

が後を絶たない状況にある。また、小規模な家庭保育施設も多く存在し、71%と保育サービスの中で重要な役割を果たしている。

表 4-11 各種保育施設の定義と名称

国・公立保育施設	国家及び地方自治体により運営され、保育児童数常時 11 人以上で、地域住民子女が 50%以上である。 名称：「○○オリニチップ (어린이집)」
民間保育施設	乳幼児数常時 21 人以上であること。 名称：「○○オリニチップ (어린이집)」
事業所設置保育施設	乳幼児数常時 5 人以上であること。 名称：「○○オリニチップ (어린이집)」
家庭保育施設	乳幼児数常時 5 人以上 20 人以下であること。 名称：「○○ノリバン (놀이방)」

資料：『보육사업안내』2003 保健福祉部

表 4-12 全国保育施設数・保育児童数の変化 (1993～2002 年)

年	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
施設数	5,490	6,975	9,085	12,098	13,315	17,605	18,766	19,266	19,533	21,267
児童数 (1000 人)	153	219	294	403	457	557	641	684	703	770

資料：『보육사업안내』2000、「보육시설 보육아동(정현원) 현황」保健福祉部

表 4-13 全国保育施設の概要[施設数・比率・児童定員数・利用率] (2001～2002 年)

概要	年	総計	国・公立	民間			事業所 設置	家庭保 育施設
				法人	法人 以外	個人		
施設数	2002	21,267	1,294	1,618	514	10,179	195	7,467
	2001	19,533	1,295	2,008	480	8,950	203	6,597
比率	2002	100%	6%	8%	2%	48%	1%	35%
	2001	100%	6%	10%	3%	46%	1%	34%
児童定員数 (人)	2002	896,213	107,543	160,446	30,992	467,249	10,753	119,230
	2001	828,052	106,234	178,817	19,700	409,619	8,025	73,083
利用率	2002	86%	96%	87%	90%	87%	78%	71%
	2001	85%	94%	88%	86%	85%	79%	71%

資料：「보육시설 보육아동(정현원) 현황」保健福祉部、<http://www.educare.or.kr>

表 4-14 企業 保育施設の併設義務化

1989年	女性労働者 500名以上の事業所
1995年	女性労働者 300名以上の事業所
議論中	労働者 300名以上の事業所

表 4-15 事業所設置 託児・保育施設数

	総計	300人以上					300人未満			
		計	単独	共同	手当	未設置	計	単独	共同	手当
2002	186	73	56	4	13	113	136	120	15	1

資料：「직장보육시설 설치 현황」『보육사업안내』2003 保健福祉部 <http://www.educare.or.kr>

表 4-16-① 保育費用 月額（2歳未満）（ウォン）

	2002年	1999年
国・公立保育施設	243,000	213,000
低所得者への補助*	全額 又は 97,200	—
民間保育施設 一般施設	—	304,000
家庭施設	—	325,000

表 4-16-② 保育費用 月額（2歳）（ウォン）

	2002年	1999年
国・公立保育施設	201,000	176,000
低所得者への補助*	全額 又は 80,400	—
民間保育施設 一般施設	—	247,000
家庭施設	—	325,000

表 4-16-③ 保育費用 月額（3歳以上）（ウォン）

	2002年	1999年
国・公立保育施設	125,000	109,000
低所得者への補助*	全額 又は 50,000	—
民間保育施設 一般施設	—	148,000
家庭施設	—	179,000

資料：『보육사업안내』1999・2003、保健福祉部 <http://www.educare.or.kr>

表 4-17 保育費用 政府補助対象者

* 2002年保育施設 低所得者 認定基準	法定 低 所得 者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国民基礎生活保障受給者</li> <li>・母子福祉法保護対象 母子・父子家庭</li> <li>・児童福祉施設 就学2年前迄の児童</li> </ul>
	そ の 他 低 所 得 者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世帯者数別 収入額</li> <li>3人 (105万ウォン以下)</li> <li>4人 (125万ウォン以下)</li> <li>5人 (140万ウォン以下)</li> <li>6人 (158万ウォン以下)</li> </ul>

資料：『보육사업안내』2003 保健福祉部

表 4-18 保育時間

	時間
国・公立保育施設	午前 7:30—午後 7:30
民間保育施設	午前 7 時頃—午後 8 時頃 まれに 24 時間もある
家庭保育	午前 7 時頃—午後 8 時頃 一時保育が可能な所あり

これまでに見た保育サービスに関する現状は、表 4-13 で見る様に、民間の保育施設は児童の利用率は 90%と高いが、保育費用が嵩むため、国・公立保育施設での託児希望者が多い。しかし、国・公立保育施設は不足している状況にあり、現在国・公立保育施設の拡充<sup>22</sup> (ソ (서):2003) や、民間保育施設の保育費用の引下げ等が議論されていきている (ユ (유): 2003) <sup>23</sup>。

事業所設置保育施設の規定は、表 4-14 の通りで、女性労働者 300 人以上の事業所は保育施設の設置義務があるが、表 4-15 によると、設置は 73 ケ所であるのに対して、未設置は 113 ケ所となっている。これは、法律が、実際には機能していないことを示している。女性労働者 300 人未満の事業所で設置しているのは、125 ケ所である。

また、事業所設置保育施設は、現在「女性労働者」から「労働者」へと男女の別なく労働者 300 人以上の事業所へ設置義務を課すための改正法案が議論されている。先に見たように、設置していない事業所の方が多く、また、手当も支給されていない状

<sup>22</sup>国・公立保育施設の定員規模を 80 名程度とし、今後 5 年間で、延べ 200 ケ所の施設の拡充の要求がされている。また、乳児と幼児の比率を 50:50 に維持しながら拡充していく必要がある (ソ (서):2003)。

<sup>23</sup>私立の保育所へ子女を通わず低所得者に対して補助金制度がある。

況にある。2002年に労働部より事業所設置保育施設を設置する事業所に対して、設置費の低金利による貸与や、運営費の補助が発表されており、設置の増加が期待されるが、法制度や支援だけではなく実行性を高めることが今後の課題である。

その他、保育サービスに関しては、利用時間の問題、夜間及び一時保育、放課後保育の設置・確保の必要性が挙げられている。また、都市と地域のサービスに対する格差の問題も表出しており(金:2000)、1995年の「保育事業拡充3ヵ年計画」では、保育事業の拡大化はなされたが、保育環境が劣悪化したとの指摘もあり、今後は、量と共に質の向上への努力が求められている。

#### ⑤ファミリー・フレンドリー政策

韓国企業も、先進諸国が政策化し始めた、仕事と家庭の両立を可能にする制度を目指したファミリー・フレンドリー政策(家族親和的雇用政策)の導入が求められている(キム(김):2001、イ(이):2002)。韓国女性開発院の研究報告書『家族親和的な雇用政策の現況と活性化方案』(金他:2001)では、今後企業に対し、表4-19のような、法規定以上の柔軟性の高い雇用政策が期待されている。

表4-19 ファミリー・フレンドリー雇用制度

保育及び家族看護制度	ファミリー・フレンドリー休暇制度	ファミリー・フレンドリー勤務制度
保育関連支援制度、 老人関連サービス制度 就学児童支援制度	法規定以上の母性保護制度 家族看護休暇 父親休暇 子女疾病看護制度*	ジョブシェアリング 時間勤務制 집중勤務時間制 フレックス勤務制 時差出退勤務制 遠隔地及在宅勤務制

