

藤井良治・塩野谷祐一編
『先進諸国の社会保障 6 フランス』

(東京大学出版会 1999年)

執筆著者：藤井良治、長部重康、矢野秀利、木村琢磨、田端博邦、加藤智章、岩村正彦、上村政彦、岡伸一、
江口隆裕、林信明、白波瀬佐和子、大曾根寛、神尾真知子、原田純孝、大家亮子、伊奈川秀和

小川 有美

はじめに — フランスの社会保障を知る意味

フランスとは、いわゆる「国民負担率」が西欧でも有数の社会移転国家である。フランス国民の間では手厚い福祉国家としてのプライドがあるという。しかしフランスの社会保障を知ることによどのような意味があるのだろうか。

ベヴァリッジからサッチャリズム、「第三の道」にいたる政策理念の変化についてはイギリスが、普遍主義の追求についてはスカンディナヴィアが、ビスマルクから介護保険にいたる社会保険の体系化についてはドイツが、市場的解決についてはアメリカが直ちに思い浮かぶであろう。一般的には、エスピング＝アナセン(アンダーセン) (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990) の分類にも見られるように、フランスは社会保険中心の大陸欧州型(保守主義型)の一つとみられるのが一般的であろう。つまり、素人にとってフランス福祉国家の独自のイメージというものはあるとはいいがたい。

福祉国家を知ることとは、「先進的」な思想や制度を抽出することだけではない。歴史的にどのような前提と選択肢があり、何が選び取られ、その結果としていかなる制度的問題が生じ、現在どのように対処されようとしているのか、という一連の問

題群の中に一つの国の福祉国家を全体として知ることの意義がある。

たとえば広井良典のいうように、日本の社会保障は「途上国型」の性格をもち、異質な制度の折衷として発達した(『日本の社会保障』岩波新書、1999年)。それ故特有のメリットと問題が生じてきている。本書『フランスの社会保障』によれば、フランスの社会保障もまたモザイク的、個別主義(particularisme)的な発達をたどった。そこでは自治的な共済原理が建前とされているにもかかわらず、国家介入なしに存続できない「虚構性」をはらんでいるという—第2章(長部)、第5章(田端)。このような性格をもつフランスの社会保障は、日本と比較する対象として大きな意味があるはずである。本書は、いわば玄人達によるフランス福祉国家の解剖であり、4部17章に分かれた概論および各論によって、歴史、行財政、政策、改革の像が浮き彫りにされている。今日の福祉国家・社会保障はもはや単純な理念型によって描くことはできない。とりわけフランスのシステムの一筋縄ではいかない複雑な性格を考えれば、このような作業の集積によってはじめて実質的な理解に近付けるといえよう。

歴史的なモザイク性

本書から明らかになるフランスの社会保障の特徴は第一にモザイク性、つまり制度のつぎはぎと分断である。第5章によれば、フランス革命では社会団体が禁止された一方、「恩恵」ではない「生存権」としての公的扶助が提案された。しかし執政政府期以降「経済自由主義」の政策が支配的となった。この点、比較政治学者ルーバートのいうように、ヨーロッパの中でフランスはイギリスと並んで自由主義の優越する国であることが確認される。それにもかかわらず、19世紀にはフランスに特有の発展が見られる。それは国家制度に組み込まれることを嫌う、共済組合を通じた自助の組織化である。第二共和制体制以後公認組合が制定されるが、熟練労働者は共済組合をはじめとする独立したアソシアションを好み、そのことが共済組合・労組運動の分裂の遠因となったという。

第二次大戦後においてイギリスのベヴァリッジ・プランに相当するのはラロック・プランと呼ばれるものであるが、後者においては「社会保険の機構が国によってではなく、当事者によって自治的に管理されることが期待」され、共済組合の伝統を前提としていた。同プランを具体化するための1945年オールドナンス及び1946年法は社会保障制度の統一と全国民適用をめざしたが、「一般制度」のほかに公務員・炭鉱労働者の「特別制度」や自営業者・農民対象年金の「独立制度」が並立し、一般化はかなわなかった。「一般制度」自体は労働者・使用者による当事者管理の金庫制度として確立し、労使代表比率3対1、労使拠出比率約1対3という労働者の発言力の強い制度となった。

第2章によれば、このようなフランスの社会保障の発展は、団体交渉や労働協約を通じて社会的パートナーが紛争を解決する「契約社会」を育てることにならなかった。労働者と使用者はストライキとロックアウトの応酬に走りがちで、紛争の爆発が

