

第二のセーフティネットとしての 特定求職者支援法

丸谷 浩介

(九州大学教授)

リーマンショックを契機として成立した特定求職者支援法が制定施行されてから10年が経った。同法制定までの失業者に対する所得保障は、雇用保険法による失業等給付と生活保護法による生活扶助等があるだけで、その間は空白地帯であった。失業者にはこの空白地帯にあって何らの所得保障を得られない者が少なくなかった。そのような者には就労意欲と能力が高いにもかかわらず適切な職業能力開発を受けることができないこともあった。そこで特定求職者支援法は、新たに設置した求職者支援訓練を受講している者について、訓練を受講することを容易にするために所得保障給付を行うこととして空白地帯を埋める「第二のセーフティネット」を張ることとした。法施行後10年経ち、現在の受講者・受給者は当初想定されていた受講者像と異なる様相を呈している。本稿は、イギリスの制度を参考にしつつ、個人の権利の視点から職業能力開発制度と所得保障制度を再構成する視点を提示した。職業能力開発制度には労働市場誘導的な総合的視点を強化すること、所得保障の面からは社会保険でも生活保護でもない、という曖昧な性格をとらえ直しつつ、就労阻害要因に応じた制度を組むことによってきめ細かな支援を行うべきである。その際の視点は「第二のセーフティネット」を新たに設けるのではなく、生活保護法をより柔軟に活用しやすくなるよう構成し直すことであり、それは日本の社会保障法の大きな枠組みを変える可能性を秘めている。

目次

- I はじめに
- II 生存権保障と職業能力開発
- III 特定求職者支援法の制定と推移
- IV 職業能力開発としての特定求職者支援法
- V 所得保障法としての特定求職者支援法
- VI イギリスの求職者支援法
- VII おわりに

I はじめに

特定求職者支援制度が発足して10年経過した。職業能力開発とその間の所得保障は車の両輪

である。それ故に職業能力開発システム（職業訓練制度）の全体像のなかで特定求職者支援制度の位置付けを明らかにしなければならない。その上で、求職者の所得保障制度における第二のセーフティネットと位置づけられた職業訓練受講給付金が特定求職者支援制度においてどのように機能しているのかを見なければならぬ。そこで本稿では、職業能力開発システムと所得保障制度の両方から、第二のセーフティネットとしての特定求職者支援制度を再検討したい。

II 生存権保障と職業能力開発

国家が雇用政策を展開することは、本来私的自治の領域である労働市場に介入することにほかならない。これが正当化される根拠は勤労権を規定した憲法 27 条 1 項に求められる。同項による権利の性質は、国家に対して国民に労働の機会を保障する政治的義務を課したものであって具体的権利性は否定されるとするもの¹⁾、法の改廃による積極的侵害行為が違法となると解するもの²⁾、国家が必要な立法をなさないときにそれを争うことができるとするもの³⁾に大別することができる。これら学説は裁判規範としての勤労権を検討しているものであって、憲法がいかにして勤労権を実現させるべきかといった内容を検討しているわけではない。憲法は立法府に勤労権を具体化するための権限を授権したに止まり、直接にどのような施策を講じなければならないのかを宣言しているわけではないのである。国は労働市場に介入することができるに止まり、いかなる介入をすべきか、いかなる介入をすれば自由権を侵害することになるのかは自明でない。それ故に、基本的には立法裁量の問題であるといえる⁴⁾。

積極的労働市場政策が採用されるに至った今日において、勤労権を具体化する方策は3つあると考えられる。1つは求職者に対して就労の機会を提供することである。これは職業紹介事業で実現される。しかし国はすべての求職者に就労の機会を付与することはできない。さらに、求職者に特定の仕事を割り当てることは憲法上不可能である。そこで2つ目に、職業紹介にかかわらず労働需要と供給をマッチさせることができない場合に両者のギャップを埋めるべく産業を誘導し、求職者の職業能力を開発向上することがある。これにより当事者の自由を尊重することができよう。そして3つ目が公正かつ適正な労働市場を形成することである。

この中で注目したいのは求職者の職業能力開発である。職業能力開発の目的は単に労働需要と供給をマッチさせる量的な就労機会を拡大するだけでない。そこには憲法 13 条に基づく個人として

尊重された求職者が、自らの意思や適性、生活環境の中で就労機会を確保しつつ、人たるに値するほどの生計を維持することができる労働条件を得ることができるよう、質的側面が保障されるべき国家の介入があるべきことも含まれている。このように考えると、雇用政策を展開すべき憲法上の根拠は、勤労権を保障する憲法 27 条 1 項のみならず、幸福追求権 (13 条)、そして社会権の総則的規定である生存権 (25 条) といった重畳的な規範理念に求められることになる。

他方で労働市場と職業能力開発をめぐる法律上のアクターにも、市民法上の契約自由の原則が支配している。それ故に労働市場政策は、国家による支援＝私人への介入と市場への不介入という、一見背反的に見える要素によって構成されることになるのである。

もっとも、生存権の規範的意義から職業能力開発を見た場合、求職者が憲法上の要請である職業能力開発に従事している間、健康で文化的な最低限度の生活が保障されることは重要なことである。制度別にこれを見ると生活保護はその制度の枠内に生存権保障と職業能力開発を含んでおり、雇用保険も失業等給付と職業能力開発を一体的に構成している。これに対して本稿が検討する特定求職者支援制度も所得保障と職業能力開発を一体的に構成しており、生活保護と雇用保険の中間に位置する第二のセーフティネットと称されている。それでは、特定求職者支援法がいずれの性格においても第二のセーフティネットたり得るのが本稿の問題である。

III 特定求職者支援法の制定と推移

1 制定の経緯

戦後の労働市場は、新規学校卒業後に同一の企業に安定して長期雇用される正規労働者であることが主流であり、正規雇用を喪失して求職活動を行う場合に雇用保険制度によって所得保障をすることが基本的な制度の作り方であった。雇用保険の基本手当を受給している間に再就職することができないなどの例外的な場合に限り、職業能力を

