

第1部

生活保護受給者自立支援にかかわる
第二次ワーキンググループ会議報告書

序章 第二次ワーキンググループ会議立ち上げについて

平成 16 年に開始した釧路市(生活福祉事務所)における母子世帯自立支援モデル事業は、ワーキンググループ会議(以下、WG)の立ち上げと数多くの提言がなされ、その成果は平成 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にまとめられた。そして、現在の当事務所における約 30 種類の自立支援プログラムに生かされている。

当市における自立支援プログラムは、主に①就労支援プログラム、②就業体験的ボランティアプログラム、③日常生活意欲向上支援プログラム、④就業体験プログラム、⑤その他のプログラムに分類され、更に用途に応じて細分化され、各要綱(要領)が整備されている(第 2 部:自立支援プログラム推進事業報告書 項参照)。

こうしたこれまでの 7 年余にわたる釧路市の実践、即ち地域の資源と共に支援の策定・実施の取り組みを更に発展させるため第二次 WG 会議を立ち上げた。

・目的

第二次 WG 会議の立ち上げに際して、4 つの目的を掲げ要領を策定した。

- ① 現在展開している各支援策の到達点の明確化
- ② 評価軸の再構築(アセスメント表)
- ③ 雇用の創出
- ④ 生活福祉事務所職員の資質向上及び地域との情報共有化

・日程

平成 22 年 1 月	委員就任の依頼文を送付(委員 7 名、アドバイザー 3 名)
平成 22 年 1 月 26 日	平成 21 年度第一回 WG 会議開催
平成 22 年 2 月 26 日	日置委員来所(会議の進め方についてのアドバイスをもらう)
平成 22 年 4 月 30 日	後藤、日置委員来所(今後の会議の進行について打ち合わせ)
平成 22 年 5 月 7 日	第二回 WG 会議開催 問題の掘起と今後のスケジュール
平成 22 年 8 月 2 日	第三回 WG 会議(当事者・ケースワーカー部会)
平成 22 年 8 月 10 日	当事者・委託事業者へのヒアリング
平成 22 年 9 月 22 日	第四回 WG 会議に向けた事務局打ち合わせ
平成 22 年 9 月 27 日	第四回 WG 会議に向けた事務局打ち合わせ
平成 22 年 10 月 4 日	第四回 WG 会議開催 各部会からの報告及び検証
平成 22 年 11 月 4 日	第五回 WG 会議の打ち合わせ
平成 22 年 11 月 15 日	第五回 WG 会議開催 各委員の課題を選定
平成 23 年 1 月 31 日	第六回 WG 会議開催 報告書(案)

第1章 自立支援プログラムのさらなる飛躍をめざして

1-1 「評価と検証」のための第二次ワーキング・グループ会議

理念から実践、そして、検証からさらなる飛躍へ。2006年度から本格実施された自立支援プログラムは、今年度で5年目を迎える。これまでの成果と課題をまとめ、さらなる飛躍に向けた方向性を示すこと、それが私たち第二次ワーキング・グループ会議に託された使命であった。本報告書では、約1年間にわたる検証作業を通して明らかになったことを整理し、次年度以降さらに深めていく検討課題を示すことにしたい。

厚生労働省が示す3つの自立観のうち、「就労自立」以外の「日常生活自立」と「社会生活自立」をいかに事業化していくのかに多くの自治体が頭を悩ませる中で、釧路市の自立支援プログラムに高い関心が寄せられている。生活保護行政の現場には、馴染みが無かった当事者性やエンパワメントといった支援論を採用し、地元NPO等と協働して段階的な自立を促す「中間的就労」の機会を提供してきた(図1)。

