

# 政策論述與日本少子化對策的演化\*

鄭力軒\*\*

國立政治大學社會學系副教授

這篇論文以論述制度論解釋 1990 年至今日本少子化政策的變遷。1990 年代相關部會專家所主張將少子化歸因於女性無法兼顧職涯與育兒的「兩立論述」形塑政策長期走向。2001 年後隨著人口危機惡化，政策層級顯著提升，政策論述進一步演化為「工作與生活調和論述」，擴大到勞動力市場等多重領域。在長期穩定的政策論述下，實際執行高度取決於首相權力穩定性，要到第二次安倍內閣後才有實質進展。經驗證據顯示主導政策論述可能低估日本家戶結構的多樣性，影響了政策成效。本文結果顯示對政策影響的整體解釋必須納入對政策論述的方向與長期影響的討論。

關鍵字：少子化、論述制度論、日本、兩立論述、工作與生活調和

---

\* 本文感謝匿名評審提出的建議。

\*\* E-mail: [lhc@nccu.edu.tw](mailto:lhc@nccu.edu.tw)

投稿日期：109 年 6 月 22 日；接受刊登日期：110 年 4 月 19 日

## 壹、前言：日本少子化危機與對策

快速的人口變遷對世界各國都構成了巨大挑戰，也改變了社會政策的動態。傳統上先進國家的社會政策都以如何應對市場風險，建構重分配體系作為政策的主軸，但隨著家庭及人口結構快速變遷，如何因應這些趨勢為各國社會政策帶來嶄新的挑戰，而成爲最重要的課題（Esping-Andersen, 1999）。其中生育政策的發展具有特別重要的理論與經驗意涵。生育率快速降低是近半世紀來全世界絕大多數國家的共同現象。雖然生育率的長期降低是個不可逆的現象，但是經驗證據顯示政府政策卻可以防止落入極低生育率。在先進國家中將生育視爲國家責任而執行積極家庭政策的西歐與北歐，生育率成功回升到接近替代水準；相對的，將生育視爲家庭責任而缺少有力政策的南歐與東亞，則生育率不斷探底（Morgan, 2003; Morgan and Taylor, 2006; Caldwell, 2001; Brewster and Rindfuss, 2000; Rindfuss et al., 2003; McDonald, 2006; Jones, 2007）。

做爲第一個非西方的現代化國家，日本生育政策的發展具有重要的理論與經驗意涵，對臺灣的人口政策也具有相當的參考價值。日本是先進國家中生育率降速最快的國家之一，並從 2008 年開始進入人口減少的階段。日本總生育率（Total Fertility Rate; TFR）在 1958 到 1965 年間大約在替代水準的 2.0 到 2.1 左右。1966 由於六十年一次的丙午（火馬）年，總生育率陡降到 1.58，但隔年就回到 2.02 的水準，到 1968 年更回復到 2.1 的替代水準之上，要到 1974 年才持續跌破替代水準。也因此，1974 年普遍被視爲日本生育模式系統性轉變的起始（Atoh, 2001: 1）。從 1974 後日本總生育率持續降低，一直到 2005 年到達 1.26 的極低生育率後才出現回升，在 2012 年回升到 1.4，但仍持續停留在低於 1.5 的水準。在長年低生育的情況下，日本總人口已從 2005 年到 2010 年間的一億二千萬左右的高點開始減少，並在近年減速加快。如果趨勢不變，到 2046 年日本人口數將跌破一億。除了人口數下降外，在年齡結構上 2030 年日本 65 歲以上老年人口將佔 31.8%，加上 9.7% 的年幼人口，整體社會的撫養比將會達到 60% 以上，對醫療保健以及社會保障體系

構成沉重的負擔，並造成更嚴重的區域人口不均衡現象，形成惡性循環（阿藤誠、津谷典子，2019）。在人口減少下，近年日本一個重要的議題就是縮小社會，也就是社會整體在人口長期減少後的整體變化，反應了少子化的長期後果（NHK スペシャル取材班，2017）。長期低生育以及所衍生的人口危機並不侷限在日本，也是包括臺灣在內東亞的共通趨勢，也因此日本的政策發展對臺灣具有相當參考價值。

在文獻中對日本生育政策的討論多半聚焦在為何未能扭轉少子化的趨勢，但對於日本生育政策的發展本身卻缺少足夠的討論。學界共識是日本對女性不友善的社會經濟環境造成生育危機。包括高度性別分工的家庭與勞動力市場，不利於女性兼顧家庭與工作的職場環境，將育兒視為家庭責任的社會與政治文化，都被視為超低生育率的元凶（Rosenbluth, 2006; Schoppa, 2005; McDonald, 2006; Jones, 2007; 落合惠美子，1994；白波瀨佐和子，2009）。然而這些造成少子化的因素，多半反應了日本社會結構，究竟與政策的關係為何，仍然並不清楚。Leonard Schoppa（2020）的研究是少數的例外；Schoppa 主張從長期角度來看，日本少子化對策的確顯現出矯正日本政治經濟體制中女性不利地位的企圖，同時長期的具體政策呈現出高度一致性，但由於對勞動力市場著墨不夠，因而成效不彰。Schoppa 的分析引出一個重要議題，也是本文的研究問題。如果日本少子化對策早在 1990 年代初期就已成形，同時在高度變化的政治環境中仍然具有高度的一致性，這個長期穩定的政策軌跡從何而來？筆者認為，必須要先釐清這個問題，方能對日本少子化政策做出更細緻的討論與評價，才能就生育政策一般性理論做更完整的討論，對同樣面臨迫切人口危機的臺灣帶來啟發。

在這篇論文中，筆者以論述制度論（discursive institutionalism）來回答這個問題。論述制度論主張，政策議題並非不證自明，而是取決於政策體系中行動者對問題的集體建構。特別是當面臨新的危機時，政策領域中主導性論述所設定的問題以及手段對政策的長期走向有非常顯著的影響。筆者主張在日本的案例中，在 1990 年代少子化問題浮現的初期階段，政策領域中所出現的主導性政策論述形塑了日本政治體系對少子化問題的認知，從而確立了長期的政策方向。在這論述中，日本少子化起因於女性新的社會角色與既

有體制的扞格。在尊重個人自主的規範前提下，化解日本女性在家庭與職場中所遭遇的不友善環境被視為少子化對策的核心課題，促成了第一波的少子化對策。在 2000 年人口危機擴大之後，日本少子化對策規模更為擴大，並在 2005 年之後進一步延伸成為工作與生活調和論述（ワーク・ライフ・バランス、work life balance），也就是將日本人口危機以及其他領域的危機共同歸因於既有體制下日本國民工作與生活的失衡，而更進一步成為整體社會經濟政策的重要指引。在 2012 年所開始的第二次安倍晉三政權下，這個制度化的政策論述延續影響力，伴隨著政權的穩定而帶來更大的影響。雖然日本一直未能真正翻轉低生育率，但在主導性政策論述下，以往的失敗在政策場域中被解釋為執行不夠徹底的結果，而導向進一步擴大政策的規模，對日本勞動力市場以及家庭仍然產生相當重大的影響。

筆者採取下述策略來證明這個論點。首先，我根據論述制度論建構可操作的命題，並指出這個分析架構在傳統以利益為核心的解釋模式之外提供的重要洞見。之後我將以此架構分析日本少子化政策發展的幾個階段，首先是 1990 年到 2000 年間兩立論述成形的階段，以及這個階段的主要少子化對策——天使計畫。其次是在 2000 年之後，隨著人口危機的持續擴大，少子化政策的位階的改變以及政策論述的制度化。最後則是檢視這個升級版的政策論述對政策的長期影響。在結論我將進一步討論這份研究的理論意涵以及對論述制度論的理論意涵以及對臺灣的啟示。

## 貳、論述制度論：理論與分析架構

傳統上新制度論可以分為理性選擇制度論（rational choice institutionalism）、組織制度論或者又稱為社會學制度論（sociological institutionalism）以及歷史制度論（historical institutionalism）三個分支（Hall, 1993）。從社會學制度論所延伸的理念途徑（ideational approach），又稱為論述制度論（discursive institutionalism），可以視為制度分析中的第四個分支（Campbell and Pedersen, 2001; Schmidt, 2008）。這個研究途徑起源自社會學制度論中的認知文化（cultural-cognitive）途徑，主張組織與個人的社會行動不僅取決於對利

害關係的理性計算，也包括對問題的共通理解以及對其他類似組織或個人的行動的觀察與模仿，在政策的研究中理念領域的研究提供重要的洞見（Campbell, 1998）。

在這篇論文中，筆者採取 Kjaer and Pedersen (2001: 220) 對論述的定義，將之定義為在特定脈絡下、規範組織了概念生產與對社會世界的詮釋的意義系統（a system of meaning that orders the production of conceptions and interpretations of the social world in a particular context）。論述制度論的核心議題在於政策制定的過程中，甚麼樣的論述，透過甚麼樣的機制可以主導政策制定的方向。Vivien Schmidt (2008) 更進一步指出，論述制度論不僅提供了一個解釋模型，更直指政治的核心，也就是思想、論述與理念的辯論如何動態的形塑政治過程並促成制度變遷。論述制度論可以進一步分解為下列命題：

#### **命題一：危機與不確定性會促進新政策論述的出現，並提升其影響力**

面對環境不確定性、特別是危機或是巨大結構轉型時，相關行動者往往無法明確知道自己的利益，更遑論形成捍衛利益的集體行動。當既有的慣例與策略都無法適用時，必須依靠理念或論述來理解現實並形成可被接受的政策方案，才能形成集體行動。特別是在危機或重大轉型的歷史時刻，系統性的知識與制度化的信念所提供的解釋具有關鍵的影響力。即使是深受利益驅動的經濟領域，Frank Dobbin (1994) 對 19 世紀鐵路政策的研究，Mark Blyth (2002) 對大蕭條和石油危機時代的經濟政策的研究，以及 Colin Hay (2001) 對英國新自由主義興起的研究，也都顯示出關鍵行動者的集體理解如何深刻影響政策的長期走向。

#### **命題二：專家集團在政策論述的產生過程中具有高度影響力**

相較於利益取向的政策分析著重在利益團體以及他們的政治代表，論述制度論著重在政策領域中論述的生產者，包括專家社群、官僚、政策企業家（policy entrepreneur）以及倡議團體。特別是 Peter Haas (1992) 所指出在政策領域中具影響力的知識社群（epistemic community），往往在論述的成形以及演化中扮演非常關鍵的角色。學者是政策知識社群的重要成員，但包括官

僚以及政治領袖在許多時刻也是形塑政策論述的重要成員。而新古典經濟學知識的建立與傳播，更對許多國家的經濟政策產生非常根本的影響，經濟學家的網絡以及經濟政策專家的留學過程一定程度催生了新自由主義（Babb, 2001）。在日本的脈絡中，學者與職業官僚在政策形成過程中具有非常重要的地位，甚至廣泛地被認為可以主導政策內容和議程（村松岐夫，1994；Calder, 1988; Gao, 1997）。

### 命題三：政策論述提供行動者對危機或問題成因的認知基礎，以及以此為基礎的政策藍圖

政策論述第一個功能是提供行動者理解以及解釋危機或問題的集體認知框架。這個框架決定了對問題的認知以及適當的政策。許多相似的概念所指涉的都是論述所提供的認知框架；包括 Peter Hall 和 Taylor（1996）在分析英國貨幣政策時所指稱的政策典範（policy paradigm）；Dobbin（1994）分析 19 世紀鐵路政策時所指稱的制度化信念（institutionalized beliefs），以及高柏在分析日本發展主義經濟學時所指稱的經濟意識形態（Gao, 1997），與本文中所使用的政策論述具有非常相似的特質。Goldstein and Keohane（1993）在分析理念對外交政策的影響時即指出，理念最重要的功能便是提供政策制定者理解危機或問題的世界觀，以及解決問題的政策藍圖。換言之，主導性的政策論述對危機或問題所提供的解釋，以及這個解釋所衍生出的政策藍圖，對政策發展具有相當的重要性。

### 命題四：政策論述提供政策的規範框架

這篇論文中筆者之所以採取政策論述——而非政策典範——作為解釋少子化對策長期演化的分析概念，原因在於，典範的概念侷限在因果的認知，但論述除了因果之外還包含了正當性的原則。正當性是組織制度論的核心基礎（Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983），也延伸到國家政策的層次（Meyer et al., 1997; Meyer, 2010），也就是在世界社會（world society）之下，國家的政策或組織要服膺全球場域的正當性原則。Campbell（1998）以及 Schmidt（2008）都指出，理念與論述的一個重要功能是提供政策制定者正