開発するための職業訓練を受講することによって、産業構造と労働市場の変化に対応した能力を身につけて安定的な雇用を得る制度設計がなされていたといえる。

ところが2008年のリーマンショック以降の景気後退期は、東日本大震災や円高基調経済の状況下において非正規労働者が増大するとともに、長期失業者数が過去最大になるなど、労働市場がそれまでとは違った様相を呈するようになってきた。これに対応すべく雇用保険の基本手当を受給することができない非正規労働者に対するセーフティネットを拡充するために、2009年には労働契約が更新されず離職を余儀なくされた有期労働契約労働者に係る基本手当の受給要件を緩和すると同時に、1年以上の雇用見込みがある場合に限られていた被保険者要件を6カ月にするなどの⁵⁾、雇用保険法の改正が行われた⁶⁾。そして2010年にはこれを31日に緩和することで⁷⁾、働くことで生計を維持している労働者のほとんどが雇用保険の適用を受けるようになった⁸⁾。

その一方で、完全失業者に占める失業関連給付の受給者が22%程度に過ぎないということがILOで指摘され⁹⁾、雇用保険と生活保護との間に新たなセーフティネットの仕組みを設ける必要性が生じていた。折しも2007年の雇用保険法改正に係る厚生労働委員会附帯決議において「諸外国における公費による補足的失業扶助制度」について調査することが盛り込まれ、学説でも雇用保険と生活保護の中間に新たな所得保障制度を構築することが主張されていた¹⁰⁾。

そこで3つの事業が展開された。1つは、雇用保険が適用されていない失業者に対して生活・就職活動費として総額90万円、家賃補助として総額36万円を融資し、6カ月以内に再就職すれば一部返還が免除する生活安定資金融資が導入された。第2は、職業訓練期間中の生活保障給付制度として所得200万円未満の者に対して10万円(扶養家族がいれば12万円)を貸し付ける制度が設けられた。これら2制度は緊急対策の臨時的措置であったが、2009年度より、職業訓練及び職業訓練期間中の生活給付を行うことを内容とした緊急人材育成支援事業(基金事業)が実施されたの

が第3の措置である。これによる訓練・生活支援給付は、公共職業安定所長のあっせんにより基金訓練または公共職業訓練を受講している間、月額10万円(被扶養者がいれば12万円)を支給するというものであった。その受給要件としては、受給権者が世帯の主たる生計維持者であり、且つ年収が200万円以下(世帯年収が300万円以下)で、保有する金融資産が800万円以下であること等が設けられた¹¹⁾。

この緊急人材育成支援事業は3年の時限予算措置であり、訓練・生活支援給付は2011年9月で終了することとされていた。そこで、これを恒久措置とすべく2010年2月より労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会と同職業安定分科会が新たな求職者支援制度の検討を行った。2011年1月31日に労働政策審議会は厚生労働大臣に「求職者支援制度について」を建議し、雇用保険を受給することができない求職者に対するセーフティネットとして、就職に必要な基礎的及び実践的な職業能力を高めるための訓練を受講する機会を確保するとともに、求職者が一定の要件を満たす場合にその訓練期間中の生活を支援するための給付を支給すること、そしてハローワークにおけるきめ細やかな就職支援を行うことにより早期の就職を支援する制度とすべきとした。これを受けて2011年2月には「職業訓練の実施等による特定求職者の支援に関する法律」(以下、「法」という)が閣議決定され、同年5月成立した。国会審議の過程で注目すべきは、「支援施策に要する費用のあり方について速やかに検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずる」との修正案が提出され、施行後の見直しにおいて「雇用保険制度や生活保護制度の在り方をも見据え、雇用保険の被保険者も含めた求職者全体について、職業訓練や各種の給付制度など就職支援施策全体の在り方を財源も含め総合的に検討し、必要な対応を図ること(傍点筆者)」とされたことである。なお、同法を雇用保険の附帯事業(能力開発事業)と位置づける(雇保64条1項)雇用保険法改正も同時に成立した。

2 法の概要

(1) 目的と対象者

この制定経緯をみると、法は所得保障制度としての第二のセーフティネットとしての機能を担うことを主たる目的とし、副次的に職業訓練と就職支援を行うことを目的として制定が議論されたことがわかる。しかしながら現実には制定された法は、所得保障法としての性格と言うよりはむしろ、職業能力開発のための法としての性格が濃厚となった。

法は、特定求職者に対し、①職業訓練を実施すること、②職業訓練を受けることを容易にするための給付金を支給すること等により、就職の促進と職業生活と生活の安定に資することを目的としている（法1条）。

特定求職者とは、公共職業安定所に求職の申込みをしている者のうち、労働の意思及び能力を有しているものであって、職業訓練その他の支援措置を行う必要があると公共職業安定所長が認めたものとされている（法2条）。対象となる特定求職者は公共職業安定所長が支援の必要があると認めた者であって、作成された就職支援計画に基づき（法11条）、就職支援措置（法12条）を指示される立場にある。

特定求職者の類型は①雇用保険の受給終了者、②雇用保険の受給資格要件を満たさなかった者、③雇用されていたが雇用保険の適用がなかった者、④雇用保険に加入していない自営業を廃業した者、⑤学卒未就職者等の就業していなかった者が想定された¹²⁾。法制定過程の議論では生活保護と雇用保険の中間領域にある人に対する所得保障の必要性から設置されたものであるから、雇用保険の適用・受給関係がない者が対象者になるというのが法の原則となる。しかし法はこのような所得保障の必要性で対象者を把握するのではなく、特定の求職活動に従事している者であって、所得保障制度があることによって職業訓練を受けることが容易になるという状態で把握している。それが「特定」求職者の所以である。

