

生活困窮者自立支援事業の財政学的意味

森 裕之

Self-Reliance Support Service for Poor and Needy People and its Academic Meaning for Public Finance

Hiroyuki MORI

Abstract

Local governments have conducted self-reliance support service for poor and needy people since the law enforcement of it in FY 2015. They have practiced diverse managements of the service system in consideration to their citizens and other local situations. This diverse character of the service is conditioned by the main purport of the law and the individuality or personality of policy object.

The service requires significant revisions of concept and translation for local public finance because the basic principle of fiscal activities have been on fairness and uniformity. In short, it is nothing but a big question whether these kinds of personal services are allowed for public expenditures. The logic of social agreement for the services is also a serious issue.

This paper analyzes self-reliance support service for poor and needy people through leading practices by municipal governments and examines the academic meaning for public finance with the concept of merit goods.

キーワード：生活困窮者自立支援事業、アウトリーチ（訪問支援）、メリット財、公民連携

はじめに

2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法をめぐり、全国の自治体でさまざまな取り組み（生活困窮者自立支援事業）が進められている。その中には、それまでの自治体による施策や地域の状況を踏まえた独自の政策を展開するところもあれば、法令の枠組みを機械的に適用するだけのところもみられる。このような自治体間での差異の大きさは、生活困窮者自立支援法の主旨とパーソナルな政策対象の両方によって規定されている。

生活困窮者自立支援事業は、「最後のセーフティネット」である生活保護事業との関連で進められてきた。度重なる生活保護受給者へのバッシングと近年顕在化し

た稼働年齢層への自立支援ニーズの高まりを背景に、生活保護事業の「適正化」と一体となって生活困窮者自立支援事業が展開されてきた¹。ただし、生活困窮者自立支援事業の対象は稼働年齢層に限られたものではない。例えば生活保護世帯の半分を占める高齢者についても、同事業では高齢者の就労ニーズの高さ、生涯現役社会の実現、現役引退にともなう生活困窮化の予防などを積極的に対象にすべきだとされている²。

生活困窮者自立支援事業については、各分野からの研究業績が徐々に蓄積されてきている³。各先行研究においては、生活困窮者自立支援事業に関する法律の主旨の解釈を踏まえつつ、各自治体やNPOなどの実践を生活困窮者自立支援事業といかに結びつけて理解するかと

いう点に注力されてきた。しかし、それらの理解は決して取れんされてはいない。このことは、生活困窮者自立支援事業が狭い制度の枠組みに収まりきれないところに特徴をもつことを反映している。そこには自治体の創意工夫が発揮されなければ実効性を持ち得ないという、本事業に内在した特有の性格が存在しているのである。これは、千差万別である「生活困窮者」に対して自治体が個別に働きかけていくという点にほかならない。

このような生活困窮者自立支援事業は、自治体財政のあり方や解釈に関しても重要な修正を求めることにつながる。公平性と画一性を原則とする自治体の財政行動からすれば、本事業に対する財政支出はそもそも正当性をもちうるのか、それが正当化できるとした場合には一体どこまでの取り組みが妥当と判断されるのか、その正当性が社会的に合意されるための論理はどのような構造をもつのか、といった点が厳密に問われなければならない。それは既存の財政理論そのものに対する反省を促している。

本稿は、生活困窮者自立支援事業という新たな政策のもつ含意に着目し、各自治体での実践の検討を通じて、その財政学的意味について考察するものである。

1. 生活困窮者自立支援事業

—その主旨をめぐる—

1.1. 生活困窮者自立支援事業と自治体政策

生活困窮者自立支援法は実施する事業の枠組みだけを規定した「フレーム法」であるとされる。この点は、生活困窮者自立支援事業の目的および必要な取り組みを考えた場合に、必然的に伴う条件となっている。

生活困窮者自立支援事業は、自立相談支援事業、住宅確保給付金（以上、必須事業）、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、子どもの学習支援事業、その他の生活困窮者の自立促進事業（以上、任意事業）から成る。必須事業と任意事業の区分からも類推されるように、生活困窮者自立支援事業の中心は自立相談支援事業におかれている。これを大きな窓口として設置したうえで、相談者の個別ニーズに合わせて他の種々の事業が新たに設けられているのが制度全体の建て付けになっている。

それでは、これらの事業が全体として共有する特徴はどこにあるのであろうか。

第一に、これらの事業は、生活保護にいたる前の段階における自立支援策であるという点である。これは法第2条に定められた「生活困窮者」の定義において、「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」という規定に示されている。この中には、生活保護から脱却した者も含まれており、彼らが再び生活保護に頼らないようにすることも本事業の目的となっている。これは、生活保護という「最後のセーフティネット」の上に設けられる「第2のセーフティネット」として位置づけられるものである。

第二に、「第2のセーフティネット」としての位置づけから、本事業では就労支援に重点がおかれていることである。生活困窮者自立支援制度が規定する「自立」は経済的自立のみならず、日常生活自立や社会生活自立などの各人の状態に応じた「自立」を包含するものとなっているが、制度全体としては経済的自立へとつないでいくことを主眼としている。それは、本事業の中心である自立相談支援事業に関して、法第2条2項の1号および2号においてそれぞれ「就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業」「生活困窮者に対し、認定生活困窮者就労訓練事業の利用についてのあっせんを行う事業」と定められていることにもあらわれている。必要な職を持たないことは、最も重大な「社会的排除」(social exclusion)の要因である⁴。それはしばしば家族内においてさえも「孤立」をもたらしことになる。

第三に、児童扶養手当や生活保護とは異なり、現金給付を前提としていないことである⁵。生活困窮者自立支援事業の中には住宅確保給付金といった現金給付事業もあるが、これらは対象範囲も狭く、例外的なものにすぎない。本事業の大部分は現物給付による公共サービスである。