當化政策的基礎，筆者稱之為規範框架。政策不僅需要被接受為能有效解決問題，也必須被接受為正當。特別是政策成效無法立即而清楚顯現時，規範框架是否吻合政治場域中的正當性原則，是政策論述成敗的關鍵因素之一。

### 命題五：政策論述制度化後會產生路徑相依的效果

一旦特定政策論述取得主導地位並制度化，會產生路徑相依的效果，限制後續政策討論與檢討的方向。論述的制度化可進一步分解為下列要件。首先，論述的認知構框與規範構框會成為政策的前提，行動者將政策制定焦點放在如何解決論述所界定的政策問題，而非爭論問題的根本因果。Hugh Hecllo (1974) 在他對官僚政策制定邏輯的經典研究中指出，政策發展最主要動力是回應過去政策的結果，而非直接針對社會經濟情況。這個觀察也普遍被理念途徑的研究者採取，視為理念或論述產生持續性影響力的重要前提 (e.g. Hall and Taylor, 1996; Haas, 1992)。換言之，一旦特定政策論述在政策場域中取得主導地位，並促成政策形成的集體行動，這個論述就形塑了政治體系對問題的定義。

論述制度化的第二個要件則是根據論述產生了具體衡量政策效果的標準或指標。不僅論述引導了對問題的解釋，也進一步建構了行動者對政策的具體方針。除非歷經論述的基進轉換，後續的政策很容易延續同樣論述，並將之前政策的失敗視為未能徹底實踐論述的結果，而持續找尋補強的方法。反過來說，對政策的質疑與反對如果不能伴隨一個足以取代的政策論述及強力的政治動員，即使能延緩或者局部影響政策，也很難影響整體政策方向。

### 命題六：在政策制定過程中，成功的政策論述會透過促進不同部門間的協調整合，以及提供與社會大眾溝通而動員政治支持的基礎

Schmidt (2008) 指出政策論述在政策制定過程所具有的兩個重要功能。論述提供的認知與規範框架，可以協調不同部門政策制定者，使他們得以創造、深化以及證成政策的協調論述 (coordinated discourse)，以及用以說服公眾支持政策的溝通論述 (communicative discourse)。論述這兩個功能，不僅提供行動者對危機或政策問題的集體認知框架，也提供了政策正當性的規範

框架。這個集體認知框架在政策制定過程中可以促成相關的行動者溝通協調基礎，進而形成集體行動。然而必須留意的是，政策論述的協調與溝通效果，仍然高度取決於政治結構與政治過程，同時效果大小應視之為連續的變項，而非有效無效的二分。

這份研究採取以下的分析策略。在方法上，我採用過程追蹤法（process tracing）來檢視前述的命題。Mahoney（2012）指出，過程追蹤法也可以稱為因果過程觀察（causal process observation），指的是透過詳列事件的發生順序，檢視前後事件間的因果關係，並以此檢驗一般性的理論命題。更具體而言，我透過檢視少子化議題相關的政府出版品、政府主要智庫的研究報告與政策建議、各類常設與非常設的政策審議會的紀錄與報告書會議記錄，勾勒出主導性的政策論述，並進一步檢視相關政策場域內主導性的政策論述如何在不同階段形塑了少子化對策。

表一：日本少子化對策重要事件一覽表

時間／內閣	方案名稱與主導機構	主 要 內 容
1992 宮澤喜一	國民生活白皮書 經濟企劃廳	1. 首創少子化名詞 2. 首次提出協助婦女兼顧育兒與職場的兩立論述
1993 細川護熙	厚生白皮書 厚生省	1. 呼應兩立論述 2. 顯示人口業務主管機關立場
1994 村山富市	天使計畫（エンゼルプラン） 內閣決議	1. 日本第一個少子化對策 2. 以厚生白書為藍本，強調提供職場婦女可以兼顧職場與工作的環境 3. 首創 0-2 歲托育服務
1998 小淵惠三	少子化對策諮詢會（少子化への対応を考える有識者会議）	1. 第一個首相召開的少子化諮詢會議 2. 延續厚生省與經濟企劃廳對少子化看法
1998 小淵惠三	人口減少報告書 厚生省人口審議會	1. 明確以歐洲經驗作為解決日本人口問題方針
1999 小淵惠三	新天使計畫（新エンゼルプラン） 內閣決議	1. 基本架構延續天使計畫，以少子化對策諮詢會結論為基礎 2. 實際政策以擴張托育服務為主

表一：日本少子化對策重要事件一覽表（續）

時間／內閣	方案名稱與主導機構	主要內容
2002 小泉純一郎	少子化社会を考える懇談会 厚生労働省	1. 成員與 1990 年代相關會議高度重疊 2. 影響小泉內閣時代人口政策 3. 最早明確提出改善性別分工作為人口政策的
2002 小泉純一郎	少子化対策プラスワン 厚生労働省	1. 以 2002 會議為藍本 2. 首先提出男性申請育嬰假作為政策目標
2003 小泉純一郎	少子化社會對策基本法	1. 議員立法 2. 設置少子化專責機構
2003 小泉純一郎	次世代育成支援對策推進法	1. 厚生労働省主導 2. 強調國家從中央到地方對育兒的責任
2004 小泉純一郎	兒童與育兒支援計畫（子ども・子育て応援プラン）	1. 延續以往方針強調托育服務擴充 2. 首次加入青年政策，強調青年自立問題
2005 小泉純一郎	少子化社會對策大綱	1. 根據少子化社會對策基本法提出 2. 延續 1990 年代以來兩立論述的核心概念
2006 小泉純一郎	少子化白皮書 少子化擔當大臣	1. 根據少子化社會對策基本法提出 2. 首次在政府政策文書上出現工作與生活調和的綱要
2007 安倍晉三	支援兒童及家庭重點戰略（子どもと家族を応援する日本）	1. 以調和論述完整檢視日本歷來少子化對策的成效 2. 提出具體指標
2013 安倍晉三	少子化危機緊急對策（少子化危機突破のための緊急對策）	1. 以調和論述為基調 2. 實際施政以擴大托育為主
2015 安倍晉三	兒童與育兒本部（子ども・子育て本部）	首次在內閣府中設置專屬機構

## 參、危機浮現、兩立論述與天使計畫：1990-1999

### 一、人口危機的浮現與少子化政策論述的形成

論述制度論的第一個議題是危機與不確定性的環境。日本在二戰戰後嬰兒潮後生育率就持續下降，總生育率（total fertility rate）從 1947 年的 4.7 開

始，從 1958 年到 1974 年間，總生育率降低到 2.0 與 2.1 之間，中間除了 1966 年由於「火馬年」的特殊因素跌到了 1.58，1967 年的總生育率回到 2.02，但到了 1968 年又回到替代水準之上的 2.13，要一直到 1974 年總生育率才開始持續性地低於替代水準 2.1。<sup>1</sup> 儘管總生育率持續地低於人口替代水準，但在 1980 年代，厚生省的人口問題審議會仍然認為主要來自於生育年齡延後的暫時性現象，可以預期在生育年齡延後趨勢停止後回升，而沒有特別的討論（厚生省，1985）。

日本政府以及社會開始感受到低生育率的問題始自於 1990 年的 1.57 震撼（1.57 ショック）（読売新聞，1990）。1990 年日本厚生省所屬的人口問題研究所公布 1989 年生育率，指出跌落到史上最低的 1.57 的水準，引發日本各界高度關注。首先，1.57 的總生育率打破了 1966 年因六十年一次的丙午（火馬）年異常陡降的 1.58 的紀錄，對日本社會而言具有相當重要的象徵意義，代表低生育率已經進入新的階段。根據 1991 年讀賣新聞的民意調查，有高達 73% 的日本國民認為低生育率是個值得擔憂的議題，顯然低生育率已經受到社會高度的關注（読売新聞，1991）。而國立人口問題研究所在 1992 年發表人口推計，認為在生育率沒有改善的前提下，日本人口到 2011 年將會開始負成長（阿藤誠等，1992），更顯示出低生育率已經是長期性的結構性問題，而不再是短期現象。

## 二、少子化政策的知識社群

論述制度論的第二個要件是形成政策論述的社群。在 1990 年代少子化問題浮現之際，最主要參與者來自主管人口政策的厚生省以及經濟企劃廳的學者與專家，以及與厚生省具合作關係的學者。有兩個原因導致日本官僚對於人口政策方針具有決定性的影響力。首先是官僚在日本政策形成過程中的關鍵角色。至少在 2001 年之前，日本各部會的官僚集團對政策議程具有非常大的影響力，甚至官僚集團本身就做為連結專家與社會團體的中心（Calder, 1988）。同時，在嚴格的管制下，日本倡議團體（advocacy group）發展相當

---

1 見世界銀行資料 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=JP>

受限，在1997年NPO三法前對政策形成幾乎不構成獨立的影響力（Pekkanen, 2006）。因此形成以官僚為首的政策形成過程。

其次，生育政策的特質也強化了專家與官僚的影響。由於生育率的高低並不是常民可以直接觀察、感知到的現象，導致專家與官僚具有比許多其他政策領域更大的權威。以日本經驗而言，從生育率跌破替代水準到人口出現負成長歷經了35年，即使從少子化議題出現到人口明顯負成長也經歷了18到20年。即便是通用的總生育率指標，究竟如何轉化成年次別生育率（cohort fertility rate），也需要複雜的計算而非單憑常識可以理解（Bongaarts and Feeney, 1998）。換言之，1990年代日本社會以及政府對低生育危機的認識，本身就相當程度來自於專家的警告，而非如經濟危機等其他類型危機，民眾可以直接感知。

在2001年行政改革前的日本官僚機構中，除了主管人口業務的厚生省外，經濟企劃廳也在少子化政策論述形成過程中扮演重要角色。經濟企劃廳在戰後日本政府中是一個相當特殊的組織；雖然本身並沒有實際管轄的領域，但長期扮演政府智庫的角色。經濟企劃廳中獨特的「官廳經濟學家」（官庁エコノミスト），包括後藤馨之助、大來佐武郎等人，對戰後日本經濟政策甚至大眾論述具有相當大的影響（池尾愛子，1999；Gao, 1997），也因此經濟企劃廳所出版的白皮書具有相當的社會影響力。1992年經濟企劃廳國民生活局的國民生活調查課出版了以「少子化社會的到來、影響與對應」（少子社会の到来、その影響と対応）為題的國民生活白皮書，正式以少子化這個詞彙來指稱日本低生育率的現象（經濟企画庁，1992），不僅是日本少子化政策論述的最早完整版本，書中所發明的少子化這個詞彙也成為漢字文化圈最常用以指稱低生育率現象的通用詞彙。

就厚生省而言，本部的官僚與附屬的人口問題研究所以及專家所組成人口問題審議會共同形塑了人口政策。其中審議會是提供日本各部會徵詢專家意見以形成政策的重要組織，審議會的委員所撰寫的報告書反應了部會的政策問題的理解來源。厚生省的人口問題審議會從1953年開始設立，提供包括人口推計以及各式人口政策的諮詢。在1990年的「1.57震撼」後，低生育背後的結構性問題成為人口問題審議會的主要課題。在1993年厚生省出版厚生

白皮書（厚生白書）討論少子化對策，歷經多次審議在1997年完成了以「關於少子化的基本思考——人口減少社會、未來的責任」（以下簡稱人口減少報告書）（少子化に関する基本的考え方について——人口減少社会，未来への責任と）的最終報告書，做為少子化對策的主要藍本（阿藤誠，2000）。

除了經濟企劃廳以及厚生省的官僚與專家外，1998年首相小淵惠三召集了相關領域學者、企業與社會團體代表以及成立了少子化對策諮詢會議（少子化への対応を考える有識者会議），是日本政治史上第一次由首相主導跨部會的少子化對策會議。成員中除了學者與官員外，也包括了關西經濟聯合會、SONY、花王、第一勸業銀行、鐘紡企業（佳麗寶）與三菱總研等企業的代表（少子化への対応を考える有識者会議，1998）。會議分成兩個部門，分別是「築夢家庭」（家庭に夢を）與「勞動方式」（働き方）。這個會議等於更進一步確立了少子化對策的政策論述。

### 三、兩立論述的認知構框

論述制度論的第三個議題是政策論述如何診斷危機，以及所衍生的政策方針。如前所述，1980年代厚生省的人口專家認為生育率跌破替代水準是暫時性現象，但到1990年之後低生育已經被視為結構性問題。上一節所述的部會以及首相所召開的專家會議以及所出版的白皮書，呈現出筆者稱之為「兩立論述」的主導性政策論述。

