

Abstract

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

Since the Family Law of 1994, many changes have occurred in French family policy, particularly concerning public involvement in child-care and support to working parents. The amount of the child-care allowance provided to working parents has been increased and public day-care provision has been further extended. The right of fathers to make a commitment to family life has also made its mark on the social and political debate, as we can see from the recent introduction of two weeks' statutory paternity leave; a measure which has strong symbolic impact. However, there is an enduring asymmetry between the sexes in family involvement: women still assume the main burden of household tasks, and family-friendly arrangements (parental leave, for instance) tend to be used to a disproportionate extent by women, which leads to discrimination against them. In reality, caught between two socio-political currents representing different interest-groups (family associations and women's groups), French family policy is still fluctuating between different objectives.

At the same time, the 35-hour-week employment law, which was intended to facilitate the daily life of working parents, has been progressively put into practice. I will investigate the rationales underlying the changes introduced since 1994 and their impact on the employment behaviour of mothers. In the context of an increase in flexible working schedules, some results of research among working parents having a child aged under six will also be presented, showing the various effects of the reduction of working hours on family life and child-care policies. I will then explore the possible relationships between these changes and the upward turn in the fertility level since 1997.

ベルギーとルクセンブルグにおける家族政策の展開

小島 宏（国立社会保障・人口問題研究所）

はじめに

フランス語圏のうちでフランスの家族政策に関する文献は多く、わが国でも比較的入手しやすいが、ベルギーについては文献が比較的少ない上、わが国での入手が難しい。ルクセンブルグについてはさらに少ない上、入手が困難である。しかしながら、1980年代末からEU（ないしその前身のEC）域内協力の枠組みで比較調査研究が行われることとなり、その成果としての報告書等からこれら2カ国に関する最近の情報も入手可能になってきた。たとえば、ベルギーのルーバン大学のDumon(1989)による『EEC 諸国における家族政策』と題された報告書はEC事務局の要請により当時の加盟12カ国における家族政策の歴史と現状をまとめているし、Bartiaux(1991)は各国の家族政策関連制度を簡潔に比較検討している。また、国際家族年を記念してDumon(1994)によりまとめられた『EU 諸国における家族政策の変動』と題された報告書は4年間にわたって続けられたEU家族政策観測者集団(European Observatory on National Family Policies)の活動の成果として1989年報告書の内容を更新したものとなっている。観測者集団の本拠地がイギリスのヨーク大学に移り、世帯所得が中心的なテーマとなるが、現在のオーストリアの家族研究所に本拠地が移ってからは名前も家族問題観測者集団となり、家族と家族政策全般を扱うようになった。

EU絡みでもその流れとは異なるが、最近フランスで、政府の女性の権利・均等局がEU社会基金と共同で出した研究費をもとに、Silvera(2002)博士により取りまとめられた報告書『ヨーロッパにおける家庭生活と職業生活の両立——均等の課題——』が出版された。この報告書では家族政策の現状とその背景について統計的数値を示しながら比較がなされている。

他方、ルクセンブルグの人口・貧困・社会経済政策研究センターでは以前から、フランス語圏を中心とする家族政策の比較研究が実施されており（例えば、Jeandidier & Kop 1996, Zanardelli et al. 1998, Jeandidier & Zanardelli 2001）、当プロジェクトとの関連で恩賜財団母子愛育会を通じた委託研究として実施された「フランス語圏における家族政策の効果」に関する比較研究報告書(CEPS 2002)もある。しかし、これらの比較調査研究は家族政策の最近の展開については扱うが、歴史的展開については扱うことが少ない。

そのほかにEU(EC)の活動とは無関係に行われている比較調査研究活動もあり、そのような比較研究の中にはLisein-Norman(1973)の当時のEC6カ国における家族給付制度の歴史的な比較を行った博士論文に基づく書物がある。本稿では同書や各国別研究、EU比較研究の一部に基づいてベルギーとルクセンブルグにおける家族政策の歴史的展開について論じた後、フランス語圏における家族政策の先駆的立場にあるフランスとの関係について若干触れることにする。

1. ベルギーにおける家族政策の展開

(1) 歴史的展開

ベルギーでは 1915 年に最初の家族給付が石炭産業において支給された。これはフランス等の他の西欧諸国で家族付加給の支給が散発的に行われていたのと同様であった。しかし、第 1 次大戦終戦前後のインフレに対処するため、西欧諸国の経営者たちが共同で賃金から天引きした拠出金に基づく補償金庫を創設するようになった。1921 年にはベルギーのヴェルヴィエで職業横断的な補償金庫が経営者たちによって創設された (Lisein-Norman 1974:11-12)。フランスで補償金庫が創設されて 3 年後の 1921 年には繊維産業経営者連盟がヴェルヴィエにベルギー初の補償金庫を設立した。その後、政府が公務員に家族付加給を支給したこともそのような動きを加速した (Lisein-Norman 1974:17)。

1928 年 4 月 14 日の法律はこの分野で初の政策的介入であった。それにより官庁の下請業者と委託業者が補償金庫に加入することが義務付けられた。この法律は補償金庫の設立に国家の認可を得ることを義務付けたため、補償金庫組織に対する初の政策的介入ともなった。その後の拡大にも関わらず、補償の対象となる労働者が半数程度に留まっていたことから、1930 年 8 月 4 日の法律は労働者間の不平等を避けるため、家族手当を普遍化した。その背景には人口政策的意図もあったと言われる。その後の度重なる改正を経て、1951 年の「雇用労働者の家族手当に関する調整法」に連なった。この法律によって被用者は子供が 14 歳になるまで、学生・徒弟の場合は 14 歳になるまで家族手当を毎月給付されることになり、全国補償金庫が創設された。1937 年 6 月 10 日の法律と 1958 年 12 月 22 日の勅令によって自営業者に対する家族手当が制度化された。1936 年には孤児手当も創設された。ナチスドイツによる占領からの開放後、社会保険に関する法律が見直され、1944 年 12 月 28 日の法令によって現行の社会保障制度が創設され、家族給付もその中に編入された。その後、社会保障制度が各分野に拡張するにつれて家族給付と就業の間の関係が希薄になった。1957 年 4 月 10 日の勅令は物価スライド制の導入に加え、年齢加給を導入することにより家族給付制度に大きな変化をもたらした。1962 年 10 月 9 日の勅令は新たな増額と年齢加給が実施された (Lisein-Norman 1974:17-18)。