(2) 特定求職者に対する職業訓練実施計画

このような制度構造をみると、特定求職者が自らの職業生活を獲得するためにいかなる行動をとることができるかは完全に自由でないことがわかる。特定求職者は公共職業安定所長が認定した認定職業訓練を受講することになるのであるが、当該認定職業訓練は特定求職者のニーズに応じて設定されるのではなく、市場適合的なコースが設定される。設定されたコースが特定求職者のニーズに合致するとは限らず、市場誘導的な支援が必要となる場合が生じる。それ故に公共職業安定所がいかなる支援を行うかを決定することが重要となる。厚生労働大臣は市場適合的な訓練コース等を設置するために職業訓練実施計画を策定し（法3条）、職業訓練実施計画を受けて特定求職者が求める職業生活を手に入れるために公共職業安定所長が就職支援計画を策定する（法11条）。これらの計画はいわば、マクロの計画とミクロの計画の関係にある。

法3条は、厚生労働大臣が特定求職者の知識、職業経験その他の事情に応じた職業訓練を受ける機会を確保するために、職業訓練実施計画を策定することを定める。職業訓練実施計画は、雇用失業情勢によって変動する特定求職者の動向や産業の動向やこれまでの実施状況等を踏まえて策定される。全国規模では厚生労働省において労使団体、職業訓練期間の団体、関係行政機関の代表者等で構成される中央訓練協議会が設置され、その意見を聴取した上で全国職業訓練実施計画がとりまとめられる。もっとも、当該実施計画は職業能力開発促進法15条の8第1項に基づく計画を兼ねており、産業構造の変化、技術の進歩その他経済的環境の変化にあって、「業務内容の変化に対応する労働者の適応性を増大させ、及び転職にあたっての円滑な再就職に資するよう、労働者に対して適切な職業能力開発を行う」必要性から策定された¹³⁾。

令和2年度と同計画によると¹⁴⁾、現在30歳代半ばから40歳代半ばに至っている就職氷河期世代を意識しつつ、成長が見込まれる分野への展開を図るための良好な雇用機会の創出やその育成のための施策を重点的に実施することとしている。

就労阻害要因を有する障害者、母子世帯、生活保護世帯や生活困窮者等については生活困窮者自立支援法等による対応を中心として職業訓練等を実施する。就労阻害要因が少ない特定求職者に対しては2万7613人に職業訓練が提供され、雇用保険が適用されるような雇用を得ることができる就職率を基礎コースで58%、実践コースで63%を目標としている。

この計画に基づき、各都道府県労働局において労使団体、教育訓練期間の団体、都道府県の代表者から構成された地域訓練協議会が設置され、具体的な認定職業訓練を設定すべき分野や実施規模の配分につき、地域の産業、人材ニーズを踏まえて検討される。なお、雇用情勢が急激に変化した場合や補正予算が成立した場合などにおいて求職者支援訓練の実施規模や分野を変更する必要があるときには、職業訓練実施計画及び地域職業訓練実施計画が変更される。

この職業訓練実施計画に適合的な職業訓練を、厚生労働大臣が「認定職業訓練」として認定する。ただ、職業能力開発促進法には都道府県知事が認定する「認定職業訓練」制度があり、両者の混同を避けるため特定求職者支援法に基づく認定職業訓練を「求職者支援訓練」と呼称することがある。

(3) 就職支援計画と求職者訓練の実施

労働施策総合推進法では、国が労働者の多様な事情に応じた雇用の安定及び職業生活の充実を図り（労働施策総合推進法1条）、労働者が自らの適切な職業生活を設計することによって職業の安定を図る配慮義務が定められている（同法3条1項）。これを実現するために労働者は職業生活設計を行い、その職業生活設計に即して自発的な職業能力の開発及び向上に努めるものとされる（職業能力開発促進法3条の3）。国及び都道府県には労働者が職業生活設計に即して自発的な職業能力の開発及び向上を図ることを容易にするための援助の努力義務が課される（同法4条2項）。これを受けて、公共職業安定所長は特定求職者の就職を容易にするために就職支援計画を作成する（法11条）。求職者支援制度においては特定求職者の職

業能力開発に止まらず、職業生活設計に即した支援が求められることから、公共職業安定所長は、職業訓練実施機関と連携をはかりつつ特定求職者の訓練開始前、訓練期間中、訓練終了後と一貫した支援を行う。これらを就職支援措置といい（法12条1項）、公共職業安定所で実施する職業指導、訓練実施機関が行う職業訓練の受講、就職支援のための措置が含まれる。

公共職業安定所長は、特定求職者に対し就職支援計画に基づき就職支援措置の実施を指示し、就職支援措置の効果を高めるために指示を変更することができ、支援を行う必要がなくなったときには当該指示を取り消すことができる（法12条）。当該変更や取消については就職支援計画の書き換えが行われ、計画時点から終了時点までの一貫性を持たせることにしている¹⁵⁾。

公共職業安定所長が特定求職者に対して支援の必要性を認めた場合、職業相談を経て受講すべき求職者支援訓練等を選択決定し、訓練機関による選考を経た上で受講が決定したときに就職支援計画が交付される。この指示を受けた特定求職者は公共職業安定所職員の指導又は指示に従う義務を負うに止まらず、自ら進んで速やかに職業に就くための努力義務を負う（法13条2項）。

厚生労働大臣は、職業訓練を行う者の申請に基づき、求職者訓練として実施する訓練を指定する（法4条）。求職者支援訓練の質を担保するために、その認定にあたっては過去に申請している職業訓練と同等の訓練を実施して一定の就職率を得た実績が必要である上、訓練時間、施設及び設備等についての条件が付されている。訓練開始後、実施機関は受講者に対して1カ月に1回以上の評価を行うこと、ジョブ・カードにその旨記載すること、職業訓練期間内に3回以上のキャリア・コンサルティングを受けることなどが義務付けられる。これに加え、訓練機関にはキャリア・コンサルタントである就職支援に関する責任者を配置し、就職相談や求人情報の提供、履歴書の作成に係る指導等を行うこととされている。

