

生活困窮者自立支援制度における 中央と地方のギャップ ——任意事業と広域実施の実態から——

大山研究会

- I 序 論
 - 1 はじめに
 - 2 生活困窮者自立支援制度の概要
- II 研究方針の設定
 - 1 リサーチクエスチョン
 - 2 先行研究
 - 3 仮 説
 - 4 生活困窮者自立支援制度における中央地方関係の解釈
 - 5 任意事業の実施をめぐる中央と地方の動向
 - 6 本研究の目的・新規性
- III 法改正後に任意事業を開始した自治体への聞き取り
 - 1 法改正後に厚労省が行った施策
 - 2 調査対象自治体の選定
 - 3 アンケート内容
 - 4 アンケート結果
 - 5 アンケート結果の分析
- IV 広域実施自治体への聞き取り
 - 1 広域実施自治体への着目理由
 - 2 広域実施自治体の明確化
 - 3 アンケート調査結果
 - 4 分 析
- V 結論・考察

I 序 論

1 はじめに

本稿は、平成27年度に成立した生活困窮者自立支援制度の実施をめぐる中央と地方の動向を調査・分析を通して、同制度の事業実施における中央地方関係とそれの抱える課題及び解決策について検討することを目的としている。

本稿の流れとしては、まず分析対象である生活困窮者自立支援制度の概要を記載した後、先行研究を踏まえて同制度における中央地方関係の解釈を示す。その後、自治体の資源不足と任意事業の実施に関する統計分析と、制度における中央側の政策意図及び自治体側の認識を確認した上で、それらに基づいてリサーチクエスションと仮説を提示する。そして、平成30年度の法改正における中央による財政的・技術的な支援が、自治体の事業実施にどの程度影響を与えたかを、自治体へのアンケート調査から検討していく。同時に、資源的・技術的な問題を解消し、事業の実施と自治体の自律性の両者を確保する手段としての広域実施の有用性についても検討し、任意事業がどのように実施されるべきか、最終的な提言を行う。

2 生活困窮者自立支援制度の概要

生活困窮者自立支援制度は、平成27年4月に初めて施行され、平成30年10月には改正法が施行された生活困窮者自立支援法に基づく制度である。同法は生活困窮者対策の拡充・生活保護制度の適正実施・自立支援の強化を目的として、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援と在り方に関する特別部会」によって平成25年1月に提出された報告書をベースに起草された。

改正前の同法では、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活の維持ができなくなるおそれのある者」と定義される「生活困窮者」に対する自立支援の強化を図るため、自立相談支援事業・住宅確保給付金の支給という2つの事業（必須事業）を、基礎自治体である福祉事務所設置自治体及び自治体から委託を受けた社会福祉法人などが主体となり実施することが必須とされた。同時に、前述の事業者らが任意で実施できる就労準備支援事業・家計相談支援事業・一時生活支援事業・学習支援事業という4つの事業（任意事業）も創設された。その後、法の附則で施行から3年後の見直しが定められていたことに基づいて開催された平成28年10

月から平成29年3月にかけての「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」による報告書に基づき、平成30年6月に公布された改正法が、同年10月に施行された。

法改正の重点は2つある。第一に、「共生」「つながり」を理念に自治体と地域資源の連携を強化し、「経済的困窮」だけでなく「社会的孤立」「制度の狭間」にある人々に対しても包括的な支援を行うことである¹⁾。第二に、制度を整備し、全国における事業の実施を促進することである²⁾。具体的には、就労準備支援事業・家計改善支援事業（家計相談支援事業から改称）の努力義務化と国からの補助率引き上げ、それらと自立相談支援事業の一体的実施促進、学習支援事業の名称変更（子どもの学習・生活支援事業へと改称）、都道府県による基礎自治体への研修実施、福祉事務所³⁾未設置町村に対する国からの財源補助の創設などが規定された。

II 研究方針の設定

1 リサーチクエスション

本稿では、任意事業の必要性を感じてない自治体が一定数見られるのにもかかわらず、任意事業の実施率が着実に伸びてきている点と、広域実施によって任意事業の実施を開始した自治体が存在する点に着目し、「なぜ自治体は任意事業を実施するのか」というリサーチクエスションを設定し、研究を行った。

2 先行研究

(1) 生活困窮者自立支援制度の制度設計

生活困窮者自立支援制度の制度設計を分析した先行研究として、森（2019）の研究を紹介する。森は、事業実施にかかる国からの補助金など、当該制度を財政学的な視点から分析し、そうした財政的要因が自治体にとってどのように働いているかを指摘している。

生活困窮者自立支援制度の根拠法たる生活困窮者自立支援法は、事業の枠組みを規定した「フレーム法」である。その趣旨は、前述の通り事業の運営を自治体の広範な裁量に任せることで、生活困窮者個々人の状況に応じた柔軟な支援を実施することにある。

一方で、事業の実施に際しては、事業ごとに国からの補助金額が決定され、自

治体の事業実施を支えている。さらに、平成30年度の法改正により、自立相談支援事業・家計改善支援事業・就労準備支援事業の3事業を一体的に推進した自治体に対して、事業の補助率を引き上げるなど、事業の拡充を求めたインセンティブ強化も見られる。また、生活保護事業においては、実際に自治体が行った現金給付に対して国が負担金を支払うことになっているのに対し、生活困窮者自立支援制度は現物給付の形態をとっており、実額に対する補助がなされるわけではない。自治体の事業内容が基本基準額から不足する場合、補助金の引き上げは基本的には両者の協議によってなされる。

こうした財政的な枠組みは、生活保護に比べ自治体の事業実施が抑制的になる可能性があるとする森は指摘する。事業の実施主体が自治体であるため、効率的な運営によって一般財源の負担を抑制していくことができる。しかし一方で、広範な裁量から現場では多様な事業運営が可能であり、自治体は財政抑制と事業拡大の課題に直面する。したがって、各自治体には事業を効率的に進めつつ創造的な取り組みを実践していくことが必要になっていく。

(2) 「中央地方関係」に関する議論

本研究の分析枠組みである、生活困窮者自立支援制度における中央地方関係を提示する前に、村松(1999)の中央地方関係モデルと、地方自治が抱える二律背反的問題に関する彼の議論を紹介する。

我が国の中央地方関係を捉えたモデルとして、垂直的行政統制モデルと水平的政治競争モデルの2つがある。前者は、日本の自治制度を集権的に捉え、中央省庁が都道府県を媒介として統制しているとする見方であるのに対し、後者は、地方への委任事務が増えたことで、地方から中央への政治的影響力が高まっているとする見方である。後者のモデルは、国の関与は手続き面に限定され地方の自主的な決定に及んでおらず、補助金等をめぐる地方間の競争が政策の発展を促していたとする。そして、地方は中央に対して資金と法解釈を依存し、中央は地方に対して執行を依存するという相互依存関係があると捉える点に特徴がある。

また、村松は近代国家の地方自治における自治か服従かという矛盾命題について、以下のように論じている。地方政府は政府サービスの水準(活動量)を高める必要性と、自律性を確保する必要性との二律背反問題を抱えていると村松は指摘する。活動量と自律性の両者をともに得ることは困難であり、現実問題として地方が自律性を強調すると中央の意向を無視することになるため、行政資源に関

する援助を獲得できなくなってしまう。地方が自らの判断で行うことは財政の縮減と中央依存のみとなってしまうのである。

3 仮説

前述のようなりサーチクエストョンに対し、「資源的・技術的な問題が解消されると任意事業を実施する」という仮説を立てた。なお、ここでの「資源」とは自治体内部の福祉職員を指す人的資源と、自治体の福祉財源を指す財政的資源の両者を包含した概念と定義し、「技術」とは政策実施ノウハウと定義する。

この仮説に至る1つ目の問題意識は、「ニーズを感じていない状況下で任意事業を実施することは制度趣旨に照らしてふさわしくないにもかかわらず、法改正で決定された財政的・技術的な市町村支援、すなわち中央からの統制強化によって自治体が事業の実施を強いられたのではないか」ということである。これまでの地方分権の推進によって、地方自治体の自主的な事業運営を促す形態の政策立案が行われるようになった。その典型例である生活困窮者自立支援制度は、制度の趣旨からも自治体の高い自律性のもとに事業運営がなされるべき制度である。しかしながら、後に示す同制度特有の地方優位の中央地方関係のもと、公平性を希求する中央から地方に対して事業実施の圧力がかかるものと推測される。その状況下では、自治体の創造的な取り組みによって多様な生活困窮者に適切な支援を行き渡らせるという本来の趣旨が閑却され、制度の効果が十分に発揮できていないのではないだろうか。

