

研究論文

公的部門の経営——フランス年金基金のケース——

平 野 泰 朗

Management of the Public Sector: A Case Study on the Public Pension Fund in France

Yasuro Hirano

要 旨

われわれは、資本主義経済体制のもとで生活を営んでいる。そこでの財・サービスは、主に私的部門（企業）によって供給される。しかし、社会全体の利益に資する財やサービスの供給は、公的部門によって行われる。公的部門を運営するためには、通常、まず制度設計がなされ、それに対応する法令が定められ、実際に公的財・サービスを生産する組織、それを市民に提供するルート等が決められる。公的な財やサービスも、市民のニーズに合うものが、できるかぎり効率的な方法で提供される必要がある。それをここでは、経営(management)の問題とよぶ。

ここでは、公的部門のうち、社会保険機構とりわけ年金機構の経営問題を取り上げ、公的部門の経営方法のあり方を検討し、そこにある課題を摘出する。とは言え、社会保険機構の経営の仕方は、国により時代により様々である。ここでは日本との対比を念頭に置き、民間法人による経営の伝統が長いフランスの事例を考察対象として、その経営方法を明らかにし、同時にそこにある課題を摘出する。

議論は、概ね次のように進められる。

まず、フランスにおける国家と民間法人である社会保険機構との関係を確認する。社会保険機構は、国家から独立しているのもので、その関係のありかたを考察することは、その経営を見る上での前提条件となる。続いて、フランス社会保険機構の内部組織をみる。それは大きくは理事会と事務局に分かれ、前者は、労使共同運営の伝統下にある。ここに内部組織の特徴がある。さらに、フランスにおける近年の年金政策をみる。これも、年金基金の経営を考察する上での前提条件である。これらの前提条件の確認の上で、年金基金の経営方法をみる。その際、国家と年金基金が結ぶ目標管理協約というものを手がかりに、経営上、何が重要視されている事項かを確認し、また、それがいかなる手段で実現されようとしているかを検討する。最後に、この協約に基づく評価と基金経営との関係をみる。

1. 公的部門の経営問題——社会保険機構の場合——

われわれは、資本主義経済体制のもとで生活を営んでいる。そこでの財・サービスは、主に私的部門（企業）によって供給される。しかし、自由放任主義を謳ったとされるアダム・スミスも認めたように、資本主義体制には、公的部門が必要である⁽¹⁾。それは、社会のすべての構成員が私的利益を追求すれば実現しない、社会全体の利益が存在するからである。今日、公共財と呼ばれるものの提供が、この典型例である。

社会全体の利益に資する財やサービスの供給は、主に公的部門によって行われる。公的部門を運営するためには、まず制度設計がなされ、それに対応する法令が定められ、実際に公的財・サービスを生産する組織、それを市民に提供するルート等が決められる。この制定過程から考えると、制度設計のもつ意味が重要であることは、言うを待たない。

しかし、制度設計さえしっかりしていれば、市民に公的財・サービスが安定的かつ確実に提供されるとはかぎらない。その制度の運営が杜撰であったり、極度に非効率的であったりすれば、それは市民に適切には提供されない。その一例が、近年の日本の年金記録問題である⁽²⁾。

日本の年金記録においては、途中の制度変更などに加速されて、個々人の保険料納付済期間が正確に記録保存されておらず、個人の年金権が侵害される事例が大量に発見された。このような事態が大量に発生するのは、もはや担当者の個人的ミスの問題ではなく、組織の運営の仕方に問題があるとみなければならない。すなわち、これは、年金の拠出と受給に関わる制度設計の問題ではなく、制度運営の問題といえる⁽³⁾。それをここでは、経営(management)の問題とよぼう。すなわち、公的部門にも経営問題が存在する。

以下では、このような事例に鑑み、公的部門のうち、社会保険機構とりわけ年金機構の経営問題を取り上げ、公的部門の経営方法のあり方を検討し、そこにある課題を摘出する⁽⁴⁾。

とは言え、社会保険機構の経営の仕方は、国により時代により様々である。日本では、年金記録問題を踏まえ、2010年に社会保険庁から民間の公益特殊法人である日本年金機構に年金業務の運営が移管された。時代による変化と言える。しかし、政府が直轄で社会保険機構を運営するという日本のこれまでのやり方は、国際的には異例であった。共済組合の伝統の上に社会保険が制度化されたドイツやフランスでは、政府からは独立した公益法人によって、社会保険に関する業務が運営されてきた。そこで、本稿では民間法人による経営の伝統が長いフランスの事例を考察対象として、その経営方法を明らかにし、同時にそこにある課題を摘出することとする。

