

日本の家族政策の展開

善積京子

The Development of Family Policy in Japan

Kyoko Yoshizumi

要約

本稿では、日本の家族政策研究において、家族政策がいかに定義されているか、さらに、日本における戦後の家族政策の変遷がどのように把握されているかを考察する。

日本語の「家族政策」の用語は英語の「family policy」を直訳したもので、一般に使用されるのは1990年代に少子化対策が本格化してからであるが、その概念自体は確立されたものでない。本稿では7人の研究者の家族政策の捉え方を検討したが、家族政策の定義のされ方も「支配階級」「国家独占資本主義」「企業内福祉」「ジェンダー役割」「政策・実践・運動」「個人の基礎的ニーズ」などの用語が使われ、時代の推移とともに変化がみられ、カバーする領域も広範囲に及んでいることを明らかにした。

第二次世界大戦後から今日に至るまで日本の家族政策はどのような経過をたどり発展してきたかを、それについて分析を試みている4人の研究論文を取り上げ検討した。研究者の関心・問題意識により、時期区分は多少異なっているが、大筋の流れは、戦後の経済復興期には生活問題は自助努力と企業福祉に委ねられ、高度経済成長を遂げた段階でようやく社会保障制度が整えられるが、1973年のオイルショック後は「日本型福祉社会」の建設が目指され、「社会保障費抑制策」と「家庭基盤の充実政策」がとられ、1989年の“1.57ショック”以降は少子化対策として「仕事と家庭の両立支援策」「総合的な家庭政策」が出される、というものである。

キーワード：家族政策、家族政策研究、子育て政策、日本型福祉、男女共同参画社会

はじめに

近年、日本でも家族政策への関心が高まり、多くの研究者が「家族政策」という用語を使うようになってきているが、1970年代中頃までは一般に通用するものではなかった。「家族政策」という概念の起源はヨーロッパとされているが、その定義や概念自体が明確に確立されているとは言い難い状態である。日本でも同様で、「家族政策とは何か」について、合意が形成されていない状況にある。

日本では、戦後、合計特殊出生率が低下し続け、ついに1989年の人口動態統計で過去最低の1.57になった。こうした事態を深刻に受けとめた厚生省（当時）は「これからの家庭と子育てに関する懇談会」を設置し、1990年1月には報告書が提出され、「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」を課題として展開していく必要性が提言された。そこから、日本での子育て支援の取り組みが本格化し、「家族それ自体の保護と援助を目的とする」家族政策が始まったとされている。しかしながら、「社会の存続」のために国家による家族の統制・規制を目的とする家族政策はそれ以前から存在していた。

そこで本稿では、まず始めに、諸外国での家族政策の定義や領域の捉え方を概観した後に、日本での研究者の捉え方について比較分析を試みることにする。次に、日本の家族政策がどのように展開されてきているかを、日本の家族政策の変遷を分析した4つの研究論文を通して考察していく⁽¹⁾。

1. 家族政策の概念

1-1 外国での定義・領域の捉え方

家族政策とは何かという課題に取り組んだ代表的研究として、カマーマンとカー（Kahn & Kamerman 1978）の欧米14カ国の国際比較調査研究がよく挙げられる。彼らは、家族政策を国際的に比較することを目的に、「政府によって家族に対して行われる、あるいは家族のために行なわれるすべての政策」と包括的に定義し、家族政策を意図的・直接的ものか「顕在的な（explicit）政策」と「潜在的な（implicit）政策」に区分した。前者はさらに、「特別の計画や施策などで家族に関する明確な目標があるもの」と「意図された計画や施策であるが、家族に関する合意された全般的な目標がないもの」に区分する。後者は、家族に向けた政府の行動や施策でないが、家族に間接的に影響があるもので、例として、道路建設・交通規制・移民政策などを掲げている。このように彼らは、家族政策を単一の政策でなく、むしろ政策の総体（cluster）と捉え、実態としての政策は、その国あるいは政府のもつ家族観（家族のあり方）、家族と政府との関係のあり方に関する社会や国家の認識に大きく影響を受けているために、それぞれの国の経験にとってその捉え方は異なると指摘した。

さらに、これまで家族政策の用語で表示されてきた諸政策を「フィールドとしての家族政策」「手段としての家族政策」「視点、基準としての家族政策」の3つの定義類型に分類整理した。そして、欧米先進諸国において家族に対する政策的関心が1970年代にはほぼ同時期に生じている背景に注目し、家族の養育機能低下の問題が保守層に「家族の解体」という危機意識をもたせ、それが「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」を準備したと分析する。

家族政策の分野として、①家族法、②収入移転政策（子どもや家族・親への給付など）、③税金の免除、④保育所などの子どものケアサービスなどを揚げた。家族政策の概念は家族や子どものウェルビーイングにどのような影響を与えているかの視点や評価基準として考えることができるとする。そして、家族のみが子どもの再生産・社会化の機能を果たすことができるという前提の基で、家族政策が打ち出され、その主な焦点は特に幼い子どもを持つ家族に置かれるとする。

しかし、1995年のカマーマンの論文(Kammerman Sheila.B, 1995)では、これまで高齢者のニーズは家族でなく、個人として国家に処置されるべきとされ、家族政策の中には含まれてこなかった。しかし最近では、ケアを必要とする依存者として高齢者問題も家族政策の部分として含められてきている。同様に、大人への移行期にある若者に向けた政策も、これまでは家族政策の部分として見なされてこなかったが、学生や家に住む依存状態にある若者、自分の家族を形成していない段階の若者も対象に含まれてきている、と述べる。

以上のように、カマーマンとカーの家族政策の概念では、家族メンバーの範囲が拡大してきているが、いずれにしても、家族政策を広範囲な政策の総体として把握されている。こうした包括的な捉え方をしている研究者は他にも存在している。たとえば、ジンマーマン(Zimmerman,S.L.)は「直接的、あるいは間接的に家族に影響を与える、政府が行うすべてのもの」、ウィレンスキー(Wilensky, H.)は「明示的・黙示的に、家族の安定とウェルビーイングを強化し、家族自身の目標と公的な目的の両方を達成する政府の行動」と、広範囲に家族政策を定義している。一方、アルダスとデュモン(Alduas,J.& Dumon,W.)は「家族のウェル・ビーイングを目的とし、政府関連機関がそれを達成するために採る特定の施策」、アンダーソン(Anderson,E.A.)は「家族構成・構造、経済的支援、育児、家族ケアに対する国家の投資に直接的・明示的に関係する政策」と、限定的な定義を行っている(所道彦 2012; 鶴宏史 2006)。

1-2 日本の家族政策の定義と領域

日本語の「家族政策」という言葉自体がもともとあったものでなく、英語の「family policy」を直訳した概念であると考えられている。家族を対象とする政策という考えは、1965年の佐藤内閣の「中期経済計画」の頃から出されていくが、「家族政策」という用語が一般化

するのは、1990年代に少子化対策が本格化してからである。日本でも家族政策は確立された概念ではなく、カバーする領域も事実上、広範囲に及んでいる（瀧敦弘 2013）。また、時代の推移とともに、家族政策の定義のされ方も変化が見られる。そこで本稿では、代表的な家族政策の定義を時代順に取り上げ、その特徴やその研究者の問題意識について論じることとする。

（1）山手茂

家族社会学および社会福祉学の研究者として知られている山手茂は、1973年に共著『家族関係と家族福祉』を出版するが、その当時はまだあまり使われていなかった「家族政策」という用語を第5章のタイトルにつけ、家族政策について次のように解説している。

「家族を対象とし家族福祉を目的とする社会政策は、家族政策と呼ばれている」が、「しかし歴史的にみると家族政策は必ずしも家族福祉を目的としているわけではない。明治の日本においては、天皇制絶対主義体制を支える社会的基盤として、封建的・権威主義的家族が再編成され、大正デモクラシーの時代には家族の近代化を推進する動きが強まったが、昭和の軍国主義時代には再び伝統的家族が強化された。戦後、民主主義と社会福祉の発展によってはじめて家族福祉を目的とする家族政策が登場したが、それに反対する勢力は依然として強力である」とし、家族政策において基本的対立があると主張した。第1は「既存の社会体制・社会秩序を維持するために伝統的な家族機能を強化しようとする立場」であり、第2は「新しい社会体制・社会構造に再編成するために家族機能の社会化と特殊化を促進しようとする立場」であるとし、「前者の立場は支配階級の立場であり、後者の立場は被支配階級・国民大衆の立場である」（277-278頁）とする。

山手は、家族政策を要求する国民運動を高く評価し、「法的規制やイデオロギー的強化によって家族機能を強化し、それによって家族問題を解決し、家族福祉の増進をはかる政策は、国民大衆の要求にこたえる進歩的な政策である。社会経済構造の変化に対応して、新しい家族の創造をめざす国民の学習要求が高まり、この学習要求にこたえる研究・教育活動も発展し、その中から家族政策を要求する運動が生まれているが、このような運動は積極的な意義を持っている」（278頁）と述べている。

さらに、「家族政策は、国民の要求や世論に基づいて民主的に立案・実施させるべきであると同時に、科学的な家族問題分析に基づいて効果的にその発生の予防と問題の解決を実現するものでなければならない」と主張し、家族問題の発生予防や家族福祉の向上の課題を考えるには「家族の外部にある社会経済構造いかに変えれば社会体制との関連を取り上げることが必要」と述べ、資本主義体制と社会主義体制における家族問題を比較検討している。資本主義体制下では「失業をはじめとして生活不安が深刻な問題」であるが、社会主義ではそれは解決されているが、「家事・育児が主婦の役割とされ家庭の機能の社会化のおくれているとい

う問題や、産業化・都市化に伴って夫婦関係・親子関係の解体が進んでいる」という問題は共通していると分析する。

真に民主的な家族政策が実現されるためには、「第一に国民がマイ・ホーム主義から脱却して、家族問題への科学的認識を深め、主体的に家族政策を要求する世論や運動」を盛り上げること、第2に、世論や運動に基づき、「政府や政党が新しい家族政策を立案しなければならない」。そのために、国民が政策立法過程に参加すること、第3に家族政策が実施される過程でも、「国民の監視や参加が必要」と説く。

国民が自治体の家族政策の立案や実施に参加することは遥かに容易であり、自治体の老人医療の無料化政策などが国家の政策に影響した事例を挙げて、自治体の家族政策も重要であることを指摘する。

以上のように、山手は歴史的視点に立ち、家族政策を近年の「家族福祉を目的とする社会政策」だけでなく「既存の社会体制・社会秩序を維持のための政策」も含めて捉え、資本主義体制だけでなく社会主義体制も視野に入れ、さらに支配階級と被支配階級（国民大衆）という対立する二つの立場を鮮明に打ち出し、家族政策の立案・実施の過程に国民が参加していくことの重要性を主張する。

