九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

正統性の危機とフランス「福祉国家」の再編 : ジュペ・プランの挫折を中心として

廣澤, 孝之
松山大学法学部

https://doi.org/10.15017/3934

出版情報：法政研究. 71 (4), pp.389-410, 2005-03-09. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

正統性の危機とフランス「福祉国家」の再編

ジュペ・プランの挫折を中心として

廣澤孝之

はじめに
第一節　フランス「福祉国家」の課題と正統性の危機
一　グローバリゼーションと福祉国家の再編
二　フランス「福祉国家」の課題
第二節　ジュペ・プランの登場と挫折
一　一九九五年社会保障制度改革（ジュペ・プラン）
二　ジュペ・プラン挫折の要因
むすびにかえて

はじめに

一九九五年一二月、パリすべての公共交通機関の全面的な麻痺にいたった大規模なストライキは、セーヌ河をボートで通勤する市民の映像とともに、国際的にも大きな注目を集めるものとなった。このストライキは、その前月ジュペ(Alain Juppé)首相によって発表された大規模な年金制度改革案への公務員などの大規模な抗議行動に端を発したもので、厳しい寒さの続く暮れのパリを震撼させる深刻な事態に発展した。結局政府は一連の抗議行動に押される形で、この一九九五年社会保障制度改革いわゆる「ジュペ・プラン」の大規模な修正を迫られることになる。

このジュペ・プラン発表以後の混乱状況の背景には、後述するように、一九九五年のシラク大統領誕生後に就任したジュペ首相のかなり強引な政権運営に対する反発もあったと考えられる。しかし、一連の混乱の根本的な要因は、やはり政府の目指した社会保障制度改革そのものに対する国民の大きな意義申立てにあったと考えることができる。この大規模な意義申立ての意味を正確に把握するためには、以下の点を明らかにする必要がある。第一に、ド・ゴール政権末期の一九六七―六八年に行われた社会保障制度改革以来の抜本的な改革と称された、このジュペ・プランが目指していた主要な改革目標は何であったのか。第二に、この社会保障制度改革案のどの部分が国民のもっとも大きな反発を招いたのか。そして第三に、その後の国民議会選挙での与党連合の敗北による政権交代によって、一連の社会保障制度改革には大きな政策転換がなされたのかどうかである。

このジュペ・プランをはじめとする、社会保障制度改革をめぐる混乱状況は、現在のフランス福祉国家が抱える問題状況の多面性を典型的に示すだけでなく、第二次大戦後の西欧諸国家を特徴づけてきた「福祉国家」そのものの基盤の変容を改めて浮き彫りにするものであった。これまで「豊かな産業社会」の成立を背景に、完全雇用の実現と社会保障制度の広範な充実によって、その内実を確実なものとしたと考えられてきた福祉国家は、就業構造の変化や人口構成の

高齢化、さらには経済のグローバル化にともなって、その構造的再編成を迫られている。しかし、現在いわゆる「福祉国家の危機」に関する最大の課題は、そうした国民経済運営上の有効性に関するものではなく、国民統合や政治体制の正統性に関わるイデオロギー的諸原理に関するものであると考えられる。

本稿では、こうした現代世界における福祉国家の正統性をめぐるいくつかの論点と結びつけながら、一九九五年のジュペ・プラン前後のフランス福祉国家再編に関する諸議論を検討し、この時期の社会保障制度改革が、第二次大戦後本格的に形成・発展してきたフランス「福祉国家」の基本的原理のいかなる意味における抜本的改変をめざすものであったのかを明らかにし、フランスにおける「福祉国家」再編の方向性を見極めていくことにしたい。

第一節　フランス「福祉国家」の課題と正統性の危機

一　グローバリゼーションと福祉国家の再編

一九八〇年代以降、ヨーロッパ各国における第二次大戦後の階級的対立状況における妥協の産物ともいえる、福祉国家形成に関する「合意」は終焉し、さまざまな方面からの批判によって、福祉国家は大きな危機と再編の時期をむかえているとされる。危機の第一は、いわゆる新自由主義的諸改革を推進していくための政治経済体制形成をめざす立場からの福祉国家政策に対する批判である。この立場は、完全雇用政策と社会保障政策の充実が、租税や社会保険料の高額負担をまねくとともに、非効率な経済部門や非生産的な就労形態の残存を許し、経済のグローバリゼーションのなかで国際的競争に対応するために求められている企業経営の効率化と生産性の向上を阻んでいるとする視点である。

危機の第二は、閉鎖的な国民経済の終焉にともなう、社会政策上の国際的標準化への対応によって引き起こされるも

のである。とくにヨーロッパにおける地域経済統合の進展は、資本と労働力の移動に関する域内自由化により、加盟各国間の社会政策上の格差の是正を迫るものであり、財政赤字の圧迫を求める意味からも、急速な社会保障制度改革が各国にとって焦眉の課題となっている。またこうした社会保障制度の国際的標準化の要求は、アングロ・サクソンモデルの国際的会計基準への標準化の動きにも関係して、ヨーロッパ各国だけでなく、日本などにおいても大きな問題となっている。

危機の第三は、先進国が共通して抱えている、経済成長の鈍化と人口構成の高齢化にともなう社会保障財源の逼迫である。このなかでとくに人口構成の高齢化の問題に関しては、今後はヨーロッパ各国よりも、急速な経済成長をうけて福祉政策の充実を求める政治的要求が高まってくることが予測される、東アジア地域などでより深刻な問題を生み出してくる可能性をもつものと考えることができる。

