

## ＜第2パネル＞

家族政策における自由選択の争点

宋多永

育児支援システムに関する日韓比較

相馬直子

**キム・ヒョウジン**：私は午後のセッションの司会を務めておりますキム・ヒョウジンと申します。日本研究所に勤めております。実は研究所の中で国内・国外の学術交流を担当しております。それで、金英教授や大沢教授をはじめ、研究チームの共同シンポジウムでも金英先生と幹事を務めております。資料集も昼食もたくさん準備しましたが、すべてなくなるという主催側としては大変うれしいことが起きて、皆様に感謝申し上げたいと思います。

午前中には、大変すばらしい討論と発表をしてくださいますありがとうございます。午後のセッションにもその雰囲気が続けまして、5時から6時は総合討論となっております。皆様方、資料集や、あるいは資料集のない方々、アンケート用紙があると思います。各パネルには討論時間が準備されておられませんので、質問がありましたら記入してスタッフにお渡しくださいませ、総合討論の時間に反映させていきたいと思います。そのときまで皆様どうぞご静聴ください。

**韓栄恵**：朝、ホスト機関の責任者としてごあいさつ申し上げましたが、パネルの司会を務めることになりまして改めてごあいさつ申し上げます。

本日のこのテーマは当研究所にとって重要ではありますが、内部でこれを専門にしている研究者はおりません。そのような意味では、独自的に企画してできるような力量はありません。これからという領域です。発表者、パネリスト、そしてフロアにいらっしゃる多くの先生方、そして未来を担う大学院生の皆さんが交流して、今後もいい研究をしてくだされ

ばと思います。

それでは、次のセッションに移りたいと思います。朝からこのようにフロアを守ってくださっている皆様方ありがとうございます。第1パネルは日本の現在の生活システム、そして貧困問題と関連した全般的な流れについてお話をしてくださいました。第2 パネルでは育児支援システムと家族政策など、もう少し詳細な内容に入っていきます。具体的に行われるべき政策や詳細について、前半で定義された 이슈をいかに私たちが解決し、対応していくのかという話が展開されると思います。

このパネルで発表してくださる方々は、司会者が簡単にご紹介くださいましたが、詳細はプロフィールをご参照ください。まず、仁川大学校社会福祉学科の宋多永教授が「家族政策における自由選択の争点」というテーマで発表してくださいます。その次は、横浜国立大学大学院国際社会科学研究所の相馬直子教授より、「育児支援システムに関する日韓比較」というテーマで発表をちょうだいしたいと思います。パネリストはソウル神学大学校社会福祉学科の白仙姫教授が討論をしてくださいます。

# 家族政策における自由選択の争点

宋多永

ただいまご紹介にあずかりました仁川大学校社会福祉学科の宋多永と申します。皆さんは昼食後なので少し眠たくなる時間かと思いますが、できるだけ声を大きくして皆さんが眠らないようにしたいと思います。午前のセッションでは第1パネルとして主に所得不平等と貧困、そしてその中で女性問題をどのように考えるべきなのかというところに焦点を当てていました。午後の第2パネルは、家族政策の中核と言える保育政策と関連する内容です。

## 1. 養育手当議論のはじまり

韓国では養育手当(育児手当)という話が始まって、その次に個別家庭育児サービスを国家が支援しなさいという議論が、2009年から始まりました。非常に直近の話です。実は韓国でこのような手当の議論が行われたのは今まで一度もありませんので、まだ全面化はされていないのですが、拡大が予想されるのが自由選択方式です。つまり育児手当、個別家庭育児サービスについて国家が税制を通じて支援するなり、あるいはサービス費用をかわりに払うということが議論されています。こういう内容を中心に今日は発表を申し上げたいと思います。

