

が協会的な運動であり、その財源は主としてメンバーの組合費からではなく、公的資金から支給されているということである。1951年には、国家が家族協会の財政のために「家族協会連合会特別基金」を設置した。その額は、全国家族手当金庫により支給される家族手当額の特定期率に対応している。発足当時のその率は0.03%であったが、これが1976年の0.07%、1988年以降は0.1%となっている。この増額は、家族運動にその支持基盤を求める右派政権によってなされている。この「特別会計」は1995年には1億5000万フランであった。

県家族協会連合UDAFと家族協会は代表の役割しか持たないわけではない。それはまた、社会サービスとりわけ後見人サービス(これにより、これらの協会は社会に確固たる地位を得ることができる)を保証し、管理している。

家族の代表性は1975年の、家族法典の見直しを機会に拡大された。外国人家族や養子縁組家族もそこで代表されることになったが、単親家族は90年代末におけるその要求にもかかわらず代表されていない。また1989年には全国家族協会連合UNAFは「家族の権利宣言」を採択し、これは1994年12月に大統領府でも承認された。

家族協会連合会は様々な潮流を結集しているが、多数派が一般的な方向を決めている。多数派はカトリック系で、保守派であるが、「非宗教的家族及び家族協会組合連盟」も存在する。全国家族協会連合会UNAFにおいて投票数において第一位は「農村家族」、次いで「フランスの家族」である。(注:「フランスの家族」は、1921年に創出された「全国大家族の協会連盟」と、「家族総協会」(戦時中の互助的組織であった)との合併により、1947年に設立された)。

## ②家族の代表

家族構成が県家族協会連合会の中での代表に反映される。それぞれの家族は、成人一人の加盟者に1票、未成年者の子供一人につき1票、それに、三人の子供につき1票、ハンディキャップのある成人の子供に1票、戦死した子供に1票が配分される。この代表性システムは大家族に有利である。その上、1945年のオールドナンス第10条は、理事会のメンバーは「3人以上の子供を持つ家族の父ないし母が大多数を占めなければならない、その3分の2は未成年の子供を持たなければならない」とする。

選挙人リストにおける票数に応じて、家族協会は県家族協会総会で投票し、選挙人リストにおける加盟者数に応じて、協会は県協会連合会の特別基金の一部を受ける。次いで、県家族協会連合会は、この加盟家族協会全体の有する投票数を持って、全国家族協会連合会総会で投票する。この、戦後に導入された計算方法は、出生力主義的な意図を有している。こうした「家族投票」様式は、ヴィシー政権下での「憲法草案」における1941年に提案された投票方式を思い起こさせる。この方式は、大家族の父親に補足的な1票を付与することを提案していたのである。しかしこの投票方式により、家族政策全般をカバーする一般的な大協会が理事会で多数派となることができる(だからといって、特別な目的にそった家族協会を沸きに追いやることもない)。

UNAFによればフランスには1995年時点で7,780の家族協会があり、内1,202はい

かなる家族運動にも属していない。これらの協会はフランス全体の 1500 万家族のうち、100 万家族を代表している。多くの協会はパリに本拠をおき、州や県に支部を置いている。各県には UDAF があり、これが家族の真の代表となっている。国際レベルでも家族の代表形態があるとしても(欧州共同体家族組織連盟 COFACE (ブリュッセル)、国際家族組織連合会 UIOF (パリ))、これらは UNAF の影響下にある。というのも、フランスの家族代表システムがこの分野で特異な位置を占めているからである。

戦後に設置された家族代表者のこうした階層的システムは次のような任務を持つ。

- ・公権力に対して家族問題について意見を述べる。
- ・公権力に対して家族を公式的に代表する。
- ・家族的利益にかなったサービスを供給する(公権力がこれに委託したサービスを含む)
- ・裁判所に対して市民的な活動を実施する。(注:「フランスの家族」により、家族係数の計算方法について、フランス国家に対して最近なされた申し立てがその例である)。

家族協会は家族国民会議に参加し (UNAF と 7 つの主要な家族協会)、この会議を準備する作業グループにおいて参画する。家族協会は、労組やそのほかの主要な団体により脇に追いやられた、社会的要求を提起する。家族運動により促進された考え方は家族主義のフランス的伝統のなかに根付いている。全国家族協会連合会に集う協会はそのイデオロギーにおいて、またその協会との関係、その政治的潮流などにおいて多様である。

### ③UNAF と家族政策

全体的な家族政策は家族運動の主要な関心の的である。この点で、UNAF による考察と議論は非常に洗練されている。この連合会はグローバルな家族政策を促進しようとしており、こうした政策は家族給付と、公権力によりなされる政策すべてにおける家族関連活動(住宅、輸送、健康、環境、雇用、都市など)とを結合させようとしている。

家族給付に関しては UNAF の提案は次のようにまとめられる。

・家族手当の支給に所得制限をつけることに反対。「権利を付与するのは子供の存在そのものであって、両親の地位や所得ではない。家族手当により部分的に実施される家族経費の軽減は、家族により社会全体に対してなされる恩恵の対価として、本質的な家族権利をなしている」(UNAF, *Plateforme du mouvement familial*, 1995)。その独自の方針を打ち出している「フランスの家族 *Famille de France*」は両親により子どもに対してなされる労働を先ず強調し、「家族が社会に行うサービスの対価として」家族の両親が報酬を受けるべきだとする。

・課税所得への家族手当への算入に反対: UNAF は家族手当てに対する経費の補填原則を主張し、これが、課税所得と同一視できない補填をなしているとする。「フランスの家族」は、家族手当てに対する課税を拒否するために、「投資」という考え方を前面に出す。すなわち「家族手当に課税することは青年への投資に対し二度も課税することである」とする。

・家族係数の見直しを拒否

・社会保障制度の「家族部門」の改革の必要性の拒否: UNAF は、「家族部門」の赤字は一時

的なものであり、構造的なものではなく、従って、国により提案されている改革は必要ないと考えている。「フランスの家族」も同様に考えており、「とりわけ雇用部門に支給されている助成政策における政府の無駄な支出」を批判している。この政策は真に失業を低下させていないことから、非効率的な政策とする。

