生活困窮者自立支援制度の枠組みと自治体の裁量

○　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、裁量

１．研 究 目 的

自治体が実施主体となってその住民に提供される生活支援サービスの中には、法律によって制度的枠組みが規定されているものの、自治体の裁量でサービスの提供の方法や内容を決定することができるものも多い。例えば、2015 年に施行された生活困窮者自立支援法では、必須事業として、生活困窮者自立相談支援事業を実施することを自治体に課しているが、その運営主体は必ずしも自治体でなく、社会福祉協議会などの外部の組織・機関に委託することができる。また、相談支援事業の具体的内容についても厚生労働省の「手引き」に準じて相談支援を行うこともできるが、その自治体が抱える生活困窮者の実態に即して独自の支援体制を構築する自治体も見られる。

このような制度的枠組みにおいては、同じ名前の事業であっても自治体ごとにその内実は異なることになる。ただ、それはそれぞれの自治体が直面している問題に対して、その自治体に適合した形で支援を提供するという制度趣旨の帰結でもあるため、基本的に許容されうる。しかしながら、実際には、この差異はその自治体の区域内の住民の生活状況のみに理由があるわけではなく、例えば、その自治体の福祉行政に対する方針、自治体職員の福祉行政に対する意識、あるいは、財政上の制約に要因が求められることも多い。そしてそのような地域住民の生活状況以外の要因から生活支援の体制や内容が決まる場合、住民の側からすれば、外観上、その居住している自治体によって受けうるサービスの内容が不合理に異なることにもなりうる。その意味で、その地域ごとに適切な支援を行う枠組みとして、自治体に事業を実施させること自体は妥当であるとしても、それが機能するための制度的枠組みについては、財政面での手当を含め、検討する余地があると言える。

このような問題意識の元に、本研究は生活困窮者自立支援制度を題材として、生活上の困難を抱えている住民に対する支援体制の制度的枠組みのあり方について検討するものである。

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、ある特定の県の 4 つの自治体（他にも参照すべきいくつかの自治体を含む）について、その実施している事業及びその運営体制のあり方と、その自治体のおかれた状況等との関係を、自治体職員等へのヒアリングを

行うこと等により明らかにし、同じ制度の枠内で実施されている事業の運営体制及び内容の比較検討を行った上で、あるべき制度的枠組みについて検討した。

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

研究対象とした 4 自治体では、生活困窮者自立支援制度の各事業について、基本的にはそれぞれの自治体のおかれた状況に対応してその内容を決定し、実施していると言える。しかしながら、その自治体のおかれた状況の認識の程度については、自治体間で差が見られた。具体的には、その住民のかかえる生活上の困難を含めた生活状況を自治体職員、とりわけ、福祉行政の担当職員及びその管理職にあたる職員、場合によっては首長が、どこまで積極的に把握し、具体的な支援体制へ構築するかといった点が自治体ごとに異なっており、その結果、生活困窮者自立支援相談事業の窓口の運営体制やその自治体内の関係部署との連携体制のあり方にも差が見られた。ただ、これらの差は、各自治体の裁量の範囲内でそれぞれに事業の実施した結果であり、生活困窮者自立支援制度の枠組みにおいては許容されうるものである。

５．考 察

生活困窮者自立支援制度の枠組みは、必須事業と、必要に応じて任意事業を実施することを自治体に求めているが、具体的な事業内容について各自治体の裁量に委ねている。その結果、住民の生活支援に積極的で、かつ、充実した（と評価される）支援を行うための体制を整えることのできる自治体から、様々な制約でそれが可能でなく、実現していない自治体が存在した。基本的には、生活困窮者自立支援制度においては、自治体がその地域の実情に応じて事業内容を決める枠組みが妥当であると考えるが、様々な制約でその枠組みが機能していない自治体が存在することに鑑み、現行の生活困窮者自立相談支援事業を必須事業とし、その他の事業を任意事業とする形ではなく、例えば、自治体のおかれた状況に即したいくつかの事業についてパッケージの形で実施を求めるといった枠組みなど、自治体がより効果的に地域住民への支援を提供する制度を検討する余地があると考える。

※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。