

フランス第三共和政期における共済組合運動の展開

廣 澤 孝 之

はじめに

第一節 「社会的貧困」への取り組みと社会保険制度創設の試み

第二節 フランスにおける共済組合運動の展開過程

第三節 「社会連帯」概念の浸透と「一九一〇年年金保険法」の挫折

第四節 共済組合運動の転換と「一九二八―三〇年社会保険法」の成立

結 論

はじめに

フランスにおける「福祉国家」(Etat-providence)の形成過程において、重要な転換点となった第三共和政期の各種社会保障制度の制定過程を辿ると、経営者団体は、各企業あるいは業界単位の「パテルナリスム」(paternalisme)を重要視し、また労働組合勢力は、被雇傭者に拠出を求めない疾病保険や年金制度の創設を主張することが多く、とくに第一次世界大戦以前においては、両者とも職域を越えた普遍的な各種社会立法に必ずしも積極的とはいえなかった。

にもかかわらず、第三共和政期とくに第一次世界大戦後の時期に一九二八―三〇年「社会保険法」に代表されるすべての産業労働者を対象とする老齢年金や疾病保険など各種社会保険制度が整備拡充されて行った背景には、第一に、普遍的な社会保障制度の積極的導入によって「社会問題」の解決をはかろうとした急進的共和主義派などを中心とする議会内の動きがあり、第二に、第一次世界大戦後の各国で展開された各種社会立法の影響（フランスの場合には、旧ドイツ領のアルザス・ロレーヌの編入も大きな要因であった）の二つに加えて、第三に、それまで強制加入を原則とする社会保険制度導入に強く抵抗していた共済組合運動の事実上の方針転換があげられる。

この時期「共済組合組織」(*sociétés de secours mutuels*)は、疾病保険を中心に最大の被保険者数を数え、地域社会に対しても強い影響力を持っていた。したがって、この時期の社会保障制度の成立過程を考察するに当たって、共済組合組織が社会立法過程および諸制度の社会への定着をめぐる情勢において示した行動は、第一次世界大戦後新しい社会立法の積極的な推進勢力となった労働組合運動とともに、きわめて重要な視点であると考えることができる。

本稿では、こうしたフランス第三共和政期の社会保障制度成立に果たした共済組合組織の役割について、その社会的・政治的側面を中心に考察し、この時期の各種社会立法過程に及ぼした共済組合組織の強い影響力と、その影響力の背後にあったものについて明らかにすることにした。

(本稿は、二〇〇五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。なお本稿の内容に関連する報告(「フランス第三共和政期の共済組合運動―社会立法への取り組みを中心に」)を、社会政策学会第一一一回大会(二〇〇五年一〇月、北海道大学)で行い、参加者から貴重なコメントを賜ったことを付記する。)

第一節 「社会的貧困」への取り組みと社会保険制度創設の試み

(1) 一九世紀後半における「社会的貧困」(paupérisme)の問題

全国的な鉄道網の普及などにもない本格的な工業化が進行し始める第二帝政期以降、フランスにおいても「社会的貧困」が大きな課題として登場してくることになる。一九世紀後半における社会的貧困の問題としてとくに意識されていくのは、第一に、労働貧民の劣悪な住宅条件であり、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。

第一の問題に対しては、企業主によって労働者住宅建設の取り組みがなされ、とくにジュールジュ・ピコなどル・プレー学派による積極的な住宅建設の動きが特筆される。しかし、こうした住環境の改善を柱とする社会的貧困のパテルナリスムの解決方法の模索は、社会保障制度の創設に直接つながるものではなかった。とくにル・プレー学派は、産業化がヨーロッパ社会にもたらしたregainな効果を強調することが多く、社会的貧困への対処としては、伝統的家族の再興などをその政策的な柱とするものであった。

第二の問題に対しては、従来の救貧政策に代わるものとして、一八五〇年に政府の管理下のもとに「国民老齢年金基金」(Caisse nationale des Retraites pour la Vieillesse)が創設される。この組織は、会員の継続的な払込みにより終身年金基金をつくり、その利子分を会員に支給するものであったが、その給付水準は極めて低いものにすぎず、本格的な老齢年金にはなりえないものだった。したがって、優秀で安定した労働力の確保をめざしていた企業は、労働者の互助的組織にパテルナリスムの援助を加える形で老齢年金基金の創設を試みることになる。各職種で進められたこうした年金基金創設の動きのなかで、一八九四年に創設された「鉄鋼労働者老

