

少子化問題の社会的構成と家族政策

渋谷 敦 司

はじめに——本稿の課題と問題意識

本稿に与えられた課題は、「家族政策」との関連で現在の「少子化」現象をどのようにとらえ、またどのような政策課題を設定すべきかを考察するということである。この課題にアプローチするにあたって筆者が重視したいことは、「少子化」現象そのものよりもむしろ「少子化」という現象がどのような問題としてどのような文脈において議論されているか、という問題である。まず最初に、この問いに対する筆者の基本的な考え方、問題意識を示しておきたい。

第一に、本稿では「少子化」が問題だということとを与件として議論を進めるのではなく、むしろ、出生率の低下、年少人口比率の低下と高齢人口比率の上昇というような人口学的現象が社会保障システムの改革論議と結びつけられて論じられていることに注目し、そこでの論点の設定のされ方、論じられ方自体が一定の分析を要する「問題」を構成しているという立場で議論を展開する。

第二に、筆者は、一定の人口学的現象それ自体を「問題」視し、その他の多様な社会問題的事象(社会保障システムの「危機」というような問題も含めて)の原因とみなすような一連の言説が、「家族政策」を構成する重要な要素であると見る立場から、「少子化」現象と「家族政策」の関係について論じてみたい。

本稿の問題意識から見ると、たとえば、「出生率低下に対して公共政策はどこまで介入すべきであるのか」という論点設定自体が「家族政策」的

な言説となっているのである。合計特殊出生率の低下という人口学的統計指標の変動を前にして展開された人口政策の多くが多産奨励という点ではそれほど効果を持ち得ていないということは、これまでの欧米諸国の経験として日本においても大筋において確認されていることと言えるであろう(小島 1994, 織田 1994, 阿藤 1996)。そうであるならば、合計特殊出生率という統計指標の変動がことさら問題視されて「少子化」の危機が強調されるのはなぜか、そのこと自体の政策的な意味が問われなければならない。

I 「家族政策」とは何か——家族政策の定義

筆者はここまで「家族政策」という括弧付きの表記を行ってきた。それは、「家族政策」についての政策的関心、議論の高まりにもかかわらず、「家族政策」についての共通認識が形成されていないからである(European Commission 1994; Hantrais and Letablier 1996; Harding 1996)。一般に「家族政策」とは何か明確にされないままに、家族に照準し、家族になんらかの影響を与える諸々の雑多な政策が「家族政策」の名の下に論じられる傾向がある。あるいは、「人口政策」と「家族政策」がほぼ同義に使われている場合もある。いずれにしても、「少子化」現象と関連して「家族政策」についての議論を展開していくにあたって、筆者が「家族政策」をどのようなものと理解しているかを説明しておく必要があるだろう。

「家族政策」とは何かという問いに答えようと

した代表的な研究としては、70年代における家族についての政策的関心の高まりを背景にして欧米14カ国の国際比較調査研究を行ったカマーマンらの研究が有名である。そこでは従来家族政策という用語によって表示されてきた所得再分配政策や人口政策、家族に対する各種の援助的サービスなどが、「領域としての家族政策」、「手段としての家族政策」、「視点、基準としての家族政策」という家族政策についての三種類の定義類型に分類整理されている(Kammerman and Kahn 1978)。

この定義類型の中で「少子化」論議と関連して筆者が注目するのは、「手段としての家族政策」というとらえ方である。それは、社会統制(social control)のための手段、一般的に受け入れられにくい政策目的遂行のための「合理化」の手段としての家族政策というとらえ方である。このような「手段としての家族政策」というものに注目するのは、カマーマンらも重視している「今なぜ家族政策に関心が集中するのか」という社会的文脈の問題が、現在の少子化論議や家族についての政策論議を理解する上で決定的に重要だと考えるからである。

彼らは、欧米先進諸国において家族に関する政策的関心の高まりがほぼ同じ時期に生じてきたことに注目し、その関心の焦点に子どもの出産、養育という問題、家族の児童養育機能の問題が存在していることを重視している。特に、彼らが「保守的対応」の背後にある現状認識として指摘している「家族の解体」という危機意識は、「多様な問題への対応のフレームワークとしての家族政策」(Kammerman and Kahn 1978)を準備する最も時代状況を反映した政策的な問題意識として注目する必要があると私は考える。

カマーマンらと同様に70年代から80年代にかけてのアメリカにおける家族政策論議の高まりの政治過程を分析したギルバート・スタイナーの研究は、家族政策というものの政治的性格をより明瞭に浮かび上がらせている。彼の分析は、「政治的なテーマとしての家族」がいかに形成されてきたのかという点にまず向けられる。彼が注目しているのは、機能障害に陥っている家族が増大して

いるという危機意識が家族の問題を「公的=政治的」課題に押し上げてきたということである(Steiner 1981)。

そして、このような危機意識を背景に、家族を強化するための対策、家族機能障害を未然に防止するための家族政策への要請が高まる。スタイナーは、このようなアメリカの「家族政策」論議が高まりをみせる政治的過程を分析した結論として、「家族政策」はその細部が具体的に明らかにされない限りにおいて統一的な目標になりえるが、その細目が明らかになるにしたがって無数の構成部分に分解してしまうようなものとなっていると指摘する。そのことは、「家族政策」が個々の具体的な施策ではなく、家族についての一定の現状認識を前提にした政治的、イデオロギー的な対立を反映して形成される、問題認識の枠組みであり、その枠組みにそって個々の政策を誘導する体系的な努力として理解できることを示唆している。