資料: 김태홍 『가족친화적인 고용정책의 현황과 활성화 방안』 2001 韓国女性開発院

\*이삼식 「출산유 저하의 사회복지적 함의」 『복지동향』 2002年11月149号 나눔의집 p54-59

これまで見てきたように、韓国の仕事と家庭の両立支援政策は、出産・育児休暇制度と保育制度が柱となっている。また、これまで個人の責任とされてきた出産・育児は、社会化が推進され、実現化されてきている。

2001年には、出産休暇給付金の一部と育児休暇給付金の出処が雇用保険となり、2003年1月より『雇用保険統計月報』に母性保護関連として、出産休業及び育児休業の取得者数、雇用保険支出が掲載されている。雇用保険から給付金の拠出の意義は大きく、今後の更なる、出産・育児の社会化への期待が大きい。

しかし、半面、その他の制度では、出産休暇制度の取得率の低さや、事業所設置保育施設の未設置の多さなど、全面的に企業負担という負の面が目立った。出産休暇・育児休暇制度は、それぞれ「男女雇用平等法」、「勤労基準法」、「雇用保険法」に法的根拠を持ち、企業はそれを遂行する義務がある。しかし、出産休暇給付金の2ヶ月分の全額負担や保育施設の設置義務等は、事業雇用主の負担が重く、実現化は難しいの

が実情である。休暇制度の利用に関しても、休職が勤務査定に与える影響や、復職後のポストの確保など、企業との関係の中で、各制度の実現化が求められる。

雇用主である企業の責任が重い現在の母性保護関連制度は、企業への「努力目標」となっている側面が否めない<sup>24</sup>。今後の、ファミリー・フレンドリー政策の促進には、企業と共に、社会全体による支援体制が必要であろう。

## 5. 終わりに

本稿では、現代韓国の1.30（2001年）という合計特殊出生率の低下に着目し、低下の原因について分析を行い、また、低下防止のために政府が打ち出した出生率回復政策の考察を行った。

合計特殊出生率の低下には、第一に、過去の人口増加抑制政策による少子女観の形成と1995年以降の未婚率の上昇によることが明らかになった。未婚率の上昇は、個人主義化、結婚や家族に対する価値観の変化に起因すると捉えられているが、加えて1997年の通貨危機の影響も看過できない。また、既婚者については、既婚女性の出産・育児に関する負担の高さと、それにより生じる機会費用の高さが影響していると考えられる。

未婚率の上昇は、女性の1970年出生コーホート（30～34歳）と1975年出生コーホート（25～29歳）の間で高くなっており、これらの出生コーホートが果たしてキャッチアップし晩婚化として現れるのか、それとも生涯結婚しないで非婚化が進むのか、今後の動向が注目される。

そこで韓国政府は、現在の低出生の打開策として、中・長期対応政策「出生率低下防止及び回復政策」の導入を検討している。この政策は、「直接的出生率調整政策」と「子女養育支援政策」の2つの政策を柱とし、教育や広報、出産手当・児童手当制度の導入により結婚・出産を奨励するという人口作用政策である。これにより、韓国では1996年以降廃止されてきた人口作用政策の導入が検討され、韓国政府は、婚姻・出産に関して介入していくという立場を明確にしていることが明らかになった。

「子女養育支援政策」については、経済的支援策と仕事と家庭の両立支援策について検討を行った。韓国の経済支援策は、税金控除の中で、家族扶養控除と教育費控除により行われている。また、現在、児童手当制度の導入が検討されており、この制度は、収入の多寡に影響を受けない一律手当型である。

仕事と家庭の両立支援策では、母性保護である出産休暇・育児休暇制度、保育サービスについて検討を行った。2001年に、出産休暇延長・育児休暇制度の有給化、雇用保険の適用化等、数々の法律改正がなされ、制度の充実化が図られてきた。現在は、家族看護休暇制度の対象拡大・父親休暇制度の確立が試みられており、女性の機会費用の緩和という面からも、チャン（장）（2003）が述べるように、男女が共に、仕事と家庭の両立を目指す必要があり、男性の両立支援策への参画を促す社会の仕組みの構築が今後の課題である。

出産休暇・育児休暇制度は、「男女雇用平等法」「勤労基準法」「雇用保険法」に法的根拠があり、国際水準を目指した充実した制度になりつつある。しかし、その取得に

<sup>24</sup> 「母性保護法 賛否 論議沸騰：“労働力 質向上” “企業負担だ”」『朝鮮日報』2001年4月24日

関しては、予想をはるかに下回っており、母性保護の立場から、取得の保障、また、休職に関する権益や復職後のポストの確保が求められる<sup>25</sup>。

保育サービスに関しては、利用時間の問題、夜間及び一時保育サービス等、利用者のニーズに基づいた制度の拡充が求められている。

また、2003年3月、政府は、保育関連事業を保健福祉部の管轄から女性部へ移管すると発表した。業務移管に関しては物議が醸し出されてはいるが、これは、保育サービスの支援は女性政策の一環であるという政府の立場を明確にしたものである。

人口政策に関しては、政府の出生奨励策の中の、未婚者の結婚に向けての教育や既婚者への出産手当は、婚姻＝性＝生殖という三位一体の婚姻制度を奨励し、維持していくことの意味を含んでいる。これは、韓国政府の伝統的家族主義に基づくものであり、事実婚や婚外子を社会に受け入れていくことで出生率を引き上げてきた先進諸国とは異なる部分である。このような家族主義が、今後どのように韓国社会の中で位置付けられていくのか、その面を、人口政策を通して分析していく必要がある。

本稿では、出生率低下防止及び回復政策に関し、政府の出生奨励策のみ取り上げたが、直接的手段による出生奨励を目的とした人口政策の導入に反対の立場の研究者によって議論がなされている<sup>26</sup>。2002年頃より、新聞・雑誌・テレビ等マスコミで、低出生・人口政策に関する問題が取り上げられ始め、公論化されてきている<sup>27</sup>。

また、政府の人口対応政策を中心に検討を行ったが、岡崎（2000）が、「今後は地方自治体が人口政策の主体となる（5）」と地方自治体の役割の重要性を指摘しているように、韓国でも、慶尚南道や慶尚北道等で自治体主体の出生奨励策が存在している。今後は、国家と地方自治体のそれぞれの対応政策を分析していくことが必要である。

低出生対応政策は、出生率の低下を経験している先進国の多くで見られるが、日本において、バブル経済の崩壊が人々の価値観に影響を与えていると分析されてきているように、韓国も社会・経済的变化による個人への影響を勘案しながら考察していくことが求められる。

そして、「伝統的家族主義」＋「出生に関する国家の介入」という韓国の新たな人口政策が、どのような方向性を打ち出していくのか、NIEsや他のアジア諸国の低出生対応政策をも考慮した新たな類型化の試みが今後の課題である。

（謝辞）本研究は、厚生科学研究費補助金研究（平成14～16年度）「韓国，台湾，シンガポール等における少子化と少子化対策にかんする研究」（代表：小島宏 国立社会保障・人口問題研究所）より、両立支援策に関する調査費用の補助を受けました。又、韓国保健社会研究院において研究調査の機会をいただき、卞在寛 老人・障害者政策開発センター長、及び、金勝権 家族福祉・社会政策チーム長にご意見及び資料の提供を受けました。ここに記して、深謝致します。

