

書 評

所道彦著

『福祉国家と家族政策：イギリスの子育て支援策の展開』

(法律文化社、2012年)

伊藤 善典

I はじめに

本書は、イギリスの1990年代以降の子育て支援策の展開を概観し、イギリス福祉国家の現状について分析・整理を行うことを目的としており、今回新たに書き下ろした部分を加え、著者がこれまでに執筆した複数の論文に加筆修正してまとめたものである。本書の背景には、昨今の日本の子育て支援策の現状とその混迷ぶりに対する著者の危機感がある。イギリスの子育て支援策の成果について全面的に肯定的な評価をしているわけではないが、その試行錯誤や失敗から日本でも多くのことが学べるのではないかという問題意識である。著者は1990年代初頭に渡英した当時、主要政党による政策論争において、母子家庭の貧困対策などが大きなテーマになっていたことから、この分野に関心を持つようになったという。

本書で取り上げられているのは「子育て支援策」であり、副題にもそう書かれているが、本書のタイトルは「家族政策」である。「家族政策」の概念については、必ずしも研究者間で共通認識があるわけではない。著者も「家族政策というタイトルを付すことには相当躊躇した」と述べている。著者があえて「家族政策」という言葉を持ち出したのは、「国家と家族という大きな枠組みで議論することの可能性について問うてみたから」である。

「家族政策」という用語については、子育て家庭に関する政策という意味で使われることが多いが、日本政府の文書では、家族関係社会支出の国際比較を行う場合などを除き、ほとんど使用されることはない。本書も「家族政策という語自体が、ある意味、ネガティブなイメージが付されている」と指摘するが、戦時中の政策を想起させる用語と理解されているためである。代わりに、児童家庭施策、少子化対策、子育て支援策などの用語が使われ、「家族」という用語の使用は慎重に避けられてきた。ただし、保守色の強い政権で使われることはある。第一次安倍内閣では「子どもと家族を応援する日本」重点戦略」が策定され、また、自民党の「参議院選挙公約2013」では、「子育ての幸せを実感できる「家族支援政策」を積極的に進める」とされた。すっかり政治的な色がついた用語となってしまった感がある。

本書は、著者の既存論文を整理したものが中心であるため、イギリスの子育て支援策についての最新かつ体系的な情報を期待できるわけではない。著者は、イギリスを題材として、あえて概念に議論のある「家族政策」という用語を用い、福祉国家と子育て支援策の関係を大きく議論しようと考えたわけだが、その狙いどおりになったかどうかは本書の価値を決めることになるだろう。

II 本書の概要

本書では、第1章で家族政策の概念に関する議論が紹介され、第2章と第3章で家族政策研究におけるイギリスの位置づけが示される。第4章と第5章では保守党と労働党政権の政策が分析され、第6章では国際比較が行われている。第7章はまとめであり、イギリスの家族政策の展開が整理され、日本への示唆が示される。第1章、第6章及び第7章は書下ろしである。以下では、それらの章を中心に本書の概要を示す。

第1章「福祉国家と家族政策」では、家族政策の概念、家族の捉え方、家族政策の手段などについてこれまでの議論を紹介する。国家による家族への関与については、まず、国家が家族に特定の形態や行為を強制する「強権主義的モデル」と家族に一切の影響を与えない「自由放任モデル」の両極端がある中、現実にはその間に様々なモデルが存在するというハーディングの議論を紹介する。次に、福祉国家と家族政策の関係については、①福祉国家が家族のために何を提供しているかだけでなく、家族に何を求めているのかについて分析する必要があること、②福祉国家は、質の高い労働力を確保するための次世代の育成を主眼として政策を展開していること、③福祉国家には、特定の家族形態が不利にならないよう政策的に介入することが求められていることなどが議論される。さらに、家族政策としての子育て支援策について3つのモデルが示される。類型化を行う場合、子育ては家族の責任であるとして、国家が限定的にしかり子育てに関与しないモデル（残余主義モデル）が出発点となる。第1の「人的資源モデル」は、家族政策の焦点を家族の持つ労働力の再生産機能に合わせ、将来の社会の担い手の育成と質の向上の観点から展開される。就労支援、保育、就学前教育などであり、少子化対策はこの範疇に入

るが、子どものウェルビーイングが低下するおそれもある。第2の「家族福祉モデル」は、家族政策の焦点を家族のウェルビーイングの向上に合わせるものであり、保育に欠ける子どもの福祉、扶養義務、養育費の徴収などである。第3の「子どもの機会均等達成モデル」は、子どもに焦点を当てたモデルである。子どもの権利の保障とウェルビーイングを高めることを目的とし、児童貧困対策や子ども手当がこれに該当する。以上の議論を踏まえ、本書における基本スタンスとして、家族政策を「家族に関係する広範囲で多様な政策群」と定義し、その検討の際には、家族のウェルビーイングのためか国家や社会のためかといった目的の差異、規制的か給付的かといったタイプの差異などを念頭に置く必要があるとする。

