

フランス:「戦略」を欠いた社会的投資

千田 航

北海道大学法学研究科助教

本号の特集のなかでも述べられているように、社会的投資戦略を具体的に実現していくための重要な政策として女性の就労支援や子育て支援、子どもの教育への投資が挙げられる。本稿ではフランスを取り上げ、これらの政策領域で社会的投資戦略が果たす役割を考えてみたい。

女性の就労に関して、フランスでは早い時期から女性の労働力率の高さがうかがえる。1950年代初頭の既婚女性の労働力率はフランスで32.5%であるのに対し、ドイツが25.0%、イギリスが22.5%、スウェーデンが14.5%であった (Morgan 2006 : 71)。

子育て支援に関する2009年のデータでは、フランスは4.0%にわずかに届かないもののアイルランド、イギリス、ルクセンブルクに次ぐ家族関連支出の対GDP比が高い国として位置づけられる (OECD 2014)。また、家族給付の歴史は古く、1939年にはすべての就労者を対象とした家族手当が給付されていた。社会保障の主要3部門は医療、年金、家族であり、現在でも家族給付はフランス社会保障

の大きな柱のひとつである。

最後に子どもへの教育投資では、早期から3-6歳向けの教育投資を行っている。フランスでは主に3-6歳が通う幼稚園 (écoles maternelles) が1970年代に広く利用可能なものとなっていった。1985年の段階で93.3%、1996年には99.9%の3歳児が幼稚園に入学しており、ほぼすべての3歳児が初等教育を受けていることになる (Martin et al. 1999 : 142-143)。また、1996年には36.1%の2歳児が幼稚園に入学しており、OECDの調査に現れるフランスの3歳児未満の保育施設利用率を押し上げている。

このようにフランスで展開される政策の一部を取り上げてみると、現在の社会的投資戦略が浸透するよりも早期に政策の発展がみられる。それでは、これらの政策は社会的投資戦略として十分なもののだろうか。本稿では社会的投資戦略の議論からフランスの評価について整理し、主要な保育方法である認定保育ママを事例にフランスの社会的投資戦略の現状をみていきたい。

社会的投資戦略におけるフランスの評価

まず、積極的労働市場政策をみていくと、1980年代以降、失業者や貧困者に対して就労を含めた社会への幅広い「参入 (insertion)」を強調する最低所得保障の拡大が指摘できる (Bonoli 2012 : 192-200)。

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。

1988年に導入された参入最低所得(RMI)は福祉と就労を結びつけるための最低所得保障制度であった。しかし、RMIは十分に就労と結びつかなかったため、2009年に活動連帯所得(RSA)へと再編された。RSAは就職後も手当が継続して支給されるほか、就職したために世帯収入が減少することがない制度となり、より明確に福祉と就労を結びつけるための最低所得保障制度となった。このように最低所得保障制度は社会的投資戦略の一部として積極的労働市場政策のなかに位置づけられ、フランスは徐々に福祉と就労を結びつけるアクティベーションを志向するようになったといえる。

つぎに、女性の就労支援と子育て支援への評価についてみていこう。モーガンは2000年代の女性雇用のアクティベーションとジェンダー平等、ケアの質から各国の社会的投資を評価した(Morgan 2012)。その結果、フランスはノルウェーやスウェーデンと並んで「パイオニア」として位置づけられ、同じ大陸ヨーロッパのドイツやオランダ、アングロサクソン諸国のイギリスやオーストリア、南ヨーロッパのイタリアやスペインよりも社会的投資が進んでいるとされた。

ただし、フランスはノルウェーやスウェーデンとはやや異なる評価となっている。スウェーデンやノルウェーは、女性の育児休業期間の長さや職域や男女間の賃金格差があるものの、ケアサービスや親が子どもをケアする時間の拡大を推進してきた。その一方で、フランスは3-6歳向けの幼稚園の整備において「パイオニア」であるが、3歳未満の早期教育や質の高いケアの提供は不十分であり、2008年時点で公的な保育所を利用する3歳未満の子どもは8%に過ぎなかった(Morgan 2012: 157-158)。2歳になれば幼稚園の利用が増えるため早期教育が可能になるが、幼稚園に入園しない場合や2歳に至るまでにかに質の高いケアを確保するのが課題となる。また、1950年代初頭に既婚女性の労働力率が高かったフランスだが、2009年には3年までの育児休業期間の長さやフルタイム労働の不安定化を招くという理由でのパートタイム労働の一般化への抵抗によって母親

