

フランスにおける社会的民主主義について

多 田 一 路*

- I はじめに
- II 社会的民主主義に関する基礎的議論
- III 社会的民主主義の実際
- IV おわりに

I はじめに

筆者は、浦田一郎先生のご指導のもと、福祉国家（社会国家）が必然的に行政国家に至るような認識に疑問¹⁾を抱き、フランスを素材に、国家による経済介入政策が単なる官僚主義のみを意味しないことを検討した。実はこの論点は、民主主義の概念にもかかわってくる問題である。これまで筆者は、この問題に光を当てて検討したことはなかったが、フランスにおいては社会的民主主義²⁾という用語であらわされる概念が使用されることがある。例えば、2008年8月20日の法律は、そのタイトルの中に「社会的民主主義の刷新」という用語³⁾を使って、主に、労働組合の代表性に関する大改革を行っている⁴⁾。しかし他方、日本において、社会的民主主義という用語は極めてなじみ薄いものである。そこで本稿は、フランスにおける社会的民主主義なるものがどのような概念であるのかを素描するものである。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第9巻第3号2010年11月 ISSN 1347 - 0388

※ 立命館大学法学部准教授

1) 筆者はこの疑問を、杉原泰雄編『新版 体系憲法事典』（青林書院、2008）基礎理論編 I 部2章6節で呈した。

2) 言うまでもなくこの概念は、政治思想をあらわす「社会民主主義」とは異なる。

3) この用語法が「饒舌な立法」である可能性は十分にある。只野雅人「『饒舌な立法』と『一般意思』——フランスにおける立法と政治」山内敏弘古稀『立憲平和主義と憲法理論』（法律文化社、2010）254頁参照。

4) Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, *J.O.*, 2008, p. 13064. 労働法典の改正をもたらす同法の紹介について、奥田香子・労働法律旬報1690号（2009）22頁。

II 社会的民主主義に関する基礎的議論

1 ヴェデルの社会的民主主義

現代的な意味での社会的民主主義は、すでにジョルジュ・ヴェデルによって扱われている⁵⁾。ヴェデルは、民主主義という用語が使用されるとき、単に人民がものごとの主人公であるというのみならず、平等の観念が介在していることを見ていた。「自己を統治する人民は、市民が法律の前に平等であるようなところでの人民であり、事実上の不平等が存在すればこの法の下での平等が理論上もありえないところの人民である」⁶⁾というのである。また、民主主義というのは、政府の形態だけでなく社会の形態をもさし、経済的領域や社会的領域が政治的領域と厳密に区別できないことから、民主主義は経済的社会的秩序においても要請されることを示唆した。ヴェデルによれば、「政治的」なる言葉と「経済的社会的」なる言葉との対抗関係は、「自由国家」の時代に国家の領域と個人の領域を区別するものとして提起されていたが、それは歴史の中で刻印されたものに過ぎないから、国家による何らかの介入を許容するような現代においては、厳密な区別は困難であるとする。

ヴェデルは、私的独占の排除、労働者の救済、社会的諸条件の平等「などのために国家が介入するなら、それは、経済的民主主義に近似的なものを実現することになろうし、政治的民主主義の実現でもある。自由に具体的な意味を与え、あらゆる階級が国家のかじ取りに参加することができるようになるからである」⁷⁾と述べて、政治的民主主義と経済的社会的民主主義とが両立しうることを示唆し、また、精神的自由と異なり経済的自由が人間の尊厳と直接関係がないことを指摘しつつ、個人の自由と多数者支配とが両立しうることも示唆する。そして、社会的活動における共同運営と企業内における労働者共同管理が、経済的社会的民主主義の具体化の一つとして採りあげられる。

このように考えたうえで、第四共和政憲法前文が「すべての労働者は、その代

5) 以下、G. Vedel, 'La Démocratie politique, Démocratie économique, Démocratie sociale', *Collection Droit social*, fascicule 31, 1947, pp. 45.

6) Vedel, *op. cit.*, p. 46.

7) Vedel, *op. cit.*, pp. 55-56.

表者を介して、労働条件の団体的決定ならびに企業の管理に参加する」とするのは、ヴデルによれば社会的民主主義の具体化となる。ここでは、第四共和政当初に立法化された、労働協約、企業委員会、従業員代表制度などが念頭に置かれている。

ヴデルは、経済的社会的民主主義という概念を、労使関係における労働者の主体的地位の獲得とそのもとでの労使の対等な合意形成力として捉えていたと思われる。民主主義が採用される経済的社会的領域について、その特徴である生産・交換・再配分・消費は相互にかたく結び付いており、他方で、それらを国家の直接管理のもとに置くことについては、批判的であるからである。そういう意味では、経済的領域と社会的領域とが区別できるとしても、社会的民主主義を経済的民主主義と区別されたものとしては理解していないようである。