スタイナーが分析した「政治的なテーマとしての家族」は、80年代以降のレーガン政権の下で「家族重視」という立場からの福祉抑制政策として具体的なかたちをとって現れてくる。カマーマンらはこの時期の社会政策の特徴を、多様なかたちをとる「私化」(privatization)の問題としてとらえ、福祉サービスの民営化と家族単位への焦点づけが同時に進行したことを分析している(Kammerman and Kahn 1989, 1990)。このようなイデオロギー的な「家族重視」の政策路線は、イギリスのサッチャー保守党政権などの立場にも共通するものであった。イギリスでは、90年代のメイジャー政権にもこのような家族重視の政策路線が引き継がれ、「多様な政策的イニシアチブ」を促進するために家族の価値や親の責任が世論動員手段として強調されていったということが指摘されている(Lister 1996)。

カマーマンらは、英米型の「家族政策」が、ヨーロッパ大陸・北欧型の「福祉国家」的な「家族政策」と対比した場合、社会政策的課題への対処にあたって「国家」よりも「家族」と「市場」を中心としたアプローチとなっていることを強調している(Kammerman and Kahn 1997)。しかし、

私は、このことを英米的「家族政策」の特殊性として強調するよりも、「家族政策」の一般的な特徴ととらえることが、「家族政策」の社会的文脈を重視する立場からみてより適切であると考え。カマーマンらは、プライベートーションの問題が単に政策技術的な問題ではなく、イデオロギー的、政治的な問題であると指摘していた(Kammerman and Kahn 1989)。このことは、基本的に「家族政策」一般にもあてはまるとみるべきであろう。

「家族政策」は、このように一定の政策的な家族危機意識を背景に、家族に「本来の機能」を取り戻させて「国家と家族の関係の再定義」を行なうものとして登場すると言うことができる。換言すれば、次世代の育成という課題をはじめとした「再生産」の責任を「国家」と「家族」にどのようなかたちで配分するかをめぐる政治的対立が「家族政策」の成立にとって本質的な要素であるということができる。「家族政策」は、70年代末からの国際的な規模での福祉見直し路線、新保守主義的政権下の福祉政策を反映したものだだったのである。「家族支援」、「家族と国家のパートナーシップ」という理念を打ち出した国連の国際家族年も、このような家族の役割を重視する立場からの福祉見直しという政策潮流の中に位置づけることができる。私は考えている(渋谷 1994 a, 1994 b)。

以上の点をふまえて、私は次のように「家族政策」を定義したい。すなわち、家族政策とは、「ジェンダー役割の社会的定義を軸にして、家族とは何か、家族はいかにあるべきかという規範的な言説を伴いつつ、生命と生活の再生産活動における国家、家族、市場の役割を定義あるいは再定義する政策的な試み」である。私のこの定義では、家族政策は個別の福祉施策とは明確に区別されるべきものとして把握される。

日本では、再生産の単位としての家族に照準して、人口再生産にかかわる活動への政策的介入それ自体を家族政策の基本的な内容としてとらえる理解や、福祉政策の家族単位への焦点づけを望ましい新しい福祉の方向性として積極的に評価する

議論(雀部・桂 1987, 畠中 1986)が一般化している。しかし、そのような理解では人口政策や児童福祉政策一般と家族政策を区別することができないし、なによりも、家族が政策的、政治的に注目されるようになる特定の歴史的な文脈の意味を理解することができない。

カマーマンらが強調していたように、家族が政策的に注目されて大きな政治的な議論がまきおこるようになるのは特定の歴史的な文脈においてであり、それはアメリカなどの先進国においては1970年代以降の福祉見直し路線の展開につながる文脈である。その時期は、既婚女性の雇用労働が拡大し、出生率が低下し始める時期ともほぼ一致していた。私は、このような文脈を正確にとらえることが家族政策を理論的に理解し、「少子化」問題を家族政策との関連で考えていく場合に決定に重要な前提であると考えている。

II 家族政策としての「少子化」論議の特徴

1 「少子化」はどのように論じられてきたか

次に、以上のような家族政策的問題意識の形成を少子化論議に即して検討してみよう。日本において、「少子化」現象は具体的にどのような問題として論じられてきたのであろうか。この論じられ方は、政治的・行政的レベルでの議論、マスコミなどを含めた世論的レベルでの議論、そして学術的なレベルでの議論と多様であるが、少子化論議の大きな特徴は、それらのレベルの議論が渾然一体となって展開され、それらが総体として一定の政策的な機能を発揮しているところにあると言える。

まず、「少子化」が個別家族内の子ども数の減少として論じられる場合、家族関係の「希薄化」につながり家族機能の低下に結果するものとして、子どもの成長発達にとって否定的効果を持つものとしてとらえられることが多かった(これからの家庭と子育てに関する懇談会 1990)。しかし、この点については、先のスタイナーも指摘していたように、必ずしも実証的な根拠に基づいての議論であるとは言えないかたちで危機意識が強調され