しかし、ここで指摘したいずれの危機も、二一世紀初頭における福祉国家の存立基盤を否定しうる決定的な要因には必ずしもなっていないと考えることができる。たとえば、第一の危機に関連して一九八〇年代に英国で進められた、現在の新自由主義的諸改革のさきがけとなる、サッチャー政権の大胆な福祉制度改革は、結果的に社会保障予算の大幅な削減など当初の目標を実現することに成功しなかった。こうした結果をまねいた最大の要因は、サッチャー政権の進めようとした大規模な制度改革が、救貧法以来の伝統をもつイギリス福祉組織の根幹を揺るがすものとして、保守的宗教組織を含む社会各層の広範な抵抗を引き出し、その実現が阻まれたことにあった。このサッチャー政権のもとでの改革の挫折を典型的な例とする、新自由主義的な福祉国家の再編への動きに対する社会保障制度の「抵抗力」の問題は、福祉国家体制の改変に関するいわゆる「経路依存性」の視点からの分析など現在多くの論点を引き出すものとなっている。

またヨーロッパ地域統合にともなう各国社会政策の標準化も、紆余曲折はありながらも一応順調に前進し、当初懸念されたほど各国の社会政策に根本的な変革をもたらす要因とはなっておらず、大きな混乱を招く事態にはなっていない。

むしろ、EU内での議論では、統合されたヨーロッパは、強力な社会的保護を維持しつつ、十分他の経済地域と国際的に競争をなしうるとする見解が有力になりつつある。つまり高い社会保険料の負担などが企業の競争力を弱めているとする新自由主義的な福祉国家に対する批判に対して、国民所得に占める社会的保護費用が低い国家の方が、良好な経済的パフォーマンスを得ているとはいえないとする主張である。[1] ただし、EUが中東欧諸国など地域統合の対象地域を拡大させていったことによって、元来異なった経緯・制度的起源をもつ各国の社会保障制度の枠組みが、社会政策上の大きな差異をつくりだす要因になっていることは、今後EU内における大きな課題となっていくであろう。

さらに人口構成の高齢化にともなう社会保障財源の枯渇の問題も、各国間で大きな違いを見せ始めている。たとえば、日本・イタリア・スペインなどでは、引き続き出生率の低下に歯止めがかからず、高齢化が予想された速度を上回って進行しているため、今後は年金資金の不足などが懸念されているが、アメリカや他のヨーロッパ各国でむしろ現在大きな問題として意識されているのは、新しい「社会的疎外」への対応をめぐる社会的費用の負担に関するものである。ただし、韓国・台湾など日本を含む東アジア各国など、まだ本格的な「福祉国家」を形成していない国において、この急速な高齢化社会の到来は、今後社会保障制度をめぐるさまざまな問題を深刻化させていくであろう。

これまで検討してきたように、現在福祉国家の危機として指摘されているものの多くは、社会経済状況の変化の観点からは必ずしも説得力ある論拠を示すことができないものと考えることができる。にもかかわらず、現代の福祉国家が大きな曲がり角をむかえていることが喧伝されている要因は、現代の国民国家に対する国民の信頼性の低下、つまり正統性の危機が、福祉国家そのものの危機としてとらえられていることにある。このことは、いわゆる「福祉国家」がこれまで国民国家の統合に果たしてきた機能に対する根本的懐疑が拡大していることと密接に関係している。

二　フランス「福祉国家」の課題

こうした福祉国家の再編を取り巻く議論状況のなかで、フランスにおける「福祉国家」再編をめぐる議論において重要なことは、すでに述べてきたように、「福祉国家の危機」と呼ばれるものの本質を見失わないことであろう。現在福祉国家をめぐる根本的な議論は、財政問題ではなく、現代国家の正統性にかかわる問題である。たとえばローザンヴァロン（P.Rosanvallon）が指摘しているように、「福祉国家の真の財政危機といえるものは存在しない」[2]のであって、福祉国家にかかわる財政問題の議論の焦点は、福祉国家の発展とその財政的効果に含まれる所得再分配の程度をどうするかという極めて政治的な問題である。したがって、制度間の財源調整の問題など、狭い財政問題に着目することで、フランス福祉国家の再編をめぐる動向を把握しようとすることは、社会保障制度改革のもっている大きな政治的意味を見失わせることになりかねない。つまり人口高齢化と年金支出・医療費の増大への対応といった、制度の調整をめぐる議論ばかりに眼を奪われるのではなく、福祉国家の再編がフランス政治社会の構造的再編とどのように関連しているかを見定めることが重要である。とくにフランスにおいては、社会保障制度をめぐる議論が、つねに共和国の責務としての「社会連帯」のあり方に関わる問題として取り扱われてきたことを見落としてはならないであろう。つまりフランスにおける福祉国家の再編をめぐっては、社会連帯の手段としての社会保障システムがどのような形で維持されようとしているかを見極めることが重要である。

現代の福祉国家論における大きな課題は、福祉国家の正統性に対する二つの懐疑、すなわち経済的パフォーマンスの面と政治・社会的な面の双方の面での議論に目を向けなければならないことである。第一の、主として経済的有効性に関しては、一九五〇―六〇年代の安定した経済成長期とは異なり、失業率の低下、もっと積極的には国民全体の経済活動への参加率をいかに高めるかという観点から検討が進められている。とくにフランスにおいては、一九八〇年代以降、

