

社会保障法制における国家の役割

フランスにおけるアンチエタティスム

多田 一路*

目 次

はじめに

(1) 「格差社会」の把握

(2) 格差社会と反国家主義（ないし反官僚主義）

1. 「格差是正」のために国家はどのような役割を演ずるか

(1) 格差と国家

(2) フランスにおける連帯概念の意義

(3) 国家の役割（次章に向けて）

2. 国家による直接的再配分

(1) 本制度の一般的特徴

(2) フランスにおける国家主義 *étatisme* と非国家主義 *anti-étatisme*

3. 国家による再配分システムの構築

(1) 社会保険方式の法的整備

(2) フランスにおける *sécurité sociale* の *anti-étatisme*

(3) 社会保険方式と雇用の保障の不可分性

4. ま と め

はじめに

(1) 「格差社会」の把握

日本において「格差社会」が問題とされるようになって、しばらくたつ。しかし、現在では「格差問題」とは実のところ「貧困問題」のことであったというのはほぼ常識に近づきつつある。湯浅誠氏は、「格差社会」という言い方が「貧困」を覆い隠している¹⁾とする。一方、雨宮処凛氏は、こ

* ただ・いちろう 立命館大学准教授

1) 湯浅誠『貧困襲来』（山吹書店、2007）58頁以下。

の問題の根本に労働問題がある、とし、日本の「プレカリアート」の実態を告発し続けている²⁾。雨宮氏によれば「プレカリアート」とは、プロレタリアートと「不安定な」を意味する「プレカリオ (precario)」とが合わさってできた造語で、イタリアで現れたらしい³⁾が、フランス語の同義語である「*précarité*」は、フランスでもすでに問題になっていた。

また、日本の「格差問題」は、単にある時点においてA氏とB氏との間の経済状況に開きがあるという微分的ないし単次元的な問題なのではなく⁴⁾、その「格差」が、多くの場合、位置転換できないものになっている点を念頭に置いている。いいかえれば、「貧困状況」から脱出できない、という意味での「格差」の「固着化」を問題にしているのである。

この文脈はフランスでは「社会的排除」(exclusion sociale)と表現されているものである。この「社会的排除」という概念は、日本の社会福祉学や社会保障法学でも議論されており⁵⁾、憲法研究者では、笹沼弘志氏がこの用語を使用⁶⁾しているが、おそらく日本の憲法学ではそれほどよく耳にする概念ではないだろう。

実は、フランスのこの「社会的排除」はそれほど最近に使われはじめたものではない。すでに1980年代に長期失業者が社会生活からも遠ざけられているような状況を指して使われていた。そしてこの問題意識は、社会参入最低所得 (Revenu minimum d'insertion, 以下, RMI と略す) へと結び

2) 雨宮氏の著作は多数あるが、代表作として、『生きさせろ! 難民化する若者たち』(太田出版, 2007)。

3) 前掲注2書14頁。

4) 上記雨宮氏も、この意味での格差は問題にしていな。佐藤優, 雨宮処凛「戦後初めて、若者が路上に放り出される時代」文春新書編集部編『論争 若者論』(文春新書, 2008) 103頁。

5) ただし、なお、確立した概念となるに至っていない、と考えられている。この概念について、海外社会保障研究141号(2002)で特集されている。また、日本における現状に対する視座設定も含めたこの概念に関する共同研究として、福原宏幸編著『社会的排除/包摂と社会政策』(法律文化社, 2007)。

6) 笹沼弘志『ホームレスと自立/排除 路上に 幸福を夢見る権利 はあるか』(大月書店, 2008)。

つくこととなる。RMI 導入に向けた国会での議論の中で、「最低限の生活資源の保障なくして、排除の諸過程に対する効果的な闘いはありえない」ということが強調され⁷⁾、その結果、『社会福祉行動及び家族法典』でもこの RMI が「貧困及び排除との闘い」として位置づけられることとなった⁸⁾。もちろん、「社会的排除」は単なる経済的な問題を指す概念ではないが、ここでの議論は「社会的排除」の根源に経済的「貧困」があるということが、念頭に置かれている。

(2) 格差社会と反国家主義（ないし反官僚主義）

日本に目を向けると、このような格差社会に対し、国家の介入によって解決を図るべきでない、とする議論がある。この議論は、「固着化」された格差や「社会的排除」がそれほど深刻なものではない、との認識に立つものが含まれているが、この場合は、現状の格差社会の容認論となるであろう。

このような認識論のレベルではなく、そもそも国家の介入が不要ないし有害であるとする議論の中には、「民間企業活力の優位性」を主張し、企業に活力を与えることが結果として貧困を減らす、とか、「政府の失敗」を主張し、国家の介入が不正義であると同時に自由への侵害である⁹⁾、というものもあるが、これに対する憲法学の応答はうまくない¹⁰⁾。

以上の議論のうち主に最後の議論は、国家の介入を国家が直接的に手を下すこととして捉えているようである。しかし、本稿で述べるように、フランスでは国家の介入（intervention）は必ずしも国家が直接手を下すことのみを意味しない。一方で、フランスでは反国家主義（anti-étatisme）の伝統も根強く存在することがつとに指摘されているところである。

7) J. O., Débat, A. N., 1^{re} séance du 4 octobre 1988, p. 663.

8) Code de l'action sociale et des familles, Livre II, Titre VI.

