

## 就労支援と稼働能力活用要件

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文学部 公開日: 2011-06-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 布川, 日佐史 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.14945/00005732">https://doi.org/10.14945/00005732</a>

## 論 説

# 就労支援と稼働能力活用要件

布 川 日佐史

### はじめに

雇用状況の悪化に対し、失業者はもとより、障害者、ひとり親、若者などを対象にした就労支援が新たな展開をみせている。「年越し派遣村」以降、就労支援と生活保障を組み合わせることの重要性が認識され、「第二のセーフティネット」の一環として、「訓練・生活支援給付」が具体化されてもきた。本稿は、こうした就労支援の土台である、生活保障における就労支援のあり方を検討する。それは、ワークフェア、アクティベーションという政策動向を、日本の具体的な問題に即して論じることを意味している。

生活保障受給者は増加を続け、200万人に迫っている。その中で、就労可能な受給者の増加が目立っている。これまで多くの自治体は、就労可能な要扶助者を保護の入り口で排除するという運用を続けてきた。こうした運用が抜本的に変化したわけではないが、雇用の不安定化、失業の長期化により、最後のセーフティネットである生活保障が、就労可能な要扶助者の最低生活を保障し始めている。受給者への就労支援が重要性を増している。

生活保障法は、最低生活の保障と自立の助長を目的に掲げている。ここでいう自立は、従来は、就労して最低生活費以上の所得を得て、生活保障から出て行くことと捉えられてきた。就労による自立、経済的自立が、生活保障における自立であった。

また、助長という言葉には権威的な響きが強い。実際のところ、生活保障の実施機関である福祉事務所は、受給者に対し、支援ではなく、指導指示という立場で対応してきた。福祉事務所は、生活保障受給者に勤労義務を果たさせるための指導に努めてきた。受給者が義務を果たさず、指導指示に従わない場合は、制裁として保護を停止・廃止してきた。

2005年から全国の福祉事務所は、自立支援プログラムを実施している。自立支援プログラムは、社会保障審議会福祉部会「生活保障の在り方に関する専門委員会」が2004年末に提言したものである。自立支援プログラムにおいて、自立とは、経済的自立に限定されるものでなく、生活保障を利用して日常生活、社会的生活を営むことであると再定義された<sup>1</sup>。これにより、仕事に就くということを取り口に受給者と向き合い、受給者の生活全体の中から支援の課題を見つけ、段階に沿って

支援をするという、本来の就労支援を実施する可能が広がった。やみくもに就労を迫るのではなく、自立を広く捉え、生活全体の安定を図るのが、就労支援なのである。

自立支援プログラムの導入以来、従来型の就労指導と、新たな自立支援・就労支援が並存している。しかし、基調が変わったわけではない。従来型の就労指導が基調のままである。就労可能な受給者が増加し続けているなかで、基調を転換することが求められている。

本稿は以下、1章で、従来型の就労指導について、その日本の特徴を述べる。2章で、その具体的典型事例を、A市における訴訟をもとに検討する。最後に、3章で、基調を変えるために必要な課題を提起する。

## 1 従来型の就労指導

### (1) 受給者の権利と義務、制裁

生活保護法は、第8章「被保護者の権利と義務」において、受給者の権利として、不利益変更の禁止(56条)、租税その他の公課をかけることの禁止(57条)、差し押さえの禁止(58条)の3つを認めている。受給者にどのような援助が権利として提供されるかは、規定されていない。

他方で、受給者の義務として、保護を受ける権利を譲り渡すことの禁止(59条)、生活上の義務(60条)<sup>2</sup>、届出の義務(61条)、指導指示に従う義務(62条)<sup>3</sup>、費用返還義務(63条)の5つを課している。62条3項は、指示に従う義務違反に対する制裁を規定している。

ここに明らかなように、権利と義務の均衡が取れていない。「権利としての支援の提供なし、制裁に直結した義務のみ」と言わざるを得ない。

生活保護法が制定された1950年当時は、権利義務規定を置いたこと自体が法制史上画期的な意義

---

<sup>1</sup>「なお、ここで言う『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むものである。」(『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』2004年12月)

自立を問い直した背景には、先進国に共通するワークフェアを目指す福祉改革の流れがあるのは確かだが、他方で、やはり先進国に共通する「社会的排除」を問題にする流れの影響も受けている。就労を優先するというワークファーストとは異なる定義である。