る傾向があるのは、日本でも同様である。

例えば、人口学者の伊藤(1991)は、少子化によって一人っ子が増えて社会性の希薄な子どもが増えてくるという巷間の議論には人口学的根拠がないことを明快に指摘していた。すなわち、合計特殊出生率が1.57となったことの人口学的要因は晩婚化、未婚率の上昇であり、子どもの生育環境という点でみれば、「結婚している女子の平均出生児数が2.2で安定しているということは、子供の方から考えると平均兄弟姉妹数にはあまり影響がない」ということである。

また、「少子化」が社会全体での子ども数の減少としてマクロなレベルで論じられる場合にも、社会経済の活力の低下や人口の高齢化を加速して社会保障システムなどの維持を困難にする主要因として否定的にとらえられていることが多い(人口問題審議会 1997, 大淵 1997)。97年の人口問題審議会の報告書やそれを受けて出された98年度の厚生白書は、ミクロなレベルでの「少子化」については多様な家族形態を選択することは個人の自由だという立場から中立的な評価を行っているが、マクロなレベルにおいては「少子化」を主に否定的な現象としてとらえている。このように、出生率低下現象を主に否定的にとらえる政策的問題意識は、同じ様な現象を経験している先進国の多くに共通に現れているものと言える(Gauthier 1996)。

次に、少子化の要因についてどのような議論が展開されているかをみてみると、現状を「女性が子どもを生もうとしていない」結果としてとらえている点で多くの論者の認識に共通性が確認できる。これらの議論が見落としていることは、人々は子どもを生み育てることを忌避したり、回避したり、抑制したりしているわけではなく、望むだけの子どものみを生んでいる、にもかかわらず合計特殊出生率という指標自体は低下している、という解釈の可能性である。

伊藤(1991)が指摘していたように、合計特殊出生率は低下してきているが夫婦の完結出生児数にはほとんど変化がないという事実をここで再度強調しておく必要があるだろう。また、しばしば

指摘されてきているように、戦後急激に出生率が低下した結果、「少産化」が進行して1970年代以降には子どもは二人という出生パターンが定着し、「二人っ子規範」が確立したという周知の事実についても、あらためて確認しておく必要があるだろう。そのような人口学的事実を前提にすれば、現在の状況を、もっと子どもを産みたいのに産めない状況があると描き出したり、98年度の厚生白書が主題化したように、子育てに夢をもたなくなって産まない選択をしている人が増えていると説明することが、はたして現実を正確に反映したものとと言えるのだろうか。

この点と関連して、戦後日本の少産化という現象を政治的な対抗・協調関係のなかでの「人口問題」の社会的定義過程の産物として考察している田間(1996)の議論が注目される。田間は、戦後の急激な出生率低下が、人口過剰を国家的な問題と定義した政策主体による人口政策と、官民一体となって展開された生活合理化運動によってもたらされたものであることを明らかにし、70年代後半以降顕在化して現在まで続いている出生率の低下も、そのような戦後に政策的に形成された合理的な生活態度のさらなる主体化の産物とみることができる、という重要な指摘を行っている。

このような見方からすれば、平均子ども二人という現在の状況自体、戦後の政策の中で国民(とりわけ女性)の生活要求の具体化ということを通じてもたらされたものであり、人々の理想とする家庭生活の実現の結果であると理解できる。「理想は三人」というのは、近年の「少子化は問題」だという言説への世論の側からのリップサービスにすぎない反応とみることでもできるだろう。フランスなどでも理想の家族規模、希望子ども数と現実とのギャップを出産阻害要因の存在を示すものと理解する議論が出産奨励的な政策的立場からは展開されているが、理想子ども数、理想家族規模というようなもの自体があまりあてにならないという指摘(Gauthier 1996)があることにも注目しておきたい。

日本同様に戦後二人っ子規範が定着したヨーロッパでも、出生率低下問題があらためて議論され

ている。この問題と関連して行われた人口問題、出生行動についての国際比較調査では、出産可能年齢にある有配偶者の多くが、望んでいた子ども数を既に生んでいるので追加出産の予定はないと回答しており、しかも、その回答者の多くが、今後出産・子育て支援策が充実されたとしても追加出産するつもりはないと答えていることが、注目される (Arango and Delgado 1995; Palomba 1995)。

よく、スウェーデンでは子育て支援政策、男女平等政策を充実した結果、出生率が上昇したのだという議論がなされているが、その解釈についても疑問を提起しておきたい。スウェーデンの現実については、様々な政策が充実された結果として完結出生児数が二人程度で安定化している (Meisaari-Polsa 1997)、と理解するのが妥当ではないだろうか。そのようにみれば、日本の完結出生児数も二人を上回る水準できわめて安定的であるのだから、保育政策などの充実が夫婦の出生行動に直接の影響を与える可能性は小さいと考えるべきだろう。

日本での出生動向基本調査などにみられる「理想」と「予定」の差と、その差の存在について調査対象者が与えている「理由」は、平均して二人生んでいる現在の夫婦が三人目を追加出産しない理由を示しているというよりは、それなりに合理的、主体的な選択の結果として望みどおりの子ども数を出産した上で現在の夫婦がその子育てにおいてかかえざるをえない困難の所在を示唆しているものと理解すべきではないだろうか。このような理解の仕方とは対照的に、この間の少子化論は共通に「生んでいない」という点を強調してきている。そこに、少子化論議のイデオロギー的性格をよみとることができるであろう。