2つ目の問題意識は、「ニーズを感じつつも資源的要因によって任意事業を実施できない自治体が一定数存在する」ということである。任意事業を実施できない要因を逆に取れば、広域実施によって任意事業を開始する理由は、広域実施が事業に関する財源確保の必要性を低下させるためだと推論するのが妥当であろう。また、基礎自治体を政策実施ノウハウの面で都道府県が支援する市町村支援事業が法改正によって開始されたことから、政策実施における技術面の蓄積の少なさが障壁となって事業実施に踏み切れないケースが多い実情が読み取れる。

4 生活困窮者自立支援制度における中央地方関係の解釈

前述の先行研究を踏まえ、同制度における中央と地方の関係について検討する。本制度の特異性は必須事業と任意事業の区分けにあり、前者が厚生労働省の一定の指揮・監督のもと、日本全国の自治体において事業が実施されるのに対し、後

者は実施する・しないという段階から自治体に裁量がある。様々な理由から任意事業を実施する必要がないと判断すれば、自治体が事業を実施しないという選択をすることも可能である。したがって、このような制度設計下では、政策実施に関して地方優位の関係が生まれると考えられる。任意事業については、事業実施にかかる主導権は各自治体にあり、中央は実施を強制することはできない。そのため、同制度においてはより地方が主体となった運用が想定され、任意事業の実施判断については地方にすべての裁量が任せられていると言える。一方、政策を立案した中央としては、この任意事業を自治体に浸透させるため、財政的支援によるインセンティブ付与や広域実施の推進など、比較的ソフトかつ間接的な手段によって干渉し、自治体に事業を実施させる方向に働くと考えられる。つまり、制度設計上、自治体が自主的に意思決定をすることが求められているにもかかわらず、自治体は中央の意向を受けながら任意事業の実施について判断することになる。以上のような、同制度における中央地方関係とそれに基づく中央と地方の行動は、以下のような先行研究との対比からも説明される。

同制度特有の中央地方関係は、村松の示す2つの中央地方関係に関するモデルと以下の点で異なる。1点目は、同制度においては自治体間の競争関係が想定されないことである。その理由としては、まず、先述したように同制度は各自治体が住民のニーズを含めた地域の状況に応じて任意事業の実施を判断するものであるから、他の自治体が任意事業を実施しているかどうかは実施判断において考慮すべき事情として優先度が低く、判断に大きな影響を与えないと推測されることが挙げられる。また、任意事業実施による国からの補助率は一定であり、地域開発のための補助金などと違い財政的な支援が自治体にとって大きな利益にならないため、自治体に競争意識が働かないことが挙げられる。2点目は、中央地方間に完全な垂直統制関係や実施における相互依存関係がみられないことだ。森の先行研究が示すよう、同制度は枠組みだけを中央が定め、事業内容を地方に委任した分権的な制度設計になっている。また一方で、事業の実施の主導権は自治体にあるため、地方の判断が中央の意思に優先することとなる。

5 任意事業の実施をめぐる中央と地方の動向

(1) 任意事業に対する中央の政策意図

任意事業の推進に対する中央の政策意図を探るべく、法改正前の平成29年に開催された社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」の議事録を参

照する。

まず、現在必須事業との一体的運営が施策として推進されている、就労準備支援事業と家計相談支援事業（現家計改善支援事業の旧名称）についての審議会での言及を見ていく。第7回議事の冒頭では、後述する通り小規模自治体などでは対象者やニーズが少なく事業の実施が困難であることが厚生労働省職員より指摘されている。そのことから、「現在、任意とされている事業については、全国一律に必須化するのではなく、任意事業として、各自治体が取り組みやすくなるような仕組みの見直しを行った上で、地域の実情に合わせて、各自治体が柔軟に選択できる仕組みにすべき」だとする制度本来の趣旨に沿った島根県邑南町長の発言が見られた。

一方、その後の各委員の発言全体から窺えるのは、就労準備支援事業及び家計相談支援事業を必須化すべきだという主張であった。その理由として以下の3点が挙げられる。まず1点目として、当該事業による支援は全国どの地域でも公平に提供されるべきだという審議会全体の認識がある。福祉事業が地域によって偏ることなく、全国どこでも同じ支援サービスが受けられるような公平性を担保することがまず出発点として据えられている。2点目として、就労準備支援事業に関して、就労意欲のステップアップに一定程度の効果が見られたことが挙げられる。3点目は、家計相談支援事業に関して、事業実施によってより専門的な対応が可能となるという点が挙げられる。家計相談支援事業の実施自治体と未実施自治体の自立相談支援事業における支援内容の比較から、より専門的と考えられる「レシート等による大まかな支出把握とアドバイス」、「ひと月単位の家計の把握とアドバイス」、「具体的な収入目標を設定しての就労支援」、「数年先までの将来の生活の見通しの作成」については、家計相談支援事業における実施率が高く、専門性の高い支援が可能だと評価されていた。また、一時生活支援事業については、広域実施の有用性や人員配置の問題など効率的な事業の実施を中心に議論がなされていた。一方、子どもの学習支援事業に関しては、議論全体を通じて当該事業のあり方が主題として取り上げられ、実態や必要性、効果の測定など事業のより本質的な部分に焦点を当てられていた。

しかし、議事全体を俯瞰すると、特に就労準備支援事業と家計相談支援事業について、事業の効果に対する評価・議論は十分になされていない。実際に審議会の開催に際して提示された資料中においても、一部効果が見られる項目もあるが、全体として当該任意事業実施による政策効果は小さく、事業が過大評価されてい

るものと推測される。特に、就労準備支援事業については経済的困窮の改善の点で効果が見られず、生活困窮者自立支援制度の枠組みで事業を実施することには疑問が残る。また、同年11月に開催された第10回の審議会においては、「自治体の規模、実際に求められる専門的なニーズの質や量に応じ、都道府県内の複数の自治体で効果的・効率的に事業を実施するといった工夫も検討され得る」といった言及がなされており、広域実施の活用といった事業をいかに効率的に運営すべきか、という点が議論の中心として置かれ、任意事業自体のニーズには十分に触れられていなかった。一方、審議会に参加している自治体側の委員としては、川崎市長や大阪府知事代理、野洲市職員など、モデル事業の段階から事業参加していた自治体関係者が多く、自治体代表の認識として扱うことの懸念も指摘しうる。

こうしたことから、任意事業に対する認識が政策立案主体と実施主体とで乖離があることが推測される。本来はまず、事業のニーズや効果について十分に議論すべきであるが、当該審議会においてはいかにして事業実施の効率性を高め事業を浸透させるか、どのようにして必須化に向かわせるかという点に主眼が置かれていた。

したがって、平成30年度の法改正の内容は、こうした審議会での意見を色濃く反映した結果、自治体目線の任意事業への評価が考慮されておらず、「任意」の意味と制度本来の趣旨が粗末にされていると考えられる。

(2) 任意事業に対する自治体の反応

図1のように、厚生労働省の調査によると、4つの任意事業の実施率は上昇傾向にあり、今後さらに浸透していくことが見込まれる。以下の図は、平成26年度のモデル事業開始以降の各年度における任意事業の実施率を示したものである。令和元年度は、全国の福祉事務所設置自治体のうち905自治体に対する調査の結果を示している。就労準備支援事業、家計改善支援事業、子どもの学習・生活支援事業の3事業では実施率が5割を超え、一時生活支援事業の実施率は3割程度となっている。厚生労働省が一体的運営を推進する就労準備支援事業及び家計改善支援事業については、前年度から事業を開始した自治体がそれぞれ57自治体、79自治体も増加している。

もちろん、福祉サービスの公平性という点では、すべての自治体で同じように事業が実施されるのは望ましいことである。第一のセーフティネットである社会保険でカバーしきれなかった生活困窮者が、そのまま生活保護受給者に陥ること

