

安藤加菜子著

『在宅育児手当の意義とあり方』

——自治体による新たな
現金給付とその可能性』



評者：角 能

本書は、0～1歳の乳児対象の、社会化されずに（育児休業給付対象外の親も含めた者によって）家庭で行われている世話に対する普遍的な経済的支援である「在宅育児手当」に関して、理論的考察および手当事業の実施自治体における社会経済的構造や政策決定過程の考察を行った著作である。

第1章では、在宅育児手当という事業の位置づけおよびその必要性について、理論的な検討が行われている。まず、絶え間ない世話が要請される「生存のための世話」、想定される世話の担い手は（社会ではなく）親、利用できる親が（限定的ではなく）普遍的である、さらに経済的な支援であることが、ほかの事業との対比で論じられている。具体的には、育児休業給付は雇用保険加入者を対象としているために対象が限定的であり、児童手当は保育所等を利用する場合にも給付されうることから親による「生存のための世話」に特化したものではない点が、在宅育児手当との相違点として論じられている。またこのような事業の意義として、生存は世話をする人がいなければ成立せず世話する人の生活の保障が必要であるとされ、世話する親の貧困の現状やそれを踏まえた経済的支援の

必要性が論じられている。一方でそのための具体的な政策がこれまで十分に実現していない点を踏まえ政策上の意義がまず提起されている。さらにこのような家庭で育児を担う親に対する経済的支援が性別役割分業の固定化を誘発することや親の育児の質が必ずしも担保されるとは限らない、育児の公的責任の放棄という在宅育児手当に対する批判が検討され、これらの課題の克服の必要性が述べられつつも、このような課題の克服には時間を要し、また親の責任で育児を担っていることが多い現状を踏まえて、親による子どもの世話に対する普遍的な経済的支援の必要性が提起される。

第2章では、2001年に設置された内閣府の「仕事と子育ての両立支援策に関する専門調査会」での議論をデータとして、政策支援の対象である親がどのようなニーズを持つ者と把握されていたのかに関する言説が分析対象とされている。そのことを通じて子どもを「世話することを前提とした働き方」をすることで労働者が経験する心理的な負担である「働き方の葛藤」が調査会でどのように論じられてきたのかが検討されている。本書によると2001年は、内閣府男女共同参画局や男女共同参画会議が設置された年で、現代の子育てにおける重要な理念であるジェンダーという視点が社会的に一定程度共有された年である。そこで男女共同参画会議が設置した本専門調査会での結果を見ると、長時間就労する労働者ほど有利になる「雇用処遇上の格差」については注目されているが、子育てという「ケアを行う余地についての格差」への注目は相対的に少ない。その背景として、是正すべきケアの格差、「公的な支援に値する」ケアは、個別具体性が大きい「雇用処遇上の格差」と比べて社会的合意を得ることが難しく、また現状を把握することの難しさも指摘されている。

第3章では、北欧の在宅育児手当との比較に基づき、日本の在宅育児手当の現状が分析されている。日本の在宅育児手当は、北欧諸国のような国の事業ではなく、自治体の事業として実施されており2019年時点では50の自治体での実施にとどまること、手当の給付時期に含まれる0歳時点について、公的保育利用が極めて少ない北欧と異なり、日本においては保育所の利用可能時期とも重なること、国の事業としての「乳児を自分で世話する親への経済的支援」については、日本の育児休業給付が利用者が限定的なのに対して北欧諸国は普遍性の程度が高いこと、一方1歳時点においては保育所を利用するという選択肢もある点では北欧諸国とは共通しているという現状が指摘されている。そして、それゆえ自治体を対象とする分析や保育所の整備状況等と関連付けた分析の必要性が提起されている。

第4章では、県の補助事業に先行して在宅育児手当の支給を開始した鳥取県内の6つの町を事例に、在宅育児手当を受給することの意味に関する考察が行われている。アンケート調査のデータをもとに、導入背景として、経済上等の理由がなければ「乳児」の間は「自分で子どもを世話したい」者が多く、そのような世帯に対する経済的支援の社会的支持の高さがあった。具体的には、保育所利用の背景として、経済的理由からの就労の必要性が多く、「親本人の職場への早期復帰」などの「積極的理由」は相対的に少ない。子どもがいない者においても将来子どもを持ったときに0歳児からの保育園への入園を希望する者は相対的に少ない。また「乳児を家庭で保育している家庭への経済的支援」に対する支持割合の高さも導入背景になっている。また「子どもを持つ女性の就労率は高い」が育児休業給付利用者が相対的に少ない、それゆえ休業できずに保育所を利用して親

が就業継続しているという鳥取県全体の傾向も背景として推察されている。つまり、家庭以外の社会によるケアの提供の不足というよりも、家庭によるケアに対する「経済的な支援」の不足という現状に対して、在宅育児手当が有用であることを示唆しているといえる(257頁)。以上の第4章での分析結果について、育児休業対象外の者も含め「働き方を問わずに、乳児を自ら世話する」(257頁)親の支援という在宅育児手当の意義がある程度果たされ、(終章で言及される)「子どもを保育所に預けて働く選択肢」(260頁)も一定程度存在したうえで、手当の存在であることが示されている。

