

釧路市「生活保護受給者自立支援プログラム」について

釧路市の概要

釧路市は、平成 17 年（2005 年）10 月 11 日に旧釧路市・阿寒町・音別町が合併して誕生した。人口は令和 7 年 4 月末時点で約 15 万 2 千人、北海道内で 6 番目に多く、面積約 1,363 km²は道内で 3 番目の広さを持つ。

地理的には北海道東部に位置し、南は太平洋、北は阿寒湖に至る。阿寒摩周国立公園と釧路湿原国立公園という二つの国立公園を有し、自然豊かな環境に恵まれている。気候は年間を通して冷涼で、夏季（7～9 月）の平均最高気温は約 28 度。霧の多い時期もあるが、秋冬は晴天が多く、年間日照時間は札幌より長い。

産業面では、農業・林業・水産業（かつて日本一の水揚げ量を誇っていた）などの第一次産業を基盤に、食品加工・製紙・石炭鉱業・たんちょうやマリモなど地域資源を活用した観光業が発展してきた。港・空港・鉄道・道路などの交通インフラが整備され、高速道路の延伸によって物流・観光の活性化が期待されている。

行政運営では、「都市経営」の視点に立った「釧路市まちづくり基本構想」を策定。「経済活性化」を柱に、人材育成と都市機能の向上を重点戦略として掲げ、持続的なまちづくりに取り組んでいる。

1. 事業開始の経緯について

釧路市は、かつて離婚率が全国トップレベルであった時期があり、母子世帯の保護率も高かったため、2004 年度～2005 年度に厚生労働省のセーフティネット補助事業として「生活保護母子世帯自立支援モデル事業」が実施された。これは厚生労働省の「新しい自立論」（生活保護の自立は経済的自立だけでなく、社会生活・日常生活の自立も含む）に基づき、「生活保護受給者中も社会的活動や生活意欲向上を支援する」という新しい方針の下で開始された事業であり、本事業終了後、2006 年度からはその成果を受けて生活保護受給者全世帯対象の自立支援プログラムへと拡大・発展した。これが今日の「生活保護受給者自立支援プログラム」である。

2. 事業の概要について

「新しい自立論」に基づいた「生活保護母子世帯自立支援モデル事業」で得られた知見から、従来の「経済的自立＝生活保護からの脱却」一本ではなく、社会参加や生活意欲の回復、自尊感情の回復など段階的かつ多面的な自立を支えるため、独自の中間的就労やボランティア活動も取り入れ、個々の状況に応じた包括的な自立支援策を行っている。

事業内容としては、インターンシップや目的意識を持った求職活動支援、ハローワークや就労支援員との連携、資格取得・職業訓練に加え、就労に不安がある受給者には、授産施設等での生産活動を通じ、就労への自信や意欲回復を図っている。また、中高齢者や長期未就労

者向けには、ボランティア活動等を通じて社会参加や就労意欲の向上を促している。さらに、NPO 法人の協力により、孤立しがちな受給者向けに日常生活意欲向上のための交流や作業活動も実施されているほか、債務整理や DV 被害者の安全確保など、多様なケースに応じた個別支援も行っている。ボランティア及び作業活動の具体例としては、動物園の清掃、公園の清掃、漁網の製網、廃材の仕分け、こどもの学習支援、雑巾縫いなどがある。こういったプログラムは地域の企業・福祉団体・NPO と連携した「オール釧路」体制で実施されており、受給者と参加事業所の調整を専門支援員が担っている。

3. 事業費の推移と財源構成

2021 年度：1927 万円、2022 年度：1927 万円、2023 年度：1776 万円、2024 年度：1776 万円、2025 年度：1797 万円と微増。いずれも人件費は含まない。国庫補助金が 3/4 (一部 2/3) 入っている。

4. 受給率の推移

2002 年に太平洋炭鉱が閉山した影響で保護率が上昇し、2006 年度の事業開始時の保護率は 42.6%だった。その後、2008 年のリーマンショックによってさらに増加し 2013 年度に保護率は 52.5%、被保護人員は約 1 万人に達した。その後は微減傾向が続き、2023 年度は 47.1%となっている。近年は高齢者世帯が急激に増え、母子世帯は減少している。一方、コロナ禍の時期はもともと保護率が高かったせいか、あまり影響が見られなかった。

5. 事業開始から現在までに改善を図った主な点

開始時から特段改善した点はないが、2013 年度からは中間的就労で地域課題の解決も図っている。

6. 事業の成果と課題

2023 度の実績では、706 名がプログラムに参加し、そのうち 202 名が就労、32 名が生活保護を廃止した。日常生活自立、社会生活自立、就労自立の 3 つの自立を参加者に合わせ、「それぞれの目標・それぞれの自立」を目指していて、それに基づいた評価をしている。このような考え方は事業開始時には戸惑いもあったが研修と実践を重ねることで浸透していき、管理型の支援手法も改善された。