の雇用は「中位達成者(middle achiever)」と評価されるまで後退した。さらに、長期の育児休業期間の保障によって低熟練の女性労働者が労働市場から退出する一方で、高熟練・高所得の女性労働者はベビーシッター(在宅保育者)やその雇用のための給付を利用でき、結果的には労働市場の階層化・二極化を招いているという指摘がある(Morel 2007: 635)。

以上の2つの政策領域をみると、積極的労働市場政策が福祉と就労を結びつけるアクティベーション志向へと発展しているのに対して、女性の就労支援や子育て支援は「パイオニア」として位置づけられながらも3歳未満への子育て支援を中心に不十分であることがわかる。

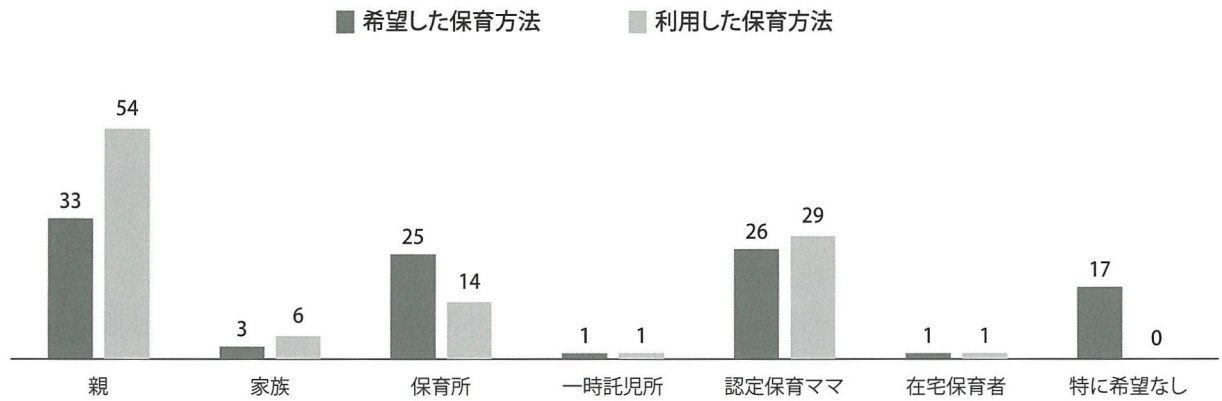
なお、これらの改革はイギリスなどとは異なり、右派左派の政治アクターによる社会的投資戦略の方向性の違いとしては現れていない。この背景には、1996年から社会保障費が法律として議決されるようになったことが挙げられる(尾玉 2010: 75)。社会保障財政の管理が労使から国家に移行することで社会保障財政の健全化が優先すべき課題となった結果、右派左派ともに社会保障政策の選択肢が狭まり、政策対立軸が収斂したと考えられる。

フランスの不安材料

以下では具体的にフランスで主要な保育方法になっている認定保育ママを取り上げ、これからのフランスが社会的投資戦略を展開する際の改善点について掘り下げたい。

認定保育ママは120時間の研修によって得られる子育ての資格であり、契約を結び保育ママの自宅で親から預かった子どもを養育する制度になっている。現在、認定保育ママの数は2009年末およそ42万4,000人となっている(Borderies 2011: 53)。1990年の時点で認定保育ママの数は13万2,000人であり、約20年で30万人の認定保育ママが増加したことになる。親が認定保育ママを利用する際には「保育方法自由選択補足手当」が給付され、認定保育ママを利用する親に対して

図1 2013年新学期時に希望した保育方法と利用した保育方法(%)



