

フランス社会保障立法の新たな展開

上 村 政 彦

はじめに

中東戦争に起因する石油供給のストップで、フランス経済の前途に不安が広がり、インフレによる国民生活の先行きが心配され始めた頃、当時のポンピドー政府は、1973年9月23日、閣議決定にもとづく「社会保障の新段階」と称する政策を発表した。この政策のなかで政府は、(1)社会正義の実現、(2)社会保障の諸制度間の連帯、(3)社会保障の手続きおよび事務の簡素化、という3項目の基本方針を明らかにし、これらの方針にもとづく具体的な措置を1974年1月1日から実施することを国民に約束した。

政府のこのような社会保障政策は、1974年予算法を定めた1973年12月27日の法律をはじめその後、最近までの一連の社会保障立法によって順次具体化されつつあるが、それらのなかには、かつて失敗に帰した67~68年の社会保障改革の場合とはかなり違った、社会保障政策の新たな展開がみられる。本稿の目的はそれがどのようなものであるかを明らかにすることであるが、以下具体的な立法とその背後にあるものを通して、この新たな展開の模様を追ってみよう。

I 社会保障政策の新たな課題

「社会保障の新段階」として発表された政府の政策¹⁾は、その背景からも推測できるとおり、老人、寡婦、身体障害者、多子家庭など、フランス社会のなかでもっとも恵まれない境遇にある階層、インフレによる影響をもっとも強く受ける人びとを対象としたもので、「社会的正義の実現」ということに重点が置かれた。このような社会保障政策

の基本的方針はその後1974年5月に交代したジスカール・デスタン政府に引きつがれ、社会保障の適用拡大、一般化、あるいは社会的不平等の解消という政策スローガンにつながることになる。

(1) 社会正義の実現

老人、寡婦、身体障害者あるいは多子家庭など、現代フランス社会でもっとも恵まれない境遇にある人びとに対する施策を具体化し、社会正義の実現をめざした立法措置が1973年末以降いくつかみられる。まずその主要なものを指摘しておこう。

(i) 老齢年金給付の改善

職業生活から引退した老人は経済的変動にもっとも弱く、不安定な立場に置かれるが、1973年12月29日のデフレは年金生活者をインフレから守ることを目的として、老齢年金についての二つの改善措置を導入した。

第1は年金スライド方法を改善したことである。

従来フランスの年金スライドは毎年1回、4月1日に行なわれることとなっていたが、この方式を改め、1974年からは毎年、1月1日と7月1日の2回行なうこととされた。これは物価の急騰ポな上昇にできるだけ年金の実質価値を即応させて行こうとするもので、次のような方法で年2回のスライドが行なわれる。

第1回目(1月1日)のスライドは前年中に行なわれたスライド係数の1/2に相当する係数により行なわれ、第2回目(7月1日)のスライドは、当該年の4月1日前1年間における被保険者の平均賃金とその前の同期間の平均賃金の比²⁾に相当するものから既に1月1日に行なわれたスライド

1) Liaisons sociales. Documents, No. 87/73 du sept. 1973.

2) この場合の平均賃金は一般の賃金ではなく、社会保障における上限付賃金であり、その上昇率は実際には傷病手当金の平均額から逆算したもので算出される。

係数を差し引いたものを係数として行なわれることになった。

第2は、老齢年金給付の計算方法を改め、低額年金受給者の救済を図ったことである。従来の年金給付は被保険者期間37.5年の者が60歳に達したとき、在職中もっとも高額であった10年分の平均賃金年額の25%として計算され、年金の受給を1年延期するごとに5%が付加された（いわゆる完全年金）。したがって65歳で給付請求をすると50%の割合の老齢年金が支給された。被保険者期間が15年以上で37.5年未満の場合には被保険者期間に比例した年金（期間比例年金）が支給され、5年以上15年未満の場合には *rente* と称する老齢給付（被保険者が払い込んだ保険料の返還）が支給された。1975年1月3日の法律はこのようなやりかたを簡素化し、1974年7月1日に遡って新しい方法を実施することとした。すなわち、*rente* を廃止し、被保険者期間が37.5年に満たない場合には、たとえ被保険者期間が1四半期（1 *trimestre* = 3か月）であっても、すべて期間に比例した年金を支給するものとしたのである（完全年金はそのまま）。これからすると65歳で受給する比例年金はつぎのようにして計算される。

$$P = \frac{S \times 0.5 \times T}{150}$$

P : 年金額

S : 10年分の平均賃金年額（被保険者期間が10年に満たないときにはその全期間の平均賃金年額）

T : 四半期数（37.5年 = 150）

このような年金給付の計算方法によると、平均賃金年額もさることながら、被保険者期間（四半期数）が年金給付額に大きく影響を及ぼし、それが短期間の者の場合には年金額がきわめて低額となる。新立法はこのような事態に対処するため、年金の最低保証措置を採用した。すなわち被保険者期間が15年以上37.5年未満の者の場合には、その者が65歳に達したとき以降、無拠出制の老齢被用者手当（AVTS）の額（1975年1月1日現在年額3,250フラン）に相当する額の最低保証を設けることとし、15年未満の者の場合には同じく

65歳以降、つぎの額に相当する額の最低保証を設けることとした。

$$\text{AVTSの額} \times \frac{T}{60}$$

T : 被保険者期間（四半期数）

60 = 15年の四半期数

(ii) その他の給付改善

老齢年金受給者とともにインフレによる影響をもっとも受けやすい寡婦、多子家庭などについてもいくつかの手が打たれた。

まず、先にあげた1975年1月3日の法律は寡婦の年金についての併給が認められた。すなわち、死亡した夫の権利にもとづいて受給する寡婦年金としての「切替年金」と自分独自で取得した年金権を有する寡婦については、従来双方の年金の併給が認められず、いずれかのより高額の年金を選択受給するものとされた。実際にはほとんどの場合、前者の年金額が高額であったため、通常このような措置のもとでは、婦人は自分の年金権取得にあたっては保険料を掛けずることになるというのが一般であった。このような事態を改善するためつぎのような併給措置が設けられた。