<sup>2</sup>「生活上の義務」(第60条)

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。

<sup>3</sup>「指示等に従う義務」(第62条)

1項 被保護者は、保護の実施機関が(中略)第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。

(中略)

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に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。

を持ったと言われている<sup>4</sup>。1990年代以降利用者の立場に立った社会福祉制度の構築をめざした社会福祉基礎構造改革によって、日本の社会福祉制度の基礎は大きく変化した。生活保護の権利義務規定だけは1950年のまま取り残され、現代化されていない。

## (2) 勤労義務と制裁との関係

制裁としての保護の変更・停止・廃止は、指導指示に従う義務違反に対して行われる。

生活保護法は、生活上の義務として、受給者に対し、能力に応じて勤労に励む義務を課している(60条)。この生活上の義務は努力義務であり、直接の制裁規定はない。制裁につながるのは、指導指示に従う義務を怠る場合である。実施機関は、保護の目的達成のため、受給者に対し指導指示をすることができる(27条)<sup>5</sup>。受給者が指導指示に従う義務に違反した場合に、制裁として、実施機関は、保護の変更、停止、廃止をすることができるのである(62条3項)。

実際には、実施機関が就労可能な受給者に対し文書で特定の日時までに就労するようにと指導指示し、期限内に就職という結果が出なかった場合には、指導指示に従わなかったことを理由に保護を廃止する、という運用が行われてきた。

問題は、現場の運用において、保護の変更・停止・廃止に、もう一つ別の論理が紛れ込んでいることである。それは、生活保護法4条1項が規定する保護の要件としての稼働能力活用を満たしていないゆえ、そもそも保護の受給権がない<sup>6</sup>、という論理である。

厚生労働省は、稼働能力を活用することは保護開始要件であり、かつ、受給継続要件であると解釈してきた<sup>7</sup>。厚生労働省の見解のもとに多くの実施機関は、受給者が就労していない場合、稼働能力不活用ゆえに保護の要件に欠けると判断し、保護廃止処分をしてきた。

ただし、厚生労働省は、法4条1項にもとづいて保護の受給権を直接否定するのではなく、手続きとしてはあくまで、法62条3項の規定により指導指示に従う義務違反として保護の廃止をするとしている。とはいえ、保護受給者が稼働能力不活用ならば保護受給要件を欠けるという解釈を示しているため、実際のところ実施機関である自治体は、稼働能力不活用を根拠に、直接、保護受給を取り消すという判断をしてきた。指導指示は保護を廃止するための手順の一つと位置づけられているにすぎない。

指導指示はケースワークの一環である。指導指示は、本来、受給者の自由を尊重した必要最小限

<sup>4</sup> 小山進次郎『生活保護の解釈と運用』(1950年)、復刻版、全国社会福祉協議会、1994年、P.622。

<sup>5</sup> 「指導及び指示」(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。

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

3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。

<sup>6</sup> 「保護の補足性」(第4条)

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。

<sup>7</sup> 生活保護手帳別冊問答集編集委員会『生活保護手帳別冊問答集 2009』、中央法規、2009年、P.370。

のものであり、強制できないと規定されている（27条）。しかし、保護廃止に向けた手続きとして、稼働能力を活用せよとの指導指示が、受給者本人のおかれた客観的状況を無視して頻繁に行われ、義務違反としての制裁に直結してきたのである。

### (3) 小括

指導指示に従う義務違反に対する制裁としての保護停・廃止と、保護の受給継続要件を欠くゆえの保護廃止、これら二つの論理が絡み合って、稼働能力を有する受給者を締め付けてきた。就労可能な生活保護受給者は増加してきたとはいえ、受給者の中に占める割合は高くない。法4条1項の現在の解釈と運用が保護の入り口を狭めてきたからである。しかも、保護の中に入って受給を始めてからも、就労可能な受給者は、法4条1項を根拠に保護から排除されてきたのである。

保護の現場では、就労可能な受給者に「保護辞退届」の提出を迫るという事例も後を絶たない。実施機関がこの受給者は稼働能力不活用ゆえ受給要件に欠けると判断した場合、公的な手続きを避けるため、担当ケースワーカーが受給者に圧力をかけ、受給者の側が自発的に保護の受給を辞退したという形をとらせるのである。

