

自治体における家計相談支援事業の動向

——厚生労働省「生活困窮者自立支援制度支援状況調査」
(2015年度-2018年度)をもとに——

野田博也*

I. はじめに

2008年の金融危機を契機に日本でも貧困問題に対する関心が一層高まり、その対応策が模索された。2011年3月の東日本大震災によって喫緊の諸問題が発生したため、貧困対策に関する検討は一時的に中断されたものの、翌年には改めて厚生労働省の審議会等でも議論が行われた。2012年4月から始まった社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の報告書(2013年1月)では、「新しい生活支援」として生活困窮者自立支援制度の構想が示された。

その構想をもとに、2013年度には生活困窮者自立促進支援モデル事業がいくつかの自治体で実施され、同年12月には生活困窮者自立支援法(平成25年法律第105号)が成立、2015年度から必須事業と任意事業が本格施行される運びとなった。その後、2017年5月には社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」で事業の見直しに関わる提言が早々に示されることになり、2018年度には生活困窮者自立支援法が一部改正されて事業内容の見直しが行われた。

本稿で取り上げる家計改善支援事業は、生活困窮者自立支援法に規定された任意事業のひとつである。2015年に成立した生活困窮者自立支援法(以下、旧法と略す)では家計相談支援事業という名称であり、「生活困窮者の家計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い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業」(旧法第2条)と定義されていた。

2018年に改正された法律(以下、新法と略す)で

は、事業名称が家計改善支援事業に変更され、その定義も「生活困窮者に対し、収入、支出その他家計の状況を適切に把握すること及び家計の改善の意欲を高めることを支援するとともに、生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業」とされた(新法第3条)。より具体的には、「家計管理に関する支援(家計表やキャッシュフロー表等の活用や出納管理の支援を行い、家計収支の均衡を図る)、滞納(家賃、税金、公共料金など)の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援、債務整理に関する支援(多重債務者相談窓口との連携等)、貸付けのあっせんを家計支援計画(家計再生プラン)に基づき総合的に実施する」ものと説明されている(厚生労働省社会・援護局長 2020:30)。

また、法改正にあたっては当該事業の実施を都道府県等の努力義務(新法第7条)とし、厚生労働省告示「生活困窮者就労準備支援事業及び生活困窮者家計改善支援事業の適切な実施等に関する指針」(2018年9月公表)において就労準備支援事業と同じく2022年度には「全ての都道府県等」が実施(「完全実施」)することを目指すとし、その促進策を打ち出している。

全国的にみれば当該事業を実施する福祉事務所設置自治体(以下、自治体と略す)は2015年以降年々増加しており、2019年度には496自治体(全体の55%)の実施数となっている(厚生労働省地域福祉課・地域福祉課消費生活協同組合業務室・地域福祉課生活困窮者自立支援室・ほか 2020:29)。他方で、都道府県別にみた実施自治体数は「都道府県ごとにばらつき」(同上 2020:29-30)があり、自治体の人口別実施率(2018年度)をみると、2万人未満の自治体で22.8%、2万人以上10万人未満の自治体で42.3%、10万人以

上20万人未満の自治体で50.3%、20万人以上50万人未満の自治体で53.3%、50万人以上の自治体で59.5%であり、「人口規模の小さい自治体ほど低い傾向がある」ことが指摘されている(同上 2020:112)。

また、任意事業を実施しない理由に関する調査(平成30年度実施状況調査)の結果も示されており、家計相談支援事業については、「利用ニーズはあるものの自立相談支援事業で対応可能」が4割近くを占め、「ニーズがあり事業化したいが予算面で困難」は1割を超えており他事業よりも高くなっている。他方で「利用ニーズが不明」の回答は約2割で他事業よりも低くなっていることも特徴的である(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 2019:34)。

これらの調査結果を踏まえると、「人口規模の小さい自治体」が事業を実施できるような促進策や、自立相談支援事業では見込めない家計改善支援事業の成果・効果を広報することが「完全実施」に向けての主要な戦略になるものと考えられる。特に後者の家計改善支援事業の成果・効果に関しては、冒頭に挙げた社会保障審議会での審議過程において、提供するサービスの特徴や「先駆的」と目される実践例、事業によって生じる利用者への効果や自治体への財政上の貢献等が繰り返し示されてきた。

このような事業の成果・効果は、事業評価の対象である。一般的に、事業評価は、外部評価や内部評価、質的な方法や量的な方法等、多様な側面・方法から検討することが望ましい。生活困窮者自立支援事業でも様々な評価の方法が用いられており、量的評価に関わる重要業績評価指標(Key Performance Indicator、KPI)としては、自立相談支援事業の新規相談件数やプラン作成件数、就労支援対象者数等について目安値が設定されている。しかし、家計改善支援事業を含む任意事業には設定されていない。

