

## Ⅱ 分担研究報告書

## 釧路市生活保護自立支援プログラムの成果と課題

中園 桐代

### 【要約】

本稿は、全国的に高い注目を集めている釧路市の生活保護自立支援プログラムの成果と課題について考察した。現行プログラムがさらなる進化を遂げるために、次の5点の検討課題を提示した。①第一に自立支援プログラム全体のコミュニケーションへの偏り、②「日常生活自立支援」と「社会生活自立支援」と「就労支援」の関係性が整理されていない点、③就労支援プログラムの評価の軽視、④自立支援プログラムの各事業で形成される人間関係の質の管理とモニタリングの必要、⑤就労に必要な体力や精神的な耐性を身につける機会提供。

### はじめに

釧路市福祉事務所が生活保護自立支援プログラムに取り組んだのは2005年からである。近年このプログラムは社会福祉関係者の評価が高く釧路市への視察も相次いでいる。また、2009年には福祉事務所自身が著した『希望をもって生きる－生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』も出版されている。2010年6月にはNHK教育テレビの「福祉ネットワーク」という番組で特集が組まれた。

この高い評価の背景にあるのは、単に就労を生活保護受給者に求めるだけでなく地域のNPO法人等を利用したボランティア活動を活用した社会参加が用意されていることである。このボランティアへの参加は福祉事務所から「社会的居場所」とあるときは評価され、あるときは「中間的就労」と評価されている。しかしながらこれらの概

念、あるいは自立支援プログラムの中での位置づけが検討されてきたわけではない。

それは、情緒的に「ボランティアに行くと生活保護受給者が元気になる」、「明るくなる」といった表現で評価されてきた。

では、なぜこれらの生活保護受給者が「明るくなる」「元気になる」ことが可能なのだろうか？これまで出された行政資料に基づき、可能な限り客観的な評価を行う事がこの論考の課題である。なお、資料として使用した資料は参考文献に記した福祉事務所の発行する報告書、ならびに2009～10年度に開催され、私自身がアドバイザーとして参加した「自立支援プログラム事業の検証に係る第二次ワーキンググループ」に提出された資料である。これまでワーキンググループでは、2010年8月2日、10日の2回にわたって、①自立支援プログラムに参加している生活保護受給者の聞き取り、②自立

支援プログラムに参加したが辞めてしまった受給者の聞き取り、③ケースワーカーの聞き取りが行なわれた。自立支援員の聞き取り調査は計画されていたが、日程が合わないという理由で実現しなかった。また、8月末から9月にかけて委員が手分けをして自立支援プログラムに協力している事業所の聞き取り調査を行っている。

あらかじめ断っておくが、この論文における自立支援プログラムの評価は私個人のものであり、ワーキンググループの評価とは全く別のものである。

## 1 自立支援プログラムとは何か

自立支援プログラムのそもそもの基礎となるのは厚生労働省の『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』(2004年12月)である。そこでは「自立」の概念が定義されている。少し長いが引用する。

すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「パネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点である。この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて動労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社

会の一員として自立した生活を送ることが可能になる。なお、ここで言う「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むものである。

それまでのいわゆる「自立」の目標である「就労自立支援」だけでなく、「日常生活自立支援」、「社会生活自立支援」という3つの位相をもって「自立」が規定されていることが特徴である。そして、この「自立」を実現するために「自立支援プログラム」が自治体によって推進される事となる。自立支援プログラムの意味を先ほどの『在り方専門委員会報告』からみてみよう。

生活保護制度を「最後のセーフティネット」として適切なものとするためには、(1)被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための「多様な対応」、(2)保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための「早期の対応」、(3)担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための「システマ的な対応」の3点を可能とし、経

済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とすることが必要であると考えられる。

このためには、被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき「自立支援プログラム」を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべきである。

ここでしつこいようだが確認しておきたいのは、「自立・就労支援のために活用すべき『自立支援プログラム』を策定」することある。しかしながら、後段では自立支援プログラムについては、改めて「日常生活自立支援」、「社会生活自立支援」の重要性が改めて強調されている。

地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定

— 就労による経済的な自立を目指す就労自立支援のみならず、被保護世帯が地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにするため、日常生活自立支援、社会生活自立支援の観点からのメニューも十分に整備することが重要である。

以上のような政策的な自立概念の変容を受けて、自治体に自立支援プログラムを策定する事が求められているのである。このプログラムの目的は『自立・就労支援』あるが、「地域社会の一員として自立した生活

を営むことができるように」並列して「生活自立支援」「社会生活自立支援」が併記されるのである。この3つを段階論でとらえるのか、あるいは別々のものととらえるのか、その関連はこの文書からは読み取ることにはできない。

また、この自立支援プログラムの参加は、自治体のプログラムの見直しや文書による指導にも係らず合理的な理由がないまま受給者が参加しない場合は、「稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合等については、保護の変更、停止又は廃止も考慮する。」とされており、アセスメントによるプログラムへの参加が基本であるが、「在り方専門委員会報告」では懲罰的な意味合いも含まれている点に留意が必要である。

## 2 鋼路市の生活保護の概況

鋼路市の生活保護の受給率は2010年4月に51.5%に達した。同年3月の全国平均は14.7%である。図表1、2にみるように鋼路市の保護率(=被保護人員/人口)は年々増加傾向にある。特に2000年以降は地域経済の疲弊にともなう有効求人倍率の低下に伴って生活保護受給世帯が増加しているためである。図表3にみるように「就労収入減」力卿年では約4割をしめ、01年の15%から大きく伸びている。これは、図表1の「その他世帯」の伸びが大きい事からもわかる。「その他世帯」とはそれ以外の類型には入らない世帯のことであり、年齢も稼働年齢(65歳以前)で健康上の理由等も見当たらないことから比較的就労しやすい世帯であると考えられている。一方、生活保護の廃止は

どうであろうか? 図表4の廃止理由にみるようにかつては死亡、失踪が就労収入増よりも多かったが、2004年からはその逆になっている。

最後に図表5の稼働率(生活保護を受給している世帯のうちで賃労働に従事しているものがある世帯の割合)をみておく。あたりまえの事であるが図表1でみたように生活保護世帯の7割以上は「高齢世帯」、「障害者世帯」、「傷病世帯」であり、これらに働く事を求めても無理が多い事は目に見えている。であるとすれば、稼働が可能になるのは残り3割の「母子世帯」と「その他世帯」に限られてくる。図表5にみるように釧路市の保護世帯の稼働率は年々上昇している。この減少は稼働が可能な世帯の増加の反映である。しかしながら、稼働率の上昇や就労収入増による保護の廃止は福祉事務所によって自立支援プログラムの成果として語られている。この因果関係が認められるかどうかを今後検証する事になる。

### 3 自立支援プログラムの実施過程

#### (1) 実施のための予算措置

釧路市生活保護自立支援プログラムへの取り組みが始まったのは、釧路市の独自の課題意識からではない。先に述べた『在り方専門委員会報告』にみられるような厚生労働省の生活保護行政の見直しが行なわれる中で、2004年に釧路市が生活保護受給母子世帯の自立支援事業のパイロット自治体として指定され、そこから自立支援プログラムに係る事業が開始した。

