

アメリカにおける保育サービスの 現状と保育政策の課題

下 夷 美 幸

はじめに

女性の就労率の上昇は先進諸国に共通の現象であり、周知のとおり、女性の就労率カーブは育児中断型から継続型へ、いわゆる M 字型から逆 U 字型へ推移している¹⁾。アメリカでもかつて女性の就労パターンは M 字型を示していたが、それがまず50年代に就学児の母親の就労率が上昇し、ついで60年代・70年代に就学前児の母親の就労率が上昇し、そして80年代に乳幼児の母親の就労率が上昇し、現在では完全な逆 U 字型の就労率カーブを描いている²⁾。実際、アメリカでは乳幼児を持つ母親の半数以上が就労しており、90年の末子1歳未満児の母親の就労率は53.5%、3歳未満児の母親では54.8%に達している³⁾。

就労率カーブをみると、アメリカ女性よりも、スウェーデン女性の方が高い水準の逆 U 字型を示しているが⁴⁾、スウェーデンでは就労と育児の両立を推進する政策が定着しており、母親の就労のほとんどはパートタイム労働である。それに対し、アメリカには、そのような政策がなく、しかもフルタイム労働の母親が多いという特徴がある。

このようなことから、アメリカにおける高い保育ニーズが予想されるが、それに対し、政府

はどのような政策的対応をとっているのか、それはどのような保育状況を招いているのか。以下本稿では、まず第1節で保育政策を概観し、第2節で現実の保育形態をとらえ、第3節で保育サービスの現状を供給量、価格、質の面から検討し、最後にアメリカの保育政策の問題点と課題を考えてみたい。

1 保育政策の概要

まず、保育に対する政策的対応の経緯を簡単にみてみよう⁵⁾。

連邦政府の保育に対する関与がみられるのは、1930年代に至ってからであり、それまで保育は伝統的に個人や団体による慈善行為として行われている。1930年代の不況期になって、政府ははじめて保育に対して連邦資金を投入しているが、これは、失業中の教師などに対する雇用創出を目的とするものであり、経済の回復によって援助も終了している。

つぎに政府の保育援助が行われるのは、第2次世界大戦中である。1941年の Lanham Act により、政府は軍需産業への女性労働力確保を目的に、保育サービスへ政府資金を提供している。しかし、この援助も戦後すぐに廃止され、以後約20年間、連邦政府による保育サービスへの援助は行われていない。Klein は、全米の保育サー

ビスシステムの必要性に関して誤った政策決定が2度あると指摘し、このLanham 資金の廃止がその1度目であるという。なお、もう1度の失敗は1971年である⁹⁾。60年代には、後述するヘッドスタートやAFDC⁷⁾受給者に対する就労促進のための保育援助が行われているが、いずれも福祉改革を目的とした限定的なものである。

そして、71年に包括的児童発達法 (Comprehensive Child Development Act of 1971) が提案されている。これは、すべての子どもの発達を目的に、教育・福祉・医療を含む総合的なサービスプログラムを規定するもので、アメリカの保育政策の歴史において、最も重要な意味を持つといわれている。しかし、同法案は両院を通過したものの、ニクソン大統領の拒否権行使により、最終的には成立していない。これがKleinのいう2度目の誤った政策決定である。

以後、70年代にはChild and Family Service Act of 1975やChild Care Act of 1979などの法案が提出されているが、いずれも成立するには至っていない。80年代、保守政権の下、連邦政府の直接的な保育援助はますます福祉改革目的に限定され、90年の一連の保育関連法もこの方針を延長するものとなっている。

結局、大恐慌後の1930年代と第2次世界大戦中という特殊な状況下での臨時的な措置を除くと、連邦政府が一般的な保育サービスに援助を行うことはなく、包括的な保育政策も展開していない。このことは家族の自立を理念とし、政府は家族に介入すべきでないという、アメリカの伝統的な価値観を反映したものと解されよう。Phillipsも、これまでの保育政策の欠如は単なる不注意の結果ではなく、家族のプライバシーと個人の選択を重視する根強いアメリカの価値観に対する慎重な解答であるという⁸⁾。

ただし、このように包括的な保育政策はみられないが、政府はそれぞれ独自の目的を持ったプログラムの中で保育に対する援助を行っており、これらのばらばらに実施されている保育援助の総計を、アメリカの保育政策とみなすこともできる。以下では、保育政策をこのようにとらえ、現在のアメリカの保育政策を検討してみよう。

これらの保育援助は、援助の対象により、大きく3つにわけられる。それは保育サービスの「供給をサポート」するもの、保育サービスの「消費をサポート」するもの、保育サービスの「システム基盤をサポート」するものである⁹⁾。表1には、3つのタイプ別に、連邦政府の援助額が示されている¹⁰⁾。

まず、各サポートごとに、主な援助プログラムを簡単にみておこう¹¹⁾。

「供給サポート」は、保育サービスの提供者に対する財政援助であり、その多くは貧困家庭向けの福祉プログラムを通じて行われる。

この中で、連邦援助額の最も大きいのが、ヘッドスタートである。これは1964年に貧困対策プログラムの1つとして設立されたもので、貧困家庭の3～4歳児を対象に就学準備教育を提供する包括的なプログラムである。その効果は高く評価されており、供給サポート縮小の傾向にありながら、ヘッドスタート援助額は拡大しつつつけている。その背景には、貧困児童の増加をはじめとする現代の子どもの深刻な問題状況、それがもたらす子どもの発達への影響、さらに将来のアメリカ社会の国際競争力などに対する政府の危惧があろう。しかし、ヘッドスタートの約8割は半日のプログラムであり¹²⁾、通年のプログラムでもなく、しかも資格要件を満たす者すべてが利用できるプログラムではない

ため、プログラムに参加しているのは該当する児童の16~17%にすぎない状況である¹³⁾。このような問題点に対処するため、政府は90年の法改正で、ヘッドスタートに対する大幅な予算措置を講じているが¹⁴⁾、それでも該当する児童の半分もカバーすることはできず、親のニーズとの隔たりは解消されないと予想されている¹⁵⁾。

表1の供給サポートの中で、ヘッドスタートにつぐ援助額となっているのが、Social Services Block Grant (SSBG)である。これは保育サービスだけでなく、障害者や高齢者に対する福祉サービスなども含めた州の社会サービスに対して、連邦政府が州政府に支給する一括補助金である¹⁶⁾。一括補助金のうち保育サービスにどれだけ支出するかは州の裁量に任せられており、州はその支出に関する連邦政府への報告義務もないので、厳密な保育サービス支出額は明らかでない¹⁷⁾。しかし、州によりかなりの格差が生じていると予想される。

