

Interpreting the Politics of the Welfare State Reform in Japan: Framing and Agenda Setting by the MHW

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/32147

福祉国家再編政治のミクロ解釈学

—厚生官僚制による「少子化アジェンダ」フレーミング—

西岡 晋

はじめに

第二次世界大戦後に顕著な発展を遂げてきた福祉国家の第一義的な目的は、完全雇用を前提とした上で、「脱商品化」を図ることにあった (Esping-Andersen 1990 [2001])。だが1990年代以降、先進福祉資本主義国家の多くが脱工業化段階に至り、戦後型福祉国家の制度設計上において念頭におかれてきた「古い社会的リスク」だけでなく、家族形態や女性のライフコースの変容、移民の増加、若年層の未就労、長期大量失業の常態化などに起因する「新しい社会的リスク」への対処も政策課題として認識されるなか、福祉国家の理念の再検討、制度の再編成が進められている。近年の積極的労働市場政策やワークフェア政策の展開は福祉国家理念を脱商品化から「再商品化」へと転換させる、大きな変化といえる。それと同時に、女性のライフコースの著しい変化を考えれば、「脱家族化」の促進もまた重要性を増していることは疑いえない (Esping-Andersen 1999 [2000])。

家族中心主義的な福祉レジームを有する日本でも、90年代を境に、介護保険制度や育児休業制度の創設、公的保育サービスや児童手当の拡充など、脱家族化を志向する諸施策が講じられてきた (新川 2011、辻 2012、堀江 2005、横山 2002)。これらのなかで、育児支援に向けた政策整備は、育児休業法の制定 (91年)、児童手当法改正 (91年)、「エンゼルプラン (今後の子育て支援のための施策の基本的方向について)」の策定 (94年)、緊急保育対策等5か年事業の実施 (95～99年度)、児童福祉法改正 (97年)、といった具合に、90年代になってから急速に進みはじめた。

育児支援政策発展の直接的な契機を作ったのは、1990年の「1.57ショック」である。「1.57」というのは前年（89年）の合計特殊出生率の値であり、過去最低であった66年の1.58を下回る出生率であったことから、日本の少子化傾向を印象づける数字としてメディアでも大々的に報道され、日本社会に「ショック」を与えたという現象である。事実経過をたどれば、確かにこの「1.57ショック」を一つの大きなきっかけとして、政府は育児支援政策を推進してきたように見える。しかしながら、育児支援政策のアジェンダ・セッティングは「1.57ショック」を受けてはじまったのではなく、それ以前から、所管官庁である厚生省によって準備が進められていた。厚生省は少子化問題のアジェンダ化に成功し、育児支援政策を含めた少子化対策の政策立案を進めることができたのである。

このことは、政治・政策制度の経路依存性を重視する歴史的制度論の予測とは異なり福祉国家の再編が生じていること、左派勢力の政治資源動員による制度形成に焦点をあてる権力資源論ではとらえられていない国家官僚制の果たしている役割が大きいことを示しており、これら二つの比較福祉政治学の主流派アプローチでは少子化対策のアジェンダ化の過程を十分には理解できない。そこで本稿では、「1.57ショック」直前において厚生省がどのようにして少子化問題のアジェンダ化に成功したのかを、構成主義政治理論の観点からふまえ、官僚制による言説資源動員、フレーミング戦略に焦点をあてて明らかにする。

以下、つぎの順番で論を進める。まず第1章で、アジェンダ・セッティングに関する政策過程論の先行研究と、政策研究におけるフレーム論を検討する。第2章では、フレーミング分析が一つの潮流を形成している社会運動論での諸研究を参考にしながら、本稿での分析枠組みを構築する。分析枠組みをふまえ、第3章以下で事例研究を行う。第3章では、近接的フレーム・レシーバーである政治家に対する、フレーム・メーカーたる厚生官僚制側からの言説的資源動員や両者のフレーム共有に至る様相を明らかにする。第4章においては、保守主義レジーム下でのフレーミング戦略として、社会民主主義的言説と保守主義

的言説を接合するフレーム架橋が有効であったことを示す。第5章では、遠隔的フレーム・レシーバーである一般国民に対するフレーミング戦略を解明するため『厚生白書』の定性的な内容分析を行うとともに、90年代初頭に厚生省が少子化問題をアジェンダ化した背景に新たな政策フロンティアの開拓という組織目標があったことを関説する。そして最後に、本研究で得られた知見をまとめる。

1. アジェンダ・セッティングと構成主義アプローチ

1.1 アジェンダ・セッティングの諸類型

福祉国家の形成・発展の要因を国際比較の視点をふまえた上で分析をおこなう比較福祉国家論においては、第二次世界大戦後、経済学的あるいは社会学的要因を重視する視座からの研究が盛んに行われてきたが、やがて「政治の重要性」が認識されるに至り、1980年代以降は政治学的要因に分析的を絞った「比較福祉政治学」が一つの大きな学的潮流を形成するにまで発展した。比較福祉政治学では、権力資源動員論や福祉国家レジーム論をはじめとするマクロな体制分析や、歴史的制度論にみられるメゾ・レベルの比較公共政策、比較政治制度分析を主たるアプローチとしてきた。これに対して本稿では、よりミクロな次元に焦点を合わせ、政策のアジェンダ・セッティング過程を分析する。「選択肢を規定することは最高の権力用具である」と指摘されるように（シャットシュナイダー 1972: 95）、アジェンダ・セッティングは権力過程における重要な局面に位置しており、その分析は政治学的に不可欠であることは言を俟たないだろう。

政策過程論においては一般的に、アジェンダとは、「政府機関、あるいは政府機関と密接な関係にある政府部外の人びとが、そのときに一定程度真剣に注意を払っているテーマや問題のリスト」として定義される（Kingdon 2011: 3）。バークランド（Thomas A. Birkland）も同様に、「アジェンダとは、公的・政府

機関の構成員の注意を引くことになった、諸問題、原因に関する諸理解、シンボル、解決策、公的問題に関するその他の要素の集合である」と述べる (Birkland 2007: 63)。すなわち、単なる「問題」ではなく、公的機関が政策として対応すべき問題が「アジェンダ」であるという理解である。

こうした見解に対して、コップ (Roger Cobb) たちは、一般国民の関心や認知度が高いレベルにあるイシューである「一般的アジェンダ (public agenda)」と、政策意思決定者によって真剣な検討の対象として公式化された項目リストを含む「公式的アジェンダ (formal agenda)」の二つにアジェンダを分類している (Cobb, Ross, and Ross 1976: 126)。キングダム (John W. Kingdon) やバークランドによる一般的定義はアジェンダをおもに政府部内で検討されている議題として限定的にとらえている一方、コップらは政府部内に限らず一般国民のあいだで関心度が高い問題についてもアジェンダとして包含しており、射程が広い。

その上で彼らは、アジェンダ形成に至る経路の違いから、「外部主導モデル (outside initiative model)」、「動員モデル (mobilization model)」、そして「内部主導モデル (inside initiative model)」の三つの類型を区分している (Cobb, Ross, and Ross 1976)。第一に、外部主導モデルは、まず争点・問題の提起が政府部外からなされ、それが社会一般にも広く認識されて一般的アジェンダとなった後、公式的アジェンダに引き上げられる段階をたどるような過程を説明するものである。第二に、動員モデルとは、逆に政府内部の者が争点形成を主導するため公式的アジェンダの位置にほぼ自動的に到達する一方で、当該問題を一般国民にも認識させて、彼らからの支持調達が必要となるような状況でアジェンダ・セッティングが行われる場合である。最後に、第三の内部主導モデルは、動員モデルと同様に政府部内から発動された争点ではあるものの、社会的な支持を獲得して一般的アジェンダ化を図るのではなく、逆に政策形成への国民の参加を排除して、政府部内で「私的に」決定を行おうとする、アジェンダ形成の類型である。