ご報告申し上げる前に、私のペーパー

に出ているのが育児手当と児童手当です。この2つは区分されなくてはなりません。先ほど大沢真理先生もお話しされましたが、児童手当はすべての児童、特に18歳未満の児童が健康に育つために必要な普遍的な手当です。育児手当はこれとは異なるものです。3歳未満、もっと広く見ますと6歳未満の子どもを育てるために女性であれ男性であれ、ほとんど女性が、その手当を受けることとなりますが、それらが家庭内で子どもを育てることに対する対価としていただく手当をいいます。

今日発表する研究を行うようになった背景を申し上げます。韓国では大体施設保育料支援を中心に政策が行われてきました。90年代に乳幼児保育法が制定され、韓国では低所得の人たちが保育施設を利用する場合に、国家がそれに対して保育料を支援するという形でした。2009年から「子ども愛カード」といったカードを親に提供し、その親が保育所に行ってそれで支払うという形になりました。このような変化がありました。

保育の部分において、従来は低所得層だけに限定されていた保育料の支援方式が、最近相当変わっております。所得レベル70%まで補完する。そして従来の方法が非常に子ども中心で、貧困層に対する若干の貧困政策という形で支援され



ていたものが、これからはもう少し普遍的な意味の家族政策、児童政策へと変化しつつあるということです。去年から支払われ始めた育児手当をどういうふうにか考えるべきなのか、海外の事例を交えながらお話し申し上げたいと思います。

## 2. 韓国における家族政策の変化と自由 選択アジェンダの登場

韓国で保育予算がどのように変わってきたのか、表1に示しました。先ほどお話し申し上げました乳幼児保育法が1991年に制定されました。そのときの予算は200億ウォンにもなりませんでしたが、韓国で少子化問題が生じて保育に関する関心が高まり、それが予算に反映され始めました。2000年には1460億ウォン、2002年には2100億ウォンと急激な増加を示し、2009年には1兆7000億ウォンと、約10年間の比率を全般的に見ると約12倍の上昇です。したがって、非常に急激な予算の増大が見られています。

表2は、子どもたちがどのように分布されているのかというのを中心に示しました。2000年から2008年までの乳幼児数が出ております。その年に当たる人数です。2000年には約400万人の乳幼児がおりました。このうち保育施設と幼稚園に通っている子どもが約120万人で、登録率は31%になっておりました。これが2002年、2004年、2006年、2008年になって大変な増加ぶりを示します。

この数字を見ていただきますと、乳幼児が減っています。2000年に比べ2008年を見ますと、生まれた子どもの数字が約120万人減少しております。それは明ら

かなことですが、それに比べて子どもの保育施設への登録率はふえています。全体的な割合で見ますと、相当の人数の乳幼児が幼稚園と保育施設に登録されているというのが、この数字からも見られます。

ところで、全般的に韓国の保育施設に対する補助金があったという話をしましたが、その傾向をよく見ると、韓国では保育料は大体施設のほうに支援されてきました。施設の運営費、そしてそこに通っている子どもの人数を計算して、その保育料を支援するという形で今までやってきました。しかし、こちらを見ていただくとおわかりのように、国公立保育施設あるいは法人施設に当たる割合は、5.7%にすぎません。それに比べ、民間保育施設に通っている子どもの数字が相当高い割合を占めているだろうという推測ができます。

2004年の韓国は、盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権、参与政府に入ってから保育料の支援を急激にふやした時期ですけれども、このときに民間保育施設と家庭保育施設というのがありました。この家庭保育施設というのは、15人未満の子どもを家庭で保育士が世話をするという形です。それぞれ45%と49%であったものが、保育料に対する支援が政府からこのようにふえながら、この比率も多くなるという様子があらわれております。

保育料への支援が全般的に韓国の問題点であると言えるのは、公的保育施設、あるいは国家が保育施設を直接運営するなり、国公立保育施設の拡大につながるのではなくて、むしろ国家が保育政策を拡大するにつれて、民間保育施設がもっ

