

労働法から逸脱した「就労」に関する一考察

——生活困窮者自立支援法施行後の状況と課題

奥貫妃文（相模女子大学）

キーワード：非労働者化、就労支援、自立支援、生活困窮者自立支援法、中間的就労

はじめに——本稿の問題意識

本稿の目的は、社会保障・社会福祉分野において制度化され、とりわけ近年、積極的に推進されている「就労」による自立支援政策を、労働法学の立場から検証することである。

労働法の枠外に置かれたところで提供される就労は、いわゆる社会的弱者を対象とした「福祉的措置」であると理解されている。弱い立場の人びとに「働く機会」を提供することで、社会との接点をもち、社会性を身に付け、働く喜びを感じてもらおうという目的それ自体に異を唱える声はほとんど聞こえてこない。しかし、その「働く機会」に対し、労働法の適用除外を安易に容認することに対しては重大な陥穽があるのではないかと、との疑念が拭い去れない。すなわち、「福祉的支援」という正当化されやすい制度趣旨の裏側で、実際には「タダ働き」＝賃金未払い、もしくは安上がりな労働力の量産といった違法状態が生み出されることはないのか、という懸念である。

こうした懸念が杞憂に終わるならよい。しかしこれまでも、労働法の適用外に位置づけ「非労働者化」を図った制度が悪用され、制度の建前と実態の乖離が甚だしくなり、ついには制度そのものに破綻をきたした例がある。2010（平成22）年まで実施されていた「外国人研修生制度」である（現在は「外国人技能実習制度」）。

本制度は、「日本の進んだ技術を学びにきた研修生」との建前で、毎年20万人以上の外国人研修生が、労働法適用外の環境の下で、実質的には諾否の自由のない労働者として劣悪な条件で酷使されたという負の歴史⁽¹⁾をもつ。また、旧「障害者自立支援法」（現「障害者総合福祉法」）の際に新設された就労継続支援制度（B型：非雇用型）も、労働法適用外の「非労働者化」政策のもとで実施されており、法的性質が不明確で定義が曖昧な環境のもとで、「就労」支援が行われているという現実がある。

筆者の立場は、「就労」の定義が曖昧なまま「福祉的支援」の名の下に拡大することについて否定的であり、労働法の適用を受けない「就労」は「労働」ではないということを明確化すべきと考える。そのためには、まずもって、就労のもつ法的性質を明らかにすることが必要である。

本稿では、上記の問題意識に基づき、就労の先に目標として設定されている「自立」概念の変遷をたどり、それに基づいて制定された社会保障、社会福祉分野の個別の制度を概観するとともに、2015（平成27）年より施行された生活困窮者自立支援法における「中間的就労」に焦点をあてて考察する。なお、日本の中間的就労と類似の性格を有するドイツの「1€（ユーロ）ジョブ」の制度内容や問題点等についても言及したい。

就労を考察する際には、人間にとって「自立」とはいかなる状態を指すのかという命題への解が不可欠である。自立概念の構築は、社会保障、社会福祉分野における中心的テーマであっ

(1) 現在は労働者性が認められ、労働法規の全面適用がなされている。

た。自立は一律的な概念ではなく、各制度の特性や実情に応じて複層的に理論化され、時の経過と共に醸成されながら構築されてきたものである。

しかし近年は、「就労」による自立に焦点を一極化させる議論や法政策案が顕著となっており、1990年代後半以降、その傾向はさらに高まってきた感がある。国際的にも、W T W (Welfare to Work／福祉から就労へ)、就労を条件として社会保障給付を行う「ワークフェア」、求職者を支援することで職に就きやすくする「アクティベーション」等の積極的労働市場政策への潮流があり、「就労による自立支援」の方向性が主流化している側面があることも見逃せない⁽²⁾。

社会保障、社会福祉分野で広く展開されている「就労」の法的性質について、これまで労働法分野から本格的に検討されることはほとんどなかった。しかしながら、最近ようやく、労働法学会のミニシンポジウムのテーマとして相次いで取り上げられるようになり⁽³⁾、遅まきながら関心が高まってきたように思われる。

労働法学の対象が、使用者との雇用関係、指揮命令関係を受け、労働の対価として賃金の支払いを受ける「労働者」(労働基準法9条)であることは言うまでもない。しかし、労働法の枠外に位置付けられた「就労」の範囲が拡大をみせている現在、労働法学が無関心でいるわけにはいくまい。これまでも、労働法の枠外に置かれた「就労」が、実質的には指揮命令を受け、諾否の自由を有しない「労働」であることが明るみにでるケースは散見されており、このような労働者としての権利保護が得られない働き方が増えることは、総体としての労働法の脆弱化を招来することになると考えるからである。

1 社会保障、社会福祉各法における「自立」・「就労」

まずは、これまで社会保障、社会福祉法分野において「自立」ならびに「就労」という言葉がどのような文脈で用いられてきたかについて、振り返ってみたい。

(1) 自立概念の変遷

① 社会保障、社会福祉法制における「自立」

「自立」が、社会保障、社会福祉分野の中心を貫く重要概念であることは論を待たない。しかし、「自立」が内包するものは時代によって変遷を遂げている。とりわけ近年は、「自立」の範囲が著しく広がっている。

