

家族政策の大転換は可能か？

上村 泰裕

なぜ大転換が必要か

1989年の「1.57ショック」（ひのえうまの1966年の異常値1.58を下回る合計出生率1.57を記録したこと）以後、少子化対策としての家族政策が議論されるようになり、特にここ数年は国民的な関心事になってきている。少子化はなぜ問題なのだろうか。世界全体で考えれば、人口爆発を少しでも緩和する意味で、わが国の少子化はむしろ望ましいことも知れない。しかし、わが国の社会の将来にとっては、出生率の低下は、労働力不足を招き、経済成長を制約し、福祉国家の存続を困難にするなど問題が多い。要するに、少子化は社会の再生産にとって問題なのである。自国民と自国社会を再生産しようとする、ある種のナショナリズムがなければ、少子化対策としての家族政策は必要とされない。本稿では、ひとまずこのような前提を引き受けたくうえで、家族政策はいかにあるべきか、どのような転換が必要とされているかを考えてみたい。

家族政策とは、「最も広義には、政府・自治体等の政策主体が家族に対して一定の影響を及ぼす意図をもって策定・実施する個別の政策あるいはそうした諸施策の総体」（庄司,1999）を指す。しかし、伝統的に家族政策という政策領域が確立されている西欧諸国では、育児休業制度、保育サービス、児童手当、などを指して家族政策と呼ぶことが多い。ところで、わが国はこれまで家族政策にそれほど熱心ではなかった。児童手当制度を導入したのは1971年であり、それも「西欧諸国なみ」の社会保障制度体系（社会保険・家族手当・公的扶助・社会福祉の4つの骨格からなる体系）を完成するため、という消極的な理由によるものであった。また、すべての労働者を対象にした育児休業制度が導入されたのは、ようやく1992年になってからである。しかも、児童手当や育児休業給付の額は決して「西欧諸国なみ」というわけではなかった（もちろん「西欧諸国」も一様ではなく、家族政策は国ごとに異なっている）。

現在、未曾有の水準の少子化に直面して家族政策の転換が必要とされているが、これまでの経緯を考えるとそれは容易なことではない。もっとも、わが国には人口政策を比較的安上がり成功させた経験がある。第二次大戦後の「多産少死から少産少死へ」という人口転換の局面で、官民一体となって展開した家族計画運動や新生活運動が少産化に果たした役割は大きい。しかし、さまざまな「運動」による少産化は、個々の家計にとって合理的だったからこそ普及し成功したのである。一方、現在子どもを産み育てることは、家計にとってプラスになることではない。そのような「合理的」でない選択肢を、少産化のときのような「運動」だけで人々に強要することはできない。意識改革やPR活動だけではとまらない、容易ならぬ家族政策の転換が求められているのである。

論議の拡散は危険である 家族政策論議の類型論

さて、一般に、政策を有効なものにするためには政策の目的と手段を明確に特定する必要がある。しかし、家族政策論議は、しばしば目的や手段をめぐる拡散してしまう。ここでは、拡散的な論議の典型としてアメリカの家族政策論議をとりあげ、また、特定の論議の典型としてフランスの家族政策論議をとりあげる。両国と比較することによって、わが国におけるこれまでの家族政策論議の特徴と問題点を浮き彫りにしてみたい。

アメリカでは、1960年代の家族の急激な変容を背景にして、家族政策論議が活発になった。しかし、「プロ・ファミリー」（家族擁護派）と「アンチ・ファミリー」（反家族派）

が家族政策の 目的 をめぐって激しく対立した。その原因でもあり結果でもあるのは、家族政策の 手段 が明確でなかったことである。所得保障、完全雇用、社会サービス、教育改革、など多くの政策手段が論議された結果、そもそも支援すべき「家族」とは何かという目的への疑問をさらに強めることになった。 目的 も 手段 も特定されなかったので、アメリカの家族政策は論議されただけで終わった。

フランスでは、1970年代の出生率の急低下を背景にして、家族政策論議が活発になった。そこでは、家族政策の 目的 は出生促進のための家族支援に特定されていた。また、フランスでは、19世紀末に企業による家族給付制度が創設され、1932年にはこれが人口の大部分をカバーする公的な制度になった。それ以来、家族政策の 手段 は家族給付であるという合意が形成されており、最近の出生率低下に際しても論議は家族給付の改革に集中された。 目的 と 手段 が特定されたので、フランスの家族政策は、少なくとも家族給付に関する限り有効な改革が行なわれた。