慢性的な高失業率、とくに若年層のそれがつねに政権を悩ませる大きな課題となってきたが、現状は新たな雇用政策の必要性の是非を超えて、言うなれば「雇用社会」そのものの危機とでも呼べる事態を惹起させている。[3] 単純・熟練労働に代わり、知識集約型の労働が増加するなど、労働の質と雇用形態の大きな変動は、福祉国家がその基盤としてきた、安定した雇用社会そのものの基盤を崩壊させつつあるといえる。こうした事態は、社会的には、二〇世紀初頭以来大きな社会的影響力を持ってきた、ブルーカラーを中心とする労働組合の組織率の急激な減少、そして政治的には、それとほぼ同時に進行しているフランス共産党の勢力後退に示されている。

第二の政治的・社会的側面に関しては、従来の国民的規模での所得再分配的な福祉国家政策の限界が指摘されている。つまり、租税や保険料徴収と社会保障給付を組み合わせることで、所得階層間の格差の解消をはかっても、学歴など文化資源を中心とする格差を解消することにはならず、国民国家レベルの社会的統合を生み出し得なくなりつつある点である。とくに、移民の流入など社会的・文化的に多元的な集団が、フランス社会に流入していくなか、教育や文化政策を含めた、社会的疎外への本格的な対処が新たな社会政策の課題として登場している点は重要な問題である。北アフリカ出身のムスリム系住民などの増大や、長期失業者の問題、さらに法的な婚姻関係を結ばずに「同棲」(union libre)を行い、出産・育児を行う事例の急増など、フランス社会の構造的転換にともなって、近年フランスにおいても社会保障に占める社会扶助（公的扶助）の役割が増大している。貧困者対策と社会的疎外対策の両方の目的をもつものとして、一九八八年に導入された「同化最低所得」制度（RMI）[4] の運用に関して、困窮者に対する所得保障とフランス社会への同化のどちらの機能に政策の力点を置くかなど、すでに述べた「雇用社会」そのものの変容とも関連して、社会扶助の受給権がモラル・ハザードの問題を引き起こさない制度設計のあり方をめぐって、多くの議論がある。[5]

年金や医療・労災などの社会保険給付を中心とし、国民的な所得再分配政策を柱としてきた福祉国家は、二一世紀に入り、これまで述べてきた「雇用社会」そのものの変容や、社会連帯の前提となる個人の自律性の変貌などによって、

その基盤が大きく揺らいでいると考えることができる。現代の福祉国家は、失業や労災などにとどまらない、個人の孤立化や社会的コミュニケーション能力の衰退などにともなう、「新しい危機」に基づく社会的疎外への対処、さらにはジェンダーにかかわる問題など、さまざまな課題に対して、新しい制度枠組みの創設により、国民各層の信頼性を回復することができるかどうかが真剣に問われる状況を迎えている。

第二節　ジュペ・プランの登場と挫折

一　一九九五年社会保障制度改革（ジュペ・プラン）

これまで示したような大きな課題を抱えたフランスの社会保障システムの現状に対して、「失業との闘い」を選挙公約として当選を果たしたシラク大統領は、政権発足直後から長期失業者に対する「雇用促進契約」を創設するなど、積極的に就業率の引き上げを目指した。さらに、深刻化している財政赤字の抑制を図るため、フランス国鉄の再建案を提示するとともに公務員等の年金改革案を提示しようとした。こうした一連の流れのなかで、一九九五年一一月一五日に国民議会に提出された「社会保障の改革に関する首相提案」[6]は、とりわけ年金制度と医療保険制度に関する大胆な改革案を含んでいた。

ジュペ・プラン（Le Plan Juppé）と称されるこの改革案[7]では、まず現行のフランス社会保障システムは、複雑化し、公平性を欠き、非効率となっていると指摘し、これらの問題を解決するためには、つぎの二つの方向に沿った抜本的制度改革が必要であるとしていた。第一に、第三共和政期から引き続いているフランス社会保障制度における団体協約主義的システムを根本的に見直し、普遍主義的システムに変更すること。第二に、そうした普遍主義的システムに相応し

い財源を新たに確保することである。[8]

第一の点に関して、ジュペ・プランは、フランスの社会保障制度が、多様な制度の並立によって支えられている点を最も大きな問題点とし、すべての人々に公平で、責任の所在が明確で、効率性のもった「社会保障」を実現することを課題としてとりあげている。とくに現行の年金制度をめぐっては、保険料負担と給付水準との整合性をめぐり諸制度間にかなりの格差があり、この改革案でもフランスの公的年金制度は実質的公平性を欠いているのではないかとする批判が根強いことが示されている。[9] また家族手当制度に関しても、企業の労働者に対するパトロナージュに起源をもつ制度で、元来給与の一部として取り扱われるものであったにもかかわらず、現在では雇用との直接的関係がほとんど見られない形で給付が行われていることから、国民のあいだに不公平感・不合理感が存在することが従来から指摘されてきた。ジュペ・プランでは、こうした状況を受け、今後の社会保障制度改革の方向として、社会保障に対する責任の所在、とくに政府の責任の範囲を明確にする必要があることをとくに指摘している。

社会保障制度に対する政府の介入強化に関しては、ジュペ・プランでは二つの改革が盛り込まれた。第一は、各社会保障機関と国家との間で、制度管理やサービスの質的確保に関する協約を締結し、その協約が正しく履行されているかを監督する「監視評議会」(Conseils de surveillance) を設けたことである。[10] これは、従来、社会保障機関に関する国家の「監督」(以前は伝統的な tutelle の概念が用いられていたが、ミッテラン政権下での地方分権改革以来 contrôle が用語として用いられている) が、人事や会計検査などに基づくものであったのに対して、監視評議会の役割を通じて、国家と社会保障機関との間に契約関係を成立させ、社会保障機関の自律性と国家的政策目標の達成との調整を合理的にはかっていこうとする考え方である。第二は、ミッテラン政権のもと一九八二年に、被用者代表優位に改変された各級金庫理事会の構成を、再び労使同数制にもどすとともに、被用者代表の理事任命を選挙制から主要各組合の指名に切り換えたこと、そして理事会の構成員に政府が指名する有識者をくわえることであった。

