

〈総説〉

鳥取県における在宅育児世帯への支援制度について
—「とっとり型の保育のあり方研究会」における検討から—

南 潮

Ushio MINAMI : Public Support System for Home-based Childcare in Tottori Prefecture :
From the Considerations in the Committee Meeting for Tottori-Style Childcare

鳥取看護大学・鳥取短期大学研究紀要 第75号 抜刷

2017年7月

〈総説〉

鳥取県における在宅育児世帯への支援制度について —「とっとり型の保育のあり方研究会」における検討から—

南 潮¹

Ushio MINAMI : Public Support System for Home-based Childcare in Tottori Prefecture :
From the Considerations in the Committee Meeting for Tottori-Style Childcare

2017年度より鳥取県で在宅育児世帯への経済的支援制度が開始された。この施策の導入に先んじて、その検討を行うため開催された「とっとり型の保育のあり方研究会」において、筆者は会長としてかかわった。この施策は海外での導入例はあるものの、都道府県単位では日本初となるものであり、今後の我が国の保育施策の考え方を大きく進展させる可能性を持ったものである。この施策に対して研究会では活発な議論により多面的な検討が行われたが、本稿ではその経緯や報告書では記載されなかった内容を含め、論点を整理しながら解説を行う。

キーワード：子育て支援 在宅育児 児童福祉 子育て王国とっとり

はじめに

2017(平成29)年1月、県内の新聞各紙において、2017年度から鳥取県が在宅育児世帯に経済的支援を全国に先駆けて開始する計画について報道がされた。一部記事では「衝撃的」とも評されているこの施策に対して、筆者は導入にあたっての検討を行うために設置された「とっとり型の保育のあり方研究会」の会長としてかかわった。その研究会の中で、実際にはこの施策の検討段階で多くの懸念点が挙げられ白熱した議論が行われた。本稿では公開された報告書¹⁾では十分に記述されなかった問題点を含め、その検討の経緯について解説を行いたい。

1. とっとり型の保育のあり方研究会

2016(平成28)年4月に筆者はそれまでの東京

での単身の研究員生活から家族が住む鳥取県にやってきたいわゆるIターン組である。臨床心理士として幼児教育保育学科で心理系の科目を担当する教員として採用された。着任早々、大学からこの研究会についてお話を頂き、経緯について十分に理解しないままであったが、強い御推薦を頂いたこともあり、お引き受けさせて頂いた次第である。後から気づいたことだが、この研究会の委員の学識経験者4名は、鳥取大学の武田信吾先生をはじめ県外出身者ばかりであり、県外からの視点が期待され人選された様子であった。学識経験者以外の委員としては、行政から2名(米子市、北栄町)、保育所、幼稚園を代表してそれぞれ団体から各1名、市民委員3名で構成されており、鳥取県附属機関条例に基づき知事の附属機関として設置された。

初回の開催は2016年5月23日、以降約1か月に1回のペースで招集され、同年12月22日まで合計7回開催された。場所は第一回が鳥取県立図書館研修室、第二回はとりぎん文化会館会議室、以降は県庁議会棟の特別会議室であった。議論の様子は全て

1 鳥取短期大学幼児教育保育学科

一般公開となっており、報道関係者のオブザーバ参加も多くあり、研究会の翌日には新聞やテレビで多数報道が行われた。

尚、この研究会で扱われたテーマには、今回取り上げる「在宅育児世帯への支援」以外に「自然型保育の推進にかかる認証制度の検討」についても同時に行われたが、本稿では省略をさせて頂く。

2. 在宅育児世帯への支援

今回、在宅育児に対する支援が検討されるに至った背景には、2012年の子ども・子育て支援法の制定に対応して、全国自治体に先駆け第三子以降の保育料無償化を進めてきた鳥取県が、保育所保育との公平性の観点から、新たな課題として掲げていたことがある。県内では三朝町、伯耆町、湯梨浜町、大山町、若桜町、琴浦町で、先行して既に実行されており、研究会の検討はその是非についての判断にも影響を及ぼしうる状態と思われた。

昨今の保育業界には巷間を賑わす話題が多く、毎日のように待機児童や保育士不足などの問題がマスコミ等で報じられている。一般にそれらの報道は、女性の社会進出に伴って、保育所に子どもを預ける家庭が増え、保育所のニーズが高まっているという文脈で捉えられるものが多い。そうした中で今回の在宅育児支援の検討については、当初、「家庭内保育への支援」と命名されていたこともあり、一見すると、女性を家庭の中に押しとどめようとするような、一般と逆行する動きとも捉えられる。首都圏の子育て環境を日常的に見てきた筆者には当初そのような印象を受けた。

