

インタビュー

生活困窮者自立支援制度の 本格施行と自治体の課題

話し手：櫛部武俊（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）

聞き手：正木浩司（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員）

はじめに

正木 本日は、釧路市で長く生活保護行政に携わり、自立支援プログラム事業の立ち上げや運用において中心的な役割を果たされた櫛部武俊さんに、二〇一五年四月からの本格施行を控える「生活困窮者自立支援制度」についてお話をうかがいたいと思います。

まず、なぜこのテーマで櫛部さんにお話をうかがうのかという点について、私の方から若干の説明をさせていただきます。

生活困窮者自立支援制度は、生活保護では要保護の判定にならず、したがってこれまでは支援の手が十分に差し伸べられてこなかった困窮者層をあらためて「生活困窮者」と定義し、その就労や生活再建を公的に支援するものです。根拠法である「生活困窮者自立支援法」が二〇一三年一月に成立し、二〇一五年度からの本格施行に向けて、二〇一三〜一四年度の二カ年度はモデル事業が行われています。この制度は、二〇一五年度から生活保護の分野で実施されている自立支援プログラムの取り組みをモデルとし、この取り組みで全国的に注目を集めてきた釧路市も生活困窮者自立支援のモデル自治体の一つに選定され、先導的な役割を果たすことが期待されているのではないかと思います。

櫛部さんご自身は、二〇一一年春をもって三六年勤めた釧路市役所を退職されましたが、その後、

「一般社団法人釧路社会的企業創造協議会」に活動の場を移し、民間の立場から、市の自立支援プログラム事業や生活困窮者自立支援モデル事業への協力続ける一方、国のいくつかの審議会に委員として参画され、生活困窮者自立支援制度の構想段階から関わってこられました。

全国から注目を集める釧路市の自立支援プログラムの構想と運営に携わってきた櫛部さんに、本格施行後の生活困窮者自立支援制度について、自治体が果たすべき役割、整備すべき体制、制度運用上の課題、目指すべき方向性などについて、現時点での所見をうかがうというのが本インタビューの主旨になります。

社会保障審議会の特別部会の立ち上げ

正木 生活困窮者自立支援制度は、厚生労働省の設置した「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」（二〇一二年四月〜二〇一三年一月）の議論を経て制度の中身が具体化されました。櫛部さんはこの特別部会の委員でした。まず、ここでの議論の様子などについてお話しください。

櫛部 生活困窮者自立支援制度は、元々は民主党政権（二〇〇九年九月〜二〇一二年一月）下で構想が始まった「生活支援戦略」に由来しています。

その前提として、まず二〇一五年度から始まる「生活保護自立支援プログラム」という救貧の領域



氏 俊 武 部 柳

での新たな自立支援の取り組みがあつて、それは生活保護制度の目的の一つである「自立の助長」のあり方に一石を投じたのだと思います。

自立支援プログラムの意義について言うと、二〇〇〇年に、いわゆる「地方分権一括法」と社会福祉基礎構造改革による「社会福祉法」の施行があつて、その中で「生活保護法」第二十七条の二に「相談及び助言」が自治事務として明記されました。これに対する自治体側の受け止め方はともかく、このような事務区分を前提として、二〇〇五年度から自立支援プログラムを実施するよう、厚労省から技術的助言が来たという流れです。これによ

り、被保護者の「自立の助長」は、地域の実情に応じて、自治体が分権的・創造的に実施するものとされました。

ただ、いかんせん、自立支援プログラムは被保護者に対象が限られ、まず保護を受けなければなりません。しかし、生活保護の現状から言えば、日本の保護の捕捉率は二・三割と言われ、実際に生活に困つていても、なかなか保護を受けることにはなつていません。したがつて、保護一步前の困窮者はこれまで何の支援もなく放置されてきたので、格差・貧困問題が深刻化する昨今の状況下、そうした層をどう支援するかという課題があらためて検討されることになりました。

こうした大きな流れの中に釧路市の取り組みもありますが、釧路市の取り組みだけが自立支援の全てではなく、理念としては「共生型社会の構築」に通底するような、民間も含めた地域の様々な実践がそれ以前からありました。その一方で当時、「パーソナル・サポート・サービス」の構想や「寄り添いホットライン」といった新たな試みもありました。それらの取り組みや構想を一つに束ね、困窮者の自立や生活再建を支援するための総合的な構想をあらためて提示したのが「生活支援戦略」であり、生活困窮者自立支援制度はこれをベースに構築されています。

実は二〇一二年四月の「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の立ち上げの直前、同年二・三月頃ですが、厚労省の幹部を対象とした内々の勉強会があつて、そこでは私も含めてい

ろいろな人が呼ばれ、講師を務めたと思います。私個人の推測ですが、そのときにはすでに、社会保障審議会で「生活支援戦略」を検討することが決まっていただけでなく、困窮者支援の大まかな構図自体も省内の議論が相当進められていたのではないかと。その一方で、二〇一二年春という時期は、生活保護バッシングも激化していました。当時、厚労省としては、保護費の切り下げと困窮者支援をどうかみ合わせていくか、という課題があつて、特別部会は、各方面から意見を聞いたという、アリバイづくり言いますか、儀式的な面もあつたのではないかと思います。

特別部会での議論の状況

正木 特別部会での議論の雰囲気はどのようなものでしたか。

柳部 全体的に、議論が交わされることもなく淡々と進められていったという印象があります。私は会合に毎回出席し、釧路市の状況などを話していました。保護費の切り下げに関する議論と困窮者支援の議論がどのように辻褄が合うのか、段々とわからなくなつていった覚えがあります。そうしているうちに自公政権への政権交代（二〇一二年一二月下旬）があつて、これ以降、所得制限の考え方が入ったり、生活困窮者の定義が狭められたりしていきました。ただ、民主党政権下の「生活支援戦略」でも、広い意味での自立支援が担保されていたかと言えば、それも必ずしも明

確ではなかったとは思いますが。

正木 私は、自公政権への政権交代後、政権の意志を反映し、「生活支援戦略」の内容が矮小化され、所得制限や生活困窮者の定義の縮小などが進められたと思っていましたが、今のお話をうかがっていると、必ずしもそうではなく、政権交代の有無にかかわらず、厚労省側の認識では、すでに特別部会の設置の段階で着地点はある程度決まっていた、というように聞こえますね。

