

総合研究報告書(研究分担者)
渡邊 絹子 東海大学法学部准教授

研究要旨

現在の日本は、経済不況を背景にして、失業者の増加、失業の長期化、ニート・ーターといった若年無業者・不安定雇用の増加等、雇用をめぐる状況は悪化の一途をたっている。このような社会状況に対し、就労支援などの雇用政策が検討されるのはもろんのこと、生活困窮者に対する最低生活保障制度のあり方にも注目が集まっているすなわち、生活困窮状態からの脱却を図るための就労支援等と最低生活保障のあり方どのように関連づけ、国や地方自治体の厳しい財政状況の中で、どうすれば効果的・率的な支援を行えるかが重要な課題となっている。これまで、本研究の分担研究者として、日本への示唆を得る目的で比較法的観点から、ドイツの最低生活保障制度についての調査、分析を一貫して行ってきた。文献資料のみならず、ヒアリング調査を行うことで、実際の運用状況等についても貴重な情報を入手することができた。ドイツの最低生活保障制度は抜本的な構造改革直後の状況にあり、しかも連邦憲法裁判所において最低生活保障給付をめぐる違憲判決が下されるなど、ドイツの制度は本研究期間を通じての動きを見せた。

本研究成果としては、ドイツにおける最低生活保障制度をめぐる一連の動きを把握した上で、ドイツで展開された「稼得(就労)可能性」に基づく最低生活保障制度二分の効用、近時の連邦憲法裁判所の違憲判決において示された最低生活保障給付のありとその具体化における留意点等を明らかにするとともに、日本法への示唆を得た。

A. 研究目的

今後の日本における最低生活保障制度のあり方を検討するため、本研究の分担研究者として、日本法への示唆を得る目的で比較法的観点から、ドイツの最低生活保障制度について研究を行う。

B. 研究方法

上記の研究目的のため、①文献資料の収集、②現地ヒアリング調査の実施、③収集した文献資料、現地ヒアリング調査結果をもとに検討、分析を行った。

C. 研究成果

ドイツでは、「稼得可能性」に基づき、要扶助者を就労能力のある者とない者と

に分け、それぞれ求職者基礎保障、社会扶助という異なる制度の適用対象者とし、就労能力のある者に対する効果的な就労支援を行えるよう最低生活保障制度を二分化する構造改革が実施された。その経緯をはじめ、構造改革による成果、課題を明らかにした。さらに、連邦憲法裁判所の違憲判決を契機とする最低生活保障制度の一連の動きを明らかにすることができた。

D. 考察

要扶助者の「稼得可能性」による最低生活保障制度の区分けは、制度適用対象者に対する支援・給付のあり方等に影響を与える。その一方で最後のセーフティネットとして要求される給付に関しては、

社会扶助及び求職者基礎保障の両制度において差はなく、具体的な給付水準の決定に際して求められる算定方法の透明性等は日本においても検討する必要がある。

E. 結論

要扶助者の就労能力による制度分化は、それぞれの対象者に適した支援を行う点では優れた面があることを否定できず、日本においても一考の余地がある。最低生活保障給付の水準の具体化に関しては、透明性を確保しつつ、信頼の置けるデータに基づく算出が要請されるとともに、給付の定型化を図ったとしても、個

別需要への対応を欠かしてはならない、といった連邦憲法裁判所の判示事項は、示唆に富む内容である。また、子どもの貧困という問題に対する最低生活保障制度上での対応のあり方は、日本においても大いに参考になる。

F. 研究発表

渡邊絹子「ドイツ求職者基礎保障制度の展開」東海法学 44 号 71-82 頁（2010 年 12 月）

G. 知的所有権の取得状況

なし

(別添4)

