

【NFRJ03】
図 3-3-6 男女別・世帯年収別「配偶者とのトラブル・もめごと」の平均値

夫婦がそれぞれ身につけているということなのかもしれない。

最後に、世帯年収とトラブル・もめごととの関連を図 3-3-6 に示す。このグラフは、先のコンフリクトの項目を、多い順に 4, 3, 2, 1 と得点化し、男女別・世帯年収別に平均値を示したものである。男女差が大きいこと、女性は世帯年収の増加に伴い、もめごとやコンフリクトの経験が減少するという負の関連が観察できる。男性にはこの傾向は弱い。結婚満足度の結果とあわせると、低所得の世帯では総じて夫婦関係が不安定化し、そうした夫婦関係の経験が女性により多くの不満を生み出しているように思われる。

——稲葉 昭英◆

第 4 章 親と子のつながり

ISBN978-4-657-09701-9 C3330 ¥3800E

定価(本体3800円+税)



9784657097019



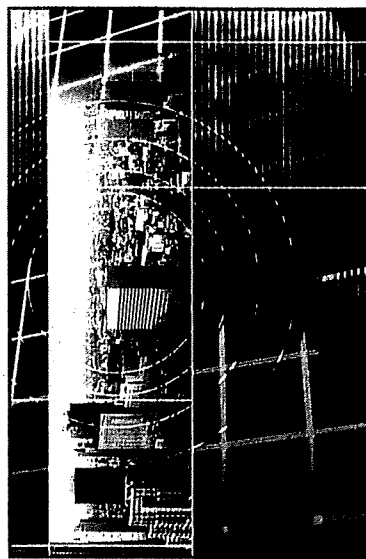
1923330038002

専門知と政治

専門知と政治

早稲田大学現代政治経済研究所研究叢書 34

久米郁男 編



久米郁男 編

早稲田大学

早稲田大学出版部

第3章 少子化問題と専門知

堀江 孝司

はじめに—本章の視角—

本章では、日本の少子化対策を題材に、政策決定における専門知について考察する。政策決定と専門知の関係をめぐっては、さまざまな議論の立て方が可能であろう。例えば、政策決定は専門知に基づいて行われるべきだ、という規範的命題がありうるだろう。evidence-based policy への関心は、この側面に関わる。あるいは、政策決定に際して専門知が影響力の源泉となるか、という政治過程の分析もありうるだろう¹⁾。

これらはいずれも、専門知をいわば所与としている。前者は、官僚組織などに蓄積されている専門知が、政治の横檣によって政策決定に活かされない事態を念頭に置いていると考えられる。他方、後者は「族議員」化が進む中で、政策知識をもつに至った政治家が、官僚に対し影響力を増大させたかどうかに関心があるといえるだろう。

それに対し本章で考えたいのは、専門知が必ずしも所与でないケースである。政治的アクターが、既に権威の確立した専門知と矛盾するようなアイデアを、それが政策的に非合理的なことを承知のうえで政治力によって押しつけようとするようなケースは、実際にはそれほど多くはないのではないか。知識が、既に確立された体系として存在する場合はばかりではなく、むしろアクターたちはいくつもある「科学的」知識なるものの中で、何が正しく何が誤っているのか、当該問題に対し何が有効であるのか、などについて不確実

であることが多いのではないか。そうした状況の中ではときに、官僚組織のみならず、政治家や各種の社会内アクターも、自らのアイデアには科学的根拠があると称し、そこにいずれのアイデアがより専門的・科学的であるかをめぐる政治が発生する。イデオロギー対立なるものも多くは、自分たちの「科学的」知識の正統性をめぐる争いだったといえるかもしれない。

こうした、誰が専門知をもっているか、誰が「専門家」であるかが必要しも自明ではないケースを本章では取り上げる。のちに詳しく述べるとおり、少子化問題は専門知識の確立度合いが低く、そのため原因や処方箋について、実に多様な説が登場する。後述のとおり、少子化問題は「裾野が広い」政策²⁾であって、さまざまな事象を少子化と関連づけることが可能である。そのため、少子化問題が重要な社会問題として耳目を集めるようになるにつれ、この問題をめぐる議論に参入する「専門家」の範囲は拡大する。少子化対策を行う行政当局は、下がりがつづける出生率を前に、その多様な説のあれこれを取捨選択しつつ採用する。しかし同時に、「少子化」の名を冠することが予算獲得に有利という面もあるため、政府内のさまざまなセクシヨンは、自分たちの推進する政策が「少子化対策にもなる」という形でのフレームアップを行うインセンティブをもっているのである。

以下ではまず、少子化問題に関する専門性の確立度合いの低さに関連して、「専門家」と「当事者」の範囲の広さを概観する（第1節）。続いてこの問題をめぐる専門知の未確立具合を、事例に即して確認する（第2節）。第3節では、「少子化対策」の目標と制約について概観する。第4節では、さまざまな思惑をもったアクターが、「少子化問題」に参入する様と、そこでの言説を検討する。最後に、ある種の専門知として幅広いアクターに共有されたアイデアについて述べる。

1 少子化問題の特質

1.1 「専門家」の範囲

上記の事情はもちろん、政策のタイプによって大きく異なるであろう。専門化の度合い、情報や知識が集積しやすい組織、原因や処方箋をめぐる議論に参入する論者の範囲の広さ、政策課題化してからの年月の長短など、さまざまな点で政策ごとの違いは大きい。そして筆者のみどころ少子化問題とは、専門的知識の確立の度合いは高くなく、また「当事者」の範囲が広く、さまざまな切り口から問題を整理でき、したがって誰が「専門家」であるのかがはつきりせず、議論に参加する論者の範囲が広いタイプの政策といえる。

もちろん、人口学という確立した学問領域は存在し、「少子化」が社会問題として顕在化する以前から出生率の低下傾向について研究が行われていた。だが、ひとたび社会の耳目を集めるようになると、少子化問題は人口学が扱ってきた問題の立て方には収まらないさまざまな仕方でも語られるようになってきたのである。

すなわち、1990年のいわゆる「1.57ショック」³⁾以降、少子化問題に関心が集まり、深刻な社会問題としての地位を得ると、それに対して政策的な対応を取る必要があるとの認識が生まれた。そして、ひとたび少子化がメジャーなテーマになると、それまでとは比較にならないくらい多くの「専門家」が、この議論に「新規参入」した。そして、人口学に加え、経済学や社会学、社会政策学、女性学など、さまざまな学問分野にとつて、重要なテーマとなったのである。1990年以前には、問題は「少子化」ではなく「高齢化」であったため、人口学者を除けば子どもが減っているという事実自体にさほど注意が払われておらず、したがって「少子化対策」についても考えられていなかった⁴⁾。そもそも、「少子化」という言葉自体、存在しなかったのである。

議論に参入する「専門家」が増えた結果、研究が進んだ面は無論あるが、

他方で議論は拡散し、原因や処方箋をめぐって多様な説が唱えられるようになった、という面もある。科学的な研究が行われている一方で、後述のような「俗説」も淘汰されずに流通している。

とりわけ、少子化対策が出生率の向上という点で功を奏さず、少子化が「社会問題」である期間が長引くにつれ、議論に参加する「専門家」の範囲は拡大している⁵⁾。また、少子化論議への参入者の範囲の拡大は、その視角やアプローチを多様化させてもいる。母親の育児不安を深く汲み取ろうとする立場から、G. ベッカーばりの合理的な個人のモデルに依拠するものまで、実にさまざまな議論が存在する。

次表は、タイトルに「少子化」、「子育て」、または「育児」、「出生率」の語を含む雑誌論文・記事の数を示したものである。タイトルからは何の雑誌かわからないものも多く、専門分野ごとの厳密な分類は困難であるが、見たとおり全体の件数は大幅に増え、呼応するように扱う雑誌のジャンルも多様なものとなっている。特に、専門用語でもある「出生率」の伸び方 compared to 比べ、日常語ともいえる「育児」「子育て」の伸び方が顕著であることも、

表1 タイトルに「少子化」、「子育て」、または「育児」、「出生率」を含む雑誌論文・記事の数

年	80年代	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
少子化	0	1	2	4	19	18	27	98	138
子育て・育児	821	126	202	183	195	196	267	361	457
出生率	32	15	47	29	10	10	15	23	24

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
193	234	264	145	202	245	249	304	391	204
605	696	865	958	1050	1036	1173	1187	1325	1106
33	46	50	38	38	33	60	63	72	63

(国立情報学研究所の「Genii 学術コンテンツ・ポータル」
(<http://ge.nii.ac.jp/genii/isp/index.jsp>) の論文検索機能を用いた。2008年1月確認)

