

フランスにおける一九六七～六八年社会保障制度改革

——ゴリリズム下の「福祉国家」再編——

廣 澤 孝 之

はじめに

第一章 第四共和政下における「福祉国家」の展開

第一節 産業構造の転換と国家ディリジスムの展開

第二節 社会保障制度「近代化」の課題

第二章 ド・ゴールの社会保障改革と「福祉国家」の変容

第一節 一九六七～六八年社会保障制度改革

第二節 ゴリリズム下の「福祉国家」再編

はじめに

本稿では、第二次大戦後のラロックプランを基本原理として体系的な整備が試みられたフランス「福祉国家」体制が、戦後の植民地帝国の解体と、そのことによってもたらされたフランス産業構造の変化および、ヨーロッパ経済統合を柱とする国際環境の変化のなかでどのような変容を遂げていったのかについて検討する。⁽¹⁾ 本稿の

考察の中心となるのは、一九六七〜六八年にド・ゴール政権下で行なわれた大規模な社会保障制度改革をめぐる諸問題である。そこでの論点はまず第一に、フランス「福祉国家」の構造的な諸課題が、第五共和政成立をはさむ時期に、どのような観点から問題とされ大規模な制度改革が模索されるようになったか。第二に、「福祉国家」再編をめぐる政治過程のなかに示された社会保障制度「近代化」をめざす動きに対する強い抵抗が、フランス「福祉国家」を支える諸原理と内在的にどのように関連するものなのか。そしてこれらの考察を通して、ド・ゴール政権下での国家ディリジスムの展開が、フランス社会保障システムにおける国家「後見」(intelle)の内実にどのような影響を与えるものであったのかについて説明することにした。

(1) 第二次大戦後のフランス「福祉国家」の形成過程については、拙稿「フランス福祉国家における「一九四五〜四六年度体制」の形成」『松山大学論集』第十巻五号(一九九八年)参照。また第二次大戦後のフランス社会保障制度の展開過程を概観したものとして、加藤智章『医療保険と年金保険、フランス社会保障制度における自律と平等』北海道大学図書刊行会、一九九五年を参照。

第一章 第四共和政下における「福祉国家」の展開

第一節 産業構造の転換と国家ディリジスムの展開

フランスにおいて第四共和政期は、相次ぐ植民地の喪失によって植民地との強い結びつきがうえに成立していた中小の商工業者を中核とするフランス経済の抜本的改革が迫られた時期でもあった。戦後フランス経済は、戦後復興とともに「ヨーロッパ石炭・鉄鋼共同体」(CECA)の結成に象徴されるように、対外競争力をつけた高度重化学工業化への産業構造の変換を最大の課題としていた。それは、東西の冷戦構造が定着化して

いくなかで余儀なくされた対米協調の枠内で、逆に国家主導による自立的発展の方向を模索する動きでもあった。そのなかで資本蓄積に占める国家財政および「国有化」された銀行部門の圧倒的な役割に特徴を持つ戦後フランス経済にとって、何ら新しい投資をもたらさない植民地経営の経費および膨大な軍事費の重圧は次第に耐えがたいものとなっていた。こうした状況を受けて、高級テクノクラート官僚層の形成とともに成長してきた産業資本のリーダーたちを中心に、植民地の早期切り捨てが主張されていた。かれらは、脱植民帝国化を前提に、国家ディリジスムによる経済成長政策を、フランス国家「近代化」路線として強力に推進しようとした。

この植民地切り捨て・高度工業化路線は、C.N.R.綱領、モネ・プラン、CECAの結成という、第二次大戦後のフランス政治が目指してきた新しい経済社会の秩序形成の一連の方向性にも適うものであった。しかし、植民地経済と結びついた伝統産業部門（中心は食品・雑貨・繊維などの中小資本）と植民地経営者層は、こうした路線に頑強に抵抗し、フランス植民地帝国の維持を強力に主張した。こうした動きに、インドシナでの屈辱的な敗北によって大きく揺らいだ威信を回復しようとする軍部が呼応するなかで、アルジェリア問題は暗礁に乗り上げていくことになる。このアルジェリア問題を最大の焦点とする植民地問題は結局第四共和政そのものを機能不全に陥れることになる。

