

フランスにおける「社会保障」概念の展開

——第三共和政期の社会立法過程を中心として——

廣 澤 孝 之

はじめに

第一章 社会保障の概念と社会保険制度の形成

第一節 フランスにおける社会保障とパテルナリズム

第二節 職業危険と労災補償制度

第二章 包括的社会保険への歩み

第一節 一般的社会保険の導入

第二節 一九二八—三〇年「社会保険法」

第三節 家族手当

むすびにかえて

はじめに

本稿では、第二次大戦後に本格的に形成されるフランス「福祉国家」体制における社会保障システムの制度的起源をなす、第三共和政期の各種社会保険など諸社会立法をめぐる諸議論の展開について考察し、フランス

政治社会における「社会保障」概念の形成・発展について明らかにすることにした。

さまざまな社会保険・社会的扶助制度の総称としての「社会保障」の名称は、一九三五年アメリカ合衆国で制定された Social Security Act (社会保障法) をその嚆矢とすると考えられるが、第三共和政期を通じてフランスにおいては、公的扶助や社会保険に関する諸制度によって担保される包括的な「社会保障」(Sécurité Sociale) の概念が、明示的に示されることはなかった。この時期のフランスにおいては、先行するドイツの社会保険制度や大恐慌以後のアメリカのように、諸領域にまたがる包括的な社会保障制度の形成を企図する動きは緩慢であり、結果として制度的起源をそれぞれ異にする諸制度が、その対象領域を漸次に拡大させながら発展していったところに特徴が見られる。後ほど詳しく検討していくように、フランスにおいて包括的な「社会保障」の概念の形成が遅れた背景には、政府など公的機関が関与する社会保険・扶助制度の整備の遅れに対して、一九世紀末以来非常に広範囲にわたって、経営者の主導する被用者保護政策が各企業あるいは地域ないしは業種を単位として、かなり広範囲にわたって整備されていたことがあげられる。

しかし、一九世紀末から二〇世紀初めにかけてフランスにおいても、困窮者に対する公的扶助制度だけでなく、さまざまな社会保険制度の創設を中心とする積極的な社会政策の実施が試みられたことにも注目しなければならない。膨大な労働者層の政治社会への統合をめざしたドイツの社会保険制度にも刺激され、一九世紀末にはフランスにおいても、さまざまな社会保障・保険法案が議会に提出された。これらの法案は制度の必要性とその原理の是非をめぐり、いずれも長期間にわたる議会での審議を経ることになった。しかし、こうした審議のなかで明らかになっていったことは、職業生活や家庭生活における個々人の活動領域に対する国家・政府の介入・干渉を極力避けようとする諸傾向のフランス政治社会における根強さであった。

これから検討していくさまざまな社会立法に関連する議会での議論で中心的な論点となったのは、具体的な

社会保険制度の必要性および有効性とそれらの制度原理のフランス政治社会における定着化との関連性をめぐる問題であった。これらの課題に対して、第三共和政期の諸社会立法過程全体を通して指摘できることは以下の三つの特徴である。第一に、さまざまな社会立法が議会内におけるいわゆる「急進的改革派」を中心に推進されながらも、かれらが議会内に強固な基盤を必ずしも持ちえなかったことも関連して、立法過程が常に紆余曲折し、たびたび制度の根本原理に関わるような大きな妥協を余儀なくされたこと。第二に、一九世紀のリベラリズムの諸原理を克服し、個人と国家の間にさまざまな諸機関・諸集団を介在させる社会保障制度を政治社会に定着させるための原理として「社会的連帯」の理念が大きな役割を果たしたこと。第三に、社会保障制度の定着と安定化を図るために、既存の相互扶助的な共済組合組織をフルに活用し、社会保険諸金庫の運営主体を非国家機関とする「共済組合原則」が次第に確立していったこと、である。

本稿の課題は、第三共和政期の社会立法過程全体を通じて、前記の三つの特徴について明らかにし、フランスにおける「社会保障」概念がこの時期に、職域を中心とする「社会的連帯」の理念に基づく社会保険制度の充実 (protection sociale) を中核としながらも、家族手当の一般化に見られるように「国民的連帯」の概念に基づく普遍的なシステムの導入へ向かう諸制度の展開過程のなかで実質的に形成されていったことを解明することにある。さらにこの諸社会立法をめぐる第三共和政期の議論が、第二次大戦後のフランスにおける本格的な「福祉国家」形成に与えた影響について考察することにした。とくに前記の第三の特徴に関する議論を通して、諸制度・金庫の非国家主義的・自主運営や財政に関する制度間の水平的調整の原則などフランス福祉国家の「非国家主義」的特性の伝統が、この第三共和政期の社会立法をめぐる議会内外における議論によってフランス政治社会に定着していった要因について明らかにすることにした。

第一章 社会保障の概念と社会保険制度の形成

本章ではまず、フランス社会保障制度の制度的源泉となった経営者側からの労働者層に対する主体的な働きかけであるパトロナージュと、それを支える原理であるパテルナリズムについて考察し、それらがいかなる意味においてフランス社会保険制度の原点となりえたのかについて解明していくことにしたい。ついでフランスにおける社会保険制度の先駆けとなった労災補償制度の制定をめぐる議論において示されたいくつかの重要な論点について考察することにした。そしてそうした議論の展開を通して、一九世紀のリベリズム的諸傾向がどのような形で克服され、社会的連帯の原理を政治社会において具体化するものとしての社会保障制度の創設に向かうことになったのかについて検討していくことにする。

第一節 フランスにおける社会保障とパテルナリズム

フランスにおける「社会保障」概念の形成と密接に関連するものとして、一九世紀後半以後のフランス社会において極めて複雑な問題を提起することになったのが、「責任」(responsabilité)をめぐる市民法原理の再検討であった。一九世紀前半までの法原理では、さまざまな身体的・社会的危機に対する保障 (assurance) は、各自の才覚 (rationalité) においてなされるものとされ、個人の「責任」の範囲をめぐる議論は特に生じなかった。しかし、のちほど検討していく労災事故に典型的に見られるように、フランス社会の本格的な産業化の進展によって、従来の市民法の枠内では十分な対応が困難な問題が次々と惹起されていくようになっていく。とくに産業化の進展によって頻発するようになった労災補償問題をめぐる議論は、「責任」をめぐる法原理を改

革していくうえで決定的な論点を提起した。この労災補償問題は、高度に組織化された産業社会においては「安全」(sécurité)がもはや純粹に個人的な問題ではあり得ないこと、そしてその解決のためには何らかの「社会的諸制度が必須のものであることを次第に認識させるに至ったのである。

さらにこの労災補償問題に象徴される「責任」の法原理の転換とそのための新たな社会制度の創設は、根本的に共同社会における個人の自律性の範疇をどのようにとらえ直すかなど社会統制の新しい設計図の選択に対するものでもあった。⁽¹⁾ やや結論を先回りして述べれば、この労災補償問題をめぐる議論のなかで提示された「職業危険」の観念は、従来の市民法原理を修正し、新しい「責任」の一般原理を作り上げていくきっかけとなった。またこのように責任をめぐる法原理を修正するためには、その責任が発生し、またそれを処理する場として、従来の「私的領域」と「公的領域」の間に新しく「社会的領域」を設定することが必要になってくる。さらにこの「責任」に対する新しい考え方は、同時に「保障」に対する認識の変化を伴わざるをえなかった。なぜなら必ずしも個人の責任に帰することができない問題に対処するためには、個人のレベルを越えた「社会的保障」の仕組みを「社会的領域」において作り上げることが課題となったのである。つまり労災補償問題を契機とする「責任」をめぐる論争は「保障」問題の新たな展開のなかに見いだされたのである。

フランスにおける「社会保障」の観念は、こうした一九世紀後半の労災補償問題における「責任」論争を契機として、新しい展開を見せていくことになる。それは「連帯」(solidarité)の哲学によって新しい「責任」論が生み出されていく展開過程でもあった。そしてそのなかから市民権のもう一つのあり方としての「社会権」(droit social)の概念が引き出されることになる。のちほど詳しく見ていくように、労災補償問題を契機とする「責任」論争は、「連帯」の原理に基づく新しい社会契約とも呼べるものを結果的に生み出していく。⁽²⁾ したがってフランスにおける「社会保障」概念の形成においては「労災補償法」の立法過程を考察すること

が不可欠となるが、この「労災補償法」の形成過程を考察するには、その前提として、労災補償をその嚆矢としてフランス社会保障制度の性格に決定的な影響を与えた「パテルナリズム」についてまず考察することが必要である。一八九八年「労災補償法」や一九二八―三〇年「社会保険法」の立法過程も含めて、フランスにおける社会保障制度の「一般化」が結果としてきわめて不十分なものとなり、また制度の管理運営の一元化（とくに単一金庫原則）が戦後の本格的社会保障改革に至るまで、常に社会保障制度の枠組みをめぐる最大の論争点でありつづけたのは、このパテルナリズムに基づく労災補償や家族手当の伝統の深さと広がりによる大きな要因を持っている。

フランスにおける「社会保障」制度の原型を形成したものは、企業主による労働者に対する援助（*secours*）や保障（*prévoyance*）の制度であった。もちろん立法を通じ政府の施策としての疾病や老齢退職に対する援助措置も後述するように一九世紀の最後の一〇年間にはかなり試みられるが、その規模は企業主によって整備された諸制度に比べ小さいものだった。旧体制下のフランスにおいても、各小教区を単位とする困窮者に対する救貧活動は、地方長官（*intendant*）配下の諸行政機関やカトリック教会を中心として行われており、こうした活動は、大革命期の混乱を経たのちも形態をやや変えながら基本的には維持されていた。そうした救貧的慈善事業に対して、疾病・障害などの身体的危機あるいは老齢・失業などの社会的・経済的危機に対して、それらを「社会」的問題として、社会的に組織される社会サービスによって解決していかなければならないととらえる考え方は、一九世紀前半のフランスにおいて依然として希薄であった。したがって、個人の身体的・社会的危機に対しては、伝統的家族や地域共同体の持つ「含み資産」ともいうべき福祉供給能力に大きく依存していたのである。

しかし、一九世紀後半に入ると、緩慢ではあったが農民層の分解と都市への流入がおこり、都市部の労働

者・庶民の貧困は「社会的貧困」(paupérisme)として、放置しておくことができない問題に発展していた。この「社会的貧困」のなかで中心的位置を占めていたのは、第一に、劣悪な住宅問題であり、第二に、労災・疾病・老齢などによる就業中断・不能の問題であった。なかでもこの当時とくにパリやリヨンなどの大都市部さらに北部の炭鉱・鉄鋼業地域において最も深刻な問題とされたものが労働貧民の劣悪な住環境であった。

この労働貧民の劣悪な住宅条件への懸念は、主として三つの側面からなされた。第一は、とくにパリにおいて顕著に見られた、住居を持たない人々の増加にともなう社会不安の増大である。地域共同体や家族などの社会的紐帯から切り離された「根無し草」(déraciné)はこの当時大きな問題となっていた。第二は、不衛生な住宅条件によってもたらされる伝染病の蔓延である。とくに一八三二年のパリにおけるコレラの流行は、住環境問題の克服は裕福な中産階級にとっても無関係では済まされない課題であることを強く意識させた。第三に、劣悪な住環境がもたらす道徳的頹廃と勤労意欲・能力の低下の問題である。この最後の点は、これまでの職人主体の工房に代わり、組織化された工場経営を目指す企業主にとっては極めて深刻な問題であった。

