

論文

生活保護自立支援プログラムが構想した自立の三類型

—釧路モデルを基盤とした総合的・継続的・寄り添い型支援への展開—

内田 充範

Mitsunori UCHIDA

要旨：本稿では、まず、2005年3月に示された生活保護自立支援プログラムの基本方針における自立の三類型である経済的自立、日常生活自立、社会生活自立の捉え方が、生活保護自立支援プログラム実施以前の釧路モデルの実践を基盤としていることをモデル事業の構築過程から事業内容及び利用者への効果を分析することで明らかにした。続いて、川崎市「だいJOBセンター」による生活困窮者自立支援制度の実践から、自立の三類型を総合的で継続的な寄り添い型支援へと展開させる中で継承していることを明らかにした。

そのうえで、現行の生活保護自立支援プログラム及び生活困窮者自立支援制度の今後の課題を以下のとおり指摘した。

生活保護自立支援プログラムの内容が経済的自立に偏重しているという実態がある。日常生活自立及び社会生活自立に関するプログラムは、中長期的な視点から継続的な支援を展開するもので時間及び労力を要するが、自立の三類型を示したプログラム創設時の構想を具現化するためにはプログラム内容を質量ともに充実させていくべきと考える。

また、生活困窮者自立支援制度の課題として、就労準備支援事業の後の就職までの支援プロセスを明確にする必要がある。自立相談支援事業として開始された支援が就労準備支援へとつながり、就労支援を経て就労開始となり、さらには、就労継続支援へとつながる継続的寄り添い型支援が、生活困窮者自立支援制度の中で、一体的に実施されなければならないと考える。

Key Words：釧路モデル、生活保護自立支援プログラム、総合的・継続的・寄り添い型支援

I. 研究背景及び研究目的

1. 生活困窮者自立支援制度創設の経緯

日本の生活困窮者支援に関しては、生活保護法に基づく生活保護制度が、生活困窮に陥った者への救済的措置として、その役割を果たしている。この生活保護制度に対し、2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法に基づく生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前の生活困窮者への支援として実施されるものである。本制度の実施に伴い、これまでの生活困窮に陥る前の予防的施策としての生活福祉資金貸付制度も、特定の場

合¹⁾を除き、この生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業の利用者であることが要件とされた。このように、日本の生活困窮者支援に関しては、生活保護制度とともに、生活困窮者自立支援制度がその役割を果たすこととなった。この制度改革²⁾に関しては、生活困窮者支援のほとんどが第2次世界大戦後、最初の福祉法として制定された生活保護法に委ねられていたものが、社会経済環境の変化に対応できていないとの考え方に端を発している。

現行の生活保護法が施行された翌年の1951年度

の生活保護受給者は、戦争による壊滅的な打撃から生活を立て直すことのできない多くの国民が生活困窮状態にあり、2,046,646人であった。その後、めざましい経済復興とともに、いくつかの好景気の時代を経て、1995年度には、882,229人まで減少した。しかし、平成景気(1986～1991年)終了後は、長期にわたる景気低迷期を迎え、生活保護受給者は増加傾向に転じた。2000年以降、景気回復傾向を示したものの、グローバル化の進展に伴い、日本国内のみならず、海外の景気動向の影響を受ける事態³⁾となり、2015年3月には、過去最高である2,174,335人を記録し、その後、微増減を繰り返し、2016年3月以降は減少傾向⁴⁾にある。この詳しい要因に関して、本稿では、ふれないが、2012年4月、制度改革に向けての生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しの議論のため、「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会」が社会保障審議会に設置され、2015年の法施行に至ったことから、生活保護受給者増大への対策としての制度改革であることは明らかである。

これまでの日本の社会保障制度は、国民皆保険・皆年金制度からなる社会保険及び雇用保険、労働者災害保険からなる労働保険を中心に生活困窮予防として、その機能を果たしている。しかしながら、病気や疾患による生活困窮期間が長引いた場合の失職等に伴う生活費や医療費の捻出問題、年金保険料の未納期間がある場合の生活に必要な額に満たない受給額など、決して十分なセーフティネット⁵⁾とは言えない状況にある。このため、保険や年金等による生計維持が困難な場合、最低生活基準以下であれば、生活保護制度⁶⁾による給付を受けることができるが、そこまでの困窮状態にない場合には、困窮につながる何らかの生活課題を抱えていても自力で解決するほかない状況にあった。この二段階方式のセーフティネットの中間に、生活困窮者自立支援制度が、第二のセーフティネットとして成立した。本事業は、まず、必須事業として、生活や就労に関する自立相談支援事業及び住居確保給付金の支給を行う。また、任意事業として、就労に向けた日常・社会生活自立

