

フランスにおける新たな社会保障に向けて

フランシス・パバー ル

(訳：出雲祐二)

はじめに

制度というものはその歴史について認識しないかぎり、理解できるものではないだろうし、またその推移を予測することもできない。社会保障もその例外ではない。生活上のリスクに対する保障を1つの市民権とする考え方は、他の国と同様にフランスでも長い歴史の変遷の所産である。それはほぼ2世紀にも及ぶ政治的、原理的論争から生まれてきたものである。しかもそうした論議はいまなお続いており、今後も決して終わることはいないだろう。今日フランスの社会保障は、若干の例外を除いて、全国民をカバーし、国家予算よりも大きな予算を扱っている。世帯所得全体のほぼ3分の1を徴収する社会保障は、大多数の市民によって、今日の時代の基本的な既得権とみなされている。しかしながら、その現状や将来に財政面での暗い翳が差ししかかっているのも事実である。同じような傾向は大部分の先進諸国にも見られるだろう。「福祉国家 (l'Etat-providence) の危機」は、今日われわれが考えなければならない主要なテーマの1つである。そのためには、現在の政策を分析するなかで見ることができる大きな流れというものを含味してみる必要があるだろうし、またそれは、フランスにおいて誰もあえて公に取り上げようとしない制度を、多少なりとも抜本的に改革するという視点からなさねばならないだろう。

I 歴史的展開

生活上のリスクに対する保障は、他の国と同様フランスでもまず伝統的なやり方から始まった。すなわち家族の相互扶助や貯蓄、慈善、連帯的な同業者組合制度などである。18世紀以前にはこれに類似したいくつかの試みが見出せるだけである。例えば、17世紀にはアンリ四世の下で疾病保険の萌芽ともいえるものが鉾山で創設されたし、またルイ十四世の下では水兵の傷病院制度 (Invalides de la Marine) が生まれた。したがって基本的な理念の大部分は、1789年の大革命の間に樹立されたのである。すなわち、生存のリスクに対する保障は市民権であるという理念や、またそれと呼応して、その保障を行うのは社会の義務であるとする理念である (1794年3月22日の Barrère 法案)。

こうした真に革命的であった理念は、それゆえに当時支配的であった考えと真っ向から対立し、実際の施策に結びつくことがなかった。その代わり、貧民に対する扶助権という理念や、また労働能力の喪失を審査されるなかでの貧困基準などが深く探究され、五執政官政府 (le Directoire 1795～1799年) の下での貧民救済事務所 (bureaux de bienfaisance) の設立へとつながっていった。もっともこの貧民救済事務所の財政は非常に限られたものであったが……。

19世紀の産業革命は労働者階級の拡大を生み出したが、同時にその劣悪な生活条件については、多くの識者が記録するところとなった。ある意味では、自由主義社会のもつ制度基盤がこうした人

々の恒久的な経済的不安定を解消させる糸口を与えていなかったといえるだろう。

たしかにかつての職業組合がもっていた連帯への努力を引き継ぐ形で、共済組合制度が行政当局の監視の下で発展してきたのは事実だが、しかしその方法も長期にわたってわずかなものとどまった。したがって扶助 (assistance) のみがごく狭い範囲での貧民に救済をもたらすものであったが、それは同時にその時代が暗黙的に与える蔑視的響きを伴っていた。

実際のところフランス政府は、その公僕、すなわち軍人恩給制度 (1831年) や公務員恩給制度 (1853年) の創設や、とりわけ危険の高い労働者に対してしか (1894年の鉱山労働者) 関心をもとうとしなかった。

1890年以降の推移は2つの方向へと向かっていく。

- まず扶助の再編成が行われた。すなわち、国家の財政参加の下で、扶助は地方自治体の義務であるという原則が敷かれた。
- 並行してもう一方で、真の社会権がしだいに樹立されていく。労働災害給付は革新的で非常に重要な原則を打ち立てることで成立した (1898年)。それは使用者側の過失の有無にかかわらず、職業上のリスクに基づいて賠償責任を問うという原則である。この原則ができたことで、使用者たちはそうした事態に備え自ら保険をかけることになる。後に保険会社が労災犠牲者の直接的な債務者となり、最終的には、法律では使用者側と事故との責任関係を完全に問わなくなる (使用者に重大かつ明白な過失責任がある場合は除く)。すなわち、使用者側の抛出ですべて賄われる賠償義務という考えに取って代わられていくのである。