今回の改革案で最大の焦点となった年金問題に関しては、フランスの公的年金制度をめぐる諸条件の変化をまず指摘しておく必要がある。第一は、さまざまな要因によって引き起こされた高齢者就業率の低下の問題である。経済成長と慢性的な労働力不足を移民労働力に頼っていた一九六〇年代には、ピエール・ラロックを委員長とする「老齢問題研究委員会」の報告[11]に示されているように、高齢者雇用の必要性とそのための条件整備が説かれていた。[12] しかし、経済成長が終息し第一次石油ショックの影響から雇用情勢が厳しくなっていく一九七〇年代後半からは、逆に高齢労働者の退職年齢、すなわち年金支給開始年齢の引下げを求める動きが、主として労働組合の側から強く主張されるようになった。こうした早期退職（préretraite）を求める声、さらにミッテラン政権発足以後、失業の削減を大規模な雇用の創出によってはかっていこうとする政策が推進されていくなかで、一九八三年の年金改正が行われ、プルペンション[13]を六〇歳から支給する制度が取られることになった。しかし、年金支給開始年齢の繰り延べを目指している他国とは違う方向性を持った、こうした年金支給開始年齢の引下げと高齢者就業率の低下は、フランスの年金問題をきわめて深刻なものにしている。

もう一つの大きな課題であった財源問題に関しては、とくに次の二点が重要である。すなわち年金の財政方式の問題と累積赤字を抱えた医療費の抑制問題である。第一の年金の財政方式をめぐる問題に関しては、フランスにおける最初の本格的な年金制度である、一九三〇年代の社会保険法では個人別勘定による積立方式がとられてきたが、ヴィシー政権下で無拠出の老齢年金制度を導入するために賦課方式に切り換えられて以来、第二次大戦後の制度改革以後も、一貫して賦課方式をとってきた。しかし、国際的競争力を高め、また国民に貯蓄による自助意識を高めるためにも、これからの年金制度は積立方式に切り換えるべきだとする意見が、社会保障改革の審議会においてしばしば主張されてきた。[14] 現在のところ、この賦課方式から積立方式への転換は、フランス社会保障制度の原理にあわないものとして退けられているが、これからも再び吹き出しかねない議論である。しかし、今回のジュペ・プランでは、年金制度の抜本的な改革

は結局提示されず、公務員など特別制度の年金制度改革だけが示された。

そして、この年金改革と並んでジュペ・プランにおける改革の柱とされたものが、医療費の抑制を柱とする医療制度改革に関する提案である。フランスにおける医療制度問題の最大の課題は、医師と患者のあいだの直接的な報酬取決めという原則と、公的医療保険との整合性をいかに図るかということであって、この問題をめぐっては、一九七〇年に開業医と医療保険機構との間の全国的規模の協約である全国協約方式が採用された以後も、その改定の度に激しい混乱をまねくほど根強い対立点となってきた。[15] そうした経緯のなかで、今回ジュペ・プランにおける医療制度改革の特徴は、医療費の抑制をより実効力ある形で進めていくために、医療指標による医療内容にまでふみ込んだ医療行為の質的規制と、医療報酬および処方箋料の伸びに関する目標値の設定という量的規制の、二つの面から協約制度を見直していこうとするものであった。しかし、このジュペ・プランにおける医療制度改革の課題は、この点だけにとどまらず、むしろ高齢化社会の到来と高度医療の進展によって増大している医療費の抑制と、一般医療に代わってその規模が拡大しつつある病院医療をどのように取り扱うかの問題でもある。医療費の抑制は社会保障費抑制の最大の鍵を握るものであるにもかかわらず、全国協約がたびたび改定されていることからもわかるように、あまり成果を上げているとはいいがたい。また一般医の位置づけに関しては、高齢化社会をむかえ、高度な医療だけではなく社会福祉的対応が求められるところから、地域におけるさまざまなケアーの担い手として一般医の増大が求められているにもかかわらず、一般医は減少しつづけているという現状がある。

こうした年金改革や医療制度改革をめぐる議論に象徴されているように、ジュペ・プランの背後にある、フランス社会保障制度をめぐる状況とそれが抱える問題点は、社会保障システム全体の整合性を、高齢化という人口的要因を中心としながらも、それにとどまらず、普遍的な社会サービスとしての質をいかにして高めていくかの点に関わっている。しかし、こうした問題点は、これまでも繰り返し指摘されてきたにもかかわらず、社会保障制度改革をめぐっては、さ

まざまな社会集団とそれらを背景に持つ政治勢力間の調整がなかなかつかず、機構改革を含む大がかりな改革はずっと先送りされてきたきらいがある。これを抜本的に改革しようとして登場してきたのがジュペ・プランであった。

