

平成 25 年度 博士論文

生活保護法における就労自立支援プログラムの在り方

主査 石橋 敏郎 教授

副査 松岡 秦 教授

副査 明石 照久 教授

熊本県立大学大学院

アドミニストレーション研究科

博士後期課程 3 年

学籍番号 : 0785001

氏名 : 坂口 昌宏

## 目 次

はじめに	1
I 就労自立支援プログラムの登場	
1 生活保護法における就労自立支援プログラムの具体的内容	4
2 「能力の活用」（生活保護法 4 条、補足性の原理）と就労自立支援プログラムの関係とその問題点	6
3 諸外国の就労支援（ワークフェア）における参加者の権利と義務	8
4 就労自立支援プログラム参加が保護受給継続要件とされる根拠	19
5 小括	26
II 生活保障と雇用保障との関係	
1 雇用保険法及び生活保護法における生活保障と雇用保障	29
2 デンマークにおける生活保障と雇用保障	35
3 わが国の生活保護法における就労自立支援の視座	44
4 わが国の生活保護法における就労自立支援の法的位置付け	48
5 小括	52
III 生活保護受給者の「自立」と就労支援	
1 生活保護制度における「自立」と被保護者の抱える問題	56
2 デンマークにおける稼働能力を有する生活困窮者への支援体制	59
3 わが国における稼働能力を有する生活困窮者への就労支援	67
4 小括	80

IV 自立支援プログラムにおける「稼働能力活用」要件	
1 これまでの稼働能力活用要件の判断とその問題点	83
2 稼働能力活用要件の再検討	94
3 小括	102
V 日本における就労自立支援プログラムの具体的展開	
1 生活保護受給者に対する就労支援プログラムの現状	105
2 生活保護受給者の就労実態	115
3 地方自治体での就労支援プログラムの取組み	122
4 就労自立支援プログラムの実務上の問題点	135
5 小括	143
VI 就労自立支援プログラムの在り方	
1 稼働能力活用要件と就労自立支援プログラムとの関係性	146
2 生活保護法における就労自立支援プログラムの内容	152
3 生活保護法における就労自立支援プログラムの位置づけ	163
おわりに	173

はじめに

ここ数年の経済不況による雇用情勢の悪化を受けて、生活保護受給者は年々増加傾向にあり、2013（平成 25）年 5 月の時点では、受給世帯が 158 万 2,066 世帯、受給人数は 215 万 3,816 人と過去最高の人数となっている。また、2013（平成 25）年度には保護費の予算が 3 兆 7,652 億円（自治体負担分を加えた事業費総額）計上されている。世帯別には、高齢者が最も多く、続いて障害者が多くなっており、このような世帯が大半を占めている。しかし、働くことのできる受給者を含む「その他」の世帯（特に高年齢（50～60 代）の長期失業者）、母子世帯が増加の割合が高いことが一つの特徴として挙げられる。こうした傾向は、わが国だけではなく、世界的にも、その傾向にあり、このような状況のなか、稼働能力を有する社会扶助受給者に対して就労支援を展開していくことにより、受給者を保護から就労へと導き、生活保護財政全体を抑制していくという政策が各国共通の課題にとられている。もちろん、その国の法制度の目的とその方法によって、受給者への具体的な就労支援策は違っているし、国もしくは地方自治体の個人への関与の仕方も様々なものがある。

わが国でも、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見られない場合は、保護の変更、停止、廃止もありうるとした内容を含んでいたことから、わが国にも生活保護受給と就労支援の関係をどのように組み立てるかということが注目されるようになってきた。これまで生活保護法は、「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。」（法 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いものであった。このことについて、厚生労働省は自立支援プログラム導入に際

して「今後、生活保護制度については、経済的な給付を中心とする制度から、保護の実施機関が組織的に被保護者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」（厚生労働省社会・援護局長通知「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」（平成14年3月29日社援発第0329024号、平成17年3月31日改正））すると通知を出している。このような事からもわかるように、自立助長については、法目的に挙げられているものの、これまで現場レベルでは就労指導等がわずかな就労支援が行われるのみであった。

ただし、生活保護受給者の就労可能性に応じた就労に就けたとしても、最低生活以上の収入を得ることができるとは限らない。現実的には単身世帯でも最低生活費として約12万円程度、複数世帯になると15~30万円程度の収入がなければ保護からの脱却は困難である。これまでの就労指導等を見ると生活保護の廃止を念頭に入れた就労支援が中心であったが、これからは受給者の就労可能性に応じた就労を支援し生活保護を継続しながら、就労収入による保護の減額等を念頭に置いた就労支援を含めて総合的な自立支援を展開していくことが重要になってくると考える。このような議論は、学会等でも課題となっているが、実際にどのようにして生活保障と就労支援を行っていくかという事までは、議論がなされていない。

就労支援プログラムを生活保護法第1条を根拠とした上で、受給者の就労支援への取り組み姿勢については、生保第60条の「能力に応じて勤労に励み、…」という生活上の義務と位置付けることが必要であろう。そのうえで、生活保護受給中に就労可能性に応じた就労支援として中間的就労や社会的就労を展開し、就労収入を増加することを通して保護の減額を図っていく就労支援を考えていくことを提案する。また就労可能性に応じた就労を支援することが、受給者の生活習慣・労働習慣を改善していくためにも必要であり、社会的関係を築くこと、健康（身体的・精神的・社会的）につながる場合もあることについても、就労支援の実態等を通して述べていく。

本論文は、2006（平成 18）年度からスタートした生活保護受給者に対する日本の就労自立支援プログラムについて、①就労自立支援プログラム政策の登場する背景、政策目的とその内容、生活保護法の目的たる最低生活保障といわば労働法の分野である就労促進との関係を明らかにしようとする側面からの考察（以上は主として政策的側面からの検討）、②生活保護法第 1 条の「自立助長」の意味、就労自立支援プログラムと生活保護法第 4 条の「補足性の原理」（稼働能力の活用要件）や第 60 条の「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、…生活の維持、向上に努めなければならない」という勤労義務規定との関係、プログラムへの参加状況や取り組み姿勢によって保護を廃止できるとすればその法的根拠はなにか、これに対して判例はどのような態度をとっているのか、被保護者が不当に保護を打ち切られることがないように被保護者の権利をどのように保障していくのかといった側面からの考察（以上は法的側面からの検討）、③アメリカにおける就労促進重視型政策（Workfare）とデンマークの生活保障重視型就労促進政策（activation）の違いとそれぞれの政策の問題点と課題に関する考察（以上は比較法的側面から検討）、④各地方公共団体は就労自立支援プログラムをどのような形で実施しているのか、自治体間でどのような違いが見られるのか、そこにはどのような課題が残されているのか等について、中間的就労形態や段階的就労促進といった具体的な実施状況も含めて実態調査を通じて明らかにしようとする側面からの考察（以上は実態的側面からの検討）といった 4 つの側面を中心にして、この問題に対して多角的視点から検討を加えようとしたものである。

## I 就労自立支援プログラムの登場

### 1 生活保護法における就労支援プログラムの具体的内容

わが国では社会保障制度の構造改革が進められている。2004（平成16）年には年金制度改革がなされ、介護保険法施行後5年にあたる2005（平成17）年には、介護保険法の大幅な改正がなされた。

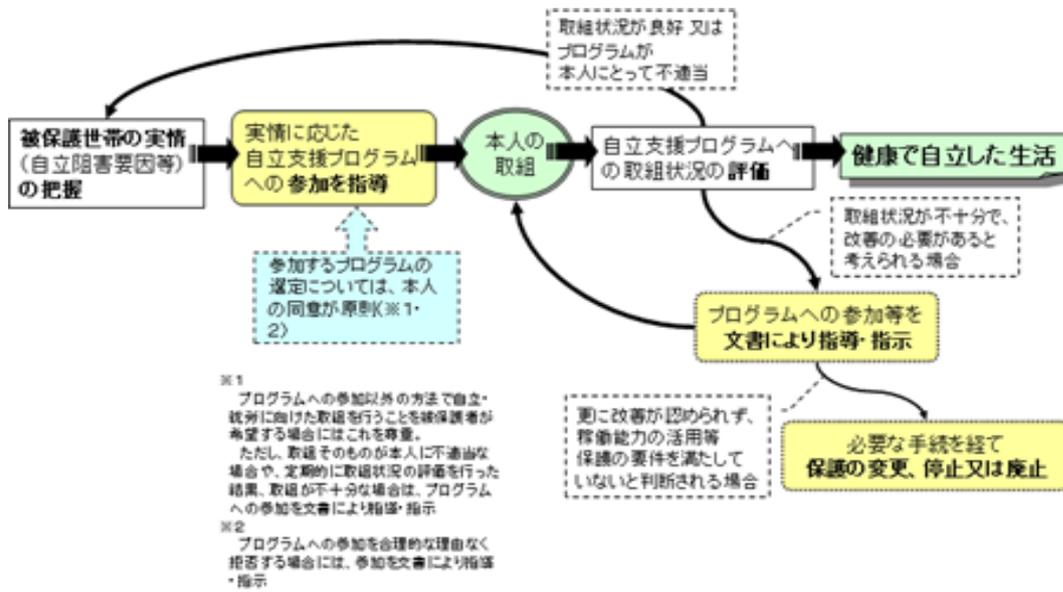
こうした状況下、わが国社会保障制度の基本に位置付けられるべき生活保護制度については、高齢化や経済状況の悪化による被保護者の増加などを背景として、2003（平成15）年8月、社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」が設置され、同法改正を見据えた改革議論がなされ、2004（平成16）年12月15日に報告書が提出された。

この専門委員会では、生活保護制度が国民の最低限度の生活を保障する最後のセーフティネットとしての役割を果たし続けるために、今後、どのような制度の在り方や現在の生活保護基準の水準が妥当であるのかが議論された。その中で、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態と照らしつつ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援するという観点から見直すこと、つまり、自立促進制度としての役割も重要であるとされた。自立支援に関しては、被保護世帯に対して日常生活自立支援、社会生活自立支援とともに、就労による経済的な自立を目指す就労自立支援プログラムの策定が提案されている。このプログラムは被保護者の生活実態に応じて必要な支援メニューを選定して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。プログラムの実施にあたっては、被保護者の同意の下に行わ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、取り組み態度に改善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・廃止という制裁も含まれている。この制裁的措置の判断は、福祉事務所とりわけケースワーカーの裁量で行われる。このことについては、諸

外国においても、ケースワーカーの専門的知識の問題やケースワーカー1人当たりの被保護者の取り扱い件数の膨大さなどから正しい判断ができるのかどうか疑問視されている<sup>(1)</sup>。そこで、わが国においても就労自立支援プログラムの位置づけを明確にするとともに、参加者の権利保障や国もしくは地方自治体の責務、制裁に関する判断基準などを明確にしていく必要がある。本章では、諸外国におけるワークフェア（Workfare）の展開を参考に、生活保護受給者の経済的自立をどのように図っていくのか、就労自立支援プログラムの位置づけとともに、就労自立支援プログラムの参加者<sup>(2)</sup>「本人の取組」の判断基準について考察する。

わが国の就労自立支援プログラムは、2005（平成17）年から実施されている。就労支援に関するプログラムは、全自治体の98%（2010年3月現在）が策定している<sup>(3)</sup>。また、このプログラムの内容は地方自治体によって異なるが、基本的には参加者の世帯が抱える問題に応じた自立支援プログラムを策定することとされており、有子世帯に対するトライアル雇用、ひきこもりやニートの就職進学相談の活用などが想定されている。就労支援プログラムの流れはおおよそ以下のとおりである（図表I-1参照）。具体的な内容としては、①実施機関は、被保護者の自立・就労支援のために活用すべき多様かつ重層的な支援メニューを整備する。②実施機関は、被保護者の実情に応じた必要な支援メニューを選定して自立計画を策定し、これに基づく支援を実施する。③被保護者は、自立計画に基づいて自立・就労に向けた取り組みを実施する。④実施機関は、被保護者による自立支援プログラムの取り組み状況を定期的に評価し、必要に応じて支援メニューの見直しを行う。⑤被保護者の取り組みが不十分であると認められた場合には、最終的に保護費の減額又は保護の停止・廃止も考慮するというものである<sup>(4)</sup>。

図表 I -1 自立支援プログラムの流れ図



出典：厚生労働省資料

## 2 「能力の活用」(生活保護法第4条、補足性の原理)と就労自立支援プログラムの関係とその問題点

まず、就労自立支援プログラムと実定法上で大きく関わりをもつのが、生活保護法第4条1項「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、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。」に規定されている稼働能力活用要件である。この能力の活用要件をどのように判断するのが問題にされたのが林訴訟である。この判例を踏まえると、「利用し得る能力を活用する」という要件は、申請者が、稼働能力を有する場合であっても、①申請者に稼働能力を活用する意思があるかどうか、②申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ「利用し得る能力を活用してはいない」とは言えな

いとされている<sup>(5)</sup>。また、稼働能力活用で問題とされるのが、この能力活用が受給権成立要件であるのか、受給権継続要件とするのかである。この問題に関しては、現行の生活保護法第4条が、旧法のような「能力があるにもかかわらず、勤労を怠る者」という適用除外規定を削除して、欠格条項としてではなく、保護実施の要件として規定し直したという法制定の歴史的過程から考えても、稼働能力の活用、特に活用の意思の問題は、受給権成立要件ではなく、受給権継続要件と見るべきではないだろうかという意見もある<sup>(6)</sup>。

また、このプログラムの課題として、参加者の権利擁護やプログラム参加と能力活用の意思との関係があげられる。まず、参加者の権利擁護の課題としては、以下のような点が指摘されている。①参加者が自立支援プログラムの参加の状況によっては、保護を変更、停止または廃止することとされているので、稼働能力の活用要件については明確にする必要がある。②自立支援プログラムを選定し、参加者の同意を求め、そして取組状況を判断する機関と保護費の支給決定の権限を有する機関とを分離することが必要である。③自立支援プログラムの選定と同意にあたって、参加者は行政機関に対して弱い立場にたたされる場合も考えられるので、参加者の権利保障について、その対策が必要である<sup>(7)</sup>。次に、プログラム参加と能力活用の意思との関係については、参加者の権利擁護や自己決定権を尊重した就労自立支援プログラムが展開されることを条件として、プログラム参加が「稼働能力の活用」の具体的な判断基準を提供するものとして、就労自立支援プログラムに積極的位置づけを与えようとする考え方がある<sup>(8)</sup>。ただし、参加者の権利擁護や自己決定権を尊重した就労自立支援プログラムが実施されることを条件としてというのは、就労自立支援プログラムに関連する予算が低額でケースワーク過程で個別の実情に応じた自立計画が作成できないといった場合は、自立支援プログラムにこうした積極的位置づけを与えることは難しいという意味である。

また、参加者の自立への意欲や生活の改善が見られない場合は、福祉事務所の指導・指示の後、保護の変更、停止または廃止がなされる

ことから、就労自立支援プログラムと「本人の取組」に関する判断基準の一つとする場合には、一定の基準が必要である。自立支援過程における「本人の取組」の評価は、参加者の就労自立支援プログラムの参加状況や自立に向けた努力だけで判断するのではなく、行政側の相談、アセスメント、職業訓練、教育といった就労に向けた援助がなされたかどうかということも重要な判断基準になるだろう。この判断基準を考察する際には、参加者の権利保障の観点からアメリカにおける「適切な雇用」(suitable employment)<sup>(9)</sup>概念が参考になる。参加者の自立過程における行政側の取組については、ドイツの「期待可能性」(Zumutbarkeit)<sup>(10)</sup>の考え方が参照に値する。ドイツの「期待可能性」とは、ドイツ連邦社会扶助法第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」要件とほぼ同じ規定があるが、第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。」としている。つまり、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をした場合に、実施機関が扶助受給権制限または消滅要件（扶助支給を制限または停止できる要件）としている。それから、自立に向けての一連の仕組みや就労援助、就労機会の確保、保育・介護サービスの確保などといった自立支援に向けての国もしくは地方自治体の積極的な責務が、生活保護法の中に明文化される必要がある<sup>(11)</sup>。

### 3 諸外国の就労支援（ワークフェア）における参加者の権利と義務

諸外国において、就労支援（ワークフェア）が様々な形で展開されている。目的は、「福祉から就労へ」ということは共通しているが、参加者を経済的自立へと導く過程や参加者と実施自治体との権利と義務

関係については各国で事情が異なっている。そこで、この章においては、ワークフェアを、①保護を受ける義務として就労を結び付け、参加者が保護から脱却することを目指す（狭義の）ワークフェアと、②保護を受給しながら就労支援を行い、参加者のエンパワーメント（empowerment）を通して経済的自立を図っていくアクティベーション（activation）に分け、それぞれの場合について、そのような制度が導入された背景を概説するとともに、参加者を経済的自立へと導く方法及び参加者の権利と義務について考察する。

まず、（狭義の）ワークフェアは就労を生活保護受給の条件としている。ここでいう「就労」は、「ワークファースト」（work first）の原理に基づいており、職業訓練はないか、あったとしても形式的な職業訓練を行う程度で、直ちに就労することが強調され、受給者の持っている知識や技術を活用することで、よりよい就労へとステップアップするための手始めの仕事に就くことが想定されている。つまり、受給者には、まず就労に就いて、その就労を継続するなかで、個人の知識や技術を生かして昇格・昇進をし、収入を安定させることが求められている<sup>(12)</sup>。

このような（狭義の）ワークフェアの例として、アメリカでは1988年に家庭援護法（Family support act）が制定され、AFDC「被扶養児童を有する家庭に対する扶助」（AFDC, Aid to Families with Dependent Children）制度が就労重視政策へと転換される大きな転機となった。その背景には、1965年以降、社会保障受給権の自覚と公民権運動のたかまりから、貧困状態にあれば誰でもAFDCを受給できるようになり、受給者の数が1965～1973年にかけて、4.4倍に増加したという事情がある。また別の理由として、離婚、別居、未婚の母の増加、「非嫡出子」の増加などがあり、そうした受給者がAFDCに長期依存するようになったことも影響を与えた。これにともないAFDCが公的扶助に占める比率も41%から63%に高まり、AFDCに支出する連邦支出の抑制のために、保護申請手続きの厳格化、受給要件を厳しくする、不正受給の防止といったいわゆる「公的扶助適正化」政策と

自立助長をめざした「就労奨励」政策とがとられ始めた。アメリカでの公的扶助制度における就労支援の動きは、公的扶助受給者に対する就労奨励ないしは就労強制制度を中心として 1967 年「就労奨励計画 (WIN, Work Incentive Program)」に始まり、1981 年の「包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act)」に代表されるレーガン大統領の福祉見直し政策を経て、1988 年の「家庭援護法」で一応の完成を見たといえる。

まず、1967 年に制定された WIN では、6 歳以上の子どもを持つすべての大人（特例はあるが、該当するほとんどの者が対象となった）に対し、就労の動機づけとともに強制的な就労促進条件が課せられ、具体的な取り組みとして、受給者には雇用サービスや州の提供する職業訓練に登録することが要求された。しかし、そのすべての計画は失敗に終わったといわれている。その理由は、この計画には多くの費用が費やされたにもかかわらず、この計画に参加した受給者のうち、WIN を通して就労を得ることができたのはわずか 2~3% だったからである。しかも、この計画に参加する多くの受給者は、就労に至らなくても計画に参加することで金銭的な援助を受け続けた。その上、この計画を通して就労したすべての就労者のうち、3 か月以上就労を継続できた者は、20% という結果に終わっている<sup>(13)</sup>。

その後、ニクソン、カーター政権下では、新たな改善策を用いて、WIN の復興を試みたが、レーガン政権下では、福祉政策を変革し、新しい方向での施策に取り掛かろうとした。なぜなら、レーガン政権ではこれまでの AFDC 制度での取り組みを反省し、行政運営の基本として、連邦政府の WIN に対する財源を減少させ、州による財源を増加させることによって、州の計画する様々な職業訓練や職業教育等の試みへの促進や動機づけを強化させ、できるだけ就労に結びつくような職業訓練等にスリム化を図ろうとし、WIN の受給資格についても厳格化することを目指していたからである。これにより、WIN の連邦政府の財源が減少したことから、州の財源を増加され、州の半数以上が就労促進条件を採用することになった。つまり、レーガン政権は、この制

度の受給資格の厳格化とともに、州政府主導の制度運営を行う環境を整えたのである。まず受給資格の厳格化を図ることは、AFDCを受給しながら就労している者をこの制度から除外することにつながった。本来、AFDCが目的としていたのは、受給者の就労を奨励することにより、「就労している受給者」が就労で得る収入を増やしていくことで、AFDCから離脱していくことを想定していた。レーガン政権では、この目的を達成するために、受給資格の厳格化、すなわち就労している受給者をAFDCから離脱させることを通して、この制度を就労促進策としての転換を求めていったのである。しかし、この受給者の厳格化は政権が期待したものとは逆の効果を与えた。それは、AFDC受給者は全体的には減少したが、「就労している受給者」も減ったため、AFDCのみを頼る受給者を増加させたのである。また州政府主導の制度運営は、母子家庭の母親を就労させるための職業教育・職業訓練が推進されていったが、この段階では具体的な政策としてはまとまらなかった。むしろ、この取り組みは、今後の福祉全体に関わる政策としてウェイバー条項<sup>(14)</sup>の活用やEITC（勤労所得税額控除、Earned Income Tax Credit）<sup>(15)</sup>の拡充といった形で、州政府指導の制度運営が形成されることとなった。

このような状況を受け、1988年に家庭援護法が制定された。この法律は目的を、「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。家庭援護法では保護受給者の就労努力を特に重視しようとしていたが、実際には強制的な脱保護政策（welfare-to-work）がその後の生活保護改革戦略の中核となっていった。そして、この法の柱となる就労自立支援プログラムは、具体的には2つあり、その1つがJOBSと呼ばれる雇用機会・基礎技術訓練計画（JOBS, Job Opportunities and Basic Skills Program）である。JOBSの目的は、児童を有する貧困な家庭に対し

て教育や職業訓練、雇用を得られるよう支援し、もって長期の保護依存にならないように手助けすることとなっている。このプログラムの内容として、高校程度の教育、基礎的な読み書き、英語の能力、技能の能力、技能訓練、就労準備のための活動、職業紹介、保育・移動サービス等が規定されている。もう 1 つの施策である強制的公共作業（Workfare）とは、JOBS 参加者のうち、公共作業体験計画（CWEP, Community Work Incentive Program）による作業を命じられた受給者が、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。さらに、これらの計画には、制裁措置があり、正当な理由がなく参加しなかった母親に対しては、AFDC 給付のうち親の分だけ支給停止となり、親がこうした制裁を受けた場合は、残りの給付を子どもの育成のために適切な活用ができると判断される第三者に対して支払いがなされた。しかし、これらの計画には受給者の義務の面が強調されるだけでなく、受給者の権利擁護についても準備がなされている。具体的には、①十分なオリエンテーションを受ける権利、②査定を受ける権利、③雇用プランの作成、④計画の割当て、⑤制裁からの保護等が挙げられる<sup>(16)</sup>。

それから、この家庭援護法では「新社会契約」(new social contract) という、受給者と行政との双方に権利と義務を設定する「契約」の概念が導入された。この「契約」概念を導入するにあたって、この法の制定以前には、自由主義者と保守主義者との間で、受給者に就労の義務を与えるという就労促進条件をめぐる対立が生じていた。まず法制定以前の自由主義者たちは受給者に対して就労促進条件を設定することについて反対であった。彼らの主張は「福祉依存をしていない母親たちは就労を要求されないのに、片親や貧困に陥っている母親だけに就労促進条件を課すのは罰であり不公平である」というものであった。保守主義者はこの意見とは違う考えを示していた。その理由は、シングルマザーで貧困に陥った母親は、歴史的に救貧に「値しない」者として位置づけられてきたことから保護の対象としてこなかったが、AFDC の中で彼女らを保護することは、指導上の失敗であったと考え

たからである。彼らは、自由主義者と異なり AFDC を受ける母親がただ人的依存を必要しているのみではなく、最終的には自立して生活することを旨とする目標にすべきだという道徳上の違いをもっていた。すなわち、保守主義者は、受給者に就労に就くことを要求したのである。その後、保守主義者はこの主張を突き進める形で、この AFDC 受給者の「資格の規定」を攻撃し続け、最終的には、扶助受給関係を、社会契約ととらえ、その契約に基づき、受給者と行政との間で就労に対する権利と義務が設定されると主張するようになったのである。それから、1980 年後半にかけて、自由主義者たちも受給者に対する就労促進条件を肯定する形で考えを変化していった。彼らは、家庭援護法制定以前には AFDC を受給する母親に就労することを要求するのは不公平であるとしてきたが、この法律の制定当時には AFDC を受けている母親にも就労を期待すべきとする主張に変わっていった。その理由として、以下の 2 つが挙げられる。1 つは、女性の就労関係の社会基準が変化したことである。1980 年後半では、扶助を受給していない母親の多くが賃金労働市場で働いている、したがって、扶助を受給している母親にもこの市場での就労を期待するというものである。2 つ目に、受給世帯を家族として見たとき、大人が継続的に扶助に依存をしているより、その家庭の世帯主が就労していることは有益なことであり、そうすることによって、その家庭は社会的、実質的にもよりよい生活を送ることができるというものである<sup>(17)</sup>。

その後、アメリカでは、このようなリベラル派と保守派の政治的な議論の対立、前述したようなアメリカの事情、アメリカの貧困や福祉対策の研究に精通した研究者間の意見聴取、あるいは公聴会等、これからの公的扶助制度をどのように改革すべきなのかという議論が続けられていった。このような AFDC 改革に向けた研究者や公聴会等の議論の特徴をまとめたのが、ライシャワー(R. Reischauer)である。ライシャワーは、この改革に向けたさまざまな報告を分析した上で、この改革議論の焦点は、「責任」、「労働」、「家族」、「教育」、「州の裁量」であるとし、この点に関する見解をまとめた<sup>(18)</sup>。その中でも、「契約」

の概念の導入にあたって、特に重要とされるのが、「責任」、「労働」と考えるので、その点について、ここでまとめておこう。まず、受給者の責任については、「受給者の福祉の権利としての面ばかりを強調するのではなく、受給者と社会との相互義務の概念を導入すること」、つまり「受給者が就労努力を通して社会に対する義務を果たすかわりに、生活に困窮している受給者を援助する社会の義務があるとし、これを釣り合わせること」が必要であるとまとめたのである。「労働」に関しては、労働は単に賃金を得る活動としてだけではなく、「個人の尊厳、自信、アイデンティティを備える上で重要であり、家族の安定性と家庭環境の健全性にとって好ましい」のであるから、具体的には、「就労可能な福祉受給者には就職に向けた準備（職業訓練や技能訓練等を受けること）や求職活動等を義務づけ、さらに受給者が職に就くことが出来る場合は、その職に就くことを義務づける」というものであった。

このような政治的な議論や研究者の意見、公聴会等の見解から、家庭援護法の中に「契約」概念が導入されることになった。すなわち、州（行政）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。具体的には、国が社会保障給付として AFDC 給付を与える代わりに、受給者には雇用機会・基礎訓練計画（JOBS）に参加し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。こうした「契約」という考え方は、それまで貧困者に権利として社会保障給付を与えるだけで、見返り（義務）として政府は何も求めないとするこれまでの福祉のあり方に対する変更を意味する。つまり、母子家庭の生活保護依存からの脱却を図るために、社会契約を通して、福祉を受給する際に義務として労働を課すというものであった。

しかし、この「契約」論の考えに関して、議員や研究者から様々な批判がなされた。その内容として、この法の社会契約は、行政と受給者との対等な関係を想定しているが、急迫した状態にある生活困窮者は AFDC を受給するために行政との契約を結ばざるを得ないのであり、

行政との対等の立場で契約が結ばれるという前提はおかしいというもののや、「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、そもそも法律自体が、「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。」というような批判がなされていることも見逃してはならない(19)。

このように、アメリカの事例を参考にすれば（狭義の）ワークフェアの考え方の中には、市民が「義務の担い手」となるという主張が含まれている。ここでは、コミュニティから何かを受け取る権利だけでなく、コミュニティへの貢献＝義務を果たす市民像が描かれている。これらがワークフェア政策の対象である保護依存者たちに就労の義務を強調する根拠となっている(20)。

一方、「アクティベーション」(activation)とは、人々の就労を促進するための社会政策およびその原理をいう。福祉と就労の関連を維持し、就労の倫理を尊重する点で、この政策原理はワークフェアと共通する。しかし、(狭義の)ワークフェアが就労忌避に対する懲罰的な性格を有するのに対して、アクティベーションは、労働者の就労可能性(employability)を高めるための諸政策である。具体的には公的な職業教育プログラムの充実、個々人の事情を十分に考慮した職業紹介等のサービスなどである。それから、主に女性労働者の就労可能性を高めるための育児、介護などの社会サービスなども準備されている(21)。

例えば、デンマークでは、アメリカやイギリスのワークフェア戦略とは違って、教育、訓練、技術の改善、失業者に就労経験を積ませることにより、自立を図ろうとする政策をとっている(アクティベーション)。政府は、「未就労」者に対して、賃金労働市場へと導く活動(教育、訓練など)を供給する計画を策定する。これを「アクティブライン」(active line)と呼んでいる。ここでのワークフェアは、「守備的」

というよりもむしろ「攻撃的」と称することができよう。「アクティベーション」は賃金や給付を減らすことや就労調査の効率を上げるよりも、むしろ失業者の技術の改善や就労経験を得るようにすることである。そして、就労と給付を結びつけるよりもむしろ教育や訓練を強調している。政府がコントロールすることや罰則を課すことよりもむしろ受給者のエンパワーメントであり、失業者に目標を合わせるよりもインクルージョン（統合）に重点を置いている。さらに、国が示す明確なアクティブラインにより、受給者たちは提供させた要求に対して責任を持って、それを実行しなければならない。そのゴールは、エンパワーメントである。」と説明されている<sup>(22)</sup>。またデンマークでは、アクティベーション法（the Act on Municipal Activation）により、地方政府はこの目標を達成するために、国が示す「アクティブライン」（active line）に沿ってアクティベーションの対象者を自由に定義し、地方の特性に応じた援助を通して、これらの責任を果たすことが求められている。この「アクティブライン」の原則として以下の点が挙げられる<sup>(23)</sup>。まず、その対象者としては、稼働年齢内にあり、何らかの所得保障を受給している者、特に長期的に所得保障を受けている者、失業保険や社会扶助を受給する若年者、そして社会的、精神的に問題を抱える者である。また支援の条件として、このような者たちに対して「受動」的に所得を保障する代わりに、受給者たちには何等かの就労に関する「活動」をもとめていくことにしている。この就労に関する活動とは、行政により個別のアクティブ計画がつくられ、それに基づいて未就労者たちの雇用可能性やその資質を高めることに貢献する職業訓練や職業教育、就労体験等が実践されるものである。この活動の最終的な目標は、支援対象者たちを社会の中に統合することである。

それから、もう一つのアクティブラインの原則は、受給者のみならず社会にも責任を求めているところにある。それは、まず、受給者に対して自分自身の労働能力により「自給自足」（self-sufficient）の生活を送ることができるよう、受給者の資質を改善すること、能力を高めることを個人の責任として求めている。それと同時に、社会に対して

も、受給者に自己の労働能力を高めるための機会を提供する責任があるとされている。さらに、社会には、金銭給付を受ける個人に対して、自給自足に向けた努力（例えば、アクティベーションへの参加をすることなど）を要求する権利があるとされている。すなわち、この経済的な動機づけは、失業給付や社会扶助受給者が「受動的に」給付を受けることよりも、むしろ、受給者の就労に向けた「活動」を促進させることに重点が置かれている。つまり、「もし、受給者が社会から経済的な給付を受けるのであれば、その見返りとしてあなたは自分自身で経済的な自立できるよう最善の努力をしなければならない」というものである。このような個人と社会の関係から、このアクティブ計画では、受給者たちが一般的な労働市場の中で就労に就くことによって自活ができるよう援助しなければならないとされている。このような目的には、アクティブラインに沿って援助を受ける雇用可能な年齢にある者がその能力に応じて働くことが最終目標であり、そうすることによって、ただ公的な金銭受給を通して、継続的に支援を受けることを防ぐことができるという意図が含まれている。しかし、このアクティブラインでは、このような最終目標を達成するための課題も残されていた。それは、一般的な就労を得ることが、他の失業者や受給者よりも難しいとされる者（例えば、就労阻害要因が多い者、就労以外に問題を抱えている者など）の存在であった。そこで、この計画では一般労働市場に支援対象者を就労させるためには、民間企業もこれらの雇用政策に参加し、その一葉を担うべきであるとされた。したがって、民間企業においても労働能力の低い者を雇うことが要求された。つまり、これは一般企業においても就労に関して「社会的に弱いグループ」のために積極的な就労の場づくりをすることが期待されていたのである。言い換えれば、社会的弱者の問題に対して民間企業にも公的企業と同様に、社会的責任を果たすことが期待されているというものである。

この原則に沿って、地方自治体による地域の特性を活かした支援がなされていることに、デンマークでのアクティベーションの特徴があ

る。実際に、地方自治体では、地方特有の問題や人口統計に合わせた援助が行われている。人口構成の違いによって、地域のサービス資源の量は当然違ってくるし、参加者の援助方法にも影響を与える。例えば、失業者よりも高齢人口の問題を抱えている地方では、参加者のために積極的に雇用を創出することよりも、ホームヘルプサービスや老人ホームの維持や構築するために、参加者に雇用機会が提供されることになるだろう<sup>(24)</sup>。

このように、デンマークのアクティベーションは、参加者のエンパワーメントを最終目的にして、地域のニーズに合わせた就労支援がなされている。また、受給者が経済的自立に向けて努力する限り、その取り組みを支援する社会の義務（行政のみならず民間企業、NPO 等も含めて）も強調されている点も特徴として挙げられる。

それから、アクティベーションは権利としての就労を保障しようとする側面も有しており、政府には就労実現のための条件整備に積極的に取り組むことが求められている。他方で、参加者の義務として、コミュニティに対する責任を負う市民像が想定されている。したがって、アクティベーションが描く人間像は、就労によって自らが望む生き方やよりよい暮らしを実現させる能動的な市民像であり、それは、就労を強制されるものではなく、自発的・能動的に就労を選択し、そのことによってコミュニティの秩序形成および経済的発展に貢献できる市民像である<sup>(25)</sup>。

最後に、アメリカやデンマークでのワークフェア政策の中には、「福祉から就労へ」という考えの中で、受給者の自立する権利の保障や市民権の回復であったり、福祉に依存するのではなく、労働を通して生活習慣や労働習慣を身に付け、個人の尊厳の確保や個人に自信を持たせること、家族の安定性を図ることなど、受給者にとって就労の権利を主張するものも見受けられる。また、これまで受給者の置かれている環境の中で、内在的就労可能性を活かすことができなかつた者に対しても、その改善、回復の措置を準備し、受給者が就労訓練や職業教育を活用し労働市場へと参加することで社会的包摂や社会的統合を図

られ、そうすることによって、受給者側の社会市民としての権利回復を与えるという意図も見出すことができる。それにもかかわらず、実際には、就労自立支援政策においては、受給者の就労の義務だけが強調されたことに問題がある。そうではなくて、諸外国のワークフェア政策の根底にあった社会市民としての権利回復を図るという基本的な理念も同時に満たす政策でなくてはならなかった。この理念は、わが国の生活保護制度における自立支援プログラムの導入に当たっても、少なからずこの法の目的とする「自立助長」の促進という政策を立てる上で重要な要素ではないかと考える。

#### 4 就労自立支援プログラム参加が保護受給継続要件とされる根拠

就労自立支援プログラムの参加者の経済的自立を図っていくためには、①このプログラムをワークフェア（狭義）と位置づけるかアクティベーションと位置づけるか、②それによって保護継続と支援内容の判断基準が異なってくるのでその判断基準をどうするか、が重要になってくる。①は、就労支援の目的や参加者と行政（国もしくはは地方自治体）の権利と義務の関係について影響を与えるであろうし、また、②の保護の継続についての判断基準を確立しておけば、保護受給中に保護が不利益に変更されることや就労という事実だけで保護を廃止することなどを防ぐことができる。こうして、保護を継続しながら参加者に就労機会や教育、訓練を通して就労を支援するとともに、その就労に関連する社会環境を整備（保育・介護の問題、交通機関の問題、養育費の徴収など）すれば、自然と「労働習慣」が身に付き、自律した個人が自ら望む形での生活ができるようになると思われる。

そこで、本節ではアメリカでの就労自立支援プログラムを参考に、参加を受給要件とする根拠として市民権における「自由」や「平等」に根拠を求めるものの考え方を紹介し、それをもとにわが国の就労自立支援プログラムの位置づけを考察することにしたい。それから、保護の継続についての判断基準については、ジョン・ローマー（John

Roemer) による個人の責任と社会的条件・環境との関係の処理という観点から、理論的な分析を試みてみたい。

#### ① 生活保護法における就労自立支援プログラムの位置づけ

生活保護を受給者と行政との契約関係ととらえるアメリカの考え方の根底には、社会保障の目的や市民像をどうとらえるのかという根本的な問題が横たわっている。ローレンス・ミード (Lawrence Mead) は、平等や市民権といった概念をもって、就労のみならず社会生活上の行為を含めて受給者の義務の面を強調して次のように説明している。

「私は、社会問題というのは、社会的分離状態 (separation) を言うのであり、統合 (integration) とはこれを克服するという意味で使っている。では、我々は、社会的弱者が困難な状況に直面しているときに、いかにして学校に通い、仕事をするように当事者に対して責任を課すことを正当化できるであろうか。貧困問題 (社会的分離状態) の解決は、他の階層との統合でなくてはならず、分離された状態を解消し、この階層が他のアメリカ人と接触することを可能にし、平等なものとして受け入れられることである。社会は、市民に対して自己抑制 (自制) だけでなく、一定の活動をする能力の発揮を求めている。それは国民が、礼儀 (civility) と呼んでいるところの相互の受忍 (forbearance) と信頼を発揮するときに達成される。これらは社会的義務 (social obligation) ということができよう。重要なのは、他のすべての国民がもっているのと同じ『権利と義務』 (rights and obligations) を意味する平等な『市民権』 (citizenship) の享有を受給者にも認めることである。これは受給者とそうでない人たちとを本質的に平等な方法でもって取り扱うことを意味する。」と述べている (26)。

本来、自由主義的市民権は、個人に多くを要求するものではなく、個人と国家との間に結ばれているゆるやかで互恵的な関係性について規定することが一般的であった。市民に一連の権利を保障し、国家はそれを尊重する一方で、市民の生活にはできる限り介入しないというものである。もちろん、市民は、国家からこれらの権利保障を受ける

かわりに、遂行しなければならないわずかな義務（主に税の支払い義務等）を課されることはあった。しかし、最近の議論は、契約の観念からそれ以上の義務を強調する傾向にある。契約といっても、実定法上の意味での契約ではなく、社会的市民権における道徳的義務に基づく一種の社会契約として構成される。福祉受給者はその契約を通して、就労のみならず社会生活上の行為を含む幅広い義務を負うというものである<sup>(27)</sup>。