これらの特徴のもとで生活困窮者自立支援事業が運用されているが、そこには従来の諸支援策にはなかった新しい支援のかたちとして、政府は表1に示される5点を挙げている。

①は、既存の社会保障制度等の枠に収まらない問題までも広く対応しようとするものであり、例えば「家計」や「家族」といった従来の行政では入り込みにくかった領域までも支援の中に取り入れている。また、「制度の狭間」ということであれば、実際にはいかなる相談でも受け入れるという体制をとるものだと見なすことも

表1 生活困窮者自立支援制度における
新しい支援のかたち

①包括的な支援…生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。
②個別的な支援…生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。
③早期的な支援…真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。
④継続的な支援…自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。
⑤分権的・創造的な支援…主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

出所）厚生労働省資料。

可能である。さらに、この点は従来の縦割り型行政の仕組みを柔軟化することへとつながる。②は、従来の行政の特徴であった画一的なサービスではなく、個々人に応じた「オーダーメイド型」の公共サービスへと大きくシフトすることを意味している。③は、これまで行政が基本的スタンスとしてきた当事者による「申請主義」を超え、積極的に生活困窮者を発見しにいくというものである。生活困窮者自立支援事業が「アウトリーチ」（訪問支援）を積極的に用いるのは、こうした支援のかたちによるものである。また「SOSを発することが難しい」困窮者とは、広い意味で社会とのつながりを欠いた者を想定している。④も、オーダーメイド型の一つの形であると同時に、本事業においては持続的な支援が不可欠である点を示唆している。⑤は、地域全体で支援するということから、自治体と民間団体・住民の連携による取り組みが想定されていることを示している。逆に言えば、生活困窮者自立支援事業は自治体の直営事業ではなく、民間への委託事業を基本的な仕組みと考えているのである。

このような生活困窮者自立支援制度は、現実にも各自治体がそれぞれの地域における生活困窮者の状況、相談支援のニーズ、利用可能な社会資源の状況などに応じて、多種多様な取り組みを行うことを可能なものになっている⁶。これこそが、生活困窮者自立支援法がフレーム

法としての性格を強く持つことになった事情をあらわしている。さもなければ、自治体がそれぞれの状況に合わせて柔軟に生活困窮者に対する支援策を講じていくことはできない。

1.2. 生活困窮者自立支援事業と財政

表2は、2015～2017年度までの生活困窮者自立支援事業の財政の枠組みをみたものである。財政的にみれば、①必須事業への国庫支出が負担金となっている、②必須事業の一つである自立相談支援事業が全体の半分以上を占めている、という2点から、現在の生活困窮者自立支援事業の中心が自立相談支援に置かれてきたことがわかる。

これらの各事業に対しては事業費の1/2～3/4の補助率で国からの国庫支出金が交付され、それらの地方負担分（補助裏）に対しては基準財政需要額を通じた交付税措置がとられている。この国庫支出金については、基本的には各自治体の人口区分に応じて国が基本基準額を設定し、それに基づいて国庫支出金の交付が行われている。具体的には、自立相談支援事業、就労準備支援事業、家計相談支援事業、子どもの学習支援事業の4事業に対して、自治体の人口規模2万人未満から200万人以上までの15段階に応じた交付が行われ、4事業合計でみれば2017年度までは人口2万人未満で1600万円、4万人～5.5万人未満で3160万円、10万人以上～15万人未満で5550万円、30万人以上～40万人未満で1億100万円、50万人以上～75万人未満で1億5800万円、100万人以上～200万人未満で2億8000万円、200万人以上で3億6500万円などとなっている⁷。

2018年度には、生活困窮者自立支援事業の予算がそれまでの400億円から432億円に拡充された。この予算の増額分はすべて任意事業に振り向けられており、国がこの面での強化を自治体に促そうとしていることがわかる⁸。2017年度の任意事業を実施している自治体の割合は、就労準備支援事業44%、一時生活支援事業28%、家計相談支援事業40%、子どもの学習支援事業56%となっているが⁹、国の財政上の意図はこれらを引き上げたいという点にある。また財政的にみて特徴的なのは、就労準備支援事業と家計改善支援事業を合算単価とし、両事業の基本基準額の合計額から一体的・柔軟的運用による効率化効果を見込んで10%削減する一方で、支援実績加算の強化を行っている点である。相談員数や支援

表2 生活困窮者自立支援制度の関係予算

単位：億円

	事業名 (補助率)	2015 年度	2016 年度	2017 年度
必須事業 (負担金)	自立相談支援事業 (3/4) 被保護者就労支援事業 (3/4)	200 (267)	200 (267)	200 (267)
	住居確保給付金 (3/4)	17 (23)	17 (23)	17 (23)
	小計	218 (290)	218 (290)	218 (290)
任意事業 (補助金)	就労準備支援事業 (2/3) 被保護者就労準備支援事業 (2/3)	64 (96)	64 (96)	64 (96)
	一時生活支援事業 (2/3)	23 (34)	23 (34)	23 (34)
	家計相談支援事業 (1/2)	19 (39)	19 (39)	19 (39)
	子どもの学習支援事業 (1/2)	19 (38)	19 (38)	19 (38)
	その他の生活困窮者の自立 促進事業 (1/2)	58 (115)	58 (115)	58 (115)
	小計	183 (322)	183 (322)	183 (322)
合計	400 (612)	400 (612)	400 (612)	

注1) 生活困窮者自立支援法関係のほか改正生活保護法等関係の予算を一部含んでいる。

注2) () 書は総事業費。計数は四捨五入による。

出所) 厚生労働省資料より作成。

実績などに基づいて補助基準額を引き上げる「支援実績加算」と、支援実績の低い自治体に対する「支援実績減算」はこの間の財政措置の特徴であり、これらは自治体に対する両事業の効率的・拡充的展開を求めた財政インセンティブの強化である。