一方、わが国では、1990年代に入ってから家族政策論議が活発になった。そこでは、家族政策という言葉よりも「少子化対策」「子育て支援」などの言葉が使われることが多いが、このことは家族政策の 目的 についてあらかじめ合意に導く効果がある。一方、家族政策の 手段 については、家族政策論議が活発になるにつれて焦点が拡散してきている。論議は、漠然とした意識改革運動の趣きを呈しはじめた。これは、アメリカと同じく（フランスとは異なり）、家族政策の中核となる政策領域が確立していないことに由来している。このままでは、議論は盛り上がったが改革は中途半端に終わり、出生率も回復しなかったということになりかねない。わが国も、フランスのように家族政策の中核となる政策領域を確立して論議を深めていくべきである。これは、フランスのように政策手段を「家族給付」に限るべきだ、という意味ではない。そうではなくて、いくつかの中心的な政策手段を厳選して家族政策論議を進めるべきだということである。

《参考》

人口問題審議会1997.10, 『少子化に関する基本的考え方について 人口減少社会、未来への責任と選択』 「少子化の要因への政策的対応は、労働、福祉、保健、医療、社会保険、教育、住宅、税制その他多岐にわたるが、中核となるのは、固定的な男女の役割分業や雇用慣行の是正と、育児と仕事の両立に向けた子育て支援である。」

少子化への対応を考える有識者会議, 1998.12, 『夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために』 「家庭や子育てに夢を持つことができ、また、それを実現することができる社会とするために、環境整備を実行することを提言する。」具体的には、雇用慣行の見直し、育児休業の推進、労働市場の流動化、企業の育児支援、男女共同参画の推進、地域の子育て支援、子育てについての啓発活動、保育サービス整備、教育改革、税制・社会保障制度改革など、156項目の課題を列挙している。

少子化への対応を推進する国民会議, 1999.6, 『第1回議事録』 「この国民会議の検討課題について御説明申し上げます。二つございますが、第一は、少子化への対応を考える有識者会議の御提言の中にいろいろな具体的な方策が述べられているわけですが、それらにつきまして、委員の御出身のそれぞれの団体、業界が主体となってお取り組みいただくことがふさわしい政策につきまして、いろいろお考えいただくとともに、その施策の推進状況やこれからの実施方策等について、皆様方でいろいろ意見交換、情報交換をしていただきまして、世の中全体として施策を推進していきたいというのが一点。第二点は、少子化への対応に関しまして、広く国民に向けて情報発信をしていきたい。そのときに是非積極的に情報発信について御協力をいただきたいということでございます。」（竹島内閣内政審議室長の発言）

少子化対策推進関係閣僚会議, 1999. 12, 『少子化対策推進基本方針』

大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治 6 大臣合意, 1999. 12, 『重点的に推進すべき少子化対策の具体的計画（新エンゼルプラン）』

大転換には困難がともなう 家族政策の類型論

それでは、わが国の家族政策はどのような位置にあり、現在どのような転換が求められているのだろうか。また、転換にあたって必要とされる政策手段は何だろうか。家族政策「論議」の百家争鳴のなかで大局を見失わないためには、国際比較によって大づかみにわが国の家族政策の特徴を理解することが有効である。国際比較と言っても、某国の制度は優れているからわが国も取り入れるべきだ、というような技術論的な話ではなく、論理的にいくつの選択肢があり得るか、また、いかなる論拠からいかなる選択をすべきなのか、という大方針を立てるための比較でなければ意味がない。

そのような目的にかなう比較研究として、Gauthier (1996) による家族政策の類型論がある。彼女によれば、先進諸国の家族政策は、次のような 4 つの類型に分けることができる。

