

## 厚生委員会行政視察結果報告書

1. 実施日 平成 25 年 11 月 6 日（水）～11 月 7 日（木）
2. 視察地及び目的
  - (1) 北海道釧路市  
「生活保護の自立支援プログラムについて」
  - (2) 北海道札幌市  
「障がい者就労支援事業について」
3. 出席者 委員長 福田かづこ、副委員長 石橋光明  
島崎よう子、蜂屋健次、石橋博、大塚恵美子 各委員  
随行職員 健康福祉部生活福祉課長 河村克巳  
議会事務局調査係長 荒井知子



釧路市役所にて

## 1、釧路市：生活保護の自立支援プログラムについて

### (1) 釧路市の概要

釧路市は、北海道の東部に位置し、全国でも有数の広大な行政面積を有しており、飛び地を含むという地理的特性を持っている。北部には雄阿寒岳・雌阿寒岳を中心とする山岳地帯、ここから南西方面に丘陵地帯が伸びており、こうした山地・丘陵に囲まれる形で、釧路湿原を含む広大な台地が、南側の太平洋に向かって展開する地形である。この台地を流れる釧路川、新釧路川、阿寒川、仁々志別川、音別川等の各河川の流域には市街地が形成されている。さらに、阿寒、釧路湿原の2つの国立公園を有し、海、山、森林、湿原、河川など、多彩で雄大な世界に誇れる大自然に恵まれている。

平成17年10月11日に釧路市、阿寒町及び音別町の3市町村が、行財政基盤を強化し、社会福祉等の身近な行政サービスを維持、充実するとともに、将来にわたり地域の持続的な発展を確保していくため、合併して誕生した新しい市である。人口約18万人、世帯数9.3万世帯、面積1,362.75km<sup>2</sup>の都市である。

また、第三次産業に従事する割合は74%となっている。JR釧路駅前の大きなホテルも閉鎖し、商店街にも入居者募集の張り紙が目立っていた。国道38号線の車窓からも大きな工場が散見されるものの、点在している商店にも活気は感じられなかった。

平成25年度一般会計歳入財源別内訳は自主財源32,077,446千円(構成比35.7%)、依存財源57,922,554千円(構成比64.3%)となっており、一般会計当初予算歳出中、民生費の占める割合は32.8%、29,567,216千円である。

### (2) 視察の目的

釧路市が合併前、平成16年度から進めている『生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業』に関し、事業実施までの経緯、自立支援プログラムの内容、成果及び今後の展開等について学び、議員活動に資する。

### (3) 視察の概要

#### ①釧路市「生活保護の自立支援プログラム」策定に至る背景

釧路市にある国内で最後に残った太平洋炭鉱が平成14年1月閉山したことは、市民に与える影響が大きく、生活保護受給世帯が著しく増加した。平成25年9月現在、生活保護受給世帯は14世帯に1世帯、人数で18人に1人となっている。また、この急増する受給世帯に追いつかない現場のケースワーカーの体制は、「支援・援助」とはかけ離れたものである。

平成15年の暮れ、北海道庁を通じて厚生労働省から「釧路市は母子世帯の生

活保護受給が多いので、母子の自立支援のモデル事業をやってみないか」という打診があり、市の現状から、国の施策を受諾した。

## ②自立支援モデル事業策定までの経緯

平成16年度に入り、モデル事業が開始された。国の検討委員会の議論も刺激的で取り組む気構えはあったものの、現場は具体的に取り組むとなると漠然としたままで、検討委員会の議事録とにらめっこする日々が続いた。

旧厚生省時代の平成12年に出された「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」の報告書を参考にした。この中には新しい貧困の捉え方や社会的排除・包摂という今日の困難な社会問題に向かい合う生活保護にかかわる哲学があり、モデル事業を組み立てる礎とした。

モデル事業を策定するため、釧路公立大学（地域経済研究センター）と共同研究を行うこととし、調査分析委託するとともに勉強会を開催した。また、教育委員、NPO役員、大学教員、市役所関連部署の職員で構成する「ワーキンググループ会議」を組織した。

「ワーキンググループ会議」は年8回開催され、生活保護の処遇の現状、支援策策定、試みの検証などをテーマに活発な議論が重ねられた。そして、ワーキンググループから「生活保護受給母子世帯」が自立するために次の提案があった。