兩立論述主要將日本的低生育問題歸因於社會經濟制度導致女性無法兼顧職場與家庭需求，從而導致不願意生育或減少生育，帶來少子化。由於日文以家庭與育兒的「兩立」（仕事と育児の両立）來描述這個問題，因此筆者稱之為兩立論述。這個論述的內容簡述如下。隨著社會變遷，日本年輕世代特別是女性的價值觀跟生涯產生很大的改變；隨著教育程度的提高，女性取得更多的職涯機會，傳統規範下婚育後離職不再成為女性職涯唯一的選項。但日本社會經濟體制中嚴格的性別分工以及高強度的工作要求，迫使婦女無法兼顧工作與育兒，導致有心於職涯的婦女必須放棄婚育以維繫工作。另一方面，不友善的托育環境提高了養育費用，也迫使日本婦女無法兼顧工作與育兒。因此，解決低生育問題應當放在育兒社會化以及改革日本職場體制以

解決這個「兩立」難題，使在職場日趨活躍的婦女能夠兼顧職場與育兒。

從今日角度來看這個論述稀鬆平常，在 1990 年代卻明顯挑戰了日本社會一般的認知與習慣。雖然日本國會早在 1985 年通過了兩性就業平等法（男女雇用機會均等法），但法案的宣示意義遠大於實質的效果，是 OECD 中兩性職場待遇差異最大的國家，至少到相當晚近，社會上仍然預設婚後——特別是生育之後，婦女應退出職場專心操持家務及育兒，而由從事全職工作的丈夫承擔家中經濟支柱。女性則是在婚前或育前，以及小孩入學甚至長大後兩個階段以兼職的型態投入職場。（Fuwa, 2004; 落合惠美子，1994；Brinton, 1993）。而這個挑戰日本當時慣習的論述主要參考對象是歐洲經驗，特別是二次人口轉型（second demographic transition）理論（阿藤誠，2000）。二次人口轉型理論在 1987 年提出，認為從 1970 年代以來歐洲的人口特別是生育體制產生相當大的變化。在女性取得更廣泛參與政治、經濟、社會事務的機會與能力後，婚育不再像過去是女性必須服膺的規範，而成爲婦女的選擇。因此，先進國家間生育率差異取決於能否產生回應新型態女性角色的制度（Lesthaeghe, 2010; Zaidi and Morgan, 2017）。

在二次人口轉型理論的基礎上，歐洲家庭政策成爲日本少子化對策的主要藍本。包括 1992 年以「西歐出生促進政策」與「法國人口政策理念」爲題的懇談會（厚生省，1992），1993 年第 55 回審議會以瑞典、法國以及其他歐洲國家的家庭政策與生育率關係爲題（厚生省，1997a），第 77 回由倫敦大學 Kathleen Kiernan 與法國人口研究所 Jean-Claude Chesnais 討論法國與英國的生育政策。其次，在技術性的推估之外，所邀請探討結構性因素的日本專家也都偏向從性別平等角度審視日本少子化現象。包括第 62 回邀請女性主義學者御茶水大學教授原弘子從性別角度討論少子化，以及東京大學社會學教授佐藤博樹討論家庭與工作的「兩立」（厚生省，1997b）；第 69 回邀請上智大學教授山崎泰彥討論促進女性就業與育兒關係，以及山田昌弘討論少子化的社會心理（厚生省，1997c）。也因此這些會議所達成的結論大抵上吻合後來英語世界人口學界對低生育率的主流觀點；也就是將生育視爲家庭責任的國家，婦女往往必須在職涯以及育兒間做出選擇，越容易出現婦女勞參率與生育率兩者都低的現象。相對的，越是將生育視爲國家責任的地區，婦女

越容易兼顧職涯與育兒，也就越容易出現兩者都相對較高的現象（Brewster and Rindfuss, 2000; Rindfuss et al., 2003; Jones, 2007）。

人口問題審議會對低生育的看法在 1990 年代初期就已浮現。1990 年代厚生省最重要的人口專家——人口問題研究所人口政策研究部部長阿藤誠在 1990 年 1.57 震撼出現之際，就公開將日本低生育問題歸諸於社會經濟制度跟不上女性在教育以及職場上的變化，並認為對女性不友善的男性中心社會是造成低生育率的元兇（読売新聞，1990）。包括 1992 年的年國民生活白皮書、1993 年的厚生白皮書以及 1998 年厚生省所出版的「人口減少社會到來」報告書，以及小淵惠三所召開的少子化對策諮詢會議的最終報告書都支持這個論點。除了 1992 年的國民生活白皮書外，1997 年經濟企劃廳在時隔五年後所出版的國民生活白皮書，也以「職業婦女——尋求新的社會系統」（働く女性——新しい社会システムを求めて）為題，除了分析女性就業以及教育等趨勢外，也延續 1992 年的基本論述，關注日本女性一旦生育就必須離開職場的現象，而在職業婦女與社會系統的關係上，著重在育兒、高齡者照護以及年金問題（經濟企劃庁，1997）。

另一方面，1993 年厚生省所出版的厚生白皮書中，也將低生育率對策重心放在化解「兩立」的難題，包括鼓勵要求企業提供育嬰假、托育設施以及工作時間調整，鼓勵兩性共同參與育兒，以及擴充托育措施。厚生省人口問題審議會在 1997 年所完稿的「人口減少報告書」，則是從人口政策的主管部會觀點提出了完整的分析與建議。報告書中除了勾勒可預見的人口減少情況以及因應之道外，對於少子化現象結構性成因的診斷則與國民生活白皮書相當類似。在這份報告書的基礎上，厚生省 1998 年出版的厚生白皮書則是以「思考少子化社會」（少子化社会を考える——子供を生み育てことに「夢」を持てる社会を）為題，提出了四個主要政策方針，分別是 1. 在尊重個體性的基礎上提供育兒的互相支持；2. 修正職場優先的企業文化，鼓勵多元的工作模式、並建立能兼顧工作以及生活的工作方式；3. 以地域社會整體支援育兒；以及 4. 改革勞動力市場以及學校教育，促成可以兼顧育兒以及就學就業的體制（厚生省，1998）。儘管出自不同部會，厚生省所提出的方針與經濟企劃廳高度一致。

## 四、兩立論述的規範構框

另一方面，兩立論述也建立了少子化對策的規範構框，界定政策的正當性基礎。兩立論述將政策目標放在因應女性在社會中新角色所需要做的結構調整，不僅提供了問題成因的認知構框，也建立了以尊重女性個人自主以及促進兩性平權的規範構框。人口減少白皮書所提出廣泛改革日本經濟與性別體制的政策建議，包括縮短工時以改變日本職場忽視家庭生活的文化、促進兩性共同社會參與以改變日本普遍的性別分工、教育改革以降低育兒壓力、促進與保障女性就業以改變對職業婦女不友善的制度環境、提供育嬰假與兒童津貼以降低育兒成本等對策等尊重個人的選擇。在可改善的部分，則強調以各項措施支援育兒，以及矯正性別分化的雇用慣習，而以男女共同參與的兩立社會做為社會未來發展的藍圖。換言之，兩立論述將女性在職場上的角色以及個人在生育上自由選擇視為政策的前提，而將調整社會制度視為政策的議題，等於政策的規範層次上肯定了既有的兩性平權宣示，而將背離這個宣示的勞動力市場制度與慣習視為待解決的問題。

## 五、兩立論述與天使計畫

如同 Schmidt (2008) 所指出，論述對政策的影響有兩個主要機制，分別是協調不同部門政策制定者以創造、深化以及證成政策的協調論述 (coordinated discourse)，以及說服公眾支持政策的溝通論述 (communicative discourse)。兩立論述在 1990 年代可以看到在這兩個層面都產生顯著影響。首先，至少從媒體以及日本社會團體的反應上，可以看出兩立論述一定程度主導了日本輿論對少子化問題的認知。在報紙輿論上，包括立場偏保守的讀賣新聞、產經新聞以及以企業界為主要讀者與訴求對象的日經新聞，都延續兩立論述的主要框架，將確保雙薪家庭能夠兼顧工作與育兒作為論述日本少子化對策的主要視角 (e.g. 產經新聞, 1999; 讀賣新聞, 1994; 1997a; 日本經濟新聞, 1994)。在國民意向方面，根據東京讀賣新聞 1997 年的民調，日本國民壓倒性贊成保育設施的擴充、育嬰假的實施以及發放兒童津貼等措施 (讀賣新聞, 1997b)。除了主要媒體的輿論以及國民的意向外，日本的企業

團體以及勞工團體在公開聲明的層次上也一定程度服膺兩立論述。包括東京商工會議、經團連以及關西經濟同友會等，雖然對少子化對策中「增加企業負擔」的部分有很大保留，卻也肯定少子化與女性職場地位的關聯。

在具體政策影響方面，在1990年代最重要的就是兩次天使計畫。1993年日本出現自1955年以來第一次政黨輪替，由細川護熙所領導的八黨聯合內閣取代自民黨執政，1994年6月則由社會黨和自民黨形成聯合內閣，直到1996年橋本龍太郎擔任首相才重新回到自民黨掌權的傳統結構。在這過程中，兩立論述扮演了協助協調各部會、各部門集體行動的重要功能。在1992年國民生活白皮書的基礎下，1993年厚生省開始擬定天使計畫（今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）），將政策焦點放在厚生省業務中的擴充托育服務（朝日新聞，1993），並在1994年8月自民黨與社會黨的村山富市內閣中獲得通過，由厚生省、勞動廳、建設省以及文部省四個部會聯合發布。

天使計畫的基本結構與前述的兩立論述的認知構框與規範構框高度吻合。內容有以下要點。首先，在少子化的成因上，歸因於晚婚化以及已婚夫婦生育的低落。其次，在少子化的背景上，提出了包括女性在職場與育兒間的兩難、育兒的身心負擔、住宅問題以及教育費用的四個結構性因素。在政策思考方向上，首先強調生育政策應當尊重個人選擇，將重心放在協助想育兒卻無法育兒的國民。第二則是在家庭作為育兒主要機制下，國家、社會與企業的全面支援。最後則是須以兒童最大利益為考量。在具體政策目標上，包括以下幾項。1. 支援婦女兼顧育兒與職場；2. 家庭內的育兒支援，特別著重在打破家務上以及育兒上的性別分工；3. 住宅及生活環境改善；4. 快樂學習以及健全育兒；以及5. 減少育兒成本。在更具體的目標上，則提出了1. 促成可使女性兼顧工作與家庭的就業環境；2. 多元托育設施的充實；3. 母嬰醫療體制的健全；4. 住宅與生活環境的整備；5. 育兒經濟負擔的輕減、以及6. 育兒基礎的健全等七大政策目標。

天使計畫所提出的政策方針非常完整，實質的政策行動聚焦在厚生省所主管的托育服務的擴充。日本的學齡前兒童幼托服務對象原本以三歲以上兒童為主，而家庭主婦在小孩出生後到三歲前在家育兒是通行的社會規範。實

際政策的最大創舉是開辦 0-2 歲的公立托育服務。在 1998 年第一次天使計畫到期時，日本 0-2 歲以內利用托育服務擴充到約 50 萬人，其中 1-2 歲利用者約 44 萬人。相對於這個時期日本每年 100 萬到 110 萬左右的新生兒數而言，利用率雖然只有百分之十五不到左右，但已跨出日本社會政策歷史的重要一步。即便在其他包括育兒諮商中心、延長托育時間也略有成績（厚生省，1999）。

由於 1994 年的天使計畫之後日本生育率仍然持續降低。首相小淵惠三於 1999 年召開了少子化對策閣僚會議（少子化対策推進閣僚会議），在人口問題審議會報告書、1998 年的厚生白皮書、以及 1998 年首相小淵惠三所召開的「少子化對策諮詢會議」（少子化への対応を考える有識者會議）報告書的基礎上，而由大藏、文部、厚生、労働、建設、自治六個省廳聯合提出為期五年新天使計畫（新エンゼルプラン；「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（厚生省，1999）。<sup>2</sup>即便經歷了包括首相召開的諮詢會議等特殊機制，新天使計畫與天使計畫在少子化問題歸因與基本政策方向基本上相同，唯一差別在擴大原有政策，可說是再度確認了兩立論述在少子化對策裡的主導性。然而在政策的幅度上相當保守，在最重要的托育服務擴充上目標僅設定為 0-2 歲利用人數提升到 68 萬人。

