

〔論 文〕

生活困窮者自立支援制度における包括的支援体制に関する研究

三 宅 由 佳*

I. 問題提起と研究目的、及び研究方法

生活困窮者自立支援法につき、3年間の実績を踏まえた改正法が2018年6月に成立し、包括的な支援体制の強化が図られることとなった。法改正前より、地域共生社会の実現に向け、地域社会との緊密な連携等支援体制を強化する視点は持たれていたが、庁内各部署に対する自立相談支援事業等の利用勧奨が努力義務化され、庁内の相互支援体制を構築する視点が改めて掲げられている。生活困窮者自立支援法に基づく事業は制度上、民間団体への委託が可能であるが、制度実施責任主体としての積極的な取り組みを促す改正である。

ネットワークによる連携と協働は、総合支援の特徴的な機能であるが(岩間2017:31)、今日まで取り組まれてこなかったわけではない。地域社会における連携構築については、様々な取り組み事例(ベストプラクティス)が紹介されてきた¹⁾。また、地域共生社会の具体的な実現に向けた地域づくりの強化のための取組を推進することを目的として、平成30年度には全国151自治体がモデル事業(地域力強化推進事業、及び他機関の協働による包括的支援体制構築事業)に取り組んでおり、実施内容が紹介されている²⁾。

包括的支援体制を構築する目的が、複合化した課題を抱える個人や世帯に対する支援や「制度の狭間」の問題など、既存の制度による解決が困難な課題の解決を図るためであり、自治体(庁内連携による公的支援)と地域社会との連携により有効な支援を実現しようとするならば、生活困窮者自立支援制度による成果として、自治体と地域社会との間の連携強化促進の観点が必要ではない

か。また、庁内の相互支援体制の強化についても評価する必要があるのではないか。前者は生活困窮者支援における公私協働の実現について、後者は自治体の自主性や主体性に基づく公的支援の実現についての評価となる。

そこで本稿は包括的支援体制の強化を通じ、生活困窮者自立支援という面における公私協働、および山本(2019:89)が提唱する貧困ガバナンスにおける「統制」の状況を考察することを目的とする。

生活困窮者自立支援制度の中核である自立相談支援事業は、全国的には社会福祉協議会(以下「社協」とする。)が最大の委託先となっているが地域差があり、兵庫県においては自治体直営の割合が高い。何故全国的には社協が最大の委託先となっているのか、また兵庫県においては何故直営の割合が高いのか等を質問紙調査、及び直営自治体の責任者等への質的インタビュー調査により整理・考察することで、研究目的に到達したい。

なお、生活困窮者自立支援制度はワークフェア政策と捉えられる傾向がある。厚生労働省からは「支援状況調査の結果」として、新規相談件数やプラン作成件数、就労者数や増収者数が毎月公表されており、これらはワークフェア政策に係る短期アウトカムである。生活困窮者自立支援制度に関する検討において、ワークフェア政策としての側面を外すことは極めて困難であるが、本稿では包括的支援体制機能に焦点を当て、ワークフェア政策としての生活困窮者自立支援制度についての考察は別稿としたい。

キーワード：生活困窮者自立支援制度、包括的支援体制、公私協働

*関西学院大学大学院人間福祉研究科博士課程後期課程

II. 包括的支援体制

制度目的に沿った包括的支援体制とは「相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制³⁾」と定義されている。支援体制確立には第1に各支援関係機関の主体的な支援姿勢（庁内連携）、第2に支援体制における中核的機能の存在、そして第3に住民の生活圏域である地域社会との連携ルート、が必要と考える。第1については、住民の生活課題解決に直接携わる各支援関係機関において、相談者の主訴に基づく担当範囲内の支援に加え、多方面からの支援の必要性を見極め各部局へ繋ぐ機能が求められる。その目的としては、生活困窮者自立支援制度法に係る単独支援に留まらず、制度化された公的支援に繋げるべき支援対象者を確実に公的支援に繋げるためである。

第2については、生活困窮者支援に携わる多数かつ他分野にわたる関係者間において、適切かつ効果的な支援を展開するためには、支援の入口において課題を整理し、調整し、連携するハブ機能が重要である。岩満（2019：71-72）が言及する、支援の多面性及び連続性を保つ意味での他機関とつなぐハブ機能に加えて、入口でのこの役割は大きく、自立相談支援機関にはその役割が期待される。

また第3に、住民が抱える社会課題を発見し、解決するには生活圏域である地域社会との連携は

不可欠である。支援対象者が存在する地域社会には支援活動を担う民間組織等が存在し、従来から相互に支え合っているが、場合によっては自ら発信できない支援対象者を発見し、そのような互助組織に繋ぎ、また必要に応じて自治体側（社会保障制度）に繋ぐハブ機能が求められる。支援対象者の場合は情報が不足し、時間的制約を抱え、自ら申請することが困難となる場合も想定されるからである。よって、地域社会におけるネットワークを通じて支援対象者を特定し、行政側に繋ぐ機能を担う機関が地域社会側に必要である。これらの関係を表したのが図1である。地域社会から自治体に刺した矢印は、制度の入口（地域社会）から、総合相談機能への繋ぎを示す。なお、制度の出口を検討した場合には、左向きの矢印が期待される。

生活困窮者自立支援法においては支援対象者を「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者⁴⁾」と定義していることから、生活保護制度に準じて行政がこの制度の責任主体であるとし、図1では自立相談支援機関を行政側に記載している。事業実施において、地域社会側の民間事業者が自立相談支援事業を受託する場合には、図1における「行政側の中核的機能」を生活困窮者自立支援制度に係る主管課が担い、「地域社会側の中核的機能」の位置に自立相談支援機関が設置される⁵⁾。