第5章では、第4章の鳥取県内の6自治体のケースに関する説明が、全国レベルで普遍的に該当するかどうかの検証が行われている。2015年以降に在宅育児手当を導入した全国の45の基礎自治体について、道府県庁が所在する46の市および東京都特別区との比較に基づいて、導入した自治体の特徴を考察している。分析の結果、在宅育児手当を導入した自治体は、「6歳未満児あたりの保育所等在所児割合や保育所数」、「3歳未満児を抱えている夫婦のいる世帯の妻の就業率」、「就業中の男性の家事参加者の割合」が相対的に高いことが示された。

第6章では、自治体の行政職員が在宅育児手当の意義をどのように認識していたのかに関して、「政策過程の前半」の段階における外部環境の認識(「実質的な意義」と命名)、「政策過程の後半」で外部に提示された政策の存在理由(「公式的な意義」と命名)、そして「実質的な意義」から「公式的な意義」の段階にかけての変化の実態という点から考察が行われている。分析結果を見ると、「実質的な意義」の段階では自治体にとって課題を把握しやすい「保育士不足」や保育サービスを受けている人と受けて

いない人との「公平性」の観点などが重視されているのに対して、「公式的な意義」の段階では外部社会から理解を得やすい「経済支援」や「子どもの健やかな成長」、「家族の絆」などの家族支援が重視されている。しかしながら、自分で乳児を世話する人に対する「普遍的な」支援については、「手当の導入を検討する段階」でも「政策が成立した後の段階」でも、明示されていない（258頁）。

第7章では、在宅育児手当の導入に影響を与える要素として、「関係者の合意」という観点から考察が行われている。前半では直接の利害関係者からの合意「関係者ごとの合意調達」について検討され、小規模の自治体において予算の規模が小さいゆえ在宅育児手当のような現金給付に関しては財務部局からの「予算確保のハードル」が下がること、また手当の育児ストレス緩和などの効果を説明できれば福祉部門担当職員からの合意も得やすくなること、公立保育所・認定こども園が多くなると保育関係者からも不公平感を和らげ支持を得やすくなることなどが指摘されている。さらに議会からの合意のためには「保育サービスの充実などの」「取組実績」の提示が必要であることなどが明らかにされている。加えるに、子育ての当事者・住民からの合意調達の条件として、親のキャリア・状況ごとの子育て支援のメニューの可視化、そのことによる不公平感の抑止が、具体的な自治体の取り組みも踏まえて提案されている。このような提案は、子育ての当事者が自身と異なるキャリア、保護者の状況を十分に認識していない、そのために一部の当事者から在宅育児手当導入に支持が得られない可能性を克服することを考慮したものである。後半では、直接の利害関係者以外からの合意である「社会一般からの合意調達」、さらに倫理面での問題としてジェンダー平等や虐待予防などの子どもの

安全面の効果の主張などが指摘されている。ジェンダー平等については「就労意欲」の確保や再就職の可能性を踏まえた手当受給期間の設定、さらに保育所等の選択肢の確保による不本意な手当受給の回避の必要性、また手当受給期間終了後の雇用における「キャリアアップ」の機会の確保による社会的不利の回避の必要性が指摘されている。子どもの安全については、手当給付にあたって、「行政と親との接触」などにより、育児の状況を把握することなどを伴えば密室の育児の弊害を予防でき、また受給者・親にとっては、自身による家庭での育児に対する経済的評価ゆえに「承認」につながり、自身による育児に対する経済的対価ゆえに自由に手当てを使用する気分になりやすい、以上のような理由で虐待防止にもつながることが指摘されている。

以上の本書の要約を踏まえて、本書は次のような学術的貢献が見いだされる。

まず、在宅育児手当について、ほかの政策の選択肢も踏まえたうえで、理論・実証双方の分析を行った点である。本書（12頁）において、ほかの事業との関係も踏まえた在宅育児手当の意義の考察という本書の概要について言及されているが、理論的検討だけではなく、実際のデータを踏まえてこのような意義の検証を行ったところにも本書の貢献はある。第4章や第5章においては、保育所の整備や子どものいる女性の就業、男性の家事参加などのほかの事業やその効果として想定されるものを自治体の社会構造の指標としたうえで在宅育児手当の導入との結びつきを分析している。また第7章では、在宅育児手当の導入過程について福祉担当部門や保育所関係者という関係する事業のアクターとの交渉もデータとした実証研究を行っている。このように政策の意義を、抽象的な概念レベルでの検討にとどめず、実証的な指標に変換