このため、家計改善支援事業の実施局面においては「事業を実施していても、十分には利用されていないという実態もある」(鏑木 2020:125)と指摘されるが、どの程度であれば十分な利用と判断できるのか定かではない。利用状況を示す数値としては、事業の利用件数が参照されるものの、厚生労働省が公表する調査結果では全国の総数が明示される反面、各都道府県・自治体の動向について詳しく明示されていない。利用件数が少ない理由についての憶測が示されることはあるが¹⁾、そのような理由やより根本的な要因に関

わる議論を深めるためにも全国的な把握だけでなく、都道府県や自治体ごとの動向を把握し特徴を捉えておくことは一定の意義があるだろう。

そこで、本稿では、既に公表されている政策統計のデータをもとに、都道府県及び自治体における当該事業の実施局面の特徴を明らかにすることを目的とする。

以下では、まず本稿で扱うデータ(二次データ)について説明する(II)。その後、全国の動向(III)を改めて確認し、次いで都道府県別の動向(IV)、自治体(都市)の動向(V)をそれぞれ検討する。その結果を踏まえ、家計相談支援事業の実施と相談について若干の考察を進める(VI)。最後に、本稿で得られた知見をまとめ、今後の課題について言及する(VII)。

II. 資料について

本稿では扱うデータは、厚生労働省が集約する調査結果であり、政府による公式な政策統計にあたる。この調査には、「生活困窮者自立支援制度支援状況調査」や「生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査」、「生活困窮者自立支援法等に基づく各事業の事業実績調査」「生活困窮者自立支援制度における支援状況」等があり、現時点(2020年11月現在)では2015年度から2018年度までのデータが厚生労働省のホームページでも公開されている。これらは、事業の広報や計画見直し等に活用する基礎的なデータとして扱われている。

このなかでも各都道府県の実施自治体数については「生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査」から算出でき、都道府県別の動向を示すデータについては「生活困窮者自立支援制度支援状況調査」(以下、支援状況調査と略す)に詳しい(厚生労働省 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; 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 2016, 2017, 2018)。後者の「支援状況調査」では、新規相談受付件数やプラン作成件数、法に基づく事業等利用件数等の数値が示されている。それぞれの項目について全国の総計、指定都市・中核市を除いた都道府県別の自治体全体の総計と指定都市・中核市ごとのデータは示されているが、都道府県別の総計や指定都市・中核市以外の各自治体のデータは示されていない。加えて、2015年度以降の推移については実施数等について示されることがほとんどであり、管見の限りでは、利用状況の推移はほとんど取り上げられていない。

そこで、本稿では、「支援実施調査」の結果をもとに、各都道府県や公表されている都市（指定都市・中核市）のデータを再利用し、2015年度から2018年度の4年間の推移に注目した。また、実施自治体1カ所あたりの相談件数や、人口が特定できる指定都市・中核市では10万人あたりの相談件数を算出した。さらに、全国・都道府県・都市の動向を年度ごとに算出したうえで4年間の平均や増減等にも注目した。しかし、紙幅の都合上、記述する内容は、4年間の平均と増減を示す動向の一部に限定した。

なお、本稿で扱う調査結果の期間は、旧法の家計相談支援事業が実施されていた時期である。このため、当該調査のデータのみを扱う文脈では「家計相談支援事業」とし、改称以降の動向を含む議論では「家計改善支援事業」と表現する。

III. 全国の動向

それでは、全国の動向を改めて確認しておこう（表1）。まず、4年間の平均をみると、実施自治体数は318.5であり、実施率は約35.3%であった。相談件数の4年間平均は8,507.5件であるが、これを実施自治体1カ所あたりでみると月間で2.2件であった。

4年間の推移については、実施自治体数と実施率は厚生労働省の資料でもしばしば取り上げられているように年々増加しており、2015年度の205自治体に比べて2018年度には2倍近い405自治体となった。福祉事務所設置自治体の総数はほぼ変化していないので、実施率は実施自治体数と同様に上昇しており、4年間で2倍近く高くなっている。相談件数をみると、2015年度は5,200件近くだったが、2018年度には11,700件を超えており、2倍以上の伸びを示している。実施自治体1カ所あたりの相談件数は2017年度から漸増しているものの、月間で算出するといずれも2件程度であり大幅な増加はみられない。

以上、家計相談事業に関わる全国の動向を概観した。まず、実施自治体数と増加率は増加・上昇し続けており、相談件数もこの4年間で明らかに増加している。しかし、実施自治体1カ所あたりの相談件数については、微増傾向は確認できるものの、その増加率はわずかである。つまり、相談件数の増加は実施数が増加したためであって、(全国的にみれば) 実施自治体1カ所あたりの相談件数が増えたためではないことを指摘できる。

表1. 全国の動向

年度	自治体数	家計相談支援事業			家計実施自治体1カ所あたり	
		自治体数	実施率	相談件数	年間	月間
2015	901	205	23%	5,178	25.3	2.1
2016	902	304	34%	7,664	25.2	2.1
2017	902	362	40%	9,466	26.1	2.2
2018	902	403	45%	11,722	29.1	2.4
平均	901.8	318.5	35.3%	8,508	26.4	2.2