下記に示したのが自立支援プログラムの関係事業費(実績)の推移である。約1千万円

前後の事業費がかかっているが、2004～07年については10/10の生活保護費補助金等を受けているので、釧路市の持ち出しはない。2008年には一部の事業が1/2補助となり約300万円減額されるが、10年には再び10/10補助となっている。この事業費の中で大きな比率を占めるのは、就労支援員と自立生活支援員(両者とも非常勤)の計2～3名の配置であり、これに年間約師円がかかる。次に大きいのは自立支援事業委託費で、プログラムの拡充に伴うボランティアの受け入れ先の事業所の増加に伴い費用も増大している。このような国の10/10の直接の補助があつてこそ釧路の自立支援プログラムは可能となっている。

#### (2) 生活保護受給母子世帯への自立支援プログラム

2005年からは母子世帯の自立支援プログラムの実施が始まった。母子世帯のみが対象であった時点の自立支援プログラムは図表7のようになっている。この自立支援プログラムが後で述べる現在の自立支援プログラムの原型となっている。就労支援だけではなく、「生活型支援」と命名された「就労支援」の準備段階となる支援が行なわれたことが特徴である。このような体制がとられた事は、釧路公立大学地域経済研究センターと福祉事務所の共同研究として行なわれた「生活保護受給母子世帯の自立支援に関する基礎的研究」によって、生活保護を受給する母子世帯の母は複合的な就労への課題を背負っている事が明らかになったためである。学歴の低さ、結婚前の就業経験の乏しさ、実家からの援助の乏しさ、就職のための資格を持っている人の少なさ、

就業と育児の両立の難しさといった一朝一夕では解決できない課題を母子家庭の母は背負っており、しかもそれは長期にわたって形成されてきた課題である事が明らかにされた。そのため、母子家庭の母に就労を求めただけでなく、社会的なつながりを回復する事が「生活型支援」の目的とされたのである。

しかしながらこの時点で福祉事務所、あるいは当時のワーキンググループで「生活型支援」と「就労支援」のプログラムの関連について明確に議論されていたわけではない。図表7のように労働市場へのマッチングを行う事業以外が全て「生活型支援」とされている。資格の取得から福祉施設のボランティア、受給者どうしの交流が併せて「生活型支援」として行われていたのである。

### (3) 現在の自立支援プログラム

#### の内容と成果

現在の自立支援プログラムの体系は福祉事務所によって図表8のように説明されている。以下ではそれぞれの段階のプログラムの内容、参加者の推移、そこで保障される社会的つながり、コミュニケーションの範囲、雇用へのアクセス5つの視点でプログラムに考察を加える。

現状での受給者のプログラムへの参加は以下の2つの方法で行なわれる。第一に受給者世帯全戸に配布される『ふれあい』というお便りを読んで、参加したい受給者が同封されているはがきを返信し自立支援員が連絡を取る場合、第二にはケースワーカーが自分の担当する受給者の中から「参加した方が良い」と判断される者に個別に声か

けを行なう場合と2つである。自立支援プログラムに参加をするためにはアセスメントが必要であることから、受給者全体がプログラムの対象となっているわけではない。

なお、参加する前にはそれぞれの事業所で施設の案内や作業の流れを説明するオリエンテーションが現地で行なわれる。

- ① 会参加のための自立支援プログラム=日常生活意欲向上支援プログラム=同質性の高いグループの形成を目指す軽作業

この事業は図表9のように「日常生活の中で孤立しがちな母子世帯等を対象に、NPO法人の協力により、『親子サロン』『親子料理教室』『就職準備講習会』などへの参加を働きかけ、他の母子世帯との交流を図り、日常生活への意欲向上を促す」事が目的の事業である。先に述べた母子世帯自立支援プログラムの段階から「生活型支援」として位置づけられていたものである。現在ではプログラムの内容も異なって「料理教室」等ではなく「割り箸の袋詰めやウエス作り」という室内で座りながら行う軽作業、それにとりまなう参加者どうしのコミュニケーションが主な内容となっている。ここは通年で活動が可能である。NPOの喫茶や宅配弁当を利用する客との交流はなく、また、NPO職員への登用があるわけでもない。

参加者は図表10の通りで、実質は少ないが延べ人数は多く一人が重ねて参加している事が見て取れる。また、06年から比べると一人当たりの年間参加回数も増加している。このように同質性の高い者どうしの社会関係が通年で築かれているのがこの事業の成果であり特徴である。

この事業の延長線上にあるのが、2009年から始まった「高校進学支援プログラム」である。これは「中学3年生をもつ親に対して、子どもの高校進学に対する動機付けを行い、親子の進学意識を高めるとともに、入学までの各種支援を行い、子どもの社会的自立を促す」事を目的としている。生活保護受給者で、進学間近の子どもを持つ親という同質性の高い集団に対して意識付けを行なう。

② 就業体験的ボランティア事業プログラム=異質な他者とのコミュニケーションを含む福祉ボランティアと同質性の高いグループで行われる労務作業の2つのタイプ

福祉事務所では図表11の7つの事業を就業体験的ボランティアプログラムとして位置づけている。しかしながら、その内容とコミュニケーションの範囲を考えると2つに分けられよう。

1つめは身体を使う労務作業を内容とし参加者を中心にコミュニケーションがとられるものである。「公園管理ボランティア事業」と「動物園環境整備ボランティアプログラム」がこれにあたる。これらの事業は公園の清掃や草取り、あるいは動物のえさを刻む、それを運ぶ、国内の清掃というように作業の遂行が求められ、その過程で参加者どうしがコミュニケーションをとるものである。また、この2つの事業は作業が屋外で行われる。時間は両方とも3時間程度である。動物園ボランティアは夏季限定で行なわれ冬期間はボランティア体験プログラム自体がなくなってしまう。

参加者は図表12に通りにある。この2つは

就業体験的ボランティア事業プログラムの中で参加実人数は09年で29、26人と最も多い。しかし、公園管理ボランティアは4年が経過しても一人当たりの平均参加回数の伸びが認められない。これに対して動物園ボランティアは半年の活動期間にもかかわらず一人当たりの参加回数の伸びも大きい。これは生活保護受給者の「動物とふれあえるのか(世話ができる)と思っていた」という勝手な思い込みも手伝っての事である。

2つめは社会福祉施設に赴き、その入所者とコミュニケーションをはかるタイプのものである。内容は表11のように「ヘルパー同行ボランティア体験プログラム」、「障がい者作業所等ボランティア体験プログラム」、「介護施設におけるボランティア体験プログラム」、「病院ボランティア体験プログラム」、「重度障がい児生活介護施設におけるボランティア体験プログラム」がこのタイプにあたる。これらのプログラムは自立支援プログラムに参加しているものどうしが交流をはかるというよりも、それぞれの社会福祉施設等の入所者とのコミュニケーションそのものがボランティアの内容として求められる。受給者が一人で参加している施設も多い。多くの施設では介護労働者や看護師といった施設職員の手助け(食事の用意など)も求められる。

このタイプの大きな特徴は、ボランティア先での雇用労働者への移行が可能であることである。ボランティアは先にも述べたように入所者とのコミュニケーションと職員の補助が求められる。これらの内容がきちんと遂行されれば、介護業界では人手不足感が強い事もあって正規職員は無理でもパート等非正規雇用で採用される事もある。

