

まず、働く障害者への就労所得の保障に関して、日本では、最低賃金法第7条1項により、障害に起因する労働能力の低下を理由とする最賃の減額特例が認められている。確かに、減額特例には、使用者の負担を軽減し、労働能力の低下した障害者の雇用を確保するという側面がある。しかし、使用者の負担を軽減する方法は、最賃の減額特例を認めることだけに限られない。フランスでは、通常の労働市場で働く障害者に最低賃金を保障するとした上で、これにより生じる使用者の負担を公的に助成する手法を採用している。このような手法も選択肢の1つと言えよう。最賃を保障する場合に、特に問題となりうるのは、財源調達の方法も含めて公的助成をどう構築するかにあるが、フランスでは、民間企業に対しては、障害者雇用義務により発生する納付金を管理・運営する Agefiph から助成金が支払われている。こうした財源調達の方法も参考になろう。さらに、フランスでは、保護された環境（ESAT）で働く障害者についても、ESAT が直接支払う賃金と国からの助成により最低賃金の 55% から 110% を保障している。これと比較すると、日本では、福祉的就労の場での賃金保障が十分とは言い難い。就労継続支援 B 型事業所や授産施設における 1 ヶ月の平均工賃は、1 万 2222 円（2006 年度）と非常に低い水準にある<sup>54</sup>。福祉的就労の場における賃金の引き上げは、今後の課題と言えるが、ESAT に関するフランスの制度は、わが国の制度の設計にあたって 1 つの参考となろう。

次に、日本の社会保障による所得保障の制度としては、障害年金、特別障害給付金、生活保護が挙げられよう。障害年金は、社会保険から支給されるため、保険であることに付随する一定の支給要件（加入要件、保険料納付要件等）が課せられている。したがって、この支給要件を満たさない者には、障害年金の支給はない。その問題点が最も顕著に現れたのが、学生無年金障害者であった。この学生無年金障害者の問題は、2004 年 12 月の議員立法により特別障害給付金制度が創設されたことで一応の解決を得た。しかし、その額は、障害基礎年金の額に及ばないといった問題を残したままである。また、特別障害給付金は、国民年金への加入が任意とされていた時代に任意加入していなかった者を救済する制度であり、保険料納付要件を満たさず無年金となっている他の者まで救済する制度ではない。したがって、こうした理由で無年金の状態に置かれる者は、依然として存在し、障害のために十分な就労所得を得られなければ、これらの者は、家族による扶養や生活保護に頼ることとなる。しかし、家族による扶養は、家族に課せられる負担や、障害者の家族からの自立の重要性に鑑みると問題が多く、また、生活保護には、ミーンズ・テストやスティグマ等の問題がある。何より、扶養する家族や処分すべき資産がある場合、障害により稼働能力が減退している者が、公的に無保障の状態に置かれてしまう。他方、フランスでは、障害年金の支給要件を満たさない者には、補足的に AAH が支給される仕組みとなっている。したがって、少なくとも障害率 80% 以上の者については、配偶者以外の家族による扶養や資産の保有を理由として無保障の状態に置かれることはない。これは、フ

<sup>54</sup> <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/10/h1031-4.html>

フランスの無拠出制の最低所得保障制度が、カテゴリー別の制度設計になっていることに加え<sup>55</sup>、支給要件において、ミーンズ・テストではなくインカム・テストを採用している点、扶養義務を成人では夫婦間にしか課していない点に起因する部分が多い<sup>56</sup>。公的扶助の在り方の問題とも関わってくるが、障害により稼働能力を喪失・減退した者が、所得について公的に無保障の状態に置かれることがないような制度設計は、日本においても望まれよう。

さらに、日本の障害年金では、所得制限に関わる問題も生じている。日本では、障害年金のうち、20歳前障害者に支給される障害基礎年金には、所得制限が課せられている<sup>57</sup>。この所得制限により、受給権者の所得が一定額を超えると、年金支給額の全部又は半分が支給停止となる（国民年金法第36条の3）<sup>58</sup>。そのため、基準の前後では、働いたことでかえって手取り収入が減少する事態が生じ、それが、受給者の就労インセンティブを阻害することとなっている。他方、フランスのAAHでは、就労インセンティブを考慮にいたした所得要件の計算方法が採用されている。すなわち、AAHでは、所得要件の計算において、所得額に応じて就労所得の一部を控除するという手法が採られている。これにより、AAH受給者は、就労所得の一定部分を失わずに、AAHを受給することが可能となっている。ただ、この場合にも、境界となる基準の前後で手取り収入が減少する事態は起こる。しかし、控除する所得の割合が段階的になっていることで、減少幅が緩和されている。フランスのAAHが、他の収入がある場合には、その収入とAAH満額の差額を支給する仕組みなのに対して、日本の障害基礎年金は、原則として所得制限はなく、20歳前障害基礎年金にのみ所得制限を課しているなど、そもそも給付に性格の相違は存在する。しかし、所得制限を課するのであれば、AAHのように受給者の行動に与える影響を考慮した制度設計、すなわち、受給者の就労インセンティブを考慮した制度設計を行うことが必要であろう。とりわけ、今後、最賃減額特例の見直しや工賃水準の引上げにより、障害者の就労所得が増えるのであれば、就労インセンティブを阻害しない就労所得と障害年金の調整方法が、重要となろう。

最後に、「障害の結果生じる特別な費用」の補償は、日本では、「自立支援給付」として支給されていると言えよう<sup>59</sup>。自立支援給付は、原則、福祉サービスの利

<sup>55</sup> フランスの無拠出制の最低所得保障制度は、カテゴリー別（高齢者、障害者、1人親、寡婦（夫）、失業保険の受給期間が終わった登録失業者、収入が一定以下の25歳以上の者）に発展してきた歴史を持つ。都留民子『フランスの貧困と社会保護—参入最低限所得（RMI）への途とその経験』法律文化社（2000年）107-126頁。

<sup>56</sup> 都留・同書107・108頁。

<sup>57</sup> 特別障害給付金も、本人の所得が一定額を超えると、支給額の全部又は半分が支給停止となる（特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律第9条）。

<sup>58</sup> 例えば、2人世帯で給与所得額が398万4000円を超えると、年金額は2分の1に減額され、500万1000円を超えると全額支給停止となる（2009年1月1日現在）。