出所：厚生労働省（2015, 2016, 2017, 2018, 2019）及び厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2016, 2017, 2018）をもとに筆者作成

IV. 都道府県の動向

家計相談支援事業に関する都道府県別の動向は表2の通りである。動向を記述するにあたり、全都道府県の中央値の2倍以上を上位グループ、5割以下を下位グループとして便宜的に区分した。

1. 実施の状況

まず、実施自治体数の平均をみると、最大が東京都の26.3カ所、最少が石川県の0.3カ所であり、中央値は約5.3カ所であった。実施自治体数の上位グループ（10.5カ所以上）は、11都府県（東京都、新潟県、千葉県、熊本県、福岡県、三重県、大阪府、埼玉県、長野県、愛知県、大分県）であった。このなかでも、特に東京都（26.3カ所）、新潟県・千葉県（16カ所）、熊本県（15カ所）が比較的多い。他方、下位グループ（2.6カ所以下）は、9県（石川県、愛媛県、群馬県、福井県、山形県、青森県、和歌山県、香川県、宮崎県）であった。このなかでも、石川県（0.3カ所）、愛媛県（0.8カ所）、群馬県（1.3カ所）が特に少なくなっている。

次に、実施率の平均をみると、最高は熊本県の100%、最低が愛媛県・石川県の8%であり、中央値は29%であった。実施率の上位グループ（58.5%以上）は、5県（熊本県、三重県、新潟県、大分県、滋賀県）のみであった。このなかでも、熊本県（100%）、三重県（78%）、新潟県（76%）が高い。他方で、下位グループ（14.6%以下）には、6県（愛媛県、石川県、茨城県、山形県、群馬県、兵庫県）が含まれる。このなかでも、愛媛県・石川県（8%）が低く、他は1割を超えている。

なお、表1には掲載されていないが、4年間の推移

表2. 都道府県の動向

都道府県	自治体数 ^{注1)}	家計相談支援事業			自治体1カ所あたり 相談件数 ^{注1)}		相談件数の増減	
		自治体数 ^{注1)}	実施率 ^{注1)}	相談件数 ^{注1)}	年間	月間	初年度差 ^{注2)}	減少回数 ^{注3)}
北海道	36	8.5	24%	94.0	10.4	0.9	5.4	1
青森県	11	2.0	18%	47.5	20.3	1.7	27.6	1
岩手県	15	6.8	45%	85.8	13.0	1.1	-3.5	1
宮城県	14.8	2.8	18%	18.5	5.2	0.4	6.7	1
秋田県	14	6.0	43%	42.3	6.4	0.55	3.5	1
山形県	14	1.8	12%	43.0	22.7	1.9	62.9	1
福島県	14	4.0	29%	19.0	4.1	0.4	3.5	0
茨城県	33	3.0	12%	38.3	9.6	0.8	-0.1	1
栃木県	15	5.3	35%	38.3	7.6	0.65	-6.2	3
群馬県	13	1.3	13%	15.7	8.2	0.7	11.0	0
埼玉県	41	12.0	29%	383.8	30.8	2.6	14.0	0
千葉県	38	16.0	42%	661.3	40.7	3.4	14.2	2
東京都	50	26.3	53%	1014.3	40.4	3.4	-14.4	2
神奈川県	20	5.5	28%	1076.0	200.9	16.7	-71.5	2
新潟県	21	16.0	76%	273.5	17.4	1.4	-7.8	3
富山県	11	3.8	34%	23.0	5.9	0.5	4.6	3
石川県 ^{注4)}	12	0.3	8%	7.0	7.0	0.58		
福井県	10	1.5	15%	14.8	8.1	0.7	12.0	0
山梨県	14	2.8	20%	16.5	6.5	0.55	-3.9	2
長野県	20	11.3	56%	159.0	14.1	1.2	-1.4	2
岐阜県	22	10.0	46%	216.0	21.8	1.8	1.0	2
静岡県	24	9.3	39%	106.8	12.9	1.1	-9.5	3
愛知県	39	11.3	29%	259.5	22.4	1.9	8.8	1
三重県	16	12.5	78%	130.5	10.1	0.8	4.6	0
滋賀県	14	9.3	66%	234.0	25.2	2.1	9.4	1
京都府	16	4.3	27%	75.8	17.4	1.5	13.5	0
大阪府	35	12.0	34%	306.0	24.9	2.1	10.5	2
兵庫県	30	4.0	13%	106.8	24.4	2.0	24.2	0
奈良県	14	3.0	29%	37.3	12.3	1.0	-12.3	1
和歌山県	10	2.0	20%	17.0	8.5	0.7	5.0	0
鳥取県	18	4.8	26%	36.5	7.4	0.60	3.8	1
島根県	19	7.8	41%	67.0	8.2	0.7	8.7	0
岡山県	19	6.5	34%	148.5	20.0	1.7	22.9	1
広島県	23	7.8	34%	107.0	13.1	1.1	8.6	0
山口県	15	7.0	47%	98.8	14.3	1.2	-2.8	2
徳島県	9	4.8	53%	138.3	28.9	2.4	2.2	1
香川県	9	2.0	22%	30.3	15.2	1.3	8.9	2
愛媛県	12	0.8	8%	12.3	12.3	1.0	-2.0	1
高知県	12	6.3	52%	53.5	7.5	0.63	14.6	1
福岡県	29	14.5	50%	1472.5	97.9	8.2	42.5	0
佐賀県	11	4.8	43%	76.8	16.0	1.3	7.2	2
長崎県	15	3.0	20%	56.5	18.8	1.6	41.0	0
熊本県	15	15.0	100%	429.3	28.6	2.4	12.7	0
大分県	15	10.8	72%	69.8	6.7	0.56	-2.3	1
宮崎県	10	2.5	25%	12.0	4.8	0.4	-0.8	1
鹿児島県	22	3.5	21%	54.8	13.8	1.1	14.7	0
沖縄県	12	3.0	25%	114.3	35.8	3.0	17.7	1
中央値	15	5.3	29%	75.8	13.8	1.1	6.0	1.0

