

論 説

貧困児童をめぐるアメリカの育児支援制度

常 森 裕 介

はじめに

第Ⅰ章 貧困児童をめぐる育児支援制度の沿革

第Ⅱ章 育児支援サービスの「質」と「量」

第Ⅲ章 貧困世帯に対する育児支援制度の意義

おわりに

はじめに

アメリカでは、1996年福祉改革において AFDC (Aid to Families with Dependent Children 要扶養児童家庭援助) から TANF (Temporary Assistance for Needy Families ニーズをもった家庭への一時的援助) へと大きな制度変更が行われ、給付対象である貧困世帯は大きな影響を受けた。就労要件が強化されることにより福祉から就労へという流れが明確に示され、TANF の受給者は、就労もしくは職業教育・職業訓練への参加を事実上強制される形となった。受給者である若いシングルマザーは、乳児を含む就学前児童を抱えているにも関わらず、外へ働きに出なければならなかった。就労要件の強化は特に若いシングルマザーに、育児と就労という両立し難い責務を負わせることとなった。連邦政府は TANF への改正によって就労要件を強化する一方、育児支援策の拡充を図った。だが貧困世帯における仕事と育児との両立は、1996年福祉改革時に突然起こった問題では

なく、その10年以上前から提起されていた問題である。

本稿は CCDBG (Child Care and Development Block Grant 育児と児童の発達のためのブロック補助金 1990) と呼ばれるブロック補助金の成立過程を中心に、1980年代後半の育児支援をめぐる議論を分析対象とする。その際委員会報告書や公聴会の議事録、CCDBG 以外の廃案になった法案も含む議論を分析することにより、政策の大きな流れを掴む。1980年代後半の議論に着目するのにはいくつかの理由がある。第1に、就労要件の厳格化という流れが1980年代から1990年代にかけて既に出来上がっていたこと⁽¹⁾、第2に、1996年福祉改革で育児支援の財源として中心的役割を期待されたのが1990年に成立した CCDBG であったこと、第3に、就労と育児の両立が1980年代女性の社会進出の流れを汲んで大きな政策課題となったことである。

だが1980年代当時の育児支援サービスは様々な問題を抱えていた。問題点として挙げられたのが①高いコスト (high cost)、②限られた供給量 (limited supply)、③質の不均衡 (uneven quality) である。利用料を負担することのできない貧困世帯は、児童を一人で家に留め置くか、親戚・知人に面倒を見てもらうか⁽²⁾、低廉で質の低いサービスを利用するしかなかっ

(1) 就労要件の厳格化、福祉から就労へという大きな流れをつくったのが、レーガン政権である。レーガンはカリフォルニア州知事時代から福祉受給者を地域奉仕職種に就労させる制度を導入し、勤労福祉プログラムの先駆者となった。大統領に就任すると、1981年の包括予算調整法 (OBRA) によって、州が勤労福祉プログラムを導入する誘因をつくった。1986年の年頭教書でも依存を助長する福祉プログラムを激しく非難し、民主党支配下の議会で勤労福祉プログラムに対する合意形成の下地をつくり、それは家族援助法に結実することとなった。新井光吉「アメリカ型勤労福祉制度の成果と限界」『経済学研究』第69巻3・4合併号 (2003) 273-274頁

(2) 連邦統計局のデータによれば1985年の時点で、5歳未満の子どもをもつ母親のうち親族以外の人間 (Non-Relative) に子どもの面倒を見てもらっているのは11%である。*Child Care Needs of Low-income Families: Hearing of the Committee on Ways and Means House of Representatives 100th Congress second session 96-97 (1988) statement of Robert Rector*

た。そこには安全の問題のみならず、児童自身が能力発達を阻害されるという問題も含まれていた。それらの問題点を解決するため①負担可能性 (affordability)、②利用可能性 (availability)、③質 (quality) の三つの向上が図られた⁽³⁾。本稿は、立法過程で現れたこれらのキーワードを視点として、育児支援サービスと就労の関係を中心に分析を行う。

本稿の意義は、以下の3点である。第一に、我が国で詳細に分析されたことのない CCDBG を第一次資料に基づいて分析するため、一定の資料的価値を有する。第2に、これまで多くの研究が積み重ねられてきた1996年福祉改革を、育児や児童といった側面から捉えなおす。第3に、育児と就労、施設選択権といった普遍的な問題を取り上げることで、我が国の育児支援制度に対し示唆を得ることができる。

本稿の構成として、第I章ではアメリカの育児支援制度の全体像を簡単に説明し、1960年代以降の歴史的展開を概観した上で、CCDBGの概要を紹介する第II章では、その成立過程から、CCDBGに何が期待され、どのような特徴を持つのかを明らかにする。第III章では児童が育児支援制度においてどのような役割を果たしているのか、育児支援制度が児童にどのような役割を期待しているのかについて若干の考察を行う。

第I章 貧困児童をめぐる育児支援制度の沿革

第一節 アメリカの育児支援制度

アメリカには連邦としての統一した保育政策は存在しない。その理由として、保育は家庭で行われるべきであるという「伝統的保育観」に基づき、保育政策は低所得家庭の子どものみを対象に発達したことが挙げられ

(3) 委員会報告書は立法の背景をコスト分析の他、三つの項目に分けて説明している。それが負担可能性 (affordability)、利用可能性 (availability)、質 (quality) である。H. R. Rep. at4-8 (1988)

る⁽⁴⁾。公的育児支援サービスの拡充は、自らが就労し、子どもを他人に預ける世帯を支援するため、この「伝統的保育観」と対立する可能性を含んでいる。また他の社会保障政策と同様、具体的なプログラムの中身は州政府もしくはそれより下位のカウンティ等が担っている場合が多い。

杉本は、広範囲に散在する保育プログラムを政策分野別に①ソーシャル・サービスに関するもの、②児童の教育・発達に関するもの、③職業訓練・雇用促進に関するもの、④税金に関するものに分類している⁽⁵⁾。本稿は、連邦政府が関与する育児支援政策の全てを網羅するわけではないので、財政規模の大きな育児支援政策をサービス支援と税額控除に大別し、前者の大きな財源である CCDBG に着目する。加えて冒頭でも述べたとおり、貧困世帯向けの育児支援サービスに主眼を置く。以下ではサービス支援の先駆けであるヘッドスタート、1988年の家族援助法（Family Support Act）をごく簡単に紹介し、税額控除の変遷を概観する。

(4) 杉本貴代栄『アメリカ社会福祉の女性史』（2003）勁草書房 68頁。藤田伍一・塩野谷祐一編『先進国の社会保障 7 アメリカ』東京大学出版会（2000）の中の山本真美「第11章 社会福祉サービス」においても「アメリカでは本来、育児は母親が家庭で行うものであるとの認識が一般的であり…アメリカには全国を通じた保育制度はなく、州政府その他の地方政府が独自に運営している」（250頁）と述べられている。また深堀はアメリカの保育需要の特徴として「乳児は保育経験が相対的に少なく、主に保護者によって育てられており、保護者以外では親戚や親戚以外の個人によって保育されている。対照的に幼児の保育は保育所や幼稚園などの保育施設が主な担い手となっている」ことを指摘している。深堀聰子「自助主義にもとづく子育て支援のあり方に関する研究—アメリカの保育事業の特徴と課題に着目して—」比較教育学研究第36号（2008）56頁。

