

生活困窮者自立支援制度と地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築

厚生労働省社会・援護局地域福祉課
地域福祉専門官 玉置 隼人



厚生労働省では、現在、地域共生社会の実現を理念として掲げ、社会福祉施策の充実に向けて取組を進めている。地域共生社会とは、制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会としている。本稿では、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制の構築を目指してこれまで進めてきた施策と、その中で包括的な相談支援を目指して創設され、またその実践を積み重ねてきている生活困窮者自立支援制度の施策の動向について解説する。

1 生活困窮者自立支援制度の創設と推進

平成27年に創設された生活困窮者自立支援制度は、幅広く国民生活を支える社会保険制度や労働保険制度等による第1のセーフティネットと、最後のセーフティネットである生活保護制度の間に位置する第2のセーフティネットとして位置づけられている。生活困窮者自立支援制度では、経済的な困窮のみならず、就労の状況や心身の状況など生活全体の状況を捉えて、社会的孤立を含む幅広い課題に対応することを目指している。その対象者は、制度創設時から、課題が顕在化している者（例えば、福祉事務所に相談したが生活保

護に至らないなど）から、ひきこもり状態にある者などその課題や生活実態が見えづらい者まで、幅広く捉えることとしてきた。そして、自立相談支援機関が中心となり行う相談を通じて、多様かつ複合化している生活課題を解きほぐし、各人に必要な支援を組み立てていくこととしている。そのため、自立相談支援機関では、任意事業や他の法定事業に加え、法定外の事業を含めて支援対象者の課題に応じて他の関係機関と連携してチームとして支援していくことが求められる。こうした支援の考え方は、制度の目指す2つの目標や5つの支援のかたちとして、制度創設当初から理念として示されてきたが、平成30年の生活困窮者自立支援法改正により法定化している。

平成30年の法改正では、基本理念・定義の明確化に加え、自立相談支援機関の機能強化、関係機関間の情報共有を行うための「支援会議」の新設などを行った。本稿では詳細な解説は割愛するが、その他にも生活困窮者に対する自立支援機能のさらなる強化を図るため、事業実施自治体の各部局における自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務化や、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進、子どもの学習支援事業の強化、福祉事務所未設置町村における一次相談の実施を可能とするなどの見直しを行った。

基本理念は、制度創設当初から問答集等で明示していた①生活困窮者の尊厳の保持、②

生活困窮者の状況に応じた、包括的・早期的な支援、③地域における関係機関等との緊密な連携を明記した。定義については、生活困窮に至る背景としてある「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情」についても明示し、経済的状況以外の課題も捉えて支援を行うべきことを、より明確にした。こうした困窮につながる背景事情を早期に察知し支援につなげるため、支援関係機関が“気になる”地域住民・世帯について情報共有することができるよう、構成員が守秘義務を負う「支援会議」を置くことができることとした。

このように生活困窮者自立支援制度では、地域住民の困りごとを早期に捉え、生活に困窮する住民に必要な支援につなげ、地域で面として支えるしくみをつくってきている。そうした各地の支援機関、支援員による実践の積み重ねが、後述する包括的な支援体制の構築に関する施策にもつながってきている。

2 平成29年社会福祉法改正とモデル事業の実施～地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築

「地域共生社会の実現」という言葉を使いその考え方を提示したのは平成28（2016）年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」だが、福祉サービスのあり方に対する課題認識と、その対応方策については、その前年（平成27（2015）年）9月の「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告）において大枠を示している。具体的には、現在の高齢者、障害者、子どもといった分野ごとの福祉施策、福祉サービスを、包括的な相談から見立て、支援調整の組み立てを行う体制を構築すること。さらに、現状の支援では不足する場合には必要な資源開発も行う包