こうした課題に対して、政府も二月革命以後本格的な取り組みを始めていく。第二共和政府のもと一八五〇年四月十三日法によって、スラム化した不衛生な住宅の改修や取り壊しを進めるため、大都市部ではかなり大がかりな再開発が行われた。その後も都市再開発は次々に進められ、都市の近代化とともに環境整備がはかられていった。その最も有名な例である第二帝政下、セーヌ県知事オスマンの手になるパリ大改造は、パリの美的景観を向上させたが、アパート家賃の高騰を招き、パリ市内に住んでいた労働者を郊外へ追い出す結果を生み出すことになり、労働者住宅問題の解決には程遠かった。なぜならこうした政府の施策の中心的課題は公衆衛生の改善と社会不安の除去にあり、前に示した三つ目の観点、すなわち労働者の家族生活を安定させ、良質な労働力を確保するという視点は希薄であったからである。

しかし、一九世紀の末には、労働者の住環境問題はもはや個人的自助努力によっては到底解決が期待できない問題としてとらえられるようになり、また厳しい国際競争のなかフランス経済を浮揚させるためには、安定かつ良質な労働力の確保の前提となる労働者の住環境の改善が必須の条件とされるようになった。こうした条件のなかフランスの企業家たちのなかには、政府の介入を待つのではなく、「ノブレス・オブリージュ」(noblesse oblige)に基づいて、弱い立場にある労働者に「恩恵」を及ぼそうとする「パテルナリズム」(paternalisme)の一環として、自分たちの努力によって労働者の住環境問題の解決を図っていこうとする動きが生じてきた。しかし、それは同時に、国家による介入を排し、従業員を完全に企業の支配権のなかに囲い込んでしまおうとするねらいを持つものであった。

企業主による労働者住宅建設⁽³⁾としては、第二帝政期のミュールーズの「繊維貴族」によるものがもっとも早い⁽⁴⁾が、とりわけ大規模におこなわれたのは北部の炭鉱・鉄鋼工業地域であった。これらの地域では、増大する労働需要に対応するためフランス各地から労働者が集められたこともあり、概ね従業員の半数が企業の建設した労働者住宅に入居した。この労働者住宅の建設を進めた企業主の主要な狙いは、疾病等を防ぎ安定した労働力を確保することであるが、それだけではなく、つぎの二つの目的も含まれていた。第一に、労働者住宅の配置・区分はまさに企業内階層性をそのまま引き移したものであり、企業内秩序を居住空間にまで及ぼし、職場規律を確保しようとするものであった。第二に、多くの労働者住宅に専用ないし共同の庭・菜園が設けられたが、これは労働者が就業後や休日に酒場やキャフェでたむろせず、家族とともに過ごす時間を増やす狙いがあった。当時酒場やキャフェは社会主義思想など経営者にとっては危険な考えに労働者がかぶれる場所と考えられていた。実際この当時の労働争議においてはしばしば酒場が作戦本部となっていた。

これまで考察してきた労働者住宅建設やこれから述べる老齢年金制度に象徴されるパテルナリズムの思想的

な拠り所は、フランスにおける社会政策前史として大きな意味を持つル・プレー学派および社会カトリシズムに求めることができる。とりわけル・プレー学派は、労働者住宅問題にあたって、ゲード派など急進的社会主義者のように大規模な公営住宅の建設を政府の施策として行うことは主張しなかった。ル・プレー学派で労働者住宅問題の先頭に立ったジョルジュ・ピコは、『社会的義務と労働者住宅⁽⁵⁾』を著して、パリやロンドンにおける労働者住宅の調査をふまえて、住宅問題は「社会問題」の要に位置し、その解決は健全な労働者家庭を作る意味で、社会全体にとつての責務であることを説く。しかし、かれは国家による労働者住宅問題の解決をとるべき社会主義者の主張を、危険かつ人々が誘惑される見解であると批判する。協力 (association) のみが民主主義において均衡的正義を保てる原理であるとするかれは、慈善 (charité) も国家の介入も真に「社会問題」を解決しないとする。そして唯一可能だと考えられたのが、労働者向け低家賃住宅の建設を資本家の協働によって行っていくことであつた。⁽⁶⁾ こうしたル・プレー学派の主張が、一部の企業家によって受け入れられ、労働者住宅の建設・設計のなかに影響を与えることになったのは、そうした施策が労働者を社会主義運動から引き離すうえで極めて大きな意義を持つと理解されたからであつた。

このピコの見解にも示されているように、とりわけル・プレー学派が強調した家庭生活の重視は、パテルナリズムにとつてきわめて大きな意味をもっていた。なぜならパトロナージュは労働者に対する企業の「恩恵」として示され、それ自体企業内ヒエラルヒーを如実に示すものであるが、企業主は、パトロナージュの目標を道徳的陶冶に基づく労働者の生活改善におき、広義の道徳的感化力による秩序形成をはかろうとしていたからである。しかし、企業側の意図が如何であれ、パテルナリズムが究極的には「社会問題」の解決に対する国家介入の排除を目指した、労働者に対する経営権の一元的支配を内包するものである限り、総合的な「社会保障」制度への展開には限界を持っていた。

一九世紀後半のフランスにおけるパテルナリズムに基づく諸制度のなか、もう一つ特筆すべきものに、炭鉱、鉄鋼業および鉄道業などにおいて制度化が図られた老齡年金制度がある。すでにフランスでは、第二共和政期の一八五〇年に政府の管理下に「国民老齡年金基金」(La Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse)を組織して、社会事業の近代化に着手していたが、その規模は小さく、受け取る年金額もきわめて低かった。これに対して鉄鋼業においては、この基金に加入しなかった企業を中心に、一八九四年に「鉄鋼労働者老齡年金基金」(Caisse Patronale de Retraites en faveur des ouvriers des Forges de France)が組織された。この組織は完全なパテルナリズムに基づく組織で、その特徴は、労働者の賃金からの拠出はまったくなく、各企業の経営者がまったく任意に拠出する財源に基づく基金であった点にある。

また多くの炭鉱では、後述の労災補償金庫を補完するものとしてパテルナリズムに基づく「年金金庫」(caisse de retraite)が早くから設置され、廃症・退職者に年金を支給していた。政府が他の産業に先駆けて、一八九四年六月二十九日「労働者の疾病と坑夫の老齡年金に関する法」を制定して坑夫の年金制度に関する制度化を進めようとした背景には、この立法がなされる一八九四年段階ですでにフランスの坑夫全体の実に九八%がすでにさまざまな形態の年金組織に加入していたことが挙げられる。⁽⁷⁾一八九四年法によって、この年金制度はさらに拡充され、すべての炭鉱労使はともに賃金の二% (合計で賃金の四%) に相当する金額を保険拠出金として「国民老齡年金基金」に払い込むことが義務化された。しかし、この法律は以前から存在する各種企業年金制度を否定するものではなく、新制度への移行による年金水準の低下を恐れる労使双方の反発が強かった。そこで政府は、坑夫連盟の強い運動も背景にあって、一九〇三年に毎年一〇〇フランの補助金を交付することにした。この国家からの補助金は、労使からの拠出を財源原則とするフランス社会保険制度の伝統にとつて特筆すべきことであった。しかし、当時強力な組織力を有していた坑夫連盟はさらに運動を進め、第一次世

界大戦直前の一九一四年二月二十五日法によって、「坑夫自主年金基金」(Caisse Autonome de Retraites des Ouvriers Mineurs)を制度化することに成功した。この組織は、労使同額の拠出に加え、政府からの補助金を与えられ、さらにその管理・運営に経営者だけでなく、労働者および政府代表を加える点で画期的なものであった。この「坑夫自主年金基金」は、パトロナージュを原点にしながらも、それを政労使三者の協議からなる本格的な社会保険制度に発展させていったものとして大きな意義を持っている⁽⁸⁾。

しかし、第一次大戦前のフランスにおいては、この特権的な坑夫年金をほとんど唯一の例外として、パトロナージュに起源を持つ諸制度が、労使および政府の代表から構成される管理・運営組織をもつ社会保険制度へと発展することはきわめて難しかった。この時期のフランスにおいてパトロナージュから総合的な「社会保険」制度への発展を展望した議論の展開を阻んでいた主要な要因としては、次の二点を指摘することができる。第一に、パトロナージュに対する経営者の基本的姿勢である。経営者は、諸社会事業の実施にあたって、自分の企業への有能な労働力の定着というパテルナリズム本来の目的を追い求め、国民経済規模での労働力涵養という視点に立つことがなかった。またさまざまな施策は、労働者の「権利」ではなく、あくまでも経営者の「恩恵」として理解されるべきもので、のちに検討するように、家族手当などの法的性格をめぐり、つねに激しい議論が展開された。第二に、労働者の側の意識の未成熟さも指摘できる。例えば当時もとても高水準の諸保障制度を維持していた炭鉱の坑夫も、上で検討した「坑夫自主年金基金」の設置にあたって、相対的に高い賃金水準にあった北部炭鉱地帯の坑夫が、全国一律の保険料拠出に強く抵抗するなど、パテルナリズムを基盤とする諸制度を、他業種あるいは他企業に対する自分たちの社会的「優越性」と捉える見方が依然として強かった⁽⁹⁾。したがって、社会保険制度を国民全体にわたる「国民的連帯」の手段として理解することは難しかった。むしろこの当時の労働運動に一般的に見られたものは、労働者からの拠出のない制度の創設か、国家による救済を

161
求める傾向であった。

このように、労使双方ともに個別制度へのこだわりが強く、既存の制度の枠を越えた総合的な社会保険制度の創設を求める動きが脆弱ななかで、第三共和政期のフランスにおいては、総合的な「社会保障」制度の構想は、急進的共和主義派など「社会問題」の解決を「政治」の領域においてはかろうとする諸勢力を担い手とし、議会による立法活動を主導として進められていくことになる。

- (1) François Ewald, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 225.
- (2) *Ibid.*, p. 226.
- (3) フランスにおける労働者住宅の建設に関して、大森弘喜「第一次大戦前フランスにおける社会事業の組織化」権上康夫・廣田明・大森弘喜編『二〇世紀資本主義の生成—自由と組織化—』東京大学出版会、一九九六年。
- (4) Henri Hatfield, *Du paupérisme à la Sécurité Sociale, 1850-1940*, Presse Universitaire de Nancy, pp. 112-113.
- (5) Georges Picot, *Un devoir social et les logements d'ouvriers*, Paris, Calmann Lévy, 1885.
- (6) *Ibid.*, pp. 66-72.
- (7) 大森前掲論文 一八頁。
- (8) 第三共和政期の坑夫運動について、大森弘喜「第三共和政確立期の坑夫の生活と運動」(遠藤輝明編著『国家と経済』東京大学出版会、一九八二年。
- (9) H. C. Galant, *Histoire politique de la Sécurité Sociale française 1945-1952*, Paris, 1966, préface par P. Laroque, p. XIV. なお「坑夫自主年金基金」に関しては、第一次世界大戦によって北部の炭鉱地域は大打撃をうけ、全国一律の保険料拠出に反対していた北部の坑夫たちも国民的連帯の重要性を強く意識させられる結果となった。