のための支援としての就労準備支援事業、住居喪失者に対し支援方法決定までの衣食住を提供する一時生活支援事業、家計再建に向けた相談・支援及び家計再建資金貸付の斡旋を行う家計相談支援事業、子どもへの学習支援や保護者への助言等を行う学習等支援事業を行うこととなっている。

2. 問題の所在

生活困窮者自立支援制度の対象者は、生活困窮者自立支援法第2条第1項において、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とされている。一方、生活保護制度の対象者は、生活保護法第6条第1項において、現に保護を受けている者、同法第6条第2項において、現に保護を受けているといないとにかかわらず、保護を必要とする状態にある者(要保護者)とされている。つまり、生活保護法が、その対象者を最低限度の生活を維持できない者としているのに対して、生活困窮者自立支援法は、現時点では、最低限度の生活を維持しているが、維持できなくなるおそれがある者としている。よって、この両制度の対象者は、要保護者であるかいかによって分けられており、一方の対象者が他方の対象者にはならないとされている。しかし、厚生労働省(2015a)によると、同一事業者が事業受託する場合、自立相談支援機関における支援の途中で生活保護受給に至った場合であっても、同一の支援員が引き続き対応することができることとされており、対象者は別としながらもスムーズな連携が行われることを想定している⁷⁾。なお、生活保護制度及び生活困窮者自立支援制度の実施⁸⁾は、ともに、福祉事務所設置自治体はその責を担っている。

生活保護制度においては、法の目的である最低限度の生活の保障とともに、自立の助長として、就労が可能な被保護者に対しては、就労支援を実施している。2005年度から導入された自立支援プログラムにおいて、すべての被保護者は、自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えているという考えのもと、就労による経済的自立のみならず、

身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行い日常生活において自立した生活を送る日常生活自立、社会的つながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送る社会生活自立をめざすプログラムを幅広く用意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにされた(厚生労働省2005)。このような自立支援プログラムの基本方針が示されたことから、先進的な福祉事務所においては、就労支援において、日常生活自立および社会生活自立を包含した自立支援プログラムとして、被保護者の自尊感情の回復や持っている力を高めること(エンパワメント)を目的としたボランティア体験やパソコン操作、介護者資格取得等の講座に通う事業などを実施した。このような事業が企画された背景には、生活保護受給者の中には、相対的に交友関係が狭かったり、中卒や高校中退という低学歴であったりというように、現代の労働市場での就職に困難を抱えた者が多数存在するという現実があった。このような生活保護受給者にとっては、ボランティア体験や資格取得のための講座への参加は、就労への可能性を高める機会であり、就労意欲を喚起するとともに、他者との交流の機会ともなり、コミュニケーション力を向上させ、同じ仲間存在を知る事による自己肯定感の獲得にもつながるものである。この自立支援プログラムで行われるボランティア体験は、中間的就労と位置づけられており、就労意欲を喚起し、就労に向けたステップ体験としての就労支援であり、規則正しい生活による心身両面の健康維持という日常生活の自立支援、他の参加者や支援者とのコミュニケーション及び交流をとおしての社会生活自立の支援ともなっている。

一方、生活困窮者自立支援制度における事業のうち、必須事業のひとつである就労準備支援事業は、生活保護自立支援プログラムにおける自立の捉え方を基に、日常生活自立から社会参加を経て、就労訓練事業に向かうまでのプロセスとして、就労体験を通じた支援及び生活習慣確立のための指導や地域活動への参加等の日常・社会生活自立の

ための支援と位置付けている。そのうえで、就労体験(中間的就労)の場の提供等として、直ちに一般就労をめざすことが困難な人に対して、支援付きの就業の機会の提供などを行うとしている。そして、最終的に、自治体とハローワークが一体となった就労支援や自治体自らが実施する就労支援によって一般就労を達成するとしている。

