

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—

小澤 裕香

1. 問題意識

戦後日本では、正規雇用と社会保障の二本の柱によって、労働年齢層の生活保障を実現してきた。しかし、1990年代後半以降、失業や不安定雇用の増加とともに、これらのセーフティーネットは崩れてきている。例えば、雇用保険を受給できる失業者が失業者全体の2割程度にまで落ち込み、また、労働年齢層の生活保護受給者は微増したものの、捕捉率の低さから見ても労働年齢層の貧困者に対する最低生活保障として十分に機能している状態ではない。こうした生活保障のセーフティーネットからはじき出された大量の無保障失業者の存在は、非正規雇用へと吸収され、結果として労働者全体の労働条件を不安定化させる状況を生み出している。

このように、低い失業率を前提に構築された社会保障制度が雇用の不安定化により機能不全に陥るなか、労働年齢層の最低生活保障の再構築を模索しなければならない時期にきている。日本も含めて多くの国々で、労働能力を有する貧困者の最低生活保障に対応する包括的諸施策が緊急の課題となっている。こうした現状を踏まえ、1988年にフランスで創設された労働年齢層の最低生活保障に関する包括的政策である RMI (Revenu minimum d'insertion : 参入最低限所得) 制度とそれに続く RSA (Revenu de solidarité active : 積極的連帯所得) 制度に着目してその現状と課題を明らかにし日本への示唆を得たいと考えた。

2. 課題設定と構成

以上の問題意識をふまえ、本論文の第1の課題は、RMI から RSA への展開過程を、一方では、給付対象の変化や保障水準の上限の変化といった量的側面から解明し、他方では、その内容を最低生活保障の権利内容の変化として質的に捉えなおし、量と質の二側面からの分析を通じて、フランスの社会保護制度の歴史的展開における RMI ならびに RSA の意義を明らかにすることである。

第2の課題は、現行の RSA に焦点を当ててその実施過程を明らかにすることにより、最

低生活保障の量的拡大と質的充実がなぜ可能なのか、その条件を検討することである。フランスにおいて創設当時「革命的権利」といわれた RMI は、就労促進を強調する RSA へと転換された。しかし、制度を規定する法律の内容とその実現過程の相違という視点からみて、RSA が実際にフランス社会でどのように実現しているかは、先行研究ではほとんど明らかにされていない。そこで、RSA の執行過程を担っている関係職員、とりわけ執行責任を負っている行政官僚、受給者へ直接支援を行う行政職員、そしてより困難な事例を専門的に担当する NPO 職員という RSA 実施を支える主要な 3 つの立場の職員からのヒアリングを通じて、どのような権利意識や職業倫理を持って職務を行っているかに着目し検証する。

第 3 の課題は、RMI そして RSA において講じられてきた就労支援政策が、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である。フランスの労働市場において非正規雇用の拡大がみられる時期は、RMI から RSA への展開と重なっている。先行研究はこの重なりを前提に、RMI そして RSA において展開された就労支援政策が非正規雇用を創出・固定化させ、労働市場を二極化させたと主張しているが、実際にこの懸念が現実にどのように進んでいるのかについて明確に示されていない。これらの検討を通じて、フランスにおける労働年齢層に対する最低生活保障制度の現状と課題を明らかにする。

以上の課題設定をうけて論文の構成は以下のようなものである。

序章

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 制度の就労促進改革

第 3 章 RSA 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

3. 各章の概要

第1部では、フランスの労働年齢層の最低生活保障について、RMIが創設されてRMI改革を経てRSAへと改編される制度過程を、就労促進的転換を軸に分析した。第1章では、1988年にRMIが創設された背景やRMIの構造をRMI手当と参入支援の視点から検討した。1980年代半ば以降における「新しい貧困」の増加を契機として創設されたRMIは、貧困に陥った理由を問わず労働年齢層を対象としていた点で、フランス社会保護制度の歴史の中で画期的なものであった。そしてRMI手当は、「第3の失業手当」とも言われているように、失業保険、失業扶助でもカバーしきれない労働年齢層の最低所得を保障するものであり、「消極的労働市場政策」の一面を持つ。その一方で、RMIは参入支援を導入し、これは最終的には就労復帰を目指す「積極的労働市場政策」の側面を併せ持っている。本論文では、このRMI手当と参入支援政策の交錯している点がRMIの基本的な構造であるととらえた。しかし、RMIがスタートした当初は、就労が強く求められておらず、実際に給付の継続要件である参入契約が結ばれていなくても手当は継続的に支給されていた。