9) 例えば、阪本昌成『憲法理論』（成文堂、1993）162頁以下など。

10) この点に回答しようとするものとして、中島徹『財産権の領分 経済的自由の憲法理論』（日本評論社、2007）

そこで本稿は、フランスを睨んで、国家がどのような原理でどのような役割を演ずるのか、さらに、社会保障分野における国家の介入のあり方について、何らかのヒントを得ようとするものである。

1. 「格差是正」のために国家はどのような役割を演ずるか

(1) 格差と国家

(i) 格差の性質

すでに見たように、「固着化」された格差という点に注目すれば、フランスではそれを「社会的排除」と表現している。この場合の「排除」は、必ずしも経済的貧困そのものを意味するわけではない。教育、雇用、健康、住宅などの問題が念頭に置かれて¹¹⁾いるのである。そして「はじめに」でも述べたように、それは長期失業者が置かれた単なる貧困状態に留まらない、社会関係からの遮断を引き起こすような深刻な状態¹²⁾を表現していた。RMI において insertion と言っているのは、排除された人々(exclus)を、もう一度社会に連れ戻すことが課題であると考えられたからである。

RMI は後でも触れるが、社会活動に復帰(雇用の回復がその中心となる)するために、その間の最低限の所得を保障しようというものである。日本においても社会問題となっている「ネットカフェ難民」「個室ビデオ店難民」は、明日食べるためのお金しか持っていないためにアパートを借りることができないわけで、衣食住のための最低限の所得保障があればおきない問題であろう。RMI の基本的狙いは「排除からの復帰」だが、あらゆる排除の根源に「経済的貧困」があると考えられているために、まず所得保障をしなければならない、ということになったのである。

11) V. Loi du 1^{er} déc. 1988, art. 1, J. O., 3 dec. 1988, p. 15119.

12) なお、社会的排除と貧困との関係について、さしあたり岩田正美『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』(有斐閣, 2008) 42頁以下。

(ii) 富の再配分とそれを正当化する理念

このようにして、「排除に対する闘い」のさしあたりの手段が所得保障であるならば、それは結局、富の再配分を行わなければならないのであり、これが国家の役割ということになる。そしてこのように富の再配分を行う国家、あるいは、国家はそのような役割を担うべし、という考え方が、福祉国家ないし福祉国家理念である。

しかしながら、この福祉国家理念に対しては、リバータリアニズムからの強い批判がある。原理的なリバータリアンは、福祉国家は基本的権利であるはずの自由や財産権を制約することになり、政府の計算で再配分が行われるから政府の権力の強化につながり、そして何より特定の正義観念を前提とするものであるから立憲主義と矛盾する、などと考える¹³⁾。これに対する対応は、非常に重要であるが、本稿は、福祉国家のもとで国家のありようは必ずしも単純な帰結を生まないという点に焦点を当てるため、とりあえず他日を期したい。

さて、富の再配分と一口に言うが、これは、ヨリ持つものから、持たざるものへの富の移転であるということを自覚しておかなければならない（もう少し刺激的な言い方をすれば、ヨリ持つものからの収奪と、持たざるものへの給付ということになる）。そうすると、まさにリバータリアンが指摘するとおり、富の再配分のためには、ヨリ持つものの経済的自由は制約されることとなる。

このように、経済的自由を制約するようなことを考える富の再配分（あるいは福祉国家理念）はなにゆえに正当化されうるのであろうか？。

日本においては、憲法が生存権を保障していることが正当化根拠として考えられるであろう。古くは宮沢俊義が、「社会国家的公共の福祉」と言ったとき、社会権が基本的人権としての地位を与えられ、その権利の保障が本質的に財産的な自由権を制約することを当然視されていた¹⁴⁾。

13) 参考、森村進編著『リバータリアニズム読本』（勁草書房、2005）56頁〔森村執筆〕。

14) 宮沢俊義『憲法 〔新版〕』（有斐閣、1974）235頁。

これに対して、フランスでは、連帯という理念によって正当化されると考えられる。そこで、以下、フランスにおける連帯の概念の意義について検討する。

(2) フランスにおける連帯概念の意義

(i) 戦前における社会保障と連帯

フランスの連帯 *solidarité* は、友愛 *fraternité* の別概念であるとか、構成要素であるなどと考えられてきた¹⁵⁾。「友愛」は言うまでもなく、フランス革命における三つのスローガンのうちの一つであり、のちに1848年の第二共和制憲法の前文に収められることになる。そして、この連帯という理念は、フランスでは社会保障の理念の発展とともに発展することとなる¹⁶⁾。

ところが、他国と同様フランスでも、革命のスローガンとともに直ちに社会保障が確立したわけではない。

フランスにおける社会保障的な措置は、最初は、19世紀末に企業における労働者の保護を、いわばノブレス・オブリジュとして企業家が自発的に行ったことに始まる。特に都市部の住宅問題を契機に、労働者のおかれている劣悪な環境が労働力の供給の障害になったことから、パテルナリスムの一環として、経営者自身の努力によって解決をはかろうとしたのである。もちろん一方で、そのことをつうじた労働者の困い込みも狙いとしてあったのは言うまでもない。この動きのなかででてきた鉄鋼業における年金制度(フランス鉄鋼労働者老齢金庫 *Caisse patronale de retraites en faveur des ouvriers des Forges de France*)は、労働者の賃金からの拠出が全くなく、各企業の任意の拠出によっていた¹⁷⁾が、その運営は、パテルナリス

15) ただし、ボルジェットは、無条件にそのように考えることについては留保している。

Michel Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français— le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, L. G. D. J., 1993, pp. 9 et s.

16) V. Marcel David, 'Solidarité et fraternité en droit public français', *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005, p. 23.