こうした中で、実施機関と受給者の対等性は損なわれ、ケースワークの性格も歪んでしまった。ケースワーカーと受給者の間には相互不信が渦巻き、どちらも疲弊している。お互いが批判的な態度をとり、攻撃的になりかねないという意味では、歪んだ形で活性化している。これが「日本型アクティベーション」の実態である。

## 2 A市における事例

就労可能な受給者への制裁としての保護停・廃止処分に対し、現在、各地で訴訟が起こされている。A市における事例をもとに、2つの論理の交錯状況を検証しよう。

2008年12月5日に、A市は、糖尿病と腰痛を抱えた64歳の男性受給者に対し、2009年1月30日まで就労を開始せよとの文書指示を行った。期限までに就職できず、求職活動もままならなかった受給者に対し、A市は、稼働能力不活用という理由で、保護停止処分をおこなった。

この処分を不当としておこされた訴訟において、A市は、指導指示に従ったかどうかは重要なのではなく、この男性はそもそも稼働能力を活用しておらず、保護の受給要件に欠けるから保護を停止したのだ、と述べている。2つの論理の交錯と、2つの論理の間の優先関係を如実に見て取ることができる。稼働能力不活用を根拠に制裁を行った典型として、この事例を見ていこう<sup>8</sup>。

<sup>8</sup> 以下、A市の主張は、A市「平成22年（行ウ）保護停止決定処分取消等請求事件準備書面(1)」(2010年7月23日)をもとにする。

(1) 保護停止に至る経過

- ・ 2008年12月5日 文書による指導指示<sup>9</sup>

- ① 平成21年1月30日までに就労を開始し、同日午前11時までに来庁し、就労内容届書を提出すること。
- ② ハローワーク等を活用し、積極的に求職活動を行い、求職状況報告書を毎週一回以上提出すること。

- ・ 2009年3月11日 ケース診断会議

- ・ 2009年4月23日 保護停止処分決定とその理由<sup>10</sup>

- 1 あなたには稼働能力があるため、生活保護法第27条に基づく指示などにより、就労指導を行なってきましたが、あなたはこれに従わず、病気を理由に能力活用不可としたあなたの弁明内容にも妥当性は認められないため。
- 2 あなたから就労届書及び求職状況報告書の提出が指示通り為されず、あなたが真摯に求職活動を行っているとは、認められませんでした。よってあなたが稼働能力を十分に活用しておらず、補足性の原理を満たしていないため。

・「総括」

以上の経過を、A市は次のように「総括」している<sup>11</sup>。

平成20年12月5日の指示は、平成21年1月30日までに就労を開始することを絶対的な命題とするものではない。原告が1月30日までの就労開始を目指し、自己の稼働能力を活用し、ハローワーク等により積極的な求職活動を行い、毎週1回以上求職状況報告書を提出するならば、その結果として就労に至らなかったとしても、指示に反したことはない。

しかるに、原告は、少なくとも軽作業についての稼働能力を有しながら、就労の場を得る可能性があるにもかかわらず、真摯かつ積極的な求職活動を行わなかったものであり、原告が稼働能力を活用しなかったと評価せざるをえない。

よって、原告については、生活保護法の補足性の原理を充たすものではなく、保護を受ける要件を欠くというべきである。

<sup>9</sup> 「同上準備書面(1)」P.6。

<sup>10</sup> 「同上」P.8。

<sup>11</sup> 「同上」P.18。

## (2) 保護停止の根拠

「総括」から明らかなのは、A市が、指導指示義務違反(62条)による保護の停止を行ったのではなく、稼働能力不活用により保護の要件に欠けると判断し、保護を停止したということである。しかも、稼働能力の活用の理解に誤りがある。求職活動を行うことが稼働能力の活用であると誤った理解をしている。真摯かつ積極的に求職活動を行っていれば稼働能力を活用していたと評価できるのに、それをしなかったから稼働能力不活用と評価し、保護の要件に欠けると判断したというのである。いずれにせよ、指導指示に従う義務に違反したかどうかを保護停止の理由にしているのではない。

