

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 10 月 21 日現在

機関番号：25406

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380752

研究課題名(和文) フランス「福祉国家」の再編の方向-貧困対策とくにアクティベーション策の行方

研究課題名(英文) How France's welfare state changes?: analysis of Active policies

研究代表者

都留 民子 (Tsuru, Tamiko)

県立広島大学・保健福祉学部・教授

研究者番号：00236952

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：フランス流アクティベーション(ワークフェア)策の特徴および矛盾を纏め(・雇用創出策・失業者支援の個別化と参入過程・失業給付など)、リーマンショック後の施策の変容について検討した。

失業の急増の中でアクティベーション策は維持されているが、失業保険においては不安定労働者のアクセス緩和策などが施行された。第三の失業給付であるRSA(扶助)の給付額は引き上げられ、受給者を増加させ続けている。その結果貧困率の上昇は僅かで、2013年には世帯の所得格差も縮小した。全労働者における非正規雇用率も15%と20年来変化なしである。フランス「福祉国家」体制は、新自由主義による全面的な浸食には至っていない。

研究成果の概要(英文)：In this research I study the transformation of French Welfare State, through the analysis of Active policies ("Activation") since the late 70s, that seek to integrate or re-integrate unemployed and deprived people into the labour market. The main poles are summed up the creation of job by reduction of the labour cost, personal support actions ("individualisation"), persistence of insertion process...

After the Bankruptcy of Lehman Brothers, though Activation maintains under Austerity, a lot of unemployed can be eligible either to unemployment insurance or to assistances. Finally the poverty rate, and the economic inequality also don't become so higher and rather diminish a little in 2013. And since the deregulation on the labour market is resisted much, there is no change in irregular employment in all workers. French Welfare State completely cannot be invaded by Neo-Liberalism

研究分野：社会福祉

キーワード：フランス 失業 貧困 アクティベーション 扶助 補助雇用

1. 研究開始当初の背景

フランスも他の西欧・北欧諸国と同様、失業・貧困対策はアクティベーション策となり、社会保障制度さらには雇用・労働政策や税制も巻き込み Welfare to work から Workfare に傾斜したと言われている。

リーマンショック後には、社会党政権が再登場した。失業者の急増やワーキングプアの定着する一方、新自由主義による「福祉国家」の浸食に抗する社会運動が活性化した結果でもあった。新たな社会状況の中で、アクティベーション策を軸にした、「福祉国家」体制の変容についての研究は不可欠になっていた。

2. 研究の目的

(1) 1970年代末からの雇用政策、失業・貧困対策のアクティベーション策を追い、それを支える思想と施策の特徴、さらには批判の論点もまとめる。

(2) 現行左派政権下のアクティベーション策の変容(あるいは維持)について分析し、その効果測定も行ったうえで、フランス「福祉国家」体制の現状について評価する。

3. 研究の方法

1) 制度研究として、雇用・失業対策、失業保険・失業扶助・公的扶助施策においてアクティベーション策の抽出、施策効果は官庁統計および民間調査報告書から評価。「福祉国家」・アクティベーション策をめぐる論考(主として社会学)についての研究。

2) 調査研究として、現地における失業給付運営組織の責任者・雇用事務所(職業紹介所)および(福祉)参入支援部門の担当者、失業者組合・民間福祉団体のメンバーへのインタビュー

4. 研究成果

(1) アクティベーション策は、2つに分類される失業対策の「積極策 active politics」と「消極策 passive politics」の前者に由来するものである。積極策は雇用の制限(失業)に直接的に抗する施策であり、職業訓練・雇用創出・現存雇用の維持(労働時間の軽減)・労働市場の情報提供(求職支援)などがある。他方消極策は、失業量には触れず、失業手当・早期退職制などによって失業の影響を軽減する施策とされる。今日、とくに OECD の失業対策活性化提言(1994年、95年)、「全部就労」を目指す EU の「ヨーロッパ雇用戦略」(97年)以降のアクティベーション策は、消極策を犠牲にして、失業者を活性化させて第一義的に就労・雇用へと誘導する策であり、市場の自己調整力を復活させる新自由主義的政策と言われる。