17) Francis Netter, 'Les retraites en France avant le XX^e Siècle', *Droit social*, 1963 N° 6,

ムの性質上当然に経営者の代表が行うことになる。

一方、この労働者の生活や健康に対する保障が、「社会問題」化していくにつれて、この社会問題を立法によって対応しようとする動きもでてくる。そして総選挙もそれまでのような共和制の防衛そのものよりも社会問題が争点となるようになる¹⁸⁾。しかし、個別的救貧とは異なる社会保障の組織化を公的に行うことについては、強力な反対論があった。このような「社会問題」の対応は国家の役割ではなく、私的イニシアチブによって対処されるべき問題である¹⁹⁾というのである。ここでいう私的イニシアチブは、パテルナリスムの原理で各産業ごとに共済組合のようなものとして制度化されてきたそれを指す。

「社会問題」を国家として対応する必要性と各産業で独自に行われてきた制度との間に架橋を与えたのが、「社会連帯」の観念²⁰⁾だったと言えるだろう。第三共和政下の下院の社会保障・保険委員会でも「社会連帯」に言及し、「保険 assurance」と「扶助 assistance」とを明確に区別した²¹⁾。このうちの「保険」システムは、これまでの共済組合方式を包摂することが可能であり、また、国家管理化を忌避する思想²²⁾にも合致することになるため、「保険」システムによる、国家から相対的に自律した社会保障が、フランス社会保障の中心に座るようになる。1928年および1930年の社

p. 368. また、19世紀末の社会保障のパテルナリスムの傾向について、廣澤孝之『フランス「福祉国家」体制の形成』（法律文化社、2005）81頁以下。当時の鉄鋼業における社会保障については、大森弘喜『フランス鉄鋼業史』（ミネルヴァ書房、1996）187-193頁。

18) 中木康夫『フランス政治史 上』（未来社、1975）289頁。

19) 田中拓道『貧困と共和国 社会的連帯の誕生』（人文書院、2006）239頁参照。

20) デュギーの「社会連帯主義」は、これより広い射程を持つ。デュギーにあっては、法の発生それ自体が社会連帯を根拠に持つので、社会的権利を含む相互扶助的な意味も含まれてはいるが、それに限定されるものではない（さしあたり、大塚桂『フランスの社会連帯主義 L. デュギーを中心として』（成文堂、1995）53頁参照）。ただし、それは社会的責任の体系（大塚同110頁以下）なので、以降の「連帯」概念の哲学的基礎になっているともいえる。

21) Résolution du 5 dec. 1902; Netter, *op. cit.*, p. 361.

22) この思想は、当時急速に力をつけていった労働組合にも根強く存在していた。

会保険法²³⁾は、その流れの中で出てきたと言えよう。

(ii) P. ラロックの「国民連帯」

現代のフランスの福祉国家形成については、ピエール・ラロック (Pierre Laroque) の業績に負うところが大きいことはよく知られている。そこで、ラロックが社会保障を具体的に制度化するに当たっての基本原則である「国民連帯 *solidarité nationale*」の理念と、そこから導き出される三つの原則について、指摘しておきたい。

ラロックにあっては、社会保障とは「同じ国民社会の全ての構成員によって組織される連帯」²⁴⁾である。この「社会の全ての構成員」は、手工業職人や商人、農業開拓者をも含む²⁵⁾もので、必然的にそれは国民的規模になるのであり、特定の業種や職種に限定されるものではない。ラロックの言う「国民連帯」とは、このような意味合いを持つものであった。

そして、この「国民連帯」の理念からでてくるのが、一般化原則、統一組織の原則、当事者参加の原則である。

一般化原則とは、社会保障の対象範囲を全国民とすることであり、統一組織の原則とは、社会保障が単一の組織によって統一的に管理されなければならない、ということであるが、この両者はラロックにあっては不分離の関係²⁶⁾であった。社会保障を担う金庫 *caisse* がバラバラだと、それぞれにより享受する利益にも偏差が生じてしまうのであり、すべての国民が社会保障による利益を享受するという一般化原則が機能するためには、その組織が単一でなければならない、ということになるのである。

当事者参加の原則は、社会保障の国家による直営を排し、当事者ないし

23) Loi du 4 avril 1928, J. O., 12 avril 1928, p. 4086. Loi du 30 avril 1930, J. O., 1^{er} mai 1930, p. 4819.

24) C. E. R. S., *Sécurité sociale et conflits de classes*, Collection Relations sociales, 1962, p. 8 (préface par Pierre Laroque).

25) Pierre Laroque, 'Le plan français de Sécurité sociale', *Revue française du travail*, 1946, n° 1, p. 15.

26) 工藤恒夫『現代フランス社会保障論』(青木書店, 1984) 25頁。

受益者の代表による管理を原則とするものである。この原則は、財源を国家財政に依存せず、基本的に関係当事者の拠出によってまかなうことを前提にしていたが、一方、社会保障が「当事者自身の仕事であることを」自覚させる²⁷⁾ことをも念頭においていた。このラロックの当事者参加の原則は、それ以降現在まで、フランスの社会保障の管理運営の基本原則として働き続けることになる。ここで確認しておきたいのは、ラロックにあっては「国民連帯」における原則の一つとして、この当事者参加の原則が位置づけられていたということである。

(iii) 「連帯」と「人権」「社会的民主主義」

第四共和制憲法前文11項後段は、「その年齢、肉体的または精神的状態、経済的状态のために労働できない人はすべて、生存にふさわしい手段を公共体から受け取る権利をもつ」と定めているが、これが文字通り人権であるのかについては議論がある。ボルジェット (Michel Borgetto) は、この条項こそが「社会保障」に対する厳密な意味での権利を承認した²⁸⁾と見ているが、一方、ラフォル (Robert Lafore) は、立法府による介入がなければ実用的な効果に欠ける志向性の宣言 (déclaration d'intention) にすぎない²⁹⁾としている。この両者の違いは、権利の捉え方によるもので、ボルジェットが、立法府による介入が必要なものであるからといって権利性を否定すべきではない、と考えているのに対し、ラフォルは、具体的な保障手段が何ら整備されていないものは、市民の利益に関係する権利というよりは共同体の負担義務であると定義づけているのである。しかし、いずれにしろ、この規定が連帯を表しているということは一般的に認識されているところである。

また、連帯は社会的民主主義 *démocratie sociale*³⁰⁾ にも関連付けられる。

27) Laroque, 'Le plan', *op. cit.*, p. 19.

