

立の促進という観点からの問題解決が求められている、といった課題があることを指摘できた。

G. 考察

日本経済の低迷が続く中で、生活保護受給者が毎年増加する一方、生活保護の不正受給も問題となっている。憲法25条に基づく生存権の実現という法の目的の達成と、適正な保護の実施の要請とのバランスを、どう取るかを考える必要がある。また、保護受給者に対するソーシャルワークの重要性が指摘される一方で、福祉事務所の人員不足も続いており、被保護者の自由を尊重しつつ、その自立に資するような指導指示をどのように行うべきかを検討する必要がある。

H. 結論

裁判例からは、日本の生活保護制度の受給過程および受給後のソーシャルワークのあり方に上記のような問題点があることが指摘できる。スウェーデンの生計扶助制度の比較法的研究からは、最低所得保障制度の保障すべき水準、受給者に対するソーシャルワークのあり方について、日本法への示唆を得ることができる。

■研究の政策的含意

最低所得保障制度の保障水準を考えるにあたっては、スウェーデンのように必ずしも最低水準の保障に留まらない例もあることを参考に、他の社会保障制度との役割分担を踏まえた上

での議論が必要である。生活保護の受給過程のコントロール、受給者に対するソーシャルワークのあり方についても、関係行政機関との緊密な連携を図ることを含めて、検討を重ねる必要がある。

G. 研究発表

中野妙子「指導指示への不服従を理由とする保護廃止処分の相当性——村田訴訟・福岡地裁平成19年11月15日判決」名古屋大学法政論集231号155-168頁（2009年6月）

G. 知的所有権の取得状況
なし

別添 5

研究成果の刊行に関する一覧表

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
神吉知郁子	イギリスにおける最低賃金制度と稼働年齢世帯への最低所得保障	イギリス労働法研究会	イギリス労働法の発展 — 石橋洋史教授、小宮清水 — 敏教授還暦記念	成文堂	東京	2009年	127頁～ 168頁

第 2 部

報告書

第1章 フランスの最低所得保障制度

—就労促進機能強化を最大目的とした「活動的連帶給付(RSA)」

関根由紀

1 はじめに

本報告書は、本年3月にフランス・パリにて行った、活動的連帶給付(Revenu de solidarité active (RSA))に関する統計調査及び政策評価を行う調査研究政策評価統計局(DREES)・社会的排除対策局(Bureau de Lutte contre l'exclusion)局長・エマニュエル・ノーズ・フィシェ氏(Mme Emmanuelle Nauze-Fichet)、パリ第5大学社会学部のニコラ・デュヴー准教授(Pr. Nicolas Duvoux)、及びパリ県庁・福祉事業児童健康局/社会的包摂および社会連帯課次長のクレール・デスクリュエ氏(Mme Claire Descreux)との面談により行った聞き取り調査、及び入手した報告書を元に、2009年6月よりフランスにおいて実施されている「活動的連帶給付(RSA)」のこれまでの政策的評価、及び実施に当たる実務家の評価を中心に、RSAの前身である最低統合給付(RMI)制度を中心とした最低所得保障制度と対比しつつ、報告を行うものである。

なお、パリ第1大学経済学研究所(Maison de l'Economie de la Sorbonne)にて行われた低所得労働者の所得保障に関するセミナーにおいて聴取した専門家意見も参照する¹。

従来就労関係と密接に関連して構築されてきたフランスの社会保障制度の下では、そこから漏れ落ちる非就労者で、十分な所得が得られない者に対しては、まずは就労不能の原因となる特徴(老齢、障害、単身親状態等)をもとに、個別に一定水準以上の所得を保障する福祉(仏では「連帯」)的捕捉給付を整備し、その後1988年からは、新たに一見そのような就労不能要因を持たない長期若年失業者、低技能失業者等の非就労者を対象とする初の普遍的最低所得保障としての「最低統合給付(Revenu minimum d'intégration ; RMI)」を創設し、支給してきた。このように、最低所得を目的として9種類(海外領土支給のものも含めると10種類)の「社会的最低所得給付」(minima sociaux)の給付が、受給者の抱える困難の態様によりそれぞれ支給されてきたが、それにより、保障の水準も「就労不能の原因が明確」な高齢者・障害者・単親世帯等に対するもの(最低賃金 Salaire minimum d'insertion (SMIC) でフルタイムに働いた場合に取得できる月所得の66%程度)と、そのような明確な原因がないにも関わらず、就労していない稼働年齢の失業者・長期失業者に対する保障水準(失業保険の被保険者資格のない者の待機特別給付(ATA)はSMICの33%;長期失業者給付ASS;およびRMIはSMICの約47%)とでは異なっており、後者に対しては、就労復帰までの一時的・短期的な生活保障給付としての性格を想定し低く

¹ RSA制度創設の経緯、及び制度の概要に関しては昨年度(2009年度)報告書を参照されたい。

抑えられた給付を支給してきた。

2009年6月より新たにフランスで施行された「活動的連帯給付」(Revenu de solidarité active = RSA)は、このうち、普遍的最低所得保障として生まれた RMI , 及び API (Allocation de parent isolé=単親者給付), 及びこれらを受給する者に対する就業促進的給付であった「雇用奨励金」(PPE (Prime pour l'Emploi)=給付付き税額控除)を再構成する新たな最低所得保障制度として、就労促進的な経済的インセンティブを強化した給付である。この RSA 導入に際しては、上記 9 つの最低所得給付(minima sociaux)全体の在り方も改めて議論され、原則として ① 特定非就労者(高齢者、障害者等)への給付水準を引上げることの必要性(25%程度の引上げ)、② 就労しているが、なお低所得である者への給付水準の引上げの必要性が認められる一方で、逆に ③ 特定の原因がないにも関わらず、就労していない者に対する給付を一切、引上げてはならないという²、いやゆる「ディザービング・プア」と「ノンディザービング・プア」の対比が強調される形となった³。