## 肆、政策論述的演化與制度化：工作與生活調和論述

### 一、天使計畫後人口危機與少子化對策的強化

隨著少子化現象的持續惡化，2000 年之後日本的少子化對策也更進一步升級。2000 年總生育率跌到 1.32，更是進入超低生育率（lowest low fertility）的水準。而根據 2000 年人口普查所完成的人口推計，日本人口總數即將在 2004 年到 2009 年之間達到高峰，之後開始負成長（高橋重鄉等，2002），預計人口減少的時間點比 1992 年的推計更為提早，危機更為迫切。在 2001 年小泉純一郎內閣下，合併厚生省與労働省の厚生労働省（以下簡稱厚勞省），

2 正式名稱爲「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」。

放棄了實行不過兩年的新天使計畫，直接針對「兩立」問題提出了「支援兼顧工作與育兒方針」（仕事と子育ての両立支援策の方針について），提出五個具體方針，分別是職場改革以解決兩立問題、解決待機兒童（想進入但無法進入公營托育設施的兒童）、擴大托育服務、擴大兒童放學後的照護，以及強化地方對育兒的支援。和前兩次天使計畫最大的差別在於針對婦女在職場與育兒兩難的政策；在天使計畫中侷限於托育，但在這個計畫中開始提及更直接的改革企業的性別分工（內閣府，2001）。另一方面，隨著天使計畫0-2歲托育服務的推出，日本也開始出現需要服務但申請不到的「待機兒童問題」。從1998年第一次天使計畫因此，2001年小泉純一郎內閣提出的待機兒童歸零計畫（待機兒童ゼロ作戦），目標在五年內增加15萬名0-2歲兒童的托育服務。

2002年厚生勞動省召開了「少子化諮詢會議」（少子化社会を考える懇談会），成員包括1990年代參與人口審議會以及少子化諮詢會議的重要學者，除了相關部會官員外，也包括山田昌弘、玄田有史、津谷典子、佐藤博樹等1990年代推動兩立論述的學者，以及社會團體包括男女共同時間育兒連絡會（男も女も育児時間を！連絡会）、非營利事業法人びーのびーの、以及良好生產委員會（いいお産の日）等長期推動男女共同參與育兒的社會團體代表。推動會議宗旨明確地以人口推計所顯示即將到來的人口危機作為主題，尋求解決方案（厚生労働省，2002a），並在2002年提出了以「創造喜愛育兒社會」為題的完整報告（子どもを育てたい、育てて良かったと思える社会をつくる），提出了詳細的政策綱要，不僅強調要讓女性能兼顧育兒與職場，以及國家與社會整體的積極投入外，包括男性勞動方式與家務分工的改革也首次成為政策焦點（厚生労働省，2002b）。在這個報告的基礎下，日本政府宣布推動「少子化對策加一」（少子化対策プラスワン）的政策方針，首次將提高男性利用育嬰假比例做為少子化對策的重要目標。

## 二、少子化對策基本法與專責機構的設立

除了這些具體政策的擴大外，2000年之後日本政治體制和政治文化產生相當大的轉變，也進一步提升了少子化對策的位階。日本1990年代的行政

改革以打破部會官僚集團主導政策的現象，賦予首相更大的政策主導權力為目標。除了部會整併外，最大的改變是設立內閣府以及其他的直屬首相的機構，賦予首相直接制定、影響政策的權力。2000年小淵惠三首相因病過世後，歷經森喜朗的短暫任期後，從2001年開始強調結構改革的小泉純一郎擔任首相，積極利用各種行政改革所賦予首相的制度工具，日本政策制定的動力也逐漸從部會官僚轉變為首相（竹中治堅，2006；飯尾潤，2008）。在國會的立法行動與新的制度結構下，少子化政策也從厚生勞動省的業務範圍轉變成為內閣整體的重要議題。

在立法方面，1999年跨黨派的國會議員成立推動少子化對策為目標的「少子化社會對策議員聯盟」（NHK ニュース，2003），並由自民黨議員中山太郎擔任召集人，但實質的立法進展相當緩慢。直到2003年才以議員立法的形式提出少子化社會對策基本法（以下簡稱基本法），<sup>3</sup> 並由厚勞省於2002年提出次世代育成支援對策推進法（以下簡稱次世代法）<sup>4</sup> 草案，兩部法案都於2003年7月經參眾兩院通過，正式宣告解決少子化問題成為日本內閣整體、而非單一部會的重要任務（読売新聞，2003）。在宣示方針之外，這部法律所帶來最大改變在組織層面；法案明定內閣府必須設置少子化社會對策會議，由內閣總理大臣擔任會長，每年由內閣府提出少子化報告書，並定期公布少子化社會對策大綱，作為少子化對策的指導方針。日本總理也形成任命專責少子化與男女共同參與的特命擔當大臣的慣例。次世代法則是由厚生勞動省提出，明白賦予都道府縣以及市町村等各級地方政府以及私營企業提供少子化對策的義務。兩部少子化專法主要處理的是少子化政策的制度組織以及程序，並不牽涉到太多政策實質內容。但另一方面，在內閣的新組織框架中，少子化也與兩性平權（男女共同參與）結合，正式成立的兩性平等局（男女共同参画局）成為兩立論述在規範上的正當性基礎。

3 詳細法案內容請見 <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/outline/shoushilaw.html>

4 法案內容請見 <https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/jisedai-suisinhou-gaiyou.html>

### 三、少子化社會對策大綱與自民黨保守派的異議

根據基本法，日本內閣府每五至六年必須制定一次少子化社會對策大綱。換言之，少子化政策正式脫離以往由部會官僚主導的局面，轉變成為首相政治領導的一環。換言之，包括民選政治領袖的意志與認知，成為政策形成過程中重要的一環。根據基本法，第一次少子化社會對策大綱須於 2004 年提出，因此自民黨在 2003 年 3 月成立了由前首相森喜朗擔任會長、保守派的前勞動大臣伊吹文明擔任代理會長的少子化問題調查會，對少子化成因和政策方向提出了與兩立論述非常不同的理解和政策方針。相較於兩立論述將少子化歸因於女性在職場與生育間的兩難而訴求改變制度，少調會則主張日本少子化應當歸咎於長期經濟優先、個人優先的價值觀，從而帶來家庭與地域崩壞的價值觀。因此，根本的少子化對策應該設定為改變過度重視個人的國民生活風格與價值觀。報告書中強調，少子化問題不僅於托育等物質面的充實，還必須推動國民意識的改變，包括透過法律、制度與教育去除過強的個人意識，促進群體與個人調和的價值觀，抑制私益私慾，培養將婚育視為自然人生歷程、而非選擇的社會氛圍；重視家庭的重要性，並強調兩性在生理上的差異，改變過度性別中立的教育模式等（自由民主党少子化問題調查會，2004）。

雖然自民黨報告書中仍然以尊重個人選擇作為少子化對策的前提，不過調查會重要成員森喜朗和伊吹文明都公開否定這個論點；森喜朗主張打破禁忌，要求文部省在教科書中加入生育作為個人責任內容，伊吹文明則批判人口問題審議會報告書將個人生育自由視為前提的做法，森喜朗更公開表達對沒有生育的女性到老了要享受國家稅金不以為然的態度（朝日新聞，2003）。簡而言之，所隱含的就是回過頭強化傳統男主外女主內的兩性分工。在 2003 年 8 月，自民黨少子化問題小委員會提出了最終對策提言，總結了三個主張

1. 對育兒家庭的支援應提升到國家戰略層次。
2. 排除否定男女差異的教育對少子化的惡劣影響。
3. 地方全體應以兒童優先的角度支援育兒。其中特別是第二項，將回復傳統性別分工作為主要的少子化對策。

整體而言，自民黨少調會的報告以及政策建議和厚勞省在兩立論述下的

政策方針有非常大的差異。一方面雖然同意生育作為國家責任以及國家對育兒應有的支持，但另一方面則否定了尊重個人選擇的規範構框。特別是森喜朗的發言在國會引起議論，遭到在野黨強力質疑。內閣官房長官福田康夫在國會答詢時將之定位為與政策無涉的個人言論（朝日新聞，2003），等於一定程度切割了自民黨少調會與政策的關係。這份由保守派自民黨政治人物所主導的政策提言，特別是倡議恢復傳統性別角色的部分，並沒有真正進入 2004 年 6 月內閣所公布的少子化社會對策大綱。這份大綱揭櫫了四個少子化對策重點，分別是協助青年自立、協助兼顧工作與家庭及工作方式修正、強化對家庭與生命重要性的理解，以及育兒的相互支援以及連帶（內閣府，2004）。而唯一與自民黨少調會主張接近的則是強化對家庭與生命重要性的理解部分，大綱中也把重點放在理解生養小孩的意義以及對形成安心養育小孩社會的理解，而沒有任何恢復傳統性別分工的教育的内容。而相對於其他方針直接扣連到具體的施政內容，這部分的宣示也缺少實質政策的內涵。

為什麼以森喜朗為首的保守政治領袖所提出的政策方針無法影響少子化對策的內容？除了前首相森喜朗在任內本身政治支持度相當低外，一個更根本的原因在於他們並無直接參與少子化社會對策大綱的制定，而首相小泉純一郎所任命的委員普遍肯定既有兩立論述，將政策成效不彰問題解釋為沒有確實執行，而非方針本身。根據少子化基本法，對策會議的成員包含所有部會首長，但小泉所召開的少子化社會對策大綱檢討會聘任了八名民間諮詢委員。除了企業與醫界代表外，在民間諮詢委員中包括東大社會學教授佐藤博樹、惠泉學園教授大日向雅美與東洋大學教授白石真澄等強力主張兩立論述的學者，以及民間社團代表びーのびーの會代表。會中並認為少子化對策不需要另立新方針，而是如何徹底執行既有的方針。相對的，筆者檢視會議記錄，沒有任何發言紀錄是肯定森喜朗等人的保守論述。特別是佐藤博樹從 1990 年代兩立論述形成時就已經是重要推手，持續在 2004 年的少子化社會對策大綱形成過程中扮演重要角色（內閣府，2003）。

#### 四、工作與生活調和論述的出現與制度化

在 2004 年第一版少子社會化對策大綱確認延續兩立論述後，之後進一

步衍生出工作與生活調和（ワーク・ライフ・バランス）的論述（以下簡稱調和論述）。調和論述主張日本勞動與家庭體制最大問題在於工作與生活的失調：這個失調體現在幾個層面。首先是日本的勞動慣習仰賴長時期工作以及通勤，導致男性員工幾乎無法在家庭生活中提供任何協助；另一方面在僵硬的勞動體制下，已婚育兒女性幾乎無法擔任需高度投入的全職工作，因而面臨兼顧家庭與職場的兩難。這個工作與生活失調的體制不僅帶來了少子化，也造成了勞動力市場的惡性循環。因此，建立一個包括男性勞工在內可以調和工作與生活的體制，是解決日本包括少子化在內問題的重要方向（大石亜希子、守泉理恵，2011；山口一男，2008）。

兩立論述與調和論述都將日本主流的勞動與家庭體制視為社會問題的主因，差異主要在對政策問題範圍的界定。兩立論述僅針對少子化危機，而且聚焦在已婚職場女性的困境；調和論述除了少子化之外，更針對了廣泛的勞動力市場議題，包括非典型就業的氾濫、地域失衡、青年困境以及勞工過勞問題，歸因也擴大到包含男性在內所面臨的整體勞動力市場的失衡。在這背景下，從少子化對策的兩立論述所延伸的調和論述，延伸了既有的認知構框；從對日本女性處境的診斷，延伸成為對日本整體勞動力市場甚至經濟體制的診斷。

調和論述最早出現在 2006 年的少子化白皮書。根據基本法，日本內閣府每年必須公布少子化白皮書（正式名稱為「少子化の状況及び少子化に対処するために講じた施策の概況に関する報告書」），取代了厚生勞動白皮書以及國民生活白皮書而成為呈現少子化政策場域中的主導論述的文獻。2005 年小泉純一郎在勝選後，任命上智大學政治學教授豬口邦子擔任少子化暨男女共同參與（男女共同参画）特命擔當大臣，在她任內進一步深化了兩立論述，並提升了其在整體政策中的位階。豬口邦子在就任記者會將解決「兩立問題」視為解決少子化問題的關鍵（NHKニュース，2005a），並重申了 2002 年「少子化加一」的政策方針，強調男性參與育兒的重要性（NHKニュース，2005b）。

