

釧路市の生活保護受給者・生活困窮者自立支援の到達点

— 二〇二二年度調査に基づき

正 木 浩 司

はじめにー釧路市再訪の目的

二〇二三年二月中旬、釧路市を訪れ、同市の生活保護制度および生活困窮者自立支援制度の所管課関係者などを対象に、両制度に関するヒアリング調査を実施した^①。いわゆる「釧路モデル」の名で全国的に広く知られる生活保護自立支援プログラムと生活困窮者自立支援事業の現状や課題を確認することが主な目的であった。前者の同市での実践は、モデル事業を含めると、二〇二三年二月時点ですでに二〇年近い実績がある。後者は根拠法の施行が二〇一五年度からであり、こちらもすでに八年近い支援実績を有する。

筆者がNHK発行の『ワーキングプア解決への道』（二〇〇八年七月発行）という書籍を通じて釧路市の生活保護自立支援プログラムの実践を初めて知ったのが二〇〇九年頃のこと。その内容

に衝撃と感銘を受けたことから、同市の生活保護制度の所管課である「生活福祉事務所」（当時）を訪ね、ここで初めてヒアリング調査を行ったのが二〇一〇年三月のことであった。これ以降、概ね数年おきに同課や関係団体の事務所などに通っては、市関係者等へのヒアリングや関係資料の収集を行い、同市における生活保護の現状、自立支援プログラムや生活困窮者自立支援事業の運用状況を定期的に観察し続けてきた。

この十数年の間に実施してきた調査の結果については、その都度、レポートや論考を執筆し、本誌や他団体の発行誌、関係書籍の中で発表してきた^②。しかし、二〇一五年度以降、今日に至るまでの八年ほどの間については、調査自体は数回実施してきたものの、生活困窮者自立支援の取り組みも含めた釧路市の状況についてまとまった報告を行うには至っておらず、この数年は何かしらのきつかけが得られないかと思案していたところであった。

こうしたなか、二〇二三年二月というタイミングで釧路市を再訪した理由・背景としては、大きくは以下の二点がある。

第一に、今回はこれが直接的には最も強い動機になったが、二〇二二年度の市の機構改編により、生活保護行政を二〇〇六年度以降所管してきた「生活福祉事務所」が、「地域福祉課」との統合の上、「社会援護課」に改組・改名されたことである。その背景や意味、狙いを市に確認したいというのが一つ目の理由である。

第二は、二〇一五年度施行の生活困窮者自立支援制度について、釧路市での運用状況に関する情報収集を進める必要を感じたことである。同制度は現在、施行から三年後に予定されていた一回目の見直し（二〇一八年六月）を経て、法律の条文や運用ルールが改定されるとともに、二〇一七年以降の「社会福祉法」（昭和二十六年三月二十九日法律第四五号）改正の動きと連動しながら、国の「地

域共生社会づくり」政策の文脈に組み込まれている。さらに、二回目の見直しに向けた議論が国レベルで二〇二一年度から始まっており、近い将来に再度大きな制度改定を控える局面にある。くわえて、この三年ほどの期間に限れば、コロナ禍の影響が特に生活困窮者自立支援事業に相応の影響を及ぼしていることも推察された。これら現下の足早で大きな流れに、自立支援の先進地の一つとされる釧路市がどのように対応しているのか、早めの実態を知りたいと欲したことも今次調査の背景の一つである。

本稿は、二〇二三年二月に釧路市で実施した、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の取り組みに関する調査の結果について報告し、若干の考察を行うことを目的としている。

1. 釧路市の生活保護の現状

最初に、釧路市の生活保護の現状について、市からの提供データに基づき紹介しておきたい。

釧路市における生活保護率は、**図表1**のとおり、一九九〇年代後半頃から増加の局面に入っていたが、二〇〇二年一月の太平洋炭礦の閉山が強く影響したことで、二〇〇〇年代以降さらに急増し、二〇〇九年一月に初めて5%を超え、二〇二二年度には年度平均で五・五%（保護人員一万三五百人、保護世帯数六六四九世帯）、市民の一八人に一人が保護を受けているという状況にまで至つ

<図表1> 釧路市の保護世帯数・人員・世帯類型・保護率の推移（1998～2022年度、年度平均）

年度	保護率(%)	被保護人員	被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他世帯
1998	25.4	4,972	3,061	(1,171)	(536)	(1,156)	左に込み	(198)
1999	27.0	5,261	3,270	(1,267)	(581)	(306)	(912)	(204)
2000	28.5	5,503	3,453	(1,344)	(607)	(316)	(959)	(227)
2001	30.6	5,882	3,702	(1,458)	(641)	(334)	(1,004)	(265)
2002	33.9	6,467	4,067	(1,611)	(708)	(359)	(1,063)	(326)
2003	37.5	7,075	4,418	(1,720)	(791)	(376)	(1,169)	(362)
2004	40.0	7,495	4,661	(1,863)	(831)	(415)	(1,202)	(350)
2005	41.4	7,875	4,953	(1,759)	(866)	(525)	(1,416)	(387)
2006	42.6	8,215	5,232	(1,911)	(891)	(554)	(1,405)	(471)
2007	44.2	8,449	5,395	(2,012)	(908)	(577)	(1,388)	(510)
2008	46.1	8,715	5,581	(2,063)	(907)	(592)	(1,482)	(537)
2009	49.5	9,250	5,940	(2,171)	(909)	(606)	(1,597)	(657)
2010	52.5	9,725	6,286	(2,285)	(944)	(608)	(1,718)	(731)
2011	54.3	9,967	6,522	(2,400)	(938)	(615)	(1,801)	(768)
2012	55.1	10,035	6,649	(2,540)	(882)	(639)	(1,447)	(1,141)
2013	54.6	9,853	6,637	(2,673)	(813)	(640)	(1,324)	(1,187)
2014	53.2	9,495	6,566	(2,837)	(742)	(601)	(1,270)	(1,116)
2015	52.1	9,208	6,486	(2,959)	(667)	(592)	(1,165)	(1,103)
2016	51.1	8,928	6,399	(3,072)	(602)	(584)	(1,069)	(1,072)
2017	50.2	8,661	6,298	(3,165)	(543)	(571)	(973)	(1,046)
2018	49.2	8,395	6,228	(3,237)	(492)	(573)	(911)	(1,015)
2019	48.6	8,172	6,144	(3,279)	(445)	(582)	(865)	(973)
2020	48.6	8,057	6,114	(3,306)	(419)	(575)	(826)	(988)
2021	48.2	7,877	6,026	(3,278)	(391)	(572)	(727)	(1,058)
2022	47.2	7,574	5,885	(3,205)	(343)	(561)	(703)	(1,073)

※ 正木(2014)9頁掲載の付表1、釧路市社会援護課提供資料(2023年2月17日入手)に基づき、2023年8月、正木作成。

た。本稿で扱う釧路市の生活保護自立支援プログラムの取り組みは、こうした厳しい状況の中で始められたものである。

なお、二〇二二年度の時点から振り返れば、釧路市の保護率（年度平均）は、二〇一二年度の五・五％がピークであり、二〇一三年度以降は緩やかに減少が続いている。二〇一八年度に五％を切り、二〇二二年度（二〇二二年一二月末までの数値）には四・八％を切ったところである。

五つの世帯類型別に見ると、「障害者世帯」と「その他世帯」がそれぞれ一定の水準を維持したまま推移しているのに対し、「傷病世帯」と「母子世帯」が大きく減少している。このうち特に注目するべきは母子世帯の急減である。後述するとおり、釧路市の世帯類型の特徴は全国平均の二倍にも上るとされた母子世帯の多さであり、このことが自立支援モデル事業（二〇〇四～〇五年度）に関わることになる理由でもあった。一九九八～二〇〇六年度では構成比で一七％にも上っていたのが、二〇二一年度では六・五％にまで減少している。その一方で、保護世帯の構成比において年々確実に拡大しているのが「高齢者世帯」である。二〇一七年度に三〇〇〇世帯、構成比にして五〇％を超え、これ以降は五〇％超の状況が続いている。「高齢者世帯」が最大多数を占める状況は全国と共通であり、釧路市も相応の対策をより一層求められるようになってきている。

また、八種の扶助別に見ると、二〇一三年度か

らの保護世帯数の減少や、国による生活扶助の基準の切り下げの影響などもあつてか、多くの扶助の支出額が程度差こそあれ減少を続けているなかで、「介護扶助」は年々支出が増加し続け、「医療扶助」は年間六〇億円前後という高い水準を維持したまま推移している。これは先述の「高齢者世帯」の増加の影響と解されうる。特に「医療扶助」が扶助別の支出額において最多を占めるという状況も全国共通の課題であり、生存権保障の観点からも財政運営の観点からも改善に向けた対策が急がれている。

本節に関係して、資料1は、二〇〇〇年度～二〇二二年度の釧路市における生活保護費の支出額（二〇二二年度のみ当初予算額）の推移であり、保護世帯数の推移と合わせて参照されたい。

2. 釧路市の生活保護自立支援プログラムについて

まず、釧路市の生活保護自立支援プログラムについて、過去の拙稿に基づき二〇一四年度までの状況をあらためて確認しつつ、二〇一五年度以降の状況について、二〇二三年二月のヒアリング結果と市提供資料に基づき補足していく。

(1) 自立支援プログラムの構想と導入、その意義

生活保護受給者を対象とした自立支援プログラ

ムは、厚生労働省の通知を根拠に二〇〇五年度から導入された。

自立支援プログラムの構想は、一九九〇年代半ばから二〇〇〇年前後の時期における、社会福祉基礎構造改革や第一次地方分権改革の一環としての「社会福祉法」および「生活保護法」（昭和二五年五月四日法律第一四四号）の改正や、EU発祥の新たな貧困観である「社会的排除／社会的包摂」概念の影響などを背景としている。

その上で、二〇〇〇年一二月公表の『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会「報告書」が、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の視点を踏まえた生活保護制度の検証の必要性を提起したことから、自立支援機能のあり方も含め、二〇〇三年八月設置の「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」で制度改革の方向性が具体的に検討されることになった。専門委員会の最終報告書は二〇〇四年一二月一五日に策定・公表され、この中で「自立支援プログラム策定の推進」と記されたのが生活保護自立支援プログラムの初出である。これを受けて、先述のとおり二〇〇五年度（二〇〇五年四月一日）から、全国の自治体（福祉事務所設置自治体）でその導入・実施が始まったという流れである。