とふえてくるような様子を示しているからです。

現政権になる前から、韓国の保育政策と関連する話をするときにいつも言われてきたのが、国公立保育施設です。つまり、低廉でありながらも質の高いところ、子どもたちに質の高い保育と教育ができるだけでなく、預ける親としては心配のない、安心できるところがあまりにも少なかったのが、女性界や学会ですっと指摘されてきました。しかし保育料がふえる中で、全般的にこの問題は解決されておりません。

民間保育施設よりは国公立保育施設の拡大が必要ですが、現政権が発足した2008年以降の様相は全く前と変わらないということです。基本的に市場を中心とする民間、あるいは家庭保育施設を中心とする保育料支援の強化というところは続いております。ですが、大きな変化の1つは、かつては補助金を直接施設に支援していましたが、現在は本人が保育費用を支援されているということがはっきりわかるように、国家から親本人に直接与えるようになりました。

そういうふうに施設ではなく、直接親たちに保育料を支援するということになりましたが、それは子ども愛カードというものを前もって提供して、そのカードで決済すると費用を国家が後払いするという形です。こういうふうに保育料の支払い方式が施設から親に変わりましたが、基本的に国公立保育施設をふやすといった形に変えたのではなく、一たん民間保育市場を前提にした上で、保育料の支払いをだれにするのかという支払い方式の変化となっております。

そして大きな変化の1つは、資料集の論文には詳しく書いておきましたが、保育料を支援するというと、どうして保育施設を利用する人たちだけに金銭的な支援をするのかという話が必ず出てくるわけですが、次第に家庭内で子どもを育てる個別家庭育児サービス、あるいは子どもを機関に行かせないで直接育てるか、韓国では主に祖母たちが育ててくれる場合が多いのですが、そういう人たちに育児手当を提供しなくてはならないという話が出てきて、これが2009年に政策として実施されました。

これは今後、韓国において、どのように育児手当の政策と保育政策を展開していくのかに関する絵です。大体ゼロ歳から6歳未満の子どもを国家が責任を持って保育をするという絵です。下のところを見ると、全体世帯所得分位50%の人たちまでは保育料を無償で支援します。そして5歳の子たちは保育だけでなく、早期教育といったレベルから100%無償教育をすると、今政府としては考えています。

そして、こちらが今日私が申し上げる内容ですが、今後、保育施設を利用する子たちだけに保育料を支援するのではなくて、家庭にいる子どもたちにも保育費の支援を代替する概念として育児手当を提供しようという案です。これを見ただけですと、24カ月未満の子どもに提供するのが所得分位は50%までありますので、その範囲が非常に広いと言えます。

皆様の中で、女性政策あるいは家族政策にご関心のある方はお聞きだと思いますが、実はこの時期が女性にとっては子



どもを育てながら仕事を持つのが大変な時期なので、これをどういうふうにするのかによって、国家別に家庭政策が異なってくるわけです。実際、韓国で現在、育児手当と関連する部分はこんなに大きくありません。2009年に保育予算の中で実際に育児手当が占める予算は324億ウォン、パーセンテージとしては1.9%にすぎません。つまり、これはあまりにも微々たるものだということです。

しかし、韓国政府の保健福祉家族部は、今後ずっとこれを拡大していくという案を持っています。そして、これがつくられたときに議論されたのが公平性と差別です。つまり保育施設を利用しない親は、何も政府から支援を受けられないということに対して、あちらこちらでこれは公平性に反するものだ、逆差別だという話がありました。そしてもう1つは、子どもを育てるといのはみんな同じではないと。特に3歳未満の子どもは施設で育てるのがいいのか、悪いのかという議論もありました。

このように家庭育児手当の議論の中で、子どもを育てる上でいろんなニーズがあるが、このニーズが保育施設1つだけで解決できることではないという議論が、この手当の話と一緒に出ています。補足で申し上げますと、実は育児手当を中心として多く議論されましたが、育児手当のほかにももう少し範囲を拡大してみると、家庭育児士が派遣されて、乳母とか保母という形で人が出向いて家庭育児サービスを提供すると、それに対して国家がそれに当たる給付を提供するというのも含まれるということです。