(2) 利谷信義

日本の家族政策論において一般的に用いられているのが、家族法学者の利谷信義（1975）の「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」という定義である。利谷は、家族政策と家族法を区別して捉え、家族法とは「家族政策の基幹部分を一般的な命題として取り出し、体系的整合性を付与したものの総体」と定義づけ、そして「家族法は家族政策の安定した展開を保障し、家族政策は家族法の変化を媒介するという関係に立つ」（53頁）と説明するが、具体的には両者を明確に区別することは容易でないとしている。

さらに、「家族政策と家族法とは、個別的な政策や法をさすのではなく、政策と法に関する分析の中から、家族に関する部分を析出し、それを総括した概念である」とし、領域に関しては、家族政策は、「人口調査、身分登録、社会保障をはじめとして、経済・労働・農業・教育・治安等々の諸政策にわたり、それに対応して成立する家族法も、民法の家族法、戸籍法、家事審判法等に限らず、憲法の家族条項をはじめ、各種の法領域にまたがることになる」と説明する（53-54頁）。

利谷は、「家族の究極的な機能は労働力の日常的・世代的な再生産」であるとし、資本主義社会では労働力も商品化され、労働力の日常的・世代的再生産が不可欠とされ、政策や法は基礎的なパーソナリティの形成の方向づけがされる家族秩序をめぐる展開されるとする。

つまり、「家族秩序こそ、資本主義社会における支配階級であるブルジョアジーが、現実には多様な家族秩序の中から、その政治的・経済的支配に適合的なものとして選択するものにほかならない」「資本主義的社会関係に適合する世代的労働力の再生産＝次世代の担い手の養成は、資本主義社会の存続の基本的な条件」であり、そのために「国家権力が労働力の世代的再生産過程に介入する政策がとられることになる」と説明する。

以上のように、利谷による家族政策の定義の特徴は、第1に、家族政策を家族法と対概念で捉えている点であり、第2に、家族政策の主体を問題にし、「国家権力の担い手である支配階級」と表現し、階級的視点を明確に打ち出している点である。

(3) 中川順子

1982年に刊行された『現代の家族』（布施晶子・玉水俊哲編）において、中川順子は「戦後における家族政策の展開」を執筆しているが、そこでは前述の山手茂と利谷信義の家族政策を紹介した後、自分の家族政策の捉え方を説明している。

「利谷の指摘するとおり、家族政策とは、基本的には国家政策 —— 国家独占資本主義の政策の一環としての —— あろうが、しかし、それと同時に、国家政策を補完するものとしての『企業内福祉』、および自治体政策を考慮に入れる必要がある」とし、特に「日本の場合、特殊日本の条件として就職から定年まで企業が勤労者の生活を丸がかえする『企業内福祉』が存在し、公的福祉にたいする先行性、相対的優位性をもって特徴づけられてきている」（241頁）と述べ、日本の家族政策をとらえる場合には、国家政策だけでなく「企業内福祉」を含める必要性を主張する。

また、「1950年代半ばから重化学工業化を軸とする高度経済成長に突入していくなかで、急激に農業が破壊され、農業人口は都市に流入し、農村に残されていた地縁・血縁共同体は崩壊し、もはや共同体的生活保障に頼ることができない、また共同消費手段に依存せざるをえない都市労働者家族が急増した。その結果、自治体政策のあり方が労働力の再生産にとってきわめて重要な意義をもつにいたる。自治体政策が国家の家族政策の忠実な具体化として展開されるか、国家政策の欠落部分を補うものとして相対的に独自に展開されるかということは、その地域の家族生活の支えられ方に大きな違いをもたらすものになった」（241-242頁）と分析する。

さらに、「国家政策は基本的には国家独占資本主義の政策意図を体現するものであるが、国民諸階層の状態と生活要求の所在、要求実現のための組織的力量と運動の進展度など、支配層と被支配層との力関係如何が当然のことながら政策内容に影響を与える」とし、「家族政策とその動向を論ずる場合には、この生活を守る下からの運動とのかかわりを視野から外すことはできない。また生活を守る運動を発展させる基盤は、自由と民主主義の成熟にあり、こ

の点も考慮しなければ総体としての家族政策とその動向を把握したとはいえない」(242頁)と述べる。

このように、中川の家族政策の捉え方の特徴は、第1に国家政策それ自体と同時に、それを補完する「企業内福祉」と「自治体政策」を包含している点である。第2に、山手と同様に、「支配層と被支配層との力関係」を考慮に入れ、「生活を守る下からの運動」を視野に入れている点である。

(4) 原田純孝

原田純孝(1992)は、「日本型福祉と家族政策」の論文で、家族政策の目的が「家族それ自体の保護と援助」であるかどうか注目し、「狭義の家族政策」と「広義の家族政策」に分ける。つまり、「家族それ自体の保護と援助を目的とする」施策を「狭義の家族政策」とし、「個人の生活の確保と労働力の再生産のための基礎的単位としての家族を国家がどのようなものとして把握し、それにいかなる位置・役割を担わせていこうとしているか」(40頁)という意味での政策を「広義の家族政策」とする。

原田は、日本の家族の政策の特徴として、第1に、日本で1990年代に「総合的家庭政策」が登場するまでは、狭義の家族政策は確立されてこなかった点を挙げる。西欧先進国の場合は、この狭義の家族政策が社会保障制度充実の牽引力となり、現在も福祉国家の不可欠な、重要な要素となっている。一方日本では、社会保障給付の経費構成をみても、児童手当等の比重はきわめて小さいことで示唆されているとする。

第2の特徴として、広義の家族政策は戦前から存在していた点を挙げる。日本では、国家が社会保障などの一定の役割を家族に担わせとようとする意味での家族政策は明らかに存在してきたと捉える。そして「戦前の『家』制度の否定のうえに制定された民法の家族規定はいうまでもないが、他にも、社会保障、労働、経済、教育、農業などの政策と制度を多少の注意を払って吟味すれば、そのことは容易にみてとれる。なかでも、狭義の家族制度以外のものとくに重要なのは、やはり社会保障の領域での家族に対する政策的対応のあり方である」とする。つまり、社会保障と政策は、「家族の一定のあり方を暗黙の前提として形成され、発展してきた」と主張する。

例として、欧米諸国と比較してきわめて割合が高い三世同居を「わが国の福祉に行ける含み資産」と呼び、三世家族の維持・補強することを狙って「家庭基盤の充実対策」が提示されたことを挙げる。

このように原田は、山手の歴史的視点をさらに明確に打ち出し、家族政策の定義を広義と狭義に区別し、日本では、「家族それ自体の保護と援助を目的とする」狭義の家族政策は1980年代まで存在しなかったが、広義の家族政策は存在していたと主張する。

(5) 渋谷敦司

渋谷敦司(1999)は、「少子化問題の社会構成と家族政策」の論文において、家族政策とは何かという課題に取り組んだ代表的研究として、カマーマンらの欧米14カ国の国際比較調査研究を挙げ、欧米先進諸国において家族に対する政策的関心が1970年代にほぼ同時期に生じている背景に注目し、家族の養育機能低下の問題が保守層に「家族の解体」という危機意識をもたせ、それが『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』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べき必要がある(375頁)と考える。

さらに渋谷は、ほぼ同時期のアメリカでの家族政策論争の政治過程を分析したギルバート・スタイナーも、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問題を「公的=政治的」課題に押し上げたと分析していることを紹介する。そして、「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」と分析し、しかし渋谷は英米的な「家族政策」を特殊なものとして強調するよりも、それを「一般的な特徴」と捉えることが、「家族政策」の社会的文脈を重視する立場からとみてより適切であると主張する。

つまり、家族政策とは「一定の政策的な家族危機意識を背景に、家族を『本来の機能』を取り戻させて『国家と家族の関係を再定義』を行うものとして登場すると言いうことができる(376頁)と結論づけている。「次世代の育成という課題をはじめ『再生産』の責任を『国家』と『家族』にどのように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(376頁)と捉える。

渋谷は、こうした視点に立って、家族政策を「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(376頁)と定義し、「個別の福祉施策と明確に区別すべきもの」として位置づけている。

このように渋谷の家族政策の定義は、1970年代の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という時代背景のもとで、家族に対する国家による規範・統制的な側面を中核に置いて家族政策を定義している。渋谷の定義のもう1つの特徴は、「ジェンダー」という視点・用語の導入である。1990年代に福祉国家論にジェンダーの視点からの分析が活発に行われるようになり、それが定義にも反映されている。

(6) 副田義也

副田義也・樽川典子編で2000年に出版された『現代家族と家族政策』の序章(副田義也・樽川典子・藤村正之)において、「家族政策は家族生活にかかわる政策、実践、運動の総称で

ある。政策は政策決定であり、それにたいして実践は政策執行であり、運動は政策要求である。われわれは、この家族政策を現代の日本社会において、家族のあり方を規制し、家族のあり方によって規定されるものとして研究する」(1頁)と説明する。

副田らは、日本の家族社会学研究において家族政策という概念あるいは用語の使用が1980年代半ば以降である点に関して、それ以前にも直接的・間接的に家族生活にかかわる諸政策に関心を寄せ注目すべき成果を家族社会学において上げてきているにもかかわらず、自らの営みの一部を一括りにとりだして「家族政策研究」と見なす視点を欠いていた。その背景には、「諸政策に一貫した性格を見出す諸条件が生じていなかったからである」(2頁)と分析する

第1に、1970年代までの研究では、戦後の民事政策の大きな変更とその不適応に関心が向けられ、家族変動を「近代化」「民主化」と価値付与的に位置づける当時の考えが、「規制という民事政策の機能を明確に認識することを妨げていたこと」(2頁)が挙げられる。第2に、社会の基礎単位としての家族集団への強すぎる志向性が、国家と家族の関係や個人単位で見る視覚を欠落させ、それが家族政策への関心の薄さをもたらしたと考えられる。そして、1980年代以降の家族の歴史社会学・ジェンダー研究・ライフスタイル研究など、国家——家族——個人関係を認識しようとする新しい視角が登場し、家族政策研究として位置づけられるようになると説明する。

副田単独執筆の「現在家族論の基本的視角」の章では、社会と家族の関係性を「社会が家族のあり方を規定する」「家族が社会におよぼす影響もある。この相互作用は、歴史的にみると現代にちかづくほど、社会から家族への作用が強力になっていく」(51頁)と述べる。国家は、行政府(政府)、立法府(議会)、司法府(裁判所)から構成され、これらの組織が行う集合行為が政策あるいは国策である、政策が国民生活に影響をおよぼす過程を分析する場合、政策決定と政策執行の2つに区分されると解説する。そして、マーガレット・ウインの「公的な諸措置は、家族の諸条件に影響する限り、家族政策の実質をなす」(52頁)というフレーズを用い、国家が行う政策全体のうち、国民の家庭生活になんらかの影響を及ぼすものを一括して家族政策とされることもあると紹介している。