専門委員会報告書が求める自立支援プログラムのあるべき姿は、主に以下のような諸点に要約されると考える。

<資料1> 釧路市の生活保護費の推移（2000～2022年度）

○ 2000～13年度分

（単位：千円、％）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A 一般会計総額	101,722,870	103,040,516	98,194,390	98,088,313	103,991,690	98,049,888	119,753,633
B 民生費	16,726,207	17,773,206	17,250,002	19,181,235	20,052,890	19,977,688	21,460,197
B/A	16.4%	17.2%	17.6%	19.6%	19.3%	20.4%	17.9%
C 生活保護費	8,163,342	9,011,146	9,683,630	10,668,147	11,222,081	11,160,482	12,101,336
C/B	48.8%	50.7%	56.1%	55.6%	56.0%	55.9%	56.4%
C/A	8.0%	8.7%	9.9%	10.9%	10.8%	11.4%	10.1%
D 自立支援事業関係経費	0	0	0	0	6,362	10,957	8,863
E 自立支援事業委託費	0	0	0	0	0	1,000	1,892

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A 一般会計総額	100,596,973	105,999,433	96,250,000	104,439,008	105,352,620	91,568,373	95,142,972
B 民生費	21,965,711	23,390,221	23,660,971	33,985,674	35,060,599	35,513,250	35,517,119
B/A	21.8%	22.1%	24.6%	32.5%	33.3%	38.8%	37.3%
C 生活保護費	11,917,208	12,317,577	12,317,259	14,051,184	14,565,944	14,846,544	14,543,647
C/B	54.3%	52.7%	52.1%	41.3%	41.5%	41.8%	40.9%
C/A	11.8%	11.6%	12.8%	13.5%	13.8%	16.2%	15.3%
D 自立支援事業関係経費	9,772	12,078	13,307	17,340	18,511	17,668	34,760
E 自立支援事業委託費	3,309	6,110	6,645	7,645	15,109	15,214	24,489

※ 正木(2014)10ページ掲載の表(2014年10月作成)を引用。基礎データは各年度予算ベース。

○ 2014～22年度分

（単位：千円、％）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A 一般会計総額	101,515,474	96,514,989	95,296,602	94,788,756	92,579,073	93,633,513	116,860,392
B 民生費	30,199,177	29,607,208	30,795,716	30,863,205	30,173,984	31,868,966	49,391,653
B/A	29.7%	30.7%	32.3%	32.6%	32.6%	34.0%	42.3%
C 生活保護費	14,304,098	13,800,149	13,395,140	13,309,462	12,900,129	12,745,680	12,224,721
C/B	47.4%	46.6%	43.5%	43.1%	42.8%	40.0%	24.8%
C/A	14.1%	14.3%	14.1%	14.0%	13.9%	13.6%	10.5%
D 自立支援事業関係経費	37,242	30,469	26,879	30,105	28,536	28,019	26,892
E 自立支援事業委託費	37,242	18,276	14,897	17,670	16,523	16,287	15,387

	2021	2022
A 一般会計総額	102,758,316	95,100,000
B 民生費	37,981,304	33,153,555
B/A	37.0%	34.9%
C 生活保護費	11,927,858	12,640,100
C/B	31.4%	38.1%
C/A	11.6%	13.3%
D 自立支援事業関係経費	26,871	29,584
E 自立支援事業委託費	15,904	17,510

※ 釧路市社会援護課提供資料(2023年2月17日入手)に基づき、2023年8月、正木作成。基礎データは、2022年度分のみ予算ベース、その他は決算ベース。

○ 二〇〇〇年六月改正を経た「社会福祉法」

第三条の理念に拠っていること。これにより、保護受給者は、「その有する能力に応じて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」と再定義された福祉サービズ（自立支援）の対象になるものと確認された。

○ 貧困は経済的な要因（失業など）のみにとどまらない多源性（複雑性）、当事者ごとに異なる個性を持つとの認識に立ち、その解決に向けて有効な支援を実施するため、プログラムに当たっては、経済的自立支援（就労自立支援）に偏重せず、日常生活自立支援および社会生活自立支援と合わせた三分野を、並列的に、かつ相互に関連するものとして幅広く整備すること。

○ 自治体がそれぞれの地域の実情（保護世帯の特徴・傾向、事業実施上協力しうる行政機関や民間団体などの地域資源の現状）に応じて、自らの地域に必要と判断されるプログラムを用意すること。

社会福祉基礎構造改革の一環として「社会福祉事業法」から改正・改名された「社会福祉法」は、福祉分野における自立と自立支援のあり方を再定義し、第一次地方分権改革の一環として改正された「生活保護法」は、法の目的の一つである「自立の助長」に関して自治体が果たすべき役割をよ

り明確化し、「社会的排除／包摂」概念の伝来は、貧困を再定義した上で、貧困者対象の自立支援のあり方に抜本的な見直しを求めることになった。自立支援プログラムの特徴には、こうした諸々の要素が尽く反映されていると考える。

(2) 釧路市の取り組みの特徴

ア プログラムの区分と内容

釧路市の場合、様々な経緯により二〇〇四年度から二カ年度の被保護母子世帯を対象とした自立支援モデル事業に携わっていたことから、同市の自立支援プログラムの本格実施は二〇〇六年度以降になった。

前段のモデル事業の経験を通じて市は、エンパワメントの視点が重要であることや、有償・無償にかかわらず、労働等の場への参加には日常生活のリズムの安定化、社会とのつながりの回復、誇りや自信、自尊心の回復などの多様な効果があると気づかされるなど、多くの知見を得られたという。これが本格実施後のプログラム策定やその実施、さらには前出の自立支援三分野の關係についても思考を巡らせる土台となっており、重要な影響を及ぼしたとされる。

こうした経験を経た上で、本格実施に合わせて策定されたのが、自立支援「釧路モデル」の概念図として広く知られる、「釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況図」、通称「釧路の三角形」

である（資料2）。この図の見方については後述する。

釧路市で運用されているプログラムは、**図表2** および後掲の**附属資料**のとおり、大きくは以下の五つのグループに区分され、それぞれの狙いが設定されている。

○ 就労支援プログラム：就労意欲の高い者を対象に、早期の一般就労を目指すもの。

○ 就労体験的ボランティアプログラム：無賃のボランティアによる作業を体験することを通じて、社会参加や勤労意欲の形成を促すことを目的とする。

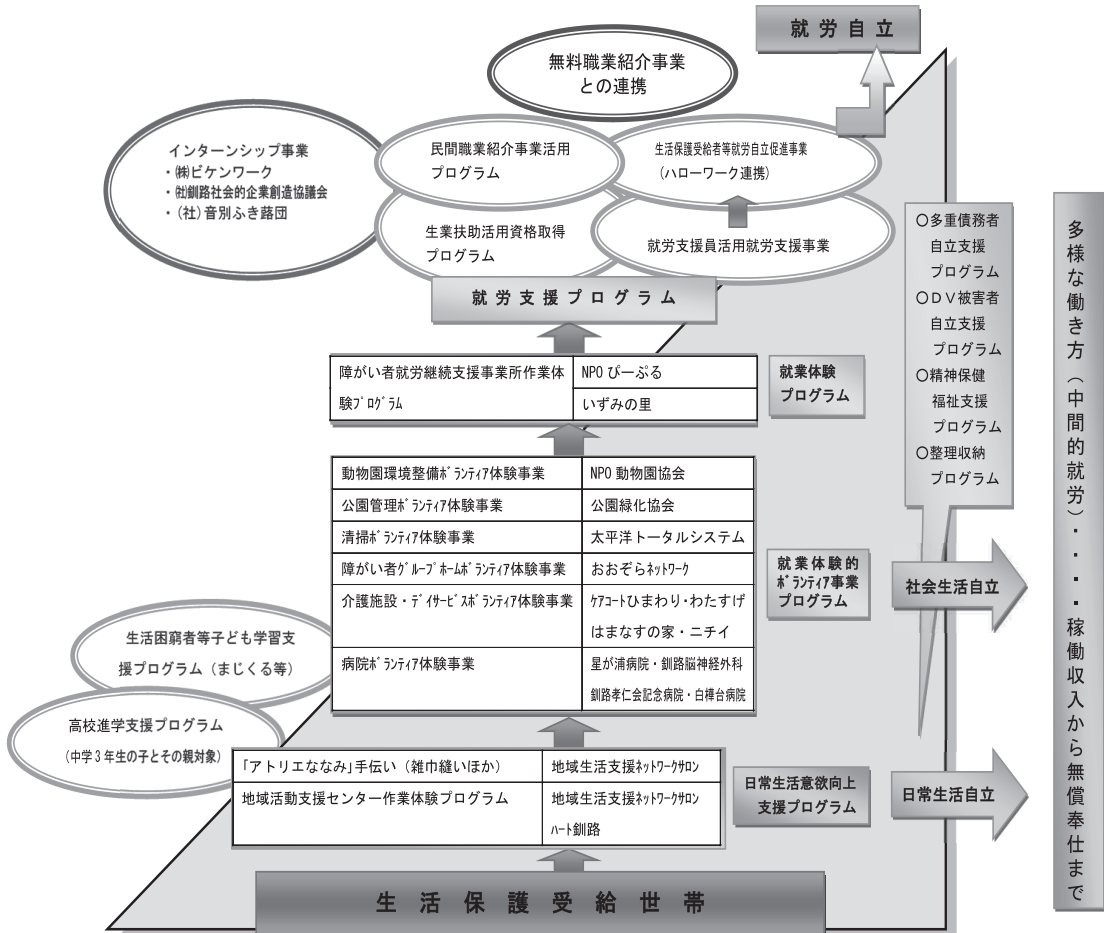
○ 日常生活意欲向上支援プログラム：日常生活で孤立しがちな世帯を対象に、他の世帯との交流や軽作業を通じて、日常生活や社会生活の意欲を向上させることを目的とする。

○ 就業体験プログラム：就業体験を通じて、就労に対する意識の啓発や自身の回復を図ることを目指す。

○ その他のプログラム：多重債務者やDV被害者のための支援プログラム、成年後見制度の活用プログラム、生活困窮世帯（保護世帯を含む）の子どもを対象とした学習支援など。

二〇二二年度現在で運用されている個別プログラムの数は二五（三六事業）である。過去の年度に実施され現在は廃止されているプログラムも相当数があり、これらも含めた一六年間のプログラ

<資料2> 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況(2022年4月現在)



※ 釧路市社会援護課提供 (2023年5月)。

ム総数は計五一種類に上る。年度当たりの実施プログラム数は、初年度を除き、概ね二五前後で推移してきている。

<図表2> 釧路市の分野別プログラム数の推移(2006~2022年度)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
就労支援プログラム	4	7	8	8	7	7	7	6	6
就業体験的ボランティアプログラム	6	7	7	7	6	7	6	6	6
日常生活意欲向上支援プログラム	2	1	1	1	1	1	1	1	2
就業体験プログラム	2	3	3	3	3	3	3	3	3
その他のプログラム	2	5	6	7	6	7	7	8	9
年度別計	16	24	25	26	23	25	24	24	26