⁽¹⁾ アダム・スミスは、もともと道徳哲学者であり、社会の道徳形成を学問対象としていた。また、『国家論』においては、その第5編で近代国家の役割を論じている。

⁽²⁾ 年金は純粋な公共財ではないが、その供給に国家が全面的に関与しているので、公的部門の一例として取り上げている。

⁽³⁾ 制度設計と制度運営の関係は、さしあたり、公的部門に現れる問題であるが、私的部門においても制度変革期には同様に現れる問題である。

⁽⁴⁾ 公的部門をあらたに経営という視点から考察する方法は、ニュー・パブリックマネジメントとよばれる。近年、この方法は、世界的に公的部門運営に適用され始めている。大住荘四郎(1999)によれば、その方法は、広範な民営化手法を取り入れる「英国・ニュージーランド型」と契約型取引により内部組織を変革しようとする「北欧型」とがある。

2. 国家と社会保険機構の関係

公的部門の経営を見る場合、国家（特に議会と政府）との関係を見る必要がある。なぜなら、公的部門の活動は、法令に定めるルールの中で行われるのであり、そのルールは議会を通して制定されるからである。また、政府の直営でない場合は、政府による監督を受け、場合によっては税金の投入があるからでもある。

フランスにおける社会保険機構と国家の関係は、およそ以下のとおりである

社会保障制度を財源から分類すれば、フランスは、イギリスとは異なり、ドイツに類似する社会保険中心のシステムである⁽⁵⁾。社会保険機構は、「社会保障 *sécurité sociale*」とよばれ、家族部門・老齢保険部門・医療保険部門の3部門から成る。歴史的経緯により、「社会保障」の枠組みとは別に、失業保険部門も存在する。これに加えて、公費を財源とした社会扶助・社会福祉サービスが、社会保険を補完する形で存在している。

社会保険機構は、伝統的に、その財源を社会保険料としてきた。そのため、それは、政府からは独立しており、経営の自律性(*autonomie de gestion*)を有していた。しかし、近年では税である「一般社会拠出金」が財源に投入され、議会や政府の関与が強められてきた。

すなわち、議会は社会保障予算（税金投入分だけでなく予算全体）を審議し、それに承認を与えることとなった⁽⁶⁾。

政府は、社会保険機構の業務上の監督と財務上の監督を行う。前者は、全国組織に関しては全国社会保障監査局に、地方組織については地方社会厚生局に委ねられる。後者については、国庫会計院等に委ねられる⁽⁷⁾。

これとは別に、国家は、社会保険機構と複数年にわたって目標管理協約とよばれる契約を交わし、社会保険機構が達成すべき課題（目標）を明らかにさせ、それを自らの責任と裁量で実現する方法（管理）を文章化させる（この点は、後に詳述）。そして、その実績評価を監視評議会に委ねる。監視評議会は、各界の代表者から成り、議長には、両議会（国民議会と元老院）の共同指名により国会議員が就く。監視評議会は、目標管理協約の実施状況を議会に報告する⁽⁸⁾。

この目標管理協約は、日本年金機構の中期計画に類似している。これに関わる制度は、およそ以下のように敷かれている。中期計画は、厚生労働大臣が定める中期目標を前提にして、日本年金機構がこれを達成するために具体化したものである。それは、厚生労働大臣の認可を受けることが義務づけられている。厚生労働大臣は、中期目標（その具体化としての中期計画）の達成度を評価する。その際、社会保障審議会内にある日本年金機構評価部会の諮問を受ける⁽⁹⁾。

こうしてみると、フランスの目標管理協約は、日本年金機構の中期目標・中期計画と似たも

⁽⁵⁾ 社会保障の国際比較をする場合、イギリス型（あるいはベバリッジ型）とドイツ型（あるいはビスマルク型）を区別する考え方は、広くとられるようになった。この点に関しては、広井良典(1999)や Barbier, Jean-Claude & Théret, Bruno(2004)を参照されたい。

⁽⁶⁾ これらの経緯については伊奈川(2000)を参照。

⁽⁷⁾ この点は、Grandguillot, Dominique(2005)を参照。

⁽⁸⁾ この点は、Grandguillot, Dominique(2005)を参照。

⁽⁹⁾ この点については、厚生労働省(2010ab)を参照。

のだということが理解できよう。というより、後者は、諸外国の事例を参考にしたとされるから、フランスの事例に以ていても不思議ではない。年金制度に関しては、国家と社会保険機構との関係は、日仏間で比較的似ているように見える。

