

家族政策と福祉レジーム

森 山 玲 子

はじめに

1990年代に入り、合計特殊出生率の低下を背景に、子育て家庭に対する社会的な支援が重要な政策課題であるという認識が、わが国において深まっていった。「少子社会を考える」との銘を打ち、家族機能の変化、少子化の現状や課題をさまざまな角度からとらえ、今後の対策について網羅的に問題提起を行った1998年版の厚生白書は、いまだ記憶に新しい。

家族は、構成員の生活を維持するという生活保持機能を基本とするが、そのためには、生産・労働機能、扶助機能、養育・教育機能および精神的機能が十分に確保されることが必要である。このような家族の機能によって再生産機能が作用し、社会の存続を持続的なものとする。

しかしながら、家族の多様化・小規模化が進む中で、その基盤は徐々に損なわれ、脆弱化した機能は家族政策を通じた社会的支援を必要とするようになっていく。

本稿では、家族政策を論じるにあたってベースとなる家族政策の目的や歴史的展開を考察し、昨今の福祉国家論の中核を成している福祉レジーム論における家族政策の位置づけを行っていきたい。

1. 家族政策の登場と展開

わが国において、国家として家族政策の形成の必要性を認識し、家族そのものを政策の対象とみなし表舞台に登場させたのは、1965年の佐藤内閣

「中期経済計画」であるとされている⁽¹⁾。物質的な豊かさを追求する「所得倍増計画」の実施は経済全体のめざましい成長もたらしたが、一方、国民生活に多くのひずみを生んだこともまた事実であった。

「中期経済計画」では、国民生活の改善を図る上で重要な5点を掲げている⁽²⁾。なかでも、家族による私的な生活保障機能の低下を指摘し、社会保障の充実によって機能補完を目指す方針を政府が打ち出したことは、わが国の家族政策の形成過程において注目に値する。

1980年の大平内閣「家族基盤充実構想」では、それまでにない統一的な家族政策が打ち出される。しかしその内容は、従来の家族と社会保障の機能連関についての方向性を転換し、家族に対する社会的援助の必要の認識を後退させ、代わって家族の自助努力の必要を強調するものに様変わりしていた⁽³⁾。家族機能が「含み資産」として強調され始めるのも、この頃からである。

いうまでもなくこの政策転換は、経済成長による豊かさの実現を前提として充実・拡充されてきた社会保障政策から、石油危機がもたらした「経済成長と福祉国家化との幸福な連携の終焉」による社会保障政策の見直しに起因するものである。

こうして1970年代後半には、西欧諸国の福祉国家とは明らかに異なる「日本型福祉社会」の構築という目標が掲げられていく。原田(1992)の指摘のように、家族のあり方もまた、これまでの〈社会保障による援助の対象としての家族〉から〈社会保障の抑制の支え手としての家族〉、さらには〈社会保障の担い手としての家族〉という把握へ転換を求められ、家族政策の意義・役割もまた新たな局面を迎えることになる。

そして、1989年の「1.57ショック」と評された合計特殊出生率の著しい低下を受け、1990年版の厚生白書では、家庭政策(ファミリー・ポリシー)を「家族・家庭の有する諸機能の低下に注目し、これを補強・強化していくことを目的とした施策」とし、「総合的な家庭政策の確立」の必要性を説いている⁽⁴⁾。深刻化する少子化問題を受け、遅ればせながら、子どもを生み

育てる家庭への支援強化を表明するに至ったのである。

2. 家族政策の目的と機能

そもそも家族政策とは、どのような目的のもとでいかなる問題を解決するために行われているのだろうか。

家族政策は、1920-30年代の西ヨーロッパにおいて、国力増強を目的とした人口政策として行われ始めた⁽⁵⁾とされる。その後、多子を原因とする貧困から児童を守るために、さらには社会的安定の維持という二次的な目標のために、所得再分配としての家族政策が定着していく。

今日では、先進諸国においても、明らかな出生促進政策として家族政策を打ち出している国は限定的であるが、少子化への対処として家族政策の展開が期待されている例は少なくない。むしろ、家族政策の充実と少子化の度合いとの関連性を積極的に評する傾向は強まってきている。

