

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 9 月 28 日現在

機関番号：47407

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2014

課題番号：24500918

研究課題名(和文) 地方消費者行政における協働的な相談・支援体制作りのモデル構築の研究

研究課題名(英文) A Study of Model Construction of Collaborative Consultation and Support System in

研究代表者

川口 恵子 (KAWAGUCHI, KEIKO)

尚絅大学短期大学部・その他部局等・教授

研究者番号：10369861

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)： 町レベルの小規模自治体の事例調査から、生活相談・支援体制の構築と仕組み作りを明らかにし、支援の新たな展開の可能性について考察した。その結果、行政全体で消費者行政の視点を共有する独自の支援体制を構築し、協働的で持続的な生活支援に取り組んでいることが分かった。地方の不利な条件下で協働的な支援体制を構築するには、まず行政自身が連携体制を構築することによって克服し、その上で外部との連携を強化していた。行政の支援体制にはプロジェクトマネジメントが必要であることが見出された。

研究成果の概要(英文)： This study, based on a case study on peripheral local governments, and examined the ideal state of community life support by shedding light on the formation and method of consultation and support systems. It also investigated new possibilities of support. First, the surveyed communities established independent support systems that share a common consumer administration perspective; they were working toward a cooperative, continuous sustainable life support system. Establishing cooperative support systems in difficult circumstances could be achieved through the construction of a cooperative system by the administration itself. To aid this task, external cooperation was strengthened. Moreover, it was found that project management is crucial to strengthen the administration's support systems. The study results suggested that the development of sustainable community life support is possible if the abovementioned methods are followed.

研究分野：総合領域

キーワード：地方消費者行政 協働的支援体制 構築方法 生活支援 プロジェクトマネジメント

1. 研究開始当初の背景

(1)第29回日本消費者教育学会全国大会のシンポジウム『地方消費者行政の転換を図るために』(2009)のパネリストで構成された日本消費者教育学会九州支部「地方消費者行政研究部会」の共同研究として行うものである。

(2)消費者主役の「消費者市民社会」の構築は世界の潮流でもある(平成20年版国民生活白書)。2009年には、消費者庁が設置され、消費者の視点に立った消費者政策の推進が図られることとなった。

(3)市町村の相談窓口には、複合的な要因が絡んだ相談が多い実態を見出した。このような消費者問題に対応するためには、行政による法的な解決だけでは不十分で、NPO・市民、事業者、専門家等との協働事業による生活再建支援が不可欠であることに、現場の基礎自治体が気づき始めていることを確認している¹⁾。

(4)地方の周辺部地域ほど支援体制に必要な組織力、予算、協働する市民団体等の条件が圧倒的に不足し、適切な対応に苦慮している実態がある。その一方で、このような条件にも関わらず、消費者行政が核となって生活再建への創造的な支援体制を構築し、継続的な生活支援の成果を上げている基礎自治体がある。

(5)現場の担当者が最も必要としているのは、支援体制をいかにして構築し機能させるかのノウハウであるが、今のところそのようなテキストは見当たらない。いつ、どこで、誰がしても一定の効果が得られるような、属人的な要素に頼らない体系だった支援体制の構築方法プログラムを、プロジェクトマネジメントの手法で開発したい。このような機能的な地方消費者行政モデルを提示することで、地方消費者行政の充実・強化に役立ちたいと考える。

2. 研究の目的

本研究の目的は、協働・連携の観点から事例調査を通して、地方消費者行政における相談・生活支援のあり方を探り、機能的な支援体制作りのための消費者行政モデルを構築するとともに、その利用=実践を試みようとするものである。

(1)調査対象地は、熊本県長洲町、玉東町、宮崎県国富町である。3町は、人口約20,000人~5600人、高齢化率30%前後の小規模自治体である。この他、研究に関連して必要と思われる先進事例調査を随時行う。

