

子育て支援におけるリファールという視点

～イリノイ州シカゴ市における保育システムから～

A Standpoint of “Referral” in the Childcare Support

— A Study in Chicago —

所 貞 之

TOKORO, Sadayuki

<Abstract>

When considering childcare support from social work-approach, it is important whether there is any management system for the needs which the families with children have, and “matching” which connects childcare support services. That is, we need “a series of process” in which grasp needs and it ties to service. In the field of child welfare of Japan, it cannot be said that “a series of process” is still built. It may be helpful to consider some important factors of catching the providing process of the childcare services in the United States, and especially the process of “Referral” here. This helps us to build “a series of process” from a social work-viewpoint in Japan. The main subject has described the political trend of childcare service, and the actual condition of service providing process from the result of the interview to the agency concerned based on the field survey in 2003 and 2004, and data. Specifically, it verifies about the measure of “action for child” of Illinois Chicago.

Key Words: child care, low-income family, needs, referral

I. 問題関心と本論の目的

子育て支援を福祉的アプローチから検討するとき、子育てに関するニーズと子育て支援サービスをつなぐ「マッチング」のためのマネジメントの機能があるか、働いているかが大きな課題¹⁾となる。

子育て支援サービス自体は、今般の次世代育成支援を推し進める少子化対策²⁾に代表されるように、児童手当の支給対象年齢の引き上げ、児童虐待防止対策の強化、育児休業期間の延長

1) 子育て支援を福祉的に検証していくことの意義および児童福祉における子育て支援の位置づけについては、拙著『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』6号、2004、pp31-44を参照されたい。

2) 日本では近年、少子化対策、次世代育成支援を強力に展開しており、2004年12月には「子ども・子育て応援プラン」の策定、内閣府により『少子化社会白書』の刊行がなされている。

など幅広い分野、領域から整備拡充が図られている。しかし子育て支援のサービスを増やしただけでは必ずしも子育て家庭のニーズを満たすことにはつながらない。ニーズを把握しサービスにつなげるという「一連の過程」が必要になってくるのである。すでに高齢者分野での介護保険制度におけるケアマネジメント、障害者分野で導入されようとしている障害者自立支援法に基づく障害者ケアマネジメントとは対照的に、児童の分野ではその特性、対象の広さなどから制度としての「一連の過程」が構築されているわけではない。子育てに関するニーズとサービスのマッチングという問題に対してわが国でも子育て支援センターなどでの取り組みがみられるが、それを経済、教育、福祉などの幅広いカテゴリーをもつ子育て支援サービスを組み合わせる一元化された窓口はほとんどないのが実状である。

そこで児童福祉の分野においてこの「一連の過程」を構築するための要素をさぐる一助として、アメリカでの保育サービスの提供過程、とくに「リファーマル」の過程を参考に、今後の日本における子育て支援をソーシャルワーク的視点から捉えることの重要性を唱えていきたい。

Ⅱ. 方法と対象

2003年および2004年の現地調査、文献・資料収集および関係機関へのインタビューから、本論では保育サービスの政策的な動向とサービス提供過程の実態についてふれていきたい。具体的には、アメリカ合衆国イリノイ州（クック郡）シカゴ市の“action for child”の取り組みを紹介していく。本論は、資料収集、聞き取り調査の結果の一部を俯瞰的、概説的な展開となることを予めお断りしておく。

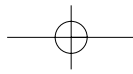
Ⅲ. アメリカの児童福祉政策の動向

1. AFDCからTANFへ

連邦政府における児童福祉政策は公的扶助政策の一環として展開されてきた側面³⁾がある。1962年以来、要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children: AFDC）による扶助が行われ、クリントン政権下の1994年には3歳未満児および妊産婦を対象としたEarly Head Startが追加実施された。そのプログラム内容は①早期教育、②保健衛生、③親の参加、④ソーシャル・サービス（アウトリーチやケースマネジメント、ピアグループによるサービス提供、緊急介入サービス）であった。児童福祉サービスは健康福祉省（Department of Health and Humans Services: HHS）内の児童家庭庁（Administration for Child and Families）により所管されてきたが、1995年には児童家庭庁内に保育局が設置されている。

3) 1935年「被扶養児童家庭扶助（ADC）」の導入、1962年のADCの「要扶養児童家庭扶助（AFDC）」への改正、1998年の「家族援助法（FSA）」制定による就労促進ADFC受給資格の厳格化が図られている。

