

## 生活困窮者支援と自治体

講師： 榎部 武俊（一般社団法人釧路社会的企業創造協議会副代表）

指導教員： 五石 敬路 准教授

日時： 平成 28(2016)年 7 月 1 日(金) 18:30～21:20

場所： 梅田サテライト 6 階 107 教室

議事録担当： M1 川田 和子

### 講師自己紹介

生まれも育ちも富良野だったが気候の違う釧路市に奉職。福祉事務所一筋に 5 年前までケースワーカー。生活保護行政に係るなかで「自立支援プログラム釧路モデル」を全国に先がけ企画・推進。退職後も各地にノウハウを講演する一方、釧路市で包括的な相談支援システム構築事業を支援している。

### 「釧路市は苦しい町」～近年の状況

湿地帯と海に挟まれた町。生活保護受給率は高く、大阪を追いかけている状況。

資源によって成り立っている町だったのに、

#### 1、魚が取れなくなった

昭和期は年間 130 万トン、日本一の漁獲量だった。漁価は安いイワシなどが中心で原料にしたミール(飼料)生産が盛んな「魚臭い町」であった。200 カイリ問題で北洋漁業全体が衰退に向かい、ロシアに入漁料を払って細々続けていたが去年で禁止され、北洋漁業は終焉した。漁獲量も当時の 1/10 に。

#### 2、石炭産業、炭坑も閉山へ

海に面した釧路市は、炭坑が海底に伸びており「太平洋炭坑」と呼ばれる質・量ともに優良な炭坑であった。日本で最後まで営業していたが、時代の流れ(石油などへのエネルギー革命)に逆らえず平成 14 年に閉山した。

#### 3、リーマンショックで紙パルプ製造業も打撃

平成 19 年のリーマンショックは釧路市の基幹産業も直撃。新聞への折り込みチラシの量はいまだに回復していない。

### 三産業がダメージを受けた釧路市で「自立支援プログラム」にGOサイン

炭坑閉山等をきっかけに生活保護受給率が上昇した(平成 9 年頃～)。炭鉱に直接携わる職種よりも関係する周辺の業種(下請け)で影響が強かった。モラルパニックに陥った市民から

の苦情電話が鳴り始めた。市役所内ではバブル期など景気のよい時期は「生活保護は抑制していく」暗黙の方針がまかり通っていて福祉事務所を重苦しい空気が漂った。

平成 16 年ごろ、国が生活保護家庭などの「自立支援」を唱え始めた。釧路市では平成の大合併のおりに生活保護のシステムがうまく乗らず修正の必要があった。そのための予算を補助金として受けることを条件に「自立支援プログラム釧路モデル」を立ち上げる約束をし、櫛部武俊氏が担当者に就いた。

### 「自立支援プログラム釧路モデル」の工夫と成果

日本の生活保護システムは給付で終わっている。自立の支援はされていない。だから信頼性が薄まっている、と櫛部氏は考えた。ドクターが「働ける」と判断した人はハローワークに行って仕事を探す、「病気だ、働けない」と言われたら市営住宅などでおとなしく質素に暮らしていく、というのがモデル事業までの状況だった。当時(平成 16 年)の釧路市にはハローワークに行っても仕事はなかった。平均 0.2~0.3 の求人倍率で事務職は 0 に近く介護職は 2 倍あった。職を求める人自体も減りつつあった。

「ハローワークに行く前に何かが必要では？」収入だけではない、地域や他者とつながらない自己完結型の限界を感じていた。民間も集めた検討会で出た「高齢者のごきげん伺い」の取組みに介護事業所を巻き込みひとり親家庭の母親を派遣した。ヘルパーが仕事をしている間に利用者のおじいさんとおしゃべりしてもらった。若いお母さんは「おじいさんに褒められた！」と喜び、「ヘルパー 2 級(介護職員初任者研修)の資格を取って働きたい」と言い出す。子どもを預けて受講に行くと保育園で子どもの育ち方にも見守りの支援が入った。このお母さんのような「中間的就労」が本人の社会的な承認・役割つまり「居場所」を作り出していった。これを仕事として発展させ、「社会的企業」で多様な働き方(例：半分働き半分年金をもらう)を受け入れていけば…。