<http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/shikumi/shikumi03.htm>

<sup>59</sup> その他、日常生活において常時介護を必要とする障害者に対し、重度の障害のために必要となる精神的、物質的な特別な負担の軽減を図るために支給される「特別障害者手当」も、「障害による生じる特別な費用の補償」という性格を有している。

用費の9割を公的に負担するものであり、残りの1割を利用者本人が負担することになっている。ただし、利用者負担には、所得に応じた上限が設定されており（生活保護世帯の利用者負担はなし）、様々な軽減措置・減免措置も用意されている。しかし、他方で、利用者負担の上限額を決める所得は、18歳以上の障害者であれば、本人と配偶者の所得とされており、市町村民税課税世帯には、月額3万7200円（2009年1月1日現在）までの自己負担が課せられている<sup>60</sup>。他方、フランスでは、収入が一定以下の者は、上限の枠内ではあるが、PCHの支給により障害の結果生じる特別な費用を自己負担率0%で賄われることとなっている。ただし、支給には上限があり（例えば、技術的支援は、価格の75%まで等）、完全に自己負担がないわけではない。また、基準を超える収入を持つ者には、20%の自己負担率が課せられている。しかし、注目すべき点として、収入の認定において、本人の就労所得や配偶者の所得等が、収入の計算から排除されていることが挙げられる。このような計算方法により、多くの障害者が、上限の枠内で、自己負担率0%で障害により生じる追加的な特別な費用を補償されることになっている。

もちろん、フランスでも、2005年法によって全ての障害者に関連する問題が解決されたと考えられているわけではない。しかし、就労所得の保障の方法や、補足的なAAHの支給、収入要件を課す場合の収入・所得の計算方法等、フランスの制度が参考になる部分は大きいと言えよう。

（主たる参考文献）

Code du HANDICAP 2009, Dalloz, 2008

Guide des personnes handicapées (édition 2008), La documentation Française, 2008

## B フランスの障害者雇用政策

### □ はじめに

2005年2月にフランスで成立した「障害者の権利と機会の平等、参加、市民権に関する法律<sup>61</sup>」は、障害者関連政策全般を改正したものであり、雇用の分野にもいくつかの重要な見直しを加えた。特に注目されるのは、次の点である。

まず、差別禁止原則への「適切な措置」概念の導入である。1990年の法律が確立した障害・健康状態を理由とする差別の禁止は、2000年EC指令（雇用及び労働における平等取扱いの一般的枠組みを設定するEC指令）の要請を完全には

---

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jidou/tokubetsu.html>

<sup>60</sup> <http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/hutan1.html>

<sup>61</sup> Loi no2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, JO n° 36 du 12 février 2005 p.2353.

満たしていなかった。そこで、「適切な措置」概念を導入し<sup>62</sup>、障害者に対する「適切な措置」の拒否は、障害を理由とする差別に該当することとした。

次に、雇用義務の強化である。フランスの雇用義務制度は、1987年の法律により現在の形に整えられ、障害者の雇用促進に貢献してきた。しかし、障害者の雇用状況は、依然、芳しくなかった。そこで、雇用率・納付金額の計算方法の見直し、納付金額の引上げ、制裁的納付金の導入等により、使用者の負う義務の一層の強化が図られた。

この他にも、公的部門の使用者への納付金賦課、障害者の就労促進に関する労使交渉の義務化、通常の労働市場で働く労働者への最低賃金保障（賃金減額規定の削除）、保護作業所（atelier protégé）の適応企業（entreprise adaptée）への改編、福祉的就労に対する価値の付与といった改正が行われた。

以下では、これら2005年法による改正点に触れつつ、フランスの障害者雇用政策の概要を紹介しよう。

## □ 障害者雇用の構造

障害者雇用政策の対象となる障害労働者の定義は、「身体的、知的、精神的機能又は感覚器官の機能の悪化により雇用を獲得し維持する可能性が現実に減退しているすべての者」である（労働法典 L5213-1 条）。

このように定義される障害労働者が働く場合、自営の場合を除くと、次の3つの方法がある。□通常の民間企業・公的部門での労働、□適応企業・CDTD（在宅労働供給センター）での労働、□ESAT（労働支援機関・サービス）での労働である。

これらのうち、□及び□は、通常の労働市場での労働とされ、労働法典の適用がある。□の適応企業やCDTDは、労働能力の低減した障害者を多く雇用することから<sup>63</sup>様々な助成を受けるが、一般企業と同列で経済的競争にさらされる。他方、□のESATは、社会福祉・家族法典の定める医療福祉機関で、様々な職業活動を提供するとともに、医療福祉的、教育的支援を提供する（いわゆる福祉的就労）。ここでの労働は、保護された環境下での労働とされ、安全衛生等に関する一定の規定の他は労働法典の適用はない。

障害者が、通常の労働市場で働くのか、保護された環境で働くのかは、CDAPH（障害者権利自立委員会）が決定する（労働法典 L5213-20 条）。

## □ 通常の労働市場で働く障害者を対象とする制度

<sup>62</sup> EC 指令仏語版は「aménagement raisonnable（合理的調整）」という用語を採用したが、国内法化の過程で、「mesure appropriée（適切な措置）」に置き換えられた。

<sup>63</sup> 適応企業は、生産性が低減している障害者を80%以上雇用する。2005年法により、通常の労働市場に属することとされた。通常の企業とESATの中間に位置づけられる。

通常の労働市場で働く障害者は、他の被用者と全く同じ被用者としての地位を有する。したがって、この地位に付随する様々な利益を当然に享受できる。障害者の通常の労働市場での就労を促進するために、フランスでは、差別禁止原則と雇用義務制度とを柱とする政策が実施されている。

## 1 差別禁止原則

### (1) 一般規定

まず、障害を理由とする差別禁止は、雇用における差別禁止原則を定める一般規定（労働法典 L1132-1 条）が定めている。

同条が禁止するのは、健康状態や障害を理由とする、募集手続や企業での研修・職業訓練からの排除、懲戒、解雇、そして、報酬・職業訓練・再就職・配属・職業資格・職階・昇進・異動・契約更新における直接的・間接的な差別的取扱いであり、これに違反する措置や行為はすべて無効とされる。