3. 研究目的

本研究では、生活保護自立支援プログラム実施以前の取り組みである釧路モデルの取り組み及び川崎市の生活困窮者自立支援事業の取り組みを分析することにより、生活保護自立支援プログラムが構想した経済的自立、日常生活自立、社会生活自立という自立の三類型が、生活困窮者への支援としてどのように実践されているか明らかにするとともに両制度の抱えている課題を提示することを目的とする。

II. 研究方法

1. 研究方法

先述した研究目的を達成するために、生活保護自立支援プログラムとして取り組まれている中間的就労について、先進的に取り組んできた釧路市福祉事務所の釧路モデルの分析を行う。続いて、生活困窮者自立支援制度施行以前のモデル事業から精力的に取り組む、現在も生活困窮者自立支援制度のフロントランナーである川崎市「だいJOBセンター」の事業概要について、2017年9月29日に担当者から説明を受けた内容及び拝受した資料をもとに分析を行う。

2. 倫理的配慮

本研究では、川崎市「だいJOBセンター」における総合的で継続的な寄り添い型支援の機能を分析するにあたり相談事例を扱うが、当機関から公表されている内容を一部改編したものであり、事前に対象者からの同意を得られているためプライバシー等に関しては十分な配慮がされている。

Ⅲ. 結果

1. 釧路モデルにおける中間的就労の取り組み

1-1 釧路モデル

現在、釧路モデルと称されている釧路市が被保護母子世帯を対象とした自立支援モデル事業に取り組んだ経緯及び構想と実践について、正木(2014)は、以下のように述べている。

釧路市は、1998年以降、保護世帯が増加傾向となり、2002年1月の太平洋炭礦の閉山により、さらなる保護世帯の増加につながった⁹⁾。このような状況下、2003年12月頃厚生労働省から釧路市に対して、被保護母子世帯を対象とした自立支援モデル事業の提案があり、2カ年度のモデル事業を実施した。事業実施においては、市役所内外の委員からなるワーキンググループを設置し、自立支援の方策について議論が重ねられた。事務局側より、点検型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づ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、スタートからつまずく」などの厳しい発言もあり、案の全面的な練り直しを求められた。事務局は、修正案の策定に難儀したが、民間団体の関係者との意見交換を進めて行く中で、「介護ヘルパーへの同行体験」という着想からの高齢者の話し相手をするボランティア体験をヒントとした。被保護母子世帯対象のモデル事業は、大きくは2区分の事業として、「社会貢献的体験事業」(ヘルパー同行・話し相手体験)、「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)が実施された(正木2014)。

このような2区分の事業形態は、その後、自立支援プログラムの日常生活自立をめざす「日常生活意欲向上支援プログラム」、社会生活自立をめざす「就業体験的ボランティア事業プログラム」、経済的自立をめざす就労支援プログラムへつながる「就業体験プログラム」へと展開している。

1-2 生活保護受給者の現状分析

生活保護受給者の状況については、最低生活を保障されたということで、経済的な困窮状態から脱した状況にはあるものの、最低生活基準であるということに加えて、これまでの生活歴、疾患や障害の状態、世帯構造や環境などから、さまざまな自立阻害要因が生じていることがうかがわれる。

釧路モデルにおける母子世帯の母親の現状として、以下のような点が指摘されている(星2006、中園2006、櫛部2007)。

一点目は、社会との結びつきの希薄さである。生活保護法第2条に、生活保護制度が保障する最低限度の生活は健康で文化的なものであると規定されているものの、それは、憲法第25条の条文そのままであり、具体的に示されているわけではない。このため、生活保護の最低生活基準では、十分に満たされないと思われるものがある。何らかの活動に参加しようとしても、その活動にかかる費用を考えると最低生活基準の生活では躊躇してしまい、地域や社会との関係が希薄になっていく可能性がある。この社会との結びつきの希薄さは、コミュニケーション力の低下を招く。また、生活のリズムを崩すことにもなり、結果ひきこもりに至ることもある。

二点目は、学歴の低さである。教育にかかる費用が十分に捻出できなかったために、中学卒や高校中退という低学歴に甘んじている。低学歴は、資格や技能修得機会の少なさにもつながり、就職活動時におけるハンディを負うことになっている。このため、職歴においては、そもそもの職業経験が少ないうえに、非正規雇用、短時間労働、低収入といった悪循環に陥っている。

