

書評

辻由希『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』

(ミネルヴァ書房、2012年)

田中洋子

筑波大学人文社会系 教授

1. 本書の目的と対象

本書は、「1990年代以降の日本政治において、『家族』に関してどのような議論が行われてきたのかを明らかにする」(i、以下本書頁数)ことに取り組んだ、若手研究者による意欲的な作品である。

本書の課題は、「1990年代以降の日本の福祉レジームの再編過程において、国家と家族の関係および男性と女性の役割分担の在り方をめぐってどのような政治的対立が生じているのかを明らかにし、その対立の中でどのような家族像が提示されているのかを分析すること」(3-4)にあるとされる。タイトルにあるとおり、日本の福祉レジームを家族主義福祉レジームと捉えた上で、そのレジームの再編を「家族」の再定義に注目して分析することが本書の目的である。ただし、後述するように、レジームの再編がどのような方向で行われてきたかは、本書の分析からは必ずしも明らかではない。

分析の対象期間は、1990年代半ばから2006年までとされる。その期間の中で行われた介護保険制度、児童手当制度、児童虐待防止法、ドメスティック・バイオレンス防止法、教育基本法改正という法制度改革を研究対象として取り上げ、「各々の政策過程の展開と、そこで提案されたアイデアおよび家族に関する政治的言説を分析する」(iii)ことが本書の中心となっている。

以下、まず章を追う形で内容の要点・歴史的事実を確認し、本書の意義と限界を指摘した上で、明示的に示されていないものの、本書から導かれうる結論について考察していこう。

2. 内容の要点

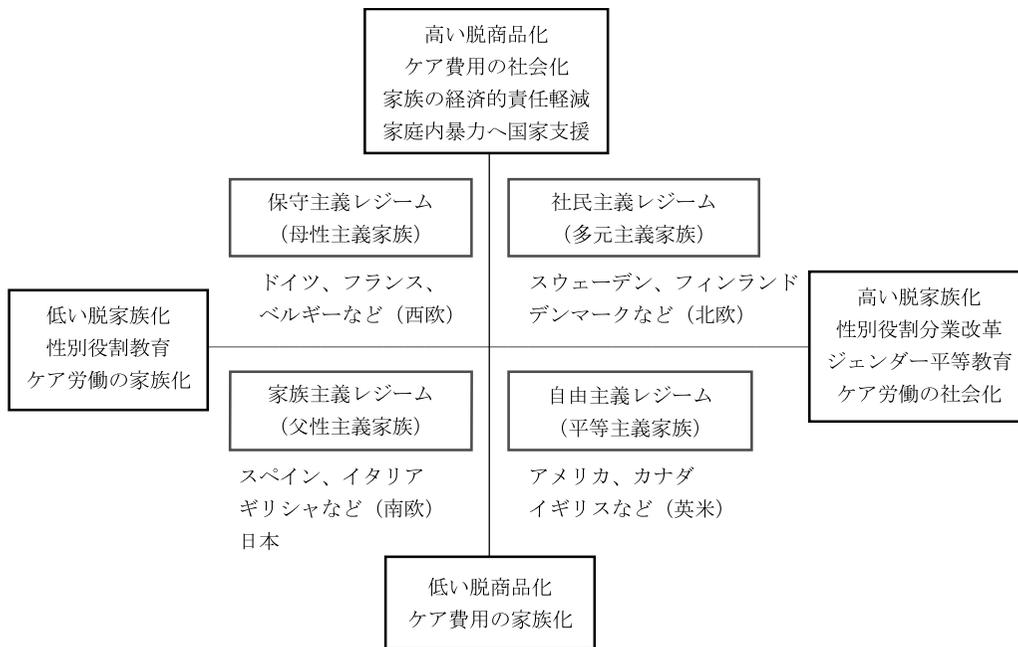
[第一章 分析枠組]

本書では研究の中心的な分析枠組となっているのは、エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム論である。福祉レジームとは、福祉供給についての国家・市場・家族・コミュニティの責任分担の在り方をさしている(2)。ここでは新川敏光の議論にもとづき、日本を家族主義福祉レジームとして位置づける。家族主義的福祉レジームとは、福祉責任の多くが家族に委ねられる類型を指し、国家からの支援を受けずに家族メンバーの生活を支える「家族」像だとされる(3)。

これまでの議論に対して筆者は、「福祉レジーム再編に関する比較研究の隆盛にも関わらず、脱家族化過程が、どのような新たな「家族」モデルを提示しつつ進むのか、ということは必ずしも明らかではない」とその限界を指摘した上で、本書は「家族」に着目するとしている(2)。筆者の福祉レジームの枠組は、本書の22・31頁、また結論部分である230-232頁を合わせると、以下

の図1のように表せる。

〔図1. 福祉レジームと家族・ケア・教育〕



(22, 31, 230-232頁より作成)

研究方法として本書が採用しているのは、言説分析とアジェンダ設定モデルである。言説とは、「書かれたもの」「語られたもの」一般を指すが、本書ではリーネ・ハンセンにならって、政策過程（政策の形成、審議、決定の場）や選挙の際に用いられる政治的言説を分析しようとする。具体的には、衆参両議院の委員会・特別委員会、調査会などでのさまざまな発言が、国会会議録、内閣府会議事録、厚生労働省審議会議事録などから使われている。

この分析方法では、各政策領域を自律した言説空間とみなし、政策過程におけるアイデアの対立構造とアイデアの中で参照・提示される「家族」像を把握し、アイデア間・言説間の共鳴関係を探ることで、言説空間全体の構造とその変化が理解できるとされる(44-45)。なお、ここで言うアイデアとは、「政策過程で政治アクターが提示する価値、目的、手段が論理的に組み合わされたパッケージ」を指している(43)。

次のアジェンダ設定モデルでは、ジョン・キングダンに依り、ある特定の課題が公共の場で審議と決定を要する政策課題（アジェンダ）として認められたのはなぜかに注目し、政策形成の時系列的な展開を構造化した以下の記述方法が示されている(46, 48-50)。

- ①課題の流れ＝社会問題への注目の高まり（社会問題化）
- ②政策案の流れ＝政治アクターによるアイデアの提案
- ③政治の流れ＝政治的機会構造の変化による政策アジェンダ化

第三章から第七章までの各章では、まずこの流れに沿って時系列を追った後、その中で提示さ

れたアイデアの分析を行っている。

[第二章 ジェンダー政治の展開1990-2006年]

第二章は本書全体の前提として、1990年から2006年までのジェンダー政治の流れを追う。ジェンダー政治とは、「性別役割分業とジェンダー規範（男らしさ、女らしさ）の維持・改革をめぐる展開する政治過程」(4)を指すとされている。

戦後55年体制の崩壊から小泉政権が終わるまでのこの時期は、1993年の非自民連立政権の細川内閣の発足、1994年の自社さ(自民・社民・さきがけ)連立村山内閣の誕生、1996年自民党橋本内閣と民主党の結党、1998年小淵内閣のもとでの1999年の自自(自民・自由)連立、自自公(自民・自由・公明党)連立、2000年の森内閣をへて、2001年から2006年の小泉政権という、政治的な大変動期であった(53-59)。

この時期をとおして、家族に関する政策は大きく三つの段階で展開したとされる。

第一段階は、1990年代前半の少子化アジェンダ化と女性対象の育児支援期である。1989年の1.57ショックを契機として、1991年の育児休業法、1994年エンゼルプラン、1995年の育児休業給付(25%)、保育所の増加などの政策がうちだされた(64-66)。