28) Borgetto, *op. cit.*, p. 522.

29) Robert Lafore, 'Les trois défis du R. M. I. À propos de la loi du 1^{er} décembre 1988', *A. J. D. A.*, 1989, n° 10, p. 571, note 48.

30) なお、言うまでもないが、これは思想的な概念である「社会民主主義」とは異なる。

ボルジェットとラフォールの共著³¹⁾は、ラロックの社会保障構想が「至上命題として真正の『社会的民主主義』を打ち立てることであり、そこに至るためには新しい機構において賃金労働者に多くの議席数を割り当てるということになる」としている。ここでは社会的民主主義の重要な要素として、賃金労働者の有権的参加が念頭に置かれているのであり、ボルジェットとラフォールの理解によれば、ラロックの「国民連帯」はまさしくこのような意味における社会的民主主義の構想であった、ということになる。

(iv) 「連帯」の諸相

このようにして、「連帯」はフランスにおいて社会保障を正当化する原理となっているが、実はこの「連帯」の理念は、現代ではそれほど単純な様相を呈しているわけではない。例えば、フランスにおける「連帯」のあり方として、職域連帯と国民連帯との区別を指摘する議論が存在する。しかし、それにもかかわらずそれぞれの具体的な意味合いはそれほど明確ではない。先のラロックの「国民連帯」理念と、ここで言うところの国民連帯にはズレがあるのではないかと、そしてそのズレは当事者による運営の捉え方やそれに対する比重の置き方に関わっているのではないかと、筆者は考えているが、ここではこのズレの存在を指摘するにとどめておきたい。

(3) 国家の役割(次章に向けて)

戦前の議論のところのみたように、フランスでは、保険 *assurance* と扶助 *assistance* を区別する考え方が採られるようになっていたが、この *assurance* の原理によるものは現在では *sécurité sociale*、*assistance* によるものは現在では *aide sociale* として、概念上区別されている。*sécurité sociale* は、すでに見たように保険方式を採りつつ国家の直接の経営による方法を忌避する一方で、制度の構築については国家に義務付けるものとなっている。このように考えるなら、社会保障ないし再配分に対する国家

31) M. Borgetto et R. Lafore, *La République sociale—contribution à la l'étude de la question démocratique en France*, PUF, 2000, pp. 190-191.

の役割としては、再配分を直接行う役割と、再配分システムを構築する役割とがある、と捉えることができるのではないかと考えられる。

そこで、次章以下で、それぞれに分けて検討する。ただし、実際の法典上は、*sécurité sociale* と *aide sociale* は、混然としている、ということもあらかじめ指摘しておきたい。また、概念の混乱を避けるために、いわゆるフランス流の *sécurité sociale* はあえて訳出せずに表記する。

2 国家による直接的再配分

(1) 本制度の一般的特徴

(i) 理念的根拠

このしくみは、言い換えれば、一般租税または目的租税を原資とする社会保障給付予算の支出と表現することができよう。

このしくみの理念的根拠として、日本においては生存権保障を挙げることができるだろう。しかも、このしくみは本来は、法的権利として生存権を保障する考え方になじみやすい。というのも権利（経済的利益の主張）の相手方が国家になっているからである。

一方、フランスにおいては、*aide* つまり社会扶助に属するものであり、国民連帯 *solidarité nationale* が理念的根拠とされる。ここにいう「国民連帯」という言葉は、後にみる一般化社会拠出金 *Contribution sociale généralisée*（以下、CSG と略す）の創設の議論の中で出てくる。この「国民連帯」は、国民全体の拠出による全国統一的な給付という点では、ラロックのそれと共通するが、ラロックが強調したはずの当事者参加の原則は必ずしも要件とされておらず、この意味で、ラロックの「国民連帯」とは少し異なる概念であると考えられる³²⁾。

32) ただし、社会保障法学者の加藤智章氏は、財政的自律と当事者参加の二つの要素から成り立つラロックの自律性原則と、国民連帯とが矛盾するものとして捉える。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

(ii) 国家主義

このしくみは、国家主義にならざるをえないように思われる。日本においては、「生存権」を法的権利として構成するなら、そしてそれを憲法上の人権として位置づけるなら、国家に対して請求する権利として構成されることになるから、その給付は国家が直接手を下す、という意味での国家主義にならざるをえない。

これに対し、フランスでは、すべての国民による一般的な負担(この「負担」の存在が「連帯」概念と関係する)ということから、国家主義が導き出される。このフランスにおける国家主義の観念は、後で触れることとする。

(iii) 経済政策³³⁾との関連

国家が社会保障関係予算として直接配分をするとき、それが一般税を原資とするなら、その性質上、財政的考慮によって増減させられることになる可能性が極めて高い。一般予算の中で別の支出を厚くすれば、その分社会保障支出は減少することになるであろう。そしてこのことはこの支出を経済政策として説明することを可能にする。すなわち、社会保障支出が経済に対してもっとも刺激を与えるものである、と判断されれば、これを厚くしようとする考慮が働くのである。そして社会保障支出と他の支出のバランスそれ自体が、ある特定の経済政策の採用によって毎年決定されうることになろう。ただし、目的税の場合は、徴収目的以外に支出できないはずなので、一旦その租税制度が法定されてしまえばその枠内での財政的考慮は働かない。

