

西岡晋著

『日本型福祉国家再編の 言説政治と官僚制』

——家族政策の「少子化
対策化」』



評者：岩本 美砂子

本書は、1990年代初頭に「少子化問題」がアジェンダ化され、また家族〔支援〕政策の中でも児童手当と保育所政策が、1980年代の縮減の方向から強化の方向に転換されたことについて、なぜ・いつ・いかにを問うものである。浩瀚な書籍で、前半3分の1は「言説政治論」という方法論を扱い、後半3分の2が事例研究である。

まずエスピン＝アンデルセンの福祉国家レジーム論を用いて、日本が、家族〔依存〕主義レジームであると位置づける。日本の家族〔支援〕政策は希薄で、その少ない社会支出も高齢者に偏っている。しかし1980年代末ないし1990年代前半から少子化問題がアジェンダ化され、児童手当政策と保育政策が、2000年代のように大幅ではないが強化に向かった。この時期を扱う（〔〕は評者による補足）。

福祉国家再編に着目した政治学の先行研究を、①制度中心アプローチ、②アクター中心アプローチ、③アイデア中心アプローチとし、長短を論じた。制度中心アプローチは経路依存性を強調するが、制度変化の制約に主眼があり、変革面への着目で劣る。また、アクターへの注目が少ない。アクター中心アプローチは、

諸勢力のクロスから新しい社会政策の形成過程を論じるが、アクターの物理的利益を中心としており、規範的・観念的要素に取り組みない。アイデア中心型アプローチは、政策過程での観念的要素に着目し、新しい政策アイデアが新たな政策制度の青写真を描き、アイデアに基づいて制度改革が実行される過程を明らかにするが、アイデアが制度に組み込まれる過程の検討が不十分で、権力資源や物質的利害対立を等閑視する。そこでアイデア中心アプローチをとりつつ、アクターによる資源動員や権力過程にも目配りする、言説政治論を採用する。

言説を政治的資源と捉え、その動員過程に注目する。「構成主義」を採用し、アクターの主観的・間主観的な認識や解釈を重視する。言説政治論では、政策を実現し制度改革を成し遂げる上で、アクターによる認識や解釈・それらの変化、フレーミング（出来事に対する認識と解釈を規定する心理的認知的枠組み（フレーム）の形成・変革）を通じた政策の根拠づけと、それらに基づく他者の説得・言説戦略が欠かせない。

利益と理念の二項対立は批判され、政治アクターの行動原理が利益に存するのであれ理念に立脚するのであれ、主観的に言説を通じて捉えられ、政治過程の核心は言葉や討議からなるとする。言説には、制度の導入の合理的な必要性（正当性）と価値合理的な妥当性（正統性）の両局面がある。フレーミングには、支持を調達する「誘因フレーミング」、問題の同定・責任や因果関係の帰属に関わる「診断フレーミング」、処方箋の提示である「予測フレーミング」がある。フレーミング調整過程と呼ばれる言説動員では、著者はフレーム架橋を重視する。

制度発展論は制度の不安定性を明らかにし、「些細な」変化が「大きな」変化につながることも把握できる。制度転用によって、既存の制

度が新しい目的に向けて方向転換され、当該制度が果たす役割やそれが資する機能の変化がもたらされることを把握する。著者は、制度発展論では主体のアクターの分析が不十分として、言説動員を行ったアクターとして厚生官僚の主体的役割の分析に取り組む。

1980年代、国際的な政治学界では国家の能動性が注目されたが、1990年代に入ると新制度論が展開し、アクターとしての官僚制の分析は希薄化した。官僚制の支配力の強さが注目され続けてきた日本では蓄積が多いが、政官関係分析に力点があった。本書はテクノクラートたる国家官僚制が、政策企業家として行動することに注目し、言説の重要性とアクターとしての行政官僚制の重要性とをつなげる。従来の言説政治論と違い、①言説が制約／促進される文脈（とくに言説遺産）を重視し、②漸進的な制度変化、とくに政策の転用を分析対象とする、③アクターによる言説動員過程を、ミクロレベルでのフレーミングにも目配りして解明、④アクターの中でも官僚制を重視し、その言説戦略や言説形成を可能にする組織体制の解明を目的とするのである。

