

解説

フランス社会保障の 成功と失敗

社会保障研究所 保坂哲哉



ドゴール將軍を首班とするフランス共和国臨時政府は、1945年10月4日と19日に社会保障組織に関する2つのオルドナンスを公布し、1945—46年にかけて制定される社会保険、家族手当、労災保険に関する一連の立法の枠組をつくった。それから25年、フランス政府社会関係2省によって発行されている *Revue française des Affaires sociales* は、1971年第2号をフランス社会保障25周年記念号としてフランス社会保障の展開のあとを回顧し、評価している。

全体は4部からなり、第1部では、歴代の社会保障長官 (P. Laroque, J. Doublet, A. Barjot, M. Guillaume) が、在任中の期間について社会保障展開のあとを論じている。第2部

では各部門ごとに専門社会保障機関の代表者が、それぞれの活動を回顧し、第3部は、国民生活における社会保障と題して、経済生活および保健の面から社会保障の成果を評価している。第4部は、国際動向からあるいはそれとの関連でフランス社会保障をみようとしている。

ここでは、この記念号の内容を紹介するのではなく、25周年を機会にフランス社会保障の戦後の歩みを、いくつかの点に限定してふりかえってみたいと思う。最近フランス社会保障についていろいろの本を読みはじめてみて、フランス社会保障の展開のしかたに非常に興味をそそられた。そのシステムや問題の

解決方法がすぐれているからというのではなく、むしろ問題が多く対立がはげしいという現実と、それを克服しようといろいろと試みられる努力が、社会保障一般の問題に関する多くの示唆と研究への強い刺激誘因を提供するからである。標題は、そうしたフランス社会保障の苦闘の姿を表わすために選んだ言葉であって、1945年の社会保障計画や、1960年の小改革、1967—68年の大改革の一つ一つについて、成功と失敗の判定を下す能力は筆者にはない。しかし、それら現実の経験を分析してある社会保障システムが成立し発展への道を辿りうる条件を探求することはわれわれに与えられた仕事である。

フランス社会保障は、1945—46年にその体系をととのえたのち、しばしば小さな修正と改革を繰返えしてきた。その間、未適用の分野に制度が拡大されるなど発展した面もある。しかし、1958年ドゴールが政権の座に返り咲いてのち、次第に当初の構想に対する改革の動きが広がり、ついに1967年の大改革にまで進んで一応の区切りがついた。それは1968年の国民議会の批准において重要な修正

が加えられたが、いずれにしても、1967—68年の社会保障改革が1945年の社会保障構想を重要な点で変えるものであるという事実を覆すことはなかった。

1967—68年の社会保障改革については、日本でも何人かの人々によって紹介され、批評されている。一般的には後退した点を指摘するものが多い。しかし、評価の拠りどころはかならずしもすべての場合に明確ではない。ラロク計画や1945年の構想を比較基準にとりそれを絶対視することはもとより正しくない。むしろ、過去25年の間にフランス社会保障が経験した大小の改革を通じて、当初の社会保障構想が正しかったか、間違っていたのかを評価することが必要ではないかと思われる。同じように、フランス社会保障が、情勢の変化と新しい困難に当面して、大小の改革を通じていかにその任務を貫徹することに成功または失敗したかを評価しなければならない。F. Seiller は、「技術としての社会保障をもたらした組織化と統一化の必要は、こんどは逆に、それに関与する社会グループの間に反作用と葛藤をもたらす」とのべているが

社会保障制度の誕生によって社会グループ間の関係にひき起される不可避免な変化は、進歩にも後退にもつながりうる。しかも、それは、全般的な社会変動がたえず進行する中で行なわれるから、社会保障システム自体も、自らの起こした変化と外的条件としての社会変動に、たえず適応させてゆかなければならない。P. Massé のいうとおり、プランニングにおいては将来に対する不確定性を完全にとり除くことができず、常に冒険の要素を含んでいる。それはいかなる社会保障改革にもつきまとう宿命である。それをいかにして「熟慮され計算された冒険」(P. Massé) に進歩させるかが問題なのである。

過去の社会保険システムや救貧制度のもとの経験にもとずき、それらに対する反省のうえにつくられた社会保障システムは、普遍性、統一性という新しい原則を採用したが、それはいまのべたようにあくまでも経験に基礎をおいて導き出されたものであって、決して先験的にきめられたのではないことは、A. Barjot が指摘するとおりである。しかし、この原則を具体的に特定の国に適用する仕事