(5) 杉本によれば①には「タイトル20による貧困家庭への保育援助」「AFDC 受給者の就労必要経費としての保育料補助」「児童福祉サービス」、②には「ヘッドスタート」「低学年教育法」「障害児教育法」、③には「包括的雇用訓練法」「就業奨励プログラム」「職業教育法」、④には「企業内保育奨励のための税制優遇」「保育費控除」が含まれる。杉本・前掲書（注4）69-71頁。

第二節 CCDBG 以前の育児支援制度

1 ヘッドスタート

ヘッドスタートプログラムは「貧困戦争」の一環として1965年に開始された。低所得世帯とその就学前（3－5歳）児童に対する早期教育、適切な医療・社会サービスの提供を内容とする包括的なプログラムである。内容は集団保育施設での保育サービスが中心となっている。補助費は地方の公的、民間、非営利の機関を通して支給される⁽⁶⁾。ヘッドスタートは育児支援政策が現在よりずっと小規模であった1960年代において、貴重なプログラムだった。だがその後他の育児支援政策が量的拡大を続ける中で、相対的に対象が狭く、財政規模の小さい、限定的なプログラムとして位置づけられるようになっていった⁽⁷⁾。

2 70年代から80年代にかけての保育論争

杉本によれば1970年に「児童および青少年に関するホワイトハウス会議」の中で「保育法案」(Child Care Bill)の提出が検討され、それを契機として保育政策と家族問題への関心が高まった。1971年に「包括的児童発

(6) 杉本・前掲書(注4)69-70頁。塩野谷・藤田・前掲書(注4)259頁。ヘッドスタートは2003年ブッシュ政権の下で構造改革が行われ、地方機関へのブロック補助金から州へのブロック補助金となり、健康保健局(HHS)から教育局(ED)へと管轄が移った。州がヘッドスタートを他の低所得世帯向けプログラム等に統合することが可能になり、就学後から責任を負っていた児童の教育について就学前から責任を持てるようになった。*Eloise Pasachoff, Block Grants, Early Childhood Education, and the Reauthorization of Head Start: From Positional Conflict to Interest-Based Agreement*, 111Penn St. L. Rev. 349 1

(7) アイオワ州選出の下院議員である Tauke はヘッドスタートが貧困層の中でも特に貧しい世帯しか対象としておらず、ワーキングプア層が置き去りにされていると指摘している。*Child Care Needs of Low-income Families: Hearing of the Committee on Ways and Means House of Representatives 100th Congress second session 40 (1988) statement of Rep. Tauke*

達法案」(Comprehensive Child Development Act)⁽⁸⁾が提出され「伝統的保育観」に揺さぶりをかけたが、「家族中心のアプローチから共同体的アプローチに委ねることになる」というニクソン大統領の拒否権発動によって成立しなかった。1975年の「児童と家族サービス法案」(Child and Family Service Act)も1979年の「保育法案」(Child Care Act)も保守派の攻撃や予算制約を理由に成立せず、議論は下火となった。

1980年代の特にブッシュ政権に入ったあたりから⁽⁹⁾、保育や子どもの問題がアメリカの直面する最も重要な問題として認識され、中心的政策課題となっていく。そして保育問題は1970年代から増加し続けていたAFDC受給者の問題と密接に関連していた。就労を契機として福祉受給への依存を断ち、AFDC受給者を減らすことが、当時の福祉政策にとって大きな課題であった。そのような状況下では、子どもの母親が就労し、AFDCの受給者でなくなることが保育政策の第一義的な目的となった⁽¹⁰⁾。

3 家族援助法 (Family Support Act of 1988) の成立

就労促進によってAFDC受給者を減らし、保育政策がそれに連動する流れの中で、1988年、家族援助法 (Family Support Act) が成立した。家族援助法は1967年の就労誘導プログラム (Work Incentive Program) を発

(8) この法案は医療・教育・栄養・ソーシャルサービスなどを含めた広範な保育を、連邦資金によって設立するデイケア・センターのネットワークを通じて就学前児と学齢児に与えるというものである。従来のように低所得家族のみを対象とせずに、それを必要とする家族がすべて利用でき、一定の所得以下の家族は無料で、それ以外はスライディング・スケールにより有料とした。杉本・前掲書(注4)75頁。

(9) ヘッドスタートに関してもレーガン政権下で財政が安定期に入り拡大に向けた議論が行われた。Eloise Pasachoff, *Block Grants, Early Childhood Education, and the Reauthorization of Head Start: From Positional Conflict to Interest-Based Agreement*, 111Penn St. L. Rev. 349 1-5

(10) 杉本・前掲書(注4)75-77頁。

展させた、包括的な立法である。そこには就労機会と基礎的スキルのためのプログラム（JOBS: Job Opportunity and Basic Skills）も含まれている。特に注目すべきは AFDC の受給資格を持つ親が就労、教育、職業訓練に参加している間の育児支援（AFDC-related Child Care）である。これは上限つきのエンタイトルメント補助金（capped entitlement）で、州が JOBS に使った費用の一定割合を連邦政府が償還する。家族援助法は、雇用されたことで AFDC を受給できなくなった受給者に、一年間に限り医療、育児支援についての資格を付与する過渡的育児支援（TCC: Transitional Child Care）も含んでいる⁽¹¹⁾。②でも指摘したように、1980年代、育児支援政策は低所得層、特に AFDC 受給者を主な対象者とし、彼らを福祉依存から脱却させ、就労へ結びつけるための施策として機能した。家族援助法は就労支援と育児支援が相互に不可欠な存在であったことをはっきりと示している。

4 税額控除

子どもをもつ世帯への支援の中で、サービス支援と並んで重要なのが税額控除である。1975年に創設された EITC（勤労所得税控除 Earned Income Tax Credit）は、統合と分割を繰り返しながら現在に至るまで拡大傾向を見せている。EITC の特徴は、勤労所得が一定額以下で、子どものいる世帯に対して還付がなされる点にある。このことから EITC は負の所得税に類似するとも言われる⁽¹²⁾。ここでもう一つ紹介しておきたいの

(11) Mary L. Henn, *Welfare Reform, Child Care Costs, and Taxes : Delivering Increased Work-Related Child Care Benefits to low-Income Children*, 13 Yale L. & Pol'y Rev. 173 4-5

(12) EITC の最大の特徴は還付可能（refundable）だという点にある。税額控除前税額は「所得額－（所得控除＋人的控除の総額）＝課税所得」，「課税所得×税率」で算出される。EITC は適格児童の有無によって3パターンに分かれ、それぞれで最高限度額や逓増率、逓減率などが異なる。適格児童は納税者の児童（血縁、養子、継子、里子を含む）で、1年のうち半分以上同居し、19歳未満（学生なら24歳未満）でなければならない。根岸毅弘「アメリカの EITC（勤

