

フランスにおける子どもの貧困対策

小 澤 裕 香

フランスでは2000年代以降、子どもの貧困に関する議論や対応策がとられるようになった。本稿は、フランスにおける子どもの貧困の実態とその対応策の特徴を、貧困の実態把握や反貧困計画を検討することを通じて明らかにした。子どもの貧困把握は、貧困問題に関する議論の進展とともに、所得の欠如という「貧困世帯に暮らす子ども」という視点から、貧困世帯に属するかにかかわらず、住宅、教育、キャリア形成、余暇・スポーツ・文化活動などを通じた人とのつながりや社会参画など、子どもの発達環境や子ども自身のニーズに着目した視点へと広がりを見せている。マクロン政権で実施されている貧困対策は、「能力社会」を基盤にした社会的投資という理念のもと、当事者参画、地域資源の活用を組み込んだ体制をとり、また実践内容としては、子どもの基本的人権の保障、特別なニーズをもつ子どもへの対応、保護者支援も含む子育ての社会化といった点に特徴がある。

はじめに

日本では、2008年の「子どもの貧困元年」以降、子どもの貧困に関する議論が活発になった。2009年に子どもの貧困率が公表されると、政治レベルでの議論も大きく前進をみせ、2013年には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定された。そして、子どもの貧困対策の方針を決定する「子どもの貧困対策会議」や、実施状況を評価し改善を提言する「子どもの貧困対策に関する有識者会議」が設置され、実施体制が整えられてきた。

フランスでも2004年に子どもの貧困に関する公式レポートが出されて以降、子どもの貧困に関する議論や政策対応がなされている。フランスでは、相対的貧困者のおよそ半数を30歳未満の子どもと若者（0-17歳が3割、18-29歳が2割）が占めており、子どもと若者に貧困が集中しているのが特徴で、貧困の世代的再生産への対応を迫られている。

フランスの貧困対策は、1988年の労働年齢層への最低生活保障制度（以下、「RMI」¹⁾とす

1) Revenu minimum d'insertion の略。「参入最低限所得」と訳されている。

る)創設以来、1998年の反排除法を経て、医療・雇用・住宅・教育・文化・金融などすべての人の基本的権利へのアクセスを保障するという理念のもと構築されてきた。そして、日本の「子どもの貧困対策会議」や「子どもの貧困対策に関する有識者会議」に相当する「反排除に関する省庁横断委員会」や「反貧困・社会的排除政策に関する国民評議会」といった貧困対策の実施体制は、1990年代後半には整えられた。

このように、日本の場合には子どもの貧困のみを政策対象として制度が構築されているが、フランスの場合には、特定の層のみを対象とするのではなく、すべての人に対する権利保障の観点から貧困対策が実施されている点が大きく異なる。ただし、フランスにおいても、2000年代半ば以降、貧困が子どもと若者に集中的に現れていることが認識されるようになり、とくにマクロン現政権では、子どもと若者にターゲットをあてた反貧困計画が策定されるなど、貧困対策において子どもと若者への優先的対応がみられるようになっている。

上記のようなフランスの貧困対策の枠組みや動向を念頭に、本稿では、フランスにおける子どもの貧困の実態および対応策を検討し、その特徴を明らかにする。

1 章 フランスにおける子どもの貧困の実態把握

フランスにおいて、貧困とみなされる子どもはどのくらいいるのだろうか。貧困の把握は大きく2つに分けられる。第1に、所得水準を相対的にみて把握する方法である。すなわち、相対的貧困率を用いて金銭的な観点から貧困世帯にいる子どもの割合(子どもの貧困率)で示される。第2に、所得の不足を測る以外の方法がある。例えば、子どもの生活環境という観点から、子どものはく奪指標を用いて把握する方法がある。これは、所得の不足からみた貧困世帯にいる子どもかどうかにかかわらず、子どもの具体的な生活ニーズの欠如や経験から子どもの貧困をとらえる非金銭的な貧困把握の方法である。前者だけでなく後者の概念が浸透した現在では、両者は相互補完的に子どもの貧困をとらえる物差しとなっている。本章では、フランスにおける複数の子どもの貧困指標を用いながら子どもの貧困の実態をとらえる。

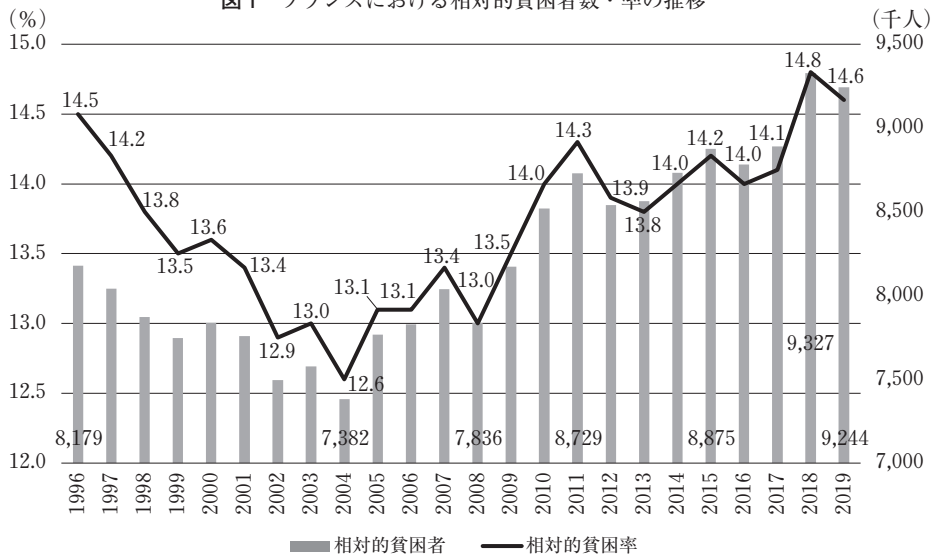
1-1. 金銭的貧困

(1) フランスにおける貧困の諸相

子どもの貧困率を推計する際に用いられる相対的貧困率を用いて、まずフランスにおける貧困状況について確認する。フランスにおける相対的貧困の定義では、貧困ラインを等価可処分所得の中位値の6割としている。

図1はフランスにおける相対的貧困者数と相対的貧困率をみたものである。それによれば、2019年時点で貧困ラインは1,062€(月)で、貧困ライン以下で生活している人は924万