さらにこの財政的考慮は、給付の際の審査の強弱に影響を与えることにもなる。社会保障支出が緊縮されれば、審査が厳格になるであろう。また、目的税の場合も、税収規模が小さければ、審査が厳格になる。全体のパイ

会、1995) 423頁。

33) この場合の「経済政策」とは、時限を持たない立法による長期的ないし超超権的なそれを指すのではなく、その時々政権によって任意に選択されうる短期的なそれを指す。

のうち社会保障にあてられるピースが相対的に小さくなれば、小さくなった分だけ給付を受けられない層が出てくるというのは、日本の生活保護行政の実態から明らかであろう。

(iv) 憲法的統制の可能性

さて、このしくみに対し、再配分を保障せよ、という要請に即した憲法上の観点からのコントロールはどのようなものが考えられるであろうか。

一つは、予算の支出内容のコントロールが考えられる。これは言い換えれば、社会保障部分の予算がきちんと財源として確保されていることが憲法上の要請ではないのか、ということである。この議論は、生存権について抽象的権利であるとする議論のうちの一部にその萌芽が見られた³⁴⁾のではないか、と思われるが、しかし、憲法学の趨勢は予算の内容については相当程度の裁量を認めているようである。

もう一つは、制度上のコントロールで、官僚主義に陥らないような制度設計を行う、というものである。例えば、具体的な給付の場面での個別の判断を行政官僚のフリーハンドに委ねてしまうのではなく、社会保障予算管理について受益者主義ないし当事者主義の制度を構築し、国は後見的に統制する、などの対応が考えられよう。

(2) フランスにおける国家主義 *étatisme* と非国家主義 *anti-étatisme*

(i) 社会扶助 (*aide sociale*) と社会保障行政の統制

すでに述べたように、フランスにおいては社会扶助をこのしくみで行っている。ただし、フランスにおける社会扶助は、社会保障における本来のあり方と言うよりは、補足的な制度として捉えられてきた。もともと社会扶助は普遍的な制度ではなく、障害者、高齢者、児童などの、カテゴリー化された特定の階層に対する手当だったのである。これは、フランスでは、

34) 例えば、芦部信喜・高橋和之補訂『憲法〔第四版〕』（岩波書店、2007）254頁は、「抽象的権利説によれば、25条は、国に立法・予算を通じて生存権を実現すべき法的義務を課している」とする。

個々の生活は就労賃金に基づいて維持されるものとする観念があり、労働能力がある場合は、原則として扶助の対象にならないとする原理が支配的であったことに起因する。

この社会扶助については、伝統的に政府が直接管理し、それに対する統制はほとんど想定されていなかった。政府の直接管理ではなく、基金 fonds が創設される場合も、高齢者に対する最低所得を保障する全国連帯基金 Fonds national de solidarité のように、行政が運営するものとされていた³⁵⁾り、理事会が行政官僚で占められ³⁶⁾ていた。日本では、狭い意味での行政当局が直接に業務とせず、業務の外部化が行われているような場合に、それを担う者の名称として「独立」行政法人などと呼称したりするが、独立行政法人通則法20条によれば、主務大臣が長の任命権を握り、その主務大臣に任命された長が役員任命権を握る一方、23条ではその役員任命権を主務大臣が握っている。このようなしくみは、フランスではたとえ法人格を付与されていても étatisation (国家管理) と呼ばれる。このように、社会扶助については、基本的にはこの意味での étatisme が採用されていたのである。

しかし、それまで「扶助」とされてきた給付も、だんだん sécurité sociale の制度へと移行していく。障害者の生活扶助として給付されていた最低所得保障は、健康保険から支出されるようになり(後述)、住宅扶助も、家族給付から支出されるようになるのである。この結果、もともとそれほど大きな部分を占めていなかった社会扶助の割合がさらに相対的に小さくなっていく。

(ii) 家族手当の普遍性と特殊性

さて、フランスにおいては家族手当がかなり充実していることは良く知

35) Loi du 30 juin 1956, art. 4, J.O., 1^{er} juill. 1956, p. 6070.

36) 全国連帯基金の改組によって創設された高齢者連帯基金 Fonds de solidarité vieillesse の運営について、監査委員会 comité de surveillance には労使の代表が入るが、理事会 conseil d'administration は行政官僚で構成される。Code de la sécurité sociale, R. 135-2.

られているが、これが通常の家庭における事実上の所得保障の役割を果たしていた。ほとんどすべての家族をカバーするので、これが事実上の普遍的な給付だったのである。しかし、これも、あくまで子どもの扶養という点に着目しているため、両親も含めた家族全体の生活を成り立たせるものではないし、何より、子どもの扶養に無関係な人は給付の対象外であるため、その意味では普遍的給付とは言えなかった。

そしてこの家族手当は、組織の性格を見る限り *étatisme* による制度ではないことがわかる。この点については次章で見る。

(iii) RMI 導入による *étatisme* の拡大？

家族手当が真の意味での普遍的給付ではなく、したがって「社会的排除」に対する有効な対応手段にはならなかった。そこで1989年に導入されたのが、RMI³⁷⁾である。RMIはその名のとおりに、社会的参入を目標としているので、給付される場合には就労を含めた何らかの社会的諸活動に従事するよう約束しなければならない、という条件がつく。しかしながら、それは受給者の実情にあった内容でなければならないとされるので、よほどのサボタージュがない限りは支給停止にはならない。このようにして、このRMIがフランスにおける事実上の普遍的手当としての性質を持つことになる。

RMI給付の原資は国庫であるが、給付の審査に実際に当たるのは、地域の家族手当金庫かもしくは地域の農業社会共済組合とされている。いずれも次章で取り上げる *sécurité sociale* を担う組織であり、この意味で、RMIは純粋な *étatisme* の制度ではない、ということが分かるであろう。

(iv) 一般化社会拠出金 (CSG) 導入 (1991) の意味

1980年代後半に起こった社会保障財源の租税代替化 (*fiscalisation*) の議論の帰結として導入されたのが、CSGである。この租税代替化は、負担の普遍化を狙いとしていた³⁸⁾。連帯という観念について、負担を想定する考え

37) Code de l'action sociale et des familles, L. 115-1, L. 262-1 et s.