櫛部 特別部会での自分の発言で一つ覚えているのは、保護と困窮者支援の関係をギリシア神話のケンタウロスに喩えたことです。ケンタウロスは上半身が人、下半身が馬という怪物ですが、下は馬車馬のように暴走する生活保護、上には理性的な困窮者支援があつて、それらが一つになっていることに違和感があるという趣旨の発言をしました。

この状況は現在も続いていると思います。保護費は二〇一三年度から段階的に削減されていますが、二〇一五年度四〇〇億円という困窮者支援の予算は保護費を減らした分から捻出しているのではないかという批判はやはり一理あると思います。「二体改革」の意味を知ることになります。

正木 「生活支援戦略」の前段には、パーソナル・サポート（PS）サービスの構想がありました。PSとは、当時の議論によれば、「様々な生活上の困難に直面し本人の力だけでは個々の支援を適確に活用して自立することが難しい利用者に対して、パーソナル・サポーターが、個別的かつ継続

的に相談・カウンセリングを行い、問題を把握し、必要なサービスのコーディネートや開拓、自立に向けてのフォローアップを行う」というもので、モデル事業までは実施されましたが、政権交代など政治情勢の変化もあつて、結局は制度化には至らず頓挫したものと見ています。これと「生活支援戦略」の関係はどうなりますか。

櫛部 それらがどう関係しているのかは私にはよくわかりませんが、PSに関してずっと気になっているのは、そのモデルになっているイギリス・ブレア政権の社会政策の考え方との概念上のずれです。

私の大学時代の恩師である故・白沢久一先生が、かつてイギリスに留学したときにまとめた研究ノートがあるのですが、それを読むと、イギリスの社会政策には雇用、教育、住宅、社会保障、健康という五つの柱があつて、そこで社会保障はパーソナル・ソーシャル・サービス（PSS）と記されていました。それが日本では、なぜかソーシャルが抜け落ちて、対個人の側面が強調されるようになったと理解しています。

正木 櫛部さんが引くかかるのは、自立支援において「社会」が果たすべき役割が後退しているという意味でしょうか。

櫛部 そうです。今回の生活困窮者自立支援制度も「個人」と「地域」に着目しています。しかし、実際には個人と地域には隔絶があり、その中間に、例えば「社会的居場所」のような媒介がない限り、簡単にはつながらないと思います。PS

の構想では、支援が対個人にシフトしていくことの意義が強調され、それが地域づくりになる、などと言われましたが、それを具体的にどう進めるかは見えませんでした。生活困窮者自立支援制度にも同じような問題があると思います。

自立支援の再構築の今日的意義とその二面性

正木 生活困窮者自立支援制度は、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」、「学習支援その他事業」が実施できるとされています。これらの事業の実施は、自治体の直営か、社協やNPO法人などへの委託か、選択が可能とされています（資料1）。

こうした制度の中身に対する評価について、櫛部さんは現在どのように考えていらっしゃいますか。

櫛部 私は最近、この制度をテーマに講演を頼まれる機会が度々あつて、その際には「入りやすく出やすい生活保護と困窮者支援をつなげて人と地域を耕そう」という長いタイトルを付けています。ここには生活保護と困窮者支援の連携の必要性を込めています。現状では対立していると言わざるを得ません。

生活困窮者自立支援制度の設計思想は、介護保険制度などから続いている民間シフトへの流れを

生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）について

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

法律の概要

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

- 福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）を実施する。
※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能（他の事業も同様）。
- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住居確保給付金」（有期）を支給する。

2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
 - ・ 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労準備支援事業」
 - ・ 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」
 - ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」
 - ・ 生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業

3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定

- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。

4. 費用

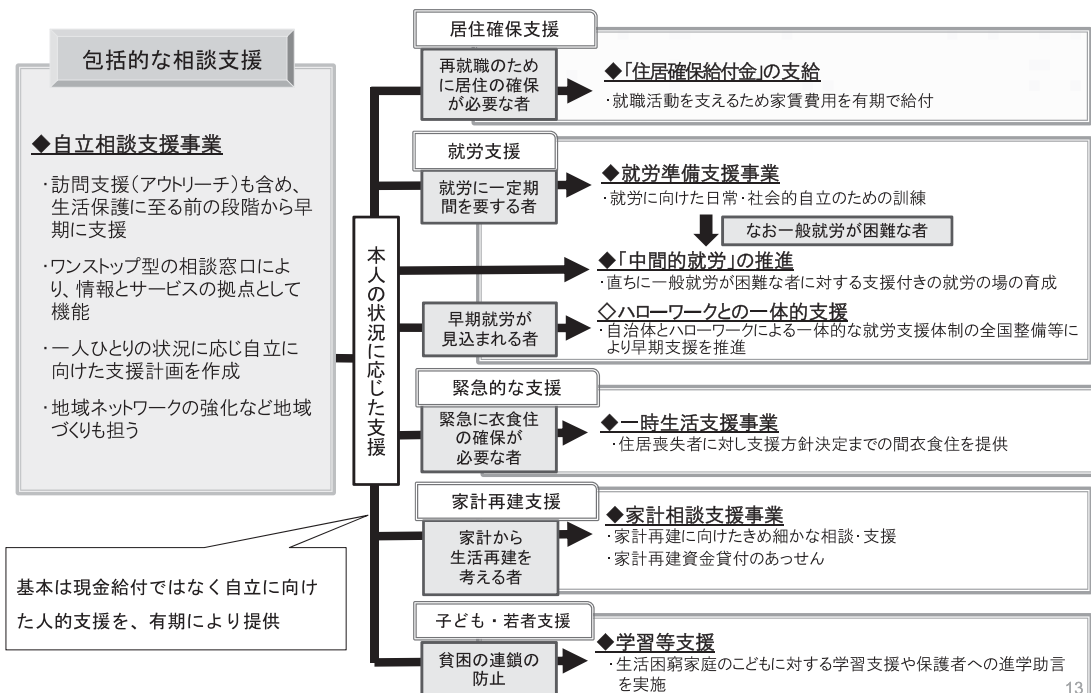
- 自立相談支援事業、住居確保給付金：国庫負担3／4
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：国庫補助2／3
- 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業：国庫補助1／2

