

## フランスの経済的な生活支援制度の包括的枠組みに関する研究

—住宅手当制度とその他の諸制度との連携をみる—

主査 大家亮子\*1

委員 ナターシャ・アウリン\*2、佐谷和江\*3、山重芳子\*4

本研究は、フランスの『住』を取り巻く経済的な生活支援制度の枠組みに関する研究である。従来、住宅政策の領域から住宅手当の研究はされているが、本研究の特徴は、社会保障制度の家族給付制度の枠組みに注目し『住』関連施策として住宅手当制度 APL、ALS、ALF と「不安定化に対する給付」参入最低所得 RMI を取り上げその動向を考察したことにある。考察からは住宅手当制度の縫合化政策『ブクラーージュ』(bouclage) の進展が見られ、また住宅手当制度と参入最低所得制度 RMI の間で整合性の確保などが今後の課題と受けとめられる。

キーワード：1)生活支援、2)住宅手当制度、3)家族給付制度、4)参入最低所得保障制度 RMI

### THE STUDY ON THE FRAMEWORK OF FINANCIAL LIFE-SUPPORTING SYSTEM IN FRANCE

— The collaboration between the housing subsidy system and other systems —

Ch.Ryoko Oya

Mem. Natasha Aveline, Kazue Satani and Yoshiko Yamashige

This is a paper which examines the framework of economical life-supporting systems centered on housing issue in France. Although housing subsidy system is already examined in a housing policy, the aim of this paper is to verify it also from the viewpoints of social security system. The budget of three housing subsidies, APL, ALS, ALF and RMI:Revenu Minimum d'Insertion is clarified using datas from CNAF. This analysis concludes that the housing subsidy system strengths the orientation of bouclage policy and there should be certain ajustement between two aids systems.

#### 1. はじめに

##### 1.1 研究の目的

フランスは、現段階でも財政的には厳しい状況に置かれながらも、市民の最低限の暮らしの保障、セイフティネットの構築を優先し市民の生活の安定をめざしている。全住宅の2割を超える公的住宅 HLM の量的充実、住宅手当の拡充、住宅市場整備と、『住』を取り巻く社会環境整備に向けて様々な試みがされている。

フランスの住宅政策を住宅関連支出から俯瞰すると、諸外国の住宅関連支出では建設・改善への融資・補助金等の「石への援助」<sup>1)</sup>と住宅手当等の「人への援助」<sup>2)</sup>で予算的制約からどちらかにウエートがおかれることが多いが、フランスは両方に重きをおいている国といえよう。そして特に住宅手当は住宅関連支出の5割を占め住宅政策の重点メニューになっている。

今回の研究目的は、『住』を中心とする生活支援制度、つまり経済的側面からの支援制度の総体を把握し、その実態を明らかにし課題を整理することにある。経済的側面からの生活支援制度では、住宅手当だけでは不十分で、家族給付制度の中の他の『住』関連施策も動きも同時に捉える必要がある。そこで今回は、家族給付制度の枠組みの中の35種ある手当のうち、『住』関連施策として住宅手当3種(対人住宅手当 APL・社会住宅手当 ALS・家族住宅手当 ALF)と参入最低所得 RMI :Revenu Minimum d'Insertion の合計4手当を取り上げ考察することにした。具体的には、(1)家族給付制度全体の枠組み、(2)縫合化政策『ブクラーージュ』に代表される住宅手当制度の変容、(3)『住』関連施策としての参入最低所得制度 RMI の考察、(4)住宅手当制度と参入最低所得制度 RMI の関連等について明らかにしていきたい。

\*1 成城大学短期大学部 助教授

\*2 トゥールーズ大学 助教授

\*3 (株)計画技術研究所 代表取締役

\*4 成城大学経済学部 助教授

## 1.2 研究の枠組み

論文の構成は6章構成である。1章は序章で研究の目的・枠組み・フランスの社会経済環境、2章は経済的な生活支援制度の枠組み—家族給付制度、3章は暮らしの『住』を支える住宅手当制度、4章は暮らしの中の自立支援策としての参入最低所得制度 RMI、5章は住宅手当制度と参入最低所得制度 RMI の関連、最後の6章がまとめである。

研究では、半分を住宅手当も参入最低所得 RMI も日本に該当する制度がないので制度概要の紹介に費やし、残り半分を具体的に資料等から各制度の実態把握と考察に向けている。データの収集には制約があったが、住宅手当制度については施設省と全国家族手当金庫 CNAF の資料を、また参入最低所得制度 RMI については全国家族手当金庫 CNAF、県家族手当金庫に加え、運用実態の理解の一助のために支給窓口の市町村の福祉課の資料を参考にした。

## 1.3 フランスの社会経済環境

日本は、ここ2～3年で景気が特に悪化し失業率が5%台にまで上昇してきた。しかし、雇用は戦後から失業率1%以下の完全雇用を実現し続け安泰だった。一方、フランスはオイルショック以降の緊縮財政下で景気低迷が続き1980年代後半からは失業率も10%以上の高水準で推移してきた国である(図-1)。社会経済環境の悪化は、失業手当等の社会保障費の負担増による財政圧迫となってフランス政府の大きな課題とされてきた。特に1980年代後半から失業者が増えてくると、失業手当が切れたあとの従来の社会保障制度のセーフティネットから取り残される層の問題等が顕在化してきた。

しかし、フランス社会のさまざまな断片から生活困窮層 (personnes défavorisées) が生みだされる一方で、そうした人々の「居住の権利」も声高に謳われるようになって

た。フランス政府は、数多くの対応策を分野別に打ち出し住宅・都市政策の分野にも及んでいる。1990年の「ベッソン法」(Loi Besson)は「住宅への権利」の保障は国家的連帯の義務だとしているし、1991年の「都市の方向づけに関する法律」(Loi d'Orientation pour la ville)も「都市への権利」を謳って社会的隔離現象を回避するための政策を提示してきている。

1980年代、1990年代の住宅手当制度を概観するには、住宅政策の全体的な方向性や行方を読み解くばかりではなく、併せて困窮者層への政策対応の理解を深めることも求められている。こうした点からも、『住』を含む暮らしの自立支援策としての参入最低所得 RMI の制度も注目される場所である。

## 2. 経済的な生活支援制度の枠組み—家族給付制度

### 2.1 家族給付制度概観

フランスの社会保障制度は、大きくリスク別に「医療」、「老齢」、「家族」、「失業」に分類されていて、「家族」リスクに向けた家族給付制度はその代表的なものである。フランスは、上記の4リスクに対応する社会保障制度のサービス・給付の枝が発達し、暮らしのセーフティネットが保障されている国としての評価を得ている。

家族給付制度の成立のきっかけは、そもそも「子供の養育の社会化」にあった。最初の家族給付制度は、1932年3月11日法の家族手当にさかのぼる。家族給付の名称に表れているとおり、1970年代までは家族手当等、子供の養育をめざした、後述の「扶養給付」に分類されるものが主であった。しかし、1970年代に入ると、家族給付制度は「扶養給付」以外のものにまでその対象を随時広げていく。「住宅給付」である住宅手当 APL が1977年に出現したり、1971年に障害者関連政策が立ち上がって以来1975年には成人障害者手当 AAH や特別教育手当 AES 等各種の「障害給付」ができた、また1980年代には社