実際、全国で最初にこの施策を開始した鳥取県内のA町(中山間部)では、「0歳児保育の収容率が40%を超え保育士が不足してきた」「多少の現金を家庭に支給しても保育所を増設し維持する費用より少なくて済む」「健全な子どもの発達のためには幼少期は女性に働いてもらうより家庭で育児をしてもらう方が望ましいのではないか」といったように行

政の財政事情とある種の倫理的な見解とが結び付けられて検討が行われた事が述べられている。

この町では具体的に2015年より、町内に住所があり乳児を保育所に預けずに家庭で保育している保護者が、育児休業給付金等を受給していない場合、乳児が満4か月から満12か月までの間、月額33,000円の支給を行っている。保護者が育児休業給付金を受給している場合には、満9か月から満12か月に至る間(これは支給率が2/3から1/2に減額される期間に相当する)、給付金支給算定基準月額の1/6を毎月支給している。他の町村も細かな部分にそれぞれ独自点があるが、凡そ同様の形態で実施している。

日本国内ではこれまでこうした在宅育児への支援について、市町村レベルではこのように先進的に取り組み実施してきた自治体が散見されるものの、現状、その目的や効果を理解することが難しいためか、都道府県単位で推進している自治体は全国的に他にない。それに関する学術的な先行研究も見られず、議論は十分に深耕されていない状態と言えるだろう。しかし実はこの施策には想像以上に大きな可能性が秘められている。

というのは、海外ではフィンランドが1985年から、ノルウェーでは1998年から同様の施策が導入されており、既に北欧、ヨーロッパ諸国では実績がある制度なのである(実際にはそれぞれの国で支給年齢、支給額、支給期間等にはかなり差異がある)。加えて、その是非について常に国民的な議論にさらされているようであり、試験的に導入を試みたスウェーデンではその維持や廃止が、たびたび選挙における政治的な争点になってきたことが報告されている²⁾。ドイツでも2013年に、一旦、国家の施策として導入されたものの、増加する移民の受給世帯の関係で国民的議論が行われた結果、2015年に国家憲法裁判所の裁定により州独自の政策に取り下げられている³⁾。

このように日本では小さな県の小さな町村で開始されている制度が、海外で大きな国民的議論がされ

るといったギャップがおきている背景には、公的な施策としてのこの手当が持つ意味が、現代社会における人々の暮らしや意識と制度の隙間の問題点を鋭く突いており、また、多様な解釈の可能性を孕んでいることが指摘される。細かな条件設定と共に、子育て支援施策全体の中での位置づけに繊細な配慮を必要としていること、さらにこの制度の背後には、今後の人の生き方や暮らし方に関する思想的な広がりを感じさせるものがあるからである。以下では、こうした点について、研究会における検討の経緯の中で明らかになったこと、筆者が気づいたことについて論点を整理しながら解説したいと思う。

3. 研究会による調査

今回の検討のために研究会では独自に調査を2つ行った。一つ目は在宅育児に関係する県内専門家へのヒアリングであり、二つ目は一般市民の世論を尋ねるための県庁が保有する県政モニター929名を対象とした電子アンケート調査である。

(1) 関係者ヒアリング

まず、関係者ヒアリングでは、県内の保育所、保健所、子育て支援センターのそれぞれから現役職員の意見を聞くと共に、企業側の立場として経営者協会から、また働く女性の立場を代弁してもらうために女性活躍推進ネットワーク（企業の管理職等を務めている女性の会議）からそれぞれ意見を聞いた。さらに、いち早く在宅育児支援策を導入したA町の担当者からその検討の経緯、実施状況について報告が行われた。

保育所保育士からは、現在保育所に子どもを預けている家庭でも、経済的な支援があれば家庭で保育したいと考える母親は多くいるであろうし、保育の選択肢が広がることは良い事だと思うという意見が述べられた。但し、現金支給については保育園一日預かり券や、家事ヘルパー、ファミリーサポートの内容を柔軟化することで家事の負担を軽減し子育て