が DCTC (要扶養児童の育児に関する税控除 Dependent Care Tax Credit) である。これは育児への支出額の 20～30% にあたる額を控除する制度である。納税者と同居する 13 歳以下の児童がいることを要件とし、育児への支出が就労と結びついていることが条件となる。また控除割合は所得が増えるほど逓減するため、低所得者に有利な制度となっている⁽¹³⁾。社会保障制度の一つとして税額控除を見た場合、その多くが勤労所得に係る控除であるため、勤労していない世帯もしくは勤労しているが所得が少ない世帯が恩恵を受けられないという問題がある。逆に貧困世帯への施策で税額控除が大きな割合を占めるようになれば、貧困世帯はその恩恵を受けるために働いて収入を得なければならず、結果的に就労が促進されるという効果ももつ。また EITC も DCTC も、子どもの数が控除額を決める大きな要素となっているため、育児に対する経済的支援という意味合い持つとも言える。貧困世帯をめぐるアメリカの社会保障制度において税額控除は大きな役割を担っている。

5 小 括

アメリカの育児支援政策の流れを概観したところで、いくつかの特徴を見出すことができる。第 1 に、連邦政府が管轄する包括的な育児政策が存在せず、また政策的合意を得ることができなかったため、1980 年代後半まで育児政策はその必要性が認識されながらも、大きな予算を伴ったプログラムになり得なかったということ、第 2 に、中心的政策課題となり得なか

労所得税額控除) の政策的意義と問題点—税制を通じた所得保障 (Tax-Base Transfer) の具体例として」国学院経済学第 48 巻 1 号 (1999) 38-40 頁

- (13) Sara J. Buehler, *Child Care Tax Credits, the Child Tax Credit, and the Taxpayer Relief Act of 1997: Congress' Missed Opportunity to Provide Parents Needed Relief from the Astronomical Costs of Child Care* 9 Hastings Women's L. J. 189 5 1998 またこの論文の中で、アメリカの税制の特徴として、事業に係る支出 (給与等) は避けられない支出であるため多額の控除が用意されているが、個人的な支出 (育児に係る支出等) については、個人が選択した支出であるため控除額が少ないとの指摘がされている。

った育児支援が存在感を増した理由として、福祉受給者の就労促進が挙げられる。第1の特徴の背景には子どもを育てるのは親であるという「伝統的保育観」があり、第2の特徴の背景には自ら働いて子を養うべきという「伝統的自立観」があるといえる。CCDBGはこれらの伝統的見方を受け継ぎつつ、どのようなサービスが提供されるべきかという中身の議論に踏み込んでいる。

第三節 CCDBG の制定

本節では、CCDBGの分析をする際、CCDBGにその内容が反映された法案（良質な育児サービスのための法案 Act for Better Child Care 以下ABC法案）に関する審議も含め、1988年から1990年にかけての連邦議会における育児支援に関する議論全体を分析する。

1 制定の背景

1980年代後半、女性の就業率は50%を超え、母親の就業率も上昇していた⁽¹⁴⁾。子どもをもつ女性が働きやすい環境を整えることが必要となった。当時育児支援サービスがなかったわけではない。当時の育児支援サービスは、施設型 (center-base)、グループホーム、家庭型デイケアの三つに大別されるが、それぞれに問題を抱えていた。第1の問題が費用の高さ

(14) 連邦統計局のデータによれば1985年の時点で、5歳未満の子どもをもつ母親のうち正規雇用の形で就労しているのが28%、非正規雇用の形で就労しているのが17%となっている。前記の合計42%のうち、22%が親戚に子どもの面倒を見てもらっており、11%がグループホームに預けている。働く母親を持つ子どもの数を見ると、5歳未満では45%に上る。*Child Care Needs of Low-income Families: Hearing of the Committee on Ways and Means House of Representatives 100th Congress second session 96-97 (1988) statement of Robert Rector*

委員会報告書では母親の20人に1人が育児のせいで仕事を休み、シングルマザーの45%が利用可能な育児支援サービスがあれば仕事を探すことができると答えている。また女性の58%、男性の33%が育児が仕事に影響していると答えているとの結果が記されている。R. H. Rep100-985 at7 (1988)

(high cost) である。アメリカの家庭が一週間に育児に使う額は1985年には55ドルだったものが、1993年には70ドルにまで増加している。貧困世帯では週32ドルに上り、収入の3割近くが育児費用に費消されることもあった⁽¹⁵⁾。育児費用は子どもをもつ家庭全体の問題でもあったが、特に母親が就労している低所得世帯が育児サービスにアクセスする際、大きな壁となった。第2の問題が供給量の不足 (limited supply) である。この当時急激に増加していたのが第二次大戦後のベビーブーム世代 (1946~1964) の子どもであり、1990年には2300万人に達すると言われていた⁽¹⁶⁾。彼らの育児支援ニーズを満たすだけの施設の数やサービス量が必要とされた。当時のヘッドスタートは、資格を持つ児童の17%にしかサービスを提供できておらず⁽¹⁷⁾、全ての児童に必要なサービス量を供給することは非常に困難な課題だったといえる。第3の問題が質のバラつき (uneven quality) である。高所得層は質の高いサービスを選択できるが、低所得層は質の低いサービスを選択することを余儀なくされる。費用の安い無認可施設を選んだ場合、事故の起きる可能性を含んでおり、児童の安全が脅かされる。無認可施設ではスタッフ一人に対する子どもの数が規制されておらず、1対3から1対12まで大きなバラつきが見られた⁽¹⁸⁾。異なった年齢を同じグループとして面倒を見るか、ということやスタッフにどれだけの期間訓練を施すか、といったこともサービスの質を測る基準となる。高額な負担に耐えうる高所得世帯の児童が質の高いサービスを受けられる一方で、低所得世帯の児童にどれだけ質の高いサービスを供給できるかが問題となったのである。

(15) Sara J. Buehler, *Child Care Tax Credits, the Child Tax Credit, and the Taxpayer Relief Act of 1997: Congress' Missed Opportunity to Provide Parents Needed Relief from the Astronomical Costs of Child Care* 9 Hastings Women's L. J. 189 2 1998

(16) H. R. Rep. at 31 (1989)

(17) I. d. at 39

(18) Rep. 101-17 at 31

CCDBG 制定の背景には、働く女性、働く母親の増加というアメリカ社会全体の変化があった。だが育児サービスへのアクセスを最も阻害されていたのは低所得世帯の子どもたちである。CCDBG の中身を見ても、連邦議会のターゲットが彼らにあったことが窺われる。高額の利用料を払わなければ育児サービスを受けられないのか（負担可能性 affordability）、低所得者世帯はサービスを選択することはできないのか（利用可能性 availability）、低所得世帯の児童は低劣なサービスで我慢しなければならないのか（質 quality）。この三つの問いかけに CCDBG は取り組んだのである。

2 CCDBG の概要

CCDBG（育児と児童の発達のためのブロック補助金 Child Care and Development Block Grant）は1990年、Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 という予算法の第V章第6節 Child Care（育児）の一部として創設された⁽¹⁹⁾。CCDBG の特徴は①予算規模の大きさ、②選択性の導入、③サービスの質の向上（許可と規制）にある。以下でその概要をみていく。

（i）CCDBG の性格

CCDBG は連邦政府から州政府へのブロック補助金である。各年度の総額が決まっており、毎年⁽²⁰⁾ 8～9億ドルの予算が補助金として計上されている。州は育児に関するニーズを調査し、下位の地方政府等と協議し、育児と児童の発達に関する計画を策定しなければならない。その計画は連邦政府の規定に沿っていなければならない。例えばサービス利用者の負担については応能負担（sliding fee scale）を採用しなければならない。ただ