RSA の導入の目的・経緯・制度については今年の報告書において既に述べているため、本報告書においては、主として RSA 導入前の試験的実施に対する政策評価と本格的導入に向けた示唆、及び実施後まだ日が浅いながら既に行われている制度の中間評価に関する報告書の内容と、それに関連する専門家及び実務家の意見を、その前身であり RSA が欠点を補填するために導入されたと言われる RMI との相違点に留意しながら紹介し、RMI が実現できなかったとされる制度目的を RSA がどの程度、またどのように達成すると期待されているのか(またはされていないのか)、に関するフランス国内の議論を概観する。

RSA は、それまで RMI 又は API (単身親給付)を受給していた者が就労に復帰することにより住居・交通・育児等に関する付随的利益・給付を失い、又は新たな出費が生じることにより、結果的に減収になるか、または所得が増加しないことからくる、就労抑止効果を防止するため、週の労働時間が通常労働者の少なくとも 1/4 以上の者の世帯収入が、就労前と比べて必ず増加するよう計算された、金銭給付式の所得保障である。また RMI 制度の下で就労を促進するために支給されていた「就労奨励金」(primes d'intéressement)とは異なり、給付期間に制限がなく、要件を満たす限り無期限に支給される。

RMI 制度の下での就労促進的給付は、給付付きの勤労所得控除、および各種の期限付きの給付と賃金の併給措置によっていたが、最近では 2006 年 3 月 23 日「再就職に関する法」(loi L. n°2006-339 relative au retour à l'emploi)により、それまでの給付を簡素化し、RMI, ASS (長期失業により失業保険による受給権を失った者に対する特別連帯失業扶助), API (単身親給付)の受給者には ① 再雇用後 3 ヶ月間、給付と賃金を併給できることとし、

² Emmanuelle Nauze-Fichet 氏 (DREES)発言。

³ RSA 制度の下では、後者「ノンディザービング・プア」が受給するのは「基礎 RSA」(RSA-socle)と呼ばれる最低水準の給付であり、就労しているが低所得である者は「加算 RSA」(RSA majoré)と呼ばれ、捕捉給付ではあるがより高い水準の所得を保障する給付となっている。

② その後の9ヶ月間、引き続き賃金と併給できる定額給付金を創設した。このほか、再就職にかかった費用を補填するため定額で1,000ユーロを支給する「雇用奨励金」(Prime à l'Emploi) (2004年8月24日政令D. n°2005-1054)も支給されていた。これら種々の雇用促進給付(primes d'intéressement)により、以前から一貫して、年齢においても健康状況においても就労能力のある受給者に対しては、福祉から脱却し就労することによって生計を維持するよう促す措置が講じられてきていた。また、フランスの特徴として最低賃金(SMIC)は政治的な要因により、他国と比較して高水準のため(2010年1月1日現在、税込時給額8,86ユーロ；手取り月給額1055,42ユーロ)、最低賃金水準でフルタイムに就労する者は、貧困ライン、つまりフランスにおける中位所得の60%を超える所得を手にすることができる⁴。

RSAは、2009年6月1日からのフランス全国での実施に先立ち、2007年8月21日の「労働・雇用及び購買力に関する法律」(L. n°2007-1223 dite « Loi TEPA »)により、まずは、任意に試験的实施を申出(départements)、審査を通過し認められた33の県(départements)において3年間、試験的に施行されることとなり、2009年1月までに30以上の県が本制度を試験的に開始していた。この「制度実験」(expérimentation)に関し当初想定されていた期間は3年だったが、実際にはサルコジ大統領の政治的決断により、実験開始後1年半くらいで前倒して全国実施に移行した。また、それまでの制度にはない新たな試みとして、新制度RSAの効果及び政策目標達成度を順次評価し、また政策目標実現の障壁となる要因を特定し軌道修正を行うために、試験的实施段階から既に、様々な構成員からなる「RSA評価委員会」(Comité d'évaluation du RSA)が組織され、実施を担う官公庁をはじめ、労使の代表、有識者、及び受給者という多様な委員が3ヶ月毎に会合を開き、制度の検討・評価を行うという仕組みが導入された。この政策評価制度は活潑に行われており、実験的实施と同様、RSA制度の特徴となっている。以下2.で詳細を述べる。

2. RSAの政策評価制度とこれまでの評価

2.1. RSA評価委員会(comité d'évaluation du rSa)

上述のようにRSAの実施については、当初より多様な当事者を動員した政策評価制度を予定しており、2008年12月1日の「RSAの全国実施及び社会的包摂に関する政策を改正する法律」(以下「RSA法」(loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, L. n° 2008-1249))32条により、「RSA評価委員会」(comité d'évaluation du rSa)が設置されていた。

RSA評価委員会は、制度の実施に関係する多様な当事者で構成されており、国の各担当官庁及び統計担当部局(DREES)の代表、直接の実施権限を持つ県庁(DépartementsのConseils généraux)、RSAの給付を支払う家族手当基金(CAF)及び農業共済組合

⁴ Jérôme Gautié, 2010年1月29日、神戸大学経済学部開催「六甲フォーラム研究会」

(CCMSA), 雇用担当局 (Pôle Emploi), 有識者 (personnes qualifiées), 及び受給者 3 名が委員となっている。RSA 評価委員会は, 3 ヶ月毎に会合を持ち, 主に以下の役目を担っている⁵ :

- 1) 「制度の監視役 (vigile)」。RSA 実施の波及的効果として, 雇用市場において望まぬ結果をもたらしていないかを監視する。例えば, RSA 受給者の雇用形態を調査し, 短時間・短期間といった不安定雇用が急増していないかを監視する。
- 2) 中期的役割として, 2011 年末に開催が予定される「RSA の成果に関する公開シンポジウム (Conférence)」の準備作業として, ① 他の貧困対策, 及び就労促進のための制度との比較, 及び ② RSA 実施の財政コストの計算等を行う。
- 3) 長期的な役割として, RSA の継続的評価基準を設定する。将来, RSA の制度評価を継続して行うにあたり, 適切な評価基準を検討する。