2 カピタンの社会的民主主義

ルネ・カピタンも1950年代に、社会的民主主義に関する議論⁸⁾をしていた。カピタンは、博愛 (fraternité) や連帯 (solidarité) と関連する社会的民主主義が、「義務」の契機になるという前提から、そもそも民主主義が義務を強制しうのか、という問いを立てる。カピタンにとって民主主義とは人格の自律であるとされるので、当事者の同意や普遍性 (あるいは平等、均衡) などといったものが留保される規範であれば、民主主義と両立するという。

連帯に基づく義務は、各人に最低限の生活資源の保有を保障するものであり、これは人間の尊厳のための条件として考えられるがゆえに正当化され、フランスにおいては社会保障負担義務の一般化として議論されることになる。以上の民主主義の観点から考えたときに、連帯に基づく義務は、一般的に是認され強制される場合に、民主主義と合致するとされる。ここでカピタンが「一般化」として想定しているのは、おそらく、ラロックが打ち立てた社会保障における「国民連帯 solidarité nationale」の理念⁹⁾と、そこから導き出した三つの原則のうちの一つ

8) 以下、R. Capitant, 'La Démocratie sociale', *Écrits constitutionnels*, Éd.CNRS, 1982, pp. 166.

9) ラロックの「国民連帯」については、さしあたり、多田一路「社会保障法制における国家の役割——フランスにおけるアンチエタティスム」立命館法学321・322号 (2008) 286頁。

である一般化原則のことだと思われる。

そして、このような社会的義務もそれが民主主義を傷つけないためには、同意や普遍性（あるいは平等、均衡）と無縁でない、とカピタンは考えるため、このような条件のもとで、社会的民主主義が成立するということになるのである。したがって、カピタンにとって、政治的民主主義と社会的民主主義とは原理的には同じものである。異なるのは、それが適用される領域であって、「政治的民主主義と呼ばれるものは民主主義原理の法律への適用であるが、社会的民主主義は同じ原理の契約への適用である」¹⁰⁾と主張する。

このように考えれば、私法領域における人格的自律の進展は、私法領域における民主主義の進展として理解されることになる。カピタンにとっては、民法学における「合意の瑕疵 (vice du consentement)」の理論や、「附合契約 (contrat d'adhésion)」に関する議論、「過剰損害 (lésion)」の理論¹¹⁾などは、いずれも民主主義の進展を構成する要素となるのである。

ところが、以上の契約法理の「民主化」傾向の重大な例外として指摘されるのが労働契約である。

労働契約は、「附合契約」の一種であるため、「附合契約の理論に照らして、特に、労働者の同意の観点からその正統性に疑問が付されてきた。労働契約の諸条項は経営者によって事実上決定され、労働者に承認を強制するものであると強調されてきた」¹²⁾。同意の基礎となる自発性が当事者の双方に存在することが、民主主義の重要な要素であるから、それが欠けている労働契約は民主主義的原理を欠くことになる。

また、労働契約の「両当事者のそれぞれの地位は、非常に大きな不平等があり」、そのために「契約者の片方は他方の要求に従うほかない」¹³⁾。ここでも、

10) R. Capitant, *op. cit.*, p. 172.

11) ただし、民法学の研究によれば、「結局、『損害』を一般化して、附合契約に適用しようとする努力は、判例・学説のいれるところとならなかった」とのことである。織田博子「フランスの約款論は、わが国と比較してどういう特徴をもつか」椿寿夫編『講座・現代契約と現代債権の展望 第四巻 代理・約款・契約の基礎的課題』（日本評論社、1994）142頁。

12) R. Capitant, *op. cit.*, p. 178.

13) *Ibid.*

民主主義の重要な要素である両当事者の平等が阻害されている。ところが、この当事者平等の原理との関係では、労働契約は重大な困難に直面する。それは、経営者の従属下に置かれるということが労働契約の本質的要素だからである。

契約においても民主主義原理は貫かれねばならず、特にそこで平等原理が貫かれることこそが、社会的民主主義であるとカピタンは考える。そこで両当事者の平等を重んじる新しいタイプの契約が構想されることとなる。それは、労働者が何らかの形で経営に参加することをその内容とする。

このようにして、カピタンは、ヴデルとほぼ同様の結論を、社会的民主主義を契約 (contrat および convention) と結び付けて考えることによって導き出した。政治的民主主義の要素である、自律に基づく同意、各人の平等を、契約法理に持ち込むこと、それこそがカピタンにとっての社会的民主主義である。

3 小括

このようにして、社会的民主主義とは、第三共和政期に『社会問題』と称されてきた社会国家理念に基づく事業に対する「参加」の問題として把握されているが、それは、ヴデルが具体的な例を挙げているように、特に労使関係における労働者の主体的地位の上昇を示すものとして捉えられていた。そしてこの捉え方は、現在でも続いていると言えよう。

しかし、ヴデルがそれでもなお、民主主義が採用される経済的社会的領域の中に、再配分・消費をも含めているとき、そこには今で言うところの社会保障領域が原理的に含まれているはずである。そこで、生存リスクに対する相互主義的な制度による保護を受ける権利と、労働者としてまたは少なくとも社会的権利の有資格市民としてその制度に関係する事業の運営に参与する資格との双方¹⁴⁾が、社会的民主主義の理解の根底に位置づけられることになる。社会保障組織について定める1945年10月4日のオルドナンス¹⁵⁾は、社会保障が「金庫 (caisse)」という機関によって担われるように、そして、その金庫の運営機関には労働者の代表が半分以上を占めるように、定めていた。これが社会保障¹⁶⁾分野における戦後の

14) Michel Borgetto, 'Quelle Démocratie sociale ?', *R.D.P.*, 2002, n° 1/2, p. 194.