このジュペ・プランのねらいを端的にいえば、ラロックプランに基づくフランス福祉国家の非「国家主義」的特性の最大の課題であった「一般化」原則と「自律性」との調整を、社会保障制度の当事者運営主義の原則を大きく変更することによって行なおうとするものであった。それは具体的には、社会保障制度運営の自律性原則の形骸化に対して、国家の財政的関与の増大を背景に、社会保障制度への国家機構の介入の強化を実現しようとするものであった。こうした政策には二つの根拠が示されている。第一は、労使の代表を中心とする各級金庫理事会による社会保障制度の自律的運営の原則が、すでに述べた近年の労働組合の組織率の漸減と、被用者代表の各級金庫理事の選挙における労働者の投票率の低下などによって、その正統性に大きな疑問が提起される状況になっている点である。この点はさらに、社会保障制度の「一般化」の進展によって、一般制度の対象が非被用者を含む広範な国民各層に拡大した結果、労働組合組織を一般制度の受益者の代表として見なすことの根拠にも多くの疑問が提起される状況となっている。第二は、各種社会保障金庫の財政赤字を補塡するため、国家予算から社会保障金庫への財政移転が増大していることで、労使の負担する保険料だけでなく、目的税など他の財源の比重が高まるにつれて、財源の負担者がその運営・管理についても応分の権限をもつべきだとする考え方が強まっている点である。

こうした状況をうけて、フランスにおける社会保障制度を、従来その中心となしてきた、保険料を財源とし、労使の自律的な制度運営に委ねるべき「職域連帯」の原理に基づく社会保険の領域と、社会扶助など、基本的に租税を財源とし、国家が責任を持って運用すべき「国民連帯」の原理に基づく領域に分けて、それぞれの役割と財源構造を明確にすべきだとする議論が、ジュペ・プランを積極的に推進しようとした勢力、とくに経営者団体からは強く主張されることになった。

このようにジュペ・プランは、五〇年前のラロックプランでも指摘されていたフランス社会保障システムの問題点を改めようとするものであるが、同時にＥＵ通貨統合を視野に入れて各国で進められている財政構造の調整、つまり財政に占める社会保障支出の削減政策の一環をなすものでもあった。この財政に占める社会保障支出の削減に関しては、翌一九九六年二月の憲法改正によって、社会保障拠出を法律事項とし、この法律案を予算法律と類似する議決手続きに服させることにした。[16] これは社会保障支出が、フランス社会の人口構成上の変化すなわち高齢化によって、今後不可避的に増大し、とりわけ諸年金制度の会計状態の悪化から、諸制度金庫への財政拠出が増大することをできるだけ防止するために、各種金庫に対する財政拠出を政策的に実施していく手段を確保するねらいを持つものである。またそれと同時に、社会保障制度の運用に関しても、たとえば協約に対する違反をくり返す医師に対する一定の強制措置の可能性など、法規範として性格を付与するねらいも兼ね備えたものと考えることができる。[17]

さらにジュペ・プランでは、社会保障財政の立て直しのため、「社会負債償却基金」を設立し、その財源として「社会負債返済拠出金」の導入がはかられている。この社会負債返済拠出金[18]は、社会保障各金庫の累積赤字、とくに一般制度や老人連帯基金の慢性的赤字を解消するための緊急措置として、九四年度、九五年度および九六年度に予測される赤字分を返済するため、二〇〇八年度までの約一三年間という期間を限定して、社会負債返済拠出金を徴収するものであった。この新たな社会保障財源の確保は、慢性赤字解消のための期間限定とはいえ、新たな目的税的性格をもつ制度の創設であり、これが社会的費用負担の公平化の観点から妥当な財政政策なのかどうかをめぐって活発な議論の対象となった。

二　ジュペ・プラン挫折の要因

こうしたフランス社会保障制度の抜本的改革を企図する持つジュペ・プランが発表されるやいなや、フランス国内では各方面から、政府の予想をはるかに上回る猛烈な反対運動が提起された。とくに労働組合のなかでも、共産党系のCGTや急進派のCFDTに比べて、穏健派と考えられてきたFOが、公務員を中心的支持母体に持っていることから強硬な反対運動の中心に立ったこと、[19] および医療制度改革に対して、医師団体（CSMFやFMS）が強力な反対運動を展開したことは、事態をきわめて深刻なものにした。こうした強力な抵抗の背景には、第一に、ジュペ政権が、大統領および国民議会の多数派と同一の政治勢力によって支えられ、しかも大統領選挙の直後で当面は大きな国政選挙が想定されていない状況にあったにもかかわらず、これまでの年金制度改革議論などから各方面との事前折衝は改革の停滞を招くと判断して、労使をはじめ社会保障関係団体と一切の事前交渉を行わず、極秘に改革案を作成し、抜き打ち的に発表したという政治手法に対して、国民各層が抜きがたい不信感をもったことが大きな要因として指摘できる。第二に、これまで繰り返し行われてきた医療費削減を主要なねらいとする社会保障制度改革とは異なり、このジュペ・プランが、社会保障システムの当事者運営主義を原理としてきたフランス福祉国家体制の根幹を揺るがし、国家主導による諸制度の統合・調整をかなり強引に進めようとするものと受け止められたことにも大きな原因が存在した。

ジュペ・プランに先立つさまざまな改革に関する、各種審議会および国民議会における各派の主張からうかがわれることは、フランスにおける社会保障制度改革に関しては、それがあくまでもフランス政治社会の基本的価値観に根ざしたものでなければならないという主張である。つまり、社会保障制度を「国民的（社会的）連帯」の手段として、基本的理念として労使の代表から成る金庫理事会の自律的運営の枠内で発展させていくという原則は、国家の財政的関与の増大にもかかわらず維持していこうとする考え方であった。この考え方は、全般的な組織の退潮傾向のなかで、社会的

影響力を維持する場として金庫理事会を活用しようとする労働組合にとっても、また企業の保険料負担等が、国家の財政政策によって一方的に決定されることを防ごうとする経営者団体にとっても、極めて重要な意義をもつものであるといえる。