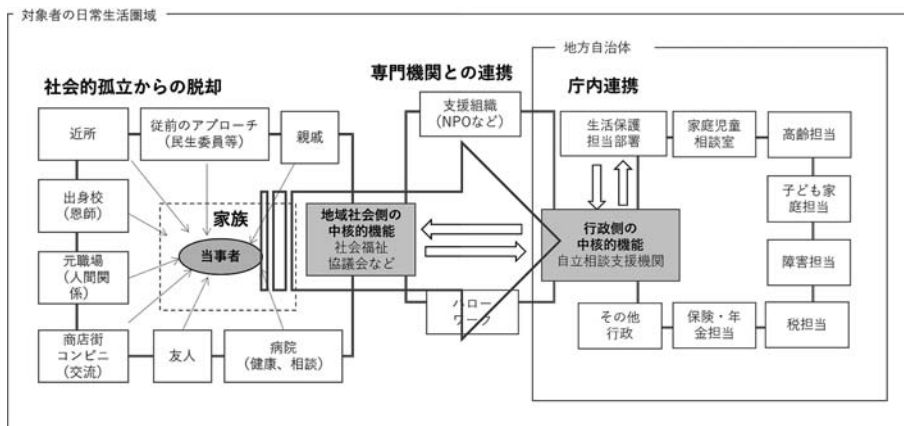


図1 包括支援体制

(出所：筆者作成)

なお、包括的支援体制において求められる「連携」についても定義しておきたい。「連携」は用いられる状況や個人によって異なり、一般には「同じ目的を持つ者が互いに連絡をとり、協力し合って物事を行うこと」とされる。この中で、「互いに連絡をとり、協力し合う」ことは形式的には通知や指示等により可能であるが、庁内各部署の日常業務において「同じ目的を持つ」ことは容易ではない。例えば徴税部門において減免相談に応じることは、本来業務からは異なる対応である。その中で、直接的な相談内容に留まらず、生活困窮の可能性を察知し自立相談支援機関に繋げる判断が求められるのである。本稿においては、「連携」を「各関係支援機関が相互の機能を理解しつつ、生活困窮者の抱える課題の根本原因解決のために情報を共有しながら支援すること」と定義する。

Ⅲ. 社協による自立相談支援機関受託状況

上記Ⅱの通り、自立相談支援事業の委託有無を問わず、地域社会側の中核的機能となる民間事業者の役割は大きい。ここでは全国的には最多の委託先である社協による自立相談支援機関受託状況を確認する。

1. 社協の概要

社協は民間の社会福祉活動を推進することを目的とした社会福祉法人であり、根拠法は1951年に制定された社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）である。支援対象者を支援する活動は、生活困窮者への支援が制度化される以前より地域社会に存在しており、その一翼を社協が担ってきた。都道府県・指定都市社協が実施主体となり、市町村社協が窓口を担当する日常生活自立支援事業では、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち判断能力が不十分な方が地域において自立した生活が送れるよう、利用者との契約に基づき福祉サービスの利用援助等を実施している。また、生活福祉資金貸付制度において、相談・申込は社協が窓口となっており、借入の相談時から償還完了に至るまでの間、社協と民生委員が支援に関わる。社協はこれらの事業を通して、潜在的な

支援対象者の把握や、相談機能及び支援ノウハウを蓄積する素養を有している。

2. 全国における事業受託状況

2018年度の自立相談支援機関設置状況は、自治体直営方式との併用を含めて約64.9%の自治体が民間委託により実施されているが、そのうち76.2%が社協への委託である。ただし、各都道府県の実施主体を確認すると、全国均一に社協へ委託されているのではなく、社協への委託が多い地域とそうではない地域、が存在する。

図2は、厚生労働省HPより2018年度の自立相談支援事業の実施主体を確認し、自治体についても1団体とカウントして、その都道府県における全参加団体に占める割合を算出したものである。事業規模等は考慮していない。色が濃いところが、直営、社協への委託の実施割合が大きい地域である。例えば和歌山県では自治体直営が100%、高知県では社協への委託が93%となっている。また北海道や千葉、宮城、東京、大阪、福岡では、社協以外にも様々な民間組織を活用している（直営%+社協%<60%）。図2より、自立相談支援事業の実施主体は様々であり、参加割合も各地域によって異なることが確認できる。なお、社協以外の民間非営利組織の割合が大きい県については、特定の地元組織が県内の事業を受託している傾向が大きい⁶⁾。一方、民間営利組織の受託（全国延べ43団体）については、地元組織の参加（16団体）もあるが、全国に展開する人材サービス会社5社⁷⁾も参加している。自治体が制度目的をワークフェア寄りに捉えると、その分野に強みがある民間組織に委託する傾向がある。

3. 全社協（全国社会福祉協議会）の指針

全社協は「社協・生活支援活動強化方針（2018年3月改訂）」において、社協の在り方として「各自治体での庁内連携による包括的な取り組みの実施について所管課等を通じ働きかけるとともに、社協の事業・活動の蓄積とノウハウ、今後の事業・活動の展開に向けた考え方を社協として整理し、各自治体に具体的に提案することが重要である。また、各地域での取り組みにあたっては、行政とのパートナーシップとともに、従来以

