

## 出生政策と家族政策の関係について

小 島 宏

### 1. はじめに

欧米諸国においては1960年代以降、急速に進んだ女子の雇用労働力化に伴って女性の役割が大きく変った。そして、それが一因となって人口と家族の面でさまざまな変化が生じた。主なものとしては婚姻の遅れと減少、離婚の早期化と増加、婚姻内の出生の遅れと減少、婚姻外の出産と出生の増加などがある。このような人口と家族の次元での変化、特に出生率低下を背景として、出生政策（Fertility Policy）と家族政策（Family Policy）が近年盛んに論議されるようになった<sup>1)</sup>。

戦前から家族（児童）手当制度を中心とする出生・家族政策を実施してきたヨーロッパ諸国はもちろんのこと、明示的な形ではいまだにこれらの政策をもたないアメリカにおいても最近研究が進んできた<sup>2)</sup>。日本においてもここ数年来、家族政策がますます注目されるようになってきた<sup>3)</sup>。また、出生力低下に伴う人口高齢化を目前に控えて、出生政策に対する関心も高まりつつある。

日本や英米両国においては「出生政策」と「家族政策」という二つの言葉が比較的明確に区別され使われている<sup>4)</sup>。しかし、ヨーロッパの大陸諸国では歴史的な経緯もあるため、「出生政策」ないし「人口政策」という言葉の代わりに「家族政策」という言葉が使われることがしばしばある<sup>5)</sup>。

しかしながら、出生政策と家族政策は異なる点も少なくないし、矛盾する場合さえある。そのため、両者の関係を明らかにしようとした研究がいくつか存在する<sup>6)</sup>。今後、日本においても両者の関係を理論上および実務上、重要になってくると思われるので、本稿では両者の関係を概念上明らかにすることを試みる。まず出生政策と家族政策のそれぞれを定義し、次に両者の関係を検討する。ただし、出生政策としては量的なものを中心に考える。また、家族政策としては出産・育児に関するものを中心に考える<sup>7)</sup>。さらに、政策効果の問題には触れないことにする<sup>8)</sup>。

### 2. 出生政策と家族政策の定義

出生政策と家族政策の関係は、これらをどう定義するかによって左右されるので<sup>9)</sup>、まず両者の定義を述べることにする。

政策というのは目的とそれを達成するための手段の組合せだとされているが、出生政策を含む人口政策についての標準的な定義は存在しないようである<sup>10)</sup>。本稿では大淵寛の人口政策の定義を修正して、出生政策を「一国あるいは地方の政策が人口の適正な規模と構成を達成するために、何らかの手段をもって現実の出生過程に直接間接の影響を与えようとする意図、またはそのような意図をもって行為」と定義する<sup>11)</sup>。なお、出生政策は相反する二つの目的によって出生促進政策と出生抑制政策

に分けられる。

出生政策の手段としては経済的措置（各種の家族手当，税制上の優遇措置，現物給与など），法的規制（法定婚姻年齢，避妊・中絶に関する法律など）の改訂，情報・普及活動（家族計画プログラムなど）といったものがあり，それぞれの目的に応じてこれらの手段が用いられる<sup>12)</sup>。

家族政策については国際社会保障協会（ISSA）が「社会保障の脈略における『家族政策』は実際的な観点から，一単位としての家族またはその成員に対して焦点を合わせたり，影響を与えたりする措置として定義される。通常，それらの措置が家族の福祉を向上させ，家族の機能を強化することを目的とするという考えがその基礎を成している」と述べており<sup>13)</sup>，これがある程度標準的な定義であるとみられる。

限定が付けられていることから伺えるように，明示的な家族政策を実施しているヨーロッパ諸国では，それが家族手当制度を中心とする社会保障政策ないし所得再分配政策の一環として位置付けられることが多い。これに対して，明示的な家族政策をもたないアメリカではこれより包括的なものとして定義されているようである<sup>14)</sup>。本稿ではISSAの定義に倣って，家族政策を「一国あるいは地方の政府が家族の福祉と機能強化のために，何らかの手段をもって一単位としての家族またはその成員に対して直接間接の影響を与えようとする意図，またはその意図をもった行為」と定義する。