図 1

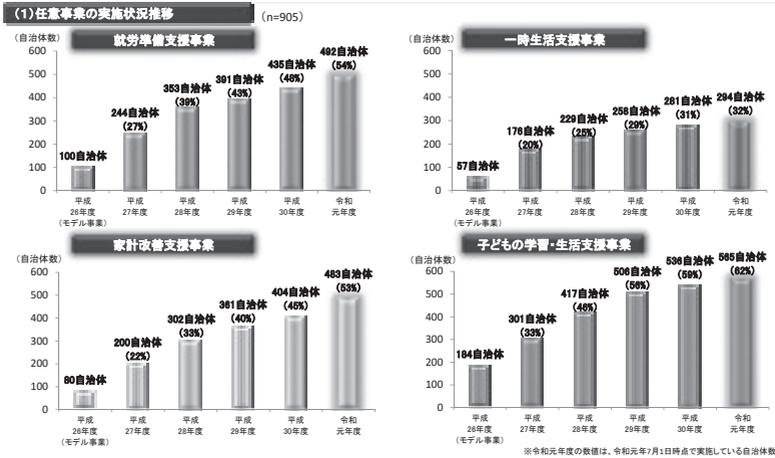


図 2

事業名	利用ニーズが不明	利用ニーズはあるものの少ないため事業化しにくい	利用ニーズはあるものの自立相談支援事業で対応可能	ニーズがあり事業化したいが予算面で困難	その他
就労準備支援事業 (n=467)	34.3%		33.6%	16.5%	7.7%
一時生活支援事業 (n=625)	54.9%		25.4%	6.4%	8.6%
家計相談支援事業 (n=499)	21.0%		19.2%	39.3%	13.0%
子どもの学習支援事業 (n=366)	48.4%		18.6%	1.1%	4.9%
					27.0%

なく自立できることは、社会全体の利益にもかなう。しかし、図2のように平成30年度の調査結果を見ると、任意事業を実施していない自治体の多くは、そもそも事業の必要性を感じていないことが分かる。このことから、本来自治体に事業実施の裁量を与えられている任意事業が、中央からの様々な干渉によりトップダウン的に実施されていることが懸念される。

(3) 自治体内資源と任意事業実施の相関にまつわる統計分析

図2から、人的・財政的資源や政策実施ノウハウの不足が、ニーズを感じている自治体での任意事業実施を阻害する原因の一つとなっていることが予想される。そこで本節では、自治体の人的・財政的資源と任意事業の実施率との関係を統計

的に分析した。調査対象は、全国834の自治体⁴⁾であり、自治体の規模を福祉関係職員数、自治体の財政力を財政力指数⁵⁾として分析を行った。分析はt検定による統計手法を用いた。

はじめに、任意事業実施と自治体規模（福祉関係職員数）の関係について紹介する。我々は、就労準備支援事業・家計改善支援事業・一時生活支援事業・子どもの学習支援事業の4つの任意事業それぞれの実施の有無と福祉関係職員数の関係について統計分析を行った。その結果、4つすべての任意事業において、事業実施自治体では平均職員数が多く、未実施自治体では平均職員数が少ないという明確な差がみられた。

加えて、4つの任意事業すべてにおいて独立サンプルの検定より有意な差もみられた（就労準備支援事業： $t(832) = 7.038, p < 0.05$ 、家計改善支援事業： $t(832) = 3.057, p = 0.002$ 、一時生活支援事業： $t(832) = 8.506, p < 0.05$ 、子どもの学習支援事業： $t(832) = 6.811, p < 0.05$ ）。以上の分析結果より、任意事業を実施している自治体と実施していない自治体の平均職員数には明確な差がみられ、等分散も仮定できたため、統計的に有意な相関関係があると結論づけた。つまり、人的資源の制約（福祉関係職員数の少なさ）が任意事業を実施しない大きな要因になっているということが分かった。

次に、任意事業実施と自治体財政力の関係を同様に調査した結果を示す。すると、ここでは任意事業によって異なる結果が得られたのでそれぞれ紹介していくことにする。まず、就労準備支援事業については、実施自治体と未実施自治体の平均財政力指数にある程度差があることが分かった（実施自治体の平均財政力指数 = 0.65、実施していない自治体の平均財政力指数 = 0.61）。また、独立サンプルの検定より有意差もみられた（ $t(832) = 2.19, p < 0.05$ ）。しかし、就労準備支援事業を実施している自治体と実施していない自治体の財政力指数にはある程度の差がみられたが、今回の分析において等分散が仮定できなかったため、統計的に有意な相関関係があると断定するのは早計であると結論づけた。

次に、家計改善支援事業においては、財政力指数にほとんど差はみられなかった（実施自治体の平均財政力指数 = 0.63、実施していない自治体の平均財政力指数 = 0.64）。また、独立サンプルの検定より有意差もみられなかった（ $t(832) = -0.505, p > 0.05$ ）。よって、家計改善支援事業を実施している自治体と実施していない自治体の平均財政力指数にはほとんどの差がみられず、等分散も仮定できないうえに有意確率も5%以上となったため、両者には相関関係がないと結論づけた。

また、一時生活支援事業と子どもの学習支援事業については、実施自治体と未実施自治体の財政力指数の間に明確な差がみられた（一時生活支援事業実施自治体の平均財政力指数=0.66・未実施自治体の平均財政力指数=0.61、子どもの学習支援事業実施自治体の平均財政力指数=0.69・未実施自治体の平均財政力指数=0.53）上に、独立サンプルの検定より有意な差もみられた（一時生活支援事業： $t(832)=2.721$ 、 $p<0.05$ 、子どもの学習支援事業： $t(832)=9.877$ 、 $p<0.05$ ）。よって、一時生活支援事業については統計的に有意な相関関係があると結論付けたが、子どもの学習支援事業については等分散が仮定できなかったため、統計的に有意な相関関係があると断定するのは早計であると結論づけた。

以上を踏まえた調査結果のまとめとして、人的資源要因（福祉関係職員数）は任意事業実施にある程度の影響を与えていることが分かったが、財政的資源要因（財政力指数）はそれぞれの任意事業によってその影響は異なる結果となった。この結果から、人的・財政的資源制約は任意事業実施にある程度の影響を与えていると言え、特に、人的資源制約はその実施を妨げる大きな要因になるようだ。

6 本研究の目的・新規性

(1) 目的

本研究は、実施機関や自治体へのアンケート結果をもとに、生活困窮者自立支援制度のあり方を独自の視点から検討し、その上で自治体が任意事業を実施するに至った契機と事業の効果を調査することで、制度設計がもたらす特異な中央地方関係とその弊害を解明することを主たる目的とする。加えて、事業実施に際して特定の自治体が広域実施に参加するに至った契機も調査することで、望ましい事業実施のあり方を提言する。

(2) 新規性

本研究の新規性の1点目は、生活困窮者自立支援制度における任意事業の実施状況を、制度設計が作り出す新たな中央地方関係の視点から分析した点にある。地方分権の進展とともに地方の自律性を重視した政策立案が行われるようになった一方で、事業が実施される上で実際には中央と地方がどのような関係にあるのかという行政学的な問題を、自治体へのアンケート調査を通して研究していく。そして、最終的に任意事業を実施するにあたって、広域実施の有用性を独自の調査を踏まえて検討し、制度がいかんして実施されるべきかという提言を行う。

2点目は、自治体職員の視点から制度の実態分析を試みた点である。福祉事業を推進する上では、その事業の実施によって政策対象者がどのように変化したのか、その効果を分析し政策立案へと再度フィードバックすることが求められる。当該制度について言えば、生活困窮者が制度に対してどのような評価を下すのかが、政策の効果を測る一つの重要な視点となる。しかし、前述の通り、困窮者支援においては必ずしも政策対象者自身が自らの置かれている状況や課題を十分に把握できていない可能性がある。特に、この制度は相談事業を中心に自立を支援していくため、現金を欲する政策対象者の自立を考えた場合、現金給付によって短期的に対象者の満足度を高めることは、必ずしも中長期的な自立の達成には結びつかない。もちろん、政策対象者の事業評価を考慮することは重要であるものの、こうしたことを踏まえ、本研究はサービスの提供主体である自治体職員への調査を議論の中心に据えるに至った。自治体職員は、日常的に多様な政策対象者と関わり合っているため、どのような支援が対象者には最適であるのか、一定程度のノウハウを蓄積していると考えられる。またそもそも自治体全体としてどのくらいの政策対象者が存在しているのか、そうした事業ニーズの実態を肌感覚で把握しているものと推測される。一方、現場の声というのは必ずしも網羅的に政策へ反映されるわけではなく、フレーム法として同制度が位置づけられるのは、そうした現場の声を自治体内で吸収するためでもある。したがって、当該制度の任意事業の推進に対して、自治体職員がどのように捉えているかという点を分析することで、任意事業実施の動向に新たな視座を供することができると考える。