括的な相談支援システムや、対象を限定しない福祉拠点の整備推進を含む新しい地域包括支援体制を提示している。

その後、「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」（地域力強化検討会^{*1}）において、地域づくりと相談支援体制を一体的に整備していくための方策が検討され、その検討結果を踏まえ、平成29年通常国会において、社会福祉法の改正が行われた。主な改正事項の1つは、地域福祉の推進を規定する第4条に第2項を新設し、社会的な孤立を含む幅広い課題を「地域生活課題」として明記し、地域住民や福祉事業の経営者、社会福祉に関する活動を行う者が、地域住民とその世帯が抱える地域生活課題を把握し、支援関係機関と連携してその解決を図るよう留意することを定めた。そして、国や地方公共団体、事業者の役割に関する条文を拡充（新設・改定）し、地域住民や事業者、支援関係機関が連携して地域生活課題に対応するよう努めることを規定した。そして各地域で面として取組を進めるため、第106条の3第2項において、市町村が地域における包括的な支援体制の整備を行うことを努力義務と規定した。併せて、地域力強化検討会と並行してスタートしたモデル事業では、包括的な支援体制の整備を進めるために、各市町村の地域特性、それまでの福祉サービスや住民活動の状況に応じて2つの事業を実施してきている。1つ目は、住民に身近な地域において地域生活課題を把握し、解決を試みる体制づくりを行う地域力強化推進事業、2つ目は複合化・複雑化した課題に対応するために支援関係機関の連携をコーディネートし総合的な相談支援体制づくりを行う多機関協働による包括的な支援体制構築事業で、これは市町村の全域を基本として体制構築をする事業である。

モデル事業では、分野を限定しない相談窓

口で住民の困りごとの相談を受け止める体制づくりと、地域のまちづくり組織や身近な地域でのつながり、活動をベースにしたネットワークの構築・強化を併せて行うことで、地域の課題解決能力の向上につながる取組が進められてきた。

3 地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）

平成29年の社会福祉法改正法には、公布後3年の見直し規定が置かれており、106条の3第2項に定めた市町村における包括的支援体制の整備を全国的に推進するための方策について検討し、必要な措置を講ずることが求められている。この見直し規定に対応する方策と共に、中長期的な視点も念頭に今後の社会保障制度のあり方をどのように考えていくのかを検討するため、令和元（2019）年5月に設置された地域共生社会推進検討会において約7か月間にわたって議論を行い、同年12月26日に最終とりまとめを公表した。

最終とりまとめでは、目指す社会のあり方として地域共生社会の理念について改めて整理し、その実現に向けて、今後強化すべき機能と支援のあり方を提示している。理念は本稿の冒頭に掲げた内容とほぼ同義であるが、今回、改めて示したのは、地域共生社会の理念は、福祉の政策領域だけではなく、対人支援領域全体、さらには地方創生やまちづくり、住宅、地域自治、環境保全、教育など他の幅広い政策領域に広がるということである。そして、今後の福祉政策のアプローチとしては、複雑かつ多様な問題を抱えながらも、社会との多様な関わりを基礎として、自立的な生活を継続していくことを支援する機能の強化が必要だとされた。その上で、専門職による対人

支援においては、これまでの福祉施策における中心的な支援方法である「具体的な課題解決を目指すアプローチ」に加えて、「つながり続けることを目指すアプローチ」を両輪として組み合わせていくことが必要であるとされた。

そして、市町村における包括的な支援体制の整備を進めるために必要な3つの支援（後述）を含む新たな事業の創設が必要だと提言している。

4 令和2年社会福祉法改正

令和2（2020）年6月、社会福祉法等の改正法が第201回国会（令和2年常会）で成立した（令和2年6月5日成立、6月12日公布）。改正法では、地域共生社会推進検討会の最終とりまとめを受けて、3つの支援を含む「重層的支援体制整備事業」を市町村を実施主体とする任意事業として、社会福祉法に新たな事業として創設することとしている（令和3年4月1日施行）。これは、前回社会福祉法改正において市町村の努力義務とした包括的な支援体制の整備を行う1つの選択肢として位置づけるものであり、重層的支援体制整備事業のみが包括的な支援体制の整備だということではない。全国の市町村において包括的な支援体制の構築が行われることを後押しするための事業であり、各地域で積み重ねられてきた実践がより展開されやすくする、取組を後押しすることを目的としている。具体的には、自治体において包括的な支援を実施するための財源を使いやすくするための事業として創設するものである。全国のいくつかの自治体では、高齢（介護）・障害・生活困窮等の各制度の財源を組み合わせた分野横断的な相談窓口の設置や、地域包括支援センターに専門職を配置することで全世代型の（属性を限定しない）総合的な相談対応を行う取組が行われている例がある。現在の制度では、複数

