

生活保護革命の途上にて

——“かけがえのない私”の獲得と生きる場を求めて

櫛部 武俊

- 1 自立支援モデル事業の構想と実施（2003～06年）
- 2 釧路市の自立支援プログラムの特質
- 3 釧路モデルが問う中間的就労と自立
- 4 自立支援と困窮者支援にかかわる課題

1 自立支援モデル事業の構想と実施（2003～06年）

(1) 補助金採択の付録で自立支援モデル事業受託

釧路市で生活保護自立支援プログラムの本格的な運用が始まるのは2006年度からで、その前段で2004年度から母子世帯を対象としたモデル事業を行うことになり、これが実質的な釧路の自立支援の取り組みの始まりだった。それから足かけ15年歩んできた。

モデル事業を受ける前、市役所として重要な問題は、保護費の計算、事務管理などに用いるコンピュータソフトの更新問題だった。筆者が保護課（当時）に異動になった1988年の保護費計算は手計算だったが翌年5月から自主開発ソフトによる電算システムで保護費計算が始まり、やがて2000年度から介護保険制度開始に伴い介護扶助が加わるようになった。介護扶助費を電算に追加すると、エラーが度々発生するようになり、2003年頃からシステム全体の脆弱性が懸念され、電算ソフトの更新をしたいという意向を持つようになった。最大の問題は1億円の更新費用の捻出だった。厚労省所管の「セーフティネット支援対策等事業費補助金」の採択順位は低かったが、様々な働きかけの結果、厚労省から「自立支援のモデル事業をやらないか」と言われ、「自立支援のモデル事業とのセットであれば、補助金の採択をしてもよい」と受け止めた。自立支援のモデル事業はシステム更新にかかる補助金採択の付録として付いてきたと、役所的には見ることができる。

一方、国の「社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（2003年8月～2004年12月）の議事録が秋頃に流れてきて、何事かが起きているのだと思った。新しい自立の考え方などを知りドキドキしながら、その自立観に基づく自立支援モデル事業を受けた。ドキドキ感というのは当時全く未定形だったが「生活保護は稼働能力がなければ保護費を出す、稼働能力があれば保護に入れないか直ぐに出て行くような息のつまるような仕組み」に対する解放感、風穴があいた感覚だった。一方、市役所や生活福祉第1課・第2課（当時）では電算システムの更新が

進むということへの安堵感が支配的だった。

（2）新しい自立観への注目と生活力形成

2000年12月に、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書が公表された。社会的孤立や排除・包摂という軸に私の貧困感は揺さぶられた。この報告書が、日本政府の公文書として初めて「ソーシャル・インクルージョン」という言葉を使用した文書という位置づけであることを後に知ることになる。

自立支援プログラムを提言したのは「社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」だが、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書の流れに沿って新しい自立観が組み立てられていると思った。自立支援前夜の2001年11月、病床に恩師白沢久一を札幌市内の病院に訪ね最後の筆談をした。英国労働党のシンクタンク「フェビアン協会」の話、後に民主党政権下で構想されることになった「パーソナル・サポート制度」の元となっただろう英国第5の社会政策・対人社会サービス（PSS）等の話をした。疎遠で忘れかけていた白沢久一の「生活力形成論」が再びよみがえってきた。

（3）自立支援モデル事業案の作成プロセス

2004年度から自立支援のモデル事業の担当になり6月議会の補正予算までに骨格を立てることになった。有識者委員会の立ち上げについて当時の福祉部長から「生活保護がたたかれるときに目立つのはいかか」と言われ、委員会方式は諦め生活福祉第1課・第2課（当時）付きのワーキンググループ（以下WG）を立ち上げることにした。委員会ではないので気が楽でメンバーの選定では教育委員やNPO理事長などを選出し2004年9月からスタートした。併せて釧路公立大学には調査研究を2004～2005年度の2カ年委託した。他市のモデル事業案が、履歴書の書き方の指導など従来型をなぞったものであったり、大手のシンクタンクに調査依頼をするという話を聞くに及び「負けてたまるか」という対抗心のようなものが芽生えた。

WGの第一回会合までにモデル事業の事務局案を生活福祉課で作ることにした。事務局を担うケースワーカーたちと議論し、「就労支援」（案）と「子どもの養育支援」（案）を作った。就労支援（案）は、履歴書の書き方から始まるステップアップ案で、養育支援（案）は、保健師と協力して、訪問等による母子世帯の母親の子育てについて支援をするという案を時間をとって事務局で議論し、WG会合に提示した。委員から、「そのような案では受給者はついてこないのではないか」「就労支援と言っても、これでは苦しいでしょう」と批判的な意見があった。この議論の中で、初めて「自尊心の醸成」という言葉や「エンパワメント」という言葉に出会うこととなった。「自尊心」は、従前から藤原千沙（当時岩手大学）、湯澤直美（立教大学）ら研究者たちとの交流の中で学んでいたが、釧路の公開の場で議論されたのは初めてで、自立支援モデル事業ゆえにその概念がはまったのである。「エンパワメント」についても、障害者福祉の領域で練られてきた言葉で、NPOによって持ち込まれた。

修正案の作成にあたって生活力形成論にもう一度立ち返った。1980年代に筆者が障害児施設で働いていた頃、白沢久一らが提唱した生活力形成論を療育の中で取り組んだ経緯がある。その後異