三点目は、健康問題である。精神疾患も含めた病気及びけがの治療中であるがために時間的な制約を受けたり、障害者であることによって制約を受けたりする場合がある。

四点目は、家族からの援助が少ないことである。金銭的援助はもとより、親世代も健康上の問題等から子どもを預けることもできない。母子(ひとり親)世帯であることからの一人二役という負担、

相談できる相手がいないということから孤独感を募らせることにもなる。

五点目は、生活保護受給が長期化することによって、貧困への慣れが生じ、子どもが自分の未来を描くことができず、そのことが貧困の連鎖へとつながるとも考えられる。さらにこのような環境からの影響として、学校や職場からのいじめ等の問題を抱えている場合もある。

1-3 生活保護受給者個々への対応

釧路モデルでは、事業対象者を生活型世帯と就労型世帯に区分している。本稿では、生活型世帯への支援事業について検証する。星(2006)は、この生活型世帯に対しては、就労自立の前段階として、日常生活や社会生活の自立を促す支援を事業化したと述べている。その事業内容と利用者への効果について表1に示す。

釧路モデルにおける各事業が、前節で分析した生活保護受給者の現状5項目に対して、どのような効果があったかを分析していく。

まず、第一点目の社会との結びつきの希薄化に関しては、いずれの事業においても、事業で出会う他者とのかわりを通じて、関係性を構築できている。社会貢献的就業体験研修事業や資格講座受講支援事業は、有期のものであり継続性はないが、自立支援教室事業は、そこで出会った同じ境

遇にある者同士の関係構築ができ、コミュニケーション力の向上とともに社会との結びつきが継続している。

第二点目の学歴の低さに関しては、学び直しとしての学歴の取得はできないが、資格講座受講支援事業によって、大部分の者が資格を取得している。この事業で取得した資格のすべてが、就職に直結するわけではないが、資格を取得したことが自信となり、講座へ出席するために生活リズムができ基本的な生活態度の修得などの効果も表れている。

第三点目の健康問題に関しては、社会貢献的就業体験研修事業や自立支援教室事業の精神障害者施設スタッフ補助事業で、誰かのために何かをすることから、自尊意識の回復や気持ちの変化によって、精神面での安定が図られている。

第四点目の家族からの援助が少ないことに関しては、直接の解消には至っていないものの、自立支援教室事業の親子サロン参加事業の拡大版としての親子料理教室や就職準備活動講習会等により、仕事について話し合う機会に参加したことで相談相手ができている。また、福祉事務所の各事業利用時における子どもへの対応として、短期間の託児事業が行われようになり家族機能の代替となっている。

第五点目の貧困の連鎖に関しては、自立支援教

表1 釧路モデルにおける生活型世帯への支援事業

事業の名称		事業の内容	利用者への効果
社会貢献的就業体験研修事業		ホームヘルパーに同行して、ヘルパー業務、利用者満足度などを体験する。	ホームヘルパーや高齢者からの声かけにより達成感を感じることで、自尊意識の回復が図られた。
自立支援教室事業	精神障害者施設スタッフ補助事業	精神障害者の支援にかかわる。会議に出席する。	障害者のために何かをしたいという気持ちが芽生え、自分自身が「癒された」「楽になった」という感想があった。
	親子サロン参加事業	子どもを連れて、参加する。拡大事業として、料理教室や仕事について話し合う機会を設ける。	服装や髪形を整えて参加するなど、身だしなみを意識するようになった。初対面の人との会話において言葉使いを意識する等コミュニケーション力が向上した。
資格講座受講支援事業		職業訓練機関との連携によるOA講座(児童扶養手当受給者対象)。	決められた時間に登校し、受講することで時間厳守など基本的な生活態度が身に付いた。大部分が資格取得できた。

出所) 星(2006)を参考に筆者作成。

室事業の親子サロン参加事業において、未就学の子どもに親兄弟以外の者とのかわりの機会を与えることで、社会性を身に付けることができている。また、親が時間通りに資格取得のために講座に出席することや研修を行うことで、子どもにも基本的な生活習慣が身についている。さらに、事業を利用した50人中10人がほとんどパートタイマーではあるが就職しており、仕事をするを子どもがとても喜んでいるという。このように、親が働いている姿を見せることで、子どもが将来何らかの仕事に就くというイメージを描けるようになってきている。