- 保育の確保、保育サービスの充実や子供の教育など子育てに対する支援の必要性
- 福祉事務所の手法や対応についての改善
- ハローワークを利用した求職活動だけでなく、中間的な就労の場を設ける

こうした指摘、諸提言を受け、平成18年度以降、母子世帯はもとより各世帯の状況に応じ、地域の社会資源を活用した支援プログラムの策定に努め、順次これを組織的に取り組むこととし、被保護世帯の就労自立や社会的自立、日常生活の自立を図る本プログラム事業を推進していくこととした。

### ③平成 24 年度生活保護自立支援プログラムの概況

#### ○就労支援プログラム

##### 「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。(参加実人員 82 名、就労者 69 名、保護からの自立 14 名)

##### 「職業訓練教育機関等活用プログラム」

被保護母子世帯の就労機会拡大、増収及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。OA 事務科、介護事務科を実施。(参加実人員 15 名、就労者 8 名、保護からの自立 0 名)

##### 民間職業紹介活用プログラム

就労意欲がありながらも適職を得られない単身者に対して、民間の職業紹介業者を活用し、支援する。(参加実人員 17 名、就労者 10 名、保護からの自立 10 名)

##### 就労移行型インターンシップ事業①

民間企業が行う水耕栽培事業に参加し、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。(参加実人員 45 名、就労者 2 名、保護からの自立 0 名)

##### 就労移行型インターンシップ事業②

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。(参加実人員 16 名、就労者 2 名、保護からの自立 0 名)

##### 就労移行型インターンシップ事業③

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。(参加実人員 2 名、就労者 1 名、保護からの自立 0 名)

#### ○就業体験的ボランティアプログラム (社会的自立支援)

##### 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、社会参加と勤労意欲の形成を促す。(延べ参加者数 349 名)

##### 動物園環境整備ボランティア体験事業

同対象者に、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、社会参加と勤労意欲の形成を促す。(延べ参加者数 470 名)

#### 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を促す。(延べ参加者数 181 名)

#### 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」や「地域福祉事務所デイサービス」、「介護老人保健施設」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。(延べ参加者数 862 名)

#### スポーツ施設整備ボランティア体験事業

スケート施設に係る準備作業及び運営整備を体験することにより社会参加と勤労意欲の形成を促す。(延べ参加者数 556 名)

#### ○日常生活意欲向上支援プログラム

##### 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」等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。(延べ参加者数 413 名)

#### ○就業体験プログラム

##### 知的障がい者授産施設における作業体験事業

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、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欲啓発と自信の回復を図り、もって自立を支援する。(延べ参加者数 775 名)

##### 精神障がい者授産施設における作業体験事業

同上対象者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欲啓発と自信の回復を図り、もって自立を支援する。(延べ参加者数 183 名)

##### 農園における農作業体験事業

同対象者が農園での農作業の体験を通して就労に対する意欲啓発と自信の回復を図り、もって自立を支援する。(延べ参加者数 511 名)

#### ○その他のプログラム

##### 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、もって当該世帯及び子の社会的自立の助長を図る。(延べ参加者数 476 名)

その他、「多重債務者自立支援プログラム」「DV被害者自立支援プログラム」「短期託児支援プログラム」「成年後見制度活用プログラム」「ボランティアリーダー育成プログラム」が準備され、被保護者の状況に応じたプログラムの活用を促していた。

#### (4) 考察

『釧路市自立支援プログラム』は、生活保護受給者の就労的自立、社会的自立、日常生活の自立をエンパワーメントの視点で地域資源と共に「支援」することを目的としている。有識者を中心とした「ワーキンググループ会議」の指摘や提言を真摯に受け止め、生活保護受給者の自尊意識を回復させるため、中間的就労として地域のNPO等各事業所と協力し、有給・無給のボランティア活動等を通じて、受給者の居場所づくりに取り組んでいた。このことをきっかけに新たな就労の場の発掘につながったり、再就職の道が開けたり、その人なりの自立した生活ができるようになってきているようであった。

また、自立支援プログラムに参加することによって「受給者の笑顔が増えた」「受給者が明るくなった」「病院にかからなくなった」等、ケースワーカーから報告されている。また、このプログラムに参加する受給者に接し、ケースワーカーはじめ職員の、受給者に対する見方が変わってきたとの報告もある。しかし、参加実人員が895名であり、受け入れ体制は限界に達しているようで、「少しでも受給者が働いて収入を得ることで、保護廃止にならなくても、2人で1人廃止したことと同じ効果が上がれば良いとの考えを持っている」という担当者の考えにも学ばされた。