したがって、このジュペ・プランに基づく改革に関する議論も、EU通貨統合にともなう財政の均衡化の必要性といった短期的視野だけが、焦眉の課題として論じられておらず、「福祉国家」の再編をフランスの政治・社会構造のなかに定着させ、国民的理解を得ることができる制度原理を懸命に模索しようとする考え方のなかで展開されたといえる。こうした点は、短期間に抜本的改革を実現しようとし、急進的な新自由主義改革のモデルと一時は絶賛された、ニュージーランドにおける改革の指向性などとは異なり、フランスにおける社会保障改革をめぐる漸進性と、それがつねに「社会連帯」を責務とするフランス共和政の存立基盤とのかかわりで議論されてきた伝統が示されていると指摘することができる。ただしここで注意しなければならないのは、主として財源問題を中心に、ミッテラン政権末期から始まり、このジュペ・プランによってその骨格が示されたフランス社会保障改革の全体が、いわゆる「福祉国家」の危機をひとつの大きな契機とする、フランス政治社会の構造的再編と、どのような形で関連し合っているのかは、依然として不明確な点である。つまり、市場原理を大幅に導入した社会保障システムの「民営化」による新自由主義的な改革を志向するものなのか、逆に、国家がさまざまな制度をコントロールする権限（とくに財政面）を掌握して、社会保障制度の「国営化」とでも呼べる方向を目指す、国家ディリジスムを志向するものなのかが、はっきりしないということである。

そして、現実の問題は、第一に、こうした「福祉国家」のあり方に対するフランス社会の議論状況が、EU統合に象徴されるような、各国の社会政策をも拘束していく国際的政策決定過程の広がりのなかで、どこまでその存立意義を保ち得るか、第二に、従来からの自律性の原則や共済組合組織の伝統など「職域連帯」の原理が、社会的疎外への対処など「新しい危機」にかかわる問題に本当に適合的なものかどうかといった点に存在している。

ジュペ・プランに基づくフランス社会保障改革は、すでに述べたような公務員を中心とする大規模なストライキの発生をうけ、公的部門の年金制度などにおいて大規模な修正を余儀なくされたものの、社会保障制度組織の改革や新たな社会保障財源の確保などの中心的課題に関しては、ほぼ当初の政策どおりの改革の実現に成功した。しかし、こうしたジュペ・プランに基づく改革への法的枠組み形成の実現が、フランス福祉国家の再編に関する明確な方向性の形成につながっていったとは必ずしもいえないと考えられる。なぜなら、一九九七年の国民議会選挙において、フランス国民は社会党を第一党に押しあげることで、あえてコアビタシオンを選択し、ジュペ政権を退陣に追い込んでいるからである。もっともUDF-RPRの連立によるジュペ政権の選挙における敗北の原因は、社会保障制度改革に対する反発だけにあったわけではない。したがって、この選挙結果からフランス国民はジュペ・プランを拒否したといった判断を下すことはできない。

しかし、国民議会選挙後成立した左翼連立のジョスパン政権が、成立直後のいわゆる「所信表明演説」のなかで、新政権の最優先課題として「雇用」の創出を取り上げたことは、ジュペ・プランで企図された年金制度改革などに対する国民の根強い反発を明らかに意識したものと考えることができる。シラク大統領は、政策の一貫性の観点から、ジョスパン政権成立後も前政権の進めた社会保障改革の継続の必要性を強調したが、ジョスパン政権が進めた、ワークシェアリングによる雇用拡大を目指した法定労働時間週三五時間制の導入や法定最低賃金の引き上げ、さらに早期退職の奨励策などは、当然に年金制度を中心とする社会保障制度改革の見直しを要請するものと考えることができる。

こうした政権交代（コアビタシオンの成立）によって、改革への法的・制度的枠組み形成に成功しつつあったフランス社会保障制度は、政策の具体的実施段階を迎えたところで、再び混迷の度合いを高めたと評価することができる。政権交代にもかかわらず、社会保障拠出法や社会負債返済拠出金に基づく一般制度の負債返済など、ジュペ・プランの重要事項に関する抜本的な変更は考えられない。しかし、ジョスパン政権には、社会的弱者の切り捨てにつながるとジュ

ペ・プランに当初から反対していた共産党や緑の党が参加したことにくわえて、ジュペ・プランに基づく医療協約制度による医療費抑制政策に対して、病院や医師団体の抵抗が根強く続いたことなどから、とくに一九九八年に医師協約をいったん全面的に破棄するとともに、疾病保険を中心とする部分において大きな変更が行われることになった。

たとえば、フランスの疾病保険は、日本の医療保険制度と同様に複数の制度が併存する枠組みになっており、しかも日本の国民健康保険に相当する国民皆保険の受け皿となる制度を欠くため、複数の制度の谷間に落ち込んでいずれの保険制度にも加入することができない階層が発生する問題が以前から指摘されていた。こうした問題に対処するため、ジョスパン政権は、ジュペ・プランに盛り込まれていた普遍的医療制度創設の方針を踏襲し、一九九九年七月に、社会保険・社会扶助いずれの制度でも医療に関する給付をうけられない、いわゆる制度の谷間にある者を対象とした「普遍的疾病給付法」（Loi:création d'une couverture maladie universelle）を制定した。

しかし、こうした普遍的医療制度の創設をどのような原理に基づいて進めていくかについては、依然として明確な方針は出されていない、ジュペ・プランでは、複数の制度の一本化ではなく、職域保険としての疾病保険金庫を維持したままで、制度と加入要件との関係を単純化して、普遍的な医療保険制度創設につなげていこうとするものであった。[20] しかし、これとは別に、医療保険制度の抜本的改革によって、国民皆保険を実現するために制度の統一を図り、その財源としては租税をベースに考えていくべきとの考え方もあり、ジョスパン政権は、当面前者の道をとっているようではあるが、より社会主義的政策として後者の道を選択しようとする構想も消えたわけではなかったように思われる。