RSA 評価委員会は, 内部で更に 3 つの部会に分かれ, それぞれが毎月会議を行っている。3 つの部会とは ① 制度運営・就労支援 (gouvernance et accompagnement), ② RSA・社会福祉間の整合性 (cohérence RSA / Aide sociale), ③ 雇用市場・社会的包摂 (Marché du travail/ Insertion) を担当・検討分野とし, 特に① 制度運営・就労支援部会は, 制度実施を担う当事者間の連携, 及び県庁の調整機能を調査し, 個別就労支援の実施状況の調査 (受給者へのアンケート調査等) 及びコスト調査を行い, 運営上の問題の特定等を行い, 他の部局の作業にも影響を及ぼす重要な役割を担っている。

2.2. 評価委員会 2009 年報告書

「RSA 評価委員会」設置に先立ち, RSA の試験的実施の時点で既にその評価を行う評価委員会 (comité d'évaluation) が 2007 年 7 月から設置されており, 2009 年 5 月に『RSA の試験的実施に関する最終報告書 (Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa)』を発行した。その後, RSA の本格 (全国) 実施が開始し, 制度本体の「RSA 評価委員会」が 2009 年 9 月に初の評価報告書である『RSA 実施に関する評価委員会中間報告書—制度の道筋— (Rapport intermédiaire 2009 « Feuille de route »)』が発行された。

1) RSA 試験的実施に関する最終報告書 (2009 年 5 月)

2007 年 6 月～2008 年 3 月までフランス国内 33 の県で実施された RSA の試験的実施状況を調査し, 試験的実施の評価委員会は RSA の制度目標として以下 4 つを再確認した :

- ・再就労促進 (就労による長期的・恒久的な所得の増加)

⁵ Comité d'évaluation du rSa, *Rapport intermédiaire 2009*, p.3-4 (RSA 評価委員会『2009 年中期報告書』)

- ・就労所得の補填による貧困からの脱却の支援
- ・社会生活支援および就労による社会的包摂の改善
- ・各最低所得保障給付 (*minima sociaux*)の簡素化と再構成

RSA の試験的实施そのものの評価としては、以下の点を主に検証した：

- ・試験実施対象者（就労可能な低所得者層）に対する実際の就労促進効果
- ・RSA 給付により、実施対象者の就労形態に変化が生じたか（短時間労働が増加したか）
- ・最低所得保障給付 (*minima sociaux*) 受給者の就労促進における個別的な社会生活支援および就労支援の役割、及び効果の調査

評価に際し、委員会は試験実施地域における受給者の就労状況と、そこと経済的・地理的条件に近い非実験地域の受給者の就労状況を比較する方法を採用した。その結果、統計学上の許容誤差（約 12 %）を認めつつ、非実験地域と比較して、実施地域の就労促進効果が高かったことが概ね認められ、特に個別生活/就労支援 (*aide personnalisée*) の重要性・有用性が強調されている⁶。また、最も支援が有効であった給付対象者は単身親世帯の世帯主であり、我が国における母子家庭の母に対する就労支援の強化と類似した状況が見られる。筆者の印象としては、適切な評価を行うには試験対象期間が短期間過ぎるようにも思えるが、RSA 制度による就労促進効果が目に見えて高いことが確認されたとまでは言えないようであり、平均的に非実施地域よりもやや、就労促進が進んだという評価に留まるようである。また、DREES の Nauze-Fichet 氏によれば、財政面での批判があり、試験実施を行った県からは、実施に伴う県の財政的負担に対し、実施後に発生した追加的コストは全て県独自の負担となったため、当初想定していたよりも大きなコスト負担となり、フランス県庁会 (*Assemblée des départements de France*) からはこのことに関して国に不信・不満を表明したようである。福祉財政の地方分権化に伴う財政負担上の問題も我が国と共通する問題である。

2) RSA 実施に関する評価委員会中間報告書 2009

RSA の全国的な実施が開始したのは 2009 年 6 月であり、現段階の評価委員会の作業は制度の評価そのものというより、主に今後の評価の方針・手法（受給者のアンケート調査の調査項目等）、および基準の決定に関するものが中心的である。また 2010 年中に制度利用が加速することが想定されており（*« la montée en charge de 2010 »*）、2010 年末に向けて受給者の大規模なアンケート調査を行う準備作業が行われた。

⁶ 『RSA の試験的实施に関する最終報告書 (*Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa*)』 29 頁

RSA 実施初期の受給者数に関する統計情報によれば、RMI/API から「基礎 RSA」(RSA-socle:就労していない者に対する RSA 給付=RMI と同額)への移行は順調に行われ、RMI/API 受給者数から基礎 RSA 受給者数は若干の上昇を見た結果となっている。(ただし、2008 年末の経済危機により基礎 RSA 受給者の数が顕著に上昇した)⁷。(注: RSA の受給要件は、① 25 歳以上であるか、子を養育している、または妊娠中の者であり、②所得が一定水準以下であり、③フランス国内に安定的、且つ実体的に居住すること、④外国人の場合は、5 年以上前から就労可能な居住許可の下でフランス国内に居住していること(ただし無国籍者、難民は除く); 欧州連合の国籍を持つ者に関しては、RSA 申請直前に 3 ヶ月以上フランスに居住していることである)

すなわち 2009 年 9 月現在の RSA (基礎; 加算含む) 受給者数は、フランス本土全体で 166 万 1 千世帯である (全世帯数の約 6.4%)。

労働法典 L.(5133-8 条)に規定される「個別再就職支援費」(aide personnalisée de retour à l'emploi, APRE) は失業し何らかの給付を受給していた者が、再就職により新たな出費が生じた場合にそれを一部、または全額支給する (生業扶助のような) 給付であり、RSA 給付と併給できることとなっており、国庫負担部分 (雇用担当局 Pôle Emploi を通して支給) と、地方 (県財政) 負担部分からなる。調査の結果、県財政により負担される APRE の部分に関してはまだ支給方法が整備されておらず機能していないことが判明している。