第二節 職業危険と労災補償制度

すでに述べたように、フランスにおける社会保障制度の展開においてきわめて重要な意味を持つのが、一八

九八年に成立した労災補償法をめぐる諸議論であつた。⁽¹⁾ 一九世紀後半、鉄鋼業など大型機械を多用する産業の発展とともに、大規模な労働災害が多発し、こうした災害に遭遇した労働者に対する補償制度の不備は早くから指摘されていた。すでに産業界の中心であつた多くの炭鉱や鉄鋼業においては多発する労災事故に対応し、また労働力確保の観点からすでにふれたようにパテルナリズムの一環として労災補償の諸制度が次第に整備されていった。なかでもつねに死の危険がともなう炭鉱労働に関しては、他産業とは異なる労災補償への対応が旧体制下以来とられていた。古くは一六〇四年五月の王令 (*l'édit royal*) によつて、炭鉱労働者に対する精神的・肉体的援助がかがげられ、また第一帝政期には一八一三年のデクレによつて、炭鉱経営者に労災の負傷者などに救済金を与えるための金庫の設置が義務づけられていた。⁽²⁾ また一九世紀後半には、北部炭鉱地帯を中心にパテルナリズムの一環として、医療サービス・障害補償・寡婦への援助などを含むかなり細かな救済制度が、企業側の働きかけによつて次第に整備されていった。さらに労働者自身もさまざまな共済組織を作り、老齢年金や失業者への給付などを自前で行つていた。

炭鉱と同様に労災事故が多発していた鉄鋼業においても、フランス鉄鋼協会が、一八九一年に「鉄鋼労災保険基金」(*Caisse Syndicale d'Assurance Mutuelle des Forges de France contre les Accidents*) を創設し、保険料を徴収し加盟企業の労災死亡事故や重度災害の犠牲者に基金から保証金を支払う制度を整備した。こうした炭鉱、鉄鋼業、さらには鉄道業においてパテルナリズムに基づく諸制度が整備・拡充されていく状況下で、第三共和政がようやく定着していった一八八〇年頃から政府部内にも、すでに見たような先進的な鉱山業や鉄鋼業の経験を踏まえ、労働者全体を対象とする総合的社会保障制度の一環として労災補償制度の創設を企図する動きが生じてきた。この動きの中心に位置していたのは、労災補償に関する法的不備とこの問題に対する新たな立法の必要性を強く説いていたナドー (*Martin Nadaud*) など左派共和主義に立つ議員たちであつた。

こうした状況のなかで一八八〇年に国民議會に提出され、實に一八年間の審議を要して一八九八年に制定されたものが「労災補償法」⁽³⁾である。ただし当時この法律は包括的な社会保障法制の一環として位置づけられたものではなく、これまでの市民法原理では労働災害の犠牲者に対する救済が十分に行えなかったという不備を補うための特別の民事責任法として成立した⁽⁴⁾。しかも、一八九八年法は、その適用範囲を鉱山、建築業、動力機械を使用する事業等に限定しており、包括的な労災補償制度ではなかった。またこれらの産業はいずれも最も早くから労働者に対するさまざまな「援助」「救済」措置を制度化していた業種であった。したがってこの一八九八年法の適用範囲はそのままパトロナージュの非常に盛んであった業種・職域と重なっている。

この一八九八年法の特徴は次の三つの点に認められる。第一に、労働災害に対する「職業危険」の概念を導入し、労災補償に関するこれまでの過失責任主義を排し、無過失責任主義を採った点。第二に、使用者に課せられた補償内容として「定率性の原則」を採用したこと。第三に、強制保険制度ではなく任意責任保険制度を活用したことである。

まず第一の特徴である「無過失責任主義」であるが、これまでの労災事故においては、民法典一三八二条および一三八三条の規定によって、不法行為によって損害を受けた被害者が加害者に対して損害賠償を請求できる要件として、加害者の過失 (*faute*) の存在を必要とする過失責任主義が損害賠償の原則とされており、損害賠償請求を行うためには被用者側が使用者の過失を立証する責任を負っていた。しかもこの *faute* は主観的なものとされ、主観的な不注意の存在の証明が損害賠償請求にあたっての要件とされていた。しかし、従来の手仕事にかわり機械から発生した労働災害の原因を使用者の主観的な *faute* に求めることははなはだ困難であり、その結果多くの被害者が、使用者の *faute* の証明ができないため補償をうけられない状況が発生していた。

こうした事態に対して、二つの方向から問題の解決を図ろうとする動きが見られた。一つは、判例の積み重

ねと民法典の枠内における解釈によって、使用者の安全義務の範囲を広く取り、労働者の安全に注意すべき具体的義務の懈怠をもって使用者の *faute* とするやり方である。そしてもう一つが、労災補償に関する新たな立法を議会の場で行おうとするものであった。一八八〇年五月二十九日国民議会議事務局で労災補償問題に関する最初の法案を提起したナドーは、労災補償問題に対する新たな立法の必要性を、近年の目ざましい産業発展と事故の増大に根拠付けて展開し、無過失責任に基づく完全補償義務を使用者に負わせる立法を提案した⁽⁵⁾。この労災補償立法をめぐる審議のなかでは、いくつかの法案が提案されたが、そこで共通に強調されたのは、現在の労災補償をめぐる状況が不公平であり、したがって新たな立法措置によってこの不公平な状態を改めなければならぬとする点であった。

すでに述べたようにこの労災補償に関する新しい立法をめぐる最大の焦点は、市民法原理における「責任」(*responsabilité*) の概念をどのように扱うかということであった。個人の意志と自律性を強調する従来の市民法原理では解決不可能な領域が生まれようとする状況のなかで、この労災補償をめぐる新しい立法の審議過程において登場してきたのが「職業危険」(*risque professionnel*) の概念であった。この「職業危険」の概念は、フォール (*Félix Faure*) が国民議会に提出した法案のなかで初めて提起したものであるが、それはこれまで主として民法典の解釈に基づいてなされていた労災補償への対応、つまり労働災害に対する使用者の民事責任を契約上の責任ととらえる「契約責任説」が、単に *faute* の証明責任を転換することに止まり、迅速かつ確実な補償を必要としている労働者の救済になっていないことを批判して打ち出されたものであった。

この「職業危険」の概念について、フォールが国民議会に提出した新しい労災補償法案では、「労働者の蒙った損害の補償を使用者に義務づける一方で、その責任の範囲を正確に限界づける。労働者は時としてかなりの額になる損害賠償の利益をもちや裁判所の判決に期待することはできないが、必要な限界内で、かれに支払わ

れるべき補償を確実に得ることができる⁽⁶⁾」とする考え方が示された。つまり、使用者は産業から必然的に生ずる「危険」によって労働災害が生ずる以上、自らの作りだした産業によってもたらされる危険から労働者を保護する「責任」を有する。しかし、使用者に真の意味での *faute* が存在しないこともあり、使用者の責任は限定的なものとすることが正当と考えられた。一八九八年法ではこうした「職業危険」の概念を根拠として、使用者は自らの *faute* の有無にかかわらず、労災により生じた被使用者の損害を補償する責任を有することになった。この点は、労働災害をめぐる法的問題を過失責任の領域から無過失責任の領域へ移し変えた点で、従来の市民法原理に対する重要な修正原理と捉えることができる。またここには「責任」を必ずしも個人だけに負わせるものとせず、社会全体で損益を分担しあう考え方が示されている。

第二の特徴である「定率性の原則」は第一の特徴である使用者の無過失責任主義と接合して規定されたものである。つまり一八九八年法は、労災事件に関しては民事責任の一般法の適用を排除し、この法律の適用を受ける被使用者は、民法典に基づく通常の損害賠償請求をなすことができないものとした。これは労災をめぐる事情を複雑にしないため二種類の請求権を認めないという法理によるものであったが、これによって使用者の負担すべき補償の範囲はかなり限定されることになった。⁽⁸⁾ここから使用者に課せられる具体的な補償内容・程度に関する定率性の原則が導かれた。すなわち使用者が負担する補償とは、治療・葬式にかかる費用と休業補償及び年金を含む賃金補償の二つの部分からなり、前者は一定金額、後者は当該被使用者の年間賃金や賃金日額に一定の比率を掛けて算出するものとされた。労災補償において定率性の原則が採用された理由は、使用者および被使用者の「過失」の程度を具体的に証明することは極めて難しいこと、さらに労災補償の性格上、迅速な決定、補償の実行が求められることがあげられよう。

第三に、任意責任保険制度の活用が図られた点であるが、これは定率性の原則が採用されたことにより、使

用者は補償に必要な額をある程度事前に予測できると関連している。つまり使用者は自己の判断と責任において必要とされる補償費用を確保するものとされ、その方法は以前から存在する各種制度の活用求められたのである。補償保険制度が本来意味を持つのは、補償責任を持つ者に支払能力がなく、労災にあった者が必要な補償を受けることができない事態を防ぐことにあるから、そうした事態を防ぐためには補償責任を持つ者すべてが単一の保険に加入し、危険を確実に分有しあうことが望ましい。したがって法案審議の過程では、補償金の支払いを確実なものとするため、強制保険制度の活用も検討されたが、元老院で反対意見が多数を占め、結局採用されるには至らなかった。ここからは個人の自己決定権の尊重と国家の生活保障領域への不介入を原則とする一九世紀後半のリベリズムがまだ大きな影響力を持ち、使用者の危険負担に関する自己決定・裁量の原則を覆すものとはならなかったこと、そしてこの労災補償制度がすでに存在していた企業を主体とするパテルナリスムの諸制度を否定するのではなく、それらの痕跡を多分に残存させて成立したことがわかる。

またこの一八九八年法「労災補償法」の制定とは同時に「共済組合法」⁽¹⁰⁾が制定されたことにも着目しなければならぬ。この時期にかつて厳しく弾圧された共済組合に対する評価が次第に変化し、ついに「共済組合憲章」ともよばれる法律が制定されたことは、強制保険の採用により公的機関の一元的な管理のもと社会政策を進める考え方よりも、「社会問題」の解決は、共済組合という私的任意団体に委ねるべきであるとするリベリズム的政策指針が当時議会内でかなりの勢力を占めていたことがうかがわれる。

一八九八年法は以上のような特徴を有するため、労災補償の義務を負った使用者は危険の分散を図るため、多種多様な組織の利用や設立を行うことになった。それらのうち主要なものは、民間の保険会社と契約を結ぶもの、共済組合や補償組合（syndicat de garantie）の結成を図るもの、全国災害保険金庫（caisse nationale d'assurance en cas d'accidents）への加入、の三つであった。⁽¹¹⁾