なお、表1には示されていないが、新たな保育サービス援助となるのが、90年に設立されたChild Care and Development Block Grant (CCDBG)である。これは、保育サービスの供給量・価格・質の改善を目的に、連邦政府が州政府に支給する補助金である¹⁸⁾。これにより、低所得者への保育サービスの拡大が期待されるが、それは州の取組いかんにかかっている。

一方、「消費サポート」は、保育サービスの消費者、すなわち親に対する財政援助で、税制や所得維持制度を通じて、各家庭が支出した保育費用を軽減するものである。

その大部分はChildren and Dependent Care Tax Credit (CDCTC)であり、連邦政府の最大の保育援助となっている。これは、13歳未満の児童の保育支出(最高1人2,400ドル、2人以上

4,800ドル)の30%から20%を連邦所得税クレジットとして税額控除するというものである¹⁹⁾。したがって、親にとっては保育サービスの価格が引き下げられるのと同じ効果がある。88年の1家庭あたりの平均クレジット額は397ドルで²⁰⁾、この平均額は実質的にはさほど増えていない。ただし、申請家庭数の増加によって、連邦援助額は著しく増大しており²¹⁾、91年は42億ドルと推定されている²²⁾。アメリカの税制においては、経済的理由で就労している低所得の女性への援助を目的として、54年から被扶養者のケア支出に対する軽減措置がとられているが²³⁾、現在、この援助の多くは中・高所得家庭へ向けられている。

また、Dependent Care Assistance Plan (DCAP)は、親に対して直接提供される援助ではないが、企業の保育援助を税制上優遇することによって、親のサービス購入を援助しようとするものである。DCAPにより、雇用主は15歳未満の児童のいる被雇用者に対し、保育援助として年間5,000ドルまでの非課税給付を提供することができる。近年、女性労働力の確保、労働者の生産性の向上、次世代労働力への投資といった観点から、企業の保育援助への関心は高く、プログラムの利用企業も年々増加している。しかし、利用企業の多くは大企業に限られており、その援助が受けられるのも中・高所得者が中心となっている。

最後の「システム基盤サポート」は、主にResource & Referral (R & R)サービスへの助成である。R & Rサービスとは、多様な保育サービスのコーディネイトの必要性に基づき、80年代にコミュニティを中心に発達したサービスである。具体的なサービス内容は実施主体によりさまざまだが、親や保育者への情報提供だけ

でなく、親教育や保育者に対する教育・トレーニングなども実施されている²⁴⁾。R & Rサービスの役割は、多様な保育サービスが存在するアメリカではますます重要になろう。

さて、ここで3つのサポート別の連邦援助額をみてみよう。表1により、80年と88年を比較すると、80年には供給サポートが全体の6割、消費サポートが4割であるが、88年には消費サ

表1 連邦政府の保育援助額 (1980年, 1988年)

(単位: 百万ドル)

援助プログラム	1988年	1980年
〈供給サポート〉		
Social services block grant ¹⁾	591	600
Child care food program (including Special milk program)	584	216
Head start	1,200	736
Special education and rehabilitative programs	219	39
Work-welfare programs	19	—
School-age programs	3	—
Provider tax incentives	3	—
小 計	2,619 (38.6%)	1,591 (60.2%)
〈消費サポート〉 ²⁾		
Dependent care tax credit	3,920	956
Dependent care assistance plan	65	—
AFDC disregard	44	60
Food stamp disregard	50	36
Housing disregard	18	—
Support for education	66	1
小 計	4,163 (61.4%)	1,053 (39.8%)
〈システム基盤サポート〉		
Human services reauthorization act resource and referral	2	—
Child development associates program	1	—
小 計	3 (0.0%)	—
総 計	6,785 (100.0%)	2,644 (100.0%)

注: 1) 資料) による平均

: 2) これらの消費サポートには、一般的な所得援助プログラム: Personal tax exemptions, AFDC, Earned income tax credit は含まない。

資料: Besharov and Tramontozzi (1988), Kahn and Kamerman (1987), Robins (1988), and U.S. Department of Labor (1988). ただし、これらにおいては、政府職員や軍人に提供された保育に対する支出は含まれていない。表中の援助額は概算。

資料出所: Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p. 196 Table 7-1 (一部修正)

ポートが6割、供給サポートが4割へと、両者の割合が逆転しており、連邦政府の保育政策が供給サポートから消費サポートへ移行しているのが認められる。なかでも、Children and Dependent Care Tax Credit が保育政策の中心となっているが²⁵⁾、それは政府の保育援助がますます高所得者に集中することを意味する。すでに保育援助の受益者は明らかに変化しており、72年には連邦政府の保育支出の80%以上が低所得者へ配分されていたが、その割合は80年には50%に、86年には26-30%にまで低下している²⁶⁾。

このような消費サポートを中心とする保育政策の理念は、すでに71年の包括的児童発達法案に対する大統領の拒否理由に端的に示されている。ニクソン大統領によると、連邦政府の役割は、「親が私的なオープンマーケットにおいて必要な保育サービスを購入するのを援助すること」であり、「こうしたサービスへの政府の関与は最小限にすべきである」というのである²⁷⁾。まさにこれがアメリカの保育政策の基本的姿勢として堅持されているといえよう。たとえば、Prosser & McGroderによるところのブッシュ政権の保育政策に関する4つの理念をみると、まさにこのニクソン大統領の声明と変わるところがない。それは、1. 子どもに関しては親が最終的な決定者たるべきである、2. 連邦の政策は自宅で育児に専念することを選択した親を差別すべきではない、3. 連邦の政策は親の保育に関する選択の幅を拡げるための立法をすべきである、4. 連邦の援助はニードの最大の人々をターゲットとすべきである、というものである²⁸⁾。

以上のように、アメリカの保育政策の基本は、親の選択権重視を理念として、政府は保育サー

ビスの供給に関与せず、家族が市場で購入した保育サービスの費用を税額控除によって軽減するというものである。

2 保育形態の現状

それでは、このような保育政策を背景に、現実に関係はどのような保育形態を選択しているのだろうか。National Child Care Survey (1990)の結果から、保育の実態をみてみよう²⁹⁾。

母親が就業している間の子どもの保育形態には、保育者と保育場所によってさまざまなタイプがみられるが、主なものとしては、父親による保育、母親による働きながらの保育、親戚による保育、保育者が自宅で数名の子どもを保育するファミリーデイケアホーム（以下、ケアホームとよぶ）、デイケアセンターやナーサリースクールでの保育（センターケア）、ナニーやベビーシッターなどによる子どもの自宅での保育（シッターケア）にわけられる。