38) 嵩さやか 『年金制度と国家の役割 英仏の比較法的研究』(東京大学出版会, 2006)

方からすれば、負担の普遍化とはすなわち国民連帯の具体化ということになる³⁹⁾。また、負担の普遍化ということからは、*étatisme* が想定されうるが、CSGは、全国家族手当金庫、および高齢者連帯基金⁴⁰⁾に配分される(97年以降は健康保険にも)ことから、実際には *sécurité sociale* として管理されるので、これも単純な *étatisation* だと評価することはできない。また、97年から、健康保険へ配分することを目的として料率のアップがなされたが、これは健康保険の被用者負担部分の CSG への移管と考えられるため、やはり単純に *étatisation* として捉えることはできないであろう。

(v) 社会保障財政法制度の導入(96年)

いわゆるジュベ改革の一環として、96年に社会保障財政法制度が導入され、社会保障に関する財政収支の一般的要件、支出の目的、について立法事項とした。このもとで、*sécurité sociale* を担う各金庫が国家と交わす「目標管理契約 *conventions d'objectifs et de gestion*」は、社会保障財政法を遵守して結ばれる⁴¹⁾ものとされた。これが *étatisation* の方向性を持っていることは、否定できないであろう。加藤智章氏も、財政上の自律を相対的に後退させることによって、「当事者参加原則もその形式論理としての地位を大きく縮減された」⁴²⁾と評価する。しかし一方で、これは各金庫に直接的な統制をかけて国家の手足として使おうとするものではなく、あくまで上記「目標管理契約」を通じた統制⁴³⁾であり、日本における社会保障の運営とは依然としてやはり大きく異なる。

256頁参照。

39) V. Jacques Bishot, 'C.S.G.: la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale!', *Droit social*, 1991 N° 1, p. 74.

40) 高齢者連帯基金それ自体は、注36でみたように *étatisme* による制度であると考えられるが、次章で見るように年金に流し込まれるので *étatisme* による統制は働かない。

41) Ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 による改正後の Code de la sécurité sociale, L. 227-1.

42) 加藤智章「フランス社会保障制度を考える視点」海外社会保障研究161号9頁。

43) もちろんこの統制は、強い規範的效果をもつことも指摘できる。Xavier Prétot, 'Le Parlement et le financement de la Sécurité sociale À propos des lois de financement de la Sécurité sociale', *Droit social*, 1996 N° 9/10, p. 767.

3 国家による再配分システムの構築

(1) 社会保険方式の法的整備

このしくみは、各自が社会保障のための拠出金を拠出し、それを原資として社会保障給付をするような制度を、法的に整備する、というものである。このようなしくみは日本でも一般に社会保険と呼ばれる。

社会保障法学では、長らくその理念的根拠として生存権を念頭においてきたが、近時、このしくみについては連帯を理念的根拠として考えようとする立場が有力に存在している⁴⁴⁾。憲法学では、25条2項の問題としつつ⁴⁵⁾、これを主観的権利として強く主張する立場はあまり見られない。フランスにおいては、これこそが社会保障の主流であり、連帯の中心と考えられてきた。

前章で取り上げた国家による直接的再配分の運営は、日本とフランスいずれも原理的には当然に国家主義であるとみなされてきたが、本章のしくみの場合には、日仏で異なる。

日本においてはこのカテゴリーでも依然として国家管理主義が貫かれている。例えば、社会保険庁を廃止して2010年に設置が予定されている日本年金機構は、理事長は厚生労働大臣の任命、理事会は理事長の任命となっている（日本年金機構法13条）。これはフランス的用語法では国家管理である。一方、健康保険について、規模の大きな企業、ないし産業ごとに存在する各健康保険組合は、それぞれで自律的に運営されるので、もちろん国家管理ではないが、中小の企業の健康保険である政府管掌健康保険を2008年10月から社会保険庁に替わって運営することになった「健康保険協

44) 例えば、堀勝洋『現代社会保障・社会福祉の基本問題 21世紀へのパラダイム転換』（ミネルヴァ書房、1997）71頁。

45) 1項と2項との関係について、分離論と分離批判論があるが、いずれにせよいわゆる保険システムによるものは2項の問題であると考えられている。

会」については、理事会の構成は、日本年金機構と同じである（健康保険法7条の11）し、運営委員会についても、事業主・被保険者・学識経験者を厚生労働大臣が任命する（同法7条の18）こととなっており、やはりフランス流で言えば国家管理である。

さて、このシステムは、前章のそれとは異なり、経済政策としての位置づけは低くならざるをえない。確かに、中下層の消費行動を下支えするという、富の再配分すべてに共通する効果があり、この意味で経済政策ではあるが、目的拠出をしており拠出された原資を流用できないので、選択的政策にならず、やはり再配分そのものとして説明するということにならざるをえないであろう。