RSA の実施にあたり、雇用担当局 (Pôle Emploi) は就労支援を担う重要なパートナーであり、県庁はそのための協約 (Convention) を締結している。アンケート調査により、約 1/4 の県において、雇用担当局は申請者の初期オリエンテーション (生活支援か就労支援か) プロセスの段階から参加し、同様に約 1/4 の県において、就労後の継続援助を行い、その他の県では、就労支援に参加している。以前は福祉の場から切り離されていた雇用担当局が、RSA の実施により福祉現場との連携を実質的に開始していることが窺える。

このように、本調査段階で判明した最も顕著な変化 (RMI・API 制度から変化した点) は、県庁とその他の制度実施上のパートナー、特に Pôle Emploi、及び貧困対策団体 (NPO 等)、国、給付支払基金 (CAF; CCMSA) の間の協力体制が構築され、強化された点である⁸。

3. RSA の具体的な実施状況について

RSA は、就労による社会参入を制度の中核としており、このための受給者の権利義務関係を強化している。すなわち、「長期的な雇用への参入を支援するための社会的・職業的な個別援助」を、当該受給者の申請時から就労まで継続して担当する 1 人の個別担当官

⁷ 『RSA 実施に関する評価委員会中間報告書 (Rapport intermédiaire 2009 « Feuille de route »)』16 頁

⁸ 『RSA 実施に関する評価委員会中間報告書 (Rapport intermédiaire 2009 « Feuille de route »)』34 頁

(référént unique) から受ける権利と、義務として収入が RSA よりも高い水準に達するよう求職活動・自営のための努力等、自らの状況改善のために必要な行動を行わなければならない、この義務は受給者と同居する配偶者、パートナーにも及ぶ。既に就労先を確保している低賃金労働者も、年に 1 回、参入支援機関と対話し、労働時間の延長など労働条件の改善、及び技能の向上などの状況改善の方法を担当官と共に検討する機会が提供される。(申請から支援計画作成の流れは資料 1 参照)

受給希望者の申請時に就労が可能であれば、就労支援を主として行う雇用担当機関 (Pôle Emploi 等) に斡旋し、担当官と連携して就労計画を実施する。住居、健康上の問題により就労が困難とされる場合は、まず社会生活支援に誘導する。

就労支援を行うに際しては、雇用担当局 (Pôle Emploi) との連携により申請者と個別担当官は「就労支援個別計画」(« projet personnalisé d'accès à l'emploi ») を作成し、または具体的な求職活動に関する権利義務、過去の職務経験や家庭状況、希望の職種・条件、地域等を考慮したうえで、相当な就労の斡旋を申請者は 2 回までのみ断ることができることとなった。社会生活支援が必要とされる場合には、6 ヶ月毎に再度、就労支援による就労が可能かが検討される。

個別計画に記載される義務関係を受給者が守らない場合には、県知事は RSA の支給停止を命じることができる。パリ県庁福祉局の Claire Descreux 次長とのヒアリングにより、実際に給付停止が命じられたことが過去にあったとのことである。また個別計画書のコピーを 2 通、提供していただいた。(資料 2 参照)

RSA の金銭的給付、および参入支援に加えて、受給者は各種の補足的権利 (droits connexes) が現物給付として支給され、疾病皆保険 (CMU) の適用、および職業訓練、求職活動等、就労のための活動中の事故には労災保険が適用される。住民税、およびテレビ税に関し、従来 RMI および API の受給者は免除されていたが、RSA の下では所得要件により免除かどうか決定される (ただし経過措置として、当分のあいだ、従来の RMI および API 受給者の免除は継続される)。また託児所、その他の福祉サービス利用の際の費用負担に関しても、所得要件により決定されるが世帯所得全体が減少しないよう計算される。

RMI に対し、RSA は対象とする利用者の範囲が広く (API 受給者 = 単身親世帯の世帯主)、県庁福祉局における最も大きな変化は、雇用担当局 (Pôle Emploi) との連携の強化である (Descreux 氏)。聞き取り調査時 (2010 年 3 月) での問題として、広報活動の不足から、受給要件をちょうど充たす程度の就労者 (通常、短時間労働者) が申請をしていない状況があり、60,000 人と想定されていた申請者数は 12,000 人に留まっている。申請初段階での「就労支援」または「社会生活支援」への振り分けに際しては、定型化した基準により行っている。

個別支援計画 (就労支援または生活支援) は一種の「契約」であり、契約審査委員会 (Commission de validation des contrats) による審査が行われている。個別計画の作成拒

否、または遵守拒否の場合、給付の支給停止ができる。申請者には (RMI と変わらず) 金銭給付と対価関係にあると説明しているが、なお「参入契約」(contrat d'insertion) を実際に作成し、遵守しているのは受給者 (旧 RMI から移行) の約 50% に留まる。受給者の 88% が個別担当官 (référént unique) を有しており (10 年前は 12% のみ)、担当官 1 人は約 100 人の受給者を担当している。就労支援、職業訓練は、雇用担当機関以外にも、県がその参入計画により財政援助を行う外部 (一部は民間) 委託機関が一部行っている。

4. RSA に関連する社会学的・政治学的議論について⁹

RSA 導入の議論において、重要な論点となったのは、その前身である RMI の就労支援の側面での失敗であった。1988 年に創設された RMI は、当初想定されていたよりも約 2.5 ～3 倍の受給者を抱えることとなり、導入から 2 年後の 1990 年にその政策的効果 (特に社会参入的側面から) に対する厳しい評価の対象となった。フランスにおいてこのような政策評価が行われることは当時珍しいことであり、その背景に政治的意図が窺えた。