しかし、一八九八年法が成立すると、この法律の適用を受けない業種から適用範囲の拡大を求める声が強く出され、翌年にはすぐに改正が行われた。⁽¹²⁾ この改正の主眼は当時頻発していた農業部門における動力機械による災害を労災補償制度のなかに取り込むことであつた。この改正は、フランスにおける社会保障制度の一般化の経過を辿る上で大きな意味を持つ、つまり従来パテルナリスムの活動外におかれていた農業部門に「社会保険」的性格を持つ制度がはじめて導入されたといえるからである。

さらに、これ以後次々に適用される業種の範囲は拡大され、ついに一九三八年法では、業種を問わず、継続的な雇用関係の成立のみを要件とすることになり、この法律は雇用関係のあるすべての職場において適用されるようになった。また損害賠償に関する諸条件や法思想の変容によつて、定率性の原則にも若干の変更が加えられることになった。⁽¹³⁾ さらに、一九一九年に制定された法律によつて、⁽¹⁴⁾ 労災補償の対象が労災事故に伴うものだけでなく、職業性疾病をも含むことになった。このようにして、一八九八年「労災補償法」とその後の法整備にともなう一連の立法化によつて、フランスにおける労災補償制度は、その適応業種と保険によつて対処する領域の広がりにおいて一応の完成を見ることになる。

しかし、こうした制度の拡充にあたつても任意責任保険制度の活用など一八九八年法の基本原理には何ら変更が加えられることはなかつた。⁽¹⁵⁾ 第二章で検討していくさまざまな社会保険法の議会での審議とも関連して、使用者の支払い能力を担保するための強制保険制度の導入も議題にはなつた。しかし、元来この労災補償制度は、無過失責任に基づく「責任」負担と引き換えに使用者の負担軽減を図るという妥協の下に作られたものであり、職場安全の確保の点からも、使用者個人の責任感を喪失させない制度が望ましいとされ、強引な強制保険の導入は難しい課題と考えられていた。したがつて、使用者は多様な保険制度を活用し自己の責任と裁量に基づいて危険分散を図ることが望ましいとされ、保険の管理運営に関する多元性は維持されつづけた。

このように、フランスにおける社会保障制度の嚆矢をなした一八九八年「労災補償法」は、当初適用される業種が限定されていたこと、また強制保険制度が採用されなかった点などに問題を残すものの、議会での長い審議を経て、職業上の身体的危機に対する包括的な「保障」を、「責任」論の転換をふまえて、これまでの諸原理に代わり「社会」保険の枠組みのなかで行っていかうとする広い意味での合意形成をもたらすきっかけとなり、個人主義的諸原理を「連帯」の哲学によって修正し、人々に「保障」を実現する社会統制・制度デザインのあり方を模索する契機となった。⁽¹⁶⁾

またこの一八九八年「労災補償法」は、単一の金庫を持たず、パテルナリズムや共済組合を背景とする既存の諸組織を活用しつつ運営された点で、このあと生まれてくる各種社会保険のモデルともなり、またさまざまな形態の組織の並立状況によって下支えされるフランス社会保障制度の構造的特徴をはつきりと示すものとなった。フランスにおいてこの労災補償制度のつぎに課題とされたのは、「労災補償法」の審議のなかで示された保険の「強制原則」に対する根強い抵抗をいかに克服して、労働者だけでなく広く国民全般に対する社会保険制度を形成していくか、またそのための制度原理をどこに見いだして行くかという点であった。

- (1) 労災補償制度全般に関するものとして、荒木誠之『労災補償法の研究』総合労働研究所、一九八四年。また本稿全般にわたり参照した基本文献として、岩村正彦『労災補償と損害賠償 イギリス法・フランス法との比較法的考察』東京大学出版会、一九八四年。
- (2) H. Hatzfeld, op. cit., pp. 112-113.
- (3) Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail.
- (4) 加藤智章「フランス社会保障制度の構造とその特徴」『法学論集（北海道大学）』三五―三・四合併号（一九八四年）において詳しい検討がなされている。

- (5) François Ewald, *op. cit.*, p. 229.
- (6) 岩村前掲書二二一頁。
- (7) 一八八〇年に国民議会で審議が始まって以来難航していたこの法案を成立に導くため、労働者側だけでなく使用者側にとつても意義のある改正案を提示する必要性があり、その焦点となったのがこの民事責任の一般法の排除原理であった。岩村前掲書二二〇頁以下参照。
- (8) この点に関して、本法案の趣旨を巧みに説明したものとして次のような元老院報告がある。「本法は二当事者間の妥協以外の何ものでもない。すなわち、今日自分たちが有していない安全を得るために使用者は保険料を支払い、労働者は発生した損害の不完全な填補を常に得るのである。」(岩村前掲書二二四頁)。
- (9) この法案の審議中、元老院のリベローが、この法案を「普通法に対する新規な法」を意味するものとして強く抵抗したことによく示されている。H. Hatzfeld, *op. cit.*, pp. 43-45.
- (10) Loi du 5 avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuels.
- (11) 使用者が保険への未加入あるいは業績の悪化によって労災補償金を支払えない事態に対応するための組織として、この法律の適用を受ける業種の企業が分担金を負担する保証基金 (fonds degarantie) が設立された。
- (12) Loi du 30 juin 1899 concernant les accidents causés dans exploitations agricoles par l'emploi de machine mues par des moteurs inanimés.
- (13) 定率補償制度の修正をめぐる詳しい議論について、岩村前掲書二八二頁以下を参照。
- (14) Loi du 25 oct. 1919 etendant aux maladies d'origine professionnelle la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail.
- (15) 労災補償に関する使用者の公的保険機構への加入が義務化されるのは、第二次大戦後の一連の制度改革のなか、一九四六年十月三十日法による。
- (16) この時期の「連帯」主義と「社会」保険制度との関連性については、拙稿「フランス第三共和政期の社会問題と連帯主義」『松山法学』第六号、二〇〇三年三月を参照。

第二章 包括的社会保険への歩み

第一節 一般的社会保険の導入

労災補償制度が良質な労働力の確保という産業界の要請からもち早く整備されたのに対して、老齢や疾病などさまざまな身体的危機に対する公的保険制度は、第一章で考察したようにパテルナリズムの一環として幾つかの業種において制度化されていたにすぎなかった。一九世紀半ばには、リヨンの絹業労働者に代表されるように、労働者自身が貯金金庫や共済的互助組織を作り、老齢年金を支給する制度を形成していた。しかし、こうしたかつての職人組合に類似した組織に対し、それらが政治的抵抗組織と化すことをおそれた政府は「団結禁止法」などを手段としてこれらを厳しい監視下に置いた。フランスにおいて国家が関与する公的保険は、第一章でもふれたように一八五〇年に創設された「国民老齢年金基金」を嚆矢とする。この組織は、会員の継続的な払込により、終身年金基金をつくり、その利子分を終身年金として支給するものであった。この保険は、比較的高い利率を提示したので、企業でも老齢年金を補完するものとして労働者を加入させるものがあつた。⁽¹⁾しかし、労使双方を抛出者とする社会保険制度は、坑夫を対象としたものなどごく一部を除いて二〇世紀初頭まで存在せず、国家の活動は、個人が共済組合などさまざまな救済組織に加入することを前提とした補完的なものにとどまっていた。

しかし、一九世紀末以来社会主義諸勢力の議会内進出とも相互に関連しながら、「社会問題」が政治問題として大きく登場してくる状況下で、二〇世紀初頭には政府が取りくむべき政策課題として、従来の救貧政策とは異なる範疇としての社会政策が、実質的には各種社会保険制度の拡充を柱とする「社会保障」の実現として

次第に議論されていくようになる。こうした議論の背景には、労災補償だけでなく老齡年金や疾病保険などを含む社会保険制度が、共済組合および企業のパテルナリズムに基づいて炭鉱・鉄道などはもとより公務員のあいだにも組織化されていたこと、さらに隣国ドイツの社会保険制度の影響も無視できない。しかし、自助努力と国家の生活領域への不介入を原則とする一九世紀後半のリベリズムにとって、国家ないしは公的組織に基づく個人の生活保障という発想は唾棄すべきものであり、いわゆる「社会保障」制度をフランスに導入するためには、こうしたリベリズムを克服する論理をあくまでもフランス的共和政の原理に則して提示する必要がある。それは「友愛」(fraternité)の原理を具体化するものとして、第二共和政期において大きな役割を演じることになる「社会連帯」主義運動の政治社会における浸透と密接に関連していた。

一九世紀末から二〇世紀初頭にかけてフランスでは次々と公的扶助立法が成立していく(一八九三年七月十五日「医療扶助法」、一九〇四年六月三十日「児童扶助法」、一九〇五年七月十四日「社会扶助法」)が、この背景には、これまでの共済組合等諸団体内における相互扶助に代わる、国民的規模での「社会的連帯」という觀念の浸透があった。これまでパテルナリズムを進めてきた経営者や、それを批判しつつもその恩恵に浴していた労働組合にも財政上の理由から何らかの公的制度導入の意義が意識されはじめていく。労働総同盟(C.G.)は、一九〇一年の大会において、「民主的政府の第一の義務は、勤労者の生活を保障することにある」と宣言して、労使間の協議を柱にすえながらも、当時議論の中心であった退職年金制度を実現するためには、公的権力の関与も避けられないことを認識していた。⁽²⁾

さらに国民議會に新しく設けられた社会保障・保険委員会 (la Commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des Députés) は、一九〇二年十二月五日に今後の「社会保障」のあり方について次のように述べている。⁽³⁾「委員会は、社会連帯 (solidarité sociale) にかかわる業務を共和国の義務と考える。」「社会連帯は、法

で定められた個人の権利を容認する点で、また諸個人にその権利を実現する法的手段を与える点において慈善 (charité) とは本質的に異なる。」「社会連帯の原則は二つの区別される実現手段によって統制される、すなわち「保険」 (assurance) と「扶助」 (assistance) である。」下院社会保障・保険委員会は、このように、社会連帯を実現する手段としての「保険」と「扶助」を明確に区別し、「保険」は「すべての国民に、諸個人の資源 (resources) に基づいて老齢・廃症年金を確かなものにする手段をつくりだすこと」であり、「扶助」は「なんらかの理由によってすべての資源を欠いている老人や廃症者に、国民の厳粛な義務としてそれを援助するために介入すること」である、と規定している。

二〇世紀の初めに従来の慈善事業とは異なる社会立法・社会事業の必要性とその制度的位置づけがこうした形で確認されていったことは、この二つの制度を手段とする生活保障領域への国家の介入の「義務」と国民の「権利と義務」の主張が、「社会連帯」の観念の浸透によって、一九世紀後半のリベリズム隆盛を克服して、議会内でも支配的イデオロギーに成長しつつあったことを示すものと考えることができる。こうした状況の変化が一九〇五年の「社会扶助法」⁽⁴⁾やこれから検討していく一九一〇年の「労働者農民老齢年金保険法」へと結実していくのであった。

なかでも一九一〇年に制定された「労働者農民老齢年金保険法」⁽⁵⁾は、フランスにおける社会保険のあり方として画期的なものであった。しかし、一九一〇年法はその成立に至るまで長期間を要し、しかも結果として当初法案が目指したものは程遠い状況しか生み出し得なかった。⁽⁶⁾のちに検討していく一九二八―三〇年「社会保険法」がなぜ制定されなければならなかったかを考えるためにまずこの一九一〇年法の形成過程とその概要を検討していくことにする。