わが国では、生活保護を資本主義社会における自己責任の原則に対する補足的給付と理解している。したがって、稼働能力がある限り、経済的自立に向けて本人が努力することは当然のことであり、それができないとき、または、それを支援するために生活保護を与えるという考え方が基本にある。こういう考えをとるならば、これをとりわけ契約上の義務として構成する必要性は必ずしもないのではないかと考える。ただし、就労自立支援に関しては最低生活保障と自立助長の関係について十分に配慮した上で、受給者と行政との権利義務関係を明確にする必要性が指摘されている<sup>(28)</sup>。さらに、生活保護受給者の就労問題を、一般失業者と同じく、「失業」問題として取り扱うことにはいくつかの疑問を抱かざるをえない。その理由の一つは、生活保護を受給している母子家庭の半数が就労しているという現実をみるとき、これらの家庭に経済的自立を実現するためには、より労働条件の良い就労を得るための職業訓練・教育とともに、保育の確保や医療給付などの就労に関連するサービスの提供が必要であることがわかる。もう一つは、生活保護受給者は、稼働能力を有していたとしても、様々な社会的問題（心身の障害、不安、孤立、多重債務など）を抱えており、就労することが困難な生活環境をもっていることが多いことである<sup>(29)</sup>。

次に、わが国の理論について目を向けてみよう。わが国における従来の生存権論では、憲法第 25 条 1 項を具現化したものとしての生活保護を念頭においており、ともすれば社会保障法関係を国家から国民に対する一方的な給付関係として捉えがちであった。そこで、社会保障

の人間像を従来の「保護されるべき客体」から「積極的能動的な法主体」ととらえ直したうえで、社会保障の目的は、生活保障に止まることなく、より根本的には「個人的自由」の確保であり、社会保障制度を、「自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」とみる論者がいる<sup>(30)</sup>。この理論は、従来の社会保障法学が生存権を軸に社会保障を基礎づけていたのに対し、先に述べた生存権論の問題性に鑑み、「自己決定権」の根拠とされる憲法第13条を軸にして社会保障を基礎づけようとするものである<sup>(31)</sup>。しかし、その反面、もし参加者が自由な法主体として自立支援プログラムに同意した場合、つまり契約を結んだということを理由に、参加者の貢献や義務の面ばかりを強調することがあるとすれば、我が国においては「被保護者の自由を尊重し、必要最小限度に止めなければならない。」(第27条2項)とか、「被保護者の意思に反して、・・・強制し得るものと解してはならない。」(第27条3項)等の条項に抵触するような就労指導が行われる可能性がある。

そこで、生存権を軸に「自由」を加味するという観点から、石橋敏郎は「最低限度の生活の保障という生存権の理念を基礎においたうえで、それだけではこれまで導き出すことが難しかったところの『自らが望む生き方を追求できる』という意味での個人的自由を確保するために、個人の選択権(自己決定権)を最大限尊重しながら、『自立助長』を図るという構図が想定されなくてはならないであろう。」と述べている<sup>(32)</sup>。つまり、稼働能力のある者が、生活保護に依存せざるを得なくなるのは、個人的問題(技能・就労機会の欠如など)や社会環境的問題(保育・介護の必要性など)により、就労に何等かの困難が生じているからであり、だからこそ、それらを取り除き、参加者が「積極的な法主体」として、自らの望む形で自立を可能にするための条件整備を図ることが必要であると述べているのである。そのためには、国家は義務として雇用創出・就労支援・就労機会の確保を行うべきであり、参加者には、権利として自立過程における自己決定権の保障、保育・介護の確保などが保障されなくてはならないと展開している。

これまでの議論を参考に、生活保護法の就労自立支援プログラムの位置づけを整理しておこう。我が国では資本主義社会における自己責任の原則を基本としており、生活保護法では最低生活保障と自立助長の2つの目的が掲げられている点から鑑みても、被保護者に何が何でも労働を義務として課すというのではなく、生存権の保障を前提とした上で、受給者の就労に向けて、社会的自立や日常生活自立などを含めた総合的な自立支援策（世代間の貧困の再生産の防止など）をとることが予定されていると解釈するのが自然であろう。就労自立支援は自立助長的手段として位置づけられているのであり、受給の要件として位置づけられているのではないと考えられる。

## ② 就労自立支援プログラムでの「本人の取組」の判断基準

わが国の就労自立支援プログラムをみると、本人のプログラム参加姿勢によっては保護の停止・廃止もありうるとなっている。そうになると、3節で指摘したように、福祉事務所による「本人の取組」要件の判断によっては、参加者が不利な立場に立たされる場合がある。そこで、ここでは本人の取組について、「個人の責任に帰する部分」と「社会環境に帰する部分」に分け、その判断基準を考察してみたいと思う。まず資本主義社会での生活原理は、一方において市民に対して自由な経済活動の展開を保障し、そのために財産権、自由権、平等権などの一定の権利が認められている。他方でそれと表裏をなす形で、生活を維持するための個人の責任も強調される。しかし、社会の一員として生活するうえで、個々人ではコントロールのできない先天性の要因や環境の変化のような偶然的要因による格差は、個人の努力では改善することはできないので、その不利は社会的に補償されるべきであるという考え方が社会権や生存権の考えである。

そこで、個人の責任と社会的条件・環境との関係という観点から理論的な分析を加えているのがジョン・ローマー（John Roemer）である<sup>(33)</sup>。ローマーは、人々の社会経済的な境遇の不平等のうち、環境的諸要因（民族、宗教、両親の学歴・職業などの違い等）は個々人でコントロールすることが不可能な要因であるので、最終的に生じてくる

格差については、社会的に是正する必要であると述べている。他方、同じ環境に属する場合であっても、個人によって「努力の度合い」(degree of effort)に違いが生じうる。しかし、この違いは、環境の違いだけには帰せられず、まさに個人の責任の問題であるから、それを是正する必要はない。つまりローマーの分析は、実際の努力量を基準として、それを「個人の責任に帰することのできる部分」(個人の努力の度合いによる部分)と「個人の責任に帰することのできない部分」(個人が直接コントロールできない部分)に分けて、責任の問題を評価しようとするものである。

このような分析を基に、就労自立支援プログラムの実施に当たっては、本人の取組の判断基準について、参加者の「個人の責任に帰する部分」(憲法第13条、自己決定権)と「社会環境に帰する部分」(憲法第25条、生存権)を分けて考えることが必要であろう。

個人の責任に帰する部分については、参加者が自らの望む形での自立を目指すことが前提条件とされる。具体的には、自立過程における参加者の自己決定権の保障がなされた上で、就労自立支援プログラムの参加状況、就職活動などの状況で「本人の取組」要件を判断する。ただし、これも自立過程での参加者の権利保障がなされた上での話である。権利保障としては、アメリカの家庭援護法にならって、①情報を十分に知らされる権利、②アセスメントを受ける権利(福祉機関は、最初に、参加者の就労経験、技能、個人的な家庭の事情等につきアセスメントを行われなくてはならない)、③雇用プランの作成(最大限参加者の希望を反映したものでなくてはならない)、④計画への割当ては、参加者の能力、経験、健康状態、家庭、住居等を考慮したものでなくてはならない、⑤ケースマネージャーの割当て、⑥制裁から保護される権利(事前聴聞手続き、制裁措置の期間を制限する)、⑦就労を拒否する権利(no-net-loss-of-income provision.就労しても所得がAFDCを受けていたときよりも低くなる場合は、就労を拒否してよいとする権利)など、自立支援プログラムに参加する受給者の側から見た権利保障規定が必要であろう<sup>(34)</sup>。

社会環境に帰する部分とは、国家の雇用創出・就労支援義務や、保育・介護の確保、交通手段などの就労に関連するサービスについての国もしくは地方自治体の責務にあたる部分である。国もしくは地方自治体の責務の問題に対して、ドイツの社会扶助法では、個別の事例に応じて、扶助申請者が労働に慣れるように援助することや、扶助申請者が労働に対する準備ができているかどうかを審査するための特別な就労機会の提供も、国や地方自治体の義務内容とされている。つまり、稼働能力活用を扶助申請者や扶助受給者の義務としている反面、扶助行政側も、就労による自立という連邦社会扶助法の目的を実現するために、扶助申請者や扶助受給者の就労に対する意欲が高まるように援助し、さらに、就労の機会を確保できるように努力する義務が法律上課されているのである<sup>(35)</sup>。

わが国でも、ドイツ法にならって、自立支援に関する国家の責務の規定を、新たに条文として規定するよう提案があっている。菊池馨実は、生活保護法を改正して、新たに3条の2③④を設け、③項では、「国には、国民の自立の助長に向けたさまざまな施策を講じ、援助を行う責務が課されること（第27条の2参照）」、④項では、「前3項にいう自立は就労による経済的自立のみを意味するものと解釈されるべきでないこと」を規定することを提案している<sup>(36)</sup>。その具体的な方法として、「生業扶助の大幅な拡充や、他法他施策も含めた適切なソーシャルワークの実施を含む就労アクセス確保等のための職業紹介・職業訓練・職業教育等の展開が、国に対して規範的に義務付けられ」なければならないとしている<sup>(37)</sup>。

また、母子世帯については、日本の政策では母子世帯の母が戦後一貫して働くことを奨励されてきたことから、母親の就労を前提とした上で、所得保障の充実を図ることより、むしろ職業教育・訓練の充実や保育サービスの確保など、母子世帯の経済的自立を促進するための方策に重点を置いて対策を講じる必要があるだろう。

このように社会環境に帰する部分を国もしくは地方自治体の責務として位置づけ、参加者の就労に関連するサービスを十分に提供した上

で、参加者の個人の責任に帰する部分についてのみ、その「取組」要件の如何によって制裁的措置を判断していく必要があるのではないだろうか。

## 5 小括

最近では、アクティベーションをとる北欧諸国においても、生活保護受給と就労を結びつけて経済的自立を図っていく（狭義の）ワークフェアの要素を一部取り入れる傾向にある。北欧諸国に限らず、各国において、生活保護制度が、資本主義社会での自己責任の原則に対する補足的給付としての役割をもつ以上、何らかの形で稼働能力ある者はその活用による経済的自立を目指すよう一定の法的効果を伴った仕組みをつくる方向で政策が進められている。そして、その仕組みは、次第に（狭義の）ワークフェアの考え方に比重を移していつている。そうなれば、生活保護受給権と就労自立支援プログラムにおける自己決定権の尊重との間で衝突がおこってくる可能性がある。そこで、わが国では、就労自立支援プログラムを自立促進の手段として位置づけ、受給権とは別に、就労に向けた支援・援助を提供するアクティベーションの理念に基づいた就労支援が必要ではないだろうか。そうした考えのもとに、就労自立支援プログラムの実施にあたって、ある一定の受給者の権利保障や自己決定権の尊重がなされた場合は、生活保護法が生活自己責任に対する補足的給付とされていることから鑑みても、正当な理由がなくプログラム参加を拒否したり、改善が見られない場合には、指導・指示の後、最終的には保護の停止・廃止という判断がなされることもありうるかも知れない。

だからこそ、就労自立支援プログラムの位置づけやその目的に合わせた判断基準について考察することにより、就労自立支援プログラムの今後のあり方を検討した上で、生活保護法における就労自立支援プログラムの参加者の権利保障規定や国もしくは地方自治体の責務を整備していく必要があるのではないかと考える。

- 
- (1) Joel F.Handler. The Paradox of Inclusion : Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe [2004] p . 48-.
  - (2) ここでいう「参加者」とは、就労支援プログラムは保護の申請者及び保護の受給者を対象としているので、両者を含めた意味で用いる。また、生業扶助（生活保護法第 17 条）の対象者として、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に加えて、「そのおそれのある者」を含めている。
  - (3) 就労支援プログラム策定状況については、厚生労働省社会援護局保護課「生活保護の自立支援」を参照。  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/z-fukushi/gyosei/gyousei01.html>
  - (4) 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「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>
  - (5) 名古屋地裁判決（平 8・10・30 判タ 933 号 109 頁，賃社 1193・1194 号 76 頁）は、原告の健康状態からして建築資材運搬などの重労働に従事する能力はなかったこと、野宿者が 400 人を超える状況では就労先を見つけることは困難であったと認定した（具体的な就労可能性）、しかし名古屋高裁判決（平 9・8・8 判タ 969 号 146 頁，賃社 1212 号 28 頁）は、有効倍率からみて、真摯な態度で就労先と交渉すれば就労の可能性はあったと判断している（抽象的就労可能性）。
  - (6) 石橋敏郎「資産・能力活用と公的扶助」（日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 5 巻 住宅保障法・公的扶助法』法律文化社、2002（平成 14）年）187 頁。
  - (7) 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。
  - (8) 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、2007（平成 19）年）46 頁。
  - (9) アメリカの「適切な雇用」に関しては、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-」（日本社会保障法 6 号、1991（平成 3）年）に受給者の就労に関する権利などが詳細に記載されている。例えば、①十分なオリエンテーションを受ける権利、②査定を受ける権利、③雇用プランの作成、④計画の割当て、⑤制裁からの保護等が挙げられる。
  - (10) ドイツの「期待可能な労働」に関しては、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（平成 12）年）61-62 頁参照。
  - (11) 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。
  - (12) Joel F.Handler 注（1）、前掲書、p.23.
  - (13) 同上、p.31.
  - (14) ウェイバー条項とは、「連邦政府が特定目的の定率補助金を交付する際に課す規定を、保健教育福祉省の長官の承認にもとづき、放棄する制度」根岸毅宏「福祉のアメリカ的枠組みの再確認」（『アメリカの福祉改革』日本経済評論社、2006（平成 18）年）94 頁。
  - (15) EITC とは、「低所得者に対して、社会保障税負担を個人所得税を通じて相殺し、その者の収入を増加させることで、その範囲内での労働意欲を向上させることである。」根岸毅宏注（14）、108 頁参照。
  - (16) 石橋敏郎注（9）、134-141 頁参照。
  - (17) Joel F.Handler 注（1）、前掲書、p.24.
  - (18) Reischauer, R.Welfare Reform : Will Consensus Be Enough ? [1987] p.3-5.
  - (19) 石橋敏郎注（9）、138 頁。石橋敏郎、河谷はるみ、木場千春、坂口昌宏「生活保護制度における就労自立支援の問題点」（アドミニストレーション第 18 巻 3・4 合併号、2012（平成 24）年）75 頁。

- (20) 田村哲樹「就労・福祉・シティズンシップー福祉改革の時代における市民像」(社会政策学会誌第16号、2006(平成18)年)55頁。
- (21) 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェアー福祉国家再編をめぐる新しい対立軸ー」(塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』、東京大学出版会、2004(平成16)年)219頁。宮本太郎「ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ？」(海外社会保障研究147号、2004(平成16)年)33頁。
- (22) Joel F.Handler 注(1)、前掲書、p.165.Jacob Torfing,Workfare with Welfare:Recent Reforms of the Danish Welfare State,Journal of European Social Policy 9(1) [1999] p.17.
- (23) Anders Rosdahl and Hanne Weise .When all must be active – workfare in Denmark ; An offer you can't refuse , 2001 , p.166.
- (24) Rovert H.Cox, From Safety Net To Trampoline : Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark, Governance,An International journal of policy and Administration 11 (4)[1998] p.404-405.
- (25) 田村哲樹注(20)、前掲書、55-56頁参照。
- (26) Lawrence M. Mead, Beyond Entitlement : The Social Obligation of Citizenship [1986] p.4-.
- (27) Joel F.Handler 注(1)、前掲書、p.74-75.
- (28) 日本における議論に関しては、生活保護制度のあり方に関する専門委員会での議事録(第9回、第10回、第16回)の議論 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html> を参照。
- (29) 石橋敏郎注(8)、前掲書、49-50頁。また、わが国では「失業保険の給付期間が国際的にみて、非常に短く、長期失業者には原則として生活保護が適用されないのであるから、彼らを対象とした労働インセンティブを高める政策はそれほど問題になりえない」という考えもある。埋橋孝文「福祉と就労をめぐる社会政策ーMaking Work Pay 政策に関する対立構図を中心に」(社会政策学会誌、第16号、2006(平成18)年)16頁。
- (30) 菊池馨実注(11)、前掲書、428頁。菊池馨実『社会保障の法理念』(有斐閣、2000(平成12)年)143頁ー。
- (31) 菊池馨実注(11)、前掲書、425-427頁。
- (32) 石橋敏郎注(8)、前掲書、51頁。
- (33) ジョン・ローマーの議論に関しては、秋元美世「生活保護における「補足性の原理」再考ー福祉の欠如と個人責任をめぐる」(週刊社会保障 No.2382、2006(平成18)年)、後藤玲子「ジョン・ローマー：機会の平等アプローチと社会保障」(海外社会保障研究138号、2002(平成14)年)、盛山和夫「福祉にとっての平等論」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』(東京大学出版会、2004(平成16)年)などを参照。
- (34) 石橋敏郎注(9)、前掲書、141頁参照。
- (35) 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ー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(平成12)年)61頁。
- (36) 菊池馨実注(11)、前掲書、429頁。生活保護法の基本原理の中に、仮に新法3条の2として、「①本法が生活に困窮する国民の自立の支援をめざすものであること、②国民には、その能力に応じて自立を図る責務が課されること(法60条参照)」という生活保護法の自立支援規定と国民の自立をめざす責務の規定についても述べている。
- (37) 同上、429頁。

## Ⅱ 生活保障と雇用保障との関係

### 1 雇用保険法及び生活保護法における生活保障と雇用保障

わが国において、近年の深刻な経済状況や失業の長期化の問題から、雇用保険制度や生活保護制度のあり方が再検討されている。雇用保険制度は、本来、短期的失業を想定してつくられたものであり、そのため長期的な失業者への対応が進んでおらず、特に長期失業中の失業者の生活保障に問題がある。他方、生活保護制度では被保護者の最低生活保障とともに自立助長の観点から、稼働能力を潜在的に有する者への就労支援が強調されている。この二つの制度は、受給者に対して生活保障と雇用保障を行うという点では共通の目的を持っている。しかし、それぞれの制度の基本的理念の違いから、生活保障をどこまで行うか、また、その対象者に自立支援を具体的にどのような支援をどの範囲で行うのかという点で内容が異なってくる。

そこで、本章では、わが国の雇用保険制度と生活保護制度の生活保障のあり方及び雇用保障としての自立支援のあり方を明らかにし、デンマークの就労自立支援政策、特に積極的社会政策法（Consolidation Act on an Active Social Policy、わが国における生活保護法にあたる）を参考にしながら、わが国の生活保護法の自立支援の目的に合った就労自立支援のあり方について考察する。

#### ① 社会保障制度における雇用保障の発展

わが国の失業保険制度は、第二次世界大戦後の大量の失業者に対処するため、1947（昭和 22）年に職業安定法とともに失業保険法が制定されたことに始まる。その後、失業給付に加え、失業の予防、労働者の能力開発その他労働者の福祉の増進などを図ることを目的とした雇用保険法が 1974（昭和 49）年に制定された。この雇用保険法は制定直後、これまでの失業給付を雇用対策の側面から見直し、就労促進やこれにともなう職業訓練、広域職業紹介を容易にするための失業給付の延長などの対策が盛り込まれており、その点で失業者にとって就労

を援助する積極的な要素を含んでいると肯定的に評価された<sup>(1)</sup>。

現在の雇用保険法は失業者だけを対象とせず、在職中の労働者も含んでおり、その中核は、失業等給付であり、①求職者給付（基本手当を含む）、②就職促進給付、③教育訓練給付、④雇用継続給付の4つの給付とともに、失業の予防などを目的とした雇用2事業（雇用安定事業と能力開発事業）が実施されている。

一方、生活保護制度においても自立助長の観点から雇用保障の必要性が強調されるようになった。たとえば、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」では、「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」で被保護者の就労自立が検討されている。また、被保護者は、さまざまな自立・就労支援施策を活用し、生活保護法第60条で定める「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」る義務を果たすことで、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、日常生活自立支援及び社会生活自立支援を通して、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と考えられている。

このようなことから、雇用保険法及び生活保護法では、生活保障をどこまで行っていくべきか、その対象者に自立支援を行うならば、どこまで支援を行うべきか、また、具体的にどの範囲で支援を行うかという点について、それぞれの制度の基本的な理念に基づいて検討する必要がある。そこで、この節では雇用保険法及び生活保護法両法について、①対象者、②その支援の内容、③問題点から二つの制度の自立支援の在り方を明らかにしていきたい。

## ② 雇用保険法における生活保障と雇用保障

雇用保険法は、労働者に失業中の生活保障を行うとともに、職業に関する教育や訓練を受ける場合の給付を行うことで、労働者の生活及び雇用の安定を図ることと、就職の促進を図り、失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大、労働者の能力開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ることを目的としている（雇用保険法第1条）。雇

雇用保険事業の対象者は雇用保険に加入する失業者及び雇用の継続が困難な者であり、「失業」とは、「被保険者が離職し、労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態」（雇用保険法第4条）と定義されている。また、失業に対する雇用保険事業は二面性をもっている。失業中の生活保障や再就職または雇用継続のための給付を失業給付等で行うとともに、労働市場への復帰を促すために雇用安定事業及び能力開発事業が行われる。これは、失業期間中の生活保障だけではなく、労働市場への復帰に向けて効率よく援助を行うためである。そこで本来ならば、失業者が労働市場へ復帰するまでの間、生活の安定を図る目的で金銭給付が行われなければならない。

しかし、雇用保険法における受給期間は、「雇用保険における失業給付は、本来短期的な失業の保護を目的としており、長期的恒久的失業に対する対策は、雇用政策の推進に委ねるべきものであるため、基本手当の支給を受けることができる期間は、受給資格を取得した後における最初の離職の日の翌日から起算して、原則として一年間に限られる。これを受給期間という。」とされている<sup>(2)</sup>。ただ現在は、雇用政策の基本的な性格が変化しつつある。これまでの終身雇用や年功序列といった日本的労使慣行を前提にした雇用を維持するよりも、労働移動を円滑に促進することが雇用政策の中心となってきた。この政策転換が雇用を生み出すとともに失業も生み出すと懸念されている。したがって、このような雇用政策の変化が失業率の増加と失業期間の長期化を招くのであれば、受給期間1年間という規定を撤廃し、長期化する失業に対する保護を雇用保険法の目標として明示しなければならない<sup>(3)</sup>。

また、雇用保険法では雇用保障の側面から、失業の予防、雇用状態の是正、雇用機会の増大、労働者の能力の開発及び向上、その他労働者の福祉の増進などを目的とした、雇用安定事業及び能力開発事業を行うことができると規定されている（雇保第3条）。雇用安定事業は、被保険者及び被保険者であった者、被保険者になろうとする者（以下、被保険者等と略す）に失業の予防、雇用状態の是正、雇用機会の増大

その他雇用の安定を図るための目的で行われるものである。具体的には、景気の変動などの経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた場合において、労働者を休業させる事業主その他労働者の雇用の安定を図るために必要な措置を行った事業主に対して、必要な助成及び援助を行うこと（雇保第 62 条 1 項 1 号）などである。能力開発事業は、被保険者等に、職業生活の全期間を通じて、これらの者の能力を開発・向上させることを促進することを目的とするものである。具体的には、求職者及び退職を予定する者に対して、再就職を容易にするための講習並びに作業環境に適応させるための訓練を実施する（雇保第 63 条 1 項 3 号）などがある。

今後は、経済不況や非正規雇用の増加などから、このような事業とともに、実際に生活の安定を図れるような雇用の確保やそのような雇用を創出するような事業を展開していく必要があるだろう。

### ③ 生活保護法における生活保障と雇用保障

生活保護法の目的は、すべての国民の最低生活を保障することとその受給者の自立助長を行うことである。この目的から対象者は、生活困窮の状態（その原因は問わない「無差別平等の原理」生保第 2 条）にあり、資産や能力を活用しても最低生活を営むことのできない者（「補足性の原理」生保第 4 条）、扶養義務者や他の法や他の施策では援助や支援が受けられない者である。ただし、稼働能力の活用に関しては、稼働能力を潜在的に有しているのか、あるいは稼働能力を潜在的に有していないのかでその対応は異なってくる。前者の場合は、就労機会の提供や創出を通して、一定の収入を獲得できるので、少なくとも経済的自立（就労しながら補足的に公的な機関から金銭給付及び現物給付を受け、経済的に独立した状態で生活を営んでいるという意味で用いることとする）は可能である<sup>(4)</sup>。後者の場合には、稼働能力を活用した収入の確保は要求されない。したがって、前者については、生活保障給付とあわせて就労自立支援を行う意義がある。ただし、稼働能力の活用の必要性がないと判断された者（高齢者や重度障害者など）でも、社会参加や生きがい就労を排除する必要はなく、そのよう

な援助のために生業扶助を給付すべきであるという見解もある<sup>(5)</sup>。

また現在、就労支援プログラムが一定の枠組みで形成されつつある。たとえば、生活保護受給者又は児童扶養手当受給者の自立支援プログラム（「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」厚生労働省社会・援護局長通知及び「母子自立支援プログラム策定事業の実施について」厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）の一環として、生活保護受給者及び児童扶養手当受給者を対象に公共職業安定所が福祉事務所と連携して就労支援サービスを行う生活保護受給者等就労支援事業（平成 23 年度からは「福祉から就労」支援事業と名称変更している。）が実施されている。この事業の支援対象者の範囲は、①稼働能力を有し、②就労意欲があり、③就職にあたっての①及び②以外の阻害要因がなく、④事業への参加に同意している者の 4 つの要件を満たしている者とされている。このように、この事業は、就労の開始又は継続を阻害する生活環境・社会環境上の要因（保育や介護の必要性等）がなく、就労が可能である者を対象としている。しかし、生活保護受給者への就労自立支援は、就労の中断などによる所得の低下に対する就労支援を行うだけではなく、さらにその者が実際に就労するための環境を整備するための支援も必要である。また最近の被保護者は、心身の障害、多重債務、孤立、虐待等の複雑な問題を抱えている場合が多い。この場合には、就労自立支援の他に、日常生活・社会生活上の自立支援を含めた、個別の包括的な支援が準備されなければならない。そこで今後は、就労自立支援とともに福祉事務所の日常生活、社会生活自立支援プログラムを併用する形で、生活環境・社会環境的問題（以下、「社会的問題」と略す）の解決へ向けての援助（保育や介護サービスの確保、生活習慣の改善、社会的活動への参加等）も含めて個別プランを策定し、他のサービスを受給しながら就労自立を目指していく必要がある。

このようなことから、ここでいう稼働能力を潜在的に有している者の最終的な自立とは、一定の経済的自立を前提とした上で、身体・精神的自立、社会的自立とのバランスの上に成り立つものであると考え

る。したがって、いずれか一つの自立が欠けた場合は、最終的な自立の達成とは言い難い<sup>(6)</sup>。その意味で、今後の自立支援プログラムの展開を考察していく意義がある。また、「日常生活自立支援」や「社会生活自立支援」においても、生保第 60 条違反を理由とする保護の停止・廃止がありうるとすれば、被保護者の同意とともに参加すべきプログラムの選定に際しては被保護者の意見を取り入れることやその内容及び方法を明確に提示することが求められる<sup>(7)</sup>。

#### ④ 雇用保険法と生活保護法における自立支援の在り方

まず、雇用保険法でカバーされる失業者を就労自立へと導くには、その者の能力に応じた就労の場の確保や技術の取得、失業者の能力開発などを通して、よりよい雇用機会の提供や雇用の創出が重要となる。一方、生活保護法における稼働能力を潜在的に有する者には、就労への意欲の喚起もしくは成人教育や技術・資格の取得、被保護者の能力開発による就労への準備、または、就労している被保護者には雇用の継続や、よりよい雇用機会の提供といった、広範囲での就労阻害要因の除去が必要になってくる。

望ましい自立支援のあり方として、雇用保険法では保険対象者の範囲を若年者や派遣労働者まで拡大した上で、失業の長期化に対応するための生活保障として失業中の受給期間を充実させる。また雇用保障として、失業から離脱するための十分な職業訓練の機会と職業選択の権利などが失業者に与えられるとともに、実際に安定した生活を維持することができる雇用の確保や雇用の創出が重要である。生活保護法では生活保障を十分に行った上で、雇用保障として就労自立支援を提供するとともに、日常生活・社会生活自立支援を行う必要がある。ここでの雇用保障の目的は、まず経済的自立を促すことであり、被保護世帯の生活の維持・向上を図りながら、最終的に就労自立を目指すものである。このような目的を果たすために、生活保護法に就労自立支援をどう位置づけるのか、また生活環境・社会環境的問題を解決するための自立支援をどのように充実していくのが課題である。

そこで、このような問題を解決するために、本章では生活保護法に

における自立支援の目的に合ったプログラムを展開していくために、デンマークの就労自立支援政策を参考に、わが国の生活保護法における就労自立支援のあり方について検討していきたいと考える。日常生活自立支援や社会生活自立支援については、その重要性と必要性を十分に認識しているものの、本章では直接取り上げないものとする。

## 2 デンマークにおける生活保障と雇用保障

この節では、まず、デンマークの社会福祉の展開を述べ、就労自立を強調するきっかけとなった 1994 年福祉改革の背景とその改革後の各制度の概要を示した上で、生活困窮者に金銭給付とともに就労自立支援を規定した積極的社会政策法（わが国の生活保護法にあたる）について概観する。

### ① デンマークの社会福祉の展開

デンマークでの社会福祉政策は、19 世紀後半から始まっている。また、隣国のドイツでは 1880 年に社会保険法が成立し、この制度がヨーロッパ各国に広まっていった。このドイツ型モデルの制度は賃金労働者を対象としており、被保険者が病気や労働災害にあった場合や障害もしくは高齢にともなう年金が必要になった場合、これを救済する制度である。しかし、この制度は農民階層が大多数を占めるデンマーク社会では不向きであったため、この国では農民も含めた国民すべてが対象となり得る「社会保障」制度が必要とされた。特に、この制度で焦点を充てられたのが、労働市場の周辺でかろうじて仕事を得て、生活している社会的弱者であった。また、デンマークでは上述したように農業人口が多かったため、徴収技術上の問題等から、税を財源とする福祉制度の整備が進められた。

1960 年代に入り、デンマークは完全雇用を達成し、1970 年代まで、失業率が 1% 以下という状態が続き、産業界は労働力不足に悩まされ、この問題を解決するため、子どもをもつ女性や障害者が労働市場に参入しやすくなるような環境が整えられた。たとえば、この時期、女性

の労働者には出産休暇が整備され、妊娠すると無条件で休暇を得ることができるようになり、その後、休暇以前の職場へ復帰する権利も保証されるようになった。このように、完全雇用と高福祉高負担のもとに、デンマークの社会保障制度は発展していった。

しかし、1973年の石油ショック後の経済の悪化によって、高水準で失業率が推移するようになり厳しい雇用情勢が続いた。そこで社会保障分野でも、自己負担の増加（医薬品の自己負担増等）や社会保障給付の削減（失業給付限度額の凍結、疾病給付の給付期間の短縮など）等の改革が進められた。また、高福祉が就労働機を喪失させているとの見解もあり、1994年に失業保険制度の受給期間の短縮や長期失業者への就労機会の提供や雇用の創出、成人教育や職業訓練による労働能力の改善などを行う積極的な労働市場政策が実施され、その結果、高水準で推移していた失業率が1993年をピークに低下し始めた。このような成功は「デンマークモデル」と呼ばれ、世界的にも注目を浴びるようになった。

## ② 1994年の福祉改革の背景

デンマークにおいて、失業者や社会扶助受給者の就労自立に対する権利と義務を明確にする積極的な労働市場政策が創設されるきっかけとなったのが、1992年以降に出された各委員会からの報告書である。この報告書は、「社会委員会」や「福祉委員会」、「労働市場及び社会政策委員会」などがそれぞれの立場からの意見をまとめたもので、1994年以降の失業保険制度改革や現金援助金制度改革に大きな影響を与えた。特に、社会扶助法（1998年には積極的社会政策法となった）のなかにアクティベーション（activation、保護を受給しながら就労支援を行い、参加者のエンパワーメントを通して経済的自立を図っていく）の理念を広げるきっかけとなった。そこで、ここではそれぞれの委員会の報告書の要点をまとめ、1994年以降のデンマークにおけるアクティベーション政策の特徴について述べていくことにする。

まず、1993年に公表された社会委員会の報告書では、よりよい雇用創出もしくは雇用機会の提供を行うために積極的に人的・経済的資源

を活用することができるよう、単純で包括的な社会移転支出システムを構築する必要があると示された。このようなシステムを構築するためには2つの主要な問題があるとされ、①現在の労働市場では一般の労働者と移民や女性、高齢者、若年者との間に境界線があること、②国際化の影響から労働市場が悪化しているという構造的な問題を挙げている。さらに、アクティベーション改革は失業者に対して権利と義務を与えるとともに、被保険失業者とそうではない失業者を同じシステムの中で支援すべきと主張した。この制度の提案は実現することはなかったが、失業者に対する権利と義務は、この後の制度設計の中で、アクティベーションの理念を失業保険制度から社会扶助法まで広める機会となった。それから、一般的な雇用条件や標準の賃金のもとでは就労が困難な者に対して、中間的な労働市場を創設することも提案された<sup>(8)</sup>。

福祉委員会の報告書では、国家の今後の課題を明らかにするために、デンマークの貿易や産業に関する雇用の長期的な見込みについて分析が行われた。この分析から、福祉国家を拡大していくためには、高水準の雇用と経済的な繁栄が必要不可欠であることが示された。今後、ますますグローバル化や自由化などが拡大する中で、デンマークが国際貿易や産業部門で国際競争を有利に進めていくためには、柔軟な生産システムの開発や新しい技術の取得が必要であるとされたが、そうした発展は非常に困難であるという見解も同時に示された。また、この報告書では、将来、労働市場で働くことが困難な者に対して、地方自治体が十分に就労を創出するとともにその者の労働技術の改善や労働の柔軟性を高める必要があるという点も強調された<sup>(9)</sup>。

最後に、「労働市場及び社会政策委員会報告書」では、今後の福祉改革は福祉からワークフェアへ移行させることが要求されている。この報告書は、デンマーク福祉国家に圧力をかけ、社会変革への挑戦を要求していることができる。要するに構造的な競争と長期的な失業に対応するために、これからの制度をセーフティネットモデルからトランポリンモデル（社会保障受給者が所得保障制度による現金給付

を受け続けるのではなく、就労支援を強化して出来るだけ就労による経済的自立を目指す)へとシフトさせることに焦点を当てることが主張されたのである<sup>(10)</sup>。

このような報告書をみると、デンマークではアクティベーション政策の目的が5つの視点でまとめられていることがわかる。まず第1に、就労支援の目標は失業者の知識の習得や技術の改善、その職業に必要な就労経験を得ることである。第2に、一般就労に就くために必要な職業教育や職業訓練を強調している。第3に、受給者の就労支援に対する積極的な取り組みを促し、受給者のエンパワーメントを図っていくこと、第4に、失業者にばかり焦点を充てるのではなく、労働市場の状況等を考慮し社会的統合（インクルージョン）を重視することに重点を置いている。さらに、第5に、国もしくは地方自治体と受給者の就労の権利と義務を明確にし、国は明確なアクティブラインを設定し、地方自治体が受給者の個別の活動計画を立て、それに対して受給者たちは提供された要求に対して責任を持って、それを実行しなければならない。そのゴールは、受給者のエンパワーメントであるとされている<sup>(11)</sup>。このような視点が、その後、失業保険法や積極的社会政策法に反映されている。

### ③ 福祉改革後の各制度の概要

#### (a) 失業保険法（失業登録者全体の約85%）

デンマークの失業保険制度はгент制度（労働組合が管理し、政府からの国家補助を受ける）が採られている。2003年1月時点では34の失業保険基金があり、被保険者総数は約240万人で、デンマークの労働力人口の76%にあたる。また常勤労働者の6人に5人の割合で失業保険がカバーしている。この制度の対象者は被用者又は自営業者であり、18～63歳の者である。失業保険の財源は、労働者の拠出する保険料とともに国からの補助金であり、国庫補助が3/4を占めている。受給要件は、離職前3年間に52週間以上雇用され、失業保険基金に12ヶ月以上加入した被保険者であった者などである。給付の内容は、最大で前職賃金の90%であり、給付期間は最大4年で、1年経過後は

教育訓練参加が要件とされている。

(b) 現金援助金（社会扶助）（失業登録者全体の約 15%）

この制度の根拠法令は、積極的社会政策法であり、現金援助金は、失業、疾病、妊娠、出産、離婚、別居、配偶者の死亡等自らの状況の変化により、自ら又は家族の生活に必要な経費を得ることが困難となった者に対して支払われる給付金である。この給付の目的は、一時的に生活困窮に陥った者を支援することであり、自己の保有する資産及び自己の能力の活用（わが国における保護の補足性）並びに他施策、他制度による支援を優先する（わが国における他法他施策の優先）、また各個人が有する能力（主に稼働能力の活用）に応じ最善の努力を行うべきであるとする保護における補足原理が貫かれている。この制度の管理運営主体は、市であり、財源は国と市の一般財源で 1/2 ずつ負担する。この制度の対象者は、デンマークに居住又は在留している者で、失業、疾病、妊娠等、自己の状況が実際に変化し、そのため自己又は家族の生活を維持することができない者（実際に生活困窮状態にある者）などである。給付内容は、個別に算定する生計費補助であり、1ヶ月を単位に世帯単位で支給される。

このような政策を通して、福祉と就労の連携がすすめられ、失業率は 93 年に 9.6%であったものが、2001 年には 4.3%まで低下したことが知られている。しかし、デンマークでは、「麻薬、アルコール中毒患者、低学力者、基本的な生活習慣のできていない者等については、求職活動の前に、麻薬・アルコール中毒からの脱却、読み書き能力の向上、約束の時間を厳守する習慣を身につけさせる等なすべきことがある。就労を前提として国が画一的に定めた枠組での対応のみでうまく社会に統合していけるのか。」といった問題も残されていることが指摘されている<sup>(12)</sup>。

ただ、このような問題を抱えているものの、社会扶助受給者の自立についても一定の範囲で成果を上げている。そこで、社会扶助受給者に対する金銭給付とともに就労自立支援を規定している積極的社会政策法について次に述べることにしよう。

#### ④ 積極的社会政策法（Consolidation Act on an Active Social Policy）<sup>(13)</sup>

まず、1997年に制定された積極的社会政策法の法目的は、以下のように考えられている<sup>(14)</sup>。この法では、稼働年齢にある受給者を援助することは、受給者が労働市場への復帰を通して社会問題をも解決できるものとする改革であり、これを「労働市場原理」(labour market principle)と呼んでいる。この原理に基づいて、受給者に支援を実践していくことで、受給者もしくは受給世帯が「自給自足」(self-sufficient)の生活を送れるようにすることを目指しており、この理由をもって、より経済的自立を強調することにつながっている。また、この受給者に「自給自足」の生活を求めるという概念には、個人に対して就労可能性を高めること、また経済的自立を達成するための個人の能力の改善を図ることを義務づけるものであり、社会に対しては、このような義務を満たしている受給者には社会が援助・支援すべきであるという意味も含まれている。