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
就労支援プログラム	6	6	6	6	6	6	6	6
就業体験的ボランティアプログラム	6	5	5	5	7	8	7	8
日常生活意欲向上支援プログラム	2	1	1	1	2	2	2	2
就業体験プログラム	3	4	4	3	1	1	1	1
その他のプログラム	8	8	8	8	8	8	8	8
年度別計	25	24	24	23	24	25	24	25

※ 正木(2014)15頁付表3をベースに、釧路市社会援護課提供資料(2023年2月17日入手)に基づき、2023年8月、正木作成。

イ 「釧路の三角形」の二面性とその両立を支える概念

「釧路の三角形」では、三角形の内外に一定の基準に沿って個別プログラムが配置されていることがうかがえる。その狙いとして、以下の二面があることを理解しておく必要がある。

一つは、図右上の「就労自立」、すなわち、一般就労による保護廃止をゴールとするステップアップ型の支援である。このステップアップ型支援の枠組みにおいては、支援対象者によってそれぞれ異なる心身の状態を見極め、すぐに一般就労が可能と判断される者には就労支援の諸プログラムに基づく支援を実施する一方、一般就労を実現するには一定の準備や訓練が必要と判断される者には、心身の健康や日常生活の規律の回復、ボランティア参加による就労適正の向上や社会参加意欲の回復などを図ってから段階的に一般就労の実現をめざしていく流れになる。

もう一つは、三角形の右側に位置する「多様な働き方」に関わって、一般就労による保護廃止の実現のみをゴールとせず、人によっては「保護を受けながらの可能な範囲での就労」、いわば「半就労半福祉」の状態の実現などもゴールの一つとして積極的に位置づけていることである。これに関係して釧路市では、市内の民間企業等に就職先を確保することも困難であるという地元経済の事情もあることから、二〇一二年以降、民間事業者（一般社団法人釧路社会的企業創造協議会、詳

細後述）に事業を委託するかたちで、「仕事の創出」を継続的に進めてきている。この事業を通じて創出された仕事のうち最も広く知られているのが「漁網の整網作業」であり、保護受給者をここに受け入れ、保護を受けながらも整網作業で一定の収入を得るという自立のあり方を支えている。創出される仕事の種類が拡大し、保護受給者など支援対象者にとつての選択肢が増え、その受け入れ先が増えていくことが引き続き期待される。

これら「釧路モデル」の二面性を両立させる上で重要な役割を果たしていると思われる概念が以下の二つである。先に言えば、この点が「釧路モデル」の要諦であると考えている。

第一の概念は「中間的就労」である。今回の調査で関係者にあらためて確認したところによれば、釧路市の実践においては、中間的就労には二つの機能がある。一つは、「釧路の三角形」の内側、「ボランティア」として実施される就労・就業体験を通じて、一般就労に向けた就労意欲、心身の健康の回復・向上、日々の生活リズムの確立、社会参加意欲の回復・向上などを担う機能。もう一つは、同図の右端、一般就労ではなく半就労半福祉をゴールとする保護受給者の受け入れ先としての機能である。同図右端に記される「多様な働き方」には「中間的就労自立」という言い換えも存在している。

第二の概念は「社会的居場所」である。この概念は、「釧路モデル」の立ち上げ当初は、NPO

法人と連携したコミュニティハウスでの無料勉強会の取り組みに多様な自立支援効果が観測できるとして注目されたものだが、近年は、前出の漁網の整網作業の場が社会的居場所として運営されているという。すなわち、ステップアップ型支援の側面而言えば、仕事への継続的な取り組みを通じて自信や自尊心、就労意欲、社会参加意欲の回復などの効果が観測されるほか、多様な働き方（中間的就労自立）の側面でも、かつては無収入であった保護受給者の一定数が稼働所得を得られるようになったという効果が表れている。自治体が事業を通じて仕事を創出し、保護受給者がその作業に従事する場を社会的居場所として運用することで、「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い」、^⑤多様な機能を持った場が形成されてきている。

(3) 釧路市の実施体制

釧路市における自立支援プログラムの実施は、市の生活保護所管課を中心に、同課に所属する嘱託職員と、プログラム参加者の受け入れ先などとして連携・協力する市内の官民諸団体によって支えられている。以下、それぞれの沿革と役割などについて紹介する。

ア 市所管課の体制の沿革

市の機構における生活保護の所管課は、自立支

援プログラムの本格実施が始まった二〇〇六年度に改編があり、これ以降、二〇二一年度までの五年間は、福祉部の「生活福祉事務所」が担ってきた(資料3)。

二〇〇六年度の機構改編では、生活福祉第一課と生活福祉第二課の二課体制(二〇〇二〜〇五年度)を生活福祉事務所一課・九係(給付調整担当および第一〜第八担当)の体制に改編するとともに、自立支援プログラムの実施に関わっては、嘱託職員(五職種・計一六人)の配置をあらためて

確立するとともに、「高齢者担当制」の試行(翌年度から本格導入)が始まっている。これらの体制により、全保護世帯のうち最大多数を占める高齢者世帯は、「高齢者世帯担当」に位置づけられた第七・第八担当に切り分けられ、一ケースワーカー(CW)あたり二五〇〜二八〇世帯を担当することとされる一方、第一〜第六担当では、CW一人当たりの担当世帯数が大幅に減らされたことよって、各CWが自らの担当する受給者の中から自立支援プログラムの支援対象者を選考できる体制を築く一助となった。

二〇一二年度には、第七担当を自立支援企画部門に位置づけ、所属CWの担当世帯数を減らす代わりに、自立支援事業の推進に関する様々な取り組みに注力させる体制を整えた。また、二〇一五年度以降は、同じく第七担当が生活困窮者自立支援制度も所掌することとされた。その後、管理職の減員や担当の増設などの変動はありながらも、基本的にはこの体制が二〇二二年度の改組まで続

くことになる。

二〇二二年度の「社会援護課」への改組・改名は、冒頭でも述べたとおり、旧・生活福祉事務所と旧・地域福祉課の統合を主旨としている。これに伴い、自立支援部門を主管してきた旧・第七担当は、「福祉政策担当」への改名の上、従来の自立支援事業の推進に関する業務を継続しつつ、地域福祉計画の策定・管理など、旧・地域福祉課の業務もあわせて所管することとされている。

イ 市所管課所属の嘱託職員(会計年度任用職員)の職種と役割

「釧路モデル」の実践は、所管課所属の嘱託職員たちによって支えられている部分も大きい。図表3のとおり、二〇〇六年度からの自立支援プログラムの本格実施以降、市生活福祉事務所では、「自立支援チーム」とも呼ばれる嘱託職員の職種を拡充させてきている。年度ごとに職種や人数に若干の増減はありつつも、二〇二二年度は一職種が配置されている。このうち九職種(就労支援員、自立生活支援員、面接相談員、年金相談員、特別指導員、債権管理支援員、資産・扶養義務調査員、受付・庶務担当員、地域生活支援員)が市による任用、二職種(医療レセプト点検員、精神保健福祉士)が委託先からの派遣である。

なお、釧路市の嘱託職員制度は「地方公務員法」(昭和二十五年二月一三日法律第二六一号)の改定を受けて、二〇一九年度末をもって廃止されて

おり、二〇二〇年度以降は同法に基づき新設された会計年度任用職員に移行になっている。旧嘱託職員は「地方公務員法」上、特別職非常勤職員(第三条第三項第三号)の位置づけであった。

これらの職種のうち、自立支援プログラムの取り組みを遂行する上で当初から中心的な役割を果たしているのが、「就労支援員」と「自立生活支援員」の二職種である。いずれも当初はそれぞれ一人だったのが、前者は二〇一一年度から、後者は二〇一〇年度から、それぞれ二人に増員された¹⁰⁾。

自立支援プログラムの運用プロセスにおいては、生活状況や心身の健康状態、就労意欲の有無・高低など、対象となる保護受給者の現状を見極め、当該受給者にとって最も適切なプログラムを選定するプロセスが重要である。釧路市の場合、まず、一般就労の実現に向けて就労支援プログラムに基づく支援をすぐに開始できるか、それ以外の支援から始める必要があるかの判断が行われる。前者と判断されれば、就労支援員の所管のもと、国のハローワークや市内企業などと連携した求職支援やインターンシップへの参加プログラムなどが実施され、後者と判断されれば、自立生活支援員の所管のもと、日常生活自立支援および社会生活自立支援の各分野のプログラムなどにに基づき、必要と判断される各種生活支援やボランティアへの参加などが進められることになる。

関係して、生活福祉事務所所属の嘱託職員は、二〇一六年一月、正職員組合である「釧路市役

<図表3> 釧路市社会援護課（旧・生活福祉事務所）の嘱託職員の配置状況（2006～2022年度）

市任用	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
医療レセプト点検員	4	4	4	4	4	4	4	4	4	—	—	—	—	—	—	—	—
就労支援員	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
自立生活支援員	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
面接相談員	2	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	3	3	5	5	5
年金相談員	—	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
特別指導員	—	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
住宅手当担当員	—	—	—	—	—	1	1	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—
債権管理支援員	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2	2	2	2
資産・扶養義務調査員	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2	2	2	2	2	2	2
受付・庶務担当員	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	4	4
地域生活支援員	8	8	8	8	8	8	8	11	12	13	14	14	14	12	9	9	9
施設生活支援員	—	—	—	—	—	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
年度別職種数	5	7	7	7	7	9	9	8	8	8	7	7	8	8	9	9	9
年度別人数計	16	19	19	19	20	25	25	26	28	27	27	27	28	26	29	29	29

委託	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
精神保健福祉士	—	—	—	—	—	—	—	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
医療レセプト点検員	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	4	4	4	4	4	4	4
年度別職種数	—	—	—	—	—	—	—	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
年度別人数計	—	—	—	—	—	—	—	1	1	5	5	5	5	5	5	5	5

※ 釧路市福祉部社会援護課（旧・生活福祉事務所）提供情報（2023年2月17日）を基に、2023年8月、正木作成。

所「ユニオン」からは独立した「釧路市生活福祉事務所嘱託職員ユニオン」という労働組合を結成し、市に対し処遇改善要求を行った経緯がある。同組合結成の最大の動機であり、要求の中心になったのは、旧嘱託職員制度における任用期間一〇年上限ルールの撤廃であったが、この要求は、前出の会計年度任用職員制度への移行に伴い、新たな任用更新ルールが設定し直されたことなどを理由に受け入れられなかったという。組合自体も二〇一九年春頃の活動を最後に休止の状態が続いている。

ウ プログラムに協力する団体・事業者

釧路市の自立支援プログラムの実施で重要な役割を果たしているのが、プログラムに基づくインターシップやボランティアなどの受け入れ先、あるいは、各種相談支援などに協力している、市内の官民諸団体である。

