

博士学位請求論文審査報告書

申請者：小澤裕香

論文題目：フランスにおける労働年齢層の最低生活保障の現状と課題—RMI 制度から RSA 制度への変遷過程と運用実態の分析—

1. 論文の主題と構成

近年、多くの国々で厳しい雇用情勢のもとで、稼働状態にありながら困窮するワーキングプア層の増加という形で労働年齢層の貧困が深刻になり、「労働能力を有する貧困者の生活保障」のための包括的な施策が求められている。本論文では、労働年齢層の貧困に対するフランスの制度的取り組みに焦点を当て、フランスにおける労働年齢層に対する最低生活保障の制度の展開過程について、関連文献と先行研究の調査に基づいて詳細に検討され、さらに、労働年齢層に対する最低生活保障の諸制度の運用実態について、著者の現地調査に基づいて実証的に解明されている。

フランスでは、1988年における RMI (Renenu minimum d'insertion [参入最低限所得], 「エレミ」) の成立により、労働年齢層の最低生活保障が権利として確立された。2008年には、RMI 制度の後継として、RSA (Revenu de solidarité active [積極的連帯所得], 「エレサ」) が成立した。RMI 制度から RSA 制度への展開過程で、労働年齢層に対して就労意欲が強く求められるようになったが、最低生活保障の権利は引き続き保障されている。RMI 制度とその後継の RSA 制度では、失業、あるいは、非正規雇用の仕事への就職などの事情で「労働による自立」が不可能である場合にも、最低生活保障の権利が保障される。この点で、労働年齢層の貧困に対するフランスの制度的取り組みは、ワーキングプア層が最低生活保障から事実上排除されている日本の現状とは、かなり異なっている。フランスにおける労働年齢層に対する最低生活保障の諸制度の展開過程とその運用実態を検証することは、日本も含めた各国における労働年齢層の貧困に対する施策の方向性を考えるうえで、一定の示唆を与えると著者は指摘する。

本論文は、RMI 制度から RSA 制度への展開過程について考察される第 1 部 (第 1 章～第 3 章) と、著者の現地調査に基づいて RSA 制度の運用実態 (受給者の生活実態、参入支援、寄り添い活動の実際など) を検証する第 2 部 (第 4 章～第 6 章) から成る。本論文の目次は、次のとおりである。

序章 問題意識と本稿の課題

《第 1 部 制度の変遷からみた最低生活保障》

第 1 章 RMI 制度の創設とその構造

第 2 章 RMI 制度の改革

第 3 章 RMI 制度への転換

《第 2 部 運用実態からみた最低生活保障》

第 4 章 パリにおける RSA 受給者と参入支援プログラムの内容

第5章 現場からみる受給者支援の実際

第6章 受給者支援を支える仕組み

終章 結論と今後の課題

本論文の主要な課題は次の3点である。

第1に、RMI 制度から RSA 制度への展開過程を、量的側面（対象範囲の変化、保障水準の上限の変化など）と質的側面（最低生活保障の権利内容の変化）から把握し、フランスの社会保障制度の歴史的展開における RMI 制度と RSA 制度の意義を明らかにすること。

第2に、現行の RSA 制度の実施過程を検証することにより、最低生活保障の量的拡大と質的充実がなぜ可能になったのかを明らかにすること。また、RSA 制度がフランス社会でどのように実現しているのか、すなわち、RSA 制度の運用実態を明らかにすること。

第3に、RMI 制度と RSA 制度における就労支援策が労働市場にどのような影響を及ぼすのかを明らかにすること。

第1の課題（RMI 制度から RSA 制度への変遷過程）は、第1部（第1章～第3章）で扱われる。第2の課題（RSA 制度の運用実態）は、著者の現地調査に基づく第2部（第4章～第6章）で扱われる。第3の課題（RMI 制度と RSA 制度における就労支援策が労働市場に及ぼす影響）は、第2章・第3章と第5章・第6章で扱われる。