こうした政治体制の根幹すら揺るがすにいたった脱植民地化と、そのなかで不可避の課題とされたフランス国家「近代化」とりわけ産業構造の大胆な転換の動きは、フランス社会の階級構造に大きな変化をもたらすことになった。そのなかで最も特徴的なことは、いわゆる中間諸政党の解体状況に象徴される旧中間層の政治的・社会的影響力の低下であり、それと対比的な国家行政機構と結びついた経済テクノクラートの進出である。とくに植民地経済と強い結びつきをなかでこれまで相対的に安定した勢力を築いてきた中小工商业者たちの喪失感・疎外感は深刻であった。やがてかれらを中心として、フランス独特のホピュリズム的運動が第四共和政期

に誕生することになる。それがアルジェリア戦争とほぼ同時に生起し、また衰退した「プジャード (Poujade) 派」の運動であった。⁽²⁾ この一時的に隆盛を見た「プジャード派」の展開過程は、植民地の相次ぐ独立とフランスの国際的威信の低下に対する反発および旧秩序への回帰をノスタルジックに主張する運動が短期間のうちに拡大していく社会的基盤の存在を示すものであり、その後のゴースム成立の社会的諸条件の一つとしてもとらえることができる。しかし、この運動がそれ自身成熟していかなかったことを考えると、プジャード派の盛衰は、大革命以来フランス政治変動の原動力ともなってきた小市民ジャコバン主義の基盤でもあった、農村部を中心に維持されてきた伝統的な社会構造が最終的な崩壊段階に入ったことを象徴するものであったとも考えられる。⁽³⁾

この「プジャード運動」の登場と挫折に象徴されるフランス社会の構造変化は、発展過程にあったフランス「福祉国家」に対してつぎのような問題点を投げかけることになった。まず第一に、社会保障「組織法」成立にともなう大幅な機構改革にもかかわらず、フランス社会保障制度を支える基本原理として機能してきた「共済組合原則」の社会的基盤の脆弱化である。とくに中南部の農村地域などフランス国家の「近代化」路線に取り残されていった地域においては、これまでさまざまな機能を担ってきた各種共済組合の財政基盤が窮乏化し、一般制度から独立したさまざまな「特別制度」を補完する機能を十分に果たせなくなっていったことである。第二に、これまでフランスにおける社会保障制度「一般化」の推進にとって阻害要因であった、被雇用労働者に対する中小農民層・旧中間層の相対的優位性の喪失である。むしろ一九六〇年代以降のフランス社会保障システムにおいては、この旧中間層の社会保障制度への包含がもたらした財源面での重い負担をどのセクターが負担するかという問題が深刻化していくことになる。⁽⁴⁾

こうした産業構造の変容にともなう新たな問題群の発生は、第二次大戦後の産業復興戦略と第四共和政とい

う政治体制の枠組みのなかで成立したフランス「福祉国家」体制にどのような影響を及ぼすものであったらうか。社会保障制度全般をめぐるこうした状況の変化に対して、社会保障「組織法」によって「自律的」な制度運営の権限を持っていた各級金庫理事会は、医療費償還制をめぐる医師会との対立など多くの難問を抱え、状況の変化に対応する新しい社会保障機構の構想を提示することはできない状況下にあった。⁽⁵⁾むしろ、一九五六年六月の法律によって制定された「国民連帯基金」による付加手当の支給開始は、高齢者に対する「無拠出」給付である点と、その財源措置として国庫負担の導入が承認された点で、社会保障制度における財政的自律性原則に大きな問題を提起するものであった。もちろん高齢者に対する必要最低限の所得保障の実現は、第二次大戦直後からの大きな課題であったが、その制度的必要性がただちに国庫負担の導入を正当化するとはいえない。国家による制度の運営・管理を排除するものとして成立した自律性原則は、いかなる原理にたつて、財源問題に象徴される制度運営の最終的な責任を担うことができるのかという問いは未解決のままであった。もし自律性原則に基づき後見監督機関の影響力を極力排除して各級金庫の運営をはかろうとすれば、最終的な財源負担の責任は社会保障制度全体にしか求められないから、財源が不足する金庫に対しては「一般制度」からの財政移転を考えるほかはない。しかし、この一般制度への過重な負担の是非をめぐる議論は、制度改革を金庫理事会のイニシアティブによって進めることを困難なものにしていた。これに対して、新たな視点からフランス社会保障制度の構造改革を提示しようとしたのは、第五共和政の定着とともに議会内において新しい多数派を形成しつつあったのちのド・ゴール派と国家ディリジズムの担い手である高級テクノクラート官僚たちであった。