2 少子化論議を通じて何が問題とされてきたのか

先にみたようなマイクロ・レベルでの議論にしる、マクロ・レベルの議論にしる、少子化の否定面を強調して危機意識をあおる議論に共通しているのは、少子化を生み出している一要因として、子を生む主体である女性の意識や態度を問題視する傾

向である。それは、少子化現象を母性意識の衰退、母親役割意識の衰退などと結びつけ、そのような変化をもたらした元凶として女性の意識の個人主義化やジェンダー意識の改革を目指してきたフェミニズム運動などを批判する論調 (林 1998) としても現れている。

この種の論調は、80年代以降のアメリカ、イギリスなどにおける家族政策論議にも共通する傾向である (Harding 1996)。例えば、「家族危機」論的問題意識を前面に掲げた論者たちからは、アメリカにおける出生率低下を家族危機のあらわれとしてとらえて、それに対応するものとして家族政策の必要性を主張する議論 (Carlson 1988) や、アメリカの家族の「衰退」の構成要素として、「人口学的衰退」というものを指摘し、出生率低下という現象を親役割、「母性」(motherhood) に対する積極的感情の歴史的減少に結びつけて論じる議論 (Popenoe 1993) などが展開されてきている。

また、このような議論とは対照的に、出生率低下を女性の「出産ストライキ」ととらえる主張 (青木・丸本 1991) が、女性の立場から展開されている。また、このような運動論的主張とは異なるが、女性の経済合理的な選択的行動の結果少子化がもたらされたと考える立場や、先にもみたような、生みたいのに生めない環境があると主張する議論、あるいは、「結婚や出産に夢を持ってない」ということを強調する 98年度の厚生白書の基本的現状認識など、出生率低下をめぐる多様な解釈が展開されている。

これらの議論が示していることは、少子化をめぐる議論が単に人口学的統計指標の変動についての客観的な分析に基づくものというよりは、人口学的指標をめぐるきわめて政治的な性質を帯びた議論であったこと、「少子化」という問題自体が、いわば政策的につくりだされたもの、それ自体が政治的言説によって構築されたものだということである。そして、そのような政治的言説による「問題」の社会的構築過程は、単に政策主体サイドの危機意識によって組織されたのではなく、今みたような、いわゆる「1.57ショック」につい

て女性運動の側が展開した議論との応答関係の中でつくり出されてきたということも、重視する必要があるだろう。

その上で次に考えてみたいことは、このような出産、育児をめぐるきわめて規範的、イデオロギー的な議論のやりとりの中で、ジェンダー役割、家族の役割がどのように議論され、問題化され、家族、国家、市場の役割分担が再定義されてきたかということである。つまり、この一連の議論の過程を家族政策的プロセスとして分析することが次の課題となる。このような「少子化」論議の果たした役割を評価する上で、ドイツの出生率低下をめぐる政策論議をフェミニズムの立場から分析したベック＝ゲルンスハイムの次のような指摘が参考になる。

彼女は、人口学的なマクロの視点からの議論が「社会全体から見て望ましい子ども数」を前提にして出生率低下の否定的な結果を論じていることについて、予想されている諸結果が「憂うべき弊害かどうかを決定すること」は実際には社会生活のなかで何を優先するかによってきまるのだと指摘し、それは主に学者ではなく政治家が決めることであること、ある人口現象の否定面が一面的に強調されてその肯定面が考慮されていないことは、「それだけですでに特定の政策の一部」であると結論づける (Beck-Gernsheim 1984)。

彼女のこの指摘を念頭において近年の日本における少子化論議をみると、それ自体が「家族政策」の一部を構成するものとなっており、一定の政策的機能を果たしているという点が浮かび上がる。そもそも、出生行動を含めて家族について語る、記述するという行為自体が一定の政治的、政策的な機能を持っているという観点 (Gubrium and Holstein 1990) に立てば、少なくとも1990年に顕在化した「1.57ショック」以降の出生率低下問題論議自体を家族政策分析の対象として検討してみることが必要になるだろう。

このような視点から、あらためて98年度の厚生白書の議論をみた場合、どのような特徴が浮かび上がるだろうか。今回の白書は、理想的な家族像、あるべき家族像を示すよりは、家族について

の個人の多様な選択を認め、家族を形成するかどうかも含めて多様なライフスタイルを許容する方向を前面に出しており、現状を「母性」意識の衰退や女性の個人主義的傾向の結果とみるような従来の議論とは対照的に、むしろ女性を過剰な母親役割期待から解放する必要性を指摘するなど、これまでの厚生行政の家族へのアプローチを修正するような斬新な議論を展開している。

家族政策を、少子化などについての「国民的論議」を政策的に組織化しながら、「問題」を社会的に構築することを通じて家族と国家の関係を再編成、再定義する機能を持つものと理解した場合、この一連の「論議」の組織化過程で多様な立場からの言説を呼び込まざるをえないのは、いわば必然である。その結果、例えば働く女性の立場からのインプットなどにより、政策的フレーム自体の部分的修正がなされる可能性も当然生まれてくる。ある意味で、そのような部分的修正の結果として、今回の厚生白書にみられるような政策的スタンスが形成されてきたと理解することもできる。