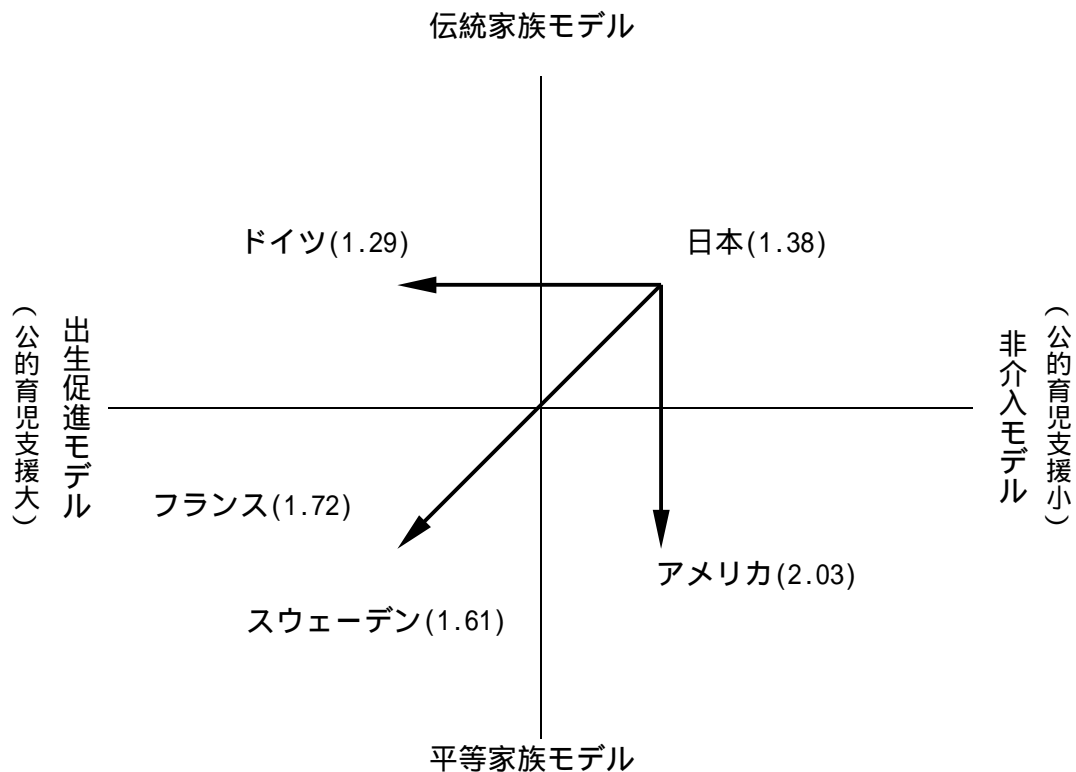
出生促進主義モデル：低出生率対策のために政府の育児支援が必要だとする。特に第三子に手厚い児童手当など。フランスが典型。

伝統主義モデル：伝統的な家族（日本の家族社会学では「近代家族」と呼んでいる。夫が稼ぎ、妻が家を守るというタイプの家族のこと）を守るために、部分的には政府の育児支援が必要だとする。特に長期の育児休業など。ドイツが典型。

平等主義モデル：男女平等のために政府の育児支援が必要だとする。特に保育サービスや、男女とも取得できる育児休業など。スウェーデンが典型。

非介入主義モデル：政府の育児支援は低所得層などに限定される。女性の就業は妨げられないが、政府の支援はほとんどなし。アメリカが典型。

この類型論は、家族政策に関するこれまでの比較研究のなかで最も明晰なものの一つだと思われるが、4 つの類型間の関係がやや不明確であり、論理的にあり得る選択肢はほんとうに 4 つだけなのか、という疑問がわく。そこで、以下のように整理しなおしてみたい。まず、ある国の家族政策は伝統家族モデルをとっているのか、それとも平等家族モデルをとっているのか、という軸が立てられる。これは、役割分業モデルか、分業撤廃ないし緩和モデルか、と言ったほうがわかりやすいかも知れない。次に、政府の支援が消極的な非介入モデル（公的育児支援小）か、それとも積極的な出生促進モデル（公的育児支援大）か、という軸が立てられる。この軸を組み合わせることによって、下図のような 4 つの象限ができる。4 つの象限は、先進諸国の家族政策として論理的にあり得る選択肢を網羅している。Gauthier が取り上げた国々とわが国は、4 つの象限にそれぞれ位置づけることができる（括弧内の数字は 1996 年の合計出生率。日本のみ 1998 年）。



