

書 評

社会保障研究所編『フランスの社会保障』

(東京大学出版会 1989. 2. 10)

工 藤 恒 夫

本書は、社会保障研究所が企画したフランス社会保障に関するわが国初の大型「研究プロジェクト」が、13回の研究報告会を重ねてまとめあげた成果である。全体は、以下のような3部、14章から構成され、各章は、プロジェクトに参加した18名の研究者によって分担執筆されている。

第Ⅰ部、フランス社会保障の背景（第1章、フランスの経済と福祉、第2章、財政の概要と社会保障、第3章、行政・政治・地方自治、第4章、社会保障の歴史）

第Ⅱ部、所得保障（第5章、年金制度、第6章、労災補償制度、第7章、家族給付、第8章、失業保険と雇用政策、第9章、社会扶助）

第Ⅲ部、医療保障と社会サービス（第10章、医療供給制度と医療保険制度、第11章、高齢者福祉サービス、第12章、障害者政策、第13章、児童福祉サービス、第14章、住宅政策と住宅保障）

本書の編者である社会保障研究所の小山路男所長が、“はしがき”のなかで、プロジェクト研究のねらいはフランスの社会保障を構成している諸制度を「立体的に研究し、……現状を分かりやすく解説すること」にあると述べているように、フランス社会保障のほとんど全分野が網羅されている。しかし各章は、一、二を除けば、＜現状の解説＞にとどまらず、執筆担当者各自がそれぞれの問題関心と学問的手法にもとづいて、政策・制度についての＜分析・評価＞をも行った独立の研究論文とみてよい。したがって、以下では、順を追って各章ごとに、分析と論点が示された部分を中心にその内容の一端を紹介し、随時、評者なりの簡単なコメントを付してみたい。

第1章（藤井良治氏執筆）は、本書全体の序論にあたる部分で、内容的には、(A) 社会保障の重要な基礎的要件の一つである「人口」と「経済」の動向構造を分析した部分と、(B) フランスに特有な社会保障・福祉の制度体系、ならびにこれを予算面から示す主要な支出統計について概説した部分からなる。(A) では、人口構造の動向からみて、フランスにおいても高齢化問題が今後、社会保障財政上の重要な課題となることが強調されている。これまでは、母子・児童政策に比べて手薄だった老人医療分野の費用増、とりわけ賦課方式をとる公的年金の財政は、その収益率（年金保険料率と支給率の比）が今後40年間のうちに大幅に（現在の11.5%前後からその1/2～2/3以下に）低下し、危機的状況をむかえるだろうと分析され、そして、これに対応するためには、「拠出率の大幅な引き上げ（50～80%）」もしくは「支給開始年齢の7～9年の繰り下げ」が必要であり、さもなくば「給付水準の大幅な引き下げ」が不可避である、との見解が示される。筆者が、社会保険における公費負担の存在や使用者拠出の意義、——社会保険における社会的扶養性の問題——をどのようにとらえておられるか不明であるが、これまでのフランスにおける「特別制度」や「農業制度」の実例からみても、「保険」の論理（計算合理性）だけでこのように割り切ることができるかどうかいささか疑問である。(B) では、制度論的アプローチをとる社会保障論者 J.-J. デュピエールに即して、フランスの社会保障は、失業補償・公的扶助・社会福祉を含めない「限定的な概念」であること、そして、わが国の「広義の社会保障」・

「福祉」に対応するのは社会的保護 (protection sociale) という概念であることが懇切に説明されている。本書の第Ⅱ～第Ⅲ部に収められるフランス社会保障の制度的枠組み (= 範囲) となっているのは、この社会的保護の体系である。