施行期日

平成27年4月1日

※ 第185回国会で決・成立。平成25年12月13日公布。

新たな生活困窮者支援制度



貧困対策の分野にも適用し、これを通じて、本丸である生活保護制度を改革しようというものだと思います。そこには二つの意味があると思います。

一つは、この間の自立支援プログラムなども踏まえて、従来はあまり顧みられてこなかった「自立の助長」の再構築をするという面です。釧路市の自立支援プログラムの取り組みには民間事業者等との役割分担や社会的居場所論にかかる実践がありました。また、CWにおけるサービステ給付の一体論／分離論を含むマネジメントの問題についても、この新たな制度の取り組みを通じて再編されていく可能性もあります。これらの意義については否定されるべきものではありません。

もう一つは、国の救済における責務を憲法第二五条の範から外し、生活保護制度をアメリカのような一般法へと組み替えていくという流れです。結果的に、そういう流れに自立支援プログラムや生活困窮者自立支援制度も一部加担させられているという側面もあると思います。

正木 この制度の支援対象になる「生活困窮者」の定義は、法律上、「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」（第二条第一項）と記されていますが、これについてはどうお考えでしょうか。

柳部 生活困窮者が経済的困窮者に限られたのは、直接的には自治体側からの求めがあったからです。自民党的な考え方に沿うものでもありません。

民主党政権期の「生活支援戦略」の段階では、「子

ども手当」などと思いを共有し、基本的には「全構成員の福祉」と言いますが、支援対象に貧富の区別を持ち込むようなものではなかったと思います。これに対し自民政権になると、政権交代とともに、生活困窮者自立支援制度の構想においてはその辺りのイデオロギーの転換があつて、対象者の限定にはその影響が現れていると思います。

正木 現時点で、この制度について全体的にどのように評価されていますか。

柳部 この制度は、運用の仕方によつては、「自立の助長」にかかる地域資源の育成ツールとしては非常に優れたものになると思います。

しかし、問題は、自治体も含めて、あるべき困窮者支援の理念の共有が国内で進んでいないことです。その理念を「共生型社会の構築」と呼ぶかどうかは別にしても、この制度を新たな理念による新たな仕組みとして困窮者支援を進めていくという全体の合意がまだ形成されていません。支援対象は「現に経済的に困窮している者」とされ、所得制限が入れられたので、支援対象を一定の基準に従つてふるいにかける、一つの法律でしかないという側面もあります。

フィンランドに「若者法」という法律があります。その目的は、若者の成長と自立の助長、エンパワメントの促進、生活環境の改善などですが、条文の内容は抽象的で、スラスカです。逆に言えば、自治体に実施内容の具体化を任せているということとです。「生活困窮者自立支援法」もこれと似ていて、他の法律に比べれば抽象的で、自治体

は自らの裁量でいろいろなことができるようになっていきます。ですから、制度の理念や困窮者支援の意義への理解度により、自治体間で取り組みに差が生じることが予想されます。

日本国内ではこの先三〇〜四〇年経つと、単身者が四割を占めるという見通しがありますが、すでに、誰に相談することもなく、役所への申請にも民間事業者との契約にもつながらないという人たちが増え始めています。社会としての連帯やつながりが形成されないという問題が起きています。そうした連帯をこれから再構築していくというときのツールとして、この生活困窮者自立支援制度は有用だと思います。

正木 この制度を良い方向で運用していくこととするならば、まず「共生型社会をつくる」などの理念を共有する自治体を増やさないことには、条文のスラスカの意味も上手く活用できないこととなりますね。

躊躇する自治体、その背景

正木 二〇一三〜一四年度はモデル事業が実施されていますが、全国的な状況はどうでしょうか。柳部さんの方で把握している情報をご提供いただけますか。

柳部 大阪市では、各行政区の福祉事務所に数名ずつ相談員を配置するけれども、就労準備支援事業は実施しないと断言しているそうです。また、札幌市は現在、三つの行政区で民間事業者に委託

してモデル事業を実施していますが、本格施行後は一カ所になるようです。その一カ所を市直営にするのか、社協等に委託するのかわかりませんが、就労準備支援事業は実施しないと聞いています。

厚労省は、二〇一四年度、全国の福祉事務所設置自治体（都道府県・市区町村、計九〇一カ所）を対象に、「生活困窮者自立支援法に関する施行準備進捗状況調査及び事業実施意向調査」を実施しています。一二月実施の第五回調査の結果（資料2）を見ると、任意事業について実施の意向を示している自治体は二〇三割ほどしかありません。だから、初年度の予算は四〇〇億円あれば十分だ、という話にもなるわけです。ほとんどの場合、福祉事務所の生活保護の窓口の脇に困窮者支援の看板をかけて、嘱託職員を数名配置するなどして一定の形を整えつつも、先行きもわからないので、当面は様子見をするという感じではないでしょうか。

正木 そのようにほとんどの自治体がこの制度の実施に消極的になるのはなぜでしょうか。

檮部 一つはやはり財政上の問題です。例えば釧路市の場合、この制度をまともに動かそうと思うならば、必須事業に関しては交付税の補填があるにしても、一〇〇〇万円ほどの持ち出しが必要で、財政課も渋い顔をしています。そういう壁の前で躊躇する自治体がほとんどでしょう。

あわせて、日本の場合、保護の捕捉率は二〇三割と言われています。保護人員の数は現在、全国で二百数十万人に上っていますが、仮に保護人員二〇〇万人で捕捉率が二割だとしたら、保護すべ

きだが保護されていない人はまださらに八〇〇万人、計一〇〇〇万人いるということです。そうしたなかで、生活困窮者自立支援制度に従って真面目に困窮者支援に取り組めば、現在は保護されていない人を保護につなげるケースも多分に出てくるでしょうから、保護率はさらに上昇するでしょう。いわば「寝た子を起すな」という懸念が自治体にはあるのだと思います。さらに、この制度そのものに運用のしかたが書かれていないため、自治体として動かし方がわからないということもあると思います。