また、健康状態や障害を理由とする採用拒否、懲戒、解雇、及び、健康状態や障害に依拠する条件を募集や研修・職業訓練の申込みに付することは、刑法典違反にもなる（3年の拘禁刑及び45,000ユーロの罰金：刑法典 225-1 条・225-2 条）<sup>64</sup>。

### (2) 障害を理由とする差別と「適切な措置」

この一般規定に対し、障害を理由とする差別には、特別の規定がある。

第1に、労働医が認定した労働不適性に基づく取扱いの差異は、客観的かつ適切に必要なものである限り差別には当たらない（労働法典 L1133-3 条）。

第2に、平等取扱いを促進するために障害者に対してなされる「適切な措置」も、差別には該当しない（L1133-4 条）。逆に、「適切な措置」の拒否は差別を構成しうる（L5213-6 条3項）。使用者は、過度の負担が生じる場合を除き、具体的な状況に応じて障害者に資格に応じた雇用又は職業訓練が提供されるよう「適切な措置」を講ずることを要する。なお、過度の負担か否かの判断では、使用者が負担する費用の全部又は一部を補填する様々な助成が考慮される（L5213-6 条1項2項）。したがって、こうした助成を考慮してなお過度の負担が生じる場合にのみ、使用者は「適切な措置」を講じる義務を免れる。なお、この助成は、主として、雇用義務制度で生じる納付金を管理する Agefiph（障害者職業参入基金管理運営機関）が行う（つまり、助成金の原資は納付金である）。

適切な措置の内容としては、□労働環境の適応と□労働時間の調整の2つがある。□の労働環境の適応には、機械や設備を障害者が使用可能なものにすること、作業場所や就労場所の整備（障害労働者に必要な個別の介助や設備を含む）、作業場所へのアクセス保障が含まれる（旧労働法典 L323-9-1 条2項）。また、□の労働時間の調整には、例えば、労働時間の短縮や就労開始時刻の調整が含まれる。これは、障害者を介護する家族や近親者にも同様に認められる（現労働法典 L3122-26 条）。

<sup>64</sup> 処罰の対象が法人の場合、この5倍の罰金、差別のあった職業的・社会的活動の禁止、事業所の閉鎖等の罰則が科せられる（刑法典 225-4 条）。

### (3) 差別に対する救済

差別があった場合、被害者は、多様な方法による救済を求めることができる。

#### □刑事訴訟

まず、刑法典に定めのある差別については、検事等に対し告訴ができる。刑事訴訟では、裁判は他の刑法違反の場合と同様に進められ、立証責任は検事の側にある。なお、刑法典 225-2 条違反については、設立後 5 年以上の障害者支援に携わる非営利組織が、被害者の合意を得て、私訴原告人に認められた権利を行使できる（刑事訴訟法典 2-8 条）。

#### □民事訴訟

次に、労働法典が定める差別については、労働審判所へ提訴できる。その目的は、差別的措置や決定を無効にし、損害賠償請求を行うことにある。

民事訴訟では、差別被害者の側の立証責任が軽減される。原告（差別被害者）は、直接差別又は間接差別の存在を推認させる事実を提示すれば足り、被告側が、当該措置は差別とは関係のない客観的な事実により正当化されることを立証する責任を負う（労働法典 L1134-1 条）。

労働法典違反については、設立後 5 年以上の差別問題や障害者支援に携わる非営利組織が、当事者の書面による合意を得て訴権を行使できる（L1134-3 条）。また、全国・企業レベルの代表的労働組合も訴権を行使できる（L1134-2 条）。

#### □HALDE への提訴

権利救済機関である HALDE（高等差別禁止平等対策機関）への提訴も可能である。同機関は、2004 年の法律によって創設された独立行政機関で、申立のあった直接・間接差別事件について、調停の斡旋や和解案の提示、勧告<sup>65</sup>を行う権限を有している。

差別被害者なら誰でも HALDE への提訴ができ、国会議員や欧州議会フランス代表を介した提訴も可能である。また、設立後 5 年以上の差別問題に携わる非営利組織も、被害者の合意を得て被害者と共同で HALDE に提訴できる。さらに、被害者の反対がないことを条件として、HALDE が職権で差別事件を扱うことも可能である<sup>66</sup>。

## 2 雇用義務制度

### (1) 雇用率

フランスでは、従業員数 20 名以上の使用者に対し、6%の障害者（等）雇用義務を課している（労働法典 L5212-1 条、L5212-2 条）。1987 年法で採用された 6%の率は、2005 年法改正でも維持されたが、その計算方法は修正された。

<sup>65</sup> 「適切な措置」に関する勧告の一例として、聴覚障害を理由に水難救助証明書を獲得できなかった者の体育教員試験への登録拒否について、水泳の授業も適切な措置（代講や助手との共同授業）を講じれば可能であるとして、同試験への登録に水難救助証明書を必要とするデクレの修正を求めたものがある（Délibération n° 2005-34 du 26 septembre 2005）。

<sup>66</sup> 2007 年の HALDE への申立件数は、6,222 件であった（前年比+53%）。障害・健康状態を理由とするものが全体の 21.6%を占め、雇用に関する申立が全体の 50%以上を占めた。クロスデータの無いが、障害を理由とする雇用差別は、大きな割合を占めるといえる。Rapport annuel 2007, HALDE, p.10.

まず、特別の適性を要する職種を雇用率の計算から排除する除外率制度が廃止された。また、障害者1人を最低1単位とし、障害の重度や年齢等の条件により、1.5倍、2倍等とカウントする重複カウント制度も廃止された。これらの廃止は、使用者の負う義務の強化を目的とする<sup>67</sup>。

## (2) 雇用義務の対象者

雇用義務の対象となるのは、CDAPHにより障害労働者認定を受けた者、労災年金受給者、障害年金受給者、障害軍人年金受給者、障害者手帳の保有者、AAH（成人障害者手当）受給者、戦争犠牲者遺族等である（L5212-13条）。2005年法によって、障害者手帳の保有者とAAH受給者（障害率80%以上の者等が対象）が新たに加えられた結果、障害率80%以上の重度障害者も当然に制度の対象となった。

なお、戦争犠牲者遺族以外の者は、差別禁止原則における「適切な措置」の適用対象者でもある。戦争犠牲者遺族が雇用義務の対象となるのは、制度の沿革による。

## (3) 履行方法

雇用義務は、上記対象者の直接雇用で果たされる（L5212-2条）。しかし、他の方法による履行も認められている。

1つめは、適応企業やESATとの請負供給契約又は役務給付契約の締結である（保護労働セクターへの仕事の発注）（L5212-6条）。ただし、この方法による履行は、雇用義務の50%までである（R5212-9条）。