図1 フランスにおける相対的貧困者数・率の推移



(出所) INSEEの『税および社会所得調査』のデータより筆者作成

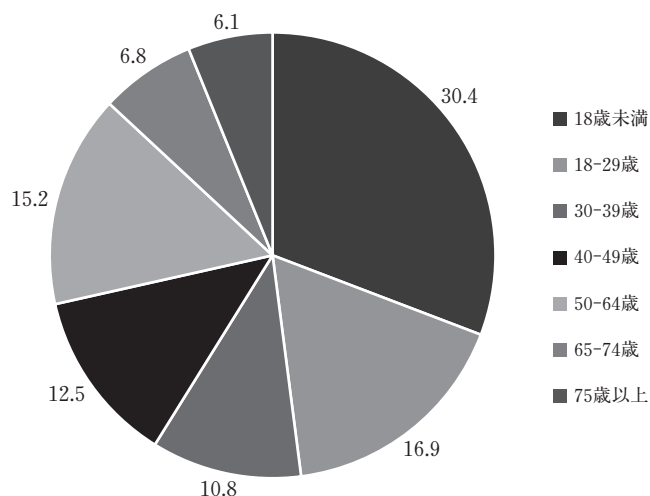
4,000人、貧困率にして14.6%となっている²⁾。推移をみると、1990年代半ばから2000年代半ばまで相対的貧困率は減少傾向にあったが、2004年を境に上昇に転じ、2008年のリーマンショック以降は急激な上昇を経験した。2011年のピークを経て減少をみせるも2013年には下げ止まり、以降緩やかに上昇を続けている。2019年の相対的貧困率は、1996年、2011年のピーク時とらぶ14.6%と高水準を記録している。

フランスで子ども（0-17歳）や若者（18-29歳）の貧困が注目される背景には、第1に、子どもと若者だけで相対的貧困者の半数を占めているということ、第2に、相対的貧困率を年齢別でみた場合、子どもや若者の相対的貧困率が他の年齢層と比較して突出して高いという2つの無視できない深刻な事態がある。

第1の点を説明したのが図2である。図2は、相対的貧困者を年齢別にその構成割合をみたものである。924万4,000人いる相対的貧困者のうち、18歳未満の子どもが30.4%、18歳から29歳の若者が16.9%で、30歳未満だけで相対的貧困者のおよそ半数を占めていることがわかる。他方で、65歳から74歳は6.8%、75歳以上は6.1%と相対的貧困者のうち高齢層は合わせて1割強でしかない。すなわち、フランスにおける貧困者とは圧倒的に子どもおよび若者

2) フランスでは貧困ラインを等価可処分所得の6割と定めて貧困率を算出しているため、5割で貧困ラインを設定している日本と比較する際は注意が必要である。なお、等価可処分所得の5割を貧困ラインとした場合のフランスの相対的貧困者数は526万3,000人、相対的貧困率は8.3%であり、日本の貧困率（15.4%（旧基準））と比較して2分の1程度となっている。

図2 年齢別相対的貧困者の構成（2019年，％）



（出所） INSEEの『税および社会所得調査』のデータより筆者作成

にそのリスクが降りかかっているのである。

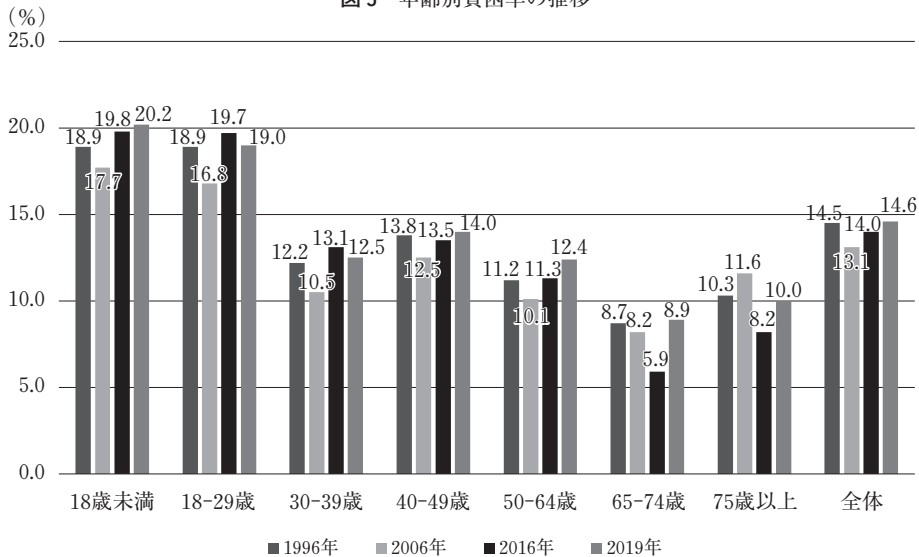
また、第2の点を説明したのが図3である。図3は年齢別の相対的貧困率を、1990年代後半以降の推移（1996年、2006年、2016年、2019年）も含めてみたものである。この図から言えることは、子どもおよび若者の相対的貧困率は、一貫して他のどの年齢層よりも突出して高いということである。すなわち、2019年時点で、全体の相対的貧困率が14.6%であるのに対して、18歳未満は20.2%、18歳から29歳は19.0%となっており、65歳から74歳の8.9%や75歳以上の10.0%と比べて、18歳未満の子どもがおおよそ2倍という高い貧困リスクを負っている。

しかも、1990年代後半以降その構造は大きくかわっていない。1990年代後半以降の相対的貧困率の推移をみると、全体で13%から14%台で推移しているのに対して、18歳未満の子どもについては17%から20%台、18歳から29歳の若者については16%から19%台と一貫して全体よりも高い水準で推移している。

これに加えて、子どもの貧困の継続性も懸念されている。例えば、相対的貧困者のなかで過去3年間に少なくとも2回、貧困ライン以下を経験した人の割合（貧困の固定化率）は、全体に比べて子どもの方が高いという結果であった。すなわち、貧困の固定化率は全体が7.0%であるのに対して、子どものそれは9.7%（2012年）となっているのである。この数値は2014年では11.0%と上昇しており、貧困の固定化が進んでいる³⁾。このように、フランスに

3) Gelot, D. & J-L. Outin (2017: 20-21).