- 
- <sup>25</sup> 「母性保護制度 有名無実」『朝鮮日報』2002年11月1日  
「3ヶ月 出産休暇 ‘絵に書いた餅’」『韓国日報』2002年2月13日
- <sup>26</sup> 이시백 (李時伯) 2002 「출산장려정책문제 있다」『国会報』2002年11月号 p41-43
- <sup>27</sup> 『한겨레 21』443号 2003年1月23日 p60-61 한겨레新聞社  
『Newsweek』韓国版 563号 2003年1月22日 p78-80 中央日報社  
『이코노미스트』659号 2002年10月29日 p58-60 中央日報社  
『뉴스메이커』509号 2003年1月30日 38-49 京郷新聞社  
『주간동아』295号 2001年8月2日 p60-62 東亞日報社

参考文献 (1 節～5 節のデータの資料は、本文中に記載した為省略。)

[日本語]

- 阿藤誠 1997 「日本の超少産化減少と価値観変動仮説」『人口問題研究』第 53 号 pp. 3-20
- 大淵寛 1976 「人口政策の理論的考察」『経済学論纂』第 17 号 4 pp. 35-80
- 岡崎陽一 1997 『現代人口政策論』古今書院
- 小島宏他 2002 『先進諸国の少子化の動向と少子化対策に関する比較研究』平成 11～13 年度総合報告書厚生労働省厚生科学研究費補助金報告書
- 佐々木典子 2000 「現代家族の変動」小林孝行編 『変貌する現代韓国社会』 pp. 25-43 世界思想社
- 相馬直子 2003 「韓国における〈保育〉領域の育成と変容」『相関社会科学』第 12 号 pp. 21-37
- 塚本隆敏 1996 「日中韓における女性労働者の意識構造」『中小企業研究』第 18 号 pp. 83-114
- \_\_\_\_\_ 1995 「日中韓における女性労働者の意識構造」『中小企業研究』第 17 号 pp. 87-110
- 三重野卓 1989 「『生活の質』への政策認識—計画化と文化形成—」『社会政策の社会学』社会保障研究所編 pp. 61-84 東京大学出版会

[韓国語]

- 高敬煥他 1998 『OECD 基準에 따른 우리나라의 社會保障費 算出에 관한 研究』韓國保健社會研究院
- 金勝權他 2002 『低出産의 社會經濟的 影響과 長・短期政策方案』韓國保健社會研究院
- \_\_\_\_\_ 2000 「아동복지정책의 발전방향」『보건복지포럼』pp. 5-19 韓國保健社會研究院
- 김미경 2002 「고령화사회 대비 모성보호로 여성취업기회 확대해야」(特集記事) 『月刊노동』2002 年 11 月号 <http://www.molab.go.kr>
- 김엘림 1999 『남녀고용평등법 시행 10 년의 성과와 과제』韓國女性開發院
- 김혜경 2003 「가족정책의 방향과 추진체계」『여성정책포럼』2003 年春号 韓國女性開發院 pp. 33-40
- 김태홍他 2001 『가족친화적인 고용정책의 현황과 활성화 방안』韓國女性開發院
- 박영창 2002 「영유아보육 관련 문제점과 향후 개선과제」『国会報』pp. 137-141
- 변화순 2002 「혼인상태」『한국 인구』pp. 219-245 계영사
- 서문희 2003 「여성의 사회참여와 아동보육의 방향」『보건복지포럼』pp. 20-40 韓國保健社會研究院
- \_\_\_\_\_ 他 2002 『保育事業評價 —施設別支援事業을 中心으로—』韓國保健福祉部・韓國保健社會研究院
- \_\_\_\_\_ 2000 「보육비용 및 비용부담의 현황과 과제」『보건복지포럼』pp. 87-97 韓國保健社會研究院
- 梁在謨 1986 「우리나라人口政策의 綜合分析」『韓國人口学会誌』第 9 卷 1 号 pp. 1-13



- 유희정 2003 「보육정책 발전방안」 『여성정책포럼』 2003 年春号  
韓國女性開發院 pp. 10-16
- 은기수 2002 「혼인을 저하와 결혼연령의 상승이 합계출산율 저하에 크게  
영향」 『출산율 1.30 진단과 대안 제 10 차 여성정책포럼』  
2002 年 10 月 30 日セミナー資料 韓國女性開發院 <http://www.kwdi.re.kr>
- 이삼식 2002 「출산율 저하의 사회복지적 함의」 『복지동향』  
2002 年 11 月 149 号 나눔의집 pp. 54-59
- 이시백 2002 「출산장려정책문제 있다」 『国会報』 2002 年 11 月号 pp. 41-43
- 장하진 2003 「참여정부의 여성정책 중점과제」 『여성정책포럼』 2003 年春号  
韓國女性開發院 pp. 5-8
- \_\_\_\_\_他 2002 『보육정책 종합계획 수립 방안 연구』 韓國女性開發院
- 趙南勳 1988 「出産調節政策의 現況과 展望」 『韓國人口学会誌』 第 11 卷第 1 号  
pp. 14-31
- 曹愛姐他 2000 『兒童手当制度導入方案 関한研究』 韓國保健社會研究院
- 洪文植 1996 『低出産時代의 人口政策 方向』 韓國保健社會研究院 公聽會資料  
1996 年 3 月 19 日
- 2003 『육아휴직 후 복귀근로자 및 대체근로자를 위한 훈련프로그램 개발』  
政策資料 韓國勞働部 (2003 年 3 月) <http://www.molab.go.kr>
- 2002 「모성보호법 시행 1 년을 말한다」 (特集記事) 『月刊노동』  
2002 年 11 月号
- 2002 『육아휴직급여 등 업무편람』 韓國勞働部
- 1991 『人口政策 30 年』 韓國保健社會研究院

[英語]

- Byeon, J.K., 2002 "An Examination of Elderly Welfare Policies in Korea" pp.149-172 in *Korea's Road to a Sound and Advanced Economy* Ministry of Foreign Affairs and Trade & Korea Institute for International Economic Policy
- Cho, N.H., and Lee, S.S., 1999 *Population and Development in Korea Focus on ICPD Programme of Action*. Korean Institute for Health and Social Affairs
- Gauthier, A. H. 1996 *The State and the Family* Clarendon Press
- Lee, Y.J., and Hirata, S., 2001 "Timing of Marriage and Women's Career in Three East Asian Countries" pp.96-124 Ed. By Brinton.C. in *Women's Working Lives in East Asia* Stanford University Press

[ホームページ]

(日本)

国立社会保障・人口問題研究所ホームページ <http://www.ipp.ss.go.jp>

(韓國)

韓國女性部ホームページ <http://www.moge.go.kr>  
 韓國保健福祉部 홈페이지 <http://www.mohw.go.kr>  
 韓國勞働部ホームページ <http://www.molab.go.kr>  
 韓國女性開發院 홈페이지 <http://www.kwdi.re.kr>  
 韓國保健社會研究院ホームページ <http://www.kihasa.re.kr>

