

# フランス「福祉国家」における

## 「一九四五―四六年体制」の成立

廣 澤 孝 之

はじめに

### 第一節 第四共和政の成立と社会保障制度改革

#### 1 社会保障制度改革の機運

#### 2 特別委員会設置と制度改革の枠組み

### 第二節 ラロックプランと社会保障「組織法」の成立

#### 1 ラロックプランにおける社会保障制度の基本原理

#### 2 社会保障「組織法」の成立

### 第三節 第一次・第二次憲法制定議会と「一九四五―四六年体制」の確立

#### 1 「三党政治」の展開と制度改革をめぐる対立

#### 2 「一九四五―四六年体制」の確立

むすびにかえて

## はじめに

第二次世界大戦後のフランスにおける「福祉国家」<sup>(1)</sup>の形成過程は、フランス政治社会の構造的変化を説明する大きな手がかりとして重要な意味を持つと考えることができる。とりわけフランス社会保障制度の「非国家主義」的特性をめぐる諸議論は、福祉国家形成にかかわるイギリスや北欧とは異なった政治的・社会的要因の存在を指し示すものといえる。本稿はこうした福祉国家の形成過程に関する比較分析の題材として、第二次世界大戦後の経済復興への政治的対応の一環として確立されたフランス「福祉国家」を取りあげ、それがどのような要因によって、いかなる政治的勢力を担い手として形成され、そうした過程のなかに「福祉国家」としてのどのような特徴をあらわしているのかについて考察する。

本稿における議論の中心は以下の三点である。第一に、第二次世界大戦直後のフランスにおける総合的社会保障システムの形成主体は何処にあったかという点である。第二に、ラロックプランに代表されるフランス社会保障改革の基本方針が第三共和政以来の伝統をどの面で継承し、どの面で断絶を図ろうとしたのかを明らかにすることである。第三に、一連の制度改革によって成立したフランス「福祉国家」を、かりに一つの「体制」として定義するならば、そこにはどのような特徴が存在するのかについて、社会保障における「国家」の役割をめぐるイギリスとの対比を視野に入れながら考察することである。

こうした論点について、本稿では次のような手順で考察を進めることにする。第一に、第二次世界大戦直後のフランス政治社会の状況を検討して、福祉国家形成をめぐる政治的諸条件を説明する。第二に、そうした諸条件のなか、ラロックプランを基本とした政府の改革案が、社会保障をめぐる、労働組合・経営者団体・共済

組合など社会諸団体のいかなる論理のもとに議論され、社会保障「組織法」に結実していったのかを考察する。そして第三に、そうした運動の結果、形成されたフランス社会保障システムがいかなる制度的枠組みを持つにいたったのかを説明し、「一九四五―四六年体制」とされるフランス福祉国家体制の形成過程をたどること<sup>(3)</sup>したい。

(1) 「福祉国家」(L'Etat providence)という概念がフランスにおいて定着していくのは一九六〇年代に入ってからであり、しかもそれはフランス政治社会において相対的に否定的意味で用いられることが多い。その点で福祉国家の建設が国民的「合意」として成立したイギリスなどとは全く状況が異なっている。

(2) 戦後の経済復興という課題が政治体制の枠組み形成に与えた決定的意味に関する戦後日本政治史に関する研究として、中北浩爾『経済復興と戦後政治 日本社会党一九四五―一九五一年』東京大学出版会、一九九八年。

(3) 本稿における基本的視座は、フランス社会保障システムにおける民主主義的諸原理の形成と展開に焦点をあてたガラン(H. Galant)の古典的な研究をふまえたものである。H. C. Galant, *Histoire Politique de la Sécurité Sociale Française 1945-1952*, Paris, Armand Colin, 1955. ただし本稿では議会内外における議論の分析を中心とするガランの研究では強調されていない政治社会の構造変化の側面の説明を目指している。

## 第一節 第四共和政の成立と社会保障制度改革

### 1 社会保障制度改革の機運

第二次世界大戦直後のフランス政治にとって、社会保障制度改革は急務の課題であった。それは第一に、ヴィシー政権下での無拠出制老齢年金制度の発足に伴って生じていた膨大な財政赤字の処理問題<sup>(1)</sup>であったが、より根本的には「戦後政治」の枠組み形成における「社会保障」制度の重要性に基づいていた。

第二次世界大戦直後に、いずれも厳しい経済状態の中にありながら、ヨーロッパ各国において本格的な「福祉国家」形成への機運が高まっていった背景には、第二次大戦中の各国における階層秩序の変化と社会的市民権の制度化との密接な結びつきが存在する。つまり「総力戦」という従来の階層秩序・伝統的権威を一度徹底的に破壊し、国民国家を構成する諸社会集団の均質化を押し進める過程のなかで、国民の連帯意識を高め、国民的動員を確保するために、ドイツにおける「強制的同質化」<sup>(2)</sup>に代表されるような、社会的市民権の拡大が、各種社会保険制度・国家行政機構を担い手とする雇用安定制度などの形で行なわれていく。そのような、当初は戦争遂行にともなう一時的措置として推進された法的・制度的整備が、結果的に各国における福祉国家形成の基盤となっていたと考えることができる。第二次世界大戦直後の時期が、このように多くの国において福祉国家政策の揺籃期に当たっているのは、こうした戦時期における社会的市民権の拡大という不可逆的な変化への対応としての側面が大きく関係していた<sup>(3)</sup>。

さらに、フランスにおいて社会保障改革が急務の課題とされた主要な要因には、これら普遍的なものに加え、フランス独自のものも存在した。それは「完全な社会保障計画」の策定を掲げた「抵抗運動全国評議会」(Le conseil National de la Résistance, C.N.R.)綱領の影響力である<sup>(4)</sup>。このC.N.R.綱領の特徴は、ドイツ占領下でのフランス解放の意義とその道筋を示しただけでなく、戦後フランスにおける経済・社会改革の方向性をいち早く指し示したところにある。そこでの中心的目標は「経済計画」と「国民化」(nationalisation)<sup>(5)</sup>であり、そうした中心的課題を含む抜本的な経済・社会改革の柱として議論の中心に登場してきたのが全般的な社会保障制度改革であった。

第四共和憲法前文における「社会・経済条項」<sup>(6)</sup>にも示されているように、第二次世界大戦後のフランス社会では、経済・社会秩序再建の原理として、「社会的民主主義」(démocratie sociale)の推進が提唱されていた。

この「社会的民主主義」においては、政治的民主政の原理を補完するものとして、経済的諸権力の民主化がとくに重要視され、最終的にはディリジスムの帰結としての、フランス経済の中核的部分の国有化・計画化を視野に入れた社会経済秩序の再構築が模索されていた。こうした状況のなかで、フランスにおける社会保障制度改革は、経済・社会条件の変動に対応し、従来の諸制度間の整合性を確保しようとするための「調整」ではなく、「国有化」(「国民化」)問題をはじめとする、戦後フランス政治経済構造の抜本的改革をめざす、一種の急進的改革運動の一翼を担うものとして議論が始められたのであった。<sup>(8)</sup>つまり、戦後フランス政治社会が「社会的民主主義」の原理のもとに再組織化されるとすれば、その中心的課題として、社会保障制度の抜本的改革およびその制度原理の転換が不可避となるはずであった。

しかし、その後の議論の展開過程を考察すると、戦後フランスにおける社会保障改革が、政治経済構造の抜本的改革の一環としてどれだけ認識され、また議論されていたかに関しては大きな疑問が残る。この時期における社会保障改革をリードしたのは、確かにC.N.R.の中心勢力を構成した共産党やC.G.T.などの組織に代表される左翼勢力であった。かれらは「臨時諮問議会」(Assemblée consultative provisoire)に多くのメンバーを送り込み、社会保障改革を含む社会・経済改革の主導権を握った。したがって、この時期の社会保障改革が左翼勢力のイニシアティブを背景としたものであったことは間違いない。しかし、ここで注目しなければならないのは、C.N.R.におけるもう一つの中核的勢力であった「人民共和運動」(M.R.P.)<sup>(9)</sup>も社会保障改革そのものの必要性については左翼勢力と完全に一致した意見を持っていたことである。のちほど検討していくように、特別委員会や憲法制定議会における審議のなかで、C.G.T.を中心とする左翼勢力とM.R.P.を中心とする保守勢力は、単一金庫制か複数金庫制の維持かなどをめぐり激しく対立するが、こうした対立は、第三共和政以来の「共済組合原則」の是非をめぐる、あくまで社会保障制度の運営主体に関する問題であり、改革のもっ

とも中心的課題であった社会保障の「一般化」やその拡充の必要性などに関しては、両者のあいだにかなり広範な「合意」が形成されていた。この「一般化」をいかなる原則に基づいて進めていくかは、社会保障制度改革のなかで、社会諸集団の利害が交錯する最も大きな問題であったが、制度としての合理性・一貫性よりも諸政治勢力間の合意形成を図るための妥協が優先されることになった。

したがって、原理的には急進的ともいえる抜本的改革を掲げたフランス社会保障改革も、制度改革をめぐる具体的議論が進展していくなかで、その改革に想定されていた、政治経済構造の抜本的改革の一環としての意味は意図的に曖昧なものとされ、第三共和政以来のフランスにおける社会保障制度の伝統には何ら大きな変更は加えられていないものとする立場が、左右の厳しいイデオロギー対立を超えて、比較的広範な政治勢力によって受け入れられていくことになった。

このように、社会保障制度の抜本的改革を中核とするフランスにおける福祉国家体制の構築が、大戦直後という国民的連帯感のいやがうえにも高まっていた時期に計画・実施されたことは、フランス社会保障制度史においてきわめて重要な意味を持っている。つまりナショナリズムと結びついた強力な連帯感が涵養された軍隊やレジスタンス運動の戦士たちの間を中心に、「社会連帯」の理念を実際に機能させるためには、社会保障制度の拡充が不可欠であるとの認識がこの時期には広範な支持を獲得したのである。このことは、労災補償法などの導入を目ざす議論から、「責任」や「保障」などの概念をめぐる厳しい法理論的・思想的対立を引き起こした一九世紀末の状況とは異なり、社会保障改革が、イデオロギー対立を超えた「国民的合意」のもとに進められる地盤を形成したのである。

したがって、フランスにおける「福祉国家」の形成の要因を、従来の福祉国家史研究における「社会民主主義モデル」によって説明することは必ずしも妥当ではない。なぜならのちほど詳しく見ていくように、C.N.R.