すべての家族政策が、「家族政策」という名のもとで実施されるわけではない。家族のために意識的に行われる、あるいは目標設定を含んだ明示的政策と、間接的に家族になんらかの影響及ぼす黙示的政策がある⁽⁶⁾。かつて、人口政策に強力な政府介入を行った西欧諸国の例を引くまでもなく、個人主義が浸透した社会においては、明確な目標を掲げる明示的な政策は、個人や家族への権力の介入として国民の反発が強く、受け入れられにくい。

わが国の家族政策論においては、「家族政策とは、国家権力の担い手である支配階級の政治的・経済的支配に適合的な家族とその秩序を維持・発展させるための政策の総体」という利谷（1975）の定義が用いられることが一般的である。家族の究極的な機能は、「労働力の日常的、かつ世代的な再生産」であり、資本主義社会の存続の基本的な条件である「資本主義的社会関係に適合する世代的な労働力の再生産＝次代の担い手の養成」が危機的状況にあると国家権力が自覚した場合、「労働力の世代的再生産過程に介入する政策」をとる。

しかし、このような家族政策は極めて抽象的なものであり、現実の家族

政策は具体的で広範囲に及んでいる。副田（1984）は、家族政策を通して、国家が、①家族構造を調査・把握し、②規制し、③家族機能を援助・強化し、④それに依存する、として家族政策を主要機能の分類を行っている。①は戸籍政策、国勢調査、家計調査に、②は各種民事政策に、③は社会保障政策、社会福祉政策などに、④は人口政策、労働力政策などに分化してあらわれる。

庄司（1986）は、家族政策を、「社会の要請に適合する家族を維持・発展させる政策をもつものであって、そのような政策群の総称」と定義する。理念上は私的自治に委ねられるべき家族の領域が、機能障害を生じたが故に、政府の政策やその補完物を必要としてきた。近代家族における問題は、①性的機能障害、②経済的機能障害、③精神的機能障害から派生しており、機能障害の類型に対応する諸政策が家族政策を成す。①に対しては、人口政策、優生政策を、②には、労働力政策、賃金・雇用政策、租税政策などを、③には、文化政策、教育政策をもってそれぞれ対応する。

また、山田（1986）によると、家族政策とは、「資本主義国家は、社会の調和維持・生産・再生産システムの調整という二つの目的を持って市民に介入する。その目的を達成するために家族活動に対して行う対策すべて」を指す。その政策の内容は、法律などによる家族規範の規定、家族に経済援助を与える福祉政策の二つに大別される。

以上のような家族政策の分類をみると、政策の構成および範疇は機能分化の把握の違いから生じる差はあれども、その定義はほぼ重なる。国家が経済社会システムの機能を持続するために、私的な領域まで介入することは現代社会において一般的であって、再生産過程を脱商品化することで経済社会システムの維持を図ってきた。家族政策は、大きく類型化するならば、前述のように、規範政策と福祉政策の2つに分類されるが、現実には、社会保障政策、労働市場政策、保健政策、住宅政策、家族法、税法などさまざまな分野にわたっており、そのような総合的な取り組みを扱うことは本論の範囲を超える。したがってここでは、家族に経済援助を与える福祉

政策としての狭義の家族政策に焦点をあてることとする。

3. 福祉レジーム論と家族政策

1980年代に入り、先進諸国における財政危機の中で、「福祉国家の危機」がクローズアップされ、福祉国家に関するさまざまな議論が展開された。ケインズ主義の視点によるアプローチ、社会民主主義の立場から読み解きを試みるアプローチ、ジェンダー・アプローチなどがその代表的なものであるが、最近の福祉国家論は、レジーム論からの接近による類型化が主流となっている。そこで、以下では、福祉国家レジームとそれぞれにおける家族政策の位置づけを示していきたい。

レジーム論における福祉国家は、「普遍的福祉国家」（スカンジナビアモデル）、「保守的福祉国家」（大陸ヨーロッパモデル）、「リベラル福祉国家」（アングロサクソンモデル）の三つに類型化される（Esping-Andersen 1990, 1999）。これらの分類は、脱商品化（脱家族化）および脱階層化にもとづく。