研究成果の刊行に関する一覧表

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
岩村正彦	Droit Social et Travailleurs Pauvres au Japon	Zeitschrift für Japanisches Recht	30号	33-50頁	2011
岩村正彦	経済学と社会保障法学	社会保障法研究	1号	273-315頁	2011
嵩さやか	フランスの高齢者所得 保障制度と日本への示 唆	年金と経済	29巻3号	11-17頁	2010
嵩さやか	Le défi du gouvernement du Parti Démocratique au Japon. La problématique actuelle du système de pensions et le projet de réforme	Bulletin de droit comparé du travail et de sécurité sociale	2010	3-19頁	2010
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	名古屋大学法 政論集	231号	155-168頁	2009
関根由紀	フランスの最低所得保 障-活動的連帯所得 (RSA)-	季刊労働法	226号	186-195頁	2009
渡邊絹子	ドイツ求職者基礎保障 制度の展開	東海法学	44号	71-82頁	2010
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 働法の新展開 一石橋洋教 授、小宮史人 教授、清水敏 教授還暦記念		127-168頁	2009
黒田有志也	所得保障制度としての 給付付き税額控除の意 義-アメリカの稼働所 得税額控除(EITC)	ジュリスト	1413号	44-52頁	2010
永野仁美	フランスの障害者雇用 政策	福祉労働	121号	63-74頁	2008

永野仁美	フランスにおける障害者への所得保障	季刊労働法	224号	141-154頁	2009
------	-------------------	-------	------	----------	------

フランスの最低所得保障制度

— 政策的自己評価を重視する「活動的連帯所得(rSa)」 —

関根由紀・神戸大学法学研究科准教授

2009年6月よりフランス全国で新たに施行された活動的連帯所得 (Revenu de solidarité active = rSa) を導入した2007年8月21日の「労働・雇用および購買力に関する法律」(L. n° 2007-1223, Loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat, dite «Loi TEPA») は、2007年度予算法 (Loi de finances de 2007) を根拠に、新たな制度の全国での実施に先がけ、応募のうえ選ばれた全国の県 (départements) においてまず3年間の試験的实施を行い、その政策的評価を踏まえて当初は2010年末から全国での施行 (généralisation) を予定していた¹。試験的实施を希望する県は、同「TEPA法」21条に従い、2007年9月までに実施計画を提出のうえ応募し、内閣による承認のうえ(応募した県は最終的に全てこの承認を受けたが) 同年11月より段階的にrSa制度を開始した。こうして2008年3月までにフランス全土で33の県がrSaの実験的实施をし、2009年5月には「rSaの試験的实施に関する政策評価の最終報告書」(«Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du rSa») においてその政策評価がなされた。

このような制度導入前の一部の地域での実験的实施は2003年3月28日の憲法改正法により可能になっていたが²、社会政策の分野で実施された例はこれまで極めて少なく、その意味で本実験は今後の社会政策改革の新しい方向性を示すものとして注目された³。

ただし、当初予定されていた3年を待たずに、実験開始後約1年後の2008年12月1日の「活動的連帯所得(rSa)を全国適用し、社会統合政策を改革する法律」(L.n° 2008-1249, Loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion) により、その更に半年後の2009年6月1日からrSaを全国適用することが決定した。このように実験期間を3年から1年に短縮し全国実施を開始したことに関しては、試験实施の十分な政策評価がされておらず、その意味が失われて

1 Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Loi TEPA, 「労働、雇用および購買力に関する法律」), 19条

2 憲法37-1条および72条4項

3 Comité d'Evaluation des expérimentations, *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa*, p.2

いるとの批判があるが⁴、サルコジ大統領の強い政治的意思の下、制度は発足した。この際のもう一つの rSa の特色として、新制度が定められた政策目標を達成できているか、またはどの程度達成できているか、それにかかった財源は予定されていた範囲内に収まっているのか、等を定期的に評価し、評価報告書を発表し公開する、ということが行われている。

本報告書は、本研究プロジェクトの最終年度として、本年 3 月にフランス・パリにて行った ① 「rSa 評価委員会」(comité d'évaluation du rSa) でもあり rSa の統計調査及び政策評価を直接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) 新局長のミシェル・ルリエーヴル氏 (Mme Michèle Lelièvre)、② 同じく rSa の評価に参加し、全国貧困観測所 (Observatoire National de la Pauvreté) の委員であるパリ第 1 大学経済学研究所のジャン・リュック・ウタン氏 (Mr. Jean-Luc Outin)、及び③ 前回同様、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として rSa の行政実務に直接携わっているクレール・デスクルー氏 (Mme Claire Descreux) および rSa 担当係長のジョジアヌ・ボエ氏 (Mme Josiane Boe) との面談による聞き取り調査および入手した情報を元に、前回報告書に引き続き政策評価の進展について報告を行うとともに、全国実施開始より 2 年弱の期間を経て少しずつ浮彫になってきている rSa 制度の弱み、制度に対する批判について報告することにより、今後の我が国の最低所得保障と就労支援に関する政策を考えるうえでの検討材料を提供することとしたい。