ただし、本稿はあくまで生活困窮者自立支援制度の分析に特化した研究であるため、同制度における中央地方関係や、広域行政の有用性が必ずしも行政一般に当てはまらないという点には留意されたい。

Ⅲ 法改正後に任意事業を開始した自治体への聞き取り

1 法改正後に厚労省が行った施策

平成27年度に創設された生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者に対する包括的な支援体制をより強化するという名目のもと、平成30年度に一部改正が行われた。

中でも、平成30年度の法改正において特徴的であったのが、厚生労働省主導のもとで任意事業の実施促進を目指したことである。特に、就労準備支援事業と家

計改善支援事業については、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進が法改正の大きな趣旨の一つとされ、両事業の実施を努力義務化し、両事業が効果的かつ効率的に行われている場合には、家計改善支援事業に対する国からの補助率を従来の2分の1から3分の2に引き上げる⁶⁾という措置が実施されることとなった。

また、任意事業の実施を促進させる施策として、都道府県による市町村支援事業および福祉事務所未設置町村による相談の実施も改正事項として設けられ、自治体が任意事業を実施できる体制を作るために厚生労働省からの補助金の交付やバックアップが受けられるようになる制度改正も行われた。

我々はこれらの改正事項から、本来各基礎自治体に裁量を与えられているはずの任意事業の実施について、地域ニーズの有無にかかわらず厚生労働省主導の下で実施が促進されることが自治体にどのような状況をもたらすか、そして、法改正に伴う厚生労働省からの補助金引き上げや都道府県による市町村支援事業の実施などが実際に事業実施のインセンティブになったかという点に着目し、平成30年度の法改正後に任意事業の実施を開始した基礎自治体を対象にしたアンケート調査を行い、その結果を基に仮説の検証を行った。

2 調査対象自治体の選定

全国905自治体（都道府県など広域自治体含む）の令和元年7月1日時点での任意事業実施状況⁷⁾と、全国902自治体（都道府県など広域自治体含む）の平成29年4月1日時点での任意事業実施（予定）状況⁸⁾を照らし合わせた結果、平成30年10月1日の改正法施行後に就労準備支援事業と家計改善支援事業の両方を開始したと確認できる基礎自治体の数は72であった。

上記の2事業を開始した基礎自治体のみを対象を絞った理由は、①同制度における実際の事業の実施主体である基礎自治体レベルの裁量・実態を調査しなかったこと、②法改正の趣旨から、厚労省が2事業に重点を置いて推進しているのが推察できる⁹⁾こと、③2事業をどちらか一方でも開始した基礎自治体は222自治体と膨大であり、調査と集計が困難と判断したことの3点である。

そこで我々は、アンケートに回答しない旨を公表している1自治体と、任意事業の広域実施をしている後述の2自治体（大阪府高石市、藤井寺市）を除いた69の基礎自治体にアンケートを、各自治体の問い合わせフォームまたはメールを用いて送信した。結果として、34自治体から回答を得た。また、初回のアンケートの

質問①で「ニーズをあまり感じていなかった」と回答した13自治体に関して追加のアンケートも実施し、6自治体から回答を得た。

3 アンケート内容

法改正後に任意事業を実施した69の基礎自治体に対する20項目のアンケート内容と選択肢は以下の通りである。

- ①任意事業を開始するにあたって、それ以前より住民からのニーズを感じていたか（感じていた、やや感じていた、あまり感じていなかった、感じていなかったの4択）
- ②任意事業を開始するにあたって、厚労省からの働きかけがあったか（あった、なかったの2択）
- ③（②で厚労省の働きかけがあったと答えた場合のみ回答）それはどの程度のものだったか（強い、やや強い、やや弱い、弱い4択）
- ④（②で厚労省の働きかけがあったと答えた場合のみ回答）厚労省からの働きかけはどのような形で行われたか。（任意回答・記述式）
- ⑤法改正で決定された厚労省による補助金の引き上げや、厚労省による都道府県を通じた市町村支援事業は、任意事業実施のインセンティブになったか（そう思う、ややそう思う、あまりそう思わない、そう思わないの4択）
- ⑥就労準備支援事業実施の効果を感じているか（感じている、やや感じている、あまり感じていない、感じていないの4択）
- ⑦⑥の回答の理由は何か（任意回答・記述式）
- ⑧家計改善支援事業実施の効果を感じているか（感じている、やや感じている、あまり感じていない、感じていないの4択）
- ⑨⑧の回答の理由は何か（任意回答・記述式）
- ⑩一時生活支援事業実施の効果を感じているか（感じている、やや感じている、あまり感じていない、感じていない、事業を実施していないの5択）
- ⑪⑩の回答の理由は何か（任意回答・記述式）
- ⑫子どもの学習・生活支援事業実施の効果を感じているか（感じている、やや感じている、あまり感じていない、感じていない、事業を実施していないの5択）
- ⑬⑫の回答の理由は何か（任意回答・記述式）
- ⑭利用者の満足度は高いか（高い、やや高い、やや低い、低い、把握していないの5択）
- ⑮任意事業を実施する過程において、自治体を持つ厚労省からの自律性は現在ど

- の程度高いと思うか（高い、やや高い、やや低い、低い）の4択
- ⑯自治体の状況に即した独自の取り組みがされていると思うか（そう思う、ややそう思う、あまりそう思わない、そう思わない）の4択
- ⑰（⑯にそう思う、またはややそう思うと答えた場合のみ回答）独自の取り組みの具体例を挙げることができる場合、それは何か（任意回答・記述式）
- ⑱自治体と委託先との連携は上手くいっていると感じるか（そう思う、ややそう思う、あまりそう思わない、そう思わない、委託していない）の5択
- ⑲（⑱にあまりそう思わない、またはそう思わないと答えた場合のみ回答）委託先との連携においてどのような課題があるか（任意回答・記述式）
- ⑳制度について、都道府県や国からの支援がもっと必要だと思うか（そう思う、ややそう思う、あまりそう思わない、そう思わない）の4択

また、①の質問に「あまり感じていなかった」と答えた13自治体に追加で行った3項目のアンケートは以下の通りである。

- ㉑実施以前は任意事業に対する住民からのニーズを感じられていなかった状況のなかで、就労準備支援事業を開始された理由は何か（記述式）
- ㉒実施以前は任意事業に対する住民からのニーズを感じられていなかった状況のなかで、家計改善支援事業を開始された理由は何か（記述式）
- ㉓貴自治体は前回アンケートの「貴自治体の状況に即した独自の取り組みがされていると思うか」という質問に「そう思わない」または「あまりそう思わない」と回答されていたが、その理由は何か（記述式）

4 アンケート結果

以下に、アンケート結果を記載する。なお、ここではリサーチクエスションや仮説と関係性の高い質問への回答結果のみを抜粋して記載する。

質問①「任意事業を開始するにあたって、それ以前より住民からのニーズを感じていたか」に関しては、感じていた自治体は32%の11件、やや感じていた自治体が30%の10件、あまり感じていなかった自治体が38%の13件あった（図3）。なお、感じていたニーズの強弱によって、自治体が認識する自身の自律性や取り組みの独自性が左右されると判断したため、以降の質問では自治体の感じていた

ニーズの強弱ごとに集計結果を2グループに分けている。

質問⑥「就労準備支援事業実施の効果を感じているか」に関しては、ニーズを感じなかった自治体のうち、15%の2件が効果を感じている、15%の2件がやや感じている、62%の8件があまり感じていないと回答した(図4)。なお、調査にあたっては厚生労働省が作成した「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の平成30年度事業実績調査 集計結果」を参照して就労準備支援事業を行っている自治体に聞き取りを実施したものの、1件からは就労準備支援事業を実施していないとの回答を得た。また、ニーズを感じていた自治体のうち、52%の11件が効果を感じている、43%の9件がやや感じている、5%の1件があまり感じていないと回答した(図5)。

