

就労支援の現状と課題

—生活困窮者等の支援の観点から—

志賀 文哉

Current trends and Issues of Job Assistances

— From the standpoints of Support for poor and needy persons —

SHIGA, Fumiya

概要

生活困窮者等に対する就労支援に関し現状と課題を示した。本稿では生活保護とその他施策での就労支援をともに扱い、雇用制度そのものの課題や今後の就労に係る潜在的な課題にも言及した。就労支援は多様化し充実化しているところもあるが、支援そのものや雇用の本質や形態の変化には課題が散在しており、そのような現状に沿う支援の実践が求められる。

キーワード：就労支援、生活困窮者、生活保護

Key words : Job Assistance, Poor and Needy Persons, Public Assistance

1. はじめに

厚生労働省が2016年10月に開始した「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」が「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」(以下、「論点整理」)を、2017年3月17日公表した。その中の個別論点では就労支援に特にページが割かれている。相談者に対し、「寄り添い型」の支援を行うこととともに、「企業や事業所で実習しながら長期的な就労を実現することが必要」との指摘がなされたところである。職場への定着は現行の支援でもなされてきたところである。単に余っている仕事に結びつける支援では、離職を免れず、そのことを繰り返し替えずならば、悪循環に陥る。

本稿では生活困窮者等の就労支援の現状について整理し課題を指摘する。対象は広いが、第二のセーフティネット等、生活保護制度周辺での支援の現況に焦点を中つつ、雇用そのものに内在する課題や雇用の変化を含め、対象者に対する支援のあり方について今後のリスクを含め論ずる。

2. 生活困窮者等に対する就労支援

2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法は社会保険(第一のセーフティネット)と生活保護(第三の、あるいは最後のセーフティネット)の間にある第二のセーフティネットと位置付けられており、同法に伴う各種事業(必須事業・任意事業)の他、求職者支援制度等とともに実施し効果を上げることが期待されている。法が定める対象者は「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」とされ、生活保護の要保護者以外の生活困窮者とされている。生活保護法の対象となっている者、現段階でなりうるものは含まれていないということになる。

しかしながら、雇用政策としては、生活保護制度とそれ以外の制度を分け隔てるよりもむしろ連続性を維持しながら(シームレスに)就労支援を展開するものとされる。実際、生活保護受給者等就労自立促進事業の対象者は「生活保護受給者」の他、「児童扶養手当受給者」「住宅確保給付金受給者」「自立相談支援事業連携生活困窮者」等とされ、公共職業安定所(ハロー

ワーク)が中心となり、福祉事務所と連携し、就労・自立の意欲が一定程度以上ある者を対象に事業を行うものとされている。また、求職者支援法という特定求職者とは「雇用保険の失業等給付を受給できない求職者であり、職業訓練その他の就職支援を行う必要があると認める者」を指しているように、制度の狭間で支援の対象から外れてしまう者を取りこぼさないようにしていくことを目指している。

第二のセーフティネットの意義は支援を重層化していくことにある。一般的な就労・社会保険に支えられ

た生活と税財源による最後のセーフティネットとしての生活保護の間にある意味を考えると、セーフティネット間の緊密な連携は不可欠であり、支援策が実効的に機能することによっていち早く対象者の生活の安定につながるようにすることが肝要である。

そのようなことから、本稿においては「生活困窮者等」という表現で、一先ず経済的な困難を抱えている者を主な対象とし、生活保護受給者も含めている。

生活困窮者等に対する就労支援の概略は以下の表のとおりまとめられる。

表 生活困窮者等に対する就労支援(概要)

	事業等	概要
生活保護関係	被保護者就労支援事業	被保護者の自立促進。被保護者の就労支援に関する問題について相談に応じ、必要な情報提供および助言を行う。 <就労支援> 相談・助言：被保護者の就労に関すること 求職活動への支援：履歴書作成・面接等についての助言 求職活動への同行：ハローワーク等で求職活動・企業面接訪問 連絡調整：ハローワーク等の関係機関との連携 個別求人開拓：本人希望を踏まえた個別の求人開拓 定着支援：就労後のフォローアップの実施
	被保護者就労準備支援事業	<一般事業> 日常生活自立支援：生活習慣形成など 社会生活自立支援：コミュニケーション能力形成・交流など 就労自立支援：スキルや知識の習得、実践力形成(模擬面接、履歴書作成など)
その他	求職者支援法(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)	特定求職者に対し、職業訓練の実施、給付金の支給、その他の就職に関する支援を行う。就職支援にあたっては計画(就職支援計画)を作成し認定職業訓練等の措置がある。
	生活保護受給者等就労自立促進事業	ハローワークが中心となり、福祉事務所と連携し、就労・自立の意欲が一定程度以上ある者に対し、対象者に合った就労支援プランを作成し就労による自立を促し、さらに常用雇用化(職場への定着)を図る。