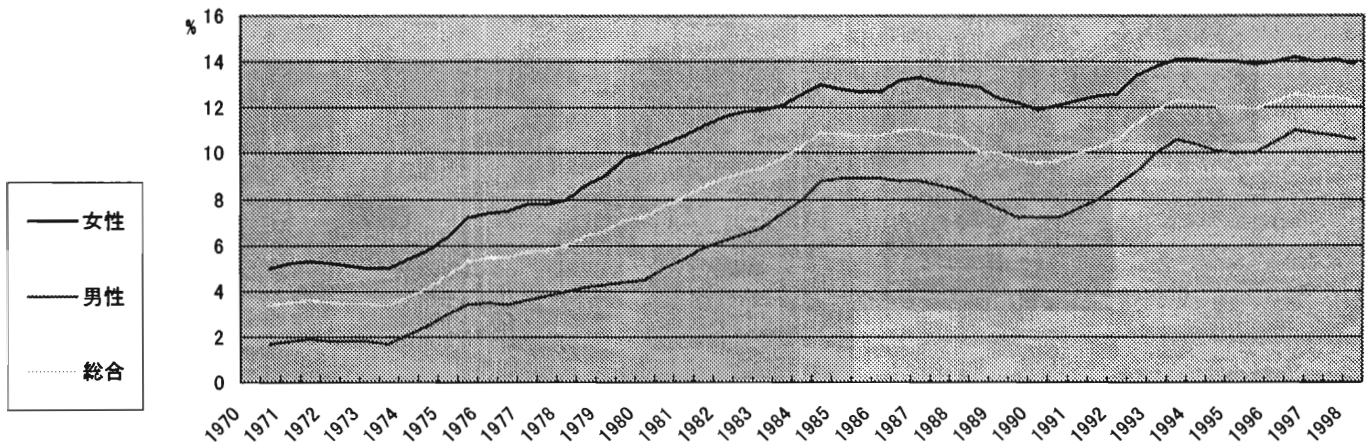


図-1 フランスにおける失業率の推移

出典: INSEE

会経済環境の悪化に対応する対応策として「不安定化に対する給付」の参入最低所得 RMI が 1988 年に創設されたりと、家族給付制度自体の性格が大きな変容を遂げていくプロセスがみられた。

## 2.2 家族給付制度の枠組み

ここでは、フランスの家族給付制度の紹介をおこないたい。『住』関連施策の考察のまえに、『住』関連施策を包含している家族給付制度全体を捉えることが不可欠だからである。全国家族手当金庫 CNAF の資料で、家族給付 *prestation familiale* (直接給付のみ) の項目別の支出の推移を 1973 年から 2000 年までみたものがある(表-1)。フランスの家族給付は直接的給付と間接的給付に大別されるが、この研究では個々人が受給する給付をみたいので直接的給付のみをあつかうことにしたい。

フランスの家族給付のうち直接的給付に分類される手当は全部で 35 ある。この 35 種の手当の分類については幾つかの考えかたがあるが、ここでは 4 種の給付、A. 「扶養給付」(*prestations d'entretien*)、B. 「住宅給付」(*prestations du logement*)、C. 「障害給付」(*prestations d'invalidité*)、D. 「不安定化に対する給付」(*prestations pour la précarité*) に分類することにする。

### 1) A. 「扶養給付」

A. 「扶養給付」は、その中を手当の性格別に、a) 子供の扶養一般、b) 出生・乳幼児、c) 単親、d) その他に分けている。a) [子供の扶養一般] 関連では、家族手当 (AF)、家族補足手当 (CF)、単一給与・保育費の増加分、新学期手当 (ARS)、就学援助 (AAS) の 5 手当、b) [出生・乳幼児] 関連では、幼児手当 (APJE)、養育手当 (APE)、保育手当 (AGED)、ベビーシッター雇用援助 (AFEAMA)、養子手当 (AA)、妊婦手当 (APre)、生後手当 (APos)、産休手当、母子保護助成金という 9 手当、また c) [単親] 関連では、単親手当 (API)、家族扶養手当 (AO-ASF) の 2 手当、d) [その他] では、本国外手当、CEE 協約、区分別手当、保護費の 4 手当である。「扶養給付」だけで、合計で 20 もの手当が存在していることは注目に値する。

もともと、フランスの家族給付制度は A. 「扶養給付」から出発しているがその種類の多さは前述のとおりである。家族給付制度の中では、個人に負担がかかりすぎないよう子供の扶養・養育費の社会負担のためのメニューを多数用意してきた経緯がある。A. 「扶養給付」のなかで代表的なのが家族手当である。家族手当 (AF) は、子供を 2 人以上養育している世帯に所得制限なしに子供の数に応じて増額される手当で、フランス社会では一般に普及している。また、子供の数が多い世帯に対しては、家族補足手当 (ACF) が 3 人以上の子供の養育という条

件のもと支給されている。フランスでも出生率の低下がみられ、1 人の女性が生む子供の数は 1985 年の 1.81 人から 1993 年には 1.65 人に減少してきている。「扶養給付」は、一般的に子供の誕生・養育を連带的に支援しようとするもので、養育によって世帯の生活水準が低下しないように経済的援助するものである。他国に比べ「扶養給付」の充実が著しい。子供の養育の社会化を国のスローガンに掲げて、その費用負担を国家的連帯のもとにおこなうというフランス政府が貫いてきた明快な姿勢がみえる。

### 2) B. 「住宅給付」

また、B. 「住宅給付」では、代表的な 3 手当、家族住宅手当 (ALF)、対人住宅手当 (APL)、社会住宅手当 (ALS) のほかにも 6 手当が存在している。

1948 年に最初にできた最初の家族住宅手当 (ALF) は、戦後直後の家賃統制を外れて家賃が高騰していく状況下で、子供のいる扶養家族の多い世帯を住居費負担増から解放するためにつくられたものだった。その後 1977 年に創設された対人住宅手当 (APL) は、創設当初は、家族住宅手当 (ALF) とは別のロジック、すなわち住宅政策上の要請そのものから生まれたものであった。一定の支出をして居住水準が担保された住宅の場合には、ストック対策に貢献した見返りという点から、手当が支給され、結果、入居者の住居費負担が軽減されることになる。しかし対人住宅手当 (APL) はその後の制度改正を経て、当初の住宅政策上のクリアすべき要件をある程度形骸化させることにもなっていく。また、社会住宅手当 (ALS) も、居住水準の担保を要求せず、フランス社会にみられた多様な家族形態の出現に対応して支給対象の拡大を図り、標準的家族外であるために手当を受けられないという弊害を打破していった。これらの住宅手当の性格や受給の実態は、住宅手当制度の変容の過程、縫合化政策『ブックラージュ』の過程での議論と関係してくるので、後の 3. 暮らしの『住』を支える住宅手当制度で詳しく述べることにする。