指導指示に従う義務に違反したかどうかを検討しようにも、そもそも、A市は指導指示したことの達成を求めているわけではないと自ら述べている。12月5日に行った文書指示の二つの項目のうち、「①平成21年1月30日までに就労を開始」することという指示は絶対的な命題ではないとし、その達成は求めていないと明言している。指導指示に従う義務に違反したゆえの生活保護の停・廃止処分であるならば、文書で指導した内容そのものの達成を求めていなかったと認めるのは、自ら下した処分の正当性の根拠を否定する行為である。受給者が稼働能力を活用しているかどうかを保護継続とするか、保護廃止とするかの判断基準においているA市は、文書で指示した内容の達成を求めるのではなく、どういう形でも良いから稼働能力を活用することを受給者に求めたのである。

繰り返すが、A市の論理は指導指示違反に基づく保護停止ではなく、稼働能力不活用ゆえに保護の受給要件を欠いているという理由で保護を停止したのである。A市にとって問題なのは、この受給者が稼働能力を活用していたか、活用していなかったかである。稼働能力を活用していないということさえ言えば、それで一件落着なのであって、指導指示の内容にズレがあるのを自ら認めてしまったことの重大性は、意識されていない。

## (3) 指導指示の内容と指導指示に至る経過

生活保護法4条1項の要件規定にもとづき稼働能力不活用であるから保護の要件に欠けると判断するのではなく、あくまで、法62条3項の規定により、指導指示に従う義務に違反したから保護の廃止をするというのが、現在の運用上、制裁を行う上での唯一の論理である。

指導指示に従う義務違反に対する制裁処分をするにあたっては、指導指示の内容が適正であったか、また、そもそも文書指示に至るまでの就労支援・就労指導が適正であったのか、こうした点が、本来、問われるべきである。それにより、就労支援の改善につなげることができる。

指示の内容は、対象者がその時点で達成可能な範囲でなければならない。年末年始の1ヶ月の間に、求人を見つけ、面接をし、採用を決め、実際に働き始めるというのは達成するのが難しい課題である。A市が、「①平成21年1月30日までに就労を開始」することは求めていないとしているのは、そもそも達成困難な指示内容であると認めているからにほかならない。しかもその達成を求め

ていなかったことを自ら認めている。達成を求めている達成困難な課題を指示したのであり、指示の内容として問題が大きい。

文書指示にいたる経過にも問題がある。

この事例では、糖尿病と腰痛を抱えた受給者にどの程度の稼働能力があるかを判定した医師は、「リハビリを行いながら軽作業をおこなうことは可能であり、働いた方が良い」という意見を提出している<sup>12</sup>。本来なら、この意見に沿って、リハビリを行いながら無理のない、段階を追った就労支援を計画しなければならなかった。他の自治体がそうした実践を行っていることは、これまで厚労省が毎年の生活保護主管課長会議を通じて周知しているところである。A市の就労支援は、職安の一般求人情報をもとに、受給者に応募を促すだけのものであった。受給者の状況に合った就労先の確保を求めた医師の意見は反映されていない。

A市は、この受給者が就労意欲に欠け、就職活動に積極的ではないことを強調している。しかし、本人が体調や年齢のせいで働き続けられない等の不安を持つのは当然である。この不安に実施機関は何ら答えていない。不安を取り除くためには具体的な援助が必要であるが、何ら対応をせず、対応の必要性を認識していない。その上で、本人の意欲の欠如を批判し、就労支援から就労指導に切り替え、達成困難な内容を文書指示し、保護を停止したのである。

A市は就労支援のために福祉事務所に就労指導員を配置している。就労指導員は、受給者に職安の求人情報をもとに具体的な求人を紹介している。求職先を並べ、そこへの応募を促すだけでは、就労支援にならない。しかも、これは法に抵触する恐れのある行為である。地方公共団体は、職業安定法第33条の4第1項により、福祉サービスの利用者の支援に関する付帯業務として無料職業紹介事業が可能となっている。しかし、A市は無料職業紹介事業の届出をしていない。届出をしないまま、就労指導員に具体的な求人を紹介させていることは、望ましいことではない。

#### (4) 小括

ここで見てきた制裁に直結した指導指示は、受給者への支援のためのケースワークというより、受給者管理の手段という性格を色濃くもってきた。福祉サービス、援助サービスという性格とは異なるため、生活保護受給者の側からその拡充を求める声は出ない。逆に、生活保護制度からケースワークを切り離せ、生活保護を金銭給付だけの制度に改革せよという主張の根拠となってきた。生活保護におけるケースワークの問い直し<sup>13</sup>、サービス給付供給体制の拡充は、議論されないままになってきた。