・ 「正当な」就労不能者の区別の撤廃に至るまで

1.1. 従来：貧困の理由分けによる所得保障 (protection catégorielle)

従来、フランスにおける最低所得保障は、「正当な理由があつて」就労ができない低所得者（老齢；障害；家庭環境等）と、稼働年齢にあり健康であるにも関わらず長期失業と生活困窮に陥っている者とを区別し、前者に対する所得保障と比較して後者に関しては受給者を「福祉の罠」に陥らせずに就労促進を行うことを念頭に、相当な被保険者期間を有する長期失業者に対しても低額（最

4 例えば Martine Long « L' incidence de la mise en place du rSa sur la politique d' insertion du département », RDSS, Mars/Avril 2009, p. 241

低統合賃金 SMIC でフルタイム就労した場合の半額未満) に抑えられていた⁵。ただし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ことも念のため指摘しておく。

1.2. 「正当な理由なき」低所得者の普遍的保護 (protection universelle)

1988 年に創設され、現 rSa の前身でもある RMI (「最低統合所得」Revenu minimum d'insertion) は、それまで支給されてきていた最低生活保障制度 (minima sociaux) のどれにも該当せず、労働市場に参入できない者を所得の不足のみを要件として包括的に救済する初の普遍的最低所得保障制度であり、それまでの「カテゴリー分けされた (catégoriel) 救済」からの考え方の変換を示す新しい制度として注目された。その主な特徴は、対象とする人の範囲を「フランス国内に居住する 25 歳以上で所得が一定水準未満の者全て」⁶、と極めて普遍的、包括的に定めていたこと、及び、受給権が社会的・職業的統合のための個別計画 (plan d'insertion sociale et professionnelle) の遵守と密接に関連づけられていることであった。また当時は欧州諸国全体での傾向として、公的扶助と就労促進との関連を強める (いわゆる「給付の就労促進的効果」(“activation des prestations”)) が見られた。

RMI は、支給開始から 3 ヶ月以内に、受給者に県知事 (le président du conseil général du département) との間に社会統合契約 (contrat d'insertion) を締結する義務を課し、その内容は県庁の福祉担当者との話し合いで決定される広範な生活支援サービス (社会生活支援、職業訓練、就業促

5 1984 年に創設された失業給付の支給期間が終了した長期失業者に対する「特別連帯給付 (allocation de solidarité spécifique, ASS ; 現在は rSa に統合されて廃止) は再就職するまでの期間の生活保障と捉えられ、支給額は SMIC の 50% 未満に抑えられていた。2004 年改正により、被保険者期間要件が強化され、相当期間の被保険者期間があった後の長期失業者か、50 歳以上で失業給付よりも本給付を選択する者のみとなっていた。

6 扶養する子がいる場合は 25 歳未満でも適用される。また、18-25 歳までの若年者のためには特定の「若年者支援基金」が創設された。また、外国人に関しては 3 年以上フランスに居住しており、有効な滞在許可を有していることが要件となっていた。

進、雇用支援、雇用援助契約による雇用、住居に関する援助、医療サービスの受給等)を含んでいた⁷。

このような包括的な最低所得保障制度が新たに設けられたことにより、それまでに存在していた様々な *minima sociaux* との整合性、これらを統合し効率化・簡素化する必要性について議論が展開された。この時、生活困窮が「正当な理由による」者と、「正当な理由がない」者とで区別するのをやめるべきなのか、また通常の(社会保険を中心とする)社会保障(*sécurité sociale*)と、「正当な」就労不能者に対する福祉的保護(*aide sociale*)の区別を廃止するべきかが論じられていた。このRMIの就労促進機能はしかしあまり効果的ではなく⁸、後のrSaの創設への議論へとつながる⁹。