さて、現在のわが国の家族政策が求められている転換とは、この「伝統家族+非介入」モデルからの転換にほかならない。なぜこのモデルのままではいけないかと言えば、それはこのモデルでは出生率の低下が止められないからである。それではどの象限に移行すればよいのだろうか。

まず、この「伝統家族+出生促進」モデルへの移行は解ではない。保守主義者のなかにはこの選択肢を主張する人がいるかも知れないが、文化的な信念としてはさておき、出生率を回復するための政策としてはこの選択肢は無力である。高学歴化した女性を育児だけに専念させようとしても、仕事を続けようとする女性の出産抑制を招き、ますます出生率低下に拍車をかけるだけである。現在では、ドイツ・イタリア・スペインなど女性労働力率が低い国ほど出生率も低い。1960年代と現在とでは、女性労働力率と出生率の相関関係のプラスマイナスが逆になっていることに注目すべきである。

次に、この「平等家族+非介入」モデルへの移行は解ではない。アメリカ流のフェミニストや市場至上主義を信奉する経済学者のなかにはこの選択肢を主張する人がいるかも知れないが、アメリカがこの選択肢をとることを可能にしている特殊条件について理解しなければならない。アメリカにあってわが国にはない二つの条件、それは移民と低賃金である。アメリカには低賃金のサービス市場が存在するので、公的サービスがなくても就業と育児の両立が可能である。対人サービス業は製造業に比べて生産性上昇率が低いので低賃金または政府補助のもとでしか成り立たない、という事実を念頭におくべきである。アメリカでは、低賃金労働は移民が担っている。そして、移民を受け入れているのでアメリカは出生率を気にする必要がない(人種別や地域別には議論が生じうるが)。わが国が、近い将来にこれらの条件を備えるようになるとは考えられない。これらの条件を備えるためには、家族政策の転換よりもっと大きな政策転換が必要になる。

結局、この「平等家族+出生促進」モデルへの移行だけが問題を解決できる。高学歴化した女性(と男性)の就業と育児を両立させるには、このモデルに移行するしかない。こ

のことは多くの方が主張しているし、政府の白書や経営者団体の報告書にも書かれている。しかし、この大転換（対極の象限への移行！）は決定的に必要であるにもかかわらず極めて困難な選択である、という認識が不足している。わが国には平等家族の伝統も、公的育児支援の伝統もなく、転換は両方とも中途半端に終わりがかねない。政策手段を特定して集中的に実行する必要がある。

大転換に向けて

以上に述べてきた大転換のために、集中的に実行すべき政策手段は何だろうか。ここで結局、西欧諸国が家族政策と伝統的に呼んできた3つの政策手段を取り上げることになる。すなわち、育児休業制度、保育サービス、児童手当、である。新しい提案があるわけではない。家族政策の大転換は非常な困難をとまなうことが予想されるので、いたずらに議論を拡散させることなく、3つの政策手段に集中して実現を図るべきである、というのが本稿の結論である。

育児休業：就業と育児を両立させるための中心的な制度である。まず何よりも、現行の制度をすべての企業で確実に実施する必要がある。また、育児休業給付の水準を少なくとも60%（失業給付の水準）に引き上げるべきである。失業給付の受給条件に「求職義務」があるように、育児休業給付の受給条件として「職場復帰義務」を課してもよいだろう。復帰後のパートタイム勤務制度も有効である。ただし、ILO175号条約（パートタイム労働者にフルタイム労働者と同じの権利保障、時間比例の賃金保障、同一の社会保障制度、フルタイム労働からパートタイム労働、あるいはその逆の転換権の保障、などを規定）を批准し、パートタイム労働の条件を公正なものにしていく必要がある。

保育サービス：女性の就業継続を可能にするためには、低料金で質の高い公的保育サービスを拡充することが不可欠である。保守主義者のなかには、「保育所拡充政策は間違いだ」と批判し、むしろM字型就労を推奨する主張がある（林,1999）が、それでは出生率の回復は望めない。もちろん育児休業制度も充実させていくべきであるが、キャリアの維持を重視する女性が育児に取り組んでいくためには保育所拡充も必要である。特に3歳未満児保育、延長保育・休日保育・病児保育など多様な保育サービスの拡充が求められる。