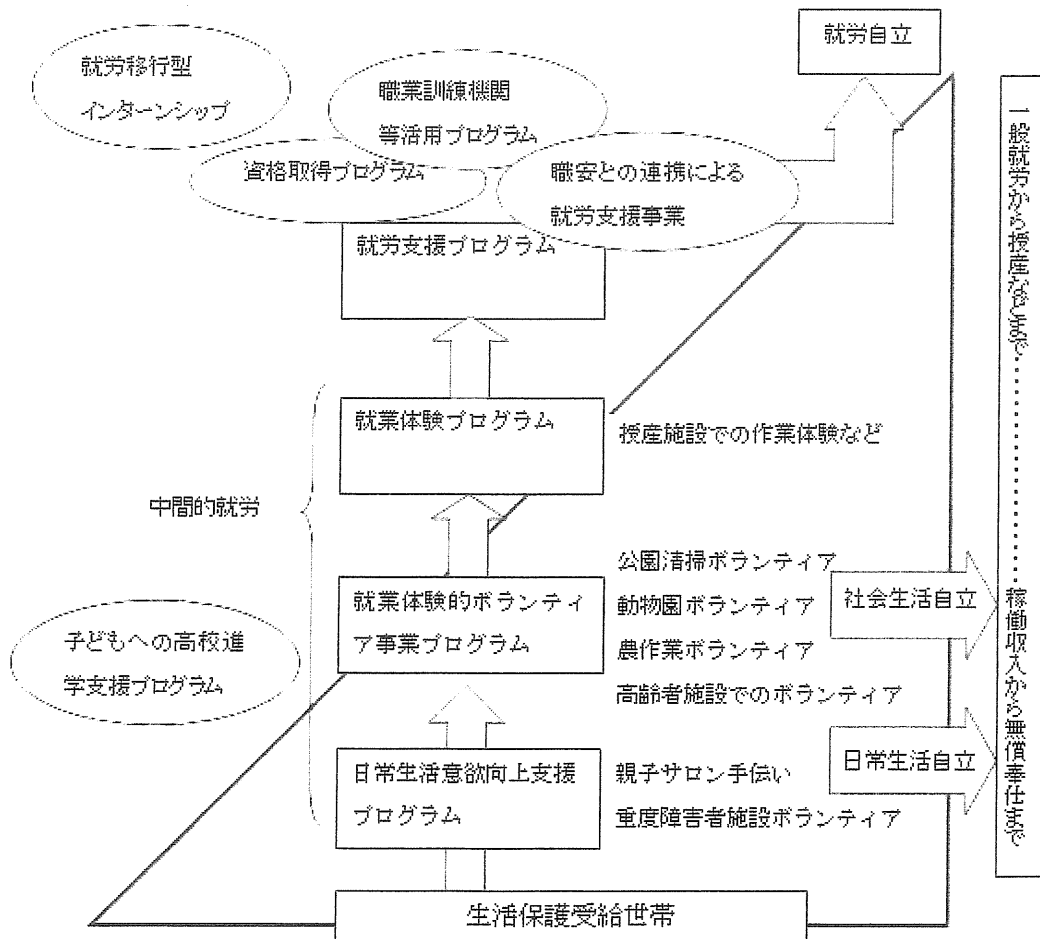


図1. 釧路市自立支援プログラムの概念図

いまでは、「釧路の三角形」(図1)と呼ばれるこのプログラム誕生の背景には、第一次ワーキング・グループ会議の存在があった。釧路市役所内外から集められた委員からは、当時の生活保護行政の「常識」や「姿勢」に対する厳しい発言が相次いだ。これに対して、釧路市生活福祉事務所は、改めるべき点は改め、気概と専門性をもって応えた。そうして生まれたのが現行のプログラムである(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』,CLC出版,2009.)。

第二次ワーキング・グループ会議は、その「評価と検証」のために設けられた。構成員は、委員とアドバイザーから構成されている。アドバイザーは、議論全体への助言者的な関わりを期待して用意されたが、実際には両者の区別はそれほど厳密ではなく、ほぼ同じ職務を担うことになった。第一次ワーキング・グループのメンバーも数名継続しており、当時の実状を踏まえた議論ができるようになっている(表1)。研究者、社会的起業家、行政実務担当、新聞記者と多彩な顔ぶれが並ぶ。また、その得意とする分野も、福祉研究、貧困問題、経済学、教育学と多彩である。とりわけ、成人の学びやまちづくりの専門家が新しく加わった点は特徴的である。

ワーキング・グループ会議は約2ヶ月に一度のペースで開催された。事務局員のみならず生活福祉事務所の現場職員やパーソナル・サポーターの傍聴があった。時に、そうした傍聴者からも発言を求めた。その意味で情報やビジョンを共有する場ともなっていた。

表1. 第二次ワーキング・グループ構成員

委員

氏名	所属	専門・得意分野	備考
後藤哲子	NPO 法人駆け込みシェルター釧路	女性の自立支援	座長、第一次WG
日置真世	NPO 法人地域生活ネットワークサロン、北海道大学	コミュニティ・エンパワメント 場づくり支援	副座長、第一次WG
相原真樹	(株)北海道二十一世紀総合研究所	社会的起業、まちづくり	
坂下勝二	釧路市社会福祉協議会	地域福祉施策の実務	
若狭節子	市役所福祉部介護保険課	福祉行政の実務	
木戸口正宏	北海道教育大学	若者支援、社会的排除	
添田祥史	北海道教育大学	成人基礎教育、社会教育	

アドバイザー

氏名	所属	専門・得意分野	備考
小磯修二	釧路公立大学 地域経済研究センター長	経済学 地域経済の振興施策	釧路公立大学学長
中園桐代	釧路公立大学	社会保障、ジェンダー	第一次WG
本田良一	北海道新聞釧路支社	貧困問題	編集委員

1-2 「評価と検証」をどうすすめたか

ワーキング・グループ会議の中では、「評価と検証」をどのように進めるかが最大の課題だった。事業を適切に評価し検証していくためには、評価の観点をどのように設定するかが問われてくる。試行錯誤の結果、次のような作業手順を踏んでいった（図2）。

最初に取り組んだことは、現行プログラムの運用状況を現場の実状から把握することであった。同じ風景でも見る角度によって異なってくる。そのため、第二次ワーキング・グループ会議では就業体験的ボランティア事業に参加する受給者、受け入れ機関、福祉事務所ケースワーカーから話を聞くことにした。

最初に受給者への聞き取り調査は、発言が不利益にならない旨を伝え座談会形式で行った。実際に参加してみて、何を感じ、何を得たのかについて率直に語ってもらうように努めた。プログラム辞退者からも、少数ではあったが集まってもらえた。受け入れ事業所調査は、今年度協力して頂いている全てを対象とした。ワーキング・グループ会議で検討した。所定のワークシート（巻末資料参照）をもとに2名1組で現地を視察し、担当者へ聞き取りを行った。ケースワーカーへの聞き取り調査は、実際に受給者と向き合い支援を行う時に何を感じ、どのような点にやり甲斐と困難を抱いているのか、自由に語ってもらった。調査から得た情報をワーキング・グループ会議で共有し、意見交換を行った。

次に、意見集約のためのワークショップを行った。「評価と検証」をめぐる論点整理がなされ、各々「宿題」として持ち帰り、後日提出することにした。会議の最終回では、そうした個人作業を踏まえて、意見の再集約を行った。各委員・アドバイザーの専門性と意見の多様性を尊重した緩やかな合意形成の結果が、本報告書である。