労働者に対する老齢年金の必要性そのものは、一九世紀の初めから指摘されていたが、老齢年金法案が最初

に議会の労働委員会に提出されたのは一八九一年であつた。この法案は被用者・使用者・国家の三者からの拠出金によつて年金を運営することなどドイツなどですでに実施されていた近代的社会保険の原則に沿つたものであつた。その後審議は停滞したが、「社会問題」への対処が大きな争点であつた一八九三年の総選挙後に国民議会に新設された社会保障・保険委員会は、それまでの審議をふまえ、一八九六年に委員会報告を下院に提出した。しかし、この法案は、フランスでは共済組合など任意の保険制度が発達していることを理由として、強制保険制度の適用には消極的な議会によつてほとんど審議がなされないうちに、議論の焦点が第一章で検討した労災補償法問題に移るなかで挫折していった。

一八九八年選挙後に成立したワルデック・ルソー内閣のもと、一九〇〇年に初めて完全な強制保険制度の原則に立つ老齡年金制度に関する社会保障・保険委員会報告が提出された。この報告およびそれをもとにした法案の草案は、老齡年金の早期実現を求める議会外の意見を反映し、かなり大規模な給付規定を盛り込んでいたため、国庫支出の増大による財政破綻を恐れる政府の強い反対によつて、法案は数度の修正を余儀なくされた。そして最終的に提出された一九〇二年法案に対しても下院は態度を明らかにしないままであつた。結局この老齡年金法問題は、第三共和政下最大の政治課題であつた政教分離を争点にした一九〇二年選挙後に急進社会党を中心として成立したコンブ内閣の下で、ようやく新たな展開を見せることになる。すでに述べたように下院社会保障・保険委員会は、この時期に「扶助」とならんで「保険」を社会連帯のための重要かつ不可欠な手段として明確に位置づけ、その受給権を「権利」として構成することについては議会内の合意を取り付けるところまでできていた。そうしたなか政権の中枢を占めていた急進社会党は最大の政治課題である反教権闘争のため、もう一つの重要な政策の柱であつた社会立法の推進に関してはかなり大幅な妥協をも厭わない方針に転換したのであつた。⁽⁷⁾ その結果一九〇四年に下院に提出された老齡年金法案は国庫支出分を減額するなど夥しい修

正を受けたのち一九〇六年二月になってようやく下院を通過した。

下院を通過した老齡年金法案は、保守的な元老院の反対によってまたしても停滞を余儀なくされた。元老院に法案に対する反対の空気が強かった最大の理由は、強制保険制度の採用という法案の根幹に関わる部分であった。しかし、「政教分離法」の成立を受けた一九〇六年総選挙で急進社会党を中心とする左派ブロックが再び勝利し、同年十月にはクレマンソー内閣が成立するに及んで、元老院もこの老齡年金法案に対する何らかの対応を迫られることになった。この内閣から新設された労働・社会保険省 (Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale) の長官に就任したヴィヴィアーニ (Viviani) は、老齡年金法案の成立に奔走し、結果的に元老院も一九一〇年四月の総選挙⁽⁸⁾を直前にひかえた一九一〇年三月にかなりの修正を加えた上でこの法案を採択した。国庫負担分の拠出方法など細部については政府と対立もあったが、総選挙直前の同月末下院もこの法案を受け入れ、老齡年金法案はついに成立した。

このように法案審議が長びいた最大の原因は、「強制加入」の是非をめぐる議論が容易に決着しなかったことによる。労災補償法の審議でも主張されたように、当時のリベリズムの観点からは、「強制加入」は、労働者の貯蓄の自由を害し、すでに存在する共済組合等による相互扶助システムを破壊するものであり、そもそも国家が権威的性格を持つドイツとは異なる政治社会原理を持つフランスにこうした制度は不向きとするものだった。これに対して、「強制加入」の推進者たちは、「社会連帯」の観念によって次のように「強制加入」を根拠づけしようとした。第一に、「強制」は決して私的自治の原則を脅かすものではなく、租税や兵役と同じく「社会の利益と個人の利益によって課される強制」にすぎない。第二に、社会構成員は、無保障 (impérvoyance) である権利と自由を持たず、生活保障の用意 (prévoyance) をすることは、社会に対する権利であり義務である。第三に、強制的拠出は、将来それらが退職年金の形で還付されることからして、労働者の財産権を侵害す

ることにはならない、とするものであった。⁽⁹⁾

こうした議論のなかでさまざまな紆余曲折を経ながらも、法案が最終的に成立したのは、すでに述べたように「社会連帯」の理念を掲げた急進社会党を中心とする左派勢力が国民議會を制したからであったが、着目しておかなければならないのは、「社会連帯」の觀念によつて「社会問題」の解決を目指した政府・議會指導部に対して、労働組合や各種共済組合はむしろこれに強く抵抗したことである。この点は、のちにふれるようにこの一九一〇年法が「強制保険」としては結果的に挫折する大きな原因であった。

このような議論を経て成立した「労働者農民老齡年金法」の特徴は次の三点にある。第一に、他の公的年金制度に属していないすべての被用者を対象とした初めての強制加入制度を導入している点。第二に、年金の財源として、労使が拠出する保険料に加えて国庫負担を加えている点、第三に、制度の管理運営が単一の中央金庫に統一されず、制度の運営を極めて複雑なものとした点である。

まずこの老齡年金法の最大の特徴は、フランスにおいてすべての被用者（年収五、〇〇〇フランを超える者を除く）を対象とする最初の社会保険制度であること、しかも年収三、〇〇〇フラン以下の者に対しては強制的に保険への加入を義務づけたところにある。しかし、現実には強制加入の対象者でありながら、保険料徴収システムに主として起因する未加入者が多く、結局この一九一〇年法が十分に機能しない最大の原因となった。⁽¹⁰⁾ 第二の特徴である年金の財源については、被保険者の給与からの源泉徴収による拠出に対して、使用者は同額の拠出を行うこと、またこの保険料は積立方式で運用され、国家は被保険者が六五歳の年金受給年齢に達したのち、毎年定額の国庫給付（Allocations de l'Etat）を与えることになっていた。⁽¹¹⁾

第三の特徴である、制度の管理運営の多元性について、法案の審議過程では単一中央金庫の創設も検討された。しかし、被保険者の加入すべき管理運営組織の決定は被保険者の自由な選択権を尊重すべきであるという

意見が元老院だけでなく下院にも根強く、結局国民老齡年金基金を管轄する老齡年金全国金庫や各種共済組合など既存の組織が管理運営組織として活用されることになった。したがって強制保険制度の対象者が確実に保険に加入しているかどうかを包括的に把握することは極めて難しかった。この点も一九一〇年法が目指していた成果を十分に上げられなかった要因と考えられる。

このように長い審議を経た上でようやく成立した一九一〇年「労働者農民老齡年金法」であったが、年金額が老後の生活を確実に支えるものには程遠いものであったこと、さらに保険料の徴収とくに遠い将来のために拠出分を賃金から源泉徴収されることに強く反対していた被用者の消極的抵抗⁽¹²⁾によって、国民議会での審議で繰り返し強調された「社会連帯」の手段としての社会保険制度の意義は議会外に十分に浸透することなく、制度としては未成熟なままに終わってしまった。具体的には制度の実施から二年を経た一九一二年でも、法の予想する適用対象者一、二〇〇万人中、実際の加入者は二五六万人に止まっていた⁽¹³⁾。このようにすべての国民を対象とする強制保険制度を導入した一九一〇年老齡年金法は、使用者だけでなくその恩恵を受けるはずの労働者からも積極的支持を得られず、実質的には任意保険制度としてしか機能しなかったのである。

- (1) François Netter, *Les retraites en France avant le 20e Siècle*, *Droit Social*, n. 6, juin, 1963.
- (2) *Ibid.*, pp. 359-361.
- (3) H. Hatzfeld, *op. cit.*, p. 232.
- (4) *Loi relative à l'assistance obligatoire aux vieillards aux infirmes et aux incurables privés de ressources.*
- (5) *Loi 5 Avril 1910 sur les retraites ouvriers et paysannes.*
- (6) 一九一〇年法の制定をめぐる考察として、中上光夫「揺籃期のフランス社会保険立法―一九一〇年労働者農民老齡年金法の制定―」『三田学会雑誌』七〇号五卷 一九七七年が詳細に考察している。

- (7) この法案審議中の一九〇四年三月のミルラン (Millerand) の発言「コンブ内閣は反教権政策の実現のため、社会立法の達成を犠牲にしている。」H. Hatzfeld, op. cit., p. 59.
- (8) この総選挙において老齡年金法の実現を選挙綱領に掲げることの重要性が各党によって認識されたことは最終的にこの法案を採択させる原動力になったと考えられる。H. Hatzfeld, op. cit., p. 61.
- (9) Ibid., pp. 86-87.
- (10) 保険料の支払いシステムは、被保険者である被用者に交付されている証明書に、使用者が印紙を貼付することによって、保険料の支払いを確認する方式をとった。このシステムでは、証明書の提示という被用者の協力が制度維持のため不可欠であった。加藤前掲論文四六六頁参照。
- (11) 三〇年以上の拠出者に対しては六〇フラン、十五年以上三十年未満の拠出者に対しては年一・五フランの割合で給付する。
- (12) 一九一一年十二月以降の一連の破毀院判決は、労働者が年金法への加入を拒否した場合、使用者は賃金から労働者拠出分を源泉徴収する権利を持たないし、使用者もその拠出分を払い込まなくてよいと判決した。こうした判決は強制保険の原則の実質的骨抜きを側面から支えるものであった。中上前掲論文五四七頁参照。
- (13) H. Hatzfeld, op. cit., p. 63.