・家族手当の簡素化の要求(現在 15 の家族手当があり、内半分は所得制限がある)、子供の養育費用に基づいた家族経費の補填の実施を要求。この経費は養育費用のみならず、養育を実施するために家族により費やされた時間を考慮すること。こうした原則に基づいて、UNAF は「親としての給料」制度の創出を要求している。

・「反家族的」でないように、課税の改定を要求。UNAF は社会保険料や税金の徴集全体についての広範な議論を望んでいる。こうした論争は、地方自治体により徴収される税金へと拡大されなければならない。最後に、付加価値税が家族的経費にたいして全く配慮していないことを指摘する。

UNAF は家族に関する基本法を要求した。(注：UNAF は 1994 年の家族法は (この法律を導く精神には賛同するものの)「基本法」をなしてはいないと考えている。)。家族会議の再活性化と、市民社会に重要性を与えるような家族児童省の運営様式が、家族協会の期待に沿うことになろう、とする。

家族会議の制定がこうした運動に活力を与えたように見える。(注：UNAF の中でもとりわけ「農村家族」は以前から家族会議の制定に尽力してきたが、これは、政治的決定において重要な役割を演じている「農業会議」の方式を真似てのことである。家族会議のメンバーとして、「農村家族」は、家族政策についても同様な機能様式が発展することを希望したのである。)。理事会やその作業グループへの参加により、家族協会は積極的な提案能力をつけ、家族の利益の擁護への積極的なパートナーとなったのである。家族会議が開催されることになった 1997 年以降、UNAF は自らの役割を意識し、積極的に活動することになった。「家族協会が期待していたほどの財政措置はなかったにしても、家族会議の利点は疑いようがない。家族会議は家族協会が提案をおこないそれを実現するための機会を与えた。家族会議は、公権力と UNAF とメディアとの間でのダイナミックな作業の中で準備されてきた。かなり前から UNAF により要求されてきた、家族会議の確立は家族に対する公的な議論を保証することになった。」。

#### ・UNAF による社会人口的な発展の考慮

1989 年 6 月に UNAF は「家族の権利宣言」を採択し、その中で、UNAF は社会人口的な発展に対して自らの立場を位置付けた。とりわけ、1945 年のオールドナンスにおいて与えられていた出生力主義的な目的を採択した。すなわち「出生力不足を防止するために公権力を支援すること」である。この目的が再び焦点化されることになった。すなわち「調和した人口の状態のためには、国は家族政策を実施せざるを得ない」(宣言の第 8 条)。こうした声明は UNAF と UDAF の、社会政策の単なる一部門ではありえない、家族政策の独自性に関するキャンペーンの出発点となった。「人口と家族政策」というコミュニケの中で、ノール県の

UDAF は、家族政策と厳密に人口的な目的を持った政策は今日、補完的であり、「良好な家族政策が我が国を、現在の人口上の冬の時代から脱却させる」とした。その上、「家族政策は尊厳と公平さのために、自立的で、優先されるべきものである。それは人口促進的な助成政策の下に位置付けられてはならない。」。こうした家族政策の独立性の要望は、90年代末の「家族法典」の再編成時に強く表明された。

#### ④「フランスの家族」

人口に対する家族の自立性、社会的助成に対する家族の自立性は、すべての協会により主張されたわけではない。「フランスの家族」は出生力主義的な家族政策を強く主張した。この協会の主張は倫理的なものであるとしても(婚姻の美徳の擁護、人工妊娠中絶の権利への反対など)、それは家族政策についても積極的である。家族政策の目的は、以下の三つのテーマを巡る「家族の物質的、倫理的利益を守ることである」。すなわち、家族の消費、家族政策、家族に対するサービスである。この協会は、他のたいていの家族協会と同様、家族ヴァカンス村や託児所などを運営している。またその影響力は絶大である。

「フランスの家族」の立場は次のように特徴付けられる。

- ・家族政策は出生率に影響を及ぼすという確信。これは、1950年から1960年のザールラント州及び1970年代の西ドイツ、今日のスウェーデンの経験を例に出す。こうした立場は、金銭的な問題が出生率に制約的な条件をなしているという多くのアンケート調査結果に基づいている。

- ・左翼政権によりなされる家族政策への批判、とりわけ家族手当の所得制限、「自宅保育手当でAGED」の減額への批判。家族給付額の増額を要求している。

- ・母性及び女性の母親としての役割を称揚(母性を「克服すべきハンディキャップ」と考えることの拒否)。(注：この協会の第一の敵はボーヴォワールである。というのも彼女は「男性的成功をモデルとしてしか、われわれの解放を保証しようとしなかったから」であるとする)。この協会は、家庭で妻によりなされる労働を承認させるような、親としての地位を要求する。「我々の母親としての側面は、この地位を与えられることで、職業としての、市民としての地位と同様の地位を与えられることになる」。(同協会ホームページより)

「フランスの家族」の前会長の J.Bichot は多くの著書の中で社会保障と年金について言及し、そこで、社会保障における国家の役割の明確化を促すよう主張した。彼は、社会保障をより「競争的」にするよう改革すべきだとし、国を企業と見なし、これに同じパフォーマンス規則を適用するよう提案した。また「社会保障をいっそう市場経済と両立的なものとするような社会保障財源改革」を要求している(“L'Etat et la securite sociale”, Commentaire, no.91, 2000)。

#### ⑤農村家族

「農村家族」はUNAFの中でももっとも重要な協会である。(この協会には17万5000家族が加盟し、2万人ほどを雇用している。これは農村家族への主要な支援ネットワークである)。この協会は、第二次大戦前の家族運動と「農民協同組合 Cooperation Paysanne」の指導

者の意図から誕生した。(注：「全国農村家族センター」が1943年8月24日に誕生したが、これは「農村団体 Corporation rurale」の何人かの指導者が、これを「国民革命」へと統合しようとしたヴィシー政府の下に入ることを拒否することから生まれた。こうした指導者たちはヴィシー政府の活動領域から、直接農業とは関わらないすべての領域を逃れさせることが重要であったのである)。この協会は、農村において非常に多くあり、多くのサービスがその加盟者や勤務員により運営されている(託児所や学校給食、スクールバス、ヴァカンス村、レジャー施設、教育活動など)。