第二段階は、1990年代後半の男女共同参画期である。国連をはじめとする国際社会で「ジェンダー主流化」という概念が登場し、日本でもジェンダー平等政策が推進された。赤松良子の働きかけで、1994年に年総理府に男女共同参画審議会が設置され(坂東真理子室長)、1995年から大沢真理東大助教授も加わり、自社さ連立政権で社会党党首が土井たか子、さきがけ議員団座長が堂本暁子だったことも背景に、1999年男女共同参画基本法が可決された。2001年には内閣府に男女共同参画局設置されたが、これらの流れにはフェモクラット(フェミニスト官僚)と大学教員の連携が大きな役割を果たしたとされる(67-70)。

1998年には「男女ともに子育てに責任」をもつという育児支援が、少子化対策として厚生省のみならず日経連、経済同友会、商工会議所などの経済団体にも受け入れられるようになった。ただしその際同時に、勤務形態の多様化・柔軟化だけでなく、雇用システムの弾力化、非正規雇用の規制緩和(派遣労働や有期雇用)、保育所運営への競争原理の導入と非正規化など、新自由主義改革が同時に連携して進んだことに特徴がある。1997年の男女雇用機会均等法の改正・労働基準法の改正による女子保護規定の解消や時間外労働規制の緩和、労働者派遣法の二回の改正(1999年、2004年)にそれがあらわれている(71-76)。

第三段階の2003-2006年はバックラッシュ期である。1999年以降、産経新聞、『正論』『諸君』などで、ジェンダーフリー教育に対して、人間の中性化・伝統文化の否定・家庭崩壊を招くものとして批判が行われた。同年の石原慎太郎の東京都知事就任後は、各地で男女共同参画条例反対の動きが生じ、国会でも自民党の山谷えり子・後藤博子議員などから批判が行われた。結局2006年に内閣府がジェンダーフリーという用語そのものを地方公共団体で使用しないよう要請したことで、事態は収束した(76-80)。

その後も、2005年に1.26という最低出生率を記録したことを受け、2003年の少子化社会対策基本法・次世代育成支援対策推進法と少子化社会対策推進会議の設置、2004年の子ども・子育て応援プラン、2005年の小泉内閣下での猪口邦子の少子化・男女共同参画担当大臣就任、2006年の経済諮問会議の骨太の方針への少子化対策組み込み、また2006年の家族・地域の絆再生プロジェクト

トなど、多様なアイデアが併存しつつ展開したとされる(80-83)。

〔第三章 公的介護保険の導入による家族と介護の分離〕

第三章以降は、具体的な法制度の導入・改正をめぐる分析となるが、本章では介護保険の導入をめぐる政策過程と、高齢者介護と家族との関係についての言説が分析される。ここでは、(1)問題が顕在化する以前の状況、(2)問題が政策課題として意識され、政策対案が示される過程、(3)それが実際に法制度化される政治過程の三段階を意識しながら整理してみよう。

まず、1970年代までの日本においては、「日本型福祉社会論」が前提とされていた(86-87)。ここでは三世同居とそのための住宅環境の整備が奨励され、高齢者の介護は施設中心から家族介護による在宅福祉として行い、公的費用を節減することが目指された。これに関わるアクターは、厚生省、厚生族議員、措置制度のもとで公的ケアを担ってきた社会福祉関係団体などの業界団体であり、変動なく安定していたとされる。

こうした状況が一変するのが、1980年代後半である。マスメディアによって「介護地獄」についての報道がなされ、それによって高齢者介護の過酷さに悲鳴をあげる家族の悲惨な状況への社会的関心が高まった。高齢者介護が社会問題化し、政策アジェンダ化したわけである。その中で、献身的な女性(嫁)を前提とした家族像が揺らぎ、それとは異なる対抗的家族像が提示されることとなった(88-89)。

介護現場についての新たな事実認識と並行して、政治アクターの側にも変化があらわれる。一つは、「高齢社会をよくする女性の会」の結成(1983年)であり、家族介護者の立場から政策提言を行うようになる。もう一つは厚生省内部の変化である。厚生省の中では、家族介護の代替策として急増していた「社会的入院」(行き場のない高齢者の長期入院)が医療保険制度を危うくする危惧が生れており、それが在宅ケアシステムの構築を考えるきっかけとなった。1980年代後半以降、若手官僚の間で社会保険制度を軸とした介護構想ができ、1993年には公的介護保険制度原案がマル秘文書として作成されている。

1994年、細川内閣による国民福祉税構想の失敗は、税金方式にかわる社会保険方式による介護制度導入への合意をつくりだした。同年、厚生省は高齢者介護対策本部を設置し、本部長の私的研究会として高齢者介護・自立システム研究会を設立し、樋口恵子・岡本祐三ら女性団体や労働組合とのつながりをもつ委員を招いた。1995年には首相の諮問機関である社会保障制度審議会で、公的介護保険制度導入が提言され、政府の規定方針となる(89-91)。

これを政治的に実現したのが、政治的機会構造の変化である。具体的には1994年の自社さ連立の村山政権の発足であり、与党福祉プロジェクトチームが結成され、労働組合・市民団体からの支持も得た。日経連は介護には自助努力が重要と反対したものの、高齢化社会のリスクに税財源で対応することは困難と認めた。1996年に首相となった橋本龍太郎が厚生族議員であり、家族ケアの社会化を持論していたことも重なって、法案が国会提出されることになる。

その後の調整過程で市町村の負担増への反発や、事業者保険料負担への反対意見が出るが、それに対して、厚生省による調整・説得作業や、高齢社会をよくする会、さわやか福祉財団、労働組合(特に自治労)、生協、福祉・医療関係者、研究者らによるマスコミへの広報活動が行われ、ついに1997年12月に法案が成立し、2000年4月に制度が開始された。

では、こうして成立した介護保険の成立過程では、高齢者ケアをめぐる、どのような家族が

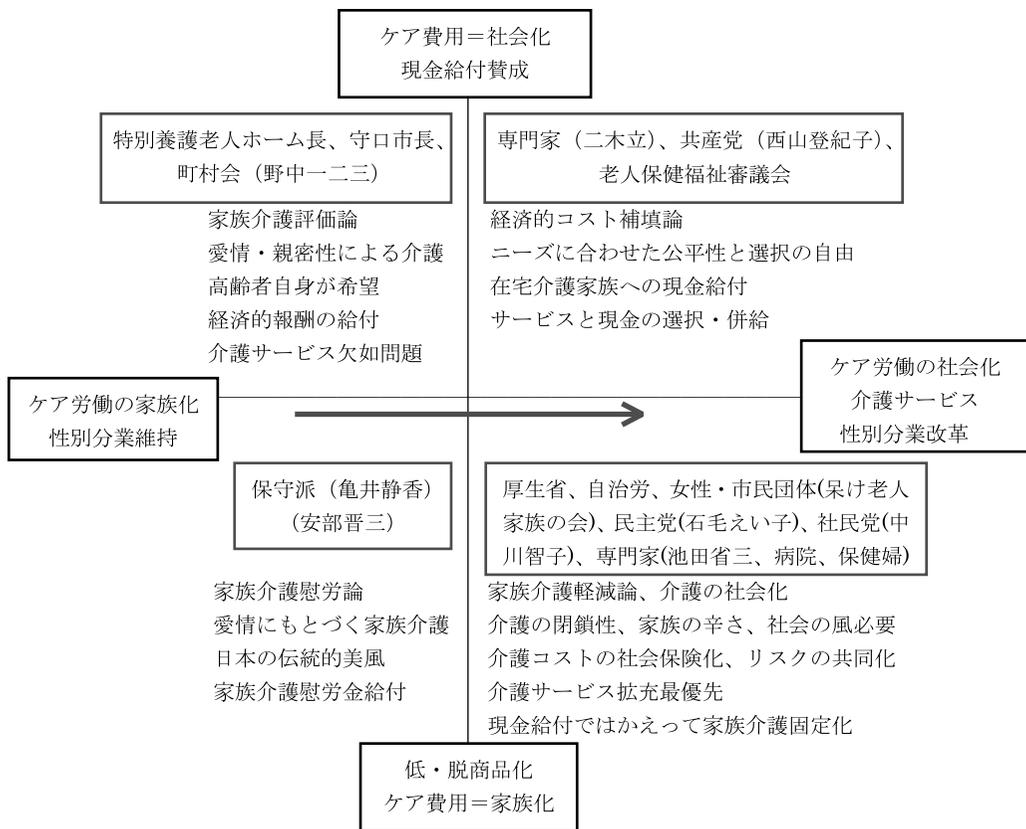
論じられていたのだろうか。本論中で紹介されている主な言説を図2にまとめてみた(96-110)。

