

家族政策における合意形成とは何か

——フランスの事例から——

千田 航

北海道大学法学研究科助教

「横浜方式」と呼ばれる待機児童対策が話題になっている。2013年5月20日、横浜市は4月1日時点での保育所待機児童数が0人になったと発表した。安倍晋三首相は翌21日午前には横浜市の保育所を視察し、「横浜方式」を全国に展開していくと述べた（朝日新聞2013年5月22日）。

この待機児童対策で注目を集めているのが株式会社の認可保育所への参入である。6月5日に規制改革会議から出された答申では、保育分野の具体的な規制改革項目の筆頭に株式会社・NPO法人の参入拡大が挙げられた。認可保育所の設置主体制限は既に2000年度に撤廃されていたが、規制改革会議では地方公共団体の裁量で株式会社等の参入が阻害されている例は少なくないと答申した。

安倍政権の家族政策はこれだけではない。安倍首相は2013年4月19日に経団連など経済3団体の代表と会談した際、現在は最長で1年6ヶ月の育児休業期間を3年まで延長することを要請し、「3年

間抱っこし放題での職場復帰を総合的に支援する」とした（朝日新聞2013年4月19日）。

これらの安倍政権独自の家族政策の一方で、政府は新しい子育て支援の仕組みとして「子ども・子育て支援新制度」の整備を進めている。これは、民主党政権下で制度設計された「子ども・子育て新システム」を受け、すべての子ども・子育て家庭への支援や、幼保一元化による質の高い学校教育・保育の一体的提供、保育の量的拡大、家庭での養育支援の充実を図るものである。「子ども・子育て支援新制度」は2014年4月に引き上げられる予定の消費税のなかから7,000億円程度の予算を確保し、新しい財源のもとでの家族政策を具体的に検討しているところである。

以上の家族政策の議論をみていくと、子育て全体を俯瞰した「子ども・子育て支援新制度」の具体的な議論と、規制改革としての認可保育所への株式会社参入や育児休業期間延長の議論が混在しているようである。実際、「子ども・子育て支援新制度」に至るまでの議論で育児休業期間の3年延長が取り上げられた形跡はなく、株式会社の認可保育所への参入は多くの課題のひとつとして取り上げられたに過ぎない。

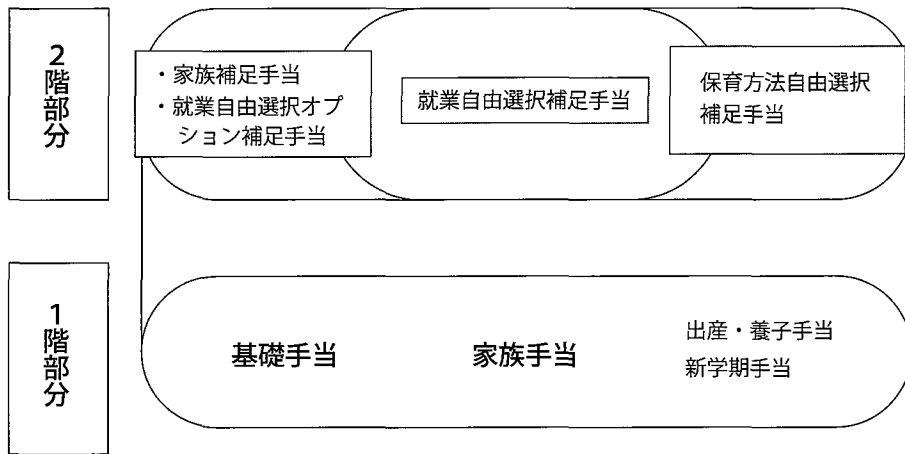
日本の現状が保育所に子どもを預けて働きたい女性に対して支援が行き届いていないことは事実だろう。しかし、なぜ支援のあり方として株式会社の参入や育児休業期間の延長が話題の中心になるのか。

ちだ わたる

北海道大学大学院法学研究科博士課程修了。博士（法学）。専門分野は、福祉国家論、フランス家族政策。2013年4月より現職。

著作に、「ライフスタイル選択の政治学」（宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房、2012年）がある。

