

生活保護制度における就労自立支援の問題点

石橋敏郎、河谷はるみ、木場千春、坂口昌宏

目 次

- I はじめに (石橋敏郎)
- II 生活保護制度の現状と自立助長 (木場千春)
 - 1 生活保護受給者の増加とその背景
 - 2 生活保護法における最低生活保障と自立助長
 - 3 就労自立支援に関する制度・要件
 - 4 小括
- III 生活保護受給者に対する就労自立支援プログラム (河谷はるみ)
 - 1 就労自立支援プログラムの創設、内容
 - 2 就労自立支援プログラムの問題点
 - 3 小括
- IV 日本における就労自立支援プログラムの具体的展開 (坂口昌宏)
 - 1 就労自立支援プログラムの実施状況
 - 2 生活保護受給者の就労実態
 - 3 地方自治体での就労自立支援プログラムの取り組み
 - 4 生活保護法における就労自立支援プログラムの実務上の問題点
 - 5 小括
- V 社会保障給付と雇用政策との融合 (石橋敏郎)
 - 1 雇用保険における雇用政策との融合
 - 2 求職者支援制度
 - 3 アメリカ・ドイツにおける生活保護と雇用政策との融合
 - 4 日本における生活保護と雇用政策との融合
 - 5 小括
- VI おわりに (石橋敏郎)

I はじめに

近年、日本における生活保護受給者は年々増加して、2011（平成23）年10月の受給者数は207万1,924人にも達しており、戦後最高を記録したことが厚生労働省より報告された。2012（平成24）年度政府予算案では8.6%の増額予算が計上されているので、生活保護費用は今年度は3兆5,000億円を超えるのは確実である。生活保護費は国のみならず保護実施自治体である都道府県・市の財政をも圧迫している。また、世帯別では、高齢者が最も多いが、働く能力を有する受給者を含む「その他」の世帯（特に長期失業者）が増加していることも近年の特徴である。こうした傾向は、日本だけでなく、世界的な傾向であって、これを解決するために、1960年代から先進諸国は一様に生活保護財政の抑制を目的として、労働能力ある生活保護受給者に対して生活保護受給と引き換えに就労を求める政策（Workfare）を実施してきた。日本でも、2004（平成16）年12月15日、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書に自立支援プログラムの創設がうたわれていたことをきっかけにして、2005（平成17）年度から就労自立支援プログラムが実施されることになった。この報告書には、受給者が就労自立支援プログラムに参加しなかったり、積極的な取り組みがみられない場合は、保護の変更、停止、廃止もありうるとした内容を含んできたこともあって、そこからにわかに生活保護受給と就労との関係が注目を浴びようになってきた。それまでは、日本の生活保護法は、「その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」（1条）と規定しているにもかかわらず、最低生活保障法ないしは経済保障法としての性格が強く、自立助長については、理論的な論争はともかく、具体的な制度として本格的なものが存在していなかったこともあって、生活保護受給者の受給権と就労との関係が議論されることは余りなかったといってよい。また、その他の新しい動きとして、ドイツのように生活保護受給者のうちで稼働能力ある者と失業者を

同じ範疇に入れて、就労支援に向けた施策を展開している国もある。

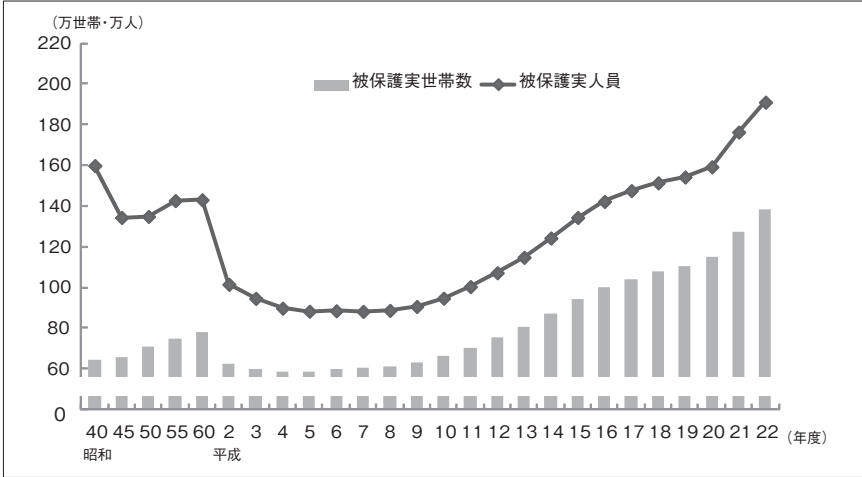
そこで本論文では、生活保護受給者に対する就労自立支援政策について、諸外国での実情を簡単に紹介しながら、生活保護と雇用政策が融合するようになってきた原因とその歴史的な経緯、日本における就労自立支援プログラムの創設と実施自治体におけるその具体的な展開の様子、ならびに、就労自立支援プログラムの問題点、生活保護受給者と失業者とを統合することの是非等について、それぞれの立場から検討を加え、これからの生活保護受給者に対する就労自立支援の望ましいあり方について考えていこうとするものである。

Ⅱ 生活保護制度の現状と自立助長

1 生活保護受給者の増加とその背景

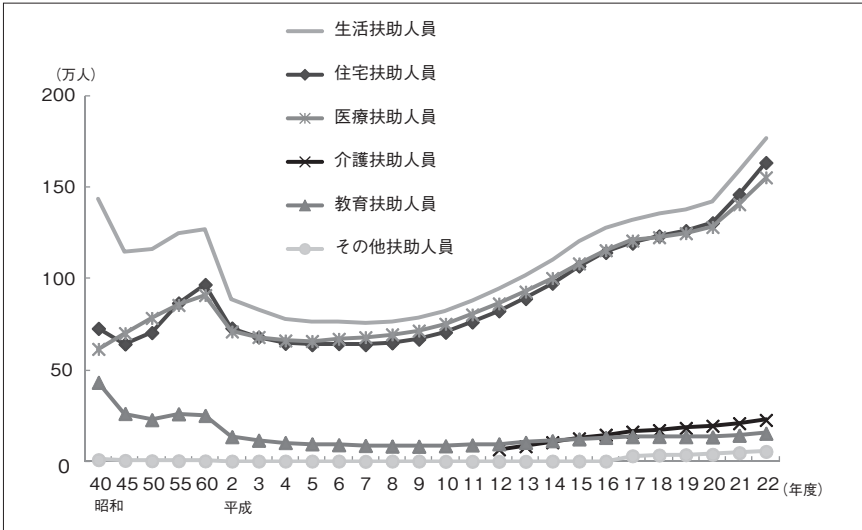
最近の生活保護受給者の動向としては、経済的不況の影響を受けて、1995（平成7）年度を底に増加傾向で推移している。2010（平成22）年度の1ヶ月平均で見ると、被保護世帯数は138万366世帯、被保護実人員は191万1,364人、対人口比率で1.38%となっている。2011（平成23）年3月時点で見ると145万8,583世帯、202万2,258人となっており、保護受給者はとどまることなく増え続け、すでに200万人を超えている⁽¹⁾。これに要する費用として、2010（平成23）年度予算では約2兆6,065億円（社会保障関係費総額の9.1%）が生活保護費として計上されている。2011（平成23）年9月時点での生活保護受給者は206万5,896人と過去最多の数にのぼっている。東日本大震災の被災地で働いていた労働者の雇用保険給付が終了する今年度初めにはさらに急激に増加するものと予想される。被保護世帯の世帯類型を見ると、高齢者世帯42.9%、母子世帯7.6%、障害者世帯11.2%、傷病者世帯21.5%、その他の世帯16.8%となっており、依然として高齢者世帯の占める割合が一番多いが、最近、「その他の世帯」の増加が目立っていることが特徴である。生活保護の主な開始理由をみると、「働

図表1 被保護世帯数及び被保護実人員の推移（1ヶ月平均）



厚生労働省「福祉行政報告例」より作成

図表2 保護の種類別扶助人員の推移（1ヶ月平均）



厚生労働省「福祉行政報告例」より作成

きによる収入の減少・喪失」と「貯金等の減少・喪失」の割合がここ数年急激に増加していることがわかる。「その他の世帯」については、1996（平成8）年頃までは傷病による受給開始世帯が多くを占めていたが、1997（平成9）年頃から「労働による収入」が得られなくなった（失業）、または、減少したという理由が次第に多くなり、リーマンショック後は、この理由で生活保護を受け始めたという世帯がさらに増加している。つまり、景気の悪化による長期失業者が、雇用保険給付の終了後も再就職できずに、結局、生活保護受給に頼ることになってしまうという実態がここ数年続いているということである。若年層の受給者が増加していることもそれを裏づけている。

生活保護受給者の増加は、実施自治体の財政も圧迫している。たとえば、生活保護受給者が全国最多の大阪市では、2011（平成23）年段階で受給者数が15万人を突破し、平成23年度予算に占める割合は一般会計全体の17%（過去最高の2,916億円）にも達している。そのため、大阪市は2009（平成21）年9月に制度の抜本改正と不正受給防止を目的としたプロジェクトチームを発足させて、財政削減に乗り出している。こうした生活保護財政の窮迫という事態を受けて、長期失業者、ホームレス、母子世帯といった稼働能力がありながら生活保護を受給している世帯に対して、就労自立に向けた支援を図る試みが登場してくることになるのである。

2 生活保護法における最低生活保障と自立助長

生活保護制度は、生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、併せてその自立を助長する制度である。生活保護法第1条では、「最低生活保障」と「自立助長」という2つの目的が掲げられている。ここではまず近年、社会保障・社会福祉の分野で強調されるようになってきた「自立支援」という用語、特に「自立」の概念について確認しておきたい。

社会保障の分野において「自立」の定義は多様であり、その言葉が用いられる文脈に左右されることになるが、「自立」が法の目的に規定されるとき、それは単に法の目指すべき方向性を示すだけでなく、そこに何らかの規範性を持つものと考えられる⁽²⁾。なお社会保障法における「自立」に規範性を認めるとき、健全な連帯の構築により制度の継続性を確保するという社会的価値と、国民に生きる選択肢を拡大させるという個人的価値の2つがその理由となる。「自立」が社会保障法の目的概念として妥当性を持つためには、「自立を否定する人（「自立」に価値を見出さない人）」や「自立しにくい人（自立しようとしてもできない人）」の当事者性を確保する必要があると言える⁽³⁾。

生活保護法の「自立」に関して最も古典的かつ有名な定義は小山進次郎氏のそれであろう。「最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは、『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分ではない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。…従って、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起ることではあろうが、少なくとも『自立の助長』という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。」⁽⁴⁾

ここでは、単に就労による保護からの脱却を図ることが「自立の助長」ではなく、その受給者の持っている内容的可能性を発見し、これを支援しながら、その能力に相応しい状態において社会生活に適応させることが、真実の意味における「自立の助長」であると記されている。同じような考えの下に、社会保障審議会福祉部会に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」

が2004（平成16）年にまとめた報告書では、生活保護でいう「自立支援」の意味について以下のように定義されている。

「・・・なお、ここで言う『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ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』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。」

報告書は、「生活保護が目的とする『自立』は経済的自立（就労自立）だけを意味するのではなく、生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ちながら社会的に生活することも自立に含まれる」と、「自立」を再定義している⁽⁵⁾。また、それぞれの自立の考え方は縦の関係ではなく、それぞれが独立した横の関係にある。すなわち、最終的な目標である就労自立のために日常生活自立、社会生活自立があるのではなく、また就労自立が進められたとしても、日常生活自立、社会生活自立は別個に保障されなくてはならない。報告書で再定義された「自立」とは、それぞれの人が置かれている状況のなかで、日常生活レベル、社会生活レベル、就労レベルで自分の可能性を追求していくこと、および、被保護者が決定・選択し自らが人生を切り開いていくということである⁽⁶⁾。

3 就労自立支援に関係する制度・要件

(1) 生業扶助

生活保護法1条が、その目的として、「最低限度の生活の保障」と並列する形で「自立の助長」をあげているにもかかわらず、日本では、自立助長のための

効果的な取り組みはこれまでほとんどなされて来なかったといつてよい。現行生活保護法において就労促進給付の性格を有しているのは生業扶助である。生業扶助は、稼働能力を有する要保護者に対して就労を助長することによって、自立を図る目的で設けられた扶助であり、所得保障というより社会福祉的な側面を持った給付という点で他の扶助と違っている。法17条は次のように規定している。「生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込みのある場合に限る。一 生業に必要な資金、器具又は資料 二 生業に必要な技能の習得 三 就労のために必要なもの」。この条項が設けられた趣旨について、制定に携わった小山進次郎氏は、「生業扶助は多少なりとも残されている要保護者の労働能力を引き出し、これを育て上げることによって現在の生活資料を得させると共に窮極的にはそれによってその要保護者が自立できるようにしようとするものであって、生活保護の七つの扶助の中でも最も社会福祉的色彩の強いものである。」と述べている。そのため、生活困窮者だけでなく、生活困窮者となるおそれのある者も対象に含まれている。小山氏も言っているように、「生活困窮者となるおそれのある者」を対象のなかに含めることになると、社会保障性（すなわち最低生活が維持できないという要保障事故）という角度から眺めるとその対象の点において若干のずれを生じることになるのではあるが、多少のずれを生じても生業扶助についてはその社会福祉性の充実を期そうとしたと説明されている⁽⁷⁾。ただし、その者の収入を増加させ、またはその自立を助長することのできる見込みのある場合に限るとなっている（同条但し書き）。具体的にいえば、生活維持を目的とする小規模事業を対象としたものであり、たとえば、食料品店、古本屋、飲食店（食堂）、自由業（大工、左官、植木職人）などに対して、必要な設備資金、運転資金を支給する制度である。生業扶助は、金銭給付によって行われるものとされるが、

これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達成するために必要があるときは、現物給付によって行うことができる（36条1項）。しかし、生業という表現からも分かるように、想定しているのは極めて小規模な事業であり、支給金額にしても、安定した就労を獲得しうるとか、あるいは十分な技能訓練を受けることができるという額からはほど遠いものであり、実際には、有効に活用されてはいないという指摘がなされてきた。当初から、この手の給付は、最初は期待されていたのであるが、諸外国の例を見ると成功した事例に乏しく、現在では制度上余り重要視されていないようであるという注釈が添えられているのをみてもそのことが理解できる⁽⁸⁾。

こうした生業扶助の不十分な内容および「生業」という古めかしい用語の使用に対して、菊池馨実氏は、「生業を『専ら生計の維持のみを目的として営まれることを建前とする小規模な事業』と狭く理解すべきではなく、保護受給者の『就業扶助』として文言も改め、他法他施策との重複に留意しながらも、技能習得（職業訓練）費、就職支度費（当面の生活費・住居費の手当てを含む）を現行水準よりも各段に充実することが望まれる。」と提案している⁽⁹⁾。このように、生活保護制度における生業扶助は、その金額、内容、対象者などの点において極めて限定的な扶助しか与えておらず、生活保護受給者に対する本格的な就労支援は、2004（平成16）年12月15日の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が自立支援プログラムの創設を提案するときまで待たなくてはならなかった。また、同報告書が、「高校進学率の一般的な高まり、貧困の再生産の防止の観点から見れば、子どもを自立・就労させていくためには高校就学が有効な手段となっているものと考えられる。このため、生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から、高等学校の就学費用について、生活保護制度について対応することを検討すべきである。」と提言している趣旨を受けて、2005（平成17）年度から、高等学校就学に必要な経費も、自立を支援するという視点から生業扶助として支給されるようになった。おそらく高校を卒業する

ことが就職につながるという考え方で生業扶助の範疇に入れたのであろうが、しかし、高校就学費は本来は、教育扶助として支給されるべきであろう。

(2) 補足性の原理

生活保護法4条1項は次のように規定している。「保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」。これを補足性の原理という。旧生活保護法では、その2条において、「左の各号の一つに該当する者には、この法律による保護をなさない。一 能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者、その他生計の維持に努めない者、二 素行不良な者」と定められていた。この条文を新生活保護法のような形に変更したことについて、小山進次郎氏は、第4条第1項の規定は、実質的には保護を受けるための資格を規定しているものであるが、受給資格を正面から規定すると旧法のような欠格条項を設けなくてはならなくなるので、これを避けて、保護実施の要件として規定することにより、多少の弾力性を持たせることにしたと、その規定の仕方について説明している。

このうち、就労との関係で問題となるのは、「能力の活用」という要件である。これは、「資本主義社会の基本原則の一つである自己責任の原則に対し、生活保護制度が云わば補足的意義を荷うという事実を前提として」設けられたものであるといわれている⁽¹⁰⁾。その他、補足性の原理が規定された理由としては、生活保護の費用が租税によってまかなわれていることを理由とするもの、国民感情や社会倫理を強調するもの、社会的責任の原理との対抗関係を意識したものなど様々な考え方がある。「能力」とは、労働能力のことであり、現に労働能力を有し、本人に相当と思われる仕事があるのに、働いて収入を得ようとししない者に対しては、「能力を活用」していないとして、保護は受けられないという結論になる。この要件は、申請段階で保護を認めるか否か、および、受給してい

る段階で給付を継続するか、それとも停止・廃止するかという両方の段階で問題になる。「能力の活用」要件の判断次第では、稼働能力ある生活困窮者が最初から保護をまったく受けられなかったり、保護受給者が「能力を活用」していないという理由で途中から保護を打ち切られたりすることになるので、重大である⁽¹¹⁾。