政府の介入と立法措置による「悪しきフランス的解決」を招いてきたと論じられる。

ここで比較として念頭におかれているのが、オーストリア、北欧、オランダ等の集権的なコーポラティズム(職能代表制)であるのか、ドイツのような産業別・自律的な労使調整であるのか、あるいはアメリカのような利益団体多元主義であるのか、直ちには明らかでない。ただいずれにせよ、フランスのある種の逸脱、「特有の道」が強調されている。

しかし民主主義ないし民主的統治(ガヴァナンス)の文化の見地から考えてみよう。労使関係や社会保障を含む一国の政治経済を効率/非効率、正常/逸脱と判断することは難しい。ドイツ、北欧型の「組織された民主主義」に対して、フランスの政治文化はストライキ、マニフ(デモ)のような直接行動、「街頭の政治」を、民主主義のチャンネルとして公に認めているといわれる(中山洋平「フランス」、小川有美編『EU諸国』、1999年所収)。そのような意味で、フランスの社会保障の歴史的発展が逸脱的あるいは不合理といえるのか、またそれがどの程度本書全体の共通認識であるのか、確認したいところである。

行財政を通じた制度的挑戦

本書が示すフランスの社会保障の第二の特徴、それは行財政を通じた社会保障問題への制度的挑戦ではないだろうか。この点は第一の特徴、すなわち自治に執着する「社会」と「国家」との不整合によってコントロール困難となったモザイク性へのいわば自己反省的な対応である。

このような問題は、国家か市場か、大きい政府か小さい政府か、という今日の常套的な議論の俎上にはのぼる選択とはやや異なっていよう。フランスにおける国家の補完的再登場は必ずしも社会民主主義的な国家サービスへの全幅の信頼ではなく、制度の「合理化」をめざした側面が強いように見える。

職域による分断傾向の強いフランス社会保障制度の中で、第8章(上村)が取り上げるように、一般性の高い家族手当が1930年代の人口問題と「家族法典」を契機にして制度化された(加えて、「家族・労働・祖国」を掲げたヴィシー政権により家族手当の引き上げと普遍主義化も行われた)。戦後の「社会保障法典」(1956年)では「フランスに居住するすべてのフランス人または外国人」の養育者が適用対象と定められた。ここでは職業活動従事という条件がまだ含まれていたが、78年の法律でこの在職要件も削除された。

フランスの公的負担率は長期的に上昇し、近年は45%前後で推移している。これに対し付加価値税中心の税制が財源として大きな役割を果たすことになった。財政を解説した第3章(矢野)によれば、1954年に部分的に導入されたフランスの付加価値税はヨーロッパ諸国の先例となり、現在では国歳入の約40%を占めている。一方でフランスの所得税制は課税ベースの狭さや脱税の問題が指摘されている。

ミッテラン政権の時代には社会主義的経済政策からの撤退があったことはよく知られているが、1981年に導入された富裕税(89年に最低所得制度の財源とされた)が今日も存続している。納税者分布を見ると富裕税は所得税と互いに補う傾向があり、普遍性に欠ける所得税制を富裕税が補完しているともいえる、と第3章では分析されている。

1991年には税制の大改正により一般福祉税CSGが導入された。これは社会保険料の削減を意味する「租税代替化」の始まりである。既存の保険料制度は給与のみに賦課されて労働コストを増大させ、一方で利子・配当収入を放置しているため、問題がつとに指摘されてきた。その解答の一つがこれであった。さらに95年の憲法修正で社会保障財政法が制定され、社会保障財政が予算と同じく毎年の国会決議の対象とされた。これにより公法人である一般制度の全国金庫ばかりでなく、

「私法人」である一般制度以外の金庫や地方金庫まで議会の統制が及ぶことになった。第2章は、モラルハザードを防止する点でこの「国家管理」は正当化されうとしている。

今日もフランスの社会保障制度のモザイク性もたらず不均衡は残っている。たとえば一般制度や公務員組織制度から農業金庫など赤字の特別制度への拠出を通じた財源調整が不可避となっており(第3章)、この点はわれわれの目にする日本の構造と酷似している。しかし95年の憲法修正が社会保障改革を主眼としたことに例証されるように、社会保障システムを健全化するための行財政改革のマグニチュードは、フランスの方が大きいようである。その際、特別税・目的税(社会保険債務返済税を含む)の導入を含む財政制度の大胆な変更という手段が採られていることは、フランスの国家による解決(*affaire d'Etat*)の伝統と関連しているのだろうか。そのような新制度論的興味ももたれるところである。