動した保護課の14～15年間、息が詰まるすさんだケースワーカー生活を送っていたので生活力形成論を顧みることはなかった。初案の弱点は、①市役所内の関係部署連携という枠組みだけで考えたこと、②ケースワーカーによる伝統的な支援者側主導のままだったこと、が大きい。エンパワメント論と地域資源領域に支援の足場を切り替えた。モデル事業の当初案から大きく変更したのは「生活課題を抱えている人」への生活・社会生活支援プログラムという新しい枠組みを作ったことだ。狙いは「自己肯定感、達成感を醸成する」ことにし、地域の資源（特に対人）と接する機会を増やすこととした。具体的な活動メニューとして「高齢者世帯へのご機嫌伺い」事業を行うことにした。併せて、料理教室など、母子世帯の母親たちが集まる機会を作り、それができたら次のステップへ、という案も作成した。

(4) モデル事業を通じてわかったこと

モデル事業を実施し、その中で最も受け入れられたのは、ホームヘルパーに同行して介護利用者宅を伺って話し相手をする「高齢者ご機嫌伺い（ヘルパー同行体験）」だった。料理教室など、まず集まるところから始めて、それから仕事をする、というステップアップを考えたものの見事に裏切られた。ヘルパー同行体験のほうがやるのがはつきりし、興味を掻き立てられるというのだ。

もう一つ気づいたことは、母子世帯の母親たちが「働いたら損をする」と噂話のようなものに基づいて生活していることだった。保護世帯向けに広報誌『つみ木』を発行していたし、勤労控除などの告知もしていたが、伝わっていなかったわけだ。お金を握っているケースワーカーの情報提供が受給者から信用されにくい特性を持っているのかもしれない。受給者の母親は同じく保護を受けている中学校時代の同級生と互いに保護について情報を共有する結びつきのほうが強い。この“ズレ”をどのように考えるべきなのか。思い返すのは生活力形成論の中で議論になっていた北方教育運動（生活綴り方教育）だ。〈戦前、旧帝大出の教師が農村部に赴任。一般的知識を子どもたちに教えたが、あまりに貧困な生活水準との違いから、教えた知識が剥落するという困難に直面。そこで、一般的な知識と生活文化とを結びつけるために、自らの生活を見つめ、作文を通して知識を血肉化するという生活文化に着目した生活綴り方教育〉が巻き起こったのである⁽¹⁾。外から知識を注入する「指導・指示」より当事者同士が学び合うことで生活知識は深まるという歴史の教訓を自立支援プログラムの中で留意する必要があった。

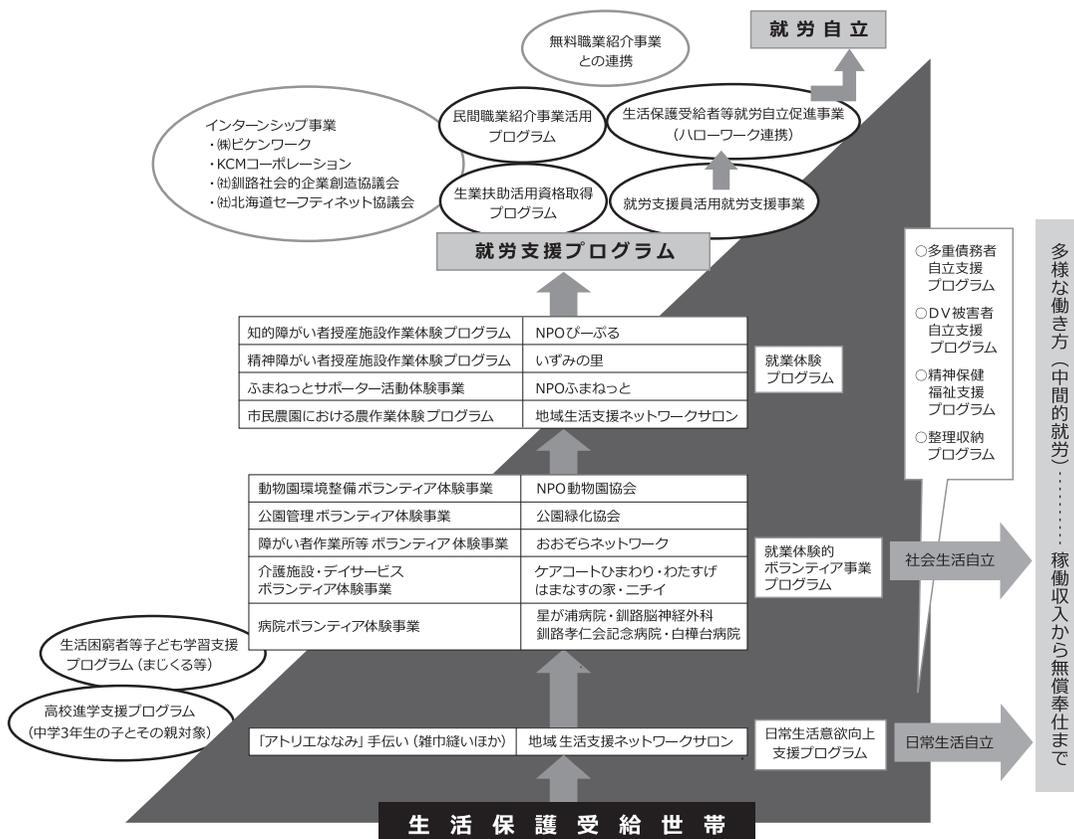
2 釧路市の自立支援プログラムの特質

(1) 機構の改編

2006年、釧路市の福祉事務所組織は、2006年度からの自立支援プログラム開始に合わせたように、これまでの生活福祉課2課体制は生活福祉事務所1課8担当制に再編した。福祉部長の仕事のうち生活保護行政については次長職の福祉事務所長を置き専念させた。また所帯が大きい職場を課長級の主幹制にして所長1、課長級5主幹体制に変えた。生活保護、あるいは保護課が持つ不人気