この背景には 1962 年 3 月にフランス国立人口研究所長 Alfred Sauvy によるワロン地域の人口に関する報告書が出されて論議が巻き起こり、6 月にベルギー社会保障担当大臣を中心とする委員会による報告書が出されたことが影響を与えている。ワロン地域の経済・人口停滞に鑑みてワロン経済評議会は 1961 年にフランスの著名な人口学者 Alfred Sauvy と Roland Pressat に人口問題を研究し、解決策を示唆するよう依頼した。1963 年 3 月に「Sauvy 報告書」が出され、Pressat による人口動向・推計に関する部分は特に論議を呼ばなかったが、Sauvy による「全体的再生」に関する部分は大きな論議を呼んだ。Sauvy は当時のワロンの状況が数年前のフランスの状況に似ていることから、フランスの政策からの政策的示唆に基づき、子供数に応じた減税、すべての子供に対する手当の増額、出生順位が高い子供に対する手当の大幅な増額といった金銭的な措置に加え、各種の間接的支援策、一貫した移民政策、希望者に対する定年年齢引き上げ、人口問題に関する研究・情報

センター創設を提案した (Lohle-Tart 1974:213-214)。

「Sauvy 報告書」が唱えた出生促進政策に呼応して各種団体が同様な政策を唱えるようになった。1962 年 6 月 7 日に開催されたベルギー家族金庫協会のセミナーではワロン経済評議会の会長の Charpentier が出生減退と経済活動人口減少を逆転させる行動計画を提案した。後者については移民の統合と女性・高齢者の経済活動を促進するするとともに、女性の経済活動がもつ出生抑制効果を緩和するため、仕事と家庭の両立を支援する施策と家族に対する間接的支援（児童手当、住宅施策、税制改革等）を強調した (Malpas 2000:9)。後述の通り、ベルギー政府が「Sauvy 報告書」に対応する全国レベルの報告書の完成を急いだのはこのセミナーの開催時期が迫っていたためかもしれない。

「Sauvy 報告書」の内容で、国家レベルで特に問題となったのは、結果的にワロン地域とフランダース地域で個別の社会保障制度をもつような連邦制的な枠組みを提案したことであった。その結果、1 ヶ月後にベルギー政府は 9 週間以内に人口に関する政策的方向性に関する報告書を作成することを目的とする諮問委員会を任命したが、6 月に発表された報告書は委員長の社会保障担当大臣 Delperee の名前を冠して「Delperee 報告書」と呼ばれた。この報告書は「Sauvy 報告書」の主要な結論を全国的な枠組みの中で取り上げ、家族・人口政策を構成するような総合的施策群の中に統合した。この報告書は家族支援・外国人統合政策を含む移民政策や新たな金銭的支援施策は担当機関の分権化と調整に関する計画も含んでいたが、全体的にみれば、「生活の質」を向上させるための提案群としての色彩が強かった (Lohle-Tart 1974:214-215)。

「Delperee 報告書」全体が実施されることはなかったが、金銭的施策は財政的な余裕と人気があったため、実施された。金銭的施策は人口政策とは無関係に実施され、むしろ社会保障担当大臣の出身地によって変更された。高出生順位の子供が多いフランダース地域出身の大臣の在任中には高順位の出生に対する手当が増額され、ワロン地域出身の大臣の在任中には逆の措置が採られた。ワロン地域の人口問題に対する施策として家族・人口問題担当省が創設されたが、大臣はフランダース出身者であった。2 言語の人口・家族研究センターも創設されたが、限定された活動に留まった。いずれにしても両報告書のお陰でベルギーの家族手当は大幅に拡張された。その結果、ベルギーはフランスと並んで家族給付が GNP に占める比率がもっとも高い国の一つとなったが、家族給付制度がもっとも複雑な国の一つにもなった (Lohle-Tart 1974:215)。なお、「Sauvy 報告書」発表の 10 年あまり後の 1977 年にはワロン地域に関する「Poliwa 報告書」が発表されたが、そこでも「Sauvy 報告書」と同様な施策が改めて強調され、これらの施策が法制度の枠組みに統合されるとともに金銭的支援を伴うことが勧告されたが、その一部しか実施されず、ベルギーにおいて一貫した家族政策が確立されることはなかった (Malpas 2000:9)。

1967 年には三つの勅令により無業者（例えば、遺棄された配偶者、学生、収監者）にも制度が適用されることになった。1971 年 7 月 20 日の法律によりベルギー、外国、国際的ないかなる制度の対象にもならない子供に対する国庫負担による保障家族給付が制度化された。その結果、ベルギーのほぼすべての子供が家族給付の受給権をもつようになった。また、特殊な事情に基づく要求に対応するための給付の多様化によりベルギーの制度はフランスと並んで完全なものとなっている (Lisein-Norman 1974:18-19)。

しかし、その頃からフェミニスト運動が盛んになって女性解放が謳われるようになると

家族政策の展開と摩擦を生じるようになる一方で、出生率低下に伴って 1920 年代以来の出生促進主義が再興し、新たなファミフレ（家族にやさしい）政策が求められるようになった。その結果、歴代の政権は個人と家族の利益を結び付けると同時に、家族内の選択の自由と個人の選択の自由を統一するような、一連の施策を採るように努力した。改革と単純化が至上の課題であったが、歴代の政権はさまざまな経済社会情勢に対応するための法規を累積していったに過ぎず、混乱をもたらしかねない複雑な施策の集合体が残っただけであった。実際、1970 年、1980 年、1988 年の憲法改正による連邦制への移行、特に 1980 年の改正による国家体制の変革により個人と家族に対する支援が地域政府の所掌となったにも関わらず、社会保障制度（家族給付）、税制、法制度に関する事項は連邦政府の所掌のままであったため、より複雑化し、所掌事項の境界が不明確なことも相まって各機関の間での葛藤や制度実施の不統一が生じるようになった。また、1989 年から教育に関する事項の大部分が言語コミュニティの所掌になったこともそれに拍車をかけた（Malpas 2000:1, 3）。