8年にも及ぶ論議が尽くされた後、1928年から30年にかけて、その賃金が一定額以下の工業および商業部門被用者を対象とする社会保険が創設された。この制度は疾病や出産時の費用を補填し、蓄財化方式によって障害保険や老齢保険をも兼ねるというものであった。

第二次大戦以前では、この制度の対象となったのは人口の3分の1程度しかなかった。この被用者一般制度以外のところでは、一定社会層 (公務員、農業労働者、鉱山労働者、鉄道員など) を対象とする制度が維持されていた。

最終的に1932年の法律が使用者に家族手当補償金庫への加入を義務づけ、これにより第一子以降に対して家族手当が分配されることになった。この規定は後に、非被用者部門にも拡大される。

結局第二次大戦以前は、フランスは全体的に見て複雑かつ不十分な社会保障制度しかもっていなかったように思われる。

しかしながら社会保障の概念は外国で明確にされていく。1917年初頭のソビエトの制度、1935年のアメリカの社会保障法、1938年のニュージーランドの制度などである。しかし最も革新的であったのは、1942年に出された「ベヴァリジ・レポート」である。これは社会保障を3つの原則、すなわち普遍性、画一性、単一性の下に基礎づけたのである。

イギリスの制度の、そして後には英語圏の国々やスカンジナビアの諸国の制度改革の基礎となったこのレポートは、1945年のフランスの社会保障制度改革を推進した人々にも部分的に影響を与えた。しかしフランスでは共済組合の伝統がとりわけ強く、社会保障が多制度にわたって存在していたことが、イギリス流の単一モデルを適用できなくさせた。したがってヨーロッパの大部分の国と同じく、フランスも多元主義的なモデルを保持し、これにより管理面でも財政面でもそれぞれまったく異なる制度を併置することになる。こうした異質性こそフランス社会の多元主義の反映であり、立法にたずさわる者たちは常にそのことを考慮しなければならなかった。

したがって、戦後すぐに行われた社会保障の一般化 (le généralisation) の試みは、結局、失敗という代償を支払うことになった。一般制度は学生 (1948年)、退役軍人 (1949年)、作家 (1949年)、戦争未亡人や戦争孤児 (1954年) へとしだいに拡大されたが、しかしその原則は老齢保険の領域ではさんざんの反対にあい、結局1948年の法律では

非被用者部門については4つの自治制度を認めることになった。同様にこの老齢保険の領域では、幹部職員のための補足年金が組織され、次いで一般被用者のための補足年金も被用者たちの手でつくられていった。

疾病保険についても同じことがいえる。すなわち非被用者への拡大は、自治制度の創設によって実現された。こうした偶然にもかかわらず、社会保障の一般化は依然として政策にたずさわる者の恒久的な目標とされていた。1974年には、基本法のなかで社会保障システムの主要な推進目標として、一般化と調和化 (l'harmonisation) が唱えられた。さらにそれに第三の推進目標として、制度間の人口調整 (la compensation démographique) が付け加えられた。実際、人々の職業移動から最も恩恵を受けたのは一般制度であり、一般制度は他の制度の犠牲の上に成り立っている。したがって一般制度からそれら他の制度への財政的な補填をすべきだという考えに立っている。

1985年はフランスの社会保障制度の40周年にあたり、その記念をする祝いがもたれた。リスクに対してカバーするという点に関しては満足すべき評価がなされたが、そこに至るまでの経緯についてはあまり称賛が得られなかった。社会保障の合理性や論理はイギリスのレポートに由来し、フランス人たちはかつてその評判をにがにがしく思い、結局、現実路線の道を選んだということを残念ながら認めざるを得ないのは、皮肉なことである。

II 社会保障の構造

フランスの社会保障は印象派のキャンバスに似ている。すなわち個々の像によって、いくつかの全体をそのなかに見ることができる。すなわち、

- その名が示すように法的制度であり、立法府の領域に属している。
- その制度のなかに協約的、相互扶助的枠組みを有している。
- 法的制度ではあるが、それが1つの同質的全体を構成しているのではなく、それぞれ

が独自の個別主義 (particularisme) をもっている。それについてはここではとても述べられないので、最も重要な一般制度について、概略的にいくつかの指摘をするにとどめたい。

この一般制度は、それぞれ3つの全国金庫を頂点として、3つの部門から成り立っている。すなわち、

- 疾病保険部門。これは出産保険、障害保険、労災保険も管理している。
- 家族手当部門。
- 老齢保険部門。

相互扶助原則について言及するなら、それは一般制度の創設者たちが思い描いたものであり、初めて実施されたシステムでは民主的運営と非中央集権性が志向された。すなわち国家は一般的な枠組みを決めるだけで、金庫はその枠組みの範囲内で、被保険者の側に立つとともにヒエラルキー的な権威構造に従うことなく、確実な管理を行うというものであった。したがって国の役割は行政的な監督という程度にすぎず、それゆえ軽いものでなければならなかった。