に向き合う時間を確保できるような工夫があってよいのではないかという提案も挙げられた。

次に保健所保健師からは、在宅育児を推進する上では、母乳栄養等の継続は得やすくなるであろうが、一方で子育てが孤立し、育児ストレスや、そこからの虐待や育児放棄について見えにくくなってしまいう危険も生じうることが指摘された。在宅育児の支援にあたってはその対応策も同時に検討すべきことが指摘された。

子育て支援センター職員の方からは、子育て支援センターが地域の保護者同士の交流を図り、気軽に相談できる場として機能していることの説明があった。育児休業から復帰する時期になった保護者が、1歳を過ぎても自分で保育をしたいという思いがありつつも職がなくなってしまうという悩みを抱えている事例について紹介があり、在宅育児を支援していくのであれば、企業側への働き掛けも同時にしてほしいという要望についても出された。

一方、経営者協会からは、具体的に企業が行う子育て支援策としては、職場環境の整備、育休者の代替要員の確保、職場復帰支援となるが、比較的規模の大きな企業では理解が得やすいものの、中小零細企業では十分な対応ができない現実がありうること。一方で、職員が働きやすい環境を提供することが企業の活性化と発展に結びつくという認識はあるので、特に中小零細企業に対しては、育児休業給付金の周知などの行政による対応が必要ではないかという指摘があった。

女性活躍推進ネットワークからは、県庁職員によるヒアリング結果として、特に雇用保険に入っていない非正規労働者、会社経営者、自営業者は育児休業給付金が受けられないので、こうした方々への対応も必要ではないかという意見が報告された。

在宅育児支援策を導入したA町（中山間部）の担当者からは、この施策の検討にあたって、先に記した理由に加え、町内では0歳児を預ける家庭では経済的な理由があることが明らかであったこと、育児休業給付金のない保護者であっても支援をすべきで

あると考えたこと。またこの施策を導入したことで、結果として人口が社会増になったことも報告された。

(2) 県政モニターへの電子アンケート調査

次に、県政モニターへのアンケート調査は、鳥取県庁が管理するモニター会員 929 名に対して、平成 28 年 7 月 25 日から 8 月 8 日までの期間に実施された。回答者数は 740 名（回答率 78.7%）で、年齢は 10 代から 70 代までに及んだ。回答者の内 411 名（55.5%）が女性、また、528 名（71.4%）が子育てを経験している方の回答であった。その中で「あなたは乳児を家庭で保育している保護者に対して行政が経済的な支援を行うことについてどうお考えですか（単一回答）」という質問に対して、「行うべき」との回答が 36.2%、「どちらかというを行うべき」との回答が 33%であった。また、「わからない」という回答も 13.6%あった。次に「経済的支援のほか乳児を家庭内で保育することを希望される方への支援にはどういうことが必要と思いますか（複数回答）」という質問に対して、「育児休業を取りやすい職場づくり」が 69.3%、「希望した時期に保育園への入園が可能となる環境」が 62.7%、「子育て支援センター等の拠点整備」が 44.5%、「保健師やボランティア等の家庭訪問」が 25.7%、「親との同居または近居への支援」が 15.9%となった。これらの結果を見ると、財源の問題や育児の孤立化など一般市民の目が届きにくい部分への懸念が残るものの、在宅育児世帯への経済的支援について概ね 7 割近い人が賛成していることがわかった。

4. 論点

保育の問題は、乳幼児の発達に関して多くの精神的な研究が日々積み重ねられている一方で、一番の対象となる子ども本人の状態、態度、望ましさ等を明確にしにくく、個別の内容について妥当性、有効性などを科学的なエビデンスをもって検証しにくい特徴がある。そのため親や地域などを中心とした社