議論の広がり具合をうかがわせる。

1.2 諮問機関委員

この問題について議論しているのは、アカデミズムの間ばかりではない。そのため、少子化を議論する政府の各種諮問機関の委員の人も多様である。人口問題については、少子化問題の顕在化以前から人口問題審議会が存在するが、90年代以降、少子化問題について審議する諮問機関が多数つくられた。審議会等、政府の諮問機関の役割として、公正の確保や利害調整などと並んで、「専門知識」を取り入れることが期待されている(金子1985: 118; 前田1996: 33)。

日本の少子化問題をめぐる諮問機関に、当事者である子育て中の親が代表されていないことへの批判もあるが(Boling 2007)、実は「子育て経験者」は多数委員になっている。それも、たまたま何らかの専門家が子育ての経験もあるというのではなく、おそらくは子育て経験を買われたと思われる人も少なくない。

また、他の政策領域と比較をしたわけではないが、公募委員の多さも特徴の一つではないかと思われる。98年に首相主催で設置された「少子化への対応を考える有識者会議」は「働き方分科会」と「家庭に夢を分科会」を設けたが、両分科会メンバーの半数以上は公募で、職業・経歴に多様性をもたせ構成された。「少子化への対応を推進する国民会議」(2000年発足)も委員を公募している。こうした政策分野は珍しいのではないだろうか。議論が専門的すぎて、委員の公募などということがそもそもあり得ない分野も多いであろう。

いわゆる「諮問機関」には、法令によって設置される「審議会等」と法令に基づかない「私的諮問機関」がある。笠京子は、私的諮問機関が政策形成の前半(政策課題設定過程～選択肢特定過程)で、審議会が後半(選択肢特定過程～権威的決定過程)で機能し、前者が専門性を、後者が民主性を重視し、前者には企業や業界団体の委員が、後者には学識経験者やマスコミ関係

者が多い、という整理を行っている(笠1995)。また、辻中豊によれば、「準備作業やより実質的な本音の議論が私的諮問機関で、より形式的な審議、いわば正統化の仕上げが審議会でなされることが多い」という(辻中1999:59)⁶⁾。政策課題設定過程～選択肢特定過程という政策形成の前半における公衆委員の多さは、民主性の表れともいえようが⁷⁾、高度の専門知識をもっていないにもかかわらず議論に参加できるという面を示しているだろう。また、「少子化への対応を推進する国民会議」のように、30人の委員中4人が芸能人というケースさえある。これは、専門性より「国民運動」としての機能を期待してのことと思われる⁸⁾。

「少子化社会を考える懇談会」(2002年発足)のメンバー一覧を載せた厚生労働省のホームページは、「全21人 男10人、女11人」、「30代8人、40代9人、50代3人、70代1人」、「平均年齢45歳」などの数値を掲げている。「少子化への対応を考える有識者会議」(1998年発足)の分科会メンバーの一覧表にも、年齢こそないが男女比(しかも、いずれの分科会とも女性が多い)が載っている。専門性よりも性別や年齢のバランス、とりわけ通常の政策決定過程においては代表されにくい女性や若い世代を多く起用し⁹⁾、「当事者」に配慮している様を強調しているかのようである。

そこで次に、少子化問題の「当事者」について考えよう。

1.3 「当事者」の範囲

少子化問題の「当事者」とは誰だろうか。多くの場合、真つ先に念頭に置かれるのは、子育て中の母親であろう。だが90年代の後半から、政府は母親だけに育児の負担が集中することを問題視し、父親にも育児に参加することを推奨するようになった。昨今では、父親の育児参加の推奨は、少子化対策の文書における定番となっている(堀江2008)。また、子どもをつくらないう夫婦、そして一定の年齢を過ぎて結婚していない人も、「当事者」である¹⁰⁾。後述のとおり、人口学的には少子化の最大の原因は非婚化・晩婚化であることを考えると、通常この問題の「ステークホルダー」とは考えられ

にくいくいもかかわらず(Boling 2007:144)、未婚者こそが一番の「当事者」とさえいえるのである。本共同研究のキーワードの一つに「専門知」と対をなす「現場知」があるが、少子化問題の「現場」とは、市井の人びとが暮らす社会全体ということになる。

安倍政権発足後、内閣府はホームページに、子育て中の父母から子育て支援策についてのアイデアや意見をメールで寄せてもらうコーナーを開設し、内閣府は寄せられた意見を参考に施策の改善を進めていくと伝えられた(「朝日新聞」2006年10月13日)。同様の試みは小泉政権でも行われていた¹¹⁾。こうした試みは確かに、パブリック・コメントを募る昨今の方向性とも合致するが、他方で結婚・出産・子育てといった問題については、狭義の「専門家」でなくとも、多くの人が「自分にもわかる」問題だと思っていることの反映でもあるだろう¹²⁾。「当事者」の範囲が広い少子化問題については、誰もが一家言もっているかのごとき状態である¹³⁾。

2 少子化問題をめぐる知識の「専門性」

2.1 少子化をめぐる専門知の精度

もちろん、多くの人が「当事者」であつたり意見をもつたりすることと、「専門家」が専門知をもつことは、必ずしも矛盾しない。だが、少子化問題における「専門家」の知識それ自体の旗色も悪い。まず何と云って、長期間にわたって「少子化対策」が打たれつづけているにもかかわらず、出生率が傾向的に低下が続いているということが、それらの対策が依拠する知識の「専門性」を疑わしいものになっている。

もちろん人口政策には不確実性がつきまとう(堀江2005:第2章)。たとえ科学的分析が正しくても、予算その他の制約により政策自体は不十分なものとなる場合もある。したがって、出生率が改善しないことが即、専門知の誤りを示すとはいえない。

だが、現実の出生率による検証をまつまでもなく、政策自体が錯綜してい

る面がある。例えば、「1.57ショック」直後に厚生省は、出産意欲を促すため、従来第2子からであった児童手当を第1子から支給するとともに、対象年齢を3歳未満に引き下げ、子育てがたいへんな時期に手厚く支給する児童手当法改正を行ったが、その後、児童手当の支給期間を義務教育就学前まで(2000年)、小学校第3学年修了前まで(2004年)と長くしてきた。そして2006年には、子育て期間をより長期に捉え、子どもの成長段階に合わせてより長い間支援を行うという方向性が打ち出された(「中学生・高校生・大学生期」までを視野に収めた「新しい少子化対策について」)。ところが翌2007年に、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議の「点検・評価分委会」の中間報告の提言案は、少子化対策を点検した結果、保育所の整備を求める親の声が多いとして、「三歳児未満の子どもへの保育サービスの計画的な拡充」を求めている(『日本経済新聞』2007年5月18日)。それに先立ち、猪口邦子少子化担当相はタウンミーティングの席で、「国民から寄せられる意見の多くが、育児の初期、乳幼児の時期だ。保護者も経済的な安定性にかけている年齢である場合が多いことも考えていかなければならない」と述べ、乳幼児を対象とした新たな手当の創設に前向きな考えを示唆した(『日本経済新聞』2006年5月15日)¹⁴⁾。

また、昨今の少子化対策の文書には、女性の社会進出を踏まえた両立支援や、男性を含めた働き方の見直しなどの提言と、家族や伝統を強調する保守的な言説が混在したものが少なくない(堀江2008)。

政策になる以前の専門家の説にも不確かさがある。例えば女性の就業率と出生率の因果関係については、「就業率の上昇→出生率の低下」、「出生率の低下→就業率の上昇」、「就業率の上昇→出生率の上昇」、「出生率の上昇→就業率の上昇」という四つの説が主張されている(川口2005: 18-19)。また、家族政策への財政支出が大きくなると出生率が上がるとする説がある一方(樋口2005: 27; 島田・渥美2007: 88-89)、家族政策への予算投入額と出生率の間に相関は見出せないとの説もある(阿藤1996: 38-39)。現金給付は短期的には出生率をほとんど上げないが長期間続けると、出生率が上がると

いう知見もあり(Gauthier and Hatzius 1997)。一見、出生率を上げることには寄与しないように見える政策も、その効果をもう少し長期に見てみなければわからない。そうなると政策の効果についての予測はいつそう難しいということになる。

出生率とは直接的に関係しないが、育児法の専門性・科学性も疑わしい。時代ごとに、「科学的」と称する育児法が普及し、それが信じられ、実践されてきたが、時代により推奨される育児法の内容が正反対であることすらあった(品田2004)。