(19) 1981年の Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 (PL87-35) の第IV章 A 8 節を改正する形で挿入された。P. L. No101-508 at251

(20) 1991年が7億5千万ドル、1992年が8億2500万ドル、1993、1994、1995年が9億2500万ドルとなっている。658A（予算の承認）P. L. No101-508。

し連邦政府は通常のブロック補助金と同様、州政府に一括して補助金を渡すという役割のみを担うため、補助金を交付する際に課す要件が、連邦政府の育児支援政策を特徴付けることとなる。

(ii) 配分基準

州に補助金を配分する際の基準は二つある。一つがその州にいる 5 歳未満の児童の数 (young child factor) であり、もう一つがその州で給食費の減免もしくは免除を受けている児童の数 (school lunch factor) である。それぞれを 50% ずつ考慮し、州の中位所得と全国の中位所得の比較による微調整を加えて決定する⁽²¹⁾。給食費の減免を受けている児童の数を補助金配分の基準としていることは、CCDBG が貧困世帯や貧困世帯を多く抱える州を重視していることを示している。

(iii) 補助金の使途

州は連邦政府の規定に沿っている限りで、州のニーズにあったプログラムを策定し、そのために連邦政府からのブロック補助金を使うことができる。ここで注目すべきは CCDBG が「質の向上のための活動」と「児童の発達のための早期教育プログラムと放課後・学校前プログラム」に補助金の 25% を使うよう規定していることである。質のバラつきが大きな問題となる中で、「質の向上」について使途を限定したことは CCDBG の大きな特徴である。「質の向上のための活動」とは、具体的には NPO などへの財政支援、サービス提供者が州（連邦政府）の規制や基準に適うよう質を向上させる際の貸付、サービス内容の監視体制の確立、育児サービスに携わるスタッフへの訓練や給与の保障にあたっての支援などである。待機児童や適用漏れを防ぐための量的拡大だけでなく、規制と支援を通じて育児サービスの質に連邦政府が踏み込んだことは、1980 年代後半の議論が結実したものだといえる。

「児童の発達のための早期教育プログラムと放課後・学校前プログラム」

(21) 正確には全国の 5 歳以下の児童数を分母としたときのその州の 5 歳以下の児童の割合であり、school lunch factor も同様である。

については25%のうちの4分の3（18.75%）以上を使うよう指定されており、義務教育とは別の、児童に教育的、文化的、社会的環境を与えるプログラムに使うよう規定されている。これは一般的かつ抽象的な規定であるため、中身の大部分は州の裁量に委ねられていると考えられる。しかしこれまで就学前児童の世話が育児サービスの主たる対象であったのに対し、児童の能力開発に目が向けられた点には注目する必要がある。残りの75%は各州の従来の育児サービス等に使われる。

（iv） 給付対象となる児童

CCDBG が定める受給資格は、①13歳未満の児童であること、②児童がいる世帯の収入がその州の中位所得の75%以下であること、③親が就労しているか職業訓練もしくは教育プログラムに参加していること、そうでなければ保護サービスを受けているもしくは受ける必要があること、となっている。①の要件は補助金の使途でみたように、就学前児童のみならず就学児童も対象とすることを示している。②、③の要件から CCDBG が、親が就労している貧困世帯のための立法であったことがわかる。

（v） 給付対象となるサービス提供者

CCDBG を原資とする補助を受けることのできるサービス提供者は、施設型育児サービス、グループホーム、家庭型ケア、その他のサービス提供者で、連邦政府による認可・規制・登録（licensed, regulated or registered）に服し、州の要件を満たす提供者（provider）である。州が課す要件の中身は各州に委ねられているが、それは連邦政府の基準に沿ったものでなければならず、それを下回る場合は連邦政府に対しその内容を明らかにしなければならない。逆に連邦政府の基準よりも厳しい規制を課すことは禁止されていない。連邦政府の基準とは、児童の健康と安全の確保に関する規制である。具体的には予防接種を含む感染症予防、スタッフに対する最低限の安全と健康に関する訓練などである。ここに児童一人当たりに対するスタッフの人数規制などを読み込むことも不可能ではないが、具体的な内容は州に委ねられたと理解するのが相当である。ただ連邦政府が補助金を

媒介として、育児サービスを提供する事業に対する規制に踏み込んだことは、質のバラつきを改善するという意味で、大きな一歩だったといえる。

(vi) その他の規定

(1) サービス選択に関する規定

受給資格をもった児童の親は、補助金を受ける資格をもつサービス提供者を選んで、子どもを預けるか、育児証明 (child care certificates) を受けて在宅で子どもを育てることができる。育児証明とは育児サービスを利用する際に、施設型ケアやグループホームに子どもを預けた親と同等 (commensurate) の補助を受けるためのものである。育児証明は在宅で子どもを育てることを任意に選択した (freely chosen) 者にも与えられると明記されている。選択の自由があるという場合、そこには様々な局面が含まれる。CCDBG は二つの局面において親に選択の自由を与えた。一つは州の許可・規制・登録に服する事業者であれば、どこに子どもを預けるかという選択であり、もう一つは在宅で育児をするか、外で働いて子どもを預けるかという選択である。在宅育児者にもサービス利用を認めた理由としては、外で就労する母親への育児支援が、母親から選択の自由を奪っているという制定過程における議論に配慮したことが挙げられる⁽²²⁾。また児童の受給資格を見ても、教育プログラムへの参加や保護を受けるべき状態も含まれていることから、必ずしも親が家を空けるタイプだけが想定されているとはいえないし、育児サービスも長時間・長期間にわたるものから、そうでないものまで多様である。ただし在宅育児といっても CCDBG はあくまで育児サービスを利用した場合補助を行うとしていることに注意する必要がある。

親のサービス選択の実効性を確保するための方策も記されている。まず

(22) Schlafly は在宅育児をしない母親に対して経済的支援を行うことは、在宅育児をする母親に対する原理的な差別だと述べている。

Child Care : Hearing of the Committee on Education and Labor House of Representatives 100th Congress 2nd Session 175 (1988) statement of Phyllis Schlafly

上記の範囲で行われる選択に関して、親や児童に制限が課せられないことを保障し、親からの苦情の記録と応答、サービス提供者への規制等に関する情報提供、消費者教育を行うよう書かれている。選択の実効性確保のためには、全ての親が、手に入る情報を基に合理的な選択をするための条件整備が求められる。これは育児サービス選択にとってこの後も大きな課題であり続けた。

（２） CCDBG をめぐる法的権利

CCDBG に基づく補助金についてサービス提供者もサービス利用者も一切の権原（entitlement）を付与されない。

3 小 括

CCDBG に関わる条文を紹介したが、いくつかの特徴を挙げることができる。第1に、補助金の配分方法や、受給資格の要件などから、低所得層が恩恵を受ける制度になっていることが窺われる。第2に、親が就労している世帯が想定されている。ただし在宅育児を行う親にも一定の配慮がなされている。第3に、親の選択権が重視されたことである。ここでいう選択にはどの施設に子どもを預けるかという選択、そもそも子どもを預けるかという選択が含まれている。だが最も大きな特徴は、育児支援サービスの「質」に着目したことである。