### 3. 自由選択をめぐる理論的議論

自由選択というのは韓国で初めて出た話ではなく、実は古くから他の国々で議論されてきた内容です。子どもをどういうふうに育てるのかと関連して、子どもを育てるときにいろんな方法を全部使えるようにし、その方式に対しては親が自由に選択できるようにするというのが自由選択ですが、果たしてここで自由というのはどういう状況で生じるのか。自由選択が持っている実際と虚構といった部分については、もう少し研究が必要だと思います。

自由選択でよく言われている国がフランスです。フランスは基本的に1970年代までは公教育施設が非常に進んでいた国でした。しかし、自由選択の議論が台頭し、だんだん手当など家庭育児サービスへの支援が多様化されるようになり、今はむしろフランスでは国公立保育施設は顕著に減少し、そのかわりに手当などほかのサービスがふえています。

基本的にフランスにはクリシェ（Creche）という保育施設に子どもを預けて、その保育料を全部政府が支援するという形があります。またAPAタイプといって子どもを直接家庭で母親が育て、その補償として育児手当をもらう形があります。3番目に登録家庭保育士といって、家庭保育士資格証を持った人たちが自分の家で大体5人以下の子どもを預かって育てるというタイプがあります。そして家庭保育士がその子どもの家庭に行って子どものケアをすると、そのケアのコストを国家が直接支払いますが、それよりは社会保障税を減税するなどの形

で保育料と関連する費用を国家が支援しています。

自由選択について、どういう組み合わせが考えられるのかを申し上げます。先ほど申しましたように、自由選択は親がどういう選択をするにせよ、国家はその親の選択に対し一定の費用を支払って、親が自由に選択できるようにしようという議論です。国家、家族、市場という3つが育児と関連するものです。

国家が家族と関連してできる方法は多くの公教育施設をつくり、これを通じて育児をする方法です。典型的に北欧でよくとられている制度です。もう1つは国家が財政的支援をする方法です。施設とサービスを利用するよりは金銭支援方式を通じて育児手当、個別育児サービス、あるいは補助金を提供する形です。そして国家が市場に対しても同じ方法をとりますが、韓国では民間保育施設を国家が一定部分認定し、それに対して財政的支援をする方法です。運営費、保育料については補助金を支援する形をとっております。それに対し管理・監督・規制を一定にやりとりする方法です。

そして、国家の役割がほとんどない場合は、家族と市場の間の契約となります。韓国にも多いですし、アメリカンスタイルがこちらです。ここではサービスを買って、こちらからはサービスを提供するわけですが、いつもここで議論されるのは、費用に比した質の問題が、民間市場と家族の間には葛藤としてあらわれます。より多くの費用を払って、もっといい保育が受けられればいいが、そうでない場合に問題が生じたりします。

大体多くの組み合わせがこちらの方法

でありますし、こちらを通じて出ています。これが全般的な方法ですが、実は保育政策というのは、従来は家族がケアしてきた子どもたちを、これ以上家族だけの力では育てられなくなったという問題に対して、国家がどういうふうに関与せざるを得ないのかということです。このような状況に対して2つの方法があります。

まず自由選択の場合は、施設で子どもを育てる方法よりは、家庭で子どもを育てることにに対して国家が支援する方法を、自由選択に近い形だと見る立場です。それに比べこちらの立場は、子どもを実際に個別的に家庭で育てるのではなくて、社会と一緒に育て上げるということを強調しています。この両立場はいろんな国でも議論の対象となっております。基本的に自由ということに対する両方の考えが違うということです。