このことは同時に、家族に関する「国民的論議」における「揺り戻し」の可能性をも示唆する。既にそれは、一連の少年非行問題や不登校などの学校教育の問題を契機にして高まった「家庭教育」「心の教育」見直しの議論に象徴される動きとして現実化してきている。具体的には、「次世代を育てる心を失う危機」を強調しながら家庭の重要性についての再認識を訴える中央教育審議会の問題提起などである (中央教育審議会 1998)。子どもの問題については、子どもの育つ基本的な環境である足元の家庭のあり方、親のあり方を見直すべきであるという非常に常識的なメッセージは、そのシンプルさゆえに世論を組織化する上では大きな影響力を持ちうるものである。

家族の子育て機能の衰退という問題意識を背景にして家族の役割、親の責任を再確認しようとする動きは、中央児童福祉審議会の場での「健全育成」論議を通じても浮上してきている (中央児童福祉審議会企画部会・育成環境部会合同部会 1998)。この中見審での議論の特徴は、上の中教審答申と呼応するかのようには、乳幼児期の母子関

係の重要性を強調する立場から、育児機能の社会化や女性の雇用の場への進出に象徴される男女平等への動きの「行き過ぎ」を問題とし、いわば社会の振り子を揺り戻そうとする発言が相次いでいる点にある。

98年7月に内閣総理大臣の諮問機関として設置された「少子化への対応を考える有識者会議」でも、「結婚、出産は大切なことであって、自然にやるべきこと」だというある大臣の発言に象徴されるように、「生もうとしない」「生みたくない」という個人の意識の問題を強調したり、育児の負担感や不安感についてもそれが親（主に母親）の意識、価値観自体に問題があるかのように考える発言が、政策論議の場では繰り返し登場してきているという事実がある（少子化への対応を考える有識者会議 1998）。

このように、児童の「健全育成」論議を通じて、子どもを生み育てる基本的単位として家族の位置、役割を再確認し、子育てにおけるジェンダー役割分業を肯定する議論が復活してきていることは、今後の「少子化」対策の行方にも大きな影を落とすことになるであろう。子どもの教育をめぐる文部行政サイドの動きと児童福祉制度改革などの厚生行政サイドの動きが連動しながら、ジェンダー役割、家族、国家、市場の役割をどのように再編成していくのか、それが総体として福祉国家のリストラクチャリングにどのようなかたちでつながっていくものなのか。これが、次に検討すべき課題である。

Ⅲ 福祉国家のリストラクチャリングと少子化論議

近年の福祉国家についてのジェンダー視点からの分析は、家族、国家、市場の相互関係を重視し、従来は家族にまかされてきた再生産機能がどれだけ公的セクターの機能になってきたかを分析している。その際、家族イデオロギー、ジェンダー・イデオロギーが、「公的なもの」と「私的なもの」の境界設定や男女の性別分業の再生産を通じて、福祉政策を構造化する過程の分析が重視されてい

る（Sainsbury 1994）。このような視点は、一定のジェンダー的含意を持った家族イデオロギーとしての少子化論議が、日本における福祉国家のリストラクチャリングの過程で果たしている役割を分析する上でも重要な視点であると言える。

この家族イデオロギーの中心にどのような問題に関する言説が位置づけられるかは、各国の政治的、社会的状況により多様である。アメリカ、イギリスなどにおいては、シングル・マザーの増大ということが、80年代から90年代にかけての「福祉改革」の焦点に位置づけられ、国家と家族の関係の再定義という家族政策的試みの中心的論点となっていた（Gordon 1994; Lewis 1996, 1997; Naples 1997）。特にアメリカでは、シングル・マザー問題が、80年代から90年代にかけての福祉改革論において、社会福祉制度改革の必要性をもはや疑問の余地のない超党派的課題として構成していく役割を果たしたことが注目されている（Naples 1997）。

日本では、90年代に入って、「社会保障構造改革」をめぐる議論が「国民的な合意に基づく選択の問題である」（社会保障関係審議会会長会議 1996）としてわれわれに提起されてきている。この日本における社会福祉のリストラクチャリングへ向けたコンセンサス形成のプロセスにおいて、少子化論議が一定の役割をはたしてきたことを、1980年代末から90年代にかけての家族政策の構築過程を振り返ることによって確認してみたい。

まず、この時期の日本における福祉政策の展開の一つの特徴として指摘できることは、児童福祉政策を中心として従来の福祉政策が「家庭支援」政策、「少子化」対策として位置づけなおされていったということである。その背景には、70年代から厚生行政に一貫する、家族機能の低下が新たな福祉課題をもたらしているという考え方があったと言える。「家庭支援」とは、基本的には、家族機能の低下という認識を前提にして家族機能を強化するという政策的立場であり、その意味で「家族政策的問題意識」を前提にして形成される政策である。「少子化対策」は、そのような政策的立場を具体化したものとして提起されてきてい

るのである。

このような「家庭支援」という考え方は、先にみたような、70年代末からの国際的な規模での福祉見直し路線、新保守主義的政権下の福祉政策を反映したものだという点を確認しておきたい。つまり、福祉見直しの動きの中で、従来の福祉国家型のアプローチに代るものとして強調されてきたのが、先にも述べたように国際家族年などでも注目された「家庭支援」、「家族と国家のパートナーシップ」という新たな政策理念であったということである。