取組みの成果！？生活保護費は他市よりも 1 人平均 2.4~1 万円/月以上安く抑えられている(平成 24 年 北海道生活保護実施概要より)。「中間的就労」で早起きして家を出るので医療費の抑制になっているという声がある。生活保護家庭に自家用車(軽自動車)の所有を認めている。釧路市内には公共交通機関が発達しておらず、仕事を探したり通勤したりの手段が必要で、200 台ほどを認定したことで働く人が増えている。「仕事は 15 分圏内でないと無理」というシングルマザーの自立への足かせは「車」と「保育」だ。厚生労働省も言っているように 18~64 歳は稼働年齢、生活保護を受けていても(ボランティアでも)働かなければならない層、と捉えそのための制度設計をするのが行政の役割だ。

### 「市の政策」として生活保護受給者の就労支援を

ついに釧路市は、生活保護課の「自立支援プログラム釧路モデル」を市の政策として前面に掲げた。役所の中でともすれば隠そうとしてきた保護世帯の増加を、逆に生活保護受給者の就労支援の取組みを市の Web で周知・公開した。地域の生活困窮状態にある人に

地域の担い手になってもらおう、という発想で釧路市の人口減少を自然減の範囲にとどめるねらいもあった。「釧路は人を追い出さなかったのです。」と榎部氏は胸を張った。人口減少が自然減に留まらず加速度的に進んだ自治体では、生活保護の人や保護費をもらいながらも働かねばならない人を住民として取り込んでいく残ってもらう努力をしたのだろうか？仕事がないから人が出ていくのではなく、社会のなかでの個々の役割や居場所・魅力があれば残って地域の構成者になる。その間に中間的就労をお金が出る仕事へと近づけていこう。「釧路市まち・ひと・しごと創生総合戦略の全体像」のスライドにはそんなコンセプトが詰まっている。

### 包括的な相談支援システム構築への取組みと現在の課題

定年退職後に知ったのが漁網生産のしくみだ。網を編む、浮きを網に付けるなどは手作業で、熟練度が要求され6～80歳代が後継者不足に悩みながらやっている。業界団体もなく不安定な低賃金。だからこそ技術を学びつつ生活保護を受けつつ編んでいける中間的就労にフィットする。数人が2万円/月の収入になってきて「基幹産業のニッチ」「技術継承」等と銀行が見学者(議員さんなど)が褒める。そんな声に力づけられさらに工夫する。はじめから自活できる収入をめざすのではなくできる範囲で取り掛かる。無農薬農園と言ってもまずは納豆の生産から。水産加工場での就労体験もはじめは入れ物を洗うだけなので魚で手が臭くなったりもしない。70歳のおばあさんの40歳の引きこもっていた息子は週に一回地元市場の入店客調査のカウントに嬉々としてやって来るようになった。「デイサービスを利用してのお年寄りもワカメの季節になればワカメを取りに行く」そんなスタンスだ。

課題① 第1に、直ちに就労できる人にはハローワークが仕事をマッチングする。最後に、就労が難しい人には福祉事務所が生活保護費を支給する。ところが大部分がこの中間にある人たち「働くことはできるが直ちには難しい人」だ。また、この労働法制と生活保護という2つのシステムには本人を支える(相談を聞いて調整・カウンセリングする)部分がない。はざまとなる第2の、人を支える部分を、例えば対応窓口の整備や就労支援のケアの部分など、個々の人に必要な支援の提供へつなぐ人材の育成・地域連携の強化が必要だ。

課題②支援付き就労を必要とするのは実に多様な人々だ。8050問題の50歳まで就労経験の無い人や65歳で働ける人は面接までたどりつけない。見学や体験から入る中間的就労がさらに幅広くあり、社会的企業に繋げていくべきだ。

課題③就労以外に借金に苦しんでいたり、住むところがないという人もいる。資産があるとみなされ生活保護が受けられないが困窮している人もいる。生活保護には8種類の扶助費があるが、今のシステムではオールオアナッシング、8種のうち一部を受給することはできない。預貯金も自家用車もすべて吐き出してハダカになるや8種類の扶助金がすべて来る。