4) 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア—福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、2004、p.221



福祉の基軸がAFDCなどの社会的扶助プログラムにある⁴⁾なかで、その財政コストの肥大化は、いわゆる「労働力拘束モデル (labor-force attachment model)」に基づく改革⁵⁾をもたらした。これは、「福祉 (wel-fare) から就労 (work fare) へ」の考え方を基盤とするもので、人々の自立と就労を促進する機能を高め「就労なき福祉」から脱却することを焦点とした、ワークフェアとよばれる政策展開であった。ワークフェアとは、「人々に社会扶助給付の見返りとして就労を求めるプログラムあるいはスキーム」⁶⁾であり、この動きの旗手となったのは1996年の個人責任及び就労機会調整法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) の制定であった。この法律により連邦政府はそれまでのAFDCを児童ケア・発達基金 (Child Care and Development Fund) に統合し、新たに貧困家庭一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF)⁷⁾を導入したのである。

これにより児童福祉サービスにかかる経費は全般的に削減され、また州政府に対するブロック予算という形での権限移譲⁸⁾が行われるようになった。州が低所得及びTANF受給世帯を対象とした総合的な保育サービスに係る補助金を支出することになった。これにより、TANF受給世帯にとっては保育の確保がなされなければ受給資格を喪失することにもつながる⁹⁾という深刻な事態をもたらすことになったのである。そういう意味で、連邦政府における子育てをめぐる政策的環境は、より限定的で「残余的な」サービス提供にとどまっており、低所得層や貧困層を対象とした貧困対策としての意味合いを強くもっているという特徴もっている。

2. アメリカの子育て支援の現状

しかし、アメリカの児童福祉サービスが限定的な層を対象としている傾向は、アメリカの子育てに対する考え方、風土が影響している。

たしかにアメリカは公的な支援は遅れているが、合計特殊出生率は2002年で2.01と日本に比べ高い水準を維持¹⁰⁾している。この点について、「人口政策によるものではなく、裕福でない移民層などの相変わらずの多産傾向に加え、バブル期後の市場低迷によって多くの女性が家庭

5) 日本の母子世帯をめぐるワークフェア型政策については湯澤に詳しい。

6) 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア—福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、2004、pp225-226

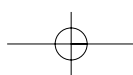
7) AFDCからTANFの相違点については坂田周一「コミュニティの福祉効果」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』1号、1999、p.122を参照されたい。

8) 山本真実「児童福祉サービス」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会、2000、p.243

9) 「平成11年度諸外国の児童育成環境対策に関する現状調査事業 海外調査報告書」財団法人こども未来財団を参照。

10) 各国の合計特殊出生率については、内閣府『平成16年度版 少子化社会白書』を参照のこと。

11) 上垣内伸子「アメリカ—自主自立、自助努力の国」汐見稔幸編『世界に学ぼう！子育て支援』フレーベル館、2003、p.175



回帰した¹¹⁾ため、また「子どもを養育することは親の権利といった伝統的な価値観や、一定の収入があれば保育は購入できるから公的財源を使って保育を準備するのは低所得層に限定すべきであるという考え方に阻まれて¹²⁾」ているため、日本のようなすべての子どもや家庭を対象とするような子育て支援サービスの体制は整備されていないのだとする見解がある。保育サービスの遅れは、アメリカの「子どもは家庭の中で育てられるもの、プライベートなもの」という伝統的な考え方に依拠している¹³⁾のである。

アメリカの子どもの生活状況を統計的にみると、アメリカ全体の5分の1が貧困家庭、4分の1の子どものシングルマザーから生まれているといわれ、仕事と育児の両立支援は急務にもかかわらず、実際にはサービスが現状に全く追いついていない。施設が不足している上、保育料が家計の平均17%ほどにもなり、貧しい家庭は利用できない。¹⁴⁾また米国勢局の統計によると、経済の低迷が悪影響を及ぼし、2002年の貧困人口の割合が上昇している。家族全員が貧困境界線（FPL）¹⁵⁾以下にある人口は720万人、貧困児童は1,210万人で18歳未満の16.7%に相当する。さらに世帯収入中間値も前年比1.1%の減少で4万2,409ドルとなり、白人世帯とアジア系世帯を除いたすべての人種で減少しているという結果が報告されている。