参加者人数は表12の通りである。先に見た労務作業を内容とするボランティアよりもかなり一人当たりの参加回数が多い。これはもちろん室内で、かつ通年で活動可能という事もある。しかし、09年に実質的にボランティア体験を受け入れている5カ所のうち3カ所が一人当たりの参加回数が20回を超えている。たとえば病院Fでボランティアを行っている女性は、「現在2人でボランティアに来ているが、(入院患者さんの事を考えて)その人とは曜日が重ならないようにしている」、「入院している人のためだけ思ってやればいんだって思っている。」と語っているように、自分が役に立ち、相手に必要とされる、認められる関係を病院で見いだしている。

しかし、このボランティアもこのような良い面だけではない。例えばグループホームからは、かつてではあるがボランティアの「入居者にたいして上から目線の発言が多かった」、あるいは「複数の人が来るとボランティアの人どうしだけの話しが盛り上がりすぎてしまう」という発言も事業所調査に寄せられている。このようなボランティア間、あるいは入居者との関係を管理、修正する人が今のプログラムには欠けているのである。異質な人、同質な人と接する場を自立支援プログラムは作り出す事はできるが、それをモニタリングしたりコントロールする手法が決定的にかけているのである。

- ③ 就業体験プログラム=異質な他者とのコミュニケーション労働を含む福祉ボランティアと同質性の高いグループの農業労働と軽作業

福祉事務所では図表13の4つの事業を就業体験プログラムとして位置づけている。内容の1つめは入所者とのコミュニケーションを伴わない、室内の軽作業の「知的障がい者授産施設における作業体験事業」である。これは内容としてはウエス作りが主な内容で、知的障がい者との交流はない。内容も「NPO法人における意欲向上事業」との差異が認められない。参加実人数は23名とかなり多いのが特徴である。ここは、施設の送迎バスの運転手としてボランティアの採用を打診した事はあるが、該当する免許を持っているものがないので採用には至らなかった。

2つめは屋外での農園の作業である。これは阿寒町で夏場の農作業を行い、一緒に作業する者どうしのコミュニケーションが中心の内容である。ただ、作物を育て収穫するといった自分の比較的長期の労働成果を確認する内容が含まれているのが特徴である。同じような内容であるのに第三セクターHの延べ参加人数、一人当たり平均参加回数が少ないのは、送迎手段を持っておらずNPO法人Aの送迎バスに頼っているからである。また、2つの事業所とも雇用労働者としてボランティアが採用される事はない。

3つめは、「精神障がい者授産施設における作業体験事業」で、作業内容は海産物の折のラベル貼り、クッキー作り等室内での軽作業である。しかしここはボランティアだけではなく、通所している障がい者との交流が図られている。年を経る毎に一人当たりの平均参加回数も増えている。ただ、職員として採用されるには専門性が必要であり、ボランティアがそのまま雇用労働者として採用されることはない。しかし、



介護福祉士等必要な資格取得がなされれば不可能ではないともとれる。

#### ④ 就労支援プログラム=就労移行型インターンシップ事業と労働市場へのマッチングと職業訓練

就労支援プログラムは、図表15のように8つの事業が用意されている。

##### ・就労移行型インターンシップ事業

今までの就労体験プログラムからの延長線上にあるのは表15の一番下の「就労移行型インターンシップ事業」である。この作業内容は以下の通りである。12時半頃から来て着替えて13時から作業開始する。15時を目処に1回休憩をとり、休憩所は男女別棟である。17時まで作業を行う。作業の内容は廃棄物の選別である。具体的な作業は解体現場では分けきれないものを再資源化するために分別することである。木屑(チップにして販売)、プラスチック、鉄等を種類毎に分別する。屋根の下に入る防水体という黒いビニールは絶対混ざっては駄目なのできちんと分別する。グラスウールも混ざってはいけない。男女で仕事内容は変わらない。冬期間のインターンシップは安全を考えて休みである。

野外での作業であり、なおかつ雨天でもカッパを着て作業をする。屈んで分別する事も多く、作業を行う体勢としても厳しいものがある。作業は「ボランティア」と呼ばれているインターンシップの参加者は雇用労働者とは別の班で作業を行っているの、受給者どうしのコミュニケーションが中心である。回数は週1回程度である。ただ、インターンシップという位置づけにはなっているが、雇用労働者として採用される可

能性は今のところない。また、受給者からの開き取りでも「インターンが続けても見えない」という不安の声が出されていた。

##### ・労働市場へのマッチング

インターンシップ事業の他の就労支援プログラムは、大きく分ければ2つのタイプに別れる。一つは労働市場へのマッチングを行なうタイプと就職前の職業訓練を行なうタイプである。

労働市場へのマッチングのため福祉事務所とハローワーク釧路と合同のチームを作り支援を行なうのが「生活保護受給者等就労支援事業」(図表16)である。これは釧路だけでなく全国で導入されている福祉事務所とハローワークの縦割りを超えた支援として2004年から始まったものである。釧路でも年間20名以上の就労者を出している。

次に福祉事務所に雇用されている非常勤のハローワークOBが行なう「就労支援員による就労支援事業」がある。こちらは福祉事務所でおこなうために人数や就労者も

「生活保護受給者等就労支援事業」に比べれば桁違いに多く200名前後となっている。また、就労支援員が自立支援プログラムについて理解をしているため、そこを経験した受給者の支援も可能となっている。

3つめは民間の職業紹介業者を通じた「民間職業紹介活用事業」である。これは横浜市の福祉事務所で成果を上げている方法であるが、地域労働市場の状況が厳しいためか釧路市では成果は芳しくない。

以上から考えれば、福祉事務所の就労支援員を通じた支援が最も効果的であると考えられよう。ここには先に検討した自立支

援プログラムとの連携の可能性も含まれている。

#### ・職業訓練

また、生業扶助による資格取得も進められている。ただし、就労者の数は「職業訓練教育機関等就労支援プログラム」よりは少ないので、利用の実態について検討する必要がある。

「就労準備講習会プログラム」は参加者人数も非常に少なく、また、就労にもつながっていない。

#### ・就労支援プログラムの成果

以上のように就労支援プログラムは行われており、就労者は以前よりは増えている。しかし、果たしてこれを自立支援プログラムの成果と言ってよいのかは疑問が残る。第一に自立支援プログラムの就労支援プログラムとその前の段階、就業体験プログラムや就業体験的ボランティア体験プログラムとの関連が明らかではない。第二には生活保護受給者の層の変化である。表17にみるように就労阻害要因がみあたらない「その他世帯」受給者の数が1995年の46倍、「母子世帯」は1.6倍と伸びている。特に「その他世帯」は割合でも1995年の2倍を占めている。この「母子世帯」と「その他世帯」は表18にみるように就労者の多い家族類型である。したがって、稼働率の上昇や就労者の増加を単純に自立支援プログラムの成果とするのは疑問が残る。

