

フランス少子化対策の系譜

—— 出産奨励策から一般施策へ——(1)

江 口 隆 裕

1 はじめに

- (1) フランス少子化対策研究の意義
- (2) 少子化対策と出産奨励策又は家族政策——用語の問題——

2 国家と人口政策

- (1) 紀元前～中世
- (2) 16世紀～18世紀
- (3) マルサスの「人口論」
- (4) 人口政策学の現在

3 フランス家族政策の変遷

- (1) 19世紀～第1次世界大戦まで
- (2) 第一次大戦後の家族手当の形成
- (3) 1930年代～第二次大戦——任意的制度から強制的制度へ——
- (4) 1944年～49年——戦後の社会保障計画と現行制度の誕生——
- (5) 1950年代～70年代——右派政権の時代——
- (6) 1981年～94年——左派政権の誕生と保革共存下の家族政策——

1 はじめに

(1) フランス少子化対策研究の意義

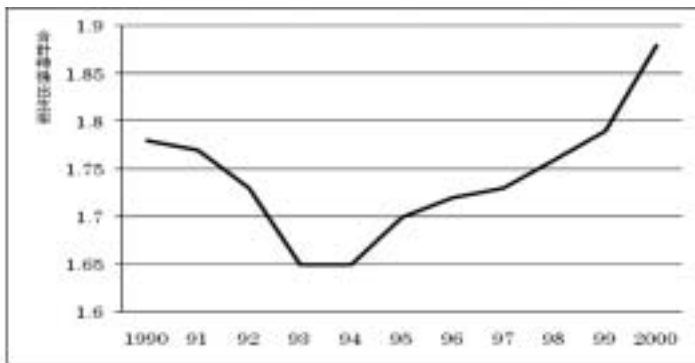
近年、わが国において少子化対策を論じる際に、しばしばフランスが引き合いに出される。例えば、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が2007年12月に取りまとめた「子どもと家族を応援する日本」重点戦略では、「出生率の回復したフランスなどでは、近年、保育サービスの充実など仕事と家庭の両立支援を軸とした家族政策が展開されている」と記述され、さらに、「フランスの家族関係社会支出（2003年）の日本の人口規模への換算」と題す

る資料が参考として添付され、フランス並みの家族関係社会支出を実現するためには10.6兆円（現状は3.7兆円）が必要となることが示されている¹⁾。

確かに、フランスでは、合計特殊出生率が1990年代半ばに1.65まで低下したものの、その後急速に回復して2006年には2.00に達しており、それがフランスの少子化対策の成果であるかのような報告もみられる²⁾。しかし、フランスにおける1990年代の家族政策の変遷と出生数の推移を検証すれば、両者の間に直接的な因果関係を見出すのが困難であることは明らかである。

ここで、1990年代におけるフランスの合計特殊出生率の推移をみると、図-1のとおりである。しかし、後述するように、出生率の急回復がみられた1990年代前半から半ばにかけて新たに講じられた家族政策はほとんどないと言っても過言ではなく、むしろ社会党内閣の1997年には、所得制限がなく誰でも受給できるという意味で普遍性（universalité）をその原則としてきた家族手当に

（図-1） 1990年代におけるフランスの合計特殊出生率の推移



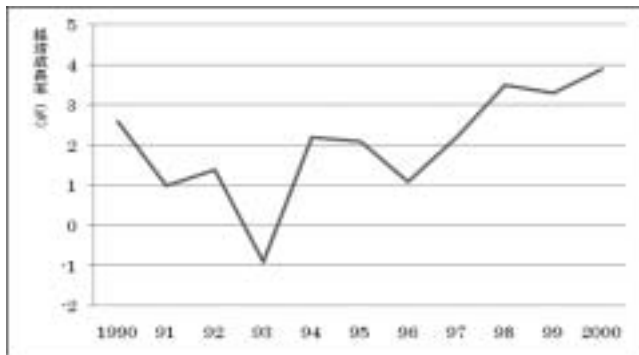
（資料）国立社会保障・人口問題研究所編『人口の動向 日本と世界 人口統計資料集 2007』

- 1) 少子化対策を論じた2007年12月21日の経済財政諮問会議にも同資料が提出されている。このほか『平成20年版厚生労働白書』101頁でも、「フランスの家族政策」が取り上げられている。
- 2) 柳沢房子「フランスにおける少子化と政策対応」レファレンス57巻11号（2007年）86頁。

所得制限が導入され、翌年に撤回されるといった家族政策の一時的後退現象もみられた。他方、1990年代におけるフランスの経済成長率（国内総生産（PIB））の推移をみると図-2の通りであり、出生率上昇の背景には景気回復があったとする見解³⁾の方に説得力がありそうである。

フランスの少子化対策の効果に関するわが国の研究をみると、小島（94年、96年）⁴⁾は、フランスの家族政策、特に家族給付は必ずしも大きな出生促進効果をもたないとしている。これに対し、林・爲藤⁵⁾は、フランスで行ったアンケート調査などを基に、高い女性労働力率と出生率の両立が可能となっている背景には、家族手当をはじめとする手厚い経済的支援、復職時の働き方の多様性や充実した保育サービスがあるとしている。しかし、このアンケートは、

（図-2） 1990年代におけるフランスの経済（PIB）成長率の推移



（資料）OECD, Country statistical profiles 2008, France.

- 3) 小島宏「フランス語圏における出生動向と家族政策」人口問題研究 59 巻 2 号（2003 年）2 頁で引用されている Doisneau の見解。
- 4) 小島宏「フランスにおける家族政策の効果」人口問題研究 49 巻 4 号（1994 年）52 頁、同「フランスの出生・家族政策とその効果」阿藤誠編『先進諸国の人口問題』（東京大学出版会、1996 年）179 頁。
- 5) 林伴子・爲藤里英子「フランスとドイツの家族政策と日本への含意—フランスの出生率はなぜ高いのか—」経済分析 177 号（2005 年）

すでにフランスの出生率が高水準に復帰した2004年時点で行われたものであり、90年代後半に出生率が急速に回復した理由ないし背景は明らかにされていない。しかも、出生率の低いドイツや日本との対比においてフランスの家族政策の特色を抽出したものである。むしろ、筆者にとっては、タイミング効果を除けば、フランスでも1960年代以降一貫して生涯出生力は低下し続けているという事実⁶⁾が興味を引く。さらに、小島（03年）⁷⁾では、諸外国の研究成果を踏まえた上で、マイクロデータの比較分析では、家族給付や両立支援策の一部は出産促進の効果をもたらしていない可能性もあるが、マクロデータ分析からは、子どもの金銭的成本削減に出生促進効果がないとも言いきれないとしている。

このように、フランスの家族政策が出生率向上にどの程度寄与したかは必ずしも明確ではなく、したがって、日本がフランスと同じような政策—婚外出生割合の増加を前提とした政策のように、そもそも日本には当てはまりそうもないものもあるが—を採用すれば直ちに出生率の回復に結びつくとする理解には論理の飛躍があることになる。フランスでも、家族政策と出生率の間に明確な関係を見出せないというのは一般的な理解となっているようである⁸⁾。さらに、出生率の問題は、その国の文化的、政治的背景ともかかわってくるとの指摘もある⁹⁾。

このように、そもそも出生率がどのような要因によってどの程度の影響を受けるかを確定すること自体極めて困難である¹⁰⁾が、本稿では取立て、多産多死から多産少死、そして少産少死という第1の「人口転換」、そして、恒常的

6) 林・爲藤・前掲注5) 134-135頁。

7) 小島・前掲注3) 13頁

8) Julien Damon, *Les politiques familiales*, puf, 2006, p72、ジェラルド・キャリー著、阿藤誠訳「フランスにおける出生率の動向と家族政策」阿藤編・前掲注4) 199頁。

