

# 社会保障としての求職者支援 ——イギリスにおける 求職者支援と日本への示唆

またに  
丸谷こうすけ  
浩介

●九州大学法学研究院・准教授

## 1. 「社会保障」としての 「求職者支援」

### (1) 就労支援する法の展開

この数年、労働市場で問題になっているのは深刻な人手不足である。企業は高いパフォーマンスを上げてくれる労働者をできるだけ多く、できるだけ長い期間確保したいと考えているが、なかなか優秀な人材が集まらない。そのような声が聞こえてくるようになった。

他方、働きたくても働けない人の問題もクローズアップされてきた。立法政策としても、生活保護を受けている人の就労を促進するための被保護者就労支援事業を含む生活保護法改正、生活保護を受けるまでもない生活困窮者を対象とする生活困窮者自立支援法、雇用保険を受給することができない長期失業者を対象とした(特定)求職者支援法、障害者の就労を支援する障害者雇用促進法、若年者を対象とする若者雇用促進法、高齢者を対象とする高年齢者雇用安定法、女性の職業生活を促進する女性活躍推進法、といったように、誰かの就労を促進するための法制定・法改正が続いているところである。

もともと、これらの法律は、直接に人手不足を解消するための方策ではない。しかし、少子高齢化による労働力人口の減少が見込まれる今日では、働く意思を持つ人をできるだけ支援することによって労働の担い手を増やすための政策が、国家にとっても働く意思を持つ人にとっても、有用なことである。

### (2) 求職者支援と社会保障の範囲

これら求職者支援政策の対象となる人は、労働市場で適切な賃金を得ることが困難な人であることが多い。それ故に、求職者支援政策は社会保障政策(所得保障政策)とセットになって行われることが多い。これらがセットになって行われる場合、求職者支援制度にきちんと従事していることが、所得保障給付を受けるための条件となっていることも少なくない。この条件付けはかなり厳格に行われる場合もあれば、状況に応じて柔軟に・ゆるやかに条件付けられることもある。これを指して、ワークフェアであるとか、アクティベーションと称するようになっている。

ところで、社会保障は所得保障制度に限定されない。医療や介護に代表されるよう、現金の給付を直接行わないものも当然に含まれる。近年では、

幸福追求権（憲法13条）を基礎的な理念とする自立を支援するための対人福祉サービスを社会保障の範囲に含めることはさほど異論がない。それでは、幸福追求権の一内容として、労働市場に参入しようとする人、あるいは現在の労働関係よりも望ましい労働関係を構築しようとする人（ここでは求職者と呼ぶことにしよう）の支援を行う就労支援は、社会保障制度としてどのように位置づけられるべきであろうか。

管見では、わが国で社会保障としての就労支援を議論し、立法政策や法解釈の場面でそれが活用されてきたようにはないと思われる。イギリスでも学術として、自覚的にこのような論点でさほど活発に議論してきたわけではない。ところが、イギリスの立法政策や裁判例の動向をみると、就労支援政策が社会保障制度の基盤条件となって展開しているように思われる。

## 2. イギリスにおける求職者支援

### (1) 失業の潜在化と求職者の支援

イギリスで社会保障(social security)という用語は、歴史的に所得保障のことを指してきた。1942年のベヴァリッジ報告は、国民の誰もが国家が運営する社会保険（国民保険）に加入する皆保険体制を提言した。これは何らかの生活困難事由（老齢・障害・失業など）が生じた場合、すべての国民に対して最低限度の生活保障を行うことを目的としたのである。皆保険体制を実現するためには、稼働能力がある人がすべて労働していなければならない、経済政策としても完全雇用を達成することが目標とされた。例外的に国民保険に遺漏があることを想定して、全住民を対象とする公的扶助制度を整備してきた。しかし、産業構造の転換により、イギリス病とも称される産業問題が深

刻化し、完全雇用体制を実現するのが困難になり、公的扶助の比重が飛躍的に高まったのであった。

公的扶助の受給者は、労働能力がある限りそれを活用しなければならないのは洋の東西を問わない。逆説的なことではあるが、労働能力がなければ公的扶助を受給し続けることができることを意味する。労働能力がないということは失業の定義から外れることになるので、失業率統計から排除され、失業率が見かけ上低くなることを意味する。これは、政府に好都合であった。

しかし労働能力がないと分類されることにつき、就労阻害要因を持つ人には、悪影響をもたらした。何らかの就労阻害要因を持つ人が就労経験が乏しくなってしまう結果、働く意思を喪失した親の元で生活してきた子どもは、就労に関する習慣を得ることがないまま成人し、貧困が連鎖する結果を生むことになった。さらに、景気が良くなって労働力が不足しても、就労習慣や健全な就労観念がないまま、新たに労働市場に参入することができなくなってしまった。

このような状態は、国家にとっても懸念材料となった。労働能力を有する潜在的な失業者が社会保障制度に依存した生活をしているのに、好況期には労働力が不足する。ならば、社会保障制度と就労との条件関係をより強固にすることで、潜在的失業者をより多く労働市場に参入させる方向に舵を切った。これによって労働市場が健全化するのであるし、社会保障財政の削減にも寄与することができる、と考えたのであった。

それでは、潜在的失業者を労働市場に参入させるためにはどうすればよいか。幸い、イギリスの労働市場は伝統的に徒弟制度などによって職工を養成して、手に職をもった人が即戦力として活躍する文化があった。ただこれには前提条件があり、就労生活に向く、生活習慣や社会生活を喚起する必要がある。その上で、職業訓練を実施し、求職

者と労働市場とのマッチングを行うことになる。政府はこのためのプログラムをいくつか用意し、このプログラムへ参加し、どの程度きちんと従事しているかを社会保障給付を受けるための条件としてきたのであった。