では、経営主体の日本年金機構そのものは、フランスの社会保険機構とよく似ているのであろうか。必ずしもそうは言えない。なぜなら、両者は、内部組織が異なるからである。

3. フランス社会保険基金の内部組織

先にも指摘したように、フランスの社会保険機構は、共済組合の伝統により、政府からは独立した組織で運営されてきた。そして、労使による共同決定の伝統がある。

しかし、近年の税投入により国家介入の度合いが増している。これは、国家化とよばれたりもする。他方、日本では社会保険庁から日本年金機構へと業務移管がされ、民営化が進んだとされる。一見、日仏間で逆の流れが生じているように見える。しかし、社会保険機構の自律性(*autonomie*)という観点からすれば、以下に見るように、フランスの方がはるかにその度合いが高い。したがって、日仏で逆の傾向が生じているというよりは、公的部門の経営に、どこまで国家が介入し、どこまで各経営体が自立しているかが、改めて問われていると言えるだろう。

さて、フランスの社会保険機構は、歴史的には職業別に編成され、今でも、民間雇用労働者の加入する一般制度、農業者の入る農業制度、非農業自営業者の加入する制度、特定職域（国鉄職員、公務員等）の制度と分かれているが、3部門（家族部門・老齢保険部門・医療保険部門）ごとに連合組織を形成している。それが、全国家族手当基金(CNAF)・全国老齢保険基金(CNAV)（これを本稿では年金基金とよぶ）・全国疾病保険基金(CNAM)である。これに加えて、3部門共通の財務（保険料の徴収、税の受取、財源の分配等）機関である社会保障機関中央機構(ACOSS)が全国機関として存在する。また、給付3部門の全国組織の下には、地方組織または市町村組織が、部門統合などをしながら存在している⁽¹⁰⁾。

各組織には、理事会(*conseil*)と事務局(*directeur*)が存在し、理事会が意思決定を、事務局がその遂行を担当している。理事会は、もともと労使の共同決定で運営されていたが、連合組織になってからは、労使代表の他、各職域代表や政府代表者等が参加している。

理事会の権限は、組織の内部規則の制定、あらゆる組織方針の停止、予算審議、目標管理協約の締結、国の同意を得た上での事務局長・出納長・副事務局長の任命、事務局長の統制等である。事務局長の権限は、理事会の決定事項の準備と遂行、収入および支出の指揮監督、局内の仕事の指揮、人事管理、理事会への年次報告、訴訟時の組織代表である⁽¹¹⁾。

他方、日本年金機構では、理事長は厚生労働大臣が任命する。理事会は、執行責任者の理事長（フランスの事務局長に相当）と副理事長・常勤理事で構成され、これに非常勤理事が加わる。理事会の議を経なければ成らない事項は、厚生労働大臣の認可や承認を受けなければなら

⁽¹⁰⁾ 現代フランスの社会保障機構の組織関係配置については、伊奈川(2000)、Grandguillot, Dominique (2005)を参照。

⁽¹¹⁾ フランス社会保険機構の内部組織については、Grandguillot, Dominique(2005)を参照。

ない事項が主である。この規定は、それらの事項に関する理事長の独断専行を防ぐためと思われる。それ以外の事項については、組織内規則による代理決済はありうるものの、理事長の判断で行える。したがって、フランスのように、組織外のようなステーク・ホルダーが参加する理事会が理事長の任命に関与できるわけでもなく、また、それ以外の様々な権限を行使できるわけでもない。理事長は、もっぱら厚生労働省の意向に添うことを使命と考えるだろう。その傾向を緩和するためか、第三者によるチェック機関が設けられている。それは、運営評議会とよばれる機関である。そこでは、被保険者・事業主等を代表する委員を理事長が委嘱し、その意見を聞くこととされている。しかし、そこにおける意見は、何ら拘束力があるわけではない⁽¹²⁾。また、議事録を読む限り、散発的に各委員が個人的見解を述べたり、質問をするという色彩の強い会議となっている⁽¹³⁾。