本稿が検討する少子化問題のアジェンダ・セッティングをこれら三つのモデルにあてはめるならば、動員モデルに近似するものとして分類できる。日本の政策形成過程では官僚の果たす役割が非常に大きく、とくに動員モデルの場合、中央省庁の担当部局がアジェンダ・セッティングを主導していくものと考えられる。

1.2 政策研究とフレーム論

数多く存在する社会問題のなかから政府が政策対応すべきアジェンダが選択される過程であるアジェンダ・セッティングの局面においては、「客観的条件が政策アジェンダを規定するほどの強制力や明白性をもっていることはめったにな」く、「それゆえに、ある問題がいかにして定義づけられるのかを知ること、アジェンダ形成過程を理解する上で不可欠な事柄なのである」(Majone 2006: 228)。問題の定式化とその人びとへの説得にかかわる過程はまさに「社会的構築」そのものといえ(Birkland 2007: 71)、主観的認識、間主観的言説作用を通じた問題・課題の解釈・定式化が大きな働きを成し、その過程の解明には構成主義的視角が欠かせない。コップらが述べるように、「言語(language)の用法は、公共政策形成や問題定義の政治分析にとってきわめて重要である。言語は理解、議論、個人や集団による表現にとって不可欠であり、それらすべてが、世間の注目という点から、社会問題の定義において重要な役割を果たす。言語は、ある定義に対して正統性を与え、別の定義の正統性を低下させるシンボルを用いるための媒体(vehicle)となる」のである(Rochefort and Cobb 1994: 9)。このような言述は、アジェンダ・セッティング研究と構成主義アプローチとの親和性を示唆するものとして理解できる。

政策過程論では近年、言説的、観念的要素への関心が高まっており、非本質主義的存在論を背景として、福祉国家研究と同様に「解釈学的転回」あるいは「構成主義的転回」とでも呼べる、新しい方向での理論進化が起きている(西岡 2011)。実証主義・経験主義批判を軸に、因果論的説明よりも解釈学的理解

に重点をおく、ポスト実証主義的政策研究、言説分析を唱道してきたフィッシャー (Frank Fischer) やハイエール (Maarten A. Hajer) らは、政策過程の言説構造に目を向け、政策の社会的構成のありようを解明してきた (Fischer 2003; Hajer 1995)。彼らの認識によれば、「社会や政治の世界は言説的实践をとおして生産・再生産される社会的意味の網の目のなかに埋め込まれて」おり、したがって、「政治や公共政策は、社会的に解釈された理解をとおして形を成すものと理解される」のである (Fischer 2003: 13)。

構成主義に基づく研究も言説分析、解釈理論、ナラティブ分析、フレーム論など、その具体的なアプローチとなると多様性に富み、一貫的で体系化された分析枠組みの構築には至っていないが、ここで近藤康史による三レベルの区分が有用である。近藤は構成主義的アプローチをマクロ (社会構造)・メゾ (政策・制度)・ミクロ (政治的動員) の三層に分けた上で、マクロ・レベルの社会構成主義、メゾ・レベルのアイディアの政治、ミクロ・レベルのフレーミング論に整理している (近藤 2009)。本稿は、このうちのミクロ・レベルに該当する、アジェンダ・セッティング、政治的動員過程の解明に主たる関心があり、したがって、フレーム論を分析アプローチとして用いる。以下では、まず、政策研究におけるフレーム論について検討する。

フレーム論の主唱者であるレイン (Martin Rein) とショウン (Donald Schön) は、従来の、政策科学モデル、政治学モデル、協調主義モデルという三つの主流派政策研究が共通して有する道具主義的合理性を基礎とした分析視角を批判し、アクターの主観的解釈枠組みであるところの「フレーム」に依拠した政策ポジションの定位、フレーム間の抗争・対立、論争の果てに政策が形成されていくものであるという、政策過程の新しい見方を提示した (Schön and Rein 1994)。彼らによると、フレームは、人びとの議論と行為の双方の基盤となる解釈図式の役割を果たし (Laws and Rein 2003: 173)、「無定形、不明瞭、不確定な状況に意味を与え行動に移す視角」となるものである (Rein and Schön 1993: 146)。

フレーム論は構成主義的政策研究のなかで一定程度の位置を占めているものの、その主眼は、道具主義的合理性に基づく政策決定のあり方やそうした認識に依拠した従来の研究に対する批判にあり、本稿の関心である、言説を通じた政治的資源動員過程の解明に置かれているわけではない。その点で分析枠組みとしての精緻化は十分とはいえない。方法論の確立に至っていないという理由もあって、レインらのフレーム概念を用いた他の研究者による事例研究自体が乏しい状況にある (cf. Wagenaar 2011: 227)。そこで、本稿では、社会運動研究で発展、彫琢されてきたフレーム論に焦点をあて、その適用可能性を考え、分析枠組みを構築する。

2. フレーミング論の視座

2.1 社会運動フレーム論の潮流

社会運動研究のなかで発展してきたフレーム論は、理論的視座をふまえながら、分析用具としても精緻化が図られており、政治的資源動員のマイクロ過程を分析対象とする本稿にとっても、きわめて魅力的で有用なアプローチとして評価できる (cf. Béland 2005a: 27-28)。

とはいうものの、本稿が探究するのは社会運動ではなく政策形成過程であるという分析対象の差異性にくわえて、当該フィールド上での主たるプレイヤーが社会運動組織ではなく国家官僚制であることからくるフレーム内容およびフレーミング戦略の相違性、社会から国家への入力をともなう社会運動とはことなり、国家から社会への働きかけを本質とする政治過程の特性、そういった種々の懸隔をふまえるならば、社会運動フレーム論の分析枠組みをそっくりそのまま転用することには無理が伴う。社会運動論のアプローチを政治学的な研究に用いるには慎重さが求められることは、いうまでもない (近藤 2008: 26)。このような理由から、社会運動フレーム論を基本的枠組みとして設定しつつも、それだけでは不十分な諸要素を修正・加味した上で、本稿の分析枠組みを構築

してみたい。

社会運動論は、社会運動の形成・発展・波及・反復・衰退の動的過程の記述と分析・説明を主たる研究目的としてきた¹。社会運動の創出や成否のカギを握る要因の探求に対しては、とりわけ大きな関心が払われ、社会心理学的要因を重視する相対的価値剥奪論、社会運動組織の合理的活動に焦点をおく資源動員論、政治的な制度やプロセスに光をあてる政治的機会構造論などが提唱されてきた。文化的・心理的要因を強調する当初の研究から、組織のあり方や政治制度的要因を重視する研究へと進展してきたが、90年代以降、再び文化や心理・感情にまつわる要素に研究者の目が向きはじめている。そうした「文化をとりもどす (bringing culture back in)」(McAdam, McCarthy, and Zald 1996: 6) 学的潮流が再興を果たす大きな契機となったのが、フレーム論である。

フレーム論は、フレームを出来事に対する認識と解釈を規定する心理的、認知的定位として定義づけた社会学者ゴフマン (Erving Goffman) の議論 (Goffman 1986) を社会運動研究に応用した理論的アプローチである。フレーム論を浸透させる画期となったスノー (David A. Snow) やベンフォード (Robert D. Benford) らによる論文 (Snow *et al.* 1986) は、社会心理学的視座と構造主義的および組織論的視座とを結びつけたもので、社会運動を理解するに際して解釈的要素の重要性を指摘する内容のものであった。スノーらは、出来事や構造の意味は所与あるいは既知のものとしてではなく、認知的過程や意味解釈を通じて (再) 構築されたものとしてとらえるべきであると考え、そのプロセスで果たす「フレーム」の役割を重視した (Miethe 2009: 137)。

彼らは、フレームを、「現在や過去の環境下での対象、状況、出来事、経験、一連の行為を選択的に区切り、記号化することによって、『外部にある世界』を単純化し縮約させる、解釈図式のこと」として定式化している (Snow and Benford 1992: 137)。