9) 河野稠果『人口学への招待』（中公新書、2007年）267-268頁。

10) 河野・前掲注9) 118頁以下、阿藤誠『現代人口学』（日本評論社、2000年）198-200頁。

な少子化という第2の「人口転換」¹¹⁾を引き起こす社会条件や社会意識の変化を基調としつつ、短期的には、経済や雇用状況などの影響を受けながら、長期的には、出産・育児・教育・就労などに関する社会的支援策の有無・程度が出産・育児に関する個人の選択に影響を与える—影響の程度はさておき—ものと理解しておく¹²⁾。そして、この短期的・長期的要因に影響を与える社会経済政策を決定するのは国家であり、したがって、少子化問題を考える上で、その国が人口問題に関してどのような政策をとってきたか（いるか）は、重要な要素となる。

近年、フランスの家族政策に関する詳細な研究が発表されており¹³⁾、それらがわが国の少子化対策の検討に対して有益な示唆を与えるであろうことは言うまでもない。しかし、それらはフランス家族政策の現状に関するいわば横軸の研究を中心としており、フランスがこれまで国として人口問題にどのような態度で臨んできたかという縦軸については、必ずしも十分に明らかにしていない¹⁴⁾。

(2) 少子化対策と出産奨励策又は家族政策——用語の問題——

ところで、わが国の少子化社会対策基本法では「少子化対策」という語は用いておらず、法律名及び少子化社会対策会議という組織名として「少子化社会対策」という語を用いている。また、法文では、「少子化社会において講ぜられる施策」、「少子化に対処するために講ずべき施策」又は「少子化に対処するための施策」という3種類の表現が用いられている。「少子化対策」は「少子

11) 河野・前掲注9) 130頁以下、阿藤・前掲注10) 147頁。

12) キャリー・前掲注(8) 206-209頁。

13) 柳沢・前掲注2)のほか、神尾真知子「フランスの子育て支援—家族政策と選択の自由」海外社会保障研究No.160(2007年)33-72頁、清水泰幸「フランスにおける家族政策」海外社会保障研究No.161(2007年)50-60頁。

14) 上村政彦「フランス家族手当法の生成と発展」国際社会保障研究No.10(1973年)1-19頁は、このような観点から行われた先駆的な研究である。

化に対処するために講ずべき施策」又は「少子化に対処するための施策」に、「少子化社会対策」は「少子化社会において講ぜられる施策」に近い意味を有し、「少子化対策」と「少子化社会対策」では意味合いが多少異なるが、本稿では、両者を包括する概念として、「少子化対策」を用いることにする。

同法によると、少子化対策の目的は、「少子化の進展に歯止めをかけること」(同法前文)にある。また、その内容について、同法では定義を明らかにしていないものの、「家庭や子育てに夢を持ち、かつ、次代の社会を担う子どもを安心して生み、育てることができる環境を整備し、子どもがひとしく心身ともに健やかに育ち、子どもを生み、育てる者が真に誇りと喜びを感じることでできる社会を実現」する(同法前文)ための施策と解してよいであろう。次世代育成支援対策推進法でも、「次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される社会の形成に資すること」をその目的としている(同法1条)。

他方、フランスの社会事業及び家族法典(*Code de l'action sociale et des familles*)では、第1編総則第1部第2章として「家族政策(*politique familiale*)」という章が設けられ、政府の家族政策に関する報告書の作成(L. 112-1条)、家族政策の内容(L. 112-2条～L. 112-4条)が規定されている。フランスは、先進国の中でも積極的な出産奨励策(*politique nataliste*)を講じてきた国として知られており、また、後述する家族政策の沿革からしても、家族政策は出産奨励策を包摂するものと理解できる。

両国の政策を比較すると、フランスの出産奨励策としての家族政策は、文字通り出生率の向上を目的としているのに対し、わが国の少子化対策は、少子化の進展に歯止めをかけることを目的としており、目的はより緩やかである。また、フランスの家族政策は、人口学的目標を明確に盛り込んでいる¹⁵⁾ため、子どものいる家族を対象とするのが原則だったのに対し、わが国の少子化対策は不妊対策も含むなど(少子化社会対策基本法13条2項)、より範囲が広い。

このように、わが国の少子化対策は、かつて人口政策が戦争遂行の手段とし

15) キャリー・前掲注8) 197頁。

て用いられたという歴史的経緯もあってか、フランスの家族政策に比べ、目的は緩やかで内容は幅広いという曖昧さをその特徴としている。しかし、これは同時に、少子化対策としてその実効性がどこまで期待できるかという問題を内包することになる。

そこで本稿では、その政策目的が明確なフランスの家族政策の歩みを振り返り、どのような社会経済状況の下において、どのような家族政策がとられ、それがどのように変質してきたのかを明らかにする。これによって、現在のフランス家族政策の到達点を、歴史の縦軸の下でより相対化して評価できるようになるとともに、曖昧さを特色とするわが国の少子化対策をどう評価すべきかについて、何らかの示唆を得ることができるのではないと思われるからである。

2 国家と人口政策

言うまでもなく、人口は、領土とともに国家の基本的な構成要素である。したがって、国家は、その人口に関心を持たざるを得ないはずだが、フランスをはじめとする西欧諸国にあっては、国家が人口問題にどのような態度で臨むかについて、歴史的にいく度かの変遷を経てきた。そこで、フランスの家族政策を検討する前に、近年フランスで刊行された「人口政策学」のテキスト¹⁶⁾を基に、フランスを中心とした西欧における国家と人口政策の関わりを概観しておく。

(1) 紀元前～中世

プラトン（紀元前427～前347年）は、都市国家を構成する家族の数は5,040（これは黄金の数と呼ばれ、1から12までの11以外のすべての数で割り切れ、軍隊を構成する上でも便利な数とされた。）が望ましいとし、国家は、この数

16) Gérard-François Dumont, *Démographie politique - les lois de la géopolitique des populations*, ellipses, 2007, p7-11.

を維持するために、出生をコントロールするだけでなく、移民政策を活用することも考えるべきであるとした。プラトンにとっては、人口政策は国家の基本をなすものであると同時に、地政学（géopolitique）¹⁷⁾的な意味でも重要性をもっていたのである。

アリストテレス（紀元前384～前322年）も、プラトンと同じく、国家による人口秩序の維持に賛成であり、人口過多は国家秩序の維持を困難にすると考えた。このため、出生数が多くなりすぎないように、墮胎も含めた出産調整を躊躇すべきではないと主張した。

しかし、ローマ時代になると様相は一変する。ローマ時代には、むしろ子どもや兵隊を増やすことが望まれ、ローマ帝政を確立したアウグストゥス（紀元前63年～紀元14年）も、子どもを育てやすい政策の実現に努めたとされる。

やがて、キリスト教がローマ帝国の国教としての地位を確立すること（392年）によって、それ以降10世紀以上の間、人口問題は政治から切り離されることになった。キリスト教にあっては、出産の問題はもっぱら道徳規範の問題とされ、人口政策的な観点からこれを取り上げることは封印されたのである。

（2）16世紀～18世紀

16世紀に入り、教権から独立して政治の議論ができるようになると、人口問題は再び思想家たちによって取り上げられるようになる。例えば、マキアヴェリ（N. Machiavel；1469～1527年）は、膨大な人口を養うために移住政策を採用すべきことを主張した。また、カンパネラ（T. Campanella）は、ユートピアを語った「太陽都市」（1623年）の中で、人口政策の必要性を主張し、人類の再生産は個人ではなく共和国全体に関する問題であると述べた。

17世紀になると、人口政策は、重商主義者（mercantiliste）¹⁸⁾らによって主

17) 地政学とは、国家が置かれた地理的条件と政治的、軍事的、経済的影響をマクロ的な視点で研究する学問である。わが国では、「大東亜共栄圏」に代表される軍国主義に寄与した学問として、戦後ほとんど研究されることはなかったが、近年、エネルギー問題などの関連で地政学的な研究成果が発表されるようになっていく。

張されただけでなく、コルベール (J-B. Colbert ; 1619 ~ 1683年)¹⁹⁾ によって政策として実践された。彼は、フランスへの移民に都合がいいように植民地の出生率を向上させるとともに、植民地への移住を禁止した。