このような財政の枠組みは一見したところ生活保護事業に類似している。しかし実態的には、生活困窮者自立支援事業はその特徴に対応した運用がなされている。

生活保護事業は現金給付による支援という性格を持ったため、支出された扶助費の3/4は国が生活保護費負担金として自治体に支払う。自治体が当初予定していた以上の支出が発生した場合にも、翌年度に精算する仕組みがとられている。つまり、国からの負担金は実際にかかった金額で支出される。

それに対して生活困窮者自立支援事業の場合には、基本的には現金給付ではない現物給付の形態をとっていることから、このような実額に応じて国が負担するとい

う仕組みがとられていない。自治体の取り組み内容が国の基本基準額に比べて不足する場合には、両者の協議を通じて補助金が追加されるケースはあるが、生活保護事業のような実額を国が負担するという事はない。

こうした補助事業の枠組みは、生活保護事業のケース以上に自治体による運用の抑制が働く可能性がある。例えば生活保護の財政制度の場合には、地方負担分に対する交付税措置の不足が問題となってきた¹⁰。このことから、生活保護の財政制度については全額を国庫負担にすべきだという意見も根強い¹¹。しかし、全額国庫負担ではなく、自治体の一般財源で充当する部分を残すことは、生活保護行政の事業主体が国ではなく自治体であることを示す役割を果たしている。また、このような財政制度によって、自治体の取り組み如何で必要となる一般財源の負担が変化する。全額国庫負担のもとでは自治体が生活保護の審査を緩くするというインセンティブを与えかねないが、事業費に一般財源部分が組み込まれていけば、財政的には自治体は審査を慎重にすることで厳格な運用を図ろうとするであろう¹²。

生活困窮者自立支援事業についても同様に考えることができる。つまり、この事業の主体が各自治体であること、そして財政効率的な運用を行うことで一般財源の負担を抑制することが可能となる。ただし、国庫支出金の実額で国から支給されるわけではないため、「支援実績加算」のような措置はあるものの、生活困窮者自立支援事業の方がより財政抑制の効果は大きくなると考えられる。

その一方で、生活困窮者自立支援事業では多種多様な幅広い取り組みを行うことが可能であるため、現場では事業内容が拡大していく方向へと作用する。このことは、財政抑制と事業拡大という相反するベクトルの摩擦が生活保護事業よりも一層大きなものとなることを意味する。

このようにみれば、生活困窮者自立支援事業を効果的・効率的に進めるという点において、各自治体にはこれまでの社会福祉行政以上に創造的な取り組みが求められることになる。まさに国のいう「分権的・創造的な支援」という新しい支援のかたちが各自治体で展開されざるをえない事業であるといつてよい。

2. 自治体における生活困窮者自立支援事業

これまで生活困窮者自立支援事業を先駆的に実施してきた自治体では、それぞれの重点を定めながら、特徴ある取り組みが行われてきている。以下では、この視点から各自治体の取り組みについて概観しておきたい¹³。これらの自治体は生活困窮者自立支援法が施行される前に、2011年度から「パーソナル・サポート・サービスモデル事業」（内閣府）、2013年度から「生活困窮者自立促進支援モデル事業」（厚生労働省）をそれぞれ実施してきたところである。

2.1. 箕面市

箕面市では、2013年度からの生活困窮者自立促進支援モデル事業において、自立相談支援事業、就労準備支援事業、学習支援事業、家計相談支援事業の4事業を行ってきた。

箕面市の取り組みの重点は就労準備支援事業にある。これはさらに就労準備支援事業と就労訓練事業（中間的就労）の2つのプログラムに分かれている。前者は日常生活自立力を身につけることを目的とし、起床・就寝時間のコントロール、定期的な食事と体調管理、あいさつによるコミュニケーション力の向上、公共交通機関の利用練習、集団活動での相互認知などを通じて、就労準備に備えた能力を再構築させるものである。

後者は様々な就労体験・就労訓練を実際に行うものであり、相談者の中で就労意欲はあるが能力や経験が不足している者に対して就労体験ができる場所を提供するものである。その内容としては軽作業・清掃作業・単純作業などのアルバイト、カフェ店員等の接客の仕事、イベント出店、雑貨制作・販売、ドリンク製造、イベント運営補助、料理活動、チラシ配りなどが実施された。とくに、市内にある繊維団地エリアの企業から受託した内職系のプログラムや近隣の事業所から受託した事務作業が特徴であった¹⁴。

箕面市によれば、就労訓練（中間的就労）が通常的就労支援と違う点は、雇用先やボランティア先の担当者とのやりとりを適宜行い、それを通じて参加者の状況把握や振り返りを行うことにある。言うまでもないが、こうしたケアは一般就労の場合には制度的な対応はなされない。逆にいえば、このような単なる就労機会の提供を超えた取り組みにこそ、就労訓練（中間的就労）の積極

的な役割が見出せるといってよい。

就労訓練（中間的就労）を充実させるために、箕面市は様々な連携先の開拓を行ってきた。それを通じて、「ジョブ応援団」である地域内外の企業、商工会議所、商店街、若者サポートステーションなどが連携先として、定期的な事業委託やボランティアの提供を進めてきた。これは箕面市による地域に埋もれている社会資源の発掘と活用の実践にほかならない¹⁵。2015年度からの生活困窮者自立支援事業においても、箕面市は中間的就労に力を入れた取り組みを継続している。

また学習支援事業では、この地域で実績のあるNPOへの委託を行っている。ただし、委託においては学習支援を受ける子どもたちの状況を把握し、何か変化を感じた場合にはただちに市に通報するよう求めている。