図1 持続的低出生のための政策的対応方案

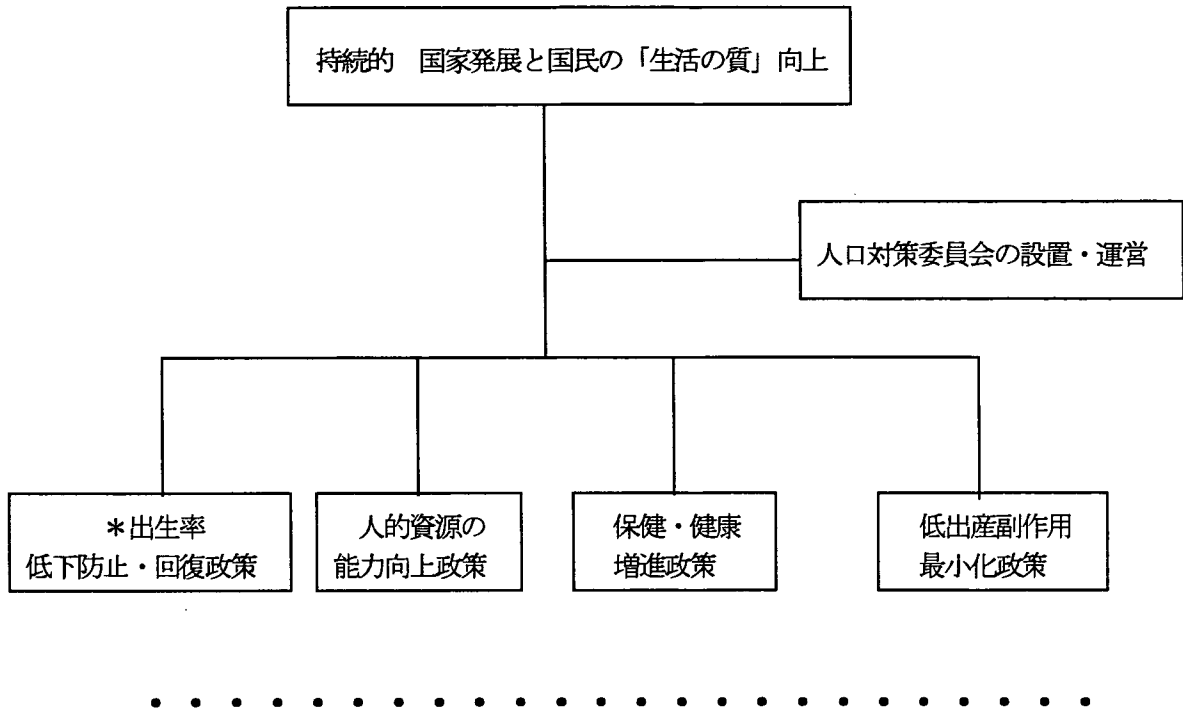
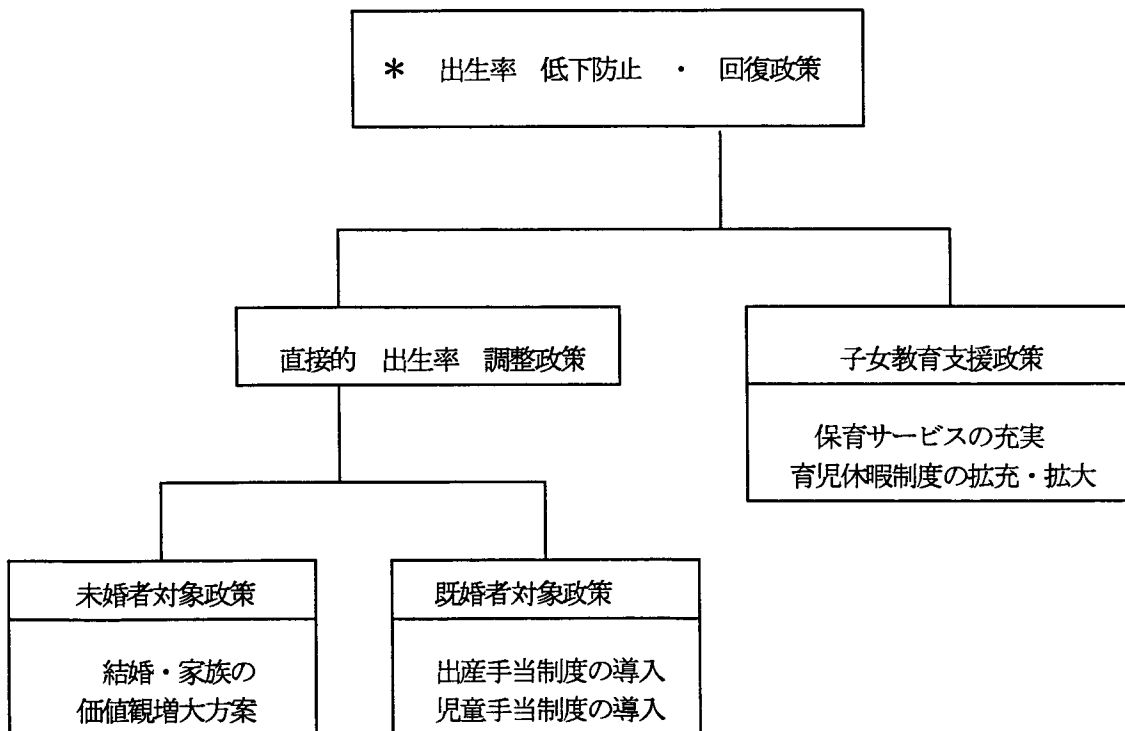


