

フランス RSA 制度における 「連帯」概念の位置付け ——RMI制度からRSA制度への転換を手がかりとして——

塚 林 美弥子

序

第1章 RMI 制度—憲法上の「連帯」の具現化

第1節 RMI 制度の創設—その「革新性」について

(1) 連帯概念による伝統的扶助原理の克服

(2) 連帯概念による憲法上の権利保障

第2節 なぜ RMI 制度は廃止されたのか

第2章 RMI 制度から RSA 制度へ

第1節 RMI 制度の諸改革—就労インセンティブの強化

第2節 RSA 制度について—RMI 制度との相違

(1) RSA 制度導入の経緯と目的について

(2) 「積極的連帯」という言説

第3章 RSA 制度の批判的検討—「連帯」を手がかりとして

第1節 RSA 制度の“S (solidarité)”について

第2節 RSA 制度の実情について

第3節 RSA 制度の失敗？

結

序

多くの主要先進国において、貧困・格差の拡大、失業問題への対応は常に国家的課題として要請されている。この点、国際的な経済・雇用情勢の悪化

を契機として、1980年代から1990年代にかけて、とりわけ欧米諸国では従来の福祉国家の再編が行われ、社会保障・福祉の分野においていわゆる「ワークフェア (workfare)」、「アクティベーション (activation)」等の言葉で語られる政策が推進された。これらの言葉で称される政策の具体的内容や導入の背景は国ごとに異なるものの、主としてその性格は「福祉から労働へと問題を『投げ返すこと』」⁽¹⁾に見出せる。つまり、稼働能力を有する生活困窮者に対して「受給すること」よりも「就労」に魅力があるように鼓舞し、手当給付の条件として雇用復帰、職業訓練の参加を義務として課すことで労働市場へと(再)統合するよう圧力をかける。しかしながら、ワークフェアやアクティベーションは何よりもまず就労することを最優先の目的として掲げているものであり、その労働の中身や労働を取り巻く環境を問うものではなく、「その意味で『労働』はブラックボックス化している」⁽²⁾。そのため生活に困窮する者が、不安定な低賃金労働を強いられる場合がある。

日本においても、2013年12月、約60年ぶりに生活保護法が改正され(「生活保護法の一部を改正する法律」[平成25年法律第104号]、2014年7月施行)、就労による自立の促進、給付水準の引き下げ、親族による扶養義務の強化、不正受給の厳罰化などが定められた。また、健康管理や家計管理等の「生活上の義務」が新たに生活保護利用者に課された。加えて、同時期に「生活困窮者自立支援法」(平成25年法律第105号)(2015年4月施行)が成立し(以下、「自立支援法」と略記する。)、就労支援が促進された。自立支援法は「生活困窮者」を「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と定義し(2条1項)、こうした人々に対して住居・生活支援・就労準備支援等を行うことを目的としている⁽³⁾。これら一連の改革に対しては、その成立の前後で多くの問題点が明らかにされてきた。一部の論者によれば、扶養義務の強化は生活保護を申請する人々へのスティグマを強めてしまい、また、自立支援法は「水際作戦」のために行政の手札を増やすものであり、困難な状況にある人の生存を脅かす可能性があ

る。あるいは母子世帯の母親への無理な就労支援が子どもに与える影響が危惧されること、「自立支援」を名目として本来生活保護を受けるべき人にまで無理な就労活動が強要される可能性もある。今日の日本では非正規雇用が増え続け、労働環境の劣悪化が問題視されている。このような状況下では劣悪な環境で就労を強いられる人が増える恐れがある⁽⁴⁾。

これに対し、フランスにはかつて、RMI（参入最低限所得：Revenu minimum d'insertion）という普遍的最低所得保障制度が存在した。RMI 制度は経済危機、稼働年齢層の大量失業に直面しながらも、その原因が社会の側の責任にあるものという認識に立ち、就労や社会的参与によって貧困者が生きる場を再び獲得することを目指し、1988年に創設された。個人が社会の構成員として自らの価値観を形成する機会を獲得することは当該個人の権利とみなされたため、復帰先の領域は労働市場に限定されず、就労が手当給付の絶対的条件となることはなかった。このような理念に立脚することでフランスは直面した現代的困難の克服を試み、再び社会的統合を実現しようとしたのである。

しかしながら、結論から言えば RMI 制度によってフランスは貧困問題から脱することはできず、本制度は創設からちょうど20年後に廃止に追い込まれることとなった。創設当時、フランス人の10人のうち9人が支持していた⁽⁵⁾とされる RMI 制度であったが、「RMI の20年にわたる発展の歴史は、信頼喪失の歴史でもあった⁽⁶⁾」という。受給者数が増大し続けたこと、就労復帰が十分な成果を果たさなかったことから、「なぜ受給者を働かせないのか」という社会的非難が高まっていく。こうして幾度かの改革を経て、フランスは RMI 制度に代わる RSA（積極的連帯所得：Revenu de solidarité active）制度を新設することとなる。2009年より実行に移された RSA 制度は、「より多く働く者により多くを与えよ⁽⁷⁾」というスローガンのもと、生活困窮に陥っている RSA 受給者に対して労働や職業訓練が奨励され、あるいは義務とされる。これは「どんな仕事よりも働かないよりは価値がある」という原則

に基づいてフランス社会保護の領域を再構成する「アクティベーションのパラダイム」と呼ばれるモデルであった。⁽⁸⁾

ここで注目したいのは、RMI、RSA のいずれも「連帯 solidarité」という原理に依拠して実現された制度だという点である。フランス社会保護における連帯とは、個人の社会的権利・義務を正当化し、政策の実行、修正において立法者が依拠すべき規範的概念である。社会保護領域における公的介入の範囲を画定し、社会的紐帯 (lien social) の在り方を照らし出して社会的結合の実現、維持を目指す原理として作用し、経済成長に伴う労働や貧困等、フランスが直面した様々な社会的困難を乗り切る際に幾度となく準拠されてきた。1970年代にフランス全体を揺るがした経済危機の際には、従来フランスで保護の対象とされなかった稼働年齢層に対する最低所得保障導入の必要性が認識され始める。このような「新しい公的介入」の形態は連帯概念を梃子にして実現されることとなる。RMI 制度の創設という形で具現化した20世紀末の連帯は、1946年第四共和制憲法（以下、1946年憲法と略記する。）前文第11項で保障された「相当な生存手段を共同体から獲得する権利」を再確認し、この権利保障の実現を立法者に命じたものであった。⁽⁹⁾

この点、RSA 制度は普遍的最低限保障という点では RMI 制度の性格を引き継いでいるものの、給付の代償として就労を法的義務として課す点では RMI 制度の原則から断絶していると考えられる。つまり、RMI 制度から RSA 制度へと至る社会保護制度の改革は、貧困世帯の収入を支え、個人の自己実現を共同体が支えるというロジックから、受給者の雇用復帰を積極的に奨励し、健康や家計面での自己責任を強調するロジックへと変質したのである。

本稿は、RSA 制度、及びそれを支える「連帯」概念の内実を批判的に検討することを目的としている。RMI 制度も RSA 制度もともに「貧困に抗する」ことをその創設目的として掲げていた。しかしながら、RSA 制度は、そこで依拠された「連帯」という原理においても、この「連帯」によっ

て実現した政策の実態においても、この目的を達成し得ないものと考えられる。RMI 制度における連帯概念、及び RMI 制度から RSA 制度への移行を正当化した議論、RSA 制度によって RMI 制度の「連帯」がどのように変質したのかという点を参照し、このことを以下で明らかにしていく。

第 1 章 RMI 制度—憲法上の「連帯」の具現化

第 1 節 RMI 制度の創設—その「革新性」について

(1) 連帯概念による伝統的扶助原理の克服

RMI 制度の特徴の一つは、一定の水準の収入しかない人々一般を対象として無拋出で金銭給付を行う最低所得保障という点である。フランスは RMI 制度創設まで、このような生活困窮者に対して全国規模で最低所得を保障する社会扶助制度を有していなかった。社会扶助領域においては、フランスは生活の自助原則（就労—賃金に基づく生活の維持）が貫かれている社会であり、「正当な」理由なく、つまり労働能力を有する場合には援助の対象とはならないという扶助原理が⁽¹⁰⁾厳然と存在していた。「健康な貧困者」は社会保護によってカバーされる存在として認識されず、稼働年齢層は拋出制の社会保険の領域で保護されるものとみなされていたのである。ところが、1970年代の経済危機を契機にこのような「代償（contrepartie）なしの扶助の権利、とりわけ健康な貧困者のための扶助は認められない」という⁽¹¹⁾伝統的扶助原理は機能不全に陥ることとなる。国際的経済競争の激化に伴い「『福祉国家』の土台としての完全雇用」が⁽¹²⁾崩壊し、とりわけ稼働年齢層の長期失業、貧困問題が深刻化する。未曾有の経済成長を遂げた「栄光の30年（Trente Glorieuses）」のもとでは、新規卒者を含む青年層や中高年層は安定的、継続的に就労することができたし、たとえ失業したとしても、そのリスクは保険原理に基づき、一時的な収入不足を緩和することで保障されてきた。このような貧困問題において従来取り上げられることのなかった若年層が、主として労働市場の悪化によって社会保護システムから排除され、