「老齡年金基金」は、各企業によって試みられていた諸制度を統合した、職域によって組織された最初の全国的な老齡年金制度として重要である。

こうした職域保険の拡充の動きのなかで政府は、一八九四年に「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（すべての炭鉱労使は、ともに賃金の二％に相当する金額を保険拠出金として、上記の国民老齡年金基金に払い込む）を行い、職域保険と政府管掌の年金制度との接合を企図する。政府がこうした職域年金制度の拡充を推進した背景には、例えば一八九四年段階で、すでにフランスの坑夫全体の九八％が、すでに何らかの形態の年金組織に加入するなど、パテルナリスムの組織の拡大が着実に進んだことがわかる。

また一九〇九年には、鉄道員を対象とする「主要鉄道退職年金法」も成立する。この年金制度は、権威主義的・身分的職場秩序に強く反発していた鉄道労働者によって、職制の恣意的支配をはね返し、労働条件の統一的改善（当時フランスの鉄道網はまだすべて国有化されておらず、いくつかの経営形態があった）を求める動きの中で、産業別の統一的制度として実現したものであった。

さらに第一次世界大戦直前の一九一四年には「坑夫自主年金基金」（*Caisse nationale autonome de retraite des ouvriers mineurs*）が法制化される。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。またこの年金制度は、強力な炭鉱労働運動を制度実現の推進力とし、のちの全産業を対象とする社会保険制度全体のモデルとなる大きな意義を持つものであった。

しかし、こうした職域を基盤とする制度から普遍的な社会保険制度の実現が容易に発展して行ったわけではなかった。その原因は、第一に、後述する共済組合組織が各種給付制度を拡充し、最大の保険給付組織として

の足場を固めて行ったこと、第二に、職域保険が整備された鉄道・鉄鋼などは、当時のフランスにとって戦略的に重要な産業で高い生産性を有するという意味で例外的であり、当該産業の労働者は、こうした職域保険制度の存在をある種の特権意識をもって意識していたこと（したがって、給付水準の平準化につながる制度の「一般化」にはきわめて消極的だった）、第三に、一部の産業を除いては零細工場が圧倒的多数を占めたフランスにおける工業化の漸進的進行は、普遍的な社会保険制度実現の前提となる産業界・労働界の組織化を容易には推し進めなかったことがあげられる。

(2) 「社会保険」制度の成立

職域を対象とする各種保険・給付制度拡充のなかで、全産業にわたるフランス最初の「社会保険」制度として制定されたのは労災補償制度であった。一九世紀末、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、パテルナリス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た。例えば、甚大な労働災害が頻発した鉄鋼業では、一八九一年に「鉄鋼労災保険基金」をフランス鉄鋼協会が創設し、加盟企業から保険料を徴収し、労災死亡事故や重度災害の犠牲者に、基金から補償金を支払う制度を整備することになった。

こうした特定の職域を対象とする制度だけでなく、第三共和政が定着していった一八八〇年頃から、政府部内でも労働者全体を対象とする労災補償制度の創設の必要性が次第に議論されはじめていくことになった。労災補償制度に関しては、民法上の損害賠償の解釈の転換によって現行の法体系の中で問題の処理をはかろうとする議論も有力であったが、問題の根本的な解決のためには、労災補償に関する新たな立法の必要性が次第に強く主張されることになる。こうした主張の中心に位置していたのは、ナドー (Martin Nadaud) など左派共和

主義に立つ議員たちであった。

こうした状況のなかで、一八八〇年に国民議会に提出され、実に一八年間の審議を要して一八九八年にフランスにおける最初の「社会保険」制度となる「労災補償法」(Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail) が制定される。この労災補償法の成立は、フランスにおける社会保障問題に関する、法的・社会的そして国家の役割のいずれの面においても決定的な転換の嚆矢となった。

一八九八年に成立した労災補償法の特徴は、次の三つの点に認められる。第一に、重要な法理の転換として、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、農業労働を除くほぼすべての産業労働者を被保険者としながらも、国家の主管する強制保険制度ではなく、使用者の責任と裁量を重視して「任意責任保険制度」を活用したこと、である。

ここでとくに注目したいのは、第三の特徴(任意責任保険制度の活用)である。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、共済組合組織や補償組合の結成を図るもの、「全国災害保険金庫」への加入、の三つであった。

最初の本格的な社会保険である労災保険制度の導入にあたって、その運営組織に任意加入を原則とする共済組合組織の活用が想定されたことは、この時期のフランスにおける共済組合運動の拡がりとその社会的影響力の大きさを物語るものといえる。