厚生省の「科学的な」知見が、専門知識というよりは何か別の「都合」に基づいているのではないかと疑わせる場合もある。例えば日本はもともと、女性が子どもを産む年齢が25~35歳に極度に集中している国で、特に先進国の中では35歳以上出産(いわゆるマル高出産)の割合が非常に低いが、その原因に、先天異常の発生が多いとして、厚生省が高齢出産を避けるよう指導してきたことがあった。ところが、89年12月に提出された厚生省「新しい時代の母子保健を考える研究会報告」では、「高齢妊娠に関する過剰な不安の解消等正しい知識の普及に努める必要がある」と、厚生省は方向転換したのである(丸本1991: 140)。幅広い年齢層の女性に出産をしてもおうという狙いだと思われる。

このように、厚生省の「科学的」見解は変化する。これは、出生率の低下傾向に危機感を抱いた厚生省が、採用する「科学的」知見を変えた例と考えられるが、研究の進歩によって「科学的」知見が変わったから、といった説明は一切なされていない。むしろ変わったのは、出生率を向上させたいという「都合」の方ではないかと思われる。

2.2 出生率に関する知見についての政府の認識

このように、少子化をめぐる専門的・科学的知識の中には、まだ不確かなものが多いが、その点については政府も認識している。

例えば人口問題審議会は、「個別の施策が出生率に与える影響を厳密に定

量化することは基本的に困難との認識は各国の専門家に共通している」と述べている（「少子化に関連する諸外国の取り組みについて」1999年）。

児童手当の拡充が出生率の上昇につながるのか、という自民党議員の質問に対し厚生省児童家庭局長は、「正直申し上げまして、……家族手当制度、児童手当制度が出生率を引き上げるかどうかという点については、出生率についてはいろいろ重要な要素が絡んでおりますので、この制度との因果関係とということにつきましては、海外の調査研究を見ましても、効果があるという研究もござりますし、効果がないという研究もござりまして、なかなか一概にはお答えをしにくいところがございます」と答弁している（衆議院厚生委員会 2000年4月12日）。

国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）では、出生率の将来予測を外しつづけ、下方修正を繰り返してきたが（堀江2005：第2章）、社会保障審議会人口部会ではその点をめぐり、経済学者が毎回のように人口学者を批判している。国の推計が一定の仮定の下に、現在の傾向を将来に向けて統計的に「投影」する方法を取っているのに対し、経済学者からは、進学率や就業率など「社会経済要因」を推計に反映させるべきだ、という意見が出されている。それに対し推計を担当する社人研は、社会経済的要因と人口の因果関係は今のところ明らかではないし、仮に明らかになっても過去の関係が今後も成立するかはわからないと反論する。社人研人口動向研究部長は、「公的な人口推計は、将来人口を予知するのが役割ではない」、「将来を『当たりたい』という社会的要請があるのはわかるし、そのための研究もしているが、現状では科学的に不可能だ」と述べている（「学のいま」『朝日新聞』2006年10月19日、夕刊）¹⁵⁾。ちなみに、欧米諸国や国連の人口推計も、社会経済的要因を取り入れるのは時期尚早という見解に立っている（河野2007：224）。

3 少子化対策の目標と制約

3.1 少子化の原因

以上のように少子化問題についての科学的知見は、まだ多くの不確かさを含むが、そうした中で、少子化対策はどのような考えられているのであろうか。その点を検討する上でまず、少子化の原因をめぐり議論を概観してみよう。

出生率の決定要因を、人口学的要因や医学・公衆衛生学的要因などの「近接要因」と、この近接要因を経由して出生率を変動させる間接的な「社会経済的要因」とに分解することができる（樋口・浅見ほか2006：10；河野2007：143-144）¹⁶⁾。社会経済的要因としては、女性の社会進出や仕事と育児の両立困難がしばしば挙げられる。また近年は、若年層の経済的困難が指摘されることも増えた。他方、近接要因については、人口学者の間では長らく、少子化の主要な原因は非婚化・晩婚化であるとされてきた（岩澤2002；阿藤2006；河野2007）。

だが、少子化をめぐり言説の中で、最大の原因が「結婚」にあることは、さほど語られない。後述のとおり、結婚のようなプライベートな事柄に政府が口を出すことへの忌避感が大きいためと思われる。他方、夫婦間出生率の方も、個々の夫婦の選択にかかっており、結局のところ議論の焦点は社会経済的次元が中心となり、実際に提言されてきた対策は、保育所の整備や働き方の見直し、経済的支援などである。近接要因に対して政府が直接、政策的になしうることは限られているのである。

3.2 少子化対策の目標

イギリスと比べ日本の家族政策は、『少子化対策』として効果があるかどうかが先に議論されており、イギリスのような『子どもの貧困』といった視点は見られない」という社会政策研究者の批判もあるが（所2005：60）、日

本のこれまでの政策が、少子化対策としての「効果」について十分な検討をしてきたかという点も、実は疑わしい。というより、そもそも少子化対策の目標は何であり、少子化対策に「効果」があるとはどのような状態をもたすことなのか、実ははっきりしていないのである。

少子化対策の目標は何であろうか。「少子化対策」という以上、その政策目標は当然、少子化傾向を改めること、すなわち出生率を向上させることだと考えられそうだが、必ずしもそうとは言いきれない。かつての全体主義国家における経験への反省から、多くの国で出産奨励策はタブーとなっており (Teitelbaum and Winter 1985=1989)、高齢化が進む先進諸国の中でも、解決策として出生率を上げようとしているのはフランスなどごく少数である (浅子ほか 2002: 2; 阿藤 2000: 194; 府川 2002: 119; Gauthier and Hatzius 1997: 295; Steebos 2003: 36)。

少子化への対応を、①出生率を向上させることを目的とした政策と、②出生率は人為的には操作できない、あるいは操作すべきでないとして、出生率の低下傾向を所与とした上での、人口減少社会・少子高齢社会への対応とにわけることができる。総合研究開発機構 (NIRA) では①を「少子化抑制戦略」、②を「人口減少適応戦略」と呼んでいる (小林・小峰編 2004)¹⁷⁾。後者の観点からは、仮に対策が功を奏して出生率が向上したとしても、人口圧力を緩和するのは新たに生まれた子どもたちが労働市場に入る 20 年ほど先のことになり、それまではむしろ、その子どもたちが依存率を高めさせるので、少子化対策は百害あって一利なしといった議論も出てくることになる (野口 2005)。

そして、現在「子育て支援策」と呼ばれる政策の多くは、文字通り「子育て」を「支援」することを目的とした政策であって、直接的には①②のどちらにも寄与することを目指していない政策である (③)。「少子化対策」という語感から、しばしば①が連想されるが、出生率を上げることが明確にうたった政策を、日本政府は取っていないことになっており、また出生率低下を前提として年金制度を改革したり、女性や高齢者の労働市場参加を促したり

することを、普通は「少子化対策」とは呼んでいない。実のところ、「少子化対策」と呼ばれているものの多くは③なのである。もちろん、出生率の向上を直接的には目指さないといいても、間接的には出生率向上に寄与することも考えられる。少なくとも政府は、出生率向上が目的ではないという建前の下、③の施策がもつ出生率向上効果に期待して、「少子化対策」を行っているのである。

例えば厚労省の雇用均等・児童家庭局は、「現金給付は効果が薄い可能性はある」と認めつつ、「若い子育て世代を応援するため、児童手当は当面続ける」としている (『日本経済新聞』2006 年 12 月 17 日)。これは、若年層の貧困化・雇用の非正規化と少子化問題の結びつきが意識される近年の傾向に即したものであり、2000 年度、2001 年度の予算編成時には「ばらまき」の認識が強かった児童手当の拡充が、今では若年層の経済的苦境を助けるとして正当化されるようになった背景である。また、中心執筆者を初めて女性とし、女性への育児負担の集中の是正、男性の育児参加という論点を浮上させた 98 年版の厚生白書において、「3 歳児神話」否定の箇所を執筆した大臣官房政策課課長補佐は、その部分が「省内でも一番議論をしたところ」だとし、『3 歳児神話』の呪縛から世の母親を解放することができれば、この白書の大きな目的を達することができるのではと思っていました」と語る (長田ほか 1998: 41)。

つまり、若年層の経済的困難や子育て中の母親の心理的負担を軽減することが、直接的な政策目標なのであり、結果として出生率が向上することも期待はされているが、これらは出生率が上がるかどうかとは関係なく達成すべき政策目標である。こうした目標達成の先に、出生率が上がることも暗に期待されているというのが、「少子化対策」の構成だといえる。