1 これらの潮流とは別に、ヨーロッパの研究者を中心として、社会運動に含まれる意味や社会的意義それ自体の解釈に照準を定める「新しい社会運動論」などもある。

2.2 フレーミングの動態分析

フレームは、上記のように、社会運動アクターの物事に関する主観的認識、知覚、解釈の図式それ自体を指す、静態的な概念である。それに対して、本稿が焦点をあてるのは、フレームの構築、その他者への伝達、政治的動員、言説連合の形成、その結果としてのアジェンダ・セッティングの成立、といった具合に進行していく、一連の動態的過程であり、したがって、フレームよりも「フレーミング」という動態的概念を用いて分析することが必要となる。フレーミングとは、「自らの取り組みを動機づけし、正統化するために、彼ら自身や現下の争点に対して意味づけを行う運動集団の意識的で戦略的な取り組み」のことをいう (McAdam 1996: 339)。「フレーム」という概念は「何 (what)」、すなわち解釈図式の中身の記述を目的としたものであるのに対し、「フレーミング」は「どのように (how)」、すなわちフレームがいかにして形成されていくのか、そのことに着眼した概念として区別される (Miethe 2009: 155-156)。政策研究者のフィッシャーもまた同じく、「フレーミングは動的な過程である」と、フレーミングを動態的過程をとらえるための概念とみなし、その過程について、「メッセージの送り手と受け手が情報を、他の有用な社会的・心理的・文化的概念、原理、原則を踏まえて解釈することによって、全体として意味のあるものに変換する」過程であると述べている (Fischer 2003: 144)。

スノーらによれば、フレーミングには、①診断、②予測、③誘引という、三つの主な役割が存在する。第一の診断フレーミングは、問題の同定、責任や因果関係の帰属に関することである。第二の予測フレーミングは、特定化された問題に対する処方箋を描き、解決案を提示するとともに、目標達成に向けた戦略や戦術を描くことも、そこには含まれる。第三の誘引フレーミングは、当該社会運動に根拠を与え、潜在的支持者に運動参加を促進させる役割を果たすものである (Snow and Benford 1988: 199-202)。

これら三つの役割には、キングダム (Kingdon 2011) が提唱した「政策の窓モデル」の構成要素である、「問題」「政策」「政治」の三つの「流れ」それぞれ

れとの対応関係を見出すことができ、その意味でも政策過程論との親和性も指摘される (Béland 2005b)。政策の窓モデルによれば、問題の特定・明確化、問題に対する処方箋としての政策アイデア、アイデア実現のための政治的条件、それら三つの「流れ」が合流してはじめてアジェンダ・セッティングがなされるわけだが、フレームはそれらの三要素を縮約的に表現しているといえる。とはいえ、本稿の事例では、厚生官僚が主導する形でフレーミングが行われており、潜在的支持者を動員するためにインセンティブを付与するように明示的な形でレトリックを駆使するわけでは必ずしもない。その意味で、官僚制によるフレーミングは社会運動組織によるそれとは違い、診断と予測の働きに重点がおかれているが、当該課題が特殊なものではなく、広く社会一般にとっても重要なものとして認識させるような、何らかのレトリックが含まれていることもある。

2.3 フレーミング戦略の位相

フレーミング概念には二つの異なる位相が包含されている。すなわち、一つには、アクターが自分たち自身のフレームを分節化するコミュニケーション過程と、もう一つには、フレームの適用や変換にかかわる認知的過程である (Opp 2009: 238)。「フレーム調整過程 (frame alignment processes)」はその双方の過程にかかわる重要な要素である。

社会運動組織は、フレーム調整を通じて、自分たちの解釈フレームを他の人びとや集団のそれとを結びつけ、支持獲得につなげようと努力を積み重ねる。フレーム調整は、「フレーム架橋 (frame bridging)」、「フレーム敷衍 (frame amplification)」、「フレーム拡張 (frame extension)」、「フレーム転換 (frame transformation)」の4種の形態に区分できる。第一のフレーム架橋は、ある争点や問題に関して、環境主義とフェミニズムのように、複数のことなるイデオロギーのあいだを架橋して結びつけることである。第二のフレーム敷衍は、従来からある価値観や信念を理念化、明確化、活性化させるものである。第三の

フレーム拡張は、支持者となりうる人びとにとっても重要だと思われる争点や事柄を包含するように、社会運動組織の一義的な利害関心を超える形でフレームを拡張することである。そして第四のフレーム転換とは、旧来の理解や意味を根本的に変革し、新たな認識や意味を創出する戦略を概念化したものである (Benford and Snow 2000: 624-625)。

このように、フレームの架橋・敷衍・拡張・転換といったフレーミング戦略を梃子にして、社会運動組織はみずからの主張や理念を他者に訴えかけ、政治的な支持動員を図ろうとするわけだが、本稿では、なかでも、フレーム架橋に焦点をあてたい。というのも、後にみるように、「少子化問題フレーム」は保守主義的イデオロギーと社会民主主義的イデオロギーという二つの、元来は相容れないイデオロギー的フレームを結びつけ、架橋した結果として構築されたフレームであり、それにより、「少子化対策」の実施が可能になる道筋がつけられたからである。

しかし、当然ながら、フレーム調整によるフレーミング戦略がつねに成功するとは限らない。社会学的フレーム論では、あるアクターが提示したフレームが受容され、支持されるには、多くの人びとや集団が納得できるような、「物語性」がともなわなければならないと指摘される。そのような物語性は社会運動においてはたしかに不可欠な要素であるけれども、官僚主導のアジェンダ・セッティングでは必ずしも必要とはされないだろう。あくまでも、技術的合理的観点を強調しながら、フレーミングを行うと見た方が自然である。

そうであるならば、物語要素以外でフレームの受容可能性にかかわる諸条件も考慮する必要がある、その点においては、比較政治学者のシュミット (Vivien A. Schmidt) が提唱する「言説的制度論 (discursive institutionalism)」のなかにヒントがあるように思われる。シュミットは、言説には認知的機能と規範的機能の二つの機能が含まれると述べる。認知的機能とは、政策の必要性を人びとに認識させる機能を意味しており、政治的行為の方法やガイドラインを提供して、「それが何であるのか、そして何をするのか」を明示することで、

政策やプログラムを正当化するのに寄与する。これに対して、規範的機能とは、当該政策アイデアが価値の観点から妥当であることを人びとに訴え、『『何をなすべきか』という観点から、『ある事柄について、何が良いのか、何が悪いのか』を指し示す』機能のことをいう (Schmidt 2008: 306-307)。

すなわち、政策アイデアが人びとに受容されるには、「認知的観点から納得がゆくこと (正当的であること)、規範的観点から説得力があること (適切である、および／あるいは正統的であること)、その両面を達成する必要がある」 (Schmidt 2008: 313)。人びとは、その政策が合理的にみて必要であり、なおかつそれが価値観の点からも適切であると考えたとき、政策転換や改革を支持する。政治家や官僚など政策の導入を試みるアクターは、言説を通じて必要性和妥当性を訴え、国民からの支持を獲得していくのである。この、シュミットの議論はフレーミング論にもそのまま適用できるものであり、本稿では正当性と正統性の点から少子化問題フレームが受け入れられたものと仮説を立て、分析を進める。

2.4 フレーミング・アクターの整理

つぎに検討するのは、誰が、誰に対してフレーミングを行うのか、フレーミングのアクターにかかわる問題である。社会運動論のフレーム研究では、フレームの生産者たる送り手と、その消費者たる受け手の二者を設定し、前者として、社会運動家である「フレーム・メーカー (frame makers)」を、後者として、潜在的支持者として想定される「フレーム・レシーバー (frame receivers)」を構成要素としている (Noakes and Jonston 2005: 12)。