第二節 フランスにおける共済組合運動の展開過程

(1) 共済組合組織の成立

フランスにおける共済組合組織は、すでにアンシャン・レジーム期にいくつかの都市においてその原型を認めることができるが、大革命期の一七九一年に公布されたル・シャブリエ法によって、他の職業的結社とともに禁止された。

一八四八年の二月革命後、結社の自由が容認され、「社会問題」への積極的対応として共済組合の活用を模索するド・ムラン (Armand de Melun) などの活動によって、法的にも (Loi du 15 juillet 1850)、かつての同業組合を基礎とする「許容組合」(Société autorisée) だけでなく、「公的利益への貢献を目的とすることを国家が承認する組合」(Société reconnue d'utilité publique) の結成がはかられることになった。

第二帝政成立後、社会的貧困の撲滅を標榜したナポレオン三世の公布したデクレ (décret-loi du 26 mars 1852) において、三種類の共済組合組織 (Sociétés autorisées, Société reconnue d'utilité publique, Sociétés approuvées) の創設が容認され、フランスにおける共済組合組織は本格的な活動を開始する。その結果一八五二年末段階で、共済組合組織は二、五〇〇以上の組合におよそ二七万人を組織していくことになる。

その存在が公的に容認された三種類の共済組合組織のなかで、その規模および影響力を次第に拡大して行ったのが、新たに設置が認められた「認可組合」(Sociétés approuvées) であった。この認可組合は、職域ではなく、地域 (または県) 単位に基礎を置いた組織であり、政府から認可を受けるとともに、認可による税務上・財政上の便宜を受ける条件として、「名誉会員」(membres honoraires) をメンバーに加えることを求められてい

た。この名誉会員は、共済組合組織に寄付を行うことができ、金庫から保険給付等を受ける必要がない経済的・社会的基盤をもつ、地域社会の「名望家」（具体的には中小企業主・農園主・医師に代表される自由業者・ラントリーエと呼ばれる小資産家など）に限られ、事実上かれらが認可組合の運営を掌握することになっていく。

この時期に共済組合組織の結成が促進された背景には、社会問題の解決を貧困層に対する富裕層の道德的感化によってはかる（*moralization*）ことをめざし、その手段として共済組合組織の活用を模索した第二帝政の共済組合政策（*mutualité imperiale*）があった。そして共済組合組織は、地域名望家の影響力を最大限活用することで（彼らの影響力はその経済的資源だけにとどまるものではなく、地域社会における知識階層としての名声や威信に拠るものも大きかったと考えることができる）ボナパルティズム的社会秩序をその基底部分で支えることが期待されていた。

第二帝政期の共済組合運動の発展は、第二帝政崩壊の一八七〇年段階で、約五、八〇〇の共済組合が組織されるほどになったが、その大多数（約四分の三）は認可組合によって組織されたものであった。このような認可組合を中心とする共済組合組織の拡大は、疾病給付を中心に保険制度をフランス社会に定着させる上で大きな役割を果たしたが、同時に共済組合組織の名望家支配化（*notabilisation*）の傾向は、第三共和政成立以後、次第に活発になっていく労働組合運動と共済組合運動との乖離を生み出していくことになる。

(2) 共済組合組織の拡大と社会立法への関与

第三共和政期に入ると、すでに述べたような労災補償問題を大きな契機とし、またバストゥール革命と呼ばれる伝染病治療への関心の高まり（とくに結核予防は重要な問題として意識されていた）のなかで、国家の重要な政策的課題として、本格的な社会保険制度の導入を求める声が議会内外から次第に高まっていく。

こうした動きに対して、共済組合組織は、積極的な加入者増加策によって、疾病給付制度を中心に地域社会において確実に加入者を増加させ、次第に需要が高まって行ったフランスの医療制度を支える上で極めて重要な役割を果たすことになった。しかし、すでに述べたように、鉄鋼・鉱山労働者などを中心に職種において次第に整備されていった老齢年金に関しては、ほとんどの共済組合が制度としては設けているものの、疾病給付の余剰金を財源とするものが多く、政府の管理する国民老齢年金基金と同様に給付水準が極めて低く、老後の生活を一定程度保障する年金給付を実現する状態にはほど遠かった。

また当時の労働者にとつて最大の関心は、退職後や老齢への備えではなく、景気変動などにもなう失業に対する恐れであった。しかし、失業保険の導入に対しては、費用負担の増大を懸念する経営者団体や、失業問題に対する国家責任の明確化を忌避する政府の反対など各方面から強い抵抗が示され、新しい社会保険としての失業保険制度の実現は容易ではない状況にあった。疾病給付などと異なり使用者や国家からの拠出のない失業給付は実際上保険として機能し得ず、任意加入を前提とする共済組合組織に対して労働者階層が大きな関心を示さない理由がそこにあった。