質問⑧「家計改善支援事業実施の効果を感じているか」に関しては、ニーズを感じなかった自治体のうち、23%の3件が効果を感じている、23%の3件がやや感じている、46%の6件があまり感じていない、8%の1件が感じていないと回答した(図6)。また、ニーズを感じていた自治体では、67%の14件が効果を感じている、24%の5件がやや感じている、9%の2件があまり感じていないと回答した(図7)。

質問⑮「任意事業を実施する過程において、自治体が持つ厚労省からの自律性は現在どの程度高いと思うか」に関しては、ニーズを感じなかった自治体のうち8%の1件が高い、31%の4件がやや高い、61%の8件がやや低いと回答した(図8)。また、ニーズを感じていた自治体のうち19%の4件が高い、71%の15件がやや高い、5%の1件がやや低い、5%の1件が低いと回答した(図9)。

質問⑯「自治体の状況に即した独自の取り組みがされていると思うか」に関しては、ニーズを感じなかった自治体のうち8%の1件がそう思う、77%の10件があまりそう思わない、15%の2件がそう思わないと回答した(図10)。また、ニーズを感じていた自治体のうち、33%の7件がそう思う、29%の6件がややそう思う、38%の8件があまりそう思わないと回答した(図11)。

質問⑳「貴自治体は前回アンケートの「貴自治体の状況に即した独自の取り組みがされていると思うか」という質問に「そう思わない」または「あまりそう思わない」と回答されていたが、その理由は何か」に関しては、結果は以下の通りである(表1)。なお、無回答が1件、独自の取り組みができていると答えた自治体が1件あり、この質問の回答数は5件だった。

図3 全自治体

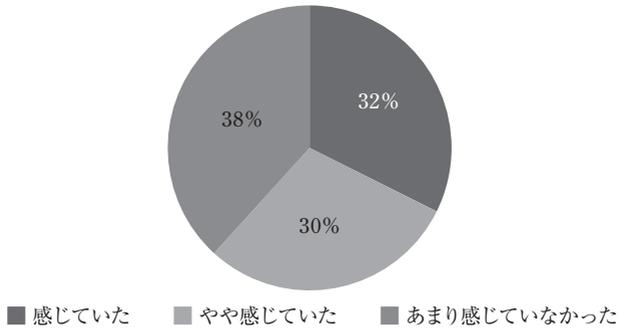


図4 ニーズを感じなかった自治体

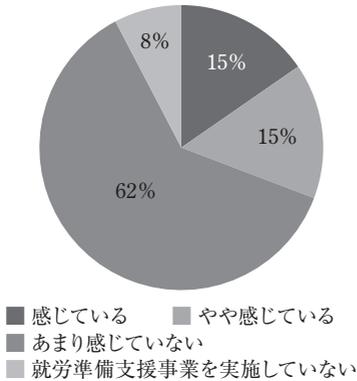


図5 ニーズを感じていた自治体

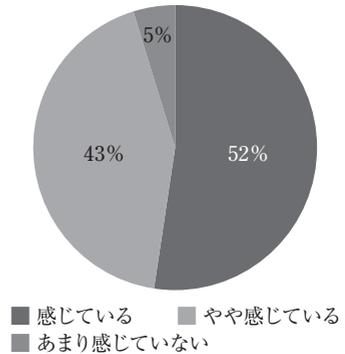


図6 ニーズを感じなかった自治体

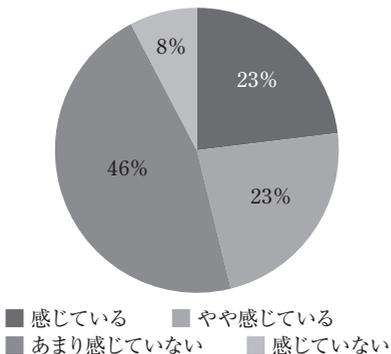


図7 ニーズを感じていた自治体

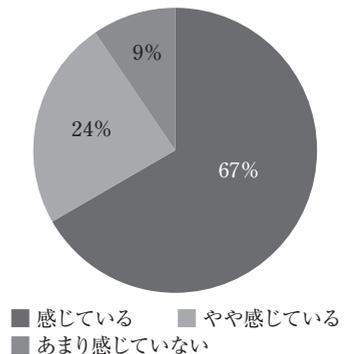


図8 ニーズを感じなかった自治体

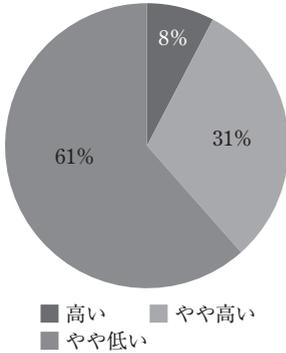


図9 ニーズを感じていた自治体

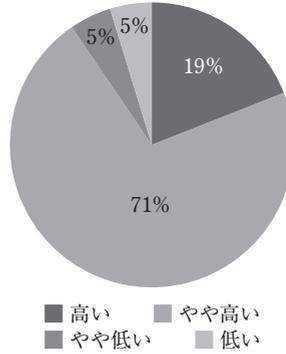


図10 ニーズを感じなかった自治体

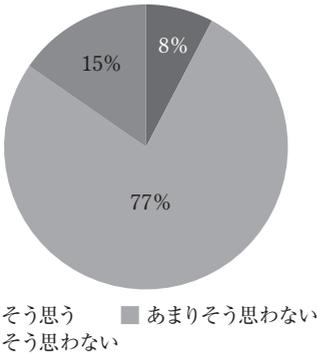


図11 ニーズを感じていた自治体

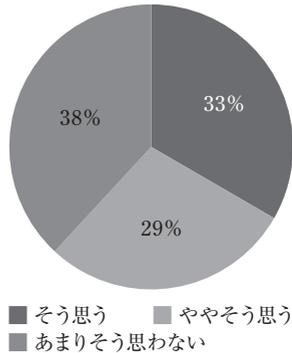


表1

具体的記述内容
個々の事業展開の中で利用者に理解してもらうための創意工夫等はあるかと思いますが、基本的には国が示す事業展開をしており独自の取り組みまではなされていないと考えておりません。
国の示した基準に沿って事業を行っていると感じるため。
独自の取り組みを行っているとは思わない。一般的な取り組みで対応ができている。
ニーズが無いため。

5 アンケート結果の分析

まず、アンケート結果全体に共通して言えることとして、生活困窮者自立支援制度に対する国、あるいは都道府県からの支援の必要性を感じている自治体が多く、厚生労働省からの財政的・技術的支援が任意事業実施を開始、継続するためのインセンティブになっているということが明らかになった。

次に、今回のアンケートで対象としたのは、平成30年度の法改後に就労準備支援事業と家計改善支援事業の両事業実施を開始した自治体であるが、「任意事業を開始するにあたって、それ以前より住民からのニーズを感じていたか」という問いに「あまり感じていなかった」あるいは「感じていなかった」と回答した自治体には、全体として実施を行っている任意事業全般について実施の効果を比較的に感じていないという傾向が見られた。また、これらの自治体に見られる特徴として、任意事業実施過程における自治体の自律性は低いものと捉え、自治体独自の取り組みに関しても比較的にできていないと回答する自治体が多かった。これは、利用者やニーズの少なさに起因していると言える。加えて、森（2019）の先行研究では財政的な制約の下では自治体の創意工夫が求められるとされていたが、補助金の引き上げによって財政的な余裕が生まれたがゆえに創意工夫が生まれづらくなり、自治体独自の取り組みが実施されなくなっているとも見られるだろう。

一方、「任意事業を開始するにあたって、それ以前より住民からのニーズを感じていたか」という問いに「感じていた」あるいは「やや感じていた」と回答した自治体は、自治体が発行している各種の任意事業について実施の効果を感しているという傾向が見られた。また、これらの自治体には自治体の任意事業実施過程における自律性を高いものと捉え、独自の取り組みを実施している自治体も比較的多いという傾向も見られた。

我々はこのアンケート結果から、「なぜ自治体は任意事業を実施するのか」というリサーチクエスションに対する「資源的・技術的な問題が解消されると実施する」という仮説がおおむね適切なものだと結論づけることができると考える。なぜならば、法改正で決定された厚労省による補助金の引き上げと市町村支援事業が事業実施の誘因になったと答えた自治体は全調査対象の62%に上ったからである。加えて、質問①・④・⑫の結果を踏まえると、自治体が住民のニーズをくみ取ったこと、県や厚労省からの働きかけがあったこと、開始時点ではニーズを