1662年、イギリスのグラント (J. Graunt ; 1620 ~ 1674年) が、人口問題と政府の政策を科学的に関連付けた「死亡表に関する自然的、政治的観察」(Natural and Political Observations Made upon the Bills of Mortality) を公刊し、これが人口政策論の先駆けになったとされている。フランスでは、その半世紀後にボバン (S. Vauban) が人頭税導入による税制改革論を展開した「王室の十分の1税」(La Dîme royale) (1706年) において、人口が王室の発展にとって重要であることを主張し、人口政策的議論を展開した。

(3) マルサスの「人口論」

1798年、マルサス (T. R. Malthus ; 1766 ~ 1834年) がイギリスで「人口論」を公刊した。彼は、人口は等比数列的に増大するが、生活資料 (食料) は等差数列的にしか増大せず、人口の優勢な力は貧困などの不幸や悪徳をうみださないでは抑制されないと述べ、貧しい人々が子どもを増やすような政策を採用すべきではなく、子どもの需要を満たすことができるようになるまでは、人々は結婚すべきではないとして、人口の道徳的な抑制の必要性を説いた²⁰⁾。

マルサスの主張に対しては賛否両論が起きたが、その思想はフランスにも大きな影響を与えた。マルサスの流れをくむセイ (J-B. Say ; 1767 ~ 1832年) は、政府は、人々が子づくりよりも貯蓄に励むようにすべきことを主張した。それらの影響もあって、フランスは、19世紀に出生率が低下した唯一の国になるとともに、最も貯蓄が盛んな国となった (ちなみに、1822年から1917年

18) 重商主義とは、15世紀から18世紀にかけてヨーロッパ諸国がとった経済政策で、国家の保護・干渉によって貿易差額を生み出し、国富を増大させようとする考え方である。

19) ルイ14世の下で長らく財務総監 (contrôleur général des finances) や海軍長官 (secrétaire d'État de la marine) などを務めた。

20) マルサス著、永井義雄訳『人口論』(中央公論新社、1973年)。

にかけて、150万人のフランス人が125億フランをロシア国債に投資したが、1918年にソヴィエト政府がすべての債務の無効を宣言し、フランス人のロシアへの投資は赤軍への援助資金と化したと言われている。)

(4) 人口政策学の現在

以上のように、歴史的にみると、国家と人口政策のあり方については様々な見解が登場してきた。しかし、20世紀半ばに第二次大戦が起き、原爆が登場すると、核を保有しているかどうかという二元論が支配的となり、その国の人口規模や地理的条件、資源やエネルギーなどを考慮する地政学的研究は意味を持たなくなったように思われた。

だが、1989年から91年にかけて起きたソヴィエト連邦の崩壊は、軍事力中心の地政学的分析だけでは意味がないことを証明した。原爆を保有し、世界で最も軍事力を誇ったソ連が、中東欧やバルト諸国の独立を止めることができなかつただけでなく、45年間続いてきた自国民に対する支配、そして連邦自体の永続性も保てなかつたのである。

さらに、その10年後の2002年9月11日には、アメリカで同時多発テロが起き、核も重装備も持たないテロリストによって、核保有国アメリカの中心部が破壊された。

前記テキストは、これらの出来事は、経済や人口、地理的条件といった地政学的諸条件が国家のあり方に依然として大きな影響を与えることを示し、人口、年齢、性別、言語その他国民の属性、さらには移民の問題を研究する人口政策的観点からの考察が重要なことを改めて示唆していると述べている。これは、人口政策が戦時中の民族優越思想と領土拡張政策を連想させるものとしてタブー視され、戦後、人口研究が低迷したとされているわが国²¹⁾にも当てはまる

21) 阿藤・前掲注10) 4頁。

22) 河野・前掲注9) 266頁では、近年、わが国でも人口学研究が盛んになったことが報告されている。

指摘である²²⁾。

3 フランス家族政策の変遷

次に、フランスにおける家族給付を中心とした家族政策の変遷を概観する²³⁾。フランスの出生率低下は18世紀から始まっており、第一次及び第二次の両大戦を挟みながら出生数が変動する中で、そのときどきの社会経済状況に対応しつつ、家族手当制度が発展してきたことがわかる。

(1) 19世紀～第1次世界大戦まで

(a) 船員のための家族手当の創設

フランス革命より前の1740年当時のフランスの普通出生率（人口千人当たりの出生数）は約40であったが、その後、フランスは2世紀に及ぶ出生率低下の時代に入り、1800年には35まで低下した。これに対し、イギリスの普通出生率が同じ水準まで低下するのは1870年頃、ドイツでは1890年頃であった²⁴⁾。

このような状況の下、1860年12月の皇帝ナポレオン3世の通達を踏まえて、船員のための家族手当が始まった。これは、当時の労働者の日当が、男子で2～3フラン、女子はその半分程度という中で、5年以上働いた船員に対し、子ども1人につき1日10サンチームの手当を支給するというものであった。1673年にコルベールが船員のために年金を初めて創設したことからわかるように、船員は、当時のフランスにとって重要な職業だったのである。

23) 1990年までについては、特に断らない限り Jacques Bichot, *La politique familiale - Jeunesse, investissement et avenir*-, cujas, 1992, p69-103 並びに Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La sécurité sociale - son histoire à travers les texts tome II - 1870 - 1945*, chirat, 1996 及び Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La sécurité sociale - son histoire à travers les texts tome III - 1945 - 1981*, chirat, 1997 による。なお、本文中の時代区分は、筆者の判断による。

24) キャリー・前掲注8) 195頁。

(図-3) フランスにおける出生数の推移



(資料) INSEE, Naissances depuis 1900.

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02218&page=graph

(b) ローマ教皇の回勅と正当な賃金の観念

1871年、普仏戦争がフランスの敗北で終わる。その後、フランスを始めとする西ヨーロッパ諸国は、1873年から20年以上続く大不況期に入る²⁵⁾。このような不況の中で、1884年には、グルノーブル南東部のイジュール市の工場で家族手当が導入され、オルレアン²⁶⁾の鉄道会社では、1867年と73年に特例的に家族手当が支給され、90年から恒常化された。

さらに1891年には、ローマ教皇が、労働者階級における貧困の増大という社会問題に対処し、同時に、無神論的社会主義の台頭に対抗するため²⁶⁾、社会派カトリック (catholicisme social) の立場から“Rerum Novarum²⁷⁾”と題

25) 柴田三千雄、樺山紘一、福井憲彦編『世界史体系 フランス史3—19世紀なかば～現在—』(山川出版社、1995年) 16頁。

26) http://fr.wikipedia.org/wiki/Rerum_Novarum

27) ローマ教皇レオン XIII 世によって出された回勅で、労働者階級の待遇改善を求めた。Rerum Novarum とは、「新しいこと」を意味する (http://fr.wikipedia.org/wiki/Rerum_Novarum)。

する回勅を出し、経営者に対して労働者の生活の必要性、特に家長としての責任を果たせるような賃金への配慮を求めた。ル・プレ (Le play) によってすでに形成されていた“正当な賃金の観念 (idée du juste salaire)”、すなわち家長たる労働者が家族を養えるような賃金というこの考え方は、家族の負担に応じた報酬を明示的に求めたわけではなかったが、やがて家族付加賃金 (sur-salaire familial) 支給の拠り所となった。アルメル (L. Harmel)²⁸⁾ は、同年、マルヌ県にある自らの製糸工場で家族付加賃金の支給を始めた。このような動きは、鉄道、鉱業、銀行などを中心に広がりを見せ、第一次大戦までに40ほどの企業で家族のための付加賃金が支払われた。ただし、後述するように、経営者にとっては、家族付加賃金を支払うことによって、賃金全体の引上げを抑制できるというメリットがあったことに留意しなければならない。