「能力の活用」が問題となったケースに林訴訟がある。これは名古屋駅周辺で野宿をしていた原告が、生活扶助と住宅扶助を福祉事務所に申請したところ、稼働能力があるのに職に就いていないのは「能力を活用」していないことであり、それを理由に保護が認められなかったという事例である。名古屋地方裁判所は、「能力の活用」要件の判断材料として、①稼働能力を有しているかどうか、②稼働能力を活用する意思があるかどうか、③実際にその稼働能力を活用する場所があるかどうかの3つの要件を提示し、野宿生活をし、かつ健康状態もすぐれない（両足の神経痛）日雇い労働者たる原告が実際に就労先を見つけることは困難であったと認定し、福祉事務所長が抽象的な就労可能性を根拠に原告が「能力を活用」していないと判断したのは、違法であると判示している⁽¹²⁾。これに対して名古屋高裁は、③の稼働能力の活用があるかどうかの点で地裁判決と異なる判断をしている。すなわち、二審は、当時の日雇い労働者の求人はかなり困難な状況にあったとしても、有効求人倍率は必ずしも厳しい状況にあったとはいえ、原告が真摯に求職活動をすれば就労の可能性はあったのであり、その点で「能力を活用」しているとはいえ、保護は受けられないと判示したのである⁽¹³⁾。両者を分けたのは、働く場があったかどうかの判断をするに際して、原告の経歴、職歴、健康状態、生活の様子など個別的・具体的な要素を加えて判断するか、あるいは、単に有効求人倍率の高低をもって抽象的な就労可能性があったと判断するかの差である。最高裁は、「生活保護法による保護を受ける権利は一身専属の権利であるところ、…本件訴訟のうち保護開始決定の取消しを求める請求に関する部分は、上告人の死亡により終了した。」

と述べて、結果的には二審の判決を支持している⁽¹⁴⁾。

こうした判決の論理からいうと、医学的に稼働能力があると認められたからといって、そのことだけで不就労状態をとらえて「能力を活用」していないと判断することはできないということである。その点で、ホームレスの生活保護受給に関して、全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）で出された厚生労働省社会・援護局資料「生活保護の適正運営について」（2001（平成13）年1月18日）が、「いわゆるホームレスに対する生活保護の適用については、単に居住地がないことや稼働能力があるということのみをもって保護の要件に欠けるといってはなく、真に生活に困窮する方々は、生活保護の対象となるものである」と述べているのは当然のことであろう。「能力の活用」要件を余りにも厳格に判断すれば、どんなに生活に困窮していたとしても、始めから保護が受けられないという深刻な事態に陥る。それでは、旧法に「能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者、その他生計の維持に努めない者」といった欠格事由が規定されていたときと似たような取り扱いになってしまう危険性がある。今日では就労自立支援プログラムが実施されたのであるから、稼働能力があっても生活困窮に陥っている者に対しては、最低限度の生活が営めないと認定し、まずもって保護を開始し、その後に就労自立支援プログラム参加過程のなかで「能力の活用」要件を判断し、保護を継続するかどうかを決めるといった方法も考えられて良いのではないか。もちろんその際にも、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。」（56条）、「前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。」（27条2項）、「第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制しうるものと解釈してはならない。」（同3項）といった被保護者の権利条項については、十分に尊重された上での判断でなくてはならないことはいうまでもない。

4 小 括

雇用関係・家族関係など経済・社会情勢が変化し、かつ、社会保障財政が逼迫している現在、生活保護法の目的の1つに掲げられている「自立助長」の意味が見直されようとしている。現行法制定当時から「経済的自立」だけでなく「人格的自立」をも含めて「自立」の意味を理解するという立場（保護を受けつつ「自立」ということもあり得る）は存在していたし⁽¹⁵⁾、2004（平成16）年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告書も今日においてそのことを再度確認している。

自立助長との関係でみると、現行生活保護法において、直接、就労支援給付の性格を有しているのは生業扶助である。しかし、生業扶助の給付額は低く、また対象となる生業の範囲も狭く、この給付では十分な技能訓練はできないし、したがって安定した就労を獲得することも期待できない。2005（平成17）年から高等学校就学に必要な経費が自立を支援するという視点から、生業扶助として支給されるようになったことは一定の評価はできるが、就業に直結する技能習得（職業訓練）費や就職支度費などの充実が一層望まれるところである。

現行生活保護法は、保護実施の要件として補足性の原理（4条）を規定している。就労との関係でみると、「能力の活用」が問題となる。この要件を厳格に判断すれば、どんなに生活に困窮していたとしても稼働能力を活用していないと認められた場合、始めから保護が受けられないという結果になってしまう。旧法から新法に改正された際に保護受給者に関する欠格事由の規定を廃し、保護の要件として規定することによって多少の弾力性を持たせたという立法制定に関わった者の発言や、これまでの「能力の活用」要件が争われた裁判の判決論理からみて、生活保護を開始する段階において稼働能力活用を過度に厳格に判断するのではなく、自立支援プログラム参加過程の中でその判断をしていくことも考えられてよいのではないだろうか。

-
- (1) 福祉行政報告例（平成23年10月分概数）。
 - (2) 品田充儀「社会保障法における『自立』の意義」（菊池馨実『自立支援と社会保障法』日本加除出版、平成20年）30頁。
 - (3) 同上書、36～40頁。
 - (4) 小山進次郎『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』（全国社会福祉協議会、昭和51年）92～93頁。
 - (5) 布川日佐史『生活保護の論点』山吹書店、2009年、124頁。
 - (6) 岡部卓「生活保護における自立支援」（日本社会保障法学会編『社会保障法』第24号、2009年）155頁。
 - (7) 小山注(4)、前掲書、274～275頁。
 - (8) 同上書、274頁。
 - (9) 菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方―「自由」基底的社会保障法理論の視角から」（季刊・社会保障研究39巻4号、2004年 Spring）431頁。
 - (10) 小山注(4)、前掲書、118頁。
 - (11) もっとも、稼働能力活用の要件は、あくまでも保護開始のときの要件であり、保護継続の要件ではないとする見解もある。布川日佐史『生活保護の論点』（山吹書房、2009年）102頁以下。
 - (12) 名古屋地判平成8、10、30、判例タイムズ933号109頁、賃金と社会保障1193・1194号（1997年）76頁。
 - (13) 名古屋高裁平成9、8、8、判例タイムズ969号146頁、賃金と社会保障1212号（1997年）28頁。
 - (14) 最高裁判平成13、11、13、賃金と社会保障1294号（2001年）21頁。
 - (15) 古賀昭典『現代公的扶助法論』（法律文化社、1997年）119頁。

（木場 千春）

Ⅲ 生活保護受給者に対する就労自立支援プログラム

1 就労自立支援プログラムの創設、内容

日本の公的扶助制度の中で、生活保護制度は中心的な役割を持つ制度である。生活保護法1条では、生活困窮者の最低限度の生活保障とともに自立の助長が

目的として規定されており、それを実現するために、実施機関である福祉事務所には、ケースワーカーが配置され、要保護者と被保護者の自立を助長するためのケースワークが行われている。

就労自立支援プログラムとは、稼働能力を有する被保護者の実情に応じて、必要な支援メニューを選定して、受給者と相談のうえ個別の自立計画を策定し、これに基づいて職業訓練等の支援を実施するものである。つまり、就労に向け意欲形成を図るとともに、就労活動に必要なスキルを修得し、就労につなげていくことを目的とした計画である。現在、稼働能力を有するという点で失業者と生活保護受給者をひとまとめにして、就労自立支援プログラムでカバーしようとする動きがある。しかし、失業者であろうと、生活保護受給者であろうと、すべての稼働能力を有する生活困窮者を生活保障と就労支援を同時に行うという新たな制度でカバーするという考え方にはにわかには賛成しがたい。生活保護制度の中では、身体的・精神的あるいは社会的問題を抱える稼働能力を有する生活困窮者に対して、まず日常生活自立や社会生活自立を確保することを先決にして、被保護世帯が安定した生活を取り戻すための公的な金銭援助も含めた最低生活保障を十分に、ある程度長期的に行った上で、就労による自立を目指す就労自立支援を行っていくことが望ましいからである⁽¹⁶⁾。本章では、はじめに就労自立支援プログラムが創設されるまでの歴史の変遷を確認することにした。そして、就労自立支援プログラムの仕組みと具体的な問題点を考察した後、今後の方向性を検討していくことにする。

日本の公的扶助の歴史において、初めて生活困窮者の保護請求権を法的に承認し、その貫徹を担保するために不服申立て制度を用意した現行生活保護法は、欠格条項を廃し、無差別平等な最低生活保障をすべての国民に対して約束した。こうした保護請求権の法的承認と一般扶助主義の徹底をもって公的扶助制度の歴史的特質とみるならば、新生活保護法の設定によってようやく、そのスタートラインに立ったのだといえよう⁽¹⁷⁾。現行の生活保護制度では、国は国民に対

して無差別平等に生存権を保障することを約束したが、小山進次郎（『生活保護法の解釈と運用』（全国社会福祉協議会、1951（昭和26）年））によれば、この生存権保障は最低生活保障という社会保障的な側面と、自立助長という社会福祉的側面の両面からアプローチして初めて実現されるものであると考えられたとある。自立助長については、諸説があるが、少なくとも制度発足当初の考え方は、最低生活を保障するはずの保護基準が生存権保障ラインに到達していなくても、そのギャップを「ケースワーク」で埋めるという考え方があったことからわかるように、最低生活保障と自立助長をセットのかたちで国民の生存権を保障しようとしたのである⁽¹⁸⁾。

今回の生活保護制度改革は、2000（平成12）年5月の「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」に対する附帯決議（衆議院厚生委員会10日付、参議院国民福祉委員会26日付）において、「今回法改正の対象にならなかった社会福祉事業の在り方、障害者に対するサービスの在り方、及び生活保護制度の在り方について、十分検討を行うこと。」が起点とされよう。その後、「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」（2000（平成12）年12月8日）において、「制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的問題をも視野に入れて検証を行なう必要がある。」との要請がなされたのである。この報告書では、基本的人権に基づいたセーフティネットの確立が必要であり、具体的には経済・社会の変化や高齢単身者の増加などによる貧困の様相が変化していることを踏まえて、保護の要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係を論点として、最低生活保障などの検証が必要であることが指摘されている。そして、2003（平成15）年6月9日に財政制度審議会が建議した「2004（平成16）年度予算編成の基本

的考え方について」では、まず「近年、高齢化の進展や経済活動の低迷等を受けて生活保護受給者が急増してきている。」と書き起こし、生活保護制度については「国民生活の最後のセーフティネットとしての機能を有するものであり、真に困窮した自立不可能な者に最低限度の生活を保障することを目的とするものである。」との認識を示している⁽¹⁹⁾。

生活保護受給者に対する相談・助言機能は、2000（平成12）年の地方分権一括法による生活保護法の改正により、自治体の自治義務として位置づけられた。法令上は、各自治体あるいは各福祉事務所において、地域の実情に応じた相談・助言が実施されるように期待されたのである。そして、生活保護受給者に対する自立支援プログラムは、2004（平成16）年12月15日に公表された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」最終報告書で初めて打ち出された。詳しい内容については、後述することにした。自立支援プログラムの策定・実施は基本的には自治体に委ねられているが、厚生労働省は「生活保護受給者等就労支援事業」（2005（平成17）年4月）の活用を推奨している。この事業は、被保護者と児童扶養手当受給者の自立支援のため、公共職業安定所（以下、ハローワークとする。）において、被保護者の自立支援プログラムの一環として、福祉事務所等と連携して実施されるものである⁽²⁰⁾。しかし、実際には厚生労働省補助事業（自立支援プログラム）により、同省が提示した補助要綱に基づき、全国一斉に画一的に実施されている。自立支援プログラムに対しては、国が10割を補助するという点、自立支援の体系的な実施を促進しようとしている点で評価される一方、地域の実情に合っておらず、成果が十分に上がっていないという批判の声も少なくない⁽²¹⁾。ハローワークによる就労自立支援プログラムの対象は、生活保護受給者のなかで「稼働能力を有する者」、「就労意欲がある者」、「就職に当たって阻害要因がない者」、「事業への参加に同意している者」の4要件を満たす者、すなわち、すぐに就労が可能な者である。当初（2005（平成17）年）、全国の福祉事務所が、生活保護受給者のなかで就労阻害要因が

なく、プログラムの対象となるとした受給者は、5.6万人であった。支援の内容としては、「ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援」、「トライアル雇用の活用」、「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あっせん」、「生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨」、「一般の職業相談・紹介の実施」の5つのメニューが準備された⁽²²⁾。なお、2008（平成20）年度から、このプログラムは「アクションプラン」へとバージョンアップされている。すぐに就労できる人を対象にして始まった生活保護受給者等就労支援事業が、対象者のニーズを反映して、個別カウンセリング、グループワーク、日常生活自立支援、社会生活自立支援など、就労の準備のための福祉的支援を取り入れた「アクションプラン」となったことは評価できよう。そして2009（平成21）年度には、これまでの就労支援の取り組みにおいて課題となっていた事項、すなわち、すぐに就労に結びつかない被保護者を対象とした「就労意欲喚起等支援事業」が創設され、全国の就労支援員を対象とした研修会も初めて実施されたのである。翌年度（2010（平成22）年）には、厚生労働省がこの事業の更なる活用と就労支援員を活用した自立支援の推進（すべての自治体に就労支援員を配置するとともに、すでに配置している自治体においても増配置する。）といった指針を示している。

前述のとおり、厚生労働省が、自立支援プログラムを導入するきっかけとなったのは、生活保護を「利用しやすく、自立しやすい」制度に改善すべきであると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」（以下、専門委員会とする。）の提起を受けたからである。なお、専門委員会では自立を就労自立に限らないとしたが、実際は、自立支援プログラムは就労支援プログラムが優先された。生活保護法1条は、「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」と規定していることから、最低生活を保障しつつ自立を支援するというのが、生活保護制度本来の目的である。しかし、これまで最低生活の保障が十分かどうかという視点か

ら生活保護制度が論じられることはあっても、自立支援の視点から生活保護制度は検証されてこなかったため、専門委員会では、自立支援という視点から、最低生活保障の在り方と自立支援の在り方の双方を総合的に検討して、改善を提起したのである。また被保護者には、単に生活保護制度を受給するだけでなく、社会とのつながりを持ちながら、自立を助長することとした。そこで、専門委員会がどのような提起をしたのか、2004（平成16）年12月15日に公表された最終報告書で確認してみることにしよう。

最終報告書で最も重要な点は、生活保護でいう「自立、自立支援」を、『『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ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』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。』と定義したことである。つまり、生活保護が目標とする自立は、経済的自立・就労自立だけを意味するのではなく、生活保護制度を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ちながら社会的に生活することが自立であることを、社会福祉法の「福祉サービスの基本理念」に合わせて定義し直したのである。そして、それぞれの自立は、並列の関係にあり、就労自立のために日常生活自立、社会生活自立があるのではなく、また就労自立が進められたとしても、日常生活自立、社会生活自立が果たされているわけではないことを意味している。最終報告書で書かれている自立支援とは、それぞれの人が置かれている状況のなかで、日常生活レベル、社会生活レベル、就労レベルで自分の可能性を追求していくこと、被保護者が決定・選択し自らが人生を切り開いていくことを支援していくこと、と捉えていく必要があるで

あろう⁽²³⁾。

また専門委員会は、受給者が抱えるさまざまな問題に的確に対処し、解決するには「多様な対応」が必要であること、保護の長期化を防ぎ、自立を支えるには「早期の対応」が必要であること、さらに、担当職員個人の経験や努力に頼るのではなく、効率的で一貫した組織的取り組みを推進するには「体系的な対応」が必要であることの3つを課題としてまとめている。そして、これらの課題を具体化するために、生活保護受給者と直接に接している福祉事務所が、受給者の現状や地域の社会資源をふまえ、独自性を生かして「自立支援プログラム」を策定し、それにもとづく支援を実施すべきであると提起した⁽²⁴⁾。そして、「被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要であるという視点」で就労自立支援プログラムが検討されたことも大切である。この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」(60条)を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる。なお、この視点に沿って、当然、プログラムの内容も、被保護者の就労意欲を喚起させるような支援を行い、最低生活以上の収入を得ることのできるような職種に就くための職業訓練を実施し、保護から脱却した後も安定して生活できるような職業紹介まで、支援対象者の就労可能性に応じた一連のプログラムが展開されなければならない。つまり、とにかく低賃金でも何らかの就労に早く従事してもらうというのではなく、たとえ5年後、10年後であっても長期的に安定した生活ができるように就労支援が準備される必要がある⁽²⁵⁾。初期段階では、一般就労に結びつくような就労支援を中心として展開してきた「自立支援プログラム」であったが、精神障害者の地域移行支援、債務整理に関する支援、就労意欲喚起等支援、子どもの健全育成支援など、厚生労働省の方針とし