正木 自治体が困窮者支援に積極的に取り組めば、保護率は上がりますか。

檮部 保護を受けたいと福祉事務所に相談に来ても、結局は申請しなかった人や、申請しても要保護の判定にならなかった人というのは、これまでは何の支援もありませんでした。生活困窮者自立支援制度はこのような層からの相談を積極的に受けることになります。本来は保護されるべきなのに保護されていなかった人たちもここには多く含まれると思われるので、短期的にみると保護率は間違いなく上がります。

国の予算上、保護費への支出は、例えば二〇一三年度予算では三兆円程度でしたが、二〇一三年度以降は段階的に削減されてきています。こうした財政の状況は、各自治体においては保護の抑制への意識を強めますし、真面目に取り組めば保護率を上げるであろう困窮者支援についても抑制につながります。

生活困窮者自立支援制度は二〇一五年度から始まるにあたって、制度運用のハウツーもちろん必要ですが、理念的なことを自治体の側から積み上げていく必要性を強く感じておきます。法律上、施行後三年で所要の見直しをかけることになっているので（附則第二条）、それが最初の三年の課題だと思っています。そのことを通じて、役所と地域が一緒に頑張つて、地域の資源が有機的に生き生きとつながっていくようなきっかけにしたいとも思いますし、これからの三年間は自治体や地域の側からの実践と発信が特に重要になるのではないかと思います。

関係諸制度の接合が未整理

正木 制度の評価に関わつて、この間、生活困窮者自立支援制度は「第二の水際」などと批判されています。この間、生活保護でいわゆる「水際作戦」が続けられてきた以上は、「水際」の上にもまた「水際」を重ねるのかと受け取られてしまつても仕方がない面もあります。この点はいかがでしょうか。

檮部 先ほど述べた理念の問題と並んで、生活困窮者自立支援制度のもう一つの問題は、生活保護制度および求職者支援制度、その他就労支援にかかる諸制度とどのように接合しているかが依然として明確ではないということです。制度構想のプロセスではそのような意識は当然あったと思うのですが、具体的に詰められてはいません。自治

〈資料2〉

平成27年2月23日

生活困窮者自立支援法 事業実施意向調査結果概要
(平成26年12月実施分)

(1) 都道府県福祉事務所設置自治体(45か所)

		任意事業					
		就労準備 支援事業	一時生活 支援事業	家計相談 支援事業	学習支援その他事業		
					学習支援 事業	「就労訓練事業 の推進」事業	その他事業
(A)実施予定		28	15	19	24	9	10
(B)実施しない		17	30	26	21	36	35
(C)実施未定(未回答)		0	0	0	0	0	0
実施予定 割合	(A)/(A)+(B)+(C)	62.2%	33.3%	42.2%	53.3%	20.0%	22.2%
	(前回との比較)	0.0%	-2.3%	-2.2%	2.2%	-11.1%	11.1%
	(A)/(A)+(B)	62.2%	33.3%	42.2%	53.3%	20.0%	22.2%
	(前回との比較)	-1.4%	-3.9%	-3.3%	-0.2%	-14.1%	10.6%

(2) 市町村福祉事務所設置自治体(856か所)

		任意事業					
		就労準備 支援事業	一時生活 支援事業	家計相談 支援事業	学習支援その他事業		
					学習支援 事業	「就労訓練事業 の推進」事業	その他事業
(A)実施予定		226	162	190	289	42	13
(B)実施しない		598	675	636	547	785	843
(C)実施未定(未回答)		32	19	30	20	29	0
実施予定 割合	(A)/(A)+(B)+(C)	26.4%	18.9%	22.2%	33.8%	4.9%	1.5%
	(前回との比較)	-3.3%	1.8%	-4.6%	0.3%	-0.5%	-9.0%
	(A)/(A)+(B)	27.4%	19.4%	23.0%	34.6%	5.1%	1.5%
	(前回との比較)	-3.5%	1.7%	-4.6%	-0.2%	-0.4%	-9.1%

(3) 【(1)+(2)】福祉事務所設置自治体(901か所)

		任意事業					
		就労準備 支援事業	一時生活 支援事業	家計相談 支援事業	学習支援その他事業		
					学習支援 事業	「就労訓練事業 の推進」事業	その他事業
(A)実施予定		254	177	209	313	51	23
(B)実施しない		615	705	662	568	821	878
(C)実施未定(未回答)		32	19	30	20	29	0
実施予定 割合	(A)/(A)+(B)+(C)	28.2%	19.6%	23.2%	34.7%	5.7%	2.6%
	(前回との比較)	-3.1%	1.6%	-4.4%	0.3%	-1.0%	-7.9%
	(A)/(A)+(B)	29.2%	20.1%	24.0%	35.5%	5.8%	2.6%
	(前回との比較)	-3.4%	1.4%	-4.5%	-0.3%	-1.1%	-8.1%

体に「寝た子を起すな」説ばかりが広まる背景です。ケースワーク上の分担のルール化もまだで、これから実践を通じてつくっていくしかありません。

生活保護と生活困窮者自立支援の接合をどう整理するか、という部分では、「自立の助長」における「自立」の解釈をどうするか、昔の議論で言えば、「生活保護法」制定時の木村・小山論争で見られたように、「自立」を経済的自立に限るか、より広く社会的自立と捉えるか、という点についてもっと積極的に議論するべきだと思いますが、その辺は非常に弱いと思います。

正木 モデル事業では、この制度の担当課がなかなか決まらず、自治体によってまちまちであるという話を聞いたことがあります。このこともその問題と関係しますか。

檜部 モデル事業の実施自治体の中には「情報が無くて困っている」などと言ってくるところがあるそうです。それは、担当課が決まっていないために、いろいろな通知等が厚労省から来ても、受け皿が曖昧なため、役所の中で宙に浮いているのです。

生活困窮者自立支援制度の実施機関は、法律上は「福祉事務所設置自治体」と規定されていますが、福祉事務所所管せよ、とはどこにも書いておらず、逆に言えば、どの課が所管してもよいということなのです。しかし、生活保護との関係が深いから保護課や福祉事務所所管するのが最も妥当に見える半面、福祉事務所はこれまで現業職員が

救貧の分野で肅々と仕事をしてきて、防貧のノウハウが蓄積されていないため、相談とか就労支援などには経験も体制もなく、十分な対応はできないと思います。

いずれにせよ、生活困窮者自立支援制度は、それ自体は防貧制度ですが、生活保護という救貧部門の自立支援ともまだ関係が整理されていないし、他の防貧制度との関係も整理されていないので、これら両面の整理はまだ大きな課題として残っています。