	直営	社協	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	合計
北海道	23%	23%	13	13	8	13	3	1	0	4	1	0	56
青森	42%	50%	5	6	0	0	0	0	0	0	1	0	12
岩手	0%	91%	0	21	0	1	0	0	0	1	0	0	23
宮城	31%	19%	5	3	0	1	4	0	0	0	3	0	16
秋田	36%	64%	5	9	0	0	0	0	0	0	0	0	14
山形	5%	67%	1	14	3	0	1	0	2	0	0	0	21
福島	43%	57%	6	8	0	0	0	0	0	0	0	0	14
茨城	64%	36%	21	12	0	0	0	0	0	0	0	0	33
栃木	40%	60%	6	9	0	0	0	0	0	0	0	0	15
群馬	54%	46%	7	6	0	0	0	0	0	0	0	0	13
埼玉	35%	33%	17	16	1	0	4	0	0	1	9	0	48
千葉	10%	29%	5	14	14	11	1	2	1	0	0	0	48
東京	32%	18%	21	12	5	4	3	9	0	9	1	1	65
神奈川	44%	26%	12	7	1	1	1	1	0	4	0	0	27
新潟	32%	50%	7	11	0	0	4	0	0	0	0	0	22
富山	27%	73%	3	8	0	0	0	0	0	0	0	0	11
石川	33%	67%	5	10	0	0	0	0	0	0	0	0	15
福井	45%	36%	5	4	2	0	0	0	0	0	0	0	11
山梨	30%	30%	6	6	0	8	0	0	0	0	0	0	20
長野	25%	75%	5	15	0	0	0	0	0	0	0	0	20
岐阜	13%	83%	3	19	0	1	0	0	0	0	0	0	23
静岡	9%	67%	4	31	1	8	0	0	0	2	0	0	46
愛知	51%	42%	23	19	2	1	0	0	0	0	0	0	45
三重	33%	67%	6	12	0	0	0	0	0	0	0	0	18
滋賀	54%	38%	14	10	1	1	0	0	0	0	0	0	26
京都	59%	24%	10	4	1	1	0	0	0	1	0	0	17
大阪	11%	44%	19	75	16	2	36	0	11	8	0	4	171
兵庫	45%	20%	20	9	4	7	0	1	0	3	0	0	44
奈良	60%	27%	9	4	0	0	0	0	0	2	0	0	15
和歌山	100%	0%	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
鳥取	45%	55%	10	12	0	0	0	0	0	0	0	0	22
島根	26%	74%	5	14	0	0	0	0	0	0	0	0	19
岡山	50%	32%	11	7	1	2	0	0	0	1	0	0	22
広島	42%	50%	10	12	0	0	1	0	0	1	0	0	24
山口	24%	59%	4	10	0	0	1	1	0	0	1	0	17
徳島	22%	44%	2	4	0	0	3	0	0	0	0	0	9
香川	27%	73%	6	16	0	0	0	0	0	0	0	0	22
愛媛	10%	86%	2	18	0	0	1	0	0	0	0	0	21
高知	4%	93%	1	25	0	1	0	0	0	0	0	0	27
福岡	38%	18%	15	7	2	4	2	5	0	5	0	0	40
佐賀	17%	58%	2	7	0	1	2	0	0	0	0	0	12
長崎	45%	50%	9	10	0	0	0	1	0	0	0	0	20
熊本	27%	60%	4	9	1	0	0	1	0	0	0	0	15
大分	11%	89%	2	16	0	0	0	0	0	0	0	0	18
宮崎	36%	64%	4	7	0	0	0	0	0	0	0	0	11
鹿児島	43%	48%	17	19	1	0	1	1	0	0	1	0	40
沖縄	43%	29%	6	4	0	0	3	0	0	0	0	1	14

- 1 直営
- 2 社会福祉協議会
- 3 社会福祉法人(2以外)
- 4 NPO法人(9以外)
- 5 社団法人・財団法人
- 6 生協等協同組合
- 7 共同体
- 8 株式会社
- 9 ワーカーズコープ
- 0 その他



図2 各都道府県下における自立支援事業実施団体
 (出所：厚生労働省 HP (<http://www.mhlw.go.jp/content/000377987.pdf>) より筆者作成)

上に地域の関係団体及び社会福祉法人・福祉施設、民生委員・児童委員等との連携・協働が不可欠である。」と示している(全国社会福祉協議会 2018:2)。

制度開始時において、全社協は生活困窮者自立支援制度を地域福祉の視点でセーフティネットを構築する制度であると示した(全国社会福祉協議会 2014:9)。また従来からの類似事業における実績等により、2013年度から開始されたモデル事業において自立相談支援事業を民間委託する自治体の約7割は社協委託であった。これが、社協による事業受託割合の高さの一因と考えられる。

4. 兵庫県における事業実施状況

今回調査対象とする兵庫県においては図3の通り、全国平均(34%)と比べて自治体直営割合が高い(45%)。兵庫県下の自治体においては29市の中で15市が担当部署(生活支援課、自立相談課など)を設置し、自治体による積極的な姿勢が見られる。

兵庫県においては自治体直営割合が高いことにより、社協受託割合が低くなっている。兵庫県社協は、発行する地域福祉政策研究会報告書「地域共生社会の実現に向けた社協活動指針」の具体的な活動の中で、生活困窮者自立支援制度を包括的な相談支援体制の中核になる制度と位置づけ、「生活困窮者自立支援法に基づく事業受託の有無に関

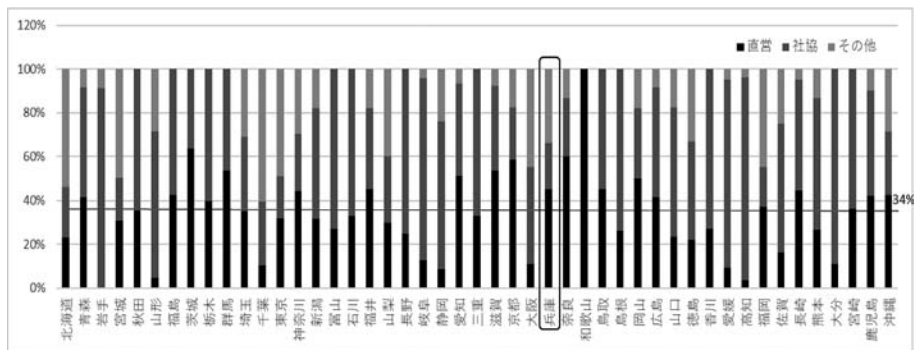


図3 生活困窮者自立支援制度における自立支援相談事業実施状況
(出所：図2と同じ、筆者作成)

ならず、社会的孤立への対応として、積極的に生活困窮者支援に関与する必要がある」と示している（兵庫県社会福祉協議会 2019：29）。市町社協の相互の連絡及び事業の調整⁸⁾を担う県社協の立場からの方針としては、兵庫県では積極的な事業受託ではなく、地域でのアウトリーチや独自事業における相談対応からの積極的な連携支援体制が示されていると考えられる。しかし、市町社協の運営体制は多様であり、自治体との人材交流が人件費負担交渉を含めて密であることが受託状況に影響する点も見られる。

5. 兵庫県社協による生活福祉資金貸付制度実績⁹⁾

生活福祉資金貸付制度において、資金種類は大きく①福祉資金、②教育支援資金、③総合支援資金、④不動産担保型生活資金に区分される。③総合支援資金は2009年より開始し、2015年4月より生活困窮者自立支援制度の自立相談支援事業等の利用が貸付要件に含まれ、家計改善や就労支援との組み合わせでの利用が想定されているが、全国的にも利用件数は少ない（2017年度全体貸付件数26,069件に対し、総合支援資金は731件）。貸付という性格上、当事者にとっても負債として将来に負担を残す可能性があるため、返済能力の有無等を審査し、審査には数か月を要する場合もある。また制度が開始した2009年10月は、リーマンショックによる派遣切りにあった者への対応要請があり、直前まで就労していた者への貸付であった。しかし、現在の支援対象者の生活困窮背景はその当時とは異なり、利用可能件数も異なる

