

韓国の保育

無償化について

東京通信大学教授

増田 雅暢



来年(2019年)10月から、消費税を8%から10%に引き上げるのが、確定的な状況となった。これにより、増税財源を活用する「幼児教育・保育の無償化」も、2019年10月から予定通り実施される見通しとなった。

筆者はすでに本欄において、保育無償化に対する三つの懸念(福祉制度における他の利用者負担のあり方との整合性、待機児童の増加のおそれ、家庭保育選択世帯の不利益)を論じたが(2017年12月4日号「保育無償化政策の妥当性」、現在のところ、これら三つの懸念は消えていない。

ところで、日本以上に少子化が進んでいる韓国では、2013年から「保育無償化政策」を実施している。そこで、韓国の保育無償化政策の歴史や内容を解説しながら、日本の保育無償化政策を考える際の参考に供したい。

韓国の保育無償化政策の歴史

韓国では、日本と同様に、幼稚園と保育園がある。幼稚園は教育部(部は日本の省に相当。以下同じ)が幼児教育法に基づき、保育園は保健福祉部が乳幼児保育法に基づき所管している。韓国の保育園は、「子どもの

家」(オリニジップ)と呼ばれる。設立主体によって、国公立、社会福祉法人等の法人、民間、家庭、職場、父母共同の施設に区分される。国公立や法人の施設の数は限られており、民間保育施設と家庭保育施設が大半を占めている。女性の就業の増大や政府の保育料負担軽減策等により保育園へのニーズが増大したことから、民間・家庭保育施設が急増した。少し古い統計であるが、2011年時点で保育園の総数は約4万か所となった。

利用形態で日本の保育園との最も大きな違いは、韓国では、共働き世帯ばかりでなく、いわゆる専業主婦世帯でも保育園を利用できることである。母親の就業如何に関わらず利用できる。2000年になってから、大統領選挙における公約の一つとして、乳幼児の無償教育問題が取り上げられるようになった。ノ・ムヒョン政権(2003～2008年)、イ・ミョンバク政権(2008～2013年)、パク・クネ政権(2013～2017年)を通じて、保育料の

負担軽減策が講じられてきた。その背景には、女性の就業の拡大による保育ニーズの増大と、出生率の向上を目指す少子化対策の必要性があった。

2012年から、0～2歳児の全所得層が保育無償化となった。5歳児の場合、より課程(5歳の子どもを対象に、オリニジップの標準保育課程と幼稚園の教育課程を統合した共通課程)を導入した施設では無償化となった。

2013年3月からは、0～5歳の全所得層を対象に、所得水準に無関係に保育無償化が実施されることとなった。来年実施予定の日本と比較すると、韓国の保育無償化は6年先行している。

韓国の保育無償化の内容

保育無償化の方法は、乳幼児の年齢に応じた保育料支援額が政府から保育世帯に支払われる。2017年時点では、ゼロ歳児は43万ウォン(1万ウォン≒約千円)、1歳児は37万8千

ウォン、2歳児は31万3千ウォン、3・4・5歳児は22万ウォン(いずれも月額)である。なお、2016年7月からは、0〜2歳児に対して、世帯の状況(共働き、求職活動中、一人親家庭等)により利用時間と保育料支援額に差を設ける「オーダーメイド型保育」が導入された。

この場合、保育料支援額は前述の水準よりは低い。

また、韓国政府は、2008年12月、乳幼児保育法を改正し、従来、補助金形式で保育園に直接支給していた政府支援の保育料を、親に直接支給する保育電子パウチャー(子どもの愛カード)として、2009年9月から導入した。保育料支援額はパウチャーとして支払われ、親は電子決済により保育料(政府支援金と親の負担金)を納付する。

保育料負担軽減策の韓国の特徴として、保育施設未利用児に対して、言い換えれば保育施設を利用しない家庭保育世帯に対して、2011年から「養育手当の支給」を導入した点だ。養育手当は、2017年時点で、

ゼロ歳児は20万ウォン、1歳児は15万ウォン、2歳児以上は10万ウォン(いずれも月額、都市部の場合)である。

日本への示唆

保育無償化政策の具体的方法として、次のとおり、韓国ではいくつかの特徴を有する。

①所得水準にかかわらず、子どもの年齢ごとに一定の支援額であるので、日本の場合のように無償化政策によって高所得世帯が大きな利益を得る、ということはない。

②政府の支援金が保育世帯へ、パウチャーの形態で支払われる。

③保育施設の質的水準を引き上げるために、評価制度が導入、実施されている。日本でも、保育サービスの質と無関係に一律に保育無償化を行うことよりも、この機会に保育サービスの質の認証制度を導入した方が建設的であろう。

④保育園を利用しない家庭保育世帯は、養育手当を受給できる。日本の場合、保育無償化が実

施されると、保育園利用世帯は実質的に大きな公的支援を受ける一方、保育園を利用しない家庭保育世帯には公的支援がなく、両者の間の不公平性が際立つ(筆者が指摘する三つの懸念のうちの一つ)が、韓国の養育手当制度は、こうした不公平感の解消に役立つ。ちなみに、2016年では、0〜2歳の乳幼児のなかで、保育料支援額受給者数(保育施設利用者数)は約81万人、養育手当受給者数は約79万人となっている。

他方、韓国の保育無償化政策の課題をあげるとすると、一つは、財源問題がある。無償化の財源は、地方自治体の予算と国の補助(ソウル市20%、その他50%)であるが、地方自治体の財政状況は厳しい。4・5歳児の保育料支援額について、2014年に24万ウォンに引き上げる計画であったが、予算不足で実施できなかった。

もう一つ大きな課題は、保育無償化政策が少子化対策としては効果を発揮していないことである。

韓国は日本以上に少子化が進行している。合計特殊出生率(以下「出生率」)は、1992年の1.78から急速に低下し、2005年には1.08となり、「1.08ショック」と言われた。この頃から、政府は本格的に少子化問題に取り組むこととなった。前述のとおり、2013年3月から、保育無償化政策が実施された。現在までの出生率をみると、2012年1.30、13年1.19、14年1.21、15年1.24、16年1.17と低迷を続けている。そして、2017年は1.05と過去最低、出生数は35万8千人と1970年代以降最も少ない数を記録している。ここだけを見ると、保育無償化政策は出生率の向上には効果を発揮していない。

かくして、日本の場合においても、2019年実施予定の保育無償化政策が出生率の向上に結び付くのか、不明と言わざるを得ない。さらに、保育サービスの需要喚起による待機児童の増大、家庭保育世帯との間の不公平感の増大に対する対策も必要である。