こうした生活状況を背景に、アメリカ特有の保育プログラムは「貧しい家庭に育つ子どもたちは犯罪に染まりやすい環境にある上、文化的な刺激に乏しく、社会性の遅れや学業不振といった問題を抱えがちであるため、プログラムの目的はそういう子どもたちに対して就学前に教育を開始し、一般家庭の子どもたちと同じレベルで入学できるようにすること」¹⁶⁾だといわれている。実際、1998年には、連邦政府による州政府への財政的支援の拡大を図るため保育定額補助金（Child Care and Development Block Grant：CCDBG）が導入されている。これは「従来と同様の低所得世帯を中心とした保育サービス支援を中心とした共働き家庭への支援を行うとともに、保育サービスの質的向上と、放課後の就学児童ケアサービスや早期教育の有効性を高めることもねらい」¹⁷⁾とするものである。

一方で、保育サービスを直接提供する保育者の労働環境をみると、「給与は一般的に低く設

12) 「平成11年度諸外国の児童育成環境対策に関する現状調査事業 海外調査報告書」財団法人こども未来財団を参照。

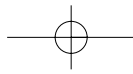
13) 上垣内伸子「アメリカー自主自立、自助努力の国」汐見稔幸編『世界に学ぼう！子育て支援』フレーベル館、2003、p.182

14) 上垣内伸子「アメリカー自主自立、自助努力の国」汐見稔幸編『世界に学ぼう！子育て支援』フレーベル館、2003、p.182

15) 貧困境界線（federal poverty level：FPL）は消費者物価指数（CPI）の変化に伴い毎年調整され、2002年で4人家族の場合年収1万8,392ドル、3人家族で1万4,348ドルとなっている。

16) 上垣内伸子「アメリカー自主自立、自助努力の国」汐見稔幸編『世界に学ぼう！子育て支援』フレーベル館、2003、pp193-194

17) 山本真実「児童福祉サービス」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会、2000、p.251



定されており、このように低い社会的地位が離職率を高め、能力の高い保育者を定着させない傾向を強めて」¹⁸⁾ いるといわれている。

また④アメリカには日本の保育所保育指針のような保育内容に関する統一基準はない。¹⁹⁾ 保育所、プレスクールに関しては保育の質を高めるため、全米幼児教育協会 (NAEYC) や全米ファミリーチャイルド協会 (NAFCC) 等の団体が州政府よりも厳しい基準を独自に設定し、指標に基づいたアクレディテーション (認定) を行っている。州政府では、居住者の経済的水準や政治的背景をふまえ独自に、保育に関する施設整備・職員配置基準等を設けている。

Ⅳ. シカゴ市の子どもたちと保育サービスシステム

1. イリノイ州の子どもたちと保育サービスの現状

シカゴ市はイリノイ州クック郡に属する。はじめにイリノイ州について概観しておこう。イリノイ州はアメリカの北部中央に位置する1,200万人の人口を擁するアメリカ第5の州である。15歳以下の人口はおよそ270万人である。イリノイ州における低所得者層の利用者負担は世帯家計全体の14%を占め、アメリカの平均世帯と比べ倍近い額になっている。

1997年に連邦政府の一連の福祉改革を受け、Illinois Department of Human Services (IDHS) は家族所得、家族規模、保育を必要とする子どもの数に応じて保育料 (自己負担分) を決定する現行制度を導入した。これは保育扶助プログラム (Child Care Assistance Program: CCAP) とよばれるもので、1997年のイリノイ州世帯収入中間値 (3人家族、年収21,819ドル) の50%に満たない就労家庭を対象とする連邦政府と州政府の基金をもとに運営されている。実際はIDHS内のBureau of Child Care and Development (BCCD) によって実施されている。また財源面でイリノイ州の保育サービスはCCAPのほか、TANFによるブロック補助金やソーシャル・サービスのブロック補助金により賄われている。

保育リソースおよびリファラル機関 (Child Care Resource and Referral agencies: CCR&Rs) は1990年に設置されたIDHSによる公費で運営されている機関であり、州内21地域に17箇所ある。コミュニティ単位のネットワークを通して州の全102郡にサービスを提供している。元来、家庭への適切な地域の保育サービスの紹介やパウチャー制度の利用に関する適格審査、サービス提供事業者による保育サービスの改善・整備拡充、地域のニーズを満たすための保育サービス提供システムの構築を目的としてきたが、近年サービス提供事業者への補助金や保育料の申請手続きのような付加的な役割も求められている。