<sup>12</sup>「同上」、P.14。

<sup>13</sup>生活保護におけるケースワークは、法律上、行政機関によって行われる事実行為として取り扱われ、生活保護法上には意義を与えられていない。小山進次郎『前掲書』、P.96。

### 3 ナショナルミニマム保障と生活保護における自立支援

#### (1) ナショナルミニマム保障とサービス給付

2004年末の専門委員会報告は、最低生活保障と自立助長を目標に掲げる生活保護は、生活扶助や住宅扶助などの金銭給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であるとした。最低生活保障に社会サービスを位置づけるという方向に一歩踏み出したのである。

ナショナルミニマムのニーズに社会サービス給付が入ることは、2009年から厚労省内で進んできた検討においても確認されている。2010年6月まとめられた「ナショナルミニマム研究会『中間報告』」<sup>14</sup>は、ナショナルミニマムを構成するニーズとして、最低生活費に加え、基盤となる資産・財、さらに、必要不可欠な社会サービス、社会関係を考慮すべきことを提起したのである<sup>15</sup>。

社会サービスは、日常生活支援や社会生活支援の側面だけではなく、就労支援サービスも含んでいる。就労可能な受給者のために、自立支援サービスの供給体制作りが課題なのである。

#### (2) 就労支援サービスの供給システム

2005年から始まった自立支援プログラムの実施により、就労支援の新たな経験が作り出され、サービス供給体制のモデルも明らかになってきた。就労支援プログラムには、職安と福祉事務所が連携した職安連携型自立支援プログラムと、自治体独自の自立支援プログラムとの2種類がある。拙著をもとに、それがどのような就労支援サービス供給システムを作ってきたか、ポイントをまとめておこう<sup>16</sup>。

##### ① 職安連携型の就労支援プログラム

厚労省は、生活保護受給者の就労を支援するために、履歴書の添削や面接シミュレーションなどのきめこまかな支援をするナビゲーターを全国のハローワーク（職業安定所、以下職安）に配置し

<sup>14</sup> 出所：<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/06/s0623-12.html>

<sup>15</sup> 「中間報告」は次のように述べている。

「2-1 国民の様々な生活場面で発生するニーズのうち、「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するために必要なものという観点からナショナルミニマムを捉えることができる。

ここでいうニーズは、個人や家族が日常消費する食料、被服、光熱水費、医療、介護、保育、教育等の財や社会サービス、それらの基盤となる住居、耐久財、貯金等の資産や、それらの背景となる生活習慣、社会関係などから構成されていることに留意する必要がある。

2-2 このようなニーズのうち、日常消費する財・サービスの多くの部分や耐久財は、個人や家族の裁量に属する生活費として把握され、その最低限が最低生活費となる。しかしながら、最低限のニーズ充足には、上記財・社会サービスのうち無償で提供される部分も含まれる。これを言い換えれば、ナショナルミニマムは、一定の生活習慣や社会関係の下で必要となる最低生活費に加えて、生活を成り立たしめるに不可欠な無償の財や社会サービスを考慮した基準ということになる。」

出所：<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/06/s0623-12.html>

<sup>16</sup> 布川日佐史『生活保護の論点』山吹書店、2009年、第3部、参照。

た。福祉事務所と職安と一緒に「就労支援メニュー選定チーム」をつくり、支援対象者に面接し、メニューを選択、対象者本人の同意にもとづいてナビゲーターが支援を実施するというシステムが作られた。福祉事務所は、国が示したマニュアルにもとづいて対象者を職安に送り、国が新たに職安に配置したスタッフが支援を行うというという体制である。

職安による就労支援プログラムの対象となるのは、生活保護受給者のなかで「稼働能力を有する者」「就労意欲がある者」「就職に当たって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」の4要件を満たす人、すなわち、すぐに就労が可能な人である。支援の内容は、「ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援」「トライアル雇用の活用」「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あっせん」「生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨」「一般の職業相談・紹介の実施」などのメニューが準備された。