(1) 真実を見つめようとするこの教育運動は軍部政治に都合が悪く弾圧され、多くの教師が投獄された。

図 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図（2017年4月現在）



職場イメージからの脱出と職員のモチベーションアップにつなげる意図もあった。

2006年に新しく発足した生活福祉事務所の初代所長の星光二は、自立支援プログラム「釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図」（通称「釧路の三角形」）づくりに意を尽くした。ステップアップとともに横への広がり念頭に社会的企業の要素を付加した。全体概況図が作られた背景に当時の第一次安倍政権下の「上げ潮路線」、ワークファーストモデルがあった。この三角形図によって、釧路市の取り組みは積極的な発信をし、ボランティアメニューも次々に開拓した（上図）。

自立支援プログラムの中に「就労体験的」「就労体験」というプログラムがあるのは、日本社会が勤労に厳しい社会だからだ。働いている姿を見ればそれが有償だろうと無償であろうと市民からの批判は少ない。釧路市では、就労体験などの無償労働を「中間的就労」と言い、それをわかりやすく「ボランティア」という言い方をしている。「就労」がないと、世間に理解されるのには相当の時間とエネルギーを要する。そのために敢えてそうしたネーミングを大切にしたい。三角形図を経済的自立へ段階的に向かうステップアップ構造とする受け取り方も、地域住民の理解、市職員やケースワーカーの理解からみてもごく自然なことであった。それに十分配慮しつつ、三角形の中央部分の右側に社会的企業の要素などを加えた。一般就労とは違う働き方があるのではないかと

仮説のもと概念図を横に延ばして、社会的企業などの方向性を加えた。当時は未定形であったが、貧困地域における社会的企業の成立は、仕事や雇用を生み出すのに不可欠と想定していた。

自立支援はもともと、受給者への就労指導を強化し、保護から出していく方向性を持っている。自立支援プログラムの三本の柱（経済的自立、日常生活自立、社会生活自立）のうち釧路市が重視したのは社会生活自立である。貧困は、経済的自立の行程ばかりではなく、社会参加、社会関係の領域に現れていると考えているので、三角形図の中にも位置づけたのだ。ここが抜けると実践的には少しでも保護費を減らして、早く保護から出て行ってもらうだけのステップアップにならざるを得ない。社会生活自立支援の方向性は保護行政のあり方、自立のあり方、働くことの意義にも係る中核的なものである。

2012年、釧路市の公式文書に生活保護のことが堂々と書かれるようになった。都市計画課（旧企画課）の都市経営戦略文書（2012～2015）の中で「地域の人材の育成」の項目が起こされ、「生活保護受給者の自立支援」と記載された。これは保護対策が地域政策になったことを意味しておりその意義は大きい。ワークファーストモデルでは働きづらさを抱えている地域課題を解決することはできない。働かないのではなくむしろ労働が持つ人間発達に係る価値や場から排除されている状態ととらえることが支援の肝である。社会生活自立を柱とする自立支援プログラムは「働くことは暮らしを支えること」につながっている。

(2) 自尊心溢れる受給者群像

自立支援モデル事業の「高齢者ご機嫌伺い」でなにより衝撃的だったのは、参加した母親が「利用者さんに来てくれてありがとう、愉しかったと言われた。私は今まで褒められたことが無い」という発言だった。確かに、受給者宅に家庭訪問などをした際、ケースワーカーとして私は何を聞いていたか。「子どもは学校行っているの？ 病院に行ってどうだった？ 親御さんは元気にしているかい？」などと記録に書けそうな点検はしたが褒めたことは無かった。

農園のボランティアに参加する40代の男性も「団地に住んで昼間外に出て男がブラブラしていると何こそ言われるかわからない。夜になったら暗いので買い物で外出しても見られない」と夜型の生活をしてきた。それが農園に毎日のようにボランティアで出かけると団地のおばちゃんが「今日は仕事？」と声をかけてくるので「仕事です」と言える、と言う。

この4月、公園ボランティアのベテランで“オッチャン”と呼ばれる受給者が亡くなって6周忌を迎えた。オッチャンは自立支援プログラムの公園ボランティアが始まった2006年から参加していた。オッチャンは若い頃から出稼ぎが主で「青函トンネルだって作ったんだ」と言っていた。もともと無口なほうで出稼ぎから戻ってきても家族と話すわけでもなく、酒を飲んでいることが多かったという。そうした繰り返しの中で、ある日出稼ぎから戻ると妻子が出て行って居なかったことから、いっそう酒浸りの日々が始まった。年齢が高くなり適職が無くなってきたため宅配業をやろうと思った矢先、身体を壊して入院。「どうでもいい」「餓死しても構わない」と自暴自棄になっていたが友人の勧めで2003年に生活保護を受けることになった。2006年生活福祉事務所からのチラシでボランティアの募集を目にし公園整備のボランティアに参加した。身体を動かし少し汗をかくと気持ちが良く、慣れてくると冗談を言うようになったそうだ。「草を刈る作業をして振り返る