(c) 国による付加賃金の支給

国も、使用者の立場で、1897年から逐次、様々な公務部門の労働者に対して同様の賃金を支給し始めた。このため、家族給付については国会でも議論となり、現在と同じような論戦が戦わされている。すなわち、積極派は、多子は国に対する貢献であり、家族給付は社会的貢献に対する報酬であると主張したのに対し、消極派は、個人は家族を持たないという選択ができるのだから、国は家族のリスクをカバーする必要はないという「家族リスク理論 (théorie du risque-famille)」を展開し、人々は子どもを養育できるようになってから結婚すればよいのだと主張した。当時、積極派が多数を占めることはなかったものの、1911年には、子どもが2人以上の公務員に対する家族給付のための予算の増額が議会で可決された。

28) 良き父親“Bon Père”と呼ばれた実業家で、レオン XIII世の教えに従い家族給付を行っただけでなく、調整金庫を作り、その管理を労働者による委員会に委ねた。

(2) 第一次大戦後の家族手当の形成

(a) 急激なインフレと労働力不足

第一次大戦（1914～1918年）中は戦時インフレが起き、貨幣価値が暴落したため、労働者は大幅な賃上げを要求した。他方、長期にわたって出生率が低下する中で、優秀な労働者は戦争に駆り出されており、経営者は、必要な労働力を確保しつつ、賃金の引上げをいかに抑制するかに頭を悩ませていた。加えて、当時、社会派カトリックは、家族の負担に応じた賃金という考えを強めていた。

このような状況の下で、すべての労働者に市場価格に見合った賃金を支払い、さらに家族のために付加的に手当を支払うのは、経営者にとって過重な負担であったが、家族の生活費負担が重い労働者の生活費を補う見返りに、労働者の総賃金の上昇を抑制できるのであれば別であった。

例えば、ロリアン港の労働者の場合、1918年当時、賃金は1日8フランであり、労働者は、これでは家長としての責任が果たせないとしてその引上げを求めた。これに対し、経営者は共同で、子ども2人までは1日35サンチーム、3人目以降は70サンチームの家族手当を支給する案を提示した。労働組合はこれに反対したものの、結局、労働者の賃金をわずかに引き上げ、家族手当額はそれぞれ25サンチームと50サンチームとすることで妥結した。

ビショ（J. Bichot）は、このように家族手当の支給は、経済学でいう差別価格（prix discriminés）を形成するための経営者側のカルテルを生み出し、本来単一のはずの職能給を子どもの有無や数によって分断して、労働力市場における賃金水準の適正な価格形成を阻害するだけでなく、賃金に生活給的な性格を付与し、その水準を低下させる傾向を有していたと指摘する²⁹⁾。

もちろん、敬虔なカトリック信者であるロマネ（E. Romane）が、1916年に自らの冶金工場で労働者の子ども1人につき1日20サンチームの家族手当を支給するなど、博愛主義に基づく経営者の努力もみられた。

29) Bichot, op. cit., p71.

(b) 調整金庫の創設

1918年には、カトリックによる家族手当の推奨を背景に、ロリアン (Lorient)、グルノーブル (Grenoble)、ルベ・トゥルクワン (Roubaix-Tourcoing) (リール市の一部) の3つの地区で、使用者による自主的な制度として家族手当のための調整金庫 (caisse de compensation) が創設された³⁰⁾。このうち、ロリアンでは、第一次大戦中に、女性、特に家庭の主婦が炭坑で石炭の選別作業を行う姿に心を打たれたマルセシュ (E. Marcesche) が経営者を説得し、調整金庫を創設したとされている。また、グルノーブルでは、ロマネが、ストによって労働者から強要される前に家族手当を創設しようと経営者に呼びかけ、建設業、機械整備業等の経営者組合によって調整金庫が設立された³¹⁾。

これら調整金庫には、家族手当の名の下に賃金カルテルを正当化するという側面もあったことは、わが国でもつとに紹介されている³²⁾。金庫に参加する企業は、その労働者数に応じて拠出金を拠出し、同額の手当を労働者に支給するため、競争関係にある企業の間で家族手当に関する負担が平均化されることになるのである。背景には、20世紀初頭のベル・エポック期の自由主義的経済思想が戦時下で影響力を失っていく中でこのような部分的カルテルが容認されやすい土壌ができていたこと、また、社会派カトリシズム的な博愛精神の普及によって、同業種の労働者に同じ手当を支給するという調整金庫の理念を受け入れることに対する労働者側の抵抗感も減少していたことがある。

(c) 公務員に対する家族手当の創設等

1917年には、公務部門で働く労働者を対象とする家族手当が創設された。しかし、これは逆に、労働者の賃金は急激な物価上昇よりも緩やかな引上げでよいとする環境を醸成することにもなった。1919年には所得制限が撤廃され、すべての公務員に対し、2人目までは1人につき年間330フラン、3人目以降は

30) 創設の順番は、ロリアン (1月)、グルノーブル (4月)、ルベ・トゥルクワンの順だが、ロマネによって創設されたグルノーブルの調整金庫が有名である。

31) http://fr.wikipedia.org/wiki/Allocations_familiales.

32) 上村・前掲注14) 3頁。

480 フランの手当が支給されるようになった。

なお、1914年には、所得税が創設されている。当時からN分N乗方式が主張されたものの、採用されるには至らなかったが、所得税算定上家族の規模に応じた配慮がなされ、これが家族の経済的負担を国が支援する先駆けとなった。

(d) 多様な出産奨励策の推奨

第一次大戦では、第二次大戦の倍以上の130万人が戦死した。戦争がフランスの人口に与えた被害は甚大であり、多数の死者や負傷者が出ただけでなく、出生数が急激に低下したため、出産奨励策が推奨されるようになった。政府は、1920年に出産奨励高等委員会 (Conseil Supérieur de la Natalité) を設置し、母の日 (fête des mères) やフランス家族賞 (médaille de la famille française) を設けたほか、地方自治体が出産手当を出すことを奨励した。

同年12月には、2人の大臣と44人の国会議員の参加を得てルールで開かれた家族会議で、家族の権利宣言 (Déclaration des Droits de la Famille) が採択された。この宣言では、家族は配分的正義 (justice distributive) に対する権利を有しており、税制、各種料金、国庫補助、高い生活費に対する手当や年金に関しては、個人だけでなく、家族の事情を考慮して定められるべきことを主張し、家族のための上乗せ給付の一般化を求めた。

(e) 調整金庫の普及

このような状況の中で、1920年代には、賃金への家族付加給付が急速に普及する。1920年には49だった調整金庫の数は、1930年には230となり、3万2千の企業、190万人の被用者をカバーし、48万家族が受給するまでになった。

調整金庫は、加入企業から保険料を徴収し、手当を支給するのがその役割であったが、その内容はまちまちであった。多くは13、4歳までの子どもを対象とし、第1子には少額で、子どもが増えるに従って多くの額を支給するという内容であった (例えば、第1子には月25フランだが、第4子には75フラン)。また、多くの金庫では、様々な社会事業 (action sociale) も行った。その一環として、訪問看護婦 (infirmière-visiteuse)、社会センター (centres sociaux)、

林間学校 (colonies de vacances)、家庭科 (enseignement ménager) などが誕生し、金庫の普及に一役買った。

(3) 1930年代～第二次大戦——任意的制度から強制的制度へ——

(a) 強制加入化への動き

1920年、経営者に対し家族手当への拠出を義務付け、調整金庫への加入を強制化するという法案が作成された。しかし、国家の介入がなくても支障がないと考えていた経営者たちの反対によって、法案は日の目を見なかった。

ところが、1930年代に入ると、状況は変化した。すでに調整金庫がかなり普及していたので、任意加入の下でそれ以上金庫を普及させるのは限界に達しつつあったため、金庫の一層の普及を図るためには、加入を法的義務にすべきだという声が社会企業家の間から起こり、経営者側の意見も変わり始めたのである。1929年に政府が再び法案を作成したが、これに対し、調整金庫に加入した経営者からなる家族手当中央委員会 (Comité Central des Allocations Familiales) は、立法による金庫の一般化を期待しつつ、金庫の自治 (autonomie des caisses) を侵害せず、彼らのイニシアティヴを妨げないことを求めるに止まった。というのも、当時、経営者にとって、家族手当は、個別の企業の問題ではなく、他企業との競争上いかに不利益をこうむらないようにするかという業種間の問題となっており、その観点からは、国家が法によってすべての企業を強制的に金庫に加入させるのが最良の方法だったからである。