第二節 社会保障制度「近代化」の課題

アルジェリア紛争に端を発した第四共和政の閉塞状況は、最終的にド・ゴールの再登場、さらに第五共和政

の成立へとつながっていく。ド・ゴール政権は、国民投票での自己の政策に対する圧倒的支持を背景に、議院内反対派等を押さえ込むことに成功し、アルジェリア独立を達成させることで「植民地放棄」(decolonisation)の過程を完了し、組織されたヨーロッパ統一市場への積極的な参入にフランス経済発展の方向性を見いだす。それを端的に言えば、国家デイリジスムを背景とした「新資本主義」(Neo Capitalisme)路線の推進であった。とくに欧州共同市場との密接な連繫を前提とする本格的な「高度経済成長」政策は、一九五八―六一年の「第三次計画」に象徴されるように、これまでの消費財中心の生産構造から輸出志向型の重化学工業化を押し進めるもので、この路線は「第二次農業革命」とも評される農村社会構造の急激な変化をともしながら推進されていくことになる。

こうしたフランス国家「近代化」路線において、その主要な担い手である高級テクノクラート官僚は、社会保障システムを産業構造転換のために再編成する必要性を痛感していた。ところが、フランス社会保障システムは、一定の財政負担を国庫に強いる存在であるにもかかわらず、その組織の運営において「自律性の原則」が確立されており、国家デイリジスムの直接的管轄権の外側に存在していた。そのなかで産業構造の変化と制度の「成熟」によって不可避免的に増大していった「特別制度」の赤字を補填するための財政負担はどうてい放置できない状況にあった。のちにも高級テクノクラート出身のポンピドゥ(George Pompidou)、ジスカールデスタン(Giscard d'Estaing)両政権の中核を担っていく経済テクノクラートたちは、賃銀スライドにともなう給付水準の向上と「一般化」の拡大にともなう増大していた各種社会保障金庫に対する国家補助を大幅に削減し、経済成長にとって効率的な財政投資を重点的に行なうていくために、社会保障制度全般を国家デイリジスムの枠内に組み込むことが不可欠の課題であるとの認識を持っていた。

しかし、この社会保障制度の「近代化」は、制度全般に関する抜本的な改革を国家行政機構のイニシアティ

ブの下で実施することを目指すものではあっても、社会保障「組織法」と密接なつながりを持つC.N.R.綱領が当初想定していた「国営化」ないしは「国家管理」の方向を目指すものとはまったくその目的を異とするものであった。そこで追求されている社会保障の「近代化」とは、フランス社会保障制度を、近代化に適応力をもたない構造を持つ部門や地域における近代化の促進という基本的視座に立つて再構築することを意味していた。そしてそのためには、制度全体の枠組みと保険料拠出や保険給付の水準が競争的市場の原理を損なわないように、各級金庫理事会が独自の判断で給付水準等の見直しをはかり、金庫財政の「健全化」をはかることが期待されていた。つまりそこで企図されていたものは、「特別制度」とくに農業制度など大幅な赤字を抱えた金庫に対する国家財政からの支出を削減し、非生産的部門から成長部門への労働力の移転など経済成長を促進する政策に適合的な形で、フランス社会保障システムを再構成しようとするものであった。

したがってこのフランス国家「近代化」路線において追求された社会保障の「近代化」とは、第二次大戦後の社会保障改革の計画策定にあたってパロディが述べた「強制的な相互扶助の巨大な国民的組織」としての「社会保障」の制度的完成を目指すものではなく、社会保障制度の国民経済における位置づけの転換をも視野に入れた構造転換を指向するものであった。それはまず第一に、「社会保障」概念そのものを、そうした措置なしでは生存最低限の所得を維持できない者に対する最低限の保障を中核とするものへと再定義し直すことを想定していた。そして第二に、財源問題や制度の運営責任の問題を含め、単なる「調整」ではない「抜本的改革」を目指した「福祉国家」の構造転換に、のちほど見ていくように、社会保障組織における国家後見のあり方の見直しを含めて取り組んでいくことを意味していた。こうした第二次大戦後の社会保障改革の理念の根幹に関わる変革を指向しつつあったド・ゴール政権下での国家ディリジスムの展開は、経済成長を志向し地域産業や労働力の再配置を強引に押し進めようとするものであり、こうした政策体系が、「戦後体制」の一環として成