3.3 「理想の実現」という目標

「少子化への対応を考える有識者会議」の第 1 回会議の冒頭で橋本龍太郎首相は、政府は国民の意思に反して子どもを産むことを奨励しようとしてい

るわけではないが、さまざまな調査結果を見る限り、国民が理想とする平均子ども数(2.6人)よりも実際に産む子どもの数は少ない。産みたい人が希望どおり子どもを産めるような環境を作り出そうというのが政府の方針であると語った(鈴木2000:25)¹⁸⁾。01年に厚労省の少子化対策企画室長は、「少子化に歯止めをかけること自体が目標ではない」と強調しているとし、「意識調査で夫婦が理想と考えている子ども数より、現実の子どもの数は少ない。行政として目指しているのは理想が実現できる環境作り」だと語っている(『朝日新聞』2001年4月20日)。

要するに政府は、「産めよ殖やせよ」に走ることなく、国民が希望の水準まで子どもをもてるようにするという名目で、少子化対策を行っている。「未婚の男女の9割が結婚を望み、また結婚すれば理想子ども数を2.6人としていることを踏まえれば、個人が望む結婚や出産を妨げる要因を取り除くことができれば、個人にとっても当然望ましいし、その結果著しい人口減少社会になることが期待されるという意味で社会にとっても望ましい」(人口問題審議会「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～」1997年、傍点は引用者)というのは、その事情をかなり正確に表現している。

3.4 数値目標化への誘惑

ところが近年、政府の文書に出生率の「反転」という文字がしばしばみられるようになった。大日向雅美は政府が出生率を「上げる」ことに慎重だったのは2001年頃までだとしている(『朝日新聞』2007年2月10日)。2003年以降、「出生率を回復させる」という政策転換が図られたとの見方もある(島田・瀧美2007:117;阿藤2006)。「人口減少社会」の接近や、第二次ベビーブーム世代が産産適齢期の今後5年が少子化の流れを委える「好機」(少子化社会白書2004:92-93)、「第2次ベビーブーム世代がまだ30代であるのもあと5年程度」(「新しい少子化対策について」2006年)といった焦り、背景にあると思われる。

少子化対策でどういう状況を目指しているかを問われた猪口少子化担当相は、「若者が安心して子供を産み育て、子育て世帯を社会全体で支援する環境や子育ての喜びを感じながら働き続けることができている環境が整備されることにより、急速な出生率の低下傾向が緩和し、可能であれば反転していく状態」と答弁した(参議院予算委員会2006年3月23日、傍点は引用者)。川崎二郎厚労相は、少子化問題のタウンミーティングで、「個人的見解」とした上で「(出生率が)これぐらいなら我が国は大丈夫というメッセージを出す時になってきている」、「私は目標を持った方がいいという論者のひとりだ」と述べ、少子化対策に出生率の数値目標を掲げるべきとの考えを示した。そして、「年金制度は2050年に出生率1.39なら大丈夫。年金制度がきちんとして」という中で出生率目標を出すべきだ」と語った¹⁹⁾。川崎は別の場でも、「2050年で1.4程度」を目標に掲げるべきとの考えを改めて強調、与党の公明党も「15年に出生率1.50」という目標を掲げている(川崎2007;『朝日新聞』2006年5月15日;『日本経済新聞』2006年5月15日)²⁰⁾。本来、少子化対策の政策目標はアウトプット(保育児童数、育児休業取得率など)であって、アウトカム(出生数、出生率など)ではないため(神田2004:66)、数値目標としても前者が考えられてきた²¹⁾。だが昨今はこのように、出生率そのものに数値目標を設けようとする逸脱が起こっているのである。

他方、柳沢伯夫厚労相は、「我々の社会は自由な社会ですから、それぞれの人間がそれぞれ自分の選択に従って自由な意思でもっているいろいろな行動をとるといことが前提」で、「出生率のような微妙な問題について目標といふことを言う」には「ちゅうちょがある」としたうえで、「少子化対策……はすべて、環境を整備する。例えば、経済成長をすれば結婚が多くなって、結婚が多くなれば子供が多くなるよということで、やはり子供がたくさん生まれるためには経済成長が必要なんだとか、そういうたまたまということだが、「環境を整備していく」というときに念頭に出生率に幾らかかという程度の、何というか、目標というか、適当な言葉は今思い浮かびませんけれども、そ

ういうことを考えてやるといふことは必要」と述べた(衆議院厚生労働委員会 2006年10月25日)。答弁に苦慮しているさまがよくわかるが、「産めよ殖やせよ」との批判をかわしつつ、しかし数値の目安を設定したいという思いがにじむ。その後も柳沢は、「目標にするというのはやはり非常に問題がある」としつつも、「環境を整備することだけは一生懸命やって、それで国民の税金を使って、何にも後のことは考えていないんだ、これはやはりおかしいだらうと思うんですよ。やはり念頭には置いていないといけないいだらう。……結果としてそうなるように環境整備に取り組むということだ」と答弁した(衆議院予算委員会 2007年2月7日)。

安倍晋三首相は06年、社人研が新しい将来人口推計を発表した際には、「出生率が下がらないように、ありとあらゆる機関で少子化対策を行っているきたい」と述べたが(『日本経済新聞』2006年12月21日)、その後、柳沢の「産む機械」発言への批判が強まる中、「出生率を上げて子供を増やすことを言わば目標としたことは政府としてはない」、「結婚や出産は個人の価値観の問題であって、これに国家が介入をすべきではない」と答弁している(参議院厚生労働委員会 2007年2月15日)。

要するに日本政府は、公式には「出生率を上げる」ことを政策目標とはしていないと解釈できる。国家が個人の価値観やライフスタイルに介入したり、「産めよ殖やせよ」になったりすることはよくないという建前が存在するが、隠れた政策目標として、出生率が上がるものがひそかに期待されており、その「本音」がときどき表に出るのである。

3.5 結婚奨励策

人口学的には少子化の主要な要因が非婚化・晩婚化であるとする、出生率を上げるために最も有効なことは結婚——それも若い年齢での——を増やすことであるはずである。だが、出産奨励策と同様に、ライフスタイルの押しつけになるため、政府はこの対策にも本格的に乗り出すことはできない。確かに、結婚支援策というものはある。独身者に出会いの場を提供する事

業などを行っている地方自治体も少なくない²²⁾、「少子化社会を考える懇談会」の中間報告(2002年)が、「家庭を持つための伴侶をもてるように、市町村を中心に広がりつつある『出会いの場づくり』を支援することを考えて良いかもしれません」と結婚対策に言及したのを受け、そうした自治体に国が補助金を出すことが決定された。猪口少子化担当相が、政府の責任で「お見合いパーティー」など、独身男女の出会いの場を設ける案を閣内で打診したこともある(『朝日新聞』2006年5月19日；『週刊朝日』2006年6月9日号：155-156)。

しかしそれは、行政評価も困難でありコストのわりに効果が乏しい(または不明である)うえに²³⁾、そもそも個人のライフスタイルへの政府の介入という意味で、忌避感も強い(堀江 2005：第2章)。そこで結婚奨励策は、少子化対策の中ではごく周辺的な位置しか占めてこなかった。

4 少子化対策にみる政策決定とアイデア

4.1 少子化をめぐるアイデアの二つの側面

知識やアイデアを、原因と結果の関係に関わる科学的知見と、善悪や正邪に関わる規範的命題に分類することができる。前者が因果的信念(causal belief)、後者が原理的信念(principled belief)と呼ばれるものである(Goldstein and Keohane 1993：8-11)。少子化問題に即していうと、前者には例えば児童手当を増額すれば出生率は上昇する、といった命題がある。他方、後者としては子どもが小さいうちは母親が自宅で育児をすべきだとか、「産めよ殖やせよ」はよくない、といった意見が考えられる。

本稿はまず、前者の科学的知見の面で、少子化問題には不確かな点が多いことを2節で指摘した。「政策課題」化してからの年月の短さや、政策の「裾野」の広さを反映しているといえよう。ライフステージのさまざまな時期や、社会活動のさまざまな場面にわたって、少子化と関連するかもしれない事柄は多く、「専門家」や「当事者」の範囲は広い。裾野の広さは、さま

さまざまな事柄を「少子化の原因では」と疑わせている²⁴⁾。

他方、後者の規範的命題についていえば、結婚、妊娠、出産、育児などは個人のプライベートな領域に関わる問題でもあり、政府が関与することがふさわしくないと考えられる場合も多いことを前節でみた。こうすれば出生率が上昇する、といった因果関係が仮に明らかになったとしても、あらゆる政策が実行可能なわけではない。

こうした政策の特質が、実際の政策形成過程においてどのような言説となつて現れるかを、以下ではいくつかの事例に即してみていこう。

4.2 予算のつきやすい政策

因果関係をめぐる科学的知識の確立度合いの低さや「当事者」の範囲の広さといった特質がもたらす一つの帰結は、少子化とは直接は関係のない、他の政策領域にある諸政策が「少子化対策」の名の下に提案されることである。