の中心をなした左翼勢力において主導権を握ったのは社会民主主義政党ではなく、共産党とその強い影響力の下にあったC.G.T.であり、また社会保障政策の推進が保守勢力の強い抵抗を排して実施されたともいえないからである。むしろフランスにおける福祉国家の形成は、ヴィシー政権の清算と新しい社会・経済秩序を求める幅広い「国民的合意」を背景に成立した「戦後体制」の一環としてとらえることが妥当であろう<sup>(10)</sup>。

ここで提示するフランスにおける「戦後体制」とは、レジスタンス運動以後の愛国的・社会的動機の高まりのなかで、経済復興をめぐる「国有化」（「国民化」）問題に象徴されるような、急進的改革の機運が一気に盛り上がり、その一部が実施に移されていったものの、のちほど検討していくように、その後のフランスをめぐる国際情勢と政党政治の枠組みの変化を受けて、フランス経済・社会秩序の抜本的改革が結果的に頓挫したこと、さらにその後は、国民各層の既得権益の再編にもつながる諸改革が、高級官僚のイニシアティブのもと、フランス国家の「近代化」路線として志向されていった結果、その内部にさまざまな矛盾をかかえながらも、一定の安定性を確保するにいたったもの<sup>(11)</sup>ととらえることができる。こうしたフランスにおける「戦後体制」の成立過程は、モネープランに代表されるように、当初レジスタンス以来の熱気のなかで、戦前からC.G.T.などが主張していた「計画法」(Planification)路線に沿う形で進められたC.N.R.綱領に基づく「国有化」（「国民化」）が、やがては脱植民地化にともなうフランス経済の構造転換の一手法として位置づけ直され、むしろ当初は「計画化」に反対していた国家行政官僚によって推進されていくなど、「改革」の原理と実際の展開過程との間になり大きな乖離を残したまま進んでいくことである。これから検討していく戦後フランスにおける社会保障改革も、「社会連帯」の実現を求める「国民的熱気」を背景にして構想されながらも、やがてこうした「戦後体制」の一環として結実していくことになる。

- (1) この年金は一九四一年三月にヴィシー政権によって導入された「老齢労働者手当」(allocation aux vieux travailleurs salariés)とよばれ、ヴィシー政権はこの制度導入にあたって特別な財源措置を講じず、費用をすべて従来からの老齢年金基金によって賄おうとした。
- (2) 「強制的同質化」に関して、ダーレンドルフが、ナチス政権下でのドイツにおける「社会革命」の意義に着目する考察を示している。つまりファシスト政権下で、ドイツ社会の「近代化」がさまざまな障害を乗り越えて達成されたとする視点である。Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany*, New York, Doubleday & Company, Inc, 1967, pp. 404-406.
- (3) 総力戦体制と国民の再組織に関して、日本の戦時体制下における町内会の位置づけに着目し、議会制と併存する上からのコーポラティズム＝職能国家、という日本のファシズム期の国家の再末端のあり方を示そうとした研究として、雨宮昭一『戦時戦後体制論』岩波書店、一九九七年、とくに第六章を参照。なお日本における福祉国家形成過程と総力戦体制との関連をめぐる近年の労作として、鍾家新『日本型福祉国家の形成と「十五年戦争」』ミネルヴァ書房、一九九八年がある。
- (4) C.N.R.綱領のなかでは、経済・社会改革において達成されるべき目標の一つとして「すべての市民に対して、かれらが労働によって生存手段を得ることができない場合に、当事者代表と国家の管理のもとでそれを保障することを目指した『完全な社会保障計画』の策定」がうたわれていた。なおC.N.R.綱領については、René Hostache, *Le Conseil National de la Résistance*, Paris, PUF, 1958, がわかりやすく整理している。
- (5) この「国民化」の概念は、通常訳語として使われる「国有化」とは区別して認識されなければならない。「国民化」は民間資本を接収して国营企業にすること、つまり国家的所有への転換を意味するのではなく、私的所有という資本主義原則の大枠内にあっても企業の経営が国家官僚の管理からは独立し、国民代表による管理に委ねられるとするものである。もちろん解放直後の時期は、北部の炭鉱やルノーが「国营化」されるなど多くの国营企業が誕生したが、これらは戦時下の統制経済の延長線上にある国民経済の国家官僚管理を目指すものではなかった。なおC.N.R.綱領と「国有化」問題との関わりについては、稲本洋之助『フランスにおける戦後改革—憲法制定国民議会期の国有化問題を中心として』東京大学社会科学研究所『戦後改革2』東京大学出版会、一九七四年がある。
- (6) 第四共和憲法前文における「社会・経済条項」の法的意義については、樋口陽一『比較憲法(全訂第三版)』青林書院、一九九二年、二一九頁以下を参照。
- (7) 戦後フランスにおける「国有化」に関しては、ド・ゴール臨時政府の下での北部炭鉱の国有化を典型とする「熱い国有化」(nationalisation à chaud)と、「三党体制」成立以後フランス経済構造の近代化を主眼に、労働者の企業経営参加を主要な課題



として進められた「冷たい国有化」(nationalisation à froid)との違いに留意する必要があるとの指摘もある。廣田功『戦後改革』とフランス資本主義の再編『土地制度史学』一三一号、一九九一年。

(8) C.N.R.綱領と一九三〇年代の「人民戦線綱領」との相違点について、C.N.R.綱領は、人民戦線内閣が進めようとした所得再分配の見直しを柱とした「マルサスの」改革が、資本の国外逃避などによって失敗に終わった経験をふまえ、生産力視点を導入し、生産主義的共和政の実現を目指したとする指摘がある。C.N.R.綱領と一九三〇年代人民戦線綱領との相違については、中木康夫『フランス政治史』(中)、未来社、一五五頁以下を参照。

(9) 「人民共和運動」(M.R.P.)は、左翼カトリック共和派の強力なレジスタンス活動を背景として、戦後誕生した新興カトリック政党であり、第三共和政期の保守政党に飽き足らないものを感じていた保守派勢力の支持を集め、旧来の保守政党を完全に凌駕し第四共和政を支える最大の保守政党に成長していく。

(10) 保守政党であるM.R.P.も第四共和政初期における「国有化」政策の積極的推進勢力であったことなどがそうした状況を象徴している。

(11) このモネープランは、フランス経済構造近代化の切り札として構想されたもので、第三共和政時代の中小零細資本を中心とした生産性の低い構造を改変するために、資本主義経済の枠内において経済計画を導入しようとするものであった。モネープランと第四共和政期の政治社会構造を考察したものとして、中山洋平「フランス第四共和制の政治経済体制 二つのモネープランと五三年危機―近代化」と「国家社会関係」の歴史的展開―『国家学会雑誌』一〇五巻(二四号)、一九九二年。

## 2 特別委員会設置と制度改革の枠組み

こうした社会保障改革を求める機運の高まりのなかで、戦後フランスにおける社会保障システムの抜本的改革は、臨時政府における労働・社会保障省を中心として、C.N.R.綱領をできるだけ反映する形で進められることになった。

この労働・社会保障省にあつて、その後フランス社会保障システムの方向性を決定する報告を行い、また改革への議論をリードしたのがピエール・ラロック(Pierre Laroque)であった。かれは、一九三〇年以来コンセ

イユ・デタ (Conseil d'Etat) を構成する高級官僚のひとりであり、一九四四年に社会保障総務長官に就任したのを皮切りに、それ以後社会保障全国金庫理事会の理事長や政府の社会保障に関する各種審議会の委員長などを歴任し、まさにフランスにおける「社会保障の父」と呼ぶにふさわしい活躍を行った人物である。<sup>(1)</sup>

社会保障制度改革に関して、C.N.R. 綱領にうたわれた「完全な社会保障計画」を具体化するため、ラロックを中心として労働・社会保障省内で政府案を策定する作業が一九四五年初頭から始められ、半年後にはその骨格が出来上がりただちに政府案として「臨時諮問議会」に図られるはずであった。しかし、ラロックは、「このような計画の実施にあたっては、たとえその大枠をのみ諮るものであれ、できるだけ幅広い国民各層の協力と支持が不可欠である」と主張し、一九四五年七月九日当時の労働大臣パロディ (A. Parodi) に対して、国民各層から幅広い意見を徴する特別委員会の設置を要求した。パロディはこの要求を受けてラロックを中心として作成された政府案を臨時諮問議会に提出する前に審議するための「特別委員会」の設置を決定した。この委員会はその委員をパロディが任命したことに因み「パロディ委員会」(Commission spéciale Parodi) と呼ばれることになる。さきに述べたラロックプランは、幅広い領域から三二名が任命されたこの委員会<sup>(3)</sup>で徹底的に審議されることになるが、その場においてその後の臨時諮問議会において激しい議論の的となった論争点のほとんどが示されることになる。

ラロックプランに結実した、戦後フランスにおける社会保障改革の基本方針を示すものとして、一九四五年七月に臨時諮問議会に対して労働大臣パロディが提出した社会保障計画の諮問に附した「理由書」を見てみることにしたい。この「理由書」のなかでパロディは、「世界のすべての国は、戦争の終結を特徴づける友愛と諸階級の和解が高まるなかで、労働者のための、また国民全体の利益のために社会保障制度を創設することに努めている<sup>(4)</sup>」と述べて、国民的規模での社会保障制度の創設が異論の余地のない課題であることを示していた。

パロディがこの「理由書」で述べている「社会保障」とは次のような理念に立つものであった。「社会保障とは、諸個人が、あらゆる状況において、自らの生存とその家族の生存とを尊厳を保ちながら営むに必要な手段を獲得する、という諸個人に与えられた保障である。社会的正義という基本的観点に正当性を見出す社会保障は、労働者から将来の不安を除去するという考え方に応えている。この将来の不安こそが、労働者に劣等意識を持たせているのであり、また自分の力によつて将来に備えることができる財産所有者と、困窮の脅威をつねに負っている労働者との階級的差異の現実的、根本的な基礎をなすものである。<sup>(5)</sup>」

パロディがこの「理由書」のなかで示している「社会保障」の概念は、そのままロックプランの基本精神につながっていく。この「理由書」ではさらに、「社会保障」を「強制的な相互扶助の巨大な国民的組織」(une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire)<sup>(6)</sup>としてとらえ、その根本的機能を、階層間の国民所得の再分配に見いだそうとしている。つまり、パロディがここで提示している社会保障計画は、労働者に対する社会政策としての範疇をはるかに越えて、国民経済の構造改革を含む全国民を対象とする普遍的な社会保障を意図するものであったと指摘することができる。

しかし、この「理由書」が同時に改革の具体化にあたつて、「新しい制度が満足な形で機能するとき、社会保障システムを全人口に拡大し、すべての社会的不安要因を覆うことが可能であり、かつ必要である。(しかしそれは将来の仕事(La tâche de demain)である<sup>(7)</sup>」と述べ、「今日なすことが可能であり、かつなすべきであることは、このプランが漸次実現されうるような(制度・機構の)枠組みを組織することである<sup>(8)</sup>」と指摘していることにも着目しなければならない。つまり、戦後フランスにおける社会保障改革は、こうした「社会保障」に関する高邁な理念を掲げながらも、革命的な変革を目指したのではなく、当時の経済情勢および既存の制度との継続性を考慮に入れて、制度の段階的完成を目指して漸進的に進められることになったのである。<sup>(9)</sup>

こうした第二次世界大戦直後のフランスにおける社会保障改革の枠組みは、社会保障の「一般化」つまり全人口を対象とした社会保障制度の整備を将来的課題としながらも、当面はすでに存在している被用者対象の諸社会保障の統合をはかっていくなかでその基本原理を実現していく方法が採られることになった。このことは、社会保障改革が政治勢力間の厳しい対立を惹起させる「政治的問題」ではなく、イデオロギー的対立をなかな越えた「国民的合意」に基づくものとして提起されたことからはやむを得ないものであった。

このように、制度改革にあたってこうした漸進的手法が国民的合意に沿うものとしてなされたことが、既存制度との連続性や諸社会团体間の政治的妥協が重視され、さまざまな要素が混在したまま制度デザインが行われて、その間の矛盾がはつきりと意識されないまま制度として定着が図られ、のちに多くの問題を残していく要因となったことは言うまでもない。

(1) ピエール・ラロックの足跡とかが著した膨大な報告書に関するものとして、Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale, Pierre Laroque, *Au service de l'homme et du droit, souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire et la sécurité sociale, 1993. かれはいわゆる開明派官僚のひとりであったが、社会保障に関する「フランス型」システムの構築をデザインしようとした意味では、生涯にわたってその軌跡には一貫性が見られる。

(2) H. C. Galant, *op. cit.*, p. 29.