しかし、RMI創設から10年後の1998年の反排除法を境に、就労促進的な制度変更が加えられていった。第2章では、こうした一連のRMI改革を、一方でRMI手当のから、他方で参入支援の側面から検証した。RMI手当の面からの改革では、就労することで可処分所得が増えるように制度変更がなされることで、受給者に就労インセンティブを与えようとした。これを後押しするように、職業的参入について、EUの雇用戦略の影響を受け、また国内では地方分権化の中で、就労復帰の強化へと改革が進められた。総体的に見て、RMI改革は最低生活保障の「労働による貧困脱却モデル」化を目指すものであると位置づけた。しかし、実証研究の結果から見ても、RMI受給者の就労復帰については十分な実績があがらなかった。そこで、2006年の社会的ミニマム受給者の義務と権利の法律によって、さらに就労促進への圧力が増すことになり、RSAの創設へと改革が続いていった。

第3章では、RSA創設の背景をふまえ、RSAの具体的制度内容をRSA手当と参入支援の側面から検討した。この検討を通じて、RMIとの比較という観点からRSAの特徴的な点は以下の点である。第1に、RSAは、RSA手当の給付対象をRMIよりも拡大した。すなわち、RSA手当の給付対象となる基準は、RMIの最低生活保障基準(旧RMI=基礎RSA)と各個人の労働収入の62%(活動RSA)を合計した金額に満たない者を対象とした。このRSAにおける最低生活保障の基準は、単身世帯の場合、最大で、フルタイム就労を法定最低賃金で行った場合の賃金水準(最低賃金の1.04倍)に匹敵する。つまり、RSAは単身者の

場合、最低生活保障基準がおよそ最低賃金水準の半分であった RMI よりも、2 倍に上昇したのである。第 2 に、第 1 の給付対象の拡大は同時に、手当を就労促進的に変革するなかで達成しようとしたことである。すなわち、この活動 RSA は、ワーキングプアに対する再分配によって生存権を保障する機能をもつ反面、「基礎 RSA」を受給している人に対しては、就労インセンティブとして機能する。こうした就労インセンティブ機能は、第 2 章で検討した就労インセンティブの付与と同じ役割を果たしているものである。したがって、活動 RSA は、静態的畷論を引き継いだものであり、就労インセンティブをさらに強化させるものといえる。第 3 に、参入支援の側面からとくに職業的参入にかかわって、個別支援体制が強化した点である。具体的には、第 1 に、参入支援を一定の収入に届かない受給者に課すことを法律上義務づけたこと、第 2 に、参入支援を実施する相談援助機関への振り分けを「雇用可能性」という全県が統一基準を用いることとしたこと、第 3 に、相談援助機関として雇用局(PE)を新たに位置付け、受給者の雇用可能性が高いと判断された場合には、速やかに雇用局(PE)での就労支援を受けられるように福祉行政と労働行政が連携体制の構築を目指したことである。また、第 2 章で検討したように、RMI の地方分権化によって進められていた相談援助体制の個別化が RSA においてさらに強化する枠組みを与えた。