事業等でみれば、生活保護受給者(被保護者)に対する支援の一つの特徴は、就労自立の他、日常生活自立、社会生活自立と合わせた包括的・総合的な自立を目指していることである。単に仕事に結びつけるマッチング偏重の支援では職場への定着が難しいことも考慮されている。生活保護以外の支援ではそのことに詳細には言及していないが、常用雇用化を目指すならば、生活場面での課題(生活習慣、コミュニケーション力、人付き合い等の形成)にも目を向けることが必要であり、就業と余暇生活の両立への配慮が就労支援プランには求められている。

3. 生活保護下の就労支援の特徴

生活保護法は第4条で「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」とし保護の要件を示している。同法第1条には「自立を助長すること」を明記しているが、具体的に「能力」の活用によって保護状態から脱するために、就労支援は不可欠となる。この「能力」とは具体的には働いて稼ぐ能力(稼働能力)を指しており、それゆえ、就労することに積極的でない要保護者に対しては申請の却下や保護停止・廃止等の不利益処分がなされることになる。

この働けるか否かの評価は「客観的」「総合的」に

行うものとされているが、現に能力があるか、またその程度を判断するのは難しい。稼働能力活用の意思の有無については、内心の状態は不明であるものの、求職活動報告書に客観的な事実を記すことである程度は示すことができ確認できるが、真摯に取り組んだものかまでは判断しがたい(池谷, 2016)。このいずれもがケースワーカーのスキルや主観に関わる(左右される)こと、また「稼働能力あり」とされて以降の判断基準は抽象的であるともされることから、実践的専門性が求められ、対応する職員によってぶれることがないようにならなければならないというのが基本的な考え方である。それを支えるべき資格に関しては社会福祉主事任用資格の課題もある。

いずれにせよ対応する職員は相談者に対して十分な時間を割き、その人にあった支援が展開されなければならない。効果的な就労支援が進まない背景には、1人で100の保護受給世帯を担当するなど時間的な余裕がないことが指摘されるが、先述のように就労支援は自立を助けるために重要なものであるから、丁寧に行わなくてはならない。今行っている支援の充実が、自立という形で保護受給者の数を減らし、自らの負担の軽減につながっていくということを認識する必要がある。

そして就労の場を得ることができるかはそれぞれの地域の情勢(有効求人倍率、求人内容)を考慮し、また就労阻害要因を踏まえるものとされる。後者の就労阻害要因を考えることにより、求人数と求職数を合わせる単なるマッチングではなく、その人に適した職につながるように個々の状況を汲み取ることが重要なのである。

こうした稼働能力や稼働意欲・意思は不分離一体であり、個別性が高いため、就労支援にはソーシャルワークの必要性が高いと指摘される(池谷, 2016)。前表のとおり、コミュニケーションスキルを高めたり、SSTによる社会的自立向上を目指す支援が含まれたりしていることに明らかなように、個別具体的な対応が必要である。このことは就労に関わらず「支援困難事例」で共通にみられるものである。しかし、就労支援の場合、働いて稼ぐことへの社会的観念や要請が強いために、稼げないことへの批判やスティグマも強く、支援する職員も早計に結果を得ることを急ぎやすいという懸念がある。「ケースワーカーが『待つ』ことができず、不利益処分により保護から排除」(池谷, 2016)してしまうとの指摘は極めて重要ではないかと思われる。

生活保護制度下の就労支援の報告には「寄り添い」に着眼したものが散見される(釧谷, 2013、衛藤, 2013)。生活保護行政の窓口・カウンターでは対応する職員の対応の悪さや人手不足のことが報道されやすい。また、全国公的扶助研究会(以下、公扶研と略記)での実践報告や分科会での検討に置いては、現場での「本人主体でない援助方針」の策定や監査追及されないような職務に向かう心理が率直に語られてもいる(岩永, 2017)。

しかし、そうした中でも、就労支援のあり方とはどのようなものか、自立の支援とは何かを追究し経験的な学びを蓄積し共有する努力がなされていることにも目を向けたい。上記公扶研での検討でもそうだが、そこでは目の前の問題を“できるだけ早く、体よく片づける”のではなく、「現在の問題、取り組むべき課題を共有する」(衛藤, 2013)ことが不可欠であり、共有=理解するためにはじっくりと話を聴くこと、さらにそのために待つことが伴う。就労支援の関わる対象者・支援者の双方が納得して進めた結果が期待に合わない場合には、なぜこれでダメなのか、どういう工夫がさらに考えられるのかという問いを共有することにもなり、支援の対象者のみが心折れてしまうような状況を回避しやすくなる。これが寄り添いや伴走型と言われる支援であり、ソーシャルワークの力が発揮されるべきところである。