積極的社会政策法では、前述したように、労働市場原理とともに、自給自足の概念は、社会的問題を抱える受給者にとって絶対に必要不可欠なものとして、この法の中核に位置づけている。したがって、この法の目的から、まず労働市場での就労が困難と判断される者は、この制度を通して就労に就くことよりも、むしろ、これまで以上に必要な援助や支援を多く求めることのないように予防することが重要視されている。すなわち、受給者の就労可能性に見合わない就労支援をするのではなく、その受給者に合った就労支援を展開することで、就労意欲を高め、受給者の就労可能性の悪化を防ぐことである。他方では、稼働能力を有する者にとっては最後のセーフティネットとしての役割もあるので、他制度では受給者自身もしくはその家族に必要な生活必需品を十分に得ることが出来ない場合には、受給者の就労支援に対する積極的な取り組みが見られる以上はこの制度で最低生活を保障している。このような法目的のもと、受給者に合った個別の計画に基づき支援・援助を行うことで、受給者もしくはその世帯が自助できるようにしていくことを目指している。したがって、この目的を達成するた

めに、受給者とその配偶者にはアクティベーションや適切な雇用の提供を受ける権利があるとともに、これらの者が自らの労働能力を高めることもしくはその能力を活用することが義務として置かれている。また、この法では、すべての受給者は自分自身またその配偶者と 18 歳未満の子どもの生計の維持のために、行政に対して受給者は自分自身の労働能力を活用する最善の努力をするという責任を果たすべきと定めている。この自給自足の原理は、この法の規定にも現れる。例えば、地方自治体には受給者が抱えている金銭的問題について、現在、本人により解決できる問題なのか、もしくは今後就労を通して改善すれば解決可能な問題であるのかを正しく把握することが求められている。それから、自治体にはその問題についての解決方法を受給者に対し助言することで、問題が解決できるかどうかをすぐに判断することが要求されている。つまり、自給自足の生活をするためには、まず金銭的な問題の解決が必要であり、その事について、行政がその世帯の状況を把握し、その解決に向けた方法をアドバイスすることで、その後の就労支援を円滑に図っていかうとするものである。

次に、この法の具体的な規定をみていくことにしたい。第 1 章の総則規定では、「この法の目的と個人責任」について、以下のように規定している。まず第 1 条 1 項では「就労を継続することが困難な者や失業の危険性が表面化している者が金銭的な援助の必要性がなくなるよう予防する」という受給者の自立支援の側面と、「自己又はその家族の生活維持が困難な者に対して、金銭上のセーフティネットを準備することである」という最低限度の生活保障を行うこと、この 2 つが法の目的であると規定している。第 1 条第 2 項では、「金銭的な援助の目的は、就労可能な受給者に自立支援を行うためのものである」という文言とともに、「したがって、受給者及びその配偶者には、アクティベーションや雇用支援などを受けることで、就労能力の発展や改善を図るための最善の努力が要求される。」という就労自立へ向けての努力義務が明記されている。ただし、第 3 項では「この法において援助の受給資格を有する者もしくは援助のニーズがある者であれば、就労計画作

成に参加し、意見を述べる機会が与えられる。」という被保護者が就労計画作成に参加する権利も保障されている。第 2 条には「すべての市民は、自己及びその配偶者、そして 18 歳未満の子どもの生活維持について、公法上の責任を有している」という個人責任の原則が定められている。

第 3 章の「助言とフォローアップ」では、地方自治体の責務として第 8 条 3 項に「地方自治体は、就労自立の可能性のある受給者に第 4 章に基づいた援助を与えるかどうかについて、定期的な給付の最初の支払から 8 週間以内もしくはできるだけ早くその決定を行わなければならない。もし、地方自治体が被保護者には該当しないと判断した場合でも、その者に助成金付きの雇用やリハビリテーションといった他の適切と思われる利用可能な措置を提供しなければならない。」と規定している。

第 4 章では、「現金給付とアクティベーション」について規定しており、第 11 条 1 項では受給者に対して「地方自治体は、アクティベーションと金銭給付の方法によって、援助を行わなければならない。」という地方自治体の責務を明文化している。また第 11 条 2 項では、その支援対象者の具体的な条件として、「失業、別居、疾病などが原因で、環境の変化に苦しんでいる者（1号）、このような変化により、自己またはその扶養家族の生活維持が困難になった者（2号）、他の給付ではニーズを充足できない場合（3号）」をあげている。

また「雇用機会の創出」では、「受給者やその配偶者に適切な措置が提供されなかった場合は、地方自治体はその者に適切な雇用機会の創出であったかどうかを再評価しなければならない。」（第 13 条 1 項）という受給者の権利と地方自治体の義務が規定されている。第 13 条 2 項では「受給者やその配偶者が援助を受けるための条件は、その者にふさわしいと考えられる措置や雇用機会を改善できるような措置を受けているかどうかである。」と規定されている。これは、適切な雇用機会が与えられているにもかかわらず、受給者がこれを拒否した場合は、給付が受けられなくなるという意味である。したがって、第 1 条 2 項

に挙げている「受給者が就労自立へ向けて努力」する意思があるかどうかを判断する規準になると考える。

また第 16 条では、地方自治体が準備するアクティベーションサービスについて規定している。具体的には第 2 項において①短期間のガイダンス及び雇用ガイダンスに基づくプログラム及び訓練の機会の提案、望ましい雇用に対するテスト（就労トライアル）（1 号）、②民間もしくは公共部門が提供する助成金付きの就労基礎訓練（2 号）、③民間もしくは公共部門の雇用者による個別の就労基礎訓練（3 号）、④個別訓練活動（4 号）、⑤個別活動ガイダンス及び見習期間、就労意欲を改善する就労経験コース及び特に就労と訓練を結び付けた他の支援活動（5 号）、⑥地方自治体によって個人の訓練もしくは雇用状況の改善につながると思われる、またコミュニティにとって重要と考えられる個人の意向にそった無償活動及びボランティア活動（6 号）、⑦個人の意向に沿った成人教育もしくは継続した教育・訓練（7 号）、⑧失業者が転職するための就労習慣計画（8 号）を規定しており、被保護者はこの支援メニューのうち、1 つもしくは 2 つ以上を履行することができる」とされている。

それから給付の継続については、第 39 条～第 41 条に規定されており、第 39 条 1 項では「もし受給者もしくはその配偶者が正当な理由がなく、アクティベーションの措置を拒否した場合や他の就労創出措置に参加しなかった場合、地方自治体はその理由により、その後 3 ヶ月以内で給付を減額することができる。」とされており、第 2 項では「その減額措置は、その者が訓練や教育に参加しなかった時間数に応じて行われ、その範囲は 1 ヶ月間の給付の 20%を超えてはならない。」という減額の算定方法とその範囲についても規定している。また第 41 条の「援助の終結」では「被保護者やその配偶者が、第 16 条 2 項 1～5 号及び 8 号に基づいたアクティベーションもしくは他の就労創出措置のような適切な援助を提供をされたにも関わらず、正当な理由がなくこれを拒んだ場合は、援助を終結することができる。」という保護の廃止規定が設けられている。

また就労自立支援の1つとして、被保護者の雇用リハビリテーションの規定が第46条で定められている。ここでのリハビリテーションは、労働能力に制限のある者に対して、労働市場への足がかりとして、雇用リハビリテーションもしくは他のリハビリテーションに関連する活動及び金銭的な支援を行うものである。また労働能力の活用が要求されない者に対する就労支援に関しては、第7章の「柔軟な労働協定および賃金助成付きの雇用保護など」の中で、「地方自治体は現在61歳以上の者と生涯にわたって労働能力に制限がある者に対して、柔軟な労働協定や賃金助成付きの雇用保護など民間もしくは公共部門の雇用者と協力し、雇用の場を与えられる機会を保障する。」(第70条)という地方自治体に対する義務が規定されている。これは就労を希望する高齢者や重度障害者へ就労機会を保障する義務がある。

3節では、このデンマーク法を参考に、わが国における就労自立支援をどう法的に明文化していくかを考察していきたい。

### 3 わが国の生活保護法における就労自立支援の視座

#### ① 生存権と労働権の関係

生活保護法の中に就労自立支援プログラムを明文化していくためには、わが国の生存権(憲法第25条)と労働権(憲法第27条)をどのように関係づけていくかという根本的な問題が横たわっている。まず、わが国では、稼働世帯に対して生存権とともに労働権の権利と義務を強調した形での新たな生活保護制度が「新たなセーフティネット検討会」(2006(平成18)年に全国知事会および全国市長会により設置された)から提案されている。これは、これまでの生活保護制度を稼働世代(18歳以上から高齢者までの者)と高齢者世帯で分離し、稼働世代に対しては有期保護制度を創設するというものである。この制度の目的は、被保護世帯のセーフティネットを守りつつ、国民の「勤労を尊ぶ自助自立の精神」に基づき、個人が貧困と戦う姿勢を、国が積極的に支援することである。この制度は、稼働世代に対して高齢期に入

るまで最大 5 年間利用可能としており、金銭給付とともに、複合的な就労阻害要因を除去するために労働部門、教育部門、福祉部門等が連携して援助し、受給者の就労自立を目指すものである。筆者はこの制度の自立支援のあり方については賛成するものの、なぜ最大 5 年間利用という規定がなされているのかは疑問である<sup>(15)</sup>。この制度では、稼働世代に対して、憲法第 25 条とともに、憲法第 27 条第 1 項の勤労の権利と義務を尊重されるとされているが、この最大 5 年間の利用は、勤労の義務を強調したものと解釈できる。このように勤労の義務を強調していけば、被保護者が実際に生活を安定させるだけの就労を得たかどうかと関係なく、ただ期間限定的な給付へと変貌してしまう可能性を秘めている<sup>(16)</sup>。やはり、生活保護制度は、期間限定的な給付にするのではなく、被保護者の生存権を軸に労働権の権利と義務を付加的に関係させていく必要があると考える。

たとえば、デンマークでは、生存権と労働権をデンマーク王国憲法第 75 条に規定しており「国及び地方自治体は公共の福祉を増進するため、すべての稼働能力のある市民に対して、自己またはその配偶者及び子どもが生活を維持することのできる職を与えるよう努力しなければならない（第 1 項）。自己またはその配偶者及び子どもの生活を維持することができない者については、他に扶養義務者がいない場合、公的扶助を受けることができる（第 2 項）。」と明記している。ここでは、第 1 項において、稼働能力のある者には就労への努力義務を課すこと、一方、国及び地方自治体にはその者が安定した生活を営むことのできるような雇用の確保及び創出を行う努力義務を課している。また第 2 項では、国及び地方自治体がこのような雇いを確保できなかった場合に、公的扶助の受給権を保障することが明記されている。

わが国においても生活保護制度は、稼働能力を潜在的に有する者に対しては、最低生活保障だけに力点をおくのではなく、その者及びその扶養家族が自らの決定において多様な生き方を選択できるように、最低生活を保障した上で、国もしくは地方自治体が各人の自立に向けた努力を支援するものでなければならない<sup>(17)</sup>。そこで、生活保護法は

最低限度の生活の保障という生存権の理念を軸にした上で、労働の権利として、受給者には地方自治体によって、本人の意向にそった個別の就労自立支援計画等の提供を受ける権利が、また労働の義務として受給者は適切な援助が行われた場合は、それを受け入れる義務があると解釈するのが望ましいのではないだろうか。

## ② 生活保護法の中に就労自立支援を明文化する意義

デンマークでは、被保護者に対する権利と義務を明確にすることで、就労に対する価値形成的な効果と同時に、失業への抑止効果もあると評価されている<sup>(18)</sup>。これは自分で生計を立てて生活していくためには働かねばならないという強い印象を次世代に与えることになるからである。さらに、これまでのシステムは受動的で寛大な給付のために、失業者の就労を妨げていると指摘されていたのに対して、アクティベーションは、個別の職業訓練や成人教育を通して、個々人が職を探すことやその際に必要な資格を取得しようとする意思といった労働能力の活用に対する意思にも影響を与えることができると考えられている。デンマークでは、このような受給者への就労支援に対して積極的な立場をとっているので、受給者には個別の就労支援計画が立てられ、その計画に基づき積極的な取り組みが義務として課せられる。そして、その取り組み状況によっては保護の減額や停止、廃止もありうるとされている。

そこで、わが国の就労自立支援プログラムでの積極的な参加が見られない場合に、保護の不利益変更ができるかどうかという問題に関して、実定法上の位置づけを見てみると、まず、このプログラムを第 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。」に根拠を置くのか、第 27 条の 2「保護の実施機関は、要保護者から求めがあつたときは、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。」に根拠を置くのかで、見解が異なってくる<sup>(19)</sup>。つまり、根拠を第 27 条に置けば、プログラムへの積極的な参加が見られなければ、目的を達成するための必要な指導又

は指示として、それを理由に保護の不利益変更がなされる場合がありうる。しかし、第 27 条の 2 に置かれれば、プログラムに参加状況による保護の不利益変更はありえないという解釈となる。なぜなら、この規定では、自立支援プログラムが行政による相談助言の活動の一環として位置付けられるため、その活動の取り組みによって保護の変更、停止または廃止が行われることはないからである。

わが国では、就労自立支援プログラムは第 27 条に根拠を置くべきであると考えるが、それには条件がある。まず、その条件とは、これまで保護受給にあたっては、入り口の段階で厳格に「能力の活用」要件を満たすかどうかを判断してきた。しかし、保護受給前にその判断をすることは困難な場合もあり、また、能力の活用要件を厳格に解釈すると、そのことによって要保護者が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受ける場合がある。そこで、稼働能力を有する要保護者が申請段階におい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の実施過程で「能力の活用」要件を満たしているかどうかを判断することがその条件である。すなわち、申請段階における稼働能力の活用の判断を緩やかに解し、生活困窮に陥っている者にはできるだけ保護受給を開始し生活の安定を図った上で、稼働能力の活用に関する判断をするというものである。

このような考え方に立てば、当然、就労自立支援プログラムは、被保護者の同意の下で実施されるが、正当な理由がなく、その参加を拒否したり、積極的に取り組まなかったりすれば、最終的には保護の停廃止という重大な不利益処分につながる可能性がある。このような被保護者の権利に影響を与えるものが法的根拠を持たないのは適切ではない。自立支援に対する被保護者の権利を生活保護法の中に明確に位置づけ、全ての被保護者が権利として自立支援プログラムを活用できるようにすべきである<sup>(20)</sup>。また国がプログラムの最低基準を設定した上で、地方自治体の個性を發揮できるようなシステムにする必要もある。それから、援助の継続に関しては、被保護者が適切な雇用あるい

は教育や職業訓練を正当な理由なく拒否したと実施機関が判断する際にも、行政側の行った相談・助言、アセスメント、職業訓練、職業紹介などが参加者にとって適切な援助であったかどうか拒否の正当な理由に当たるかどうかの重要な判断基準にしなければならない。

このように、自立に向けての一連の支援の仕組みを法的に整備するとともに、就労援助、就労機会の確保、保育・介護サービスの確保などといった自立のための環境整備に向けて国もしくは地方自治体の積極的な責務が、生活保護法の中に明文化される必要がある<sup>(21)</sup>。

#### 4 わが国の生活保護法における就労自立支援の法的位置づけ

まず、就労自立支援プログラムは、生活保護法第1条「自立の助長」に法的根拠を置くものとし、生活保護法の中に「自立支援プログラム」として明確に位置づけるべきである。なぜなら、この法の「自立助長」の目的は、「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てて行くことである」としており、その自立助長の程度は、「助長という以上そういう内在的可能性を有している者に対し、その限度において」実施されるものであり、その方法については、「そのような可能性の態様や程度を考えず、機械的画一的に一つのことを強制するものでないことは申すまでもない。」ことを、この法制定当時の関係者である小山進次郎は述べている<sup>(22)</sup>。つまり、稼働能力を有する生活保護受給者には、自分の就労可能性やその世帯の状況等に合わせた経済的自立（保護を廃止することのみならず、保護を継続しながら就労による収入を増加させていくことも含め）が求められているのであり、それを達成するために、その被保護者の状況に合った個別の就労支援計画が就労自立支援プログラムから提供されなければならない。それがなされた上で、稼働能力を有する受給者に対し、このプログラムで個別計画を作成するために、まず第4条1項「能力の活用」を根拠に受給者の具体的な稼働能力（その世帯状況に応じた就労可能性や地域の雇用状況や特性など）を把握し、プログラ

ム実施に当たっては第 60 条「能力に応じて勤労に励む義務」を、その判断基準とすることが望ましい<sup>(23)</sup>。また、法 60 条に関して、2013（平成 25）年の法改正案では、「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない」とされているため、これを判断基準にすることによって、就労自立のみならず、日常生活自立や社会生活自立といった側面からの基準や評価を設定することができることから、それをもって保護の継続が決定されるべきである。

このような就労自立支援プログラムの法的位置づけをした場合は、①被保護者の権利と義務、②地方自治体の責務、③就労自立支援プログラムの具体的な内容が重要になってくるので、この 3 つの視点から考察する。

#### ① 被保護者の権利と義務

わが国の就労自立支援プログラムは、本人の同意の下に実施されるが、この同意も保護の実施機関と被保護者の立場の問題、すなわち、給付を実施する側と受給する側という縦列関係になれば、その者の本当の自由意思で参加の同意がなされない場合も考えられる<sup>(24)</sup>。そこで、まず被保護者には、個別就労計画の作成に当たって、本人の意見を述べる権利や計画作成に参加し、十分に計画の説明を受ける権利などが保障されなければならない。それから、被保護者が提供された計画について、その者が計画の変更を求めた場合は、保護の実施機関に計画の再評価を要求する権利も必要であろう。

次に、被保護者の義務として、保護の実施機関から被保護者に適切な計画が提供された場合は、今度は、受給者側に自立に向けての最善の努力が求められる。その評価については、被保護者の稼働能力の活用の意思と関係してくる。これは被保護者が能力を活用するという意思表示だけでは、保護の実施機関が被保護者の能力活用の意思を客観的に評価することは困難である。そこで、計画を実施していく過程で、稼働能力の活用をより具体的、客観的に判断して、保護を変更するか、

あるいは継続していくかどうかの決定をしていくことが望ましいのではないかと考える。また、この評価の問題は、被保護者に対する制裁的措置にもつながるので、国もしくは地方自治体の責務と併せて慎重に考えていく必要がある。

## ② 地方自治体の責務

このような被保護者の権利と義務関係を明確にするためには、国や地方自治体が被保護者の就労自立に対して、どこまで責務を負うのかということを経法に明記する必要がある。まず、もし地方自治体によって被保護者が適切な支援を拒否したと判断された場合に、保護の減額及び停・廃止することができるとしても、その判断については慎重になさなければならない。なぜなら、わが国では、「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がない。」（第 56 条）、「前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない。」（第 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。」（第 27 条 3 項）といった条項に反するものであってはならないからである。このような事を考えると、地方自治体にも被保護者には適切な支援を拒否した正当な理由がなかったということを経立証する責任があることを明文化する必要があるだろう。また、地方自治体が保護受給中の稼働能力の活用を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判断するという必要になってくるだろう。このプログラムへの参加や取り組みによる判断は、第 60 条の「能力に応じて勤労に励まなければならない」という義務に照らして、その取り組みを経評価後に保護支給を継続していくのか決定していくというものである。しかし、この判断基準は行政の考え次第で評価が変わってくるし、第 60 条については、「本条に違反してもこれに対する直接の制裁規定はない」と解釈されている。ただし、生活上の義務（稼働能力を有する者であれば就労の義務）について「程度をこして怠る者に対しては法 27 条第 1 項の指導、指示に従わないものとして法 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」<sup>(25)</sup>と小山氏も述べているように、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、第 27 条 1 項の指導・指示を行ったうえで、第 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<sup>(26)</sup>。また保護受給中の制裁的措置についても、デンマーク法にならって、正当な理由がなく適切な就労や教育・訓練に参加しなかった場合にその日数及び時間に応じて、保護費の減額措置を行うという段階的措置をとるべきではないだろうか。しかも、このような就労拒否や教育・訓練の不参加による減額措置の判断について、被保護者の社会的問題（保育・介護の問題、身体・精神障害、アルコール依存症、薬物依存など）が影響していないかという点も十分に留意する必要がある。ただし、この決定によって被保護者が最低生活水準を下回る生活が強いられることになるわけだから、当然、減額の措置は慎重に決定をされなければならないことは言うまでもない<sup>(27)</sup>。

次に、わが国では保護申請時の要保護者の経済的自立の相談・助言（第 27 条の 2）に関して、厚生労働省はこの保護申請時の助言指導の取り組みについて、保護決定実施上の指導指示及び検診命令に関する社会援護局長通知第 11 の 1 を出し、「1 保護申請時における助言指導」として、「要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして、申請を却下すること」としている。しかし、もし要保護者に保護が実施されなければ、その者が生活困窮状態に陥る危険性は高い。そこで、デンマーク法にならって、要保護者に保護が実施されなかった場合も、地方自治体にはその者に賃金補助付きの雇用やリハビリテーションのような他の適切な利用可能なサービスを提供する義務も法に盛り込まれる必要がある。また、高齢者や重度の障害者が就労を希望するのであれば、被保護者からの相談に応じ、その就労機会の確保や雇用の創出などを地方自治体の努力義務として定めるべきではないだろうか。

### ③ 就労自立支援プログラムの具体的な内容

現在、わが国の就労自立支援プログラムの内容は、生活保護受給者等自立支援事業などにより、一定の枠組みが形成されている。たとえば、この事業では被保護者の就労意欲をより向上させること等の目的としたプログラムメニュー（職場体験講習、職業準備セミナー、個別カウンセリング、グループワークなど）と実際に就労に向けての支援メニュー（ナビゲーターによる就職支援、トライアル雇用の活用、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・紹介の実施など）が準備されている。しかし、今後はこれらの支援メニューに加え、就労のためのリハビリテーションや個人の意向に沿った職業訓練もしくは雇用状況の改善につながる無償活動やコミュニティにとって重要とみなされるボランティア活動、また個人に必要と思われる成人教育もしくは継続した教育・訓練などの就労につながるような社会的活動も積極的に就労自立支援プログラムに取り入れていくことが重要である。また、このような就労自立支援プログラムを地方自治体の責任において実施することも必要であろう。

## 5 小括

わが国の生活保護法における自立支援プログラムを考察する場合に、就労自立支援プログラムだけを充実させるだけでは不十分であることは、今まで述べてきたとおりである。

これは、デンマーク社会においても、このアクティベーションが制度化されることによって、失業者や社会扶助保護者に対する就労の価値形成や労働能力の活用に対する意思に影響を与えたが、その者及びその扶養家族の社会的問題の解決までには至っていないと考えられているからである。デンマークでは 1990 年代初頭まで、社会的問題の解決策として寛大な失業保険制度が採用されてきた。これは、失業手当をより寛大な給付（93 年まで最大で 8 年半支給されていた）にする

ことで、資産調査（ミーンズテスト）を伴う社会的扶助を減少することができると考えられてきたためである。しかし、この思考は 90 年代に入り、失業者の就労意欲を高めることや就労機会の提供、技術の取得によって、労働市場へ包摂することが、失業者の社会的問題を解決するために必要不可欠であるという新たな思考に代わってきた。このような思考から就労支援を充実させたことで、いわゆる通常の長期失業者（就労の問題しか抱えていない者）については、労働市場における就労の問題をかなりの程度解決できたと考えられている。このような成果から、労働市場における就労の問題が必然的に社会的問題の解決につながっているという認識がもたれるようになった。しかし、福祉サービスを必要とする人は、失業者であるかどうかということよりも、他の生活環境・社会環境的要因によって大部分が決定されていることが多い<sup>(28)</sup>。

ここで見てきたように、実際に労働市場で就労することで被保護者のかかえる社会的問題がすべて解決できたというわけではない。たとえば、わが国の生活保護世帯のうち、母子世帯は約 50% が就労している。これは、失業者及び被保護者を労働市場への包摂することがそのまま社会的包摂を意味しているわけではないということを示している。このようなことから考えても、わが国における稼働能力を潜在的に有する被保護者の自立支援は、就労自立支援と同時に、日常生活自立支援、社会生活自立支援が並行して行われるような、総合的な自立支援が必要であることがわかる。この支援を通して、被保護者に職業訓練や成人教育などを行うことで就労に対する意欲を引き出し、就労の機会を提供もしくは創出し、そうした就労によって実際に安定的に最低生活費を上回る収入が確保できるようにする。それと同時に、その者及び扶養家族の生活環境のニーズ（社会的活動への参加、保育や介護の支援、日常生活習慣の改善など）をある一定の範囲で充たしていくことが必要になってくるだろう。そのためにも、今後は生活保護法の中に自立支援プログラム（就労自立支援とともに日常生活自立支援や社会生活自立支援も含めて）を明確に位置づけ、受給者の最終的な自

立を図っていくことが重要であろう。

- (1) 荒木誠之「雇用保障の法的課題」(『労働法の解釈理論』、有斐閣、1975(昭和50)年) 516頁。
- (2) 加藤孝『改正雇用保険の理論』(財形福祉協会、1985(昭和55)年) 275頁。
- (3) 布川日佐史「雇用保険政策と生活保障政策の交錯」(社会保障法第15号、法律文化社、2000(平成12)年) 212頁。
- (4) 経済的自立については、菊池馨実「自立支援と社会保障」(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) 361-362頁を参照。また、ここでいう就労自立は、公的な制度から金銭給付を受けずに自らの就労により自活した生活を営んでいくことである、菊池馨実「自立支援と社会保障」(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) 362頁を参照。
- (5) 阿部和光「公的扶助」(清正寛・良永弥太郎編『論点 社会保障法 第3版』、中央経済社、2003(平成15)年) 287頁。
- (6) 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) 174頁。
- (7) 菊池馨実「社会保障法制の将来構想(1)」(民商法雑誌135巻2号、2006(平成18)年) 336頁。
- (8) Jacob Torfing, Workfare with Welfare: Recent Reform of the Danish Welfare State, Journal of European Social Policy 9(1) [1999] p.14-15.
- (9) 同上、p.15.
- (10) 同上、p.15.
- (11) Joel F.Handler. The Paradox of Inclusion: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe [2004] p.165. Jacob Torfing注(8)、前掲書、p.17参照。
- (12) 厚生労働省「2002～2003年 海外情勢報告」 [www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/03/dl/data3.pdf](http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/03/dl/data3.pdf) 22頁。
- (13) 積極的社会政策法の条文については、1998年の制定当初の条文を参照している。
- (14) Paul Van Aerschot. Activation Policies of the Protection of Individual Rights: A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden [2011]p.88. Anders Rosdahl and Hanne Weise, When all must be active – workfare in Denmark; An offer you can't refuse [2001] p.166.
- (15) 駒村康平「ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」(日本労働研究雑誌 No.563、2007(平成19)年) 57頁。
- (16) Joel F.Handler注(11)、前掲書、74-75頁では、ワークフェアの最近の議論は、契約の観念から受給者の義務を強調する傾向にあると述べている。この制度も、その一例として考えられる。
- (17) 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、2007(平成19)年) 50頁。
- (18) 同上、51頁。
- (19) 就労自立支援プログラムの根拠規定を第27条に置くべきと主張する者に、石橋敏郎注(17)、一方、根拠規定を第27条の2に置くべきとする者に、丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」(社会保障法第24号、2009(平成21)年) 188頁。岡部卓「生活保護における自立支援」(社会保障法24号、2009(平成21)年) 157頁。
- (20) ユルゲン・グル・アンダーセン「市民権」の政治－デンマークにおける福祉、雇用、アクティベーション－(山口二郎・宮本太郎・坪郷実編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』、ミネルヴァ書房、2005(平成17)年)

- 173 頁。
- (21) 石橋敏郎注 (17)、前掲書、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 卷 4 号、2004 (平成 16) 年) 429 頁。
  - (22) 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、1951 (昭和 26) 年) 92 頁。
  - (23) 石橋敏郎、河谷はるみ、木場千春、坂口昌宏「生活保護制度における就労自立支援の問題点」(『アドミニストレーション』第 18 卷 3・4 合併号、2012 (平成 24) 年) 82-83 頁。
  - (24) 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 卷 2 号、2005 (平成 17) 年) 158 頁。またアメリカの事例については、Joel F.Handler 注 (11)、前掲書、79-86 頁に詳細に述べられている。
  - (25) 小山進次郎注 (22)、前掲書、119 頁。
  - (26) 石橋敏郎注 (23)、前掲書、83 頁。
  - (27) 木下秀雄「最低生活保障制度における要保護性の判断と稼働能力活用義務—ドイツとの比較から」(賃金と社会保障 No.1470、2008 (平成 20) 年) 48 頁。
  - (28) ユルゲン・グル・アンダーセン注 (20)、前掲書、188 頁。

### Ⅲ 生活保護受給者の「自立」と就労支援

#### 1 生活保護制度における「自立」と被保護者の抱える問題

自立支援プログラムが発足して8年目を迎えて、一定の成果を上げていると評価されているが、実際には稼働能力を有する被保護者のほとんどが、この自立支援プログラムを活用して就労自立に至るところまでになっていないといわれている<sup>(1)</sup>。なぜなら、彼らの抱えている問題は、一般の失業者と異なり、就労の問題のみならず、社会的問題（精神障害、保育や介護の問題、アルコール依存や薬物依存、多重債務など）が複雑にからんでいることが多いからである。このような複雑な問題を抱える被保護者の自立支援を考えると、就労による経済的自立を念頭に置いて支援するのか、就労支援に向けた活動（ボランティア活動や成人教育、生涯教育など）も含めて、社会的問題を解決・改善を図るという視点で援助していくのかで、その自立支援と切り分け就労支援の目的や方法が異なってくる。

そこで本章では、まず生活保護制度における「自立」がどのようにとらえられてきたのか、また現在の被保護者の抱える問題は何であるのかを検討し、デンマークにおける失業保険と社会扶助における就労支援やアメリカにおける社会扶助受給者への就労支援を参考に、わが国における生活保護制度では稼働能力を有する生活困窮者（失業者及びワーキングプアなど）に対する就労支援をどのように構築すべきかについて考察していきたい。

生活保護制度における「自立」を考察する際、特に稼働能力を潜在的に有する生活保護受給者に対しては、就労による経済的自立を重視するのか、社会的問題（多重債務、精神的障害、保育や介護の問題など）の解決・改善を含めて社会的自立（経済的自立、日常生活自立、社会生活自立）を重視するのかという考え方の違いがある。また、それは、生活保護法に掲げる「自立助長」をどのように捉えていくのかという問題でもある。2つの考え方の違いは、生活保護法の制定に携

わった関係者である小山進次郎と木村忠二郎による法解釈の違いにも表れている。まず、小山は生活保護法第1条「自立助長」の解釈について、次のように述べている。その人の「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」。つまり、生活保護制度における「自立」とは、被保護世帯の社会的自立として捉えているように思われる<sup>(2)</sup>。また、木村忠二郎は「本法制定の目的が、単に困窮国民の最低生活の保障と維持にあるだけでなく、進んでその者の自立更生をはかることは、国の道義的責務よりしても当然のことであるが、改正法においては第1条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴い勝ちの惰民養成を排除せんとするものである。」と述べており、自立助長は惰民防止のためにおかれた文言であり、ここでいう「自立」とは就労による経済的自立を強調した解釈となっている<sup>(3)</sup>。

社会福祉の基本法である社会福祉法では、福祉サービスにおける「自立支援」について、次のように規定している。第3条（福祉サービスの基本理念）では、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身とも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として、良質かつ適切でなければならない。」としている。つまり、この規定はまず福祉サービスにおいて「個人の尊厳の保持」を念頭に置いた上で、利用者が「自立」していく主体として自らの意思により、福祉サービスを選択し、その自己決定にあわせた自立支援がなされなければならないと解釈されている。この社会福祉法の理念を受けて、「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「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）を含むものである。」と3つの自立支援を挙げている。

この報告書を受けて、厚生労働省は厚生労働省社会・援護局保護課長の事務連絡により、11種類の自立支援プログラム類型を提示している。しかし、ここで留意すべきことは、この自立支援プログラムは、各自治体によってプログラムの内容や種類が異なってくることである。すなわち、各自治体がこの3つの自立を対等に考えるのか、就労自立支援が本来の目的であり、そのための補足的なものとして日常生活自立支援と社会生活自立支援を考えるのかで、実際に準備される自立支援プログラムが変わってくる。

また、稼働能力を有する要保護者が抱える「貧困」の問題についても考慮に入れる必要もあるだろう。例えば、2000（平成12）年12月に出された「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」報告書では、現在の社会福祉の主たる対象はこれまでの貧困問題に加え、心身の障害・不安（社会的ストレスなど）、社会的排除や摩擦（ホームレス問題等）、社会的孤立や孤独（家庭内の暴力・虐待など）といった複雑な問題がからんでいることが多いと述べられている。特に、今日の貧困研究においても、経済的な問題のみならず、生活困窮者の抱える社会的問題についても焦点を充てる必要があることが指摘されている。例えば、ホームレスの問題に対して、山崎克明は「…『ホームレス』とは、『関係を喪失している状態』もしくはそのような人々を示す言葉に他ならない。確かに彼らは『ハウスレス（宿無し：野宿者）』状態にある。しかしそれだけに留まらず、彼らの多くは、物理的困窮状況に加え『ホーム』に象徴される『関係』を喪失している」と述べている<sup>(4)</sup>。つまり、ホームレスの問題は物理的な問題だけではなく、社会的な関係の喪失といった社会とのつながりの問題についても考えていく必要があると指摘しているのである。さらに湯浅誠によれば、貧困状態にある人々は所得以外に5重の排除、すなわち①教育課程（学校教育システム）からの排除、②企業福祉（正規雇用システム）からの排除、③家族福祉（家族による支え合い）からの排除、④公的福祉（生活保護など）からの排除、⑤自分自身からの排除を受けており、それによって貧困状態におかれていると述べている

(5)。

このような貧困問題に対する指摘がなされているが、生活困窮者の抱える社会的問題は、個々人により多様化かつ複雑化しているため、画一的に対策を講じることは難しい。そこで、稼働能力を有する生活困窮者に自立支援を図っていく場合には、被保護者及びその世帯の社会的問題の解決・改善を図っていくことを先決にし、その後、就労による経済的な自立に向けた就労自立支援を行っていく必要があるのではないだろうか。

## 2 デンマークにおける稼働能力を有する生活困窮者への支援体制

### ① デンマークの社会保障の基本的枠組み

デンマークの社会保障政策は、19世紀後半から始まっており、国民の大多数が農民階層であること、財源徴収上の技術の問題等から、主として税財源による社会保障制度を発展させてきた。また、この国の社会保障制度の中心は、かろうじて仕事を得て、就労している生活困窮者に対する生活保障でもあった。この理念は、この国の憲法にも表れている。デンマーク憲法第75条では、「国及び地方自治体は公共の福祉を増進するため、すべての稼働能力のある市民に対して、自己またはその配偶者及び子どもが生活を維持することのできる職を与えるよう努力しなければならない(第1項)。自己またはその配偶者及び子どもの生活を維持することができない者について、他に扶養義務者がいない場合は、公的扶助を受けることができる(第2項)。」と国及び地方自治体には雇用の確保や創出を行う努力義務が、さらにそれが達成できない場合には生活困窮者に公的扶助の受給権を与えるということを明記している。このように国や地方自治体が雇用を保障できなかった場合にだけ公的扶助の受給権を限定しているのは、稼働能力の活用を要求されない高齢者や障害者に対しては、国の在籍年数を要件として、公的年金が準備されているからである。このような制度の下では、社会扶助受給者の大多数は稼働能力を有する生活困窮者である。

また、この法に基づいて、失業保険や社会扶助では、所得保障とともに就労支援（アクティベーション）が行われている。このような失業問題に対して、所得保障とともに就労支援が展開されてきた背景には、デンマーク特有の労働市場の特徴があり、これによる失業状況がある。

デンマークの労働市場の特徴は、労働者の高い転職率と正規労働者に対する雇用保護規制が緩やかなため、雇用者が容易に労働者を解雇できるところにある。まず、労働者の流動性が他の先進諸国と比較してきわめて高い。欧州委員会が 2006 年 2 月に発表した「労働力の流動性に関する調査報告書」（「転職に対する EU 諸国の国民意識」）では、デンマークの勤労者の転職回数の平均は 6 回で、EU 加盟国（25 カ国）の転職回数の平均 3.8 回と比較しても高い数値となっている<sup>(6)</sup>。多くのデンマーク人は、転職することに対して積極的な理解を示しており、具体的には、デンマーク人の 4 人に 3 人（75%）は数年の間隔で転職することを肯定的に受け止めている<sup>(7)</sup>。なぜなら、その理由の一つに転職をするために準備されている職業訓練が充実していることにある。この職業訓練では、失業者が資格や技術などの専門性を身につけることで、新たな産業の担い手として次の就業機会を得て労働市場に復帰させることを目的としている。職業訓練には、様々な業種（医療技術者、IT 技術者、調理師など 300 種に及ぶ職業訓練）の支援メニューがあり、これらの職種の指導はそれぞれ専門職が行うことになっている。また、このような転職に対する理解から、デンマークでの平均勤続年数は 8.3 年となっており、雇用期間 1 年未満の者は 20.9%という高い割合を示しており、逆に 10 年以上勤続の者の割合は 31.5%にとどまっている。長期勤続者の割合はアメリカに次いで低い結果となっている。1 年間に転職する労働者の数は、労働力人口の約 3 分の 1（そのうち、約 35%の者が毎年失職しており、約 65%の者がよりよい職場を求めて転職する）に当たる約 80 万人が離職することになる。このような高い離職率になっているにもかかわらず、なぜデンマークでは低い失業率が保たれているのか。それは、デンマークの労働市場での労働者の流動性によるものである。例えば、1 年間に数多くの雇用喪失（失職）

があったとしても、その一方で、同じ年にその数と同じぐらいの新規の雇用を創出することで、その解決を図ってきた。このような流動性が、実際の失業率（2003年～2007年の平均失業率は4.8%）の低下に結びついている。また転職が頻繁なのは、デンマークでの賃金体系も影響している。例えば、労働者が、同じ会社に勤務し続け、勤続年数を重ねても、それに比例して給与が上がるのではなく、ほとんど変化しない。そのために、新しい仕事に転職することで、高い賃金を確保しようとしている。その結果、デンマークの労働者は新しい職場への移動することで高い賃金を得ることが日常化していったのである。失業時の所得保障に関しても、デンマークでは、常勤労働者の約83%が失業保険に加入しており、失業給付の平均給付水準は、失業以前の約80%相当が給付される。