(2) フランスにおける *sécurité sociale* の *anti-étatisme*

フランスの *sécurité sociale* の制度は、その源流が企業による協同組合的システムであり、それをラロックプランでも破壊せずに利用したので、伝統的に *anti-étatisme* となっている。もちろん、単純な私的保険組合ではなく、あくまで公的保険システムであるので、拠出割合なども含めた拠出の強制と、そしてその配分原理は法律によって確保されるが、具体的な運営について、非国家主義となっている。また、対象職業ごとに複数のシステムが並存していて、非常に複雑になっているが、一般制度と呼ばれる被用者のシステムが基本的なものとして捉えられている。

ここで、フランスの *sécurité sociale* の代表的なものとして、家族給付、健康保険、年金について、一般制度を例にとりてそれぞれの拠出と運営機関の構成を見てみよう。健康保険や年金の基本的な目的は日本の制度とほぼ同じである。ただし、健康保険は、日本の生活保護の医療扶助に当たるものもカバーし、年金は、無拠出による給付（日本では高齢者が受給している生活扶助に相当）も行う。家族給付は、日本にはない制度だが、所得制限のほとんどない児童手当のとても手厚い給付のもの、と考えればよい。ところが家族給付はそれにとどまらず、住宅手当（日本では生活保護の住

社会保障法制における国家の役割（多田）

	家族給付 prestations familiales	健康保険 assurance maladie	年金 assurance vieillesse
運営	家族手当全国金庫 Caisse nationale des allocations familiales	被用者疾病保険全国金庫 Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés	被用者老齢保険全国金庫 Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
運営機関に占める割合	代表的な労働組合全国組織の任命，代表的な経営者団体全国組織の任命，社会保障関連の省の代表が，3：3：1	代表的な労働組合全国組織の任命，代表的な経営者団体全国組織の任命，社会保障関連の省の代表が，2：2：1	代表的な労働組合全国組織の任命，代表的な経営者団体全国組織の任命，社会保障関連の省の代表が，3：3：1
負担区分	使用者負担 5.4%	使用者負担 12.8% 被用者負担 0.75%	使用者負担 8.3% 被用者負担 6.65%

Code de la sécurité sociale, Livre II, Titre II の各規定から，筆者が作成

宅扶助）や教育手当（新学年手当）も含まれている。

この表からわかるように，各運営機関には労使官の代表が必ず入っており，しかも主として労使の代表になっている。ここで注意すべきは，労使それぞれの代表者は，それぞれの諸組織から選出されてくる，ということであり，日本のようにそれらしい人を政府の判断で任命するしくみではない，という点である。したがって，労使の代表者は，それぞれの選出母体組織を文字どおり代表しているということが言えよう。

原資については，使用者による拠出が多くなっているという点を指摘することができる。これに対して日本の場合は健康保険，年金はいずれも労使同額の拠出である。また，CSG のように新たな普遍的拠出を導入するにしても，そのことによって被用者負担が使用者負担よりも多くなるようになっていない。日本では最近，基礎年金部分の財源としての消費税の議論がでてきているが，日本における消費税は大企業はほとんど負担しない。消費税の「負担」が問題になるのは最終消費の場面であるが，購入費用の多くは損金ないし費用に算入できる一方，売り上げ部分では価格に転嫁できるからである。そうすると，この議論は，元請の圧力などで価格

に転嫁できない中小企業のほかは、主に最終消費者の大部分を占めるのが被用者であるから、被用者による社会保障費用の負担増、ということになる。

運営機関の問題に話を戻すと、これら運営機関のメンバー構成およびその考え方には、戦後以来の変遷⁴⁶⁾がある。sécurité sociale のシステムが、家族給付、健康保険、年金といった現在のような組織構造になったのは、67年の改革によってであるが、それまで存在していた sécurité sociale を運営する各級金庫の理事会は、被用者の代表がかなりの割合を占めていた(四分の三という時期もあった)。これを67年の改革で労使同数制(paritarisme)にした⁴⁷⁾。その後、82年にミッテランが大統領になると、そこでの選挙公約に基づいて、それぞれの金庫の理事会において、被用者代表が過半数を占めるように変更された⁴⁸⁾。そして、新自由主義的とも言われることのある96年の改革によって労使同数に「戻した」⁴⁹⁾のである。

もちろん、被用者代表が過半数を占めていたのを減らしたのであるから、労働組合からは反発があったが、それでも日本と比較すれば、一貫して当事者とくに受益者(つまり被用者)の代表が有力な地位を占めるシステムになっていたことには変わりはない。こうして、フランスにおける sécurité sociale の管理運営は、そこに当事者・受益者の代表が入る、ということを含みこんだ anti-étatisme が採用されていた、と行うことができるであろう⁵⁰⁾。

46) 運営機関の変遷について、Michel Laroque, 'L'évolution des structures de gestion de la Sécurité sociale', *Droit social*, 1994 N° 11, p. 908.

47) Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967, *D.*, 1967, législation, p. 313.

48) Loi n° 82-1061 du 17 déc. 1982, *D.*, 1983, législation, p. 7.

49) Jean-Pierre Laborde, 'La nouvelle organisation des caisses', *Droit social*, 1996 N° 9/10, p. 799. 国家の代表も同数となっているとき、tripartisme という場合があるが、そうはなっていない。

50) なお、被用者疾病保険全国金庫は2004年に、運営機関であった conseil d'administration から conseil への名称変更および権限縮小と、directeur général の権限拡大がなされており、これは étatisation の傾向を示すが、それでもなお étatisme そのものではない。

(3) 社会保険方式と雇用の保障の不可分性

(i) 雇用の保障と、雇用格差の解消のための法的整備

国家の直接再配分によらない社会保障のもうひとつとして、雇用の保障と、雇用をつうじた生活の維持、雇用格差の解消のための法的整備をあげる必要がある⁵¹⁾。つまり、働くことの保障である。