15) *J.O.*, Ordonnances et décrets, 1945, pp. 6280.

当事者参加の原型であるが、労働者が過大代表になっており純粋な意味でのパリティズム (paritarisme) の組織ではないことに注意が必要である。しかし、ラロックの社会保障構想が「至上命題として真正の『社会的民主主義』を打ち立てることであり、そこに至るためには新しい機構において賃金労働者に多くの議席数を割り当てる」¹⁷⁾ということである以上、パリティズムのもともとの目的もそこにあったと見ることができる。

他方、カピタンが契約と結び付けていたように、社会的民主主義は、国家からの相対的自立が暗黙のうちに含まれていたとも理解できる。ヴデルの理解でも、カピタンの理解でも、社会的民主主義とは民主主義の理念の政治的でない領域への適用であるから、その領域は本質的に国家と異なる領域となる。社会保障が国家の直営でなく、上述したように「金庫」によって担われることは、その具体的な表れであろう。

Ⅲ 社会的民主主義の実際

以上のように、社会的民主主義は、社会保障領域においては当事者参加を、労使関係においては団体交渉や従業員代表制などを含むことになる。本章では、この中で、社会保障領域における当事者参加の変容を見てみたい。

すでに述べたように、社会保障領域で金庫システムを採用し、その運営機関に当事者参加の原理を導入したが、これは必ずしも憲法原理に昇華しているわけではない。というのも、その33条に「この権利の保障は、社会保障の公的組織の設立により、確保される」¹⁸⁾という規定を持つ憲法草案（いわゆる四月草案）が不成立になった後で、このテーマについては、家族の保護に対する権利、健康に対する権利、物質的保障に対する権利、休息・余暇に対する権利、困難な状況に

16) 周知のように、フランスにおいて *Sécurité sociale* と称されるものは、加入者の拠出に基づいて給付がなされる保険方式によるものであって、国費の投入によって扶助として行われる *Action sociale* とは区別されている。本稿では、前者を対象にしており、その意味で「社会保障」という用語をさしあたり使用する。

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

18) 46年憲法四月草案についてはさしあたり、*R.D.P.*, 1946, pp. 237 et s.

ある人間が生存にふさわしい手段を公共体から受け取る権利などの、実体的規定としての前文が存在する第四共和憲法が成立したからである。これは、労使関係においては同憲法前文が団体交渉権や労働者の企業管理参加といった手続的保障をうたっているのとは、対照的である。すでに社会保障組織に関するオルドナンスが存在することを考慮に入れると、憲法制定者はこの点、すなわち資金調達のあるり方（負担金か税か）や経営組織の性質（公私）なども含めた社会保障機関のあるり方に関して、政治部門の裁量に委ねた、と理解することができよう¹⁹⁾。

1 社会保障における当事者参加方式における労働者代表の選出の浮沈

前章の最後で指摘したように、1945年10月4日のオルドナンスでは労働者が社会保障の運営機関の中に相当数含まれていることが要求されていた。社会保障の運営は、初級金庫 (Caisses primaires de sécurité sociale)、地域金庫 (Caisses regionales de sécurité sociale)、全国金庫 (Caisse nationale de sécurité sociale) の三段階で行われるが、理事会の構成として労働者代表理事と使用者代表理事との比率を2対1とし、それに公益代表が加わるようにしていた。そして、公益代表が加わっても、少なくとも半分が労働者代表になるようにされていたのである。さらに、1946年10月30日の法律²⁰⁾によって、労使の比率を3対1とし労働者の比重が高められたうえ、それぞれの代表の選出に当たっては、名簿式の比例代表選挙によるとした。しかし、選挙方式は全面的に機能したわけではなかった。使用者代表理事は、フランス全国経営者評議会 (Conseil national du patronat français = CNPF、現 MEDEF) の指名によっていたし、労働者代表理事の選挙も「やっとのことで」²¹⁾機能していたにすぎない。

そして、1967年には社会保障組織に関する大改革²²⁾が行われる。この改革の大きな目玉の一つは、全国社会保障金庫を、全国被用者疾病保険金庫 (Caisse

19) 家族手当に関する憲法院判決 (97-393DC, *G.D.C.C.*, 15éd., p. 677) に対するドミニク・ルソーの評釈 (Dominique Rousseau, *R.D.P.*, 1999, p. 88) 参照。また、同判決について、藤野美都子「家族手当の普遍性」辻村みよ子編『フランスの憲法判例』（信山社、2002）238頁。

20) Loi n° 46-2425 du 30 oct. 1946, *D.*, 1946, législation, p. 437.