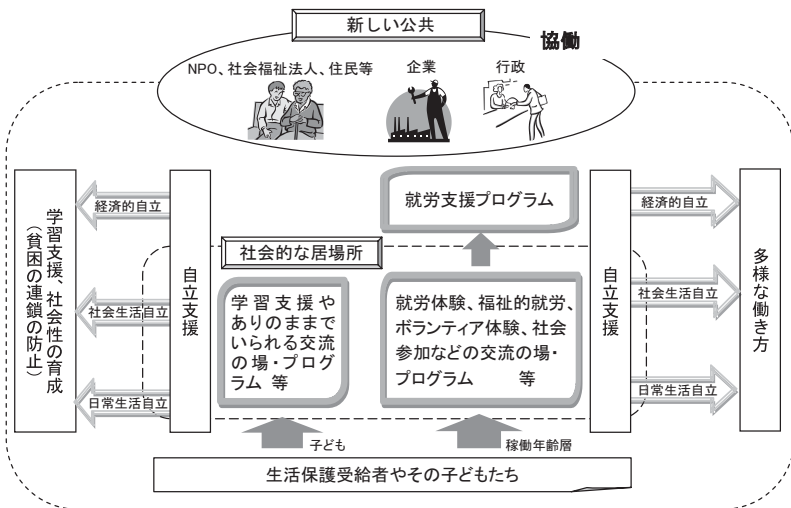
ては、「就労」に限らない経済的自立、日常生活自立、社会生活自立の3つの自立の考え方を考慮した「自立支援プログラム」の取り組みを充実させていく方向にあり、実際の展開もその流れにある。具体的には、就労支援以外の自立支援プログラムメニューが多様化していることや就労支援関係の自立支援プログラムを数年経験していく中で、ボランティアを含む就業体験やスキルの獲得など、就労に向けた前段階的な自立支援プログラムも生まれている。自治体・福祉事務所で策定される「自立支援プログラム」そのものは、経済的自立、日常生活自立、社会生活自立のいずれかに分類されるが、実際に支援を行っていく上で、3つの自立の考え方は分かちがたく関連して存在していることが、取り組みの中から把握されてきている⁽²⁶⁾。

その後、少子高齢化や厳しい雇用情勢といった社会状況を踏まえた再検討が求められ、2010（平成22）年4月、社会・援護局長の私的研究会として「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」が設置されたのである。同年7月（第8回最終研究会）には、「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」として、生活保護受給者の社会的な居場所づくりに取り組む企業、NPO、社会福祉法人、住民等と行政との協働に関し、その在り方や先進的事例を紹介するとともに、各自治体の取り組みを促す具体的な方策についての提言がとりまとめられている。

この研究会では、稼働能力を有すると考えられる世帯の急増、貧困の連鎖という、生活保護が現在直面している緊急の課題に対して、主として、第1に、就労を希望しているがなかなか就職に結びつかない人、求職活動が長期化する中で、働くことへの意欲を失ってしまう人、就労という社会とのつながりがなくなった結果、社会から長らく孤立する人などを対象に「多様な働き方」という視点で、社会的な居場所の必要性を説き、第2に、学業や進学に課題を抱える生活保護受給者の子どもを対象に、「学習支援・社会性の育成」という視点で、社会的な居場所の必要性が考えられた。なお報告書では、自立支援の在り

方(考え方)として、「生活保護受給者の置かれている状況を把握し、自立支援を行うことが必要。経済的自立、日常生活自立、社会生活自立の3つの自立は、並列の関係であるとともに、相互に関連するもの。」と整理されている。稼働年齢層の者に対する就労支援については、生活保護受給者の状況に応じて、就労支援のみならず、まずは日常生活支援や社会生活支援などに結びつけていくことも重要であろう。そして、これまでのように有給労働(ペイドワーク)に就くことを目的とした就労支援だけでなく、無給労働(アンペイドワーク)など多様な働き方も視野に入れた就労支援が求められていくべきであると考え。そして報告書のなかで、「社会的な居場所」とは、「一般的に社会的なつながりの中で、人々が、自分が受け入れられ、自分であることが尊重される」場所とされ、「生活保護行政においては、とりわけ、それぞれの場から排除された人々

図表3 新しい公共による生活保護受給者の社会的な居場所づくり(例示)



「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」
(2010(平成22)年7月)14頁

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000g7zj-att/2r9852000000g9t7.pdf>

ちが、社会の中で生活再建していくため、人と人、人と社会をつなぐシェルター（避難所）、またはスプリングボード（跳躍台）として必要である。」と述べられている。こうした取り組みは、行政だけでなく、企業・NPO・社会福祉法人・住民などが協働する「新しい公共」により行うことが、当事者の立場に立ったきめ細やかな支援を行うために効果的であるとされている。こうした動きのなかには、一般就労による経済的自立だけでなく、日常生活自立や社会生活自立を支援し、生活保護受給者が社会とのつながりを結び直すことの重要性和その方向性が示されているといえよう⁽²⁷⁾。

2 就労自立支援プログラムの問題点

就労自立支援プログラムについては、稼働能力の活用要件の見直しとプログラムの位置づけ、また生業扶助の活用とケースワーカーの配置、自治体行政の在り方など、様々な視点から問題点を見出すことができる。ここでは、特に就労自立支援プログラムの位置づけに論点を絞って検討することにする。

(1) 被保護者の義務

被保護者の義務とは、保護を切り下げるといような意味あいにおいて捉えられるべきものではなく、生活保護法の目的とする「困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する。」ために行うものであって、義務規定はそのように運用されなければならない⁽²⁸⁾。被保護者の義務には、譲渡禁止、生活上の義務、届出の義務、指示等に従う義務、費用返還義務の5つあるが、就労自立支援プログラムとの関連では、生活上の義務と指示等に従う義務を検討しなければならないであろう。なお、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」最終報告書では、被保護者の義務について「被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める『能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活

の維持、向上に努める義務』を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能となる。」とされている。そこで、生活保護法の条文を確認することにしよう。

生活保護法60条で、被保護者は、「常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。」と規定されている。つまり、生活保護法の目的の一つである自立助長や補足性の原理とあわせて、被保護者としての法的地位を継続する際の、被保護者の義務についての規定である。本条に違反する場合において、直接的な制裁規定はないが、関連する条文として、生活保護法27条の指導及び指示、62条の指示等に従う義務の規定がある。しかし、保護の実施機関がプログラムを策定し、運用すること自体を生活保護法のなかでどのように位置づけたらよいのだろうか。根拠条項として生活保護法27条1項に基づく指導指示、27条2に基づく相談及び助言のいずれかが考えられよう。

[生活保護法27条]

「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。

3 第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものを解釈してはならない。」

2000（平成12）年、地方分権一括法に伴う生活保護法の改正によって、次の生活保護法27条の2が創設された。この条文は、「要保護者」からの求めがあった場合の相談、援助にかかる福祉事務所の権限規定である。これについては、権限規定ではなく実施機関の相談助言義務として構成して、生活保護法26条及び27条の前におくべきであるという考えもある⁽²⁹⁾。

〔生活保護法27条の2〕

「保護の実施機関は、要保護者からの求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる。」

この生活保護法27条の2の趣旨は、被保護者に対する指導指示の機能が法的根拠なく受給前の申請時にも拡張されてきたことから、それに対する法的根拠を与え、同時に地方分権一括法に伴う事務権限整理に際して、生活保護行政における相談助言を自治義務として位置づけ、生活保護法27条1項の指導指示を法定受託義務と位置づけたことに由来している⁽³⁰⁾。なお、この条文には相談助言に従わない場合の規定が存在しないため、要保護者が福祉事務所からの「働きかけ」に従わなかったとしても、保護の停廃止をすることはできないと解することもできよう。

生活保護法は、もともと生活保護の受給と廃止の決定に関する事項を中心に構成され、受給と廃止の間をつなぐケースワークあるいは自立支援に関する条項がほとんど存在しておらず、関連するのは生活保護法1条における生活保護法の目的として、「その最低限度の生活を保障する」こととともに、「その自立を助長すること」があげられている点のみであった⁽³¹⁾。しかし、就労自立支援プログラムは、被保護者の同意の下に実施されることになっているが、正当な理由がなく参加自体を拒否したり、自立に向けての努力が見られない場合には、福祉事務所の指導・指示の後、最終的には保護の停止・廃止という不利益処分も含まれている。就労自立支援プログラムは、参加者本人の積極的な参加と協力なしには成果をあげられない制度である。プログラムへの参加と協力を一定の強制力が働くとするれば、その根拠はどこに求められるのか、その場合、参加者の選択権（自己決定権）との調和はどのようにして図るべきなのかは重要な課題であろう⁽³²⁾。

次に、就労自立支援プログラムの参加を保護受給条件とされる根拠について、

確認することにしよう。この根拠としては、①「契約」にその根拠を求めるものと、②「自由」や「平等」にその根拠を求めるもの、③実定法上の根拠から検討することができる。その中でも、①「契約」にその根拠を求めるものについては、アメリカ合衆国の事例が参考となる。

アメリカ合衆国では、既に40年以上も前から、生活保護受給者に対する就労促進政策を実施し、それに参加を強制される根拠を、受給者と実施自治体との「契約」関係からくる義務、あるいは市民権（Citizenship）に伴う義務として構成している。具体的には、1988年、家庭援護法（Family Support Act）が成立して、連邦法レベルではっきりとした形で福祉の分野に「契約」概念が登場したことに始まる。当時、保護受給者を就労へと向かわせる試みの核心には、受給者と行政の双方に権利と義務を設定する「契約」の概念が宿っていると言われていた。すなわち、州には受給者が自立できるような職業訓練や雇用機会を提供する義務が、受給者にはそれに参加して経済的自立を図る義務が課せられるという考え方である。つまり、生活困窮者は自立支援プログラムに参加することと引き換えに、生活保護受給権を取得することになるのである⁽³³⁾。

日本においても、就労自立支援プログラムを契約関係ととらえるかどうかは別にして、より対等な関係で自立をめざすためには、アメリカ合衆国の家庭援護法（Family Support Act）にならって、例えば、十分なオリエンテーションを受ける権利、個人的な事情を十分把握するためのアセスメントを受ける権利、自立計画に出来る限り参加者の希望が反映される権利、不服に対する調整手続きや事前聴聞手続きを受ける権利、参加を免除されたり、就労を拒否できる正当な理由の明確化など、参加者の側から見た権利保障規定が生活保護法の中にきちんと盛り込まれる必要がある⁽³⁴⁾。

(2) 権利としての就労自立支援プログラム

生活保護において自立支援が求められているのは明らかであるが、自立支援

プログラムには生活保護法に法的根拠がなく、自立支援プログラムの実施は自治体に義務付けられているわけではない。自治体は実施しなくてもよいし、受給者は権利として自立支援を求めることもできるわけではない。生活保護法に根拠がなく、自立支援のニーズの存在も認められないまま、自立支援プログラムが各自治体に広がっていったとしたら、就労指導の手段もしくは稼働能力活用要件をチェックするための手段としてのプログラムが、保護費の削減をもたらすためのプログラムに終わってしまうかもしれない。また、日常生活自立支援や社会生活自立支援といった支援が、就労可能な者の就労のためだけの前提条件づくりとしての支援というふう理解されてしまう危険性もある。就労支援において「就労のためのサービス」は重要であるが、日常生活自立支援や社会生活自立支援が受給者減らしや財政支出削減目的の就労支援のためだけに実施されるなら、支援の内容は歪んだものとならざるをえない。すべての受給者の多様な自立支援ニーズにこたえ、自立を支援できるようにするには、「権利としての自立支援」を制度化するしかない。自立・自立支援をすべての生活保護受給者の権利として法律上に明確に位置づけることで、自立支援サービスを行う財源が保障され、自立支援の提供体制を構築できるからである⁽³⁵⁾。生活保護自立支援プログラムは運用面での改革にとどまらず、法的な位置づけが明確でないので、これを生活保護法の中に位置づけるための法律改正も念頭に置く必要がある⁽³⁶⁾。生活保護費は、公費から受給者に支給されているため、このまま増え続けると益々財政を圧迫することから、日本もアメリカのように就労自立支援プログラムに法的な根拠を与えて実施することで、就労可能な者に対しては、積極的な就労活動を行わせていくことが求められている。

3 小 括

現在、自立支援プログラムが実践されて6年が経ち、就労可能な受給者への就労支援の拡充が必要となっている。就労支援で重要なことは、就労という

テーマをきっかけに援助者が受給者と向き合い、受給者の生活全体の中から支援の課題を見つけ、それぞれの段階に沿って支援をすることである。今は、全国各地の寄り添い型の就労支援と、従来型の保護の停止・廃止に直結した「就労指導」が並存している。就労支援の拡充には、指導指示と保護の停止・廃止に関する現在の運用を整理しなくてはならないであろう。そして自治体だからこそ、寄り添い型就労支援を支えるネットワークを地域につくり上げることができる。そのためには人員配置や財源を国に求めることが必要と考える⁽³⁷⁾。なお、東京都では、自立支援プログラムは保護費の減額や保護の停・廃止を目的とするものではないとの原則を示したうえで、就労支援プログラムの中に、就労意欲の低い者に対する「就労意欲形成プログラム」を準備している。支援期間は6ヶ月が基本であるが、成果がでるまでには、2、3年かかる場合があるという前提で実施するとしている。

今後、被保護者の個別事情に配慮したプログラムの策定、情報提供あるいは情報を受ける権利、プログラム拒否の効果、拒否の正当事由、あるいは手続き保障に関する法整備を行うことが必要である。その際には、アメリカにおける「適切な雇用」(suitable employment)概念やドイツの「期待可能性」(Zumutbarkeit、例えば傷病、高齢、育児、介護)という考え方を大いに参考にする必要があろう。また、「適切な雇用」あるいは「期待可能な雇用」を参加者が正当な理由なく拒否したと実施機関が判断する材料の中には、行政側の相談・助言、アセスメント、職業訓練、職業紹介など就労に向けての適切な援助が実際にあったかどうか当然に含まれていなくてはならないのであるから、そのためには、自立に向けての一連の支援の仕組みが法的に整備されていることが前提である⁽³⁸⁾。特に、自立支援プログラムの根拠となる自立支援、就労援助、就労機会の確保に対する国の責務については、これまでのような生活保護実施要項の改定で行うのではなく、プログラムの参加者側から見た権利保障規定を生活保護法のなかで明文化する必要があるだろう。なお、生活保護受給者の就労支援施策について、

イギリスでは1995年に就労能力のある所得扶助（生活保護）受給者は、税財源の所得調査制求職者給付（Jobseeker Allowance Income-based）のみを支給されることになった。またドイツでも2005年から就労能力のある者は、社会扶助（生活保護）は支給せず、新たに作られた「失業給付Ⅱ（ArbeitslosengeldⅡ）」のみが支給されることとなっている。両国とも、就労能力のある者は、職業斡旋と手当支給の両方の機能を果たすジョブセンターにおいて、就労に向けた助言指導が行われるとともに、正当な理由なく適当な就労斡旋を断った場合には、給付の一部減額や停止が行われることとなっている⁽³⁹⁾。

2011（平成23）年5月20日、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」が公布され、同年10月1日から、求職者支援制度が開始されている。今まで非正規労働者や自営業など雇用保険の加入要件または受給要件を満たさない者が多数いたし、雇用保険の受給期間が満了しても、なお再就職に至らない長期失業者などに対するセーフティネットは十分に整備されていなかった。求職者支援制度とは、雇用保険を受給できない失業中の者に対し、無料の職業訓練（求職者支援訓練、民間訓練機関が厚生労働省の認定を受けた職業訓練）を実施して、安定した「就職」を実現するための制度である。具体的には、座学と民間訓練機関が厚生労働省の認定を受けた企業実習を組み合わせた「日本版デュアルシステム」と呼ばれる職業訓練の受講を斡旋して、受講者に月額最大10万円の生活費を貸し付け、訓練を修了した上で、訓練修了後6ヶ月以内に安定就職した場合には貸付額の全額、訓練修了後6ヶ月間積極的に求職活動した場合には貸付額の8割を返還免除する制度である。多くの職種に共通する基本的能力を習得するための基礎コースと特定の職種の職務に必要な実践的能力を一括して習得するための実践コースがある。この求職者支援制度（実践）は、「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書」のなかで、具体的な方策のひとつとして、生業扶助の支給や広報の在り方が検討されていたことから、報告書（理論）とともに、就労自立支援

プログラムと並んで、失業者の就労自立支援の新しいスタートラインが示されたといえよう。今後は、就労自立支援に加えて、無給労働（アンパイドワーク）など多様な働き方や就労以外の側面からのサポート（具体的には、長期的な住宅手当、児童扶養手当の増額など他法・他施策の充実）も含めた総合的、多角的な視点が求められよう⁽⁴⁰⁾。

-
- (16) 石橋敏郎・長千春・坂口昌宏「生活保護給付水準に関する最近の動向について—高齢加算・母子加算廃止、生活保護基準の引き下げ、自立支援プログラムにおける稼働能力活用要件」（『アドミニストレーション』第16巻2号、2009（平成21）年）79頁。
- (17) 池田和彦「第1章 「公的扶助」の概念と歴史」（池田和彦・砂脇恵編『公的扶助の基礎理論—現代の貧困と生活保護制度—』（ミネルヴァ書房、2009（平成21）年）13頁。
- (18) 「月刊福祉第94巻第10号」（全国社会福祉協議会、2011（平成23）年）88頁。
- (19) 池田和彦「第8章 生活保護制度改革の動向」（池田和彦・砂脇恵編『公的扶助の基礎理論—現代の貧困と生活保護制度—』（ミネルヴァ書房、2009（平成21）年）180—181頁。
- (20) 山田晋「第8章 低所得対策・最低生活保障と自立」（菊池馨実編『自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて—』（日本加除出版、2008（平成20）年）190頁。
- (21) 五石敬路「ワーキングプアに対する生活保護の就労自立支援プログラムの現状と課題」（『都市問題』2010（平成22）年10月号）93頁。
- (22) 布川日佐史『生活保護の論点—最低基準・稼働能力・自立支援プログラム』（山吹書店、2009（平成22）年）138頁。
- (23) 岡部卓「生活保護における自立支援」（日本社会保障法学会編『社会保障法第24号 社会保障のモデルチェンジ—ADR／ハルツ改革／生活保護／通勤災害』（法律文化社、2009（平成21）年）155—156頁。
- (24) 布川注⁽²²⁾、前掲書、129頁。
- (25) 石橋・長・坂口注⁽¹⁶⁾、前掲書、75頁。
- (26) 新保美香「生活保護「自立支援プログラム」の検証—5年間の取り組みを振り返る—」（『社会福祉研究』第109号、2010（平成22）年）6—7頁。
- (27) 同上書、3頁。
- (28) 久塚純一「第2部第5章 被保護者の権利・義務および不服申立て」（古賀昭典編『現代公的扶助論』、法律文化社、1990（平成2）年）239頁。