2000年代に入り、INSEE(フランス国立統計経済研究所)によるフランスの貧困に関する報告書の発表等によりフランスにおける貧困の議論は再び高い注目を集めることとなる中で、NGO エマウス・フランス¹⁰の会長であったマルタン・イルシュ(Martin Hirsch)が政府の依頼で行った、フランスの弱者と貧困に関する調査報告において、勤労所得の獲得が福祉所得を喪失させ結果的に世帯所得の減少につながる現象を解消する必要性が示唆され、短時間の労働であっても必ず可処分収入の増加につながり、少なくとも貧困ライン(国民の所得の平均値の60%程度)からの脱出を保障するような制度の構築が必要、と提案された。

それまで、RMIなど最低所得保障受給者による就労所得の獲得が世帯収入の減少につながらないよう、各種勤労控除、および各種福祉給付の一定期間中の維持は既に採られており、2006年3月23日の「再雇用法」(*loi L. n° 2006-339 relative au retour à l'emploi*)は再就労をより魅力的にするため、各種勤労控除を大幅に簡素化し、RMI、ASS、APIの受給者に対し、再雇用後の所得給付と賃金の併給を12か月間可能にしていた。この他、「雇用促進給付」(*Prime pour l'emploi*)として、

7 RMIの社会統合の側面、特に就労促進の側面はしかし成功せず、あまり効果がなかったとされている。

8 M.Borgetto; R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, 6^e ed., Domat, p.542

9 ただし、貧困の防止、緩和においては一定の効果があったとの評価もある(本報告書2009年度報告書 Nicolas Duvoux コメント参照)

10 ピエール神父が創設したフランスの弱者保護と社会参加を目的としたボランティア団体。現在世界各地に拠点を持つ。

再就職にかかった費用補填として1,000ユーロが支給されていた（2004年8月24日政令D. n° 2005-1054）。これら雇用促進給付（primes d'intéressement）いずれも、福祉の罫の防止策として講じられていた。

1.3. 「正当な理由」による区別の廃止：所得水準のみを保護基準とする rSa

2008年12月1日の法律（loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, L. n° 2008-1249）により2009年6月1日から全国実施された rSa は、

- ・1988年施行の RMI（最低統合所得）
- ・1976年施行の API（単身親最低所得）
- ・RMI および API の雇用促進給付（primes d'intéressement）

を統合する。長期失業者のための ASS（特別連帯所得）の統合は当面、見送られた。

2008年法は、その目的として「全ての人に対し、労働能力の有無に関わらず、最低所得を保障し、就労収入の増加と共に、実収入も増加することを保障する」と掲げ、文言上は RMI 創設の時に議論となっていた、「正当な就労不能者」とそうではない者の区別を取り払うことから既存の最低所得保障給付（minima sociaux）との整合性を図っている。

その一方で、rSa 導入に際する、それまで支給されていた9つの最低所得給付（minima sociaux）との整合性に関する議論において、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に関しては、一切引上げてはならないという¹¹、いわゆる「ディザービング・プア」と「ノンディザービング・プア」の対比が事実上、強調される形となっている¹²。

2. rSa の政策評価制度とこれまでの評価

11 Emmanuelle Nauze-Fichet 氏（DREES）発言。

12 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。

2.1. 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が設置されており、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) が組織されている。

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 (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。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う¹³ :

- O. 「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。
- P. 中期的役割として、2011 年 12 月中旬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 nationale d' évaluation du rSa)」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。
- Q. 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 rSa と深く関わる異なる機関が調整役を務め、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) ⇒ DREES (調査研究政策評価統計局) が調整役、② rSa・社会福祉間の整合性 (cohérence rSa/ Aide sociale) ⇒ CNAF (全国家族手当基金=rSa の支払い機関) が調整役、③ 雇用市場・社会的包摂 (Marché du travail/ Insertion) ⇒ DARES (雇用社会問題家族連帯省) が調整役、であり特に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、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