は容易ではない。それは常に冒険を伴ない、試行錯誤を繰返すことは避けられない。さらに困難な問題は、普遍性・統一性の原則を適用する社会的条件がそなわっていない場合に起きる。その場合にはたんに技術の問題ではなく、社会保障の理念と原理が、現実の社会に定着しえないこと、人々、少なくとも相当部分の人々に受け入れられないことを意味している。

一元的な社会保障システムという構想は、フランスではすでに発足の当初からくずされた。システム全体についていえば、一般制度といくつかの特殊制度という多元的形態が、また社会保険と家族手当の分割が、恒久的な組織構造として定着した。フランスの社会保障システムの普遍化は、非雇用者に対する適用拡大を通じて漸次進められたが、その過程で組織が漸次一元化されることなく、むしろ複雑になった。そのうえ法定制度のほかに協定による補完制度が誕生したことは、制度の構造をさらに複雑にした。幹部職員の統一的システムに対する反対運動の成果として1947年誕生した補完退職年金制度は、法定制度の

拠出算定標準賃金の上限額を越える部分についての退職年金保険であったから、もしこの法定制度上限額を大巾に引上げて法定制度の発展を図ろうとすれば、幹部職員のはげしい抵抗に会う。事実、賃金上限額の引上げに対する反対運動は1968年のグルネル協定に終る運動を含めてしばしば起った。補完退職年金制度は、1961年の協定によって一般労働者にも適用されることになったが、J. Brunet-Jailly は、この2つの補完制度によって行なわれる所得再分配が、幹部職員と一般労働者という2つのグループ内部に限定され、しかも、両グループ間で賃金格差より年金格差のほうが大きくなっている点を問題視している。

P. Laroque は、パリ解放直後の状況について、老いた社会上層階級の動揺・傷心と労働者の活動性・希望とを対照させている。そして、社会保障の役割についてつぎのように記している。「(解放によってもたらされた)新しい社会秩序から希望が生まれた。社会保障はこの希望にこたえる一つの要素である。……長年にわたる生活不安ののち、労働者は、将来どんな場合にも自分と家族の最低生活が確保さ

れているという保証をえたいと願った。彼等は、生活保障の不平等の排除を要望し、それによって社会階級間の差別の要因を撤廃しようとした。フランスでは、他の国と同様、社会保障は労働者の状態を改善する手段であるばかりでなく、新しい社会秩序の建設における一つの要素である。」(文献1) Brunet-Jailly は、このような社会保障の目的に照して老齢年金、疾病保険、家族手当の給付が、異なる社会グループに対して効果的であったかどうかを分析して、社会保障支出の増加は、各社会的リスクに対する保護の改善を絶対的には保証しなかったと結論している。彼は、この結論にもとづいて、社会保障がその目的・形式・手段を再定義する必要に迫られて直面する基本的問題は、異なるタイプの世帯間、各社会グループ間の関係のそれである、とのべている。

J. Brunet-Jailly の分析によると、1950年から1970年までの種々のタイプの世帯の生活水準は、子供の多い世帯よりは一般的に子供のない世帯または少ない世帯のほうが、一般労働者よりは熟練労働者のほうが相対的により

大きく向上し、または低下の度合いが少ない。注目すべきことは不変価格で表わした生活水準は、彼が例にとった有子世帯(2人および4人の子)では絶対的に減少している点である。家族手当の給付改善が、一般制度の枠の中で相対的に抑えられたことは、家族手当の拠出料率が1951年10月1日に16%から16.75%に引き上げられたのを唯一の例外として、1959年1月1日から2.5パーセント・ポイント、1962年1月1日から0.75パーセント・ポイント、1967年10月1日から2ポイントと次第に減らされて1970年8月からは遂に10.50%になったことから明らかである。このように、家族手当が軽視され犠牲にされた理由としては、フランスの給付水準が他の近隣諸国に比べて比較的高いという判断があったためかも知れない。しかし、もっとも基本的な理由は3つある。一つは、全体としての拠出料率の引上げが困難であったこと、第2は、疾病保険の医療費が賃金や国民所得の伸びを上廻る速度で急騰を続け社会保険財政を脅かしたこと、第3は、家族手当よりは老齢年金のほうが重視されたことである。