さらに、1930年にはフランスで疾病・老齢・失業をカバーする社会保険法が成立しており³³⁾、各種社会立法が労働者主導で進められていくことに不安を感じていた当時の経営者側は、家族手当を自分たちが中心となって立法を行う好機ととらえた。

33) 加藤智章「フランス社会保障制度の構造とその特徴—ラロックプランの成立まで—」
北大法学論集 35 卷 3・4 合併号 (1984年) 469-471頁。

(b) 家族手当の強制加入化

ロンドリ法 (loi Landry) と呼ばれる 1932 年 3 月 11 日の法律によって、家族手当が労働法典 (Code du travail) の中に規定されることになった³⁴⁾。

これによって、商工業・農業・自由業の被用者を使用する者の調整金庫への加入が義務付けられ (74(a)条)、義務教育修学年齢 (教育や職業訓練等の場合には 16 歳まで延長可能) 以下の子どもに対して家族手当が支給されることになった。家族手当の額は職種や地域に応じて金庫が決定するなど金庫管理の自由は確保され、国の介入は、金庫の承認や県ごとの最低保険料率の設定 (74(c)条) などに限定された。これによって、家族手当は、経営者による恩恵的な性格から、法律に根拠がある権利としての給付へと変質した。このことは、家族手当の受給権を労働者に限定する理由を失わせ、その後全国民への適用拡大に道を開くことにつながる。もっとも、この法律の全面施行にはかなりの時間を要し、すべての対象職種に適用されたのは 1937 年であった。

(c) 金庫に対する国の関与の拡大

その後、1938 年 6 月 14 日の政令により、家族手当の受給権者が農業経営者に拡大された。また、1938 年 11 月 12 日のデクレ・ロワによって家族手当法が改正され、5 歳以上の子ども 1 人しかいない場合には家族手当を支給しない代わりに、専業主婦のいる家庭に対する手当の加算が義務付けられた (専業主婦手当 (allocation de la femme au foyer))。

また、手当の最低給付額が定められ、子ども 1 人の場合には県平均賃金の 5%、2 人の場合には 10%、3 人以上の場合には 15% とされた。このように、制度が法律に基づくものとなることによって、家族手当に対する国の関与は次第に強まり、金庫の自治は狭められていった。

(d) 国による出産奨励策としての家族法典の制定

1933 年にドイツでヒトラーが第三帝国を樹立し、35 年にはイタリアのムッソリーニがエチオピアを併合し、36 年にはスペインでフランコが国家主席を

34) Comité d'histoire de la sécurité sociale tome II, op. cit., p427.

称するといった緊迫した世界情勢の中で、出生数の減少が続くフランスでは、人口問題が再び脚光を浴びようになる³⁵⁾。1939年2月には人口問題高等委員会 (Haut Comité de la Population) が設置され、その意見を踏まえて、1939年7月29日の法律によって家族法典 (Code de la famille) が制定された。

同法典は、著名な人口学者ソヴィ (A. Sauvy) の影響を強く受けたと言われており、子どもが3、4人いて、男はパンを稼ぎ、女は子どもの面倒をみる (Monsieur 《gagne-pain》 et Madame 《aux petits soins》) という家族像を前提としていた³⁶⁾。このため、第1子に対しては家族手当を廃止する代わりに出産一時金 (primes à la première naissance) を支給し、家族手当は第2子から支給するという家族手当の多子家族への重点化が図られた。家族手当の額も、子ども2人の場合には基準賃金の15%から10%に引き下げ、3人以上の場合には子ども1人につき10%から15%へと引き上げられた。このように、同法典は、出産奨励策としての家族手当政策を明確に打ち出したが、その効果は一時的で持続的なものとはならなかった。

(e) 支給対象者の拡大

この家族法典は、被用者に限らず、職業活動によって生計を立てるすべての者に家族手当を支給することとした (10条)。したがって、部分失業中の者 (21条) や労災によって障害を受けた者 (21条) も支給対象としたが、職業活動を行っていない者は、家族手当ではなく、家族扶助の対象とした (75条)。また、家族手当は、当初は賃金の上乗せという形式をとっていたが、同法典によって、職業活動に伴う一般の手当として位置づけられることになった。

その後、1940年には失業者、41年には病気の被保険者、42年には夫が生きていれば家族手当を受給できたであろう寡婦に受給権者の範囲が拡大された。

ちなみに、ドイツ侵攻後の1940年に成立したペタン (P. Pétain) 政権は、

35) Comité d'histoire de la sécurité sociale tome II, op. cit., p564.

36) Marc de Montalembert, "La politique familiale", *La protection sociale en France 5e éd*, La documentation française, 2008, p156.

家族法典の思想を受け継ぎ、主婦の役割と母性を強調して「産めよ増やせよ」の出産奨励策をとったとされる³⁷⁾。しかし、このような経緯にもかかわらず、フランスの家族政策は、1994年のパリ解放後も国民の政治的社会的支持を得て、第4共和政以降も継受されることになる³⁸⁾。

(4) 1944年～49年——戦後の社会保障計画と現行制度の誕生——

(a) 社会保障計画と家族手当

パリ解放翌年の1945年には、戦後フランスの社会保障を構築するため、ラロック・プランと呼ばれる社会保障計画が作成された。この計画では、家族給付を、疾病保険、年金、失業と並ぶ社会保険（*sécurité sociale*）の1分野として位置づけた上で、全国民にその適用を拡大するため、職域ごとに形成されてきた多数の金庫を、地域単位で1つの社会保障金庫に統合する単一金庫の原則を打ち出した³⁹⁾。しかし、この原則に対しては、それぞれの制度に対して誰が主に責任を持ち、誰が管理運営に参加すべきなのかといった点を中心に賛否が激しく対立した。結局、職域の利益が優先されて単一金庫の原則は放棄され、1946年、分野別の金庫として家族手当金庫が設立された。しかし、家族手当金庫は、それまでの調整金庫とは違って、職域単位ではなく地域単位で加入する方式に切り替えられ、また、金庫の理事会のメンバーには、使用者の代表だけでなく、被用者や自営業者の代表も加わるなど、職域の利害を超えた組織に改編された。また、家族手当の保険料率と給付内容は、国が決定することになった。

さらに、1946年8月22日の法律によって、家族手当の受給権者の範囲が全国民に拡大され、ほとんどのすべての国民が家族手当を受給できるようになっ

37) 柴田他・前掲注25) 305-306頁。

38) Bruno Ribes et Marc de Montalembert, “La politique familiale”, *La protection sociale en France 3e éd, la documentation française, 2001, p138.*

39) 単一金庫の原則と家族手当金庫については、加藤智章『医療保険と年金保険』（北海道大学図書刊行会、1995年）41-46頁及び89-95頁。

た。これによって、家族手当は、労働者のための給付から子どもを持つすべての者に対する給付へとその性格を変えることになる。ただし、非就労者の場合には、職業活動に従事できないことを証明しなければ受給できないとされ、この限りで、家族手当と労働との関連性は完全には切断されなかった。

なお、この適用拡大の背景には、出産奨励とは別の意味での人口問題への配慮があった。すなわち、社会給付は賦課方式で成り立っており、これを支えるのは就業者なので、社会給付の水準も、結局は就業者と非就業者の比率にかかってくることになる。そうである以上、家族給付の受給権者を被用者に限定する理由はなく、国民に適用を拡大すべきことになるのである。

(b) 家族給付制度の拡充

終戦当時、戦時下の急激なインフレによって貨幣価値が下落し、家族手当の引上げが課題となっていた。このため、1946年5月20日の法律は、パリ地区の金属産業労働者の賃金を基準として家族手当を引き上げることを定めた。しかし、それによると手当額は平均時給の225倍となり、保険料の大幅な引上げを招いてしまうので、実際の賃金とは異なる参照賃金 (*salaire de référence*) の仕組みを設け、負担可能な範囲で逐次手当額の引上げを図ることにした。

