

加者へのガイダンスや導入プログラムの説明を事業所任せにするのではなく、両者が連携して適切に行うことが重要である。事務所と支援員の連絡で把握しているボランティアの状況のデータ化も検討されてよい。また、自立支援プログラムの内容について、受給者全体に周知する何らかの方法が検討されてよい。参加者同士の交流・情報交換や、それらをベースにした「体験者の声」の発信（例えば参加者の感想文等を「つみ木」のように受給者宅に送付する等）やプログラム参加者から新たな参加対象者への情報発信も有効だろう。就労支援として、職業訓練センターや職安との連携や活用が今以上に不可欠である。生業扶助、高等技術専門学院などを利用し、職業訓練の機会を積極的に提供することが求められる。

先述したように、「自立」後のフォローがないために、再び生活保護に戻ってきってしまうというケースも少なくない。就労をした後の支援もまた重要である。プログラムから就労に結びついたケースを検証し、必要な支援の内容について検討していく必要がある（成功事例の共有化という意味でも重要）。そのような事柄も含めて、現在の自立支援プログラムが全体としてどのような成果を上げているのか、また問題・課題は何なのかということの考察と分かち合いが大切である。事業終了後、座談会を開き、参加者の意見・感想の交流の場を設けることなどが検討されてよいだろう。

## 2) 自立支援プログラム全体を見渡す「事務局」的な機能を持つ組織について

自立支援プログラムの効果的な実施にあたっては、事業の発展的展開を図るための、事務局的な機能を持つ推進組織が必要であろう。自立支援プログラムが、多くの関係機関との連携や、複数アクターの連動によりネットワーク的に機能している特徴を持っていることや生活福祉事務所の本来業務の過多を考えると、自立支援プログラムの効果的な実施に関わる総合的な事務局機能は、ハブ的な中間組織が担うことが望ましいといえる。その具体的な実現のための検討とアクションを地域ぐるみで行うべきである。その際は、市役所がイニシアチブを取り、実働は地域の様々な機関が担えるような官民協働スタイルが望ましい。これらの議論は、生活保護の自立支援の問題に留まらず、地域経済や雇用対策、市民活動、各種生活支援の連携や施策にも関連する事柄である。従って、生活福祉事務所のみならず、他の行政機関や企業、NPO、あるいは地域住民を巻き込んだ、オール釧路市としての取り組みとして理解、発展することが求められる。

## ■自立支援プログラムそのものが社会に与えた影響について—長期的な提言

社会的な居場所づくりと当事者の学びの場づくりが結びついた、より多様な働き方の創出をここまで見てきたように、就労自立、あるいは就労を通して社会参加を希望する受給当事者にとって、プログラムの中で就労に結びつく次のステップ・目標が見えないことは、大きな課題となっている。勿論、これは自立支援プログラムだけの課題ではない。受給当事者の「自立」の難しさの背景には、長期的な地域経済の停滞、その背後にある、

地域格差を生み出す様々な構造や、正規雇用と非正規雇用との賃金格差、ジェンダーによる差別、あるいは正規・非正規を問わず、人間らしい働き方を難しくしている労働環境など、様々な問題が潜んでいる。また、「働くこと」は単純に経済的な「自立」の問題には還元できない。「働くこと」を通じて人は、社会に参加し社会の成員として認められているという感覚を持つ。誰かの役に立つことで、あるいはモノやサービスを介して、様々な形で他者と繋がることで自己の存在意義を確認する。

しかし、現在の「働き方」はそこに参入しようとする人に、あるいはそこに留まり続けようとする人に、非常に強い負荷やハードルを突きつける構造となっている。そのことによって、結果的に彼らを社会から遠ざけ、排除することとなる。「働くこと」を通して、社会が人々を包摂するためには個々人の能力や条件、希望に応じた「多様な働き方」が認められることが必要である。その中で、経済的な自立のあり方も、就労をベースとした自立は当然ながら、就労収入に加えて多様な社会保障（失業保険・年金なども含めて）によって支えられるグラデーションがあってもよい。そのような、より多くの人たちを包摂する社会をどのように構想し、具体化するのか。また、実現に必要な費用や財源を誰がどのように負担するのか、あるいは社会的に保障するのかという論点が、改めて市民的な水準で論じられ合意・共有される必要がある。

現在の社会では、収入を生み出さない労働は仕事と見做されない価値観が根強いが、家事・育児などのシャドー・ワーク（時にそれは人を社会から遠ざけもするが）、あるいは経済的な水準に乗らないボランティアな活動も同様に、多くの人たちにとっては社会と繋がるための重要な回路となりうるものである。釧路の自立支援プログラムは、一見すると「お金にならない」様々な活動が、受給当事者の社会関係を再構築し、“社会的な居場所”としての役割や意義を持つことを明らかにした。

このような居場所づくり、地域づくりの活動を通して“生活”が可能になるような道筋を探ること、例えばボランティアの延長上に事業を興せないか、企業の社会貢献の活動と結びついた形で、ボランティア活動を展開できないかといったことについて検討することもまた必要だろう。

これらの課題の解決には、コミュニティ単位での取り組みが大切である。コミュニティ・サポーター等の取り組みのコーディネーターは、プログラム参加者を含めた市民が担っていくことが肝要となる。

## 【提言】

### 1) 行政分野間での交流と連携（福祉・医療・教育・労働・産業等）

近接地域の担当者・担当部署間で、それぞれが直面している課題や実際に取り組んでいる施策の現状について、交流する機会を設ける。将来的には、行政担当者だけでなく、様々なNPO・社会的企業（育児・子育て支援、社会的に困難を抱える子どもたちへの

学習支援・進学支援、不登校・引きこもりの子どもたちへの支援、児童・子ども虐待を受けた子ども達への支援、若者の自立支援、失業経験者に対する職業訓練・生活支援の取り組み）を交えた形でのワーキング・グループを領域ごと（あるいはいくつかの領域をクロスさせる形で）つくることが必要だろう。先ほど述べた事務局機能的な組織（ハブ）が、これらの活動においても、中心的な役割を果たすことが望ましい。

## 2) 他地域・他自治体との交流、市民への発信

引き続き、自立支援プログラムについて検討、評価していく機会を持つことが望ましい。更に市民との協働が推進されるような発展的な取り組みになることが求められる。そのためには広報、啓発、発信事業の強化が求められる。

また、各地域・自治体で取り組んでいる事業について、釧路を舞台とした交流企画を継続的に行うことも必要である。釧路からの「発信」は、現時点で、様々な人たちを惹きつけるコンテンツである。そのような「発信」を聴きに集まった方たちとの交流や、情報提供、あるいは率直な現状の報告などから新たな視座を得ることが期待できる。交流企画への参加を様々な形で市民に呼びかけていくことで、当事者の具体的な姿に出会い、自立支援プログラム事業の全体像を知ることができる。その結果、生活保護に対する偏見の解消や受給当事者への認識もまた変わっていくと考える。このような場を通じて、一方的な広報・情報発信の場となるのではなく、一人ひとりの市民が感じている地域づくり関連した様々なニーズを発信・交流できる場として発展することができれば、それが多様な市民活動を活性化していくひとつの舞台となりうる。