第2章 (矢野秀利氏執筆) では、(A) まずケインズ政策的役割の「軽視」という傾向をもちつづけてきた戦後フランスの財政政策の特異性と、国家予算制度ならびに財政構造 (租税体系・財政支出・国と地方との関係) の現状・特色が財政学者の手法でもって明快に説明されたのち、(B) 財政と社会保障との関係が検討されている。ここでは、国家財政とは「独立に運営されている」フランス社会保障制度 (狭義) の財政運営の実態が詳細に説明・分析されるとともに、二つの重要な論点が提示されている。一つは、フランスにおいては (1) 税収に占める間接税の比重 (60%) が高いだけでなく、社会保障が国の財政と独立に運営されていること、(2) 企業の社会保障負担が、財源の約65%を占める労使拠出の70%以上にも達していて、著しく高いこと、(3) 地方税収入の大半が社会扶助に支出されていること、などの理由から、所得再分配 (とくに「企業から家計への」) の機能を担うのは税制ではなく、社会保障制度であるといえること。いまひとつは、「企業の社会保障負担の高さ」が民間経済に悪影響を与えていることが大きな問題であるとされ、「社会保障政策と経済の効率性とどう調和させるか」が社会保障財政上の課題であるという論点である。第一論点の明解さ、客観性に比べ、第二論点は「社会保障財源をこれ以上、企業に頼ること」に「否定的」な企業・政府サイドの要請に即した評価的見解であるように思われる。同趣旨の評価的立場は、本書の第5章と第10章でも強調されているが、社会保障理論の立場からすればいささか問題であるように思われる。

第3章は、「政治・行政の仕組みと社会保障」 (粥川正敏氏執筆) と「地方行政制度」 (田坂治氏執筆) の2稿が収められているが、社会保障担当者 (社会問題・雇用者) の組織・機構についての解説部分を除けば、社会保障に直接かわる記述

はみられない。

第4章 (田端博邦氏執筆) では、フランスにおける社会保障形成の歴史を、(1) 革命期に法認された「被救済権」が実施されず、貧困問題への対応が共済組合によって行われた「自由主義の時代」 (革命期～19C後半まで)、(2) 社会保険制度、家族給付 (手当?) 制度など、戦後の社会保障を構成することになる生活保障的諸制度が確立・整備される「社会保険の時代」 (19C末～戦間期まで)、(3) 「戦後社会保障制度の成立」の3段階 (= 時期) に大きく区分し、各段階 (= 時期) に現れた諸制度の成立状況、ならびにそのフランス的特徴について概説されている。フランス社会保障の形成過程を歴史的に論ずることは、研究の現段階では困難な仕事であるという点を勘案すれば、やむを得ない制約かもしれないが、第2段階までの叙述は、実現した事実としての個々の制度を漏れなくフォローすることに重点がおかれ、<制度展開の論理>は必ずしも明瞭ではない。しかし第3段階については、次のような独自の見解が示されている。すなわち、筆者はこの段階を、社会保障「計画」 (ラロック・プラン) の策定・実施の時期 (1945～47年) と、「制度の展開」時期 (1948～67年改革まで) とに区分し、前者においては、「計画」が<自主管理>、<当事者拠出>の原則などを特色とするフランス社会保障の「定着と拡張の起点」となったという意義をもちながら、『計画』が過度に理想主義的であったため「一般化の挫折」という限界に達し、「“労働者保険”の性格が色濃く残されていた」段階、後者は、制度の分立による「一般化」の進展、財政問題の発生、協約制度の形成、管理運営問題の政争化を特徴とした時期、と説明される。ユニークな整理ではあるが、社会保険から社会保障への移行・転換を適用対象の拡大 = 全国民化という視点だけでとらえるのは問題であろう。

第5章には (A) 基礎制度である「公的年金」 (木村陽子氏執筆) と、(B) 2階部分としてこれを補足する協約年金制度 = 「企業年金」 (堀勝洋氏執筆) の2稿が収められている。(A) では、まず、(1) フランスにおける公的年金制度の概要と給付

水準の実態などが詳細にかつ分かりやすく（給付額を円換算で示すなど）紹介され、次いで(2)ミッテラン政権下の社会保障（年金）政策として、完全年金の支給年齢を65歳から60歳へ引き下げた「改革」と、「高い事業主負担」への対応措置の2つをとりあげ、それぞれについて評価的検討が行われている。そしてこれについて筆者は、(a)「時代に逆行」した年金年齢の引き下げは、年金財政への迫圧要因であって、意図された雇用「改善」の効果はそれほど大きくないが、(b)「高い事業主負担」の年金保険料率を'79年以来の水準に据え置き雇主負担を抑制したことは（「一般制度」の疾病保険部門では'82年に雇主の拠出負担が被保険者と同率で引き上げられている——評者）、フランス経済に好結果をもたらしたといつてよい、との評価を下している。(a)、(b)ともに論証が十分であるか否かはともかく、そして(b)については「財源負担のあり方」についての理論的視点もしくは代案が示されてはいないが、80年代以降における日本の年金改革問題を意識された筆者の立場は鮮明である。