図2 出生率 低下防止 及び 回復政策の細部方案



資料：金勝権他 2002 『低出産の 社会経済的影響と 長・短期政策方案』 韓国保健社会研究院

年表1

韓国人口政策・女性政策・女性地位向上関連事項 年表

年	政	所得(¥)	総人口	TFR	増加率	IC	CM	経済計画・人口政策・家族計画活動	法制度及び女性政策
1959	李	136,216	22974		4.86				
1960	尹	133,853	24989		—		83		・大韓国民民法 施行
1961	朴	137,542	25766		3.01			第一次経済五カ年政策及び人口抑制政策・海外移民政策	
1962	正熙	136,518	26513		2.90	3		・再建国民運動 ・海外移住法制定 ・人口政策 「適切に産んで上手に育てよう」 ・標語「3人の子供を良く育てよう」 ・精管手術・コンドーム・避妊ゼリーを取り入れる ・保健要員：対人接触による家族計画事業推進 「國務總理指示覚書第18号」	
1963		144,901	27262		2.83	3		・IUD使用推奨	
1964		154,812	27984		2.65	3		・避妊運動を全国地域へ拡大・家族計画チーム・保健要員を派遣	
1965		159,590	28705		2.58	3			
1966		174,582	29160		2.55	3		・標語「3才毎に3人の子供を35歳までに」	
1967		180,615	30131		2.36	3		第二次経済五カ年計画 1967-71年	
1968		196,474	30838		2.35	3		・家族計画母親クラブを構成 ・経口避妊薬の推奨	
1969		218,673	31544		2.29	3			
1970		232,694	31466	4.5	2.21	3	45	・セマウル運動	
1971		247,699	32883	4.5	1.99	3		・韓国家族計画協会を設立 ・標語「息子・娘の区別なく二人だけ産んで大切育てよう」 ・印刷物による広報活動	
1972		254,951	33505	4.1	1.89	2		第三次社会経済五カ年計画 1972-76年	
1973		281,389	34103	4.1	1.78	2		・母子保健法 - (特殊事情による中絶の合法化)	・汎女性家族法改正促進会結成
1974		297,055	34692	3.8	1.73	2		・「妊娠しない年」 ・病院・商業・低所得地域・家族計画教育等 ・子女数3人以下の家庭：税金控除 ・「男性がもっと避妊する年」	
1975		311,188	34707	3.4	1.70	2	26	・第一回メキシコシティ世界女性会議 参加 ・韓国保健開発院設立 ・女性避妊治療推奨 : 卵管手術導入	
1976		340,550	35849	3.0	1.61	2		第四次経済五カ年計画 1977-1981年	
1977		368,837	36412	3.0	1.57	2		・子女数2人以下の家庭：税金控除 ・避妊に関する購買物への企業税免除	・民法改正： 女性も家産相続の権利 (条件付き)
1978		396,006	36969	2.6	1.53	2		・子女数3人以下の家庭・避妊治療受容家庭： 公共住宅優先入居権付与 ・標語 「良い娘は10人の息子にも勝る」	
1979	崔	417,593	37534	2.9	1.53	2			
1980	全	402,534	37436	2.8	1.57	2	17	・第二回コペンハーゲン世界女性会議 参加	
1981	斗換	421,927	38723	2.7	1.57	2		・新人口政策 —社会的支援の導入— ・テレビ等 マスコミによる広報活動強化 ・標語「男女の別なく一人か二人持とう」 「恐ろしい核爆弾・もっと怖い人口爆発」 「新婚夫婦初めての約束は笑いながらの家族計画」 「良い娘は10人の息子にも勝る」 「二人産もうというのは今や昔の言葉—等国民は一人産む」 ・公務員：人口・家族計画教育実施 ・避妊手術の普及	・女性地位向上への政策の必要性
1982		445,573	39236	2.4	1.56	1-2		第五次経済五カ年計画 1982-1986年 ・軍将兵に対する家族計画教育 ・予備軍に対する家族計画教育 ・教師に対する人口教育強化 ・学校における人口教育の強化 ・医療保険による避妊治療費給付対象化 ・二子女以下：出産後に避妊治療受容家庭への住宅購入資金融資優先 ・二子女以下：避妊治療受容家庭への公共住宅入居優先権 ・二子女以下：避妊治療受容家庭への生業資金優先融資 ・低所得者層：避妊治療受容家庭へ生活費支給 ・避妊治療受容家庭：二子女以下、五歳迄健康保険付与 ・避妊施術費に関わる政府支援引き上げ (二子女以下10万円・三子女以上3万円)	・女性就業禁止職種の緩和 (案) 家族法上(女性) 差別条項改正 — 延期 (案) 家族法上婚姻年齢向上改正 — 延期

年	政	所得(¥)	総人口	TFR	増加率	IC	CM	経済計画・人口政策・家族計画活動	法制度及び女性政策
1982	(続)							<ul style="list-style-type: none"> <li>・避妊技術確証の発給</li> <li>・避妊運動普及の拡大 企業・農村指導</li> <li>・避妊薬剤の原料関税引き下げ</li> <li>・公務員家庭：家族手当支給二子女以内に制限</li> <li>(案) 子女数別住民税差等賦課</li> <li>(案) 医療保険料個人負担分：子女数別差等賦課</li> <li>(案) 避妊治療受容者：有給休暇付与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・韓国女性開発院設置</li> <li>・既婚女性公務員へ家族扶養手当支給</li> </ul>
1983		486,022	39910	2.1	1.49	1		<ul style="list-style-type: none"> <li>・三子女以上の出産への医療保険分娩費用給付制限</li> <li>・教育費補助金の非課税範囲：二子女以内に制限</li> <li>・公務員家庭：子女学費手当支給二子女以内に制限</li> <li>・避妊薬剤器具の普及の多様化(新IUDの導入含む)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭儀礼準則上(男女)差別是正</li> <li>・国民福祉年金制 制度化</li> <li>・育児休暇制 制度化</li> <li>・女性差別撤廃条約 留保付批准</li> <li>・医療保険被扶養者範囲既婚女性の直系卑属を含む</li> <li>・船員採用：女性禁止条項改正</li> </ul>
1984		519,660	40406	1.8	1.24	1			
1985		547,877	40448	1.7	0.99	1	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第三回ナイロビ世界女性会議 参加</li> <li>・農村地域への家族計画指導士の強化</li> <li>・特殊集団選別接近 (25-29歳層) 避妊治療奨励</li> <li>・標語「産むことを考える前に育てることを考えよう」</li> <li>「一人産んで若く生き、狭い土地を広く住もう</li> <li>「増える人口ほどに少なくなる福利厚生」</li> <li>・母子保健法改正 母子保健手帳制度・母子保健の強化</li> <li>第六次経済五カ年計画 1987-1991年</li> <li>・民主化宣言(6/29)</li> <li>・胎児の性鑑別の禁止：医療法改正</li> </ul>	
1986		601,936	41214	1.6	1.00	1			
1987		661,512	41622	1.6	0.99	1		<ul style="list-style-type: none"> <li>・第三回ナイロビ世界女性会議 参加</li> <li>・農村地域への家族計画指導士の強化</li> <li>・特殊集団選別接近 (25-29歳層) 避妊治療奨励</li> <li>・標語「産むことを考える前に育てることを考えよう」</li> <li>「一人産んで若く生き、狭い土地を広く住もう</li> <li>「増える人口ほどに少なくなる福利厚生」</li> <li>・母子保健法改正 母子保健手帳制度・母子保健の強化</li> <li>第六次経済五カ年計画 1987-1991年</li> <li>・民主化宣言(6/29)</li> <li>・胎児の性鑑別の禁止：医療法改正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・男女雇用平等法施行</li> </ul>
1988	盧	723,583	42031	1.6	0.98	1			
1989	泰	760,045	42449	1.6	0.99	1			
1990	愚	820,171	43411	1.6	0.99	1	12.8		
1991		887,028	43296	1.7	1.00	1		<ul style="list-style-type: none"> <li>・男女雇用平等法 強化</li> <li>・家族法改正：女性の家事・戸主家産相続の権利平等へ*</li> <li>(*戸主相続-未婚女性のみ可能)</li> </ul>	
1992		925,592	43748	1.8	1.04			<ul style="list-style-type: none"> <li>国際連合へ加盟</li> <li>第七次経済五カ年計画 1992-1996年</li> <li>・人口政策 方向修正 一人口維持一</li> </ul>	
1993	金	966,552	44195	1.8	1.02		9.9		
1994	泳	1,035,819	44642	1.8	1.01			<ul style="list-style-type: none"> <li>9月 カイロ人口会議 (ICPD)</li> <li>・胎児の性鑑別の禁止：医療法再改正 (施術医者への罰則)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・性暴力犯罪の処罰及び被害者保護等に関する法律制定</li> </ul>
1995		1,116,914	45093	1.7	1.01		9		
1996		1,181,001	45525	1.6	0.96		7.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>6月 第四回北京世界女性会議 参加</li> <li>・新人口政策-生活の質向上と社会保障の拡充-</li> <li>「大韓家族計画協会」→「大韓家族保健福祉協会」へ改名</li> <li>OECD加盟</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性発展基本法制定</li> </ul>
1997		1,228,606	45954	1.6	0.94				<ul style="list-style-type: none"> <li>・(家族法) 同性同本憲法不台致決定</li> <li>・国籍法改正 (父母両系血統主義へ)</li> <li>「家庭暴力犯罪処罰等に関する特別法」制定</li> <li>「家庭暴力防止及被害者保護等に関する法律」</li> <li>・第一次女性政策基本計画1998-2002</li> <li>・男女差別禁止及救済に関する法律</li> <li>・男女雇用平等法改正</li> <li>・家族法改正案国会審議：同性同本父系母系9親等以上の婚姻可能</li> <li>・母性保護関連法改正(出産/育児休暇)</li> </ul>
1998	金	1,138,175	46287	1.5	0.72			<ul style="list-style-type: none"> <li>・大統領直属女性特別委員会設置</li> </ul>	
1999	大	1,253,226	46617	1.4	0.71			<ul style="list-style-type: none"> <li>2月 ハーグ人口会議</li> <li>7月 国連人口会議 (N.Y.) (「ICPD+5」)</li> <li>6月 女性会議2000年(N.Y.) (「北京+5」)</li> <li>・戸主制憲法違反提訴 (戸主制廃止のための市民連帯)</li> <li>・女性部新設</li> <li>・「5年以内の戸主制廃止」発表 女性部</li> <li>・低出生対応政策議論本格化 保健福祉部</li> <li>・低出生対応政策引継ぎ委員会に報告 保健福祉部</li> </ul>	
2000		1,358,701	47008	1.4	0.84				
2001		1,389,984	47343	1.3	0.71				
2002									
2003	盧								