図3 年齢別貧困率の推移



(出所) INSEEの『税および社会所得調査』のデータより筆者作成

における貧困リスクは若者とくに子どもに強く現れているといえる。

(2) 子どもの貧困

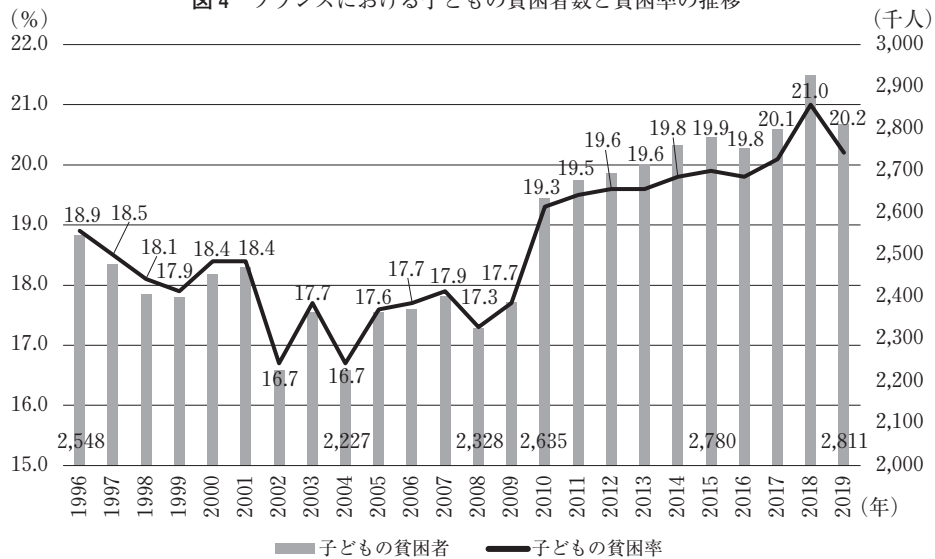
図4はフランスにおける子どもの貧困者数と子どもの貧困率の推移を示したものである⁴⁾。子どもの貧困の推移をみると、1990年代後半以降の減少期と2004年以降の上昇期の2つの局面がある。すなわち、1996年の254万8,000人(18.9%)から、増減はありながらも2004年には222万7,000人(16.7%)まで低下した。2004年以降は上昇し、とくに2008年から2010年の2年間だけで子どもの貧困率は17.3%から19.3%へと急上昇した。それ以降も緩やかではあるが上昇を続け、2019年現在では281万1,000人(20.2%)と高止まりしている。なお、通常、貧困率は再分配後の所得で測るが、再分配前の所得で推計された貧困率では子どもの貧困者は3割強にまで膨れ上がる⁵⁾。そのことをふまえるとフランスでは、再分配政策が機能していないわけではないが、少なくとも、1990年代後半以降少なくとも一定数の子どもの貧困が恒常的に存在してきたといえる。

それでは、貧困な子どもに該当する子どもの特徴はどのようなものか。それらを示す利用可能なデータは少ないが、いくつかのデータから表1を作成した。表1は2018年において貧

4) 貧困ラインを等価可処分所得の5割とすると、子どもの貧困者数は160万4,000人、子どもの貧困率は11.6%(2019年)となる。貧困ラインを等価可処分所得の5割としている日本の貧困率(13.5%, 2018年)と比較すると日本の方が1.9%高い。

5) Gelot, D. & J-L. Outin (2017: 20).

図4 フランスにおける子どもの貧困者数と貧困率の推移



(出所) INSEEの『税および社会所得調査のデータ』より筆者作成

困な子どもとみなされた292万8,000人を、年齢別、世帯内の子どもの人数別、親の就労状況別に一覧にまとめたものである。

第1に、貧困な子どもの年齢構成比をみると、6歳から10歳の年齢層で3割弱（28.4%）と最も多くを占める。ちょうど小学生に当たる年齢である。次に中学生に相当する11歳から14歳層が多く、その構成比は22.0%となっている。すなわち貧困な子どものうちの半数が小中学生ということになる。第2に、いずれの年齢層の貧困率も20%を超えており、どの年齢層であってもおよそ5人に1人の子どもが貧困状態にあるということである。とくに22%を超える貧困率となる年齢層は3歳から5歳（22.0%）と15歳から17歳（22.6%）である。第3に、世帯内の子どもの人数別でみると、貧困な子どもは兄弟姉妹が多いことがわかる。すなわち、1人の場合の貧困率は15.5%であるが、3人の場合には24.3%、4人以上では40.3%、5人以上では54.7%と人数に比例して高くなり、3人以上になると全体の子どもの貧困率の21.0%を超える。第4に、貧困世帯の子どもの親の大半は就労しているということである。世帯内に就労者がいない世帯は、就労者が1人もいないカップル世帯（8.9%）と就労者がいないひとり親世帯（23.5%）と合わせて3分の1程度である。つまり、3分の2は就労世帯である。

これまでみてきたように、相対的貧困の考え方に基づいて子どもの貧困を多面的に検討することができる。しかしこの貧困把握の方法は、世帯内の所得分配が等しく行われることが前提になっているため、家庭内の実際の分配状況にまで踏み込んで実態が把握できないとい

表1 貧困な子どもの特徴 (2018年)

	子どもの貧困者数 (千人)	構成比 (%)	貧困率 (%)
全体	2,928	100.0	21.0
年 齢 別			
0-2歳	397	13.6	20.3
3-5歳	520	17.8	22.0
6-10歳	831	28.4	20.4
11-14歳	645	22.0	20.3
15-17歳	535	18.3	22.6
世帯内の子どもの人数別			
1 人	423	14.4	15.5
2 人	979	33.4	15.6
3 人	804	27.5	24.3
4 人	470	16.1	40.3
5 人以上	251	8.6	54.7
親の就労状況別			
カップル	1,664	56.8	15.4
両親就労	335	11.4	4.6
1 人就労, 1 人非就労	1,067	36.4	36.3
両方とも非就労	262	8.9	41.7
ひとり親	1,114	38.0	40.5
就労	426	14.5	22.7
非就労	688	23.5	78.5
そ の 他	150	5.1	35.3

(出所) INSEE の「税および社会所得調査」のデータより筆者作成

う問題点がある。次節では非金銭的貧困把握によって補完される貧困指標を用いて子どもの貧困の実態をみていく。

1-2. 非金銭的貧困

(1) 子どものはく奪指標

非金銭的な貧困指標として「子どものはく奪」指標で貧困を測る方法がある。子どものはく奪とは、子どもが貧困家庭に属しているかにかかわらず、子どもの具体的な生活面から理解しようとするアプローチで、子どもにとって広く普及しているニーズや体験の欠如をカウントするものである。相対的貧困とは異なり、ニーズが充足「できるか」「できないか」によって測るもので、いわば絶対的に把握される指標とすることができる。また、その社会に根付いている子どもの社会生活に必要なものの所有や活動を享受できないことが貧困と認識

されるため、具体的な困難から把握する方法は具体的な政策へとつながりやすいという側面ももつ。

そもそも「はく奪」指標は、広く普及している生活・文化様式からの排除をはかるもので、大人向けに開発されてきた指標である。フランスでは2004年から「生活環境の貧困」(la pauvreté en condition de vie)という4領域27指標のはく奪指標を開発し、非金銭的な貧困を測定してきた。しかし、これらの指標は直接子ども自身の社会生活をとらえた指標ではないため、子ども向けのはく奪指標が開発されてきた。

表2は、EUが2009年に子どものはく奪指標を考案して以降、改良が重ねられている子どものはく奪指標である。これは4つの生活領域にまたがる合計18項目の指標で構成されている。4つの生活領域は子どもの具体的なニーズに直接にかかわる項目として、「基本的ニーズ」「余暇と社会的なつながり」「教育」から、また、間接的に影響する領域として、「世帯の困難」から構成される。「世帯の困難」の領域は子どもへの影響は間接的だが、子どもの暮らす世帯の状況も無視しえないとして設定されている。なお、EUの子どものはく奪調査の対象となる子どもの年齢は1歳から16歳未満となっている。

各領域をみていくと、「基本的ニーズ」の領域では、衣食に係る4つの項目が設定されている。例えば、9%の子どもは新しい服が買えず、5.2%の子どもは2足のサイズの合った靴が所有できないというように、経済資源の不足によって充足できない具体的なニーズが把握される。なお、「基本的ニーズ」が1つでも満たせない子どもの割合は12.2%となっている。