少子化問題は重要な政策課題としての地位を獲得し、昨今では予算のつきやすい恰好の政策ということになっている²⁵⁾。例えば、不妊治療への経済的支援は、以前から当事者の要望があったが、医療保険の適用について意見が分かれていたため、なかなか取り組みがなされなかった。しかし、「少子化対策として取り上げられることによって」(神尾 2005: 37) 実現したという経緯がある。

また、主要な政治勢力間には少子化対策を取ることにについてのコンセンサスが成立していることに加え(堀江 2008)、ある調査では、社会保障財源の配分で最優先すべき分野の1位は「少子化対策」(35.3%)で、「年金」(32.5%)を上回るほどの支持があった(『日本経済新聞』2005年8月22日)。こうした広い支持を背景に、各アクターは自らの選好に近い政策を、「少子化対策」の名の下に実現しようとする。

例えば、1994年に発表された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について(エンゼルプラン)」(文部、厚生、労働、建設の4省)は、少子化の社会的経済的原因として、「女性の職場進出と子育てと仕事の両立の難

しさ」、「育児の心理的、肉体的負担」、「住宅事情と出生動向」、「教育費等の子育てコストの増大」を挙げる。意外な感じがあるのは、3番目の「住宅事情」であろう。ただ一文、「わが国においては、大都市圏を中心に、住宅事情が厳しい地域で、出生率が低いという傾向がみられる」と述べられるだけだが、典型的に因果関係を取り違えた議論といえよう²⁶⁾。大都市圏で出生率が低いことはよく知られているが、それを住宅事情のせいとはいえない²⁷⁾。策定に建設省が加わっていることから入られた一文ではないかと推測される。その後も、住宅問題に言及する少子化対策の文書はあるが、この論点はその後進展しない。また「少子化対策プラスワン」(2002年)では、「子育てを支援する生活環境の整備やノンストップパス等の導入を促進」といった「バリアフリー化」が挙げられる。確かにこれらの施策は、子連れでの外出をしやすくするものであり、果たして「少子化対策」と呼べるかどうかは疑問である。近年、各省が打ち出す少子化対策のメニューの中には、「森づくり活動の推進」(農水省)、「文化芸術による創造のまち支援」(文科省)など「効果が疑わしい」ものも少なくない指摘されている(『日本経済新聞』2006年6月3日)。

このように、さまざまな政策が「少子化」と関連づけて提案されているが、以下ではもう少し大きな政策の流れと少子化問題のリンクージュについて、いくつかの事例を検討する。ここで取り上げる大きな政策の流れとは、女性の社会進出、若者の貧困・格差問題、そして規制緩和である²⁸⁾。

4.3 女性の就労と出生率

「両立支援」は少子化対策の重要なキーワードの一つであるが、これは男女共同参画言説と結びつく。

だが、女性の社会進出(とそれを可能にすることを目指した両立支援策)が出生率を高めるか否かについては、議論がある。「1.57ショック」直後に

は、政治家から女性の社会進出や高学歴化が進みすぎたことが少子化をもたらしているとする議論が相次いだ（堀江 2005：第7章）。その後、女性労働力率と出生率の関係について、先進諸国に関しては、両者には相関があるという説が広く知られるようになり、その知見は、政府はもとより経営者団体の資料でも用いられている（例えば、経済同友会社会保障改革委員会「社会保障制度改革の提言（その3）少子化対策」2000年）。「女性が働きやすい国ほど子どもが産まれている」という「知識」が一定の普及をみたのである²⁹⁾。

この点については、「リサーチ・リテラシー」の観点から両者の相関を問題視する議論（赤川 2004）が話題となったが、筆者の知る限りその影響はアカデミズム内にとどまり、政策決定の場には及んでいないように見える。女性の社会進出が必ずしも少子化の原因ではない、もしくは女性労働力率が高くても出生率の高い国はあるという認識の普及は、後述のとおり「女性は家庭へ」という選択肢を取りにくくしたと思われる。

4.4 若者の貧困・格差問題と少子化

また近年、格差問題が論壇ににぎわす話題になると、男性も含めた若年層の雇用が非正規化し、そのことが結婚や出産の妨げとなり少子化をもたらしている、とする議論が増えている。例えば労働経済白書（2006：第3章第2節）では、非正社員の男性が正社員の男性に比べて結婚しにくい現状を分析、少子化を促進する要因になっているとし、賃金、待遇面の改善や、若者が再挑戦可能な雇用システムの構築などを提言した。

ちなみにこの格差問題と少子化の関連をめぐっては、野党から小泉構造改革が所得格差を生み、少子化を加速させているとの指摘が相次いだのに対し、小泉は「必ずしも所得格差や政府が手を打っていないことが原因ではない」などと反論している（『朝日新聞』2005年12月25日）。だが、どちらにも因果関係についての科学的検討がないので、「水掛け論」の様相を呈してしまっているのである。

4.5 規制緩和論とのリンケージ

出生率とは直接の関係はないが、規制緩和論と少子化問題とのリンケージもみられる。

保育所への待機児童が多いことをめぐっては、通常は保育所関連の支出を増やすという福祉国家的な解決策が提示されるが、逆に「規制緩和」による民間参入を通じて「待機児童ゼロ作戦」を遂行しようとするアイデアがそれである。規制緩和や民間業者の参入はしばしば、「保育の質」への懸念を惹起するが、このアイデアにおいては規制緩和によりコストが抑えられ、雇用創出にもつながる上に、競争を通じて質の悪い保育所は市場から淘汰されるので保育の質も確保されると主張される（高田 2001）。

政府の総合規制改革会議が、規制緩和策について連合や日経連などから意見をきいた際、連合は公立保育所の運営の民間委託について、「企業が効率的な経営を追求するあまり、保育の質の低下を招くことのないようにしたい」と求めた。それに対し委員から、「競争で質は上がる」と反論がなされた（『朝日新聞』2001年9月19日）。ここでも科学的根拠は示されない。

5 むすび

さて、本章でみてきたことを確認しよう。

まず、少子化対策をめぐっては、専門知の確立度合いは高いとはいえず、そのことは対策を取りつつづけているにもかかわらず下がりつつける出生率にも反映している。

ただ、日本政府は出生率の向上を政策目標とはしていないという建前を取っており、若年層の経済的困難や、母親の育児負担を軽減するという政策の実現を通じて、結果として出生率が上がるということを暗に期待していると考えられる。もちろん、実際には出生率の向上が目指されていることは明らかなので、出生率の低下が続くことは、「少子化対策の失敗」と理解され、

「失敗」が続く限り、新たな原因や対策が「発見」されつつづけることになる。

同時に、少子化問題は社会問題としての重要性が高く（2003年には基本法もできた）、「少子化対策」への世論の支持もあることから、「少子化対策」の名を冠することが予算獲得に有利という状況があり、そのためさまざまな政策が「少子化対策」の名の下に提案される。このことは、裾野が広く因果関係の連鎖が長いから、関連のありそうな政策の範囲が広い、という少子化問題の性格にもよる。自らの推進したい政策を「少子化対策にもなる」という形でフレームアップすることが有効だと認識が存在しているのだから。ここに何が少子化問題の原因であるか、何が少子化対策に有効かをめぐる政治の発生する余地がある。これまでの対策が功を奏さず、出生率が下がりつつづけていることも、そうした傾向を助長している。

5.1 アイディアの普及と共有

本章では、既に確立した「科学的」「専門的」知識を前提とするのではなく、それが不確かな状況を念頭に議論してきた。そのため、各アクターが比較的恣意的に「専門知」を利用する面が強調された。だが、ある種のアイディアが普及し、多くの人びとに共有され正統性を得るにいたると、逆にそのアイディアがアクターを拘束する（それと矛盾する政策を取りにくくなる）という意味で、アイディアや知識自体が影響力をもつ場合もある。少子化問題に関しても、幅広く普及し多くのアクターに共有されるようになった知識やアイディアがないわけではない。少子化の原因やどうすれば出生率が回復するかについては、さまざまな説が入り乱れているが、それとは異なる次元においては、広く普及し影響力をもつ知識やアイディアが見られる。以下では二つ取り上げたい。

一つ目は規範的なもので、結婚や出産といった個人の価値観やライフスタイルに国家が介入することは好ましくない、というアイディアである。これは少子化問題の顕在化以前から存在する考え方であるが、広範に普及しており、政府の少子化対策も「産めよ殖やせよ」ではないとアピールすることに

腐心してきた。近年、上がらぬ出生率への「焦り」から政府は出生率の「反転」に踏み込んだが、柳沢厚労相の「産む機械」発言が、政権運営に大きな支障をきたすことを目の当たりにしたことにより、安倍首相は改めて、政府としては出生率を上げることが目標としていないと答弁せざるを得なかったのである。