と綺麗になっているのを見て嬉しい」と言う。公園作業は市内の大きな公園を移動しながら行うため市内バスに乗って現場に向かうことが多いのだが、参加者の中には自分の家の周辺や家の近くの病院しか知らない、行ったことが無いという人が多い。無口だったオッチャンは前日に公園の下見に行き、バスの系統や停留所を調べては、ほかの参加者に教える様子が目立つようになってきた。オッチャンによると病院などで公園ボランティアの仲間にはったり会うそうだ。そんな時「似たような境遇の仲間と一緒に便利屋だとか何か一緒に仕事を立ち上げられるんじゃないかと話をするんだ」と報告をしてくれていた。なによりオッチャンは自己評価を言うようになった。「俺は暗くて無口だったけれど公園作業に来て仲間としゃべられるし冗談も言える。人のことを心配できるじゃないか。そんな良いところがあるじゃないか。この歳になっても自分を変えられるんじゃないかと思えるようになった」と語ってくれた。お金を稼いではいなかったし、制度的に見れば生活保護から抜け出せない古典的な貧困タイプだと分類されるのかもしれないが、オッチャンは自立支援プログラムで公園整備に取り組み、仲間とのやり取りの中で自己肯定感を回復していった。このような方々が公園整備に従事していると公園を使う市民誰一人知ることは無いが、オッチャンの中では名もなき地域の担い手としての誇りが溢れていたことは疑いない。6年前、亡くなる前日、公園整備のオリエンテーションに来て「今年も頑張るぞ」と前を向いていた。

3 釧路モデルが問う中間的就労と自立

(1) 第二次ワーキンググループ (WG) 会議の高み

今日に至ってもなお2010年に行った第二次WG会議の自立論が釧路においてはその高みである。あまり世に触れることがなかった報告書を引用する。

2010年に第二次WG会議を立ち上げ、これまでの6年間の自立支援プログラムの検証を行った。委員は第一次WGのメンバー2名のほか街づくり活動家やマスメディアが入るなどこの間の自立支援の地域的広がりを反映したメンバーとなった。議論のポイントは釧路モデルの象徴である中間的就労（社会的居場所）と自立についてであった。

第1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」の図では、「中間的就労」は、「一般就労」にいたる途中段階としてとらえられてきた。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、このような、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といえる……「中間的就労」を、自身の生活基盤を、社会保障給付に全面的に依拠している状態と、就労による収入によって経済的に完全に「自立」している状態の、「中間」に位置する状態、「半労働・半福祉」の状態としてとらえること……によって、当事者が、子育て・介護・療養など、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——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。「中間的就労」を、このように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。

もう一点は、当事者性と人間の尊厳の回復の理念を、自立支援の中核理念とする課題がある。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。この点をつきつめるならば“かけがえのない私”という実存にいきつく。

自立した生活とは、かけがえのない私という実存を実感できる生活ということになる。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「場づくり」が必要となる。生活保護受給者の多くは、この「生きる場」から退場させられた状況にある。したがって、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ほかならない。このように考えた時、3つの「自立」の新たな関係がみえてくる。すなわち、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・条件となる。したがって、「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とっては、引き続き、就労にむけた段階的なりハビリティ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。自立支援プログラムだけでなく地域には「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て活用できるようにつないでいくことも、自立支援プログラムの発展課題としてある。

(2) 地域のハブづくりの第一歩——釧路社会的企業創造協議会の発足

2011年3月、筆者は36年間勤めた釧路市を定年退職した。退職間際に「釧路モデルはコミュニケーションに偏り就労実績に欠ける」と外部から批判があったことと2010年の第二次WG会議が提案した「自立支援プログラムの効果的な実施と事業の発展的展開を図るため、官民協働型の機能を持つ推進組織、ハブ的な中間組織をつくること」は釧路モデルの次の課題と自覚していた。この課題に取り組むには担う団体が必要と考え、同年の秋から有志と共に翌年春から立ち上げる準備に入り釧路市の協力も得た。緊急雇用事業を受ける形で2012年4月一般社団法人釧路社会的企業創造協議会を立ち上げた。

協議会は、4月以降「賃金を得られる仕事づくり」のために市民検討会を立ち上げ受給者と地域のニーズ把握を行った。「生活保護をもらっていても自分で稼いで胸を張りたい」という当事者の願いをあらためて把握した。同時に「仕事づくり」にあたって第二次WG会議の中で取り上げられていた「自立の在り方」を再検討した。その結果、日常生活の自立、社会生活の自立は、ペイドワーク／アンペイドワークで考えると、ここまではアンペイドワークである。それが可能となったら経済的自立が求められ、ペイドワークが求められるのでは“オール・オア・ナッシング”に近く、ペイドワークとアンペイドワークとの間には飛躍があると考えた。

この飛躍を埋めるために説明概念として「中間的就労自立がある」と置いてみた。そうすると「仕事はハローワークにある」という考えからなかなか抜け出せず今まで仕事に見えなかったものが仕事に見えてきたのである。当初、「コミュニティビジネスはアイデアだ」と思いこみ「シカ肉のドッグフード化」や「流木を玄関の取っ手に活用」という流木事業等を試してみたが失敗した。アイデア頼りの商品開発などはあっという間に淘汰されることも学んだ。暗中模索が続く中、ボランティア先でリーダーをする受給者 25 人ぐらいに集まってもらい 5 回ほど話し合いをしたが最初のうちはなかなか会話が成り立たなかった。回を重ねるうちに会話も出てくるようになり、団地に住む I さんから「団地で自治会の無いところは業者に草刈りを頼んでいるようだ、団地の草刈りはどうか？」とか「鹿の加工品はどうか？」など話が噛み合い始めた。