1950(昭和25)年、社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」において、「社会福祉とは、国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、更生補導、その他の援護育成を行うこと」(傍線筆者)と述べられている。

また、同年施行された生活保護法は、法の目的として第1条で「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」(傍線筆者)と規定している。憲法25条の理念に基づく同条の「最低生活保障」に並ぶ「自立助長」については、当初からその意図や根拠が論じられてきた。なお、生活保護制度の「自立支援」の導入は、同条の「自立助長」から生じたものではなく、社会福祉基礎構造改革の流れに基づくものであるとの分析があるが⁽⁴⁾、実際、2000(平成12)年の社会福祉法改正を契機として、社会福祉の各分野に「自立支援」理念を取り入れた関係法の改正・制定が相次いだ⁽⁵⁾。

(2) それぞれの定義については、佐口和郎「貧困の現在と Welfare to Work 政策—雇用政策の観点から」『社会福祉研究』114号、鉄道弘済会、2012年、に詳しい。

(3) 例えば、2013年5月19日開催の第125回日本労働法学会のミニシンポのテーマが「貧困と生活保障—労働法と社会保障法の新たな連携」、2014年5月25日開催の第127回日本労働法学会のミニシンポのテーマが「『就労価値』論の理論課題」であった。

(4) 桜井啓太「『自立支援』による生活保護の変容とその課題」埋橋孝文編著『生活保護』ミネルヴァ書房、2013年、76頁。

(5) 詳細については、拙稿「『貧しさ』と社会福祉法制」大曾根寛編『ライフステージ社会福祉法』法律文化社、2008年、141頁参照。

図1 社会保障・社会福祉各法のなかの「自立」
(傍線筆者)

◆障害者基本法（第1条）：この法律は、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本原則を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

◆介護保険法（第1条）：この法律は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、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、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。

◆ホームレス自立支援法（第1条）：この法律は、自立の意思がありながらホームレスとなることを余儀なくされた者が多数存在し、健康で文化的な生活を送ることができないでいるとともに、地域社会とのあつれきが生じつつある現状にかんがみ、ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的とする。

同法（第4条）：ホームレスは、その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により、自らの自立に努めるものとする。

また、各法の目的規定のなかにも、「自立」に言及したものが散見される。以下、代表的な法律を列挙しておく（図1）⁽⁶⁾。

上記各法に出てくる「自立」は、「身体的自立」および「経済的自立」を前提としていていると考えられる。換言すれば、他人の力を借りず自分のことは自分でやれるようになること、ないしはその状態に可能な限り近づけることを自立と捉えてきたといえよう。さらにいえば、そのことは、公的制度を受けないということを含意するものであった。

しかし、戦後、生活保護法や国民年金制度の制定で中心的役割を果たした厚生省社会局保護課長小山進次郎は、生活保護制度の自立について、「その人の内在的な可能性を発見して、それを助長育成する、それが自立であり、経済的な自立と狭く捉えるべきではない」と述べている⁽⁷⁾。小山は、戦後間もない頃から、自立とは、人間にとって経済的（＝即物的）な意味に留まらない、精神的、社会的な意味合いをもつものだという認識をもっていたという点で先駆的であったといえるだろう。

② 自立概念の拡張あるいは多様化の動き

2003（平成15）年、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置された。本委員会では、「利用しやすく自立しやすい制度へ」というスローガンのもとに、保護基準の在り方、保護の制度・運用の在り方、そして自立支援の在り方について検討がなされた。そして2005（平成17）年からは、自立支援プログラムが開始された。

自立支援プログラムの背景にある基本認識としては、「全ての被保護者は、自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えている」とみなされ、課題の内容も多様なものと考えられる。したがって、自立支援プログラムは、生活保護法

(6) なお、自立概念をめぐるのは、「障害者自立支援法」が一部改正され「障害者総合支援法」と名称が変更されたが、それに伴い、「能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができる」（自立支援法1条）という表現から、「基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができる」（総合支援法1条）という表現に変わった。自立への言及が増えているなか、逆に自立の文言を削除するのは極めて珍しいことである。

(7) 小山進次郎著『改訂増補 生活保護法の解釈と運用一復刻版』全国社会福祉協議会、1975年、92～93頁。

の直接的な目標である就労による「経済的自立」(＝就労自立)のみならず、自己の健康や日常生活の管理を意味する「日常生活自立」、ならびに社会的なつながりを持ち地域社会の一員として充実した生活を送ることを意味する「社会生活自立」をめざすものとして、バラエティに富んだプログラムを備え、多様な課題に対応すべく開始されたものであった。

ここで自立概念が3つに拡張されたことについて、一般的には、望ましい方向であると肯定的に受け止められ、後々の社会保障・社会福祉政策に多大な影響を与えることにつながったことは確かである(なお、(2)①で後述するが、結果的には「経済的自立」(＝就労自立)が他の2つの自立に比して大幅に拡大して実施されることとなった)。