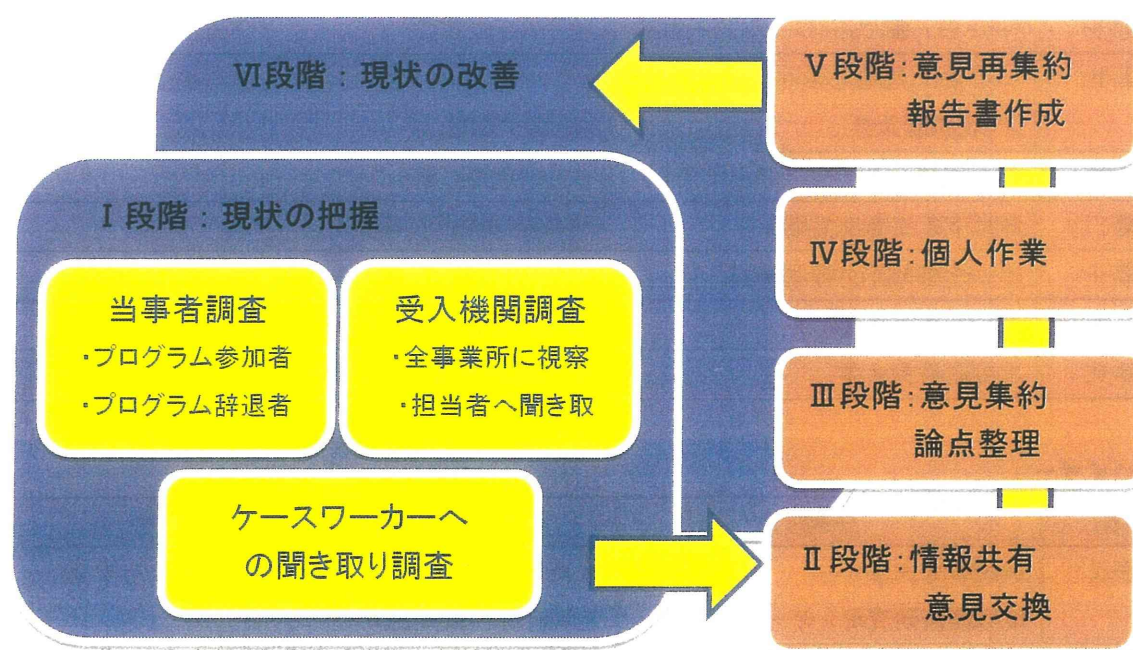


図2. 第二次ワーキング・グループの作業手順

1-3 「評価と検証」のための分析枠組み

第二次ワーキング・グループ会議では、現場に出向き、当事者に向き合い、可能な限り生の声を収集するよう努めてきた。そうして得た声やデータ、自らが現場に身を置いた実感をもとに「評価と検証」をめぐる活発な議論が行われた。本報告書では、それらを共有するために、図3のような検討方法を用いた。それは、次の4つに分類できる。

第一に、当事者であるプログラム参加者の変化に関する評価である。就労による保護廃止をもって評価するのではなく、受給者の生活の質に即して判断すべきだとする意見が多く出された。現行プログラムにおける「中間的就労」という考え方が果たしてきた意義を認めつつも、釧路の厳しい雇用情勢では、就労という出口が見えてこない。就業体験ボランティア事業に滞留せざるを得ない受給者の存在をどう受け止めるのか。生活保護の廃止数や稼働収入の増加といった「就労自立＝稼働収入による経済的な自立」という従来の評価では、こうした受給者に対する公金支出は、費用対効果に合わないものとして認められなくなる。

しかし、少ない就労という椅子を奪い合うと、そこには溢れてしまう人たちが当然出てくる。当事者への聞き取りから、生い立ちや生活保護を受給してからの生活にまで踏み込んで、年齢や就労スキルの面で不安を覚える胸の内を聴くことができた。就業から排除され、人間関係も希薄になり、自尊感情を踏みにじられてきた方たちが、自立生活支援員やケースワーカーに背中を押されてようやく一步を踏み出した。この一步の価値をどう受け止めるか。それらを踏まえた上での「笑顔が増えた」、「生活に張りができてきた」といった言葉なのである。

就業体験的ボランティア事業は、就労への緩やかな段階的参入を促すものであると同時に、社会的存在としての人間の尊厳を保障する目的もある。事業の意義や効果を適切に評価するためには、評価の枠組み自体を新しく組み替えていく必要がある。即ち、「自立」をどう捉えるのかという根本原理の再考にまで踏み込まざるを得ないというのが第二次ワーキング・グループの理解である。そこには、先駆的な取り組みとして注目を集めている「釧路の三角形」や「中間的就労」といった現行プログラムの再検討も含まれる(第3章)。

第二に、自立支援プログラム実施がもたらした支援実践の質的变化である。釧路市の自立支援プログラムは、既存の生活保護施策の「常識」や「姿勢」を覆す挑戦的な試みである。また、これまで生活保護行政とほとんど接点のなかった事業者にも協力を呼びかけている。従って、支援の現場では、それに見合うように考え方やスキルを更新していく必要があったと推察される。過渡期の混乱や葛藤も含めて支援者にとって、どれだけ、どんな点で変化、効果、意味があったのか。福祉事務所の自立生活支援員、現場職員のケースワーカー、受け入れ事業者の3つの立場から検証していく。

第三に、支援プロセスとそれを支えるシステム構築に関する評価である。釧路市の自立支援プログラムが効果的に運用されるためには多業種協働が鍵となる。各々の強みを出し合い、弱みを補い合う関係性がどれほどできているのか。第二次ワーキング・グループの

検証作業に伴う調査活動やワークショップなどは、結果的に、ケースワーカー、自立生活支援員、受け入れ事業者間の風通しをよくし、お互いが何をやっているのかを見えやすくした。このような支援の実際について情報交換したり、振り返ったり、検討したりする場やその意義について検証していく。また、釧路市の自立支援プログラムをシステムとして捉えたときに、ワーキング・グループが果たす役割や機能についても考えてみたい。

第四に、現行の自立支援プログラムそのものが地域や社会に与えた影響についての検証である。全国的な注目を集める中で、行政視察や研究調査、マスコミ取材などが相次いでいる。釧路市の自立支援プログラムが発信しようとする新しい価値や社会ビジョンとは何か。それが社会にどのように受け止められているのか。こうした視察や見学などの反響や、世間からの評価について検討していく。

本報告書の構成を確認しておこう。続く第2章では、自立支援プログラムの現状と課題について確認していく。以上を踏まえて、第3章では、改善に向けた基本方針を2点にわたり示す。1つには、自立概念の組み替えの提案を行う。2つには、自立支援プログラムの効果的運用にむけてハブ機能の充実という提案を行う。