- (29) 菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革の在り方」(季刊社会保障研究39巻4号、2004(平成16)年)434頁。
- (30) 丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」(日本社会保障法学会編『社会保障法第24号 社会保障のモデルチェンジ—ADR／ハルツ改革／生活保護／通勤災害』(法律文化社、2009(平成21)年)187頁。
- (31) 五石注②、前掲書、94頁。
- (32) 石橋敏郎「生活保護法と自立—就労自立支援プログラムを中心として—」(日本社会保障法学会編『社会保障法第22号 「自立」を問う社会保障の将来像』(法律文化社、2007(平成19)年)41-42頁。
- (33) 石橋注②、前掲書、48頁。
- (34) 石橋注②、前掲書、52頁。
- (35) 布川注②、前掲書、156頁。
- (36) 菊池馨実「ホームレス自立支援をめぐる法的課題」(季刊社会保障研究45巻2号、2009(平成21)年)116頁。
- (37) 布川日佐史「現代日本の貧困と生活保護の課題」(『賃金と社会保障 No.1531、2011(平成23)年2月上旬号)では、指定都市市長会「生活保護制度の抜本的改革の提案」の検討がなされている。
- (38) 石橋注②、前掲書、47頁。
- (39) 芝田文男「ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援プログラムの現状と課題」(北海道大学公共政策大学院編『年報公共政策学第1号』、2007(平成19)年)59頁。
- (40) 桜井啓太・中村又一「ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯—P市生活保護廃止世帯の分析」(日本社会福祉学会編『社会福祉学』第52巻第1号、2011(平成22)年)では、社会保険と公的扶助の中間に位置する「社会手当」に代表される保護制度以外の「社会保障給付金」が保護廃止世帯の家計を支えている面を示している。

(河谷 はるみ)

IV 日本における就労自立支援プログラムの具体的展開

1 就労支援プログラムの実施状況

現在、日本の社会ではサービス残業や過労死といった労働問題がある一方で、

リーマンショックや円高の影響など経済的な不況から失業やリストラなどを余儀なくされている労働者の問題もある。このような状況から、雇用を求めてもなかなか再就職できず、結局は生活基盤を失って生活保護を受給する世帯が増加している。この問題を解決するためには、何らかの理由により失業した者への援助や支援が重要になってくると同時に、生活保護受給者の中で稼働能力ある者を就労へと振り向けることを行わなければ、稼働能力がありながら生活保護を受給する者が年々増加していくことになる。

このような状況を受け、厚生労働省では生活保護行政の運営改善に向けて、2011（平成23）年5月30日より生活保護の見直しに向けて国と地方自治体との協議を始めている。その具体的な議論内容については、①受給者の就労・自立支援、②医療・住宅扶助の適正化、③生活保護費の不正受給防止、④求職者支援制度など「第2のセーフティネット」と生活保護との関係整理の4点を検討課題としてあげている。特に稼働能力を有する生活保護受給者をどのように支援していくかということは、今後の生活保護制度運営全体から考えても、もっとも重要な課題といえるであろう。

しかし、このような国の方針と実際に行われている地方自治体での就労支援等への取り組みとでは、その目標と目的の両方にずれがあるように感じられる。この状況を打開するためには、わが国の就労支援プログラムがどのように展開されているのかを明らかにし、その改善点を挙げていくことが重要である。また今後のわが国のプログラム全体について考察を加えることにより、全国で一定の水準をもった統一した規則を策定することが可能になり、それをもとに地域の特性に合った内容を実施する自治体独自の規則をうまく連携させたプログラムの運営実施の実現が可能になると考える。

そこで、本章では、まず、わが国の就労自立支援プログラムの目的と就労支援プログラムの運営状況やその方法、また受給者の就労実態について明らかにし、地方自治体での先駆的な事例をあげた上で、このプログラムの実務上の問

題点や改善点についての若干の考察を行うこととしたい。

就労支援プログラムに関する政府の取り組みとしては、厚生労働省が社会・援護局長通知「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」（平17.3.31社援発第0331003号）ならびに課長事務連絡「自立支援手引き（案）について」（平17.3.31）を公表し、被保護世帯への新たな自立支援が同年4月から開始されたことに始まる。これにより、地方自治体において「自立支援プログラム」、「就労支援プログラム」の策定の推進がなされている。

このプログラムは、受給者および受給世帯の自立を目指すものであり、自立の内容としては、日常生活自立、社会生活自立、そして就労自立の3つがあげられている。また、プログラムのおおまかな展開としては、まず福祉事務所が管内の被保護世帯全体の状況を把握し、次に被保護者の状況や自立阻害要因を類型化し、それぞれの類型ごとに対応する個別の自立支援プログラムを策定する。これに基づいて、個々の被保護者に必要な具体的支援が、保健所、医療機関、ハローワーク、NPO等との連携のもとに、組織的に実施される。

また、福祉事務所が策定する自立支援プログラムについては、2010（平成22）年3月末時点で、経済的自立に関する就労自立支援プログラムに関するかぎり、846（保護の実施地方公共団体860の98%に相当）の地方公共団体で、1,549のプログラムが策定されている⁽⁴¹⁾。

なお、このプログラムの国の予算として、2008（平成20）年度予算からセーフティネット支援対策等事業費補助金を195億円確保し、地方公共団体の取り組みを支援しているところである。

図表4 自立支援プログラム策定自治体数

	平成22年3月末	平成21年3月末	増加数
経済的自立に関する 自立支援プログラム (生活保護受給者等 就労支援事業を除く)	1,549 (846)	1,517 (842)	+32
日常生活自立に関する 自立支援プログラム	2,008 (804)	1,801 (739)	+207
社会生活自立に関する 自立支援プログラム	307 (210)	287 (199)	+20

平成22年3月末欄の()は策定自治体(886自治体))

平成21年3月末欄の()は策定自治体(892自治体))

(厚生労働省保護課調べ)

特に、地方自治体による就労自立支援プログラムの推進が図られている背景には、被保護世帯の類型の変化なども影響している。例えば、被保護世帯の中でも、「その他の世帯」が1999(平成11)年の50,184世帯に比べ、2009(平成21)年には171,978世帯と約3倍強となっている⁽⁴²⁾。全世帯数の構成割合で考えると、全体の約13.5%を占めていることになる。また現在の生活保護世帯の就労状況(平成21年度)は、母子世帯が42.6%、その他世帯が27.7%の割合になっている。しかし、ここでの就労には、常用雇用、臨時・日雇い、自営業者、家族従事者、内職等も含まれている。

それから被保護世帯の保護開始の理由に関しては、全被保護世帯・その他の世帯とともに、働くことができなくなった、あるいは、働いていても収入が少ないという理由を述べる世帯が増加している。特に、その他の世帯では47.2%と約半数をこの理由が占めている。一方で、被保護世帯の保護廃止理由のうち、就労による収入の増加の占める割合は平成12年度の27.6%から21年度の32.8%となっている。これを見る限り、開始の理由として収入の減少・喪失が増加していることに対して、廃止理由としての収入の増加は5%に留まっていることがわかる。

次に、現行の就労支援プログラムが受給者の就労に対して、どのような成果をあげているのか、実際のデータに基づいて述べていくことにしよう。まず現行の就労自立支援プログラムには、3つのタイプがある。1つは、生活保護受給者等就労支援事業である。この事業は福祉事務所が支援対象者を選定し、ハローワークに支援要請を行い、ハローワークと福祉事務所と連携し就労支援チームを編成して、支援対象者に対して就労支援プランの策定を行うものである。プランの策定後は、ハローワークが就労支援ナビゲーターとしての役割を担う。2つ目に、福祉事務所に配置されている就労支援員がハローワークと連携して行うプログラムである。このプログラムは、就労意欲・能力がある程度あるが、就労にあたっての一定のサポートが必要な生活保護受給者に行われ、その内容は自治体により様々なものとなっている。一般的には、就職活動の事前指導として履歴書の書き方や面接練習、ハローワークへの同行訪問などが行われている。3つ目に、生活保護受給者等就労支援事業者を活用できない、または就労支援員を配置していない福祉事務所の被保護者などを対象とした事業である。この事業内容は、福祉事務所が支援対象者を選定し、組織的に就労指導を行うためのプログラムを組んで、そのプログラムに沿って就労支援を行うものである。この3つの事業を中心に、生活保護受給者の就労支援が実施されている。

その実績として、①生活保護受給者等就労支援事業（福祉事務所とハローワークとの連携事業）では、対象者は14,055人で、就労・増収した者の人数は6,932人となっており、その全体に占める割合は49.3%である⁽⁴³⁾。②就労活動をサポートする専門的就労支援員を活用した就労支援プログラムでは、対象者が42,550人で、就労・増収している者が12,679人で、その割合は29.8%となっている。①、②以外の就労支援プログラムでは、対象者が17,914人に対して就労・増収した者は4,423人で、その割合は24.7%である。しかし、このような成果は出ているものの、この支援によって受給者が完全に経済的に自立し、保護から脱却したというわけではない。新規に就労したが、就労によりわずかな金額が増収しただけ

であり、ほとんどの受給者が経済的な自立を達成していないことは問題である。

このように稼働能力を有する受給者が、たとえ何らかの形で就労できたとしても、完全に経済的に自立するまでには至っておらず、安定した収入を得ることのできる職場への就労は困難と考えられる受給者が多いように思われる。ただし、就労による経済的な自立の達成が困難な者に対し、受給者の社会的な居場所を創り出すために、就労に関連する事業を利用した「被保護者の社会的居場所づくり支援事業」が2011（平成23）年度新規事業として創設されたことは注目に値する⁽⁴⁴⁾。この事業は、「新しい公共」と言われる企業、すなわち、NPO、市民等と行政との協働により、被保護者の社会的自立を支援する取り組みとして社会から孤立する被保護者に対する様々な社会経験の機会の提供（例えば、就労に関しては就労体験、福祉的就労、ボランティア体験、社会参加などの交流の場プログラムなど）や、生活保護世帯の子どもに対する学習支援などを行うことで貧困の連鎖を防止（学習支援、社会性の育成など）するための様々な試みを行っている。その具体的な例のひとつとしては、作業所ボランティア（知的障害者施設において、知的障害者の方とコミュニケーションをとりながら作業の補助を行う）、ヘルパー同行（介護事業所の介護職員に同行して高齢者宅を訪問し、介護の補助を行う）、公園管理ボランティア（公園緑化協会の協力のもと、公園管理業務を行う）、インターンシップ（民間事業所で産業廃棄物の選別作業を行うなど）などがある。

2 生活保護受給者の就労実態

これまで現行の就労自立支援プログラムの内容や新たな取り組み、その成果について述べてきた。ここでは、その以前の受給者の就労の状況とこのプログラムが始まってからの受給者の状況について、筆者の聞き取り調査と受給者の就労状況に関する先行研究を基に、受給者の就労実態をまとめていくことにしたい。

筆者は、A市福祉事務所にて、就労自立支援プログラムの活用状況や支援対

象者の就労状況などについて聞き取り調査を行った⁽⁴⁵⁾。その調査の結果について、福祉事務所の回答をもとにまとめていくと以下の通りである。まず、A市での就労自立支援プログラムは、厚生労働省が推進しているプログラムに沿ったものはあるが、A市独自のものではないということであった。しかし、A市では、就労支援をハローワークとの連携を効果的に行えるよう、福祉事務所内に労働省庁のOB等を就労支援専門員（嘱託）として配置し、ケースワーカーも交えたスタイルで直接クライアントについて相談を行うことができるような体制をとっている。このプログラムの支援対象者は、基本的に生活保護法上でいう稼働年齢層の18歳から65歳までの就労が可能な受給者がその対象となっており、なお、ケースワーカー1人当たりで平均すると、約6.7人（平成21年4月1日現在）を受け持っている。その支援の内容としては、面接担当者により相談を行い、本人の生活状況や家庭の状況等により適応する職種等を基にまず助言をおこなう。また、それを基に個票という様式に就労意欲の状況や希望職種等を個別的に作成する。これを就労につなげるための資料として活用している。それから対象者の職業選択、職業訓練等の参加については、本人自身がこれまでの職歴に固執する傾向にあるとか、経験のある仕事に就きたいという希望が強いことが報告されている。しかし、対象者の年齢や職種の間でも選択肢は限られるようである。また、職業訓練等への参加については対象者枠があるため、希望者が多いことから面接等を行い参加の可否を決定しているとのことであった。

また、支援対象者に対する就労支援を行っていく上での実務上の配慮点としては、派遣切り等により失職した者や何度も面接を受けても不採用が続いた者などについては、本人のモチベーションを維持するためにメンタル的なバックアップが不可欠になってくることである。それから、生活のリズムが乱れていることや金銭感覚がない、また、子どもへの悪影響やストレス等様々な問題を抱えている者も多い。しかし、最終的には、本人自身に自活する意思や意欲が

どこまであるかという点が最大のキーポイントであると考えられている。このような支援によって、対象者239ケースに対し、77ケースが就労を開始している。また、77件の内で就労後自立による廃止ケースは13件で、その割合は16.9%（平成21年3月末日現在）となっている。

また、生活保護受給者の就労実態に関する先行研究として、大阪府の釜ヶ崎市の生活保護受給者への聞き取り調査研究と生活保護世帯における女性就労の特徴についての研究がある⁽⁴⁶⁾。釜ヶ崎市での生活保護受給者の就労実態調査では、主に調査対象者は日雇い労働者や野宿生活者（ホームレス）である⁽⁴⁷⁾。ここでの調査では、就職に関して選択の少なさ、求職活動における出費など、受給者が就労するまでに解決されなければならない問題が多数あることが述べられている。また、就労している業種は清掃業や新聞配達等であり、しかもほとんどの受給者が時間給の仕事で、各種社会保険はついていないという調査結果がでている。

生活保護世帯における女性就労の特徴についての調査研究では、健康状態や家族の状況等により、若干の差はあるものの、ほとんどの受給者が不安定就労にしか就いていないことが分かっている⁽⁴⁸⁾。この調査では、受給者の初職（学校卒業後の就職）の段階では、ほとんどの受給者が何らかの職に就いていたことを示しているが、現職では、ほとんどの受給者が不安定階層A（販売・サービス従事者、その他の労働者）や不安定階層B（屋内雑役、サービス）の業種に就労している。また、母子世帯で無業（専業主婦を含む）の受給者が約14.3%であることも分かった。就労による収入も、この調査対象となった母子世帯では15万円未満の世帯が約83.3%となっている。

このような実態調査から明らかになったように、生活保護受給者の多くは就労できたとしても、不安定な就労にしか従事していないことがわかる。受給者の就労の特徴としては、業種はほとんどが清掃業やサービス業、屋内雑役などであり、賃金も時間給が主であり、各種社会保険にも加入できない状況にある

ことも明確になっている。

3 地方自治体での就労自立支援プログラムの取組

地方自治体では、このような生活保護受給者の就労状況を改善するために、厚生労働省の推進している生活保護受給者等就労支援事業とは別に、福祉事務所に就労支援員を配置するなどして、独自の就労支援プログラムに展開しているところもみられる。そこで、ここでは就労支援プログラムの中でも、就労阻害要因がなく就労に対する条件が整っている者を対象とするハローワーク連携型の就労支援プログラムではなく、自治体が独自に取り組んでいる就労支援プログラムについて見ていくことにしよう。なぜなら、自治体独自の就労支援が対象とする受給者は、就労可能とはいえ、病気や障害など就労阻害要因を抱えているため一般の正社員の求人に応募しても、採用されることが困難な者が多いからである。また前節で述べたように、生活保護受給者の多くは、何らかの就労阻害要因があり、それを解決しなければ就労による経済的な自立が達成できない者である。また、生活保護受給者の一部は、福祉事務所がこれまで就労指導を繰り返し行ってきたが一向に成果をあげることができなかった者たちである。こうした者たちを対象とする自治体独自の就労自立支援プログラムこそ、支援メニューの多様性と支援の質が問われてくるものであり、このプログラムを推進することが受給者（受給世帯）の就労による経済的自立へと向かうためには不可欠であると考えられるからである。

この節では、地方自治体での就労自立支援プログラムについて、先駆的な事例をいくつか紹介し、その特徴をまとめていくことにする。まず、横浜市で行われている「横浜市無料職業紹介事業」についてである⁽⁴⁹⁾。この事業は、市内各区役所保護課を無料職業紹介所として登録することにより、この役所で、生活保護受給者に対し職業紹介や求人斡旋が行えるようにしているものである。それと同時に、より多くの求人を受給者に提供できるよう、民間企業へ求人開

拓業務を委託している。具体的には、市内または市内近郊の人材派遣会社の中から入札により毎年業者の選定を行い、委託業者は就労支援や求人開拓の業務経験を有する者を求人開拓員として雇用し、この開拓員が、受給者の求人開拓業務を進めていくことになる。また、この事業での就労支援員による支援対象者は、生活保護受給者に限定されている。なぜなら、無料職業紹介事業では対象者の就労意欲や状況などを事前に把握したうえで、この事業を活用するかどうかを検討することになっており、企業側にあらかじめ求職者が生活保護を受給しているということを明らかにしたうえで就労支援を進めていくことができるようにするためである。