この政策理念の転換は、「社会サービスとしての家族」(Moroney 1986)、「社会的支援システムとしての家族」(Shanas 1979)という家族についての新たな理論的アプローチによって支えられながら促進されてきた。それは、支援システム(support system)としての家族を強化する方向を政策的に指向するものである。このように、家族を支援するというアプローチは、「問題解決主体」としての家族を援助するアプローチであり、国連の国際家族年の中心的理念の一つであった「家族にとってかわるのではなく家族を支援する」(support and not supplant)という考え方が、このアプローチの特徴を象徴するものだと言えるだろう。

以上のような政策理念の巡回過程を日本に即してみると、既に福祉見直し論の台頭してきた70年代末ごろから、家族の機能と専門的社会福祉サービスの機能との関係をどうみるか、家族機能のうちのどの部分を社会的、公的に代替していくのか、社会福祉における公私責任分担をどのように設定していくのか、という論点が活発に議論されるようになっていたことが注目される(社会保障問題研究所 1978)。

そして、80年代に入ると、児童福祉の分野で「児童家庭福祉」という概念が提出され、児童個人に焦点をあてるのではなく、子の育つ基盤である「家庭」に照準した政策展開をはかるべきであるという政策提言が相次いで出されてくる(中央児童福祉審議会 1984, 全国社会福祉協議会 1989)。この一連の政策提言の基本的なメッセー

ジは、子の養育における親の責任、家庭という基盤の「第一次的重要性」(primacy)を再確認すべきということである。

私は、子どもの権利条約の18条で確認されているようなこの一見当たり前の考え方が、政策理念としてこの時期にあえて強調されるようになったこと自体に政策的には重要な意味があると考えられる。すなわち、これらの一連の政策提言の根底には、子どもの問題は主に親、家庭に起因しているという考え方、子どもをめぐる問題状況を家庭の養育力の低下からもたらされたものとみる発想があり、政策の方向性としても家庭の重要性の再認識を訴えることがその中心的な内容になっている。それは、換言すれば、家庭の養育機能を重視するという観点から福祉をめぐる国家と家族の関係、役割分担を再編成することを目指すものであったと言える。

90年代に入ってから「少子化」論議では、家庭の養育機能の低下を引き続き強調しながらも、子育て負担の増大という問題を重視し、個別家庭、とりわけ女性に偏る育児負担の問題を指摘して、「社会全体」での子育て支援の必要性を訴えるという内容が前面に出てきている。したがって、そこで展開されている「家庭支援」の論理は、国家が担ってきた役割を家族にシフトさせることを単純に主張するものではない。しかし、そこで言われている「社会」とは何か。少なくとも、そこで指向されている方向性が国家の役割の拡大ではないことは明らかである。

それは、子育てに関する「社会的支援」の必要性を強調する98年度の厚生白書が、公立保育所の非効率性を強調し、公立保育所の民営化や民間サービスの活用という方向を提言していることにもみてとれる。そこで目指されている方向性は、改正された児童福祉法ともあいまって、「自由な選択」と「自己責任」という理念によって保育サービスのリストラクチャリングを促進するというものである。その結果、個別サービスの供給役割は基本的に国家から市場に移され、サービスの費用負担責任は「自己責任」の単位である家族へとシフトしつつある。少子化論議は、このような、

育児の役割と責任をめぐるあらたな線引きを準備するものであったと言える。

子育てにおける公的責任を縮小して、市場において提供されるサービスを「自己責任」原則において利用するという方向は、そのような市場のサービスを購入することが経済的に困難な場合には、日本型福祉社会構想で想定されていたようなインフォーマルな福祉供給システムとしての家族への依存を拡大する。それはまた、現実にはジェンダー役割に依存した福祉のあり方を固定化することにもつながるだろう。

このように、「政府」から「市場」へという福祉サービス供給役割のシフトが、現実には家族の役割の問題を無視して論じられないことは、日本においては宮島(1992)らがつとに指摘してきたことである。このことは、福祉国家分析においてジェンダー視点を重視する論者たちが指摘してきたことでもある。また、ジェンダー視点を重視するフェミニストたち(Bussemaker and van Kerbergen 1994)からは家族の位置づけが弱いと批判されてきたエスピン-アンデルセンも、近年のOECD諸国の福祉改革が北欧型の国家を中心にした福祉サービス供給の方向ではなく、市場を中心にした政策に傾斜した場合、労働コストの上昇によって市場の役割が限定的なものにとどまる場合、ケア活動が家族に内部化され、女性を中心的担い手とした無償労働の負担が拡大するおそれがあることを指摘するに至っている(Esping-Andersen 1997)。

公的セクター中心の保育サービス供給システムが確立していると考えられてきた北欧諸国においても、保育サービスをはじめとした福祉供給における公的責任についてのコンセンサスが揺らぎが生じ始め、市場や家族の役割を重視する保育分野でのプライバタイゼーション圧力が強まってきていること、その結果、子育てをめぐる国家、家族、市場の関係の再編成の動きが出てきていることが指摘されてきている(Leira 1993 a, 1993 b; Siim 1993)。日本においても、家族政策という点で今後の児童福祉行政の展開がどのような結果をもたらす可能性があるか、慎重な検討が必要で