#### 4. 自由選択の争点分析

先ほど申しましたように、名目的にプロチョイスで言っているのを見てみますと、基本的にどんな育児方法でも全部とったほうがいいということです。フィンランドでよく言われたのは、実際保育施設は都市型には適合しているが、山間地域、農村地域では無理だと。そういう場合はどうすればいいのかというところです。皆同じように保育税を払っているから、たくさんの人が一緒に活用できるようにしようという議論です。

それに比べ、逆に自由選択についてやや否定的な立場の人たちは、基本的に資本主義社会で一個人、一家庭が生きてい



くためには、仕事（労働）が前提にされなくてはならない。しかし、ここで言っている自由選択が、男女を区別するわけではないですが、家族内で子どもを育てる場合は女性が一定期間労働市場から退かなければならないということを、二者択一的にしか選択できない自由であれば、それは基本的に自由でないかもしれない。制限された自由でしかないと言うわけです。つまり基本的にプロチョイスでは、すべての個人は性別にかかわらず仕事をし、同時に仕事と家庭を両立させながら自己実現するのを基本的な自由と見ています。

次に、社会正義や公平性と関連する問題でも基本的に自由選択では何を言っているかという、いろんな方法の保育を選択する家族同士の平等、これが公平性のあるものでなくてはならないということです。基本的に租税を払うすべての人たちは、どんな形であれ子どもの育児と関連する支援を受ける必要があるという話に対して、社会公平性というもの、自由選択における二者択1つまり女性が仕事をするか、やめるかという2つの中の選択において男性と女性、ジェンダー間の公平が社会的に不可能である。基本的に社会的公平性において性別間の平等を重要にしなくてはならないといっています。

2番目は、子どもたちがどういう家族的背景を持っていても、同等な質の保育を受けなくてはならないという点を、社会正義と見ています。つまり、これは家庭育児手当や登録家庭保育士、または保育施設を利用する子どもたちは、お互いに違う質の保育を受ける可能性がある

ということです。国公立施設を通じて安い費用で高い質の保育を受けられる条件を、すべての階層の子どもたちに提供すべきだけでも、施設、手当などをマルチ化してしまうと、違う階層の子どもたちは違う種類の保育サービスを選択するしかなくなるということです。

もう既にフィンランド、フランスであらわれている現象がそれです。家庭保育手当の場合は低所得層の女性が主に利用し、保育施設は中産層で、登録家庭保育士や家庭に個別的にベビーシッター(nanny)を利用するのを国家が支援するというのは、中産層の人々が使う。階層別に受ける保育サービスが違うようになるわけです。そうすると結局、子どもはどういう親から生まれたかによって、保育時期から異なる暮らし方になってしまう。これは社会正義に背くものであると見ているわけです。

またこの2つの主張の差は、政府の役割において自由選択を擁護する立場では、国家の役割は家庭における経済的な養育費を減らすことであるというふうに見ている反面、自由選択に反対する立場は、子どもを育てるのは長期的には社会を担う次世代の労働力を育てることであって、その子たちに同等なレベルの高い保育の質を確保する必要があると。そこで政府の役割の1つは、公教育を通じて普遍主義的なデイケアを確保することだということです。

財政的にどれだけ効率的なのかという話がその次にあります。自由選択の擁護者は、育児手当は子どもがふえたり減ったりすることについても柔軟に対応できるのでいいと。そして離れた過疎地域な



どでは施設を建てると、それに伴って保育の先生をそこに連れてこなければいけないという問題を補完できるので、はるかに費用に対して有効だと見ています。

しかし逆に、自由選択に対して否定論者たちは、そうではないと。結局、保育というのは短期的な目で見えるものではない。長期的な観点から考えると、結果的に公保育を通じて保育の質を高め、実際に女性が働く上で最も強力、かつ効果的な手段と言われているデイケア保育を通じて、女性がもっと社会で働くことができるようにするのがより効果的であるという立場です。