第1は、寡婦が自から二つの年金権を有するとき（例えば老齢年金と障害年金）には、その合計額の半分までを切替年金と併給することが認められた。第2に、より一般的に、切替年金と他の年金との併給は現在フランスにおいて最低年金額とされている額、つまり定額の老齢手当と国民連帯基金からの補足手当との合計額（1975年1月1日、年額6,800フラン）まではすべて併給が認められることとなった³⁾。

多子家庭については1974年7月16日の法律で新たな家族給付として「入学児手当」(*allocation de frais de rentrée*)が新設され、先にあげた1975年1月3日の法律では従来の「出産手当」(*allocation de maternité*)に代える産後手当 (*allocations postnatales*) が創設され、出生児の養育費負担についての社会的軽減がはかられた。そのほか、家族手当の購買力を上げるためのきめ細かな施策

3) 最低年金額については、黒住ほか編「老齢保障論」（有斐閣双書）234ページ以下参照。

がとられている。

なお、1975年1月3日の法律はそのほか広範な規定を設けている。例えば、老齢、廃疾、遺族の各年金受給者のうち第3者の介護を必要とする者には年齢に制限なく介護手当が支給され、また年金受給者の被扶養者のための付加金についても従来の年額50フランの制度を改め、所得制限付きではあるが老齢被用者手当の額(1975年1月1日から3,250フラン)に相当する付加金が支給されることとなった(この付加金額は被保険者期間15年以上の年金受給権者の場合の措置。15年未満の場合はその額の期間比例額が支給される)。

社会的正義の実現と表現されたこれらの政策は、いずれも今日の困難な社会経済条件のもとで、老人、寡婦、多子世帯など、いわば疎外された「社会的弱者」に政策の焦点を当てたものであるという点で、それなりの評価が与えられなければならないであろう。

(2) 社会保障の適用拡大、一般化

1973年9月の政府の新しい社会保障政策を具体化した重要な立法の一つとして1974年予算法を定めた1973年12月27日の法律⁴⁾がある。この立法は後にとりあげるような社会保障各制度間の連帯を実現する「財政調整制度」の創設を定めたが、同時に、1978年1月1日までに既存の社会保障制度を土台としてすべてのフランス人に対して、疾病保険、老齢保険、家族給付の3部門にわたって最低限を保障する制度をつくりあげてことを規定した。つまりこの立法は最低限の保障という形ではあるが、社会保障をすべての国民に拡大適用させ、社会保障の一般化を実現させようとするものである。この措置は、その財源との関連から予算法のなかに設けられたが、1945年以後のフランス社会保障の歴史に画期的な意義をもつものといえよう。

周知のとおり、すべての国民を対象とする戦後のフランス社会保障計画は、1945年10月4日のオールドナンスによって発足し、社会保障の一般化に関する1946年5月22日の法律によって完成す

るかに思われた。すなわち、同法第1条は「フランス本土に居住するすべてのフランス人は社会保障立法の利益を享受し、かつそれら立法に定める義務を負う」と規定したのである。

ところがこのような社会保障の国民化、一般化の構想は、家族給付部門ではほぼ達成されたもののその他の部門では結果的に実現が阻止されてしまった⁵⁾。その原因は戦後のフランス社会保障計画が制度的統一を実現することができず、戦前の多様な社会保険制度等の存続を認め、そのうえに計画を実現しようとしたところにある。すなわち戦前からのフランスの社会保険は職域単位あるいは産業単位に形成、発展してきた。ところが職域あるいは産業の壁は戦後社会保障計画の実現に際して制度的統一を妨げたのみならず、社会保障の国民化、一般化にも阻害要因となったのである。その意味において、1974年の予算法を契機として最低限の保障という形であれ、戦後30年の間に遅々として進まなかった社会保障の国民化、一般化が実現する方向へ進みつつあることは、フランス社会保障の歴史に画期的な意義をもつものとみななければならない。

社会保障の一般化をめざす政策は、1974年5月、ポンピドーの急死によって生れたジスカール・デスタン政権によって引きつがれた。すなわち、すべての国民を対象とする最低限保障制度の創設を明らかにした1974年予算法第28条第1項の規定にもとづき、政府は同制度を具体化する法案を用意し、1974年10月、議会へ提出した。議会では、この法案が後にとりあげるような社会保障の制度間財政調整案をだき合わせたものであっただけに、かなりの論議を呼んだが、同12月通過、成立し、1974年12月24日の法律として公布された。

かくして同法第1条は「すべてのフランス人を対象とする共通の社会的保護制度が、1978年1月1日までに、疾病保険、老齢保険、家族給付の3部門のなかに創設されるものとする」(第1項)と

5) このとき家族給付制度は、なんらかの「職業活動」を行なうすべてのフランス人に適用されることとなり、フランス社会保障のなかでは一般化の点でもっとも徹底したものとなった。詳細は上村「フランス家族手当法の生成と発展」(健保連、「国際社会保障研究」第10号)参照。

4) Journal Officiel du 25~26 décembre 1974.

