慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	家族をめぐる社会政策の展開と現局面
Sub Title	Family and social policy in Japan, 1938-2003
Author	中川, 清(Nakagawa, Kiyoshi)
Publisher	三田社会学会
Publication year	2004
Jtitle	三田社会学 (Mita journal of sociology). No.9 (2004.) ,p.15- 30
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特集:「家族変動へのさまざまな接近」
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA11358103-20040000-0015

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

家族をめぐる社会政策の展開と現局面

Family and Social Policy in Japan, 1938-2003

中川　清

1．家族をめぐる社会政策への視点

小論の目的は、1930 年代後半から現在にいたる、家族をめぐる広範な社会政策の大まかな整理を試みることである。家族をめぐる近代の政策基盤が、総力戦下において具体化され、再編される時期以降を対象とするが、さしあたり以下の３つの時期に区分して、家族と社会政策の関係を振り返ってみたい。はじめは、戦時体制と戦後改革という対照的な激動をとおして、家族生活と社会政策とが接近し具体化する時期である。つづいて、1960 年代から 80 年代までの、雇用者家族への政策対応が本格化するとともに、家族と政策との間に齟齬が生じはじめる時期である。最後は、1990 年代からの、家族の関係をめぐって政策調整が行われる時期である。

家族と社会政策との関係は、家族の機能が弱体化し、それに対して社会政策が肥大化していくという単純な関係としては捉えられない。家族機能に関していえば、一方向的な弱体化ではなく、その性格変化に注目したい。かつての慣習的な機能処理の方法が、近代においては大きく変更される。また 1960 年代からは、家族による調整機能が重要となり、近代的な機能処理の結果も絶えず点検されねばならなくなる。一方、広範な社会政策の諸領域が、このような家族機能の変化に必ずしも整合的に対応してきたわけではない。家族と政策との関係は、さまざまな齟齬を含んだ相互関係として具体的に検証されねばならない。

家族をめぐる広範な社会政策として、ここでは以下の領域を想定している。それらは、利谷信義が家族に関する国内法システムとして取り上げた項目に配慮し（利谷 1987：119-33)、副田義也がまとめた家族政策の４つの「主要機能」にもとづいて（副田 1986：15)、５つに整理したものである。１つは、政策対象の調査・把握で、戸籍法や住民基本台帳法、国勢調査や家計調査などが該当する。２つは、家族関係の承認・規制で、民法やその改正、最近の性同一障害特例法などが該当する。３つは、政策基盤としての促進・整備で、直接的には人口政策や税制などであるが、教育や衛生さらに地域政策も含まれる。４つは、家族の支援・補強で、社会政策の最も基本的な領域であり、おおむね社会保障が該当する。５つは、特定の事態における家族への介入で、資産調査をともなう救貧政策や児童虐待防止法などが該当する。

以上のような時期区分と領域設定にもとづいて、1930 年代以前の動きも考慮しながら、家族をめぐる社会政策の展開を具体的に振り返ってみたい。

２．家族生活と社会政策との接近（1930 年代後半から 1950 年代まで）

戦争にともなう総動員体制と、戦後の混乱と貧困状況という異なった条件においてではあるが、家族生活と社会政策とは、それまでにない急速な接近を経験する。一つは、雇われて働く家族生活を想定した生活保障の整備であり、戦後直後は壊滅状態に直面するが、次第に再編拡大され、1960 年代以降は家族生活に実質的な影響を及ぼすことになる。もう一つは、それまでに形作られた政策平面が一段と組織化され、世帯とその成員の把握が具体化することである。ただし上からの組織化と把握の進行は、戦後においては、逆に家族の側からの生活対応を引き起こすことにもなる。

（１）生活保障の制度的な整備

以前から部分的に実施されてきた生活保障の整備が、この時期には制度的な形で急速に進展する。生活保障の進展は、男性世帯主が雇われて働くことによって成り立つ家族生活像を社会的に整序するとともに、医療保険においては、職域や地域の保険組合の組織化とも関連していた。

まず 1916 年の工場法施行令においては、労働災害の遺族扶助が、配偶者を原則として、配偶者がなく同一親等の場合は直系尊属よりも直系卑属を優先して規定された。労働保護立法とされる工場法が、年少者や女性の直接的な保護にとどまらず、「家」制度より具体的な労働者家族像を想定していたことがうかがえる。その後 1931 年に労働者災害扶助法が公布されるが、社会保険としては 1947 年の労働者災害補償保険法を待たねばならなかった。

1922 年には健康保険法が公布され、1927 年から全面的に実施されたが、当初は本人のみが対象で、家族給付が制度化されるのは 1942 年の改正以降であった。とはいえ、拠出と給付の関係において医療に接する経験の積み重ねは、雇われて働く生活に継続的な見通しを与え、基幹労働者の多くは、その日暮らしから離脱しつつあった。1938 年の国民健康保険法は、農村を対象とした普通国民健康保険組合でさえ、その組合員を「世帯主」とし、被保険者の範囲を組合員の「世帯ニ属スル者」として、「家」ではなく世帯単位の運用を明確にした。1942 年の改正では、組合の強制設立と組合への強制加入が打ち出され、形式的には全国の市町村のほとんどすべてをカヴァーすることになった。戦時体制下で実質的に機能するにはいたらなかったとはいえ、世界的にも極めて早い時期に、農村地域の家族にまで世帯を単位とした組織化が及んだことは注目される。

生活保障のなかでも年金は、雇われて働く家族生活像と深くかかわっていた。1923 年の恩給法は、1890 年の官吏恩給法と軍人恩給法を統合整備したもので、遺族への給付を同一戸籍の「妻」、「未成年ノ子」、「夫」の順に定めていた。1935 年時点での恩給の受給者数は、救護法と軍事救護法を合わせた扶助人員を大きく上回り、恩給の平均受給額（職位による格差は甚だしかったが）も、２つの救護法の 15 倍近くに達していた。その後「産業戦士の恩給」というキャッチフレーズで 1941 年に公布されたのが、労働者年金保険法であった。そこでは男性