このように離職率が高い背景には、デンマークでの正規労働者に対する雇用保護の規制が緩やかであることにあり、雇用者は正当な理由（例外もある、例えば妊娠中の者など）があれば容易に解雇できる。解雇に至った場合には、雇用者には事前通知が義務づけられている（解雇理由については、労働者が雇用者に要求しない限りを示す必要はない）が、通知期限は労働者の勤続年数によって異なる。この解雇に関する労働規制は、労使協定を通して決定されることが多く、これにともなって法律によって規制される部分が小さくなっている。このような事情も労働市場の流動性（フレキシビリティ）を高める一因となっている。

このような背景から、この国での失業対策は、失業保険により失業給付を長期に支給するとともに、その期間中に就労支援を実施し、その期間を経てもまだ未就労の者もしくは失業保険に未加入の者に対しては、社会扶助による所得保障と就労支援を行うという形になっている。

そこで、ここではデンマークの稼働能力を有する者への失業対策又は貧困対策の特徴を明確にするために、失業保険での所得保障と就労支援の展開を紹介した上で、それを補完する形での社会扶助の展開に

ついて概説していくことにしよう。

## ② デンマークの失業保険の変遷

デンマークの失業保険に就労支援政策（アクティベーション）が導入されたのは、1960年代である。この国では、1960年代、ほぼ完全雇用を達成し、産業界は労働力不足に悩まされていた。このような状況の中で、「活動的な社会」（active society）の概念に基づいて、就労支援政策が導入されていた。「活動的な社会」とは、「就労倫理を尊重し、就労への志向や男女間での雇用の責務は平等であるという信念を持つ社会」という意味であり、これはデンマークのみならず、北欧の国々に共通する理念である<sup>(8)</sup>。この理念に基づいて、就労支援政策の目的は、稼働能力を有する生活困窮者に対して社会扶助に陥らないように、失業保険の適用範囲内で所得保障と就労支援を行うことであるとされた。つまり、デンマークの失業対策は、失業者に対してできるだけ早期に所得保障とともに就労支援（雇用創出や職業訓練など）を講じることで、失業者を労働市場へと再入させることが重要であると考えられていた。

1960年初頭、デンマークでの労働市場政策は、所得保障と積極的労働市場政策（ALMP、active labour market policies）という2つの政策により構成されていた。この就労支援政策の中心になったのが、ALMPである。このALMPの目的は、労働力のサイズと質を改善することであり、受給者に対して教育や地域間の移動を用いて、使用者たちのニーズや要求にあった労働力を生み出すことや受給者に資格を身につけさせることで、失業者の労働市場への再入を援助することにあつた。

それから、1970年中期に入り、失業率が上昇し始めたが、この活動的な社会の理念を放棄することにはつながらなかった。なぜなら、この失業率の上昇の原因は、労働市場の問題ではなく社会的排除者の増加による失業率の上昇であると考えられたからである。そこで新しい政策として、まず失業対策を拡大させるという意味で失業給付の期間の延長と資格の柔軟化が図られ、次に就労創出計画の拡大と発展、最

後に新しく労働市場へ流出することを促すような政策（例えば、早期退職者年金など）がとられることになった。この政策の主なターゲットは、高齢者や障がいのある労働者（労働者の中でももっとも不利な立場の者との認識される者）であった。また、1978年には長期の失業者に対しては「就労提供」又は就労訓練計画が導入された。この計画は、失業給付の資格を失う可能性のある長期的な失業者に助成金付きの就労を提供するものである。この計画の主な目的は、失業者が失業給付システムから切り離されることを防ぐことである。このような計画を通して 1994 年まで、地方自治体の提供する雇用計画に参加すれば、失業保険を受給する条件を満たしていると判断されていた。つまり、社会扶助受給者たちは地方自治体の提供する就労創出計画に参加することで失業給付の資格を得ていたのである。

それから、1994 年には「積極的労働市場政策」のスローガンのもとに改正労働市場法が施行された。その目的は、失業保険や生活保護の給付を機械的に支給することが受給者の労働意欲を喪失することにつながるという考えに立って、これまでの制度（失業保険制度、職業紹介制度など）を見直し、活性化を図るというものであった。その主な支援内容は、①職業訓練、②再教育プログラム、③起業家に対する援助および、④休業制度の 4 つである。また、この改正法の特徴は、失業者（失業期間が 3 ヶ月を超えている 60 歳未満の者）のニーズに合わせた個別の雇用促進計画を作成することにある。具体的な内容としては、職業紹介所と相談して、雇用目標と目標達成のための手段を明記した「個別行動計画」を作成することを定めている。

### ③ デンマークでの社会扶助における就労支援

この国で、社会扶助制度に就労支援（アクティベーション）が本格的に導入されたのは、1998 年からである。そのきっかけとなったのが積極的社会政策法（Consolidation Act on an Active Social Policy）であるが、この法の前身として、1993 年にアクティベーション法が制定され、その実践と運営の反省のもと、その改善を図るために、この法が制定されたという経緯がある。ここでは、まず、このアクティベー

ション法で指摘された以下のような点を見ていくことにしよう<sup>(9)</sup>。

この法は、ほとんどの社会扶助受給者を取り込んだ包括的なアクティベーション政策を導入することを目的としていた。この法の対象となる受給者は稼働年齢者であることから、受給者にはアクティベーションの提案を受ける権利があり、その提案を受けた場合には必ず履行する義務があるとされた。そのアクティベーション計画を履行しなければ、その制裁として給付金を受けることができなくなるとされている。この計画の提案は、社会扶助の受給開始と同時に行われるのではなく、年齢に応じて提案時期が決まっている。具体的には、25歳以上の者は社会扶助を受けて12ヶ月後に行われ、25歳未満の者は13週間後から始められる。25歳未満のグループは、この計画が決定すると少なくとも6ヶ月間履行（オリエンテーションや導入面接等を除く）することが義務づけられており、その後、新しい計画を受ける権利を獲得することができる（それを拒むことはできない）。つまり、この活動計画は25歳未満の者に対して、個人に合わせて入念に作成されるが、一度、この提案されたサービスが開始すると、その履行期間が終わるまでは、これを変更する要求を行うことはできない。そして、この履行が終わると新しい計画を立てること、個人の計画を見直す期間が3か月間必要になるので、受給者はこの期間は必ず社会扶助を受給することができる。それから高齢の受給者は、一度、個人の活動計画が立てられると他の提案を要求することができない。また、失業以外に大きな問題を抱える受給者は、計画の提案を受ける資格がなく、計画の提案があったとしても、それを履行しなくてもよい。

25歳以上の受給者たちは社会扶助を3か月間受給した後、行政による念入りに作成された個別の活動計画を受ける権利を得る。この受給者はこれらの計画を遵守する必要もなく、これによるペナルティが課せられることもない。この個別計画の目的は、とにかく受給者の就労可能性に応じた就労に就くことが中心にあり、できるだけ受給者の思考を基礎に置くことが心がけられているが、これを達成するために受給者個人のニーズよりも労働市場に要求されているニーズに応じて能

力や技術等を身に着けることが優先された。

次に、このプログラム参加者の実際の意見を見ておこう。この計画を通して自分の希望している職業に就いたのかという質問に対して、アクティベーション政策に参加する 20 パーセント未満の者たちが、アクティベーション計画に参加し、自分の興味のある仕事やその職業に就くための訓練を受け、資格等を得ることができたと回答している。それから、この計画の参加者のうち 50 パーセント以上の者が、この計画に参加するもっとも重要な理由は、この計画に参加しなければ社会扶助の給付を失うというからという回答であった。そして、他の理由としては、「朝起きた時に何かすることがあるということは良いことである」という回答やその計画は「興味がある」という答えが、この計画があることはとても重要と答えた受給者の多くに共通する答えである。

また、このプログラムと実際の就労との関係については、受給者に対して、「あなたはアクティベーション計画により完全に雇用に就くだけの可能性を改善することができたか」という質問に対して、半分を若干超える数の受給者がこのケースには該当しないと回答し、約 30%の者がいくらかの改善が見られたと答え、その残りの約 20%の者がよりよい雇用機会を提供され、就労を得ることができたと回答している。また、このアンケートに回答した半数の者は、この計画の内容では就労意欲を刺激するようなものではないと回答している。この計画の参加者の 3 分の 2 は、受給者の持っている専門的な技術や知識を生かした職業訓練や職業教育になっておらず、そして、これらの受給者の半分が新たな計画を供給されていない。就労に対する意識については、わずかに半分を超える程度の参加者が、この計画に参加することで、ある程度または幾分か将来に向けてよりよい就労に就くことに対する自信を持てるようになり、働くということに自信を高めることができたという肯定的な答えも出している。

このような問題点を改善するために、新しく制定された積極的社会政策法では以下のような規定がなされている。この積極的社会政策法

の対象者は、「失業、別居、疾病等によって生活環境の変化に苦しんでいる者（第 11 条 2 項 1 号）、自己又はその扶養家族の生活維持が困難になった者（2 号）、他の給付ではニーズを充足することができない場合（3 号）」であり、その対象者が必要な経費を得ることが一時的に困難になったときに支給される。この受給要件を見れば、この制度が、就労の問題のみを抱える生活困窮者から就労以外にも複雑な問題を抱える長期失業者まで、様々な支援対象者を含んでいることがわかる。この法の目的は、「金銭的な援助の目的は、就労可能な受給者に自立支援を行うことである。したがって、受給者及び配偶者には、アクティベーションや雇用支援などを受けることで、就労能力の発展や改善を図るための最善の努力が要求される。(第 1 条 2 項)」と記されている。様々な状況におかれている者を支援対象者としているために就労が強調されているようにもみえるが、この法の本来の目的は、地方自治体による援助を通して、就労による経済的自立の支援や労働市場の改善等を図ることよりもむしろ、福祉受給者の望みや地域のニーズなどに合わせた援助を行うことで社会への統合を果たすことである。つまり、自立支援を行うことで、誰もが就労や社会へと統合されていく平等な機会を提供することである<sup>(10)</sup>。例えば、この社会的統合に向けた具体的な援助内容として、第 16 条 2 項 6 号では「地方自治体による個人への訓練もしくはコミュニティにとって重要とみなされる個人の意向を反映した無償活動及びボランティア」についても規定している。このような規定からもわかるように、就労による経済的自立が困難と判断される受給者には、まず社会的統合を実現するために必要な援助を行った上で、就労自立を促していこうとしていることが理解できる。

また、デンマークでは、もっとも就労自立が困難と思われるグループ（雇用以外の問題を抱える受給者たち）に対して社会扶助が与えられている。地方自治体の支援現場では、これらの人々がすぐに一般的な労働市場で就労することは困難であると考えている。むしろ、これらの人々へのアクティベーションの効果は、受給者に自尊心を与えることや労働意欲を高めることなどを通して毎日の生活に積極的な意味

を与えることが期待されている。すなわち、このような人々へのアクティベーションによる支援は、就労に関するボランティア活動や職業教育等を通して、生活習慣を整え、労働習慣を身につけることで、受給者の社会的問題や就労阻害要因（世代間の貧困の連鎖、就労意欲の低下など）の悪化を防ぐことであり、それが次の段階の援助につながると考えられているのである<sup>(11)</sup>。だから、各自治体において社会アクティベーションの支援メニューを増加させることは、受給者の生活の質が改善されることにつながり、これが将来のより良い選択の幅を広げるものと考えられている<sup>(12)</sup>。

### 3 わが国における稼働能力を有する生活困窮者への就労支援

まず、わが国の生活保護法は、これまで、稼働能力を有する生活困窮者には保護の条件を厳格に解釈し、保護を与えることには消極的であった。しかし、今日の不況や経済のグローバル化等により、日本型雇用慣行が崩れた社会において、今までのような生活保護の運営をしていては、要保護者の漏給を防ぐことはできないだろう。なぜなら、わが国の生活保護法は一時的な貧困に対する給付についても予定しているが、実際の制度運営においては一時的な貧困状態にある者に対する給付がほとんどなされていないからである<sup>(13)</sup>。また、第4条の「補足性の原理」において資産・能力の活用が厳格に設定されているために、恒常的な貧困状態に陥るまで保護が適用されないのが現状である。これからは、生活保護制度の保護条件の緩和や、雇用保険の改善や別制度による所得保障や雇用保障が必要になってくるだろう。特に、わが国では、雇用保険と生活保護が連結していないため、失業給付も生活保護も受給することのできない制度のはざまにいる生活困窮者が増加している。しかし、これまで、このような生活困窮者に対する所得保障と就労支援はほとんど存在しなかった<sup>(14)</sup>。そこで、このような制度のはざまにいる者への所得保障と就労支援をセットにした制度として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)が創設された。この法の目的は、「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」(第 1 条)としている。つまり、この法の目的は、特定求職者の「就職の促進」と「生活の安定」を保障することである。ここでいう特定求職者とは、公共職業安定所に就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用い(第 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。この制度では、特定求職者が、就労支援として公共職業安定所の支援・指示に基づいて求職者支援訓練や公共職業訓練を受講し、一定の支給要件を満たした場合、生活保障として職業訓練受講給付金(職業訓練受講手当(10 万円)と通所手当)を受けすることができる(第 7 条)。

これまで、わが国の雇用保険が対象としていたのは短期失業であり、長期失業した場合にはこの制度による生活保障を受けることはできなかった。このことから、長期失業者に対しては生活保護による生活保障を受けるしかないというこれまでのわが国の最低所得保障制度に対し、失業者を「求職者」と位置付け、第 2 のセーフティネットとして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求職者の就労支援と生活保障を図ろうとした求職者制度の試みは一定の評価は与えられるべきであろう。

しかし、前述したように、この制度はその目的を「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は生活保護法の最低生活水準を下回っていることや住宅手当との併給ができないことから、「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」に重点を置いている給付であるということがいえる。このような問題から、この制度では十分な生活保障と就労支援がなされているとは言い難い。そうすると、生活保障を充分に行ったうえで、就労支援も積極的に行うような新しい求職者支援制度を別制度として創設することにより、新しい求職者支援制度は、一時的に貧困状態にある稼働能力を有する生活困窮者を対象とし、他方、生活保護制度は恒常的な貧困状態にある社会的問題を抱える稼働能力を有する生活困窮者を対象としていくべきである。つまり、要保護者のニーズの違いに応じて、生活保障とともに、①就労の問題と②社会的問題に分け、①のみの支援が必要な場合は新制度で対応し、①②の問題を抱える者には、生活保護制度で対応すると考えるのである。このように制度を分けることで、その者が最終的には就労による経済的自立を果たせるようになっていくのではないかと考える。

次に、稼働能力を有する生活困窮者の中で一時的な貧困状態にある者と恒常的な貧困状態にある者に分ける必要があるのかについて、①別制度を創設する必要性、②生活保護制度で稼働能力を有する被保護者を対象とする場合の自立支援のあり方に分けて考察していくことにする。

#### ① 別制度を創設する必要性

ここでは生活保護制度のみですべての生活困窮者を支援していくことの問題点を挙げ、就労自立に向けた別制度の創設の必要性について述べていく。まず、これまでの稼働能力を有する被保護者に加えて、就労の問題のみを抱えた生活困窮者（ワーキングプアや派遣労働者など）を生活保護制度のみで支援する場合には、就労の問題だけが重視されるようになり、就労支援を強調した形での生活保護運営がなされる可能性がある。例えば、わが国において稼働世帯に対して生存権とともに労働権の権利と義務を強調した形での新たな生活保護制度として、「有期保護制度」が「新たなセーフティネット検討会」（全国知事会および全国市長会により設置された）から提案されている。この制度の特徴については、Ⅱで述べてきたように、①稼働世代（18歳以上

から 65 歳までの者)を中心とした支援であること、②被保護世帯の生活保障をしつつ、就労支援を積極的に進めていくこと、③高齢期に入るまでの最大 5 年間という利用制限があることである。この制度の問題点としては、特に社会的問題を抱える受給者に対して就労自立支援が充分に行われなかった場合や実際に就労による経済的自立ができていない場合でも保護が 5 年間で廃止される危険性がある。実際に、現行の自立支援では、就労によって最低生活以上の収入を得て、自立を果たしている者は少ない状況を見ても、この 5 年の保護期間で就労による自立が果たせるのかは疑問である。やはり、稼働能力を有していても、複雑な社会的問題を抱える要保護者には、現行の生活保護制度における自立助長の考え方を、以下のように考えるべきであろう。つまり、「法第 1 条の目的に『自立の助長』を掲げたのは、この制度を単に一面的な社会保障制度とみ、ただこれに伴い勝ちな惰民の防止をこの言葉で意味づけようとしたのではなく、『最低生活の保障』と対応し社会福祉の究極の目的とする『自立の助長』を掲げることにより、この制度が社会保障の制度であると同時に社会福祉の制度である所以を明らかにしようとしたのである。」と捉えることにより、まず社会的自立を促すことを目的として生活保護給付を与え、そのうえで稼働能力を有するという根拠に就労自立に向けた勤労の義務を強調するべきではないと考える<sup>(15)</sup>。さらに、デンマーク法に学べば、わが国の生活保護制度における稼働能力を潜在的に有する者への支援は、稼働能力についてのみに着目し、就労による経済的自立を強調するのではなく、要保護者のニーズや望み、現在の生活状況等を勘案して、その者またはその世帯にとって、社会への統合が果たせるように支援（社会的問題の解決及び改善など）することが必要なのか、それとも、就労による経済的自立のための支援（労働市場での職場の確保や就労するための資格取得のための支援など）が 필요한のかを把握し、その者の個人的なレベルや世帯レベルに合わせた問題解決のための自立支援を計画を策定する必要があるだろう。

また現在、生活保護に陥りやすい稼働能力者としてワーキングプア

(1年間継続して勤務した給与所得者のうち、年収が200万円以下の労働者)や完全失業者が増加している。具体的には、ワーキングプアは2006(平成18)年の国税庁調査では1022万8000人と推定されており、完全失業者は2013(平成25)年6月現在260万人(完全失業率3.9%)と若干低下傾向にある。このような人々が何等かの理由により、仕事を解雇された場合や長期的な失業状態になった場合には、わが国には一時的な貧困への援助がないので、結果的には、恒常的な貧困状態に陥ってから、生活保護制度を利用することになる。稼働能力を有する受給者が増加すれば、ケースワーカーに就労支援に関する膨大な量の仕事が回ってくる。こうなると多数の受給者に対して、ケースワーカーによる個別の適切な援助ができるかどうか疑問をもたざるをえない。例えば、被保護者の増加のために、アメリカではケースワーカー1人当たりの取扱い件数が膨大になり、その結果、被保護者に対して数件の職業紹介や簡単な面接のみの援助しか行えず、被保護者の社会的問題(アルコール依存症、精神障害、薬物依存、保育の問題など)については、面接で触れないようにするといったように、十分なサービスを与えられないといった状況が発生している。さらには、ほとんど就労支援がなされないにもかかわらず、受給者が就労できないのは本人の努力不足が原因であるとされ制裁を課すような運用がなされるようになってきていると聞く。特に、このような就労支援で制裁を受けるリスクが高かったのが、もっとも雇用に対する問題を抱えている者(例えば、保育サービスを利用できない者や交通機関のない地域の居住者、障害のある家族へのケアを必要としている者など)であったという。このようなケースワーカーの問題を解決するために、アメリカでは民間の雇用エージェンシーに委託して、受給者の就労促進を図ろうとした。しかし、民間の雇用エージェンシーは、自社の利益や成果(受給者の就業率などによって評価される)が求められるため、受給者の中でももっとも就労しやすいグループを選別し、そのグループに限って援助を行う傾向にある。また、民間エージェンシーは就労支援に対する公的な費用を会社の宣伝のため、スポーツイベント

や街の広告等に使うようになっていった<sup>(16)</sup>。このようなアメリカの事例からもわかるように、わが国においても、雇用保険と生活保護の連携を図らず、また新制度を創設しなければ、稼働能力を有する者にもかかわらず恒常的な貧困状態にある者を増加させ、生活保護制度でその世帯を援助していかなければならなくなり、結局、上記アメリカのような制度運用がくり返される恐れがある。また、膨大な数の受給者を抱えれば、生活保護の財源不足から、個々人に合った職業訓練や技術の改善等のプログラムが展開されなくなる危険性もある。

## ② 生活保護制度で稼働能力を有する被保護者を対象とする場合の自立支援のあり方

まず、生活保護制度では、最低生活保障を中心において、そのうえで「自立促進」を行う制度運用がなされるべきである。なぜなら、これまで述べてきたように、アメリカやデンマークの社会扶助制度では、稼働能力を有する扶助受給者への生活保障とともに就労支援が展開されているが、これらの制度は程度の差はあるにしても、次第に扶助受給者への就労の義務が強調される形で発展してきている。特に、アメリカでは「契約」概念を持ち込み、扶助受給者と州との対等当事者関係を想定した形で交渉がなされ、自分の意思で就労自立計画が作成されるとされている。しかし、扶助受給者が生活に困窮する生活弱者となっている状態から考えても、この対等当事者関係の想定自体が誤っていると批判が多くなされてきた。この点に関して、石橋敏郎はわが国の社会保障法が憲法第 25 条（生存権）を軸に制度設計がなされてきたことを踏まえ、生活保護法における「契約」論の導入に対する懸念を含め、生活保護法の在り方を以下のようにまとめている。「生活保護法の領域で、いま台頭し始めている『契約』論を推し進めていけば、ややもすると、受給者の憲法上の権利さえも奪われる結果にならないとも限らない。やはり、日本の法制度のもとでは、『健康で文化的な最低限度の生活』の保障（生存権、憲法第 25 条）が大前提とされており、その保障のうえで自立に向けての受給者の自由（自己決定権）が最大限保障されるような雇用促進政策がとられていくことが望ましい」と

している<sup>(17)</sup>。

やはり、生活保護制度は最後のセーフティネットとしての機能を有しているので、最低生活保障を目的として経済的自立を図った上で、被保護世帯の自立支援対策としては、社会的統合のために日常生活を安定させることや社会関係のつながりを修復させることなどを先決にし、その後、就労による経済的自立に向けての支援をするという視点が必要である。その理由として、これまで現行制度での就労支援の指導を見ると、被保護世帯の生活実態に則していない指導も散見されるからである<sup>(18)</sup>。また、このような就労指導では、被保護者の就労による経済的自立に至っていない点や裁判や審査請求等でも違法と判断されていることから考えても、生活保護法の予定している就労指導は被保護世帯の生活実態に合ったものでなければならないと考える。そこで今後は、自立支援プログラム等を活用して就労支援を計画的に実施することで、生活保護受給者に対して目先の就労（低賃金労働や派遣労働など）を迫るのではなく、生活主体者に対する自立支援として、まずは労働習慣に結びつくような日常生活自立と社会生活自立を支援する「就労のための福祉」を準備する必要がある。このような「就労のための福祉」（生活リズムの改善、家事支援、金銭管理、病状の安定や服薬管理、通院支援、多重債務の解決、依存症対策、対人関係構築への不安の除去、コミュニケーションスキルの向上、居場所の提供、社会参加・社会貢献の機会の提供、基礎学力の取得、家庭問題の解決支援、子どもの保育園さがし、自家用車等移動手段の確保など、就職活動の前段階の多様な支援）を充実させるためにも、現在の生業扶助のような内容では不十分である。就労以前の問題を解決するという意味でも「自立支援扶助」を創設し、被保護世帯に対して三つの自立（就労自立、日常生活自立、社会生活自立）のための自立支援サービスを提供すべきである<sup>(19)</sup>。

しかし、このような支援は、各自治体で配置された就労支援員や地域の NPO や社会福祉法人などの連携や支援の仕方によって変わってくる。そこで、福祉事務所とりわけケースワーカーはどのような範囲

で受給者に支援ができるのか、活用できる社会資源がどのくらいあるのかを把握しておくことが必要である。そして何よりもより多くの社会資源を整備することが前提とされる。また、被保護世帯に対して特に重要と思われる自立支援プログラムについては、国がその基準を作り、どの地域に居住しようとも支援が受けられるようにすべきである(20)。

また、このような被保護者または被保護世帯の生活実態に合わせた就労支援を展開していくためには、被保護者と地方自治体の権利と義務関係を明確にする必要がある。アメリカでの公的扶助における就労支援においては、1988年に制定された家庭援護法では「契約」という概念が使われている。すなわち、受給者の福祉受給を権利とし、その見返りとして受給者に就労することが義務として要求されるのである。その後、この制度は、就労することの「義務」を強調する形で制度が発展していく。1996年8月、「個人責任と雇用機会調整法」(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)が制定されたことにより、AFDC法が廃止され、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。このTANFの特徴は、受給期間が設定されたことと受給者に対する契約上の義務が設定されたことにある。まず、扶助の受給期間を連続で2年間とし、生涯にわたって最長でも5年と限定している(州によって例外はある)。そして、受給者には、この2年の期間が経過するまでに教育・職業訓練を義務付けたことである。もうひとつの特徴である、契約上の義務とは、憲法上の権利として社会保障受給権を認めるものではなく、あくまでも、受給者が個人責任プランや就労計画に従って就労に向けた努力をするという義務を果たすことで、反対給付として扶助給付を受けられることができるというものである。これは、これまでこの法の前身として位置付けられていた「被扶養児童を有する家庭に対する扶助」(AFDC)では申請者が受給要件を満たしさえすれば給付を受けられる権利(entitlement)があり受給権を認めてきたが、TANFでは個人責任プランや就労計画プランを履行する

ことで得られる TANF の給付は「個人の権利ではない」と明言されたことである。この変更により、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することが求められ、そのプランに対する取り組み如何においては扶助の停止・廃止がありうるということになる。つまり、TANF において、扶助受給権が否定されたという評価はそのためである。社会扶助受給者に対する就労支援がこの段階にまで至った場合は、最低生活保障という目的よりも就労支援という目的が先行し、扶助制度は完全に就労支援が中心となった制度へと改変されてしまうことになる。

これに対して、デンマークでの社会扶助における就労支援は、受給者の福祉受給を権利と認めたとうえで、受給者に就労に関する何等かの活動を通して社会貢献を求めるという形になっている。このことから、デンマークの就労支援は「互酬性 (reciprocity)」という概念を用いて説明することができるだろう<sup>(21)</sup>。この国では地方自治体の責任として、被保護者に対して、「地方自治体がアクティベーションを提供する場合、可能な限りいくつかの選択肢を準備しなければならない。」と規定している。その支援内容には、ボランティア活動や成人教育といった就労以前の活動も含まれている。つまり、もっとも社会的不利を抱える受給者にとってのアクティベーションは、直ちに就労による経済的自立を求めるものではなく、成人教育や生涯教育を通して、受給者がこれから社会に貢献するために何をすべきかを学ぶことによって、市民として自己の能力を活用していこうとする意思や活動につながると考えられている。このような活動に参加することも受給者の扶助受給に対する社会への見返りとして認識されている。その後、具体的な労働能力が身についたときに初めて、就労可能性に応じた労働の権利と義務が発生するのである。それから、デンマークでは受給者が未就労の状態にあることを個人の責任として認識するのではなく、社会全体で責任を取るべきであるという考え方を採っている。例えば、国の定める「アクティブライン」(active line) の目的は、受給者が「自給自足」(self-sufficient) の生活が送れるよう努力する場合、そのニーズを達

成するために社会が援助する義務があるとしている。この社会という用語には、行政のみならず、民間企業や NPO といった社会的資源も含まれており、これらの協力を通して、受給者の目標達成を図るというものである<sup>(22)</sup>。実際の政策としては、1998年に就労困難者に対して、フレクス・ジョブ (Flex job) が導入された<sup>(23)</sup>。このフレクス・ジョブの対象者は、労働能力が永遠に低下した状態にある者 (リハビリテーション給付を受けても労働能力の改善が見込めない者) であり、もうすでに (もともと就労していた場所に) 雇用されているか就労していたが解雇された者である。この制度の目的は、労働能力が永遠に低下状態にある者に、常勤の就労を提供することである。その方法として、フレクス・ジョブでは、受給者がもともと就労していた場所 (公的企業か民間企業は問わない) で雇用が創出され、その賃金は労働交渉により決定される。雇用者は、この制度による雇用の助成金として、最低賃金の 3 分の 1、2 分の 1 もしくは 3 分の 2 を受けることができる。この助成金の算定方法は、雇用された者の労働能力の低下状態に応じて計算が行われる。このフレクス・ジョブで受給者が雇用された場合、原則として、その雇用は継続的に行われ、一時的な形で行われるものではない。

このように、アメリカやデンマークでは稼働能力を有する社会扶助受給者への受給権と就労支援に関して被保護者に対する新たな就労への努力義務を提案する場合には、その方向性に関して国民に社会的な合意を求め、新法の制定もしくは制度を再編し、その制度目的に合わせた支援が展開されてきている。この社会的な合意を得ることで、法制度の目的をどのように定め、受給者をどのようにして就労自立へと導くのかということを一明らかにし、その国での就労支援の方向性を明確にすることができる。その事がおろそかにされると制度として矛盾が生じる。つまり、両国ともに資本主義社会であるから自己責任を原則としているものの、公的扶助制度がその補完的的制度として位置づけられている以上、就労可能な扶助受給者もしくは就労以外にも問題を抱えているが稼働年齢にある者に対して、「就労に関する努力を求める

かわりに、そのニーズを持つ者を援助することを社会の義務として求められている」のである。ただ受給者に対して、就労への努力を義務付けていることは共通しているが、その責任を個人（国もしくは地方自治体が労働市場の改善を促進するよりも個人の努力により就労することを強調する）に求めるのか、労働市場の問題（国もしくは地方自治体が労働市場との協働により、雇用機会の創出やそれに合わせて個人の就労可能性（就労体験、訓練、教育等を通して）を高める）として捉えるのか、また国もしくは地方自治体がどのように個人に介入するのかで、大きく制度の方向性が変わってくる。ワークフェア政策における受給者の就労義務の重さは、責任を誰に求めるのか、行政が個人に対してどのくらい介入するかという、その比重の問題でもある。すなわち、法制度の目的とその方法によって受給者への具体的な義務が決まり、国もしくは地方自治体の個人への関与の仕方が変わってくるのである。

このようなアメリカやデンマークの事例を参考に、わが国の生活保護受給者の就労支援政策の取り組みを考えていく。まず、受給権を得るかわりに稼働能力を有する被保護者に対して就労へと向けた何らかの努力を求めることは、わが国の生活保護法第 60 条における生活の維持・向上の義務、すなわち「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。」という規定にも合った考え方になるのではないだろうか。つまり、被保護者が社会的な問題を抱えて就労による経済的自立が困難と判断される場合には、その社会的問題に対する支援を行政のみならず民間企業や NPO 等の社会資源を活用しながら、その改善に向けて実施し、受給者や受給世帯の生活の維持・向上を図った上で、その後その者の就労可能性に応じた就労支援を行うと解することができるだろう。また、わが国における稼働能力を有する生活保護受給者は、その他の世帯において 50 代、60 代の者が約 85% と多いことを考えると、これらの者に新たに求職活動を行うことや職業訓練を実施するよりも、デンマークのようなフレクス・ジョブのような、受給者の受給前に就

労していた職業や就労経験の長い職業に就いてもらい、行政が雇用先に助成金を支払う形で就労支援を進めていく方が、受給者にとっても負担なく就労ができ、生活保護法の最低生活の補足的な給付を与えるという性格からしても、このような制度運用が適しているのではないかと考える。

また前述したように、社会的に排除されている者は所得保障および雇用保障の問題とともに、社会的関係の喪失や社会的つながりの希薄化、保育や介護の必要性といった社会的問題も多く抱えている。この社会的排除者への支援は、まず社会的問題を解決することが先決であることが理解されはじめている。例えば、ホームレスの自立支援センターの現場では、利用者の適切な就労自立を推進するために、自立意欲の喚起や就労機会の確保を行うとともに、宿舎や食事の提供、生活相談等の日常生活の支援を行い、公共職業安定所との連携を図って職業相談を実施している。また、利用者が就労による経済的な自立を達成した後も、センターによる退所後のアフターケアを実施している。この支援過程で特に問題とされているのが、退所後のアフターケアである。なぜなら、自立支援センター退所後の厳しい雇用環境、職場の人間関係、孤独な社会生活と直面し、健康・体力等の不安等を抱きつつ、自立を望む意思や緊張感を持続させることはかなり困難なことであるからである<sup>(24)</sup>。しかし、現在の就労支援政策では、このような問題は有償労働等に従事することで解決できるという解釈がなされていることが多くなってきている。例えば、ギデンズ（Giddens）によれば、「労働は、金銭を得るだけでなく、時間構造を形作ったり、友人・知人との社会的接触の機会となったり、あるいはパーソナル・アイデンティティの形成といった広範な必要に対応することに貢献するという側面も併せ持つ」と主張している<sup>(25)</sup>。このように有償労働を通して、社会的問題も解決できると解釈されれば、すべての稼働能力を有する生活保護者に対して、就労による経済的な自立がより強調されることにつながる。また、菊池馨実は「・・・ただし、個人は能動的な法主体であれば、自らも一定の貢献をなすべきことが求められる（貢献の原則）。

稼働能力があるかぎり、一般の有給雇用とは異なる形での自立に向けた積極的関与（例えば、職業訓練、公共サービスへの従事）を通じての社会的貢献が前提となる。」と述べ、就労に向けた活動による社会貢献の必要性を挙げているが、続けて、稼働能力を有する者への就労による自立に対して「…自立の助長が本質的要素で、最低限度の生活の保障はその手段的な性格をもつ。ただし、稼働能力が有る限り、ここでいう精神的自立ないし人格的自立は就労等による経済的自立を通じて実現されるべきである。…又、こうした自己実現により、社会保障に避け難い国家による個人生活への介入的契機が排除され得ることになる。」と述べている<sup>(26)</sup>。このような考え方にたてば、稼働能力を有するということが重視され、受給者を就労によって経済的自立を図ることが最優先されるべきであり、そのことが、社会的な関係性を築くことや日常生活の支援につながる、もっとも望ましい自立支援策であると考えられるようになってしまう。しかし、ホームレスの支援現場でも問題になっているように、稼働能力を有する要保護者の中でも就労が困難と思われる者は、有償労働等による自立支援だけでは解決することのできない問題を抱えているため、単なる就労支援だけでは就労自立へとなかなか結び付かないという現実がある。

また、稼働能力があるという理由で、就労等による経済的自立を追及していくことは就労の義務を強調しすぎることにつながる可能性がある。そこで、稼働能力があろうとなかろうと、3つの自立（経済的自立、日常生活自立、社会生活自立）を安定させることが重要であり、その後、稼働能力を有する者に対して、就労による経済的自立を目指す就労自立支援が提供されるべきではないだろうか。すなわち、生活保護受給者に対しては就労による自立だけを目指した就労支援を設定するのではなく、その就労支援過程で行う職業教育や生涯教育など就労に関する活動や本格的な就労支援の前に実行されるボランティア活動などを通して、その活動がもたらす社会的つながりや社会的孤立の解消などの効用や効果に注目することが重要である。例えば、坪洋一は、このような有償労働以外の活動による積極的な効果に注目し、

「社会福祉の文脈における就労支援は、労働がもたらすそうした『効能・効果』を雇用や有償労働からしめだされた生活者に対して代替的に充足していく点に特徴がある。したがって、そこではアンペイドワークやボランティアなども視野に入れつつ、対象者の『生の必要』がトータルに捉えられなければならない。」と述べている<sup>(27)</sup>。

やはり、生活保護制度における就労支援は、まず就労という概念にアンペイドワークやボランティア活動、成人教育を含めて考えるべきであり、このような活動の効果や効用にも注目し、社会的なつながりや労働習慣や日常生活の改善等を図っていく措置をとりながら、就労支援を展開していく必要があると思われる。その後で、受給者やその受給世帯の日常生活自立や社会生活自立が十分に果たせた場合や社会的問題が解決した場合は、受給者の稼働能力に合わせた就労（労働能力の低下状態にある者には社会的就労、若年者や母子家庭の母には資格講習や職業訓練、求職活動等を通して一般就労に就くことや転職もしくは労働時間の延長等による増収など）に対する支援を行い、こうした2段階もしくは3段階の自立支援プロセスを経て、その受給者もしくはその世帯の経済的自立を果たしていくことが望ましいと考える。

#### 4 小括

これまで、生活保護制度における就労支援について、その支援の目的と方法について検討してきた。今後、この制度での就労支援は、有償労働等による就労による経済的自立だけを求めるのではなく、就労を広義に捉えて無償労働や就労と関係するボランティア活動等を通して被保護世帯に社会的統合への支援を行うことが重要になってくるであろう。しかし、このような社会的統合に向けた支援は、個人の生き方や生活に行政が介入することになるので、福祉事務所による自立支援の説明責任や被保護者の合意を得ることなどの手続的な配慮にも充分に注意する必要がある<sup>(28)</sup>。

また、一時的な貧困状態にある稼働能力を有する者に対しては、社

会的問題が多様化・複雑化する前に就労自立に向けた支援や住居の確保などを行うことによって、社会的統合をより早く果たすことができることを考えれば、わが国においても失業保険と生活保護の狭間にいる人々への生活保障と就労支援に向けた新たな制度の創設が必要になってくるだろう。

- 
- (1) 例えば、読売新聞（2008年1月1日）では、就労支援事業の支援対象者のうち、8%が、最低生活費を上回る収入を得て保護を廃止に至ったと記載している。
  - (2) 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、1951（昭和26）年）92頁。
  - (3) 木村忠二郎『生活保護法の解説第2次改訂版』（時事通信社、1963（昭和38）年）49頁。
  - (4) 山崎克明「ホームレスの問題とは何か」（山崎克明他著『ホームレス自立支援』、明石書店、2006（平成18）年）
  - (5) 湯浅誠『貧困襲来』（山吹書店、2007（平成19）年）9頁。
  - (6) デンマークの労働市場の状況に関しては、野村武夫『「生活大国」デンマークの福祉政策:ウェルビーイングが育つ条件』（ミネルヴァ書房、2010（平成22）年）42-45頁、松淵厚樹「デンマークのフレキシキュリティと我が国の雇用保護緩和の議論」『海外労働情報 3月号』（独立行政法人労働政策研究・研修機構、2007（平成19）年）、柳沢房子「フレキシキュリティ・EU社会政策の現在」『レファレンス』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2009（平成21）年）などを参照。
  - (7) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「最近の海外労働事情・デンマーク」『海外労働情報 4月号』（独立行政法人労働政策研究・研修機構、2006（平成18）年）参照。
  - (8) Rune Halvorson and Per H.Jensen , Activation in Scandinavian Welfare Policy , European Societise [2004] p.461-479.
  - (9) Paul Van Aerschot. Activation Policies of the Protection of Individual Rights : A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden [2011]p.85-87.
  - (10) Rune Halvorson 注（8）、前掲書、477頁。
  - (11) 同上、479頁。
  - (12) Anders Rosdahl and Hanne Weise , When all must be active – workfare in Denmark ; An offer you can't refuse [2001 ] p.172.
  - (13) 石橋敏郎「資産・能力活用と公的扶助」（日本社会保障法学会編『住居保障法・公的扶助法、法律文化社、2001（平成13）年）189 - 190頁。
  - (14) 雇用保険と生活保護の狭間の者への支援として、訓練・生活支援給付が実施されている。しかし、この給付の利用者は限定されている。
  - (15) 小山進次郎注（2）、前掲書、84頁。
  - (16) Joel F.Handler. The Paradox of Inclusion : Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe [2004] p .165.
  - (17) 石橋敏郎「最低所得保障給付と雇用促進政策」（良永彌太郎・柳澤旭編『労働関係と社会保障法』、法律文化社、2012（平成24）年）183頁。
  - (18) 現行制度での就労指導に関しては、「就労指導と稼働能力（上）」（賃金と社会保障 No.1469、2008（平成20）年）、「就労指導と稼働能力（下）」（賃金と社