## 3) 事業の新たな展開を支える財政的な裏付け

現在、生活保護費の経費は国が4分の3、自治体が残りの4分の1を負担している。自治体の負担分は地方交付税交付金で手当される仕組みになっている。しかし、自立支援プログラムが根拠としている生活保護法第27条の2は、自治事務であり、基本的に必要な財源は自前で賄わなければならない。厚労省は2005年度から実施しているセーフティーネット支援対策等事業補助金の中に「自立支援プログラム策定実施推進事業」を盛り込み、原則として事業費の2分の1の補助金を支出してきた。現在、釧路市が実施している関連事業の多くは、10割補助が適用されているが、2分の1の自治体負担になると、事業上実施がかなり制約を受けることになる。これまで見てきたような事業を展開するためには、一定の人的・財政的措置が必要不可欠である。先ほどの市民的な合意の問題とも関連するが、釧路市・北海道・国のそれぞれで、本事業が新たな社会や公共の形成に繋がるものとして、その意義を認識し適正な支援を行うことを求めたい。

## 第3章 さらに飛躍にむけた基本方策

### 3-1 「釧路の三角形」再考

これまで、釧路市の自立支援プログラムでは、就労から遠ざかり不安を抱える生活保護受給者に対して、地元企業やNPOと連携しつつ「中間的就労」の機会を多彩に用意することで段階的な自立支援を目指してきた。「釧路の三角形」（図1参照）と呼ばれるこのモデルは、社会との接点を絶たれ孤立した受給者に対する社会的居場所の担保と、その場における緩やかなエンパワメントを意識したものとして、全国的に高い評価を得ている。

当初より、「自立」概念の再検討は、ワーキング・グループ事務局である生活福祉事務所から示唆された検討課題の一つであった。生活福祉事務所からは、「三角形に拘らなくてもいいので、当事者である受給者にとってよりよいプログラムになるよう忌憚のない意見を貰いたい」とのことであった。これを受けて、成人教育学を専門とする委員と社会保障論を専門とするアドバイザーが素案の作成を担当した。各々の専門性に基づいた自由な発想を大切にしたいという趣旨から、あえて事前に意見のすり合せはしなかった。第二次ワーキング・グループ最終日、両者から素案が報告された後、全体で意見交換を行った。

ここでは、当日の意見も含めて整理したものを提示する。

#### 1) 「自立」をどのように捉えるか

はじめに、厚労省が示した3つの「自立」—就労自立、日常生活自立、社会生活自立、の関係をどう考えていくのかが議論になった。「釧路の三角形」において、就労自立が、日常生活自立と社会生活自立よりも上位に位置している。いわば、就労自立を果たすためのステップとして日常生活や社会生活の自立があるという捉え方と考えるとよい。この視点から、自立支援プログラムの成果・到達の検証もまた、就業自立の達成とそれに伴う保護廃止数や保護費の削減額などによって評価されることになる。

しかし、ワーキング・グループでの検討を通じて、釧路市のような地域経済が冷え込んだ地方自治体においては、そうした基準による評価が難しい現実が浮き彫りとなった。賃金収入のみで生活が成り立つという意味での「雇用」＝「就労自立」が、非常に困難な現状において、なお自立支援プログラムへの参加を就労自立にいたる中途の段階としてのみ捉えることは、その状況への滞留を余儀なくされる受給者の自立意欲を、少なからず損ねるものとなるだろう。とりわけ壮年層の受給者は、年齢的にも雇用が難しい状況にある。その中で「就労自立」を迫られることは、自らの現状を肯定的・積極的に捉えることを難しくしてしまう。

また、就労達成を軸とした評価は、現場職員にも葛藤や戸惑いをもたらす。受給者の「笑顔が増えた」「元気になった」という形で、当事者の生活の質が改善されたとしても、それはあくまでも雇用へ向かう段階の一つをクリアしたという評価に留まらざるを得ない。

出口の見えない中でのケースワークは、職員に多忙感や疲弊感をもたらす。職員が、自分自身の仕事にやり甲斐や意味を見出すことができるためにも、雇用による就労自立を頂点とする現行プログラムを改善していくことが求められる。

## 2) 「中間的就労」の再定義

では、どのように考えればよいか。第一に、釧路市が自立支援プログラムで掲げた「中間的就労」という概念を、より積極的なものとして再定義することが必要である。これまで、「釧路の三角形」において、「中間的就労」は、「一般就労」にいたる途中段階として捉えられてきた。しかし、自立支援プログラムにおける「中間的就労」の位置づけは、保護から就労にいたる垂直的な過程の「中間」というだけではない。それは、生活保護への全面的な依拠と「完全」な就労自立との間にある、就労収入と生活保護の組み合わせによって生活が成り立っているような、多様なグラデーションの「あいだ」に位置する状態という意味での、水平的な意味での「中間」でもある。その意味では「中間的就労」の「中間的」は多様な内容を含んでいる。

自立支援プログラムに参加する当事者には、子育て・介護と就労の両立の中で、身体を壊し、なお心身の回復の途上にある、あるいは度重なる失業や廃業、求職活動下での否定的な経験の積み重ね等によって、就労や社会参加への意欲を長い間喪失していたという人が少なくない。そのような当事者にとって、それぞれの生活の条件や意欲の回復の程度に応じた「自立支援プログラム」における「中間的就労」と、一般的な就労との間には、大きな隔たりがあると考えられる。実際、プログラムへの参加を通じて、「就労自立」を果たした当事者が、過酷な労働条件に堪え兼ねて身体を壊し、再び生活保護に戻ってきてしまうというケースも少なくない。

また、就労に対する意欲や条件があっても、経済的に自立することが難しい非正規雇用は、(とりわけ家族の扶養を求められている当事者にとって)「就労」の選択肢としては敬遠される傾向がある一方で、特に壮年期にある当事者にとって正規雇用への再就労は、極めて難しい状況にある。「就労自立」を最終目標に掲げてきた自立支援プログラムの枠組みが、一方で当事者にとってある種の閉塞感や先の見え無さを生み出す要因となっていることは、既に見てきた通りである。

しかし、私たちは、「中間的就労」の概念として、生活基盤を社会保障給付に全面的に依拠した状態と、就労による収入で「経済自立」した状態の「中間」に位置する状態、換言すると「半労働・半福祉」の状態と捉えることによって、新たな視座を得ることができる。即ち、当事者が、子育て・介護・療養など自分自身の生活の中心的な課題と両立しながら、あるいは身体的・精神的な面での条件などと相談しながら、多様な社会保障(生活保護はもちろんのこと、失業保険・年金なども含めて)に支えられつつ、可能な範囲で自身の経験や能力を活かして、就労や有償・無償のボランティア等を通じて社会参加をすること、またそのことによって一定の収入を得ること一何よりもそのような状態

を、積極的・肯定的なものとして評価するという視点である。勿論、「中間的就労」が、「ボランティア」という名のただ働き、雇用に替わる「労働のダンピング」とならないよう、行政・事業所の双方が一定の運用基準を設けることが求められる。各ケースワーカーや自立支援員が、プログラム参加者の相談窓口として機能するとともに、弁護士や学識経験者などによるチェック機能も必要であろう。その上で、「中間的就労」を再定義することによって、より多くの当事者が、自立支援プログラムに参加することに、積極的な意義を見出すことができるのではないだろうか。