2つめは、研修での障害者の受入れである。この方法が認められるのは、全従業員数の2%までである（L5212-7条）。

以上の方法で6%未達成の企業には、3つめとして、Agefiphへの納付金の支払いが課せられる（L5212-9条）。納付金額は、雇用すべき障害者の不足に応じて決まるが、特別の適性を要する雇用や企業の雇用努力、重度障害認定及び企業規模を考慮した調整がある。なお、2005年法は、不足する1人につき課される納付金の最高額をSMIC（時間最低賃金）の500倍から600倍に引き上げた<sup>68</sup>。これも、使用者に対する義務の強化の1つである。

また、使用者は、以上の方法とは別個に、障害者のための1年又は数年プログラムを定める労働協約の締結によって雇用義務を果たすこともできる（L5212-8条）。

## (4) 制裁的納付金・罰金等

雇用義務制度は、実効性確保のための手段も用意している。

まず、3年以上にわたり、納付金以外の方法による雇用義務を果たさない企業には、企業規模にかかわらず、SMICの1,500倍の納付金が課せられる（2010年

<sup>67</sup> ただし、納付金額の計算方法には、除外率制度・重複カウント制度と同じ効果を持つものが維持されている。したがって、この点の評価は慎重を要する。

<sup>68</sup> 従業員数20～199名の企業はSMICの400倍、従業員数200～749名の企業はSMICの500倍、従業員数750名以上の企業はSMICの600倍の納付金を課せられる（D5212-26条）。

より適用) (L5212-10 条 2 項)。これは、労働者を最低賃金で 1 年間雇ったときの費用に等しい。

次に、雇用義務を全く果たしていない企業(納付金の支払いもしていない企業)には、SMIC の 1875 倍に当たる額の国庫への支払いという制裁が科される (L5212-12 条)。

さらに、公的機関の行う入札では、雇用義務の遵守状況を示す文書の提出が要求されることがあり、雇用義務の不遵守は、入札への参加拒否事由にもなりうる (公取引法典 45 条□)。

### 3 労働条件等

以上の他にも、障害労働者に関する規定がある。中でも重要と思われるものをいくつか挙げておく。

#### (1) 最低賃金の保障

まず、通常の労働市場で働く障害者の賃金は、労働協約や法令で定められた額を下回ってはならない (L5213-7 条)。

2005 年法改正以前は、障害者の生産性の減退が明らかな場合に、賃金の減額が認められていた。そして、その減額分を補う補足金を支給する制度が存在した (障害労働者所得保障制度 (GRTH)<sup>69</sup>)。しかし、2005 年法改正はこの制度を廃止し、使用者に最低賃金の遵守を義務づけた。ただし、生産性の低い重度障害者の雇用から生じる負担については、Agefiph から使用者に対し「雇用に対する助成」がなされる。重度障害者の雇用で生じる負担が SMIC 年額の 20%以上になる場合には、フルタイムのポスト 1 つにつき SMIC の 450 倍 (年額)、生じる負担が SMIC 年額の 50%以上の場合には、SMIC の 900 倍 (年額) が支払われる<sup>70</sup>。

また、適応企業・CTDD で働く障害者についても、最低賃金の保障がなされている (L5213-15 条 2 項)。適応企業・CTDD については、助成金は国から支給される (L5213-19 条)。

#### (2) 再配置義務等

被用者が、私傷病を原因として労働医から従前従事していた雇用について労働不適性を宣告された場合、使用者には、能力に適した他の雇用を提示する義務が課せられる。使用者に課せられるのは、例えば、配置転換、労働ポストの改善、労働時間の調整等である (L1226-2 条)。

次に、雇用義務の対象となる障害者が解雇される場合には、3 ヶ月を超えない範囲で、解雇予告期間が通常の場合の 2 倍となる (L5213-9 条)<sup>71</sup>。障害者は、求職活動における困難がより大きいことからの配慮である。

<sup>69</sup> 使用者が直接支払う報酬と補足金によって、CAT (現 ESAT) では SMIC の 55~110%、保護作業所 (現適応企業) では SMIC の 90~130%、通常の場合では SMIC の 100~130% が保障されていた。

<sup>70</sup> この助成金は、重度障害者の雇用により納付金の割引を受けている場合には、支給されない。

<sup>71</sup> ただし、労働協約や慣行で 3 ヶ月を超える解雇予告期間がおかれている場合には、この限りではない。



さらに、障害者が利用できる支援つき労働契約（職業へのアクセスが困難な者を対象）も存在する。特に、CA（将来契約）やCI-RMA（就業最低所得参入契約）といった契約では、AAHの受給者が対象となっている。

### （3）労使交渉義務

障害者の就労促進に関する労使交渉も義務化された。労使は、産業別に3年に1回、企業別に毎年、「障害労働者の参入と雇用維持のための措置」について交渉しなければならない（L.2241-5条、L.2242-13条）。また、全国レベルの産業別協約については、障害者の労働権の実現に関する規定を含むことが、拡張適用のための条件となっている（L.2261-22条□11項）<sup>72</sup>。

## □ 保護された環境下で働く障害者を対象とする制度

フランスでは、通常の労働市場での障害者の就労を優先すべきと考えられているが、一定の支援や適切な措置を行ってもなお、通常の労働環境での就労が困難な障害者がいる。そこで、こうした障害者も就労活動に従事できるよう、保護労働の場としてESATが用意されている<sup>73</sup>。

### 1 ESAT

ESATは、社会福祉・家族法典適用下の医療福祉機関である（社会福祉・家族法典L312-1条□5項）。ESATには、労働能力の喪失が3分の2以上の医学的・教育的・社会的・心理学的支援を必要とする障害者が就労する。彼らは、医療福祉機関の利用者であって、締結する契約も、労働契約ではなく労働支援援助契約である。

### 2 就労条件

2005年法は、ESATでの就労に価値を付与すべく、各種権利の確認や保障報酬制度の導入を行った。

まず、ESATで働く障害者は、保障報酬制度によって最低賃金の55%から110%を保障される（L243-4条）。保障報酬は、ESATが直接に支払う部分と、国からの助成による部分とで構成されており、ESATの最低負担分はSMICの5%、国の最高負担分はSMICの50%である。