しかし一方で、「就労・日常生活・社会生活」という生活保護受給者の「生」全般を(自立のための)支援の対象として規定し、プログラムを用意し干渉する⁽⁸⁾という側面が強化されたことを看過すべきではないだろう。なぜならば、この考えが強調されることによって、結果的には、自立の阻害要因は生活保護受給者側にあるという結論を導きやすくなり、ひいては、プログラムを真面目に実行することで問題は解決可能なものとみなされる、逆にいえば、解決できなければ本人の努力不足のためであると判断される余地が大きくなるからである。

個人の問題に矮小化することで、社会に存在する不平等、不公正が見えにくくなるという陥穽に陥ってしまう危険については、都留民子も、「日本において「ソーシャル・インクルージョン」は、フランスのように社会制度の改善・改革ではなく、野宿者や障害者などの孤立を防ぐ地域的な「つながり」の形成などと矮小化されています」、「失業者への「個別的支援」が前面に出てくるのです。失業問題が企業閉鎖・解雇の間

題としてではなく、また労働市場において求職者の職能とマッチし、従前賃金に相当する「適切な雇用」が減少しているという問題ではなく、失業者個人の求職能力の欠如として論じられるようになっていきます。」と端的に指摘している⁽⁹⁾。

都留の指摘は、直接的には「社会的包摂」(social inclusion)についてのものであるが、問題意識は共通している。社会保障・社会福祉分野において、個別対人支援を行う際には、目の前の人が置かれた環境やニーズに着目するのは当然のことであろう。しかし、現在の正規雇用と非正規雇用形態との間の労働条件の著しい格差、有期雇用に対する弱い雇用保障、年金や健康保険の雇用形態による格差問題等、日本の労働市場の構造的な問題に対して無批判なままで自立支援を進めることは、結局のところ、目の前の人を劣悪な労働環境に押し込み、その環境を甘受させることにつながるのではないだろうか⁽¹⁰⁾。

(2) 就 労

① 「就労自立」の膨張

前述した自立支援プログラムは、「経済的自立」(＝就労自立)、「日常生活自立」、「社会生活自立」の3つの自立概念に分類されたものの、実際には、「経済的自立」(＝就労自立)のための事業が先行する結果となった。

2005(平成17)年度に、「生活保護受給者等就労支援事業」⁽¹¹⁾、2007(平成19)年度に、福祉事務所独自の「就労自立支援プログラム」、2009(平成21)年度に、「就労意欲喚起等支援事業」、2012(平成24)年度に、「日常・社会生活及び就労自立総合支援事業」と様々な事業が続々と開始されている。

こうした就労に傾斜した政策は、いわゆる労働を強調した福祉政策—ワークフェア化の一環

(8) 前掲注4：桜井論文78頁。

(9) 都留民子「フランスにおける社会的排除論—失業・貧困対策にもたらした功罪」『POSSE』21号、2013年、46頁。

(10) 前掲注4：桜井論文では、「生活保護から自立したにもかかわらずワーキングプアであるならば、それは「福祉から就労へ(welfare to work)」というよりも単に「福祉からワーキングプアへ(welfare to working-poor)」と問題の場所を移しているにすぎない。」と批判している。

(11) 2011(平成23)年度より「『福祉から就労』支援事業」に変更となった。

であるといえる。ワークフェアはその定義に幅があるが⁽¹²⁾、大まかに分類すれば、就労しない場合に扶助費の減額や停廃止といった制裁措置をとるもの、受給に期限を設けるもの、労働やそれに準ずる活動の参加を条件とするものなど厳格な条件を課すものや、職業訓練や職場体験などの機会を多く設けるという趣旨の下での緩やかな内容のものまで多岐に渡る。

② 労働法における「就労」

「就労」という言葉は、労働法分野ではほとんど使用されることはない。ちなみに、網羅的な労働法の基本書として確固たる地位を築いている菅野和夫著「労働法（第十一版）」（2016年、弘文堂）の事項索引を参照しても、「就労」がつく用語は、「就労請求権」ただ一つのみであった。労働法分野においては、就労という言葉を用いるときには、雇用関係を有しない当事者間のものであり、労働法の下における「労働」とは明確に区別してきた感がある。

しかし、社会保障、社会福祉分野における就労支援の領域の著しい拡大により、「労働者性」が問われる局面が増えることもまた不可避である。第125回ならびに第127回の日本労働法学会で、「労働法と社会保障法の新たな連携」、「就労価値」がテーマになったことは、その表れであろう。とりわけ第127回のミニシンポジウムで「「就労」は、広く「働くこと」を意味し、雇用労働に限らない」⁽¹³⁾としたことは、労働法学において新たな時代の要請に応えるものであろう。

なお、本シンポジウムのタイトルとなっている「就労価値」であるが、発表者の一人である神吉知郁子は、就労価値として、①個人的価値と②社会的価値の2つを設定したうえで、①は、賃金や労働時間など基本的な労働条件を保障する伝統的な価値観であり、②は包摂やつながり、人格的価値といった現代的な価値であると整理

したうえで、①は未達成だが②が満たされているような場合、つまり中間的就労のような働き方が想定される場合には、ひとまずそれらの価値を認めたとうえで、積極的に価値を評価すべきではないかとの見解を示している⁽¹⁴⁾。