いずれにしても、ジュペ・プラン以後のフランス社会保障改革が、必ずしもドラスティックな「福祉国家」の再編につながっていないのは、社会保障組織の自律性の原則に基づく「国民的（社会的）連帯」の原理を、普遍的な社会保障制度に適用し、発展させていくことの根本的な困難性にあると考えることができる。つまり、元来「職域連帯」の原理に基づいて成立したフランスの「社会保障」（sécurité sociale）制度を、制度間の財源移転や租税からの補塡によって、

しかも各制度の給付水準に大きな低下をまねくことなく、国民全体を対象とする普遍的なシステムとしての「社会保障」（「社会保護」）（protection sociale）に転換することは、理念としてはともかく現実の制度設計としては、さまざまな手法によっても容易ではないということである。この問題は、一九九七年の国民議会選挙の結果による政権交代のひとつの大きな要因が、ジュペ・プランに基づく社会保障改革に対する国民の反発にあったとしても、依然としてフランス社会全体に残されている大きな課題である。

むすびにかえて

これまでみてきたように、フランス社会保障制度の抜本的改革をめざしたジュペ・プランが、結果的にその後の政権交代によって、その改革の成果を十分に示すことができないままに終わってしまったことは、フランスにおける「福祉国家」再編の困難性を象徴するものであった。そしてジュペ政権の後を受けたジュスパン政権も、焦点となっていた医療制度をはじめとする制度改革に着手したものの、ジュペ・プランに代わるような改革のプログラムを提示することはできず、事実上フランスにおける社会保障制度改革は、各種金庫の財政危機を回避するための彌縫策としてとらえられる、諸改革の積み重ねに終始しているのが現状であろう。

こうしたフランスにおける「福祉国家」再編の困難性は、第二次大戦後、元来「職域連帯」の原理をもとに形成された社会保険を、「国民的（社会的）連帯」の原理に基づいて、国民全体にその対象を拡大することによって発展してきた「保険的福祉国家」とでもよべるものの構造的な危機に基づくものと考えることができる。つまり有名なベヴァリッジ報告に基礎づけられたイギリスや、福祉サービスの充実を推進してきた北欧諸国が、租税を基本的財源とする普遍的社会保障制度の確立を目指してきたのに対して、フランスやドイツなどは、あくまでも労使が負担する保険料を基本的

財源とし、とくにフランスにおいては、各級金庫理事会の自律性の原則にこだわる社会保障組織運営の原理をかかげた「福祉国家」形成の道を歩んできた。そうした形態での「福祉国家」形成は、第二次大戦後のフランスが、経済成長と福祉国家の発展が相互に支えあってきた「成長国家」（Etat de croissance）[21]としての性格を強く持っていたことが背景にあったと考えることができる。しかし、近年の社会・雇用情勢の変化は、福祉国家のビスマルク・モデルとも呼ばれる、こうした「保険的福祉国家」の存立基盤を大きく揺るがすものとなっている。

そうした状況のなかで、フランスにおいても一九八〇年代以降、一般社会拠出金制度の導入に端的にあらわれているような、社会保障財源の租税化の傾向、また新たな社会的危機に対処するための社会扶助の充実、さらには実質的「ニーズ」に応じた社会保障を実現するため、各種給付に対して所得制限を付ける傾向がでてくるなど、さまざまな制度改革による「福祉国家」再編の試みが行われてきている。しかし、経済のグローバル化やヨーロッパ地域統合の進展などによって、こうした制度改革によっても、雇用問題の解決に寄与するところは少なく、社会保険料の重い負担が企業の新規雇用を抑制しているなど、積極的な福祉政策がもたらす経済的効果に対する国民の信頼性は揺らいでいる。こうした現状は、社会保障制度改革を実施する主体としての国家に対する信頼性そのものの低下を招きかねない情勢を生み出している。そのことが、相次ぐ年金制度改革の挫折に象徴されているように、フランス福祉国家をより普遍的な社会保障制度の体系に大胆に変革させることを国民に躊躇させる大きな原因になっていると考えることができる。[22]

慢性的ともいえる雇用問題の発生や、従来の経済・雇用政策では対処できない新しい社会的危機への対処の必要性など、「雇用社会」そのものの危機的状況のなかで、そうした「雇用社会」の安定を前提としてきた「保険型福祉国家」の危機は、財政危機にとどまらない「福祉国家」に対する正統性の低下の大きな要因になっている。しかもそうした「保険型福祉国家」をより普遍的システムに変更することも、すでに見たような、社会保障機関の理事会における労使の強力な抵抗に典型的に示されているようにもちろん容易ではない。フランスにおける「福祉国家」の本格的再編は、

こうした問題を克服し、「国民的（社会的）連帯」にかかわる新しい社会保障の制度原理を構築するという、きわめて難しい課題に直面している。

注

（1）Droit Social, Juin 1997.

（2）Pierre Rosanvallon, La Crise de l'Etat-providence, 1981 ,Paris, Seuil, nouvelle édition, 1992. p.16.

