

インタビュー

釧路モデルから考える 生活困窮者自立支援制度の課題と展望

櫛部武俊（一般社団法人釧路社会的企業創造協議会代表理事）

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、釧路市で市職員として長く生活保護行政に携わり、同市における生活保護自立支援プログラムの礎を築くとともに、市役所退職後も引き続き、民間の立場で同プログラムや生活困窮者自立支援制度の実践に携わっている櫛部武俊さんに、二回目の見直しに向けて議論が現在進められている同制度の課題や今後の展望などについてお話をうかがいたいと思います。

櫛部さんにこのテーマでインタビューを行うのは、本誌の企画としては二回目になります。一回目は生活困窮者自立支援制度が施行になる直前の二〇一五年一月に行い、同制度に対する評価や施行後の自治体の課題などをうかがいました。それから八年が経ちました。

そこで今回は、櫛部さんご自身がこの八年、生活保護自立支援プログラムや生活困窮者自立支援制度に基づく支援に関わってきたなかで考えたり感じたりしてきた、制度の現状や課題、今後めざ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主旨になります。

釧路社会的企業創造協議会の始まり

正木 櫛部さんは三六年勤めた釧路市役所を二〇一一年三月末で退職し、その後、この「一般

社団法人釧路社会的企業創造協議会」に創設から関わり、現在も民間の立場から、同協議会が市などから受託して実施する諸事業の中で、自立支援プログラムに参加する保護受給者や生活困窮者自立支援制度の利用者を受け入れ、彼らを支援する事業に携わっています。

まずこの協議会について確認しておきたいのですが、ここでの活動を始めてから何年になりますか。

櫛部 当協議会は二〇一二年四月二日の創設ですので、今年（二〇二三年）四月で丸一二年になります。

正木 市役所退職から協議会創設まで一年ほどの期間があつたわけですね。協議会の発足に至る経緯についてご紹介ください。

櫛部 二〇一〇年代初期という時期は、民主党政権のもと、深刻化する貧困問題への応策として、生活支援の本身が議論されていた頃です。釧路市の生活保護自立支援プログラムに関わる取り組みは「釧路モデル」などと呼ばれ、「中間的就労」や「社会的居場所」といったキーワードとともに、この中で大いに参考にされていました。こうした貧困問題への対策に加え、私が市役所を退職した二〇一一年三月には東日本大震災が発生し、国・自治体による生活支援や生活保障といった政策の動向が注目されていた時期でもあります。

当初、私自身は定年退職後に市役所に残るかどうか悩み、その挙句に、退職の二カ月ほど前、年

明け早々に「残らない」と上司に伝えたところ、落胆されたことを覚えています。市としては、このタイミングで私が去ってしまったら、釧路モデルを誰がこの先展開させていくのか、当てが外れたからだと思います。

正木 仮に櫛部さんが退職後も市役所に残るとなった場合、当時で言えば処遇はどのようなかたになりましたか。

櫛部 市の嘱託職員（現・会計年度任用職員）です。かつての部下の下で使われることになりましたが、共に仕事をしていくなかで、私から口を挟みたくなるような場面が度々発生することが想像されました。周囲も過度に気を遣うでしょう。役所という職員の上下関係が重視される職場環境で、このような状況はつくるべきではないという気持ちもありました。しかし、直接市役所に残らなかったけれど、市の取り組みを側面から支える



櫛部武俊さん

「仕事づくり」の活動を始めたというのが協議会の始まりです。二〇一二年四月に協議会を立ち上げるとともに、市から緊急雇用創出事業を受託し、まず漁網の整網作業という仕事を創出しました。当初は現在のような活動を想定していたわけではありませんでした。

あわせて、二〇一二年四月という時期について言えば、私にとっては国の「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」の委員に任じられ、現在の生活困窮者自立支援制度につながる「生活支援戦略」に関する議論に参画し始めた時期でもあります。協議会が発足し、現場で仕事づくりの実践をスタートさせるとともに、国の審議会の委員になって、困窮者支援の新たな法制度について議論する立場にもなったというのが二〇一二年四月でした。

協議会は資金面も確たる見通しも無いまま発足したので、二〇一三年一二月に「生活困窮者自立支援法」が制定されていなかったら、恐らく二年ほどで協議会の活動は終わっていた可能性もありましたね。実際には、二〇一三～一四年度は同法のモデル事業を市から受け、同法が施行になった二〇一五年度からは自立相談支援事業の委託を市と道庁（釧路総合振興局）から受け、今日に至っています。同法の制定は地域における協議会の展開にとっては正に「渡りに船」だったと言えます。

生活困窮者自立支援法二〇一八年改正とその評価

正木 このタイミングで櫛部さんにまた話を聞きたしたのは、冒頭でもご紹介しましたとおり、「生活困窮者自立支援法」の見直しに向けた議論が現在進められていることを動機としています。現在進行中の話を聞く前に確認しておきたいのは、同法はすでに一回の見直しを経ており、その部分をどう評価しているのかということです。