その他の面では、箕面市が2015年に改正した「箕面市個人情報保護条例」がきわめて重要である。これは多様な類型の生活困窮者（ひとり親家庭、虐待・いじめを受けている者、独居高齢者、障害者、不登校、引きこもり等）などの関係部局のみでは把握しにくい層を想定し、①生活困窮者等の市民の個人情報の取り扱いについては明確でないことから、関係部局間での連携が不十分となり、適切な支援が困難となるケースが発生するおそれがある、②これらの市民に対する必要な対応や支援を行うため、最初に相談を受けた窓口が作成したインタビューシートにより、迅速かつ適正に複数の窓口で連携を図ることが求められている、という2点を背景として改正されたものである。その中身は、個人情報の収集目的外利用・外部提供の禁止の例外規定として、「市の執行機関に置かれた附属機関の意見を聴いて実施機関が定める者について、その心身の保護又は生活の支援の目的のために必要があると認めた場合」を付け加えるものであった。これによって、税金、社会保険料、給食費、上下水道料等の滞納などで各部署が把握していた生活困窮者等の個別案件を庁内関係部署で共有されやすくなり、生活困窮者支援事業の特徴である包括的な支援へと展開することが可能となった。

2.2. 野洲市

野洲市も2011年度からパーソナル・サポート・サービスモデル事業、生活困窮者自立促進支援モデル事業を経て、生活困窮者自立支援法に基づく各事業を実施している。野洲市の場合にはそれ以前の2009年度から

「多重債務者包括的支援プロジェクト」を先駆的に進めてきており、これを同市の生活困窮者自立支援事業に反映している点が特徴となっている。

多重債務者包括的支援プロジェクトとは、野洲市の市民生活相談課がワンストップ窓口として高齢福祉課（介護保険料）、こども課（保育料・学童保育料）、保険年金課（後期高齢者医療保険料）、納税推進室（市税、国民健康保険税）、学校教育課（給食費）、上下水道課（上下水道料）、住宅課（市営住宅家賃）等と連携して多重債務者の発見を行い、生活困窮者等に対する相談・カウンセリングをいち早く実施するという仕組みである。これは2006年度から全国に先駆けて設置された市民生活相談室が発端となっている。具体的には、これらの公的負担の支払いが滞る住民を各課がキャッチして市民生活相談課へと誘導し、多重債務は法律家へ、失業はハローワークへ、子どもの不登校等は教育委員会へ、生活保護・介護問題・メンタルヘルス等は各担当課へといった流れをつくりだす。それらの問題解決への道筋がついた段階で、適切な方法で滞納されている公的負担の支払い計画を立てる。つまり、多重債務という切り口から生活困窮者を見つけ出し、その生活再建を市役所が部局横断体制で取り組むという制度運営である。

これに関連して、野洲市は2014年12月に「野洲市債権管理条例」を制定し、2015年度から施行した。これは長期にわたる徴収不能債権の整理（放棄）とともに、債権の一元管理体制をつくることを明示したものである。その主眼は、滞納している住民の総合的に把握におかれ、そこには滞納者≒多重債務者≒生活困窮者という関係性をみている。

この条例の特徴は、第一に、「生活困窮」を理由にした徴収停止ができることである。同条例第6条は徴収停止について地方自治法施行令に掲げられている条件（法人債務者の事業休止、債務者の所在不明、少額債権金額）の他に、「債務者が著しい生活困窮状態にあり、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができる」と規定している。

第二に、「生活困窮」を理由に債権放棄ができることである。地方自治法や同施行令では消滅時効や履行期限に基づく債権免除の規定はあるが、同条例第7条ではその他にも「債務者が著しい生活困窮状態にあり、資力の回復が困難で当該私債権その他の債権について弁済す

ることができる見込みがないと認められるとき」に債権を放棄することができるとしている。

第三に、債権放棄にあたって債権管理審査会を設置し、その中には税務担当等に加えて市民生活相談課長を委員に加えることで、そこにも生活困窮者支援の視点を入れていることである。これは同条例施行規則第13条で規定されているものである。

野洲市はこのような生活困窮者対策に軸をおいた債権管理政策を導入した理由として、①差押による一時的な徴収よりも、生活再建を通じて納税へとつなげる方が長期的な納税額としては大きい、②頼りがいのある行政を通じて市民生活の安定を図ることが長期的な納税意欲の向上につながる、という点を挙げている。これは債権管理に関連して掲げられているものであるが、その根本には「行政こそが市民にとってのファイナルデフュレンスライン」という立場が備わっている¹⁶。

野洲市が債権管理を生活困窮者対策と関係させている重要なポイントは、生活困窮の度合いが大きい住民ほど行政へ相談に来ることが困難であるため、滞納を彼らのSOSとして捉えて、それに基づいて強い調査権限を有する強制徴収公債権を行使して対象者を積極的に発見するという点である¹⁷。まさに厚生労働省のいう「早期的な支援」にはかならない。これは自治体が公権力であることの利点を生活困窮者の支援に活用するという姿勢である¹⁸。

野洲市では生活困窮者対策をさらに強化するために、「野洲市くらし支え合い条例」を2016年10月から施行した。これは同市内での訪問販売を登録制にするなど、消費者問題に焦点をあてた条例であるが¹⁹、その前文に「これまでの取組を、生活困窮予防と市民参加促進機能にも着目して発展させることにより、市民一人ひとりがともに支えあい伸びやかに安心してくらすための実現を目指すこと」を条例制定の目的として述べているように、その狙いは生活困窮者への支援強化にある。同条例第3章「生活困窮者等への支援等」では、「市は、その組織及び機能の全てを挙げて、生活困窮者等の発見に努めるものとする」（第23条）、「市長は、生活困窮者等に公租公課の滞納があったときは、迅速かつ的確に野洲市債権管理条例による措置を講じ、その者の生活の安心確保に努めるものとする」（第24条3項）、「支援は、生活、教育、就労その他生活困窮者等が必要とするもの全てについて総合的に行うため、前項の規定による措置