また、「余暇と社会的なつながり」の領域は6項目から構成され、全18項目あるうちの3分の1を占めており最も多い。この観点からみて子ども期の生活で最も重視されている領域といえる。具体的には、遊ぶための道具の所有や、ヴァカンスという生活文化を享受できているかどうかなどが取り上げられる。また、スポーツや楽器のレッスンなど日本でいうところの「習い事」に近いような項目もあるが、子ども期に享受すべきこととして余暇活動への参加が重要視されていることの現れであるといえる。この領域で最も多くの子どもができないと回答した項目は、該当者の多い順に「スポーツや楽器などの演奏など定期的な余暇活動への参加」(11.8%)、「少なくとも年に1週間のヴァカンスに出かける」(6.3%)、「友人を招待して遊んだり食事をする」(5.4%)となっている。

さらに、「教育」領域についての項目数は3つで、4領域で最も少ない。授業料などのいわゆる教育費が基本的には国の負担であることが背景にあるとみなされる。とはいえ、日本と同じように費用が家庭負担となる「費用徴収のある学校の課外活動への参加」(4.7%)や「家に勉強や宿題をする適切な場所」の確保(4.1%)など学びを保障する総合的な観点から評価される。

表2 フランスにおける子どものはく奪(2014年)

13のはく奪指標 (具体的な困難)	いいえ	はい		子どもの年齢			子どもの数		
		経済的 理由	その他 の理由	1-5 歳	6-10 歳	11-15 歳	1人	2人	3人 以上
基本的ニーズ	79.4	12.2	8.4	8.6	11.8	14.2	9.6	10.2	17.2
お古ではなく新しい服の購入	89.7	9	1.4	7.4	8.9	9.7	7.3	7.3	12.8
2足のサイズの合った靴の所有	93.4	5.2	1.3	3.3	4.6	6.6	2.7	4.8	7.5
新鮮あるいは冷凍の果物と野菜の摂取(1日に1度)	92	2.7	5.3	1.9	1.8	3.8	2.5	1.6	4.9
肉、鶏肉、魚(ベジタリアンはそれに代わるもの)の摂取(1日に1度)	96.6	2.3	1.1	1.2	1.8	3.3	1.4	1.7	4
余暇と社会的つながり	46.8	16.8	36.4	11.6	16.2	19.5	11.5	14.4	23.8
自転車やローラースケートなど外遊びの遊具	96.1	1.8	2.1	0.7	1.2	2.7	1.1	1.3	3.1
積み木やボードゲームなど室内遊びのおもちゃやゲーム	98.3	1	0.6	0.3	0.9	1.5	0.2	0.8	1.9
少なくとも年に1週間のヴァカンスに出かける	68.2	6.3	25.6	5.3	5.5	7.2	4.4	4.9	9.7
友人を招待して遊んだり食事をする	84.4	5.4	10.3	3.4	5.3	6.4	4.2	4.1	8.1
誕生日や祭日のお祝い	86.5	2.5	11.1	1	2.3	3.3	1.3	1.7	4.5
スポーツや楽器の演奏など定期的な余暇活動への参加	85.5	11.8	2.8	6.6	11.4	14.6	8.8	9.5	17.6
教育	71.7	8.1	20.3	2.6	9.3	9.7	3.7	5.2	15.5
年齢にあった本が家にある	97.5	1.2	1.3	0.8	0.8	1.7	0.7	0.7	2.4
費用徴収のある学校の課外活動への参加	89.9	4.7	5.4	0.7	3.7	7.3	2.8	2.7	9.4
家に勉強や宿題をする適切な場所	88.3	4.1	7.6	1.6	6.4	3.7	1	2.4	8.9
世帯内の困難	65.4	34.6		32.2	35.0	35.4	36.3	29.2	42.6
家を適温を保つことができる(経済的に)	94.8	5.2		3.8	4.2	6.5	5.8	3.8	6.9
インターネットへの接続	95.3	3	1.7	2.7	3.7	2.6	4.1	2.3	3.6
車の所有	94.8	1.2	3.9	2.3	1.4	0.6	1.9	1.3	0.6
壊れた家具を買い替える(経済的に)	71.9	28.1		25	28.4	29.4	27.8	24.5	34.3
借金、家賃、公共料金の支払いの遅延(過去12カ月以内)	85	15		14.8	14.6	15.3	16.1	10.9	21.4

(出所) Burricand, C. & F. Gleizes (2017)pp. 40, 42をもとに筆者作成

(注) データはInseeの『収入と生活環境統計』

(表の読み方) 1歳から15歳の子どもの9%が、少なくとも1人の子どもが経済的理由で新しい服を買うことができない世帯に所属している。1歳から15歳の子どもの12.2%が、少なくとも1人の子どもが基本的ニーズのはく奪に該当する世帯に所属している。

このように子どものニーズを直接測る領域から子どものはく奪指標をみると、領域ごとに8.1%から16.8%と幅はあるが1割前後の子どもがはく奪状態にあるといえる。

最後に、「世帯内の困難」の領域では、5つの項目が設定されている。家賃や公共料金の未払いに加え、壊れて使えなくなった家具が買い換えられるか、家を適温に保つことができるかなど住環境が重視された項目からなっている。

以上の4つの生活領域の指標は、世帯内の子どもの年齢や子どもの数によって特徴的な傾向を見せる。すなわち、世帯内の子どもの年齢が高くなるほど、はく奪項目に当てはまる子どもが増えるという傾向がうかがえる。例えば、「基本的ニーズ」の領域では、子どもの年齢が1歳から5歳では8.6%の子どもがはく奪に該当するが、11歳から15歳では14.2%と2倍程度増える。また「世帯の困難」を除く領域ではいずれも6歳以上になると該当率が高くなる。

また、子どもの数別でみると、世帯内の子どもの数が多いほど、はく奪項目に該当する子どもが増える傾向があるが、とくに3人以上でははく奪に該当する子どもが2人以下よりもより増える。例えば「基本的ニーズ」の領域では、子ども1人であれば9.6%であるが、3人以上であれば17.2%と約2倍程度増える。とくに最も高いはく奪率を示す「余暇と社会的なつながり」の領域では、子ども1人の場合は11.5%であるが、3人以上では23.8%となる。

(2) 貧困の経験

貧困が子どもたちにどのような影響を与えているのかという質的研究も進められている。例えば、2009年から2016年にかけてフランス北部で、27人の子どもを含む50人を対象に行われたエスノグラフィック調査では、過密な住宅での日常生活が、大人にとっては大人2人で共有する時間が少なく親密さの欠如を生み、また、子どもたちにとっては、宿題や睡眠のための独立したスペースがないこと、住環境が原因によるアレルギー発症をひきおこすなどが明らかになっている⁶⁾。また、収入の不足によって、世帯内で限られた資源をどう分配するかにおいて、子ども間での嫉妬や緊張感などの軋轢が生じたり、より成功しそうな子どもにより多くを与える選択をしている場合も認められることなどが明らかにされている。このように、子どもに焦点を当てた貧困の具体的な経験という観点からも貧困の実態把握が進められるようになっている。

1-3. 金銭的貧困と非金銭的貧困の関係性

INSEE (2021) は、金銭的貧困（ここでは貧困ラインを等価可処分所得の50%と定義）とはく奪（EUの物質的社会的はく奪指標である13指標のうち、5つ該当すると貧困とみなさ

6) Stettinger, V. & M. Danet (2021).

