

# 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）

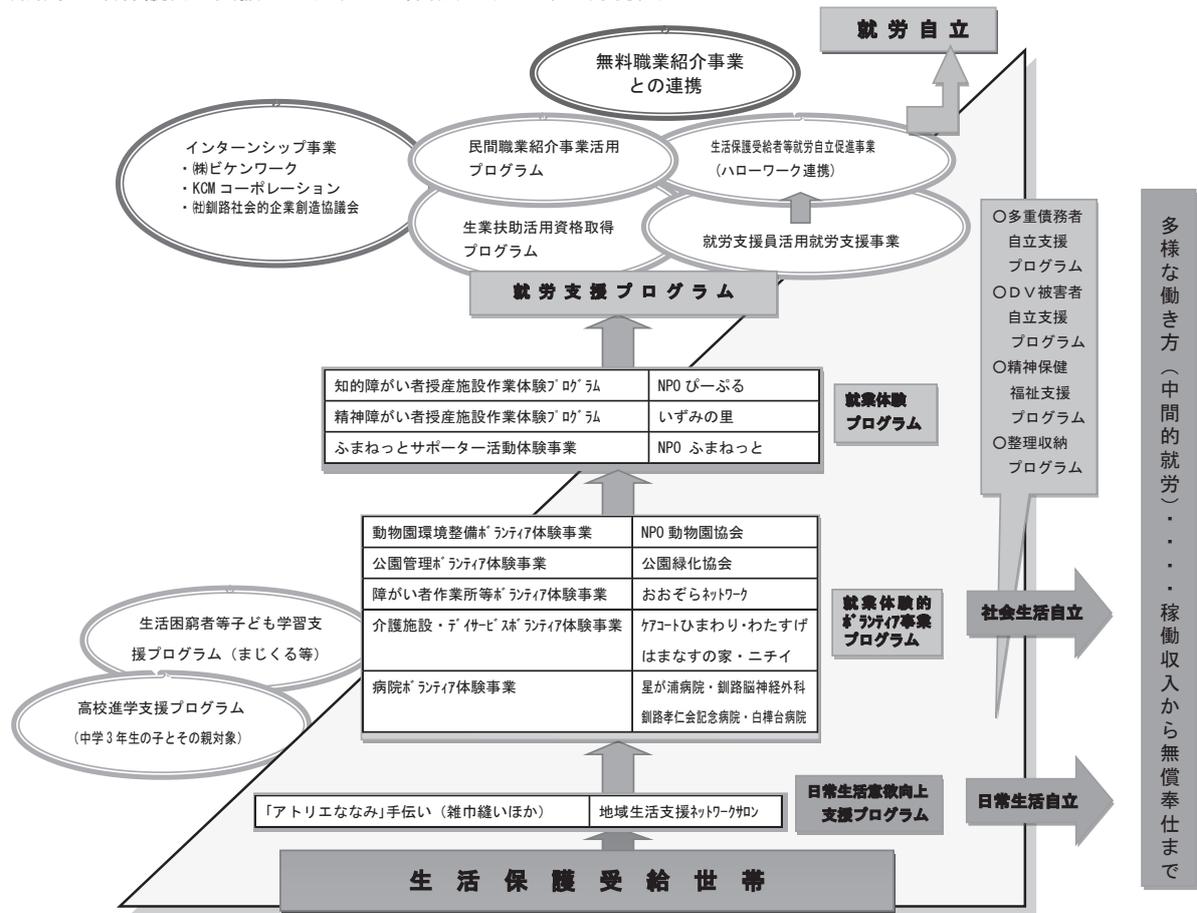
というものだ。当時これを読んで、衝撃を受けたことを昨日のこのように覚えている。生活保護の自立は、『死亡も自立』という言葉が福祉事務所の中では会話として有るぐらい『自立は生活保護を辞めること』と長年理解していたからだ。報告書では更に『「自立支援プログラム」を策定し、これに基づいた支援を実施する』としていた。給付だけじゃない世界を初めて感じた。2005年3月、厚生労働省は社会・援護局長通知『平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について』を

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。愉しかった』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。検討会はこうした取り組みを、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。

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。

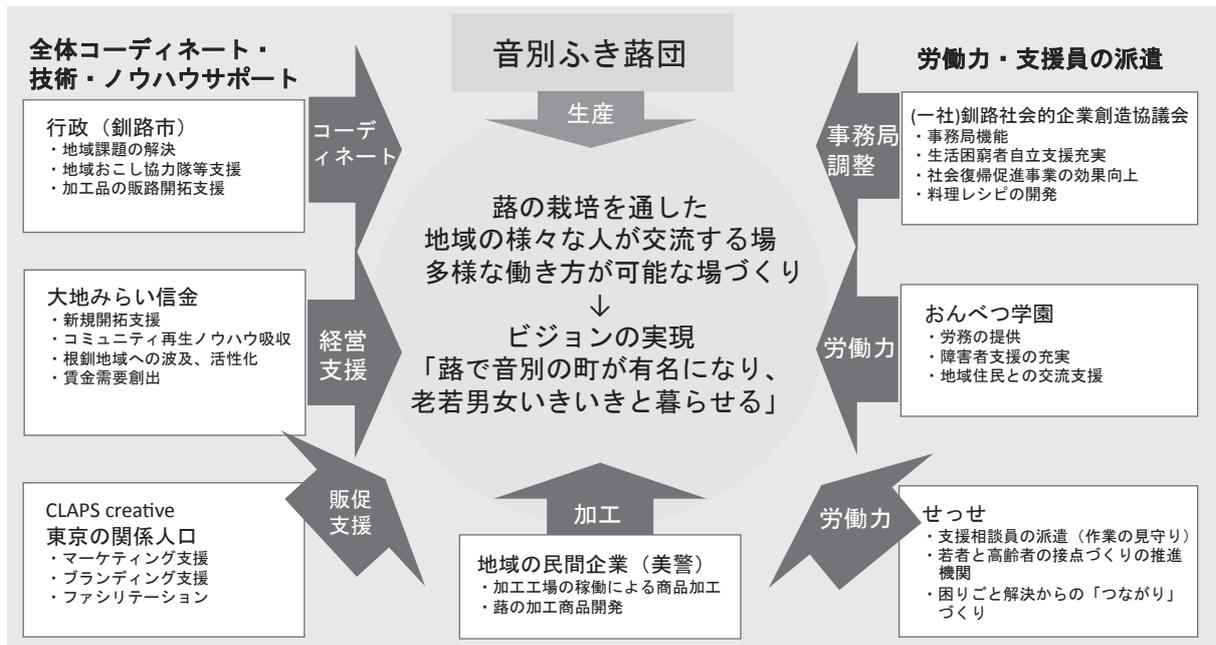
#### 4 中間的就労の現在地～地域・人づくりの事例から

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<sup>フキ</sup>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。