左に行くほど、男女の従来の役割分担を維持し、ケア労働を家族、主に女性にまかせる方向、右に行くほどそれを改革し、介護労働を社会化していく方向となる。また上に行くほど、高齢者介護についての家族の経済的責任を軽減し、現金給付を行う方向となり、下に行くほど、費用は家族が負う方向となる。

家族介護を重視する派は、愛情や親密性にもとづく家族介護の重要性を強調する。その中でも、左下の安部晋三や亀井静香などの保守派は、費用も基本的には家族で負担することを求めるのに対し、左上の諸団体は経済的負担の軽減をめざした現金給付を要求する。特に、介護サービスの選択肢が少ない地方においては、家族介護を現金によって評価する必要性が主張された。

従来の家族介護に限界を認め、ケア労働の社会化をめざす派は、高齢者介護というリスクを社会で共同化することで、家族の大変さを緩和しようとする。その中でも、右上の老人保健福祉審議会や共産党は、介護サービスや現金給付をニーズにあわせて自由に選択できるようにすることを主張し、右下の厚生省や自治労、女性・市民団体、民主党などは、現金給付をするとかえって家族介護が固定化するとして、介護サービスの拡充を求めた。

〔図2. 高齢者介護と家族〕



(42, 102-103頁より作成)

介護保険法案の形成過程全体としては、下の象限の中で左から右方向への移行がみられたと見ることができる。

本章では結論として、「2000年からスタートした介護保険は、「家族」と「ケア」との強固な結びつきを社会規範上にも実際にもある程度切り離すことに貢献した」とする(111)。これまで、「親密性」「愛情」「ケア」と「家族」「女性(嫁)」が結びつけられたことが、家族介護を正当化してきた。しかし、例えば、親密な家族であっても密室で虐待が行われる、ケアには感情より専門的の技能が必要、家族が親密なケアをするためにも介護の社会化が必要、高齢者が求める「なじみの場所」での介護のためには、在宅サービスやグループホームが重要、などの言説が政策形成過程において交わされたことにより、介護保険法の形成過程において、「親密性」と「ケア」の結びつきはいったん切り離されることになったと結論づけられている。

[第四章 児童手当の拡充による在宅育児の保障]

第四章では、児童手当・こども手当をめぐる育児と家族の関係について考察している。

もともと、育児は親の責任であり、子育ての費用を家族が負担するのは当然とされてきた。1960年代の厚生省内での労働力不足への対処をめぐる議論や、社会保障制度審議会での多子家庭の貧困防止をめぐる議論、中央児童福祉審議会での児童福祉の議論が折衷され、1971年に低所得世帯への所得保障として、第三子以降の義務教育修了までを対象とした児童手当が導入された。これは補足的な家族賃金としての性格を持ち、自民党厚生族・大蔵省・厚生省・経済団体と労働組合・野党の駆け引きで成立したとされる。その後も児童手当は拡大されず、周辺的な問題にとどまってきた(113-115)。

目立たない存在であった児童手当が見直されるきっかけは、1990年の1.57ショックによる少子化の社会問題化である。ただし、1992年に対象が3歳未満の乳幼児を育てるすべての家庭へと拡大されたものの、支援の中心は育児休業制度や保育所増設などであった。

それが政治の流れとして動き出したのは、1998年の総選挙で自民党が敗北し、1999年自自公連立となり、公明党(冬柴委員長)が低所得世帯の所得保障政策の延長上で、児童手当拡充を少子化社会対策としてアジェンダ化したことによる。経団連や大蔵省の反対を抑え、また厚生省は蚊帳の外に置かれたまま、2000年には、公明党の坂口力厚相が財源を確保し、児童手当の支給期間を3歳未満から6歳までに拡大し、2001年には所得保障制限も緩和した。

そこに2004年の出生率1.29への低下を受けて、2005年の総選挙では民主党はこども手当創設を公約し、公明党も「チャイルドファースト」政策、自民党厚労部会も欧米諸国にならった児童手当の海外並拡充を提案するにいたった。2005年の政府の調査で経済的支援を望む女性が7割にのぼることもわかり、各党は児童手当に消極的だった態度を改め、競うように積極的な経済的支援案を提示するようになる。

この結果、2004年には対象を小学3年までに拡充、2005年には所得制限の緩和、2006年には乳幼児加算を創設、2006年には対象を小学6年まで拡充、2007年には3歳未満までに一律10000円支給、所得制限も780~860万円へ緩和された。2007年には少子化社会対策会議の中で、中学卒業までの児童手当も試算された。それをへて、2010年には民主党によるこども手当が、所得制限なしの義務教育修了まで一律13000円支給が実施されるにいたった(116-122)。

