

フランス少子化対策の系譜

——出産奨励策から一般施策へ—— (2・完結)

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～第一次世界大戦まで
 - (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——(以上、前号)
 - (7) 1994年以降——全国家族会議の設置と家族政策の総合化——
 - (8) 全国家族会議と家族協会
 - (9) 小括
- 4 フランスの家族政策に関する見解
 - (1) 家族政策に関する考え方
 - (2) 家族政策の思想
 - (3) 家族政策の範囲
- 5 フランス家族政策の課題
 - (1) 導入された新たな手法
 - (2) 家族政策を巡る今日的課題

3 フランス家族政策の変遷〔承前〕

(7) 1994年以降—全国家族会議の設置と家族政策の総合化

(a) 2度目の保革共存内閣と全国家族会議の設置

1993年5月にバラデュール（E. Balladur）を首相とする2度目の保革共存内閣が誕生し、シモーヌ・ベイユ（S. Veil）都市・健康・社会大臣の下で、シモーヌ・ベイユ法と呼ばれる1994年7月25日の家族に関する法律が成立する⁵⁷⁾。この法律では、現金給付中心であったフランスの家族政策に対し、職業生活と家庭生活の両立（conciliation vie familiale/vie professionnelle）、大きな子ども（grands enfants）⁵⁸⁾対策、住居対策、そして全国家族会議（Conférence nationale de la famille）の創設などの多様な施策を定め、新たな改革の方向性を示した。

同法では、まず、「家族は社会がその基礎をおく本質的な価値の1つである。国家の未来は、家族にかかっている。それゆえ、家族政策は総合的（globale）でなければならない」（1条）と家族政策の意義及びあり方を定めた上で、育児親手当の第3子から第2子への拡充とパート労働への拡大、在宅育児手当の引上げの期間延長などの給付改善を定めたほか、市町村における保育サービス推進計画の作成（11条）、家族運動団体や関係機関によって構成される全国家族会議の開催（41条）、家族政策評価報告書の国会への提出（42条）などを定めた。その背景には、1990年代初めになると、社会から排除され不安定化した家族の増大、家庭内教育の欠如と低年齢化する青少年犯罪の増加、親権を濫用する親の増加など家族の絆の弱体化・崩壊が大きな政治問題となり、虐待さ

57) Philippe Steck, “Les prestations familiales”, Comité d’histoire de la sécurité sociale, *La sécurité sociale – son histoire à travers les textes tome IV – 1981-2005*, chirat, 2005, p150.

58) 若い大人（jeunes adultes）とも言い、本来なら青年期に入って親から自立すべきにもかかわらず、自立しない（できない）若者を意味する。わが国のパラサイトシングルに近い概念だが、フランスでは、これをテーマにした映画の題名にちなんでタンギ青年（jeune homme Tanguy）と呼ぶこともある。（<http://fr.wikipedia.org/wiki/Adulcescence>）

れた幼児の受入れや、社会から排除された親と社会のつながりを保つための相談支援体制の確立など、家族を支援するための総合的なサービスが求められるようになっていたという社会の変化があった⁵⁹⁾。

また、同法では、大きな子ども対策として、家族給付の対象となる子どもの年齢引上げも定めた(22条)⁶⁰⁾。その理由としては、当時、家族手当は18歳までしか支給されなかったため、大学に入りもっとも費用のかかる時期の負担がすべて親にかかってしまうこと、他方、親には従来のような年功による賃金の上昇が期待できなくなっていること、加えて、社会参入最低所得保障(RMI)は25歳からしか受給できないことが挙げられている。このため、同法では、遅くとも1999年12月までに、家族手当の対象年齢を20歳(ただし、親に扶養され、その収入がスライド制最低賃金(SMIC)の55%以下であることが条件だった。)に引き上げ、さらに、学生や職業訓練中の者に対する住宅援助、単親手当(API)、家族補足手当、家族手当等については22歳まで引き上げることが規定した。その後、1997年12月29日のデクレ⁶¹⁾によって家族給付の対象年齢が18歳から19歳に、1998年12月29日のデクレ⁶²⁾によって19歳から20歳に引き上げられている。

なお、1993年7月には、一般社会拠出金の料率が2.4%に引き上げられ、その使途が家族手当だけでなく、老齢連帯基金⁶³⁾の老齢最低所得保障にも拡大されている。

(b) ジュベ・プランとジスロ報告——家族政策の総合化——

1995年5月、共和国連合(RPR)のシラクが大統領に就任し、ジュベ(A. Juppé)を首相とする中道右派政権が誕生する。ジュベは、同年11月、ジュ

59) Ribes et de Montalembert, op. cit., p140.

60) Philippe Steck, note57) p153-154.

61) Décret n° 97-1245 du 29 décembre 1997.

62) Décret n° 98-1213 du 29 décembre 1998.

63) 国民連帯基金が1994年に改組され、老齢連帯基金(Fonds de Solidarité Vieillesse : FSV)になった。

ペ・プランと呼ばれる社会保障改革案を作成した⁶⁴⁾。これは、医療費の抑制に重点を置いたものであったが、社会保障予算法の創設による社会保障制度に対する国会の関与の強化、社会保障債務償還拠出金（*contribution pour le remboursement de la dette sociale* : CRDS）（料率は0.5%）の導入など、社会保障制度全般にわたる改革が行われた。家族給付に関しては、その財政再建を図るため、緊急的措置として、家族給付の引上げの凍結・抑制などが行われたほか、それまで非課税であった家族手当に対する課税が提言された⁶⁵⁾。

1996年5月に開かれた最初の全国家族会議は、ジュベ・プランで提言された家族手当に対する課税の是非を巡って紛糾し、この問題への対応は、会計院の検事長であったジスロ女史（H. Gisserot）に委ねられた。彼女は、1997年2月、ジスロ報告と呼ばれ、「家族の総合的な政策のために」と題する報告書を提出し、家族手当に対する課税は見送り、住居関係予算の増額、失業によって親から自立できない若い大人対策、省横断的な組織の設置など総合的な家族政策に関する提言を行った⁶⁶⁾。これを受け、同年3月に開かれた全国家族会議では、家族手当への課税は見送るとともに、大きな子ども対策など年齢に応じた家族政策のあり方が議論された。

(c) 社会党内閣下での所得制限導入と家族政策の見直し

1997年6月1日の総選挙で左派が勝利し、右派のシラク大統領の下で、社会党のジョスパン（L. Jospain）を首相とする第三次保革共存内閣が誕生する。その直後の6月12日には、全国家族会議が開かれ、住居個別助成（APL）などについて議論が行われた。ところが、その1週間後の6月19日に行われた首相信任演説の際に、ジョスパンは、緊縮財政の下、貧困家庭に対する再分配を強

64) ジュベ・プランについては、江口隆裕「医療保険制度と医療供給体制」藤井良治・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障6 フランス』（東京大学出版会、1999年）219頁及び伊奈川・前掲注49）244頁以下。

65) Philippe Steck, note57) p160-161, 165.

