

# 釧路市の生活保護自立支援プログラムの特徴と意義

正 木 浩 司

## はじめに

2005年度より導入された、生活保護の被保護者を対象とする「自立支援プログラム」は、2014年現在で10年目に入り、全国の福祉事務所設置自治体で関係する取り組みが続けられている。2013年12月には、自立支援プログラムをモデルとして、「生活困窮者自立支援制度」が新たに創設され、2015年度からの本格施行を控えている。

本稿では、自立支援プログラム導入の背景とプロセスを整理するとともに、特徴的な実践によって全国から依然として大きな注目を浴び続けている自治体の一つ、北海道釧路市の取り組みについて、沿革、概要、理念および運用上の特徴、制度史における意義などを述べる。その上で、本格施行の迫る生活困窮者自立支援制度の展望について、釧路市の自立支援プログラムの取り組みから学びうる点を提示したい。

## 1. 自立支援プログラムの導入の前提

自立支援プログラムの導入を促したのは、直接的には、2004年12月に策定・公表された『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』での提言である。

その前段の2000年、後の自立支援プログラムのあり方に影響する関係制度の改革、社会福祉の理念や貧困観の転換などの動きが相次いだ。まず自立支援プログラムの背景をなすこれらの動きについて押さえておきたい。

### (1) 第一次分権改革の生活保護制度への影響

2000年4月、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号）（以下、分権一括法）の施行をもって、いわゆる第一次分権改革

が実施された。第一次分権改革の大きな成果としては、機関委任事務制度が廃止され、法定受託事務と自治事務への振り分けが行われたことなどが挙げられる。同改革の生活保護制度に対する主な影響としては、以下の2点がある。

#### ア 自治事務「相談及び助言」の新設

分権一括法には「生活保護法」（昭和25年5月4日法律第144号）の一部改正が含まれる。この一部改正により、生活保護の実施に係る事務については、機関委任事務から法定受託事務に移行し、これに伴い、厚生労働大臣（改正当時は厚生大臣）の包括的な指揮監督権が廃止された。

また、第27条の2が追加され、要保護者の自立の助長を目的とする「相談及び助言」が、保護の実施機関、すなわち、地方自治体の設置する福祉事務所の役割として明確化された。この「相談及び助言」は自治事務であり、要保護者からの相談に応じて実施するものとされた。

現行生活保護制度は、日本国憲法第25条の謳う生存権保障の理念を具体化するものであり、「最低生活保障」と「自立の助長」の2つを目的に据えている。これら2つの目的は、国と自治体の協力のもと一体的に進められているが、第一次分権改革を経て、自治体の役割や裁量が拡充されるなかで、「自立の助長」については自治体が従前よりさらに積極的にその役割を果たすべきものとされた。

#### イ 福祉事務所の現業員定数の規制緩和

分権一括法にはまた、「社会福祉事業法」（昭和26年3月29日法律第45号）の一部改正が含まれる。同法は、生活保護の実施機関である「福祉に関する事務所」（以下、福祉事務所）の組織・運営などについて規定している。

2000年改正で実施された重要な変更点は、都道府県であれば $1\text{CW}=65$ ケース、市であれば $1\text{CW}=80$ ケースというかたちで、福祉事務所が配置すべき現業員、すなわち、ケースワーカー（以下、CW）の定数につき規制を緩和したことである。法改正前は「法定数」、義務規定であったが、法改正後は「標準数」となり、いわば努力目標に改められ、法的な拘束力が緩められた。

1990年代前半のバブル経済の崩壊以降、自治体は厳しい財政状況に置かれ続けており、職員数は拡充よりも削減に向かう圧力がより強くかかっている。そのような状況下においては、CW定数の規制緩和はむしろCWの不足状態を招きやすい。

このように、第一次分権改革は、生活保護の被保護者に対する「自立の助長」において自治体の福祉事務所の果たすべき役割を強化しながら、福祉事務所に配置すべき

CWの定数を義務規定から努力義務規定へ緩和し、その不足状態が従前よりも生じやすい制度環境をつくったと言える。個々のCWが担うべき職務遂行上の負担はさらに重くなったということである。

## (2) 「社会福祉法」の施行

制定以来50年にわたって社会福祉事業の運営方針と公的責任のあり方を規定してきた「社会福祉事業法」は、1990年代半ばから検討が進められてきた「社会福祉基礎構造改革」の文脈でも見直しが検討・実施され、2000年6月施行の改正法から「社会福祉法」に名称変更された。

上記の改正後、「福祉サービスの基本理念」を謳った第3条には、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身とも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として、良質かつ適切なものでなければならない」と記された。

その意義については、公的責任の回避・後退など、批判的な意見もあるが<sup>(1)</sup>、個人が自らの選択に基づいてサービスを利用することができる利用者本位の制度を整備したもの、として一定の評価を受けているとのことである<sup>(2)</sup>。

なお、後述するとおり、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」は、この「社会福祉法」第3条の謳う意味での「自立」の理念に基づき、「自立支援プログラムの導入」を提言することになる。

## (3) 『「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』とソーシャル・インクルージョン

2000年7月に厚生省社会・援護局長の諮問会議として設置された「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」は、同年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』を策定、公表した。

同報告書の主旨は、社会福祉の援護の手が十分に届いていない人々が日本社会に現実に存在するという前提に立ち、社会連帯の再構築によって、社会福祉の施策の見直

---

(1) 岡崎ほか(2002) 291頁。

(2) 岡崎ほか(2002) 73～74頁。

しを求めることにあり、「新しい社会福祉」の考え方の一つとして、「今日的な『つながり』の再構築を図り、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある」と記している。そして、生活保護制度にも言及し、「制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的課題をも視野に入れて検証を行う必要がある」と求めている。

生活保護制度について、人々の連帯の再構築によって、自立支援機能を含む諸論点の検証を行うよう求める本報告書は、すでに後の自立支援プログラム導入の基本的な道筋を示していると言える。

なお、この報告書は、日本政府の公文書で「ソーシャル・インクルージョン」の概念を明記した初例として画期をなす。ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）という概念は、対義語であるソーシャル・エクスクルージョン（社会的排除）とともに、1990年代に入って以降、欧州連合（EU）の基本条約、とりわけ「アムステルダム条約」（1997年10月2日調印）の社会政策協定に採用され、ソーシャル・エクスクルージョン対策の戦略的概念として広く普及したものである<sup>(3)</sup>。その流れが数年のインターバルを置いた2000年に至って日本にも波及したということであろう。

社会的排除／包摂の概念は、貧困問題に適用されるとき、結果としての貧困状態だけでなく、貧困に至るプロセスに目を向けさせる効果を持つと考える。貧困に至る社会的排除のプロセスは、経済的困窮状態だけでは捉えきれない、当事者の抱える状況の複雑さを個々の要素に分解して明確にするとともに、その撲滅を目指す社会的包摂への志向は、貧困者によって様々に異なる複雑な問題状況の解決に向けてどのような方策が必要かの道標にもなる。貧困について、それを単なる経済的困窮状態と解さず、社会、政治、制度、心身の健康状態など広範な分野に関わる複合的な困窮状態であるという認識を持つことは、必然的に、貧困からの脱出と自立に向けた支援において、多様な方策の構想と整備、実践を求める。

---

(3) 本節の「社会的排除／包摂」に関する記述は、岩田（2008）20～30頁を参照した。

## 2. 自立支援プログラムの構想と導入

### (1) 『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』での提言

2003年8月に発足した「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」（以下、専門委員会）は、2004年12月15日に最終報告書『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』をまとめ、被保護者を対象にした「自立支援プログラムの策定の推進」を打ち出した。

専門委員会は、生活保護制度の見直しが必要とされる背景について、▽保護率の上昇と被保護世帯の特性の変化、▽被保護世帯の抱える問題の多様化、▽長期受給世帯の増加、▽生活保護担当職員（査察指導員、現業員）の量的・質的充足面の問題——などを挙げ、制度見直しの基本的視点として、「『利用しやすく自立しやすい制度へ』という方向のもとに検討を進めてきた」としている。それは、国民の生活困窮の実態に対応して生活保護制度を「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」観点から見直し、「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『バネ』としての働きを持たせる」ということである。

そして、ここで言う「自立」は、先述したとおり、「社会福祉法」第3条の基本理念に依拠したものであり、自立支援のあり方については、「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」としている。その上で、被保護者と直接接している地方自治体が「自立支援プログラム」を策定することを求めた。

自立支援プログラムの導入の目的については、「管内の被保護世帯全体の状況を把握、被保護者の状況や自立阻害要因を類型化し、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容や実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施することによって、被保護世帯が抱える様々な問題に対処し、これを解決するための『多様な対応』、保護の長期化を防ぐ『早期の対応』、効率的で一貫した組織的取組を推進する『システムの対応』を可能とすることを目的とする」

としている。

また、自立支援プログラム策定の仕組みについては、「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」するとされ、策定にあたっては、「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」との考えも示されている。

## (2) 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針」の通知

『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』での提言を受け、2005年3月31日、厚生労働省社会・援護局長から、「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針」が、都道府県知事・指定都市市長・中核市市長宛てに通知された。基本方針には、自立支援プログラム導入の趣旨、実施機関におけるプログラム策定の流れ、運用方針などが記されていた。これにより、全国の福祉事務所設置自治体では、2005年度から自立支援プログラムの策定・運用に取り組むことになった。

基本方針が求める自立支援プログラムの内容は、前出の専門委員会報告書の提言を受け、①経済的自立支援プログラム、②日常生活自立支援プログラム、③社会生活自立支援プログラム — の3つを大きな柱とする。

あわせて、基本方針とともに厚生労働省から示された「自立支援プログラム導入のための手引」には、下記のような個別支援プログラムの具体例が示されていた。

### ○ 経済的自立分野

- ・ 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム
- ・ 福祉事務所における就労支援プログラム
- ・ 福祉事務所における若年者就労支援プログラム
- ・ 精神障害者就労支援プログラム

### ○ 日常生活自立分野

- ・ 日常生活意欲向上プログラム
- ・ 高齢者健康維持・向上プログラム
- ・ 生活習慣病患者健康管理プログラム
- ・ 「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム

- ・ 元ホームレス等居宅生活支援プログラム
- ・ 多重債務者等対策プログラム
- 社会生活自立分野

- ・ 社会活動参加プログラム

プログラムの設計にあたっての重要な点は、これら3つの柱は、並列の関係にあるとともに、相互に関連するものとされることにある。

### (3) 自立支援プログラムの策定状況

2005年度以降、自立支援プログラムの導入・運用は、厚生労働省の補助金による財政支援等もあって、全国的に広がりを見せることになった。

全国の福祉事務所設置自治体における自立支援プログラムの策定数は、管見の限り、『社会・援護局関係主管課長会議資料』（2012年3月1日）に記された2010年度の数値がデータとしては最も新しいものである。

同資料によると、2011年3月末現在の自立支援プログラムの総数は、856自治体の3,965本である。内訳は、経済的自立分野1,614本（生活保護受給者等就労支援事業活用プログラムを除く）、日常生活自立分野2,048本、社会生活自立分野303本である<sup>(4)</sup>。

## 3. 釧路市の概要

### (1) 釧路市の概要と経済の状況

釧路市は、人口約18万人（2014年8月末現在）を擁する、北海道東部（道東）圏域の中核的都市の一つである。歴史を振り返ると、1880（明治13）年の釧路戸長役場の設置、1900（明治33）年の北海道一級町村制の施行に伴う釧路町の誕生、1920（大正9）年の北海道区制施行に伴う釧路区の設置を経て、市制施行は1922（大正11）年のことである。

いわゆる「平成の大合併」（1999年4月～2010年3月）では、2005年10月、北部の阿寒町および西部の音別町（白糠町を挟んで飛び地）と新設合併し、新たな釧路市と

---

(4) ただし、東日本大震災（2011年3月11日）の影響で、一部の自治体の取り組み状況を反映していないと注記されている。2011年度以降の状況はデータ未掲載につき不明。

してスタートを切った。合併後の市面積は1362.75km<sup>2</sup>（2013年10月1日現在）、全国で第7位（道内第3位）の広さであり、市域内に釧路湿原と阿寒という2つの国立公園を抱えるようになった。

合併に伴い、「過疎地域自立促進特別措置法」（平成12年3月31日法律第15号）第33条第1項の定める合併の特例によって全域みなし過疎地域指定を受けたが、この特例による指定は「過疎地域自立促進特別措置法施行規則」（平成12年4月27日総理府令第52号）第2条第1項第1号の規定により、合併後5カ年度（2005年10月11日～2010年3月31日）の期限付きとされた。そのため、同特例は2010年3月末をもって失効し、同年4月1日以降は、一部過疎指定（旧阿寒町区域、旧音別町区域のみの指定）に移行した。その後、2014年3月末の同法の一部改正に伴い、同年4月1日よりあらためて全域過疎指定を受けた。

長く釧路市の経済を支えてきた基幹産業は、漁業、石炭採掘業、製紙・パルプ業の3業種であるが、近年はいずれも縮小・衰退の傾向にある。市関係者によると、特に2002年1月の「太平洋炭礦」<sup>(5)</sup>の閉山以降、市経済が全体的な地盤沈下を起こしたような実感があるとされる<sup>(6)</sup>。実際、大手百貨店の支店の撤退など、駅前地区の空洞化、繁華街のシャッター街化も急速に進んだ。市内の有効求人倍率は、1990年代以降は概ね0.3～0.5の低水準で推移している。

## （2）生活保護の状況

釧路市は、級地は現行6区分のうち2級地－1であり、北海道庁による「生活保護法施行事務の指導監査」の対象となる道内32市の中では最大の人口を有する。

釧路市の保護率（年度平均）の推移は付表1のとおりである。1994～1997年度では23%前後（被保護人員4,500～4,600人、同世帯数2,600～2,800世帯）で推移していたが、1998年度から増加局面に入り、2001年度に初めて30%（被保護人員約5,900人、同世帯数約3,700世帯）を超え、さらに太平洋炭礦の閉山直後の2002年度から4,000世帯を超えた。以降、保護率は毎年2～3%の上昇を続け、2009年12月に初めて50%を超え、2012年度には55.1%（被保護人員10,035人、同世帯数6,649世帯）に上った。

---

(5) 太平洋炭礦は1920年4月に設立され、2002年1月をもって閉山した。その後の採炭業は釧路コールマイン株式会社が事業規模を縮小した上で継承している。

(6) 市生活福祉事務所へのヒアリング（2010年3月実施）での発言に拠る。



＜付表1＞ 釧路市の保護世帯数・人員および保護率の推移（1998～2013年度、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
1998年度	25.4	4,972	3,061	(1,171)	(536)	(1,156)		(198)
1999年度	27.0	5,261	3,270	(1,267)	(581)	(306)	(912)	(204)
2000年度	28.5	5,503	3,453	(1,344)	(607)	(316)	(959)	(227)
2001年度	30.6	5,882	3,702	(1,458)	(641)	(334)	(1,004)	(265)
2002年度	33.9	6,467	4,067	(1,611)	(708)	(359)	(1,063)	(326)
2003年度	37.5	7,075	4,418	(1,720)	(791)	(376)	(1,169)	(362)
2004年度	40.0	7,495	4,661	(1,863)	(831)	(415)	(1,202)	(350)
2005年度	41.4	7,875	4,953	(1,759)	(866)	(525)	(1,416)	(387)
2006年度	42.6	8,215	5,232	(1,911)	(891)	(554)	(1,405)	(471)
2007年度	44.2	8,449	5,395	(2,012)	(908)	(577)	(1,388)	(510)
2008年度	46.1	8,715	5,581	(2,063)	(907)	(592)	(1,482)	(537)
2009年度	49.5	9,250	5,940	(2,171)	(909)	(606)	(1,597)	(657)
2010年度	52.5	9,725	6,286	(2,285)	(944)	(608)	(1,718)	(731)
2011年度	54.3	9,967	6,522	(2,400)	(938)	(615)	(1,801)	(768)
2012年度	55.1	10,035	6,649	(2,540)	(882)	(639)	(1,447)	(1,141)
2013年度	54.6	9,853	6,637	(2,673)	(813)	(640)	(1,324)	(1,187)
2014年6月	53.3	9,540	6,579	(2,832)	(753)	(583)	(1,290)	(1,121)

※ 釧路市生活福祉事務所作成「平成26年視察配布用資料」より引用。

道庁の調査結果によると、50%超という保護率の高さは道内でも際立っている<sup>(7)</sup>。

保護費の推移（付表2）を見ると、市の一般会計総額が2000年代に入って1,000億円前後の水準で推移する中で、民生費は2003年度以降200億円前後の水準で推移しており、うち保護費は同2003年度に100億円を超えた。先述のとおり、2009年12月に保護率が50%を超えており、2010年度（予算）以降は140億円台で推移している。一般会計総額に占める保護費の比率は、2000～2013年で8%から15%と、2倍近くになっている。

釧路市の保護世帯の大きな特徴は、全保護世帯に占める母子世帯の比率が高いことであり、その比率は17%（1998～2006年度の水準）に達する。全国的には概ね8%程度（例えば2005年度では8.7%）というから、約2倍の水準である。そして、この高い母子世帯比率という特徴こそ、釧路市が自立支援のモデル事業に関わることになる大きな理由である。

(7) 北海道保健福祉部福祉局福祉援護課『生活保護実施概要（平成25年度版）』に拠る。2012年度で見ると、32市のうち釧路市に次ぐのは、三笠市45.3%、歌志内市44.1%。

<付表2> 釧路市の生活保護費の推移（2000～2013年度予算）

（単位：千円、％）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A 一般会計総額	101,722,870	103,040,516	98,194,390	98,088,313	103,991,690	98,049,888	119,753,633
B 民生費	16,726,207	17,773,206	17,250,002	19,181,235	20,052,890	19,977,688	21,460,197
B/A	16.4%	17.2%	17.6%	19.6%	19.3%	20.4%	17.9%
C 生活保護費	8,163,342	9,011,146	9,683,630	10,668,147	11,222,081	11,160,482	12,101,336
C/B	48.8%	50.7%	56.1%	55.6%	56.0%	55.9%	56.4%
C/A	8.0%	8.7%	9.9%	10.9%	10.8%	11.4%	10.1%
D 自立支援事業関係経費	0	0	0	0	6,362	10,957	8,863
E 自立支援事業委託費	0	0	0	0	0	1,000	1,892

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A 一般会計総額	100,596,973	105,999,433	96,250,000	104,439,008	105,352,620	91,568,373	95,142,972
B 民生費	21,965,711	23,390,221	23,660,971	33,985,674	35,060,599	35,513,250	35,517,119
B/A	21.8%	22.1%	24.6%	32.5%	33.3%	38.8%	37.3%
C 生活保護費	11,917,208	12,317,577	12,317,259	14,051,184	14,565,944	14,846,544	14,543,647
C/B	54.3%	52.7%	52.1%	41.3%	41.5%	41.8%	40.9%
C/A	11.8%	11.6%	12.8%	13.5%	13.8%	16.2%	15.3%
D 自立支援事業関係経費	9,772	12,078	13,307	17,340	18,511	17,668	34,760
E 自立支援事業委託費	3,309	6,110	6,645	7,645	15,109	15,214	24,489

#### 4. 被保護母子世帯対象の自立支援モデル事業

##### (1) モデル事業の受託

前節で見たように、釧路市では1998年度以降、保護世帯の増加局面に入っていたが、そこにさらに追い打ちをかけるように、2002年1月の太平洋炭礦の閉山が市経済を直撃し、さらなる保護世帯の増加、保護費の支出の上昇につながった。その影響はまず、年間を通して月ごとに上下するはずの保護率が、高い水準で下がらなくなるというかたちで現れたという<sup>(8)</sup>。

保護率が高い水準で推移する危機的な状況が続くなか、2003年12月頃、厚生労働省から釧路市に対し、被保護母子世帯を対象とした自立支援のモデル事業を受けないかとの打診があった。同省は、前出の専門委員会による議論と並行して、2003年度中から、全国のいくつかの自治体で自立支援のモデル事業を進めようとしていた。