(2) アクティベーション策は国ごとに施策も、就労復帰の圧力の程度も異なっており、フランスのそれは以下の特徴を有している。

雇用創出策としては、労働コストの引き下げによる雇用増の誘導策が中心である。失業率の高い青年の雇用に限定した社会保険事業主拠出減額措置を端緒として(77年)、1990年代以降は青年に限定せずパートタイマー・低賃金(低職能)労働者のための一般的策となり現在に続いている(2015年末で法定最低賃金 SMIC1.6倍までの労働者対象)。労働契約における解雇規制の柔軟化・雇用モデルである無期限労働契約(CDI)の見直し・SMICの見直し策は挫折した。

98年からの35時間労働時間制は、賃下げなしのワークシェアリングであり数万人の雇用を創出したと言われるが、その代償として、同様に社会保険事業主拠出の減額措置も行われている。

一般雇用に繋げるための、仲介的就労・雇用が、青年や失業者のエンプロヤビリティを形成・保持する策として登場し定着した。主軸は国庫補助雇用(国庫による直接的賃金補助)である。民間企業での青年の実習補助(85年)、公的就労(TUC) つづいて新しい扶助(RMI:後述)を契機に公的および非営利セクター・民間での補助雇用が創設され(89年)「労働者」の資格を与えた。とくに公的部門では困難な青年失業者や長期失業者を年間数十万受け入れ、今日に至っている。しかし、補助雇用の「労働者」は最低賃金などの諸権利は保障されるが半日就労であり、有期契約(1年から5年)であり、一般雇用への道は遠い、すなわち不安定雇用の固定化・制度化と批判されている。くわえて民間の補助雇用は、雇用創出ではなく、労働コストの削減という企業にとっては「思わぬ好機」をもたらしたと言われている。

失業給付の個人化と個別的支援の強化(いわゆる「失業の個別化 individualisation」)である。

失業給付は、1970年代までは(辞職を除く)失業者には一律(従前賃金の90%・無期限)の給付がなされていたが、80年代に入ると離職理由毎の給付、84年には保険財政の赤字から失業保険と国庫による失業扶助が明確に分離され、前者は年齢・前職期間に厳格に対応した給付となった。全体として給付期間の短縮化も顕著となった。なお、一時期だが、雇用復帰のモチベーションを高める目的で、給付額を失業継続期間に応じた逡減給付も導入されたが、大きな批判のもとで廃止された。

求職活動の点検は、90年代に入ると、従来は電話のみの通知でも認められていたが、カウンセラーとの面接が義務付けられ(当初は6ヶ月ごと、現在は1ヶ月ごと)、本人の召喚も頻繁に行われ、求職者登録の抹消(すなわち失業者減)が図られた。2000年代に入ると紹介された「適切な雇用」を拒否した場合の保険給付の削減、さらには個別求職活動計画(PAP)の作成が受給に必要な不可欠になった。86年には失業給付と稼働収入の「併給」を認

める利益供与措置(「小さな就労」施策) さらに 2000 年には、社会党政権によって負の所得税法式の雇用手当(PPE)が導入され、就労誘導は加速された。

扶助:「排除された人々」への参入(insertion)支援とその固定化。

88年に、高齢者・障害者などのカテゴリー別扶助と、前職経験5年を要件とする失業扶助しかなかったなかで、一般扶助主義のRMIが制定された。事実上、第三の失業給付とも言われた。しかし、RMIを契機に、個々人の「参入insertion」という新たな概念・施策が社会的認知を受けるようになっていった(前述のように失業対策へも波及し個人(個別)化に拍車をかけていった)。雇用復帰が最優先されるに従い、RMI受給者に特化した就労も用意されたが、その効果は乏しく最低限所得手当の受給者は増加し定着していった。

RMIは「ひとり親手当」(扶助)とともに積極的連帯手当(RSA)へと再編成され(2008年)最低限所得手当に加えてワーキングプア世帯への負の所得税方式による就労手当が導入された。しかしRSA就労手当の捕捉率は4割弱にすぎず、その失敗が明らかになった。

EUはその雇用政策の目標を、女性・高齢者・障害者を含む「全部就労」とし、失業対策だけでなく家族・年金改革も政策も見直しをすすめた。フランスでは、とくに年金改革は歴代政府の課題となり、年金給付計算の改変、90年代になると現役生活の長期化策(拠出期間の長期化・年金と稼働収入の「併給」容認など)などで、退職年齢は10年前の59歳から61歳へと高まっている。