21) M. Borgetto, *op. cit.*, p. 198. 選挙結果については、Henry C. Galant, *Histoire politique de la Sécurité sociale française 1945-1952*, Alman Colin, 1955, pp. 187 et s.

nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés)、全国被用者老齡年金保険金庫 (Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés)、全国家族手当金庫 (Caisse nationale des allocations familiales) に三分割したうえで、保険料徴収の監督を行う社会保障組織中央管理機構 (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) を新設し、保険料収入を集中的に管理する一方で、給付業務については各事業ごとのタテ割りの制度を導入したことである。

しかし、本稿の問題関心は、各金庫における理事会の構成変化にある。67年の改革は、各社会保障金庫の理事会の構成として、言葉どおりの意味でパリタリズムを採用した。それを具体化する9月13日のデクレ²³⁾は被用者疾病保険金庫、全国被用者老齡年金保険金庫の理事会については、被保険者 (assurés) 代表の理事9名と、使用者代表理事9名とで構成されることとした。被保険者理事は、CGT、CGT-FO、CFDT、CGC、CFTCの各労働組合に定数が割り当てられて、それぞれの組合が任命するものとし、使用者代表理事はCNPFがすべて任命するものとした。全国家族手当金庫は、労働者代表の理事9名と、使用者及び自営業者の代表の理事9名に加え、全国家族協会連合が任命する2名で構成されることとした。労働者代表は、疾病保険金庫、年金金庫における被保険者代表と同様に各労働組合に定数が割り当てられ、使用者及び自営業者代表は、CNPFから6名のほか、商業会議所、手工業会議所、全国自由業連合から各1名の任命人事とされた。全国家族協会連合が任命する2名は、労働者代表と使用者及び自営業者代表とで1名ずつとした。

この改革は、CNPFすなわち経営者側の観点が色濃く出ていると考えられている²⁴⁾が、それでも労働者の代表が半分を占めることは保障されている。確かに、労働組合の分裂状況からして、経営者側に事実上有利に働くであろう²⁵⁾が、それ

22) Ordonnance n° 67-706, n° 67-707, n° 67-708, n° 67-709, du 21 août 1967, *D.*, 1967, législation, p. 313 et s. 67年改革の全容については、Christian Prieur, 'La réforme de la Sécurité Sociale de 1967', Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale, *L'esprit de réforme dans la sécurité sociale à travers son histoire*, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité social, 2006, pp. 38 et s. 同改革の概要と評価については、加藤智章『医療保険と年金保険——フランス社会保障制度における自律と平等』(北海道大学図書刊行会、1995) 241頁以下。

23) Décret n° 67-770 du 13 sept. 1967, *D.*, 1967, législation, p. 335.

24) V. Jean-Jacques Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 7 éd., Dalloz, 1977, p. 286.

は労働運動の側の問題であって、法制度上は労使が同等の立場で相対するものとなっているのである。また、以前に選挙によって選ばれていた労働者代表は、この改革で組合の任命になったが、CGTなどがこれに反対する一方で、CGT-FOなどの少数派組合は選挙制度に替えて任命システムを強く主張しており、労働組合の側での一致は見られなかった²⁶⁾。五つの労働組合に対する定数配分の割り当ては、確かに多数派の組合には多く配分されているものの、企業委員会の選挙で獲得した票の割合と合致しない²⁷⁾。ということは、オルドナンス上の定数配分規定は、制定者である政府の恣意的な判断が入り込んでいる可能性が十分にある。選挙制度を廃止したのは、社会的民主主義という観点からすれば、一步後退ということになる。

1982年の改革は、67年改革に対する揺り戻しである。1982年12月17日の法律²⁸⁾は、各級金庫理事会における被保険者代表の比率を上げ、被保険者代表の任命について選挙制度を再び導入した。具体的な理事会の構成は、各級金庫が総定数25から28に設定されたうち、被保険者代表に15が割り当てられ、初級金庫は名簿式比例代表選挙による選出、上級金庫は初級金庫の選挙結果に基づき比例的に理事数を割り当てることとした。また、使用者の代表には6が割り当てられ、代表的な全国的経営者組織（条文上は複数形になっているが、事実上CNPFが独占的に指名することとなる）による指名によって任命されることとされた。このほかに、フランス共済組合全国連盟および社会保障担当大臣がそれぞれ理事を指名でき（疾病保険金庫、老齢年金保険金庫）、また、自営業者の代表（単記式投票による選挙）および家族協会の指名による理事（家族手当金庫）などが加わった。初級金庫における被保険者代表理事の選挙の候補者名簿は、代表的な全国的労働組合組織が提出することができた。この代表的な全国的労働組合組織とは、上述の五つの労働組合を指す。この名簿式選挙は、投票者がパナシャーージュ（名簿の組み換え）や名簿からの候補の削除、選択投票を行うことはできないため、これ

25) Ibid.

26) V. Antoinette Catrice-Lorey, *Dynamique interne de la Sécurité sociale*, Economica, 1982, pp. 63-65.

27) Dupeyroux, *supra* note 23.