(4) 職業訓練受講給付金

国は、特定求職者に対して職業訓練受講給付金

を支給することができる（法7条1項）。職業訓練受講給付金は職業訓練受講手当と通所手当から構成される（則10条）。中心的な給付になるのは職業訓練受講手当である。

職業訓練受講手当は、法12条1項の規定によって公共職業安定所長が指示した認定職業訓練を受ける特定求職者が、支給単位期間（原則として12カ月を上限とするが、資格取得のために訓練が必要と認められた場合などは24カ月まで）「認定職業訓練を受けることを容易にするため（法7条1項）」、支給単位期間（1カ月）に10万円が支給される。

職業訓練受講手当の受給要件は、支給単位期間において①特定求職者の収入額が8万円以下であること、②特定求職者と同居の者又は生計を一にする者の収入合算額が25万円以下であること、③特定求職者とその配偶者が保有する金融資産が300万円以下であること、④特定求職者に現に居住している土地建物以外の土地建物を所有していないこと、⑤認定職業訓練等の全て（やむを得ない場合には8割以上）の実施日に出席していること、⑥特定求職者の配偶者が職業訓練受講手当の支給を受けた認定職業訓練等を受講していないこと、⑦偽りその他不正の行為により雇用保険給付等を受給していないこと（則11条1項）となっている。

(5) 財源

特定求職者支援制度は雇用保険の附帯事業として位置づけられている。職業訓練受講給付金の財源は、雇用保険の仕組みを使うため、国が2分の1（雇保66条1項5号）、雇用保険被保険者である労働者と当該労働者を使用する使用者がそれぞれ4分の1ずつを負担する。労使負担分については雇用保険料に新たな区分を設けることはせず、雇用保険料のうち二事業充当分以外で措置される（雇保68条2項）。つまり、国庫負担を除く部分については雇用保険の被保険者である労働者と使用者の保険料負担で賄っている。なお、国庫負担については雇用保険と同様の暫定措置（原則負担の100分の55を負担）が適用されていることから、特定求職者支援制度についてもその負担が引き下

げられており、現在の国庫負担は27.5%となっている。

認定職業訓練（求職者支援訓練）の訓練実施に係る費用は主として訓練実施機関に対して支払われる奨励金であり、その財源も職業訓練受講給付金と同様、国労使の三者が負担する。公共職業訓練と障害者訓練の財源が一般財源であることに比べると、財源面での労使の干渉ないし産業における労働力育成責任を負うことになるといえる。

IV 職業能力開発としての特定求職者支援法

1 現状

職業能力開発から特定求職者支援法を見た場合、公共職業訓練との関係を見ることが必要になる。公共職業訓練は一定の就業経験があり基礎的能力を有する者を主たる対象とし、訓練の内容は早期に就職に結びつけるための実践的な内容の職業訓練が中心である。訓練期間はおおむね3カ月から6カ月であり、雇用保険の基本手当を受給している場合には給付日数の延長措置を受けることができる。公共職業訓練の実施機関は国、都道府県、そして委託を受けた民間職業訓練期間である。国はその設置するポリテクセンターで主としてものづくりの訓練を実施し、運営は交付金である。都道府県が設置する職業能力開発校は地域の実情に応じた多様な訓練を設定し、その運営費は交付金と都道府県費から構成されている。都道府県から委託を受けた民間教育訓練機関は主として事務系、介護系、情報系等の高額な設備を必要としない訓練を主体として、標準上限6万円/人月の委託費で実施される。一部のコースでは訓練修了者の就職率に応じて委託費の額に差を設け、就職へのインセンティブを高めている。このうち訓練の中心となっているのは離職者訓練の委託訓練であり、令和3年度予算では135万人を予定している。ただ、公共職業訓練のニードは離職者訓練よりも在職者訓練にあり、同じく17.4万人分の予算が計上されている¹⁶⁾。なお就職率は施設内訓練で84.2%、委託訓練で72.2%である。

これに対し求職者支援訓練は、雇用保険の受給資格がない求職者が主たる対象となるのであるから、職業能力ないし就職に必要な基礎的な能力に乏しいものが多いことから基礎的な能力から実践的な能力を養成する必要がある。このため地域の実情に応じた民間教育訓練機関の創意工夫を生かせるよう民間訓練機関が実施することになっている。そこで求職者支援制度における訓練コースは基礎コース（専ら就職に必要な基礎的な技能及びこれに関する知識を付与するための職業訓練）と実践コース（基礎的な技能等並びに実践的な技能及びこれに関する知識するための職業訓練）から構成され、その分野はIT、営業・販売・事務や介護福祉、農林業等であって、公共職業訓練からものづくり系統の訓練を除くものといえる¹⁷⁾。

これら求職者支援訓練の受講者数は、近年の人手不足傾向から減少傾向にある¹⁸⁾。2019年度の基礎コース受講者は5753人、実践コースで1万5268人であったが、充足率はそれぞれ0.62倍、0.77倍と欠員が常時生じている状態である。就職率は基礎コース57.3%、実践コース63.1%で公共職業訓練とは見劣りするが、特定求職者支援法における就職とは雇用保険が適用される就職を意味しているので比較できないことには留意が必要である。

求職者訓練と性格が類似している公共職業訓練の離職者訓練のうち委託訓練の受講者数が7万460人であるから、求職者支援訓練の受講者数は3分の1以下ということになる。受講者数は公共職業訓練が36.4万人、求職者支援訓練は約5万人を見込んでいる（令和3年度概算要求ベース）。

2 課 題

もっとも、受講者と労働市場のミスマッチには留意が必要である。介護福祉分野の認定コースのうち43.6%が中止している。中止の理由は明らかでないものの受講希望者不足が原因の一つになっているように思われ、定員充足率も45.1%と他の分野に比べると低い。これに対し就職率は他の分野よりも高く、87.3%となっている。求職者支援訓練によるミスマッチの解消が期待されているにもかかわらず、このような人材不足分野における