規定し、社会保障の国民化、一般化の実現への道が歩み始められたわけである。

ところで、このような国民化、一般化は実際には既存社会保障の制度的枠組みをそのまま利用してすすめられることになっている。したがって国民化、一般化のためにはいまだそれら制度の適用を受けていない人びとへの制度の拡大が必要となる。ある統計によると1970年時点で、社会保障の利益をまったく受けていない人びとが人口の2% (約100万人) いるとみられている⁶⁾。そのためそれら人口のうち、1972年12月29日の法律では、身体障害者が、また1973年11月1日からは寡婦年金受給者がそれぞれ一般制度の疾病保険の適用を受けるものとされるなど、従来から適用の拡大が行なわれてきたが、1975年からはさらに疾病保険が新たな階層の人びとに拡大された。

(i) 1975年1月3日の法律——老齢年金の受給者については従来 *pension, rente* の受給者 (被保険者期間5年以上の者) だけが疾病保険の適用を受けていたが、被保険者期間5年未満の者にも拡大された。

(ii) 1975年7月4日の法律——教育を終えたのち初めての職業につくまでの間にある者、兵役に出た者の家族、除隊した者とその家族、死亡した被保険者の遺族、法律上、事実上別居をしている者などでなんらかの公的制度による保護を受けていない者に疾病保険の適用が拡大された。

なお、1975年7月4日の法律はそのほか、独立労働者のうち占師、探検家、司会業者、家庭教師などこれまで自営業者の年金制度から除外されていた者にも制度の適用を拡大し、原則として、年金制度は、1978年までに、なんらかの職業活動を行なう者のすべてに適用されることになるものとみられる。これに対して家族給付は現在の適用基準とされる「なんらかの職業活動」さえも撤廃されることが予定されている。

(3) 社会的不平等の解消

最近、もう一つ社会保障政策の重要な課題とし

て浮び上がってきたものに「社会的不平等の解消」がある。ピエール・ラロックは「社会的不平等」は社会的正義に反するものであるとし、社会的正義を実現するためにはその不平等の解消が前提となるとしているが⁷⁾、この考えによると、最近浮び上ってきた「社会的不平等の解消」は1973年9月に発表された政府の基本政策としての「社会的正義の実現」に相通じることになる。事実、社会保障に関するジスカル・デスタン政府の政策はポンピドー時代の政策を受けつぎ、むしろそれを強化せざるを得ない政治的状況に置かれている。というのは、不況とインフレのための闘いが重要な政策課題として引き続き存在するという経済的、社会的背景に加えて、大統領選挙で社共連合の攻勢をやっとのことで押えて成立した現政府としては、低所得層あるいは勤労大衆の意思を汲んだいくらか左よりの政策を身をもって示さなければならぬという政治的立場に立たされているからである。このような大統領の政策的立場がシラク内閣の総辞職をもたらすことになった事情は周知のとおりである。

ジスカル・デスタン大統領は1975年9月4日の国民むけテレビ演説で総額300億フランにのぼる景気刺激政策を発表したが、同時にインフレによってもっとも打撃を受けやすい人びとの生活条件を改善するための措置をとることを約束し、このような「社会的不平の解消」を目的とする政策が政府の以後数年間の重要な課題となることを説明した⁸⁾。

この公約を実現する形で、肉体労働者の年金年齢の引下げに関する1975年12月30日の法律⁹⁾が実現し、1976年7月1日から施行されることになったが、これは低賃金その他の不利な条件のため一般に低額の年金しか受けられない肉体労働者について、その年金受給要件を緩和し、彼等の老後の生活条件を改善するものであるとされた。すなわち、老齢年金は通常60歳に達して過去の平均

7) P. Laroque, Niveaux de vie des familles, sécurité sociale, compensations des charges familiales. Congrès mondial de la famille, Paris 1958. p. 51 et s.

8) Le Monde, 6 sept. 1975.

9) Journal officiel. du 31 décembre 1975.

6) Liaisons sociales. Documents, No. 87/73 du sept. 1973.

賃金の25%とされ、年金受給を1年延期することにより5%が加算され、65歳で50%とされる。この立法は肉体労働者について、60歳で50%の年金を受給できるものとして有利な扱いをとり入れたものである。この措置については、年金受給に退職が要件とされることから、老齢労働力の早期引退と失業率の高い若年労働力の吸収を図るものであるとする見方があるが、仮りにそうであるとしても、年金の受給に有利な条件が与えられることに変わりはない。

ここでいわゆる「肉体労働者」とは¹⁰⁾、中断なく継続する製造工程の運転または監視などの継続労働、流れ作業、炉作業、労働法典という危険手当をとまなう労働などに従事する労働者で、1976年時点での労働省の推計ではこの種の労働者が約230万人（うち女子30万人）、すでに年金を受給しているものは約6万人いるものとみられる。これら労働者が60歳で50%の年金を受給するためには、法律の規定によると、社会保障の一般制度に42年間加入しており、かつ最後の15年間の就労のうち5年以上、上記の労働に従事したことが要件とされている。

ところで社会的な不平等の解消ということは、実は1976年に始まる第7次経済社会発展計画の主要なテーマの一つとされている。このテーマをとり扱うMéraud委員会はその予備報告書のなかでフランス社会における社会的な不平等の実態を分析し、その解消のために検討されるべき措置あるいは問題点を提示している¹¹⁾。そのうち社会保障に関しては、

(i) 老齢給付の最低保障額の改定、引上げとその定期的改定を可能にするような方法を検討すること、

(ii) 疾病保険に関して、児童および老人の費用一部負担を廃止した場合にどの程度の保険支出がみられるかを検討すること、

(iii) 家族給付に関しては、給付の購買力の保証、住宅手当の増額、出産休暇の延長などの問題

を検討すること、などが問題として出されている。

このような問題をめぐって、社会的な不平等の解消はしたがってここの当分フランス社会保障政策の主要な課題の一つとなることが考えられるわけである。

II 社会保障財源政策の動向

新たな課題を負わされたフランスの社会保障政策には当然のことながらそのための新たな財源措置が要請されるが、この点については1974年予算法以来、一般制度への国庫負担の導入や制度間の本格的な財政調整など、社会保障制度の基本に触れるいくつかの立法措置が採用され、フランス社会保障の財源政策に新たな展開がみられる。