こうした原則は見かけの上ではいまなお生きている。各部門はそれぞれの地域に基づく分配金庫 (caisses réparties) のネットから成り、この分配金庫は管理委員会によって運営されている。この委員会は、一方は組合組織が提出したリストに基づいて選出された被保険者と、他方使用者全国組織が指名した使用者とから構成され、さらにこれに各種団体から指名された者も含まれる。

したがって、形式の上では民主制が尊重されている。しかし実際のところは、この委員会の権限は厳しく規制されている。すなわち、純粋に運営管理面での領域と、医療社会サービスの領域にしか権限がない。特に管理については非常に厳しい行政監査を受けるし、また医療社会サービスについてもその配分される予算がわずかなことで、非常に限られたものである。

給付水準や保険料水準に関すること、すなわち本質的なことはすべてこの委員会の権限外にあって、国が管轄する事柄となっている。1982年以降

フランスでとられた行政の地方分権化政策も、現在までのところ社会保障の分野には及んでいない。

III 財政の推移

フランスの社会保障予算は、それぞれ異なった費目から成り立ち、それらが多様なニーズに応じている。すなわち退職年金、家族扶養、疾病、失業などで、そこでは多様な方式がとられているため、場合によって費用の償還をするものもあれば、代替所得を支給するものもある。

また財政方式も多様で、被保険者の強制保険料あるいは任意保険料によって賄われるものから、使用者の拠出、国庫補助までいろいろと存在する。

このように長期にわたって膨大な体系がつくりあげられたことを考えるなら、それこそそこに「宇宙的な広がり」を感じるだろう。

社会保障が支払った給付について、1949年と1984年とを比較してみると、なんと140倍にもなっている。これは年平均15%の成長率である。この期間物価は年平均7%で上昇しているから、したがって社会保障給付の成長率は年7.5%強ということになる。こうした急激な伸び率は1975年以降若干衰え、またここ数年ではそれがさらに小さくなって、1982年以降は年2.3%という数字である。

世帯の可処分所得に占める社会保障給付の割合は、1949年時点では15%であったが、今日では36%を超えている。したがって、かつては第一次所得をわずかに補うものでしかなかった社会移転は、いまではフランス人の生活水準を守るうえでの基礎的要素となっている。

社会保障給付は世帯のリソースとニーズあるいはリスクとの間に生じる不均衡を補填することを目的としている。最も穏当な分類をするなら、大別して4つの種類に分けられるだろう。

- 最大なのが老齢に関するもので、退職年金は給付全体のほぼ半分を占めている。
- 次に大きいのが医療費で、これがほぼ3分の1になっている。
- 残りは家族扶養関連の費用と失業給付とが折半した形になっている。失業給付につい

ては、70年代は給付全体の5%を下回っていたのに対し、この2年間では10%を超えるまでになっている。

財源については保険料の急激な伸びと同じ現象が見られる。国内総生産と比較したときの実質社会保険料は、1949年時点では約8%であったが、1984年には23%を超えている。保険料による給付のカバー率は95%内外で、時代が進むにつれ若干下がる傾向が見られる。すなわち、保険料と給付との間には恒久的な不均衡が存在し、それは税財源から埋め合わせなければならない。

しかし財政の不均衡問題は、制度によってそれぞれ違った形で出てきている。すなわち一般制度、あるいは退職年金補足制度は、その財政の90%以上が保険料によって賄われているが、一方特別制度となっている失業保険制度では、他の財源、すなわち行政の費用負担や他制度からの移転が大きな役割を果たしている。

しかしそのやり方がどうであれ、社会保障全体の財政を賄うための徴収は、国民所得、すなわち本質的には世帯所得に対して実施しなければならなかった。こうした現象は何もフランスに限ったことではない。OECDの主要国においても国民所得に対する社会保障費の限界率（国民総生産の名目上昇率に対する社会保障費の名目上昇率の値）は高くなっている。1960年から1975年にかけて、社会保障費は国民総生産をわずかに上回る速度で定期的に上昇した。そして1975年以降の経済危機の時代、その動きは急速に加速化される。社会保障の構造は違っていたにもかかわらず、先進諸国はみな同じように財政危機を経験している。フランスでも政府は定期的にこの問題に直面し、その再建計画を実施してきた。そのやり方は結局、保険料の水準を上げることで収入を上昇させ、給付規定のいくつかの条項を改定することで節約を図るというものであった。