66) Philippe Steck, note57) p165-166 及び Gisserot H el ene, Tichoux Corinne et Tricot Christiane, *Pour une politique globale de la famille*, La documentation française, 1997.

化するためとして、突然、家族手当への所得制限導入を表明した。この問題については、マスコミも大々的に取り上げたものの、同年12月19日の1998年社会保障予算法において、家族係数も含めた家族給付全体の見直しの一環として（同法の付属文書2.1.3）、それまで普遍的給付として位置づけられてきた家族手当に所得制限を設けることが決定された（同法23条）。

しかし、この所得制限の導入については、事前に家族手当金庫の理事会と協議していなかっただけでなく、家族運動を展開している家族協会（Association familiale）も、家族手当の普遍性を維持すべきであり、所得再分配の強化は家族係数などの税制で行うべきであるとして反対していた。しかも他方、政府は、所得の高い家族に対する在宅育児手当の受給要件の緩和を同時に決定していたのである。

このように政府の矛盾した決定に対する反対が強まったため、政府は、3人の女性学識経験者⁶⁷⁾に新たな家族政策のあり方について検討を委ねた。この検討の結果は、その後の全国家族会議での議論に反映されていくことになる。結局、政府は、1年間だけ所得制限を実施した後、1999年社会保障予算法⁶⁸⁾においてこれを廃止し、家族手当の普遍性を回復させることにしたが（同法18条）、その代わりに家族係数による税控除額の上限を引き下げて中高所得層への課税を強化し、ほぼ同じ財政効果を達成した⁶⁹⁾。

(d) 家族政策の総合化に向けた努力

その後、全国家族会議に関する省横断委員会、そして2000年3月には家族担当大臣が設置され、家族政策の見直しが始まった。家族手当等の受給年齢が

67) Ribes et de Montalembert, op.cit., p140では、家族社会学者のイレヌ・テリー（Irène Théry）、社会党国会議員のドミニク・ジロー（Dominique Gillot）及び家族法学者のフランスワーズ・デュキュウエデフォス（Françoise Dekeuwer-Defosse）とされている。これに対し、Philippe Steck, note57) p167では、イレヌ・テリー及びドミニク・ジローのほか、社会党の女性元老院議員ミッシェル・アンドレ（Michèle André）、会計院主任評定官で男性のクロード・テロ（Claude Thélot）の4人の名前が挙げられている。

68) LOI n° 98-1194 du 23 décembre 1998.

69) Philippe Steck, note57) p167.

引き上げられたほか、以下のような改正が行われている。また、この間、1999年10月には、家族のあり方に大きな影響を与えることになる、婚姻関係にないカップル（異性を含む。）に対して一定の法的保護を与える民事連帯契約（PACS）に関する法律⁷⁰⁾が成立している。

- ・2000年8月1日の政令によって、乳幼児の保育体制が改革され、入所要件及び決定手続を見直して保育所（crèche）を利用しやすくするとともに、保育ママ（assistante maternelle）の大幅増員が一体的に行われた。これによって、6.5万人の幼児を受け入れるために4.2万人の常勤保育ママを増やし、74万人の幼児を保育所又は自宅で受け入れるために30万人の非常勤保育ママが増員されることになった。2005年6月27日の法律は、そのための処遇の改善と資格制度の強化を図った。
- ・2001年1月から親看護手当（allocation de présence parentale）が創設された。これは、重度の障害や病気を持った子どもを看護するために、その親が職業活動を中断し、又は減少させた場合に支給される手当であり、2006年5月から親看護日々手当（allocation journalière de présence parentale）に改められている。
- ・2002年社会保障財政法によって、父親休暇（congé de paternité）が創設された。これは、子どもが生まれたり、養子をとった場合に、父親が11日を上限として休暇を取れるという制度であり、母親を助けるだけでなく、父親が育児に参加することも目的としている。実際、この制度が導入された初年には、60%近い父親がこの休暇を取得している。
- ・2002年3月4日の法律は、児童の利益を図るため、子どもが両親によって育てられる権利を強化し、両親の婚姻状況にかかわらず親権行使と調和できるようにした。また、同法は、未成年者の売春を禁止し、要保護未成年者に対して監督者を指定できるようにした。

以上のように、この時期から、フランスの家族政策は、現金給付だけでなく、

70) LOI n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité.

家庭生活と職業生活の両立を可能とするための様々な保育サービス、児童虐待への対応など家族政策の総合化のための施策を具体化するようになる。これは、家族政策が、出産奨励策としての性格を脱し、家族の自由な選択を保障する一般施策としての性格を持つことにつながって行く。

(e) 右派政権下での継続的努力

2002年5月には、国民運動連合（UMP）のラファラン（J-P. Raffarin）内閣が誕生し、保革共存は解消した。しかし、政権が変わっても、家族政策の総合化を目指す政策の方向性に大きな変更はなく、また、家族政策決定に果たす全国家族会議の役割も変わらなかった。その後、2003年12月18日の2004年社会保障財政法に基づき、給付の簡素化及び保育方法選択の公平等を図る観点から、乳幼児手当（APJE）、養子手当、育児親手当（APE）、在宅育児手当（AGED）及び認定保育ママ雇用家族援助（AFEAMA）という、乳幼児保育に関連する5つの手当が廃止され、以下の4つの手当からなる乳幼児保育給付（*prestation d'accueil du jeune enfant* : PAJE）に統合され、2004年1月から実施されている⁷¹⁾。