### 4 自立支援プログラムの様々な評価

#### ① 福祉事務所の評価

福祉事務所自体の評価は以下の文章が最も

象徴的である。

改めて釧路型自立支援のコアは、一つは福祉事務所が福祉時所外の社会や人とつながっていくという協業志向であること、そして地域社会のまとまりのためにも受給者の地域における居場所作りを試行したこと。二つ目には、従来の製造・生産型の仕事がないことがきっかけとなり、働き方の多様さを試行していることです。三つ目には中間的な就労という表現で言い表したかったことですが、人それぞれに自立のプロセスはあるという多様性を認めるということです。ボランティアから次は資格取得、そして資格を取ったら仕事、という直線的な高次化(企業就労など)していくモデルだけではないということです。直線的な高次化であれば、それ以外を「ダメなこと」として排除しかねないのです。ボランティアやインターンシップ、資格取得等のプログラムの中を行ったり来たりする、いわば広場やスクランブル交差点のような場を大切にこそ、それぞれに応じた自立につながっていくのだと思います。

プロセスの多様性や「スクランブル」「広場」といった直線的でない支援が強調される。

#### ② ケースワーカーの評価

上記が自立支援プログラムを中心になって進めてきた福祉事務所職員の見解であるなら、一般のケースワーカーの評価は異なる。

る。ケースワーカーの聞き取りでは、ボランティア(自立支援プログラムの参加をこう表現する)に参加すると、生活保護受給者の顔が明るくなるという意見が出される一方で、「就労への努力を諦めてボランティアだけしていればいい」という意識が受給者に生まれるのではないかと言う危惧も出された。

### ③ 受給者の評価

受給者の聞き取りでの限られた人たちの発言ではあるが、受給者はおおむねボランティアを肯定的に受け止めている。これらは「希望を持っていきる」に収録されている参加者の声と同質のものである。一部を紹介しておく。

私は今まであまり外に出ることができませんでした。でもボランティアに参加して、1週間に1回ですが外に出かけられるようになり、今はとてもうれしく思っています。(日常生活意欲向上支援プログラム参加者 50歳代前半、女性)

みんなで、一緒に汗を流して冗談を言い合ってとても楽しく作業を終わってから、その場所がきれいになっているから気持ちがいいですね。家に閉じこもってばかりじゃ気分も暗くなる。毎週1回がとっても楽しみになり気持ちを前向きにもっていけるようになりました。(就労体験プログラム 公園管理ボランティア、50歳代後半男性)

このような受給者の評価は、第一に「外に出られるようになった」という社会関係の取り戻し、第二に作業自体の成果を確認

する、自分の能力を客観化するという二つの面が含まれていることが分かる。

しかしながらボランティア体験に参加する受給者が全て肯定的に受け止めているわけではない。聞き取りに応じてくれたボランティア体験を辞めてしまった人たちの中には、「担当ケースワーカーからハローワークへ行くか、病院へ行くか、ボランティア体験に行くか、どれかを選ぶように言われた。一度公園管理ボランティアに参加したが、帰宅後体調が悪くなりそれ以後は参加していない」と述べる若い男性もいた

このようにボランティア体験の中心はコミュニケーションと設定されているため、コミュニケーションがそもそも苦手である、あるいは精神的な障がいのためにコミュニケーションが上手くとれない者に取ってはまさに『苦行』でしかない。

## 5 釧路市自立支援プログラムの

### 成果と課題

釧路市の自立支援プログラムの成果を改めて整理すれば以下の通りである。

成果は最初に述べたように孤立しがちな生活保護受給者に対して「社会的居場所」を地域のNPO法人等と協力して作り出し、受給者どうしがコミュニケーションをとり、あるいは自分の作業の社会的意味を確認することができているという点である。これによって受給者に対して「日常生活自立支援」「社会生活自立支援」といった「就労自立支援」だけではないサービスを生み出すことができた。これが「生活保護の常識を覆す」と福祉事務所が自らを評する理由である。その財政的裏付けは厚労省の10/10

補助である。

しかしながら課題も多い。第一に自立支援プログラム全体のコミュニケーションへの偏りである。特に就労支援プログラム以外ではコミュニケーションそのものが目的化されている。これは福祉事務所の認識が「社会的居場所作り」とされているためである。これは孤立しがちな生活保護受給に求められる支援とされているが、そこにはとどまらない意味が付与されている。サービス経済化の進展、近年の若者を中心とする「コミュニケーション能力の不足」といった議論から社会人にはコミュニケーション能力が必要とする論調は根強い。さらには「無縁社会」といった議論からコミュニケーション、特にリアルに人と向き合うことが現代社会で求められているとする論調もある。このような論調の延長線上に釧路自立支援プログラムの評価はなされているのではないだろうか？

確かにコミュニケーション能力はどのような労働でも多かれ少なかれ必要とはされる。しかし、コミュニケーション能力だけが高い人が常に労働能力が高いかどうかは、その職場で求められる能力によって異ってくる。これまで検討したように自立支援プログラムから就労に結びついているのは、むしろ社会福祉施設でのボランティア体験プログラムであることは述べた通りである。そこでは職場で必要とされる労働能力の一部としてコミュニケーション能力が含まれていた。反対に福祉事務所で就労支援プログラムとして位置づけられている「インターンシップ事業」では2年が経過しても就労者はでていない。

以上のようにコミュニケーション→居場

所→就労とは必ずしも結びついていないのである。

また、一方では直接面と向かって人と相対する人に抵抗が大きい人もいる。人間は労働を通じて直接相対する人間以外とでも、自分の作った商品を通じて経済社会的な循環に入ることが可能である。このような直接人間と相対しなくても自己の能力の客観化ができるような、他人とのつながりの経路の確保、社会と通じる経路の確保が必要である。例えばパソコンを使った自宅でのデータ入力等今までは異なるインターンシップも必要であろう。

第二に「在り方専門委員会」の議論とも重なるが、福祉事務所のつくった自立支援の枠組みにおいて、「日常生活自立支援」と「社会生活自立支援」と「就労支援」の関係性が整理されていない点である。釧路市の自立支援プログラムでは「就業体験的ボランティアプログラム」→「就業体験プログラム」→「インターンシップ」と進んでも、就労者が実際には出現していない。むしろ、この枠組みでは就労へ遠いとされる「就業体験的プログラム」の社会福祉施設への雇用が確認されている。

これに対して福祉事務所は自立支援プログラムを「いわば広場やスクランブル交差点のような場」として位置づけており、「それぞれに応じた自立につながっていく」と評価している。であるとするならば、「日常生活自立支援」→「社会生活自立支援」→「就労支援」と位置づけている図表8の段階論的理解は矛盾していることになる。

くわえて生活保護受給者に対して必ずしも就労自立を求めなくても良いという疑念

を生んでしまう。これはケースワーカーが感じる「ボランティアに参加していれば保護を継続してもらえるとと思うものがあるのではないか」という疑念とも重なる。「広場やスクランブル」という直線的ではない議論をするにしても、個々の受給者が就労自立や自分の能力の発揮に努力しているというモニタリングが必要である。受給者個人に即せば、それぞれの自立支援プログラムの事業の内容とそこで求められるもの、そこからさらに就労や能力を活かすという視点で課題を設定する事が求められている。もちろんそのためのカウンセリングやモニタリングは欠かせない。