第II章 育児支援サービスの「質」と「量」

ここまでみてきた CCDBG の中身は、1980年代後半に起こった育児支援サービスに関する議論の成果である。本章では条文のみならず、公聴会における議論を分析することによって現在まで続く問題の所在を明らかにする。その際注目するのが育児支援サービスの「質」と「量」である。「量」の拡大は、財源の拡大、サービス提供者の参入拡大、就学児童への対象範囲拡大である。「質」の向上は規制の強化や、就学児童に対する放

課後プログラムの中身に関わる。「量」の拡大は貧困世帯の育児支援サービスに対する負担可能性 (affordability) と利用可能性 (availability) を高め、「質」(quality) の向上は貧困世帯の児童が低劣なサービスを受ける原因となった質のバラつき (uneven quality) の解決へつながる。「質」と「量」はある局面では相関し、ある局面では対立する。だがこの二つを両立させることは貧困児童にとって大きな意味を持っていた。

第一節 「量」の拡大

1 財源の拡大

第2章3節2(i)で示したように、CCDBGは従来の社会サービスブロック補助金 (Social Service Block Grant) に次ぐ、育児支援サービスに特化した規模の大きな補助金である。これによって州政府が育児支援サービスを拡大できるようになった。実際 CCDBG 制定後、19の州が資格付与の範囲を拡大し、9つの州が所得制限を引き上げた⁽²³⁾。これについては財源拡大が利用可能性 (availability) の向上につながっていると評価することができる。だが各州が提供する育児サービスは連邦政府からの補助金によって全て賄われるわけではない。例えばカリフォルニア州は2001年からタバコ税を増額し、これまで学校での読み書きや児童への医療サービスに使っていた財源を、サービス提供者がスタッフに訓練を施したり、スタッフの賃金を上げるための支援に当てられるようにした⁽²⁴⁾。これは財源の拡大が「質」(quality) の向上につながった例と見ることができる。

2 サービス提供者の拡大と育児支援ビジネス

育児支援サービスの利用可能性を高めるためには、利用者が住んでいる

(23) Clare Huntington, *Welfare Reform and Child Care: A Proposal for State Legislation*, 6 Cornell J. L. & Pub. Pol'y 95 9

(24) Erin Holland, *Note: From Welfare to Work: What the 1996 Welfare Reform Initiative Has Meant for Children*, 11 Geo. J. Poverty Law & Pol'y 115

地域にサービス提供者が存在しなければならない。そのためにはサービス提供者の数を増やすことが必要となる。サービス提供者の大半は、宗教、慈善、営利等様々な基盤をもった民間の事業者である。しかしこの当時育児サービスは次々と事業者が参入してくる分野ではなく、参入拡大は利用可能性向上のカギであった。

公聴会においてオレゴン州の育児コーディネーターである McClINTOCK は育児サービスを提供する理由は三つあると述べている。第1に、子どもが人生の後半において問題を起こし、社会的コストを生まないよう早期に介入すること、第2に、親が就労し、貧困から抜け出すこと、そして第3に育児ビジネスそれ自体が経済全体に収入と雇用という形で貢献することである⁽²⁵⁾。ここで注目すべきはサービス提供者の新規参入が、供給不足を補うという補完的な側面、もしくは地理的障壁の克服という利用者側からの視点だけでなく、一つの産業として捉えられているという点である。

しかし、育児支援サービスへの新規参入はそれほど容易ではない。参入の障壁についてデイケアセンターの所長である Antonsen は、損害保険が急騰していること（子ども一人当たり100ドル）を挙げている⁽²⁶⁾。これは育児の「質」にもつながる重要な問題である。育児の「質」が問題とされた背景には、低廉な無認可施設で起こった死亡事故があった。損害保険はサービス提供者を守る仕組みであるが、利用者の安心を保障する仕組みの一つでもある。だからこそ、そのコストを負担できなければ、新規参入することは難しい。利用者の「質」への信頼を保障するという意味では、サービス提供者に対する行政の認可、規制、登録も同じ機能を持つ。サービス

(25) *Child Care and Small Business : Hearing of the Committee on Small Business House of Representatives 100th Congress 2nd session 15 (1988) statement of Mary Louise McClintock*

(26) *Child Care and Small Business : Hearing of the Committee on Small Business House of Representatives 100th Congress 2nd session 37 (1988) statement of Joan Dunn-Antonsen*

提供者は利用者の信頼を得るためのコスト、行政が課す基準を満たすためのコストを負担しなければならない。そのコストはサービス提供者にとって大きな負担となるため、新規参入への障壁となってしまうのである。これは参入拡大という「量」が「質」と対立する局面であり、第二節で再び検討する。

3 就学児童に対するプログラムと対象者の拡大

CCDBG は「質の向上のための活動」と「児童の発達のための早期教育プログラムと放課後・学校前プログラム」に補助金の25%を使うよう規定している。後者には就学児童を対象としたプログラムが含まれる。就学前児童と就学児童では、育児支援のもつ意味が異なるため、プログラムの内容も異なる。就学前児童は保護者が仕事先から帰ってくるまで、ほぼ一日中面倒をみる必要があるのに対し、就学児童は三時頃までは学校で過ごすため、三時から保護者が帰ってくるまでの間、どこで過ごすかが問題となる。学校から帰って家で一人保護者の帰りを待つ児童は Latchkey Children (かぎっ子) と呼ばれ、この対策について公聴会が開かれた。

まず問題となるのは安全である。特に入学したばかりの子どもは就学児童といっても低年齢であり、事故等の危険がある。公聴会では、6歳の子どもの同級生と遊んでいて火災が発生し、二人は死亡、8歳の姉だけが助かったという事例が報告されている。事故当時両親は家におらず、彼らが住んでいた地域に子どもを預かってくれる施設はなかった⁽²⁷⁾。このような事故を契機として、児童の生命・身体の安全をどう確保するかが問題となった。これはニーズのある時間帯が異なるものの、就学前児童にも共通する問題である。就学児童に特徴的なのは能力の発達、具体的には学業の

(27) *Latchkey Children : Hearing of the Joint Economic Committee Congress of the United States 100th Congress 2nd session 20 (1988) statement of Amy Tyler-Wilkins*

問題である。

就学児童育児プロジェクトの主任研究員である Seligson はかぎっ子の経験は、孤独や社会的孤立を与え、子どもの自然な成長を阻害し、学業にも何らかの影響を与えると述べる。具体的な数値を伴った証明がなされていないため、悪影響については留保を付ける必要があるが、Seligson の次の指摘は重要である。「就学児童に対する育児は教育でも、レクリエーションでも、お守りでもない…良質な放課後プログラムとは、安心と探究心を感じ、新しいスキルを身につける、もう一つの共同体である」⁽²⁸⁾。Seligson はまた低所得世帯の児童が非行やドラッグに手を染めやすいことも指摘している。前述の火災事故について証言した児童保護基金の Wilkins もバスケットボールと学業を組み合わせたプログラムを紹介している⁽²⁹⁾。ここで重要なのは同じ育児サービスであっても、就学前児童と就学児童では目的が異なるということである。生命・身体の安全はどちらにも当てはまるが、基礎的なスキルの育成は後者にとってより重要だと言える。