## 「自立支援プログラム釧路モデル」を支えるパートナーシップについて

タテ行政の市役所で、主務担当が福祉事務所と決まればほかの部署は「どう協力するか」で庁内連携が動き始める。円滑な協力体制だ。社会資源の活用に向けて民間とのパートナーシップで方策が出てくる。結局、地域のことはみんなが集まらないとわからない。そしてその際に誰も責めないことが大原則。市役所を責めて終わり、というのが最悪だ。議員も出せないほどの人口減少地区も包括して相談支援システムを構築し始めている。障がい者もひとり親家庭も生活困窮者も、共通のプラットフォームを作ってそこから自立支援へ、就労へつないでいきたい。

## 五石先生より

自治体の破たんと人口減少に苦しむA市を視察した際、「A市の人は年寄りも元気です」「炭坑の年金もありみな裕福です」とか、ドクターまで「あんまり医療費を使わない方がみんな元気ですね」と言っていた。今日の講義を聞いて、あれは本当だったのかと疑問がわきあがった。病人や生活保護の対象者はA市から出ていったのでは？今後日本全国で人口減少が進んだら社会的弱者は出ていく場所もないのではないだろうか。

2005年ごろまで韓国の福祉を研究していた。1990年代の危機を韓国は欧米の福祉制度を取り入れることで乗り切った。日本にはその制度はなかった。危惧していた時に釧路市の櫛部氏との出会いがあり、それがきっかけで日本の福祉制度について研究を開始した。

## 質疑応答

**Q1** 吹田市職員として、「就労が難しい」となるまでに「支援付き就労なら出来そう」なところで手を打ち、「就労できる」状態に近づけるのが理想と教わってきた。吹田市も年間570件以上の相談を受けジョブナビ吹田でも行っている。府の労働局・ハローワーク・市役所で協定を結んで就労支援を行ってきた。雇用対策にどんな内容を取り上げればよいだろうか？

**A** 市役所に雇用対策を進める部署がないことが多い。釧路市の商業労政課は「違う」と言う。労働相談員は仕事上のトラブルや相談を受けるだけで、雇用対策はハローワークと民間がやるものだ、という感覚でいる。釧路で観光に直営で取組んだがシルバー人材を活用していて冬場は閉めていた。これを就労支援に使えないかと思った。国は「やる」というが現場は動く余裕がない感じだ。豊中市くらいしか雇用対策までやっていないのでは。

また、仕事に就けばそれで大丈夫、と言う時代でもない。社会のなかでの孤立・孤独・信用・お金の問題はついて回る。臨時給付金の該当者と生保の人を合わせると釧路市では28%になるがすぐにこれだけの雇用対策は現実的ではない。支援付き就労は第2のセーフティーネットというより全てへの制度であろう。例えば困窮者は信用がないから家を借りられない。現行の生活保護制度はパッケージになっているが、「プチ生保は必要」とよく言われる。8つの扶助費をすべて受けなくてもそのうち1~2種でやっていける人はいる。

**Q2** 生活保護に就労支援の扶助費はないのか？

**A** 生業扶助がある。「陥る恐れのある者に使うことができる」となっている。就労のための資格を取るとか商売を始めるための扶助。生保全体の0.01%程度の金額だが釧路市では1%以上にしている。生業扶助は得た資格などを使い半年以内に働くという結果を求めているので、市が投資しても3倍になって帰ってくる勘定だ。国民の7~8割が持っている運転免許の取得などにも認めていくべきだと思う。先ほど「プチ生保」を話題にしたが、部分的な給付が認められるシステムになればたとえば住宅扶助さえあれば暮らせる人も多い。生活保護の受給で「こっちの世界に来てしまった」などとスティグマが強すぎる。市役所職員もミーンズテストに汲々とする。今の生活保護制度は硬直しており、変わっていく必要がある。

