

## <書評>

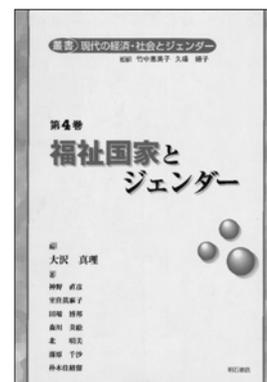
大沢 真理 編

### 『福祉国家とジェンダー』

(叢書 現代の経済・社会とジェンダー 第4巻)

(明石書店 2004年 256頁 ISBN4-7503-1850-7 3,800円+税)

田宮 遊子



## 1. はじめに

本書は、政策が前提とするジェンダー関係、政策がジェンダー関係に及ぼす影響を考慮することを重視する立場から、「日本福祉国家のあり方を比較の観点から精査」し、「90年代なかば以降の動向を踏まえて今後の進路」を展望することを目的としている(12)(括弧内の数字はページ数を示す。以下同様)。本稿では、まず各論文の概要を述べたうえで、日本が「男性稼ぎ主」型の福祉国家から依然として転換し得ない要因を各論文の分析から探る。さらに、本書が社会政策とジェンダーをめぐる研究のなかでどのような意義をもつのかを検討するために、本書と共通する政策領域を分析対象に含めて構成され、1993年に発行された社会保障研究所編『女性と社会保障』所収のいくつかの論稿を参照する。最後に、本書によって提示されたジェンダー視点による分析の知見を踏まえ、日本が社会政策の型の転換をはかるために、「男性起点」からシングルマザーという存在を起点として政策を見直し、再構成することの意義と可能性を述べたい。

本書第1部では、福祉国家の基礎構造が検討され、第2部で個別政策が分析される。各論稿は、各々の論じるテーマに関してコンパクトに先行研究をフォローしたうえで、ジェンダー視点から問題提起を行い、各論者がそれぞれの手法を用いて分析が進められる。本書の構成は以下の通り。

### 第1部 福祉国家の基礎構造とジェンダー

第1章 大沢真理「福祉国家とジェンダー」

第2章 神野直彦・大沢真理「財政と年金制度—ジェンダーへの財政社会学的アプローチ—」

第3章 室住眞麻子「家族家計・家計内個々人への収支配分・社会保障」

第4章 田端博邦「福祉国家と労働政策—ジェンダーの視点から—」

### 第2部 所得移転、社会サービスとジェンダー

第5章 森川美絵「高齢者介護政策における家族介護の『費用化』と『代替性』」

第6章 北明美「児童手当制度におけるジェンダー問題」

第7章 藤原千沙「女性の所得保障と公的扶助」

## 第8章 朴木佳緒留「ジェンダー・エクィティ実現のための教育戦略」

### 2. 各章の概要

まず、各章の論点の概略を述べる。

第1章では、福祉国家研究の流れが概観される。初期の福祉国家研究では、福祉支出の総額に焦点をあてた「総支出アプローチ」によって、福祉国家は収斂するものと結論付けられた。それに対し、社会構造や各制度のあり方など、「福祉国家の『内容』」を問い、その多様性に着目したエスピン・アンデルセンを代表とする比較福祉国家研究が主流となった。しかし、福祉国家の「内容」を問う際も分析の基礎単位が暗黙裡に男性とされている限り、ジェンダーにより異なる福祉国家の機能や諸制度の成果を捉えられないことがフェミニストから指摘され、福祉国家の特徴を分析するうえで、ジェンダーは主要な分析機軸の一つであることがコンセンサスを獲得するに至っている。福祉国家の一側面である総支出に着目した第1世代から、その内容に着目することで多様性を捉えようとする福祉国家研究の登場は、各国の社会構造、各政策手段のあり方や政策の体系がジェンダー関係に及ぼす影響の差異と共通性を明らかにする、ジェンダー視点による福祉国家研究を可能にする契機となったのである。

そして、「ジェンダー分析は、日本の福祉国家の特質を解明するうえでとくに不可欠である」(23-24)という。そして本章3節以降では日本の社会政策の分析が展開されるが、ジェンダー視点からみると、日本はいまだに「妻子を扶養する男性フルタイム労働者」(11)と家事、育児、介護を無償でおこなう妻とからなる家族を前提として諸政策がつくられている。90年代以降「両立支援」型の政策が芽生え、2002年以降、型の転換への予兆がみられるものの(39)、日本の社会政策は依然として、強固な「男性稼ぎ主」型から転換しきれていない。