れる)の重なり合う人を「極貧 (la grande pauvreté)」と定義し、より困難が凝縮した層として金銭的貧困と非金銭的貧困の関係性をとらえている。フランスでは2018年190万人(2.4%)いると公表されている⁷⁾。そして、190万人の重複者のうち35%(61万人)が18歳未満の子どもで、7%の高齢者よりも5倍も多いことが指摘される。この数値は2010年以降大きな変化がない。なお、フランスで「極貧」というと、RMI創設に大きな役割を果たしたレポートを執筆したウレザンスキーの定義が想起する。すなわち、「生活のいくつかの領域に影響を与え、持続的になり、予見できる将来に自分の権利を自分で回復する可能性を損なう」状態で、「人々は逃れるために持っていたはずの資源を使い果たした状況に置かれている」人たちのことを指す⁸⁾。

このように金銭的貧困と非金銭的貧困の重複に目を向ける研究がある一方で、はく奪状態が必ずしも金銭的な貧困と関係ない人にも起こりうることを示唆する研究もみられる。例えば、2011年にフランスで生まれた1万8,000人以上の子どもたちを対象とした「フランス子ども時代縦断調査」(Elfe コホート)をもとに、相対的貧困の測定と生活環境の貧困へのアプローチを用いて、幼少期の子どもの貧困について、より正確に明らかにしようという試みがなされている⁹⁾。この追跡調査の分析結果から、金銭的な貧困とはく奪(生活環境の貧困)は必ずしも一致しないことが指摘されている。すなわち、貧困とはみなされずに低所得世帯で暮らす子どももいる一方で、所得の高い世帯の子どもでも、生活環境の点では貧しいと判断される場合があることを示唆している。

1-4. 小 括

1章では、複数の貧困指標を用いて、子どもの貧困の実態把握を試みた。金銭的にみた場合、フランスでは現在5人に1人の子どもが貧困状態にある。そしてこの状態は少なくとも2000年代半ば以降大きく改善することなく進展している。さらに、1割前後のはく奪状態にある子どもも存在し、また金銭的貧困と非金銭的な貧困が重なる「極貧」といったより困難が集中し継続する子どもが多く存在することも確認されている。

このように複数の指標で子どもの貧困を把握する試みがとられているが、これら既存の調査では把握しきれない貧困な子どもたちの存在も指摘されている。例えば、家のない子ども、宿泊施設で暮らす子ども、不法移民の子どもやスラム街で暮らす子どもなど「見えない」子どもたちの存在である¹⁰⁾。また、近年フランス国籍をもたない孤児や、社会的養護の

7) INSEE (2021 : 60).

8) INSEE (2021 : 55).

9) Castillo, Rico B., M. Leturcq & L. Panico (2019).

10) Damon, J. (2018).

もとで暮らす子どもたちも増えており、彼らは貧困統計上には現れない存在である¹¹⁾。

2 章 フランスにおける貧困対策と子ども

前章では、フランスにおける子どもの貧困の実態を明らかにしてきた。本章では彼らに対する対応策を検討する。はじめにで述べたように、フランスではオイルショック以降、失業が長期化するなかで労働年齢層の貧困が社会問題化したことをうけ、1980年代後半以降、貧困対策の実施体制がつくられてきた。まず、フランスにおける貧困対策の国家的対応の枠組みを概観したうえで、フランスの貧困対策の特徴を主に反貧困計画の内容を概観しながら明らかにしていく。

2-1. フランスにおける貧困対策の実施体制

まず、貧困対策の実施体制について、国レベルの主要な機関に限定してその枠組みを説明する（図5）。反貧困計画の策定やその実施等、貧困対策をつかさどる国の責任機関は、1998年の反排除法により設置された「排除に抗する省庁横断委員会」（以下、「CILE」¹²⁾とする）である。首相が議長を務め、関係閣僚で構成される省庁横断的な方針決定機関である。

反排除法は、反排除のための3つの原則を採用している。第1に、すべての人に対する基本的権利への効果的なアクセスの保障である。排除とは、あらゆる領域からの排除、例えば雇用、健康、住宅、最低所得、余暇と文化、金融、教育など多面的な生活領域が想定される。第2に、多面的な視点をもつ個々の困難や必要に応じた総合的な視点での支援が実施されることである。第3に、政策主体間のパートナーシップと困難な人の参画を大事にすることである。CILEが採択する各政権の反貧困計画は、こうした上記原則を踏まえて作成される。

反貧困計画の策定や実施、評価等において政府に対して助言する組織として「反貧困と社会的排除に関する国民評議会（以下、「CNLE」¹³⁾とする）がある。労働年齢層を対象とした最低生活保障であるRMIが創設されたのを機に、首相のもとに設置された機関である。貧困対策を担う機関としては最も古いものとなる。

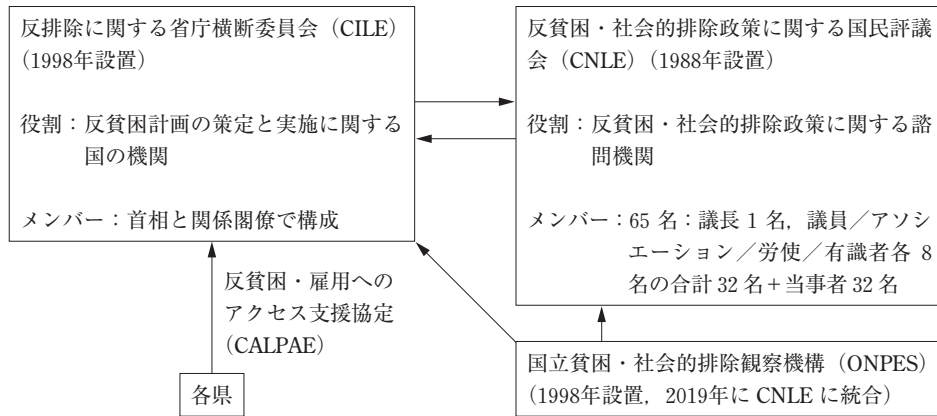
CNLEの役割は、第1に、貧困や社会的排除に関する政策全般について政府へ助言を行うこと、第2に、公権力、アソシエーション、社会的パートナー（労使団体）、貧困と社会的排除に関する団体やその代表者、そして貧困を経験している当事者を含めた協議の場を保障すること、第3に、貧困と社会的排除との闘いや参入（insertion）に関する法律や規則の草