以上見たように、フランスの社会保険機構は、日本のそれよりも自律性が高いと言える。そのことは、経営においてもより大きく自己の裁量を振るえることを示唆する。

しかし、同時に、理事会の権限が強く、その構成員間の意見の調整が難航すれば、事務局が機動的に動けず、かえって経営を損なうことも考えられる。しかし、この点は、フランスの社会保障改革によって変更されつつある。というのも、税投入を契機とする社会保障機関への国家介入度の強化は、社会保障機関のうち、事務局ではなく、主として理事会の権限に制約を加えるものだからである。このことは、財源における税の投入によって国家の介入度が増したと言う理由だけでなく、社会保障機関の経営が、特に医療関係において、専門性を増し、理事会の判断に余る事態が生じたためとも言われている⁽¹⁴⁾。

では、フランスの社会保障機関は、どのように経営をなしているのだろうか。それを、年金基金の目標管理協約を手がかりに考察してみる。

しかし、目標管理協約の内容を理解するには、まず、近年のフランス政府の年金政策がどのようなものであるかを知る必要がある。

4. フランス政府の年金政策

年金に関する目標管理協約を読むと、冒頭から「年金改革」の話が出てくる。年金改革を如何に達成するかが、一番の課題とされている。では、この年金改革とはどのようなものを指すのか。それは、協約文中にも出てくるが、**2003年**の年金改革を指す。そこで、その内容を以下に見てみよう⁽¹⁵⁾。

2003年の年金改革は、**2020年**までに財政均衡を回復することを第一の目標に掲げ、行われた。ベビーブーム世代の年金受給開始と平均寿命が延びていることが、財政赤字の主要因とされる。

しかし、年金改革の基本方針は、財政均衡回復だけにあるのではない。そこには主に4つの

⁽¹²⁾ 日本年金機構の内部組織については、厚生労働省(2010c)を参照。

⁽¹³⁾ 運営評議会議事録は、日本年金機構(2010)に掲載されている。

⁽¹⁴⁾ この点については、伊奈川(2000)を参照。

⁽¹⁵⁾ 以下のフランス年金改革の動向については、もっぱら嵩さやか(2007)によっている。

政策方針が掲げられた。①高い年金水準の保障、②公正と社会的正義の保護、③柔軟性と選択の自由の付与、④年金財政の保障である。

このうち、目標管理協約に関係の深い事項を述べておこう。

①の高い年金水準を保障するために、同時に、満額受給のための保険加入期間が延長された。このため、人によっては、何歳まで働くのが適切かを再検討する必要性が生じた。

②の公正と社会的正義の保護では、様々な個別的ケース（例えば、複数制度加入経歴者、非被用者、低額所得者、17歳以前就労開始者等）に関する給付額の改定が行われた。また、職業によって肉体に与える負荷が異なり、これが平均余命に影響するため、肉体的負荷の度合いによって、受給開始年齢や満額受給のための保険加入期間を調整することが盛り込まれた。それらに該当する人は、自分のケースを再検討する必要がある。

③の柔軟性と選択の自由の付与では、年金受給開始年齢を、個人の選択でより広い選択肢の中から選ぶことができるようになった。具体的には、繰り上げ・繰り下げ受給時の増減率の改定、在職老齢年金受給の規制緩和などが行われ、個人の希望にあった受給開始年齢が選択できるようになり、被保険者は、就労と年金受給の組み合わせの選択肢が増えた。

④の財政均衡回復では、将来の保険料引き上げが視野に入れられることとなった。この場合、最も重視されるのが保険数理である。この保険数理計算は、年金財政全体に対してばかりでなく（収支相等の原則）、個々人にも適用されるようになった（給付反対給付均等の原則）。そうしなければ、年金開始年齢の選択が可能にならないからである。

以上の改革を前提にして、年金機構は、年金財政を均衡に向かわせると同時に、被保険者一人一人に希望にあった年金スキームを選択させることを使命とすることとなった。

では、その社会的責務の果たし方を、目標管理協約を手がかりに見ていこう。

5. 国家と年金基金の目標管理協約

以下では 全国老齢保険基金(CNAV)が国家と交わした、2005-2008年の協約と、2009-2013年の協約を考察対象とする⁽¹⁶⁾。

さて、年金改革が、以上のように、個人の選択肢を増やす方向に動いたことにより、個々の被保険者は、自分の選択肢がどのようなものであるかを知らなければなくなった。しかし、年金制度は複雑であり、自分の受給額の計算となると、通常の被保険者では手に余ることとなる。そのため、専門家に相談する必要性が出てくる。年金機構と国家の目標管理協約は、こうした事情を背景にして締結された。

それを踏まえ、上記の2つの協約の序文には、次の2つが基本方針として語られる。1つは、被保険者の情報アクセス権の保障と相談の重視であり、もう1つは、財政均衡の回復である