注： フランスで6ヶ月から1歳までの子どもをもつ親へのアンケート。
 出典：CNAF 2013：2より筆者作成。

認定保育ママの報酬や社会保険料の一部が補償される。こうした制度は1990年代以降整備され、認定保育ママの急増を後押しした。

認定保育ママ制度は働く女性のニーズに沿って保育方法の選択肢を拡大させた点で評価できる。しかし、社会的投資戦略から認定保育ママ制度をみていくと不安な点も浮上する。

第一に、認定保育ママの急増が安価な労働力としての保育ママを労働市場に供給したことが挙げられる。2007年から2008年の職業別月額賃金の中央値をとると、教師が2,050ユーロ、看護師が1,910ユーロ、民間一般事務職が1,370ユーロ、家政婦が1,150ユーロであるのに対して認定保育ママは1,000ユーロとなっており、保育ママの賃金は最低ランクに位置している（宮本 2011：305-306）。宮本によれば、保育ママの3分の1は50歳以上、2分の1は45歳以上であり、認定保育ママ制度は女性が労働市場で働くための社会的投資の役割を果たしていると言える。しかし、月額賃金をとれば、認定保育ママは安価な労働力として労働市場に供給されており、認定保育ママを利用する親と利用される認定保育ママとの間に賃金格差が存在している。長期的な課題として、認定保育ママの賃金水準の向上が働く女性の保育方法の選択肢を拡大させるうえでも認定保育ママの就労状況を改善するうえでも重要になってくるだろう。

第二に、認定保育ママの急増によって保育所の増設が抑制され、特に2歳未満に対する早期教育や質の高いケアの提供が不十分となっていることが指摘できる。フランスでは最長3年の育児休業給付や認定保育ママへの家族給付の充実によって親や保育ママが主要な保育方法となっている。図1は2013年の新学期時点で6ヶ月から1歳の子どもに対して親が希望する保育方法と実際に利用した保育方法を示している。実際に利用した保育方法をみると54%が親であり、29%が保育ママを利用している。しかし、親が実際に希望している保育方法は保育所が多くなっており、希望しても入所できない保育所の実態が読み取れる。認定保育ママ制度は120時間の研修によって資格を得た認定保育ママが自宅で保育する制度であり、より専門的な教育を受けた保育士が保育する場合と比べて保育の質が十分ではない可能性が高い。このことは資格を持たない親が保育する場合にも同様の可能性を指摘できる。こうしたことを考えれば、教育機関である幼稚園でもなく、保育士がいる保育所でもない、親や認定保育ママによる1歳未満の保育が主流となっているフランスでは、早期教育や質の高いケアによる人的投資が十分ではないといえよう。これを改善するためには認定保育ママの保育の質の向上や保育所の増設などを行う必要がある。

「戦略」のある日本の子育て支援に向けて

フランスは最低所得保障においても子育て支援においても社会的投資戦略の「パイオニア」として評価されるべき存在である。しかし、子育て支援に関しては認定保育ママに関連するケアの質の問題など不安材料もある。これまでの議論をまとめると、フランスは早くから社会的投資に向けた政策を実施してきており、日本よりも進んでいるものの、現在の社会的投資戦略とは違い、「戦略」を欠いて先駆的に社会的投資を発展させてきたといえるだろう。

日本では2015年4月から7,000億円を投入して子ども・子育て支援新制度を実施する予定である。この予算は保育所や認定こども園、小規模保育等への給付などに活用されることになる。子ども・子育て支援新制度が子どもや女性のための社会的投資となるかは未知数だが、社会的投資「戦略」をもって制度設計をしたならば日本はフランスを超える子育て支援の国になるかもしれない。子育て支援の手法や戦略のあり方など、フランスから学ぶべきことは多い。■

《参考文献》

Bonoli, Giuliano (2012) “Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship,” Morel, Natalie, Palier, Bruno, and

Palme, Joakim (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, pp.181-204.

Borderies, Françoise (2011) *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans en 2009: Enquête annuelle auprès des services de PMI*, DREES.

CNAF (2013) “Baromètre du jeune enfant 2013,” *l'e-ssentiel*, No.140.

Martin, Claude et al. (1999) “Caring for Very Young Children and Development Elderly People in France: Towards a Commodification of Social Care?,” Jane Lewis(ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate, pp.139-174.

Morel, Nathalie (2007) “From Subsidiarity to ‘Free Choice’: Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands,” *Social Policy & Administration*, Vol.41, No.6, pp.618-637.

Morgan, Kimberly J. (2006) *Working Mothers and the Welfare State: Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States*, Stanford University Press.

Morgan, Kimberly J. (2012) “Promoting Social Investment through Work-Family Policies: Which Nations Do It and Why?,” Morel, Natalie, Palier, Bruno, and Palme, Joakim (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, pp.153-179.

OECD (2014) *OECD Family Database*, OECD (<http://www.oecd.org/social/family/database>).

尾玉剛士 (2010) 「フランスにおける福祉国家の再編—労使自治の衰退と国家の優越—」『ソシオロギス』No. 34, pp.65-84.

宮本悟 (2011) 「フランス認定保育ママ制度の沿革と現況」『経済学論纂』第 51 巻、第 1・2 合併号、pp.297-307.