何年も前からこの協会は、農村流出に歯止めをかけるために、農村での賃貸住宅の開発に取り組み、また農村での集団保育システムの開発に取り組んできた。2001年の家族国民会議において、この協会は、政府により集団保育方式を促進するために支給された財政支援を喜び、託児所の47%がパリに集中している事態を改善させるとした。2001年10月の第36回大会のとき、この協会の会長は、家族児童大臣に対して次のような要望を述べた。「家族手当の簡素化、課税されない、また所得条件のない第一子から末子までの養育家族手当の創出、養育及び保育方式を選択できるための給付」を要求し、「以前の労働条件無しでのすべての家族に支給され、所得制限のない給付は申告所得に含まれること」とした。

## 第2章 新しい家族政策

70年代を通じた、避妊や人工妊娠中絶、離婚、両性間の平等に関する諸立法が家族内において個人のよりいっそうの自由と平等を導入してきた。それと平行して社会保障支出の増加を抑制する必要性が、家族手当の一部への所得制限をもたらすことになった(1974年における新学期手当、1977年における3歳未満の児童の保育経費手当、家族補足手当)。例えば子供の順位に応じた助成金の支給(第三子奨励金)に見られるように、こうした措置はなお非常に出生主義的な含意を色濃く残している。1981年以降、家族状況の多様性に鑑みて、家族政策はいっそうの中立性を守るために柔軟になってきている。コアピタシオンの時代は、あえてそうとはいわないまでも出生力主義的で、あまり十分でない再配分的な措置により特徴づけられる。この時代を通じて、家族政策の目的の再定義をめぐるあまり大きな論争はなかった。しかし徐々に、暗黙裡に、社会的基準がますます家族給付の支給において決定的になってきた。

90年代末は家族に対する公共活動を見直すという政治的意志の確立により特徴づけられる。こうした意志は、単に政治的な発言の中で見られたばかりでなく、専門家や社会的アクターの動員(報告書や委員会、作業グループ等)にも示されている。家族会議は、政府の立場を表明する場としてのみならず、家族政策のパートナーとの間で、政策の実施においてもますます重要な位置を占めている。こうしたガヴァナンス様式はこの領域への国家介入をめぐるコンセンサスを確立している。1997年に左翼が政権について以降、彼らが発展させようとしてきた「新しい家族政策」は、公共活動の一般的原則を再確立し、その継続性を示したが、同時に社会人口的展開と、社会的、家族的変容に適応した、また

左翼の家族政策なるものに適合した、新しい参照基準を定義しようとしたのである。

#### (1) 1997年の転換点

1997年に左翼同盟が権力についたとき、家族問題は政府にとって主要な争点の一つであった。1996年5月5日に最初の家族会議が首相府で、ジュペ首相の下で開催された。これは、家族問題全体を検証し、家族政策に関する深い考察に着手することを担う5つの作業グループの設置により引き継がれた。この5つの作業グループは、今日の家族、家族経費の補填、子供のいる家族とその環境、世代間関係、家族と労働という5つのテーマを対象とした。(註:「子供のいる家族とその環境」という作業グループの命名について、これが「子供のいない家族」について無理解であったことは驚くべきことである。右翼の家族政策のほとんどは「子供が家族を作る」ことに基づいている。1999年にはその「家族の権利を刷新する」という報告書の中で、Dekeuwer-Defossez は「子供が家族を作る」という表現について検討している。「たとえこの表現が家族手当の政策の内容を説明できるとしても、こうしたアプローチは市民的権利にはそぐわない。」。こうした作業の調整は、会計検査院の検事総長の Gisserot により運営させるパイロット委員会に任された。この5つの作業グループは1996年6月から11月まで作業し、500人以上の専門家と家族協会代表を結集した。その報告書をまとめるために、パイロット委員会は様々な作業委員会の作業及び、州や県、市町村で採られている家族への取り組みのイニシアチブを知らせるために招かれた知事たちの報告を参考にした。

こうした作業と平行して、下院議員 Boutin のイニシアチブにより、126人の右翼諸党派の上院、下院議員を含む作業部会が1996年の間機能した。これらの作業から生まれた「家族がんばれ Oser la famille」という報告書の中で、家族のための140以上の措置(総額800億フランの費用)が提案された。この報告書は1997年1月7日に国会議員団により首相に提出された。Boutin 議員はこの報告書を次のように説明した。「メディアの上では、家族は受けのいいテーマではない。しかし我々は暗黒の年であったかもしれない1996年(家族手当の凍結、幼児手当 APJE の所得による制限、新学期手当の削減)の後に、これを軌道に乗せた。」。(註:1995年の家族手当の計算月額基礎を、政府は増額しないことを決定したが、これは、1997年3月28日の國務院の決定により破棄された。1997年12月12日のデクレ no.1138 はさかのぼってこの月額基礎を増額させた。)

最初の家族会議のパイロット委員会の報告書は1997年2月6日と同年3月17日に公表され、ジュペ首相が2回目の家族会議の時に「21世紀の家族政策の経済的構築」(1997年3月17日の家族会議でのジュペ首相の演説から)として提示され、次のような措置を表明した。

- ・ 家族生活と職業生活をよりよく和解させるような法案の作成
- ・ 家族のための有給休暇を促進するための「時短口座 *compte epargne temps*」の制度

- ・ 1998年1月1日以降、18から19歳のすべての子供のための家族手当の支給（ジョスパン政権により、1999年1月1日以降、非就業青年について20歳まで延長）
- ・ 賃金所得と単親家庭手当 API との一時的な重複を可能とするために API の改革
- ・ 「(単数での) 家族」に関する様々な規則を統合するように、家族法典の改正