労働者のみが強制被保険者とされ、遺族年金の受給は内縁を含む配偶者が第一順位とされた。1944 年には厚生年金保険法と改称され、職員や女性も対象となるが、同一世帯の生計維持という観点は貫かれていた。

ところで 1917 年の軍事救護法は、恩給法に該当しない一般兵士とその家族の軍事援護のために制定され、1937 年には軍事扶助法と改称された。後者においては、援護の対象がそれまでの「生活不能」から「生活困難」に変更され、家族や遺族の範囲として「同一ノ世帯」が加えられた。この結果、軍事援護の規模は年間 200 万人を超え、短期間ではあるが生活扶助の機能を曲がりなりにも果たすことになった。

以上のように戦時期にかけて、各種の生活保障がいわば社会階層の上層から急速に整備されてきた。この制度的な整備において、実質的な生活を営む単位として世帯の把握が前面に押し出され、世帯の生計維持者として男性世帯主が強く想定されてきたことは、家族生活のあり方にも少なからず影響を与えた。けれども戦時期においては、生活保障が体系的な形で実質的に機能することはなかった。むしろ同時に進行したのは、総動員体制による更に具体的な世帯とその成員の把握であった。地域組織と政策は可能な限り精緻化され、家族生活を日常的に組み込んでいくことになる。

（2）総動員体制と世帯把握の具体化

1938 年には国家総動員法が成立し、総力戦の遂行のために「最モ有効ニ」「人的物的資源ヲ統制運用」する体制が一気に整備されていった。人的資源の面では、その質量の確保と配置をめぐって広範な人口政策が大規模に展開されたが、そこでは母子の保健にも力が注がれ、1942 年からは戦後の児童福祉法の「母子手帳」につながる「妊産婦手帳」が交付された（1965 年の母子保健法からは「母子健康手帳」に改称）。物的資源の面では、物資の配給制度に対応するため、1940 年頃から世帯台帳が作成され、居住者全員が世帯ごとに把握されるにいたった。1941 年に大都市から始まる「米穀通帳」は、まさしく世帯を生活単位に配給限度量を定めた制度であった（1942 年の食糧管理法によって法制化、戦後 1950 年代まで維持される）。世帯台帳が経済統制にとどまらず、教育、衛生、救護、そして選挙（女性の参政権は 1945 年）などの行政処理に利用されたことはいうまでもない。この過程で町内会や部落会も、地域の世帯を包摂する末端組織として、1939 年頃から総動員体制の下に組み込まれていった。

国家総動員法に先立って、1937 年には「国民ノ体位ヲ向上」させる目的で保健所法が制定され、翌年には厚生省が設置された。厚生省は、すでにみた生活保障の制度化以外にも、総力戦下の法的な整備にかかわった。1940 年には国民体力法が制定され、保護者は「被管理者」（原則として未成年者、管理主体は「政府」）に「体力検査」を受けさせる義務を負い、受検すると「体力手帳」が交付された。また同年に制定された国民優生法では、人口政策とのせめぎ合いで厳しい制約をつけながらも、「素質ノ向上」を目的として、配偶者（内縁を含む）の同意などを要件に「優生手術」の申請が認められた。国民体力法は広範に実施され、国民優生

法の適用は極限されていたが、いずれも「体力」や「素質」に関する一定の評価を導入することによって、家族の関係に介入するとともに成員の身体を具体的に把握するように作用したのである。

それればかりではない。総力戦下の大量の軍事動員はもとより 1000 万人を上回る労務動員は、家族生活に直接的な影響を与えるとともに、労働需給の逼迫によって女性の労働力化を進行させ、各種使用人の動員によって都市世帯の親族成員化（非親族成員の同居世帯からの離脱）も進展させることになった。最後に、救護法以後の貧困政策の分化についてみておきたい。まず 1937 年に母子保護法が公布され、母子（13 歳未満）の生活の一体的な扶助が明文化された。1941 年からは医療保護法によって、「生活困難」で医療が受けられない者に「医療券」が発行された。そして 1942 年には空襲被害を想定した戦時災害保護法が制定され、応急救助や給与金などが定められた。1945 年時点で、軍事扶助法と医療保護法の適用人員はそれぞれ 200 万人を上回り、戦時災害保護法の救助と給与金の給付件数はそれぞれ 1000 万件を上回ったといわれている。総力戦遂行の皮肉な結果として、少なからぬ都市家族が戦時の扶助制度の対象となったのである。救護法を含むこれらの分化した貧困政策は、その後 1946 年の旧生活保護法によって廃止されることになる。

（3）戦後改革と制度枠組みの改変

家族生活は戦後の混乱と貧困に直面するが、その一方で家族をめぐる制度的な枠組みが大きく改変される。家族のあり方について「個人の尊厳と両性の本質的平等」を謳った憲法にもとづいて、1947 年には民法が改正され、戸主権などを定めた「家」制度が廃止されて、夫婦と親子を中心に家族関係が規定された。そして同年の戸籍法によって、三代戸籍が廃止されて、夫婦と未婚子を単位として戸籍が編製され、婚姻にともない夫婦の新たな戸籍が登録されることになった。なお、同年末には家事審判法が公布され、1949 年からは家庭事件と少年事件を処理する家庭裁判所が設置された。さらに 1951 年に公布された住民登録法は、かつての寄留法を廃止し、戦時下の世帯台帳を受け継いで、世帯を単位とした住民票を作成することとした。こうして戸籍と住民票とは相互に関連づけられ、前者は身分登録として、後者は現実に生活を営む世帯の行政把握として整序された。

とくに住民登録制度は、先にみた世帯台帳の機能に加え、1948 年の予防接種法にともなう保護者の義務の履行、児童福祉法や身体障害者福祉法による手帳の交付や措置の実施、この時期に体系化される各種の生活保障、そして国税や地方税の徴収などにも利用された。なお、戦前では納税者は限られていたが、大半の世帯が（納税者を擁して）課税の対象となるのは 1950 年代以降のことであった。いずれにしても家族に関する多くの事柄が、世帯単位の住民票にもとづいて処理されることで、世帯が社会生活の実質的な担い手となった。こうして家族的な世帯が日常生活を営むには、数多くの社会的な手続や役割を引き受けて遂行しなければならなくなった。この意味では、家族の機能とりわけ社会的な調整機能は、高まりこそすれ低下