第三には就労支援プログラムの評価の軽視である。年間にハローワークの支援も含めて100人以上の就労者を出しているにもかかわらず、今回のワーキンググループでもインターンシップ以外の就労支援は議論の俎上にすら上らない。この理由は先にも述べているように「広場やスクランブル」という議論で就労自体を取り上げにくいのと、自立支援プログラムの段階に沿っていても必ずしも就労には結びつかないことによるのだろう。しかしながら、就労できない人=より問題の深い人=より支援の必要な人という理解が成り立っているのかもしれないが、就労者が必要な援助についても検討が行われるべきである。くわえて、その際には生業扶助をふくめた職業訓練も議論されるべきである。

第4には、自立支援プログラムの各事業で形成される人間関係の質の管理とモニタリングである。福祉施設から寄せられたように「ボランティアどうしが盛り上がる」「入所者に対して上から目線の発言がある」と

いう声に代表されるように、「居場所」を作った後のコミュニケーションの質の管理は、ケースワーカーが行うのか、それともボランティアを受け入れた事業所の職員が行うものなのか、あるいは自立支援員が行うのか、明らかではない。昨年まで在籍していた自立支援員は積極的にボランティア体験の場に足を運び、そこで受給者とのコミュニケーションを取っていたという。しかしながら、一人の自立支援員で全てのボランティアにおいてどのような人間関係が築かれているのか、あるいは個々人の今後の就労支援、能力の活用観点からのカウンセリングやモニタリングを行うのは無理である。現状では「社会的居場所」を福祉事務所用意し、そこへ参加した受給者が「外に出られる」ようになり、そこからの個々人の「成長」は本人任せになっている。そこで必要になるのがパーソナル・サポートといった議論になるのであろう。しかしながらPSの事業は始まったばかりであり、その検討は別稿に譲りたい。

第五に就労を望むなら体力や精神的な耐性の問題もある。週1回半日程度の自立支援プログラムは、1日4時間週4～5日勤務という平均的なパート労働者の勤務から比べてもかなり短時間で回数も少ない。ここから企業での就労に結びつけるにはさらにパートよりも短い短時間労働等を組み合わせる必要がある。さらには自営業としての独立等ボランティアから先への見通しをつけることも必要であろう。

以上のような課題に自覚的に取り組み、その方法論を見いだすことが釧路の自立支援プログラムの課題である。

註

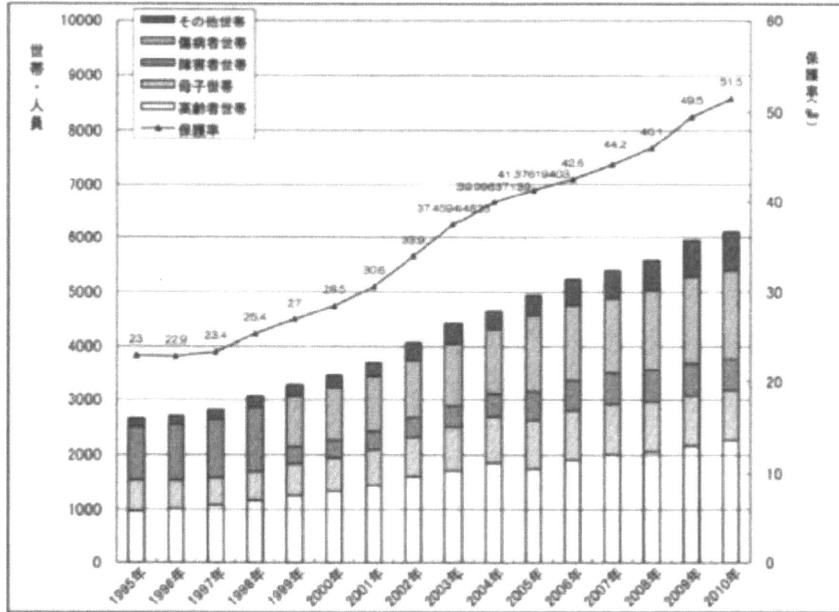
- (1) 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編『希望をもって生きる』2009年 簡井書房60頁
- (2) 同書62頁
- (3) 本田良一『ルポ 生活保護』中公新書 2010年 第6章 参照
- (4) 釧路市福祉部前掲書 138～142頁
- (5) 同書、66頁
- (6) 同書、95～ 96頁

参考文献

朝日雅也・布川日佐志『就労支援』2010年 ミネルヴァ書房  
布川日佐志編『利用しやすく自立しやすい生活保護自立支援プログラムの活用』① 策定と援助 2006年 山吹書店  
布川日佐志『生活保護の論点―最低基準・稼働能力・自立支援プログラム』2006年 山吹書店

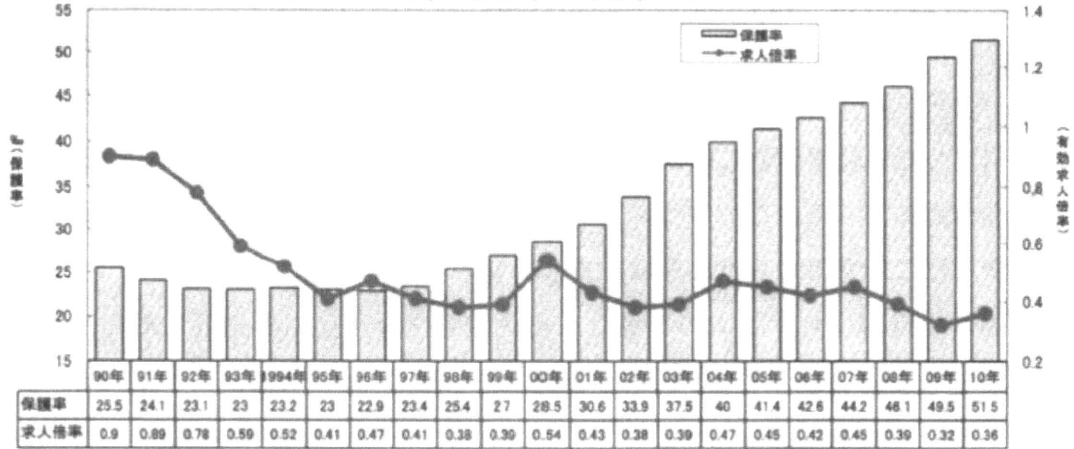
釧路公立大学地域経済研究センター『生活保護受給母子世帯の自立支援に関する基礎的研究 ―釧路市を事例に一』 2006年  
釧路市福祉部生活福祉事務所『平成18年度生活保護受給者自立支援プログラムの取り組み報告書』  
釧路市福祉部生活福祉事務所『平成19年度生活保護受給者自立支援プログラムの取り組み報告書』  
釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編『希望をもって生きる』 2009年 簡井書房  
本田良一『ルポ 生活保護』 2010年 中公新書  
宮本太郎『生活保障』 2010年 岩波新書  
日本労働政策研究・研修機構 労働政策研究報告書 No 101『母子家庭の母への就業支援に関する研究』2008年