図1 フランス家族政策の現金給付における2階建て構造



出所：筆者作成。

株式会社の認可保育所への参入や育児休業期間の延長がこれまで議論されてきた「子ども・子育て支援新制度」に盛り込まれてきた内容との関連を整理しないままに提案されていることを考えると、家族政策の充実に向けた幅広い合意形成はできておらず、その時々には効果が出た施策を取り込んで家族政策を推進する政治の姿がみえてくる。

なぜ家族政策を継続的に発展させる合意形成ができないのだろうか。こうした関心から、本稿では家族政策に関して「自由選択」に基づいた保障を右派左派ともに展開しているフランスについてみていき、家族政策の合意形成とは何かについて考えてみたい。

「自由選択」という多様性

フランスでは「自由選択 (libre choix)」型家族政策と呼ぶ多様な施策が存在している。ここでいう「自由選択」は、家族内に留まるか労働市場に参加するかの選択を人々に委ね、どちらの選択にも不都合にならない家族政策の提供を目指す国家の態度を指す。「自由選択」を実現させるために、フランスでは多様な施策を人々のライフスタイルに中立的に展開し、普遍性と多様性という2つの側面を両立させよ

うとしている。

現金給付に着目すると、2004年の家族政策改革は「自由選択」の保障が目的となった。この改革の作業部会の結論は現金給付のあり方として基礎的給付と補足的給付の2つの手段の用意が示され、これらからなる2階建て構造で家族政策を再編することになった(図1)。基礎的給付は、子どもを養育することを条件に支給され、代表的な給付は子どもがいるすべての家族に支給される家族手当が挙げられる。こうした1階部分が普遍主義的に整備され、その上に2階部分として補足的給付が存在する。補足的給付は、子どもが単にいてだけでなく、多子や就業の有無などの他の条件によって支給するものを指す。

補足的給付には「自由選択」の名称が付く施策があり、重要な役割を担っている。「就業自由選択補足手当」は育児休業中の所得喪失を補填する給付であり、家庭内での養育とパートタイムで就労しながらの養育のどちらかの自由選択を保障するものである。また、「保育方法自由選択補足手当」は、親が認定保育ママやベビーシッターなどのサービスを利用した際に費用の一部を補填する給付であり、働きながら養育する手段の自由選択を保障する。このほかに多子家族を支援する家族補足手当も補足的給付とし

て挙げられる。

フランスの現金給付は、1階部分で基礎的給付としてすべての子どもを支援するための給付を提供し、2階部分で補足的給付として多様なライフスタイルや家族形態に応じた支援を提供している。こうした多様な施策を提供できる背景として、戦前から使用者が拠出する財源の仕組みが整備されていることや、家族政策を戦後社会保障の3つの柱のひとつとして位置づけたことなどが挙げられる（千田 2011: 246-251）。

家族政策の危機とガバナンス

1990年代以降の家族政策は、社会保障財政の悪化による削減の危機に巻き込まれながらも現代社会に適応した再編を達成してきた。特に1990年代半ばは、1930年代以来すべての子どもを対象としてきた家族手当に所得制限が導入され、家族政策の伝統が変更される危機にあった。こうした危機に対して、フランスでは家族政策に関わる多様なアクターが抵抗することによって家族政策の価値を守り、新しい家族政策の合意を形成してきた。

1995年11月に中道右派政権が提示したジュベ・プランは、社会保障財政の悪化に対する社会保障制度改革案であった。このなかで家族政策に対しても財政再建策が示され、家族給付の引き上げの凍結や家族手当への課税が提言された（Steck 2003: 159-164）。

この提案に対して、1996年5月に開催された第1回の全国家族会議では家族団体や労働組合から批判が相次ぎ、結果的にジュベ・プランが提案した家族手当への課税は見送られた。全国家族会議は、1994年に家族政策の改革を行ったヴェイユ法によって毎年の開催を法定化された会議であり、家族の経済的精神的な利益を守る家族団体や労使代表などの家族政策に関する幅広いアクターが参加し、家族政策の方向性を決める会議であった。全国家族会議に参加した多様なアクターの反対によって家族手