(B)では、民間・農業部門の被用者全員（1550万人）の強制加入、賦課方式の採用、制度間財政調整の実施などの点からみて、「企業年金」というよりは準公的年金の性格をもち、生涯賃金平均の20%保障をもって基礎制度の公的年金給付（完全年金で過去10年間平均賃金の50%）を補足しているフランスに特有な補足退職年金制度の概要と実態が、論評ぬきに分かりやすく説明されている。

第6章（岩村正彦氏執筆）では、労災に関する使用者の無過失責任原理を確立した1898年法から出発し、1946年に社会保障の制度体系へ統合されるまでのフランス労災補償制度の発展過程が簡潔に整理されたのち、現行制度（一般制度）の特徴と内容が、日本との比較ならびにフランスにおける他の社会保険との対比でみた「独自性」という視点から明快に説明されている。ただ、本章で指摘されているような、一般の社会保険と対比した場合の労災補償保険の「独自性」（とくに使用者単独の費用負担、保障内容の優位性など）は、必ずしもフランスに固有のものではない。「労災補

償の社会保障化」によって「使用者の個人責任の原則的な消滅」があったとみなす筆者の立場からは、そのような「独自性」の根拠がどのように説明されるのであろうか。

第7章（都村敦子氏執筆）、フランスの家族給付制度は、戦後社会保障の制度体系の中に組み込まれて以来、一般制度内の「部門間財政調整」によって〈犠牲〉（給付の抑制・切り下げ）を被りつづけてきた部門であるが、本章では、それでもなお保障内容の「豊かさ」と「多様性」において「他の諸国に比べ群を抜く」水準を保持しているこの制度の概要ならびにその現状・特徴などが、日本との対比をおりませながら、手際よく概説されている。そして本章では、「家族給付の背景」となる人口と家族の動向分析に冒頭の1節を充て、近年における出生率の低下傾向、既婚女性の就業率上昇、単親家庭の増加などの事実を明らかにし、その上でこの部門における'77年以来のフランスの一連の制度改革を、人口・家族政策的観点からの対応であるとして積極的に評価している。フランスの政策・制度のポジティブな側面のみがクローズ・アップされているくらいはあるが、——また、事業主単独負担の拠出（基準賃金の9%）で賄われている財源を「税収入」へ移行すべきだとする最近のフランス国内における論議に関する筆者の見解がきけないのは残念であるが——、出生率がすでにフランス以下に落ち、高齢化社会の「危機」を叫びながら、この面では無策な日本の現状を強く意識された論稿であるように思われる。なお、用語上の細些な問題であるが、本章と第5章で、家族給付制度の「拠出」(cotisation)が「保険料」と訳出されているのは問題であろう。

第8章（大久保良香氏執筆）では、まず、石油危機を境に急激に悪化して以来、厳しい状況が続いているフランスの雇用・失業構造の実態と特徴が詳しく分析され、次いで、ジスカールデスタン・ミッテランの両政権がこれに対応すべく相次いで打ち出してきた多彩かつユニークな雇用政策の内容と、フランスに独自の「協約失業補償保険」制度の概要が紹介されている。とくに84年以降の雇用政策の現状についての説明部分（第5節）は

単なる紹介ではなく、分析をそえた明快な解説であるが、現状にいたるまでの経過を整理した「雇用政策の歴史」(第3節)の部分はやや平板な叙述となっている。また、84年の制度改革で枠組みがつけられた現行「失業給付制度」(第4節)についての概要説明も、それが、79年の「抜本改革」とその後の「補償の爆発」による財政破綻を経て、協約制度の社会的パートナー相互ならびに政府間の確執の産物であったという重要な事実関係についての説明が割愛されているために、結果(事実)としての制度の紹介にとどまっているように思われる。