他方、保育についてみると、ベルギーでは 3 歳以上の幼児のための幼稚園は 19 世紀末の自由主義的政府とカトリック教会との「契約」により、両者が競い合っただけに整備したため、20 世紀初頭には 3～5 歳の幼児の半数以上が幼稚園に在籍しており、その割合が 1930 年代には 3 分の 2、1940 年代末には 8 割にも達し、ヨーロッパでもっとも発達していた。1970 年までは中央政府の文部省の所掌であったため、統一的に整備された。しかし、3 歳未満の乳幼児についての保育は 1970 年代以降の女性就業率上昇に伴う労働政策の一環として整備された（Malpas 2000:15）。

（2）近年の分野別展開

ベルギーの家族政策が全体として一貫したものとはならず、連邦制への移行に伴い、地域別のものとなった部分も少なからずあるため、以下においては概ね 1980 年以降における分野別（家族給付、税制、出産休暇、育児休業、保育）の展開を概観することにする。

a) 家族給付

家族給付については前述の通り、1971 年にほぼ完全なものとなったこともあり、その後、主要な改正は行われていないようである。ただし、1982 年に「財政危機」を理由に家族給付に対する課税に代わるものとして月額 375 ベルギー・フランの「連帯拠出金」が制度化された。その後、家族部門の財政は黒字に転換したにも関わらず廃止されていない（Malpas 2000:13）。2002 年 2 月現在の通常家族手当月額は第 1 子で 72.61 ユーロ、第 2 子で 134.35 ユーロ、第 3 子以降で 200.59 ユーロであり、出産一時金は第 1 子で 983.68 ユーロ、第 2 子以降で 740.10 ユーロである（<http://www.caf02.be>）。

b) 税制

ベルギーの税制は 1988 年 12 月 7 日の法律によって大改正され、1989 年度から所得税が減税されるとともに「家族に配慮した」ものとなった。家族の次元については次の四つの改正がなされた。

①「所得の非合算」の導入：1990 年度（1989 年の所得）から夫婦は別個に課税されるようになった。

②「結婚除数」の導入：無所得ないし低所得の配偶者に対して、27 万ベルギー・フラ

ンを上限として、合算所得の 30 %が割り当てられるようになった。

③非課税所得額の扶養子供数に応じた累進的引き上げ：第 1 子については 3 万ベルギー・フラン、第 2 子については 5.5 万ベルギー・フラン、第 3 子については 11.25 万ベルギー・フラン、第 4 子以降については 12.5 万ベルギー・フランとなっている。

④ 3 歳以下の幼児の保育費支出が、1 子 1 日当たり 345 ベルギー・フランを上限として、部分的に（証明書記載額の 80 %が）税額控除されるようになった。

このような税制改革の主な効果は共稼ぎ有子世帯、特に中所得世帯の減税であった（Malpas 2000:13）。しかし、1999 年の政権交代後、再び税制改革が宣言され、2001 年 8 月 10 日の法律により家族形態による税制上の差別（特に、結婚と同棲の間の格差）が徐々に撤廃されることになった。また、2001 までは 3 歳までの保育費用しか控除できなかったのが、2002 年から 12 歳までの学童保育を含めた保育費用が控除できるようになった。3 歳未満の乳幼児 1 人の 1 日の保育については 8 ユーロ前後の上限までの保育費用の 8割が控除できたのが、2001 年から上限が 10 ユーロへとなり、控除額が 100 %へと引き上げられた。保育料は親の所得によって上下するが、2002 年からフランダース地域政府は低所得層の保育料を無料化し、高所得層の保育料を 22 ユーロを上限として倍増した（Dumon 2001:2, 16-18）。

c) 出産休暇

ベルギーにおいて有給の出産休暇は 1954 年に制度化され、1990 年の 14 週から 15 週への延長や出産手当を含め、大幅に改善された。現行の制度では 15 週間で、そのうち 1 週間は産前、8 週間は産後に取得する義務があり、残りの 6 週間はどちらで取得しても構わない。このほか民間部門で 3 日間、公的部門で 4 日間の父親休暇もある。産後休暇の一部は父親休暇に振り替えることもできる。出産休暇終了後は父母のどちらでも取得できるキャリア・ブレイクの制度がつい最近まで育児休業の代わりに利用されていた。また、病児看護休暇もある（Deven & Nuclant 1999:144, Malpas 2000:14, Belgium 1995:247）。

d) 育児休業

ベルギーの場合、1985 年から実質的な育児休業としても使える最長 1 年間の目的を問わないキャリア・ブレイクの制度があったため、EU 指令に従うために育児休業が制度化されたのが、1998 年と比較的遅くなった。キャリア・ブレイクは労働者の選択の幅を増やすという目的とともに代替要員雇用による失業率を下げるという目的ももって当初 2 年間、試験的に導入され、1986 年の法律で本格的に導入され、1991 年までの間に徐々に改善され、第 2 子以降の出産後の取得が優遇されるようになったり、最低 3 カ月から取れるようになったりした。しかし、1992 年後半には若干の手当額の引き下げがあったが、翌年には労働協約により改善され、2 分の 1、3 分の 1、4 分の 1 とパートタイムで 6 カ月から 5 年間にわたって取得できるようになり、1999 年から使用者の同意が不要になった。1999 年現在の給付月額 は 12,308 ベルギー・フランであった。ただし、使用者は一定の条件の下で取得を延期させることができるし、管理職と従業員数 10 人未満の企業は除外されている。また、キャリア・ブレイクの制度と並行して時短が労働協約で導入されるようになった（Deven & Nuclant 1999:143-145）。

しかし、キャリア・ブレイクの制度は 2002 年 1 月 1 日をもって廃止され、新たに「時間貯蓄」の制度が導入された。この制度のもとではすべての被用者が 1 年間のフルタイム

相当の休暇を職業キャリアの期間中に取得できる。休暇中の手当支給額は確定していないが、740 ユーロ前後で、キャリア・ブレイクの手当支給額より大幅に増加する予定である。その代わり、キャリア・ブレイクが最長 5 年間取得できたのに対して、「時間貯蓄」は最長 1 年間しか取得できない。(Dumon 2001:11)。

1998 年から導入された育児休業制度では両親の各々が子供が 4 歳（障害児の場合は 8 歳、養子の場合は 7 歳）になるまでの間に 3 カ月間フルタイム、または 6 カ月間ハーフタイムで取得する権利をもつ。1999 年現在の制度のもとでは育児休業取得中の親に月額 20,400 ベルギー・フランが給付された(Deven & Nuclant 1999:142)。

e) 保育

ベルギーの保育については各地域ではなく、各言語コミュニティ（フランス語、オランダ語、ドイツ語）の所掌であるが、比較的共通性が高いようである。21 世紀に入る前後に、量（サービスの利用可能性）の重視から質の重視へと政策が転換した。また、両立支援から人的資本投資への転換もなされつつある。