立したフランス「福祉国家」体制のなかで生み出されてきた諸問題の解決と果たして整合性を持つものであるのかどうかという大きな論点を提示するものとなった。

これらの改革が意図された一九六〇年代は、世界的な経済成長を背景として、「福祉国家」の実現が各国において広く国民的合意を獲得した時期であり、フランスにおいても *Etat-providence* という概念が、国民経済の拡大と結びついた完全雇用の実現と社会保障制度の体系的整備を意味する「福祉国家」を指し示すものとして、次第に広くフランス社会において認識されはじめていた。こうした時期に、社会保障制度に担保される政治社会の責任の範囲を、「保障」(*sécurité*) の概念から「扶助」(*assistance*) の概念に置き換えることによって、社会保障制度全体の規模的縮減をはかり、効率的・戦略的な財政運営を実現しようとする国家ディリジスムの動きに対しては、さまざまな方面から反発が生じてくることになる。こうした「戦後体制」からの脱却を目指し、社会保障制度改革をフランス経済の均衡ある発展のための政策手段として位置づけ直す社会保障「近代化」の動きと、「社会連帯」の理念に立つフランス「福祉国家」の存立基盤を引き続き維持し、発展させようとする動きの対立のなかで、これから見ていくように、一九六七～六八年社会保障改革が強行されていくことになる。

(1) 第四共和政期における旧中間層の政治的動向については、Sylvie Guillaume, *Les Classes Moyennes au Cœur du Politique sous la IV^e République*, Editions de la maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1997. なおこの時期における政党システムの再編をめぐる諸問題については、中山洋平「戦後フランス政治の実験 第四共和制と「組織政党」一九四四―一九五二年」東京大学出版会、二〇〇二年参照。

(2) 「プジャード派」は、フランス南西部のブドウ酒・織維など伝統的小規模農業・手工業地帯を中心に広がった、伝統的社会構造と中小所有者の自立を取り戻そうとした復古主義的運動であった。かれらの運動は最初大企業優遇の重税政策に対する「反税闘争」としてはじまったが、やがて大企業支配の温床である国家官僚主義批判、さらに反議会主義を掲げ、一九五六年国民議会選挙では南西部を中心に得票総数の一〇%近くを獲得した。Ibid., pp. 72-84.

(3) この一九五〇年代における「プジャード派」と一九世紀末のブーランジスムに代表される国粋ナショナリズムとの異同については、中木康夫『フランス政治史』(中) 未来社、二七三頁以下を参照。なお二〇〇二年大統領選挙で決選投票に進み、フランス政治史に大きなインパクトを残した国民戦線のルベンは、この時期プジャードらの連合の一員としてパリから議員に選出されていたが、まもなくプジャードらとは袂を分かっている。

(4) 社会保障制度における非被傭者の割合の拡大は、当初労働法典のなかに包含されるはずであった労働災害等を含む社会保険諸規定が、結果的に一九五五年五月二十日のデクレ第六〇一号による授權を受けて、一九五六年十二月十日のデクレ第一二七九号により成立した「社会保障法典」に整理されたことにも示されている。

(5) この時期に西欧の多くの国で社会保障機構改革が着手されているのに対して、フランスでは社会保障機関の当事者にその必要性があまり認識されなかった一つの理由として、人口構成の高齢化の進行がフランスは相対的に遅れていたことがあげられる。これは第一次世界大戦後の出生率の低下によってもたらされたものであった。

(6) この近代フランス農業史上における画期的事態と評される「農業構造改革」は、欧州共同市場に対する農業市場の開放を前提としたフランス農業の対外競争力強化を目指すものであり、一九六〇年の「農業指導法」(「ドブレ法」)に示されたように、経営基盤の拡大・機械化を促進する農業投資を拡大しようとするものであった。中木前掲書(下)、八四頁以下を参照。

第二章 ド・ゴールの社会保障改革と「福祉国家」の変容

第一節 一九六七～六八年社会保障制度改革

フランスにおける社会保障制度改革は、第二次世界大戦後の「計画化」路線のなかで、一九四七～五三年の「第一次計画」を皮切りに、次々に策定されていく計画において「社会給付委員会」による報告という形で継続的にその見直しが進められてきた。しかし、ド・ゴール政権は、事前に関係機関と連携することをほとんどせず、一九六七年八月二十一日に社会保障改革に関する四つのオールドナンスを発表し、抜本的な社会保障改革を強行しようとした。⁽¹⁾