### 3) 当事者性と人間の尊厳の回復—自立支援プログラムを支える理念の深化

第二に、自立支援プログラムを支える理念や原理を更に深化させていくことも求められる。当事者性と人間の尊厳の回復。これこそが、釧路市の自立支援プログラムが一貫して追求してきたものである。この点を突き詰めるならば、自立した生活とは「私」のかけがえのなさを実感しながら、生活することと言えるのではないだろうか。そのためには、他者や社会との関係のなかで自らの存在意義を実感できる「生きる場」（宮本太郎北海道大学大学院法学研究科教授）が必要となる。生活保護受給者の多くは、この「生きる場」から一時的に退場した状況にある。従って、自立支援プログラムの目的は、当事者自らが「生きる場」を再構築・再獲得していくことを支援することにあるといえる。

このように考えた時、三つの「自立」の新たな関係が見えてくる。即ち、社会的存在としての「私」の再獲得こそがゴールとなり、日常生活自立はそのための必要条件、就労自立はそのための手段・条件の一つとして位置づく。現行プログラムの概念図を踏襲するならば、それは社会生活自立を頂点とした三角形になろう。ここにおいて、就労による経済的な自立とは、それ自体がゴールではなく、「私」のかけがえのなさを担保する手段・条件のひとつとなる。

また、「就業体験的ボランティア事業」の位置づけも変わってくる。もちろん最終的な目標として就労自立を目指す当事者には、就労に向けた段階的なりハビリという位置づけは変わらないが、それだけではなく、あらゆる当事者にとってそこに身を置くこと自体が、「生きる場」の獲得という点で、重要な意味を持つものとして位置づけられることになる。つまり、「就業体験的ボランティア事業」は社会に無数に点在する「生きる場」の一つに過ぎないのである。NPOやボランティアなどの市民活動、生涯学習事業や同好会・サークル活動など、地域には「生きる場」となり得る資源が豊かにある。これらを当人の実生活に即した形で繋いでいくことも自立支援プログラムに携わる職員の職務となるだろう。

### 4) 大人の学びの場、ともに支え合う場としての自立支援プログラムの構築へ

このような観点に立つ自立支援プログラムを体系化する際、「私」の再獲得・再構築に向けた「学び」の提供というイメージが有効であるように思う。自らを見つめ直し、過去と未来の基点としての現在をどう生きるかを考える。そのためには、新しい物の見方や

考え方、情報やスキルを身に付けていく必要がある。

成人の自立支援を「学び」という観点から捉える発想は、日本では馴染みがないかもしれないが、欧米においては成人基礎教育（Adult Basic Education）として制度化されている。成人基礎教育とは、自分の生活をコントロールし、変動社会の要求に適応する力と自由を与えるものとされる。具体的には、① 衣食住の生活の在り方、② 健康保持に関わる知識・技能、③ 社会生活を営む上で必要な知識・技能、④ 職業が保障されるための技能・知識、⑤ 育児とか家事を含めての家庭生活の知識・技術、などが学習内容となる。即ち、教育・福祉・労働の三領域にまたがる、成人が生きていくために最低限必要とする基礎的な学びの提供、それが成人基礎教育である。

社会生活自立を頂点とする三角形においては、その必要条件として成人基礎教育が全ての人に保障されなければならない。そうした「学び」の場づくりには、次のような配慮が不可欠となる。一つには、新しい親密圏として機能することである。親密圏とは、「具体的な他者の生への配慮／関心をメディアとするある程度持続した関係性」をさすが、そこでは、「恐怖を抱かずに話すことができるという感情、無視されないだろうという感情、そこに向かって退出できるという感情、そこで自分が繰り返し味わわれてきた感覚が分かってもらえる（かもしれない）という感情…つまり、排斥されていないという感情」をもつことが許される（齋藤純一『公共性』, 岩波書店, 2000年, 98-99頁）。

私たちは関係性の中で傷つき、関係性の中で癒される。結局、ひとはひとの間でしか生きることはできない。しかし、否定され続けたひとが再び関係性の中に飛び込むには相当の勇気を必要とする。従って、仲間と共に回復する学びは独特の作法を求める。あなたにここに居て欲しいというメッセージを込めながら関わり続け、待ち続けなければならない。例えば変わらなくてもいい、今のままでも十分だという含みを込めながら。そうした場づくりには、ある程度の関与や配慮が必要となる。

二つには、「ふりかえり」と「分かち合い」の時間を確保することである。体験や経験だけでは「学び」は成立しない。適切な「ふりかえり」がなされてはじめて、私たちはそこから何かを学ぶことになる。その活動が、社会的にどのような意味をもつのか、「私」にとってどんな意味をもつのか、もっとよい活動にするためには何が必要か、足りないものはないか、などについて考える機会をもってはどうだろうか。そして、一人で深い省察を行うと並行して、語り合い、認めあう時間も確保したい。さらに、受給者自らが、新しく事業を企画・立案・実行することも視野に入れたい。他者と共同することの喜びと難しさを感じつつも、そこに身を置き続け関係を維持・修正していきつつ、社会を創る担い手となることこそが社会的自立のゴールであると考えからである。

第二次ワーキング・グループの最終日に行った意見交換では、上記のような提案に対して、一定留保すべきという声もあった（具体的に提案があった改善策については、第二章に掲載したので参照されたい）。受給者の多くは、就労自立を果たしたいというニーズを持っている以上、安易に就労自立を頂点から外してよいのか。また、公金を活用した事業として国民

全体に対する説明責任を果たせるのか。就労支援をよりきめ細やかに充実していく方向性こそが、求められているという意見である。

これに対しては、確かに就労自立、社会生活自立、日常生活自立のどれが大事なのかは、各々置かれている状況で異なる。ならば、3つを並列関係として捉えて、それを底辺とした立体的な三角錐あるいは三角柱のようなイメージはどうであるか、などの意見が出された。また、自立支援プログラムにおいては半就労・半福祉という状態に置きとどめるのではなく、官と民の力を活かした地域づくりのなかで受給者を育て社会的起業を支援する仕組みを作るなど出口戦略を開拓すべきである。今後の実践的な取り組みの中で整理されるであろうが、さらに検討を深めていきたい。

### 3-2 地域における人・情報・サービスの結節点（＝ハブ）の創設

#### 1) 人・情報・サービスが行き交いあう結節点としての「ハブ」

私たちがワーキング・グループでの検討を通じ痛感したのは、当事者の「自立」には、それを妨げる様々な要因が複雑に絡み合っているということであった。経済的な自立だけではなく、日常生活再建や社会性の回復等にむけた丁寧な支援が必要な人も少なくない。そうした状況にある人に対応すべく、生活保護制度のみならず、様々な支援制度が存在しているが、タテ割りの行政組織の弊害などにより利用しづらいのが実情である。現状では、バラバラに供給されている行政サービスを、当事者の必要に沿って結びつけていくことを、個々のケースワーカーや自立支援員による「職人芸」ではなく、制度として行う必要がある。その際、受給者の世帯状況に応じた的確なアセスメントを行い、結果を共有していくことが不可欠となる。

第二次ワーキング・グループでは、人・情報・サービスが行き交いあう結節点を地域に作っていくことを提案したい（図4）。ハブ的な機能が地域に根づくことは、自立支援プログラム全体の質的向上をもたらすだろう。これまでの自立支援プログラムを通して目の当たりにしてきた人間回復のドラマの数々は、「ありのままの自分でいられる居場所」の大切さを改めて教えてくれた。特に「支援の双方向性」や「自尊・承認」が、自立のプロセスにおいて重要な基盤となることが明らかになってきた。こうした新しい支援の形を波及させるためには、生活福祉事務所や受け入れ事業者、あるいはプログラム参加者などお互いの蓄積を交流・発信していく必要がある。こうした交流は、当事者と支援者の「ズレ」を埋めるためにも有効であろう。