さらに副田義也は、現代の日本の家族政策をその果たす機能に注目して、①調査・把握——戸籍・住民登録・外国人登録の政策、国勢調査、家計調査、②規制——民事政策(結婚・離婚・養子縁組・扶養・相続などに関する政策)、③補助・強化——社会保障政策(社会保険・児童手当・公的扶助の諸政策)、社会福祉事業政策、公衆衛生政策、④依存——租税政策、人口政策(人的資源確保政策)、労働力政策、の4つに分類し、それぞれの事例を挙げている(2000: 53頁)。

かつて山手茂は家族政策の立案・実施の過程に国民が参加していくことの重要性を説いていたが、副田は「家族政策は家族生活にかかわる政策、実践、運動の総称」と定義し、家族政策

を立案・成立・執行過程の視点から捉え、さらに家庭生活を規制する民事政策に関心を寄せる。

(7) 都村敦子

都村敦子(2002)は、「家族政策・男女平等と社会保障」の論文で、1960年から40年間の日本の家族の変容を捉える中で、「家族政策とは」について論じている。

社会組織の単位である家族は「防衛の第一線」であり、社会・経済変動によって家族の役割や機能は変化してきたが、「家族内の助け合い」(情緒的・経済的・物質的なサポート)は家族員にとって不可欠な要素でありつづけている。しかし、家族によってコントロールできない諸事情によって、家族員の基礎的なニーズを満たす能力や満たそうとする意思力が低下してきていると分析し、都村は「家族政策とは、家族および家庭内の個人の基礎的ニーズに対応し、家族をサポートする国の政策である」(23頁)と定義する。

そして家族政策の目的は、「①子どもの養育についての平等な機会、②自立に困難を抱える家族への援助、③家族的責任と職業生活の両立の確保、④すべての成人の経済的自立(経済の担い手としての女性に対する新しい視点)、⑤多様なライフスタイルを許容しうるような条件の整備(拘束的な条件の排除)、⑥男女平等の促進」(23頁)に置く。

「家族を対象とする政策は、家族法、労働法、社会保障法、税法等、広範な領域に及ぶ」とし、家族政策を3つのカテゴリーに分類している。第1は、家族に関する法制——婚姻、親子、離婚、(未成年者の)保護、児童扶養、相続等。第2は出産・育児に対する公的経済的支援——児童手当、税制の扶養控除、育児休業給付、離婚後の養育費支払い等、家計所得をサポートするための政策。第3は子どもの福祉サービス——保育サービス、要保護保育サービス、児童虐待への対応、母子・父子家庭支援サービス、母子保健など、直接的なサービスの提供、である。

日本のこれまでの家族政策は、“典型的な家族”＝理想的家族の存在を前提にして、その「家族・家庭の有する諸機能の低下に注目し、これを補強・強化することを目的とする施策」と考えられてきた。しかしながら、急激な経済・社会の変動の過程で、家族生活や個人の価値観が変化し、“典型的な家族”と現実の家族との乖離が大きくなり、家族政策がもはや現実を反映していない家族モデルに基づいて行われる傾向があると都村は指摘し、仕事と育児の両立のための雇用環境整備、保育サービス・子育て相談体制の拡充など、より適切な政策を講じる必要性を主張している。

都村の家族政策の定義の特徴は、社会保障における個人単位論が唱えられる中で、「家族および家庭内の個人の基礎的ニーズに対応し」と、「家族」だけでなく「家庭内の個人」の視点を導入している点である。さらに、家族政策の目的の中に、「家族的責任と職業生活の両立の確保」「女性の経済的自立」「多様なライフスタイルを許容する条件の整備」「男女平等の促進」といった、ジェンダー平等の観点を強く打ち出している点である。

* * * * *

以上、7人の研究者の家族政策の捉え方を紹介してきた。山手茂（1973）の特徴は、家族政策には支配階級と被支配階級（国民大衆）という2つの対立する立場が存在するという階級的視点を鮮明に出している点や家族政策の立案・実施の過程に国民が参加していくことの重要性を主張している点である。家族法学者の利谷信義（1975）の特徴は、第1に、家族政策を家族法と対概念で捉えている点であり、第2に、家族政策主体を「国家権力の担い手である支配階級」と表現している点である。中川順子（1982）の特徴は、第1に、国家政策を補完するものとして「企業内福祉」と「自治体政策」を包含している点であり、第2に、「支配層と被支配層との力関係」「生活を守る下からの運動」を視野に入れている点である。原田純孝（1992）の特徴は、家族政策の定義を広義と狭義に区別し、日本では、狭義の家族政策は1980年代まで存在しなかったが、広義の家族政策は存在していたと主張している点である。渋谷敦司（1999）の特徴は、1970年代の末からの福祉見直し路線を背景に、家族に対する国家による規範・統制的な側面を強調し、ジェンダーの視点を導入している点である。副田義也（2000）の特徴は、家族政策を立案・成立・執行過程の視点から捉え、さらに家庭生活を規制する民事政策に関心を寄せている点である。都村敦子（2002）は、社会保障における個人単位論の議論を反映させ「個人の基礎的ニーズ」という用語を使い、また家族政策の目的に「多様なライフスタイル」や「ジェンダー平等」の観点を入れている。

このように、“家族政策とは何か”についてさまざまな捉え方があり、各研究者の家族政策の定義には、研究者それぞれの問題意識やその時代の学術的関心・視点が反映され、時代の推移ともに変化がみられた。

2. 家族政策の変遷

日本では、戦後、合計特殊出生率が低下し続け、ついに1989年の人口動態統計で過去最低の1.57になった。これが「1.57ショック」と言われるものである。こうした事態を深刻に受けとめた厚生省（当時）は「これからの家庭と子育てに関する懇談会」を設置し、1990年1月には報告書を提出した。そこでは、「深刻な危機」が進行しており、「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」を課題として展開していく必要性が提言された。そこから、日本での子育て支援の取り組みが本格化し、原田が狭義の家族政策と位置づける「家族それ自体の保護と援助を目的とする施策」が展開されていく。

しかしながら、前述したように、原田が広義の家族政策とする「社会の存続」を目的とし

て国家による家族規制の施策がそれ以前から存在していた。そこで本稿では、第二次世界大戦後から今日に至るまで日本の家族政策はどのような経過をたどり発展してきたかをみていきたい。その作業に取りかかる前に、欧米での家族政策の変遷を概観しておこう。

2-1 欧米での家族政策の変遷

家族政策の起源はヨーロッパであるとされている。出生率の低下を食い止めるために、20世紀初頭にフランスとスウェーデンで「家族政策」と明確に名付けられた政策が始まる。カマーマンはこの時期を家族政策の第1段階と位置づけている (Kamerman 1995)。

フランスでは、第一次大戦による多数の戦死者と急激な出生率の低下を受け、1920年代に様々な出産奨励策が実施される。企業による家族手当を支給し始め、1932年のランドリ法によって、子どもをもつ世帯への手当の支給が法制化され、全国的に一般化する。1938年には、制令法によって最初の公的措置として家族手当が創設される (鳴田謙二ほか 2012)。

スウェーデンでも、19世紀末から出生率が急激に低下し、ミュルダール (Myrdal) 夫妻が『人口問題の危機』の本を1934年に出版し、子どもを社会的な存在と位置づけ、子育ての経済的負担を軽減する措置の必要性を社会に訴えた。低い出生率と低賃金に人々の関心が向けられ、1937年に出産手当が制定され、やがて、子ども数に応じて児童手当が給付されるようになった (藤田菜々子 2002)。

このようにフランスやスウェーデンで出生率低下が問題視され、その対策として家族・児童手当制度が導入され、それが第2次大戦後にヨーロッパに広がっていく。

次のヨーロッパでの家族政策発展の第2段階は、1960年代に始まるとされている (Kamerman 1995)。歴史的に最高の経済成長を遂げる中で、イギリスやアメリカで貧困が「再発見」され、多子家族や高齢者世帯の貧困問題が注目された。西欧の工業化された国では、所得移転、医療、教育、住宅、雇用、個人のソーシャル・サービスなど、あらゆる領域で社会保障システムが拡大・整備されていった。理念的には普遍主義的なものであったが、子どものいる低所得の家族への対応が優先され、特に所得への補足が拡大され、家族手当や児童手当の額が増やされ、住宅手当を導入する国も増えた (鶴宏史 2006)。

第3段階の家族政策は、1970年代半ばに生じる。離婚の増加で母子家庭が増えるという家族形態 (家族構造) の変化が生じ、人口学的観点から大家族の奨励に焦点をあてることが少なくなり、子どもがどのような家族形態でもより良い生活がおくれるように、家族収入への支援の関心も稼ぎ手が一人か二人か、一人親か二人親かによる家族のニーズの違いに向けられるようになり、シングルマザー家族への財政的なサポートや移民家族の支援が行われる。また、ジェンダー平等の観点から女性の就労が促進され、仕事と家庭の両立問題が浮上し、

育児休業制度や保育所の整備がされていく。さらに、時間の貧困 (time poverty) が問題になり、フレックスタイム制度の導入など、雇用される親の家庭生活と仕事のバランスをとるための政策が議論される (Kamerman 1995)。

カマーマンは1995年の時点で、欧米の家族政策を中心に以上のように3段階に分けているが、鶴宏史 (2006) はさらに1980年代後半から2006年時点までの期間を4段階として分類している。この4段階の家族政策の特徴は、第1に「子どもの権利条約」(1989年国連採択) を契機に子育て支援としての家族政策が志向される点である。これまで保護の客体と位置づけられていた子どもが、権利の行使主体として捉えられる。子育ての第一次の養育責任者として、政府はその親が責任を果たすことができるように積極的に支援する。あらゆる施策において、子どもの最善の利益が最優先されることが要請される。

第2に男性の家庭生活の場への参加の促進である。たとえばスウェーデンでは、育児休業は男女ともに取得できたが (1986年360日、1989年には450日に延長)、実際には男性の取得率は低かった。そこで1995年に他方の親に譲渡できない「パパの月」「ママの月」と呼ばれる新たな制度が設けられ、「父親の休業権」の保障が政治課題になっていった (高橋美恵子 2012)。

2-2 日本での家族政策の変遷

以上、欧米での家族政策の変遷を概観したが、つぎは日本の家族政策の歴史的流れを日本の家族政策の変遷を分析した4つの研究論文を通して見ていくことにする。その論文が執筆された年代の古い順から取り上げていこう。