ここまでの方法論については、行政官僚制の過大評価が問題であると、評者には感じられた。新政策が作られたり、古い政策が意味を変えたりするとき、国民や諸団体からの入力ないしそれらによる制約も無視できない。女性の意識変化、未婚化の進展、共稼ぎの増加、子育て費用の増加といった問題は、政策アクターとしての官僚制を制約するが、官僚制がそれを意識しているのと実際の出生の壁となっているものとは、次元が異なる。著者は前者のみを捉えている。したがって、児童手当や保育政策が強化されても出生率が一向に上がらないことを、分析枠組みの中で説明できない。

第2部の事例研究であるが、1980年代後半

までは出生率の減少にもかかわらず「少子化問題」が争点化されなかった。戦中は「産めよ殖やせよ」と個人の生殖生活に国家が介入し、1938年創設の厚生省がこれを担った。戦後は国家による介入がタブー視されたが、国立人口問題研究所の継続や人口動態調査に関する事務が戦後総理府から厚生省に移管されるなど、官僚制の関心は存続した。

戦後すぐは第1次ベビーブームであった。議員立法の優生保護法により、中絶で人口調節が行われた。政府が家族計画に取り組むのは、1951年以後だ。しかし若年労働力不足により、関心はすぐしぼんだ。1966年の「丙午」年の合計特殊出生率が1.58となり、少子化が一時的に注目され、1971年に児童手当が導入されたが、第2次ベビーブームが始まり、関心は中断した。

厚生省は、①貧困階層・②低所得層・③一般所得階層を相手にし、①では公的扶助・②では社会保障・③では社会保険政策が主体である。戦後すぐは①が多く、1965年以後は社会福祉が増え、1970年代以降は「老人問題」が政府のアジェンダとなり、社会保険が圧倒的になった。自民党は、革新自治体に対抗し1973年を「福祉元年」とした。第2次ベビーブームが過ぎると出生率の減少が注目されたが、晩婚化による一時的なものだと見なされ、予測も楽観的だった。

少子化対策言説は、保守的な人口問題の言説と、女性の就労と育児の両立支援という社会民主主義的な言説とを接合したものである。国民の人口政策への忌避感を中和する女性政策言説は、1975年の国連国際婦人年を契機に発展したとされる。女子差別撤廃条約も、伝統的な性別役割分業からの脱却を説いた。日本では伝統的規範が強固で、1970年代後半以降、変化・溶解し始めた。これに対し、国家官僚は、「草

新的「先進的」で、1976年の『厚生白書』は、「婦人と社会福祉」と題され、女性のあり方の「診断」は社会的地位の低さや不平等にあるとし、「処方箋」は保護でなく就業継続への積極的支援（共同参画）にあるとし、保育政策をそこに含んだ。官僚中心に、ジェンダー規範が変化し始めた。

1975年には、女性政策のナショナルマシナリーが作られ、1994年には強化され、女性政策体制は充実していくが、1980年代前半は女性政策にとっては「冬の時代」であった。1979年、大平首相は「家庭基盤充実政策」を打ち出した。公的福祉を補完的なものとして、家庭・企業による福祉を強調する「日本型福祉社会」政策を、保守主義的言説と自由主義的言説を架橋して唱道した。保守的な女性観・家族観に基づくのであり、厚生省もそれを摂取した。1978年の『厚生白書』は、3世代同居家族を「福祉における含み資産」と評価した。少子化には関心が払われず、第2臨調によって、児童手当が先んじて削られた。