IV 直面する問題

20世紀末の産業化社会が歩んでいる困難な状況は、明らかにフランスとその社会保障メカニズム

に影響を与えている。

雇用の低迷が現代経済の重い足枷となっている。IMF が最近出した世界経済見通しによればヨーロッパの失業率は1986年に人口の11%を超え、この驚くべき数字は将来も急激に下がることはないだろうといっている。失業という現象は、景気の循環という経済的な原因だけではなく、構造的な産業技術という原因とも関連している。すなわち、技術革新による生産性の向上はますます加速化される傾向にある。産業過程や事務処理の場に情報化が導入されることは、労働力を実質的かつ恒久的に省くことを可能にする。ところでフランスの社会保障は、基本的に賃金に基づいた保険料によってその財政が賄われている。しかもそうした制度は、経済のパフォーマンスが多くの労働力を必要としている時代に設定されたものである。今日その財源を徴収する基礎が減少する一方、人々の社会保障に対するニーズが高まっている。

この矛盾を解決していくためには、さまざまなシステムが考えられるが、それについてはまた後で述べることになる。

先進諸国の第二の重い足枷になっているのは、人口の衰退である。ヨーロッパではこうした現象は何も新しいことではない。フランスでは人口の老齢化が18世紀の終わり頃から始まっている。1950年代にやや人口の突出が見られたが、それ以降またもとのような傾向に戻ってしまった。実際女性1人が子供を産む数は1.82人となり、人口のリプレースメント・レベル(2.1人)よりも下回っている。こうした傾向が続くと、フランスの人口は2015年以降減少し始める。中期的には人口の推移は社会保障にとって好ましい方向に進むだろう。65歳以上人口の比率は1980年をピークとして、後は2000年まで停滞し続ける。他方、同期間中の20～60歳の人口比率はわずかながら上昇し、こうした推移は少なくとも1990年まで続くと言われている。換言するなら、生産人口と非生産人口との割合は人口学的観点から割り出されているといえよう。

しかし実際に注目しなければならないのは保険料と給付とのバランスである。保険料の拠出人口

の減少は、失業が悪化したりまた退職年齢が下がったり、さらには退職者がまったく生産活動に従事しないといった現象が見られたなら、すぐさま社会保険のすべての部門に影響を与える(このことは拠出人口の減少ばかりではなく、同時に給付人口の増大ということも含んでいる)。

生産年齢人口の相対的増加にもかかわらず、保険料の拠出者数は減少する。一方、同期間、給付人口、とりわけ高齢者と退職者の数はあらゆる機会を捉えて増加し、一般になるべく早く年金を受給しようという傾向が見られる。したがって結果的には人口比(保険料拠出者数/退職年金受給者数)の落ち込みは確かであり、ちなみにその比は、1976年時点では3.04あったものが1990年には2.54まで下がるといわれている。

第三の足枷は社会学的問題である。すなわち給付の一般化を求める要求や、あらゆる原因を認めるよう給付の質への要求であり、おそらくこれらのことが社会保障費の上昇を引き起こす可能性が最も高い。薬剤消費の増大、しだいに増えつつある専門家への依存(人々は受診者数の急激な増大に手を貸している)、また病院や研究設備への費用の増大など、これらは先に語った要求、すなわち受給者たちの常により手厚くよりよい医療を受けたいという要求から生まれてきた結果である。ここ40年というもの、個人的かつ集団的な選択が最優先され(このことは先進経済社会が内在している問題であるが)、できるだけ数多いリスクに対して、できるだけ良い保障をすべての人が受けられるよう、あらゆる財政的障壁を除去すべく制度化が行われてきた。さらに広い捉え方をするなら、経済的、人口的、社会学的要因のすべては、社会保障の財政構造の歪みに収束されてくる。そして繰り返すいうが、こうした現象は決してフランスに固有なことではない。

V 代替施策

ではいったい社会保障に対して今後はどのような展望が開けるのだろうか。収支のアンバランスを埋めるべき解決策はどんなものであれ、政治や

経済の問題に直面する（とりわけ革新的な案が問題とされる場合を想像していただきたい）。

こうした解決策は次の4つのカテゴリーに分類できるだろう。

——支出の抑制：きたるべき将来、支出を圧迫し続けるだろう重負因（失業、人口の老齡化、医療への需要、供給そしてその費用の増加）を考えると、社会保障水準を下げることなしに、すなわち既得権となっているいくつかの手当を再検討することなしに（最下層の人々への一定の給付の減額や廃止、家族給付や年金の購買力を減少させる、あるいは医療費の被保険者本人負担を上昇させるなど）、こうした支出抑制を図ることはほとんど不可能に近い。