(3) 漁網づくりと支援の循環（写真 1）

紆余曲折の結果、「漁網の整網作業」に取り組むことになった。調べると漁網の整網業界は農業以上に高齢化が進み、若い人で 60 歳代、ベテランで 80 歳代が担っていることがわかった。しかもこうした熟練者が少しずつ辞めはじめ人手不足、担い手不足が深刻だった。整網会社の社長に技術指導を受けながら生活保護受給者が整網の技術を学び、網を完成させることで報酬を得られる成果報酬型の仕組みを導入した。最初は網を編む技術の習得なのでお金はいただけない。2 カ月目ぐらいから 1 人約月 5,000 円位の稼ぎになった。魚種によっても船によっても網の編み方が違う。漁網整網は業界団体が無い零細業界で漁師から支払われる網代金も魚が獲れた後、船の燃料・食料の売掛の支払いが済んでからになる。生活保護で生活が保障されている中で漁網の整網技術を学びかつそのことで収入を得ることができるという望ましい仕事の仕方、稼ぐ力づくりとなった。地域の銀行幹部から「基幹産業のニッチな部分を担い、整網技術の継承という意義のある取り組みだ」と励まされるなど地域から注目されることになった。一昨年、一世紀に渡るサケマス流し網による北洋漁業の終焉とともに流し網製網の仕事が来なくなったり、収益が落ちるなど地域の製造業、産業の



写真 1 漁網製網

リアルな実態に接し、企業や雇用を取り巻く地域経済の実態を自分たち自身の課題と考えられるようになった。こうして漁網製網の仕事を通じて生活保護で地域から支えてもらっていた生活保護受給者が地場産業の担い手として地域を支える側に回ったことになる。2018年3月末で一年間の稼ぐ力は漁網を中心に200万円を超えた。なにより「保護費はもらっているが一ヶ月誰ともしゃべったことが無い」という状態だった人も、賃金が出る日に仲間と一緒に喫茶店に集う様子は生活づくりをわかる形で示したものだ。この事業が立ち上がった当初は参加者同士のめごとが多発していた。フィンランドの小学校の学級の決まりを参考に「支え合い関係づくりの決まり」を標語のように作り、付き合うことの簡単なルールも作った。こうした取り組みが軌道に乗ってきた2013年から2カ年、当協議会は生活困窮者自立支援法のモデル事業を北海道および釧路市から受託し、相談支援事業も開始することになった。

2015年から生活困窮者自立支援法の施行に伴い、釧路市・釧路管内の生活困窮者自立にかかわる自立相談支援事業、就労準備事業、被保護者就労準備事業、一時生活支援事業等を北海道と釧路市から受託している。自立支援から発した「人・情報・サービスの結節点地域のハブづくり」は、生活困窮者支援法による地域づくりと重なりながら現在進んでいる。当協議会は、地域で活躍する企業や福祉法人、保健・地域包括などの介護・障害の諸団体、町内会や民生委員など多彩な人の参加によって地域の危機感と課題を共有する「釧路生活困窮者自立支援検討委員会」（次頁写真2）を立ち上げた。生活保護の自立支援プログラムや生活困窮自立支援を地域の中で展開する方策を示し、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”で取り組む「プラットフォームづくり」を目指している。

（4）地域で展開する住民の暮らしづくり

2017年、「釧路生活困窮者自立支援検討委員会」をベースに部会を三つ作った。①釧路市の団地で一番規模が大きく、学校の児童の就学援助給付対象者も多い地区で、子どもの貧困問題は避けられない美原地区の部会、②障害手帳は無いが、引きこもりや適応障害と呼ばれ、働くことはできるが直ちには難しい若年層の働き方を支える就労部会、③平成の大合併で釧路市と飛び地合併し、人口流出がとまらない旧音別町でいわゆる「農福連携」の可能性を探る音別部会の三つを地域住民や専門職などの参加で立ち上げた。

美原部会は先の検討委員会のメンバーとなっている企業がコミュニティセンターの指定管理者となりその活用アイデアに困っていた。市議会議員から「子ども食堂をやりたいので地区会館を貸してほしいという知人がいるのでつなげられないか」との提案が当協議会に寄せられたことからこの二つをつなげようと当協議会は動き出した。企業・社会福祉協議会・当会と「子ども食堂をやりたい」と言っていた地域で長年一輪車のサークルを運営していた方との四者で実行委員会を作った。サークルの方は「子どもから手が離れたので地域で特に子ども食堂をやりたい」という気持ちだった。早速手分けして地域のニーズはどうなのかと簡単なヒアリングをした。そうしたところ困窮と思われる児童から「そんなところに行ったらご飯も食べられない家なのと思われるから行かない」という声が寄せられ、ターゲットを決めたやり方ではなく誰が来てもいい“みはら・かがやき食堂”にした。毎月一回で200食が出ている。参加者は大人6：子ども4の割合だ。



写真2 釧路生活困窮者自立支援検討委員会

ある日、小学5年生の女子3人組が参加してきた。ご飯を食べに来たのか騒ぎに来たのかわからないギャングのような子どもたちだが、ぽつりと「津波が来るなら今がイイ」と言った。真意を探っていくと母子家庭のようで母親が仕事から帰宅するのが夜の8時頃の様子。どうやら夕方の5時ぐらいから母親が帰ってくる数時間、留守番をしていることがわかった。「津波が来るなら今来ればイイ」というのはこうした孤立の状態を言い表した言葉だということも知った。これは子どもの貧困と無関係ではあるまい。大人の方も高齢者で一人住まいの方もおり、子どもとの会話を愉しみにしているという。回を重ねると見慣れた顔が増える。食堂は誰も断らないコンセプトで間口を広くしている。課題はそこで終わってはいけないことだ。特に子どもたちを巡る地域の環境、夕方から夜まで一人である子どもがいないのか、いるのなら社会全体でどうケアしていくのかということ地域での共通理解にすることも必要だ。