項を改めて、各章の概要を紹介する。

2. 各章の概要

第1章では、フランスで RMI 制度が 1988 年に創設されたことの社会的背景として、1970 年代半ば以降の労働市場の変化（特に、有期雇用契約の増加）に伴う「無保障失業者」（失業保険給付で生活保障を受けられない人々）の増加が最初に指摘される。そのうえで、社会保障のセーフティネットから排除される労働年齢層の生活困窮が「新しい貧困」として認識されるに至った経緯、および、フランス政府の提出した RMI 法案が目立った反論を受けることなく可決されるに至った政治過程について考察されている。さらに、RMI 制度のもとで実施される、住宅、健康、社会生活などの「社会的参入」と就労参加のための「職業的参入」の両面からの参入支援政策についても、詳しく検討される。RMI 制度は、労働年齢層の最低生活保障であると同時に、労働市場への復帰支援を行う「積極的労働市場政策」でもあると特徴づけられている。

第2章では、RMI 制度の創設から 10 年後の 1998 年から、RSA 制度への転換が行われる 2007 年までの期間を対象として、就労促進的な制度改革の内容と効果について、RMI 手当と参入支援の両面から検討される。最初に、RMI 手当の制度改革に関連して、1988 年以降の「利益供与 [l'intéressement]」制度（労働所得と RMI 手当の一定期間にわたる併給を認める制度）の改正、および、その他の就労促進的な改革が就労意欲に及ぼす効果に関連して、これらの制度改革に伴う限界徴収率（「労働所得の増加額」に対する「社会諸手当の喪失・減少額、および、徴税等による負担増加額」の比率）の変化について検討される。RMI 制度の改革に伴って、パートタイム雇用の年間労働時間における限界税率は低下したが、フルタイムを超える年間労働時間における限界税率は上昇した。この事実に基づいて、

不就労のままにいるよりも就労したほうが有利になる制度が確立したが、フルタイムより短い時間の就労が推奨される結果になったと指摘される。また、「いったんパートタイムのような不安定な仕事に就くと、正規のフルタイムの仕事に移動できる可能性が低くなる」という調査結果（「動態的畏」論）を踏まえて、RMI 受給者の就労を促進するためには、雇用の質の確保も重要であると指摘される。参入支援政策の制度改革に関しては、1998年の反排除法の制定を契機として、求職活動の「個別支援」（担当支援員による受給者との相談扶助）がRMI 受給者にも適用され、職業紹介所が個々の受給者の就職に関する「個別支援計画」の作成と実施を支援するようになったこと、そして、これらの個別支援の施策によって、RMI 受給者数に対する有効な参入契約数の割合が高まったことが、先行研究に基づいて確認される。さらに、RMI 制度の創設時から実施されている「補助雇用」（賃金の補助や社会保険料の免除によって、民間企業や自治体の採用意欲を刺激し、雇用創出を図る施策）の制度について、RMI 受給者で就労している人々の約3分の1（2001年末）がこの制度を利用しているが、「補助雇用」による就労が「安定した雇用」の仕事へ繋がりにくいのが実情であると指摘される。

第3章では、2008年12月にRMI制度の後継として創設されたRSA (Revenu de solidarité active) 制度の具体的な内容について検討される。最初に、RMI制度が廃止され、RSA制度へ移行した背景として、第1に、RMI制度のもとで就労促進の施策がとられたにもかかわらず、就労復帰を果たした受給者が増えなかったこと、第2に、労働年齢層の貧困者の増加、第3に、貧困世帯で育つ子どもの貧困への対策が求められていたことが指摘される。次に、RSA制度における給付要件に関連して、RSA手当（世帯員の総収入が保障所得額（Revenu garanti : RG）に満たないときの差額）が算定されるさいの「RSA制度の保障所得額（RG）」は「旧RMI制度の最低生活保障基準（Montant forfaitaire : MF）」と「労働所得の62%」の合計であることが確認される。「労働所得の62%」の部分は旧RMI制度の「利益供与」に相当するが、RSA制度は「利益供与を無期限にし、またその併給率を4ヶ月以降は62%で固定する」ことにより、「RMIより就労促進的な利益供与の形態を追求した」と指摘される。本章では、厚生省・評価研究統計局のデータにより、2013年6月時点でのRSA受給者数（約200万人）の内訳は、「基礎RSA」（RSA手当のうち「世帯収入が最低生活保障基準 [MF] に満たないときの差額」の部分）のみの受給者が約132万人、基礎RSAと「活動RSA」（「労働所得の62%」の部分）の併給の受給者が約21万人、活動RSAのみの受給者が約46万人であったという事実を挙げたうえで、「活動RSAの所得要件を満たすにもかかわらず申請しなかった人」が多数存在するという「漏給」問題についても言及されている。RSA制度における参入支援政策については、個別支援体制を強化する次の3つの取り組みが指摘される。第1に、参入支援活動への参加がRSA受給者の権利として明確に位置づけられたこと、第2に、「雇用可能性」の高さという統一的な基準によって個々の受給者が担当支援員と相談援助機関に振り分けられるようになったこと、第3に、雇用可能性が高いと判断された受給者が「雇用局（Pôle emploi : PE）」で就労支援を受けられるようにするなど、福祉行政と労働行政の連携体制の構築が図られたこと。