表2で、5歳未満児の主たる保育形態をみると、父親による保育が16.9%、母親による働きながらの保育が10.6%、親戚による保育が19.2

表2 子どもの年齢別にみた保育形態 (1990年)
(単位：%)

保育形態	5歳未満	1歳未満	1～2歳	3～4歳
父による保育	16.9	22.5	18.5	12.1
母による保育	46.7	59.7	49.1	37.0
親戚による保育	19.2	22.0	20.5	16.3
シッターケア	2.8	3.4	3.0	2.4
ケアホーム	19.9	20.4	22.6	16.5
センターケア	28.3	13.6	22.7	42.8
その他	2.1	2.9	2.5	1.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

注：母親が就労している場合の就学前児の主たる保育形態

資料：Hofferth, Brayfield, Deich, & Holcomb (1991) p. 46,

Table 2.12, p. 50, Table 2.14 より作成

%で、これらをあわせた身内による保育が約5割を占めている。保育サービスの利用では、センターケアが28.3%、ケアホームが19.9%となっており、シッターケアは2.8%である。同表が示すとおり、この割合は子どもの年齢によっても異なる。また、図1には65年から90年の保育形態の大まかな推移が示されている。

それぞれの保育形態について、その特徴をみてみよう。

父親による保育が行われるのは、日本では考えにくいですが、失業中の父親が子どもを保育しているケースや、夫婦が異なるシフトで働いて保育を分担するケースである。アメリカでは子どもの保育問題をシフトワークで対処している夫婦がかなりみられ、Presserの調査によると、子どものいる共働き夫婦の約3分の1は、夫婦が異なるシフトで働いているという³⁰⁾。

母親自身による就労中の保育というのは、ファミリーデイケアホームを営む母親が多く、自

分の子どもと他人の子どもと一緒に保育している場合である。とくに子どもが1歳未満の場合、働きながらの母親自身による保育が15%と高くなっている(表2)。

親戚による保育は、主に祖母による保育である。図1に示されているとおり、65年の33%から90年には19%へ急激に減少している。これは女性就労率の上昇を反映し、祖母の就労が増加したためと考えられる。Presserによると、現在、就学前児を保育している祖母においても、その約3分の1は祖母自身も就労しているという。つまり、祖母が子どもの母親と異なるシフトで働いているのである。このようなケースは、とくに母子家庭の子どもの保育に多くみられる³¹⁾。父親による保育でみたように、共働き夫婦では、父親と母親がシフトワークによって子どもの保育を分担していたが、父親に育児分担を期待できない母子家庭では、父親の代わりに祖母が母親とのシフトワークによって保育を分担

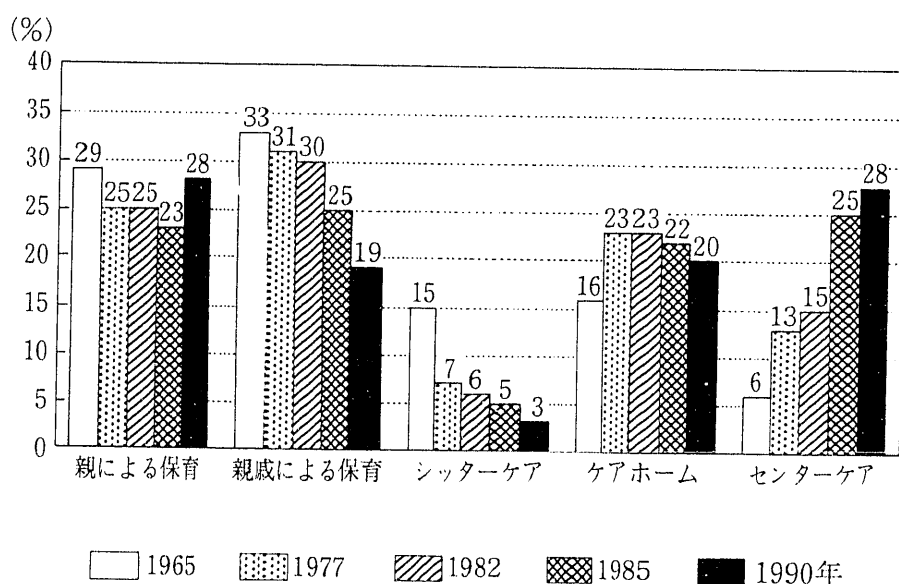


図1 就学前児の保育形態の推進(1965—1990年)

注：母親が就労している場合の就学前児の主たる保育形態

資料出所：Hofferth, Brayfield, Deich, & Holcomb (1991) p. 100, Figure 2,

しているのである。

親戚による保育の減少とは対照的に、急激に増加しているのが、センターケアである。図1をみると、65年の6%から90年には28%に達している。センターケアには、営利のものと非営利のものがある。営利のセンターには、チェーン形式の経営のものと独立の経営のものがある。非営利のセンターは、政府や教会、学校、社会サービス機関、雇用主などによって提供されている。センターケアは、その設立主体によって保育の目的も異なり、貧困家庭を対象とした福祉サービスから、高所得階層が利用する専門的な英才教育まで、サービス内容は多様である。

センターケアの増加は、営利センターの増加によるもので、それには供給サポートから消費サポートへの政策転換が影響している。センターの営利と非営利の割合は、77年には営利60%、非営利40%であったが、現在ではこれが逆転し、営利60%、非営利40%となっている³²⁾。とくにチェーン方式の営利センターは、徹底的な合理化によって経営コストを押さえ、親の求める学習プログラムを提供することで、急速に拡大している³³⁾。一方、非営利センターは、これまで政府

援助によって低所得者向けのサービスを提供してきたため、供給サポートの減少により、深刻な影響を受けている。子どもの年齢では、3～4歳でセンターケアの利用が急増している。

ケアホームの利用は、ほぼ20%で大きく変化していない。ケアホームは保育者が近所の子どもを預かる場合が多いため、親と保育者との人種や社会階層の同一性も高く、信頼関係も結びやすい。センターケアより家庭的な保育の性格を有しており、ケアホームの利用が3歳未満児に多いことの1つの要因となっている。

シッターケアの利用は、現在では非常に少なくなってきた。その理由としては、シッターやナニーの人材不足のほか、給与や社会保険料などの雇用コストの高騰があげられる。

また、母親の就業形態別にみても、パート労働とフルタイム労働では、子どもの保育形態が異なっている。パート労働では父親や母親による保育が多く、それぞれ29.1%、19.6%を占めているのに対し、ケアホームは13.0%、センターケアは17.9%と少ない。フルタイム労働ではパート労働とは逆に、親による保育は少なく(父親が10.9%、母親が4.3%)、ケアホームが25%、センターケアが28%を占めている(90年)³⁴⁾。

表3 家族の年間所得別にみた保育形態(1990年)

(単位：%)