モデル事業のスタートは2004年度からということで、準備にかけられる時間は短かったが、諸事情が重なり、結果として釧路市はこれを受け、2カ年度のモデル事業

---

(8) 市生活福祉事務所へのヒアリング（2010年3月9日実施）での発言に拠る。

を実施する自治体の一つになった。釧路市がモデル自治体選ばれた理由は、先述のとおり、全保護世帯に占める母子世帯の比率の高さにあった。

同モデル事業は、2004年6月の定例市議会で関係予算を含む2004年度補正予算が成立したのを受けて始動した。先に言うと、モデル事業での諸経験は、後に本格実施される自立支援プログラムの理念や設計、運用に様々な視点や教訓を残すことになる。

## (2) ワーキンググループの設置と議論

モデル事業スタート後、市の同事業担当者はまず、釧路公立大学に市内の母子世帯に関する調査を依頼する一方、自立支援の方策について議論するため、後に第一次に位置づけられることになるワーキンググループ（以下、WG）を設置した<sup>(9)</sup>。WGの委員は、市役所内外から集め<sup>(10)</sup>、事務局は市生活福祉課<sup>(11)</sup>が担うことになった。一般にWGという場合、長の委嘱を要する上部委員会の下で実務作業等を担う下部機関という印象があるが、本ケースでは上部委員会が存在しない。しかし、そのことが却って自由闊達な議論を可能にしたとされる<sup>(12)</sup>。

WGでの議論は2004年秋頃にスタートした。WG会合での議論を通じて露わになったのは、市関係者と民間委員との間の「自立」に対する認識の差であった。民間委員には、生活保護行政における当事者の権利性の確立の立ち後れが意識されたようである。ある日の会合で、WG事務局より、生活リズムの点検や家計簿づけのチェックなどを主な内容とする点検型のモデル事業の初案が提示された際には、民間委員から、「当事者である母親自身が自ら取り組むという動機付けにはつながらない」、「自尊心の回復につながらなければ母親から支持されず、スタートからつまづく」などの厳しい発言もあって<sup>(13)</sup>、WG事務局は次回会合に向けて案の全面的な練り直しを求められた。

(9) 釧路市で自立支援プログラムにかかるWGはこれまでに2回設置されている。第二次WGは、2010年1月設置、2011年1月までに6回の会合を開催し、自立支援プログラムに関する推進策のあり方などについて検討を行った。2011年6月に報告書をまとめている。

(10) 第一次WGの委員構成は、市生活福祉第一課長（2004年度のみ）、市子ども家庭課主幹、保健師、教育委員、教委主事、大学教員、NPO法人関係者。

(11) 2002年度より保護課から改称。2004年度は2課体制。詳細は後述する。

(12) 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会（2009）22頁。

(13) 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会（2009）23頁。

### (3) モデル事業の構想と実践

WG会合で民間委員からモデル事業の初案に対する意見や批判が出たことを受け、WG事務局では修正案を策定することになったが、内容の具体化に難儀し、当初は途方に暮れたという。しかし、他課の職員や、市内の社会福祉法人やNPO法人など民間団体の関係者などとの意見交換を進めていくなかで、いくつかの道が開けてきたという。モデル事業の構想で一つの突破口になったのは、「介護ヘルパーへの同行体験」という着想である。法律上、被保護母子世帯の母親が介護ヘルパーに同行し、そこで具体的な介護サービスの提供に関わることはできないが、訪問先の高齢者の話し相手をするだけであれば、ボランティア体験として成立するのではないかと、という意見がヒントになった<sup>(14)</sup>。

WGの議論と答申を受け、釧路市における被保護母子世帯対象のモデル事業は、2005年7月から6カ月間、大きくは2区分の事業が実施された。一つは、3つの介護事業所に委託した「社会貢献的就業体験事業」（ヘルパー同行・話し相手体験）、もう一つは、2つのNPO法人に委託した「自立支援教室」（親子サロン／親子料理教室／就職準備活動講習会／精神障害者作業所の手伝い）である。当初の見込みでは、後者の希望者が多くなると見ていたが、結果としては前者の希望者の方が多くなった。

### (4) モデル事業の実践から得られた視点と実施の意義

被保護母子世帯対象の自立支援モデル事業の主な意義について、市関係者は以下の点を挙げている<sup>(15)</sup>。

第一に、学歴の階層化の現状を把握したことである。モデル事業の対象となった被保護母子世帯の母親の4割は中卒ないし高校中退であった。彼女らが今日の労働市場の厳しい情勢のもとで一般就労を果たすことは容易ではなく、それは雇用情勢が他地域に比べても一際厳しい釧路市では尚更である。この点では、本格実施後の自立支援プログラムの事業展開の中で、職業訓練や資格取得の重要性があらためて認識されていくことになる。

第二に、貧困の再生産、子ども支援の必要性に関する視点の獲得である。「母子世帯への自立支援」という場合、一般には母親に対する就労支援や育児支援ばかりに目

---

(14) 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会（2009）24頁。

(15) 市生活福祉事務所へのヒアリング（2010年3月9日実施）での発言に拠る。

が行きがちだが、モデル事業を通じて、母子世帯のもう一方の当事者である子どももまた、様々な生活上の支援の手を必要としているという視点が得られた。その問題意識は、保護世帯の中学3年生を対象とした受験勉強会の実施につながっている。

第三に、「社会的な居場所」を持つことの重要性の実感である。多くの場合、自宅に引きこもり、社会的に孤立しがちな被保護母子世帯の母親にとって、ボランティアや講習会などへの参加は、社会参加の機会の糸口を提供する。ここでは何より、自分と似た境遇を持つ他の母親たちとの間でコミュニケーションをとる機会が得られることが大きい。そうした機会を持つことで、社会的な「承認」の感覚が得られ、人間関係や社会との絆の回復、社会参加への意欲の向上・再生をもたらす効果が期待できるだけでなく、ゆくゆくは就労への意欲をも向上させることにもつながるといえる。実際、モデル事業の結果から言えば、ヘルパー同行体験に参加した母親の中には、訪問先のお年寄りや同行したヘルパーとの交流を通じ、社会参加や就労への意欲を高め、その後ヘルパーの資格を取得し就職した者もいる。

モデル事業の実施や、WG会合での民間委員との議論は、市関係者にとって、生活保護行政を支配する旧来の思考や作法の枠を抜け出て、被保護者の自尊感情の回復、エンパワメントの視点、福祉事務所と地域の協働による支援の実施、といった新しい領域に踏み出す契機となったと言える。

## 5. 釧路市の自立支援プログラムの概要と特徴

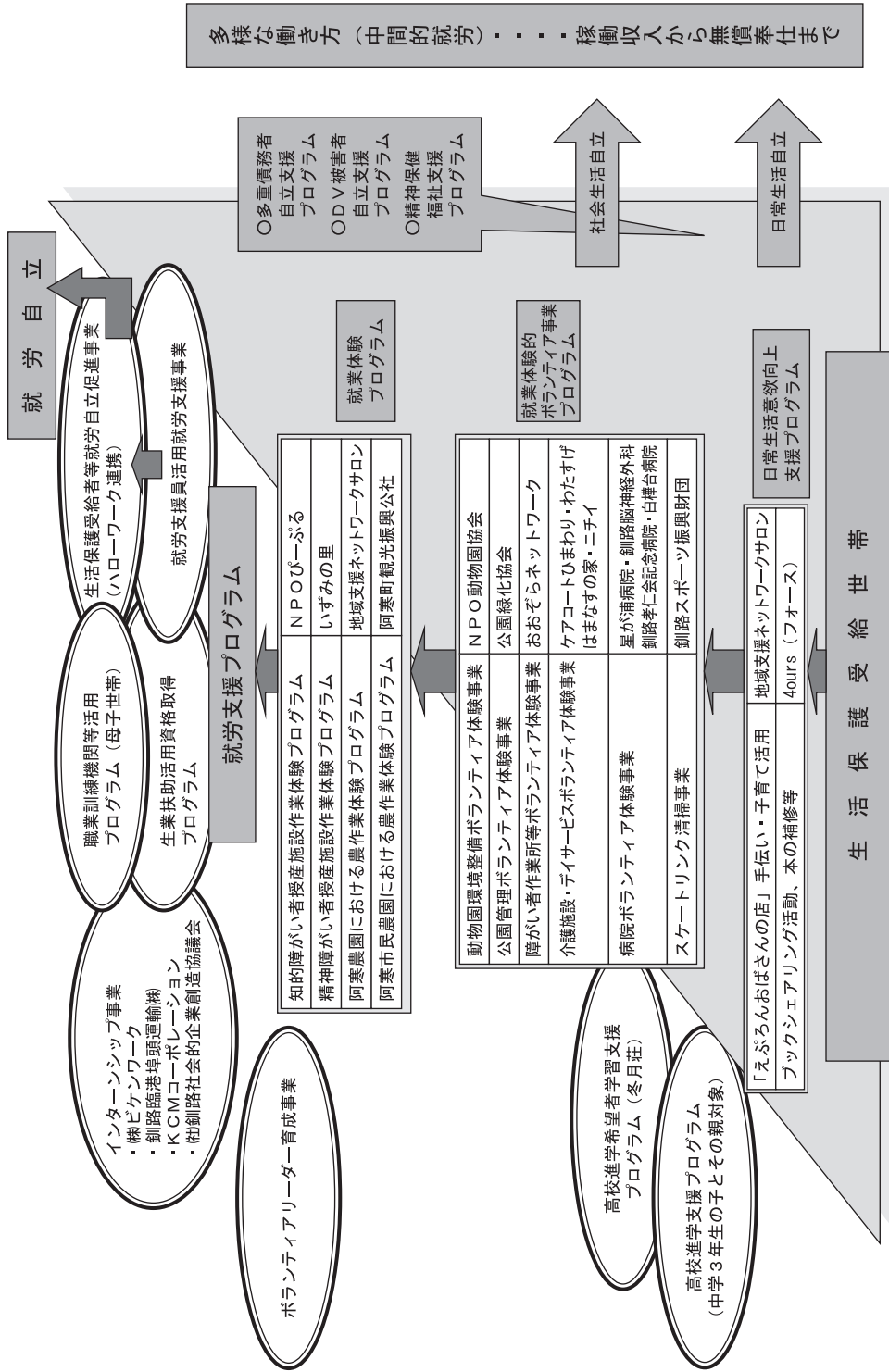
### (1) 本格施行後のプログラムの体系と内容

釧路市では、2カ年度にわたる被保護母子世帯対象のモデル事業の経験を踏まえ、2006年度より、高齢者世帯を除く全保護世帯を対象として自立支援プログラムに基づく各種関係事業を実施している。その全貌は「生活保護自立支援プログラム全体概況（平成26年4月現在）」（以下、全体概況図）（次頁参照）のとおりである。