(2)まず3事例について、支援体制をどのようにして構築し機能させているかについて、現地調査から明らかにする。

(3)さらに、消費者行政における行政内部および外部とのネットワーク構築のプロセスと機能させるために必要な仕組み作りなどの手法を明らかにする。

(4)その上で、プロジェクトマネジメントサイクルによる相談・支援体制構築プログラム案を提示する。

(5)開発したプログラムを、いくつかの市町村で試行し、結果をフィードバックして、モデルを修正する。

3. 研究の方法

(1)1年目は、現地調査を行い収集した事例を分析し、プロジェクトマネジメントの手法を用いて、プログラムに必要な要因を整理する。

(2)2年目は、モデルプラン作成、試行の段階に入る。構築の各プロセス毎に必要な要件を確定し、開発したモデルプランを、いくつかの市町村で試行する。試行については、熊本県消費生活課との連携・協力によって遂行する。

(3)3年目は、引き続き試行を観察しながら結果をフィードバックしてモデルを修正する。

4. 研究成果

(1)現地調査

熊本県長洲町(A町)、玉東町、宮崎県国富町

(B町)について、継続調査を行った。熊本県相良村、玉名市についても追加調査を実施できた。また、先進地事例として、生活・就労一体支援を展開している京都自立就労サポートセンター、北海道釧路市のNPO法人地域生活支援ネットワークサロンにおいて現地調査を行った。同様に、沖縄県特有の自助組織「共同売店」についても行政の関与状況の現地調査を那覇市、石垣島市、やんばる地域で実施し、相談・支援体制構築のための基礎資料を得た。

さらに、参考事例として、震災後の消費者行政(消費者相談)の現状についても福島県、福島市、伊達市、郡山市、会津若松市の消費生活センターの現地調査を行った。北海道立消費生活センター、釧路市役所市民生活課での聞き取り調査も行った。

(2)結果

地域コミュニティにおける生活問題と行政の現場

a.役場に集まる多様な相談と現場職員の戸惑い

本調査結果から、地域コミュニティでは住民の情報は、まず役場に上がってくることが確認された。本人からの相談もあるが、問題の第一発見者は、住民の生活がみえる部署の行政関連関係者が多かった。具体的には、消費者問題、税金・公共料金(上下水道料、公営住宅料、保育料など)の滞納、生活保護、介護等の問題に対応する住民相談係、税務課、水道課、社会福祉協議会、行政相談員などであった。

b.金銭がらみで表面化する複合的な生活問題

地域住民の代表的な生活問題は、税金滞納、水道料滞納、し尿汲み取り料滞納のほか、子どもの養育・介護問題等として現れるが、どのような問題でも金銭がらみで表面化する傾向がみられた。滞納者は、ほとんどの場合、多重債務問題があり、病気、雇用、離婚、相続、育児放棄など各種生活資源へのアクセス

不全による生活困難問題を抱えていることが分かった。相談現場では、表面化している問題はひとつでも自殺願望、心的疲労、相談者のみならず家族関係の共依存の問題など複雑な要因が絡んでおり、なかでも多重債務問題が絡むと厄介だと認識されていたことが分かった。

行政における連携体制構築の経緯

a.A町消費者行政推進委員会

A町では、消費者行政担当者が生活全体に対するきめ細やかな支援の必要性を感じるようになっていたが、相談・支援へのノウハウがないことを痛感していた。国民生活センターの「消費生活専門相談員による巡回訪問事業」で訪問事業の支援を受けるようになって、この職員を中心に庁内で相談情報の共有と連携体制の必要性についての意識が高まっていき、庁内の連携を図る動きにつながった。

消費者行政推進委員会は、町長が任命する委員長(副町長)及び委員10名以上から構成される。委員は、総務課(消費者行政、多重債務)を中心に、庁内関係課から選出される。ほぼ全課から委員を選出しているのは、消費者行政の知識を庁内で共有し、担当者の異動に対応するためでもある。さらに必要に応じて、外部のNPO、弁護士・司法書士等専門家、社会福祉・医療関係機関、研究者、民生委員、警察、学校など多様な機関と連携体制を構築している。

b.B町生活支援ネットワーク

B町の場合は、縦割り行政ゆえの仕事のしにくさを解消するために、独自の庁内連携体制が構築された。小さな役場のフロアでも、他課と共同で仕事をする際は、いちいち課長の承諾を取らなければならず、担当が違うという理由で他課へのたらい回しがみられた。税務課職員を中心に、このような役場の実態では、住民の生活問題は解決できないとの認識が役場に広がり、生活支援ネットワークが