当への課税が撤回に至ったといえる。

家族手当の削減の危機は1997年にも出現する。1997年には左派政権が主導する第3次保革共存内閣が成立したが、家族手当への所得制限の実施がこの内閣の施政方針演説で発表された。左派からの削減案に対して、1997年の全国家族会議で家族団体や労働組合から反発があっただけでなく、国民議会の議論においても野党や政権に協力していた共産党までもが反対した。

しかし、家族手当の所得制限は、財政状況の悪化を背景に次年度の改革が実行されるまでの間に限定して実施されることになった。それでも、多様なアクターからの批判によって社会党も所得制限を撤回しなければならぬと判断し、家族手当への所得制限は約1年で廃止され、家族手当は再び普遍主義的な性格をもつことになった（宮本 2008: 80）。

以上の経緯によって、右派左派ともに提示した家族政策の削減は全国家族会議などでの抵抗によって挫折し、新しい家族政策の再編へと向かうことになった。その際、右派は1990年代を通じて「自由選択」の重要性を説き、左派は家族手当への所得制限を撤回する議論のなかで再編案として「自由選択」の確立が必要であると述べた。最終的には「自由選択」を家族政策の軸として考えることで右派も左派も合意に至ったということができ、以降の家族政策改革は「自由選択」の保障が焦点となっていった。

また、家族政策の削減への抵抗からは家族政策の継続を求めるアクターの参加と協調を読み取ることができる。全国家族会議は1990年代半ば以降の家族政策の展開を主導し、「家族会議の時代」（Steck 2003: 164-172）と呼ばれるまでの役割を担った。全国家族会議を中心としたガバナンスは、家族政策の削減への抵抗だけでなく、2004年の家族政策の再編において「自由選択」型家族政策を実施するための影響力を有していた。ただし、2007年以降全国家族会議は開催されず、2008年には新しい組織に改組されることになったため、家族政策への抵抗のあり方に変化が生じているだろう。今年に入ってオラン

ド政権は、所得に応じて家族手当の支給額を減額するという提案を行なっているが (Le Monde 2013年4月3日)、全国家族会議による抵抗がないなかでの改革の帰結は注視する必要がある。

認定保育ママと新たな課題

フランスでは保育サービスも拡大しているが、ここからは何がみえるだろうか。フランスの養育方法の大きな特徴のひとつである認定保育ママから考えたい。認定保育ママは、県議会議長の認定を受け、主に保育ママの自宅で子どもを養育する人のことを指す。認定保育ママになるためには120時間の研修が義務化されている。フランスの認定保育ママの数は、2012年末時点で42万4,000人であり、1990年から約20年で30万人も増加した。認定保育ママがフランスでは最も主流な養育方法だといえる。

こうした認定保育ママ急増の背景には、第一に、サービスと連携した現金給付の展開がある。現在、「養育方法自由選択補足手当」で行われる認定保育ママへの支援は、1990年に創設された「認定保育ママ雇用家庭補助」からの再編であった。1990年の制度創設以降、こうした支援は次第に拡大し、認定保育ママの急増に貢献した。

第二に、保育ママ仲介制度 (RAM) と呼ばれる認定保育ママと親、認定保育ママ同士が会合場所の提供が挙げられる。RAMは1989年に創設され、受け入れの需給情報の提供や、親に対する行政手続き支援、保育ママに対する研修活動などを行っている。RAMが創設される前は親と認定保育ママが個別に話し合うことが関係を形成する主な手段であったが、RAMによって行政手続きや認定保育ママと雇用する親とのマッチングなど面倒な負担を軽減することが可能になり、認定保育ママの供給に対する安定性の確保にもつながったといえる。

以上の認定保育ママの整備によって、働きながら子どもの養育を希望する親に対して仕事と家庭の調和を促進する手段としての認定保育ママが急増して

いくことになった。

しかし、認定保育ママには問題もある。まず保育の質の問題である。認定保育ママの研修の義務化は1992年から始まり、2007年から現行の研修制度になっているが、養育の専門性は他の保育士などの資格よりも劣っている。今後も認定保育ママの保育の質の向上に向けて研修制度を充実させる可能性がある。