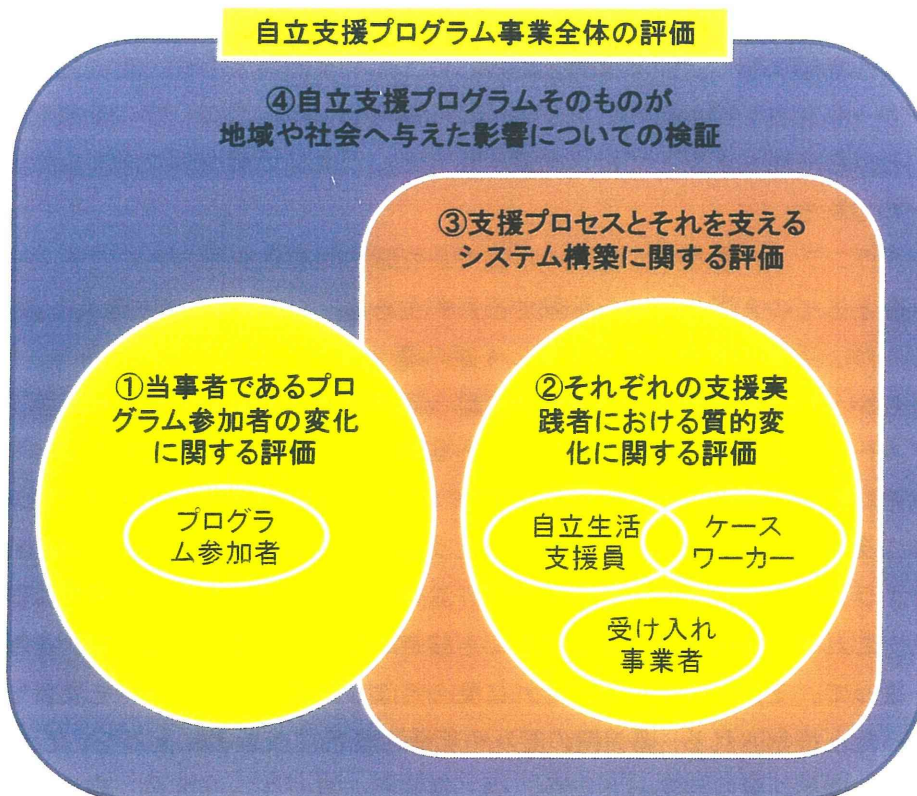


図3. 本報告書における「評価と検証」の分析枠組み

第2章 自立支援プログラムの到達と課題

2-1 自立支援プログラムの現状

釧路市の自立支援プログラムは、生活保護を受けている母子家庭を対象にモデル事業として2004年度から始まり、06年度以降、高齢者世帯を除く全受給世帯に拡大した。プログラムは目的や内容によって、就労支援プログラム、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、日常生活意欲向上支援プログラム、どれに含まれない「その他のプログラム」の5つに分かれ、それぞれ1～8の個別プログラム（合計25種）がある。

個別プログラムは農園作業、動物園の餌づくり、公園清掃、介護施設や障害者施設、病院でのボランティア、就労体験、就労支援、介護やOA資格の取得、多重債務者支援、ドメスティック・バイオレンス（DV）被害者支援、生活保護世帯の中学3年生の進学を手助けする勉強会まで多彩だ。その受け皿としてNPO法人や動物園、社会福祉施設、民間会社など21団体が協力している。06～09年度の4年間で、2455人が参加し、448人が仕事に就き、121人が保護を辞退した。10年度は9月末までに533人が参加し、59人が就労先を見つけ、8人が保護を辞退した。就労したり、結果的に生活保護をやめることができたのは、就労支援プログラムの参加者である。

釧路市の自立支援プログラムは、目標とする「自立」を経済的な就労だけでなく、その前提となる規則正しい日常生活や、社会との繋がりを回復する社会生活の自立も含めて掲げている。そのベースになったのが、厚生労働省の社会保障審議会福祉部会に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（2004年12月）がまとめた報告書だ。報告書は制度見直しの方向性として「利用しやすく自立しやすい制度へ」を掲げた。「利用しやすく」とは申請権を重視した運用の改善であり、「自立しやすい」手段として取り入れたものが自立支援プログラムである。そして、目標とする「自立」の意味について、従来の経済自立に加え、日常生活自立、社会生活自立の概念を提示した。

報告書を受けて厚労省は05年度以降、経済自立、日常生活自立、社会生活自立の各目的に応じて全国の福祉事務所にプログラムの作成を求めた。その結果、09年12月末現在で、3808種のプログラムが作成されている（厚労省が05年度以降、ハローワークと連携して全国で実施している「就労支援事業活用プログラム」を除く）。内訳は経済自立1538(40.4%)、日常生活自立1977(51.9%)、社会生活自立293(7.7%)。このうち日常生活自立の中では多重債務整理等の支援プログラム(783)に次いで、入院患者の退院支援を行うプログラム(323)が多い。経済自立を含めて、保護費削減に直接、結びつくプログラムが重視されている。

2-2 自立支援プログラムの到達点と成果

釧路市の自立支援プログラムの特徴は、目の前の保護費削減から接近するのではなく受給者の視点に立ち、ボランティアから就労体験、就労へとステップアップをして、自立できるよう体系化されている点にある。この点が全国の注目を集め、厚労省が09年度から始めた「就労意欲喚起支援事業」のモデルとして紹介されたほか、中学3年生進学勉強会は「子どもの健全育成事業」のモデルにもなった。

第二次ワーキング・グループ会議での検証作業を経て、私たちは、釧路市の「自立支援プログラム」が、この数年間の取り組みの中で、様々な「成果」を上げていることを確認することができた。

■新たな「自立」概念の構想とその実践化

生活保護行政における従来の「自立」概念は、「就労自立」（就労による「生活保護からの脱却と経済的自立」）を想定したものであった。生活保護行政は「保護の廃止」という結果如何で評価され、ケースワーカーの主たる任務も「就労＝保護の廃止」に向けた受給者への「指導」という性格を強く帯びていた。

そのような生活保護行政のあり方は、受給当事者のみならず、ケースワーカーをはじめとする行政当事者の意欲や自尊感情を深く損ねるものだった。そのため、釧路市における生活保護行政は、市民からの厳しい眼差しの方で、地域経済の急速な悪化と受給者の急増、それに付随する慢性的なオーバーワークで、改めて自身のあり方を深く問い直すことを迫られたのである。

このような中で釧路市の自立支援プログラムが、先述の通り、受給者の視点に立ち、ボランティアから就労体験、就労へとステップアップをして、自立できるような形で構想・体系化されたことは、大きな転換であった。