- 会保障 No.1470、2008（平成 20）年）を参照。
- (19) 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、2009（平成 21）年）170 頁。
  - (20) 丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」（社会保障法第 24 号、2009（平成 21）年）185 頁。
  - (21) 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェアー福祉国家再編をめぐる新しい対立軸ー」（塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』, 東京大学出版会, 2004（平成 16）年）219 頁。宮本太郎「ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ?」（海外社会保障研究 147 号, 2004（平成 16）年）33 頁。
  - (22) Anders Rosdahl 注（12）、前掲書、p.166.
  - (23) 同上、 p.164.
  - (24) 金川めぐみ「社会保障における排除と包摂」（大曾根寛・金川めぐみ・森田慎二郎編『社会保障法のプロブレマティク』、2008（平成 20）年）192 頁。
  - (25) Giddens,A. *Sociology*,4th.松尾精文・西岡八郎・藤井達也他『社会学第 4 版』（両立書房、2004 年）463-464 頁。
  - (26) 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 卷 4 号, 2004（平成 16）年）429 頁。
  - (27) 坏洋一「就労支援の理由」（社団法人日本社会福祉士会就労支援委員会『自立支援からみた就労支援モデルの開発事業（中間報告）』、2007 年）15 頁。
  - (28) 菊池馨実「社会保障法制の将来構想（1）」（民商法雑誌 135 卷 2 号、2006（平成 18）年）336 頁。

#### IV 自立支援プログラムにおける「稼働能力活用」要件

##### 1 これまでの稼働能力活用要件の判断とその問題点

現在、産業構造の変化、経済のグローバル化等により、失業率は急激に増加し、雇用形態の非正規化・不安定化が進んでいる。その結果、多様な就労形態が出現し、就労しているが低賃金の者や短期的な就労を繰り返し生活する者（派遣労働者）など、就労しているが最低生活以下の生活を強いられている者（いわゆるワーキングプア）が増加している。これらの者は、そのまま「貧困」に陥るケースが多い。つまり、生活保護制度が対象とする生活困窮者は、いまや、会社の倒産やリストラ、自営業の廃業といった失業状態にあつて最低生活ができない者に加えて、就労しているが現実には最低限度の生活以下の収入で生活することを余儀なくされている者も多く含まれるようになって来た。

一方で、わが国の生活保護制度は、これまで稼働能力を有する生活困窮者の保護受給を否定的に捉えてきた。その理由は、わが国では稼働能力の活用等の要件を定める生活保護法第4条「補足性の原理」（「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、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。」）を、この制度が公費によって賄われていることや国民感情・社会倫理という観点から、稼働能力の活用を厳格に解する傾向にあるからである<sup>(1)</sup>。ただ、前述のように、稼働能力を有しながら生活困窮に陥っている者、就労してはいるものの低賃金のため生活ができない者といった新たな要保護者が登場してきている現状をみると、この「補足性の原理」をどのように解釈するか、特に稼働能力を有する生活困窮者については「稼働能力活用要件」をどのように解釈するかということがあらためて問い直されなければならないように思われる。

そこで、現行の生活保護制度の中で、稼働能力活用要件を、保護申請時と保護受給後の両者に分けて、その問題点を検討した後、これか

ら稼働能力活用要件をどうとらえていくべきか考察していくことにしたい。その上で、2005（平成17）年度から始まった「自立支援プログラム」をどう発展させ、活用していくのかを論じたい。自立支援プログラムの位置づけ次第では、保護受給中の稼働能力活用要件の判断要素も変わってくると考えられるので、就労自立支援プログラム<sup>(2)</sup>の今後の課題と方向性を明らかにするとともに、稼働能力活用との関係についても考察することにした。

#### ① 厚生労働省による稼働能力活用要件の判断とその問題点

まず、日本の生活保護法における稼働能力活用要件については、林訴訟で、「法4条1項に規定する『利用し得る能力を活用する』との補足性の要件は、申請者が稼働能力を有する場合であっても、その具体的な稼働能力を前提とした上、申請者にその稼働能力を活用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、『利用し得る能力を活用していない』とは言えない」という解釈が示されている<sup>(3)</sup>。また、この林訴訟の高裁判決を踏襲する形で、2008（平成20）年度の生活保護実施要領（以下、「実施要領」と略す。）では、初めて「稼働能力の活用」という規定が設けられた<sup>(4)</sup>。その内容としては、以下のとおりである。

「事務次官通知第4」では、「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること。」

「社会局長通知第4」では、「1 稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。」

また、判断にあたっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと。

2 稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・

分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと。

3 稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。

4 就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと。」

厚生労働省の通達では、稼働能力活用要件は、「稼働能力を活用していないとはいえない」ことを判断するのではなく、「稼働能力を活用しているか否か」の判断をすることになっている。つまり、この規定では、要保護者が求職活動等によって稼働能力を「活用している」かどうかを判断することになるのである<sup>(5)</sup>。この結果、保護申請時における稼働能力活用の判断が厳しくなり、これが要保護者の保護受給を妨げる要因となっている。

このように現行の制度では、稼働能力活用要件は、稼働能力を有する要保護者に保護を支給することを否定する方向で用いられてきたとあってよい。しかし、これが現行の生活保護法の解釈として、妥当であるかどうかは今一度考えなくてはならない。むしろ、第4条1項の「あらゆる能力の活用を要件として行う」という文言を、受給を否定する方向ではなく、いかに稼働能力を有する要保護者のための最低生活保障制度として機能させていくかという積極的な方向で考えていくべきではないだろうか<sup>(6)</sup>。

例えば、旧生活保護法第4条は次のような規定であった。

「左の各号の1に該当する者には、この法律による保護は、これをなさない。

1 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、その他生計の維持の努めない者

2 素行不良な者」

新生活保護法が、旧生活保護法の上記適用除外規定を削除したこと

から考えても、まず生活に困窮している者には保護を与えることを前提にして、その後で、受給要件を満たしているかどうかを判断するのが順当な解釈ではないかと思われる。つまり、保護申請時には、稼働能力を活用する意思やそれが活用できる客観的な状況にあるかどうかということを厳密に判断するのではなくて、まず、「生活に困窮する」（生活保護法第1条）かどうかを判断して、要保護者が保護を必要とする場合や急迫した状況にある場合は、とりあえず保護を受給した後、その後の自立支援の過程で改めて稼働能力活用等を判断して、保護を継続することが必要かどうかを決定すべきではないかと考える<sup>(7)</sup>。

また、保護申請時における稼働能力の判断として、厚生労働省は「あらゆる努力をはらってもなおかつ勤労収入を上げることができない場合には、本人が能力の活用に努力している限りにおいて、保護の要件を満たすものといえる。」と通知している。この「あらゆる努力」とは、どのような努力であり、どのくらいの努力をすれば保護受給決定に至るのか、その具体的な条件等は示されていない。この「あらゆる努力」の解釈として、実際に就労することができなくても「誠実に求職活動をしていれば稼働能力を活用していると判断する」という通知もだされている。これによれば、行政が「要保護者が真摯な態度で求職活動をしている」と判断すれば、稼働能力の活用要件を満たすと解釈できるので、かなり主観的な判断の余地もあるのではないかとと思われる。このように通達の中で「あらゆる努力」という曖昧な表現が用いられているために、自治体によっては独自の基準を定めて、保護開始前1ヶ月の間、2日に1回職業安定所に通ったかどうかを「あらゆる努力」の判断基準として、保護開始とするようなやり方をとっているところもある<sup>(8)</sup>。

それから、厚生労働省はこの稼働能力活用要件を補填する形で、保護決定実施上の指導指示及び検診命令に関する社会援護局長通知第11の1を出している<sup>(9)</sup>。本通知では、まず「1 保護申請時における助言指導」として、「要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、

適切な助言指導を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして、申請を却下すること」としている。しかし、この「適切な助言指導」とは、どのようなものを指すのか（例えば、要保護者の具体的状況下における生活困窮を解消できるような就労先を紹介する、利用可能な他制度を説明するなど）ははっきりしておらず、また、この助言指導を行政側が怠った場合、行政責任が問われるのかなど、不明確な点が多い。次に「2 保護受給中における指導指示」として、「2（1） 保護受給中の者については、随時、1と同様の助言、指導を行うほか、特に次のような場合においては必要に応じて法 27 条による指導指示を行うこと」、「2（1）ア 傷病そのほかの理由により離職し、又は就職していなかったものが傷病の回復等により就労が可能とするに至ったとき」、「2（1）イ 義務教育の終了又は傷病者の介護もしくは乳児等の養育に当たることを可能となったとき」、「2（1）ウ 現に就労の機会を得ていながら、本人の稼働能力、同種の就労者の収入状況等からみて、十分な収入を得ているものとは認めがたいとき」、「2（1）エ 内職等により少額かつ不安定な収入を得ている者について、健康状態の回復、世帯の事情の改善等により転職等が可能なとき」、「2（3） 指導指示を行うに当たっては、必要に応じて、事前に調査、検診命令等を行い状況の把握に努めるとともに本人の能力、健康状態、世帯の事情、地域の慣行等について配慮し、指導指示が形式化することのないよう十分留意すること」としている。この保護受給中の指導指示に関しては、様々な世帯の状況に合わせて就労指導をすることが規定されているが、実際の行政による就労指導は、被保護者の稼働能力を過大評価したり、その世帯の状況の十分な調査を実施せずに就労者の就労時間を延ばすことを要求するなど、かなり無理のある就労指導や増収指導になっていることが少なくない。

最後に、稼働能力活用要件は個人的要素と社会環境的要素に分けて、判断していく必要があるということを述べておきたい。例えば、Iで述べてきたように、ジョン・ローマー（John Roemer）は、個人の責任と社会的条件・環境との関係から、人々の社会経済的な境遇の不平

等のうち、環境的諸要因（民族、宗教、両親の学歴・職業などの違い）は個々人でコントロールすることが不可能な要因であるので、最終的に生じてくる格差については、社会的に是正する必要がある。しかし、同じ環境に属する場合であっても、個人によって「努力の度合い（degree of effort）」に違いが生じてくると判断される場合には違った取り扱いがなされるべきであると述べている。つまり、個人的努力による格差は、その環境の違いだけに原因を帰することができず、まさに個人の責任の問題であるから、それを是正する必要はないということである<sup>(10)</sup>。この分析を基に、稼働能力活用要件を考えると、稼働能力を有する者が未就労なのは、個人の責任に帰する部分と社会環境的に帰する部分があることになる。社会環境的部分については、これは個人の責任を追求することはできないので、行政による援助・支援が必要である。

このように考えてくると、保護申請時における要保護者の稼働能力の判断については、機械的に個人の行動や努力の程度だけを見て「真摯な態度での求職活動」しているかどうかを評価することは適当ではない。むしろ、稼働能力を有しながら就労に就いていない場合には、雇用状況などの社会環境的要因も関係しているのであるから、その時の要保護者の状況（これまでの生活環境、学歴や職歴など）と、経済停滞や不安定な雇用形態の出現といった現在の社会的環境を十分に考慮した形で、求職活動に関する「あらゆる努力」をしているかどうかを判断しなくてはならない。

## ② 生活保護における稼働能力活用義務をめぐる争訟例とその問題点

ここでは、保護申請時における稼働能力活用義務をめぐる争訟例について言及する。この一連の判決は、生活保護の運用実態を知る手がかりとなり、林訴訟後、改めて保護申請時の稼働能力活用義務を検討した裁判例として注目に値する。

まず、一つ目は、東京都新宿区福祉事務所の保護開始申請却下決定が取り消されたものである<sup>(11)</sup>。原告は2008年6月の保護申請時点でほとんど所持金がなく、しかも野宿生活状態であったので、生活保護

申請を行ったものである。具体的には、安定した生活を確保した上で、求職活動を行うために生活扶助と住宅扶助の請求を行ったものである。これに対し、福祉事務所は「重大な就労阻害要因があるとは見受けられない。さらに、業種を問わなければ就労努力により適切な仕事は十分確保できる」と判断し、申請を認めなかった。この事案の中心となった争点は、保護申請時における原告が、稼働能力活用義務に違反していたかどうかである。この判断枠組みに関しては、前述した林訴訟で明らかにされた、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稼働能力を活用できる場があるかどうかという判断基準の下に判断がなされた。この判決では、この判断枠組みを基にしているものの「当該生活困窮者が、その具体的な稼働能力を前提として、それを活用する意思を有しているときには、当該生活困窮者の具体的な環境の下において、その意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができる」と認めることができない限り、なお当該生活困窮者はその利用し得る能力を、その最低限度の生活の維持のために活用しているものであって、稼働能力の活用要件を充足するということができるのと解するのが相当」とされ、稼働能力の3要件の中でも就労の場について稼働能力の活用の意思のみで直ちに就労できる場が確保できるかどうかを判断基準としているところに特徴がある。

このような判断枠組みに沿って、原告の稼働能力は以下のように判断された。

まず、①については、「原告は、自動車の運転免許及び防火管理者の資格のほかには何ら特殊な技能ないし資格を有していないことによれば、原告が平成20年6月当時有していた稼働能力はそれほど高度なものではなく、軽度な単純作業に従事することができるにとどまるものであったというべきである。」と判断した。

次に、②については、「生活保護法が社会的規範を逸脱した者についても保護の対象から一律に除外することはしていないことからすると、生活に困窮する者がした求職活動等が社会的規範に照らして問題があ

り、これを逸脱するものであるとしても、当該生活困窮者が真にその稼働能力を活用する意思を有している限り、稼働能力の活用要件を充足しているということを妨げないというべきであること」と判示した。これは、前述した新法が旧法の「欠格事項」の規定を削除したことを受け、稼働能力活用の真摯な努力は、求職活動でのまじめさ又は真剣さに欠ける等の一般的な社会的規範に照らして不十分な又は難のあるものであるとしても真に稼働能力を活用する意思を有している限り、活用要件を充足するとしているという考え方をとったものである。

③については、原告が、平成20年6月当時、その具体的な環境の下において、その意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができたと認めることができるか否かについて判断している。裁判所は、一般に求職活動をし、雇用契約が締結されるのは、求人側に対する求職者からの連絡や求人側と求職者との面接等を経て、求人側と求職者との間で雇用契約を締結する旨の意思の合致があることによって成立するのであり、求職者側の意思のみでは、雇用契約を締結させることができない旨を説明した。その上で、「現に特定の雇用主がその事業場において当該生活困窮者を就労させる意思を有していることを明らかにしており、当該生活困窮者に当該雇用主の下で就労する意思さえあれば直ちに稼働することができるというような特別な事情が存在すると認めることができない限り、生活に困窮する者がその意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができると認めることはできないというべきである。」と判示した。また、この判決では、原告が就労可能とされる具体的な就労先についても言及しているところに特徴がある。ここでは、原告が具体的な環境下で就労できたと考えられる職種は、「一般に、路上生活者が就くことができる職は、土木建設作業員や、空き缶拾い、段ボール集めのような都市雑業が大部分を占めていると認めることができる」とされ、この「都市雑業は、これに従事することにより軽度な単純作業に従事することによって得られる収入に比べてもわずかな収入しか得なかったというべきである」としており、その職種について就労し

たとしても最低限度の生活を営むことは難しいとされ、そのような場は稼働能力活用義務が求められるような就労の場には該当しないということである。

もう一つは、滋賀県長浜市福祉事務所の保護開始申請却下決定をめぐるものである<sup>(12)</sup>。この事案は、原告は2009年4月当時、所持金841円、預貯金額1円、という経済状態にあり、稼働年齢にあるが生活困窮を理由に生活保護申請を行ったものであった。それに対して、長浜市福祉事務所が、原告の稼働能力活用義務に関して「あなたは、現在、人材派遣会社に登録されており、常時就労の場を斡旋してもらえる状況にありますが、病気や交通費がないことを理由に、働けない」と主張しているが、「調査の結果、あなたには稼働能力があることが判明しました。」という稼働能力不活用を理由に申請を却下したものである。この事案の重要な争点になったのが、保護申請時の稼働能力活用義務に違反していたかどうかの判断である。この判決でも、基本的には林訴訟で示された稼働能力の判断枠組みに沿って、判断がなされたが、その解釈については、新宿判決同様に裁判所の独自の見解が示されている。

それでは、この判決で示された稼働能力活用の3要件を個別に見ていくことにしよう。まず、稼働能力を有していたかどうかは、林訴訟や生活保護実施要領を踏襲した形で、「年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴を総合的に勘案すべき」と判示された。

次に、②稼働能力を有する意思があるかどうかは、「保護申請者が行っていた求職活動等の状況から客観的に判断すべき」と指摘され、保護申請時における②の程度については「職を有しない生活困窮者が就職をしようとする場合には、就職活動に必要となる費用や採用の可能性、採用された場合に得られる賃金の額や支払時期、就労のために要する費用、就職活動をする間の最低生活の維持等といった様々な事情を考慮して、これらの適切なバランスを維持しつつ就職活動を行わなければならないのであり、生活困難者がこの点を的確に判断して行動

するのは必ずしも容易ではないと考えられる。そうすると、保護申請者に稼働能力を活用する意思があるかどうかを判断する場合においても、保護申請者がその時点までに行い得るあらゆる手段を講じていなければ稼働能力を活用する意思がないとするのは相当ではなく、多少は不適切と評価されるものであったとしても、保護申請者の行う就職活動の状況から、当該保護申請者が就労して稼働能力を活用するとの真正な意思を有していると認められるのであれば、そのことをもって足りるというべきである。」という判断基準が示された。

最後に、③稼働能力を活用できる場があるかどうかについては、稼働能力を活用する意思を重視した上で、「保護申請者の稼働能力を前提として、具体的状況の下で、上記のような真正な就労の意思をもって就職活動を行えばその場を得られたといえるかどうかによって判断するのが相当である。」とされている。

この二つの判決において示された保護申請時の要保護者に対する要保護性の判断は、その者が生活困窮状態にあり、稼働能力活用義務については、具体的な環境の下、稼働能力を活用する意思を有しているかどうかを緩やかに解し、その稼働能力を活用する就労の場についての判断もその者が置かれている具体的な環境の中で、実際に就労できたかどうかということを重要視しているように思われる。つまり、この判決からは、保護申請時で生活困窮状態にある稼働能力を有する要保護者に対して、厳格にその稼働能力を判断するのではなく、まずもって保護受給中にその者の生活を安定することを優先する方向で、稼働能力を判断しようとしているように思われる。

それでは、具体的に判決で出された、稼働能力の判断を検討していくことにする。まず、その能力を活用する意思があるかどうかということは保護申請時の求職活動の取り組みについて判断しているが、これまで行政が判断してきた基準よりもかなり緩やかなレベルで判断しているところに特徴がある。具体的には、新宿判決では、活用する意思をもって「真摯な努力」をすることについて、裁判所は「生活に困窮する者の稼働能力を活用する意思は、真正なものであることを必要

とする」が、「生活に困窮する者が生活保護申請前にした求職活動等がその態様においてまじめさ又は真剣さに欠け、ひたむきな努力を伴わないなど、一般的な社会的規範に照らして不十分な又は難のあるものであるとしても」真に稼働能力を活用する意思を有している限り、活用要件を充足するとしている。また、長浜判決では、保護申請時の要保護者の就労活動のあり方においては「保護申請者がその時点までに行い得るあらゆる手段を講じていなければ稼働能力を活用する意思がないとするのではなく、多少は不適切と評価されるものであったとしても、保護申請者の行う就職活動の状況から、当該保護申請者が就労して稼働能力を活用するとの真正な意思を有している」ものと判断するとした。つまり、保護申請時の要保護者が行った求職活動については、この活動が多少、不適切さ、まじめさ又は真剣さが欠けるとしても、就労しようとする真正な意思を有していれば、活用する意思があると判断すべきとしたものである。このような稼働能力活用意思の捉え方をすれば、その活用意思が存在していれば、稼働能力活用という要件を満たすことになるので、保護申請時において、受給は否定されることはほとんどなくなることになる。こうした考え方は、つまるところ、これからは保護申請時には、能力活用意思は、本人の内面的な意思に基づくことから、求職活動等での判断が困難であるため、むしろ、保護を受給させておいて、その上で保護受給中に就労自立支援プログラムの取り組み状況等でその活用する意思を判断するという解釈とほとんど同じものとなる。ただし、これでは保護申請時には、この稼働能力を活用する意思の判断は必要なくなってしまうので、結局、具体的な稼働能力を活用できる就労の場が存在するかを判断すれば、こと足りるという結果になるという別の主張もある<sup>(13)</sup>。

次に、新宿判決では、具体的な稼働能力を活用できる就労の場の判断として、要保護者の「意思さえあれば直ちに稼働することができるというような特別の事情」により得られる就労の場があるかどうかに限定するという解釈がとられている。つまり、具体的な就労場所と認められるのは、求職者の意思によってのみ、直ちに決めることのでき

る就労先があるかどうかに限定するということである。しかし、就労することができる場というものは、その時代、地域、産業構造等の求人側の要因と求職者の知識経験職業歴、生活環境、心身状態など様々な要因との関係で決せられる相対的なものであり、しかも、労使間で契約締結意思の合意が形成されるのは、これら求人側と求職側との市場マッチングによって設定された交渉を通じて得られる成果なのである。仮に就労の場が存在したとしても、その後、労使合意が形成されるかどうかはわからないのであるから、受給者が稼働能力を活用する意思のみに基づいて利用可能となる就労の場の存在というのは実際にはほとんどありえず、このような考え方を基本にした新宿判決は、稼働能力活用意思の有無によって判断するという原則を無理に貫いた結果生じた無理な判断方法であるという見解を示す者もいる<sup>(14)</sup>。

このように、この判決で出された就労先として本人の意思により決定される「特別の事情」というのは、現実にはほとんど「就労の場」として存在しえないことから、この考えを保護申請時の就労できる場の判断基準とすることにはにわかに賛成しがたいところもある。しかし、保護申請時には、出来るだけ具体的環境の下に就労できる場所があるかどうかをその実現可能性と照らし合わせて限定した形で捉えようとする新宿判決の考え方は、これからの稼働能力活用要件の判断基準として参考になるだろう。

## 2 稼働能力活用要件の再検討

ここでは、稼働能力活用要件を、①保護申請時における判断と、保護受給後の判断との違い、②就労自立支援プログラムと稼働能力活用要件との関係に分けて考察していく。特に、今後は、新しく創設された自立支援プログラムと稼働能力活用要件との関係が重要になってくると考えるので、その点については、自立支援プログラムの位置づけを明らかにした後、その課題について論じることにはしたい。

### ① 保護申請時における判断基準

1 節で紹介したように、稼働能力活用要件は、「保護の実施要領」により、具体的な判断基準としては以下の 3 つの要件が示されている。ここでは、保護申請時の稼働能力の判断として、この判断要素の何が問題となっているのかを検討し、稼働能力を有する要保護者が生活保護制度を利用しやすくするためにどうすればよいかを考えてみたいと思う。

まず、稼働能力があるか否かの判断は、保護申請者の年齢や医学的な面に加え、職歴や生活暦等を含めて客観的かつ総合的な判断を行うとされている。しかし、これまでの判断では「医学的にみて働くことができるか」ということが評価の中心的基準になっており、その稼働能力を活用したとしても実際に最低限度の生活ができるのかどうかという社会的な評価の面が欠けている。そのため、稼働能力を有しており、この程度の軽い疾病では働くことができるという理由だけで、「保護を要しない」と判断され、生活保護から排除されるおそれがある<sup>(15)</sup>。

次に、2 つ目の要件として「稼働能力を活用する意思」があるか否かの判断については、行政が保護申請者の稼働能力活用の意思をどのように評価するかによって、判断が異なってくる。また、「真摯」な態度で求職活動をしたかどうかで判断するとあるが、その者の置かれた身体的、精神的、社会的状況によっては、それが実行できない場合もある。また、上述した二つの裁判例を参考にしても、「具体的な状況の下」で行う求職活動により、その稼働能力を活用する「真正な意思」があるかどうかを判断しているが、求職活動の不適切さ、まじめさ又は真剣さが欠ける等の状態がどのような範囲まで許容されるのかは明らかにされていない。また、このような曖昧な判断基準では、行政によって、独自の基準を設定し、その基準の下に稼働能力活用の意思があるかどうか判断される危険性がある。例えば、求職活動をしようとしても、ハローワークに行く交通手段がない場合、履歴書の書き方がわからない場合や連絡手段等がないといった様々な理由により、求職活動ができない者もおり、そのような者は、この判断基準では、能力

を活用する意思がない者とされてしまう。だから、保護申請時に、その活用意思を、求職活動等の実際の活動をどの程度しているかどうかだけで判断するのではなく、具体的な環境の下で求職活動が出来得たのかどうかを含めて判断する必要がある。これについては、判例や学説でもうかがい知れるように、保護申請時の稼働能力活用の意思については、否定的に捉えるのではなくできるだけ肯定的に捉え、保護受給中にその本人に具体的な就労自立支援プログラム等の訓練・援助を提供することで、その過程で、能力を活用する意思があるかどうかを確認することが妥当ではないだろうか<sup>(16)</sup>。そうすることで、これまで稼働能力を活用する「あらゆる努力」に対する評価は、申請者の求職活動の状況とか、本人の内面の意思である能力活用意思とかを、申請時において判断することは困難であるので、就労自立支援プログラムの参加意欲等を通して、行政に被保護者の客観的な評価方法を与え、その時点で能力を活用する意思があるかどうかを個別かつ具体的に判断することが適切であると思われる。

最後に、実際に「稼働能力を活用する就労の場」を得ることができるか否かという要件についてであるが、林訴訟において、名古屋地裁判決では、原告の健康状態からして建築資材運搬などの重労働に従事する能力はなかったこと、野宿者が400人を超える状況では就労先を見つけることは困難であったと認定している（具体的な就労可能性）。しかし、名古屋高裁判決では、当時の有効求人倍率からみて、真摯な態度で就労先と交渉すれば就労の可能性はあったと判断している（抽象的的就労可能性）。実施要領を見ると、「地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報」といった文言や「真摯に求職活動を行ったかどうか」という文言が見られ、このことから鑑みても、実施要領は、高裁判決で出された抽象的的就労可能性を採用したものとなっている。しかし、この抽象的的就労可能性説では、就労の場があるかどうかという就労可能性の場の判断であり、その者がその職について、どのくらいの収入を得ることができるかどうかという点については考慮されていない。すなわち、ただ求人倍率等により、何等かの就労できる

場があるかではないかという評価をする限り、稼働能力を有する者は生活保護が受給できなくなってしまう危険性がある。積極的な求職活動を行った結果、その者の稼働能力に見合った何らかの就労が見つかったとしても、最低生活費を越える収入を得ることができなかった場合、その者が生活保護による最低生活費の補充を求めたとしても、他にも高賃金の就労の場があるではないかという理由で「保護を要しない」と判断されるかもしれない。また、「保護を要する」と判断された場合でも、その要保護者は、再び保護の申請段階から行わなければならないので、保護受給開始までは最低限度以下の生活を強いられることになる。だから、保護申請時における「稼働能力活用」の判断に当たっては、申請者が最低生活を賄えるだけの職に就ける状態にあり、なおかつ、雇用される見込みの高いことが条件として加えられなければならない<sup>(17)</sup>。その点で、新宿判決で判示された要保護者が具体的な環境下において就労できる場として「一般に、路上生活者が就くことができる職は、土木建設作業員や、空き缶拾い、段ボール集めのような都市雑業が大部分を占めていると認めることができる」、この職に「従事することにより軽度な単純作業に従事することによって得られる収入に比べてもわずかな収入しか得なかったというべきである」という判断はおおむね妥当であるといえよう。要保護者が就労できる場があったとしても、その就労先から得られる収入が最低生活以上になるのかどうかということについても考慮した点で参考に値する。

それから、このような個人に合った具体的な就労の場が確保されるかどうかという判断のほかに、その世帯が抱える社会的問題についても留意する必要がある。例えば、被保護世帯は育児や介護等の日常生活上の問題に加え、多重債務や精神的な疾患等による社会的入院、DV、虐待等の様々な社会的問題を抱えていることも多い。また、相談に乗ってくれる人がいないなどの社会的な関係が希薄になっている場合もある。このような問題が、日常生活や社会生活に影響を与え、労働習慣の形成や求職活動等の妨げになっている場合も往々にしてある。例えば、稼働能力があると判断されても、その世帯に上記のような社会

的な問題があり、現在の状況では最低生活を営むことが難しいと判断された場合には、保護を受給しながら、その世帯の抱える問題を解決した上で、就労できるようにサポートする必要があるのではないだろうか。ただし資産等があった場合は、その世帯の生活が安定した時点で、保護費を返還してもらおう等（第63条）の措置をとることも可能であろう<sup>(18)</sup>。

これまで見てきたように、現行制度での稼働能力活用要件の行政解釈では、保護申請時に行政の恣意的な判断要素が介入する余地があることから、自治体によっては、稼働能力を有する要保護者が保護を受給できないような事態が起きてこないとも限らない。そこで、これまで述べてきたように、現行法が旧生活保護法第2条の欠格事項を廃止したことを鑑みても、保護申請時の稼働能力活用要件を緩和する方向で解釈し、できるだけ稼働能力を有する生活困窮者にも、生活困窮状態であれば保護を受給し、保護受給中に各自治体が準備する就労自立支援プログラムを通して、その者の能力に見合った稼働能力を活用できる就労の場（その準備のための職業訓練や職業教育等を含む）を提供することで被保護者の稼働能力活用要件を判断していくことが望ましいと考える。

## ② 就労自立支援プログラムと稼働能力活用

現在、次章で示すような就労支援プログラムが各自治体で実施されている。地域差はあるが、「生活保護受給者等就労支援事業」や「就労支援員を活用した福祉事務所の自立支援プログラムによる就労支援」を中心に、稼働能力を有しており、かつ、就労阻害要因のない被保護者を対象に就労支援事業が展開されている。このような事業により、参加者が就労できるように援助し、その結果、一定の成果を上げている。しかし、いまだ、就労による自立<sup>(19)</sup>を達成するための十分な支援が展開されているとはいえない<sup>(20)</sup>。本来ならば、このプログラムは被保護者の状況を正しく把握するアセスメントから始まり、本人が積極的に就労計画作成に参加し、専門的知識を有するケースワーカーの下で、就労による自立を達成するための支援が行われるべきである<sup>(21)</sup>。

なぜなら、当時の生活保護法制定に携わった関係者は、生活保護法第1条に定める「自立の助長」に関して、その人の「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」をいうのであり、惰民防止という調子の低いものではないと語っているからである<sup>(22)</sup>。すなわち、この内容を踏まえるならば、就労支援プログラムでは、支援対象者の就労可能性を十分に把握した上で、その者の適正に応じた支援・援助が展開されなければならないことになる。また、この就労支援プログラムを創設するきっかけとなった「生活保護の在り方に関する専門委員会」報告書においても、その目的として、①まず被保護世帯が安定した生活を再建すること（最低生活保障）、②地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とすること（自立助長）を出来るだけ就労自立を促すという視点で就労自立支援プログラムが検討されている。そうなれば、当然、プログラムの内容も現在行われている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従事してもらおうというのではなく、5年後、10年後の長期的に安定した生活を見据えた就労支援が準備される必要がある。

また、このような就労自立支援プログラムを展開していくためには、被保護者が権利として自立支援プログラムを活用できるようにすべきであり、そのためには、自立支援（就労自立支援のみならず日常生活自立支援及び社会生活自立支援も含む）を生活保護法の中に明確に位置づけなければならない<sup>(23)</sup>。しかし現在は、「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17,3,31,社援発第0331003号,厚生労働省社会・援護局長通知）という通達を根拠にして、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的助言により、実施機関に対して自立支援プログラムの策定の要請が行なわれているのみ

である。すなわち、保護の実施機関と被保護者との法的な関係についてはなんらの規定もない現在の法体系のもとでは、自治体にはこのプログラムを義務として実施する必要はなく、同時に、被保護者も権利としてこの自立支援プログラムの実施を求めることはできない<sup>(24)</sup>。現在のようなプログラムの位置づけでは、被保護者は自立支援のニーズがあったとしても保護の実施機関が十分な自立支援プログラムを準備していなければ、結局のところ受給者はそのサービスを受けることができなくなることも起こりうる。被保護者の権利規定が今のように不十分であれば、積極的に自立に向けての努力をしない被保護者については、生活の維持・向上の義務（第60条）違反として、簡単に保護を停止・廃止することもありうるかもしれない。そうなると、就労を強制するための手段としてプログラムが利用されることにもなりかねない。そのような弊害を防止するためにも、この自立支援プログラムをすべての稼働能力を有する生活保護受給者（場合によっては、自立支援プログラムに参加を求める要保護者も含め）が権利として活用でき、かつ、自立支援過程で被保護者に対する就労強制や不当な理由による保護の停止・廃止が行われないように、被保護者の保護規定が実定法上にきちんと規定されることが必要である<sup>(25)</sup>。また、各自治体間でプログラムの内容に差異が生じないように、プログラム策定の最低基準の提示や就労支援の内容等に関する弾力的で統一的な基準を法律に規定することが必要である<sup>(26)</sup>。

このように被保護者の権利の側から就労自立支援プログラムが構成されるならば、稼働能力活用要件の判断材料としての自立支援プログラムとしての位置づけも可能となるのではないか。なぜなら、稼働能力を有する受給者が、本人の希望に沿った形で職業訓練や求職活動機会を与えられ、それを経た後に、当該受給者に活用できる場（就労場所）が提供されたとしたら、もしそれを拒否するとなると、果たしてその本人に能力を活用しようという意思があるのかどうか疑わしくなるからである。ただし、繰り返しになるが、このプログラム参加に当たっては、参加者の意見等が十分考慮され、参加者の合意の下に自立

促進プログラムが進行されることが前提である。もちろん、要保護者がプログラムに参加するまでは、生活保護法第 27 条の 2（「保護の実施機関は、要保護者から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」という規定のもとに、要保護者の求めがあった場合に、必要に応じて就労自立支援プログラムの相談及び助言が行われることになる。これがもし、「現在の法 27 条の 2 のような権限付与規定ではなく、要保護者からの求めの有無を問わず相談及び助言を行うべき義務を実施機関に課し、ソーシャルワークを法律上明確に位置づける」<sup>(27)</sup>とすれば、稼働能力を有する要保護者が申請の段階において、本人の求めがないのに、就労に関する相談及び助言が行われ、要保護者の意思を無視した強制的な就労支援指導になりかねない。また、保護脱却が優先され、要保護者の適職選択などの権利が失われる可能性がある。

しかし、正当な理由<sup>(28)</sup>がなくプログラムに参加しなかった場合や参加をかたくなに拒んだ場合には、稼働能力活用要件を満たしていないという理由で、第 27 条の指導・指示による保護の変更及び停・廃止がありうると考える。この補足性の原理が現行生活保護法に盛り込まれたのは、この法が資本主義社会における自己責任の原則に対する補足的役割を果たすものであり、そのことは、生活保護法第 60 条の「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」という義務規定にも現れている。したがって、自立支援プログラムによって、その者の個別性や自己決定権が尊重された形で支援が行われ、しかも、その者にふさわしい職種の稼働能力活用場が提供された以上は、その職種に従事することで自立した生活を行う義務があると考えからである。また、職業選択の自由との関係についても、これまでの職歴や保有する資格等を勘案して、その者に合った職業選択が準備されているのであれば、正当な理由なく職業訓練や職業紹介を拒み続ける場合には、稼働能力活用の意思がないものと判断されることも仕方のないところであろう。ただし、この判断がなされると、被保護者が最低限度を下回る生活を強いられることに

なるので、当然、保護の変更及び停・廃止は慎重になされるべきであることはいうまでもない。例えば、被保護者がプログラムによる適切な支援を拒否した場合であっても、生活保護法第 62 条 4 項に定める被保護者の弁明の機会の確保がなされなければならないし、自治体の側に、被保護者には適切な支援を拒否した正当な理由がなかったということ立証する責任があることも明文化すべきであろう<sup>(29)</sup>。

このように、就労自立支援プログラムが、受給者を取りまく就労阻害原因の把握、適切なアセスメント、参加者の希望や意思を尊重した自立計画、専門的知識をもった支援チームからの指導指示など、実効性のある専門性の高いプロセスで構成されていくとすれば、それは、受給者の長期的な安定的就労に繋がっていくものと思われる。

### 3 小括

これまで、現行の生活保護制度の中で、稼働能力を有する生活困窮者をどのようにして保護の対象とし、その上で就労による自立を図っていくのかということについて述べてきた。しかし、これを生活保護制度の中でだけ、すべての稼働能力を有する生活困窮者を援助していくことは極めて困難である。なぜなら、財源問題に加えて、支援対象者には失業の問題だけを抱える者から、そうではなくて、DV、メンタル面でのダメージ、多重債務、引きこもり、社会的孤立など社会的な問題を抱えている者まで幅広く存在しているので、当然に、民法や医療制度、各種福制度との連携は欠かすことができない。

失業による生活困窮者を例にあげれば、まず雇用保険制度における失業者・不安定就業者のための生活保障と就労支援システムを拡充することが必要である。また、この雇用保険の拡充を進めるだけでなく、雇用保険制度と生活保護制度の狭間にいる者への支援として、生活保障と就労支援を同時に行うような新たな制度を創設することも課題になってくるだろう<sup>(30)</sup>。新たな制度を創設した場合は、要保護者の稼働能力活用要件とともに「社会的問題（精神的な疾患、心身の障害、

孤立、社会関係の希薄等)を抱えているか否か」という判断基準が準備されるべきである。それは、このような社会的問題を抱えている場合は、就労の問題を解決するよりも、まずもって日常生活や社会生活の問題に対する自立支援を優先的に行う必要があるからである。

いま、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「求職者」という概念でひとまとめにして、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新たな制度でカバーするという考え方にはにわかに賛成しがたい。生活保護制度の中では、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は、まず日常生活自立や社会生活自立とともに、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経済的自立の3つの自立支援を十分に、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。