この第二次大戦後もっとも抜本的と呼ばれたド・ゴール政権のもとでの社会保障改革は、一九六七年三月の国民議会選挙における、共産党とド・ゴール派の伸長、M.R.P.に代表される旧中間層を支持基盤とする右派中道勢力の没落という、政界の二極構造化の進展という政治状況を背景としていた。そしてこれらの改革は、議会軽視・高級経済テクノクラートへの依存を高めていったド・ゴール政権（第二次ポンピドゥ内閣）が、ヨーロッパ統合問題への対応を理由に、経済・社会問題に対する六カ月の全権（特別権限に基づく政令制定権）の政府への付与を強引に決定した直後に発表されたものであった。

この特別権限に基づくオールドナンスとして発表された社会保障改革案における提案理由としては、つぎの二点がとくに強調されていた。第一に、主として医療費の増大によって生じた一般社会保険部門の赤字を解消すること、第二に、過重な保険拠出金負担による企業の国際競争力低下を防ぐことである。このなかでとくに深刻な問題として認識されていたのが、疾病保険の慢性的な赤字の増加であった。金庫理事会における被用者代表の強い要求を受けて採られるようになった一九六〇年五月二十日のデクレに基づく医療費償還率の改善と、先進技術導入にともなう診療経費の増大、さらに国民一人当たりの医療消費量の増大は、さまざまな支出抑制の努力にもかかわらず、疾病保険の赤字解消を程遠い状況にしていた。⁽²⁾

こうした状況を受けて政府が提示した改革案は、(1) 社会保障の組織運営と財政組織の改組、(2) 薬剤および医療費の償還率に関する疾病保険の改正、(3) 家族手当の改正、(4) 疾病・出産に関する任意保険の一般化、の四つのオールドナンス⁽³⁾から成り立っていたが、改革の焦点は次の四点にあった。⁽⁴⁾

第一は、社会保険部門の赤字を解消するための「支出抑制・拠出負担増大」であった。すなわち、疾病保険の償還率を引き下げるとともに、傷病手当金の一部を廃止するなどして支出の削減を図ること、さらに疾病保険の拠出上限を変更して被用者の拠出負担額を賃銀の六%から六・五%へと引き上げたことである。

第二に、社会保険金庫機構の改変である。第二次大戦後のフランス社会保障制度の根幹を形成したラロックプランに示された「単一金庫」原則のもと、フランスの社会保険金庫は、家族手当金庫を除いて各級社会保障金庫に一元化されていた。しかし、この改革では「会計上の明瞭化」を根拠として、社会保障全国金庫を疾病・労災、老齢、家族の三つの全国金庫に分割した。そして慢性的な財政赤字を抱えていた疾病保険全国金庫については、理事会に独自の財政権限を与え、拠出料の引き上げや給付水準の見直し、給付カットなど、財政均衡を主眼とした金庫理事会運営が可能となるようにしたことである。

第三は、金庫理事会の管理・運営に関することで、まず、これまで被用者代表優位が保障されていた各級金庫理事会を労使双方九名の代表から構成されるものに変更したこと、さらに労働者の直接選挙が行なわれていた「社会保障選挙」を廃止して、代表的組合組織の任命制に切り換えたことである。⁽⁵⁾

第四は、農業制度など特別制度の赤字を埋めるために一般制度からさまざまな形で行なわれていた「制度間財政移転」を整理し、その位置づけを明確にするとともに、一般制度金庫からの強い要求をうけいれて、その一部を国家予算からの支出とすることを承認したこと、であった。

これらの改革のうち最も大きな争点となったのは、金庫理事会のあり方を含む社会保障機構の改革問題であった。社会保障「組織法」に基づく第二次大戦後のフランス社会保障システムは、「単一金庫」がさまざまな部門から拠出される保険料を一元的に取り扱い、さまざまな「危機」の発生に応じて個別的に保険給付を行なうしくみを、社会保障における「経済的連帯」の原理に基づいて制度化していた。これに対して全国金庫の分割は、「危機」相互間の財政連帯の考え方を否定し、それぞれの社会保険部門が財政的に自立できる方法を確立するようその制度枠組みを再検討することを要請したのであった。また金庫理事会の「労使同数代表制」は、経営側のかねてからの主張にそうものであるとともに、「社会的民主主義」に基づく戦後フランス社会保