設置されることになった。

生活支援ネットワークは、税務課(徴収係)を中心に庁内の8課と弁護士等の専門家と社会福祉協議会の2団体で連携体制を構築し、どの課でもワンストップサービスで相談を受けられるようにしている。相談に対しては、関係する複数の課の担当者が一緒に相談を受ける仕組みである。随時ケース会議を招集する。ケース会議は、基本的に相談者を交えて実施されるが、相談者の同意を得て、支援に関係のある課や社会福祉協議会等の外部からも参加し、支援策を検討する。

(4)考察

地域コミュニティにおける生活支援の方向

a.協働・総合的に行う持続的な生活支援

生活問題の現場では協働・総合的で継続的な、いわゆる持続的な生活支援が求められていた。

本調査では、比較的助け合い意識が残っていると考えられる地方の周辺地域コミュニティにおいても、どこに相談に行けばよいのかわからず放置され、次々に各種生活資源へのアクセス不全を起こしていく状況が確認された。

すべての支援事例に、金銭、健康、家族関係、教育、介護、さらには社会資源へアクセスできないなど生活を構成する要素に不具合が生じていた。事の発端は金銭問題かもしれないが、それを誘発した失業、収入減、病气、家族関係などの要因が複雑に絡み合い、貧困スパイラルともいえるべき負の連鎖を生じていくと考えられる。

これまで、役場内には住民の問題に情報を共有して各課連携して取り組むという考え方がなかった。単なる行政手続きではない協働・総合的に行う持続的な生活支援という新たな業務・施策の方向性を見出したと考えられる。従来の規制と措置の縦割り行政の限界

と行政内部の連携・協働の必要は、第一線で働く現場職員によって問題提起されたといえよう。

b.新たな債務問題と支援に必要な消費者行政の視点

本調査事例では、地域コミュニティの生活相談には、公租公課の滞納という新たな債務問題が発生していることが分かった。従来、借金してでも支払っていた公租公課だが、貸金業法改正による規制強化で借金が困難になった人が払えない状態に陥ったとも考えられる。このように、債権者が事業者から行政に変わっただけで、相談では常に多重債務問題への対応が求められていた。

これからの地域コミュニティの生活支援においては、消費者行政に調整的役割が求められるのではないかと考えられる。消費生活の範囲が広くなり多様化したなかで、生活支援を円滑に進めるには、接触要員のみならず行政全体に消費者行政の視点が不可欠になっている。担当窓口における対症療法的な支援だけではなく、それぞれが生活問題に関する知識を習得し、相談員としてのスキルアップを図り、早期問題発見・解決のため行政全体で取り組む必要があることを上で観た事例は示唆している。

支援体制のプロジェクトマネジメント

本調査結果より、行政では、いつどこで誰がしても一定の効果が得られるような属人的要素に頼らない支援体制のプロジェクトマネジメントの必要性が認められた。職員が安心して業務に取り組めるようなルールによる裏付けと、支援体制を機能させるための仕組みづくりが必要である。調査事例から見出した要素を以下に提示する。

- a. 要綱の作成
- b. 仕組み作り
- c. 民間団体との協働・連携
- d. 同意書

- e. キーパーソン
- f. アセスメントシート
- g. 支援者（担当職員）への支援

(5) 総括

本研究の調査事例では、行政において地域住民の生活問題は、税金や公共料金の遅滞が発見の重要なバロメーターであるとの認識が形成されていた。とくに水道料の遅滞は、最低限の生活にも困窮しているはずで緊急度が高いとの共通認識を行政全体で共有していた。今後は、地域コミュニティでは、税金や公共料金の徴収係が生活困窮の発見の支援窓口として有効な役割を担うことが期待される。従来のような徴収さえできれば良しとする縦割り行政では、地域住民の健康で文化的な生活の保障という責務は、果たせなくなっている。