出所：厚生労働省（2015、2016、2017、2018、2019）及び厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2016、2017、2018）をもとに筆者作成

注1) 「自治体数」及び「自治体数」「実施率」「相談件数」、「自治体1カ所あたり相談件数」は2015年度から2018年度の平均

注2) 「初年度差」とは事業開始年度の相談件数と2018年度の相談件数との差を指す

注3) 「減少回数」とは事業開始年度から2018年度の間相談件数が減少した年度の回数を指す

注4) 石川県は2018年度が開始初年度となる

をみると、一部の例外を除けば実施自治体数・実施率の低減はみられない。他方で、全く増加していない県（和歌山県、香川県、長崎県）や1事業の増加に留まる県（富山県、石川県、福井県、京都府、愛媛県、佐賀県）等もあり、その増加数・増加率には都道府県で幅がある。

2. 利用の状況

利用の動向について、まず相談件数をみると、最多が福岡県の1,472.5件、最少が石川県の7件であり、中央値は75.8件であった。相談件数の上位グループ（約151.5件以上）は、12都府県（福岡県、神奈川県、東京都、千葉県、熊本県、埼玉県、大阪府、新潟県、愛知県、佐賀県、岐阜県、長野県）が該当する。このなかでも、特に福岡県（1,472.5件）、神奈川県（1,076件）、東京都（1,014.3件）が多く、それ以外は1,000件を大きく下回っている。下位グループ（約37.9件以下）は、13県（石川県、宮崎県、愛媛県、福井県、群馬県、山梨県、和歌山県、宮城県、福島県、富山県、香川県、鳥取県、奈良県）が該当した。このなかでも、9県が20件未満に留まっている。

次に、実施自治体1カ所あたり相談件数の平均をみると、最多が神奈川県の約200.9件（月間約16.7件）、最少が福島県の約4.1件（月間約0.35件）、中央値は約13.8件（月間1.1件）であった。この上位グループ（年間約27.6件・月間約2.3件以上）には、8都府県（神奈川県、福岡県、千葉県、東京都、沖縄県、埼玉県、徳島県、熊本県）が含まれる。このなかでも神奈川県（約200.9件・月間約16.7件）と福岡県（約97.9件・月間約8.2件）が比較的多く、それ以外は30件から40件前後（月間約2.5件から3.5件前後）である。下位グループ（年間約6.9件・月間0.57件以下）は、7県（福島県、宮崎県、宮城県、富山県、秋田県、山梨県、大分県）が該当する。このなかでも福島県（年間約4.1件・月間約0.35件）、宮崎県（年間約4.8件・月間約0.42件）、宮城県（年間約5.2件・月間約0.43件）が比較的少ないものの、その他も年間6件以下に留まっている。

表2には示されていないが、4年間の推移をみると、当該都道府県が家計相談支援事業を開始した初年度（以下、開始初年度と略す）の相談件数よりも2018年度の相談件数が少なくなっている都道府県は2県（新潟県・愛媛県）あり、開始初年度から2018年度までに相談件数の減少を1回以上経験した都道府県は22道県にのぼった。

実施自治体1カ所あたりの相談件数について同様の増減をみると（表2「相談件数の増減」）、開始初年度よりも2018年度の件数が少なくなっている都道府県は14都府県（約3割）、同期間に1回以上の減少を経験した都道府県は32都道府県（約7割）であった。

以上、都道府県の動向を概観した。まず、実施自治体数については人口や福祉事務所設置自治体数の多い都府県（東京都や大阪府、愛知県、千葉県、埼玉県等）が上位に入っており、当該事業の実施数は自治体数を反映している側面があるといえる。他方で、実施率をみると、人口の多い都府県ではない九州地方や中部地方の県が含まれていた。しかし、実施自治体数・実施率の推移において増加がほとんどみられない都道府県もまた人口が比較的小規模の県が多い。これらを踏まえると、比較的人口規模が小さい県における差が顕著となっている。