なぜ、型が転換するに至らないのだろうか。この疑問に対して、筆者は、2つの点から応答している。第1に、政策目標に対する政策手段の不整合が指摘される。個人単位化を図るために、税制上の配偶者特別控除が廃止されたが、配偶者控除は存続し、国民年金の第3号被保険者制度の改革案が提示されたものの、抜本的な見直しには至っていない。また、少子化対策では、「少子化の流れを変える」ことが目標とされたものの、男女賃金格差の縮小、育児休業中の所得保障や児童手当の拡充といった重要な政策手段が採られていない。このように、「両立支援」型を志向する政策目標は掲げられるものの、それを達成するための政策手段が伴っていないことが指摘される。第2に、政策理念の稚拙さが指摘される。日本において、社会政策の型の転換の誘引となったのは、少子高齢化という人口構造の変化であり、それへの対応策として、女性の労働市場への一層の参入や子育て支援の必要性が認識されるに至った。これに対して、グローバル化への対応を視野に入れた社会的包摂と凝集性の原理、ジェンダー平等の実現を社会政策改革に組み込むヨーロッパの戦略が対置される。社会政策の型の転換を図ることが一見国民国家レベルの問題とのみとらえられがちであるが、世界規模の諸課題を視野に入れたジェンダー平等を志向する政策的対応が求められていることが示唆される。

第2章では、社会の発展の過程で、社会全体の構造にジェンダーが埋め込まれていくメカニズムが述べられる。共同体という社会システムから、自発的協力の限界を克服するために政治システムが分離し、市場社会が成立することで経済システムが分離し、社会、経済、政治システムという3つのサブシステムが並存するようになる。結果として、生活と生産が分離し、市場には乗らない「無償の(労働力)再

生産労働」が生じる(44)。女性は、社会システムの中で無償労働の大部分を担い、それゆえに経済システムの中で二流の労働力となり、さらにその結果政治システムへの参画も遅れるという性差別が生じる。この問題は、政治システムが「3つの政府体系」のもとで、「財政」というチャンネルを通じて3つのサブシステムをつなぐことによって克服される(45-6)。3つの政府体系、すなわち、「地方政府」、「社会保障基金」、「中央政府」のそれぞれの役割は、「地方政府」が社会システム内の自発的協力の限界を克服するために無償労働を代替する「対人社会サービス」を提供し、「社会保障基金」が経済システム内のそれを克服するために賃金を代替する現金給付を提供し、「中央政府」が国民国家レベルのミニマムを保障するのである(46-8)。

日本では、社会保障基金が確立せず企業内福祉が労働者の生活保障を代位してしまったがために、男性中心の所得保障制度が維持され、また、子育てを支援する対人社会サービスが地方政府から十分に提供されてこなかったために、依然として女性の年齢別労働力率はM字型を描いている。所得保障、育児支援という具体的な課題に対して、3つの政府体系のもとでは、社会保障基金が全国民共通の賦課方式による報酬比例の年金制度を提供し、中央政府が最低所得を保障するミニマム年金を提供すること、さらに、地方政府による保育サービスの拡充に加え、子の最低生活費の保障として中央政府による普遍的で実質的な児童手当を支給することが提言される。

第3章では、まず、家計分析の動向が述べられる。家計内個人々人への所得配分まで視野に入れないければ、福祉政策の成果が最終的に家計内の誰に帰着しているのか見えてこないという点から、福祉国家研究において家計の分析は、必要不可欠なものであると認識されるようになった。家計内の配分を考慮しない「単一不可分な単位」というベッカーの家計概念に対し、センは、世帯が「協力的対立」関係にあり、結果として、世帯内の女性に不利な状況がもたらされているという(68-72)。他方、日本の階層研究では、家計内の配分に着目し、夫の収入が妻の「階級所属のアップグレード効果」を果たす、あるいは、夫の収入が妻の階層上昇のための戦略的資源となっており、結果として世帯内の女性にプラスの効果があるという指摘がある(72-4)。これに対し著者は、家計内のジェンダー関係はやはり女性に不利に働くことを強調する。たとえば、児童養育費研究のなかで、子の養育費は妻への支出配分を削ってあてられること、低所得家計においてそれが顕著であること、共働き世帯では夫の収入よりも妻の収入の有無と水準が妻自身の支出配分に影響を及ぼしていることが述べられている。