筆者は、就労価値として、上記のように2つに類別すること自体を否定するものではないが、社会的価値に対して、労働法の適用除外を肯定するような余地を残すべきではないと考える。社会的価値に労働法的価値がないとみなすのであれば、それを「就労」という言葉で曖昧化するのではなく、純然たる福祉的サービスとして位置付けるべきと考える。

2 生活困窮者自立支援法の労働法的考察

(1) 法律の概要

① 対象

生活困窮者自立支援法（平成25年法律105号）は、2013（平成25）年12月に、60年ぶりに実施された生活保護法の改正とセットで制定された。本法自体は、23条からなるきわめてシンプルなものである。

本法の対象者である「生活困窮者」の定義であるが、第2条には、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持できなくなるおそれのある者」となっている。厚生労働省が作成した資料のなかには、さらに具体的に本法の「対象者のイメージ」として、「非正規雇用労働者、年収200万円以下の給与所得者、高校中退者、中高不登校、ニート、引きこもり、現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者」が挙げられている⁽¹⁵⁾。

また、厚生労働省の質疑応答集によると、生活保護制度の要保護者以外の生活困窮者となっているが、現在既に実施されているモデル事業においては、生活保護受給者も含めている。さ

(12) 詳細は、前掲注1：佐口論文参照。

(13) 有田謙司「「就労価値」論の意義と課題」『日本労働法学会誌』124号、法律文化社、2014年、111頁。

(14) 神吉知郁子「「就労価値」の法政策論」『日本労働法学会誌』124号、法律文化社、2014年、130頁。

(15) 厚生労働省「資料1：新たな生活困窮者自立支援制度について」2013年1、62頁。

図2 生活困窮者自立支援法の事業一覧

- ① 自立相談支援事業（必須事業）
- ② 住居確保給付金（必須事業）
- ③ 就労準備支援事業（任意事業）
- ④ 都道府県知事等による就労訓練事業（＝いわゆる「中間的就労」）（任意事業）
- ⑤ 一時生活支援事業（任意事業）
- ⑥ 家計相談支援事業（任意事業）
- ⑦ 学習支援等子どもに対する支援事業（任意事業）

らに、本法における支援対象者が生活保護受給に至った場合は、「例えば、生活保護法に基づく被保護者就労支援事業を利用していただくこと」とされている⁽¹⁶⁾。

② 本法の事業内容

本法においては、図2の事業が設定されているが、そのうち必須事業は、①自立相談支援事業と②住居確保給付金のみである。このうち、本稿で取り上げる中間的就労は④に該当し、都道府県の任意事業という位置づけとなっている。

（2）就労訓練事業—中間的就労

① 中間的就労の対象と内容

中間的就労の対象者は、「就労準備のための支援を受けても一般雇用への移行ができない者等」となっており、社会福祉法人、NPO法人、営利企業等の自主事業として実施される。具体的な内容として、厚生労働省の資料⁽¹⁷⁾には、軽易な作業等の機会（清掃、リサイクル、農作業等）と例示されている。

「生活困窮者自立支援法に基づく就労訓練事業中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン（平成26年度）」には、中間的就労は、「一般就労（一般労働市場における自律的な労働）」と、いわゆる福祉的就労（障害者総合支援法に基づく就労継続移行支援B型事業等）との間に位置する就労（雇用契約に基づく労働および一般就労に向けた就労体験等の訓練を総称するもの）の形態として位置づけられているが、「一般就労と福祉的就労の間に位置する」とは具体的にどういうことなのかについては、詳らかに

されていない。

なお、図3は、認定就労訓練事業所の状況を示す直近の統計である。これを見ると、地方自治体によってかなり実施状況に差があることがわかる。

図3 認定就労訓練事業所の認定状況（平成27年度）

（1）全体状況

認定件数	484件
利用定員合計	1,416名

（2）ブロック別の状況 n = 484

ブロック	認定件数
北海道・東北	24
関東・甲信越	163
東海・北陸	36
近畿	135
中国・四国	29
九州・沖縄	97

（3）法人種別 n = 484

法人種別	認定件数
社会福祉法人（高齢者関係）	174
社会福祉法人（障害者関係）	51
社会福祉法人（児童関係）	13
社会福祉法人（保護施設）	15
社会福祉法人（その他）	22
NPO法人	90
生協等協同組合	30
株式会社	53
社団法人（公益及び一般）	5
財団法人（公益及び一般）	3
その他	28

（4）法人種別 n = 484、複数回答

訓練内容	認定件数
食品製造・加工	18
その他製造	31
クリーニング・リネンサプライ	61
農林漁業関連（加工含む）	36
印刷関係作業	12
福祉サービスの補助作業	236
事務・情報処理	65
清掃・警備	293
建設作業	3
その他	91

出典：厚生労働省「認定就労訓練事業所の認定状況」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000096460.html>

② 雇用型と非雇用型—それぞれの問題

中間的就労には、対象者と雇用契約を締結する場合（以下「雇用型」）と、雇用契約を締結しない場合（以下「非雇用型」）の2つのタイプが準備されている。この点は前述した障害者自立支援法（現在：障害者総合支援法）の就労継続支援に類似している。そして言うまでもなく、労働基準法や最低賃金法等の雇用法制の適用対象外にある「非雇用型」については、無権利状態に置かれ違法状態が発生する恐れが大きいと言わねばならない。「非労働者化」された領域が、いわば国の公認のもとで制度化されることの影響はきわめて深刻である。この点について日本労働弁護団は、2014（平成26）年2月12日「中間的就労に関する意見書」を厚生労働大臣宛てに発行し、労働法の適用を主張している。