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

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。

2010年までの rSa 実施に関する評価委員会報告の概要

rSa の全国実施以前、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 月に設置されており、2009 年 5 月『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、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。

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、①再就労促進 (就労による長期的・恒久的な所得の増加)；②・就労所得の補填による貧困からの脱却の支援；③社会生活支援および就労による社会的包摂の改善；④各最低所得保障給付 (minima sociaux) の簡素化と再構成を確認し、評価したが、その際に委員会は試験実施地域における受給者の就労状況と、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と概ね結論づけ、特に個別生活/就労支援 (aide personnalisée) の重要性・有用性を強調した¹⁴。最も支援が有効であった給付対象者として「単身親世帯の世帯主」を挙げた。

この試験的実施に関する評価に関しては、rSa 制度による目覚ましい就労促進効果が確認されたとまでは言えないようであり、DREES の Nauze-Fichet 氏によれば、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多大なコスト負担となり、フランス県庁会 (Assemblée des départements de France) からは国に対する不信・不満が表明されたと指摘していた¹⁵。本年、訪問した経済学者

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

15 2009 年度報告書参照

の Jean-Luc Outin 氏も同様の評価をしており、rSa による就労促進効果が確認されたのはごく限られた少数の対象者に関することであり、また集中的な措置の対象とした者であり、試験実施の評価報告書には、制度の全国拡張を正当化するという協力的な政治意思が働いたものであると指摘する¹⁶。

2) rSa 実施に関する評価委員会中間報告書 2009 (*Rapport d' évaluation intermédiaire 2009*)

rSa の全国実施が開始したのは 2009 年 6 月であり、2009 年末、2010 年末にそれぞれ中間報告書 (*Rapport intermédiaire*) を作成した。

2009 年末の段階での評価委員会の作業は制度の評価というより、主として今後の評価の方針・手法 (受給者アンケートの質問項目)、基準の決定に関するものが中心的であった。同時に 2010 年中に制度の広報と実施体制が整うことによる制度利用の加速 (« la montée en charge de 2010 ») を想定し、2010 年末に行う受給者向け大規模なアンケートの準備が行われた。

rSa 実施初期の統計によれば、RMI/API から「基礎 rSa」(rSa-socle : 世帯構成別に定められる一定の月額所得 = RMI と同額 = « revenu garanti ») への移行は順調に行われ、RMI/API 受給者数と比較し、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)¹⁷。(注 : rSa の受給要件は、① 25 歳以上であるか、子を養育しているか妊娠中、② 所得が一定水準以下であり、③ フランス国内に安定的・実体的に居住すること、④ 外国人の場合は、就労可能な居住許可の下でフランス国内に 5 年以上居住していること (無国籍者、難民は本要件から除く) ; 欧州連合国民に関しては rSa 申請直前に 3 ヶ月以上フランスに居住していること)

すなわち 2009 年 9 月現在の rSa (基礎 rSa ; 活動 rSa 双方含め) 受給者数は、フランス本土全体で 166.1 万世帯であった (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 給付と併給できるが、調査の結果、APRE の県負担による部分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

16 2011 年 3 月 16 日に行った Jean-Luc Outin 氏とのヒアリングの際の発言

17 『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

した。

rSaの実施にあたり、雇用担当局 (Pôle Emploi) は低所得者の就労支援を担う重要なパートナーとなり、県庁はそのための協約 (Convention) を締結 Pôle Emploi との間で締結する。アンケートにより、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 の県で就労後の継続援助を行い、その他の 3/4 の県では、就労支援のみに参加している。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強いられていることが窺える。

このように、2009年調査段階で判明した最も顕著な変化 (RMI・API制度からの変更点) は、県庁福祉局とその他の制度実施協力機関、特に Pôle Emploi、及び貧困対策団体 (非営利団体等)、国、給付支払基金 (CAF ; CCMSA) 間の協力体制が構築され強化されることとなった点である¹⁸。

rSa 実施に関する評価委員会中間報告書 2010 (Rapport d' évaluation intermédiaire 2010)