第3章後半部では、日本の家計分析の結果から、男性稼ぎ主のいない世帯が生活困難に陥る確率が高いことが指摘される。こうした点を踏まえ、多様な世帯を念頭において家計内の社会保障費負担の水準を決定することの重要性など、社会保障政策への示唆が述べられる。

第4章では、高度経済成長期のケインズ主義的福祉国家から、低経済成長期の福祉国家の危機を経て、グローバル化、国際競争の激化による福祉国家の政策転換に至る過程のなかで、それぞれの段階で福祉国家が前提としていた労働政策を大枠で捉えようとする。各段階において、ジェンダー平等へむかうベクトル、ジェンダー不平等へむかうベクトルが存在し、両者がどのようなバランスで作用するかは、各国各地域の労使関係システム、労働市場政策によって異なってきたことが指摘される。

第5章では、フェミニスト福祉国家研究による「ケアする権利」を含めた市民権の議論を踏まえ、ケアする権利を保証する経路の1つとして介護の「費用化」を位置づけた上で、介護保険導入までの日本の介護政策をめぐる議論、動向が検討される。ケアの「費用化」の問題は、ケアに対して単に金銭的価値を付与するか否かではなく、その水準と内容が問題なのであり、介護義務からの自由が政策のなかに

どのように確保されているかという「代替性」が問題となることが指摘される。

第6章では、日本の児童手当制度の成立、変遷の過程における、労働運動、女性運動の要求と、それらがもたらした効果が分析される。財源構成、給付対象者、給付水準に関して、諸外国の制度に比べて特異な位置にある日本の児童手当制度成立の背景に、それらアクターの運動の負の効果があったことが明らかにされる。

第7章では、日本の公的扶助と社会手当がきわめて貧弱なものであることを明らかにすることで、社会保険方式を中心とした制度設計をとる日本の社会保障制度が、とりわけ女性にとって不十分な所得保障制度として機能していることが指摘される。母子世帯への社会手当である児童扶養手当は、母子世帯の「自立」に重要な役割を果たしているにもかかわらず、所得制限が強化されるなど、削減が進められ、社会手当の「公的扶助化」が進行している(230)。他方で、日本の生活保護制度については、その規模が相対的・絶対的に小さいこと、80年代以降の保護の「適正化」のなかで、補足性原理が、母子世帯に対してとりわけ苛烈に適用されたことが指摘される。また、近年の政策論議のなかで、生活保護制度と他制度との連携が指摘されているが、こうした論議の背後には、「生活保護を受けやすくすること」により、他の所得保障制度を縮減する土壌をつくりだすといった側面があることを筆者は指摘している(231)。

なお、第5、6、7章については、次節以降で再びふれることにしたい。

第8章では、ジェンダー・エクィティ実現のために、「自立と自律」を重要視した男女平等教育、労働教育の必要性が主張される。働く場や、生活の場でのジェンダーの再生産を問題視し、とりわけ、非制度的に行われる部分、すなわち性別役割分業を支える意識の問題について「人間くさい」教育・学習の必要性を指摘する(242)。

### 3. 本書の意義：『女性と社会保障』との比較から

日本において、「男性稼ぎ主」型から「両立支援」型への政策転換を遅延させている要因はどこにあるのだろうか。第1章からは、政策目標と政策手段の不整合、政策理念の稚拙さが指摘された。つづく各章では、子育て支援や高齢者介護などのケア関連のサービスが不十分であること、ナショナルミニマムを保障する所得保障が手薄であること、男性稼ぎ主のいない世帯への支援が弱いことが示唆される。

このような日本の社会政策の特徴は、各章において展開される綿密な政策分析や、事例紹介にとどまらない国際比較分析によって、説得的に論じられている。こうした本書の特徴は、日本の社会政策が各論的に網羅されている1993年に出版された『女性と社会保障』<sup>1</sup>と読み比べることでより明確になる。『女性と社会保障』は、社会保障を所得再分配政策にとどまらず、「最広義にとらえ、貨幣による保障はもちろんのこと現物およびサービス保障までもふくめ、総合的な生活保障としてとらえることが、重要」(4)であるとの認識から、同書では非常に網羅的にさまざまなトピックスが論じられている。各制度について、「あくまで具体的に状況分析をすすめて、その打開の方向をさぐる」(4)という方針のもと、各論稿では、「女性の経済的自立」を阻害する制度上の問題点が指摘され、改革案が提示される。同書を通読することで、社会保障の多くの領域にジェンダー・バイアスが存在している現状をつかむことができる。一方で、こうしたジェンダー・バイアスはなぜ生みだされたのかという疑問は十分に解消しきれない。これに対し、よりミクロな政策分析が、『福祉国家とジェンダー』の各論稿では展開される。