こうした措置の経費は年間10億フランと見積もられていた。労働組合や家族協会は実施される金額の少なさを批判した。多くのこれらの組織のコミュニケは政府の「非財政的」プライオリティーだけに満足せず、CFTC の代表 **Deleux** は「家族給付再編のマーストリヒト的論理」を疑問視し、フランスの家族連合会の部長 **Mercilhacy** は、「疾病及び年金部門の赤字を補填するために全国家族手当金庫からピンハネすることで、政府は世代間抗争の炎に油を注いでいる」とした。

国民議会の解散と1997年6月1日のジョスパン新政権の発足によって、こうした措置は日の目を見なかった（上述の家族手当の支給年齢の延長を例外として）。

こうして、このような緊張した環境において、新政権はそのプログラム、家族手当の所得制限に関する最初の措置を表明したが、これは社会的公平性と選挙公約にかなったものであった（1997年6月19日の首相の施政方針演説）。この措置は世論にはあまり受けがよくなり、家族協会は即座に反発した。こうして政府はその決定の見直しに至ることになった。労働大臣オーブリーは、社会保障財政法第23条の中に、家族手当の支給のための所得制限の実施の時限的性格を盛り込んだ。

激しい反対にあって、政府はその決定を見直すことになったが、自らの社会的公平という要請を維持するために、政府はこれを家族係数に結びついた優遇税制の上限を変更した。「家族協会や社会パートナーとの広範な協調の後に、政府は、家族係数に関連した優遇税制の上限を設けることで、家族給付におけるより公平な活動を追求する。所得への課税がこうして、所得の再分配において完全にその役割を果たし、家族手当の普遍性が再確立されるであろう」（「家族政策を刷新すること」、1998年12月3日に採択された、1999年のための社会保障予算法案の付録）。こうした選択は「家族政策：バランスシートと展望」において **C.Thelot** と **M.Villac** が1998年に政府に提出した報告書において勧告されていた。

社会的公平性という配慮は左翼同盟の政府の下での初めての家族会議の開催時における首相の演説にも確認される。そこで首相は、「(単数定冠詞の) 家族」ではなく「(複数定冠詞の) 家族」を対象とする「左翼の家族政策」を定義した。このテーマは1997年から2001年まで、政府の家族政策の提示（毎年12月に投票される社会保障のための予算法案の付録）において採択されている。すなわち「我が国の家族政策に関する努力は、社会的給付と財政援助といった形の下で行われており、これは、欧州諸国が行っていることに照らして非常に重要である。しかしそれは不平等に配分されている。政府はまず第一に、家族への移転において公平性を優先したい」（97年12月2日に採択された98年予算法案）。また「政府は、家族係数の改革を通じて家族支援をより公平に行いたい」（19

99年12月2日に採択された2000年予算法案)。さらに「家族政策の優先目的としての連帯の確認が、住宅への個人的助成の重要な改革により示されている」(2000年12月5日に採択された2001年予算法案)。「政府は1988年以降、家族政策の刷新を追求してきた。毎年、社会的パートナーや議員、家族協会を結集させることで、首相は彼らとの真の対話を構築することができた。政府は、こうした実り多い意見交換に基づいて、我々の社会の紐帯である、連帯と友愛という価値を活性化させる家族政策を打ち立てる」(2001年12月に投票される2002年予算法案)。

## (2) 新しい争点、新しい参照基準

フランスにおいて家族政策を開始した1945年のオールドナンスにおいて表明されていたように、家族に対する公的活動の二つの主要な参照基準は、一方では出生力の増加という目的に関連した家族経費の補填であり、他方では、家族の福祉及びその生活条件の改善である。最初の目的は普遍的な家族給付(家族手当、妊娠手当、単一賃金手当)により実施される。第二の目的は家族を支援し、扶養することを目的とする家族社会行動に属する。こうした二つの参照基準は、戦後及び復興期の特定の政治的経済的背景において表明された。こうした背景において家族は政治的権威の基礎、社会秩序の土台として考えられてた。すなわち夫婦間での厳密な役割分業(夫であり父親たるものは「パンを獲る人」、妻で母親たるものは家庭と子供の養育、老人の介護を担当する主婦である)に基づいた両親のそろった家族、「正常な」家族と見なされる家族を巡って強固に標準化されていた。家族形態の多様化や個人主義の増大、家族生活の「民主化」、共働き世帯の普及などといった、単に人口のみならず、社会的な発展が、公共活動について疑問を提起し、新しい争点を生み出した。

法務大臣及び雇用連帯大臣により、その委任文書において、**Irene Thery**に提起された問題は、通常専門家になされる要求よりも非常に広範囲にわたるものであった。すなわち「いかに家族の変容を分析し、家族政策においてまたそれが実施する施策において、こうした変化を考慮するのか」(1998年2月3日付の両大臣により**Thery**に与えられた要請文書)という問題であった。その報告書の中で**Thery**は、個人的自由と制度の必要性とを対立させず、逆にこれらを結合的に扱うような家族問題の「新しいアプローチ」(**Thery,1998,p.84**)を促進しようとした。彼女は、個人の論理(自我の自由と解放、自我の称揚により促される)と、伝統の同義語であるような家族主義的論理とを対立させるような単純な見方を拒否する。彼女は、国家介入の考え方における右翼と左翼の対立にしばしば還元されるようなこうした考え方を拒否するのである。こうして彼女は家族問題を考慮する左翼の能力を再活性化させるのである。こうした新しいアプローチは新しい専門家、社会学者や法学者により促進され、彼らの発言力は、かつてほどには直接関与しなくなった人口学者のそれにとって代わるようになった。

専門家の報告書に依拠することで、左翼政権は家族問題に取り組もうとした。左翼政権は、



主要な活動原則を確認し、同時にその意欲を表明した。すなわち「社会的公平性において連帯を再考すること(連帯の軸)、政策及び権利において家族生活の多様な形態の承認、機会の平等を尊重することで男女の平等を支えること、私生活の尊重」。こうして90年代末における家族政策の主要な争点は次のように描き出される。

- ・家族的結合、血統と出産の再考
- ・社会的公平
- ・主婦のモデルが崩壊している時代における家族と労働との均衡
- ・親としての役割の確認、父子関係の緊密化
- ・経済生活におけると同時に家庭生活における男女の平等