したわけではなかった。交錯する多くの役割が世帯を単位とする家族生活に託されて、戦後は出発したのである。

生活保障の体系化についてもみておきたい。1947 年の労働基準法の制定にともなって、同年には労働者災害補償保険法と失業保険法が公布され、社会保険の 4 部門が一応出揃ったが、すでに制度化されていた医療保険と厚生年金は休止状態であった。1947 年の社会保険制度調査会の「要綱」や 1950 年の社会保障制度審議会の「勧告」にみられるように、この時期の社会保障構想は、「被用者」から始まる社会保険を軸として、いわば補完的に公的扶助を配置し、さらに公衆衛生と社会福祉を統合するものであった。けれども戦後の状況においては、公的扶助が政策的な焦点とならざるをえず、社会福祉も貧困政策としての性格を帯びることになった。

1945 年末の閣議決定「生活困窮者緊急生活援護要綱」では、日本の公的扶助史上初めて労働能力のある失業者を援護の対象として、翌年の旧生活保護法では、無差別平等の保護を定め、戦時下の分化した貧困政策を総合するとともに、方面委員制度を引き継いで民生委員を補助機関とした（1948 年に民生委員法）。生活保護の実施状況は、ピーク時の 1947 年には保護人員が 300 万人近くに達し、保護率は 30 パーミルを超えた。1950 年には現行の生活保護法が制定され、「健康で文化的な」「最低限度の生活」保障が謳われ、保護の実施に際して世帯単位の原則が明文化された。世帯単位の原則は、「家」制度の扶養関係を退ける一方で、現実の世帯の「扶養義務」を改めて確認するものであった。1950 年代末の実施状況をみると、3 人以上の世帯が半数以上を占め、保護の受給期間も比較的短く、傷病の治癒や稼動収入の増加によって保護が廃止される可能性は、今日と比べはるかに高かった。膨大な低所得層が見出されるなかで、生活保護は家族生活の最後の安全網として一定に機能していたのである。

ところで、現行生活保護法は民生委員を協力機関とし、補助機関として社会福祉主事の設置を義務づけたが、1951 年の社会福祉事業法によって、社会福祉主事は福祉事務所とともに制度化されて、民間事業や地域との連携も、社会福祉法人や社会福祉協議会として組織化が図られた。この時期には、戦災孤児・浮浪児や戦傷者への当面の対策との関連で、1947 年に児童福祉法が、1949 年に身体障害者福祉法がそれぞれ制定された。児童福祉法は、健全育成の立場から児童と保護者との様々な関係（保護者の不在や監護不適当を含め）を調整し、戦後の家族生活に少なからぬ影響を及ぼした。児童福祉法の実施が、1947 年の保健所法改正（1994 年には地域保健法）、家庭裁判所への全件送致主義を定めた 1948 年の少年法改正、同年の少年院法（矯正院法の廃止）、さらに社会福祉事業法や、児童委員を兼務する民生委員制度などと密接に関連していたことはいうまでもない。

なお制定当初の身体障害者福祉法は、扶養義務者からの費用徴収以外に、児童福祉法のように家族の関係には直接言及していない。けれども家族的世帯による扶養は当然に前提とされていたことは想像に難くない。1993 年の障害者基本法でさえ、「障害者の家庭」が「障害者の自立の促進に努め」るように定めるとともに、他方で「障害者の父母」などが「その死後における障害者の生活について懸念することのないよう」に政策への配慮を求めているからである。

こうして戦後の福祉立法は、貧困政策の側面も強かったとはいえ、世帯成員の年齢や身体状況を取り上げ、成員個人の福祉の増進を社会的な課題とすることによって、家族生活に新たな作用線を導き入れることになった。

（４）貧困からの脱出と家族生活の対応

戦後改革にともなう制度枠組みの改変によって、家族生活と社会政策の相互昂進関係は新たな局面を迎えた。すでにみたように関係の新局面は、家族的な世帯にこれまで以上の機能と社会的役割を期待するものであった。さしあたり３つの理由を挙げることができる。１つは、生活保障の体系化が始まるものの実質化するのは 1960 年代以後であり、家族生活は戦後の混乱と全般的ともいうべき貧困に直面していた。社会政策のなかで生活保護が中心的な役割を果たさざるを得なかったゆえんである。２つは、総力戦の遂行という上からの統制が解体することによって、貧困状態からの脱出が新たな国民的課題となるが、政府や企業が弱体化した状況では、課題の遂行を個々の家族に託さざるを得なかった。３つは、戦前の「家」制度が廃止され、さらに都市家族の多様性も失われることによって、家族生活を支援したそれまでの関係や資源が枯渇しつつあった。

もちろん戦後状況によってのみ、家族的世帯への役割期待が高まったわけではない。近代以降の家族をめぐる行政組織や地域組織の整備は、総動員体制において一層精緻化されたが、例えば住民票、各種の手帳や通帳、民生委員、保健所などのように、その多くは戦後に受け継がれた。家族が調整し処理する必要のある事柄の増大は、近代以降の組織整備という連続性においても理解されなければならない。さらに総動員体制が、使用人の独立を促して世帯形態を単純化し、女性の労働力化を促して戸主の居所指定権と抵触しさえしたように、総力戦の「合理的」な遂行は、当時のイデオロギー的な家族言説とは裏腹に、すでに「家」制度との現実的な矛盾を引き起こしていた点も見逃せない。

いずれにしても家族生活にとって戦後とは、何よりも貧困状態を意味した。戦前に到達した生活水準からの大幅な後退と敗戦による混乱は、貧しいという広範な自己認識をもたらすとともに、貧困からの脱出を新たな共通の目標として浮かび上がらせた。しかも貧困の原因としては「過剰人口」が集中的に取り上げられ、戦時の人口増加政策から一転して、「人口抑制」が大きな課題とされた。このような状況において、戦時の「優生手術」と戦後の「母性保護」の２つの側面をあわせ持った、優生保護法が 1948 年に制定された（国民優生法を廃止、1996 年には母体保護法に改称）。優生保護法は、配偶者の同意を含む一定の要件のもとで人工妊娠中絶を認め、明治以来の刑法堕胎罪の適用の回避を初めて可能にし、翌年には「経済的理由により母体の健康を著しく害する」場合を要件に加えた。法的要件にもとづいて実行可能となった中絶は、その判断を家族の側にゆだねられた。