労働力不足解消への決定打となり得ていない。

注目すべきは各コースを修了しなかった者である。就職以外で中退した者は基礎コースで8.4%、実践コースでは12.3%程度である。これらの者は職業訓練給付金を受けられなくなるだけでなく、中退から6年を経過しない間に求職者支援訓練を受講しながら職業訓練給付金を受けることができなくなる。この6年は非正規労働者の平均的勤続年数を勘案して設定されたものであるが、現在のような急激な産業構造と労働市場の変化が生じている状況下において、その規範的意義が通用するのには再検討の余地がある。

また、1割程度もの訓練受講者が中退している状況をみると、公法上の給付である職業訓練受講給付金の要件充足判断を受講者と私人間関係にある認定職業訓練実施機関に委ねて良いのかという問題が残る。特に近年では定員充足率が下がっていることからできるだけ多くの受講者を集めなければ経営できない事情がある一方で、それによって適性や能力に欠く受講者が出てくることは否めないであろう。受託事業者の報酬が成功報酬体系になっている以上、就職できそうにない受講者を訓練機関が排除する動機付けが働いてしまうことになる。これが適正か否かを第三者が判断することが難しい仕組みになっている。

確かに法は認定職業訓練実施機関に対する立入権限を規定して実効性を確保しているけれども（法16条）、実施機関による権利侵害行為が不支給決定を惹起したとしてもその不服は行政庁に対する審査請求に求めざるを得ず、実施機関に対しては事実上の苦情解決に委ねざるを得ない。これに加えて問題となりやすい欠席理由に係るやむを得ない理由の判断に関する認容裁決が出される¹⁹⁾など、認定職業訓練実施機関と受講者との交渉力格差に配慮した苦情解決システムの導入が検討されてよい。

そもそもの検討課題は、個人の尊厳と教育を受ける権利、そして勤労権を基調とする職業能力開発について、個人の権利からこれをどのように把握すべきかということである。個人の権利からはキャリア・コンサルタントなどと特定求職者との間でいかなる職業能力を得ることが望ましいの

か、それに向けていかなる職業能力をどのようにして開発していくべきであるのか、といった協議と合意、そしてこれを実施する体制が継続的に保障されていることが望ましい。その観点からすると所得保障制度の在り様に応じて訓練制度を別個に設けることが適当であるのか、その合理性があるのかについては見直しが必要である。

V 所得保障法としての特定求職者支援法

1 現状

既に見たように、求職者支援訓練の受講者は制度発足以来減少傾向にあり、この10年間で4分の1以下になった。これは制度が現実には適合していないということもあろうが、多くは人手不足を基調とする労働力需要との関わりで推移してきたのであろう。

特筆すべきは、求職者支援訓練を受講している者のうち職業訓練受講給付金を受給している者の割合である。制度発足から間もない頃は受講者のうち半数近くが給付を受けていたが、現在では30%程度で推移している²⁰⁾。この要因は受給要件にある。求職者支援訓練の受講者を性別で見ると男性27.03%に対し、女性72.97%と女性が男性の3倍程度である。そして受講コースでは営業・販売・事務、医療事務、介護福祉、デザイン、理美容では大半が女性であるが、ITだけが男性が多い。年齢構成ではコースによって違いがあるものの、営業・販売・事務と介護福祉では40歳代が多いのが注目される。そしてデザイン、理美容は20歳代が多いことが分かっている。つまり、受講者の典型的な像は子育てが一段落した配偶者がある女性が訓練を受講することによって再就職を目指すコースと、就労経験の少ない若年者が親の扶養下で生活しているコースが想定される。このような場合、職業訓練受講給付金との関わりでは、本人の所得が8万円なくとも配偶者や親の所得と合算されることで所得制限である25万円を上回り、あるいは合算された金融資産が300万円を超えることで受給要件を満たすことができない

という事例を想定できる。

このようにみえてくると、特定求職者支援法に基づく第二のセーフティネットの所得保障機能は、確かに低所得世帯あるいは単身世帯で就労意欲と能力の高い者が、職業訓練を受けることを容易にするための給付となっていることがわかるのである。

2 課題

本法における職業訓練受講手当は直接に生活保障を目的としていない。本法以前に行われていた緊急人材育成支援事業における訓練・生活支援給付においてはその給付金の性格を職業訓練受講中の生活保障であると明確に位置づけられ、雇用保険部会においても新たな制度の創設に関する議論において「生活支援」と称して全額国庫負担で行うべきと議論していたが、これを恒久化する際に国家戦略担当大臣・財務大臣・厚生労働大臣の三大臣合意において国庫負担を2分の1とされたことで給付の性格が変わった。その後の建議においては「訓練を受講する期間中の生活を支援するための給付」とであるとされたことで、その性格が生活保障から生活支援へと変わってきたのである。その上建議の「生活を支援」では特定求職者以外の生活支援を排除することができないことから、法文上「支援」の語も排除された²¹⁾。この結果、給付の目的は、訓練を受けることを容易にして就職に繋げるための給付であるとされたのであって、生活保障が劣位に置かれたのであった。

このような経緯からすると、制定施行後10年を経過した現在において職業訓練受講手当の法的性格をいかに把握すべきかを検討すべき時期にあるといえる。というのは、新型コロナウイルス感染症拡大に伴い実施された持続化給付金にみられるように、所得保障給付の主たる目的を事業継続などの生活費保障以外の部分に置きつつも、副次的な効果として生活保障をもたらすことが考えられてよい。つまり、職業訓練を受けることを容易にするための給付であるとともに、そのような状況下における生活保障ニーズを充足する様な給付体系へと変更することも考えられよう。その場合、職業訓練を受けるというニーズについて労働