このような状況のなかで、第三共和政期の共済組合運動にとつて重要な課題は次の二点にあった。第一は、経営者団体の進めるパテルナリスムの諸制度の拡充や、政府を主体とする社会保険制度創設の動き（一八八六年には国民老齢年金基金の改革も行われ、すでに述べたような職域年金との接合も企図される）に対抗し、共済組合組織の拡大や組織を支える法的・制度的基盤を確立することであり、第二に、労働組合運動の影響力拡大に対抗し、共済組合運動の政治的・社会的影響力を確保することであった。

共済組合組織の法的位置づけの確立に関しては、共済組合運動の中心的活動家であったマーズ（Hippolyte Maze）によって、一八八一年に共済組合組織の新たな法制化の提起がなされ、第二帝政期の慈善的な共済組

合のあり方からの転換が提唱された。共済組合組織の全国組織会議も一九八三年のリヨン大会以後継続的に開催され、一九九〇年には「共済組合全国連盟」(La Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité)も作られた。共済組合運動は、労働者階層の加入を積極的に推進すべきか否かなどその方向性をめぐる対立を抱え、また地域的にも組織運営形態に多くの差異をもっていたが、共和主義派への支持と「国家による強制」の排除など自主的な組織の形成を目指す点では一致していた。

後述するように、一九九三年には公的扶助立法の一つとして「医療扶助法」が制定されるなど、地域における医療サービスの需要が拡大し、そうした医療サービスを下支える機関として共済組合組織の活用を強く主張していた医師組合の方針もあって(多くの地域では医師自身が共済組合組織の運営に携わっていた)、疾病給付を中心に加入者を増加させていた共済組合組織の重要性がこの時期には強く意識されるようになっていくことになる。

こうした状況を受けて、最初の社会保険制度である労災補償法が成立した一九八八年には、いわゆる共済組合憲章と呼ばれる「共済組合法」(Loi du 5 avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuels)が制定され、共済組合組織は、被保険者の任意加入を前提としながらも社会保険制度の担い手として法的にも位置づけられることになった。すなわち共済組合組織は、医療保険・老齢年金・生命保険・廃疾保険など社会保障に関するほとんどの領域にわたる金庫を設置し(特別制度として失業保険や職業紹介等も認可された)、加入者から保険料を徴収し給付を行うことが公的に認められることになった。

この共済組合法の成立以後、共済組合への加入者は飛躍的に増大し、一九〇一年には、約一万五、〇〇〇の共済組合組織に二六〇万人の加入者を数えるにいたった。しかし、共済組合組織の規模的拡大は、地域単位で多数の零細な共済組合を叢生させることになったため、地域的にきわめて多様化した組織運営や脆弱な財政基

盤に関して多くの問題を共済組合組織にもたらすことになった。

こうした問題に対して、共済組合組織は、一九〇二年に「フランス共済組合全国連合」(F.N.M.F. la Fédération nationale de la mutualité française)を結成し、機関紙の発行や全国大会の開催によってその社会的影響力の確保に努めていく。また国家による積極的社会保障を主張する労働組合運動を背景にした社会主義勢力の台頭（一九〇五年のS.F.I.O.の結成など）は、地域における名望家支配に支えられていたこの時期の共済組合組織にとって、その政治的基盤を揺るがせるものとして意識されていく。

したがって、この時期以降共済組合組織は、次第に議会内に足場を確保した社会主義勢力と密接な関連をもつようになっていく労働組合運動との提携ではなく、政治的には、革命的左派と個人主義派の双方に対抗していた、ブルジョワ (Léon Bourgeois) などに代表される急進的共和主義派との提携をより深めさせていくことになる。共済組合組織が急進的共和主義派への支持を強めていった背景には、当時の急進的共和主義派が、自由主義と社会主義、科学 (science) と道徳 (morale) の間の橋渡しをし、両者を結びつけることをスローガンにかかげており、当時の共済組合組織が模索していた各種団体の自治と両立できる共和政国家像にもっとも近接するものであったとともに、共済組合組織による労働者・農民の組織化に強く反対していたジョレスなど社会主義派との対立関係において急進的共和主義派が大きな後ろ盾となることを期待したからであった。

第三共和政期の共済組合組織の拡大は、第一次世界大戦直前の一九一四年段階において、約五三〇万人を組織し、労使の拠出を基礎とする職域保険を規格的には凌駕する、最大の保険給付組織として確立されるにいたった。しかし、この時期の共済組合組織は、政府部内および議会の一部から提起された新しい社会保障制度の創設に対しては、共済組合組織への加入者の減少などを警戒して極めて否定的であり、とくに保険制度への「強制加入」には、各種金庫への個人の任意加入の原則に固執してあくまで反対する運動を展開した。