ここに至るまで、釧路市生活福祉事務所では、地域のNPO、教育関係者、学識経験者などが参加する「第一次ワーキング・グループ会議」を立ち上げ、生活保護受給母子世帯の現状や、当事者が感じている悩みや課題などを把握するための調査（釧路公立大学との共同）を実施するとともに、従来の生活保護行政において「当たり前」とされてきた受給当事者への管理的・指導的な関わり方や、もっぱら就労・経済的自立を前提とする受給者の「自立」イメージの率直な問い直しを行ってきた。その中で、当事者の自尊意識・感情の回復に繋がる「社会参加型」の自立支援事業の枠組みが、少しずつできあがっていった。

■自立支援事業の先鞭としての社会的影響—新たな地域づくりへの視点

自立支援プログラムは、関係者のみならず広く社会に影響を与えている。釧路市の自立支援プログラムは全国的にも高い評価を受け、数多くの視察や取材を受けている実態が、そのことを物語っている。

その理由として、受給者個々のいわば生活力を引き上げるだけでなく、プログラムの

実施を通して関与した市役所、受給者、事業所のそれぞれが社会的な問題意識を広げ、それぞれの役割を得ることに繋がったことが挙げられる。つまり、地域の連携・協働による取り組みの一つの形を示すことに繋がった。

また、これからの地域社会が持続して行くための新しい価値観を創造、実現するプロセスにもなった。「自立」、「社会的包摂」、「社会的居場所」、「働く」等そのあり方を様々な人達や機会によって、改めて問い直すプロセスになったと言える。さらには、自立支援プログラムの取り組みを応用・発展させることにより、釧路が抱える地域課題を解決する可能性も見えてきた。これらは、自立支援プログラムの今後の発展のみならず、釧路・道東地域における「地域づくり」においても、重要な「財産」となるものと考えられる。

2-3 自立支援プログラムの課題

■自立支援プログラムの成果と課題をふまえた「自立像」の練り直し

一「就労自立」、「日常生活自立」、「社会生活自立」という三つの領域 の関係を改めて問い直す

同時に、検証作業を通じて自立支援プログラムが直面するさまざまな課題も、明らかになった。

釧路市の自立支援プログラムの特徴は、先述したように、保護費削減を優先させることなく受給者の視点に立ち、ボランティアから就労体験、就労へと段階的にステップアップをして、自立できるよう体系化されているところにある。

また、一方で依然として最終的な到達目標が、「就労自立」が上位に位置づけられてしまっているステップアップ構造になっていることも否めない。「就労自立」「日常生活自立」「社会生活自立」の三つの「自立」を、受給当事者が人間らしい生活を享受するために、いずれも不可欠のものとして、改めて釧路市の自立支援プログラムにおける「自立」概念を再構築することが、本ワーキンググループが確認した第一の課題であった。

■事業の成果・到達にかかわる評価基準をどのように確立するか

自立支援プログラムは、目指す「自立」の姿として、就労による経済自立のほか、日常生活自立、社会生活自立を掲げている。経済自立は、就労や保護廃止により削減された保護費の金額でその効果を示すことができるが、日常生活自立、社会生活自立は「自立あるいは自律」を達成できたとしても、具体的に保護費削減という形になって効果は出てこない。これらの「自立」の成果・到達を評価するためには、保護費削減とは別の評価基準が求められる。即ち、「元気になった」、「明るくなった」、「頑張ってみようという気持ちになった」というような、当事者の変化をどう評価するかということである。

これまでの自立支援プログラムの評価は、観察者が受ける感覚と、当事者の主観的な思いに留まっており、このような声に十分応えられるだけの根拠と評価枠組みを提示する

には至っていなかった。

評価基準がないと、「なぜ、自立支援プログラムに人とカネを注ぎ込むのか」という納税者の疑問に答えることができない。プログラムを拡大、充実させていくうえで、大きなネックになる。また、プログラムに取り組むケースワーカーも、その効果を検証することが難しくケースワーカーの意欲に関る。プログラムの運営全般を通してこれが最も大きな課題といえる。序章で述べたように、これら进行评估するためには、プログラム参加者・行政担当者・事業者が、各々の当事者の立場からプログラムに関わることで生まれた変化や効果、意味について丁寧に聞き取ることで、またその中から浮かび上がってきた問題点・課題を率直に明らかにすることが必要である。

同時に、これらの質的变化を定量的に評価する方法や先に述べた「自立」概念の再検討、地域再生の課題と結びつける形で、位置づけ、評価するための評価枠組みを明らかにすることが求められている。それが、ワーキンググループにおける第二の課題であった。

■対外的な評価・認知度と、釧路市内における評価・認知度とのズレ

先述したように、釧路市の自立支援プログラムはNHKほか、多くのメディアに取り上げられ、いまや全国的に注目を集めている。2010年度（2011年2月18日現在）は行政、議会、研究者・報道機関など126件の視察や取材を受け入れている。

さらには、このような社会的評価や影響の大きさは何に由来するものなのか。自立支援プログラムの支援プロセスを通して示された理論的・実践的な論点や、これまでの実践の中で明らかになった問題や課題を踏まえ、その全体像を正しく評価することが必要である。

その一方で、釧路市民へのアピールという点では、必ずしも十分な認知を得ているとは言い難い。プログラムの「成果」を如何に地域や市民に還元していくのか。情報発信、地域と市民を結ぶ態勢づくりも、本ワーキング・グループの大きな論点となった。

2-4 当事者の視点から一課題の整理と提言

以上の論点に接近するために、本ワーキング・グループは、序章でも述べたように、自立支援プログラムに参加者として、あるいは支援者として関わった様々「当事者」への聞き取りを行った。そこで明らかになった自立支援プログラムに関わる課題について、

① 参加者にかかわる課題、② 支援・受け入れ側にかかわる課題（以上本節）、③ プログラムの運営全般にかかわる課題（次節）の3点に分けて整理する。また、併せてそれらの課題に対するワーキング・グループとしての「提案」も行う。

■プログラム参加者から見た、自立支援プログラムの到達と課題

釧路市の自立支援プログラムが、受給者の視点やニーズを尊重し、ボランティアや中間的就労など、さまざまな社会参加の場を提供することで、受給当事者の自尊感情の回復を

もたらししていることは、これまで見てきたとおりである。

このように、受給当事者からの評価も高い自立支援プログラムであるが、受給者に占めるプログラム参加者の割合は必ずしも高くはない（09年度で参加者は12%程度）。その理由はさまざまであるが、ワーキング・グループでの検討を通じて、いくつかの課題が浮かび上がってきた。