本稿では、フレーム・メーカーを国家官僚 (厚生官僚)、フレーム・レシーバーを政治家ならびに国民とした上で、前者から後者への積極的な働きかけ、観念操作の局面とくに焦点をあてる²。第一のフレーム・メーカーとしては、官庁や政治家などの政府部内アクターと、利益団体や市民団体などの政府部外アクターの双方が存在し、社会運動論で対象となるのは後者に属する社会運動

家、運動組織になるが、本稿で扱う事例では、中央官庁、厚生官僚が主たるメーカーである。日本のように「官僚主導型」と呼ばれる政策形成スタイルをとってきた国ではとくに顕著だが、行政組織が何らかの意図のもとに特定の政策の実現を目指すとき、フレーミングを通じて当該政策の合理性や妥当性を訴え、支持を得ようとする。

第二のアクターはフレーム・レシーバーであり、社会運動の場合は当該運動の支持者となりうる人びとや集団がそれに該当するが、官僚主導型の政策アジェンダのフレーミングにおいては、近接的なレシーバーは政治家や利益団体であり、より間接的、遠隔的には一般国民があげられる。官僚は自らが発案した政策アイデアであっても、それを最終的に具現化、法制化するには、行政裁量の範囲内におさまればその限りではないものの、原則的には立法府による最終的な決定が不可欠な要件となる。したがって、官僚はとくに当該官庁の大臣や政権党の国会議員を「潜在的支持者」とみなして、彼らからの支持調達を実現すべく、さまざまな努力を行う。他方、一般国民がその政策を支持するの可否かもまた、重要な要素である。国民の支持が高ければ政治家からの支持調達も容易になろう。政策の正統性を確保するには、国民に向けたフレーミングも欠かせない。白書などの広報手段を介して直接的に国民に訴える場合と、メディアを通じて間接的に行う場合と、二つの手法が考えられるが、たいいていはその両者が併用されることとなる。本稿ではとくに前者に焦点を絞り、『厚生白書』の内容分析を通じて、フレーミング戦略を明らかにする。

2 送信者と受信者のあいだで情報を加工・中継する存在である流通業者、媒介者として、フレーム・メディエーター (frame mediators) という第三項を設けることもできる。メディエーターとして、マスメディアの役割は非常に大きいと考えられるが、本稿では紙数の関係から十分に論じることはできない。

3. 近接的フレーム・レシーバーとのフレーム共有

1989年7月、厚生省で定期人事異動があり、その際、児童家庭局長も交代した。新しく局長に就任したのは、その後、厚生事務次官にまで上り詰め、さらには官僚全体の頂点に位置する内閣官房副長官を務めることになる古川貞二郎である。前職で内閣官房首席内閣参事官の任にあっていた氏の経歴が、政府部内での少子化対策の発展にきわめて大きな意味をもつことになる。少子化問題を児童家庭局所管の射程の狭い政策課題としてではなく、全省的な、あるいは政府全体の課題として位置づけることができたのは、古川の経歴と才覚の存在抜きにはありえなかつただろう。

古川は児童家庭局長就任後、当時『産経新聞』で厚生行政担当の記者を務めていた岩淵勝好の進言などもあり、少子化問題に関心をもち、その対策に向け積極的にとりくみはじめる。古川は、首相の国会演説で少子化問題に言及してもらい、それをきっかけにして、その後の政策の発展につなげようと考えていた（以下の記述は古川 2011: 172-173 による）。古川が狙いを定めたのは、その年の8月に発足したばかりの海部内閣における首相の所信表明演説である。海部首相の所信表明演説は10月初めの臨時国会で行われる予定となっており、古川は早速、窓口である官房総務課に対して、演説のなかで少子化問題に触れるように要請した。しかし、時すでに遅く、演説の草案はこの時点で固まっていたため、新しい事項を入れる余地はないということであり、要請は受け入れられなかった。そのため、元首席内閣参事官という自らの履歴を活用し、通常のルートを介さずに、直接、内閣参事官室に「一行でもいいから触れてくれるよう」頼み込んだのである（古川 2011: 173）。

古川の尽力が奏功して、10月2日に行われた海部首相の所信表明演説のなかに、「将来の高齢化社会を担う児童が健やかに生まれ、育つための環境づくりに努める。」との一文が挿入された。首相の所信表明演説において少子化問題に言及したものは過去にはなく、政府としてはじめて少子化対策にとりくむ

決意を示したものだ。わずか一行程度の短い言及であるとはいえ、行政府の長である首相が国会の場で明言したことは、政策の展開において非常に大きな意味をもつ（古川 2011:173）。所信表明演説にこの一文を入れ込むことができたのは、古川の経歴と戦術の巧みさによるところが大きかった。

演説内容で注目すべきなのは、「児童が健やかに生まれ、育つための環境づくり」という、その後の少子化対策を語る言説や政策そのものにおいても頻繁に用いられている言葉が登場している点である。演説で少子化対策に言及することになった経緯からしても、これは厚生省の政策方針がほぼそのままの形で原稿になったと考えられるが、そのことがこれ以降の政府の少子化対策の方向性を決定したとあってよいだろう。後に出版された古川の回顧録によると、当時は出生にかかわる問題について、「産めよ増やせよ」とのかけ声の下、女性の自己決定権を無視するように高圧的に進められた戦時中の人口政策に対する強い反動から、政府が政策としてとりくむことはタブー視されており、その意識を変える必要があると考えていたという。出産を強制するものではなく、「子どもが生まれ、育つための環境づくりが大事だということ」を前面に出すことによって、政府による少子化対策が国民に広く受容されるよう企図したのである（古川 2011:172-173）。このような「ソフトな言説戦略」は現在の少子化対策にまで受け継がれており、基本的なアイデア、あるいは少子化対策について語る際の「文法」が、この時期に固まったものと考えて差し支えない。その意味で、海部演説は政策変化の「決定的な転機 (critical juncture)」であった。

岩淵が勤務していた『産経新聞』は、当日夕刊の1面トップで海部首相の所信表明演説をとりあげ、その内容を紹介しているものの、少子化対策についての言及はとくにみられない。むしろ、これよりも重要なのは、その二日後の10月4日付の朝刊1面の記事である。この記事は「子供ふやす環境づくり」という見出しを掲げ、厚生省が近年の急激な出生の減少に歯止めをかけることを目的として、はじめての「総合的な児童政策」を打ち出す方針を固めたというニュースを伝えている（『産経新聞』1989.10.4:1）。記事では、厚生省が「出生

問題に言及した海部首相の所信表明演説を受け」、児童手当制度の抜本的改革や保育所サービスの整備拡充などの対策を中央児童福祉審議会で検討し、翌年の通常国会に関連法案を提出すると記述している。しかし、上述したように、海部首相が出生問題に言及するように裏で巧妙に振りつけていたのは当の厚生省自身であり、自らの政策を推進するための露払いの役割を首相の国会演説に背負わせたものと解釈してよいだろう。

翌年（1990年）、海部首相は総選挙後の3月2日に行った施政方針演説でも少子化問題の重要性について再び触れ、つぎのように語った。

人口の高齢化の問題で忘れてはならないのは、高齢者が増えていくという側面だけでなく、わが国においては、誕生する子どもの数の減少が進んでいることでもあります。……子どもは世の宝であります。この宝を守り、健やかに、たくましく育てていくことこそは、何にもまして大切な仕事であります。私はこれらのことを肝に銘じて、効果的な環境づくりを積極的に進めてまいります³。

前年の所信表明演説時と比べても、首相は誠に熱心に語っており、政府の意気込みを示している。さらに注目されるのは、厚生大臣の私的諮問機関として設置された「これからの家庭と子育てに関する懇談会」の報告書（1990年）や、この時期の『厚生白書』にある文言が演説内にも登場するとともに、「女性が職業生活と家庭生活を調和させつつ、男性とともにその能力と経験を生かすことができるよう、育児休業制度の確立などに向けて積極的に努力してまいります」と、より具体的に少子化対策の中身について言及していることである。このことは、「政策の流れ」においてすでに政策案の準備がある程度整っていたことを物語っている。フレーム論の観点からみて特筆すべきことは、本来であれば別個の言説である、出生数減少への対応という人口政策的言説と女性の