第3章では最後に、RSA制度における就労促進策の実績について検討される。RSA制度では、基礎RSAのみを受給する段階から出発して、パートタイム労働などの短時間就労によって基礎RSAと活動RSAの併給を受ける段階、労働所得の増加に伴って基礎RSAの受

給から脱却し、活動 RSA と労働所得の併給を受ける段階、最終的には労働所得のみで自立し、労働市場に復帰する段階に至る道のりが念頭に置かれている。しかし、「基礎 RSA の受給者の 69%が約 1 年後にもまだ基礎 RSA を受けていた」こと、および、「基礎 RSA 受給者の 15%が活動 RSA を経ずに RSA 制度から退出した」ことを明らかにした家族手当金庫（Caisse d'allocation familiale : CAF）の調査結果が示唆するように、RSA 受給者の貧困からの脱却が実際にはかなり難しいことが指摘される。参入支援政策を通じて RSA 受給者が就く仕事の多くは短時間勤務であることも指摘される。さらに、RSA 制度を通じた貧困からの脱却が実際には容易でないことの背景には、フランスの労働市場における「非正規労働者の固定化」があると指摘される。

続いて第 2 部（第 4 章～第 6 章）では、2011 年 8 月末から 2013 年 5 月までの期間に著者がパリで実施した 4 回の現地調査に基づいて、RSA 制度の運用実態について考察される。パリでは RMI 制度の時期から就労支援員（conseiller à l'emploi）との連携による就労支援への取り組みが行われており、著者が同地で現地調査を実施した理由もこの点にある。著者は、受給者への直接支援を担う行政職員（ソーシャルワーカーと就労支援員）、および、行政からの委託により専門的な支援を担う非営利団体（NPO）職員に対して、実際の業務内容について聞き取りを行った。また、受給者の 7 つの相談援助機関のうち雇用局（Pôle emploi : PE）、参入支援事務所（Espace Insertion : EI）、県社会福祉事務所（Service social départemental polyvalent : SSDP）、参入支援室（Cellule d'appui pour l'insertion : CAPI）、非営利団体（NPO）、家族手当金庫（Caisses d'allocations familiales : CAF）の 6 機関、および、パリで RSA を管轄する RSA 担当課・課長に対する聞き取りも行った。

第 4 章では、パリの RSA 受給者が抱える困難の多様性、および、その多様性に応えるための県参入支援プログラム（Programme départemental d'insertion : PDI）の特徴と実施枠組みについて検討され、次の諸点が明らかにされている。第 1 に、パリの受給者が抱える問題は属性や社会階層などに応じて多様であるので、健康面や就労支援など多様な領域にわたる支援事業から構成される県参入支援プログラム（PDI）が作成されており、同プログラムは県による財源の確保により実行可能性が保証されている。PDI の特徴として次の 2 点が指摘される。第 1 に、おのおのの受給者に担当支援員を配置する個別相談体制が構築されていること、第 2 に、受給者の複合的な困難に対応するための包括的な支援体制が整備されていること。

第 5 章では、RSA 制度における相談援助の個別的な実施過程で、受給者に対してどのような支援が、どのような方法で提供されているかについて、RSA 制度を実施する行政機関へのヒアリング調査に基づいて、給付申請から参入支援を経て RSA からの脱却に至るまでの支援の流れに沿って検討され、次の諸点が明らかにされている。第 1 に、RSA 制度の実施過程に関わる職員の多くは公務員であり、法律で定められた「権利」の執行者としての強い自覚のもとに業務を行っていること。第 2 に、参入支援の実施過程を検証した結果、受給者への就労を強制するような支援は行われていないこと。具体的には、雇用局への受給者の振り分けを決定するにあたり、生活基盤の保障が優先され、就労の未経験期間の長さや本人の職業計画が尊重されるように配慮されている。この点は、「就労は結果であって、義務ではない」というパリの RSA 執行責任者の言葉にも表れている。ただし、受給者は、就労を強制されないが、「就労がすぐに困難であっても、給付の代償として何らかの責任を