### 3) C. 「障害給付」

C. 「障害給付」も、1970 年代の障害者政策の展開によって、家族給付の中での充実が図られつつある。成人障害者手当 (AAH)、特別教育手当 (AES) がある。この研究では、直接的には関係ないので触れないことにする。

### 4) D. 「不安定化に対する給付」

D. 「不安定化に対する給付」には、参入最低所得 (RMI)、家族収入補足 (SURF)、特別待機手当 (ASA) の 3 つがある。これらの手当は、特に 1980 年代以降の、社会経済

表 1 家族給付一覧

	1973	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A. 「扶養給付」小計</b>	24711	30234	56485	92484	109725	113177	116798	127918	132091	136948	140011	148781	147324	150142	151277
<b>a) 子供の扶養一般</b>															
家族手当 (AF)	16639	20109	32060	54942	64164	65949	67485	69786	70869	71543	71666	72629	68863	72529	71855
家族補足手当 (CF)			14821	22735	8891	9224	9567	10028	10307	10424	9919	9828	9907	9818	10069
単一給与・保育費の増加分	5699	6565	563	4											
追加・新学期手当 (ARS)		651	1082	1578	2026	2081	2141	8310	8583	8616	5735	9101	211	9129	8983
就学援助 (AAS)									741	823	807	822	7	-2	0
<b>b) 出生・乳幼児</b>					25655	26713	28107	29819	31100	34665	40894	45020	47875	46937	48425
幼児手当 (APJE)				1341	19419	19957	20243	20608	20628	19861	18699	17637	17748	17748	18037
短期幼児手当 CRなし 1996年まで				1336	5369	5500	5459	5428	5556	5692	5239	4984	5124	5209	5354
長期幼児手当 CRあり				5	14051	14457	14784	15180	15072	14169	13460	12653	12624	12539	12682
養育手当 (APE)				8	5971	5933	5733	5589	5754	8170	12918	17159	18065	18242	18365
保育手当 (AGED)					257	272	300	440	522	937	1798	2222	1661	856	883
ベビーシッター雇用援助 (AFEAMA)						534	1806	3165	4186	5652	7421	7974	10379	10068	11118
養子手当 (AA)										9	20	22	22	23	23
妊婦手当 (APre)	773	837	1494	1272											
生後手当 (Apos)	711	807	2433	2653											
産休手当	154	190	298	446											
母子保護助成金			1	1	8	17	25	17	10	37	37	5	1		
<b>c) 単親</b>	402	586	3019	6362	7965	8180	8409	8863	9373	9691	9745	10002	10129	10343	10618
単親手当 (API)			1094	3018	4104	4189	4311	4576	4771	4804	4596	4648	4591	4640	4738
家族扶養手当 (AO-ASF)	402	586	1925	3344	3861	3991	4098	4287	4602	4887	5148	5354	5538	5703	5880
<b>d) その他</b>	333	489	714	1142	1024	1031	1090	1112	1118	1186	1246	1378	1330	1388	1327
本国外手当	301	437	508	805	310	268	280	255	217	193	183	182	168	138	153
CEE協約			41	59	19	6	2	2							
区分別手当			23	74	167	184	186	186	155	172	173	190	175	180	117
保護費	32	52	142	204	528	573	622	672	746	821	889	1007	986	1070	1057
<b>B. 「住宅給付」小計</b>	3827	6537	12786	33991	49323	52598	57474	63492	68113	71251	72862	75289	77638	79947	80795
家族住宅手当 (ALF)	3724	4980	7348	12151	12240	12775	13281	14111	14897	15396	15630	16218	16906	17697	18466
対人住宅手当 (APL)			1330	13478	27568	29501	31162	32506	34074	35690	36436	37670	38605	39141	38957
社会住宅手当 (ALS)		1414	3422	7476	9397	10256	12962	16804	19032	19988	20563	21144	21838	22795	23000
家族転居奨励金	102	127	191	293	31	28	26	19	18	22	24	25	25	27	25
FNH転居奨励金			92	319	31	24	23	21	24	26	29	27	27	25	25
社会的転居奨励金	1	16	43	61											
困窮者臨時宿舎機関援助 (ALT)								4	56	129	203	244	268	295	333
居住改善奨励金 (PAH)			33	24	-7	14	20	26	11		-23	-38	-32	-33	-11
若年世帯融資 (PJM)			327	189	63										
<b>C. 「障害給付」小計</b>	95	224	5763	13000	16978	17846	18741	19676	20904	22336	23934	25009	26096	27474	28579
成人障害者手当 (AAH)	54	156	5273	12001	15687	16471	17268	18069	19220	20575	22118	23119	24136	25436	26424
特別教育手当 (AES)	41	68	490	999	1291	1375	1473	1607	1684	1761	1815	1890	1960	2038	2156
<b>D. 「不安定化に対する給付」小計</b>				92	10076	11795	13487	15853	19013	20828	22353	24306	27257	30057	29982
参入最低所得 (RMI)					10025	11794	13487	15853	19013	20828	22353	24306	27252	30034	29960
家族収入補足 (SURF)				92	51	1									
特別待機手当 (ASA)													4	23	21
<b>直接給付合計 (E.=A.+B.+C.+D.)</b>	28633	36995	75034	139567	186102	195416	206500	226938	240122	251363	259159	273384	278314	287620	290633

の6年間でみても28%の支出増を記録している。また、住宅手当受給世帯数でみても、1996年時点で全世帯の23.8%が受給するフランスでは普及した制度であることがわかる。

### 3.1 住宅手当制度概観

最初につくられた住宅手当は、家族給付制度のB。「住宅給付」に位置づけられる家族住宅手当ALFである。その後、1971年に社会住宅手当ALSが、1977年に対人住宅手当APLが創設されている。ここに、1977年以降の住宅手当制度の変遷を簡単にまとめてみる。

#### 1) 《住宅手当APLの創設》

1977年に一定の居住水準を満たすことを条件とした対人住宅手当APLが創設されたが、これは既存の2つの住宅手当と異なり住宅ストックの質の底上げという住宅政策上の要求から生まれている。APL賃貸とAPL分譲の両方が用意された。

#### 2) 《住宅手当APLの縫合化政策『ブックラージュ』》

1988年に初めての住宅手当APLについての改正が実施されている。住宅手当APLの受給世帯を、APLaccession、APL1-location、APL2a、APL2bの4つに分類している。

特に社会賃貸セクターでは、APL1-locationは「1987年1月1日より前に協定を結んだ住宅と1988年1月1日以降に新規建設・取得・改善によって協定を結んだ住宅」、APL2-aは「1988年1月1日以降改善工事なしで協定を結んだ住宅（基本合意書がある場合にのみ協定締結が可能である。）（主として古いHLM・SEM等の既存賃貸住宅）」、APL2-bは「1988年1月1日以降PALULOSやANAH補助で改善工事をして協定を結んだ既存社会住宅」の居住者を対象とした。

特徴的なのは、公的賃貸セクター向けにAPL2aを設け、住宅手当APLの基本条件として扱われてきた居住水準の制約をはずしたことである。住宅手当APLの支給の原則に居住水準の担保がなくなったことは住宅手当APLの性格上の大きな変革を意味している。（住宅手当APL2aは居住水準が担保されていないため支給水準は他より低い。）1988年以降1991年までに、「低所得で、居住水準の低い住宅に住む、25歳以上65歳未満の夫婦世帯、カップル世帯、単身者世帯の合計15万世帯」が住宅手当APL2aとして受給世帯に取り込まれている。