第 2 部では、就労優先の原理に傾く現在の RSA に焦点を絞り、筆者が 2011 年 8 月から 2013 年 5 月までに行った現地調査におけるヒアリング調査に基づき、RSA の実現過程を分析した。第 4 章では、第 1 に、パリにおける RSA 受給者の抱えている困難な状況を確認し、第 2 に、パリの「県参入支援プログラム」を検討した。明らかになったことは、第 1 に、RSA 受給者が抱える問題は、属性や社会的階層などに応じて多様であり、一元的で機械的な支援の枠組みでは対応できないということである。それゆえ、第 2 に、RSA 受給者が抱える多様な困難に対応するために、言語の習得から、医療、就労支援など多様な領域の支援事業を含んだ参入支援事業が実施されている。第 3 に、参入支援の支援事業に投入されている予算の規模は「職業的参入支援」よりも「社会的参入支援」の方が大きいということである。第 1 部でみたように、RSA 受給者を労働市場へ戻す圧力を一貫して強める改革が進められてきたが、参入支援の具体的支援事業に投じる費用という観点からは、依然として、「社会的参入支援」に積極的な支援が向けられている。

第 5 章では、個々の受給者に対し具体的に行政サービスがどのように実施されているのかを、受給者がたどる支援のプロセスに即して検討し、また個別事例分析を行った。その結果、RSA で行われている支援の特徴として 4 つの点が明らかになった。第 1 に、RSA の

実現過程に関わる職員の多くは公務員であり、彼らは法律で決められた「権利」の執行者であるという強い自覚のもとで業務に臨んでいることである。RSAにおける権利とは、要件を満たす人は速やかにRSA手当の給付決定を受けること、そして、参入支援の権利のある者には支援を保障するということである。第2に、参入支援の実現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かったことである。就労可能な受給者への就労復帰をできるだけ早く促すというRSAの狙いは、参入支援関係者の意識には強く刻まれている。しかし、例えば雇用局に振り分ける基準をみると、生活基盤の保障が優先されたものになっていることや、本人の職業計画を尊重するようになっている。第3に、3つの支援事例で検証したように、受給者に対しては、個々の多様なニーズに合わせて、多様な支援事業、社会資源が提供されていることが明らかになった。そして、そのような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ことが特徴的である。また提案された支援事業は強制されるものではなく、本人の主体的な選択と合意によって実施されている。第4に、個別支援の評価は、就労率ではなく参入契約率に重点が置かれていることである。つまり、参入支援を通じて各個人がそれぞれの課題に向き合っていることが重要であると考えられているのである。また、参入契約率の水準が高いということは、行政の側が受給者のニーズに合った支援事業を持ち合わせていることを意味している。

第6章では、多様な領域にまたがる支援がどのようにして可能となっているのかについて、RSAの運営体制における3つの点に着目し検討した。第1に、支援事業へのアクセスを保障するために個別面談形式の相談援助体制が整えられていることである。相談援助は参入の権利保障という観点から、受給者の状況に応じて適切な相談援助機関の支援員が担当となり、相談援助が継続的に行われる。さらに多領域専門チーム(EP)が組織され、受給者の状況変化等必要に応じて担当支援員の変更ができる。しかし、相談援助を実施するソーシャルワーカーがすべて参入支援というソーシャルワークの新たな業務に対して肯定的ではないことも明らかになった。そのため、既存の福祉行政機関ではない参入支援事務所(EI)が創設されるなど、相談援助体制の構築は紆余曲折しながら進んでいる。第2に、相談援助に携わる職員は、ソーシャルワーカーの有資格者でなければならず、総合的に社会問題を捉えて包括的な実践的支援ができる人である。さらに、そのソーシャルワーカーは地方公務員の福祉専門職で採用された職員である。依存症などの特殊な専門性をも必要とするために非営利団体(NPO)への委託も行われているが、その場合であっても、相談援助にはソーシャルワーカー等の専門職員の配置が必要である。非営利団体(NPO)への委託費

は人件費も含めて県が負担しており、多様な資源を活用しながらも行政の責任が果たされている。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利用できるようになっている。多様な困難を抱える受給者たちの複合的な支援情報が1カ所に集約され、それらが共有されているという取組みは、ソーシャルワーカーの個人的人脈などから得られた社会資源にのみ依存することなく、支援の多様な引き出しが支援員に対して平等に担保されていることを意味している。さらに行政内連携として、労働行政と雇用行政が地区参入委員会(CTI)を組織し、ワンストップサービスにおける就労支援をさらに強化する体制が動き出していることも明らかになった。ただし、地区参入委員会(CTI)は、受給者の就労ニーズを効率良く吸い上げ、事業内容の一定の改善につながる可能性を持っている反面、派遣労働等の非正規雇用の増大によって特徴づけられる現在の労働市場動向を前提としており、このような状況を変えるのではなくそこへの受給者の適応努力をトップダウン的に求める側面も持ち合わせている。したがって、受給者のニーズを顧みるところか不安定就労の一方的な促進ツールとしても機能している側面をふまえると、積極的な評価だけをすることはできない。