各プログラムごとの事業の受け入れ先の団体・事業者、相談支援事業等の協力先の団体（以下、受

け入れ先団体等）については後掲の附属資料に一覧化したとおりである。団体の種類は、株式会社から、NPO法人等の民間非営利法人、医療機関、福祉施設、ハローワークなどの国の行政機関に至るまで非常に幅が広い。年度ごとにその顔ぶれには変動はあるものの、市が積極的に地元の地域資源との連携・協力を進めていることがうかがえる。一年度当たりでは約四〇団体が協力し、これまでに協力実績のある団体数は総計七〇以上に上る。

このうち国のハローワーク（ハローワークくしろ）との連携は、就労支援プログラムのうち「生活保護受給者等就労自立促進事業」に基づく取り組みがあるほか、二〇一五年一〇月以降、市役所内の生活保護所管課執務室内の一角にハローワーク常設窓口「釧路市就労支援コーナー」が設置され、常駐するハローワーク就労支援ナビゲーター（非常勤職員、二名）が利用を希望する保護受給者などからの就労相談や、求人情報の提供、職業紹介などに対応している。

これら受け入れ先団体等の関係者たちも、各プログラムに基づき受け入れた保護受給者と継続的に接し、彼らを見守る立場にあり、担当CWや就労支援員・自立生活支援員とともに、受給者を多角的に評価する役割を果たしている。

(4) プログラムの運用実績

自立支援プログラムの参加者数の実績について

<資料3> 釧路市の生活保護所管課の沿革（2006～2022年度）

前史

年度	所管課の沿革
2002	保護課を生活福祉課に課名変更
2003	生活福祉課を生活福祉第一課・生活福祉第二課の2課体制に改組
2004	被保護母子世帯対象の自立支援モデル事業を実施（～2005年度）

年度	正職員数	係数	係名	嘱託職員 等人数	嘱託職員 等職種数	特徴的な動向
2006	71	9	給付調整担当 第1～第8担当	16	5	生活福祉事務所1課体制に改組 自立支援プログラムの本格実施 高齢者担当制の試行実施（第7・第8担当）
2007	71	9	同上	19	7	高齢者担当制の本格導入（第7・第8担当） 嘱託の年金相談員と特別指導員を新たに配置
2008	72	9	同上	19	7	
2009	74	9	同上	19	7	
2010	79	9	同上	20	7	
2011	75	9	同上	25	9	嘱託の住宅手当支援員を新たに配置 嘱託の施設生活支援員を新たに配置
2012	79	10	給付調整担当 第1～第9担当	25	9	第7担当の主な業務内容を自立支援企画担当に変更 第9担当を新設 第8・第9担当を高齢者担当に 嘱託の施設生活支援員を年度末で廃止
2013	81	10	同上	27	9	精神保健福祉士1名を新たに配置（委託）
2014	81	10	同上	29	9	第7担当が面接相談・点検に関与する体制構築
2015	81	11	給付調整担当 第1～第10担当	32	10	生活困窮者自立支援制度の施行に対応、第7担当が所管 第10担当を新設 第8・第9・第10担当を高齢者担当に 嘱託の資産・扶養義務調査員を新たに配置 嘱託の医療レセプト点検員を委託に変更 嘱託の住宅手当支援員を年度末で廃止
2016	80	11	同上	32	9	
2017	78	11	同上	32	9	
2018	75	11	同上	33	10	嘱託の債権管理支援員を新たに配置
2019	74	11	同上	31	10	
2020	74	11	同上	34	11	給付調整担当を自立支援担当主幹の所管下に変更 会計年度任用職員の受付・庶務担当員を新たに配置
2021	76	11	同上	34	11	
2022	77	11	給付調整担当 福祉政策担当 第1～第9担当	34	11	生活福祉事務所と地域福祉課を統合、社会援護課に改名 第7担当を福祉政策担当に変更、地域福祉課の業務継承 給付調整担当を次長の所管下に変更 第7・第8・第9担当を高齢者担当に

※ 釧路市提供資料に基づき、2023年8月、正木作成。

は、**図表4**に一覧化したとおりである。これまで

の実績を振り返ると、参加者の実人員が最も多かったのは二〇一六年度の一四六二人（延べ一万一〇九六人）、延べ参加者数が最も多かったのは二〇一四年度の一万四六四四人（実人員一八三三人）である。二〇一七年度以降は実人員、延べ数ともに減少傾向であり、二〇二二年度では実人員八七六人、延べ数五九八七人まで減少している。

五種のプログラム区分別で見ると、参加者の実人員数が最も多かったのは、二〇〇六年度から二〇一九年度までは就労支援プログラムであったが、二〇二〇年度からはその他のプログラムが追い抜き最多になっている。その他のプログラムのうち、参加者数を引き上げているのは精神保健福祉支援プログラムである。

(5) 釧路モデルから見える自立支援プログラムの効果

釧路モデルの特徴について、かつて拙稿で「保護状態から一足飛びに就労自立に結びつけ、短期的な保護廃止という成果の獲得を目指すのではなく、各被保護者の心身の状態や職業適性を見ながら、本人の希望や必要に応じて日常生活や社会生活の面での支援も合わせて実施し、各被保護者に相応しい自立へのプロセスを模索していく」ところに重点がある¹²⁾と説明したことがある。その成果を評価する上で留意すべきことは、一般

就労への到達などによって保護廃止になった世帯の件数のみを自立支援の成果と捉える限り、釧路モデルの効果を理解することはできないということである。

これを踏まえた上で、釧路モデルの継続的な実践がもたらしうる財政上の効果として、以下の二点を指摘しておきたい。

第一に、生活扶助費総額の節減である。前出の「多様な働き方」あるいは「中間的就労自立」の観点を踏まえならば、保護を受けながらの可能な範囲での就労・稼得という状態は、保護廃止の扱いには当然ならないが、各世帯の生活扶助額の算定において所得に応じた減額が行われる。したがって、「無収入」から「保護を受けながらの就労」の状態に変化する世帯が増えれば、その積み上げにより市全体としては生活扶助費の総額の節減が期待できる。

第二に、医療扶助の支出の抑制である。プログラムに基づく生活上の各種支援を受けたり、ボランティア等への参加によって日常生活の規律や心身の健康を回復させたり、あるいは前出の「社会的居場所」を得て社会参加意欲を取り戻すなどして、端的に言って「元氣な受給者」が増えていけば、現在全国的にも問題視されている医療扶助の支出額の膨張に歯止めをかける効果も期待できる。自立する条件の整っていない受給者を保護から追い出して、保護廃止件数を一時的に稼いでも、追い出された人々は再び保護に戻ってくる可能性

が高い。このようなことを繰り返すことは効率的ではない。自立支援プログラムの支援効果による生活扶助や医療扶助の縮減は、一つひとつの成果は微々たるものかもしれないが、その積み重ねを地道に追求しながら、各受給者の状態において内実を伴う自立への道行きを手助けしていく日々の取り組みが、保護受給者対象の自立支援の現場では最も重要視されるべきであると考ええる。

3. 釧路市の生活困窮者自立支援事業について

次に、釧路市の生活困窮者自立支援制度に関する取り組みについて、過去の拙稿に基づきながら、制度の導入経緯と概要について説明しつつ、釧路市の実践の現状について、二〇二三年二月のヒアリング結果と市提供資料に基づき概説していく。

(1) 生活困窮者自立支援制度の導入と概要

生活困窮者自立支援制度の根拠法である「生活困窮者自立支援法」（平成二五年一月一三日法律第一〇五号）は、就労や生活に関する悩みや問題を抱える「生活困窮者」を公的に支援するための法律である。二〇一五年四月一日の同法施行により、全国の自治体（福祉事務所設置自治体）で同法に基づく自立支援事業が実施されている。

その構想は「生活支援戦略」（「中間まとめ」、二〇一二年七月五日）に端を発し、「社会保障審

<図表4> 釧路市の自立支援プログラムの参加者数の実績 (2006～2022年度)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
就労支援プログラム									
参加実人員	291	357	451	354	318	356	452	574	676
延べ参加者数	—	—	—	—	—	—	—	—	7,537
就労者数	69	122	158	122	96	132	245	395	481
自立者数	28	28	41	40	30	46	80	133	76
就業体験プログラム									
参加実人員	19	32	51	45	59	57	60	50	45
延べ参加者数	93	408	901	1,013	1,427	1,205	1,469	1,322	1,393
就業体験的ボランティアプログラム									
参加実人員	88	83	116	78	132	150	146	143	127
延べ参加者数	786	1,063	1,517	1,123	1,443	2,375	2,736	3,119	2,972
日常生活意欲向上支援プログラム									
参加実人員	26	11	11	8	12	14	13	14	13
延べ参加者数	99	221	268	338	381	427	414	440	396
その他のプログラム									
参加実人員	22	55	197	239	204	218	224	292	322
延べ参加者数	22	197	682	1,227	954	931	950	1,584	2,346
プログラム参加実人員計	446	538	826	724	725	795	895	1,073	1,183
プログラム延べ参加者数計	1,291	2,246	3,819	4,055	4,523	5,294	6,021	7,039	14,644

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
就労支援プログラム								
参加実人員	840	980	814	709	405	347	376	234
延べ参加者数	6,119	4,732	5,351	4,466	4,666	3,461	3,561	2,751
就労者数	539	619	522	525	301	246	257	178
自立者数	109	130	84	89	31	33	36	23
就業体験プログラム								
参加実人員	30	34	33	26	13	14	10	8
延べ参加者数	959	1,281	1,405	1,167	294	307	147	148
就業体験的ボランティアプログラム								
参加実人員	105	110	129	99	110	69	56	50
延べ参加者数	2,641	2,464	2,488	2,570	2,419	1,247	674	825
日常生活意欲向上支援プログラム								
参加実人員	26	16	15	15	25	25	16	15
延べ参加者数	447	489	470	429	329	383	279	316
その他のプログラム								
参加実人員	306	322	332	348	389	368	418	307
延べ参加者数	1,910	2,130	1,528	1,429	1,359	1,450	1,326	1,017
プログラム参加実人員計	1,307	1,462	1,323	1,197	942	823	876	614
プログラム延べ参加者数計	12,076	11,096	11,242	10,061	9,067	6,848	5,987	5,057

※ 釧路市生活福祉事務所提供の資料「自立支援プログラム推進事業報告書」(2006～2013年度)、同社会援護課提供の資料「自立支援プログラム推進事業一覧」(2014～2022年度)に基づき、2023年8月、正木作成。

※ 2022年度の数値は、2022年12月末時点の実績である。

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）での議論を経て内容の具体化が図られた。同特別部会の報告書（二〇一三年一月二五日公表）に基づき策定された法律案が二〇一三年臨時国会で可決・成立し、二〇一五年四月一日に施行されたという流れである。