という事情がある（2010年の総合支援資金実績41,344件）。

貸付相談につき、個人からはインターネットで確認し相談に来られるケースが多く、各支援関係機関のうちでは保護課、自立相談支援機関からの相談が多い。生活福祉資金貸付制度において、兵庫県内で相談から貸付決定に至ったケースは1,295件であるが、そのうち総合支援資金の貸付は19件のみであり、生活困窮者の資金需要にこたえた制度とは言い難い。しかし、北海道総合研究調査会（2017）は、生活困窮者自立支援制度との連携を踏まえた生活福祉資金貸付制度の研究結果から、貸付の支援を通じて「関係の貧困」を改善していくことにより、利用者が地域で自立した生活を営めるよう、社協が有するさまざまな地域の福祉サービスや、自立相談支援機関を中心とする関係機関等のネットワーク、さらには地域住民を巻き込んだ「見守り」などの支援活動を広げていくことを提言している。生活福祉資金貸付金制度は運用方法の転換により、生活困窮者自立支援制度を補完し地域社会との連携を促進する可能性を含有している。

6. 小括

社協には従来からの生活困窮者支援実績があり、全社協が中心となって自立相談支援事業の受託を進めてきた経緯がある。ただし、生活困窮者自立支援制度における他の事業と比較して、自立相談支援事業を自治体直営で実施する割合は高く、県内100%直営の地域も存在する。社協への委託割合は全国的に高いとされるが、個々の状況

を確認すると地元組織が地域限定で受託率を高めているケース、人材サービス会社に委託しているケース等運営形態は様々である。兵庫県に限定すれば、自治体による制度活用への積極的な姿勢が見られ、直営割合が高い。

生活困窮者自立支援制度における支援は現金給付を伴わない支援のため、貸付制度による補完性を期待されているが、実行率は極めて低い状況が確認された。ただし社協による貸付に対する需要はあるため、経済的困窮状態に陥った支援対象者を把握することが可能なネットワークとなり得る。なお先行研究において、幅広い相談を受け止め制度利用につなげる「前さばき」の機能を社協は有し、総合相談の基盤となっていることが明らかにされている（奥田・平野 2017: 115）。これは地域社会側の中核的機能性である。貸付制度については、生活困窮者自立支援への入口として機能させることで、地域社会からのルート確保の可能性が高まることが期待される。

IV. 質問紙調査

兵庫県内の自立相談支援機関設置自治体（神戸市内の各区役所を除く 30 自治体）の主管課に対し質問票による調査を実施した。

調査対象：兵庫県内の生活困窮者自立支援制度に係る主管課 30 自治体

対象年度：2018 年度実績

調査時期：2019 年 4 月 13 日～5 月 28 日

実施方法：郵送による送付、郵送による回収

回答状況：20/30 自治体 回収率 66.7%

質問票作成に当たっては、兵庫県尼崎市の自立相談支援機関（しごと・くらしサポートセンター尼崎）による情報開示内容¹⁰⁾、一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク「生活困窮者自立支援事業の充実を目指すための自治体支援等に関する調査・研究事業（厚生労働省社会福祉推進事業）」における「困窮者支援事業の現状と課題を把握するためのアンケート¹¹⁾」、及び全社協「社協・生活支援活動強化方針チェックリスト¹²⁾」を参照した。なお倫理的配慮として、支援対象者の個人情報や対象自治体等が特定できる内容は公表しないことを調査時に説明し、了解を得

ている。

自治体における自立相談支援機関の運営方法は「直営（11 自治体）」「委託（7 自治体）」「直営＋委託（2 自治体）」形式に分類されるが、「直営＋委託」形式については直営部分と委託部分とを分けて回答を得、直営部分（11+2=13 自治体）、委託部分（7+2=9 自治体）からの回答結果を分析する。

1. 直営部分の状況

①直営運営の理由について（有効回答数 10 自治体）

自由記述により下記回答を得た。連携を意識した積極的理由、及び資源不足や効率的ではないという消極的理由に分かれた。連携に関しては地域社会との連携ではなく、庁内連携を意識したものになっている。

（積極的理由）

- ・庁内の情報共有がスムーズに行える
- ・生活保護担当課内に置き直営実施することで両者連携を図っている
- ・相談業務にあたり公的な責任を伴うため
- ・直営サービスの方が、市民サービスに直結すると考える

（消極的理由）

- ・市内に生活困窮者支援について専門的な知識・技術を有する事業所がない
- ・人口が少ないため、委託によるコストパフォーマンスが良くない

②新規相談経路について（有効回答数 12 自治体）

平成 30 年度の新規相談経路について、支援対象者が直接窓口につながったケースとそれ以外からリファーされたケースの比率を確認した（表 1）。

経路不明の割合が大きい自治体を除けば、支援対象者が直接窓口へ連絡する割合は 4 割を超え一番多いが、続いて他課及びその他関係機関からリファーされた割合が多い。法施行後 4 年目の状況であり、他課及びその他関係機関の間で一定の認知がされていると考えられる。社協との連携については自治体間で割合に幅がある。

③他課及び他機関との連携について（有効回答数 12 自治体、複数回答可）

表1 直営自治体における平成30年度新規相談経路（単位：％）

自治体／経路	直接連絡	社協から	他課、関係機関	親族、知人から	経路不明
A	61	9	19	9	2
L	63	3	30	5	2
Q	57	2	32	13	1
T	70	10	10	10	0
U	60	5	25	10	0
V	49	1	24	26	0
W	21	0	5	7	67
a	61	1	30	4	5
d	20	5	41	6	28
e	55	0	7	0	38
i	40	20	10	20	10
k	42	4	47	7	0

（筆者作成）

主管課が認識する、他課及び他機関との連携阻害要因は、「連携する機関や施設等の資源が地域に少ない（3自治体）」「日頃からの交流が限られている（3自治体）」「連携先の業務に関する知識が乏しい（4自治体）」「個人情報保護により詳細な内容を共有することが難しい（4自治体）」「相談窓口の存在が関係機関に認知されていない（7自治体）」と挙げた。他要因として、「各窓口職員の気づきによるところで差が生じる」と挙げられたが、支援員の質が各自治体間で異なり、支援に差が生じることは、現場や研究者からも指摘されるところである（有田2017:55、駒村2019:26、丸山2017:231、山本2019:144）。