1946年8月22日の法律は、出産奨励の観点から妊婦に対して支給する産前手当 (*allocation prénatale*) を新設したほか、子どもが出産した場合に支給する出産手当 (*allocation de maternité*)、第2子から支給する家族手当 (*allocation familiale*)、女性の就業率の低さを考慮し、夫だけが働いている被用者世帯の第1子から支給する単一賃金手当 (*allocation de salaire unique*) を定めていた。これら4種類の手当が当時の家族給付のすべてであり、いずれも所得制限のない普遍的性格の給付であった。それは、家族給付が付加賃金から発展したという経緯を反映したものと考えられるが、やがて多くの手当に所得制限が導入されるようになり、半世紀後には家族給付の基本である家族手当にも所得制限を導入するかどうか大きな政治問題となる。

家族手当の額は、第2子については算定基礎額の20%、第3子以降については子ども1人につき30%に引き上げられた。単一賃金手当は、1人しか働いて

いない被用者世帯に支給されるもので、子どもの年齢や数によって手当額が異なった。これらの引上げ等によって、家族給付総額は64%増加した。

さらに、1948年9月1日の法律によって、家賃の自由化の影響を緩和するため、2人以上の子どもを持つ被用者のための住居手当 (allocation logement) が創設され、翌1949年には、子どもの数及び職業に関する要件が削除された。

戦後のこの時期、産前手当や住居手当などを含めた家族給付は、社会保障給付全体の4割ものウェイトを占めており、1949年の子ども1人当たり家族給付額は、1人当たり国民総生産の22%に相当した。このため、1946年には12%だった家族手当の保険料率—これは全額使用者によって負担された—は毎年のように引き上げられ、1951年には16.75%に達した。当時、疾病保険と年金の保険料率は、限度額以下の賃金の16%だったことから、家族給付のウェイトの大きさが理解できよう。

(c) 家族係数の導入

1945年12月31日の財政法によって、わが国でN分N乗方式と呼ばれる家族係数 (quotient familial) の制度が導入された⁴⁰⁾。これは、所得税の算定に際し、所得を世帯の構成員数で分割する所得分割税制であり、分配上の公正の要請に応えるためのものと位置付けられている。したがって、子どもを持たないことを思いとどまらせ、家族が3人以上の子どもを持つことを積極的に実現しようとする家族手当制度とは異なって、不平等な税負担を是正することによって、家族の消費能力にできる限り中立的な税制を確立することを目的としており、“平等な生活水準に対する平等な税率”がその原則とされた。家族係数で用いられた手法は、第二次大戦前夜にオックスフォード大学の経済学者が行った家計分析から開発されたもので、例えば成人の消費単位を1とすると、2人目の成人のそれは1よりもやや小さくなり、子どもは0.5となるというように、年

40) N分N乗方式をはじめとするフランスの少子化対策の実態については、藤井威「出生率は回復できる—生活実感で見るフランスの育児政策 (上・下)」中央公論2007年3月号、4月号参照。

齢などによって消費量が異なるという考え方に基づいている。

(5) 1950年代～70年代——右派政権の時代——

(a) 1950年～70年——場当たりの改正と家族給付の後退——

1950年以降の20年間、家族給付の種類はほとんど変わらず、1955年8月6日の法律による、単一賃金手当に相当する非被用者のための主婦手当（allocation de mère au foyer）と、1963年7月31日の法律による障害児に対する特別教育手当（allocation d'éducation spéciale）の創設を除けば、大きな制度改革は行われなかった。しかし、保険料率や給付水準は、選挙目当ての政治家や官僚の都合によって場当たりのたびたび改正され、家族の利益は置き去りにされたままとなった。例えば、産前手当は、1955年に最高の給付水準に引き上げられたが、1970年代の初めには、1949年の水準に引き下げられている。

さらに、この20年間、家族給付は、賃金でなく、ほぼ物価に比例して引き上げられたため、その実質的な給付水準は低下した。1人当たり国民総生産に対する子ども1人当たり家族給付額の割合は、1949年の22%から70年には10%に低下した。家族給付が社会保障給付費に占める割合も、1970年には17.9%にまで低下し、保険料率も、1959年の16.75%から70年には10.5%に低下した。その背景には、当時、戦後のベビーブームによって、フランスでも出生率が改善していたという事情があった。

ただし、住居手当と単一賃金手当だけは、方向は逆ながら一貫した傾向を示した。まず、住居手当は、ベビーブーマーの誕生や栄光の30年と呼ばれた経済成長期における人口の都市集中、住宅建設ラッシュによってその必要性を高め、受給権者も一貫して増大した。反対に、単一賃金手当は、1955年の改正によって手当額の引上げ幅が賃金上昇と切り離され、1962年以降は実質的に引上げがないのと同じ水準に据え置かれた。これは、政策の優先順位として、戦前は専業主婦への配慮が優先されたのに対し、解放後は働く女性への配慮が優先されるようになったことの現れでもあった。

(b) 1970年～73年——給付の重点化と所得制限の導入——

1969年にド・ゴール (C. de Gaulle) が辞任し、ポンピドー (G. Pompidou) が大統領に選ばれた。首相の座に就いたシャバン-デルマス (J. Chaban-Delmas) は、最も恵まれない人々の利益になるように社会支出の再編を推進することとし、家族給付費を抑制しつつ真に必要な者に対して給付を行うため、家族給付のあり方を見直すことにした。具体的には、すべての家族ではなく、生活が困難な家族を対象を限定し、所得や境遇に関する受給条件—扶助と保険の中間的な水準の受給条件—を設定した上で、対象者を絞り込んだ新たな給付を創設する給付の重点化を進めた。ちなみに、1964年から65年にかけて出生数が急激に落ち込むベビーバストが始まり、その後10年間で合計特殊出生率は1.0以上低下することになる⁴¹⁾。

1970年12月23日の法律によって創設された孤児手当 (allocation d'orphelin) は、両親を失った孤児のために支給される手当であり (その後、片親の子どもなどに拡大された)、給付の重点化の最初のものであった。次に、1971年7月13日の法律によって、重度の障害児・者のための障害児手当 (allocation des mineurs handicapés) と障害者手当 (allocation aux handicapés adultes : AHA) が創設された。さらに、1971年7月16日の法律は、住居手当の受給者を障害者、高齢者及び若年労働者にまで拡大し、1972年1月3日の法律は、住居手当を子どものいない若年世帯にまで拡大するとともに、単一賃金手当を改正し、一定以下の所得で、3歳以下の子どもがいるか又は4人以上の子どもがいる世帯に対し、スライド制最低賃金 (SMIC) に連動する加算を設けた (家族手当については、1977年に手当の引上げ規定が設けられた)。

(c) 社会給付への質的転換の論理

これらの改正によって、子どものいない若年世帯や高齢者、障害者のように従来の家族政策の範囲には含まれなかった者も家族給付の対象となり、家族給付から社会給付への質的転換が図られた。

41) キャリー・前掲注8) 207頁。

ビショは、住宅手当を引き合いに、当初は家族政策として行われた給付がどのように社会給付に変質する理由として、以下のような政策論理の存在を指摘する⁴²⁾。

当初、住居手当には、3つの機能があった。第一は、他の家族給付と同じく、若者に対する公共投資の機能である。第二は、それぞれの世帯特性に応じた住居費用のために手当が使われることを確認する後見監督機能であり、第三は、ニーズのある者に対して援助するという扶助機能である。このうち第二、第三の機能は、対象となる家族を絞り込む働きをすると同時に、その論理的帰結として、若者に限らず、同じ条件の下にあるすべての低所得者に対して給付を行うことを求めるようになる。

これを敷衍すれば、まず、所得の低い人々という上位のジャンルの中の特定の要件に該当する下位のジャンルの者を対象として手当の支給が始まる。次に、その下位ジャンルのほとんどの者が手当を受給するようになると、同じ下位レベルの他のジャンルの者の存在が認識され、それを対象に取り込もうとし、やがて、社会サービスという専門概念によって上位のジャンルに属するすべての者が対象とされるようになる。最初は子どものいる低所得の世帯が対象だったのが、次に高齢の低所得世帯となり、そして25歳以下の低所得者になり、次に子どものない低所得の若いカップルとなって、結局はすべての低所得世帯が対象となるというのが、その例である。

政策の発展過程という観点でこれを見ると、当初は家族政策として始まった給付に対し、費用を抑制する給付の重点化のために対象者を限定することによって扶助の論理が導入され、やがてそれが若者に対する公共投資の論理に優越するようになる。扶助の論理は、その優越性から、最初は特定のジャンルの低所得者に対する適用という形をとり、最終的にはすべての低所得者に対象を拡大することによって、家族政策から扶助政策への転換が完成する。しかも、このような政策の展開は、官僚や社会保障金庫にとってはその顧客を増やすとい

42) Bichot, op. cit., p86 - 87.