同制度は生活保護自立支援プログラムがモデルの一つとなっており、その理念においては生活保護自立支援プログラムのそれを踏襲し、経済的自立支援（就労自立支援）に偏重せず、日常生活自立支援、社会生活自立支援と合わせた三本柱による支援を行うものとされている。支援対象が保護受給者に限定されていた生活保護自立支援プログラムによる支援の理念や方法が、保護受給者以外の生活困窮者（保護適用に至らない困窮者、保護廃止直後の者、低所得者など）にも拡大されたことと同法制定の意義の一つがある。

同制度に基づく支援事業は、大きくは必須事業と任意事業に分かれる。前者は「自立相談支援事業」と「住居確保給付金の給付事業」の二つに限られる一方、後者としては「就労準備支援事業」、「二時生活支援事業」、「家計相談支援事業」（二〇一八年六月改正以降「家計改善支援事業」）、「子どもの学習支援事業」（同「子どもの学習・生活支援事業」が法定されるほか、「その他の生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業」の実施も可能とされている。各地域における困窮の実

情の多様性を踏まえ、自治体が自らの地域に必要なと判断される事業を主体的に選択できるようにしている。

これらの生活困窮者自立支援事業の実施方式は、自治体直営のほか、自治体ごとの判断により、ごく一部を除き、一定の要件を満たす民間事業者（社会福祉法人、公益法人、一般法人など）に委託することも可能である。このほか、「認定就労訓練事業」として、社会福祉法人等の民間事業者に委託して、就労困難者等を対象とする支援付き就労訓練の実施も可能とされている。

(2) 釧路市の生活困窮者自立支援事業の実施状況

ア 市の所管課

釧路市における生活困窮者自立支援制度の所管課は生活保護制度と共通であり、二〇一五年度から二〇二一年度までは福祉部の生活福祉事務所、二〇二二年度以降は同じく福祉部の社会援護課である。

生活福祉事務所の期間では、二〇一二年度より自立支援企画部門とされていた第七担当が本制度を主管し、二〇二二年度の社会援護課への改組以降は、旧第七担当は「福祉政策担当」に改められつつも、本制度の主管の任を継続している。

イ 実施事業

釧路市における生活困窮者自立支援事業の実施

は、モデル自治体の指定を受けたことから、一部の事業（自立相談支援事業、就労準備支援事業）については法施行に先立って二〇一三年度から始まっていた。

二〇一五年度の法施行時、同市の実施事業は、必須二事業に加え、法定の任意事業の就労準備支援事業、一時生活支援事業、子どもの学習支援事業の三事業でスタートした。

二〇二二年度現在でいえば、**図表5**のとおり、残る家計改善支援事業も始まり、法定の四つの任意事業は全て事業化されている。

ウ 実施方式

釧路市での各事業の実施方式は、必須事業も含めほぼ全て委託されており、子どもの学習・生活支援事業以外は「一般社団法人釧路社会的企業創造協議会」が全て受託している。CW経験のある元市職員も関わる同協議会は、自立相談支援センター、通称「くらしごと」という拠点事業所を設置し、その運営を担い続けている。あわせて、市所管課と協議会は、月一回、「支援調整会議」を開催し、個別案件の対応状況と今後の方針などに関する情報共有を図っている。

協議会の携わる特徴的な事業として、前出の漁網の整網作業がある。この事業は、同協議会が創設当初（二〇一二年度）から市より受託している緊急雇用創出推進事業の枠組みの中で創出された

<図表5> 生活困窮者自立支援事業（法定事業）の定義と釧路市の実施状況（2022年度現在）

事業名	事業の定義（2018年6月改正以降の内容）	釧路市での実施主体（委託先）	左記の委託の実施年度
自立相談支援事業	① 就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者及び生活困窮者の家族その他の関係者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言をし、並びに関係機関との連絡調整を行う事業 ② 生活困窮者に対し、認定生活困窮者就労訓練事業（第16条第3項に規定する認定生活困窮者就労訓練事業をいう。）の利用についてのあせんを行う事業 ③ 生活困窮者に対し、生活困窮者に対する支援の種類及び内容その他の厚生労働省令で定める事項を記載した計画の作成その他の生活困窮者の自立の促進を図るための支援が包括的かつ計画的に行われるための援助として厚生労働省令で定めるものを行う事業	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会	2013年度～（2013～14年度はモデル事業）
住居確保給付金の給付	生活困窮者のうち離職又はこれに準ずるものとして厚生労働省令で定める事由により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権若しくは使用及び収益を目的とする権利を失い、又は現に賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となったものであって、就職を容易にするため住居を確保する必要があると認められるものに対し支給する給付金	同上	2015年度（受付業務のみ）
就労準備支援事業	雇用による就業が著しく困難な生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業	同上	2014年度～（2014年度はモデル事業）
一時生活支援事業	① 一定の住居を持たない生活困窮者（当該生活困窮者及び当該生活困窮者と同一の世帯に属する者の資産及び収入の状況その他の事情を勘案して厚生労働省令で定めるものに限る。）に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、宿泊場所の供与、食事の提供その他当該宿泊場所において日常生活を営むのに必要な便宜として厚生労働省令で定める便宜を供与する事業 ② 次に掲げる生活困窮者に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、訪問による必要な情報の提供及び助言その他の現在の住居において日常生活を営むのに必要な便宜として厚生労働省令で定める便宜を供与する事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。） イ 前号に掲げる事業を利用していた生活困窮者であって、現に一定の住居を有するもの ロ 現在の住居を失うおそれのある生活困窮者であって、地域社会から孤立しているもの	同上	2015年度～
家計改善支援事業（旧名：家計相談支援事業）	生活困窮者に対し、収入、支出その他家計の状況を適切に把握すること及び家計の改善の意欲を高めることを支援するとともに、生活に必要な資金の貸付けのあせんを行う事業	同上	2022年度～
子どもの学習・生活支援事業（旧名：子どもの学習支援事業）	① 生活困窮者である子どもに対し、学習の援助を行う事業 ② 生活困窮者である子ども及び当該子どもの保護者に対し、当該子どもの生活習慣及び育成環境の改善に関する助言を行う事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。） ③ 生活困窮者である子どもの進路選択その他の教育及び就労に関する問題につき、当該子ども及び当該子どもの保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言をし、並びに関係機関との連絡調整を行う事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。）	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2015年度～（注1）
		(株)うつくしろ (株)美誓	2015～20年度 2021年度～
その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業		-	-

※ 2018年改正「生活困窮者自立支援法」、一般社団法人釧路社会的企業創造協議会ウェブサイト掲載情報、釧路市社会援護課へヒアリング（2023年2月17日実施）の内容に基づき、2023年8月、正木作成。

（注1）2008～14年度は生活保護自立支援プログラムの事業として実施。

工 市内・市外連携

釧路市における生活困窮者自立支援制度の運用にあたっては、市内・市外連携の枠組みとして、個別案件ごとの連携、情報共有などを目的に、以下の三つを設定している。すなわち、市役所内の「生活困窮者市内連携会議」、釧路総合振興局管内町村との連携の枠組み、多数の市外諸機関と広く連携する「相談支援包括化推進会議」の三つの枠組みである。このうち第三の枠組みに関わって、二〇二二年度の社会援護課への改組（生活福祉事務所と地域福祉課の統合）に伴い、両課がそれぞれ所管していた会議体の再編を進めているとこのことであった。

仕事であり、「社会的居場所」づくりとの連動も企図されている。前節で述べたとおり、整網作業は、自立支援プログラム（就労移行型インターンシップ事業）の受け入れ先であるとともに、生活困窮者自立支援事業のうち就労準備支援事業の受け入れ先としても運用されている。

協議会が携わって創出された仕事（雇用）としてはこのほか、健康器具の製作作業、市指定ゴミ袋の袋詰め作業、高齢者等緊急通報システム電池交換業務、市内音別地区での露の栽培・加工などがあるという。協議会関係者によると、「地域にとって必要とされる仕事、求められる仕事を見つけて、これを社会的居場所で行われる仕事に結びつけること」を心がけているという。

なお、これら三つの枠組みすべてに、前出の「くらしごと」を運営する一般社団法人釧路社会的企業創造協議会が関わっており、ここを中心に「ワンストップ型支援の実践」を追求する体制を構築している。同協議会では二〇一六年度以降、市より「包括的な相談支援システム構築事業」を受託し、国が「地域共生社会づくり」政策のなかで求める「重層的支援体制整備事業」の実践に尽力している。

(3) 釧路市における支援の現状と実績

釧路市における生活困窮者自立支援事業の実績（二〇一八～二二年度）については、**図表6**のとおりである。また、利用者像について市に尋ねたところ、年齢層、相談事由（主訴）に関するデータを提供された。利用者の年齢層は**図表7**、相談事由（主訴）は**図表8**に示したとおりである。

これらのデータも踏まえながら、市へのヒアリングの中で説明された近年の特徴・傾向を以下に二点紹介したい。

第一は、二〇二〇年度における自立相談支援事業および住居確保給付金の利用者数の急増である。前年度と比較すると、前者の延べ利用者数は二倍ほどに増加、後者は四〇倍にも増加し、さらに後者は相談対応までの案件も含めれば四〇〇件を超えたという。二〇二二年度も増加傾向にあり、二〇二二年度以降はいずれも減少している。その

<図表6> 釧路市の生活困窮者自立支援事業の利用者数と支出額（2018～22年度）

	2018		2019		2020		2021		2022	
	利用者数	支出額	利用者数	支出額	利用者数	支出額	利用者数	支出額	利用者数	支出額
自立相談支援事業	1,493	33,084,000	1,833	33,679,000	3,593	33,887,000	5,167	33,868,000	3,035	34,062,000
住居確保給付金	5	389,000	3	191,000	129	17,939,000	151	16,699,000	48	27,664,000
就労準備支援事業	83	4,742,000	216	7,358,000	215	6,061,000	242	5,269,000	243	6,545,000
一時生活支援事業	5	66,000	11	146,000	17	348,000	7	74,000	6	458,000
家計改善支援事業	—	—	—	—	—	—	1	792,000	8	792,000
子どもの学習・生活支援事業	724	5,530,000	777	5,588,000	587	5,490,000	742	5,378,000	603	5,643,000

※ 釧路市社会援護課提供資料（2023年2月17日入手）に基づき、2023年8月、正木作成。

※ 注記

- ① 利用者数は延べ人数である。2022年度は2022年12月末日までの累計。
- ② 自立相談支援事業の利用者数は、前年度からの事業継続、再相談を含んだ延べ人数。
- ③ 住居確保給付金の利用者数は、前年度に支給決定し、継続支給を含んだ人数。
- ④ 支出額は、2018～21年度は決算額、2022年度は当初予算額。いずれも交付金・補助金対象経費を掲載している。