まず、0～3 歳の乳幼児のフォーマルな保育であるが、保育園（民間施設では 8 人以上、公共施設では 23 人以上）と保育ママ（4～8 人）がある。1997 年からは新たな質の基準が適用されたが、2001 年には保育施設の不足に鑑み、質の要件の維持を確保することが要請された。保育園については公的施設が民間施設よりも遙かに多いが、後者の方が効率的であることから増加が図られている。公的施設の方が評価が高いが、保育時間が硬直的であるし、つねに超過需要が存在する。少子化に伴い超過需要が解消されるとの説もあるが、祖父母等によるインフォーマルな保育だけでなく、保育ママも着実に減少し続けている。その保育ママであるが、特に乳児保育についてその評価が高いにも関わらず、着実に減少し続けるのは所得と社会保障に関する不安に起因している。そのため、地域政府は両者を補填する傾向がある。2000 年前半には連邦政府が保育ママに対する社会保障を改善することを約束したが、地域政府がその費用の大きな部分を支払うことになりそうである。また、子供 1 人当たりの保育料を引き上げることにより、新規参入者を増やそうとしている (Dumon 2001:17-18)。

次に、2 歳半から 6 歳までの幼児であるが、大多数の幼児は 2 歳半から 3 歳で幼稚園に入園し、週 5 日間（通常、水曜日は半日）通園している。そこで、幼稚園終了後の保育が必要となる。いずれの地域でも終了後の保育事業は地域政府からの補助金を得ながら市町村によって組織されている。これに対して、6～12 歳の放課後の学童保育は学校によって組織されている (Dumon 2001:15-16)。

2. ルクセンブルグにおける家族政策の展開

(1) 歴史的展開

ルクセンブルグの製鉄業が他産業に遅れて扶養児童をもつ労働者に対する付加給を支給し始めたのは第 1 次大戦中のことであった。1926 年には被用者に対する家族給付を支給するために、被保険者、経営者、国家が拠出するような補償金庫を創設する法案が提出されたがわずかのところで否決され、家族給付の普遍化が実現するまで 20 年かかった。1947

年 10 月 20 日の法律により制定された普遍化は工業部門ではすでに家族給付を支給することがかなり普及していたため、一部しか対象とならなかったが、商業、手工業、農業、自由業の被用者がその恩恵を受けた。また、この法律は出産一時金の制度も創設し、被用者以外も翌年から対象となるとともに 1954 年から家族給付の対象ともなった。また、普遍化に伴い、生計費スライド制が導入された (Lisein-Norman 1974:19-20)。

1959 年 8 月 10 日の法律は家族手当の給付額を増額するとともに、被用者以外への給付額を被用者への給付額に近づけた。また、この法律により国庫負担率が 13 % から 19 % へと上がった。1964 年 4 月 29 日の法律は 2 つの制度の家族手当給付額を一致させた。第 3 子からの増額は人口政策的意図を示しているが、これは 1967 年の増額改定についてもみられる。国庫負担率が高いルクセンブルグの制度は、1970 年代はじめの EC 6 カ国の中では市民全員に対する給付額が同じであるものとして唯一の統一的制度であった (Lisein-Norman 1974:20)。

ルクセンブルグにおける家族政策の発展についてはキリスト教社会党 (PCS) とカトリック団体である家族大衆行動 (AFP) が原動力となってきた。1977 年に同党がはじめて野党となった時、人口動向・政策に関する会議を開催した。それとほぼ同時期に、自由社会党政権 (1974-79 年) の大統領がフランスの国立人口研究所長 (INED) の G. Galot にルクセンブルグの人口動向と対策の検討を依頼した。1978 年 4 月に発表された「Calot 報告書」(Calot 1978) はセンセーションを巻き起こし、多数の会議が開催され、多数の新聞記事が掲載されたが、国会では全く論議が行われなかったし、政府も全く対策を採らなかった (Als 1989:259)。同報告書の内容のうちで政策的対応の部分はベルギーのワロン地域に関する「Sauvy 報告書」と共通する部分があるが、世帯所得別に生活水準を保つために必要な家族給付・税制上の優遇措置を計算したという点は新鮮であった。

その翌 1979 年、政権復帰したキリスト教社会党は 7 月 24 日に人口政策に近いような家族政策のプログラムを発表した。しかし、1980 年代初頭の製鉄業の不況とそれに伴う財政危機のため、提案された施策の主要部分は実現しなかった。その後、政権復帰を果たしたキリスト教社会党は 1984 年 7 月 23 日に家族政策のプログラムを発表したが、もはや人口動向には触れなくなっていた。1987 年 11 月には経営者団体の要請で 2 人の社会保障の専門家 Rupert & Kieffer が作成した「ルクセンブルグにおける人口面での課題と社会保障に関する考察」と題された報告書が発表された (Als 1989:259-262)。そのような流れをうけてか、Calot (1992) はもう一度報告書作成を委託されたが、その中で最低所得保障手当と家族手当の間にある歪みを指摘したため、政府は 1992 年の法律を通じて、若干の福祉手当を減額するとともに家族手当を増額することになった。その結果、両者の差が次第に消えつつある (Neyens 1994:34)。

(2) 近年の分野別展開

以下においてはルクセンブルグでの概ね 1980 年以降における分野別 (家族給付、税制、出産休暇、育児休業、保育) の展開を概観することにする。

a) 家族給付

1947 年に制度化された家族手当は他の経済活動分野にも次第に拡大され、1985 年に普遍化され、単一の金庫の形成につながった。その頃から、普遍化の次の段階として出産一

時金、出産休暇手当、(1980 年)、新婚夫婦へのローン (1984 年)、障害者手当 (1985 年)、新学期手当 (1986 年)、養育手当 (1988 年) といった各種の手当が創設された。さらに、次の段階として子供個人の権利としての家族手当の考え方が導入され、最近では税制との整合化を含め、家族政策に対する総合的で一貫したアプローチを確立することが試みられている (Neymens 1994:202-203)。なお、