この事業の特徴としては、就労支援員と求人開拓員の役割をはっきりと分け、支援員同士で連携を図りながら、支援対象者の就労支援を進めていくということにある。この事業では、求人開拓員は直接、受給者とはコンタクトを取らないということも一つの特徴である。ここでの就労支援員の役割は、まず受給者との面談等を通して、受給者の適性或希望等をまとめる。次に、求人開拓員が企業や事業者に電話で説明したり、飛び込みで訪問し、周知用の資料を使うなどして、本事業について求人側の理解を得ている。また企業側の具体的なニーズや求める労働者の条件、仕事の内容や労働環境などについて聞き取りを行う。このことから、就労支援員と求人開拓員は担当している受給者の進捗状況等について定期的な打ち合わせを行っている。

また、横浜市では生活訓練から技術習得訓練まで一連の流れで支援をしている⁽⁵⁰⁾。その取り組みの対象者としては、就職を目指す生活保護受給者であることが要件であり、各回20人が訓練を受けている。1回のプログラムは2カ月の期間で実施されている。最初の1カ月は、毎日決められた場所に通って生活リズムを整える「生活訓練」から始め、履歴書の書き方や社会性を身につける「社会訓練」まで実施されている。そして、最後の1カ月で、清掃など就職に役立つ「技術習得訓練」を受けることになる。

大阪市では、生活保護受給者等に対する就労支援について、就労意欲に合わせた支援が行われている⁽⁵¹⁾。就労意欲の高い受給者にはハローワークとの連携を通して、保護から脱却し、安定した生活が送れるように支援を行い、就労意欲の低い受給者には就業体験や意欲喚起事業等を通して、就労意欲を高めるような取組がなされている。また、就労意欲の高い者には雇用施策の担当部局（就労支援が中心）が対応し、就労意欲の低い者には健康福祉局（生活支援が中心）が対応するなど、担当部局を変えて対象者に対応することで、その者もしくはその世帯が必要としているニーズにあった支援を提供することができるようになっている。例えば、就労意欲の比較的高い者には「福祉から就労」支援事業、「緊急雇用創出基金事業」、「ふるさと雇用再生基金事業」、「重点分野雇用創出事業」等の就労機会の提供を行っている。就労意欲の比較的低い者には健康福祉局により「総合就職サポート事業」が行われており、生活保護申請者、受給者・ボーダーライン層に対する相談という早期の段階から最終的な自立まで総合的な就労支援を同一事業者に委託している。その内容としては、面談による相談・助言（履歴書の書き方など）、ハローワーク等への同行による求職活動支援、求人案件の開拓と提供等である。

北海道釧路市の就労支援プログラムの特徴としては、インターンシップ（就労体験）を実践していることである⁽⁵²⁾。このインターンシップは中間的就労として位置づけられ、この事業の参加者は、「働きたくても働けない」、「何とかして働きたいけれど働き口がない」という状況にある者が中心である。参加者たちのなかには、社会とのつながりが希薄なことから、地域から疎遠になり孤立している状況にある者も多い。こうした者へは直ちに労働市場での就労を求めても実効性が薄いことは分かっている。そこでこのような状況を解決するために、まず中間的就労という形で働くことの喜びと意義をわかってもらおうとする試みである。その結果、人に喜ばれることのうれしさを感じたとか、就労の大切さを感じることができるとかの声が寄せられている。

また、地方自治体によっては独自に就労支援の目標を立て、プログラムを実施しているところもある。例えば、京都府山城北保健所福祉室では、就労支援の基本的な理念を、①「貧困から脱却し、より豊かな生活ができるように「少しでも高い水準の就労（自立）をめざす」、②「長期の目標を設定し段階に応じた支援をねばり強く行う」、③「次の生活をつくり出す準備期間を設ける」といった目標を掲げている⁽⁵³⁾。この目的を達成するために、具体的には、①「保護世帯の「5年先、10年先の生活を見据えた就労支援」を行う、②「小規模事務所の特色を活かした重層的な支援」を行う、③「就労支援は日常生活・社会生活自立支援と一体的に取り組む」、④「生活福祉だより」を発行する、⑤「職業訓練説明会」や「就労支援セミナー」の開催と技能修得費の積極的な活用を行うなど5つの活動を実施している。しかし、生活保護受給者の中には、このような就労に向けた援助よりもむしろ、低学歴の受給者の場合は、「求職活動の支援」より以前に取り組まなくてはならない問題もある。また、失業者や生活困窮者が生活保護を受給する前の所得保障とセットになった就労（自立）支援策が乏しいことが、稼働能力を有する生活困窮者の就労自立を遅らせる要因の一つになっているように思われる。

このように、いくつかの事例を紹介してきたが、生活保護受給者の就労支援といっても様々なタイプに分けられる。どのタイプの就労自立支援を強化していくのかで、地方自治体の就労支援の取り組みや目的、目標が大きく異なることが考えられる。例えば、就労により安定した収入を確保し自立した生活を送るための支援や就労を通して社会とのつながりを支援しようとするもの、労働をする習慣を身につけるために実施される支援など、その福祉事務所の意向もしくはどのように支援対象者を設定するかによって支援内容が変わってくる。重要なことは、当該生活保護受給者の生活背景、能力、個性等に応じて、そのニーズにあったプログラムを当てはめて、実施段階でその適応の状態に応じて適宜変更しながら、ゆっくりと就労に向けて支援していくことである。

4 生活保護法における就労自立支援プログラムの実務上の問題点

ここでは、今後の就労支援プログラムの実務上の問題点についてまとめておく。まず、生活保護法における就労支援プログラムによる経済的自立を達成するために、その対象を個人と見るのか、世帯と見るのかという問題がある。この対象をどのようにとらえていくのかという問題は、福祉事務所の意向によって大きく異なってくる。例えば、自治体によっては、支援対象者を、母子世帯の母、病気から回復した者や元ホームレスなどの中高年男性、若年者、就労意欲の低い人など、それぞれ重点においている対象者を多様に設定している自治体もある。また支援の対象を「個人」としてとらえるのではなく、「世帯」として把握し、長期的な目標を立て、世帯全体の自立につながるような就労支援を進めている自治体もある。その他、福祉事務所ごとに要保護者もしくは要保護世帯を支えるために設定されているアセスメントの手法や基準等が定められており、その事務所の判断により支援が変わっていくことが多い。ただ、どのような手法が取られたにしても、要保護者と福祉事務所との「対等な関係」を前提としたプログラム作成が必ずなされなければならないことは共通した手法である⁽⁵⁴⁾。また、要保護者もしくは要保護世帯の経済的な自立を考えると、受給者の稼働能力とともに、その者が就労を継続していくための判断能力やコミュニケーション能力等を備えているかどうか、そのような判断ができるようなツールを準備する必要がある。特に、生活保護受給者の中には、軽度の知的障害をかかえている者等があり、就労に向けた知識や技術は身につける事ができたとしても、就労を継続するための能力（コミュニケーションやその場での状況判断）が備わっていない場合もありうる。そこで、福祉事務所では受給者が就労したとしても、その後、その仕事を継続してやっていけるのかどうかということも頭に入れて支援していく必要がある。

それから、受給者が就労により経済的な自立を達成し得る程度の収入があったとしても、その受給世帯に何らかの障害を抱えている者がいる家族や子ども

がいる場合など、障害者や子どもの養育との両立などを考えて、生活保護世帯のなかには社会活動や将来に向けた支出を抑える傾向がある。そこで、生活保護制度における就労自立支援プログラムを通して「世帯」としての自立を目指す時には、その社会的基盤としての経済的な部分での安定した収入（経済的な自立）だけでなく、安定した日常を送るための生活習慣（日常生活自立）やさまざまな地域社会の人々との交流を通して展開する社会的な活動（社会生活自立）も同時に実現することが重要になってくる。

次に、権利として就労自立支援プログラムを考える場合には、生活保護法上の自立支援プログラムの位置づけとその財源の確保が必要になってくるだろう。前述したように、生活保護法における自立支援プログラムの運営は、自治体または福祉事務所によって様々に違った取り組みがなされている。そのため、受給者の関わっている自治体もしくは福祉事務所の意向によって支援内容が異なってくることになる。これは受給者側にとっては、自分の関係する福祉事務所ごとに就労できる可能性が変わってくることを意味する。このように自治体によってプログラムにかなりの差が見られるのは、自立支援プログラムが生活保護法に法的根拠がなく、その実施についてはまったくその自治体の任意に任されているからである。生活保護法に根拠がないまま就労自立支援プログラムが実施されるとしたら、稼働能力ある受給者に就労を強制する手段として、若しくは、保護を変更、停止、廃止する手段として就労自立支援プログラムが使われることになるかも知れない⁽⁵⁵⁾。そのように活用されれば、このプログラムは受給者の自立を促すものではなく、保護費の削減をもたらすためのチェック機能にしかならないだろう。このような状況にならないためにも、自立支援プログラムはこれまでのように生活保護実施要領の改定で行えるようなものではなく、法改正を必要とする事業であるように思われる⁽⁵⁶⁾。すべての受給者及び受給世帯の多様な自立へのニーズにこたえ、自立を支援できるようにするためには、「権利としての自立支援」を制度化する必要がある。その中には、就労援

助、就労機会の確保といった自立支援に向けての国の積極的責務も、生活保護法の中に明文化される必要がある⁽⁵⁷⁾。また、受給者もしくは受給世帯のニーズに応じた最低生活保障としてのサービス給付、様々な自立阻害要因に対応した自立援助としてのサービス給付、どちらもその内容の多様化を図った上で、法律上にそのサービス給付の内容を明確にし、受給者（受給世帯）の権利性を確保することも重要になってくるだろう⁽⁵⁸⁾。

また、就労自立支援を要保護者の権利として定着させていくためには、プログラムを運営する自治体や福祉事務所に運営面での改革を求めるだけでなく、法律上の位置づけを明確にし、そのための財源を確保する必要がある⁽⁵⁹⁾。「自立支援」をすべての生活保護受給者の権利として法律上に明確に位置づけることで、自立支援サービスを行う財源が保障されれば、自治体での自立支援の提供体制がより改善された形で構築されるはずである。特に、福祉事務所ごとに異なった自立支援プログラムが行われている背景には、この財源問題が大きく関わっているようにも思われるからである。

受給者の就労自立の権利性を見直すためには、具体的な支援とその給付内容を考えていく必要がある。ここでは、現在の8つの扶助のうち、就労支援プログラムと関係性の強い生業扶助について考えていく。この生業扶助では就労に関する様々な給付が行われているが、ほとんどの受給者が就労自立に至っていない経緯を考えると、日常生活自立や社会生活自立が達成されておらず、就労しても不安定な職や非正規雇用など収入の面でも安定していないことが原因と考えられる。そこで受給者が生活習慣を改め、安定した職に就けるようにするためには、これまで就労に関する給付のみを扱ってきた生業扶助を自立支援給付にし、受給世帯が様々な自立支援プログラムに活用できる給付とすべきではないだろうか⁽⁶⁰⁾。しかし、自立支援給付としたときには様々な用途で給付を使用される場合があるので、その給付をプログラム活用に使用せず、趣味や娯楽など別の用途に使用するなどした場合には、何らかの制裁も必要になってくる。

また、受給者のよりよい就労を支援していくためには、地域の雇用状況に応じた就労支援の体制が重要になってくる。福祉事務所やハローワークなどの連携により就労自立支援プログラムをよりよいものにしたとしても、その地域での雇用状況等によって、受給者が安定した就労することができるかは大きく変わってくる。さらに、その地域での就労が困難である場合や受給者の能力的な問題で安定した就労が難しいと判断される場合には、生活保護受給者の就労支援を社会参加の一手段として活用する自治体も出てきている。自治体独自の取り組みは進んでいるが、この独自の支援は受給者の就労による経済的な自立に向けた取り組みというよりも、むしろ就労を活用して社会生活や日常生活の改善につなげるような支援プログラムになっていることが多い。この傾向は就労が経済的自立の手段であると同時に、人格や人間の発達にかかわる活動であることを示している⁽⁶¹⁾。このような取組が就労を通して受給者の社会参加を促すことは確かであるが、ただし、就労は社会参加の一形態であり、その就労によって社会参加を達成したというわけではない。かえって、労働条件の悪い就労先への就労は社会参加に逆行する事態をもたらすこともある。そこで就労を通じた援助は、稼働能力を有する受給者のレベルにもよるが、経済的に安定させるための支援と、そうではなくて就労による社会参加を促すための一手段（就労体験や福祉的就労など）として位置づけられる支援とに分けて考えていく必要があるだろう。

受給世帯の自立支援を進めていくためには自立支援プログラムの中身の問題だけでなく、査察指導員やケースワーカーを中心とする福祉事務所の体制が十分に機能しているかどうかにも大きく関わってくる。なぜなら、受給者に関わる担当のケースワーカーが自立支援プログラムや各種の扶助をどのように活用するのか、受給者の稼働能力をどのように判断するのかで就労自立支援の効果が左右されるからである。福祉事務所の体制については、従来から査察指導員とケースワーカーの数、資質や専門性が不足していると指摘されていた⁽⁶²⁾。

2000（平成12）年には社会福祉法の改正により、ケースワーカーの配置数が「法定数」から「標準数」に変わった（社会福祉法16条）。これによって、ケースワーカーの配置の最低数に対する義務が撤廃されたことにともない、その数についても自治体間でばらつきが生じるようになった。つまり自治体によっては、この標準数を上回るケースもあるが、下回るケースも多くあり、年々後者の割合が増してきていることが報告されている。この変化により、自治体が地域の実情にあったケースワークを実施していくために十分な数のワーカーを確保できるのであれば肯定的に評価され得るが、自治体の財政事情が厳しいという理由でケースワーカーが削減されているのであれば、この変化はマイナス要因にしかならない。そこで、ケースワーカーの人数を増やすことが事実上困難であるとすれば、このケースワーカーの標準数とは別に自立支援プログラムを担当する専門員の配置を義務付けることも一案であろう。この専門員が受給者の就労支援もしくは自立支援について計画を立てることで、ケースワーカーの仕事量を減らし、ケースワークの円滑な取り組みに貢献できると考える⁽⁶³⁾。

また、就労支援を行うケースワーカーの質を高めるためにも、支援プログラムに関するマニュアルを準備する必要がある。例えば、板橋区では自立支援プログラムの実施にあたり、実施要領だけでは、その性格からどうしても抽象的になり、経験の浅いケースワーカーには理解しにくいだろうということから、「副読本」的なものとして「自立支援プログラム実施の手引き」を作成している⁽⁶⁴⁾。この手引きのなかで、自立支援とはどういうことなのか、支援にあたりどのようなことに留意したらよいのか、課題の達成とはどういうことなのか等についての詳しい解説が行われている。

一番問題なのは、これまでの就労自立支援プログラムの内容について、受給者の能力に応じた援助という目標を掲げているが、ほとんどのプログラムが就労自立を目指すための支援内容になっているとは言い難いという点である。例えば、何の技術も習得していない受給者が、職業訓練として6ヶ月の講習を受

けただけで、就労自立を目指すための技術や資格を身につけることができるのかということである。これは国内の経済状況も関係してくるのだが、生活保護受給者がこれまで低賃金労働や不安定な職場に就労していたことを考えると、6ヶ月程度の職業訓練や技術訓練では、その環境から抜け出すことはできない。また不安定な環境に戻ってしまうことも容易に想像できる。実際に、生活保護受給者が就労支援プログラムを通して就労できたとしても、就労先は期限付きの非正規不安定職で労働時間も不規則というのが現実である。そこで、高等技能訓練講習会などを利用してよりレベルの高い資格や技術を身につけることも考えなくてはならない。しかも、この講習会の参加費は国からの貸付があるものの、返済があるため連帯保証人や返済期限などの設定が要求される。この講習会を受けたからといって安定した収入を得ることができるような就労ができるという保障はない。そのため、この制度を利用する者はほとんどいないと言われている。このように考えると、就労自立支援プログラムは、自治体行政の在り方自体、または受給者をどのように捉えていくのかということが問われているように思われる。

5 小 括

現在の就労支援プログラムの取り組みを参考にすると、このプログラムを通して何らかの形で社会に貢献するための一手段として捉えている自治体も多いように思われる。これからの生活保護における就労自立支援プログラムはその時代の経済状況や受給者の稼働能力にも関係してくるであろうが、就労自立支援プログラムの将来展望としては、受給者が就労したとしても保護を受けながら、勤労に励むという形や、就労をひとつの手段として社会とのつながりを築いていくというような取組が大部分を占めるようになってくるのではないかとと思われる。もちろん、日本における生活保護は高齢者や障害者が約8割を占めていることから貧困に対する最後の受け皿としての最低所得保障としての機能

を確保していく必要があることは言うまでもない。それ以外の稼働能力を有する生活保護受給者、あるいは、一時的に貧困状態にある受給者あるいはその世帯に関しては、就労自立支援に特化した制度を創り、経済的生活保障をしながら、就労自立を目指すようなシステムが生活保護制度とは別の法体系で構築されることも立法論として考えられても良いのではないと思われる。