では、こうした政策過程の中で、育児と家族をめぐる言説はどのように展開したのだろうか。

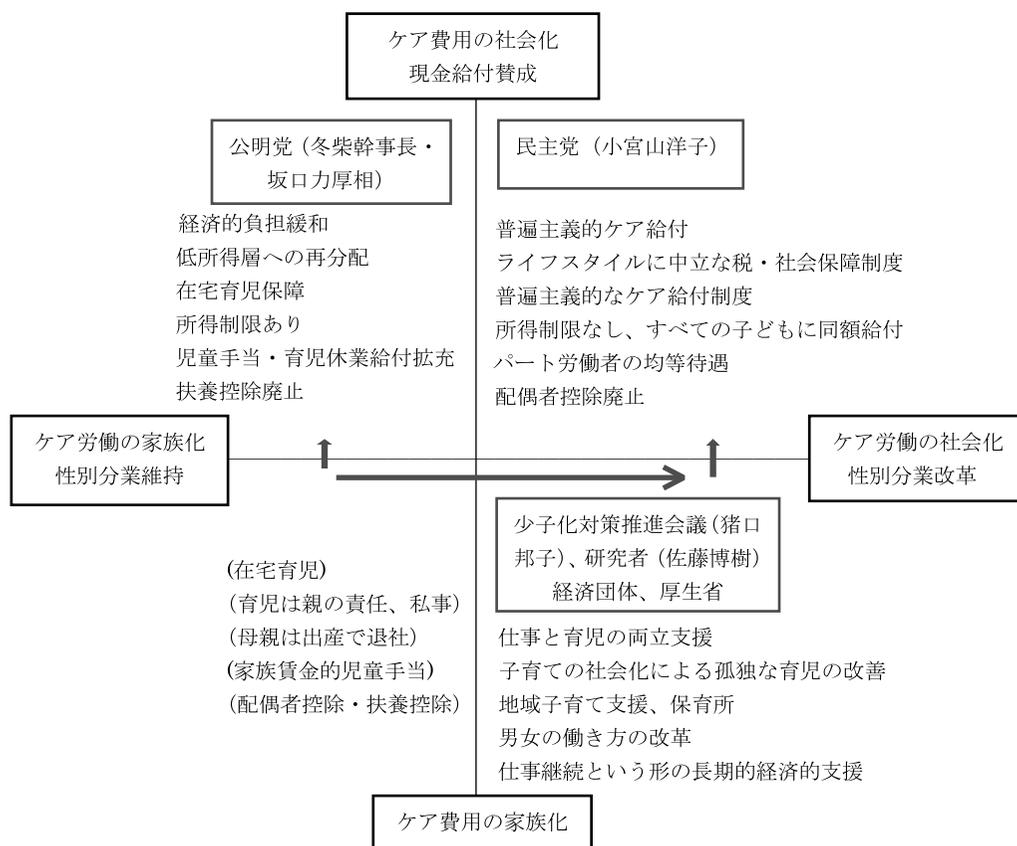
育児費用の社会化・現金給付を上、家族による負担を下に、性別役割分担の維持を左に、その改革を右に座標軸をとると、本章中の言説は以下の図3のように配置できる(128-133)。

筆者自身による図4-1(129)では左下の象限が白紙になっている。しかし、文脈から考えると、ここには育児は私事であり、親の責任であり、母親が育児に専念し、父親が一家全員を支えるための家族賃金補助や税制上の配偶者控除や扶養控除を受ける、という、性別役割分業を維持した上での家族による育児がはいると考えてよいだろう。

これに対して、左上の公明党は、特に低所得者への再配分を念頭に、育児による経済的負担の緩和、在宅育児を保障するための児童手当の拡充や育児休業給付の充実を求め、その結果、児童手当の拡充が実現した。右上の民主党の小宮山洋子議員らは、普遍主義的ケアを求め、所得制限なく、すべての子どもに同額のこども手当を支給するとともに、ライフスタイルに中立な税・保障制度を実現しようとし、これは2010年にこども手当として実現している。

その中で最も大きな流れになったのは、右下の両立支援に向かう動きである。ここでは、少子化社会対策推進会議や専門委員会、経済団体、厚生省などにより、仕事と育児の両立を支援し、孤独な子育ての社会化が目指された。男女の働き方の見直しや、地域の子育て支援、保育所の充

〔図3. 育児と家族〕



(128-133頁より作成)

実が目標とされ、現金給付がなくても、長期に仕事を継続できること自体が経済的支援であると論じられた。

こうした言説分析の結果として筆者は、女性とケアの連結が緩められ、育児支援サービスや両立支援策導入というプログラムの必要性が正当化されることになったと結論づける(131、134)。これまで、「女性の天職は育児である」、「母親であることが女性の幸せである」といった「女性」と「ケア」を結びつける考え方が、「経済的に、肉体的に、精神的に子育てが大変」という「悲鳴」をあげている専業主婦や、子どもをもちたいけれど、仕事と育児の両立を考えると躊躇してしまう「働く女性」の存在によって、見直されたというわけである。ただし、筆者によれば、「育児」と「家族」は、高齢者介護と家族が切り離されたほどには切り離されず、「家族-ケア」間の結合はなお維持され、むしろ「育児の第一義的責任は家族」かつ「母親」であると再確認された面もあるという(132、135)。

[第五章 児童虐待防止のための国家介入の正当化]

第五章と第六章は、介護・育児と異なり、虐待という問題を扱っている。まず第五章では、2000年に成立した児童虐待防止法の政策過程をみる。

戦前の児童虐待防止法は、劣悪な環境で働かせたり、見せ物にしてお金をとるといった貧困に由来した虐待を対象にしていた。戦後は1947年児童福祉法と児童相談所により、福祉に欠ける家庭に対して保護者の合意内で児童保護が行われていた。ここでの主要アクターは、自民党厚生族、厚生省児童家庭局、厚生省の諮問機関である中央児童福祉審議会であったが、マイナーな政策領域であり、その地位は低かったとされる(138-139)。

こうした問題が政策アジェンダ化した契機は、1990年代半ば以降の児童虐待に関する報道の急増である。当初は弁護士、小児科医、研究者、児童相談所職員らによって問題が発見され、メディア報道を通じて、親から子への度を越した折檻や虐待、夫婦間・恋人間の暴力は、「犯罪」として認識されることとなった。それらは「児童虐待」や「DV」と名づけられることで、短期間のうちに、解決されるべき社会問題として発見されたのである(141-145)。

1990年代初頭には東京・大阪で子どもの虐待ホットラインの電話相談が行われ、大阪市中央児童相談所のレポートが発表されるなど、調査も行われるようになった。1992年、1997年には厚生省が児童虐待への対応としての親権の制限について、一時保護重視の見解をだし、1996年には『子ども虐待防止の手引き』を作成、1999年には省庁をまたがった児童虐待防止対策協議会を発足させる。

このようにアジェンダ化した政策を法制定に結びつけたのが政治的機会構造の変化である(145-149)。それは自公連立政権下で1999年、公明党の要求により、衆議院青少年委員会が設置されたことにはじまる。これは公明党が青少年健全育成政策や学級崩壊・犯罪への対応を求めつつつくられたものであるが、児童虐待専門家の参考人質疑をきっかけに委員会はこの問題に集中するようになった。

改革クラブの石田勝之委員長は、超党派議員の議員立法として一年以内の立法化をめざし、審議過程で多くの専門家から政策提案を受けた。虐待の予防・発見、情報共有と対応協議ネットワーク、問題抱えた家庭への支援、一時的親子分離、施設入所、親権喪失、里親委託、児童へのカウンセリングなどである。それにより、児童福祉法での家族支援アプローチにかえて、虐待の早