のほか、生活困窮者等の意思を尊重しつつ、必要に応じて関係する行政機関その他の関係者と協力し、生活困窮者自立支援法その他の関係法律による措置と適切に組み合わせる行わなければならない」(第24条4項)といった規定が行われた。これらが「債権管理条例」をはじめとする従来の取組を踏まえていることは言うまでもない。

さらに、ここでは生活困窮者対策を強化するために、弁護士や司法書士などの専門家によって構成される「野洲市支援調整会議」と、市の関係組織の職員によって構成される「市民生活総合支援推進委員会」の設置も規定された。その上で、市役所のみならず、事業者や自治組織（NPOを含む）が相互に連携して支援を推し進めるための「見守りネットワーク」の構築に努め、各事業者・団体との協定を締結するものとした²⁰。

2.3. 京丹後市

京丹後市は2011年度からパーソナル・サポート・サービスモデル事業のもとで『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターを開設し、2013年度の生活困窮者自立促進モデル事業で「寄り合い支援総合サポートセンター」を設置した。これは、市の各相談機関を一カ所に集めたワンストップ型の組織であり、同市の生活困窮者自立支援事業の柱となっている。同センターには消費生活センター、多重債務相談・支援室²¹、『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センター、市民相談室が集まり、これに社会福祉協議会と北京都若者サポートステーション京丹後サテライト（厚生労働省所管）が同一建物内に入ることで運営されている。ここに行政職員4人、嘱託職員9人、社会福祉協議会職員2人、若者サポートステーション職員1～3人が配置されている。

寄り添い支援総合サポートセンターの事業の特徴は「社会的孤立者等居場所づくり事業」にある。これは2015年度からの生活困窮者自立支援法の施行にともない、社会・地域・家族から孤立している住民を対象にした居場所事業である。ここでは通所型の居場所である「黒部の居場所ひまわり」（2016年1月開所）の提供に加え、就労体験および多世代・地域・都市農村交流等の社会的繋がり回復のための取組が行われている²²。典型的な多世代交流・多機能型福祉拠点であるといつよい。

黒部の居場所ひまわりには、①孤立からの回復の場所

としての「居場所づくり事業」（直営）、②就労準備のための通所の場所としての「就労体験による居場所づくり事業」（委託）、③社会とつながる場所としての「地域の団体や都市部との交流」（協働）という3つの機能がある。①では、保育所施設を改修した優しい空間で社会的に孤立した生活困窮者等が自由に過ごし、ゲームや料理作りなどを共に行う。②は、各人の体調に合わせて、園庭や屋内での作業（農業、軽作業等の体験・訓練）を提供する。③は、黒部の居場所ひまわりの利用者が都市部に人々と地域で田植えや稲刈りを通じた交流を行ったり、都市部で産直販売会や祭りを現地の人々と一緒に行ったりするものであり、具体的には大阪市西成区にある釜ヶ崎支援機構等との交流事業を進めている。

これらを通じて段階的な社会的繋がり回復と就労意欲の向上を図ることが黒部の居場所ひまわりの目的になっているが、より重点が置かれているのは社会的繋がり回復の方である。それは社会的に孤立した住民をつくらないという市全体の方針に基づいている。

その他にも、京丹後市では学習支援事業に関してユニークな取組が進められている。その特徴は家庭への訪問型の学習支援にある。同市が訪問型の学習支援事業を採用しているのは、①市の面積が約500平方キロメートルと非常に広いこと、学習支援に必要な子どもたちを特定の場所に集める方式が困難である、②学習支援が最も必要な子どもたちは親自身が衣食住という生活に必要なスキルを身につけていない家庭におかれていることが多いこと、安定した学習環境を家庭内で整えなければ支援効果が低い、という2点に基づいている。また②の理由から、学習支援事業の対象を生活保護受給世帯に限定している²³。これには訪問型の学習支援による人的資源の制約もある。これは、子どもの学習支援を切り口にした生活困窮家庭への支援策だといつよい。

2.4. 足立区

生活保護率が高い足立区では2008年度から自殺対策に取り組み、それを基にしてパーソナル・サポート・サービスモデル事業に参加した。その背景には、限られた職員だけによる個別対応（寄り添い支援）では限界があることから、「緊急的な個別対応」と「継続的な寄り添い支援」をつくるという目的があった。この取り組みをベースに、足立区の生活困窮者自立支援事業では次のような特徴をもった事業が展開されている。

第一に、地域的特性を踏まえたアウトリーチの方法である。足立区はパーソナル・サポート事業に係る窓口を庁内に設けていたが、それを2017年1月から「くらしとごとの相談センター」として庁外へ移動させた。これには、①生活困窮者は庁外の建物の方が相談に来やすい、②区役所の開庁時間にかかわらず、土日や夜間にも相談業務がやりやすくなる、という点に配慮された措置である²⁴。

第二に、地域の民間事業者とのネットワークによる実施である。これは、ライフライン事業者等（電力会社、ガス会社、LPガス会社、水道事業者、郵便局、不動産業者等）との間で生活困窮者に係る協定を締結し、事業者が検針や料金の徴収、供給停止の予告等のために住居を訪問した際、居住者から生活困窮の相談を受けた場合や居住者の異変を察知した場合に区に通報し、共に訪問を行うというものである。また、区役所と事業者の間で年に数回の意見交換と情報共有の機会を設けることで、実効性の強化を図っている。

2.5. 小括

以上の各自治体の取り組みからわかることは、①生活困窮者自立支援事業の内容の多様性、②地域社会との連携、③自治体と社会福祉法人・NPO・地元企業との連携、④多様なアウトリーチの実践、⑤行政機構の縦割りの克服、といった側面がさまざまな形態でみられるということである。それは生活困窮者自立支援事業がパーソナル・サービスであることや地域的特性を踏まえた取り組みにならざるを得ないことを意味している。