二つ目はより新しいものだが、人口制約により女性の労働力化を進めざるを得ないという認識が、普及しつつあるように思われる（堀江2008）。これは、「人口減少適応戦略」への傾斜といえよう。

近年、男女共同参画に反対する、ジェンダー・バックラッシュと呼ばれる運動が地方議会から広がりを見せ、家族や伝統の価値を強調する保守的な文言が、少子化関連の文書にも多く紛れ込むようになってきている。安倍政権は、バックラッシュ運動の担い手を多く含み、憲法や教育などの分野において、家族や国家などについての伝統的価値を強調することが目立った。当然そのことは、女性に期待される役割を媒介にして、少子化対策にも反映する。官房長官時代の安倍が主催する少子化社会対策推進会議の「新しい少子化対策について」（2006年）に、それはよく表れている。

ところが、人口減少社会の到来、「2007年問題」による団塊世代の大量退職、そして何より長期にわたる少子化対策が功を奏さず、出生率が下がりがつづけていることなどを背景として、女性の労働力化路線が台頭しており、そのことが制約要因となって、「家族の価値」を訴える言説も、「女性は家庭へ」といった方向性を取りにくくなってきている。「育児は家庭の責任」に回帰した「少子化社会大綱」（2004年）や「新しい少子化対策について」（2006年）も、「妊娠・出産しても安心して働き続ける職場環境の整備」や、「女性の継続就労」をうたっていることに、それはよくあらわれている。ここに、「男女共同参画」に反対する伝統回帰路線の隘路がある（堀江2008）。

男女共同参画を進めれば少子化問題は解決する式の、やや粗雑な議論には、リサーチ・リテラシーの観点から注文がつけられた。だが、出生率が上昇するかどうかはともかく、女性労働力化を進めなければ、これからの人口減少社

会・少子高齢社会を乗り切れないといった認識は、説得力を増しているように思われる。

この傾向が続けば、少子化問題をめぐる専門知は、「少子化抑制戦略」(どうすれば出生率が上がるか)から、「人口減少適応戦略」(出生率が上がらない中でどのようなように対応するか)へ、さらに比重を移していくことが予想される。とはいえ、かつては専門家しか知らなかった「合計特殊出生率」のような「専門用語」が広く人口に膾炙し、毎年6月に発表される前年のその数値は大きく報道されるから(そして、出生率が下がれば政策の「失敗」と理解されるから)、政府はこれからも、出生率の向上も諦めていないという姿勢を示しつつづける必要があるのである(出生率の向上を目指していないことになっっているにもかかわらず)。

知識が普及して、多くの人に知られるようになると、その「専門性」は希薄化する。しかし、多くの人にその正しさが信じられることで、影響力を増すという面がある。最後に取り上げた二つのアイディアは、いずれも多くの人に共有されるようになってきているもので、今では特に専門的な知識というわけではない。だが、それゆえにそれと矛盾する方向性は取りにくくなるというメカニズムが働いているのである。

注

- 1) 加藤淳子は、アプローチの相違や、官僚優位か政治家優位かに関りなく、従来の研究では、政策専門知識の独占や情報保持の度合いを、政治家と官僚の相対的影響力と関係づける見方が有力であったとしている(加藤 1995: 107-108)。
- 2) 建設業のように、多くの産業に影響が波及する産業を「裾野が広い産業」と呼ぶことがある。そのアナロジーで、少子化対策は裾野が広い政策といえるであろう。この裾野の広さが、さまざまな政策との結びつきを生むのである(堀江 2008)。
- 3) 「1.57 ショック」の詳細については、堀江(2005: 第7章)を参照。
- 4) 例えば、今日では少子化問題を扱う主要な学問領域の一つである家族社会学

学においても、「1990年代に入るまで、一般的な家族の子育てに対する政策は高齢者の政策に比べて進展もなく、研究においても全般的に活発な領域ではなかった」(下夷 2001: 13)。

- 5) このことは、70年代のイギリスにおいてスタグフレーションを抑えられないう財務省が影響力を低下させる中で、経済政策をめぐる議論に参入するアクターが増え、マクロ経済政策が公的な議論の対象となる機会が増えたことを想起させる(Hall 1993: 286)。
- 6) ただ、現職の委員自身、両者を混同している場合も多く(草野 1995: 201)、本人たちも政策形成過程のどの段階を担っているかについての自覚は乏しいと考えられる。
- 7) 「少子化への対応を考える有識者会議」の公募委員によれば、「分科会では、これまでの審議会にはみられないほど非常に自由で活発な議論が交わされたという評判だった」そうである(鈴木 2000: 25)。
- 8) 具体的な政策より、問題への理解と支持を広げ、個々の施策を取りやすくすることを目指すものである。同会議「国民的な広がりのある取組の推進について」(2000年)は、「具体的な取り組み」の1番目に「少子化への対応についての社会的気運の醸成」を挙げている。
- 9) ちなみに、国の審議会等の女性委員は、4.1%(1980年)→7.9%(1990年)→20.9%(2000年)と伸び、2007年9月現在、32.3%となっている(『朝日新聞』2007年11月20日、夕刊)。
- 10) 「30代以上・子なし・独身」を指す「負け犬」を流行語にした『負け犬の遠吠え』で知られるエッセイストの酒井順子が、「少子化社会を考える懇談会」の委員に入っているのはそのためであろう(同書の出版は03年だが、同書の元になった雑誌連載は、同懇談会発足以前にスタートしている)。
- 11) アンケートには2万3000の回答が寄せられた(「小泉内閣メールマガジン」第204号、2005年9月29日)。
- 12) 教育問題にも同様な面がある。教育再生会議の第一分科会主査は、教育論議は実証的データに基づかず、主観的な意見が述べられると語るが(『日本経済新聞』2007年4月30日)、同会議の専門家不在や経験的調査の軽視は、さまざまな論者に問題視されている(本田 2007; 池内・苅谷 2007: 467; マネジメントの観点からの教育再生研究会 2007; 耳塚 2007; 清家 2007)。同会議は第2次報告で親への情報提供として、「子育てにかかわる科学的知見」を例示した。内容はテレビやメディアとの接触を控えることや食育の重要性などが

が、新聞はこう批判する。「議事録を読む限り、委員は印象論や体験をもとに提言することが多い。だが、その提言の良しあしをデータに基づいて検証し、論議を深めている様子は伝わってこない。／その例が『母乳で育児』を提言しようとした『親学』だろう。きちんと論議を詰めていないので、批判されると、あっさり引ひ込めてしまった」(『朝日新聞』2007年6月2日、社説)。

13) やらせ質問などで06年9月から中断していたタウンミーティングが07年に再開するに際し、内閣府ホームページでアンケートを行ったところ、取り上げて欲しいテーマの1位は「少子化問題」だった(『朝日新聞』2007年7月4日)。このことも、問題としての重要性に加え、「物申したい」人の多さを示すといえよう。

14) ちなみに猪口は、一般人の意見を「ローカル・ナレッジ(現場の知識)」と呼んで重視している(猪口2007:4章)。

15) もともと、社人研の試算に社会経済的要因が加味されなない背景に、「年金財政の将来見通しが厳しくならぬように」という政治的圧力があつた可能性を読み取る論者もいる。その根拠は、「通常の予測ならば上にも下にも外れるはず」なのに、一貫して下を外れてきたのには「何らかの意図」があつたと思われる、というものである(島田・渥美2007:27)。

16) 社人研が将来推計に際し、この社会経済的要因を考慮に入れていないことは既にみた。

17) 例えば、「少子化や人口減少に対する政府の施策としては、……現役世代が今の老人を支える年金制度の抜本改革こそが本筋である。子どもを持つ数やどうするかという点で政府が介入するのは妥当ではない」という主張(二神2006)は、②に当たる。

18) 「夢と絆の家庭支援—『少子化への対応を考える有識者会議』の開催等について」(1998年)も、同様の考えを示している。

19) 国民年金は合計特殊出生率が1.39に回復して安定することを前提に、保険料や給付水準を設定している。

20) 経済界からも、数値目標を設定すべきだとする意見が出ている(経済同友会『『日本の未来は本当に大丈夫か』—改めて問う少子化対策—』2007年)。

21) 最近でいえば、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議の最終報告(2007年)が、週60時間以上働く労働者の割合(10.8%)を半減する、保育サービスを受ける3歳未満児の割合(20.3%)を38%にする、第1子の出産後も女性が働き続ける率(38%)を55%に引き上げる、など10年後の

