

生活困窮者支援の制度運用をめぐる都市行政・社会福祉協議会の比較研究

—アクションリサーチ結果の特性分析から—

○日本福祉大学 平野隆之 (814)

奥田佑子 (日本福祉大学・5550)

キーワード：生活困窮者支援，制度運用，アクションリサーチ

1. 研究目的

生活困窮者自立支援制度における矛盾の1つは、「地域ごとの生活困窮者支援というフレームに国の制度である生活保護の削減を含めてしまった」ことにあるとされる(岩田正美)。報告者は、この矛盾の解決を模索するために、制度の目的や枠組みに反しないかぎり、地域福祉が目指す自発的で「自由な運用」の方法を活用することを提案し、その具体的な方法を明らかにする目的でアクションリサーチを滋賀県東近江市の同制度のモデル事業に取り組んできた。すでにその一部は、『日本の地域福祉』(第27巻)において発表している。その際、問題になったのは、それが仮に1つの Good Practice の提示であったとしても、それが普及モデルになりえるのか、条件が異なり一般化しにくいのではないか、ということである。そこで研究課題としては、「なぜその地域で Good Practice があるのかを分析する必要がある」(岩田正美)との指摘に着目した。本研究では、アクションリサーチの結果として、Good Practice と評価される制度運用の方法が明確になったとして、どの範囲で普及可能なのか、それが形成される条件はどう他の都市自治体とは異なっているのか、その特性について都市自治体間比較を通して明らかにすることを目的とする。

2. 研究の視点および方法

生活困窮者支援制度では、制度運用としての自由度が高くないと制度が機能しないことが予測され、また地域の課題も大きく異なることから、これまでのような国の制度運用指針の解釈のみで取り組めるものではない。地域的な自由な制度運用を目指すために、都市自治体にあつて制度運用の企画を担う中間マネジャーと相談現場の中間マネジャーとの積極的な協議の場を設定し、その場を活用したアクションリサーチを展開することで、「自由な運用」の方法を実験的試みる介入を行った。同成果を踏まえて、自治体間比較の2つの場を確保し、そのなかで当該地域での Good Practice の背景要因を比較検討することを行った。

比較検討の方法の1つは、滋賀県県下の市町村行政担当者の3回(2014.7-9)にわたる研修機会を通しての調査(「生活困窮者自立支援の制度運営上の困難性に関する市町アンケート調査」)である。もう1つは、同県下の市町村社会福祉協議会の7回(2013.10-2014.10.)にわたる研究会を通しての調査(「対象者把握・分析の取り組み状況調査」「行政における窓口相談機構の調査」「学習支援や中間的就労の取り組みの芽に関する調査」等)である。それぞれの研修・研究の場を通して、調査結果の内容をはじめ、背景等の確認を行っている。なお、今回の分析の対象は、都市部の13市に限定している。

3. 倫理的配慮

調査については、特定される個人情報を活用するものではない。調査依頼をした研修・研究の場において、研究上活用することについての了解を得ている。

4. 研究結果

アクションリサーチの結果として、**Good Practice** と評価される制度運用の方法については、①福祉政策の担当が主管課として、計画策定のモデル事業（2012年度）に取り組んだこと。そのなかで企画を担う中間マネージャーと相談現場の中間マネージャーとの積極的な協議の場を設定し得たこと、②計画のモデル事業上、生活困窮者の数量的把握が作業課題として設定され、自立相談支援の仕組みの企画の前にその計測に着手し、相談機関が積極的にデータ分析に参加したこと、③庁内連携として、まちづくり担当との協力関係が先行して形成され、その成果を踏まえて就労支援等の出口プログラムの検討への条件があったこと、④民間レベルの取り組みとして、学習支援や中間的就労の先行実践（芽）が存在していたこと（関係機関の連携条件）、⑤中間的就労等の先行実践に対する財政的な支援を制度導入（2015年度）以前の段階から単独事業として実施したこと、の5点が整理できる。

この5つの制度運用の方法の取り組み条件や実績が、同県下の他都市自治体において、どのようになっているのかを検討した結果、次のようであった。①モデル事業（円滑化事業を含む）の実施割合は、1都市を除いて取り組んでいる（全国的にも高い水準）。ただし先行して計画のモデルに取り組んだ都市はない。モデル事業の主管担当の多くは、生活保護の担当課であった。②数量的な把握作業の前に、自立相談支援事業の実施主体をどうするか判断が先行した。大学研究機関に依頼し分析作業を組織しているところは見いだせなかった。③自立相談支援事業の仕組みづくりが先行して、出口の問題とりわけまちづくり等との連携が取り組まれている都市は見られなかった。ただし、社会福祉協議会において、そのための取り組みで成果を出している都市が1つあった。④民間レベルの取り組みとして、学習支援や中間的就労の先行実践（芽）が存在する都市は半数程度見られたが、⑤行政が評価し、その育成のための補助に着手している例は見いだせなかった。

5. 考察

制度運用の**Good Practice** と評価される方法の5点については、一部取り組まれているところはあったものの、十分に認識されていない状況であった。その異なる背景等の考察としては、①東近江市が3年間のモデル期間を有していたのに対して、短期の取り組みが多く、試行的条件が整っていないこと、②生活保護担当課が主管する場合に、庁内や関係機関連携を企画する部門が脆弱であること、③全国的な動向に比して、直営による自立相談支援事業の取り組み割合が高いこともあって、社会福祉協議会等の民間機関との連携のための協議の場が確保されていないこと、④その結果、制度運用についての抱え込み傾向がみられ弾力的運用が欠如する結果となっていること、⑤大学への研究委託や先行実践への補助といった財政面での取り組みの庁内交渉がなされていないこと、があげられる。