国も、その点については懸念があるのであろう。前掲のガイドラインにおいて、留意事項として図4のように述べている。

ただ、実際には、雇用型と非雇用型の区別は想定しているように簡単にできるとは思えない。雇用型における「業務上の指揮命令」と非雇用型における「支援・指導」の境界はきわめて曖昧であろう。しかし、実際には、両者の間には大きな違いが生じることになる。さらには、参加者がどちらに参加するかについては、最終的には相談支援機関が判断し、行政による支援決定を経て決定することになっており⁽¹⁶⁾、中間的就労に就く当事者の意思が反映される余地はない。雇用型であるならば、労働条件の「労使対等原則」に基づいて労働条件が決定されねばならないが、この仕組みのなかでそれが保障されるとは思えない。

また、中間的就労の職場で提示された労働条件と異なることが発生したら、どこに伝え、是

図4 生活困窮者自立支援法に基づく就労訓練事業中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン（平成26年度）

非雇用型については、上記の記載項目に加え、以下の事項についても留意事項として明記することとする。

- 1 所定の作業日、作業時間に、作業に従事するかどうかは、対象者の自由であること。また、所定の作業量について、所定の量を行うか否かについても、対象者の自由であること。
- 2 作業時間の延長や、作業日以外の日における作業指示が行われないこと。
- 3 所定の作業時間内における受注量の増加等に応じた、能率を上げるための作業の強制が行われないこと。
- 4 欠席・遅刻・早退に対する手当の減額制裁がないこと（実作業時間に応じた手当を支給する場合には、作業しなかった時間分以上の減額をすることがないこと）。
- 5 作業量の割当、作業時間の指定、作業の遂行に関する指揮命令違反に対する手当等の減額等の制裁がないこと。

正を求めるべきなのか、そういった苦情解決手続きも整備されているとはいえない。障害者総合支援法に基づく就労継続支援A型は雇用型であるものの、特例として最低賃金法7条および最低賃金法施行規則（昭和34年労働省令16号）3条に基づく最低賃金額の減額が認められているが、中間的就労の雇用型も同じ論理で最低賃金額の減額が可能である⁽¹⁹⁾。もし、雇用型の参加者が最低賃金以上の支払いを期待していたとすれば、期待権の侵害になる可能性も否定できない。

非雇用型の場合、さらに事態は深刻である。労働法の適用外に置き、「非労働者化」することが公的に容認されるとなると、実質的には人格的にも経済的にも従属的な労使の指揮命令関

(16) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」平成26年5月20日より。

(17) 前掲注(15)参照。

(18) 「生活困窮者自立支援法に基づく就労訓練事業中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン（平成26年度）」12頁。

(19) 中村和雄「生活困窮者自立支援法における「中間的就労」の問題点」『季刊労働法』242号（2013年、労働開発研究会）98頁では、「「雇用型」中間的就労について、この減額許可が濫用されることになれば、中間的就労の場が貧困ビジネスの温床となってしまう」と警鐘を鳴らす。

係下で行われている「労働」そのものが、「中間的就労」＝「働く経験の場・実習の場」の名のもとに覆い隠される蓋然性はきわめて高いと言わなければならない。そして、公的事業のなかに悪質な事業者が入り込み、制度を利用して労働法の適用から外された「非労働者」を量産することで、ひいては日本の労働市場全体の劣化を招来する危険がある。とりわけ、中間的就労は、対象者として「一般就労に就く上で、本人の状況に応じた柔軟な働き方を認める必要があると判断される者」としており、判断次第ではかなり広範になると思われる。労働法の枠外に置かれた就労が拡大することにより、労働市場全体における労働環境が不安定化する可能性は否定できないであろう。

本法施行前に各地で先行して実施されたモデル事業では、生活困窮者支援の経験のない大手人材派遣会社等の事業受託が目立っていた。今後、何ら通常の派遣労働者と変わらない仕事を「中間的就労」の名目で、最低賃金も労働基準法の適用も受けない安上がりな労働力として利用する新たな貧困ビジネスに発展しないよう、厳格な監督機能が必要である。

③ 中間的就労の当事者の法的関係

そもそも、中間的就労を実施する事業者と中間的就労を行う者、そして窓口となる地方自治体という三者間の法的関係が明らかではないという根本的な問題もある。雇用型であれば、直接的には、事業者と中間的就労を行う者との間で雇用契約を締結することになるが、非雇用型であれば、その法的関係はどのようになるのだろうか。契約関係になるとすれば、契約の当事者はだれなのか、現時点では不明瞭なままである。

たとえば、後述するドイツにおける中間的就労とは、その制度趣旨に違いはあるものの、長期失業者に働く場を提供する目的で設けられた労働法の適用を受けない「就労機会 (Arbeitsgelegenheit : AGH)」という制