- 
- (1) 石橋敏郎「資産・能力活用と公的扶助」(日本社会保障法学会編『住居保障法・公的扶助法』、法律文化社、2001(平成13)年)189-190頁。
  - (2) 本稿では、現行の制度で行われている就労に関するプログラムを「就労支援プログラム」といい、「就労自立支援プログラム」とは、支援対象者が自分の能力に応じて、できるだけ就労による収入により最低限度の生活をおくることができるようにするために、その者の就労可能性に応じたプログラムのことを指す。
  - (3) 名古屋地裁判決(平8・10・30判タ933号109頁、賃社1193・1194号76頁)、名古屋高裁判決(平9・8・8判タ969号146頁、賃社1212号28頁)。
  - (4) 生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳』(中央法規、2008(平成20)年)155-156頁。
  - (5) 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、2009(平成21)年)175頁。
  - (6) 木下秀雄「最低生活保障制度における要保護性の判断と稼働能力活用義務—ドイツとの比較から」(賃金と社会保障No.1470、2008(平成20)年)47頁。
  - (7) 石橋注(1)、前掲書、191-192頁。
  - (8) 布川日佐史「生活保護改革における稼働能力活用要件の検討」『社会政策研究6』(東信堂、2006(平成18)年)56-78頁参照。
  - (9) 生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳』(中央法規、2013(平成25)年)326-328頁。
  - (10) ジョン・ローマーの議論に関しては、秋元美世「生活保護における「補足性の原理」再考—福祉の欠如と個人責任をめぐって」(週刊社会保障No.2382、2006

- (平成 18) 年)、後藤玲子「ジョン・ローマー：機会の平等アプローチと社会保障」(海外社会保障研究 138 号、2002 (平成 14) 年)、盛山和夫「福祉についての平等論」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』(東京大学出版会、2004 (平成 16) 年)などを参照。
- (11) 東京地裁判決(平 23・11・8 賃社 1553・1554 号 63 頁)、東京高裁判決(平 24・7・18 賃社 1570 号 42 頁)。
  - (12) 大津地裁判決(平 24・3・6 賃社 1567・1568 号 35 頁)。
  - (13) 丸谷浩介「社会法判例研究(第 58 回)生活保護受給要件としての利用し得る能力の活用—七夕訴訟」(法政研究 79-1・2, 2013 (平成 25) 年) 160 頁。
  - (14) 同上、162 頁。
  - (15) 布川注(5)、前掲書、175 頁。
  - (16) 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。
  - (17) 布川注(5)、前掲書、175 頁。木下注(6)、前掲書、48 頁。
  - (18) 石橋注(1)、前掲書、192 頁。では、「生活を困窮している者には保護を与えることを前提にして、…生活保護法第 4 条 3 項を適用して、急迫した事由に該当するとみて、すみやかに必要な保護を行い、事情によってはその後で返還してもらう等(同 63 条)がとれるようにしたと理解できる」と述べている。
  - (19) ここでいう「就労による自立」とは、公的な制度から金銭給付を受けずに自らの就労により自活した生活を営んでいくことである。菊池馨実「自立支援と社会保障」(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 年) 362 頁を参照。
  - (20) 読売新聞(2008 年 1 月 1 日)では、就労支援事業の支援対象者のうち、8%が、最低生活費を上回る収入を得て保護を廃止に至ったと記載している。
  - (21) 就労支援プログラムのアメリカの実施過程については、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—」(日本社会保障法 6 号、1991 (平成 3) 年) 134-141 頁参照。例えば、被保護者側から見た権利保障規定として、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、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が挙げられている。
  - (22) 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、1951 (昭和 26) 年) 92 頁。
  - (23) 菊池馨美「貧困問題と公的扶助改革の方向性」『社会保障法制の将来構造』(有斐閣、2010 (平成 22) 年) 199 頁。
  - (24) 丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」(社会保障法第 24 号、2009 (平成 21) 年) 185 頁。布川注(5)、前掲書、171-172 頁。
  - (25) 石橋注(16)、前掲書、52 頁。
  - (26) 丸谷注(24)、前掲書、193 頁。
  - (27) 菊池馨美注(23)、前掲書、199 頁。
  - (28) ここでいう「正当な理由」とは、雇用保険法 32 条の正当な理由や児童扶養手当における減額措置に対する「正当な理由」が参考になるだろう。
  - (29) 行政側の立証責任についてのドイツの事例について、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 (平成 12) 年) 58-71 頁。に詳細な内容が述べられている。
  - (30) 布川注(5)、前掲書、178-179 頁。

## V 日本における就労自立支援プログラムの具体的展開

### 1 生活保護受給者に対する就労支援プログラムの現状

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、リーマンショック後の国際的な経済状況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。また、社会保障審議会福祉部会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書（2013（平成25）年1月25日）では、このような稼働能力を有する生活保護受給者の増加に対して、新しい生活支援体系を創設することで、「生活保護制度の改革と生活困窮者支援制度の導入の一体的実施によって実現されるべきものである。改革の二つの柱は密接に関連し、重層的なセーフティネットを構成する。新しい生活支援体系における諸施策は、生活保護の受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会的経済的な自立と生活向上を目指すものである。」と述べて、これに対応しようとして

いる。この体系の中では、就労支援の対象となる生活困窮者を広義に捉え、これまで就労支援の対象としていた生活保護受給者、児童扶養手当受給者及び住宅手当受給者の他に、新たに生活保護を受給しようとする者や生活保護の相談者で受給に至らない者を加えている。

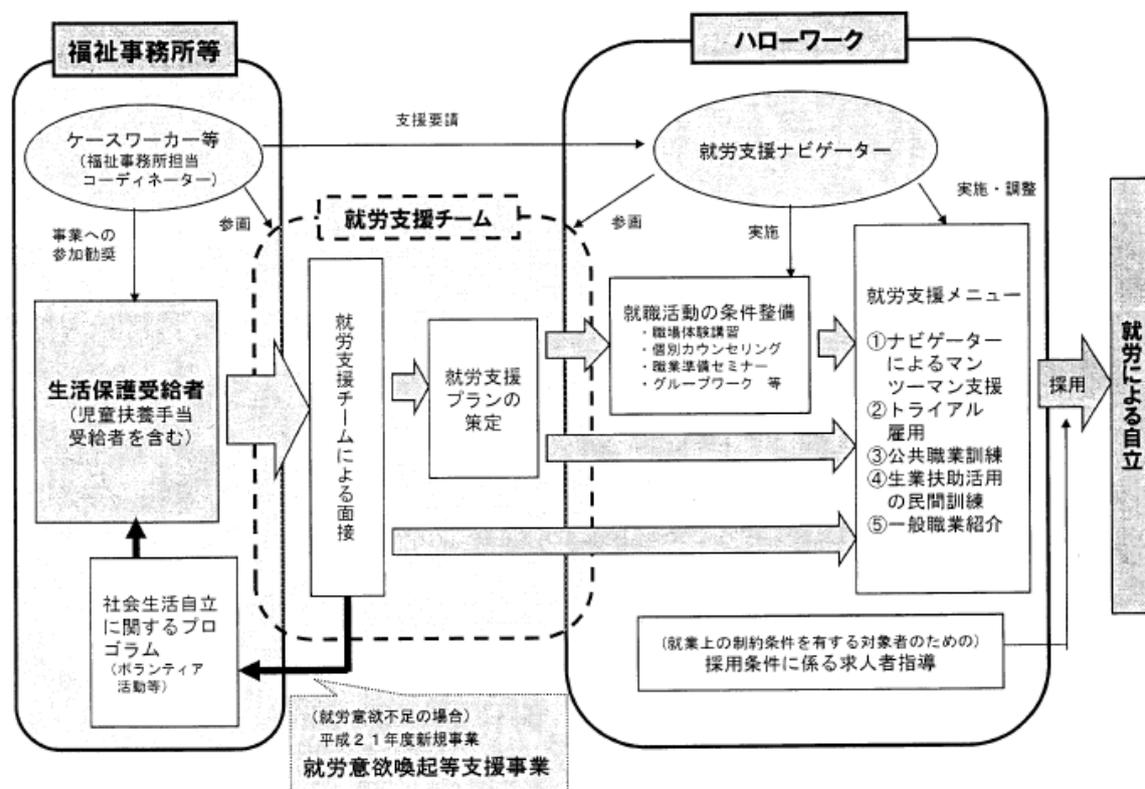
しかし、このような国の方針と実際に行われている地方自治体での就労支援等への取り組みとでは、その目標と目的の両方にずれがあるように感じられる。この状況を打開するためには、わが国の就労支援プログラムがどのように展開されているのかを明らかにし、その改善点を挙げていくことが重要である。また今後のわが国のプログラム全体について考察を加えることにより、全国で一定の水準をもった統一した規則を策定することが可能になり、それをもとに地域の特性に合った内容を実施する自治体独自の規則をうまく連携させたプログラムの運営実施の実現が可能になると考える。

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。

#### ① 生活保護受給者等の就労支援プログラムの実態

平成 22（2010）年度における就労支援プログラムの実績は、「生活保護受給者等就労支援事業」（平成 23 年度より「『福祉から就労』支援事業」に名称変更している。）において、支援対象者が 17,320 人、就労・増収者が 9,921 人、就労・増収率は 57.6%、そのうち保護廃止者は 1,081 人で保護廃止率は 6.2%である<sup>(1)</sup>。また、平成 21 年度からは就労意欲喚起支援事業が展開されており、就労意欲や生活能力等の低い者や就労経験がないなどの就労に課題を抱えている者のためのカウンセリングや生活能力向上のための訓練等が実施されている。

図表Ⅳ-1 ハローワークとの連携による生活保護受給者等就労支援事業



出典：厚生労働省資料

この就労支援事業の実施過程については、「生活保護受給者等就労支援事業」の通達（『生活保護受給者等就労支援事業』活用プログラム実施要綱について）（平成17年3月31日雇児発第0331019号）、『生活保護受給者等就労支援事業』活用プログラム実施要綱に係る留意事項について（平成17年3月31日社援保発第0331003号）によって明示されている。その具体的な実施過程については、おおよそ以下の通りである（図表Ⅳ-1参照）。

①事業への参加に合意した生活保護受給者（児童扶養手当受給者を含む）が、就労支援チーム（事業担当責任者、ナビゲーター及び福祉事務所担当コーディネーターで構成される）による面接を受ける。②この面接後に、就労支援チームはケース会議を行い、支援対象者の希望や就業意欲等を勘案し、支援方針を決定する。③また、必要に応じ

て、職業安定所と福祉事務所等が行う支援と本人の就業活動の内容を計画的に定める就労支援プランを、本人の希望や状況・ニーズ等に応じて個別に策定される。④この面接及びプランに従って、就労支援ナビゲーターが就職活動の条件整備や就労支援メニューを実施する。⑤そのような活動を経て、就労することを目指す。しかし、この実施過程において⑥就労支援事業に参加する旨の同意をしたが、合理的な理由がなく参加を拒否する場合は、文書による必要な指導指示を行う。⑦、⑥の文書による指導指示にもかかわらず、支援メニューに参加しなかった場合（または、参加を希望しなかった場合、効果が期待できない場合）は、支援者に対する就労支援事業を打ち切ることができる」とされている。

この事業の問題点としては、以下のようなことが挙げられている<sup>(2)</sup>。  
①地方自治体からすると、自治体と労働行政機関との管轄地域の区割りの違いなどで連携がとりにくいという問題を指摘することが多く、またコーディネーターの配置数が少ないため、地域によってはコーディネーターが支援対象者の居住地へ出向くわけではなく、地元のハローワーク職員と福祉事務所職員とでプログラムを立てているところもある。②福祉事務所からすると支援対象者の条件が高すぎるため対象者が限定されるとの問題が指摘されており、ハローワークからすると条件に満たしていない対象者を福祉事務所が送り込んでくるとの問題が指摘されている。なお、支援の内容は、「一般の職業相談・紹介」の実施がほとんどであり、ハローワークが提供する公共職業訓練は一定程度活用されているが、生業扶助の活用は進んでいない。

また、その具体的なデータとして、就労自立支援プログラムにおける専門職員の仕事内容を調査したものがある<sup>(3)</sup>。ここでは複数回答が認められており、その仕事内容を調査している。この調査によれば、主たる仕事として、「就職活動方法の決定や面接指導等」と答えた福祉事務所が全体の9割近くに達しており、そのほか「一般の職業相談・紹介」が8割近く、「増収・転職指導」が全体の5割近いことを示しており、また専門職員が「ボランティア指導」や「健康管理支援」など

を実施している福祉事務所は全体の1割に満たず、全体として直ちに就職に結びつくような活動がなされているところがほとんどであるという結果であった。これは、そもそも生活保護就労支援事業活用プログラムにおいて支援対象者には4要件が課せられており、その対象者のほとんどが直ちに就労可能であると想定されていることからすると、当然の結果と言うこともできる。しかし逆に言えば、このプログラムで設定されている4要件が現実と合っていないという根本的な問題が無視されている。現実には、直ちに就職活動ができない対象者が多く存在し、そうした対象者には、他の支援が必要であることは現場でも認識されているにもかかわらず、そのための支援活動がいまだ不十分のままである。

その根拠に、現場では次のような事例がある<sup>(4)</sup>。ある自治体では、福祉事務所は「選りすぐりの受給者を送ったのに、ハローワークは一回の面接で就労意欲がないと判断して、積極的に援助していない」とハローワークの対応のまずさを指摘する。一方、ハローワーク側は「面談してみると障害や病気を抱えていたり、小さな子どもがいたりして、現在の求人状況では就労の難しい人ばかりである」という。また、就労意欲がないまま、最初からハローワークに来なくなった人や、途中から来なくなった人もいるが、こうした人の就労意欲を高めるのは福祉事務所の仕事であって、ハローワークの仕事ではないという認識もある。結局、対象者も含めて三者でプログラムの見直しを話し合うこともなく、就労という成果があげられないのは対象者に意欲がないことが問題とされてしまう。

福祉事務所とハローワークの連携の内実をつくるには、両者で対象者とどのように、どのような合意をつくっているのかを検討し、対象者のレベルを把握すること、そのレベルに合わせた段階的な援助ができてきているのか、プログラムを通して成果が出ない場合どのように見直していくべきなのか、就労に就くことや就労による増収等の成果があげられない場合に当事者の「意欲のなさ」に安易に責任転嫁していないかなど、両者による様々な点検が必要になってくるだろう<sup>(5)</sup>。

この就労支援事業の問題を受けて、厚生労働省では「福祉から就労」支援事業を 2011（平成 23）年度からスタートしている。この事業は、基本的には生活保護受給者等就労支援事業の内容と同じであるが、この事業の問題点を改善し、より地域の事情に合わせた取組みができるよう再編したものである。その変更点として、地方自治体とハローワークの間で、「福祉から就労」支援事業に関する協定（支援の対象者、支援者数、目標、支援手法、両者の役割分担等）を締結することが挙げられる。また、この事業での支援対象者を生活保護受給者、児童扶養手当受給者、住宅手当受給者とした点も特徴がある。

## ② 生活保護制度における就労支援プログラムの実施状況

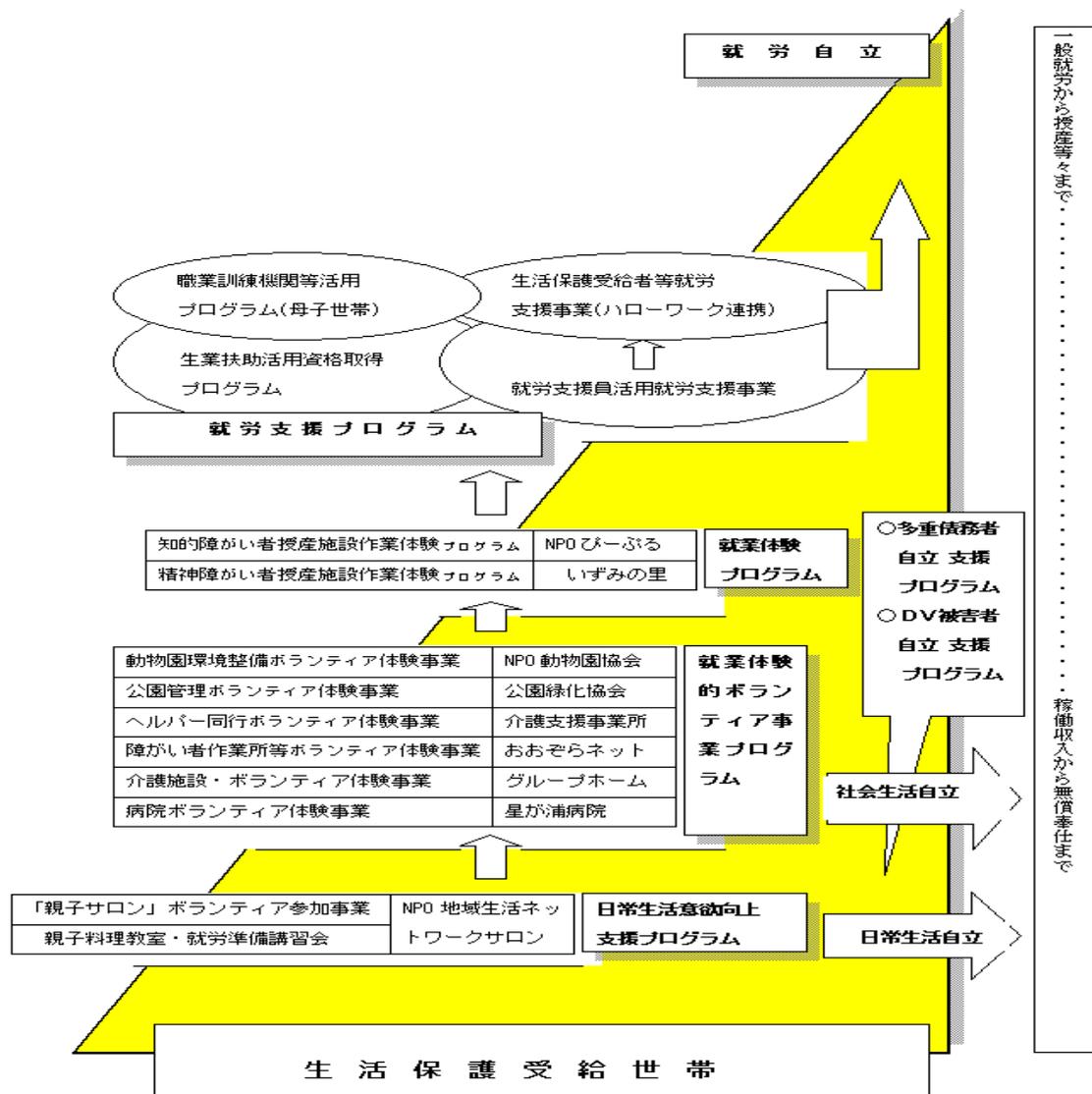
就労支援プログラムに関する政府の取り組みとしては、厚生労働省が社会・援護局長通知「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平 17.3.31 社援発第 0331003 号）ならびに課長事務連絡「自立支援手引き（案）について」（平 17.3.31）を公表し、被保護世帯への新たな自立支援が同年 4 月から開始されたことに始まる。これにより、地方自治体において「自立支援プログラム」、「就労支援プログラム」の策定の推進がなされている。

この通知に基づいて、各自治体で「就労支援員を活用した福祉事務所の自立支援プログラム」、「福祉事務所における就労支援員を雇用するプログラム以外のプログラム」が実施されている。その成果としては、以下のとおりである。福祉事務所における就労支援員を活用した就労支援プログラムでは、支援対象者が 54,493 人、就労・増収者が 17,451 人、就労・増収率は 32.0%、そのうち保護廃止者は 3,318 人で保護廃止率は 6.0%である。福祉事務所における就労支援員を雇用するプログラム以外のプログラムでは、支援対象者が 16,908 人、就労・増収者が 4,091 人、就労・増収率は 24.2%、そのうち保護廃止者は 1,136 人で保護廃止率は 6.7%となっている<sup>(6)</sup>。この地方自治体独自で行っているプログラムの先駆的な事例として、釧路市の生活保護自立支援プログラムがある。ここでの就労支援プログラムの目的は、『働くこと』を通じて人は、社会に参加し社会の成員として認められているという

感覚を持つ。誰かの役に立つことで、あるいはモノやサービスを介して、様々な形で他者と繋がることで自己の存在意識を確認する。」ことや『働くこと』を通して、社会が人々を包摂するためには個々人の能力や条件、希望に応じた『多様な働き方』が認められることが必要である。」といった考え方が就労支援の念頭に置かれている(7)。

このプログラムの全体概況については、図表IV-2のとおりである。

図表IV-2 釧路市生活保護自立支援プログラムの全体概況



出典：厚生労働省資料

釧路市の自立支援プログラムの実施過程としては、①支援対象者には、日常生活意欲向上プログラムを通して、日常生活自立を図り、②就業体験的ボランティア事業により、社会生活自立を図った上で、③就労体験プログラムや就労支援プログラムを行い、就労自立を図っていかうとするものである。このプログラムの特徴としては、全体を通して就労に関する支援となっているが、就労自立だけを意識したプログラムではなく、支援対象者の基礎的な生活習慣や社会関係を確立するための日常生活自立や社会生活自立もつながるようなプログラムが準備されている。

具体的には、現在、釧路市では約 30 種類の自立支援プログラムが運営されている。釧路市では自立支援プログラムは、主に、①就労支援プログラム、②就業体験的ボランティアプログラム、③日常生活意欲向上支援プログラム、④就業体験プログラム、⑤その他のプログラムに分類され、更に用途に応じて細分化され、各要綱（要領）が整備されている。釧路市の自立支援プログラムの特徴として、保護費削減を優先させることなく受給者の視点に立ち、ボランティアから就業体験、就労へと段階的にステップアップをして、自立できるよう体系化されているところである。

また釧路市では、②③④をまとめて、「中間的就労」と位置付けていることが特徴である。中間的就労とは、「生活基盤を社会保障給付に全面的に依拠した状態と、就労による収入で『経済自立』した状態の『中間』に位置する状態」、換言すると「半労働・半福祉」の状態と捉えることによって、新たな視座を得ることができるとするものである。即ち、当事者が、子育て・介護・療養など自分自身の生活の中心的な課題と両立しながら、あるいは身体的・精神的な面での条件などと相談しながら、多様な社会保障（生活保護はもちろんのこと、失業保険・年金なども含めて）に支えられつつ、可能な範囲で自身の経験や能力を活かして、就労や有償・無償のボランティア等を通じて社会参加をすること、またそのことによって一定の収入を得ること一何よりもそのような状態を、積極的・肯定的なものとして評価するという視点で

ある。」と考えられている。しかし、この中間的就労の問題として、稼働能力はあるが、具体的な就労の場がない者にとって有効な支援ではあるが、就業体験を通して社会的な居場所づくりや社会生活自立支援の実践を行うなど就労以外の部分の色彩が強いことがあげられる。このことから、就労自立＝就労収入による経済的自立までには至っておらず、「半就労・半福祉」の状態に滞留している者もかなりいることが指摘されている<sup>(8)</sup>。

厚生労働省は、今後の生活保護受給者に対する自立支援の方向性として、「今後、生活保護制度については、経済的な給付を中心とする制度から、保護の実施機関が組織的に被保護者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、被保護者の状況に応じて自立支援プログラム等により具体的な就労支援を行うこととしている」とされている<sup>(9)</sup>。この自立支援の取組みを更に推進するため、①生活保護受給者の抱える多様な課題にできるだけ対応できるようにすること、②幅広く多様な自立支援プログラムを策定すること、③対人援助技術やケースワーク等に関する研修を通じて、担当職員の専門性や対人援助技術の向上を図ることが重要であるとしている。今後、この就労自立支援プログラムをどのように発展させていくかによって、保護受給中の被保護者の稼働能力活用要件との関係も変わってくるだろう。

また、生活困窮者の就労支援に関しては、2013（平成 25）年 1 月 25 日に出された社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以下、「特別部会」という。）報告書では、これまでの生活保護制度での就労支援に加え、新しい生活支援体系を構築することが必要であるという指摘をしている。つまり、これは生活保護制度の改革と生活困窮者支援制度の導入を一体的に実施することにより、この改革の二つの柱を密接に関連させ、重層的なセーフティネットを構成するとされるものである。また、この新しい生活支援体系における諸施策は、生活保護の受給者であるか否かを問わず、すべての生活困窮者の社会的経済的な自立と生活向上を目指すという考え方である。

このように、生活保護受給者等の就労支援については、ここ数年間で様々な方向性が示されている。特に、特別部会では生活困窮者（新たに生活保護を受給しようとする者や生活保護の相談者で受給に至らない者など）の就労支援を強化することによって、生活保護の対象とならないよう未然に防止しようとする目的が挙げられているが、その対象者の職業訓練中もしくは求職活動中の生活保障についてはどのように図るのかなど、まだ検討しなければならない点が多いように思われる。

### ③ 生活保護制度における就労支援プログラムの新たな取組み

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<sup>(10)</sup>。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。その他の世帯の特徴としては、50歳以上の者が約85%を占めており、20歳～29歳は5.2%となっている。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%から平成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が5%に留まっていることがわかる。

このような状況の中で、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く存在していることが現実である。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ても、就労支援を通して、受給者の社会的な居場所を創り出すことは必要である。そこで、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<sup>(11)</sup>。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、中間的就労、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、まず、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 市福祉事務所と B 市生活保護課にて、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<sup>(12)</sup>。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。実務担当者によれば、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面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保護廃止ケースは 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。

次に、B 市の生活保護に関する簡単な概況を述べていくと、生活保護受給者数は 4519 人（平成 24 年度）であり、B 市の人口の 36.9%を占めている。この数字は、年々、増加傾向にあるが市全体の人口減が影響しているようである。次に、生活保護受給世帯の世帯類型は高齢者世帯が最も多く 48.1%であり、次にその他の世帯が 24.2%、傷病障害者世帯が 23.5%、母子世帯 4.2%となっている。この B 市の世帯類型の特徴としては、その他の世帯が全国平均よりも多く、それに対して、母子世帯については全国平均よりも少ない状況になっている。また、働きながら保護を受けている稼働世帯は 11.0%となっており、この稼働世帯が少ない要因としては、この地域の就労の場が少ない事や地場賃金が低いこと等が考えられている。

B 市で行われている稼働能力を有する生活保護受給者に対する就労支援は、就労可能性に応じた段階的な就労支援策が採られている。例えば、就労経験が乏しい者や生活習慣や労働習慣の改善が必要な者、日常生活自立や社会生活自立の支援を必要とする者に関しては就労意欲喚起等支援事業が実施されている。この事業の対象者は、就労意欲や生活能力・就労能力が低い、就労経験がないなどの就労に向けた課題をより多く抱える被保護者である。この事業の参加については、参加者の同意を得ることが原則とされている。事業内容としては、就労意欲の喚起のためのカウンセリング、生活習慣や社会マナーなどの生活能力向上のための訓練などを実施し、参加者の生活能力・就労能力の向上を図り就労支援事業へつなげる。具体的な事業は、動物園就労体験、障がい者施設就労体験、介護施設就労体験、農業就労体験等がある。就労意欲が高く、一般就労に結びやすいと考えられる者に対しては生活保護受給者等就労支援事業や B 市独自の被保護者就労支援事業（所内事業として、B 市の嘱託職員である就労支援員による就労支援）が展開されている。B 市の就労支援の特徴としては、この受給者

に応じた段階的な就労支援とともに受給者によっては就労意欲喚起等支援事業と生活保護受給者等就労支援事業を併用して活用する場合もある。

この就労支援の実績については、生活保護受給者等就労支援事業では、平成 23 年度は支援対象者が 26 人で、そのうち就労開始者が 16 人となっており、平成 24 年度には支援対象者が 37 人で、そのうち 26 人が就労を開始している。この事業では、支援対象者数と就労開始者数ともに増加傾向にある。しかし、この事業対象者が就労による経済的自立に至ったケースはほとんどなかった。また、一旦、就労できたとしても、何らかの理由（例えば、体力の問題や疾病の問題等）によって生活保護に戻っているケースがある。また、ハローワークとの連携の問題、特に受給者の就労可能性の判断の違いから、受給者の就労支援について福祉事務所とハローワークとの意向が食い違う場合もあるようであった。

B 市被保護者就労支援事業では、平成 23 年度は支援対象者が 6 人で、そのうち就労開始者は 2 人となっており、平成 24 年度には支援対象者が 15 人で、そのうち就労開始者は 2 人である。この事業では、支援対象者は増加傾向にあるが、就労開始者の増加は見られなかった。就労意欲喚起等支援事業では、平成 23 年度は、支援者数が 54 人であり、平成 24 年度には支援者数が 23 人となっている。この事業の支援者数は減少しているが、この要因としては受給者の就労支援に対する目的の理解の違いがあるため、福祉事務所と就労意欲喚起等支援事業の受け入れ企業との連携がうまくいかないことが挙げられていた。

就労支援の実施上の問題点としては、まず、受給者の多くは保護開始時には自治体に対して協力的で、就労自立に向けた意欲は高いが、保護が長期化するにつれて、就労自立に向けた意欲が次第に低下することが多いということである。これは、生活保護により生活が安定することで、新たに就労に就くよりも、保護に依存することが安定した生活を継続できると考える受給者もいるからである。次に、B 市ではケースワーカーに就労支援開始の時期をまかせていることから、ワー

カーによって就労支援への取組の開始時期の差が生じている。この問題に関しては、B市で就労支援に関するマニュアル等を作成し、出来る限りワーカーの個人的努力だけに頼ることのないように、組織的に就労支援を展開することが考えられている。最後に、地場賃金の低さや就労の場が少ない事から最低生活以上の収入を得ることのできる就労がこの地域にはもともと少ないことから、単身世帯では就労自立を目指す場合もあるが、複数世帯は就労収入を増加しながら保護継続を行っていく就労支援が進められている。すなわち、この地域では地場賃金が低いことから、一般就労ができたとしても、単身世帯では就労により最低生活費を上回る可能性があるが、子どもをかかえる母子世帯では最低生活費を上回ることが困難であると考えられている。

このようにB市では、受給者の就労可能性に応じて段階的に就労を支援し、受給者の状況や地域の実情に合わせて就労を勧め、その就労収入では最低生活費以上の収入がなければ、保護を継続しながら支援を進めていくという考え方で制度運営がなされている。

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<sup>(13)</sup>。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<sup>(14)</sup>。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<sup>(15)</sup>。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、大

部分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。

次に、釧路市では、2005（平成 17）年に、生活保護を受給している母子世帯の母親 29 名を就労支援の対象として選定し、就労指導員の面接等を行っている<sup>(16)</sup>。この取り組みの結果、ハローワークをとおして就職した者が 5 名、自分で就職先を探した者が 5 名、NPO 等の仕事を福祉事務所から直接紹介された者が 4 名となっている。しかし、この結果の人数からもわかるように、就労に就けた者は事業対象者の約半数にとどまり、釧路市での無職者の全体からすれば 3%にとどまっている。またこの支援対象となった母子家庭の母の月収は 4 万から 10 万円の範囲であり、この額では生活保護を廃止するまでには至っていない。その一方で、いったん就職できたが退職してしまった者も 3 名いる。その理由として、解雇された者が 1 名、仕事の負担が大きいとして辞めた者が 2 名である。このような結果を踏まえると、仕事から得る収入の増加や仕事が継続していけるように支援することが必要であるということが浮き彫りになった。

この調査研究は、母子家庭の母が働けない理由についても以下のようにまとめている。まず、労働条件（営業ノルマ、長時間労働など）そのものが厳しすぎるということであり、過重な負担を職場が母親に強いる傾向がある。多くの母親が仕事に就いたのがサービスや販売の仕事であり、この業種は労働時間が 24 時間化しており、さらに祝日や休日の出勤も求められている。しかし、日曜祝日、夕方から夜、あるいは早朝の勤務時間といった時間帯は公的な保育サービスがほとんど利用できない。このような母親の労働時間と子どもの保育サービスの時間帯のズレは、子どもにも負担を与え、子どものケアを受ける権利も奪ってしまう。

また、生活保護受給者の求職活動や職業訓練等の状況についても、

言及している先行研究がある<sup>(17)</sup>。まず、被保護者の求職活動については、受給者によっては、自分の判断により、福祉事務所やハローワークの就労支援を受けずに、自分で求職活動を行いたいと希望する者もいる。つまり、たいていの被保護者は自分自身の取り組み次第で就労を探せると思っている。また、このような自分で求職活動を行うケースでは、最初の段階で保護から脱却できるような高い目標を掲げて求職活動を行うことが多い。実際の求職活動は、自分の希望する就労について求人雑誌を読んで応募することや、ハローワークで仕事を検索すること、ハローワークから紹介を受ける等の求人活動を行うことが主に行われる。この自分自身で求職活動を進めている間、就労について相談する相手がいない、意欲があっても求職に対する効率的な方法がわからない、仕事を探しても履歴書がうまく書けない、面接時の応答がわからない、服装等の細かな配慮がわからないといったことから、結局のところ、就労につながらないケースが多い。さらに、こうした活動では、社会的つながりや他者との交流は生まれにくいばかりか、就労について楽観視している被保護者も多いことから、かえって就労に対する自信を失い、就労意欲も低くなるという逆効果になってしまうこともある。

次に、被保護者の職業訓練については、現在、「福祉から就労」支援事業や求職者支援制度で準備されている職業訓練もしくは技能訓練等ではすぐに現場で通用しないという指摘がなされている。その理由として、技能講習の期間が短すぎる、もともと訓練自体のレベルが低すぎる、実際の働く場とのつながりが断ち切れている等の問題があるとされている。それから、職業訓練等受講者のこれまでの職歴や生活歴等を見ない形での職業訓練は本人とその職業とのミスマッチをおこしやすいという指摘もある。

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し、自分自身で求職活動を行うことや現行の職業訓練や技能訓練では、ほとんど安定した就労につながらないことがわかる。受給者の就労

の特徴としては、業種の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支援プログラムの取り組み

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「福祉から就労」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。さらに、被保護者の中でも就労意欲が高く、就労に有利な技術を持ち、自分自身で求職活動ができる者であれば、あえてハローワークや福祉事務所に就労支援を求めずに、ハローワークのサービスやインターネットなどを活用して求職活動を行うことができる。一方で、福祉事務所の就労支援が必要な者は、様々な事情から就労意欲を失い、就労経験も少なく、就労に活用できるような技術もほとんど有していない、また求職活動をした経験が乏しくその方法がわからない、就労に対して消極的である等の課題を持っている者が多いと考えられる。また、就労以外の生活上の課題（例えば、育児や介護、金銭管理、精神障害など）を有している者も少なくない。この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、福祉事務所に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からである。

この節では、地方自治体での就労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、福祉事務所が中心となり、ハローワーク等との連携を通して、就労意欲の高い者から低い者まで、段階的な支援を行っている自治体の事例を紹介する。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<sup>(18)</sup>。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勧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勧めていくというところにある。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、受給者の適正や希望等をまとめる。次に、求人開拓員が企業や事業者へ電話で説明したり、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。

しかし、このように求職活動中心の就労支援では就労に結びつかない被保護者に対して、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<sup>(19)</sup>。その取組の対象者としては、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 人程度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<sup>(20)</sup>。なぜなら、生活保護が長期化するにつれて、就労自立が難しくなる傾向（大阪市では 1 カ月以上 6 カ月未満の者は保護廃止率が 16% であり、6 カ月以上 1 年未満の者が約 8% である（平成 22 年度））があるため、要保護者の早期の就労支援に重点を置いた取り組みを進めていく必要があると判断されたからである。また就労意欲の低い者の具体的な問題として、例えば、アルコール依存症のため、通院もせず求職活動もしない対象者に対して、求職活動を行うよう指導すると、「わかりました」、「活動はしているが見つからない」といった回答が返ってきて、それ以上進展しないということがある。他にも、保護費を数日で使い込んでしまい、求職活動を行うことができない者等、生活管理や生活習慣の問題が先にあり、就労指導の前提を欠くような者もいる。また就労支援により、何とか頑張って面接にこぎつけても、深酒で寝坊し、面接時間に遅刻してせっかくのチャンスを逃してしまうといった例や、就職したとしても、就職当初に経験する新しい環境に適応するためのストレスからアルコール類を飲んでしまい、無断欠勤が続き、やはり依存症の治療から始めな

ければならないという事例もある。しかし、通院しない者は、まず病識がないことから病院につなぐことが難しいし、依存症の治療や、通院への誘導、支援グループへの引き継ぎには専門知識が必要になる場合もある。このように就労意欲が低い対象者や就労阻害要因がある者に対しては、被保護者自立意欲喚起事業等により、就労意欲を高める支援からスタートしている<sup>(21)</sup>。

支援対象者の問題に合わせた支援（早期の就労支援や就労意欲に合わせるなど）を実践するために、大阪市では平成23年度に「総合就職サポート事業」を導入した。具体的には、①ジョブアタック事業（生保枠を活用し、未就職の若者（39歳以下）を人材派遣会社にて新規雇用し、紹介予定派遣制度により、市内の中小企業等に派遣し、働きながら必要な知識と技能を習得させて常用雇用につなげる。）、②被保護者就業体験事業（就業経験がないため就業のイメージが湧かない、長期失業により社会参加・職場復帰する自信がないといった被保護者に対し就業体験を行うことにより、総合就職サポート事業による就労支援を促進する。）、③被保護者自立意欲喚起事業（就労意欲が著しく減退している対象者に相談支援を実施することにより意欲の回復を図り総合就職サポート事業に繋げる。）、④区における就労支援強化事業（各区の支援対象者の特徴をふまえた独自の事業を実施し、総合就職サポート事業の補完的役割を担う）、⑤就労支援プログラム活用検討会議設置事業（支援の取り組み状況について、客観的・組織的な検討を行う。必要に応じて医師、キャリアカウンセラー等の専門分野からの参加を求める。）、⑥ハローワークとの連携事業（「福祉から就労」支援事業）（「稼働能力を有する」「就労意欲がある」「就労阻害要因がない」「事業参加に同意している」の4要件を満たすケースが対象となり、保健福祉センターとハローワークとの協議により選定）が準備されている。

この事業では、一括支援の手法の導入及び支援スタッフを拡充及び充実させることにより、その効果として、申請時をはじめとする早期の段階での就労支援を強化することによる就労意欲の早い段階で喚起

を促し、それが早期の就職に直結し、また対象者に寄り添った、きめ細やかな支援も図ることができると考えられている。

この取り組みにより、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り組みがなされている。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きている。その実践として、具体的には、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」、「重点分野雇用創造事業」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。

次に、福祉事務所とハローワークとの連携を通して、被保護者に対して早期の就労支援を実践することにより、労働市場への復帰を目指す自治体の事例を紹介する。岡山県倉敷市役所ワークプラザ「たましま」では、2009（平成21）年6月に市の生活就労相談員とハローワークの職業相談員で求職者総合支援センターを立ち上げ、その後、事業の統合等を経て就職支援ナビゲーターを加えて、2012（平成24）年4月からアクション・プランとして求職者総合支援センター事業を開始した<sup>(22)</sup>。ここでは、支援対象者の求人と求職のマッチングを重点に置くために、倉敷市とハローワークが就労支援を一体的実施に取り組むことにしている。ワークプラザたましまは倉敷市役所玉島支所内にあり、その利点としては福祉行政と就労支援の部署が求職者について連