また、貧困の連鎖を断ち切るためNPO法人地域生活支援ネットワークサロンに委託し、コミュニティハウス冬月荘で高校進学を目指している中学生に学習支援を行っている高校進学希望者学習支援プログラムは参考となった。

釧路市の事例を参考に東村山市の生活保護受給者の自立支援の方策を講ずるべく努力していきたい。



釧路市役所にて

## 2、札幌市における障がい者就労支援について

### (1) 札幌市の概要等

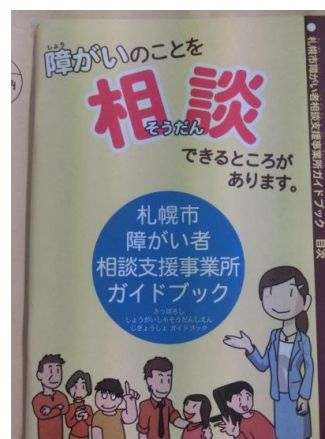
札幌市は、明治初期までは、石狩川の支流である豊平川の扇状地にある樹林と草木に覆われた未開の地であった。このような厳寒の石狩の原野に北海道開拓の拠点として創建されて以来 140 年の間に、人口 190 万人を擁する大都市に急成長した政令指定都市である。また、市制施行は大正 11 年 8 月 1 日と古く、現在は 912,938 世帯、人口 1,927,371 人が居住している。面積は 1,121.12 km である。

平成 25 年度一般会計予算の歳入は、852,400,000 千円、自主財源の構成比は 48.6%となっている。

J R 釧路駅から特急「スーパーおおぞら」で 4 時間かかった。池田、帯広、新得、南千歳、新札幌、札幌と停車した。池田・帯広間の車窓から見える風景は、古く開拓時代を彷彿とさせる畑が広がっていた。帯広・新得間は、野生動物生息区間らしく原野、樹林ばかりが目飛び込んできた。新得・南千歳間は山間部で、酪農農家が散見された。南千歳付近は、ビール工場が目立ち、新札幌に近づくると住宅地が広がり、いきなり大都会の様相を呈していた。

### (2) 視察の目的

札幌市が行っている『障がい者就労支援事業』について、成果等を学び、あわせて『平成 25 年度札幌市障がい者就労支援関係主要予算概要』を学び、議員活動に資する。



### (3) 視察の概要

「さっぽろ障がい者プラン」(平成 24～29 年度)中、分野 6 雇用・就労をもとに視察の概要について報告する。

#### ①「さっぽろ障がい者プラン」における就労支援の基本方針

基本方針 1：障がいのある人それぞれに合った就労支援を、雇用・福祉・教育等の関係機関と連携して取り組み、支援の充実・強化を図る。

基本方針 2：障がいのある人の一般就労への移行を推進し、雇用の定着を図るほか、福祉的就労への支援を充実し、工賃水準の向上を図る。

## ②「さっぽろ障がい者プラン」における就労支援の基本施策及び重点施策

ア. 基本施策 1 を、個々のニーズに対応した就労相談支援体制の充実とし、国の障がい者雇用推進部署(ハローワーク等)などの関係機関と連携し、障がいのある方の雇用促進に向けた相談支援体制の充実を図っている。重点取り組みとして次の事業が展開されている。

### 障がい者就業・生活相談支援事業

障がいのある方の雇用の促進と就労の安定を図るため、就業や日常生活の支援を行うとともに、ハローワーク等の関係機関と連携して、ジョブサポーターや支援員による雇用促進・職場定着支援を図っている。相談事業所は次の4箇所である。

「就業・生活応援プラザとねっと(実施主体NPO)」

「就業・生活応援室からびな(実施主体NPO)」

「障がい者就業・生活相談室テラス(実施主体NPO)」

「就業・生活相談室しんさっぽろ(実施主体社会福祉協議会)」

また、国との共催により、障害者就職面接会を開催し、より多くの企業との情報交換の場を提供することにより、障がいのある方の就職活動を支援し、雇用促進を図っている。

なお、この障がい者就業・生活相談支援事業費に57,980千円を予算化し、職場定着期の離職防止のため、各事業所にジョブサポーターを配置している。

イ. 基本施策 2 を、雇用の場の拡大(一般就労、福祉的就労)とし、障害者総合支援法の就労支援サービスのほか、札幌市独自の取り組みにより、障がい者施設(福祉的就労)における工賃の向上を図っている。重点取り組みとして次の事業等が行われている。