正木 それらはセットで取り組まないと、結局は生活困窮者自立支援制度は保護の抑制や保護からの追い出しだけに利用される可能性がありますね。

檜部 その点が最も心配です。釧路市の自立支援プログラムにかかるこれまでの経験から言えば、市長が号令をかければ地域が動くというものでもないで、地域でつながりをつくりながら、役所も民間も関わって議論を積み重ねていくほかないと思います。

釧路市におけるモデル事業の取り組み

正木 冒頭でもご紹介しましたが、釧路市も生活困窮者自立支援制度のモデル自治体の一つに選ばれ、この間、独自の取り組みがあったものと思います。どのようなことに取り組みまれてきましたか。

檜部 釧路市では、まず相談と就労準備支援の



釧路市生活相談支援センター（くらしごと）の外観

モデル事業を行う「釧路市生活相談支援センター」、通称「くらしごと」が設立されて、その運営を、私が現在所属している「一般社団法人釧路社会的企業創造協議会」が受託しています。

この間には特に、市役所内の連携、市役所と地域との連携を進めるための仕組みづくりを力を入れてきました。水道料金の滞納であれ、給食費の未納であれ、生活困窮者はどの部課の所管から発見されるかわからないし、発見された際には部課間の迅速な連携が望ましいからです。

釧路市役所ではまず、二課が参画する「庁内連携連絡会議」が設置され、すでに動き始めてい

ます。ただ、これはまだ、庁内関係各課の対等な連携というよりは、生活福祉事務所を中心にこれを応援するという性格が強いと思います。それでも、会合はこれまで（二〇一五年一月現在）に二回開かれており、第二回会合には私たち「くらしごと」の関係者も呼ばれ、私が出席し、当方の取り組みを紹介しました。

正木 「くらしごと」の関係者が第二回会合に呼ばれたきっかけは何だったのでしょうか。

櫛部 ちょうどその頃、上下水道部サービス課が料金滞納者に請求書を発送する際、「くらしごと」を案内するチラシを同封してくれたため、それを見て当センターに相談に来た人もいて、上下水道部との間で一定の連携を取っていたからだと思います。

庁内連携連絡会議に参画して一つわかったのは、部課間の横の連携を通じて、縦の強みに気づくということです。役所の縦割り体質は、それ一辺倒だと批判されますが、だからといって全て否定されるべきものでもありません。例えば、『広報くしろ』の発行を所管している市民協働推進課の関係者は、広報を見て当センターに相談に来た人がいた、という話を聞くと、広報に広告を再度無料で出してくれたら、市役所の住民票の窓口付近にある掲示板に広告を流してくれたらいいようなりました。横の連携のプロセスを知ることが、縦の強みを知る機会になっていると思います。

釧路市のこの間の取り組みとして、『釧路市都市経営戦略プラン』（二〇一二年十二月）に生活

保護受給者の自立支援と居場所づくりが位置づけられ、「人材育成」と「雇用づくり」という地域政策によって内実化されています。このようなプランの有無の差は大きく、連携会議を続けていく上で一定の動機になると思います。

釧路市役所による無料職業紹介事業を予定

正木 釧路市では、制度本格施行後、どのような取り組みを展望していますか。

櫛部 本格的に取り組もうと考えていることの一つは、地域で雇用を生み出しつつ、市役所として無料職業紹介事業所の資格を取得して、生活困窮者に職業紹介の斡旋を行うことです。それは生活保護自立支援プログラムで有名な自治体の一つである大阪府豊中市の取り組みをモデルにしたものです。これにより、ハローワークの職業紹介では職に就けず、家に引きこもっていた人や、ボランティアなどをするにとどまっていた人たちに對して、一定の工夫のもとで職業紹介ができるようになるれば、状況は相当変わってくるのではないかと思います。

正木 無料職業紹介事業は事業所の資格を取る必要がありますね。

櫛部 市役所がその資格を取得して、市の直営で事業を実施することになります。私たちのような民間団体は資格取得のハードルが高いのですが、市役所や公共の団体であれば届出と研修だけで取得できるので、難しいことはありません。

正木 釧路市役所はすでにその資格を取得したのですか。

櫛部 すでに取得したと聞いています。恐らく二〇一五年度以降、産業振興部商業労政課が中心的に事業を担うことになるのではないかと推測しています。

正木 ハローワークによる職業紹介との違いを出すために、市役所が実施する職業紹介ではどのような工夫が必要でしょうか。

櫛部 市内の中小零細企業、特に水産加工業や介護などの分野に行って経営者らの困り事やニーズを聞き、ハローワークの職業紹介ではまず扱わないような、きめ細かな工夫を期待しています。例えば、介護の仕事で、一日八時間はできないが、午後の四時間ならばできるという人がいた場合、八時間フルでできないからダメだと断るのではなく、オール・オア・ナッシングの思考から抜け出し、求職者側の条件に合わせてマッチングするということも、地域での雇用の促進には非常に大切です。水産加工業の場合でも、作業場が臭いと思われるなどして人が集まりづらいので、そうした悪いイメージを払拭していくことも必要です。

私としてはやはり、この事業を通じて市内の企業回りをしてほしい。介護なら介護で、水産加工なら水産加工で、いま率直に何に困っているのか、経営者に話を聞き、その声を拾い集めて仕事づくりに活用してほしいのです。自立支援プログラムの中の中間的就労や、困窮者支援の就労訓練事業の枠組みでは、その辺りのマッチングは一般就労に比

べていっそう柔軟にできるはずです。

正木 無料職業紹介の事業所はどこに置かれるのでしょうか。

檣部 市役所が資格を取って直営で事業を実施するからといって、事業所を市役所内に置かなければならないという規定はありません。置き場所の可能性としては、他の公共施設の事務所などに置かれることもあり得ます。