同法は二〇一五年四月の施行から三年後、二〇一八年六月の法改正で一回目の大幅な見直しが行われました。この二〇一八年改正の具体的な改正事項としては、基本理念の創設、生活困窮者の定義の改定、支援会議の設置、任意事業の事業化への動機付け、子ども支援と一時生活支援事業の拡充などがありました。現行制度はこの二〇一八年改正以降のものですが、これについてはどう見ていますか。

櫛部 二〇一八年改正では、『生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理』（二〇一七年三月一七日）を経て、最終的に「社会保障審議会生活困窮者自立支援および生活保護部会」で検討し、改正の方向をまとめました。その一方で、「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」、通称「地域力強化検討会」も設置されており、こちらの検討結果

〈資料1〉

生活保護自立支援プログラムおよび生活困窮者自立支援制度の沿革と 釧路市の取り組み・略年譜（2023年5月現在）

年	国の動向	釧路市の取り組み
2003	8月 「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」発足	
2004	12月15日 『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』、自立支援プログラムの導入を提言	2月 2004～05年度における被保護母子世帯対象の自立支援モデル事業の実施を決定
2005	3月31日 厚労省、「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針」を自治体に通知	
2006		4月 保護所管課の再編（生活福祉事務所1課体制に改組）、生活保護自立支援プログラムの本格実施（「釧路の三角形」の策定）
2012	4月26日 「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」、第1回会合 7月5日 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、『「生活支援戦略」中間まとめ』公表	4月 「一般社団法人釧路社会的企業創造協議会」設立、緊急雇用推進事業、就労移行型インターンシップ業務（整網作業）受託
2013	1月25日 『「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」報告書』 → 2013～14年度、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」を実施 12月13日 「生活困窮者自立支援法」公布	4月 市、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施（協議会受託）～2014年度 6月 釧路市・釧路管内生活相談支援センターくらしごと設立（協議会が運営受託）
2015	2月4日 「生活困窮者自立支援法施行令」公布、「生活困窮者自立支援法施行規則」公布 4月1日 「生活困窮者自立支援法」、「生活困窮者自立支援法施行令」施行 「生活困窮者自立支援法施行規則」全面施行	4月1日 市、生活困窮者自立支援制度の運用開始、生活福祉事務所が所管 → 自立相談支援事業、就労準備支援事業などを協議会が受託 ※ 北海道釧路総合振興局からも自立相談支援事業を受託
2016		4月 市、「包括的な相談支援システム構築事業」実施（協議会受託）～継続中
2017	3月17日 『生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理』公表 12月15日 『社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書』公表	
2018	6月8日 「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」公布（第1回見直し） 10月1日 改正「生活困窮者自立支援法」の一部施行（包括的な支援体制の強化）	
2019	4月1日 改正「生活困窮者自立支援法」の全面施行（子ども支援の強化、居住支援の強化）	
2022	3月 『「今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究」報告書』公表 4月26日 『生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理』公表 6月3日 社会保障審議会・生活困窮者自立支援及び生活保護部会第14回会議、生活困窮者自立支援制度の2回目の見直しに向けた議論開始 12月20日 『生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理 中間まとめ』公表	4月1日 市、生活福祉事務所と地域福祉課を統合して社会援護課に改組

※ 国会、厚生労働省、釧路社会的企業創造協議会の各ウェブサイトの掲載情報に基づき、2023年5月、正木作成。

も二〇一八年改正には関わっています。

今ご説明していただいたとおり、二〇一八年改正ではいくつか重要な改正がありました。特に重要だったと思うのは法の基本理念を明記したことです。これにより、『論点整理』で打ち出された「生活困窮者の尊厳の保持」と、「地域共生社会の実現に向けた地域づくり」の二点があらためて法文に反映されました。

正木 遅ればせながら、基本理念が明記されました。

榑部 当時、これによってようやく法に魂が込められたと思いました。

もう一つは、支援対象の定義の拡大です。改正前は「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」と狭かったのが、「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より、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」と改められました。これが無ければ、保護一歩手前の経済的困窮者しか支援しない、はつきり言ってしまう存在意義が無い法律になっていたと思われま。支援対象の定義の見直しにより、社会的孤立状態の人たちなども含めて誰もが制度の支援対象になるとされたことに大きな意味があったと思います。

その一方で、就労準備事業など任意事業の事業化への動機付けや、子ども支援や一時生活支援事業の拡充といった辺りは、地方自治体の自治のあ

り方や資金面の裏付けが不十分であることも問われていたと思います。

正木 二〇一八年改正の特徴としては、施行から三年間の運用上の反省に立って制度そのものの手直しをするともに、もう一つ、この制度も一つのテコにしながら、地域共生社会づくりを進めていくという、より大きなプランに組み込まれたことも重要です。その部分の体系化を図るため、前出の「地域力強化検討会」の検討結果を反映させるかたちで「社会福祉法」も二〇一七年に改正され、これ以降、さらなる法改正も進めながら、相談支援の対象者を限定しない包括的相談支援体制の構築が市町村に求められるようになっていきます。