男女雇用平等政策に向け、1978年に労働基準法研究会ができ、労使・国民の関心を呼び、女性の「保護」と「平等」が論じられ、1982年、労働省婦人少年審議会は、均等法・労基法につき使用者・労働者・公益の3論を並立して答申した。1984年に法案要綱が作られ国会に提案された。1985年に成立し、「均等法フィーバー」が訪れた。バブルにいたる好景気や土井たか子社会党委員長に牽引されたマドンナブームなど、「女性の時代」が喧伝された。

1980年代終盤、少子化問題に目が向けられ、児童家庭行政が刷新され、家庭〔支援〕政策が拡充され、厚生省は政策フロンティアを開拓し、活動領域を拡大しようとした。1988年7月、厚生大臣の私的諮問機関として「これからの家庭と子育てに関する懇談会」が設置され、

子育てが全省的課題とされ、官僚の政策案に正統性を付与した。懇談会の報告書は、「誘因フレーミング」では、少子化は文明の衰退の兆候・深刻で静かな危機とアピールし、「診断」では子供自身へのマイナスの影響・高齢者扶養の困難・経済社会の活力低下・女性の両立支援の問題を挙げ、「処方箋」では「子供が健やかに生まれ育つための環境作りが喫緊の課題」であるとし、保育や児童手当が必要とした。厚生省は、1990年代には少子化問題を扱う省としてその役割を見直そうとし、「女性の時代」にも乗った。

政権党の議員達からの賛同も、「調整的言説」を通して得られた。児童家庭局長は、海部首相の1990年3月の所信表明演説に、少子化対策を入れ込んだ。「1.57」公表の4日前に、自民党社会部会に「児童と家庭問題検討小委員会」が設けられた。厚生官僚は、1990年3月の『厚生白書』で、「長寿社会における子供・家庭・地域」として「少子化問題」を取り上げた。1985年以来、社会のジェンダー認識、育児・家庭の役割に関する規範構造が変化したが、厚生官僚は変化に敏感で、「革新的」であり、認知的・言説的解釈のフレームを再構築し、支持調達に成功した。

1990年6月9日、平成元年人口動態統計で、合計特殊出生率が1.57となったと発表し、社会的反響を呼んだ。8月に政府は、「健やかに子供を産み育てる環境作りに関する関係省庁連絡会議」を発足させた。1991年には児童手当法が改正され、新育児休業法も制定された。1992年「ウェルカムベビーキャンペーン」、1994年「エンゼルプラン」と、省庁の壁を越えた政府全体の取り組みが進められ、1980年代に縮減基調にあった児童手当制度や保育所制度が「少子化対策」として脚光をあびた。厚生省の「1.57」の解釈をめぐる言説戦略・アジェ

ンダ設定が成功した。経済団体もアジェンダ設定に貢献した。女性運動から批判が出たが、その批判は支持が得られなかった。「少子化」言説は、制度に構造化されていく。

児童手当政策の強化には、負担を強いられる経済界と財政担当の大蔵省が拒否権プレイヤーとして立ちはだかった。厚生省は、児童手当を「少子化対策」の一つとして解釈し直し、1989年の児童手当制度基本問題研究会により、必要性・妥当性を正当化／正統化した。1991年の児童手当改正では、支給対象が第2子から第1子に拡大、第2子は2,500円から5,000円、第3子は5,000円から10,000円に拡大したが、支給対象年齢は義務教育終了前から義務教育就学前に削減し、予算の拡大規模を抑え、また税制控除問題を一度持ち出して大蔵省と衝突した経験からこれを持ち出さず、非難回避戦略を取った。

保育政策では、1988年若手官僚の勉強会が、低所得者を対象とした限定的、画一的な給付から、一般市民を対象とした多様な福祉サービス供給への変革を唱道し、措置制度・公立施設優先主義からの転換に関するアジェンダを設定した。他方、自民党や関連審議会では家庭保育言説が支配的言説であったが、女性労働力活用のためにも、保育問題言説が変化し始める。両立支援という新しいフレームの下、処方箋として、多様な保育ニーズへの対応が提唱された。