脱商品化とは、人々が様々な社会的リスクに晒された場合に、労働力を商品として提供しなくても生活していくことが可能な状態を指す。社会保障給付による所得代替率とその保障期間の長さ、および受給の容易さから測られる。また、階層化とは、職業的階層構造が社会保障制度にどの程度反映されているか、あるいは社会階層別にどの程度選別的かを指す。職業別に分立した年金制度数や、ミーンズテストつき社会扶助の支出割合などによって測る。したがって、制度を形成する上で市場・国家・家族のいずれを基盤として置くかにより、各国のレジームに相違をもたらすことになる。ここでは特に、各モデルの家族政策の方向性に反映されやすいと考えられる脱商品化に注目しながら、それぞれの特徴をみていきたい（図1）。

スウェーデンに代表される「普遍的福祉国家」は、個人の自立と社会的平等を目標に掲げ、社会政策は政府を中心とする普遍的なもので、男女平等と子どもの権利とニーズをその核とする。公的介入が家族と市場を代替

する傾向が強く、したがって、家族の脱商品化水準は高く、脱家族化が最も進んでいる（階層化は低位）。

「保守的福祉国家」は、フランスを中心とする大陸諸国に代表されるレジームで、社会政策は、伝統的家族形態への依存度が高く、家族を福祉サービスの提供者とみなす傾向が強い（脱商品化は中位、階層化は高位）。国家は家族の補助的立場にあり、計画的な支援政策を通じて、家族の負担を軽減することに重点が置かれる。

「リベラル福祉国家」は、市場を基盤とする個人主義をベースに敷く、残余主義的な福祉国家であるため、脱商品化の水準は低位である（階層化は高位）。福祉サービスは、市場からのサービスと家族に依存している。

以上の三つの代表的モデルに加え、保守的福祉国家の一部として把握される「家族主義的福祉国家」（南欧モデル）がある。イタリアに代表されるモデルで、家族主義にもとづく世代間の強固な結束を基盤とする。国家はあくまでも補助的な役割にとどまり、通常は家族という私的領域には介入しない。社会サービスは限られた範囲であるため、福祉にむけた家族の貢献度が高く、社会の再生産義務は家族の責任とみなされていることが特徴である。

今日の比較福祉国家研究あるいは社会政策研究の主流となった福祉レジーム論であるが、後発的福祉国家として扱われる日本の位置づけはどのようなものであろうか。オーストラリア・イギリスのような、自由主義的要素と普遍主義的要素の両者を持ちあわせる国々においては、レジームの境界に位置する事例として説明がなされるのであるが、日本についても同様の扱いが行われている。確かに、市場や家族の代替という点からみれば、保守的福祉国家のレジームに座して然るべきであるが、給付水準などを考慮すると、自由主義レジームの性質も帯びている。したがって、自由主義レジームの要素を持ち合わせた保守的福祉国家、という境界の位置づけが一般に認められるところであろう。

しかし、政府と市場や家族の代替構造に重点を置く福祉レジームにおい

て、自由主義的代替構造である企業と保守主義的代替構造である家族が、様々なリスクに対する強固な結びつきのもと公的な制度を代替してきた構造は、わが国特有のものである。先進工業国に焦点を当てモデル化されてきた福祉国家レジーム論の展開として、後発福祉国家がどのようなレジームの座を与えられるのか、今後の議論の発展を要する。