こうした解決策は一定の社会的後退を招くだろうし、さらにそれが需要全体を冷却化するような結果になればなるほど、雇用の一般水準をもっと悪くするという危険がある。とりわけそれが医療費の削減という形でなされたなら、医療部門での雇用はいっそう悪化するだろう。

——世帯に対してなされている徴収部分を増加させるという案もあるが、これは第一に次のような危険があると認識され始めている。すなわち、人々の労働意欲や貯蓄誘因を弱め、さらには人々の先進の気質さえも奪って、経済のダイナミズムを停滞させてしまうということである。直接税あるいは間接税の税負担、それに社会保険料の負担（使用者側の負担）が重くのしかかることは、税の隠匿や脱税、ヤミ労働などを伸展させてしまう。こうした強制的徴収に反対するやり方は常に存在している。しかしそれらが免れている保険料や税の額が大きくなればなるほど、それらはますます横行し、したがって頻繁に行われるようになる。したがって結局は、公共的支出の増大は、個人的支出の購買力のある程度犠牲にしたうえで行うしかないということ、残念ながら人々に認めてもらうしかないであろう。こ

のことはまた、保険料や税の増額が賃金の決定過程に影響を及ぼす危険をはらんでおり、その影響の程度は組合組織の力と行政当局がとる態度にほとんど左右されるといってよいだろう。

——企業に対する徴収分（使用者負担保険料あるいは直接税）を増加させることは、国際競争の激化ということから考えるとかなりの経済的困難に直面する。フランスのように、外国との取引をしだいに開放する経済体制をとっている国においては、経済成長の可能性や雇用水準は企業の競争力というものに左右されるようになっている。すなわち、輸入に頼らず輸出をどこまで伸ばせるかその力にかかっているのである。したがってこうした観点に立ったなら、企業が負担する税や保険料の増加分は、直接的には販売価格に転嫁されるだろうし、間接的には企業の投資能力や設備投資の力を弱めることで、結局、企業の競争力を弱体化してしまう。EEC加盟国の大部分の行政当局が、これとは逆に企業の保険料や税負担を抑え緩和しようとしているのは、まさにこうした理由からである。

——国債への依存：これまで述べた3種類の解決策をめぐって起こる問題は、何も社会保障だけに限って出てくる問題ではない。それらは広い範囲で、強制的徴収によって賄われている費用全体（広義の行政費あるいは公共費）と関連している。したがって低成長と失業が増大している時期に、公共支出を抑制し強制的徴収を増加させることの難しさは、経済危機以降の西欧のすべての国が国債を驚くほど多く発行してきたことから説明がつく。今日その国債の満期が近づいたことで、行政当局はその償還と利子の支払いという手痛い問題に悩まされている。したがって社会保障の財政問題を解決するためにこうしたやり方に頼ることは、十分慎重に考慮したうえでなされるべきであろう。

VI 将来への選択

さていま語ったような困難があるからといって、それは決して社会保障の機能や究極的目的について考えることをやめることではない。むしろ反対に、第一に財政的枠組みのなかで提示されてきた社会保障の危機を、現行制度の効果を改善する努力へと変えていかねばならない。それは例えば、社会保障概念のいくつかの側面を再検討するといった事柄である。したがってそこで練られる構想は、本質論的観点からもまた実現可能性という点から見ても、非常に多様なものとなろう。ともかく、社会保障と経済社会情勢との間でより良い共存が図られるような、実際的選択が問題となる。

1. 自由主義的方向

これは、生産的投資とはまったく関係のない社会保障の行き過ぎや間接所得の過剰な拡大は悪弊であると主張する。すなわち経済の“再活性化”は強制的徴収の削減と、率先的な気質と個人の責任を広く求めることに基かなければならないとしている。

その基本的な考えは次のようなものである。社会保障が実施している徴収過程と給付過程上における豊富な資金量こそ、経済を弱体化させるものである。徴収は労働の提供や貯蓄、投資を冷遇し、先取の気質を挫いて、経済的成功を収めることとうまみをだいなしにしてしまう。一方給付についていうなら、それらはまさに過剰な保障であり、社会のダイナミズムを削ぎ、労働意欲を沈静させ、個人のなかに扶助に対する依頼心を助長する。