(3) 特別委員会の構成員は次の通りである。コンセイユ・デタから一名(首席のドレバン)、臨時諮問議会から二名、臨時政府大臣一〇名、労働者代表4名(C. G. T. 代表三名、C. F. T. C. 代表一名)使用者代表四名、社会保障組織代表四名、家族手当補償金庫代表二名、労働災害専門家三名、アルザス・ロレーヌの社会保障組織の代表二名の合計三二名である。アルザス・ロレーヌ地域の代表が加えられているのは、この地域が社会保障制度を「統合した」経験を有していたからであった。Ibid., p. 29.

(4) 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、一二六頁。

- (5) 同上。
- (6) 同上。
- (7) H. C. Galant, op. cit., p. 50.
- (8) Ibid.
- (9) したがって一九四五年一〇月四日のオルドナンスに結実する政府案は、社会保障「組織法」として成立することになる。

## 第二節 ラロックプランと社会保障「組織法」の成立

### 1 ラロックプランにおける社会保障制度の基本原理

第二次世界大戦後の社会保障改革をめぐる諸情勢についてこれまで見てきたが、本節では、特別委員会での審議を経たあと臨時諮問議会に提出され、一連の改革の骨格を形成したラロックプランの分析を中心に「一九四五—四六年体制」の基盤となった、一九四五年一〇月四日および一九日のオルドナンス（いわゆる社会保障「組織法」）の形成過程を考察することにする。

ラロックは、特別委員会に対して提出した社会保障改革の政府案を策定するにあたって、社会保障制度改革をめぐるフランス固有の条件として次の三つをあげている。それはすなわち、フランス社会における低出生率、第三共和政期以来の既存組織の問題、そしてフランス社会保障制度における「民主主義的伝統」である。<sup>(1)</sup>とくに最後の「民主主義的」伝統は、これから検討していくラロックプラン全体の基本原理に関わるものとしてきわめて重要である。

ラロックは、社会保障改革をめぐるこうしたフランス固有の条件をふまえたうえで、過去の社会保障制度の欠陥を労働者の抱く二重の劣等感とりわけ経済生活においてかれらが排除されていると感じていることに由来

するものと考えていた。すなわちそれは第一に、「労働者は巨大企業の発展につれて、経済生活においてますます受動的となり、抜け出すことのできない恒久的な隷属状態のなかに自らを置いている」<sup>(2)</sup>「劣等感であり、第二に、「自分たちの労働によって生計をたてているすべてのものにのしかかる『将来に対する不安』(l'incertitude du lendemain)に由来する」<sup>(3)</sup>劣等感である。こうした劣等感を除去し、新しい経済社会秩序を構築するためには、なによりも労働者の経済生活や企業経営に対する積極的参加を実現すること、また労働生活を引退または中断したときにも生活に不安を感じないような総合的社会保障制度を実現することが必要であるとする。

ラロックは、こうした課題を解決するための「社会保障」を「すべての人(tout les hommes et toutes les femmes)に、どのような状況においても、本人とその家族の生計を営むに十分な収入の享受を保障すること」<sup>(4)</sup>と定義した。この定義は先に見たパロディの「理由書」における「社会保障」の定義とほぼ等しいものである。そしてパロディが、社会保障の根本的機能を階層間の国民所得の再分配に見いだしたことと同様に、ラロックは、社会保障の究極目標を「国民的連帯」に基づく無階級社会の実現に置いていた。

ラロックは、新しい社会保障計画を策定するために、フランスにおける過去の社会保障制度の欠陥として、先にあげた労働者の抱く二重の劣等感とならび、第三共和政期に設立された各種社会保険制度が、組織相互間に十分な連繫・調整がなされないまま併存していることをあげ、こうした欠陥をなくしていくためには何よりも「単一金庫」に基づく包括的な社会保障制度の確立が不可欠であると考えた。さらにかねは、たとえば怪我や疾病に対する医療給付としての機能からは、社会保険と労災補償を制度上区別する必要はないとして、制度的起源を異にする諸制度をその実際上の機能に着目して再編成する必要性も強調していた。<sup>(6)</sup>

ラロックプランを基本として特別委員会に提出された改革原案は、一般に「ラロック三原則」と呼ばれるものを柱として構想されていた。このラロック三原則とは、社会保障における「一般化」(généralisation)・「単一

金庫」(la caisse unique)・「自律性」(autonomie)を指すものである<sup>(7)</sup>。まず第一の「一般化」は、社会保障制度の対象範囲を労働者以外にも拡大し、全国民をその被対象者とするものであるが、ラロックが意味したことはこれにとどまるものではなく、すべての国民が社会保障の利益を享受するという平等取り扱いと、その代表を通して制度の管理・運営に関与するという参加原則の一般化を含むものであった。

第二の「単一金庫」は、第三共和政期以来フランス社会保障制度における最大の対立点となってきた問題であるが、ラロックは「生活を脅かす不安は一つ一つに分解できるものでなく、個人およびその家族にふりかかる不安に応えるためには、たとえ個々の事例に対する給付そのものは個別적であるとしても、制度の運営母体は単一の機関であることが望ましい<sup>(8)</sup>」と考え、これを積極的に主張した。この点は原理的問題というよりも制度運営上の技術的要請であつたととらえることもできる。しかし、この時期の社会保障改革においても「単一金庫」の是非は最大の対立点となつていくが、それについては具体的な政府案をめぐる審議の過程のなかで考察していくことにする。

第三の「自律性」原則は、上の二つとは異なり必ずしも制度運営の技術的観点からは要請されないものであるだけに、ラロックプランが目指した社会保障改革の方向性を如実に示すものでもある。ここでは「自律性」原則は二つの面からとらえられており、両者をはっきり区別して認識することが必要である。その第一は、社会保障をめぐる政策決定手続きへの国民各階層の参加を拡大することであり、その第二は、社会保障財源を基本的に国家予算に依存せず、関係当事者の負担する保険料・拠出金を唯一の財源とすべきとする考えのことである。そのうちの前者は、まえにもふれた戦後フランスにおける「社会的民主主義」(démocratie sociale)の進展とも関わっている。この「社会的民主主義」は、社会コルポラティズム的な利益集団の代表からなる諮問・協議制度の整備といった、議会制民主政の補完とともに、すでにふれた「国民化」構想に示されるように経済

的諸権力を民主化するという政治的民主政の拡張を目指すものでもあった。

しかし、ラロックプランにおける制度原理としての重要性は、むしろ第二の意味での「自律性」原則のなかに存在する。ラロックをはじめとする当時の政策立案者たちは、社会保障の財源を国庫に頼ることは、必然的に社会政策・社会保障の有効性を国家財政に依存させる結果を生みだすと指摘し、社会保障制度の枠組みは、国家財政の外側に存在する自律した機構として構想されなければならないことを繰り返し表明した。

以上がラロックプランにおける三原則の概要であるが、この三原則相互の関係は次のように整理することができる。まず自律性の原則は、社会保障制度の管理運営の民主化を意図する。それは被保険者をはじめとする関係当事者がその代表者を通じて、管理・運営の主体となることによつて具体化される。さらに当事者拠出主義は、管理・運営の対象範囲を財政にまで拡大することを意味し、関係当事者の制度運営に対する主導権を確保するものとなる。つぎに、一般化原則は、社会保障制度の適用範囲を全国民に拡大することを通じて、社会保障制度の利益享受の平等を実現する。そしてこうした制度の適用範囲拡大は、制度運営への参加原則にも及ぼされ、逆に自律性原則は、制度の費用負担を制度の適用を受けるすべての人に要請する根拠ともなるのである。<sup>(9)</sup>

しかし、ここで問題となるのはそのような基本的枠組みに立つラロックプラン「三原則」そのものに内在する根本的問題点である。それはラロックプランにおける「一般化」原則と他の二つの原則との間の齟齬として指摘することができる。まず第一に、「一般化」原則と「自律性」原則との関係である。社会保障制度の対象を拡大するためには、新しく制度の適応対象となる人々に対する財源負担能力と給付水準をどのように設定するかが大きな問題となるが、ラロックプランにおいては、どこにおいてまた誰によつてそうした調整がなされるのかについて明確な言及が見られない。また第二に、「一般化」原則と「単一金庫」原則との関係であるが、第



三共和政期からきわめて多様な形で発展した、それぞれ対象とする人的範囲や性格を異にする諸制度を統合・包含するにあたって、ラロックプランではそのための手順や経過措置に関する提言がまったくなされず、制度の漸進的完成が謳われているだけであつた。

ラロックは、こうした三原則に基づく社会保障計画を具体化するために、四つの領域からなる「保障」と、それを実現する三つの「政策」が必要であるとしていた。<sup>(10)</sup> まず四つの保障とは、雇用、収入、労働力の保全および労働生活中断期間の保障のことを指す。第一の雇用の保障は、完全雇用の実現を目指し、職業紹介・職業訓練などの施策を実施していくことである。第二の収入の保障とは、単に最低限の所得を確保するという意味ではなく、労働者が提供した労働の価値に対応するとともに、諸個人のニーズに応じた収入の確保が図られなければならないものとされる。第三の労働力の保全とは、医療の問題と密接に結びついた保障の原理であつて、職場環境の整備などを含めた労災・職業病の予防を中心に、疾病の予防・治療が適切かつ十分に行なわれることを意味する。第四の労働生活中断期間の保障とは、疾病・労災や女子の出産時など労働生活の中断を余儀なくされた場合と失業にともなう場合の保障を指す。ラロックはたとえそれがいかなる理由によるものであつても、労働生活の中断にともなう不安に備えるためには、適切な代替的所得が保障されなければならないとする。ここがかれが失業に対する保障をも社会保障の対象に含めていることには、現在にいたるまで失業保険を「社会保障」(Sécurité Sociale)の範疇外に置いているフランス社会保障制度の展開を考えたとき、今一度注目する必要があるといえる。

これら多岐にわたる「保障」を実現していくためには、きわめて広範囲にわたる政策が必要となるが、ラロックはそれらを大きく三つの政策によって実行していこうと考えていた。それは、第一に完全雇用の実現を目指す経済政策であり、第二に出来る限り疾病を予防し、かりに治療が必要になったときには最善の条件でそれを

受けることができる保険制度・医療機構の整備であり、第三に富の偏在を是正し、国民的規模での連帯を実現する基盤となる所得再分配政策である。これらの政策のなかで、当面の社会保障制度改革において避けることができない課題は、医療保険などの「一般化」をできるだけ早く実施すること、および諸制度をその制度的起源に関わらず統合・一元化して、その機能を明確にすることであった。

