場合は、当該法人の事業実施の適格性の観点から、問題になりうる。これらの問題を回避するためには、事業の委託の要項等で実施主体の適格な要件の設定と事業の内容の設定、加えて、事業が適正に実施されていることについての必要に応じた監督が必要である。生活困窮者自立支援制度では、法令、行政通達などで事業内容のある程度の明確化はされているものの、必須事業を除く実施事業の種類、具体的な事業の内容は自治体の判断に委ねられている。さらに、事業の性質上、相談者数や自立に至った人数などの直接的な成果が乏しいことが、事業が適正に実施されなかったことを意味しない。それゆえ、事業を外部に委託する際には、委託先の選定とともに、どのように委託内容を設定するのが、事業が適正に実施される上で重要な課題である。この問題関心の下、本研究は、生活困窮者自立支援制度の事業の委託の構造について検討することを目的とする。

2. 研究の視点および方法

生活困窮者自立支援法、その下位規範（政省令等）、行政通達を参照し、同制度が予定する事業の実施に関する法的構造を分析するとともに、同制度の事業を外部組織に委託している自治体について、公表されている委託先募集の要項、仕様書等の調査を行うとともに、自治体の職員に対し、生活困窮者自立支援制度の事業の委託についてヒアリングを行うことにより、生活困窮者自立支援制度の事業を委託について総合的に検討した。

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た。ヒアリング調査の実施にあたっては、学術的使用に限ること、回答の拒否も自由であること、回答内容は自治体、個人が特定されることのないかたちで整理・分析されることをあらかじめ伝え、回答者の同意を得た上で行った。

4. 研究結果

各自治体は、通常、実施要綱等を定めて生活困窮者自立支援制度の各事業を実施する。事業を外部組織に委託する場合には、この実施要綱に「委託をすることができる」旨が規定される。その上で、年度ごとに委託をすべき事業の委託先の募集を行う。委託事業の内容については、募集要項、仕様書等に記載される。必須事業以外の実施事業の種類も自治体によって異なるため、この募集要項や仕様書の内容は自治体によって様々であるが、概して、具体的な事業内容の実施細目を示し、生活に困窮した相談者等に確実に対応できるような体制の整備が求められている。また、2015年の実績値を考慮し、新規相談者や事業の利用申込者の具体的な数値目標を仕様書に盛り込んでいる自治体もある。

事業実施を受託した主体は、これらの要項、仕様書等に従った事業の実施が求められる。しかしながら、事業の性質上一事業の成果が得られないことが、必ずしも、その事業が適正に行われてなかったことを意味しないこと一ゆえに、要項や仕様書上は、相談者数、自立に至った人数などの具体的な成果を求められてはいない。新規相談者の数値目標を仕様書に記載している自治体であっても、その数値自体は、事業受託者は意識して事業を実施せざるをえないと考えられるものの、適正に事業が実施された結果である限り、その数値目標を達成する必要はなく、仕様書上もあくまで目標とされている。

5. 考察

生活困窮者自立支援制度の各事業については、その事業の性質上、具体的な成果の把握が困難と考えられることなどを要因として、委託先の募集の要項、仕様書等に見られるように、事業の実施の枠組みが比較的詳細に設定されているという構造が現段階では見て取れる(ただし制度が成熟すれば成果の評価が十分可能になることもありうる)。このことは、事業の内容について基本的には自治体が(外形的には)イニシアティブをとって決定せざるをえないこと意味するが、それゆえ、事業を委託する場合であっても、自治体自身で、あるいは、外部の主体との連携を通じて、地域の生活困窮者の状況を的確に把握した上で、事業内容を決定することが重要である。

※本研究は国立社会保障・人口問題研究所「社会保障サービスの受益・業務負担軽減に向けた地域組織の空間的配置人的連携の基礎的研究」の成果の一部である。