現代的転換

第三の特徴は、ジュベ・プラン以後の現代的転換である。1999年に刊行された本書の時代性は、前保守政権最後の首相アラン・ジュベの名を冠した社会保障改革が全巻を通じてキーワードになっていることに表れている。第17章(藤井)が解説するように、96年に出された一連のオルドナンスは社会保障財政法(前述した国による金庫の指導強化のほか、社会保障収支全体の目標設定も含んでいる)、医療保険保険料の一般福祉税への切り替え、医療費抑制のための全国医師協約等を打ち出した。

その背景にあったのはユーロ通貨統合に向けた緊縮圧力、経済停滞と失業増、社会保障会計の赤字化を含む財政赤字拡大等であった。しかしジュベ・プランの改革路線は既得利益をもつ団体から

の反発や、有権者の福祉後退の不安を呼び、ジョスパン社会党首班政権登場のきっかけとなった。新政権によって全国医師協約は白紙に戻され、35時間労働制という急進的なワークシェアリング政策も導入されることとなった。ジョスパン政権は社会保険料圧縮、財政赤字削減を重視している点ではバラデュール、ジュベ両保守内閣と連続しているが、失業対策のための歳出措置や増税路線において異なっている(第3章)。このことは伝統的社会(民主)主義への回帰とはいえないが、フランス的な「中道左派のガヴァナンス」(高橋進)の試行実験へ舵が取られることになったことをよく示す。

フランス経済の活況が伝えられる現在、90年代の改革の一環である財政改善や「租税代替化」による企業競争力の上昇について楽観的評価も現れるにいたった。しかし一方では、目的税による負担増や、抑制の進まない年金・家族給付による公的負担率の増大が目に見えつつあるという。社会保障と経済パフォーマンスに関する楽観的評価、悲観的評価は(無責任なものを含めて)いずれの国でも百家争鳴である。これまで経済状況や政党、労使関係、宗教を独立変数として社会保障の比較・経年変化を説明する分析はウィレンスキーやキャッスルズをはじめとして蓄積がある。だが逆に社会保障改革の有無、そのタイミング、政策の質(英米ネオリベラリズム的か、中道左派的かなど)によってその後の経済パフォーマンス、雇用、さらには国民のガヴァナンスへの信頼がどう変動したか、という比較実証研究が今や待たれる。

おわりに — 比較の視野に向けて

編者の藤井はフランスの社会保障の構造的課題を俯瞰して本書の導入としており、そこでわれわれは、出生率の低下を早く経験したフランスにおいて現在の人口高齢化はむしろ緩やかに現れていること、「自由な結び付き」やひとり親が一般化して

いること、などを知ることができる。社会保障財政の悪化は経済停滞や失業増大から帰結するという図式だけではとらえられず、一旦発展した社会保障制度が経済・社会構造の変化に対応できない状況を見よということがいわれている。

この視座は現代先進国の社会保障論争において重要な点であると同時に、具体化する作業の未だ進まぬチャレンジングな次元である。本書は総合的な解説であり、このような巨視的視座に必ずしも貫かれているわけではない。読者はその断片から、展望と政策論争に関する興味を満たす情報をすくい取ることが許されているにすぎない。なお本書では編者によって一般福祉税(*contribution sociale généralisée*)、全国被用者医療保険金庫といった厄介な制度名称が、専門家以外の読者にも正確・平易に伝わる訳語選択によって統一されている。この分野におけるこうした労を大としたい。一方で、各論による構成であるためか、沿革の紹介に内容的な重複もしばしば見られる。無理に全章の内容を一つの筋立てで構成することは過度の取捨選択となり、本シリーズになじまないということはあるが、フランスの社会保障は他と比較してどのような点がユニークな特徴であり、また焦眉の問題であるのか、ということがもっと強い印象をもって伝わってくる内容構成はありえなかったであろうか。もっともこのことはこのシリーズ全体の総論を充実させることで解決されるべきニーズであるかもしれない。最新で緻密な本シリーズの刊行によって、フローラらによる福祉国家各国研究シリーズを開く必要性は減ってしまったが、後者には歴史・比較検討のために参考となる理論的序章が含まれている点で依然有用である(P. Flora, ed., *Growth to Limits* vol. 1, 1986)。

なお、多数の執筆者とテーマからなる本書の全章を紹介することは評者の力に余ることであり断念したが、たとえば地方公共団体の社会扶助制度に今日の新たな行政手法が先取りされていたという指

摘一第4章(木村)や、ノーマリセーリングの潮流に対応した障害者のための職業指導・職業再配置専門委員会COTOREPの試み一第13章(大首根)な

ど、個々の章は興味を惹かれる具体的な解説に満ちている。

(おがわ・ありよし 千葉大学助教授)