<図表7> 釧路市の自立相談支援事業の利用者（新規、再相談）の年齢層別の数（2018～22年度）

	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
10代	6	7	2	10	5
20代	25	32	100	115	41
30代	55	56	157	168	79
40代	105	101	192	195	99
50代	91	85	177	202	113
60～64歳	31	38	66	58	38
65歳以上	97	119	198	190	125
年齢不明	30	42	117	152	114
年度別計	440	480	1,009	1,090	614

※ 釧路市社会援護課提供資料（2023年2月17日入手）に基づき、2023年8月、正木作成。

※ 2022年度は、2022年12月末日までの累計。

主な原因は、「新型コロナウイルス感染症の影響」によるという。あわせて、一時生活支援事業の急増も同じ時期に起きており、これも同様の背景を読み取りうる。コロナ禍は、生活困窮者自立支援事業の一部に対して、その利用者数を一時的に急増させるといった影響を及ぼしていたことがうかがえる。

第二は年齢層別の利用者数の増減に関し、ここにもコロナ禍の影響が見て取れるという。コロナ

＜図表8＞ 釧路市における自立相談支援事業の開始事由(主訴)の分布状況(2018～2022年度)

相談事由	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
病気・健康・障害	26	24	29	38	32
就労	103	74	79	69	58
債務	23	10	12	16	19
社会参加	17	21	28	33	15
DV	3	3	7	3	5
住まい	55	67	81	75	75
仕事上のトラブル	17	20	16	26	16
家族・人間関係	59	70	110	106	90
子育て	0	2	2	11	4
家賃・ローン支払い	14	18	380	197	57
収入・生活費	90	112	219	450	178
税金・公共料金の支払い	13	13	10	5	7
ひきこもり・不登校	4	18	7	7	10
食べ物が無い	9	18	9	19	25
介護	7	3	7	11	10
その他	0	7	13	24	13
計	440	480	1,009	1,090	614

※ 釧路市社会援護課提供資料(2023年2月17日入手)に基づき、2023年8月、正木作成。
 ※ 2022年度の数値は、2022年12月末日までの累計である。

会っている」との発言があったというが、コロナ禍の影響によって、勤め先の店舗が休業や閉業を余儀なくされた若年層、あるいは自営業者などが十分な収入を得られなくなり、生活困窮者自立支援制度を頼らざるを得なくなったという当時の実情が見て取れる。

(4) 釧路市による無料職業紹介事業について

生活困窮者自立支援制度が自治体に対し支援対象者への就労支援を実施することを求めていることを踏まえ、ここで自治体による無料職業紹介事業について触れておきたい。

禍前の二〇一八年度でいえば、利用者数総計四〇人のうち、六〇歳以上が最も多く二八人(うち六五才以上九七人)、次いで四〇代一〇五人、五〇代九一人と、中高年層の多さが目立ったが、コロナ禍の影響が開始した二〇二〇年度では、中高年層の増加もさることながら、二〇代および三〇代の若年層による利用も大幅に増加し、いずれも前年度比で三倍ほどに増えた。当時、相談窓口の担当者の口からは「出会ったことのない層に出

的に進められた「職業安定法」(昭和二十二年一月一日法律第一四一号)の改正により、自治体による同事業の実施の解禁と規制緩和が進み、条件を満たせば、いわゆる「地方版ハローワーク」の実施、すなわち、国のハローワーク管理の求人・求職情報の利用も可能とされるに至っている。この二〇年ほどの間に整備が進められてきた自治体による無料職業紹介事業は、生活困窮者対象の就労支援に取り組み上で有効な方策ともなり得る。

全国的にはすでに、自治体が自ら地方版ハローワークの拠点施設を整備する事例も出始めている。例えば、この分野での先進地の一つとされる大阪府豊中市では、二〇一八年四月より、拠点施設「豊中しごとセンター」を設立し、二〇〇六年一月から実施してきた無料職業紹介事業の枠組みで収集される地元企業からの求人情報と、地方版ハローワークの実施資格を得て利用可能になった国のハローワーク管理の求人情報の双方を取り扱い、生活困窮者を含む市民に対する職業紹介を積極的に進めている¹⁰⁾。

釧路市も二〇一四年一〇月より保護受給者を対象とする無料職業紹介事業を実施しており、一定の成果を出してきている。二〇二二年度現在でいえば、同事業の所管課は社会援護課であり、経済部門ではなく福祉部門が所管していることが特徴である。

保護受給者が同事業に基づく支援を利用するには、担当CWによって支援対象者として選定されるか、前出の就労支援員との面接を通じて利用を希望するか、いずれかによって「登録求職者」となることで可能になる。求人情報は「登録企業」により市所管課に集められ、登録求職者の適性を見ながらマッチングされる。二〇二三年一月末時点で、登録企業数は総計一四八社、登録求職者数は総計一八六人に上るとのことである。

市のほか、前出の釧路社会的企業創造協議会も同事業の実施に関する許可を受け、独自に市内企

業等との連携や求人情報の収集を進めている。現状では市社会援護課が主に保護受給者を対象に実施するのに対し、後者は生活困窮者自立支援事業の利用者を対象に実施しており、役割の分担があるという。

4. まとめに代えて―今後の釧路市の実践への期待

以上、釧路市における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に関する釧路モデルの取り組みについて、その沿革と特徴、意義などを紹介してきた。

私見を述べさせてもらえば、筆者は二〇〇四年度から二〇二一年度までの釧路モデルの沿革を、大きくは以下の二期に分けて整理している。

第一期は二〇〇四年度から二〇一一年度までの時期である。この期間は、モデル事業で得られた知見をベースに、二〇〇六年度からの自立支援プログラムの本格実施後、現在にも受け継がれる「釧路の三角形」を構築した上で、その内側や周辺に配置される個別プログラムの創出・拡充、すなわち、ボランティアのメニューや官民諸団体との協力による相談支援のメニューの開発を積極的に進めた時期と捉えている。

第二期は二〇一一年度から二〇二一年度までの時期である。この期間は、第一期からの取り組みを継続させつつも、二〇一一年度から、市の生活

保護所管課（生活福祉事務所）内に自立支援の専管部署を創設（第七担当を自立支援企画部門に位置づけ）したほか、同年度に創設された一般社団法人釧路社会的企業創造協議会が、「釧路の三角形」の右側に当たる「多様な働き方」（半福祉半就労）の受け入れ先としての「仕事の創出」に取り組み始め、さらにこれらを基礎として二〇一五年度施行の生活困窮者自立支援制度に対応しうる体制を築いた時期である。

その上で、冒頭でも述べたとおり、市の生活保護所管課（生活福祉事務所）と地域福祉課を統合し、新たに社会援護課を編成した二〇二二年度の機構改編以降を釧路モデルの新たな画期と見なしているか確認をとりたいたというのが、二〇二三年二月というタイミングで釧路市を再訪した動機の一つであった。

このような問題意識について市に確認したところ、一言で言えば、「地域における貧困者の多さにあらためて気づかされた」という趣旨の回答がなされた。すなわち、支援の個別案件の内容上、従来は地域福祉課で対応してきたような案件（引きこもり者支援など）であっても、実態を掘り下げていくと、生活困窮者として対応すべき案件も含め、地域福祉課だけでは対応しきれない複合的な課題を抱えた支援対象者が増えている実情があるとのことであった。地域の支援対象者の実情やその問題解決への取り組み方において、生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の所管課と地域福

祉の所管課との連携がより一層求められるようになったということが、両課統合を進める背景になったと解される。

この点に関して、国レベルでは近年、「地域共生社会づくり」政策の文脈で、「社会福祉法」の改正により、市町村に対し全世代型の包括的相談支援体制の構築を求めており、先ほども述べたとおり、生活困窮者自立支援制度自体も二〇一八年改正を経て、この地域福祉再編の大きな流れと連動するかたちでの運用を求められている。

このような視点に立つならば、釧路モデルの新たな画期は、次期地域福祉計画がどのような内容で策定されることになるか、今後の動向にかかってくると思われる。次期地域福祉計画を待たずとも、すでに釧路市の諸計画¹⁰⁾では、本稿で見てきたような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事業の支援実績の上に立ち、これら貧困対策の取り組みをまちづくりや福祉における重要な柱の一つとして積極的に位置づけ、その役割や実施体制などについて明記している。釧路市にとって、貧困対策への積極的な取り組みがまちづくりの基軸の一つに据えられていることがうかがえるが、社会援護課があらためて編成された以上は、この先は同課のもとで実践されるであろう、総合性と包括性をより深化させた支援の経験や知見が次期地域福祉計画のベースになっていくものと推察される。二〇一八年度スタートの現行第三期計画は、計画期間を二〇二七年度までとしてお

り、二〇二二年度はちょうど折り返しに当たる。

この先五年ほどを残す現行計画後半期の取り組みが次期計画の内容にどのように反映されていくのか、引き続き期待を持ちながら注視していきたいと考えている。

生活保護自立支援プログラムも生活困窮者自立支援制度も、少なくともその理念においては、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の視点に立ち、日常生活支援と社会生活支援を含む包括的な自立支援のあり方を具体化したものとするが、一般就労による保護廃止のみを自立と捉える旧来型の就労支援を自立支援のスタンダードとする姿勢は、特に生活保護の現場では依然根深いと見る。釧路市が中間的就労や社会的居場所といった概念をもってこの十数年積み上げてきた実践が、自立支援のあり方に対して発信と問題提起を今後も積極的に続けていくことへの期待を最後に述べ、本稿を締める。

【付記】

本稿の執筆にあたっては、ヒアリング当日の対応、資料提供へのご協力も含め、内容の確認に至るまで、釧路市福祉部社会援護課福祉政策主幹の小平千幸さん、同課職員の皆さん、一般社団法人釧路社会的企業創造協議会代表理事の榎部武俊さんに多大なご協力を賜りました。お名前を記し、謝意を表します。

なお、本稿の内容は、釧路市の公式な見解ではなく、本稿に残りうる一切の誤りは筆者の責任です。

【注】

(1) 本調査は二〇二三年二月一六日～一七日、釧路市内の各所で実施。ヒアリングの対象は、市福祉部社会援護課、一般社団法人釧路社会的企業創造協議会、釧路市役所ユニオンの三団体。

(2) 本テーマに関する主な実績としては、正木（二〇一一）、正木（二〇一四）、正木（二〇二二）など。

(3) 第二回目の見直しは、法の附則に基づき、二〇二三年（二〇一八年の第一回目）の見直しから五年後をめどに行われる予定。二〇二二年一〇月より「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」が議論を開始し、二〇二二年四月に報告書を策定・公表した。これを踏まえ、社会保障審議会の生活困窮者自立支援及び生活保護部会が同年六月より議論を開始し、同年二月に「中間まとめ」を公表している。