2002 年 1 月から家族手当が月額 24.75 ユーロ増額され、1 子世帯には 168.15 ユーロ、2 子世帯には 199.64 ユーロ、3 子世帯には 242.42 ユーロ、4 子世帯には 263.75 ユーロが給付されることになり、出産一時金は 1576.47 ユーロとなった (Luxembourg, 2002:13)。

b) 税制

ルクセンブルグは 1913 年に夫婦の合算課税を制度化し、1927 年には戻し税の形になった。女性被用者増加に伴い、1967 年には「結婚除数」により結婚している配偶者が不利にならないようにした。1990 年 12 月 6 日の税制改革により家族手当が課税対象外ではなくなったが、配偶者手当は課税対象外のまま維持され、結婚している夫婦が優遇され続けている (Neyens 1994:203)。

c) 出産休暇

ルクセンブルグにおいては 1975 年 7 月 3 日の法律により、健康保険会社が 8 週間の産前休暇と 8 週間の産後休暇 (母乳哺育の場合は産後 12 週間) の手当を支払うことが義務づけられた。1980 年には被用者以外の女性にもバランス上、出産休暇の一時補償金として出産手当が与えられた。1994 年以降、手当付きの出産休暇が被用者以外にも拡大された (Neyens 1994:202)。

d) 育児休業

1998 年の法律により、父母のそれぞれは 6 カ月のフルタイム休業または 12 カ月までのパートタイム休業を取得できることになった。育児休業は子供が 5 歳までの間に取得できる (ただし、父母の片方のみで、もう片方の親は出産休暇の直後に取得しなければならない)。従って、休業は個人の権利であり、両親の間で移転することができない。

片方の親は 22 カ月間にわたり月額 16,640 ルクセンブルグ・フランの手当を受け取ることができるが、再雇用の保証はない (育児休業とは結びついていないため)。また、再雇用の保証付きで、6 カ月間にわたり月額 60,000 ルクセンブルグ・フランの手当を受け取れることもできる (つまり、片方の親の育児休業には手当が付く) (Moss & Deven 1999:328)。なお、育児休業手当は 2002 年 1 月現在では月額 1,611.10 ユーロである (Luxembourg 2002:13)。

e) 保育

1970 年代から左翼と女性運動からの要求があったが、家族構造の変動、就業女性の増加、特に片親と子供の世帯の増加によって右翼は保育サービスに関する立場を変えた。1980 年代から家族省はこの分野に集中的投資を行って来たが、補助金委託の原則と集団化の危険を避けるため、保育事業に政府による規制を導入する必要性が生じた。2 カ月から 2 歳までの幼児の施設が 118 箇所、2～4 歳の施設が 364 箇所、4 歳以上の施設が 287 箇所となっている。そのほか、義務教育の幼稚園の下限が 4 歳に引き下げられたため、親が働いている間も大多数の子供は部分的に面倒を見てもらっていることになった (Neyens 1994:217-218)

おわりに

歴史的にみると、言語と宗教の共通性によるのか、地理的近接性によるのか、フランスとベルギーの間における家族政策は相互に影響し合っており、前者から後者だけでなく、後者から前者への影響も少なからずあったようである。また、ルクセンブルグも国境で接していることもあり、両国の影響とともにドイツの影響も受けているが、若干遅れを取っているようにも思われる。少なくともフランスとベルギーにおける家族給付制度の創設期には社会派カトリシズムの影響が強く、社会主義的組合とのせめぎ合いが家族手当の普及に拍車をかけたと言われる。

実際、フランスでは”1891年の *Rerum Novarum*” という教皇の回状の影響により 19 世紀末にかけて一部の企業経営者たちが多子家族の要求に応えるために「家族付加給」を支給した。1916 年にはグルノーブルの製鉄工場の技師・工場長の M. Romanet が 13 歳未満の子供一人につき週当たり 0.2 フランの手当を支給した。他方、イゼールの建設工、機械工、精錬工の組合は無職の妻をもつ労働者に対して妻が妊娠中の場合や多子の場合に増額されるような生活援助一時金を支給した。この時期のフランスをはじめとする一部の国々における家族給付は経営者から自発的に与えられる恩恵としての性格が強かった (Lisein-Norman 1974:11-12)。

家族政策、特に家族給付についてフランスがベルギーに影響を与えたと考えられる傾向があるが、Lisein-Norman (1974:16) によればむしろ並行的に発展したとのことである。実際、当時のフランスの文献によれば、フランスの一部の経営者はベルギーの経営者からの影響も受けていたようである。

他方、前述の通り、フランスの代表的な人口学者がベルギー（ワロン地域）やルクセンブルグの人口動向と人口政策について報告書を発表してきたが、そのことによりフランスの経験がベルギーやルクセンブルグに伝えられたことは確かであろう。しかし、それらの報告書で提案された政策が各国で論議を巻き起こしたことは確かであるが、どの程度実現されたかは定かでない。むしろ、逆に Calot (1978) によるルクセンブルグに関する報告書が 1980 年にフランスの人口高等委員会（審議会）が出した総括報告書 (*Haut Comite de la Population* 1980) を作成するための準備作業になった可能性も考えられないわけではない。

いずれにしてもフランス語圏における家族政策の生成と発展には政府、労働組合、経営者に加えて、家族擁護団体が絡み合い、社会派カトリック思想が社会主義的思想との競い合いの中で、最後のものだけでなく、政労使のいずれにも影響を及ぼしてきたことは明らかであろう。家族政策に対するカトリック教会の影響力は低下しつつあるものの、世界的な宗教的原理主義の復興の流れの中でカトリック思想の影響は低下し続けるかどうかはわからない。EU 域内で社会政策が徐々に収斂することによってもフランス語圏で家族政策が類似するようになるにしても、言語的・宗教的な類似性をもつフランス語圏で家族政策が重視される傾向は当分、変わらないであろう。