### 障がい者協働事業

障がいのある方を5人以上雇用し、他の従業者からサポートを受けながら共に働くことにより、事業としての収益を確保しつつ、障がいのある方の継続した雇用の場となる「障がい者協働事業」の運営経費に対する補助を行っている。

この事業は、平成18年10月に開始され、平成21年度は8事業(障がいのある方43名を雇用)、平成24年度は12事業(障がいのある方71名を雇用)に対し補助を行っている。事業内容は、喫茶店経営、大型家具のリサイクル販売など。補助金予算額は125,810千円である。



### 製品の販路拡大支援

地域活動支援センター、地域共同作業所などの運営強化等を図るために、製品のレベルアップや運営面に対する指導等を行っている。

また、障がいのある方が施設等でつくった製品を販売する常設店舗として「元気ショップ」を設置委託運営し、使用料、運営経費を補助している。この事業費として 39,653 千円を予算計上している。この事業は、製品の購入を通じた市民の障がいに対する理解促進や、障がいのある方の工賃の増額を目指している。

平成 22 年度の拡充工事により、200 施設 1,000 品目の取り扱いが可能となり、平成 24 年度の売上額は約 5,840 万円である。

### 元気ジョブアウトソーシングセンター運営事業

障がい者施設等で行っている清掃・印刷などの役務提供サービスや封かんなどの軽作業について、民間企業等への営業や、各施設への受給調整等を行うセンター機能を設置・委託運営し、障がいのある方の工賃の向上を目指している。運営事業費として、24,100 千円予算計上している。

ウ．基本施策 3 を福祉施設から一般就労への移行推進とし、障害者総合支援法の就労移行サービスのほか、札幌市独自の取り組みにより、障害のある方の一般就労への移行を推進している。また、障害のある方の職場実習等の機会の充実を図っている。重点取り組みとして次の事業等が行われている。

### 障がい者元気スキルアップ事業

障がい者、福祉サービス事業所、民間企業等に対する研修、雇用企業の開発等を行う委託事業を行っている。事業予算額は、7,400 千円である。また、身体障がい者の雇用の場を提供している法人等に対し、運営資金の貸付も行っている。

## (4) 考察

札幌市の視察で特に参考となったのは、まず、「障がい者協働事業」である。平成 17 年に「札幌市新まちづくり計画」の追加・補強事業として、「障がい者地域共同作業所の福祉的就労(雇用)型の新設」を位置づけていた。しかし、多くの障がいのある方の雇用を支えるだけの作業の創出が難しく、なかなか整備が進まなかった。そこで、民間企業等に補助を行うことにより、市と民間企業等が協働で障がいのある方の就労支援策の充実を図られるのではないかとの考えで、この「障がい者協働事業」の補助制度を創設した。平成 25 年度 10 月現在

の就労実績が 88 名となっており、平成 26 年度までに 12 事業から 20 事業まで整備するとのことである。



札幌市役所ロビーに設置している「元気カフェ」は、「障がい者協働事業」を活用して運営されていた。

次に、「元気ショップ」の設置である。この事業は、製品の購入を通じた市民の障がいに対する理解促進や、障がいのある方の工賃の増額を目指していた。この「元気ショップ」の売上額が平成 18 年 12 月の事業開始から総額約 3 億 270 万円に達していた。

さらに、障がい者施設で行っている清掃・印刷等のサービスについて、民間企業等からの受発注の調整等を行う「元気ジョブアウトソーシングセンター」の運営である。このセンターがあることにより、障がいのある方の仕事も増え、工賃の増額にもつながっている。これらの支援策を構築する上で、大きな役割を果たしているのが札幌市自立支援協議会であった。そのメンバーは、民間企業の経営者も含め、多種多様な職種で構成され、様々な知恵で就労支援の取り組みがされていることも特筆すべきことである。

札幌市の障がい者就労支援に関する基本的な考え方や実施事業を手がかりに、今後、厚生委員会として調査・研究を深め、東村山市における「障がい者就労支援」施策を提案していきたいと考える。



札幌市役所ロビーの障がい者就労支援事業「元気カフェ」にて