制度施行後4年を経過しながら「相談窓口の存在が関係機関に認知されていない」ならば、関係機関へのキャンペーンにも積極的に動く必要がある。この制度が求める包括的支援体制の強化には、各関係機関が自立相談支援機関の存在を認知すると同時に、住民自身が自覚しない生活課題要因に対し、各関係機関の窓口担当者が気付くスキルが要求される。また、各関係機関が課題解決に関してどのように寄与する可能性があるか、自立相談支援機関側も各関係機関の役割の把握に努めなければならないと考える。

2. 委託部分の状況

①委託の理由について（有効回答数9自治体）

組織形態の内訳は営利法人2自治体、社協5自治体、その他（非営利）2自治体である。そのうち社協に委託した自治体による委託理由は、回答があった4自治体全てにおいて、「生活困窮者への支援全般に関する実績」重視であることを確認した。また、3自治体において「地域社会における豊富なネットワーク」を重視していることを確認した。

②新規相談経路について（有効回答数8自治体）

平成30年度の新規相談経路について、支援対象者が直接自立相談支援機関に連絡があったケースとそれ以外からリファーされたケースの比率を確認した（表2）。1自治体を除き、委託元の主管課からの繋ぎは大きくない。また直営の場合と比較して、支援対象者が直接窓口で連絡をするよりも他課、関係機関からのリファーが大きい傾向がみられた。その理由について、他課等との連携が進んだ結果であれば良いが、委託によって主管課の積極的な支援参加が後退していないか、注意が必要である。

表2 委託自治体における平成30年度新規相談経路(単位:%)

自治体/経路	社協	直接連絡	主管課から	他課、関係機関	親族、知人から	経路不明
AA		0	58	30	12	0
N		87.6	0.3	2	10.1	0
P	○	6.9	1.4	61	5.6	20.8
S	○	24	11	58	7	0
X	○	44.3	0.5	42.3	12.1	0.8
c	○	34	5	44	14	3
i	○	12.8	2.6	23.1	7.7	53.8
k		100	0	0	0	0

(筆者作成)

3. 地域の社協へ期待すること(全ての主管課対象)

直営、委託問わず全ての主管課に対し社協へ期待することを確認したところ、現状に満足しているとする2自治体は、連携が構築されていることを強調した上で、情報共有など支援体制の継続を挙げている。また他の自治体につき、社協への要望として「社会資源開拓への積極的な取組」「地域福祉の実施機関の中心となること」「委託事業に頼らない本来事業の展開」等の回答を得た。主管課は、社協に対し受け身ではなく主体的な展開を求めている。

4. 町役場福祉課への調査(追加調査)

兵庫県内の12町については兵庫県が主管課であり、ワーカーズコープが受託している。12町は福祉事務所設置自治体には該当しないが、生活困窮者自立支援制度に行政の立場としてどのように携わっているのかをメールにて質問し(メール送付日:2019年4月13日)、12町中8自治体より回答を得た。

町民への制度周知の有無については5自治体が周知していた。その内容は、自立相談支援機関による相談会をHP上で告知のうえ役場で実施する等、主には相談日の連絡である。ある町役場は、相談時に相談内容が把握できておらず担当課が不明であるため、行政職員の同席はなく、実質的に相談場所を提供しているだけの状態であると回答した。

一方、役場内での制度周知の有無を問うと、4

自治体が周知しているとしたが、その町村についても積極的な周知は行われていない。そもそも役場への年間相談数は8自治体合計で58件であり、うち2自治体では相談数ゼロと回答した。兵庫県が集計する平成30年度新規相談件数(12自治体合計)についても157件に留まる。しかしある町役場は、経済的困窮は生活保護に繋がるが多く、それ以外のケースはワーカーズコープを紹介するほか、障害者福祉の就労支援や社会福祉協議会の貸付制度など他の制度を紹介する等、自立相談支援事業外での支援を実施していると回答した。これは制度に乗らない支援であり、相談件数等は捉えられていないが、法施行後、自立相談支援機関(ワーカーズコープ)は支援機関のひとつという位置づけになっている。

町役場への調査で明らかになったのは、行政による従来からの生活困窮者支援に新しい制度は顕著には寄与していないことである。新たな制度により支援の幅が広がることを、特に経済的困窮以外の課題を抱える住民に周知する必要がある。各町に自立相談支援窓口は常設されていないため、住民の近くに存する社協がその役割を担うことが考えられる。岩間(2014:25)は、日常生活圏域を単位とした「総合相談システム」を基礎に置くことを推奨し、支援の担い手として社協等に求められる役割は大きいとするが、特に郡部における支援システムの空白が生じないように注意しなければならない。

5. 小括

今回の調査により、直営自治体による直営を選択した理由は、主管課として事業実施責任主体であるという認識と庁内連携を意識したものになっていることが確認できた。ただし、規模が小さい自治体や郡部においては、従来からの困窮者支援の延長と捉える向きがあり、支援対象者が支援に繋がっているかどうかは未知数である。

直営自治体と委託自治体の新規相談経路を比較した場合、傾向としては支援対象者からの直接連絡の割合は直営自治体の方が高い。また委託自治体の場合、自立相談支援窓口への主管課からの繋がりが少ない。制度主旨の捉え方（総合相談かワークフェアか）や社協の成り立ちにつき、自治体間の違いが大きく一般化することはできないが、直営自治体は支援対象者からのアクセシビリティを高める工夫をし、公的支援による支援が可能である場合には庁内連携により確実に繋げていく姿勢が確認できた。一方社協委託自治体については、その他の事業体へ委託している自治体と比較して関係機関からの連携が活性化しており、地域社会との連携において優位性が見られる。

V. 質的インタビュー調査

次に、庁内連携や地域社会からの制度への繋がりが可能となる包括的支援体制が構築されているかどうかを把握するため、インタビュー調査を行った。その内容は以下の通りである。

1. A市生活困窮者自立支援事業（直営）に関する質的調査

インタビュー：兵庫県 A市生活困窮者自立支援事業に係る主管課責任者 B氏

日時：2019年5月22日14時～15時半

インタビュー記録

①準備段階

平成27年4月制度開始に向け、庁内関係部署が集まって検討を始めたのは前年夏頃であり、同年12月ようやく準備組織が立ち上がった（以後、3月までに3回開催）。生活困窮者自立支援制度は、従来の福祉制度に留まるものではないという考えから、主管課をどこに設置するか合意に至ら