分野の事業を組み合わせることで全世代型として設置運営することとなるため、運営財源も対象とする分野・属性別の事業ごとに支弁される。そのため、運営費用を事業ごとに按分するために各職員の業務について2か月間にわたりタイムスタディを実施したり、会計検査において「事業ごとに明確に区分されているか」、「特定の財源が当てられている職員は、その事業以外の業務に従事させてはならない」といった指摘を受けたりしている状況があった。厚生労働省では、前回の社会福祉法改正に合わせて、地域づくりに資する事業については、分野や財源が異なる場合であっても、総費用を合理的に按分すれば、複数の財源を一体的に使用してよいとする通知^{*3}を出していた。しかし、上述のような会計検査での指摘を受けて、分野ごとの財源を、通知を根拠として自治体の判断で一体的に使用するのは難しいといった意見も寄せられていた。そのため、分野ごとに事業費を仕分けする事業の積み上げではなく、分野に縛られない、世代や属性を問わない支援体制整備を1つの事業として創設することにより、これまで分野ごとに分か

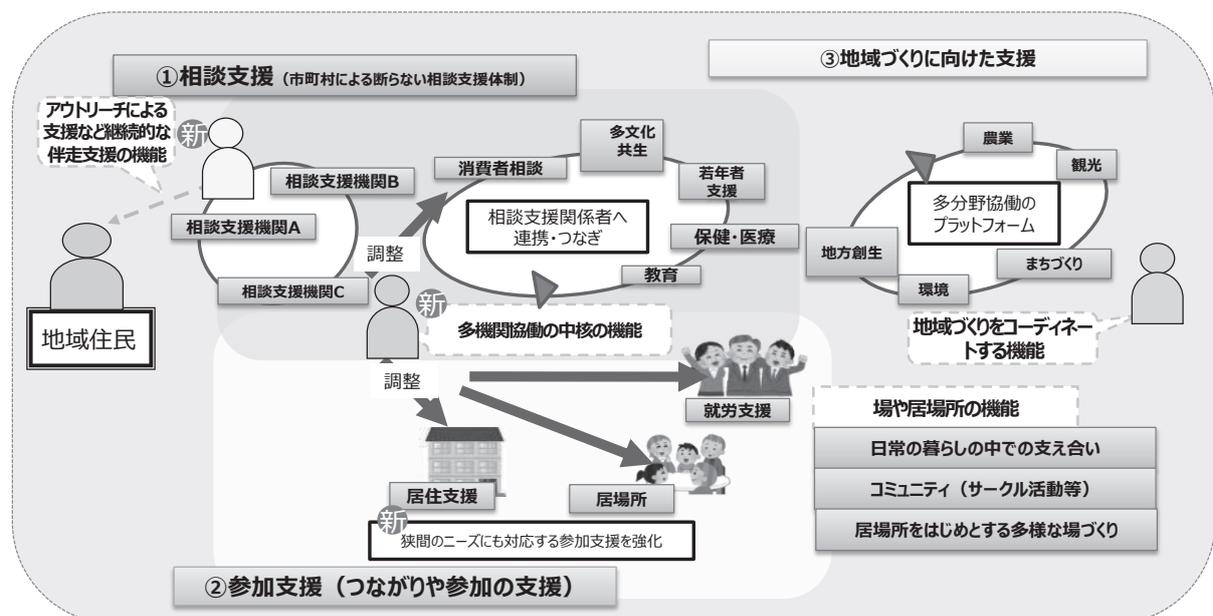
れて支弁されていた運営費用について、一体として支弁できるよう法改正を行うものである。

重層的支援体制整備事業の事業内容については、地域共生社会推進検討会で提起された3つの支援をもとに、①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を実施するための事業を法定化することとしている。以下、3つの支援を概括する。

①相談支援

既存の分野ごとに整備された相談支援の事業を一体的に捉え、制度の狭間に陥ることなく課題を受け止める体制を構築することを目指すものになる。既存の事業で培ってきたそれぞれの事業、取組の強みを活かしつつ、少しずつ視野と活動を広げたり、一体として事業を実施したりすることを期待している。ここで留意すべきは、対応する課題は4分野に限られるものではないことである。相談支援は、高齢、障害、子ども、生活困窮という4分野の相談支援事業の財源を一体的に支出する（併せて国による財政支援を行う）ことにより実施することになるが、これは「対象を

図 重層的支援体制整備事業の全体像



限定することなく（4分野以外の課題も含めて）相談を受け止める体制を構築する」ということである。そのために必要な連携のための多機関協働の中核の機能や、アウトリーチの機能は、新たな財源を含めて新設することとしている。