こうして家族政策の再編成は、三つの主要な参照基準をめぐって形成される。すなわち普遍性と連帯、(職業活動と家族活動におけると同様、親としての役割における男女の)平等である。こうした行動原則はここ5年間の政府の主要な方針を枠組み付けてきた。すなわち家族の権利(家族法典)の改革、乳幼児の保育方法の改革、親としての立場への支援、不平等の防止である。以下、これらの原則について説明しよう。

#### 1) 普遍性

フランスの家族政策の根本にあるこの原則は今なお政府の目的でありつづける(ジョスパン政権により最初に採用された政策はこれとは逆のことを示していると思われようが)。この点では家族児童大臣の発言を思い起こすべきであろう。「我々の家族政策は普遍的でありつづけなければならない。というのも、普遍性とは、結局、国民により、すべての児童に例外なく支援を与えるという集合的な選択により示されているからである。家族政策は、特定利害の総計を超えた一般的利益という考えを示している。この選択は、その高貴な意味における政策である。それは共有された価値観から生じ、「ともに生きること」という考え方を示している」(2000年11月21日の家族手当金庫の会議での発言)。

#### 2) 連帯と社会的公平性の要請

新しい政府にとって連帯は単に家族の間での水平的な連帯であるのみならず、社会カテゴリーの間での垂直的な連帯でもある。当初より、家族生活条件を考慮する必要性が強調され、特定家族に重くのしかかる困難について強調されていた。家族政策の基礎としての連帯原則を考慮することは、特定の家族が別の家族よりもより多くの公的助成を必要としていることを思い起こすことである。このことは、もっとも困難に陥っている家族に対するアクセスを改善するために給付を改善することを意味している。さらに、物質的制約によって、子供を生むという欲求が妨害されるべきではない。「家族政策は出生力主義的でも、反出生力主義的でもない。それは、単に、すべての夫婦が望むだけの子供を生むことを可能とするものである」(2000年11月21日の家族手当金庫での家族児童大臣の発言)。政府の行動は出生力主義的なインセンティブに対して中立的でありたいと望んでいる。この点で政治的レトリックは幾分変化している。すなわち、それは国に対する「義務」を果たすという含意よりも、

個人ないし夫婦の希望を実現することを意味するようになってきている。こうして国家の役割は理想的な家族規模に関する希望の実現を支援すること、自我の実現に対立するような物質的障壁の除去へと向かうのである。出生力主義的見解は完全に消え去ったわけではなく、それは重要な配慮の一つでありつづけている。しかし、福祉の改善というより一般的な目的へと解消しつつある。90年代末以降、他の欧州連合加盟国に比べて、フランスでの出生力は改善されており、この問題を政府の優先目的に掲げる必要がないことも大きな意味を持つ。かつては主要な政治的問題であった人口は、公共政策の新しい原則の力強い発展のおかげで弱まりつつある。もはや「家族を道具化（手段化）する」ことが重要なのではなく、各人の自由を尊重することが重要なのである。国家の役割はもはや監視として考えられるべきではなく（*Police des Familles*, J. Donzelot, 1977, 邦訳「家族に介入する社会」J. ドンズロー著）、また家族とはいかなるものであるべきか、どのように行動するべきかを示す規定的役割として考えられるべきではない。さらに、国家は（人口的であろうが、生活の形態ないし仕方を示すものであろうと）インセンティブを実施することなのではなく、むしろ生活形態の多様性を考慮しなければならないのである。家族形態の多様な性格、各人の自由、私的生活のプライバシー、これらの尊重において公共政策は構想されなければならないとなっている。

### 3) 男女間の平等

社会的公平性や家族内での公平という形で、男女間の平等が家族に関する公共政策の重要な参照枠組みとなっている。この原則はますます、両親の参加及び職業生活と家族生活の調和に関わる意思決定を導くことになる。

男女間の平等という参照基準が、主婦というイデオロギー、家族と社会における役割の分担、家族における女性の抑圧というイデオロギーの支柱の一つであった人口的含意の参照基準にとって代わることになった。その後、労働と母性とはもはや対立するものではなく、むしろこうした女性のアイデンティティーを構成するこの二つの要素が全体として政策の対象となっているのである。

2001年6月1日の家族会議により、首相は家族政策の基本方針を展望して、次のように述べた。すなわち「改革は平等の原則を中心とする。つまり男女の平等、父親と母親との平等、嫡出子と非嫡出子との平等である」。その主要な軸は寡婦の権利、姓の決定、親の権威の確定である。

### (3) 公的活動の優先事項

1997年に政権についた新政府のプライオリティーは、98年6月12日の家族会議での首相の演説に示されている。まず第一に、社会的公平性の方向へと家族支援システムを向けることであり、次いで「家族の日常生活を容易にすること」、最後に「その養育的役割において両親を支援すること」である。

#### 1) 家族への支援システムの見直し

家族が不平等の生産及び再生産の場であってはならないというのが、家族助成の改革に

についての考察の出発点であった。政府の最初の意思決定を動機付けていたのが社会的公平性において行動するという意思であり、つまり家族手当に所得制限をつけるということであった。その上、経済の低迷と雇用の危機とが連帯を強く要請した。

#### 2) 家族の日常生活を促進するという第二のプライオリティー

この第二の軸は母親の職業活動の進展と、共働き世帯の普及を考慮して、また職業生活と家族生活との調整を促進するための政府の行動を示している。この問題を政府のプライオリティーとすることは、乳幼児の受け入れ設備（集合的施設であろうと金銭的給付であろうと、あるいは有給休暇、フレックスタイムであろうと）の発展に力点をおくことを意味している。しかしこのことはまた、政府が男女間の平等を促進するための行動を促進することも意味している。

#### 3) その養育的役割の中で両親を支援すること

第三の軸は、政府が「真の共同の親であること co-parentalite を促進するために、父親と母親との間での親としての責任の公平な分担を促進することである」（2000年11月21日の家族手当金庫での大臣の発言）。親としての責任の行使が政府の主要な関心事の一つとなり、それはとりわけ離婚家庭にとって、家族の権利、家族の所得、家族と学校との関係、離婚家庭における子供と父親との間の結合の維持などに関わる。