うメリットがあり、政治家にとっては有権者の要望に応えるというメリットがあるので、政治的にも支持されやすいのである。

(d) 家族手当金庫による主婦の老齢保険料負担

1972年1月3日の法律は、女性の労働を容易にするため保育費用手当（*allocation pour frais de garde*）を創設するとともに、単一賃金手当の対象となった主婦を一般制度の老齢保険に加入させることとし、その老齢保険料は、家族手当全国金庫が老齢保険全国金庫に支払うことにした。

しかし、ピショは、これは賦課方式年金の考え方⁴³⁾に反していると批判する⁴⁴⁾。すなわち、フランスの年金制度は賦課方式を基本としており、現役世代が拠出した保険料は、原則として、そのときの年金受給者の給付費に充てられる。年金算定の基礎となる期間については、補足制度の場合は過去勤務期間の概念を用い、一般制度の場合は1930年の社会保険制度発足以降の加入期間を用いているが、この期間には、保険料を拠出した期間だけでなく、兵役期間や病気のために働けず疾病保険の給付対象となっている期間のように、保険料を拠出しない期間も含まれる。このような賦課方式の考え方に従えば、主婦は、子どもを育てたという理由だけで子どもの世代から年金を受ける権利を有するはずであり、また、高齢の主婦に対し直ちに年金を支給することもできたはずであると主張するのである。

(e) 家族補足手当の創設

1970年代の初めには、家族給付の種類は20を超え、内容的にも重複するものが少なくなかった。1974年に大統領に就任したジスカールデスタン（V. Giscard d'Estaing）は、社会保障政策を不平等との戦い的手段とするため、家族・健康省（*ministère de la Santé et de la Famille*）を設置するとともに、効率的で簡素な家族給付を目指す改革に着手した⁴⁵⁾。

43) フランスにおける賦課方式の考え方については、江口隆裕『変貌する世界と日本の年金—年金の基本原則から考える—』（法律文化社、2008年）69-70、87-88及び100-104頁。

44) Bichot, *op. cit.*, p88-89.

給付の重点化の一環として、1974年7月16日の法律で新学年手当（*allocation de rentrée scolaire*）が創設された。しかし、この手当は、所得の低い家族を対象に、年に1度、新学年を迎えるのに必要な費用を支給するにすぎず、その額も基礎賃金月額額の20%と低額であった。

1975年6月30日の法律は、障害給付の見直しを行い、障害児手当と1963年に創設された特別教育手当を統合し、新たな特別教育手当を創設した。同時に、障害者手当を成人障害者手当（*allocation aux adultes handicapés : AAH*）に改め、その水準を老齢最低所得保障（*minimum vieillesse*）まで引き上げた。

さらに、1977年7月12日の法律は、単一賃金手当、非被用者のための専業主婦手当、保育費用手当など⁴⁶⁾を廃止する代わりに、3歳未満の子どもがいるか、又は3人以上の子どもがいる家族に対し家族手当を補足するために支給する家族補足手当（*complément familial*）を導入した。また、家族給付の額は、物価だけでなく賃金の上昇も踏まえて引き上げられることを法定したが、その後の実際の手当額の引上げは、物価に対応したものとすらならなかった。

(f) 最低所得保障としての単親手当——家族政策から社会政策へ——

1976年7月9日の法律によって創設された単親手当（*allocation de parent isolé : API*）は、1人以上の子どもを扶養している単身の親に対し最低所得を保障するものである。この単親手当は、最低所得保障をその目的としており、したがって、家族給付としてだけでなく社会給付としての性格も有している。さらに、この手当は、職業活動との関連性を要件としておらず⁴⁷⁾、賃金の上乗せとしての性格をまったく有していない点でも、従来の家族給付とはその基本

45) Ribes et de Montalembert, *op. cit.*, p139.

46) 正確には、単一賃金手当及びその加算、専業主婦手当及びその加算、保育費用手当並びに補償手当（*indemnité compensatrice*）の6つの手当が廃止された。*Prestations Familiales, liaisons sociaux* No.8412, 1981.

47) 1976年7月9日の法律によって改正された社会保障法典L.543-10条は、「職業活動を行っていても、又はいなくても（*exerçant ou non une activité professionnelle*）」単親手当を受給できると明記した。

的な性格を異にした。

なお、フランスには、わが国の生活扶助（生活保護法12条）のような一般的性格の最低所得保障制度がないため、必要に応じ、対象者ごとに最低所得保障が制度化されている。1956年に創設された国民連帯基金（Fonds National de Solidarité）による貧困な高齢者に対する老齢最低所得保障がその最初であり^{48）}、単親手当はこれに次いで2番目の最低所得保障制度となる。3番目の最低所得保障制度としては、1980年7月17日の法律によって創設された、3人以上の子どもがいる家庭に対して最低所得を保障する家族所得割増（supplément de revenu familial）があり、さらに1988年12月1日の法律によって、失業や心身の状況、年齢のために働くことができない25歳以上の者に支給する社会参入最低所得保障（revenue minimum d'insertion : RMI）^{49）}が導入された。

また、それまでの家族給付では、両親が受給要件を満たす場合には自動的に父親が受給権者となったが、単親手当を契機として、両者の話し合いで受給権者を選択し、合意が得られないときは母親が受給権者となる「受給権の女性優先権」が確立された^{50）}。

（g）住居個別助成——社会給付としての住居助成——

1977年1月3日の法律によって、単身者及び子どものいない世帯に対しても支給される住居個別助成（aide personnalisée au logement : APL）が創設された。これは、住宅の資金調達に関するパール報告を受けて創設されたもので、社会給付としての住居手当の延長線上に位置づけられる。しかもこの住居個別助成は、住居の自己所有の場合にも受給できる点で革新的であり、そのために助成金を貸主又は売主に直接支払う第三者支払（tiers payant）の仕組みを活用しており、この点が住居手当と違っている。また、その給付水準も、住居手当

48) フランスの老齢者最低所得保障制度については、嵩さやか『年金制度と国家の役割』（東京大学出版会、2006年）243頁以下参照。

49) 社会算入最低所得保障については、伊奈川秀和『フランスに学ぶ社会保障改革』（中央法規出版、2000年）309頁以下参照。

50) Ribes et de Montalembert, op. cit., p139.