第二節 一九二八―三〇年「社会保険法」

一九二八―三〇年「社会保険法」は、こうした一九一〇年法の欠陥を反省しまた第一次世界大戦という未曾有の経済・社会構造への衝撃をふまえた上で構想されたものであった。とくに第一次世界大戦後フランスの社会保険制度充実への大きなきっかけとなったものは、ヨーロッパで最も早く成立したドイツの社会保険制度の下にあったアルザス・ロレーヌが戦後フランス領に編入されたことであつた。このアルザス・ロレーヌでは、すでに医療・労災補償・廃症・老齡などに対する各種社会保険が整備されていた。(loi sur l'assurance maladie du 15 juin 1883, Législation sur les accidents du travail du 6 juillet 1884, sur l'assurance invalidité-vieillesse du juin 1889, etc.)⁽¹⁾ アルザス・ロレーヌですでに実施されていたこうした諸社会保険をフランス全体の社会保険制度

の枠内にどのような位置づけていくのかは第一次世界大戦後のフランス社会保険にとって極めて大きな課題であり、社会保険の早期制度化を促進する大きな要因となった。⁽²⁾

このように第一次世界大戦後早急な社会保険制度の整備の課題を背負ったフランス政府において、社会保険制度化の立役者となったのがミルラン (Alexandre Millerand 1859-1943) であった。ジャン・ジョレスらとならぶ独立社会主義者であったかれは、社会主義諸会派の大同団結を目指した一八九六年のマン＝マンデ綱領のなかで、社会主義諸会派共通の政策課題として社会立法の推進を掲げるなど、当初から社会保障・保険の拡充をかれ自身の大きな政治課題にし、すでにみた諸法案の審議でも活躍した。そして、急進社会党を中心とする左派ブロックの伸長のなかで、かれ自身も第三共和政の主要閣僚の一人に成長していく。一九一〇年「老齡年金法」を議会に提出したワルデック・ルソー内閣でもかれは商工大臣を務めていた。大戦中陸軍大臣も務めたかれは、戦後一九二〇年に首相となり、デシャネル大統領の病氣辞任を受け、一九二〇年から一九二四年まで共和国大統領となった。かれはアルザス・ロレーヌ地方の高等弁務官の経験を持ち、ドイツの社会保険制度にも精通していた。⁽³⁾ こうしたかれの経歴は、戦後フランス政治の重要政治課題に社会保険の包括的制度化を押し上げていく上で大きな役割を果たした。一九二八年「社会保険法」⁽⁴⁾の計画案は、このミルラン内閣の下で作成に着手されたのである。政府が議会に提出しようとした法案には、ドイツ社会保険制度の大きな影響もあり、強制保険・単一金庫主義など一九一〇年法で達成されなかった課題を含む大胆な改革が盛り込まれていた。しかし、一九二一年にこの法案が議会に提出されると、一九一〇年法の欠陥の本質と責任をどこに認めるかなどで活発な議論が展開され、長期間にわたる審議を余儀なくされた。

一九一〇年法をめぐる最大の論争点は「強制原則」の是非であった。しかし、この「社会保険法」の審議においては、一九一〇年法の審議において見られたような「強制原則」そのものをめぐるイデオロギー的論争は

避けられ、社会保険は孤立した個人の利益のためだけではなく、個人が所属する「社会」の保護のために制度化するものであり、個人の自由を直接に侵害するものとならない範囲においては国民全体の目指すべき課題であるとする認識が、少なくとも国民議会においては幅広い「合意」を得るまでになっていた。そうした状況のなか、「個人的生活保障」に立脚する社会保険制度は、制度の分権化と自治、当事者の管理・運営への参加によって「強制的なかの自由」(liberté dans l'obligatoire)を実現する、という論理によってこれまでの議論における最大の論争点である「強制原則」を新制度の大原則に据えようとしていた。ここには、一九一〇年法の挫折をもたらしたリベラリズムと社会集団の反国家的意識を何とか社会保障制度の原理に包摂する試みが示されているといえる。⁽⁵⁾

そこで問題となってくるのは、新しい社会保険制度をいかにして諸社会集団の抱いている反国家主義に適合する形で組織するかであった。ここで注目されるのが議会内の左派共和主義者グリンダ(M. M. Grinda)によって一九二三年一月に国民議会に報告された社会保険委員会の報告である。⁽⁶⁾報告の要旨は、政府が当初盛り込んだ「単一金庫主義」を共済組合団体の主張を取り入れて修正し、「共済組合的原則」を導入しようとするものであった。この共済組合主義原則の中心は、保険機関への加入に際して、各自に「金庫選択の自由」を与え、さらにすでに各種共済組合に加入している者については、共済組合金庫への加入を原則とするものであった。つまりこの「金庫選択の自由」は、社会保険が国家行政機構によって直接管理される「国家主義」(Etaisisme)を避けるとともに、共済組合活動を「強制保険」とはまったく無関係で完全な自主的組織として存続させるのではなく、「強制原則」を前提とした一つの「非国家的」な社会保障制度のあり方として提示されたのであった。

一九二四年に国民議会は、この委員会報告を基礎とした法案を通過させたが、元老院はこの法案に難色を示

し、以後法案成立に至るまで国民議会は元老院との折衝を執拗に続けた。また議会外では、この法案の早期成立を求めていたC.G.T.が活発な運動を展開し、議会に圧力をかけ続けた。⁽⁷⁾ そうした過程のなかで、法案はむしろ当初の政府案により近い形に修正され、一九二七年七月七日に元老院で採択された。以上のような長い審議と妥協を経て、この法案は最終的に国民議会によって、一九二八年総選挙を直前に控え、各政治勢力とも事態の收拾のため妥協を急いだ一九二八年三月十四日に四七七対二という圧倒的多数で可決成立した。⁽⁸⁾

一九二八年法の特徴は次の三点に要約することができる。第一に、強制保険制度を採用したこと、すなわち年間所得一万八、〇〇〇フラン以下の被用者すべてを対象とし、疾病・廃症・老齢・死亡・出産などに対して給付を行うものとした。第二に、最大の懸案であった「保険の統一」すなわち単一金庫を創設したこと、第三に、保険の三者（使用者・被用者・国家）負担の原則を確認したこと、すなわち労使は保険料として被保険者の賃金の5%ずつを同額で負担し、国家は制度の管理運営費用を負担するほか一九一〇年法で強制加入の対象となった被保険者に対する年金給付を行うものとされた。⁽⁹⁾

このなかで戦後社会保険改革の中心であり、一九一〇年法との最大の違いは、「保険の統一」の概念を導入したことである。この「保険の統一」には二つの意味が含まれており、第一に、さまざまな身体的危機に対して個別に対応する保険を創設していくのではなく、それらを包括的に一つの保険のなかで保障して行こうとする考えであり、第二に、制度の管理運営の主体を単一金庫に担わせ、社会保険全体のシステムを国家レベルで把握しようとするものであった。しかし、この第二の点に関しては、金庫の自主運営を主張する共済組合などとの調整を図るなかで、全国を二〇から二五に分割し、それぞれに設けた地方金庫が包括的にその地方の社会保険業務を取り扱うとする当初の政府案は大きく後退し、結局各県に一つずつ県金庫を設置することになり、全国を二〇から二五の地方に分割する案に比べて、保険の最大の利点であるスケールメリットが必ずしも

141
發揮できないものとなった。

こうした特徴を持つ一九二八年法は、一九三〇年二月五日から実施される予定であった。ところが、法案が議會を通過した直後から各方面で大きな反対運動がおこされ、法の執行が延期される事態に発展をしていく。この一九二八年法に対する強力な反対運動は、主として二つの勢力によって展開された。一つは医師会や共済組合を中心とするものであり、いま一つは保険料負担の増大を危惧する経営者のものであった。このことは、立法過程において「国家主義的」性格を否定し、常に「共済組合的」であるとされたこの法でさえも議會外の諸社会団体にとっては、これまでの伝統に反する「国家主義的」強制として理解されたことを物語っている。

そのなかでもっとも激しい運動を展開したのが医師会である。伝統的自由医療の原則（医療行為は医師と患者の個人的信頼関係の上に成り立つ、したがって医師の選択や診療報酬の決定に対して公的機関が介入すべきではない）を堅持しようとした医師会は、一九二七年に医療憲章（Charte médicale）を採択し、この原則を一九二八年法に持ち込もうとした。この医療憲章は、(1)患者による医師の自由選択、(2)医療従事者の守秘義務の厳守、(3)診療や治療方法の自由、(4)医師と患者の直接契約、診療報酬の直接支払いなどを含むものであった。⁽¹⁰⁾

しかし、一九二八年法では、(1)医師の選択に関してはあらかじめリストに掲載された者のなかから選ぶこと、(2)診療報酬の取り決めは金庫と医師団体のあいだの集団協約による、(3)被保険者は、医師の診察を受ける場合には社会保険金庫から交付される受診券を医師に提示し、受診料は後日金庫より医師に支払われることになった。これに対して医師組合（Confédération des Syndicats Médicaux Français）を組織し、あくまでも自由医療を主張する医師たちは、一九二八年法の実施阻止を目指して活発に活動した。

さらに、各種共済組合も既得権益が単一金庫の創設によって脅かされることを恐れ、また教会勢力も金庫設立の自由を掲げて反対運動に加わった。当時各種共済組合は、一八九八年の「共済組合法」による正式な法制

化を受け、地域によつてばらつきはあるものの、積極的な組織活動によつて保険加入者を増大させており、地域社会において大きな政治的影響力の担い手に成長していた。

一九二八年法に対するもう一つの強力な反対は保険料の負担増を危惧する経営者から起こった。とくに農業部門の使用者は、農業の生産性の低さを理由として、農業部門に対する特別制度の創設を強く主張した。また商工業部門では、保険料負担の増大が国際競争力の低下を招き、ようやく上向いてきたフランス経済全体にとつてむしろマイナス要因となると主張したが、じつのところ経営者はこれまでパトロナージュの形で行われてきたさまざまな制度がこの包括的社会保険の創設によつてその意義を失い、ひいては経営権の地位低下につながることを恐れていたのであった。

さらに労働勢力も全面的に一九二八年法を支持していたわけではなかった。政府案を積極的に支持したC.G.T.に対して、とくに統一労働総同盟(C.G.T.U.)は、保険料の負担が過重であること、国家負担の割合が少ないこと、肝心の失業保険がないことなどを理由として一九二八年法には極めて否定的であつた。⁽¹¹⁾

こうした反対運動の渦のなか、事態の收拾に失敗した政府は、この法律を実際に執行する以前に法の修正案を議会に提出し、その成立によつて一九二八年法は実際には執行されることなく、次に成立した一九三〇年修正法にそのまま引き継がれることになった。⁽¹²⁾一九二八年法がこうした事態を引き起こした原因は、ドイツの社会保険に範を取った包括的社会保険プランに対して、「保険」で対処する範囲をどこまでとするか、管理運営組織の多元性をどこまで認めるかに関する議論が議会内では一応の解決が図られながらも、「社会」レベルにおいては大きな抵抗を受け、結果的に広範な支持を得られなかったところにある。

こうした状況のなかで一九二八年法を修正する形で成立した一九三〇年法は、⁽¹³⁾一九二八年法の基本枠組みは維持し、さらに家族扶養、失業に対する給付を加えたものであつたが、同時に一九二八年法最大の特徴であつ

た「保険の統一」原則への大幅な修正をほどこしたものとなった。すなわち第一に、農業部門の特別制度を設けたこと、第二に、単一金庫の原則を改め、金庫の自由な設立を承認したこと、第三に、財源調達方式を二本立てとし、疾病・出産・死亡には賦課方式を、廃症・老齢には積立方式を採用した点である。

とくに金庫の自由な設立を承認したことは、一九二八年法最大の特徴であつた「保険の統一」および普遍的な社会保険制度の導入という当初の政府の意図に対する諸勢力の反対がいかに強力なものであつたかを示すものであつた。すなわち一九三〇年法は、共済組合、労働組合、経営者団体、教会がそれぞれ金庫を設立することができ（これらの金庫は県金庫と區別して、類似金庫（*caisses d'affinité*）とよばれた）、被保険者は各自の選択によつてこれらの類似金庫のいずれかに加入することができるようとした。そして県金庫にはこれら類似金庫の何れにも加入しなかつたもののみが加入することになった。⁽¹⁵⁾ しかも財源調達方式が二本立てとされたことと関連して、県金庫は疾病・出産・死亡に対する給付のみを扱い、県金庫加入者の廃症・老齢に対する給付は老齡年金全国金庫が管轄することになった。したがつて県金庫の役割は限定され、とても包括的な社会保険の運営主体とはなり得なかつた。また県単位でさまざまな金庫が併存するきわめて複雑な状況が惹起されることになり、保険運営上の効率性にも多くの問題を残すことになった。