参考文献

- Als, G. 1989. "Luxembourg." W. Dumon (ed.), *Family Policy in EEC-Countries*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, pp.253-275.
- Bartiaux, Françoise. 1991. *Institutions for Family Affairs in the Member States of the European Community: A Comparison for 1990*. Brussels, Commission of the European Communities.
- Belgium, Government of. 1995. "International Conference on Population and Development 1994: National report submitted by the Belgian government." Hans van den Brekel and Fred Deven (eds.), *Population and Family in Low Countries 1994. Selected Current Issues*. Dordrecht: Kluwer, pp.231-256.
- Calot, G. (avec la collaboration de J.-C. Chesnais) 1978. La démographie du Luxembourg. Passé, présent et avenir. *Cahier économiques*, no.56. Luxembourg, STATEC.
- Calot, G. L'évolution démographique au Luxembourg. Le système des prélèvements obligatoires au Luxembourg. *Cahiers économiques* (Série D), No.82.
- Centre d'Etudes de Population, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economique (ECPS). 2002. *Comparative Study on the Effects of Family Policy in French-Speaking Countries: Final Report*. Luxembourg: CEPS.
- Deven, Fred, and Tanja Nuelant. 1999. "Parental Leave and Career Breaks in Belgium." Peter Moss and Fred Deven (eds.), *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*. The Hague/Brussels, NIDI/CBGS Publications, pp.141-154.
- Dumon, Wilfried (ed.). 1989. *Family Policy in EEC-Countries*. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven.
- Dumon, Wilfried (ed.). 1994. *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*. Brussels, Commission of the European Communities DG V.
- Dumon, Wilfried. 2001. "Family Matters Monitoring Report, Belgium (July 1996-2001)." Unpublished manuscript.
- France, Haut Comité de la Population. 1980. *Rapport de synthèse des travaux du Haut Comité de la Population*. Paris, La Documentation Française.
- Hausman, Pierre. 2002. "The Situation of Families in Luxembourg, 1999/2001." (http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/index_en.html.)
- Jeandidier, Bruno, et Jean-Luc Kop. 1996. "Analyse comparative des politiques de prestations familiales au Luxembourg, en France, en Belgique et en Allemagne." *Population et Emploi: Conditions de vie des ménages*, No.4.
- Jeandidier, Bruno, et Mireille Zanardelli. 2001. "Dans quelle mesure les transferts de politique familiale et d'aide sociale réduisent-ils la pauvreté des enfants? Une comparaison France-Luxembourg-Etats-Unis." *Population et emploi: Conditions de vie des ménages*, 19/00.
- Lisein-Norman, Margaretha. 1974. *Les prestations familiales dans l'Europe des six*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Lohle-Tart, Louis. 1974. "Belgium." Bernard Berelson (ed.), *Population Policy in Developed Countries*. New York: McGraw-Hill, pp.193-224.

- Luxembourg, Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. 2002. *Rapport d'activité 2001*.
- Malpas, Nicole. 2000. "Belgium's Family Policies and the Slow Decline of Fertility." 阿藤誠編『先進諸国の少子化の動向と少子化対策に関する比較研究 平成 11 年度報告書』pp.280-304.
- Moss, Peter, and Frend Deven. 1999. "Appendices." Peter Moss & Fred Deven (eds.), *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*. The Hague/Brussels, NIDI/CBGS Publications, pp.307-364.
- Neyens, Michel. 1994. "A Leading Sector in Luxembourg Social Policy: family policy, from its genesis to its diversity: its future challenges." W. Dumon (ed.), *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*. Brussels, Commission of the European Communities DG V, pp.199-224.
- Sels, C. and W. Dumon. 1989. "Belgium." W. Dumon (ed.), *Family Policy in EEC-Countries*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, pp.5-31.
- Silvera, Rachel. 2002. *Articuler vie familiale et vie professionnelle en Europe. Un enjeu pour l'égalité*. Paris: La Documentation Française.
- Zanardelli, Mireille, Pierre Hausman, et Bruno Jeandidier. 1998. "Simulation de politiques de prestations familiales en Europe: Une comparaison entre la France, le Luxembourg, la Belgique et l'Irlande." *Population et emploi: Conditions de vie des ménages*, No.10.



Comparative Study on the Effects of Family Policy in French-Speaking Countries

**Study realised for the Imperial Gift Foundation Boshi-Aiikukai
(Aiiku Association of Maternal Health and Welfare)**

Intermediary report

March 2002

Comparative Study on the Effects of Family Policy in French-Speaking Countries

**Study realised for the Imperial Gift Foundation Boshi-Aiikukai
(Aiiku Association of Maternal Health and Welfare)**

Intermediary report

Anne Reinstadler

March 2002

PROBLEMATICS

This contract relates to the comparative analysis of **fertility** and its **determinants**, and in particular that of **family policy**, in three European countries (Belgium, France and Luxembourg). This analysis specifically places its emphasis on the problems of reconciling family and professional life. It is a matter of reviewing studies made until now in order to endeavour to explain fertility and its evolution over the end of the 20th century.

What normally dictates the carrying out of studies concerning fertility in the industrial countries is, beyond the care for pure knowledge, a certain anxiety on the part of the authorities in the face of consistently falling or considerably declining rates of fertility. In fact, the **national consequences of a low fertility rate** may be significant, in the long or not so long term, for two reasons. On the one hand, successive generations not being of the same size, the question will be posed as to the financing of retirement¹ for each of them by the following. On the other hand, the population diminishing², an over-sizing might be observed of the equipment necessary, for instance, for the care of children, from their very early age (in crèches, for example) until the end of their schooling.

But the study of fertility is not made easier if one limits oneself to a single country, if one wishes to identify the impact of family policy, since within the same country this is identical at a given time for all those individuals with the same characteristics. One might wish to skirt around the problem by comparing situations at different moments in time, but the numerous factors evolving between the two dates make it difficult to isolate the effect of family policy. These two aspects lead to an underlining of the interest of an **international comparison**.