を上回っていた。

(h) 極端な出産奨励策

ジスカールデスタンの大統領最後の年に、極端な出産奨励策が講じられた。多子家族の状況を改善するための1980年7月17日の法律により、第3子の出産に対する産前手当と産後手当の合計額を、第1子及び第2子に対する5,000フランの倍に相当する1万フラン（当時1フラン≒40円）に引き上げたのである⁵¹⁾。「ジスカールの百万サンチーム（million de centimes de Giscard）」として有名な、鼻先に人参をぶら下げるこのようなやり方には家族運動団体も否定的だったが、1970年代以降の出生数の急激な低下を受け、議会では全会一致で可決された。同法では、第3子からの家族手当の給付率が引き上げられたほか、第3子からの出産休暇期間も16週から26週に延長された。

(6) 1981年～94年——左派政権の誕生と保革共存下の家族政策——

(a) 1981年——左派政権の誕生と給付の大幅改善——

1981年5月にミッテラン（F. Mitterrand）が大統領に就任し、左派政権が誕生すると、モーロワ（P. Mauroy）内閣の下で、家族手当の大幅な引上げが行われた。同年7月から、当時の物価上昇率13.4%を勘案し、家族手当の算定基礎月額を14%引き上げただけでなく、手当額の算定率も10%引き上げた。

1981年から82年にかけて、成人障害者手当（AAH）は41%も引き上げられ、住居手当も50%近く引き上げられた。さらに、1982年2月には、家族手当額の算定率を改正し、子ども3人の家族に対する算定率を引き下げる反面、子ども2人の家族に対する算定率を25%引き上げた（表-1参照）。

(b) 1982年夏～83年——緊縮財政への転換と給付の削減——

しかし、社会党政権による産業の国有化や労働時間短縮などの経済政策に起

51) 1980年時点のフランスの家族手当の詳細については、江口隆裕「フランスの社会保障(29)～(35)」週刊No.1152～1156（1981年）並びにNo.1158及び1159（1982年）。

（表-1） 基礎月額に対する家族手当額の算定率の推移⁵²⁾
 （単位：％）

	第2子	第3子	第4子	第5子以降
80. 7. 1～81. 6. 30	23%	42%	37.5%	35.5%
81. 7. 1～82. 1. 31	25.5%	46%	41%	39%
82. 2. 1～85. 12. 31	32%	40%	40.5%	40%
86. 1. 1～	32%	41%	41%	41%

因する国際収支の急激な悪化とインフレの進行によって、政府は緊縮財政へと180度の政策転換を余儀なくされる。新たに国民連帯・社会大臣となったベレゴヴォア（P. Bérégovoy）は、1982年7月に家族給付抑制策を打ち出し、その年の手当の引上げ幅（6.2％）を物価上昇率（14.1％）の半分としたほか、それまでの家族給付引上げ分を多少なりとも取り戻すため、次のような措置を講じた。

- ・支給開始を出生月からその翌月に変更するなどにより、家族給付の受給権発生時期を1月繰り下げ（1982年11月）
- ・受給権の消滅時期を繰り上げて、給付の支給期間を1月短縮（1983年2月）
- ・各種家族給付の支給率及びその算定基礎月額の引下げ。例えば、第3子の出産に対する産後手当の加算率を457％から213％へと半分以下に引下げ（1983年1月）
- ・住居手当の算定から胎児を除外（1983年7月）

（c）1985年——育児親手当等の創設——

物価の急激な上昇はやや沈静化したものの、依然として失業者は増え続ける中で、1985年には既存の給付を見直しつつ、新たな給付の創設が行われた。

1985年1月4日の法律は、3歳未満の子どもを対象とする家族補足手当及び産前・産後手当を廃止する代わりに、乳幼児手当（allocation au jeune enfant : AJE）を創設した。また、第3子又はそれよりも多く子どもを生んだために職

52) Bichot, op. cit., p92.

業活動を中断・短縮した親に対して最大2年間支給する育児親手当（*allocation parentale d'éducation* : APE）を創設した。この手当の支給率は、当初、算定基礎月額額の62.4%であったが、1986年1月には90.2%に引き上げられた。このほか、孤児手当が家族支援手当（*allocation de soutien familial*）に改められた。

(d) 保革共存内閣下の育児親手当改正の狙い——失業対策とマグレブ女性の排除——

経済政策の失敗などにより、1986年3月にシラク（J. Chirac）を首相とする保革共存内閣が誕生した。

1986年12月29日の法律では、1987年4月から育児親手当の支給率を142.57%まで引き上げ、支給期間も3年に延長するとともに、受給要件を大幅に緩和し（出産前30月のうち24月就労という要件を、10年のうち2年間就労に改めた。）、その見返りに、乳幼児手当との併給を禁止した。同時に、3歳未満の子どもを在宅で世話をする被用者の社会保険料を補助する在宅育児手当（*allocation de garde d'enfant à domicile* : AGED）が創設され、また、乳幼児手当の名称（AJE）が*allocation pour jeune enfant*（APJE）に改められた。

この育児親手当（APE）の大幅引上げ等は、育児という女性労働に報いるだけでなく、女性の離職によって新たに職を作り、失業対策にも役立てようとするものであり、さらに、与党（右派）の意向に応じて家族政策のイデオロギーを変更し、これを選挙目的に利用するものであったと指摘されている⁵³⁾。すなわち、1985年当時、フランス人女性の出生率は1.8なのに対し、マグレブ（モロッコ、アルジェリア及びチュニジアないしそれらの国の出身者の総称）の女性の出生率は4.5と極めて高かったので、右派は、出産奨励策をフランス人に限定したいと望んでいた。しかし、国籍を受給要件にすると差別に該当するため、代わりに2年の就業要件を残した。というのも、多くのフランス人は就労するのに対し、ほとんどのマグレブの女性は伝統的に職業活動に従事しなかったからである。その後、左派が政権に返り咲いても、この要件を削除すれ

53) Bichot, *op. cit.*, p96-97.

ば給付費が増大することを理由に就業要件は維持された。

また、物価や賃金に応じて手当額を引き上げることを定めた1977年7月12日の法律に違反する状態が続いたまま給付の抑制路線は継続され、1990年の家族手当の平均基礎月額、実質価値でみて1978年のそれを8.1%下回る水準まで引き下げられた。フランスの国内総生産に占める社会給付の割合が、1949年の12%から89年には23%に達しているにもかかわらず、家族給付の割合は3.6%から2.3%に減少した。

(e) 左派政権下での一般社会拠出金の導入

1988年5月に再選を果たしたミッテラン大統領の下で社会党のロカール(M. Rocard)が首相に指名され、保革共存は解消された。ロカール内閣は、同年12月、長期・若年失業といった新たな貧困問題に対応するため、社会参入最低所得保障を創設した。ところが、その受給者は毎年増え続けて1995年には84万人に倍増し⁵⁴⁾、多くの家族が貧困に直面している実態が浮きぼりになった。このような家族のきずなの弱体化は、青少年犯罪の増加と低年齢化を招いただけでなく、虐待等の親権乱用も多くみられるようになった。このため、1990年代に入ると、家族をいかに支援するかが重要な政治的課題となる⁵⁵⁾。

1990年7月6日の法律は、家族給付の対象となる子どもの年齢を16歳から18歳に引き上げるとともに（就学している場合は、従来どおり20歳）、新学年手当の受給要件を緩和した。また、子どもを自宅で保育するために人を雇用した場合に一定の援助を行う乳幼児保育雇用援助(aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants)を創設した。

同時に、1990年12月28日の法律によって、稼働所得・資産所得その他すべての収入に賦課される社会保障目的税たる一般社会拠出金(contribution sociale généralisée : CSG)を導入し、家族手当に充当した⁵⁶⁾。これは、当時の

54) <http://www.sante.gouv.fr/drees/minima-sociaux/sommaire.htm>.

55) 1990年代以降については、特に断らない限り、Ribes et de Montalembert, op. cit, Marc de Montalembert, op. cit及びMarc de Montalembert, "Les politiques familiales", *La protection sociale en France 4e éd*, La documentation française, 2004, p151による。

厳しい財政状況下で社会保障財源を確保するためだけでなく、企業の国際競争力の強化も狙いとしていた。このため、拠出金（料率1.1%）導入の見返りに、使用者が全額負担している家族手当の保険料率を7%から5.4%に引き下げた。全国民が負担する一般社会拠出金は、職業活動との関連性が切断されているため、全国民を対象とする家族手当にもっとも適合的であり、その導入は、負担面での職域連帯から国民連帯への転換を図るものであった。

56) 一般社会拠出金については、伊奈川・前掲注49) 184頁以下及び江口・前掲注43) 74頁以下。