このように、単なる制度改革にとどまらず、社会経済構造全体の改革までを視野に入れたラロックプランの基本的原理は、当然総合的な社会保障システムの導入を目指していたイギリスにおける改革の指針となったベヴァリッジ報告<sup>(11)</sup>から大きな影響を受けていると考えることができる。そこでラロックプランの特徴をより明らかにするために、ラロックプランにおける「三原則」との対比を中心にしながら、戦後各国の社会保障計画に決定的影響を与えたとされるベヴァリッジ報告とラロックプランの異同について簡潔に考察していくことにしたい。<sup>(12)</sup>

ラロックプランとベヴァリッジ報告との共通点は、次のような点に認めることができる。第一に、前者における「単一金庫」の原則と後者における行政責任統一原則である。イギリスでは社会保障に関するすべての業務を担当する専門の官庁として社会保障省が創設されたが、フランスにおける「単一金庫」の原則も同様に、一つの窓口で多様なサービスを実施し、ムダを省くことをねらいとしていた。第二に、「一般化」原則の強調である。この二つの社会保障プランはともに国民をその対象とする社会保障の実現を早急に実現されるべき課題として構想されていた。第三に、社会保障計画にあたって、ともに社会危険の脅威を事前に除去するための政策が重視されている点である。職業病・労災などを未然に防ぐためのさまざまな処置、さらに経済政策における完全雇用政策の重視といった点である。第四に、各種社会保険の給付水準の設定に関わる「自助努力」の強調である。ただし、同じ自助努力の強調とはいっても両者の間には社会サービスの「必要性」に対する基本

的考え方にかなりの差異が見られることには注目しなければならない。ベヴァリッジ報告では、社会保障給付は「最低生活基準」までの給付をステイグマを課すことなしに、国民的「権利」として保障するものであるのに対して、ラロックプランに基づくフランスの社会保障制度では、一定の所得水準を上回る所得を得ているものは通常の社会保険以外の方法でそれぞれ将来に備えるべきだとして、各種社会保険の加入に所得の上限を設けている点である。

こうした共通点に対して、ベヴァリッジ報告とラロックプランとの大きな相違点は、次の二つの点に要約することができる。第一は、社会保障制度改革にあたっての旧制度との連関をどうするかの問題である。ベヴァリッジ報告においては、社会保障制度の抜本的改革にあたって、局部的利益への顧慮が厳しく戒められ、既得権に関わりなく、さまざまな共済活動を行っていた認可組合や労災補償制度などが一度に廃止され、諸制度の「社会保険」への包含・統合、包括的な社会サービスを行なう「国民保健サービス」の創設などが謳われ、また被保険者の分類は、職種などには関わりなく社会保障に対するニーズのみに基づくものとされた。これに対してフランスでは、ラロックプランにおいて「単一金庫」の原則が提示されながらも、根強い共済組合運動の伝統を反映して、結果的に特別制度を存続させることになり、制度間での財源負担や給付水準における格差がかなり大きなものとなることになった。

ベヴァリッジ報告とラロックプランにおける第二の相違点は、社会保障における国家の役割をめぐってである。ベヴァリッジ報告においては、「社会保障は国家と個人との協力によって達成すべき」とする一九一一年の「国民保険法」の基本精神以来、社会保障における国家の役割は財源・制度運営の両面にわたって決定的なものであった。つまり「均一額の保険料拠出に対応する均一額の最低限生活費給付」を柱とする社会保障制度において、財源として、国家・使用者・被用者からなる三者拠出方式が採用され、そのなかでも社会保障財源に

占める国庫負担の割合はベヴァリッジ報告策定段階ですでに50%近くに達することが予定されていた。<sup>(13)</sup>

これに対してラロックプランでは、すでに見たように「社会保障は当事者自身の仕事である」ことが強調され、財源に関しても国家予算に頼ることなく、原則として関係当事者の負担する保険料を唯一の財源とすることが謳われていたほか、制度の管理・運営に関してもおのちほど社会保障「組織法」の内容について検討する部分で詳述するように、行政機関ではない金庫理事会を主体とすることが要請されていた。

こうした両者における国家の役割の相違は、経済・社会生活における「社会保障」の位置づけの違いに起因するものであった。イギリスにおいては、一般社会保険など強制保険における保険料の拠出は、当該個人の支払い能力に対応するものではなく、保障される保険給付の価値との関数によって決定されるものとされる。したがって当然保険料拠出能力と実際の保険給付との間には国民的規模でかなりの齟齬が生じてくることになる。これを埋めるものが租税徴収からなる国庫負担であって、国民は納税を通じて間接的に社会保障に対して拠出を行う。しかもその拠出は、一般の保険料拠出が均一なのに対して、累進課税に伴って所得比例の形を取るようになる。このようにしてイギリスにおいては保険料拠出と租税をうまく組み合わせることによって均一額の保険料拠出の原則と、国民全体に対する最低生活費給付の原則を所得再分配の形で整合させようとしたのである。

これに対してフランスでは、一九二八―三〇年の「社会保険法」以来、保険料拠出および保険給付の所得比例の原則が維持されてきた。フランスにおいて所得比例拠出・所得比例給付の原則は、イギリスとは逆に、所得が一定の上限を超える場合には制限されたが、国民全体に対して均一額の最低生活費を保障する制度を導入する主張はほとんど見られなかった。したがってラロックプランにおいても、一定の給付水準を維持するため<sup>(14)</sup>に、保険料の負担能力に劣るものに対して国家財政から補助を行なうことは原則として採用されていなかった。

こうした基本的考え方の背景には、フランス政治社会における国家の「後見的」(tutelé)な役割に対して、社会保障制度における国家の役割をどのように設定すべきかという大きな問題が関わっている。<sup>(15)</sup>

すでに指摘したラロックプランにおける「自律性」原則の強調は「後見的」役割を強調するフランスの国家機構の位置づけを考えたとき、その意図がよりはっきりしたものとなってくる。つまり第二次世界大戦後のフランスで強調された「社会的民主主義」は、経済計画の推進など国家ディリジスムへの方向性を見せながらも、代議制に必ずしも限定されない多様な国民の政策決定過程への関与を促進する方向を持つものであった。したがって社会保障制度における「自律性」の強調は、フランス政治社会における国家の伝統的な「後見的」権能に対する構造的な転換を内包するものであったととらえることができる。<sup>(16)</sup> このようにラロックプランに基づく戦後フランスにおける社会保障改革計画は、すでに見たようにその内部に矛盾をはらみながらも、単なる制度改革にとどまらないフランス政治社会の構造転換をも視野に入れた抜本的な新しい社会統制の枠組み形成を意図するものであったと考えることができる。

(1) P. Laroque, *Social Security in France* (S. Jenkins ed., *Social Security in International Perspective*, 1969), pp. 172-173.

(2) P. Laroque, *Le plan français de Sécurité sociale*, *Revue Française du Travail*, avril 1946, p. 9.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*, p. 10.

(5) *Ibid.*, p. 11.

(6) *Ibid.*, p. 12.

(7) このラロックプランにおける三原則に関しては、本文中にあげた三つの用語以外にも、「単一金庫」の代わりに「統一性」をまた「自律性」の代わりに「民主化」をあげるなどさまざまな例が存在する。工藤恒夫『現代フランス社会保障論』青木書店、一九八四年、とくに第四章を参照。

- (8) P. Laroque, op. cit., p. 12.
- (9) 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)、一八五頁。
- (10) P. Laroque, From social insurance to social security, International Labour Review, June 1948, pp. 567-569.
- (11) ベヴァリッジ報告に関する研究は枚挙に暇がないが、基本的資料として W. H. Beveridge, Social insurance and allied services, London, Agathon Press, 1969. 山田雄三訳『ベヴァリッジ報告 社会保険および関連サービス』至誠堂、一九六九年。またイギリス社会保障制度の包括性に関する議論として、武田文祥「自由社会と社会保障—ベヴァリッジ報告をめぐって—」『社会科学研究』第三四号五卷、一九八三年など。
- (12) ガランは、ラロックは社会保障改革を策定するにあたって、ベヴァリッジ報告からその「統一性」(unité)・「均一性」(uniformité)・「普遍性」(universalité)について影響を受けたと指摘している。H. C. Galant, p. 4.
- (13) 加藤前掲論文、一八九頁。
- (14) この保険料の負担能力をめぐる問題は、社会保険がまさに「社会的なもの」であることに関わる重要な論点である。「私保険」と「社会保険」の根本的相違点は、前者における保険料算出の基準が「危険の大きさ」であるのに対して、後者においては被保険者の「負担能力」に基づくことにある。このことから分かるように、社会保険における保険料算出基準は、当該社会保険の「社会性」のあり方を指し示すものである。この問題に関して、工藤前掲書、第三章を参照。
- (15) 社会保障組織における国家の「後見性」の問題に関しては、Jean Moitrier, La tutelle sur les organismes de sécurité sociale, Droit Social, Mars 1973, を参照。
- (16) そうした構造的転換を図っていくための装置としてとくに重要な役割を果たすことが期待されていくことになるのが、「社会保障選挙」などの「社会選挙」である。

## 2 社会保障「組織法」の成立

これまで見てきたような基本原理に立つラロックプランは、すでに述べたように、政府案として臨時諮問議会に提出される前に特別委員会に諮られ、さまざまな社会团体から広く意見を聴取することになっていた。こ

の特別委員会における政府案をめぐる討論では、大きく二つの勢力に分かれ激しく議論が戦わされることになった。それは政府案を基本的には支持する政府機関・C.G.T.の代表と、それに反対する使用者団体・共済組合・C.F.T.C.の代表との対立である。

この特別委員会における議論の軸は次の二点にあった。第一の争点は、「単一金庫」制の是非である。政府案に対する反対派は、包括的社会保障の必要性には同意したが、次の二つの理由から第三共和政以来の「複数金庫主義」(pluralisme des caisses)の維持を主張した。第一に、社会保険・労災補償・家族給付といった「危険」と「保障」の性格を異にする各種制度を単一金庫に一元化する必要性は乏しく、むしろ制度を分離しておいたほうがきめ細かいサービスを実施することができると、第二に、単一金庫の設置は財政基盤の脆弱な中小の社会保険金庫を整理するためには望ましいが、共済組合の長い伝統の上に立ち、フランスの社会保障システムにおいてきわめて重要な役割を果たしてきた各種金庫の利点を奪い、加入者の「金庫選択の自由」をも侵害するものである、と主張したのであった。<sup>(1)</sup>しかし、政府代表はつぎのような理由をあげてこれに反論した。まず第一に、第三共和政期の制度において、「金庫選択の自由」は本来に被保険者の間に存在したのかという批判である。この点に関しては、一九二八—三〇年法においても、共済組合など「類似金庫」(Caisses d'affinité)に加入しないものを対象としていた県金庫への加入者が、各種金庫の予想に反して、当初から五〇%を超えていたことが示された。<sup>(2)</sup>第二に、さまざまな中小金庫の併存・競争状態は、多くのムダを発生させ、結果的に被保険者に多くの保険料負担を強いることになるという批判である。つまり第三共和政期においてすでに「金庫選択の自由」を維持するだけの利点は失われているとする指摘である。こうした論点をめぐって、特別委員会では激しい議論が展開されたが、結局当初の政府案が維持されることになった。