2. 川崎市生活困窮者自立支援事業の取り組み

2-1 川崎市生活自立・仕事相談センター

川崎市は、2015年から施行された生活困窮者自立支援法のモデル事業(生活困窮者自立促進モデル事業)として、2013年12月川崎市生活自立・仕事相談センター(以下、「だいJOBセンター」)を設置した。この「だいJOBセンター」について、川崎市は、「失業等による経済的な問題と併せて、精神・家庭・健康・負債等、さまざまな課題を抱えた方に対し、課題の見極め、必要な支援制度の整理、窓口同行や居宅訪問などによる手続き補助など、寄り添い型支援を行うことにより、相談者の社会的経済的な自立に向けた支援を行っている。」と説明している。

「だいJOBセンター」の支援の特徴として、総合的で継続的な寄り添い型支援と相談者の段階に合わせた就労支援を実施していることがあげられる。この2つの特徴は、厚生労働省が示した新しい生活困窮者支援の形である「包括的、個別的、早期的、継続的、分権的・創造的な支援」(厚生労働省2015b)の実践である。

総合的で継続的な寄り添い型支援においては、まず、相談を受け支援を展開する職員体制¹⁰⁾として、就労支援員、精神保健支援員、家計・居住支援員等様々な専門分野を担当できる職員を配置している。専門分野の担当者を配置することで、多様で複合的な課題に対して、包括的な支援を展開

できるとともに、必要に応じてより専門的な機関へつなぐことで、早期的な支援を行っている。また、専門性を活かして、行政、ハローワーク、病院などの関係機関へ同行するとともに、必要な窓口での手続き補助、就職面接時の同席など、個別的な支援を行っている。さらに、ある課題が解決したとしても、支援対象者の希望に応じて、定期的な確認や見守りを行うという継続的な支援を行っている。

次に、相談者の段階に合わせた就労支援においては、まず、就労能力はあるにもかかわらず、高齢者やひとり親であるなどの理由により、就職が難しい者に対してしごと応援事業を実施している。この事業は、「だいJOBセンター」と別事業として実施され、それぞれの相談者に応じた職業や職種の人材を開拓し、「だいJOBセンター」からつながれた相談者とのマッチングを図っているものであり、地域特性に合った分権的・創造的な支援といえる。次に、希望職種がなかなか決められない者や就労意欲が減退している者への就労支援として、職業紹介権¹¹⁾を活かした個別的な支援を行っている。さらに、長期間就労から離れていたなど、段階的な支援が必要な者を対象に就労準備支援事業として、パソコントレーニング、コミュニケーション力向上グループワーク、日常生活リズム改善や就職活動に向けた基礎能力習得プログラムなど、個別的、継続的な支援を行っている。

このような相談者の段階に合わせた就労支援を展開している結果として、2015年度は就労支援対象者505人のうち65%の330人、2016年度は就労支援対象者339人のうち79%の268人が就職を果たしている。

2-2 支援事例

前節で示した「だいJOBセンター」の2つの特徴である総合的で継続的な寄り添い型支援から相談者の段階に合わせて就労移行支援から一般就労をめざす事例について川崎市(2015)をもとに分析する。

＜事例の概要＞

利用者：40代女性

利用者は、6年前に結婚し、夫の転勤により1年半前に川崎市に転入した。精神科への受診歴があったが、自己判断で服薬を中止し、通院も途絶えていた。1年前ころから、夫に対する被害妄想から離婚を考え始め、離婚後の生活が不安で相談に訪れた。盗聴や監視を恐れ、面談では筆談を希望し、途中トイレにもひとりで行けず支援員が付き添った。支援員は、精神疾患の可能性を感じ、受診をアドバイスした。その後の支援経過については、表2のとおりである。

本事例は、初回面談時において、支援員が精神疾患の可能性を察知し、受診及び受診による精神保健福祉手帳取得のメリットをアドバイスしたものの利用者の同意は得られなかった。このため、まず、早期受診が必要として、関係性の継続を優先し、連絡が途絶えないよう訪問面談を提案している。訪問することにより、世帯ごとの包括的支援として、利用者だけでは決断できなかった入院を夫の協力を得て果たしている。

このように、面談において、支援員が利用者の状況を的確にとらえ、必要な支援を提案しているが、支援者側の決めつけや押しつけの支援ではなく、利用者の意思決定を尊重している。精神保健福祉手帳取得に関しても、制度利用を想定しな