ずスタートが遅くなった。A市は低所得者が多い地域であり、捕捉率の問題が話題となっていた。生活保護対象者に対するハローワークと連携した就労支援事業が始まり、実績があがりつつあった。出口（就労支援）よりも入口（対象者の特定）の方で、生活保護ラインで生活されながら制度に繋がっていない住民をどう支援につなぐかが課題だった。

②直営の選択

規模が大きな自治体は組織が縦割りになりがちであり、住民の相談に対し、たらい回しになっている事例を問題視しており、庁内連携が重要であるとの考えから、庁内連携会議の設置にまず取り組んだ。住民課題の早期把握のため、庁内で各窓口支援対象者が相談に来所したときにどう他部署へ繋ぐかのルール決めをした。

よって、まずは庁内連携を確立することを優先事項と考え、直営を選択した。社協を含め、自立相談支援事業を担える組織も地域に存在しないと判断した。

③庁内連携

庁内連携会議は法施行後、不定期開催（年1、2回）となっている。法改正の際には部会を設置し（全4回）対応を検討した。また、関係部署の窓口担当者に対する研修を随時実施している。生活困窮者への支援による成果は、当事者だけでなく、跳ね返ってきて行政側の仕事も楽になることを担当者に伝えている。ただし法施行後4年経過し、研修実施への各部署の反応は薄くなってきている。

実際の支援においても支援員の同行により、健康保険料や税金の分納や停止に対応してもらうことができている。免除ではなく、滞納の理由が明確になった上で回収可能性が高まることを理解した担当者は、積極的に相談者を支援に繋げるようになる。規模が大きな自治体においては各窓口が（場所的に）離れているので、意識しなければ連携が取れない。

④地域づくり

地域において、支援対象者をメインで見守る人ができれば支援継続案件から外れる。支援員がずっと寄り添う必要はなく、そこを担う人を見つける必要がある。実親も自分たちが亡くなった後を

考え心配している。地域で見守りが出来る人をどう見つけるかが難しいが、それが就労先であれば望ましい。

地域の誰か、個人で見守り続けるのは難しい。就労困難な場合、組織的に見守り続けてくれる団体が地域に必要である。そのような団体の発掘、居場所づくりまで行政が対応すべきかどうか。既存の社会資源を探し出し繋いでいくことは実施可能だが、地域にそもそもそのような社会資源が存在するのか把握できていない弱点がある。そこで、社協の役割は大きいと考える。社協にはコミュニティソーシャルワーカーが設置され、地域包括支援員として地域をつくる役割を担っているため、この事業でかせない存在のはずである。

⑤地域社会と行政との連携

国が示す「地域づくり」について、対応策が示されていない。自立相談支援事業に関するマニュアルはあるが、支援内容は多様でありマニュアル化が難しい。よって実践例が紹介されるだけであり、結局は自分たちで頑張らなければならない。規模が小さい自治体だと職員が地域社会の状況を把握できるかもしれないが、規模が大きい自治体だと地域社会に入っただけの地域づくりは難しい。よって誰がやるのか役割分担を決める必要があり、地域づくりを担当する組織との連携が必要になる。

A市では地域福祉計画改定の際に、生活困窮者支援をその内容に組み入れ、地域社会の課題解決に向けて、専門機関や地域社会から課題が上げられ検討する仕組みを構築することとした。平成30年3月、地域福祉計画の推進協議会をそこに位置づけて、各地域の課題を地区ネットワーク会議に上げ、そこで課題を共有し解決方法を検討した結果を地域社会に伝える仕組みを整えた。この仕組みが機能するのはこれからの課題である。

⑥住民への制度周知

一般的に生活困窮者自立支援制度が周知されているかはわからない。周知方法は自治体によって異なるが、A市ではチラシの全戸配布という手法は採用していない。支援対象者に制度の存在を知らせることを意図しておらず、支援対象者の周辺の人々に知らせるという観点で周知に取り組んできた。民生委員や地域包括支援員への理解を促

し、支援対象者を窓口へ誘導してもらえることを狙っている。

B氏へのインタビューから、生活困窮者自立支援制度は従来の福祉政策の枠に捉われない、庁内関係部署が連携して支援対象者の課題に取り組んでいく必要性と、関係部署においても支援を通して効率性向上に繋がる事が確認できた。ただし関係部署間の連携は、連携構築して完結し自然に継続するのではなく、随時研修や連携会議を通じて理解・協力を得続けなければならない。また、地域社会との連携は「社会資源を生み出す」という観点では難しい。地域社会において支援対象者の近くに存在する民生委員や地域包括支援員等の協力が不可欠であり、生活困窮者への支援において、社協が果たす役割はあると考えられる。

2. C市生活困窮者自立支援事業（直営）に関する質的調査

インタビュー：兵庫県C市生活困窮者自立支援事業に係る主管課責任者D氏、担当課長E氏
日時：2019年5月31日17時半～18時半
インタビュー記録

①準備段階

当初より福祉部署だけで対応できる制度ではないと考え、庁内全体で支援していく必要性を感じ、検討段階から関係部署も会議を一緒にできた。新しい制度の具体的なイメージが出来ず漠然としていたので、福祉部署以外の関係部署についても福祉の枠組みだけで検討するものではなく、連携しなければやっていけないとの考えを共有できた。

②直営の選択

自治体直営にて支援していくことになった要因としては、支援対象者が市役所内の関係部署窓口に相談にせっかく来ているのだから、相談対応する者を庁外に置くべきではないと考えたことによる。繋ぎ先が庁外となり場所が変わると、相談者に窓口へ出向くよう伝えても訪問されず、繋がりにくくなる。

C市では社協職員を嘱託という身分で採用して相談業務にあたってもらっている。委託業者であれば若干市役所職員との壁が出来る可能性がある

が、市役所職員という立場があれば、庁内連携を取りやすい。また、市の職員という立場を持ちながら、アウトリーチもやっただいている。また、生活困窮課題対応だけではなく、地域社会の中に行政担当者も参加していき、案件を抽出している。

社協とは連携していかなければならないと考えた。元々、職場の中での連携があった。たまたま制度開始直前に社協への委託事業が終了する予定となり、社協側も人材を確保する余裕が生じたという事情もある。社協は人的資源に決して余裕があるわけではなく、新しい事業に人材を簡単に割けるわけではない。