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

らの労働組合が比例代表で理事数を争う構造となっている。

この選挙制度の導入について、憲法院は、社会保障は公役務であるから、その基本原理や運営機関の構成などについては立法府に委ねられており、憲法は金庫のカテゴリーによって異なる任命方法を設定することを禁じておらず、特定の組織に立候補の権限を与えることも禁じていない、とした²⁹⁾。しかし、候補者名簿の提出権を五大労組に独占させていることや、選挙が初級金庫でしか行われないうことについて、これが選挙の一般的な原則と明らかに矛盾するという批判³⁰⁾や、見せかけだけの社会的民主主義だとする批判³¹⁾がなされている。

1996年の改革は、ジュベプラン³²⁾の実行に基づくものである。この改革によって、被保険者代表理事の占める割合が下げられ、同理事を選ぶ過程での選挙制度を廃止して、「国レベルでの代表的な超産業的労働組合組織」（事実上上述の五大労働組合）による指名とした³³⁾。この結果、全国金庫を除く各級金庫で、理事の定数を20から24とし、被保険者代表と使用者代表をともに8（家族手当金庫は8のうち3を自営業者に割り当てる）、国の所管庁による指名4とした（そのほか、疾病保険金庫の場合はこれにフランス共済組合全国連盟に指名された者が加わり、家族手当金庫の場合はこれに家族協会に指名されたものが加わる。海外県についてはさらに農業経営者の代表が加わる）。また、全国金庫では、定数を30から35とし、被保険者代表と使用者代表をともに13（家族手当金庫は13のうち3を自営業者に割り当てる）、国の所管庁による指名4とし、疾病保険金庫はこれにフランス共済組合全国連盟に指名された者3、家族手当金庫はこれに家族協会に指名された者5がそれぞれ加わる構成となった。

29) 82-148 DC du 14 déc. 1982, *RJC*, 1959-1993, p. 136. この点につき、ファボルーは、『政治に関する選挙』と『政治に関わらない選挙』との間に本質的な区別をつけた」のだ、と見る。Louis Favoreu, 'Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981-1982', *R.D.P.*, 1983, p. 367.

30) Léo Hamon, 'Emploi, démocratisation du secteur public et Sécurité sociale dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel', *Droit social*, n° 3, 1984, p. 157.

31) André Martin, 'Le réforme des conseils d'administration des organismes du régime general de Sécurité sociale: une restauration mal venue?', *Droit social*, n° 5, 1983, p. 332.

32) ジュベプランについては、*Droit social*誌が1996年から1997年にかけて三回の特集を組んでいる。

33) Ordonnance n° 96-344 du 24 avr. 1996, *D.*, 1996, législation, p. 171.

被保険者理事の選挙システムは、実のところ1983年に一度選挙があったきり機能していなかった³⁴⁾。任期を延長したうえで、90年には、83年の選挙結果での獲得票数に照らして各労働組合が指名することになっていた³⁵⁾のである。したがって、選挙制度の廃止は、「そういった状況からの当然の結果」³⁶⁾であり、必ずしもジュペプランの政治的な方向性を反映したものであるとはいえない。他方、社会保障金庫の再構成はジュペプランの主要な目的のひとつであったが、これは経営者側の伝統的な要求でもあった³⁷⁾。言葉通りのパリティズムの主張は、今回もそして67年の改革においても、社会保障金庫理事会における労働者優位の体制に対して経営者側が主張してきたのである。この経営者の要求は、国庫負担ではなく保険料（負担金）を主要な原資とするフランスの社会保障において、経営者の負担が大きかったこととも関係がある。前章でみたカピタンのように、義務が民主主義によって正当化されるのなら、義務者は民主的な意思形成過程に参加する権利を持つことになるはずだからである。そして、フランスの社会保障機関における当事者参加もこの擬制によって正当化されてきたと考えられる。

2 抛出の観点からみた社会的民主主義の揺らぎ

(1) 抛出に基礎づけられる参加

フランスの社会保障は、経営者の負担が比較的大きいことで知られている。これは歴史的なものであり、フランスの社会保障がそもそもは企業家のパテルナリズム³⁸⁾によって開始されたことに起因する。このパテルナリズムの伝統が、フランス社会保障において経営者の負担がある程度当然とする考え方の源になっている。46年の社会保障設立の際には、保険料率を12%とし、労使折半とされたうえ、家族手当は別建てで使用者が全面的に保険料を負担することとされていた。67

34) さしあたり、V. Rolande Ruellan, 'Clarification des pouvoirs et rénovation du système', *Droit social*, n° 9/10, 1996, p. 786.

35) Loi n° 90-1068 du 28 nov. 1990, *J.O.*, 1990, p. 14848.

36) Jean-Pierre Laborde, 'La nouvelle organisation des caisses', *Droit social*, n° 9/10, 1996, p. 800.

37) Ibid., p. 801.