榑部 当協議会も二〇一七年度、この流れに係して「我が事・丸ごと」の地域づくりの強化に向けたモデル事業」に携わりました。この頃から、より大きな枠組みで制度を改革していく流れが本格化し、今日の動きにもつながっています。

「中間的就労」の意味のズレ、その影響

正木 生活困窮者自立支援制度は生活保護自立支援プログラムをモデルの一つにして制度設計されたのですが、特に釧路モデルと現行の生活困窮者自立支援制度を比べて気づくことの一つは、どちらも「中間的就労」という言葉を使っていないが、それぞれ意味するところにズレがあること

です。同制度では「就労訓練事業」が「いわゆる中間的就労」と定義されています。

榑部 制度構想のプロセスの中で、厚労省の官僚より、「中間的就労」という言葉を使わないのは惜しい、とされたということで、就労訓練事業がいわゆる中間的就労と呼ばれることになりました。

正木 釧路モデルにおける中間的就労は、就労訓練事業に単純に言い換えられるものではありません。

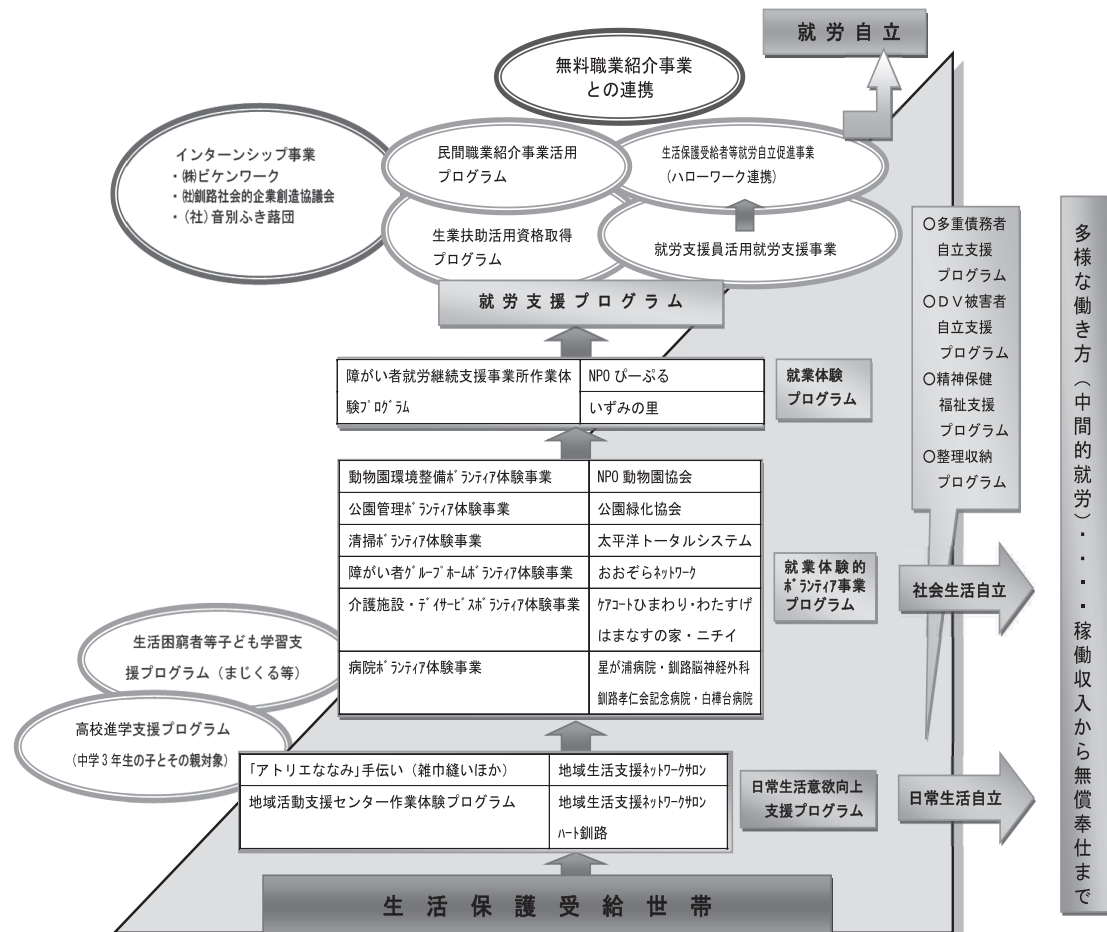
榑部 人によっては「一般就労に向けた準備」という側面があるのは間違いないのですが、それを就労訓練と言いきってしまうと、こぼれ落ちていく側面があると思います。

正木 有名な「釧路の三角形」（正式には「釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況」、資料2参照）で言えば、中間的就労が担う役割はどう位置づけられていますでしょうか。