これらの自治体では、いずれも生活困窮者自立支援事業の展開に対する財政上の制約が強く意識されている。今後も同事業に基づく施策の拡充が必要であると考えられている一方で、自治体の財政負担の大きさがそれを阻害する要因になることがわかる。

生活困窮者自立支援事業のようなパーソナル・サービスに対する財政負担を正当化するための論理は、通常の社会保障や公共事業のように容易に首肯されるものではない。そのことが、同事業の展開に対する足枷になると同時に、その土台の脆弱さをもあらわしている。これからの超高齢化などを背景として生活困窮者が増加してくる状況に鑑みれば、このような生活困窮者自立支援事業をめぐる財政論理の構築が不可欠となっている。次にこの点について考察を進めていく。

3. 生活困窮者自立支援事業における財政学的意味

先進的な自治体による生活困窮者自立支援事業の実践からみえてくるのは、オーソドックスな財政理論が社会の変化に対応できなくなり、新しい展開が求められているということである。それは以下の点にまとめられる。

3.1. メリット財概念の導入—「アウトリーチ主義」と「コミュニティ」との関連—

生活困窮者自立支援事業の大きな特徴は、財政理論や現実の行政が前提としてきた「申請主義」から「アウトリーチ主義」への大きな転換にある。これまでは、住民が抱える様々な生活上のニーズは住民自身が最もよく認識しており、そこから必要な社会的対応については住民が行政に対して求めることがあらゆる制度の運用条件となってきた。これは「合理的個人主義」の立場にたつ財政理論において同様であった。このような「申請主義」は、住民が「自立」していることを前提としたものである。ここでの「自立」とは、生活において生じた困難や障害に対して、住民が「助けを求める力」を持っていることを意味している。

しかし、このような住民像が果たして現代社会の前提としてどの程度の妥当性を有しているのかは再考が求められる。「社会的孤立」という言葉にあらわれているように、そもそも社会の中に立ち現れてこない住民や家族が広がり、彼らは「助けを求める力」を持たず、自らが必要とするものを認識する能力さえも劣っている場合が少なくない。それは、適切な情報へアクセスする能力の不足、他者とのコミュニケーションをとるリテラシーの欠如、DVなどの恐怖、行政などの権力に対する生理的怯えなど、様々な要因によって引き起こされる。その結果として、孤独死や一家心中などといった悲劇的な結末が招来されることもある。

このような事態を防ごうとすれば、自立力に欠く個人や家族の自己決定に対して社会が制度的に関与することによって、彼らの潜在的なニーズをくみ取り、それを実現するために彼ら自身の選好を誘導することで必要な自己決定を促していかなければならない。これは経済学・財政学では「メリット財」(merit goods) と呼ばれる概念にほかならない。このようなメリット財は、個人

選好介入を通じて彼らの選好を変化させるという意味で最も基本的なものであり、ここではメリット財の「第一形態」と定義する²⁵。

また、住民が自ら求めない行政サービスを自治体が積極的にアウトリーチすることは、個人レベルを超えた社会全体（コミュニティ）の選好を変えていくことを不可避にする。さもなければ、生活困窮者自立支援事業のようなアウトリーチ型のパーソナル・サービスの展開は容易ではない。それはすでに制度として根付いているはずの生活保護でさえも絶えず厳しい非難にさらされる現状をみれば明らかであろう。この問題に強い示唆を与えるのもメリット財である。

生活困窮者自立支援事業が就労や支え合いといった地域における生活困窮者の「居場所」づくりを求めていることは、経済学・財政学が重視してこなかった社会的関係ないしコミュニティに着目した理論の発展を必要としている。やや抽象的に述べれば、生活困窮者自立支援事業の議論には、自治体が財政行動として家計をめぐる様々な社会的関係やコミュニティに関与し、その再生や再構築を通じて地域の社会発展を追求するという論理が不可欠であるということになる²⁶。社会が生活困窮者自立支援事業を行政の重要な施策として受容・支持するためには、そのようなコミュニティ全体のもつ選好を強化していかざるをえない。それによって、生活困窮者

自立支援事業等に関する地域における民主主義的かつ熟慮的なプロセスを深化させ、一人一人の選好を変えていく粘り強い自治体の営為が求められている。このような「コミュニティ選好」を変化させることもメリット財の一つの機能に他ならない。こうした社会ないしコミュニティに存在する制度・慣習・文化への介入を通じて間接的に個人の選好を変化させていく機能をもったメリット財を「第二形態」と定義する。

このようなメリット財の議論は図1のようにモデル化できる。これは、政府や自治体が各種の公共サービスの供給を通じて住民選好を変えていく状況を図示している。一つのパターンは政府・自治体が住民に直接働きかけることによって、その選好を変えていくものである（第一形態）。自治体の公共サービスでいえば、義務教育や社会教育などが典型である。もう一つのパターンは、政府・自治体が社会・コミュニティの制度等を変えることを通じて、その社会の構成員である住民の選好を間接的に変化させるものである（第二形態）。これは、コミュニティ選好介入によって公共価値（public value）を変化させ、そこから個人選好を変えるという経路をもつメリット財であると規定できる。図1では、社会・コミュニティのもつ既存の公共価値がメリット財（第二形態）の供給によって修正され、それが様々な強度や時期をもって各住民へ影響を及ぼす状況を矢印の違いによ