がら早い段階で伝えている。その一方で、退院後、地域活動支援センターの利用を考えていた利用者にも、就労移行支援事業所の利用を提案している。このことは、利用者自身の持てる能力を見極めたうえで、そのストレンクスが発揮できるように助言や見守りを行うエンパワメント支援といえる。さらに、就労移行支援事業所を利用後も、継続して、就労状況や健康状態を見守っていくことによって、継続的支援を行っている。さらに、ある生活課題が解決した後においても、利用者は、引き続き自分のことを気にかけてくれ、必要に応じて相談に乗ってくれる人がいるということで安心してめざす方向に歩むことができると考える。

IV. 結論及び今後の課題

釧路モデルは、地場産業の撤退や決して十分とは言えない社会資源という悪条件のもと、民間の教育機関やNPO法人などとワーキンググループ会議という第三者評価機関を設置し、それまでの生活保護事務における自立の捉え方の主流であった「自立とは就労を中心とした経済的自立、いわゆる生活保護からの脱却」という自立の概念に一石を投じたといえる。経済的自立だけが自立ではないという考え方を示すことによって、生活保護受給者一人ひとりの状況に合った支援が生まれている。将来的には、就労し経済的な自立をめざす

表2 総合的で継続的な寄り添い型支援から相談者の段階に合わせた就労支援への展開

利用者の状況及び支援内容	支援のポイント	支援の型
精神科への受診と精神保健福祉手帳の取得をアドバイスするも受診には至らなかった。次回面談では訪問もできることを伝える。	受診の必要性から、面談方法を複数提示することで、関係継続を配慮	継続的な支援 早期的な支援
精神的科への受診を拒否するため、夫の協力を得て精神科へ入院する。	疾患からの回復を優先 家族の協力を仰ぐ	包括的な支援 継続的な支援
2か月で退院し、アルバイトをするも退職し、センターへ電話連絡のうえ来訪。精神保健福祉手帳を取得しており、利用者は地域活動支援センターの利用を考えていたが、就労移行支援事業所利用を提案する。	事務職としての就労を希望する利用者の将来を考え、パソコン操作、ビジネスマナー受講を提案	継続的な支援 (分権的・) 創造的な支援
事業所利用が週3日から5日に増え、病状を見ながら一般就労をめざしている。	電話連絡により、状況確認、相談継続	継続的な支援 包括的な支援

出典) 川崎市 (2015) 川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室編『いっしょに歩けばだいじょうぶ』97-105を参考に筆者作成。

としても、まずは、現状を的確に分析することで、何が必要で何ができるのかということからスタートしている。このような生活保護受給者一人ひとりの状態に対する支援内容やその方法は、生活保護法や実施要領に具体的に示されていないため、生活保護担当者のみでは、対応しきれないものである。よって、民間事業所やNPO法人などの地域の社会資源との関係性を築き、アウトソーシングしていかなければならない。このようなプロセスによって、地域における新たな仕組みづくりが実践されている。釧路モデルが、その実践の中から築き上げた生活保護における自立は、経済的自立のみならず、日常生活自立、社会生活自立を加えた三類型であり、その自立の捉え方は、生活保護自立支援プログラムにおいて明確に位置づけられている。

一方、生活困窮者自立支援制度の理念に示された制度のめざす目標は、生活困窮者の自立と尊厳の確保及び生活困窮者支援を通じた地域づくりとされている。川崎市「だいJOBセンター」の取り組みは、相談事例に示したように生活困窮者の自主性を尊重した支援であり、利用者のストレンクスに着目したエンパワメント支援を通じて、制度のめざす新しい支援の形としての包括的、個別的、早期的、継続的、分権的・創造的支援を実践している。具体的には、就職が難しい者に対するしごと応援事業は、「だいJOBセンター」独自の就職先開拓の仕組みであり、就労準備支援事業における利用者の状況に合ったプログラムや本稿では触れなかったが、生活困窮者世帯の子どもに対する学習支援事業などは、地域の社会資源との連携による新たな地域づくりとなっている。「だいJOBセンター」の特徴の一つである総合的で継続的な寄り添い型支援は、利用者の抱える課題に応じて個別に支援するとともに、複合的な課題に対して包括的に支援することによって、自立の三類型のうち、日常生活自立、社会生活自立から段階的に、経済的自立¹²⁾へ到達している。また、これまでの社会保障体系においては、生活保護を受給しなければ、自身の抱える生活課題を相談し、そ