たとえば、高齢者介護についての論じ方をみると、三上論文(『女性と社会保障』第10章)では、高齢

者自身が、高齢期に家族に依存せず経済的に自立するための具体的な政策手段として、家族介護者をホームヘルパーとして認定・雇用し、報酬を支払う「家族ワーカー認定制度」に注目している。同制度の利点は、家族介護者の機会費用の補填と、家族関係の円満化、家族内介護の合理化を進める点にあるという(216)。これに対し、森川論文(『福祉国家とジェンダー』第5章)では、さらに踏み込んで、介護の費用化によって、家族介護者が介護義務から自由になることがどの程度保証されているか(代替性の範囲と水準)という点まで問われねばならないことが指摘されている。具体的に、日本における介護の費用化をめぐる議論の中では、標準となる介護モデルを家族におくか家族外のサービスにおくかによって代替性の範囲と水準が変化してきた。90年代は介護モデルを家族介護におき、家族介護を補填するものとして、「主婦パート」を基準に家族介護が費用化されたが、介護保険創設をめぐる2000年前後には、介護のモデルが外部サービスにおかれることで、家族介護の費用化が市場の介護労働賃金なみを基準にして議論された。ただし、未だ家族介護モデルの影響力は強く、両モデルが錯綜するなかで費用化が論じられているのが現状であるという。

国際比較の意味についても、『女性と社会保障』と『福祉国家とジェンダー』では大きく異なっている。前者では、日本の制度が「女性の経済的自立」には不十分である点を鮮明にし、今後の政策のあり方を示す意味で「進んだ欧米諸国」の政策が紹介されていた。しかし、福祉国家研究において、単線的な収斂理論から、多様性を把握する類型論が展開されている今日、政策の優劣を単純に比較するような議論では、もはや各国各制度の特徴を捉えたとはいえなくなっている。よって、『福祉国家とジェンダー』では、各国・地域の社会的・経済的文脈によって、政策のもつ意味も変わってくることで、ジェンダー平等達成のための唯一最善の政策手段というものは容易に導けるものではないことが指摘されるのである。

そのような国際比較の実践として、たとえば、子育ての費用が家族手当から児童手当へと変遷する過程が、どのような政治的文脈のなかでおこなわれてきたのかを分析した北論文(『福祉国家とジェンダー』第6章)を挙げることができる。そこでは、諸外国において、賃金の一部として賃金労働者に支給される家族手当から、その延長、あるいは補完的な性格をもつ公的な家族手当へ移行していった流れと並行して、フェミニストからの「母性手当」の要求がおこなわれたことによって、家族手当は母親に対して支給される児童手当へと転換し得たことを跡付ける。一方で日本では、諸外国にみられるような児童手当の「推進勢力」(労働運動や女性運動)を欠いたままに政策論議が展開した結果、「父親の所得水準や職業上の立場によって、また彼が専業主婦の妻をもつか否かによって」支給されるという特異な制度が作り上げられたことが明らかにされる。北論文での国際比較の意味は、各国の社会的・政治的環境と、政策形成に影響を及ぼすアクターの政治的要求との関係性をみていくことで、各国それぞれの政策形成過程を跡付けることができることを示し、さらには、そうした分析を踏まえて日本の位置付けを浮き彫りにすることにあつた。

このように本書は、「女性問題」から「ジェンダー視点」での研究へ、「社会保障制度」の分析から「福祉国家研究」へ分析のアプローチを展開することで、よりミクロなレベルから、また、日本の位置付けを相対化する国際比較の観点から、個別の制度・政策の総体としての機能がジェンダー関係に与える影響、つまり福祉国家とジェンダーをめぐるポリティクスを読み解くことまでをも可能にしている。