当時の調査から、RMI 受給者のうち、参入契約を締結し、就職に向けて実際に活動を行っているのは 50% に留まり、そのことを取りあげて RMI 制度が、受給者を福祉の罠に陥らせ、社会参入の妨げとなるという論調が取られた。実際には、雇用市場の状況、職業訓練の供給不足などの要因が参入の失敗の原因となっていたがその側面は軽視された。社会学的研究は、RMI 支給に伴う社会生活支援および就労支援は受給者の社会復帰において重要な意義を持つことを示していた。また RMI 受給者に対する付随的給付 (普遍的医療保険 CMU の適用等) から、貧困対策としての効果も発揮していたが、政治的な議論において、福祉の罠となる制度として批判された。

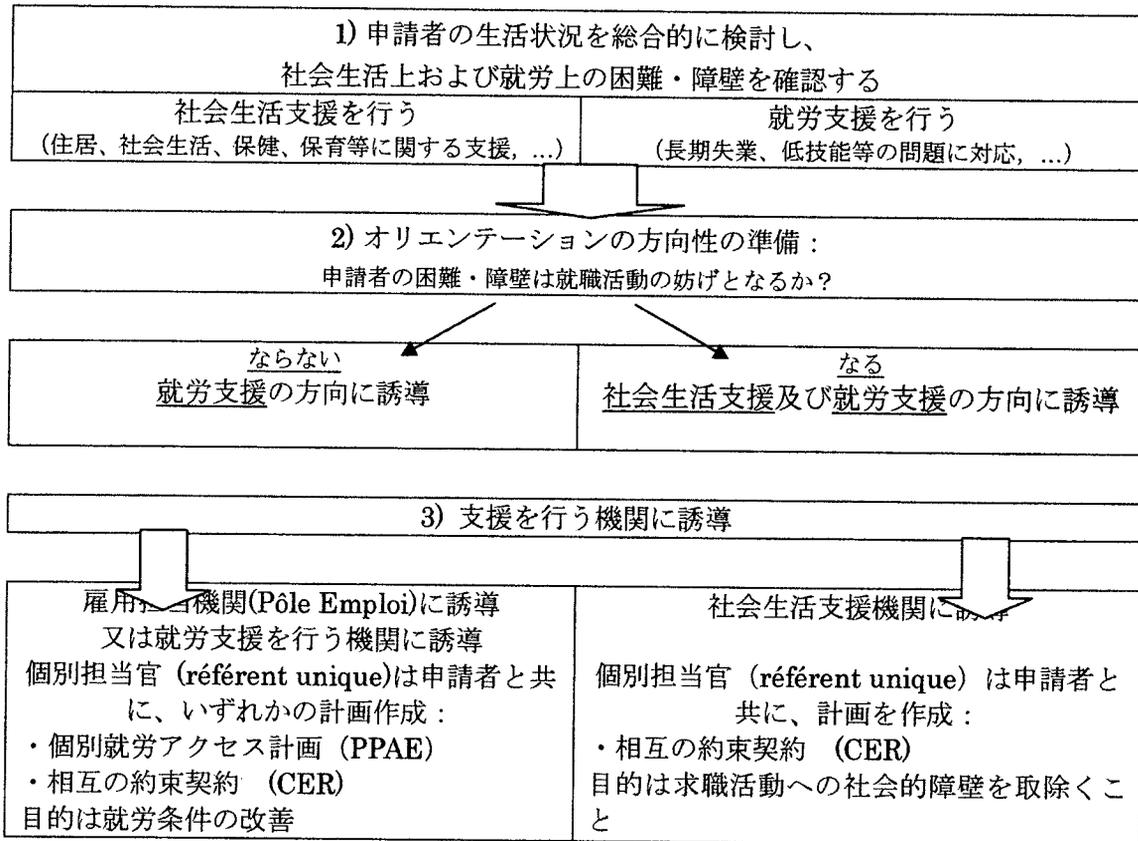
RSA は「RMI に代わる制度」としての象徴的意味合いを有しているが、実際には RSA 制度の内部でそんなに変わらない形で残っているとデュヴー准教授は分析している。このことについて象徴的なのは「参入契約」の性質であり、当初は RMI の金銭給付と同様に、社会生活上、または就労上の支援を受けられる現物給付として提供されるものであったが、RMI が福祉の罠として批判されるという政治的傾向に伴い、金銭給付に対する対価的 (contrepartie としての) 性格が強調されることとなり、RSA の制度設計においてもそのような性格を引き継いでいる。2004 年に RMI は地方 (Département=県) の権限に属することとなり、実施において地方により大きな差が生まれたが、RSA 移行後もその状況は残っており、制度全体の有効性に対する評価を困難にしている。

以下資料。

⁹ パリ第 5 大学社会学部 ニコラ・デュヴー准教授の聞き取り調査による

資料 1 : RSA 申請から個別計画書作成の流れ

RSA 申請時のオリエンテーション :



『RSA 実施に関する評価委員会中間報告書 (Rapport intermédiaire 2009 « Feuille de route »)』 30 頁より抜粋

資料 2： パリ県庁社会福祉局 参入契約 (contrat d'insertion) 具体的事例

例 1：男性 (28 歳) 契約期間 2010.03.01 ~ 2010.08.28

- ・ 学歴：経済学修士
- ・ 社会生活支援：総合支援 (毎週) 相談・自己啓発
- ・ 就労支援：求職支援；幹部就職支援協会(APEC)による支援；インターネットによる求職活動
- ・ 状況説明 (担当官による)：金融業における中間管理職に求職中。求職活動をしており、面接も受けているが、昨年末に家庭の事情により一時活動軽減した。RSA を継続しつつ求職活動を続けるよう支援を続けることを提言。
- ・ 参入計画 (本人による)：金融産業にて求職中であり昨年末に家庭の事情により活動を一時軽減せざるを得なかったが、再開している。

例 2：女性 (54 歳) 契約期間 2010.3.12～ (給付受給開始日 2004.05.26)