第二の争点は、「自律性」原則に関わる金庫の管理・運営問題であった。政府案ではこれまで公的社会保障制

度でありながら、その制度的起源から、運営が使用者団体に委ねられていた家族手当・労災補償を含めて、労使の代表からなる金庫理事会在一切の社会保険の管理・運営を担うものとされていた。これに対して使用者代表は当然に反発したが、これまでこうした金庫の運営から排除されていた労働組合・共済組合代表は全面的に政府案を支持した。ただし、「自律性」原則を具体化させる方法として政府案で示された、金庫理事の選出に関する「最も代表的な職業組織(organisation syndical)による金庫理事の選任方式」に対しては、C.G.T.との対抗関係もあってC.F.T.C.が使用者団体とともに頑強に反対し、特別委員会における最大の論争点となった。M.R.P.の臨時諮問議会議員ブリジャン(R. Prigent)は、労働者がもっとも直接に金庫の運営に関わる方法として、金庫理事の選任を直接選挙の方式に切り換えることを主張して修正案を提出した。<sup>(3)</sup>しかし、この提案は委員会で否決され、政府案はその大筋において変更されることなく臨時諮問議会へ提出されることになった。ただし、政府代表とともに一貫して政府案を支持したC.G.T.も、各金庫理事会に政府代表1名を加える提案には、「自律性」原則と相いれないものとして激しく議論を交えることになった。

このような形で特別委員会での討議を経た政府案は、一九四五年七月五日に臨時諮問議会へ提出され、議会の「労働・社会問題委員会」(La commission du Travail et des Affaires sociales de l'Assemblée)において本格的な審議が始まることになった。この委員会で委員長を務めたのは、C.G.T.出身の共産党議員クロワザ(Ambroise Croizat)で、かれはのちに労働大臣に就任することになる。<sup>(4)</sup>

政府が議会へ提出した最終法案は、基本的にはラロック三原則を維持しながらも、特別委員会における反対意見を考慮して、次の二点において重要な修正を施したものとなった。その第一は、「単一金庫」原則を貫きながらも、当面の例外措置として家族手当金庫の暫定的独立を認めたことである。<sup>(5)</sup>第二は、当初の政府案に盛り込まれていた「金庫理事会への政府代表の参加」を労働側委員の一致した反対に考慮して取り下げたことであ



る。ただし政府はこの取り下げの条件として、金庫理事会の決定が、法律違反の疑いがある場合と、金庫の財政状況に危機が生じる恐れがある場合にのみ、金庫理事会決定の実施を停止させる権限(droit de veto)を留保することになった。

このような政府の最終法案を審議した「労働・社会問題委員会」は、第三共和政期からC.G.T.の社会問題担当書記として活躍した社会党議員ビュイソン(G. Buisson)が中心となっていわれる「ビュイソン報告書」(Le rapport Buisson)を臨時諮問議会に提出した。この「報告書」は、政府の最終法案について、基本的には賛成であるとしながらも、当初の政府案では否定されていた家族手当金庫の独立を暫定的にせよ認めたこと、またすでに検討したように「社会保障の一般化」を将来の課題として、その実現への明確な道筋を盛り込まなかったことなどをあげて、委員長クロワザの見解として、政府の最終法案が必要以上に反対派に対して譲歩したもので、当初のものより後退しているとの批判を行った<sup>(6)</sup>。さらに「労働・社会問題委員会」は、政府案のなかに農業労働者の社会保険の一般制度への編入が当初のプランに反して盛り込まれなかったことについても批判を加えた<sup>(7)</sup>。

この「ビュイソン報告」を受けた臨時諮問議会では、政府案を支持する共産党・社会党などC.G.T.系の議員と、政府案に反対するM.R.P.に結集したC.F.T.C.や共済組合を基盤とする議員とのあいだで激しい論戦が展開された。とくに反対陣営の中心に立ったのは、プリジャンや「労働・社会問題委員会」委員で政府案に対する修正案を提起したティシイエ(G. Tessier)など<sup>(8)</sup>であった。こうした政府の最終法案に対する反対派が最も固執した点は、特別委員会における議論と同様に「複数金庫主義」の復活と金庫理事選任方法の修正であった。政府の最終案はこうした「複数金庫主義」派との妥協を図ることを目指して、家族手当金庫の暫定的独立を盛り込んだものであったが、反対派はきわめて強行に家族手当金庫の暫定的独立ではなく、完全独立を認め

ること、そして金庫理事選任に関する直接選挙を認めることを主張し、これらを求めてさまざまな修正案を提出した。しかし、当時C.G.T.の勢力を背景とする左翼勢力の圧倒的優位の議会情勢のなかでこれらの修正案はことごとく葬られた。

そして最後に、このビュイソン報告を経て提出された政府の最終法案をめぐる採決が行なわれ、賛成一九〇、反対一、棄権八四で政府案は採択された。唯一の反対票を投じたのは、この政府案を「全体主義的である」と喝破した自由共和党員ドゥネイ(J. Donais)であり、棄権票はC.F.T.C.の代表を含むM.R.P.の大部分と急進派の一部であった。<sup>(9)</sup>ここで注目しなければならないのが、M.R.P.の大部分が反対ではなく、棄権に回ったことである。M.R.P.のこの立場を説明するものとして、投票直前にM.R.P.議員ポワンブーフ(Marcel Poinboeuf)がおこなった次の発言に注目したい。「C.F.T.C.は、複数金庫に固執している。したがって政府案に賛成票を投じることはできない。しかし他方では、社会保障の原理そのものには賛成をしている。だから、その基礎を確立する企画そのものに対して反対することはできない。結論として、C.F.T.C.の態度は棄権である<sup>(10)</sup>。」このC.F.T.C.の態度は、これまで述べてきたフランスにおける戦後社会保障改革が、イデオロギー的対立を超えた「国民的課題」であると認識されていたことを如実に示すものといえる。しかし、一方ではラロック三原則に基づく包括的社会保障構想が、議会審議によってその根幹部分について大多数の合意を得られていなかったことは、改革の困難性を裏付けるものともいえる。

以上のような経過を経て、ラロックプランに基づく戦後社会保障改革に関する政府案は、第一次憲法制定議会選挙を直前に控えた一九四五年一〇月四日「社会保障の組織に関するオルドナンス」(いわゆる社会保障「組織法」)として公布されることになった。このオルドナンスの実施は一九四六年七月一日と決まり、さらに労災補償の社会保険金庫への移管だけは一九四七年一月一日をもって行なうこともあわせて定められた<sup>(11)</sup>。

つづいてこの「社会保障の組織に関するオルドナンス」を補完するものとして制定されたのが、一九四五年一〇月一九日「社会保障制度改革に関するオルドナンス」である。この既存の制度の問題点を洗い出し新しい制度枠組みに接合するための改革案は、「組織法」を審議した委員会とは別に一九四五年六月に設置された「社会保険上級審議会」(Conseil supérieur des Assurances sociales)において検討が加えられており、「組織法」制定を受けて公布されたものであった。そこに示された改革の主眼点は次の三つにあった。まず第一に、それまで社会保険の加入制限として設けられていた収入上限を撤廃し、社会保険の適用対象をその雇用形態・収入状況に関わりなく、すべての勤労者に拡大したことである。これはラロックプランに示された「一般化」原則の具体化であった。第二に、各種社会保険の給付内容・支給要件における改革である。これは長期疾病給付の導入や社会保険における廃疾と老齢年金の切り離し、老齢年金に賃銀スライド制を導入したことなどである。第三は、医療費支払い方式に関するものである。旧制度では、医師に対して診療報酬決定の自由を与えていたため、社会保険による医療費の償還は事実上機能していなかった。改革はこの弊を改め、地方金庫と医師会との「協定料金」(tarif d'accord)制を導入しようとしたものであった。<sup>(12)</sup>

さらに「組織法」制定にともなう改革として、旧制度の新しい社会保障体系への取り込み問題があった。これは「家族手当給付に関する一九四六年八月二二日法」と「労災補償に関する一九四六年一〇月三〇日法」によって実施された。この新しい社会保障体系への統合にあたって加えられた改革は、全般的な給付水準の引き上げと家族手当給付における「産前手当」(allocation prénatales)の新たな導入などであった。

しかし、こうした制度改革によっても、ラロックプランにおける制度改革の一つの柱をなす「一般化」原則の貫徹は、一九四五年五月二三日「社会保障の一般化に関するオルドナンス」の公布にもかかわらず、第三節で検討していくような状況のなかで結局その実施が見送られ、当初の政策目標を十分に果たすことはできな

かった。そしてこの一般化原則の挫折は、のちの自営業者・農業労働者の老齡年金・疾病出産保険の自立化につながり、一般制度以外にさまざまな「特別制度」が残存するフランス社会保障システムの複雑な体系形成につながっていったのであった。

こうしたさまざまな問題点を抱えながらも「ラロック三原則」に基づくフランス社会保障システムは、「組織法」制定によって以下のように体系化されることになった。<sup>(13)</sup> まず第一に、「単一金庫」の原則に基づいて、それまで危険・職種などに対応して細かく分立していた金庫が単一金庫に統合されることになった。この単一金庫は次のような段階的構成を持つことになった。まずもつとも基礎的な段階として、疾病、出産、死亡、永久廃疾を除く労災・職業病を取り扱う県単位<sup>(14)</sup>の「社会保障初級金庫」が全国に一二四カ所設置された。ついで老齡年金、永久廃疾を含む労災を管轄するとともに、初級金庫間の財政調整と予防・保健活動を行う行政地域(region)単位の「社会保障地方金庫」が置かれた。さらに機構の頂点として、地方金庫間の財政調整と全国レベルでの公衆衛生・保健活動を担う「社会保障全国金庫」が設置された。これに初級金庫から当初は暫定的に分離された「家族手当金庫」がほぼ初級金庫の所在地に併設され、これらの金庫によってすべての社会保障サービスに対する給付が担われる体制が作られた。また同時に「単一金庫」主義に基づいて、これまで使用者側のみからの拠出という性格から、その拠出水準に大きな格差のあった家族手当や労災補償の画一化がはかられることになった。こうした「単一金庫」主義は、疾病・労災・老齡など異なった部門の社会保険間における「経済的連帯」(solidarité économique)の原理として位置づけられていた。

第二に、「自律性」原則に基づき、各社会保障金庫の管理・運営は、当事者代表から構成される「金庫理事会」が担当することになった。金庫理事会は、初級金庫においては、労働者代表から四分の三、使用者代表から四分の一が選任され、家族手当金庫では労働者代表二分の一、使用者代表四分の一、自営業者代表四分の一の割

合で選任されることになった。地方金庫では、初級―家族手当金庫の代表から二三名（労働者代表一四名、使用者代表八名）の理事と四名の専門家が理事会を構成し、全国金庫は、地方金庫その他当事者代表が二六名（労働者代表一六名、使用者その他一〇名）と八名の政府代表によって構成されることになった。

この金庫理事会の構成において特徴的なことは、「社会的民主主義」の原則に立って、理事会運営における労働者代表の優位性が制度的に保障されるものとなっている点である。つまり保険料拠出における労使折半にもかかわらず、その意見表出権に関して被用者側の優位を制度的に保障することは、パロディの「理由書」などにも示された新しい社会経済秩序において、労働者の劣等感をなくし、かれらが社会の主人公となる手だてを実現するものとしてとらえられたのである。この制度原理は、第三共和政期の「共済組合原則」とは異なる社会保障の「労働者管理」を目指すものであったと評価することができる。