会的なコンセンサスに基づいて全体が運営されることは非常に重要である。そしてそのために関係者の様々な思いが交錯する領域ともいえ、今回の制度についても、行政的な事情について穿った見方をすれば、今後の日本における人口減少が明らかな中、保育士不足に対して施設増設では対応しにくいという本音も見え隠れする。特に深刻な過疎、人口減少が進む中山間部、農村部の自治体ではその扱いを誤ることは死活問題にもなりうるのであろう。一方、待機児童が大きな問題である都市部においては、労働力人口の減少から女性の社会進出を支援することは政府の「働き方改革」の中でも最優先課題の一つであり、そのための保育施設の拡充は必須要件と認識されていることが多いように思われる。実際、この研究会が開催されている最中にも、東京都では知事が交替し、その選挙戦では子どもの貧困や待機児童の解消といったことが大きな話題になり連日報道されていた。内閣府の子ども・子育て会議の中でも、保育士の待遇改善や小規模保育施設の整備等が重要な課題として挙げられている。今回、行政からの委員として参加された米子市からも、研究会における検討の中で、こうした流れに沿った大きな懸念が示された。具体的には、在宅育児への誘導は児童福祉法の規定による市町村の義務を放棄することにならないか、用途の追跡が出来ない現金給付はいわゆる「バラマキ」になってしまうのではないか、在宅育児への支援は必要であってもそれは保育所入所者への支援と性質が異なるのではないか、人口減少対策として考えるのであれば周辺自治体との子どもの取り合いになるだけではないか、そもそも経済的支援によって在宅育児家庭が増加するかどうかには不明な要因が多い、などである。実際、米子市からは、市内における出生数が減少しているということはなく、年度途中の待機児童の解消が優先課題と考えていること、子ども子育て支援制度に沿って小規模保育事業所の認可によって保育利用定員を今後も拡大していく方針を持っているとの現状説明もあった。これらは都市部出身の筆者には感覚的にも非常に理

鳥取県における在宅育児世帯への支援制度について

解しやすいものであった。

しかし、そうはいつでも同じ鳥取県内でなぜこのような大きな認識の差が生じているのだろうか。研究会資料によると、鳥取県全体では、全国的な少子化傾向と連動して出生数自体は減少傾向にあるものの、合計特殊出生率では2008年の1.43から2014年には1.60（全国8位）まで回復しつつある。とはいえ保育所、幼稚園の定数自体は長期に減少傾向であり2015年には24,210となっている。反面、保育所利用率は上昇傾向であり、2014年で62.1%と全国平均38.0%と比較して非常に高い。特に0歳児保育の利用率でも31.1%と全国平均18.6%と比較してかなり高く、かつ上昇傾向にある。これらのことはおそらく育児をしている女性（25～44歳）の有業率が71.8%と、全国平均52.4%と比較して非常に高

い数値になっていることと関係があるものと考えられる。一方、待機児童については年度当初は0人であるが、年度中途では2015年度では56人が生じている状態である。

そこで今回、筆者は研究会の期間中に、先の県内における認識の差の原因について明らかにするために、県庁職員に依頼して（表1）のような資料を新たに作成いただいた。この表は各市町村の0歳児、1、2歳児の人口に対して保育施設の定員がカバーしている割合と入所率を示したものである。これで見ると都市部の4市（鳥取市、米子市、倉吉市、境港市）では、特に0歳児において人口に対して施設利用定員の合計のカバーしている割合が32.5%と3分の1にも満たない。一方、それ以外の町村では個別に多少のバラツキはあるが合計で50.5%と比較的

表1 低年齢児の保育所等入所児童数及び入所率（研究会資料を一部改変）

	人口	施設数	0歳児					1, 2歳児				
			推計人口 (A)	利用定員 (B)	入所人数 (C)	利用定員/ 推計人口 (B/A)	入所率 (C/A)	推計人口 (A)	利用定員 (B)	入所人数 (C)	利用定員/ 推計人口 (B/A)	入所率 (C/A)
鳥取市	193,766	76	1,635	557	498	34.1%	30.5%	3,215	1,804	1,956	56.1%	60.8%
岩美町	11,488	3	65	25	12	38.5%	18.5%	130	110	98	84.6%	75.4%
若桜町	3,272	1	12	3	4	25.0%	33.3%	19	16	12	84.2%	63.2%
智頭町	7,153	4	38	15	12	39.5%	31.6%	91	50	52	54.9%	57.1%
八頭町	16,990	8	99	57	35	57.6%	35.4%	240	183	198	76.3%	82.5%
倉吉市	49,070	30	364	207	163	56.9%	44.8%	773	626	583	81.0%	75.4%
三朝町	6,482	3	44	19	15	43.2%	34.1%	80	74	68	92.5%	85.0%
湯梨浜町	16,557	8	127	68	65	53.5%	51.2%	300	242	237	80.7%	79.0%
琴浦町	17,423	8	116	64	71	55.2%	61.2%	278	234	214	84.2%	77.0%
北栄町	14,835	6	108	68	54	63.0%	50.0%	234	194	213	82.9%	91.0%
米子市	149,382	74	1,385	319	341	23.0%	24.6%	2,721	1,380	1,492	50.7%	54.8%
境港市	34,186	14	257	99	82	38.5%	31.9%	533	325	363	61.0%	68.1%
日吉津村	3,449	3	32	9	7	28.1%	21.9%	67	21	26	31.3%	38.8%
大山町	16,480	5	111	60	31	54.1%	27.9%	196	165	137	84.2%	69.9%
南部町	10,956	5	59	37	27	62.7%	45.8%	144	118	110	81.9%	76.4%
伯耆町	11,120	7	54	21	25	38.9%	46.3%	151	108	110	71.5%	72.8%
日南町	4,764	2	15	0	0	0.0%	0.0%	42	56	45	133.3%	107.1%
日野町	3,273	1	9	5	4	55.6%	44.4%	23	20	17	87.0%	73.9%
江府町	3,002	1	18	7	5	38.9%	27.8%	25	22	23	88.0%	92.0%
4市合計	426,404	194	3,641	1,182	1,084	32.5%	29.8%	7,242	4,135	4,394	57.1%	60.7%
それ以外合計	147,244	65	907	458	367	50.5%	40.5%	2,020	1,613	1,560	79.9%	77.2%