榑部 三角形の内側にある「ボランティア」が一つです。メンタルヘルスを崩しているとか、日常的に規則正しい生活ができていないとか、引きこもり状態が長く続いて社会との関係性が途切れているといった理由で、短期間で一般就労を実現するのは難しいと判断された似た境遇の保護受給者たちが、まずは「ボランティア」として、公園の清掃作業や介護ヘルパーの手伝いといった無賃の軽作業に継続的に参加し、これを通じて仲間を得たり、心身の健康や生活規律、自尊心、社会参

〈資料2〉

釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況 (2022(R4)年5月現在)



※ 釧路市提供 (2023年5月)

加意欲を回復させていく内発的なプロセスです。

正木 生活保護自立支援プログラムは、自立支援を経済的自立支援(就労支援)だけでなく、日常生活自立支援、社会生活自立支援とともに三本柱で実施すること、就労支援だけを優先しない並列関係とすることを主な特徴としています。

釧路モデルの「ボランティア」は、一般就労に向けたステップアップ(段階的な準備)の側面もありながら、労働の場への参加を通して生活規律や社会参加意欲を回復させていく効果も企図されており、三本柱の並列関係を実践する一つの形と理解しています。

櫛部 もう一つは三角形の右側、「多様な働き方」あるいは「中間的就労自立」と言い換えている「社会的企業」にあたる部分ですね。協議会が創出した漁網の整網作業など、保護を受けながらも可能な範囲で賃労働に継続的に従事し、たとえわずかであっても自らの力で所得を得られるようになって、保護廃止には至らずとも、いわば「半就労半福祉」の状態に辿り着く保護受給者もいます。これを自立のゴールとして許容していることも釧路モデルの特徴の一つです。

正木 人によっては、一般就労・保護廃止ではなく、中間的就労自立⇨半就労半福祉が自立のゴールになり得るということですね。後者を排除しないのが釧路モデルの特筆すべき点だと思います。こう整理してみると、中間的就労を就労訓練事業と単純に言い換えることには、一面のみを取り

出し、一般就労を果たすことだけを自立のゴールとするように見え、一昔前の自立観に先祖返りしてしまっただけのような印象を持ちます。

榎部 私は生活困窮者自立支援制度の中で中間的就労が就労訓練事業に言い換えられたとき、それまでの釧路市での実践がまったく理解されていないと失望したのです。実を言うと、これまで取り組んできた漁網整網などの実践と就労準備支援とが釣り合わず、数年前まで意欲を失っていたと思います。この間、セミナー等で講師に呼ばれて釧路市の実践について話しても、事業としての就労準備を理解したい聴講者にはあまり響いていないと実感することもしばしばでしたから。

また、「生活困窮者自立支援法」は少なくとも社会的企業を法定するものではありません。国の選択において、中間的就労は就労訓練事業に言い換えられ、社会的企業は法定しないとされたわけです。中間的就労の多様な機能と社会的企業が排除されれば、一般就労が唯一のゴールにならざるを得ませんから。

正木 私は、釧路モデルの理念や実践上の方針は、二〇〇六年度の本格施行当初から現在に至るまで何も変わっていないと思っていて、変わったのは釧路モデルをめぐる制度上の環境です。

二〇一五年度から「生活困窮者自立支援法」という新たな法律が施行され、中間的就労が就労訓練事業と定義し直されたことで、良くない影響を受けてしまっているという印象です。

榎部 私個人への良くない影響を言わせてもらうと、その最たるものは、同制度の施行後、数年経ってワクワクしなくなったということです。この数年を振り返って自己分析し、ワクワクしなくなったのは、支援の取り組みが全て法律に基づく事業にされ、行政から資金を貰って事業を行い、それで飯を食うようになったからではないかと、じくじたる自分がいまいますね。

正木 前回のインタビューの記録¹を読み返すと、釧路モデルと生活困窮者自立支援制度とでは中間的就労の意味が違うのではないかとこの趣旨の発言を私がしていて、当時からこの点を懸念していたことがうかがえます。それが榎部さんの意欲を数年にわたって削いでいたと聞き、やはり大きな問題性を孕んでいたということが今確認されましたね。

榎部 それでも、この数年で意欲が持ち直してきています。全国に点在する就労準備支援を通じた場づくりの仲間とのつながりのおかげですね。現場に真実があつて、政策がどうこうではなく、釧路モデル側の意味での中間的就労に再び注目が当たり始めていると感じているからです。近年は釧路市に自立支援の視察に訪れる若い研究者などがまた増え始めています。