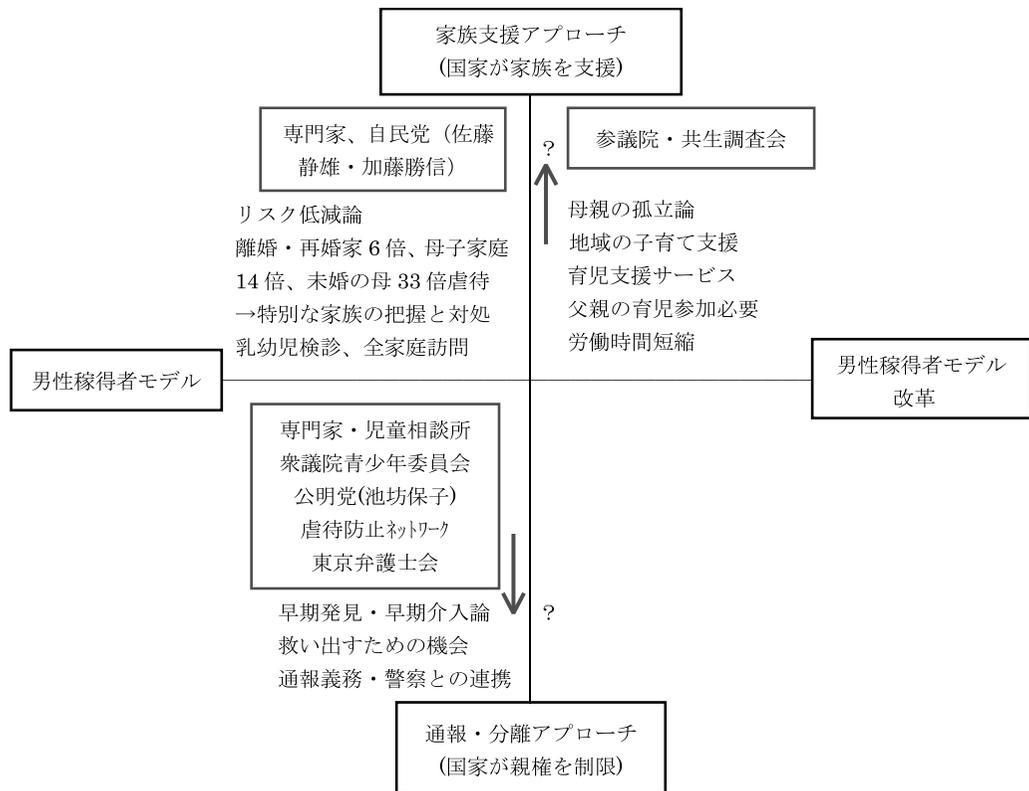
期発見と家庭への強制的介入、児童の強制的分離を可能にする「通報・分離アプローチ」が制度化することになる。

2000年5月に成立した児童虐待防止法では、児童虐待が、身体的虐待、性的虐待、保護の怠慢・拒否(ネグレクト)、心理的虐待と定義された(138)。ここでは早期発見と保護をめざし、虐待されている児童を発見した市民に通報義務を課し、児童相談所・児童福祉職員の立入調査権と警察への援助要請が規定されている。2004年の改正法では、虐待の発生予防、児童の自立支援、児童相談所の増員、配偶者間の暴力目撃も虐待であるという虐待定義拡大、「推定」される虐待についての通報義務、親権への行政権強化が規定された。

この児童虐待防止法の制定過程の中で、家族がどのように位置づけられたか、本章での言説は、これまでの図とは異なる座標軸に位置づけられている。それは、性別役割分業についての左右の軸は変えないまま、家族支援アプローチを上、通報・分離アプローチを下にしたものであるが、後述するように座標軸の取り方には疑問が残る。

本書どおりの図に、言及された主な言説をたしたものが図4である(157-163)。最も伝統的な家族論に近いと考えられるのは、左上の自民党の言説であり、「普通の家」では虐待は起こらないが、離婚・再婚家庭、母子家庭、同棲婚・内縁関係、子どもに障害があるなどの家庭において

〔図4. 児童虐待と家族〕



(157-163頁より作成)

虐待が多く起こっているとして、介入すべき特別な家庭と介入すべきでない正常な家庭を分けて対応しようとする。性別役割分業の改革の方向へ、子育て支援サービスを拡充し、孤立する母親を社会的に支援することで虐待を防止しようとするのが右上である。

本法で新たに採用された通報・分離アプローチでは、家族とその親権を公の権力が押さえることが規定された。ここから考えると、本章では強調されていないものの、四章の結論と同じく、家族と子どものケアとの結びつきを一部切り離したことに、この法案とその成立過程の意義があると言えるのではないだろうか。

〔第六章 女性主導のDV防止法制定過程〕

第五章に続き、第六章では家庭内の暴力としてのドメスティック・バイオレンス(DV)防止法を扱う。DVは児童虐待よりもさらに、その存在が長く社会的に認知されなかった。家庭内暴力を扱う所管行政機関や法律はなく、夫や恋人からの暴力は国家の保護を必要とする課題ではない「けんか」と見なされてきた。こうした「無」の状態から、2001年に新たにドメスティック・バイオレンス防止法が成立する。

この問題がどのように急に政策アジェンダ化したのか、その過程は児童虐待の場合と共通している(169-171)。1990年代半ばから女性団体、ソーシャルワーカー、研究者、弁護士らによって夫婦間の暴力問題が認知され、相談・啓蒙活動が行われはじめた。それがメディアで報道されたことで一気に社会問題化した。

1992年、「夫からの暴力」調査研究会は実態調査を行い、ドメスティック・バイオレンス(DV)という言葉の普及させる契機をつくる。その後、1996年からの東京都や伊丹市による調査、1997年に関西テレビの夕方ニュースでのDV特集の連続放映、1998年の全国シェルター・ネットワーク会議の開催、日本DV防止・情報センターの設立、1999年男女共同参画審議会による、女性に対する暴力のない社会をめざす答申の提出、2000年の総理府によるDV実態調査(女性の4.6%が生命の危険を感じる暴行を経験)へと流れが続いていく。

その間、国際社会の取組の中で、1992年国連女性差別撤廃委員会勧告、1993年の国連「女性に対する暴力撤廃宣言」、ウィーン人権宣言、1995年北京世界女性会議行動綱領などの国際的言説が形成されたことも、日本国内の政策過程に大きな影響を及ぼした。

この問題が実際に、政府の公式の政策アジェンダとなったのは、1998年男女共同参画社会の推進をうけて参議院に設置された共生社会に関する調査会の発足による。共生社会調査会の女性議員たちは課題を女性に対する暴力と定め、自民党の南野知恵子、フェミニスト法学者の戒能民江、研究者で男女共同参画審議会委員の原ひろ子、公明党の大森礼子、民主党の小宮山洋子、公明党の大森礼子などを中心にヒアリング・勉強会・法案作成を行っていった。

2000年には超党派女性議員による中間報告がだされ、2001年に議員立法として成立した。これによって夫婦間の暴力ははじめて「犯罪」と定義され、配偶者間の暴力への通報・分離アプローチが立法化された。2004年の改正では、元配偶者が追加され、心身に有害な影響を及ぼす言動が足され、被害者への自立支援が加わった。女性への暴力という限定に参議院法制局が反対したり、裁判所の保護命令制度に法務省が反対したりしたものの、参議院女性議員らはマスメディアに法案を発表して世論を形成し、市民団体が全国連絡会を形成する中で、反対意見を押さえていったとされる(172-177)。

特に2004年の法改正にあたっては、被害を受けた当事者が積極的に発言した。「当事者の人たちの思いを法律に生かしてほしい」という声を受け、民間団体との連携が行われた。被害者は意思と「声」を持って、自らの被害経験を次の支援に生かしていく主体であると位置づけられた。「立法過程への当事者参加」により、議員・官僚と当事者・支援者との連帯感が生まれたという(184-186)。

DV防止法の制定過程における言説は、児童虐待防止法と同様の座標軸に位置づけられているが、本章での言説が明確に位置づけられていないため、ここでは図を省略する(182)。

政策形成過程の言説の中で家族がどのように論じられたか、本章からは以下のような構図が浮かび上がる。

「夫であればこれくらい許される」、「妻を半殺しにしてもいいんだ」、「夫婦げんかの一つ」、また、「妻であればこれくらい我慢」、「何か自分(妻)に落ち度があったんじゃないか」といった、男らしさの規範や妻に対する夫の権利という考え方が、暴力を生み出しているという点である。筆者は親密な絆の家族像があることが、かえって暴力を見えにくくさせていると結論づけている。第五章と同じく、親密な家族の絆が現実には犯罪に転化しようと公的に認めた点に、この法とその成立過程の意義があったと考えられよう。