障制度の根本原理を否定し、社会保障制度の運営における使用者側の主導権を確保するねらいに立っていた。とくにこの点は、一九六七〜六八年ド・ゴール改革が、一般にフランス社会保障システムにおける「雇い主改革」(La réforme patronale)と評される所以である。⁽⁶⁾

この改革案が提示されるやいなや労働組合や共済組合など各方面からは激しい反発がおこされた。とくに金庫理事会の構成の改革に対しては、第二次大戦後フランスの労働者が勝ち取ってきた社会保障に関する成果の消滅を象徴するものとして、これまで路線問題をめぐって激しく対立していた労働界も一丸となって激しい運動を展開した。しかし、この社会保障改革に関する四つのオルドナンスの実施は、労働組合側の激しい抗議運動のなかでしばらく頓挫したものの、学生蜂起に端を発した一九六八年のいわゆる「五月危機」の収拾が図られる場面において、ポンピドゥ首相の仲介になる政労使間の「グルネル(Grenelle)協定」のなかで、医療費償還率の引き下げ問題を除き、ほぼ政府案を受け入れる形で決着が図られ、六月選挙後に成立した議会によって承認されていた。これらの改革案をめぐる問題が、グルネル協定において一応の収束をみた背景としては、金庫理事の「労使同数制」をはじめとして、労働側に強い不満が存在したにもかかわらず、行政監督の強化等を極力排除して労使の自律的運営による諸制度の運用維持をはかるためには、使用者側の発言権強化はある程度止むを得ないとする考えが広く存在したことがあげられる。そしてこうした考え方が、結果的に労働側の足並みの乱れとも相まって、改革案を大筋で受け入れることにつながっていったと考えられる。

この四つのオルドナンスに結実した一九六七〜六八年ド・ゴールの社会保障改革は、これまで見てきたように、「フランス経済の国際競争力強化」を理由として、第二次大戦後の社会保障システムの構築における経営側の失地挽回をはかった、いわゆる「雇い主改革」と揶揄される内容を含むものであった。しかし、この改革がフランス「福祉国家」体制に与えた決定的な意味は、社会保障制度を国庫の財政負担を期待することなく、

労使の保険料拠出 (cotisation professionnelle) だけで運営させていこうとする政府のねらいがはっきりと示されたことにあつた。⁽⁸⁾つまりすでに述べた社会保障「近代化」の方向である。

こうした社会保障改革の方向性は、「国民的連帯」の実現を目指してきたフランス「福祉国家」の歩みを、高度産業化・対外競争力の強化という経済政策に従属させるものだとする批判を浴びながらも、一九七〇年代以降の世界的な「福祉国家」見直し論の拡大のなかで、それ以後も基本的には維持されつづけたと考えることができる。

第二節 ゴーリズム下の「福祉国家」再編

これまでみてきたように一九六七～六八年ド・ゴール社会保障改革は、脱植民帝国以後のフランス国家の「近代化」を掲げ、フランス福祉国家における「一九四五～四六年体制」の原理の転換を図ろうとしたものとならえることができるが、ここでその意義と成果を整理してみることにしたい。まず第一に、産業構造の変化に対応し、フランス国家「近代化」路線のなかに、社会保障システムを位置づけ直そうとする社会保障「近代化」の推進は、社会保障全国金庫の部門別独立と給付水準の見直しに示されているように、短期的には国庫補助の削減など一応の目的を達成したものと考えることができる。

また第二に、「社会的民主主義」の原則に立ち、第三共和政期の「共済組合原則」とも官僚主導の「国家管理」主義でもない、社会保障の「労働者管理」を目指していた社会保障「組織法」における金庫理事会の被用者代表の制度的優越性を否定したこの改革は、被雇用労働者の積年にわたる劣等感の克服を目指すなど「一九四五～四六年体制」が内包していたゆるやかな社会変革としての要素の消滅を意味した。