働くことを保障する狙いは、賃金を得ることによって各自の生活が維持されることにあるから、生活していくに必要な最低賃金の保障がその前提として必要となる。このことを当然の前提としたうえで、安定的雇用がここでの課題とされることになる。もちろん、一方で、働けない者への考慮をする必要があるが、それはすでに述べた社会保障ないし社会扶助のシステムを機能させることになる。

さて、フランスにおける社会的排除の概念は、長期失業者の存在が社会的な問題とされたことからくるものであるということはすでに述べたが、中でも労働能力があるのに雇用を喪失している青年層の存在を問題視していた。また、パートタイマー・臨時雇用・派遣といった不安定雇用も社会的排除の問題として考えられてきた。フランスでは、賃金によって自らの生活が維持されるべきだとする考え方が貫かれている、との指摘⁵²⁾もなされており、この考え方が、社会「扶助」を補足的なものとするシステムの一因となっている、とも考えられる。

しかし、逆に言えば、各自が生活を維持しうような雇用政策が採られなければならない、ということでもあり、最近のCPE(Contrat première embauche)反対運動は、フランスにおける雇用の考え方を現している、とも捉えることができる。フランスにおけるこのような雇用の考えかたを、完全雇用⁵³⁾理念として捉える理解もあり、例えば、ボルジェットは、46

51) 日本国憲法型福祉国家において、雇用保障が課題となる点の指摘について、鳥居喜代和「法学的国家論としての「福祉国家」と日本国憲法」法の科学27号107頁。

52) 都留民子『フランスの貧困と社会保護 参入最低限所得(RMI)への途とその経験』(法律文化社、2000)3頁。

53) ラロックはすでにこの問題を社会保障の課題として考えていた。Laroque, 'Le plan'.

年憲法前文5段における雇用される権利の保障の規定から、国家が完全雇用保障の義務を負うことを主張している⁵⁴⁾。

この分野での保障は、国家が法的整備を行うことに主眼がある。雇用の保障と言っても、国家が直接雇うわけではないから、この分野では原則として、*étatisme* などということにはならない。

(ii) 社会保険方式の可能性と問題点(ないし陥穽)

sécurité sociale のシステムは、「働いて収入を得ていること」がどうしても前提になる。労使双方の拋出を前提とするからである。このしくみにおいて受給資格の発生根拠を問題にしたとき、拋出を受給要件とするのは自然な考え方であろう。ということなら、拋出可能性が保障されねばならないから前節も福祉国家の重要な課題である、ということになる。

また、労使の拋出による以上は、景気によって原資が変動することになる。ただ、この点は、国家の直接保障でも、租税を原資とする以上やはり景気の影響を受けるのであり、あまり大きな違いはないと見ることができる。

本章のシステムは、社会保障も雇用も、経営者側の拋出を必要としている。フランスにおいてはパテルナリズムへの配慮として「連帯」思想が出てきたので、それは同時に経営者による当然の拋出の理念でもあったが、日本ではそのような理念があまりなく、特に大企業経営者は、労働分配率を下げ、内部留保を蓄積する傾向にある⁵⁵⁾。経営者側の「社会連帯」思想の調達が必要だと考えるが、これはかなり難しい問題かもしれない。

op. cit., p. 10.

54) Borgetto, *op. cit.*, pp. 520-521.

55) 例えば、2008年下半期の減益ないし営業赤字見込みにより大量の「派遣切り」「期間工切り」を断行したトヨタも、内部留保の取り崩しによる対応については消極的である。

4. ま と め

さいごにまとめとして、フランスにおける「参入」概念の総合性について指摘しておきたい。フランスにおいては、完全雇用を理想型とするにもかかわらず失業者や不安定雇用の存在があり、それが深刻である、という事実が問題の出発点となる。

これに対する対応は、社会への「参入」により格差構造 *exclusion* を打開する、というものであった。本来は「参入」ではなく、「雇用」であるべきなのだろうが、完全雇用のためには、労働者を吸収できるほどの労働市場が存在しなくてはならないので、「雇用」以外の社会的諸活動も「参入」先に含めている。しかし、やはりその中心には雇用がある。

雇用を中心とする「参入」が果たされれば、社会保険原理に基づく社会保障 (*sécurité sociale*) が機能することになる。これは、個人個人が受給資格を得ようになるという点だけでなく、使用者側の負担額も「参入者（被用者）の賃金をベースに計算されることになるので、財政という点からも社会保障が機能するようになる。

そして今度は、社会保障を機能させるために、「参入」した者たちの代表が運営に携わることになる。これに対して、近年の流れでは、CSG によって財政的に、ジュペ改革によって組織的（運営機関のメンバーとして）に、国家の介入の度合いが増えているということ是可以する。しかし、それでもなお、フランスの社会保障制度は、*anti-étatisme* が力を持ち続けている。

ラロックは、「社会保障が当事者たちの真の努力に基礎付けられていなければならない」⁵⁶⁾ としていたが、これは当事者参加原則の意義として読み取ることができる。「参入」として位置づけた場合、単に経済的給付を

56) Laroque, 'Le plan', *op. cit.*, p. 19.

すればよい、ということに留まらない。たとえそれが微温的なもの(RMIがまさにそうであるが)であれ、積極的な社会活動への「参加」を促すことによって、社会とのつながり保ち続けることが、人間の尊厳の保持にもなるのではないだろうか。

* 脱稿後、Jean-Paul Jacquier, 'Le Paritarisme a-t-il un avenir?', *Droit social*, 2009 N^o 1, p. 3. に触れた。以前から言われていた、本稿3章のしくみが実態としては崩れつつある、という指摘である。本稿では、日本との比較のために、制度に目を向けたが、運用にかかわる問題は別途検討が必要であろう。