〔第七章 教育基本法の改正とジェンダー再生産〕

本書の最後の事例は、2006年の教育基本法の改正であり、これまでの事例とは性質がやや異なっている。

教育基本法の改正は、軍国主義への回帰という危惧を引き起こしたため、戦後長く手をつけられないで来た(193-197)。1980年代後半以降、経営者・有識者らが加わった臨教審が個性の重視やゆとり教育などの改革をうちだした時にも、法はそのままとされ、自民党文教族と文部省を中心に日教組、学校関係者らがアクターを形成するシステムが維持されてきた。

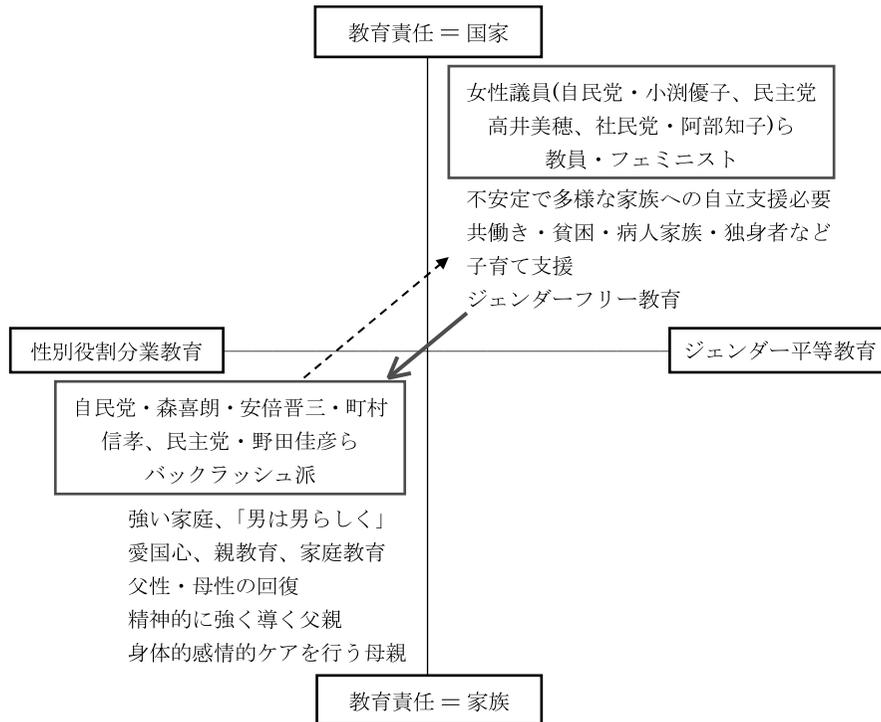
この状況が変化し、教育基本法の改正がアジェンダ化したのは、小渕首相の政治的リーダーシップによるとされる(200-202)。2000年に小渕首相は私的諮問機関として、官邸主導の人選による教育国民会議を設置し、政策形成の場を文部省から官邸に移動させる。教育改革について市民の意見を聞く手法で国民からの支持を確保しつつ、内閣主導のトップダウン型の政策過程に変化させていったことは、既存の政治アクターをはずす効果をもった。

その後の森内閣でも愛国心や日本文化、伝統を強調する論議が強まり、家庭や道徳・奉仕活動を重視する提案や、教育基本法の改正を促す最終報告がまとめられる。その後小泉内閣下で2003年、中教審による改正の答申がだされたが、自民党・保守新党・公明党の連立与党協議で、公明党が愛国心と宗教的情操の育成に一貫して慎重な姿勢を示したため、調整は難航する。これに対し、森喜朗らは超党派の教育基本法改正促進委員会を設立し、自民党文教族と民主党保守派が連携し、経済同友会や日本経団連、日本青年会議所らがこの動きに加わった。それに対して日教組、福島瑞穂社民党幹事長、横路孝弘民主党副代表、日本弁護士連合会、市民団体などが反対したが、その後の安倍晋三内閣で2006年改正法が成立する(202-208)。

こうした教育基本法改正をめぐる政策形成の過程で、家庭はどのように位置づけられたか、本書にしたがって言説をまとめると図5のようになる(216-217)。

性別役割分業と家庭教育を重視する左下の保守派は、自民党の安倍晋三や民主党の野田佳彦な

[図5. 教育と家族]



(157-163頁より作成)

どによって代表される。その中では、「母性の崩壊と父性の欠落が児童虐待や子どもの非行、学級崩壊の原因である」(林道義、高橋史朗)、「父と子のかかわりの中でしっかり家庭教育の中で規範であるとかしつけであるとかを教えていく」(民主・野田佳彦)、「男女が平等であり得るわけがない」(自民・戸井田とおる)、「父親から男性的な役割が伝わり、母親から女性的な役割が伝わる」(山本恒夫)など、精神的に子どもを導く父親と身体的・感情的なケアをする母親という、伝統的な性別役割分業の再生産による家族の強化が主張された。ジェンダーフリー教育に対する批判を行ったバックラッシュ派である。

座標軸の右上では、これと反対に、家族の重要性を説くだけでは教育問題は解決せず、労働条件や貧困・子育て支援の不足が家族の形成維持を困難にしていると説かれる。家庭に教育責任を押しつけるのではなく、さまざまな家族を国家が支援していくことの必要性が、自民党の小淵優子、民主党の高井美穂、社民党の阿部知子や、女性団体、教員、フェミニストらによって主張された。

本章の結論は、「強い家族」のための家庭教育を求める保守派政治アクターが、男女共同参画の推進という潮流に抗して教育政策の領域で巻き返しを図り、一部勝利を獲得したとまとめられている。ただし、ジェンダーフリー教育に対する批判については、右上から左下への流れがあったが、右上の家族支援がなくなったわけではないことは確認しておく必要がある。

3. 本書の意義と問題点

こうした内容をもつ本書の意義は、第一に、「家族」をめぐる法制度の政策過程という新しい視点から、福祉レジーム論を見直した点にある。

従来の福祉レジーム論においては、公的財政支出などの数量的比較や制度的基準などを指標にした国際比較が行われてきた。こうした福祉レジーム論に対して、本書では政策形成過程を詳細にたどる中で、家族、ケア、女性に対してどのような言及がなされたか、どのような家族像が述べられたかという言説分析を通じ、「家族」のあり方を福祉レジーム論の中に位置づけようとした。またその際、さまざまな政治アクター・政策形成の関係者の言説を拾い出すことにより、彼らを福祉レジーム内に分析的に位置づけている。これにより、どのようなアクターがどのような家族像、性別役割分業への考え方にもとづき、どのような政策をうちだしたのか、その方向性を筆者なりの基準から明確化している。これは本書の最も大きな貢献と言えよう。

もう一つの大きな貢献は、政策形成過程を時系列で詳述することにより、それを一つの政治的流れとしてはっきり描き出した点である。

現状の認識が社会的に課題として共有されていくプロセス(アジェンダ化)はもとより、政策形成に関わる関係者(政治アクター)がそれぞれ果たした役割、政策のコンセプトが実際に法制度になっていくための政治的なきっかけ(政治的機会構造の転換)、アクター間の対立・調整などの関係が詳しく描かれる中で、社会問題の現状認識が政策に転化していくプロセスを具体的に明確化している。