したがって個人の責任を高揚させ、社会移転よりも直接所得を優先させることで、社会保障費の経済的負担を軽くしなければならない。社会保障の一部民間化 (privatisation) は、それゆえ、生活水準を上昇させることから、また自分の予算のなかでその費用を減らすなどして、最低限の保障を超えたところで自らの保障をどのようにしていくかを個人の決定にまかせることが可能になることから、正当化される。

この種の考えは、ミルトン・フリードマンがアメリカで提唱した負の所得税システムの基本にある考え方である。すなわち、最低所得は国民全体に保障し、社会保障は民間保険 (私保険) システムに代替させていく。その他のやり方も数多く提案されているが、それらはこれほどラディカルではないものの、その発想において、社会保障の強制システムにおける国の財源部分を制限していくという点では同じである。したがってフランスでも、例えば連帯を3つの次元で分けて考えようという提案がなされている。すなわち、第一の次元は国民全体に最低の保障を確約し、それは公的な基金によって賄われる。第二の次元は強制的なシステムから成り、そのなかで給付は職業所得の喪失に対して行い、財政は所得に基づいた保険料から賄われる。最後の第三の次元はまったく任意なもので、個人的な保険に基づくというものである。

2. 選別主義的方向

この方向は、社会保障メカニズムの再分配効率性を改善しようという点で、自由主義的方向から分化したものである。実際社会保障が徴収し分配する資金量の潤沢さにもかかわらず、依然として社会保障は貧困を根絶するに至ってはいない。このことは、給付が個々別々に設定された一定の生活上の事故が起こった際の個人に対する保障という性格があまりに強く、生活資源の不足と関連した全体的ニードの状態というものを十分考慮していないことに起因する。社会保障は徴収と給付の巨大なシステムであるが、大部分の人はそのなかで、結局のところ自分が支払ったものを他人の手に渡しているにすぎない。社会は人間をその窮乏から保護し、その最低限度の生存手段を保障しなければならないのが真実であるとしたら、社会保障はもっと貧困に対する戦いに力を入れるべきである。こうした観点に立つと、既存の資源をより選別的に活用し、社会保障を最も必要としている個人や家族、すなわち最も貧しい人々にそれらを集中化しながら、給付の増大を抑制することが問題となる。そしてこのことは、多くの給付が資産状態に基づいて支給されることを前提としている。

3. 財政学的方向

これはこの種の問題の展開のなかで、社会保障の財政形態に着目するものである。すなわち、一定の財源の下で企業の競争力と雇用状況を好転させるべく、財政構造をどう変革していくかに関心をもっている。きたるべき将来、また行政当局が一定の社会的既得権について再検討しないかぎり、社会保障費の新たな上昇は目に見えている。したがって労働コストを圧迫せず、また企業の競争力や雇用を阻害せずに、どうやってこの上昇に対処するかということである。

国際競争の激化を前にしては、できるかぎり企業の賃金コストや税負担を軽くする必要がある。それは適正な価格での生産を可能にするためばかりではなく、企業の自己資本を増大させることで、必要とされている設備の近代化や産業転換、また競争力をつけさせるためである。このような立場に立つと、社会保障財政の大部分をどうやって世帯が支えていくかということが問題となる。雇用が国際競争のなかでどれだけ勝ち残れるかという企業の力にしだいに依存するようになっていく経済情勢の下で、こうした方向は、社会保障を守るためには第一次所得の購買力の伸びを犠牲にしなければならないという裁定を下さなければならなくなるだろう。おそらくそこには、もう一方で社会保障が給付している恩恵というものを個人や世帯によりよく理解してもらうような情報的努力も含まれるであろう。

4. 合理主義的方向

これは2つの次元で考えることができる。すなわち、社会保障給付と他の公的支出との調整という次元と、社会保障給付のみの次元である。

公的支出の選択を合理化するという発想の下では、世帯や企業を圧迫している税負担（税と社会保険料）の上昇や国債の膨張といった問題を引き起こしているのは、公的支出全体であって、何も社会保障に充てられている費用だけではないということを読み起こすだろう。たしかにフランスは社会保障費の急激な伸びは40年前から始まったが、これは重すぎる税負担にますます拍車をかけるこ

とになった。しかしその効果を他の公的支出と比較してどうだったのだろうかと自問してみてもできるだろう。したがってこうした費用を真に合理化する努力は、まずその優先順位を規定し、あらかじめ社会保障給付と他の公的支出との調整を行って、一定の行政機能のなかでその節約を図ることである。