社会的居場所の多様な効能をどう説くか

榎部 就労準備支援に対する意欲を失っている

間、何に関心を持っていたかと言えば、地域における近隣同士の支え合いについてです。これはいわゆる「社会的居場所」論にもつながる話です。

正木 社会的居場所については、釧路モデルに関係する取り組みのなかでは、「コミュニティハウス冬月荘」での無料勉強会がかつて注目されたことがあります。保護受給者の方がハウスで貧困世帯の子どもたちに勉強を教えるという取り組みの中で、教える保護受給者はそのことに生き甲斐を感じて自尊心や心身の健康を回復させる一方で、家庭にも学校にも馴染めず孤立していた子どもがここに居心地の良さを見つけ、友だちをつくるなど、社会性を回復していく状況が見られました。

榎部 社会的居場所論はあらためて考えてみるとなかなか難しい話です。これに関係して最近よく言うのは「ストライクにも高い球のストライクと低い球のストライクがある」ということです。地域の見守りや近所の支え合いの実践は、そこにとどまる限り、「低いストライク」と見なされるようです。例えば沖縄では、御年九〇歳を超えたおばあちゃんが数人集まって、おしゃべりしながら、モヤシのひげ取り作業に継続的に従事し、一回あたり三〇〇円貰い、一二〇〇円貯まったら皆でレストランに行つて美味しいものを食べることにしているそうです。このように、個人が地域につながり、承認を実感できる場をつくることは、それ自体大きな意味を持つ効能だと思いますが、

先ほども言ったとおり、隣り近所の支え合いにとどまる限りは「低いストライク」と見なされます。

これに対し、研修・訓練型と言いますか、就労準備や就労訓練の機能など、一般就労を実現していく上で一定の効力を持つような社会的居場所のあり方は「高いストライク」と見なされます。

一般就労へのリンクがあるうがなからうが、社会的居場所それ自体の持つ様々な効能は肯定されて然るべきだと思いますが、そのように割り切った主張をしようとして、日本国内ではまだ批判があるようです。端的に言えば、居場所を見つけて元気になるだけではないのか、という批判です。社会的居場所は働かない人のためのものというイメージが依然強いようです。

正木 先ほどの中間的就労の意味のズレを別の視点から見たような話に聞こえますね。

櫛部 当協議会がこの十数年続けている地域で仕事を創出する取り組みは、この高いストライクと低いストライクの中間を具体化する作業なのかかもしれません。

高いストライクと低いストライクの間にはもつとグラデーションが認められるべきだと思っています。社会的居場所の機能にグラデーションがあることにより、利用者ごとに異なる心身の状態に応じ、幅広い選択ができるからです。地域での仕事づくりは、一般就労へ一律に追い立てるでもなく、単なる居場所の提供にとどまるでもなく、その間を具体化する取り組みであると思います。

うした社会的居場所では、利用者の状態によって、これをステップに一般就労をめざしてもいいし、保護を受けながら軽作業を続ける場になってもいいし、引きこもり状態から脱却していく第一歩にマンガを読んだり、ゲームをしたりする場であってもいい。たぶん、この居場所のコアは、支える仲間、共生する、という集団づくりなのではないか。この間の経験からもう一つ言うと、どんな状態であれ、「評価」は必要かもしれないと思うことがあります。

当協議会で現在、週二回、引きこもり状態から脱却しようとしている若者十数名を受け入れていきます。先日、フードドライブ^②の取り組みとして他団体から大量の食品を譲り受けるということがあり、消費期限を見て品物を分別しなければならなくなりました。量が膨大だったため、当協議会の職員だけでは手が足りず、たまたまその日来ていた若者たちに手伝いを頼んだところ、汗をかきながら一生懸命に作業を手伝ってくれたのですが、終了後に五〇〇円ずつお渡ししたところ、思いのほか喜んでいただいていたことがありました。額はどうかあれ、自分で仕事をして稼いだお金は特別なものに見えるはずです。いわゆる賃労働ではありませんが、こうした取り組みも社会的居場所の機能の一つとして重要だと思います。

正木 二〇一三年に放送されたテレビ番組^③で、釧路市の自立支援の取り組みが取り上げられたとき、スタート時の整網作業の様子や、作業参加者

に給料を配るシーンも映されました。その際、「自分で稼いだお金は違つて見える」という趣旨のナレーションがあったことが強く印象に残っています。フードドライブの分別作業を手伝い、五〇〇円貰つてたいへん喜んだという若者たちの姿はそれを想起させます。

櫛部 整網作業はすでに一〇年の実績があり、中には何年も携わり続けている参加者もいて、仕事に対する姿勢も変わつてきています。初期の頃は「やらされ感」が少なからず見受けられたのに対し、現在は「仕事への誇り」が強いように見えます。日々、きちんと納期限を守り、計画的に上手に分業しながら作業を進めています。支えあっていますよ。

正木 ステップアップの効果も出ていると感じます。整網作業の場は、社会的居場所としての機能を現在も発揮し続けているのでしょうか。

櫛部 当協議会は、地域から仕事をつくり出すことが、困窮者支援だけではなく人口減少社会にとつても肝要であると考えています。そこで営まれる中間的就労は、役割や社会参加といった、賃労働にとどまらない効果を持ち、これが地域や人を育むものと考えています。