4. 雇用の壁について

佐口(2016)は就労支援の遂行は雇用制度と密接であり、その支援を困難にする要因として雇用制度の問題に言及している。その中では「雇用の壁」を取り上げ、この壁は就労困難者にとって「雇用制度そのものに由来する拘束性の強さ」および「雇用と非雇用のギャップ」の存在を指摘する。

雇用制度が内包する拘束性とは、「働く時間・場所・働き方への強い制約を伴っていること」である。従来の働き方を基本とするなら、決まった時間や場所、労働規則などに沿うことは極めて一般的なものと解することができる。一方の労働者はこうした雇用主が示す条件や指揮命令に対しては、(労働契約を結ぶ他、)「労働者の意思の不断の更新(コミットメントの実現)」が必要と指摘する。このコミットメントの実現には諸制度が関わるが、特に注目したいのは「労働者の生活の安定性の見通しを実現すること」としている点である。雇用は制度で守られ維持できるようにするものである他に、主観的・個別的要素を含むとはいえ、労働

者本人が働き続けることで生活を築ける(労働による生活維持機能)という、将来に向かっての期待や確信が伴っていることを示している。人が労働することは、自己実現の体現である一方では、現実問題として働かなければ収入を得られず、収入がなければ生活できないという事実から不可欠のことであり、それ故に、人は生活維持の条件が整っている環境下で働き続けるという動機を維持したり強めたりするのである。このことは、就労を支援するという関わりを進めるうえで当事者への寄り添いの実行を考えるうえで重要な要素でもあり、明確に認識すべきことであると考えられる。

また、雇用と非雇用のギャップはこうした複雑な雇用の関係性から生じる「雇用されている状態とされていない状態との深い断絶」(佐口, 2016)を示している。このギャップ調整については雇用を促進する制度により改革を図ることになる。この働く(働ける)/働かない(働けない)の状況を二元論として捉えることに関しては、その間に「中間的就労」を設け、それを踏まえて一般就労へつなぐ(ステップアップ)労働の序列化を指摘することもあり(金子, 2016)、雇用/非雇用の間も多様化している。

5. 自営的就労について

これまでに述べたこと的前提には従来の、主流の働き方としての「従属労働」がある。雇う側・雇われる側があって成り立つ労働であり、いわゆる自営業のような独立労働とは異なる。前者は一般には雇用契約があり、労働法の対象であるが、後者は「契約の自由」のもとで行われる請負や業務委託が含まれ、労働法の対象とはならない。しかし、過去の歴史から明らかかなように、雇用関係(雇用契約)においては期待するだけでは自由対等を実現できないこと(ex. 産業革命後の工場労働)から労働法が必要とされてきたのであり(大内, 2016)、“ブラック”と形容される酷使労働が明らかになり国が対策を進めている現在、労働者保護の観点からなおその必要性は高いといえる。

労働の形態は、現在も従属労働が主流であるが、一方ではICTの発達に伴うテレワーク化は時間や場所の拘束性を低減してきている。テレワークには「雇用型」と「自営型」があるため、テレワークが独立労働のみを拡大させているのではないが、IoTやAI技術の進展も踏まえたこの先の労働の形を考えた時、「個人の働き方として自営型テレワークが増えていく」とする意見がある(大内, 2016)。それは産業全体がデジタル化された中では、人間と機械の仕事の振り分けの

厳密化がなされ、仕事を外部化(アウトソーシングやクラウドソーシングなど)する動きが進展する「第4次産業革命(産業構造および就労形態の抜本的変化)」の到来を予測するものであり、かなり現実味を帯びてきているということでもある。これまでもパソコンの導入によりデスクワークは否応なく大きく変化したし、さらにはネットワークを活用すれば場所や時間を問わない働き方が主流化する可能性はあると言わざるを得ない。

このような背景をもとに自営的就労が大きくなるならば、従来のような労働法のあり方では労働者保護が十分ではないし、すでに実態は雇用であるのに労働法の適用を免れるべく契約上は非雇用とするものである「偽装自営業者」の問題が指摘されている(大内, 2016)。