※人口は2015年国勢調査速報値、推計人口は鳥取県市町村別年齢推計人口、入所人数は厚生労働省福祉行政報告例より作成

※利用定員は各市町村利用定員協議（2015.4現在）より

※施設数は認定こども園、保育所、幼稚園、地域型保育事業所、届出保育施設等の合計

※4市の構成は鳥取市、米子市、倉吉市、境港市

高い数値となっている。つまり鳥取県の4市とそれ以外の町村では0歳児人口に対する施設の供給率に大きな違いがあり、それが今回の意見の相違につながっている可能性が高いと考えられる。それは決してどちらが正しいかといった感情的な対立ではなく、置かれている状況が異なるためであることがわかる。その上で今回、どちらの意見を優先すべきなのか。都市部4市の人口の合計は鳥取県の74.3%と実質的に鳥取県の大部分を占めている。しかし、県外から見たときに鳥取県の魅力として映る要素はどのようなものであろうか。それは広大な砂丘や大山に象徴される豊かな自然、穏やかな農村漁村、温かい地域の人との繋がりであろう。県外の人々の多くはそうした光景にあこがれて鳥取県にやってくるのであり、この施策を検討する際には、この矛盾をどう解きほぐしていくかが期待されている状況と考えられた。

一方、今回の在宅育児への経済支援というテーマには、それ以外にも多くの論点が指摘された。

(1) 支援の公平性の議論

例えば今回の検討が行われた背景として挙げられている公平性の問題にも曖昧な点が含まれている。これは先の第三子以降保育所保育料無償化に対応して、保育所等に子どもを預ける家庭と家庭で保育する家庭とで、行政による経済的な支援の差が大きすぎるのではないかという問題意識である。子ども・子育て支援新制度では、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付である「施設型給付」及び小規模保育等に対する「地域型給付」のみが対象となっており、在宅育児は対象となっていない。保育所等の運営にかかる費用は、児童の年齢及び地域ごとに統一の基準（公定価格）が定められているが、例えば0歳児1名当たりの月額公定価格は175,070円となっている。一方、利用者負担は国が定める基準を限度として実施主体の市町村により決められるが、3号認定（保育認定で満3歳未満）の場合、年収によって8段階が設定されており、最高所得割課

税額（397,000円以上）の場合で月額102,400円、逆に市町村民税非課税世帯で月額9,000円、生活保護世帯では無償となっている。この差額がいわゆる保育所等に子どもを預ける家庭への行政からの経済的支援と認識されるわけである。

しかしそもそも福祉はすべての市民に最低限の幸福と社会的援助を提供するためのものであり、公平という考え方に馴染ませるには、その範囲の設定において何等か操作的にならざるを得ない。例えば、児童手当や医療費助成などと同じように広く子育て一般に対する支援と考えることができるかについては、そもそも保育所は子どもの保育を総合的に実施する役割とともに子育てに関する保護者に対する支援として存在している⁴⁾のであり、これは一種の救済措置とも解釈され、在宅育児を行う家庭と同等に扱えるかという問題がある。また、県の第三子以降無償化とする施策との比較で考えた場合、支援する対象は在宅育児を行う家庭一般でよいのか。また、県内における支援額全体の比較をするべきなのか、個人レベルのそれぞれの事情に応じた支援額について検討すべきなのか。先行するA町での検討では、支給額の参考として生活保護世帯への支給額を参考としたことが述べられたが、そうした所得補償の考え方は県全体に有効な議論となるか、など多くの問題がある。公平性をどの土台に乗せて議論するかについては検討が不十分であるし、また今回のような一般に開かれた研究会ではこうした複雑な議論は馴染まず、専門家による詳細な検討が期待される部分といえるだろう。