(1) 中川順子

1982年に中川により執筆された「戦後における家族政策の展開」の論文では、3段階の時期に区分がされる。まず戦後の出発点の状況がどのようなものであったのか、戦前から戦後の移行の時代背景が、国家政策とそれを補完する「企業内福祉」と自治体政策も視野に入れて、分析されている。

<第1期：1945年～1960年まで> 自助努力と企業内福祉

戦前は、「家」制度が基盤にあり、家父長制大家族ものでは、家父長は他の家族構成員の無償労働を組織し、家計補助労働を管理し、大家族の構成と生活とを統轄すると同時に、家族構成員の生活保障に対して基本的に責任を担っていた。この家父長制大家族は、祖先崇拜、伝統崇拜を柱とする「家」の個人にたいする優位と結びつき、それは容易に「家族国家観」に転化し、天皇制を支える支配の用具として利用されていた。

1945年、日本は敗戦を認め、ポツダム宣言受諾し、天皇制は崩壊する。GHQの占領軍により民主的改革が進められ、「家」制度も解体され、1946年「日本国憲法」が公布される。新憲法は、家父長と他の家族構成員との垂直的支配・服従関係にかえて「個人の尊厳と両性の平等」（第24条）をおかれるが、しかしながら、新しい民主的家族関係を支える物的基礎はまだ未成熟だった。「戦後日本の家族は、日本資本主義の再編に組みこまれる過程を通して形成される側面と、『家』からの個人の解放と自立、天皇制にかわる自由と平等の民主主義社会をめざす多面的な運動のなかで形成される側面とを合わせもち、それぞれの動向に深く規定されつつ形づくられてきた」と中川は捉えている。

1950年代半ば頃から、重化学工業化を軸とする高度経済成長に突入し、急激に農業が破壊され、農業人口は都市に流入し、農村に残されていた地縁・血縁共同体は崩壊し、もはや共同体的生活保障に頼ることのできない状態になる。また共同消費手段に依存せざるをえない都市労働者家族が急増し、その結果、自治体政策のあり方が労働力の再生産にとってきわめて重要な意義をもつに至ると分析する。

1960年頃まで、政府自体は労働者の生活課題に対して積極的な取り組みをせず、自助努力と企業内福祉に委ねられる状態だった。敗戦から本格的な高度経済成長に至るこの時期の特徴は、個別的施策からの家族へのインパクトは存在するが、家族集団そのものを対象とする政策は展開されていないことにある。

<第2期：1960年～1973年> 社会保障制度の進展

1973年のオイル・ショックに至るまでの高度成長期のこの2期には、高度成長の過程で噴き出した家族問題を「核家族」の機能強化によって切り抜けることが目指され、「家庭づくり」政策が唱えられた。1967年の家庭生活問題審議会答申「あすの家庭生活のために」では、「家族のしあわせがあってはじめて国の繁栄が得られる」とし、家庭を個人と国家社会の媒介の場として位置づけ、家族・家庭が政策の全面に姿を見せる。

この時期、生活の権利保障をめぐる市民運動が進み、“福祉”が一つの政治水準の指標となり、革新自治体の誕生に結びつき、老人医療費無料化、児童手当などの施策が打ち出され、国による制度化に発展していった。

このように、高度経済成長によって、社会保障に一定の前進がもたらされ、家族集団それ自体が政策課題とされ始め、革新自治体による先行的家族福祉と国政レベルへの後追い現象がみられ、自治体政策が家族の生活保障の一つの柱であることが明らかになっていった。

一方、企業内福祉は、企業の合理化方針のもとで、公的福祉政策への代替が試みられる。また、高度経済成長は、企業による環境破壊や都市問題激化をもたらし、企業は地域コミュニティ対策を迫られることとなった。

<第3期：1974年～>低成長期に入り、政策枠組みの再編

第3期は、1973年の第1次オイルショック以降の低成長期に入った時期である。オイルショック後の物価の高騰と不況に対して、年金のスライド制適用や児童手当・母子福祉手当の増額など、社会保障費が引き上げられることで、緊急避難的に対応がなされたが、これまでの高度成長が見こまれず、低成長に見合うあらたな政策体系への再編が必要になった。そこで、「昭和50年代前期掲載計画」（1976年）、「第三次全国総合開発計画」（1977年）を経て「新経済社会七カ年計画」（1979年）において総仕上げされたが、その計画の核心が「日本型福祉社会」だった。そこでは家族は、低成長の中で増大する福祉関係費を削減のための福祉肩代わりとして、さらに社会的安定化のための装置としての役割が期待され、「日本型福祉社会」を支える重要な基盤として位置づけられる。家庭は「老親の扶養と子供の保育と躰」を第一義的義務とすべきとされ、「老親扶養三世同居家族」の維持が促進された。それは、経済社会構造のひずみをさらに家族に集中させ、ますます家族崩壊をおし進めることになっていった。家族問題がかつてない形で国民的・階級的課題として前面にすえられていった。

以上のように、中川の論文では、戦前から1980年までの家族政策の変遷が捉えられる。戦前は「家」制度のもとで家長制大家族が家族構成員の生活保障に対して基本的責任を担っていたが、終戦から高度経済成長に突入する〈第1期〉には個人の自助努力と「企業内福祉」に委ねられ、高度成長期の〈第2期〉には生活の権利保障を求める市民運動により“福祉”が一つの政治指標となり、社会保障に一定の前進が見られる。〈第3期〉には、低成長に見合うあらたな政策体系への再編が必要とされ、「日本型福祉社会」論が浮上し、福祉関係費削減の肩代わりとして家族が位置づけられるのである。

（2） 原田純孝

原田は、前述したように、出生率の低下によって1990年代に初めて「家族それ自体の保護と援助を目的とする」狭義の家族政策が日本で初めて登場すると捉え、1973年の第一次オイルショック以降の「福祉見直し」期から1992年までの期間を3段階に区分して、それ以前の高度経済成長期の時期を含めて、その経過を分析している（原田純孝 1992）。

高度経済成長期

第二次大戦後の高度経済成長による都市化社会のもとで家族が大変容し、家族が担うことが前提とされてきた生活保障や労働力の再生産といった機能が著しく低下していった。政策側では、1960年代半ば頃から家族問題は「急速な社会の変化に伴って生じた過渡的・経過的問題」と把握され、1970年代初頭には「高度工業社会における社会的環境破壊の一環をなすもので、個人や家族の自助努力だけでは解決できない問題を伴っており、社会的な支援と援助が不可欠」と認識され、医療保険給付率の改善、年金水準・生活保護基準の引き上げなど、

家族の機能の低下を公的・社会的に補完するものとして社会保障制度が整備されていった。

田中角栄内閣は、1973年を「福祉元年」と位置づけ、社会保障制度の拡充を実施した。その背景には、革新自治体の誕生や参議院での保革伯仲をとった当時の政治状況からの危機感があった。しかしながら、この「福祉元年」の社会保障政策では、一応、家族が社会保障による援助の対象として捉えられてはいるものの、成長による豊かさの実現を大前提としたもので、その豊かさの偏在を「成長の余恵」の範囲内でのみ是正しようとしたものに過ぎなかった。「男は仕事・女は家事育児」といった性別役割分業体制にもとづく夫の長時間労働、家族による高齢者介護負担などの問題は、正面から問題とされず、家族がもつ固有の「自助原則」のあり方を暗黙の前提としたものだった。1973年のオイルショック後の経済不況の到来とともに、社会保障政策構想はもろくも破綻していった。

<第1期：1970年代の後半期> 日本独自の政策の模索＝「日本型福祉社会」建設

第1期は、「充実・拡充」の対象とされてきた社会保障が財政逼迫を理由に「整備・調整」の対象とされ、新しい政策の方向づけが模索された時期と、原田は位置づけている。

1973年秋のオイルショックが勃発し、原油価格の高騰でインフレが生じ、企業収益が圧迫され、高度経済成長時代は終焉する。低成長による税収入の減少と同時に、インフレに対応した給付水準に合わせていくために社会保障費が急増し、それへの批判が高まっていった。1978年の『厚生白書』において「(三世代)同居はわが国の福祉における含み資産」と表現され、1979年の自民党政務調査会の「家族基盤の充実に関する対策綱領」や「新経済社会七カ年計画」で、西欧型福祉国家とは異なる日本独自の「日本型福祉社会」の建設という新たな目標が設定され、1980年度予算からは、実際にも社会保障関係支出の抑制策がとられていった。

<第2期：1980年～1988年頃> 社会保障経費抑制策と家庭基盤の充実対策

第2期は第二次臨時行政調査会の設置(1980年12月)から1987—88年頃までの時期とされ、この時期にいわゆる「臨調・行革」の路線に沿って社会保障経費の膨張抑制策が進められと同時に、社会保障との関係での家族の位置づけが大きく転換された。

この時期に、①低経済成長下での社会保障経費の膨張抑制、②老年人口比率が1985年に10%を超えると推計され人口高齢化への政策的対処、③家族の変容と脆弱化への対応、という問題を抱え、社会保障との関係で家族政策をどのように再編するかが課題とされ、日本初の「家族白書」とされる『国民生活白書1983年版』では、「家庭基盤の充実対策」の方向性が提示された。

人口高齢化の進行で、長期化する後期高齢者の生活条件の確保(所得保障その他)だけでなく要介護高齢者の増加で人出＝マンパワーの問題が出てくる。そこで「わが国の家族(特に三世代同居家族)のもつ自助的な無償の生活保障機能そのものが、広い意味での『福祉供給システム』の一環として社会的にビルトインされる」(50頁)。しかしながら、現実の家族

は脆弱化し不安定化を増していることから、その役割を担う家族自体を強化し支援する施策が同時に必要とされた。そこで出されたのが「家庭基盤の充実対策」であった。

専業主婦（もしくはパート労働に従事する主婦）の役割に「相応の評価」を与えつつ、夫または老親の介護をも含めた性別役割分業を維持していくことが重視された。そのために、民法の法定相続分の引上げ（1980年）、パート所得の特別減税（1984年）、主婦の基礎年金の保障（1985年）、贈与税・所得税の配偶者特別控除の導入（1985年・1987年）された。また、同居老親の特別の扶養控除の創設（84年）、同居や近隣居を可能ならしめるような住宅条件の整備に関する諸施策も出された。保健・医療・福祉サービスの領域でも、施設サービスと結合させた在宅看護・在宅ケアの支援施策の充実・整備、民間シルバー産業の積極的育成による「供給主体の多元化」が諮られた。

以上のように、＜社会保障による援助の対象としての家族＞という把握から＜社会保障の抑制の支え手としての家族＞＜社会保障の担い手としての家族＞という把握への転換があり、そのもとで家庭基盤の充実対策であり、家族支援策である。家族は老親（または高齢の配偶者）の扶養と介護のためにまず人手を提供し、それができない場合には老親の財産や子の所得から必要な福祉サービスを賄うというものである。