③庁内連携

当年度より自殺予防の観点から庁内連携を進めようとしている。支援対象者からの相談を受けたら自立相談支援窓口へ繋ぐよう周知するよりも、自殺予防のために支援対象者が抱える課題の原因を掘り下げて解決しようと働きかける方が、庁内関係部署の理解を得やすい。どのような手段を採用してでも、庁内連携強化という目的を達成したいと考えている。

④地域づくり

新たな取り組みとして、共通の関心毎や話題を持つ当事者同士を繋げることを検討している。伴走支援・個別支援ではなくて、当事者自身でエンパワーメントを推進させる。

⑤地域社会と行政との連携

生活困窮者自立支援制度は福祉行政の根幹部分となる事業である。全ての相談を受け止めたあとに、様々な支援に結びつけていく自立相談支援事業は、民間と一緒に全ての人を支援に繋げることを求めるので、制度の中核事業だと思う。従来、制約やしぼりでできなかったことがここではできる。福祉相談の全般が、この生活困窮者自立支援制度の相談スタイルに収斂されるのではないだろうか。

社協との連携が以前より強化され、社協からの提案も多い。例えば地域課題として高齢者のゴミ出しが上がってきた際に、社会と繋がるという仕組みで支援対象者に参加を促すことが提案された。この場合は生活困窮部門だけではなく、介護保険部門や就労準備事業を委託している事業者を

巻き込んで促進しようとしている。

C市におけるインタビューでは、D氏からは制度全体に対する意見を、E氏からは失敗談を含め支援の現場の現状を伺えた。社協職員を直接雇用して直営の相談窓口を担当させるとともに、社協の地域社会ネットワークを活かした支援を実現していることが確認できた。庁内連携に関しては、福祉部門だけの課題対応ではないことを関係部署に理解してもらうための工夫として、他の施策と結びつけて生活困窮者支援についても浸透させようとする工夫を確認できた。

VI. 考察

以上の調査結果から得られた知見より、研究目的に対して以下考察する。

1. 包括的支援体制の強化を通じた生活困窮者自立支援における公私協働の実現

社協は従来からの生活困窮者に対する支援事業を通して、潜在的な支援対象者の把握や、相談機能及び支援ノウハウを蓄積する素養を有している。モデル事業段階で積極的に自立相談支援事業を受託したことにより、法施行後も社協は委託先として全国的に割合が高くなっている。しかし、本稿の研究フィールドとして設定した兵庫県においては、県下の市町によるモデル事業への参画自体も少なく、社協への委託割合は低くなっている。社協の支援事業であり、制度利用の要件としても挙げられる生活福祉資金貸付制度は利用割合が極めて低く、行政への質問紙調査やインタビュー調査からもこの制度に対する期待は聞くことができず、生活困窮者自立支援制度を現金給付面で補完する制度としては機能していない。

行政側が社協へ期待するのは、「社会資源開拓への積極的な取組」「地域福祉の実施機関の中心となること」「委託事業に頼らない本来事業の展開」等であり、受け身ではなく地域社会における主体的な支援展開である。しかし、例えば自治体ウェブサイトにおいて、社協を「市と人的、資金的及び業務内容において強い関連性を持ち、市が主体的に指導、調整を行う必要のある団体」と外

郭団体として紹介するケースがある。公私協働については、社会福祉事業に係る建設的な自己批判と相互批判によってのみ進歩すると、対等な関係性が必要とする理論が存在するが（岡村1970:235-236）、生活困窮者自立支援制度においては、例外はあるものの、社協との公私協働関係はまだ発展途上と捉えられる。

なお自治体側が地域社会に入り込み、支援対象者に対するアウトリーチを実施することは困難であり、民生委員や地域包括支援員等とのネットワークを持つ社協の役割は大きいと考えられる。支援終了後も支援対象者が誰かと繋がり、地域社会におけるネットワークで支えるには自治体側の支援体制では限界があり、地域社会との連携を含めた包括的支援体制の今後の強化に必要な視点が今回の調査で明らかになった。

2. 自治体の自主性や主体性に基づく公的支援の実現

生活困窮者自立支援法改正により求められた庁内相互支援体制の構築は、生活困窮者自立支援制度法に係る単独支援に留まらず、制度化された公的支援に繋げるべき支援対象者を確実に公的体制に繋げるためである。山本（2019:167）は、自治体に義務付けられたのは総合相談窓口の設置と住宅支援だけで、それ以外の事業は各自治体の裁量にゆだねられており、財源が少ないことから、国からの統制が比較的緩いと評価している。なお、総合相談機能に関しては国による成果評価も実施されていない。質的インタビューより、各自治体では国のマニュアルに頼らず、支援を展開する姿勢が確認でき、国からの統制が比較的緩いことを当研究においても確認できた。

財源の手当はないものの、総合相談機能の充実には制度の垣根を超える自由な設計が可能である。逆に言えば、創意工夫なく自立相談支援事業に係るマニュアル通りの対応により最低限の提供で済ませることが可能な制度である。福祉事務所未設置自治体を含め、行政側は制度目的を関係部署や地域社会へ制度目的を共有し、積極的な支援を促す必要がある。全国的な制度として、公的支援を支援対象者に確実に届ける政策を策定したのならば、必要な財源の確保は国の責務である。

兵庫県においては直営割合が高く、その理由として庁内連携を重視していることがわかる。インタビュー調査から制度の伝え方を工夫し、制度の垣根を越えた支援の実現に注力していることが確認できたが、まだ新しい制度でもあり、関係部署に伝え続けなければ庁内連携を維持することが困難であることも確認できた。

VII. 結言

国は生活困窮者自立支援制度における制度目標をどのように設定しているのだろうか。増加を続ける生活保護費のコントロールが企図される（山本2019:146）ことから、事業成果としては就労支援による経済的自立が重視されるだろう。しかし、生活保護受給者に対する被保護者就労準備支援事業から被保護者就労支援事業、生活保護受給者等就労自立促進事業への段階的な支援と比較し、生活困窮者自立支援対象者への就労支援は自治体に裁量範囲が広く設定されており、その実施方法や程度は様々である。生活困窮者自立支援制度における就労支援を、個々人の収支状況とバランスを見ながら必要な就労形態を模索する、総合相談のうちの支援手段のひとつと捉えると、「就労相談を含めた総合相談機能」拡大がこの制度に求められるものとなる。右田（2005:99）は、ネットワークはそこに一定の価値観があってこそ、はじめて作動するものであり、「地域福祉における行政」を貫く価値とは何か、行政自らの責任においてそれを具体化することが「公」の役割と指摘する。何のために総合相談機能を充実させるのか、住民にとってどのような相談窓口が求められているのか、自治体が自ら制度目的を問い、目標設定することが必要である。そして、次の段階としては公私が目標を共有し、達成するための役割分担を整理し実行することが、機能する包括的支援体制の構築に繋がり、支援対象者の周辺住民にも制度目的が認識されることで、支援対象者へ必要な支援が届くことになる。