地域との連携の土台をいかに育てるか

正木 本格施行後、自治体にはどのような課題がありますか。

檣部 一つは、先ほどご紹介した庁内連携連絡会議を構築するとともに、役所が地域との連携の体制をいかに構築するか、ということです。

釧路市の場合、生活保護自立支援プログラムを一〇年近く続けるなかで、市の生活福祉事務所と民間事業者が連携してきたので、例えば、就労準備支援事業はどの事業者に委託するのが妥当なのか、といったことが感覚的にわかります。また、自立支援プログラムは生活困窮者自立支援制度本格施行以降は補助金の補助率が下がって財政的に厳しくなりますが、この一〇年の関係性を土台にして、引き続き事業委託をお願いすることができています。この一〇年は、もちろんいろいろな苦労もありましたが、それでも地域と向き合い、関係を続けてきたことの成果を、今まざまざと感じているところです。このような蓄積があるかない

かが、これからの生活困窮者自立支援制度の運用上、自治体間に差をもたらすのではないかと思います。

釧路市では二〇一五年三月から、当協議会が事務局を担い、民間主導でワーキンググループ（WG）を設置しようと思っています。このWGには、庁内連携連絡会議や民間の調整会議との連携のもと、本格施行から最初の三年間をめどに、当協議会の活動も含め、その間の取り組みを検証したり、意見や提言をいただいたりすることを考えています（資料3）。WGの委員には市内の様々な立場

の方に参加をお願いしており、市役所関係者にもオブザーバー的に参加してもらいながら、広く地域のつながりをつくることも狙いとしています。

メンバーの名簿をつくって会合を開けば、地域につながりができるわけではないので、このWGを一つのきっかけとして、困り事の発見や様々な情報の交換などができるようなつながりができればと思っています。逆に言えば、理念に関する根本議論がないなかでは、このような仕組みをつくらないことには、困窮者支援は事業の委託と受託の関係だけで終わってしまうのではないかと思います。こうした取り組みをある意味永遠に続けていくなかで、地域のつながりを拾い上げながら、より良い仕組みづくりを進めていくほかないと思います。

正木 イノベーションというと格好良すぎるかもしれませんが、やはり各自治体には、他の自治体の取り組みを模倣するだけでなく、あるいは突

出した個人の力に依存することなく、自らの地域に相応しい仕組みづくりを追求していくほかないということですね。地域の実情も日々変わっていきますので、日々創意工夫で改革するという姿勢を持ち続けることも重要だと思います。

檣部 他の自治体や既存の成果をなぞるだけでは、遺産を食い尽くして終わってしまうでしょう。その可能性は釧路市も例外ではないと思います。役所内での理念継承や人材育成も重要です。

困窮者の生活資金をどう保障するか

檣部 私が生活困窮者自立支援制度の最大の難点と思うのは、保護を受けていない生活困窮者が対象であるにもかかわらず、生活資金の保障がないことです。

被保護者の場合、保護費で生活を支えながら、中間的就労などに参加することでわずかも収入を得て、その分保護費が減額になるというだけです。これに対し生活困窮者の場合、当然ながら保護費はなく、また、生活困窮者自立支援制度の就労準備支援事業にかかる国の補助金からは生活資金に代わるものを支出してはいけないことになっているので、就労訓練中の期間の生活資金がありません。

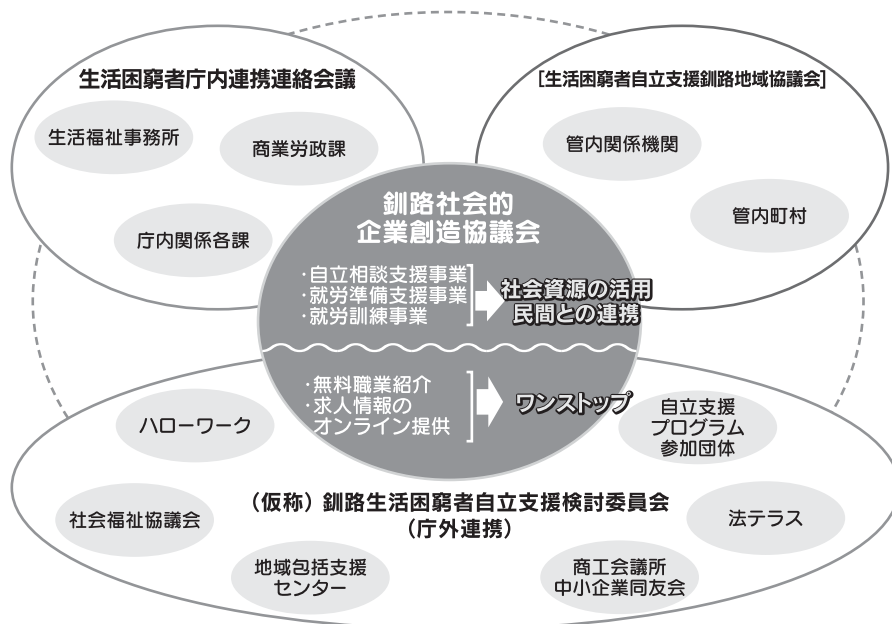
正木 自立支援を受けている最中の困窮者の生活資金をどう保障するか、何か方策はありますか。