もう一つ大事な学びは、専門家や事業者が前面に立って住民に働きかけるのではなく、役割は一輪車団体の方のように地域で暮らしながら「子ども食堂やりたい」と動くいわば“地域をつなぐプロ”を発見することだ。この取り組みは、関心を抱いていたお寺の住職からアプローチがあり、神社仏閣が密集する釧路発祥の地域から「お寺食堂」としても広がることになった。寺社持ち回りで実施される状況だ。

就労支援部会は、生活困窮の相談でこのところ目立つ相談類型から必要に迫られて立ち上げた。生活困窮相談でここ数年増加しているのは、「80・50」「70・40」と呼ばれる、高齢の親に50代、40代の子どもと一緒に暮らしているような方々で、最近では「60・30」とまで呼ばれる問題だ。様々な理由により引きこもる我が子を心配する親からの相談が多い。「10年間も家にいる」「一度就職に失敗してから一切勤めたことが無い」等々の訴えである。中には介護度の高い親がベッドの中から電話を寄こした例もある。障害者支援の諸団体にも相談が行っているが、事業所は就労A型・B型作業で手がいっぱい、制度外のニーズに応えられない悩みがある。

一方で、製造やサービスなどの企業からは「人がいない」との悲鳴が上がっている。社会福祉法



写真3 カフェで話し合う農家



写真4 音別路ふき団ワークショップ

人も介護員がいないという。障害者手帳の取得には至らないが、一般就労はハードルが高い（一般就労することが難しく、福祉就労など既存の支援制度にも当てはまらない）人に対して、部会内で業務分解の手法やマッチングに必要な事項を学び、実際に業務分解を行う。分解された業務に対し、参加者のマッチングを行い企業が出来る「就労」の場・機会を企業と共に作る（企業支援）こととし、2018年度は5事例ほどを各関係事業所から抽出してモデル的实施を行う予定である。制度の狭間にいる働きづらさを抱える方々の企業における中間的就労の可能性を探る部会である。

音別部会は、困窮者支援や地方創生課題、雇用、自己肯定感など、課題が重なっている。町には大きな障害者施設があり、一緒に仕事起こしができないかという動機で部会を立ち上げた。音別町は2005年（平成17年）の平成の大合併で釧路市と飛び地合併した。合併時2,900人あまりの住民がいたが10年経った今日1,800余人に減少。路線バスが廃止になるなど限界集落の様相だ。主たる産業は酪農業と林業である。旧音別町の時代には町議がいたが合併後の現在この町から市議会議員は一人も出ていない。酪農の働き手がいなかったため外国人労働者を実習制度により酪農ヘルパーとしている。人が歩いていないように見える町だ。

この町に釧路生活困窮者自立支援検討委員会のメンバーの一人がカフェを作って移住し、酪農をやめ離農した農家の人がそのカフェに集まりだし「落づくりをしよう」と部会に持ち込んだ（写真3, 4）。離農農家の方々は働きたいが働く場が乏しく農業年金も少額である。生活保護こそ受給していないが生活困窮者である。2メートルにもなる秋田落は音別の特産で、音別住民誰もが落の話をするすると笑顔になるほど住民のアイデンティティに根ざしている。その自生落が年々枯渇、落を畑で栽培し加工商品販売などで“働く場づくり”をしようとして一般社団法人音別落ふき団が立ち上がった。福祉的な支え合いではなく暮らしを支える仕事づくり、雇用づくりに軸足を置くのが特徴だ。畑にタネをうえ3年後の生長で50トンの落生産を目指すとともに閉鎖している山菜工場の再開と製品の出口開発が当面の課題である。高齢化が進むこの町で一番の難問は働き手だ。「中間的就労」「半就労半福祉」が出番である。高齢者主体の生産と製造、製品販売は、暮らしに根ざした介護予防との結びつきが決め手だ。そこから働き手が生まれる。高齢者の介護予防と落の生産とが結びつくことでこの地域の暮らしを支える活気が生まれる。

4 自立支援と困窮者支援にかかわる課題

(1) 生活困窮者自立支援法の施行

釧路社会的企業創造協議会ができて2018年で7年目になる。この間、自立支援釧路モデルを地域で取り組み、中間的就労の開拓や地域のハブ、プラットフォームづくりの一步を切り開いてきた。同時にこの7年間は国の社会保障制度、特に生活保護や生活困窮者支援などが大きく揺れ動いた時期でもあった。釧路モデルが国の政策動向に係る素材の一つであったから自分たちの実践と国の議論や制度とがシンクロしながら過ごしていたという実感がする。

2013年は生活保護制度が大きく動いた年だ。一つは、「改正生活保護法」が成立したことだ。1950年の生活保護法施行後63年ぶりの制度改正と言われた。「必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずる」と厚生労働省は述べ、平均6.5%（最大10%）に及ぶ戦後最大の生活保護費削減が行われた。同時期「生活困窮者自立支援法」が制定され、生活困窮者への支援制度が創設された。この新制度は生活保護自立支援プログラムをモデルとしているのが特徴だが、現在、生活保護で起きていることは「利用しやすく出やすい制度」という“三つの自立論”（「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」2004年）や2006年自立支援プログラム導入時の掛け声からかけ離れていると言わざるを得ない。

