

情報（所内研究報告：社会保障）

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

西村 幸満*

I 問題の所在

2000年に地方分権一括法と社会福祉法が施行され、2005年に介護保険法が改正されるなど、地域の福祉関連事業（地域包括ケア、生活困窮者自立支援、子ども子育て支援など）の主体を自治体が担うことになった。国から地方自治体への権限の委譲は、不可避的に、自治体組織と職員（とその業務委託を受託する法人・団体・組織で働く従業者）の業務に影響を与える。特に、2015年の生活困窮者自立支援法の施行により、地域の実情に合った提供体制を構築することを求められるようになった。「寄り添い型」支援の拡充は、「『雇用保険未満、生活保護超』の稼働年齢層」（岩田2016, p.66）を対象に、効果的な支援とサービス提供者の負担抑制との両立が目指されている。そこで、自治体のサービス提供体制のあり方について、支援を求める住民と接する窓口の態勢に焦点をおき、地方自治体・関係団体（組織）の連携のあり方と業務負担、そして自治体の規模・地域事情などの特質を考慮した調査研究を実施した。

II 研究の対象と方法

本研究プロジェクトは2つに大別できる。一つは、「自治体等ヒアリング調査」である。生活支援・福祉サービスの提供体制として、自治体、社会福祉法人、NPOなどを対象に、3年間で都道府県・政令指定都市・中核市・市町で51カ所、116部

局・団体に調査・資料収集を実施した。その概要は全体像を整理・類型化して分析したⅢと、個々の自治体を取り上げ分析したⅣに示している。

もう一つは、「社会保障サービス事業所マップの作成」であり、窓口へのアクセス・マップの作成である。自治体の福祉事務所あるいは自治体庁舎の位置、出先機関、地域包括ケアセンター、生活困窮者自立支援の相談窓口、ハローワーク、委託先事業所などの位置情報を全国すべての自治体で収集し、車・徒歩それぞれの圏域（30分、15分、5分）を表示できるよう位置情報のデータベースを作成し地図に反映した。

Ⅲ以降は本研究プロジェクトの成果を要約したものである。

III 研究成果 I 総論・テーマ別成果

人口規模に関わる行政単位（都道府県（町村含む）・政令市・中核市・一般市）を考慮して支援体制を確認したところ、規模が大きな自治体ほど支援のメニューは多く、ニーズと資源が集中し、多様なニーズに対応している。多くの一般市・町村では、当初は自治体の6割が任意事業を回避する傾向にあった。民間委託の傾向は顕著であり、必須事業で4割、任意事業では半数以上（就労準備支援は88%、家計相談支援は87%を含む）であった。

自治体が提供する支援体制を類型化すると、福祉タイプ、就労福祉タイプ、家計相談包括タイプの3つが顕在化する。就労福祉と家計相談のタイプは、これまで自治体が直接支援してこなかった

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第2室長

相談内容である。

自治体の管理職以上の職員を取り上げ、情報収集の程度と支援体制の構築の2つの軸を設定し、類型化を試みた。支援体制の構築に遅れをもつ自治体には今後に期待がもてるのに対して、十分な情報収集をせずに支援体制を構築した自治体は、住民ニーズに添えておらず、潜在的なリスクを抱えているようにみえる。

任意事業に基づく就労準備支援と家計相談支援の2つについて制度の導入までの過程に遡って整理を行い、自治体が担う新しくかつ負担の大きな業務がもたらす影響について確認をした。ハローワークとの連携がカギとなる就労準備支援、自治体の組織改革（機構・職員の意識）を要求する家計相談包括という特質が見られ、後者の場合は、キーパーソンの存在も大きいことがあり、ほかの自治体で容易に導入できるものとは考えにくい。

Ⅳ 研究成果Ⅱ 自治体のケーススタディ

県の役割は、町村では十分に対応できない支援の実施と、広域的な相談支援の役割が重要であり、1) 地域の総合コーディネイト事業、2) 相談事業、3) 権利擁護事業を有機的に結合したものが求められる。ただし、ニーズは各町村や一般市では取り扱いが難しい障害者対応に集中し、4) 広域性ゆえに相談の容易さという特質が見いだされた。

政令市と区の関係は、都道府県と町村との関係に類似している。政令市は広域的というより、ニーズと資源の集中する区に拠点をおいて相談支援を実施する。この委託の事例では、主に就労準備事業を担うNPOが市に方策の提案を実施し、市の相談支援を牽引することが特徴である。一般市の委託も同様である。一般市の直営の事例では、自治体が事業主体となる過程で、制度の変更に対応している。関連する課から相談関係の集約化を実施して新設の課を設置し、組織の機構改革に明確な方向づけをおこなっている。

どの事例においても、ほかの自治体でも導入可能か否かについては、疑義が提示されている。県

の広域的な相談支援は、住民との合意形成のもとで構築された仕組みであり、政令市・一般市の委託の相談支援は、提案型のNPOによる強いリーダーシップが牽引する。このNPOが複数の福祉支援サービスの集合体という経緯も他市が容易に導入できない根拠となっている。また一般市の事例では、支援体制の構築に強力なリーダーシップをもつキーパーソンの存在が大きいことを指摘している。キーパーソンの登場は、Ⅲ. 研究成果Ⅰでも指摘したように、個人的資質の影響が大きいと考えられ、その登場には偶発性が伴っていることをほかの事例を考慮しても否定できなかった。