果たさなければならない」ことを面談の場で自覚させられる。第3に、参入支援事務所(EI)における2つの支援事例、および、県社会福祉事務所(SSDP)における1つの支援事例で検証されるように、受給者に対しては、個々の多様なニーズに応じて、多様な支援事業と社会資源が提供されていること。また、それらの複合的な支援が担当支援員からワンストップで提供されている。第4に、個別支援の評価では、参入契約率(目安として、「50%を越えること」)に重点が置かれていること。また、参入契約が未締結である場合にも、受給者の「個人の責任とは一概には言えない」と評価されている。

第6章では、RSA制度の相談援助が個々の受給者の多様なニーズに柔軟に対応することができる理由について、相談援助体制の構築、相談援助の担い手の専門性と地位の確保、管轄が異なる支援事業をワンストップで提供する体制、の3つの側面から検討され、次の諸点が明らかにされている。第1に、参入支援事務所(EI)が管轄内の各受給者に対して相談援助のための面談を定期的に行っているが、参入支援が受給者の権利であるという観点から、面談の漏れがなく、面談と面談の間隔が開きすぎないように、面談の実施状況が正確に把握されていること。第2に、相談援助にたずさわる職員は、ソーシャルワーカーの資格を持ち、包括的な実践的支援を担うことのできる人材でなければならないこと。第3に、管轄の異なる多様な支援事業が1つのデータベースに集約され、ソーシャルワーカーがこれを利用して受給者に合った支援事業を見つけ出し、受給者にワンストップ支援を提供できる体制になっていること。「受給者にとって参入支援は権利である一方で、参入支援事業の整備は自治体(県)の責任(義務)である」という姿勢が根本にあるからこそ、ワンストップ支援の提供が可能になったと指摘される。本章では最後に、著者の現地調査に基づいて、RSA制度の課題として次の2点が指摘される。第1に、参入支援事務所(EI)の仕事が質・量ともに過重になっていること。第2に、フランスでは分権化改革の後にRSAの財政基盤の確保が各県の責任とされるようになり、パリのように資金が潤沢な地域とそうでない地域の間で、参入支援事業の提供に関して地域間格差が拡大するのではないかと懸念が生じていること。

終章では、RMIからRSAへの最低生活保障制度の変遷過程に関する第1部の考察と、著者の現地調査に基づくRSA制度の運用実態に関する第2部の考察に基づいて、本論文の3つの主要な課題(前掲)に対して、それぞれ次のような結論が示される。

第1に RMI制度が創設された1988年と、同制度の後継としてRSA制度が創設された2008年の間に、労働年齢層の貧困は、失業者の貧困という形だけでなく、ワーキングプア層(働いているにもかかわらず、自分の労働だけでは生活を維持できない低賃金労働者)の拡大という形でも深刻になったが、RMI制度からRSA制度への展開過程を通じて、フランスにおける労働年齢層に対する最低生活保障の制度は量的に拡大し、質的にも拡充され、ワーキングプア層の貧困にも一定程度対処できるようになった。ただし、参入支援政策を通じてRSA受給者が就く仕事の多くが短時間勤務であったという事情をはじめとして、RSA制度を通じた貧困脱却の取り組みには、いくつかの課題が残されている。

第2に、フランスにおける最低生活保障の量的拡大と質的拡充の背景には、「参入支援は受給者の権利であり、参入支援事業の整備は自治体の責任(義務)である」という共有された考え方がある。参入支援の実施過程を現地調査に基づいて検証すると、受給者への就労を強制するような支援は、ほとんど実施されていないことがわかった。

第3に、RMI制度とRSA制度における就労支援策は、一方で、労働による自立を目指すために不安定な雇用でも受け容れようとする受給者を増加させ、その結果として、非正規雇用の固定化を通じて、正規雇用と非正規雇用への労働市場の二極化を強める。他方で、就労支援策は、労働による自立を目指すために（不安定な雇用を現在受け容れると、将来において安定的な雇用機会を失う結果になるのではないかという懸念のもとに）現在の不安定就業を拒否する受給者を増加させ、その結果として、労働市場の二極化を弱める。本論文では、RMI制度とRSA制度における就労支援策の実施が労働市場に及ぼす影響は上記の意味で二面的であるという結論に至っている。