(2) 発達支援に関する議論

また議論の途上では、在宅育児により、母子の愛着形成が促進され子どもの健やかな成長に寄与するのではないかという意見もあった。確かに発達心理学の中で、乳幼児期に養育者との安定した親密な関係を持つことが精神的に正常な発達には重要であるとする「愛着理論」はどの教科書にも載っている基本的な内容である。しかし、保育所に預けられた乳

幼児が愛着形成に問題があるという科学的な根拠は全くなく、こうした議論をこの施策と結び付けて考えられるべきでない。この話題は、かつて「三歳児神話」に関する議論がそうであったように、単純に保育所と幼稚園のどちらが望ましいかといった感情的な議論になりやすく、その結果、現在それらの施設に預けている多くの保護者の気持ちを傷つけてしまう可能性もある。そのため研究会では早い段階からこの議論については扱わないという方針となった。

(3) 女性の社会進出の支援策としての議論

鳥取県の女性の高い就業率とこの施策が検討されるに至る背景とは密接な関係にあると考えられる。全国的には、これまで働くことを想定していなかった専業主婦に外で働いてもらう検討（施設の整備）が中心であるのに対して、鳥取県では現在働いている女性に長く安心して働いてもらうためにはどうすればよいか、経済的な問題よりも在宅での子育てを優先したい女性にもできるだけ働いてもらうためにはどうすればよいか、という課題が問題になっている。もちろん在宅育児を行う女性に安心して育児に取り組んでもらうための支援という課題も含まれる。そうした意味で先進的な課題に取り組んでいるといえるだろう。関係者ヒアリングからも就業している女性の中でも、子どもが乳幼児の間は在宅で育児をし、その後子どもが成長したら職場に以前のように復帰したいと切実に願う方が多いという声が聞かれた。そのためには県内の企業等の協力を仰ぎ育児制度を整備する必要があるという議論もあった。しかし、こうした労働政策に関する議論は、子育て支援のあり方を検討するこの研究会が扱える範囲を超える課題であり、知事を中心とした行政による調整を期待する状況であった。

(4) 現金支給と所得制限に関する議論

現金支給については関係者ヒアリングであったように、バウチャー（特定用途に限った金券）や何らかの保育にかかるサービスが利用可能となる仕組み

と比較して検討された。米子市の懸念で示された通り現金支給にはバラマキと非難される危険があり、無条件で認めた場合、施策として歴史的な汚点を残すことにもなりかねない。実際、筆者は現金支給について、学識経験者の立場から、利用用途がはっきりとしない現金の支給は円でもすべきではないと述べた。しかし、一方で現金支給の社会的な影響力について想像することは可能であり、この施策が誰に向けたものなのか、バウチャーにした場合との情報発信力に大きな差があることの想像はできる。また、既に実施している自治体ではそうした判断をすでに行っており、その結果のうえでの今回の判断であること。さらには、途中でやめると既に支給を受けている家庭に大きな迷惑がかかるという懸念もある。また、実際に現金以外のサービスを考えるとすると、多かれ少なかれ専門職による専門的な業務が必要となり、それは役所も含め深刻な過疎、マンパワーの不足に苦しむ地域に対してハードルを強いることにもなるのである。

併せて支給の所得制限についても議論されたが、これも先の公平性の議論と重なる部分があり、支援を生活保護のような所得の救済措置の位置づけにするか、子育て一般に対する支援と考えるか、基準をどこにするかにより制限の設定を設けるかどうかとも変わってくるものと考えられた。

5. 意見の集約

こうした多くの論点を考えた場合、今回の研究会では、施策のそもそもの目的設定から合意形成が期待されているといえた。そしてそれを考えるには、なぜ鳥取県がそれを全国に先んじて取り上げようとしているのかから見直す必要がある。それは決して女性の社会進出を押しとどめようとするものでも、保育所の増設や保育士の拡充を止める動きでもなく、ましてや保育所保育を貶めるものではありえない。それではなぜかという、筆者の考えではやはり、鳥取県の魅力づくり、人口減少対策に行き着く。