社会賃貸セクターを対象に全世帯が収入水準のみに応じて住宅手当APLを受給できるようにしたこの措置は、住宅手当APLの縫合化政策『ブックラージュ』と呼ばれている。1991年に住宅手当APL2aと住宅手当APL2bの区別は廃止され住宅手当APL2に統一されている。

#### 3) 《住宅手当ALSの縫合化政策『ブックラージュ』》

住宅手当APLの縫合化政策『ブックラージュ』に引き続き住宅手当ALSの縫合化政策『ブックラージュ』が実施された。住宅手当ALSの縫合化政策『ブックラージュ』は、広義に捉えると1986年から1993年までの間に段階的に受給対象の拡大をおこなった一連の措置をさす。住宅手当ALSは1971年創設の弱者世帯を対象とする属人的手当であるが、その後段階的に弱者世帯の定義をひろげ受給対象世帯の拡大を図っていった。創設時は「65歳以上の高齢者」、「心身障害者」、「25歳未満若年労働者」だったが、その後1986年に「長期失業者」、1989年に「参入最低所得」RMI受給者、1990年に「参入手当」受給者へと、順次支給対象世帯をひろげている。住宅手当ALSは、属人的手当という点では住宅手当ALFと変わらないが、子供の扶養に資するための住宅手当ALFの受給対象外であった世帯を段階的に取り込んでいったプロセスがみられる。

長年住宅手当制度の受給の対象外にあった「25歳以上65歳未満単身者」、「25歳未満の非就業者」、「若年でない扶養家族のない夫婦」のカテゴリーを取り込み、「学生」をも受給対象に入れた。中等教育を終えると親元から独立する傾向が強い欧米の若年者にとって、一つの代表的な若年者カテゴリーの「学生」への住居費援助の効果は大きい。「学生」の支給者数にみる実績も無視できない。最後に1991年から1993年にかけては地域的な段階を踏んで、今まで住宅手当ALF、住宅手当APLの受給対象者双方の受給資格に該当しなかった者も含めて全てを対象にした受給措置がとられている。この住宅手当ALSの縫合化政策『ブックラージュ』によって、終了時の1993年には178万5,000世帯が受給世帯になり172億Fが支出されている。

#### 4) 《住宅手当APL1と住宅手当APL2の一元化》

社会賃貸セクターでは、協定付きの住宅手当APL1と住宅手当APL2を比べると、従来住宅手当APL1は住宅手当APL持家と同水準で支給基準が高かった。1993年の終わりには住宅手当APLの受給世帯は262万8,000世帯に達し、住宅手当関連の支給総額は転居奨励金も含めて339億F、うち住宅手当APL1に78%の264億Fが、住宅手当APL2には18%の61億7000万Fが支出された。

1997年以降は、社会賃貸セクターでは、それまでの住宅手当APL1と住宅手当APL2の差をなくし住宅手当APL1に一本化した。

#### 5) 《住宅手当ALと住宅手当APLの一元化》

社会賃貸セクターでは、基本的に協定を結んだ住宅向けに住宅手当APL、協定を結んでいない住宅向けに住宅手当ALを支給していたが、2001年10月22日以降住宅手

環境の悪化の中で出現してきた困窮層に対する重点的取組みとして受け止められる。社会における困窮者 (personnes défavorisées) の問題を放置せずに、特に失業 (chômage) と社会的排除 (exclusion sociale) に対応する関連の制度を用意し、国として暮らしのセイフティネットの構築と社会参加支援を積極的に奨めてきたプロセスをみることができる。困窮層に対する重点的な取組みは、D.「不安定化に対する給付」の枠組みで捉えることができるが、また、社会福祉制度の「社会的ミニマム」というより広い枠組みからも読み解くことができる。

フランスの「社会的ミニマム」は、日本の生活保護の生活扶助に例えられる場合もあるが、実際的にフランスの「社会的ミニマム」は、各リスク別に設けられた最低所得保障の諸手当の総称である<sup>3)</sup>。つまり、家族リスクを想定して準備された家族給付の各手当以外に、医療リスク、老齡リスクの領域の諸手当も含めて拾わなければならない。ということで、「社会的ミニマム」は、参加最低所得 (RMI) のほか、単親手当 (API)、成人障害手当 (AAH) のほか、特別連帯手当 (ASS)、参加手当 (AI)、老齡最低所得 (MV)、障害者最低所得 (MI)、寡婦手当 (AV) の8つの手当の合計でその総体を把握することになる。これまで「社会的ミニマム」のRMI以前の各手当は人的属性を絞ったが、RMIではどういう弱者かという人的属性の制約はもうけずに、支給の際の勘案条件を所得水準のみとした点が新しい。

### 2.3 家族給付制度の動向

家族給付全体の支出は、1973年/2000年比で10.15倍と、30年弱の間に非常に顕著な伸びをみせていることが着目される(前掲表-1)。

つぎに、家族給付の種類別の支出内訳をみてみたい(図-2)。1973年時点では、家族給付全体の約9割がA.「扶養給付」

で占められていて残りの13.4%がB.「住宅給付」であった。家族給付全体に占めるA.「扶養給付」の割合は、1970年代には80%台で推移しながら減少傾向をみせ、1980年代には70%台、60%台と減少を続け、1990年には59%のラインにまで落ちてきている。A.「扶養給付」は、主要なカテゴリーであるにも関わらずその重要性が相対的に低下してきている現状を明らかにしている。一方、逆にB.「住宅給付」は、最初は家族給付の中でウェイトが大きいものではなかったが、1973年に13.4%、1980年に17.0%、1990年に26.5%、2000年に27.8%と変化してきて、現在では3割強を占めるに至っており着実にその重要性を増してきている。残りのC.「障害給付」、D.「不安定化に対する給付」は、比較的あとから出現した給付である。C.「障害給付」は1980年代に入ると7.7%を占めるようになり、その後20年間の間に8%~9%台を占めるようになってきている。また、D.「不安定化に対する給付」も、1990年代前半から一定量を安定的に占める傾向がみられ2000年には1割強を占めるに至っている。

### 3. 暮らしの『住』を支える住宅手当制度

2.3 家族給付制度の動向では、社会保障制度の枠組みから住宅手当(=「住宅給付」)に着目した結果、家族給付全体の約3割までを占めてきていることが示された。

3. 暮らしの『住』を支える住宅手当では、住宅手当を住宅関連支出を中心に住宅政策の枠組みから考察し直したが、住宅関連支出からみた住宅手当支出も非常に大きい点が着目される<sup>4)</sup>。1998年の『住宅会計1998年』“1998 LE COMPTE DU LOGEMENT”によれば、住宅手当支出は1996年実績で全住宅関連支出の53.1%を占めていてフランスの住宅政策の最重点施策であることが示されている<sup>4)</sup>。住宅手当支出は、1984年から1996年までに実質65%の上昇をし、また1990年から1996年まで

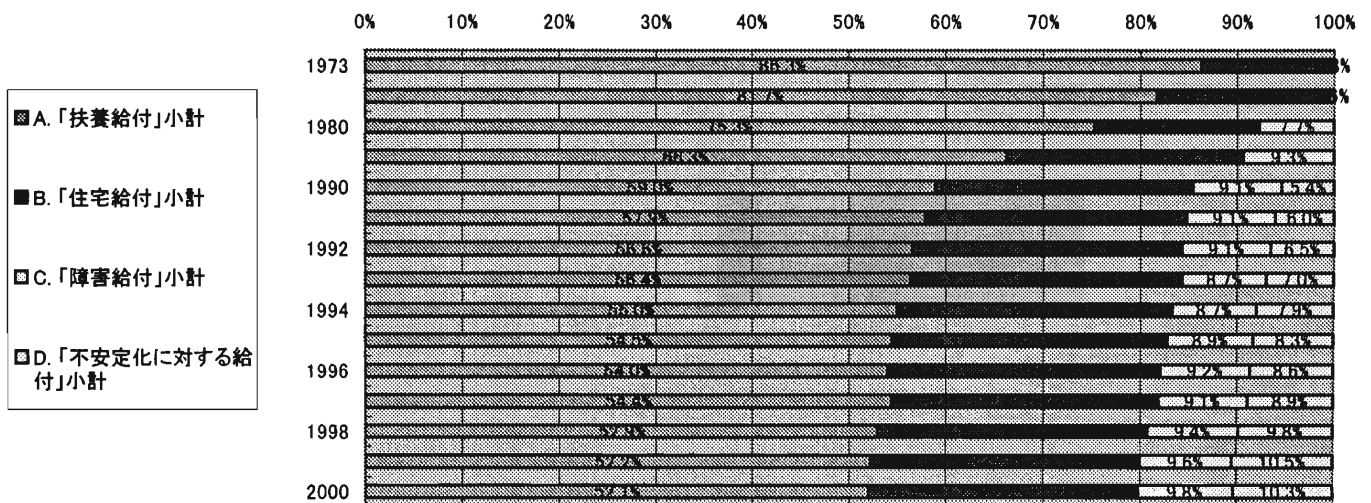


図-2 家族給付の種類別の支出内訳の推移(1973-2000)

注) 全国家族手当金庫提供資料“Brouche PF2000”より作成

当 APL と住宅手当 AL を一本化する方針が打ち出された。所得が同じでも、住宅が協定を結んだかどうかで住宅手当の受給の可否の格差が出ていたこれまでの状況を解消するものであった。2001 年以降、居住水準に関係なく所得水準が同じであれば同じ住宅手当額が支給され「水平的公平性」が確保されることになった。

#### 6) 《RMI 受給者との間の受給に関する整合性の確保》

2001 年の改正のもう一つの点は、住宅手当を最大額でもらえる所得幅を 2 倍に引き上げることを決定したことである。夫婦と子供 2 人世帯、第 2 ゾーンに居住している場合、所得幅を従来の 2000F/月から参入最低所得 RMI 水準の 4000F/月に引き上げることにした。働いていない RMI 受給者は参入最低所得 RMI が収入ゼロ扱いで住宅手当が最大額 2400F/月で貰える一方、働いている人は収入 2000F/月以上では住宅手当額が急激に逡減していく状況がみられた(図-3)。こうした状況下では働く人のほうの勤労意欲が削がれるというジレンマがあった。改正では、参入最低所得 RMI 受給者とそれ以外の人の間に存在していた住宅手当額の乖離という格差を、住宅手当の支給水準の見直しによって是正しようとした。図中のライン B は 2001 年以降、ライン A は 2002 年以降の支給水準をそれぞれ示しており 2 段階に分けて完了する見込みである。

今回の改正では、住宅手当制度の縫合化政策の枠からさらに進んで、住宅手当制度と参入最低所得 RMI の制度との整合性の上に改正が求められたことが注目される。RMI のみ、RMI と住宅手当、住宅手当のみと、制度間での複数の受給のあり方が可能だが、重複受給も含めて参入最低所得 RMI の受給が一般化してきていることを裏づけている。特に 1980 年代からのフランスの社会経済環境の停滞への処方箋として生み出された参入最低所得 RMI との制度間での受給の整合性が不可欠になってきたことを示唆するものである。

#### 3.2 住宅手当の実績

住宅手当の支給額は安定的に伸び、家族給付全体の伸び率を上回る伸び率で増えてきていることは、2.3 家族給付制度の動向で示されたとおりである。

全国家族手当金庫 CNAF の資料から 3 つの住宅手当の支給額が突出する 1980 年以降の変化を追うと、3 つの住宅手当(住宅給付)支出の合計は、1980 年から 2000 年までの 20 年間では実質 6.65 倍の水準にまで増え、1990 年から 2000 年までの 10 年間でも実質 1.63 倍に増えている。また、個別の住宅手当の推移を拾うと、「住宅手当の支給額の伸び」と「住宅手当 ALS の支給額の伸び」の 2 点が特に注目される(図-4)。住宅手当 APL は、1980 年/1990

年比で 20.7 倍という非常に顕著な伸びをみせ、また 1990 年/2000 年比でも 1.41 倍と順調な伸びを続けてきている。最初の 10 年の著しい伸びは、特に 1988 年住宅手当 APL の改正で居住水準未満の住宅もその支給対象に入れることで受給者を増やしたためである。1990 年/2000 年比では 1.41 倍に増えてきている。また住宅手当 ALS は、1980 年/1990 年比で 2.75 倍、1990 年/2000 年比では 2.45 倍と顕著な伸びを示しているが、これも 1986 年から 1993 年に至るまでの縫合化政策『ブックラージュ』の影響である。住宅手当 ALS は住宅手当 ALF の緩慢な伸びを上回る勢いで伸び続け、1992 年からは住宅手当 ALF と住宅手当 ALS の住宅手当額が逆転し以後住宅手当 ALS の方は堅調な伸びを続けている。

#### 4. 暮らしの自立支援策としての参入最低所得

##### 4.1 参入最低所得 RMI の制度概要

つぎに、家族給付に比較的后から仲間入りしてきた参入最低所得 RMI について考察したい。フランスは、1970 年代後半からスタグフレーションに見舞われ景気刺激策で乗り切ろうとしたが景気は低迷したままであった。オイルショック以降から既に、労働力人口と実際の雇用労働者数の間に乖離が生じ失業問題が大きな課題として存在していた。失業の増大、それに伴う生活不安定から、フランスでは社会的排除(exclusion sociale)の議論が早くも 1980 年代から行なわれた。

貧困(pauvreté)や生活不安定(precairité)からくる社会的排除に対する 1 つの措置として、1988 年 12 月 1 日法によって参入最低所得 RMI : Revenu Minimum d'Insertion の制度がつけられた。参入最低所得 RMI は、社会的排除の人々を再び社会的に職業的に社会参入させることを目的に創設されている。制度は 2 面性を持っていて、「金銭的給付」という経済的側面と「自立支援プログラム」という暮らしの側面の 2 側面がある。一方で家計負担を助けもう一方で安定して自立した暮らしを取り戻せるよう配慮した制度の総合性が評価されるところである。

家族給付のなかでは、D. 「不安定化に対する給付」がまさに、貧困や生活不安定への処方箋である。D. 「不安定化に対する給付」は、2000 年全体の約 1 割台をキープするまでに増えた。そして D. 「不安定化に対する給付」の殆ど参入最低所得 RMI だが、その参入最低所得 RMI は、「社会的ミニマム」の枠組みからも考察することができる。「社会的ミニマム」と呼ばれる最低所得保障制度の 58%は、家族給付(API, AAH, RMI)、すなわち家族リスクに対する給付として支払われ、後の残りは失業リスクと高齢リスクに回されている。参入最低所得 RMI は 8 つある「社会的ミニマム」の手当の中では近年 10 年間で

唯一伸びが顕著な給付で、「社会的ミニマム」全体の伸び（給付額）が1990年：1998年比で1.1倍にとどまるなか、参入最低所得 RMI だけが2.35倍もの伸びをみせているのが注目される（図—5）。

#### 4.2 参入最低所得 RMI の特徴

##### 1) 「参入契約」

参入最低所得 RMI の手当の申請は、CCAS 市の福祉事務所か県の社会福祉サービス局でおこなう。その後、申請書等の書類は家族手当金庫 CAF または農業社会共済組合 MAS に送られ、ここで最終的な支給の可否が決まる。受理されると、3ヶ月後に本人と地域参入委員会 CLI : Commission Locale d'Insertion の間で「参入契約」Contrat d'Insertion が結ばれるというチャートが示されている。「参入契約」は、実体的には「自立支援プログラム」の詳細計画を約束するものである。「参入契約」には、世帯属性等の簡単な記述に加えて、(1)プログラムのタイプ、(2)詳細プログラム、(3)達成方法、(4)社会福祉担当官のコメント、(5)地域参入委員会の評価が記入される。

##### 2) 「金銭的給付」

参入最低所得 RMI の「金銭的給付」の特徴は、補足手当という点にある。世帯人数毎に設定される参入最低所得 RMI の額と実際に受け取る各種給付等収入の合計の差額を補足手当、すなわち参入最低所得 RMI として受給する。受給者は、原則、収入が最低限度所得未満の25歳以上の個人である<sup>9)</sup>。(表—2)

表—2 参入最低所得RMI支給額(2001年1月1日現在)

世帯構成	住宅なし世帯	同居・賃借世帯
単身者	2552.35F	2246F
単身者+扶養家族1人	3828.52F	3215.96F
単身者+扶養家族2人	4594.22F	3836.18F
単身者+扶養家族3人	5615.16F	4857.12F
単身者+扶養家族4人	6636.10F	5878.06F
一人増える毎に	1020.94F	
カップル	3828.52F	3215.96F
カップル+扶養家族1人	459.22F	3836.18F
カップル+扶養家族2人	5359.92F	4601.88F
カップル+扶養家族3人	6280.86F	5621.96F
一人増える毎に	1020.94F	

出典:全国家族手当金庫CNAF提供資料

注:2001年10月現在1Fは17円

参入最低所得 RMI は、社会保障制度の家族給付制度の枠組みの中のプログラムで、最低所得を保障するというその類似性から日本の生活保護の生活扶助に例える人もいる。しかし、その「金銭的給付」に終わらず、その制

度の個性が社会的に職業的に参入させるための「自立支援プログラム」によって説明されることから似て非なるものである。

##### 3) 「自立支援プログラム」

ここで、実際の参入最低所得 RMI の運用実態を少し紹介したい(表—3)。

全国共通に記入する「参入契約」の書類フォーマットでは、「自立支援プログラム」は、①社会生活、②保健衛生、③住宅、④職業訓練、⑤就業の5タイプに分類されているが、ヴァル・ド・マルヌ県のショワジー・オルリー市の場合には、①「社会生活」、②「住宅」、③「資金援助」、④「保健衛生」、⑤「行政手続き支援」、⑥「職業訓練」、⑦「雇用」の7タイプに分かれている。1ヶ月の平均受給者数は333.28人(2000年)である。入れ替わりがあり利用の実体を掴むのは実際には難しいともいわれる。それは、RMI 受給開始者と RMI 受給終了者が月ごとに変動するからである。また、参入最低所得 RMI に申請しても締結にまで至る人の割合、つまり契約率は22.22%に過ぎない。誰もが簡単に参入最低所得 RMI 締結にいたるわけではないことがわかる。参入契約を結んでからの「自立支援プログラム」の利用は1つにかぎられているわけではなく、複数プログラムの利用が可能で参入契約1件当たり1.76プログラムの利用がある。

「自立支援プログラム」を利用度の多い順にみると、カテゴリー順に、「資金援助」(48.88%)、「雇用」(42.22%)、「職業訓練」(21.48%)、「保健衛生」(13.33%)、「住宅」(5.18%)、「行政手続き支援」(0.74%)のカテゴリー順になっている。「住宅」関連の比率が相対的に低いのではないかと問いに市の担当者はつぎのように答える。オルリー市の場合には市人口全体に占める団地人口の割合が高く、国の補助金を入れた大規模な団地更新事業『地区社会開発』DSQ、『都市社会開発』DSU を10年以上にわたり実施してきて住宅が居住水準に達しているため、全国平均と比べて「住宅」関連のプログラムの利用が相対的に少ない。しかし、「住宅」関連の利用が低いのはむしろ例外的な傾向だとも付け加えていた。最も多い「資金援助」が5年前の1995年時点で10%にすぎなかったのが2000年には48.9%と約5倍に膨れ上がっている。「資金援助」は、交通チケットの支給、休暇援助金、移動援助金等実際には大きな支出ではない。しかしそうした交通費等の出費ができない為に郊外から都心まで就職活動に出かけていけないという例もある。社会参入への第一歩を踏み出せない人に対して、「資金援助」はきっかけを提供するためのツールとして登場している。また、「雇用」のプログラムも多く利用されており全体の4割以上を占めている。例えば、「雇用」



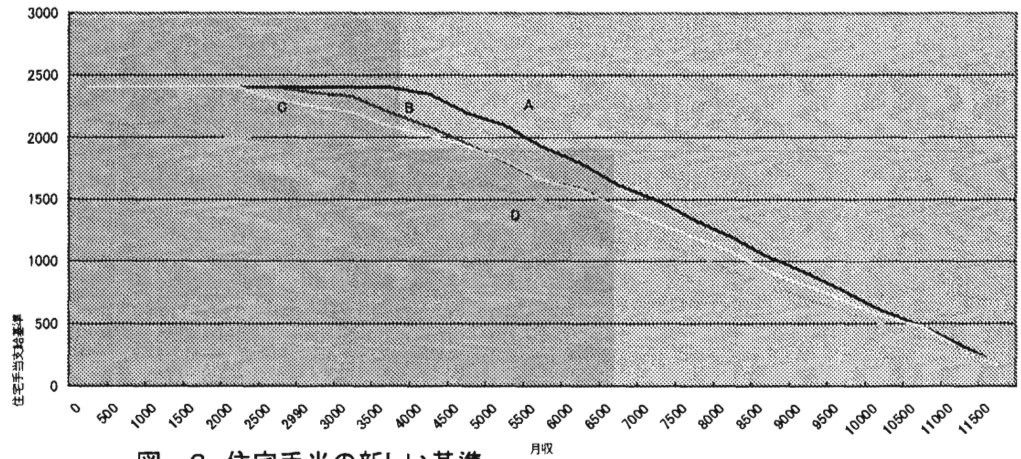
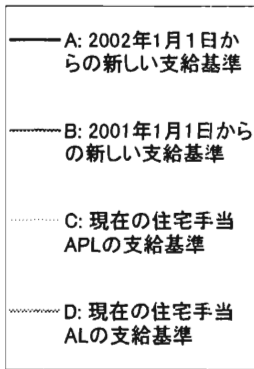


図-3 住宅手当の新しい基準

出典: フランス施設省提供資料 UC/FB4 14/09/00

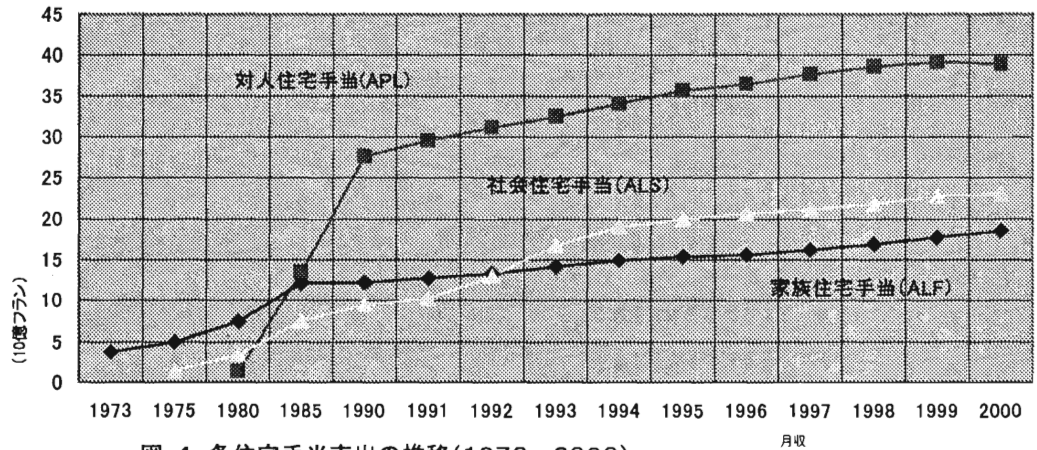
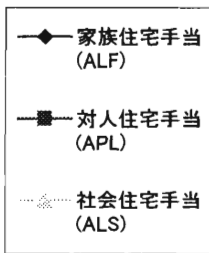


図-4 各住宅手当支出の推移(1973-2000)

注) 全国家族手当金庫CNAF“Brouchure PF2000”より作成

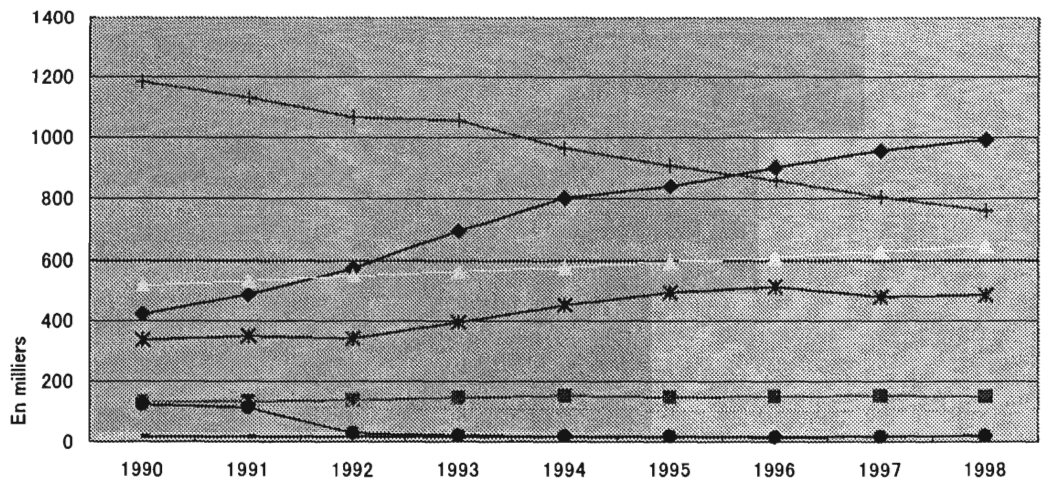


図-5 社会的ミニマス受給者の推移(1990-1998)

出典: Dossiers Solidarite et Sante No.3 1999

表-3 参入最低所得RMIの自立支援プログラム介入分野(ショワジー・オルリー市)

年	月平均受給者数	参入契約		介入分野総数	介入分野													
					『社会生活』		『住宅』		『経済援助』		『保健衛生』		行政手続き		『研修』		『雇用』	
					実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
1995	29,508	78	26.44%	138	2	1.44%	3	2.17%	14	10.14%	21	15.21%	10	7.24%	40	28.98%	48	34.78%
1996	29,806	80	26.84%	134	1	0.75%	5	3.73%	38	28.36%	18	13.43%	2	1.49%	31	23.13%	39	29.10%
1997	28,708	60	20.90%	115	0	0%	2	1.74%	36	31.30%	10	8.70%	1	0.87%	25	21.74%	41	35.65%
1998	30,283	74	24.44%	146	1	0.68%	3	2.05%	58	39.73%	17	11.64%	2	1.37%	16	10.96%	49	33.56%
1999	32,008	222	69.35%	371	13	3.50%	3	0.81%	133	35.58%	60	16.17%	3	0.81%	30	8.09%	130	35.04%
2000	33,328	74	22.22%	135	0	0%	7	5.18%	66	48.88%	18	13.33%	1	0.74%	29	21.48%	57	42.22%

介入分野	内容	介入分野	内容
『社会生活』分野		『研修』分野	研修授し アルファベティズム研修 再活性化のための研修 Bilan professionnel et orientation 協議準備研修 一般研修 職業研修 PDI以外の研修費への経済補助 CAP終了のための研修 調査の実施
『住宅』分野	住宅授し 保証金の援助 家賃の援助		
『経済援助』分野	交通券の支給 休暇への援助 移動への援助 その他の経済援助		
『保健衛生』分野	治療への同伴 眼鏡購入補助 義歯購入補助		
『行政手続き』分野	COTOREP-AAH:関係 住宅手当関係 住宅債務関係	『雇用』分野	職授し 連帯雇用契約の雇用 起業援助 中間的機関での雇用

・ COTOREP: Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel 職業指導・再配置専門委員会のことをいう。

・ AAH: Allocation aux Adultes Handicapés 障害者手当のことをいう。

・ CAP: Certificat d'aptitude professionnelle 職業適性証の資格をいう。

出典:ショワジー・オルリー市提供資料

のプログラムも多く利用されており全体の4割以上を占めている。例えば、「雇用」の連帯雇用契約 CES: Contrat Emploi Solidarité のプログラムは、RMI受給者等失業者向けの公的機関における期間限定の雇用プログラムで、その間国が報酬の一部と社会保障拠出金の事業者負担分を補助するもので、こうした国の制度との連携が必須になる。

### 4.3 参入最低所得 RMI の関連

参入最低所得 RMI はその性格の特異性に配慮を要するが、基本的には参入最低所得 RMI が『住』を含む暮らし全般にわたる生活支援策なので、『住』を中心とする経済的な生活支援制度の枠組みの構成に加えられるべきものである。参入最低所得 RMI は生活全体の安定化をめざす役割を担い、家族給付制度の数ある手当の中で人的属性を問題にしない手当で多様化しつつあるフランスの世帯構造を背景にどの世帯にも公平に効果を及ぼすことができる、そうした普遍性故に住宅手当と併せての考察が期待される。

参入最低所得 RMI の受給者は、増加の一途を辿り 2000 年に

は 113 万 4000 世帯にのぼる。うち、5 万 2000 世帯は 1988 年創設時から継続受給世帯である。受給率は、本国で 3.3%、海外県で 17%、フランス全体では 3.7% である。住宅手当受給世帯、630 万世帯、受給率 24% (1998 年) と比べるとウエイトは低いが、現代フランス社会の大きな政策課題である生活困窮者への重点的な費用配分状況を考慮すると、その役割は改めて重要である。実際の運用面でも、住宅手当と参入最低所得 RMI の重複受給の実体が着目される。社会住宅手当 ALS の縫合化政策『ブックラージュ』によっても、RMI 受給者に ALS の受給への門戸を開放し、重複受給の実態は無視できないものになっている。

### 5. まとめ

今回の研究では、『住』を中心とする経済的な生活支援制度の枠組みとその実態を探ることに目的があった。現代フランス社会の『住』を中心とした暮らしの全体像をとらえるには、狭義には住宅手当制度の考察が可能だが、実態的には広義に解釈して参入最低所得 RMI 制度をも捉える必要があるとのスタンスから研究を開始した。参入最低所得 RMI は、「金銭的給付」の部

分も「自立支援プログラム」の部分も生活全般の支援に対応できるが、『住』支援にも非常に有効に利用できるツールとして期待されているものだからである。

今回の研究の特徴は、これまでの住宅手当を論じてきた住宅政策の枠組みからあえて離れて、社会保障制度の家族給付制度の枠組みの中で、『住』関連政策を新たに評価し直そうとした点にある。

フランスの住宅手当制度は、住宅政策では住宅関連支出の5割を占める最も大きな政策ツールとしてのポジショニングをアピールしているが、家族給付制度でも、B.「住宅給付」の категорияは伸びが顕著で現在では3割を占めるに至っている。一方で家族給付制度の主流に位置すべきA.「扶養給付」は現在5割を占めてはいるがそのウエイトの減少傾向は子供の養育支援策の減退という別の側面から懸念が示されてもいる。

また、住宅手当制度では、制度変容のプロセスを考察するかぎり、1988年以降今日に至るまで縫合化政策『ブックラージュ』を堅実に前進させているといえよう。(1)住宅手当 APLの縫合化、(2)住宅手当 ALSの縫合化、そして(3)APLとALの一元化と、社会賃貸住宅セクターに限られてはいるが、「水平的公平性」を求めての一連の改革の方向性がそこには連続的に示されている。その一方で、給付対象が増加の一途にあり支出面での抑制も検討課題となろう。

『住』関連施策としての参入最低所得RMIも考察が不可欠だったが、家族給付制度のD.「不安定化に対する給付」に位置づけられ割合は全体の1割程度を占め、生活困窮者層への対応に予断が許されないフランスの社会経済環境を示唆するものになっている。

また住宅手当と参入最低所得RMIの関連については、後者の参入最低所得RMIも特例的ではなく一般的に受給する手当なのであれば、2つの受給者カテゴリー間での受給の整合性をとることは不可欠である。今後、住宅手当と参入最低所得RMIの運用面での一元的管理も部分的には検討される可能性があるであろう。

今回の研究では、フランスの家族給付制度全体の枠組み全体の方向性、そして住宅手当制度と参入最低所得RMI個々の制度概要と運用実態の基本的な部分を明らかにすることができた。今後残された課題は、住宅手当制度の縫合化政策『ブックラージュ』の行方を見据えること、また住宅手当制度と参入最低所得RMIの重複受給の実態に踏み込んでその課題を考察することである。

#### 〈注〉

1)「石への援助」とは、ある所得カテゴリーの世帯の「支払いを可能にするため家賃や住宅ローン償還額の水準を引き下げることを目的とした、自家用或いは賃貸用の住宅建設への財政的援助である。(出典：MERLIN(P.) et CHOAY(F.) -Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement- P.U.F. :Paris, 1988)

2)「人への援助」とは、世帯に与えられる財政的援助である。その人の賃貸或いは所有する住宅の特質や価格に対応し、さらに家族の扶養状況や所得に対応するものである。(出典：1)と同じ)

3)「社会的ミニマム」と呼ばれるこれらの手当は、社会保障制度の家族給付制度の中の無拠出型の給付に分類される。

4)「LE COMPTE DU LOGEMENT 1998」によれば、1996年の租税支出は26,342 millions F、実行援助は110,443 millions Fで、住宅関連支出の合計は136,785 millions Fである。住宅手当支出は72,593 millions Fで全住宅関連支出の53.07%を占めている。

5)25歳未満でも受給できる例外として子供を養育している場合があげられる。

#### 〈参考文献〉

1)COUR DE COMPTES：“LES AIDES AU LOGEMENT DANS LE BUDGET DE L'ETAT 1980-1993”，JOURNAL OFFICIEL, 1994

2)Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement：“PRESENTATION D'ENSEMBLE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT” CH/EF5 PRESENTA 28/09/94, 1994

3)Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement：“LA REFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT” UC/FB4 14/09/00, 2000

5)Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement：“LE COMPTE DU LOGEMENT Edition 2000 N° 44-45”，STATISTIQUE PUBLIQUE, 2000

6)Caisse Nationale des Allocations Familiales：“Portrait d'une institution”，1996

7)Caisse Nationale des Allocations Familiales：“1999 statistiques nationales prestations familiales”，1999

8)Caisse Nationale des Allocations Familiales：“Brochure PF 2000 statistiques nationales”，2001

9)原田純孝・大家亮子：「住宅政策と住宅保障」、『先進諸国の社会保障フランス』pp.305-345、東京大学出版会、1999年

10)拙稿：「フランスの1980年代、1990年代の住宅手当制度の潮流—2つの縫合化政策『ブックラージュ』を通じて—」、『都市住宅学』29号、pp.78-89、2000年

11)都留民子：『フランスの貧困と社会保障』、法律文化社、2000年

12)都市基盤整備公団居住環境整備部：『主要先進国の住宅政策と住宅事情等の現況調査』、日本建築センター建築技術研究所、2001年