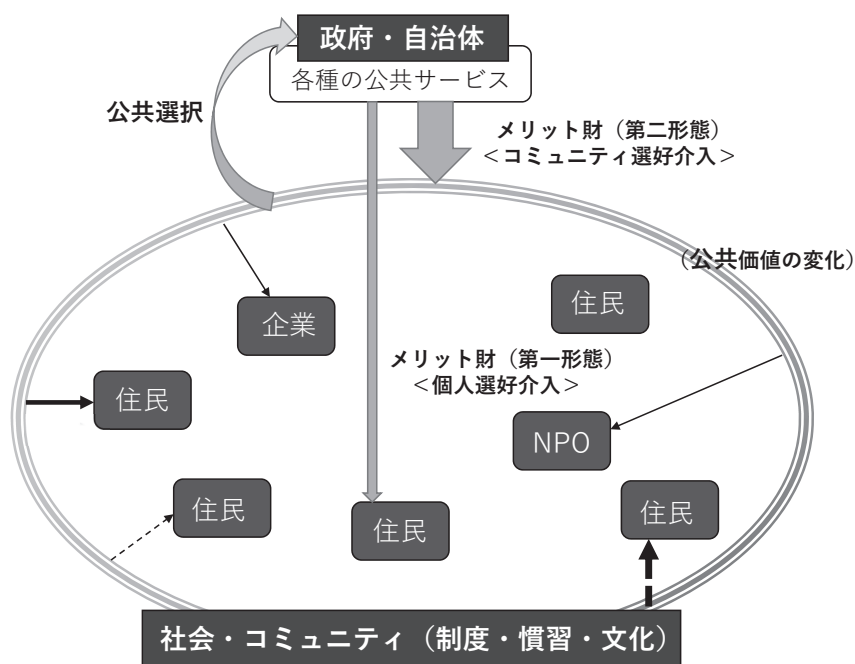


図1 公共サービスのメリット財機能

て表現している。社会・コミュニティからの矢印がない住民はそのような公共価値の変化によっても選好を変えない個人等を示している。

このような第一形態および第二形態のメリット財の供給は、最終的には住民全体としての選好を変えることになり、それが投票等による公共選択の変化を通じて政府・自治体のあり方を変えていくことになる。それがさらなるメリット財の変化等を引き起こし、社会・コミュニティとその下にある住民や企業等が再び選好を変えていくというダイナミズムが描かれる

筆者はこのような理論上の問題意識から、共同体主義（コミュニティアニズム）に論拠づけた財政学の新たな構築が必要であるという議論を掲げてきた。それは、財政学がこれまで前提としてきた合理的個人主義のみではなく、そこに対峙する共同体主義という哲学を反映させた地方財政論の展開を求めるといえるものである²⁷。生活困窮者自立支援事業は財政理論の課題を再認識させるとともに、共同体主義に基づく財政学とくに地方財政論を広く深く考察するための貴重な素材を提供するものとなっている。

3.2. 自治体と民間団体との「連携」

生活困窮者自立支援事業の特徴の一つとして、この事業が自治体による直営ではなく、外郭団体やNPOなどの民間団体への委託を想定したものであることがあった。

生活困窮者自立支援事業にみるような自治体とNPOなどの民間団体との「連携」は、今後の財政理論の一つの課題であろう。財政という権力的機能は公平性や画一性によって社会からの正当性を付与されなければならないが、そもそも個人・家族やコミュニティといった存在は多種多様であり、このような財政の行動原理との間での齟齬がある。生活困窮者自立支援事業のようなパーソナルな自治体の施策が増加してくるにつれて、その乖離はますます大きくなっていく。また、個人や家族といった存在に公権力である自治体が直接サポートすることにはきわめて慎重でなければならない。これらは公民連携の財政理論の積極的な意味づけを求めるものであるだろう。

すでに見てきたように、生活困窮者自立支援事業においてもNPOの役割がきわめて重大であり、現実にも大部分の自治体が積極的に支援団体とのネットワークの

構築を展開している。社会福祉法人に対しては2016年の改正社会福祉法において「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定が創設され、地域社会への貢献の観点から多様な取組の推進が期待されるようになっていく。生活困窮者自立支援事業においても「相談・現物給付による支援」「住まい確保のための支援」「認定就労訓練事業」等が社会福祉法人によって展開されている²⁸。

これらのことは、今後の財政理論においては狭義の経費論といった点にとどまらず、公民連携の財政支出のさらなる展開を必要とすることを意味する。これはすでに多くの分野でみられ、また個別の分析もなされているが、財政理論の確立としては将来の課題である。

おわりに

これからわが国が迎える超高齢社会において、生活困窮に陥る住民や家族が増加してくるのは間違いない。また、非正規雇用や低賃金といった雇用環境の不安定さが今後も継続ないし増幅すれば、こうした住民や家族はさらに多くなる。生活困窮者自立支援事業のようなパーソナル・サービスの重要性はますます高まるであろう。一方で、日本の財政状況はきわめて厳しく、社会保障費の事実上の引き下げが求められてくる可能性が高い。

このような状況において、生活困窮者自立支援事業というパーソナル・サービスをさらに強化していくべきだという論理の構築のためには、メリット財や公民連携の意義づけを行った新たな財政理論の展開が求められるであろう。それがなければ、逼迫する財政の下にある自治体による生活困窮者自立支援事業のさらなる展開や、それらの成果に基づいた国全体の財政改革を促すことは難しい。しかし、現実の社会はそのような新しい福祉を求めているといえる。