その意味で県外への情報発信に配慮をしていく必要があるものと考えられた。

実際の報告書では、目的について「保護者の子育て支援の選択肢を広げ、もって県民の希望出生率の実現に寄与すること」とまとめられた。その上で、「親子の愛着形成や保育士不足、待機児童対策については目的としない」という注意書きも加えられている。

支援の方法についても、市町村により状況が異なることを踏まえ、実情に勘案して手法を選択できる形式で、「現金支給、現物給付、若しくはサービスの利用料の負担軽減のいずれか又は複数を行う市町村を支援する」という形にまとめられた。

支援の対象となる児童の年齢については、現実的に育児・介護休業法が定める育児休業制度を比較対象として、当面1歳までとして開始し、今後の運用状況や育児休業制度の動向を踏まえ改めて検討する余地を残す形としてまとめられた。併せて、保護者が希望する期間の育児休業を取得できるように、企業理解・意識啓発を促し、職場環境の整備への支援も必要と考えることについても記された。

また在宅育児の推進により、育児が孤立して不適切な育児が把握しにくくなる危険についても、「定期的な訪問、面談による状況把握、子育て世代包括支援センター（ネウボラ）による相談支援や子育て支援センター、一時預かりの充実など、支援を必要とする家庭の把握及び支援を行い、在宅育児世帯の子育てを支える取組の充実を図ることが必要」とまとめられた。

報告書の作成においては、これまでの議論を踏まえて作成されたたたき台に対して、各委員がそれぞれの立場で確認を行い必要な修正を施したうえで、最終的には満場一致の形でまとめられた。

おわりに

県庁職員が事前にどの程度検討をしてこの研究会を開催したかについてはわからないが、研究会では

委員全員がそれぞれの立場から真摯に取り組み、率直で活発な議論が行われ、様々な意見を聞く中で筆者にも次第に問題の重要性が理解されてきた。施策の評価は難しく、これから歴史の審判を仰ぐ中でわかってくる部分も多いであろうが、個人的には非常に良い議論が行われたと思う。

今回の在宅育児への支援という施策は、子育て支援の大勢で見過ごされている隙間の問題を突いているといえるかもしれない。或いは、少子超高齢化と人口減少の課題先進県である鳥取県だからこそ取り組むことができる施策ともいえる。一見、都会の動向と逆行するかと理解されかねないこの施策の実施は、いわば一周回ってきた上の議論である。そして、いくつかの潜在的な問題を重ねてみた場合、それが非常に先進的であり確かに鳥取県の魅力づくりに結び付く側面を持ち合わせていることがわかる。

それは第一に女性の社会進出において本当に女性が望んでいることは何かという議論であり、子育て中の女性でも子どもを預けて安心して働けるための環境整備としての保育所整備だけでは十分でない可能性である。女性にとってたとえ定年まで働き続けるとしても、子育ての期間安心して産休・育休を取得し、それが一段落したら以前のように職場復帰できる環境が整備される方がより望ましいかもしれない。これは今までの保育の施策が女性を家庭・育児から解放するいわば「脱家族」の考え方であったのに対して、核家族が進んだ現代社会において家族の「再構築」を志向する考え方であることを意味している。いわば保育に関する議論の次元を一段階高めるものであり、これが海外で議論が盛んな理由であろう。共働き家庭の理想的なモデルについての模索ともいえる。無理のない育児によって家族の絆を大切にしたいという要望は現代的な感性に感じられる。

第二に雇用格差・所得格差の問題が背景にあることが指摘される。一昔前では夫の収入を補うために妻が働きに出るという考え方が一般的で、そのため相対的に所得が低い家庭が仕方なく保育所に子どもを預けるという見方があったと思われるが、多様な

働き方が一般的になった現代社会では、こうしたステレオタイプな理解では不十分な可能性が高い。例えば、2012年の就業構造基本調査⁵⁾によれば25歳から34歳の有業女性5,231,900人の内、2,196,300人(42.0%)は非正規雇用であり、さらに、2016年の内閣府仕事と生活の調和推進官トップ会議資料⁶⁾によれば、第一子出産後の就業継続率自体が、正規職員で69.1%(育休利用率59.0%)に対して、パート等では25.2%(同10.6%)に過ぎないことが明らかになっている。出産後、子育てをしながら新たに仕事を見つけて就職することが簡単ではない現実も考えると、在宅育児をしている家庭が必ずしも経済的に豊かな家庭といえない可能性は高い。