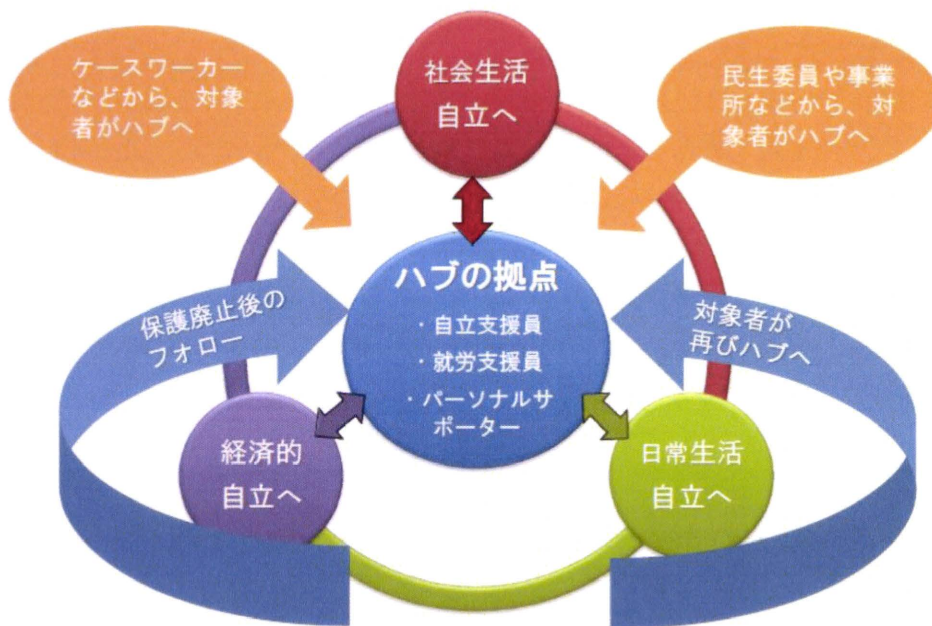


図4. 自立支援ハブのイメージ

## 2) ハブの機能・役割について

次に、ハブの機能について説明する（図5）。ハブとして必要な機能は、受給者等のたまり場となる拠点の提供である。できるだけ気軽に来られて何か楽しみがある「生活づくり」の場が必要である。たまり場づくりの一つの仕掛けとして、食事を介した繋がりづくり等が考えられる。その効果は、冬月荘「Zっと！Scrum」の取り組みでも証明されている。積極的な意思でなく来ている人も、一緒にご飯を食べる場・機会を共有することによって、ハブに集う他の当事者や支援者、事業所等との新たな繋がりが生まれる可能性がある。拠点の候補としては、パーソナルサポートサービス事務所（釧路市浦見町の「地域パーソナル・サポートセンターえにい」等）などが考えられる。

しかし、生活保護行政の出発点となる生活福祉事務所との情報交換を密にし、当事者間の連携を有機的なものにするためには、立地や担い手機関など含めて、さらなる調整や意見交換が必要不可欠である。生活福祉事務所には、これまでの経験の蓄積を踏まえて調整過程における積極的な役割が期待されている。

第二に、ハブに常駐する従事者の存在である。ハブの目的の一つに受給者同士がありのままの自分でいられる居場所づくりにある。交流しながら情報交換し、ニーズと本音を反映したアセスメントによって、受給者の動機づけが的確となり、効果的な支援を行うことができる。そのため、従事者は自立・就労支援員、パーソナルサポーターなど、生活保護の給付や要否判定に直接関らない部門や分野の支援員が、従事することを提案したい。

しかし、それは当事者のニーズや支援に対するアセスメントに生活福祉事務所が、関わらなくてもよい（関わるべきではない）ということではない。生活福祉事務所は、保護の

要否判定、あるいは保護の開始に至らないまでも、緊急に支援を必要としているかどうか、ハブに繋ぐべきかどうか等関わりを持った当事者のニーズ及び必要な支援に対して、一定のアセスメントを既に行っている。それらは、ハブに常駐する従事者が、より適切な支援をコーディネートするために必要不可欠な情報となるだろう。そこから導き出されるハブの第三の機能は、関係者同士の交流の場である。ハブ従事者が関係諸機関に出向き、地域に点在する資源同士を繋いでいくとともに、たまり場の利用者を受給者に限定するのではなく、ケースワーカー、受給者、ボランティアなども集い、交流する機会を設けることが大切である。必要に応じて複合的な支援を必要とする当事者に関わるケース会議などを、当事者も含める形で持つことも考えられる。

また、生活福祉事務所内にもハブ的な役割や機能をつくっていくことを提案したい。生活福祉事務所内のハブを活用することで、保護が廃止になった方や生活保護対象外の方も支援することができるようになる。生活保護制度は、生活保護の廃止と同時に一切の支援が打ち切られてしまう。もし、適切な支援があれば、保護の再受給に至らなかったと思われるケースも少なくない。生活保護の相談に訪れる人には、保護の受給要件を満たさないが生活に困窮している人が少なくない。例えば、パーソナルサポーターに生活福祉事務所に常駐してもらうことができるならば、生活保護制度と他の制度やサービスとのスムーズな連携ができるようになるだろう。

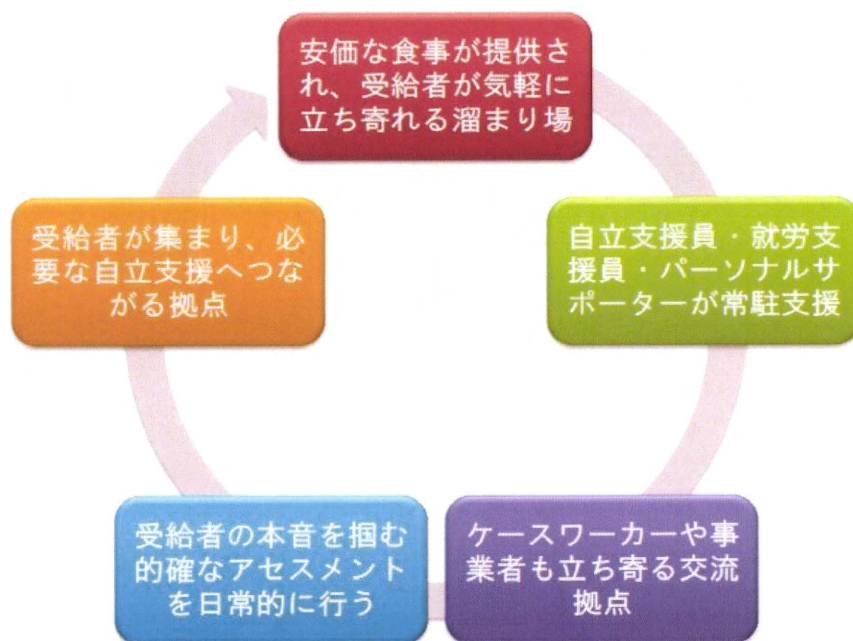


図 5. 自立支援ハブの機能

### 3) ハブの運用方法について

次に、実際のハブの運用に際して、生活福祉事務所を訪れた対象者から地域のハブへの流れを示す(図6)。

- ① 生活保護を申請した段階で相談のみで終わる場合がある。具体的には、財産等がある場合だが、その際にパーソナルサポートサービスへ繋がれば適切な支援を受けられる。
- ② 新規調査後に取り下げ、却下等の場合も同様に、パーソナルサポートサービスへ繋ぎ、適切な支援を受けることができる。
- ③ 生活保護が開始となった世帯は、所内におけるハブに相談し、そこから地域のハブへ繋ぎ、支援を受けることができる。
- ④ 生活保護廃止後の者は、引き続き支援を必要とする場合も、パーソナルサポートサービスへ繋ぎ、支援を受けることができる。