心がけていることの一つは、釧路市にとつての整網作業のような、地域にとつて必要とされる仕事、求められる作業を見つけ、これを社会的居場所で行われる仕事につなげることです。

釧路モデルの活力の源泉

正木 特に行政機関や公的機関では、法律に基づかないことには積極的に注力しないという思考がどうしても強く作用してしまうものだと思います。しかし、釧路モデルがこれまで進めてきた、地域での仕事づくりとか、その仕事への保護受給者や生活困窮者の受け入れといった取り組みは、法定の事業の枠内だけに限定されない部分もあります。これは正に釧路市における自治の実践ではないでしょうか。

櫛部 そうです。自治ですよ。以前のインタビューでも言いましたが、「生活困窮者自立支援法」は中身がスカスカであることが特徴の一つで、必須事業は自立相談支援事業と住居確保給付金事業の二つだけとし、それ以外は任意事業、すなわち、事業化や内容や運用は各自治体の判断に任せることとしています。これは自治体が自らの地域の実情に応じて実践のしかたを工夫できるよう、法律が自治体を縛らないようにするという趣旨のことだと理解しています。少なくともこの分野では、自治体にどれだけ自由を保障できるかが、制度の活力を左右すると思います。

正木 しかし、実態は裏目に出ていると思います。

櫛部 この八年を振り返ると、多くの自治体の取り組みは自治的ではなく、なるべく法律の規定からはみ出ず、最低限度のことをこなしているよ

うに見ざるをえません。

事業の根拠が法律によつて保障されることには、社会的に承認されるというメリットがある反面、現場で事業を実施する者にとつては、それに絡め取られて、事業の構想や実践の上での自由を制限される可能性があるというデメリットもあります。後者が顕在化し、定着してしまうと、法律の範囲内とか、予算の範囲内でしか動かなくなります。

最初の方で触れましたが、交付税の一括交付など、財源・権限とも地方分権・地方自治に委ねるという根本問題が変わっていないからです。

自由が制限されることで失われるものがあります。創造性です。釧路市の自立支援の取り組みではこれまで、法的根拠が無いことにも、資金も十分ではないなかで積極的にチャレンジしてきました。しかし、外に向けてこういう話をして、なかなか伝わりません。

正木 それは、何をするにも法的な根拠や予算がないことにはできないでしょう、といった反応でしょうか。

櫛部 そうです。これまでの経験から、法律に基づかなくても、資金が十分でなくても、制度や委託費の弾力的運用により、例えば社会参加の場づくりなど、できることはあると言えます。その誤解をどう取り除いていくかが今後の課題として大切だと思います。

一〇〇〇兆円を超える膨大な借金を抱える日本ではこの先、防衛費の増額も予定され、社会保障

費への配分が減っていくことが予想されます。国も社会保障や福祉に今までのようなかたちで金を出せなくなっていくことですし、人の数も減っていきます。そういう切ない時代が程なく到来しますが、そうであるからこそ、財源・権限を地方にわたして、現場での創造性や自治の真価がますます問われることになっていくと思います。

地域共生社会と生活力形成論

櫛部 私個人の考えですが、釧路モデルの実践においては、生活保護自立支援プログラムや生活困窮者自立支援制度の領域、言い換えれば、貧困対策という特定の政策分野を舞台としつつも、社会全体を考えようという思考が頭の片隅に常にあります。釧路モデルの思想は自治的で、もつとラジカルなものであるつもりなのですが、現行の生活困窮者自立支援制度にとどまる限り、釧路モデルの根っここの思想が切り捨てられ、表層だけだなという気持ちです。

これから国全体として人口が減っていくなかにあつては、支援を受けていた人が支援をする側に回るといったことがますます常態化していくと思います。これが地域の元気の源になるのです。地域でも、どこでも。この点を理解せず、支援をする側の人と受ける側の人はこの先も永久に固定され、一方向に支援が続いていくことはあり得ません。元気が出ない方にまっしぐら、より管

理志向が強まりますよ。

正木 私が知る限りでは、支援の担い手の循環という点を長く主張し続けてきたのは、引きこもり者支援で知られる藤里町社会福祉協議会の菊池まゆみさんですね。福祉の弱点は、福祉と言った途端に、支援する側と、支援を受ける側を分けて固定してしまうとし、それは支え合いの共生社会として持続性を持たないという言い方です。

櫛部 国の進める地域共生社会づくりの議論では、公助の役割がほとんど登場していないとしばしば行政の責任放棄が批判されています。こうした状況を受けて、宮本太郎先生（中央大学教授）は、公助・共助・互助・自助の関係性について、公助は「地域の支え合いを支えるもの」と再定義しています。

現下の地域共生社会づくりの議論は、「生活支援戦略」などに比べても視野が狭くなり、生活や社会の全体を考えていく広がりを持っていないので、ここをどう拡大していくかが今後の課題だと思います。