4. 結論

第1の課題について、フランスの労働年齢層に対する最低生活保障は貧困の深刻化とともに量的に拡大し質的にも拡充したと結論づけた。フランスの最低生活保障はもともと労働能力のない高齢や障がい者に対する給付のみだった。しかし、オイルショック以降、景気の悪化に伴う失業者の増加とともに、ひとり親、長期失業者、労働能力のある障がい者へとカテゴリー別に労働年齢層にも給付対象が拡大していくことになった。しかしこれは労働年齢層の一部の人に限定されたものであり、労働による自立の前提は維持されていた。この状況を変えたのがRMIであった。無保障失業者に対応するために創設されたRMIによって、25歳以上の労働年齢層で所得が一定以下のすべての人に、最低生活保障への道を開いたのである。こうして、RSAが創設される前年の2007年において、フランスにおける最低生活保障受給人員数は人口のおよそ1割になり、そのうちの3分の1はRMI受給者が占めるに至った。さらに、RMIはワーキングプアを対象に含めたRSAへと転換され、漏給が問題になってはいるが、労働年齢層の最低生活保障受給者はさらに拡大した。以上のように、フランスでは、労働年齢層に認める最低生活を保障する水準は、RMIの場合には単身者で最低賃金の半分までだったのに対し、RSAでは最低賃金水準と同程度まで認め

るようになった。

第2番目の課題について、最低生活保障の量的拡大と質的充実を可能する理由を、福祉労働者の権利意識の強さがあると結論づけた。「雇用は結果であって義務ではない。」というパリのRSA執行責任者の発言は、行政官僚の苦悩を率直に語ったものであろう。また、こうした執行責任者のもとに、パリ各区の行政機関の窓口で直接受給者と相対して実施過程を支える福祉行政職員が配置されている。こうした窓口立つソーシャルワーカーを統率する立場にあるソーシャルワーカーは、「受給要件を満たす市民にはスムーズに彼らの権利が行使されるように迅速に対処するのが、我々の使命である」と発言した。このように、RSAにおいても、申請段階で就労への意欲が問われることも、参入支援が条件とされることもなく、まずは迅速な生存権保障を実施しようとする姿勢がみられた。また、参入支援が必ずしも直接就労に結びついていない段階であっても、安定した住宅確保に努めることや、かかりつけ医を見つけるなど、社会的参入を中心とするさまざまな支援を受給者に提供することは、受給者の参入支援の権利を保障するものとして行政の義務というRMIからの連続性が観察された。

第3の課題について、RMIとRSAにおける就労支援政策が労働市場の二極化をもたらしたとの仮説を証明するに至る詳細な労働市場の構造分析が不十分であったため、現時点では、労働市場に対して二面的に作用すると結論づけた。すなわち、RMIそしてRSAにおける就労支援は、一方で、労働による自立を目指そうと、不安定な雇用でも受入れようとする勤労市民を増大させた。この場合、就労支援は労働市場に対し非正規雇用の固定化による二極化を推し進めるように作用する。他方で、労働による自立を目指そうと、逆に不安定就業を拒否する受給者が多数存在することも明らかになった。労働による自立を目指すゆえにむしろ不安定就業を拒否する労働者は、現在不安定雇用を受入れることが将来の安定雇用を得る機会の喪失につながると懸念するからである。この場合、就労支援が実施されても労働市場の二極化をもたらすようには作用しない。今後の課題として、労働市場の規制緩和が進められているフランスの労働市場の構造を総体として明らかにしたうえで、RMIとRSAの就労促進機能との相互作用の解明を進めていきたい。