- ・ 12 歳の子 (扶養)
- ・ 学歴：記述なし
- ・ 職歴：調理師 1976 年～1982 年；調理師 1989 年～2000 年
- ・ 状況説明：2010 年 1 月 14 日～2 月 10 日まで入院；退院後精神科にて治療継続中、姉から援助を受け、12 歳の実子を保育
- ・ 就労支援計画：健康上の問題により就労支援を停止し、障害者給付 (AAH) の受給申請中である。老人福祉施設への入所を検討中。

第2章 福祉的就労に従事する障害者の所得保障：フランス

永野仁美

本稿では、福祉的就労に従事する障害者への所得保障の在り方について、フランスでの実践を確認する。フランスでは、2005年2月、「障害者の権利と機会の平等、参加、市民権に関する法律¹⁰」（以下、2005年法という）が制定され、障害者関連政策の大改正が行われた。2005年法は、福祉的就労の分野にも、いくつかの重要な見直しをもたらし、福祉的就労に従事する障害者への所得保障も改善されることとなった。

そこで、以下では、とりわけ、2005年法による改正点に留意しつつ、フランスにおける福祉的就労に従事する障害者への所得保障の在り方について、検討していきたい。

1. 障害者雇用の構造

はじめに、フランスにおける福祉的就労の位置づけを明確にするために、フランスの障害者雇用の全体像を確認しておく。

フランスでは、障害者雇用政策の対象となる障害労働者は、「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」と定義されている（労働法典 L5213-1 条）。

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。①通常の民間企業・公的部門での就労、②適応企業（*entreprise adaptée*）・在宅労働供給センター（*CDTD : centre de distribution de travail à domicile*）での就労、③労働支援機関・サービス（*ESAT : établissements ou services et d'aide par le travail*）での就労である。

これらのうち、①及び②は、通常の労働市場での就労とされ、労働法典の適用がある。従って、ここで働く障害者は、他の被用者と同様に被用者としての地位を有し、この地位に付随する様々な利益（最低賃金保障等）を当然に享受できる。なお、②の適応企業・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こととなっている。

他方、③のESATは、社会福祉・家族法典の定める医療福祉機関である。ESATでは、様々な職業活動とともに、医療福祉的、教育的支援も提供される（いわ

¹⁰ Loi n°2005-102 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.

ゆる福祉的就労の場)。ESAT での就労は、保護された環境下での就労とされ、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、障害者権利自立委員会 (CDAPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées) ¹¹が、方向付け (orientation) を行うこととなっている (労働法典 L5213-20 条)。

表 1. フランスの障害労働者数 (2007 年 12 月 31 日 (推計))

雇用に就いている 障害者 725,000 人	通常の労働市場 581,000 人	公的セクター : 172,000 人 民間セクター : 409,000 人* ・従業員数 20 名未満の事業所 : 95,000 人 ・従業員数 20 名以上の事業所 : 314,000 人
	自営業者 : 33,000 人	
	ESAT (労働支援機関・サービス) : 111,000 人	
求職者 206,000 人	カテゴリー1 (フルタイム無期労働契約) : 129,000 人 カテゴリー2 (パートタイム無期労働契約) : 63,000 人 カテゴリー3 (有期契約・季節契約) : 14,000 人	

*適応企業で働く障害者 26,000 人を含む
出典 : Rapport annuel 2007, Agefiph, p.4.

本稿では、上記のうち、③の ESAT で就労する障害者の所得保障の在り方について、紹介・検討していく。

2. 労働支援機関・サービス (ESAT)

(1) ESAT の概要

まず、ESAT の概要を確認しておく。

ESAT は、労働法典ではなく、社会福祉・家族法典の規定に服する医療・社会

¹¹ CDAPH は、従来の COTOREP (職業指導・職業再配置専門委員会) と CDES (県特別教育委員会) とを統合する形で 2005 年法により創設された委員会である。各県の MDPH (県障害者センター) 内に設置され、各種社会給付の支給決定や障害労働者認定等、障害者の権利に関するあらゆる決定を行う (社会福祉・家族法典 L.241-6 条)。委員会のメンバーには、県の代表、国の代表だけでなく、労使代表や障害者施設の運営機関の代表、障害者団体の代表等も含まれる (L.241-5 条、R.241-24 条)。

福祉機関である¹²。ESAT は、障害者に対して、その個人的社会的な発展を促進する観点から、様々な職業活動を提供すると同時に、医療・福祉的、教育的支援も提供する（社会福祉・家族法典 L.344-2 条）。ESAT での就労は、通常の労働環境との対比で、保護された環境下での就労（いわゆる福祉的就労）とされている。

ESAT で就労するのは、障害者権利自立委員会（CDAPH）によって、一時的又は永続的に、通常の企業や適応企業・CTDT においてフルタイム又はパートタイムでの就労に従事することが不可能であると判断された障害者、又は、自営での職業活動が不可能と判断された障害者である（社会福祉・家族法典 L.344-2 条）。具体的には、稼得能力の喪失が 3 分の 2 以上であるが、ESAT での労働能力は有する障害者（R.243-1 条）、又は、稼得能力は 3 分の 1 以上有しているが、医学的、教育的、社会的、心理学的支援を必要とする障害者（R.243-3 条 1 項）が、ESAT で就労することになる¹³。

ESAT で就労する障害者は、医療福祉機関の利用者と位置づけられる。したがって、彼らが ESAT と締結する契約は、労働契約ではなく労働支援契約（*contrat de soutien et d'aide par le travail*）である（社会福祉・家族法典 L.311-4 条 4 項）¹⁴。