3 演説全文は『朝日新聞』1990.3.2（夕）：3。

仕事と育児の両立支援や脱家族化の促進という女性政策的言説とを架橋・接合して、両者を含みこんだ、今日でいうところの「少子化対策」という新しいフレームのもとに語られていることである。少子化問題言説は首相の演説とそれを報じるメディアなどを通じて、政府アクターやさらには一般国民にまで徐々に伝播し、共有されるようになっていった。そして、こうした新たな言説の創出は厚生官僚による巧みなフレーミング戦略によるところが大きかった。

厚生省児童家庭局長である古川の行動のおかげで、海部首相の演説につながったという経緯は、児童家庭行政を所管してきたのが厚生省であり、それゆえに、関連する政策である少子化対策もまた、厚生省が主務官庁になることを内外に示すことでもあった。そして、厚生大臣もまた、少子化対策の重要性を語りはじめていた。

1990年1月、当時の戸井田三郎厚生大臣は、専門誌『週刊社会保障』の年頭恒例企画である新春会談で、同年の厚生行政の重要課題について抱負を語っている。そのなかで児童福祉や育児の課題にふれ、つぎのように述べていることが注目に値する。やや長いが引用しておこう。

わが国では、急速な高齢化の一方で出生率が低下していますが、お年寄りを支える子供が減っていくこととなり、世代間で支えあう年金やわが国の将来にも大きな影響をもたらすものと考えられます。また、女性の社会進出が進み、働く母親の方が多いう状況となっています。こうした観点から、子供の問題を社会全体で考え、子供を安心して生み、育てることができるよう環境づくりを行っていくことが重要です。……児童手当制度を次代を担う子供の健全育成、女性の社会進出に対応した家庭支援という方向で再構築していくことが必要ではないかと考えます(『週刊社会保障』No.1568(90.1.1-8):10)。

4 当時は「少子化」という言葉はあまり一般的ではなく、新聞などでもほとんど登場しないが、1990年発行の『平成元年版 厚生白書』ではすでに用いられている。注記7を参照。

ここで戸井田厚相が語っている内容で重要なのは、第一に、少子化問題が政府のとりくむべき政策課題として認識されていること、第二に、「少子化対策」として女性の仕事と育児の両立を支援する施策が重要であるとの認識が示されていること、の二つの点である。さらに、第二の点については、「最近は、共働きの夫婦が増加し、働く母親が半数を超えている状況にあり、女性の意識も『家庭』と『仕事』を実現させる方向へと変化していますが、こうした大きな流れを踏まえて、出産・子育てと仕事の両立ができるような条件を整備していくことが重要です」とも発言しており(『週刊社会保障』No.1568(90.1.1-8):11)、このことから、仕事と育児の両立という今日の少子化対策の基本方針が、このときすでに確立されていたことがわかる。

このように、政治リーダーである、ときの総理大臣と厚生大臣がともに少子化を憂い、対策の必要性を盛んに訴えたことは、国民一般に対して少子化問題の重要性を認識させると同時に、政府としての姿勢を示すことを通じて、それ以降の少子化対策の方向性を規定する効果を発揮した。ただし、その「問題の流れ」は政治家自身の問題意識や発案に基づいて能動的、主導的に構築されたというよりも、彼らに対して振付をした厚生省、厚生官僚によって形成されたものである。政権党の政治家を自らの潜在的支持者とみなし、彼らフレーム・レーシーバーに対して官僚制がフレーム・メーカーとして資源動員を行い、フレーミング戦略を駆使して、フレームの共有化に成功したものととらえられる。だがその一方で、以上で示した経緯は、官僚たちの政策アイディアは彼ら自身の力でのみ実現させることは到底不可能であって、国民の代表である政治家がそのアイディアに関心をもち、受け入れることが、政策実現には不可欠であることをも示している。それゆえに、少子化問題言説も当時の政権党である自民党の多くの議員たちにとっても受容可能な形で「正統化」される必要があり、女性政策的言説だけでなく、それと人口政策的言説とを接合させるという、フレーム架橋戦略が用いられたのだった。

4. 保守主義レジーム下のフレーム架橋戦略

日本を含む保守主義レジームでの脱家族化政策の推進には、政治イデオロギー上の困難がともなう。育児の社会化や脱家族化という政策アイデアは基本的には社会民主主義的イデオロギーに裏打ちされたものであり、保守主義者が観念するアイデアや価値観からは受け入れ難い内容を含んでいるためだ。

55年体制確立以降、長期間にわたって政権の座を維持してきた自民党の家族観や育児観は保守主義的なものであり、自民党が政権を握っている限り、脱家族化政策の導入や拡大は非常に難しい。たとえば、1979年に自民党が発表した『日本型福祉社会』には、その強い家族主義的価値観を読みとることができる。日本社会では依然として親との同居率が高いことを根拠にあげて、「家族・家庭による安全保障はかなり行きとどいて」おり、「この点は北欧型の福祉国家には見られない日本のよさであり強みである」と、日本型福祉社会のあり方を肯定的に評価する。そして、個人や家族による福祉機能の低下を政府が代替するようなことは「最悪を避けるための止むを得ない措置であるにすぎず、『福祉国家の成果』などと誇るべきものではない」と、先進福祉国家のあり方を否定するのである。日本型福祉社会論に立脚すれば、「ゆりかごから墓場まで」を国が公的に保障するようなシステムは「われわれが到達すべき理想ではなくて、できることなら避けるべきもっとも愚かなケース」ということになる（『日本型福祉社会』1979:194）。

脱家族化政策は家族、とくに稼ぎ主としての男性への女性の依存度を軽減し、労働市場での「商品化」を容易にして、女性の経済的および精神的自律性を高めることを目的としたものだが、日本型福祉社会論では女性が継続的に有償労働に従事することをそもそも評価していない。「女性が家庭の『経営』より外で働くことや社会的活動にウエートを移す傾向は今後も続くものと思われるが、それは人生の安全保障システムとしての家庭を弱体化するのではないか」という文言は、「脱家族化」への懸念を示したものととらえられる（『日本

型福祉社会』1979:194-195)。

自民党の、保守主義的な意味での、すなわち男性を稼得者とする「家族」を重視する⁵姿勢の根底にあるのは「民族」の尊重であり、女性の担う役割について「民族の伝承者」として位置づけていることに特徴がある(小島 1994:275-278)。79年に自民党が策定した「家庭基盤の充実に関する対策要綱」にある、「出産育児と母性の保護の神聖な重要性は、単に女性と家庭にとってのみならず、わが民族の将来にとっても極めて重視しなければならない事柄である」との文言は、そのことを端的に表している(小島 1994:276)。そして、こうした自民党の女性観、家族観は人口政策と結びつきやすい側面をもつ(小島 1994:284)。民族の存続と発展を考えるならば、統治する側にとって、適正な人口規模を維持することが重要になるからである。

脱家族化政策の形成にあたっては、保守主義イデオロギーを背景にもつ自民党の政策選好といかに調和的なものにみせるか、異なる理念をいかに接合して、シュミットのいう「正統性」を高めるのかが、フレーミング戦略の要諦となる。そのため、厚生官僚は自民党的価値観と調和するように、社会民主主義から派生した脱家族主義のアイデアを、保守主義とも親和性をもつ人口問題言説に接合させ、両者が接合した「少子化問題」として新たなフレームを構築して、育児支援政策の導入・発展を目指したのである。その結果、「1.57」という前年の合計特殊出生率が公表される直前の90年6月5日、自民党社会部に「児童と家庭問題小委員会」が設置されるなど、「少子化」の問題がクロー