現実には人工妊娠中絶は大規模に実行され、1953 年から 61 年までの年間の中絶件数は報告数でも 100 万件を超えた。このため合計特殊出生率も短期間に半減して、1956 年から 60 年ま

での純再生産率はすでに 1.00 をわずかに下回ることになった。膨大な中絶は、都市部を中心に子供を持つ既婚女性によって担われたが、それは戦後の困難が、家族生活において引き受けられる事態を意味した。「過剰人口」という社会問題が「産児制限」として内面化され、貧困からの脱出が「少産」という生活課題と結びつけられた。困難や課題が、戦時期のように膨張主義的に外部化されるのではなく、個々の家族的世帯の内部で受け止められ、膨大な中絶が引き起こされた。多くを託された家族生活は、それまでとは異なった独自の対応を余儀なくされたのである。

雇われて働く家族生活からすれば、戦時賃金統制における工員賃金の月給化とそこでの家族数への大きな配慮、戦後の労職一体化と電産型賃金における家族給の割合の大きさなどは、賃金水準が低位平準化するなかで世帯規模と生計費との関係を痛感させた。また 1959 年の最低賃金法（「労働者の生計費」を考慮）やその後の職務給導入の動きは、逆に家族給の後退によって、勤労収入の水準と世帯規模の調整を意識させた。こうして雇用者家族は、貧困からの脱出にとどまらず生活水準の上昇を人並みに享受するためにも、生活単位の規模やあり方を次第に調整するようになったと考えられる。この時期の膨大な中絶をともなう「産児制限」は、1960 年代以降になると「家族計画」として日常的に受け入れられ、よりよい生活に向かって当然の課題として内面化されていくのである。

3．雇用者家族モデルと政策対応（1980 年代まで）

1960 年前後からは、家族生活が飛躍的に向上する時期にあたっている。もちろん生活向上を牽引したのは、雇われて働く雇用者家族であった。「戦後の数十年間、すべての福祉国家が根本的に家族主義的であり、一人の男性を一家の稼ぎ手とする古典的な家族を想定していた」（エスピン - アンデルセン訳 2001：100）とされるが、「古典的な家族」像が日本において現実性を帯びるのは、この時期であった。家族生活と社会政策との相互昂進関係は、初めて一定の整合性を獲得するが、一方で関係そのものを揺るがす契機も生み出すことになる。

（1）よりよい生活の自己組織化

世帯として把握される各種統計調査の結果が、大きく変化するのも 1960 年前後からであった。それまでの家族の多様性が失われ、家族の形態や関係が夫婦と未婚子のあり方に純粋化していくのである。実際この時期において、世帯規模は一貫して縮小し、核家族世帯の割合も 1980 年までは増加し続けた。都市の世帯を構成していた非親族人員も、1970 年代になるとほとんど皆無になり、都市世帯は純化された親族関係として構成され、他方かつての非親族人員は単独世帯を形成することになった。また近代以降ほぼ一定の水準で推移してきた農家戸数と農家人口は、やはり 1960 年から急速に減少して、2000 年にはピーク時の約半数かそれ以下にまで激減した。しかも男性流出者の世帯内地位は、1970 年代からは世帯主と後継ぎで半数以上を占めるようになった。このような農家世帯の衰退傾向は、雇用者家族のあり方が、全国的

に拡大するとともに一般化していくことを意味した。

この時期の雇用者家計をみると、その実質消費水準も上昇し、消費構造も高度化してきたことは周知のとおりである。ここでは勤労者世帯の家計データから、３つの点に注目しておきたい。１つは、２人以上世帯を対象とする家計調査においても、1950 年代から 70 年代にかけて平均世帯規模が約１人縮小するが、そのすべては非有業人員の減少であった。２つは、世帯主収入による家計支持率（実支出に対する世帯主収入の倍率）をみると、1950 年代半ばまでは１を大きく下回っていたが、その後は着実に上昇して 1967 年に１に達し、1970 年代からは曲折があるものの１を下回ることなく推移してきた。こうして男性稼ぎ手の家計は、安定した条件を獲得し一般化すると考えられるが、この動きは、自らの規模を縮小するという雇用者家族の生活対応と密接に関係していた。もし非有業人員が減少しなければ、家計支持率が１を上回ることはなかったからである。３つは、勤労者世帯の世帯人員別の消費支出額をみると、1960 年頃までは世帯人員の増加にともない消費支出も着実に増大していたが、その後は世帯人員別の消費支出の伸びは頭打ちとなり、1980 年以降の５人以上世帯ではほぼ同じ水準の消費支出となった。このことは、男性稼ぎ手の家計を前提とする限り、比較的に小規模世帯であればあるほど、より高い消費水準を享受できることを意味した。

こうして雇用者家族は、高度成長下の生活競争に有利に参入し、激しい社会変動への対応能力を高めるために、出生児数や世帯規模を縮減し、よりよい生活に向かって自らを組織してきたのである。1960 年頃からの世帯に関する統計データの変化は、雇用者家族が生活単位のあり方を次第に「家族計画」として内面化し、よりよい生活への自己組織化を重ねてきた結果であるともいえよう。同時に、雇用者家族を中心とする自己組織化の進行は、後述する性別役割分業の揺らぎ以外にも、新たな課題をもたらした。

この時期の家族生活は、かつてないほど限られた範囲の直接的な関係において営まれるが、関係が閉じられ純化されればされるほど、日常的な葛藤にその内部で意識的に対処しなければならなくなる。他方、閉じられ個別化するがゆえの社会サービスの利用に際しては、これまで以上に高度な調整機能が求められる。そして何よりも、教育や介護の水準の量的質的な上昇は、家族が果すべき機能として当然に織り込まれ、家族への負荷はいやがうえにも強まった。しかも、従来の習慣的な機能処理では追いつかなくなり、その仕方を絶えず点検するという自己再帰的な機能処理が要請される。家族に求められる機能は、高まりこそすれ低下しはしなかったのである。要求される機能水準と現実に遂行可能な水準との乖離が、この時期に浮上する家族問題を構成したのであり、問題の性格は一般的な家族機能の低下とは異なっていた。