こうした家族政策は、もともとは社会保障経費の削減要請から“家族の福祉供給機能”に依拠という発想から由来するもので、「狭義の家族政策とは異質の、むしろ逆の方向を指向するものである」（52頁）。

＜第3期：1989年～＞ 総合的な家族政策の展開の要請

1989年の“1.57ショック”以降期の第3期は、第2期の政策方針の修正・手直し期として描かれている。人口高齢化、出生率のさらなる低下、労働力不足基調のもとでの女性の社会進出の進展などの要因により、家族に対する一層強力かつ総合的な援助施策の展開が要請される時期である。

1989年12月に「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」が策定され、在宅ケアの重視という基本的方向を引き継ぎつつも、「お互いに無理を重ねる介護」から「在宅サービスを適切に利用する家族介護」への発想の転換を図ること、市町村を主体とした総合的で体系的な地域福祉の仕組みを作り、独立世帯の高齢者の在宅ケアの問題など、従来目標の内容をかなり思い切って拡充し、新規の施策もより多面的な形で盛り込まれた。しかし原田は、「従来の政策のいわば量的な拡充にすぎず、その質や性格自体の見直しを意図したものとはなっていない」と限界性を指摘し、老親の看護や介護が、「家族の自助原則の枠内でなされるべき、無償の家事労働の一部である」という発想を根本から問い直す必要を主張している

1990年度版の『厚生白書』では、次世代を担う子どもを生み育てる家族・家庭に対する支援施策の強化、「総合的な家族政策の確立」の必要性が提起される。出生率低下の背景には、

直接的には女性の晩婚化が大きな要因であるが、女性の社会進出と経済力の向上、結婚後の家事・育児・教育等についての物心両面の負担感の高まり、社会と家庭でも固定的な性別役割分業や職場中心主義の存続などが考えられる。

以上のように原田は、高度経済期の社会保障制度の整備は、成長による豊かさの偏在を「成長の余恵」の範囲内でのみ是正しようとしたものに過ぎず、家族がもつ固有の「自助原則」のあり方を暗黙の前提としたものだったと分析する。そして <第1期>のオイルショック後の経済不況の到来とともに、社会保障政策構想はもろくも破綻し、「(三世代)同居はわが国の福祉における含み資産」と捉える「日本型福祉社会」の建設が新たな目標に設定され、<第2期>には社会保障経費の抑制策が進められる一方で、家庭基盤の充実対策として家族自体を強化し支援する施策がとられる。しかしこうした家族支援は、社会保障経費削減のために“家族の福祉供給機能”に依拠するという発想から由来しており、原田のいう「狭義の家族政策」とは逆の方向のものである。

157 ショック”以降の<第3期>には、総合的な家族政策の必要性が要請されるようになるが、原田はこれまでの「自助原則」に基づく政策のあり方を全面的に見直す必要性を指摘している。

(3) 利谷信義

利谷信義は、家族定義の節で見たように、1975年の論文では、家族政策と家族法を対概念で捉えていたが、「現代日本の家族政策ノート」(利谷信義 2003)では、家族政策の中に家族法を包摂し、家族を取り巻く地域社会、企業を中心とする組織体との関連をも視野に入れ、第二次世界大戦後から執筆時点まで期間を4つの時期に分けて、家族政策の展開過程を主に家族法から考察している。

<第1期：1945年敗戦～1954年高度経済成長開始まで>「家」の廃止と新戸籍制度

戦後、個人の尊厳と男女平等を謳う新憲法の下で、「家」制度は廃止されたが、「家」を裏付けていた戸籍制度は編成原理を変えることで、生き延びることになった。新戸籍制度では、二夫婦の戸籍や三世代の戸籍は禁止され、夫婦(法律婚)と夫婦と氏を同じくする子を編製単位とされ(夫婦同氏[別姓を認めない]、親子同氏の原則)、戸籍はほぼ核家族に相当するものとなり、この家族が新たな社会の新たな単位として位置づけられていく。これは、「家」制度からの脱皮という面では「前進」であった。しかしながら、子どもの社会化と社会統制が、「民法の規定する婚姻と親子関係を機軸とし、戸籍によって示された家族像に即してなされる」という面では、「その後の家族関係の多様な展開の桎梏ともなった」(28頁)と、利谷は捉える。

<第2期：1955年～1975年の高度経済成長期>サラリーマン家族の増加と企業福祉

高度経済成長のもとで、第1次産業（農林漁業、鉱業）から第2次、第3次産業への大量の労働力の移動は、自営業の家族を減少させ、いわゆるサラリーマン家族を増加させた。夫は家族では家計の大黒柱として企業で働き、一方、妻は専業主婦として、家事、育児、介護に専念し、夫の労働力の再生産に貢献した。その妻の家事労働（家事、育児、介護）は私的な労働として社会的な評価を受けることができず、妻は経済的に夫に従属していた。

企業は、基幹労働者を「(妻の)内助の功つき労働力」の形で求め、専業主婦の存在を可能にするだけの賃金を支払っていた。「企業の支払いは体系的であったから、家族政策と呼ぶことができよう」(28頁)と利谷は述べる。

終身雇用と年功序列賃金は、家族周期に見合った雇用の保証と収入の保障をすることで、人々の家族形成を促進させ、家族関係を安定させた。さらに企業福祉（家族手当、社宅、住宅補助、保養所、病院、独自の企業年金など）がそれを補強し、国家の社会保障制度も企業の保険料の半額を負担した。こうした企業の家族政策は優秀な労働力の確保につながり、労使関係を安定的なものに資した。被雇用者も一生涯の予測可能性が得られるメリットの前で、長時間労働も単身赴任も受け入れるようになる。

国の政策も企業の対応にそって行われ、所得税法が配偶者控除（1987年に配偶者特別控除を上積み）、国民年金法で専業主婦（被扶養配偶者）に「3号被保険者の資格」を与え保険料の支払い不要とし、妻の専業主婦化を促進していった。

企業が家族の形成と維持を保障する仕組みの下で、夫の生活は企業活動中心となり、経済的に保障されるとしても、超過勤務や転勤などで家庭生活の実質的豊かさは失われがちになる。育児が夫の不在と親族・地域社会からの孤立の中でなされ、妻の不安も増大する。

<第3期：1976年から1988年>家族・地域社会・企業の新たな関係の模索

この第3期は、経済の低成長に見合う新たな家族のあり方が模索された時期である。1973年のオイルショック以後、企業は経済危機に対応するために、リストラと労働強化で臨み、過労死をも誘発するような長時間労働や単身赴任が増加していく。妻も家計補助の必要性から本格的に労働市場へ進出していく。

女性の労働力率が1975年を底としてその後上昇するが、女性の正社員が少なくパート労働が多く、2001年でも男女間の賃金格差は65.3ときわめて大きい。男女の固定的役割分担が残ったままで家庭責任と雇用の二重負担で、極度の負担過重を強いられていった。

<第4期：1989年～2003年>家族法の改革期

この時期は、明治維新・第二次大戦後と並ぶ第3の法改革期とも言われ、家族に関連する立法が次々と登場する。

合計特殊出生率は、戦争直後は高い数値を示していたが、第2期には人口再生産に必要な2人の線を保っていた。そして第3期に入ってからそれを下回るようになり、1989年には1.57

と史上初の数値を示した。人口再生産に対する危機感が背景となり、それまで国会での成立が難航していた育児休業法が1991年に成立した。1994年にはエンゼルプラン（子育て支援総合事業計画）が策定され、雇用保険法改正によって育児休業に25%支給などの措置がなされた。しかしその後も出生率が低下を続け、2002年にはついに1.32を示した。2003年には「少子化社会対策基本法」や「次世代育成支援対策推進法」が成立した。

男女平等政策の関連では、1999年に男女共同参画社会基本法が成立し、2001年に内閣府に男女共同参画局が設置され、男女平等に関連するあらゆる政策が、男女共同参画の観点から調整されることになった。1986年成立の男女雇用機会均等法は、労働における男女の均等処遇の不徹底さが批判され、女性の職域のさらなる拡大をめざして、1999年に改正された。募集・採用・配置・昇進に関する女性差別の罰則つき禁止、セクシュアル・ハラスメントへの対応の事業主の配慮義務化、母性健康管理の義務化した。しかしその反面で、労働基準法が改正され、女性保護規定（女性の時間外労働、休日労働、深夜労働の規制）が撤廃された。

2000年にストーカー行為等規制法が制定され、ストーカー行為を処罰し、被害者に対する援助措置を講じられる。さらに2001年の配偶者暴力防止法（DV法）では、配偶者（事実婚を含む）からの暴力が犯罪であることを明確にし、被害者を保護するための施策を講じ、被害者を発見した者による通報、裁判所による保護命令（6月間の接近禁止命令、又は2週間の住居からの退去命令）とその違反に対する処罰（1年以下の懲役又は100万円以下の罰金）が規定された。

日本社会が直面している最大の問題の1つが、次世代労働力の再生産の危機であり、家庭や教育の責任がとわれる。高等教育における就職との断絶初等・中等教育における登校拒否と引きこもり、荒れる教室、高等教育における就職との断絶、家庭での家庭内暴力と児童虐待、年非行の増加と低年齢化など、問題が噴出する

その対応として、2000年に少年法が改正され、16歳未満の少年も検察庁に送ることができ、16歳以上の少年が殺人を犯したときは必ず検察庁に送ることなど定められた。また同じ2000年に児童虐待防止法が制定され、親権者や後見人その他の保護者による児童虐待（身体的暴行、わいせつな行為、又はこれをさせること、著しい減食や長期間の放置、著しい心理的外傷を与える言動）を防止し、保護の措置をとることとされ、教職員・児童福祉施設職員・医師・保健師などが児童虐待の早期発見に努め、通告しなければならないとされる。

一方、家族崩壊の1つの象徴としてホームレス増加問題がある。2003年3月の厚生労働省の全国調査によると、ホームレスの総数が2万5千人を超え、その内55歳以上の人が約7割を占める。2002年のホームレス自立支援特別措置法では、ホームレス防止のための生活支援がめざされる。

以上のように利谷は、家族法制を中心に家族政策の変遷を捉える。敗戦から高度経済成長

開始までの〈第1期〉では、新戸籍制度で編製単位とされ夫婦（法律婚）と未婚の子がほぼ核家族に相当し、それが社会の新たな単位として位置づけられ、多様な家族関係が排除されていく。〈第2期〉の高度経済成長期に、企業は終身雇用・年功序列賃金・企業福祉で家族生活を保障することで、「(妻の)内助の功つき」基幹労働者（夫）を確保することを目指し、政府も配偶者控除など妻の専業主婦化を促進する政策をとる。〈第3期〉には、経済が停滞し、リストラと労働強化が進行し、長時間労働や単身赴任が増加する。妻も家計補助の必要からパートで働き、男女の固定的役割分担が残ったままで家庭責任と雇用の二重負担を強いられる。〈第4期〉では様々な法律が制定され、家族・地域社会・企業を中心とする組織体のあり方と相互作用の見直しが進行する。

