

生活困窮者及び被保護者に対する就労支援に関する法制度的課題

○ 国立社会保障・人口問題研究所 黒田有志弥 (会員番号 8948)

キーワード3つ：生活困窮者自立支援制度、生活保護制度、就労支援

1. 研究目的

2015（平成27）年4月に施行された生活困窮者自立支援法は、「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成30年6月8日法律第44号）」（以下、「改正法」という。）により改正され、公布日以降順次施行されている（本研究に関連する部分については、2018（平成30）年10月1日施行）。同改正の目的は、生活自立支援制度関連では、生活困窮者の自立支援の強化であり、具体的には、生活困窮者に対する法手活的な支援体制の強化、子どもの学習支援事業の強化、居住支援の強化となっている。そのうち、本研究で着目するのは、生活困窮者の自立支援の強化であり、同部分の改正の内容としては、第一に、自立相談支援事業、就労準備支援事業及び家計改善支援事業の一体的実施を促進するために、事業実施主体（都道府県等）に対し就労準備支援事業及び家計改善支援事業を実施する努力義務を創設し、また、両事業を効果的かつ効率的に実施した場合の家計改善支援事業の国庫補助率を引上げを行う。第二に、都道府県等の各部局で把握した生活困窮者に対し、自立相談支援事業等の利用勧奨を行う努力義務の創設する。第三に、都道府県による市等に対する研修等の支援を行う事業を創設するというものである。

他方で、生活困窮者自立支援法の施行とあわせて行われた生活保護法の改正（生活保護法の一部を改正する法律（平成25年法律第104号）によるもの）においても、被保護者の就労の支援に関して、被保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業（被保護者就労支援事業）が創設された。その他にも、個別の支援により早期の就労が可能な被保護者に対して、自治体とハローワークが一体的に生活保護受給者等就労自立促進事業を実施している。

これらの生活困窮者あるいは被保護者に対する就労の支援は、それぞれを独立の事業としてではなく、関係機関が連携し、活用が図られることが想定されている（例えば「被保護者就労支援事業の実施について（平成27年3月31日社援保発0331第20号）」等参照）。しかしながら、両制度の根拠法である生活困窮者自立支援法と生活保護法では、対象者（生活困窮者、被保護者）に対する法的枠組みが大きく異なる。そこで本研究では、生活困窮者及び被保護者に対する就労支援に関する事業の実施について、そこから生じる法的な課題について検討する。

2. 研究の視点および方法

生活保護法の改正、生活困窮者自立支援法の制定とその改正にかかる知見を整理し、関連する事例（裁判例）の分析を行った上で、生活困窮者自立支援制度の生活困窮者就労準備支援事業及び生活保護制度の被保護者就労支援事業の法的枠組みについて明らかにし、今後の生活困窮者及び被保護者に対する就労支援に関する法的枠組みのあり方について検討した。

3. 倫理的配慮

本研究の実施に際して、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守した。

4. 研究結果

生活困窮者自立支援制度は生活困窮者の自立促進を図ることを目的としているが、都道府県等が実施している各事業による支援は、生活困窮者あるいはその家族や関係者からの相談などの情報提供を契機として提供される。また、都道府県等は、生活困窮者との関係では、支援の利用を強制することはできず、あくまで支援体制を強化し、自立相談支援窓口につながっていない生活困窮者を確実につなげる措置を講じることにとどまる。

他方で、生活保護制度における被保護者就労支援事業は、実施機関における「相談及び助言」（生活保護法 27 条の 2）のうち、被保護者の就労支援に関わる相談や助言を実施するものと評価できる。しかし、被保護者就労支援事業の利用に関する相談や助言が、被保護者に対する、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導・指示（生活保護法 27 条）の要件を満たして行われる場合、被保護者は指導・指示に従う義務を負うため、被保護者就労支援事業を利用しないことが不利益な処分につながりうる。

5. 考察

研究結果に述べたように、実施機関の助言等があった場合に、就労支援のための制度を利用しないことの法的な帰結は生活困窮者の場合と被保護者の場合とで大きく異なる。しかし、生活困窮者自立支援制度における就労準備支援事業についても、生活保護制度における被保護者就労支援事業についても、生活困窮者や被保護者の自立促進を図るという点で差異はない。そのため、事業実施上の事業の実施上の連携だけでなく、両支援制度の法的枠組みに関連を持たせる余地もあろう。さらに、生活困窮者自立支援制度が、生活保護受給に至る前の生活困窮者の自立促進を図ることを目的とするならば、生活保護制度における指導・指示ほどの機能ではないとしても、生活困窮者に対し、制度の利用をある程度強く勧奨する法的枠組み、例えば金銭的なインセンティブなど、が必要であると考えられる。