- ・ 出産・養子一時金（*prime à la naissance ou à l'adoption*）：生後7か月目までの乳児等に支給される一時金（2009年現在、894.19ユーロ/月）で、所得制限がある。
- ・ 基礎手当（*allocation de base*）：3歳までの子どもの養育費を補填するために支給されるもの（2009年現在、子ども1人につき178.84ユーロ/月）で、所得制限がある。
- ・ 就業自由選択補足手当（*complément de libre choix d'activité* : CLCA）：3歳未満の子どもを育てるために離職し、又はパート就労に変更した親に支給されるもの（2009年現在、完全離職の場合には376.05ユーロ/月が支給され、基礎手当と併給できる。）。2005年7月1日から、就業自由選択補足手当

71) 手当額については、MÉMENTO PRATIQUE FRANCIS LEFEBVRE Social 2009, Francis lefevre, 2009による。

(complément optionnel de libre choix d'activité : COLCA) が追加され、第3子以降について、受給期間を短縮する代わりに手当額を増額することができるようになった。

- ・保育方法自由選択補足手当 (complément de libre choix du mode de garde) : 1人以上の子どもを有する親が、出産休暇の後に職業活動を再開した場合に、6歳未満の子どもの育児費用を補填するために支給されるもので、保育ママの雇上げ費又は在宅保育の費用に充てられる。所得制限はないが、支給額は家族の収入によって異なる。

なお、2004年には、社会保障再建計画が立てられ、それまでに累積した社会保障債務500億ユーロが社会保障債務償還金庫 (Caisse d'amortissement de la dette sociale : CADES) に新たに移管され、社会保障債務償還拠出金の対象とされるとともに、当初は2008年までとされていた償還の期限が撤廃された(2004年8月13日の法律)。その後、2005年社会保障予算法審議の際に、議員提案によって社会保障財政法に関する組織法が制定され、社会保障債務償還金庫への新たな債務の移管は禁止されることになった⁷²⁾。

(f) 家族に対する支援方策の拡大

2005年5月には、シラク大統領の下でド・ヴィルパン (D. de Villepin) 内閣が誕生し、2007年3月5日には、家族に関連する2つの法律が成立した。1つは、児童保護の改革に関する法律⁷³⁾であり、他の1つは、非行の予防に関する法律⁷⁴⁾である。

前者は、第1編で、児童保護の目的は、両親が未成年者の教育、監護及び扶養に関する責任を果たす上で直面する困難を予防するため、必要な関与を行うことであると規定した上で、子どもに対する聴聞手続及び司法的保護と社会保障上の保護との関係 (第2編)、児童保護のための関与条項 (第3篇)、専門職

72) http://fr.wikipedia.org/wiki/Contribution_pour_le_remboursement_de_la_dette_sociale.

73) LOI n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

74) LOI n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

の資格の認証（第4編）などを定めている。後者は、総則（第I章）の後に、社会及び教育事業に基づく予防規定（第II章）、財産侵害の制限及び近隣とのトラブル予防のための規定（第III章）、統合に基づく規定（第IV章）、自虐行為及び他害行為の予防に関する規定（第V章）、薬物中毒の予防に関する規定及び追加条項（第VI章）、未成年者の非行予防に関する規定（第VII章）、罰則・賠償及び公益労働に関する規定（第VIII章）などを定め、社会事業及び家族法典だけでなく、刑法、刑事訴訟法、民法など多数の関係法令にまたがる改正が行われている。

(8) 全国家族会議と家族協会

ここで、フランスの家族政策決定に大きな影響を与えてきた全国家族会議と家族協会について述べておきたい。

(a) 全国家族会議

前述のように、1996年及び1997年の全国家族会議は、家族手当への課税、さらには所得制限導入を巡る議論の渦中で開かれたが、それ以降も、毎年6月前後に以下のようなテーマで行われている⁷⁵⁾。実際のところ、全国家族会議のテーマを何にするかは、首相が大統領と相談して決めるようであり、国民に対するメッセージとして政治的にも重要な意味を持っているとのことである⁷⁶⁾。

- ・ 1998年…家族住居手当の家賃上限の統一等
- ・ 1999年…住居手当の支給対象年齢の21歳への延長等
- ・ 2000年…住居個別助成の改革
- ・ 2001年…親の責任分担と職業生活・家族生活の両立及び若い大人の自立

75) Philippe Steck, note57) p164-172及び労働・社会関係・家族・連帯及び都市省の家族会議のHP参照 (<http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/famille/grands-dossiers/conferences-famille/conferences-famille.html>)。

76) 同会議の実際の運用については、2008年7月に同会議の事務を担当する省横断家族委員会 (délégation interministérielle à la famille) で行ったヒアリングによる。

- ・ 2003年…乳幼児の受入れ（乳幼児保育給付（PAJE））
- ・ 2004年…青年期
- ・ 2005年…家族、女性の雇用そして子どもの欲求及びインターネットからの
子どもの保護
- ・ 2006年…家族の連帯
- ・ 2007年…学校外での時間

全国家族会議については、1994年7月25日の家族に関する法律41条で、「政府は、毎年、家族運動及び関係組織にふさわしいものとして全国家族会議を組織する」と規定されている。会議の構成員は、関係閣僚、上下両院といった国の行政機関、立法機関のほか、地方議会の代表、家族協会連合の代表、労使代表、家族手当金庫など関係組織の代表、学識経験者など50人を超えるメンバーによって構成され、家族に関する重点政策を実質的に決定する役割を担っている。具体的な構成員は、家族協会連合や関係省・組織以外はその年のテーマに応じて変更され、近年は、総勢40～50人の規模に達していた。

全国家族会議の成果としては、何よりもまず、それまで家族手当金庫や家族協会連合といった関係者だけで決められ、現金給付と児童サービス中心であったフランス家族政策の決定過程に、より幅広い関係者が参画し、税法や民法も含めた幅広い視点が入り入れられたことが挙げられる。具体的には、租税との調整だけでなく、家族生活と職業生活の両立、家族の住居、共同親権、家族に関する民法上の権利の見直しなどが議論の大きな柱となってきた。これに対し、会議のテーマ選定が不十分であるとか、特に近年は、労使間や財務省との調整も含めた事前の調整がなされ過ぎているのではないかといった批判もあるが、やはり、同会議が家族政策の総合化に果たした役割は大きいと言えよう⁷⁷⁾。

全国家族会議のこのような活用方法は、政策決定過程に関係者が参加し、その意見を反映できるという意味で社会民主主義的仕組みを制度化したものと評

77) Philippe Steck, “Les conférence de la famille et l'évolution de la politique familiale”, *Droit social* n° 6, 2002, p587-588.