近年進められてきた生活困窮者自立支援事業の展開は、財政学に関わる者に対して新しい課題を提起しているのである。

注

- ¹ 生活困窮者自立支援事業の開始に先立ち、2013年度から行われた生活扶助基準の引き下げもその一例であると解釈できる。
- ² 厚生労働省（2017）『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』10、14ページ。また高齢者の就労支援に関しては、すでに65歳以降に雇用された者に対する雇用保険の適用も制度化されている。
- ³ 例えば、『貧困研究』編集委員会（2017）『貧困研究』Vol.19、明石書店、五石敬路ほか編（2017）『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社など。
- ⁴ Corsi, Marcella and Giulio Guarini (2018), "Inequality and poverty" in Jo, Tae-Hee, Lynne Chester, and Carlo D'Ippoliti eds. (2018), *The Routledge Handbook of Heterodox Economics*, Routledge: New York, p.291.
- ⁵ 五石敬路（2017）「生活困窮者自立支援の特徴と課題」『貧困研究』Vol.19、前掲、13ページ。
- ⁶ 有田朗（2017）「自立相談支援事業のあり方に関する一考察」『貧困研究』Vol.19、同上、18ページ。
- ⁷ そのほかの事業についてみれば、一時生活支援事業は施設の定員等に応じて基準額が設定され、住居確保給付金は支給した給付金の額が国庫負担の基礎とされている。
- ⁸ 新規に拡充された事業は、①自立相談支援事業、家計相談支援事業、就労準備支援事業の一体的実施の推進、②都道府県による市町村支援事業、③福祉事務所未設置町村による相談の実施、④子どもの学習支援事業の推進、⑤就労準備支援・ひきこもり支援の充実、⑥居住支援の推進、⑦ホームレス支援の推進などである。
- ⁹ 厚生労働省（2017）『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』。ただし、自治体の中には単独の任意事業とはしていないものの、実質的には同じ事業を行っているところもある。
- ¹⁰ 林正義（2010）「生活保護と地方行財政の現状」『経済のプリズム』No78、2010年4月、長嶋佐央里（2011）「生活保護に対する地方交付税の財源保障」『日本地方財政学会研究叢書』第19号、星野菜穂子（2009）「生活保護費を対象とした地方交付税の財源保障」『自治総研』367号など。
- ¹¹ 例えば、指定都市市長会は「生活保護は、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべきであり、その経費は、本来、全額国が負担」することを求めている。指定都市市長会（2010）『社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案』2010年10月、10ページ。
- ¹² これが行き過ぎれば、本来は生活保護給付が必要な住民を制度外へと放逐してしまうのは言うまでもない。
- ¹³ 以下の事例のうち、箕面市、京丹後市、足立区については、藤井えりの「生活困窮者自立支援制度と自治体の行財政運営の課題」『経済』（近刊）でも紹介される予定である。
- ¹⁴ 箕面市（2014）『箕面市生活困窮者自立促進支援モデル事業平成25年度事業報告書』12ページ。
- ¹⁵ 福原宏幸はモデル事業を実施している自治体の多くが中間的就労場の不足を課題としている中で、箕面市がこのような場の開拓に成功してきたことを高く評価している。同上、46ページ。
- ¹⁶ 野洲市（2017）『野洲市債権管理条例について』10ページ。
- ¹⁷ 同上、13ページ。
- ¹⁸ この野洲市の姿勢は決して自治体全体に備わっているものではない。財政がひっ迫する中で、滞納している住民に対する自治体職員の見方は一般的には厳しい。筆者の経験でも、野洲市のこうした取り組みを他市でも推奨した際に、「真面目に税金や保険料を支払っていない住民に対して、さらに行政が寄り添って支援する理由がまったく理解できない」と憤慨されたことがあった。これは行政の姿勢の是非ではなく、むしろ住民一般が抱く素朴な感情であろう。それは生活困窮者自立支援事業の取り組み全般に当てはまるものであり、このことは同事業を今後自治体が展開していくうえで、いかにそれが市民社会として妥当なものなのかについての強い説明責任を果たしていく必要性を物語っているといつてよい。
- ¹⁹ 消費者問題への対応策としては、市民生活相談課内の「消費生活センター」および市役所と各地域機関とが連携して見守り活動を行う「消費者安全確保地域協議会」の設置が行われることになった。消費者問題については、高齢者を狙った特殊詐欺の増加を考えた場合に今後ますます重要な領域になっていくといえる。
- ²⁰ なお、学習支援事業など他の野洲市での取組を含めたレポートとしては、北井弘（2017）『「くらし支えあい条例」を制定し、生活困窮者等支援の仕組みを明文化－滋賀県野洲市』『ガバナンス』2017年2月号、ぎょうせい、35～37ページがある。
- ²¹ 京丹後市では2007年に「安心安全なまちづくり」の最重要課題として多重債務相談・支援室を開設し、多重債務者の把握と救済を進めている。その背景には、同市の住民の中に多重債務による自殺者が非常に多かったことがある。
- ²² 「黒部の居場所ひまわり」は、2014年度補正予算で措置された地方創生先行型交付金を活用し、統廃合で廃止された保育所施設を改修して開設された。
- ²³ このような学習支援事業の内容から、京丹後市はこれを「学習環境支援」と呼称している。京丹後市寄り合い支援総合サポートセンター（2017）「京都府京丹後市における生活保護世帯の子どもへの学習環境支援について」『生活と福祉』731号、23ページ。
- ²⁴ 実際には第2土曜と第3日曜に相談業務が行われている。また全体の相談件数のうち約1割が開庁時間外の相談となっている。
- ²⁵ メリット財の概念は現代財政理論の創設者であるリチャード・マスグレイブが1956年から提起してきたものであり、晩年にいたるまでその重要性を次第に強調するようになった

ものである。しかしその一方で、経済学者・財政学者はメリット財が経済理論・財政理論の前提である「合理的個人主義」を脅かすものであることから、その多くが無視ないし排除してきたものであった。メリット財に関して詳しくは次の拙稿を参照のこと。森裕之 (2017) 「地方財政論の共同体主義による再規定」『政策科学』24 卷 3 号、2017 年 3 月。

²⁶ 厚生労働省も生活困窮者自立支援事業を単なるパーソナル事業にとどまらず、それを通じて新しい地域づくりにつなげることの重要性を掲げている。厚生労働省 (2017)、前掲、4 ページ。

²⁷ 森裕之 (2017)、前掲。

²⁸ 厚生労働省 (2017)、前掲、8～9 ページ。