では、協約の内容を考察するにあたって、まずは、協約の構成を以下に、簡略化して記しておこう。

⁽¹⁶⁾ 全国老齢保険基金(CNAV)が国家と交わした、2005-2008年の協約と 2009-2013年の協約は、Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse(2010ab)に掲載されている。

2005-2008 年の協約

序文

- 1 章 年金改革を成功させる
- 2 章 受給申請の簡略化へのサービス提供
- 3 章 企業の行政手続きの簡略化と情報提供の改善
- 4 章 効率化パイロット事業の改善
- 5 章 年金受給生活者の自立生活援助
- 6 章 評価と修正の手続き

2009-2013 年の協約

序文

- 1 章 老齢保険部門の事前・事後の調査および活動を通じての改革遂行
- 2 章 サービス拡充
 - ①職業生活を通じた相談、②相談を通じた高年齢者就業率の向上、③年金権保障：引退時と遺族年金、④企業の行政手続き簡略化、⑤EU 化・国際化への対応
- 3 章 サービス提供の優先事項：自立生活喪失予防サービスの充実、多様な給付の周知、公平な取り扱いのための措置（給付と拠出の多様な組み合わせ）の事前認識
- 4 章 リスク管理の強化と革新
 - 予防と不正防止：全国統一参照基準と部門間情報システム構築
- 5 章 業務の効率化
 - ①人的資源管理、②環境保全推進、③購入の合理化、④不動産管理の合理化、生産性向上と費用削減、⑤情報システムの革新
- 6 章 評価と修正の手続き

協約の内容については、ここでは、日本のケースと比較しながら、もっぱら、フランスの年金基金に特徴的なことがらを取り上げて検討する。

第一に、情報アクセス権の明確化が上げられる。これは、**2005-2008 年**の協約にも **2009-2013 年**の協約にも謳われているが、とりわけ、**2003 年**の改革が決定された直後の **2005-2008 年**の協約で強調されている。同協約第 1 章の冒頭近くでは、次のように記されている。

「国家と全国老齢保険基金は、**2003 年 8 月 21 日**の法律の条文のうち、とりわけ情報アクセス権、遺族年金、早期退職、在職老齢年金、そして労働の肉体的負荷への配慮の事項が遺漏なく実施されることを最優先事項として定めるものである。」

そして、この情報アクセス権を実現する手段として、相談の充実が目標に掲げられるのである。なぜなら、**2003 年**の年金改革によって、遺族年金、早期退職と在職老齢年金（つまり、年金受給と就労継続の組み合わせの 2 形態）、労働の肉体的負荷に伴う年金額調整等が改定された

ので、被保険者が自らの年金取得の時期と方法を選択するためには、専門家に相談することが不可欠になったからである。

この「相談、情報提供等に関する事項」は、日本年金機構の中期目標・中期計画にも掲げられている。しかし、そこでは被保険者の権利が明確化されるのではなく、民間企業と類似した、「お客様」のニーズが満たされるための方法として、それが語られているのである。年金機構が果たすべき目標としては同じだが、そこにたどり着く思考プロセスが異なる。日仏の年金機構が置かれた政治的・文化的文脈が異なるので、単純な比較は、しにくいだが、やはり、民間部門ではなく公的部門の経営方針としては、市民の情報アクセス権を明示する姿勢の方が、その役割にふさわしいと言えよう。

第二に、特に **2009-2013** 年の協約に詳しく記されているところであるが、職業生活を通じた相談が重視されるようになった。これは、**55** 歳以下の労働者を対象としている。こうした年齢層を相談対象としたのには、いくつかの理由がある。まず、これらの年齢層の文化的・社会的価値基準は変動しているから、相談により多様な選択肢の内容を認識した上で、それぞれの個人的選択をしてもらう必要があるからである。さらに、この年齢層は、2つに大別される。入職時から **34** 歳までと **35** 歳から **55** 歳である。前者に関しては、年金基金との信頼関係を構築するために早くからコンタクトをとることが主な目的である。後者は、キャリアの連続性を維持するために、相談に乗ることが主な目的とされる。年金受給者または年金受給申請を間近に控えている者への相談ばかりでなく、その前の世代を対象とした相談サービスの展開は、公的年金制度から心理的に遠ざかる傾向のある世代に関心を持たせる上で有効であり、キャリア形成を年金と関わらせて考えさせる上でも有効と言えよう。