1) プログラムへの参加が一部の受給者にとどまっている

第一に、プログラムへの参加の呼びかけが、個々のケースワーカーに判断が委ねられていることである。その前提条件として各ケースワーカーは、① 心身ともに就労可能な健康状態にある、② 委託先の事業所や職員、ボランティアに負担をかけない、③ ボランティアを口実に求職活動を忌避しないことなどをクリアし、かつ参加することで④ 生活のリズムを回復させ、崩れた生活を立て直すきっかけになる、⑤ 引きこもりのような暮らしから一歩、社会に踏み出すきっかけになる、⑥ 健康と自信を回復する、⑦ 仕事のブランクが長いなど就労意欲をなくしている人の意欲を高めるなどが期待される人に勧めている。前記の条件があるため、心身ともに健康で就労意欲が高い人、逆に精神疾患等があり問題を抱えている人は入り口の段階で対象外となる。問題は、後者の理由でプログラム対象者から漏れた人々だ。今後、何らかの形で彼らの日常生活自立、社会的自立を支える体制と新たなプログラム作りが求められてくる。

プログラムの参加は、当事者性を最大限に尊重しており任意に基づく。なぜならば、強制参加では、期待される効果が生まれなためである。しかし、実際に「行けと言われたから、ただ来ているという方は休みがち。本人の目的意識が乏しい」という事業所からの評価もある。但し、当初は嫌々参加したが、参加してみると本人が気に入って、結果的にプラスの効果があったことも報告されている。

このように、受給者のアセスメントや、当事者の意向やニーズを尊重しつつ、最初の一步を踏み出していくことを支えるような体制をどのような形で作り出していくか、検討していく必要がある。

2) 出口（就労先）の課題

プログラムは経済自立だけを目標とはしていないが、参加者が元気になり、就労意欲を高めて就労に結びつくことが理想だ。受け入れ先で、そのまま採用される例もある。医療法人孝仁会星が浦病院は20代の男女各1人を看護助手として、ヘルパーステーションわたすげではヘルパー資格を取得した2人をスタッフに採用した。しかし、こうした例は少ない。仕事への意欲が高まったとしても、肝心の出口となる仕事に結びつかない。ボランティアとしてプログラムに参加した先が見えない。これらの点が、プログラムを途中で辞めてしまう主要な原因の1つとなっている。また、「続いている人は、仕事というよりはセカンドライフの観点から見ている人のほうが多い」（ケースワーカー）という現状もある。

3) 当事者同士の交流が少ない

当事者同士の交流の機会が限られていることも課題だ。事業所では、概ね参加者同士の交流があるが（会話がないうちもある）、事業所の枠を超えた交流はない。交流の場をすることで、意欲を高める効果が期待できるという意見もある。参加を躊躇する受給者も、当事者の声を聞いて、参加へ一歩踏み出すきっかけになるのではないだろうか。

4) 「自立」後のフォローについて

「自立」後のフォローがないことが、保護廃止後の生活を安定して営むことを難しくしているという現状も明らかになった。受給者への保護費支給を廃止する場合、生活福祉事務所は最低生活費を超える収入があるのか、それが安定して期待できるのか、など十分検討したうえで慎重に決定する。しかし、現実には保護廃止後も2度、3度と再申請に至る受給者もいる。

プログラムに参加し就労先を見つけ保護を廃止されると、生活福祉事務所の手から離れてしまう。その後、元受給者がどういう暮らしをしているか、フォローする仕組みが十分に整備されているとは言い難い。

【提案】

「お金をもらえる仕事をして早く保護から抜け出したい」、「保護費を減らしたい」、「働きたいけど今は自信がない」、「働きたいが今は無理だと思う」、「働くのは無理だが人の役に立ちたい」、「社会や人と関わるのがこわい」など、受給当事者のニーズは様々である。ニーズの多様性に則したプログラムのメニューの豊富化が必要である。受給者が気軽に参加できるような工夫（例えばお試しウィークのような体験会、見学など）も求められる。

当事者に働く意欲や「保護から抜け出したい」という思いがあっても、ボランティアからすぐに一般就労に移行することは容易ではない。ボランティアと一般就労との間に、トライアル雇用やインターンシップなど、媒介的な働き方を選択できるようにすることも必要である。

また、受給当事者も交えてプログラム参加の効果や自身の変化に対するモニタリング・アセスメントの機会を提供することは、次のステップへの移行や、新たな課題設定を当事者に促すという点で重要である。

プログラム参加時点で、困ったことや相談したいことへのフォローの体制も必要である。当初は、支援員やケースワーカーがそのような役割を担うこともあり得るが、長期的にはプログラム参加者による相互支援の体制が構築されることが望ましい。

例えば、自然発生的な交流をベースとしながらも、プログラム参加者がプログラムの現状や今後の進め方について、あるいは日常的に感じている不満や要望などについて、交流・意見交換を行う場やその機会を設ける必要がある。

プログラムへの参加・継続についても、事業所スタッフやケースワーカーが連絡を

入れる形で対応するのではなく、プログラム参加者が、お互いに連絡を取り合うような関係性を作る。また、プログラム参加者が、お互いにプログラムへの参加・継続を支え合うような形で生活の立て直しを図り、ピア的なグループとしての役割を担う関係を作っていくことが望ましい。支援員やケースワーカーは、そのような取り組みを間接的にサポートしていく役割が期待される（循環型（支援される人が支援する人に）の自立支援の可能性）。

今後、生活保護受給者（被保護者）だけでなく、生活保護を受けているとしないに関わらず保護を必要とする状態にある人（要保護者）をも対象とした、新たな生活支援のプログラムが構想される必要がある。

2-5 支援・受け入れ当事者から見た、自立支援プログラムの到達と課題

プログラムに関わった当事者への聞き取りからは、生活福祉事務所の自立支援員やケースワーカーへの期待の大きさと同時に、それらの活動が、個々人の判断や力量に左右されがちな状況であることが明らかになった。