ところで、規模の縮小や形態の純化は、近代の理念としての核家族の実現過程でもあったが、よりよい生活に向かっての自己組織化は、核家族の存在そのものを相対的な位置に転化させることになる。20 世紀末の世帯の実態は、核家族の理念の実現をこえて急速な変容をとげるからである。実際、一般世帯に占める核家族率は 1980 年をピークに低下し続けている。ながい間日本の世帯人員別世帯数のモードであった４人世帯も、1990 年にはその座を１人世帯に譲

り、2000 年には１人世帯と２人世帯が、それぞれ一般世帯の 27.6%、25.1%を占め、両者で半数を上回る。夫婦と親子という家族の基本関係を備えた世帯は、世帯構成の中心から後退し、多数派ではなくなりつつある。

先を急ぐ前に、この時期の政策対応を振り返ることによって、家族と政策との昂進関係がどのように展開したのかを検討しておきたい。

（２）生活保障の体系化と生涯生活像

この時期の社会政策の特徴は、あえて絞り込めば、1961 年の国民皆保険・皆年金の成立によって生活保障の体系化が一応整えられ、その後保障水準の向上が着実に達成されてきた点に求めることができる。事実、医療と年金を軸とする社会保険は、狭義の社会保障関係費の過半を占めるようになった。家族生活の側は、社会保険が想定する「事故」を次第に生活設計に組み込み、生涯にわたる生活保障の体系を内面化することによって、社会政策との相互昂進関係を強めてきた。とりわけ雇用者家族は、政策モデルとしても生活実態としても、政策との昂進関係を中心的に担ってきた。

公的年金制度を軸に、この間の動きを振り返りたい。まず 1954 年には厚生年金保険法の抜本改正によって、配偶者一般に対する扶養加算が老齢給付に導入された。1965 年の厚生年金改正では、配偶者の年齢制限がなくなり、遺族年金が配偶者一般に給付されるようになった。これらの動きは、雇用者家族の妻を「被扶養配偶者」として想定し性格づけるものであった。一方 1959 年には国民年金法が公布され、無拠出の老齢福祉年金などの給付がされたが、被保険者はあくまで個人単位であり、雇用者年金における「被扶養」の妻は任意加入とされた。皆年金体制とはいえ当初は無拠出制年金保険の給付が中心であり、国民年金において拠出制保険の受給者が無拠出制の受給者を上回るのは、1975 年のことであった。なお社会保障制度審議会の 1962 年の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」では、「今後は、社会保障の対象としては夫婦と未成熟の子を世帯の単位とし、それを基礎にして親族または扶養義務者との関係を正確に規定すべきである」と述べ、「生活保護の単位」についても同様の見解を繰り返している（総理府社会保障制度審議会事務局編 1971：586、589)。生活保障の体系が、どのような家族モデルを想定しつつあったかを物語っているといえよう。

ところで厚生年金と国民年金（拠出制の夫婦合算）の標準的な老齢年金額の推移をみると、1966 年の１万円年金、1969 年の２万円年金、1973 年の５万円年金と、急速に給付の水準を上昇させ、しかも両者の水準はほぼ等しかった。しかし 1976 年改正では、厚生年金が９万円年金を実現したのに対して、国民年金は 7.5 万円にとどまり、1980 年改正では、両者の開差はさらに拡大した。しかもこの間の改正論議はほとんど厚生年金に集中していた。こうして 1985 年には新年金制度が成立し、翌年から実施された。この抜本改正の大きな特徴は、国民年金を１階の基礎年金、新厚生年金を２階の報酬比例年金とすることによって、両者の開差を

制度化したことである（被用者年金によって国民年金の財政危機を回避する側面もあったが）。実際 1989 年には、厚生年金が約 20 万円に対して、夫婦合算の基礎年金は 11 万円にとどまり、生活保護基準（老人２人世帯）をも下回ることになった。また新制度によって女性の年金権は確立したが、雇用者に扶養される配偶者（第３号被保険者）は、保険料を徴収されないで基礎年金が給付され、その保険料は被用者年金制度によって負担されることになった。右肩上がりの改正が繰り返される中で、公的年金制度は次第に雇用者家族に焦点を絞ってきたのである。

医療保険をみると、1958 年に改正国民健康保険法が公布され、1961 年までに市町村に実施が義務づけられたが、普及の中心課題は、かつての農村から都市の零細企業従事者に移っていた。国民健康保険の場合、給付を受ける被保険者個人に対して拠出制原則（均等割部分）が貫かれるが、健康保険の場合、家族給付を受ける「被扶養者」は、無拠出であり、その存在は保険料の算定に際して考慮されない（家族給付は 1942 年の健康保険法改正により制度化）。なお 1984 年改正までは、被保険者当人への給付は、国保が７割であるのに対して、健保は 10 割であった。また、労働災害補償保険において、1960 年に長期給付が導入され、1965 年改正で生活保障の性格が一層強められたことも注目される。そして、1961 年には扶養控除から独立して、給与所得者の配偶者控除が創設され、その後控除額はたびたび引き上げられてきた。さらに付け加えれば、1965 年の母子保健法によって、それまでの児童福祉からの接近以上に母子が一体的に把握され、母子保健関係の体系的な整備が図られた。

以上のように、この時期の生活保障の体系化は、男性稼ぎ手の雇用者家族を理念モデルとして展開してきたといっても過言ではない。よりよい生活を求めての家族生活の営みも、雇用者家族をモデルとして、男性世帯主の稼ぎを前提に自らの組織化を進めてきたのである。すでにみたように、勤労者家計において世帯主収入の家計支持率が着実に上昇したことも、このような昂進関係を裏付けている。けれども、雇用者家族の妻が「被扶養者」として性格づけられ、男性稼ぎ手家計が一般化するとともに、それまでの極端な性別役割分業がさらに進展するのかというと、事情は単純ではなかった。雇用者家族と相関の高い都市部の女性の就業率は、非整合的な動きを示すからである。