## (2) 求職者の範囲と支援の個別化

このような文脈で、稼働能力の程度と家庭環境や精神的状態などの就労阻害要因に応じて、対象者の個別状況に応じた就労支援制度を構築することになった。これにはまず、求職者がどのような状態にあるのかを判定しなければならない。一例を挙げれば、従来障害者として分類されてきた人々には就労を要求されなかったのであるが、現に稼働能力があつて、それがどの程度の制約を受けるか、制約を除去するためにはどのような支援が必要となるかを調査し、個別に支援プログラムを作成することになったのである。これは、就労が「できない」ことから就労を強制しないという方策から、「できる」ことを前提に能力に応じた就労を求める、という方策にシフトしたということができる。

このような就労支援の個別化は、支援を必要とする求職者の範囲を拡大するものであった。障害者はもとより、ひとり親、就労経験の少ない若年者、長期失業者、遺族といったように、複雑な生活問題を抱える人々に対し、何らかの施策を講じる必要性が生じてきたのである。そこで、複雑な生活問題を解きほぐし、支援を受ける人の自立に向けた、伴走型の支援が拡大したのであった。幸いイギリスでは、チャリティといわれる各種の民間非営利団体が自立を支援する仕組みが整っているので、政府はこれらと協働して支援策を拡大することにしたのである。

ただ、このような支援を行うということの背景には、支援を受ける人はおそらくこのような自立

を望んでいるだろう、という自立観を押しつけることにも繋がる。政府は求職者に対してパターンリスティックに介入せざるを得ず、求職者がこれを好まない場合にどうするか、という問題は残る。具体的には、自立に関するプログラムを策定し、これに基づいて職業訓練を受けているけれども、プログラム途中で辞めてしまったような場合である。職業訓練は小売業や外食産業などの民間企業で行われることが多く、訓練生であるが故に労働保護法規の適用を受けることがほとんどないのである。それ故に、劣悪な労働・訓練条件であっても従わなければならない、従わない場合には社会保障給付を削減ないし廃止する、ということになる。そうすると、生存をとって意に反する就労に服従するという苦役が生じることになるのである。この論点につき、就労支援プログラムで職業訓練に従事しなければならないことは欧州人権条約にいう「強制労働」にあたらぬ、とするイギリス最高裁判決が2013年に出された。

## (3) 労働力需給マッチングと求職者の権利

他方で、イギリスは伝統的に労働市場に関して国家が介入することを好まない。職業訓練などで一定の労働能力を身につけた人が労働市場に参入しようという場合であっても、政府はそこに関与することはあまりない。

もちろん、公共職業紹介事業は行われているが、行政機関としては社会保障給付の事務所と同一機関が運営している（日本的には、生活保護を管轄する福祉事務所とハローワークが一体化したようなものである）。そうすると、職業紹介を受けた求職者は、求人内容が自分に余り好ましくないと感じたとしても、これを断ることが難しくなってしまう。なぜならば、断った場合には、就職する意思がないと判断され、社会保障給付を受けることができなくなってしまうからである。

そうすると、求職者の希望を如何に叶えるべきかが問題になる。そこで、法律で求職者の希望を叶える事ができる範囲を確定し、紛争が生じた場合の裁判の判決によって、具体的な内容を確定させてきたのである。それ故に、求職者にいかなる権利が保障されているかについては、裁判例の展開を検討する必要がある。しかし裁判例は、一般的にあまり求職者の権利を保障しようとはしない。もっとも、裁判例を詳細に検討すると家庭生活と職業生活の調和の観点から、労働時間や通勤時間について相応の配慮をしているように見える。

#### (4) 求職者の権利

イギリスにおける求職者の権利は、時代の経済状態や政治動向に対応してきた制定法によって確定されてきた。わが国でイギリスの状況を紹介するときも、立法動向を中心に論じられ、わが国への示唆を得るべき、という論調が多いように思われる。しかし、現実の生活は立法政策ないし法改正だけによって規律されているわけではない。そもそも現場の裁量の幅が非常に大きい求職者支援という分野においては、立法と一定の距離を持つ裁判例が果たす役割が少なくない。この裁判例によって保障されている（ように見える）求職者の権利が、いかなる態様と構造をもっているか、ということは研究に値する。

このような求職者の権利は、何によって基礎づけられるか。イギリスには成文憲法としての労働権や生存権といった考え方が存在しない。そこにあるのは、現実に行われている社会保障制度が法的にどのように把握されるか、ということだけである。イギリスの社会保障法は確かに所得保障法

を意味するのであるが、近年の理論動向は対人福祉サービスも含めて議論することがある。そして、イギリスの対人福祉サービスには医療介護だけでなく、要援護者の自立を目的とするソーシャルワークも含まれることが多い。そうすると、就労支援という仕組みも、自立を目的とするという共通性を有している以上、社会保障としてこれを構成してもよいのではないかと考えるのである。

### 3. イギリスから見えるもの

翻って、日本の状況はどうか。確かに、労働市場に参入しようとしている人を支援する法的な仕組みが整えられつつある。しかし、障害者や女性といった、個別の対象者類型ごと、その側面からの支援が中心であり、その支援の一類型として就労支援がある、という対応をとっている。

就労支援は、単に職業能力の維持向上をはかったり、労働市場とのマッチングをすればよい、というものではない。そこには現実に生活をしている法の主体があるのであって、その人を包括的に支援する必要がある。そのためには、所得保障と結びついた支援体制を構築するのではなく、所得保障制度とは別個に権利としての就労支援制度を社会保障法の中に適切に位置づけていく必要がある。

このように考えると、イギリス法の経験は、わが国にとって教師でもあり、反面教師でもあるということができる。