保 育 形 態	年収 15,000ドル未満	15,000～ 24,999ドル	25,000～ 34,999ドル	35,000～ 49,999ドル	50,000ドル 以上
親による保育	55 [31	53 [30	53 [29	46 [31	35 [21
親戚による保育	24	23	24	15	14
シッターケア	0	2	1	4	5
ケアホーム	16	16	20	20	26
センターケア	25	27	23	29	34
そ の 他	4	2	3	1	0
合 計	100	100	100	100	100

注：母親が就労している場合の就学前児の主たる保育形態

資料：Hofferth, Brayfield, Deich, & Holcomb (1991) p. 54, Table 2.15 より作成

さらに、所得階層によっても、保育形態には特徴がみられ、概して、低所得者ほど親や親戚による保育が多く、高所得者ほどケアホームやセンターケアの利用が多くなっている。表3をみると、年収1万5千ドル未満では親や親戚による保育が過半数を占め、ケアホームやセンターケアの利用はそれぞれ16%、25%である。一方、年収5万ドル以上では親や親戚による保育は3分の1程度で、ケアホームやセンターケアの利用が多く、合わせて6割に達している³⁵⁾。こうしてみると、高所得者は保育サービスの購入によって保育ニーズに対応し、低所得者は身内の協力で保育ニーズを自己解決しているようである。

さて、以上のような保育形態は、現在の状況の中で、親がそのニーズに合わせて自由に選択した結果とみられるのであろうか。それとも、親のおかれた現在の状況では、まったく選択の余地はなく、強いられた選択とみられるのであろうか。

前者の立場からは、上記のような多様な保育状況は、親が子どもの成長や家庭の資源に応じて自由に選択している結果と考えられよう。全体としてのセンターケアへの移行も、子どもの発達促進への関心を反映したものとみることができる。また、現在の保育形態に対する親の満足度が9割に達していることも³⁶⁾、自由な選択の結果を示す根拠と解されよう。

一方、逆の立場からは、保育サービスの購入が高所得者にかたよっていることから、低所得者は市場のサービスを選択できる状況にないといみなされよう。さらに、高い満足度の半面、4分の1の親が保育形態の変更を希望しており、親の満足度は現在の制約の中での満足にすぎず、親は満足することで罪悪感やストレスを解

消しているとも解釈される³⁷⁾。たしかに、3歳未満児の母親で福祉受給者の調査によると、現在の保育形態が第一希望のものとなっているのは36%にすぎず、親の希望と現実の形態にずれが生じている³⁸⁾。

結局、親がどの程度の範囲から、どの程度その好みを反映して、保育形態を選択しているかを明らかにすることはできないが、現実の保育形態からは、低所得者に選択オプションがあるのか、懸念される。

3 保育サービスの実情

それでは、民間市場で提供されている保育サービスは、どのような状況にあるのだろうか。低所得者にも選択オプションが提供されているのだろうか。ケアホームとセンターケアを中心に、供給量・価格・質について、保育サービスの現状をみてみよう。

(1) 供給量

まず、保育サービスの供給量の点から、供給は需要を満たしているのだろうか。保育サービスの供給不足が予想される。

しかし、センターケアやケアホームの充足率をみると、センターの充足率は90%、認可のケアホームで83%、無認可ケアホームで65%となっており³⁹⁾、むしろ定員割れ状況を示している。そのほか、Kiskersらの3都市調査でも、センターの充足率は92%、ケアホーム約50%⁴⁰⁾、大規模チェーンのKindercareの平均空席率も25%⁴¹⁾と報告されており、供給量不足は認められない。

ただし、全体としての供給量は十分であっても、いくつかの問題点が指摘される。

一つは、供給の地理的偏在である。児童数と

供給量を比べると、センターは南部に多く、西部に少ない傾向があり、ケアホームについては、認可・登録ホームは中西部・西部に多く、北東部・南部に少なく、無認可・無登録ホームは中西部に多く、北東部に少ない傾向が認められる⁴²⁾。このような地理的な偏在状況は、採算を重視する営利サービスの増加によって加速されたとみなされる。とくに営利のケアセンターは、保育者に対する児童数などの規制水準が緩やかで、土地の安い南部の州に多く進出している。このような偏在状況から、州全体、合衆国全体の保育サービスのプランニングの欠如が問題として指摘されよう。

地理的偏在に加えて、特別な保育ニーズに対するサービス不足も生じている。なかでも乳児保育の不足が指摘されるが、これも営利サービス主体の供給システムに関係している。乳児保育は保育者の配置が多くなるため、採算を重視する営利のセンターでは、乳児の受け入れに消極的なのである。

また、保育ニーズについては、ニーズが潜在化しているという問題もある。各種調査結果をみると、保育が利用できれば働きたいという母親は多く、かなりの潜在的ニーズが予想される⁴³⁾。Cattanによると、就労していない20代の母親のうち、保育問題が理由となっているのは23%に達しており⁴⁴⁾、より現実的な潜在的ニーズがうかがえる。

さらに、今後の保育ニーズの増大も予想され、それに対する供給も必要になる。まず、88年の家族援助法にともなう保育ニーズが考えられる。同法は、AFDCの受給者で子どもが3歳以上の母親に対し、JOBSプログラム⁴⁵⁾への参加を義務づけ、同時に州に対しては、そのための保育サービスの提供を義務づけている。通常、

州は保育サービスを購入してそれを母親に提供するもので、このプログラムの成功いかんによっては、市場の保育サービスのニーズはかなり大きくなる。また、90年の保育関連法においても、消費サポートが拡大しており⁴⁶⁾、その効果によって保育ニーズが増えることも考えられる。そのほか、すでに母親の就労に関係なく、3～4歳児の約半数がセンターベースのプログラムや幼稚園に参加しており⁴⁷⁾、今後は就労していない母親の児童についても、センターケアのニーズ増が予想される。