価できる⁷⁸⁾ 反面、家族政策決定過程の政治化—従来のような左右の路線対立という意味の政治化ではなく、政策の決定に際してどのように演出をすれば国民の支持が得られるかというポピュリズム的配慮が優先するという意味での政治化—の傾向をもたらしたようにも思われる。

2007年5月、サルコジ (N. Sarkozy) 大統領の下でフィヨン (F. Fillon) 内閣が誕生したが、全国家族会議は開催されないままであった。その後、2008年10月30日のデクレ⁷⁹⁾により、人口・家族高等評議会 (Haut conseil de la population et de la famille) と全国家族会議を引き継ぐ組織として、新たに家族高等評議会 (Haut conseil de la la famille) が定められ、同評議会は2009年6月に発足している。

(b) 家族協会

フランスでは、19世紀末から、人口減少に対し危機感を抱いた知識人らによって、多子家族に対する様々な支援、例えば、住宅や教育、税の軽減などの支援の必要性が主張され、そのための民間団体による運動が展開されてきた。このような実績を背景に、自分たちの組織を作り、これを公認して欲しいという家族運動家の要望に応える形で、まず、1942年12月29日のグノー法⁸⁰⁾によって、家族団体の創設が認められた。その後、戦後の新たな社会を構築するに際し、ド・ゴールによって、労働者と使用者に加え、家族が第三の社会的当事者として位置づけられたという⁸¹⁾。その結果、1945年3月3日のオルドナンスによって、フランスのすべての家族の一般的利益を守るための団体として、家族協会が位置づけられた⁸²⁾。

現在は、社会事業及び家族法典第Ⅱ篇第1部家族の第1章に「家族協会」と

78) Ibid., p588.

79) Décret n° 2008-1112 du 30 octobre 2008 créant un Haut Conseil de la famille.

80) LOI du 29 décembre 1942 dite Gounot relative aux associations familiales.

81) 2008年7月にUNAFで行ったヒアリングによる。

82) 家族協会については、*Qu'est-ce que l'Union nationale des associations familiales*, l'Archipel, 2006に詳しい。

して規定されている。これによると、家族協会は、1901年7月1日の社団法に基づく非営利社団であって、家族及び結婚した子どものいないカップルなどを再結集し、全体又はあるカテゴリーの家族の経済的及び精神的な利益を守ることを目的とするとされている（L211-1条）。家族協会は、県単位（100の県連合）、広域単位（22の広域連合）及び1つの全国組織から成り、全国組織として家族協会全国連合（Union nationale des associations familiales：UNAF）がある（L211-2条）。

家族協会全国連合及び家族協会広域連合は、その目的を達成するため、公的機関に対して意見を述べ、公的な各種委員会等にその代表を出し、さらには、家族のための公的サービスを受託し、また、民事訴権を行使する権限が認められている（L211-3条）。家族協会全国連合によると、80万の家族が家族協会傘下の団体に再結集し、また、家族の利益を代弁するため、国、地域、県、市町村の各種会議にその代表を参加させており、その数は全国で2万5千人を超えているということであった⁸³⁾。

(9) 小括

フランスの家族手当は、1860年、当時のフランスにとって重要な職種であった船員から始まった。その後20年以上続いた大不況さなかの1891年、労働者階級の困窮という社会問題に対応するためだけでなく、無神論的社会主義の台頭に対抗するためにローマ教皇の回勅が出され、経営者に対して労働者の生活の必要性に配慮した「正当な賃金の観念」に基づく賃金の支払いを求めた。この考え方は、次第にカトリック王国フランス社会に浸透し、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、1897年には、国の公務部門の労働者にも家族給付が始められた。もっとも、家族手当は、経営者にとっても生活給の名の下に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。

83) 前掲注81)に同じ。

第一次大戦後には、インフレと労働力不足の中で、賃上げを求める労働者とこれを抑制したい経営者との妥協の産物として家族手当がその存在意義を高め、1918年には、経営者が共同で家族手当を支給するための調整金庫が創設された。同時に、これは、経営者側による賃金カルテルという側面も有していた。1917年には、公務員に対する家族手当が創設されている。

その後、第一次大戦による多数の戦死者と急激な出生率の低下を受け、1920年代には様々な出産奨励策が実施されるようになる。企業による家族手当も大いに普及したが、1930年代になると、企業間の公平な競争という観点から制度の強制加入化が求められるようになり、1932年の Rondri 法によって家族手当の強制加入が実現する。

しかし、いったん家族手当が法制化されると、調整金庫への国の介入が始まる。まず家族手当の対象者が農業や自由業の被用者に拡大され、その内容も最低給付額を定めるなど国の政策意図を反映したものになっていく。

1939年には、人口問題への危機感を背景に、家族法典が制定された。同法典は、出産奨励策としての性格が顕著であり、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という家族像を前提としていた。このため、手当の支給対象を第2子以降に重点化するとともに、職業活動を行っているすべての者に適用を拡大した。

パリ解放後、1945年には社会保障計画が作られ、46年には家族手当金庫が設立される。さらに、1946年8月22日の法律によって、家族手当の受給者の範囲が全国民に拡大され、家族手当は、労働者のための手当から子どもを持つすべての国民のための手当へとその性格を変えることになった。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ならないとされ、この限りで、家族手当と職業活動との関連性は、完全には切断されていなかった。

1946年8月22日の法律では、家族給付として、家族手当のほか、単一賃金手当、出産手当及び産前手当を規定しており、これらはいずれも所得制限のない普遍的性格の給付であった。フランスの家族給付が賃金の上乗せとしての付