在豬口邦子任內所編纂的 2006 年少子化白皮書則提供了調和論述完整的呈現。首先，白皮書中強調日本必須將以往強調職場與工作優先的模式，

轉化成生活與工作調和的模式，從而創造促進生育的整體環境。也因此，除了原先所聚焦的婦女社會經濟地位改變外，更多的焦點放在家庭結構多元化所帶來的影響，包括缺少結婚和生育意願的單人或無子家庭、奉子成婚、離婚與再婚的增加等等。在結語中除了前一次所提到的措施，更訴求整體就業體系的改變，促成「育兒社會化」以因應新的社會結構與家庭型態（內閣府，2006）。

調和論述由於包含更廣泛的勞動議題，也促成了更多跨部會、跨部門的集體行動，並更進一步制度化。在2007年7月第一次安倍晉三內閣成立以內閣官房長官為議長，由部會首長、企業界、勞工界以及地方團體所共同組成的「工作與生活調和推進領袖會議」（ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議）、「仕事と生活の調和推進官民トップ会議」（內閣府，2007a）。與會成員在官員部分包括內閣總理大臣、少子化特命擔當大臣、經濟產業大臣、厚生勞動大臣與總務大臣。民間代表則包括資方代表經團連會長、日本商工會議會長，勞方代表日本總工會會長、NHK 關聯工會會長以及地方政府代表全國知事會會長。此外會議成員也包含四到五名專家，在2007年的會議成員中共有四位，包括東京大學社會學教授佐藤博樹、慶應大學教授樋口美雄、日本女子大學教授大澤真知子，以及國際基督教大學教授八代尚宏。其中包括大澤真知子、佐藤博樹以及樋口美雄也都是兩立論述的長期鼓吹者，所討論的議題也包含但不局限在少子化議題。審議會包括三個分科，分別是勞動力市場改革、少子化對策以及男女社會共同參與。這個會議整合了內閣府中幾個跨部會的機制，包括主管經濟事務的經濟財政諮問會議、男女共同參與會議以及少子化的會議，形成跨部會的政策協調機制（內閣府，2007b）。

2007年九月安倍晉三因政治醜聞辭去首相職務而由福田康夫繼任，然而工作生活調和相關政策的進展並沒有停止。在委員會的審議之下，在2007年年底通過「改變工作型態、改變日本行動綱領」（働き方を変える、日本を変える行動指針）而「工作與生活調和推進領袖會議」也成為日本政府至今仍然持續運作的常設性組織，固定修正、發布行動綱領，以及對方針實際執行成果的評估。在這個綱領通過之後，日本政府並在內閣府男女共同參與局

內設立工作與生活調和推進辦公室，也是至今仍存續的常設性機構。<sup>5</sup>

除了內閣層次的工作與生活調和推進領袖會議外，這個論述也影響了厚生勞動省之外的其他部會與民間的智庫，開始將工作與生活調和延伸為理解經濟問題、分析日本生產力瓶頸的認知構框。隸屬於經濟產業省的經濟產業研究所從2007年開始召開多次以工作與生活調和為題的論壇與研究計畫（經濟產業研究所，2007）。由日本產官學勞在1950年代成立、以提升日本企業與經濟整體生產力為目標的重要法人日本生產性本部，也從2007年開始將工作與生活調和視為攸關日本生產力的重要課題，並開始常態性地針對日本企業與員工進行工作與生活調和相關議題調查並提出完整的政策討論與建議<sup>6</sup>（駒村康平，2007）。而代表日本工商團體的經濟團體聯合會，也在2008年開始針對工作與生活平衡的實施情況定期公布會員企業工作與生活平衡實施的狀況（企業のワーク・ライフ・バランスへの取組み状況）（経済団体連合会，2012）。整體而言，調和論述不僅在既有人口政策社群中更進一步制度化，也扮演了促成社會中不同部門與部會的重要基礎。除了政府智庫之外，工作與生活調和也成為日本勞資協商（春闘）的重要主題（朝日新聞，2006a; 2006b）。

## 伍、調和論述的政策影響與局限

### 一、支援日本兒童與家庭重點戰略檢討會議的診斷與政策建議

如前一節所述，日本在少子化對策上的主導性政策論述，從1990年代的兩立論述到2006年所延伸的工作與生活平衡論述，呈現高度的一致性。在政策上1990年代的兩次天使計畫聚焦在托育服務的擴充，之後的少子化對策延伸到勞動力市場的改革。從2004年第一版的少子化社會對策大綱中，所擬定的包括支援育兒、懷孕、生產與育兒的環境改善、透過多樣網絡建構地域

5 網站請見 <http://wwwa.cao.go.jp/wlb/>

6 <https://www.jpc-net.jp/research/assets/pdf/R484attached.pdf>

<https://www.jpc-net.jp/research/detail/003065.html>

<https://www.jpc-net.jp/research/assets/pdf/R351attached.pdf>

對育兒的支持、男性與女性共同工作與生活平衡的實現等方針呈現出相當一致的政策方針。而工作與生活調和論述制度化後這個趨勢更為細緻，也更為系統化。政策論述始終呈現相當一致的走向。

2005年日本創下史上最低的總生育率1.26之後，2006年小泉純一郎內閣再度推出「新少子化對策」，但缺乏重點而沒有受到太多關注。2006年繼任的第一次安倍晉三內閣在推動調和論述的同時，也針對少子化問題召開了「支援日本兒童與家庭重點戰略檢討會議」（子どもと家族を応援する日本重点戰略檢討會議，以下簡稱戰略會議），以調和論述為基礎重新檢視日本的少子化對策。這個會議將生育政策問題定位為減少日本國民對生育的期待與實際生育行動的落差，將日本少子化對策和其他國家（主要是歐洲國家）的生育政策進行比較、並針對生育的各個環節，也就是從結婚、第一胎、第二胎到第三胎以上等不同階段所對應的政策議題、既有政策的瓶頸以及日本政府接下來應有的政策，以既有的經驗證據做了非常仔細的檢視與討論。

首先在婚姻方面，報告書中指出幾個類型的青年結婚率偏低，顯示出勞動力市場以及托育設施以及育嬰假制度對婚姻的影響。第二，影響第一胎生育抉擇的主要因素則是女性在產後能否持續就業、是否需要長時期勞動、家事育兒的分擔以及托育設施的普及性。換言之，除了托育服務的普及度外，主要因素是勞動力市場制度的影響。第三，第二胎生育選擇的主要因素則是來自包括男性能否分擔育兒、女性能否在產後持續就業，以及是否有足夠托育設施的支持。家務分工，也就是男性能否協助育兒成為主要因素。最後，是否生三胎及以上的主要考量因素則是養育以及教育費用，牽涉到國家對教育以及養育費用的補貼。

另一方面，這份報告書也提供了對既有政策的診斷，指出幾個政策上的問題，分別是1. 包括托育在內的各項服務提供不足；2. 勞動力市場改革力道太弱；3. 政策間的協調整合不足；以及4. 國民缺乏在家庭政策上投入更多資源的共識。對應到前面所提的幾個政策議題，很顯然戰略會議將生育率低落的問題歸諸於既有政策方針執行地不夠徹底，而非方針本身。最終報告再度重申了工作與生活論述的核心內容，也就是將勞動力市場以及家庭性別分工的改革視為解決日本少子化的根本之道，並提出了高達1.5兆至2.4兆日圓

的支出建議，並提出了包括讓每週工時超過 60 小時勞動者比例減半，0 至 2 歲兒童使用托育設施比例從當時的兩成提升到近四成、女性第一胎產後繼續工作的比例從當時 38% 提升到 55%，以及男性申請育嬰假比例從 0.5% 提高到 10% 等四項具體改革目標（內閣府，2007b）。特別是 0 至 2 歲幼兒托育設施利用率倍增的建議，成為 2008 年福田康夫內閣所提出新待機兒童歸零計畫（新待機兒童ゼロに作戦）。

整體而言，在安倍晉三第一次首相任內，由兩立論述衍生而成的調和論述在政治體系中開始制度化。不僅出現常設性機構以及固定的報告書，更形成了相關政策的前提以及具體衡量政策成效的基礎。從 2007 年調和論述成為少子化白皮書的基調後，至今在歷年的少子化白皮書中都是核心的概念。2008 年首相麻生太郎任命小淵優子擔任少子化暨男女共同參與特命擔當大臣，而她所制定的少子化政策藍圖也仍然維持同樣論述的基調，以歐洲國家生育及家庭政策作為藍圖，同時強調不安定的勞動環境以及使女性難以兼顧育兒與職場的制度是造成少子化的主要原因（岡沢憲芙、小淵優子，2010）。2009 年日本民主黨在選舉中大獲全勝，實現了 1996 年以來第一次的政黨輪替，並在 2010 年制定了第二版的少子化社會對策大綱，在具體政策上則提出了「育兒願景」（子供、子育てビジョン）<sup>7</sup> 的方案，但所宣示的理念以及與實際政策方針上並沒有和之前自民黨時期有非常明顯的差異，仍然將工作與生活調和作為少子化對策的前提。

戰略會議對少子化政策成效的診斷，以及指標的提出，顯示了政策論述進一步的制度化，依據論述而形成的政策執行效果的衡量指標也隨之產生。在同樣的政策論述下，針對既有政策成效不彰，優先檢討的是是否徹底執行政策方針，而不是政策方針本身。另一方面，戰略會議所訂定的指標與現實的落差也凸顯出貫徹政策方針所需的強大政治動員力，而這樣的政治動員力在 2010 年代中葉第二次安倍晉三內閣前的日本並不存在。從 2006 年安倍第一次就任首相到 2012 年年底第二次就任首相的六年間，日本共經歷了兩次政

7 <http://wwwa.cao.go.jp/wlb/index.html>

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2010/22pdfhonpen/22honpen.html>

黨輪替以及六任首相，再加上 2008 年的金融海嘯以及 2011 年 311 大地震的衝擊，並沒有太多推行大規模少子化政策的空間。儘管少子化對策的主導性論述並沒有隨著日本政壇的變化而更迭，但很難推行大規模政策。

## 二、第二次安倍內閣與調和論述的成果

2012 年安倍晉三第二次擔任首相後，少子化對策大體上仍然依循著他第一任時強調工作與生活調和的政策論述。隨著日本政局進入穩定時期以及災後復興逐漸告一段落，調和論述獲得更大的推動動力。2013 年少子化對策會議通過了「少子化緊急對策」（少子化危機突破のための緊急対策），強調生育政策的三支箭，分別是育兒支援、勞動力市場改革以及婚孕生產的支援。同年也在內閣府內設立了育兒支援本部，除了法制面的少子化社會對策會議外，建立內閣中專屬少子化對策執行面上的部門。

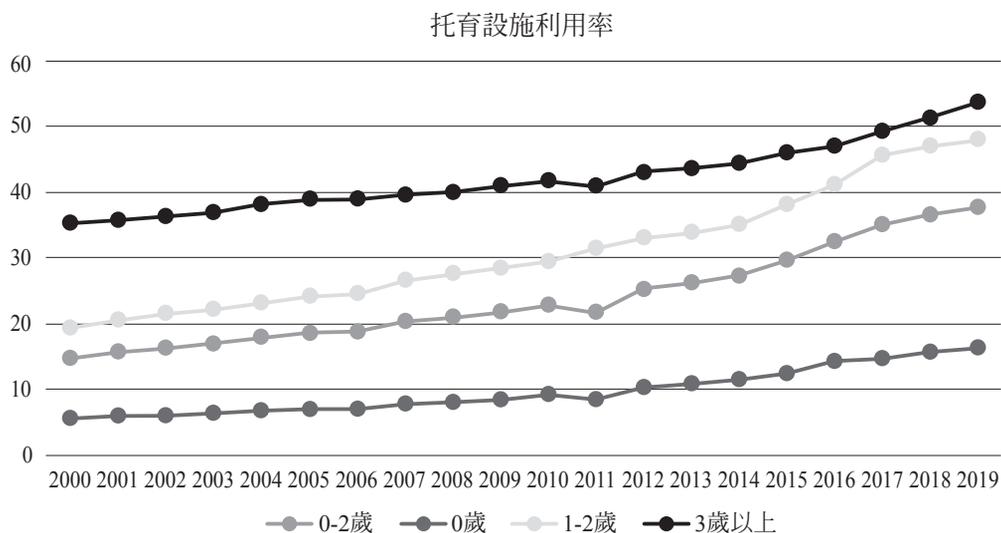
在 2014 年安倍內閣設置了「創造全體女性活躍社會本部」（すべての女性が輝く社会づくり本部）（內閣府，2014），<sup>8</sup> 更進一步將確保女性在職場上的公平待遇視為內閣的重要政策。這個組織所宣示的政策方針包括改變日本女性目前被侷限在家庭中的情況，具體政策包括推動多樣化工作方式，改變男性生活方式及意識、培養各領域女性人才、杜絕對女性的暴力等，顯示出至少在形式上，性別友善成為安倍內閣所提出的重要政策目標之一。2016 年安倍更進一步延伸了這個計畫，提出了「一億總活躍社會」的構想，強調勞動力市場改革（働き方改革）的重要性，提出三個長期目標，分別為總生育率恢復到 1.8、0 照護離職以及名目 GDP 達到 600 兆日圓三個目標，等於第一次將總生育率作為國家長期總體政策目標。