11) フランスの社会的養護については小澤（2021）を参照されたい。

12) Comité interministériel de lutte contre les exclusions の略。

13) Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale の略。

図5 フランスにおける貧困対策の実施体制



(出所) 筆者作成

案や活動計画について首相からの諮問を受けたり、また、政府のメンバーがCNLEに意見を求めた場合にそれに応じること、第4に、CNLE自らが貧困と社会的排除との闘いを前進させるような政策提案を公権力に対して行うこと、である¹⁴⁾。これらの役割は、CNLEが定例会の開催やワーキング・グループの活動を行い、「意見書」や「レポート」の提出として遂行している¹⁵⁾。

また、貧困調査や指標の開発・普及の面からCILEやCNLEを補佐する機関として、「国立貧困社会的排除監察機構」(以下、「ONPES」¹⁶⁾とする)がある。ONPESは1998年の反排除法の制定の際にCILEとともに創設された組織で、毎年政府とCNLEに対して貧困統計に関する情報収集や貧困の実態を報告してきた。2019年にONPESはComité scientifique permanentに改編したうえでCNLEに統合されたため、貧困調査研究や指標開発のモニタリングはCNLEの役割として引き継がれている。

以上、貧困対策の実施体制の枠組みをみてきたが、貧困対策の実施体制として特筆すべき点は、CNLEの構成メンバーの半数が貧困の当事者から構成されるということである。CNLEのメンバーは、評議会議長1名を含む65名のメンバーで構成されている。その内訳は、8名の国・地方議員や地域の社会事業団体の代表者、8名の関連するアソシエーション

14) CNLEのHP参照 (<https://www.cnle.gouv.fr/les-missions-du-cnle.html> 2022年5月8日最終確認)。

15) 2020-2021年に立ち上がっているワーキング・グループは「住宅」「社会的職業的参入への同伴」「機会の平等」の3つである。

16) Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion social の略。

団体の代表者、8名の社会的パートナーの代表者、8名の有識者、そしてメンバーの半数にあたる32名の貧困や不安定な生活を経験している当事者（貧困対策の制度利用者）で構成される¹⁷⁾。CNLE 創設当初こそ、そのメンバーは各省庁の大臣や国や地方の議員などの意思決定者に限られていたが、2012年6月から8名の当事者が実験的にメンバーに加わり、その後2013年に正式にメンバーになると人数が拡大されてきた。このように、社会政策決定の場における当事者参加が貧困対策においても実現している¹⁸⁾。当事者はおよそ月に一度開催される全員参加の定例会に参加する。

以上が国レベルでの貧困対策に係る中心組織となる。なお、各県は、国の反貧困計画に基づいた各県独自の反貧困計画を立てたうえで、国と「反貧困・雇用へのアクセス支援協定」（以下、「CALPAE」¹⁹⁾とする）を結ぶことにより、予算が確保されその実施が担保される。

2-2. 反貧困計画と子どもの貧困

はじめにでも述べたように、フランスで子どもの貧困問題が議論されるようになったのは2000年代初頭のことである。子どもの貧困に関する議論がフランス国内で起こったのは、1990年代後半のブレア政権が行った子どもの貧困対策の影響が大きいとされる²⁰⁾。同時にこの時期、EU、OECDそしてUNICEFのシンクタンクであるInnocenti研究所が子どもの貧困に関する研究成果を出したこともフランスでの議論を活発にしたとされる²¹⁾。

こうした背景を踏まえ、2000年代以降の各政権の反貧困計画を概観しながら、反貧困計画において子どもの貧困問題にどのような対応がなされようとしたのかを検討する。

(1) シラク政権（2002-2007年）

シラク政権は就任した翌年の2003年3月に、反貧困計画を発表した²²⁾。これは5つの柱から構成されるものである。第1に、権利や市民権へのアクセスを効果的なものにする、第2に、住宅へのアクセスの改善や供給の多様化、第3に、受け入れ・宿泊施設の改善、第4

17) CNLE は日本の「子どもの貧困対策に関する有識者会議」に相当する機関であるが、そのメンバーの構成はフランスとは異なっている。日本では、学識経験者と福祉団体が中心で、15名と規模が小さい。当事者やアソシエーションの参加も1名のみとなっており、構成メンバーの規模と多様なアクターの参加という点からみるとフランスと大きく異なる。

18) CNLE の事務を統括する保健連帯省内にある社会的統合総局（DGCS）内にある MASSP 部署の Cyrien Avenel が中心となり当事者参画の意義がレポートにまとめられている（Ministère des affaires sociales et de la santé（2016））。

19) Convention d'appui et la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi の略。

20) Damon, J. (2018 : 11-12).

21) 園山（2008 : 59）。

22) 計画の正式名称は Le plan national de renforcement de la lutte contre l'exclusion (PNLE) である。

に、社会的困難のある人の健康へのアクセスの改善、第5に、不安定な人のニーズによりよく応える、というものである。

また、シラク政権は2004年に『フランスにおける貧困な子どもたち』、さらに2005年には『子どもの貧困を評価する』という公式レポートを相次いで公表し、子どもの貧困実態を明らかにし政策対応の必要性について喚起した。また、2005年、フランスの連帯・健康・家族担当大臣は「家族、脆弱性、貧困」委員会を設置し、子どもの貧困と闘うための15の決議が含まれる報告書を提出した²³⁾。これは次のサルコジ政権で創設された RMI にとって替わる積極的連帯所得（以下「RSA」²⁴⁾とする）に言及した報告書である。

このように、シラク政権では、子どもの貧困に関する公式レポートが初めてまとめられたが、反貧困計画においては子どもの観点から取り組まれた政策は非常に少なかった。機会均等において、教育的成功をおさめるために就学の失敗を予防することや、基本的権利の健康へのアクセスのなかで、子どもをもつ困難な女性への支援に言及があったにとどまった。

(2) サルコジ政権（2007-2012年）

相対的貧困率の削減を掲げて貧困対策を実施したのは、シラク政権から交代したサルコジ政権であった。2007年10月に発表した「反貧困計画」でサルコジは、任期中の5年間で貧困を3分の1に減らすと宣言した。つまり、貧困ライン以下で暮らしている710万人に対してその3分の1にあたる210万人を貧困から脱却させるという目標を提示したのである。そして貧困ライン以下で暮らす人とは、年金制度の改善によって高齢層ではなくなり、大多数が労働年齢層世帯の親とそこに暮らす子どもであるとした。また710万人の貧困者のうち120万人はひとり親であることを強調した。

このような貧困ライン以下にターゲットを定めた貧困対策の中心は、労働年齢層を対象とする最低生活保障である RMI をより就労支援が強化された RSA へと改編することにおかれた²⁵⁾。同時に、ひとり親を対象とした社会扶助であるひとり親手当（以下、「API」²⁶⁾とする）が RSA へ統合された。これによってすでに RMI のもとで構築されていた就労支援政策の実施枠組みをひとり親の社会扶助受給者にも適用することが可能となった。

RSA はそもそも直接的に子どもの貧困を解決する制度ではないが、RSA を利用する世帯に暮らす子どもに間接的に影響を及ぼす。すなわち、RSA を受給する親が働きに出て就労所得が増えれば、RSA から脱却して貧困からも脱却できるという戦略によって子どもの貧困も解決可能となると考える。しかし、2008年に創設された RSA はリーマンショックで悪