携を取りやすいというところである。ここでの就労支援の流れは、まず市の福祉行政へ寄せられた求職者から相談を受け、その後、ハローワークにつなげ、求人開拓と求職者対応の両方を兼任する就職支援ナビゲーターが求職者の個別のニーズに応じた求人を見つけ就労へとつなげるというものである。

倉敷市では、この支援の流れの中で市と勤労者福祉サービスセンター、ハローワーク、それぞれが業務分担している。市では生活・就労相談を実施し、そこで得た求職者の「求職ニーズ」をとりまとめ、ハローワークに情報提供を行い、ニーズを踏まえた求人開拓を要請する。倉敷市勤労者福祉センターは、地区を計画的に巡回し、求人情報の開拓と「求人ニーズ」を就労支援ナビゲーターに提供する。ハローワークは、倉敷市や倉敷市勤労者福祉サービスセンターから提供される求人・求職ニーズを踏まえた職業紹介や求人開拓を行うとともに、倉敷市との連携による就労支援事業を行う。

この事業の課題として、支援対象者に対して、市は生活保護受給要件を満たしている場合には、生活保護を支給し生活を安定させた上で、就労支援を行っているが、対象者は生活保護を受給している間に就労意欲を失っていくケースは多くみられている。この就労への意識涵養は、支援対象者の内面的な部分であり、就労支援員等による意欲喚起は地道な作業となってくる。時には困難を伴うこともある。実際の取り組みからは、生活保護を受けている期間が短い人のほうが、就労意識を高められる可能性が高いとされている。また就労困難者の求人開拓に関しては、これらの人に合った個別の求人開拓を行っていくことで、その者を担当するナビゲーターが事業所を回る中で、その者にマッチすると思われる求人を働きかけていくことも有効だとされている。

東京都墨田区就労支援コーナー「すみだ」では、アクション・プランの一環として、ハローワークとの連携により「雇用と福祉の一体的就労支援」事業を展開している<sup>(23)</sup>。この区の地域の特徴として、中小零細企業が多く、しかも、高齢化が進み、川沿いの地域で住居不定の生活保護受給者も増加している。このような状況において、ハローワーク

だけでは長期失業者、長期的な生活保護受給者等に対する効果的な支援の成果を上げることが難しかった。

墨田区でのアクション・プランの重要な点は、①生活保護・住宅手当等受給者に対する就労支援の促進（生活保護や住宅手当等の受給者の経済的自立を促進）と、②生活保護・住宅手当等申請相談者および高年齢者・長期失業者等の生活困窮者に対する就労支援の促進を図ることで、出来るだけ本人に「寄り添い」、支援内容に本人が納得した形で行われ、本人が心を開いた上で実践する支援を目指しているところである。①の就労支援の流れは、まず区の福祉保健部保護課等において、ケースワーカーや就労支援員が、就労支援が可能な受給者を選定する。その後、就労支援可能な受給者を区役所内に設置する「就労支援コーナーすみだ」のハローワーク就労支援ナビゲーターへと誘導し、ハローワークとケースワーカー、就労支援員と一体となった早期の就労支援を図っている。ただし、受給者の選定に際して、必ずしも本人の希望どおりにはいかないという問題がある。例えば、支援対象者の理想の賃金額について、経済的自立を図るためには、手取りの金額が生活保護費を上回ることが望ましいが、様々な就労阻害要因がある者（長期失業により、就労のブランクがある者、就労の問題以外にも健康上の問題や家庭内での問題を抱えている者など）もいるので、実際の支援としては本人の状況を把握した上で、受給者もしくは受給世帯に無理のない範囲で、短時間・短期間の就労も視野に入れて進め、保護費との併給でカバーすることも重要である。②の就労支援の流れでは、まず、これらの人たちに対し、利用者の現在の状態を的確に把握した上で、国の相談員による職業相談の実施、ハローワークの職業訓練制度や各種の支援制度の紹介（特定求職者向けの助成金制度、3か月程度の試用期間に適用されるトライアル雇用奨励金、各種の訓練制度など）をした後、区の相談員と連携し、区の支援制度の紹介や専門窓口の活用について説明及び誘導を図っている。

また、この事業の特徴として、まず支援対象者の生活保護や住宅手当等の申請手続を進めながら、他方で稼働能力がある者が働きたいと

考えている場合は、その相談に応じながら、就労支援事業に誘導する形になっている。つまり、支援対象者が生活保護等の給付要件を満たしている場合には、その申請を進めるか、就労支援を進めるかのどちらかを選択するのではなく、同時並行で進めていくことが原則とされている。ただ、この保護申請と就労支援の同時進行過程で問題となるのが、支援対象者にとってハローワークに行くことが、生活保護を受けるための単なる手段となってしまった場合である。このような状況になると就労支援の意味がなくなってしまう。実際に、ハローワークに来ることが生活保護の条件と考え、ハローワークに来たという証明だけを求める支援対象者もいる。だから、生活保護を受給している支援対象者に早期の就労支援を実践することで、本人の「仕事をしたい」、「真剣に相談したい」という気持ちを大切に、支援していくことが重要である。しかし、支援対象者には様々な就労阻害要因があることが多い。具体的には、個人によっても就労阻害要因の違い、その程度の違いがあるが、就労に関する阻害要因として自動車運転免許の失効、職業履歴上のブランクの長期化、低学歴、就労経験が乏しいなどがあり、健康に関する阻害要因として服薬・定期的な通院を含む健康が不安定な状態であったり、アルコール依存や薬物依存などがあり、日常生活、社会生活の阻害要因として刑務所から出所、保護費を計画的に使えない、介護や子育てなどがある。このような不安要素があり、就労へと一步を踏み出せないという支援対象者も多い。つまり、支援対象者の就労阻害要因は個人によって千差万別であり、その対象者自身が頑なにその要因を就労支援員やケースワーカーには明かさなければ、関係者には、そのことを知る余地がない。そのような場合には、通常の職業紹介をしてもうまくいかない。そのような者に対しては、就労阻害要因に応じて、個別の求人開拓や同行紹介が必要であり、学歴等については、個別の企業に基準緩和を求めること、刑務所出所者については協力雇用主の開拓や同行紹介も行う必要になるからである。また、このような支援対象者には、ケースワーカーや就労支援員が本人に「寄り添い」、十分な説明と支援計画を立て本人が納得したうえで支

援を実施していくことが肝要である。そのためには、支援対象者が就労に就いたという結果より、その支援過程が大切である。本人にも考えてもらい、本人が自分の事について気づき、本人が自分の就きたい就労を自分で決定してもらうことを促進しようとするのが重要であろう。その支援を実現するために、現場では、月ごとの全体会議、随時行われる事務レベルでの会議、ケース会議等で、情報交換、意見交換をしている。

この事業での評価は、就労率や就労実績など数値的なものが意識されるのは当然であるが、同時に、この事業は人間を対象としているという点についても強く意識されており、この支援事業の利用者満足度も評価の一要素とされている。

岡山県総社市ハローワーク「総社」では、アクション・プラン（国費でやっている「福祉から就労」支援事業とは別である、また支援対象者も生活保護受給者以外に障がい者、外国人を含めた広いものとなっている）に基づいて、ハローワークと総社市による生活と就労支援の一体的実施がなされている<sup>(24)</sup>。この事業での支援対象者は、具体的には、生活保護受給者、住宅手当受給者、日系外国人、長期失業者、生活不安定により精神的に落ち込んでいる者や精神疾患を患っている者などである。このように支援対象者を広く捉えたのは、この地域の特性にある。この地域では、派遣社員として働いていた日系ブラジル人労働者が多いなどから、生活保護受給者に限定せず広く生活困窮者に対応することのできる柔軟な就労支援事業を実現することとしている。その結果、支援対象者の高い就職率を達成している。この市の就労支援の特徴としては、市とハローワークの生活と就労支援の一体的実施を図るために、ハローワークの建物の2階に総社市の職員とハローワークの職員を常駐して「就労支援ルーム」を開始したことにある。そこで、就職困難者を対象にして、福祉の専門家と雇用の専門家が両面から支援していることがこの事業の特色である。

このハローワークと福祉事務所の連携を通して、①ケース会議、②新規受給者への早期の支援、③就労可能性の判断、④カウンセリング

ルームの活用を行っている。ケース会議では、生活支援と就労支援の両面から支援対象者の問題点を把握するために、福祉事務所のケースワーカー、指導員、就労支援ルームの自立支援推進員らで、会議を頻繁に開催している。新規受給者への早期の支援は、支援対象者に対して就労支援のみを進めるのではなく、生活保護の受給要件を満たしていると判断される場合は、就労に就くまでは、生活保護を受給してもらい経済的な面を安定させながら就労支援をしている。それから、支援対象者に対して自立支援員とケースワーカーが相談に応じ、生活保護受給後、早期にハローワークへ同行するようにしている。このような取り組みで就労支援を進めることで、生活保護を開始する頃には、個別の支援計画が作成され、すぐ就労支援が開始できるようになっている。このような早期の支援を心がけているのは、支援対象者がいったん生活保護を受給しはじめると、就労に対する本人の意思が変わってしまうことが多いからである。次に、就労可能性の判断については、まずその判断を行う就労支援ルームに常駐するケースワーカーについて、査察指導員がその適性を個々に判断し、より職務に適応するような職員を配置している。このケースワーカーは、ワーカーとしての長年の経験を有している者が多く、対象者の特性を把握したうえで、就労の可能性について判断する。一方で、就労以前の問題として、健康状態が不安定な支援対象者には、まず医者判断に委ね、その回復を見て就労可能性を判断するようにしている。カウンセリングルームの活用は、就労支援ルームにカウンセリングスペースをもうけ、保健師を週に1日配置している。ここでの相談は、若年者が多く、その悩みを把握することは容易ではない。しかし、このカウンセリングで対象者に何かを見出してもらうことで就労支援への前向きな姿勢を見出し、カウンセリング対応者から対象者の情報を提供してもらうようにしている。

これまで述べてきたような連携を活かして、総社市での支援内容は、寄り添い型の支援、丁寧な支援実践がその特徴として挙げられる。寄り添い型の支援として、まず福祉事務所とハローワークとの役割を分

け、福祉事務所では支援対象者が就職活動に意欲を出し、ハローワークへと足を向けるまでをその役割としている。この役割のポイントとして、何度も働きかけを行うことにより、対象者への動機づけをすることである。この取り組みにより、最初は就労支援を拒否していた者でも、何回か働きかけを行ううちに就労しようかという方向に向いていくことが多くなっている。また、この福祉事務所とハローワークとの役割を分けたことについては、これまで支援対象者に何でもいから仕事を紹介すればいいという取り組みに対する反省もあった。この取り組み以前は、福祉事務所ではとにかくあらゆる仕事をハローワークから聞いて情報提供して、生活保護受給者の就労支援を行っていたがうまくいかなかった。このやり方を変えて、その者に合った方法で親密に寄り添って支援することにした。その過程で就労支援ルームが設置されたことで、ケースワーカーは本人の状況を把握することに専念し、密接にハローワークと連携をしているので、支援対象者への支援方法や就労阻害要因がよりはっきりと見えてきたと評価されている。これは福祉事務所が行ってきた就労支援の過去の経験から、受給者に就労へと性急に駆り立てることはかえって受給者の就労意欲を低下させること、非正規雇用など不安定な就労へと導いてしまうといった就労支援の成果が上がらないとの反省の上にもとづいている。また、現在の社会状況とりわけ労働市場の状況を踏まえず就労支援を実施するのではなく、まず就労困難者の就労阻害要因の把握とそれへの対応を寄り添い型支援で実施すること、生活保護申請時に就労可能と思われる対象者には保護を受給してもらいながら早期の就労支援を実施すること、就労後の就労先へのフォローなどを重視している。

このように福祉事務所とハローワークとの連携を通じた就労支援の共通の特徴として、①支援対象者に対して早期の就労支援を行うこと、②生活保護等の他制度が利用できる場合は、その制度を利用することで生活を安定させた上で就労支援を行うこと、③支援対象者の就労意欲が高いうちに支援を行うということが挙げられる。まず、①については、新規の支援対象者の就労可能性の把握、個別の支援計画等を立

て、ケースワーカーや自立支援員が対象者に何度も働きかけをしていくことが、その者との信頼関係を早期に築き、支援対象者の就労への前向きな取り組みへとつながると考えられている。②については、国と現場の意向が異なるところである。国は社会保障審議会福祉部会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置し、今後の生活困窮者への支援目的を「就労支援の対象者を広く生活困窮者に拡充することにより、稼働可能な者の就労促進を図るとともに、これらの層が新たに生活保護の対象とならないよう未然に防止することにつながるものと考えられる。」としており、生活保障よりも、早期に就労支援をしていくことで、生活困窮者に対して経済的自立を図るという考え方をとっている。一方、現場のケースワーカー等は、支援対象者に生活保護等の制度を利用することで、生活を安定させた上で、就労支援を行っていくことを推進したいという考え方をもっている。その理由として、支援対象者は就労阻害要因を抱えている事が多く、就労支援を進めるだけでは就労へと結びつけることが難しいことから、生活保障等を利用し、就労以外の問題を解決もしくは生活不安を和らげることで、求職活動や職業訓練等に集中することができるようになるかと考えているからである。③については、就労困難者の就労支援は、求人と求職をマッチングすることが難しく、また求人側では、その職業の経験がある、就労に活用できる技術を有しているなど、出来るだけ即戦力になる者を求める傾向にある。しかし、支援対象者は、前述したように就労経験が乏しく、低学歴、生活歴等から考えても、求職活動を行ってもなかなか求人側が求めるような人材は少ない場合が多い。そこで、根気強く求職活動を行っていくには、なによりも就労意欲を保つことが重要であり、出来るだけ就労意欲が高いうちに色々な就労支援策を実施していく必要があると考えられている。

このように福祉事務所とハローワークでの一体的就労支援では、地域の特性を活かすこと、支援対象者に寄り添い、出来るだけ対象者とのコンタクトを図る支援が心がけられている。まだまだ課題は残されているが、この親身で丁寧な支援体制が、支援対象者の就労意欲を高

め、就労率にも反映されているようにも思われる。

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<sup>(25)</sup>。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こともある。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。例えば、交通機関が発達しており、求人倍率も高い地域では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に重点を置く場合や求人自体が少なく、稼働世帯でも50代、60代の受給者が多い地域では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を中心に就労支援を運営するなど、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、また、その地域の雇用環境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 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、それぞれ重点に置いている対象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<sup>(26)</sup>。

次に、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おり、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、その他の世帯の中でも大半を占める 50 代、60 代の被保護者（その他の世帯の約 85% を占める）に対して、今後の就業年数や職業訓練に対する費用対効果から鑑みても、スキルアップや就労訓練等が有効ではないと判断される場合は、現在の被保護者の稼働能力を念頭に置き、その能力が活用できる範囲で就労に就いてもらい、その収入が最低生活費に満たなければ、その足りない部分を生活保護で補填するような形が望ましいのではないだろうか。また、母子家庭等の世帯で就労自立を考えなければならぬ場合もある。例えば、受給者が就労により経済的な自立が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といった時には、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。具体的には、先駆的な地方自治体で取り組まれている就労支援が参考になる。ここでは、日常生活自立支援や社会生活自立支援を取り入れた支援から就労により経済的自立を目指す支援まで「段階的支援」になっている。そこでは、次のような支援段階が想定されているように思われる、①ケースワーカーやキャリアカウンセラー、就労支援員等との面接を通して、アポイントをとる、誰かと約束を交わすなど責任と生活習慣を整える。→②就労体験・インターンシップ（短時間、本人の希望（選択ができる範囲で）、週 3 回程度）とともに就労支援員やケースワーカーとの面接を行うことで、労働習慣の確立、他者との交流、「働く」意義の再確認（自尊心、自己有用感）、社会的なつながりが生まれてくる。→③中間的就労（ほぼフルタイムと同じ活動、就労の定着、企業側に対して補助金等の準備）、企業側にもメリットがある

ことにより被保護者への対応も正社員のような責任が免れる。→④稼働能力に応じた就労（就労先も重要であるが稼働能力に応じた就労の収入や就労の継続性等により、保護を継続するか停止するか、廃止するかなどの判断を行う。）といった取り組みが実施されている。どの段階の就労支援を強化していくかといったことはその地域の状況などによっても異なってくる。つまり、地方自治体の就労支援の取り組みは、その支援対象者の特徴、地域の特性や求人倍率等により、その目的、目標が大きく異なることが考えられる。

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。財源問題については、自立支援プログラム導入前から、現場では、「財政状況の厳しいことは、いずれの自治体でも同じであろうが、自立支援プログラムを導入し具体的な事業を実施していくためには、担当職員の配置をはじめ少くない額の財源の措置が必要となると受け止められており、費用対効果も含め、そうした財源措置を講じることの困難」があるとの意見もあった<sup>(27)</sup>。また前述したように、実際に運営されている生活保護法における自立支援プログラムは、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。生活困窮者の中には、直ちに一般就労に就くのが難しい者も多数含まれている。その原因が単に経済的な要因に止まらず、その者が抱えている就労阻害要因が、自身の健康状態に不安を抱えていたり、その地域には身寄りがなく社会的孤立状態にあったり、本人または配偶者の精神的疾患があったり、長期失業による生活習慣の乱れ、これまでの学歴や職歴等による就労への不利など、多様かつ複合的なケースが多い。そのため、一般労働市場における就労を目指したとしても、短期間の職業訓練もしくは技能訓練や求職活動等の活動の実施だけを求める就労指導を行うのみでは、被保護者に

対して効果的な支援とはならず、かえって受給者を追い詰める結果となる危険性もある。このように自治体によってプログラムに対する温度差が見られるのは、受給者にとっても不利益を生じることになり、就労自立への道を絶たれてしまうことになる。なぜ、このような事態になっているかというと、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<sup>(28)</sup>。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。そこで、これまで述べてきたように、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だろう<sup>(29)</sup>。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）の権利性を確定することも重要になってくるだろう<sup>(30)</sup>。

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<sup>(31)</sup>。「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い

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<sup>(32)</sup>。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であろう。

また前述したように、受給者のよりよい就労を支援していくためには、支援対象者の職歴や生活歴、その世帯の状況、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。しかし、自立支援プログラムを実施していく上で必要不可欠な、外部の社会資源の確保が困難であるという現場の意見もある。つまり福祉事務所やハローワークなどの連携により就労支援プログラムをよりよいものにしても、その地域での雇用状況、利用可能な社会資源等によって、最終的に受給者が安定した就労をすることができるかどうかは大きく変わってくる。このような状況から、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<sup>(33)</sup>。このような取り組み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。また、このような取り組みの課題として、社会参加から一般就労へと段階を踏んで多様な支援メニューをどのように作成していくのか、様々な就労阻害要因のため、一般就労につなげる事が困難な者に対して、多くの者の社会参加を可能とする就労支援の構築、その際の社会資源をどのように活用するか、またその資源をどのように確保するか、実施主体をどこが担うのか、ボランティア活動や福祉的就労に結びつくような地域特性を活かした事業をどのように展開していくかなどが挙げられる。つまり、地域の雇用状況もしくは地域の特性、個人の能力、その世帯の状況に応じた「段階的支援」が実施できるかどうかということが課題となるだろう。

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。しかし、2010（平成22）年に行われたケースワーカーに関する調査では、ケースワーカーの経験年数は、1年未満の割合は22.9%、査察指導員のうちケースワーカー経験のない者の割合は24.0%となっている<sup>(34)</sup>。またケースワーカーの平均経験年数を見ても、市区では2～3年未満が41.5%と最も高く、都道府県・町村では1～2年未満が29.5%

ともっとも高い割合になっている。この数字のみで一概には言えないが、全体的に経験年数の少ないケースワーカーが多いことから、通常業務に加え、被保護者や要保護者への対応、家庭訪問等の不慣れな業務に時間を割かれることから、要保護者の就労に関する相談、その後の支援まで手がまわっていない状況のように思われる。このような調査からもわかるように、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<sup>(35)</sup>。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（社会福祉法第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徹底されたことにもない、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。なぜなら、被保護世帯は増加傾向にある一方で、昨今の公務員の定数削減等の影響により、ケースワーカーを適切に配置することが困難になっているにもかかわらず、被保護者の中には就労支援を必要とする者が増加しており、その就労の阻害要因も複雑化していることから、福祉事務所内に就労支援を専門とした就労支援員の配置が望ましいからである。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<sup>(36)</sup>。

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<sup>(37)</sup>。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。

最後に、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。しかし、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。このようなリスクを背負う上に、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。

やはり稼働能力を有する受給者を経済的自立へと導くには、受給者の個人的能力も必要であるが、これまで見てきたように、福祉事務所とハローワークが連携し、ハローワークの就労支援員や就労ナビゲー

ターがまず求人側との信頼関係を築き、その求人に相応しい支援対象者を選定することで求人とのマッチングを図り、しかも、対象者が就労に就くことのみを支援するのではなく、その就労を継続していけるよう、その後のフォロー体制を形成することも必要になってくるだろう。このように考えると、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、この制度での就労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かと思われる。

---

(1) 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度における自立支援の取り組み」『平成 23 年度 生活保護就労支援員全国研修会資料集』2011（平成 23）年、26 頁。

- (2) 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)7-8頁参照。布川日佐史「生活保護における自立支援の展開の検証」布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用①策定と援助』(山吹書店, 2006(平成18)年)14-17頁参照。
- (3) 五石敬路『現代の貧困ワーキングプア-雇用と福祉の連携策-』(日本経済新聞出版社, 2011(平成23)年)162-170頁参照。
- (4) 布川注(2)、前掲書、7頁参照。
- (5) 同上、7-8頁参照。
- (6) 厚生労働省社会・援護局保護課注(1)、前掲書、26頁。
- (7) 釧路市福祉部生活福祉事務所「生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書(平成21年度～平成22年度)及び釧路市福祉部生活福祉事務所関係分資料」、24頁。
- (8) 同上、27頁。
- (9) 厚生労働省社会・援護局長通知「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」(平成14年3月29日社援発第0329024号、平成17年3月31日改正)。
- (10) 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。
- (11) 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。
- (12) 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。B市生活保護課には、2013(平成25)年10月に訪問調査を実施した。
- (13) 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。
- (14) 渡辺注(13)、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。
- (15) 朝比奈注(13)、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」に登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。
- (16) 中園桐代「生活保護受給母子世帯と「自立」支援－釧路市での調査を事例として」布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用①策定と援助』(山吹書店、2006(平成18)年)191-221頁参照。
- (17) 邊公律「国内の社会的企業訪問録」(賃金と社会保障 No.1589、2013(平成25)年)23頁。
- (18) 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。
- (19) 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>
- (20) 大阪市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>
- (21) 向井順子「大阪市の就業支援の取り組み」(賃金と社会保障 No.1436、2007(平成19)年)23-24頁参照。
- (22) 邊公律注(17)、前掲書、40-42頁参照。
- (23) 同上、36-40頁参照。

- (24) 同上、43-48頁参照。
- (25) 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。
- (26) 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。
- (27) 山田壮志郎「誰のための自立支援プログラムか? -生活保護制度改革と「自立支援」の混乱」(岐阜経済大学論集 41 巻 1 号、2007(平成19)年) 21-25頁参照。
- (28) 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。
- (29) 同上、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。
- (30) 布川注(2)、前掲書、14-15頁。
- (31) 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。
- (32) 布川注(2)、前掲書、157-158頁。
- (33) 同上、11頁。
- (34) 五石注(3)、前掲書、153-162頁参照。
- (35) 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 F.Handler. *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。
- (36) 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。
- (37) 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。

## VI 就労自立支援プログラムの在り方

### 1 稼働能力活用要件と就労自立支援プログラムとの関係性

これまで、アメリカやデンマークといった社会扶助制度における就労支援の展開を参考に、わが国の就労自立支援プログラムに係る保護申請時の稼働能力活用要件の適用から保護受給中の就労自立支援プログラムの具体的実施状況まで、様々な場面における問題とその改善に向けた改善策について検討してきた。この章では、これまでの問題点とその改善策をまとめることで、今後の稼働能力を有する生活保護受給者の就労自立（保護継続をしながらの経済的自立も含め）に向けた取り組みのあり方について考察していきたい。そこで、まず稼働能力活用要件と就労自立支援プログラムとの関係性について、保護申請時と保護継続時に分けて検討し、次に生活保護法における就労自立支援プログラムの内容として、受給者と行政との就労の権利義務関係を考察した後、就労自立支援プログラムの具体的内容を検討していく。そして、最後に、これまで理論や現場の実践を検討した上での生活保護法における就労自立支援プログラムの法的位置付けを考察し、就労自立支援プログラムの実践上の在り方について述べていくことにしたい。

#### ① 保護申請時

保護申請時における「保護の補足性」とりわけ「稼働能力活用要件」は、平成 20 年度の保護の実施要領の改正において、次官通知、局長通知として、以下のように示されている。この稼働能力活用要件は、「1 稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。」とされている<sup>(1)</sup>。この要件の判断基準について、福祉事務所の判断によっては、これを厳格に見るか、緩やかに見るとかで、その判断が変わってくる。そこで、これまでの研究者による解釈や裁判による解釈を見るかぎり、生活困窮状態にあり、稼

働能力を有しているが、最低生活を確保できるだけの具体的な就労場所や就労可能性が示せない場合は、保護を開始し、その経過を見て、「稼働能力を活用しているか」を判断することが望ましいとされており、保護申請時の稼働能力活用要件については、緩やかに判断すべきという方向になってきている<sup>(2)</sup>。

また、稼働能力を活用する意思の判断については、これまで要保護者のおかれた「具体的な状況の下」で求職活動等の取り組み姿勢によって、それを活用する真正な意思があるかどうかを判断してきた。ただし、この「真正な意思」をどのように評価するかについては、行政による恣意的な判断がなされる恐れがある。要保護者にとって、保護申請を行う福祉事務所によって判断が変わってくることは、容認できないことである。そこで、この点については、Ⅳの新宿判決や長浜判決で見られたように、要保護者の求職活動については、不適切さ、まじめさ又は真剣さが欠ける等の状態があったとしても、できるだけその意思を尊重しようとする傾向がみられ、その点では評価できる。しかし、どのような行動が許容されるのか、されないのかについては明らかにされておらず、この判断を行ったとしても、行政の主観的な判断要素が消えるわけではない。だから、新宿判決や長浜判決の中でも、この能力活用の意思については、保護申請時点での稼働能力活用の意思は、求職活動等の取り組みから判断するにしても、その評価についてはあいまいな点が多いことから、初期の段階では、出来るだけ要保護者の稼働能力活用意思を尊重し、保護継続時の行政側の就労指導に対する受給者の取り組みや就労自立支援プログラムへの取り組み姿勢で判断する方が、活用する意思に関して客観的で明確な判断ができると考える<sup>(3)</sup>。

能力活用の意思の判断については、要保護者を取り巻く環境（例えば、その地域においてはその者に合う求人自体がない、求人活動を積極的に行っても就労することが出来ず就労意欲を減退させるなど）によって変化したり、その求職活動を評価するにしても具体性に欠け、その評価基準に不明確な点が多いことから、学説では、保護申請時の

稼働能力を活用する意思についてはこれを判断せず、多くの場合、具体的な稼働能力と具体的な環境の下にその能力を活用できる就労場所があるかどうかで判断すれば良いのではないかという考え方も出てきている<sup>(4)</sup>。しかし、「稼働能力を活用する意思は問わない」という考え方には、本人の就労に対する意向（職業選択の意思まで無関係にしてしまう）まで無視してしまう危険性がある。例えば、この考えをとれば、自分が望まない職業でも、具体的な稼働能力を前提に活用する就労の場があるのではないかと判断されることもありうる。だからこそ、とりあえず生活保護受給を開始した後、改めて、被保護者に稼働能力活用があるかどうかを再確認し、就労自立支援プログラムを通して、その就労意欲を高めていく必要がでてくる。この就労意欲を高めることは、その者の内面的な意思に関する問題であるので、実際の現場ではそれを判断することは難しいとされている<sup>(5)</sup>。生活保護を受給することで生活が安定し、そのことがかえって受給者の就労意欲を減退させることもあるので、その者に再び就労意欲を高めさせるために就労支援を実施しなければならなくなる場合もあるであろう。

次に、具体的な就労場所については、その具体的な雇用環境の下に就労できる場所やその地域の有効求人倍率で判断されるものとされている。しかし、有効求人倍率という数字上では就職の可能性があっても、一般の失業者との競争もあるために、生活保護受給者にとっては、現実にその通り就職する可能性があるわけではないことが多い。新卒者の就職においても、その地域の求人倍率が高くても、すべての者が就職できるわけではないし、その希望する職に就けるわけでもないのと同じである。そのような状況の中、中高年の者が就職しようとした場合、特殊な例外を除き相対的に厳しいことは言うまでもない。ましてや、ホームレスを積極的に採用しようとする企業も決して多くはないだろう。

この就労の場の判断については、新宿判決は、要保護者が具体的な環境下において就労できる場として、「一般に、路上生活者が就くことができる職は、土木建設作業員や、空き缶拾い、段ボール集めのよう

な都市雑業が大部分を占めていると認めることができる」ことから、この職に、「従事することにより軽度な単純作業に従事することによって得られる収入に比べてもわずかな収入しか得なかったというべきである」と認定している。要保護者がその就労可能性により就労できる場があったとしても、その就労先から得られる具体的な収入が最低生活以上になるかどうかということも考慮する必要があると言っているのである<sup>(6)</sup>。

このように現行制度での稼働能力活用要件の行政解釈では、保護申請時に行政の恣意的な判断要素が介入する余地が多い。このことから福祉事務所によって、生活困窮状態や稼働能力活用要件の判断が異なれば、その判断次第で要保護者が保護を受給できないような事態が起きてこないとも限らない。そこで、これまで述べてきたように保護申請時の稼働能力活用要件を緩和する方向で解釈し、できるだけ稼働能力を有する生活困窮者にも、生活困窮状態であれば保護を受給し、保護受給中に各自治体が準備する就労自立支援プログラムを通して、その者の能力に見合った稼働能力を活用できる就労の場（その準備のための職業訓練や職業教育等を含め）を提供することで被保護者の稼働能力活用要件を判断していくことが望ましいと考える。

## ② 保護継続時

前述したような形で、要保護者の生活困窮状態に判断の重点を置き、「稼働能力活用要件」を緩やかに判断していく場合には、当然、保護受給中に被保護者が稼働能力を活用しているかどうかという判断がなされなくてはならない。これに関しては、就労自立支援プログラムや就労指導等に対する取り組み状況で判断すべきである。

そこで、これまでの要保護者に対する就労指導において、その稼働能力を活用していないと判断される場合として、学説上では以下のような事例が挙げられている<sup>(7)</sup>。①ピアニストなど特定の技能が活用できなくても、なおその職種にこだわる時、②実際に収入に結びつかない職に固執し、他の職を拒否するとき、③単に稼働能力活用の意思のみでは足りず、職安に求職の申込をするなど、具体的な行動を取ら

ないとき。こういった場合は稼働能力の不活用と判断されるということは多くの学説も一致している。この評価基準に関して、①②については、被保護者に職業選択の権利があるとはいえ、その就労可能性に見合った就労へと繋げることが重要であり、そのために個別の就労計画に基づき、就労支援をしていくべきであるから、この2つの稼働能力不活用の判断は今後も適用すべきである。しかし、③については、自治体による就労支援の実態を見る限り、保護受給中の場合は単に就職活動や求人を探すことだけでは就労につながるケースも少なく、個人で行う活動が多くなるため、結局のところ、他者との交流が少なくなり、社会とのつながりを希薄にさせる原因にもなっていることから、③については、稼働能力不活用との判断基準としては慎重な適用が望まれる。

次に、生活保護手帳に記載されている「2 保護受給中における指導指示」の中では、「2 (1) 保護受給中の者については、随時、1と同様の助言、指導を行うほか、特に次のような場合においては必要に応じて法27条による指導指示を行うこと」とされている<sup>(8)</sup>。その一部として、次のような事が挙げられている。まず、その者の健康状態や家庭状況に変化が生じた場合には、「2 (1) ア 傷病そのほかの理由により離職し、又は就職していなかったものが傷病の回復等により就労が可能とするに至ったとき」、「2 (1) イ 義務教育の終了又は傷病者の介護もしくは乳児等の養育に当たることを可能となったとき」に就労指導が可能とされている。被保護者に就労の機会があるのに、就労可能性を十分に活かしていないと判断された場合、「2 (1) ウ 現に就労の機会を得ていながら、本人の稼働能力、同種の就労者の収入状況等からみて、十分な収入を得ているものとは認めがたいとき」、「2 (1) エ 内職等により少額かつ不安定な収入を得ている者について、健康状態の回復、世帯の事情の改善等により転職等が可能なとき」就労指導を行うこととされている。また、その就労指導に当たっての行政側の配慮すべき点として、「2 (3) 指導指示を行うに当たっては、必要に応じて、事前に調査、検診命令等を行い状況の把握に努めるととも

に本人の能力、健康状態、世帯の事情、地域の慣行等について配慮し、指導指示が形式化することのないよう十分留意すること」としている。この保護受給中の就労指導に関する指導指示に関しては、様々な世帯の状況に合わせて、その指導にあたるべきことが規定されている。しかし、実際の行政による就労指導は、その者やその世帯について十分に調査が尽くされているとはいえない場合や、その状況が的確に把握がなされていない場合もあるときく。そのため、被保護者の稼働能力を過大評価したり、その世帯の状況に合わない形での就労者の就労時間を延ばすことを要求したり、時給や月給の高い職への転職を要求するなど、かなり無理のある就労指導や増収指導になっていることも少なくないという<sup>(9)</sup>。

このような就労指導の状況を考えると、保護受給中の稼働能力活用要件の判断材料として就労自立支援プログラムを位置づけることが、より被保護者とその世帯に合った就労可能性を把握するためには必要になってくるのではないか。なぜなら、このプログラムを通して、稼働能力を有する受給者が、本人の希望に沿った形で個別の計画が立てられ、それに基づいた職業訓練や求職活動機会を与えられ、それから、当該受給者にその就労可能性によって活用できる就労場所が提供された場合には、それを拒否するということは、その本人の稼働能力を活用しようとする意思が本当にあるのかどうかという点で疑問が生じてくるからである。

また、正当な理由がなくプログラムに参加しなかった場合やプログラムへの参加の意思を示していたのに、実際には参加をかたくなに拒んだ場合には、稼働能力活用要件を満たしていないという理由から、生活保護法第 27 条の指導・指示による保護の変更及び停・廃止がありうると考える。なぜなら、この補足性の原理が現行生活保護法に盛り込まれたのは、この法が資本主義社会における自己責任の原則に対する補足的役割を果たすものであるからである。そのことについて、実定法上では第 60 条の「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」という義務規定に

も現れている。したがって、この自立支援プログラムのなかで、受給者の個別事情の考慮や自己決定権が尊重されつつ、就労自立支援プログラムに参加し、この支援の過程で、稼働能力の意思があるかどうか判断されるべきである。しかも、その者にふさわしい職種の稼働能力活用場が提供された場合には、その者の就労可能性に合わせた就労場所があるのだから、その職種に従事することを拒否できないと考える。

## 2 生活保護法における就労自立支援プログラムの内容

### ① 生活保護制度における就労自立支援プログラムの必要性

これまで雇用保険制度や生活保護制度によって、別制度として実施されてきた所得保障と就労支援を、これからは稼働能力のある就労を希求する者（失業者や低賃金、労働環境・就労と生活のバランスの問題等を抱えている就労希求者も含め）を「求職者」と設定し、就労支援と生活保障を展開すべきではないかという考え方もある。この「求職者」とは、①長期・フルタイム雇用に従事している労働者であるけれども、人的・経済的従属関係から逃れるために労働移動を希求する者、②有期労働契約を締結することを余儀なくされ、労働生活における雇用保障に欠ける者、③労働時間が僅少、あるいは低賃金であるために人たるに値する生活を希求する労働者（部分失業者）、④労働市場への参入を希求するけれども、心身の状況や家庭責任といった就労阻害要因の故に就労意欲を喪失あるいは低下し、労働市場参入が困難な状態にある者。つまり、労働の意思を有するが活用可能な労働の能力を制限されている者である。⑤労働の能力を有するが、労働の意思が低下ないし喪失しており、それ故に職業に就くことができない状態にある者、⑥労働の意思と能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態にある者が想定されている<sup>(10)</sup>。この稼働能力を有する就労希求者を「求職者」と捉える考え方の中には、これらの者は最終的な目標として就労支援を通して「労働市場への参入」することで

あるので、統一した制度のもとに支援を行うべきというものである。具体的な制度の取り組みとしては、この目標を果たすために、すべての就労希望者を「求職者」として捉え、その者の就労可能性や生活実態等を踏まえて就労支援と生活保障の程度を分けて（就労可能性が高ければ就労支援を強調し、就労可能性が低くもしくは生活困窮状態にある場合は生活保障を中心に支援をするなど）支援をしていこうとしているところに特徴がある。

それから、これまで欧米諸国では、失業者に対する積極的労働市場政策が展開されており、就労支援とともに所得保障を行い、就労支援の取り組み如何によっては、所得保障を受けることができなくなるといった、いわば就労支援と所得保障が不可分のものとして把握されてきた。つまり、受給者の就労支援の積極的な取り組み次第で、その結果として受給者やその家族の生活保障がなされるか否かが決定するという性質のものである<sup>(11)</sup>。しかし、ここでいう求職者法は、就労支援と生活保障（所得保障）を分離して考えていくというものであり、これらのどちらにも、その価値を見出すことで、一応は両者が分離した権利の体系として構築すべきとするものである。つまり、この法によるアプローチは、完全参加型社会ないしアクティベーションのアプローチに親和性を持っているが、この就労支援と生活保障の権利を分離することに関しては新たな試みとなるだろう。しかし、この求職者法の権利体系の分離に関しては、就労支援と生活保障を分離するため、受給者によっては就労支援には消極的な態度を取り、生活保障を切望するフリーライダーを生む可能性は大いに考えられるだろう。

また、これまで就労支援と生活保障を結びつける考え方の根底には、資本主義社会における自己責任の原則があるものの公的扶助制度がその補完的制度として位置づけられている以上、就労可能な福祉受給者もしくは就労以外にも問題を抱えている稼働年齢にある者に対して、「社会が就労に関する努力を求めるかわりに、そのニーズを持つ者を助けるための社会の義務として受給者のために生活保障や就労支援を受ける権利を与える」ことで制度が実施されてきた。したがって、受

給者の就労支援の取り組み状況等から、その者に生活保障がなされるかどうかの決定がなされてきた。しかし、求職者法で就労支援と生活保障の権利を分離する場合、その法的根拠をどのように設定するのかということが、かなりあいまいになる可能性があると考えられる。