の解決に向けて継続的な支援を受けることはできず、最低生活を維持できていれば、社会保険や年金という制度による支援のみであった。しかしながら、釧路モデルから生活保護自立支援プログラムへと継承された経済的自立に限定されない利用者一人ひとりにあった自立の考え方は、生活困窮者自立支援制度の創設によって、生活困窮者においても、必要があれば、生活の困りごとの解決に向けて、継続的な寄り添い型支援を受けることで、その自立をめざすということが可能となった。

最後に、生活保護自立支援プログラム及び生活困窮者自立支援制度に関する課題について言及する。

まず、生活保護自立支援プログラムに関する課題としては、プログラム内容の偏重を指摘しておく。厚生労働省(2014)によると、2006年4月～2007年12月には、経済的自立36,342人、日常生活自立37,430人、社会生活自立1,619人であったものが、その後、2009年～2010年3月には、経済的自立124,210人、日常生活自立36,246人、社会生活自立16,597人となり、20012年～2013年3月には、経済的自立213,853人、日常生活自立70,152人、社会生活自立41,808人となっており、明らかに経済的自立がプログラムの中心となっている。経済的自立に関するプログラムには、年金受給に関する支援を行うものが84,248人含まれており、年金裁定や年金受給権の再確認などは生活保護受給者本人や年金事務所への一斉確認が主であり、それらは必ずしも継続的な支援にはなっていない¹³⁾。これに対して、日常生活自立及び社会生活自立に関するプログラムの多くは、中長期的な視点から継続的な支援を展開するもので時間及び労力を要するものであるが、自立の三類型を示したプログラム創設時の構想を具現化するためには、プログラム内容を質量ともに充実させていくべきと考える。

次に、生活困窮者自立支援制度における就労支援に関する課題として、就労準備支援事業の後の就職までの支援プロセスを明確にする必要がある。現状では、就労準備支援事業において、就労可能な体制が整った後は、自治体やハローワークに

よる一体的な就労支援体制を整備するとされている。本稿において、取り上げた川崎市「だいJOBセンター」の取り組みのように、自立相談支援事業として開始された支援が就労準備支援へとつながり、就労支援を経て就労開始となり、さらには、就労継続支援へとつながる継続的寄り添い型支援が、生活困窮者自立支援制度の中で、一体的に実施されなければならないと考える。

注

- 1) 総合支援資金と緊急小口資金の貸し付けのうち、既に就職が決定している者や病気等により一時的に生活費が不足する場合。
- 2) 「生活保護法の一部を改正する法律案」及び「生活困窮者自立支援法案」の成立による生活困窮者支援制度の改革。
- 3) 2008年のアメリカのリーマン・ブラザーズ・ホールディングの倒産を発端とした世界的金融危機の影響で日本の株価も大暴落を起こすとともに、2000年以降の好景気が一気に崩れ景気停滞期が到来した。
- 4) 厚生労働省が公表している生活保護の被保護者調査の2017年9月分概数では、被保護者は2,125,803人で、前月比1,400人減少、対前年同月比で、19,311人減少となっている。
- 5) 日本の社会保障制度は、社会保険及び労働保険を第一のセーフティネット、生活保護制度を最後のセーフティネットとしてきた。
- 6) 生活保護法では、可能な限りでの資産および能力活用とともに、保険や年金等による他法他施策の活用に加えて、扶養義務者による扶養の優先を生活保護の受給要件としている。
- 7) 子どもの学習支援事業に関しては、生活保護受給家庭の子どもが、十分な教育を受けられなかったことにより、将来、最低限度の生活を維持できなくなるおそれがあるという解釈の下、生活保護受給世帯の子どもも生活困窮者自立支援制度における学習支援事業を利用することができる。
- 8) 法の規定では、生活保護制度の実施機関は、

都道府県知事、市長及び社会福祉法に規定する福祉に関する事務所(福祉事務所)を管理する町村長であり、生活困窮者自立支援制度も都道府県、市、福祉事務所を設置している町村という自治体となっているものの、実質、実施機関は同一である。但し、都道府県は、市等と同様に、設置している福祉事務所の所管区域内における事業を実施するほか、生活困窮者就労訓練事業の認定に関する業務を行うとされている。