そういった意味でこの社会保障「組織法」は、ラロックが指摘したフランス社会保障における「民主主義的伝統」の大きな質的転換を内包するものであったととらえることができる。さらに特別委員会および臨時諮問議会の審議において最大の争点であった金庫理事の被用者側代表の選任方法に関しては、「最も代表的な職業組織によって」行なわれるとされた。このことは各級金庫理事会において当時圧倒的な組織力を誇っていたC.F.O.の強い影響力が及ぶことを意味していた。

こうした「単一金庫」と「自律性」に基づく社会保障システムの中心的機構となった各級社会保障金庫のうち、初級および地方金庫は「私法人」とされたが、全国金庫のみは「公的機関」とされ、理事には政府代表が加わることになった。このように社会保障金庫が、初級・地方金庫と全国金庫で異なった法的位置づけを与えられたことは、全国民を対象とした国家的事業としての社会保障を、関係当事者の自治管理によって担おうとするところから生じる根本的問題点に関係していた。つまり社会保障金庫をめぐるこうした枠組みは、第三共

和政期の「共済組合原則」のうえに立つて、あくまでも国家行政組織の外側に社会保障機構を構築しようとする経営者団体・共済組合の主張に対し、もともときわめて多元的な構成を持つフランス社会保障制度を統一化・一般化していくためには、共済組合伝統と相互扶助団体の外に社会保障組織の管理・運営を設定しなければならぬとする政府側の主張のあいだの「政治的妥協」として成立したものであった。<sup>(15)</sup>

こうした「自律性」原則と国家的制度の管理運営との微妙な接合関係は、金庫理事会の運営に対する国家のかなり強力な監督権限にも示されていた。すなわち国家は、各級金庫理事会への政府代表参加を断念することとの引き換えで、全国（地方）社会保障管理部 (*direction générale (régionale) de la sécurité sociale*) を通じて、理事会決定の停止、理事会の解散を含めた強力な権限を制度的に持つことになったからである。ここには社会保障における「国家主義」 (*Etatisme*) ではない、国家の強力な統制権限の可能性を追求しようとする試みを見い出すことができる。しかし、この社会保障「組織法」の審議の過程では、こうした「国家主義」ではない「自律的」な社会保障組織運営が、国家の強力な監督権限の下で可能かどうかといったきわめて重要な問題に対して、十分な検討がなされていたとはいいたい。ラロックも、この問題に対してはきめわて簡潔に、「政府委員 (*commissaire du gouvernement*) の役割は、金庫理事会に統制・介入することではなく、その運営を助けることである<sup>(16)</sup>」と述べているにすぎない。第三節において取り上げるように、C.G.T. は、社会保障の国家統制に対する強い警戒の念を持ち、全国金庫に対する抑制機関として「社会保障機関全国連合」を組織したりしたが、そのC.G.T. も、この「国家的制度における非国家的組織の自律的運営」という原則が内包する深刻な問題点については、「国家主義」には陥らない「国民化」の方向が、金庫理事会の自律的運営によって十分可能であるとの楽観的な観念を持っていたにすぎなかった。<sup>(17)</sup>

こうした観念の成立を可能としたのは、被用者代表の絶対的優位が制度的に保障された「単一金庫」におけ

る理事会が金庫運営の自治権を獲得しさえすれば、被保険者自らが主体となる社会保障管理が実現し「国家主義」に陥ることのない「国民化」の道を歩むことができるとする、立法を推進した勢力に共通の認識が存在していたからであった。たしかに特別委員会や臨時諮問議会におけるさまざまな反対・修正案にもかかわらず、C. G. T. の力を背景とする左翼勢力の臨時諮問議会での圧倒的優位は、経済計画の策定とともに、この社会保障改革も「共済組合原則」の克服など「社会的民主主義」の実現という目標に向かって大いに前進しつつあるとの認識を容易にするものであった。

このようにラロックプランを原点とし、一九四五年一〇月四日の「社会保障組織に関するオルドナンス」に結実した戦後フランス社会保障制度改革の第一段階は、「一般化」の漸進的進展に大きな課題と危惧を内包させながらも、パロディの「理由書」に示された「将来に向かっての骨格形成」という当初の目的を達成することにはほぼ成功したと考えることができる。したがって、この「組織法」の成立を推進した勢力にとっての課題は、こうした組織の枠組みの中にどれだけ具体的政策を盛り込んでいくことができるかであり、逆に反対派はいかにしてこの組織・機構の中に、複数金庫主義など第三共和政以来の「共済組合原則」を復活させることができるかという政策レベルの議論にかかっていた。

(1) C. F. T. C. は、一九四五年九月一五―一八日の大会において、社会保障制度における複数金庫主義への支持を決定した。H. C. Galant, *op. cit.*, p. 31. このC. F. T. C. の複数金庫主義への固執が、結果的にラロックプランの柱であった完全な単一金庫主義の実現を阻むことになる。

(2) Ibid., p. 34.

(3) Ibid., p. 36.

(4) クロワザの制度改革に対する基本的姿勢を示すものとして、A. Croizat, *La réalisation du plan de sécurité sociale*, Revue

français du travail, août-sept, 1946.

- (5) この家族手当金庫の単一金庫からの暫定的独立は、労働側委員から複数金庫主義を封じ込めるための妥協案として提示されたものであったが、ラロックなどは、この家族手当金庫の独立はあくまでも一時的なものに過ぎないとして理解していた。H. C. Galant, op. cit., p. 31.

- (6) Ibid., p. 52.

- (7) Ibid.

- (8) 政府案審議のなかで「単一金庫」にあくまで反対したかれらの立場はティシイエの次の発言に要約できる。「民主主義において、崇高なる国家は組合結社の自由 (la liberté d'association) によって組織されうるし、そうでなければならない。」Ibid., pp. 54-55.

- (9) Ibid., p. 57.

- (10) Ibid.

- (11) Ibid.

- (12) しかし、実際には医師会の反発から多くの地域でこの協定は成立せず、改革はうまくいかなかった。以上の詳細について、工藤前掲書、一二九頁以下を参照。なおフランス社会保険医療制度に関しては、久塚純一『フランス社会保険医療形成史』九州大学出版会、一九九一年がある。

- (13) 以下の社会保障「組織法」の詳細については、H. C. Galant, op. cit., pp. 29-48.

- (14) もっとも基礎的な社会保障金庫を「県単位」とするのは、「一九二八—三〇年法」以来の伝統である。一九二八年法に関する当初の政府案では、全国を二十から二五に分割し、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健業務を取り扱うとしたが、各種共済組合との調整がつかず、結局各県に一つずつの県金庫設置となった。フランスにおいてはいわゆる「国家化」の進行によって中央集権権力の強化が一貫して進められてきたことが強調されるが、社会保障制度をめぐるのは、「国家主義」批判ともあいまって、反中央集権主義の根強い動きも存在した。一九四五年社会保障「組織法」に集約される戦後社会保障制度の枠組みは、まさに 地方自治体 (collectivités locales) の反中央集権主義の声がきわめて強く反映した時期に策定されたものであった。これはレジスタンス運動直後であったことともに、フランス社会保障制度における共済組合原則の伝統とも密接に関連している。

- (15) Yve Saint-Jours, *Traité de sécurité sociale*, Tome 1, p. 28.



(16) H. C. Galant, op. cit., p. 36.

(17) Ibid., p. 37.

### 第三節 第一次・第二次憲法制定議会と「一九四五―四六年体制」の確立

第二節において、戦後フランス福祉国家体制の基本原理となった一九四五年一〇月四日のオルドナンス、いわゆる社会保障「組織法」の形成過程を中心に考察してきたが、本節では、この社会保障「組織法」とその後整備されるはずであった関連諸法規を基盤とする経済・社会構造の抜本的改革が、C.N.R.以来政治の主導権を握ってきた「三党政治」の崩壊のなかで、その方向性を軌道修正し、すでに述べたような「戦後体制」に結実していく過程を追っていくことにしたい。そこではとくにC.N.R.綱領からラロックプランを基礎とした戦後フランス社会保障制度改革の特徴について、それが、第三共和政以来の伝統のどの面で断絶し、また逆にどの面では連続するものであったのかを中心に考察することにする。そしてそうした「戦後体制」としてのフランス福祉国家体制がいわゆる「一九四五―四六年体制」として一定の安定を見ていくことになる要因について考察を進めていくことにする。

#### 1 「三党政治」の展開と制度改革をめぐる対立

社会保障「組織法」の制定を中心とした抜本的社会保障改革が行なわれた一九四五年から一九四六年にかけては、フランス政治社会そのものも体制変革と政党システムの大規模な変容を含む変革期にあった。すなわち一九四五年一〇月二一日に国民投票および議会選挙が同時に行なわれ、前者においては圧倒的多数で「第三共

和政」の存続否決が決定し、フランスではじめて女性が参加した議会選挙においては、第三共和政を支えてきた諸政党の没落と、レジスタンス運動を主導した社会党・共産党・M.R.P.の三党が全議席の八割を占めることになった。ここで特に注目すべきは第一党となった共産党の躍進とそれに対比される急進社会党の没落である。<sup>(1)</sup>まず共産党の躍進は、レジスタンス運動において最も多くの犠牲者を出しながらも運動をリードしたというフランスに伝統的なジャコバンの「愛国主義」によって支持層を大幅に拡大するとともに、「国有化」問題などをめぐり、その政治的動員力を増していた支持協力関係にあるC.G.T.の積極的な活動にも支えられ得票を大幅に延ばした。これに対し急進社会党は国民投票において第三共和政への復帰を主張して惨敗したように、自己の政治的アイデンティティであった第三共和政に対する国民の強い拒否反応のなかで、支持層を社会党とM.R.P.双方に浸食され、大幅に後退した。これ以後、かつて急進社会党の代表的支持基盤であった中小小工業者ら(旧中間層)は、自己の政治的主張を代弁する政治勢力を求め、フランス政界再編の鍵を握ることになる。<sup>(2)</sup>この旧中間層の社会保障制度改革に対する諸要求は、ラロックプランにおける「一般化」原則の貫徹を阻む大きな要因となるのであった。

この議会選挙をうけて成立した第三共和政に代わる新しい体制作りのための第一次憲法制定議会(La Prémière Assemblée Constituante)が一月に成立し、ド・ゴールを首班とする三党連立内閣が成立する。この三党連立内閣のもとC.N.R.綱領に基づく諸改革が進められ、電力・石炭などの「国有化」が進められていく。しかし、政党政治への不信をあらわし権威主義的執行権の確立を求めるド・ゴールと、立法権の優位を主張する議会諸政党との対立は一九四六年一月二〇日のド・ゴール辞任・引退によって幕を下ろし、以後議会の多数を握った三党主導による「三党政治」が開始されることになる。「組織法」成立以後の社会保障改革をめぐる議論もこうした「三党政治」のもとで展開していくことになる。

そうした状況下において、一九四五年一〇月四日の「社会保障の組織に関するオルドナンス」の公布をうけた後の第一次憲法制定議会（一九四五年十一月―一九四六年五月）では、臨時諮問議会の「労働・社会問題委員会」の委員長であった共産党議員クロワザが労働大臣に就任するとともに、労働・社会問題委員会には、社会党議員ルネ・ピーテル（Rene Peeters）が就任し、この二人が中心となって、社会保障「組織法」の中身を充実させるための作業が進められていくことになった。したがって、この時期における社会保障改革の主導権は依然として共産党・社会党・C.G.T.を中心とする左翼陣営の手にあつたと考えることができる。