また、求職者法を制定すべきとする背景には、長期失業者や就労経験の少ない者に対して、これまでの就労支援制度がうまく機能しなかったことにある。その理由として、このような者たちの抱えている就労阻害要因を度外ししたまま、その者たちを労働市場に参入させようとしたことに原因があると考えられている。特に、この者たちが就労意欲を喪失もしくは減退している理由の多くは、慢性的な持病や精神疾患、アルコール依存症などによる医学的原因とこれまでの生活歴や就労経験、社会関係のなかで醸成されてきた就労阻害要因によるものに大別される。この二つの要素を考慮に入れた就労可能性を把握することが必要であり、これは今まで就労可能性を医学モデルで判断してきたものを受給者及びその家族による就労阻害要因等を含めた社会モデルへと転換させることが必要なことであるという理論的な基礎をもった考え方である<sup>(12)</sup>。この社会モデルに応じた就労可能性を基準に判断をしていくことには賛成であるが、この判断で就労支援を進めていく場合には、いくつかの制度実践上の問題が生じる可能性があると思われる。

まず、求職者法による社会モデルの就労可能性により、受給者をカテゴリー化することができたとしても、それを受け入れる労働市場がその社会モデルにより分類された受給者たちの就労可能性に応じた対応ができるかどうかということである。例えば、自治体側は受給者の就労意欲を高めることや就労習慣を身に着けることを目的とした就労体験やインターンシップを設定していたとしても、受け入れ側は正規職員に向けた就労訓練と考えていけば、受給者に対して職場で求められる仕事内容や指導についても正規職員と同じようになりかなりハードな高いハードルを要求することになるだろう。このように、受給者の社会モデルに応じた就労可能性の分類がなされたとしても、その内容につい

て、自治体とハローワーク、受け入れ企業の共通理解がなければ、受給者の就労自立へと結びつかないばかりか就労意欲を減退させてしまうことも考えられる。

また、現在の「福祉から就労」支援事業でも、福祉事務所とハローワークとの連携の問題、特にハローワークが受給者の稼働能力と生活状況を正確に把握することができていないことが問題とされている。このような状況で、受給者のカテゴリー化を進めることができたとしても、その分類に応じた就労支援を展開できるのかという問題もある。それから、求職者として、今後の就労能力、生活実態等を含めて就労可能性を判断する場合は、生活保護受給者の中でもかなり多くの分類が考えられる上に、失業者や転職を希望する者などを含めて求職者として分類していく場合には、この分類がかなり拡大する可能性がある。このような場合に、就労可能性に応じた就労支援を地方のハローワーク等で実施できるのか、ハローワークのみでの対応が困難な場合にそれに代わる実施主体を準備することができるのかという問題は大いに考えられる。

さらに、この就労支援制度が前提としている「労働市場への参入」を目標とするのであれば、受給者の就労可能性を社会モデルで判断したとしても、この制度での就労支援により、求職者の希望に似合った転職の機会を提供することができるのかということが問題となる。特に、わが国では雇用保険制度と生活保護制度での職業訓練・職業教育等が充実していない中で、共通の求職者として就労支援を展開したとしても、実際に最低生活以上の就労収入を得ることができる就職を受給者に提供できるかどうか、また流動的な労働市場の状況に即した就労支援が行われるのかどうかは、これからの課題となるだろう。また具体的な就労支援として、これまで雇用保険制度では、短期の失業問題を対象としており、その失業者の転職に関しては求人情報の提供、求人紹介等が中心であり、最終的には個人の努力によって就労に就くことが多い。それから、この制度では、就労している者に対する教育訓練や技能訓練等が準備されているが、これを通して転職を提供す

る機会としてはほとんど活用されてこなかった。これに対し、デンマークでは失業問題と同時に転職への支援として充実した職業訓練や職業教育等が準備されており、失業したとしても、自分やその家族の生活を向上するための転職ができる機会が与えられている。このような失業や低所得者等の問題を解決するために、転職の機会を準備していくという制度上の目的を変更していかなければ、求職者に必要な充実した職業教育や技能訓練は展開できないであろう。

このように、求職者として就労支援を展開していくには、他にも解決すべき課題を抱えているように思われる。ここでは、これまで述べてきた問題点とともに、解決すべき課題を挙げながら、デンマークでの法規定や制度運営をもとに若干の考察をしていく。まず、就労を希求する者として共通の「求職者」と考え、その支援を進めていく場合は、就労支援が強調され、生活保障がおろそかにされる可能性がある。この傾向は、わが国では、すでに政策動向にも表れている。具体的には、稼働能力のある生活困窮のおそれのある者に対して生活困窮者自立支援法が制定されようとしている。この法律の目的は、「生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる」ことである。この制度では、この目的に応じて、福祉事務所設置自治体に対して必須事業として、「自立相談支援事業」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）の実施と「住居確保給付金」（離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の給付金）の支給が設定されている。この他、福祉事務所設置自治体の任意事業として、就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施が予定されている。

このように具体的な制度内容を見ても、就労支援もしくは自立支援に関しては、①就労の支援その他の自立に関する問題についての相談対応、②生活困窮者の抱えている課題を評価・分析し、そのニーズを把握、③ニーズに応じた支援が計画的に行われるよう、自立支援計画を策定等と段階的な計画が予定されている。しかし、生活保障に関し

ては、住居確保給付金で住居の確保はできたとしても、生活費については家計相談支援事業により、貸付のあっせんがなされる程度である。また、この事業対象者の生活費に関する事業は、任意事業とされており、自治体によってはこの制度利用者の生活費に関しては関与しないという場合も考えられるだろう。

このように、生活困窮者に対して、一般就労に向けた就労訓練事業としての中間的就労（ここでは生活保障があいまいな状態）を進めるのではなく、生活困窮者の収入確保や社会参加確保の機能を有した社会的就労を進めていくべきではないかという考えもある。例えば、「協同労働と協同組合」という考えに立てば、共同出資者はみな経営に参画でき、その地域の人々やその地域で必要とされている内容の仕事に取り組むことを目標とした法人形態を創出することができる。「社会的事業所推進法」では、社会的排除者であるかどうかは関係なく共に対等な立場で事業運営ができるよう多様な法人形態を想定している<sup>(12)</sup>。このような社会的就労では、労働を通して収入を確保するとともに、社会参加確保の機能も併せ持つことで「社会的包摂」を目指すということが目標とされている。また、デンマークでは社会的就労としてフレクス・ジョブ（flex job）が展開されている。この制度では、労働能力が恒久的に低下した状態にある者（リハビリテーション給付を受けても労働能力の改善が見込めない者）や、もうすでに（もともと就労していた場所に）雇用されているか就労していたが解雇された者を対象としている。この制度の目的は、このような労働能力が恒久的に低下状態にある者に、これまで受給前に就労していた職業や生活歴を参考に、就労経験の長い職業に就いてもらい、自治体が公共企業もしくは民間企業にその労働能力の低下状態に見合った助成金を支払うことで、常勤の就労を提供しようとするものである。このような社会的就労も、通常の就労条件では就職が困難である者の就労支援として展開していく必要があるだろう。

次に、就労可能性に応じた求職者のカテゴリー化を具体的にどのような基準で判断していくのかという問題がある。例えば、デンマーク

では積極的社会政策法の中で、社会扶助受給者の就労可能性に応じて受給者を分類し、その受給者に合わせた就労支援が行われている<sup>(14)</sup>。この制度では、すべての社会扶助受給者の稼働能力と労働市場へのマッチングを考えた上で、受給者の就労実現可能性に応じて就労レベルを5段階に分けている。第5レベルに該当する受給者（例えば、デンマーク語の活用が困難な移民、低学力の者、精神障害や他の社会的問題を抱える者、そして社会的もしくは家族の問題がある者、薬物もしくはアルコール依存症のある者）は、その就労レベルでは労働市場への参入は困難であると考えられている。また、第4レベルにある受給者は、労働市場での就労可能性が低いと考えているグループであるが、この制度での就労可能性のある受給者の約4割を占めている。新しい政策の中心は、この第4レベルにある者を労働市場へ統合することやこれらの者を雇用へと結びつけることが目的となっている。また、この就労可能性に関するレベルの決定に当たっては、自治体側が受給者やその家族の状況に応じてすべて決定するのではなく、受給者が就労支援に関する意見を述べる権利や就労支援の履行過程について聞く権利など、診断原則（dialogue principle）を定め、受給者の意見等を含めた形でレベルを設定することが法により定められている<sup>(15)</sup>。これに加えて、この法では、地方自治体が受給者に対して可能な限り就労支援の計画の決定に関して参加することをできるよう配慮することや受給者に意見を述べる機会を提供すること、受給者の就労支援の履行がうまくいくように、自治体ができる限り協力すべきであることも定めている。

また、わが国の雇用状況に関しても問題がある。例えば、求職者支援により求職者が就職もしくは転職できたとしても、就労収入により最低生活を上回るだけの生活費を賄うことができるかは疑問が残る。デンマークのような同一職種同一賃金であれば、具体的な就労収入が確定するため転職することにより、その収入が最低生活費よりも上回ることを考えられるが、わが国では同一職種であっても出来高制や就労経験・技能・資格等によって就労収入が異なってくる。そうなれば、

転職できたとしても最低生活費を下回ることや不安定な収入になる可能性も考えられる。そこで、求職者が就労したとしても、その生活が安定するまで生活保障をできるよう準備しておく必要がある。

最後に、共通の「求職者」として考える場合は、就労可能性や生活状態については把握されたとしても、就労以外の生活問題等については支援対象とはしないという場合もあり、就労に特化した制度が中心になる可能性がある。特に、就労以外に生活問題を抱える求職者は、就労に対する問題よりもむしろ、その生活問題から失業を繰り返してしまうことも少なくない。この点に関して、デンマークでは、受給者の就労問題と生活問題を把握し、就労支援を専門に行う機関と生活問題に対応する機関とに分け、その連携を通して包括的な支援を行っている。つまり、稼働能力のある社会扶助受給者は、就労可能性に応じた分類は就労に関する技能や知識とともに受給者やその家族の社会的問題を含めて把握されるが、社会的問題の解決・改善に関しては就労支援を実施する機関とは別の機関が対応することになる。このことにより、就労支援を専門とする機関は、社会的問題の解決は別の機関に委ねることができるため、その者の就労可能性に応じた就労に関する支援に専念することができる。

やはり、これまで述べてきたように、失業者や低所得者等を含め「求職者」として就労支援と生活保障を展開するよりも、生活保護制度では、その者が生活困窮状態にあるかどうかということに焦点を充て、まず健康で文化的な最低限度の生活ができるよう支援や給付を行った上で、就労自立に向けた支援が展開されるべきである。そこで、その支援過程の中で、能力を活用する意思があるかどうかの判断や社会モデルに基づいた就労可能性に応じた就労支援を図っていくことが必要になってくるだろう。なぜなら、わが国では雇用保険制度や生活保護制度での就労支援が充実していない状況にあり、稼働能力を有する求職者に関して就労可能性に応じた分類等も整備されていないことから、稼働能力があることを中心に求職者として支援対象者を拡大することは、就労支援のみを強調される可能性が高いからである。

## ② 受給者の就労の権利と義務関係

まず、受給者と行政の就労の権利と義務関係を考える場合、わが国の就労自立支援プログラムは、プログラム参加に当たって本人の同意の下に実施されるとされている。しかし、この同意も保護の実施機関と被保護者の立場の問題、すなわち、保護を実施する側（行政）と受給する側（受給者）という縦列関係となれば、その受給者の本当の自由意思による参加の同意が得られない場合もありうるということが考えられる。これは、わが国の生活保護の要保護者の多くは、具体的な稼働能力を活用したとしても、いつ生活困窮状態に陥るかわからない状態であるし、その世帯状況によってはいつ生活障害に遭遇するか分からないという社会的生活弱者である。このような状態にある要保護者は、常に生活リスクを抱える危険性を与儀なくされた生活を送ることになることから、生活保護給付と引き換えに就労自立を目指すという行政と要保護者の「契約型」社会保障給付の考え方は、要保護者が社会的生活弱者として存在しているという実態を無視したものである。これは、行政と受給者を対等当事者関係と想定していた以前の市民法的な理解に基づく理論構成と捉えているのではないかという批判を受けることになるだろう<sup>(16)</sup>。そこで、このような行政と被保護者の関係を出来るだけ対等なものにしていくために、被保護者には、プログラムに参加の意思を確認した後、個別就労計画の作成に当たって、本人の就労に対する意向を述べる権利や計画作成過程における参加する権利、行政からその計画に関する事について十分に説明を受ける権利などが保障されなければならない。それから、被保護者が提供された計画について、その者が計画の変更を求めた場合は、保護の実施機関に計画の再評価を要求する権利も必要であろう。

次に、被保護者の就労の義務として、保護の実施機関から被保護者にとって個別で適切な計画が提供された場合には、その計画に沿った活動を通して、就労自立に向けての最善の努力をすることが求められる。その評価については、被保護者の稼働能力を活用する意思とも関係してくる。これまで保護受給中の就労に向けた取り組みの評価につ

いては、求職活動の状況や行政からの就労指導等によって判断がなされてきた。しかし、その判断基準が通知等で示されてはいるものの、その世帯状況や求職活動の実際の効果を把握しないまま形式的に行われることも多く、その評価については批判があった。そこで、個別の就労計画を作成し実施していく中で、被保護者の具体的な稼働能力、その世帯状況、具体的な雇用環境などの把握し、それをもとに行政がより具体的、客観的に稼働能力活用要件を判断することで、保護を変更するか、あるいは継続していくかどうかの決定をしていくことが望ましいのではないかと考える。また、この評価の問題は、被保護者に対する保護の停止または廃止といった制裁的措置にもつながってくることがあるので、その評価が正確なものであるのかという立証責任は、国もしくは地方自治体の責務にあると考えていく必要があるだろう(17)。

### ③ 就労自立支援プログラムにおける段階的支援

今後は、生活保護制度が資本主義社会での自己責任の原則に対する補足的給付としての役割をもつ以上、就労自立支援プログラムを通して何らかの形で稼働能力ある者はその活用による就労自立もしくは経済的自立を目指すよう一定の法的効果を伴った仕組みをつくる方向で政策が進められていくであろう。しかし、アメリカやデンマークの事例のように、その仕組みが、次第に就労の義務が強調される形で(狭義の)ワークフェアの考え方に比重を移していくとすれば、行政と受給者の権利と義務関係のバランスが崩れ、生活保護受給権と自立支援プログラムにおける自己決定権の尊重との間で衝突がおこってくるのが容易に想像できる。そこで、これまで述べてきたように、わが国では、就労自立支援プログラムを自立促進の手段として位置づけ、この自立支援プログラムと受給権との調整を図りながら、社会的問題の解決とともに就労に向けた支援・援助を提供する総合的な自立支援策として就労自立支援が必要になってくる。

つまり、被保護者は精神的疾患、介護や育児、生活習慣の問題などを抱えており、その問題が解決もしくは改善されなければ、就労によ

る経済的自立が困難と判断される場合には、まず、その社会的問題に対する支援（日常生活自立支援や社会生活自立支援も含め）を行政のみならず民間企業や NPO 等との社会資源を活用しながら、その協力のもとに改善を図っていくことで、受給者や受給世帯の生活の維持・向上を安定させ、その後、その者の就労可能性に応じた就労支援を行うと解することもできるだろう。

具体的には、わが国の就労自立支援プログラムでは、まず就労のための準備としての生活支援（日常生活自立支援や社会生活自立支援を取り入れた支援）から一般労働市場で就労するための支援（就労により経済的自立を目指す支援）まで「段階的支援」が必要になってくる。そこでは、次のような支援段階が構想される必要があると思われる、①就労のための準備として、生活習慣を整える、受給者との信頼関係を築く支援（ケースワーカーやキャリアカウンセラー、就労支援員等との面接を通して、アポイントをとる、誰かと約束を交わすなど責任と生活習慣を整える。）→②就労可能性を高めるための支援（就労体験・中間的就労（短時間、本人の希望（受給者の就労可能性により選択ができる範囲）、週 3～4 回程度）とともに就労支援員やケースワーカーとの面接を行うことで、この活動による労働習慣の確立、職場での他者との交流、実際に「働く」ことで、その意義について再確認（自尊心、自己有用感）、社会的なつながりが生まれてくる。）→③受給者の就労可能性では一般労働市場における就労が困難とされる場合の支援（社会的就労（ほぼフルタイムと同じ活動、就労の定着、企業側に対して補助金等の準備）、企業側にもメリットがあることにより被保護者への対応も正社員のような責任が免れる。）→④一般労働市場での就労をするための支援（稼働能力に応じた就労（就労先も重要であるが稼働能力に応じた就労の収入や就労の継続性等により、保護を継続するか停止するか、廃止するかなどの判断を行う。)) といった段階的な取り組みが実施されることが望ましい。このような段階的支援の中でも、どの段階の就労支援を強化していくかといったことは、その地域の特性や状況、稼働能力を有する被保護者の年齢や世帯の割合などに

よっても異なってくる。つまり、地方自治体の就労自立支援の取り組みは、その支援対象者の特徴、地域の特性や求人倍率等により、その目的、目標が大きく異なることが考えられる。

また、わが国における稼働能力を有する生活保護受給者は、受給者やその世帯の状況、複数の社会的問題を抱えていることなど受給者によって背景にある問題が多義にわたり、そのことが就労自立を困難にしている。そこで、母子家庭の母や高年齢の者、若年者など、受給者や受給世帯ごとの特徴に合わせた就労支援も重要になる。例えば、保護受給者のうち「その他の世帯」には50代、60代の者が約85%と多いことを考えると、これらの者に新たな求職活動を進めることや職業訓練等を実施することよりも、むしろ、前述したように、デンマークのフレクス・ジョブのような社会的就労を提供する必要があるだろう。このような就労が提供されれば、生活保護法の最低生活の補足的給付として、その職による収入が最低生活以下であれば、その足りない部分を生活保護によって補填するというような制度運用がなされるべきではないかと考える。

最後に、稼働能力を有する受給者を経済的自立へと導くには、受給者の個人的能力のみならず、自治体やハローワーク等との協力が必要不可欠である。これまで見てきたように、受給者の就労支援を円滑に進めていくには、福祉事務所とハローワークが連携し、ハローワークの就労支援員や就労ナビゲーターがまず求人側との信頼関係を築き、その求人に相応しい支援対象者を選定することで求人とのマッチングを図っていく<sup>(18)</sup>。その後も、支援対象者が就労に就けば支援を終了させるのではなく、受給者がその就労を継続していけるよう、就労後、福祉事務所とハローワークとのフォロー体制を形成することも重要になってくるだろう。

### 3 生活保護法における就労自立支援プログラムの位置づけ

#### ① 就労自立支援プログラムの法的位置付け

わが国の就労自立支援プログラムは、生活保護法第1条「自立の助長」に法的根拠を置くものとし、生活保護法の中に「自立支援プログラム」として明確に位置づけるべきである。なぜなら、法制定当時の関係者である小山進次郎は生活保護法第1条「自立助長」の解釈について、次のように述べている。その人の「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」<sup>(19)</sup>。つまり、生活保護制度における「自立」とは、被保護世帯の社会的自立とともに受給者に就労可能性があれば就労自立を目指すものとして捉えているように思われる。また、この法の「自立助長」の目的は、「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てて行くことである」ことから、生活保護法は、自らの力で自立した生活を目指す受給者を想定していたことは明確であり、この自立には就労自立のみならず、社会生活自立や日常生活自立も含めた形で考えていくべきである。稼働能力を有する被保護者は、最終的な目標は自らの力により経済的自立を果たすことである。しかし、その自立助長は、その者もしくは世帯の自立の可能性に合ったものでなければならず、その自立助長の程度については、「助長という以上そういう内在的可能性を有している者に対し、その限度において」実施されるものである。続けて、その方法については、「そのような可能性の態様や程度を考えず、機械的画一的に一つのことを強制するものでないことは申すまでもない。」というところあり、稼働能力を有する受給者にはそれぞれの特徴と生活状況があるため、その内容を把握した上で、就労自立支援を展開していかなければならないことを述べている<sup>(20)</sup>。すなわち、稼働能力を有する生活保護受給者には、自らの就労可能性やその受給者や世帯の状況、特徴等に合わせた経済的自立（保護を廃止することのみならず、保護を継続しながら就労による収入を増加させていくことも含め）が求められているのであり、それを達成するために、その計画が機械的画一的にならぬよう、その被保護者の状況に合った個別の就労支援計画が就労自立支援プログラムから提供されなければならないと言っている

のである。

稼働能力を有する受給者に対し、このプログラムが実施される場合は、まず就労に関する個別計画の作成が重要である。受給者の具体的な稼働能力はもちろんのこと、その世帯状況に応じた就労可能性の判断やその地域の雇用状況や特徴、特性などを把握する必要がある。その計画が立てられた後、プログラム実施に当たって稼働能力を活用しているかどうかという判断は、第 60 条（生活上の義務）「能力に応じて勤労に励む義務」を、その判断基準とすることが望ましいと考える。また、第 60 条に関して、2013（平成 25）年の生活保護法改正案では、「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない」と改正されている。この規定を判断基準とする場合には、被保護者の就労自立のみならず、被保護者とともにその世帯の日常生活自立や社会生活自立といった側面からの判断基準や自立の段階的評価も考慮されなくてはならない。そのうえで、この基準に違反しているとみられる場合には、保護の継続や停止、廃止が決定されることもありえよう。しかし、今後、厚生労働省では、求職活動を行うことを推進するために求職活動を積極的に行えば求職活動費加算を準備したり、3ヶ月から6ヶ月間の求職活動を続けても就職できない場合には低賃金でも就職に就くことを促進するといった取り組みを展開しようとしている。しかし、この取り組みは、これまで見てきたように、被保護者やその世帯の自立をかえって遠ざけてしまう結果になるのではないかという危惧がもたれる。

それから、諸外国における社会扶助制度での就労支援を見ると、厳格な制裁措置が設定されていることが多い<sup>(21)</sup>。そこで、わが国の就労自立支援プログラムにおいても積極的な参加が見られない場合に、制裁措置が執れるかどうかという問題がある。この問題に関して、実定法上の位置づけを見てみると、まず、このプログラムの根拠を第 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。)に置くか、第 27 条の 2 (保護の実施機関は、要保護者から求めがあつたときは、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。)に根拠を置くかで、この制裁措置に関しての見解も異なってくる<sup>(22)</sup>。つまり、プログラム参加の根拠を第 27 条に置けば、プログラムへの積極的な参加が見られない場合には、これを理由にその者への制裁措置として保護の停止、廃止といった保護の不利益変更がなされる場合がありうる。逆に、このプログラムの根拠が第 27 条の 2 に置かれれば、プログラムは、行政の相談・助言活動の一つとして位置付けられ、その参加状況による保護の停止、廃止といった保護の不利益変更はありえないという解釈となるだろう。

わが国では、就労自立支援プログラムは第 27 条に根拠を置くべきであると考えられる。まず、生活保護に関する実際の行政運営は、別にして、本来、わが国の生活保護制度は、前述したように、稼働能力を有する被保護者については、保護を受給した後、具体的な就労可能性に応じた就労努力によって判断がなされるべきである。その就労努力を客観的に判断するためには、保護受給側(行政)にも、当然、その者に対する具体的な就労支援が必要となってくる。だから、就労自立支援プログラムを第 27 条に根拠と置くものとするれば、被保護者には勤労に向けた努力義務が、行政には、就労に向かうための具体的支援義務が課されることになる。すなわち、受給者側にも、行政側にも、就労自立支援の取り組みに対して責任が課されることになるのである。

そこで、繰り返しになるが、稼働能力を有する要保護者が申請段階において、その具体的環境では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することが必要である。その後、保護継続時の就労自立支援プログラムの実施過程でその具体的な取り組みを通して、「能力の活用」要件を満たしているかどうかを判断することが望ましい。

それから、このような判断基準が定着すれば、被保護者には就労自立に向けた個別の就労計画が立てられ、このプログラムに対する不参

加や積極的な取り組みが見られない場合、第 27 条の指導・指示に従って、その改善を図ろうとしてもその状況が変化しないといったときには、第 62 条 3 項（保護の実施機関は、被保護者が前 2 項の規定による義務の違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。）の規定により保護の変更、停止又は廃止ができると解釈すべきである。

## ② 就労自立支援プログラムの実務上の在り方

繰り返しになるが、わが国の就労自立支援プログラムは、その受給者や受給世帯に応じた就労自立に向けた段階的な支援プログラムが組み立てられることが大切である。なぜなら、わが国の生活困窮者の特徴として、稼働能力を有する生活保護受給者には直ちに一般就労に就くのが難しい者が多数含まれているからである。例えば、その原因が単に経済的な要因であれば、就労場所や就労の機会を提供することで解決できる。しかし、受給者が抱えている就労阻害要因には、その地域には身寄りがなく相談に乗ってもらえる者がいないなど社会的孤立に陥っていたり、就労するには本人の健康状態に不安があったり、本人または配偶者、子どもに身体的障害や精神的疾患があったり、長期失業により生活習慣の乱れが生じていたり、これまでの学歴や職歴、生活歴等による就労への不利が生じているなど、様々なケースがありうる。そのため、このような問題を抱えている被保護者が一般労働市場における就労を目指したとしても、短期間の職業訓練もしくは技能訓練では十分に一般労働市場で役に立つ知識や技術が身につくとは考えられない<sup>(23)</sup>。このような場合に、求職活動等の活動の実施やその回数だけを求める行政の就労指導では、被保護者に対して就労自立に向けた効果的な支援とはならず、かえって受給者を就労自立から遠ざける結果となる危険性もある<sup>(24)</sup>。また自治体によってプログラムに対する温度差が生じれば、受給者にとっても就労意欲があっても就労できないという不利益を生じることになり、就労自立への道を絶たれてしまう場合もあろう。

わが国の生活保護法における就労自立支援のあり方としては、生活

保護法が資本主義社会における自己責任の原則を基本としており、この法では最低生活保障と自立助長の二つの目的が掲げられている。この「自立助長」については、被保護者に何が何でも労働を義務として課すというのではなく、生存権の保障を前提とした上で、受給者の生活の安定を図りつつ就労に向けて、社会的自立や日常生活自立などを含めた総合的な自立支援策（世代間の貧困の再生産の防止、5年後・10年後を想定した長期的な計画など）をとることが予定されていると解釈するのが自然であろう。あくまでも、就労自立支援はその者の就労可能性に応じた形で実施されてこそ自立助長的手段として位置づけられているのであり、保護申請時に支給を拒否できる要件として位置づけられているのではないと考えられる。

また今後、稼働能力を有する生活保護受給者の就労可能性を中心に就労自立支援プログラムを展開していく場合には、中間的就労や社会的就労が重要になってくると考える。なぜなら、前述したように、受給者のみならずその世帯に応じた就労可能性を鑑みると、一般労働市場での就労は困難でも、それに近い形での実際の就労（例えば、短時間就労や就労経験を必要とする職をできるだけ時間をかけてその就労技術を習得するなど）が必要になってくると考えるからである。そこで、中間的就労と社会的就労をどのように位置づけていくのかを考えていく必要がある。特に、中間的就労は、実際にいくつかの自治体で実施されており、その取り組みは、一般就労に結びつけるための職業訓練もしくは社会的参加の場と位置付けている自治体もあれば、助成金等を用いて一時的な就労ではなくフルタイムの職員として就労へと導くための就労と考えている自治体もある<sup>(25)</sup>。また、生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会では、中間的就労とは、「生活困窮者の中には直ちに一般的就労を始めるのが困難な者がいる中で、段階的に負担の比較的少ない就労の場や社会参加の場を設けることが必要であり、そのような場における活動」と位置づけられている<sup>(26)</sup>。このように、自治体や特別部会による中間的就労の位置づけが様々であるため、その取り組み如何では社会的就労に近いものになる可能性もある。

なぜ、これが問題になるかという点、後述する理由により社会的就労と中間的就労をはっきりと分けて、その取り組みを進めていく必要があるからである。

中間的就労に関しては、この就労に従事した被保護者には行政から給付を行い、また、就労先にも行政から補助金を提供するという形で行われ、これを通して、被保護者には積極的に就労意欲を高め、労働習慣を形成することが期待される。この就労形態は、一般就労や見習い就労等へと結びつけるための就労体験やインターシップの延長であると考えられる。つまり、中間的就労とは、職業の特徴や特性、その職に必要な知識や技術を身に着けること、職場でのコミュニケーションや職場への適応など一般就労に必要な素地を身に着けるためにあるものである。よって、これを持って、就労自立が達成されたということはありません、中間的就労はあくまでも一般就労に向けた就労訓練の一環として位置づけられるべきであろう。

一方、社会的就労は、稼働能力を有する被保護者が、これから常時就労能力が低下状態にあると考えられる者をこれまでの就労経験等を活かせる民間企業で労働をさせ、行政が助成金等（例えば、1年間の限定等ではなく、被保護者が就労している間は支給し続ける）を支給することで、その企業に常勤雇用して雇ってもらおうということである。つまり、被保護者によっては、一般就労が難しいと判断されるときには、行政が民間企業に補助金を支給することで、その企業は、被保護者の稼働能力に見合った賃金を支払う形で就労を進めるといった形態である。この就労形態では、あくまでも被保護者の就労可能性が今後、一般的就労に結びつくまでのレベルまで達することは困難という判断で行われることから、このことでその者にとって就労自立が達成されたとみるべきであろう。また前述したように、高年齢の被保護者には新たに職業訓練や職業教育等を行うよりもむしろ、これまでの就労経験等を活かした職業に就くことが望ましいと考えるので、そのような実際の就労先を準備することが必要である。そのために今後は、高年齢の被保護者の就労自立支援として社会的就労が重要になってくると

思われる。しかし、高年齢の被保護者にとって社会的就労は有効であるが、若年者や母子家庭の母には、一般労働市場での就労から遠ざけてしまうことになりかねないので、この就労形態は慎重に判断されなければならない。やはり、若年者や母子家庭の母には、中間的就労を介して一般労働市場での就労により就労自立を目指し、生活再建を果たすことが、その受給者やその世帯にとって必要になるだろう。

また中間的就労や社会的就労には、民間企業や NPO 等の協力が必要不可欠なため、この就労自立支援プログラムにどのような形でその協力を求めるのか、どのように協力体制を整えるのか、という課題も残されている。

これまで述べてきたように、わが国における稼働能力を潜在的に有する被保護者の自立支援は、就労自立支援と同時に、その者及びその世帯の生活環境のニーズ（社会的活動への参加、保育や介護の支援、日常生活習慣の改善など）を満たすために日常生活自立支援、社会生活自立支援が並行して行われる必要がある。また、就労という概念を広義に捉え、無償労働やボランティア活動、成人教育を含めて考えるべきであり、このような活動の効果や効用に注目し、社会的なつながりや労働習慣や日常生活の改善等を図っていくことのできる就労自立支援プログラムを展開していく必要があると思われる。この支援を通して、まず生活習慣を整え、労働習慣を身につけることで、その後、被保護者が職業訓練や成人教育などに積極的に取り組むことで就労意欲を高め、就労の機会が提供されるか、もしくは創出されることで、そうした就労につくことで安定的に最低生活費を上回る収入が確保できるようにする。しかし、稼働能力を有する被保護者のすべての者が最低生活以上の収入を得ることのできる就労可能性があるわけではないので、受給者の稼働能力に合わせた就労（労働能力の低下状態にある者には社会的就労、若年者や母子家庭の母には資格講習や職業訓練、求職活動等を通して一般就労に就くことや転職もしくは労働時間の延長等による増収など）に対する支援を行い、その後、就労が継続できるようにフォロー体制を整えていくことで、その受給者もしくはその

世帯の経済的自立を果たしていくことが望ましいと考える。そのためにも、今後は生活保護法の中に自立支援プログラム（就労自立支援とともに日常生活自立支援や社会生活自立支援も含めて）を明確に位置づけ、法的支援のもとで受給者の最終的な自立を図っていくことが重要であろう。

- 
- (1) 生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳』（中央法規、2008（平成 20）年）155-156 頁。
  - (2) 木下秀雄「最低生活保障制度における要保護性の判断と稼働能力活用義務—ドイツとの比較から」（賃金と社会保障 No.1470、2008（平成 20）年）47 頁。
  - (3) 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。
  - (4) 丸谷浩介「社会法判例研究（第 58 回）生活保護受給要件としての利用し得る能力の活用—七夕訴訟」（法政研究 79 - 1・2, 2013（平成 25）年）160 頁。
  - (5) 邊公律「国内の社会的企業訪問録」（賃金と社会保障 No.1589, 2013（平成 25）年）40 頁。
  - (6) 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、2009（平成 21）年）175 頁。木下秀雄注（2）、前掲書、48 頁。
  - (7) 堀勝洋「社会保障法判例」（季刊・社会保障 vol.33(1)、1997（平成 9）年）95-96 頁。
  - (8) 生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳』（中央法規、2013（平成 25）年）326-328 頁。
  - (9) 現行制度での就労指導に関しては、「就労指導と稼働能力（上）」（賃金と社会保障 No.1469、2008（平成 20）年）、「就労指導と稼働能力（下）」（賃金と社会保障 No.1470、2008（平成 20）年）を参照。
  - (10) 丸谷浩介「失業労働法の今日的意義—求職者法試論」（良永彌太郎・柳澤旭編『労働関係と社会保障法』、法律文化社、2012（平成 24）年）138-139 頁。
  - (11) 同上、131 頁-参照。
  - (12) 同上、133-134 頁。
  - (13) 邊公律注（5）、前掲書、12 頁 - を参照。
  - (14) Paul Van Aerscht. *Activation Policies of the Protection of Individual Rights : A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden* [2011]p.85-.
  - (15) 同上、89 - 。
  - (16) 石橋敏郎「最低所得保障給付と雇用促進政策」（良永彌太郎・柳澤旭編『労働関係と社会保障法』、法律文化社、2012（平成 24）年）181-182 頁。
  - (17) 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（平成 12）年）61-62 頁参照。
  - (18) 邊公律注（5）、前掲書、42 頁。
  - (19) 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、1951（昭和 26）年）92 頁。
  - (20) 同上、92 頁。
  - (21) アメリカでは、これまで述べてきたように就労の義務を強調し、生涯 5 年間の限定的な給付としている。デンマークでは、就労支援プログラムを正当な理由がなく、欠席した場合は、その日数分の給付が減額されるようになっている。

- (22) 就労自立支援プログラムの根拠規定を第 27 条に置くべきと主張する者に、石橋敏郎注 (3)、一方、根拠規定を第 27 条の 2 に置くべきとする者に、丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」(社会保障法第 24 号、2009 (平成 21) 年) 188 頁。岡部卓「生活保護における自立支援」(社会保障法 24 号、2009 (平成 21) 年) 157 頁。
- (23) 邊公律注 (5)、前掲書、23 頁。
- (24) 池谷秀登「生活保護における就労支援の課題」(賃金と社会保障 No.1577・1578, 2013 (平成 25) 年) 6 頁。
- (25) 北海道釧路市では、中間的就労を一般就労に結びつけるための職業訓練もしくは社会的参加の場と位置付けており、京都府京都市では、助成金等を用いて一時的な就労ではなくフルタイムの職員として就労へと導く就労と位置付けている。
- (26) 「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書 (2013 年 1 月 25 日)。

おわりに

これまで、アメリカやデンマークの社会扶助制度の就労支援に関する法制定の過程や制度の特徴やその問題点を検討することで、わが国の生活保護制度における就労自立支援プログラムのあり方について検討してきた。まず、アメリカやデンマークでの社会扶助制度における就労支援の特徴として、財源悪化、経済的不況や雇用情勢の悪化などの理由から法改正や新法を制定することで、就労支援の具体的な取り組みが積み重ねられてきた。ただし、法改正や新法による変更は、受給者の就労に対する義務を強化する方向で進められてきたことに問題がある。もっとも、アメリカの家庭援護法やデンマークの積極的社会政策法を見るかぎり、受給者の就労の権利は十分とは言えないものの、かなり受給者の意向を取り入れることのできる権利規定が盛り込まれている。しかし、こうした規定があるにもかかわらず、行政の運営上ではその権利が主張できないことや、就労計画についても画一的な取り組みが展開されること、また、就労支援計画の変更等による受給者の権利を尊重すればするほど、実際に就労による自立が達成されていないといったような問題が発生していた。

一方、わが国の生活保護法における就労支援プログラムは、就労支援に関する法改正が行われたわけではないし、生活保護法に変わる新法が創設されたわけでもなく、これまでの現行法の中で、その問題を取り扱ってきた。現行生活保護法は、その目的を最低生活保障と自立助長を挙げていることから、就労自立支援プログラムの具体的な内容についての新たな法規定（自立支援プログラムの位置づけ、就労に対する権利と義務など）の必要はあるが、その根本的な根拠規定については、さしあたり、現行法のなかでの第1条の「自立助長」をあてはめれば充分であろう。さらに、今回の自立支援プログラムの実施については、これまで生活保護法のなかに自立助長が規定されていたにもかかわらず、国もしくは地方自治体による具体的な取り組みがなされてこなかったことに対する反省である。また、これまで生活保護制度

運営がほぼ行政主導で実施されてきたが、これからは就労支援に関して、民間の生活支援機関（NPO や社会福祉法人等）や一般企業による協力が必要不可欠であるので、その確保や活用の方法を確立していかなければならないだろう。そのためにも、国の責任として、まず最後のセーフティネットとしての生活保護給付が安定的に支給され、その上に、稼働能力を有する受給者には、本人の意向をできるだけ尊重した形で就労自立支援プログラムが実施されることが重要である。このような形で国の責任を果たすことが、民間の機関の協力を得ることができるようになる鍵になるであろうし、また、そのような責任の所在がはっきりしていることが就労支援の十分な効果をあげることにつながると思われる。

長期失業者をはじめとする生活困窮者の増加の中で、公的扶助費用が年々増加したために、各国とも、就労可能な受給者をターゲットにして、就労への動機付けを行い、最終的には生活保護から脱却させるという政策を一様に実施してきた。問題はその実施の仕方である。とにかくどのような仕事でもいいから就労させるというような政策をとれば、生活保護受給権はかなり制約されることになってしまい、かといって、あまりにもゆるやかな就労促進政策では、就労自立に向かわせるという目的がいつまでたっても実現しないことになる。わが国も、ようやく、生活保護受給者に対する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ってきた。かかえている課題は諸外国と同じである。すなわち、生活困窮者に健康で文化的な生活を保障するための最低所得保障費（保護費）を支給してその生活保障をはかるという生活保護法の第一の目的と（最低生活保障）、稼働能力のある受給者には、できる限り就労による経済的自立を図るという生活保護法の第二の目的（自立助長による社会的統合）の両者が整合性をもって機能していくためにはどのような制度であるべきか、そのことを模索しながら約 10 年が経過しようとしている。+後とも、制度の見直し、修正を図りながら、就労自立支援プログラムは実施されていくことになろうが、ここで留意しておかなければならないことは、就労自立を急ぐ

あまり、最低生活保障を図るといふ社会保障給付が正当な理由なく制限されたり、あるいは、受給者の意思を無視した形で就労が強制されることがあってはならないということである。就労自立支援プログラムについては、その法的位置付けを含む理論的検討と、どのようにやれば受給者をスムーズに就労へと移行させ、安定的かつ継続的な職業生活を送ることができるようになるのかという実務的な課題への検討、その両者の検討が今後とも進められていく必要があるだろう。