確かに全国レベルでみると、女性の就業率は 1975 年に底を打っているが（膨大なベビーブーム世代の男女が第１次石油ショック後の労働市場に流入するという構造要因を見逃せない）、雇用者家族が集積する都市部（例えば東京都）の就業率は、1950 年代から右肩上がりに上昇して、20 世紀末には半世紀前を約 20 ポイントも上回っている。この様子を年齢別にみても、都市部の有配偶年齢女性の就業率は、20 世紀後半において着実に上昇し、とくに 40 歳台から 50 歳台が 30 ポイント前後上昇することによって、その形状も戦間期のＬ字型から、1980 年代には全国に近似したＭ字型を呈していた。かつての極端な性別役割分業は、この時期において明らかに変化したのである。これには、内外の要因が考えられる。有配偶女性が家事や育児に拘束される時間が、1960 年代には大幅に減少し、一方、近年の女性雇用者の３分の１以上を占めるパートタイムという雇用形態が、1960 年代から増加したためであった。さらにいえば、

出生児数の激減と平均寿命の伸びによって、女性の生活周期が大きく変容してきたことも加えられよう。

こうして、いわゆる主婦役割を放棄することなく、雇用者家族のよりよい生活と自らの生き方を追求し調整する過程が、有配偶女性のパートを中心とする就業率の着実な上昇として現象した。勤労者家計の平均をみる限り、1970 年頃を境に他の世帯員（主として子供）に代わって配偶者の収入割合が増加するものの、実収入に占める世帯主収入の割合は、それほど大きく変化していない。けれども、家族生活の自己組織化のもとで進行した有配偶女性の就業率の上昇が、労働参加の経験と生活時間配分の変更をとおして、それまでの性別役割分業を揺るがす契機となったことも否定できない。男性稼ぎ手をモデルとした政策展開のなかで、その政策基盤を揺るがす動きが着実に進行していたのである。

それればかりではない。雇用者家族モデルによる生活保障の体系化は、家族成員に生涯にわたる「生活設計」を内面化させるとともに、家族生活そのもののリスクを次第に意識させることになった。家族の流れに重なっていた成員の生涯像が、家族の生活周期には収まらなくなり、個人の生き方や「自己実現」が、体系化された家族モデルとは必ずしも一致しなくなるのである。こうして、結婚や出産などの生涯の出来事が、選択可能な事柄として受け止められ、性別役割分業を含む家族生活の諸局面が、絶えず意識的に維持し構成されることになる。近年における生涯未婚率や離婚率の高まり、そして合計特殊出生率の低下は、19 世紀末の家族生活の困難とは全く異なった条件と意味において、家族の形成と維持がそれほど容易ではないことを物語っている。この時期の家族と社会政策との関係は、これまでになく整合的な相互昂進関係を進展させながらも、一方では、想定された家族モデル自体の動揺をもたらすことになる。あえていえば、雇用者家族モデルは、政策体系として成立するのとほとんど同時に、その揺らぎに直面したのである。

けれども 1980 年代の政策対応は、むしろそれまでの家族モデルに固執するものであった。まず 1980 年の民法改正によって配偶者の法定相続が２分の１に引き上げられ、1985 年には贈与税の配偶者特別控除が導入された。また給与所得者の配偶者控除の再三にわたる引き上げに加えて、1984 年には同居老親の特別扶養控除、1987 年には配偶者特別控除がそれぞれ創設された（なお 2004 年から配偶者特別控除の一部廃止が実施される）。1985 年の年金改革では、すでにみたように第３号被保険者制度が導入され、遺族厚生年金も拡充された。こうして 80 年代の政策対応は、雇用者家族モデルを維持する性格を強め、家族生活の新たな動きとの矛盾を深めていった。一方で、80 年代半ばを境に、それまでの右肩上がりの生活保障政策が転換されたことも注目される。1984 年には、生活扶助基準の算定が格差縮小方式から水準均衡方式に変更され、健康保険法改正によって被保険者本人への給付率が初めて引き下げられた。翌年の年金改革でも、報酬比例部分の給付水準が初めて引き下げられる。いちいち言及しないが、体系化された生活保障の給付水準を抑制する動きが、これ以後本格化するのである。

（3）変動への対応能力と貧困の性格変化

よりよい生活への自己組織化にともなって、1960 年代の各種の白書や報告書における生活認識の仕方も変化した。それは一言でいえば、静態的な生活状態の把握から、急激な社会変動に対応する生活能力への着目であった。対応能力にもとづく生活の把握は、それまでの生活問題イコール低所得層という構図を変貌させ、変動に対応できない世帯もしくは個人として、生活保護世帯、高齢者（世帯）、母子世帯、心身障害者（世帯）などを浮かび上がらせた。こうして生活問題の重心は、対応能力が不足したいわゆる「不適応層」に移動していった（中川 2000：183-4）。このような動きと密接に関連していたのが、この時期に制定された一連の福祉立法や扶養手当法であった。

1960 年の精神薄弱者福祉法（1999 年に知的障害者福祉法に改称）、1963 年の老人福祉法、翌年の母子福祉法（1981 年に母子及び寡婦福祉法に改称）の公布によって、いわゆる福祉6法体制が成立し、1970 年には心身障害者対策基本法（1993 年に障害者基本法に改称）が公布された。雇用者家族一般が変動に対応して自己組織化をとげることによって、かえって世帯成員の多様な属性が詳細かつ鮮明に性格づけられ、成員個人の福祉と家族生活との調整が新たな課題となった。とはいえ、1962 年の社会保障制度審議会の答申および勧告が、社会福祉を「低所得階層に対する施策」に位置づけていたように、この時期の福祉政策は、成員の属性と家族関係との調整に直接具体的に踏み込んだわけではない。1971 年の社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画に示されるように、措置による施設収容に政策的な力点が置かれていたからである。社会福祉において地域福祉や在宅福祉が見直されるのは 1980 年代に入ってからであり、各種の「居宅生活支援事業」が本格化するのは 1990 年に老人福祉法等一部改正法が成立してからのことであった。家族と地域社会の関係の再調整は、明治期以来整備されてきた地域組織を基盤として、生活保障の体系化と家族生活の自己組織化が進展したため引き起こされる新たな課題でもあった。