また、相談件数については、実施率の高い県の相談件数が上位になるわけではなく、実施率は特段高くないが人口規模は比較的大きい都府県が含まれることがわかる。つまり、実施率の高低と相談件数の多寡は必ずしも連動していない。さらに、相談件数の推移をみると、相談件数の総数でみればほとんどの都道府県では事業開始初年度よりも増加しているが、実施自治体1カ所あたりの相談件数でみると事業開始初年度から減少した都道府県が3割、減少を経験した都道府県は7割にも及んでいた。自治体レベルでは、実施期間が長くなるにつれて相談件数が漸増していくのではなく、減少と増加を経験している可能性のあることを示唆している。

V. 都市の動向

1. 都市全体の動向

都市（指定都市・中核市）全体の動向について、都道府県と同様に4年間の平均や推移を検討しよう²⁾（表3）。先に言及したように（II）、指定都市・中核市の分析では、都道府県別の分析とは異なり自治体が確定できるために、月間の相談件数や人口規模との関連を正確に指摘できる。

まず、指定都市及び中核市における基礎的な動向を確認しておく、その福祉事務所設置自治体数の平均（4年間）は69カ所となり、全自治体の7.6%を占めている。このうち、家計相談支援事業の実施自治体数は32カ所であり、全自治体の約1割に相当する。

家計相談支援事業の相談件数の平均は3,007件で、

表3. 都市（指定都市・中核市）全体の動向

年度	人口		自治体数		家計相談支援事業				自治体1カ所あたり相談件数		人口10万人あたり相談件数
		割合		割合	自治体	実施率(全国)	相談件数	割合(全国)	年間	月間	
2015	21,398,880	16.7%	65	7.2%	25	12.2%	1,951	37.7%	78.0	6.5	0.8
2016	25,250,445	19.7%	68	7.5%	32	10.5%	2,899	37.8%	90.6	7.5	1.0
2017	26,099,282	20.4%	68	7.5%	34	9.4%	3,169	33.5%	93.2	7.8	1.0
2018	27,034,128	21.1%	74	8.2%	37	9.2%	4,009	34.2%	108.4	9.0	1.2
平均	24,945,684	19.5%	69	7.6%	32	10.3%	3,007	35.8%	92.5	7.7	1.0

出所：厚生労働省（2015, 2016, 2017, 2018, 2019）及び厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2016, 2017, 2018）をもとに筆者作成

全自治体の約35.8%を占める。また、実施自治体1カ所あたりの平均は年間92.5件・月間7.7件であった。さらに、人口10万人あたりの相談件数の平均は月間約1件であった。

4年間の推移をみると、2015年度から2018年度にかけて実施自治体数や相談件数は増加してきたが、実施率や相談件数の割合は相対的に低下している。人口10万人あたりの相談件数の推移については、2015年度の月間0.8件から2018年度の月間1.2件と微増傾向にある。

以上、指定都市・中核市全体の動向を概観した。実施自治体数の割合は全自治体の1割程度であるが、その相談件数は3.5割を占めており、3倍以上となっている。実施自治体1カ所あたりの相談件数については、全国（約2件）に比べ3倍以上高いことになる。また、ここで初めて示された人口10万人あたりの相談件数が平均では1件程度であったことは改めて強調しておきたい。

2. 都市別の動向

指定都市・中核市の人口規模については、中核市より指定都市の方が大きい。指定都市や中核市のなかでも相当な差がある（表4）。4年間の平均をみると、指定都市で最も人口の大きい自治体は横浜市（3,725,412.5人、神奈川県）であり、指定都市での最少人口は岡山市（706,716.5人、岡山県）であった。中核市の最大人口は船橋市（約625,071人、千葉県）で、最少人口は松江市（204,403人、島根県）であった。都市全体でみれば、指定都市の横浜市と中核市の松江市の人口には350万人以上の開きがある。

利用の動向について、まず相談件数をみると、最大が横浜市の538.3件（月間約44.9件）、最少は相模原市の2.3件（月間約0.2件）であり、中央値は41.3件で

あった。

相談件数の上位グループ（82.5件以上）には、8市（横浜市、横須賀市、北九州市、久留米市、大阪市、千葉市、名古屋市、神戸市）が含まれる。このなかでも、横浜市（約538.3件・月間44.9件）を筆頭に、横須賀市（457件・月間約38.1件）、北九州市（426件・月間35.5件）、久留米市（約371.7件・月間約31件）が著しく多い。下位グループ（約20.6件以下）には、11市（相模原市、郡山市、富山市、明石市、枚方市、長崎市、下関市、八戸市、前橋市、秋田市、姫路市）が入る。このなかでも、相模原市（約2.3件・月間約0.2件）、郡山市（2.5件・月間約0.2件）、富山市（約4.3件・月間約0.4件）、明石市（5件・月間約4件）、枚方市（6件・月間0.5件）、長崎市（7.0件・月間約0.6件）、下関市（7.5件・月間約0.6件）が特に低くなっている。なお、表1で示した全国レベルでの平均（約26.4件・月間約2.2件）よりも少ない都市は、下位グループの他に4市（高知市、松江市、大分市、長野市）が該当し、15カ所（指定都市・中核市全体の約4割）にのぼる。