(4) 厚生労働省の公表データによると、国内全体で高齢者世帯が全保護世帯に占める割合は、二〇二二年三月期では五五・九%を占める。

(5) 例えば、『医療扶助に関する見直しに向けた整理』（二〇二二年九月六日）によると、「令和二年度の生活保護費負担金（事業費ベース）の実績額は約三・五兆円」、「そのうち医療扶助が占める割合は、例年、約半分程度で推移している」、「被保護者の約八割は何らかの疾患により医療扶助を利用」という。

(6) 榎部・正木（二〇二三）五～六頁。

(7) 同七～八頁。

(8) 同八頁。

(9) 正木（二〇一四）二一頁で紹介した内容は、「インターンシップやボランティアの委託先の開拓、SROI（社会的投資収益比率）を用いた新たな評価方法の研究、自立支援プログラムに関する視察への対応、所内職員対象の自立支援に関する研修、対外的な情報発信など」。

(10) ただし、自立生活支援員は二〇二三年度から一名に減となっている。

(11) 二〇一六年一〇月二〇日結成。役員六人、組合員数は最大時一四人で、職種は全員が地域生活支援員である。二〇一七年一月～二月に独自に市に対する要求書を提出し、団体交渉を行っている。その後、二〇一八年九月に第二回定期大会を開催したが、二〇一九年五月に会計年度任用職員制度の導入に関する市からの提案を受けて以降は、組合としての活動は休止状態にある。

(12) 正木（二〇一四）一九頁。

(13) 榎部・正木（二〇二三）八頁。

(14) 豊中市の地方版ハローワークの取り組みについては、以下の拙稿、正木（二〇二二）、正木（二〇二二）を参照されたい。

(15) 『釧路市まちづくり基本構想（二〇一八～二〇二七年度）』第六節、『第三期釧路市地域福祉計画（二〇一八～二〇二七年度）』第四章「基本方針4」を念頭に置いている。

【参考文献・資料】

- ・ NHKスペシャル取材班編『ワーキングプア解決への道』ポプラ社、二〇〇八年七月
- ・ 川村雅則・正木浩司「釧路市における臨時・嘱託職員の現状と労働組合の取り組み―二〇一七年調査の結果に基づき」（『北海道自治研究』第五九〇号所収一四〇三四頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一八年三月
- ・ 榑部武俊ほか共編著『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』公人社、二〇一四年一二月
- ・ 榑部武俊・正木浩司「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」（『北海道自治研究』第六五二号所収二〇一二頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇二三年五月
- ・ 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編『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』CLC、二〇〇九年一〇月
- ・ 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編『希望をもって生きる（第二版）―自立支援プログラムから生活困窮者支援へ 釧路チャレンジ』CLC、二〇一六年二月

【本稿に係る拙稿】

- ・ 正木浩司「釧路市における生活保護自立支援プログラムの取り組みについて」（『北海道自治研究』第五〇四号所収二五〇三九頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一一年一月

【参照ウェブサイト】

- ・ 正木浩司「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』第四三三号所収一〇三六頁）公益財団法人地方自治総合研究所、二〇一四年一月
- ・ 正木浩司「生活困窮者自立支援制度二〇一八年改正の概要と意義」（『北海道自治研究』第五九六号所収二二〇三三一頁）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一八年九月
- ・ 正木浩司「自治体の無料職業紹介事業の到達点―豊中市の実践から」（『都市問題』第一二二号所収七〇〇七七頁）公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所、二〇二一年一〇月
- ・ 正木浩司「自尊心の回復と中間的就労―釧路市の生活保護自立支援プログラムの取り組み」（篠田徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策』所収五五〇七九頁）日本評論社、二〇二二年一〇月
- ・ 正木浩司「地域就労支援から地域労働市場への対応―豊中市の実践にみる地方版ハローワークの可能性」（前掲書所収一〇七〇二九頁）日本評論社、二〇二二年一〇月
- ・ 釧路市生活保護制度
<https://www.city.kushiro.lg.jp/kenfuku/fukushi/>
<https://www.city.kushiro.lg.jp/kenfuku/fukushi/1005006/1005008.html>
- ・ 釧路市まちづくり基本構想
<https://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/shisaku/>
<https://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/shisaku/1007074/1007075/1007078.html>
- ・ 釧路市生活困窮者自立支援制度について
<https://www.city.kushiro.lg.jp/kenfuku/fukushi/>
<https://www.city.kushiro.lg.jp/kenfuku/fukushi/1005014/1005015.html>
- ・ 釧路市生活困窮者自立支援制度
<https://www.city.kushiro.lg.jp/kenfuku/fukushi/>
<https://www.city.kushiro.lg.jp/kenfuku/fukushi/1005021/1005024.html>
- ・ 釧路管内生活相談支援センター くらしびと
<https://kurashigoto946.com/>
- ・ 厚生労働省生活保護・福祉一般
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/>
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/index.html
- ・ 厚生労働省「地域共生社会」の実現に向けて
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html>
- ※ 最終閲覧は、いずれも二〇二三年八月三〇日。

へまやあ、こっじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員

＜附属資料＞ 釧路市の生活保護自立支援プログラム一覧 (2004～2022年度)

○ 就労支援プログラム

	個別プログラム名	内 容	委託先・関係先	実施年度
1	就労支援員による就労支援事業	独自に就労支援員(嘱託職員/職安OB)を配置し、日常的にCWとの連携を図りながら、きめ細かい就労支援を行うもの。	市就労支援員	2004～
2	生活保護受給者等就労支援事業 「福祉から就労」支援事業	ハローワークに配置された当該事業のコーディネーター、ナビゲーターとの連携により、被保護者に対する効果的な就労支援を行うもの。	ハローワークくしろ	2005～11
		ハローワークに配置された当該事業のコーディネーター、ナビゲーターとの連携により、被保護者に対する効果的な就労支援を行うもの。「生活保護受給者等就労支援事業」から2012年度名称変更。	ハローワークくしろ	2012
	生活保護受給者等就労自立促進事業	ハローワークに配置された当該事業のコーディネーター、ナビゲーターとの連携により、被保護者に対する効果的な就労支援を行うもの。「福祉から就労」支援事業」から2013年度名称変更。	ハローワークくしろ	2013～
3	職業訓練教育機関等活用プログラム (母子世帯対象)	被保護母子世帯の就労機会拡大、増収及び就職活動への意欲喚起の一環として関係機関が実施する資格取得講座等への参加を促進し、自立助長を図るもの。2007年度以降、「LOA事務科」と「介護事務科」の2講座を実施。	釧路高等技術専門学院 ほか	2006～
4	生業扶助による資格取得プログラム	被保護者の就労機会の拡大や転職増収を図るための資格取得を支援し、以って世帯の自立助長を図るもの。	—	2006～
5	就労準備講習会実施プログラム	求職活動を行うにあたって、履歴書の書き方や面接の心得など、基本的な事項を身につけ、求職活動への不安等を払拭するための支援を行う。	—	2007～09
6	民間職業紹介活用プログラム	就労阻害要因のない単身者等で、就労意欲がありながらも適職を得られない者に対して、民間の職業紹介業者を活用し支援する。	民間職業紹介業者	2007～
7	高卒母子世帯就労支援プログラム	高卒母子世帯で、過去に事務経験を有する者に対して、官公庁等の短期臨時雇用の情報を提供し、併せて託児等の支援を行い、就労機会の拡大を図る。	—	2007～09
8	就労移行型インターネットセッション事業	産後処理などの軽作業のボランティア就労体験を経た者を対象として、民間企業と協力しながら一般的な就労に向けた作業を体験し、勤労習慣の回復を支援する。	株式会社ビケンワーク	2008～
9	“ ”	民間企業が行う水耕栽培事業に参加し、基本的な一般就労に向けた作業体験し、勤労習慣の回復を支援する。	釧路臨港埠頭運輸株式会社	2011～15
10	“ ”	民間企業と協力しながら、参加者をボランティアから一般的な就労まで段階的・継続的に支援する。	株式会社KCMコーポレーション	2012～18
11	“ ”	“ ”	(株) 鈴木商会	2014～15
12	“ ”	整頓作業を通じて、基本的な一般就労に向けた作業体験し、地域の担い手、技術習得及び勤労習慣の回復を支援する。	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会	2013～
13	“ ”	市民の生活ニーズにより依頼される草刈・花壇の整備・除雪・氷割り・掃掃等の業務をインターネットセッションとして採用し、生活保護受給者に事業の一部を体験させ、必要な職業実務を体得させることにより、仕事への理解と就労意欲の喚起を図る。	一般社団法人北海道センターネットワーク協議会	2016～17
14	“ ”	ふき加工作業を通じて、基本的な一般就労に向けた作業体験し、地域の担い手、技術習得及び勤労習慣の回復を支援する。	(株) 美警	2019～20

15	”	ふき農園での栽培作業等を通じて、基本的な一般就労に向けた作業体験し、地域の担い手及び勤労習慣の回復を支援する。	一般社団法人鉾路インフォナーサルサポーター	2019
16	”	”	一般社団法人音別ふき詰団	2020～
17	公園管理業務ボランティア体験事業	公園管理の現場において、冬期間に実施される街路樹の剪定作業を行い、一定の資金を得ながら自立へ向けた就労意欲のステップアップを図る。	財団法人鉾路市公園緑化協会 (2012年4月以降、一般財団法人)	2010～12