家族政策は，家族規模による生活水準の不均衡を是正するという所得再分配政策としての性格を強くもっているため，その政策手段の中心は経済的措置である。そのうち家族手当制度と税制上の優遇措置から成る家族の所得水準の維持に関する措置が特に重要である。このほかの経済的措置としては家族の消費・支出パターンの維持に関する措置（消費財・サービスに対する補助金など）と家族の生活手段の維持に関する措置（雇用・生産手段の保障など）がある<sup>15)</sup>。

また，家族政策の手段としても法的規制の改訂（避妊・中絶の自由化など）や情報・普及活動（しつけに関する両親学級など）が用いられる<sup>16)</sup>。なお，最近は出生抑制政策の手段と考えられることが多い家族計画プログラムも元来は責任ある家族形成，家計健全化，母子保健などを目ざす家族政策の手段であり，現在でもその意味は失われていない<sup>17)</sup>。

さて，ここで出生政策の手段であるとともに家族政策の手段でもある家族手当制度を定義しておく必要がある。ISSAも採用していると言われるR. Lebelの定義によれば，「家族手当には，家族の形成と正常な発達を可能にすることを目的とするような金銭または現物によるすべての手当が含まれる」<sup>18)</sup>。具体的には児童手当，住宅手当，教育手当などの定期的な給付金のほか，結婚一時金や出産一時金などの一時的な給付金，そして家事援助サービスや託児所サービスの現物給付が含まれる。また，その目的としてはこのほかに出生促進，賃金上昇の抑制，人的資本投資の適正化，機会と結果の平等，既婚女子の就業促進，母子保健の推進などがある<sup>19)</sup>。

### 3. 出生政策と家族政策の関係

家族政策の概念が包括的であるため，出生政策ないし人口政策をその中に包含していると考えられる研究者も少なからずいる<sup>20)</sup>。しかし，両者は一致しない部分も少なくない。

表1は出生政策と家族政策の共通点と相違点を示したものである。政策主体はいずれにおいても一国あるいは地方の政府なので，省略してある。また，両者の究極的な政策目的も共通している。しかし，二つの政策の直接的な目的は内容に関して異なる上に，その普遍性に関して異なる。すなわち，出生政策の目的は特定の時期の特定の地域の人口情勢によって左右されるが，家族政策の目的は一つの文明圏の中では普遍的で比較的安定している<sup>21)</sup>。同様に，両者の政策対象も共通であるが，家族をとらえる三つの観点のそれぞれについて相違点が見出せる<sup>22)</sup>

表1 出生政策と家族政策の共通点と相違点

| 区 分          | 目 的                                  | 手 段  | 対 象                                  |
|--------------|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
| 出生政策のみ       | 人口の規模・構成の適正化<br>{ 出生促進 }<br>{ 出生抑制 } | 避妊・中絶の規制の改訂<br>人口に関する情報・研究機関の設置  | 集合体としての家族<br>特定の属性をもつ家族<br>まだ存在しない家族 |
| 出生政策と家族政策の両方 | 国民（住民）の生存・福祉<br>社会的安定                | 金銭による家族手当，税制上の優遇措置<br>住宅・教育・年金に関する優遇措置<br>出産・育児休暇制度，託児所サービス<br>法的婚姻年齢の改訂<br>家族計画・母乳哺育推進プログラム | 家族<br>{ 一単位としての家族 }<br>{ 家族の成員 }     |
| 家族政策のみ       | 家族福祉<br>家族機能強化<br>家族間の所得再分配          | 公共交通機関への補助金<br>家事援助サービス<br>生計維持者の兵役免除<br>しつけに関する両親学級の組織化<br>家族相談所の設置                         | 個別の家族<br>あらゆる属性をもつ家族<br>すでに存在する家族    |