終章では最後に、今後の課題として次の5点が挙げられている。第1に、フランスにおける労働運動と社会運動の歴史的展開、および、政治プロセスの観点から、RMI制度からRSA制度への展開過程に関する考察を拡充すること。第2に、RSA制度の運用実態を解明するためのヒアリング調査の対象地域をパリに限定せず、経済的・社会的状況がパリとは異なる他の都市を対象とする調査も実施することによって、RSAの就労促進効果についての分析を発展させること。第3に、権利意識の高い福祉労働者がフランスで養成される背景として、フランスにおける社会福祉士養成課程の教育内容について検討すること。第4に、RSA制度の財政基盤に関する分析を拡充すること。第5に、フランスの労働市場の構造を視野に入れて、RMI制度とRSA制度の就労支援策が労働市場に及ぼす影響について考察すること。

3. 評価

本論文の主要な意義は、次の3点にまとめられる。第1に、RMI制度からRSA制度への展開過程における労働年齢層に対する最低生活保障制度の量的拡大と質的拡充を、詳細な文献調査に基づいて検証することにより、各制度における手当の給付条件と参入支援政策の両面から就労促進的な制度改革の内容と効果、および、現行のRSA制度を通じた貧困脱却の取り組みにおける諸課題について考察したこと。第2に、著者の現地調査（RSA制度を実施するパリ所在の各種機関に対するヒアリング調査）に基づいて、RSA受給者の就労支援に関わる個別相談体制、受給者の多様な困難に対応する包括的な支援体制の実態、RSA手当の給付申請から就労支援を経て受給者が労働市場に復帰するまでの各段階で、受給者に対する相談援助が実施される過程、受給者の就労を支援する参入支援政策の運用における課題など、現行のRSA制度の運用実態に関するさまざまな論点について、具体的な事例を踏まえて考察したこと。第3に、RMI制度からRSA制度への展開過程に関する検証、および、著者の現地調査に基づく現行のRSA制度の運用実態に関する考察を踏まえて、RMI制度とRSA制度における就労支援政策は、労働市場の二極化（正規雇用と非正規雇用）を強める側面と、この二極化を弱める側面を併せ持つことを明らかにしたこと。RSA制度の運用実態については、フランスの社会保障制度に関する先行研究において、ほとんど明らかにされていない。本論文は、現行のRSA制度の運用実態に関する著者自身の現地調査に基づく実証分析として、フランスにおける労働年齢層の最低生活保障に関する研究分野に対して、少なからず寄与すると思われる。

言うまでもなく、本論文にはいくつかの問題点も残されている。第1に、パリを対象地

域とするヒアリング調査に基づく本論文の結論が、フランスにおける労働年齢層の最低生活保障制度を評価するうえで、どのくらい一般性を持ちうるかについて、他の都市を対象地域とする現地調査の結果とも比較しつつ、改めて検証すべきである。第2に、RMI制度とRSA制度に関する本論文の考察が、フランスの社会政策・社会福祉に関する主要概念(社会保護, 社会保障, 社会保険, 社会補助, 社会福祉活動)とどのように関連しているかについて、より正確に説明すべきである。これらの問題は、著者によっても今後の研究課題として認識されているところであり、全体としての本論文の意義を損なうものではない。

以上のように、本論文は、いくつかの問題点を残してはいるが、全体としていけば、フランスにおける労働年齢層の最低生活保障に関する体系的な研究として、積極的な意義を認めうると思われる。著者は、所定の口述試験において審査員から指摘された問題点に対して十分に応答した。そのうえで著者は、口頭試問で指摘された問題点を踏まえて、かなりの時間をかけて改訂作業を行い、最終稿を提出してきた。

審査員一同は、所定の口述試験の結果と、その後の改訂作業を経て提出された最終稿の内容に関する総合的な評価に基づいて、小澤裕香氏に、一橋大学博士(経済学)の学位を授与することが適当であると判断する。

2015年4月15日

審査員(五十音順)
(委員長) 石倉雅男
深澤 敦
福田泰雄
宮本 悟
山重慎二