加賃金から発展したという経緯を考えれば、それは当然の帰結であった。しかし、1946年に家族手当がすべての国民を対象とする一般的性格のものとなり、その後1970年代に入り財政問題が顕在化するにつれて、給付費の抑制が強く求められるようになると、普遍的性格をどこまで遵守すべきかが問題となる。この間、1948年には住居手当が創設され、これだけは栄光の30年と呼ばれた経済成長とともに発展していく。1949年時点で、家族給付は社会保障給付の4割を占め、社会保障の中心的な役割を果たしていた。

1950年から70年にかけて、家族手当制度について大きな改正は行われず、その実質的な給付水準は低下し、社会保障給付費に占める割合も18%まで低下した。その背景には、戦後のベビーブームによって出生率が改善したという事情がある。

しかし、1964年頃から10年間、出生数が急激に低下するベビーバスタが始まる。1970年代に入ると、家族給付費を抑制しつつ、真に必要な者に給付を行う給付の重点化が行われた。孤児や障害者のための手当が創設され、さらには住居手当を子どものいない世帯にも支給するようになる。このような給付の重点化によって、フランスの家族政策は、子どもを持つ家庭を対象とする家族給付から、真に必要な者に給付を行う社会給付へと変質していく。さらに1976年には、単親家庭に対する最低所得保障を目的とする単親手当が創設された。これは、職業活動との関連性を求めず、賃金の上乗せとしての性格ももたない最低所得保障制度であるという点で、従来の家族給付とは根本的に性格を異にするものであった。

なお、1980年には、ジスカールデスタン大統領の下で、第3子の出産に対し1万フランを支給する極端な出産奨励策が講じられている。

1981年に社会党のミッテランが大統領に就任し、左派政権がはじめて誕生する。当初、家族給付は大幅に引き上げられたが、経済政策の失敗から緊縮財政への転換を余儀なくされ、家族給付も削減されて行く。1986年に誕生した保革共存内閣では、育児親手当が保守派のイデオロギーに利用されることもあった。結局、1980年代にも家族給付は縮小を続けた。

1990年代になると、多くの家族が貧困に直面し、家族のきずなが弱体化している実態が明らかとなる。このため、フランスの家族政策にあっても、手当支給という現金給付を中心とした施策だけでなく、各種保育サービスや虐待への対応といった、家族を社会的に支援するための家族政策の総合化が求められるようになる。これは、家族政策が、出産奨励策としての性格を脱し、家族の自由な選択を保障する一般施策としての位置付けを持つことにつながっていく。このような政策転換は、1994年のシモーヌ・ベイユ法によって明確に打ち出されていたが、翌1995年のジュベ・プランにおける家族手当への課税の提言、さらに1997年に社会党内閣の下で決定された家族手当への所得制限導入（ただし、これは翌年撤回された。）も、それらに反対する世論に押されて新たな家族政策のあり方に関する議論を深めることになったという意味で、逆説的ではあるが、重要な契機となった。ちなみに、1994年時点で、社会保障給付に占める家族給付の割合は、11%にまで低下していた⁸⁴⁾。

なお、1990年に導入された一般社会拠出金は、まず家族手当に充当された。これは、時期的にかなり遅れたものの、負担面から家族政策の一般化を裏付けるものである。

その後、2000年代に入ると、保育体制の充実をはじめ、父親休暇の創設、乳幼児手当等5つの手当の乳幼児保育給付（PAJE）への統合が行われ、さらには、児童の保護や犯罪予防を図る観点から、刑法、刑事訴訟法、民法など幅広い分野にまたがる改正が行われている。

また、1996年以降、特に2000年代に入ってから、家族政策の決定に際して幅広く専門家や関係者の意見を聴く、開かれた家族政策形成の場として、全国家族会議が重要な役割を果たすようになった。

84) Philippe Steck, note 57) p156.

4 フランスの家族政策に関する見解

(1) 家族政策に関する考え方

ここで、フランスにおける家族政策に関するいくつかの考え方を紹介しよう。

(a) 家族機能社会化論

ビショは、「家族政策——若者、投資そして未来」（1992年）において家族機能社会化論とも呼ぶべき議論を展開する⁸⁵⁾。

彼は、産業革命以前の家族の機能を分析し、その基本は家族内における世代間扶養にあったとする。すなわち、親は、家族の生活に必要な生産物を生産し、子どもを産み育て、自分の職業を受け継ぐのに必要な教育を子供に与える。これに対し、子どもは、一人前になるまでの間は親に扶養され、一人前になると、親の職業を受け継ぎ、やがて年老いた親を扶養する。ナポレオン法典では、この伝統的な扶養義務の継承を、子に対する親の扶養義務、そしてこれを受けた親に対する子の扶養義務として規定した。これを経済的にみると、親は子に対して投資し、その見返りとして、将来子どもによって扶養される関係にあると捉えることができ、子どもは“貧乏人にとっての資本 (capital du pauvre)”と観念できた。

しかし、18世紀になって産業革命が勃興すると、このような家族内の扶養関係は崩壊していく。企業による大量生産、貨幣経済、商品市場の普及によって、生産単位は家族から工場に変わり、人々は工場で働き、賃金を得て、市場で生活物資を購入するようになる。子どもは、職を求めて遠く家族を離れ、親を扶養しないこともしばしば起きた。市場経済は個人主義を助長し、かつてのような家族内扶養を維持することは困難になる。親が長生きするようになったにもかかわらず、子どもによる老後の扶養を期待することはできなくなり、他方、子どもの教育にはより長い期間と費用がかかるようになった。

85) Bichot, op.cit., p17-30.