また現行の保育に関する自己負担システムは、低所得家庭に対するヘッドスタート (Head

18) 上垣内伸子「アメリカー自主自立、自助努力の国」汐見稔幸編『世界に学ぼう！子育て支援』フレール館、2003、p.185

19) 上垣内伸子「カリフォルニア州パロアルト市とその周辺の保育・子育て支援—ファミリー・フレンドリー・ポリシーに基づいた子育て家庭支援社会の構築」『児童研究』日本児童学会、80号、2001、p.49

Start) プログラムの登録を奨励している。一方で就労家庭のニーズを満たすための“full-day”の保育は低所得家庭にとって大変な経済的な負担を強いている。自己負担分の支払い能力がなければ質の悪い不定期の保育しか利用できないのである。つまり質の高い保育を利用しようとすれば、自己負担も自ずから高いものとなる。サービス提供事業者への州からの返戻額が低いため、質の高いサービスを提供しようとすれば、追加というかたちで利用者から費用負担を迫ることになる。具体的にみると、現行制度で2人の子どもを預ける家庭の場合、FPLの50%の所得で月額30ドル、FPL上で月額95ドル、所得制限上限の家庭で月額321ドルとなる。概してイリノイ州は周辺近隣の州と比べ低所得層の家庭が多く、さらに保育料負担規模が高くなっているという特徴がある。

2. シカゴ市の子どもたちと保育サービスの現状

シカゴ市はミシガン湖の南西岸に位置する人口およそ290万人のアメリカ第3の大都市である。イリノイ州の北東に位置するクック郡に属しているが、厳密に言えば他の郡にも一部含まれている。世界最大の商品市場を有し、商業の街として古くから栄えてきた。

1920年代、黒人及び移民政策とそれに付随する子どもたちの貧困問題はソーシャルワーク理論の構築に大きく寄与したことは言を俟たない。今日でも子どもたちをめぐるソーシャルワーク的取り組みは、先にもふれたように貧困家庭を標的とする社会秩序安定のためのいわゆる「予防政策」であり「教育的要素の強いCare」であるという側面をもつ。

シカゴ派社会学の誕生の地、そしてセツルメント活動の展開によりソーシャルワークの源流の地ともなったシカゴ市の保育（Child Care）システムについてみていくことにする。ここでは後述するaction for childrenによる“2003 Report on Child Care in Cook County Elements of Child Care Supply and Demand”をもとに、シカゴ市が属するクック郡の現状とあわせてふれていく。

1) シカゴ市の子どもたちとその家庭

2000年の調査によるとクック郡の54%の子どもがシカゴ市に居住している。表1にあるように、市内居住の子どもの29%が低所得層にあり、その割合は毎年上昇傾向にある。クック郡全体で20%、全米18歳未満で16.7%であるから、いかにシカゴ市が低所得層の比率が高いかが伺える。またシカゴ市内の6歳以下の子どもをもつ家庭の43%がいわゆる就労家庭²⁰⁾である。

市内の子どもの家庭のおよそ半分がICCAの所得適格となっている。ICCAは親が就労することおよび世帯所得が州の世帯収入中間値の50%以下であることが適格要件となる。後で述べる“action for children”の調査によると、市内の子どもたちの15%が適格要件にかなっているにも

20) ここではひとり親家庭および共働き家庭をさす。

表1 クック郡の児童の状況 (2000)

児童	シカゴ市	シカゴ市以外のクック郡	クック郡計
3歳未満	131,472	101,662	233,134
3-5歳	129,764	108,764	238,528
6-12歳	302,221	260,216	562,437
計	563,457	470,642	1,034,099
貧困状態にある3歳未満	36,522	8,873	45,395
同年代に占める割合	28%	9%	19%
貧困状態にある3-5歳	37,557	9,773	47,330
同年代に占める割合	29%	9%	20%
貧困状態にある6-12歳	88,077	22,868	110,945
同年代に占める割合	29%	9%	20%
所得適格※の3歳未満	65,267	21,923	87,190
同年代に占める割合	50%	22%	37%
所得適格の3-5歳	66,689	23,871	90,560
同年代に占める割合	51%	22%	38%
所得適格の6-12歳	156,743	55,147	211,891
同年代に占める割合	52%	21%	38%

※ICCA (Illinois Child Care Assistance) 受給のための所得適格。州の世帯収入中間値の50%もしくはFPLのおよそ185%を上限に、家族成員数に基づき決定される。就労が受給要件となっているがここでは除外する。

action for children "Elements of Child Care Supply and Demand (2003Report on Child Care in Cook County)" より引用、著者が一部修正