1961 年には児童扶養手当法が、1964 年には重度精神薄弱児扶養手当法（1966 年に特別児童扶養手当法に改称）がそれぞれ制定され、当該児童を対象としつつも、実質的な養育者に扶養手当が支給されることになった。また 1971 年には児童手当法がようやく公布され、翌年から児童の養育者を対象に支給が開始された。2つの扶養手当がいわゆる「不適応層」とかかわっているのに対して、児童手当は本来、一般的な世帯を対象としている。けれども児童手当法は、第3子以降を対象として（1985 年の改正まで）、2人以下の子供を持つ多数の世帯を除外した。すでに 1960 年代に入ると、3子以上を出産する世帯は限られており、生活扶助基準の標準世帯も3子5人から2子4人世帯に変更されていた。現実の児童手当は、当時の家族生活が目指していた典型モデルからは外れた世帯に対応していたのである。実際、1950 年代に散見された家計上の困難（飲食物費の圧縮現象）は、60 年代には3子以上を有する特定の世帯にしか認められなくなり（中鉢編 1970：226-30）、児童手当の運用は、特定の児童を対象とした2つの扶養手当と類似した性格を帯びていたともいえよう。

激しい社会変動とそれへの対応能力という点では、1967 年の住民基本台帳法による世帯把握の変化にも注目したい。それまでの住民登録は世帯単位に作成されていたが、住民基本台帳は、原則として「個人を単位とする住民票を世帯ごとに編成」して作成されることになった。まず個人を直接把握して、その後に世帯として構成するという手法は、「個人化」の兆しがあったとはいえ、必ずしもこの時期の家族のあり方を反映したものではない。むしろ、体系的な政策作用が交錯し複雑化するとともに、行政側の事務処理が住民把握における「方法論的な個人主義」を必要としたのである。また、消費社会において個人コードがバラバラに肥大化していったのも、この時期であった。その後、1997 年には基礎年金番号が導入され、さらに、1999 年の住民基本台帳法改正によって、住民票コードが導入されて、世帯を介在させないで個人を認証する情報が、行政事務のネットワークに提供された。このように個人単位で複雑なコードが交錯して作用することは、個々の成員を世帯として統合し維持するために、これまで以上の調整と課題処理が家族生活に求められることを意味した。

最後に、この時期から最近までに、貧困がどのような性格変化をとげたのかを、被保護世帯の動向によって振り返っておきたい。まず、世帯人員別に被保護世帯の構成をみると、1960 年には、１人世帯が 35%で、３人以上世帯が 50%を占めていたが、1980 年には、１人世帯で 56%を占め、３人以上世帯が 24%に半減し、2000 年になると、１人世帯が 73%に達し、３人以上世帯は 10%にとどまった（生活保護の動向編集委員会編 2002：28)。この間、非稼動世帯が増加し、高齢者世帯と傷病・障害者世帯が増加してきたが、現在の被保護世帯の特徴は、そのほとんどが家族的世帯を構成していない点に求められる。1990 年以降の保護開始世帯も、そのほとんどが「単独世帯」化している。この事態は、保護率の低下傾向（1995 年まで）や現場での世帯分離などでは十分に説明できない。戦前の救護法の実施状況や、1950 年代の家族生活の保護状況と比較すると、生活保護の対象とする貧困の性格そのものが大きく変化したといわざるをえない。今日の被保護世帯の困難は、所得の低さもさることながら、社会生活における関係や活動から遠ざけられている点に求められるからである（社会生活に関する調査検討会 2003：第２章)。振り返ってみると、明治期の恤救規則は、家族が解体した「独身」者のみを救助対象としていた。そして１世紀以上を経た現在、世帯単位を原則とする生活保護が、現実には１人世帯を中心に実施されているのである。生活保障が体系化された結果として、貧困がこのような形で現れていることは、歴史的な類似にとどまらず、関係史の新たな局面の到来を示唆しているのではないだろうか。

４．家族の関係をめぐる新たな政策調整（1990 年代から）

被保護世帯のあり方にとどまらず、家族をめぐる社会政策も、1990 年代にはいると、それまでの展開とは異なった性格を帯びることになる。この点については、家族法研究においても「明治維新、第２次大戦後と並ぶ第３の法改革期」といわれているが（利谷 2003：27）、ここでは「改革」の特徴を、家族の関係についての政策調整の局面と捉えて、いくつかの視点か

ら近年の政策動向を展望しておきたい。

まず注目されるのは、主として有配偶女性の雇用労働への参加にともなう、家族関係の調整である。前節でみたように、家族をめぐる社会政策は、1970 年代に男性稼ぎ手を軸とする雇用者家族モデルとして体系化されると同時に、実態としてはすでにモデルの揺らぎに直面していたが、1980 年代には、むしろ逆に従来のモデルに固執する傾向を強めていった。こうした雇用者家族モデルへの依存が本格的に転換しはじめるのは、1990 年代に入ってからのことである。1985 年の男女雇用機会均等法の制定と、女性差別撤廃条約（国連）の批准は、このような転換への動きを醸成したが、急速な高齢化や予想をこえる少子化の進行もこの動きを促進した。主として家族の内部で女性が無償で担ってきた高齢者の介護や子供の養育が、1989 年のゴールドプランや 1994 年のエンゼルプランの策定とその後の改定に示されるように、社会的な支援の対象としても取り上げられるからである。