第二節 「質」の向上

前節で予算の拡大、サービス提供者の拡大、対象範囲の拡大といった「量」の拡大について分析した。「量」に「質」を対置したとき、その中身を確定することは難しい。ここでいう育児支援サービスの「質」とは、規制等によってどれだけ安全性が確保できているかという点、一定時間児童を預かるだけでなくその時間の中で児童にどのような能力を身につけさせることができるのかという点、この二つを指す。前者はサービス提供者に

(28) *Latchkey Children : Hearing of the Joint Economic Committee Congress of the United States 100th Congress 2nd session 13 (1988) statement of Micky Seligson*

(29) *Latchkey Children : Hearing of the Joint Economic Committee Congress of the United States 100th Congress 2nd session 21 (1988) statement of Amy Tyler-Wilkins*

対する規制、後者は放課後プログラムの中身に関わる。本節ではこの二つを順に検討する。

1 参入拡大と規制の強化

CCDBG を含め1980年代後半の議論においては、サービス提供者の参入拡大と規制の強化が同時に主張された。提供されるサービスの量が増え、かつそのサービスが質の高いものであるという状態は理想的である。だが一般的に、サービス提供者を増やすには規制を緩和しなければならず、規制を強化すれば逆の結果を招く。「量」の拡大と「質」の向上を両立させるにはどうすればよいか、問題は「質」にかかるコストにあった。

家族政策に関わるボランティア団体の主任研究員 Schlafly は、許可もしくは登録された団体にしか交付されない補助金は、質は高いが利用可能性と負担可能性が低いデイケア施設を作り、低所得層に恩恵をもたらさないと述べている⁽³⁰⁾。なぜなら連邦政府もしくは州政府の基準を満たすためには、スタッフ数などの面で、サービス提供者がそのコストを負担しなければならないからである。社会福祉政策の研究者である Rector は、連邦政府が課す最低基準は、サービス提供者に追加的なコストを負担させ、現行のサービスの継続を困難にすると述べる。さらにメリーランド州の基準が、2歳未満の幼児一人当たりのスタッフ数を決めていることを例に挙げ、15ヶ月の幼児と24ヶ月（2歳）の幼児では基準を変えるべきだとして、行政の基準が硬直的になることを批判している⁽³¹⁾。

何の規制も受けない施設において事故が発生しているという事実、公的な補助金を投入することの意味合いを考えると、行政がサービス提供者に

(30) *Child Care Needs of Low-income Families : Hearing of the Committee on Ways and Means House of Representatives 100th Congress second session 66 (1988) statement of Phyllis Schlafly*

(31) *Child Care Needs of Low-income Families : Hearing of the Committee on Ways and Means House of Representatives 100th Congress second session 81 (1988) statement of Robert Rector*

規制をかけることは合理的である。各州が基準を上積みする可能性はある。だが少なくとも CCDBG の条文においては、児童の健康に関する最低限の基準に留まっている。故に各団体が行うプログラムの多様性については、多少硬直的であっても、保障されているといえる。問題はコストである。基準を満たさなければバウチャーにおける選択肢になりえないため、各団体は基準を満たそうとする。そのコストが価格に転嫁されれば Schlafly の言うように利用可能性と負担可能性が低くなり、低所得世帯のアクセスが阻害される。

連邦政府は一つの答えを出した。それが「質」の向上のための補助金である。これは低所得者層に「質」の高い育児サービスを広範に保障し、負担可能性、利用可能性、質、という三つの目標を同時に達成しうする方法であった。「量」と「質」の両立という難題は、1980年代後半のアメリカにおいて、育児支援サービスが発展途上であったことを表している。

2 就学児童プログラムと能力開発

サービス提供者に規制をかけることで生まれる「質」は、児童の生命・身体の安全だった。もう一つ「質」の中身として挙げられるのが、児童の能力開発（develop）である。前節で述べたとおり、就学児童に対する育児支援サービスは就学前児童に対するサービスとは別の意味を持つ。後者が親がいない間の安全を確保することに主眼を置くのに対し、前者には安全の確保とともに学業成績を含む能力の発達を促すことが求められる。前者は後者に比べ求められる水準が高いため、より「質」の高いサービスだといえる。

児童保護基金の Wilkins は、若年労働者における高校卒業資格保有率が1960年に60%だったのに対し、1985年には85%になっていることを挙げたうえで、低所得層の児童に対し、就学児童プログラムで強みを身につけることの必要性を説く⁽³²⁾。ニューメキシコ州のヒューマンサービス局長である Gallegos はかぎっ子対策としての放課後プログラムで、非行の減

少を目指す述べている⁽³³⁾。本章のでも述べたように、就学児童プログラムは児童の知的好奇心や向学心、向上心を刺激し、児童一人一人に基礎的なスキルを身につけさせることを目的としている。低所得層の児童が、学業成績等において、高所得層の児童よりも劣っているか、断定するだけのデータはない。だが低所得層の児童にとって、自らの能力を発達させ、学歴を身につけることは、世帯全体が組み込まれた貧困の連鎖から抜け出すための重要な要素である。加えて、親がいない家で一人テレビを見て過ごすよりは、教育的側面を含む育児支援サービスを受けたほうが、能力開発に資することは十分考えられる⁽³⁴⁾。ここまでの事例から、貧困世帯の就学児童に対する放課後プログラムが、児童の育ちに重要な意義を持っていると言うことができる。

3 小括 育児支援サービスに対する貧困児童のアクセス

CCDBG の条文や1980年代後半の育児支援に関する議論から、貧困児童をめぐる育児支援サービスについて、いくつかの特徴を見出すことができる。

第1に、ここで議論された育児支援は貧困世帯を念頭においたものであり、またそうならざるを得なかったということである。公的育児支援の必要性が唱えられた背景には、就労する女性、就労する母親の増加があっ

(32) *Latchkey Children : Hearing of the Joint Economic Committee Congress of the United States 100th Congress 2nd session 19 (1988) statement of Amy Tyler-Wilkins*

(33) *Latchkey Children : Hearing of the Joint Economic Committee Congress of the United States 100th Congress 2nd session 43 (1988) statement of Hon. Lou. Gallegos*

(34) 親の90%が子どもの放課後の過ごし方について、テレビ、電話等に費やす時間を心配しているとのデータが示されている。

Latchkey Children : Hearing of the Joint Economic Committee Congress of the United States 100th Congress 2nd session 19 (1988) statement of Amy Tyler-Wilkins

た。働いている時間の育児支援サービスに対するニーズは、貧困世帯だけのものではない。だが経済的理由、地理的理由から最もサービスの選択肢が限定されるのが貧困世帯である。さらに選択されるサービスは低額であるが故に質が低く、児童自身の生命・安全が脅かされていた。育児支援サービスに対するニーズは働く母親に共通のものであるが、貧困世帯の児童はより切迫したニーズを有しているといえる。加えて AFDC 受給者の増加という問題に直面していた連邦政府は、シングルマザーに育児支援を行うことで、就労を促進する必要があった。これらの理由から、この時代におけるアメリカの育児支援サービスは、貧困世帯に傾斜したものとなった。

第2に、育児支援サービスが就労と強く結びついている。上で述べたように、育児支援サービスの拡大は働く親のニーズと、AFDC 受給者の就労促進にあったため、これは当然と見ることもできる。だが在宅育児を選択する親の主張をみればわかるとおり、育児支援サービスは、外に働きに出て子どもを預けるという形に限定されるものではないし、アメリカではむしろ親が在宅で子どもを育てる形が「伝統的保育観」に合致する。CCDBG は育児証明書という形をとったが、児童の支給要件を見ても、外へ働きに出る親に軸足を置いており、就労との結びつきは一つの特徴だといえる。