次に、ESATで働く障害者には、休暇取得権が認められている。従前より休暇の取得は認められていたが、法的根拠を欠いていた。そこで、2005年法は、年次有給休暇、出産休暇、育児休暇、子の看護休暇等の休暇の取得に法的根拠を付与した（L344-2-2条、L344-2-3条）。

さらに、2005年法は、ESATに対し、受け入れた障害者に職業訓練や教育活動等へのアクセスを保障するよう義務付けている（L344-2-1条）。

### 3 保護された環境から通常の労働市場への移行促進

<sup>72</sup> 例えば、食品小売・卸売業では、2006年3月の付加協定で「障害者の雇用」に関する規定がおかれている（Emploi des personnes handicapées, Avenant n°15 du 9 mars 2006）。

<sup>73</sup> 2005年法により、従来のCAT（労働支援センター）からESATに改名された。

このように ESAT で働く障害者の就労条件を整える一方で、通常の労働市場への移行促進策も講じている。

まず、ESAT で働く障害者は、ESAT に所属したまま企業に出向できる (L344-2-4 条)。また、ESAT で働く障害者が、CAE (雇用支援契約)・CIE (雇用発意契約) 等の支援付き労働契約や職業訓練を補足する有期労働契約を締結する場合には、ESAT と使用者との間で締結される協定に基づいて、当該障害者と使用者に対して支援がなされる。そして、最終的に通常の労働市場での採用に至らなかった場合には、ESAT に復職できる (L344-2-5 条)。

## □ 終わりに

フランスは、2007 年 3 月 30 日に障害者権利条約に署名したが、批准はこれからである。フランス外務省のホームページによると、「フランスは、障害者権利条約の採択に敬意を表する。条約は、2005 年法の先鋭的部分を取り入れている<sup>74</sup>」とのことである。これは、2005 年法改正を経たフランスの障害者雇用制度が、権利条約の批准に向けて法改正を進めている日本にとって、参考になることを示唆していると言えよう。そこで、最後に、フランスの制度の特徴を整理しておく。

まず、2005 年法は、平等取扱いの促進のために障害者に対してなされる「適切な措置」は差別に該当しないことを明確にした。そして、この「適切な措置」が過度の負担か否かの判断に際し、使用者に対する様々な助成を考慮することとした。これは、フランスの際だった特徴である。また、この助成の主たる原資は、雇用義務制度で徴収した「納付金」である。2007 年には、Agefiph から 4 億 6520 万ユーロもの金額が支出されている<sup>75</sup>。

加えて、フランスには、6%という高い率の雇用義務制度が存在する。使用者の負う義務は、2005 年法によって強化され、その結果、2007 年の Agefiph の収入は、前年比+42%の 6 億 410 万ユーロとなった<sup>76</sup>。この潤沢な予算が、Agefiph による助成を豊かにしている。

さらに、働く障害者への賃金・報酬保障にも力を入れている。従来より、障害労働者所得保障制度 (GRTH) が存在していたが、2005 年法は、通常の労働市場で働く障害者の賃金減額を認めず、最低賃金の適用を求めた。そして、保護された環境で働く障害者にも、保障報酬制度により、最低賃金の 55%から 110%を保障している。彼らは、この保障報酬と AAH とによって生活を保障されている。

以上のようなフランスの制度は、ただちに日本に導入できるわけではないだろうが、日本の障害者雇用制度の見直しにおいて 1 つの参考となろう。

(主な参考文献)

Fédération APAJH, Personnes handicapées Le guide pratique, sixième édition, PRAT, 2008

<sup>74</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

<sup>75</sup> Rapport annuel 2007, Agefiph, p.13.

<sup>76</sup> *ibid.*, p.12.

川口美貴「フランスにおける障害差別禁止と『合理的配慮』をめぐる動向」(『障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究－EU諸国及び米国の動向－』)NIVR調査研究報告書 No.87(2008年)145-164  
頁

I. はじめに

1. 最低生活保障制度の再編

ドイツでは、最低生活を保障する制度として、日本の生活保護に相当する「社会扶助 (Sozialhilfe)」が存在している。この社会扶助をめぐって、ドイツでは最近大規模な改革が行われたばかりであり、2005年1月から新制度に基づく扶助が実施されている。この改革は、高い水準で推移する失業率を引き下げるために実施されたハルツ改革の一環として行われたものであり、就労促進の観点から最低生活保障制度の見直しがなされた点に特徴がある。つまり、働ける者は労働市場において自ら就労すべきであるとの考えから、扶助受給者の自立が強調され、特に就労能力のある失業者に対して、社会保障給付の支給と就労支援が効果的に行われることが目指されたのである。

それまで失業者に対しては、①失業保険の被保険者期間などの受給要件を満たすことで支給される「失業給付 (Arbeitslosengeld)」、②失業給付の受給期間満了後も失業状態にある者等に支給される税を財源とする「失業扶助

(Arbeitshilfe)」、③失業の有無にかかわらず生活困窮者に対して支給される「社会扶助」という3つの社会保障給付が存在していた。このような制度のあり方については、②があるが故に就労意欲が減退するといった批判や、②と③は共に生活保障を目的とする税を財源とした給付であるにもかかわらず、実施機関が異なるため非効率的な運用になっている等の問題点が指摘されていた。そこで、失業扶助と社会扶助の統合・再編という改革が実施されることとなり、ドイツにおける最低生活保障制度に大きな変更が加えられることとなった。具体的には、就労可能か否かという「就労可能性 (Erwerbsfaehigkeit)」に着目して生活困窮者を区分し、就労可能な生活困窮者に対しては「失業給付Ⅱ (ArbeitslosengeldⅡ)」を、就労不能な生活困窮者に対しては「社会扶助」を支給するという最低生活保障制度の二分化ともいえるべき体系が形成された<sup>\*1</sup>。なお、失業保険に定める受給要件を満たして支給される失業給付は、そのまま失業給付Ⅰとして維持されている。