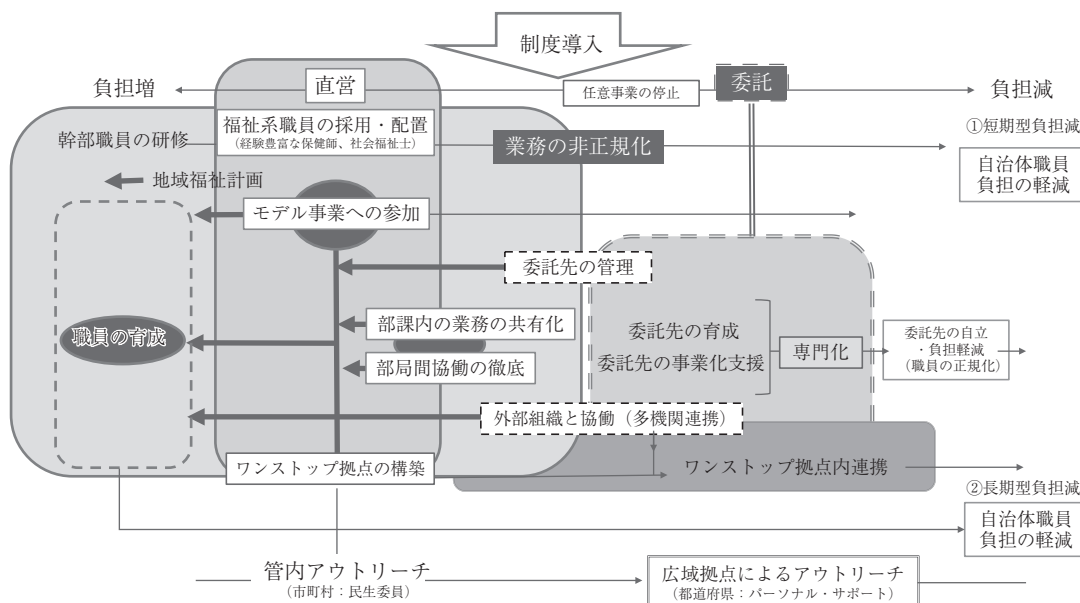
Ⅴ 自治体の方向性、選択

本プロジェクトでは自治体が提供する相談支援体制の構築に向け、人口規模（行政区分）、直営・委託の選択、管理職（キーパーソン）の役割、自治体が新たに担うことになった自立支援における任意事業の就労準備支援、家計相談支援（学習支援を含む）の位置づけ、広域相談・拠点化などにおけるワンストップ（組織内連携）と組織間連携という課題に対して検討を重ねた。成果を踏まえて整理した図をもとにわれわれが得た業務負担解消の構造について現時点の解説を加えておこう。

職員の業務負担は、直営で事業を実施すれば負担は大きくなり、委託を選択すれば負担は増えにくい。任意事業を実施しないことで負担増を抑制することもできる。直営の場合には、専門職などを中途採用し、非正規にすれば負担は増えない。しかし、中途採用は自治体にとって限られた選択肢である。もともと実施してきた福祉的な支援サービスは、業務負担増と認識されにくい。

自治体の地域福祉計画は、地域の支援ニーズに対して実情を把握する必要がある、その計画の企画・執筆・議会对策のために業務負担は増す。多くの自治体がモデル事業への参加のプラス効果を強調するが、それはモデル事業が業務負担増と引き換えに自治体は新たなノウハウを蓄積でき、費用の持ち出しがないというメリットである。

委託は短期的に負担がない。非正規職員への業



出所：筆者作成。

図 自治体のサービス提供体制

務委託は短期的には負担減である。長期的には、住民の多様なニーズ・制度の複雑さに対応した委託先の管理運営が求められ、負担増となる。

直営による長期的な負担軽減に向けて、自治体は、部課の横断性を高め、あるいは部局間の協働を実施して支援する。職員の育成は、すぐに効果をもたらさない。支援のニーズが多様であるほど、組織内の連携と組織間の連携が重要になり、負担を増やす。委託先が十分に機能していない場合にも、時間をかけて育成する必要もあり、負担は増える。

地域の支援体制の担い手は、自治体職員だけではなく、また社会福祉協議会、NPOなどの民間組織だけが優れているという状況も好ましくはない。現状ではⅢでみたように、生活支援・福祉サービスでは民間委託の比重が顕著であり、比較的自治体のパフォーマンス不足が示されている。事業に関わる主体と委託先の双方に支援体制の構築に向けた質の向上が要件となっていると考えられる。またワンストップのバリエーションの

多さは制度の運用を難しくしていると考えられる。

自治体規模の大きさは職員スキルの細分化を進めている。そのため制度に伴う業務の変化は、一般市よりも都道府県・政令市・中核市などの職員により大きな負担を強いてしまうだろう。これは自治体が短期的に業務委託を選択する理由の1つと考えられる。

参考文献

- 岩田正美 (2016) 『社会福祉のトポス—社会福祉の新たな解釈を求めて』 有斐閣。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2016) 『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 平成27年度報告書』 所内研究報告第65号。
- (2017) 『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 平成28年度報告書』 所内研究報告第72号。

(にしむら・ゆきみつ)