2011年1月6日に rSa 評価委員会は2度目の中間報告書を政府に提出した (*Rapport d' évaluation intermédiaire 2010*)。本報告によれば2010年9月現在の rSa 受給者数は180万世帯、380万人であり、前回の中間報告書 (2009年6月現在) と比較して20%増となった。このうち、110万世帯が「基礎 rSa」すなわち世帯構成別一定額 (revenu garanti=RMI と同額) を受給する非就労世帯であり、65万世帯が「活動 rSa」受給世帯、すなわち勤労所得を有する世帯であった。このうち、20万世帯は勤労所得が世帯構成別一定額よりも低い水準であり「基礎 rSa」と「活動 rSa」を併給しており、残りの45万世帯のみが、それより高い勤労所得を得ており「活動 rSa」のみを受給していた¹⁹ (2010年現在の世帯構成別一定額は、被扶養家族なしの単身世帯で月額 454.63€, 子供1人と大人2人の世帯であれば月額 818.34€)。「活動 rSa」受給世帯の可処分所得は、[世帯構成別一定額+勤労所得の62%]となっており、貧困ラインを脱する水準まで受給できる。

「2010年評価中間報告書」²⁰によれば、rSa が統合した前 RMI 及び API 制度からの移行は2010年までに完全に達成され、受給者数は2008年の経済危機の影響で増加したものの、ほぼ RMI およ

18 『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

19 『rSa 実施に関する評価委員会中間報告書 (*Rapport intermédiaire 2010*)』 13-16 頁

20 2010年評価中間報告書はインターネットからもダウンロードできる : www.rSa.gouv.fr

びAPIの受給者のうち就労困難者の数と同等であり、受給者の特性も同様であった²¹。

「活動 rSa」のみの受給者数（世帯構成別一定額 = RMI 水準以上の勤労所得を得ている低所得労働者が受給できる）が 2010 年以降、伸びておらず、低賃金・低所得労働者が所得水準を貧困ライン以上に改善できる給付であるため、利用されない原因の究明が課題となる²²。

rSa 受給者は 3 ヶ月毎に所得申請（Déclaration trimestrielle de ressources ; DTR）を行わなければならないこととなっており、「基礎 rSa のみ」「基礎 rSa +活動 rSa」「活動 rSa のみ」受給類型間の流動性が高い（3 ヶ月毎の勤労所得水準の変化が激しい）ことが観察された。このことにより、期間中（2009 年 6 月～2010 年 5 月）に 1 回以上「活動 rSa」を受給した延べ世帯数は、一月毎の「活動 rSa」受給世帯数よりもかなり高く、85 万世帯となっている²³。

「活動 rSa」は低所得勤労世帯の生活水準の向上に一定の効果があったと評価されており、2009 年度末の受給世帯の所得中位値は rSa を受給しなかった場合と比較して 18%高くなっており、これにより 70,000 世帯が「低所得世帯」水準²⁴から脱したとしている。

2010 年中間報告書の段階では、労働市場における rSa の影響についてはまだ調査中であり、受給者アンケートの結果、市民や受給者からの制度の趣旨・仕組みに関する理解度は非常に低いという結果が出ている。

3. 2011 年 3 月に行ったヒアリング結果について

3.1. rSa の就労促進機能

21 『rSa 実施に関する評価委員会中間報告書 (Rapport intermédiaire 2010)』17 頁

22 『rSa 実施に関する評価委員会中間報告書 (Rapport intermédiaire 2010)』, 39 頁 ; Jean-Luc Outin 氏とのヒアリングにより、rSa と RMI の区別は市民意識のなかではっきりしておらず rSa の受給は「低所得者」として自らを位置づけることとなるため抵抗がある可能性が非常に高いとのことであった。

23 『rSa 実施に関する評価委員会中間報告書 (Rapport intermédiaire 2010)』27 頁

24 「低所得世帯水準」(« Seuil de bas revenus »)とは、税及び社会保障による所得再配分前所得を基準にし一般世帯所得と比較して算定する水準である。『rSa 実施に関する評価委員会中間報告書 (Rapport intermédiaire 2010)』Annexe 3 : Brigitte Debras (CNAF) « L' effet du rSa sur les bas revenus »