2008年度から、このプログラムは「アクションプラン」へとバージョンアップした。ナビゲーターが増員されるのと同時に、援助のメニューとして、個別カウンセリングやグループワークなどの「職業準備プログラム」が付加された。福祉事務所サイドが実施している社会生活自立支援などの自立支援プログラムとの連携も明示された。求職活動の手前の準備段階の支援サービスを提供することになった。

受給者の実態から、職業紹介と併せて、福祉的な対応が必要なことに気付かざるをえなくなったのである。「就労のための福祉」としてのサービス提供の重要性が認識され始めたといえよう。

## ② 自治体独自の就労支援プログラム

就労阻害要因がなくてすぐに就労可能な受給者を対象としてきた職安連携型の就労支援プログラムとは別に、自治体独自に就労支援員を福祉事務所に配置するなどして、何らかの就労阻害要因を抱えた受給者も対象者にした自治体独自の就労支援プログラムが策定され、実施されてきた<sup>17</sup>。さまざまな就労阻害要因の解決を課題としており、支援の質が問われてきた。

対象者のニーズに段階的に対応するため、就労支援員、地域のNPOなどの協力関係をもとに、就労支援に取り組んでいる自治体がある。生活保護受給者の就労阻害要因に合わせた体系的なシステム作りがめざされている。大阪市では、①精神保健福祉士や臨床心理士による専門的なカウンセリング、②キャリアカウンセラーによる就労意欲向上のためのカウンセリング、③就労意欲の高い人へのハローワークOBの就労支援員による就労支援、④すぐに就労できる人への有料職業紹介企

<sup>17</sup> 2005年度に、国は、地方自治体が自立支援プログラムの策定や様々な自立支援サービスを総合的、一体的に実施することにより、地域社会のセーフティネット機能を強化するため、従来の生活保護費補助金と他の補助金を統合し、「セーフティネット支援対策等事業費補助金」を創設した。自治体はこの「セーフティネット支援対策等事業費補助金」を使い、支援専門員の配置、協力事業者への委託など自治体独自の取り組みをしている。

2008年度予算額は195億円である。

業による常用雇用限定の職業紹介、⑤雇入れ企業への補助金給付などのメニューを、対象者に合わせて段階的に提供してきた。

釧路市は、地域福祉、コミュニティーとかかわりがあってこそ自立であるとのアプローチから、生活保護受給者の自尊意識、自己肯定感重視に根ざした「生活型」の取り組みを体系化している。重要なのは、対象者の職歴、生活歴、意識をふまえ、働くとは社会的、地域的に有用な労働であると定義しなおし、一般就労ではなく、人とかかわりを重視したボランティア的就労体験を含んだ「中間的就労」をまず提供していることである。

ボランティア体験の場は、介護事業所、NPO事業所から始まり、公園管理や動物園環境整備という環境作業型の委託先も加わってきた。参加対象者は、稼働年齢層で長期に働いたことがない人、家において鬱々とした期間の長くなった単身中高年や、引きこもりや不登校気味だった人、高校に進学しなかったが進路も決まっていない人などである。NPO等との連携によって、一般就労では生かす機会のない当事者の労働能力を、地域の福祉・環境分野でお金はないが力がほしいところ、地域で必要とされているところへ提供し、地域や社会とつながる機会をつくっている。

就労支援の目標を「生活保護から脱却すること」において5年、10年先を見越した長期的な視点からの援助に取り組んできた福祉事務所もある。京都府山城北福祉では、福祉事務所として無料職業紹介事業の許可を受け、就労支援員が地域の求人情報を集めたり、企業を回って求人開拓をし、それを対象者に紹介してきた。先に事例としてあげたA市のように、福祉事務所として無料職業紹介事業の許可を得ずには受給者に求人の紹介をしているところがあるが、それは職業安定法に抵触する行為である。具体的な求人先を対象者に斡旋するには、福祉事務所として無料職業紹介事業の届出が必要なのである。

山城北福祉の就労支援で重要なのは、生活保護給付額以上を稼げる正社員求人の開拓とそこへの就労支援に力を入れてきたことである。生活保護受給者本人やその子どもの5年後、10年後の姿をケースワーカーと共に考えることで受給者は先の見通しが持て、生活保護の生活水準を越えたいという気持ちと就職活動に打って出る力が湧くようになってきた。モチベーション作りのきっかけとして受給者同士の情報交換や経験交流にも取り組んできた。資格の取得のために援助の手段として生業扶助を積極的に活用してもきた。