家族に対する政策の作成と実施を促進するために、首相はこの領域における公権力の作業を運営し、調整することを任務とする「家族に関する省際委員会」の設置を表明した。これは、首相が個人的に設置する省庁間での委員会の作業を準備する。この設置はこの領域における政治の積極的な意欲を示している。またこの設置は、家族政策の新たな領域を切り開くような制度と手続きの実施をもたらす。

#### (4) 「新しい家族政策」の基本方針

この基本方針は毎年の家族会議のときに表明されている。そこでの演説により、政府は自らの家族政策の主要な目標を示すことができ、政府のすすめる二つの参照枠組み（社会的公平性の要請と男女平等）を示すのである。

##### 1) 権利の改革：家族の新しい様相

家族形態の多様性の承認が首相の最初の演説以来はっきりしてきた。政府はその形がいかなるものであれ、すべての家族を対象にしようとしている。最初の課題は、法律と権利(法典)とを、社会の発展と社会的現実によりよく適合させることである。2000年6月の家族会議開催に際して首相は次のように述べた。「今日家族をなしているのは必ずしも、ナポレオン法典に記載されているような「(単数定冠詞の)家族」ではない(これはなお、我々の社会生活の特定の側面について妥当しているとはいえ)。家族政策の中核である我々の法律(法典)が家族の実態に対して適応しなければならない」。こうして1999年11月における「連帯市民憲章」PACS、名前の継承規則の変更、離婚規則の改正、相続権に関するすべての子供の間の平等な扱い(非嫡出子差別への対応)といった取り組みがなされた。

PACS に関する論争がとりわけ激しく、様々な世論や運動により活気付けられた。この点についても、家族政策の別の次元についても、社会学者や人類学者、精神分析学者、専門家等の専門家が盛んに動員された。D.Borillo らの著作が PACS の採択を巡る論争をよくフォローしている。すなわちまず、同性愛者に対して市民としての権利を与えるべきか、同性愛者のカップルは家族であるのだろうか？次いで、同性愛者のカップルに対して、子供を持つための手段を与えるべきであろうか？という問題である。PACS は安全性と愛情、相互のいたわりの供給源としての家族への帰属をなすことの必要性に応える。その結果、感情と価値観の場所であると同時に、社会的リスクに対する防波堤の場所としての家族の二重の側面が追及される。こうして PACS は、(こうした結合形態を制定することで) 国家と政策が承認し、法律が形を与える保護機能において、家族を再活性化させるのである。

## 2) 家族助成：連帯と再分配，社会的公平

家族への助成は複数の要点へとまとめられる。すなわち「家族を支援することは、先ず両親に対してその役割を演じさせるよう支援することである。次いで、それは青年により多くの自立を与えることであり、結局、それは社会的公平性を深めることなのである」(1999年7月7日、家族会議での首相の演説から)。

2000年6月15日の家族会議により政府は家族政策に与えられるべき新しい挑戦を強調することができた。家族児童大臣の任命によりこうした方向を実施することができ、公共政策分野において家族問題に自立性を与えることができることになろう(なお、この省庁の権限はその後ハンディキャップを負った人々に対する施策分野にも拡張されることになった)。この会議での演説において首相は具体的に述べている。「今日提案されている措置の全体は新しい発展を示しており、その方向は明快である。つまり我々の家族政策は、(単数定冠詞の) 家族にではなく、その多様性を持った(複数の) 家族に向けられている」。次いで、首相は政府の三つの主要な活動方針について説明した。

・最初の目的：連帯。住宅助成改革、もっとも貧しい家族への助成の進展、疾病や事故に見舞われた家族への支援。

・第二の目的：「フェミニスト的」家族政策の実施。両親に対して家族生活と職業生活を両立させるための支援。このためには首相によれば、家庭の母親に対する社会の見方を変えなければならず(母親としての地位は、職業生活への取り組みを妨げることがあってはならない)、乳幼児の受け入れと保育を発展させなければならず、女性に対して、職業活動につくことを支援しなければならない。

・第三の目的：公平性。このためには、家族の変容と多様性を考慮することで、女性による職業活動の実施を促進しなければならない。

そこでは家族政策は不平等を克服するための手法として提示される。社会保障の「家族」部門は、それがもっとも困難にさらされた家族に与える助成とともに、社会からの排除に対抗するための最初の防御壁の一つをなす。「私が導く家族政策は近代的で連帯的でありたいと望んでいる」(2000年12月21日、家族手当て金庫での大臣の演説)。このことは大臣に

とって、「その多様性における家族に資する」政策を意味している。「各人の自由を尊重しつつ家族政策は、普遍性と連帯、両親の責任の共有という価値観を維持しながら、家族の変容に適応しなければならない」(同大臣)。

二つの大まかな方針がある。すなわち、住宅手当の改革(これが「家族」部門において重要な予算部分を占める)と家族手当である。その上貧困家庭への支援が増大している。

家族政策のこの軸は、両親にとっての「経費」としての家族の姿に準拠している。フランスの政治的伝統は、「家族への助成」という金銭給付によって、また(託児所や育児休暇、税額控除など)様々な保育支援によって、こうした経費を社会的に補填すべきものと考えてきた。1997年の家族手当の課税や所得制限に関する議論は、家族の別の論理、「社会化可能なリスク」という論理を明らかにしたのである。こうした措置は、より救済的な連帯のために、水平的連帯を犠牲にすると考えられた。この措置は家族政策の一貫性の喪失、普遍性の放棄、家族の社会への解消という理由で拒絶されることになった。

### 3) 親であることへの支援

両親へのまた親であることへの支援は新しい家族政策における中心的なテーマである。親への施策の焦点化は多様な目的に対応している。すなわち、親になることへの希望の実現を促進すること、「ともに親であること」を促進するための父親と母親の間での責任の共有、「乳幼児の受け入れを促進することで、家族生活と職業生活を調和させること」である。