度である。これは、2005年に施行された社会法典第2編 (S G B II) において新たに実施されることとなった「求職者基礎保障制度 (Grundsicherung für Arbeitsuchende)」のもとで行われるものであるが、これに参加する際には、求職者は、連邦雇用庁との間で「統合協定」(Eingliederungsvereinbarung) というものを締結することになる (詳しくは後述)。

しかし、中間的就労にはこのような明確な手続は存在しない。当事者間の法的関係がはっきりしておらず、責任の所在も不明である。

3 ドイツにおける「1€ジョブ」 －日本の中間的就労の制度比較

(1) ドイツの求職者基礎保障制度

① ドイツ型ワークフェア

ここまで見てきた日本の社会保障、社会福祉分野における「非労働者化」政策の最大の特徴は、「就労による自立支援」が政策の中軸に位置付けられたことである。こうした就労傾斜傾向は、W T W (Welfare to Work)、ワークフェア、アクティベーションと呼ばれる政策に連なるものであり、諸外国でも同様の動きがみられている。ここでは、ドイツの制度を簡単に振り返り、日本における生活困窮者自立支援法のなかの中間的就労と比較しながら論じてみたい。

2005年に施行された社会法典第2編 (S G B II) において新たに実施されることとなった「求職者基礎保障制度 (Grundsicherung für Arbeitsuchende)」としての失業扶助と社会扶助を統合した「失業手当Ⅱ」(Arbeitslosengeld II) は、まさしく就労支援の拡充が何よりも重要であるというワークフェアの議論に沿ったものである⁽²⁰⁾。

② 「統合協定」(Eingliederungsvereinbarung)

社会法典第2編の目標は、就労を通じた要扶助状態の終了・減少であることから、当然に就労支援に重点が置かれている。雇用エージェン

(20) 制度の詳細については、ヨハネス・ミュンダー「ドイツにおける求職者のための基礎保障」(翻訳：原俊之)『日独労働法協会会報10号』、2009年、35頁。

シーは、失業手当の受給者に対して就労支援を行う。受給者ごとに個別の相談員が指名され、再就労のために受給すべき給付の内容や、就労に向けてなすべきことなどを規定した「統合協定」(Eingliederungsvereinbarung) が取り決められる。

受給者は、要扶助状態を終了または軽減するために、あらゆる可能性を活かさなければならない。具体的には、職業オリエンテーション措置およびトレーニング措置ならびにミニ・ジョブおよびミディ・ジョブ、または就業機会の提供等が必要であると判断された場合には、これを利用しなければならない⁽²¹⁾。

(2) 「1€ジョブ」

① 1€ジョブの制度趣旨

統合協定の内容は、受給者が義務を怠ったときの制裁も含め多岐に渡るが、本稿では、俗にいう「1€ジョブ」について述べておきたい。これは、適職が見当たらない場合に、除草作業や清掃といった1～2ユーロほどの時給の低い軽作業に従事するというものであり、公共団体や福祉団体などの公共的なものに限られ、週30時間と就労の時間にも制限がある。1€ジョブに従事していても、当事者は失業手当Ⅱを受給し続けられることが大きな特色である。1€ジョブは単純作業がメインであり、技術や資格をもたない者や就労することが困難な者を対象に、就労に向けた心構えや意欲、規則正しい生活習慣等を身に付けるよう促すことが目的であるため、一種の「リハビリ」もしくは「トレーニング」の意味合いが強いとされている。

② 1€ジョブの前身

なお、1€ジョブは2005年に新たに作られた制度であるが、その前身は、連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz)に基づく社会扶助制度のなかの「就労扶助」である。その対象は、就労をめざす意欲はあっても、個別的理由から一般労働市場での就職が困難な者とされている。そして、社会扶助の実施者が、公益的かつ追加的な就労の場そのものを提供し、そこで就労を対象者に提供していた。これは一般の雇用契約とは一線を画する「公権的雇用関係」(öffentlich-rechtlich)とされていた。就労時間は短く、期間も短期であり、社会保険加入義務も生じない。そして、この就労に従事する対象者は賃金を受け取らず、あくまでも、生活扶助を受給しつつ、併せて就労に伴って生じる増加支出に対する「補償加算」⁽²²⁾を受け取っていた。

2005年のシュレーダー政権が着手した労働市場改革の目玉として制定されたハルツ法Ⅳが施行される以前には、1€ジョブは、社会扶助制度の範疇で「福祉的性格」のもとで実施されていたことについては留意すべきであろう。ハルツ法Ⅳ施行後に1€ジョブが「労働政策的性格」を持つようになったことは興味深い。すなわち、1€ジョブには、福祉的性質と労働政策的性質が共存しているといえる。

③ 1€ジョブへの批判と法整備

1€ジョブのもつこのような曖昧さに対して批判も多かった。たとえば、公共サービス労働者を組織する労働組合Ver.di(ヴェルディ)⁽²³⁾は、1€ジョブの誤った運用がなされていることを批判したうえ、対象となる役務が曖昧であることも指摘した。また、失業者に対するケアを伴う、必要かつ意味のある就労機会の提供が

(21) ミニ・ジョブは僅少労働の通称で、ハルツⅡ法に基づいて施行された。賃金が月額400ユーロ以下の雇用について、税・社会保険料の負担なしに賃金を受け取る制度である。そして、400.1～800ユーロまでの低賃金労働をミディ・ジョブと呼ぶ。

