

生活保護法における就労自立支援プログラムの在り方

坂口 昌宏

論文要旨

ここ数年の経済不況等から、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に達している。また、2013（平成 25）年度には、生活保護に関する予算が 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。保護世帯別に見ると、高齢者世帯が最も多く、続いて障害者世帯となり、この 2 つの世帯の合計が保護世帯全体の約 8 割に達している。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）、母子世帯が年々増加傾向を示しており、その増加率も高くなっていることがここ数年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、先進諸国にも見られ、このような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で、その受給者の就労を促進し、保護からの脱却へとつなげていくという共通した政策がとられている。また、全体の社会扶助に対する財源をどのように抑制するのかということも課題の一つとされている。生活保護受給者に対する就労自立支援策は、各国の経済的・社会的情勢の違いに応じて、その国ごとに様々な方法がとられており、それに対応して、国や地方自治体の関与の仕方や、受給者の権利や義務についてもかなりの違いが見られる。

このような先進諸国の動きを受けて、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ていたことをきっかけにして、2005（平成 17）年度から生活保護受給者に対する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場合、また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きたことから、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。しかし、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。」（第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かった。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の就労指導等が実践されるのみであった。その結果、この就労指導は就労による自立を促進させたというより、むしろ、保護を停止・廃止するための手段として活用されていたようにも思われる。

そこで、生活保護受給者に対する就労自立支援政策について、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における社会扶助受給者に対する就労自立支援策を検討してみると、受給者に対して、保護給付の支給とともに就労に対する努力義務を課す点においては共通していた。しかし、就労の責任を個人（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、それとも、就労実現の責任を労働市場の問題（国もしくは地方自治体が労働市場との協働のもとに、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受給者に介入するのかということについても、就労自立を達成するための施策や受給者の権利・義務関係が大きく変わってくる。つまり、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。例えば、アメリカの家庭援護法以降の法制度を見ると、受給者の就労自立に向けて個人に責任を強調して、出来るだけ個人の努力により得られる就労可能性を中心に就労に就くことを求めている。したがって、就労に対する努力が不足していると認められる

ときには、生活保護給付の停廃止を課すことになる。一方、デンマークの積極的社会政策法では、受給者の就労自立に向けて主に労働市場もしくは国や地方自治体といった社会と個人の問題として捉え、出来るだけ労働市場への再入を目指すために、受給者の就労可能性を高めるために、職業訓練や職業教育等の充実により、就労支援を進めている。

このようなアメリカやデンマークでの就労支援の目的や方法を参考にしながら、わが国の就労自立支援がどのように位置づけられるかを検討していきたい。

まず、わが国の就労自立支援を検討していくために、稼働能力活用要件（法4条1項）と就労自立支援プログラムとの関係性について考えていく必要がある。保護申請時の稼働能力活用要件として、厚生労働省では、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出来るか否か、により判断することとしている。しかし、この判断基準では、行政の恣意的な判断要素が介入する余地が多い。各福祉事務所によって、生活困窮状態の把握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、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。このような形で稼働能力活用要件を判断する場合は、要保護者の生活困窮状態にあるかという判断に重点が置かれ、受給者の保護受給中の就労自立支援プログラムの取り組み姿勢や就労指導に対する態度等によって、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。

次に、わが国の先進事例を参考にすると、生活保護法における就労自立支援プログラムの具体的な内容として、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ことがわかる。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→②就労可能性を高めるための支援→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→④一般労働市場での就労をするための支援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を展開していけば、地方自治体が、その地域の特性・状況や稼働能力を有する被保護者の年齢や世帯構成などを踏まえて、どの段階の就労支援を強化すべきなのかということ判断することができるようになるだろう。

また受給者と行政との就労に関する権利義務関係についてである。まず、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、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ことが考えられる。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行政からその計画について十分に説明を受ける権利、保護の実施機関に計画の再評価を要求する権利などが保障されなければならない。このような権利保障を行ったうえで、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、その世帯状況などを把握し、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。

最後に、法目的等から就労自立支援の理論的な考察と現場での実践から得た問題点を検討した。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。この根拠のもとに、稼働能力を有する生活保護受給者には、自らの就労可能性に合わせた経済的自立が求められているのであり、その達成を助けるために、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。受給者のおかれた生活環境、職業上の経歴、心身の状況等を勘案して、受給者のニーズに適合した就労自立支援プログラムが策定され、そのプログラムの実施状況に応じて受給者の希望や意見を入れながら、プログラムが変更・見直され、新たなメニューが組み込まれているというのが望ましい就労自立支援過程である。そうしたプログラムの提供過程で、それでも就労に向けての意欲や積極的取り組みが感じられない受給者に対しては、第60条違反の問題として、生活保護法第27条による指示・指導が行われた後に、最終的には、保護の停止・廃止処分はありうるであろう。第60条は「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生計の維持、向上につとめなければならない。」と規定されているからである。

そして、就労自立支援プログラムの実践上の在り方について、わが国における稼働能力を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(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、ボランティア活動、成人教育等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の改善等を図っていくことのできる就労支援を展開していく必要があると思われる。このような支援を通して、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などに積極的に取り組むことで、就労意欲が高まり、同時に就労の機会が提供

されるか、もしくは創出されることで、安定的に最低生活費を上回る収入が確保できるような就労を見い出すことができよう。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も、もちろん、重要であることはいうまでもないことである。