市場全体で費用を負担し、生活保障ニードについては一般財源でこれを賄うという方式も検討に値する。

また、生活保障ニードをどのように考えるかという論点も残る。職業訓練受講手当の給付単位は個人であるが、所得要件は世帯で判断される。社会保障法において個人単位の給付とするか世帯単位の給付とするかは一様ではない²²⁾。いずれかといえばニードに対応する給付水準が設定される公的扶助給付は世帯単位で制度設計されるが、保険料拠出に牽連性を見出す社会保険給付については個人単位で制度設計されることが多い。しかし社会保険においても個人単位で保険料を拠出し世帯単位で保険給付がなされる健康保険法や厚生年金保険法のように、拠出と給付の両面で個人単位と世帯単位が貫徹されているわけではない²³⁾。本法も給付は個人単位であるけれども、その要否判断を世帯単位で行うことにしている。これは建議が「世帯で一定の収入や資産があればその生活を支援する必要性は低いことから、世帯に一定の収入がないこと及び資産が一定の水準を超えないことを要件とすべきである。その場合、世帯の収入要件の水準は、複数人員世帯における標準生計費を踏まえたものとするのが適当」としていたからである。つまり、給付の要否にあたっては生活上のニードに着目することにしたのである。他方で給付水準は10万円で固定されているので、ニードに対応した給付ではないことになる。もちろん論理的にはニード対応給付として所得補足給付とすることが考えられるが、その場合には生活保護法における資力調査ほどの厳格でスティグマを伴うような調査を避けるべきであること、他にも児童手当のように所得制限がある社会保障給付であっても定額給付としている例があることなどから、必ずしも不合理なものとはいえないであろう。

さらに、支給要件としての個人所得8万円、世帯所得25万円というのは検討の余地がある。個人所得8万円の水準は一人あたり標準生計費を勘案しつつ、雇用保険の被保険者とならない週20時間未満で働くパートタイム労働者の平均時給をもとに設定したとされる²⁴⁾。そして世帯所得25

万円は複数世帯標準生計費相当によって算出される²⁵⁾。つまり、本人基準は労働者の賃金を考慮し、世帯基準は生計費によって決まるのである。この点個人単位と世帯単位のニードを決する指標として有効か否か、有効であるとして現在でも通用しうるのは検討の余地があろう。さらに制度発足時である2011年度の最低賃金額（加重平均）は737円であったが、2019年度のそれは901円であって2割以上の引き上げがなされている。基準と給付額はこのままでよいのか、それぞれの基準は労働者の生計費で判断されるべきか、それとも賃金動向で設定されるべきか、給付の性格付けを再考しつつ検討を要する課題となろう。

このように考えていくと、所得保障からみた第二のセーフティネット機能は、所得保障制度と職業訓練制度が密接不可分のものとして一体化しているが故に、所得保障ニードと職業訓練ニードが重畳した場面でだけ機能を発揮しうることがわかる。これを権利の面からとらえ直すとき、重畳しない領域における所得保障ニードと職業訓練ニードをいかにして包摂していくべきかが課題となる。

VI イギリスの求職者支援法

1 イギリスの公共職業訓練制度

このように特定求職者支援法は第二のセーフティネットとして発足し、職業能力開発システムの一翼を担うものとして成長しているが、そこにはいくつかの検討すべき課題もみられた。この課題について参照に値するのがイギリスの制度である。

イギリスの公共職業訓練は学卒若年者向けの職業能力習得のプログラムと、在職者、失業者などの対象者を限定した教育訓練に大別することができる。日本の特定求職者支援法が対象としているのが労働意欲と能力は高いけれども就労経験の少ない若年者、雇用保険の基本手当受給期間が経過して所得保障を得ることができなくなった長期失業者を想定していることからすると、イギリスの公共職業訓練プログラムは教育課程ないし学卒後

の全国職業資格（NVQ）取得を通じた職業教育訓練を重視していることが特徴的である。イギリスにおける義務教育終了直後の若年者は、学卒後直ちに就職するのではなく、継続教育カレッジ等の教育訓練機関に進学し、職業生活に直結するスキルを習得した後に就職する者が多い。これら全国職業資格はOJTによる職業経験の中でも新徒弟制（modern apprenticeship）の下で取得することができる。そして全国職業資格は標準化され、職業経験の中で取得した資格が教育資格として認定されており、大学等への入学要件として認められるなど、教育と訓練の連携がはかられている。

失業者を対象とした公共職業訓練は、ジョブセンタープラスを通して実施される²⁶⁾。ジョブセンタープラスとは日本でいう福祉事務所と公共職業安定所が一体化したような事務所であるが、それが実施する職業訓練プログラムは現在ワーク・アンド・ヘルス・プログラム（WHP）と呼ばれ、障害者、長期失業者等に対して公共職業訓練、民間職業訓練事業を紹介する。ジョブセンタープラスはこれらに対してサービス提供料金を支払うほか、受講者が就職して6カ月経過した場合と自営業を開始して6カ月経過した場合成功報酬を支払う。

WHPは主として障害者の雇用を目指すためのプログラムとして設置された。そのためこの利用者は73%が2010年平等法（Equality Act）の適用を受けている障害者²⁷⁾であり、長期失業者は19%である。そして残りの8%が元ホームレス、元軍人、難民等就労阻害要因を持つ者である。なお、長期失業者とは失業して24カ月経過した者であって求職者手当またはユニバーサル・クレジットの受給者が対象であり、これら受給者はWHPを受講しなければ原則として給付が打ち切られる。

ジョブセンタープラスは、就労支援プロバイダーに対してWHP参加希望者を紹介し、プロバイダーは参加希望者の選抜を経て受講が開始される。ジョブセンタープラスからプロバイダーに提供される情報には、参加希望者の資格や雇用歴、希望職種のほか、障害に関する配慮事項、育児ニード等が記載される。プロバイダーはジョブ

センタープラスの紹介から15日以内に受講決定をしなければならない。プロバイダーは開始決定結果をオンラインシステムに入力しなければならない。最初の紹介から60日を経過しても入力されていない場合には参加希望者が参加しなかったものとみなされ、ジョブセンタープラスが新たな紹介を行う。