全体概況図は、市生活福祉事務所（2006年度改組、詳細後述）が自ら作成したオリジナルである。右上がりの三角形を中心に据え、その内部および周辺部に各個別支援プログラムを配置するかたちで表現されている。図中に記載される個別支援プログラムの内容は毎年度変更があるため、全体概況図も毎年度更新されている。

釧路市の自立支援プログラムは、大きくは、▽就労支援プログラム、▽就業体験プ

# 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況（平成26年4月現在）



※ 釧路市生活福祉事務所提供。

プログラム、▽就業体験的ボランティアプログラム、▽日常生活意欲向上支援プログラム、その他のプログラム — の5つに区分される（付表3）。就労支援プログラムのうちインターンシップ事業、就業体験プログラムの就業体験、就業体験的ボランティアプログラムのボランティア、日常生活意欲向上プログラムは、民間の事業者と連携して実施しており、その数は2014年現在で延べ22団体に上る（付表4）。

就労支援プログラムは、就労意欲の高い者を対象に、早期の一般就労を目指すものである。就労支援員（市の嘱託職員）のサポートや、福祉事務所とハローワークの連携によって、職業訓練や資格取得などを支援するプログラムのほか、インターンシップへの参加による勤労習慣の回復を目指す就労移行型プログラムなども含まれる。

就業体験プログラムは、就業体験を通じて、就労に対する意識の啓発や自信の回復を図ることを目指すものである。受入先としては、障がい者授産施設と農園がある。

就業体験的ボランティアプログラムは、無賃のボランティアによる作業を体験することを通じて、社会参加や勤労意欲の形成を促すことを目的とする。作業としては、公園管理業務、動物園の環境整備、介護施設や病院での入所者等の話し相手、スケート場の整備作業などがある。

<付表3> 個別支援プログラム数の推移（2006～2014年度）

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
就労支援プログラム	4	7	8	8	7	7	7	6	6
就業体験プログラム	2	3	3	3	3	3	3	3	3
就業体験的ボランティアプログラム	6	7	7	7	6	7	6	6	6
日常生活意欲向上支援プログラム	2	1	1	1	1	1	1	1	2
その他のプログラム	2	5	6	7	6	7	7	8	8
年度別計	16	23	25	26	23	25	24	24	25

<付表4> プログラム参加者受入団体数の推移（2006～2014年度）

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
就労支援プログラム （インターンシップ事業）	0	0	1	1	2	3	4	4	4
就業体験プログラム	2	3	4	4	4	4	4	4	4
就業体験的ボランティアプログラム	8	10	11	11	8	9	8	11	12
日常生活意欲向上支援プログラム	1	1	1	1	1	1	1	1	2
年度別計（延べ数）	11	14	17	17	15	17	17	20	22

日常生活意欲向上支援プログラムは、日常生活で孤立しがちな母子世帯等を対象に、他の世帯との交流や軽作業を通じて、日常生活や社会生活の意欲を向上させることを目的としている。

このほか、その他のプログラムとして、多重債務者やDV被害者のための支援プログラム、成年後見制度の活用プログラム、保護世帯の子どもの対象とした勉強会など、幅広く整備が進められてきている。

2006～2014年度の間実施された、個別支援プログラムの名称、プログラム参加者の受入団体・関係団体、実施年度は後掲の資料を参照されたい。

## (2) 被保護者への参加案内、受入先の決定プロセス

全ての被保護者が自立支援プログラムに基づく支援対象になるわけではなく、重度の罹病者や高齢者、障がい者の大部分は支援対象から除外される。支援対象者は、就労可能な現役世代の者、条件次第では就労可能な長期失業者、母子家庭の母親、軽度の鬱の者、就労を希望する一部の高齢者などが中心であり、毎年3月に各担当CWがリストアップして決める<sup>(16)</sup>。自立支援プログラムを利用するかどうかは、あくまでも担当CWの判断に基づいて決定される。プログラム参加者数は2013年度に実人員で1,000人を超えた（付表5）。

支援対象としてリストアップされた被保護者に対しては、毎年4月に「お便り」が送られ、インターンシップ、就業体験、ボランティア、日常生活意欲喚起の各個別支援プログラムについて、参加を希望するか否か、参加を希望する場合、どのプログラムへの参加を希望するか（第1希望から第3希望まで）を記入して返送するようになっている。返送期限は2週間ほど。お便りの届いた被保護者が自立支援事業に参加するかどうかの判断はこの段階で行われる。

プログラムへの参加希望の返送があった被保護者は、まず、担当CWや自立生活支援員（市の嘱託職員）の同行のもと、希望するプログラムの受入先となる事業所へ行き、現場や作業を見学してもらう。見学の際は、プログラム参加者の受入数の規模の大きいところと小さいところ、自宅から近いところと遠いところなど、被保護者がなるべく自分に合っていると思える事業所が選べるよう、可能な限り、選択肢を複数用

---

(16) 対象者のリストアップを3月中に行うのは、4月に担当CWが異動した場合、新たな担当CWが被保護者の把握を十分にできていない状態でリストアップをする可能性が高いためである。2012年度からこのようなサイクルを定着させた。



<付表5> プログラム参加者数の推移 (2006~2013年度)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006-13計
就労支援プログラム									
参加実人員	291	357	451	354	318	356	452	574	3,153
うちインターンシップ事業									
参加実人員	0	0	9	9	27	44	71	76	236
就労者	69	122	158	122	96	132	245	395	1,339
自立者	28	28	41	40	30	46	80	133	426
就業体験プログラム									
参加実人員	19	32	51	45	59	57	60	50	373
延べ人数	93	408	901	1,013	1,427	1,205	1,469	1,322	7,838
就業体験的 ボランティアプログラム									
参加実人員	88	83	116	78	132	150	146	143	936
延べ人数	786	1,063	1,517	1,123	1,443	2,375	2,736	3,119	14,162
日常生活意欲向上 支援プログラム									
参加実人員	26	11	11	8	12	14	13	14	109
延べ人数	99	221	268	338	381	427	414	440	2,588
その他のプログラム									
参加実人員	22	55	197	239	204	218	224	292	1,451
延べ人数	22	197	682	1,227	954	931	950	1,584	6,547

被保護世帯数 (年度平均)	5,232	5,395	5,581	5,940	6,286	6,522	6,649	6,637
被保護人員 (年度平均)	8,215	8,449	8,715	9,250	9,725	9,967	10,035	9,853
稼働年齢層数 (年度平均)	3,947	3,992	4,288	4,586	4,817	4,878	4,865	4,557
保護率 (年度平均)	42.6%	44.2%	46.1%	49.5%	52.5%	54.3%	55.1%	54.6%

プログラム参加実人員計	446	538	826	724	725	795	895	1,073
プログラム参加実人員計の 全被保護人員に占める割合	5.4%	6.4%	9.5%	7.8%	7.5%	8.0%	8.9%	10.9%
プログラム参加実人員計の 稼働年齢層数に占める割合	11.3%	13.5%	19.3%	15.8%	15.1%	16.3%	18.4%	23.5%
プログラム参加延べ人数計	1,291	2,246	3,819	4,055	4,523	5,294	6,021	7,039

意するようにしているという<sup>(17)</sup>。

一方で、自立支援プログラムの支援対象として案内が送られながら、参加を希望しないとの返事をしてきた者、参加案内への反応(返送)のない者、一度はプログラムに参加しながら、現場の人間関係や作業内容に馴染めず挫折した者など、支援がなかなか進捗しない者については、粘り強く、タイミングを見計らいながら、引き続きプ

(17) 自立生活支援員へのヒアリング(2012年9月28日実施)での発言に拠る。

プログラムへの参加を呼びかけ続けるという<sup>(18)</sup>。ここでは、被保護者との関係が切れないようにすること、すなわち、支援の姿勢を示し続けることが何よりも重要である。

### (3) 釧路市の取り組みの独自性

釧路市の自立支援プログラムの取り組みが、日常生活自立支援から社会生活自立支援、経済的自立支援（就労支援）へと段階を踏んで支援するという考え方だけで運用されているのであれば、それは従来型の就労指導の作法とさほど変わるものにはならないであろう。もちろん、プログラムに参加する被保護者が望むのであれば、一般就労に向けたステップアップ型の運用も可能であろうが、それだけに終始するならば、ワークフェアの一実践に過ぎない。

釧路市の取り組みが全国的に注目を浴びるのは、一般就労に向けたステップアップだけには収まらない要素が理念や実践として組み込まれているからである。その要素として、ここでは、「中間的就労」の多面的機能の活用と、「半就労半福祉」の追求の実践 — の2つを紹介する。

#### ア 「中間的就労」の多面的機能の活用

釧路市では、主に就業体験的ボランティアプログラムに基づいて行われる各種のボランティア作業を「中間的就労」と位置づけている。

「中間的就労」とは、それぞれ抱える様々な事情により、現状では一般就労が困難な被保護者のための一つの訓練の場であり、将来的に一般就労を目指しうる被保護者にとっては就労意欲の維持・向上機能を有するほか、心身両面の健康の増進、他の参加者ないし支援者とのコミュニケーションを通じた社会参加意欲の涵養なども期待できる。

この「中間的就労」を「ボランティア」と言い換えることには、言葉として一般市民にも行政にも受け入れられやすい概念であるという側面のほか、ペイドワーク（賃労働）とアンペイドワーク（無賃労働）の包括概念としての意味も込められている。本稿4-(4)でも述べたとおり、釧路市がモデル事業で学んだことの一つは、経済的自立に固執しなければ、労働の場への参加には、それが有償であれ無償であれ、自尊感情や社会参加への意欲の回復・向上など、社会的自立に向けた多様な効能が期待できることであり、自立支援プログラムの一環でボランティアへの参加を