10万人あたりの相談件数（月間）については、最多が久留米市の約10.1件、最少が相模原市の約0.03件、中央値は約0.5件であった。上位グループ（約1.1件以上）には、9市（久留米市、横須賀市、北九州市、柏市、川越市、倉敷市、横浜市、豊田市、千葉市、八王子市、松江市）が該当する。このなかでも上位の3市にあたる久留米市（約10.1件）、横須賀市（約9.1件）、北九州市（約3.6件）以外は2件を下回る。下位グループ（約0.3件以下）には、7件（相模原市、郡山市、富山市、枚方市、長崎市、明石市、下関市）が含まれる。このなかでも、相模原市（約0.03件）、郡山市（約0.06件）、富山市（0.08件）が相対的に少ない。

自治体における家計相談支援事業の動向

表4. 指定都市及び中核市の動向

自治体		人口 ^{注1)}	家計相談支援事業・相談件数			相談件数の増減	
都市	種別		年間 ^{注1)}	月間 ^{注1)}	10万人あたり (月間) ^{注1)}	初年度差 ^{注2)}	減少回数 ^{注3)}
横浜市	指定都市	3725412.5	538.3	44.9	1.20	304	0
大阪市	指定都市	2681248.7	144.3	12.0	0.45	-23	2
名古屋市	指定都市	2265992.3	122.0	12.1	0.45	141	0
神戸市	指定都市	1548312.0	101.3	8.4	0.55	96	0
さいたま市	指定都市	1266587.8	54.3	4.5	0.36	39	1
広島市	指定都市	1190053.3	59.8	5.0	0.42	83	0
北九州市	指定都市	974263.0	426.0	35.5	3.64	404	0
千葉市	指定都市	963114.5	126.8	10.6	1.10	97	0
熊本市	指定都市	734570.5	38.3	3.2	0.43	-12	2
相模原市	指定都市	715530.0	2.3	0.2	0.03	2	1
岡山市	指定都市	706716.5	72.0	6.0	0.85	138	0
船橋市	中核市	625071.3	66.5	5.5	0.89	-65	2
八王子市	中核市	562865.0	68.7	5.7	1.02	32	1
姫路市	中核市	542142.8	17.8	1.5	0.27	5	1
東大阪市	中核市	497686.0	49.5	4.1	0.83	47	1
倉敷市	中核市	484072.0	70.5	5.9	1.21	25	0
大分市	中核市	479163.0	23.8	2.0	0.41	8	1
長崎市	中核市	435876.8	7.0	0.6	0.13	9	1
豊田市	中核市	422618.3	56.3	4.7	1.11	71	0
富山市	中核市	419427.5	4.3	0.4	0.08	-2	1
横須賀市	中核市	416501.0	457.0	38.1	9.14	-341	3
岐阜市	中核市	414812.8	41.3	3.4	0.83	-53	2
柏市	中核市	408011.5	78.5	6.5	1.60	12	2
枚方市 ^{注4)}	中核市	404963.0	6.0	0.5	0.12		
豊中市	中核市	402028.5	32.5	2.7	0.67	-20	3
長野市	中核市	384001.5	24.0	2.0	0.52	41	1
川越市	中核市	349962.5	60.3	5.0	1.43	47	1
前橋市	中核市	339412.7	13.3	1.1	0.33	23	0
越谷市	中核市	337860.5	30.0	2.5	0.74	12	0
高知市	中核市	336605.5	21.5	1.8	0.53	73	1
郡山市	中核市	326760.3	2.5	0.2	0.06	2	1
秋田市	中核市	317019.0	16.3	1.4	0.43	-9	1
久留米市	中核市	306557.7	371.7	31.0	10.10	190	0
明石市 ^{注4)}	中核市	298799	5	0.4	0.14		
下関市	中核市	273701.5	7.5	0.6	0.23	14	0
八戸市	中核市	235872.3	12.7	1.1	0.45	7	0
松江市 ^{注4)}	中核市	204403	23	1.9	0.94		
中央値		422618.3	41.3	3.4	0.5	18.5	1.0

出所：厚生労働省（2015, 2016, 2017, 2018, 2019）及び厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2016, 2017, 2018）をもとに筆者作成