かかわらずICCAを受給していないとされる。それは保育サービスが個々の家庭のもつニーズと合わないことが一因だと考えられている。また本論では詳しくはふれないがシカゴ市は歴史的政策的背景から地域により居住する人種、所得層に大きな特徴があり、西部および南部は概してこれらの割合が高い。

2) シカゴ市の保育の現状

郡および市レベルの児童福祉サービスの提供は連邦、州のプログラムおよび補助金をもとに行われている。

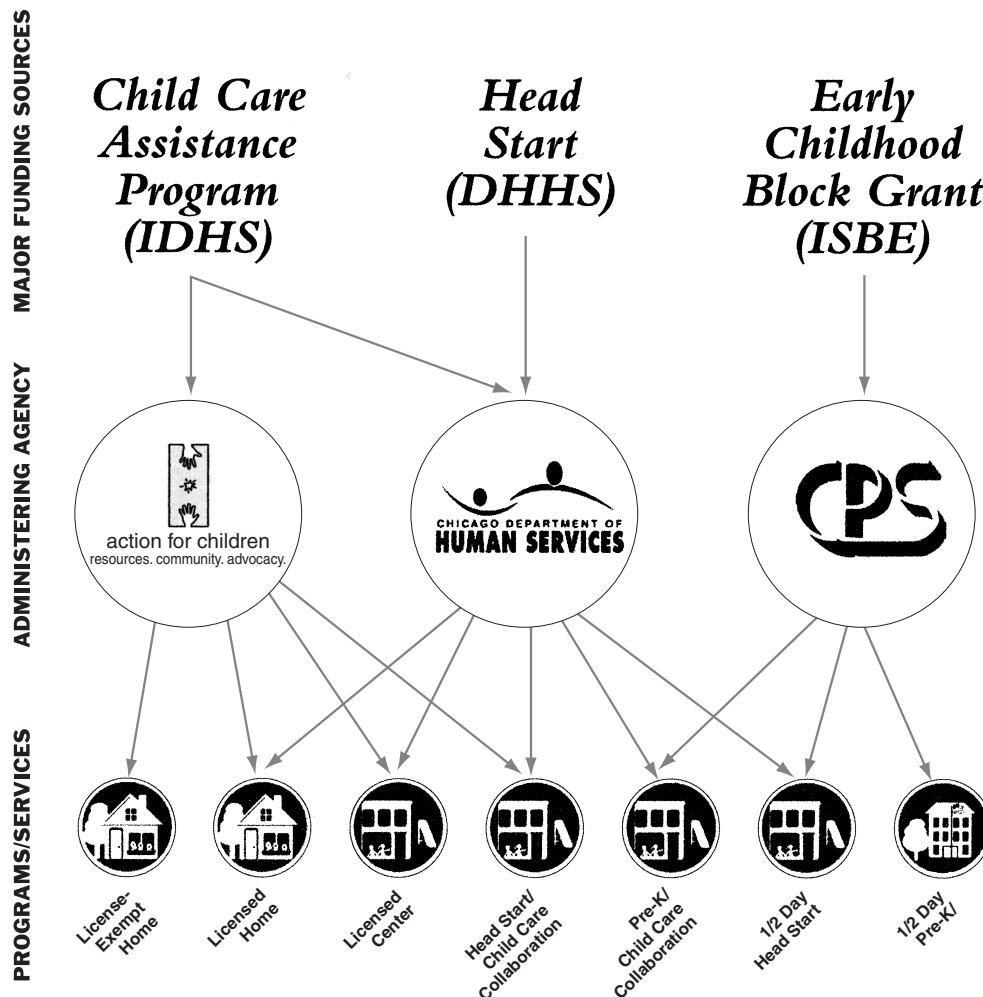
アーリー・ヘッドスタート (Early Head Start) は連邦の基金をもとに実施され、就学期およびその後の生活がうまくいくことを目標とする乳幼児および妊産婦を対象としたプログラムである。利用するにはCCAの所得適格家庭で保育料 (自己負担) が課せられる家庭であることが条件となっており、ヘッドスタートと組み合わせられて利用されることが多い。他に家庭訪問プログラムもある。

また3-5歳児を対象とした早期保育・教育プログラムは、図1にみるように、IDHSのCCAP、HHSによるヘッドスタート、州教育委員会 (ISBE) による早期児童ブロック補助金の