(1) 給付部門間の財源移転

1967～68年の社会保障改革では、社会保障の一般制度について、疾病保険部門（出産、廃疾、死亡および労災保険を含む）、老齢保険部門、および家族給付部門の3部門に分け、それぞれの部門ごとに制度収支の永続的均衡を維持することが図られた。ところが表1にも明らかのように疾病保険部門においては1969年から収支の均衡が崩れ、財政的不安定性は恒常化し、老齢保険部門にも1973年から赤字がみられるなど、改革の意図は簡単に裏切られてしまった¹²⁾。このような事態に対して、政府は、各部門ごとの財政自律を維持するという1967～68年改革の方針を無視して、各部門間の安易な財政移転によって問題を処理し、一般制度全体としてはどうにか収支を均衡させてきた。しかしながら社会保障収支の将来予測からするとこのような場当りの、あるいは無原則的な対策は早晚壁につき当たることが予想された。

社会保障の新段階をめざす政府はこのような事態にいくつかの対策を発表し、1974年以降それらを実行に移した。その第1は一般制度の老齢保険部門についての財源措置である。

10) この点の詳細については Liaisons sociales. Législation sociale, No. 4359 du 22 jan. 1976. 参照。

11) Rapport de la Commission: Inéglités sociales. Préparation de l'orientation préliminaire du 7^e plan.

12) この点については上村「フランスの経済発展と社会保障改革」（小山・藤沢編著「経済発展と福祉社会」所収）、または同「フランス社会保障の最近の動向」『季刊社会保障研究』10巻第3号を参照。

表 1 社会保障一般制度の収支状況

(単位: 100万フラン)

部 門	68年	69年	70年	71年	72年	73年
老 齢 保 険	11,115 11,107 8	13,049 12,659 390	14,892 14,598 294	17,351 16,642 709	19,634 19,572 62	22,340 23,463 -1,123
疾 病 保 険	22,855 22,644 211	27,193 27,426 -233	31,235 31,712 -477	37,513 37,975 -462	43,353 45,097 -1,744	50,023 51,970 -1,947
労 災 保 険	4,966 4,856 110	5,818 5,593 225	6,363 6,328 35	7,086 7,055 31	7,765 8,042 -277	8,949 9,031 -82
家 族 給 付	17,788 17,656 132	20,324 19,200 1,124	22,078 20,180 1,898	24,050 21,606 2,444	26,900 23,339 3,561	30,965 27,279 3,686

(資料) J.J. Dupeyroux, Sécurité sociale. Dalloz. 1975. p. 752.

表 1 にも明らかなようにこの部門にはすでに 1973 年から赤字が見られるが、1974 年以降は先にあげた年金給付の改善措置あるいはインフレの進行によって収支の均衡が崩れ、さし当たり 1974 年には 20 億フラン以上の赤字が予想された。そこで 1973 年 12 月 29 日の政令は、比較的財源の豊かな家族給付部門で事業主が負担する保険料の料率 10.50% のうち 1.5% を老齢保険部門へ移しかえることとし、将来予想される老齢保険部門の支出増への対応策をつくりあげたのである。もっともこのような措置は今回がはじめてではない。すでに 1962 年 1 月 1 日から 0.75% が、67 年 10 月 1 日から 2.0% が、そして 1970 年 8 月 1 日からは 1.0% がそれぞれ家族手当部門から疾病保険部門へ移しかえられており、今回の分を含めると、家族手当部門の保険料率は 14.25% から 9.00% へと、5.25% も他の部門へ移しかえられたことになる。このような保険料率の移しかえが行なわれることについては、一方において疾病給付費や老齢給付費の増加傾向が著しいということがあるとともに、他方でつぎのような事態があることに留意する必要がある。すなわち、社会保障の一般制度においては疾病保険、老齢保険、家族給付の 3 部門ともに保険料がまったく同一の基準で決定、徴収されるからである¹³⁾。そのため事業主が家族給付部門で負担する保険料率が年金保険部門へ移し

表 2 社会保障一般制度の収支状況 (単年度)

(単位: 100万フラン)

部 門	73年	74年	75年	76年
疾 病 保 険	-1,947	-2,513	-3,180	-5,337
労 災 保 険	- 82	- 132	+ 27	- 358
家 族 手 当	+3,440	- 364	-1,424	-1,371
老 齢 保 険	- 950	+2,563	+1,663	- 574
小 計	+ 461	- 446	-2,914	-7,640
財 政 移 転	0	-3,783	-5,635	-7,835
国 庫 負 担	0	+ 905	+3,980	+6,437
収 支 残	+ 461	-3,324	-4,569	-9,038

注) 75, 76年は予測値。

資料) Liaisons sociales. Documents No. 88/75 du 3 novembre 1975.

かえられても、事業主にかかる保険料負担の大きさにはなんら変化が生じないわけである。

(2) 国庫負担の導入

1974 年財政法を定めた 73 年 9 月 24 日の法律は、その第 29 条に、「1974 年につき、アルコール税の税収額に相当する額の国家予算項目を、全国疾病保険金庫への前渡金の形で開設する¹⁴⁾」と規定し、9.05 億フランが計上された(表 2 参照)。

13) フランス社会保障における保険料の決定、徴収の方法については、健保連編「社会保障年鑑」1976年版 223 ページ参照。

14) ここにいうアルコール税はアルコール消費税ではなく、アルコール醸造税 (droit de fabrication sur les alcooles) であるから、アルコール飲料の生産者に課されるものとみられる。