しかし、第三に、このド・ゴール改革は、社会保障「近代化」政策が抱えている矛盾を露呈させるものでも

111

あった。つまり「近代化」の推進は、社会保障の「自律性」原則を掲げるフランス社会保障制度のうえに立つて、あくまでも労使の保険料拠出によって社会保障制度の運営を図りつつ、その方向を企業の対外競争力強化など国家目標に沿うものにしていくとするものであった。ところが、一九五〇～六〇年代に進んだフランスにおける社会保障の「一般化」は、脆弱な財政基盤しか持たない多くの特別制度を叢生させ、社会保障システム全体の維持のために、国家財政の関与と諸制度間での財政調整が不可避であることを明らかにしていた。しかし、この社会保障「近代化」路線は、社会保障全国金庫の部門別分割に見られるように、各金庫にそれぞれ効率的な運営を行なう「自律的」権限を与えようとするものであり、ラロックプラン以来の課題である「自律性」原則と「一般化」の矛盾など、フランス社会保障制度が抱える構造的問題の解決は先送りされたにすぎなかった。とくに制度間財政調整の問題は、社会保障「近代化」路線が否定しようとしてきた、国民的規模での「経済的連帯」の理念を媒介としなければ、国民各層の間に合意を形成することが難しく、政府も特別制度の財政基盤安定のため、短期的とはしながらも国庫からの支出を約束せざるをえない状況に置かれていた。⁽⁹⁾

これまで見てきたように、一九六七～六八年のド・ゴール改革に代表される社会保障「近代化」路線は、一部ではたしかにドラステイックな制度変革を行なうことに成功したが、「一般制度」への過重な財政負担の問題など「制度間財政調整」を含む抜本的改革を行なうための基盤を十分に確立することには成功しなかった。その背景には社会保障システム全体における「国家」の位置づけと、社会保障制度を支える理念としての「社会連帯」の意義に関しては、「一九四六～四七年度体制」の成立時に議論された根本的問題が依然として未解決のままに残されていたことがあげられる。⁽¹⁰⁾

つまり、社会保障各級金庫は、公機関である全国金庫を除き私的機関であるため、その運営に国家が直接介入することは許されず、あくまでも理事会の決定事項に対する審査権などごく限られた行政監督 (tutelle) の

みが可能であるとする原則と、加入者数の減少や年齢構成上の変化に起因して、不可避免的に運営が危機的状況にある金庫の破綻を未然に防ぐための処置が求められるという現状とをいかなる原理によって接合するかという問題である。一九六七〜六八年制度改革においては、これらの問題に対して、国家後見の権限強化とは反対に、保険領域ごとに金庫組織を分割することによって、財政状況の透明化をはかり、財政問題の解決を当事者である労使に委ねる政策を打ち出すものであった。しかし、この政策は、財政的に自律できない「制度」の存続を許容しながら、それらの制度に対する財源確保の方策を明確化しない点において、自律性原則の真の確立という名目を掲げながらも、その実において国家責任の回避を企図したものに過ぎないと指摘できる。すなわち国家ディリズムを背景としたド・ゴール政権下の社会保障改革は、疾病保険の慢性的赤字解消などをめざした、一見すると政府主導による大胆な制度改革と考えられがちであるが、その実態においては「自律性原則」を標榜することによって、国家後見の及ぶ範囲を逆に形式上の監督権に限定し、社会保障制度の運営に関する政治責任の軽減化をはかる狙いを持っていたと考えることができる。⁽¹¹⁾ こうした政策の背景には、社会保障機関に対する行政的後見の強化による諸改革に対しては、労使双方を含むすべての当事者団体の反対が予想されたことと、各級金庫理事会に対する行政後見の強化をはかっても、社会保険の受給権者の範囲や、支給の枠組みを短期的に大きく変更することは社会保障制度の性質上不可能だと判断されたことがあげられる。

また「社会保障」の概念を見直し、「保障」(security)の概念を再定義して、社会保障システムを自己自身の力では最低の生活水準を維持できない者を対象とする「扶助」(assistance)の体系と、制度利用の利便性・効率性の観点から新たに構築される諸社会保険の体系に大きく二分して再構成しようとする動きに対しても、給付水準の下方的平準化を進めるものだとして国民各層から強い抵抗が示された。その背景には、社会保障制度の「成熟」と産業構造の変化による職業別・階層別の社会的格差の縮小傾向とともに、フランス政治社会に

おける、相互扶助 (mutualité) の理念に立つ「共済組合原則」の伝統の強さを改めて指摘することができる。のちに、高齢化の進行と制度間格差の解消を主要な目標として行われた、一九七三〜七四年の社会保障改革においては「制度間財政調整」の原理をめぐって、与党内からも異論が続出し、議会での審議が激しく混乱することになった。結局このときも、制度間の財政調整は「財政連帯」というフランス社会保障制度における「連帯」原理を押し進めたものにすぎないというレトリックを政府が提案理由のなかで使わざるをえない状況にあった。⁽¹²⁾