5 なお、「脱家族化政策」が家族を尊重しないということではけっしてない。脱家族化の概念や理念を広めたエスピン・アンデルセンは「脱家族化は『家族敵視』の立場を意味するものではない。逆に、福祉や介護に関する家庭の責任を、福祉国家または市場の働きを通じて、どの程度まで緩和できるかを考えようということなのである。……脱家族化のレジームとは、家庭の負担を軽減し、親族に対する個人の福祉依存を少なくしようとするレジームのことである」と述べている(Esping-Andersen 1999: 51 [2000: 86])。家族を「尊重」するはずの保守主義レジームあるいは南欧諸国において出生率の低下が著しく、対照的に「脱家族化」を積極的に進めてきた社会民主主義レジーム諸国の方が出生率が高いというデータからみても、脱家族化政策の有効性は認められる。

ズアップされていくなかで、自民党の側でも少子化対策に積極的にとりくむ姿勢を示すようになった。当時の厚生省の懸案事項の一つであった児童手当法改正についても、「1.57ショック」を経て、自民党は厚生省の方針にほぼ基づく形で法改正を認め、法案は91年に国会で成立している。

「1.57ショック」により、人口の危機、言い換えれば日本民族の危機が保守主義勢力に認識され、彼らにしてみれば国家の存立を脅かす問題が顕在化したととらえられた結果、「少子化対策」という名目の下で脱家族化政策も進められていくことになった。厚生官僚は、フレーム架橋戦略を通じて、政策の実現において必要な、価値観との整合性を示す「妥当性」、「正統性」という観点からも認められ、政権党から当該政策アイデアに対する支持を調達することができたといえるだろう。

5. 遠隔的フレーム・レシーバー指向のフレーミング

5.1 『厚生白書』の内容分析

官僚が課題設定や政策立案などの政策過程において、自らの政策アイデアを言語化して伝達し、納得と支持を得ようとする対象、フレーミングの名宛人は、直接的には国会議員、利益集団、他省庁など政府部内外の政策アクターであることは明らかであろう。法律の制定という意味での政策決定は最終的に立法府で行われるがゆえに、とくに与党議員や彼らの支持母体である各種団体からの支持調達は政策形成には不可欠である。しかし同時に、個別政策ネットワークには直接には所属していない一般国民からの支持も欠かせない要素であるということも、考慮しておかなければならない。すなわち、一般国民もまたフレーム・レシーバーとしてとらえることができる。政策アクターの説得に成功したとしても、国民、あるいは主としてメディアを通じて表象される「世論」からの反発が強固であれば、当該政策アイデアの実現可能性は著しく低下する。したがって、スムーズな政策形成、あるいはアジェンダ・セッティングに資す

る政策ニーズの的確な把握のためには、行政機関による入念な広聴および広報活動が必要となる。しかもそれらは、権力資源動員という観点からみても、結果として組織基盤の安定化につながるきわめて重要な手段としても機能するため、官僚制としても疎かにすることはできない。

中央省庁による広報手段の一つとして欠かせないのが「白書」である。1963年10月24日の「政府刊行物（白書類）の取扱いについて」という事務次官等会議申合せにおいて、「中央省庁が編集する政府刊行物であること」、「内容は、政治経済社会の実態及び政府の施策の現状について国民に周知させることを主眼とするものであること」と定められた「白書」は⁶、所管政策分野に関する実態と施策の現状分析・紹介にとどまらず、実際には、各省庁が「一丁目一番地」として前面に押し出したい政策を国民一般に広く知らせるためのツールとしても用いられてきた。第1章で言及したように、フレーミングには診断、予測、誘引の三つの機能が含まれるが、以下では、「1.57ショック」が起きた90年刊行の『平成元年版 厚生白書』の特集の記述内容に関し、政策課題の「診断」と「予測」の各相における厚生省のフレーミング戦略を明らかにする。

平成元年版の『厚生白書』は1990年3月に発行された（厚生省編1990）。89年の合計特殊出生率「1.57」が発表される6月よりも以前、すなわち「少子化問題」が国民一般に広く認識される以前の時期である。この年の『厚生白書』は、「長寿社会における子ども・家庭・地域」という副書名をつけ、児童家庭行政に関連する特集を組んでいる。児童家庭行政をテーマとした特集は珍しく、とくに高齢化対策に焦点をあてることの多かった80年代の『厚生白書』とは異質な印象を与える。

この当時は「少子化」という言葉は人口に膾炙しておらず、新聞などでもあまり用いられていなかった。『厚生白書』では二か所に出てくるが、それは白書内で紹介されている「これからの家庭と子育てに関する懇談会」の報告書の

6 国立国会図書館リサーチ・ナビ『「白書」の由来と定義』の記述による<http://nnavi.ndl.go.jp/research_guide/entry/theme-honbun-205031.php>（2012年4月1日閲覧）。

なかに用いられていたものにすぎず、本文中では使われていない⁷。ただし、白書全体を通して述べられている内容は今日でいうところの少子化問題、少子化対策そのものにほかならず、『厚生白書』ではほぼはじめてこの問題を大きく扱ったものとして、注目される。とはいえ、副書名の「長寿社会における」との文言や、白書の「はじめに」のなかの「今後、子どもが健やかに生まれ育ち、高齢者が安心して生きがいを持って暮らせるために、家庭を支援する必要性が高まる」といった文章に表れているように（厚生省編 1990: 1）、少子化問題を高齢化社会の文脈のなかに組み込みながら論じようとする、巧みなレトリック戦略もみられる。一般的な関心は高齢化問題の方であったことが、その背景にはある。

ここで検討するのは、「子どもと家庭」と題された第1章の内容であり、その構成を示せば、第1節が「出生率の低下」、第2節が「家庭の姿の変化」、第3節が「家庭支援と新たな地域づくり」となっている。そして第1章の最後に、資料として「地域づくり事例集」が付されている。

最初に日本の出生動向について、出生数が第二次ベビーブーム後減少を続けており、昭和63年には史上最低の131万人になったこと、合計特殊出生率も昭和40年代以降低下傾向にあり、63年に1.66にまで落ち込んだことなどがデータで提示されている（厚生省編 1990: 5-6）。ここは、厚生省の現状認識を示している個所である。

つぎに、白書は出生数減少をもたらしている要因をいくつかあげ、問題の「診断」を行っている。白書は、出生数の動向を左右する直接的な要因として、第一に出産年歴にある女子人口の規模、第二に当該人口中に占める有配偶女性の

7 厚生労働省の「白書等データベースサービス」でのキーワード検索の結果によれば、『厚生白書』で「少子化」の言葉が最初に使われたのは、この平成元年版である<<http://www.whakusyo.mhlw.go.jp/wp/index.htm>> (2012年5月12日閲覧)。本文の項目タイトルのなかに「少子化」の文字がはじめて大々的に登場するのは平成5年版(1994年発行)である。同版の『厚生白書』は「未来をひらく子どもたちのために」を副題に掲げ、少子化対策、とくに育児支援策についての特集を組んでいる(厚生省編 1994)。

割合、第三に有配偶女性の出生力の三点をあげつつ、現在の日本の急激な出生数の減少は、第一の女子人口の減少、第二点に関連する晩婚化によってそもそも有配偶女性が少なくなっていることに主な原因があるととらえている（厚生省編 1990:6-7）。当時は既婚女性の出生力自体はそれほど低下するとは考えられていなかったからである。しかし白書はその点についても言及しており、「子育ての経済的精神的負担、女性の就労との両立の問題、住宅事情など様々な社会経済的要因の影響」によって、たとえ結婚していたとしても、それまでのようには出産しなくなりつつある現状があることを示唆している（厚生省編 1990:7）。