---

(18) 自立生活支援員へのヒアリング（2012年9月28日実施）での発言に拠る。

促進することには、労働それ自体の効能や意義を自立支援の上で積極的に位置づけていることも意味する。

釧路市の実践する自立支援プログラムの意図は、プログラム参加者を一般就労に向かって追い立てることを至上の目的とせず、経済的自立支援（就労支援）と日常生活および社会生活の自立支援との並列関係を踏まえながら、総合的な支援のかたちを心がけることにある。その総合的な支援とは、保護状態から一足飛びに就労自立に結びつけ、短絡的な保護廃止という成果の獲得を目指すのではなく、各被保護者の心身の状態や職業適性を見ながら、本人の希望や必要に応じて日常生活や社会生活の面での支援も合わせて実施し、各被保護者に相応しい自立へのプロセスを模索していくというところに重点がある。

このことはプログラムの設計にも反映されており、「自立支援プログラムでは3本柱を揃えるよう求められているが、釧路市の中間的就労は、就労や経済的自立だけを狙ってやっているわけではなく、それらを兼ねた機能が期待され、その効果も観測されている<sup>(19)</sup>という。一つのプログラムの中で、経済的自立支援プログラム、日常生活自立支援プログラム、社会生活自立支援プログラムを兼ねるような運用が為されていることも、釧路市の取り組みの特徴として挙げうる。

## イ 社会的企業と「半就労半福祉」の実践

「半就労半福祉」とは、文字通り、被保護者に働ける分は働いてもらい、就労と保護を足して生活可能な所得水準にする、という考え方である。＜被保護者の自立＝一般就労による保護廃止＞という従来型の考え方を脱し、個々の保護世帯単位では保護廃止には至らないわずかの収入でも、その積み重ねによって保護費の全体的な支出削減につなげていく方策を追求することにもつながる。

釧路市における「半就労半福祉」の推進の取り組みは、理念としては当初から「社会的企業」というかたちで（全体概況図の右端に配置）組み込まれていたが、本格的な実践がスタートしたのは2012年度からである。それは民間団体に仕事づくりの事業を委託し、その仕事への被保護者の受け入れをも担ってもらうかたちで進められている。

この仕事づくりの事業「中間的就労の場創出事業」を市から受託している民間団体は2014年現在1団体で、団体名を「一般社団法人釧路社会的企業創造協議会」と

---

(19) 市生活福祉事務所へのヒアリング（2010年10月22日実施）での発言に拠る。

いう。同協議会は2012年4月に発足し、市生活福祉事務所で自立支援事業に携わった経験のある元市職員や元自立生活支援員も協議会事務局に在籍している。

これまで同事業を通じて確保された仕事としては漁網の整網作業がある。現在、同作業が軌道に乗り、被保護者の数人が協議会事務所と同じビル内にある作業場に通り、作業に日々励んでいる。整網作業に従事した被保護者には賃金が支払われるが、手取額は多い人で月3万円程度であるという。保護廃止にはほど遠い所得水準だが、ここで得られた賃金は所得として保護費の削減に反映されるため、保護費の支出削減につながっている。たとえ保護廃止の件数が増えなくとも、保護を受けながら賃金を得る被保護者が増えれば増えるほど、それは保護費の支出削減に資することになる。あわせて、先述したとおり、被保護者が労働の場に出て行くこと自体、日常生活の自律化、自尊感情や就労・社会参加への意欲を涵養する効果も期待できる。市の自立支援プログラムのうち、就業体験プログラムと就労支援プログラムの中間に位置する機能を有するものと位置づけている。協議会関係者は、このような被保護者の働き方を「中間的就労自立」と呼んでいる。

一方で、漁網の整網作業は後継者不足が深刻であり、技術継承の断絶が懸念されているところ、被保護者が整網作業を担う同協議会の手法は、製網業界から一定の注目を浴びているという。漁業のまち釧路においては尚更、伝統的な地域産業の存続に貢献する点でも一定の価値がある。

協議会ではこのほか、健康器具の作成作業や有料ゴミ袋の袋詰め作業などにもすでに着手しており、今後のさらなる仕事づくりの広がりが期待される。

## 6. 福祉事務所の機構再編と自立支援推進の体制整備

### (1) 保護の実施機関の改編

#### ア 保護課から生活福祉事務所への機構再編（2002～06年度）

釧路市の生活保護業務は、1979年度の機構再編から2001年度まで、市福祉部保護課が長く担ってきたが、2002年度以降、相次いで3回の機構再編を経ている。

まず、2002年度より保護課から「生活福祉課」に改称されたのに続き、翌2003年度より「生活福祉第一課」および「生活福祉第二課」という2課体制に改組され、2005年度までの3カ年度は同2課体制が続いた。したがって、2004～05年度実施の

自立支援モデル事業は、生活福祉2課体制の時代に実施されたことになる。

これをさらに、2006年度からの自立支援プログラムの本格実施に合わせて、2課体制から現行の「生活福祉事務所」1課に再編した。労使協議の場として2002年度に設置された「業務検討委員会」での議論を経て、限られた職員の有効活用を図るという方針に立ち、あらためて機構再編を行ったということである。

#### イ 高齢者担当制の導入（2006年度）

生活福祉事務所への再編にあたっては、「高齢者担当制」も試行され、第7担当および第8担当を高齢者世帯の担当として特化し、1CWあたり高齢者世帯250～280ケースを受け持つこととした。

これにより、他の第1担当～第6担当では概ね<1CW当たり70～80ケース>の体制を構築し、「社会福祉法」の定める配置数の標準数をクリアした。高齢者担当は自立支援プログラムの実施に直接関係しないが、自立支援プログラムの対象から外した高齢者世帯の専門のセクションをつくることで、その他の担当で自立支援に一定の注力ができるような体制を整備したということである。

生活福祉事務所の体制は、2006～2011年度の6年間は1課8担当（うち2担当が高齢者担当）という体制が維持されるが、2012年度より、第9担当が新設され、高齢者担当は第8担当および第9担当が担うようになる一方、第7担当は「自立支援企画担当」に位置づけられた。

#### ウ 自立支援企画担当の創設（2012年度）

2012年度以降、自立支援企画担当とされた第7担当では、所属CWは担当ケースの数を他担当（第1～第6担当）比で約半分の40ケース程度にそれぞれ軽減される代わりに、自立支援事業の推進に関する様々な取り組み、すなわち、インターンシップやボランティアの委託先の開拓、SROI（社会的投資収益率）を用いた新たな評価方法の研究、自立支援プログラムに関する視察への対応、所内職員対象の自立支援に関する研修、対外的な情報発信などに一定の注力ができる体制を整えた。

さらに2014年度からは、生活困窮者自立支援制度のモデル事業の実施と2015年度本格施行を見据え、自立支援企画担当（第7担当）が、面接相談および面接点検にも関わる体制をつくった。これにより、相談者を保護の要否だけで判定し、要保護と判定されなかった相談者に対しては基本的に無策であった従来型の福祉事務所の対応を脱却し、要保護と判定されなかった相談者を困窮者とみなし、民間の生活相

談センター<sup>(20)</sup>へと流す体制をつくることを企図している。

## (2) 自立支援チーム

自立支援プログラムの本格実施に合わせて、自立支援関係の諸事務・事業を円滑に推進するため、生活福祉事務所の機構の中に、嘱託職員が構成する「支援チーム」を設置した。これら嘱託職員の雇用については、外部委託せず、国の補助金を活用しながら、市で直接雇用したことが釧路市の一つの特色である<sup>(21)</sup>。

2006年度以降、査察指導員（SV）もCWもともに定数不足の状態が解消されない中で、支援チームの職種および配置数は徐々に拡充されてきている（付表6）。2014年4月現在で見ると、9職種・計29人に上る。2006年度の自立支援プログラム本格実施の当初は5職種・計16人からのスタートであったので、9年目にして職種も配置人数の合計もほぼ倍増したことになる。

このうち、自立支援プログラムの運用を中心的に支えているのは自立生活支援員であり、これについては次項で詳しく述べる。

また、地域生活支援員は「高齢者担当制」を支える職種であり、1CWあたり高齢者世帯250～280ケースを受け持つとされる2担当にそれぞれ配置されている。各担当において、CW1人と地域生活支援員1人がペアを組み、担当する高齢者世帯の家庭訪問を年数回のペースで行っている。地域生活支援員は全員が女性で、かつ介護保険制度にかかるケアマネジャーないしホームヘルパーの経験者である。担当ケース数は膨大だが、全担当で均等にケースを割り振ると、それぞれ100以上のケースを持つこととなり、その体制下では高齢者世帯への対応はどうしても後回しになるということを考えれば、一定の苦労は避けられないにしても、高齢者担当制の方が高齢者世帯への配慮が行き届くという。

---

(20) 現行の相談センターとしては、生活困窮者自立支援制度のモデル事業（就労準備、相談）の中で、一般社団法人釧路社会的企業創造協議会が運営を受託する「釧路市生活相談支援センター」、通称「くらしごと」が2013年6月から設置されている。協議会は同モデル事業を釧路市と北海道釧路総合振興局の2つから受けている。

(21) 支援チームの嘱託職員の人件費は、高齢者担当（地域生活支援員、施設生活支援員）を除き、国のセーフティネット支援対策等事業費補助金が充てられてきている。処遇等は「釧路市嘱託職員設置要綱」（平成18年3月13日制定）を基本とする。

<付表6> 釧路市生活福祉事務所の職員の配置状況（2006～2014年度）

S VおよびC Wの数と定数比

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
査察指導員（S V）	8	8	8	8	8	8	8	9	9
定数比	-1	-1	-2	-2	-2	-3	-3	-3	-3
現業員（C W）	57	57	57	59	60	65	69	71	72
定数比	-7	-9	-11	-12	-12	-11	-9	-9	-6