このような措置の目的は直接には年々赤字をかかえたままの疾病保険部門の財政補助を行なうことにあるが、前渡金の形をとったこのような一般制度への国庫負担（これをフランスでは社会保障財政の *fiscalisation* という）が実現したことはフランス社会保障史のなかで画期的なことであるとみられるが¹⁵⁾、そこに至るまでにはかなりの宇余曲折がみられる。

ところで、古くはワイマール・ドイツに生れた社会国家の理念、あるいは第2次大戦前後に生れた福祉国家の理念のもとでは人間の社会権、あるいは社会保障権の実現に国実公権力の積極的な役割が期待され、その実現のための財源手段についても国費あるいは公費による対応が論理的な帰結であるとして考えられた。戦後におけるわが国の社会保障観がこのような流れのなかで形成されたことは周知のとおりである。しかし、フランスの場合はこの点に大きな違いがみられる。

フランスの社会保障組織は今なお原則として一種の共済組合組織と考えられており¹⁶⁾、社会保障については、それはむしろ公権力の強権的介入を排除する形で当事者の自主的努力によって実現されるものと考えられてきた。したがって社会保障の財源面においても労使をはじめとする当事者の拠出が唯一の財源として考えられ、原則として社会保障への公費の導入が考えられなかった。

このようなフランス社会保障の保険料主義への固執はつぎのような事例からも著しいその特異性が理解される。

かつて年金受給権を取得し得ない老人に、所得制限を設けながら、最低年金を保障しようとして創設された1941年の「老齢被用者手当制度」においては、拠出を前提としない老齢手当でありながらも、その財源に公費をまったく導入せず、現役

労働者の保険料を財源とした。その結果、老齢保険部門の年金積立金が枯渇し、以後年金の財政方式が積立方式から賦課方式へと移行せざるを得なくなったことは周知のとおりである。

また第2次大戦後にいたり、1956年6月30日の法律で設けられた「国民連帯基金」は、老人問題の発生を背景として、前記老齢手当のような最低年金の受給者、その他低額年金受給者に対して国民的連帯によって補足手当を支給し、老齢に関する最低保障の水準を引き上げようとするものであった。したがって、この制度の財源は国民的連帯をもっともよく表現する租税、つまり公費によってまかなうものと構想されたにもかかわらず、実際には1958年12月30日の大統領令で保険料収入を財源とする一般制度がその費用を負担するものへと変更されてしまった。

1960年代にはいって医療費上昇による疾病保険給付支出の増加や年金支出の増加が著しくなるとともに、このような保険料主義はさらに新たな役割を果たすことになった。すなわち、1963年の予算法第9条は恒常的な赤字をかかえた農業被用者の社会保障制度に対して一般制度が財政援助をすることを義務づけ、さらに翌64年の予算法第73条は一般制度が鉱山の社会保障制度（年金および労災保険部門）に対して財政援助をすることを義務づけた。つまり、一般制度の財源である労使当事者の保険料が他の制度の赤字を補填するために使用されるようになったわけである。

社会保障のいずれかの制度に欠損が生じた場合その穴埋めをするのは利害調整役としての公権力、つまり公費であるとする考え方からすると、このような赤字処理方法は異例な方法といえよう。1965年に始まる第5次経済社会発展計画の準備作業のなかで、同計画の社会給付委員会は、このような異例な処置の結果、社会保障の一般制度は15.23億フランをこのために負担したことを明らかにしている。

立法府あるいは公権力のこのような処理方法に

15) ただし、特殊な状況下に置かれた農業の社会保障制度に関しては、すでに1960年から国家予算のなかにBAPSAという特別予算制度が設けられ、この制度に対する国庫負担が行なわれている（詳細は J.-J. Dupeyroux, *Sécurité sociale*. Dalloz 1975. p. 870 et s. 参照）。

16) フランス社会保障法典第40条には、社会保障の運営機関である「社会保障金庫および家族手当金庫は、本法典およびその適用条文の規定を留保して、共済組合法典の規定に従い構成され、運営される」と規定している。

17) この点を検討したものとして上村「フランスにおける社会保障制度とその費用負担」（健保連「国際社会保障研究」第16号）がある。

対しては、当然のことながら負担を強いられる一般制度の関係者から強い反対の主張が行なわれたが、専門家の間でも論理的に不可解な措置であると疑問が提起された。一般制度にかかるこのような負担についての専門家の指摘はさらに、病院における設備償却費、備品費、医療要員教育費などが結果的に一般制度の疾病保険部門によって負担されている点に挙げられ、これらはいずれも一般制度にかかる「不当な負担」(charges indues)であるとされた¹⁸⁾。

一般制度収支の長期的安定化を実現しようとした1967～68年改革では社会保障費の負担の合理化についてはほとんど手がつけられないまま、原則として従来の方針が持続されることとなったが、ただ1968年の予算法のなかで、国民連帯基金の補足手当のための費用、および農業労働者の社会保障の家族給付部門のための費用などについては国費が負担するものとし、一般制度の費用負担がやや取り除かれた。

しかし1971年予算法第32条、および翌年の72年予算法第73条は、疾病保険部門の医療給付費について、一般制度がいくつかの特別制度(国鉄、鉱山、パリ地下鉄、船員などの社会保障制度)の赤字をカバーするものとされ、財政の不安定な制度に対する一般制度の援助体制はさらに拡大されることになった¹⁹⁾。

このような一般制度の他制度への財政援助は例えば1973年についてみると、表3のようになっている。

一般制度の側に立てば、このような赤字制度への財政援助が労使当事者の保険料からなる財源によって行なわれることは、いわば犠牲を強いられることになる。仮りにこのような負担が取り除かれるならば、1973年にみられる一般制度の疾病保険、老齢保険両部門の赤字は消滅し、むしろ黒字

表3 社会保障一般制度の財政援助(73年)
(単位: 100万フラン)

援助を受ける制度	援助額
1. 疾病保険部門	
農業労働者	817.3
国鉄	567.2
鉱山	1,179.4
船員	60.8
パリ地下鉄	29.4
小計	2,654.1
2. 老齢保険部門	
農業労働者	939
鉱山	828
小計	1,767
総計	4,421.1

(資料) J. J. Dupeyroux. Droit de la sécurité sociale. 6^e éd. 1975. p. 758.