それでは、なぜ出生数の減少が、社会的にみて、そもそも「問題」といえるのだろうか。白書があげる一つ目の要素は子ども自身に及ぼす問題であり、子ども同士で遊ぶ機会や切磋琢磨することが減り、子どもの成育にとって負の影響を及ぼすことを懸念している（厚生省編 1990:11-12）。つぎにあげられるのが、社会全体に与える影響であり、これには、労働力人口の不足による経済的活力の低下、年金制度などの高齢者扶養に対する負担の増加といったことが含まれる。白書は、「将来の我が国の社会全体にわたり、広範な影響が生ずるものと考えられる」と指摘した上で、こうした厚生省の問題認識の正当性を裏付けるための一つの根拠として、児童家庭局が実施した「児童家庭施策の充実に関する有識者調査」においてもマイナスの影響をあげる者が多かったという結果も示している（厚生省編 1990:12）。また、第2節では、「家庭の姿の変化」をとりあげているが、そこで重要なのは、共働き家庭の増加に言及している点である。子どものいる世帯では5世帯の内1世帯の割合で共働きであることなどが統計データによって提示されるとともに、「共働きをしている夫婦にとっては、子育てと就労の両立が大きな課題となってきた」と述べている（厚生省編 1990:21）。仕事と育児の両立やその支援という課題はその後の少子化対策、あるいはそれに関連するメディア報道でも一貫して重視されてきた要素であり、この時点での『厚生白書』のなかで厚生省サイドから提起された

政策課題認識が広く国民にも受容されたことを表している。

このような現状認識、問題同定、要因分析を踏まえた上で、白書はフレーム論でいう「予測」、すなわち処方箋、対策のあり方について提示している。白書では「子育て家庭の支援」の必要があるとして、いくつかの施策をあげているが、とくに注目されるのが「女性の就労と出産・子育ての両立支援」について言及していることである。「近年、女性特に有配偶女性の職場進出が進み、女性の就労と出産・子育ての両立が大きな課題となってきた」と現状認識を述べた上で、「どのような家庭に対してもその形態に応じ必要な子育て支援を行うという観点から、母親が働いている家庭については、就労と出産・子育ての両立支援の一層の充実を図っていくことが必要である」とし、保育サービスの充実化や育児休業制度の整備などが必要であると訴える(厚生省編1990:27)。

第二の対策としては、「子育ての経済的支援等」をあげ、具体的には児童手当制度の見直しが課題となっていることを指摘している。ただし、児童手当制度についての記述は、中央児童福祉審議会で見直しに向けた検討の最中にあるという事実経過と各国の制度比較が記述されているのみであり、厚生省としての明確な理念やアイデアが特段明示されていないわけではない。この点については、厚生省側が、審議会で議論を行っている段階であることを考慮して、自らの不用意な発言によってその後の児童手当法改正に向けた法案作成作業が頓挫することを回避しようとの意図がみられる。そのほかにも相談体制の整備や健康面での支援、さらに子育て家庭の支援に加えて高齢者世帯に対する支援の必要性についても述べられている。

以上をまとめれば、まず診断フレーミングでは、『厚生白書』は出生数減少という人口動態上の現状を示し、そこから派生する経済的活力の低下や社会保障制度上に及ぼす影響を社会的な「問題」としてとらえた上で、その要因として晩婚化や既婚女性の出生力低下などをあげている。そうした「診断」の結果を踏まえて、「処方箋」の提示に移っているわけだが、ここでは、とりわけ仕事と育児の両立を支援することの重要性が指摘されており、保育サービスや育

児休業制度、児童手当の拡充などがうたわれている。すなわち、白書に通底する基調は女性の社会進出を後押しするとともに、その際に課題となる育児については「社会化」を進めることによって仕事と育児の両立を可能にする、そのための政策の実施を訴える「両立支援フレーム」と呼べるものである。

それまでの日本社会では、育児は家庭で行われるもの、私事であるという規範が支配的だったが、1985年の男女雇用機会均等法の成立などを契機に、およそこの時期から社会のジェンダー認識、育児、家庭の役割といったものに関する規範構造が大きく変容しはじめた（横山2002を参照）。自身が社会的エリートの一員でもある厚生官僚の言説においても、規範構造の変化が反映され、『厚生白書』における「革新的」ともいえる記述内容につながったのである。このような、新たな解釈枠組みとしての「両立支援フレーム」は、シュミットのいう認知的機能を果たし、当該政策の「必要性」を訴えるものだった。しかしそれは同時に、あくまでも「少子化対策」の一環としてリ・フレーミング（re-framing）されてもいた。既述したごとく、政権党の保守主義イデオロギーと調和させるには、脱家族主義的な両立支援フレームを人口問題フレームに接合させる必要があったためである。あるいは逆に、第2章で古川の述懐を紹介したように、人口政策的アイディアは国民のあいだでは忌避される傾向があり、それを克服するには、人口問題フレームを両立支援フレームに接合するという、逆向きのフレーム架橋も行われたとみることできる。

5.2 政策フロンティア開拓の組織戦略

平成元年版『厚生白書』を担当したのは、長尾立子につぐ2人目の女性キャリア官僚として1964年に厚生省に入省した、横尾和子大臣官房政策課長である。横尾は後に社会保険庁長官などを歴任し、2001年には女性としては史上2人目となる最高裁判所判事も務めた人物で、女性官僚の草分け的な存在の一人である。

このときのテーマについて、横尾は「一九八〇年代は社会保険の大きな改正

に取り組み、社会保険システムの維持に努めてきた。今後の国民福祉を考えたとき、新たな厚生行政を組み立てなければならないが、二十一世紀に至る十年の余裕期間、つまり一九九〇年代は、著しく変化し、また今後も急激に変化するであろう家庭、子ども等、社会システム、厚生行政を進める前提の吟味が重要になってくる」と説明している。白書をとりあげた専門誌の記事は、「従来の社会保険システムの整備に加えて、今後、厚生行政のなかで福祉施策が大きくクローズアップされることを意味」しており、「九〇年代はまさに『福祉充実への新しいチャレンジ』（横尾課長）といえる」と指摘した（『週刊社会保障』No.1580（1990.4.2）：51）。

この時期の『厚生白書』で児童家庭行政にかかわる特集が組まれた背景には、厚生省の組織戦略があった。90年代に向けて厚生省は新たに核となる政策分野を模索しており、政策フロンティアの開拓に努め、その結果として、エンゼルプランや介護保険制度の新設にみられるように、児童家庭行政や高齢者介護行政にかかわる新政策の創案という展開に至ったのである。『厚生白書』はその意気込みを内外に知らせる役目も果たした。実際、その後の厚生省では児童家庭行政を自らの新しい組織アイデンティティを構成する要素として重視し、『厚生白書』でもたびたび特集を組んだ。表1に示されているように、80年代の『厚生白書』の副書名は「高齢者」に焦点をあてたものが多かったのに対して、平成元年版の白書を境として明らかに基調が変わり、児童家庭にかかわる政策を前面に押し出すようになった。『厚生白書』の特集内容を表す副書名の変遷からも、厚生省の重点政策の変化の様相をみてとることができよう。

表1 『厚生白書』の副書名一覧

年版	副書名	高齢者	児童家庭
1980(昭和55)	高齢化社会への軟着陸をめざして	○	
1981(昭和56)	国際障害者年―「完全参加と平等」をめざして―		
1982(昭和57)	高齢化社会を支える社会保障をめざして	○	
1983(昭和58)	新しい時代の潮流と社会保障		
1984(昭和59)	人生80年時代の生活と健康を考える	○	
1985(昭和60)	長寿社会に向かって選択する	○	
1986(昭和61)	未知への挑戦―明るい長寿社会をめざして	○	
1987(昭和62)	社会保障を担う人々―社会サービスはこう展開する		
1988(昭和63)	新たな高齢者像と活力ある長寿・福祉社会をめざして	○	
1989(平成元)	長寿社会における子ども・家庭・地域	○	○
1990(平成2)	真の豊かさに向かっての社会システムの再構築・豊かさのコスト―廃棄物問題を考える―		
1991(平成3)	広がりゆく福祉の担い手たち―活発化する民間サービスと社会参加活動―		
1992(平成4)	皆が参加する「ぬくもりのある福祉社会」の創造		
1993(平成5)	未来をひらく子どもたちのために―子育ての社会的支援を考える―		○
1995(平成7)	医療―「質」「情報」「選択」そして「納得」		
1996(平成8)	家族と社会保障―家族の社会的支援のために―		○
1997(平成9)	「健康」と「生活の質」の向上をめざして		
1998(平成10)	少子社会を考える―子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を―		○
1999(平成11)	社会保障と国民生活		