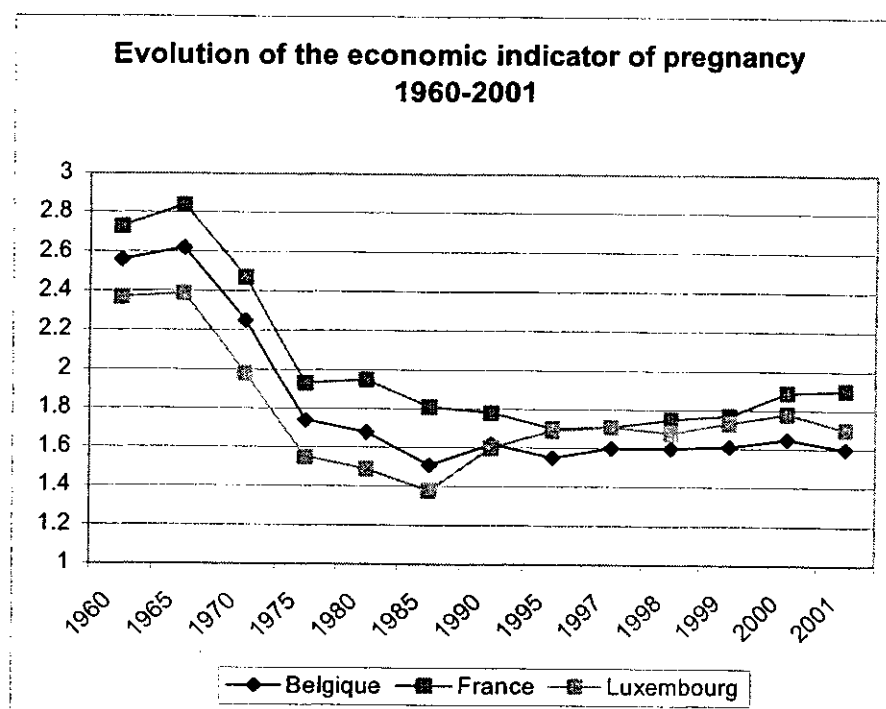
In this particular instance, the comparison of the Belgian, French and Luxembourg situations is particularly interesting, on two grounds. On the one hand because these three countries have in common (compared with other European countries) the existence of a family policy, and a rate of fertility which has evolved in a comparable manner until the middle of the 1980's (Eurostat, 2001). On the other hand because they have been distinguished in two aspects since that same period: some parts of the family policy in each of these countries have developed differently³, and fertility has

¹ One is situated here in a context where the financing of retirement is by distribution and not only by capitalisation.

² One argues here by supposing that the migratory balance is nil, and does not therefore balance out the low fertility rate.

³ For example, France is distinguished by the putting in place of measures aimed at facilitating access to employment for mothers, by partially taking on responsibility (both financial and practical, by the creation of crèches and other care structures) for looking after their children and, more generally, by attempting to enable them to reconcile family and professional life.

recovered in France and Luxembourg⁴ while it seems to be stagnating in Belgium. The chart below traces the evolution of fertility in each of these three countries, over the last 40 years:



Sources: Eurostat, 2001 (for the years 1960 to 2000) and INED (for the year 2001)

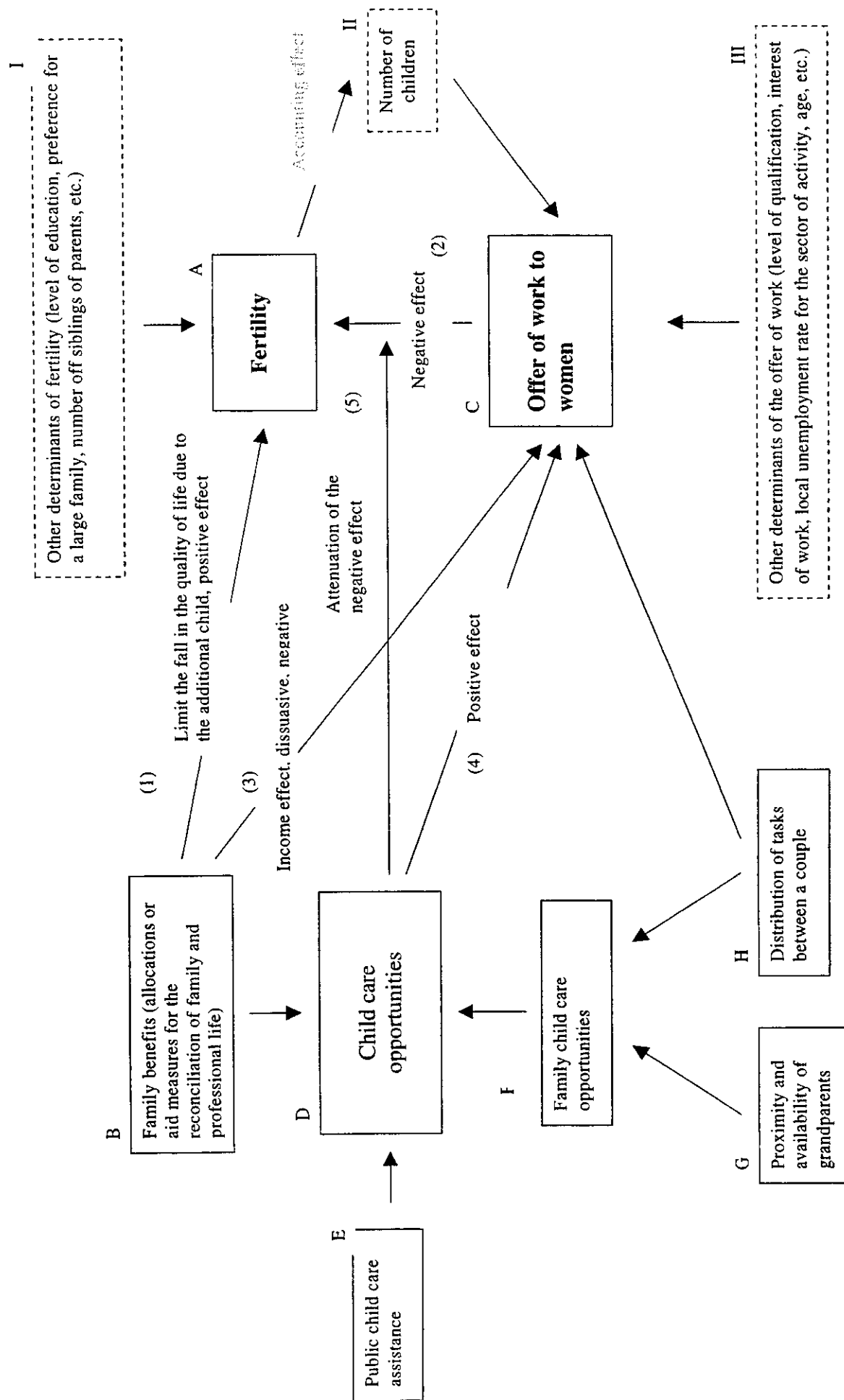
Would this different evolution of fertility be associated with a differing economic evolution according to the three countries considered? Or is it necessary to search for other explanations, in particular from the point of view of public policies implemented in each of the three countries, policies of which the different evolution would make an explanation possible, at least in part, of this change in demographic evolution?

In order to place the possible impact of family policy⁵ on fertility, among all the determinants of it, a diagram is used, on which are placed the principal determinants of fertility.