親としての権威と責任を行使するという問題は家族児童大臣の主要な関心事の一つである。法的な視角から(例えば離婚後の父親の役割の再確認)、また家族への助成の視角から(家庭仲裁の発展、「親として存在する手当」(2001年6月に表明された、この新たな家族手当では、重病のあるいはハンディキャップのある子供を介護するために、その仕事を失うことなく、その職業活動を一時的に休職する可能性を提供する。それは12ヶ月を限度とする)、学校と家族との関係の視角から(離婚後の子供と父親との間の結合の維持)、住宅の視角から、こうした問題が取り込まれる。

乳幼児の保育方式の発展は、労働と家庭の間での調和の問題に対して政府が示している関心の具体的な表れである。政府が保育様式の多様化の以前の政策を踏襲したとしても、政府はこの政策を強化し、さらに、両親の自宅での幼児保育のための手当(自宅保育手当 AGED)や保母の自宅での保育のための手当の給付(認可保母雇用補助 AFEAMA)の修正によって、保育政策を修正した。この修正は家族給付をより公平なものにしようという配慮の現れである。(この二つの手当では、認可された保母を雇用するための費用を部分的に補填するための、6歳未満の子供の親に支給される。もっとも裕福な家庭に向けられていたこれらの給付は、これへのアクセスを拡張し、より公平に見直されることになった)。同時に託児所やその他の集合受け入れ形態の受容能力が向上した。政府が母親の職業活動の増加を確認し、彼女らの必要性に応えることが重要なのである。保母の職業化も家庭児童大臣が関心を払っている問題である。

政府の選択は、(自立の手段として、家族のリスクに対する保険として、男女平等の土台

として考えられる) 女性労働を支える方向に進んでいる。養育親手当 **APE** の改正は育児休業した母親が労働市場に還流することを促進することを狙っている。母親の職業参加を支えるために、国家は家事労働や介護の外部化を支援している。支援はもはや乳幼児だけに限らず、学齢期の児童、若い青年にも関わる(「青年自立手当」の創出に関する法案に見られるように)。こうした給付の制定は青年の間での貧困状態の普及(労働市場からの排除、高学歴化等の理由による)に対応している。青年の自立を促進させるためのこのような選択は、(青年を家族の従属状態に維持しておくような)家族手当支給年齢の延長という提案を排して採択された。

こうした「家族的社会行動」の構成要素(「親としての機能への支援」と「社会的排除の防止」という構成要素を区別するために **F.Aballea** が指摘した)が社会的変容という背景において重要になっている。

最後に職業生活と家庭生活との調和の政策の別の次元を示すことができる。すなわち、親としての責任、家庭責任の父親による共有である。首相が 2001 年 6 月の家族会議において表明した、父親育児休業の創出の決定がこの考え方にある。「自分が愛し、自分を愛してくれる人々と生活する権利よりも大事なことなどない。民主的で連帯的な社会において、それぞれの子供が家族の中で生活し、自分に対し世界における自分の場所を見出させてくれるような養育を受けるという権利の尊重ほど根本的なことはない。こうした権利を保証するのが公権力なのである。こうした権利は単なる給付や手当での支給を超えたものである」(2001 年 6 月 11 日の、家族会議での演説)。父親育児休業の目的は次のようにはっきりと表明されている。

- ・新生児の受け入れの改善。家族政策のこの措置は父親の、その親としての責任の遂行を強化することを目的とする。
- ・家族生活と職業生活をよりよく調和させ、責任を共有することを親に対して可能にすること。その目的は「家族内での公平性」の改善にある。

おわりに

上述のように **Letablier** たちの報告書はジョスパン社会党政権の下で取り組まれてきた家族政策を詳細に論じている。シラク大統領の再選を経て、また 6 月の国民議会選挙の結果を経て、本格的な中道右派政権が誕生したが、今後どのような家族政策が取られることになるか、さらなる観察が必要とされる。

参考文献

本文中で指摘した文献の他に下記のような邦語文献を参照した。

- (1) 上村政彦「家族給付制度」、藤井・塩野編『先進諸国の社会保障 フランス』、東京大学出版会、1999年

- (2) 岡崎陽一「フランスの人口と人口政策」、『経済学論纂』(中央大学)、第40巻5・6号、2000年
- (3) 岡田実「フランスの家族政策の発展」、『経済学論纂』(中央大学)、第36巻1・2号、1995年
- (4) 小島宏「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—少子化と家族政策—』、東京大学出版会、1996年
- (5) 都村敦子「家族給付」、社会保障研究所編『フランスの社会保障』東京大学出版会、1989年
- (6) 丸山茂『家族のレギュレーション』、お茶の水書房、2000年

## Supporting Working Parents in France: Is Family Policy at a Turning Point?

Jeanne Fagnani

Research Director at CNRS

*MATISSE, University of Paris 1-CNRS*

French family policy and, in particular, child care policy, have often drawn praise from scholars exploring the conditions under which women with children are able to take up waged work. It is also well known that “French family benefits remain among the most generous and ‘redistributive’ in Europe, equalizing income across family types and guaranteeing decent living standards to families with dependent children regardless of parental occupation, marital status, or class” (Pedersen, 1993, p.17). However, in the context of rapid labour market change, French family policy has had to cope more than ever with tensions and dilemmas. Under pressure from family associations and the women’s movement, family policy is torn between different objectives. Against this background, many shifts have occurred in French family policy since the Family Law was passed in 1994, particularly as far as public involvement in child-care and support to working parents are concerned. As a result, the increase in the employment of mothers has continued over the decade.

In the first part of my paper, I will investigate the rationales underlying the changes introduced since 1994 and emphasize what was at stake. Then I will focus on the 35-hour-week employment law (“*Loi Aubry*”), which was intended to facilitate the daily life of working parents, and on its actual impact on their family life. The introduction of new forms of work organisation within this legislative framework has generated growing needs among working parents confronted with flexible working hours. Some results of research among working parents will also be presented, showing various effects of the reduction in working



hours on family life and child-care policies. To conclude, I will explore the possible relationships between these changes and the upward turn in the fertility level since 1997.