#### 4. 日本のシングルマザーの10年

ここで参照している二つの文献において、共通する問題認識と政策提言がみられるのが、母子世帯政策に関する城戸論文（『女性と社会保障』第11章）と藤原論文（『福祉国家とジェンダー』第7章）である。普遍的な児童手当、選別的な児童扶養手当と公的扶助の3段階の構造で母子世帯の所得保障を形成すべきという点、さらに、社会手当に重点をおき、公的扶助の比重を出来る限り小さいものにしていくべきという政策提言は共通しているように見える。藤原論文では、母子世帯への社会手当である児童扶養手当は、生活保護制度との関係において利点を備えていることが強調される。すなわち、①児童扶養手当が支給される分、生活保護の費用を節減できる、②稼働収入と手当の受給により、生活保護基準を超えた者を保護の対象外にできる、③留保賃金水準を低めるという意味で雇用機会拡大の効果があるという（230）。両論文が公的扶助よりも社会手当の充実を主張するのは、藤原論文でより詳細に分析されているように、80年代以降の生活保護制度における補足性原理の厳格化が、「すべての世帯類型に対して同様に機能したというより、母子世帯に対してとりわけ苛烈に起こった」（227）という共通の認識があるからである。ここにおいて共通する問題認識と政策提言は、10年間でいかに日本の母子世帯政策が前進していないかを示している。両論文で指摘されている、母子世帯の所得保障制度の基盤となる普遍的な児童手当はいまだ成立していない。むしろ、日本の母子世帯政策は、10年間で後退しているといえる。児童扶養手当のさらなる削減が進められる一方で、きわめて就業率が高いという日本のシングルマザーの特徴を踏まえずに実施されている就業支援策が、「手当から就労へ」という掛け声だけで有効性を持ちえずに空回りしているのが現状である。

室住論文（第3章）で分析されているように、日本において、ダブル収入家計の貧困率が低いのに対し、無職高齢者およびシングルマザー世帯の貧困率が高いこと、国際比較の観点からも、日本のこの傾向が顕著であり、さらに、社会保障費用の負担、社会保障給付の移転ともに低所得層に厳しい結果になっていることがわかる。つまり、日本は、男性稼ぎ主のいない世帯に冷たいだけでなく、男性稼ぎ主の貧困を回避するために効果的に設計された強固な「男性稼ぎ主」型の福祉国家であり、シングルマザーを起点としてみる限り、その型は20年間強固に維持され続けており、型の転換の兆しすらみえていないといえる。

シングルマザーは、就労とケアをめぐる女性の社会的権利を検証する際の「リトマス試験紙」であると指摘されているように（Hobson 1994）、福祉国家を分析する際、そこでのジェンダー不平等を端的に示す存在であり、本書で示されているさまざまな論点がシングルマザーを通して結節され得る。いうなれば、男性稼ぎ主型の福祉国家としての日本の「型」が転換できるか否かも、シングルマザーを起点とした制度の再設計の進展いかんにかかっているのではないだろうか。

（たみや・ゆうこ／お茶の水女子大学人間文化研究科博士後期課程）

掲載決定日：2004（平成16）年12月7日

#### 注

- 1 『女性と社会保障』の目次は次の通り。序章 一番ヶ瀬康子 「現代女性の自立にむけて」、〈第I部 現代日本社会と女性の自立〉第1章 大沢真理 「現代日本の社会保障と女性の自立」、第2章 飯野靖四 「税制における男女の

不平等」、第3章 浅倉むつ子 「労働法における女性の地位」、〈第II部 女性の労働と社会保障〉 第4章 久場嬉子 「家庭における労働の評価」、第5章 古郡嗣子 「就労形態の変化と社会保障」、第6章 古橋エツ子 「育児・介護に対する休業保障」、第7章 北井暁子 「働く女性の健康問題」、〈第III部 女性の生活と社会保障〉 第8章 橋本宏子 「医療保障と女性」、第9章 藤井良治 「年金と女性の自立」、第10章 三上芙美子 「老後の経済的自立と公的支援」、第11章 城戸喜子 「女性の自立と社会手当」、第12章 下夷美幸 「母子家庭への社会的支援」、第13章 田端光美 「女性の自立と居住保障」、第14章 大本圭野 「女性と高齢者の在宅介護」

## 引用・参考文献

Hobson, Barbara. "Solo Mothers, Social Policy Regimes, and the Logics of Gender." in Sainsbury, D. ed. *Gendering Welfare States*. SAGE Publications, 1994.

社会保障研究所編『女性と社会保障』東京大学出版会、1993年