政策手段についても両者に共通するものが大部分であるが、そうでないものもある。後者の中には目的に関して相反するものもある。例えば、避妊・中絶の規制強化は出生促進政策の手段とはなり得ても、家族から選択の自由を奪うという点で反家族的である。また、手段それ自体というよりもむしろその運用方法の問題であるが、家族計画プログラムの出生抑制効果を上げるためにとられる半強制的な措置もやはり反家族的である<sup>23)</sup>。逆に、家族政策の手段が反出生政策的なこともある。例えば、出生促進政策を実施している政府にとって家族政策の手段としての家族計画プログラムは反出生政策的であるし、出生抑制政策を実施している政府にとって家族政策の手段としての家族手当制度は反出生政策的である<sup>24)</sup>。

また、家族手当制度をはじめとする経済的措置の大部分にあてはまることであるが、両者に共通する政策手段であってもその給付方式によって主として出生政策の手段となる場合もあるし、主として家族政策の手段となる場合もある。

児童手当と出産一時金を例にとると、それらの給付額が養育費用や出産費用に見合うように定められている場合、それらは主として家族政策の手段であるとみなされるが、それらの給付額が実際の費用を大幅に上回るように定められている場合、それらは主として出生政策の手段であるとみなされる<sup>25)</sup>。さらに、後者の場合、大家族を優遇するような給付額算定方式がとられているとそれらは出生促進的であり、小家族を優遇するような給付額算定方式がとられているとそれらは出生抑制的であると考えられる<sup>26)</sup>。

しかし、実際には児童手当や出産一時金の給付額が養育費用や出産費用を下回る場合が多いため、それらの措置が主としてどちらの政策の手段であるかを給付額算定方式によって区別するのは難しい。従って、区別するための基準としては政府の意図しかない場合が多いが、それは必ずしも明瞭でない<sup>27)</sup>。

結局、政策手段の面では両者の相互依存関係が強いため、出生政策の手段の大部分は家族政策の観点からみると中立的でないし、家族政策の手段の大部分は出生政策の観点からみると中立的でない<sup>28)</sup>。

#### 4. おわりに

以上においては、一時点での出生政策と家族政策の関係を述べた。しかし、両者の間には時間の経過を通しての関係も存在しうる。

まず、出生促進政策をとった場合を考えると、これによって子供数が増えるとすれば、短期的には家族政策上の支出が増えることになる。また、長期的には生産年齢人口が増えることによって家族政策の財源が増えることになる。さらに、人口若年化によって、子供よりも扶養費用が高い老人が相対的に減るため、子供に対する家族政策上の支出を相対的に増やすことができるであろう<sup>29)</sup>。

逆に、出生抑制政策あるいは人口置き換え水準を下回る出生力を維持する政策をとった場合には、これによって子供数が減るとすれば、短期的には家族政策上の支出が減ることになる。また、長期的には生産年齢人口が減ることによって家族政策の財源が減ることになる。さらに、人口高齢化によって、子供よりも扶養費用が高い老人が相対的に増えるため、子供に対する家族政策上の支出を相対的に減らさねばならなくなるであろう<sup>30)</sup>。

このような状況においては、子供の養育と老人の扶養の両方の費用を個人的にも社会的にも支払う生産年齢人口の負担が過重になる恐れがある。そこで、負担の適正化をはかるため、家族政策を含む社会保障政策全体の再編成が必要となろう。また、生産年齢人口と従属人口の適正な均衡を回復するため、出生政策の修正も必要となろう<sup>31)</sup>。