### **I. A dramatic increase in subsidised childcare arrangements over the last decade**

Amongst the member states of the European Union, France is one of the countries with the highest activity rates for mothers with young children (OECD, 2001), and the progressive arrival of mothers of young children on the labour market since the 1960s has been a determining factor in the development of government measures to help to “reconcile” family life and working life (Fagnani, 2000, Fagnani, Letablier, 2001). This phenomenon has, through an interactive process, prompted family policy to introduce a whole range of services and benefits for parents in paid employment, which have in turn enabled a growing number of mothers to have access to jobs. It has also helped to put the question of care for dependants firmly onto the social policy agenda.

#### *The premises of child care policy: children as both private and public goods*

It is well known that in France children are considered both private and public goods (Rollet, Morel, 2000). It is the outcome of a longstanding historical tradition. Therefore, state intervention in family affairs is socially legitimised. Along this line, the development of public childcare facilities and nursery schools has two main objectives: to assist parents who are economically active, and to give all children equal opportunities, irrespective of their social background. However, the family law passed by 1994 introduced dramatic changes in childcare policy by giving priorities to individualised childcare arrangements.

#### *A dramatic shortage of places in crèches*

Since the early 1980s, the number of childcare places in crèches has increased regularly - by on average 6,400 places per year between 1981 and 1996 - to reach a total of 201,900<sup>1</sup> (132,200 in collective crèches<sup>2</sup> and 61,000 in crèches familiales<sup>3</sup>) in 2000. The *Caisse Nationale des Allocations Familiales* (CNAF- National Family Allowance Fund, the Family branch of the Social Security Department<sup>4</sup>), through the 'Caisses d'Allocations Familiales' (CAF, Family Allowance Funds) participates in the development and running costs of crèches (through the "contrats-enfance" which are designed both to help and to encourage communes to construct and to bear some of the running costs of these facilities). However, since 1994 the increase in funds allocated by the CNAF towards crèches has been modest when compared with the much higher funding allocated to childcare carried out by individuals (childminders or nannies at home) or to the *Allocation Parentale d'Education* (APE, child rearing benefit) (see Table 3).

Recently, against the background of a growing demand for childcare arrangements and under the pressure of the women's movement and some family associations, the Ministry of Family Affairs, headed by Ségolène Royal, decided to substantially increase the number of places in crèches: by 2000 and once again by 2001, 228 million Euros had been devoted to public childcare facilities (crèches, halte-garderies, etc...). 40,000 places are due to be created over the next three years.

---

<sup>1</sup> In addition, there are 'halte-garderies' (69,900 places by January 2000), which welcome children occasionally or for a few hours each day. They were set up to provide supplementary child care.

<sup>2</sup> *Crèches collectives*: publicly subsidised day care centres where children under 3 years old are cared for by trained staff. They are supervised by "Protection Maternelle et Infantile", a statutory service responsible for the health care of children under six years old, and with supervisory responsibility for all public and private child care provisions.

<sup>3</sup> *Crèches familiales*: The number of these has been growing since 1971 - and at a faster rate than the collective crèches, as they cost less. These services organize and monitor child care by registered childminders, who are paid by the local authority and monitored by qualified state infant care personnel.

<sup>4</sup> « Régime général », the most important scheme of Social Security Department, covers two-thirds of the workforce (everyone employed in the private sector). It is divided into three "branches", 1) health and sickness insurance which covers risks such as sickness, maternity, invalidity, death, industrial injury and occupational diseases 2) pensions which covers the risk of old age and 3) family which covers the "risk of having children". However, whatever the regime, all family benefits fall under the responsibility of the *Régime general*.

However, there is still a dramatic shortfall in places in crèches (Table 1): only 9 per cent of children aged under three are cared for in crèches (compared with 4 per cent in 1982).

**Table 1: Childcare Arrangements For Children Aged Under 3 (in %)**

| Childcare Arrangements   | Percentage of Children |
|--|------------------------|
| Crèches  | 9                      |
| Registered childminder   | 16                     |
| Nanny at home (with childcare allowance)                                 | 2                      |
| Mother or father staying at home and provided with Child-Rearing Benefit | 24                     |
| Nursery school and/or relatives  | 23                     |
| Mother or father staying at home with no subsidy                         | 26                     |
| <b>TOTAL (2,200,000 children)</b>  | <b>100</b>             |

Source: CNAF, Action sociale, 2001

This shortage of places is very detrimental for low-income families (lone parent families, in particular) because they cannot afford to rely on other formal child care arrangements (a nanny at home or a registered childminder) even if child care allowances (see below) help them to reduce the costs. As a matter of fact, for them, it is much cheaper to have their child cared for in a crèche than by a registered childminder as illustrated by Table 2. This shortage of places means that lower educated and low paid mothers are frequently obliged or encouraged to leave the labour market after the birth of a child (and claim for the APE if they

are eligible, see below) if they cannot find a place in a crèche or if they are unable to rely on a member of their family to look after their child.

**Table 2: Net Childcare Costs (After Childcare Allowances And Tax Deductions) For A Family With One Child Aged 1 Year Old According to Their Income and the Childcare Arrangement\***

| CHILDCARE ARRANGEMENT                   | Income per month                          | Income per month |
|---|---|------------------|
|   | 914.69 Euros (1)                          | 2286.74 Euros    |
| Collective crèche                       | 94.98                                     | 237.52           |
| Registered childminder<br>(with AFEAMA) | 201.54                                    | 269.38           |
| A nanny at home<br>With AGED (2)        | Impossible at this level of income<br>(1) | 1050.68          |

\* Calculation based on a full-time basis, 20 days per month

(1) At this level of income, this family does not have to pay income tax, therefore this family cannot take advantage of tax deduction associated with the childcare arrangements

(2) The nanny is supposed to be paid the statutory minimum wage (SMIC)

Source: CNAF, Action sociale, 2001

France is also strongly committed to the almost universal enrolment of children under the age of six<sup>5</sup> in 'écoles maternelles' (nursery schools), which are free and run by the Ministry of National Education. Open 35 hours per week, schools are routinely closed on Wednesdays,

<sup>5</sup> In France, compulsory school attendance begins at the age of six.