老齡者対策に関しては、P. Laroque を委員長とする委員会が組織され1962年一連の改革を提案した。しかし、実際に採用されたものは少なく、政府は、老齡被用者手当、国民連帯基金補足手当など所得制限付きの最低保障給付の水準を大巾に引上げるといふ選別的な方法に頼った。前記2種類の手当の合算額は配偶者児童加給を除くと1960年現在年額1,072フランであったが、1966年には1,900フランとなった。第5次計画社会給付委員会のプログラミングでも、拠出制年金の給付水準の年平均上昇率を賃金に合わせて3%としたのに対し、無拠出制の最低保障老齡給付のそれは6% (いずれも実質) という高い率を与え、所得再分配効果を強化することをうたった。たしかに、最低保障老齡手当額は1966年の1,900フランから、1970年10月には3,000フランへとふえた (所得制限額も3割強引上げられた) が、最低保障手当の受給者数は年々減少している。一般制度についていえば老齡被用者手当受給者数は、1958年の82万人に対して1968年には35万人と半分以下に減り、給付額はそれぞれ5億4,900万フラン、5億5,200万

フランとほとんど変わっていない。同じ期間に一般制度の拠出制老齡年金受給者は倍近くにふえて270万人を数え、給付額は5倍強くふえて75億フランに達した。拠出制老齡年金の給付総額の増加年率は、およそ17%ぐらいであるからかなり高率といえる。それを反映して、老齡保険の年金・手当受給者 (無拠出老齡被用者手当受給者を含む) のうち、国民連帯基金の補足手当併給者の割合は漸次減少し1960年の50.3%が1969年には27.7%となった。

M. Guillaume によれば、1965年の赤字は10億フラン、1966年には20億フランになると見込まれ、さらに第5次計画の予測作業において1970年の赤字は80億フランに達すると推定された。M. Guillaume のあげたもっとも重要な赤字原因は、医療費償還の急増であった。J. J. Dupeyroux の著書に掲げられている表から計算すると、一般制度の疾病保険医療費の1959—67年の間における年平均増加率は17%強である。これは、平均賃金の上昇率 (1956—70年年平均8.7%——時間当り) をはるかに越

えるものであり、財政均衡を維持するためには、給付水準を下げるか拠出料率を引上げるか、または政府一般財源からの補助を受け入れるか、いずれかの方法または2つ以上の方法の組合わせによらなければならない。フランス一般制度の拠出料率は、労災を別にすると1949年当時家族手当16% (全額事業主負担)、社会保険16% (老齡・疾病保険——事業主10%, 被保険者6%), 合計32% (事業主26%, 被保険者6%) であったが、1967年改革の直前の時点では、家族手当13.5%, 社会保険21% (事業主15%, 被保険者6%), 合計34.5% (事業主28.5%, 被保険者6%) であった。被保険者の料率は全く固定され、事業主の負担にかかる拠出料率が2.5パーセント・ポイントふえているだけである。フランス一般制度とその展開をたとえば西ドイツの対応する制度と比べた場合、拠出料率の上り幅が小さいことは明らかである。はじめて社会保障の長期財政予測を行なった Dobler 委員会報告は、1960年を基準年次として1970年の財政収支 (収入は拠出金のみ) を推計し、拠出料率を大巾に引上げなければ政府財源の導入が避けられないこと

を示した。また、同じ頃行なわれた Mabit 報告でも、老齢保険に関連して、被保険者拠出料率を現在の 9% から 1975—85 年には 11.5% に引上げる必要があると指摘されている。さらに、第 5 次計画社会給付プログラミングでは、事業主の拠出料率は据置くが、被保険者の料率は現行の 6% を 6.5—7.0% に引上げるという案をもち込んでいる。事業主の拠出負担増加は、フランス経済の競争力を高めるのに差障りがあるから、現在以上に拠出料率を引上げることはフランスの国民経済にとって有害である、というのが第 5 次計画の思想で、それは年来の経営者団体の主張に合致していた。すでに 1950 年代からそういう主張がされていたにもかかわらず、実際には事業主の拠出料率だけが引上げられてきた。そして、1966 年 8 月 1 日に 0.75 パーセント・ポイントの引上げが行なわれて以後は、事業主の拠出料率は据置かれている。