ある。

終わりに——少子化対策から公的保育充実政策へ

総じて、少子化論議を通じて問われてきたことは、ジェンダー役割を軸とした家族や親の役割が、国家、市場などとの関係においてどのように範囲確定されるのかという問題、いわば社会政策における「境界線」確定に関する問題(European Commission 1994; Wyness 1997)であったと言える。それは、一つには、出生率低下による人口の高齢化の加速、世代間関係のアンバランス、世代間の利害対立という問題を強調し、社会保障制度改革の必要性を根拠づける議論となっている。このように、公共資源の配分をめぐる世代間の対立ということを政治的に強調し、「世代間の公平」のために福祉国家自体のリストラクチャリングが必要だとする議論は、多くの西側先進諸国に共通に現れているものである(Vincent 1996; Walker 1996)。

また、「境界線」の再確定は、親の責任、家族の子育て機能の強化の必要性を強調する議論によっても促進されようとしている。それは、人口再生産、労働力の確保、経済成長の維持というマクロ的課題を重視すべきだという観点から、女性の立場からの少子化への対応が個人主義的な発想に立つものだと批判する、基本的に出産奨励的な議論(大淵 1997)によっても補強されている。

以上の点を確認した上で、私自身が今後必要だと考える政策の方向性について結論的に述べてみたい。まず基本的に必要なことは、出生率の動向いかににかかわらず、少子化論議が顕在化する以前から一貫して提起されてきていた保育サービスニーズに応えていくことを、国家の基本的な責任として位置づけ、実施するということである。それは、換言すれば、社会的な保育サービスの充実という政策課題を「少子化対策」や「晩婚化対策」にすり替えることなく、子どもの権利保障と男女平等の実現のための基本課題として明確に位置づけるということでもある。

この点と関連して、日本と同様に出生率低下を

経験してきた欧米各国の中で、出生率向上を明示的な政治的、政策的目標として掲げている政府は多くはない (Macura et al. 1995) というのを、あらためて確認しておきたい。また、女性運動をはじめとした社会運動の側にも、出生率低下や家庭の養育力低下などを保育政策充実の必要性を主張するための根拠として強調することについては、慎重な姿勢が求められるだろう。本稿の検討を通じて明らかになったように、そのような論理は、家族中心主義、出産奨励的な論理と結びつきやすいという問題を指摘しておかなければならない。

保育政策は、現に生まれている子ども自身のため、男女平等を実現するためのジェンダー平等政策として明確に位置づける必要があるだろう。政策的に対応することが求められている子育て支援ニーズの本質を、潜在化されている出生行動を現実化するための支援にみるのか、一人目であろうが、二人目であろうが、現に生まれている子どもの子育て支援にみるのか、そこには重要な差異が存在している。

98年度の厚生白書も述べていたように、出生行動については基本的に「個人の自己決定権」の問題だとして、「個人の生き方の多様性」を尊重するということを基本的な政策的立場として重視するのであるならば、子育て支援施策などを「出生率の回復」を目指した「少子化対策」という枠組み自体から解放し、働く女性を中心に国民の側が長年にわたって求め続けてきている公的保育サービスの充実を、国、自治体行政の中心的な政策課題として明確に位置づけることが、今こそ求められていると言えるだろう。

参考文献

- 青木やよい・丸本百合子 (1991) 『私らしきで産む、産まない』農文協。
 阿藤誠 (1996) 「先進諸国の出生率の動向と家族政策」阿藤誠編『先進国の人口問題——少子化と家族政策』東京大学出版会。
 伊藤達也 (1991) 「1.57 ショックと子供の生活」『現代保育』1991年8月号。
 大淵寛 (1997) 『少子化時代の日本経済』日本放送出版協会。
 織田輝哉 (1994) 「出生行動と社会政策 (2)」社会

- 保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会。
 小島宏 (1994) 「先進諸国における出生率の変動要因と政策の影響」社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会。
 これからの家庭と子育てに関する懇談会 (1990) 『これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書』。
 雀部猛利・桂良太郎 (1987) 『家族と福祉』海声社。
 渋谷敦司 (1994 a) 「国際家族年とフェミニズム」国立婦人教育会館『婦人教育情報』第29号。
 渋谷敦司 (1994 b) 「国際的な家族政策の形成過程とジェンダー」家族問題研究会『家族研究年報』第19号。
 社会保障関係審議会会長会議 (1996) 『社会保障構造改革の方向 (中間まとめ)』。
 社会保障問題研究所 (1978) 「家族機能の変化と社会福祉 (社会保障問題シンポジウム)」『季刊・社会保障研究』第13巻第4号。
 少子化への対応を考える有識者会議 (1998) 『少子化への対応を考える有識者会議 第1回議事録』。
 人口問題審議会 (1997) 『人口減少社会、未来への責任と選択：少子化をめぐる議論と人口問題審議会報告書』ぎょうせい。
 全国社会福祉協議会 (1989) 『提言：あらたな「児童家庭福祉」の推進をめざして』。
 田間泰子 (1996) 「少産化と家族政策」『岩波講座現代社会学 19「<家族>の社会学』岩波書店。
 中央教育審議会 (1998) 『新しい時代を拓く心を育てるために——次世代を育てる心を失う危機——(答申)』。
 中央児童福祉審議会 (1984) 『家庭における児童養育のあり方とこれを支える地域の役割 (意見具申)』。
 中央児童福祉審議会企画部会・育成環境部会合同部会 (1998) 『今後の児童の健全育成に関する意見』。
 畠中宗一 (1986) 『子ども家族福祉論』高文堂出版社。
 林道義 (1998) 「女性が子どもを生まない本当の理由」『This is 読売』1998年9月号。
 宮島洋 (1992) 『高齢化社会の社会経済学』岩波書店。
 Arango, J. and M. Delgado (1995) "Spain: family policies as social policies," in H. Moors and R. Palomba eds., *Population, Family, and Welfare: A Comparative Survey of European Attitudes*, vol. 1, Clarendon Press.
 Beck-Gernsheim, E. (1984) *Vom Geburtenrückgang zur Neuen Mütterlichkeit?* 邦訳『出生率はなぜ下がったか：ドイツの場合』勁草書房, 1992年。
 Bussemaker, J. and Kees van Kersbergen (1994)