そうしたことと相まって生活困窮者自立支援法は生まれた時からいわれなきレッテルを貼られることになった。自立支援プログラムはもともと「経済的給付の偏重から脱却し、自立助長をケースワーカー個人の営みとせず組織的に福祉事務所として支援する」がうたい文句であったがどうなっているのか。厚生労働省からも実施機関からもあまりその取り組みは聞こえてはこない。単なる事業となり形骸化している可能性すらある。プログラム数では経済的自立や日常生活の自立など官公庁や身内で連携するプログラムは何千と数がある。しかし社会生活自立のプログラムは一桁少ない数百のレベルであり、しかも大半が子どもの学習支援プログラムだ。大人の居場所や中間就労に関するプログラムの数が少ないのが実態だ。福祉事務所論から見ると地域に展開するインフォーマルを含む民間のNPOや市民活動、社会福祉法人、企業などつながり開かれた生活保護行政となっていない証だろう。自立支援プログラムがなかなか全面展開とはいかないうちに改正生活保護法による引き締めを図った結果、いっそう自己完結型福祉事務所が強まった局面にあるように見える。

「生活保護を受けさせない水際」「生活保護に近づかないように就労支援をして沖合で釣り上げる」などという批判や揶揄があった生活困窮者自立支援制度は、2015年4月から施行され、2017年には社会保障審議会生活困窮者自立支援と生活保護部会で2年間の実施状況を踏まえた議論がなされた。これまで法に書き込めていなかった「人の尊厳」をはじめとした法の理念や社会的孤立を定義に入れ込み、必須の相談支援事業に加えて就労準備事業と家計相談事業を三位一体で運用する体制を奨励するなどが答申に盛り込まれ、2018年度予算にそれらが反映された。

(2) 釧路市生活福祉事務所の役割と地域

国の制度が動いた7年間、釧路市生活福祉事務所にも様々な変化の波が押し寄せた。一番大きな変化は、生活福祉事務所のケースワーカーからベテラン職員が居なくなりローテーション職場になったことだ。経験年数3～5年のケースワーカーが大半を占め、比較的経験が長いケースワーカーは査察指導員にしろうじて残っている状況だ。自立支援釧路モデルや自立支援プログラムが生まれた背景や歴史を知らないケースワーカーが年々増加していることでもある。しかし一方で自立支援担当の係を作り、生活福祉事務所全体に対して釧路モデルの特質や自立支援プログラムを推進する体制を確立したことは、特筆すべきことである。この推進力があってこそ庁内外の連携、地域で起こっていることを生活福祉事務所がとらえられることにつながっている。地域にあって働きづらさや生きづらさを抱える人々を支え、住民の自己肯定感の基底にあるのが自立支援釧路モデル、生活困窮者自立支援である。単なる保護対策ではなく地域政策となっていることは生活福祉事務所とケースワーカーの誇りである。

一方、矛盾もある。ケースワーカーは、もともとルーティンである保護の要否、保護費の計算等の業務をきちんと公平公正に担うのが本務である。「指導・指示」もあるため受給者と対立する瞬間がある。そうした中でも自立支援プログラムへの橋渡し役という業務があるのでケースワーカーに押し掛かる課題は単純ではない。ケースワーカーの中には、受給者が自立支援プログラムのボランティア先で元気になって嬉しいとか、ホッとするという声もある。受給者と共通の話題ができるので5分で帰るような家庭訪問が減ったとか、コミュニケーションが取りやすくなったとの声もある。しかしケースワーカーがローテーションとなっているため当事者の変化を評価できない、あるいはそこまで気が廻らないこともあり、ケース記録に前後の脈絡なく突然ボランティアに参加して「笑顔が増えた」という記述で終わっているというような問題もある。また改正生活保護法のもとで世帯管理が強まっているため、ルーティンに終始する状況も生まれつつある。

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は、多様な事業所による受給者の受け入れがあり、それが地域に影響を与えたことだった。生活困窮者自立支援法の成立に伴い釧路市でもセーフティネット補助金によるプログラム事業委託が減り、プログラムの縮小が起き、広がりを欠いている現状がある。これに替わる新しい器として生活困窮者自立支援法では企業、団体に受給者や困窮者を受け入れる就労訓練事業を提唱している。これは釧路が行ってきた社会参加やボランティア活動、中間的就労を持続的に発展させる器と言える。しかし釧路市では委託費に替えて就労訓練事業を企業団体に推奨するインセンティブが働いていない。例えば受給者や困窮者を障害者のように受け入れたら市の契約において優先発注をする、あるいはポイントで優遇する仕組みとするなど企業、団体への動機づけが課題である。

自立支援プログラムや生活困窮者の就労訓練が地域に広がるうえでプログラムへの参加が一部の受給者に留まっていることも課題である。300人ぐらいのボランティア参加を含むプログラム参加は約1,000人位である一方、呼びかけても、「つながらない」あるいは、「引きこもり気味」と思われる受給者も1,000人位いる。あらためて自立支援プログラム釧路モデルが目指す、「かけがえのない私を実感する生きる場づくり」の重要性を強調したい。またケースワーカーの参加働きかけが稼働年齢層を除外したり逆に稼働年齢層だけであったり「心身ともに健康で就労意欲が高い人」を

内々には前提にして案内をしている傾向がないとは言えない。精神疾患を抱えるが障害手帳非該当で生きづらさや働きづらさを抱えている彼らが参加しうる体制や受け入れ企業・団体をフォローする新たなプログラムづくりが必要である。ボランティア活動等、自立支援プログラム参加者同士の交流を図ることも必要だ。単身生活者が大半であることから、釧路社会的企業での漁網等の経験からもいわば当事者同士のピアサポーターに有用性が認められるからである。