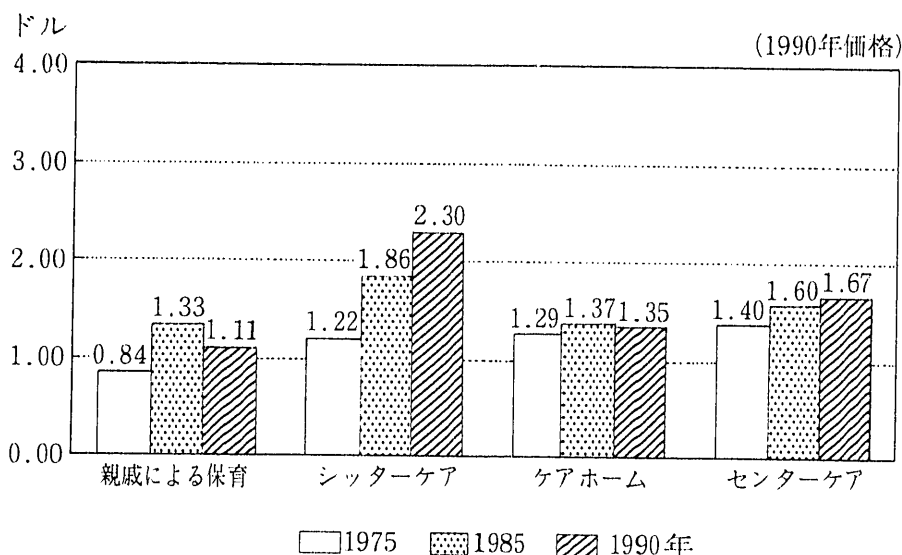
(2) 価 格

つぎに、価格をみてみよう。

保育サービスの価格は、保育のタイプ別、地域別、子どもの年齢別に大きく異なっている⁴⁸⁾。図2をみると、90年の1時間あたりの平均保育費用は、シッターケアが2.30ドル、センターケアが1.67ドル、ケアホームが1.35ドル、親族ケアが1.11ドルとなっている。これには政府助成によるサービスも含まれているとはいえ、意外にもさほど高額とはなっていない。この15年間の推移をみても、シッターケアは実質2倍の上昇であるが、センターケアは19%、ケアホームは5%の上昇にとどまっている。

また、保育費用が家族所得に占める割合をみると、全家庭の平均は約10%となっている⁴⁹⁾。Prosser & McGruderによると、65年から90年の間、この割合は8～10%程度でほとんど変化していない⁵⁰⁾。ただし、所得階層別にみると、保育費用の負担は年収により大きく異なっている。90年の場合、年収5万ドル以上の者にとっては年収の6%程度にすぎないが、貧困層では22～25%と高く、所得の4分の1を保育費用が占めている⁵¹⁾。低所得者だけでなく、中流以上の

図2 1時間あたりの保育料の推移 (1975—1990年)



注：母親が就労しており、保育費用支払がある場合について、5歳未満の末子の保育に支払われた費用の平均額

資料出所：Hofferth, Brayfield, Deich, & Holcomb (1991) p. 191, Figure 3.30

家庭であっても、2人以上の子どもを保育する場合、その保育費用は大きな負担となっている⁵²⁾。

もちろん、支払われた保育費用は、後にCDCTCを通じて軽減されるが、各家庭はいったんこれだけの費用を支払わなくてはならず、低所得家庭にとっては、その他の消費を圧迫することになる。このような場合、費用のかからない身内の保育が利用できなければ、就労時間を短縮するか、就労しないという選択がとられても不思議ではない。

(3) 質

最後に、提供されている保育サービスの質をみてみよう。保育の質が子どもに与える影響は長期におよび、かつ社会的にも重大である。したがって、保育サービスの質については、その最低水準が公的に保障されなければならない。連邦政府は82年に連邦保育要綱 (Federal Inter-

agency Day Care Requirements) を廃止しており⁵³⁾、保育に関する規制は各州が独自に制定している。したがって、各州の規制が質を確保する唯一の手段となるが、後で見るとおり、その規制内容は州により大きく異なっており、保育サービスの最低水準の保障という点では、各州ばらばらの規制には問題が多い。

センターケアは、すべての州で規制の対象となっている。センターケアに関する規制では、保育者と子どもの人数比率、グループサイズ、保育者の教育水準、施設の物理的条件などが規定されているが、各州の規制水準の格差は大きい。たとえば、保育者1人に対する0歳児数についてみると、マサチューセッツ州では保育者対児童の比率が1対3であるのに対し、アイダホ州では1対12である⁵⁴⁾。また、モニター不足など、規制の効果にも問題があり、質の確保は疑わしい。実際、地下室で1人の保育者が47人の児童を保育していたシカゴでの事例や教会経営

のケアセンターで2人の保育者が100人以上の2～5歳児を保育していたセントルイスの事例などが報じられている⁵⁵⁾。

ケアホームに関する規制についても、センターケアの場合と同様の問題が生じている。ケアホームに対しては、州によって認可制や登録制がとられているが、児童数3人以下のホームを免除している州も多く⁵⁶⁾、現実には、ケアホームの7～9割が無認可・無登録の状態といわれている⁵⁷⁾。ケアホームの保育者には、職業としての自覚のない者も多く、認可・登録の必要性を知らないケースや、知っていても手続きが繁雑・有料だと思って手続きを怠っているケースもあるが、無認可・無登録の最大の理由は、税金を逃れることができるという点である。親にとっても、無認可・無登録ケアは好都合であり、価格が安く、タックスクレジット申請にも支障はない。実際、認可・登録の有無は、保育の質にはほとんど影響せず、親もほとんど考慮していない。センターケアやケアホームの選択において、親が最も重視するのは保育者の性格や信頼性である⁵⁸⁾。Maynard & McGinnisも指摘するように、親が価値をおく質と児童発達の専門家が重視する質とは、異なっているのかもしれない⁵⁹⁾。

保育の質のとらえ方は、それ自体難しい問題であるが、明らかに重要な要因として、保育者の資質があげられる。そこで、保育者の教育水準をみると、ケアホームの保育者もセンターの保育者も、その教育水準は上昇している。両保育者を比較すると、センターの保育者の方が教育時間が長く、16年以上の教育を受けているものが42%に上っているが、ケアホームの保育者も約半数はカレッジ教育を受けており、人口全体の平均教育水準より高い水準を維持してい

る⁶⁰⁾。

しかし、センターでは保育者の教育水準は高いが、保育者あたりの児童数が増加しており、その点で質が低下している。76・77年から90年にかけて、センターのグループサイズは14人から16人に大きくなり、保育者1人あたりの児童数は7人から9人へと増加している。ケアホームの場合、認可・登録ホームでは保育者1人あたり児童4人から6人へ増加しているものの、ケアホームの大部分を占める無認可・無登録ホームでは3人と変化していない⁶¹⁾。こうしてみると、センターケアはケアホームより高質の保育者が児童に薄く配置されていると判断できる。

さらに、保育の質において深刻な問題は、保育者の離職率が高いことである。というのも、保育の一貫性を保障することが、子どもの発達において重要となるからである。80～90年の保育者の離職率は年間40～42%となっており、全職業平均の離職率19%の2倍の高さである⁶²⁾。ケアホーム登録リストの調査では、1年後には37%が離職しており、2年後にはさらに15%が離職している⁶³⁾。とくにケアホームの場合、保育者の離職はホームの閉鎖を意味し、児童は別の保育へ移行しなくてはならず、保育の一貫性という点ではまさに影響が大きい。