利谷は、男女平等や性別役割分業体制に特に関心を寄せ、男女共同参画社会基本法が第4期での「見直しのための橋頭堡として役割」を果たしており（33頁）、さらに男女共同参画社会の形成が「21世紀における最大の政策課題の1つ」（3頁）とし、「男女共同参画社会」の実現に強い期待を寄せている。

（4） 広井多鶴子

広井多鶴子は、「戦後の家族政策と子どもの養育 — 児童手当と子ども手当をめぐって」（2012）の論文で、2010年からの「中学生以下の子どもを養育するすべての家庭に対して、子ども手当が支給される」という政策がなぜ人々の支持を得ることができなかったのかという問題から、子どもの養育を中心に戦後の家族政策変遷を5期に分けて概観している。

〈戦後～1960年代〉児童福祉から児童家庭福祉へ転換

戦前の児童保護制度は家庭のない子や問題のある家庭の子のみを保護・救済の対象としていた。1947年に制定された児童福祉法では「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」（第2条）と定め、国と自治体の責任が明記され、「子ども一般」の福祉を保障するものに転換されたが、実際には、要保護児童の救済が優先され、児童手当制度の導入は見送られた。

1960年代になると、一般家庭に対する児童福祉政策の必要性が強調されていった。1963年発行の『児童福祉白書』で、わが国の児童は「危機的段階」にあり、「新しい時代の児童観と家庭づくり」「家庭生活の安定策を目標にした社会投資、人間投資」が主張され、「児童局」から「家庭児童局」に変更される。

「所得倍増計画」の実施は経済全体のめざましい成長をもたらしたが、一方で、国民生活に多くのひずみをもたらした。1965年の佐藤内閣の「中期経済計画」では、家族規模の縮小化にともなう親族扶養の減退傾向が「社会保障の充実に対する要請を強める」と捉え、「わが国

において残された唯一の社会保障部門」として、児童手当の機能の活用を示唆する。厚生大臣の私的諮問機関の児童手当懇談会が1968年に義務教育終了まで全児童を対象とする案が出される。その当時、社会保障こそが、経済成長の「原動力」であり、社会保障制度の拡充による「福祉国家」の建設が経済成長を保障すると考えられていた。

< 1970年代>児童手当成立、その後、わずかに拡充へ

児童手当は、「家庭における生活の安定」と「次世代の社会を担う児童の健全育成および資質の向上」を目的に（賃金・雇用政策や人口政策に資するとは位置づけず）、1971年によりやく成立する。しかし、すべての子どもを対象にする構想から遥かに後退していたが、その後、1973年、1974年、1976年に改正され、対象年齢が5歳未満から義務教育終了まで、支給金額も上げられ、所得制限も緩和されていった。しかしながら、1973年のオイルショックの影響をうけ、早くも1975年には児童手当の縮小・廃止の声が出てくる。

その背景には、公費抑制政策のもとで、国家の負担軽減や市場原理の導入を打ち出した「日本型福祉社会」論の登場がある。1979年の経済企画庁の「新経済社会7カ年計画」では、欧米諸国へのキャッチ・アップする段階は終わり、日本は社会保障においても欧米と遜色ない水準に達しており、めざすものは、国家が家族は個人の生活を保障する福祉国家でなく、「個人の自助努力と家庭および社会の連携の基礎のうえに適正な公的福祉を形成する」新しい日本型福祉社会であると主張される。「かつては、経済の発展の原動力として位置づけられていたはずの社会保障費や教育費が抑制・削減され、他方で高所得者に対する大幅な減税が進められていく」（55頁）。

< 1980年代>福祉見直し公費抑制、「家族政策」の登場、児童手当の改革と再配分

日本型福祉社会の実現には、家庭そのものの安定が不可欠であり、1980年に大平内閣が「家庭基盤の充実」の家族政策を策定する。そこでは、「家庭の自立性強化」「家庭の多様性尊重」「家庭の助け合いと連帯」「地域特性尊重」「総合性」の5つを「家庭基盤充実のための基本原則」と位置づけた。また、家庭の教育機能の低下のために、父と母の異なる重要な役割分担する重要性を説き、「望ましい家族像」を基準に家族の現状を批判し、あるべき家族を形成しようとした。

そして、1981年7月の臨時行政調査会の第一次答申において、児童手当については「公費負担に係わる支給を低所得者世帯に限定する等制度の抜本的見直しを行う」という方針が出され、1981年12月の行革関連特例法で児童手当の所得限度額が引き下げられた。さらに1985年には、児童扶養手当に「自立促進」の目的が加えられ、所得制限強化が行われた。

< 1990年代>少子化対策、仕事と子育ての両立支援

1990年代に入ると出生率の低下が「社会問題」になる。1990年版『厚生白書』では、家族政策とは「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」であると捉え、「性別役割分業」と「自己責任」を前提とした家族政策から、

仕事と家庭の両立支援し、家族を社会的に補強するための家族政策へ転換すること、狭い福祉政策に止まらない「総合的な家庭政策」の視点が求められると指摘される。

このように家族政策に大幅な修正が求められることになる。第1の軌道修正は、性別役割分業に基づく母親による家庭保育を前提にした政策から、「男女共同参画社会」の実現を目指す政策への方針転換である。1991年に育児休業法が制定され、1994年に高校の家庭科教育での男女共修の実施、1994年にエンゼルプラン発表、1999年には男女共同参画基本法が制定された。

「家庭基盤の充実」政策では、男性並みに働くことを希望する「能力」のある女性を経済的に活用しようとするもので、基本は男女の性別役割分業体制が堅持されていたが、1990年代の少子化対策では、性別役割分業そのものを見直し、女性が働き続けられるように仕事と子育ての両立支援が推進された。それには、出生率の低下には社会進出した若い世代の女性の未婚化・晩婚化・晩産化が起因しており、両立支援の不備のために結婚・育児に対する「負担感」が背景にあるという認識があった。また、若年労働力の減少のために、出産による退職を減らし、女性の労働力を活用することが不可欠であるという認識も働いていた。

第2の軌道修正は、出生や養育が、家族の自己責任や自助努力に委ねるべき指摘領域でなく、国家・社会の存続に係わる公的領域の問題として位置づけられたことである。1997年の人口問題審議会の報告書「少子化に関する基本的な考え方」では、「子どもを育てることを私的な責任としてだけでなく、社会的な責任である」との考えをより深めることの必要性を説き、子どもを「社会的存在」と捉え、次世代育成の「社会的責任」を提起した。

90年代は、両立支援が最も重要な少子化対策として展開されるが、しかし、エンゼルプラン基本方針は、保育システムの多様化・弾力化であり、公立保育園の公設民営化が促進され、保育所数・入所定員も1980年代の水準に回復した程度であり、保育所の増設などは大幅には進まなかった。

< 2000年代 > 親の「第一義的責任」論を堅持、児童・家族関係給付予算を抑制

2000年代になると、夫婦の出生率も低下していき、出生率は2005年には史上最低の1.26を記録する。家族が自ら出生力や幼児機能を回復させることはもはや困難という認識のもとで、2000年の中央教育審議会の「少子化と教育について」報告では、「社会全体で子どもを育てていくのだという視点を打ち出すことが必要」とされ、2004年6月の閣議決定「少子化社会対策大綱」では「新たな支え合いと連帯による子育て支援」体制の構築を提案される。2006年の少子化社会対策推進専門会議の「これからの少子化対策」では、これまで家族政策が出生率向上のための手段であるかのように見られていた面を是正し、家族政策の一環に少子化対策を位置づけ、全ての子どもや子育て家庭に対する支援である「家族政策（ファミリー・ポリシー）」という観点から少子化対策を考えることが大切であると主張した。さらに2007年の少子化対策会議の「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」では、次世代育成支援の