貧困へと陥るのであった。

このような従来とは異なった貧困の様相は「新たな貧困」と形容され、もはや従前の保護システムでは対応できないものとされた。こうして1980年代以降、就労の有無を問わずあらゆる生活困窮に陥った者に対する普遍的最低所得保障の実現が模索されることとなる。しかしながら、抛出していない貧困者が実質的に無条件に、つまり労働という代償を払わずに国民共同体に対して生存の権利を要求し、そして共同体がその義務を負うという新たな論理への転換は、社会における貧困者の権利とそれに対する国家介入の境界、共同体の負うべき義務の範囲を画定するという法原理的な問題をはらむ。この点、RMI 制度の考案者は、憲法上保障される「生存への権利」の原則を再確認することで新たな権利・義務関係を構築した。現行憲法でその規範性が認められている1946年憲法前文第11項はその後段で、「年齢、身体的または精神的状態、経済的事情ゆえに労働できない境遇にある人はすべて、相当な生存手段を共同体から獲得する権利を有する」と規定している。第11項後段の本規定は、公的扶助を受ける権利を明確に宣言したものと理解され、そして扶助手当を請求する際の公権力の憲法上の義務を具体化したものであると解されている。⁽¹³⁾ところが、これまでの RMI 制度以前の社会扶助政策は「労働者の保護」と結びつき、11項の権利は労働者、とりわけ賃金労働者という特定のステータスからのみ生じ得るものであった。憲法上の生存への権利の実現が就労によって制限され、部分的にしか保障されなかったのである。そこで、「労働する個人」を前提として経済的に同質のグループ間、職域間で実現されていた連帯、つまり「排他性に特徴づけられて形成されてきた連帯」⁽¹⁴⁾から、憲法上の権利保障が市民全体にまで及び、フランス全国規模で機能する連帯へと転換することで、1980年代のフランスは普遍的最低所得保障の導入を試みたのであった。このような「連帯のルネサンス」⁽¹⁵⁾を推し進めることで RMI 制度の考案者は「扶助の原理」⁽¹⁶⁾を乗り越え、それによって RMI 制度は規範的に正当化されることとなる。

(2) 連帯概念による憲法上の権利保障

RMI 制度を規定した1988年12月1日法⁽¹⁷⁾（以下、RMI 法と略記する。）はその目的を定める第1条前段で「年齢、心身状況、経済および雇用状況に関連して、就労が不可能なすべての人々は、共同体から生存についての適切な諸措置を享受する権利を有する。」と規定している。このように RMI 法が冒頭で1946年憲法前文第11項の条文を援用したことで同項の「再興 (reprise)」への途が開かれ、生活困窮者に対する普遍的な扶助受給権がここで新たに保障されたのであった。⁽¹⁸⁾

RMI 法第1条は続けて後段で、「生活上困難な状況にある人々に対する社会的・職業的参入は国民的至上命令 (impératif national) である。」と定めている。このように RMI 制度は、貧困者の所得保障のみならず、同時に参入 (insertion) 支援の政策を推進することを目的として掲げている。先述の通り、1970年代の経済危機は質も規模も従来とは様相の全く異なる失業問題を引き起こした。このような雇用の危機は同時に、家族を社会的に孤立させ、また労働者層のネットワークを解体していく。産業構造の転換により離婚率が上昇し、ひとり親の貧困、地域や雇用との繋がりが脆弱化するという問題が生じた。また、有期雇用の増加は労働者にとって自己の価値観や理想を形成する場が解体され、そこで営むべき人間関係をも奪取されることをも意味していた。フランスが直面した完全雇用の崩壊とそれに伴う貧困と失業の新しい形態の出現、家族内外の社会的ネットワークの喪失という状況は、「社会的紐帯の弱体化 (fragilité des liens sociaux)」という問題、つまり社会の構成員間のつながり方、いかにして社会的結合を実現し維持するかという、原理的問題を惹起するものであった。⁽¹⁹⁾そこで、RMI 制度は社会的紐帯の解体によって自らの生存の基盤を喪失した者が、再び市民の一員として社会に参加することを権利として観念し、同時に、共同体がその支援をすることを義務とみなした。RMI 受給者は手当給付の決定から3ヶ月後、地方自治体担当部局の指導相談員 (réfèrent) と共に、社会的あるいは職業

的な活動に関する「参入契約」を締結する。前者は医療や健康、住宅改善の援助、社会的団体活動への参加等多岐にわたり、後者は労働市場への復帰を目指している。いずれにせよ受給者は主体的存在として契約内容を実施し、同時に公的組織には受給者の参入にとって必要な機会や場を提供することが求められている。

RMI 制度創設当初、参入政策の運用は、1989年3月9日の大臣通達による定義、すなわち「RMI は受給者にとっては参入の真の権利である一方、公共団体（国および地方自治体）にとっては義務である。すなわち公共団体は、単なる扶助を超える連帯を保障し、社会進歩と社会的結束を支えなければならない」という定義のもとで推進された。⁽²⁰⁾このように参入支援政策は個人が貧困に陥り、社会的基盤を喪失したのは社会の側に責任があり、公的組織が個人の参与の権利保障に全力を注がなければならないという認識に立脚していることが確認できる。そのため、参入契約の締結を手当給付の条件とすることはなかった。⁽²¹⁾また、参入の形態を社会的形態、職業的形態とに分け、その実施に関する契約内容を RMI 受給者自らが選択し、相談員との協議を重ねて実行に移すことが可能となっている。RMI 法第2条では、共同体とともに決定した活動（actions）か就労（activités）にすべての受給者が参加しなければならない旨が規定されているが、この条文は「参入契約の考え得る内容の幅を拡張することを可能にしている」⁽²²⁾のであり、受給者が自らの将来にとって望ましい生き方を選択することが権利として承認されている。⁽²³⁾したがって、復帰先の場合は労働市場に厳格に限定されることはない。RMI 制度の参入政策は「経済的・社会的不安定な状況にある人々の多様性を考慮」し、かつ「それぞれの受給者にかれら自身の可能性と希望とが考慮される解決策を見出す」ことを要請しているのである。⁽²⁴⁾

このように、RMI 制度における連帯は、個人と共同体との新たな権利・義務関係を再構成し、受給者の自己実現をも政策目標の射程に入れて実行することを共同体に義務として課している。貧困者が社会へ再び参与し、社会

的基盤を回復して自らの生き方を選択することは1946年憲法前文で保障されている個人の権利とみなされた。そしてこの権利保障を具現化したのが普遍的最低所得保障と、参入という措置である。RMI 制度が革新的という評価を得たのは、連帯に立ち返ることで1946年憲法前文上の基本的権利を法的に具現化し、雇用の危機、社会的紐帯の崩壊という現代の深刻な諸問題に挑んだ点にあった。

第2節 なぜ RMI 制度は廃止されたのか

RMI 制度の創設はフランス社会保護の歴史を分かち重要な意味を持ち、新たなタイプの社会手当とみなされた。しかし、既に述べたように、議会の全会一致で可決され、導入当時大多数のフランス人の支持を獲得していた RMI 制度は、その創設からちょうど20年を経た2008年に廃止されることとなる。RMI 制度はなぜ廃止されなければならなかったのか。

第一に、RMI 手当の受給者数の増加が挙げられる。制度開始後、受給者数は年々増加し、受給世帯は1989年末の42万7,000から94年末では90万5,000と5年間で2倍強、96年には100万を超えた。世帯員数を含んだ受給者総数は97年には200万人を超えて全人口に占める受給率は4%近くとなった。このような受給者数の増加の原因として強調されたものの一つは、受給期間の長期化傾向である。1995年6月30日時点では、受給者全体のうち、受給開始から1年未満の者が31.9%、2～5年間受給している者が54.2%、創設以来6年間にわたり受給している者が10.2%であった⁽²⁶⁾。1997年以降失業率が低下したにもかかわらず、RMI 受給者は増加し続けたため、RMI 受給者及び RMI 制度そのものに対する批判が徐々に高まっていった⁽²⁷⁾。