このような高い離職率は、保育者の処遇問題に大きく関連している。第1に給与が安いことである。保育者は教育水準の高さにもかかわらず、賃金が安く、88年の保育者の平均時給は5.35ドルである。これは同等の教育水準の女性の約2分の1、同等の教育水準の男性の約3分の1にすぎない⁶⁴⁾。低賃金のほか、健康保険や退職年金などの諸手当がないなど、低い労働条件が保育者の離職率を高めている。

このような低い処遇は、保育者の専門職としての社会的地位が低いことによるが、それは保育がもともと母親の無償の行為として行われてきたことと関係している。また、営利のサービスの増加も低処遇の直接的原因である。というのも、保育料は子どもの母親の賃金より低く押さえられる宿命にあり、営利の保育サービスでは、保育者の人件費を押さえることで、価格の上昇を抑制するからである。Scarrは、保育者に適切な賃金と健康保険、失業保険、傷害保険、退職金など一定の手当が支給されれば、保育費用は現在の3倍になるだろうと述べている⁶⁵⁾。

結局、低い処遇のために、質の高い保育者が保育サービスから流出するという事態に至っているのである。Blauは政府の保育援助の増加にもかかわらず、保育者の賃金が上昇していない点を指摘しているが⁶⁶⁾、質の高い保育サービスが安定的に供給されるためには、保育者の処遇改善をはかる政策が第一に必要である。

以上のことから、現在の保育サービスについては、全体としては供給量不足ではないが、ニーズとのミスマッチがあり、また、潜在的ニーズや新たな保育ニーズに対する供給が必要であること、価格は平均的には所得の10%程度に維持されているが、低所得者には大きな負担であること、しかもその価格ですら、保育者の低処遇など質の低下によって維持されていることが認められる。

4 保育政策の課題

アメリカでは、親の自由な選択保障を理念に、政府は消費サポート中心の保育政策を実施しているが、市場で提供されている保育サービスは、供給・価格・質の面から、多くの親にとって、

十分な選択オプションとはいえない状況である。

政策理念を達成するには、一定の質のサービスがより広い所得階層に消費可能な価格で提供される必要がある。しかし、現在の消費サポート中心の保育政策ではその実現は難しい。むしろ、消費サポートがこのような状況を加速させているといえよう。つまり、消費サポート政策は「民間市場によって親のニーズに沿った多様な保育サービスが供給される」ということを前提としているが、それが根本的に正しくないのである。保育サービスの場合、通常、その保育料は働く母親の賃金を上回ることはできず、価格は抑制される。一方、保育は水準の高い対人サービスであり、規模の経済性が働かない。したがって、保育料を押さえるには、保育者の配置を薄くするか、保育者の人件費を削減するしかない。しかしそのいずれをとっても、子供の発達に最も重要な保育の質を犠牲にすることになる。結局、保育サービスの場合、市場に他の資金が流入されない限り、この問題は解決しないのである。

したがって、保育サービスが親にとっての十分な選択オプションとなりうるためには、保育サービスに対する政府の供給サポートが必要である。もちろん、「育児」は家族の私事であり、政府が不当に介入してはならないが、現在の保育問題は単なる私的な問題ではすまされない。

「夫が就業、妻が家事・育児」という伝統的核家族が自明のものではなくなった現在、家族に保育の個人的解決を委ねることは、家族に過大な負担を課すことにはほかならない。家族をとりまく社会経済状況の変化とともに、家族自体も変化しているのであり、このような変化が一切生じていないかのごとく、家族にこれまでと同

じ役割の遂行を迫るのは非現実的な期待といえる。

そこで、まず第一に必要なことは、家族の内外的変化を認識し、家族と政府の役割を根本的に見直すことである。そのうえで、保育政策において、「育児の私事性」と同時に「保育の社会性」が確立されなければならない。そのためには、保育への公私の参画方法について、参画のレベルと主体を組み合わせた具体的な設計が必要である。それは、サービスの計画、供給、管理、選択、費用などの「どのレベルで」、家族や政府だけではなく、企業、非営利組織、地域など利用可能な資源も含めて「誰が」、家族に育児の私事性を保障するのか、保育を社会的にサポートするのか、という課題の一つひとつ取り組むことである。このような公私役割の再構築なくしては、アメリカの理念とする親の選択を保障する保育政策は実現しない。

注

- 1) 『労働白書 平成3年版』 p.107, 第II-5 図
- 2) Cherlin (1988) p.6
- 3) Kamerman & Kahn (1991a) p.6 Table 1.1
- 4) ただし、スウェーデンでは育児休業制度が充実しており、育児による休業者を除くと、20代の女子労働力率に落ち込みがみられ、現実の労働状況をとらえると逆U字型のカーブとはなっていない。林雅彦(1992)「スウェーデンにおける勤労者福祉諸制度の運用実態に関する調査報告(上)」『海外労働情勢月報』1992 6/7月号 p.55 第1-4 図
- 5) Klein (1992) pp.29-61
- 6) Klein (1992) p.30
- 7) Aid to Families with Dependent Children
- 8) Phillips (1991) p.176
- 9) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) pp.194-226
- 10) 表1には、90年の一連の保育関連法は含まれていない。90年の関連法については Maynard

& McGinnis (1992) pp.196-198 Table 4.2 参照。

- 11) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) pp.194-226
- 12) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p.167
- 13) Reisman (1989) p.490
- 14) 91年に19億5,200万ドル、94年までに76億ドルの予算措置がとられている。Maynard & McGinnis (1992) pp.196-198 Table 4.2
- 15) Maynard & McGinnis (1992) p.202
- 16) SSBGは1981年に20%削減されており、多くの州では保育サービスの縮小を強いられている。Reisman (1989) p.502
- 17) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p.214には、各種の推計結果が紹介されている。それによると、Besharov & Tramontozzi (1988)では7億2,600万ドル、Department of Labour (1988)では、6億6,000万ドル、Kahn & Kamerman (1987)では、3億8,700万ドル(86年)となっている。各推計については、筆者未見。
- 18) 91年に7億3,100万ドル、5年間に45億ドルの予算措置がとられており、この補助金の75%は低所得家庭の保育援助のために、20%は保育サービスの供給拡大のために、5%は質の向上のために支出されることになっている。Maynard & McGinnis (1992) pp.196-198 Table 4.2
- 19) 76年に課税所得控除から税額控除に変更された。Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p.202
- 20) Maynard & McGinnis (1992) p.200
- 21) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p.202によると、76年からの10年間に1家庭あたりのクレジット額は12%の上昇にとどまっているが、クレジット利用者の納税者に占める割合は同期間に3.8%から9.8%に増加しており、就労する母親の増加にともなうクレジット利用者の拡大が、連邦援助額の増加の要因と考えられている。
- 22) U. S. House of Representatives (1991) p.1037
- 23) Phillips (1991) pp.172-173
- 24) Kahn & Kamerman (1987) pp.37-44に事例が紹介されている。
- 25) Dependent Care Tax Creditを除いた連邦の