**Q3** 生活保護の扶助費8種類のパッケージ支給を複線化すべきとの論について、「最低生活基準を崩すことになる、ナショナルミニマムを守れ」と反発の声が上がるのではないか？

**A** ナショナルミニマムには反論できないが、実態として救われる人は多いだろう。中間的就労を連合が良しとしなかった経緯がある。「正規雇用での最低賃金が崩れる。労働者の権利が守られない。」と。ブラック企業問題、ブラック労働の部分があって中間的就労が両方から責められている。昔はおばあちゃんが子守をしている間に誰かが働く、という風に自然に中間的就労が存在していたが今は制度化して却ってやりにくく生き辛くしている。生保はあらゆるもの…最低賃金とか就学奨励費とか40以上の制度の基準だから簡単に触れないのは理解できる。

**Q4** 地域づくりの木はインフォーマルの幹を育ててフォーマルな資源＝制度を茂らせていくイメージだが、厚生労働省が釧路市をモデルに中間的就労という制度を作った。そこにブラック企業対策で認定事業者へのチェックリストをつけた。インフォーマルでおもしろい事業が政府の制度化で窮屈になってしまった例にならないか…

**A** 結局うまみがなく手を挙げる事業者がない。地元は企業への広がりや課題と捉え努力しているのに。(生活困窮者自立支援制度による)就労準備支援事業、住宅確保給付金、一時生活支援事業、子どもの学習支援などの制度もみんながチョイスできるように相談によって必要な人のニーズにつながらねば何もならない。様々な制度と相談は双子のようなもの。就職が決まってからも何度でも相談に来るし、「居場所も兼ね、繋がりながら回復のプロセスを一緒にやろう」という釧路モデルの部分が普及していないのは残念。ガイドラインでただ働きを防ぎはしてあるが本人が就労準備をしつつ日雇いバイトができるなど、その日食べていけるように相談に乗り支援することが大事だ。費用対効果だけでは測れない。

**Q 5** 相談員の技量も話題になっている。就労支援と保健師の連動を芦屋市では取り入れられていた。八尾市でもコミュニティーセンターなど12か所で健康相談を実施している。保健師の活用はどうか？

**A** 資格で見ると釧路市には福祉士は1人しかいない。何度も相談に来ようと思うのは多分見捨てないオーラを感じているからだ。保健師も健康への意識づけには大切だが、専門家は自分の専門に引っ張ってきて解決したがる。相談は広い分野から逐一上がってくる。研修はやりつづけているが相談員はバーンアウト寸前だ。しかも社協など9割以上が非正規の立場だ。役所のマネジメント力がないからだ。相談員の技量を上げるというよりはあの人々の顔が浮かぶ、というような地域のなかでのつながりを作っていくことが必要だ。

**Q 6** 「つなぐプロ」が重要だが大阪では3~400万円の収入でアウトリーチから企業開拓…市役所での5日勤務をこなしつつとなると行政ができることも限られてくるのでは？この状況下で、「数が多い」公務員をカットする方向が良いのか？

**A** 逆だと思う。財政危機を切り抜けるためとはいえ公務員を減らしすぎた。今、釧路市や旭川市では非正規市役所職員が4割だ。そして彼らがフロントライン、窓口、市民対応の第一線に立っている。つまり市民に一番詳しいのが非正規職員になってしまっている。有能な市の正規職員が仕事をしていない、人任せにしている。「これ俺の仕事？」という態度で市民対応ですぐキレたりする。自治体の人材育成がまずいのではないか。

今は水道代の徴収・督促にも委託業者が出向き、マニュアル通りに閉栓する。業者の立場では命への思いやりはできない。かつては市の職員が事情を聴いてお金がなくても栓を開けたりできた。自治体としてそれでよいのか？足元で起きている危機に驚く。また、非正規職員は10年が期限である。ずっと働けるとか正職員への道など待遇の改善が必要だ。市民生活のコンビニ化というか、人口減とともに自治体の弱体化が進んでいく。

自分自身も高度経済成長時代の感覚で、下がっていくことの中に豊かさを見出しにくい。自分を律しつつ、自他を自己責任論に追い詰めるのでもなく、人とつながる共生社会の実現を、見えるところ手がかりのあるところから進めていきたい。

## 著作・資料の紹介

・「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」 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編 CLC発行 筒井書房発売 2009.11 ￥1,728

・「釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊—自治に人あり(5) (自治総研ブックレット) - 櫛部 武俊 公人社 2014.12 ￥1,620