3)リーマンショック後のアクティベーション策

リーマンショック(08年)は、新自由主義者・サルコジ大統領の在任中(07-12年)の事件であり、経済の小康状態のもとで着手した「労働の価値の引き上げ」施策の矛盾(経済格差・社会の分裂)が顕著となり、社会党政権の再登場をもたらした。

サルコジ大統領が早々に着手したのは、失業率が8%台にまで低下した好況を背景とした政策である。デンマーク流のフレキシビリティ策をモデルとして、有期限雇用の拡大を図ったが、結局、無期限契約において解雇補償金割増と、解雇条件の柔軟な試用期間を導入できただけである。失業保険については、最低拠出条件の引き下げ(4か月)と「1日の就労は1日の給付」原則(上限は50歳以上3年・50歳未満2年)を立てる改善の一方、1年以上の長期失業者は失業保険以上の報酬の求人拒否すれば給付の打ち切りという措置も導入した。また残業代を非課税にするなど「もっと働き、もっと稼ぐ」状況をつくりだした。くわえて、所得税の累進性の緩和(最高税率引下げなど)・最富裕層の相続税

の事実上の撤廃・株主優遇課税なども、社会を二極化するとの批判が続出したにもかかわらず、実行に移された。

扶助においても、労働誘導策として、前述のようにRSAに就労手当が導入され、最低限所得手当のみ受給者には個別就労支援が強化された。しかしRSA創設直後にはリーマンショックとなり、最低限所得受給者が急増しただけである。大統領選を控える中での「扶助受給者は社会の癌」という閣僚の発言、マスコミを大動員した扶助・社会保障給付の「不正受給」の告発、それに対する漏給の告発の大運動も展開されていた。また、退職年金受給開始年齢の引き上げ(60歳から62歳)年金改革に抗するストライキ・運動が展開されたのが、サルコジ時代の末期であった。

17年ぶりに返り咲いた社会党の大統領は、就任演説においてマネーゲームを展開してリーマンショックを招いた金融資本への非難を激しく口にした。そして不況下で緊縮財政政策を強いるEU・ドイツにその見直しを求めた。しかし、社会党政権が早々に着手したのは、サプライサイド(企業)の大幅減税、他方で一般税制・付加価値税の引き上げ、さらには社会保障などの緊縮財政政策・新自由主義的政策であった。アクティベーション策を見ると、前述の新自由主義的側面だけでなく、失業のセーフティネットを無碍にできないというハイブリッドな性格である。

雇用創出策は、企業への減税策とセットとされた。総額330億€もの法人税減税・CICE(SMIC労働者が25%以上の企業の税控除)の目的は、企業投資・雇用創出・新市場の開拓とされた(ただし経営者団体は雇用増の約束はしていない)。他方で、『雇用安定化法 loi relative à la sécurisation de l'emploi』(2013)で、パートの最低労働時間24時間(ワーキングプア防止)・3ヶ月未満の有期限雇用の場合は失業保険事業主負担の加重化・失業保険の「充電」措置(給付期間内で再就職した者が再度失業にいたった場合は、以前の未消化期間も加えた給付期間とする)などの施策が定められた。ただし、労組などは最低労働時間の短さ(サービス業などパートの平均労働時間24時間を超えている)や適用産業・職業の例外化措置など、不安定雇用の防止には焼け石に水であると批判し続けている。

2016年に入り、労働法の改定案(loi El Khomri)が出され、35時間制を実質的な廃止とされる残業代の大幅削減(賃金25%増を10%増...)・休息時間を拘束時間外とする措置などが含まれており、それに対抗する青年・労働者の騒然たる運動が展開されている(16年3月)。

国庫補助雇用の「労働者」は増加し続け、公的そして民間センターにおいて年間50万人以上の「労働者」が就労するようになった。新政権は高失業率の青年を対象にした、新しい公的な参入就労(職業訓練含 Garantie

jeune)の導入を決定しパイロット事業を展開している(制度施行2017年・年間10万から15万人を予測)。イギリスのNeet概念で対象化され、扶助以外に生きるすべのない25歳未満青年に向けられるが、問題は「労働者」ではなく「受給者」の地位しか与えず、したがって報酬は賃金ではなく、上限をSMIC80%と設定した手当である。ちなみに、RSA最低限手当では、青年に対する厳しい前職経験の要件は維持された。