38) 19世紀末の社会保障のパテルナリズム的傾向について、廣澤孝之『フランス「福祉国家」体制の形成』（法律文化社、2005）81頁以下。

年の改革は上述したように、疾病保険、年金保険、家族手当の三本を別の金庫組織とするものであったが、そこで経営者負担の割合を上げている³⁹⁾。疾病保険については、料率15%のうち、11.5%を経営者負担、3.5%を労働者負担とし、年金保険については、料率8.5%のうち、5.5%を経営者負担、3%を労働者負担とした（ただし、算定報酬限度額による軽減がある）。家族手当は、11.5%がすべて経営者負担となっている。この時以来、現在まで⁴⁰⁾、経営者負担の比率は高く設定されてきている。

経営者負担がこのように比較的高いことが、パリティズムというイデオロギーをまとった金庫理事会における使用者代表理事の増加要求に結びつくのである。67年改革当時厚生大臣であったジャンヌネーは、デュペイルーの質問に答えて、このような「間接的賃金」を経営者が負担していることが、社会保障の運営により強く関与させることの理由になっていると述べた⁴¹⁾。ただし経営者の負担する原資はもともとは労働生産物であり、労働者の労働によって得られたものである。ジャンヌネーが「間接的賃金」と表現するのはその証左であり、経営者自身も「間接的賃金」という観念を認めていると考えられる。この「間接的賃金」を労働者側からみれば、経営者負担も実は労働者の労働の対価の一部であると理解できることになる。労働の対価の一部が、社会保障における使用者負担分として支出されている以上、必ずしも厳密な意味でのパリティズムが必要であるという結論にはならず、むしろ当事者参加の観点からは労働者代表理事が優位であることがのぞましい、という理屈もありうるのである。

これらの議論の基礎には、すでに述べたように拠出と参加の結合関係に関する認識⁴²⁾がある。フランスにおける社会保障が基本的に保険方式によるものを表

39) Décret n° 67-803 du 20 sept. 1967, *D.*, 1967, législation, p. 346.

40) 2009年段階での各社会保障の負担金については、さしあたり、多田一路前掲注9)279頁参照。

41) 'M. Jean-Marcel Jeanneney, Ministre des Affaires Sociales, répond aux questions de Jean-Jacques Dupeyroux', *Droit social*, n° 1, 1968, p. 11.

42) infra note 50. また、ロランド・ルーランも、「拠出という根拠があるからこそ、社会保障において、政治的民主主義よりも正当なものとして、労使により代表され判定される社会的民主主義の概念が生み出される」(Rolande Ruellan, 'La Sécurité sociale : le gouvernement par l'État-puissance publique', Michel Borgetto et Michel Chauvière (dir.), *Qui gouverne le social*, Dalloz, 2008, p. 190) とする。

し、無拠出で給付される社会扶助と概念上区別されてきたことはよく知られている。その社会扶助については伝統的に国家が直接管理し、それに対する直接の民主的統制は想定されていなかった。カピタンの議論を敷衍すると、社会扶助では「契約」は問題になりえないので、純粋に政治的民主主義のみが妥当することになる。したがって、労使を意味する「社会的パートナー (des partenaires sociaux)」は想定されない。拠出が管理運営への参加の根拠となるのなら、租税によって賄われてきた社会扶助の運営は、国家による直接的管理 (étatisme) となるのである。

この拠出と参加との関係は、参加資格者を「被保険者 (assuré)」⁴³⁾と表現するにより明確になる。被用者保険である社会保障の一般制度 (régime général) においては、事実上当然に「被保険者」は「賃金労働者 (salarié)」であるはずであるが、「被保険者」と表現しはじめれば、「賃金労働者」は労働者であるがゆえに社会保障組織 (金庫) の運営に参加しうるのでなく、保険料を納める「被保険者」であるがゆえに参加しうるということをも同時に表すことになろう。このような考え方は、社会保障 (社会扶助ではなく) に対し租税の投入がなされた場合に、社会的民主主義の変容を伴う可能性を示唆する。

(2) 当事者による拠出以外の原資……国民連帯基金と CSG

1956年6月30日の法律によって国民連帯基金 (Fonds national de solidarité)⁴⁴⁾が創設された。この制度は、45年に創設された社会保障制度に加えて、高齢者対策を受給者本人の拠出なしで行うものであった。無拠出で受給しうる制度としては、すでに戦後社会保障システムの創設以前に老齢被用者手当制度⁴⁵⁾が存在していたが、困窮高齢者への保護としては不十分であった。この国民連帯基金の原資は国庫とされ、管理運営は国家の代表と社会保障機関の代表からなる委員会の補佐を得て、厚生大臣が担うこととされた。ここでも、拠出と参加の関連性が見られると同時に、ここには社会保障ではなく社会扶助の原理が働いていると見る

43) Ordonnance n° 67-706, Art. 4. 82年の改革以降もこの表現が踏襲されている。

44) Loi n° 56-639 du 30 juin 1956, *D.*, 1956, législation, p. 239. 後に、老齢連帯基金 (Fonds de solidarité vieillesse. Loi n° 93-936 du 22 juil. 1993, *J.O.*, p. 10374) へと改組される。

45) Ordonnance n° 45-170 du 2 fév. 1945, *D.*, 1945, législation, p. 38.