1) 自立支援員に関して

ケースワーカーが日々の多忙な業務の中で事業所へ出向き、プログラム参加者の様子や事業所の声を直接聞くことは難しい。そのパイプとなるのが、正職員の主幹、嘱託の自立支援員、就労支援員の3人で構成される自立支援チームだ。この中で、ボランティアなどプログラム参加者の声を聞く、ケースワーカーに伝える役割は事実上、自立支援員だけの肩にかかっている。

プログラムを円滑に推進するためには「支援員」の役割が大きいことが、改めて明らかになった。「支援員」は受給当事者の身近にいて相談にのったり、希望を聴いたり、実習先にも顔を出したりするなど、本人に寄り添い、自立のための見通しをつけたりする役割を果たしていた。また、ケースワーカーとは違い保護費支給の権限（カネ）を握っていない自立支援員は、受給者が身構えずに話ができる立場にある。その意味から受給者の本音を聞き出すこともできる。

同時に、支援員の継続性や身分保障に課題があることも指摘された。受給当事者や事業所などからは、支援員へつなげるも以後のつながりや当事者自体との接点が途切れがちであること、支援員に事業所にもっと足を運んでもらいたい等の声が寄せられた。

また、支援員が、支援のノウハウやスキルなど自身の専門性や役割に関して整理したり、位置づけたり、スキルアップするための機会があまりないという課題も浮き彫りになった。類似の職種との連携や役割分担、すみ分けなどについても整理・検討が必要である。

支援員には、自立支援での“つまずき”がネガティブな経験にならないようにサポートする役割が期待されているが、そのようなサポートについては、個々の支援員の判断や

力量に委ねられている部分も大きい。支援員の交替などがあっても、継続的な支援が可能な体制が必要である。

【提案】

支援員の業務から見てきた自立支援に必要な「支援内容・機能」と現状の支援員の限界を整理し、他の職種（役所内外を含む）との連携や役割分担を整理した上で、関係機関と連携、協働しながら、自立支援に必要な支援構造とそれをサポートするための総合的なモデル実践を継続して行う。

2) 福祉事務所のケースワーカーに関して

自立支援プログラムへの橋渡し役としてのケースワーカーの存在が、重要であるということはいま言うまでもない。何よりも受給者が元気になっていると嬉しく、ホッとするという声からは、ケースワーカー自身が自立支援プログラムを通じた受給者への自立支援の可能性の広がりを実感し、自身の仕事にやりがいや意義を見出していることが伺えた。受給者と共通の話題ができることでコミュニケーションが取りやすくなったとの声も寄せられた。

大きな課題のひとつは、ワーカー歴の長短や経験・知識の有り無しによって、相談対応の良し悪しが大きく変わるということである。ワーカー自体、プログラムを良く熟知していない場合もあり、当事者ニーズとマッチングしないというケースも指摘された。誰にプログラム参加を勧めるのか。いまは個々のケースワーカーに判断が委ねられている。プログラム参加に際して大まかな判断基準はあるが、最終的な判断はあくまで個々のケースワーカーが行うため、担当が代わった結果、それまで勧めていなかった受給者に参加を促すケースもある。

また、これまで誰に、どのような形で、どんなプログラムを勧めたのかといった情報をケースワーカー間で交換・共有することはなかった。そのために、個々の体験が共有できていないという課題が明らかになった。自立支援プログラムの理解（意義）や対応、ゴールの定義にもバラつきがある。実際、受給者が抱える問題は其々違いがあるため、基準やマニュアルを作ることは難しいが、当事者のニーズに即したプログラムの提供のためには、ケースワーカー同士の情報共有や経験交流の場が必要である。

一方、ケースワーカーの立場からは、仕事量（監査業務）や担当する受給者数が多いため、受給当事者を自立支援プログラムへつなげるまでの余裕がないことが指摘された。当事者や事業所との情報交換や支援員との連携について、その必要性は認識していても、現状の業務状況では、そこまで手が回らない、あるいは取り組めたとしても個々のケースワーカー任せになっているという実態が指摘された。

【提案】

受給当事者のプログラムへの参加状況、あるいは誰に、どんなプログラムへの参加を

勧め、どのような変化・反応があったのかということなどについて、日常的に情報交換を行うなど、ケースワーカーの共通認識の形成が必要である。

また、受給者当事者のニーズを踏まえた、より良い形でのプログラムの提供の前提として、当事者のニーズや生活の状況等を踏まえた、受給者のホリスティック（全体論的）な理解が求められる。ケースワーカー同士が、学び合える勉強会を実施することで横の繋がりが期待できる。

上記提案に加えて、ケースワーカーの配置や研修の仕組みを内部で検討することや自立支援部分の外部委託や業務過多の背景にある過剰な管理体制などの改善にも取り組むべきである。

更に、ケースワーカーの地区別担当という形態には、限界があることが見えてきた。現在の自立支援プログラムの在り方に合うような形で、業務分担をカテゴリ別に再編することも必要であると考える。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」が指摘する。「組織的取り組みを推進するシステム的な対応」という観点で、更に工夫が求められている。

3) 受け入れ事業者に関して

釧路市の自立支援プログラムが外部から評価されている背景の一つに、多様な事業所による受給当事者の受け入れと、プログラムの内容を実質化していくための様々な努力が挙げられる。事業所の独自の努力や工夫もあり、受け入れに関して理解が広がるとともに、プログラムへの参加から雇用に繋がったケースも見られるなど、プログラムにおける受け入れ事業所の役割が大きなものであることが改めて確認できた。

当初、受け入れ事業所は市役所からの要請で受動的に引き受けたところが多いが、実施する中で自分たちにとっての意味やメリットを模索している様子があり、各事業所なりの意義を感じて継続している現状がある。

例えば、受給当事者がプログラムへの参加を通して明るくなり、他の参加者と会話できるようになることが自分たちにとっても嬉しい、あるいは個々の参加者の頑張りを実感することで、生活保護への認識が変わっていった、このような事業を受け入れることで、社会的責任（CSR：Corporate Social Responsibility）が果たせる等、事業者の側から指摘されている。一方、受け入れ先や人数、プログラムの内容や受け入れ先でのよりきめ細かな配慮など、いくつかの課題が浮かび上がってきた。