②参加支援

課題がある者が地域社会に参加していくため、地域の既存の資源だけでは不足する支援（サービスや資源）を発掘したりコーディネートしたりする事業となる。これまでのモデル事業をはじめとする各地での福祉支援、特に相談支援の取組において、相談支援を担う相談員が支援を必要とする人に関わり続けなければならない状況が起こっているとの声から、相談支援とは別に、1つの事業として創設することとしている。相談支援で受けとめた地域での活動や就労、居住などに関わる課題が、既存のサービス等では対応できない場合であっても、既存の資源を有効活用することで必要な支援につなげることを目指すこととしている。

③地域づくりに向けた支援

地域に居場所や地域住民の活動場所を確保し、その活動をコーディネートする機能を、これまでのように分野ごとの事業により整備するのではなく、地域に必要な資源、機能が何かという視点から取り組む事業となる。事業と財源の考え方は、①相談支援と同様であり、財源としては既存の分野ごとの事業を一体的に行うことで確保することとしている。一方で、事業の進め方は、各分野の事業を単に継ぎ接ぎするだけではなく、地域全体・住民全体にとって必要な地域活動の場と機能、多様で重層的なつながりを確保することを目指している。

新たに創設する重層的支援体制整備事業は、

分野を限定しない全世代型・包括的な相談機関や活動拠点を新たに整備することを求めるものではない。既存の資源を把握しその特徴を活かして体制を整備していくことが基本であり重要であると考えている。その上で、住民にとってのわかりやすさや多様な支援の届きやすさにつながるのであれば、総合型の相談支援機関や、地域活動の場を整備することは当然あり得る。

自治体を中心に、福祉関係機関が、（制度上の領域ごとの）専門分野にとどまらない地域生活課題を把握し、必要な支援が提供される体制を構築し、まちづくりに関わる地域の多様な主体とつながりながら、課題を抱えながらも暮らしやすい地域を創っていく、包括的な支援体制の構築に取り組まれるよう、後押しをしていきたい。

- *1 地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）
https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_383233.html
- *2 地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案（令和2年3月6日提出）
<https://www.mhlw.go.jp/stf/topics/bukyoku/soumu/houritu/201.html>
- *3 「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」（平成29年3月31日課長通知）
（厚生労働省ホームページ掲載：https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html）／ホーム>政策について>分野別の政策一覧>他分野の取り組み>社会保障全般>「地域共生社会」の実現に向けて）

著者略歴

玉置 隼人（たまき・はやと）

2002年全国社会福祉協議会に入職し、民生部（生活福祉資金担当）、地域福祉部（市町村社協支援、在宅サービス等担当）、法人振興部（社会福祉法人経営者協議会事務局）、総務部（人事担当）にて勤務。2018年4月より現職。

釧路市における中間的就労の取り組み

一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 副代表
櫛部 武俊



1 はじめに

生活困窮者自立支援法が2015年（平成27年）に施行した時には思いもしなかった新型コロナウイルス禍によって国民生活の危機が生まれている。生活困窮者自立支援制度は、制度と制度の狭間を埋め、寄り添いつながり包括的な取り組みを目指し出来た。この制度は憲法第13条の幸福追求権、人の尊厳重視の理念のもと経済的困窮のみならず社会的孤立も定義としている。昨日まで真面目に働き、生活してきた人の営みが今日には覆るコロナウイルス禍の中で、生活崩壊、新たな隙間、新たな分断と亀裂が社会に生まれている。こうしたときこそ生活困窮者自立支援制度の出番である。生活困窮者自立支援法は柔軟な法律で、たとえば住居確保給付金についても失業等による住居喪失者を対象としてきたものにコロナ特例を加え対象者の拡大、各種取り扱いの簡便化等を図っている。目下の課題の一つはコロナウイルス禍における『働き』である。住居確保給付金には飲食や輸送等、あらゆる職種から『休業で収入ゼロ、激減で生活出来ない』と市民が駆け込んでいる。