図表1 釧路市の保護率と内訳の動向



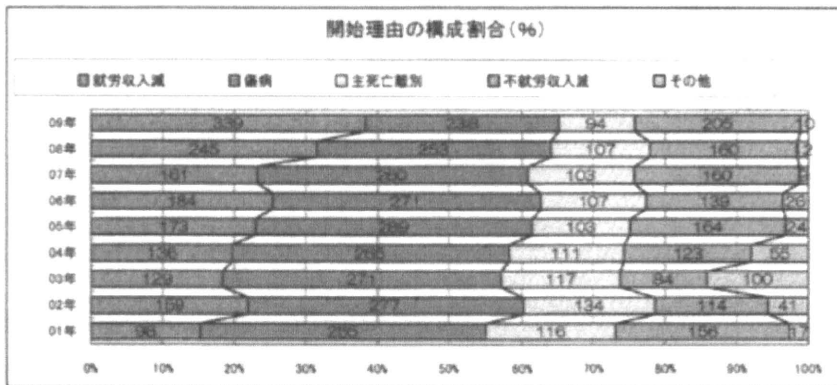
(福祉事務所資料)

図表2 釧路市の保護率と有効求人倍率



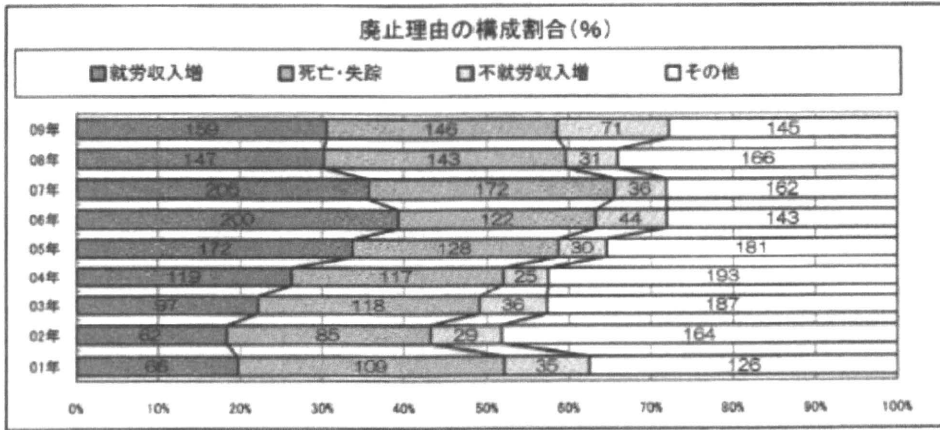
(福祉事務所資料)

図表3 生活保護開始の理由



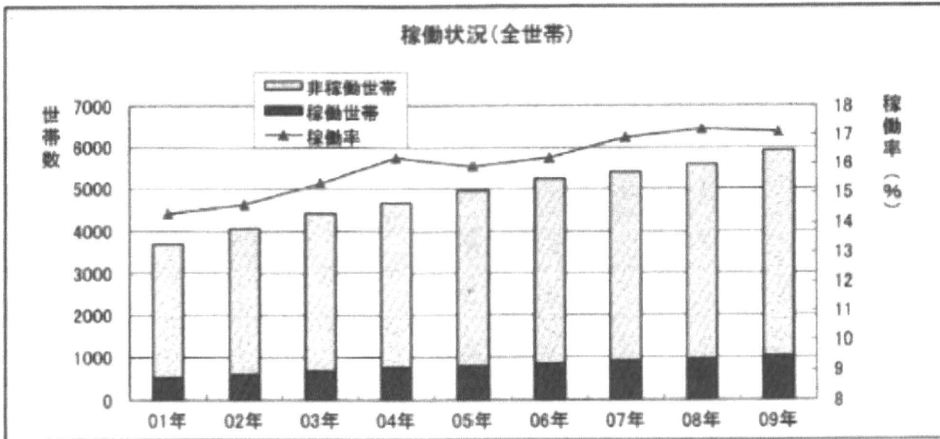
(福祉事務所資料)

図表4 生活保護廃止の理由



(福祉事務所資料)

図表5 生活保護世帯の稼働率



(福祉事務所資料)

図表6 自立支援プログラムの経費

年	事業名	総額	支援員配置	委託費
2004	就労促進及び母子世帯自立支援調査研究	6,362	2,736	-
2005	就労促進及び母子世帯自立支援調査研究及び事業の試行	10,957	5,052	1,000
2006	就労促進及び自立支援プログラムの策定及び事業実施	8,863	5,258	1,892
2007	就労促進及び自立支援プログラムの拡充推進	9,772	5,114	3,309
2008	就労促進及び自立支援プログラムの拡充推進	12,078	5,014	6,110
2009	就労促進及び自立支援プログラムの拡充推進	13,307	5,090	6,645
2010	就労促進及び自立支援プログラムの拡充推進	17,340	7,633	7,645

(福祉事務所資料より作成、支援員配置 = 就労支援員及び自立生活支援員の両方にかかる事業費、委託費 = 自立支援事業実施委託費、単位 = 千円)



図表7 釧路市生活保護受給母子家庭・自立支援プログラム

- 生活型支援… 自立支援員1名を配置し、以下の事業を実施 = 対象56名、参加50名、就労10名、保護廃止0名
  - ① 社会貢献的就業体験研修事業 (2005年7月～06年1月に15名参加)
 

介護事業所に委託し、支援対象者がホームヘルパーに同行し、派遣先の高齢者の話し相手をするなどの就業体験を実施
  - ② 自立支援教室 (2005年7月～06年1月に22名参加)
 

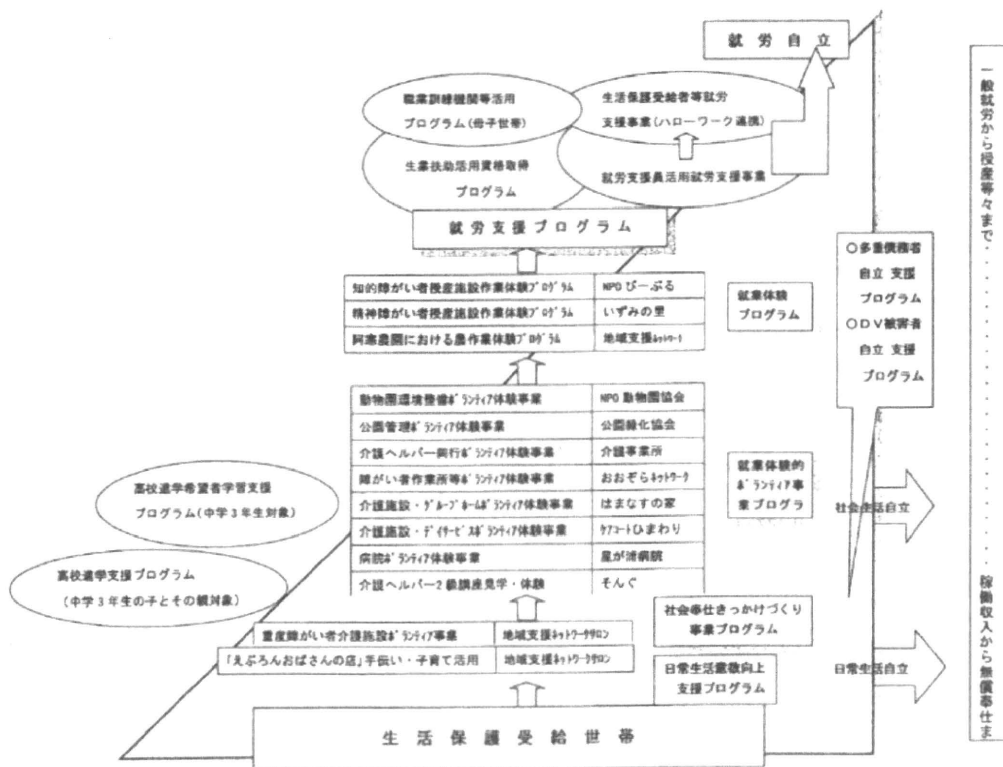
NPO法人に委託し、精神障害者小規模作業所スタッフの手伝いや親子料理教室、就職準備活動講習会を実施
  - ③ 資格講座受講支援事業 (2005年7月～06年1月に13名参加)
 