しかし、フランスを取り巻く国際的状況の変化のなかでフランス「福祉国家」における「一九四五〜四六年体制」が大きな変革を迫られていたのも事実である。それはまず第一に、労働組合の組織率や共済組合の加入率の急激な低下に象徴されるフランス経済社会の構造変化の進行である。こうした変化は、社会保障システム「非国家主義」的な当事者運営の原則に対する「国民的合意」の基盤が揺らぎつつあることを指し示すものでもあり、国家セクターと非国家セクターがどのような役割分担を行ないながら社会保障制度を充実させていくかという大きな課題を生み出すことになった。そして第二は、ヨーロッパ統合の本格化にともなう社会保障システム再編の問題である。資本・労働力の域内自由移動のなかでは、各国の社会政策上の格差を速やかに是正し、諸制度の平準化を図ることが避けられなくなってくる。それは単に制度間の互換や財政・会計上の標準化にとどまらず、各国の雇用政策や社会保障制度を含めた政治体制上の諸原理にも関わりのある極めて大きな問題である。これらの諸状況のなかで一九六七〜六八年の制度改革以後フランスにおける「福祉国家」の再編はいよいよ本格化していくことになる。

(1) 一九六七〜六八年のド・ゴール政権の社会保障改革に関するものとして、上村政彦「フランスにおける一九六七〜六八年社会保障改革の構想と問題点」『国際社会保障研究』健康保険組合連合会、一九七一年がある。また *Droit Social, La réforme*

de la sécurité social, numero spécial, Janvier, 1968. は、この一九六七〜六八年社会保障改革の全体像を示す報告・論文を網羅している。なおド・ゴールの社会保障改革をより広い視点から考察したものと、David R. Cameron, Continuity and Change in French Social Policy: The Welfare State under Gaullism, Liberalism, and Socialism, (John S. Ambler ed., The French Welfare State: surviving social and ideological change, N. Y. Univ. Press, 1991. があそ。

- (2) Droit Social, op. cit., pp. 18-23, pp. 36-40.
- (3) 煩雑を避けるため、第一のオールドナンスのみを正式に記す。l'ordonnance n. 67-706 relative à la l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.
- (4) それぞれの改革の概要とそのねらいについての政府側からの説明として、Droit Social, op. cit., pp. 8-17.
- (5) 労働者の直接選挙に代わって採られるようになった「代表的な組合団体」からの任命制に切り換えられた結果、九名の被用者代表は、共産党系のC.G.T.、社会党系のC.F.D.T.、F.O.など五つの団体から組合員数に比例して選出されることになったのに対し使用者側は、C.N.P.F.のみが「代表的団体」に指定され、分裂している労働代表に対してつねに優越する構造が固定化した。工藤恒夫『現代フランス社会保障論』青木書店、一九八四年、一四七頁。
- (6) 事実、この改革に盛り込まれた内容は、経営者の全国組織C.N.P.F. (Conseil National du Patronat Français) がすでに一九五五年の総会以降表明していた社会保障についての諸要求をそのまま具体化したものであるとの評価もある。工藤前掲書。
- (7) この「グルネル協定」において、賃金や企業内労働組合活動などに関しては、経営側が大幅に譲歩したにもかかわらず、社会保障改革に関するオールドナンスの撤回が実質的になされなかったことは、労働組合間における「社会的民主主義」概念の相違が主張の亀裂を生み、提案撤回にまで政府を追い詰められなかったとする指摘もある。中木前掲書、一一三頁以下。
- (8) H. C. Galant, Histoire Politique de la Sécurité Sociale Française, Armand Colin, 1955, pp. 31-34.
- (9) 上村前掲論文、四九頁。
- (10) Léon-Eli Troclet, Le role de l'Etat dans l'organisation de la sécurité sociale, Droit Social, n. 12, 1958. が議論状況を把握する上で有益である。
- (11) Ibid., p. 188.
- (12) フランス社会保障制度における「制度間財政調整」の諸原理については、工藤前掲書、第六章を参照。

なお本稿は一九九九年松山大学特別研究助成による研究成果の一部である。