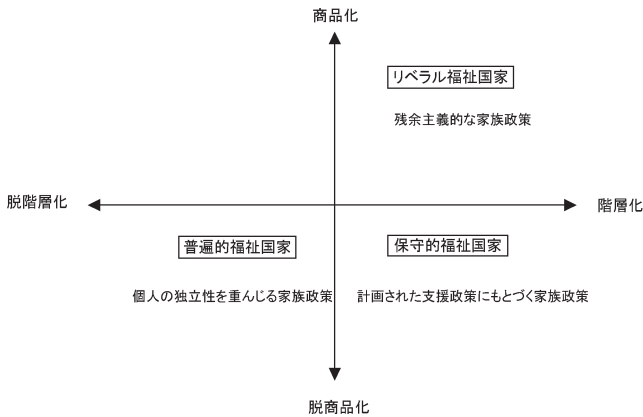


図1 福祉レジームと家族政策

4. 社会支出における家族政策

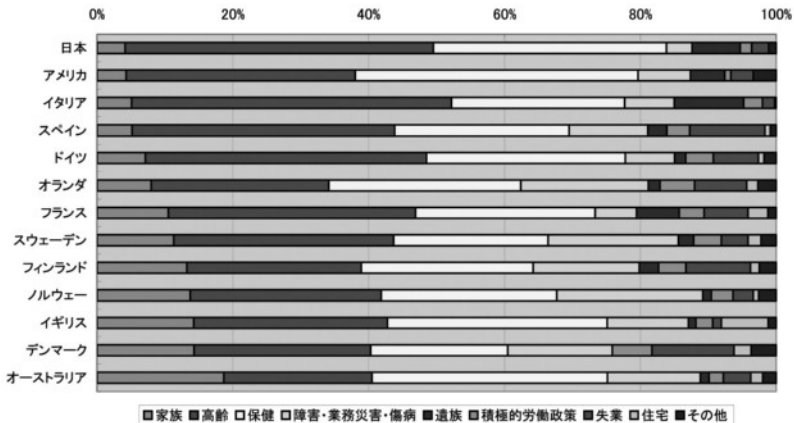
高齢化の進展による年金・医療費の急増問題から、社会保障給付費に占める高齢者関係給付費（年金保険給付費，老人保健給付費，老人福祉サービス給付費，高年齢雇用継続給付費の合計）の割合が注視されてきたが、昨今、急速に少子化問題が深刻化するなかで、高齢者関係給付費に対峙するところの児童・家族関係給付費（児童手当等，児童福祉サービス，育児休業給付，出産関係費の合計）の推計要請が高まり、過去に遡った推計が行われるようになった。

高齢者関連給付費の社会保障給付費に占める割合は、1984年度に50%に達して以降、高齢化率の上昇とあいまって着実な伸びをみせ、2006年度に

においては、70%強を占めるに至っている。一方、児童・家族関係給付費の社会保障給付費に占める割合は、1990年度以降、3%台前半という水準が続き、2004年度においても4.0%にすぎない。少子高齢社会とは、年金・医療・介護の給付の必要性が顕著に現れる高齢者層に対する給付割合が、大幅に増大するメカニズムをはらむ社会ではあるが、児童・家族関係給付という家族支援に関わる給付の規模の小ささをみると、日本企業の手厚い福利厚生制度の存在を考慮しても、脱商品化を一つの柱とする福祉レジームにおけるわが国の位置づけの一端が、あらためてみえてくるであろう。

図2は、社会支出全体に占める機能別給付の割合を示したもので、家族支援支出⁽¹⁰⁾の割合順に並べられている。アメリカを除く下位3ヶ国の日本、イタリア、スペインは、保守主義的要素をはらむ境界に位置する国とされており、これにドイツ、オランダ、フランスといった保守的福祉国家がつづく。普遍的福祉国家としてポジショニングされる北欧諸国と、オーストラリア、イギリスのような普遍主義国家と自由主義国家の境界上の国々が、家族支援支出に高い割合で給付を割いていることがわかる。

同図を異なる視点から捉えるならば、公的年金を中心とする高齢者関連



(資料) OECD Social Expenditure Database 1980-2003 より作成

図2 政策分野別社会支出の割合 (2003年)

給付と医療給付を主とする保健給付に、計70%を超える大きな支出を行っているほとんどが、保守主義的色合いの強い国であり、硬直化した財政状況がうかがえる⁽¹¹⁾。

家族支援支出は、家族支援を目的とする現金・現物給付を計上したもので、多くの国で実施されている税制を通じた所得補填が含まれていない。家族支援支出の全体像を把握するためには、この税制における「見えざる給付」の推計が求められるものの、わが国の家族支援給付規模の小ささと、対照的に極端に大きい高齢者関連給付および保健給付の対比は、社会保障政策全体における家族政策の位置づけを示しているといえよう。

おわりに

福祉国家論研究においては、ウェルフェア・ミックス分析、従来の国家対市場をめぐる分析から抜け落ちていたジェンダー視点を採り入れた分析など、家族政策にも焦点を当てた比較研究が展開されており、わが国においても、少子化の進展を背景として、家族政策への関心が高まりつつある。その一方で、家族政策の目的、機能、範囲、政策の種類などに関しては、さまざまに解釈されることが多く、国際比較を行うとなると、家族を取り巻く価値観や意識のから、その土台づくりにさえ大きな困難をとまなう。