表1 日本の家族政策の変遷

西暦年代	歴史的事項	研究者名 論文の意図	中川順子(1982)
1945	ポツダム宣言受諾、終戦詔勅(玉音放送)		戦後日本資本主義にとって適合的な家族形態の形成と維持をめぐる政策を家族政策ととらえて、その展開を跡づける。
1946	日本国憲法公布(1947年5月3日施行)、生活保護法制定		
1947	民法改正、労働基準法の制定、児童福祉法制定・公布(子ども一般の福祉を保障)、児童局		【第1期:家族制度改革・日本資本主義の復活期】自助努力と企業内福祉 1950年代中頃から重化学工業化を軸とする高度経済成長に突入。急激な農業の破壊、農業人口の都市への流入、農村の地縁・血縁共同体は崩壊、都市労働者家族の急増。その結果、自治体政策が労働力の再生産にとってきわめて重要な意義をもつが、政府自体は積極的に取り組まず、自助努力と企業内福祉に委ねることを基本姿勢とする時期。個別政策からの家族へのインパクトは存在するが、家族集団そのものを対象とする政策は展開されず。
1948	厚生省「母子手帳」の配布開始。優生保護法公布。		
1949	人口問題審議会が産児調節推進を答申。		
1950	朝鮮戦争起こり、特需ブーム。		
1951	児童憲章制定。住民登録法		
1955	神武景気(1957年上半期まで)。		
1959	・国民年金法公布。母子寡婦年金・母子福祉年金		
1960	医療保険制度発足。所得倍増政策。		
1961	国民年金制度・児童扶養手当制度の発足		
1962	国民生活審議会「将来の国民生活像:20年後の生活ビジョン」。		
1963	老人福祉法制定・施行。「児童福祉白書」:わが国の児童は「危機的段階」にある。		【第2期:高度経済成長期】社会保障制度の進展 ・安定した「核家族」の確立と機能障害の除去が目指され、高度成長の過程で噴き出した家族問題を、「核家族」の機能強化によって切り抜けていくもので、「人つり」政策に奉仕する「家庭づくり」政策。 ・高度経済成長は、社会保障に一定の前進をもたらす。 ・家族集団それ自体が政策課題とされ始め、革新自治体による先行的家族福祉とその国政レベルへの反作用で特徴づけられる。自治体政策が家族の生活保障の1つの柱になる。 ・企業内福祉は、公的福祉に代替しようとする。高度経済成長は、企業による環境破壊、都市問題激化で、企業は地域コミュニティ対策に迫られる。
1964	母子福祉法制定、「福祉六法体制」の成立。児童家庭局の設置、特別児童手当制度導入。		
1965	佐藤内閣「中期経済計画」		
1966	中央教育審議会「期待される人間像」		
1967	国連総会「女性に対する差別撤廃宣言」採択。住民基本台帳法。革新都政誕生。		
1968	家庭生活問題審議会「期待される家庭像」答申		
1969	「新全国総合開発計画」		
1970	「新経済社会発展計画」策定。国民生活審議会答申「人間環境整備への指針」		
1971	児童手当法成立		
1972	第一次田中内閣:日本列島改造論。「福祉元年」		
1973	第一次オイルショック		【第3期:低成長期】政策枠組みの再編、「日本型福祉社会」 ・低成長期に入り、高度経済成長期の政策枠組みの再編の時期。 ・「日本型福祉社会」を支える重要な基盤として家族が位置づけられる。 ・家族は、増大する福祉関係費削減のための福祉肩代わりと、社会的安定化のための装置としての役割を期待される。経済社会構造のみずみか家族に集中し、家族崩壊が進行。家族問題がかつてない形で国民的・階級的課題として前面にすえられる。
1974	戦後初のマイナス経済成長		
1975	婦人問題企画推進本部設置		
1976	女性就業率の上昇に転ずる		
1977	「厚生白書1977版」:高齢化社会の入口に立つ社会保障		
1978	「厚生白書1978版」:(三世代)同居は福祉の含み資産		
1979	自民党政務調査会「家庭基盤の充実に関する対策要綱」。「新経済社会7カ年計画」で「日本型福祉論」展開。		
1980	大平内閣「家庭基盤充実構想」、配偶者の法定相続分引上げ		
1981	行革関連特別法で児童手当。延長保育特別対策実施要綱。		
1982	老人医療費支給制度廃止		
1983	『国民生活白書1983年版』:「家庭基盤の充実対策」の方向提示		
1984	パート所得の特別減税。同居老親の特別の扶養控除の創設		
1985	女子差別撤廃条約の批准。専業主婦のための基礎年金第3号被保険者制度導入。		
1986	男女雇用機会均等法。老人保健施設の創設		
1987	贈与税・所得税の配偶者特別控除導入。労働基準法改正(女性保護規定の撤廃)。		
1988	「福祉ビジョン」		
1989	1.57ショック、ゴールドプラン(高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略)策定		
1990	「厚生白書1990版」:総合的な家庭政策の確立」の必要提起		
1991	育児休業法の制定		
1992	法務省「婚姻及び離婚制度の見直し審議に関する中間報告」公表。		
1993	パート労働法成立。非嫡出子相続格差に東京高裁が違憲判決。		
1994	児童権利条約の批准。エンゼルプラン(子育て支援総合事業計画)策定。「21世紀福祉ビジョン」発表		
1995	高齢社会対策基本法。育児・介護休業法、「緊急保育対策等5カ年事業」の開始		
1996	「男女共同参画2000年プラン」発表。法制審議会民法部会が民法改正要綱案を答申。		
1997	共働き世帯数が、専業主婦世帯を上回る。介護保険法制定。児童福祉法改正。		
1998	「厚生白書1998版」:「少子社会を考える」との銘を打ち、今後の対策について網羅的に問題提起		
1999	男女共同参画社会基本法、男女雇用機会均等法改正、成年後見関係4法対策、住民基本台帳法改正		
2000	ストーリー行為等規制法、児童虐待防止法、少年法の改正、介護保険法施行。		
2001	配偶者暴力防止法(DV法)		
2002	ホームレス自立支援特別措置法。少子化対策プラスワン。		
2003	少子化社会対策基本法、少子化社会対策会議の設置。次世代育成支援対策推進法の制定。GID特別法		
2004	「少子化社会対策大綱」閣議決定。「子ども・子育て応援プラン」策定。非・嫡出子の戸籍続柄表記統一。		
2005	『国民生活白書2005版』(夫婦の出生行動変化が出生数を抑制と指摘)		
2006	教育基本法に「家庭教育」設置。少子化社会対策会議で「新しい少子化対策」決定		
2007	「仕事と生活の調和憲章」、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」策定		
2008	新待機児童ゼロ作戦。		
2009	「住基カード」導入。民主党政権発足		
2010	「子ども・子育てビジョン」		
2012	子ども・子育て支援関連3法の成立。住民基本台帳法の一部改正(住民基本台帳カード導入)		

善積：日本の家族政策の展開

原田純孝(1992)	利谷信義(2003)	広井多鶴子(2012)
<p>日本の家族政策は、家族の一定のあり方を暗黙の前提に発展してきたと捉え、「福祉見直し」期から執筆年までを3時期に区分。</p>	<p>地域社会、企業を中心とする組織体を視野に入れ、戦後から現在までの家族に対する法政策(家族政策)の展開過程を考察。</p>	<p>2010年からの子ども手当が入々の支持をなぜ得られなかったのかという問題から、戦後の家族政策変遷を分析。</p>
	<p>【第1期：敗戦から高度経済成長開始まで】「家」の廃止と新戸籍制度 個人の尊厳と男女平等を謳う新憲法の下で、改正民法は「家」制度を廃止し、新たな家族秩序の基盤を形成。新戸籍制度では、夫婦(法律婚)と、夫婦と氏を同じくする子を編製単位とする(戸籍はほぼ核家族に相当)。</p> <p>【第2期：高度成長期】サラリーマン家族の増加と企業福祉 ・高度経済成長のもとで、家族は急速に規模を縮小。サラリーマン家族を増加。夫は企業基幹的労働力・家計の大黒柱と位置づけられ、妻は専業主婦として、家事、育児、介護に専念することが期待される。性別役割分業体制をバックアップする政策を打ち出す。 ・夫の生活は企業活動中心となり、妻子・地域・学校との関係は稀薄となり、家族関係の貧困、超過勤務・過労死問題。妻の孤独化。</p> <p>【第3期：経済の低成長期】家族・地域社会・企業の新たな関係の模索 ・オイルショック以後の経済危機に対応し、リストラと労働強化。 ・1976年に女性就業率の上昇に転じ、女性の労働市場への進出が本格化するが男女の固定的役割分担が残ったままで、家庭責任と雇用の二重負担。 ・家族の不安定化、高齢化、人口の再生産の危機は、社会システム全体の再編成を提起。</p>	<p>【戦後～1960年代】児童福祉から児童家庭福祉へ転換 児童手当児童保護制度(家庭のない子や問題のある家庭の子のみを保護・救済)から、子ども一般の福祉を保障する「児童福祉」に転換。 ・1947年児童福祉法制定。国および地方公共団体を児童の保護者とともに、児童の心身ともに健やかに育成する責任を負う。 ・1983年発行の『児童福祉白書』で、わが国の児童は「危機的段階」にあり、「新しい時代の児童観と家庭づくり」家庭生活の安定策を目標にした社会投資、人間投資を主張。「児童局」から「家庭児童局」に変更。 ・60年代政策は、母親が育児に専念する性別役割分業型の家族の形成を促す。 ・児童手当児童手当制度を、1961年設置の中央児童福祉審議会児童手当部会で審議するが、具体的制度構想なし。厚生大臣の私的諮問機関の児童手当懇談会が、1968年、養育費の一部を社会的に保障するものとし、義務教育終了まで全児童を対象とする案を提案。</p> <p>【1970年代】児童手当成立、その後、わずかに拡充へ 1971年成立の児童手当はすべての子どもを対象とする構想から遥かに後退。1973,74,76年に改正され、対象年齢が五歳未満から義務教育終了まで、金額も上げられ、所得制限も緩和。 ・1975年には児童手当の縮小・廃止の声が出てくる。</p>
<p>【第1期】日本独自の政策模索「日本型福祉社会」建設 ・「充実・拡充」の対象とされた社会保障が、財政逼迫を理由に「整備・調整」の対象とされ、日本独自の新たな目標を設定。</p>		
<p>【第2期】膨張抑制策の推進策と家庭基盤の充実対策 980年第二次臨時行政調査会の設置し、「臨調・行革」路線に沿って社会保障経費の膨張抑制策が進める。『国民生活白書983年版』は、日本初の家族白書。新たな役割を期待される家族の脆弱化し不安定化で、その役割を担う家族自体を強化し支援する施策。①「家庭基盤の充実対策」②在宅看護・在宅ケアの支援施策の充実・整備、③有配偶女性の雇用・労働条件の見直し。</p>		<p>【1980年代】福祉見直し公費抑制、「家族政策」の登場、児童手当の改革と再配分 1981年の行革関連特別法で児童手当の所得限度額の引き下げ、1985年児童扶養手当に「自立促進」の目的が加えられ、所得制限強化。・日本型福祉社会の実現のために策定された「家庭基盤の充実」の家族政策。家庭の教育機能の低下のために、父と母の異なる重要な役割分担の重要性を説く。「望ましい家族像」を基盤に家族の現状を批判して、あるべき家族を形成しようとする。</p>
<p>【第3期】総合的家族政策の要請 ・人口高齢化、出生率のさらなる低下、女性の社会進出の進展などで、家族に対する一層強力かつ総合的な援助施策の展開が必要になる。</p>	<p>【第4期】第3の法改革期 ・世界史的転換に即応、明治維新、戦後と並ぶ法改革期、家族に関連する立法が次々と登場。 ・男女平等政策、女性労働政策、少子・高齢化をめぐる家族政策、子どもをめぐる家族政策、女性への犯罪の取り締まり強化、家庭の崩壊とホームレスへの対策、住民基本台帳ネットワーク対策など、家族のあり方そのものに関する問題が続出し、対応が迫られる。</p>	<p>【1990年代】少子化対策、仕事と子育ての両立支援 出生率低下原因は主に「社会進出」した女性の未婚化・晩婚化・晩産化と認識、性別分業体制を見直し ・子どもを「社会的存在」と捉え、次世代育成の「社会的責任」を提起。 ・エンゼルプラン基本方針は、保育システムの多様化・弾力化。公立保育園の「公設民営化」を促進。保育所数・入所定員も1980年代の水準に回復した程度。児童手当支給総額は抑制。</p>
		<p>【2000年代】親の「第一義的責任」論を堅持、児童・家族関係給付予算を抑制 ・2000年代に、夫婦の出生率も低下。出生率は2005年には最低の1.26を記録。2007年『子どもと家族を応援する日本』重点戦略では、次世代育成支援の社会的コストは「未来への投資」と訴えるが、経済的支援に消極的姿勢をとり続け、貧困家庭や母子家庭に厳しく「自立」を迫る。 ・家族機能低下を重視し、家族の現状をネガティブに捉え家庭を批判、少年犯罪や児童虐待を親、特に母親の意識や心理の問題と考え、家族に規範的に介入。地域での支援に期待。</p>