北海道立技術専門学院と連携し、母子家庭の母対象にOA講座を実施
- 就労型支援 = 対象30名、参加26名、就労15名、保護廃止0名
  - ① インターシップ事業 (2005年7月～06年1月に2名参加)
 

介護福祉施設に委託し、就労を体験し、就労への自信を形成するため、施設実習を実施
  - ② 就労支援員と自立支援員が連携し、母子世帯に対する就労支援を実施 (2005年7月～06年1月に15名参加)

(福祉事務所資料より作成)

図表8 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況



(福祉事務所資料)

図表9 日常生活意欲向上支援プログラムの内容

事業名	福祉事務所の考える目的	実際の作業内容	委託先	ボランティア アどうしの 交流	入居者等 の交流	雇用労働 者への移 行
NPO法人にお ける意欲向上 事業	日常生活の中で孤立しがちな母子世帯等を対象に、NPO法人の協力により、「親子サロン」「親子料理教室」「就労準備講習会」などへの参加を働きかけ、他の母子世帯との交流を図り、日常生活への意欲向上を促す。	子育てカフェと給食事業を行なっている。9時頃からまで割り箸の製作、着物をほどこいてウエス作り、紙巾作り、算取り等、11時頃終了。お店のお客さんとボランティアの交流はない。	NPO法人A	○	×	×

(福祉事務所資料より作成)

図表10 日常生活意欲向上支援プログラムの参加人数

事業名	委託先	09年度			08年度			07年度			06年度		
		参加人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加人数	延べ参加者数	一人平均参加回数
NPO法人にお ける意欲向上 事業	NPO法人A	8	338	42.3	11	268	24.4	11	221	20.1	26	99	3.8

(福祉事務所資料より作成)

図表11 就業体験的ボランティアプログラムの内容

事業名	福祉事務所の考える目的	実際の作業内容	委託先	ボランティア どうしの交流	入居者等 の交流	雇用労働 者への移 行
公園管理ボラ ンティア体験 プログラム	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「公園管理業務」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	夏場(6～10月)＝除草、刈込、落ち葉、ゴミ拾い 13時半現地集合、15時作業終了、16時解散 雨天中止 冬場(11～5月)＝除雪、木の枝の回収、作業には正職員同行。	(財)飯沼市 公園緑化協 会	○	×	×
動物園環境整 備ボランティア 体験プログラム	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「動物園環境整備」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	ドンブリの木の枝払い、クローバーの種に空いている籠車取り、「フクロウの森」の籠の清掃、ポスター巻き、自動販売機で売る動物のえさの箱詰め。朝は9時55分～10時55分に集合、帰りは14時23分、バスの時間に合わせて。	NPO法人 飯沼市動物 園協会	○	×	×
ヘルパー同行 ボランティア体 験プログラム	母子世帯を中心に、「介護支援事業所」の協力を得てヘルパーとの同行によるボランティアを体験し、社会参加と就労意欲形成を促す。	2010年度の事業所調査対象外	介護関連 株式会社B (本社併踏)	—	—	—
障がい者作業 所等ボランテ ィア体験プロ グラム	「障がい者作業所」や「グループホーム」のボランティアを通じて社会参加と就労意欲の形成を促す。	昼食と夕食、翌日の朝食の調理補助、清掃補助等(1日3.5時間)	NPO法人 C	×	△	○
介護施設にお けるボランテ ィア体験プロ グラム	「認知症対応型グループホーム」において、入居者の話し相手等のボラン ティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	水曜日、金曜日に1名ずつ、午後1時からきて2時間程度、お掃除や入居者とのコミュニケーション。入居者が部屋から出てくれば、会話、音読をしたり、歌を歌ったり、ゲームをしたり。 一日の流れに沿った介護以外の周辺業務。出迎え、お茶だし、体操の補助、台所の手伝い、利用者のとのコミュニケーション。	認知症対応 型グループ ホームD	×	○	△ (欠員あれば)
	「グループホーム」において、入居者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	お風呂上がりの髪を乾かす、お茶を配る、利用者の話し相手、男性1名は車いすの掃除、9時半に朝食(連絡事項、注意事項)～12時頃の給食準備後、作業の区切りの良いところで終了。 節電期リハビリテーション病棟出の活動。お茶だし、食事配膳・片付け、レクリエーションへの参加、自主トレーニングのお手伝い、入院患者の話し相手、ベッド周りの清掃・換気、洗濯。	生活協同 組合北海 道支部	×	○	○
病院ボラン ティア体験プ ログラム	入院患者の話し相手など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。	お風呂上がりの髪を乾かす、お茶を配る、利用者の話し相手、男性1名は車いすの掃除、9時半に朝食(連絡事項、注意事項)～12時頃の給食準備後、作業の区切りの良いところで終了。 節電期リハビリテーション病棟出の活動。お茶だし、食事配膳・片付け、レクリエーションへの参加、自主トレーニングのお手伝い、入院患者の話し相手、ベッド周りの清掃・換気、洗濯。	グループホ ームE(病 院)の系 列)	×	○	○ (パート)
重度障がい児 生活介護施設 におけるボラ ンティア体験 プログラム	重度障がい児生活介護の手伝い等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	2010年度の事業所調査対象外	病院F	×	○	○ (看護助手)
			NPO法人 A系列生活 介護事業所	—	—	—

(福祉事務所資料より作成)

図表12 就業体験的ボランティアプログラムの参加人数

事業名	委託先	06年度			07年度			08年度			09年度		
		参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数
公益財団法人ボランティア活動推進センター	(株) 朝日新聞社	29	212	7.3	47	335	7.1	35	329	9.4	19	70	3.7
公益財団法人ボランティア活動推進センター	NPO法人 社会福祉協議会	26	453	17.4	33	481	14.6	19	200	10.5	28	189	6.0
ヘルパー一斉ボランティア活動推進センター	介護関連株式会社(本社新設)	0	0	-	1	2	2.0	2	3	1.5	17	81	4.8
知的障がい者授産施設におけるボランティア活動推進センター	NPO法人 O	2	57	28.5	18	476	26.4	16	376	23.6	18	452	25.1
介護施設におけるボランティア活動推進センター	認知症対応型グループホーム O	3	16	5.3	8	55	11.0	4	53	13.3	4	11	2.8
	生活介護型グループホーム E(高齢者の系)	12	210	17.5	8	94	11.8	-	-	-	-	-	-
介護施設におけるボランティア活動推進センター	グループホーム E(高齢者の系)	4	80	20.0	2	30	15.0	1	7	7.0	-	-	-
介護ボランティア活動推進センター	病院 F	2	95	47.5	1	29	29.0	2	38	19.0	2	23	11.5
知的障がい者授産施設におけるボランティア活動推進センター	NPO法人系 共生型介護事業所	0	0	-	1	18	18.0	4	95	23.8	-	-	-
計		78	1223	14.4	116	1917	13.1	83	1,063	12.8	88	738	8.3