- 保育援助額は77年から86年の間に実質25%低下したといわれている。Reisman (1988) p. 4
- 26) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p. 197
- 27) Klein (1992) p.34
- 28) Prosser & McGroder (1992) p. 53
- 29) Hofferth, Brayfield, Deich, & Holcomb (1991)
- 30) Presser (1992) p. 30
- 31) Presser (1992) p. 30
- 32) Wash & Brand (1990) p. 18
- 33) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p. 159
- 34) Hofferth, Brayfield, Deich, & Holcomb (1991) p. 49, Table 2.13
- 35) Veum & Gleason (1991) p. 12によると、高所得者ほど民間営利センターの利用が多くなっている。
- 36) Hofferth (1992) p. 22
- 37) Hofferth (1992) pp. 21-22 なお、変更を希望する親は、その多くがセンターケアを希望している。
- 38) Sonenstein (1991) pp. 344-345によると、センターケアを第一希望とするものが50%に対し、実際にセンターを利用しているのは16%にすぎず、親族による保育を第一希望としているのは51%であるのに対し、その利用者は68%にのぼっているなど、希望と現実のずれが生じている。
- 39) Hofferth (1992) p. 15
- 40) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p. 231
- 41) Rector (1989) pp. 524-525
- 42) Hofferth (1992) p. 16 Table 1.1
- 43) Reisman (1989) p. 484 ならびに Cattan (1991) p. 4 には、働いていない母親の就労意向と保育に関するいくつかの調査結果が紹介されているが、大まかにみると、保育が無料で利用できれば働くという母親が6~9割、妥当な価格で利用できれば働くという母親が3~4割となっている。
- 44) Cattan (1991) p. 5
- 45) Job Opportunities and Basic Skills Training Program
- 46) 90年の法改正によって、CDCTCについては、低所得家庭に対して税クレジットの価値を上げること、児童の健康保険支出に対してクレジットを提供すること、新生児クレジットを提供することを目的に、91-95年に190億ドルの予算措置がとられている。McGinnis (1992) pp. 196-198 Table 4.2
- 47) 母親の就労に関係なく、3歳児の41%、4歳児の61%がデイケアセンター、ナーサリースクール、ヘッドスタート、キンダーガーデンを利用しており、この割合は母親の就労・非就労別にみても相違はないという。Hofferth (1992) p. 11
- 48) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p. 155 Table 6-2, p. 162 Table 6-3 には、それぞれ15都市におけるケアホームとセンターケアの価格がまとめられている。これをみると、いずれも子どもの年齢の上昇につれて、価格は安くなる傾向がみられるが、都市による格差は大きく、また、同じ都市での同じ年齢に対する同じ形態の保育であっても、価格にはかなりの幅が生じている。
- 49) Hofferth (1992) p. 18
- 50) Prosser & McGroder (1992) p. 47 Table 2
- 51) Hofferth (1992) p. 18
- 52) U. S. Department of Labor の88年の保育に関するレポートによる。The Congressional Digest (1990) p. 35
- 53) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p. 147
- 54) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) pp. 320-321 Table A-3, pp. 322-323 Table A-4 には、センターに関する各州の規定がまとめられているが、これをみると、センターのスペースに関しては、各州の規定水準の格差は小さいが、保育者に対する児童数では格差が大きい。グループサイズや保育者のトレーニング要件などに関しては、規定していない州も多くみられる。
- 55) Thornburg (1992) p. 233 なお、Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) pp. 320-321 Table A-3によると、シカゴのあるイリノイ州の規定では、保育者1人に対する児童数は、0歳児では1対4、3歳~5歳では1対10、5歳以上では1対20となっている。また、セントルイスのあるミズリー州の規定では、0歳児では1対4、3歳~5歳では1対10、5歳以上では1対16である。

- 56) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) pp. 316-317 Table A-1, pp. 318-319 Table A-2 には、ファミリーデイケアホームに関する各州の規定がまとめられているが、物理的条件や保育者に対する児童数、保育者の資格要件について、基準を定めていない州も多い。
- 57) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) p. 154
- 58) Hofferth (1992) p. 20
- 59) Maynard & McGinnis (1992) p. 190
- 60) Hofferth (1992) pp. 18-19
- 61) Hofferth (1992) pp. 19-20
- 62) Hayes, Palmer, & Zaslow (1990) pp. 158-159
- 63) Nelson (1990) p. 10
- 64) National Child Care Staffing Study (1988年実施) の調査結果である。Meyers (1990) p. 564. なお、本調査結果は三富(1992)にも紹介されている。
- 65) Scarr (1992) p. 221
- 66) Blau (1992) p. 30
- 参考文献**
- Blau, D.M. 1992 "The Child Care Labor Market," *Journal of Human Resources*, Vol. 27, No. 1, pp. 9-39
- Cattan, P. 1991 "Child-Care Problems : An Obstacle to Work," *Monthly Labor Review*, Vol. 114, No. 10, pp. 3-9
- Cherlin, A.J. 1988 *The Changing American Family and Public Policy*, The Urban Institute Press
- The Congressional Digest 1990 *Act for Better Child Care Services of 1989* (February 1980)
- Finley, L.M. 1991 "Legal Aspects of Child Care: The Policy Debate Over the Appropriate Amount of Public Responsibility, in Hyde, J.S. & Essex, M.J. ed., *Parental Leave and Child Care*, pp. 125-161, Temple University Press
- Folk, K.F. & Beller, A.H. 1993 "Part-Time Work and Child Care Choices for Mothers of Preschool Children," *Journal of Marriage and Family*, Vol. 55, No. 1, pp. 146-157
- Garfinkel, I., Meyer, D. & Wong, P. 1990 "The Potential of Child Care Tax Credits to Reduce Poverty and Welfare Reciprocity," *Population Research and Public Policy*, Vol. 9, pp. 45-63
- Gill, R.T. 1991 "Day Care or Parental Care ?," *Public Interest*, No. 105, pp. 3-16
- Googins, B.K. 1991 *Work/Family Conflicts : Private Lives-Public Responses*, Auburn House
- Hayes, C.D., Palmer, J.L., & Zaslow, M.J. ed., 1990 *Who Cares for America's Children ? Child Care Policy for 1990's*, National Academy Press
- Hofferth, S.L. 1992 "The Demand for and Supply of Child Care in the 1990s," in Booth, A. ed., *Child Care in the 1990s : Trends and Consequences*, pp. 3-25, Lawrence Erlbaum Associates
- Hofferth, S.L., Brayfield, A., Deich, S., and Holcomb, P. 1991 *National Child Care Survey*, 1990, The Urban Institute
- Hofferth, S.L. & Phillips, D. 1987 "Child Care in the United States, 1970 to 1995," *Journal of Marriage and Family*, Vol. 49, pp. 559-571
- Hofferth, S.L. & Wissoker, D.A. 1992 "Price, Quality, and Income in Child Care Choice," *Journal of Human Resources*, Vol. 27, No. 1, pp. 70-111
- Kahn, A.J. & Kamerman, S.B. 1987 *Child Care : Facing the Hard Choices*, Auburn House
- Kamerman, S.B. 1991 "Parental Leave and Infant Care : U.S. and International Trends and Issues, 1978-1988," in Hyde, J. S. & Essex, M.J. ed., *Parental Leave and Child Care*, pp. 11-23, Temple University Press
- Kamerman, S.B. & Kahn, A.J. 1989 "Child Care and Privatization under Reagan," in Kamerman, S.B. & Kahn, A.J. ed., *Privatization and the Welfare State*, pp. 235-259 Princeton University Press
- Kamerman, S.B. & Kahn, A.J. ed., 1991 *Child*