ことができる。というのも日本の年金制度のように一般的に国庫原資が投入されているわけではなく、社会保障としての年金受給や上述の老齢被用者手当とは別建てで、それらの支給額を含めた所得が一定額を超えない場合に限り、ミーンズテストを経て支給されるものだからである。

国民連帯基金は、当事者の拠出を原資とするしくみに、無拠出（税財源⁴⁶⁾）のしくみを組み合わせるものであるため、45年の社会保障創設において念頭に置かれていたそれとは異質の要素を含むものになるはずである。しかし、社会保障金庫それ自体の財源とは切り離されている以上、社会的民主主義にそれほど大きな影響を与えるものではなかった。

しかし、1991年の一般化社会拠出金（Contribution sociale généralisée = CSG）の導入⁴⁷⁾は、社会保障における拠出と参加の関係性の観点からすると、第三の拠出者の登場として捉えられる可能性がある。CSGは、1980年代後半に起こった社会保障財源の租税代替化（fiscalisation）の議論の帰結として導入されたもので、導入当初は家族手当金庫の原資に充てられ、93年からは国民連帯基金が改組された老齢連帯基金の原資（すなわち年金保険金庫における非拠出的支給）に、97年からは疾病保険金庫の原資にも充てられるようになった⁴⁸⁾。各社会保障金庫の原資に「あらゆる性格の租税」⁴⁹⁾が充当されるということは、「社会的パートナー」以外の者の拠出が存在するということになる。このことは当事者参加原理の基盤を揺るがすであろう。「当事者による運営の原則の正当性がより明らかになるのは、保護の制度が労働者に基礎を置き、職業的な源泉を有する負担

46) ただし、労働者を対象とする一般制度では、ほどなく国庫負担が放棄され、一般制度自身が負担することになる。Ordonnance portant de loi de finances pour 1959, *D*, 1958, législation, p. 154.

47) Loi de finances pour 1991 du 29 déc. 1990, *D*, 1991, législation, p. 40, notamment Art. 127 et s. CSGに関連してフランスにおける社会保障の租税代替化の議論について検討したものととして、柴田洋二郎「フランス社会保障制度における財源政策——租税代替化（fiscalisation）とCSG」法学66巻5号（2002）580頁。

48) Code de la sécurité sociale, Art. 136-8.

49) 憲法院は、CSGについて第五共和憲法34条2項4号にいう「あらゆる性格の租税」に含まれるとした。90-285 DC du 28 déc. 1990, *RJC*, 1959-1993, p. 424. 訳は、『新 解説世界憲法集』〔辻村みよ子訳〕（三省堂、2006）によった。なお、中里実「フランスにおける租税法律主義の原則——序説」田上穰治寿喜『公法の基本問題』（有斐閣、1984）435頁は、「各種の賦課」という訳を当てているが、この訳の違いは本稿の行論には影響ない。

によってまかなわれている場合であり、普遍性・統一性を基礎に置き、租税的連帯によってまかなわれている場合ではない」⁵⁰⁾からである。

3 社会保障分野における統治構造改革——社会保障財政法律と目標管理契約制度による社会的民主主義の揺らぎ

ジュベプランの実践によって導入された社会保障財政法律制度⁵¹⁾は、社会保障財政の赤字が深刻な問題となっており、その解消のために政治部門がテコ入れしようというのが基本的動機である。すでに、政府は社会保障金庫に対する巨額の融資を行っているが、これは当然金庫の側に財政再建を求める圧力となる。そこで、国庫からの支出について責任を負う議会の議決を通じて、社会保障制度の財政再建を誘導しようということで、社会保障財政制度を導入したのである。

それまで社会保障に対する議会の関わりとしては、第五共和憲法34条4項でその基本原則を定める役割を持つのみであった。これに対し、議会の関与を拡大するように憲法上定められた立法事項の修正を図るという憲法改正を伴う統治構造の改革がなされたのである。憲法改正後の34条6項は、社会保障財政法律について「組織法律によって定められる要件および留保のもとで、社会保障に関する財政収支の一般的要件を決定し、かつ、収入の予測を考慮して支出の目的を定める」とした。この規定を受けて定められた組織法律は、社会保障財政法律は、①公衆衛生および社会保障政策の方針、社会保障財政均衡の一般的要件を定める目標、②基礎的な強制社会保障制度とその財政に寄与するために設置された機関のすべての収入のカテゴリーごとの見込み、③2万人以上の被保険者をかかえる基

50) Borgetto, *op. cit.*, p. 206.