第三節 「社会連帯」概念の浸透と「一九一〇年年金保険法」の挫折

(1) 本格的な社会保障制度の創設をめぐる議会の動き

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、二〇世紀初頭には従来の救貧政策とは異なる範疇としての「社会保障」が次第に議論されていくようになる。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ラリズムにとって、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、社会保障制度の導入を新たな社会立法によって進めていくためには、こうしたリベラリズムを克服する論理を国民議会において確立する必要があった。

当時の国民議会は、ドレフュス事件前後の混沌とした思想状況を反映して、イデオロギー的に多極化の様相を見せはじめており、伝統的な保守派や経済的自由主義派に対抗する勢力も、社会主義派・社会主義的急進派・急進的共和主義派・急進的改革派・進歩的共和主義派などに分立し、新しい社会保障制度の必要性においては一致しても、積極的な国家の介入の是非や制度の管理運営主体・財源確保等めぐって激しい議論が展開されていた。

二〇世紀初頭には、国民議会に新しく設けられた「社会保障・保険委員会」を中心に本格的な社会保障制度の創設をめぐる議論が展開されていく。そこでの議論で強調されていくことになるのは、大革命が目指した価値の一つである「友愛」(fraternité)の理念と結びついた「社会連帯」(solidarité sociale)の概念である。一八九六年の「サン＝マンデ綱領」で国家による社会政策の必要を訴えたミルラン (Alexandre Millerand) など急進的

改革派や急進的共和主義派さらに社会主義派は、この委員会において従来の救貧政策とは異なる新たな社会立法の必要性を強調した。「委員会は、社会連帯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。」(一九〇二年二月五日の委員会報告)ここで強調された社会連帯の原理は、やがて各種社会立法において、職域的互助や慈善的給付にとどまらない、普遍的な社会保障制度の制度原理として具体的に示されていくことになる。そしてこの社会連帯の概念は、現在の社会保障法典(Code de la sécurité sociale)においても、フランス社会保障システムの根本的原則として謳われることになる。

一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて、これまでの共済組合組織における相互扶助の原理に代わる、国民的規模での社会連帯の観念の浸透がフランス社会においても進んだことは、一八八九年パリ万国救済会議の開催などによる世論の関心の高まりだけでなく、この時期次々と公的扶助立法が進められたことも密接な関連をもっていた。すなわち一八九三年七月一日「医療扶助法」、一九〇四年六月三〇日「児童扶助法」、一九〇五年七月一日「社会扶助法」と次々に立法化が行われ、旧来の救貧政策やカトリック教会を中心とする慈善事業とははっきり区別される社会救済の体系が模索されはじめていく。こうした状況やすでに述べた職域保険の拡充を受けて、政府は全産業の労働者を対象とする老齢年金制度の創設を目指すことになる。

(2) 一九一〇年「労働者農民老齢年金保険法」の成立と挫折

一九一〇年に制定された「労働者農民老齢年金保険法」は、すべての被雇傭者を対象とする強制保険制度の

採用という点で、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。

この法案審議が長びいた主な原因は、国庫支出の増大による財政破綻を恐れる政府の強い懸念と保守的な元老院の反対にあったが、議会における議論の焦点は、強制保険制度の採用という法案の根幹に関わる部分にあった。この点での合意が容易に成立しなかったことと、院外においてもCGIなど主要労働組合組織が、国庫負担の割合がきわめて低いことなどを理由にこの法案には極めて否定的だったことが、早期の法案成立をきわめて困難なものとした。結果的にこの法案は多くの修正を加えたうえで辛うじて成立した。

一九一〇年「労働者農民老齡年金法」の特徴は、次の三点にあった。第一に、他の公的年金制度に属していないすべての被雇傭者を対象とした初めての強制加入制度（農業労働者を含め年収三、〇〇〇フラン以下の被傭者全員を対象とし、それ以上の所得者や自営農などは任意加入とする）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、各種金庫が活用されるなど制度運営が極めて複雑である点、である。

こうした特徴のうち第三の点に関しては、法案の審議過程で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国民議会にも根強く、結果的に国民老齡年金基金や共済組合組織など既存の金庫が管理運営機関として活用されることになった。こうした保険金庫の多元化がはかられた結果、保険料の徴収は徹底せず、多くの労働者も将来のための拠出を忌避したため、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（加入者数はその後次第に増加するもの