事務次官の私的諮問機関、保育問題検討会が1993年に設置されたが、措置制度維持派と自由契約・直接入所派とが激突した。後者に立つ事務局は、自治体代表・自治労から激しく批判され、検討会の報告書は二論併記となった。措置制度は、規範上・認知上のタブーで、連合・自治労・社会党は対抗的資源動員を行い、厚生省が進めた自由主義的改革は成らなかった。

厚生省は措置制度の如何は曖昧化し、「利用

しやすい保育所」をキーワードとした。保育制度改革言説は維持した。保育行政は、母子福祉課から保育課に移管された。構造改革言説を通じて保育所改革が正当化された。中央児童福祉審議会基本問題部会で、児童福祉法改正が着手された。学識者・マスコミ関係者を多くした。保育に関しては、「多様なニーズに対応できる子育てシステム」と論点を設定し、厚生官僚が議論が分解しないように徐々にリードし、「保育所を選択できるようにする」とアジェンダを設定した。自由契約制というラディカルな制度転換は回避した。

保育ニーズの多様化に対応できないことについての「診断」は精緻には行われず、唐突な「処方箋」として、利用者が適切な保育サービスを選択できるようなシステムが示された。1997年の通常国会に提出するよう改正法案が準備され、自民党社会部会児童問題小委員会の報告を、社会部会が了承した。厚生省は、保育関係団体の支持調達に成功した。与党だった社民党や自治労から反発が出たため、自社さ連立与党間で調整された。措置制度改革、少子化対策、保育所改革は正当化／正統化され、児童福祉法が改正された。対抗言説は、マスメディアの支持を得なかった。

児童手当・保育所政策双方で、自民党が主要な拒否権プレイヤーであった。児童手当では、強力な利益団体が組織されていなかったが、保育では保育関係団体が強力な一方、消費者の利益表出は希薄だった。地方自治体の動向も無視できず、国民への伝達言説よりも政策関係者間の調整的言説が重要であった。

家族〔依存〕主義で高齢者を重視した日本型福祉国家は、「日本型福祉社会」から1990年代に変化を始めた。大きな転換点であった。「1.57」ショックそのものでなく、先行した時期に厚生省内で「少子化政策」のアジェンダが用意され

ていた。国民の間には人口政策に忌避感が強かったが、厚生省は人口政策言説と女性政策言説を架橋し、貧困児童対策から少子化対策にフレームを転換したことで、正当性／正統性を得ることに成功し、制度を変革したというのが結論である。

評者は、2点驚いた。日本のウーマンリブをアメリカの影響によると断じたところ、マドンナブームでの女性の活躍を、女性の投票率が男性のそれを凌駕したことによるとした点である。前者は、1968年頃の日本での若者の異議申し立てを全て欧米の影響だと言うような、認識不足である。若者の異議申し立ての中にもあった女性差別に女性達が反発して女性だけで連帯を作り出そうとしたのと、専業主婦のアイデンティティ危機がウーマンリブの両側面であり、日本でも両方とも弱いながら内発的にあった。専業主婦のアイデンティティ危機は、欧米で1960年代後半に専業主婦の第2世代に起

こったが、日本では産業の高度化の遅れから1970年前後には専業主婦は第1世代であり、彼女たちがアイデンティティ危機を起こすのがマドンナブームの時期である。女性の意識変化を過小評価するから、官僚の先取り性が過大評価される。

第2点については、投票率の男女逆転は1960年代に起こり1995年まで継続した。1989年の参議院議員選挙では、男女の投票行動に差はなかった。何人もの目を経たようだが、この2点につき指摘がなかったのか。政治学界・行政学界の基本知識不足が問題であり、私を含むジェンダー学界の努力も問題だと思った。
(西岡晋著『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制——家族政策の「少子化対策化」』ナカニシヤ出版、2021年3月、iv + 419頁、定価4,400円(税込))

(いわもと・みさこ 三重大学人文学部名誉教授)