図6. 自立支援ハブの運用方法

最後に、ハブにおけるアセスメントとその先にある支援内容のイメージをまとめておきたい(図7)。まず、日常生活自立・社会的自立・経済的自立を重層的に捉え、分野を横断して支援する必要があることから、ケースワーカーと自立支援員と就労支援員とパーソナルサポーターがチームとなって支援することが望ましい。当事者個々の課題に応じて、地域に点在する資源や制度を結びつけていく。さながらオーダーメイドで服を仕立てるような支援が望ましい。当事者の状況によって、就労自立、社会生活自立、日常生活自立のいずれに比重が置かれるかは異なる。実際の支援では、当事者の意向やニーズを聴きながら支援を行っていくが、その成果や評価に関しても当事者の参加が保障されるべきである。受給者や支援に関係する従事者たちで協議した結果、一定の成果が出たと判断された場合、現状の

まま継続して支援を行うか否か、あるいは別な支援を行うか検討し、本人にとっての自立を目指していく。経済的自立を果たした場合、直接的な支援は停止したとしても、パーソナルサポーターなどによる見守り型の支援を一定期間内は行うことが望ましい。

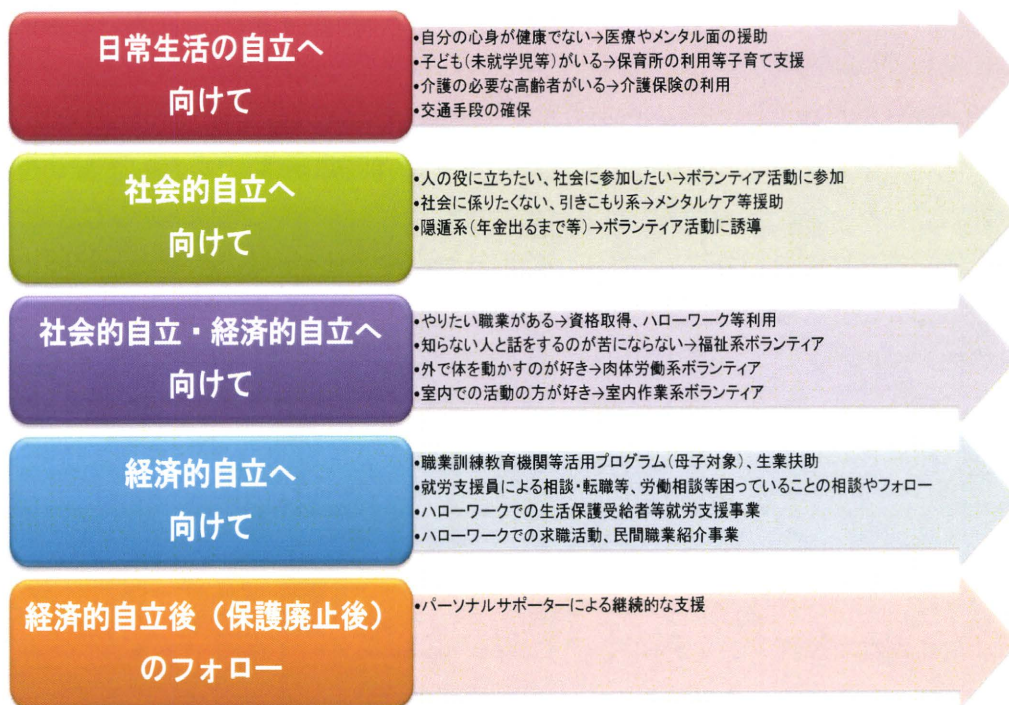


図7. ハブにおけるアセスメントと支援内容

### 3-3 さらなる飛躍を支える生活福祉事務所のバージョンアップ

生活福祉事務所は、「抱えこまない」福祉事務所を掲げて、地元NPO・企業等との協働による自立支援プログラムの運用を行ってきた。ここでいう協働とは、民間委託方式による事業の丸投げを意味しない。「抱えこまない」とは、市役所内外に目を向け、関係を築いていながら、さらなる問題解決能力を得ようとするプロフェッショナルとしての姿勢であり気概であった。釧路モデル誕生の背景には、福祉事務所が第一義的な責任主体として、自立プログラムの作成と実施の最も深い部分に関わり続け、時間と手間と汗を提供してきたことが大きい。生活福祉事務所には、この原点を常に確認し続けることを求めたい。そして、更なる飛躍のために生活保護行政に期待される次の5点を提言したい。

#### 1) 「抱えこまない」職員文化の継承・発展と「同僚性」の高い職場環境

今春、釧路モデルの誕生において、生活福祉事務所側のリーダー的な役割を担ってきた職員が退職する。彼は言う。「自立支援プログラムは、一方で職員にとっても希望と誇りを回復する取り組みでもあった」。誇れる日常を取り戻す必要があったのは、受給者だけではなかった。生活保護行政に対する市役所内での風当りの冷たさ。そんな部署に「飛ばされ

た」と自らと仕事に誇りと自信をもてないまま、なるべく「失点」をせずに早く異動ができるようにと仕事と悩みを「抱え込む」職員。そこに風穴を開けたのが、自立支援プログラムの成功であった。

今、自立支援プログラムに関係する職員は、自信と気概と希望に満ちている。「私の同好会として見られたものが、ようやく部活くらいになってきた。これを正課授業にしたい」—「正課授業」という言葉に託されていることは、生活福祉事務所全体に自立支援プログラムの意義と成果を共有するという事だけではではない。市役所内外に目を向け、自らの弱さを開示しながら築かれていく関係性を武器に、さらなる問題解決能力を得ようとする「抱え込まない」プロフェッショナル像を職場全体に定着させたいという願いが込められている。世代交代を繰り返すなかで、その時々顔ぶれで継承されながら、時代の要請や影響を受けて発展していく。全国的な注目を浴びている釧路の生活保護行政が束の間の夢、ありし日の栄光に終わらないためには、そうした職員文化の継承と発展が不可欠である。

さらに、関係づくりのスキルやノウハウを「名人芸」や「職人芸」として個人に留めるのではなく、組織として資質向上に努める必要がある。そこで有益なのが、「同僚性」という考え方である。生活保護の現場同様に多忙極まる学校現場で最近よく用いられるこの用語は、「自らの仕事をひらき、同僚と学びあう関わり」を意味する。同僚性が根づいていくためには、生活福祉事務所という所長をはじめとする管理職の役割も大きい。「抱えこまない」生活福祉事務所としての明確なビジョンを示し、それを職員がどう自らの仕事に引き受けるかを問うことが有効であろう。できれば継続的な研修や会議等による意見交換の場を確保していくことが望ましいが、難しければ、井戸端会議的な仕事談義を奨励してもよい。大事なものは、仕事に対する手ごたえややり甲斐が実感でき、悩みやしんどさを共有し、適切な助言を仰げる人間関係に支えられた職場環境を作ることである。