各地で職安との連携、また、就労支援員の配置はもとより、地域のNPO、民間事業者などとの連携が広がり、就労機会と支援サービスを提供するネットワークが作られてきている。

### (3) 就労支援の基調の転換に向けて

自立支援プログラムの導入以来、従来型の就労指導と、新たな就労支援とが並存する状況が6年

間続いてきた。繰り返すが、基調が転換したわけではない。新たに配置した就労支援員に、就労支援の名目で、従来型の就労指導をさせている実施機関もある。

はっきりしているのは、従来型ではなく、新たな自立支援を原則にしている福祉事務所が、受給者はもとより担当職員を活性化させ、貴重な成果をあげていることである。これらの経験は、全国にモデルとして紹介されており、自立支援の質の全国標準がつくられつつある。

これを手がかりにして、従来型の就労指導ではなく、新たな自立支援へと基調を転換するには、何が必要なのだろうか？

第一に必要なのは、「支援なしに、指導指示、保護廃止はできない」ということを明確にすることである。稼働能力活用要件を根拠とした保護廃止は誤りであることを、訴訟を通じて確定する必要がある。指導指示に従う義務に反したかどうか、保護廃止の争点なのである。

指導指示違反による保護廃止の妥当性を争うことになれば、全国標準として紹介されている福祉事務所の就労支援の実践事例との比較において、当該事例の指導指示にいたる経過を振り返り、指導指示の必要性、指導指示の内容、受給者のニーズの把握が、正しいか、十分だったかを検討することになる。標準的な自立支援の実践事例との比較で、支援に関わる人びとが、支援の内容と質、指導指示の内容を点検することになる。当事者が対等な立場でその場に参加し、当事者の意見とニーズが反映していたか検証することにもなる。

こうした検討が行なわれれば、支援の内容や支援手法の改善につながり、受給者と援助機関の両方を活性化することができる。生活保護における権利義務規定の改善につながっていくことにもなる。

第二に、自立支援を制度化する必要がある。

最低生活保障の一環として、生活保護に自律を求める権利を明記し、新たな扶助（社会参加扶助、もしくは、自立支援扶助）を組み込むことが求められる。自立支援サービス給付のための体制を地域に作り出し、必要な財源は国が保障することが求められる。自立支援サービス提供主体を地域に作り出し、地域での協力体制を作りあげることが必要なのである。

## おわりに

本稿で述べたことは、就労支援・就労指導を、稼働能力活用要件の直接的縛りから解放する必要があるということである。そうなれば、従来の、職業資格が低いままでも、現在保有している稼働能力の全面的活用を求めたり、「何でもいいから仕事を選ばな」、「結果は出なくてもいいから、職安に通って、求職活動をせよ」というような指導指示をして、それへの違反を理由に保護から排除するという運用は大きく改善されるだろう。時間をかけて生活力を高めたり、資格を取るなどして稼働能力を高める支援はこれまで充分に行うことはできなかった。こうしたことも可能になる。

本稿は、指導指示に従う義務及びそれに反した場合の制裁の在り方を論じたわけではない。保護受給者の義務と権利全体についての見直しや、指導指示を援助に転換するという具体的な課題は、次の検討課題として残っている。ここで論じた生活保護における自立支援の新たな展開は労働政策へ影響を与え、労働政策における就労支援の底上げにつながってゆく。この点の検討を続けたい。

#### 参考文献

朝日雅也・布川日佐史編著『就労支援』ミネルヴァ書房、2010年。

赤石壽美「生活保護における補足性追求の法的展開—適正化の推移と『指導指示』の変容」『静岡県立大学国際関係学部研究紀要』第14号、2001年、P.138-120。

小山進次郎『生活保護の解釈と運用』（1950年）、復刻版、全国社会福祉協議会、1994年。

新保美香「生活保護における指導・指示について」『明治学院論叢』第643号、2000年、P.27-57。

布川日佐史『生活保護の論点』山吹書店、2009年。

根本久仁子「生活保護の業務における行政処分性・行政指導性に関する考察」、山崎美貴子・北川清一・遠藤興一編著『社会福祉援助活動のパラダイム—転換期の実践理論』相川書房、2003年、P.161-191。