数値目標を設けている。

22) 「こども未来財団」の調査(2003~2004年度)によれば、全国の市区町村の50.2%が、「結婚相談員」「出会い事業」「結婚講座」などの事業を実施している(『朝日新聞』2005年2月21日;2006年8月27日)。

23) 出会い支援事業を行っている自治体の中には、その後、カップルが誕生したかどうかは「プライバシーなので調べていない」という自治体もある(『朝日新聞』2002年11月29日)。ただ、昨今マスコミでしばしば紹介される奈良県は、07年3月までに結婚支援事業のイベントを400回近く開き、1500組以上のカップルができたとしている(『日本経済新聞』2007年8月12日)。ちなみに、「こども未来財団」の前掲調査では、市町村の結婚支援に「効果がある」という首長が58.5%、「効果がない」という首長が39.6%であった(『朝日新聞』2005年2月21日)。

24) 例えば関西経済同友会は、25~39歳の男性で何らかのストレスを感じる人のうち、夫婦の営みが減った人が約七割であったというアンケート結果から、「子育て世代が抱える仕事のストレスが、少子化にも影響している可能性がデータから読み取れる」とした(『日本経済新聞』2006年6月5日、夕刊)。仕事のストレス→セックス→少子化、という図式である。また安倍首相が、ホワイトカラー・エグゼンプションを導入すれば、労働時間が短縮され、家で過ごす時間が増えるから少子化対策になるとの認識を示したこともある(『朝日新聞』2007年1月6日)(安倍は後に発言を修正(『朝日新聞』2007年2月6日))。風が吹けば桶屋が儲かるとはいわれないが、少子化の原因かもしれない事象は、無数に見つけられそうである。

25) そのため震が関の各省庁は「にわか少子化対策」に走っており、少子化への言及は「予算確保のための知恵」(中小企業庁幹部)だとされる(日本経済新聞社編2005:197)。「少子化社会対策要綱」(2004年)に対する「各省が今後の予算獲得も狙って、総花的に並べた感が否めない」との評(『朝日新聞』2004年6月8日)は、その他の多くの政策文書にも当てはまる。

26) 広い家に住んでいるから子どもが増えたのではなく、子どもが増えたから広い家に住んでいいると考えるのが普通である(谷岡2000:35-36;赤川2004:45)。

27) ちなみに、厚生労働白書(2005:100)は、長時間労働の男性が多い都市部で出生率の低下が目立つ、と分析している。

28) 以下、本節の末までの議論について、より詳しくは堀江(2008)を参照。

29) 「去年1年間の赤ちゃんは110万人を切り、このままの趨勢だと将来50万人を切る。少子化の流れを変えていかなければならない。男の仕事は外、女性は家事育児という時代ではない。できるだけ女性の社会進出を支援していく」という小泉純一郎首相の答弁(衆議院予算委員会2006年2月6日)では、女性の社会進出や性別役割分業からの脱却と「少子化の流れを変え」ることが、論理的に結びつきやうという点が目明視されている。

参考文献

- 赤川学 (2004) 『子どもが減って何が悪い!』ちくま新書。
- 浅川和美・井口泰・金子能宏・府川哲夫 (2002) 「少子社会の制度設計—国際比較と保育サービスの分析—」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- 阿藤誠 (1996) 「先進諸国の出生率の動向と家族政策」阿藤誠編『先進諸国の人口政策 少子化と家族政策』東京大学出版会。
- (2000) 『現代人口学 少子高齢社会の基礎知識』日本評論社。
- (2006) 「国際比較からみた日本の少子化と少子化対策」高山憲之・斉藤修編『少子化の経済分析』東洋経済新報社。
- Boling, Patricia (2007) Policies to Support Working Mothers and Children in Japan, in Frances McCall Rosenbluth (ed.) *The Political Economy of Japan's Low Fertility*, Stanford University Press.
- 府川哲夫 (2002) 「少子化と社会保険」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- 二神孝一 (2006) 「経済教室」『日本経済新聞』10月6日。
- Gauthier, Anne Héline and Jan Hatzius (1997) Family Benefit and Fertility: An Econometric Analysis, *Population Studies*, vol. 51, no. 3.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (1993) Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press.
- Hall, Peter (1993) Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3.
- 樋口美雄 (2005) 「Data Focus」『週刊ダイヤモンド』1月15日号。

樋口美雄・浅見康弘・平川伸一・大関由美子・森朋也 (2006) 「2つの神話と1つの真実」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編『少子化と日本の経済社会2つの神話と1つの真実』日本評論社。

本田由紀 (2007) 「時流自論」『朝日新聞』1月29日。

堀江孝司 (2005) 『現代政治と女性政策』勁草書房。

—— (2008) 「少子化問題をめぐるアイデアと政治」『人文学報』第394号。

池内了・菊谷剛彦 (2007) 「《対談》果たして大学は“役立たず”だったのか 議論の土台を問う」『科学』第77巻第5号。

猪口邦子 (2007) 『邦子ism』西村書店。

岩澤美帆 (2002) 「近年の期間TPR変動における結婚行動および夫婦の出生行動の変化の寄与について」『人口問題研究』第58巻第3号。

神尾真知子 (2005) 「少子化対策の展開と論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『少子化・高齢化とその対策 総合調査報告書』。

神田玲子 (2004) 「少子化抑制戦略」小林陽太郎・小峰隆夫編 (2004) 『人口減少と総合力 人的資源立国をめざして』日本経済評論社。

金子正史 (1985) 「審議会行政論」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系第7巻 行政組織』有斐閣。

加藤淳子 (1995) 「政策知識と政官関係」日本政治学会編『年報政治学 1995 現代日本政官関係の形成過程』岩波書店。

川口章 (2005) 「女性の就業と出生率の動向」社会政策学会編『社会政策学会誌 第14号 少子化・家族・社会政策』法律文化社。

川崎二郎 (2007) 『このまま「アメリカ型」社会を目指して本当に幸せになれるのか? 年金を破壊する「競争政策」の罠』ダイヤモンド社。

草野厚 (1995) 『日本の論争 既得権益の功罪』東洋経済新報社。

小林陽太郎・小峰隆夫編 (2004) 『人口減少と総合力 人的資源立国をめざして』日本経済評論社。

河野桐果 (2007) 『人口学への招待 少子・高齢化はどこまで解明されたか』中公新書。

前田和敬 (1996) 「官僚機構の政策形成と審議会をめぐる諸問題」『NIRA 政策研究』第9巻第8号。

マネジメントの観点からの教育再生研究会(河野太郎・後藤田正純・上野賢一郎・篠田陽介・橋本岳・山内康一) (2007) 「教育改革の改革を 教育再生会議への七つの疑問」『世界』6月号。

丸本百合子 (1991) 「産む、産まないは女の意思で決めること」 「女の人権と性」 実行委員会編 『女はなぜ子どもを産まないのか—出生率低下を考える』 労働旬報社 (引用は、加藤秀一・坂本佳鶴恵・瀬地山角編 (1993) 『フェミニズム・コレクシヨンI—制度と達成—』 勁草書房より)。

耳塚寛明 (2007) 「まなび再考 『〇〇会議』 有効か」 『日本経済新聞』 5月21日。

日本経済新聞社編 (2005) 『少子に挑む 「脱・人口減少」 への最後の選択』 日本経済新聞社。

野口悠紀雄 (2005) 「日本経済改造論 第15回・高齢化社会のマクロ的側面を考える」 『週刊東洋経済』 7月23日号。

長田浩志・山内孝一郎・橋本敬史・川崎信一・河野真理子 (1998) 「座談会 平成10年版厚生白書 (『少子社会を考える』) を語る」 『厚生』 8月号。

笠京子 (1995) 「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」 西尾勝・村松岐夫編 『講座行政学第4巻 政策と管理』 有斐閣。

清家篤 (2007) 「インタビュー 領空侵犯 政治家は素人に頼るな」 『日本経済新聞』 9月24日。

島田晴雄 (2001) 『明るい構造改革 こうすれば仕事も生活もよくなる』 日本経済新聞社。

島田晴雄・渥美由喜 (2007) 『少子化克服への最終処方箋 政府・企業・地域・個人の連携による解決策』 ダイモント社。

下夷美幸 (2001) 「家族政策研究の現状と課題」 『社会政策研究』 第2号。

品田知美 (2004) 『子育て法』 革命 親の主体性をとりもどす』 中公新書。

Sleeboos, Joëll E. (2003) Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no. 15.