従来も新聞や雑誌の特集記事などとして、こうした政治過程がまとめられることはあったが、このように複数の法制度の形成過程を統一的な視点から整理することにより、どのようなプロセスで制度や法律ができていくかを詳細に描き出したことには大きな意義があると言える。

筆者はさほど強調していないが、市民団体・当事者団体・専門家による相談・ネットワーク活動や、研究者・自治体・政府による調査がもたらした効果はかなり大きかったことが本書で明らかになっている。また連立政権にはいった公明党が政策形成に果たした役割が、意外に大きいことを浮かび上がらせた点も、本書の独自の意義となろう。

その一方で、本書の分析については以下のような問題点が残っていると思われる。

第一点目は、家族の視点からみた福祉レジームの再編という視点から研究されているにもかかわらず、この点について全体を通じた総合的分析がなされていないという点である。

本書では結論として、「やはり領域ごとに政策変化の方向性は一致していないし、そこで言及される家族像も多様であることがわかった」と述べている(iii)。しかし、政策がばらばらに変化したとか、家族像が多様だというだけでは、本書のタイトルである「家族主義福祉レジームの再編」の内容を明らかにしたとは言えないと考えられよう。終章において家族モデルの類型化が論じられているものの(図1)、「再編」がどのような方向に行われていったのかについて、各章の分析を踏まえた総合的な考察が行われなかったことは非常に残念である。

第二点目は、家族を位置づける座標のあり方、特に児童虐待やDVの問題に関わる座標軸の取り方の問題である。

虐待やDVについては、家族支援アプローチが上、通報・分離アプローチが下に位置づけられた。しかし、伝統的な家族論に近い内容が左上にはいつており、図2・3と比べると上下が逆になっている。さらに孤立する母親への社会的支援を通じた虐待防止は右上になっているが、内容

的には介護や児童手当の図の右下と共通しており、ここでも上下の関係が逆に見える。そもそも通報・分離アプローチは、家庭内に問題があったら親権や夫婦関係に対して国家が介入するものであり、図1～3に見られる「家族化」という下向きの座標軸とは相いれないと考えられる。

さらに言えば、通報・分離アプローチと家族支援アプローチを対立軸にのせること自体に疑問が残る。通報・分離アプローチにしても、家族支援アプローチにしても、伝統的な家族像に依拠することが現実に困難な場合がある、という認識を基盤として成立している。その意味では、通報・分離アプローチと家族支援アプローチは、こちらかあちらかの対立軸とは言えず、いずれも家族内の暴力への国家介入という座標の上方向に属する性質をもっている。実際の政策の上では家族支援と通報・分離が同時に行われているように、むしろ同時に補完しあって進行しうる政策であると見ることができよう。この意味で、児童虐待防止法やDV防止法について設定されている図は大きく見直される必要があると考えられる。

同じく座標軸の問題をつけ加えれば、介護や育児の図で上方向が現金給付の問題だけに限定されていることについても再考の余地がある。施設での介護や育児の提供は、ケア費用の社会化という要素をもつが、図の座標軸にははまらない。現金給付という形だけに限られないインフラストラクチャーの整備を位置づける工夫が求められよう。

これ以外にも本書に対する要望として何点かあげられる。

一つは、政策形成過程の叙述に対する言説分析が弱い点である。具体的な言説は小さな活字で表にまとめて示されているが、それについてはほとんど本文で直接取り上げられておらず、まとめた形で論じられるに止まっている。議員や専門家・当事者の生の発言は、本書で最も興味深い部分であるにもかかわらず、ごく短く簡単にまとめられてしまうのはとても残念である。多くの資料を読みこんだ筆者だからこそできる、さまざまな生の発言を、もっと本格的に本文でじっくり論じてもらいたかった。

もう一つは、マスメディアの具体的な影響にほとんど触れられていなかった点である。本書では繰り返し、政策がアジェンダ化する際のメディア報道の意義について言及している。にもかかわらず、その内容について具体的にふれられていたのは、関西テレビの夕方ニュースについてのみであり、ほかにもどのような報道が世論に影響したかについては全くわからなかった。

例えば、偽造請負問題の顕在化における朝日新聞の連日の一面記事の役割や、ワーキングプアの社会問題化を急速に促したNHKスペシャルの影響、貧困が大きな注目を浴びることになった派遣村報道や湯浅誠氏の役割など、社会の表にでてこなかった現状が特定のメディア報道によって社会問題化し、世論を喚起して政策課題化した例は数多く存在している。こうしたメディアの役割についての具体的分析がなかったことは大変惜しまれる。

また、多用されている政治学の専門用語もわかりづらいものを感じた。「フレーミングし直す」、「アイディアの勢力拡大」、「ナショナル・マシーナリー」など、一般的ではない言葉が多かったように思える。

4. 本書にもとづいた考察

最後に、筆者は明示していないものの、本書で明らかにされた事実から読み取れる含意について、本書を補足する形で総括的な考察を二点加えておきたい。

一つは、本書のタイトルであり、また本書の最大の弱点となっている「家族主義的レジームの

再編」の方向性についてである。

筆者は「領域ごとに政策変化の方向性は一致していない」とまとめているが、むしろ本書の分析からは、政策形成に際しての重要な方向性がある程度示されているのではないかと考えられる。それは介護保険や児童手当の図にあらわれていたように、ケア労働の社会化へ進む方向性である。

日本ではケア費用の社会化、特に現金給付に対する積極的な意見はそこまで多くない。逆に、ケア労働の社会化については、制度的・政策的支援をめぐって次々と積極的な意見が提示され、実際に進んできた。換言すれば、国から現金をもらうことには心理的抵抗がかなり存在しているが、国が施設の整備や制度を通じて支援してくれることには抵抗感がなく、むしろ積極的な支援を期待しているという点である。施設や制度の整備・利用が、実質的な現金給付を意味していたとしても、それは変わらない。

こうしたことは、歴史的にも、また国際的にも、日本の政策における一つの特徴を表していると言えるのではないだろうか。例えば、生活保護で現金給付を受けることに対しては心理的抵抗感が大きいのが、公営住宅で家賃が減額・免除されることは抵抗なく、むしろ積極的に申し込む傾向があること、あるいは、失業手当などの現金支給を増やすことよりも、公共事業で地元の仕事をつくって雇用を増やすことが政策として重視されてきたことなどもそれにあたる。さらに言えば、国際援助においても、最貧困層への無償援助ではなく、円借款によるインフラストラクチャー整備を積極的に行ってきたことなども、考え方において共通している。現金を通じての直接的援助よりも、間接的な周辺環境の整備を通じて、自助努力を社会的に支援するという方向性であり、このことは、ケア労働の社会化についても同じように見られると言ってもよいのではないだろうか。

もちろん、政治家の間では、男女の従来の役割分業にもとづいた家族への期待という反対の動きもあらわれているし、公明党や民主党の政策提案の中で、現金給付の拡大も実現してきた。しかし他方で、それらと同時にケアの社会化がさまざまな政策として着実に進んできたことは事実であり、それを推進する勢力が官僚や多くの政治家・研究者をはじめ相当大きかったことは間違いない。

とすると、家族の中で生活をうまくまわしていくことに限界が生じた場合、日本の「家族主義福祉レジーム」は、現金給付以外の手段を通じたケアの社会化と国家による支援・介入の方向に進んできたことを総括することができるかもしれない。この方向に進む傾向こそ、意識的ではないにせよ、本書が間接的に示している「再編」の方向と言えるのではないかと考えられる。このことは今後、こども手当のような普遍主義的な現金給付が新たに社会的に定着するのを含めて、重要な論点となろう。