C.G.T.は、一九四六年四月八日の大会におけるレイノー（Henri Raynaud）報告のなかで、かつての一九二八―三〇年法を厳しく批判するとともに、現在の社会保障体系は完全ではないとしても、不完全部分の充足を求めながら、支持すべきであるとの立場を明らかにした。<sup>(3)</sup>ここでC.G.T.が求めた不完全部分の充足とは、第一に、暫定的独立を認めた家族手当金庫の社会保障金庫への統合を速やかにはかること、第二に、有給休暇と失業保険を「組織法」機構の中に取り込み整備すること、第三に、社会保障の適用対象を植民地・海外領土を含めた全人口に拡大することなどであつた。<sup>(4)</sup>

これに対し、M.R.P.など社会保障「組織法」に対する反対派は、議会において政府の提出する「組織法」関連の諸法規審議に絡めて一九四五年一月二二日に「組織法」の根幹に関する修正案を提出したのを皮切りに次々に修正案を反復提出した。反対派の主たる修正要求は、臨時諮問議会での主張と同様に、第一に、複数金庫主義を復活させること、とりあえずは家族手当金庫の暫定的独立を永続的なものとする<sup>(5)</sup>こと、第二に、金庫理事の選任に関して「もつとも代表的な職業組織による選任」ではなく、当事者の直接選挙制に変更することであり、さらに「組織法」の実施を時期尚早として延期することも要求していた。

こうした修正案は、第一次憲法制定議会における左翼勢力の相対的多数という状況によつてことごとく否決

されたが、修正案が次々に提出されたことをうけて、第一次憲法制定議會で成立した社会保障改革の関連法規は、一九四六年五月二二日の「社会保障の一般化に関する法」のみであった。この「一般化」法は、戦争・占領によるフランス経済の疲弊状況に配慮して、社会保障の対象領域の全人口への拡大を生産力の回復に合わせ、漸次実現していくことを定めたものであった。M.R.P.などはこの一般化の即時実施を要求したが、この狙いはむしろ早急な一般化が不可能であるとの表明を政府に行わせ、逆に一般化の例外として共済組合的原理に立つ「特別制度」を存続させようとするねらいを持つものであった。<sup>(6)</sup>

こうした政府の基本方針に対するM.R.P.などの反対に對抗して、すでに見たように現在進められつつある社会保障改革の推進・擁護の基本姿勢を確認したC.G.T.は、「組織法」の原理を定着させ、さらにその発展をはかるため、つぎのような政策をとろうとした。第一は、各級金庫理事の選任に関して、社会保障制度定着の成否は理事の力量にかかっているとの認識から、被用者代表の選任に関して「自己の職務遂行に忠実な同志」を送り込むよう傘下組合に対して指示を出した。第二に、「組織法」において「公的機関」とされ、一〇名の政府代表が参加することになった「社会保障全国金庫」のあり方に対して、社会保障の「自律性」原則を侵害する危険があるものとし、すでにふれたように、この全国金庫の働きを監視する対抗機関として、一九四六年春に「社会保障機関全国連合」(Fédération Nationale des Organisations de Sécurité Sociale)という自治団体を組織した。これはあくまでも社会保障の当事者管理原則を貫徹させようとする主張に基づいていた。<sup>(7)</sup>

しかし、こうしたC.G.T.などを中心とする左翼勢力が主導した社会保障改革は、その後の政治状況の変化によって、その方向性を大きく軌道修正していくことになる。すなわち第一次憲法制定議會を共産党、社会党の主導によって通過した憲法草案が、M.R.P.、急進社会党に加えて社会党支持層の一部が反対に回るという事態によって否決されたことを受けて、新たに行われた立憲議會選挙に基づき一九四六年六月の「第二次憲法制

定議会」の成立<sup>(8)</sup>である。

選挙後成立したM. R. P. のブドー (Georges Bidault) を首班とする三党連立内閣のもとで、労働大臣には引き続きクロワザが就任したが、労働・社会問題委員会の委員長には社会党のピーテルに代わりM. R. P. のメック (Henri Meck) が就任し、またのちプリジャンが人口問題担当大臣となるなど、従来の政府の方針に異議を唱えていた勢力が社会保障改革に係わっていくようになる。議会選挙後一九四六年八月から労働・社会問題委員会において新しい社会保障計画に関する本格的な論戦が開始されたが、そこでは従来とは異なり、M. R. P. を中心とする修正要求に対する支持が高まり、C. G. T. 系の議員は防戦一方となった。さらにこの集中討議の最後で、労働大臣クロワザが共済組合がこれまでフランスの社会保障において果たしてきた、そして新しい社会保障組織においても果たすべき役割の重要性を強調した<sup>(9)</sup>ことは、これまで第三共和政以来の社会保障における「共済組合原則」に強く反対していた共産党出身大臣の発言だけに、議会における論調の変化を物語るものといえる。

こうした社会保障改革をめぐる情勢の変化を受け、第二次憲法制定議会およびその後第四共和政成立直後の国民議会では、C. G. T. 系議員の反対を押しきって、つぎのような社会保障「組織法」の根幹に関わる修正立法が行なわれた。すなわち、第一に、一九四六年一〇月三〇日の「社会保障選挙法」<sup>(10)</sup>によって、社会保障初級金庫と家族手当金庫の理事選任の方法が、「もつとも代表的な職業組織による選任」から直接比例で行なわれる「社会保障選挙」<sup>(11)</sup>に基づくものとなったこと。第二に、一九四八年一月一七日の「職域金庫法」によって、「単一金庫」の原則に反して一般制度から切り離された商工自営業者を対象とする老齢保険制度の独立を認めた<sup>(12)</sup>こと。第三に、一九四九年二月二日の「家族手当の永続的独立に関する一九四五年一〇月四日オルドナンスの修正法」<sup>(13)</sup>によって、当初暫定的とされた家族手当金庫の独立が永続化されたこと、などである。

これらの修正立法のなかでも自営業者に独立した老齢保険金庫の設立を認めた一九四八年一月一七日は、社会保障「組織法」のもっとも重要な柱であった「単一金庫」主義を否定するものであっただけでなく、それ以後さまざまな「職域金庫」(les caisses professionnelles)の設立に道を開いたものとして、戦後フランス社会保障制度史における一つの転換点をなすものであった。すなわち社会保障制度の「一般化」が、単一金庫による全国民の包摂によってではなく、新たな金庫の創設によって制度に取り込んでいく方向性が明確に打ち出された点である。ここには、ラロックプランをめぐる特別委員会また臨時諮問議会での審議において明確に否定された、フランス社会保障における「共済組合原則」が、社会保障「一般化」を推進していく一つの梃子として位置づけし直されていったことが示されている。

こうした戦後フランスにおける社会保障改革が、その方向性を変えた最大の要因は、ヨーロッパの安全保障問題を契機とする国際政治情勢の変化にともなう戦後フランスにおける「三党政治」の枠組みの変化をあげることができる。それを簡潔に整理すれば、「マーシャル・プラン」の受け入れ問題を契機とする、一九四七年五月の挙国一致内閣からの共産党閣僚の排除と、その後の社・共両党間の亀裂の深まり、それにともなう左翼勢力の厳しいイデオロギー的対立状況の発生である。こうした状況のもとで、第二次世界大戦直後に社会保障制度改革の中心的推進力となった左翼勢力の分裂とその政治的動員力の衰退を招き、社会保障改革をめぐる主導権がかれらから失われたことを意味したと指摘することができる。

しかし、このことは直ちにラロックプランに象徴される戦後フランス社会保障改革が全面的に挫折したことを意味するものではなかった。すでにふれた一九四六年五月二二日の「社会保障の一般化に関する法」が第一次憲法制定議会において「全会一致」<sup>(14)</sup>で成立したように、全国民を対象とする社会保障制度の必要性に関しては「国民的合意」が成立していたし、各級金庫理事会における被用者代表優位の制度的保障に関しても、C.G.

T.やC.F.C.T.などすべての労働組合勢力の意見の一致もあり、経営側の主張する労使同数制への修正要求はねかえされた。このように「社会的民主主義」に基づく社会保障体系の構築という「戦後体制」の一つの原理は、三党政治の崩壊以後も基本的には維持されたと考えることができる。

むしろラロックプランを原点とし、「社会的民主主義」の前進を掲げた戦後フランス社会保障計画の実現にとって決定的な誤算となったのは、社会保障金庫の運営を主体的に担うはずの労働者団体の分裂と相互不信であった。各級金庫理事の選任が直接比例選挙に改められた最初の「社会保障選挙」(一九四七年四月二四日)において、C.G.T.は社会保障初級金庫、家族手当金庫ともに約六割の投票を獲得し、大半の金庫理事会で過半数を握るだけの勢力を獲得した。しかしすでに芽生えはじめていたC.G.T.内部における路線対立は、C.G.T.系理事の一致団結した行動を阻み、むしろ反主流派(右派)は主流派(左派)の重要ポストからの追い落としをはかるため、C.F.T.C.系理事、場合によっては経営側代表とも結んで行動したため、C.G.T.は理事の過半数を占めていながらも理事会の主導権を握れない状況がしばしば見られた。しかもこうした状況は、一九四七年一二月のC.G.T.の正式な分裂、すなわちC.G.T.-F.O.〔労働者の力〕の結成によって決定的なものとなった。<sup>(15)</sup>

このように第一次・第二次憲法制定議会期を中心とした社会保障制度改革の歩みは、社会保障「組織法」の基本的原理と枠組みには大きな変化が加えられなかったものの、その制度運営において「社会的民主主義」の理念に基づく「労働者管理」の原則は貫徹せず、第三共和政以来の「共済組合原則」が、フランス社会保障における「民主主義的」伝統として復活・維持されていったものとしてとらえることができる。

(1) 一九四五年一〇月の選挙(比例代表制)の結果、共産党、社会党、M.R.P.がそれぞれ一五九、一三九、一五〇の議席を占

め、この三党がこれ以後の政局の主導権を握ることが確定した。なお一九四五年選挙の意義と政治諸勢力の再編に関しては、中木前掲書、一六二頁以下参照。

- (2) 第四共和政期フランス政治社会の変容に与えた「中間階級」の動向を詳細に分析したものとて、Sylvie Guillaume, *Les classes moyennes au coeur du politique sous La IV<sup>e</sup> République*, editions de la maison des sciences de l'homme d'Aquitane, 1997.

- (3) H. C. Galant, *op. cit.*, p. 70.

- (4) *Ibid.*

- (5) *Ibid.*, pp. 61-62.

- (6) なおこの「一般化」法は、成立したもののその後の政治状況の変化によって現在でも空文化されたままになっている。

- (7) この団体には金庫理事の選任方法をめぐってC. G. T.と激しく対立していたC. F. T. C.も社会保障の「自律性」擁護の点で参加することになった。

- (8) 一九四六年六月の選挙の結果は、M. R. P.が一六〇議席で第一党となり、共産党、社会党はそれぞれ一四六、一一五と議席を減らして後退した。M. R. P.伸長の背景には、「国有化」など基本政策をめぐる社・共両党の対立の顕在化があったと考えられる。

- (9) H. C. Galant, *op. cit.*, p. 92.

- (10) *Ibid.*, p. 102.