Andreas Abels, Dietmar Besgen, Wolfgang Deck u. a.: Mini-Jobs, Aushilfen, Teilzeit 2014, STOTAX, Rosowski, Udo: Arbeitsschutz Und Belastungen Bei Geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Mini-Jobs), Grin Verlag 2013/11, Wolfs Fachberater, Schmidbauer, Wilhelm: Neue Regelungen für Minijobs, Midijobs, Haushaltshilfen 2013, Leitfadenverlag Sudholt 2013

(22) 補償加算には「プレミアム型就労扶助」という呼称もあった。

(23) <https://www.verdi.de/>

ほとんどないと批判した。実際には自治体の通常業務を肩代わりさせ、「通常の雇用関係を脅かす」ケースが見られるといい、これまで全国で創出された11万4000の1€ジョブの半数以上が不正労働と認められると述べている⁽²⁴⁾。

そのほか、就労しながら失業手当を受給している「上乗せ受給者」の収入では、失業給付Ⅱから独立するには不十分であり、長期的に失業給付を受ける層が増えたこと、僅少労働の割合が増加したこと、全体として労働の質の低下をもたらしたこと、等も指摘されていた⁽²⁵⁾。

こうした批判を受けて改善に向けた法整備が行われた。その一つが、「労働機会改善法」(Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt)の制定である。本法は2011年に成立した。本法により、1€ジョブについて規定したS G B II 16d条の条文が改定され、一般労働市場への就労支援に資する他の再就労給付が1€ジョブに「優先」されること、また、1€ジョブに5年間で24ヶ月以上従事してはならないこと(6項)が明記されることとなった⁽²⁶⁾。

(3) 日本の中間的就労との相違

ドイツの1€ジョブは、あくまでも、「失業手当Ⅱ」(ArbeitslosengeldⅡ)の受給者を対象とするものであるが、日本の中間的就労は手当の受給の交換条件として課されるわけではない。受給対象が生活保護の受給には至らない程度の困窮者になっているので、何らの社会保障、社会福祉制度を受けることなく就労訓練を行うという点において、同じ「非労働者政策」とはいえ、ドイツの制度とはかなり異なる⁽²⁷⁾。

ワークフェアは「受給すること」よりも「就労」を奨励するが、日本ではそもそも給付を受給している失業者は極めて少なく、雇用保険も失業者の2割しか受給していない上に、生活保護も「その他の世帯」における20～30代の受給者の割合は小さいということが指摘されている⁽²⁸⁾。生活困窮者自立支援法の対象は、「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」(2条1項)であり、例えば、福祉事務所に来たものの、わずかな点で要件を満たさないと判断され、保護受給に至らなかった者等が考えられる。すなわち、不安定雇用者・半失業者、年収200万円以下の給与所得者等であろう。このような脆弱な経済状態に置かれた者を中間的就労の対象にすることで、その脆弱化に拍車をかけることになるのではないかとすることが危惧されるのである。

4 まとめにかえて

(1) 非労働者化傾向と労働法の役割

ここまで、社会保障、社会福祉分野における「非労働者化」政策を俯瞰しながら、これから本格的に開始されようとしている、生活困窮者自立支援法における中間的就労について考察してきた。ここでは、とりあえずのまとめとして、労働法分野の果たすべき役割について考えてみたい。

水町勇一郎は、労働には本質的な性格として、大きく2つの側面があるとして、次のように述べている。「第1に、労働は、人間が生活していくうえで必要な社会的な結びつき(社会的紐

(24) Arbeitsmarkt: Ver.di hält viele Ein-Euro-Jobber für Schwarzarbeiter SPIEGEL ONLINE

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/arbeitsmarkt-ver-di-haelt-viele-ein-euro-jobber-fuer-schwarzarbeiter-a-352581.html>

(25) J I L P T 国際シンポジウム「ドイツ:低賃金雇用をめぐる議論—「就労至上主義」を検証する」(2007年3月23日開催)

(26) Bernhard Christoph, Stefanie Gundert, Andreas Hirsland, Christian Hohendanner, Katrin Hohmeyer und Philipp Ramos Lobato Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss

Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB Kurzbericht 3/2015 1-8

(27) 森周子「ドイツにおける最低生活保障制度」埋橋孝文編著『生活保護』ミネルヴァ書房、2013年、222頁では、「求職者基礎保障制度は、1ユーロ・ジョブであれとりあえず就労に参加していれば、失業手当Ⅱを受給しつづけることができるという点において、ベーシック・インカムの側面をも色濃くもつ制度である」と述べられている。

(28) 上田真理「ワークフェアの社会法学的検討」『法律時報』86巻4号(2014年)4頁

帯や連帯とも呼ばれる)を基礎づける1つの媒体となると同時に、アダム・スミスが述べていたように、経済的な価値を生み出す源泉となるという性格をもっている。人間は、職場にいき上司や同僚たちとともに働くことによって、他者とのつながり(社会性)を得ることができる。また、働くことによって、生活していくためのお金や資源を得ることもできる。その意味で、労働は「社会性」や「経済性」をもつものといえる。さらに、「第2に、その反面として、労働は、他者の指示・命令に従ってなされることが多いという性格をもち、また、生活のためのお金を稼ぐという意味でも、経済成長のためにまじめに働くことを促すという意味でも、経済のための手段との性格をもっている。その意味で労働は「他律性」や「手段性」をもつものであり、それ自体を目的として自由に行う活動とはいききれない側面をもっている」⁽²⁹⁾。