被保険者拠出料率の引上げに対する反撥は、たとえば第 5 次計画に対する労働総同盟 (C. G. T.) の意見によっても明らかである。上記のような提案に対して、C. G. T. は、こ

れを一方的に被保険者の負担に帰するものとして非難し、政府一般財源によるカバー、企業粗利潤に対する課税強化によって賄うほか、医療コストの高騰を政府の投資や介入によって抑えるべきだと主張している。そして、財政不均衡を招いた原因は、こうした点での政府の怠慢や、筋違いの負担を一般制度にしわよせしていることにあると指摘した。

政府は、もともと一般制度の財政には原則的に参加していない。老齢補足手当については最初政府の一般財源によってこれを賄っていたが、1958 年の財政改革で補助金削減の方針が実行に移されて以来、一般制度に関しては保険料収入の中から賄うこととし、さらに財政状態の悪い農業労働者制度と鉱業制度の負担をかぶることになった。この点は、M. Guillaume が一般制度の財政不均衡の原因の一つとしてあげているところである。第 5 次計画社会給付委員会報告では、政府が一般制度の財政に参加する場合について議論が行なわれているが、一般的な表現を使えば、制度固有の費用とみなされない、いわば制度外的な負担について政府の負担を考慮するという思

想が出されている。そこにやはり政府の補助金を極力控えようという態度が明白に現われている。

このように、被保険者、事業主、国が、社会保障費の増加分を積極的に負担しようとする意志をもたないとすれば、医療費や老齢年金など今後も引続き国民所得や賃金の成長率より早い速度でふえ続けると予想される費用を極力抑制しないかぎり、財政の均衡は達成されない。「1945 年にフランスの社会保障計画を設計した Pierre Laroque は、社会保障の財源調達方式について、イギリスのような *fiscalisation* 方式をとらずに、*cotisations professionnelles* 方式を採用したことについて……

『その理由としてあげられることは、まず社会保障が国の予算にたよるということは、社会政策の有効性を国の財政的考慮に従属させることになり、それではしばしば社会的努力が抑えられる恐れが生ずるからである』というのである」(上村政彦「社会保険実務と法令」9 巻 10 号)とすれば、そういう労使の社会的努力が現実には十分育たなかった原因をどうみる

べきか。ここでは財源が政府を通して間接的に出るか、労使が直接拠出するかの違いによって生ずる負担の公正、不公正が問題なのであって、負担能力だけが問題なのではない。あるいは、多元的なフランス社会保障システムの中に位置づけられた一般制度の特殊な地位と役割が、労使の積極的な努力をはばむ原因をつくる源となっているのであろうか。それとも、一般制度に対する政府の介入が十分排除できなかったこと、そして実際に行なわれた政府の介入が、労使の積極的な社会的努力への意欲をはなはだしくそぐような性質のものであったのだろうか。

1967—68年の社会保障改革の中心テーマであった管理機構、財政システムの改善は、一般制度財政やとくに問題の多い疾病保険についての、会計検査院、Canivet 委員会、Friedel 委員会などの提案の線にそって、リスクによって金庫を分割するという内容のものであった。また管理にあたる conseils d'administration の構成や選出方法の改革も実行された。さらに新しい財源を自動車損害保険に求めたり、拠出算定基準賃金上限を料率の一部について

廃止するという新機軸も現われた。しかし、これら一連の措置にもかかわらず、第6次計画の option 作業段階では、1975年における一般制度の赤字は約100億フラン、拠出金収入の約25%になると推定された。結局、医療コストについて40億フランの引下げを実施し、赤字は55億フランに抑えられるという計画が立てられた。

医療コストの引下げについては、すでに第5次計画の際にも、病院投資によって病院入院費用を削減し、薬剤使用の制限や薬業利益の賃金、医師所得の伸びを上廻る部分の還元などによって薬剤コストの引下げをはかることが提案された。最後の措置については、1968年2月の全国金庫と薬剤師協会との間の協定によって、価格引下げの代わりに薬剤売上げの2.5%を被保険者に還元することになった。(1976年4月以降、薬剤師会が金庫の還元率引上げ要求を拒否したため、協定は更新されなかった。)