に転化するわけで、この負担は一般制度自体の財政を不安定なものにするとみられるのである。そのため、一般制度に生ずる赤字はむしろ公権力によってつくり出されたものであるとさえいわれた²⁰⁾。

1973年9月に社会保障の「新段階」として発表された政府の政策は、このような状況のなかで、一方において一般制度にかかる「不当な負担」について従来の方針を維持するとともに、他方でその負担を部分的に公費で補償するため一般制度に若干の国庫負担を導入するというやりかたを採用したものである。その方針のもとに実現したのが1974年予算法第29条の規定である²¹⁾。

(3) 制度間の財政調整

1973年9月に発表された政府の新しい社会保障政策には、社会保障の財源対策の一つとして、各種社会保障制度間の財政調整政策が含まれていた。

18) J.-J. Dupeyroux, op. cit., p. 649 et s.

19) 71年予算法第32条はつぎのように規定した。

「1971年1月1日より、被用者の全国疾病保険金庫は、フランス国鉄の社会保障特別制度に所属するすべての勤務員および年金受給者のために、社会保障法典第3編に定める疾病、出産、廃疾保険部門の医療給付のために生ずる同特別制度の財政的危険の一部を負担する」

20) A. Ferry, La sécurité sociale depuis les Ordonnances de 1967 (Revue d'économie politique, sept.-Oct. 1972. p. 983 et s.)

21) 一般制度への国庫負担の導入を立法化するに当たって、政府はこのほか、EC加盟諸国の社会保障財政における国庫負担の状況を考慮した点を明らかにしている (Liaisons sociales, Documents, No. 87/73 du 27 sept. 1973)。これはEC諸国間に行なわれている社会保障の相互適用から生ずる現実的必要を考慮したものである。

すなわち、フランスの社会保障は制度的に多様な構成をなしており、適用対象により数多くの制度に分岐している²²⁾。ところがすでに前節で明らかにしたようにそれら多様な制度のなかには、基盤となる産業構造の変化あるいは給付改善、インフレその他の原因により給付支出が増加し、財政的に自立不能の状態にあるものがみられる²³⁾。とくに農業労働者、鉱山あるいは国鉄などの社会保障制度は、すでに明らかにしたように、年金給付費や疾病保険費に関して一般制度からの財政援助を受けて収支の均衡を維持してきており、表4にも明らかなおりそれら制度は1972年時点でみたとき制度自身で調達できる保険料収入は総収入の30~50%程度にしか達していない。このような財政事情は当然ながら給付水準の停滞あるいは制度間格差の問題をもたらすことになるが、政府はこの点を考慮して、社会保障のすべての制度の財政的連帯を実現し、それを通してすくなくとも各制度がその構成員に対して社会保障の最低限の保障を提供し得るような体制をつくりあげる方針を決定したのである。この方針に基づいて74年予算法の第28条第1項はつぎのような規定を置いた。

表4 社会保障収入総額の負担者別構成割合
(72年) (単位: %)

部 門	保 険 料		移転又は公費	その他
	被保険者	雇 主		
一般制度(疾病保険部門)	19.9	77.4	1.4	1.3
(老齢保険部門)	34.8	64.2	—	1.0
(家族給付部門)	—	99.1	0.8	0.1
農 業 労 働 者	13.1	34.7	52.2	0.0
国 鉄	9.7	43.9	46.0	0.4
鉱 山	7.0	20.9	69.6	2.5
電気・ガス公社	9.6	90.4	—	—
パリ地下鉄	10.1	84.1	4.6	1.2
自 営 業 者 等	85.2	0.2	10.0	4.6
農業経営者	27.8	—	69.6	2.6

(注) その他の項目は、利子収入、その他雑収入からなる。

(資料) Projet de loi de finance pour 1976. Document annexe.

22) フランス社会保障の制度的構成については、健保連「社会保障年鑑」1976年版218ページ以下参照。

23) 制度収支の不安定要因等については上村「フランス社会保障の最近の動向」(季刊社会保障研究第10巻第3号)参照。

「政府は、1974年6月1日までに、協約による補足制度を除くすべての強制的社会保障制度間に財政調整制度を創設する法案を作成するものとする」(第1号)

「この財政調整制度は1978年1月1日までに漸進的に完成するものとする。1978年1月1日には、それぞれの強制的社会保障制度をもととして、疾病保険、老齢保険、家族給付の3部門にわたってすべてのフランス人に対して最低限を保障する社会的保護制度が創設されるものとする」(第2号)

すなわち、1978年1月1日を目途に、すべてのフランス国民に少なくとも社会保障の最低限を保障するという、いわば基本給付構想を立て、それを実現するための財源方法として制度間の財政調整政策を採用したものである。もっともこの基本給付構想にしても、あるいは財政調整措置にしても、最終的に1978年1月までに完成されるとするもので、差し当たりは1974年6月1日までにそのための法案を準備するということであつた。そこで同じ74年予算法第28条第2項はさし当たり74年に採られるべき措置として74財政年度に限定したつぎのような暫定的な財政調整措置を定めた。

(i) 協約による補足制度を除いてすべての強制的社会保障制度間に、老齢保険、疾病保険、家族給付の費用負担に関する財政調整を行なう。

(ii) 調整は各制度に属する現役の拠出者数と受給者数との比をもととして、一定の基準給付および各制度の平均保険料に従って行なわれる。

(iii) この法律の規定にもとづく調整は、1964年予算法第73条により一般制度から鉱山の制度へ行なわれる財政援助を除き、すでに行なわれている一般制度から他の制度への財政援助が実施されたうえで、それに重ねて行なわれるものとする。