コロナウイルス禍の暮らしが終わり、また元の仕事に戻ろうとする時、混乱期の今はしのげたとして数年後にどのような心持ちでいるのかは誰にも判らない。『ハローワークで仕事を探す』という従来型の考え方だけでは『元に戻りたい』という思いのある人の自尊心に沿った的確な支援とは言えないだろう。『社会復帰の助走』として『就労準備』を必要とする人も少なくないはずだ。生活困窮者自立支援制度の任意事業に『就労準備支援事業』がある。この事業は任意事業であり、全国の福祉事務所設置自治体の半数で取り組まれている。

る。主な対象として長期の未就労者や長期の引きこもりを想定し、社会参加や居場所という括りで実施され、一般的には障害者就労、福祉就労の近接領域の側面がある。この取り組みを全国どこでも取り組むことに加え、内容の組み立て直しも必要だ。今の仕組みのままであれば明日から生業を行う人にとっての『就労準備』はミスマッチでしかない。生活保護には生業扶助があるが、資産活用型の現行の生活保護の仕組みを超えて、所得保障型の一時的で単給型の生業自立に資する扶助や方策、生活保護制度と生活困窮制度が地続きになって人材育成と生業給付が一体となった『就労準備』が検討されるべきだ。ただ生業に復帰する方の中には、休業中にパフォーマンスが低下し、引きこもったり、つながりを失ったり、アルコール依存などにより自己肯定感が低下している人が確実に増える。経済的にみても、生活福祉資金の貸し付けや住居確保給付金の支給を受ける人の中に、生活困窮と隣り合わせて生活保護を視野に入れる人も少なくない。社会的居場所や自己肯定感重視の取り組みの必要性は明らかだ。釧路市における就労準備（社会参加、居場所など）から生業や稼ぐ力、自立を視野に入れた中間的就労の取り組みの過去、現在を論ずることはコロナウイルス禍中であって生きる希望に資すると考える。

2 釧路市生活保護受給者自立支援の歩み

今から15年前の2005年に『中間的就労』という言葉が釧路市で語られた。当時の釧路市は地域経済の衰退の影響を生活保護が一身に受け、市民20人に1人が受給する街であった。

生活保護に対する市民の批判を受けながら、釧路市保護課は国の自立支援プログラムに係わるモデル事業に取り組むことになった。取り組むにあたり2004年（平成16年）12月に出された社会保障審議会（福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会）の報告書が影響を与えた。専門委員会の報告書は画期的だった。

『……（生活保護制度を）「利用しやすく自立ししやすい制度へ」という方向の下に検討……生活保護制度の在り方を……その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直す……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ことが特に重要である……「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。』（生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書）