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。

社会学者による研究は逆に、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、就労促進的側面を強化しており、それに合わせて受給者の権利義務関係を強化している。すなわち、支援期間を通して 1 人の窓口担当官（réfèrent unique）から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、申請から就労まで継続して受ける権利と、貧困ラインから脱する水準に達するような収入を得る努力を、求職活動・自営のための努力等を通して行う義務を負わされる。受給者本人が自らの状況改善のために必要な行動を行う義務を負い、受給者と同居する配偶者、パートナーにも波及する。就労先を確保しているが所得水準が貧困ライン（所得中位値の 60%；SMIC の約 1.2 倍）未満の労働者も年に 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。

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）と連携して個別窓口担当官は「就労支援個別計画」（« projet personnalisé d' accès à l' emploi »）を作成し、申請者は相当な就労の斡旋を 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の可能性が検討される。

2010年のヒアリングの際、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ることは珍しくないとのことであったが、実際に停止するまでに通常受給者は義務を履行する傾向がみられることを今回（2011年3月ヒアリングで）ジョージアヌ・ボエ氏から伺った。厳しい義務を課すことは受給者に一定の行動（求職活動の実施及び面談への出頭）を促すのに有効であるが、給付受給を敬遠する要因になる可能性も否定できないとした。

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）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人に留まっていると聞いていたが、このことは2010年の評価委員会・中間報告書でも報告されている（上記参照）。

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（*réfèrent 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。

Jean-Luc Outin 氏によれば、雇用担当局（*Pôle Emploi*）はこれまで求職者のうち最も労働市場に

近い者に重点を置いた就職斡旋を専ら行ってきたところであり、それ以外の者（就労困難者）に対する就労支援に関するノウハウの蓄積、関心は低い。このため、福祉局から雇用担当局に就労支援の責任が移行した者に関してはかえって就労支援が手薄になり、結果的に労働市場からの距離が更に深まる件数が多いと指摘する。

3.2. rSa の貧困削減的效果

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、このことが rSa の貧困削減機能を弱め、就労不能の低所得者の貧困状態をかえって深めると指摘していた²⁵。

今回のヒアリングにおいて Jean-Luc Outin 氏も同様の指摘を行っており、就労促進機能を優先させることにより、「基礎 rSa」の水準を低く留め、就労機会を全く持たない低所得者の状況を相対的に悪化させ貧困の削減効果においては rSa は RMI と比較して後退しているとする。就労する「活動 rSa」受給者についても、RMI との違いに関する認識が低いため、また 3 ヶ月毎の所得申請（上記 DTR）および「補足性の原則」による貯蓄・資産の申請義務、扶養義務者の申請等という手続的負担から、利用を控える（«Phénomène de non-recours»）が起こっており、実際の貧困削減効果は限られるとしている。

DREES の Michèle Lelièvre は、受給者に対して行ったアンケート調査から、制度が複雑すぎて受給者は享受し得る利益、また実際の所得上昇について正確に認識することができず、実感としてないことが利益享受の妨げとなっている可能性を指摘した。

4. まとめ

rSa は RMI に代わり、確実な所得増加を掲げて就労促進を目標に据えた最低所得保障給付として発足したものの、潜在的受給者の意識に根付くこと、就労支援の担い手としての雇用担当局等々の意識の上での浸透がまだされておらず、制度の十分な評価にはまだ時期が早いものの、現段階では就労促進の側面・貧困削減の側面においても厳しい評価となっている。本年（2011 年 12 月）末には全国的な rSa 評価シンポジウムが開催され、どのような政策課題が明らかとなるか更に注目される。

25 2009 年報告書参照。

第2章 スウェーデンの最低所得保障制度に関する研究

中野妙子・名古屋大学国際法政教育研究センター准教授

3カ年の研究期間の間に、2008年9月にルンド市社会福祉事務所、マルメ市セーデルインナーシュタッド区労働市場政策局およびルンド市公共職業紹介所にて、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について聞き取りを行い、また、2011年3月にコミュニナルス失業保険金庫にて、失業保険の運用実務、未加入者への対応および受給者への支援について、マルメ地方行政裁判所にて最低所得保障・失業保険を巡る訴訟の動向について聞き取りを行った。以下、これらの現地調査の結果を踏まえて、3カ年の研究の総合的な報告を行う。