第3に「質」を重視している。これは言い換えれば、児童自身のニーズを重視しているということである。「量」の拡大（予算の増額、サービス提供者の拡大）は、受給者の拡大、サービスの選択肢の拡大に行き着く。つまり子どもを預けることができず働きに行けなかった親が就労できるということであり、これまで就労促進が困難だった AFDC 受給者を就労させられるということである。ここでは親のニーズに着目し、子どもは就労阻害要因として位置づけられている。「質」を重視するということは、児童の安全の確保、児童の能力の発達といった児童自身のニーズ着目することである。これ以前の育児支援サービスが児童自身のニーズについ

て考慮していなかったわけではないが、「質」の重視はまさに児童自身のニーズに着目した点で、次のステップに踏み出したものといえる。

第三節 1996年福祉改革と CCDBG の統合

1996年8月22日クリントン政権の下で「個人責任と就労機会調停法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)」が成立した。これが1996年福祉改革と呼ばれるものであり、医療や雇用も含む広範な立法であった⁽³⁵⁾。だが貧困世帯⁽³⁶⁾に最も大きな影響を与えたのは、AFDC から TANF への現金給付の制度変更である。変更点はいくつかあるが⁽³⁷⁾、最も大きいのは就労要件を強化した点であ

- (35) 1996年福祉改革の概要を、先行研究に依拠しつつ簡単に紹介する。まず「九十六年法は、その目的を、州が以下のような四つの事業を運用する際の柔軟性を増進させることとしている。その四つの事業とは、①子供が自らの家又は親戚の家において面倒を見てもらうことが可能なように貧困家庭に対する扶助を提供しようとする事業、②就労準備、就労、婚姻を促進することによって、支援を要する親が政府の給付金に依存することを終わらせようとする事業、③婚姻外妊娠の発生を防止及び減少させる事業、並びに、そのような妊娠の発生の防止及び減少の一年間の数値目標を達成しようとする事業、④両親が揃った家庭の形成及び維持を奨励しようとする事業である」。

葛西まゆこ「アメリカにおける福祉改革—日本における生存権保障への示唆—」法政論叢第41巻1号(2004)256頁。

1996年法は、上記4つの目的に沿って、広範な政策領域をカバーしている。

「PRWORA とは TANF だけを規定したものではなく、それを含めた大小8つのプログラムあるいは政策領域をカバーしている。それらは〈TANF〉〈子どものためのSSI〉〈児童養育強制履行制度〉〈市民以外への福祉〉〈児童保護(養子・里親)〉〈保育〉〈子どもの栄養〉〈フードスタンプ〉の8領域である。そしてそれに加えて9番目として「その他」を付記している。「その他」は、未婚の妊娠を減少させることを目的とする領域である」。

杉本・前掲書(注4)147-148頁。

- (36) ここでの「貧困児童」とは「貧困世帯の児童」を指す。審議のなかでは「貧困児童」ではなく「低所得世帯の児童」(low-income children)という表現が使われている。本稿は貧困問題を強調するために、「貧困児童」という表現を使っている。受給資格の要件が「各州の中位所得の70%以下」であるため、必ずしも「低所得世帯」の定義がされているわけではないが、1998年時点では4人家族で13360ドル程度の世帯を指すとの見方もある。

る。「働いて自立すること（Work and responsibility）」は、TANF プログラムの基本的な考え方であり、州は TANF 受給者の成人（10代の親である受給者を含む）に、受給を開始してから2年までに労働（州が規定する）することを要求した。受給者の就労割合を達成できなかった州が次年度の補助金を5%削減される一方で、受給者が大きく減少した州は、年ごとの受給者への就労要求の割合を緩やかにすることができる。また州は、就労要求に従わない受給者を、受給額を減額することや受給を継続しないことにより罰することができる⁽³⁸⁾。1996年福祉改革は TANF 受給者を就労させることにより、福祉への依存や貧困の連鎖を断ち切ることを目指した。PRWORA によって福祉から就労へという流れが明確に示され、連邦が州を、州が受給者を就労へと駆り立てる大きなインセンティブが生まれた。

その中で問題となったのが若いシングルマザーの受給者である。就学前後の児童もしくは乳児を抱える彼女たちは、就労を求められると同時に育児という重責も担っている。連邦政府もこれを重視し、PRWORA では1歳未満の幼児がいる者、6歳未満の子どもがいて保育サービスを利用できない者は州の規定により就労要件から除外することができるとされ

(37) AFDC から TANF への変化を改めて整理すると、就労要件の強化、マッチング補助金からブロック補助金への変更、生涯受給期間の制限が挙げられる。

(38) また州は、受給者の一定割合を労働活動に参加させる義務を負う。その割合とは、1997年は25%（両親家族は75%）、2000年までに40%（同90%）、2002年までにすべての家族に占める割合が50%に達することが要求される。この場合の労働活動とは連邦によって規定されるもので、①補助金なしの民間雇用、②補助金付きの民間雇用、③補助金付きの公的雇用、④就労経験、⑤OJT（職場での職業訓練）、⑥6週間の職探し活動、⑦コミュニティー・サービス、⑧職業訓練（12ヶ月以内）、⑨コミュニティー・サービス参加者への保育、⑩雇用を前提とした職業技能訓練、⑪雇用に結びつく教育（高校未卒業者のみ）、⑫高等学校または同等の教育機関への在籍（高校未卒業者のみ）、の12種類である。労働活動とみなされるためには、12種類どれかの仕事に週平均30時間（2000～2002年）従事すること（①から⑨までの「優先の仕事」の場合は週20時間）が必要とされる。両親家族には週35時間（同30時間）が要求される。杉本・前掲書（注4）150-151頁

た⁽³⁹⁾。つまり連邦や州が彼女たちを就労させたければ、彼女たちに十分な育児支援を提供する必要があったのである。

「個人責任と就労機会調整法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)」の第IV章において、CCDBG を改正する形で、育児支援サービスの拡大が盛り込まれている。また育児支援サービスと呼ぶことのできる改正等が PRWORA の中には多数含まれているが、本稿では CCDBG に関わる 2 点についてのみ紹介する。

1 点目は CCDBG の大幅な増額である。1997年から2002年までの予算が組まれ、6 年分で約120億ドルとなっている⁽⁴⁰⁾。これは1990年に CCDBG が制定された時の予算が5年で約44億ドルだったのと比較すると大幅な増額といえる。2 点目は現金給付 (TANF) のために連邦政府から州へ交付された補助金を、州の裁量により、最大30%まで CCDBG もしくは社会サービスブロック補助金へ移せるようになったことである。前者は育児支援サービスのための補助金であり、後者は育児支援サービスを含む社会福祉サービスのために広範に使用することができる。つまり CCDBG 自体の増額に加えて、他の補助金を育児支援サービスに使用することが可能になったのである。このことは単なる金額の増加だけでなく、州が福祉政策についてより大きな裁量を持つことも意味している。

このように連邦政府は1996年福祉改革の中で育児支援サービスを大幅に拡大した。この拡大には、就労強化のためには育児支援サービスが不可欠との認識が強く表れている。1990年に CCDBG が制定されたとき、貧困世帯の就労促進を主な目的としつつ、同時に働く女性や母親の増加といった一般的な社会傾向も背景に含んでいた。だが1996年福祉改革の中で改正されることによって、貧困世帯のための就労促進という色彩をより一層強

(39) 杉本・前掲書(注4)150頁

(40) 1997年が19億6700万ドル、1998年が20億6700万ドル、1999年が21億6700万ドル、2000年が23億6700万ドル、2001年が25億6700万ドル、2002年が27億1700万ドルとなっている。P. L. No. 104-193.