こうした取組は、年金制度自体に漠然とした、しかし強固な不信感を抱いていると思われる日本の若年層に向けても行われるべきものと思われる。

第三に、これも **2009-2013** 年の協約に詳しく記されているところであるが、自ら事前・事後の調査・研究・シミュレーション等を行い、その結果をリスク管理に役立てようとする志向を有していることがある。このような調査研究には、統計的手法、保険数理的計算、シミュレーション等が用いられる。もちろん、調査研究は外部に委託されることもあろう。しかし、大事なことは、調査の目的設定・対象の限定は、年金基金が行うことである。つまり、調査研究は、単なる知的好奇心から行われるのではなく、始めから特定の目的に役立てる意図をもって行われるのである。そして、そのデータを、基金が蓄積していくのである。

公的年金基金が扱うのは強制加入の社会保険データであるから、その統計処理結果の信頼性は高い。したがって、その結果を実際の業務に生かすことは、十分可能である。ということは、新保険製品を開発することもより容易になろう。つまり、製品のイノベーションを可能にする萌芽をもっていると言えよう。

しかも、この新保険製品は、民間保険会社の保険商品とは異なったものになろう。というのも、公的年金保険は、たとえ保険数理計算（とくに、給付反対給付均等の原則）を重視しても、保険運営の原理の中に「公正と社会的正義の保護」といった要素を入れるのであれば、民間保険にはない、給付計算式を立てざるをえないからである。

近年のフランスの年金改革を観察する者の中には、保険数理の重視（拠出と給付の厳密な対応関係）をもって、年金を、連帯の原理から形成されるものから貯蓄と同じ原理で構成されるものに変質するという危惧をもつ者もいる⁽¹⁷⁾。確かにそうした危険が全くないとは言えないが、「公正と社会的正義」の原則が存在するかぎり、そこには、社会的に有利な位置にいる者から不利な位置にいる者への所得再配分が生じる。したがって、民間の保険や貯蓄と同じものになるということは、原理上ないと言っていい。

以上のことを考えると、公的部門にイノベーションの萌芽をもたせることの意義は、大きいと言えるだろう。

この点は、日本年金機構の中期目標・中期計画の中には一切ないものであり、年金記録問題などを処理した後は、日本においても検討されてよい論点と思われる。

第四に、年金基金が、軽度の障害をもつ高齢者に福祉サービスを提供していることが、注目に値する。

フランスでは、日本における介護保険の要介護認定と類似したシステムがある。それは、自立生活喪失度(GIR)とよばれるものである。そこでは、高齢者の自立生活の喪失度が、1級から6級までに分類される。1級が最も重度で6級が最も軽度とされる⁽¹⁸⁾。このうち5級と6級の者が、年金基金から福祉サービスの提供を受けるのである。

5級と6級は、以下の者と定義される。

5級

自分で食事、着替え、移動が一人でできる。ただし、トイレ、食事の用意、掃除に関しては、補助を必要とする。

6級

日常生活の判別行動に関して、自立性を失っていない。

これらの人々に対して、自立生活喪失予防サービスの提供、個別のニーズに合わせたサービスを提供するための様々な社会的資源のコーディネーション、そして、個々人の将来の予測などを行う。また、虐待の防止、居宅サービスと入所サービスの断絶の調整、5級から4級への移行仲介等のサービスをも提供する。このため、他の組織（医療保険基金等）との連携が必要とされている。

これらが、どの程度うまく機能しているのかは、手元の資料では分からない。しかし、同じような機能をもつ日本の公的介護保険制度と比べると、1～4級と5級・6級とでは担当組織が異なるので、サービスの統合性・連携性という点では、日本の介護保険より機動性に欠ける

⁽¹⁷⁾ こうした論者の説の紹介については、嵩さやか(2007)を参照。

⁽¹⁸⁾ 自立生活喪失度(GIR)については、Portail de la Sécurité Sociale(2010)を参照。

のではないかと推察される⁽¹⁹⁾。

以上、日本のケースと比較しながら、国家との目標管理協約に表されたフランス年金基金の経営方針の特徴をみた。

最後に、こうした国家との目標管理協約が、公的部門の経営にどのような影響を与えるのかを考察しよう。

6. 評価と経営の対応関係

先に見たように、目標管理協約は、最終的にはその達成度を監視評議会により評価される。しかし、そこに至るには、いくつかのプロセスを経る。

協約にはいくつかの付属文書がつく。その中の1つに、年金基金が作成した数値目標リストがある。2009-2013年の協約では、「サービス供給」「経営」「リスク管理」「人的資源」の4分野で合計27の指標が作成され、その目標値が年度ごとに記載されている⁽²⁰⁾。この数値目標リストなどを参考にしながら、国家と年金基金は、実績評価表(*tableau de bord de suivi*)を作成する。これも付属文書として付いている。この実績評価表は、日本の独立行政法人などが自己評価表を作成するときに用いているものと、ほぼ同じである。表の最左翼には「最終目標」欄があり、以下、「中間目標」「実施方法」「期間」「関連指標」「確認手段」と続く。