正木 釧路モデルのベースとなる思想については、二〇一四年に書籍化した櫛部さんへのインタビュー^④の際などに少しうかがっています。「生活力形成論」です。

櫛部 現在あらためて、生活力形成論を深めていく必要性を強く感じています。というのも、自立相談支援であれ、就労準備支援であれ、家計改善支援であれ、生活困窮者自立支援制度上は個別

に事業に分けられていますが、結局のところ、どれも生きる力を高めていく手段だからです。

正木 私は文献の中でしか触れたことがありませんが、生活力形成論は、櫛部さんの大学時代の恩師である故・白沢久一先生が、一九八〇年代に生活保護のケースワーク理論の領域で提唱していたものです。

この理論は文字どおり、保護受給者個人の生活能力を向上させること、今時の表現に言い換えれば、エンパワメントに関する議論と捉えてよろしいのでしょうか。

櫛部 今日的にはそのとおりです。一九八〇年代はまだケースワーカー側の支援のあり方に関するものにとどまっていたように思います。いずれにしても、一九八〇年代の理論ですから、前提となる思考に、悪く言うとパターンリズム、良く言うところとワーカビリティもあります。現在の支援の担い手の循環のような議論には十分に対応していないと思われるので、鍛え直しが必要でしょう。

正木 一方で、生活力と似たづくりの言葉が先ほどから出て来ています。地域力です。こちらは地域の支え合いの練度のような話と理解しますが。

櫛部 国の議論ではそういう意味だと思いますが、私としては、地域と言われると広すぎる概念だと思っています。生活力形成論との関係で言えば、先ほどから出ている中間的就労や社会的居場所という身近な場づくりが大事だと思います。

地域共生社会と呼ぶかどうかは別として、私に

とって地域づくりとは、集団の大きさは小さいほうが良いのですが、住民が自治的に自分たちのことを考えることであり、そのことが最も重要だと思っています。

正木 関係して、櫛部さんが以前もう一つおっしゃっていたのは、釧路モデルは生活力形成論を思想的なベースにしつつ、支援対象者の独立歩の自立の実現ではなく、地域の関係性の中で個人の生活を支えることをめざしているとのことでした。

櫛部 先ほども紹介したように、整網作業に十数年取り組んできて、ここで長く働いている保護受給者の人たちは、すでに生産者としての自覚を持ちながら計画的に作業を進め、今や道外からも受注しています。自分たちで分担を決め、特定の人だけが稼ぎすぎないよう、上手く作業を配分するということがあります。

正木 それは整網作業を通じた社会的居場所での集団生活の中で、受給者個人がそれぞれ生活力を高めていると言えますね。

櫛部 集団ですから、人間関係が発生します。関係が順調なときもあれば、トラブルや喧嘩が起きるときもあります。生活そのものであり、何ら特別ではない普通のことです。ここには人間社会の縮図があり、そういうなかで生活力も形成されていくのだと思います。

私自身もこういう場所に身を置くことが楽しく、居心地が良いと感じています。支援機関の職員と

してではなく、彼らと同じ社会的居場所にいる仲間の一人として一緒に生きている共生的な感覚です。市のケースワーカーだった頃、職場や仕事で嫌な思いをしたときに、受給者のおばあちゃんの家でミカンを食べながら楽しくおしゃべりして、元気を貰っていたことを思い出します。

今後の制度改正の展望、期待も懸念も

正木 冒頭でも触れたとおり、「生活困窮者自立支援法」は、二回目の見直しに向けて、「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会」で議論が進んでいます。今回も前回と同じく、まず見直しに向けた論点整理を行う会議体で検討を行い、これを踏まえて社会保障審議会の部会が制度見直しの内容について議論していく進め方になっています。

櫛部 見直しを担う国の審議会も所管省だけで運営されており、かつて「生活支援戦略」を検討したときのような、省庁横断で社会全体のあり方を考える幅広い議論が行われているわけでもなくなっています。

正木 厚生労働省のウェブサイトによると、櫛部さんは昨年（二〇二二年）六月一七日、社会保障審議会の部会の第一五回会議の場に参考人として呼ばれ、プレゼンをしています。ここでは何を話されてきたのですか。

櫛部 もちろん、釧路モデルの中間的就労や社

会的居場所、社会的企業に関することが中心です。私が参考人として呼ばれたのは、国として自立や自立支援のあり方を考えるとき、釧路モデルの実践には今なお噛み応えのある部分があるからだろうと思っています。

正木 現在の見直しに向けた議論についてはどのように見られていますか。

櫛部 先行する「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理」（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・ワーキンググループ、二〇二二年四月二六日）では、生活保護自立支援プログラムで採用された自立観、すなわち、自立支援の三本柱の重要性をあらためて確認し、「生活困窮者自立支援法」が自立支援プログラムの理念を継承・共有していることを明記しています。