\*1 これまでは、失業扶助受給者がその受給額では生活を維持できない場合、社会扶助を併給することが可能であり、その点では社会扶助が最終的なセーフティネットであることに変わりはない。しかし、今回の改革によって、失業給付Ⅱと社会扶助による給付は相互に排他的となっており、どちらか一方の給付しか受給することができなくなった。すなわち、就労能力があるとされた者の最終的なセーフティネットは失業給付Ⅱということになり、最低生活保障制度が分化、併存する状態になったといえよう。

本稿では、ドイツにおける最低生活保障制度を考察する第一段階として、当初から最低生活保障制度として位置づけられ、改革後もその位置づけ自体は変わらない「社会扶助」に焦点を絞り、その制度内容を把握することに主眼を置くが、社会扶助の対象から切り離されることとなった失業給付Ⅱとなる対象者についてまずは整理しておきたい。

## 2. 失業給付Ⅱの人的適用範囲

失業給付Ⅱは、①15歳以上65歳未満（67歳未満に順次引き上げ）、②就労能力がある、③要扶助性がある、④通常の居所がドイツにある、という要件を満たす者に支給される（社会法典第2編7条1項、7a条）。すなわち、就労能力を有していることが失業給付Ⅱの給付対象者となる要件であり、就労能力のない者は、後述する社会扶助による保護を受けることになる。では、この受給要件の中でこの就労可能性とはどのように判断されるものなのであろうか。

ここでの就労可能な者とは、一般の労働市場の通常の条件下で、少なくとも1日3時間作業に従事することができる者をいうとされている（社会法典第2編8条）。この1日3時間就労できるか否かという基準は、社会法典第6編（公的年金保険）の重度障害者の判断基準と同じである。しかしながら、社会法典第6編では、1日3時間以上6時間の就労可能性を「部分的な就労能力の減少」として取り扱っているのに対し、社会法典第2編ではこのような分類は設けられておらず、その場合は単に「就労能力がある」という判断がなされるという違いがある。

また、就労可能性を判断する条件が、「一般の労働市場の通常の条件下での就労」とされているため、福祉作業所のように障害者等に特別の措置を講じた場所での就労は、たとえそのような作業所で8時間作業できたとしても、ここでいう就労可能状態にあるとは判断されないという点に注意が必要である。

このような失業給付Ⅱに関する就労可能性の判断は、雇用エージェンシー（Agentur fuer Arbeit）が行うこととなっている（社会法典第2編44a条）。なお、社会扶助の実施主体などがこの判断に異議を唱えた場合は、共同調停所（gemeinsame Einigungsstelle）が決定することとされている。

以上の失業給付Ⅱの支給対象者となり得ない者、すなわち、一般の労働市場の通常の条件下で、少なくとも1日3時間の作業に従事することができない者に関して、最低生活を保障する制度が社会扶助であり、以下でその制度内容について紹介する。

## II. 社会扶助の概要

### 1. 根拠法

ドイツの社会扶助は、1962年6月1日から施行された連邦社会扶助法 (Bundessozialhilfegesetz) \*2によって基本的な枠組みが定められていた\*3が、同法は、前述した改革によって社会法典第12編に編入された。

なお、これを機に、2001年年金改革において成立した「老齢及び稼働能力減少の場合の需要に応じた基礎保障に関する法律 (Gesetz ueber eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)」\*4も社会法典第12編に組み入れられ、社会扶助との統合が図られた。

## 2. 基本原理・原則

### (1) 人間の尊厳に値する生活の保障

社会扶助の任務は、扶助を受ける者に、人間の尊厳に値する生活を送ることを可能にすることである (社会法典第12編1条)。

社会扶助は、疾病や失業等の特定のリスクにも、災害などの損害原因にも関連づけられておらず、単に要扶助性がある場合に実施される。つまり、自己の過失などは問題とされず、援助の必要性に基づいて社会扶助は行われる。したがって、法は、基本的に受給権者の人的範囲も規定していなければ、社会保険制度の「保険事故」のような「給付事由」も定めていない。

なお、社会扶助の給付は、前述したように、人間の尊厳に値する生活を送ることができるようにするものでなければならないが、他方で、受給権者が可能な限り給付に依存しないで生活する能力を身につけさせるようなものであることが要請されている (社会法典第12編1条)。

### (2) 後順位性・補足性

自分自身で要扶助状態を脱することができる場合、家族やその他の社会保障給付の運営主体から必要な援助を受けている場合には、社会扶助の給付を受給することはできない (社会法典第12編2条)。また、日常生活費を賄うとされる生計扶助は、自己の能力及び資力によって必要な生計費を調達できない者に対し給付しなければならないとされており (社会法典第12編19条)、社会扶助は最終的な給付として不足する部分を補うものとして位置づけられている。

### (3) 個別性

社会扶助の給付は、個々の特殊性に従って決定され、特に、需要の性質や地域的關係、

\*2 BGBI. I 1961, S.815

\*3 実施上の取扱いの詳細については、連邦社会扶助法 28条に関する扶助基準額規則や施行規則、州法によって規定されている。

\*4 BGBI. I 2001, S.1310

生計扶助についてはその者又はその世帯の有する能力・資力が考慮されることとなっている（社会法典第12編9条）。すなわち、ドイツでは、個人単位で要扶助性を判断することが原則となっている。

### 3. 給付請求権

#### (1) 請求権

ドイツにおいて、国家が生活困窮者に対して扶助を行う義務を法律上明らかにしたのは、1794年のプロイセン一般ラント法にまで遡ることができるが、扶助を受ける側の扶助請求権が法的に保障されるようになったのは、ドイツ基本法の制定まで待たなければならない<sup>\*5</sup>。前述した連邦社会扶助法では、扶助を求める者に社会扶助に関する請求権があることが明文上規定され、現行法上もそれは踏襲されている。すなわち、社会法典第12編17条1項は、社会扶助に関して、給付を支給しなければならないと規定されている限り、請求権が存在すると定められている。

#### (2) 扶助の開始

老齢期及び稼働能力減少時における基礎保障を除き、社会扶助は、社会扶助運営機関又はそこから委託された機関に給付要件の存在が知られた時点から開始されることとなっている（社会法典第12編18条）。

#### (3) 受給権者

社会扶助には、後述するようにいくつかの給付種類があり、それぞれに給付要件が定められ、その要件を満たす者に当該給付を支給しなければならないこととなっている。たとえば、生計扶助の場合、前述したように、必要な生計費を自己の能力及び資力によっては充足することができない者に支給する旨が規定されている。