第一に、プログラムの拡充のためには、受け入れ先の確保が課題となる。受け入れ側は「助かっている」という声が多い一方、仕事の内容によっては、参加者への目配りが欠かせず、担当職員の配置が必要な事業所も少なくない。また、参加者にケガをさせて何かあっては困るからとボランティアのために、仕事を別に作っているという事業所もあった。事業所の規模や作業内容、対応可能な職員の数、あるいはプログラムの予算によっても、受け入れ可能な人数は異なってくる。医療・福祉関係の事業のように「あと10名は大丈夫」、

「あと4人は欲しい」と積極的に受け入れを希望する事業所がある一方で、「1日5人が限度」、「現時点で（受け入れ増）は不可能」、「施設側の体制を見直さないと増員は無理。もっと予算が増えると、対応できるとも考えられる」、「職員もボランティアへのフォローに向いている人とそうでない人がいる」など、現段階以上の受け入れは難しいとする事業所も少なくない。事業所の中には、通所のための交通手段の確保として送迎を行う等、参加しやすい体制を考慮した所もあるが、一方で事業所の所有する車の定員が、実際の受け入れ人数の上限となっている所もあった。

また、体力が必要な動物園の餌作り、公園清掃、農園作業は、作業の関係で春から秋に限定されている。唯一の民間受け入れ先で、リサイクル廃材の分別作業をする事業所でも、「体の動きや感覚が鈍ぶり、どうしても事故が起きやすい」と冬季の受け入れはしていない。体を使う作業に携わる参加者は、冬場も継続したいという人が多く、その希望に応じられる新たな受け入れ先の確保が課題となっている。

第二に、受給者の受け入れにあたり、引き継ぎや連携などがほとんどないため、個々の事業者の努力や配慮に依存している部分が少なくない。プログラムを実施しながら、迷う点や相談したいことや提案などがあっても、それを出し合ったり検討したりするような機会がない、事業メニューを増やそうとしても、それを企画、調整、取りまとめを担う機能がプログラムの中に位置付けられていないため、具体化がなかなか進まないといったことも指摘された。そのため、大変な思いをして、受入体制をつくったのに、その努力が報われていないと感じている事業所もあった。事業所からは、プログラムの最終的な目標や受給者を元気にすることはできても、その後どうなるのか、どうしたらよいのかという問いかけも提示されている。就労へのリハビリなのか、社会的自立が目標なのか曖昧な事業も多い。また、現時点でボランティアへの参加が就労につながったというケースは、医療・福祉関係等一部の事業所に留まっており、ボランティア参加者の「その後」への対応については、多くの事業所が戸惑いを抱えつつ可能な範囲で模索を行っているというのが現状である。

どこの事業所も事業経営が厳しい中、ボランティアの受け入れにも限界があり、事業所が指摘するような予算的な措置を含めた、バックアップの体制を構築することが求められている。

【提案】

検証作業を通じて、プログラムに対する事業所の理解は、一定程度進んでいることが明らかとなった。今後、受け入れ先・受入人数などをさらに広げていくためには、予算や人員の確保が必要である。自立支援プログラムに参加する事業所は、福祉や医療関係の事業所が多いが、プログラム内容の豊富化のためには一般企業の参加協力も不可欠である。就労に結びつくボランティアや内職的事業、さらにはインターンシップやトライアル雇用などのメニュー等の提供が可能になるように、受入事業所をさらに拡大していく必要性が

ある（受け皿、居場所づくり）。同時に、対人関係（接客など）で様々な問題を抱えている受給当事者が、参加しやすいようなメニュー（農作業・ものづくりなど）の拡充も求められる。また、雪かきなど、冬期に徒歩圏内で実施可能なボランティアのメニューを豊富化することも必要である。

自立支援プログラムの効果的な推進には欠かせない支援現場である事業者を取りまとめ、日常的な情報交流や意見交換等のバックアップをしながら、事業メニューを拡大、モニタリングするような中間支援機関が求められる。その実現を図るための議論、検討の場が必要である。また、ボランティアに留まらず、中間的就労になるようなプログラムの提供の実現や参加のためには送迎や託児など、受給者の日常生活を支える支援を含んだ、より発展的な事業の展開が望まれる。

2-6 自立支援プログラムの実施体制全体に関わる課題と社会的影響について

■支援プロセス全体に関して

最後に、受給当事者、行政当事者（ケースワーカー、自立支援員）、事業者等、自立支援プログラムにかかわる当事者が作り上げている支援プロセス全体を通じた課題と到達について、改めて確認したい。

自立支援プログラムの実施により、自立支援のあり方を含め地域のさまざまな課題が明らかになった一方、その可能性についても分かってきた。直接の事業の実施主体の釧路市のケースワーカー、支援員を含めた福祉事務所をはじめ、受け入れ事業所がそれぞれの裁量と努力で真剣に取り組み、それなりの手応えを感じている。また、参加した受給者への効果も想像以上に上がっている。そうした効果や可能性を実感できるのはワーキンググループの議論を始め、部会での座談会や聞き取り調査を実施したことが大きいといえる。

同時に、支援実践について情報交換したり、振り返ったり、検討したり、議論する場が、これまであまり存在してこなかった。そのため、事業に参画しているそれぞれの当事者が集まり、相談し合い、意見交換する等、効果的な事業展開を検討する機会が少ないこと、事業の成果を次に繋げていく役割を担う組織・システムが不透明、未確立であること等が、大きな課題であると確認できた。

【提言】

1) 当事者間での情報交流について

今より多くの人に参加できる仕組みを検討する必要がある。そのためには、当事者ニーズを把握し、プログラムに繋がるようなワーカー同士の連携が不可欠である。ケースワーカーと支援員の連携も強化する必要がある。長期的には、ケースワーカー、自立支援員、就労支援員の連携、それぞれの役割の明確化が求められる。ケースワーカーと事業所の現場担当者（直接関わる人）が情報交換をすることも重要だろう。本来は、プログラム参

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もよい。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。そのことによつて、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人々の能力や条件、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）によつて支えられるグラデーションがあつてもよい。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、行政担当者だけではなく、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