第2章「家族政策研究にとってのイギリス」では、イギリスを研究することの意味が説明され、第3章「イギリス家族政策の背景」では、イギリス福祉国家の社会文化的断面として、階級社会の存在と社会の分化、多民族国家、個人主義・自由主義社的な思想と社会主義的な思想との衝突などが説明される。特に、ベヴァリッジ報告以降の福祉国家のシステムが伝統的な家族と男女の役割分担、すなわち「男性稼ぎ手モデル」を前提としてきた点を指摘する。第4章「保守党政権の家族政策：1990年代」では、ベヴァリッジ報告以降の家族政策が概観され、特にメジャー政権による母子家庭の養育費徴収制度の導入が紹介される。第5章「労働党政権の家族政策：1997-2009年」では、ギデンズの「第三の道」を踏まえ、「男性稼ぎ手モデル」を理想とする保守主義との決別、就労により福祉依存からの脱却を目指すワークフェア国家への転換、それらを踏まえたブレア政権の子育て支援策の内容が説明される。第6章「国際比較研究におけるイギリス」では、イギリスの家族関係社会支出の特徴が示される。GDP比は大きく、社会保障給付に占める家族関係支出の割合も大き

い。特に現金給付の割合は大きい。このため、子どもの相対的貧困率は先進国の中位の水準であるが、ユニセフの子どものウェルビーイングに関するデータでは、ランキング中最下位である。モデルとなる家族形態を設定し、これに適用される子育て支援策のパッケージの水準を比べるという方法で行った分析では、労働党の施策により、他のEU諸国と同程度の水準になったと指摘している。

第7章「イギリスの家族政策の展開と日本への示唆」では、本書の主張が展開されているので、要約しよう。従来のベヴァリッジモデルの福祉国家では、安定した家族のもとで生活上の問題が解決されたため、保育サービスは整備されなかった。しかし、ひとり親家庭の増加などにより社会保障支出が増加したため、保守党政権は、「男性稼ぎ手モデル」の前提のまま、養育費の強制徴収という規制を中心とする方向を打ち出した。しかし、次の労働党政権では、もはやこのモデルは前提とならず、誰もが就労することを第一義とする「就労モデル」が登場し、就労とリンクした貧困対策へのシフトが強まった。保育サービスが親の就労環境の整備を目的として提供されることになるが、長時間保育の問題など子ども自身のウェルビーイングへの配慮も必要となる。他方、日本の家族政策については、残余主義的な日本型福祉システムが前提とされ、自助で対応できない場合に限り、福祉が出動する。その前提には、男女の役割分担を前提とした家族モデルがある。しかし、少子高齢化、家族の多様化、雇用の流動化など、日本型福祉システムは行き詰った。また、子どもの生活の質への関心が低く、子どもの貧困を正面から議論することもなかった。この状況を転換しようとしたのが普遍主義的な子ども手当であったが、見直しを余儀なくされた。このことは、残余主義的な福祉感が根強く残っていることを示す。このような社会で子どもの貧困対策を進めることは可能なのか。この解決のためのプラットフォーム

ムがないことがイギリスとの違いである。

Ⅲ 本書の評価と課題

以上のように、各章にはそれぞれ興味深い内容が含まれており、共感するところも多いが、整理が不十分な点や物足りない部分もある。

第1に、著者自身「視点にブレがあり、一貫した主張を展開するという本にはなっていない」と正直に述べているとおり、概念の整理が十分できているとは言えない。家族政策について、本書は「残余主義モデルは一世代前のモデルとし、これを出発点として3つのモデルに分けることができる」とするが、イギリスの家族政策がこれらのどれに該当するかは論じられていない。日本の家族政策についても、残余主義的な日本型福祉システムを前提としているとされるが、理解しにくい。3つのモデルのうち「人的資源モデル」については、少子化対策がこれに当たるとしつつ、「日本には「人的資源モデル」ですら成立する基盤がなく、残余主義モデルの伝統が強固に存続している」とする。確かに保育サービスの拡大や働き方の見直しに消極的な者も多い。「子どもの機会均等達成モデル」は、民主党の一部の議員が強く主張した考え方であったが、政権交替とともに、雲散霧消してしまった。とすると、「家族福祉モデル」ということになるが、これは児童福祉法制定以来の伝統的なモデルである。家族が子育ての第一義的な責任を負うことを前提としつつ、子どもの健全育成を図ることを目的としており、保守主義的な考え方と親和的である。これを残余主義モデルと呼ぶのであれば理解しやすいが、著者の整理では別物である。また、本書では、家族政策は「家族全体に焦点を当てるもの」と定義する一方、「子どもの機会均等達成モデル」は「家族全体ではなく、子どもに焦点を当てたモデル」と説明するなど、矛盾が見られる。これでは、そもそも「子ど