以上の調整措置の具体的計算方法は省略(後出1974年12月24日の法律による調整方法と同じ)するが、このような財政調整措置については、従来一般制度から他の制度へ行なわれてきた財政援助を単に拡大したものであるともいわれる。たしかに財源が制度間で移転するという点においては

その規模が単に拡大したといえよう。しかしながら従来の財政援助が個々の制度の赤字に対して無原則的に一般制度から行なわれたものであることに對比すると、社会保障のすべての強制制度間の連帯を実現しようとする74年予算法の財政調整には質的に違ったものが感じられる。すなわちなぜ一つの制度からもう一つの制度に対して財源が移転されなければならないかについては説得力ある根拠を見出すことが困難である。そのような場合には公費の導入という方法があり、むしろこれまでのところそれがより一般的な解決方法であったといえよう。これに対してすべての制度の財政的連帯を実現し、それによってそれぞれの制度をとりまく諸条件のもとに生れる給付面の格差を除去し、あるいはすべての国民を対象とする共通の基礎給付の保障を目ざそうとする財政調整には、それなりの固有の根拠がうかがわれるのである。

その意味において74年予算法による財政調整の導入にはフランスにおける社会保障財源政策の新たな展開を認めることができよう。

ところで1974年におけるはじめての財源調整はどのような結果をもたらしたであろうか。表5は従来からの一般制度の財政援助を合わせて、財政調整によって生じた社会保障制度間の費用移転の模様を明らかにしたものである。これからすると、当然のことながら、財政調整が始まった74年から移転の額が急増している。同時に、移転に際して一般制度がかなりの額の負担を強いられることが特徴的である。その負担は従来よりさらに大きなものとなり、1975年、76年の予測では87.6億フラン、113.61億フランに達するとみられている。このような事態が発生することについては表6にみられるような人口的要因、つまり拠出者数と受給者数との比がかなり大きく影響していると

表5 社会保障主要制度間の経費移転状況

(単位: 100万フラン)

制 度	72年	73年	74年	75年	76年
一 般 制 度	-2,492	-2,986	-6,609	-8,760	-11,361
農 業 労 働 者	+2,314	+2,613	+3,058		
国 鉄	+ 445	+ 560	+ 789	+2,935	+ 3,146
鉱 山	+1,649	+1,956	+1,578		
電気・ガス公社	- 5	- 7	- 17		
パリ地下鉄	+ 28	+ 3	+ 50	+1,095	+ 1,684
自 営 業 者	- 58	- 75	+ 863		
農 業 経 営 者	- 110	- 128	+3,058	+3,618	+ 5,319

(注) +符号は移転による収入、-符号は移転支出を示す。なお、自営業者、農業経営者の制度には国庫からの援助があることに注意。

(資料) Projet de loi de finance pour 1976. Document annexe.

表6 社会保障各制度の人口要因 (74年)

制 度	疾 病 保 険			老 齢 保 険		
	拠出者数 (a)	受給者数 (b)	(b)/(a)	拠出者数 (c)	受給者数 (d)	(d)/(c)
一 般 制 度	15,387,266	38,804,000	2.52	16,110,149	3,877,295	0.24
農 業 労 働 者	814,000	2,250,000	2.76	804,000	758,700	0.94
国 鉄	227,900	1,483,900	6.51	280,400	491,600	1.75
鉱 山	131,987	829,248	6.28	126,302	378,382	3.00
船 員	81,500	362,000	4.44	83,900	95,265	1.14
電気・ガス公社	...	...	...	132,021	102,351	0.78
パリ地下鉄	36,088	135,088	3.74	35,621	38,396	1.08
自 営 業 者	1,483,791	3,639,890	2.45	1,564,020	1,009,054	0.65
農 業 経 営 者	2,218,000	4,820,000	2.17	2,218,000	1,766,000	0.80

(注) 疾病保険の受給者数には年金受給者等が含まれる。

(資料) Liaisons sociales. Documents No. 99/75 du 20 novembre 1975.

いわれるが、なかでも年金給付費の増加で収支の均衡が困難な状況にある一般制度としては、前途多難であるといわなければならない(表2参照)。

さて、74年予算法第1項の規定にもとづいて、政府は本格的な財政調整を実施するための法案を準備し、1974年10月15日、国民議会でその審議が開始された。法案にもられた調整案の内容は74年に暫定的に実施されたものとほとんど同じものであるが²⁴⁾、これに対しては、1974年の経験からみて調整の負担を一手に負う一般制度の関係者からの強い反対が表明された。また、現行の給付や負担(拠出)に関して各種の社会保障制度間にいぜん大きな条件の違いがあること、それら制度間の人口移動が正確に把握できないなどの理由で、このまま制度間の財政調整を行なうことは無理であるとする意見が一部の与党議員、あるいは労働組合、その他一般世論のなかにもあがった。ところが折から1974年の秋から冬にかけてのフランスでは墮胎法案の是非をめぐる論議がより大きなたかまりを示したため、財政調整法案はその蔭にかくれた形で議会を通過、成立し、同年12月24日の法律として公布された。

これによって1974年に実施された暫定的財政調整が75年から恒常的な制度に固定することとなった。ただしこの財政調整は、すでに1974年に経験済みのように、その計算方法からして一般制度の負担増が避けられない。そのため1974年12月24日の法律は1974年の財政調整方式に若干の変更を加え、財政調整によって一般制度が負担する総額に限度が設けられた。法第7条はつぎのように規定している。