第9章は、社会扶助の「歴史」「法的性格」「認定条件・手続」ならびに「各論」を解説した論稿(小野暁史氏執筆)と、「各論」の一部(老齢扶助)の補論と併せて「社会扶助の財政」状況(費用「負担の原則」「規模」「構成」などの実態)を、各種の統計資料を厳密に吟味しながら、日本との対比もおりまぜて丹念に分析した論稿(城戸喜子氏執筆)からなっている。とくに後者の論稿では、財政分析に先立って、「フランス社会扶助の特色」についての考察が行われ、その性格的特色が①公的扶助と社会福祉サービスとが併存していること、②範疇別・対象グループ別制度であること、③社会保険制度との関係が「補足的」と「独立的」の二重性でとらえられること、④全国一律の法定扶助と地方自治体ごとに異なる任意扶助の二種を含むこと、⑤前借りの性格を有する事後回収制度であること、の5点にわたって明解に整理されているのは出色である。本稿は、現に「存在する」制度についての客観的・論理的考察に徹しているが、このようなフランス社会扶助のあり方は、社会保障政策論の観点からどのように評価されるのだろうか。

第10章は、フランス医療保障の供給サイドをとりあげた(A)「医療制度」(伊奈川秀和氏執筆)と、需要サイドに焦点をあてた(B)「医療保険」(大田晋氏執筆)の2節からなる。(A)では、病院制度の概要、医師・薬剤師等医療従事者の概況、今なお「自由医療」の理念を色濃く残す医師(養成)制度のフランス的特徴と問題点(医師数

の過剰と地域間格差、医師の身分格差)、そして80年代に入ってから医療供給システムの改革状況が詳しく説明されている。(B)では、一般制度を中心とした疾病保険制度の仕組み、保障内容・財政状況についての紹介・説明にとどまらず、フランスに独特な協定医制や医療費改定方式、さらには入院費抑制策として84年に導入された「総枠予算」についても、日本との対比・評価をおりまぜながら分かりやすく解説されている。しかし叙述内容の一部に問題がないわけではない。たとえば、「医療保険の歴史」のところで、ドイツではビスマルク段階で「医療保険を含む社会保障制度全般の整備」が行われていたという記述(p. 265)や、日本のような「老人のみを対象とした医療保険制度はなく、退職後もそのまま退職前に属していた医療保険制度に残ること」がフランスの特徴であるかのように叙述されているのは(p. 267, p. 281)問題であろう。

第11章(松村祥子氏執筆)は、内容的には、(A)フランスにおける社会福祉サービスの史的展開過程を、筆者自身の「社会福祉論」の立場から分析的に考察し、社会福祉全般の今日的課題を明らかにしようとした「一般論」の部分と、(B)フランスにおいても近年「最も重大な社会問題の一つとして」クローズ・アップされている高齢者福祉の現状(現行システム、在宅・施設サービスなどの実態)とその問題点を克明に整理した部分からなっている。(A)で強調されている論点を要約すれば次のようになる。社会福祉サービスは「国民生活の向上のために展開される社会福祉従事者の活動」で、社会保護制度を構成する社会保障と社会扶助の諸制度を「実現する過程で介在する」方策であるが、第2次大戦後の社会福祉サービスは、「社会保険や社会扶助の現金給付優先の風潮の中で、補完的・対処的方策として位置づけられる」傾向にあった。ところが60年代以降の「国民生活の変化」は、非貨幣的サービス・ニーズの量的増大・質的多様化をもたらし、これに対応すべく社会福祉の役割が重視されるようになっている。「福祉国家」のそれとは異なる「総合的社会福祉」の案づくりや、地方分権化政策にもと

づく「福祉の分野における地方……の権限強化」はその表れで、それらは現金給付を中心とした「時代を経過した後に直面した新しい事態への対応」である。資本制社会の生活問題を超歴史的・普遍的概念で捉えようとする手法の有効性、現金給付優位の「時代を経過した」という表現の含意は何か、など疑問もあるが、筆者自身が語っているように、社会福祉の概念や制度体系上の位置づけが不明瞭な学問状況の下で、あえて〈一般論〉が提示されたことの意義は大きいように思われる。