水町の指摘は労働のもつ本質を余すところなく汲み取ったものだと思う。中間的就労の議論の際に「社会的包摂・社会参加する機会を与えることの意義」、すなわちその「社会性」ばかりが強調されているのだが、そこに「他律的な指揮命令関係の下での労務の提供」が介在するのであるならば、やはり、労働者性は否定できないし、労働法に基づく最低労働基準は守られなければならない。また、仮に、純粋な社会参加の機会の提供のみであるならば、そこに金銭が介在することへの説明が必要となろう。そこで支払われる「金銭」の金額の根拠は何かという疑問が生じるのである。

(2) ディーセント・ワークの保障

国家が、稼働能力がある人に対してさらなる就労を促進するワークフェア政策は、生活困窮者に対して、不安定就労も受け入れるように圧

力をかけることにつながる。さらにそこに拍車がかかると、ドイツの求職者基礎保障制度のように制裁を課すことも可能となる。しかし本来は、労働市場における「インサイダー＝就業者」も、「アウトサイダー＝失業者」も、一般労働市場でのディーセント・ワークを求める権利がある⁽³⁰⁾。

ディーセント・ワークとは、権利が保障され、十分な収入を生み出し、適切な社会的保護が与えられる生産的な仕事を意味し、それはまた、全ての人が収入を得るのに十分な仕事がある状態のことである⁽³¹⁾。

和田肇は、標準的労働関係モデルによって労働法を再構成すべきであると主張している。具体的には、第1に、ワーク・ライフ・バランスが維持された雇用、第2に、集団的な利益代表システムに包含されている雇用、第3に、すべての社会保険制度の適用、第4に、セーフティネットの完備である⁽³²⁾。すなわちこれは、ディーセント・ワークを換言したものといえよう。

一方、宮本太郎は、今後は、アクティベーションの考え方をふまえて、雇用と社会保障の新たな社会的包摂型の連携を構想する必要があると主張している⁽³³⁾。そのうえで、社会的包摂型の連携のために次の4つのポイントが重要であるとして、第一に、脱商品化、第二に、包括的なサービス、第三に、見返りの大きな場、第四に、長期失業者などの就労への道筋を現実化するための「中間的就労」の提供を挙げている⁽³⁴⁾。

宮本が、現行の解雇規制を硬直的過ぎる法的保護(＝リジディキュリティ)と批判的に評価する点においては賛成しかねる。社会保障の新しい姿を描く際に、なぜ、雇用保障を脆弱化させねばならないのか、むしろ、和田がいうとこ

(29) 水町勇一郎『労働法〔第4版〕』有斐閣、2012年、5頁。

(30) 前掲注28：上田論文38頁。

(31) 1999年の第87回ILO総会で提出されたファン・ソマビア事務局長報告において、初めてディーセント・ワークという言葉が用いられた。

(32) 和田肇「標準的労働関係モデルと労働法の未来」『法律時報』86巻4号、2014年、33頁。

(33) 宮本太郎「雇用と社会保障の新たな連携—日本型生活保障の解体をふまえて」『日本労働法学会誌』122号、法律文化社、2013年、97頁。

ろの標準的労働関係モデルが瓦解させられて、雇用の質の悪化・不安定化が広がっている事態が、社会保障、社会福祉制度のニーズを増やしているのではないだろうか。

「労働法と社会保障法の連携」はたしかに重要な課題であるが、そのために労働法規制を否定し、雇用環境を流動化することを志向するのであれば、労働市場は社会的安定性を欠き、新たな貧困を生み出すことにもなろう。さらに、宮本の構想を実現するためには、水準の高い就労支援システムが不可欠であるが、現在の中間的就労は、これまでに述べてきたように、まだまだ不完全であり、権利侵害の危険性を多く孕むものである。

社会保障、社会福祉分野における就労による自立支援政策について労働法分野から考察をする意義としては、劣悪な労働環境のもとでの就労を強いられることのない権利保障の必要性を訴える点にあると考える。すなわち、「ディーセント・ワーク」の保障である。「就労的意思を有する者のディーセント・ワークの就労機会への障壁を取り除く立法政策をとること」、「ディーセント・ワークでない就労を強制されない権利を保障すること」が何よりも重要であろう。

(34) 宮本は「通常は様々な困難を一步一步打開することが必要になる。そのような場合、次のステップとして考えられるのは中間的就労である。就労の可能性のある人々をまず雇用し、実際の仕事をとおして知識や技能を身につけ、コミュニケーションスキルを高めていくという過程である」と中間的就労を評価しつつ、同時に「中間的就労は一般に低賃金であり、生活を維持できない場合も考えられる。そのためにこの過程を支える補完型の所得保障が重要になる」とも指摘している（宮本太郎「就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ」『マッセ OSAKA 研究紀要』15号、公益財団法人大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター、2012年、7頁）。