- “Gender and welfare states: some theoretical reflections,” in Sainsbury ed., *Gendering Welfare States*, Sage.
- Carlson, A. (1988) *Family Question: Reflection on the American Social Crisis*, Transaction Books.
- Esping-Andersen, G. (1997) “Welfare states at the end of the century: the impact of labour market, family and demographic change,” in OECD Social Policy Studies No. 21, *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*.
- European Commission (1994) “The European Union and the family,” *Social Europe*, 1/94.
- Gauthier, A. H. (1996) *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press.
- Gubrium, J. F. and J. A. Holstein (1990) *What is Family?* Mayfield Publishing Company. 邦訳『家族とは何か』新曜社, 1997年。
- Gordon, L. (1994) *Pitied But Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare*, The Free Press.
- Hantrais, L. and M. Letablier (1996) *Families and Family Policies in Europe*, Longman.
- Harding, L. F. (1996) *Family, State and Social Policy*, Macmillan.
- Kamerman S. and A. Kahn eds. (1978) *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, Columbia University Press.
- (1989) *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press.
- (1997) *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States*, Clarendon Press.
- † Kamerman S. and A. Kahn (1990) “Social Services for children, youth and families,” *Children and Youth Services Review*, vol. 12.
- Leira, A. (1993 a) “The ‘woman-friendly’ welfare state?: the case of Norway and Sweden,” in J. Lewis ed., *Women and Social Policies in Europe*, Edward Elgar.
- (1993 b) “Mothers, markets and the state: A Scandinavian ‘model?’,” *Journal of Social Policy*, vol. 22, no. 3.
- Lewis, J. (1996) “Anxieties about the family: a new parenthood contract?,” *The Political Quarterly*, vol. 67, no. 2.
- (1997) “Lone mothers: the British case,” in J. Lewis ed., *Lone Mothers in European Welfare Regimes*, Jessica Kingsley Publishers.
- Lister, R. (1996) “Back to the family: family policies and politics under the Major government,” in H. Jones and J. Miller eds., *The Politics of the Family*, Avebury.
- Macura, M., M. Eggers, and T. Frejka (1995) “Demographic change and public policy in Europe,” in Moors and Palomba eds., *Population, Family, and Welfare: A Comparative Survey of European Attitudes*, vol. 1, Clarendon Press.
- Meisaari-Polsa (1997) “Sweden: a case of solidarity and equality,” in F. Kaufmann, A. H. Schulze and K. P. Strohmeier eds., *Family Life and Family Policies in Europe*, vol. 1: *Structures and Trends in the 1980s*, Clarendon Press.
- Moroney, R. (1986) *Shared Responsibility: Families and Social Policy*, Aldine Publishing Co.
- Naples, N. (1997) “The ‘new consensus’ on the gendered ‘social contract’: the 1987–1988 U. S. Congressional Hearings on Welfare Reform,” *Sings: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 22, no. 4.
- Palomba, R. (1995) “Attitudes towards marriage, children, and population policies in Europe,” in Moors and Palomba eds., *Population, Family, and Welfare: A Comparative Survey of European Attitudes*, vol. 1, Clarendon Press.
- Popenoe, D. (1993) “American family decline, 1960–1990: A review and appraisal,” *Journal of Marriage and the Family*, vol. 55, no. 3.
- Sainsbury, D. (1994) “Women’s and men’s social rights: gendering dimensions of welfare states,” in D. Sainsbury ed., *Gendering Welfare States*, Sage.
- Shanas, E. (1979) “The family as a social support system,” *The Gerontologist*, vol. 19, no. 2.
- Siim, B. (1993) “The gendered Scandinavian welfare state,” in Lewis ed., *Women and Social Policies in Europe*, Edward Elgar.
- Steiner, G. (1981) *The Futility of Family Policy*, The Brookings Institution.
- Vincent, J. (1996) “Who’s afraid of an ageing population?: nationalism, the free market, and the construction of old age as an issue,” *Critical Social Policy*, vol. 16, no. 2.
- Walker, A. ed. (1996) *The New Generational Contract: Intergenerational Relations, Old Age and Welfare*, UCL Press.
- Wyness, M. G. (1997) “Parental responsibilities, social policy and the maintenance of boundaries,” *Sociological Review*, vol. 45, no. 2.
- (しぶや・あつし 茨城大学助教授)