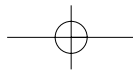
予算によって賄われている。それぞれがばらばらの保育サービスを提供しているわけではなく、ライセンス、実施場所など幅広い分野からさまざまなかたちでサービスが提供されている。因みにシカゴ市における保育サービス（Child Care）が必要な就労家庭、イリノイ州CCAPの低所得適格就労家庭はFPLの85%程度に設定されている。

図1 Funding for Services for Three to Five Year Olds in Chicago

Funding for early care and education for three to five year old children in Chicago comes from three primary sources: the IDHS Child Care Assistance Program, the Head Start Program funded by the U.S. Department of Health and Human Services (DHHS), and the ISBE Early Childhood Block Grant. These funding streams (either singly or in combination) support a wide range of services, including informal license-exempt child care, center-based programs, and school-based preschool programs. This illustration provides a snapshot of the most common program types and their possible sources of funding.



出典：action for children “Early Care and Education in Chicago”



一方で、乳幼児を対象とした保育サービスはあまり整備されていない。幼児の発達に着目したサービスは大変効果的であり、就学期およびその後の生活においても影響を与えるといわれ、また実際にそのニーズが高いにもかかわらず、後にもふれることだが、乳児や就学児童のための保育サービスを探すことは非常に困難になっている。

しかも特別保育 (Non-Traditional Care) とよばれるイブニング保育、夜間保育、週末保育、就労シフト対応型保育を提供している事業者は少ない。低所得層向けの就労が店員、ビル清掃、工場勤務が多いという特性からニーズにあったサービスを選択することは非常に困難であり、その傾向は在宅よりもとくにセンターでの保育に顕著である。

前述したようにシカゴ市でも、保育サービスの質はサービスを実際に提供する職員の待遇および福利厚生に影響している。事業者は事業を維持するため職員には最低限の保障しかできず、一方でサービスの質を高い状態に維持しようとするれば職員への待遇も高い水準のものになってしまうというディレンマに陥る。実際、2000年からの3年間で早期教育を行う職員のおよそ39%が離職しているという調査結果がある。

V. “action for children” におけるニーズとサービスの調整機能

このような保育をめぐる現状において、とりわけ就労家庭の保育ニーズをいかにサービスと結びつけるかが問題となる。次に“action for children”における「リファーマル」機能の実態を通して、ニーズとサービスのマッチングについて考えていきたい。

1. “action for children” の概要

“action for children”はシカゴ市北東部にある1970年に設立された保育および早期教育サービスに関する民間の運営機関 (administering agency) である。設立当初は保育サービスの質の擁護 (advocating) が主な業務であったが、女性の労働市場への進出の高まりに伴う保育ニーズの急増に対応すべく、草の根活動を展開していたボランティア組織に対する市の認証を保証する役割も果たしてきた。今日ではそれまでの活動に加え、就労家庭およびその子どもたちに対する援助プログラムの開発に視野を投じている。

この機関は以下の3つに焦点をあて業務を行っている。

① 公共政策およびその擁護 (Public Policy and Advocacy)

コミュニティの住民からのサービスに関する声をすくいあげ、州やソーシャル・サービス機関に対し政策に反映するよう働きかけたり、連携を図ったりしながら利用できる・利用しやすい保育サービスの情報を住民に提供していく。

② プログラムおよびサービス (Program Services)

低所得層の子どもを持つ家庭への直接的な活動で、家族リソースの調整、プログラムの改善、サービス内容の提示、コミュニティへのアウトリーチなどが含まれる。

③プログラム開発 (Program Development)

新しいプログラムの開発、連携などを図るための調査、プログラム評価、コミュニティの実態把握のための計画作成などを実施する。

2003年実績では、およそ3万の家庭にリファーマル、リソースの調整、サービス利用の手続きに関する情報提供を行っている。先述また図1でもふれたように、この機関はIDHSのCCAPの運営に携わっており、月あたり57,000家庭にプログラムを実施している。またコンピュータを利用したリテラシー・健康・栄養・子育てなどの情報提供はおよそ6万件におよぶ。

2. リファーマル (照会および紹介: referral) の取り組み

“action for children”ではシカゴ市を含むクック郡でCCR&Rのプログラムを実施している。これは5千を超えるライセンスをもったサービス提供事業者をデータベースからリファーマル (照会) を行うもので、保育サービスの評価および選択に役立っている。またこのプログラムでは、利用者である家庭だけでなく保育の専門家や従事者に対するトレーニングや資料といった社会資源 (リソース) の提供も行っている。