6. 自営的就労は新たな壁か

上記のような課題をも含む自営的就労が拡大した場合に、本論が対象としている生活困窮者等にも働く選択肢は増える。場合によっては、「時間や場所の拘束性」が緩やかである特徴が一つの好条件として経済的自立の方法となるかもしれない。しかし一方では、労働者として保護が及ばないとすれば、いいように使われ、責任は自ら負うことを求められるような場合が生じうる。

生活困窮者等に向けられる視線は厳しく、「自己責任」という批判は根強い。何かの失敗や不調には本人の責に帰するところがあるにせよ、責任のすべてを本人に背負わせるのでは問題の解決にはつながらない。上記自営的就労が雇用型である場合のリスクを本人が負い、労働法で守れない中で酷使されるとすれば、それは本人が望む、適切な就労とは程遠いものになるだろう。実際のところ、「自営型テレワーク」を展開するには一定の初期投資や専門的な知識や経験が必要になるため、生活困窮者等の中で該当する人は極めて限られていると考えられ、すなわち利用できるのは「雇用型テレワーク」が大半を占めるとすれば、この種の就労の広がりの中で如何に対応していくかがこれからの課題と考えられる。「働きやすい環境」を偽り実態としては過酷労働ということならば、それは本来あるべき就労ではなく、新しく把握しづらい壁として立ちだけかっているというべきかもしれない。自己責任の下で、上述のような労働環境の変化・特徴を把握し、自己を守りつつも自立した生活を一人で築いていかねばならないのは困難が予想されるので、就労の支援に

関わる者が対象者の仕事の定着を確認するなかで、仕事自体に問題が潜んでいないかを注視していく姿勢が必要かもしれない。

7. 多様な就労の受け皿

就労支援を必要とする人が様々な事情を抱えるとするならば、支援の内容ややり方は多様であることが望ましい。

2016年6月の「ニッポン一億総活躍プラン」にも明記された「農福連携」は障がい者を対象とし「身体面・精神面にもプラスの効果がある」ものとされている。現在の産業構造上、労働者が少ない第一次産業に含まれる農業における作業は従事者・経験者・関係者でなければ実際の様子分かりづらいものであるが、様々な作業や工程があり、身体への負荷にも作業ごとにかなり差がある。荷運びなど主に全身を使い筋力を必要とするものもあれば、受粉作業など細かな作業、また決められた温度管理を行う作業などもある。その特徴を、いわば対象者ごとの特長や特性に合わせられる長所と捉え、作業を区分しそれぞれに合う人を充てていくというのが農福連携の強みとしてある。適材適所で活躍できる当事者にとってそれぞれの農作業は適度の疲労や労働に伴う喜びや充実感をもたらすものと考えられる。

先進的な就労の場づくりで注目される「共働学舎」は農事組合法人であり、農業生産と福祉・教育的実践を両立する、またNPO法人の看板も併有するユニークな組織である。「半数以上が心身に何らかの負担を抱えた人たち」であるが、障がい者に限定されず、ホームレスやDV被害者・加害者、刑余者など「社会適応に困難のある人」たちを広く受け入れている。

この共働学舎を含む、ソーシャル・ファームという概念に包摂される取り組みの重要性が増している。ファーム(firm)は会社組織のことであり、ソーシャル・ファームの目的は端的に、①通常の労働市場では就労の機会を得ることの困難な者に対して、②通常のビジネス手法を基本にして、③しごとの場を創出する、ものとされている。対象者の例として「障がい者等」と示される場合があるが、①のとおり、現に就労の困難に直面している人らを広く含んでいる。公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会がこれに関する国際セミナーを重ねているように、ヨーロッパを中心に普及してきたソーシャル・ファーム(あるいはソーシャル・エンタープライズ)について、日本にあった方法・形態が模索されている。現状では、「障害者雇

用促進法」「障害者総合支援法」「生活困窮者自立支援法」などとの制度間調整が必要であり、ビジネス的な手法を取る場合に財政や税制も調整が必要になるが、利用者からみて就労の先にある安定した生活の実現のためにこうした受け皿が大きくなることへの期待は大きい。

8. 最後に

本稿では生活困窮者等の就労支援の現状や課題について論じた。

冒頭に紹介した検討会による「論点整理」では生活困窮者自立支援法の目標には、「生活困窮者の自立と尊厳確保」と「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」の二つを掲げていることを確認した上で、まだ試行錯誤している自治体も多いことを指摘している。就労の場を作るだけでなく、その周りには様々な関係づくりには時間が必要であり、早期の成果を求めることに馴染まないところがある。互助の関係や社会参加を地域の中で醸成していくと考えると10年単位など中長期での地域の将来設計でもある。しかし、働きやすさを伴う就労による貧困の解消が人々の生活の維持や向上の実現と密接であるならば、地方都市でそのような就労生活を実現できる環境を創造していくことで、東京への一極集中を脱して地域の存続を実現する方策にもなりうる。そうした地域づくりの意味づけをもったビジョンを共有しつつ、当事者、行政、支援組織が就労支援に関わることが求められていると考える。