51) 社会保障財政法律制度の導入については、さしあたり、藤野美都子「立法による社会保障財政の統制——フランスの社会保障財政法律について」清水睦古稀『現代国家の憲法的考察』（信山社、2000）351頁。財政規範という観点からみた社会保障財政法律制度の検討については、Loïc Philip, 'Nouvelles réflexions sur la nature et le devenir des lois de financement de la Sécurité sociale', *Droit social*, n° 9/10, 1997, p. 782. Patrick Fraisseix, 'Le Parlement et la Sécurité social : la consolidation de ce couple par la révision constitutionnelle du 22 février 1996', *R.D.P.*, 1998, p. 745. また、筆者は、社会保障予算が一般予算に組み込まれる場合と比較して、当該予算枠組の確保の効果もあると考えている。多田一路「社会権的利益の実現のための予算の憲法的統制」『グローバル化の人権と平和』（日本評論社、2010刊行予定）。

礎的な強制社会保障制度全体の部門ごとの支出目標、④すべての基礎的な強制社会保障制度のための疾病保険支出全国目標、⑤③におけるそれぞれの基礎的な強制社会保障制度またはその財政に寄与する機関が、資金が必要な場合に非恒常的原資によってカバーされる限度、を定めるものとされた⁵²⁾。

本稿の問題意識との関係では、社会保障財政法律の執行という形でなされる社会保障に対する国家による財政統制が、目標管理契約を通じて間接的に行われるという点が特徴的である。ジュベプランで導入された⁵³⁾目標管理契約⁵⁴⁾とは、簡単にいえば、社会保障機関の経営目標やそのために何をするのか等に関する国と社会保障機関とで契約のことである。これまで原則的には社会保障機関の自律的な管理運営に任されてきたが、公役務に関する契約的手法を導入して、すでに多額の国費が投入されている社会保障機関に対し、実質的な監督が及ぼされることになった。目標管理契約は、社会保障財政法律を遵守したうえで締結されることとされているから、契約内容は当然に社会保障財政法律を反映したものになる⁵⁵⁾。そうすると政府側が契約を提案することになろう⁵⁶⁾から、契約締結に際しては政府のイニシアチブが働くことになる。「片務的性質を持つ枠組みが、国家と各社会保障金庫との協議というロジックにぴったりはまりこむ」⁵⁷⁾のである。これはこれまでまがりなりにも社会的民主主義の原理で運用されてきた分野に対する、国家による統制と行うことができよう。

52) Loi organique n° 96-646 du 22 juil. 1996, *D.*, 1996, législation, pp. 346-347. その後、2005年の組織法律の改正によって、さらに向こう4年間の支出見込み報告や、社会的債務償還金庫(Caisse d'amortissement de la dette sociale)との関連付け、諸制度の経理と会計に対する効果を有する措置、諸制度のリスク管理や内部の管理運営規則に関する措置、諸制度が負担免除を図る場合の代償の承認なども、社会保障財政法律に盛り込まれる。Jean-Jacque Dupeyroux, Michel Borgetto, Robert Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, 16^e éd., Dalloz, 2008, p. 309.

53) Ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996, *D.*, 1996, législation, p. 171.

54) 目標管理契約については、さしあたり、Christian-Albert Garbar, 'Les conventions d'objectifs et de gestion : nouvel avatar du « contractualisme »', *Droit social*, n° 9/10, 1997, p. 816.

55) Code de la sécurité sociale, Art. L.227-1.

56) Xavier Prétot, 'La réforme de l'organisation et du fonctionnement de la sécurité sociale', *D.*, chronique, 1996, p. 225.

57) Dupeyroux, Borgetto, Lafore, *op. cit.*, p. 742.

IV おわりに

以上検討した社会的民主主義とは、日本では利益代表制に相当するもののように見える。しかし、利益代表制と異なるのは、その思想的根底に誰による拠出で管理運営されているのか、という視点がある点である。partenaires sociauxという言葉が労使を表すように、社会的民主主義という場合、労働者の参画という観点でフランスでは込められているが、社会保障の場面では、社会保障における労働者の伝統的位置づけと、保険方式で営まれる場合の拠出金は「間接的賃金」であるという認識があることとが、社会的民主主義の考え方を支えていると言える。ただし、社会的民主主義は政治的民主主義（民主主義的国家統治）に取って代わることはできない。問題になる分野における権力の掌握が問題になるからであるが、現代国家において政治的民主主義が何らかの社会的政策を全く放棄するとは考えられないからである⁵⁸⁾。

カピタンが言うように、社会的民主主義とは社会的領域における民主主義の採用であるとすれば、そして、その民主主義の原理が政治的民主主義と同じであるとすれば、少なくとも基礎的構成員自身がその領域における代表者をまさに彼らの代表者であると確認する手続きが必要だと考えられる⁵⁹⁾。しかし、より根本的には、その領域における基礎的構成員とは誰なのか、そしてそれを何を根拠にして（拠出か、受益か）確定するのか、という非常に困難な課題がある。ただ、少なくとも社会的領域における事業がどのような目的で設置され、誰を直接まきこんで作動するのか、を見て、そこで問題となる当事者が自らの運命を決定するというあり方⁶⁰⁾として、さしあたり理解することができるのではないだろうか。

58) Borgetto, *op. cit.*, p. 203 et s.

59) 「はじめに」で紹介したフランスの2008年8月20日の法律は、まさにそのことを問題にした。

60) 只野雅人『憲法の基本原理から考える』（日本評論社、2006）291頁以下参照。