第二に、参入政策の「失敗」という指摘がある。つまり受給者が結ぶ参入契約の締結率が低く、県によってばらつきがあるものの平均すると「2人に1人」であったとされ⁽²⁸⁾、そもそも初期段階で契約の署名に至った者は3割程度にすぎなかったという⁽²⁹⁾。RMI 手当を受けておよそ1年後（96年12月から

98年1月)の就労状況を調査したデータによると、就労している割合は26%、4人に1人と少なかった。他方で求職者は6割近くを占め、非労働化した受給者も17%という状況であった。⁽³⁰⁾

最後に、職業的参入によるRMI制度退出の少なさという点に関連し、RMI制度において強調された「不就労の罠 *trappe à inactivité*」、「貧困の罠 *trappe à pauvreté*」という問題を挙げるができる。つまり、有期雇用やパートタイム労働など、賃金が安く、労働条件が不安定な職に就くよりも、RMI手当を受給し続けた方が有利になる場合にそもそも働かないという誘因が、または就労している者については、これ以上就労時間を増やさないと働くという問題である。RMI手当は就労や他の社会手当による収入が最低所得基準に満たない分を支給する差額手当 (*allocation différentielle*) という性質を有するため、就労所得の増加分は必然的にRMI手当の削減へと繋がり、就労しても可処分所得が増加しない状況となり、有期雇用等で低賃金であった場合はこの傾向が生じやすかった。

RMI制度が想定する受給対象者は主として健康な稼働年齢層であり、その殆どは長期あるいは短期の失業者であった。RMI受給者が貧困、社会的排除の状態から脱し、雇用復帰を果たすことで社会的地位を回復するという本制度に課された役割の一つはその機能を十分に果たしてはならず、むしろRMI制度をはじめとする社会ミニマムは就労意欲をそぐものとして認識され出し、失業と貧困の増大は保護ネットワーク実施の根拠ではなく、その結果とみなされるようになったのである。⁽³¹⁾

以上のようなRMI制度をめぐる背景のもと、フランス社会における貧困観、貧困者へと向けられるまなざしに変質する。1988年のRMI制度創設当時は、フランス社会は最も恵まれない人に対して負債を負っているという考え、つまり社会構成員の一人が貧困へと陥った場合、これは共同体が普遍的な社会保護を実施してこなかったことに原因があり、従って社会は貧困者に対して支援をし、この状況を修正しなければならないという考えを共有して

いた。そしてこのような発想こそが RMI 制度の野心だったのである。⁽³²⁾しかしながら、2000年代初頭、このようなより貧しい者に対する「社会の負債」が逆転するのをフランスは目撃することとなる。⁽³³⁾この頃からフランス社会において貧困を社会の責任として説明しようとする意識は後退し、貧困者はもはやシステムの犠牲者ではなく、貧困者自身の無能さ、無責任さによって自らが招いた事態であるとして、怠惰（paresse）によって貧困を説明しようとする考えが生じたのである。実際、貧困の原因を個人の怠惰から説明する人々の割合は、1976年では16.1%、1993年では5.6%であったのに対し、2001年では15.6%、2009年では16%と再び上昇し、2000年代からは「栄光の30年」の時代の直後の割合へと戻っていることが判る。⁽³⁴⁾

こうした社会情勢下で、フランス政府も「仕事もなく、求職活動もしていない」受給者の割合の高さを問題視し始め、1990年代末より求職活動や職業訓練の強化へと政策を転換し始めることとなった。一連の諸改革が目標としたことは個人の「責任化」であり、共通した考え方は、受給者が自身の労働によって、共同体がその受給者に給付した手当を払い戻さなければならないという発想である。⁽³⁵⁾ RSA 制度はこれらの改革の帰結なのであった。

第2章 RMI 制度から RSA 制度へ

第1節 RMI 制度の諸改革—就労インセンティブの強化

RMI 制度の参入支援政策が就労促進的な方向へと転換したのは、2003年11月25日、シラク大統領（Jacques René Chirac）下のラファラン（Jean-Pierre Raffarin）内閣で採択された「RMI の地方分権化と就労最低限所得（Revenu minimum d'activité）の創設についての法律」⁽³⁶⁾（以下、就労最低限所得を RMA、法律を2003年法と略記する。）が成立して以降である（2004年1月より施行）。2003年法により RMI 制度の参入事業に関するすべて権限が県（県議会）に委ねられ、これまで国の責任であった最低限手当も県の責任とされた。

2003年法によって県の責任となった手当支給は、家族手当金庫(Caisse d'allocations familiales : CAF)に委託されて行われた。CAFへ委託される詳細な業務内容は県によって異なるが、受給者の審査、受給者リストからの抹消、支払いの停止をめぐる権限、そして手当審査内容に虚偽がないかを審査する権限がある。こうした権限移譲により、県とCAFとの連携が円滑になり、CAFによる審査やそれに基づく「手当の停止や登録リストからの抹消が行いやすくなった」という評価がある⁽³⁷⁾。また、RMI地方分権改革により「県参入プログラム(Programme départemental d'insertion)」の内容に「補助雇用(emploi aidé)⁽³⁸⁾の実施」と「参入への道のりを明確化する」という2つの項目を盛り込む県が増え、2003年法以前では「補助雇用の実施」を明記する県は2割程度に過ぎなかったが、改革後はすべての県で明記することとなり、職業的参入に重点を置いた支援体制が目指された。

他方、新たに創設されたRMA制度を実施するために、県議会は人員補強、雇い主の開拓、同伴や見守り体制、運営管理体制などを整えた⁽³⁹⁾。RMA制度は「RMI受給者の雇用確保が最大の目的」であり、RMI制度の長期受給者と雇用主との間で締結する雇用契約に関し、県が雇用主に受給者が受け取るはずの手当額の一部を直接支払う補助雇用の制度である。事業主は受給者に対して法定最低賃金(Salaire minimum interprofessionnel de croissance : SMIC)の「報酬」を支給する仕組みとなっており、従って雇用主の負担、つまり賃金は、最低賃金からRMI手当を差し引いた金額だけとなる。これは「雇用主の労働コストを減らせば雇用は創出できるという『仮説』に基づいている⁽⁴⁰⁾」が、RMA制度の雇用契約は週20時間パートタイム労働であり、契約は6ヶ月、更新しても最大2回まで(最大で1年半)という有期雇用であり、さらに受給者が支給されるのはRMI手当でも雇用の賃金でもなく、「就労の最低限所得」であって、「RMI受給者が以前より不利益を被るのは明らか⁽⁴¹⁾」という評価がある。

このように「働くように促す」制度のRMAは「失敗であった⁽⁴²⁾」とみな

されている。本制度は RMI 受給者を貧困から脱出させる政策として掲げられたにもかかわらず、手当は増大されず、労働に復帰して経済的な自立を果たした受給者は殆どいなかった。RMI 受給者は、たとえパートタイム労働や平均以下の収入しか得られない不安定雇用であったとしても、これを引き受けるように奨励されたのである。

その他、1998年以降、労働をより報酬のあるものにするという考えに基づき、「利益供与 (intéressement)」と呼ばれる政策が段階的に実施された。これは RMI 手当算定時に労働所得を一定額控除し、受給者の労働所得と RMI 手当の併給を認める制度である。RMI 制度において1992年時点では750時間までの稼働収入の50%の控除がなされていたが、1999年1月からはすべての稼働収入について3ヶ月間という期限付きで全額控除され、その後9ヶ月は50%控除が実施された⁽⁴³⁾。但し、RMI 受給者のうち利益供与を受給している者の割合は1998年からおよそ12~14%台で推移し、2006年に割合を少し上げるも (14.5%)、「受給率は高いとは言えない」⁽⁴⁴⁾。このような一連の改革、RMI 手当の増額ではなく、雇用獲得へと受給者を鼓舞し、維持させる改革が RSA 制度を準備したのであった。

第2節 RSA 制度について—RMI 制度との相違

(1) RSA 制度導入の経緯と目的について

RSA 制度が初めて考案されたのは、RMI 制度改革がなされていた2004年12月に連帯・保健・家族大臣が設置した「家族・脆弱性・貧困委員会 (Commission de familles, vulnérabilité, pauvreté)」においてである。本委員会の長にボランティア団体「エマウス (Emmaus)」において会長職にあったイルシュ (Martin Hirsh) が任命された。イルシュは、2005年4月に報告書をまとめあげ (通称イルシュ・レポート)⁽⁴⁵⁾、本報告書のなかで RSA 制度を貧困解決策の一つとして提案した。そして「長年にわたって存在する RMI 制度に対する猜疑心や価値の低下に終止符を打つ」ことを RSA 制