(福祉事務所資料より作成)

図表13 就業体験プログラム

事業名	福祉事務所の考える目的	実際の作業内容	委託先	ボランティアとの交流	入居者等との交流	雇用労働者への移行
知的障がい者授産施設における就業体験事業	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、知的障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	雑物のほどこ、ウエス作り、週3日、月、木、金の午後1~3時	NPO法人 G	○	×	△ (可能性あり)
農園における就業体験事業	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、同園での農作業の体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	農作業(2010年度の事業所調査対象外) 農作業。最初に作業工程の一連の流れを説明するが、当日も「今日はこれやります」と伝える。重いものを持つのは男性だが、他の作業は女性も同じようにやってもらう。	NPO法人 A 第3セクター H	○	×	×
精神障がい者授産施設における就業体験事業	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、精神障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	ラベル貼り、印刷、打ち込み、アクセサリー作成、クッキー作り、9時半~16時、実習作業は10時~15時	社会福祉法人 J	○	○	×

(福祉事務所資料より作成)

図表14 就業体験プログラムの参加人数

事業名	委託先	06年度			07年度			08年度			09年度		
		参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数	参加者人数	延べ参加者数	一人平均参加回数
知的障がい者授産施設における就業体験事業	NPO法人 G	23	386	16.8	22	382	17.4	22	252	11.5	13	44	3.4
農園における就業体験事業	NPO法人 A	9	494	44.9	11	280	25.5	7	84	9.1	-	-	-
農園における就業体験事業	第3セクター H	7	101	14.4	11	143	13.0	-	-	-	-	-	-
精神障がい者授産施設における就業体験事業	社会福祉法人 J	6	127	20.3	7	118	16.9	3	64	21.3	6	49	8.2
計		45	1013	22.5	51	901	17.7	32	380	11.8	19	93	4.9

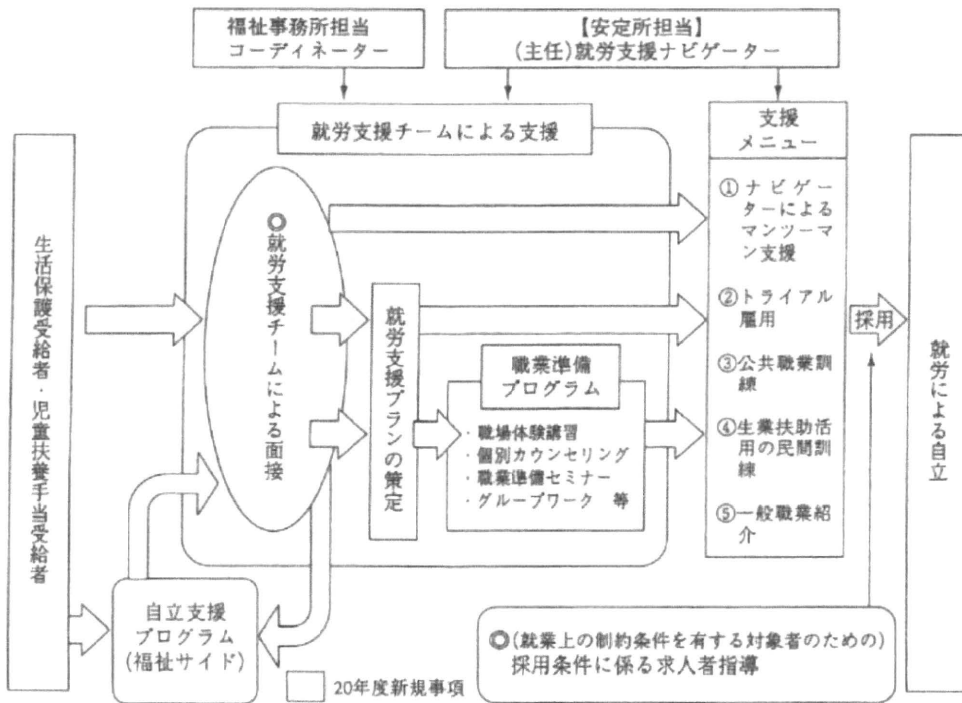
(福祉事務所資料より作成)

図表15 就業支援プログラムの内容と参加人数

就業プログラム名	内 容	担 当 者	06年度		07年度		08年度		09年度	
			参加人員	就労者等 自立者数	参加人員	就労者等 自立者数	参加人員	就労者等 自立者数	参加人員	就労者等 自立者数
生活保護受給者等 就労支援事業	ハローワークに配置された当該事業のコーディネーター、ナビゲーターとの連携により、就労機会に対する積極的な就労支援を行う。 平成17年8月より実施。	ハローワークくしろ	80	22	80	24	45	28	43	18
就労支援員による個別 支援事業	特に就労支援員(職就職員/職安04)を配置し、日常的にケースワーカーとの連携を図りながら、そのほかの就労支援を行う。 平成19年4月より実施。		100	67	204	87	218	80	171	21
民間職業紹介活用 プログラム	就労機会がない単身者等で、就労意欲がないながらも就職を望まない者に対して、民間の職業紹介業者を活用し支援する。	民間職業紹介業者	5	4	27	7	41	13	-	-
職業訓練就労準備等 活用プログラム (単身者等対象)	職業訓練予備校等の就労機会拡大、増進及び就職活動への意欲喚起の一環として、職業訓練が実施する資格取得講座等への参加を促進し、自立就労を助成。 「OA事務科」「介護事務科」の2講座を実施。	職業訓練就労準備等活用プログラム	22	14	27	17	24	24	24	9
企業訪問による資格 取得プログラム	職業訓練予備校等の協力を得て、就職活動支援のための資格取得を支援し、就労意欲の向上を図る。		90	15	51	7	32	9	14	14
就業準備委員会実施 プログラム	就職活動を行うにあたって、就職者の働き方や面接の心得など、基本的な事項を身につけ、就職活動への不安等を払拭するための支援を行う。		3	0	3	0	12	2	-	-
高卒単身者等就労 支援プログラム	高卒単身者等で、過去に就職経験がある者に対して、官公庁等の短期臨時雇用の機会を提供し、併せて就労者の支援を行い、就労機会の拡大を図る。		0	0	0	0	1	0	-	-
就労移行型 インターンシップ事業	制作業のボランティア就労体験を促す等を実施して、民間企業と協力しながら一時的な就労に向けた作業を体験し、就労意欲の促進を支援する。	株式会社「職業訓練推進者」	9	0	9	0	-	-	-	-
計			204	122	400	121	314	144	200	58

(福祉事務所資料より作成)

図表16 生活保護受給者等就労支援事業アクションプラン（職安連携型就労支援プログラム）



出所：厚生労働省社会援護局保護課