⁴ Despite a slight fall in 2001, according to INED figures, which are nonetheless still provisional.

⁵ Family policy covers both the monetary benefits which are granted to parents, and the services which are offered to them, in particular with regard to child care.

The supposed determinants of fertility



This diagram illustrates the way in which one may suppose the various determinants of fertility (A) act; those are commented upon which are the object of interest in this analysis (the other determinants are indicated in the boxes shown with hatched lines I and II⁶, with the objective of not hiding them, but they are not commented upon⁷).

Let us first of all consider the two **direct effects on fertility**. The first of them, which is of particular interest to us, is that of **family benefits** (B, arrow 1). These benefits constitute a financial contribution, justified by the fact that the child creates a monetary cost for its family: they therefore limit the fall in the standard of life due to the presence of an additional child, and cannot thus be any disincentive to the arrival of that child.

The second direct effect on fertility is that if the **offer of work to women**⁸ (C): its effect is represented by arrow 2. In other terms, on average, a high offer of work to women would be incompatible with high fertility.

Nevertheless, the role of family benefits could not be limited to that which we are going to describe: that element might occur again on two bases in the analysis of fertility, via the offer of work.

On the one hand, these **family benefits** might have an effect on the offer of work: consisting of financial aid, they might create an income effect and their increase might lead therefore to a reduction in the offer of work (arrow 3): they would therefore be disincentives to work. In this sense, **reducing the offer of work**, they could **indirectly lead to an increase of fertility**, since the offer of work would itself have a negative effect on fertility.

On the other hand, because they constitute an assumption of financial responsibility for the cost of child care, **family benefits** (monetary benefits) would form a part of the ensemble of **determinants of opportunities of care** which parents have (D), in the same way as public aid in favour of looking after young children (E), and the opportunities for child care offered by the family (F). As regards the latter, which arise from the private sphere, they would themselves depend for instance on the geographic proximity of the grandparents, as well as their availability (G), and the distribution of tasks among them⁹ (H). All these elements, and therefore particularly family benefits, thus having an effect on the opportunities for child care, might have two **indirect effects on fertility**.

The first of these two effects would be the following: **family benefits**, determinant in part of the **opportunities of care**, would have a positive influence on the **offer of work** (arrow 4): now it has been seen that the offer of work might itself have a negative impact on fertility (arrow 2). As a result, the opportunities of care - and therefore family benefits in particular - would have an **indirect influence on fertility**. The underlying hypothesis is then that the choice which mothers make as regards the offer of work and fertility depends on the one and the other, the choice of activity being a condition on the choice of fertility.

⁶ Also depicted in the diagram are the expected determinants of the offer of work (in the box with hatched lines III), since the hypothesis is put forward that it is through that offer of work that certain factors have an indirect effect on fertility.

⁷ Let us nonetheless point out that the list of those factors is not exhaustive. In particular, not all those have been indicated which are relative to the view that young parents have of the family.

⁸ Theoretically, fertility might also depend on the offer of work to fathers. But this is more often considered as exogenous, and the role of fathers is then analysed essentially within the context of the distribution of tasks between the couple.

⁹ This distribution of tasks may certainly only be realised if the parents of the child are a couple.

The second **indirect effect of family benefits** on fertility would consist of an **attenuation of the negative effect of the offer of work on fertility** (arrow 5). The following hypothesis is put forward: the offer of work to the mother is a given fact, which means to say it is not likely to vary (because it corresponds to a choice by the mother, who wishes to work). So that this offer of work does not have a negative effect on fertility, it is necessary that the additional child does not constitute an obstacle to that activity. In fact, if the mother wishes to work, she may decide not to have an additional child if that would prevent her from working. Now it is because the child requires a presence, and therefore because it costs time that it can really prevent the mother from working. To offer child care opportunities, therefore, is to enable the mother at least in part to avoid the costs in time. Thus being able to continue working, since she is relieved of this cost in time, she is no longer disinclined to have an additional child. In other words, this second indirect effect might consist of making it possible to reconcile the offer of work and fertility.

Finally, one might first of all think there is a **paradox** here. In fact, the elements of family policy relating to child care have a positive effect on the offer of work to women, and the association between the offer of work and fertility is negative. A priori, one might therefore be led to conclude of these two relations that the public measures relating to child care have an indirect negative influence on fertility. But, in the second place, this highlighting of the other indirect effect of the public measures regarding the care of young children on fertility allows that paradox to be **removed**.

Highlighting these indirect relations between family policy and fertility might suggest the type of **public measures to be taken** in order to **encourage fertility**, if that is the target aimed at by the authorities. Two situations must be envisaged, according to whether the authorities wish or not to implement a family policy facilitating child care.

In the first case, if the authorities do not wish to implement a policy facilitating child care, the offer of work might have a negative impact on fertility. Taking this relationship into account, the role of the State would then consist, for instance, of creating conditions favourable to part time professional activity, enabling parents, and in particular mothers, to have more time to spend with their child(ren), without having for all that to cease all professional activity.

In the second case, by way of contrast, if the authorities defined such a child care policy, it would attenuate the negative effect of the offer of work on fertility, or even render that effect nil or even positive. The role of the State could then consist of putting mechanisms in place which might facilitate the care of young children who would not be looked after on a private basis, mechanisms consisting on the one hand of care structures and on the other hand taking at least partial financial responsibility for the costs incurred in looking after children.

Finally, family policy measures having an influence on fertility have as their objective the assumption of two different child costs. On the one hand they assumed responsibility for the **cost in money**: this is the case with family benefits, which might also have a **direct** influence on fertility. On the other hand they take into account the **cost in time**, which the child engenders: this is the role assigned to public measures which offer child care opportunities having an **indirect** effect on fertility (via the offer of work). Because they cover the two types of costs, which families bear, and particularly mothers, these family policy measures can affect fertility, and thus enable the State to avoid so many fluctuations of it.

Following the logic developed here, the plan adopted in the report will be arranged in two parts: we will investigate the reasons why fertility fell, and then recovered fairly recently in some countries. We will first of all seek to know whether the measures contributing to an assumption of the financial cost of a child have an effective influence on fertility. Then we will attempt, in the second part, to see whether fertility can be explained, directly or indirectly, by measures, which take into consideration the fact that a child costs time.

This account of the literature concerning the case in Belgium, France and Luxembourg will be preceded by a section describing the demographic and economic situation in each of the three countries.