○ 就業体験的ボランティアプログラム

	個別プログラム名	内 容	委託先・関係先	実施年度
1	公園管理ボランティア体験事業	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「公園管理業務」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。8月から10月までの3カ月間実施。 中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「動物園環境整備」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。10月から12月までの3カ月間実施。	財団法人鉾路市公園緑化協会 (2012年4月以降、一般財団法人)	2006～
2	動物園環境整備ボランティア体験事業	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「動物園環境整備」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。10月から12月までの3カ月間実施。	NPO法人鉾路市動物園協会	2006～
3	ヘルパー同行ボランティア体験事業	母子世帯を中心に、「介護支援事業所」の協力を得てヘルパーとの同行によるボランティアを体験し、社会参加と就労意欲形成を促す。	そんぐケアセンター／ヘルパーステーションすこやか／ヘルパーステーションはまなす	2006～09
4	障がい者作業所等ボランティア体験事業	「障がい者作業所」や「グループホーム」のボランティアを通じて社会参加と就労意欲の形成を促す。	NPO法人おおぞらネットワーク	2006～
5	介護施設におけるボランティア体験事業	「認知症対応型グループホーム」において、入所者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	医療法人孝仁会 グループホームはまなすの家星が浦	2006～
6	”	「介護老人保健施設」において、入所者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	介護老人保健施設ケアコートひまわり	2007～
7	”	「地域福祉事業所」デイサービスにおいて、利用者の話し相手等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	地域福祉事業所デイサービスわたすげ	2008～
8	”	「有料老人ホーム」において、デイケア利用者の話し相手などのボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	(株)ニチイ 有料老人ホームニチイのきらめき	2014～
9	病院ボランティア体験事業	入院患者の話し相手など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。	医療法人孝仁会 星が浦病院	2006～
10	”	外来案内など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。	医療法人孝仁会 鉾路孝仁会記念病院	2013～
11	”	デイケア利用者の話し相手など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。	医療法人孝仁会 鉾路脳神経外科	2013～
12	”	デイケア利用者の話し相手など病院ボランティアとしての活動を体験し、社会参加意欲の形成を促す。	医療法人敬愛会 白樺台病院	2014～
13	重度障がい児生活介護施設におけるボランティア体験事業	重度障がい児生活介護の手伝い等のボランティアを体験し、社会参加意欲の形成を促す。	生活介護事業所ふれあい	2007～09
14	除雪・氷割り生活支援事業	冬期間に休業となる他の事業の補完的役割をもち、就労意欲維持の形成を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサコソ	2010

15	仕事作り事業業務	市民ニーズにより依頼される草刈・花壇の整備・除雪・氷割・清掃・野菜販売等の業務の就業体験的ボランティア事業を行い、就労意欲喚起を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2011
16	スボーツ施設整備ボランティア体験事業	当市のスケート施設に係る準備作業及び運営整備を体験する事により社会参加と就労意欲の形成を促す。	財団法人釧路市スボーツ振興財団(2012年4月以降、一般財団法人)	2011～14
17	冬期路面環境整備ボランティア事業	釧路市内で冬期間の路面滑り止めに使用する砂袋作製を体験し、社会参加意欲の形成を促す。	道路維持事業所	2015
18	柳町光園花壇づくり体験事業	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「柳町光園花壇づくり業務」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	市公園緑地課	2019～
19	図書整理作業ボランティア体験事業	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「図書整理作業」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	学校法人緑ヶ岡学園	2019～
20	清掃ボランティア体験事業	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「ゴルフ練習場の清掃作業」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	(株) 太平洋トータルシステム	2020～
21	”	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「柴雲台墓地の管理保守業務」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	市環境保全課	2021
22	資源リサイクルボランティア体験事業	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「資源リサイクル事業」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	釧路市資源リサイクル事業協同組合	2022
23	生活館環境整備ボランティア体験事業	中高齢者や引きこもり等で、未就労期間が長期である等の事情により就労意欲に欠ける者等を対象に、ボランティアとして「生活館環境整備業務」を体験することにより、社会参加と就労意欲の形成を促す。	市社会福祉課	2022

○ 日常生活意欲向上支援プログラム

	個別プログラム名	内 容	委託先・関係先	実施年度
1	NPO法人における意欲向上事業 「親子サロンボランティア」	日常生活の中で孤立しがちな母子世帯等を対象に、NPO法人の協力により、「親子サロンボランティア」への参加を促し、他の母子世帯との交流を図る中で日常生活への意欲向上を啓発するもの。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2006
2	NPO法人における意欲向上事業 「親子料理教室」	日常生活の中で孤立しがちな母子世帯等を対象に、NPO法人の協力により、「親子料理教室」への参加を促し、他の母子世帯との交流を図る中で日常生活への意欲向上を啓発するもの。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2006
3	NPO法人における意欲向上事業	日常生活の中で孤立しがちな母子世帯等を対象に、NPO法人の協力により、「親子サロン」「親子料理教室」「就職準備講習会」などへの参加を働きかけ、他の母子世帯との交流を図り、日常生活への意欲向上を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2007～14
4	地域ネットワークサロンにおける意欲向上事業	日常生活の中で孤立しがちな世帯を対象に、NPO法人の協力により、他の参加者との交流を図り、日常生活への意欲向上を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン(会場：アトリエななみ→2020年度以降はオアシス)	2015～
5	読書環境整備ボランティア事業	日常生活の中で孤立しがちな世帯等を対象に、ブックシェアリング活動への参加を働きかけ、他の参加者との交流を図り、日常生活への意欲向上を促す。	くしろブックシェアリング	2014～15

6	地域活動支援センターにおける意欲向上事業	日常生活の中で孤立しがちな世帯を対象に、地域活動支援センターの協力により、他の参加者との交流を図り、日常生活への意欲向上を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロンの(ザツクル)	2019～
7	〃	〃	社会福祉法人釧路恵愛協会 地域生活支援センター ハート釧路	2019～

○ 就業体験プログラム

個別プログラム名		内 容	委託先・関係先	実施年度
1	知的障がい者授産施設における作業体験プログラム	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、知的障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援するもの。	NPO法人くしろ・びーぶる	2006～18
2	精神障がい者授産施設における作業体験プログラム	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、精神障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援するもの。	社会福祉法人釧路恵愛協会 いざみの里	2006～18
3	阿寒農園における農作業体験事業	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、阿寒町での農作業の体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン 株式会社阿寒観光振興公社	2007～14 2008～14
4	農園における農作業体験事業	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、農園での農作業の体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2015～17
5	ふまねっとサポーター活動体験事業	ふまねっとサポーターとしてふまねっと運動を高齢者に教える体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	NPO法人地域健康づくり支援会 クワン・スリー	2016～18
6	障がい者就労継続支援事業所における作業体験等	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、知的障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	NPO法人くしろ・びーぶる	2019～
7	〃	様々な事情で就労に不安を感じている被保護者(稼働年齢層)を対象に、精神障がい者授産施設での就業体験を通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って自立を支援する。	社会福祉法人釧路恵愛協会 いざみの里	2019～

○ その他のプログラム

個別プログラム名		内 容	委託先・関係先	実施年度
1	多重債務者自立支援プログラム	多重債務を抱える被保護者の最低生活を維持し、自立助長を図るためには、債務整理が重要なポイントとなることから、関係団体との連携により、債務整理を促進するもの。	法テラス釧路/ケレサラ被害者の会はまなすの会	2006～
2	DV被害者自立支援プログラム	DV被害者の安全確保と自立助長のため、関係機関との連携により適切な保護の実施と効果的な自立支援を行うもの。	市子ども未来課/駆け込みシェルター釧路	2006～
3	短期託児支援プログラム	各種自立支援プログラムへの参加にあたり、託児が阻害要因となる母子世帯に対して、一定期間託児を支援する。	市保育課/市内託児所/市内幼稚園	2007～
4	成年後見制度活用プログラム	認知症高齢者や知的、精神障がい者の権利を擁護を目的に、成年後見制度の活用を支援する。	社会福祉会/司法書士会/家裁	2007～
5	高校進学希望者学習支援プログラム	被保護世帯に属する中学3年生で、高校進学を希望する生徒に対して高校生試に向けて学習を支援するとともに、同世代の交流を図り、以って当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。(被保護者の指導ボランティアも)	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2007～14

6	高校進学支援プログラム	中学3年生をもつ親に対して、子どもの高校進学に対する動機付けを行い、親子の進学意識を高めるとともに、入学までの各種支援を行い、子どもの社会的自立を促す。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン —	2008～13 2014～
8	社会参加のための学び直し支援プログラム	夜間中学での学び直しの機会を通じ、社会生活上最低限必要な基礎知識を習得し、就労機会の拡大や社会参加意欲の向上を図る。	釧路自主夜間中学 くるかい	2009
9	ピアカウンセリングー育成プログラム	委託事業参加者の中から、稼働年齢層にあり求職活動を実施している者で、体験発表や事業所と福祉事務所の連絡係とすることで意欲喚起と社会的自立を支援する。	各ボランティア受託事業所	2011
10	ボランティアリーダーー育成プログラム	同上。「ピアカウンセリングー育成プログラム」から2012年度名称変更。	各ボランティア受託事業所	2012～14
11	精神保健福祉支援プログラム	精神障害又は精神疾患（認知症及び知的障害者含む）を持つ可能性のある者に精神保健福祉士（以下、「支援員」という。）が関わること支援の改善につなげ、社会的な自立支援の助長を図る。	地域生活支援センターハート釧路	2013～
12	整理収納プログラム	被保護者で、様々な事情から居室内の整理が出来ない者に対して、整理収納アドバイザーの協力を得て居室内の整理を行い、その中で日常生活面での意欲助長を図る。	整理収納アドバイザー	2014～
13	生活困窮者世帯等子ども学習支援事業	【2015年度】 被保護世帯に属する中学1～3年生で、高校進学を希望する生徒に対して高校入試に向けた学習を支援するとともに、同世代の交流を図り、以って当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。 【2016年度～】 被保護世帯及び生活困窮世帯に属する小学4年生～中学3年生で、高校進学を希望する生徒に対して高校入試に向けた学習を支援するとともに、高校生を含めて同世代の交流を図り、以って当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。 【2015年度】 中学生の高校進学支援対象とした学習支援事業と併せて、日常生活意欲向上プログラム等に参加している母子世帯及び一般の子育て中の母親を対象とした食事提供（調理作業）への参加による、新しい支援の形を実施する。 【2016～17年度】 被保護世帯及び生活困窮世帯に属する小学4年生～中学3年生で、高校進学を希望する生徒に対して高校入試に向けた学習を支援するとともに、高校生を含めて同世代の交流を図り、以って当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。併せて、参加者と一緒に食事をすること、食育等を通じた日常生活習慣の形成支援を図る。	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	2015～
14	”	同上	生活協同組合北海道高齢協	2015～17
15	”	被保護世帯及び生活困窮世帯に属する小学4年生～中学3年生で、高校進学を希望する生徒に対して高校入試に向けた学習を支援するとともに、高校生を含めて同世代の交流を図り、以って当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。併せて、参加者と一緒に食事をすること、食育等を通じた日常生活習慣の形成支援を図る。	(株) うつくしろ	2018～20
16	”	被保護世帯及び生活困窮世帯に属する小学4年生～中学3年生で、高校進学を希望する生徒に対して高校入試に向けた学習を支援するとともに、高校生を含めて同世代の交流を図り、以って当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。併せて、参加者と一緒に食事をすること、食育等を通じた日常生活習慣の形成支援を図る。	(株) 美響	2021～

※ 釧路市生活福祉事務所提供の『自立支援プログラム推進事業報告書（平成18年度～平成26年度）』、「自立支援プログラム推進事業一覧（2014～22年度）」に基づき、2023年8月、正木作成。
※ 表中の網掛けされた項目は、2022年度（2023年2月時点）において実施されていないプログラム、もしくは、委託を受けていない団体等である。