課題は、全国的なものでもあるが査察指導員とケースワーカーの人手不足であり、定数を満たせていない。ここの部分は現在、会計年度任用職員で補完している。また、コロナ禍によってプログラムの委託先が減ってしまっている。特に高齢者施設などが感染防止のために受け入れ中止となり再開できていない。さらにプログラム参加者の高齢化も進んでいる。高齢になれば体力が低下し、持病などもあって就労自立まで至らないケースが増える。今後はより高齢者に合ったプログラムの検討も必要だと認識している。

7. 質疑応答

Q. 鉦路市の対応が手厚いせいで外からの流入を招かないか。手厚いが故の出戻りはどうか。財政的には効果があったのか。

A. 水際作戦とかハローワーク送りとかはやらないので、保護を受けやすいという噂が広がって流入を招いているという指摘はある。埼玉県の子保護者がわざわざ転居して来た例もあった。支援プログラムを途中で止めてしまっても、せっかく就いた仕事をすぐやめてしまっても、何もやらないよりは良いと考えている。一方で、単身世帯が仕事を得て保護を外れてしまうと支援が切れてしまうのでその後のフォローができないという課題もある。財政的には直近で最大 7600 万円の削減効果があったと見られている。

Q. 非受給者との感情的分断への対策はあるか。

A. 何年かに一回はクレームの電話もあるが、都度丁寧に説明をしている。

Q. シルバー人材センターとプログラム内容（作業内容）が被っていないか。

A. 問題になるほどシルバー人材センターが活発でないこともあるが、作業内容ですみ分けができるように気を付けている（基本的にはお金にならないようなボランティアをやっている）。これには参加者の心理的ハードルから、責任が比較的軽い無償ボランティアを好む人も多いという背景もある。

Q. こういった事業は被保護世帯にやっているのは珍しいと感じる。生活困窮者自立支援の事業としてならよくあるが、そのあたりはどうか。

A. 被保護者中の希望者を対象にしてやっているのが生活困窮者支援との違いである。生活困窮者自立支援事業は一般社団法人鉦路社会的企業創造協議会に委託して「くらしごと」というのを別途やっている。

Q. ケースワーカーは平均何人を見ているのか。

A. 平均 90 人くらい。一般か高齢など対象によって違う。

Q. 「生活保護母子世帯自立支援モデル事業」で行われた母子世帯へのアンケート調査はどのようなことを聞いたのか。

A. 鉦路公立大学にデータが残っているかもしれないが、こちらでは持っていない。同時期に行われた外部有識者によるワーキンググループの議論では、従来の支援における支援者と被受給者は上下関係ではなく、支援は文字通りエンパワーメントであるべきであるなど、関係者にとっては目から鱗のように感じたこともあったとのことである。

Q.保護廃止理由の「その他」が多いが、内容はなにか。

A.他者による扶養、年金増加、遺産相続、交通事故の慰謝料、本人からの辞退などである。

Q.昨今の高齢者に固有の問題はあるか。

A.昨今特有の、というのはあまり無いが、単純に高齢化によって高齢者の被保護者が増えているということはある。

Q.広報物を見ると説明も丁寧で困窮者に寄り添っている姿勢が伝わっていて素晴らしい。エンパワーメントの話もあったがすぐに意識を変えるのは難しいのでは。どのようにやったのか。

A.広報は特段積極的にやっているわけではないが評価していただき感謝する。事業開始当初はケースワーカーにも戸惑いがあった。職員研修ももちろんしっかりやっているがケースワーカーにもメリットがあることや会計年度任用職員（自立支援員）が受給者との間に入って繋ぎ、ケースワーカーの意識も変わっていったところがある。

Q.所管課の職員のうち有資格者 63.9%というのはすごい。有資格者を選抜しているのか。

A.特に専門採用しているわけではなく通常の人事異動でやっている。ただし予算をしっかりと取って毎年職員に資格を取らせている。在籍の長さは人による。出戻りする職員もいる。

Q.大和市では被保護者あるいは生活困窮者であると周囲にわかってしまう懸念から学習支援はやっていないが、その点はどうか。

A.鉏路市でも募集し辛かった。学校ごとに声掛けしてもらったりしているが現在もとても気を使う。ただ、大和市に比べて貧困世帯が多いせいもあって気にしない人も多いのではないかと捉えている。

Q.ボランティアプログラムと就労支援の違いはなにか。

A.ボランティアからステップアップして就労に繋げるという目的だけではなく、あくまでもその人の特性に合わせた支援をしていることが違い。就労支援では、例えば8時間の勤務を4時間にするとか、まずは働きやすい場所や就労形態からやっていけるように援護課が調整、支援している。援護課が入ることで会社側には被保護者であることがわかるので配慮してもらえることもある。