プログラム遂行にあたって参加者がユニバーサル・クレジット等を受給しているような長期失業者が、義務付けられている活動に従事していない場合には給付に関する制裁措置を受けることがある。このためプロバイダーは参加者に対していかなる活動が義務付けられているのかを具体的に示す必要があり、その制裁措置は非違行為の程度に応じて低レベルと高レベルの二種類が設定される。このうち高レベルには提示された求人に応えなかったことが含まれるが、提示された求人条件が労働時間規制を遵守していない場合、賃金額が全国最低賃金または全国生活賃金を下回る場合、90分以上の通勤時間がかかる場合、ゼロ時間契約である場合などは、これを拒否することができ、拒否したとしても給付制限が課せられることはない²⁸⁾。

プロバイダーは、ジョブセンタープラスから委託を受けた際に設定した基準に従い、参加者の従事状況についてジョブセンタープラスへオンラインシステムで記入する。参加者がプログラムを離脱したとの情報が記入された場合、ジョブセンタープラスは15日以内に参加者と面談し、離脱理由を突き止めると同時に再参加を促す。その結果再参加することになればプロバイダーへその旨オンラインシステムで通知され、参加者が再契約を望まない場合にはプロバイダーへその旨通知されると同時に参加者とプロバイダーがそれ以降接触しないことになる。

参加者がプロバイダーから不適切であると判断されたならば、プログラムを途中で退去せざるを得なくなり、ひいては所得保障給付を失うことも想定される。そこで参加者にはプロバイダーに対して苦情を申し立てる権利が保障されており、その結果に満足できなければ外部第三者委員会へ異議申立をすることができる。また、ジョブセン

タープラスはプロバイダーが示した苦情申立の裁定に関する調査権限を有しており、その結果に応じてプロバイダーへ指導することがある。さらにプロバイダーが外部事業主へプログラムの遂行を委託している場合であれば、事業主とプロバイダー、そして参加者との間で苦情解決がなされ、その情報がジョブセンタープラスへ通知される。ここで得られた情報は翌年度以降のジョブセンタープラスが行うプロバイダーとの契約において参考情報として用いられる。このようにして、就労支援事業の当事者が専断的に判断することができない仕組みになっている。

プログラムが終了した場合には職業紹介を経て参加者が雇用されることになる。プロバイダーは雇用成果に応じて報酬が支払われるため、雇用に関するデータはプロバイダー紹介支払いシステムにおいて慎重に取り扱われる。自営業の開始についてはプロバイダー紹介支払いシステムに登録された後、要件を満たしているかどうかを個別に判断される。このため自営業を開始した者はこのシステムに逐次状況を記入する必要がある。

2 就労支援における所得保障

WHP 参加者は社会保障給付によって生計を維持することが想定されている。想定されている社会保障給付はユニバーサル・クレジット（稼働能力者向けの公的扶助）、求職者手当（国民保険に基づく社会保険給付）、雇用支援手当（障害者向けの公的扶助）、そして所得補助（ひとり親、介護者など就労阻害要因を持つ者の公的扶助）である。

これら給付は社会保険であるか公的扶助であるか、稼働能力を有するか否かといった点でそれぞれ違いがあるので受給要件は異なる。そして給付水準や加算なども異なる。しかし一つ言えるのは、それぞれの給付水準と支給要件は、活用できるであろう稼働能力を活用した場合に得られる賃金（あるいは自営業収入）と代替的な関係にあるということである。つまり、稼働能力があって職を得ていない者に対する給付は、労働市場において職を得ているならば得られる賃金水準と無関係ではないし、障害者や就労阻害要因がある者に対する給付であれば持てる能力を基準として給付が

決定される。それ故に職業訓練を受けている間の所得保障は、労働市場との見合いで決まる生活費保障であるということが出来る。確かに職業訓練を受けることがこれら給付の条件となっているものの、継続的に訓練を受講することを目的として給付するのではなく、それは所得保障の効果に過ぎないのである。

VII おわりに

リーマンショックを契機とした特定求職者支援法が制定施行されて10年が経過した。この間労働市場は激変し、一転して人手不足基調の市場へと変化した。有配偶女性の労働力率も向上し、高齢者雇用も一般的になってきた。このような状況下で生じた新型コロナウイルスによる労働市場の変化は、経済情勢の見通しが立たない中で産業構造の大幅な変化の渦中であって、不透明感を増している。

第二のセーフティネットとして発足した特定求職者支援法は、その性格付けを払拭することができずに独自の機能を持ち始めた。職業訓練制度のセーフティネット機能からこれを見ると、公共職業訓練と求職者支援訓練の役割分担が明確でないため、その性格付けが曖昧なものとなっている。個人の権利の視点から職業訓練制度全体を再検討することと、労働市場誘導的な総合的視点を強化することが重要である。所得保障の面からは社会保険でも生活保護でもない、という曖昧な性格をとらえ直すことが重要である。ただこの点に関してはイギリスの経験から見えるように、必ずしも財源調達手段にとらわれず、就労阻害要因に応じた制度を組むことによってきめ細かな支援を行うことも検討に値しよう。その際の視点は「第二のセーフティネット」を新たに設けるのではなく、生活保護法をより柔軟に活用しやすくなるよう構成し直すことであるともいえる。このように考えていくと、特定求職者支援法は、日本の社会保障法の大きな枠組みを変える可能性を秘めているものともいえよう。