- (11) フランスでは、この「社会保障選挙」(les élections des membres des conseils d'administration de caisses de sécurité sociale)は、従業員代表および企業委員会委員の選挙をあわせて「社会選挙」(les élections sociales)とよび、「社会的民主主義」の基盤をなすものとの位置づけがなされてきた。「社会選挙」については、P. Pactet, *Le droit des élections sociales*, Droit Social, mars 1964.を参照。

- (12) *Ibid.*, p. 114.

- (13) *Ibid.*, p. 136.

- (14) *Ibid.*, p. 78.

- (15) *Ibid.*, pp. 123-147.



## 2 「一九四五―四六年体制」の確立

これまで検討してきたように、第一次・第二次憲法制定議会期を通じて、一九四五年一〇月四日の「社会保障の組織に関するオルドナンス」を具体化していくための諸立法活動では、社会保障の「単一金庫」原則と「一般化」原則に関してはかなり大幅な修正が施されたものの、ラロックプランにおけるもう一つの原則、すなわち「自律性」原則はほぼ貫徹されたと考えることができる。この社会保障組織運営・管理に関する「自律性」原則は、第三共和政以来の伝統を受け継ぐとともに戦後の新しい社会・経済秩序構築の一つの柱として広い「国民的合意」を得ることに成功したのである。このように社会保障改革の機運がもつとも高揚した時期に成立した、社会保障「組織法」を中心とし、各級社会保障金庫を制度の担い手とするフランス社会保障システムを、その「非国家主義」的特徴と「民主主義的」特性に着目して、フランス「福祉国家」の「一九四五―四六年体制」とすることができる。

しかし、この体制において制度的原理の根幹をなすはずの社会保障の「一般化」原則に関しては、一九四六年五月二二日の「社会保障の一般化に関する法」が「全会一致」で成立したにもかかわらず、実態においてはその達成が遠い将来の課題として位置づけられたままであった。その第一の理由は、すでにふれたようにフランス経済における生産力の回復がその前提とされていたからである。しかし、「一般化」原則の実現を阻んだ最大の理由は、商工自営業者を中心とする中間層の激しい反対にあった。

一九四五年五月二二日の「一般化」法成立を受けて、国民議会が一般制度の老齢社会保険を一九四七年一月一日から被用者以外の自営業者にも適用拡大することを決めた「一九四六年九月一三日法」を採択すると、商工自営業者を中心とする勢力は、その実施に激しく抵抗し活発な反対運動を全国的規模で展開するとともに、一九四七年一月一日以降は、保険料の拠出を拒否するという強行手段を取りつつ、M.R.P.など支持政党に対し

て法の執行停止を求めて熱心な働きかけを行なった。その結果国民議会は、「一九四六年九月一三日法」の実施を棚上げするとともに、さきに見たように、自営業者の老齢保険を一般制度から切り離された「自治制度」(régime autonome)とする「一九四七年一月一七日法」を採択したのであった。<sup>(1)</sup>

商工自営業者たちがこのように「一般制度」への編入を頑強に拒み、自立した「自治制度」の創設・維持に懸命になった背景には、次の二つの理由が考えられる。まず第一に、保険料を労使で折半する被用者と違い、単独で保険料拠出を行なわなければならないことからくる重い負担感である。第二に、これまで自分たちより階層的に下位に位置していると考えてきた賃銀労働者と同じ社会保険に少数勢力として加入することは、これまでかれらがフランス社会において保ってきた社会的ステイタスを脅かされることになるとする意識である。当時依然として高い政治的・社会的影響力を有していた商工自営業者たちのこうした意識は、結果的にフランス社会保障の「一般化」を阻むだけで力を発揮したといえる。<sup>(2)</sup>

この「一般化」原則の挫折に見られるように、一九二八年「社会保険法」の実施延期と同様に、一度議会で承認された法原則が、結果的に社会諸集団の強い抵抗によつて否定され、実施されなかったことは、ラロックプランをはじめとする国家行政機構主体の社会保障計画が、第三共和政以来のフランス社会に伝統的な諸集団・団体の「個別主義」の克服を掲げながら、それに結局成功しなかったことを示すものといえる。<sup>(3)</sup>

この社会保障の「一般化」の実質的挫折に象徴されているように、第二次世界大戦後の「社会連帯」と新しい経済社会秩序の構築を求める国民の熱い機運のなかで構想された戦後フランス社会保障システムは、基本原理を打ち立て制度の大枠を作り上げるところまでは成功したが、そうした制度のなかで具体的な政策を実施していく段階では、多くの抵抗に直面し、結局第三共和政以来の伝統を新しい経済社会秩序に適應するものとして読み替えていくなかでようやく具体化していくことになった。これは新しい経済社会秩序構築のもう一つの

柱であった「計画化」にともなうフランス経済の「国民化」(「国有化」)がモネ・プランの進行過程のなかで、次第にその意義を変質させていったのと同様の経過をたどるものであった。つまり、社会保障計画策定時に主導的政治力行使した勢力と、その計画に基づいて政策を具体化する段階で政権を把握した政治勢力の間における基本的イデオロギーの相違が、総合的社会保障システムの政治社会における位置づけをきわめて曖昧なものにしてしまったのである。<sup>(4)</sup>ここにフランス「福祉国家」における「一九四五―四六年体制」を「戦後体制」として把握する理由がある。

つまりパロディが「理由書」のなかで述べたような「巨大な所得再分配の機構」として「社会保障」を構想した戦後の社会保障制度改革は、成功と失敗の二つの局面を内包していたと言わなければならない。すなわち諸社会集団・団体の「個別主義」などフランス社会の伝統的構造を克服し、普遍的な社会サービスを提供する基盤を確立する局面においては挫折し、逆にいわゆる社会問題の解決を国家行政機構の手にゆだねず諸社会集団が自律的に諸制度の運営を行なっていくなかで処理をしていくという伝統を継承する局面においては成功したと考えることができる。

しかし、このような制度改革としての不完全さを残しつつも、これまで見てきたような一連の改革の結果成立した「一九四五―四六年体制」は、その後第五共和政になってからのド・ゴールの手になる一九六七―六八年社会保障改革まで基本的には維持されていく。そしてこの「一九四五―四六年体制」のなかで、フランス政治社会において「福祉国家」の概念は、次第に浸透定着して行なったと考えることができる。つまり社会保障制度を運営していくための諸機関が、フランスの政治体制における不可欠の構成要素として認識されていった点に確認することができるのである。

この「一九四五―四六年体制」が第四共和政期を通じて一応の安定性を持ち、フランスにおける「福祉国家」

の確立期となったのは何に基づくのであろうか。その原因として、次のようなフランス政治社会の状況を指摘することができる。まず第一は、第四共和政における政党システムの問題である。「三党政治」の崩壊後、共産党と右派勢力が政権から離脱し、政権の中核はN.R.P.や自由共和党、急進社会党など中道勢力によって担われていくことになる。しかも諸政党間のイデオロギー的距離は大きく、歴代政権のなかで閣僚を引き続きとめる有力政治家の協調によって、政権は辛うじて維持されていた。こうした多極化した政治的イデオロギー状況の中で、政権与党はつねに多数派形成のため、政治的諸勢力間の協調と妥協を図らねばならず、政権の強いイニシアティブによって、諸階層間の利害対立を乗り越えて、強引な制度改革を行うだけの社会的基盤を持っていなかった。とくに労働者の利害に大きく関係する社会保障制度改革は、労働者階層に大きな影響力を持っていた共産党の協力なしには円滑に行えなかったが、共産党は政権の外から政府に批判を加えていく姿勢を維持した。こうした政党―社会関係のもとでは、既存の制度枠組みを再構築していくような抜本的社会保障改革の実行はきわめて難しい情勢にあった。

第二に、一九四五年から四六年にかけて行なわれた制度改革のうち、社会保障制度問題は、植民地紛争の激化にともなう第四共和政の主要な政治課題からしばらく外れたことである。また労働界の分裂は被用者団体からの制度改革要求の圧力を弱めるものとなった。

そして第三に、「一九四五―四六年体制」が成立したのち、「一般化」の推進など多くの課題を抱えていた政府は、公的扶助制度の社会保険への取り込み<sup>5)</sup>などいくつかの制度改革を実施していったが、各級社会保障金庫理事会など社会保障当事者は、こうした政府の提案に対してことごとく「国家」による「社会」への介入であるとして不満を明らかにしていた。つまり国家官僚機構の主導による社会保障改革に対しては、それがどのようなものであれ、社会保障の「自律性」を侵害しかねないもの、つまり「国家」による強引な社会の「国家化」<sup>6)</sup>

の試みであるとする批判が絶えなかったのである。

- (1) H. C. Galant, pp. 107-112.
- (2) Ibid., pp. 114-116.
- (3) 田端前掲論文、一三五頁。
- (4) こうしたフランス「福祉国家」体制の持つ歴史的特性について、社会保障問題に関して多くの論文を発表しているC. G. T.の代表的理論家の一人ドミニック(Victor Dominique)は、次のように述べている。社会保障においては「制度」(régime)と「政策」(politique)を区別する視点を持たなければならない。現行のフランス社会保障制度は、「一九四五―四六年の政策」に基づいて形成された「制度」に対して、この「制度」を決して認めようとしなかった経営側が「一九四五―四六年の原則」とは異なる「政策」を実現しようとしてさまざまな改革を行なうて修正を加えた結果出来上がった「制度」である。V. Dominique, La Nécessaire défense de la Sécurité Sociale, économie et politique, n. 262, 1976.
- (5) 例えば「国民連帯基金」(le fonds national de solidarité)の一般制度への編入などがあげられる。
- (6) 社会の「国家化」概念に関しては、Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, Sociologie de L'Etat, Editions Grasset et Fasquelle, 1979. (小山勉訳『国家の歴史社会学』日本経済評論社、一九九〇年)を参照。

### むすびにかえて

これまで考察してきたように、ラロックプランに象徴される第二次世界大戦後のフランス社会保障制度の抜本的改革は、「単一金庫・自律性・一般化」の三原則をかかげながら、結果的に第三共和政以来の伝統である社会保障制度の「共済組合原則」を部分的に維持することによってその定着がはかられていくことになった。この社会保障制度における「共済組合原則」はフランス「福祉国家」の「非国家主義」的特性の大きな要素であ

るとともに、自営農家と中小商工業者をその中核的な基盤とする第三共和政の政治社会構造に支えられて成立したものであった。しかし、第二次大戦後のフランスに成立した第四共和政のもとで、こうした第三共和政を支えた政治社会構造は大きく揺らいでいくことになる。そのなかで、社会保障制度をめぐる最も重要な変化は、中小商工業者に代表される旧中間層の社会・経済的地位の低下である。つまりフランス経済の脱植民地化とヨーロッパの地域経済統合を視野に入れた国家ディリジスムの展開による産業構造の改変とそれにとまなう地域政治・社会秩序の変動である。こうした状況のなかで、これまで見てきたような経過によって漸次成立していった商工業者および自営農をその制度的構成員とした「自治制度」は、フランス社会保障制度にとって多くの問題を抱え込む制度として意識されていくようになっていく。「一九四五―四六年体制」以後のフランス社会保障制度は、やがてこうしたフランス政治経済の構造変化と第四共和政から第五共和政への展開のなかで、フランス国家「近代化」を志向するド・ゴール体制のもと制度の基本原点にかかわる大きな変革を模索していくことになる。