の、第一次世界大戦後には大きく減少する)。

このように一九一〇年老齢年金法は、費用負担の増大を恐れる使用者だけでなく、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、職域保険の原理を全産業に拡大しようとした政府の意図にもかかわらず、実質的には立法趣旨の強制保険ではなく、任意保険制度としてしか機能しない事態を生み出した。

第四節 共済組合運動の転換と「一九二八―三〇年社会保険法」の成立

(1) 「一九二八―三〇年社会保険法」の成立

一九二八―三〇年「社会保険法」は、上述の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・社会構造への衝撃や、すでに充実した社会保険制度が整備されていたアルザス・ロレーヌのフランス領への編入などの諸条件をふまえた上で構想された。

第一次世界大戦後のこの時期には、戦争による多くの廃疾者や寡婦の発生という事態を受け、個人的生活保障に立脚する社会保障制度は、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「強制のなかの自由」(liberté dans l'obligatoire)を実現する、という論理によって、これまでの社会保障立法をめぐる議論における最大の論争点であった強制保険の採用を新しい社会保険制度の大原則に据えようとしていた。総力戦の経験が社会保険制度の必要性に対する国民の意識を大きく変えていた。またたとえば、これまで他地域に比べ高い労働条件を誇り、全国一律の保険料拠出に反対していた北部炭鉱労働者が、戦争で大打撃を受けこれまでの方針を転換するなど、社会保険制度に対する労働組合運動の姿勢にも大きな変化が生まれ始めていた。

こうした状況を受けて、当初の議論において強制保険の導入に強く反対していた共済組合組織も、社会保険

制度導入を求める世論に押される形で、これまでの方針を転換し、フランス共済組合全国連合(FNMF)が一九二三年のリヨン大会において、共済組合組織への任意加入の原則など個人の自律的生活保障への国家不介入の原理を脅かさないものであるならば、新しい社会保険制度の導入を支持するとの方向を打ち出し、従来の強制加入絶対反対の姿勢からの転換を行うことになる。

しかし、この社会保障立法に対する共済組合組織の方針転換は、普遍的社会保障制度の担い手としての共済組合の組織的限界の認識に基づくものではなく、むしろ強制加入を原則とする社会保険制度と共済組合組織との接合をはかろうとするものであった。つまり共済組合組織の自立性を、強制的加入を原則とする新しい社会保険制度のなかでも維持していくことができる制度設計を各種社会立法において求めたのである。事実上最大の保険給付機関として多くの加入者を擁する共済組合組織のこうした意向を無視して、国家行政機関が主導する新しい社会保険制度を構想することには大きな困難が予想された。

したがって、議論の焦点は、強制的な社会保険制度の導入は「国家主義」的だとする諸社会集団の抱いている危惧に抵触しない形で、新しい社会保険制度をいかに具体化するかにあった。こうした議論のなかで、この法案審議で提案されていくのが、政府が当初盛り込んだ「単一金庫」主義を、共済組合組織の主張を取り入れて修正し、保険制度への被保険者の加入に際して、各自に金庫選択の自由を与え、すでに各種共済組合組織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、社会保険制度における「共済組合原則」の導入であった。

しかし、この社会保険法の審議をめぐるのは、社会主義諸派の勢力拡大と、第一次世界大戦前のサンディカリズムの立場から転換し、社会保険制度の強力な推進勢力となったCCT多数派の院外での強力な活動にも影響され、むしろ当初の政府案に盛り込まれた単一金庫の原則が再確認され、新しく設立される県単位の金庫が、

各種共済組合組織などが組織している金庫を統括する役割を担い、間接的ながら統一金庫の実現がはかられることになった。こうした議論をへて、一九二八年「社会保険法」(Loi du 5 Avril 1928 sur les assurances sociales)が成立する。

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、すなわち年間所得一万五、〇〇〇フラン以下(ただし扶養する家族数によって基準所得には若干の幅がある)の被雇傭者すべてを対象とし、疾病・廃疾・老齢・死亡・出産などに対して給付を行うものとしたこと。第二に、最大の懸案であった「保険の統一」すなわち共済組合組織等の各種金庫を統括する「単一金庫」を原則として県単位で創設したこと。第三に、保険の三者(使用者・被雇傭者・国家)負担の原則を確認したこと、である。