さて、協約は複数年にわたるが、年金基金と国家は、毎年、会合をもち、共同で「工程表」を作成する。これが、まず年金基金の理事会で審議される。続いて翌年の6月1日までに監視評議会に送られる。

毎年の会合時には、協約上の条文、指標、予算などが再検討されることもある。その結果、必要と認められれば修正されることもある。さらに関連諸機関における大きな技術的・社会的環境変化が起き、経営状況に大きな影響をもたらす場合にも、修正が行われる。

こうした過程を経て、協約最終年に国家と年金基金は、相互に実績評価を出し合う。この評価は、目標がどの程度達成されたのかを測るとともに、目標と現実の乖離の原因を分析するものである。この評価をもとに、年金基金の理事会と監視評議会に報告書が提出される。

そして、監視評議会を通じて意見書が議会で提出され、評価プロセスが完了する。

協約から評価までのプロセスを通じて、年金基金が何をどのように行ったかが、組織外の人間(一般市民)にとって、かなりの程度、明らかになる。つまりは、経営の透明性が確保される。さらに、その経営活動が一定の基準にしたがって評価される。高い評価も低い評価もありうる。低い評価がなされた場合、国家は、理事の選出や理事長の任命自体を行えるわけではな

⁽¹⁹⁾ ただし、日本の介護保険制度においては、2005年に要介護度等級の改定が行われ、新たに要支援という等級が設定された。ここにおいて、個人別のケアプランを作成するケアマネージャは、しばしば、要支援者(旧要介護1の一部)の担当から外れ、要介護者担当に特化するという傾向が見られるようになった。この点からすると、日本も、フランスの状況に近づいたと言える。

⁽²⁰⁾ 例えば、利用者満足度といった項目があり、目標数値は、各年90%とされている。あるいは、常用雇用採用者および職場適応訓練採用者に占める50歳以上の者の割合といった項目では、目標値が各年5%とされている。

いが、低い評価は、当然、理事長・理事会役員・事務局長等の責任を問うことになる。

年金基金の過去の評価がどうであったかは、資料の制約上、確認できていない。まして、それが年金基金の経営にどのような影響を及ぼしたかを確定することは、きわめて難しい。しかし、ある方法を用いれば、ある程度それを推定することは可能である。それは、**2005-2008** 年の協約と **2009-2013** 年の協約を比較することで、目標管理協約の経営への影響を推定する方法である。以下、それを試みてみよう。

両協約を比較すると、まず気づくことは、両者の分量の違いである。フォントの大きさが微妙に違うなど、文書のフォーマットが異なっているので正確には比較できないが、本文で約2倍、全体で約4倍ほど、後者の方が前者より多い。つまり、後から交わされた協約は、前のものより精緻に協約内容が定められているのである。

さらに内容にも変化が見られる。**2005-2008** 年の協約では、被保険者の情報アクセス権を実現することが最大の課題と認識されていたが、**2009-2013** 年の協約では、財政均衡の回復とその他のリスク管理の徹底が前者に匹敵する課題として取り扱われている。また、細目事項としては、「職業生活を通じた相談の重視」や「相談を通じた高年齢者就業率の向上」「事前・事後の調査や活動を通じての改革遂行」などが新たに目標として加わった。

こうした協約における新たな目標設定は、前期における協約内容がある程度達成されたという認識なしには、なしえないと思われる。また、日常業務あるいは国家との会合の中で、新たな課題が意識されたということもありえよう。いずれにしても、経営に変化をもたらそうという意思の表れと受け取れる。もちろん、ただの作文という可能性もなくはないが、フランスでは、目標とそれを実現するための方法をかなり細かく規定しなければならず、また場合によっては数値目標も求められるので、安易に作文をすることはできないであろう。