## 2) アセスメントの際に求められる新たな専門性—「当事者性」と「翻訳力」

ケースワーカーは、ハブが機能した後も受給者のアセスメントにおいて、なお重要な役割をもつ。パーソナル・サポーターは、受給者に寄り添い様々な地域資源を結びつけオーダーメイド型の支援を編み上げていくが、これは支援と支給の単純な分離を意味しない。自立支援プログラム参加者のアセスメントは、従来通りケースワーカーが行う（パーソナル・サポーター側も独自のアセスメントを行うかもしれないが）。その際、ケースワーカーには是非身につけて貰いたい専門性が「当事者性」と「翻訳力」である。

まず「当事者性」とは、一つには当事者意識のことである。ケースワーカーがNPOや企業に丸投げせず、自らも一人の職員として、そして一市民として、自立支援という社会的な課題解決の担い手であるという自覚を持って貰いたい。二つには、当事者側の立場や思いに沿った判断を心掛けて欲しい。「もし私が彼・彼女の立場だったらどうだろう」という問いを絶えず繰り返しながら受給者と向き合うこと、それがここでいう当事者性の二つめの意味である。

次に、「翻訳力」とは、一つには受給者の声にならない声を言葉として聴き取る力をさす。人は誰かと話すことで、自分が何者であるか、何がしたいかを同時に形づくっていく。語ることが現実をつくる。アセスメントの重要なデータとなるのが、受給者の語りである。語りが生まれやすい雰囲気づくり、途切れがちな言葉を補足すること、そうした「聴く耳」や姿勢をもつことがこれからのワーカーには求められる。二つには、受給者の生活者としてのニーズや困り感を既存の施策や制度を最大限の読み幅で解釈しながらすり合わせていく力をさす。アセスメントから支援計画を作成する際、そうした「翻訳力」の有無が、支援の質を決定づける。

### 3) 職員の勤務評定のパラダイム転換

こうした職員文化の変化は、職員の勤務評定にも反映されなければならない。これからの職員に求められるのは、自らも悩み、動き、知恵を絞る姿である。そのためには、職員が委縮することなく意見を述べ、前例のない取り組みにも果敢にチャレンジすることが保障されるように管理職は配慮していく必要がある。例え、職員の意識が変わっても、それに基づく行動がきちんと評価されることが確約されていないならば、絵に描いた餅で終わる可能性が高い。勿論、これはオーバーワークや上司の決裁を仰がない独断によるケースワークを推奨しているわけではない。「やったことが報われる」、「もっとやりたいと思える」、そういう職員の意欲を後押しするような評定項目づくりに取り組んで欲しい。

### 4) 意欲と専門性の高い職員を確保するための人事制度改革

協働がうまく動くためには、生活福祉事務所側の高い意欲と専門性が不可欠である。釧路モデル誕生の背景には、大学で社会福祉学を学んだ専門性と気概あふれる職員の存在が不可欠であった。民間のセンスや考え方をそのまま採用しては新しいものは生まれない。生活保護に携わる専門職員として市民委員と対等に「ぶつかる」ことができはじめて、創造的な成果が生まれる。

現在のケースワークは、福祉に関する専門性や専門知識をもたない職員が配置転換によってその任に就くことがほとんどである。新任のケースワーカーやそれを支える同僚の並々ならぬ努力によって、現場がどうにか動いているのが実情といえる。今後、協働が進んでいく中で、NPOが段階的にノウハウや知識を蓄積していくのに対して、生活福祉事務所側は職員の異動ごとにリセットを繰り返すことになる。この差は、新たな展開を生み出す創造的な「ズレ」ではなく、むしろ協働のブレーキとなると予想される。

今後の対策として、少なくとも主査クラスの管理職候補は、意欲の高い現場の実状に精通したいわゆる「生え抜き」から登用されるような仕組みが整備できないものだろうか。ケースワークにやり甲斐を感じ、能力も伴った職員が、希望すれば生活福祉事務所内でキャリア・アップを重ねることができる制度改革を検討されたい。

また、(かつての専門職採用制度の転型)生活福祉事務所単独の新規大卒採用枠を設ける

ことを併せて提案したい。いまや釧路の生活保護行政は全国区である。大学で福祉を学ぶ学生の中には、その分野でずっと仕事ができるなら「ぜひあの釧路へ」という意欲的な若者がいるのではないだろうか。大学等で最新の福祉の理論や実践を学んだ新人の登場は、現場に新たな風を吹き込むことが期待できよう。

#### 5) たゆまぬ変革の原動力としての「第三者評価機関」の維持

変動の激しい時代においては、完成度が高いと思われたプログラムであっても、その有効期限は短い。現状に甘んじず、改善に向けた省察が働くためには、現行のワーキング・グループ会議のような「第三者評価機関」を維持しておくことが有効であろう。今の釧路モデルは、第一次ワーキング・グループ会議との間で、「ときに引きずるような感情」を抱きつつも、「民間の委員から生活保護に関する受け止め方や、支援に関する考え方に対する厳しい意見をもらい、行政との目線の違いを痛感させられると共に、自分たちの議論がいかに内向きなことしかしてこなかったのかを思い知らされ」たことが大きかった。（釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会（編）、前掲書、30-31頁）。

「第三者評価機関」には、常に新しい視点や専門知識・経験を持つ委員のための席を一定数確保しておくことが望ましい。なぜならば、釧路モデルはワーキング・グループと生活福祉事務所との共同作業の中で進化を遂げてきた経緯があり、今後の生活保護を含む釧路の地域セーフティーネットづくりに欠くことの出来ない手法であり、資源であり、エンジンだからである。

## —これからの自立支援プログラム推進について—

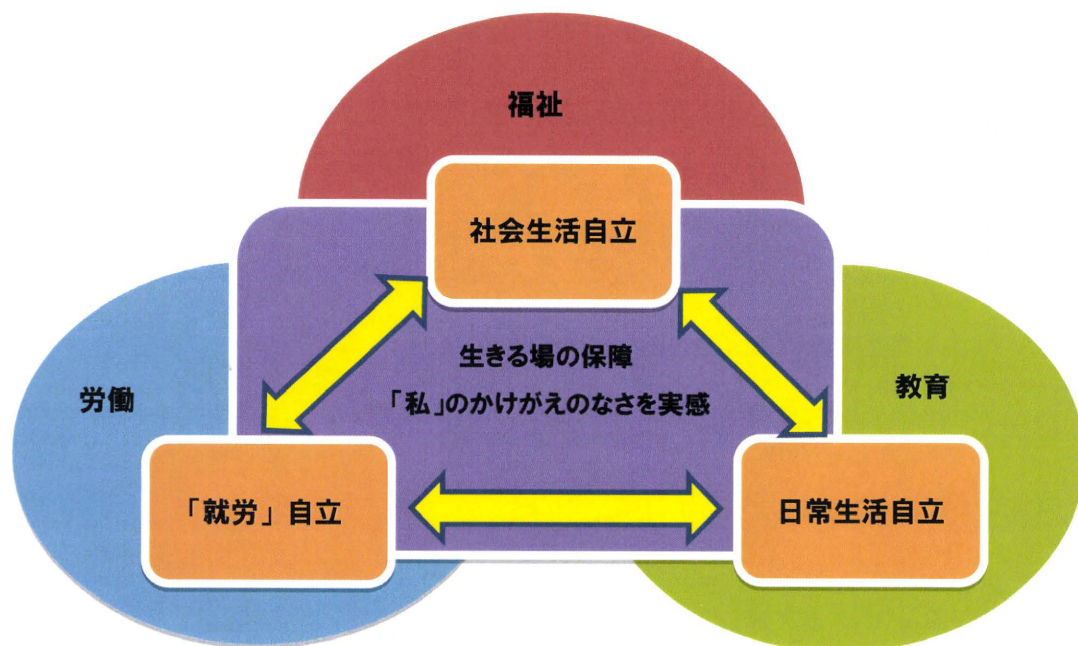
釧路市福祉部生活福祉事務所として、当面以下の点について取り組む。

1. 自立支援プログラムの評価方法等の向上のために
  - ① アセスメント作成グループを立ち上げ検討し、成案を作り試行する。
  - ② 作成プロセス自体をケースワーカーの研修課程とし、位置づけを全ケースワーカーが加わるような手法を用いる。
  