もう一つは、本書で時系列的に詳述された法制度の実現過程からは、日本における政策過程の特徴とその歴史的变化を読み取ることができるのではないかと、という点である。

政策形成のプロセスからは、ある一定の法制度改革を実現した重要なきっかけを読み取ることができ、逆に言えば、新たに法制度をつくりだす時の必要な条件が浮かび上がってくる。本書にもとづけば、その契機は次のようなものだったことがわかる。

介護保険の場合は、まずマスメディアによる「介護地獄」の報道、そして関係する市民団体の結成が、まず介護問題の深刻さを社会に伝えたことが重要である。その一方で、厚生省内部での議論と省内の私的研究会への市民団体関係者の参加が政策形成の基盤をつくった。そこに、自社

さ連立という村山政権の発足が加わり、自民政権下では政策決定に直接関与しえなかった自治労などの労働組合や関係する市民団体・財団、生協、福祉・医療関係者、研究者らが社会的支持勢力として結果的に厚生省を支える構図になった。橋本首相が厚生族議員として家族ケアの社会化を持論としていたことも、法案成立の直接の背景となっている。

児童手当の場合は、マスコミからの注目も、厚生省の関与もなく、政治的に実現されたと言える。ここでは、連立政権にはいった公明党が、低所得世帯の所得保障政策の延長上で児童手当拡充をうちだしたことが決定的であった。その後、出生率1.29ショックや経済支援を望む声の大きさがマスコミで伝えられる中、総選挙で民主党のこども手当をはじめ各党が児童手当の拡大を公約する。公明党の児童手当拡大政策と少子化報道があいまって、新しい政策の流れが作りだされたと考えられる。

児童虐待とドメスティック・バイオレンスでは、最も重要なのはメディアと専門家の影響力である。その存在を認知されてこなかった問題が、専門家ネットワークの相談・啓蒙・調査活動とメディアでの報道を通じて、社会問題として発見された。また国連など国際社会の動きに遅れてはならないという空気と男女共同参画の流れが、これらを後押しして各省庁を動かしていった面もある。また、法律制定までの過程では、児童虐待防止については公明党による衆議院青少年委員会の設置、DV防止については超党派の女性議員による参議院共生社会調査会の力が大きかった。特にDV防止法の場合、議員、官僚と当事者、専門家とのネットワークが形成されたというのは、政策形成の新しいルートであったと言えるだろう。

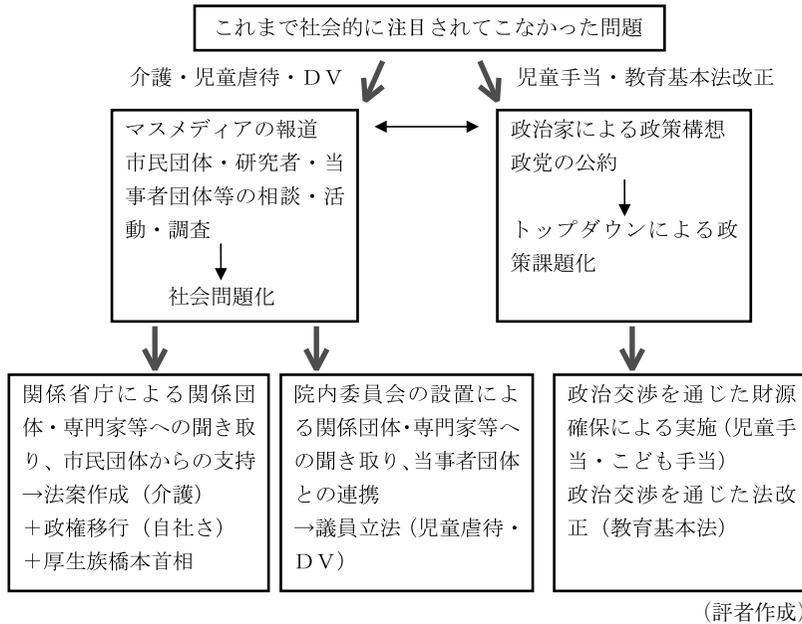
教育基本法の改正は、小淵首相の主導権によって急に課題化した例である。ここでは官邸主導の人選による私的諮問機関に報告をださせるトップダウン方式と、国民の声を聞く地方会議を合わせることにより、既存の関係者から離れた所で法改正の議論を形成していった。また自民党・民主党の保守派、東京都知事、経済団体などが一致協力して世論に働きかけ、慎重な態度をくずさなかった公明党を最終的に妥協させて法改正が実現した。

こうしてみると、少なくとも本書で取り上げられた5つの例からは、次の二つの構図がみられると言えよう(図6)。それまで社会的に注目をあびてこなかった現実の問題に対して、一つ目はマスメディアでの報道と市民団体・研究者・当事者団体などの活動や調査を通じて社会問題化していくルートである。本書では、介護・児童虐待・DV問題がこれにあたる。もう一つは、政治家や政党の政策案にもとづく提案や政党の公約によって、トップダウン方式で政策課題化するルートである。本書では児童手当や教育基本法改正がこれにあたる。第一のルートでは、社会問題化したあとに、従来の法案作成システムにしたがって、関係省庁内で関係団体や専門家への聞き取りがなされながら法案が形成される場合と(介護)、衆参議員に委員会が設けられ、その中で関係団体や専門家への聞き取りが行われる中、議員立法として法案が提出される場合(児童虐待・DV)とに分けられると言えるだろう。

これらは、日本の政治においてどのように政策が決定されていくかを具体的に示しているが、特に2000年前後からの政策決定が、従来の官僚主導の法案作成とは異なった形で展開していることを示していると見ることができる。

介護保険は確かに法案作成が厚生省主導によるものであったが、他方で自治労をはじめとする労働組合や女性団体、生協、福祉・医療関係者などの支援を得る中で実現されたという意味において、単純に官僚主導とは言い切れない面を持っている。

〔図6. 1990年代後半以降における政策実現過程〕



議員立法であった児童虐待防止法やDV防止法においては、官僚が関わっていないわけではなく、衆参両院委員会における議員を中心に法案がまとめられた議員立法である点において、大きく方向を異にしている。また、当事者団体・関係団体や専門家と議員・官僚との間にネットワークが形成されたという点でも、官僚主導の法案作成とはかなり性質が異なっている。ここには、新しい問題に対する政策形成に際して、新しいアクターがはいつてくることが可能であることが示されている。さらに、政治家の政策構想や政党公約によって法制度がつくられる場合は、官僚は蚊帳の外に置かれている。官邸主導のトップダウン型の政策決定は、政党間の政治交渉をへて実現されている。

このように、本書で意識的に分析されているわけではないが、本書の叙述は間接的に、1990年代後半以降の政策決定における大きな流れの変化を明らかにしていると考えられる。

以上、本書は詳細な政策過程の分析とそこでの「家族」の位置づけを行うことを通じ、日本社会の重要な歴史的変化を示唆していると言える。今後は、本書で十分に論じきれなかったこれらの点を含めて、より掘り下げた研究を期待したい。

注・本書評は2012年7月31日、国際高等研究所プロジェクト「ジェンダーからみた家族の将来」第5回研究会において報告したものを、著者および参加者との議論を踏まえて加筆修正したものである。