感じていなかったものの今後ニーズを掘り起こしていきたいと自治体が考えていたことも任意事業実施の理由と言えるだろう。

また、「自治体の創造的な取り組みによって多様な生活困窮者に適切な支援を行き渡らせるという本来の趣旨が閑却され、制度の効果が十分に発揮できていないのではないだろうか」という推察については、ニーズを感じていなかったものの事業実施をした自治体が独自の取り組みをほとんど実施していないことや事業実施の効果を比較的実感していないことを鑑みると、妥当であると言える。

それゆえ、法改正後の就労準備支援事業と家計改善支援事業の努力義務化という形での厚生労働省及び都道府県主導による「上からの」任意事業実施の促進には、元々利用ニーズを感じていなかった自治体においては任意事業実施による効果が薄い、あるいは画一的な事業実施にとどまり、自治体内の利用者のニーズが反映されないといった懸念点が挙げられると考える。特に、「県から半強制的な任意事業実施の働きかけがあった」という旨の回答を踏まえると、一部の基礎自治体で自律性が損なわれている現状があると言わざるを得ないだろう。

IV 広域実施自治体への聞き取り

1 広域実施自治体への着目理由

本章では、生活困窮者自立支援制度に基づく任意事業を広域実施¹⁰⁾している都道府県の基礎自治体を対象に実施したアンケートの調査結果を紹介し、事例研究による仮説検証を行う。具体的な調査方法としては、アンケート対象を4つに分類し、「都道府県が主体となった広域実施に参加している自治体」、「市が主体となった広域実施に参加している自治体」、「熊本県が主体となった広域実施に参加している自治体」、「都道府県が主体となった広域実施に参加していない自治体」に分けて調査をした。その結果、35自治体から回答を得ることができた。熊本県を他の都道府県と分けて扱った理由は、福祉分野の政策において生活困窮者自立支援法施行以前から県が主体となった事業を実施していた点で、他の都道府県とは異なる特徴が見られたためである。

また、我々が広域実施に注目した理由は、任意事業実施に対する意欲を持ちながらも実施に踏み切れない自治体での事業実施を可能にする方法として、広域実施が自治体の規模と財政面をカバーできる点で有効だと考えたためである。

2 広域実施自治体の明確化

調査対象の選定にあたっては、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室の担当者に広域実施をしている自治体を問い合わせ、ご回答いただいた内容をもとに決定した¹¹⁾。

以下、ご回答いただいた広域実施自治体の一覧である。

厚労省への聞き取りに基づく広域実施自治体

①市主体 就労準備支援事業：加西市、加東市、西脇市、たつの市

一時生活支援事業：沼津市、熱海市、三島市、富士宮市、伊東市、
島田市、富士市、焼津市、掛川市、藤江市、
御殿場市、伊豆市

②京都府主体

就労準備支援事業：京都府、福知山市、綾部市、宇治市、城陽市、
長岡京市、八幡市、木津川市

③大阪府主体

就労準備支援事業：大阪府、岸和田市、池田市、泉大津市、
泉佐野市、富田林市、羽曳野市、摂津市、
高石市、藤井寺市、阪南市

④愛媛県主体

一時生活支援事業：愛媛県、松山市、今治市、宇和島市、八幡浜市、
新居浜市、西条市、大洲市、伊予市、西予市、
東温市、四国中央市

⑤熊本県主体

就労準備支援事業：熊本県、水俣市、山鹿市、菊池市、宇土市、
上天草市、宇城市、阿蘇市

家計改善支援事業：熊本県、八代市、人吉市、荒尾市、宇土市、
上天草市、宇城市、阿蘇市、合志市

一時生活支援事業：熊本県、八代市、荒尾市、水俣市、上天草市、
菊池市、宇土市、山鹿市、宇城市、阿蘇市

学習生活支援事業：熊本県、八代市、人吉市、荒尾市、水俣市、
山鹿市、菊池市、宇土市、上天草市、宇城市、

阿蘇市、天草市、合志市

3 アンケート調査結果

はじめに、大阪府について紹介する。今回のアンケート調査では、大阪府生活困窮者等広域就労支援事業¹²⁾に参加している自治体の内、5自治体から回答を得ることができた。まず、任意事業開始以前における住民のニーズに関しては、「感じていた」が3自治体、「やや感じていた」「あまり感じていなかった」が1自治体ずつであり、必ずしもニーズを感じていることが任意事業の開始につながらないことが窺える。また、府が主体となった広域実施が行われなかった場合でも、4自治体が単独で任意事業を実施していたと回答しており、広域実施は任意事業開始の決定的な要因ではないことも分かる。

では、なぜ各自治体は広域実施に参加するのか。「自治体内部の資源（予算・人員・政策実施ノウハウ）不足を補うため」に「はい」と回答したのは5自治体すべてであった。これは大阪府生活困窮者等広域就労支援事業の企画目的とも合致しているため当然の結果と言える。「単独実施よりも広域実施の方が効率的だから」に「はい」と回答したのは3自治体であり、特に「政策実施ノウハウの蓄積」が重要と回答したのは2自治体、「予算」が重要と回答したのは1自治体であった。この点については、大阪府生活困窮者等広域就労支援事業がノウハウの蓄積を1つの目的としており、それが自治体にとっても大きな利点であることが確認できたといえる。また実際に広域実施によって支援員1人当たりの人件費が半額程度に抑えられるという効果が示されているため、予算の面でも広域実施は有効なことが分かる。「府から広域実施の提案があったため」に「はい」と回答したのは府へ広域実施の要請をした3自治体であり、大阪府生活困窮者等広域就労支援事業は、府が主体となって実施をしている一方その背景には広域実施を望む市の働きかけがあり、そうした各市の要望により実現したものだと思えることができる。

そして、広域実施への参加において最も重要なものについては、「資源不足を補う」が3自治体、「効率的」が2自治体であり、「効率的」と回答したのはいずれも「政策実施ノウハウの蓄積」を重要とした自治体である。これらのことから、広域実施に参加する自治体には、自治体内の資源不足により単独での任意事業実施が困難であるため参加する自治体、単独での実施が可能だが予算や人員の少なさを補うために参加する自治体、単独での実施が可能であるがより効率的に政策

実施ノウハウを蓄積するために参加する自治体があることが分かる。

広域実施の効果については、まず就労準備支援事業において広域実施参加自治体と未参加自治体の双方とも、(やや)高い効果を感じているとすべての自治体が回答した。また、広域実施における府と市の権限配分は(回答を得られた)いずれの自治体も同程度と回答しており、事業実施における自律性は「高い」が1自治体、「やや高い」が4自治体である。このことから、広域実施においては府が主体となっているが府と市は対等な関係で事業実施していることが分かる。広域実施が成功した要因については、府がリーダーシップを発揮していること、予算執行が効率的であること、参加自治体の意見を取り入れながら実施していることが挙げられている。これらのことから、広域実施においては主体となる都道府県がリーダーシップを発揮する一方で、ボトムアップ的に参加自治体の意見を取り入れながら政策実施をすることが重要であると考えられる。

そして次に、京都府に対するアンケート結果を提示する。なお、ここからは仮説に関連する質問項目に重点を置いて結果の紹介を行う。ご回答いただいた自治体は宇治市と福知山市である。

生活困窮者自立支援制度に定める任意事業を広域実施した要因としては、いずれも一致しており、(1)自治体内部の資源(予算・人員・政策実施ノウハウ)の少なさから事業実施できなかったのを補うため、(2)単独でも実施できるが、広域実施の方が効率的だから、(3)委託先不足を補うため、(4)県から広域実施の提案があったため、という項目が選択された。さらに(2)に関して、効率面において特に重要なのは、「予算(宇治市)」、「政策実施ノウハウの蓄積(福知山市)」であり、(1)が任意事業の広域実施にあたり最重要であった。

次に、愛媛県に対するアンケート結果を提示する。ご回答いただいた自治体は、愛媛県西条市、松山市、伊予市、大洲市の四自治体である。まず、広域実施が行われたからこそ任意事業実施を決意したこと、自治体から県へ広域実施を望む要請がなかったことが西条市、松山市、伊予市の回答に共通していた。その上で、任意事業を広域実施した理由としては、(1)自治体内部の資源(予算・人員・政策実施ノウハウ)の少なさから事業実施出来なかったのを補うため、(2)委託先不足を補うため、(3)県から広域実施の提案があったための3つが西条市及び伊予市の回答に共通していた。さらにこの2市は、事業実施に際して(1)が最重要であったとする点も一致している。