（2）ESAT で就労する障害者の所得保障

それでは、次に、ESAT で就労する障害者への所得保障の方法を確認していきたい。

上述のように、ESAT での就労には、安全衛生及び労働医に関する規定の他は、

¹² ESAT の設立は、県知事のアレテによって承認される。設立主体は公的機関でも民間機関でも良い。

¹³ CDAPH による ESAT への方向付け（*orientation*）は、必ず、ESAT で働かなければならないという類のものではない。CDAPH による ESAT への方向付けによって、障害者には、ESAT で働く権利が認められる。多くの地域圏で、ESAT への入所のための待機リストが作成されているが、その期間は、時に、非常に長いものとなっている 2010 年 2 月に行った FEGAPEI でのヒヤリング調査により得た回答。FEGAPEI（*Fédération national des associations gestionnaires au services des personnes handicapés*：全国障害者サービス管理運営組織連合）は、障害者サービスの管理運営を行う非営利組織（*associations*）の全国連合で、障害者の親や近親者によって設立された組織である。障害者サービスの管理運営を行う非営利組織の支援、利益の擁護、そして、非営利組織の管理方法や価値の促進等を行っている。<http://www.fegapei.fr/>

¹⁴ 就業活動や医学・福祉的、教育的支援に関する権利や相互の義務は、この労働支援契約によって定められる。契約期間は 1 年で、黙示に更新される（社会福祉・家族法典 *Annexe3-9*）。

労働法典の適用はない (R.344-8 条)。したがって、ESAT で就労する障害者は、被用者としての地位に付随する様々な利益を享受することはできず、最低賃金の適用もない。このように、ESAT で就労する障害者は、労働法による保護を受けることはできない。

しかし、ESAT での就労については、報酬を含む就労条件に関する規定が、社会福祉・家族法典で定められている。

A 保障報酬 (*rémunération garantie*)

報酬に関して、社会福祉・家族法典は、ESAT で就労する障害者には、「保障報酬」が支払われることを規定している (L.243-4 条)。この保障報酬制度は、2005 年法によって、従来の障害者所得保障制度 (GRTH)¹⁵に代えて、導入されたものである。

保障報酬制度は、ESAT で就労する障害者に対して、法定最低賃金 (SMIC¹⁶) の 55%から 110%の報酬を保障するものである (R.243-5 条 1 項)。すなわち、保障報酬制度によって、ESAT で就労する障害者は、SMIC の 55%から 110%の報酬を得る権利を与えられる。

保障報酬は、ESAT が直接に支払う部分と、国から ESAT に支払われる助成に

¹⁵ GRTH は、通常の労働市場で働いているか、保護された環境下で働いているかに関らず、すべての障害労働者に最低所得保障を提供するために、1975 年法によって導入された制度である (1975 年法 32 条)。GRTH では、使用者が直接支払う報酬と国や Agefiph が負担する補足金 (*complément*) とによって、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%、通常的环境では SMIC の 100~130%が保障された (障害を持たない者と同じ職務に就き、同じ生産性を有する者に対しては、障害を持たない者と等しい賃金が支払われる)。なお、CAT 及び保護作業所の補足金は国が負担し、通常的环境で働く者への補足金は、1997 年予算法以降は、Agefiph が負担することとなっていた。CTNERHI, *Guide Néret Droit des personnes handicapées*, Groupe Liqisons, 2005, pp.104-105.

¹⁶ フランスの最低賃金には、全国の全被用者に一律に適用される法定最低賃金 (SMIC, 全職域成長最低賃金 (時間当たり最低賃金)) と、産業別に労働協約で定められる協約最低賃金とがある。協約最低賃金は、協約の拡張適用により、当該産業の全ての被用者に適用される。また、SMIC の改定等によって協約最低賃金が SMIC を下回る場合は、SMIC が保障される (高津洋平「第 3 章 フランスの最低賃金制度」『欧米諸国における最低賃金制度』JILPT 資料シリーズ No.50 (2008 年) 32-47 頁)。SMIC は、毎年 7 月 1 日に改定され、2009 年 7 月改定後の時間当たり SMIC は、8.82 ユーロとなっている (参考; 2008 年 7 月改定時の SMIC : 8.71 ユーロ)。

よる部分（ポストへの助成金）とで構成される。保障報酬制度では、この合計金額を、ESAT が直接障害者に支払うことになっている点が、従来の GRTH とは異なっている。

なお、ESAT の最低負担分は SMIC の 5%、国の最高負担分は SMIC の 50%とされている。保障報酬制度では、ESAT と国との負担率も、明確にされており¹⁷、ESAT の負担分が、SMIC の 5~20%の場合、国からの助成は SMIC の 50%まで認められ、ESAT の負担分が SMIC の 20%を超えると、1%増えるごとに国からの助成が 50%から 0.5%ずつ差し引かれる計算となっている (R.243-6 条 1-3 項)。この計算の結果として、ESAT で就労する障害者には、SMIC の 55%¹⁸から 110%が保障されることになる¹⁹。

B 成人障害者手当 (AAH) と保障報酬と間の併給調整

ところで、ESAT で就労する障害者の多くは、社会福祉・家族法典が定める成人障害者手当 (AAH : Allocation aux adultes handicapés) を受給している²⁰。AAH は、他の給付 (障害年金等) が支給されない場合に補足的に支給される非拠出制の給付で、国による障害者への最低所得保障の制度として性格づけられるものである。

問題は、AAH と保障報酬との間の併給調整の方法である。AAH は、他に収入 (認定の対象となる収入) がある場合には、満額の AAH と他の収入との間の差

¹⁷ ESAT 及び国の負担率は、2005 年法の適用デクレ (Décret n°2006-703 du 16 juin 2006) によって明確にされた。2005 年法以前は、CAT (現 ESAT) が直接支払う報酬が、SMIC の 15%を超える場合に、SMIC の 110%の範囲内で、GRTH が保障されることが規定されているにとどまっていた。

¹⁸ ESAT から SMIC の 55%が支払われる場合、支払額は、601.4 (54.7+546.7) ユーロ (約 7 万 8000 円) となる (下記の表を参照のこと)。