度考案の目的として掲げ、その創設の役目を担っていくこととなる。また、⁽⁴⁶⁾2000年代初頭、右派及び左派のいずれも社会保護における新たな権利・義務関係の模索の必要性を強調し、この問題は当時の大統領選において主要な争点の一つとなった。例えば、社会党ロワイヤル(Ségolène Royal)は2007年春の大統領選で「(社会扶助における)権利を保護するたびに、義務を要請しなければならない」と発言している。国民運動連合のサルコジ(Nicolas Sarkozy)は「権利の代償として引き受ける義務が何であるかを考え出さなければならない。義務なしの権利は想像もできない」とし、社会扶助受給者が受け取る手当の代償の必要性を強く主張したのであった。⁽⁴⁷⁾

大統領選でロワイヤルを制したサルコジは任期終了までに「フランスの貧困率を3分の1削減する」という目標を掲げ、就任後貧困対策に取り組むべく政府直属の「貧困に抗する積極的連帯高等委員(Le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté)」を責任主体として設置した。そしてその責任者に、先述のイルシュを指名した。サルコジはイルシュに宛てた指示文章の中で、RMI制度導入後20年にわたって貧困率が殆ど変化していないことを指摘し、RSA制度創設の核心として、「雇用への復帰が扶助を受け続けるよりもより報酬のあるものとなるように、社会ミニマムを改革する」と述べている。この文章中に表現されているように、RSA制度が掲げる理念は、「労働による貧困からの脱出」である。

RSA制度創設の目的は、本制度を規定した2008年12月1日法⁽⁴⁹⁾(以下、RSA法と略記する。)が編纂された「社会福祉・家族法典」によれば、「貧困と闘い、就労又は再就労を促進し、及び受給者の社会参入を支援するため、その受給者に対して適切な生活費を確保すること」とされている(L.第262-1条)。RSA制度の受給要件は、⁽⁵⁰⁾①25歳以上、または子を養育している、あるいは出産予定の者で、②所得が一定水準以下であり(なお、2009年の法改正⁽⁵¹⁾により、特例として、2010年9月以降から18歳以上25歳未満の者で、一定期間就労している者も受給権者となることができるようになった

(L. 第262-7-1条))、③フランス国内に継続的かつ実際に居住していること、④外国人の場合、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（但し難民、無国籍者、居留証明資格〔あるいはそれと同等の資格〕を有する外国人は除く）である（L. 第262-4条）。さらに RSA 制度は最後のセーフティネットであるために、受給するには、利用できる他の社会給付をすべて申請していなければならない、また、配偶者や子に関する扶養費の請求や離婚に伴う相手方からの補償手当の請求などもすべて行わなければならない（L. 第262-10条）。

以上の RSA 法の目的、受給要件に関する条文により、本制度が RMI 制度と同様に「貧困に抗する」ことをその創設目的として掲げていること、そして年齢要件に変更はなく、普遍的最低所得保障という性格が維持されていることの2点が見える。なお、RSA 手当は RMI 手当と同様、世帯構成によって定められる最低生活保障基準に照らして世帯収入がこれに満たない場合に支給される差額手当である点にも変更はない。これに対し、RMI 制度との差異に関しては、「生存手段を保障する」という文言に「就労を促進する」という文言が加わった点が挙げられる。また、外国人についてはフランスに滞在していなければならない期間が RMI 制度では3年間であったのに対し、RSA 制度では5年に引き上げられ、国籍要件が厳格化された。

RMI 制度が、その理念として排除された人々の社会的基盤の回復を目指し、最低所得を保障しながら、その先を必ずしも就労へと限定しない参入政策を実施した点で「革新的」であったという評価がなされた以上、RSA 制度において受給者に対して就労義務が法的に課された点は、看過できない重要な断絶点であると思われる。

RSA 制度の具体的な就労義務規定については次の通りである。職に就いていない者は求職活動に取り組み、職に就いても受給者を含む世帯員の所得合計が法で定める額未満の者は、より良い仕事への移行や労働時間の増加等に取り組みなければならない（L. 第262-28条）、そして当該義務

を怠った者は、RSA 手当の支給停止等の制裁が科される。また、受給者に就労能力が認められる場合、県議会の長は、できる限り受給者に雇用局(Pôle emploi : PE)あるいはその他の職業紹介機関等における求職活動を行わせる。この場合、受給者は求職者リストに登録され、他の求職者と同様に「雇用へのアクセスのための個別的计划(Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi : PPAE)」を策定することになる(社会福祉・家族法典 L. 262-34条、労働法典 L. 5411-6-1条等)。PPAE とは、雇用局に求職者として登録する者が個別の相談員と結ぶ参入契約である。⁽⁵²⁾ 2008年8月1日法(以下、2008年法と略記する。)による労働法典改正によって PPAE 作成、更新の義務が求職者に明確に課された。PPAE においては、求職者に対して提供されるべき職業訓練等のサービスが明示され、同時に、求職者が求めている雇用について、その性質的・地理的な条件、賃金水準等が特定される。更に2008年法によるもう一つの重要な変更点は、求職者が「合理的な雇用の申し出」⁽⁵³⁾を正当な理由なく2回拒絶した場合に、求職者リストからの削除、あるいは所得保障給付の停止の対象となり得るとの規定を導入したことである(労働法典 L. 5412-1条の2、R. 5426-3条)。先述の通り、RSA 受給者はこの PPAE に組み込まれた求職活動を行う義務を負う。つまり、RSA 受給者が2度「合理的な雇用の申し出」を拒否した場合、RSA 手当の停止というサンクションが課されることになったのである。⁽⁵⁴⁾⁽⁵⁵⁾ たとえ参入契約を締結しなかった場合でも受給が継続されていた RMI 制度の時代、つまり参入はそれ自体が目的であり、決して手当給付の条件となってはならないとしていた状況とは全く異なる方針が採られている。

(2) 「積極的連帯」という言説

RSA 制度の考案者であるイルシュは、RMI 制度と RSA 制度との理念的相違点について「労働こそが、RSA の哲学的基礎である。RSA を RMI と区別するのは労働である」⁽⁵⁶⁾とし、「就労する受給者は手当が増加し、働かない者には一文たりとも投じるつもりはない」⁽⁵⁷⁾と述べている。そして RSA の

野心として、「連帯を修正する」ことを宣言した。⁽⁵⁸⁾

先述の通り（第1章第2節）、RMI 制度が廃止された主たる原因は受給者の増加傾向、職業的参入の領域における取り組みの相対的少なさにあった。実際、1992年の RMI 評価委員会は停滞している職業的参入の問題を指摘し、「参入契約は当初目論んだ利点を全く発揮していない」と結論付けた。⁽⁵⁹⁾ こうして RMI 制度が就労促進型の制度へと改革されたのは既に概観した通りである。1990年代後半から2000年代初頭にかけての一連の改革が生活困窮者の就労復帰という効果を発揮しないことを受け、RMI 制度そのものが社会ミニマムの失敗、つまり、公的介入の失敗という原理的な次元で意識され始める。このような状況は次第に「連帯疲れ (lassitude de la solidarité)」⁽⁶⁰⁾と表象され、RMI 制度を導出した連帯を「再検討」し、労働を最優先にする社会ミニマムを支える別の「連帯」を構築しだす。これが、イルシュ・レポルトに提言されている「貧困に抗する闘いのために、労働を最優先の軸にする」⁽⁶¹⁾という基本方針に依拠して再考された、「積極的連帯 (solidarité active)」⁽⁶²⁾と呼ばれるものである。

「積極的連帯」とは、貧困の根絶を確実にするために、雇用復帰を合言葉として、就労可能なあらゆる受給者が労働市場へと依拠するように「連帯」を活性化、能動化 (activer) する、そのようなプロジェクトとして位置付けられている。社会学者のカステル (Robert Castel) によれば、社会保護領域において受給者を就労へと差し向けるアクティベーションは、責任化、個人化、計画のロジック、代償の要求という言葉の総称である。このロジックは常に個人に対して責任を問うものであり、当該個人がこれらの要求に応じられなかった場合、その「失敗」の責任はその者自身に問われることとなる。⁽⁶³⁾ このように説明される「積極的連帯」への「大転換 (grand formation)」⁽⁶⁴⁾は、RSA 制度創設を裏打ちする原理として作用する。「積極的連帯」というロジックによって社会保護手当の代償としての就労、生活困窮者に対して課される求職活動の法的義務が正当化され、市民間のつながりは諸個人の就労

へ向けた積極的な努力により実現可能だとされたのであった。

第3章 RSA 制度の批判的検討—「連帯」を手がかりとして

ここまで、RMI 制度の革新性とその限界、そして RMI 制度で解決されなかった貧困問題の新たな処方箋として RSA 制度が登壇したことを述べた。RSA 制度は手当の代償として受給者に就労の法的義務を課すために連帯を「修正」し、市民を能動化することで、社会的リスクの責任を主体的に引き受けさせることを目指した。問題は、このような「積極的連帯」に支えられた RSA 制度が、RMI 制度をはじめとする社会保護政策の「欠陥」、「失敗」を修正し、フランスが直面する貧困や失業の現代的問題の解決策として根本的な役割を果たしているのかという点である。

本稿筆者が RSA 制度を支持しないのは、以下の理由による。第一に、RSA 制度創設を正当化した「積極的連帯」が RMI 制度で確認された憲法上の連帯概念から逸脱しており、連帯に課された規範的役割を果たしていないという原理的な問題があるためである。第二に、原理的に正当化され得るか否かにかかわらず、RSA 制度は実際の社会保護制度としての有効性が疑わしいためである。以下、順にその内容を述べる。

第1節 RSA 制度の“S (solidarité)”について

RMI 制度も、RMI 制度の「失敗」を修正するために登壇した RSA 制度も、いずれもその導入を正当化したのは連帯概念であった。連帯は、生活困窮の貧困者が国民共同体の構成員であり、それゆえに彼（彼女）らが当然に社会的リスクから保護される権利を有するものという認識に基づいている。失業し、生活困窮に陥ったあらゆる者を保護する役目を負うのは国家であり、この国家の責任は特定の個人の功績 (mérite) に左右されるものではなく、その者がフランス市民として共同体に帰属しているということから当

然に導かれる。

第1章で触れた通り、RMI 制度においては1946年憲法前文第11項で保障されている生存への権利が實際上社会保護の領域で実現されていないということを受け、当該権利の具体化が目指された。RMI 制度の考案者は連帯に依拠することで、これまで保護の対象とされてこなかった稼働年齢層にまでその権利保障が及ぶ最低所得保障制度を実現することとなる。但し、本制度を通じてこの新たな連帯が共同体に命じたのは、単に受給者を扶助の名宛人とみなして一方的な金銭給付を実施することではなく、彼（彼女）らが極貧へと陥ったプロセスをも考慮することであった。つまり、経済的支援に加え、受給者が社会の構成員の一人、責任ある主体として、共同体とともに協議を重ね、もう一度社会へと組み込まれるような機会や場を構築することが目指されたのである。生活困窮者が自己実現を果たすための社会的基盤や主体性の回復、即ち社会への参入は連帯によって権利として観念され、RMI 制度を通じてその権利実現は公的機関の義務として位置付けられた。このようにして、「新たな貧困」を乗り越えるための新しい社会的紐帯、共同体と個人との権利・義務関係が提示されたのであった。

連帯をこのようなものとして確認すれば、RSA 制度で語られる「積極的」という言葉を冠した「連帯」は以下のように整理が可能だと考えられる。RSA 制度の導入を正当化するものとして「RMI の “I (insertion : 参入—引用者)” は失敗であった⁽⁶⁵⁾」という言説があるが、これは RMI 制度の役割の一つである稼働年齢層の雇用復帰という側面が十分に機能しなかったことに由来している。この「失敗」を根拠として RSA 制度は貧困者の陥った状況は自業自得であるという自己責任、自己負担の論理を社会保護の領域へと持ち込み、いかなる条件であっても働くことを生活困窮者に対して法的に義務として課したのであった。しかしながら、ここで確認すべきことは、RMI の “I” に連帯が吹き込んだ規範は、形式的な雇用復帰や労働の強制ではなかったはずである。多くの受給者の「復帰」先となっている不安

定雇用への就職が増加し、失業率が数字のうえで減少したとしても、実際の RSA 受給者は常に扶助と不安定雇用の領域で生活することを余儀なくされる。加えて、雇用の契約期間が切れた場合、社会から「怠惰」の烙印を押されぬよう、いかなる類のものであっても別の職へと就かねばならないという動機が働く。このようにして「どんな条件でも働くように駆り立てることは、道徳的脅迫というべき⁽⁶⁶⁾」である。

完全雇用が自明ではなくなり不安定雇用が増加するフランス社会において、もはや形式的な就労復帰が個人の経済的自立や社会的権利を保障し、社会的なアイデンティティの形成を支え、市民間の紐帯、社会的統合を担保するものとして機能することは困難であろう。社会的紐帯を再構築し、憲法上の基本的権利を保障する役割を担うのが連帯概念である以上、生活困窮者への最低所得保障の条件に就労を法的義務として課すことを正当化する RSA 制度の“S (solidarité)”は、現代的社会問題の国家介入の様式としては本来的な役割からはずれている。RSA 制度の「連帯」は貧困者を労働市場へと半ば強引に統合し、これを拒んだ者を「怠惰」や「自己責任」というレッテルへと回収するための一言説に過ぎないのではないか。

第2節 RSA 制度の実情について

このように、RSA 制度を支える「能動化」された「連帯」は RMI 制度で参照された憲法上の規範ではなく、制度を推し進めるための一標語へと化し、「連帯の道具化⁽⁶⁷⁾」の一形態とも考えられる点で原理的な問題をはらんでいる。それでもなお RSA が RMI から引き継いだ最低所得保障という制度上の性質は重要なものであり、社会保護のなかで最も受給者数が多い制度が RSA であるという。しかしながら、利用者数の多さが社会保護制度運営の効果や支持を必ずしも担保するわけではなく、実際、RSA 制度はその創設前後で数多くの批判を受けてきている。以下では、それらの批判を参照することで RSA 制度がその目的として掲げた「貧困の軽減」と「就労の促進」

が達成されておらず、この制度が運営実態に照らしても正当化し得ないことを述べる。

RSA 法が制定、施行される以前、2007年8月21日の法律⁽⁶⁸⁾により、RSA 制度の実験・試行が実施された。この実験は当初35県で行われることが予定されていたが、県、特に社会党の県知事の反対があり、実際は14県だけにとどまったという⁽⁶⁹⁾。この事実が RSA 制度に対する抵抗の一つの現れと言える。その後、実施された実験の結果すら待つことのなかった「粗略な実験」⁽⁷⁰⁾を経て RSA 制度が導入されることとなったが、導入後も制度に対する抵抗・批判が途絶えることはなかった。その内容は以下の2点に整理できる。

第一に、RSA 制度は不安定雇用の領域を拡大させるという指摘が数多くなされた。RSA 制度は労働を受給者に対して法的に奨励、義務化することで貧困問題を解決しようとするものである。しかし、ここでの問題は、その奨励された就労先の形態、質を問わない点にある。RSA 制度においては就労が手当の代償となるため、雇用を剥奪された RSA 受給者たちは、いかなるタイプの就労、つまり有期雇用やパートタイム労働等の不安定な雇用でも引き受けることを事実上強制される。同時に、RSA 制度は使用者側にとっては労働市場で安価な労働力を見つけ出す好機を提供するものとなっている。こうした事態は、受給者を完全な雇用でもなく、法的に保護される失業でもない中間的な境遇へと陥れ、この新たに形成された領域を固定化し、不安定のなかへと受給者を固定化するという状況をもたらす。この点、カステルは RSA 制度実施の正当化根拠として主張される「不就労の罍」、「貧困の罍」という言葉に対し、「低賃金の罍 (trappes à bas salaires)」、「不安定の罍 (trappes à précarité)」という言葉をもって RSA 制度を痛烈に批判した⁽⁷¹⁾。また、イルシュ・レポートの作成にも関与した社会学者のポーガム (Serge Paugam) は、RSA 制度が古典的な賃労働とは別の階層として「扶助を受ける不安定労働者 (travailleur précaire assisté)」という新たな地位を公的に創出し、貧困な労働者を労働市場の最底辺の区分へと巧妙に組み込

むのではないかという懸念を示す⁽⁷²⁾。

第二に、RSA 受給者のスティグマの問題である。繰り返し述べるように、RSA 制度においては受給者の参入先は実質的に労働市場に限定されており、そして奨励される労働は殆どが低賃金や有期雇用等、不安定な状態であった。このような状況は、受給者が奨励に応じることは彼(彼女)らの「社会的義務」であるとする「積極的連帯」の言説によって強力に支えられてしまう。こうして受給者たちは、不安定雇用を避け、求職の奨励に応じなかった場合には一層他者から非難されるという問題が生じる。いかなる雇用形態であれ就労した「アクティブ」な RSA 受給者と、そうではない受給者との区別が「殆ど必然的に、功績のある者とそうではない者との間の古典的な二分状態へと帰着⁽⁷³⁾」してしまう。貧困からの脱出、社会的基盤の回復を目指して求職活動をしながらも就労できない者も、何もしようとしない者と様にくられスティグマが押される。RMI 制度創設からの20年間で、「貧困者の置かれた状況の責任はその者自身の怠惰のせい」という自己責任を強調する傾向が主流となった。RSA 制度において、労働市場にアクセスできない受給者たちは「怠惰な者」という烙印を押されないように必死に職を得ようとしても、結果的にその者が就労へと到達できなかった場合には、やはり強い非難を被ることになってしまう。

また、スティグマの問題は同時に潜在受給者を増加させる危険をも伴う。RSA 制度の被扶助資格者150万人のうち、わずか45万人しか本制度を享受していないとされている。扶助研究者のデュヴ(Nicolas Duvoux)はその理由として、RSA 制度に関する情報へのアクセスが困難であること、措置の複雑さ、そして就労復帰を果たしたとして見込まれる収入の低さ、更に被扶助者という身分に対する拒絶感等を挙げている⁽⁷⁵⁾。受給者にとって RSA 制度が「不名誉」であるという感覚が生まれ、これが貧困状態という不幸に付け加わる。貧困者のなかにはこの「非常に高くつく権利(droit si cher payé)」に訴えないことによって、自らの名誉を護ろうとする者さえもい

⁽⁷⁶⁾る。潜在的受給資格の数が今後も増大するのであれば、本制度の有効性は疑わしい。

RSA 制度に対する種々の批判は公式の調査によっても裏付けることができる。2009年9月、専門家や研究者らの調査結果を基として RSA 評価委員会⁽⁷⁷⁾が設置された。本委員会は2011年12月15日に最終レポートを提出し、RSA 制度が、貧困に抗する闘い、そして雇用奨励策としては頓挫しており、その目標を殆ど達成できていないと結論付けた。⁽⁷⁸⁾ レポートは第一に、貧困問題に対する効果は予想とかけ離れたものであったとする。国立統計経済研究所（Institut National de la Statistique et des Études Economiques : INSEE）の調査、及び全国家族手当金庫（Caisse Nationale des Allocations Familiales : CNAF）、農業社会共済組合（Mutualité Sociale Agricole : MSA）の資料によれば、RSA 制度は2010年時点で低所得層の割合を0.2%⁽⁷⁹⁾しか削減しなかった。第二に、雇用復帰に関してもまた効果は発揮されず、RSA 受給者の得た地位、職は多くの場合が不安定なものであったという。⁽⁸⁰⁾ 2009年から2010年にかけて評価作業の一環で労働省統計局（Direction de l'Animation, de la recherche, des Études et des Statistiques : DARES）が実施したアンケート調査によれば、受給者220万人のうち就労復帰した者は36%であり、そして就労した受給者のうちその多くは、2010年時点でパートタイム労働、有期雇用契約の職しか得られなかった。具体的には、賃金労働者として働く RSA 受給者のうち、期間の定めのない雇用が57%、有期雇用が32%、季節労働や臨時雇用が11%である。フランスにおける全就労者の雇用形態比率が順に86%、10%、2%であることと対比すると、RSA 受給者に非正規雇用が多いのは明らかである。⁽⁸¹⁾ なお、2010年末の時点で雇用局に求職者登録をした RSA 受給者数は3分の1にも届かなかった。参入契約に関して付言すれば、2011年時点で RSA 受給者の締結率は40%にも満たなかったが、これに対して2006年時点の RMI 受給者の締結率は43%であったとい⁽⁸²⁾う。雇用復帰の効果において、RSA 制度はかつての RMI 制度に対してむ

しろ後転しているといえる。

第3節 RSA 制度の失敗？

多くの研究者、公的レポートの以上の評価をそのまま受け止めるとすれば、RSA を社会保護制度として効果的な役割を果たすものとは結論できない。このような制度運営の実態、つまり RSA 制度の失敗は、本制度の考案者が RMI 制度の「失敗」を見誤ったことに起因するものと思われる。即ち、RSA 制度が自明としている貧困者の個人的な「就労意欲の欠如」に貧困や失業問題の根源を求めることはできないのではないか。そうだとすれば、事実上の就労義務付け政策によって賃金労働者を生み出し、貧困を解決するというプロジェクトは「貧困に抗する」という目的を達成する手段としてふさわしくない。

ところで、RMI 制度の職業的参入は受給者が「怠惰」だったために「失敗」したのであろうか。この点、RMI 制度の就労—退出者のうち非正規雇用の72%がもっと良い条件の雇用を望んでいたとされている。また、「不安定雇用形態にある者は、就労による状況の改善は認めているが、彼らの88%は『安定雇用への一步としたい』、『もっと働きたい』と述べている⁽⁸³⁾」。職業的参入は就労先の雇用形態を問題としないため、RMI 受給者はたとえ就労意欲を有していたとしても、不安定雇用と RMI 制度との往復、あるいは雇用なしの状態を強いられている場合がある。国家は失業を防止し、雇用アクセスを円滑にするために介入してきたものの、RMI 制度においては結果的に不安定雇用の制度化に手を貸すことになり、「新たな労働形態を強化しながら人々を不安定の中へと固定化する」運営をしており、そしてこのような状況そのものが更に職業的参入の必要性、需要を生み出すという矛盾を抱えていた⁽⁸⁴⁾。RMI 制度の「欠陥」を見定めるためには、受給者個人の就労意欲の有無ではなく、就労先の状況に目を向ける必要がある。

先述(第2章第1節)の RMI 制度改革の一環である2004年 RMA 制度に

しても、RMA 制度が用意する補助雇用に就いた受給者たちは SMIC 以下の賃金しか受け取れず、就労意欲を有する労働者であるにもかかわらず扶助に頼らなければならない。この点、カステルは RMA 制度における SMIC の半額というこのわずかな給与が、失業保険や年金といった社会保障への権利へと途を開き得るものとする。就労者の一定の抛出、就業期間がこれを担保するからである。しかし他方で、この諸権利が発生するのに100年以上は働く必要があるというエコノミストのシニカルな見解を示す。実際には、RMA 制度において受給者は平均して1年間働き、その後はまた別の一時しのぎの手段 (expédient) を探すのである。このようにして働き続ける者は本当に労働者といえるのだろうか。つまり、RMA 制度のもとでは就労だけでは生活のための、あるいは生き残るための最低限の収入を確保することができないため、受給者は労働と扶助が結びついた新たな「雑種 hybride」の典型的なものではないかと疑問を投げかけている。⁽⁸⁵⁾

就労できない RMI 受給者は RSA 制度の推進者によって「無責任な者」あるいは「便乗者 (あくどい利用者)」⁽⁸⁶⁾ として非難の対象となったが、これら RMI 受給者の多くがそもそも面接や採用試験を受ける段階まで辿り着けていなかったという指摘もある。⁽⁸⁷⁾ RMI 受給者の低い教育水準、悪化する健康状態、介護や教育等の家庭の事情等が受給者の労働市場復帰を阻害しているのである。そして、たとえ雇用へと到達したとしても、その参入先が不安定雇用であった場合、いったんパートタイムのような不安定雇用に就くと正規のフルタイム労働に移動できる可能性は低くなるという。「このようなパートタイムからフルタイムへの移行が困難であるという現実を踏まえて、将来的に安定雇用に就くためには、失業者のままですた方が良いとする行動規範が導かれる」⁽⁸⁸⁾ のであった。このような実態もまた「積極的連帯」が強調する、「能動化された市民」による労働を通じて貧困問題を解決するという目的の達成が極めて困難であることを裏付けている。

結

本稿は1988年RMI制度から2008年RSA制度への転換を支えた言説、両制度が想定する社会観、貧困観を整理し、そしてそれらに支えられる各制度の理念を参照して、RSA制度における連帯概念の内実を探ろうとしたものである。RMI制度とRSA制度との重大な差異は、前者では生活困窮者の権利と捉えられていた普遍的最低所得保障、社会的あるいは職業的参与が、後者では労働市場への参加が給付の実質的条件として貧困者に課される法的義務に原理的に転換された点にある。そのような共同体と個人の権利・義務関係の変更は、社会の貧者に対する変質したまなざし、つまり、貧困問題への対応を社会の側の責任ととらえる視点から、個人の自己責任を強調するものへの転換に支えられていた。そして、RSA制度の考案者はこの変更に関範的な効力を与えようとし、連帯に「修正」を加えたのであった。RSA制度における「修正」された「積極的連帯」は失業という社会的問題を個人の問題へと回収し、強引な雇用政策のために用いられる道具化された「連帯」であるというのが本稿の結論である。

但し、本稿はRSA制度への批判を通じてRMI制度を称賛し、その回帰を主張するものではない。RMI制度もまた貧困問題を解決できず、わずか20年で社会的な支持、信頼を喪失し、廃止に追い込まれたのである。本稿筆者がRSA制度を再検討すべしと結論するのは、本制度が受給者の個人的な就労意欲のなさ、怠惰という自己責任の論理を全面に持ち出してRMI制度の「失敗」を語り、その被扶助者の「無責任さ」の「改善」を政策の最優先軸に据えたことがRSA制度の原理的、政策的な重大な誤りであるからである。就労意欲の有無ではなく、受給者たちが置かれた雇用をめぐる具体的な状況や就労へと至る過程を何よりもまず考慮しなければならない。例えば、受給者の健康状態や移手段の問題、抱えている子どもの問題等、⁽⁸⁹⁾そして正規雇用の不足である。このような問題は多くの場合が受給者個人か

ら派生したのではなく、社会的、経済的な力学で派生した問題であろう。このような社会的リスクに原理的に対抗し、貧困者の生存の在り方をも視野に置いて「生存への権利」を保障することが、連帯という規範から導かれる公的機関の重要な義務の一つであったはずである。RSA 制度が今後も存続するのであれば、本制度は社会において「貧困者がどこからやってきたかを不問に付し、『貧困者がいまここにいる』ことを常態化する⁽⁹⁰⁾」役目を担い続け、貧困問題の根本的な解決にはつながらないだろう。

本稿は現行の具体的な社会扶助政策である RSA を RMI 制度からの転換に焦点をあてて分析し、RSA 制度の「連帯」概念と制度的実態について考察するにとどまる。RSA 制度は現在もなおフランスの社会保護制度として存続しているが、本制度が改革、あるいは廃止される場合には、やはり「連帯」概念の見直しを通じてそれはなされることとなるだろう。今後の RSA 制度の動向に注視し、憲法上保障される社会的権利と連帯という法規範との関連性を明らかにすること、そして、今後も対応が迫られる社会問題に対処するための原理として、連帯概念がいかにあるべきかという根源的な探求を、引き続き今後の課題として残したい。

- (1) 埋橋孝文「ワークフェアの国際的席捲—その論理と問題点」埋橋孝文編『ワークフェア—排除から包摂へ?』(法律文化社、2007年)15頁。なお、埋橋によれば、ワークフェア政策の定義は「何らかの方法をとおして各種社会保障・福祉給付(失業給付や公的扶助、あるいは障がい給付、老齢給付、ひとり親手当など)を受け取る人々の労働・社会参加を促進しようとする一連の政策」である(18頁)。
- (2) 同上、33頁。
- (3) 生活保護法改正、及び生活困窮者自立支援法の成立背景、詳細につき、以下を参照。布川日佐史「生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア」埋橋孝文編『ワークフェア—排除から包摂へ?』195頁、黒田有志弥「生活困窮者に対する支援の現状と課題—2013年生活保護法改正及び生活困窮者自立支援法について」論究ジュリスト(2014年秋号 No.11)65頁。

- (4) 生活保護法改正、及び自立支援政策に関する問題点につき、以下参照。中囿桐代「生活保護受給母子世帯と『自立』支援—釧路市での調査を事例として」布川日佐史編『生活保護自立支援プログラムの活用1—策定と援助』(山吹書店、2006年)207-209頁、森川清「生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を支援するのか」賃金と社会保障No.1590(2013年7月下旬号)9頁、稲葉剛『生活保護から考える』(岩波新書、2013年)167-188頁。
- (5) Serge Paugam, «Les cycles de la solidarité envers les pauvres», Robert Castel et Nicolas Duvoux, (éds.). *L'avenir de la solidarité*, PUF, 2013, p.37.
- (6) Robert Castel, «De la protection sociale comme droit», Robert Castel et Nicolas Duvoux (éds.). *L'avenir de la solidarité*, p.13.
- (7) Paugam, «Les cycles de la solidarité envers les pauvres», p.39.
- (8) Castel, «De la protection sociale comme droit», p.8.
- (9) RMI 制度における連帯概念につき、拙稿「フランス『連帯』概念の憲法上の位置付け—RMI 制度を素材とする一考察」早稲田法学会誌第66巻1号(2015年)258-279頁参照。
- (10) 参照、都留民子『フランスの貧困と社会保護—参入最低所得(RMI)への途とその経験』(法律文化社、2000年)99頁。(以下、都留『フランスの貧困と社会保護』と略記する。)
- (11) Serge Paugam, *La société française et ses pauvres, L'expérience du RMI*, PUF, 1993, p.85.
- (12) 都留民子「社会的排除—概念と施策の批判的考察」『福祉政策論の検証と展望』(2008年)127頁。
- (13) 中村睦男『社会権法理の形成』(有斐閣、1973年)286頁。
- (14) Préface de Dominique Rousseau, Conclusion de Michel Borgetto, *Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales- Quels titulaires pour quels droits ?*, L.G.D.J, 2012, p.97.
- (15) Emmanuelle Borle, « Le revenu minimum d'insertion entre «assistance» et «nouvelles solidarités»», in Jacques Chevallier (éd.), *La Solidarité, un sentiment républicain?*, 1992, PUF, p.145.
- (16) Maryse Badel, *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*, Presses universitaires de Bordeaux, 1996, p.431.
- (17) Loi n° 88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

- なお、RMI 法条文の訳語につき、平山卓「社会復帰最低所得法」『外国の立法』168号（1990年）272-281頁を参照。
- (18) Robert Lafore, «La pauvreté saisie par le droit», in: Robert Castel et J.-F. Lae (éds.), *Le revenu minimum d'insertion – une dette sociale*, L' Harmattan, 1992, pp.71-72.
- (19) Paugam, *La société française et ses pauvres*, pp.56-59, pp.61-64.
- (20) 小澤裕香「フランスにおける労働年齢層の最低所得保障の現状と課題—RMI 制度から RSA 制度への変遷過程と運用実態の分析」（2015年）21頁。〈<http://hdl.handle.net/10086/27199>〉（2016年5月13日最終閲覧。）（以下、小澤「フランスにおける労働年齢層の最低所得保障の現状と課題」と略記する。）
- (21) 但し、受給者が契約内容を遵守しなかった場合には、手当の中断、あるいは支給停止というサンクションが課されている。支給停止とは、受給者としての登録は行われたままで、さしあたり4ヶ月間手当だけを停止することを指す。この間、RMI 受給者として獲得した疾病保険の加入と無償医療の権利等の諸権利は維持される。支給機関は4ヶ月後に状況を見て、契約の不履行等が再確認されれば、その時点で受給者は「登録抹消 (radiation)」となる（RMI 法第14条）。なお、登録抹消となっても後に再び収入の欠如・減少という事態になれば再度申請が可能である。参照、都留『フランスの貧困と社会保護』158頁。
- (22) Paugam, *La société française et ses pauvres*, p.109.
- (23) *Ibidem*.
- (24) *Ibid.*, p. 110.
- (25) 都留『フランスの貧困と社会保護』174-175頁。
- (26) 川口美貴「フランスにおける最低所得保障と社会的・職業的参入」静岡大学法政研究2巻1号（1997年）111頁。
- (27) 都留民子「フランスの参入最低限所得（RMI）をめぐる論議」月刊自治研（2004年）43頁。（以下、都留「RMIをめぐる論議」と略記する。）
- (28) 小澤裕香「フランスにおけるワークフェア—1990年代以降の RMI 制度改革」季刊経済理論46巻2号（2009年）72頁。
- (29) 都留『フランスの貧困と社会保護』183頁。
- (30) 小澤裕香「RSA 改革を通じたワークフェア政策の転換—権利・義務関係の再構築」経済学論叢（中央大学）51巻1・2号合併（2011年）23頁。（以下、小澤「RSA 改革を通じたワークフェア政策の転換」と略記する。）

- (31) Anne Eydoux et Bernard Gomel (coord.). *Apprendre (du l'échec) du RSA : la solidarité active en question*, CEE, 2014 p.28.
- (32) Serge Paugam, *Pauvreté et solidarité : entretien avec Serge Paugam*, 2008. <http://www.laviedesidees.fr/Pauvrete-et-solidarite-entretien.html> (2016年5月13日最終閲覧。)
- (33) Nicolas Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité ; Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Seuil, 2012, p.72.
- (34) Paugam, «Les cycles de la solidarité envers les pauvres», p.29.
- (35) Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité*, p.72.
- (36) Loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.
- (37) 小澤裕香「RSA 改革を通じたワークフェア政策の転換」26-27頁。
- (38) 補助雇用とは、長期失業者等、困難な状況にある特定のグループを対象として国家の補助が付与される特別の雇用形態のことである。使用者が労働者を雇い入れる際に、使用者に対する金銭給付、あるいは社会保険料免除、場合によってはその双方が行われる仕組みであり、雇用と社会保障の狭間にある制度ともいえる。笠木映里「フランスの雇用政策—近年の動向と日本への示唆」季刊労働法232号(2011年春季)、47頁。(以下、笠木「フランスの雇用政策」と略記する。)
- (39) 小澤「フランスにおける労働年齢層の最低所得保障の現状と課題」42頁。
- (40) 都留「フランスのRMIをめぐる論議」44-45頁。
- (41) 同上、45頁。なお、RMA 制度は賃金としての最低賃金が保障されておらず、労働法、憲法に抵触する措置であるという観点からも厳しく批判されている。
- (42) Castel, «De la protection sociale comme droit», p.14.
- (43) 都留『フランスの貧困と社会保護』161頁。
- (44) 小澤「フランスにおける労働年齢層の最低所得保障の現状と課題」33頁。
- (45) *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, La Documentation française, 2005.
- (46) Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité*, p.62.
- (47) Diane Roman, «Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des «devoirs sociaux»»RDSS, N°1, 2009, p.63.
- (48) La haut commissaire aux solidarités, *Lettre de mission de M. Nicolas*

SARKOZY, Président de la République, adressée à Martin Hirsch, Haut commissaire auprès du Premier ministre, aux Solidarités actives contre la pauvreté.

〈<https://www.cnle.gouv.fr/Lettre-de-mission-de-Martin-Hirsch.html>〉（2016年5月13日最終閲覧。）

- (49) Loi n° 2009-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.
- (50) RSA 制度の受給要件、給付額の算定方法や詳細な手続き等につき、服部有希「フランスにおける最低所得保障制度改革—活動的連帯所得手当 RSA の概要」外国の立法253号38-44頁参照。（以下、服部「フランスにおける最低所得保障制度改革」と略記する。）
- (51) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.
- (52) PPAE は、2001年の失業保険協定締結によって創設された個別のアクセス計画（Plan d'Accès Personnalisé : PAP）、雇用復帰支援計画（Plan d'Aide au Retour à l'Emploi : PARE）に代わるものである。参照、林雅彦・高津洋平「フランスの失業保険制度と職業訓点政策—Welfare to Work の観点から—」『海外労働時報』（2003年、臨時増刊号 No. 342）2-3頁、及び笠木「フランスの雇用政策」46頁。
- (53) 求職者は PPAE において自らの求める雇用を特定するが、この情報は失業期間が3ヶ月を超えるまでの間は「合理的な雇用の申し出」の特定に用いられる（労働法典 L. 5411-6-6条）。但し、失業期間が3ヶ月を超えると「合理的な雇用の申し出」は、PPAE とは無関係に法律上決定される（同 L.5411-6-3条）。その際には、仮に求職者登録から3ヶ月～6ヶ月の間は賃金水準が前職の95%以上の雇用の申し込みが合理的とされ、6ヶ月以降は、前職の85%以上の賃金、片道1時間または30キロ以内の通勤を要する雇用の申し込みが合理的とされている。参照、笠木「フランスの雇用政策」46頁。
- (54) 義務違反の場合の給付停止処分につき整理すると以下の通り。①受給者本人の事情により、かつ、正当な理由なく、期間内に PPAE または社会参加契約を作成若しくは締結しない場合または更新しない場合、② PPAE の項目または社会参加の条項を厳守しない場合、③受給者が RSA 等について定めている社会福祉・家族法典第2編第6章「貧困および排除との闘い」に規定する監督に服さない場合等には、県議会議長により RSA の全部又は一部の給付を停止できる（L. 第262-37条）。参照、服部「フランスにおける最低所得保障制度改革」45頁。

- (55) 2012年3月、国民運動連合のフィヨン (François Fillon) 内閣のもとで RSA 受給者が自らの参入の権利と義務に従わない場合の制裁に関するデクレ (Le décret n° 2012-294 de 1^{er} mars 2012 relatif aux d'orientation de suspension et de radiation applicables aux bénéficiaires du revenu de solidarité active) が出された。本デクレでは参入支援を受ける権利と義務を有する者に対してオリエンテーションの始動期間を明確にし、中断のメカニズム、登録抹消を通知する条件を明確にしている。オリエンテーションの面談に行かなかった者については、自動的に第一次警告として RSA 給付 (月額) から100€が差し引かれる。これにより制裁を受ける生活困窮者は増えることとなった。小澤「フランスにおける労働年齢層の最低所得保障の現状と課題」62頁。
- (56) Martin Hirsch et Emmanuelle Wargon, Revenu de solidarité active: quelle philosophie? Entretien avec Martin Hirsch et Emmanuelle Wargon, in *Etudes*, n° 1 Tome 410, 2009, pp.35-36.
- (57) Hélène Périvier, «Les victimes collatéraux du RSA», Robert Castel et Nicolas Duvoux (éds) *L'avenir de la solidarité*, p.74.
- (58) Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, *livre vert vers un revenu de solidarité active*, Février 2008, p.8.
- (59) 原田康美「フランスにおける『普遍手当』論—『ベーシック・インカム』論のフランス的コンテクスト」東日本国際大学福祉環境学部研究紀要第3号(2007年) 56頁。
- (60) Eydoux et Gomel, *Apprendre (du l'échec) du RSA*, p.16.
- (61) Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, *livre vert vers un revenu de solidarité active*, Février 2008, p.8.
- (62) Eydoux et Gomel, *Apprendre (du l'échec) du RSA*, pp.16-17.
- (63) Castel, «De la protection sociale comme droit», p.8.
- (64) Eydoux et Gomel, *Apprendre (du l'échec) du RSA*, p.26.
- (65) Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité*, p.73.
- (66) Robert Castel, *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009, p.111.
- (67) Castel, «De la protection sociale comme droit», p.7.
- (68) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. (通称、「労働、雇用、購買力 (TEPA) 法」)

- (69) 都留民子「フランスの公的扶助—ワークフェア・積極的連帯手当 (RSA)」埋橋孝文編『生活保護』(福祉+α)(ミネルヴァ書房、2013年) 207頁。
- (70) Hélène Périvier, «Les victimes collatéraux du RSA», p.74.
- (71) Robert Castel, Le RSA, machine à fabriquer de la précarité, le Monde du 25 juin 2009. <http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/06/25/le-rsa-machine-a-fabriquer-de-la-precarite-par-robert-castel_1211366_3232.html> (2016年5月13日最終閲覧。)
- (72) Serge Paugam et Nicolas Duvoux, *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, PUF, 2009, p.99.
- (73) Paugam, «Les cycles de la solidarité envers les pauvres», p.38.
- (74) Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité*, p.78.
- (75) *Ibidem*.
- (76) Castel, «De la protection sociale comme droit», p.17.
- (77) Comité national d'évaluation du RSA, François Bourguignon (président), Rapport final, décembre 2011. 本委員会は県議会の代表者、公共政策評価に関する代表者、排除に抗する非営利団体 (NPO) の代表者、受給者の代表者、RSA 実施を担う行政組織の代表者 5 者で組織される。委員会の事務作業は DARES が執り行った。作業は 3 つのワーキンググループから成り立つ。厚生省・評価研究統計局 (DARESS) は「ガバナンスと寄添い (accompagnement)」、全国家族手当金庫 (CNAF) は「貧困」、労働省統計局 (DARES) は「労働市場と職業的参入」をテーマにして評価作業を実施した (参照、小澤「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」64頁)。
- (78) Eydoux et Gomel, *Apprendre (du l'échec) du RSA*, p.19.
- (79) Comité national d'évaluation du RSA, pp.15-16.
- (80) Eydoux et Gomel, *Apprendre (du l'échec) du RSA*, pp.19-20, Comité national d'évaluation du RSA, p.100.
- (81) Philippe Briard, «La situation des bénéficiaires du RSA sur marché du travail fin 2010», *Dares analyses*, Mars 2012 n° 014. <<http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2012-014.pdf>> (2016年5月13日最終閲覧。)
- (82) Eydoux et Gomel, *Apprendre (du l'échec) du RSA*, p.20.
- (83) 都留『フランスの貧困と社会保護』188頁。
- (84) Badel, *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*, p.549,

pp.553-554.

(85) Castel, *La montée des incertitudes*, p.117.

(86) Duvoux, *Le nouvel âge de la solidarité*, p.29.

(87) 小澤「フランスにおける労働年齢層の最低所得保障の現状と課題」38頁。求職活動をした受給者のうちおよそ半数の49.8%が一度も面接や採用試験にこぎつげなかつたとされている。

(88) 同上、39頁。

(89) Eydoux et Gomel, *Apprendre (du l'échec) du RSA*, p.71

(90) Castel, «De la protection sociale comme droit», p.16.