また、ここからは、兵庫県及び静岡県内の自治体へのアンケート結果を提示す

る。兵庫県と静岡県では、一部の自治体において県ではなく市が主体となって広域実施を行っている。該当する自治体は、兵庫県の加西市、加東市、西脇市、静岡県の沼津市、熱海市、三島市、富士宮市、伊東市、島田市、富士市、焼津市、掛川市、藤枝市、御殿場市、伊豆市である。市が主体となっていく広域実施についてより詳しい実態を調査するため、該当自治体に全てに対しアンケート調査を依頼した。返答が来たのは、兵庫県加西市、加東市、西脇市、静岡県富士宮市、沼津市、藤枝市、掛川市、三島市、富士市だった。

広域実施によって任意事業に取り組む理由は次の通りである。まず、単独でも任意事業を実施していたと全自治体が答えたため、中でも広域実施をあえて行った理由に関心を抱き、任意事業を広域実施した理由を4つあげ、当てはまるか否かの二択で返答してもらった。「自治体内部の不足を補うため」という意見に対しては、全自治体当てはまるという意見で一致した。「単独でもできるが、広域実施の方が効率的だから」という意見に対しては、兵庫は肯定、静岡は否定の方が多く、県により異なる結果となっている。広域実施によりもたらされる効率性のうち、兵庫県は委託先不足の解消に、静岡県は自治体内の資源不足の解消に重きを置いている。「委託先不足の解消」という意見に対しては、三島市だけが否定した。「必須事業も広域実施をしていたから」という意見は全自治体が否定した。

以上を踏まえ、広域実施において一番重要な要因を調査したところ、自治体の資源不足の解消が最も多く回答を得られた7自治体のうち4自治体がそう答えた。富士市からは予算不足という答えを得た。

そして、最後に、熊本県における取り組みの特徴と、アンケート結果を提示する。熊本県は全国でも珍しく、県内各市で同制度制定以前から自立支援プログラム事業等を行ってきた実績があった。そこで得たノウハウを就労支援や学習支援に活用し、また県が事業の実施主体となることで支援の拠点づくりなどを支援し、事業費の配分などを決め、各市の共同事業実施を可能にした。そのため、平成29年度の調査では、今回対象とした就労準備支援事業、家計改善支援事業、一時生活支援事業、子どもの学習支援事業の4つの任意事業が県内全ての自治体で行われており、全国でも最高の水準となっている。

このように、以前より生活困窮者の自立支援を行う制度が県全体で整っており、対象の4つの任意事業を全域で実施しているといった熊本県の特殊性が広域実施による任意事業実施に影響があるのかということ調査するために以下の自治体

にアンケートを送信し、回答していただいた。対象自治体は、広域実施を行う水俣市、山鹿市、菊池市、宇土市、上天草市、宇城市、阿蘇市、八代市、荒尾市、人吉市、天草市、合志市、また、広域実施を行わない玉名市とした。結果として、広域実施を行う水俣市、八代市と広域実施を行わない玉名市の3自治体から回答をいただいた。

熊本県に関しては、前身である生活保護受給者自立支援制度の広域実施で広域実施を行った理由を調査した。その結果、生活保護受給者自立支援プログラム事業等において、平成21年度より広域実施が行われた理由は、自治体内部の資源（予算・人員・政策実施ノウハウ）の少なさを補うためと、委託先不足を補うためであり、効率性は要因ではないことが分かった。また、広域実施のメリットとしては、事業開始時の負担（社会資源の確保の面や経費の負担）が軽減されたため、事業に着手しやすくなったことが挙げられる。

4 分析

以上6府県について、広域実施によって任意事業を開始した自治体の実態を、アンケート結果をもとに分析する。

自治体の広域実施参加要因として共通で多く見られたのは、予算や人員、政策実施ノウハウといった自治体内部の資源・技術不足を補うためであり、実施において最も重要なものについても資源に関する回答が多かった。よって、「資源的・技術的な問題が解消されると任意事業を実施する」という仮説は妥当であると言える。それゆえ、任意事業の実施意欲を持ちつつも資源的窮状に苛まれている自治体においては、広域実施による任意事業の実施が有効打となりうると結論づけることもできる。

効率性や委託先不足については、全体としては過半数の自治体が参加理由に含めていたが、必ずしもほとんどの府県や自治体に当てはまるものとはいえない結果となった。府県からの広域実施の提案に関しては、単独での実施を否定した自治体は全て参加理由に含めており、府県がリーダーシップを発揮して広域実施を行うことに任意事業の実施を促す効果があることが確認できた。

広域実施の効果としては、まず半数近い自治体が単独での事業実施を否定したことから、資源不足等により事業を行えなかった自治体が任意事業を開始できたという点で一定の成果があったと言える。

我々がアンケート調査を行えた範囲での結果ではあるが、このように、同制度

における任意事業の広域実施は、自治体が抱える資源的・技術的問題の解消を促すことが確認できた。しかし制度趣旨を鑑みると、事業をより効果的に実施するためには、各自治体が地域の状況に合わせた取り組みが必要である。そのためには、広域実施ではなく単独で事業実施をすることが望ましい。事実、単独実施のメリットとして「独自の取り組みが可能になる」点を挙げている広域実施未参加自治体は多かった。今後、広域実施に参加している自治体が単独での事業実施を行えるようになるのかが、この制度における1つの注目点であると考えられる。

V 結論・考察

本研究は、生活困窮者自立支援制度に任意事業に関する「ニーズを感じていない状況下で任意事業を実施することは制度趣旨に照らしてふさわしくないにもかかわらず、法改正で決定された財政的・技術的な市町村支援、すなわち中央からの統制強化によって自治体が事業の実施を強いられたのではないか」「ニーズを感じつつも資源的要因によって任意事業を実施できない自治体が一定数存在する」という2つの問題意識から出発した。また、そのような問題を生じさせた構造的要因として、制度設計がもたらす特異な中央地方関係の存在を明らかにすべく、伝統的な村松の議論との比較検討を行った。その結果、同制度における任意事業という制度設計が自治体に事業実施の主導権を与え、地方優位の中央地方関係が生じ、それが事業実施に歪みをもたらしていると推測するに至った。

そして、全国の財政力・自治体規模と任意事業実施状況の関係性にまつわる統計分析、制度に関する中央の意図と自治体側の認識を提示し、「なぜ自治体は任意事業を実施するのか」というリサーチクエスチョンを設定した。その問いに対しては「資源的・技術的な問題が解消されると任意事業を実施する」という仮説を立て、検証のため、法改正後に任意事業を開始した自治体に対する中央と基礎自治体の関係を探る調査、広域実施の実情を把握する調査を実施した。

全国の財政力・自治体規模と任意事業実施状況の関係性の調査からは、財政力と任意事業実施のゆるやかな正の相関、自治体規模と任意事業実施の明確な正の相関を読み取ることができた。よって、人員面・財政面の資源的余裕が任意事業の実施を左右する一因となっている可能性を指摘することができよう。

法改正後に任意事業を実施した自治体の聞き取りでは、厚労省による補助金の引き上げと市町村支援事業が事業実施の誘因になったと答えた自治体は全調査対

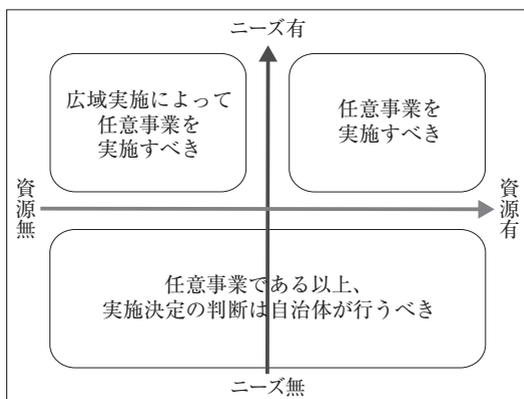
象の6割を超えた結果となった。ゆえに、「資源的・技術的な問題が解消されると任意事業を実施する」という仮説はおおむね支持されたと言える。加えて、ニーズを感じていなかった自治体は、全体として実施中の任意事業全般について実施の効果を比較的感じていないと回答し、自治体の自律性や独自性を低く見積もる傾向が見られたため、自治体の創造的な取り組みによって多様な生活困窮者に適切な支援を提供するという制度の趣旨がなおざりにされている現状が一部の自治体にあると見ることもできる。その見地からは、任意事業である以上、実施決定に関する一切の権限は自治体に委ねられるべきであると言える。しかし、ニーズを感じていた自治体が約6割に上ったことは平成30年度の厚労省による調査と大きく乖離する結果となり、その点は前提の食い違いがあったと言わざるを得ない。