-
- (41) 厚生労働省「生活保護制度の現状等について」第1回生活保護制度に関する国と地方の協議資料（2011（平成23）年5月30日）を参照。
- (42) 厚生労働省「貧困・格差、低所得者対策に関する資料」第1回生活保護制度に関する国と地方の協議資料（2011（平成23）年5月23日）を参照。
- (43) 厚生労働省注(4)を参照。
- (44) 厚生労働省注(4)を参照。
- (45) 筆者がA市福祉事務所に対して、質問形式で聞き取り調査を行った結果である。この調査は、2009（平成21）年9月に実施した。
- (46) 大阪府の釜ヶ崎市の生活保護受給者への聞き取り調査研究に関しては、渡辺拓也「生活保護受給者の就労実態」（市大社会学第10号、2009（平成21）年）を参照。生活保護世帯における女性就労の特徴についての研究については、朝比奈朋子「生活保護世帯における女性就労の特徴について」（川村学園女子大学研究紀要第18巻第2号、2007（平成19）年）を参照。
- (47) 渡辺注(46)、17-31頁。この調査では、単身の男性であり、野宿生活を経験のある30歳前半から70歳代後半までの者、9名を対象に2008年8月から9月にかけて実施されている。対象者1人当たりの聞き取りは2時間～4時間かけて行っており、聞き取り中にとったメモを元に聞き取り内容を書き起こしたものを生活誌として表記している。
- (48) 朝比奈注(46)、75-94頁。この調査は、2005年8月31日に実施され、対象者は、B市における保護世帯数715世帯、生活保護受給者975名のうち「就労・求職状況管理台帳」に記載されている者から無作為抽出により抽出された198名である。この論文では、母子世帯と母子以外世帯と分けて調査しているが、本論では世帯主の就労状況を把握するために母子世帯のみを参考にした。
- (49) 海保由美子・常松くに子「横浜市無料職業紹介事業について」（全国社会福祉協議会『生活と福祉（658）』、2011（平成23）年）12-16頁。
- (50) 産経ニュース「横浜市、生活保護受給者へ新就労支援 生活から技術習得まで一括指

導」の記事を参照。

<http://sankei.jp.msn.com/region/news/111006/kng11100622340006-n1.htm>

- (51) 大阪府市政のホームページより、「生活保護受給者への就労支援」を参照。
<http://www.city.osaka.lg.jp/kenkofukushi/page/0000144804.html>
- (52) 小和田力・納谷卓「インターンシップ（就労体験）の取り組みを通して」（全国社会福祉協議会『生活と福祉（658）』、2011（平成23）年）8－11頁。
- (53) 奥森祥陽「就労支援の現状と課題—五年先、十年先を見据えた山城北福祉室の取り組みから—」（福祉のひろば、2007（平成19）年）21－26頁。
- (54) 布川日佐史「生活保護における自立支援の展開の検証」（賃金と社会保障 No.1419、2006（平成18）年）13頁。河野正輝「自立支援サービスの新展開と権利擁護の課題」（民商法雑誌132巻2号、2005（平成17）年）158頁。
- (55) 石橋敏郎「生活保護法と自立」（社会保障法第22号、2007（平成19）年）46頁。
- (56) 石橋注55、53頁。山田晋「低所得対策・最低生活保障と自立」（菊池馨実編著『自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて』（日本加除出版、2008（平成20）年）196頁。
- (57) 石橋注55、47頁。菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方」（季刊社会保障研究 39巻4号、2004（平成16）年）429頁。布川日佐史「自立支援と生活保護改革の課題」（布川日佐史著『生活保護の論点』、山吹書店、2009（平成21）年）156頁。
- (58) 布川注5414－15頁。
- (59) 武田公子「生活保護と自立支援をめぐる財政問題」（賃金と社会保障 No.1431、2006（平成18）年）4－19頁を参照。
- (60) 布川注54、157－158頁。
- (61) 布川注54、11頁。
- (62) ケースワーカーの質や取り扱い件数に関する問題点については、Joel FHandler. *The Paradox of Inclusion : Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe* [2004]p.48- で詳細に述べられている。
- (63) 保護受給にあたって、保護費支給の決定機関と自立支援を実施する機関に分けるべきという意見もある。河野正輝「自立支援サービスの新展開と権利擁護の課題」（民商法雑誌132巻2号、2005（平成17）年）157－158頁。
- (64) 池谷秀登「自立支援プログラムの課題と展望—福祉事務所の現状と自立支援プログラム」（賃金と社会保障 No.1456、2007（平成19）年）11頁。

V 社会保障給付と雇用政策との融合

1 雇用保険における雇用政策との融合

社会保障給付と雇用政策との関連が最初に議論されたのは、失業保険法から雇用保険法へと法律の名称が変更されるとともに、失業者に対する政策が大きく変化した1970年代のことである。失業保険法（法146号）は、1947（昭和22）年、「被保険者が失業した場合に、失業保険金を支給して、その生活の安定を図ることを目的」（1条）として制定された。その後、社会・経済情勢が変化し、①若年労働者の不足に対して、中高年齢者の失業が多くなるという労働力需給の不均衡が生じたこと、②炭鉱閉山などで労働力が過剰になっている地域と、大都市のように労働力が不足している地域がはっきりしてきたこと、③失業保険給付の対象が若年女子に偏っているとか、季節的労働者の受給が多いなど給付面での偏りがあることなど、失業保険は、新しい社会・経済情勢に対応していないという批判を受けるようになった。こうした時代の要請を受けて、1974（昭和49）年、雇用保険法（法116号）が成立することになる。雇用保険法は、その目的に、従来からの「労働者の生活の安定」に加えて、「求職活動を容易にするなどその再就職を促進し、あわせて、労働者の職業の安定に資するため、雇用構造の改善、労働者の能力の開発向上・・・」（1条）という文言を加えて、その法律の性格を明確にすることになった。

雇用保険法は、雇用の改善を積極的に推進し、完全雇用を達成するために、就職難易度（高年齢とか障害者とか）に応じた給付日数区分とか、季節的出稼ぎ労働者等に対する特例一時金（基本手当日額の50日分）とかの改革を含んでいた。しかし、なんといっても重要なのは、産業界が求めていた労働力流動化政策（雇用促進）という目的を明確に打ち出したことである。具体的には、雇用改善事業、能力開発事業、雇用福祉事業等の事業（雇用三事業）が創設されたこと、失業給付の内容も求職者給付と雇用促進給付の二本立てに変更され、さ

らに雇用促進の観点から各種の延長給付が設けられたことであろう。たとえば、それまでは、失業給付の受給期間は1年、給付日数は通算して180日が限度とされていたが、これが公共職業訓練受講中は180日を超えて失業保険金を支給できることとした。第2に、就職支度金の支給、技能習得手当、寄宿手当といった就業促進のための手当が新設された。第3に、雇用三事業（雇用改善事業、能力開発事業、雇用福祉事業）が設けられたことである。これらの事業は失業労働者に対する生活保障給付ではなく、事業主への助成、援助を行う事業、あるいは政府が直接に実施する就職援助事業であるから、社会保障法としての要素はきわめて乏しいものであったといわなくてはならない。

これによって、社会保障給付としての失業給付は、労働法たる雇用対策立法の一部門に編入され、雇用促進給付に変更されてしまったと評価されたのはこのためである。荒木誠之氏はそのことを次のように批判している。

「雇用政策の失業保険法への浸透は、失業保険法の中に雇用対策立法的要素を加えるとともに、失業給付自体にも雇用対策的色彩を濃厚に反映させた。それは結果的には失業給付の拡大という現象をもたらしたけれども、失業者の生活保障という失業保険固有の法目的からではなく、雇用対策と結びついた形においてはじめて給付の拡大が可能であったところに、社会保障法としての失業保険法が雇用対策に従属した姿を見出すのである。失業給付の延長が失業労働者にプラスの面を含むことは認めるが、しかし、その前提となるべき条件、すなわち失業給付の本来なすべき生活保障が、はたして失業保険法において十分であったかという点については、ほとんど検討された形跡はない。その基本的な問題のふまえ方が不十分なまま、雇用政策への傾斜を強めてきたところに、社会保障原理の軽視ないしは無視が生ずる可能性を含んでいたということができよう。」⁽⁶⁵⁾

また、雇用促進を急ぐ余り、本来の生活保障としての失業給付が、失業者の再就職への取り組み姿勢によって増減されるようなことがあるとすれば、不本意な職種あるいは能力とかけ離れた仕事であっても就労せざるをえなくなるよ

うな事態に追い込まれるのではないかという不安も指摘されていた。すなわち、失業労働者の適職選択権の無視や職業訓練の強制等の指摘がそれである。この点については、生活保護受給者のための就労自立支援プログラムの導入のときにも聞かれた不安である。

雇用対策的傾向を持った雇用保険法の制定は、日本の高度経済成長が終わりを迎えようとしていた時期ではあったが、雇用保険法の財政が逼迫してこのまま放置するわけにはいかないというような事情からではなく、どちらかといえば、①過不足労働力の広域的再配置をはかるという政策目的（労働力流動化政策）、②失業給付の受給者の大半が、保険料納付期間の短い若年女子労働者や季節的労働従事者に偏っていて、一般労働者との不均衡が問題となっていたこと、③就職支度金が濫用されている場合があったことなどの理由によるものである。しかし、今回、生活保護受給者に対する就労自立支援が叫ばれる背景には、年々、生活保護受給者が増加し、このままでは生活保護費が4兆円にまで達するのではないかという政府の財政的危機感があることも間違いなであろう。

雇用保険法は、その後何回かの改正を経て、現在（2012年1月）は、一般被保険者については保険者期間のみで基本手当の給付日数が決められており（10年未満90日、20年未満120日など）、特定受給資格者および特定理由離職者については⁽⁶⁶⁾、再就職難易度を考慮して、被保険者期間プラス年齢区分の組み合わせで給付日数が決定されるようになっている。給付内容については、失業者の生活の安定を図ることを目的とした求職者給付と離職者の再就職を促進するための就職促進給付に分かれている。就職促進給付は、再就職手当、就業手当、常用就職支度手当、移転費の4種類があるが、このうち再就職手当と就業手当は、基本手当の受給期間中に就職した場合に残りの支払い日数分の3割から5割を支給するもので、これは就労促進的効果を狙ったものというより、早期に再就職をした者と最後まで基本手当を受給した者との公平を図るという趣旨も含まれているように思われる。移転費と広域求職活動費は、就職するとか訓練

を受けるとか、広域にわたって求職活動をする場合に、引越しの費用や交通費、宿泊費を支給するものである。教育訓練を受けた場合にその経費の一定割合を支払う教育訓練給付も雇用促進の役割を果たしている。この他、雇用継続を助ける制度としては雇用継続給付があり、高年齢雇用継続給付、育児休業給付、介護休業給付がこれに属する。いずれにしても、これらの雇用促進・雇用継続給付は、失業中の最低所得保障たる性格を有する基本手当とはまったく別に支給されるものであり、基本手当受給者の再就職への取り組み姿勢によって基本手当そのものの額が増減されるようなことはない。その点で、後述する求職者支援制度や生活保護受給者に対する就労自立支援プログラムとは本質的に異なっているといわなくてはならない。

2 求職者支援制度

長期不況の影響を受けて失業者が増加していることに加えて、雇用保険の基本手当受給期間を終了してもなお再就職できなかった者、非正規雇用のためもとも雇用保険に加入することができなかった者が大量に生活保護に流入している事態に対して、その解決策の一つとして、雇用保険と生活保護との間に、第2のセーフティネットとしての失業扶助制度の創設が待たれていた。それを受けて、2011（平成23）年5月13日、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」（法47号、以下、求職者支援法と呼ぶ）が成立し、同年10月1日より施行された。「この法律は、特定求職者に対し、職業訓練の実施、当該職業訓練を受けることを容易にするための給付金の支給その他の就職に関する支援措置を講ずることにより、特定求職者の就職を促進し、もって特定求職者の職業及び生活の安定に資することを目的」（1条）としている。特定求職者とは、公共職業安定所に求職の申し込みをしている者のうち、労働の意思及び能力を有しているものであって、職業訓練その他の支援措置を行う必要があるものと公共職業安定所長が認めたものをいい（2条）、具体的には、雇用保険

受給期間中に再就職できずに支給期間が終了した者、雇用保険に加入できなかった非正規雇用労働者、雇用保険の加入期間が足りずに雇用保険給付を受けることができない者、自営業を廃業した者、学卒未就労者などである。特定求職者が、公共職業安定所の支援・指示を受けて求職者支援訓練や公共職業訓練を受講し（訓練期間は、1コース3ヶ月から6ヶ月）、一定の支給要件を満たす場合、職業訓練受講給付金（職業訓練受講手当と通所手当）を受けることができる（7条）。職業訓練受講手当は月額10万円である。この給付金だけでは生活費が不足する場合には、希望に応じて、労働金庫の融資制度を利用することができ、貸付額の上限は、同居配偶者等がいる場合には、月額10万円、それ以外の者は月額5万円である。

雇用保険が対象としている失業状態は短期失業であり、長期失業者は生活保護による生活保障しかないというこれまでの日本の最低所得保障制度に対して、失業者を「求職者」と位置付け、職業訓練による積極的就労政策とその間の所得保障を行うことによって第2のセーフティネットを構築しようとした求職者支援制度は新しい試みとして一定の評価は与えられてしかるべきであろう。この制度は、2003年、ハルツIV法の制定とともに段階的に実施されたドイツ求職者基礎保障制度（社会法典第2編）に類似する制度と見られる向きもあるが、木下秀雄氏は、「似て非なるもの」という評価を与えている。その理由は、主として2つある。①ドイツでは、職業紹介や職業訓練に関する相談を受けている期間も失業手当が支給されるのに、日本の求職者支援制度では職業訓練を受けている期間しか給付金が支給されないこと、また、募集から実際の職業訓練実施までには1ヶ月を超える期間がかかるのに、その間の生活保障がないこと。②住宅手当との併給が認められていないので、月額10万円では生活保護法の最低生活水準を下回ってしまうことである⁽⁶⁷⁾。こうした指摘をあわせて考えると、求職者支援制度はその目的に「就職の促進」と「生活の安定」の両者を掲げているが、職業訓練受講給付金を見る限り、「生活の安定」を目的とした最低

所得保障制度というよりも、「就職の促進」に重点を置いた就労奨励給付金という性格の強い給付であるということができよう。そのことは、厳しい制裁的措置にもあらわれている。

公共職業安定所長の就職支援に関する指示を受けた特定求職者には、その指示に従う義務とともに、「自ら進んで、速やかに職業に就くように努めなければならない」義務が課されている（15条3項）。一度でも職業訓練を遅刻・早退・欠席したり（やむを得ない理由を除く）、ハローワークの就職支援（訓練終了後の就職支援を含む）を拒否すると、職業訓練受講給付金が不支給となる。やむを得ない理由とは、本人の疾病または負傷、親族の看護、求人者との面接や就職セミナー受講、列車遅延・交通事故・天災などである。遅刻・早退・欠席を繰り返すと、訓練期間の初日に遡って給付金の返還命令等の対象となることがある（8条）。厚生労働大臣は、必要があると認めるときは、特定求職者に対して、報告を求めることができ（15条2項）、これをしなかった場合または虚偽の報告をした場合は、6ヶ月以下の懲役または20万円以下の罰金が科されることになっている（21条）など、かなり厳しいペナルティが準備されている。これをみても、最低生活保障という社会保障法の機能よりも、就職促進という雇用政策的機能が優先されている制度といえるのではないか。全労働省労働組合・求職者支援制度検討プロジェクト「求職者支援制度の創設に関する提言」は、失業して生活困窮に陥った者が真っ先に考えるのは生活費をいかに確保するかであって、職業訓練の受講ではないこと、生活困窮者への経済的支援を職業訓練の受講を前提に実施している点が求職者支援制度の最大の問題点であると批判している⁽⁶⁸⁾。

3 アメリカ・ドイツにおける生活保護と雇用政策との融合

(1) アメリカにおける就労促進政策の展開

生活保護給付と雇用とが結びつくようになったのは、諸外国でワークフェア

(Workfare) と呼ばれる政策がとられるようになってきた1980年代からのことであろう。アメリカで1935年に創設された「被扶養児童を有する家庭に対する扶助」(AFDC、Aids to Families with Dependent Children) は、1960年代に入って、離婚・未婚の母の増加や社会保障受給に対する権利意識の高まりの中で、急激に受給者が増大していった。これにより、連邦と州の財政負担が増加すると同時に、働かずに AFDC を受け続けている母親に対する社会的な風当たりも強くなっていった。共和党のファウエル (Fawell) 下院議員は、このような事態をとらえて、「いま働いている母親に対して、あなたは、保育所を探し、保育料を払い、自分の子どもを扶養するために働かなければならないだけでなく、AFDC を受給している母親とその子どもを養うために税金を支払わなくてはなりません」といっているようなものだ。」と批判している。こうした世論を背景に、1988年、実に50年ぶりという AFDC 改革法、すなわち「家庭援護法」(Family Support Act) が成立したのである。

家庭援護法は、その目的を「就労、児童扶養および家族手当に重点を置いて AFDC 制度を改定し、新制度の下で長期の福祉依存を避けるため、貧困児童とその親が、教育、訓練および雇用を得るのを奨励・援助できるように社会保障法第4章を改正し、この新制度が目的をより効果的に達成できるよう、その他の必要な改善を加えること」としている。具体的な施策としては大きく2つある。①雇用機会・基礎訓練計画 (JOBS、Job Opportunity and Basic Skills Program) は、AFDC を受給している母親に対して、高校程度の教育、英語力 (外国人に対して)、技能訓練、就職準備のための活動、職業紹介、保育・交通サービスを提供するものである。②強制的公共作業 (Workfare) とは、JOBS 参加者のうち、公共作業経験計画 (CWEP) による作業を命じられた者は、連邦か州かどちらか高いほうの最低賃金で計算した分だけ公共作業に従事して AFDC で受給した金額を返済させる制度である。ただし、両者の計画とも、母親が疾病、介護従事、妊娠中、あるいは、3歳以下の子どもを扶養している場合は適用を除