本調査事例にみる行政は、そのために内部の縦割り解消に積極的に取り組み、協働・連携を重視する新しい支援体制づくりによって創造的な支援を実現していた。一般的には地方ゆえ外部との協働を図ることが難しいとされるが、まず行政自身が NPO 活動の手法であるネットワークングやパートナーシップを取り入れた新しい庁内横断的連携体制を設置することで、縦割りの弊害を克服していた。地域コミュニティの生活問題は、地元の行政を核として支援していくことが実効性の面から望ましいと考えられる。地方の周辺地域で、統合的・総合的にかつ持続可能な支援組織を構築できる力を持っているのは行政だからである。相談者に関する情報を総合的に持っているのも行政である。

相談者にとっては、相談のために1日を費やして遠方の中心地に行くのは負担であり、継続性を必要とする相談・支援の支障にもなりかねない。行政内部の協働・連携の支援体制を基盤にして外部との協働・連携を充実強化することで、地域コミュニティにおける持続

的な生活支援の展開の可能性があると考える。

(5) 得られた成果の社会的効果

プロジェクトマネジメントサイクルによる相談・支援体制構築プログラムを作成し、熊本県の自治体で活用されている。研究結果から、『事例から学ぶ！主に市町村職員のための！！生活困窮者対策の相談・支援チームの作り方 - 長洲町方式のワンストップサービスチームをつくる - 』を冊子として作成し、熊本県主催の市町村職員を対象にした自殺対策研修会、消費生活センター、社会福祉協議会等で周知を図り、増刷するほどの好評を得ている。玉名市、玉名郡南関町での試行をはじめ、球磨郡相良村などかなりの市町村職員間で参考にされている。

(6) 今後の展望

現在、各自治体でモデルプラン試行中であるが、生活再建には金をやるだけでは解決せず、生活全体を見守る支援が必要であり、とくに家計管理支援、生活技術の習得支援、福祉的アプローチが不可欠で、これらに関する支援の具体的なノウハウが分からないという新たな課題を見出した。

今後、試行を継続しつつ、この残された課題を明らかにしたい。真に有用な相談・支援モデルを提示することで、地方消費者行政の充実・強化と生活困難者支援に役に立ちたいと考える。

引用文献

- 1)川口恵子, 谷村賢治, 岩本諭, 大羽宏一 . 地方消費者行政における協働行政の可能性 . 日本消費者教育学会消費者教育第31冊 . 2011 , p.45-54
- 2)消費者教育 NPO 法人お金の学校くまもと . 多重債務問題を抱えた住民への支援体制の構築サポート事業実施報告書(2011), 生活困

窮者対策の相談・支援チームの作り方(2012) .

5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

川口恵子、地域コミュニティにおける持続的な生活支援の試み、日本家政学会誌、査読有、No.6 Vol.64 2013、pp.279-288
ISSN0 913-5227

〔学会発表〕(計 2 件)

川口恵子・川崎孝明、地域コミュニティにおける協働的な相談・支援体制作りのモデル構築の研究 - 家計管理支援の実態と課題 - 、日本家政学会九州支部第 59 回大会、2013.9.21、別府溝部学園短期大学 (大分県別府市)

赤星礼子・川口恵子・小川直³・後藤直子・川崎孝明・財津庸子、離島における消費者市民社会構築の可能性 - 廃炭島の高齢期生活実態調査より - 、日本消費者教育学会第 34 回全国大会、2014.10.5、札幌エルプラザ、(北海道札幌市)

〔図書〕(計 1 件)

赤星礼子・足立啓子・奥村美代子・甲斐今日子・川口恵子・後藤直子・財津庸子・沼田貴美子・原まさ代・米村敦子、九州大学出版会、新版生活経営学、2013、pp.73-86、115-128.

6 . 研究組織

(1)研究代表者

川口 恵子(KAWAGUCHI, keiko)

尚綱大学・短期大学部・教授

研究者番号 : 10369861

(2)連携研究者

谷村 賢治(TANIMURA, kennji)

長崎大学・環境科学部・教授

研究者番号 : 00217150

岩本 諭 (IWAMOTO, satosi)

佐賀大学・経済学部・教授

研究者番号 : 00284604

(3)研究協力者

大羽 宏一(Oba hirokazu)

川崎 孝明(KAWASAKI, takaaki)

徳村 美佳(TOKUMURA, mika)