表中用語： 政権(大統領名)  
 総人口：単位、1000名、下線：国勢調査数  
 増加率：人口自然増加率 避妊治療=不妊治療  
 所得：一人当たり実質GDP(樋口倫生氏 資料)  
 1995年固定価格表示(日本円)  
 TFR: Total Fertility Rate 合計特殊出生率  
 IC: Ideal No. of Children 政府奨励子供数  
 CM: Child Mortality Rate 乳児死亡率(/1000)

資料： 辺衛尹編著 1995 『韓国経済論』第三版 裕豊出版社  
 文麗相他 1994 『韓国家族保健事業の現況と政策課題』 韓国保健社会研究院  
 梁在順1986 『我国人口政策の総合分析』 『韓国人口学会誌』 韓国人口学会V01.9No.1p1-13  
 1991 『人口政策』 韓国保健社会研究院  
 1999 『韓国の女性政策について』 財団法人自治体国際化協会 1999年  
 Cho, N. & Lee, S. 1999. *Population and Development in Korea*  
 Korea Institute for Health and Social Affairs  
 本稿「年表2」

筆者作表(改訂版)

年表 2 韓国 出生順位による出生時男女性比率 (1970-2001) (女:100)

年	干支	子供 目標数	全国平均出生時		第一子	第二子	第三子	第四子以上	(1000人) 乳児死亡率	合計特殊 出生率
			男	女性比						
1960年	子								8.3	6.0
1961年	丑									
第一次経済開発五カ年計画 1962-66年 1961-70 三子女持とう運動 「少ない子供を良く育てよう」										
1963年	卯	3								
1965年	巳	3								
1966年	午	3								5.3
第二次経済開発五カ年計画 1966-71年										
1967年	羊	3								
1969年	酉	3								
1970年	戌	3	109.5	110.2	109.3	109.1	109.4		45	4.5
1971年	亥	3	109.0	108.1	107.7	109.7	110.1			4.5
第三次経済開発五カ年計画 1972-76年 1971-80 「二人子女持とう」										
1972年	子	2	109.5	109.0	109.5	109.5	110.1			4.1
1973年	丑	2	104.6	106.2	105.3	103.9	103.0			4.1
1974年	寅	2	109.4	114.7	108.5	108.4	104.8			3.8
1975年	卯	2	112.4	120.0	109.8	110.8	105.5		26	3.4
1976年	辰	2	110.7	113.6	110.1	109.9	107.1			3.0
第四次経済開発五カ年計画 1977-1981年										
1977年	巳	2	104.2	104.3	103.6	104.5	105.1			3.0
1978年	午	2	111.3	111.6	110.9	110.8	112.0			2.6
1979年	羊	2	106.4	106.2	106.2	106.7	107.5			2.9
1980年	申	2	105.3	106.2	106.5	106.9	110.2		17	2.8
1981年	酉	2	107.2	106.2	106.7	107.1	112.9			2.7
第五次経済社会開発五カ年計画 1982-1986年 1981-85 「一人から二人子女持とう」										
1982年	戌	1-2	106.8	105.4	106.0	109.2	113.6			2.4
1983年	亥	1	107.4	105.8	106.2	111.8	120.0			2.1
1984年	子	1	108.3	106.1	107.2	116.9	128.1			1.8
1985年	丑	1	109.4	106.0	107.8	129.3	146.8		13	1.7
1986年	寅	1	111.7	107.3	111.2	138.6	149.9			1.6
第六次経済社会開発五カ年計画 1987-1991年										
1987年	卯	1	108.8	104.7	109.1	134.9	148.8			1.6
1988年	辰	1	113.3	107.2	113.3	165.4	183.3			1.6
1989年	巳	1	111.8	104.1	112.5	183.1	201.1			1.6
1990年	午	1	116.6	108.6	117.2	190.8	214.1		112.8	1.6
1991年	羊	1	112.5	105.8	112.6	181.4	201.3			1.7
第七次経済社会開発五カ年計画 1992-1996年 1996年 新人口政策										
1992年	申		113.8	106.3	112.6	194.1	220.1			1.8
1993年	酉		115.5	106.6	114.8	205.3	246.7		9.9	1.8
1994年	戌		115.4	106.1	114.3	205.9	237.7			1.8
1995年	亥		113.3	105.9	111.7	172.6	200.5		9	1.7
1996年	子		111.7	105.3	109.8	164.6	191.5		7.7	1.6
1997年	丑		108.4	105.1	106.3	134.0	155.4			1.56
1998年	寅		110.2	106.0	108.1	145.0	155.2			1.48
1999年	卯		109.6	105.6	107.6	141.8	154.5			1.42
2000年	辰		110.2	106.2	107.4	141.6	167.4			1.47
2001年	巳		109.0	105.4	106.4	140.3	152.3			1.30
2001年	男		290,655	135,758	121,083	29,382	2,851	373(第五子)		119(以上)
全国出生児数	女		266,573	128,779	113,749	20,942	1,857	253(第五子)		79(以上)

『韓国の社会指標』1999年・『人口動態統計年報』2000・2001年 韓国統計庁  
 1995年『嬰兒死亡率の算出調査方法 開発研究』韓国保健社会研究院、2001年『保健福祉統計年鑑』韓国保健社会研究院  
 Lee, S. 1998. 'Social and Demographic Implications of Sex Ratio at Birth' 『통계분석연구』 Vol. 3. 11p157-186

年表 3 保育サービス制度の確立「乳幼児保育法（嬰幼兒保育法）」制定まで

施行日	内容	法的根拠	備考
1962～1981	福祉部を主管に託児作業実施 （「子供の家」691ヶ所、設置・運営）	児童福利法	
1981・4	「児童福利法」を「児童福祉法」に全文 改正	児童福祉法	法律 第 3438 号
1982 以降	「子供の家」691ヶ所を「セマウル幼児 院」に吸収・運営 — 法制定・奨学指導：教育部 — 施設運営・行政指導：内務部 — 保健医療：保健社会部	幼児教育振興法	
1987・12	「職場託児制」導入	男女雇用平等法	
1989・9	託児作業 実施根拠 復活	児童福祉法施行令	
1990・1	託児施設の設置・運営根拠の準備	託児施設の設置・運営 規定	
1991・1	「乳幼児保育法」制定・公布 （法律に向けて、保育作業実施） — 保育作業を保健福祉部で一元化 — 従来 単純に‘託児’であったが、 保護と教育を統合した‘保育’の機能を 拡大	乳幼児保育法	
1991・8	「乳幼児保育法施行令」制定・公布	乳幼児保育法施行令	
1991・8	「乳幼児保育法施行規定」制定・公布	乳幼児保育法施行規定	
1991・8	「託児施設の設置・運営規定」廃止	託児施設の設置・運営 規定	