①家族に向けて

表2は保育サービスの利用希望者に対するホームページ上のガイドである。保育サービスなどを希望する家庭は、具体的なサービス内容および提供事業者に関する情報を受け取るだけでなく、IDHSプログラムに基づいた保育サービスの自己負担 (保育料) に対する経済的援助に関する調整を行う。リファーマルにより家庭は3つ以上のサービス提供事業者の名称、住所、電話番号を知らせられ、自分にあったサービスのレファレンスの写しを請求することになる。

②サービス提供事業者に向けて

“action for children”はサービス事業者に対して技術的な援助を行う。具体的にはライセンスの取得推奨、補助金の獲得、公共政策に対する“つなぎ”、プログラムの実施に関するトレーニング、コミュニティ内のリソースに関するアプローチおよび活用方法について無料で情報提供を行っている。

ここで留意すべきは、この機関が個々の事業者やプログラムに対するライセンスの付与、保証・推奨あるいは推薦する役割をもっていないということである。リファーマルはあくまでサービス提供事業者や利用者である家庭に対してそれぞれのそしてお互いを結びつけるための情報提供およびニーズを満たすための最善の調整を行うのであって、「照会」のための役割をもつのとどまり推奨するものではないのである。また、NPOや大学関係、宗教関係の団体など幅広い分野で保育サービスは提供されているため、ライセンスをもった事業者のみをリファーマルの対象としているわけではない。逆にライセンスのない事業者が粗悪なサービスを提供するとはいえないことから、利用者の多種多様なニーズに可能な限り応えていくため、ライセンスの有無が必ずしもリファーマルの際の優先条件となるわけではないのである。

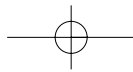


表2 保育サービスをさがす

<p>保育サービスを選ぶ</p> <p>あなたは、child care center, family child care, homes, in-home careを含む保育サービスから選ぶことができます。</p> <p>Step 1 まずは私たち“action for children”にお電話ください。</p> <p>Step 2 あなたのニーズや好みに合わせて保育サービスの調整を行います。あなたから知りえた個人的な情報は秘密厳守いたします。</p> <p>Step 3 お子さんに最善のプログラムと事業者を選べるよう、ご要望をお聞きしたうえで保育サービスの選択リストおよびお子さんの発達状況に関する調査票、保育サービスに関するご案内の冊子を差し上げます。これらは保育サービスの選ぶ際の目安になるもので、私どもからお薦めするものではないことをご承知置きください。</p> <p>Step 4 最終的にあなたが同意のご署名をなさるまえに、いろんなサービスにふれて、利用したいと考える施設設備や職員をあなたの目で確かめてみることをお薦めします。</p> <p>ご相談の受付時間 月-木 午前8:30-午後4:30 金 午前8:30-12:30</p> <p>※クック郡以外からご利用の場合は、お住まいの地域にあるCCRR機関にお電話ください。</p>

action for childrenのHP (<http://www.daycareaction.org/index.cfm?fuseaction>) より引用、修正

3. 保育ニーズとサービスのマッチング

そもそも保育ニーズは、①子どもの年齢、②保育サービスを受ける時間帯、③保育料の支払い能力、④子どもの発達状態、⑤サービス形態（センターまたは在宅）などにより形成されている。2003年度版の“Carefinder database”によると、リファールを行った家庭は13,365にのぼり、うち70%は市内に居住している。これらの家庭の75%は州の世帯収入中間値の半分の収入に満たない。子どもの年齢をみると、全体の39%が2歳以下の幼児であった。リファールの対象となった子どもたちの73%がICCAあるいはDCFSによるバウチャー制度の所得適格にかなう家庭であった。リファールの内容としては、圧倒的にセンターまたは在宅保育サービスに関する情報の提供が多く、しかも“full-time”のサービスを求める傾向が強い。乳幼児の保育サービスを探すことは非常に困難となっている。実際に保育サービスを利用した家庭に対

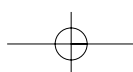
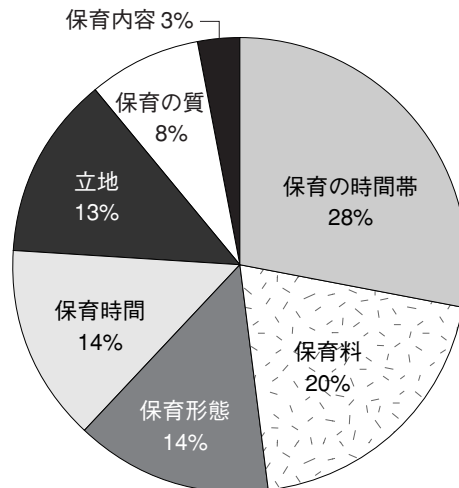