2. 自立支援プログラムの拡充に向けて
  - ① 中間的就労の発展として、地域資源と協働でペイドワークにつながる「仕事おこし」事業に取り組む。
  - ② 国の交付金等各種制度の有効活用を検討してゆく。
  
3. 組織的に取り組むために
  - ① 当事務所内の「支援チーム」を福祉事務所の内外をつなぐものとして、組織の再編成を含め機能を向上させる。
  - ② 地域におけるセーフティネットのハブ（人・情報・サービスの結節点）づくりのために、パーソナルサポーター事務所などを生かして、関係諸機関等による「共同事務局」作りを推進する。
  - ③ ふりかえのワーキンググループ会議を年度後年に開催し事業評価を行う。

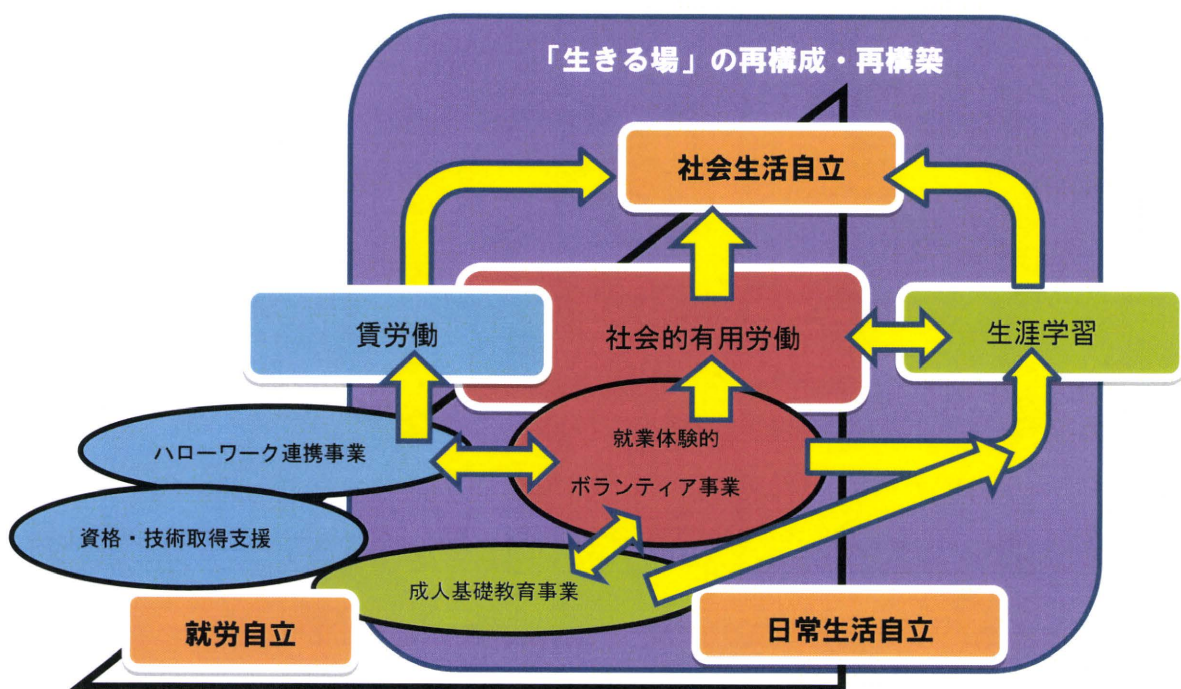
以上の推進にあたり平成23年度～24年度に当事務所として、必要な予算措置制度活用・体制作りを行う。



【参考資料】



自立支援プログラムイメージ(案) - その1 -



自立支援プログラムイメージ(案) - その2 -

## 第 2 部

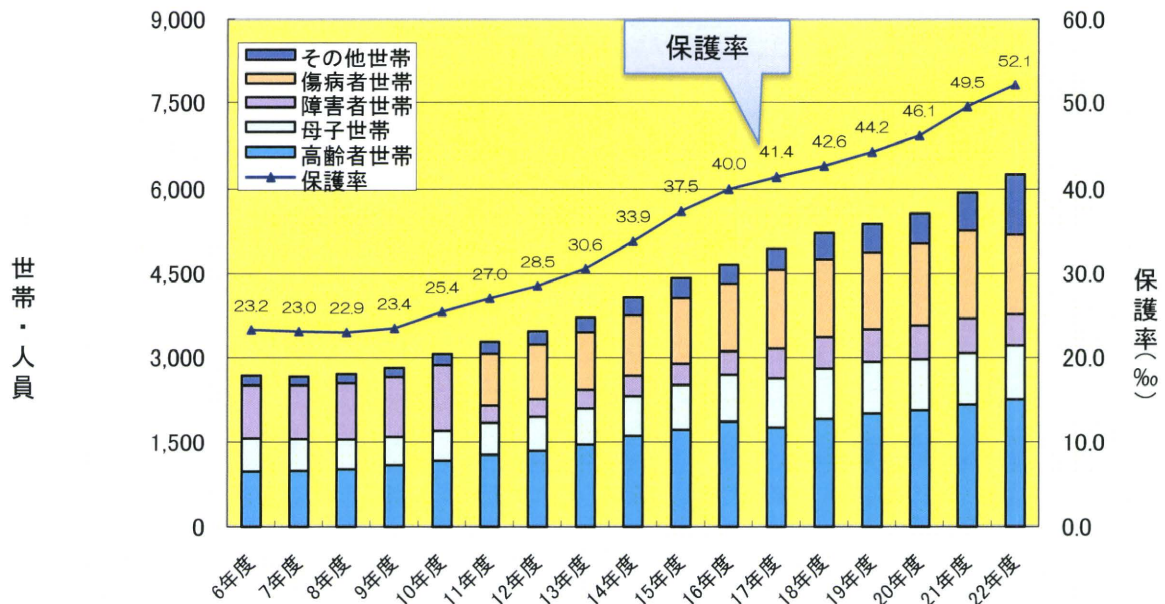
釧路市福祉部生活福祉事務所関係分資料

(平成 21 年度～平成 22 年度分)