資料：『보육사업안내』2001 保健福祉部 より転載

## 第1部 第3章

### 子どもと〈福祉／教育〉国家：韓国における〈保育／幼児教育〉領域の歴史的変容

相馬直子

#### 1. はじめに

##### (1) 韓国の〈幼児教育／保育〉をみる意味

本稿は、「少子・高齢化」という社会変動に対する適応行動の相違とその要因に関する比較研究の一環として、韓国における子どものケアをめぐる制度領域の生成・変容過程とその過程を規定した社会的要因について明らかにすることを目的とする。

日本や韓国をはじめとする東アジア社会は、急速な少子高齢化の進展に伴い、家庭と仕事の両立支援、家族が担っている育児コストの社会的再分配、子ども全体の福祉の向上、次世代の生産人口確保という共通課題を抱えている。

日本において、戦後から現在に至るまで幼保二元化体制が続いているが、幼稚園でも「預かり保育」を実施するところが増え、保育園・幼稚園の施設共用化の動きが現場で現在進行している。さらに、2003年6月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」では、「幼保総合施設」、すなわち、幼保両方の機能を持つ、内閣府所管の第三の機関の構想が提起された。当初は、幼保一元化へのステップとして、財政一元化（幼・保の予算と補助金をすべて一般財源化とする）の策が提起されたが、幼児教育界・保育界からの抵抗に合い、先送りとなった。そこで、打ち出されたのがこの「総合施設」の構想であり、平成17年度から一部の地域で先行実施、平成18年から全面実施というスケジュールで、具体的な実施へと準備がなされている(片岡2004:40)。

このような状況の中で、「幼児教育＝幼稚園」「保育＝保育園」という構図が揺らいでいるのか、さらには、社会における「保育」「幼児教育」という両概念の境界自体が揺れているのだろうか。現在議論されている保育園での「保育」と、幼稚園での「幼児教育」との関係をどのように考えればよいのであろうか。本稿は、こうした点について、韓国の事例を通じて検討を行うものである。

韓国も幼保二元化体制という点で、大枠は日本と同様の体制だといってよいが、制度類型は必ずしも同一ではない。すなわち、韓国では、教育人的資源部所管の幼稚園と、女性部所管の保育施設<sup>1</sup>があり、その保育施設は、「国立保育施設」「民間保育施設」「職場保育施設」「家庭保育施設」<sup>2</sup>に分けられる。「家庭保育施設」とは、日本での「家庭福祉員制度（保育ママ）」の規模を少し大きくした形(もしくは、小規模な「保育室」)に近い。さらに韓国に特徴的なものとして、幼稚園・保育施設のほかに、民間が経営する「학원」(ハグオン(学園)=習い事・塾)も1つの選択肢として存在している点である。「ハグオン」とは、小中高生向けの「学習塾」「習い事」という名称であるが、幼児向けにも存在している。具体的には、半日制や終日制の「美術ハグオン」「英語ハグオン」という形で、日本の様々な習い事教室をパッケージ化した形態(もしくは、幼児教室)に近い<sup>3</sup>。以下、本稿では、日

<sup>1</sup> 保育施設とは、韓国語では「・・・」(オリニジプ=子どもの家)と呼ぶ。

<sup>2</sup> 家庭保育施設とは、韓国語では「・・・」(ノリバン=遊ぶ部屋)と呼ぶ。

<sup>3</sup> 例えば、美術ハグオンでは、絵画・陶芸をはじめとした美術プログラムにあわせて、英語のプログラ

本での保育園を「保育施設（オリニジブ）」、小規模保育室や家庭ママ制度を「家庭的保育施設（ノリバン）」、幼児教室・幼児向け習い事教室を「ハグオン」と表記する。

このように韓国では、幼稚園・保育施設（国公立・民間・職場・ノリバン）、ハグオンという制度形態となっている。しかし、後にみるように、幼保一元化への動きがあるなど、子どものケアをめぐる改革論議が高まりをみせている。特に、本稿にて分析の対象とする、1994年以降の教育改革委員会による「幼児教育の公教育化」改革案をめぐる論争は社会的にも大きな 이슈となり、各種公聴会・声明書・セミナー・政策討論会において、改革案をめぐる「幼児教育界」と「保育界」が「対立」してきたといわれている。

このような韓国の幼児教育や保育をみる意味は、3点に整理することができる。

第1に、韓国は日本と異なり、政策レベルで幼・保の組み替えを行ってきた社会であり、幼保一元化の議論を通じて、＜幼児教育／保育＞とは何か、常に社会的に問いかねがなされ、論争や「対立」が起こってきた社会である<sup>4</sup>。韓国における幼保一元化の議論の中で、幼保一元化が改革論議に終始せず、施策の具現化が行われている。戦後、政策レベルで幼保の組み替えもなかった日本で意識化されにくい論点や文脈を、こうした韓国の事例に照らし合わせることで逆照射することができるのではないかと考える。

第2に、幼保一元化は、保育と教育がクロスする問題である。言い換えれば、福祉と教育の交錯領域であり、「児童福祉」「社会福祉」「教育」といった関連領域との関連を考える上で、韓国の「幼保一元化」改革論議は多くの示唆を含んでいる。すなわち、社会福祉と関連領域との相関関係、重なり合う領域関係の問題や、対象のカテゴリ化の問題を考える上で、政策レベルで幼・保の組み替えを行い、「5才児教育・保育の無償化」が段階的に実行されている韓国社会の経験は、保育と教育がクロスする問題——福祉と教育の交錯領域——を考える上で、示唆にも富む事例と考える。

第3に、これまでの研究では「福祉国家の先行事例として常にモデルとなってきたヨーロッパの家族政策」（白波瀬 2002:49）を対象とし、そのモデルと日本の距離が測られてきたが、近年はアジアの社会保障や社会政策に対する関心が高まっている。アジアにおける社会政策や社会福祉の展開を理論的にどう理解するか<sup>5</sup>、アジアの経験の理論的包摂が課題となっているといえよう。ここで、「今の韓国は日本の〇年前の状況に近い」という理解の形式をするならば、日本との距離で韓国の制度が語られており、以前にヨーロッパとの距離で日本の制度が語られてきた形式と同じである。しかし、個別施策の有無や人口動態の状況など「見かけ」の共通性や違いの背景には、独自の歴史的・社会的文脈があり、その点をふまえた考察が必要だと考える。本稿では、幼児教育・保育など子どものケアに関する制度という切り口から、制度領域の生成・変容について韓国の歴史的・社会的な文脈に

---

ムも導入しているところもある。

<sup>4</sup> 「今日、日本の幼児教育が抱えている幼保二元化をそのまま踏襲したものである」（イム ジェテク 1999:257）という評価も韓国国内に一部あり、韓国における幼保二元化体制に対する日本の影響については考えるべき大きな主題である。本稿は、韓国における幼稚園・保育園などに関する制度において、何が日本の影響で、何が韓国独自の点なのか、そういった議論をすること自体が目的ではない。韓国の本質、日本の本質それぞれを語ることはたして可能なのかという点も含めて、この点については稿を改めて検討したい。