めることとなった。

第Ⅲ章 貧困世帯に対する育児支援制度の意義

ここまで1980年代後半の議論と CCDBG という補助金制度を中心にアメリカの育児支援制度を分析してきた。本章ではそのまとめとして、アメリカの育児支援制度が貧困世帯の親と子に対してそれぞれいかなる意義を持つのかについて若干の考察を行う。育児を行うのは親であり、育児支援の恩恵を受けるのは親だと考えることもできる。だがこれまでの議論で明らかにしたとおり、育児支援制度は児童自身にも大きな影響を与えるものである。そのため本章では児童自身が育児支援制度の中でどのように位置づけられるのかを考察する。

第一節 貧困世帯の親に対する育児支援制度の意義

育児支援制度が貧困世帯の親に対して持つ意義は、負担可能性（affordability）と利用可能性（availability）という言葉で表現することができる。経済的な困難から育児支援サービスを利用できない世帯にとって、利用料補助は負担可能性を高める。さらに CCDBG のような補助金を使って、サービス提供者の参入拡大を促せば、利用可能性が高まる。育児支援サービスへのアクセスが向上することは、親の就労へとつながる。つまり、貧困世帯の親に育児支援サービスを提供する意味は、就労促進だと言えることができる。連邦政府の大きな狙いも AFDC 受給者の就労促進にあった。1996年福祉改革で TANF に変わってからも、その点は同じである。

1980年代後半の議論の中で、親の選択権も大きく取り上げられた。ここでいう選択には、どの施設（もしくは親戚や隣人）に子どもを預けるかという選択、育児支援サービスを利用するか、自らが在宅で育児をするかという選択がある。CCDBG は前者の選択肢を拡大した。これは負担可能性と

利用可能性の向上によって達成される。だが後者については育児支援サービスを拡大することは、在宅育児を行う親を差別するという反対意見が唱えられた。

在宅育児を行う親に対する差別という主張には、在宅育児という選択自体が劣位に置かれることへの警戒心が見て取れる。だが貧困世帯の親にとってそもそも在宅育児という選択をすることは困難である。なぜなら特に AFDC (TANF) を受給している世帯の親は、外で就労するよう求められるからである。既に述べたように育児支援サービスの拡大も就労強化を背景としている。育児支援サービスの拡大は、低廉かつ劣悪なサービスしか購入できなかった貧困世帯の親に、新たな選択肢を与えた。しかし同時に育児支援サービスを受けることを選ばず、在宅で子どもを育てるという選択を一層困難にした。貧困世帯の親にとっての育児支援制度は、選択の自由という観点から、そのような両義性を有しているのである。

第二節 貧困世帯の児童に対する育児支援制度の意義

育児支援サービスは育児を行う者、すなわち親がその恩恵を受けるという面もある。だが育児支援制度の中心にいるのは児童である。第1に、子どもがいなければ親は育児支援サービスを受けられないという意味でニーズの源泉でもあり、支給要件でもある。第2に、子どもがいるために働き出られない親にとって子どもは就労阻害要因である。第3に、サービスの現場にいるのは児童自身である。本節では第3の点について改めて考察する。そこで重要となるのが育児支援サービスの質 (quality) である。

1980年代後半の議論で育児支援サービスの質が議題となったことを契機として、規制を受けていない施設における事故があったことは既に述べた。児童自身の生命・身体をどう保護するかという問題が浮上したのである。もう一つが児童自身の育ちである。就学前児童に対するプログラムと比較し、就学児童に対するプログラムは児童の能力発達により大きな影響を与える。

能力発達も含め、育児支援サービスを提供することは、児童自身の育ちに大きな影響を与えるように思われる。そこには自尊心の発達といった精神的成長も含まれるであろう⁽⁴¹⁾。育児支援サービスを受給するのが親だとしても、質という観点に着目し、児童にサービスを受けさせることの意味を考えることによって、児童がサービスの中心にいるのだということを改めて確認することができる。

おわりに

本稿は1980年代後半の議論を中心に、貧困世帯の親と児童にとって育児支援制度がどのような意味を持つのかについて考察してきた。在宅育児を称揚する「伝統的保育観」をもつアメリカでは、統一的かつ大規模な育児支援制度はなかった。だが1980年代以降、働く女性、働く母親の増加とともに、AFDC 受給者の就労促進を背景として、育児支援サービス拡大の機運が高まった。そのため、アメリカの育児支援政策は、貧困世帯の働く親を主たる対象とするものとなった。CCDBG を中心とする各立法によって、育児支援サービスは量的に拡大し、質も向上した。供給量の拡大は選択の自由を拡大した反面、規制によってサービス提供者を縛り、在宅育児という選択を困難にした。だが質の向上は、低廉で劣悪なサービスを選択

(41) ニューメキシコ州選出の下院議員である Day は育児支援を行う理由として、まず社会的コストを挙げている。児童が育児支援サービスを受けることができず、非行行動 (delinquency) に走った場合の社会的コストを考えると、サービスを提供した方が安上がりというわけである。Day は20人の児童について非行を予防した場合、司法に係るコスト等について、1年で約30万ドル節約できると述べている。加えて人間的な観点 (human point of view) からみてより重要なのが、児童自身の自尊心 (self-esteem) と安定性 (stability) だと述べる。

Latchkey Children : Hearing of the Joint Economic Committee Congress of the United States 100th Congress 2nd session 6 (1988) statement of Rep. John J. Day

せざるを得なかった貧困世帯の親にとって重要なステップであり、児童自身の育ちにとって大きな意味を持っていた。CCDBG を含めた育児支援サービスは1996年福祉改革によってさらに拡大する。だが育児支援サービスの拡大は、貧困世帯への就労要件強化の裏づけでもあった。アメリカの育児支援政策は、1996年福祉改革に至るまで、就労との関係で発展し、貧困世帯の児童はその影響下にあったと言える。

本稿で取り上げた制度は、貧困世帯の児童をめぐる制度の一部にすぎない。貧困世帯の児童は育児支援の欠如に加え、多くの問題を抱えている。例えば、家に一人で親の帰りを待つ子どもは、ネグレクトを受けていると判断され、最悪の場合親権を剥奪される場合がある。また実際に虐待や、医療へのアクセスの阻害によって、児童が生命・身体の危険にさらされることもある。児童の生命、身体を保護し、育ちの環境を確保しつつ、児童を含めた世帯全体を貧困から脱却させる総合的な支援が必要となる。そのためには、税額控除、現金給付といった所得保障を含め、制度全体の分析が不可欠である。これらアメリカの貧困世帯の児童をめぐる社会保障制度の分析は今後の課題としたい。