23) 当時エマユスというアソシエーションの会長であったマルタン・イルシュが委員長を務めた。

24) Revenu de solidarité active の略。

25) RSA の具体的な内容については小澤（2011）を参照。

26) Allocation parent isolé の略。

化した労働市場を前に、就労頼みの貧困脱却路線は成功せず、第1章でみたように、子どもの貧困率はリーマンショックを境に急上昇することになった。

RSA 以外では、2009年に家族高等委員会の設置、また若者高等評議会の創設がなされ、子どもへの貧困対策への重要なステップとなったが、サルコジ政権においても子どもを中心に据えた貧困対策は強調されていなかった²⁷⁾。

(3) オランダ政権 (2012-2017年)

反貧困計画のなかで明確に子どもの貧困問題を対象に掲げたのはオランダ政権であった。オランダ政権は反貧困計画の策定前に開催した「貧困と社会的包摂に関する全国会議」²⁸⁾で、「脆弱な立場にある家族、子ども、教育的成功」というテーマのセッションを設けた。そしてそこで議論された内容が、反貧困計画の中に盛り込まれた。

2013年1月21日に、CILE がオランダ政権の「反貧困計画」²⁹⁾を採択したが、この計画では3つの目標が掲げられた。第1に、不平等を削減し社会との断絶を防ぐ、第2に、参入支援を推進する、第3に社会福祉活動を調整し、また活動主体を評価する、というものである。

主に子どもに関する政策について、所得再分配の面からみると、まず、ひとり親と多子世帯の家族手当の水準の引き上げが実施され、同時に養育費の未払い問題への対処が掲げられた³⁰⁾。この点については、親の労働収入を改善して貧困な世帯の子どもをなくすというサルコジ政権の方向性とは異なったものとなっている。

所得保障以外の子どもと保護者への支援として、以下の5点が計画に掲げられた。第1に、3歳未満の子どもに対して、子どもの教育的文化的環境を改善するという機会均等の観点から、保育施設の受け入れ状況を改善すること、また教育優先地域に居住する3歳未満の子どもに対する就学前教育の強化がうたわれ、これらの子どもを受け入れる組織に貧困世帯の子どもが少なくとも1割含まれるように目標設定がなされた。第2に、学校と連携して脆弱な家族を支援することで、就学を諦めてしまう子どもを減らせるようにすることがうたわれた。第3に、脆弱な家族の小中学校における学校給食へのアクセスについて、その補償が実効性を伴うよう改善することがうたわれた。第4に、住所不定の子どもや外国籍の子どもに対する就学保障を位置付けた。第5に、司法の保護下にある子どもの教育保障に取り組む

27) Gelot, D. & J-L. Outin (2017 : 11).

28) 会議の正式名称は *Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* である。

29) 計画の正式名称は *Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* である。

30) ひとり親手当は *Allocation de soutien familial*, 多子世帯手当は *Allocation du complément familial* である。

ことがうたわれた。

このようにオランド政権では、貧困対策の主要な領域の1つとして、「脆弱な家族や子ども」を対象化した。そして政策の内容としては、主に教育的成功に主眼が置かれた。なお、若者についても取り組みが明記された。例えば若くして妊娠した親に対する支援センターの設置や社会的養護から巣立つ若者の自立支援についても反貧困計画に明記された。

(4) マクロン政権 (2017-2022年)

2018年10月、『連帯に投資する—すべての人の開花のため—』³¹⁾と題したマクロン政権の反貧困計画が発表された。2017年10月の反貧困計画が出される1年前に、反貧困計画を検討するための「子どもと若者の反貧困・予防に関する省庁横断組織」(以下、「DIPLPEJ」³²⁾とする)が連帯保健省のもとに設置された。DIPLPEJは反貧困計画の素案となる『貧困の予防と闘いに関する国家戦略(以後、「戦略」とする)』を2018年の3月に取りまとめた³³⁾。戦略は多くの現場関係者、国民そして貧困者自身の声からつくられた。すなわち、2018年1月から3月にかけて、フランス全土で「地域会議」が行われ2,000人が参加し議論がなされた。また、オンライン調査によってフランス国民7,200人(うち3,600人は貧困者)の意見も聴収された。さらに、子どもと若者の貧困問題を中心とした6つのテーマに分かれた専門家や当事者からなるワーキング・グループが組織され、議論の末150の提言がまとめられた。このように国民を巻き込んだ非常に大掛かりなしかけを動員して集められた「声」から戦略が準備された。このように、マクロン政権は子どもと若者を現在および将来における貧困の一番の犠牲者とみなし、彼らに焦点をあてた反貧困計画を策定した。

マクロン政権の反貧困計画は、タイトルにも示されている通り、貧困の予防の観点に力点が置かれている。また「社会的投資」が理念に掲げられており、1998年の反排除法とは異なる原理が入ってきたとも言える。

マクロン政権の反貧困計画の柱は、第1に、貧困の再生産を断ち切るために人生のスタート地点から機会均等を保障すること、第2に、日常のなかで子どもの基本的人権を保障すること、第3に、全ての若者に職業的キャリアパスを保障すること、第4に、より利用しやすく、より公平で、より就労奨励的な社会権を目指すこと、第5に、すべての人を雇用に向けて支援するために投資すること、となっている。とくに1と2の柱は子どもの貧困問題を、また3の柱は若者の貧困問題を対象にしたものとなっている。

具体的な対応策について、第1に、これはオランド政権でもなされていたことだが、社会

31) DIPLP (2018).

32) Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

33) DIPLPEJ (2018).

的出自に関連する不平等（言語や認知スキルの習得）を早期に対処する意味で3歳未満の子どもの保育へのアクセスは引き続き重要視され、より強化された。例えば、教育優先地域への保育所設置を奨励する財政支援（Bonus territories）というハード面だけでなく、保育者（Assistantes maternelles）を5年間で1,000人増やすことも推進している。また、集団保育施設において貧困状態の子どもの1割の受け入れを達成するために金銭的インセンティブ（Bonus mixte sociale）の創設が予定された。

第2に、マクロン政権で新たに取り組まれたこととして、3歳からの義務教育の導入である。低年齢児から「能力」に投資することで、0歳から6歳までの連続した教育が真に機会均等を実現する手段を与えるとしている。

第3に、貧困を防止するために不可欠な手段として、保護者への支援の重視を打ち出している。具体的には妊娠4カ月目からの継続的な支援サービスの強化である。具体的には保育所、母子保護サービス、社会センター、学校の連携によって、ニーズの変化に応じた支援を保障する。2022年までに、都市政策の優先地区に300の社会センターを新たに設立し普遍的な子育て支援の拠点を充実させることを目指している。