從兩立論述到調和論述的制度化以及所影響的政策並沒有根本地翻轉低生育的趨勢，但可以觀察到 2010 年後許多指標局部的改善。日本總生育率從 2005 年最低點的 1.26 後開始緩步回升，到了 2012 年回到了 1.4 以上的水準持續至 2018 年。總生育率的微幅回升是否能歸諸生育政策仍有很多議論空間，包括總生育率指標事實上會受到生育年齡改變所導致的步調效應（tempo

8 設置概要請見 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kagayakujosei/pdf/konkyo.pdf>

effect) 所干擾 (Bongaarts and Feeney, 1998), 也往往包括景氣等影響生育的多重因素, 很難簡單查知出單一政策的效果。但至少微觀層次的證據顯示, 日本生育政策的確對生育行為產生了統計上顯著但規模上有限的效果 (Lee et al., 2014; 野口晴子, 2011)。

另一方面, 從兩立論述到調和論述都相當重視的勞動力市場改革, 在安倍第二次內閣下也可以看到一定程度的成效。在 2007 年戰略會議所提出的四個指標, 分別是高工時勞動者比例, 0 至 3 歲幼兒托育設施使用比例、女性第一胎產後繼續就業比例, 以及男性育嬰假申請比例提供了很好的指標。根據 2020 年所出版男女共同參與白皮書 (男女共同参画白書), 就受薪階級利用育嬰假部分, 女性在 2009 年攀升到近九成後就在八成到九成間高檔擺盪, 而男性則是要到 2012 年日本政府更積極地鼓勵之後才有比較明顯的上升, 在 2018 年達到 6.16%, 在 2019 年達到 7.83%。雖然沒有達到戰略會議 10% 的目標, 但已有顯著改善。第二則是婦女第一胎產後繼續就業率, 從 1985 年到 2009 年間, 這個比例始終維持在 40% 左右, 到了 2014 年上升到 53%。<sup>9</sup>



圖一：日本幼托設施利用率

資料來源：厚生労働省（2019）歷年保育所等関連状況取りまとめ（2000-2019）

9 日本政府五年公布一次調查結果, 因此最新公布相關統計僅到 2014 年。

第三，每週工時超過六十小時的長工時勞動者比例，從 2004 年的 12.2% 降低到 2019 年的 6.5%。最後，在日本少子化對策發展裡最成熟的托育設施擴充而言，0-2 歲嬰幼兒使用托育設施比例，則是從 2008 年的 20% 上升到 2019 年的 38%；1-2 歲的使用率也從 30% 左右上升到 50%，可以說增加相當顯著（內閣府，2020）。

## 陸、結論：政策論述的影響與局限

### 一、論述制度論與日本少子化對策的發展

日本少子化政策從 1990 年到 2012 年的發展證實了論述制度論的洞見。首先，這個案例肯定了第一個命題，也就是危機與不確定性是促成政策論述影響的重要條件。少子化問題在 1990 年代開始浮現的時候，既非部會官僚長期處理的例行政策議題，也非主要政黨間政策對立軸，對危機的理解與解釋成為政策最重要的基礎。2000 年之後危機的持續擴大也帶來更進一步的論述演化，從兩立論述進一步衍生成基本精神相似，但範圍更為擴大的工作與生活調和論述。

這也肯定了第二個命題，也就是專家集團在政策論述形成上的重要角色。儘管日本官僚在政策制定上一直具有相當高的影響力，但多半是在既定政策方向或常態性的議題。少子化做為新興的危機，並沒有既成的主導政策論述，這給予厚生省以及人口專家集團重要的影響政策的空間。因此，這些專家可以以歐洲經驗為基礎，透過部會的白皮書、相關部會專家會議與審議會、由部會及其智庫所主導的論壇等機制所形成的政策論述主導政策方向，挑戰了日本社會的慣習。在 2001 年之後伴隨著相關立法，少子化對策從特定部會政策範圍轉變成為內閣層次的政策議題。然而在新的機制中，首相所任命的委員仍然包含相關領域的專家，原有的專家共識在新的制度架構中影響力更為擴大。包括第 2002 年少子化諮詢會議、2005 年少子化社會對策大綱檢討會 2006 年工作與生活調和推進會議」以及支援日本兒童與家庭重點戰略檢討會議的學者委員都有高度重疊性，也促成了兩立論述與調和論述的制度化。

第三個命題，也就是政策論述的認知構框對政策具有獨立且持續的影響力也得到了驗證。從 1990 年代兩立論述開始浮現之後，如何改革日本勞動力市場及家庭體制開始成爲生育政策的相關討論議題。雖然從 1994 年第一次天使計畫以來日本少子化危機日益嚴重，並沒有帶來對既有主導性政策論述的嚴重挑戰，反而強化了影響力；人口危機的擴大被理解爲既有政策方向執行不夠徹底的問題，而非政策方向的問題。更重要的是，隨著日本在工作與生活調和論述出現之後，原先針對少子化的診斷，更進一步被視爲解決日本更廣泛社會經濟問題的方針。隨著調和論述的制度化，認知構框也隨之取得更廣泛的影響。

關於第四個命題，這篇論文也顯示出政策論述規範構框的持續影響力。最重要的試金石便是由自民黨保守派政治人物所主導的少子化調查會，將少子化視爲個人主義文化忽視群體責任的結果，並將強化傳統性別分工作爲少子化問題的解方。雖然這個看法比較接近當時日本職場上的現實以及自民黨的主流意識形態，但自民黨保守派缺少足以和兩立論述同樣完整的政策論述。另一方面，小泉內閣下少子化社會對策會議的成員組成排除了自民黨的派閥領袖，確保了既有的規範構框的持續發展。

2006 年之後調和論述的制度化肯定了第五個命題，就是政策論述的制度化對政策走向的長遠影響。在歷經一連串政府諮詢會議以及部會白皮書之後，對於少子化起因於對女性不友善的職場與社會環境的認知構框成爲政策前提，包括經濟政策場域中的部會以及工商團體，一旦觸及人口議題時的討論，也將女性能否兼顧工作與育兒的兩立問題以及所延伸的工作與生活調和的議題視爲前提。另一方面，從 2008 之後出現了更具體衡量政策執行良窳的具體政策指標。最後，本文也驗證了第六個命題，也就是政策論述提供了協調不同部會以及政治動員的重要基礎。主導的政策論述也進一步產生促進跨部會、跨部門整合的功能；工作與生活調和論述除了人口政策外也成爲包括生產力提升以及企業經營的一環。然而主導性政策論述的實質影響仍然必須取決於政治結構。特別是第二任安倍晉三內閣在穩定的政權下，調和論述所衍生的政策目標也取得一定程度的進展。

## 二、論述的影響與限制：重探日本少子化對策

這篇論文以論述制度論的分析架構檢視日本少子化對策的發展，反駁了既有文獻中日本少子化政策沒有針對女性在社會經濟體系裡不利地位的主張。相對的，本文顯示，日本少子化政策很早就明確針對日本女性在主流社會經濟體系中的弱勢地位。然而在缺少足以推動大規模政策的政治動力下，僅採取漸進的方式緩慢進展，一直要到第二次安倍晉三內閣後才有相對上較大規模的行動。持續但相對緩慢的政策進展一方面未能迅速改變勞動力市場與家庭體制，但另一方面從長期視角來看，也的確在很多面向上促成改變。考量到日本勞動、經濟與家庭體制間複雜的關係，筆者主張本文的發現可以提供日本少子化政策更明確的討論基礎。

另一方面，論述制度論不僅指出決策者所賴以決策的認知框架與倫理判斷，也可以顯示出那些議題被排除在決策者的認知中。筆者從實際的資料來看，日本的政策論述面臨兩個根本限制。首先從兩立論述到調和論述，都將政策對象預設在雙薪典型核心家庭，這樣的預設很容易忽略其他類型的家庭結構所帶來的影響。在東亞包括日本在內，非婚生子女比例極低，但包括終生不婚、同居、先懷孕再結婚等多樣的家戶結構和家庭形成過程卻日趨盛行，加上離婚不再是禁忌，單親家庭比例也迅速升高。特別是終生不婚率的上升，對日本生育率有很大的影響（Choe et al., 2014; Rindfuss et al., 2003; Raymo et al., 2009; Raymo and Iwasawa, 2008）。雖然在 2007 年的戰略會議中觸及青年在工作不穩定下難以結婚的困境，仍然缺少對各式非典型家庭相關政策。另一方面，在東亞脈絡中，祖父母常常在育兒中扮演重要角色，也影響了生育政策的成效。朝井友紀子、神林龍以及山口慎太郎一系列利用 1990 到 2010 年間日本人口普查（國勢調查）各縣的資料進行分析，結果發現保育設施的增加以及生育給付對該縣婦女就業並沒有顯著的提升。他們分析原因很可能在於公部門提供的托育服務主要效果在於替代了三代同堂家庭由祖父母所提供的托育協助，而非促成了原先計畫在家育兒的女性出外就業。（朝井友紀子等，2016a; 2016b; Asai et al., 2015）。雖然這些證據所使用的資料都在 2010 年甚至更早之前，而如前一節所顯示，日本各種托育服務的使用要到

2010 之後才有更明顯的增加，因此 2010 年後是否產生新的動態，仍有待進一步分析。但這些證據至少都顯示，無論不婚族或是三代同堂家庭都與既有政策論述所預設雙薪典型核心家庭有所差異，也因此產生了意料外的效果。顯示出既有主流政策論述在雙薪典型核心家庭預設上的盲點。

第二則是政府政策與實際社會行為的落差。政府政策可以基於政策論述進行法規上的改變，但實際的家庭與勞動力市場行為卻需要行動者更深遠的結構性改變，而這也是 Schoppa (2020) 對日本生育政策最主要的質疑，在於未能真正改變勞動力市場行為。儘管日本經過長達近 25 年的托育設施擴充，使用托育設施的比例顯著上升，到 2019 年仍有半數以上有新生兒家庭沒有利用托育設施。這顯示出政策對於實際的勞動力市場以及家庭動態的影響仍有其限制，也自然限縮了政策的成效。

日本在 1974 年開始總生育率持續跌破 2.1 的替代水準，歷經 34 年在 2008 年開始人口負成長。臺灣則是在 1985 年開始生育率持續跌破 2.1 的替代水準，歷經 35 年在 2020 年進入人口負成長，可以說兩國的人口軌跡非常相似。相較於歐洲地區漫長的人口轉型，東亞地區由於社會變遷速度極快，家庭結構多樣而複雜，一方面仍有大量傳統由祖父母育兒的三代家庭，在此同時也出現大量不婚的單身家戶。這個多樣的戶結構深刻影響了政策的效果，單一家戶型態的假設難以建立有效政策。在此同時，直到 2010 年之後日本各種托育設施與制度的使用率才真正開始明顯提升，至今使用情況仍然不理想，也顯現出勞動力市場實踐上與政策構想的巨大落差。就總生育率跌落到比日本更低水準的臺灣而言，急需針對生育的低落推出有效政策。然而就這篇論文目前所顯示的日本生育政策的形成過程來看，生育政策必須更周延地應對多樣的社會與家庭結構，避免被既有的假設所限制，而能透過更細緻的政策反饋過程，針對多樣且快速變化的社會結構採取更彈性多元的政策，應當是日本生育政策論述發展能給臺灣最大的警示。

## 參考資料<sup>10</sup>

### A. 日文部分

#### NHKニュース

- 2003 〈少子化に歯止め 次世代育成支援対策法案が衆院で可決〉。6月12日。(NHK News, 2003, “Diet Voted for Laws for Supporting Childrearing,” June 12.)
- 2005a 〈大臣・引き継ぎ 猪口担当相 少子化対策 仕事・家庭両立できる支援重要〉。11月1日。(NHK News, 2005a, “Minister Inoguchi: It Is Important to Support Job-Family Balance,” November 1.)
- 2005b 〈男性の育児参加 少子化担当相 経営者の意識改革が必要〉。12月27日。(NHK News, 2005b, “Male’s Participation in Childrearing,” December 27.)