「すべてのフランス人のための社会的保護制度が一般化される1978年1月1日までは、一般制度がこの法律の施行に伴い負担すべき負担額は、一般制度に対して各年ごとの予算法によって定められる国庫からの繰入金の金額を越えてはならない」

調整の中心となる一般制度の負担額に上限が設

けられるため、そのかぎりにおいて1975年から新たに発足した財政調整は1974年のそれをゆがめることとなるが、実際の調整にはある程度行政府の裁量にゆだねられるところもあり、建前どおりの調整が行なわれるわけではないといわれる。なお、調整に結びつけて一般制度へ繰入れられる国庫支出金は、74年予算法によって創設された一般制度への国庫負担に対応するものであるが、その財源としてはアルコール醸造税(droit de fabrication sur les alcooles)とアルコール消費税(droit de consommation sur les alcooles)の税収分が充てられることになった。75年予算法によるとこの額は39.8億フランとされているので、一般制度に関する財政調整はこの限度内で行なわれることになる。

ところで財政調整は供託局(Caisse des dépôts et consignations)に開設された特別会計を通じて行なわれるが、1975年の調整を定めた同年8月21日の政令は²⁵⁾、社会保障各制度間の調整をつぎのように定めている。

(i) 調整のため特別会計に払込みを義務づけられる制度とその払込額は、つぎのとおり(単位100万フラン)。

一般制度	3,510
地方公務員退職年金制度	200
自由業老齢保険制度	93
公証人役場職員老齢保険制度	56
電気・ガス公社従業員老齢保険制度	79

(ii) 調整により特別会計から支払いを受ける制度とその額はつぎのとおり。

農業社会保障制度	2,352
商工業自営業者年金制度	708
職人老齢保険制度	288
鉱山社会保障制度	263
国鉄制度	171
軍人社会保障制度	190
地方鉄道老齢年金制度	69
自営業者疾病保険制度	87
パリ地下鉄制度	5.5
船員制度	47.5

24) 75年からの財政調整の具体的なやり方については、平山卓「フランスの社会保障財政調整法」(社会保障研究所「海外社会保障情報 No. 33」)参照。

25) Journal Officiel du 22 août 1975.

む す び

いまやフランスの社会保障界でいわば「権威」の座を占めた感さえみられる J.-J. Dupeyroux は、最近の一連の社会保障立法にみられる動向について、調和 (harmonisation)、調整 (Compensation)、そして一般化 (généralisation) という三つの用語を並べて説明している²⁶⁾。ところでそこでいわれる「調整」は、具体的には社会保障各制度間の財政援助あるいは財政調整を意味しており、したがってあえていうならばそれは順序としては最後に置いて説明されるべきものであろう。いうまでもなく社会保障における調和も一般化も、今日ではそのための財政措置なくしては無意味であるが、それにしても財政措置はあくまでもそれら目的を達成するための手段である。

そこで、目的と手段を明確に区別するという意味から、本稿では、最近のフランス社会保障立法にみられる動向について、社会保障の目的面（したがってそれは社会保障政策にとっての課題となる）と、その目的を達成するための手段（とくに財政面）の二つに分けて検討してみた。

さて第1の面については、ここ数年の困難な社会・経済条件を背景として、社会的弱者あるいはフランス社会に深く根ざした不平等のもとで疎外された人びとに政策の焦点が当てられつつあり、それがさらに今後もフランス社会保障政策にとっての一つの課題となることが指摘できる。と同時に、最低限保障という形ではあるが、1978年を目ざした社会保障の一般化への指向がみられることも最近のフランスにおける一つの動向であり、1945年以降のフランス社会保障史のなかで注目すべき点である。もっとも最低限保障制は社会保障を扶助へ転落させてしまうものであるとしてこの一般化構想に批判的な見解もみられる。それにしても、1945年社会保障計画にこめられた目標を再確認し、社会保障の保護を全国民に拡大しながら、社会的不平等の解消を通じて社会正義の実現を図

る役割りを社会保障に期待しようとする政策の方向には、戦後社会保障についての最大の手直しであるといわれた1967～68年の改革²⁷⁾にみられたものに比べてかなり違ったものが感じられる。

第2の面についてまず指摘できることは、社会保障制度間の財政的連帯がますます強化されつつあるという傾向である。しかもそれが単に赤字補填のための当座の財政援助という無原則的な連帯から、全国民への社会保障の一般化を目ざした目的的な連帯へと展開してきていることは注目に値する。筆者はかつて、財政的に自立不能となっただいくつもの社会保障制度の存在は、財政的連帯を介して、社会保障の制度的統合要因となっていくことを指摘したが²⁸⁾、1974年12月24日の法律の成立はある程度までそのことを例証したものといえよう。

もっとも1974年に始まる財政調整が78年に予定される基礎給付制に直線的に結びつき、それを支えるに十分な財源手段となるかどうかには多少疑問が残る。というのは74年の財政調整は、直接的には、すでに存在する社会保障の赤字対策としてつくりあげられた面があることが否定できないからである。基礎給付構想は、実現が困難とみられた財政調整制度を実現させるための大義名分であったということもできる。したがってそれ以上に、新たに発足する基礎給付制度を支える財源方法としてその時点で十分機能するかどうかは疑問である。そこで期待されるのが、74年予算法から実現した一般制度への公費の導入である。1975年から77年までのところ、この公費導入は財政調整にからめられることとはなかったが、フランスの伝統的な保険料主義の原則を破って実現したこの財源調達方法は、おそらくこれを契機としてその役割を強めて行くものとみられる。

27) 1967～78年改革について上村・前掲論文「経済発展と福祉社会」および「フランス社会保障の最近の動向」などが触れている。

28) 上村、前掲論文「フランス社会保障の最近の動向」。

26) J.-J. Dupeyroux, op. cit., p. 287 et s.