第4に、ひとり親家庭向けのサービスとして、親子が安心して面会できる集いの場をネットワーク化することで強化することを目指している。

第5に、「2022年までに貧困な子どもたちの物質的はく奪を半減させる」³⁴⁾ことである。そのために住宅政策の優先（住宅ファースト）を掲げ、路上にいる子どもたちや子どもの物乞いを終わらせ、スラム街をなくし、子どものいる家族の宿泊施設の厳格な基準を構築するとして、125M€を投じ宿泊施設と住居を供給するとしている。このように反貧困計画ではく奪指標における具体的数値目標が示されたのは初めてである。

第6に、食へのアクセスとして、お腹を空かせて学校（REPとREP+）にくる子どもが13%いる現状に対処するために、教育優先地域の学校で朝食を無料提供するとした。20～30万人分が想定されている。

第7に、健康へのアクセスとして、母子保護サービス、健康保険制度で学校での予防医療、児童養護施設への入所時の口腔チェック、歯医者への通院や眼鏡作成時の自己負担ゼロ政策を実施するとした。

第8に、はく奪指標を減らすためにも、過剰債務の予防と対処の拠点の普及、エネルギー小切手、住宅の断熱改修への支援、小学校・中学校以降の教育へのアクセス、文化、余暇（とくにヴァカンス）を保障することが子どもの基本的権利にとって必要であるとした。

第9に、18歳までのすべての子どもに職業訓練を義務づけた。いわゆる就学も就職もして

34) DIPLP (2018: 23).

いない若者に対する就労支援措置の一環である。既存の様々な措置、例えば中退防止対策、技能実習制度、技能投資計画を活用しながら進路の個別化を保障することで、成人になる前になんらかの資格取得を目指す。

以上のようなマクロン政権における反貧困計画での対応策は、すべての人が雇用につき能力を開花させることができる「能力社会 (Une société des compétences)」にとって必要不可欠な支援と位置付けられている。なお、すでに18歳以降の若者で支援の必要のある若者に対しても、既存の支援枠組み（若者保証、セカンドチャンス、若者雇用参入機関、ハローワーク）を活用して「雇用と自立への契約化支援の道のり」を保障するために就労支援を実施するとしている。

2-3. 小 括

フランスでは2000年代半ばから子どもの貧困への関心が高まり、2010年代初頭に反貧困計画の中に子どもと若者が位置付けられることによって政策の対象になっていった。そして子どもの貧困対策は、1980年代後半以降徐々に構築されてきた包括的な貧困対策の実施体制を基盤として実施されている。

フランスにおける貧困対策の特徴は、第1に、貧困対策の実施体制の1つである CILE にみられるように、メンバーの半数は貧困の当事者が参加しており、貧困対策における積極的な当事者参画がみられる点である。第2に、国が反貧困計画を作成し、その実施主体である各県が国と協定を結ぶことによって各県の実情にそくして実施するという体制がとられている点である。第3に、貧困が基本的権利の侵害と位置付けられ、普遍的な対応がとられる反面、教育優先地域や社会的養護またはひとり親といった個別的な困難や困難の地域性にも目を向けた支援が実施されている点である。第4に、子どものニーズだけでなく同時に、保護者への支援も貧困対策として位置付けて実施されている点である。

おわりに

本稿では、フランスにおける子どもの貧困の実態把握と子どもの貧困対策を検討することによって、フランスにおける子どもの貧困の実態とその対応策の特徴を明らかにすることを課題とした。

フランスでは、子どもの貧困把握は、所得の欠如という「貧困世帯に暮らす子ども」という視点だけでなく、貧困世帯に属するかにかかわらず、住宅、教育、キャリア形成、余暇・スポーツ・文化活動などを通じた人とのつながりや社会参画など、子どもの発達環境や子ども自身のニーズに着目した視点からの把握へと広がりを見せ、反貧困計画にもそれらが反映されている。フランスにおける子どもの貧困の実態は、金銭的な面からみると5人に1人が

貧困状態にあり、また非金銭的な面からみると1割前後の子どもが貧困状態にあることが明らかになった。

また、現在「能力社会」を基盤にした社会的投資という理念のもとに進められるフランスの貧困対策は、当事者参画、地域資源の活用を組み込んだ体制構築を目指し、また実践内容としては、子どもの基本的人権の保障、特別なニーズをもつ子どもへの対応、保護者への支援も含む子育ての社会化といった点に特徴がある。

本稿では、貧困対策が各県でどのように具体的に行われているのかまでは検討できていない。反貧困計画が実際地域レベルでどのように実現されているかも含めた検討を行わないと総合的に貧困対策を評価しきれない。その点は今後の課題としたい。

参 考 文 献

- 小澤裕香 (2011) 「RSA 改革を通じたフランスワークフェア政策の転換—権利・義務関係の再構築」『経済学論纂』第51号第1・2号併合, 17-32頁
- 小澤裕香 (2021) 「フランスにおける社会的養護から巣立つ若者の自立支援—措置延長制度が果たす役割について」『金沢大学経済論集』第42巻第1号, 17-43頁
- 園山大祐 (2008) 「子どもの貧困と教育不平等—フランスの事例から—」『大分大学教育福祉科学部研究紀要』第30巻, 第1号, 59-70頁
- Burricand C., F. Gleizes (2017) « Pauvreté en conditions de vie et privations des enfants » *Les cahiers de l'ONPES*, n° 1, pp. 33-54
- Castillo Rico B., M. Leturcq, L. Panico (2019) « La pauvreté des enfants à la naissance en France. Résultats de l'enquête Elfe » *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 131-132, pp. 35-49
- CERC (2004) *Les enfants pauvres en France*, Rapport n° 4
- CERC (2005) *Estimer la pauvreté des enfants*, Dossier n° 2
- Damon, J. (2016) *Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté*, Fondation pour l'innovation politique
- Damon, J. (2018) *France : Combattre la pauvreté des enfants*, Fondation pour l'innovation politique
- DIPLPEJ (2018) *Clôture de la concertation et remise des propositions des groupes de travail*
- DIPLP (2018) *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté-investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous*
- DIPLP (2020) *Mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté Bilan d'étape*
- France stratégie (2021) *Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Rapport 2021
- Gelot, D. & J-L. Outin (2017) « La pauvreté des enfants se maintient à un haut niveau malgré les dispositifs mis en œuvre » *Les cahiers de l'ONPES*, pp. 11-31
- HCFEA (2018) *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants*, Rapport adopté par le Conseil de la famille
- INSEE (2018) *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2018*—Insee Références.
- INSEE (2019) *La France dans l'Union européenne, édition 2019*—Insee Références
- INSEE (2021) *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2021*—Insee Références

Math, A. (2018) « Pauvreté des familles et des enfants : la France dans la comparaison européenne »
Chronique Internationale de l'IRES, n° 162, pp. 14-34

Ministère des affaires sociales et de la santé (2016) *la participation des usagers dans les politiques sociales*,
Rapport final d'étude INET/DGCS

Stettinger, V. & M. Danet (2021) « Comment la pandémie fragilise les « enfants pauvres », *The conversation*

Unicef (2000) *Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches*, bilan innocent n°
1, juin

(フランス経済社会研究会)