一九三〇年法をめぐるもう一つの大きな変化は、社会保険財源に対する国家の支出が大幅に増大した点である。保険料の三者（使用者・被用者・国家）負担および労使同額負担の原則には変化が見られなかつたが、激しい国際経済情勢に配慮して国際競争力の低下を防ぐ目的と労働者層からも支持を取り付けるために労使の保険料負担を軽減し、制度運営に関する費用を国庫負担としたほか、新たに設けられた農業部門への制度間調整の補填として多額の補助金が投入されることになった。

しかし、国家負担の増大を主張する統一労働総同盟などの諸勢力も、保険料積立が軍備拡充の原資に流用さ

れているとする従来からの批判もあつて、社会保険の国家管理や国営化を主張することはなく、むしろ社会保険は、社会連帯の重要な手段としてあくまで国家の干渉を排除し、自律的に運営することが望ましいとする立場に固執していた。また反対に極力国庫支出を減らすべきとする主張も、制度間調整など各種社会保険制度が自律的に運営できるようになるまでの過渡的方策としては社会保険への国庫負担も必要であるとしていた。したがって、制度の対象範囲が拡大するにつれて増大する国庫負担の削減に関する一九三五年の改革をめぐって、激しい議論も展開されたが、社会保険制度の自律的な運営というフランス社会保険の原則に関する合意は、一九三〇年法の制定およびその後の議論のなかでもむしろ定着していったと考えることができる。

このようにドイツなどの社会保険制度を導入して、単一金庫制度に基づく普遍的な社会保険制度の実現を目指した一九二八―三〇年「社会保険法」も、自律的社会保険制度の原則を維持しつつけようとする諸勢力によって大幅な変容を余儀なくされた。しかし、そのような諸社会集団に対する妥協を含みながらも、非雇用者をも含む一般的社会保険制度が結果的に実現した点にはやっぱり注目しなければならない。この一九三〇年法成立の翌年にピエール・ラヴァル (Pierre Raval) は次のように語っている。「精神の進化 (évolution) は、法に対する批判の転換の形ではつきりと示されている。人々は社会保障の原則に対してでなく、その適用のあり方について異議を唱えているだけだ。推進力となる考え (L'idée-force) は前進した。今日では偉大な社会改革がかつて激しく反対した人々によつても受け入れられている。」⁽¹⁷⁾

この一九二八―三〇年法を実現させた最大の原動力は、社会保障問題をめぐり国民議会において主導権を握っていた左派共和主義者たちであった。かれらは、保守主義的「リベラリズム」に立つ議員を多く抱えた元老院の抵抗を排して立法化を推し進めた。しかし、かれらが一連の社会立法に関わって果たしたもつとも重要な役割は、当初「国家主義的」と評された政府―官僚機構の構想と、これまでの自律的組織による私的自治的

生活保障を原則とする諸社会団体の構想とを、「共済組合的」構成によつて妥協させ、それを社会保障制度のフランス的特質として定着させたことであつた。

- (1) H. Galant, op. cit., p. 11. なおアルザス・ロレーヌにおける社会保険制度の詳細については、Paul Durand, La politique de sécurité sociale, Paris, Librairie Dalloz, 1953. pp. 54-61.
- (2) 戦後フランス社会保険制度にとつてアルザス・ロレーヌ問題の重要性がとみに意識されていたことについて、Yves Saint-Jours éds, *Traité de Sécurité sociale*, Tome V, p. 97.
- (3) この点から一九二八年法の基本原則にはドイツ社会保険制度の影響が顕著に見られるとする指摘もある。H. C. Galant, op. cit., p. 11.
- (4) Loi du 5 Avril 1928 sur les assurances sociales.
- (5) 田端前掲論文一四三頁。
- (6) H. Hatzfeld, op. cit., p. 147.
- (7) ルフラン (George Iefrant) は、のちにC. G. T.の活動がなければ法案はとも成立しなかつたであろうと、一九二八年法成立におけるC. G. T.の役割を協調している。しかし、C. G. T.も全面的に政府案を支持していたわけではなく、金庫運営に対する労働組合代表の参加および失業保険の欠如については批判を行つていた。H. C. Galant, op. cit., p. 13.
- (8) この一九二八年法が実際に日の目を見ることなく、一九三〇年修正法に引き継がれることになった理由として、この法案が一九二八年総選挙を目前にしていわばかけ込み的に議會を通過したこともあげられる。一九二八年法の成立をめぐる状況について、H. Hatzfeld, op. cit., p. 148.
- (9) 一九二八年法の詳細について、加藤前掲論文四六六頁以下参照。
- (10) フランスにおける社会保険医療史に関する包括的な研究として、久塚純一『フランス社会保険医療形成史―伝統的自由医療から社会保険医療へ―』一九九一年、九州大学出版会。一九二八年法をめぐる医師組織の動向に関して、同書一四五―一四七頁参照。
- (11) C. G. T. U. が新たな社会保険制度に反対した最大の理由は、保険料の徴収が帝国主義および資本蓄積につながるとする政治的主張に基づいてゐた。H. Hatzfeld, op. cit., p. 254.

(12) したがって本稿では修正後の本法を一九二八―三〇年法とする。

(13) *Loi modifiant et complétant la loi du 5 Avril 1928 sur les assurances sociales.*

(14) この給付は失業者に対する所得保障を意味する失業保険ではなく、失業中保険料を肩代わりするものに過ぎなかった。

(15) しかし、激しい反対運動の結果金庫選択の自由が制度化されたにもかかわらず、被保険者の半数は類似金庫ではなく、県金庫に加入した。(H. C. Galant, op. cit., p. 20) このことから県金庫に対して類似金庫の優位性を享受できる被保険者が少数にとどまっていたことが類推され、フランスにおいても普遍的社会保障実現の条件が整いつつあったことがうかがわれる。

(16) 国庫負担金の減額に関する一九三五年七月十六日のデクレ・ロワをめぐる議論が最も中心的なものであった。加藤前掲論文四七〇頁以下参照。

(17) H. C. Galant, op. cit., pp. 22-23.

第三節 家族手当

一九二八―三〇年「社会保険法」の成立によって、第三共和政期の社会保障制度は一応の完成を見ることになるが、この一九二八―三〇年「社会保険法」は、これまで述べてきたように、もともと第一次世界大戦後ドイツの社会保険から強い影響をうけて企画・制定されたものであった。それに対してこれから検討していく家族手当は、フランスにおけるパテルナリスムの伝統のなかから生まれ、それが後に顕著となる人口政策上の観点から俄然注目を集めるとともに、第二次大戦後本格化していくフランスにおける社会保障制度の「一般化」のさきがけともなっていく点で重要な意味を持っている。

フランスにおける家族手当の起源は、一九世紀末から二〇世紀はじめにかけて一部の企業で行われはじめた、労働意欲の奨励もしくはキリスト教的な道義的意図に基づいて家族持ちの労働者に家族手当を支給する慣行に求めることができる。⁽¹⁾ こうした慣行が成立した理由としては、労働者の勤労意欲を向上させることに主眼があつたが、それだけでなく第一次世界大戦中多くの婦人たちが工場労働に従事する経験をもったこと、さら

に革命的労働運動の伸長を抑えることなども関連していた。⁽²⁾

こうしたなか各企業において家族手当の支給が飛躍的に増大するきっかけとなったものが、一九一九年にエミール・ロマネ (Emile Romanet) が考案した「家族手当補償金庫」 (Caisse de compensation des allocations familiales) である。それまで家族手当は各企業のまったく自主的な裁量によって支払われていたが、この金庫は家族手当支払いに関して競争関係にある企業間の負担を平均化することを目的とし、地域あるいは業種ごとに設置された家族手当補償金庫に対して加盟企業はその雇傭する労働者数に比例して拠出金を払い込むものとした。したがって労働者は直接経営者からではなく、家族手当補償金庫から家族手当を受給する仕組みが出来上がった。この家族手当補償金庫が普及することによって家族手当受給対象労働者数は一九二〇年代には激増することになる。⁽³⁾

しかし、この家族手当の法的性格をめぐってはさまざまな考えが生まれた。経営者は家族手当を「好意ある特別手当」 (des gratification bénévoles) とし、これを賃金の一部として捉えることには強く反対した。また元来経営者団体である家族手当補償金庫も一貫して家族手当を労働契約に基づく賃金の一部と見なすことを否定した。これに対して労働者側の一部には家族手当に付加賃金 (sursalaire) という名称を与えて、これを基本的賃金と不可分のものとして位置づけようとする動きが見られた。⁽⁴⁾ しかし、労働者側の多数勢力は、そもそもパトロナージュの性格を持つ家族手当を、経営者の労働者に対する恣意的支配の手段ととらえ、家族手当を労働の代償の一部と見なすことには終始反対し、むしろ労働の実績とは無関係な公的福祉給付としての家族手当の創設を訴えていた。⁽⁵⁾

こうしたなかで政府は、公務員に対する家族手当支給に取り組みなど家族手当の拡充を推進していたが、一連の社会保険整備の一環として一九三二年に「家族手当法」を成立させた。この法律は「工業的、商業的、農

業的職業、もしくは自由業において、年齢および男女を問わず労働者または職員を常時雇傭する企業主は、それら企業間で設置される補償金庫、または労働大臣が認めるその他の組織に加入する」ことを義務づけた。すなわち、使用者はこれまで任意であった家族手当補償金庫への加入が義務づけられ、一六歳までの子供を扶養する労働者にこの金庫から家族手当が支給されることになった。⁽⁶⁾財源となる拠出金 (cotisation) は従来同様使用者の負担とされ、制度の管理運営もこれまでの補償金庫が当たることになった。したがって、この一九三二年「家族手当法」は新たな制度を創設したものではなく、企業間の自主的協定であった家族手当補償金庫への加入を法制化したものであった。その意味で一九三二年「家族手当法」は、本来私的性格を持っていた機関を法制化によって公的性格を持つ機関に変更させた点で、公権力の及ぶ範囲を議会の立法によって拡大しようとしたものととらえることができる。

すでに見たように労使双方ともに家族手当の意義は認めつつも、その法的性格をめぐる両者の間に厳しい対立が見られたにもかかわらず、この一九三二年法が成立した背景には次のようなことがあげられる。第一に、家族手当を扶養家族を持つすべての被用者に平等に支給することによって、家族手当受給者と不受給者との間の格差を是正すること、第二に、激しい国際的競争のなかで国内における企業間競争を緩和させること、このためには立法化によって金庫への加入を法的に義務づける必要があったこと、第三に、人口政策上の課題、つまり当時のフランスが抱えていた低出生率とそれにともなう将来の労働力不足を防ぐためには、家族手当の受給者拡大が効果的であると考えられたことである。⁽⁷⁾