本稿では、日本の家族政策の機能と歴史的展開を概観し、福祉レジーム論における意味づけを展開した。そもそも自由主義的代替構造である企業の家族手当をはじめとする手厚い福利厚生制度の存在は、企業に属していれば、国家による社会的給付を受けざるとも生活を成り立たせていけるといふ特有の構造をもたらした。それと相まって、保守主義的代替構造である家族と企業が、リスクに対する強い結びつきのもと公的制度を代替してきた事実は、福祉レジーム論に収まりきれない要素を含む。社会保障制度の間隙が独自の企業内福祉の発展をもたらし、家族福祉が機能的代替を行ってきたわが国の構造については、稿を改めて考察したい。

注

- (1) 利谷 (1975) を参照。
- (2) ①人口構造の老齢化, ②就業構造の近代化による雇用労働者の増加, ③労働力不足による産業構造の変化, ④所得格差・賃金格差の縮小の必要, ⑤私的な生活保障機能の後退を埋め合わせる必要, の5点である。
- (3) 副田 (1984) を参照。
- (4) 「家族・家庭の有する諸機能の低下に注目し, これを補強・強化していくことを目的とした施策。ヨーロッパ諸国においては家庭政策の歴史は古く, 最近では, 女性の社会進出等による出産・育児と就労の両立を支援するという視点が強調され, 内容も, 狭義の福祉施策にとどまらず, 育児休業などの雇用政策や住宅政策における配慮など幅広い政策手段が組み合わされている。我が国においても, 近年の子どもと家庭をめぐる環境の変化に対応したこれからの社会保障の在り方として, 家庭政策の視点が求められている。」厚生省『厚生白書 (平成2年版)』1991年 p.105
- (5) ジャック・コマーユ (1989) を参照。
- (6) Kamerman, S, and A. Khan. ed (1978), 梶本 (1992) を参照。
- (7) 高齢者関係給付費とは, 給付の受給対象のほとんどが高齢者である各種制度から給付された額である。受給者の厳密な年齢別費用の詳細は, 現在の費用統計では入手が困難である。
- (8) 児童の医療費は統計資料がないため, 含まれていない。
- (9) 国立社会保障・人口問題研究所の「社会保障給付費」による。
- (10) 家族を支援するために支出される現金・現物給付に充てる支出を計上したもの。わが国においては, 児童手当, 児童育成事業費, 特別児童扶養手当, 児童保護費, 育児休業給付, 介護休業給付, 就学前教育費などが含まれる。
- (11) さらに, これらの国々に共通するのは, 近年の合計特殊出生率が低位グループに属することである。

参 考 文 献

- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- 福島正夫編 (1975) 『家族 政策と法 I 総論』東京大学出版会
- Hantrais, L. (1994) "Comparing Family Policy in Britain, France, and Germany." *Journal of Social Policy*, Vol. 23 No. 2.
- 原田純孝 (1992) 「日本型福祉と家族政策」『変貌する家族 6 家族に侵入する社会』

岩波書店

ジャック・コマーユ, 稲本洋之訳 (1989) 「福祉国家と家族」『社会科学研究』第41巻
1号

Kammerman, S, and A. Khan. ed (1978) *Family Policy: Government and Families
in Fourteen Countries*, Columbia Univ. Press

勝又幸子 (2000) 「社会保障費用からみた少子高齢社会」『季刊社会保障研究』Vol.
36, No. 1

勝又幸子 (2003) 「国際比較からみた日本の家族政策支出」『季刊社会保障研究』Vol.
39, No. 1

牧園清子 (1999) 『家族政策としての生活保護』法律文化社

庄司洋子 (1986) 「家族と社会福祉」『ジュリスト 増刊総合特集・転換期の福祉問題』

副田義也 (1984) 「家族政策の展開と危機」『社会福祉研究』第35号

柄本一三郎 (1992) 「ソーシャルポリシーとしての家族政策を考える(上)」『社会福祉
研究』第53巻

所道彦 (1999) 「家族政策の国際比較—現在・課題・方法に関する一考察—」『海外社
会保障研究』No. 127

利谷信義 (1975) 「戦後の家族政策と家族法」福島正夫編『家族 政策と法 1 総論』
東京大学出版会

埋橋孝文編著 (2003) 『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房

山田昌弘 (1986) 「家族危機と家族政策—家族における動機づけの危機—」『社会学評
論』36巻