つぎに、他の養育方法とのばらつきが指摘できる。2004年の家族政策改革の際、3歳未満の子どもをもつ親で保育所を利用している割合が9%しかないと議論になった。この背景には各種施策の支給額や税控除の不均一があるとされた。認定保育ママへの手厚い支援がかえって他の養育方法の拡充を抑制させてしまっているといえる。

ただし、養育方法のばらつきに対しては保育所拡充の動きがでてきている。近年、6歳までの子どもに対して、期間や時間で多様な受け入れを行う多機能施設が増加しており、2005年に保育学校を除くサービスのなかで最も受け入れ数の多い施設になった。また、2010年からは10人までの子どもを受け入れるマイクロ保育所と呼ばれる小規模保育所も開設できるようになり、狭い敷地面積でも保育所を運営できるようになっている。

フランスの事例をみると、養育方法の拡大に向けて認定保育ママへの支援を充実させてきたことがわかる。認定保育ママは通常の保育所とは異なり施設を使用しないで公的な養育が可能になる仕組みであり、施設への支出のかわりに「保育方法自由選択補足手当」による支援が行われている。安倍政権が打ち出した株式会社の認可保育所への参入と同じように、認定保育ママは費用を最低限に抑えて保育サービスの量を増やしていく手段のひとつであるといえよう。そういう意味では株式会社の参入以外にも費用を抑えた養育方法の拡大手段は存在することになる。

以上の保育サービスの支援ではRAMのように利用者とサービス提供者を結びつけも重要である。「横浜方式」では、2011年から保育サービスに関する

相談を専門とした「保育コンシェルジュ」を区役所に配置している。こうした事業は多様な保育サービスの情報提供や利用者との結びつけを行っており、フランスのRAMのような機能を果たす可能性がある。

株式会社参入の前に

フランス家族政策の展開をみていくと、1990年代半ばに削減への抵抗から右派左派ともに「自由選択」を保障する合意が形成され、基礎的給付と補足的給付からなる2階建ての家族政策を提供していることがわかる。「自由選択」は家族政策の対立を回避し、家族政策の継続的な発展に寄与しているといえよう。それは現金給付における「自由選択」だけではなく、認定保育ママを中心とした保育サービスの「自由選択」も保障するものであった。

日本の議論に戻ると、安倍政権が提案した株式会社の認可保育所への参入や育児休業期間の3年の延長は、これまで「子ども・子育て支援新制度」が築いてきた流れとは違う提案であり、家族政策の継続的な発展を軽視した緊急的な提案だといえる。

フランスの事例からは、全国家族会議などの抵抗もあったうえで、多様な施策による選択肢の提示によって「自由選択」を確立する家族政策での右派左派の合意形成が読み取れる。日本の現状は、「子ども・子育て支援新制度」がありながらも、別途「横

浜方式」から株式会社の認可保育所への参入や育児休業期間の3年延長を打ち出している。こうした動きからは政策の継続性が読み取れず、家族政策に関しての幅広い合意が形成されていないことがわかる。緊急時の対応として量を拡大するために株式会社の認可保育所への参入を推進することは、ひとつの手段として必要かもしれないが、その前に「子ども・子育て支援新制度」と安倍政権での家族政策との間の整合性を説明し、調整を行ったうえで、株式会社の参入や育児休業期間の3年延長の利益を考える必要があるだろう。

子育て支援が重要であることは多くの政党間で合意可能である。また、サービスの量を拡大させる必要があることも合意可能だろう。こうした合意可能性を活かした継続的な家族政策の進展を考えた場合、株式会社の参入や育休延長より優先すべきことがある。■

《参考文献》

- 千田航 (2011) 「ライフスタイル選択の政治学—家族政策の子育て支援と両立支援—」宮本太郎編著『福祉政治(福祉+α 第2巻)』風行社、pp.238-263。
- 宮本悟 (2008) 「フランス家族手当制度における所得制限の見直し—普遍主義への回帰—」『中央大学経済研究所年報』第39号、pp.77-91。
- Steck, Philippe (2005) « Les prestations familiales », dans Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La Sécurité Sociale: Son Histoire à travers les Textes Tome IV-1981-2005*, chirat, pp.137-189.