注

- 1) 例えば生活困窮者自立支援制度全国担当者会議（2018年7月26日）資料では、大阪府や熊本県に

- おける広域実施の取り組み例が紹介されている（参照日：2019年4月5日）。https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000137292_00001.html
- 2) 厚生労働省 HP にて全国のモデル事業実施状況が紹介されている（参照日：2019年11月28日）。
<https://www.mhlw.go.jp/content/12600000/000495616.pdf>
 - 3) 社会福祉法第106条の3第1項
 - 4) 生活困窮者自立支援法第3条第1項
 - 5) 委託事業者に就労支援実績を求める場合には、地域社会との連携、アウトリーチ機能が不足しているケースがある。
 - 6) 例えば「5社団法人・財団法人」について、宮城県は全て「一般社団法人パーソナルサポートセンター（宮城県仙台市 <http://www.personal-support.org/>）が受託し、沖縄県では「公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会（<http://www.rofuku-okinawa.jp/>）」が受託している。
 - 7) ㈱アソウ・ヒューマニーセンター、テンプスタッフキャリアコンサルティング㈱、㈱東京リーガルマインド、パーソルキャリアコンサルティング株式会社、㈱パソナの5社。地元団体の参加として、例えば神奈川県（㈱K2インターナショナルジャパン（<https://k2-inter.com/>）、静岡県（㈱東海道シグマ（<https://www.sigma-jp.co.jp/>）など。
 - 8) 社会福祉法第110条第1項第4号において都道府県社協の責務として規定されている。
 - 9) 貸付実績等については兵庫県社協内部資料による。論文にて紹介することにつき福祉支援部責任者の了解を得ている（2019年9月13日訪問）。
 - 10) しごと・くらしサポートセンター尼崎（南・北）平成30年7月「尼崎市における生活困窮者自立支援制度の実施状況」（参照日：2019年4月25日）
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/004/321/h29_2018_amacity_konnkyuushashiennjouyou.pdf
 - 11) 一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク「生活困窮者自立支援事業の充実を目指すための自治体支援等に関する調査・研究事業（厚生労働省社会福祉推進事業）」（参照日：2019年4月6日）<https://www.life-poor-support-japan.net>
 - 12) 地域福祉・ボランティア情報ネットワーク HP（参照日：2019年4月6日）<https://www.zcwvc.net/>

（参考文献）

- 有田朗（2017）「相談支援事業はどのようにあるべきか？相談支援員の立場から見る制度の可能性と課題」五石敬路・岩間伸之・西岡正次ほか『生活困窮者支援で社会を変える』pp.54-70, 法律文化社
- 岩間伸之（2014）「新たな生活困窮者支援制度の理念と方法－地域を基盤とした「総合相談」の展開－」『日本の地域福祉』27, pp.23-26
- 岩間伸之（2017）「生活困窮者は誰が支えるのか？地域に新しい支え合いのかたちを創造する」五石敬路・岩間伸之・西岡正次ほか『生活困窮者支援で社会を変える』pp.19-37, 法律文化社
- 岩満賢次（2019）『若年生活困窮者支援とガバナンス』晃洋書房
- 右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房
- 奥田佑子・平野隆之（2017）「3市社会福祉協議会にみる地域福祉権利擁護事業と生活困窮者自立支援事業の相互作用－総合相談支援の体制整備の視点から－」『日本福祉大学社会福祉論集』137, pp.101-116
- 岡村重夫（1970）『地域福祉研究』柴田書店
- 駒村康平（2019）「生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の改革動向」駒村康平・田中聡一郎『検証・新しいセーフティネット－生活困窮者自立支援制度と埼玉県アスポート事業の挑戦』pp.14-38, 新泉社
- 全国社会福祉協議会地域福祉部（2014）『社会福祉協議会における「生活困窮者自立支援制度」への取り組み』
- 全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会（2018）『社協・生活支援活動強化方針』
- 兵庫県社会福祉協議会（2019）『地域共生社会の実現に向けた社協活動指針』
- 北海道総合研究調査会（2017）『生活困窮者自立支援制度との連携を踏まえた生活福祉資金貸付制度の実態と今後のあり方に関する調査研究報告書』
- 丸山正三（2017）「生活困窮者自立支援制度における支援員の実践課題：北海道における自立相談支援事業の実態踏査から」『年報公共政策学』11, pp.219-237
- 山本隆（2019）『貧困ガバナンス論』晃洋書房

A Study on the Comprehensive Support System in the Japanese Social Support for promoting independence for destitute people

Yuka Miyake*

ABSTRACT

Under the revised Law of Self-Support for Destitute People, the comprehensive support system has been strengthened. Under the effects of this system, the following two points need to be evaluated. Firstly, it is necessary to evaluate whether public-private collaboration in support for destitute people is feasible. And secondly, it is necessary to confirm whether the realization of public support is promoted based on the autonomy of local government.

In this study I conducted an analysis of the current situation regarding the utilization of the welfare lending system, which is near the social support system ; a questionnaire survey for local governments ; and a qualitative interview survey for local officials. As for the first point, the equal relationship between the local government and the Social Welfare Council, as the largest contractor of the social support system, has not been established. However, the position of the councils varies depending on the foundation and the way of thinking.

As for the second point, local governments are required to provide voluntary support in spite of lack of financial support from the central government. There are some local governments which achieve public support for needy people by promoting collaboration between departments within the local government. On the other hand, there are some local governments that cannot utilize the new support system. If the system spans the whole country, it should be financially supported by the central government.

In addition, because it was confirmed that it was difficult to maintain cooperation between the departments within the local government, communication channels are important and must be kept open.

Key words : Japanese Social Support for promoting independence for destitute people, Comprehensive support system, Public-private collaboration

* Graduate School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University