図2 保育サービスをさがす際の問題点



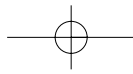
action for children “Elements of Child Care Supply and Demand (2003Report on Child Care in Cook County)”
より引用、一部修正

する追跡調査をみると、53%が保育サービスを探す際に困難（問題）があったとされ、図2にみるように、「希望する時間帯に開いていない」「サービス形態が選べない」「必要とするときに利用できない」「高すぎる保育料」の割合が高く、「事業者の立地が悪い」「サービスの質が悪い」「サービス内容が悪い」といったニーズとのミスマッチが問題となっているのである。

“action for children”の職員としていわゆるソーシャルワーカーは配置されていない。リーチアウトに関しては、契約をしているセンター（保育サービス提供事業者）との連絡調整は行われているものの、利用の対象となるコミュニティ内の低所得家庭を実際に把握することは困難であることから統計調査による把握により行われているのが実状で、この機関に対するコミュニティからのアクセスをよくすることが課題となっている。

VI. 考察とまとめ

これまでアメリカの児童福祉政策をふまえ、シカゴ市の“action for children”のリファーマルの活動を通して保育ニーズとサービスのマッチングについて述べてきた。こうした機関の存在は主に低所得層の就労家庭を対象とする保育政策において利用者と事業者の両者にそれぞれの働きかけを行いながら、ニーズとサービスをつなぐ重要な役割を果たしていることがわかった。当然のことながら、サービスの量的不足、利用者である就労家庭の経済状況、職員の社会的地位の低さからくるサービスの質の問題などリファーマルを行う際の限界もあるだろうが、子育てを個人責任・自己責任で行うという考え方の強い国において、こうした取り組みはあくまで「残余的な」サービスであるかもしれない。しかし、それ以上にサービスが乱立する一方



でニーズが満たされない現状にある日本において、学ぶべき点は多いのではないだろうか。

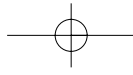
“action for children”の実践は、日本の子育て支援政策がその対象を「すべての家庭とその子ども」に拡大して、就労家庭だけでなく専業主婦の家庭のもつ子育てニーズをどのようにリーチアウトし、必要であればサービスにつないでいくというリファーマルを行っていくかという課題を突きつけると同時に、「子育て」の責任あるいは「子育て」を支援することの意義についての再考を促しているように思われる。

本論ではリファーマルという技法（活動）について概観したに過ぎないが、今後考察をすすめていくなかで、利用者・事業者・リファーマル機関の相互関係、サービス提供（利用）展開過程を明らかにしていきたい。そのためにとくに“action for children”におけるリファーマルの実態について現地での資料収集や聞き取り調査を継続的に実施していく予定である。それらを踏まえて日本の子育て支援におけるサービス提供のニーズとサービスの調整、福祉的アプローチの可能性について検討していきたい。

※本研究は東洋大学上村麻郁氏、田園調布学園大学柴崎智恵子氏との共同研究の一報告であることを断っておく。

参考文献

1. 湯澤直美「日本における母子世帯の現代的態様と制度改革—ワークフェア型政策の特徴と課題」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』立教大学コミュニティ福祉学部研究センター、6号、2004
2. 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア—福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、2004
3. The research department of Action for Children “Elements of Child Care Supply and Demand (2003Report on Child Care in Cook County)”
4. 上垣内伸子「アメリカ—自主自立、自助努力の国」汐見稔幸編『世界に学ぼう！子育て支援—デンマーク、スウェーデン、フランス、ニュージーランド、カナダ、アメリカに見る子育て環境』フレーベル館、2003
5. 上垣内伸子「カリフォルニア州パロアルト市とその周辺の保育・子育て支援—ファミリー・フレンドリー・ポリシーに基づいた子育て家庭支援社会の構築」『児童研究』日本児童学会、80号、2001
6. 山本真実「児童福祉サービス」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会、2000
7. 坂田周一「コミュニティの福祉効果」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』立教大学コミュニティ福祉学部研究センター、1号、1999



8. 財団法人こども未来財団「平成11年度諸外国の児童育成環境対策に関する現状調査事業
海外調査報告書」