議論の焦点であった家族手当の法的性格については、この法律が労働法典の「賃金」の項に「家族手当」として挿入されたこと、また一九三二年七月二日の破毀院判決のなかで「家族手当は賃金の付加物 (un complément du salaire) であり、賃金の性格を持つもの」⁽⁸⁾と判示されることによって一応の決着がつけられた。しか

し、この家族手当の法的性格をめぐっては企業側からの反論も根強く、また労働側も家族手当は労務の提供とは関係ない、集団社会 (collectivité) が組織しなければならぬ社会サービス (services sociaux) であるとする主張も引き続き見られた。⁽⁹⁾

家族手当をめぐる情勢は一九三〇年代後半にはいりフランスにおいて人口問題が急浮上することによって大きく変化する。一九三五年に死亡数が出生数を上回り、また他の先進国に比べ人口増加率が極端に低いことが明らかにになると、一九三九年二月元老院議長の下に「人口問題高等委員会」(Haut comité à la population) が設置され、人口の減少傾向に歯止めをかけるべく対策が取られることになった。そうしたなか一九三九年七月に「家族法典」(Code de la famille) がデクレ・ロワの形で制定された。この家族法典によって家族手当は大きく制度的に拡充されることになる。まず第一に、家族手当の受給対象者を使用者自身や自営業者を含むすべての就業者に拡大した。第二に、扶養する子供の数が増えるにつれて手当額を累進的に増額させることにした。⁽¹⁰⁾ とくにこの二つ目の改革は人口政策上の強い要請に基づくものであった。⁽¹¹⁾

しかし、家族手当の受給対象者を雇用関係の成立していない自営業者等にも拡大させることは、家族手当の法的原理に大きな修正を迫るものであった。すなわちこれまで雇用関係を媒介とする労働者政策の一環として、賃金を補完するものとして位置づけられていた家族手当は、労働者政策の枠をはなれ、総合的社会政策の中心に位置づけられることになった。しかもこの後家族手当の適用範囲は、さらに拡大し、出産のために一時的に職場を離れる婦人労働者や夫の死亡後扶養家族を抱えた寡婦にも手当が支給されるようになっていく。⁽¹²⁾ このように労務の提供と家族手当との関係に重大な変化が生じ、家族手当制度は社会保障制度「一般化」(généralisation) へのさきがけとなったと考えることができる。

こうした家族手当の一般化は、当然国家の制度への介入拡大を前提としていた。とくに拠出金の支払能力に

劣っている自営業者を制度に加入させるためには、かなりの国庫負担が必要とされたからである。しかし、元来経営者の私的協約から始まったフランスの家族手当制度は、このようにその規模の拡大にもかかわらず、制度の管理運営主体は国家からは独立した機関としての家族手当補償金庫であり、その設立や運営のイニシアティブはあくまでも経営者団体が掌握しており、国家の役割はその適正な運用を確保するための後見的役割にとどまっていた。こうした点に第二次世界大戦以前のフランス社会保障制度の根本的特徴とのちに克服されるべき大きな課題が示されていた。

- (1) H. C. Galant, *op. cit.*, p. 9. なおフランスにおける家族手当の成立と発展については、上村政彦「フランス家族手当の生成と発展」『国際社会保障研究』（健康保険組合連合会）一九七三年。
- (2) ストライキなどの労働攻勢に対して、賃金など労使の協約に基づくものとは異なる家族手当の改廃は経営側にとってかなりの武器となったであろう。
- (3) 上村前掲論文五頁参照。
- (4) ここで賃金論に深入りすることは控えるが、フランスでは労働者の賃金の性格をめぐって、単なる労働の代謝としてではなく生活の必要 (*besoin*) に応じるものとするとなえ方が一九世紀末にはすでに登場しており、今日的観点からも興味深い。
- (5) 労働総同盟 (C. G. T.) の立場が代表的なものである。こうした労働者側の家族手当のとなえ方に関しては、H. Hazfeld, *op. cit.*, p. 173. 以下を参照。
- (6) 農業部門の労働者に対する家族手当はしばらくの間留保されのちにデクレの形で実施に移された。
- (7) しかし、このなかで最後の人口政策上の理由に関しては、フランスにおいて人口問題が深刻な問題として注目されるのは、のちほど見るように一九三五年以降であること、またこの家族手当がそもそも出生率向上に効果を持つかどうかは当初から疑問視されていたことをあげ、すくなくとも一九三二年段階では実際上ほとんど関連はなかったとする見方がある(H. Hazfeld, *op. cit.*, p. 178.)
- (8) A. Rouast et P. Durand, *Precis de la législation industrielle*, Paris, 1955, p. 489.

- (9) すでに述べたように、家族手当に関する労働総同盟(C.G.T.)の立場には大きな変化はなかった。上村前掲論文七頁参照。
- (10) 著名な人口学者ソーヴィ(Alfred Sauvy 1898-1990)は、フランスにおける出生率低下の原因として、フランス人の「経済的マルサス主義」および高い貯蓄性向に見られる保守的生活態度をあげている。cf. Alfred Sauvy, *La population*, (collection Que sais-je? n148)
- (11) このようにフランスにおいて家族手当制度が他国に対比していち早く整備された背景に人口政策との関連があったことは広く認識されているが、この問題をめぐっては現在に至るまで家族手当の社会政策上の位置づけをめぐって議論が絶えない。つまり家族手当は出生率の向上という国家政策の一要素として位置づけられているのか、それとも疾病保険などと同様に労働者を中心とする国民のニーズに対応することを主眼としているのかが不明確であるとする批判である。近年では児童扶助を主目的としている家族手当は女性労働者に対する一種の失業手当の性格を持つとする見方も登場し、その社会政策上の位置づけはますます複雑なものとなっている。
- (12) 一九四一年二月十五日法および一九四二年九月九日法による。この時期はドイツ占領軍およびヴィシー政権下にあったこともこうした改革の要因として考えられる。

むすびにかえて

これまで検討してきたように、一八九八年「労災補償法」に始まり、一九一〇年「老齡年金法」、一九二八―三〇年「社会保険法」そして一九三二年「家族手当法」と続いていく、第三共和政期の社会保険諸制度の成立過程全体を通して、フランスにおける「社会保障」の概念が、「社会的連帯」の理念を媒介として、一九世紀のリベリズム的諸原理を克服し、全国民を対象とする強制保険の採用を含む社会保険制度の充実の形で次第に政治社会に定着していったことが示された。しかし、一連の社会立法過程をめぐっては、同時にフランスにおける社会保障の概念が必ずしも全国民を対象とするミニマムな社会保障サービスの保障を意味するもので

はなく、職域を中心に労使を主体とする相互扶助によって支えられる性格を強く持つものとして形成・発展してきたことにも注目しなければならない。そしてそうした社会保障の概念の形成過程から導き出されたものとして、国家行政機関は、立法化によって国民に諸社会保障制度への加入を義務づけながらも、諸社会保障制度の運営については間接的にしか関与しないという原則を作り上げるようになった。それは具体的には、第三共和政期フランス社会保障制度における制度の管理・運営に関する「共済組合原則」の定着である。すでに一九二八―三〇年「社会保険法」をめぐる議論でもふれたように、この「共済組合原則」は、次第にその適用範囲を拡大しつつあったフランス社会保障制度を支える原理として実質的には機能しにくい要素を多く抱えるものになっていた。

しかし、そうした社会保険制度をめぐる実態にもかかわらず、この「共済組合原則」は、社会保障システムにおいて国家機構の主導的な役割を極めて限定的なものにするなど、第二次大戦後のフランスにおける本格的な「福祉国家」形成にまで大きな影響を与えていき、フランス社会保障システムに多くの特徴を付与する重要な要素となっていた。第三共和政期の社会保険制度史について考察してきた本稿のおわりにあたって、この「共済組合原則」が第三共和政期を通じてフランス社会保障制度の重要な特徴となっていく要因について改めて考察してみることしたい。

すでに述べたように「共済組合原則」に立つ社会立法の第一の推進者は国民議会における急進主義的共和主義者たちであった。⁽¹⁾ かれらは、ドイツ社会保険制度の強い影響下に立法化を進めようとした官僚とともに、立法化の各場面において総合的社会保険制度の早期実現の必要性を力説した。かれらにとって、フランスにおける社会保障制度は特定の党派や団体の利益に沿って構成されるものではあり得なかった。それは「人間の本性に内在する保障の欠如に対する必要な矯正」であり、共同社会 (collectivité) のもっとも重要な財産である人

的資産をつくりだす「社会的連帯」「国民的連帯」の作品にほかならなかった。かれらにとって、それは直ちに「国家」にとつての必要事ではなく、「社会」(société, collectivité)ないし「国民」(nation)にとつての必要事にほかならなかった。社会保険の「共済組合的」構成、「非国家主義的」構成はこうした「社会的連帯」の論理的帰結であつた。⁽²⁾

こうした社会立法をめぐる議会内の動きに加えて、議会外の社会勢力については、最大の労働組合組織C.G.T.が改良主義的見地から、ときに政府・議会の法案について批判を加えながらも、一貫してその支持勢力となつたことが注目される。しかし、C.G.T.D.の立場に顕著に表れているように、労働勢力が全体として社会立法の推進力であつたわけではない。フランスの労働勢力が社会立法に決定的な影響力を発揮するのは第二次大戦後のことである。

これに対して、第三共和政期の社会立法に果たした共済組合団体の役割は両義的である。共済組合団体は、一貫して社会保険制度の「国家主義的」構成に反対しつづけ、また一九二八年法の実施を実質的に阻止するなどフランス社会保険制度の「一般化」の大きな障害となつた。しかし、他方では、その相対的に肥沃で安定した財政基盤をもとに「共済組合原則」に立つフランス社会保険諸制度を下支えする最大の勢力でもあつた。また共済組合団体は、社会立法を押し進めた急進派の政治的基盤でもあつて、これを定着させるうえで最大の貢献者となり、また同時にこうした制度枠組みにおける最大の受益者でもあつた。

さらに、経営者団体や医師団体は「強制原則」に反対の態度をとりつづけ、強制保険制度を実質的に任意・自由制度に骨抜きすることに意を用いたが、とくに経営者団体は社会保険制度がパテルナリスム的な労働者統制の手段となりうる部面においては、費用負担の増大を警戒しながらも制度の拡充に協力を惜しまなかつた。

こうした諸勢力の動向を整理すると、第三共和政期の社会保険立法を、「共済組合原則」の定着によって決

定づけたものは、第一に、共済組合運動の担い手である「小所有者」階層を最大の支持基盤とする急進的共和主義者の国民議会における影響力の拡大であり、第二に、労働組合や経営者団体が、社会保険制度の位置づけに関して必ずしも一貫した方針を打ち出せず、その結果として社会立法過程に決定的な影響力を及ぼそうとせず、第三に、各種共済組合の担い手であった諸組織の職域や地域社会における信用や安定性が、社会保険制度の円滑な運営にとって有意義なものと考えられたことである。つまり、第二次大戦前のフランス社会保険立法における「共済組合原則」の確立は、「小所有者」階層の政治的・社会的影響力の強さという第三共和政期フランス政治社会の構造的要因に根ざすものであった。

(1) H. Hatzfeld, op. cit., p. 144.

(2) 田端前掲論文一五九頁。

本稿は二〇〇〇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。