（3）六法型ゼネラリック福祉事務所への転換を

地域共生社会論が喧伝されているが、猪飼周平（一橋大学）は「自由な秩序は国家・共同体・市場のバランスによって成立しうる」⁽²⁾という「秩序=生活のトゥリアーデ」を踏まえて、国家による共同体依存の構造が強まっているが「自助・互助・共助・公助モデルは日本の伝統を追認しているだけで日本社会の展望を開かない」と指摘している⁽³⁾。国の社会保障政策が公的役割を薄め共同体に丸投げしていると住民から厳しい目が注がれ始めている。中でも住民生活に直結する福祉部門のあり方が問われていると考える。生活保護を除く、高齢者から児童までの「直接処遇、個別支援」のほとんどが民間に移転した結果、公的福祉部門は住民と接し個別支援することがだんだん苦手になっている。もちろん訪れた住民に接客はするが「包括支援センターに行ってください」というような対応が多く、「直接処遇、個別支援」とは言えない。

ではケースワーカーが直接処遇する生活保護はどうか。2000年の地方分権一括法でケースワーカーの配置は法定数から標準数という目安になった。財政が豊かな自治体か首長が政策的に重視していれば都市部でケースワーカー1人当たり80世帯という標準数配置もありえるがそれは少数だろう。大体の自治体では90世帯、100世帯を受け持つというのが相場だ。指摘したようにローテーション職場だから生活保護費の計算などのルーティンをやっと覚えて異動となることが多く、受給者との関係づくりは経済給付で精一杯だ。「経済的給付の偏重から脱却し、自立助長をケースワーカー個人の営みとせずに組織的に福祉事務所として支援する」といった組織体制には程遠い。それでもケースワーカーは個人として“支援”を図るのだがその努力はケースワーカーにぶら下げた自己完結型となっている。どの福祉事務所を訪れても「あああそこが保護課だ」と看板を見なくてもわかるほど生活保護の職場は独特のオーラや臭いを発し、ややうつむいている職員の姿の中に、給付と支援の構造的な矛盾を見る。

「委託-受託」の関係の中で完結したような高齢者から児童までの福祉部門と、公の中に閉じ込めた生活保護。こうした状況に横たわる問題の一つは、地域資源や当事者と公との関係性であり、解決の第一歩は福祉事務所の改編だと考える。どう改編するのか。それは高齢者から児童までがわかる、対人社会サービスをマネジメントできる仕組みにすることだ。保健福祉部であったり子ども〇〇部であったり属性ごとに切り分けた組織を作るのではなく、あるいは公的扶助だけの福祉事務所でもなく、福祉六法全体を見ることができゼネラリックな福祉事務所への変革だ。生活保護の直接処遇は、地域にお願いできない事例はあるし職権保護も含めて今後とも直接性は残る。だが生活

(2) 井上達夫『自由の秩序——リベラリズムの法哲学講義』岩波書店、2017年。

(3) 猪飼周平「生活共生に向けた取り組みと支援モデル」全国相談支援ネットワーク研修大会（2017年12月17日、国立オリンピック記念青少年総合センター）基調講演。

保護を受給していても自立支援制度利用者であり，介護保険制度利用者であり，障害福祉制度利用者であり，中間的就労など民間セクターを利用している人たちである。その割合は益々増加している。それらの制度を担っている地域資源は，働きづらさや生きづらさを抱える方々が地域で増えていることを知っており，情報共有を含め協働化しつつある現状だ。こうした包括支援センターや基幹相談センター，生活困窮者自立相談支援センターやNPOなどのインフォーマルなセクターと協働できる福祉事務所に変わるからこそ，今日的な社会と人の問題に応える道である。なぜなら，“最も弱い当事者は制度にアクセスしないかできない”し，“専門性を重視した支援体系それ自体が人の生活や暮らしを疎外している”からである。

(くしべ・たけとし 一般社団法人釧路社会的企業創造協議会副代表／元釧路市職員)

【参考文献】

- 青森県の戦後社会福祉研究会「青森県における新福祉事務所構想の軌跡」2012年5月。
- 榑部武俊・沼尾波子・金井利之・上林陽治・正木浩司『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』公人社，2014年。
- 釧路市保健福祉部生活福祉第1課・第2課編『釧路市における生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業報告書』2006年。
- 釧路市福祉部生活福祉事務所編『釧路市生活保護受給者自立支援プログラムの取り組み報告書』2007年。
- 釧路市福祉部生活福祉事務所編『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（平成21年度～平成22年度）及び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）』2011年。
- 五石敬路『現代の貧困——ワーキングプア雇用と福祉の連携策』日本経済新聞出版社，2011年。
- 厚生省社会・援護局「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」2000年12月。
- 厚生労働省社会保障審議会福祉部会「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。
- 厚生労働省社会・援護局「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」2010年7月。
- 厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」2013年1月。
- 白沢久一・宮武正明編『生活力の形成——社会福祉主事の新しい課題』勁草書房，1984年。
- 白沢久一『生活力と福祉政策』勁草書房，1990年。
- 鈴木奈穂美「釧路市の自立支援プログラムと社会的排除／包摂概念」『専修大学社会科学研究所月報』582号，2011年12月。
- 高橋祐吉「釧路調査覚え書き——自立支援，「中間的就労」そして働くということ」『専修大学社会科学研究所月報』582号，2011年12月。
- 中塚久美子『貧困のなかでおとなになる』かもがわ出版，2012年。
- 平野隆之他『地域アクションのちから』全国コミュニティライフサポートセンター，2018年。
- 本田良一『ルポ生活保護——貧困をなくす新たな取り組み』中央公論新社（中公新書），2010年。
- 宮本太郎『生活保障——排除しない社会へ』岩波書店（岩波新書），2009年。