外される。正当な理由なくこれらの計画に参加しない母親に対しては、AFDC 給付のうち親の分だけ支給停止とし、親がこうした制裁を受けている間は、残りの給付は、子どもの利益のために最も適切に行動できると判断される第三者に対して支払われることになっている。法案の審議過程で、下院議員のスラトレイ (Slatery) は、「この法律が成立すれば、AFDC 受給中の母親が1日中家にいるというような日課や、職業能力を高めることなど一切しないというような態度はなくなるであろう。」と述べている。このような賛成意見があったなかで、「この法律はAFDC受給者に刑罰を科すようなものであり、受給者を詐欺扱いしている」という厳しい反対意見や、母親が働くことになっても、質の高い保育サービスが保障されていないことや、就労したとしても、結局、最低賃金と同額の低賃金が支払われるような非正規雇用に従事する結果になってしまうように、その効果を疑問視する意見もだされていた⁽⁶⁹⁾。

この法律において注目すべきは、貧困状態に陥った要扶養児童を有する母親は、国から権利としてAFDC給付を受けることができるとしていたこれまでの社会保障受給権の考え方を覆して、国との契約（「新社会契約」(new social contract) という言葉が用いられている）によってAFDC給付を受給するという考え方を導入したことである。すなわち、国は社会保障給付たるAFDC給付を与える代わりに、受給者には反対給付として雇用機会・基礎訓練計画 (JOBS) に基づき就労に向けた努力をしなければならない義務が課されることになった。その義務は、市民としての責任 (civic responsibility) に由来するとされている。法案審議段階で、共和党の議員は、「AFDC受給者は、地方行政機関と協力して、教育・訓練・雇用計画に誠意を持って参加しなくてはならない。そうすることによって、AFDC給付は、自立に向けた準備のためだけに、しかも、できる限り短い期間に限って受給するという市民としての責任を果たすことができる。」と述べている。同じように、Lawrence M. Mead は、「重要なのは、生活保護受給者にも他のすべての国民が持っているのと同じ『権利と義務』が課される

『市民権』（citizenship）の享有を求めることである。こうすることによって、生活保護受給者とそうでない人たちとを本質的に平等に扱うことになる。」と述べている⁽⁷⁰⁾。

公的扶助給付（AFDC）受給関係に対する「契約」概念の導入は、それまで多くの人びとが、社会保障給付を受ける見返りとして政府は何も求めないと思いついてきた考え方の変更を迫るものであった。これまでのようにAFDC給付を権利として受け取るのではなく、契約上の義務（就労自立に向けた努力義務）と引き換えに受給できるということになったのである。もちろんこうした「契約」論に対しては、急迫した状態にある生活困窮者はAFDCを受給するために契約を結ばざるを得ないのであり、さも国と対等の立場で契約が結ばれるかのような議論はおかしいとか、「契約といっても、国だけが制裁として給付を停止・廃止するという方法によって契約履行を強制できるだけであり、受給者が国に対して強制できるものは何もない。」といった批判や、法律そのものに対しても、「この法律の内容は、社会保障というより、個人の性格を変更しようとしているものである。論点を受給者の消極的態度の視点からのみ考察しており、貧困の原因がより大きな経済構造の結果にあるということを忘れてしまっている。」という反論が出されていることも見逃してはならない⁽⁷¹⁾。

1996年8月、「個人責任と雇用機会調整法」（The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act）の制定により、AFDC法は廃止され、新たに「貧困家庭に対する一時的扶助」（TANF、Temporary Assistance for Needy Families）が制度化された。TANFの特徴は、「一時的扶助」という名称からも分かるように、扶助の受給期間を連続して2年、最長でも5年と限定したこと（もちろん例外はある）、扶助開始から2年経過するまでに教育・職業訓練を義務付けたことである。もうひとつの特徴は、AFDCでは申請者が受給要件を満たす限り給付を受けられる権利（entitlement）として受け止められていたが、個人責任プランや就労計画プランでは、法律の中に、TANFの与える給付は「個

人の権利ではない」と明言されたことである。つまり、社会保障受給権という憲法上の権利として認められるのではなく、あくまでも、受給者が契約上の義務、すなわち個人責任プランや就労計画プランに従って就労に向けての努力をする義務を果たす限り、反対給付として扶助給付が受けられるということをいっそう明確にしたことである。そうなると、当然のごとく、扶助申請者は、申請時には、個人責任プランや就労計画プランに署名しなければならないし、自立に向けた努力を怠った場合は扶助の停止・廃止が待っているということを知の上で扶助を受給することになる。TANFによって扶助受給権が否定されたと評価されるのはそのためである⁽⁷²⁾。この段階に至っては、最低生活保障という目的に対して就労促進という目的が完全に凌駕してしまっている現象を見ることができよう。

(2) 失業者と稼働能力ある生活保護受給者との統合

ドイツでは、2004年までは、失業者に対する所得保障としては、①失業保険給付（社会保険料を財源、所得比例型、受給期間限定）、②失業扶助（税財源、所得比例型、資産調査付き、受給期間の定めなし）、③社会扶助（税財源、定額型、資産調査付き、受給期間の定めなし）の3つの制度が並立していた。そのうち、失業扶助は、失業保険の受給期間を終了してもなお再就職できない者が受給することになっていたが、失業者のなかには社会扶助を受給している者もあり、両者は稼働能力を有するという点では共通しているのに、制度上違った給付を受けているという矛盾が生じていた。また、失業扶助は所得比例型の所得保障給付であったが、受給期間の限定がなかったために、それを長期間にわたって受け続けるという事態も起きていた。そこで、社会扶助を受給していた失業者を社会扶助から分離させ、失業扶助受給者と合体させて「求職者」という範疇でくくり、2005年から新たな失業者所得保障制度を発足させた。これが求職者基礎保障制度（Grundsicherung für Arbeitsuchende）と呼ばれるものである。

求職者基礎保障制度の給付の体系はおおきく生活保障（失業手当Ⅱ）と就労

支援に分かれている。生活保障の部分は基本的にはこれまでの社会扶助の基準を踏襲しているが、就労支援という目的遂行のために、自動車保有を認めたり、資産保有の限度額に工夫が見られるなどの改善も加えられたが、全体としては、労働市場への復帰をさらに強化した制度、あるいは受給者の側からいえば求職活動・再就職への義務の強化が図られている制度と評価してよいであろう。たとえば、新制度のもとでは、求職者には、失業という状態を打開するために具体的な行動をとる義務があり、この目標を達成するためにあらゆる就労支援計画に積極的に参加しなければならない義務が課されており、正当な理由なくこれらの義務を果たさなかった場合は、給付の減額ないしは停止という制裁を受けることになっている。しかも、新制度になってからは、それまでの社会扶助受給の時代よりも、受給者に対する丁寧なニーズ調査や継続的なケアというやり方が薄れて、決まったメニューに受給者を当てはめていくといった画一的な実務が行われているという指摘もなされている。制裁の発動も、旧制度に比べてかなり機械的に適用されているという報告もある⁽⁷³⁾。ドイツの新制度のこうしたいわば就労強行的な態度あるいは運用に対して、最低所得保障を軽んじて、労働市場への移行を強引に成し遂げようとすることは憲法で禁止されている強制労働に当たるとはならないかという憲法訴訟が提起されているという⁽⁷⁴⁾。

稼働能力を労働能力喪失者と対比して形式的にみた場合には、短期・長期失業者と稼働能力を有する生活保護受給者とは同一の範疇に属することになるかもしれないが、しかし、労働市場への復帰の可能性と難易度、それに要する時間等については相当に大きな差があるといわなくてはならない。医学的には稼働能力ありと判定されていても生活保護受給者には、様々な就労障害要因、たとえば、心身の障害、人間関係への不安、対人不信、孤立や孤独感、ホームレス、社会的な摩擦、DV、虐待、多重債務、無気力等の要因が複雑に絡み合っていることが多い。こうした就労障害要因をひとつひとつ取り除きながら、最終的な就労自立に結び付けるには長期間にわたる相談・助言・ケアが必要になっ

てくる。どういう能力や状態をもって「稼働能力を有する」求職者と判定するかにもよるが、たとえば、生活保護を受給している長期失業者を単純に「求職者」と判定し、失業手当の受給者というカテゴリーに移し、そこで画一的な就労促進計画に当てはめていこうとすれば、就労に結びつかないばかりでなく、結局のところ、積極的に計画に取り組まない受給者との烙印を押され、所得保障給付の減額・停止・廃止の措置が待っているだろうことは容易に想像できるところである。ドイツを例にあげれば、どちらも公費で運営される失業手当と社会扶助給付は、これまでと違って両者の同時受給を認めない排他的な関係にある給付とされている。だとすれば、失業手当は最低所得保障たるセーフティネットを構成する制度ということになる。稼働能力に注目し、失業者と社会扶助受給者を共通の制度に含ませるとしても、最低所得保障という第一義的な最優先の給付を確保した上で、受給者のもつ諸条件を加味しながら就労へ向けてのサービスが展開されるべきであって、それが逆転するような政策は本末転倒との印象を免れないであろう。

4 日本における生活保護と雇用政策との融合

(1) 就労自立支援プログラム

生活保護法1条が、その目的として、「最低限度の生活の保障」と並列する形で「自立の助長」をあげているにもかかわらず、日本では、自立助長のための効果的な取り組みはこれまでほとんどなされて来なかったといってよい。生活保護と雇用政策が本格的に結びつき始めたのは、2004（平成16）年12月15日、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が自立支援プログラムの創設を提案して以降のことであろう。自立支援プログラム導入の目的について、厚生労働省社会・援護局長通知「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」（平成17年3月31日、社援発第0331003号）は、「…経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制

度に転換することを目的として、自立支援プログラムの導入を推進していくこととしたものである。」と述べている。2005（平成17）年度から、生活保護受給者等就労支援事業がスタートし、すべての実施機関において、公共職業安定所と福祉事務所との連携により、被保護者の就労支援を行うべく個別支援プログラム（生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム）が実施されることになった。

生活保護法に就労自立支援プログラムが導入されたことにより、基本手当他の経済的給付と雇用（就労）との関係はどのように変化したと見るべきであろうか。主要な点は2つある。①ひとつは受給要件となっている生活保護法4条（補足性の原理）の「能力の活用」要件の判定方法に関するものである。「能力の活用」とは、労働能力があり、労働の意思もあり、かつ適当な就業の場があるにもかかわらず、就労することを拒否する場合は、能力を活用しているとはいえないので保護を受けることはできないという要件である。資産活用と並んで保護開始要件のひとつとされている。しかし、「能力の活用」の判断、とくに労働の意思の判断については、それが内心的な問題であることもあって、常にその判定の難しさがいわれてきた。もし、申請の段階で「労働の意思」なしと判定されれば、たとえその者が最低生活を維持できないような困窮状態にあったとしてもはじめから生活保護給付を受けることはできなくなる。こうした「能力の活用」要件判定の難しさと、これによる無救済状態を避けるために、就労自立支援プログラムを通じた判定をしてはどうかという提案である。つまり、労働能力を有すると認められるが、最低生活を維持できないと判断され、かつ資産の保有もない者については、まず保護を開始し、そのうえで、就労自立支援プログラムを実施し、相談・助言、職業教育、職業訓練、職業紹介、求職活動といった一連の自立に向けた過程で、「能力の活用」を判断することとし、訓練や求職活動に対して積極的な取り組みがまったく見られないとか、その者に相応しい就業を正当な理由もなく拒否したりとか、どうみても「能力を活用」していないと認められるときは、その時点で保護を継続するかどうかを判断し

ようとするものである。ただし、その場合にも、就労自立支援プログラムが、受給者の意思や希望を聞きながら、十分なアセスメントのもとにその者にあったメニューが準備され、かなり長い期間にわたって内容の充実した訓練が行われ、実施過程においても実情に合わないところがあれば受給者の意向に沿って変更され、無理なく就労に結びつくといった一連のサービスが実施されていることを前提にしての議論である。十分なサービスなくして、参加意欲や取り組み姿勢を問われることはない。

ドイツ連邦社会扶助法18条1項は「すべての扶助申請者は自らおよび家族の生活費をまかなうために稼働能力を活用しなければならない。」として、日本の補足性の原理の「能力の活用」要件とほぼ同じような規定をおいている。しかし、25条1項「期待可能な労働を行うことを拒否する者、期待可能な措置に従うことを拒否する者は、いかなる扶助請求権も有しない。この場合、第1段階として、扶助基準額の25%減額するものとする。」という規定との対比でみると、ドイツでは、稼働能力活用義務を扶助の支給要件とするのではなく、「期待可能な労働」や「期待可能な措置」を受給者が正当な理由なく拒否した場合に実施機関が扶助支給を制限または停止できる要件（扶助受給権制限または消滅要件）として規定している⁽⁷⁵⁾。これに対して、日本の生活保護法4条は「保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」という規定の仕方をしており、明らかに保護を開始する要件（保護実施の要件）として規定しているように見える。しかし、生活保護法の制定に携わった小山進次郎氏によれば、4条1項が設けられた趣旨は以下のように説明されている。「実質的にはこの法律による保護を受けるための資格を規定しているものであるが、この場合、この規定が正面から受給資格を規定するの形を採らなかったのは、そうすることが絶対的に必要であるという訳でもなく、又そうすれば必ず何等かの形において欠格条項を設けざるを得なくなるからであって、この条

文においてはこれを避け、保護実施の要件として規定することにより、多少の弾力性を持たせることにしたのである。」⁽⁷⁶⁾。また、60条は「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その生活の維持、向上に努めなければならない。」と規定しているが、これについても、同氏は、「旧法第2条においては、『能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者』と『素行不良な者』とを『この法律による保護は、これをなさない。』としてこれらの者を保護の絶対的欠格者としていたのであるが、保護の開始前の問題を捉えて本法の適用の有無を決定するのは、機会均等、無差別平等という生活保護法の根本趣旨に反し、特に生活保障の立法として適当でなく、且つ又、社会福祉制度として努むべきことを始めから放棄して下ることになるので、新法においてはこれ迄保護の対象外に置いた絶対的欠格者をも生活困窮の状況にあるならば、一応まず保護の対象とし、そこに生じた法律関係を基として種々の措置を講ずるものとしたのである。」とその立法趣旨を述べている⁽⁷⁷⁾。両方の条文に対する小山氏の説明を読むと、旧法が規定していた欠格事由（勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者）を廃止して、そうした者も生活困窮の状態にあれば保護の対象とすることで、保護実施要件の解釈について「多少の弾力性を持たせることにした」とあるから、こうした意図を踏まえて、日本においてもドイツと同じような解釈的運用が可能なのではないかと思われる。

②第2に、就労自立支援プログラムと受給者に対するサンクションの問題である。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（2004（平成16）年12月15日）は、被保護者は、生活保護法に定める勤労・生活向上等の努力義務を実現する手段の一つとして、稼働能力を始めとする各被保護者の状況に応じたプログラムに参加する義務があり、もし、被保護者の取り組み状況が不十分な場合や、合理的な理由なくプログラムへの参加自体を拒否している場合には、文書による指導・指示を行った後、それでもなお取り組みにまったく改善が見

られず、稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合には、保護の変更、停止または廃止も考慮すると明記している。就労自立支援プログラムへの積極的参加がないことを理由に保護の不利益変更ができるかどうかについては議論が分かれるところである。まず、2000（平成12）年の地方分権一括法により、新たに実施機関による相談・助言が自治事務として導入されたが（27条の2、「保護の実施機関は、要保護者からの求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる。」）、就労自立支援プログラムはこの27条の2の相談・助言業務に根拠を置くものであり、プログラムへの不参加や終局的な取り組み姿勢を理由として、保護の停止・廃止を行うことはできないという考え方がある⁽⁷⁸⁾。次に、在り方検討委員会の報告書が、「稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合には、保護の変更、停止または廃止も考慮する…」とした点をとらえて、「能力の活用」は、あくまでも生活保護を受給するための保護開始要件であり、保護継続要件ではないとして、能力を活用していないという理由で受給者に対して制裁的措置をとることはできない、また、生活保護法60条の「能力に応じて勤労に励み…」という生活上の義務は、法4条1項の能力活用要件とは別なものであり、60条に基づく保護の停止・廃止はできないと解する見解がある⁽⁷⁹⁾。しかし、保護受給のいわば入り口で「能力の活用」要件を満たすかどうかを判断することは困難な場合もあり、そのことによって生活困窮しているのに給付がまったく受けられないという不利益を回避するためにも、就労自立支援プログラムの実施過程で「能力の活用」を判断するという考え方に立つほうが合理的だと思われる。つまり、4条1項の「能力の活用」要件は、申請段階でも明らかに能力を活用していないとはっきり分かるような場合は別として、最低生活を維持できないと判断されるときには、「能力の活用」要件を緩やかに解して保護を開始し、就労自立支援プログラムへの参加と取り組み状況に応じて、法60条の「能力に応じて勤労に励」まなければならない

いという義務に照らして、その後の支給を判断するという考え方である。もっとも、就労自立支援プログラムの実施過程で能力を活用していないと判断された場合にも、そもそも始めから受給要件を満たしていなかったという取り扱いをする必要はない。また、60条については、確かに、「本条に違反してもこれに対する直接の制裁規定はない」ではあるが、「程度をこして怠る者に対しては法第27条第1項の指導、指示に従わないものとして法第62条第3項の規定により保護の変更、停止又は廃止をすることができる」と小山氏も述べているように⁽⁸⁰⁾、保護受給期間中の勤労の義務については、義務違反が一定の限度を超えていると判断される場合には、27条1項の指導・指示を行ったうえで、62条3項の規定により保護の変更、停止又は廃止ができると解すべきであろう。この場合には、就労自立支援プログラムは、27条の2の相談・助言規定に根拠を置くものではなく、27条の規定も関係してくることがありうる事業であるとする見方に立つことになる。就労自立支援プログラムは、1条「自立の助長」に法的根拠を置き、4条1項「能力の活用」、60条「能力に応じて勤労に励む義務」の判断基準となるものであり、それをもって保護の開始や継続が決定され、27条の指導・指示をもってしても改善が見込めない場合には、62条3項の規定により保護の変更、停止又は廃止ができる、そういった保護の可否・内容にからむ実質的保護施策のひとつであり、27条の2の相談・助言事業の延長線上にあるような形式的な施策ではない。それだからこそ、保護の変更・停止・廃止については慎重な判断が求められるのであり、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。」(56条)、「前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。」(27条2項)、「第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。」(27条3項)といった条項に反する処分はもちろん許されない。そのためには、就労自立支援プログラムへの取り組み姿勢を理由とする不利益処分については、その手続きを明確にしてお