昨年一二月に部会がとりまとめた『生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理 中間まとめ』（二〇二二年一月二〇日）は、これら自立支援の三本柱が相互に関連し合うものであることを再度確認した上で、これら三分野が並列の関係にある、端的に言い換えれば、就労支援だけを重視しないとする自立観を社会に対し浸透を図っていくべきであることを明記しています。

『中間まとめ』は『論点整理』の考え方を追認していると思取つてよいと思いますが、そうだとすれば、十数年の年月を経て、国の審議会レベルで「自立」や「自立支援」のあり方をこのように定義するようになったことは前向きに評価すべきだと考えます。

正木 三本柱とそれらの並列関係は自立支援プログラムの肝ですから、ここに至って、逆にそこを否定してしまつたら、この十数年の各地での実践は何だったのかということになりますね。

櫛部 自立支援プログラムと生活困窮者自立支援制度、これら二つの制度における自立や自立支援の解釈の共有は、制度間の連携を図る上でも重要な前提であり、否定しきれるものではありません。

ただ、別の思惑が見え隠れしているようにも思え、今後の動向には注意が必要かもしれません。

正木 その「別の思惑」とは、具体的にはどういうことでしょうか。

櫛部 自治体の福祉事務所の機能から生活保護のケースワーク業務を切り離して、民間事業者等に外部委託できるようにしていくという思惑です。

近年は、地域共生社会づくりの文脈で、「重なり合う支援」という言い方が定着しつつありますが、これも支援機関や制度の間でのスムーズな連携だけを意味しているとは思えません。むしろ、ケースワーク業務の民間委託を可能にするための「地均し」にも見えます。

なぜこのように考えるかと言えば、二〇二二年三月に公表された『今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究』

報告書』は、生活保護業務の負担軽減策として「外部委託の活用」を挙げ、その対象となりうる業務の一つに「一定の専門性のある支援業務」を挙げている。『中間まとめ』を策定した社会保障審議会の部会の活動歴を見ると、今回の議論のスタートになった第一四回会議（二〇二二年六月三日）以降、右記の報告書が資料として配付され続けているので、それが現下の議論において前提の一つになっていることがうかがえます。

要するに、保護受給者および生活困窮者を対象とする自立支援の体制構築をどう進めていくかという議論の中で、生活保護のケースワーク業務からの自治体の撤退（公から民への移管）が検討され始めているということです。実際、多くの平均的な自治体は、ケースワーカーの業務上の負担が重いと考えており、仮にその労働条件を軽くしていく方向で制度を改めていくと国が提案してきたならば、反対はしないでしょう。そうした方向性に引きずられていくことに危機感を持つ研究者もいます。

『中間まとめ』の段階では、こうした「重なり合う支援」に潜む危険性が部会委員の間で一定の合意を得たのか、外部委託の話はいったん沈静化しています。しかし、今後の議論ではまた息を吹き返す可能性もあります。

正木 話は尽きませんが、時間も来ていますので、最後に、榎部さんご自身がめざす今後の取り組みの方向性についてご紹介ください。

榎部 就労準備支援のあり方に関わって、別の機会に以下のように書いたことがありましたので、最後にご紹介します。

「就労準備はご本人の自己肯定感に根ざして参加しても良いと思えるような居場所の創出を土台に、仲間づくりや承認が生まれる取り組みである。そのつくりられようはアンペイドワークとペイドワークを包摂し、地域の実情に沿って取り組まれるもので、その自由度こそ核心である。企業からの素材の切り出しなどにとどまらず、地域での必要に応じて仕事を創出する取り組みというグラデーションがあるものとして考えたい。

準備はお金を生み出す側面も重要ではないか。五〇〇円が良いか一〇〇〇円が良いかという問題ではなく、ボランティアのようなことであっても、一定の対価があると高揚感のようなものが利用者に生まれているし、通う気持ちや実費経費に適い、居場所が支持されるのである」。

このような考え方が基本になるということを、自治体や支援団体の関係者も含め、なるべく多くの人たちに理解されていくことを期待します。

正木 榎部さんには、今後も制度のあり方を検証する際に、現場での実践に基づいた鋭い問題提起を行っていただければと思います。本日は長時間にわたってご対応くださり、ありがとうございました。

【注】

(1) 本誌二〇一五年三月号（第五五四号）所収二、一五頁。

(2) フードドライブとは、「家庭で余っている食品を集めて、食品を必要としている地域のフードバンク等の生活困窮者支援団体、子ども食堂、福祉施設等に寄付する活動」のこと。環境省作成『フードドライブ実施の手引き』（二〇二二年三月一日公表）による。

(3) 日本テレビ制作の『NNNDキュメント』で、二〇一三年五月六日に放送された、「生活保護自立をめざして 釧路・豊中……先進自治体の挑戦」。

(4) 『自治に人あり』(5) 釧路市の生活保護行政と福祉職・榎部武俊』（公人社、二〇一四年一二月）。

本稿は、二〇二三年二月一六日に釧路市内で実施したインタビューの内容をまとめたものです。

文責・編集部