- 9) 1998年度25.4%であった保護率は、2003年度には、37.5%にまで上昇した。
- 10) 相談業務全般のマネジメントや他の支援員への指導、困難ケースへの対応、社会資源の開拓・連携を担う主任相談支援員、生活困窮者への支援を担う相談支援員、就労支援員の3職種の配置が求められている中、「だいJOBセンター」の職員配置は、基本的配置水準を超えた専門性のある職員による相談体制となっている。
- 11) 「だいJOBセンター」事業の受託法人は、職業安定法による職業紹介の許可を受けており、ハローワークのように、職業紹介事業を行う資格を有している。
- 12) 利用者個々のめざす最低生活基準を上回った状態での経済的自立であり、生活保護基準としての最低生活を超越する経済的自立ではない。
- 13) 受給可能な納付期間を満たすための保険料納付の支援等の継続的支援は考えられる。

参考文献

- 星光二(2006)「釧路市における生活保護受給母子世帯自立生活支援モデル事業について」『生活と福祉』2006年9月号、4-7、全国社会福祉協議会。
- 川崎市(2015)川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室編『いっしょに歩けばだいじょうぶ』。
- 川崎市(2017)「だいJOBセンター平成29年7月」川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室。
- 厚生労働省(2005)「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」厚生労働省社会・援護局長通知『生活保護手帳2012年度版』、722-725、中央法規出版。

厚生労働省(2014)「生活保護全国係長会議資料」
社会・援護局保護課。

厚生労働省(2015a)「生活困窮者自立支援制度と
生活保護制度の連携について」厚生労働省・社
会援護局保護課長、厚生労働省・社会援護局地
域福祉課長。

厚生労働省(2015b)「生活困窮者自立支援につい
て」厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困
窮者自立支援室(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>)。

櫛部武俊(2007)「まわりの力を借りて自立支援の
扉を拓く～自立支援委託事業等の経験を中心に
～」『生活と福祉』2007年9月号、3-7、全国社
会福祉協議会

正木浩二(2014)「釧路市の生活保護自立支援プ
ログラムの特徴と意義」『自治総研通巻433号』
2014年11月号、1-34。

中囿桐代(2006)「生活保護受給母子世帯と「自立」
支援—釧路市での調査を事例として」布川日佐
史編『生活保護自立支援プログラムの活用①策
定と援助』179-221、山吹書店。

Three Types of Self-Reliance and Self-Reliance Support Program in the Livelihood Protection System
—Development Towards Comprehensive, Continuous, and Overall Support Based on the Kushiro Model—

Mitsunori UCHIDA

Abstract: It is understood that a fundamental policy of self-support program in the livelihood protection system, which was announced in March 2005, was to achieve financial and social self-reliance, and self-reliance in daily life. This paper clarifies 1) that by analyzing the process of constructing model business, the content of a business, and effect on the users, this paper has clarified that the aforementioned understanding was based on practices of the Kushiro model implemented before the 2005 self-support program, and 2) that through a self-reliance support program for the needy that was implemented by “Daiob Center” in Kawasaki City, those three types of self-reliance were being observed during the development into comprehensive, continuous, and overall support program. .

In addition, the study points out possible future challenges with implementing the existing self-reliance support program in the livelihood protection system and the self-reliance support program for the needy as given below.

The current situation shows that the self-reliance support program too much focuses on financial support. A lot of time and efforts are required to implement the support programs for financial self-reliance and self-reliance in daily life because those supports should be rendered from a medium-to-long term perspective. It is apparent, however, that the program content needs to be enriched both qualitatively and quantitatively in order to realize the three types of self-reliance that were envisioned at the time of creation of the support program.

One of the issues in the self-reliance support program for the needy is to clarify the support process for the participants who completed the preparation for employment to be actually employed. Those who received a consultation for self-reliance should be supported to prepare for employment, and those prepared for employment should be supported to be employed and start to work. And those who started the work should be supported to be able to hold on to that work. It is believed that such overall support should be rendered in the self-reliance support system for the needy.

Keywords: Kushiro Model, self-reliance program in the livelihood protection system, a comprehensive, continuous, and overall support