注1) 「人口」及び「家計相談支援事業・相談件数」の「年間」「月間」「10万人あたり(月間)」は2015年度から2018年度の平均

注2) 「初年度差」とは事業開始年度の相談件数と2018年度の相談件数との差を指す

注3) 「減少回数」とは事業開始年度から2018年度の間相談件数が減少した年度の回数を指す

注4) 明石市・枚方市・松江市は2018年度が開始初年度となる

相談件数の総数及び人口10万人当たりの相談件数の両者において上位グループに入る自治体には5市(横浜市、横須賀市、北九州市、久留米市、千葉市)が該当し、横須賀市(9.14件)と久留米市(10.1件)、北九州市(3.64件)はいずれも特に高くなっている。他方で、どちらも下位グループに入る自治体は7市(相模原市、郡山市、富山市、明石市、枚方市、長崎市、下関市)がある。このなかでも、相模原市(0.03件)、郡山市(0.06件)、富山市(0.08件)はいずれも特に少ない。つまり、横須賀市・久留米市・北九州市は家計相談支援事業が4年間で最も普及していた自治体であることを指摘できる。他方で、相模原市等は人口規模が一定以上であっても相談が増えない(普及しない)自治体の典型として捉えることができるだろう。

さらに、4年間の推移をみると、増減が確認できる34市³⁾のうち、開始初年度から2018年度にかけて増加した都市は26市、減少した都市は8市であった。前者の都市のなかでも、5市(北九州市、横浜市、久留米市、名古屋市、岡山市)は100件以上増加した。他方で、後者の都市では、3市(横須賀市、船橋市、岐阜市)が50件以上の減少となった。

開始初年度から2018年度までに相談件数が減少した回数を見ると、34市のうち20市、つまり6割近くが減少を1回以上経験している。このなかで3回(つまり2015年度から毎年度)減少した都市は2市(横須賀市、豊中市)、2回減少した都市は5市(船橋市、岐阜市、大阪市、熊本市、柏市)であった。2回以上減少した都市は、1市(柏市)を除いて、2018年度の相談件数が開始初年度よりも減少している。なお、開始初年度から2018年度までの増加が特に多い上記の5市は、おしなべて減少経験がない。この推移を踏まえると、4年間のなかで当該事業が最も普及している3市のうち、久留米市と北九州市は拡張傾向にあり、横須賀市は縮小傾向にあったことが示唆される。

VI. 若干の考察

これまでは、全国及び都道府県、都市の動向を別々に検討してきたが、ここではそれぞれの関連に注目して、家計相談支援事業の動向にかかる特徴を明らかにしていく。

まず、事業の開始(実施)については、都道府県ごとにみた場合、実施率の高低は(都道府県レベルの)人口規模の大小と必ずしも一致しておらず、また、人口規模の大きい指定都市・中核市であっても実施率は

比較的高いものの一定割合以上の自治体は未実施のままであった。

次に事業の実施状況を示す相談件数をみると、全国的にみれば年々事業数が増加するなかで相談件数も増加したが、当該事業の実施自治体1カ所あたりの相談件数については4年間の平均は月間2件程度であり、推移をみてもほとんど変化はなかった。実施自治体1カ所あたりの相談件数を都道府県別でみると、都道府県別の中央値は全国レベルの平均と概ね同水準であり、それ以上の件数となっている自治体は6分の1程度(2件以上でみても4分の1程度)に留まっている。また、全国レベルで算出される実施自治体1カ所あたりの相談件数(月間2件程度)は、一部の都道府県(神奈川県や福岡県等)の著しく高い相談件数が引き上げているに過ぎないことも指摘できる。なお、増加傾向を示す全国レベルの相談件数の推移も同様に、増加の大きい一部の都道府県の動向が反映されていた側面があり、7割の都道府県は相談件数の減少を経験していた。

これをさらに都市別でみると、指定都市・中核市全体では実施自治体1カ所あたりの相談件数は4年間平均で7.7件となり、全国や都道府県よりも明らかに高くなるが、中央値でみると都市別でも3.4件程度であり、一部の都市(横浜市・横須賀市・北九州市・久留米市等)の著しく高い相談件数が都市全体の平均を引き上げている構図があった。また、相談件数が特に多い都市の大半は(人口の多い)指定都市であるが、中央値(3.4件程度)を下回る指定都市もあるだけでなく、全国の平均・都道府県別の中央値(2件程度)を下回る自治体も都市全体で3.5割ある。つまり、都市であれば相談件数が必ず多くなるとは限らない。

それでは、このような相談件数の水準はどのように評価できるのだろうか。冒頭でも言及した自立相談支援事業の目安値(重要業績評価指標、KPI)は、新規相談件数が対象地区人口10万人あたり月間20件(2015年度)~24件(2017年度)、プラン作成件数が同10万人あたり月間10件(2015年度)~12件(2017年度)、就労支援対象者数が同10万人あたり6件(2015年度)~7件(2017年度)である。これを参考にすると、最も少ない就労支援対象者数の基準を上回る家計相談支援事業実施自治体は、久留米市と横須賀市のみであり、北九州市でも半分程度である。相談件数が比較的多い都市であっても、久留米市等の自治体以外は、就労支援対象者数の目安値の5分1以下にとどまる。

もちろん、家計相談支援事業の相談件数の評価は、各自治体の実際の新規相談件数やプラン作成件数、他の任意事業との比較等を考慮したうえで慎重に検討する必要があり、ここで断定することはできない。しかし、そうであっても、政策評価の目安として示された関連事業の指標には遠く及ばないことは事実である。仮に、家計相談支援事業の相談件数が過少であり、事業を開始しても利用されない状況が大勢を占めるのであれば、厚生労働省が資料等で示す当該事業の成果や効果は限られた事例を取り上げているに過ぎないと判断され得るし、このような状況が何年も続くようであれば事業の存在意義にも疑義が生じるおそれはある。