第三にこれまでの子育て支援に関する政策が都市部に偏重されている可能性である。労働力の減少に対する感度が都市部に比べて中山間部、農村部で低くなることは当然であり、その代わり、地域の人の子ども一人一人への関心は高い。人口減少、過疎に苦しむ中で、都市部と同じ論理で施設整備を進める事は時代に逆行しているとも考えられる。豊かな自然を持ち、温かな人のつながりを大切にしてきた鳥取県では、必要以上に施設に頼らずに地域と連動した子育て支援の体制を育くむことで保育を充実させていくべきという考えもある。

また新たに在宅育児への支援を進める際には、育児が孤立していく危険へ対応するためにも、県が母子保健の領域で進めている子育て世代包括支援センター(ネウボラ)との連携が必要とされることなどの考えも示され、これも鳥取県の新たな考え方となりうるものである。

今回の施策は、こうした潜在的な問題を申刺しにしながら、最終的には世論という振り子のバランスの上に成り立つものである。県では今回の研究会での検討を踏まえ、在宅育児世帯への支援を「おうちで子育てサポート事業」として2017年度より具体化していくことが報じられた。現実の事業として展開されていく際には、その有効性について再度、県民の方々から厳しい審判を受けることになるだろ

う。その際、今回、研究会で先んじて行われた議論が呼び戻され参考になることがあれば幸いに感じる。

昨今の新聞等の報道では毎日のように、保育士不足や待機児童の解消の問題、或いは保育士の待遇改善の問題などが取り上げられている。それぞれ非常に重要な課題であり真摯な対応が期待されるものの、しかし、全体として少子化傾向は、今後さらに激しく進展することが予想され、その対応についての評価も今後、厳しさを増していくであろう。現在の政策には、対症療法を積み重ねているような印象があり、今後、子育て支援の仕組みを長期に亘って見通す哲学的な整備が期待される。鳥取県が置かれている状況においても全国レベルの施策との協調だけでなく、たとえ小さい部分でもその風土に応じた独自性を作っていくことが期待される。

今回、県主催の研究会の会長職を経験してみて、本学の幼児教育保育学科が、県内随一の保育士養成校であることの責任の大きさを感じた。それは単に保育士養成の教育課程を実施すればよいというだけでなく、県内における子育ての在り方、ひいては家族の在り方、働き方についてまで見通す見識が期待されるということかと思う。そしてそうして育てられた子どもたちが将来、今度は自分たちが子育てをする世代になっていくことを考えると、地域の中で、地域と共に生きていく方法、人の一生のモデルを考える事ともかかわってくる。その期待と責任の大きさを自覚し、少しでも貢献できるよう今後も精進を重ねたいと思う。

謝辞

本稿を執筆させていただくにあたり、平井伸治知事はじめ鳥取県庁子育て王国推進局職員の皆様、研究会委員の皆様、ヒアリングで貴重なご意見をお知らせいただいた関係者の皆様、また、今回ご推薦を頂きました鳥取短期大学幼児教育保育学科の皆様には厚く御礼を申し上げます。

引用・参考文献

- 1) 『とっとり型の保育のあり方研究会報告書』, 鳥取県子育て王国推進局, 2016.
- 2) ELLINGSÆTER A.L., Cash for Childcare, Experiences from Finland, Norway and Sweden. (INTERNATIONAL POLICY ANALYSIS, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012).
- 3) Deutsche Welle: German court rules controversial child care subsidy unlawful, 21.07.2015, <http://www.dw.com/en/german-court-rules-controversial-child-care-subsidy-unlawful/a-18597124>, (2017. 3. 31).
- 4) 厚生労働省, 『保育所保育指針』第1章総則 2 保育所の役割, 2008.
- 5) 総務省統計局, 就業構造基本調査, 2012, https://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020101.do?_toGL08020101_&tstatCode=000001058052&requestSender=search, (2017. 3. 31).
- 6) 内閣府, 仕事と生活の調和推進官トップ会議資料, 2016, <http://www.cao.go.jp/wlb/government/top/>, (2017. 3. 31).