社会保障システムは、法令の規定にしたがって運営されるけれども、そこでは個人やグループや団体の自主的なしかし社会保障の目

的に適合した行動が前提とされている。したがって、長期的な観点からみれば、社会保障政策は、これらの社会保障主体の好ましい行効を刺戟、誘導する効果を狙わなければならない。

1967—68年のフランス社会保障改革とくに管理機構と財政システムの改革がそういう効果をもっているかどうかについては大きな疑問が残る。疾病保険の会計を切り離して財政状態を明確にし、財政不均衡が生じれば拠出金をふやすか、または給付を抑制する、というルールをつくることによって、たしかに疾病保険の財政状態と財政不均衡の是正の方向は関係者にとっていままでよりはっきり分るようになった。しかし利害関係者の関心はむしろ不均衡是正策によって自らの蒙る損害や負担とくに受ける利益との関係における負担の重さにある。たとえば、C.G.T. の第5次計画に対する意見の中に、それに見合った便宜がなんらないのに拠出料率を上げるのは反対だ、という表現がある。つまり改革を通じて負担と受益の関係がどう変わるのか、それが問題である。しかも、この点は、事業主の

負担、医師や薬剤師などの所得と比較したり一般制度と特殊制度との関係で問題とされるから事は簡単ではない。M. Guillaume が多元的制度間の望ましい調和をフランス社会保障の今後の課題の一つとしてあげているのは、その意味で適切であろう。しかし、いっぽうでは、フランスにおける開業医の社会保障への適応過程にみられるように、政府を含めた各社会保障主体の新しいニーズと変化する状況に対する適応が、Guillaumeの指摘する制度体系の改革と並行して行なわれようような原理と組織の探求が不可欠である。社会保障改革の成否はそうした進歩につながっているかどうかという観点から判断すべきであろう。

おもな参考文献：

1. *Revue française des Affaires sociales*, 25^e année n° 2, avril-juin, 1971.
2. Jean-Jacques Dupeyroux, *Sécurité sociale*, 2^e et 3^e editions, 1967 et 1969.
3. Commissariat général du Plan d'Equipe-ment et de la Productivité, *V^e Plan 1966-1870: Rapport général de la Commission des Prestations sociales*, 1966.

(41頁からつづく)

ブルに55% (52%), 100ルーブル以上に50% (55%) となった。

この改正により、たとえば、最低年金は従来12ルーブルから20ルーブルに引き上げられた。また、50ルーブル未満の者は、年金額が従来より大幅に引き上げられることになり、従来と同一である50—60ルーブルのグループは別として、60ルーブル以上のグループでも、年金額は増額されることになった。もともと、所得が高くなるにしたがって、支給率の低下する方式が用いられている。それはともかく、このような年金の算出方式が用いられるようになり、コルホーズ構成員の年金も、国営企業の賃金や俸給取得者に適用される最高の支給率を用いられることになった。

廃疾年金と遺族年金でも、新しい算出方式により、20~25%を増額されることになった。また、最低廃疾年金では、労働災害や職業病による廃疾の場合に、廃疾の程度により、最も重い例の30ルーブルが35ルーブルに、20ルーブルが25ルーブルに、そして、最も軽い例の12ルーブルが16ルーブルにそれぞれ引上

げられた。通常の廃疾の場合には、廃疾の程度により、重い例の25ルーブルが30ルーブルに、軽い例の16ルーブルが20ルーブルに増額されている。なお、最低遺族年金では、遺族3人が15ルーブルから30ルーブル、2人が12ルーブルから20ルーブル、1人が8ルーブルから16ルーブルにそれぞれ引き上げられた。

さらに、特殊な場合の年金年齢引下げが認められることになり、15年以上寒冷な北部のコルホーズで就労した者、あるいは20年以上困難な地域のコルホーズで就労した者には、男子で60歳を55歳に、女子で55歳を50歳にそれぞれ年金年齢が引下げられた。もともと、年金の受給資格を取得する期間は、従来通りに、男子で25年、女子で20年とされている。ちなみに、同時に改正された国営企業の最低老齢年金について付言すれば、年金額は月額30ルーブルから45ルーブルに引き上げられた。

ILO, *International Labour Review*, Vol. 105, No. 2 1972, p.p. 186—187.

※ 33—35頁に関連記事あり。

(平石長久 社会保障研究所)