#### 〔注〕

- 1) S. B. Kamerman and A. J. Kahn (eds.), *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, New York, Columbia University Press, 1978, pp.10-12. M. Fogarty and B. Rodgers, "Family Policy - International Perspectives", R. N. Rapoport, *Families in Britain*, London, Routledge & Kegan Paul, 1982, pp.5-7.
- 2) アメリカを中心とする出生政策と家族政策の研究については、Stephen L. Isaacs, *Population Law and Policy: Source Materials*, New York, Human Sciences Press, 1981. 宇野正道, 「欧米における家族政策の文献目録」, 『海外社会保障情報』, 第65号, 1984年, pp.47-51.
- 3) 例えば、福島正夫(編), 『家族政策と法 1-7』, 東京大学出版会, 1975-84年。内閣官房内閣審議室分室・内閣総理大臣補佐官室(編), 『大平総理の政策研究会報告書-3 家庭基盤の充実-家庭基盤充実グループ-』, 大蔵省印刷局, 1980年。経済企画庁国民生活局(編), 『家庭機能とその施策の充実の方向に関する調査報告書』, 大蔵省印刷局, 1984年。  
なお、日本では「家庭基盤充実政策」ということばも使われている。これは以下で定義される「家族政策」のかなりの部分を包含するような概念であるが、後者では家族(児童)手当制度が主要な位置を占めているのに対して前者では周辺の位置しか占めていないようである。この点については、副田義也, 「家族政策の展開と危機-児童手当政策を中心に-」, 『社会福祉研究』, 第35号, 1984年, pp.21-26.
- 4) ただし、日本でも両者を同一視しているものがある。例えば、篠崎信男, 「人口・家族政策」, 日本経済学会連合(編), 『経済学の動向(中)』, 東洋経済新報社, 1975年, pp.437-440.
- 5) 例えば、出生・家族政策に関する古典と言うべき、A. ミュルダールの著書の中でも両者と社会政策が同一視されているようである。Alva Myrdal, *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, London, Kegan Paul, Trench, Trubner, 1945.
- 6) 例えば、A. Delpérée, "Politique de la population et de la famille", *Revue belge de la sécurité sociale*, Vol.4, No.7-8, 1962, pp.921-984. Pierre de Bie "Politique familiale et politique démographique", *Population et Famille*, 1963, No.1, pp.6-17. Margaretha Lisein-Norman, *Les prestations familiales dans l'Europe des Six*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1974. William Petersen, "On the Relation between Family Policy and Population Policy", *International Journal of Comparative Sociology*, Vol.16, No.1, 1975, pp.246-259. 寺尾琢磨, 「家族計画とその人口学的意義」, 『三田学会雑誌』, 第47巻第8