#### (4) 外国人の取り扱い

ドイツ国内に実際に滞在する外国人に対しては、生計扶助、疾病時の扶助、妊産婦への扶助、介護扶助については支給しなければならないが、それ以外の扶助については、個別に判断される。

### 4. 収入及び資産の活用

#### (1) 収入 (Einkommen)

収入には、現金又は金銭的価値を有するすべての収入が含まれるが、社会法典第12編に定める給付、社会法典第2編24条に基づく失業給付I受給満了後の

---

\*5 ドイツ基本法において人間の尊厳や社会国家原則が規定されたことから扶助に関する権利が導き出され、その後の裁判によってその見解が肯定された（Urteil vom 24.6.1954, BVerwGE1,159）。

期限付き加算手当、連邦援護法や連邦補償法に定める年金等、一部の社会的給付については収入から除くこととされている。

また、収入から支払われた税金、社会保険の強制保険料、当該収入を得るのに不可欠な必要経費等は収入から控除される。さらに、民間社会福祉団体からの援助も収入としては考慮されないこととなっている。

## (2) 資産 (Vermögen)

利用可能(換価可能)なすべての資産は活用しなければならないのが原則であるが、たとえば、生活基盤の構築や確保のため、又は世帯を持つために公費から提供された資産、所得税法 10a 条又は 11 節にいう積立型の追加的高齢年金で、その積み立てに関して国家による助成がなされた元本及び運用益、適切な宅地・住居、家具、その者にとって処分することが過酷な先祖伝来の品などについては、活用することを要求してはならないことになっている(社会法典第 12 編 90 条)。

また、当該資産をすぐに処分することができない場合や処分することが過酷であるような場合には、返還請求権が物権的又はその他の方法で保証されることを条件として、社会扶助を貸付として行うことができる(社会法典第 12 編 91 条)。

## 5. 運営主体

### (1) 運営機関 (Traeger)

社会扶助については、地域運営機関 (oertlicher Traeger) と広域運営機関 (ueberoertlicher Traeger) がその管理運営にあたることとなっている(社会法典第 12 編 3 条)。基本的には、郡 (Landkreis) または (郡に属さない) 独立都市 (kreisfreie Stadt) が、事物を管轄する。ただし、広域運営機関に含める郡の範囲などは州が決定することができ、州によって取扱いが異なっている。地域管轄に関しては、要扶助者の実際の居住地によって運営機関が決まる。

### (2) 民間福祉団体 (Freie Wohlfahrtspflege)

ドイツでは歴史的に見て、救貧ということに関して修道院や教会組織などの民間団体が果たしてきた役割が大きく、その存在を無視することはできない。現在においても民間の非営利の各種団体<sup>\*6</sup>は、社会扶助的な支援活動を行っており、それは国家が行うものと併存している。そこで社会法典第 12 編の中では、公法上の宗教団体及び民間福祉団体が、自己の社会的任務とその遂行のために行う活動を侵害せず (5 条 1 項)、それら団体と協力し合うこと (5 条 2 項) が定められている。

## 6. 給付

\*6 民間福祉団体の中央組織としては、労働組合系の労働者福祉団体、プロテスタント協会系のデアコニー (社会奉仕活動) 事業団、カトリック協会系のドイツ・カリタス連盟、ドイツ・パリテーティッシュ (平等) 福祉連盟、ドイツ赤十字、ユダヤ人中央福祉事務所がある。



社会扶助の給付は、サービス給付、金銭給付、現物給付によって行われる。社会扶助による継続的な給付を受給する場合、受給前もしくは給付開始後遅くとも4週間以内に、受給権者の状況、場合により困窮状態の克服、社会生活への能動的参加に必要な手段に至る方法を共同で定めた書面による給付協定

(Leistungsabsprache) に署名することが規定されている(社会法典第12編12条)。

#### (1) 生計扶助(社会法典第12編27条~40条)

生計扶助は、日常生活を送るために必要となる生計費を賄うものであり、社会扶助の中心的な給付となる。ここでいう「必要生計費(notwendiger Lebensunterhalt)」とは、食事、住居、被服、身体衛生、家具、暖房、日常生活上の個人的な需要を含む概念である。日常生活上の個人的な需要には、周囲との交際や文化的生活への参加も正当化できる範囲に含まれる。

通常需要(Rgelbedarf)に関して支給される扶助額は、基準額(Regelsatz)に基づき決定されることとなっている。この基準額は、最低生活を営むために必要となる金額を示すことと等しいものであるが、下位所得世帯の消費支出に関する統計調査に基づいて算定されている。この基準額は毎年7月1日に改定され、2008年7月1日現在では月額351ユーロとなっている。

また、通常需要に関する扶助以外にも次のような需要に対する扶助が規定されている。たとえば、住居及び暖房の費用、障害者や妊婦、単身で子どもを養育する者などに認められる追加的需要、妊娠出産時の衣類調達などの一時的(一回限りの)需要、住居を確保するために正当化される範囲で認められる負債の引き受けなどの特別な場合の生計扶助等がある。

#### (2) 老齢及び稼働能力減少の場合の基礎保障(41条~46条)

老齢及び稼働能力減少の場合の基礎保障給付は、もともと公的年金改革に際して、少額の老齢年金しか受給できない者等の生活困窮状態を考慮して創設されたものであるが、前述したように、これを制度再編時に社会法典第12編に編入し、社会扶助と統合した経緯がある。

この給付の受給権者は、国内に通常の居所を有し、かつ、65歳以上又は18歳以上で完全な稼働不能状態にあり、その回復が見込めない者に対し、申請に基づき、支給されるとされていた。しかし、公的年金における老齢年金の支給開始年齢引き上げにともない、老齢に関する基礎保障給付の開始年齢も引き上げられることとなっている。具体的には、1947年1月1日以降に生まれた者から1か月ずつ支給開始年齢が引き上げられる。つまり、1947年生まれの者は65歳と1か月、1948年生まれの者は65歳と2か月というように順次引き上げられ、1958年生まれの者で66歳、1964年生まれの者は67歳からの支給となる。

なお、この基礎保障給付については、直近10年間に自らの困窮状態を故意又は重大な過失によって引き起こした者には給付請求権が否定される。

### (3) 健康扶助 (47条～52条)

健康扶助には、疾病の予防及び早期発見のために支給される予防的健康扶助、病気の診断・治療などに関する疾病扶助、家族計画扶助、妊娠出産扶助等がある。これらの給付は、公的医療保険の給付に対応するものである。