このため、19世紀から20世紀初めにかけて、高齢者にとって、老後の生活をどうやって維持するかは大きな問題となった。ベル・エポックと呼ばれた20世紀初頭には、“子づくりよりも貯蓄を (Faites des épergnes, pas des enfants)” が中産階級の合言葉となり、彼らは貯蓄に励み、フランスの出生率は急速に低下した (図-3 [前号130頁] 参照)。同時に、19世紀から20世紀初頭にかけて、労働者階級を中心に、年金そして教育費の無償化を求める政治的要求が始まった。さらに、1914年から18年にかけて起きた第一次世界大戦によって多数の戦死者が出ると、家族手当に対する要望は強まって行く。

ビショは、このように家族の基本的機能として家族内の世代間扶養機能に着目し、これが産業革命などの社会の変化によって機能しなくなり、世代間の扶養機能が社会化 (socialisé) されることによって、年金、特に賦課方式の年金制度に置き換わるだけでなく、教育の無償化や家族手当の必要も生じるとする。というのも、年金制度を維持するためには、子どもの数を増やすだけでなく、必要な教育を受けた質の高い子どもを養育しなければならないが、子どもによる老後の扶養は期待できなくなるため、親が子どもに投資するインセンティブを欠くようになる。特に、賦課方式の年金制度の下では、子どもの養育に対する投資の果実は社会全体で享受するにもかかわらず、子育て費用はその親だけに負担させるというのでは、誰も子どもを産もうとしなくなる。他方、出産は個人の自由で、国はこれに干渉できない。したがって、国ができるのは、子どもへの投資者 (親) に公的な財政援助を行うことだけであり、これが家族政策の基本的な役割であるとする⁸⁶⁾。

ビショによると、家族政策の基本は、家族が果たしていた扶養機能を社会化することであり、したがって、出産、母性及び小児の保護、子育て、教育、医療、青少年の文化・スポーツ、職業訓練、そして年金までもがこれに含まれることになる。

86) キャリー・前掲注8) 218-219頁も同旨。

(b) 「家族政策」否定論

これに対し、コマイユ (J. Commaille) らは、「それぞれの家族のための政策」(2002年)⁸⁷⁾の中で「家族政策」のあり方自体を問題にする。まず、「家族」というものは一定の社会的役割を果たすために社会的に作られてきたものであり、個人はこれに従わされてきた。従来の家族政策は、このような伝統的家族像を継承するためのもので、その意味で思想的かつ政治的であるとする。他方、現実の家族は、離婚や片親の増大などによって多様化しており、これからの「家族のための政策」は、個人の私生活における自由を基本とした上で、個人主義化 (individualisation) と個人の自律化 (autonomisation) を基本としなければならない。特に、これまでの伝統的な家族にあっては女性が常に犠牲となっており、これを改めるためには、日常生活の民主主義 (démocratie du quotidien) の実現が必要である。そのためには、個人の自由と両性の平等を基本として、親としての責任、子育てに対する責任を夫婦が等しく分かち合い、社会がこれを支援することが必要となる。その際、国が出生率の向上などの大義名分の下に、超越的な立場から個人の私生活に介入することは、否定されなければならない。貧困や育児支援など家族が抱えるリスクは、社会一般のリスクと捉えることができ、公共活動 (action publique) として推進する必要があると主張する。

(c) 総合的家族政策論

また、リブら⁸⁸⁾は、1990年代以降の家族が置かれた危機的状況を踏まえ、新たな家族政策は、総合的な社会経済政策でなければならないと主張する。かつての家族政策や社会政策の目標は、個人を体制規範に適応させるようにする

87) Jacques Commaille, Pierre Strobel et Michel Villac, *La politique de la famille, la découverte*, 2002, p3-5 et 100-105. なお、本書のタイトルである la politique de la famille とは、一般的な「家族政策」(politique familiale)ではなく、多様化する家族の態様に応じた「その家族のための政策」を意味しており (Ibid., p101)、このため、本文では、これを「それぞれの家族のための政策」と訳した。

88) Ribes et de Montalembert, op. cit., p141.

ことであったが、現在は、体制規範が緩み、むしろ国が個人の置かれた状況にいかにか配慮するかが重要となっている。個人を既存の仕組みに従わせるのではなく、個人が家族のきずな、社会とのきずなを再構築できるように支援しなければならない。

このような観点から家族政策を考えると、健康面では、妊娠から成人に至るまでの治療や予防も含めた医療、事故や入院、障害、その他あらゆる形態の傷病、さらには要介護までもがその対象となる。また、経済面では、貧困な家庭の問題だけでなく、失業、税制、多重債務、消費者保護が含まれる。さらに、学校と親との関係といった教育問題、余暇やバカンスにおける排除や不平等、非識字対策も含めた異文化の受容、移民を中心とする排除された家族の社会的統合も含まれてくる。

このように、この見解では、家族のきずなの回復を目標とするという点で家族政策という言葉が用いられているだけであり、内容としては、個人や家族を対象とする社会経済政策全般が含まれることになる。

(2) 家族政策の思想

ところで、フランスの家族政策の根底には、出産奨励主義 (natalisme)、家族主義 (familialism) 及び社会主義 (socialism) の3つの思想が混在していると言われている⁸⁹⁾。

出産奨励主義とは、言うまでもなく、国家の人口に対する配慮を基本とする考え方であり、19世紀当時は、人口規模がその国の戦争能力を反映することから大きな影響力を持った。この考えは、ニュアンスを変えながら常に登場し、現在でも、子どもを持つことを容易にするという意味では、家族政策の中に生きている。

フランスでは、従来から家族は特別な社会的位置付けを有しており、私法及び社会法の領域でも必要な配慮が行われてきたとされている。家族主義とは、

89) Damon, op.cit., p50-51.