児童手当：就業と育児の両立の困難ばかりが少子化の原因なのではない。昨今の若年失業率の上昇によって、むしろ経済的な問題が大きくなってきていると考えられる。「出生動向基本調査」によれば、予定子ども数が理想子ども数を下回る理由（1982年 1992年 1997年）は、「一般的に子どもを育てるのにお金がかかるから」が24.3% 30.1% 37.0%であり、「自分の仕事に差し支えるから」10.8% 9.2% 12.8%となっており、経済的理由の比重が高まっていることが裏づけられる。日経連は、経済的インセンティブが出生率の改善に有効かどうか疑わしい、また、児童手当制度の事業主負担は廃止し全額公費負担とすべきである、と主張している（日経連,1999）。第一点について言えば、児童手当が出生率の改善に直接結びつくかどうかと考えるのではなく、「平等家族+出生促進」モデルへの移行が長期的には出生率の改善に結びつく、と考えるべきである。また、第二点について言えば、事業主は従業員の子育てから直接利益を得ているわけではないが、広い意味では労働力の再生産から利益を得ているわけだから、児童手当の事業主負担には正当な理由があると考えられる。児童手当を大幅に増額し、義務教育終了まで延長すべきである。高額所得層を優遇することになる所得税の扶養控除を廃止して財源に充てることも検討されてよい。

文献

- 阿藤誠編,1996,『先進諸国の人口問題 少子化と家族政策』東京大学出版会
- 上林千恵子,1999,「多様化する就業形態 日本と欧米諸国のパートタイム労働を中心として」稲上毅ほか編『講座社会学6 労働』東京大学出版会
- 国立社会保障・人口問題研究所,1997,「第11回出生動向基本調査(夫婦調査)」
- 下夷美幸,1994,「家族政策の歴史的展開 育児に対する政策対応の変遷」社会保障研究所編『現代家族と社会保障 結婚・出生・育児』東京大学出版会
- 庄司洋子,1999,「家族政策」庄司洋子ほか編『福祉社会事典』弘文堂
- 武川正吾,1999,『社会政策のなかの現代 福祉国家と福祉社会』東京大学出版会
- 田間泰子,1996,「少産化と家族政策」井上俊ほか編『現代社会学19 家族の社会学』岩波書店
- 日経連,1999,「児童手当制度「拡充」についての日経連の考え方」
- 林道義,1999,「少子化対策と子育て支援のあり方」東京都職員研修所調整課『少子社会を考える』
- ウルリヒ・ベック,1986=1998,『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局
- 山田昌弘,1999,『家族のリストラクチュアリング 21世紀の夫婦・親子はどう生き残るか』新曜社
- Esping-Andersen, G. sta, 1996, "Equality or employment?: The interaction of wages, welfare states and family change" *Transfer* vol.2 no.4
- Esping-Andersen, G. sta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press
- Fraser, Nancy, 1996, "Gender equity and the welfare state: a postindustrial thought experiment" in Benhabib(ed.), *Democracy and difference*, Princeton University Press
- Gauthier, Anne Helene, 1996, *The state and the family: a comparative analysis of family policies in industrialized countries*, Clarendon Press
- OECD, *Employment Outlook 1995*
- Saraceno, Chiara, 1997, "Family change, family policies and the restructuring of welfare" in OECD(ed.), *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*

【引用される場合のお願い】

- ・ このレポートは、電通総研の自主研究「21世紀家族政策の研究」(1999年度,主査・瀬地山角東京大学助教授)のために執筆したもので、公刊はされませんでした。その後、鈴木りえこ氏(電通総研主任研究員)の著書『超少子化 危機に立つ日本社会』(集英社新書,2000年7月刊)213-218頁に引用され、2000年9月には、参議院決算委員会における松田岩夫氏(自民党参議院議員)の質問でも取り上げられました。
- ・ 上記の事情をふまえ、引用される場合は以下のように文献挙示をして下さるようお願いいたします。

上村泰裕,2000,「家族政策の大転換は可能か?」(電通総研レポート,非公刊。鈴木りえこ『超少子化 危機に立つ日本社会』集英社新書,2000に引用)