1991 年の育児休業法の制定から、1995 年の育児・介護休業法への改正（さらに 2001 年の一部改正）と ILO の第 156 号（いわゆる家族的責任）条約の批准、1997 年の男女雇用機会均等法の改正強化と介護保険法の制定という流れは、雇用労働と介護や育児との調整が本格化したことを表しており、それまでの性別役割分業の再検討を促すものでもあった。一方で、1995 年の高齢社会対策基本法に始まり、1999 年の男女共同参画社会基本法、2003 年の少子化社会対策基本法と次世代育成支援対策推進法にいたる３つの基本法の制定は、2000 年からの介護保険制度の実施ともあいまって、雇用労働との関係調整にとどまらず、「家庭」のあり方に雇用者家族モデルとは異なった作用線を導入することになった。高齢社会対策基本法で繰り返される「生涯にわたって」の見通し、男女共同参画社会基本法の「子の養育、家族の介護については、社会も共に責任を担うという認識」（附帯決議）、少子化社会対策基本法に謳われる「少子化の進展に歯止めをかける」姿勢などは、雇用者家族モデルへの依存から転換し、あらためて家族を社会平面において位置づけなおす動きを示唆している。

このような介護や育児さらには家族のあり方の社会的な課題化は、これまで指摘されてきた家族機能の弱体化や生活保障の不十分さという文脈では受け止めきれない。「『高水準』『高密度』の、しかも『長期』にわたる『高ストレス』の介護労働。現代日本の家族は、人類が未だ経験したことのない質と量の介護労働を担っているのだ。」（春日 2000：222）という事情は、少子化であるがゆえに育児にも当てはまる。介護や育児の社会化にもかかわらず、介護保険における要介護者介護の大半が家族の関係を基盤としていることに示されるように、家族に求められる広範で複雑な調整機能は弱体化しているとはいいがたい。しかも今日の家族生活は、繰り返される機能処理にとどまらず、絶えず点検と見直しが要請される自己再帰的な処理課題に直面しているのである。他方、雇用者家族をモデルとする生活保障も、すでにみたような形で進展してきたことは否定できない。むしろ生活保障が体系化されたために、介護負担や育児負担さらには生涯見通しが標準的なモデルにもとづいて比較可能となるとともに、特定の家族や成員への負荷が説明困難な不公平や「偶発的リスク」として受け止められ、雇用者家族に依拠

してきた社会政策が軌道修正を迫られることになるのではないだろうか。

雇用者家族モデルが暗黙に前提としてきた家族の共同的な関係が、生活保障の体系化の結果として解きほぐされ、男女の働き方や介護・育児などの家族関係そのものに社会政策が係わらざるをえなくなるのである。とはいえ「家族支援」の政策は、「家族を開く」と同時に、家族の「本来的」役割に期待するという両義性を帯びる（藤崎 2003)。家族生活の側からすれば、その調整機能の高度化に示されるように、「中間集団が衰退してきたなかで、家族だけがその地位と比重をどんどん増加し、問題を抱え込む」ようになり、「内部での脆さと外部への堅くなさ（意思決定を問われる責任の重さ—引用者）という両義的な壁」に直面する（藤村 2000：26)。いずれにしても、これまで整序されてきた男性稼ぎ手、主婦、高齢者、子供などの家族成員の役割や属性が、家族生活の内部にとどまらず、政策的な調整課題として表面化してくるのである。

家族の関係をめぐる政策調整の過程は始まったばかりであり、その行方をはっきりと見定めることは困難である。最後に、すでにみた以外の４つの動きを指摘して小論の結びにかえたい。１つは、1987 年の民法改正によって特別養子縁組制度（戸籍制度における真実主義の修正）が、1999 年の民法改正によって成年後見制度（配偶者法定後見人制度の廃止）が、それぞれ設けられたことである。２つは、2000 年の児童虐待防止法、2001 年のいわゆるドメスティック・バイオレンス法の制定に示されるように、家族内部の関係への直接的な介入が制度化されたことである。３つは、以上の動きとも関連するが、2000 年の社会福祉法制定に集約される社会福祉基礎構造改革の動きである。措置から契約への移行にともなって、利用者の主体化が促され、家族の関係や地域の基盤も大きな変化を迫られることになる。４つは、1997 年の臓器移植法や 2003 年の性同一性障害特例法の制定に象徴される、医療技術と家族関係の調整である。少子化社会対策基本法第 13 条の不妊治療や、生殖補助医療にともなう親子関係の法整備の動きも含まれる。さらに付け加えれば、2000 年の少年法改正以降の厳罰化傾向、2002 年のホームレス自立支援特別措置法などの動きも注目される。

以上のように、家族をめぐる最近の社会政策は、家族生活との昂進関係という従来の枠組みから離脱し、家族関係そのものの新たな政策調整へとシフトしている。近代以降の相互昂進関係は根底的に変容しつつあり、これまでの家族成員の役割や属性の本格的な調整過程に突入しているのである。とはいえ、家族関係の調整をめぐるこれらの動きは、必ずしも一定の方向を目指しているわけではない。むしろ、相互に矛盾しさえする複雑な作用を家族生活の営みに及ぼしているのが現状である。その行方を明示することはできないが、家族をめぐる社会政策が全く新たな局面を迎えていることは確かである。

【引用文献】

エスピン - アンデルセン, G（渡辺雅男・渡辺景子訳） 2001 『福祉国家の可能性－改革の戦略と理論

的基礎』桜井書店.
春日キスヨ　2000　『家族の条件－豊かさのなかの孤独』岩波現代文庫.
社会生活に関する調査検討会　2003　『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』.
生活保護の動向編集委員会編　2002　『生活保護の動向　平成14年版』中央法規.
総理府社会保障制度審議会事務局編　1971　『社会保障制度審議会20年の歩み』社会保険法規研究会.
副田義也　1986　「家族政策の展開と危機－現代日本における児童手当のばあい」一番ヶ瀬康子・古川孝順編『講座社会福祉第7巻　現代家族と社会福祉』有斐閣，11-42.
中鉢正美編　1970　『家族周期と児童養育費』至誠堂.
利谷信義　1987　『家族と国家－家族を動かす法・政策・思想』筑摩書房.
利谷信義　2003　「現代日本の家族政策ノート」『社会福祉研究』第88号，27-33.
中川清　2000　『日本都市の生活変動』勁草書房.
藤崎宏子　2003　「現代家族とケアー性別・世代の視点から」『社会福祉研究』第88号，21-26.
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.

（なかがわ　きよし　同志社大学政策学部）