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。しかし、法案が議會を通過した直後から、自由診療の原則を掲げる「医師組合」(Confédération des Syndicats Médicaux Français)や、金庫設立の自由を主張する共済組合組織を中心に各方面で大きな反対運動がおこされた。とくにこの社会保障法に対する医師組合の診療拒否も辞さないとする強硬な反対の姿勢は、法の執行を延期させる事態に発展していくことになる。また共済組合組織がこの社会保険法の実施に反対した最大の論拠は、県金庫による各種金庫の統括によって、事実上共済組合組織はその自律性の基盤を失い、国家行政機関の下部機構に改変させられてしまうとするものであった。

こうした反対運動に直面し、Action françaiseに代表される右派勢力の示威行動など院外の騒然とした雰囲気の中、事態の収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會に提出し、その成立によっ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(Loi modifiant et complétant la loi du 5 Avril 1928 sur les assurances sociales)にそのまね引き継がれることになった。

一九二八年法を修正する形で成立した一九三〇年法の特徴は、一九二八年法の最大の特徴であった「保険の統一」および単一金庫の原則を改め、県金庫による各種金庫の統括を廃止し、各種金庫が対等な立場に立つて組織の運営・管理を行うことを承認した点にあった。すなわち一九三〇年法では、共済組合、労働組合、経営者団体、教会がそれぞれ設立した金庫（これらの金庫は県単位の金庫と区別して、「類似金庫」(caisses d'affinité) とよばれた）と県金庫はまったく対等な立場に立ち、被保険者は各自の選択によって、これらの類似金庫のいずれかに加入するか、もしくは県金庫に加入することを義務づけられることになった。このように統一的な制度運営主体が確立されなかった結果、各金庫は被保険者の制度間の移動等に起因する煩雑な事務処理に忙殺されることになり、また保険のスケールメリットも生かされないことになった。

(2) 「共済組合原則」の確立

これまで述べてきたように、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、自律的保険制度の原則を維持しつづけようとする共済組合組織などの諸勢力によって大幅な変容を余儀なくされた。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、政府が主体となって形成した県金庫にはこれら類似金庫の何れにも加入しなかったもののみが加入することを原則とするようになったにもかかわらず、社会保険法成立後、各種類似金庫への加入者は県金庫への加入者を大きく下回るようになった。

このことは、この時期フランスにおいても普遍的な社会保険制度導入の条件が整いつつあったことを示すものといえる。つまり一九二八―三〇年法の制定は、共済組合組織がフランスにおける社会保険制度の中心的な担い手にはなり得ないことを明確に示すものであり、これまでフランスの社会保障制度を実質的に支えてきた共

済組合組織に対して、事実上の最後通牒を突きつけるものであったとする解釈も成り立つ。ただし、中小所有者層の社会的優位性は次第に失われ始めていたが、都市部を中心とする給与所得階層もまだ大きな力を持つ状況ではなかった。両者の政治的・社会的関係が大きく変化し始めるには、その後の「人民戦線」内閣成立期以降を待つ必要がある。

この一九二八―三〇年「社会保険法」のもっとも重要な意義は、「保険の統一」には成功しなかったものの、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急進的共和主義派が社会主義派との提携のなかで、社会連帯の理念の定着をはかり、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新しい社会立法の必要性を訴え、被雇傭者すべてを対象とする普遍的社会保障制度の導入を強力に推し進めることに成功した点にあった。つまり共和政国家が、社会的貧困や社会問題の解決に向けて確固とした役割を果たすことの確認であり、大革命が掲げた普遍的な「価値」と具体的な政策課題への対応を社会保障制度の実現という形で示したものであった。

急進的共和主義派を中心とする社会保険制度の推進派が、一連の社会立法に関わって果たしたもっとも重要な役割は、当初国家主義的と評された政府の官僚機構の構想と、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済組合組織や宗教的慈善組織など諸社会団体の構想とを、「済組合原則」という構成によって妥協させることで、社会保険制度の速やかな実現をはかったことにある（フランスにおける社会保障制度の一般化の問題を論じる際には、一九三〇年代にその性格を大きく変化させ、フランス社会保障制度の独自性ともいわれる家族手当制度 (allocations familiales) について当然言及する必要があるが、本稿ではこの問題には立ち入らないこととする）。

この済組合原則は、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」(Etatism) を避けると

ともに、共済組合組織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、強制保険制度を前提とした、一つの非国家的な社会保障制度のなかに取り込んでいくものであり、それはやがて社会保障制度におけるフランス的特徴と見なされることになる。このような制度原理は、すでに述べたように、その運用においては効率性を欠き、共済組合組織およびその実質的担い手であった地域名望家層の地位低下によって次第に実態には合致しないものとなっていくが、第二次世界大戦後の本格的な社会保障制度改革における労使を主体とする金庫理事会による自律的運営の原則確立まで続いていくことになる。