¹⁹ パートタイムの場合には、時間に応じて減額がある (R.243-5 条 3 項)。

²⁰ AAH の月額額は、満額で、681.63 ユーロである (2009 年 9 月現在)。また、AAH の支給要件は、以下の通りである (社会保障法典 L.821-1 条) :

一年齢 : 20 歳以上の成人²⁰ ;
ただし、家族手当の受給条件を満たさなくなった場合には、16 歳以上 20 歳未満の者にも支給がある (R.821-1 条)。

一障害率 : 80%以上 (D.821-1 条 1 項) ;
ただし、障害率が 50~80%の者であっても、1 年以上にわたり雇用につけておらず、雇用へのアクセスが実質的永続的に困難な者に対しては、支給がある (L.821-2 条、D.821-1 条 2 項)。

一所得 (等) 要件 :

一AAH と同額以上の高齢・障害を対象とする給付を受給していないこと ;
一AAH の 12 ヶ月分²⁰を超える他の収入 (ressources) を持っていないこと (L.821-3 条 1 項、D.821-2 条 1 項)。

なお、この収入として考慮されるのは、①フランス国内で受け取った課税所得、②疾病・出産・労災の場合の傷病手当金 (indemnités journalières)、③場合によっては、フランス国外で受け取った所得、国際機関から支払われた所得である (R.532-3 条 1 項)。これらに 0.8 の係数を掛けたものが、収入と認定される (R.821-4 条 1 項)。また、カップルの場合には、カップルの所得が考慮される。

額分が支給される。したがって、保障報酬のある障害者は、その分、AAHを減額されることになる。

しかし、保障報酬については、AAHの支給額を決める収入認定において、一定の控除がなされることとなっている。控除率は、ESATが障害者に直接支払う保障報酬の額に応じて決まっており、ESATが支払う額が、SMICの5%以上10%未満の場合は3.5%、SMICの10%以上15%未満の場合は4%、SMICの15%以上20%未満の場合は4.5%、SMICの20%以上50%以下の場合は5%とされている。そして、以降の控除の方法は、就労所得の場合²¹と同じとされている（社会保障法典D.821-10条）。

この控除の仕組みも、2005年法によって導入されたものである。わずかではあるが、ESATで就労する障害者の就労インセンティブが損なわれることがないよう、配慮がなされたと言うことができる。

この他、AAHと保障報酬については、AAHと保障報酬との合計がSMICの151.67時間分²²を超える場合には、超えた分につき、AAHが減額されることも規定されている（社会保障法典D.821-5条1項）。しかし、実際には、AAHと保障報酬との合計が151.67時間を超えることは、ほとんどないと言われている。

ESATで就労する障害者の総収入（保障報酬+AAH）を例示すると、下記の表の通りである²³。

①ESATでフルタイム就労する障害率80%以上の者の総収入

ESATが支払う報酬 (%SMIC)	5%	10%	15%	20%	25%	30%
ESATが支払う報酬 (ユーロ)	54.7	109.4	164.1	218.8	273.5	328.2
ポストへの助成金	546.7	546.7	546.7	546.7	519.4	492.0
AAH	419.0	384.1	349.6	315.4	297.1	278.8
手取り総収入	1020.4	1040.2	1060.4	1080.9	1090.0	1099.0

²¹ 就労による課税所得が、SMICの300倍未満のときは40%、300倍以上700倍未満のときは30%、700倍以上1100倍未満のときは20%、1100倍以上1500倍未満のときには10%が控除の対象となる（D.821-9条）。

²² この上限は、同居する配偶者がいる場合（事実婚、PACS（民事連帯契約）を含む）には+30%、扶養すべき子がいる場合には、子1人につき+15%の加算がある（社会保障法典D.821-5条2項）。

²³ パワーポイント資料：Les ressources des personnes handicapées, FEGAPEI, 15 octobre 2009 より。

②ESAT でフルタイム就労する障害率 50～80%の者の総収入²⁴

ESAT が支払う報酬 (%SMIC)	5%	10%	15%	20%	25%	30%
ESAT が支払う報酬 (ユーロ)	54.7	109.4	164.1	218.8	273.5	328.2
ポストへの助成金	546.7	546.7	546.7	546.7	519.4	492.0
AAH	272.2	237.3	202.8	168.6	150.3	132.0
手取り総収入	873.6	893.4	913.5	934.1	943.2	952.2

③ESAT でパートタイム（半日）就労する障害率 80%以上の者の総収入

ESAT が支払う報酬 (%SMIC)	5%	10%	15%	20%	25%	30%
ESAT が支払う報酬 (ユーロ)	27.3	54.7	82	109.4	136.7	164.1
ポストへの助成金	273.3	273.3	273.3	273.3	259.6	246.0
AAH	624.7	605.3	589.0	571.9	562.8	553.6
手取り総収入	925.3	933.3	944.3	954.6	959.1	963.7

ESAT で就労している者は、保障報酬と AAH との合計によって、少ない者で 873.6 ユーロ（1 ユーロ=130 円として、約 11 万 3500 円）、多い者で 1099.0 ユーロ（14 万 3800 円）の収入を得ているがわかる²⁵。これが、フランスで福祉的就労に従事している障害者のおおよその所得保障水準を示していると言える。

(3) ESAT から通常の労働市場への移行促進策

²⁴ 障害率 50～80%の障害者の方が、障害率 80%以上の障害者よりも手取り収入が低くなるのは、前者には、税制上の障害控除が適用されないことによる。すなわち、障害率 80%以上の障害者は、最終的な課税所得が、障害率 50～80%の者よりも小さい額となる。その結果、障害率 80%以上の障害者の AAH の支給額は、障害率 50～80%の者よりも大きくなる。

²⁵ この他、ESAT で就労する障害者には、利益配分手当（prime d'intéressement）として、経営により生じた黒字の一部が支給されることがある（R.314-51 条）。ただし、各障害者に支給される手当の額は、黒字が確認された活動に就いていた労働者に対して ESAT が直接支払う保障報酬の年額 10%までという上限がつく。