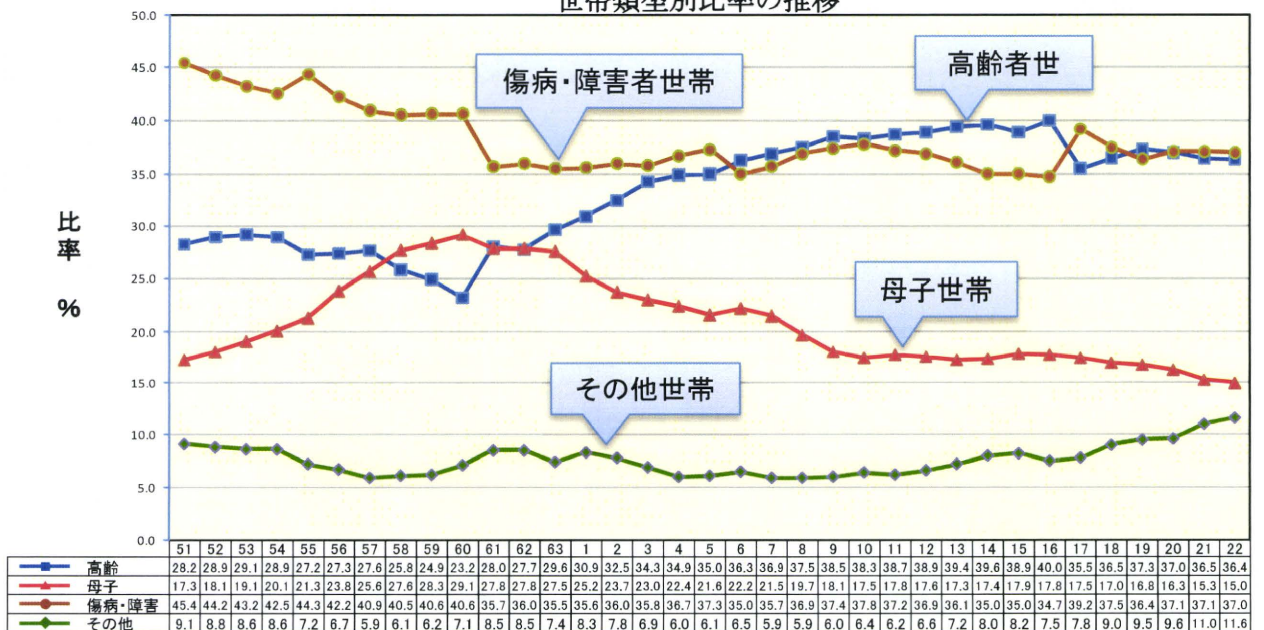
# 資料・生活保護の状況（概況）

## 1 保護世帯数・人員及び保護率の推移（年度平均）

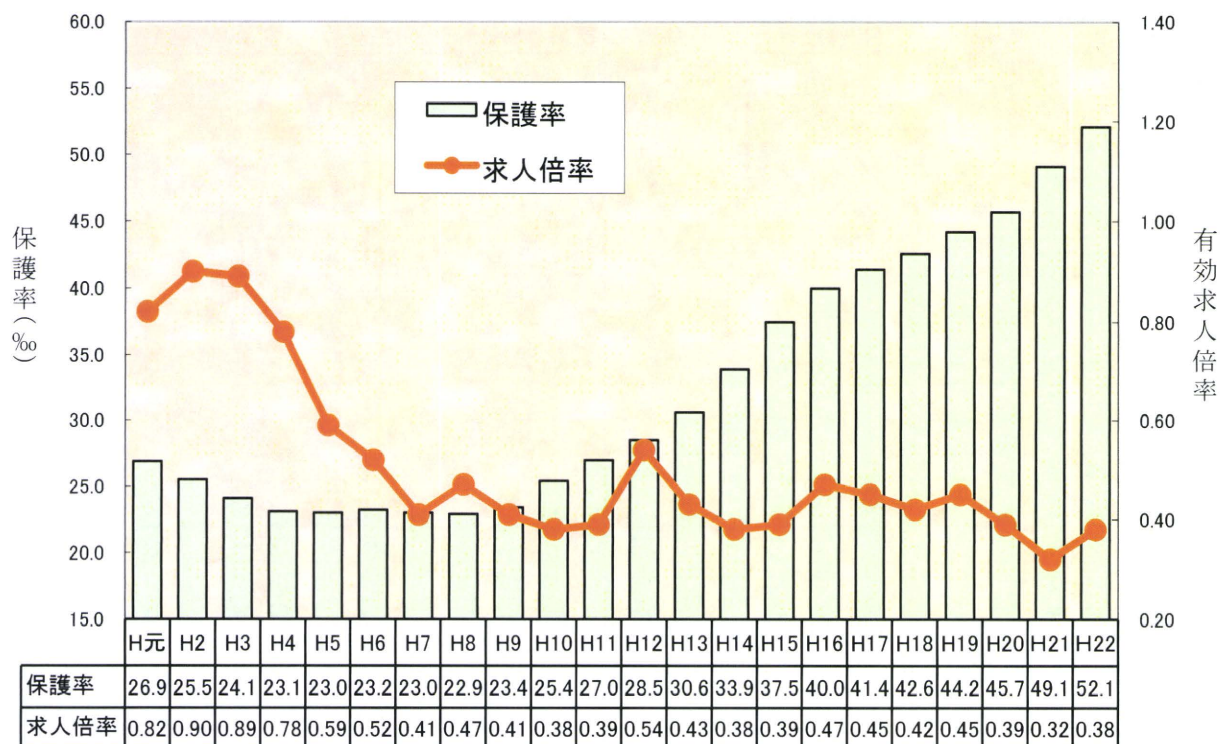
	保護率	被保護人員	被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他世帯
6年度	23.2	4,675	2,679	(973)	(594)	(938)		(174)
7年度	23.0	4,587	2,659	(983)	(572)	(950)		(154)
8年度	22.9	4,547	2,703	(1,013)	(534)	(998)		(158)
9年度	23.4	4,620	2,817	(1,085)	(510)	(1,054)		(168)
10年度	25.4	4,972	3,061	(1,171)	(536)	(1,156)		(198)
11年度	27.0	5,261	3,270	(1,267)	(581)	(306)	(912)	(204)
12年度	28.5	5,503	3,453	(1,344)	(607)	(316)	(959)	(227)
13年度	30.6	5,882	3,702	(1,458)	(641)	(334)	(1,004)	(265)
14年度	33.9	6,467	4,067	(1,611)	(708)	(359)	(1,063)	(326)
15年度	37.5	7,075	4,418	(1,720)	(791)	(376)	(1,169)	(362)
16年度	40.0	7,495	4,661	(1,863)	(831)	(415)	(1,202)	(350)
17年度	41.4	7,875	4,953	(1,759)	(866)	(525)	(1,416)	(387)
18年度	42.6	8,215	5,232	(1,911)	(891)	(554)	(1,405)	(471)
19年度	44.2	8,449	5,395	(2,012)	(908)	(577)	(1,388)	(510)
20年度	46.1	8,715	5,581	(2,063)	(907)	(592)	(1,482)	(537)
21年度	49.5	9,250	5,940	(2,171)	(909)	(606)	(1,597)	(657)
22年度	52.1	9,638	6,247	(2,264)	(938)	(565)	(1,440)	(1,040)



### 世帯類型別比率の推移



## 2 保護率と有効求人倍率



## 3 保護開始・廃止世帯の推移

	開始 A	廃止 B	開廃比率 A/B	備考
6年度	264	258	1.023	
7年度	258	270	0.956	
8年度	331	256	1.293	
9年度	435	254	1.713	
10年度	523	273	1.916	
11年度	472	295	1.600	
12年度	524	321	1.632	
13年度	642	336	1.911	
14年度	725	340	2.132	
15年度	701	438	1.600	
16年度	690	454	1.520	
17年度	753	511	1.474	
18年度	727	509	1.428	
19年度	693	575	1.205	
20年度	777	485	1.602	
21年度	886	521	1.701	
22年度	879	576	1.526	