#### NHKスペシャル取材班

- 2017 《縮小ニッポンの衝撃》。東京：講談社。(NHK, 2017, *The Shock of a Shrinking Japan*. Tokyo: Kodansha.)

#### 大石亜希子、守泉理恵

- 2011 〈少子社会における働き方〉, 見樋口美雄、府川哲夫(編), 《ワーク・ライフ・バランスと家族形成》, 頁13-30。東京：東京大学出版会。(Aishi, Akiko and Rie Moriizumi, 2011, “The Labor Practices in Low Fertility Society,” pp. 13-30 in Higuchi Yoshio and Fukawa Tetsuo (eds.), *Work-Life Balance and Family Formation*. Tokyo: Tokyo University.)

#### 山口一男

- 2008 〈男女平等とワーク・ライフ・バランスと：統計的差別解消への道筋〉, 見山口一男、樋口美雄(編), 《論争 日本のワーク・ライフ・バランス》, 頁212-239。東京：日本経済新聞出版社。(Katzuo, Yamaguchi, 2008, “Gender Equity and Work-Life Balance: The Strategies to Solve Statistical Discrimination,” pp. 212-239 in Yamaguchi Katzuo and Higuchi Yoshio (eds.), *The Debates about Work-Life Balance in Japan*. Tokyo: Nippon Keizai Shinbunsha.)

#### 内閣府

- 2001 〈仕事と子育ての両立支援策の方針について〉。2021年4月7日, 取自 [https://www.gender.go.jp/kaigi/danjo\\_kaigi/kosodate/130706.html](https://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/kosodate/130706.html) (Cabinet Office, 2001, “About Policies Supporting Work and Childrearing,” Retrieved April 7, 2021, from [https://www.gender.go.jp/kaigi/danjo\\_kaigi/kosodate/130706.html](https://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/kosodate/130706.html))
- 2003 〈少子化社会対策大綱検討会(第1回)議事要旨〉。2021年4月7日, 取自 [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/outline/k\\_shidai1.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/outline/k_shidai1.html) (Cabinet Office, 2003, “Minute of the Meeting for the Framework of Low Fertility Policies,” Retrieved April 7, 2021, from [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/outline/k\\_shidai1.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/outline/k_shidai1.html))

10 筆者所使用日本新聞資料庫為日本經濟新聞所建置的日経テレコム。資料庫中多處新聞缺少版張的資訊, 因此在新聞報導的部分僅記載媒體、日期與標題。

- 2004 《少子化社会対策大綱》。2021年4月7日，取自 <https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shousika-daimou.pdf> (Cabinet Office, 2004, *Framework of Low Fertility Policies*. Retrieved April 7, 2021, from <https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shousika-daimou.pdf>)
- 2006 《少子化社会対策白書》。2021年4月7日，取自 <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2006/18pdfhonpen/18honpen.html> (Cabinet Office, 2006, *White Paper for Low Fertility*. Retrieved April 7, 2021, from <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2006/18pdfhonpen/18honpen.html>)
- 2007a 〈ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議〉。2021年4月7日，取自 [https://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/c6c5eea8f46fe49e49257354000acc55/\\$FILE/20070912\\_1shiryuu\\_all\\_3.pdf](https://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/c6c5eea8f46fe49e49257354000acc55/$FILE/20070912_1shiryuu_all_3.pdf) (Cabinet Office, 2007a, “Work Life Balance for Government and Society,” Retrieved April 7, 2021, from [https://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/c6c5eea8f46fe49e49257354000acc55/\\$FILE/20070912\\_1shiryuu\\_all\\_3.pdf](https://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/c6c5eea8f46fe49e49257354000acc55/$FILE/20070912_1shiryuu_all_3.pdf))
- 2007b 〈「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議〉。2021年4月7日，取自 <http://wwwa.cao.go.jp/wlb/index.html> (Cabinet Office, 2007b, “Strategic Meeting for Supporting Japanese Children and Family,” Retrieved April 7, 2021, from <http://wwwa.cao.go.jp/wlb/index.html>)
- 2014 〈すべての女性が輝く社会づくり本部の設置について〉。2021年4月7日，取自 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kagayakujosei/pdf/konkyo.pdf> (Cabinet Office, 2014, “Establishing Society for Females’ Social Participation,” Retrieved April 7, 2021, from <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kagayakujosei/pdf/konkyo.pdf>)
- 2020 《男女共同参画白書》。2021年4月7日，取自 [https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/r02/zentai/index.html](https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r02/zentai/index.html) (Cabinet Office, 2020, *White Paper for Gender Equity*. Retrieved April 7, 2021, from [https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/r02/zentai/index.html](https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r02/zentai/index.html))
- 少子化への対応を考える有識者会議
- 1998 〈「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために（提言）」〉。2022年4月13日，取自 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syoshika/index.html> (Consulting Council for Responses to Low Fertility, 1998, “Proposal for a Society That Enables Family Formation and Childrearing,” Retrieved April 13, 2022, from <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syoshika/index.html>)
- 日本経済新聞
- 1994 〈民社党、出産・育児政策5カ年計画早期策定を提言〉。1月3日，朝刊2ページ。(Nippon Keizai Shimbun, 1994, “Democratic Social Party Proposed Population Policies,” January 3, Morning, p. 2.)
- 白波瀬佐和子
- 2009 《日本の不平等を考える——少子高齢社会の国際比較》。東京：東京大学出版会。(Shirase, Sawako, 2009, *Thinking about Inequality in Japan: International Comparison for Societies with Low Fertility and Aging*. Tokyo: Tokyo University Press.)
- 池尾愛子
- 1999 〈経済学者と経済政策〉，見池尾愛子（編），《日本の経済学と経済学者——戦後の研究環境と政策形成》，頁183-226。東京：日本経済評論社。(Ikeo, Aiko, 1999,

“Economists and Economic Policies,” pp. 183–226 in Aiko Ikee (ed.), *Japanese Economics and Economists—Research Environment and Policy Formation in the Postwar Period*. Tokyo: Nihon Keizai Hyoronsha.)

竹中治堅

2006 《首相支配——日本政治の変貌》。東京：中公新書。(Takenaka, Harukata, 2006, *The Dominance of Prime Minister. The Transformation of Japanese Politics*. Tokyo: Chuokoronshinsha.)

自由民主党少子化問題調査会

2004 〈今後の少子化対策の方向について〉。2021年4月7日，取自 <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/measures/shidai2/pdf/ka2-2.pdf> (Policy Committee for Low Fertility, Liberal Democracy Party, 2004, “Policies for Low Fertility,” Retrieved April 7, 2021, from <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/measures/shidai2/pdf/ka2-2.pdf>)

村松岐夫

1994 《日本の行政 活動型官僚制の変貌》。東京：中公新書。(Muramatsu, Michio, 1994, *Administration in Japan*. Tokyo: Chuokoronshinsha.)

岡沢憲芙、小淵優子

2010 《少子化政策の新しい挑戦》。東京：中央法規出版社。(Okasawa, Norio and Yuko Kobuchi, 2010, *The New Challenge for Low Fertility Policy*. Tokyo: Chuohoki Publishing.)

阿藤誠

2000 〈人口問題審議会の最終総会に寄せて〉，《人口問題研究》56: 88–93。(Atoh, Makoto, 2000, “About the Last Meeting of Population Policy Council,” *Journal of Population Problems* 56: 88–93.)

阿藤誠、金子武治、高橋重郷、金子隆一、大場保、三田房美

1992 〈日本将来の推計人口—1991–2025年—平成4年9月推計〉，《人口問題研究》48(3): 16–45。(Atoh, Makoto, Kaneko Takechi, Hisago, Kaneko Takakazu, Takeshi Oba, and Houmi Mita, 1992, “Forecast of Japanese Population—1991–2025,” *Journal of Population Problems* 48(3): 16–45.)

阿藤誠、津谷典子

2019 〈少子高齢社会の諸相〉，見阿藤誠、津谷典子（編），《少子高齢時代の女性と家族》，頁1–56。東京：慶応義塾大学出版会。(Atoh, Makoto and Noroko Tsuya, 2019, “The Situation of Low Fertility and Aging Society,” pp. 1–56 in Makoto Atoh and Noroko Tsuya (eds.), *Women and Family in the Age of Low Fertility and Aging Society*. Tokyo: Keio University.)

厚生省

1985 《第45回人口問題審議会——将来人口推計の考え方について》。2021年4月7日，取自 <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/J000008922.pdf> (Ministry of Health, 1985, *The 45th Policy Council for Population Problem: About the Population Forecast in the Future*. Retrieved April 7, 2021, from <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/J000008922.pdf>)

1992 《人口問題審議会懇談会記録》。2021年4月7日，取自 <http://www.ipss.go.jp/history>

- /shingikai/data/103906.pdf (Ministry of Health, 1992, *Roundtable of Policy Council for Population Problem*. Retrieved April 7, 2021, from <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/103906.pdf>)
- 1997a 〈第 55 回人口問題審議会記録〉。2021 年 4 月 7 日，取自 <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/J000008975.pdf> (Ministry of Health, 1997a, “Record of the 55th Population Council,” Retrieved April 7, 2021, from <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/J000008975.pdf>)
- 1997b 〈第 67 回人口問題審議会記録〉。2021 年 4 月 7 日，取自 <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/117783.pdf> (Ministry of Health, 1997b, “Record of the 67th Population Council,” Retrieved April 7, 2021, from <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/117783.pdf>)
- 1997c 〈第 69 回人口問題審議会記録〉。2021 年 4 月 7 日，取自 <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/117907.pdf> (Ministry of Health, 1997c, “Record of the 69th Population Council,” Retrieved April 7, 2021, from <http://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/117907.pdf>)
- 1998 《厚生白書——少子化社会を考える—子供を生き育てことに「夢」を持てる社会を》。2021 年 4 月 7 日，取自 [https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1998/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1998/) (Ministry of Health, 1998, *White Paper of Health: Considering Low Fertility Society*. Retrieved April 7, 2021, from [https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1998/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1998/))
- 1999 〈新エンゼルプランについて——重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画についての要旨〉。2021 年 4 月 7 日，取自 [https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/syousika/tp0816-3\\_18.html](https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/syousika/tp0816-3_18.html) (Ministry of Health, 1999, “About the New Angel Plan,” Retrieved April 7, 2021, from [https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/syousika/tp0816-3\\_18.html](https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/syousika/tp0816-3_18.html))

## 厚生労働省

- 2002a 〈「子どもを育てたい、育てて良かったと思える社会をつくる」～いのちを愛おしむ社会へ～〉。2021 年 4 月 7 日，取自 <https://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/09/s0913-5.html> (Ministry of Health, Labor and Welfare, 2002a, “Creating a Society Suitable for Childrearing,” Retrieved April 7, 2021, from <https://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/09/s0913-5.html>)
- 2002b 〈少子化対策プラスワン〉。2021 年 4 月 7 日，取自 <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/h0920-1.html> (Ministry of Health, Labor and Welfare, 2002b, “Policies for Low Fertility Plus One,” Retrieved April 7, 2021, from <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/h0920-1.html>)
- 2019 〈保育所等関連状況取りまとめ〉(2000-2019)。2022 年 4 月 20 日，取自 <https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000821949.pdf> (Ministry of Health, Labor and Welfare, 2019, “Data about Daycare Center in Japan,” (2000-2019) Retrieved April 20, 2022, from <https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000821949.pdf>)
- 高橋重郷、石川晃、加藤久和、岩澤美帆、小松隆一、一ノ丘正子、金子隆一、三田房美、辻明子、守泉理恵
- 2002 〈日本の将来推計人口——平成 13 (2001) 年～平成 62 (2050) 年〉，《人口問題

研究》58(1): 57-84。(Juko, Takahashi, Akira Ishikawa, Hizakazu Kato, Miho Izakawa, Ryuichi Komatsu, Masako Inoue, Ryuichi Kaneko, Fusami Mita, Akiko Tsuji, and Rie Morizumi, 2002, "Forecast of Japanese Population: 2001-2050," *Journal of Population Problem* 58(1): 57-84.)

#### 産経新聞

1999 〈少子化対策 “人口減少時代”の展望開け 仕事と育児が両立する社会に〉。2月5日、朝刊2ページ。(Sankei Shimbun, 1999, "The Era of Depopulation," February 5, Morning, p. 2.)

#### 経済企画庁

1992 《国民生活白書——少子社会の到来、その影響と対応》。2021年4月7日、取自 <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9990748/www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h4/wp-pl92-000i1.html> (Agency of Economic Planning, 1992, *White Paper for National Life: The Coming of Low Fertility Society*. Retrieved April 7, 2021, from <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9990748/www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h4/wp-pl92-000i1.html>)

1997 《国民生活白書——働く女性新しい社会システムを求めて》。2021年4月7日、取自 <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9990748/www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h9/wp-pl97-000i1.html> (Agency of Economic Planning, 1997, *White Paper for National Life: Toward a New Social System for Working Women*. Retrieved April 7, 2021, from <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9990748/www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h9/wp-pl97-000i1.html>)

#### 経済産業研究所

2007 〈RIETI 政策シンポジウム：ワーク・ライフ・バランスと男女共同参画〉。2021年4月7日、取自 <https://www.rieti.go.jp/jp/events/07082801/info.html> (Research Institute for Economy, Trade and Industry, 2007, "Policy Symposium: Work Life Balance and Gender Equity," Retrieved April 7, 2021, from <https://www.rieti.go.jp/jp/events/07082801/info.html>)

#### 経済団体連合会

2012 〈企業のワーク・ライフ・バランスへの取組み状況——ワーク・ライフ・バランス施策の推進に関する企業事例集——〉。2021年4月7日、取自 <https://www.keidanren.or.jp/policy/2012/017.pdf> (Japan Business Federation, 2012, "Work Life Balance for Business," Retrieved April 7, 2021, from <https://www.keidanren.or.jp/policy/2012/017.pdf>)

#### 野口晴子

2011 〈両立支援策と出生率——労働組合への調査から〉、見樋口美雄、府川哲夫(編)、《ワーク・ライフ・バランスと家族形成》、頁267-290。東京：東京大学出版会。(Noguchi, Haruko, 2011, "Childrearing Support and Fertility: Evidence from Survey for Union Members," pp. 267-290 in Higuchi Yoshio and Fukawa Tetsuo (eds.), *Work-Life Balance and Family Formation*. Tokyo: Tokyo University.)

#### 朝井友紀子、神林龍、山口慎太郎

2016a 〈保育所整備と母親の就業率〉、《経済分析》191: 121-152。(Asai, Yukiko, Kanbayashi Ryuu, and Yamakuchi Shintaro, 2016a, "Childcare Provision and Employment

Rates of Mothers,” *Keizai Bunseki* 191: 121-152.)

- 2016b 〈育児休業給付金と女性の就業〉，《経済分析》191: 153-164。(Asai, Yukiko, Kanbayashi Ryuu, and Yamakuchi Shintaro, 2016b, “Child Allowance and Female Labor Force Participation,” *Keizai Bunseki* 191: 153-164.)

朝日新聞

- 1993 〈「少子化」対策に延長保育を拡充 厚生省が「エンゼルプラン」〉。8月26日，朝刊31ページ。(Asahi Shimbun, 1993, “Ministry of Health Proposed Angel Plan,” August 26, Morning, p. 31.)
- 2003 〈「子供つくらぬ女性、税金で面倒は変」森前首相発言に官房長官答弁〉。7月7日，朝刊4ページ。(Asahi Shimbun, 2003, “Mori ex-Prime Minister’s Speech about Females without Children,” July 7, Morning, p. 4.)
- 2006a 〈労使トップ2氏に聞く 連合・高木会長、日本経団連・柴田副会長〉。1月14日，朝刊10ページ。(Asahi Shimbun, 2006a, “Hear from the Business Leaders and Union Leaders,” January 14, Morning, p. 10.)
- 2006b 〈仕事と家庭、多様な両立を労使で探る〉。2月26日，朝刊2ページ。(Asahi Shimbun, 2006b, “Business Leader and Union Leader Discussed Balancing Jobs and Families,” February 26, Morning, p. 2.)

飯尾潤

- 2008 《政局から政策へ——日本政治の成熟と転換》。東京：NTT。(Ioi, Jun, 2008, *From Politics to Policy: The Maturation and Transformation of Japanese Politics*. Tokyo: NTT.)

落合恵美子

- 1994 《21世紀家族へ——家族の戦後体制の見かた・超えかた》。東京：有斐閣。(Ochiai, Emiko, 1994, *Toward the Family in the 21st Century*. Tokyo: Yuhikaku.)

読売新聞

- 1990 〈生涯出産 最低の1.57人 子供と高齢者、今世紀中にも逆転／人口動態統計〉。6月10日，朝刊1ページ。(Yomiuri Shimbun, 1990, “Total Fertility Rate Dropped to the Historically Low Level of 1.57,” June 10, Morning, p. 1.)
- 1991 〈出生率史上最低 1.57の背景 重さ増す子育ての負担／読売新聞社全国世論調査〉。3月12日，夕刊9ページ。(Yomiuri Shimbun, 1991, “The Poll about the Historically Lowest Fertility,” March 12, Evening, p. 9.)
- 1994 〈子育てと仕事が両立する社会〉。4月10日，朝刊3ページ。(Yomiuri Shimbun, 1994, “Society That Balancing Childrearing and Work,” April 10, Morning, p. 3.)
- 1997a 〈加速する少子・高齢化を考える〉。1月29日，朝刊3ページ。(Yomiuri Shimbun, 1997a, “Thinking about Accelerating Aging and Low Fertility,” January 29, Morning, p. 3.)
- 1997b 〈欲しいけど産めない現実 「少子化」読売新聞社全国世論調査〉。8月7日，朝刊22ページ。(Yomiuri Shimbun, 1997b, “The Poll Shows the Reality for Low Fertility,” August 7, Morning, p. 22.)
- 2003 〈“少子化対策法” 家庭と仕事両立、課題残る、国は実働あるビジョンを〉。7月10日，朝刊17ページ。(Yomiuri Shimbun, 2003, “Remaining Issues for Low Fertility Policies,” July 10, Morning, p. 17.)

駒村康平

- 2007 《次世代のための家族政策の確立に向けて》。東京：社会経済生産性本部。(Kom-

amura, Kopei, 2007, *Toward the Construction of Family Policy for the Next Generation*. Tokyo: Japan Production Center.)

## B. 英文部分

Asai, Yukiko, Ryo Kambayashi, and Shintaro Yamaguchi

2015 “Childcare Availability, Household Structure, and Maternal Employment,” *Journal of the Japanese and International Economy* 38: 172-192.

Atoh, Makoto

2001 “Very Low Fertility in Japan and Value Change Hypotheses,” *Review of Population and Social Policy* 10: 1-21.

Babb, Sarah

2001 *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Blyth, Mark

2002 *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bongaarts, John and Griffith Feeney

1998 “On the Quantum and Tempo of Fertility,” *Population and Development Review* 24(2): 271-291.

Brewster, Karin and Ronald Rindfuss

2000 “Fertility and Women’s Employment in Industrialized Nations,” *Annual Review of Sociology* 26: 271-296.

Brinton, Mary C.

1993 *Women and the Economic Miracle: Gender and Work in Postwar Japan*. Berkeley: University of California.

Calder, Kent

1988 *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan*. New Jersey: Princeton University Press.

Caldwell, John C.

2001 “The Globalization of Fertility Behavior,” *Population and Development Review* 27: 93-115.

Campbell, J. L.

1998 “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy,” *Theory and Society* 27(3): 377-409.

Campbell, J. L. and Ove K. Pedersen

2001 “The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis,” pp. 1-24 in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Choe, Minja Kim, Larry L. Bumpass, Noriko Tsuya, and Ronald R. Rindfuss

2014 “Nontraditional Family-Related Attitudes in Japan: Macro and Micro Determinants,” *Population and Development Review* 40(2): 241-271.

- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell  
1983 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Dobbin, Frank  
1994 *Forging Industrial Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gosta  
1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Fuwa, Makiko  
2004 "Macro-level Gender Inequality and the Division of Household Labor in 22 Countries," *American Sociological Review* 69(6): 751-767.
- Gao, Bai  
1997 *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965*. New York: Cambridge University Press.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane  
1993 "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Analysis," pp. 3-30 in Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jones, Gavin W.  
2007 "Delayed Marriage and Very Low Fertility in Pacific Asia," *Population and Development Review* 33(3): 453-478.
- Haas, Peter H.  
1992 "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization* 46(1): 1-35.
- Hall, Peter A.  
1993 "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain," *Comparative Politics* 25(3): 275-295.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor  
1996 "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Hay, Colin  
2001 "The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach," pp. 193-218 in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Hecló, Hugh  
1974 *Modern Social Policies in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Kjaer, Peter and Ove K. Pedersen  
2001 "Translating Liberalism: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy," pp. 219-248 in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Lee, Sang-Hyop, Naohiro Ogawa, and Rikiya Matsukura  
2014 "The Effect of Daycare Center Use of Marital Fertility in Japan," pp. 59-73 Naohiro Ogawa and Iqbal H. Shah (eds.), *Low Fertility and Reproductive Health in East Asia*. New York: Springer.
- Lesthaeghe, Ron  
2010 "The Unfolding Story of the Second Demographic Transition," *Population and Development Review* 36(2): 211-251.
- Mahoney, James  
2012 "The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences," *Sociological Method & Research* 41(4): 570-591.
- McDonald, Peter  
2006 "Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy," *Population and Development Review* 32(3): 485-510.
- Meyer, John W.  
2010 "World Society, Institutional Theories, and the Actor," *Annual Review of Sociology* 36: 1-20.
- Meyer, John W. and Brian Rowan  
1977 "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas, and Francisco O. Ramirez  
1997 "World Society and the Nation-State," *American Journal of Sociology* 103(1): 144-181.
- Morgan, S. Philip  
2003 "Is Low Fertility a Twenty-first Century Crisis?" *Demography* 40(4): 589-603.
- Morgan, S. Philip and Miles G. Taylor  
2006 "Low Fertility at the Turn of the Twenty-First Century," *Annual Review of Sociology* 32: 375-399.
- Pekkanen, Robert  
2006 *Japan's Dual Civil Society: Members without Advocates*. California: Stanford University Press.
- Raymo, James M. and Miho Iwasawa  
2008 "Bridal Pregnancy and Spouse Pairing Patterns in Japan," *Journal of Marriage and Family* 70(4): 847-860.
- Raymo, James M., Miho Iwasawa, and Larry Bumpass  
2009 "Cohabitation and Family Formation in Japan," *Demography* 46: 785-803.
- Rindfuss, Ronald, Karen Benjamin Guzzo, and S. Philip Morgan  
2003 "The Changing Institutional Context of Low Fertility," *Population and Development Review* 22(5): 411-438.
- Rosenbluth, Frances McCall  
2006 "The Political Economy in Low Fertility," pp. 3-36 in Frances McCall Rosenbluth (ed.), *The Political Economy of Japan's Low Fertility*. California: Stanford University Press.

Schmidt, Vivien

- 2008 “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.

Schoppa, Leonard

- 2005 *Race for the Exits: The Unraveling of Japan’s System of Social Protection*. Ithaca: Cornell University Press.

- 2020 “The Policy Response to Declining Fertility Rates in Japan: Relying on Logic and Hope over Evidence,” *Social Science Japan Journal* 23(1): 3-21.

Zaidi, Batool and S. Philip Morgan

- 2017 “The Second Demographic Transition Theory: A Review and Appraisal,” *Annual Review of Sociology* 43: 473-492.

# Policy Discourses and the Evolution of Policies toward Low Fertility in Japan

Li-Hsuan Cheng

Associate Professor

Department of Sociology, National Chengchi University

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to adopt discursive institutionalism to explain the evolution of Japanese policies toward low fertility since 1990. I argue that the dominant discourse formed by experts affiliated with the Ministry of Health in the 1990s has had irreducible impact on the long-term policy evolution. Between 1990 and 2001 the dominant discourse of “compatibility between childrearing and work” that attributes low fertility to the unfriendly environment for females was formed and dominated the policy field. After year 2001, this discourse further evolved to a “work life balance” discourse that had broader impacts and inspired more coordinated policy actions. However, the unstable governments before 2012 prevented the forbad Japanese government from taking more effective actions. Not until the second Abe cabinet did Japanese policies toward low fertility make more progress. ITo adequately evaluate the Japanese policies toward low fertility, the power and limitations of the dominant policy discourses should not be overlooked.

Key Words: low fertility, discursive institutionalist, Japan, discourse of compatibility, work life balance