第12章（出雲祐二氏執筆）は8節から構成されているが、大まかには、(A) フランスにおける現在の障害者政策の基軸となっている1975年「基本法」が成立するまでの歴史的過程を4つの系譜（制度的枠組み）から整理した部分、(B) 「基本法」の成立事情とその後の障害者政策の展開を「国・県の社会扶助、社会保障制度との関連」という視点から分析した部分、(C) 現行制度（障害の認定と給付、施設・在宅サービス、労働関連政策）の概要と問題点について紹介的に考察した部分の三つからなっている。その中でとくに(B)の分析結果に注目したい。そこでは、75年「基本法」は、障害者の人権擁護・社会的地位改善を求める第2次大戦後における一連の社会的批判運動に「呼応」する形で成立したものだが、制度「統一の試み」には失敗した。だが、①多様な障害者ニーズを「社会扶助の枠」から社会保障という「より一般的なサービス」の中での保障へと移行させ、②障害児の義務教育化、障害労働者の最低所得保障と労働・雇用保護という三つの基本方向をおしすすめ、③その結果、国は、障害者政策の費用のうち教育と労働のみを分担し、大部分は社会保障機関、とりわけ疾病保険の負担となっている、とされている。社会保障なり社会福祉の〈費用負担のあり方〉の観点から、そのような動向・結果をどう評価すべきかについての見解や、日本の障害者政策との対比という視点が示されていないのはやや物足りないが、(A)、(C)の叙述を含めて、全体にわたってよく整理された論稿である。

第13章（宇野正道氏執筆）では、児童福祉の

各分野のうち、最近フランスで問題となっている“単親家族”・“未婚の母”への対応を中心とした「母子福祉対策」、長い歴史と伝統を有する「要養護児童対策」、母親の就労とかかわりをもつ「保育制度」がとりあげられ、その実態が詳しく紹介されている。

第14章（原田純孝氏執筆）では、「住宅政策は社会保障が機能するための重要な前提条件である」という観点から、まず、(A) 第2次大戦後のフランスの住宅政策が、1977年の制度「改革」を転機として、「住宅建設促進策」（「石への援助」）から、「住居費援助策」（「人への援助」）へと移行していった過程が実証的に考察され、次いで、(B) 77年「改革」で導入・強化された住宅費の対人援助制度を中心に、現行の住宅保障システムの内容・効果・問題点等が克明に分析されている。そして筆者は、この「人への援助」が現在（1984年）、住居費実額の52%（AF＝家族住宅手当の場合）、37.4%（APL＝応能住宅援助の場合）をカバーし、中高・低所得層の住居費負担緩和に大きな効果を発揮しているという事実を踏まえ、「フランスの住宅保障のシステムがわが国のそれに比べれば格段に整備・充実したものである」と結んでいる。住宅保障政策の財源問題についても言及してほしかったが、本書の終章を飾るのにふさわしい、示唆に富む論稿である。

最後に、本書全体について注文めいたことを二点述べておきたい。一つは、本書の構成についてであるが、日本の社会保障問題を意識した外国研究という観点からすれば、フランス社会保障制度の一大特色である〈管理・運営機構〉については、関連する各章に分散させるのではなく、単独の章もしくは第3章あたりの節で、まとめて取り上げてもよかったのではないかという点。いまひとつは、現行の政策・制度に関する評価的検討の際に用いられている資料・見解のほとんどが政府サイドのもので、社会保障を要求する国民・労働者側の対応・意見が必ずしも十分に踏まえられていないことである。フランスにおける社会保障政策や制度の形成過程で果たしてきた要求運動の役割を顧みるならば、この点は無視できないように思わ

れる。

これらの問題はあるにせよ、本書は「現状認識の概観を得ること」（“はしがき”）という課題を十分に達成したものであり、フランス社会保障の

本格的研究のための＜跳躍台＞となる画期的業績といえる。

（くどう・つねお 中央大学教授）