そして自由選択擁護論者と反対論者の間で、実は午前のセッションでも若干話がありましたが、子どもを育てる上で何かもっと望ましいのかということと関連する価値も、お互いに違います。自由選択擁護論では、家庭が子どもの育児には最もいいところだと直接話している人もいるし、直接にはいわないけれどもそのように考えている人もいるけれども、基本的に仕事と家庭の両立というのは、同じ時期に両方するよりは逐次的に両立したほうが良い、と口には出しているけれども、女性がそういうふうにするのが社会的に望ましいのではないかと考える立場です。

それに反して、反対論では普通家庭が子どもに理想的なところだと思われるけれども、実は子どもによっては家庭が理想的でない場合もある。中産層家族の場合では家族が子育てにいいところかもしれないけれども、低所得層なので共働きしなくちゃいけない、あるいはほかの理由によってそうでない場合あると言って

います。また、子どもの育児と関連しても仕事と家庭の両立の主体は必ず女性でない、もともとペアレンティング (parenting) というのは、2人が親になることなので、一緒に働き一緒に育てるという、この2つを一緒にするのが望ましいと考える立場です。

女性の労働権と関連しても、先ほどの内容からおわかりのように、一方では、ある程度女性が失業の衝撃を緩和する役割をすることもありうる、と考えているが、反対論者は同等労働権を考えているわけです。経済が落ち込んでいるときに労働市場から女性を出すために、育児手当は1994年にフランスでは非常に強力に動作しました。実際にそのときに女性の労働市場への参加率は約18%減りました。ですので自由選択擁護論と反対論は、実は多くの部分は女性の労働権をどういうレベルで認めるのかというところで始まるとも考えられます。

## 5. 自由選択の現実と展望

最後に、韓国で家族政策の話が議論されたのは長くありません。2002年から始まったと言えると思います。それでありながら、家族政策に関する議論がいろいろなところで出ています。家族と育児をどうすればいいのかという関心は高まっていますが、どういう方向にするのか。子どもの育児と関連してもう少し脱家族化し、もっと社会的責任感を高め公共性を強化すべきなのか。あるいは、個別育児支援サービスや手当のような方法でもって家庭の中で育児をする。これは再家族化と言っていますが、家族の関心あるい

は市場化を前提として、今のままでいくべきなのかということについては、もっと研究が必要だと思います。

私がこの研究を始める前に、ある方が私に、ではどうすればいいのか、という話をしましたが、結びのところに書いておきましたように、実はすべての方式が1つに通じるわけではありません。しかし、政策には一定の段階があると思います。発展段階があります。韓国は特に家族と関連する政策が発展した時期が非常に短いですし、依然として市場化の問題、そして家族の個別責任がとても強い社会です。

こういう問題が解決されないまま、自由選択という社会的な議論がつくられ、公保育施設が建てられるよりは、家庭内育児を国家が支援するといった方法になると、少子化問題によって生じる女性の雇用と関連する問題、あるいは子どもの育児の質などと関連して、むしろ後退してしまう可能性が高いのではないかと懸念するしかありません。とりあえず公保育という部分を拡大しながら、事案に

よって、つまり障害児童を育てるとか、あるいは地域的に保育施設が入りにくい地域には、制限的に個別育児支援サービスを結合させる方法でやるのがいいのではないかというのが私の考えです。それでは、これで終わります。（拍手）

**韓栄恵**：ありがとうございました。宋多永教授の発表は私にとっても非常に勉強になりました。国家、市場、家族と、自由選択の問題を3つの領域で話してくださいました。日本を研究する者の立場でもう1つ興味深いと思ったのは、後ほど討論のときに話が出と思いますが、最近よく社会保障、福祉問題を考えるときに、地域社会がどういうふうに位置づけられるべきなのかという議論です。こういったシステムの中で日本と韓国の差を見ると、地域社会の差が非常にあるのかなと思いました。それが今後の議論でどういうふうに話し合われるのか期待しております。それでは相馬直子教授、発表をお願いします。