社会保障に有利な調整を行う場合、強制的徴収を増やしたり、赤字経営に頼ったりする必要がないように、基金の利点を上手に生かす必要がある。

社会保障内部での合理化計画については、その構造を簡素化し管理運営の改善を図ることで、コストを緩和することが考えられている。フランスの制度図式は、その歴史的な理由から非常に複雑である。それを別な言葉でいうなら、管理費が非常に高くついているともいえるし、また管理費が二重に支払われる結果になっているともいえる。関連の制度組織や行政組織のなかで一貫した統一された方法がとられたなら、おそらくかなりの節約が図られるだろう。また社会保障を実施しているさまざまな部署の役割や、既存のメカニズムを脱中央集権化させる効用なども反省してみる必要がある。この点については、社会保障をどこまで押し進めるのか、平等をどこまで是正するのかなど、いくつかの疑問が生じてくるだろう。また、実施されている再分配メカニズムはどこにその限界をおいたらよいのか、すなわち、ある限界を超えたら直接報酬を犠牲にして社会所得をあまりに重視することになるので、個人の率先性や個人的な努力といったものを弱める危険があるのではないかという疑問である。

社会保障のメカニズムをもっと透明に、同時に個人の責任をも引き出していくにはどうしたらよいのだろう。

医療システムを担っている組織分野で提出されている問題は、やはり広い範囲に及び、また数多く存在する。例えば、医療のさまざまな実施形態におけるコストや効率性に関するものや、医者とパラメディカル・スタッフの地位の問題、病院の組織と管理、薬剤の生産条件や商品化の問題、医

療システム全体における予防の概念とその位置づけなど、たくさんの問題が点在している。

5. 連帯主義的方向

これは「保障国家 (l'Etat protecteur)」, 「福祉国家 (l'Etat-providence)」の危機にその論拠をおいている。すなわち、連帯に基づいた補足的な形態をもっと発展させることで、これまでほぼ公的、半公的機関に帰せられていた保障の役割を弱めていこうというものである。したがって行政当局の直接的介入をなるべく少なくして、より直接的な連帯形態を社会生活内部に浸透させていくことが問題となる。すなわち家族連帯の奨励（例えば、高齢の親を専門の施設に任せてしまうのではなく、むしろ親を家族のなかで扶養できるように援助する）や、相互扶助ネットワークや近隣集団の発展などである。これらを行うことで、行政当局はあまりにも狭い国有化か民間化かというディレンマを超えることができるだろうし、また同時に、社会保障の公的な役割を非公的な集団（団体、財団、さまざまな集団）に移すことができる。この方向は少なくとも次のような3つの点に関心をもっている。すなわち、福祉国家の枠組みのなかでされている社会保障費を減少、少なくとも一定限度までに抑えること。より身近で自分たちのニーズによりよく応えてくれるような直接的な連帯のネットワークのなかに個人を繰り入れていくこと。福祉国家という匿名装置の代わりに脱中央集権的でより直接的な連帯メカニズムをおくことで、社会的なものを目に見えるようにさせること、などである。このことはまた、受給者にとっても、個人の行動が集団の結果に与える効果をよりよく理解させることにもなる。

6. 人間主義的方向

これはさまざまな社会保障メカニズムは、本質的に個人のニーズが決定された後でしか介入しないという事実から出発している。すなわち、社会保障メカニズムは、社会組織や社会機能の欠陥が個人の健康や生活水準に及ぼすさまざまな悪影響をとりつくり、その名が示すとおり多くの場合、

対症療法を行っているにすぎない。

こうした観点に立つと、社会保障の修繕的役割には初めから予防という視点が欠落していることで、ますますそうした役割が増加する傾向にあることが分かるだろう。したがってこの人間主義的考えは、社会をより人間らしいニーズや願望に沿った方向にもっていこうと提案している。そこでの問題は、労働条件の改善やあらゆる種類の公害に対する戦いを政策的に実施することはもとより、社会を「人間の手のとどく」方向に進ませようとするにある。さらにこのことは次のことに関して、多くの疑問や反省を投げかけるであろう。経済はもはやニーズ（需要）によって規制されるのではなく、むしろ自己目的的な生産に支配され、したがって個人の真の要望には応えられないような労働条件や生活条件をつくりあげているという問題。さらに、その大部分が人間にとってつらく暴力的でさえある大量生産技術を、より単純で経済的であり、しかも自律している媒介技術に置き換える可能性はないかという問題。そしてそうしたやり方を中小の規模の企業で実施する可能性や、従業員たちに自らの労働に満足や喜びを見出させるようにする手立てなどである。