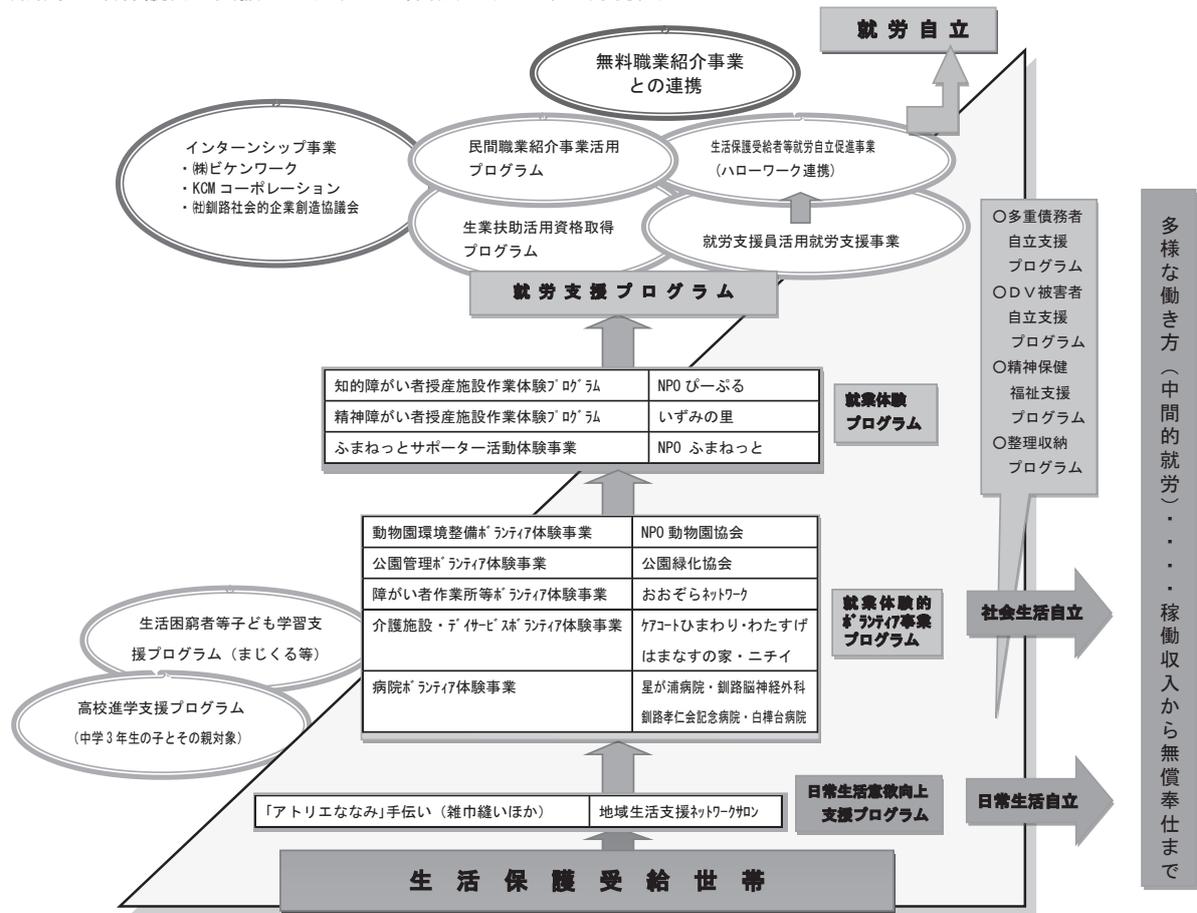
というものだ。当時これを読んで、衝撃を受けたことを昨日のこのように覚えている。生活保護の自立は、『死亡も自立』という言葉が福祉事務所の中では会話として有るぐらい『自立は生活保護を辞めること』と長年理解していたからだ。報告書では更に『「自立支援プログラム」を策定し、これに基づいた支援を実施する』としていた。給付だけじゃない世界を初めて感じた。2005年3月、厚生労働省は社会・援護局長通知『平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について』を

発出、以降全国の福祉事務所で『自立支援プログラム』による自立支援の取り組みが始まったのである。こうした時代背景の中にあつた2004年～2005年、釧路市生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業が取り組まれたのである。自己完結型の保護課が地域資源と支援策を考えること自体、福祉事務所カルチャーには存在しなかったもので、正直戸惑い続けた。外部委員を交えての検討会では保護課が用意した支援案を巡って議論となった。支援案は、主に『ハローワークで求職する』ことを前提にした履歴書書きのお手伝いやハローワークに同行する等の支援策であった。これに対し、外部委員から『エンパワーメントという考えが無い』『自尊感情が大事、この支援策では参加しない』等と批判を受け、支援策の練り直しが求められた。そこで困り果て情報を集めたところヘルパーが分刻みで作業するため利用者と会話する暇が無いという話を聞いて『高齢者ご機嫌伺い』というプログラムを作った。ヘルパーに同行した生活保護受給の母親が利用者の話し相手になるというもので、民間の介護事業所、社会福祉協議会の介護事業所の協力で取り組んだ。

この取り組みの最大の学びは、ある母親の感想文にある。『本日利用者の家に行き話し相手をしました。帰りがけに利用者から『今日は来てくれてありがとう。うれしかった』といわれ嬉しかった。私は今まで褒められたことが無い』と書かれていたのだ。人に認められること、自己肯定感こそ、人を支えるものであると気がついたことこそ、モデル事業の最大の成果だったと言える。そして図1のような多様なメニューを地域の様々な資源にお願いをして開発した。検討会はこの取り組みを、ハローワークの仕事ではないが、家に居るわけではなく社会参加している状態として『中間的就労』と定義したのだ。メニューも参加者も多くなり、この10数年来毎年300名ぐらいの受給者がいわゆるボランティア参加している。子どもの学習支援も加わり、ボランティアと通称される中間的就労の場は『居場所』と呼ばれるようになった。

図1 釧路市の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 (H30年4月現在)



3 釧路モデル～中間的就労と自立

2010年、釧路市自立支援プログラムの到達点を確認するため、外部委員を交えた第2次検討会を開いた。議論したのは中間的就労の定義と自立論であった。検討会は中間的就労について