結 論

これまで検討してきたように、共済組合組織は、第三共和政期の社会立法過程において二つの相反する役割を果たすことになった。共済組合組織は、一貫して社会保険制度の国家主義的構成に反対しつつ、また一九二八年法の実施を実質的に阻止するなど、社会保険の適応対象を拡大しようとするフランス社会保障制度「一般化」の大きな障害となった。しかし、他方で共済組合組織は、その相対的に肥沃で安定した財政基盤をもとに、疾病給付制度を中心に社会保障制度をフランス社会に定着させるうえで最大の貢献者となり、また同時に共済組合原則というこの時期の制度枠組みにおける最大の受益者でもあった。

第三共和政期の社会保障立法が、共済組合原則という制度枠組みの定着によって推進された要因は、次の三点に求めることができる。第一に、共済組合運動の担い手である地方名望家を最大の支持基盤とする急進的共和主義派が、多くの社会立法が企図された一九世紀末から第一次世界大戦勃発までの時期に、イデオロギー的に多極化した国民議会において相対的な安定性を確保し、保守派に対抗しつつ社会主義派との提携のなかで強

い影響力を發揮し、その過程で確立された「社会連帯」の觀念がその後も社会保障の制度原理として定着した
こと。

第二に、組織化の遅れた経営者団体やとくに労働組合組織が、例えば一九二八年法に關しても、政府案を積極的に支持したCGTに対し左派系のCGTUは強く反対したように、その組織間の対立から、社会保険制度の位置づけに關して必ずしも一貫した方針を打ち出せなかったのに対して、共済組合組織は、全国的な組織化を進め(FEMFの成立など)、政治的に分極化しやすい労働組合運動に対して、相対的に安定性を確保して政策形成に關与できたこと。

第三に、第一次世界大戦後、被傭者を対象とする充実した社会保険制度を有する旧ドイツ領の編入や、社会保障制度に關する労働運動多数派の方針転換により、国家機關が管理する普遍的な社会保険制度導入を求める動きも強まったが、不安定な国際経済・通貨情勢などにも影響され、各種金庫の全面的・画一的な国家管理に對する不安感が国民には根強く、各種金庫の多元性や地域社会における共済組合組織に對する信頼性が、社会保障制度の拡充にとつてむしろ積極的に評価されたこと、であった。

つまりこの時期の共済組合組織が、社会立法の推進過程において、大きな影響力を行使し得たのは、産業化の進展にともない普遍的な社会保険制度導入の条件が整っていたにもかかわらず、地域名望家である小所有者階層の政治的・社会的影響力の強さが、国家を主体とする社会保険制度の導入を求めた労働組合運動に對して依然として優位に立っていたというこの時期の政治的・社会的諸条件のなかに求めることができる。と考へられる。

参考文献

- H. C. Galant, *Histoire Politique de la Sécurité Sociale Française 1945-1952*, Paris, Armand Colin, 1955.
- Francois Ewald, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986.
- Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité Sociale, 1850-1940*, Presse Universitaire de Nancy, 1989.
- Yves Saint-Jours éds, *Traité de Sécurité Sociale, Tome V, La Mutualité*, L. G. D. J., 1990.
- Michel Borgetto, *La Notion de Fraternité en Droit Public Français : le passé, le present et l'avenir de la solidarité*, Paris, L. G. D. J., 1993.
- Jacques Donzelot, *L'invention du sociale*, Paris, Seuil, 1994.
- Pierre Guillaume, *Le rôle social du médecin depuis deux siècles*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1996.
- Michel Dreyfus, *Liberté, Egalité, Mutualité : Mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, Paris, Les Editions L'Atelier, 2001.
- Nunna Murand, *La protection sociale 5 e édition*, Paris, Editions La Découverte, 2004.
- 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齢年金法の制定—」『三田学会雑誌』七〇号五巻、一九七七年。
- 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。
- 田端博邦「フランスにおける社会保障制度の成立過程」（東京大学社会科学研究所編『福祉国家 第二巻』東京大学出版会、一九八五年）。
- 深澤敦「非市場的調整の発展—二〇世紀フランスにおける労働と福祉—」『土地制度史学 別冊』一九九九年九月。

（なお本稿は、拙著『フランス「福祉国家」体制の形成』法律文化社、二〇〇五年、のなかで考察したフランス社会保障制度の成立過程に関して、十分言及できなかった第三共和政期の共済組合組織の動向に焦点を当てたものである。そのため各社会立法については概要のみを記述し、注も省略した。拙著（とくに第三章）もあわせて御参照くださり、ご批判を賜れば幸いである。）