また人口学的に見たとき、人々は高齢年金の財政のうえに重くのしかかっている出生数の低下の原因は何なのであろうか、またそれを解決するにはどんな方法があるのかと真剣に問うことになる。このことはまた、産業社会における生活形態、その社会が子供に与えている一般的位置、家族や出産を歓迎するような環境保全の手段などについても、疑問を投げかけることになる。

失業の増大と年金財政の困難についていうなら、平均寿命は伸びているにもかかわらず、生産活動期間は逆に短くなっていることが指摘できる。なるべく早く職業活動をやめるように個人に働きかけることや、まだ実際に働ける労働者を退職の状態に追いやることは、本質的に、失業を減少させるためにはやむを得ないことである。また生産性の向上が一定人口の生活を可能にするのに必要な労働時間の減少を生み出すのであれば、それは報酬の増加よりもむしろ労働時間の短縮（例えば週

平均労働時間)にのみつながるようにできないのであろうか。週や年間の労働時間をできるだけ短縮して働きながら、他方年金はできるだけ遅い時期に受給するといったことが可能ではないだろうか。

おわりに

このように社会保障費の増大については多くの問題があることや、また社会保障とそれが組み込まれている経済社会状況との間によりよい適合の道を実現するために、行政当局に与えられている選択の幅は広いことが分かったと思う。

これまで語ったそれぞれの方向性は、その学派の考え方やそれぞれ異なる政治的色彩をもっていることに由来する。したがって、フランスの社会保障が歩むべき方向を1つに確定できるのだろうか。この40年間、フランスはさまざまな色彩をもつ政府が交代を繰り返してきたが、5年間は社会党がとったものの、後の大部分は保守党政府であった。今日支配的な考えは、まったくの自由主義である。しかし最近の歴史は、政府の色合いがどのようなものであれ、とられてきた改革施策は、構造の枠組みで行われたというよりも、状況に流動的に対応したものであったことを示している。したがって将来、経済情勢の変化に応じてそれぞれ違った将来へのシナリオを想定することになるう。

第一のシナリオは、60年代に比べてかなり落ち込んだ平均成長率が回復するというものである。失業を大幅に減少させなくても、それを抑えることが可能になる。こうした条件の下で、全体としては社会保障システムの一貫性を保持し、システムは基本的に行政当局に委ねる。医療費の一部と退職年金の一部は民間化の対象とするが、それでもそこでは財政的な制約と、また政府に対する自治権と経済負担を減らしたいという意図とを組み合わせ合わせた合意書の下で民間化を図る。こうしたや

り方は、福祉国家の危機となっている根本的原因をなくすことにはならないだろうが、それでもわずかな経済不振でさえ耐えられないほどの軋轢を生み出すことになることを思えば、それを未然に防ぐことができる。

第二のシナリオは成長率に対してもっと悲観的である。国際環境の下でフランスはその競争を維持できなくなる。失業はさらに増大し、格差もますます広がって、多くの人が社会の周辺に投げ込まれるだろう。社会的緊張はいっそう高まり、連帯の方策も重大な裂け目を生じるだろう。そのとき社会保障は二極分解する。すなわち、その生活手段をもっている人々に対して十分な給付をする私的な部門と、救済システムと化した公的部門とにである。そしてこの公的部門での給付はかなり悪化し、重大な財政危機に直面するだろう。

第三のシナリオは成長率の仮定についてはもっと悲観的に見ている。そして結果的には、社会的緊張の高まりは国際通貨システムに悪影響を及ぼし、保護主義が高まって、第三世界との葛藤が激化すると見ている。失業がかなり進展することで、政府は労働の分有化をかなり積極的に推し進めることになる。週の平均労働時間は、補足賃金がいまま、30時間にまで下がり、80年代の社会保障システムは破綻して、それに代わって、依然として模索中であるが、何らかの新たな連帯手段に置き換えられる。

すでにお分かりのように、こうしたシナリオにはある程度確証がない部分も含まれている。しかしながら、それらが国の社会保障水準と国内経済の健全さとの緊密な相互関係を示している以上、意味のあるものである。すべての政治家、いや国民全体がこのことをしっかり見つめていってほしいものである。

(フランス・パパール フランス社会福祉審議会
会長、国立老年学財団会長、国際社会保障協会委員)

(いずも・ゆうじ パリ第8大学社会学大学院)