『……「中間的就労」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。……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。「半労働・半福祉」の状態としてとらえることによって、私たちは、新たな視点を得ることができる。』

と定義づけた。釧路市の自立支援プログラムの理念を『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』と評価し、『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』として、『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」が必要となる。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、自立と支援の意義を明らかにした。2004年当時の三つの自立論は単純化すると日常生活自立、社会生活自立、そして経済的自立（保護からの脱却）というステップアップ構造と理解されていた。釧路市の『中間的就労』という概念なども素材に、2010年7月には厚生労働省社会・援護局の『生活保護受給者の社会的居場所づくりと新しい公共に関する検討会報告書』が出て、その中で三つの自立論は『並列の関係であるとともに相互に関連するもの』と表現された。

特集／研修紹介
釧路市における中間的就労の取り組み

2010年の第2次検討会では国のこうした流れを見ながら『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け『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』という試論を打ち出した。そして『就業体験的ボランティア事業』（=今日的には中間的就労）は……、就労にむ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』と位置づけた。こうした釧路市における中間的就労の実践はまもなく生活困窮者自立支援制度へとつながることになった。

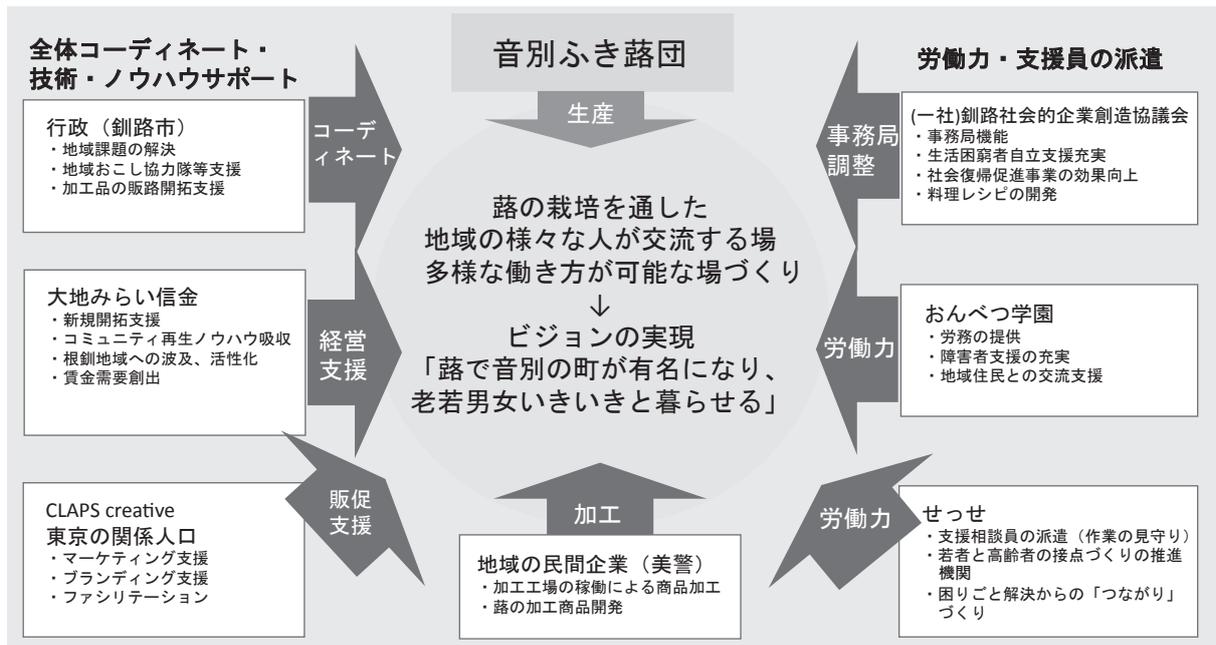
4 中間的就労の現在地～地域・人づくりの事例から

2012年に発足した釧路社会的企業創造協議会は、『お金を生む仕事づくり』を目指した。生活保護受給者によるワークショップなど紆余曲折を経て、地場産業である水産を支える漁網の整網作業に着目、生活保護による生活保障のもとで整網技術を学ぶことが出来た。また『作っていくら』の成果報酬型であったことも幸いした。水産業界の浮き沈みを反映しながらも基幹産業のニッチを支える取り組みと地域の認知力が高まり、参加者10名程であるが稼ぐ力も当初の0円から現在では年間約180万円程になった。漁網整網作業のリーダーである70歳の受給者は『生活保護は収入認定されるから働いても働かなくても同じでは?』という大学院生の質問に『正義感で取り組んでいる』と答えた。自立支援プログラムの居場所から稼ぐ場が生まれ、地域の産業の担い手になっている。地域に支えられてきた人が地域を支える側にまわるという構図だ。こうしたモデルを生かし生活困窮者自立支援制度における就労準備支援事業、被保護者就労準備支援事業の各事業を地域の資源の協力を得て進めている。生活困窮者自立支援法の