C Wの経験年数および社会福祉主事等の資格保有率

1年未満の割合	17.5	24.6	17.5	23.7	23.7	24.6	17.4	22.7	15.3
3年未満の割合	n/a	n/a	n/a	n/a	65.0	62.3	63.8	56.0	45.8
5年未満の割合	n/a	n/a	n/a	n/a	73.3	76.8	82.6	78.7	72.2
資格保有率	36.8	40.4	42.1	30.5	34.3	24.6	23.2	22.7	24.4

嘱託職員（自立支援チーム）の職種と配置数

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
医療レセプト点検員	4	4	4	4	4	4	4	4	4
就労支援員	1	1	1	1	1	2	2	2	2
自立生活支援員	1	1	1	1	2	2	2	2	2
面接相談員	2	3	3	3	3	4	4	4	4
年金相談員	—	1	1	1	1	1	1	1	2
特別指導員	—	1	1	1	1	1	1	1	1
住宅手当支援員	—	—	—	—	—	1	1	1	1
精神保健福祉士	—	—	—	—	—	—	—	1	1
地域生活支援員	8	8	8	8	8	8	8	11	12
施設生活支援員	—	—	—	—	—	2	2	—	—
年度別計	16	19	19	19	20	25	25	27	29

(3) 自立生活支援員の役割

自立支援プログラムの運用において、支援チームの中でも中心的な役割を担っているのが「自立生活支援員」である。このような職種の設置が国（厚生労働省）から特に求められているわけではないことからして、その設置自体、釧路市の取り組みの特徴を表していると言える。

自立生活支援員は、自立支援プログラム本格実施を機に2006年度から配置された。当初の配置数は1人で、公募によって一般から選ばれた。2012年度以降は、元市生活福祉事務所職員の経歴を持つ1名が加わり、計2名に増員されており、一定の役割分担を図っている。

その設置目的などについて定めた「釧路市自立生活支援員要領」（2007年4月1日

適用、2009年4月1日改正)では、自立生活支援員の職務(第3条)として以下の7項目が挙げられている。

- ① 生活保護を受けている方の日常生活の自立を支援する。
- ② 生活保護を受けている方の社会参加を通じて、社会的自立を支援する。
- ③ 生活保護を受けている方と当事務所及び協力事業所間の連絡・調整等のコーディネートを行う。特に現業員との情報共有に努める。
- ④ 生活保護を受けている方の就労を含めた相談に応ずる。
- ⑤ 畑作業や公園整備など支援を受ける方と同じ作業に参加する。
- ⑥ 自立支援参加台帳整理作業等(事業の集計・委託契約の準備等の事務的業務)を行う。
- ⑦ 業務遂行に際しては、担当生活支援主幹の指揮を受けて行う。

自立生活支援員は、就労支援員との役割分担に基づき、自立支援プログラムの3本柱のうち日常生活自立支援および社会生活自立支援の分野を主に所管し、要領第3条第3号にあるとおり、CWとボランティア等受入事業者との連絡・調整や、プログラムに参加する被保護者を事業者へ紹介することなどを担うとされている。また、同第5号にあるとおり、時にはプログラムに参加する被保護者とボランティア等の作業に参加することとされている。これは家庭訪問によって被保護者の現況把握を行うことが認められていない自立生活支援員が、被保護者の現況を把握する手段にもなっている。

#### (4) 支援者のネットワークによる自立支援プログラムの運用

前節で、釧路市の自立支援プログラムの取り組みの特徴は、全体として、一般就労に向かって被保護者をステップアップさせていく構造にとどまらない多様な運用が可能であり、「中間的就労」の多面的機能の積極的な活用や、「半就労半福祉」の追求により、就労・保護廃止か保護継続かの、いわばオールオアナッシングの評価方法を脱却し、被保護者の日常生活・社会生活上の自立度の向上をも評価しつつ、働き方や生き方の多様性を前提とする支援のかたちが実践されているところであると述べた。

こうした釧路市方式とでも呼ぶべきプログラム運用上の独自性を支えているのは、CWの「自立の助長」にかかる職務を手助けする複数の職種が関わる支援者のネット



ワークである。すなわち、自立支援プログラムによる支援の対象となりうる被保護者については、担当CWだけでなく、就労支援員、自立生活支援員が関わり、被保護者が現状でどのような状態にあるのか、自立支援プログラムに参加する場合、5区分のプログラムのうち、どの区分の個別支援プログラムに参加するのが妥当なのか、3者による被保護者の多角的な現状評価と、現状に見合った支援方法の選択が、プログラム参加対象者のリストアップに先立って行われるということである。市生活福祉事務所関係者の言葉を借りれば、「3本の矢が刺さる」という状態である<sup>(22)</sup>。

自立支援プログラムによる支援対象となる被保護者の評価は、まず、担当CWと就労支援員の間で、一般就労に向けた支援が可能かどうかの検討が行われる。就労支援が可能と判断された者は、就労支援員の所管のもと、ハローワークとの連携などによる就労支援が行われる。逆に現状では就労支援が困難あるいは時期尚早と判断されれば、自立生活支援員が所管するところの就労移行型インターンシップや就業体験、あるいは中間的就労（ボランティア等）への参加が、被保護者の就労意欲や心身の健康状態などの現状に応じて検討されることになる。そして、ボランティア等への参加を通じて、就労意欲や心身の健康面など、一般就労のための準備が整ったと判断された者については、就労支援プログラムによる支援へと移行することになる。

また、複数の職種が関わるこのような支援方法は、＜被保護者と担当CWの1対1関係＞が陥りやすい、関係づくり上の困難を回避する効果も期待できる。＜被保護者と担当CWの1対1関係＞では、いったん被保護者が担当CWから低い評価を受けたり、信用を失うようなことをしてしまったら、評価主体が担当CW1人しかいないこともあって、その挽回が難しく、関係が膠着状態に陥ってしまい、一度のつまづきが後々まで残ってしまう可能性も高い。しかし、ここに就労支援員や自立生活支援員など第三者の評価の目が介在することで、ボランティア参加時の真面目な姿勢など、担当CWの目が必ずしも届かない面も含めた被保護者の多角的な評価も可能になり、それが信用を取り戻すきっかけにもなりうる。

くわえて、プログラムに参加する被保護者には、多角的評価の矢はもう一本刺さる。ボランティア等の受入事業者の目である。事業委託の年数が積み重なるほど、事業者側もプログラム参加者を見守る目が養われ、プログラム参加する被保護者に何らかの異変が起きるなどした場合、敏感に察知できるようになる。ボランティア等を受け入

---

(22) 市生活福祉事務所へのヒアリング（2013年11月8日実施）での発言に拠る。

れる事業者の評価は、被保護者が自宅に引きこもっているときには見られない生き生きとした姿も含めて、自立生活支援員を通じ、担当CWにも伝えられることになる。

このように、被保護者に対する評価の目が複数あることは、被保護者がたとえ失敗や挫折をしても、失敗を恐れず前進を続けていくためのセーフティネットもしくは再チャレンジの支えにもなると考える。

## 7. プログラム参加者の声

自立支援プログラムでボランティア等に参加した被保護者たちは、この取り組みについてどのように感じているのだろうか。

自立支援プログラムにモデル事業から協力し、ボランティア等の受入事業者の一つとして、「コミュニティハウス冬月荘」<sup>(23)</sup>を会場とした中3勉強会や、農園での就業体験事業などを受託している「NPO法人地域生活支援ネットワークサロン」<sup>(24)</sup>という団体がある。このNPO法人では、就業体験プログラムの参加者たちや、勉強会に参加した子どもたちにインタビューを行い、その声を記録している<sup>(25)</sup>。以下、その一部について、要旨を紹介する。

### 【冬月荘で勉強を教えている被保護者の男性】

自分自身、勉強を教えに行く身になり、思考が外に向くようになった。上手く教えるにはどうしたらいいかと考えることが、生きていて面白いな、という実感にもつながった。教えている生徒がわかってくれると、教えている自分としても嬉しく感じる。一日に一つか二つあるそれが生き甲斐になっている。

---

(23) NPO法人地域生活支援ネットワークサロンが所有・運営する地域福祉の拠点施設。2010年1月には、政府により「フレキシブル支援センター」の事例選定を受けている。釧路市の自立支援プログラムの関係では、中学3年生対象の受験勉強会や日常生活意欲向上プログラムの会場などとして利用されている。

(24) 釧路市内に本部を置くNPO法人。2000年4月に母体団体から独立して設立され、同年12月にNPO法人格を取得した。就労支援や子育て支援など、広範な地域課題の解決をミッションとする。

(25) 筆者は、市生活福祉事務所へのヒアリング調査（2010年3月9日実施）の際、この記録映像を収録したDVDを鑑賞する機会があった。以下の記録は、この記録映像の音声を筆者が編集したものである。一部、筆者の判断で言葉を補った部分もある。

冬月荘は、皆にとって、居心地の良い居場所になっている。居場所というのは、特に自分のような社会的な関係から切れてしまった人間にとっては限られてしまう。ぷらっ  
と行って自分を受け入れてくれる場所などそう簡単に見つかるものではない。その意味  
で、ここはお互いにお互いの存在を認め合える居心地の良さ、皆が自分を認識してくれ  
る場所であり、自分の存在感や存在価値を再認識できる。これが、先ほど言った、生き  
ていて面白いな、という私の実感にもつながっている。

今の立場がなければ、自分自身、自堕落そのものの生活を送っていると思う。社会的  
な関係が絶たれた状況では、精神的にも引きこもり、肉体的にも衰えるはず。行きたい  
場所、行かなければならない場所があると、生活のメリハリがきちんとする。生活の目  
標ができれば、墮落した生活にはなりにくいと思う。

#### 【冬月荘での勉強会に参加する子どもたち】

- 初めてここに来た頃は、大人と話すのが苦手で嫌いだったが、ここに来るようになってから、大人との交流が楽しくなったし、ずっと話していたいと思うようにもなった。

ふれあう人たちが増え、自分自身、明るくなったと思う。親と全くコミュニケーションをとらなかったが、今では親にも冬月荘での出来事を楽しく話せるようになった。家も学校も居づらい自分にとって、冬月荘での勉強会は唯一の楽しい居場所である。みんなが家族みたいだ。今はチューターになって、様々な個性をもった後輩ともふれあうようになり、勉強を教えることにもなったことで、交流の幅が広がった。