VII. おわりに

本稿の目的は、家計改善支援事業（家計相談支援事業）の実施局面にかかわる自治体の動向の特徴を明らかにすることであった。このために、厚生労働省が公表する政策統計（2015年度から2018年度の4年間）を用いて、家計相談支援事業の都道府県及び都市の動向に注目した。本稿で得られた主な知見は次の通りである。

まず、実施事業数（自治体数）が年々増加するにつれ、相談件数の増数も年々増加していたが、実施自治体1カ所あたりの相談件数（月間）は、全国の平均で2件程度、都市の平均では8件程度であった。しかし、それらの数値は、一部の自治体（都市）及び当該自治体を含む県での高い相談件数が引き上げているため、多くの自治体ないし都市は平均よりも少なくなる。また、10万人あたりの相談件数については、比較的相談件数の多い都市の中央値は1件程度（月間）であり、ほとんどの自治体（都市）は自立相談支援事業等で設定されるなどの重要業績評価指標（KPI）の目安値にも達していないことがわかった。本稿での限られた分析では断定できないものの、家計相談支援事業の利用状況が低調であるとの指摘を否定できるものではなかった。

本稿の分析結果で示唆されたように事業数が増え時間が経過しても実施自治体あたりの相談件数や10万人あたりの相談件数が必ずしも増えないのであれば、「完全実施」を実現したとしても利用状況が直ちに改善されないことが懸念される。また、実施局面に関わる事業評価を他の指標や他事業との関連からより多面的に検討することは今後の課題となる。この際に、事業を提供する側の評価だけでなく、利用する側の評価につ

いても考慮すべきことは改めて指摘しておきたい。

本稿は、科研費（20K02238）の研究成果の一部である。

注

* 愛知県立大学教育福祉学部准教授

- 1) 家計改善支援事業の「利用件数が少ない」理由として、そもそも自立相談支援事業の相談件数が少なく家計改善支援事業につなげられないこと、自立相談支援事業と家計改善支援事業の連携に関わる問題等があること、自立相談支援員と家計相談支援員の兼務により役割分担が不明瞭となっていることを挙げ、最後の理由が「特に多いと想定される」と言及している。そして、「あくまで推論の域を超えない」ものとしつつ、「実際には家計相談を行っているが相談件数に計上されていない」と推察している（鍋木 2020：136-7）。
- 2) 単年度（2018年度）の実施となる明石市・枚方市・松江市も含めている。また、実施自治体数及び相談件数が比較的多い東京都は指定都市・中核市以外の自治体となる。指定都市・中核市の実施自治体数や相談件数が全体に占める割合はこの東京都を除外すればより高くなる。
- 3) 単年度（2018年度）の実施となる3市（明石市・枚方市・松江市）は除く。

参考資料

- 鍋木奈津子（2020）『詳説 生活困窮者自立支援制度と地域共生：政策から読み解く支援論』中央法規。
- 厚生労働省（2015）「生活困窮者自立支援制度の事業実施状況について」（<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000088324.pdf>、2020年11月30日確認）。（※）
- 厚生労働省（2016）「自治体別集計表（平成27年度）」（<https://www.mhlw.go.jp/content/000331049.pdf>、2020年11月30日確認）。（※）
- 厚生労働省（2017）「自治体別集計表（平成28年度）」（<https://www.mhlw.go.jp/content/000331069.pdf>、2020年11月30日確認）。（※）
- 厚生労働省（2018）「自治体別集計表（平成29年度）」（<https://www.mhlw.go.jp/content/000331087.pdf>、2020年11月30日確認）。（※）
- 厚生労働省（2019）「自治体別集計表（平成30年度）」（<https://www.mhlw.go.jp/content/000542747.pdf>、2020年11月30日確認）。（※）
- 厚生労働省地域福祉課・地域福祉課消費生活協同組合業務室・地域福祉課生活困窮者自立支援室・ほか（2020）『社会・援護局関係主管課長会議資料』（<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000601378.pdf>、2020年11月

30日確認).

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
(2016)「平成28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-Seisaku-jouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000130392.pdf>、2020年11月30日確認). (※)

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
(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」(<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisaku-jouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000175536.pdf>、2020年11月30日確認). (※)

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
(2018)「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>、2020年11月30日確認). (※)

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
(2019)『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>、2020年11月30日確認). (※)

厚生労働省社会・援護局長 (2020)「生活困窮者自立支援
制度に係る自治体事務マニュアルの改訂について」社援
発0702第2号. 令和2年7月3日 (<https://www.mhlw.go.jp/content/000646672.pdf>、2020年11月30日確認)

注)「※」が付記されている資料の発行年は資料に明記さ
れておらず、題目や内容等から推定した。