社会的コストは「未来への投資」と訴えられる。80年代では子どもの養育費の公的負担を如何に減らすかが課題とされていたが、2000年代には少子化対策では養育費用をどのように「社会」が支援・負担するかが課題とされる。

児童手当は90年代まで支給総額が抑制されたままだったが、2000年代に入ると支給額が徐々に上げられるが、それは出生率回復のための手段と考えられたからであった。子どもの養育に対する経済的支援に対して、政府や自民党内で批判的な意見が根強くあり、子どもの養育費用を国家・社会が保障することの意味や重要性が確認されたためではなかった。実際の政策では養育費用の公的保障に消極的姿勢をとり続け、それどころか、母子家庭や低所得世帯に対する経済的保障を80年代以上に切り詰められていく。

1997年の神戸・酒鬼薔薇事件を発端として少年犯罪の「凶悪化」問題（2000年少年法改正）や児童虐待問題（2000年児童虐待防止法制定）なども、都市化や核家族化による家庭と地域の教育機能の低下が生み出した問題と考えられ、社会的支援の一環として、家族に対して規範的な介入を強めていく。

2006年制定された新教育基本法では、旧法になかった「家庭教育」の項目が設けられ、「父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有する」もので、生活習慣を身につけさせ、自立心を育成し、心身の発達を図るよう務めるものとする（第10常1項）と定め、さらに「学校、家庭及び地域住民その他の関係者」は、「それぞれの役割と責任を自覚」し、「相互の連携および協力に努める」とされる。

家族政策では、親の責任を強化するとともに、家庭と学校・地域社会との連携を強めることが目指される。少子化対策でも、預かり保育・放課後対策・親同士の交流事業など、地域における「子育て支援」に力を入れることを通して、家族が本来の機能と責任を果たさせようになる。

2000年代以降も、親の「第一義的責任」論と家族機能低下論を前提にした家族政策は、養育費の負担を基本的に家族の責任・機能として位置づけることで、公的保障を抑制し、一方であるべき家族像に基づき家族に対する規範的介入を強めているのである。

以上のように広井は、戦後から2000年代までをほぼ10年間隔で時期を区分し、子育て政策を中心に家族政策の変遷を見ている。戦前の児童保護制度は、家庭に問題のある子のみを保護・救済の対象にしていた。戦後に制定された児童福祉法では「子ども一般」が保障対象とされるが、実際には要保護児童の救済が優先されていた。1960年代の高度経済成長のもとで、児童手当制度が成立・拡充されるが、オイルショック後の公費抑制政策のもとで縮小される。1990年代に出生率の低下が「社会問題」になり、出生率向上のための手段として、児童手当は2000年代に入ると支給額が徐々に上げられた。しかしながら、子どもの養育に対する経済的支援に対する批判的な意見が根強く、母子家庭や低所得世帯に対する経済的保障は80年代以上に切り詰められた。日本の家族政策では、養育費の負担を基本的に家族の責任・

機能として位置づけることで公的保障を抑制しようという考え方が、現在でも土台にあることを広井は明らかにしている。

考察

第二次世界大戦後から今日に至るまで日本の家族政策はどのような経過をたどり発展してきたかを、中川順子、原田純孝、利谷信義、広井多鶴子の研究論文を取り上げ検討した。表1のように、研究者の関心・問題意識により、時期区分は多少異なっているが、家族政策の歴史的流れの大筋は、戦後の経済復興期には生活問題は自助努力と企業福祉に委ねられ、高度経済成長を遂げた段階でようやく社会保障制度が整えられるが、1973年のオイルショック後は日本独自の「日本型福祉社会」の建設が目指され、社会保障費抑制策と「家庭基盤の充実」策がとられ、1989年の“1.57ショック”以降は少子化対策として「仕事と家庭の両立支援策」「総合的な家庭政策」が出される、というものである。

4つの研究論文で共通して捉えられている点は、日本の家族政策が常に家族がもつべきとされる固有の「自助原則」を暗黙の前提としたものであるということである。社会保障制度が整備えられる高度経済成長期においても、経済の成長による豊かさの偏在を「成長の余恵」の範囲内でのみ是正しようとしたものに過ぎない。「家庭基盤の充実」対策という家族支援策も、“家族の福祉供給機能”への依拠という発想が根底にあり、つまり「日本型福祉社会」の実現には家庭そのものの安定が不可欠であるという認識のもとで、「望ましい家族像」を基準に家族の現状を批判し、あるべき家族を形成しようとしたものであった。原田は（家族それ自体の保護と援助を目的とする）「狭義の家族政策とは異質の、むしろ逆の方向を指向するものである」（1992 52頁）と評している。

出生率低下が「社会問題」となる中で、子育ての社会的支援の重要性が指摘されている。1990年版『厚生白書』では、「性別役割分業」と「自己責任」を前提とした家族政策から、仕事と家庭の両立支援し、家族を社会的に補強するための家族政策へ転換し、「総合的な家庭政策」の視点が求められる。2000年中央教育審議会の「少子化と教育について」報告でも、「社会全体で子どもを育てていくのだという視点を打ち出すことが必要」とされ、2004年閣議決定「少子化社会対策大綱」では「新たな支え合いと連帯による子育て支援」体制の構築が提案され、2007年の少子化対策会議「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」でも、次世代育成支援の社会的コストは「未来への投資」と訴えられる。

しかしながら、子どもの養育に対する経済的支援に対して、政府や自民党内で批判的な意見が根強くあり、養育費の公的保障に消極的姿勢がとられ、母子家庭や低所得世帯に対する経済的保障は1980年代以上に切り詰められている。

一方、少年犯罪の「凶悪化」（2000年少年法改正）や児童虐待（2000年児童虐待防止法制定）

などが、都市化や核家族化による家庭と地域の教育機能の低下が生み出した問題と考えられ、社会的支援の一環として、家族に対して規範的な介入が強められてきている。

新教育基本法（2006年制定）では、旧法になかった「家庭教育」の項目が新設され、「父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有する」（第10条第1項）と定め、さらに「学校、家庭及び地域住民その他の関係者」は、「それぞれの役割と責任を自覚」し、「相互の連携および協力を努める」とされる。

このように、家族政策では、親の「第一義的責任」論と家族機能低下論を土台に、親の責任を強化するとともに、家庭と学校・地域社会との連携を強めることが目指されてきている。しかしながらその前に、人々の地域共同体の意識が薄れ、地域住民のつながりそのものの希薄化が問題になっている。地域全体が家族を支援していくことができるようになるためには、まず地域住民のネットワークを強める必要がある。住民相互の助け合いが可能なように、地域住民のつながりをいかに強固なものにしていくかが、大きな課題としてある。

付記

追手門学院大学で開催された第25回日本家族社会学会大会における会長講演（2015年9月5日）の時に、善積が資料として（1）家族政策の定義と概要説明をまとめた一覧表と（2）日本の家族政策の時期区分をまとめた一覧表を配布した。本稿は、これらの一覧表の作成の過程でまとめた研究ノートを土台にして執筆したものである。

註

- （1）第25回の日本家族社会学会大会の会長講演においては、日本のこれまでの民事政策、家族社会学における家族政策への貢献や家族政策をめぐる論争について論じ、その講演内容は拙論「日本の家族政策と家族社会学」『家族社会学研究』（2015年 Vol.27、No.2、117-126）に掲載されている。

文献

- 藤田菜々子,2009「1930年代スウェーデン人口問題におけるミュルダール — 「消費の社会化」論の展開」『経済学史研究』51巻,1号,76-91頁.
- 原田純孝,1992,「日本型福祉と家族政策」原田純孝・副田義也『変貌する家族 — 6家族に侵入する社会』岩波書店,39-61頁.
- 広井多鶴子,2012,「戦後の家族政策と子どもの養育 — 児童手当と子ども手当をめぐって」『実践女子大学人間学部紀要』第8集,48-70頁.

- Kamerman, Sheila. B, & Alfred J. Kahn eds. 1978, Family Policy : Government and Families in Fourteen Countries, Columbi University Press.
- Kamerman, Sheila. B, 1995, "Families overview ", Richard L. Edwards et als, Encyclopedia of social work, 19th edition ,National Association of Social Workers, pp. 927-935.
- 森山玲子, 2007 「家族政策と福祉レジーム」『広島経済大学：創立 40 周年記念論文集』広島経済大学創立四十周年記念論文集刊行委員会, 147-157 頁.
- 中川順子, 1982 「戦後における家族政策の展開」布施晶子・玉水俊哲編『現代の家族』青木書店, 239-263 頁.
- 鳴田謙二, 関清一, シャレル・アンリ・ウゼ, 山口信義, 2012 「フランスの子育て支援 — 家族政策を中心に」『CLAIR REPORT』自治体国際化協会, 第 374 号.
- 渋谷敦司, 1999 「少子化問題の社会的構成と家族政策」『社会保障研究』34(4) : 374-384 頁.
- 副田義也・樽川典子・藤村正之, 2000, 「現代家族と家族政策」副田義也・樽川典子編『現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房, 1-29 頁.
- 副田義也, 2000, 「現代家族論の基本的視角」副田義也・樽川典子編, 2000, 『現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房, 31-62 頁.
- 高橋美恵子, 2012 「子育て家族のワーク・ファミリー・バランス — ジェンダーと子どもの視点からみたスウェーデンの実践」レグランド塚口淑子編『「スウェーデン・モデル」は有効か — 持続可能な社会へむけて』ノレディック出版, 222-246 頁.
- 所道彦, 2012, 『福祉国家と家族政策 — イギリスの子育て支援策の展開』法律文化社.
- 都村敦子, 2002, 「家族政策・男女平等と社会保障」『大原社会問題研究所雑誌』法政大学, 526・527, 22-38 頁.
- 利谷信義, 1975, 「戦後の家族政策と家族法 — 形成過程と特質」, 福島正夫編『家族政策と法Ⅱ 総論』東京大学出版会, 53-186 頁.
- 利谷信義, 2003, 「現代日本の家族政策ノート」『社会福祉研究』88, 27-33 頁.
- 鶴宏史, 2006, 「家族政策研究（その 1） — 家族政策の概念と今後の課題に関する考察」『教育専攻科紀要』神戸親和女子大学, 10, 33-41 頁.
- 山縣文治, 2013, 「社会福祉における家族政策の課題と展望 — 子ども家庭福祉の視点から」『社会福祉研究』118, 鉄道弘済会, 50-59 頁.
- 山手茂, 1973, 「家族政策」『家族関係と家族福祉』高文堂出版, 271-295 頁.
- 善積京子, 2015 「日本の家族政策と家族社会学」『家族社会学研究』日本家族社会学会, Vol.27, No.2, 117-126 頁

2016年1月5日受理