鈴木りえこ (2000) 『超少子化—危機に立つ日本社会』 集英社新書。

谷岡一郎 (2000) 『社会調査』 のウン リサーチ・リテラシーのすすめ』 文春新書。

Teitelbaum, Michael S. and Jay M. Winter (1985) *The Fear of Population Decline*, Academic Press (黒田俊夫・河野稠果訳 『人口減少 西欧文明衰退への不安』 多賀出版, 1989年)。

所道彦 (2005) 「少子化社会対策と経済的支援 国際比較からみた日本の特徴」 社会政策学会編 『社会政策学会誌第14号 少子化・家族・社会政策』 法律文

化社。
 辻中豊 (1999) 「審議会等の透明化・公開の政治学的意義」 『都市問題研究』 第51巻第11号。

ソーシャルワークによる脱一貧困への取組み

岡 部 卓

和文抄録

本稿では、貧困問題の解決に向け、わが国におけるソーシャルワークはどのような取組みを行ってきたのかを概観し、今後のソーシャルワークの在り方について考察している。そこで、①貧困問題への取組みがソーシャルワーク実践ならびに研究で活発に議論されてきた時期があったが、それらが主たる社会問題として取りあげられなくなると、研究領域においては十分な展開がみられなくなったこと。②研究領域においては、主として貧困対策の主要制度である生活保護制度においてソーシャルワークをどう位置づけるかという議論のなかで展開され、ひろく貧困問題への研究への視座がもてない事態が続いていること。③現下の貧困をめぐる状況下で、改めてソーシャルワーク実践に貢献できること、ソーシャルワーク研究が求められていること、を明らかにしている。

キーワード：貧困、社会的排除、ソーシャルワーク、公的扶助、多様なサービス提供組織

I. 貧困問題へ着目

これほど日常的に「貧困」という言葉が氾濫する時代は、久しくなかったように思われる。それほど、わが国は貧困と向き合わなければならぬ状況に置かれているといつてよいであろう。このような状況が現出する背景にはいくつもの理由が考えられるが、ここではその中の三つを挙げておく。

一つには、時代状況である。前世紀末から今世紀にかけて、わが国において格差・不平等とともに貧困問題が組上に拳がっている。そしてこれら問題の広がりと深さは、これまで貧困について積極的に関わってこなかった社会に対し改めてその対

応を追っているといえよう。それは、戦後復興期に曲がりなりにも行っていた貧困問題への関与が、高度経済成長期から低成長期において退潮し、ほとんど看過される社会事象と見なされていなくなったことによっている。それは、「豊かな社会」の背後に貧困が押しやられていたことでもあり、しかし、それが、前世紀末を境として大きく変わってきている。その前兆として、これまで特定地域に囲い込まれ隠蔽されてきたホームレス問題が可視化されてきたこと、また今世紀に入り大きく取りあげられるようになった非正規雇用に代表されるワーキングプア問題が浮上してきたことである。これは、経済・雇用環境の変容に伴い労働市場の縮小や日本型雇用が崩壊し、働いても十分な収入を上げることができなくなっているからである。このワーキングプア問題が、ホームレスという貧困の極限形態にある人たちの問題を越えて、

OKABE Taku
 首都大学東京
 E-mail: takuo@bcomp.metro-u.ac.jp

すなわち「彼ら・彼女たち」の問題から「私たち」の問題として位置づけるようになってきている。

二つには、貧困認識である。貧困は、これまで生存することが不可能な状態だとする「絶対的貧困」から社会において標準的な生活として許容できない状態にある「相対的貧困」へ、そして社会の関わりから遮断される関係性の観点からとらえる「社会的排除」としての貧困、さらには財を用いて何かをなし得る「潜在能力」(ケーパービリティ)の欠如あるいは獲得の失敗としての貧困へ、これらまで生理的・生物学的レベルでとらえてきた貧困概念が人びとの生き方の幅を追求する概念へと解き放つ新たな視座を提示している。ホームレス問題にみられる「絶対的貧困」や「社会的排除」としての貧困、ワーキングプアや子どもの貧困に連なる貧困の世代間継承(貧困の再生産)等にもみられる「相対的貧困」、「社会的排除」としての貧困、「潜在能力」の欠如としての貧困への着目あるいは萌芽としてみることができ。

三つには、セーフティネットである。私たちの生活は、3つのセーフティネットによって守られているとされた。それは、第1は、雇用の確保としての雇用対策、居住の確保としての住宅対策、第2は、防貧対策として国民・住民が強制加入しなければならない社会保険制度、そして第3は、救貧策としての貧困・低所得状態にある者・世帯を対象とする公的扶助制度である。しかし、これら制度の不備・不在により、制度適用されても生活できなままは制度のはざまに置かれた生活困難にあえぐ多くの貧困・低所得者を生み出している。このような制度の機能不全や制度不在は、社会保護制度に新たなセーフティネットの張り替えるを要請している。

これら状況下で、貧困からの脱却に向けソーシャルワークはどのような取り組みならよいか。そこで、本稿では、わが国において貧困をめぐりどのようなソーシャルワーク研究が行われてきたのかを概観し、今後のソーシャルワークのあり方について考察する。具体的には、はじめに、貧困とソーシャルワークの関係について言及する。次

ター、日雇などの非正規雇用)などにより、世帯の経済的基盤である稼働収入が十分得られない状態をもたらし、収入の喪失・低下などを招く。そのため、預貯金・資産といったストックを取り崩し、あるいは現行の生活を維持するために、生計中心者以外の世帯員も就労し何とか世帯の生計を支えようとする。しかし、それも難しい事態となれば、世帯の生計を維持することができず、家族規模の縮小化や単身化の方向へ進む。また、このことは、稼働世帯だけの問題だけでなく、これまで仕送りなどで経済的支援をしてきた非稼働世帯(親族等)への支援が行えない事態をも意味する。

すなわち、稼働・非稼働世帯ともに、生活維持が困難な状況に陥ることになる。さらには、その過程の中で単に経済的問題だけでなく非経済的問題も招来し、世帯員それぞれにも注目しておくことが必要である。そのような雇用・失業問題の究極の形の一つとして、家族、地域、職域(労働市場)からも切り離され都市に集積するホームレスとして見ることもできる。すなわち、ホームレスとは、雇用されていないなかつたり、あるいは日雇といった不安定な雇用関係、また居住の喪失や一時寄宿といった不安定な居住、稼働収入の喪失・低賃金などによって、心身状態が悪化していき、最終的に社会的諸関係(社会的つながり)から排除されてしまった存在としてとらえることができる。これは、貧困と社会的排除の極限的な形ともいえる。

また、このような状態に至らないまでも、次のようなさまざまな貧困と社会的排除が問題・課題として現れている。前述したように、労働市場を經由して現れる貧困として、働いても生活ができないワーキングプアなどの問題がある。また、労働市場を經由しない、すなわち、十分な雇用機会が得られない傷病者・障がい者・高齢者は、貧困・低所得に陥る可能性が高いといえる。これは、健康・障がい、高齢を理由として労働市場から遠ざけられていることを意味する。さらには、労働市場において、男性に比べ雇用機会や労働条件が低位におかれている女性、とりわけ、ひとり親世

帯においては、就労と養育両面での環境が十分でないことから、公私の経済的支援を受けなければ貧困・低所得に陥る可能性が高い。それ以外にも国際化の進展に伴う困窮外国人などの問題が挙げられる。

その他、(経済的側面と非経済的側面以外に)物質的側面と精神的側面や心理的・社会的・経済的各側面といった観点、また家庭・地域・職域といった場や児童期・青年期・高年齢期といったライフサイクル、男性・女性といった性差などさまざまな観点からの切り口で貧困問題を語るべきである。

2. 貧困問題とソーシャルワーク実践

さて、これら貧困問題が、ソーシャルワーク実践の対象(以下、実践対象とする)あるいは制度対象(以下、制度対象とする)とされることについてどのように考えたらよいか。また、貧困問題に対しソーシャルワーク実践はどのようにかかわったらよいか。

1) 福祉対象・実践対象・制度対象としての貧困問題

社会福祉の対象のなかでは、社会的で解決されなければならぬものうち社会的合意を醸成した問題が「制度対象」として指定する。また制度対象に至らないまでも解決されなければその人・世帯の生活の回復・維持・向上が図られなければならない問題については「実践対象」として指定される。しかしながら、社会で解決しなければならぬ問題が潜在化している問題・課題、当事者としては必要と感じるものは考えている主観的問題・課題、さらには規範から外れた問題・課題等は、「制度対象」「実践対象」の枠外に置かれることになる(図1)。

生活問題・社会福祉の歴史をみれば、福祉対象としての生活問題→実践対象としての生活問題→制度対象としての生活問題という方向で制度化されてきた歴史がある。この点、わが国の貧困問題を考えた場合、福祉対象として貧困問題→実践対象として貧困問題→