* 本稿は公益財団法人野村財団の助成（N19-4-W30-001）、JSPS 科研費 JP20K01332 に基づく研究成果の一部である。

- 1) 法学協会編『註解日本国憲法』(有斐閣, 1953) 519 頁。
- 2) 沼田稲次郎『団結権擁護論(上)』(勁草書房, 1954) 110 頁。
- 3) 大須賀明『生存権論』(日本評論社, 1984) 205 頁。
- 4) 両角道代「職業能力開発と労働法」日本労働法学会編『講座 21 世紀の労働法第 2 巻 労働市場の機構とルール』(有斐閣, 2000) 154 頁。
- 5) 法改正によるものではなく運用基準の変更にとどまるものであった。
- 6) 木下秀雄「失業労働者の生活保障と雇用保険法」労旬 1697 号(2009) 54 頁, 丸谷浩介「2009 年雇用保険法改正によるセーフティネットの再構築」季労 227 号(2009) 26 頁。
- 7) 従来運用基準により設定されていたこれらの基準が同改正により法律に明記されるようになった。
- 8) 野川忍「雇用保険と求職者支援制度の課題と展望」季労 232 号(2011) 4 頁, 小西康之「雇用保険法等の一部改正」ジュリ 1410 号(2010) 48 頁。
- 9) International Labor Office (ILO), *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response* (2009), p.16.
- 10) 代表的なものに有田謙司「失業と雇用保障の法」有田ほか『失業と雇用をめぐる法と経済』(成文堂, 2003) 164 頁, 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』(有斐閣, 2010) 26 頁, 189 頁, 小西康之「長期失業に対する失業給付制度の展開と課題」日本労働法学会編『労働市場の機構とルール』(有斐閣, 2000) 254 頁など参照。
- 11) この概要については野川前掲注 8), 高橋賢司「日本における求職者支援制度のあり方と職業訓練受講給付金制度——失業者・ニートの「社会的包摂」の展望」季労 232 号(2011) 18 頁。
- 12) 労働新聞社編『求職者支援制度の解説』(労働新聞社, 2013) 26 頁。
- 13) 第 24 回中央訓練協議会議事資料・令和二年における全国職業訓練実施計画「職業能力開発促進法第 15 条の 8 第 1 項及び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第 3 条第 1 項の規定に基づく計画」。
- 14) 厚生労働省告示第 136 号「職業能力開発促進法第 15 条の 8 第 1 項及び職業訓練の実施等による特定求職者の支援に関する法律第 3 条第 1 項の規定に基づく計画」。
- 15) 労働新聞社前掲注 12) 96 頁。
- 16) 第 24 回中央訓練協議会資料(2020)。
- 17) このように公共職業訓練と切り離されていることにつき, 法制定時には地域間偏在解消と訓練質の向上の観点から公共職業訓練を拡大すべきだと主張されていた。河村直樹「求職者支援制度に関する提言の背景と今後の課題」労旬 1748 号(2011) 18 頁。
- 18) 制度発足時の 2011 年度下期の受講者数は合計 5 万人程度であったが, 2018 年上期では 1 万 2 千人程度である。職業安定分科会雇用保険部会(第 128 回)資料 4「求職者支援制度の実施状況について」。
- 19) 令和元年 11 月 5 日厚生労働大臣裁決・賃社 1750 号 16 頁。
- 20) 職業安定分科会雇用保険部会前掲注 18)。
- 21) 労働新聞社前掲注 12) 70 頁。
- 22) 岩村正彦「社会保障における個人と世帯」岩村正彦・大村敦志編『融ける法 超える法 1——個を支えるもの』(東京大学出版会, 2005) 276 頁。
- 23) もっとも, 健康保険法の場合には保険料を拠出した被保険者に扶養される者が診療行為を受けた場合, 被保険者に対して家族療養費を支給するとの法形式を採用することで個人単位を形式的に貫徹することもある(健保 110 条)。
- 24) 労働新聞社前掲注 12) 73 頁。
- 25) 労働新聞社前掲注 12) 73 頁。
- 26) Department for Work and Pensions, *Work and Health Programme statistics to November 2019* (2020)。
- 27) 2010 年平等法第 6 条によると, 障害者とは心身上の機能障害を有し, 且つ, 当該機能障害により実質的且つ長期にわたって日常生活に影響を受けるものであって, その原因において違法薬物の影響やアルコール依存症等を除くものとされ, 違法薬物やアルコール依存症は障害者でなく就労阻害要因として分類されている。
- 28) Department for Work and Pensions, *Work and Health Programme provider guidance* (2020)。

参考文献

- 乾基久・植松康祐(2019)「求職者支援訓練の現状と課題——各都道府県の完全失業率分析」国際研究論叢 32 巻 3 号 43 頁。
- 岩名(宮寺)由佳(2013)「雇用保険と生活保護の間にある『空白地帯』と就労支援」濱口桂一郎編『福祉+α 5 福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房 14 頁。
- 大木栄一(2016)「『基金訓練』から『求職者支援訓練』への移行——どのような変化が起きたのか」玉川大学経営学部紀要 27 号 29 頁。
- 金井郁(2015)「雇用保険の適用拡大と求職者支援制度の創設」日労研 659 号 66 頁。
- 菊岡美津・浦坂純子(2019)「求職者支援訓練における『大人のキャリア教育』としての役割」論評・社会科学(同志社大学社会学会) 129 号 45 頁。
- 木下秀雄(2011)「求職者支援法の検討」労旬 1748 号 6 頁。
- 高島淳子(2014)「不安定雇用・失業・求職者支援」論ジュリ 11 号 58 頁。
- 富田義典(2013)「求職者支援制度の政策的意義について」佐賀大学経済論集 45 巻 5 号 1 頁。
- 野川忍(2014)「労働法制から見た雇用保障政策——活力ある労働力移動の在り方」日労研 647 号 66 頁。
- 濱口桂一郎(2018)『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。
- 労働政策研究・研修機構(2015)『求職者支援制度利用者調査——訓練前調査・訓練後調査・追跡調査の 3 時点の縦断調査による検討』労働政策研究報告書 No.181。
- 山脇義光(2010)「『求職者支援制度』の創設」埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編『参加と連帯のセーフティネット——人間らしい品格ある社会への提言』ミネルヴァ書房。

まるたに・こうすけ 九州大学大学院法学研究院教授。
主な著作に『求職者支援と社会保障——イギリスにおける労働権保障の法政策』(法律文化社, 2015 年)。社会保障法専攻。