また行政を含む支援者は、不就労に伴う「働かない」「働けない」理由を検討し、支援のあり方を絶えず問わなければならないであろう。それは要支援者の内部要因と外部要因の内容や機序をきちんと認識し、それぞれに対する支援を構築し蓄積することが必要ともいえる。「働けない」し「働かない」という複合的なケースもありうる。

近年、韓国の若年者の過酷な就労状況が報じられる機会が多くなった。遅々として改善が進まない中で公共職業紹介機関における抜本的な組織改革として「就業成功パッケージ」が紹介されている(五石, 2016)。これは公共機関の「雇用センター」で実施され、職業訓練に参加することで手当が支給されるものであり、先述のわが国の求職者支援制度に似たものである。この中で支援には個別担当制が取られており、また多様な相談にもワンストップサービスで対応するもので、大きな組織改革として注目されている。その

対応事例には試行錯誤しながらも各支援が有機的につながり調整する様子がある。本論では国際的な比較研究にまでは至らなかったが、生活困窮者等に対する対応の仕方にはある程度共通性があり、相互に参考できる可能性がある。単にマッチングすればよいのではなく、個々の違い(個別性)を尊重しながら丁寧に継続的な支援を行うことであり、就職が実現した後も定着するまで関わることを就労支援と考えること、また不適當な就職があれば離職も支援の一環と考えることなどである。国が違えば制度は異なるが、目指す方向にDecent Workがあるならば、当事者を尊重する共通点は見いだせるはずである。時限を迎えたホームレス自立支援法延長(の行方)とその支援内容の充実に注目しつつ、またひとり親の生活実態の把握と支援に関する調査研究の動向にも注意を向けながら、今後の生活困窮者等に対する就労を切り口とした支援のあり方を引き続き追究したい。

参考文献

- 池谷秀登(2016)：生活保護行政における就労とは—保護要件としての就労と就労支援—, 『事例から考える就労支援の基礎～生活保護行政とケースワーク～』, 公扶研ブックレットNo.4, 萌文社, pp9-25
- 岩永理恵(2017)：生活保護・貧困問題とソーシャルワーカー—貧困・社会的排除に向かうソーシャルワーカーへの期待—, ソーシャルワーク実践研究, 第5号, pp2-11
- 衛藤晃(2013)：寄り添い、希望をもって待つ就労支援, 池谷秀登(編)『生活保護と就労支援 福祉事務所における自立支援の実践』山吹書店
- 大内伸哉(2016)：自営的就労に対する法と政策—労働法の視点から—, 経済産業省第2回「雇用関係によらない働き方」に関する研究会(2016/12/19)資料
- 金子充(2016)：社会福祉が見落としてきた「労働」の現在—多様化する「労働」の支援に向けた論点整理—, 社会福祉研究, 第126号, pp26-33
- 五石敬吾(2016)：韓国における生活困窮者支援の取り組みの動向, 社会福祉研究, 第126号, pp94-100
- 厚生労働省(2016)：『生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理』, pp13-20
- 佐口和郎(2016)：就労支援と“雇用の壁”, 社会福祉研究, 第126号, pp18-25
- 炭谷茂(2016)：基調講演「日本型ソーシャルファーム」構想の課題と現状, 日本型ソーシャルファームの推進に向けて：2016年国際セミナー, <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/conf/seminar20160918/jpsf05.html>(2017/4/5アクセス)
- 釧谷忠範(2013)：就労支援に必要な寄り添い型支援と自尊感情の回復, 池谷秀登(編)『生活保護と就労支援 福祉事務所における自立支援の実践』山吹書店
- 福祉新聞：困窮者の自立支援 地域づくりの柱に, 2017年3月13日号
- 宮嶋望(2016)：多様な働き方への支援, 事業者として追われているもの—共に働く, 共に生きる—, 社会福祉研究, 第126号, pp34-39

i 用語の定義として、「被保護者」を、生活保護を受給しているものとするのに対し、「要保護者」を生活保護の受給状況に関わらず、保護を必要とする状態の者とする。

ii 従属労働の「従属性」については、皆川宏之(2006)：法的概念としての労働, 公共研究, 3(3), pp58-88に詳しい。定義は様々あるが、「労働者ないし労働者の従事する労働」を整理し明らかにして、労働者の権利を法的に根拠づけるためのものである。