このように配慮がなされてきた「家族」を維持して行こうとする考え方であり、家族の形態が多様化した今日にあっても、多様な家族を維持するという意味で、家族政策に反映されている。

次に、社会主義であるが、ここでは、家族政策は常に社会政策的な目的を有しているという程度の意味で用いられている。その淵源が援助にあるという意味で家族政策は社会主義的であり、その援助によって困窮に陥っている人々に幅広く補足的な所得を保障し、家族のきずなを維持できるようにするという意味で家族政策として位置づけられる。このような社会主義的考え方は、1970年代以降に給付の重点化が行われ、所得制限が導入されるようになると、家族政策による垂直的な所得再分配を目指す文字通りの社会主義者だけでなく、支出の効率化を求める自由主義者によっても支持されるようになった。

(3) 家族政策の範囲

以上のように、フランスの家族政策については、その基本に関して多様な見解が存在する。しかし、それらは、その発展段階や政策の着眼点に対応したものと捉えることができ、したがって、互いに相反するものと考えるのは適当ではないだろう。そこで、次に、現在の家族政策が法律上どのように位置づけられているかを検討しよう。

(a) 社会事業及び家族法典が規定する家族政策の範囲

現行の社会事業及び家族法典第1篇第1部総則第2章「家族政策」では、「家族がその子どもを育てるのを支援するため、特に次の給付が与えられる」と規定し（L. 112-2条）、以下の給付等を列挙している。

- 1) 社会保障法典L. 511-1条及び農業法典L. 732-1条に規定する家族給付（筆者注：乳幼児保育給付、家族手当、家族補足手当、住居手当、障害児教育手当、家族支援手当、新学期手当、親看護日々手当）
- 2) 社会保障法典第Ⅷ編第Ⅳ部に規定する乳幼児監護のための雇用支援⁹⁰⁾
- 3) 租税一般法典に規定する条件での税の減免
- 4) 政令で規定する条件での国鉄運賃の軽減

- 5) 教育法典L. 531-1からL. 531-5条までに規定する条件での教育支出のための給付（筆者注：中等教育（コレージュ及びリセ）の学生に対する奨学金）又は政令で規定する条件での授業料の軽減
- 6) 司法官、公務員、軍人及び公企業の職員に対する特別給付
- 7) この法典に規定する条件での社会扶助給付

ここで留意すべきは、第一に、「家族がその子どもを育てるのを支援する」ことが、依然として家族政策の目的とされていることである。既述のように、フランスの家族政策は、家族をもたない者も対象とするという点で、家族給付から一般的な社会給付へと変質しているにもかかわらず、本法典では「子どもを育てる」ことを明示している。しかし、これは、その主な目的を述べたものと理解すべきであろう。

第二に、ここには、例えば、近年特に重視されている保育所や保育ママといったサービスが含まれていないなど、3で述べた家族政策の範囲よりもはるかに狭い内容となっている。しかし、本条は、家族に支給される現金給付ないしこれに準ずるものを列挙しているにすぎず、家族政策の範囲をこの範囲に限定する趣旨ではないと考えられる。これは、条文上、「特に（notamment）」と規定され、例示に過ぎないことが明示されていること、また、これに続くL.112-3条において、児童保護（protection de l'enfance）に関し親の教育上の責任を含めた家族に対する幅広い支援が規定されていることによって裏付けられる。

(b) 具体的な支出

家族政策をどう考えるかによって家族政策の範囲も異なってくるのは既述の通りだが、一般的には、以下の給付等が含まれると考えられている⁹¹⁾。これに対し、家族機能社会化論の立場では、これらのほかに、無償化された教育費、

90) 社会保障法典第Ⅷ編第Ⅳ部は、2004年社会保障予算法（LOI n° 2003 - 1199 du 18 décembre 2003）によって削除されている。

91) Damon, op.cit., p66 及び Commaill, Strobel et Villac, op.cit., p9-10

児童・青少年のための医療費、青少年のための文化・スポーツの振興費、さらには職業訓練費なども含まれることになる⁹²⁾。

①出産・家族関係支出：440億ユーロ（国内総生産の2.7%）⁹³⁾

この中心は家族給付であるが、医療費や所得保障給付を含めた出産保険関係給付、保育サービスをはじめとする子どものための各種社会サービス、国鉄などの交通機関の家族割引などが含まれる。なお、家族給付には、所得制限がないものだけでなく、所得制限のあるものも含まれる。

②家族の貧困及び住居関係支出：80億ユーロ（国内総生産の0.5%）：これには、住居手当などの住宅援助及び貧困・社会的排除関係の社会給付がある。

③家族係数、保育費用、教育費等の税の軽減：100億ユーロ（国内総生産の0.8%）

ただし、家族係数については、そもそも生活形態に対応した平等な課税（水平的平等）を実現するためのものであり、家族政策のためではないとの見解がある。

④年金関係給付：110億ユーロ（国内総生産の0.7%）

3人以上の子どもを16歳まで育てた受給者への加算年金（老齢連帯基金に対してその費用の60%を負担）のほか、主婦のための老齢保険負担、さらに、かつては女性にだけ認められ、現在では公務員の男性にも認められている育児休業期間の拠出期間への加算がある。

以上の家族政策関係費用をまとめると約730億ユーロとなり、2003年時点でフランスの国内総生産（PIB）の4.6%に相当する規模となる。

ちなみに、1(1)で述べた「「子どもと家族を応援する日本」重点戦略」に添付されている「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」と題する資料では、同じ2003年時点におけるフランスの家族関係社会支出は479億ユーロで、対GDP比3.02%となっており、上記範囲よりかな

92) Bichot, op.cit., p28-29. キャリー・前掲注8) 212頁も同旨。

93) 数値は、2003年現在。

り狭く捉えられていることになる。

5 フランス家族政策の課題

最後に、以上のような展開を遂げてきたフランス家族政策の課題について述べ⁹⁴⁾、本稿の締め括りとしてたい。

(1) 導入された新たな手法

これまで、フランスの家族政策は、家族手当全国金庫（CNAF）、家族協会全国連合（UNAF）そして国立人口研究所（INED）という家族主義の三者を拠り所としてきたが、これについては、次のような手法の変化が生じている。

(a) 全国家族会議

すでに述べたように、会議設置当初の混乱期を脱すると、フランスの家族政策は、毎年開かれる全国家族会議によって実質的に決定されるようになった。会議に先立ち、毎年のテーマに応じた専門家による報告書が作成され、会議の準備が行われてきた。毎年テーマを変えて行う方法に限界があるとも言われていたが、2007年5月にサルコジ（N. Sarkozy）が大統領に就任してからは開催されず、2009年6月、新たに家族高等評議会が発足している。

(b) 家族手当金庫と県の役割の改革：目標・管理協約の導入

家族手当金庫は、これまでも県レベルで、しかし必ずしも県とは同じではない地域を単位として設置されていたが、今後は、県と一致した地域単位に設置されることになった。また、地方独自の社会政策を担う県と緊密な連携をとった上で、社会参入最低所得保障（RMI）、単親手当（API）成人障害者手当（AAH）などの管理は県に委任されることになった。このため、国は、金庫に対する要求事項を定めた目標・管理協約（Convention d'Objectifs et de Gestion : COG）⁹⁵⁾を家族手当全国金庫と締結し、それに基づいて全国金庫と

94) Marc de Montalembert, note 36) p156-157.