こうしてみると、目標管理協約の形式・内容には、年金基金にとって、経営革新と経営内容の説明責任遂行を促す要因が組み込まれているように見える。

課題を上げるとすれば、やはり評価の精度を上げることであろう。フランス年金基金の目標管理協約を巡る評価プロセスをみると、国家と年金基金の会合でどういったやりとりがなされているかは不明であるが、書類審査が主流を占めている観がある。書類による審査は、ときに大事な事実を見逃す危険性がある。それを緩和する策の1つとして、抜き打ち検査がある。評価プロセスの中に専門家チームによる抜き打ち検査を入れることにより、評価の精度を上げることができよう。

ここまで、フランスの年金基金を例に取り、公的部門の経営のあり方を検討してきた。フランスでは公的部門における契約化(contractualisation)が、公的部門の経営改革の主要な一手段とされてきている⁽²¹⁾。年金基金の例をみるかぎり、その成果は、一応見られると言っていい。

(21) フランスにおいては、従来から行政契約(contrat administratif)の手法が発達していた。1990年代に入ってから、国家改革にこの手法が多用されるようになった。これは、ニュー・パブリックマネジメントの一方法である。したがって、大住荘四郎(1999)によるニュー・パブリックマネジメントの類型化を適用すれば、フランスの契約化の手法は、「英国・ニュージーランド型」ではなく「北欧型」になろう。

翻って、日本の年金制度の経営システムを見てみると、特殊法人たる日本年金機構の内部組織は、自律性の低いものにとどまっており、かつ、同機構が立てる中期計画も、その分量が少なく、内容もいまだ漠然としたものにとどまっている。日本のシステムが成果を上げるには、年金機構の自律性を高めながら、計画の中身をできるだけ具体化することから始めることが、肝要であろう。

参考文献

- Barbier, Jean-Claude&Théret, Bruno(2004)*Le nouveau système français de protection sociale*, Editions La Découverte, 『フランスの社会保障システム』 中原隆幸他訳、ナカニシヤ出版
- Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse(2010a)
http://www.securite-sociale.fr/chiffres/cog/cnav/cog_cnav_2009-2013.pdf
- Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse(2010b)
http://www.securite-sociale.fr/chiffres/cog/cnav/cog_cnav_2005-2008.pdf
- Caisse régionale d'assurance maladie(2010)
http://www.carsat-mp.fr/particuliers/action_sociale/plan-action-personalise.htm
- Drucker, Peter F(1990), *Managing the Non-Profit Organization*, Harper Business, 『非営利組織の経営』 上田惇生他訳、ダイヤモンド社
- Dupeyroux, J.J(et al.)(2005), *Droit de la sécurité sociale 15^e édition*, Dalloz
- Grandguillot, Dominique(2005), *L'essentiel du Droit de la Sécurité Sociale, 5^e édition*, Gualino Editeur
- Portail de la Sécurité Sociale(2010)
http://www.securite-sociale.fr/chiffres/lfss/lfss2010/2010_plfss_pqe/2010_plfss_pqe_cnsa_3.pdf
- Smith, Adam(1776) *The Wealth of Nations*, 『国富論』 水田洋訳、河出書房
- Stiglitz, Joseph E(2000), *Economics of the Public Sector, Third Edition*, W.W.Norton& Company 『公共経済学』 藪下史郎訳、東洋経済新報社
- Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale(2010)
http://www.ucanss.fr/index_decouvrez.htm
- 出雲祐二(2007)「フランスの所得格差と RMI」『海外社会保障研究』 No.159
- 伊奈川秀和(2000)『フランスに学ぶ社会保障改革』 中央法規
- 江口隆裕(2004)「フランスの年金改革—年金改革に関する 2003 年 8 月 21 日の法律—」ディスカッションペーパーNo.216、一橋大学経済研究所
- 大住荘四郎(1999)『ニュー・パブリックマネジメント——理念、ビジョン、戦略』 日本評論社
- 厚生労働省(2010a)
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/100122-01.pdf>

厚生労働省(2010b)

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/100127cyuki.pdf>

厚生労働省(2010c)

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/12/s1209-12.html>

神野直彦・金子勝編(1999)『「福祉政府」への提言』岩波書店

嵩さやか(2007)「フランス年金制度の現状と展望」『海外社会保障研究』No.161

日本年金機構(2010)

<http://www.nenkin.go.jp/info/unei/index.html>

平野泰朗(2007)「社会保障改革における制度の問題——年金問題を中心に——」、山田鋭夫他編
『現代資本主義への新視角』昭和堂、所収

広井良典(1999)『日本の社会保障』岩波書店