檣部 私たち「くらしごと」の取り組みで言うと、時々、ハローワークくしろの玄関前でチラシ

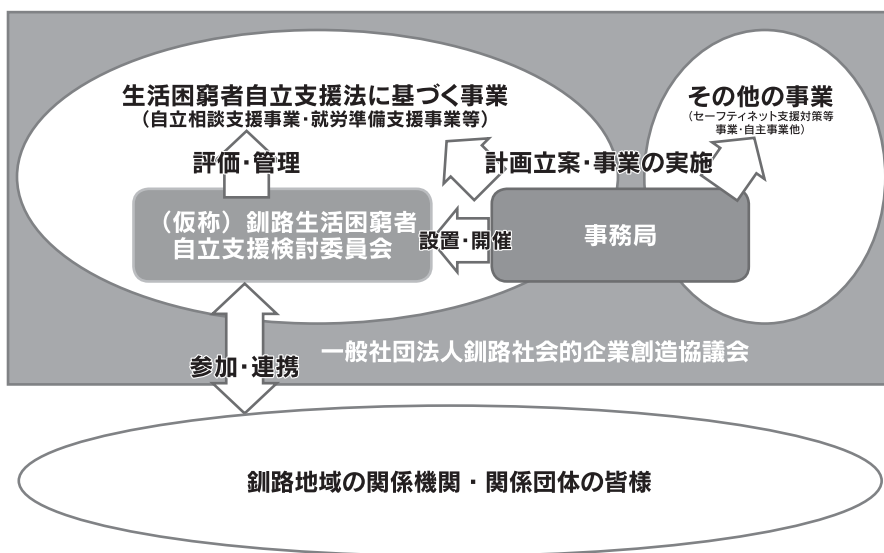
〈資料3〉

釧路市における生活困窮者自立支援制度の連携・実施体制

①生活困窮者自立支援法に基づく事業の連携体制



②生活困窮者自立支援法に基づく事業の実施体制



※ 一般社団法人釧路社会的企業創造協議会提供の資料から引用した。

入りのティッシュを持つていつて当方の事業の宣伝をしているのですが、その袋詰め作業を相談に来た人たちに手伝ってもらい、若干の工賃を支払っています。つまり、就労準備支援事業とは関わらないところで、相談センターが自ら短期アルバイトなどをつくり、そこで困窮者に働いてもらって、若干の賃金を支払うことは可能です。それで床屋に行ったりもできます。こういう部分は今後も広げていく必要はあると考えています。

このほか、活用しうる制度としては、社協の運営する「生活福祉資金貸付制度」があります。これまでの運用実態から言えば、焦げ付きを恐れていたため、同制度による困窮者への生活資金の貸し付けは進んでいません。これは大きな問題であり、現在は国も改善を求めているようです。あわせて、グリーンコープの行う家計再建の手法などに学びながら、返済ができるだけ進むような取り組みも必要でしょう。

また、歳末助け合いの赤い羽共同募金の使い方にも工夫の余地があります。募金で集められたお金は、従前は大手の福祉団体に配布されることが多かったのですが、地区社協によっては、これをプールして上手く活用し、困窮者への貸し付けではなく給付を実施しているところもあると聞きます。

当協議会は二〇一四年末、市の共同募金会から三万円の配布を受け、これを財源として、保護を受けるべきだが頑として受けたがらない五〜六世

帯を対象に、年越し用に米と缶詰と灯油を配布しました。配布を受けた人たちは皆良い表情をしてくれて、中には年賀状をくれた人もいました。ハガキを出す相手ができ、つながりが生まれた、ということ、年末年始という一人暮らしの身には切ない時期に、現物支給による救済をできただけでなく、それが社会参加にもつながったと思います。非常に嬉しく思いました。米の配布は当協議会として現在も続けています。こういった取り組みは、歳末助け合いだけでなく、時期を問わず、ローカルルールで積極的に拡充していく余地があります。

もう一つ、釧路市には「釧路市福祉金庫資金」という制度があります。「緊急かつ一時的に世帯の生計維持が困難となった釧路市内に在住する生活保護受給者又はこれに準じると認められる低所得世帯（非課税又は均等割のみの課税世帯）に対して資金の貸付けを行い、世帯更正の促進と社会福祉の増進を図ること」が目的です。次の収入までの最低限の生活費として、五万円を限度に貸し付けられます。すでに焦げ付きが多く、廃止も検討されつつありますが、一定の原資があるので、これを上手く被保護者や生活困窮者のための生活資金として活用できるよう、制度再編できないかと思っています。

正木 市役所への寄付金を困窮者の生活資金に回すなど、役所保有のものを活用するようなことは不可能でしょうか。

櫛部 市役所で災害に備えて備蓄している米や毛布などを困窮者支援に活用することも検討され

てよいと思います。

この点で一つ指摘しておきたいのが、生活保護制度の生業扶助の活用の可能性です。「生活保護法」第一七条を見ると、生業扶助は「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者」が対象です。この中の「困窮のため最低限度の生活を維持することのできないおそれのある者」とはまさしく生活困窮者のことではないかと思えますし、そうであれば、生活困窮者は保護を受けずとも単給としての生業扶助は受給対象になり得ると私は思っています。しかし、現状ではこのような使い方は全く例がありません。やはり関係諸制度間の接合がきちんと整理されないと、この部分の活用も進まないと思います。

正木 それ以前に、生業扶助自体、各自治体での保護費に占める支出割合は非常に低いのではないのでしょうか。

櫛部 全国で生業扶助が1%を超えているのは釧路市ともう一つくらいしかありません。生業扶助は車の運転免許の取得費用などに充てられるものです。全国的には、取得にはとりあえず無料で行けますが、就職してからローンで返すという、自動車学校のローン利用が実態でしょう。借金させて自立させているということであり、制限福祉です。この辺りが曖昧なままであることも生活困窮者自立支援制度を見えなくさせている一因ではないかと思えます。

正木 生活保護が「入りづらく出づらい」か「入りやすく出やすい」かで、生活困窮者自立支援制

度の位置づけや果たす役割は変わりますね。

檇部 生活困窮者自立支援制度は、保護に陥る前の人にも、保護から抜けていこうとする人にも共に使える制度でなければならぬと思いますし、そのために各自治体には従来通りではない新しい支援策の構想と実践が求められます。しかし、法律上、相談支援だけが必須で、就労準備支援事業は任意ですので、多くの場合、相談支援員は相談に来た困窮者をハローワークにつなぐか、派遣に行かせるかで終わりにするのではないかと心配します。そこで独自の自立支援の方策が実施できるか否かで、自治体間で差が出ると思います。

中間的就労をどう回すべきか

正木 生活困窮者自立支援制度では、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」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ができる、と定められています（法第一〇条）。

私の理解では、「中間的就労」という言葉は、元々は釧路市が生活保護自立支援プログラムの取り組みの中でつくった言葉だと思っていますが、

檇部 そうです。言葉としては残っていますが、生活困窮者自立支援制度上は「就労訓練事業」と言い換えられています。それは受託した法人や企業による自主事業です。

就労訓練事業による仕事には「雇用型」と「非

雇用型」の二種類があります。前者は雇用契約をし、最低賃金も遵守しなければならなくなるため、実施に一定の難しさがあります。また、非雇用型の場合、ボランティアに近い扱いになるので、訓練参加者に対する事業者の求め（コスト意識や労働密度など）が雇用型ほど厳しくなりません。それゆえ、生活困窮者自立支援制度の就労訓練事業としては非雇用型が主流になると思います。