広域実施に関するアンケート結果からは、広域実施の参加要因や効果を明らかにすることができた。まず、参加要因として最も大きいのは自治体内部の資源不足を補うことであり、実施の効率性や委託先確保も過半数の自治体において参加要因となっていた。ここからも、「資源的・技術的な問題が解消されると任意事業を実施する」という仮説の妥当性が見て取れる。また、府県が広域実施を主導して行うことが自治体の参加を促し、広域実施を成功させる要因となっていることも窺えた。広域実施の効果としては、単独で任意事業を行えない自治体を実施することができるようになる例が確認できたとともに、政策実施ノウハウを高めるための有効な手段として利用されることがわかった。これらのことから、任意事業の広域実施は、内部資源に乏しいながらも実施に意欲を見せる自治体が事業を始めることに寄与しているといえる。ニーズを感じていながらも実施ができない、もしくは有効な支援ができていない自治体と同じ地域に複数ある場合、広域実施がその問題を解決する有用な手段となるであろう。ただし、広域実施に参加しない自治体は独自の取り組みを実施しやすいという結果からは、最終的には広域実施から単独実施へと移行することが望まれる。

以上の議論を踏まえ、「資源の有無」「ニーズの有無」の2軸に基づいて我々の提言を行うとすれば、図12のようになる。

今回の調査では、生活困窮者自立支援制度の実施を担う基礎自治体に対するアンケート調査を中心に、中央と地方の動向と、広域実施について分析を行った。調査にあたっては、コロナ禍による生活困窮者の増加や、九州を襲った台風被害への対応に自治体担当者が追われていたためか、アンケート回収率が思うように

図12



伸びず限られたデータでの分析となってしまった。また、自治体の実施実態について一定の傾向を見出すことができた一方、利用者の視点からの分析がほとんどできなかった点については、不安が残る結果となってしまった。しかし、共同論文ならではの広範囲にわたる規模の大きいアンケート調査や、これからさらに注目が高まるであろう制度についてその実態を明らかにした点には大きな意義があると考えられる。

【追記】 本論文の執筆にあたり、多くの方のご支援を賜りました。大山教授、本塾大学院法学研究科修士課程の石田氏、山口氏、楊氏及び大山研究会19期の先輩方に深謝いたします。また、合同ゼミにおいて多数の指摘を頂いた早稲田大学縣公一郎教授、縣ゼミナールの皆様、アンケート調査を行うにあたり快くご協力いただいた全国の自治体の担当者の方々や、自立相談支援機関窓口の担当者の方々、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室の担当者の方々に感謝を表す。

ご協力・ご助力いただいた皆様へ心から感謝の念と御礼を申し上げます。謝辞にかえさせていただく。

- 1) 厚生労働省「第10回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」議事録」。
- 2) 同上。
- 3) 社会福祉法第14条に規定されている「福祉に関する事務所」のこと。
- 4) 厚生労働省「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」。
- 5) 総務省「平成30年度地方公共団体の主要財政指標一覧」。
- 6) 厚生労働省「令和元年度生活困窮者自立支援制度ブロック会議説明資料」より。

- 7) 厚生労働省「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の平成30年度事業実績調査集計結果」より。
- 8) 厚生労働省「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」より。
- 9) 厚生労働省「令和元年度生活困窮者自立支援制度ブロック会議説明資料」より。
- 10) 「複数の市同士の連携によってそれらの市で同制度の任意事業を広域的に実施すること、または、広域自治体である都道府県の関与によって管轄内の複数の基礎自治体で同制度の任意事業を広域的に実施すること」という定義を再確認しておく。
- 11) なお、大阪への独自の調査の結果、実際は一時生活支援事業も行っていた。
- 12) 大阪府「大阪府における「広域実施」の取り組み」(2018年)。

参考文献等一覧

—学術論文—

森裕之「生活困窮者自立支援事業の財政学的意味」『政策科学』26巻2号、27-38頁、立命館大学政策科学会、2019年。

—単行本—

大森彌『官のシステム』東京大学出版会、2006年。

岡部卓『生活困窮者自立支援—支援の考え方・制度解説・支援方法』中央法規、2018年。

村松岐夫『行政学教科書』有斐閣、1999年。

村松岐夫『政と官の五十年』第一法規、2018年。

—政府刊行物—

厚生労働省「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 委員名簿」
https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/3meibo.pdf、最終閲覧日：2020年11月3日。

厚生労働省「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関する論点整理(案)」
https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000170773_7.pdf、最終閲覧日：2020年11月3日。

厚生労働省「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の平成30年度事業実績調査集計結果」
<https://www.mhlw.go.jp/content/000648226.pdf>、最終閲覧日：2020年10月14日。

厚生労働省「第7回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」議事録」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000187666.html>、最終閲覧日：2020年11月3日。

厚生労働省「第8回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」議事録」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000187667.html>、最終閲覧日：2020年11月3日。

厚生労働省「第9回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」議事録」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000188063.html>、最終閲覧日：2020年11月3日。

厚生労働省「第10回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」議事録」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000188070.html>、最終閲覧日：2020年11月3日。

厚生労働省「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000175536.pdf>、最終閲覧日：2020年10月14日。

厚生労働省「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」<https://www.mhlw.go.jp/content/000363182.pdf>、最終閲覧日：2020年10月14日。

厚生労働省「令和元年度生活困窮者自立支援制度ブロック会議説明資料」<https://www.mhlw.go.jp/content/000553258.pdf>、最終閲覧日：2020年10月14日。

総務省「平成30年度地方公共団体の主要財政指標一覧」https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H30_chiho.html、最終閲覧日：2020年10月14日。

—WEB—

愛媛県「生活困窮者自立支援制度について」<https://www.pref.ehime.jp/h20100/seiho/jiritusien.html>、最終閲覧日：2020年10月3日。

愛媛県保健福祉部社会福祉医療局保健福祉課「生活を支えるための支援のご案内」
<https://www.pref.ehime.jp/h20100/seiho/documents/seikatukonkyuusyarihuretto2020.pdf>、最終閲覧日：2020年10月3日。

大阪府「大阪府における「広域実施」の取り組み」2018年7月26日、<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000336677.pdf>、最終閲覧日：2020年10月14日。

京都府「生活困窮者自立支援制度」<http://www.pref.kyoto.jp/ss-shien/seikatukonkyusya1.html>、最終閲覧日：2020年10月3日。

京都府政策企画部企画統計課「京都市市区町村別推計人口 令和2年9月1日現在」
<http://www.pref.kyoto.jp/tokei/monthly/suikeijinkou/suikeitop.html>、最終閲覧日：2020年10月3日。

熊本県「熊本県自立支援プログラム策定実施推進事業について」https://www.pref.kumamoto.jp/kiji_3103.html、最終閲覧日：2020年10月13日。

熊本県「熊本県における「広域実施」の取り組み」<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000336679.pdf>、最終閲覧日：2020年10月13日。

電子政府の総合窓口 (e-Gov)「生活困窮者自立支援法」https://elaws.e-gov.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=425AC000000105_20181001_430AC000000044&openerCode=1、最終閲覧日：2020年10月5日。

兵庫県「生活に困っている方への支援 暮らす 兵庫県加西市」<http://www.city.kasai.hyogo.jp/01kura/06shie/28seik.htm>、最終閲覧日：2020年10月13日。

兵庫県・千草健史「加西市の「いま」～近隣自治体との歩み～」<https://www.mhlw.go.jp/content/000558476.pdf>、最終閲覧日：2020年10月13日。

大山研究会 (50音順)

青木	俊輔	伊藤	遼	岡本	晋	小田	翔吾
三枝	朋樹	清水	千春	長松	美波	根岸	樹矢
廣瀬	紗知	藤田	一樹	振津	直弥	丸崎	千尋
森田	美玲						