- 号, 1954年, pp. 1-17. 岡崎陽一, 「わが国における家族政策の意義」, 青井和夫(編), 『人口動向と家族政策との関係に関する研究—総括研究報告書—』(昭和56年度厚生科学研究報告書71), 1982年.
- 7) 国によっては家族政策の中に家族内の役割の男女平等や高齢者・病人の看護に関する施策も含まれる. 経済企画庁, 『昭和58年版国民生活白書—ゆとりある家計と新しい家族像を求めて—』, 大蔵省印刷局, 1983年, p.254.
- 8) 家族政策は少なくとも所得再分配という面では効果があると言われている. しかし, 先進諸国における出生促進政策は短期的にはともかく, 中長期的にはあまり明瞭な効果がないようである. 他方, 発展途上諸国における出生抑制政策は一定の効果を上げていると言われる. 例えば, Jacques Hochard, “Les finalités primaires et secondaires des prestations familiales”, *Droit social*, Vol. 20, No. 5, 1957, p.309. Kamerman and Kahn, 前掲(注1)書, p. 4. United Nations, *World Population Trends and Policies, 1983 Monitoring Report, Parts Two and Three*, New York, United Nations, 1983, pp.803-838. 河野綱果, 「人口政策論の諸問題」, 『人口問題研究』, 第155号, 1980年, pp. 8-16. 阿藤誠, 「欧米諸国の出生政策—個人目標と国家目標の相克—」, 『人口問題研究』, 第160号, 1981年, pp.41-42.
- 9) Petersen, 前掲(注6)論文. p.246.
- 10) United Nations, *The Determinants and Consequences of Population Trends, Volume I*, New York, United Nations, 1973, pp.631-632.  
 なお, 日本でも人口政策の概念規定を行った研究がある. 主なものとしては, 寺尾琢磨, 「人口政策の概念を規定する」, 『三田学会雑誌』, 第48巻第11号, 1955年, pp.1-14. 南亮三郎, 『人口政策—人口政策学への道—』, 千倉書房, 1969年, pp.108-112. 大淵寛, 「人口政策の理論的考察」, 『経済学論叢』, 第17巻第4号, 1976年, pp.35-80.
- 11) 大淵寛, 前掲(注10)論文, p.39によれば, 人口政策の目的は「国民の生存と福祉」であるが, これは他の政策にも当てはまるため, ここでは出生政策の目的について以下の文献に倣った. Delpérée, 前掲(注6)論文, p.926. Lisein-Norman, 前掲(注6)書, p.197. 岡崎, 前掲(注6)論文.
- 12) 詳しくは, United Nations, *Measures, Policies and Programmes Affecting Fertility, with Particular Reference to National Family Planning Programmes*, New York, United Nations, 1972.
- 13) General Secretariat of the ISSA, “Social Security and Family Policy”, *International Social Security Review*, Vol. 35, No. 3, 1982, p.278.
- 14) 例えば, Kamerman and Kahn, 前掲(注1)書, p.495 においては「政府が行為または無為 (action or inaction) によって家族の成員としての役割に関して国民に影響を与えるためにすること, または制度としての家族の将来に影響を与えるためにすること」と定義されている.
- 15) 詳しくは, United Nations, *Economic Measures in Favour of the Family: A Survey of Laws and Administrative Regulations Providing for Economic Measures in Favour of the Family in Various Countries*, New York, United Nations, 1952.
- 16) de Bie, 前掲(注6)論文, p.11. Lisein-Norman, 前掲(注6)書, p.3.
- 17) Centro Latinoamericana de Demografía, “Population Policy and the Family”, United Nations *The Population Debate: Dimensions and Perspectives, Volume II*, New York, United Nations, 1975, p.328. 寺尾, 前掲(注10)論文, p.339. 小林和正, 「アジア諸国の家族計画」, 福島正夫(編), 『家族政策と法 5 社会主義国・新興国』, 東京大学出版会, 1976年, p.339.
- 18) Lisein-Norman, 前掲(注6)書, p.5.
- 19) Hochard, 前掲(注8)論文, p.309.  
 Lisein-Norman, 前掲(注6)書, pp.4-5. Victor Fuchs, *How We Live: An Economic Perspective on Americans from Birth to Death*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1983, p.79.
- 20) Kamerman and Kahn, 前掲(注1)書, p.5. Fogarty and Rodgers, 前掲(注1)論文, pp.5-7. 山手茂, 「家族政策の諸問題」, 青井和夫・増田光吉(編), 『家族変動の社会学』, 培風館, 1973年, p.133. 福島正夫, 「現代日本の家族政策と法」, 福島正夫(編), 『家族政策と法 1 総論』, 東京大学出版会, 1975年, p.23.
- 21) Delpérée, 前掲(注6)論文, p.926. de Bie, 前掲(注6)論文, p.15.
- 22) de Bie, 前掲(注6)論文, pp. 9-10. Delpérée, 前掲(注6)論文, p.926. France, *France*

- and Population* (Brochure prepared for the International Conference on Population, Mexico City, August 1984), Paris, Secrétariat d'Etat chargé de la Famille, de la Population et des Travailleurs immigrés, 1984, p.11.
- 23) Centro Latinoamerica de Demografía, 前掲(注17)論文, p.328.
- 24) United Nations, 前掲(注10)書, p.635. de Bie, 前掲(注6)論文, p.13. Lisein-Norman, 前掲(注6)論文, p.201.
- 25) de Bie, 前掲(注6)論文, p.12.
- 26) Isaacs, 前掲(注2)書, pp.307-308.
- 27) C. Alison McIntosh, *Population Policy in Western Europe: Responses to Low Fertility in France, Sweden, and West Germany*, Armonk, NY, M. E. Sharpe, 1983, p.22.
- 28) de Bie, 前掲(注6)論文, p.17.
- 29) J.-C. Chesnais, "Politique démographique, politique sociale, protection sociale", INED *Actes du colloque national sur la démographie française*, Paris, PUF, 1981, pp.120-121.
- 30) Chesnais, 前掲(注29)論文, pp.119-120.
- 31) Lisein-Norman, 前掲(注6)書, p.198.