- Care, Parental Leave, and the Under 3s*,
Auburn House
- Klein, A.G. 1992 *The Debate Over Child Care : 1969-1990*, State University of New York Press
- Maynard, R. & McGinnis, E. 1992 "Policies to Enhance Access to High-Quality Child Care," in Booth, A. ed., *Child Care in the 1990s : Trends and Consequences*, pp. 189-208, Lawrence Erlbaum Associates
- Meyers, M.K. 1990 "The ABCs of Child Care in a Mixed Economy : A Comparison of Public and Private Sector Alternatives," *Social Service Review*, Vol. 64, No. 4, pp. 559-579
- Michalopoulos, C., Robins, P.K. & Garfinkel, I. 1992 "A Structural Model of Labor Supply and Child care Demand," *Journal of Human Resources*, Vol. 27, No. 1, pp. 166-203
- 三富紀敬 1993 「アメリカ社会の高齢化と福祉的労働力」2. 福祉的労働力(1)―保育労働者, 坂本重雄・山脇貞司編著『高齢者生活保障の法と政策』pp. 101-107, 多賀出版
- Nelson, M.K. 1990 "A Study of Turnover Among Family Day Care Providers," *Children Today*, (March-April, 1990) pp. 8-11
- Phillips, D. 1991 "Day Care for Young Children in the United States," in Melhuish, E.C. & Moss, P. ed., *Day Care for Young Children*, pp. 161-184, Routledge
- Presser, H.B. 1988 "Shift Work and Child Care Among Young Dual-Earner American Parents," *Journal of Marriage and Family*, Vol. 50, pp. 133-148
- Presser, H.B. 1989a "Can We Make Time for Children? The Economy, Work Schedules, and Child Care," *Demography*. Vol. 26, No. 4, pp. 523-543
- Presser, H.B. 1989b "Some Economic Complexities of Child Care Provided by Grandmothers," *Journal of Marriage and Family*, Vol. 51, pp. 581-591
- Presser, H.B. 1992 "Child-Care Supply and Demand : What Do We Really Know?," in Booth, A. ed., *Child Care in the 1990s : Trends and Consequences*, pp. 26 - 32, Lawrence Erlbaum Associates
- Prosser, W.R. & McGroder, S.M. 1992 "The Supply of and Demand for Child Care : Measurement and Analytic Issues," in Booth, A. ed., *Child Care in the 1990s : Trends and Consequences*, pp. 42 - 55, Lawrence Erlbaum Associates
- Rector, R. 1989 "Fourteen Myths About Families and Child Care," *Harvard Journal on Legislation*, Vol. 26, No. 2, pp. 517-547
- Reisman, B. 1989 "The Economic of Child Care : Its Importance in Federal Legislation," *Harvard Journal of Legislation*, Vol. 26, No. 2, pp. 473-503
- Scarr, S. 1992 "Keep Our Eyes on the Prize : Family and Child Care Policy in the United States, As It Should Be," in Booth, A. ed., *Child Care in the 1990s : Trends and Consequences*, pp. 215-222, Lawrence Erlbaum Associates
- 庄司洋子 1978 「アメリカ合衆国における保育制度の発達」『東京都立高等保育学院紀要』第1号, pp. 53-58
- 庄司洋子 1980-81 「アメリカ合衆国の保育事情と保育制度改革の動向」『保育政策研究』創刊号, pp. 1-23, 第2号, pp. 1-21
- 庄司洋子 1981 「アメリカの託児企業の現状からみた営利的託児サービスの問題点」『ジュリスト』744号, pp. 68-74
- Sonenstein, F.L. 1991 "The Child Care Preferences of Parents with Young Children : How Little Is Known," in Hyde, J.S. & Essex, M.J. ed., *Parental Leave and Child Care*, pp. 337-353 Temple University Press
- 杉本貴代栄 1991 「アメリカの家族と保育―家族政策の実現を求めて―」『季刊 社会保障研究』Vol. 27, No. 2, pp. 135-144
- Thornburg, K.R. 1992 "Child Care Policies : Changing to Meet the Needs," in Booth, A. ed., *Child Care in the 1990s : Trends and Consequences*, pp. 223-234, Lawrence Erl-

- baum Associates
- U.S. Bureau of the Census 1990 "Who's Minding the Kids? Child Care Arrangements : 1986 - 87" *Current Population Reports, Series P-70, No. 20*, U.S. Government Printing Office
- U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means 1991 *Overviews of Entitlement Programs, The 1991 Green Book : Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*, U.S. Government Printing Office
- U.S. Senate, Committee on Finance 1989 *Child Care Welfare Programs and Tax Credit Proposals*. (Hearing) April 18 & 19, 1989, U.S. Government Printing Office
- Veum, J.R. & Gleason, P.M. 1991 "Child Care : Arrangements and Costs," *Monthly Labor Review*, Vol. 114, No. 10, pp. 10-17
- Walker, J.R. 1992 "New Evidence on the Supply of Child Care : A Statistical Portrait of Family Providers and an Analysis of Their Fees," *Journal of Human Resources*, Vol. 27, No. 1, pp. 40-69
- Wash, D. P & Brand, L 1990 "Child Day Care Services : An Industry at a Crossroads," *Monthly Labor Review*, Vol. 113, No. 12, pp. 17-24
- (しもえびす・みゆき 社会保障研究所研究員)