95) 社会保障における目標・管理契約については、伊奈川・前掲注49) 115頁以下。

県の家族金庫との間で複数年にわたる管理契約を締結することになった。これは、公役務の契約化（contractualisation）の一環であり、これによって公的サービスの近代化、管理運営の透明化を図ろうとするものである。ちなみに、2005-2008年については、政策実績の確立、サービスの質の向上及び経済性の向上の3つが目標とされている。

(c) 地方分権

1982年の地方分権以降、児童及び家族政策の分野では、地方、特に県の役割が大きくなっており、母性及び児童の保護や児童に対する社会扶助で中心的な役割を果たしている。さらに、地方の自由と責任に関する2004年8月13日の法律⁹⁶⁾によって、県は、子どもに関するニーズとサービス資源の評価を行い、それに対する対策を記載した基本計画を作成することになった。

(2) 家族政策を巡る今日的課題

(a) 社会の変化と家族の多様化

フランスでは、男女の自由な結びつき、離婚、同性愛など生き方の多様化によって、親権は、社会規範的観点から与えられるものでなく、親としての条件に応じて付与されるものとなり、家族を形成する中心は子どもになった。このため、子どもが自分の出自を知る権利、離婚手続の修正、再構成家族における新たな配偶者の地位と親権の行使、認知、扶養義務、同性愛カップルの親権へのアクセスといった新たな問題が起きており、これまでの「家族の権利」の基本にあった考え方では、今日的問題を解決できなくなっている。

なお、家族の多様化に関連し、フランスの統計では、「家族」とは、「子どもの有無にかかわらず、2人以上によって構成される既婚または未婚のカップル、または1人または複数の独身の子どもを持つ1人の成人によって構成される世帯」と定義されていたが、2004年の国勢調査から、「カップル」には、「異性だけでなく、同性の2人が、必ずしも同じ世帯でなく生活している場合」も含

96) LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

まれることになった⁹⁷⁾。

また、平均寿命の伸長は、家族モデルに関し、3世代モデルから4世代モデルへの転換を迫っている。同時に、避妊、自由な結合、PACS、合意離婚、再構成家族、単親など家族形態も大きく変化し、カップルは、その存続だけによって規定されるようになっていく。他方、多くの若者は、以前よりも家族に依存し続けるようになり（パラサイト化）、親は、成人した子どもと要介護の親の両方を支えなければならなくなっている。このような状況に対応し、親の介護問題に備えるため、2007年社会保障予算法⁹⁸⁾で、新たに家族支援休暇（congé de soutien familial）が導入された。介護問題は、現在、フランスで第5のリスクとして議論されているが、介護に関する制度のあり方を見直せば、家族政策の範囲を見直すことにもつながるであろう。

(b) 家族生活と職業生活の両立

かつてソヴィが描いていたような、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という古典的な家族像は、今ではすっかり失われており、家族生活は、家族の自由な選択を保障することを目的とするようになっていく。今日では、仕事が子どもに優先し、女性の多くは、30歳を過ぎてから3、4年の間隔で2人の子どもを生むことを望んでおり、家族政策に対しては家族生活と職業生活の両立にプライオリティを置くことを求めている。しかし、一部の例外を除いて、企業は、シニアの要望に対するほどには、このような女性の要望に真剣に答えていない。このため、子どもの受入れ体制づくりが重要となり、2006年11月には、乳幼児計画（plan petite enfance）が作成された。

その背景には、保育体制の改革にもかかわらず、依然として不十分な保育事情がある。30%の親は希望する保育方法を選択できず、幼児教育を受けていない3歳未満の子どもの40%は母親が世話をしている。3歳未満の子どもの

97) Conseil d'analyse économique, *La famille, une affaire publique*, La documentation française, 2005, p 23.

98) LOI n° 2006-1640 du 21 décembre 2006.

1/3は保育サービスを受けられず、その多くは母親や祖母が世話をしているという報告もあり、35万から50万人分の保育サービスが必要だと言われている。このため、乳幼児計画には、保育所の定員を1.2万人分、保育ママを6万人分増やすことなどが盛り込まれた。

(c) 家族の支援と親性

フランスでは、親の地位や役割がゆるんできており、夫婦 (le conjugal) や両親 (le parental) という概念と区別するため、新たに親性 (parentalité) という概念が作られた⁹⁹⁾。この概念に対しては、公共の秩序のために家族への公権力の介入を容易にするものではないかといった批判があるものの、他方、特にパリ郊外の住民を念頭に、多くの社会的問題の基本的な責任は親の機能低下にあることが指摘されている。

このような中で、2006年3月31日の機会の平等のための法律¹⁰⁰⁾は、学校の長期欠席や学校内でのトラブルを防止するため、親責任契約 (contrat de responsabilité parentale) を導入し、親が契約への署名を拒み又は契約に違反するような場合には、家族給付の一部又は全部を停止できることにした。さらに、2007年3月5日の非行の予防に関する法律¹⁰¹⁾では、家族に警告を発する権限を市町村長に与えるなど、家族に対して市町村長などが介入できる権限の強化を図っている。

さらに、子育てに関する情報を提供したり、親同士が情報を交換したり、親を支援するための親支援情報ネットワーク (Réseaux d'écouter, d'appui et d'accompagnement des parents : REAAP) も作られている。

以上のように、フランスでは、社会の変化と家族の多様化に対応し、家族の絆を維持するための広範、かつ、多様な社会的取組みが行われている。これらの施策がどのような成果を挙げるかについては、今後の状況を見守る必要がある。

99) Marc de Montalembert, note 36) p157.

100) LOI n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

101) 前掲注74)。

ろう。

(注) 本研究は、科研費（19530044）の助成を受けたものである。