- 初めてここに来た時に比べると、今の方が、「誰かに会いたい」と思う気持ちは断然強くなった。それはここで出来た仲間たちのおかげだと思う。もしここでの勉強会に来ていなかったら、学校に友だちはいるとは思うけど、暗くすごしていたと思う。日々の生活の中に、上手く楽しみを感じ取れなかったと思う。ここに来て、そういう力が身についた。

#### 【就業体験プログラムの農作業に参加した男性】

去年から今年に年をまたいで農作業に参加してきた。作業を毎日のように続けて、暑さも寒さも体の痛みも我慢しながら参加し続けて、そうしているうちに、意外と、身体の調子が良くなってきたし、生活のリズムが出てきたような感じもする。

こうやって夢中になって作業していると、昔、若い頃に、自立しようとして頑張っていた時期の気持ちがまた湧いてきた。ボランティアに参加して、学ぶこともたくさんあ

り、とてもためになった。何より、農園の担当者の方が話しかけてくれる（ことがうれしい）。作業しながら、笑いがあって、常にほのぼのとした感じになる。担当者の人には感謝している。ボランティアに参加したことで、生活もきちんとし、自分自身変わったかなと思う。こういう場所はやはりあってほしい。

一見して、「生き甲斐」、「生きている実感」、「自分の存在価値の実感」あるいは「人と会うことが楽しい」といった言葉が頻繁に出てくることがうかがえる。少なくとも上記の記録からは、就労・保護廃止に固執しない釧路市の取り組みの特徴が観測される。

もちろん一方には、参加したプログラムに馴染めず、脱落していく参加者もいる。しかし、失敗自体は問題ではなく、そのような人たちには、多彩な自立支援プログラムのメニューをもって、引き続き別の形で支援の手を差し伸べ、粘り強く、その人に相応しい自立へのプロセスを模索していくことになる。

プログラムに参加する被保護者の心身の状況に合わせて、時には立ち止まり、時には後戻りしながらも、日常生活の自立、社会参加への意欲、社会的な絆、就労自立を目指していくことが釧路市の実践が進めるところである。

## 8. 自立支援プログラムの導入および釧路市の取り組みの意義

生活保護制度における自立支援プログラムの導入の意義、および、釧路市における自立支援プログラムの取り組みの意義については、以下のように整理できるのではないかと考えている。

「最低生活保障」とともに「自立の助長」を目的に据える現行「生活保護法」の制定後、「自立」の解釈をめぐることは当初から対立があった。現行法制定時の木村忠二郎・厚生省社会局長と小山進次郎・厚生省社会局保護課長がそれぞれ著した同法の注釈書に、その違いが浮き彫りになっている。

### 【木村説】

自立を助長するという自力更生をはかることを明らかにしているのであるが、これは、国の道義的責務からいっても当然のことというべく、この種の制度に伴いがちの惰民の

養成といった弊害を生ぜしめないようにしようとするものである<sup>(26)</sup>。

### 【小山説】

最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは「人をして人たるに値する存在」たらしめるには単に最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此処迄を目的とすべきであるとする考えに出でるものである。従って、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起ることではあろうが、少くとも「自立の助長」という表現で第一義的に意図されているところではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである<sup>(27)</sup>。

木村説は〈自立＝経済的自立〉、小山説は〈自立＝社会的自立〉と整理される<sup>(28)</sup>。そして、現行「生活保護法」の掲げる「自立の助長」の解釈において、この間の運用状況を見る限り、主に被保護者の就労による保護廃止の推進を意味してきたことからして、主流となってきたのは前者であろう。

そうであれば、経済的自立支援のみならず、日常生活自立支援および社会生活自立支援を合わせたプログラムの整備を求める自立支援プログラムの導入には、長く傍流とされてきた自立の解釈、すなわち、〈自立＝社会的自立〉とする解釈に立ち帰り、その再評価としての意義が見出せる。小山説に立つならば、生活保護制度が助長を目指す自立とは、誰もが有する自主独立の可能性を育成し、それぞれに相応しい状態で社会生活に適応させることを意味する。

ただ、こうした自立支援プログラムの導入意義を実践において具体化させようとするな

(26) 引用元は木村忠二郎著『生活保護法の解説』（時事通信社、1950年）であるが、同書未入手のため、本稿では社会福祉士養成講座編集委員会（2010）194頁より引用した。

(27) 引用元は小山進次郎著『生活保護法の解釈と運用（復刻版）』（全国社会福祉協議会、2004年）であるが、同書未入手のため、社会福祉士養成講座編集委員会（2010）195頁より引用した。

(28) 社会福祉士養成講座編集委員会（2010）195頁の記述に従う。

らば、3本柱の関係はあくまでも並列であり、経済的自立分野だけが他の2分野より優位に立たない、とするスタンスを貫けるかどうか問われる。「自立」の解釈を狭く経済的自立に限定すれば、自立支援プログラムに基づく支援も従来型の就労指導の作法に容易に巻き戻されてしまうだろう。必ずしも経済的自立の実現のみが自立の姿ではなく、各人に相応しいかたちでの多様な働き方、多様な社会適応を実現するためにはどうすべきか、広い視野に立った支援策の構想と実践が求められる。

その意味で、自立支援プログラムというものは、どのような自立の解釈に立って実践が行われるかで、従来型の就労指導の枠内にとどまるか、被保護者のエンパワメントと社会生活への適応に向けた個別支援の実践に踏み出せるか、その中間で揺らぎ、どちらにも転びうる危うい状態にあると思われる。釧路市の自立支援プログラム全体概況図は、一般就労を目指すステップアップ型支援に限定されない多様な解釈が可能であると先に述べたが、逆にそのことは、自立支援プログラムという取り組みの持つ二面性と危うさを、端的に表現していると言えるのではなかろうか。

## 9. まとめに代えて — 生活困窮者自立支援制度の本格施行に向けて

生活保護の受給者数が過去最高の215万人を超えた2013年は、生活保護制度が大きく動いた年でもあった。2013年度予算は、保護費を3年かけて約670億円削減する内容を織り込み、実際に8月から保護費の段階的削減が始まったほか、12月には「生活保護法」の一部改正法とともに、新たに「生活困窮者自立支援法」（平成25年12月13日法律第105号）も成立した。

生活困窮者自立支援制度は、生活保護自立支援プログラムをモデルに、そのノウハウを保護予備軍とでもいうべき「生活困窮者」に拡充するものである。福祉事務所設置自治体の必須事業として「自立相談支援事業の実施」と「住宅確保給付金の支給」を定めるほか、任意事業として、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業の実施が可能とされている。また、都道府県知事等の認定により、一定の条件を満たす事業を「中間的就労」（就労訓練事業）とし、就労の機会の提供、就労に必要な知識や能力の向上のために必要な訓練を行うこともできるとされている。事業の実施は、福祉事務所設置自治体の直営か、もしくは民間団体（社協、社福、NPO法人など）への委託が可

能ともされている。

新制度の本格施行は2015年度からであり、2014年度は全国68自治体でモデル事業が行われている。本稿で取り上げた釧路市もモデル自治体の一つに指定され、その動向が注目されている。

生活保護自立支援プログラムの導入の趣旨や、釧路市における取り組みの独自性と到達点を本稿で見てきたようなかたちで捉えた上で、あらためて新制度を見ると、支援対象の「生活困窮者」の定義に狭さを感じずにはいられない。法第2条第1項によると、生活困窮者とは「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」、すなわち、第一義的には経済的困窮者である。そうなると、新制度の運用においては、あらためて「就労訓練事業」に置き換えられた「中間的就労」の設計も含めて、経済的自立分野・日常生活自立分野・社会生活自立分野を並列とする自立支援プログラムの基本的な理念や、釧路市がその実践を経て到達した個別支援プログラムの設計・運用上の経験知が生かされず、旧来型の就労指導の対象が拡大されるだけにとどまることも懸念される。

生活保護自立支援プログラムによって拡大された「自立」の解釈は、生活困窮者自立支援制度という新たなステージに向かうなかで縮小の様相を呈しており、自立支援は現在岐路に立たされていると言える。各自治体において今後、自立支援プログラムおよび生活困窮者自立支援制度を、広い視野に立った自立観のもとで稼働させていくためにはどうすべきかを考えるとき、あらためて釧路市における自立支援プログラムの到達点を見ておくことは、いくつもの有益なヒントを提供してくれているのではないかと考える。

(まさき こうじ 公益社団法人北海道地方自治研究所研究員)

キーワード：生活保護／自立支援プログラム／ソーシャル・インクルージョン／  
釧路市／自立支援モデル事業／中間的就労／半就労半福祉／  
社会的自立／生活困窮者自立支援制度

### 【参考文献・資料】

- ・岩田正美『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣、2008年
- ・岡崎祐司ほか『社会福祉原論』高蒼出版、2002年
- ・木下武徳「2013年生活保護改革の概要と問題点」（『北海道自治研究』第534号所収25～31頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、2013年7月
- ・釧路公立大学地域経済研究センター『母子世帯の母親の自立に向けて 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 — 』2006年3月
- ・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 生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』全国コミュニティライフサポートセンター、2009年
- ・厚生労働省社会・援護局保護課『社会・援護局関係主管課長会議資料』2012年3月
- ・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『「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
- ・社会福祉士養成講座編集委員会編『低所得者に対する支援と生活保護制度 — 公的扶助論（第2版）』中央法規、2010年
- ・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『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
- ・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『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
- ・日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房、1960年
- ・日置真世『日置真世のおいしい地域づくりのためのレシピ50』全国コミュニティライフサポートセンター、2009年
- ・布川日佐史編著『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』山吹書店、2006年
- ・北海道保健福祉部福祉局福祉援護課『生活保護実施概要（平成25年度版）』2014年5月
- ・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、2010年
- ・正木浩司「釧路市における生活保護自立支援プログラムの取り組みについて」（『北海道自治研究』第504号所収25～39頁）社団法人北海道地方自治研究所、2011年1月
- ・正木浩司「『過疎地域自立促進特別措置法』下の道内市町村の過疎指定状況について」（『北海道自治研究』2014年3月号所収20～29頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、2014年3月
- ・正木浩司「自立支援の岐路 — 釧路市方式と生活困窮者自立支援制度」（『月刊自治研』第658号所収67～71頁）自治労サービス、2014年7月
- ・森川清『権利としての生活保護法 その理念と実務』あけび書房、2009年