正木 釧路市の自立支援プログラムの経験に立ち帰ると、ボランティア体験やインターンシップなどへの参加を主な内容とする中間的就労の機能としては、経済的自立支援（就労支援）のみならず、心身両面の健康の増進や社会参加意欲の喚起といった日常生活上および社会生活上の自立にかかる支援効果も観測されていました。逆に言えば、自立支援プログラムの対象となる貧困者（被保護者）の状態は、必ずしも全ての貧困者が経済的自立支援を受けるだけで十分なわけではなく、日常生活上、社会生活上の自立支援も合わせて実施して、生きる意欲や社会参加意欲をも喚起させることが必要になる人もいるということです。

一方で、先ほどからも触れているように、生活困窮者自立支援制度では、生活困窮者は「現に経済的に困窮している者」、中間的就労は「就労訓練事業」と言い換えられました。生活困窮者自立支援制度は自立支援プログラムをモデルとしつつも、自立支援プログラムが前提としていた幅広い「自立」の定義が採用されず、その解釈については先祖返りしたような印象で、これまでの自立支

援プログラムの導入で広がった「自立」の解釈や、その取り組みで得られた視点や成果も活かされないのではないかと懸念しています。生活困窮者に対する自立支援は、経済的困窮者に就労訓練をするだけで十分なのか、檇部さんの目から見てこの点はどうお考えでしょうか。

檇部 釧路市では、私たち協議会のような社会的企業が被保護者や困窮者を受け入れて、仕事をつくり、「半就労半福祉」とでも言うべき働き方の場を提供しており、現在は漁網の整網作業や健康器具の製作などに携わっています。

私の推測ですが、生活困窮者自立支援制度における中間的就労の規定がそのような形で決着したのは、社会的企業という領域が日本社会でまだ十分に成長していないからだだと思います。私としては、ハローワークが紹介する一般就労と、一般就労がかなわず自宅に引きこもっている状態との間に、社会的企業による「半就労半福祉」のような働き方を可能にする領域が必要だと思っていますが、特別部会の議論でも、どこからも声が出ませんでした。私は、「半就労半福祉」は、積極的な社会のあり方、仕事の興し方、個人の社会参加の仕方であり、その結果として労働の対価も一定程度生まれるものであり、社会の困り事と個人のニーズを上手くマッチングして同時に解決する新しい手法だと思っていますが、生活困窮者自立支援制度ではそうした考え方が採用されなかったため、現行の条文のような曖昧な書き方になったのだと思います。

あわせて、社会的企業に対しては、新自由主義に親和的で、公的責任の後退、競争主義の助長という批判もあります。

正木 中間的就労を、新自由主義に陥らず、生活困窮者自立支援制度の中で上手く回していくにはどうすればいいのでしょうか。

柳部 難しい課題です。一つは、単に制度の対象になる困窮者にお金を振り分けるのではなく、そこを起点に地域でお金が回るような使い方を考えられればと思います。中間的就労とされる仕事は、最低賃金も守られない、お手伝いのような働き方になると思いますが、そうした働き方を許容しうる領域も世の中にはあると思います。一般就労だけでは就職できない人はたくさんいるので、そういう人たちの労働力を眠らせたままにせず、いかに社会で活用するか、という視点を持つことも重要です。それは社会参加にもつながります。

正木 自立支援プログラムのときには、中間的就労Ⅱボランティアなどに行くことによって、エンパワメントとか、社会的居場所の獲得といった効果があるという視点も打ち出せたと思います。が、今度は端から生活困窮者の定義が狭いため、中間的就労についてもそういう打ち出し方ができないのではないかと懸念しています。

柳部 生活困窮者の定義は狭いのですが、厚労省の説明によれば、相談を受け付ける間口は広い、とのことでした。相談の段階では幅広い困窮者層を受け入れられます。しかし、就労準備支援の段階になると、所得制限が入ってくるので、現に困っ

ていても、所得が一定以上あると、支援の対象にはならないということです。木村・小山論争に戻るならば、小山的な社会的自立の観点に立って、支援事業の内容を充実化していくことは今後の課題です。

制度の本格施行に向けて

正木 生活困窮者自立支援制度の運用についても自治体が大きな役割を果たさなければならぬと思います。最後に、全国の自治体にどのようなことを期待するか、という点についてお話しください。

柳部 私は釧路市役所を退職して数年が経ち、現在は自治体職員の立ち位置にいませんが、個人的な印象として、これだけ格差・貧困問題が深刻化するなかで、地方自治や住民自治があまり存在感を示せていないというか、活性化していないと感じます。その一方で、NPO法人などはたくさん増えて、市民活動の領域が政治や行政の動きとはある面では関係なく活発に動いています。

先ほども述べたように、「生活困窮者自立支援法」自体は枠組みであって中身がスカスカです。良く言えば地方分権的で、自治体に制度運用の具体化が任されています。運用上の一定の指針は厚労省から示されてくるとありますが、各自治体がどのような理念をもって困窮者支援に当たるかによって、いかようにも創意工夫ができる余地はあります。困窮者支援をどうするかは、最終的には

自治の問題にかかってくると思うので、各自治体においては、どこに金と人を使い、どこに使わないか、首長と議会と住民が自らの地域の実情を踏まえて議論し、自らに相応しい運用のしかたを追求していくことを期待します。

正木 この制度が「第二の水際」にならないようにするには、どうしていくべきでしょうか。

柳部 行政が住民から乖離して制度運用を進めようと思うと、そのような良くない方向に行ってしまうと思います。本格施行はゴールではなくスタートです。行政は自治の視点に立ち、住民は役所任せにせず、地域で議論できる仕組みをつくり、住民が制度運用に対して継続的に評価できる仕組みを整備することも必要でしょう。

あわせて、研究者や研究機関には、困窮者支援を社会政策や地域政策、あるいは住民自治の問題として研究し、積極的に発信してもらうことを期待します。自立支援プログラムの経験から言えば、何もわからないなかで研究者にも話を聞いて回って、何とかプログラムをつくることができました。現場と研究が上手く結びつき、発信と情報交換を地道に繰り返すことで新しい方向性が出てくると思いますし、そうありたいとも思っています。

本稿は、二〇一五年一月一日に釧路市内で行なったインタビューの内容をまとめたものです。

文責・編集部