注 表示変更により1993(平成5)年版のつぎは1995(平成7)年版となっている。

出典 筆者作成。

結論

日本での育児支援政策のアジェンダ・セッティングはコップらのいう、政府部内からの発信で争点形成が主導される「動員モデル」に分類できる。日本の政策形成過程の特徴の一つとして官僚主導があげられ、そのことは、動員モデル

ルではとくに国家官僚制、本稿の事例でいえば所管官庁である厚生省の果たす役割が大きくなることを意味する。

厚生省はフレーム・メーカーとしてアジェンダに関わる解釈の図式であるフレームを構築しながら、自らの言説をフレーム・レシーバーである政治家や一般国民に向けて伝達して、彼らからの支持を調達する。その結果として、育児支援の「問題」は政府がとりくむべき「アジェンダ」となった。

だが、脱家族化を促進する育児支援政策をアジェンダ化するには、巧みなフレーミング戦略が求められる。一方で、近接的フレーム・レシーバーとしての自民党議員は元来、保守主義的イデオロギーをもち、脱家族化政策には理念的に相容れないところがあり、他方で、遠隔的フレーム・レシーバーである一般国民のあいだでは逆に政府の人口政策に対する強い抵抗感が存在するためである。厚生省は、前者に関しては「育児の社会化」や「仕事と育児の両立」の問題を少子化という「人口問題」のなかに包摂する一方、後者に関しては逆に「人口問題」を「仕事と育児の両立問題」のなかに組み込むというフレーミングを行った。社会民主主義的な価値観を背景とする言説と保守主義的な言説とを接合するフレーム架橋戦略を用い、「少子化対策」の名の下に両者を包含したわけである。その結果、政策上の合理性、シュミットのいう「正当性」だけでなく、価値規範上の「正統性」という条件をも満たすことで、政治家と国民の双方から受容され、育児支援問題のアジェンダ化とその政策展開に成功したのである。

参考文献

- 荻野達史（1996）「集合行為フレームと共鳴性分析——動機分析を再考する」『社会学論考』（東京都立大学）第17号、73-100頁。
- 厚生省編（1990）『（平成元年版）厚生白書 長寿社会における子ども・家庭・地域』厚生統計協会。
- 厚生省編（1994）『（平成5年版）厚生白書 未来をひらく子どもたちのために—子育ての社会的支援を考える—』ぎょうせい。

- 小島晴洋 (1994) 「政党の家族観と児童手当制度」 社会保障研究所編『現代家族と社会保障——結婚・出生・育児』東京大学出版会、273-292 頁。
- 近藤康史 (2008) 『個人の連帯——「第三の道」以後の社会民主主義』勁草書房。
- 近藤康史 (2009) 「構成主義的政治理論の三層モデル——イギリス労働党の EU 政策を事例とした試論」 小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房、179-214 頁。
- シャットシュナイダー、E.E.(1972) 『半主権在民』(内山秀夫訳) 而立書房。
- 新川敏光 (2011) 「日本型家族主義変容の政治学」 新川敏光編『福祉レジームの収斂と分岐——脱商品化と脱家族化の多様性』ミネルヴァ書房、309-331 頁。
- 辻由希 (2012) 『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。
- 西岡晋 (2011) 「政策過程論の『構成主義的転回』」 『金沢法学』第 53 卷第 2 号、97-140 頁。
- 『日本型福祉社会』(1979) 『日本型福祉社会 自由民主党研修叢書 8』自由民主党広報委員会出版局。
- 古川貞二郎 (2011) 『霞が関半世紀 (新装増訂版)』佐賀新聞社。
- 堀江孝司 (2005) 『現代政治と女性政策』勁草書房。
- 横山文野 (2002) 『戦後日本の女性政策』勁草書房。
- Béland, Daniel (2005a) *Social Security: History and Politics from the New Deal to the Privatization Debate*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Béland, Daniel (2005b) 'Framing the Ownership Society: Ideas, Institutions, and Neo-Liberal Social Policy', Paper Prepared for the Annual Meeting of the Research Committee 19 (Poverty, Social Welfare and Social Policy) of the International Sociological Association [Chicago, September 2005] <http://www.northwestern.edu/rc_19/Beland.pdf>(last accessed 30 March 2012).
- Benford, Robert D., and David A. Snow (2000) 'Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment', *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Birkland, Thomas A. (2007) 'Agenda Setting in Public Policy', in Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton, FL: CRC Press, pp. 63-78.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, and Marc Howard Ross (1976) 'Agenda Building as a Comparative Political Process', *American Political Science Review*, 70(1): 126-138.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press. [岡沢憲英・宮本太郎監訳(2001)『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房]
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press. [渡辺雅男・渡辺景子訳(2000)『ポスト工業経済の社会的基礎——市

場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店]

- Fischer, Fischer (2003) *Reframing Public Policy : Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford : Oxford University Press.
- Goffman, Erving (1986 [1974]) *Frame Analysis : An Essay on the Organization of Experience*, Boston, MA : Northeastern University Press.
- Hajer, Maarten A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse : Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford : Oxford University Press.
- Kingdon, John W. (2011) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Updated 2nd ed., Boston, MA : Longman.
- Laws, David, and Martin Rein (2003) 'Reframing Practice', in Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar (eds.) *Deliberative Policy Analysis : Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 172–206.
- Majone, Giandomenico (2006) 'Agenda Setting', in Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford : Oxford University Press, pp. 228–250.
- McAdam, Doug (1996) 'The Faming Function of Movement Tactics : Strategic Dramaturgy in the American Civil Rights Movement', in Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements : Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 338–355.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (1996) 'Introduction : Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes-Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements', in Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements : Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 1–20.
- Miethe, Ingrid (2009) 'Frames, Framing, and Keying : Biographical Perspectives on Social Movement Participation', Hank Johnston (ed.) *Culture, Social Movements, and Protest*, Farnham : Ashgate, pp. 135–156.
- Noakes, John A., and Hank Johnston (2005) 'Frames of Protest : A Roadmap to a Perspective', in Hank Johnston and John A.Noakes (eds.) *Frames of Protest : Social Movements and the Framing Perspective*, Lanham, MD : Rowman & Littlefield Publishers, pp. 1–29.
- Opp, Karl-Dieter (2009) *Theories of Political Protest and Social Movements : A Multidisciplinary Introduction, Critique, and Synthesis*, Abingdon : Routledge.
- Rein, Martin, and Donald Schön (1993) 'Reframing Policy Discourse', in Frank Fischer and John Forester (eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC :

- Duke University Press, pp. 145–166.
- Rocheftort, David A., and Roger W. Cobb (1994) 'Problem Definition : An Emerging Perspective', in David A. Rocheftort and Roger W. Cobb (eds.) *The Politics of Problem Definition : Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, KS : University Press of Kansas, pp. 1–31.
- Schmidt, Vivien A. (2008) 'Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse', *Annual Review of Political Science*, 11 : 303–326.
- Schön, Donald A. and Martin Rein (1994) *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, NY : Basic Books.
- Snow, David A., and Robert D. Benford (1988) Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization', *International Social Movement Research*, 1 : 197–217.
- Snow, David A., and Robert D. Benford (1992) 'Master Frames and Cycles of Protest', in Aldon D. Morris and Carol McClurg Mueller (eds.) *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven and London : Yale University Press, pp. 133–155.
- Snow, David A., E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, Robert D. Benford (1986) 'Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation', *American Sociological Review*, 51(4) : 464–481.
- Wagenaar, Hendrik (2011) *Meaning in Action : Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, Armonk, NY : M.E.Sharpe.