貧困対策については、「排除された人々」(極貧層)に特化され、その限りだがサルコジ時代の露骨な攻撃とは一線を画す、権利性を全面にうたった『貧困と社会的包摂に関する複数年プラン(plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale)』(13年)が公表された。数年来の福祉攻撃で辛酸をなめ続けた民間保健福祉連合が、大統領選のなかで、社会党候補にその実行の約束を取り付けたプランである。前述の公的な青年就労も60を超える施策の一つであり、就労の不安定性の制度化に拍車をかける反面、RSA最低限手当引き上げ(10%)や、捕捉率40%弱のRSA就労手当を廃止し、PPEと統合された就労手当(Prime d'activité)などが着々と実行に移されている。

RSAについては、もう一つ大きな動きがある。前政権時代に苛烈な受給者攻撃が行われたが、運営権限のある県(04年国から権限移譲)において受給条件としてボランティア活動を強いる県も見られ、その背景には県財政の悪化・格差が訴えられていた。この動きのなかで首相は再度、穀の制度に変更する旨を表明した(16年3月現在)

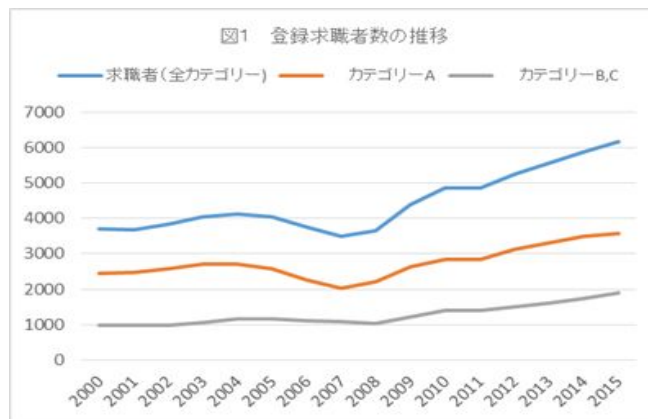
緊縮財政政策について見ると、その大きな標的となったのは家族政策であり、育児休業の実質的短期化・児童手当の普遍主義にメスを入れた所得段階制などが2016年2月から導入されている。失業保険は260億€の赤字を抱えるが、抛出・給付の基本的枠組は変更されることはなく、前述の「充電」措置、そして「小さな就労」施策の簡素化(併給額は従前賃金まで認可...)などの不安定労働者対策がなされた。

4) 結論

(完全)失業率はリーマンショック直前の2008年第一トリメスタルには7.1%(本土のみ6.8%)にまで低下していたが、第二トリメスタルからはうなぎのぼりに上昇し、2014年第四トリメスタルには10.5%(同10.1%)を記録した。雇用事務所(Pôle Emploi)への登録求職者数は2008年末の366万人(うち無業・積極的求職活動のカテゴリーAは222万人)から2015年末には618万人(同358万人)まで膨れあがっている(図1)。618万人中失業保険・基本手当(ARE)受給者は310万人強でしかないが、所得要件ある失業扶助(3種)・RSAが失業者の貧困に対処する役割を果たしている(図2参照)。

大量失業を前にしてアクティベーション策は無力化しているが、社会保障の保持は、国民生活のさらなる貧困化をくいとめている。貧困率は2013年には僅かながら低下を見せた(表1)。2013年には経済格差も後退し、上位10%と下位10%の所得比較では3.6倍から3.5倍、下位20%と上位20%では4.6倍から4.3倍になった。ジニー係数は0.291から0.305へと0.29%低下し「1996年以来、見たこともない動き」とも評されている(INSEE)。

サプライサイド重視の雇用政策、また大量失業の圧力によっても雇用のさらなる不安定化も進んではない。2014年でも全労働者中無期限雇用は86%強と10年前より1ポイント程度低下しただけである。また、有期限雇用などの不安定雇用は青年では顕著であるが、彼らは年齢とともに無期限雇用に移行しているのである(表2)。新自由主義的アクティベーション策に浸食されてはいるものの、その影響・被害はフランス福祉国家の土台を突き崩していないし、その方向に進むには大きな抵抗が存在する。