### (4) 障害者のための編入(統合)扶助 (53条～60条)

障害者のための編入扶助は、障害に陥る恐れを回避し、または障害もしくはその結果を除去又は緩和し、障害者を社会に編入・統合することを特別の任務としている。具体的な給付内容としては、適切な学校教育に対する援助、単科大学への進学を含む適切な職業に就くための学校での専門教育に対する援助、その他適切な仕事のための専門教育に対する援助等が規定されている。

### (5) 介護扶助 (61条～66条)

介護扶助は、身体的、精神的な疾病又は障害によって、日常生活上の習慣的かつ規則的に反復される行為について、継続的に、少なくとも6か月にわたって、相当な又は重大な援助を必要とする者に支給しなければならないとされている。この介護扶助は、在宅介護、補助具、通所介護、施設入所介護、短期入所介護を含んでいる。

### (6) 特別な社会的困難を克服するための扶助 (67条～69条)、

特別な生活状態にあって社会的困難を抱えている者で、自らの能力ではその困難を克服できない場合には、その者にこれらの困難を克服するための給付を支給しなければならないとされている。

この給付には、社会的困難を回避・除去し、状況の悪化を防止するために必要な一切の措置を含むとされ、住居や就労先の確保、職業訓練に関する援助等、その措置は多岐にわたる。この規定は、特にホームレスの場合に妥当する。

### (7) その他の生活状態に関する扶助 (70条～74条)

その他の生活状態に関する扶助として、家事継続扶助、高齢扶助、盲人扶助、埋葬(葬儀)費用等がある。

## 7. 財源

社会扶助は前述したように税を財源としている。郡、独立都市が約80%、州が約20%を負担しており、連邦の負担は無いに等しい。

## III. おわりに

本稿では、2つに分化したドイツの最低生活保障制度のうち、伝統的な公的扶助制度である社会扶助について、その制度内容の把握に努めた。ドイツの社会扶助は、「人間の尊厳に値する生活」を営めることを目的としており、日本の文化

的で最低限度の生活を保障する生活保護制度とその目指すところは同じであるといえよう。その一方で、両国の制度では、在留外国人への適用のあり方や民間福祉団体の位置づけ等に見られるとともに、就労促進という観点から実施されたドイツの最低生活保障制度改革は、自立支援強化を図りつつある日本にとって示唆に富むものである。

今後は、社会扶助並びに失業給付Ⅱに関する制度理解を深めるとともに、最低生活保障制度を分化したことによる弊害や問題点、就労促進と最低生活保障制度が強く関連づけられたことによる成果や課題、さらには他の社会保障給付との関係性等について考察することとしたい。

#### 【参考文献】

- ・労働政策研究・研修機構編『労働政策研究報告書 No.69 ドイツにおける労働市場改革—その成果と展望』2006年
- ・労働政策研究・研修機構編『労働政策研究報告書 No.84 ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』2007年
- ・Stefan Muckel, "Sozialrecht 2.Aufl.", 2007
- ・BMAS, "Sozialhilfe und Grundsicherung", 2008.7
- ・BMAS, "Grundsicherung fuer Arbeitsuchende SGB II: Fragen und Antworten", 2008.7

## 1 はじめに

2008年9月6日から同月14日にかけてスウェーデンの現地調査に赴き、 Lund市<sup>1</sup>社会福祉事務所労働および扶助担当部資源・助言課の Ann-Charlott Johansson 氏、マルメ市<sup>2</sup>南市区労働市場政策局生計扶助課の Charlotte Almstrand 氏、ならびに Lund市公共職業紹介所の職業紹介員 Marcus Fransman 氏および Karin Nilsson 氏に対して、スウェーデンにおける最低所得保障制度の運用実務および受給者の就労支援策を中心とした聞き取り調査を行った。以下、その成果を中心として、今年度の調査結果をまとめる。

## 2 最低所得保障制度の概観

### (1) 最低所得保障制度に関する法制度

(i) スウェーデンの最低所得保障制度は、社会サービス法 (SFS2001:453, Socialtjänstlag, 一般に SoL と略称される) に規定されている。同法 2 章 1 条により、基礎的自治体であるコミューン (primärkommun、通常は kommun と省略される) は、各管轄領域内での社会サービス提供義務を負う。最低所得保障、すなわち生計扶助 (försörjningsstöd) は、コミューンが提供する社会サービスの一つとして位置づけられている。

社会サービス法は、いわゆる「枠組み法」である。枠組み法 (ramlag) とは、非常に詳細に地方自治体の事務およびその組織形態の双方を規定する法律に対し、主として目的や方針といった単なる枠組みのみを定める法律を指す。枠組み法によって課される責務の遂行に際しては、地方自治体に大きな裁量の余地が与えられる。また、社会事情の変化に対する迅速な対応を可能にすることも、枠組み法の目的である<sup>3</sup>。

したがって、コミューンは、社会サービス法が定める枠の中で、各地域の条件に応じたサービスを提供する広い裁量を有する。ただし、社会サービス法によって特別な責務が強制的に規定されている場合には、コミューンの裁量は制限され

<sup>1</sup> Lund市は、スウェーデン南部にある、Lund大学を中心とする古い大学町である。2008年の人口は約10万5880人、人口の高齢化率は2007年の時点で13%となっている。スウェーデン全国での高齢化率は17.5%であるのに対し、大学町であるLundは学生が多く住んでいる(約4000人)ため、人口構造が若いのが特徴である。2008年上半期の失業率は2.2%であった。

<sup>2</sup> マルメ市は、スウェーデン南部にあるスウェーデン第三の都市である。人口は約28万人であり、高齢化率は約16%となっている。デンマークのコペンハーゲンまで電車で40分という地理的条件から、デンマークに通勤する住民が多い。また、市民の28%(約79000人)は外国生まれであり、最多はデンマーク人(約9000人)となっている。2008年上半期の失業率は3.3%であり、全国平均(2.4%)よりもやや高い。

<sup>3</sup> アグネ・グスタフソン著、岡沢憲英監修、穴見明訳『スウェーデンの地方自治』(早稲田大学出版部、2000)101頁。