1 スウェーデンの最低所得保障制度

(1) 最低所得保障制度の概要

(a) 最低所得保障制度に関する法制度

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¹。また、社会事情の変化に

1 もっとも、社会庁が、コミューンの担当職員による経済的扶助の受給権の判断を補助するための助言として、「経済的扶助に関する社会庁の一般的助言」（SOSFS2003:5）を出しており、社会サービス法の解釈の指針は一定程度示されている。一般的助言は、法の解釈適用に関する助言であり、その他の解釈を排除するものではない。

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²。

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る。そのような強制的な規定の例としては、生計扶助についてその費目や算定基準などの詳細を規定する、同法4章3条が挙げられる。

(b)最低所得保障の受給権

社会サービス法では、個人が社会的援助を受ける権利が、特別な章（社会サービス法4章）に規定されている。すなわち、同法4章1条1段によれば、「自身のニーズを自分では達成することができない、またはその他の方法によってニーズを達成することができない者は、社会福祉委員会から、生計に対する援助（生計扶助（försörjningsstöd））およびその他の生活のための援助（その他の援助（annan bistånd））を受ける権利を有する」。

社会サービス法が保障する社会サービス受給権は、無条件のものではない。社会サービスを受ける前提として、個人は、自身のニーズを自分で充足する能力を欠くことが要求される。すなわち、個人が自身の能力を尽くした後に自身の生活のための援助を要求するのでなければ、社会的援助を受給することはできない。とりわけ、生計扶助はセーフティネットとしての性格を有しているため、就労可能な者は求職活動をすることが義務付けられ、他の金銭給付が利用可能な場合はそれらをまず受給することが求められる。例えば、失業者が生計扶助を受給する場合、原則として、コミューンの社会福祉委員会の指導のもとで積極的な求職活動を行い、適切な仕事を提示された場合はそれを受け入れなければならない³。

さらに、社会サービス法4章3条は、25歳未満の生計扶助受給者または25歳以上で特別の必要のある受給者について、社会福祉委員会が「訓練またはその他の能力向上活動」に参加するよう命じることができるとする。また、同章5条は受給者が正当な理由なくそ

2 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。

3 C. Norström m.m., Nya sociallångarna, s 70.

のような活動への参加を拒否する場合には、生計扶助が廃止または減額されうる旨を規定している。

(c) 最低生活保障の水準

社会的援助の保障水準および目的については、「個人は、この援助によって、合理的な生活水準を保障されなければならない。この援助は、個人の自立した生活を営む可能性を強化するように構成されなければならない」と定められている(社会サービス法4章1条2段)。

1997年改正によって、社会的援助の内容および類型を詳細に規定する追加的規定が設けられた⁴。具体的には、社会サービス法4章3条1段は生計扶助が保障しなければならない費目として、(ア)食料品、衣服および靴、余暇および娯楽、消耗品、保健衛生、ならびに新聞、電話およびTV使用料、さらに、(イ)住居、光熱、通勤、家財保険、ならびに、労働組合および失業保険金庫の組合費を挙げる。(ア)に挙げた項目にかかる合理的な費用は、政府が定める全国統一の基準(riksnorm)によって算定されなければならない。この規定に基づき、政府が毎年、社会省省令の改正によって全国統一基準を規定している(Socialtjänstförordning、SFS2001:937)。一方、(イ)に挙げた項目にかかる合理的な費用の判断は、各コミューンの社会福祉委員会の裁量に委ねられている。

全国統一基準が定める各種費目の算定は、「合理的な生活水準」を反映するものでなければならない、最低水準とも奢侈の水準とも異なるものとされる⁵。具体的には、消費者庁

4 1997年改正前の社会扶助の支給額は、社会福祉庁が標準額を提示していたが、具体的な額はコミューンの条例に委ねられていた。都村敦子「家族政策・社会扶助・住宅手当等」丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑤スウェーデン』(1999、東京大学出版会)202頁。

5 Socialstyrelsen, “Ekonomiskt bistånd”, 2003, s 39.