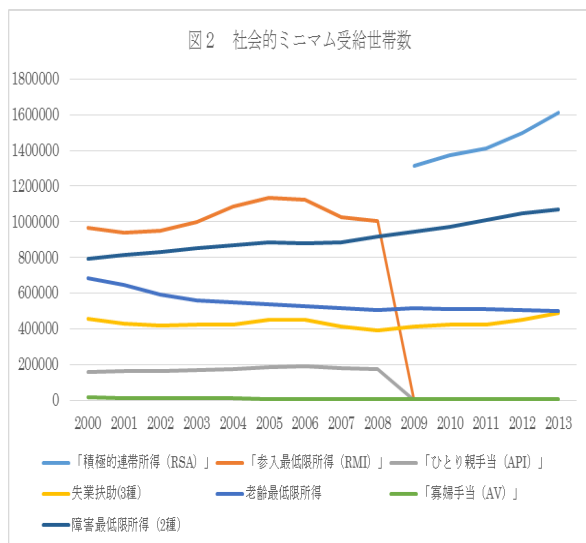


資料 Pôle emploi

資料 Drees- Ministère des Affaires sociales et de la santé

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
貧困率A	7.2	6.9	6.5	7.0	6.6	7.2	7.0	7.2	7.1	7.5	7.8	7.9	8.1	8.0
貧困率B	13.6	13.4	12.9	13.0	12.6	13.1	13.1	13.4	13.0	13.5	14.1	14.3	14.3	14.0
貧困率A: 等価可処分所得中央値の50%		貧困率B: 等価可処分所得中央値の60%		INSEE Enquêtes Revenus fiscaux et social										

	2003年				2008年				2010年				2014年			
	15-24	24-49	50歳以上	全体	15-24	24-49	50歳以上	全体	15-24	24-49	50歳以上	全体	15-24	24-49	50歳以上	全体
被雇用者	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
無期限雇用	55.4	90.2	94.6	87.7	52.4	89.5	93.7	86.8	49.8	89.5	93.4	86.7	47.1	88.7	93.6	86.3
有期限雇用*	26.9	7.9	4.7	9.1	26.5	8.2	5.4	9.4	28.7	8.5	5.8	9.7	30.0	8.7	5.5	9.7
実習	10.7	0.1	0.0	1.1	14.4	0.1	0.0	1.5	15.5	0.1	0.0	1.6	16.4	0.2	0.0	1.6
派遣	7.0	1.8	0.6	2.0	6.7	2.2	1.0	2.3	6.0	1.9	0.8	2.0	6.5	2.3	0.8	2.4
* 国庫補助雇用含む											資料 Insee, enquête Emploi					



参考文献)

Barbier J.-C., Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe, in Hazouard S. et al., *L'aide à l'emploi, politiques françaises, allemandes, internationales*, CIRAC, Université de Cergy, 2013

Economistes Atterrés, *Appel d'un collectif de 82 économistes, Pour sortir de l'impasse économique*, 2016

<http://www.atterres.org/article/appel-d-un-collectif-de-82-%C3%A9conomistes-pour-sortir-de-l%E2%80%99impasse-%C3%A9conomique>

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計3件)

都留民子、ワークフェア」は貧困を解決できるか? 労働礼賛の払拭を、『賃金と社会保障』No.1581 査読無 2013 pp. 31-37

都留民子、民主主義の土台としての社会保障制度に向けて ナショナルミニマムの構築、『医療労働』8・9月号 査読無 2014 pp.5-15

都留民子「『失業の権利』は社会保障の要」『中小商工業研究』第122号 査読無 2014 pp.68-76

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計2件)

都留民子他 ほるぷ出版『女性白書 2013年版』301

都留民子他 機関紙出版センター『日本の社会保障、やはりこの道でしょ!』 2015 202

〔産業財産権〕
出願状況(計0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
取得年月日:
国内外の別:

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者 都留民子 (TSURU Tamiko)
県立広島大学・保健福祉学部・人間福祉学科・教授
研究者番号: 00236952

(2)研究分担者 ()

研究者番号:

(3)連携研究者 ()

研究者番号: