

フランスにおける外国人労働者と社会保障

——社会保障センターと社会への参入基金——

久塚 純 一

1. はじめに

ヨーロッパの中のフランスという国を材料に、かつ、扱い方を現代的な課題に対応しようとするならば、その具体的なテーマの選定には、かなりの用心が必要である。なぜなら、それらの背景には、人々にとっての社会保障関係法上の地位が、制度的な意味で国籍の有無といかにクロスしてきたのか？というような、その国独自の事情や、外国人労働者の移住をめぐる理念と実態や、その外国人が自国での制度との関わりで、どのような法的地位にあるのか？といった、様々な事情が一様でない形で存在しているからである。

「フランスにおける外国人労働者と社会保障」というテーマについては、これも一概に論じることにはできないものである。かつての議論であれば、フランスの外国人労働者は、フランスの諸々の社会保障関係制度の適用を受けるか？自国の制度との関わりはどうか？フランスに、外国人労働者のための特別の制度があるのか？等々がなされたであろう。しかし、EC内で、人々は基本的には移動の自由を有するという理念→現実の下での、それを具体化するひとつの方策としての社会保障の連動（本人の国籍・居

住国・社会保障上の権利のありよう）は、「フランスにおける外国人労働者の社会保障」というテーマに対して、かつてのものとは異なる意味を提示するに至る。もうひとつ、つけ加えておこう。それは、フランスにおける個別の事情である。すなわち、日本以上に複雑な社会保障制度を有するフランスにとってみれば、個々の制度で「外国人労働者」の問題に対応することは何ら生産的なことではなく、むしろ、問題点を、制度的枠を超えて、トータルに整理する権限を有する機関の存在が待たれていたという事情がそれである。さらには、現実に移住する労働者とその家族の、フランスでの日常生活について、これも、制度の枠を超えて対応することが待たれていたという事情をもつけ加えるべきであろう。このような場合、従来の国民国家に基礎を置いた社会保障の概念自体が役に立たなくなってきた国々が世界には数多く存在することを再確認せざるをえない。国民国家を前提とした場合、外国人に関していえば、まず、社会保障制度があり、それを外国人に適用するか否かが主要な関心事となる。しかし、今日のヨーロッパのような状況下では、様々な人々の現実の生活にいかに対応するかが、まず、問題になり、その対応策のひとつが社会保障ということになってくるのである。

日本に居て「外国人と社会保障」というようなテーマについて考える場合、ともすれば、「外国人にも日本の社会保障制度の適用を！」というようなことを考えがちである。今や、社会保障の分野においても、人々のそれまでの日常生活をいかに維持・継続させるのか？とか、自由選択の問題だとか、あわせて考慮されるべき時代となっているのである。否、むしろ、そのテーマは潜在していた本質的なことがらであったというべきであろう。

以上のようなことがらを念頭に置きつつも、現代的なテーマに接近しようとするれば、個々の制度でどうなっているのか、ということよりも、フランスにおいて外国人労働者の社会保障制度上の課題の総体に、社会保障制度はいかなる対応をしているのか？ということや、フランスで生活している外国人労働者とその家族に対して、社会保障制度はどのような枠組みで対応しようとしているのか、について紹介するほうが有益そうである。これに関しては、「社会保障法典¹⁾」は以下のような点で関わっている²⁾。

まず、①「移民労働者の社会保障センター」(Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants) があげられるが、これはとりわけ、移民労働者が有する自国の社会保障制度上の地位と、彼らのフランスでの労働との間の調整や情報の提供を行うものである。次に、②「移民労働者およびその家族のための社会的アクション基金」(Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles) があげられる。フランスにおいても、年金部門、医療部門等の各部門は、主要な給付以外に、社会的アクションを展開している。基金の主要な目的は、外国人労働者とその家族の社会生活や職業生活への参入を推進することである。最後に③

「移民の参入についての地方計画」(programmes régionaux d'insertion des populations immigrés) があげられる。これは、②の地方レベルにおける具体化のありようについての計画ということができよう。

以下で、この三者について「社会保障法典」の規定によりつつ紹介することとしよう。

2. 社会保障制度が設けた移民労働者の便宜のための総合的機関

—移民労働者の社会保障センター—

(1) センターの位置づけ

歴史的にみれば、このセンターの設置は1959年3月27日付のデクレ第59-482号によるものである。そのデクレの第1条から第10条までの内容が形を整えながら、1985年の(新)社会保障法典化により法典に編入され、現在では、法典L.767-1条とそれを受けたR.767-1条～R.767-13条に明文化されている。

(2) センターの責務・監督・財政等

法典のL.767-1条は、「移民労働者の社会保障センター」がその責務をはたすための財源のひとつとして、社会保障制度を構成する各々の制度による分担金の拠出義務を定めており、その内容は、コンセイユ・デタ経由のデクレによって定められた条件に従うとされている。

センターの責務の内容や内部管理機構等については、法典R.767-1条以下が規定している。

センターの「責務」は大よそ以下のとおりである。①共同体規則を実施するための連絡機関としての役割を、フランス国側で保障するこ

と、②共同体規則に記載された移民労働者の一件書類作成を所轄する社会保障機関を必要に応じて援助すること、③共同体規則に定められた条件に従って、ヨーロッパ経済共同体 EC 諸国の社会保障組織がフランスに居住する受給者に対して給付すべき年金および諸手当の支給につき介在 (intervenir) し、フランスの社会保障組織が EC 諸国に居住する受給者に対して給付すべき年金 および 諸手当につき介在すること、④規則に定められた償還を処理することができるよう、共同体規則によって設置された行政委員会に対して、統計資料を提供すること、⑤フランス在住の移民労働者、および、本人と出身国に居住する家族の社会保障制度上の地位を継続するための規則によって規律される移民労働者の登録カードを、とりわけ、受給権発生の期間の計算のために作成すること、⑥フランスの機関に送付された EC 内の言語で書かれた文書の翻訳を必要に応じて行うこと、⑦規則に述べられた移民労働者の社会保障制度上の地位について、万一の場合、証明書を交付し、用紙に記入すること、⑧共同体規則に定められた共通の保健・社会に関する施策を実現するように留意すること、⑨失業給付を除いて、センターが役割を引き受けた範囲内で、共同規則および社会保障の協約の適用から生じる償還につき、債権者・債務者としての外国の制度とともに、フランスの社会保障関係諸制度のために処理すること、⑩移民労働者に関して委ねられたその他の責務を、社会保障および社会関連制度の範囲内で実現すること等である (R.767-1 条, R.767-2 条)。

このセンターは、社会保障、農業、予算に関する責任を担うそれぞれの省の監督下に置かれることとなっている (R.767-3 条)。内部の

機構管理は理事会によることとなっており、その理事会を構成するものは、

①社会保障を担当する省と農業に関係する省の合同アレテにより指名されるコンセイユ・データのメンバー 1 名、もしくは、会計検査院の行政官 1 名 = 会長

②社会保障を担当する省の代表 2 名

③農業を担当する省の代表 1 名

④産業を担当する省の代表 1 名

⑤予算を担当する省の代表 1 名

⑥被用者疾病保険全国金庫の代表 1 名

⑦家族手当全国金庫の代表 1 名

⑧被用者老齢保険全国金庫の代表 1 名

⑨農業共済中央金庫連合の代表 1 名

⑩鉱山社会保障全国金庫の代表 1 名

の合計 11 名である (R.767-4 条)。

センターの事務局構成は、本来的な固有の事務担当の公務員、様々な嘱託、臨時職員となっている (R.767-8 条)。

予算については、主な「収入」は①その被保険者とする移民労働者の数に比例して定められる各社会保障制度によって担われる分担金 (その総額については、年末に各省間アレテによって定められることとなっている)、②共同体規則によって定められる諸外国の社会保障組織による行政経費、③贈与によるもの、遺贈によるもの、施し物 (libéralité) によるもの、があり、「支出」の部門は、①人件費、②設備・備品費、から構成されている (R.767-10 条)。

3. 移民労働者とその家族がよりよく社会に参加し、職業活動に参加できるよう諸施策を推進するための基金

—移民労働者およびその家族のための社会的アクション基金—

(1) 基金の位置づけ

この基金が、幅広い理事の参加の下に、今日のような姿にまで整備されたのは、ごく最近のことである。その萌芽は、1958年12月29日付のオルドナンス第58—1381号によるものである。これは、フランス本国に在住するアルジェリアからのイスラム教徒の労働者とその家族のための社会的アクションを組織化する基金であった³⁾。

今日的には、1983年1月18日付のデクレ第83—28号、1986年12月1日付のデクレ第86—1224号⁴⁾等を経て、1990年2月14日付のデクレ第90—142号の第1条⁵⁾により、社会保障法典のD. 767—1条からD. 767—27条が、社会保障法典のL. 767—2条の下に規定されるに至っている。

(2) 基金の責務

社会保障法典のL. 767—2条は「基金は、移民労働者およびその家族に対して、フランスに在住するすべての移民に対してなされる家族についての社会的アクション (action sociale familiale) を実施する」としている。より具体的には、D. 767—1条に規定されているが、それによれば、「家族についての社会的アクション及び社会計画の実施を通して、移民労働者およびその家族の社会への参入と職業への参入

を全国レベルと地域レベルの両レベルで推進すること」が基金の責務とされている。その方法は、このような移民労働者の社会への参入や職業への参入を推進するアソシアツオンや公・私組織に対して、そのアクションのための財源を負担するというものである。

基金と(財源を負担してもらうために)選抜された公・私組織の間関係は協約によって規律されることとなっている。その協約には、①公・私組織が行うアクションの目的、内容、具体的方法、②財源の支払、償還方法、③協約内容の実現や実施のための監督条件が具体的に明記される(D. 767—2条)。

(3) 理事会

理事会を構成するものは、移民の問題を管轄する省の推薦に基づき、デクレにより任命される理事長と他には省のアレテにより任命される41名の理事である。(D. 767—4条, D. 767—5条)。理事会の構成は、90年のデクレで大幅に変更され、現在では以下のとおりである(D. 767—4条)⁶⁾。

① 会長(1名)

② フランスにおいて最も重要な位置を占める移民の共同体に属するものから6名

③ 以下の組合組織から指名された被用者の代表9名。

(C. F. D. T. … 2名, うち1名は外国人)

(C. G. T. … 2名, 同上)

(C. G. T.-F. O. … 2名, 同上)

(C. F. T. C. … 1名)

(C. G. C. … 1名)

(F. E. N. … 1名)

④ 被用・自営農業従事者の代表4名。

(C. N. P. F. により指名された被用者… 3

名、うち1名は C. G. P. M. E. の同意が必要)

(F. N. S. E. A. の代表…1名)

⑤ 家族関係組織からの代表2名。

(C. N. A. F. の代表…1名)

(U. N. A. F. の代表…1名)

⑥ 関係行政機関の代表20名。

(移民, アクション・ソシアル, 保健を担当する省の代表…4名)

(国民教育省の代表…1名)

(経済, 予算を担当する省の代表…2名)

(住宅を担当する省の代表…1名)

(外務省の代表…1名)

(法務省の代表…1名)

(内務省の代表…1名)

(雇用および職業訓練を担当する省の代表…2名)

(対外援助を担当する省の代表…1名)

(文化省の代表…1名)

(農林省の代表…1名)

(女性の権利について担当する省の代表…1名)

(青少年およびスポーツを担当する省の代表…1名)

(各省により委任をうけたもの…1名)

(国際移民事務所のディレクターもしくは代表…1名)

理事会は基金の中期的な計画を立て、全国レベルと地方レベルで、介在する基金のセクターを決定する年間計画を立て、そのための予算額を決定する。次いで、理事会は、D. 767—13条、D. 767—22条の規定を留保して、全国レベルと地方レベル(但し、D. 767—15条によって地方委員会の設置されない地方に限る)で、計画されたアクションを実施するため

に予算額をわりあてることになる(D. 767—8条)。

(4) 地方委員会

地方レベルでは、移民の社会参入のための委員会が設置される。この委員会 (commission régionale pour l'insertion des populations immigrées) は、移民労働者の数が多い地方において、基金の理事会の審議にもとづいて設置される。その構成は、D. 767—4条に規定される基金の理事会の構成とほぼ同じである(D. 767—15条)。地方委員会の立てる地方計画は、全国レベルでの計画の範囲内のものである(D. 767—19条)。

(5) 財政

社会的アクション基金は、1955年5月の26日付のデクレによって定められた条件に従って、国の経済・財政的監督の下に置かれる(D. 767—24条)。

財源に関しては、まず、L. 767—2条が規定している。それによれば、①家族給付を保障する組織、サービス、行政からの分担金：その総額とその配分方法は外国人労働者の数を考慮に入れて、毎年デクレによって決定される⁷⁾；②建築・住宅法典の313—4条に規定された拠出金の一定割合部分、③1975年予算法64条Iに定められた分担金総額に対して徴収される全国移民事務所 (l'Office national d'immigration) の分担金、が財源とされている。このL. 767—2条に加えて、D. 767—26条が収入、支出につき補足して規定している。収入部門としては、①ヨーロッパ社会基金 (le fonds social européen)、他の国際組織からの分担金、借入金、前金、②貸付金の償還、③諸々の補助金、があり、支出

部門としては、①補助金、②その条件が協約で定められる貸付金、③期限が2年間で、1回に限って延期される前金、④人件費、⑤諸経費、である。

4. 移民の参入についての地方プログラム^{8),9)}

全国的な計画の下で、地方では、以下のよう
なプログラムが作成されることとなる。

まず、地方長官が移民労働者の社会参入のプログラムを作成することになるが、その計画は中期計画と整合性を持ったものとして作成され、移民労働者がよりよく社会に参入できるよう優先的なアクションから手がつけられることとされている。その計画の中には、受け入れ、教育、職業訓練、雇用、家族のための住宅¹⁰⁾、孤立した者への住宅、都市計画、社会参入のアクション、その他あらゆる形の差別に対する戦い(lutte)が含まれる¹¹⁾。計画作成のガイドラインともいべき Circulaire によれば、このプログラムの範囲と内容は、前述したデクレの内容を尊重して「問題が多岐にわたることを考慮して、移民に関する行政やアソシオンを考慮に入れるだけでなく、地方の自治体も考慮に入れるべきであり、国レベルの一般法のみを考慮するだけでなく、地域レベルの規則も考慮に入れなければならない」としている (Circulaire 1. Portée et contenu du programme)。

計画作りにについては、地方の計画は、以下のものと協力することが求められている。

- ① 国
- ② 地方自治体
- ③ 移民労働者およびその家族のための社会的アクション基金

④ 県の住宅計画の範囲内において、県知事によって充てられた基金

⑤ その他

Circulaire は 2. Elaboration において、地方計画の重要性という点から、その作成にあたっては、地方・県レベルでの国のサービスや地方自治体と共に活動し、関係を有する地方長官に近いものに委託することも考えられる、としている。

1990年の計画に関しては、地方委員会の設置される地方とそれ以外の地方で Circulaire は区別している。

地方委員会の設置される地方 (régions où siège une C. R. I. P. I.) については Circulaire は次のように述べている。「これらの地方では、過去の地方計画において、地方に在宅する移民のニーズを正確に分析してきた。……外国人へのサービスについての正しい知識があったが故に、適切な措置を講じてきた。それらの計画は、2月14日付のデクレに規定された当面の方向付け設立のための基礎を提供している。1990年については、各地方において中間的な方向付けを練り上げることが望まれる。そのために、方向付けのためのプランの期間を設定し、目的・方法で順序立てられたアクションプログラムを次年に継続することが望まれる。1989年12月6日付のデクレ第89—881号により設置された、インテグレーションのための各省間委員会により政府の定めた方向性に合致した計画を作成しなければならない。例えば、住宅、教育、職業訓練等において。」

地方委員会を設置していない地方に関しては、Circulaire は次のように述べている。「委員会は、前年の段階で外国人が10万人を超えた地方で設置された。その基準となったもの

は、外国人労働者の集中が激しい地方ということではない。……しかし、1990年については、以下のような、基本的アクションを提供する計画を作成することが、最初の試みとして望まれるところである。

① 地方での外国人の実態を的確に把握すること、

② 調整された介入の追求

これらを基礎に、当面の方向性に基礎を置いて本年以降、計画作成されることが望まれる。……」

む す び

日本の厚生省は、滞在期間1年程度を目途に、外国人にも国民健康保険の被保険者資格を認めるように市町村に働きかけてきた。しかし、よく考えてみれば、このありようにはヨーロッパの社会保障をめぐる考え方とは根本的に異なる考え方が横たわっていることに気がつくであろう。社会保障制度は、人々が有する「自由権」等の近代的な権利の実現にとって、(全面的ではないにしろ)さまたげにならない形で存在すると基本的に考えるのか？あるいは、社会保障制度の前では自由権も光を失ってしまうと考えるべきなのか？ビスマルクを引き継いだ日本の社会保険制度と、その反省形態ともいうべき第2次大戦後の「生存権」をめぐる法理の合体は、社会保障に関していえば、ヨーロッパ流というよりは、日本流のファシズムとコミュニズムの融合とも感じられる思考方法をその胎内に宿した制度的に同胞とみなされない者には差別的であったり、同胞内では必要以上に公共の福祉論をといたりという具合にである。そのような現実の中に生活をしてきた我々が、ヨー

ロッパに学ぶものを探すとすれば、その探し方は、ヨーロッパのありようそのままを探すというより、日本的なものにとって都合のよい見方しか出来なくても仕方はあるまい。我々は、かつて、このような方法を比較法、比較社会保障と称してきた(こともあった)。そのありようを本質的にとらえ、先見的にとらえようとした者たちは、「わかっていない」という批判が加えられた(こともあった)。今後のあるべき姿など、ここで提起できるわけがないことは自明の理であるが、ここらで、かつて「言われてきたこと」を再検討することは必要ではなからうか。なぜなら、相対化するためにも比較は存在意義がある、と思われてならないからである。

注

- 1) ここで「社会保障法典」に限定したのは、「家族および社会扶助法典」(とりわけ186条)や、自治体の行う扶助についての任意的給付等があるからである。とりわけ、任意的社会扶助に関しては Xavier Prétot, "L'illégalité de la subordination à condition de nationalité de l'attribution des prestations d'aide sociale facultative", *Droit social*, N°11 Novembre, 1989, p. 767. がその問題点を指摘している。
- 2) 本稿では触れないが、移住労働者の社会保障上の個人の地位に関しては、国際的な制度間連動が無ければ不安定であり、他方で移住労働者の場合、傷病の為の給付費や家族手当が彼らのなしてきた拠出額に比して大きなウエイトを占めてきた、という2つの矛盾することがらに、どのように対応すべきか？ということは従来からの議論であった。例えば、A. Cordeiro, R. Verhaeren, *Les travailleurs immigrés et la sécurité sociale*, Presse Universitaire de Grenoble, 1977.
- 3) その後の主な改正は、① loi n° 64-791 du 10 juillet 1964, ② loi n°66-935 du 17 décembre 1966等で、その後、今日のように法典に編入されている。

- 4) Décret n°86-1224 du 1^{er} décembre 1986 relatif à l'organisation de l'action sociale en faveur des travailleurs immigrés et leurs familles.
- 5) Décret n° 90-142 du 14 février 1990 modifiant le code de la sécurité sociale (troisième partie : Décrets) et relatif au fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.
- 6) 構成の変更内容の解説については、Circulaire DPM n° 90-01 du 20 mars 1990 relative à l'application du décret n° 90-142 du 14 février 1990 modifiant le code de la sécurité sociale et relatif au fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.
- 7) 1990年7月18日付のデクレ第90—654号は、「移民労働者およびその家族のための社会的アクション基金に対する、家族給付の諸制度により分担される総額と割り合い」について定めている。「家族給付の諸制度により負担され、移民労働者およびその家族のための社会的アクション基金の収入に割りあてられる総額」は1990年段階で1,081,487,600フランである(1条)。

また、その分担割合は、①家族手当全国金庫が1,038,228,000フランであり、②農業共済家族手当中央金庫が43,259,600フランである。
- 8) Décret n° 90-143 du 14 février 1990 relatif aux programmes régionaux d'insertion des populations immigrées.
- 9) 細かいニュアンスや方向性については、Circulaire DPM n° 90-10 du 30 juillet 1990 relative aux programmes régionaux d'insertion des populations immigrées.
- 10) 移民労働者とその家族の住宅については、Instruction du 31 juillet 1990 relative à l'utilisation de la fraction de la participation des employeurs à l'effort de construction réservée par priorité au logement des travailleurs immigrés et leur famille がある。使用者の協力に対しては、社会施設 (logement social) についての国の援助が財政的になされることになっている。
- 11) (注8)のデクレ第1条。

(ひさつか・じゅんいち
早稲田大学社会科学部助教授)