し、量的・質的双方のデータを駆使して、自治体全体の傾向とそこにいたる過程の双方に関する事実を分析した本書の分析方法は大変示唆に富む。

次に、本書は、行政担当者の認識に関して、政策決定過程における「妥協」の実態を「実質的な意義」と「公式的な意義」に分けて考察した。このような分析手法も本書の大きな貢献である。田中（2017）は、イギリスにおいて2003年に導入された6歳未満の子どものいる親の「柔軟な働き方」に関する制度の成立過程において、労使等のさまざまなアクター間で「妥協」の過程を経て成立したこと、その過程で父親が社会的に有利な社会経済的集団とみなされたがゆえに父親のケア役割推進が妨げられたことを指摘している。本書の在宅育児手当についても、このような「社会一般」の規範も踏まえたアクター間の妥協を検証している点で、示唆に富む。

一方、このような本書の貢献を踏まえて、今後は以下のような研究を期待したい。

まず1点目として、在宅育児手当の水準の効果、そして社会構造の効果と手当そのものの効果との峻別も踏まえた理論的検討の必要性である。この点に関して、性別役割分業に関する効果は多様な可能性が想定される。本書（17頁）によると、現行の在宅育児手当の給付水準は低いいため男性の育児参加の効果が育児休業給付ほどは見込めない。換言すれば、在宅育児手当の金額引き上げは男性の育児参加をもたらし、性別役割分業の是正につながる。また本書（149頁）で指摘されたような、低水準の在宅育児手当の受給が母親に偏ることによる生涯所得のジェンダー格差という現行の問題もいくぶん改善する。一方で、本書（150頁）においては、在宅育児手当の給付が「過剰」になると職場復帰の誘因がそがれる可能性、つまり性別役割分

業の誘発の可能性も指摘されている。すなわち在宅育児手当の金額引き上げは、性別役割分業に対して両義的なのである。他方で、在宅育児手当そのものではなく、それを取り巻く労働市場の構造等が原因で短期間での職場復帰が難しい親の存在も踏まえて、育児休業給付の支給期間よりも在宅育児手当の支給期間を長めに設定した方が好ましいことも提起されている。このように、在宅育児手当の金額の多寡、支給期間の長さという水準の高低がどのような効果をもたらすのか、また在宅育児手当という事業そのものに起因する現象なのか、それとも社会構造に起因する現象なのかに関して、より類型化した理論研究も期待されるところである。

2点目として、行政担当者のキャリアも踏まえた在宅育児手当の導入過程の検証の必要性である。自治体の行政担当者は複数の部門を移動することも想定される。一方で、他の部門で習得した技能が、別の部門での事業の策定に生かされる可能性がある。田中（2017：157）は、イギリスにおける柔軟な働き方に関する法制度の導入に際して、官僚などの労使を仲介するアクターの「合意の到達地点が希望より低いところであったとしても、まずは実現可能なところから始めることで原理を確立する」という「交渉術」の効果を指摘している。本書の在宅育児手当の導入についても、（第7章で指摘されたような、どのような内容を他部門に訴えかけるかだけでなく）交渉におけるコミュニケーションのありかたという点での技能が事業の導入に影響を与えた可能性がある。さらに、行政担当者のこれまでのキャリアにおける（在宅育児手当以外の事業も含めた）事業導入の経験は、坂本（2017：14-15）が社会運動について指摘したのと同様に、「交渉術」に加えて、行政担当者の「ソーシャルキャピタル」や自身の価値観の「反省」「熟議」をもたらすこともあ

る。本書（247頁）では、行政担当者の要保護児童対策地域協議会での業務を通じて得た「知識」の効果が指摘されているが、以上のような行政担当者の過去のキャリアやその中で習得した、「知識」とは異なるコミュニケーションの面での経験が在宅育児手当という新たな事業の導入に与える影響についても検証が待たれるところである。

最後に、在宅育児手当と関連しうるさまざまな学説のさらに精緻な理論的吟味も今後期待される場所である。坂井（2021）はドイツの初期社会保険の導入時に、どのような学説が政策決定過程においてどのように取り込まれていたのか、その過程で学説の持つどのような側面が捨象されたのかにも注目している。上記のように本書においては、「実質的な意義」から「公式的な意義」への過程での修正に注目しているが、社会変動の認識である「実質的な意義」の段階においても行政担当者が看過していた要素が存在するはずである。また本書（191頁）において指摘されているように、「公式的

な意義」の背景には「知識体系」が想定されているが、本書では分析されていない。本書（183頁）において、「手当」を導入する過程に関わる、人々や組織において「認識された範囲のものにとどまる」という本書の限界が指摘されており、この点での理論的可能性の吟味と実際の政策着手の段階での変化の分析も期待したい。（安藤加菜子著『在宅育児手当の意義とあり方——自治体による新たな現金給付とその可能性』ミネルヴァ書房，vii + 292頁，定価5,500円+税）

（かど・よく 島根県立大学地域政策学部准教授）

【引用文献】

- 坂井晃介（2021）『福祉国家の歴史社会学——19世紀ドイツにおける社会・連帯・補完性』勁草書房
- 坂本治也（2017）「市民社会論の現在——なぜ市民社会が重要なのか」坂本治也編『市民社会論——理論と実証の最前線』法律文化社，1-18頁
- 田中弘美（2017）『「稼得とケアの調和モデル」とは何か——「男性稼ぎ主モデル」の克服』ミネルヴァ書房