見直しと地域共生社会論が打ち出される中、当会は中間的就労の観点に立ち、2016年に国の『多機関協働による包括的支援体制構築事業』を生かした地域のつながりづくりを模索した。地域のニーズを生かすため『包括化推進会議』を立ち上げた。

この推進会議の良いところは、様々な分野の方々、異業種の志が集まって釧路の課題や資源などを共有する仲間づくりが出来たことだ。釧路市の西端に旧音別町がある。かつては炭鉱が有り1万人の町民が暮らしていたこともあった。酪農業と林業に清らかな水が幸いして大手の飲料食品工場も有る町だ。しかし次第に人口が減り、釧路市と平成の大合併をした2005年には2,800人となっていた。10数年後の現在は1,700余名となり、街を歩いている人も見かけなくなり限界集落化した。この街に包括化推進事業のメンバーの1人が住まいを構え、カフェを始めた。そこにまわりの離農農家の人が集まり始めた。そこではカフェに集う元農家の人たちと地域のつながりを考える話し合いがもたれた。『漢方薬の薬草の栽培が北海道でも始まっているがどうだろう?』と投げかけたところ『ここは漢方薬じゃない。落^{フキ}なんだ』と彼らに一蹴された。外から『こうあるべき』を持ち込むことが、生活に根ざした自尊心とのズレを生む一コマだ。そしてこの当事者性に信頼を持つならばつながりが生まれると確信したメンバーは、包括化推進会議の中に音別部会を作り組織づくりを始めた。早速離農農家の人たちが一般社団法人音別ふき落団を発足させ、畑を借りて落畑作りが始まった。この住民主体の動きを皮切りに放っておけなくなった周りの人たちがつながりだした。音別部会には行政、加工工場を運営する民間企業、町内の社会福祉法人（知的障害者施設）、引きこもりの若者を支援するNPO、街づくりや人材育成に関心を持つ東京のクリエイター、補助金の獲得に動いた地元信用金庫も加わり、図2のような音別ふき落団を囲みながらつながる仕組みになった。音別部会では『音別 みらいの暮らし』というワークショップをこれまで10数回開催してい

図2 音別ふき落団と地域の連携



る。落づくりを通じた『農福連携』のもと地域の様々な人々が交流し、多様でそれぞれの特性に応じた働き方が可能となる場づくりへと動き出した。ワークショップではビジョンを『落で音別の町が有名になり、老若男女いきいきと暮らせることを目指す』とした。この時期音別ふき落団は、生活保護受給者、引きこもりの若者、生活困窮者などと共に6月～7月の収穫準備に追われている。新型コロナウイルス禍によるイベント休止で販売機会が減少する中、音別産落の価値やそれが様々な人の協働で取り組まれている魅力を生かし、本州の消費者とつながり始めている。それらを販売網にも広げつつ秋には塩蔵工房を建てるなど、通年で働く場づくりへと踏み出している。

これまで述べてきた自立支援プログラムや漁網の整網、そして落づくりなどの事例から言えることは、中間的就労の理念には人が回復するリハビリテーションの力とともに地域の困難を仲間と乗り越えつなげる力があるということであろう。コロナウイルス禍にあっても希望をもって生きることにつながるものと確信している。



著者略歴

櫛部 武俊 (くしべ・たけとし)

2011年3月釧路市職員を定年退職。保護課で23年間ケースワーカー。2004～2011年釧路市生活保護受給母子世帯者自立支援担当。生活支援主幹として自立支援プログラム釧路モデルを推進。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)委員。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、生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会(地域力強化検討会)の各委員。(一社)生活困窮者自立支援全国ネットワーク理事・(一社)釧路社会的企業創造協議会副代表。2013年から釧路市生活相談支援センター長・釧路管内生活相談センター長併任。