### 【参照ウェブサイト】

- ・NPO法人地域生活支援ネットワークサロン  
<http://n-salon.org/index.php>
- ・一般社団法人釧路社会的企業創造協議会  
<http://blog.canpan.info/sbcc/>
- ・釧路市役所>釧路市自立支援プログラムの取り組み状況  
<http://www.city.kushiro.lg.jp/kenfuku/fukushi/seikatsuhogo/0005.html>



- ・厚生労働省 > 社会福祉基礎構造改革について  
[http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2_16.html)
- ・厚生労働省 > 生活困窮者自立支援制度  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>
- ・厚生労働省 > 生活保護制度  
[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html)
- ・内閣府 > 地方分権改革  
<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/index.html>

※ いずれも最終閲覧は2014年10月である。

資料 釧路市の自立支援プログラム一覧（2006～2014年度）

○ 就労支援プログラム

個別プログラム名	内容	委託先・関係先	実施年度
1 就労支援員による就労支援事業	独自に就労支援員（嘱託職員/職安OB）を配置し、日常的にCWとの連携を図りながら、きめ細かい就労支援を行うもの。	市就労支援員	2004～
2 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、被保護者に対する効果的な就労支援を行うもの。	ハローワークくしろ	2005～11
「福祉から就労」支援事業	同上。「生活保護受給者等就労支援事業」から2012年度名称変更。	ハローワークくしろ	2012
生活保護受給者等就労自立促進事業	同上。「福祉から就労」支援事業」から2013年度名称変更。	ハローワークくしろ	2013～
3 職業訓練教育機関等活用プログラム（母子世帯対象）	被保護母子世帯の就労機会拡大、増収及び就職活動への意欲喚起の一環として関係機関が実施する資格取得講座等への参加を促進し、自立助長を図るもの。2007年度以降、「OA事務科」と「介護事務科」の2講座を実施。	釧路高等技術専門学院	2006～
4 生業扶助による資格取得プログラム	被保護者の就労機会の拡大や転職増収を図るための資格取得を支援し、かつて世帯の自立助長を図るもの。	—	2006～
5 就労準備講習会実施プログラム	求職活動を行うにあたって、履歴書の書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。	—	2007～09
6 民間職業紹介活用プログラム	就労阻害要因のない単身者等で、就労意欲がありながらも適職を得られない者に対して、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	2007～
7 高卒母子世帯就労支援プログラム	高卒母子世帯で、過去に事務経験を有する者に対して、官公庁等の短期臨時雇用の情報を提供し、併せて託児等の支援を行い、就労機会の拡大を図る。	—	2007～09
8 就労移行型インターンシップ事業	産廃処理などの軽作業のボランティア就労体験を終了者を対象として、民間企業と協力しながら一般的な就労に向けた作業を体験し、勤労習慣の回復を支援する。	株式会社ビケンワーク	2008～
9 “	民間企業が行う水耕栽培事業に参加し、基本的な一般就労に向けた作業体験し、勤労習慣の回復を支援する。	釧路臨港埠頭運輸株式会社	2011～
10 “	民間企業と協力しながら、参加者をボランティアから一般的な就労まで段階的・継続的に支援する。（2012年度試行実施）	株式会社KCMコーポレーション	2012～
11 “	整網作業を通じて、基本的な一般就労に向けた作業体験し、地域の担い手、技術習得及び勤労習慣の回復を支援する。	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会	2013～
12 公園管理業務インターンシップ事業	公園管理の現場において、冬期間に実施される街路樹の剪定作業を行い、一定の賃金を得ながら自立へ向けた就労意欲のステップアップを図る。	財団法人釧路市公園緑化協会（2012年4月以降、一般財団法人）	2010～12

○ 就業体験プログラム

個別プログラム名	内容	委託先・関係先	実施年度
1 知的障がい者授産施設における作業体験プログラム	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もの。	NPO法人くしろ・びーぐる	2006～
2 精神障がい者授産施設における作業体験プログラム	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もの。	社会福祉法人釧路恵愛協会 いずみの里	2006～
3 阿寒農園における農作業体験事業	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、阿寒町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。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2007～
4 “	”	株式会社阿寒観光振興公社	2008～

○ 就業体験的ボランティアプログラム

個別プログラム名	内容	委託先・関係先	実施年度
1 公園管理ボランティア体験事業	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。8月から10月までの3カ月間実施。	財団法人釧路市公園緑化協会（2012年4月以降、一般財団法人）	2006～
2 動物園環境整備ボランティア体験事業	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。10月から12月までの3カ月間実施。	NPO法人釧路市動物園協会	2006～
3 ヘルパー同行ボランティア体験事業	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。	そんぐケアセンター／ヘルパーステーションすこやか／ヘルパーステーションはまなす	2006～09

4	障がい者作業所等ボランティア体験事業	「障がい者作業所」や「グループホーム」のボランティアを通して社会参加と就労意欲の形成を促す。	NPO法人あおぞらネットワーク	2006～
5	介護施設におけるボランティア体験事業	「認知症対応型グループホーム」において、入所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。	認知症対応型グループホーム はまなすの家	2006～
6	〃	「介護老人保健施設」において、入所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。	介護老人保健施設ケアコートひまわり	2007～
7	〃	「地域福祉事業所」デイサービスにおいて、利用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。	地域福祉事業所デイサービスわたすげ	2008～
8	〃	「有料老人ホーム」において、デイケア利用者の話し相手などのボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	有料老人ホーム ニチイのきらめき	2014
9	病院ボランティア体験事業	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。	星が浦病院	2006～
10	〃	外来案内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。	釧路孝仁会記念病院	2013～
11	〃	デイケア利用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。	釧路脳神経外科	2013～
12	〃	デイケア利用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。(2014年度試行実施)	白樺台病院	2014
13	重度障がい児生活介護施設におけるボランティア体験事業	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。	生活介護事業所ふれあい	2007～09
14	除雪・氷割り生活支援事業	冬期間に休業となる他の事業の補完的役割をもち、就労意欲維持の形成を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2010
15	仕事作り事業業務	市民ニーズにより依頼される草刈・花壇の整備・除雪・氷割・清掃・野菜販売等の業務の就業体験的ボランティア事業を行い、就労意欲喚起を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2011
16	スポーツ施設整備ボランティア体験事業	当市のスケート施設に係る準備作業及び運営整備を体験する事により社会参加と就労意欲の形成を促す。	財団法人釧路市スポーツ振興財団(2012年4月以降、一般財団法人)	2011～

○ 日常生活意欲向上支援プログラム

	個別プログラム名	内容	委託先・関係先	実施年度
1	NPO法人における意欲向上事業「親子サロンボランティア」	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、「親子サロンボランティア」への参加を促し、他の母子世帯との交流を図る中で日常生活への意欲向上を啓発するもの。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2006
2	NPO法人における意欲向上事業「親子料理教室」	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、「親子料理教室」への参加を促し、他の母子世帯との交流を図る中で日常生活への意欲向上を啓発するもの。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2006
3	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。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2007～
4	読書環境整備ボランティア事業	日常生活の中で孤立しがちな世帯等を対象に、ブックシェアリング活動への参加を働きかけ、他の参加者との交流を図り、日常生活への意欲向上を促す。(2014年度施行実施)	くしろブックシェアリング	2014

○ その他のプログラム

1	多重債務者自立支援プログラム	多重債務を抱える被保護者の最低生活を維持し、自立助長を図るためには、債務整理が重要なポイントとなることから、関係団体との連携により、債務整理を促進するもの。	法テラス釧路／クレサラ被害者の会はまなすの会	2006～
2	DV被害者自立支援プログラム	DV被害者の安全確保と自立助長のため、関係機関との連携により適切な保護の実施と効果的な自立支援を行うもの。	市子ども未来課／駆け込みシェルター釧路	2006～
3	短期託児支援プログラム	各種自立支援プログラムへの参加にあたり、託児が阻害要因となる母子世帯に対して、一定期間託児を支援する。	市保育課／市内託児所／市内幼稚園	2007～
4	成年後見制度活用プログラム	認知症高齢者や知的、精神障がい者の権利を擁護を目的に、成年後見制度の活用を支援する。	社会福祉会／司法書士会／家裁	2007～
5	高校進学希望者学習支援プログラム	被保護世帯に属する中学3年生で、高校進学を希望する生徒に対して高校入試に向けた学習を支援するとともに、同世代の交流を図り、以って当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。(被保護者の指導ボランティアも)	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2007～
6	高校進学支援プログラム	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。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2008～
7	社会参加のための学び直し支援プログラム	夜間中学での学び直しの機会を通じ、生活上最低限必要な基礎知識を習得し、就労機会の拡大や社会参加意欲の向上を図る。	釧路自主夜間中学くるかい	2009

8	ピアカウンセラー育成プログラム	委託事業参加者の中から、稼働年齢層にあり求職活動を実施している者で、体験発表や事業所と福祉事務所の連絡係とすることで意欲喚起と社会的自立を支援する。	各ボランティア受託事業所	2011
	ボランティアリーダー育成プログラム	同上。「ピアカウンセラー育成プログラム」から2012年度名称変更。	各ボランティア受託事業所	2012～
9	精神保健福祉支援プログラム	精神障害又は精神疾患(認知症及び知的障害者含む)を持つ可能性のある者に精神保健福祉士(以下、「支援員」という。)が関わることで支援の改善につなげ、社会的な自立支援の助長を図る。	地域生活支援センター ハート釧路	2013～

※ 釧路市生活福祉事務所提供の資料「自立支援プログラム推進事業報告書」(平成18年度～平成26年度)に基づき筆者作成。  
 ※ 就労支援プログラムに、一部、2004年度スタート、2005年度スタートのものが含まれる。