もの機会均等達成モデル」は家族政策と言えるのかという疑問も湧く。せっかく家族政策のモデル化を試みたのであるから、もう少し整理を行った上で有効に活用すればよかったのではないか。

第2に、家族政策には国家が家族に何を求めるかという面もあるが、実際には、国民の規範意識や家族の実態と乖離した政策を立案することはできない。例えば、家族主義が強ければ、国はそれに依存し、保育サービスを整備しない。女性の社会進出が進み、家族主義が衰退し始めると、保育サービスを整備する必要性が認識される。イギリスは、南欧ほどではないものの、家族主義が強い国であり、それが政策の選択に影響を与えてきた。本書は、「政策形成の背景について文化的側面から限定的に言及することは、政策自体の理解を深めるうえで有益」と言うのだから、イギリスの家族とはどういうものであり、日本とどのように違うのかを説明すれば、読者の理解が深まったであろう。

また、日本の子ども手当の混乱に関する部分では、著者は、残余モデルの限界を指摘しつつ、これに対する政権の説明能力やメディアの理解不足を嘆く。しかし、そもそも残余主義的な考え方が未だ国民の間に根強く存在していることについて十分な考慮がなされないまま、政策が打ち出されてしまったのではないか。子ども手当の推進者は、社会保険や税の個人単位化も併せて主張してきたが、このような政策変更の素地が整っていたのかどうか一層の掘り下げが欲しかった。

第3に、著者が言いたいのは、子どものウェルビーイングの重要性でないかと思われるが、そうであれば、イギリスは、何故、子どものウェルビーイングが先進国で最下位なのか、子どものウェルビーイングを向上させるための施策である子ども手当とそれを悪化させる可能性がある保育サービスとの関係を含めた家族政策のパッケージのあり方など、更に突っ込んだ議論をする余地があるように思われる。筆者を含め、今後の検討課題か

もしれない。

最後に、著者は、複数の論文を本書にまとめるに当たり、「欠落する部分の穴埋めと重複している部分の整理に想像以上に時間がかかった」と言う。外国事情を整理する苦労は察して余りあるが、本書の内容をより充実する観点から、もう少し時間をかけて欲しかった。一切手を加えない純粋な論文集であればともかく、加筆修正するのであれば、全体の統一性を確保する必要があるが、記述が古い部分や片寄っている部分が見られる。本書は「労働党政権の政策までで終わっており、現連立政権の社会政策を十分にフォローしていない」と言うが、労働党政権の政策であっても、2000年代半ばまでしかフォローされていないものもある。例えば、ブレア政権の包括的な保育政策であるシュアスタート・プログラムについては、緑書「Every Child Matters」を受け、2004年に児童センターの整備を貧困地域から全国に拡大するという大きな政策変更があったにもかかわらず、従来の政策を評価した古い文献が引用され、地域政策の一部として位置付けられたままである。また、イギリス国民の間で極めて関心の高い児童虐待防止対策やブレア政権が推進したワーク・ライフ・バランス施策についても、詳細な記述が欲しかった。前者は、規制も家族政策の手段であるとされながら、本書全体を通じて言及が少ないことも関連する。後者については、EUの方針に沿い、育児休業や父親休暇の導入、柔軟な働き方を要求する権利の創設、パートタイム労働規制の見直し等を行った。個人が労働市場から排除される背景には家族的責任があると考え、それを支援する政策を推進したのであるが、著者がどのように評価しているのか知りたいものである。

著者は、子ども手当の廃止を巡る議論に関し、残余主義的な福祉感が根強く残っていると指摘し、日本では子どもの貧困対策は進まないのではないかと危惧しているが、筆者も同感である。他

方、日本の伝統を守ろうとする国民の意識や政治の力が強いのも、現実である。本書には、上記のように気になる点があるものの、日本の家族政策を新たな視点から整理しようとする姿勢には好感がもてる。また、子どもに関する政策が政治によ

って大きく揺れ動く中で、国家と家族との関係について考えを深めるための様々な材料を提供してくれるであろう。

(いとう・よしのり 一橋大学経済研究所教授)