（3）フランスにおける「雇用社会」の危機の問題については、Robert Castel, Les métamorphose de la question socialle, Fayard, 1995.が、歴史的背景を中心に詳細に論じている。

（4）社会扶助としての同化最低所得（allocations de revenu minimum d'insertion）の金額は、補足性の原則に基づき、自立のための取り組みなどに関する同化契約の締結を前提に、稼働所得と基準額との差額を支給する。同化最低所得制度をフランスにおける貧困問題をめぐる広い議論に位置づけたものとして、都留民子『フランスの貧困と社会保護』法律文化社、二〇〇〇年がある。

（5）ここで述べた福祉政策におけるモラル・ハザードの問題は、福祉国家における社会的市民権（社会権）のジレンマにもつながるものである。つまり社会連帯や共同体意識に由来する社会権が、それを既得権として実体化した個人によって無責任的に行使されることによって、本来の社会連帯の手段としての役割を喪失し、福祉国家の諸政策が政治的資源動員力によって左右されてしまうという問題である。

（6）Intervention du Premier ministre Alain Juppé sur la réforme de la protection sociale, Assemblée Nationale, 15 Novemble, 1995. この全文は Droit Social, N.3, Mars 1996 に掲載されている。

（7）前記の Droit Social, N.3, Mars 1996 では、このジュペ・プランに対する詳細な検討が加えられている。以下、本稿でふれるジュペ・プランの詳細に関しては、基本的にこれに依拠している。

（8）具体的には、のちに述べる「社会負債返済拠出金」が創設されたが、こうした改革に先立って、すでに一九九一年にはロカール政権のもとで、「一般社会拠出金」（Contribution sociale généralisée）のような租税の性格を持つ拠出金が創設されている。この社会保障拠出金は、各納税義務者の所得に対して一律に課税されるもので、社会保障の保険料を被保険者が負担困難な程度にまで引き上げることを防ぐために、税収によって社会保障の一定部分を賄おうとする社会保障財源の租税化の試みとして注目されている。今後こうした財源が社会保障予算に占める割合は確実に増大していくであろう。

(9) Droit Social, op.cit., p.222.
(10) Ibid., p.228.
(11) Politique de la Vieillesse. Rapport de la Commission d'Etude des problèmes de la vieillesse, Editions du Haut Comité de la Population, 1 volume, 1962.
(12) ラロック委員会の高齢者雇用に対する基本的考えは以下の通りである。高齢者の増大にともなう社会的費用を軽減する第一の方法は就労年限の延長であること。高齢者の就労年限の延長は単に経済的側面だけでなく、高齢者の福祉に役立つものでなければならないこと。高齢者の就労が労働市場に低賃金労働など悪影響を及ぼすことを避けるために、高齢者を多く雇用する企業に対する賃金補助的政策が望ましいこと、などである。
(13) 公的な支給開始年齢以前でも年金額を減額すれば年金の支給を受けることができるが、フルペンションとはこうした減額なしに完全年金の支給を受けることである。
(14) 第八次経済社会発展計画の老人部会において、グリュソン（M.Claude Gruson）委員は、積立金蓄積によって政府が投資をコントロールする手段を得ること、貯蓄的機能によって過去の経済を年金に反映させることができること、自助意識を高める（responsabiliser）ことが期待されることなどをあげて、年金の賦課方式から積立方式への転換を提唱した。藤井良治『現代フランスの社会保障』、東京大学出版会、一九九六年、一五三頁。
(15) 診療報酬をめぐるフランス医療保険制度の歴史的経過については、藤井前掲書、第二章を参照。
(16) Loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale
(17) この社会保障拠出法律によって現行のフランス法体系には、次の四つの種類の法律が存在することになった。通常法律（Loi ordinaire）、組織法律（Loi organique）、予算法律（Loi de finance）そして社会保障拠出法律（Loi de financement de la sécurité sociale）である。このように社会保障拠出が法律事項とされたことは、現代国民国家に占める福祉政策の重要性を演繹するものともいえるが、一方で、この社会保障拠出法の制定にもかかわらず、社会保険の給付や保険料率の決定は命令事項であり、社会保障拠出法の範囲内でしか支出が認められないなどの絶対的制約ではない。こうした点に、社会保障拠出法の予算法などと大きく異なる性格が存在している。こうしたフランス社会保障拠出（財源）法の法的性格や、社会保障予算に関する議会の関与の問題に関しては、伊奈川秀和『フランスに学ぶ社会保障改革』、中央法規、二〇〇〇年、一一三―一一八頁。
(18) この社会負債返済拠出金（CDS）は、単一の制度ではなく、給与等所得、資産収入、投資運用収入など、全部で七つの個別的拠出金の総称であるが、税率は、七つすべての課税項目に対して、一律に〇・五%を徴収するものである。したがってすでにふれた、慢性的な赤字構造をもつ一般制度の負債を返済する目的で、一九九一年に創設された「一般社会拠出金」に比べると、税率

も低く期間限定ではあるものの、課税範囲を拡大している点に最大の特徴があるといえる。フランス社会保障制度における財源問題の政策的位置づけに関しては、伊奈川前掲書、第三章を参照。

(19) ＦＯが、ジュペ・プランへの抵抗方針を決定した背景には、伝統的に社会保障制度の自律性原則を重視し、長年にわたって全国疾病保険金庫の理事長ポストを確保してきたＦＯが、社会保障組織改革によって、その理事長ポストを失うことが大きな要因として存在していたと考えられる。

(20) Droit Social, op.cit., p.223.

(21) Robert Castel, op.cit., pp.372-384.

(22) ただし、年金制度に関しては、完全な定額制を実施するならともかく、加入期間や報酬に比例する部分を残したままで、租税を大幅に財源として投入することは、合理的ではなく、逆に国民の制度に対する信頼性を損ねる可能性をもつと考えられる。

本稿は二〇〇四年度松山大学特別研究助成による研究成果の一部である。