く必要がある。制裁措置が置かれている以上、就労自立支援プログラムは、現在のように厚生労働省の行政通知によって実施されるような軽微な措置ではない。被保護者に対する情報の提供、十分なアセスメント、自立計画への意見の反映、就労を拒否できる正当な理由の明示、事前聴聞手続き、不服申し立て等といった一連の受給者保護規定が生活保護法のなかにきちんと盛り込まれる必要があろう⁽⁸¹⁾。

(2) 福祉事務所とハローワークの連携・統合

これまでは、生活保護行政は都道府県と市の福祉事務所が担当し、雇用保険・職業紹介・職業訓練・就労支援は国の機関たる公共職業安定所（ハローワーク）が担うというはっきりした役割分担がなされていた。生活保護申請者のなかで稼働能力があると見られる者については、ハローワークに行くように指導するといった形での連携は保たれていたが、現場の実態としては、福祉事務所の職員からは、ハローワークの職員は生活保護申請者や受給者の就労紹介については敬遠しがちであるとか、ハローワークの職員からは、福祉事務所は、生活保護受給を避けたいという気持ちがあるのか、就労可能性がかなり低いような者でもハローワークにまわしてくるといった不満が聞かれることがあった。その後、就労自立支援プログラムが本格的に実施されるようになると、生活保護受給者に対する雇用促進・就労支援が重要な政策目標となり、その前提条件として、福祉事務所とハローワークの連携は不可欠と考えられるようになってきた。その結果、福祉事務所に非常勤ではあるが、ハローワーク OB が自立支援専門員として配置されたり、福祉事務所のケースワーカーが受給者と一緒にハローワークに出向いて一緒に相談・助言をするといったように両者の連携は以前と比べて各段に強化されてきている。現在では、地方分権化の動きあるいは二重行政の解消といった動きと連動して、さらに一歩進めて、福祉事務所とハローワークの統合、その前提としてのハローワークの地方移管が議論されている。

最近の動きとしては以下のようなものがある。

地方分権推進委員会「第2次勧告—『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」（2008（平成20）年12月8日）は、「さらに将来的には、国のハローワークや公共職業関係の職員の地方移管を行うことなどにより、出先機関職員のうち、合計3万5,000人程度の削減を目指すべきである」と考え、提案している。全国知事会・国出先機関原則廃止プロジェクトチーム「国の出先機関の原則廃止に向けて（中間報告）」（2010（平成22）年3月22日）では、都道府県労働局、労働基準監督署、ハローワーク、地方整備局、地方運輸局、地方厚生局などの出先機関の廃止と地方移管が提案されている。この提案は、民主党政権が当時主張していた地域主権改革を貫く「国と地方の役割分担」に加えて「二重行政の弊害の排除」が論拠となっている。これに対して、厚生労働省労働政策審議会は、同年4月1日、次のような反論を発表している（厚生労働省労働政策審議会「出先機関改革に関する意見」）。「ハローワークの地方移管については、憲法27条に基づく勤労権を保障するため、ナショナル・ミニマムとしての職業紹介、雇用保険、雇用対策を全国ネットワークにより一体的に実施していること、特に都道府県を越えた労働者の就職や人材確保ニーズの対応を効果的・効率的に行う必要があること、雇用保険については、保険集団を可能な限り大きくしてリスク分散を図る必要があることから、地方移管は認めることができない。一方、地方自治体が独自に地域の実情に応じた雇用対策をこれまで以上に積極的に進めることは望ましいことであり、国と地方自治体が一体となって、その地域における雇用対策を一層強化する必要がある。」という主張である。

さらに、都道府県側は福祉事務所とハローワークの連携・統合を可能にするために、雇用保険事務の地方移管をもとめている。たとえば、全国知事会「ハローワークは地方移管でこう変わる」（2010（平成22）年11月10日）は、職業紹介だけでなく、雇用保険の認定・給付を含む一体的な事務移管を求めている。

これに対して、民主党・地域主権調査会は、ハローワークの無料職業紹介所や雇用保険給付などの窓口業務を地方自治体に移管し、制度の企画・立案は国の権限として残す内容を提案している（2010（平成22）年11月18日）。その後、「雇用保険は全国単位でやる必要がある」との反論が出て、窓口業務を法定受託義務として位置付け、国の関与を残す譲歩案を提示している。2010（平成22）年11月30日、同調査会は、ハローワークの主要業務は引き続き国が実施すべきだとしており、当初案から大幅に後退した内容となっている。そこでは、職業紹介や雇用保険の給付は引き続き国家公務員が行い、地方公務員は公営住宅や福祉に関する情報を求める求職者の相談業務をするように求めている⁽⁸²⁾。

ハローワークが現在行っている業務の地方分権化とハローワークという事務所および職員の地方移管は一応別のものとして考えなくてはならないであろう。厚生労働省労働政策審議会が国の出先機関の地方分権化に反対している理由のひとつは、職業紹介、雇用保険、雇用対策はナショナルミニマムとして全国一律に実施されるべき政策であるという点であるが、生活保護制度のように、給付決定・支給は地方機関たる福祉事務所が実施しているが、生活保護基準は国が定めた共通の基準と金額（もっとも級地制度はあるが）に基づいているというやり方でもナショナルミニマムは十分確保されるからである。また、雇用保険は社会保険方式をとっているので、定型的な保険事故（失業）に対して画一的な給付が支払われることになる。給付内容はおのずと保険料の額、納付期間、再就職難易度等により決定されることになるから、雇用保険にいたっては、制度としての地域ごとの給付格差を懸念する必要はない。むしろ、生活保護給付のように、給付内容については国の基準で厳しく拘束されているが、生活保護者に対する自立支援プログラムの策定は、雇用は地域差が大きいことを考慮して、地域の実情に応じて都道府県・市がそれぞれ独自に定めて実施するということが実情にあっているということもありうるであろう。そう考えていけば、雇用保険の受給資格、失業の認定基準、各種手当の日額、給付日数、給

付制限などの基本的な事項について、あるいは職業紹介、職業教育・訓練、雇用支援において全国一律に従わせなくてはならないと考えられる事項については、国がその基準を定め、それを遵守させることとし、その他の事項については、地方公共団体のやり方に任せるということも許されよう。まして、日本でも、失業者と稼働能力を有する生活保護受給者とを「求職者」と位置付けて、最低所得保障と支援とを一体的に実施していくような改革が行われるとしたら、実施機関としてはむしろその方が合理的かもしれない。ただし、最低所得保障給付支給機関と雇用支援機関とを統合した場合には、それによって最低所得保障機能が後退していくような事態にはならないようにすることと、雇用支援施策について地域差があまりにもありすぎるといようなことがないように、一定の下支え的な基準や仕組みが必要であることはいうまでもない。就労自立支援プログラムはすべての実施機関で策定されているようであるが、独自に自立支援専門員を配置して、積極的に就労自立支援に取り組んでいる都道府県・市もあれば、プログラムは策定されているものの、実際にはほとんど機能していないようなところもあると聞く。ナショナルミニマムを、最低所得保障だけでなく、自立支援サービス等の社会的サービスも含めて考えるべきだとすれば、自立支援プログラムの極端な地域格差は許されるところではない。

5 小 括

日本において所得保障給付と雇用政策との結びつきが始まったのは失業保険法の分野からである。失業給付（現在の基本手当）の受給が若年女子労働者や季節的労働者に偏っており、かつ、失業給付が受給できる期間は受給者は就労への意欲を見せないといった事態を打開するために、名称も雇用保険法と改称し、給付内容も新たな雇用を見つけるための保険給付という性格を明確にするために、求職者給付と雇用促進給付へと変更された。この現象に対して、生活保障たる失業給付が雇用対策に従属させられたという批判や、雇用促進を急ぐ

余り、失業者の適職選択権が無視されたりするのではないかという危惧が表明された。しかし、失業保険法の方野での雇用対策の介入は、生活保護の方野のそれに比してまだ危機感という点ではかなり違っていたかもしれない。なぜなら、仮に失業保険給付が雇用への取り組み姿勢によって増減されたり、あるいは、打ち切られたりしたとしても、どこかにまだ最後のセーフティネットとして生活保護給付が残されているという安心感があったからである。だから、生活保護給付が雇用対策的色彩を次第に強化していき、最後には、就労自立支援プログラムへの参加状況、取り組み姿勢によって、保護給付の変更、停止、廃止まで至る場合があるという事態にまで制度が変更されたときは、これまでの生活保護制度に対する国民の意識を一変させたに違いない。生活保護制度が、自己責任の原則を基本において、その補足的役割を果たすための制度（4条1項の補足性の原理はそのことを良く表している）として設けられたものである以上、稼働能力のあるものはそれを活用して生活を維持することは当然かもしれない。問題は、その認定の仕方である。現在の制度では、保護申請時に「能力の活用」が厳格に判断されれば当初から保護が受けられないという深刻な事態が生じるし、就労自立支援プログラムへの参加や取り組み姿勢によって保護の変更・停止・廃止が決定されることもありうる。したがって、その認定は、生活保護が最後のセーフティネットであることを十分認識した上で、申請時には弾力的に、変更・廃止時には慎重に行われなければならないことはいうまでもない。現行生活保護法には、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることはない。」（56条）という規定はあるものの、それ以外には受給者の権利保障規定が乏しいことも問題である。「自立支援」という新しい社会保障の動きに呼応して、新たに就労自立支援プログラムが創設されたのであるから、その計画への不参加や取り組み姿勢を理由として不利益変更する場合には、受給者の権利保障を含めた手続き規定が明確にされる必要がある。

また、ドイツの求職者基礎保障制度のように、生活保護受給者のうち労働能力のある者と失業者を「求職者」というカテゴリーで包括して、求職者給付という形で最低所得保障法制度を再編する動きも出てきている。新しい動きとして注目を浴びるかわらで、失業給付と社会扶助を合体させたことによって、一方では、かつての失業扶助のような賃金代替的性格がなくなり、一律の保護基準が適用されるようになったこと、他方では、個性や柔軟性といったこれまで社会扶助がもってきたメリットがなくなったという批判も出されている。就労を余りにも重視し、迅速性、効率性、結果指向的性格のみが強く打ち出されたような政策が実施されると、憲法25条1項が明記する「健康で文化的な最低限度の生活」保障たる最低所得保障（セーフティネット）という最優先課題が侵食される危険性がある。最低所得保障と就労自立支援という両者の価値をどのようにすれば調和すれば、生活保護受給者の「自己実現」が可能になるのか、いまそのことが改めて問われている。

-
- (65) 荒木誠之「雇用保障の法的問題」（『社会保障の法的構造』有斐閣、昭和58年）199頁。
 また、別の箇所では、「端的にいえばそれは失業保険の雇用政策への従属をはかったもので、労働力流動化政策の手段として失業保険の制度が利用されたのである。」とも書いている。荒木誠之「第10章 労働権保障と雇用保障法の展開」（『生活保障法理の展開』法律文化社、1999年）180頁。
- (66) 特定受給資格者とは、企業の倒産等により離職した者、自己の責めに帰する理由でなく企業側の都合で解雇された者等をいい、特定理由離職者とは、期間の定めのある労働契約が満了し、かつ、当該労働契約の更新がないことにより離職した者（いわゆる雇い止め労働者）等である。
- (67) 木下秀雄「求職者支援制度の検討」（労働法律旬報1748号、2011年7月号）10-12頁。
- (68) 全労働省労働組合・求職者支援制度検討プロジェクト「求職者支援制度の創設に関する提言」（労働法律旬報1748号、2011年7月号）59頁以下、河村直樹「求職者支援制度に関する提言の背景と今後の課題」（同）20頁。
- (69) 家庭援護法が制定される前にも既に各州で就労促進計画が実施されていたが、いくつ

かの報告書がその計画の反省点として、計画への参加者が少ないこと、予算不足のために十分な教育や職業訓練がなされていないこと、就労したとしても低賃金の非正規雇用に従事しているので、完全に自立できていないことなどをあげている。

- (70) Lawrence M. Mead, *Beyond Entitlement :The Social Obligation of Citizenship* [1986] p.4
- (71) 石橋敏郎「アメリカにおける公的扶助制度の最近の動向について—公的扶助受給者に対する就労奨励政策の展開」（社会保障法第6号、日本社会保障法学会、1991年）138頁。
- (72) 根岸毅宏『アメリカの福祉改革』（日本経済評論社、2006年）150頁。
- (73) 嶋田佳広「最低保障制度の変容—就労支援型公的扶助の特徴と課題」（社会保障法24号、法律文化社、2009年）117—118頁。こうした職業安定所主導のやり方は短期失業者には対応できて、多くの就労阻害要因をかかえる長期失業者を自立させることは困難であると述べられている。
- (74) 木下秀雄「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」（賃金と社会保障 No.1408、2005年12月下旬号）15頁。
- (75) 木下秀雄「最低生活保障における稼働能力活用義務と扶助支給制限—ドイツ連邦社会扶助法を手がかりとして」（賃金と社会保障 No.1270、2000年3月号）61—62頁。
- (76) 小山進次郎『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』（全国社会福祉協議会、昭和51年）119頁。
- (77) 同上書、640頁。
- (78) 岡部卓「生活保護における自立支援」（社会保障法24号、法律文化社、2009年）157頁。
丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」（社会保障法24号、法律文化社、2009年）188頁。
- (79) 布川日佐史「生活保護法における自立支援と稼働能力活用要件」（社会保障法24号、法律文化社、2009年）176—177頁。同『生活保護の論点』（山吹書房、2009年）102頁。
- (80) 小山進次郎『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』（全国社会福祉協議会、昭和51年）640頁。
- (81) 石橋敏郎「生活保護法と自立—就労自立支援プログラムを中心として」（社会保障法22号、法律文化社、2007年）52頁。
- (82) 京極高宜『生活保護改革と地方分権化』（ミネルヴァ書房、2008年5月）169頁では、「地方分権化がより推進されれば、将来的にはハローワークと福祉事務所の合体も考えられてよい。…イギリスでは、2006年7月より、社会保険事務局と職業紹介所が合体し、ジョブセンタープラス（job center plus）となって生活保護と就労支援を統一に行っている。」と書かれている。

（石橋 敏郎）

VI おわりに

2012（平成24）年1月6日、政府・与党社会保障改革本部は「社会保障・税一体改革素案」を決定した。そのなかに、「重層的セーフティネットの構築・生活保護制度の見直し」という項目のもとに以下のような内容の政策が打ち出されている。

「第2のセーフティネットの構築に向け、求職者支援制度に併せ、以下の取組を推進する。

b 生活困窮者の自立に向けた生活自立支援サービスの体系化、民間の生活支援機関（NPO、社会福祉法人等）に育成・普及、多様な就労機会の創出等を図るため、必要な法整備も含め検討する。

○国民の最低生活を保障しつつ、自立の助長をより一層図る観点から、生活保護法の改正も含め、生活保護制度の見直しについて、地方自治体とともに具体的に検討し、取り組む。」

また、2012（平成24）年度に取り組む主な関連施策として、「ハローワークと連携した生活保護受給者に対する就労支援の強化」が盛り込まれている。毎年増加する生活保護受給者、そのなかに長期失業者も含まれていることから、生活保護受給者に対する就労自立支援という動きは今後も強化される形で実施されていくことになろう。また、その際に、ハローワークとの連携にとどまらず、民間の生活支援機関（NPO、社会福祉法人等）との連携・協力を視野に入れて「生活支援戦略」（名称は今後検討となっている）を構想しているようであるが、まず、国の責任において、最低所得保障としての生活保護給付が安定的に支給され、その上に、一定の基準のもとに就労自立支援プログラムが受給者の意向を尊重した形で実施されることが重要であり（当然に受給者の権利保障規定の整備がなされなくてはならない）、そうした国の責任を曖昧にしたままで、民間の機関の協力を得ることはできないであろうし、また、そのようなやり方では

十分な効果をあげることはできないと思われる。就労自立支援プログラムに十分な財政的措置をせずに、とにかく生活保護受給者を保護名簿から引き離し、早々に何等かの就労に結び付けようとしたアメリカの初期の就労促進政策が失敗に終わったことを歴史が証明している。いまや、社会保障制度に、最低所得保障とともに、社会的排除の解消（裏返せば、社会的包摂の実現）という機能が求められるようになってきた。労働市場から排除されている人を労働市場に取り込んでくる必要性、そのこと自体に対しては異論を挟む人は少ないであろう。問題は、その社会的包摂のやり方である。就労という目標を余りにも強く打ち出し、それに向けての努力をしない受給者には生活保護受給を認めないとするようなストレートな実務が行われるとすれば、本来の社会保障の目的たる生活保障が脅かされることになる。受給者の自己決定権を保障した形で就労自立支援をどう図っていくのか、これまで生活保護法では理論的な研究対象に過ぎなかった自立助長（自立支援）が、いまや具体的政策として実現し実務に移されている現在、生活保護法をどのような位置付けをもつ制度として理解すべきなのか、いまや生活保護制度は最低所得保障制度として、および、就労自立支援制度として、その両方から抜本的改革・再構築の時代を迎えているように思われる。