<sup>5</sup> 例えば、アジアの社会政策も一枚岩ではなく、西欧との対比でオリエンタリズムに陥ることなく理論的に包摂することが重要という議論を行っている武川(2003)参照。



もとづいて考察を行うことで、韓国と日本の「見かけ」の共通性や違いの背景にあるものを探求する試みである。

## (2)先行研究

これまでも日本や韓国国内にて、韓国の子どもケア施策に関する考察が行われてきた。

まず日本国内では、主に教育学の分野から、韓国の教育制度に関する研究(馬越 1981: 91-102) や、幼児教育・保育制度の動向やその課題に関する研究(丹羽 1997, 1999, 2000, 2003)が先駆的に行われてきた。なお、社会学や社会政策の分野から韓国の子どものケア施策に関する研究はほとんどみられない。

一方、韓国国内において、子どものケア施策に関する研究状況とその問題の立てられ方を簡潔に整理するならば、大きく3つに整理することができる。

第1に、保育サービスの拡充(公的保育の拡充)の必要性といった問題の立てられ方である。女性の就業率の上昇や急激な少子化の進展に伴い、こうした問いの立て方は、近年数多くなされている。特に、韓国では2002年の出生率が1.17を記録し、日本よりもさらに低い状況となっており、北欧やヨーロッパの福祉国家の事例と照らし合わせて、韓国における民間依存の供給体制と公的な保育施策の重要性などが論じられる(ハンヘギョン, パクウンヘ, チョンキョンヒ 1996; ソムンヒ, イムユギョン, パクエリ 2002; ソムンヒ, イヨンヒ; イムユギョン 2003; ユヒジョン 1999, 2002; ユヒジョン, カンジョンヒ 2002; ペクソンヒ 1997b, 2000, 2003)。

第2に、日本・韓国ともに、子どものケアをめぐるジェンダー差を問う研究がある。ジェンダー平等という切り口から、子どものケアをめぐるコストが主に女性にかかっていることが、国際比較や国内の調査研究を通じてこのジェンダー格差が指摘されている(キムテフン, ムンユギョン 2001; チャンヘギョン, キムヘギョン他 2002; チョヒョン, カンインスン, チョンジンジュ 2003:104-111; キムヘギョン 2003等)。

第3に、幼保一元化の改革論議に関するものである。幼児教育の公教育化の必要性を説くもの(ナジョン 1996ab, 1997; イムジェテク 1999)、教育委員会の提示した案に賛成・反対などの立場から問題点を論じるもの(ピョカプス 1997b, 1999等)、今後の幼保一元化をめぐる段階的なモデルの構想があげられる。例えばイイルジュ(1999)は、幼保一元化をめぐる改革過程を分析し、「漸次的幼保一元化モデル」を提示している<sup>6</sup>。日本において幼保一元化の議論は「古くて新しい問題」であるが、日本と同様、韓国においても「幼保一元化改革案」の具体的な検討を通じて各案の問題点・改善点・代替案についての具体的な指摘が多くある。なお、後に詳述するように、本稿は韓国における1990年代からの「幼保一元化」をめぐる動きを事例に「子どものケア」を「社会の問題」「危機」として捉える仕方・認知枠組と政策対応の関係を考察するにあたって、こうした改革案をめぐる議論自体が分析資料となっている。

これらの研究によって、非常に重要な指摘が積み重ねられてきた。すなわち、保育への「ニーズ」が拡大している社会的背景の解明とともに、満たされない「ニーズ」に対応す

<sup>6</sup> 幼保一元化をめぐる各利益集団の意図に着目している点は本稿と立場に近いが、本稿は政策言説における価値部分に着目してその意味を考察するのが目的なのに対して、イイルジュ(1999)は教育学の立場から幼保一元化へのモデル構築を行うことを目的としており、本稿とはややアプローチが異なっている。

るための保育サービスの必要性、さらなる公的保育拡充や子どものケアをめぐるジェンダー平等の必要性、幼保一元化をめぐる課題について、把握できるようになった。

しかし、保育への「ニーズ」拡大、施策の必要性が論じられるなかで、その保育への「ニーズ」「必要」がどのように定義づけられているのか、その背景にある、「なぜ社会が子どもを問題にするのか」「社会が子どものケアをどのように問題化しているか」という点についてはあまり考察がなされてこなかったように思われる。たとえば、「孤立した子育て環境が「社会的問題」であるから、保育が「必要」である（＝「保育ニーズ」が存在する）」という際、孤立した子育て環境を「社会的問題」「危機」ととらえられているからこそ、保育が「必要」である——「保育ニーズ」がある——ということができる。近年、保育への「ニーズ」「必要性」が高まりを見せていることは事実であるが、そうした「ニーズ」（「必要性」）定義がなされる際、ある事柄が「社会的問題」「危機」ととらえられてはじめて、「ニーズ」「必要」を論じることが可能となる。しかしこれまでは、「保育ニーズ」の背景にある、政策課題の認知枠組み——社会が子育てを「問題」「危機」とする仕方や「ニーズ」の社会的定義のされ方——についてはあまり着目されてこなかったように思われる。

このことと関連して、そもそも、子どものケアという社会的行為・関係に関して、「（幼児）教育政策」「保育政策」として制度が区分されていることの意味自体についてもあまり検討されてこなかったように思われる。つまり、幼児教育・保育という制度領域の区分は自明なものではなく社会的な産物であるとみなした上で、「幼児教育」「保育」など子どものケアに関する制度領域自体を問うアプローチはなされてこなかったように思われる。

たとえば、高齢者や障害者の分野では、介護保険の導入もあり、医療・福祉との関係や、医療・保健・福祉・年金との関連を問う議論がなされている。高齢者や障害者の分野と比べて、幼児教育・保育に関する議論は、ややもすれば、幼児教育・保育という政策カテゴリーを自明視する傾向があったのではないだろうか。しかし、教育・福祉・医療・保健など、一連の制度領域は決して孤立して存在しているものではなく、今日これまで以上に、領域の切り分けや補完が問題になっている。各制度領域は歴史的に不変なものではなく、隣接の制度領域との緊張・矛盾・相補関係にありながら歴史的に変化しつづける、可変的なものであると考えるならば、社会的な変化とともに、幼児教育・保育など制度領域の関係がいかに変容してきたかを問うことが必要となる。これまで理論的にも、隣接領域との相互関連の解明は課題となっており（佐藤 1981）、本稿は 1990 年代以降の韓国の事例をもとに、幼児教育と保育という隣接領域との相互関連について考察を行うものである。

このような問題意識より、以下では、まず社会学の制度論や社会福祉の対象論の議論をもとに、本研究の分析枠組みを構成する（→2）。本稿は 1990 年代以降の議論の分析が焦点となるが、その予備的な考察として戦後から 1980 年代までの幼児教育・保育制度の動きを概観する（→3）。そして、1990 年代の幼保一元化をめぐる論議をもとに、幼児教育界・保育界双方の「子どものケア」に関する政策課題の認知プロセス——「社会の問題」「危機」として捉える仕方や「ニーズ」「必要」の定義のされ方——と実際の改革案について検討し（→4・5）、論争の構図を整理する（→6）。最後に、日本への示唆点もふまえて結論と今後の課題をのべる（→7）。

## 2. 分析枠組み：政策課題の認知プロセスの解明へ向けて

以上のように、本稿では既存の政策カテゴリーを自明視するのではなく、子どものケアをめぐる、子どものケアをめぐる制度領域の生成と変容自体を問うものである。

本稿にて、「制度領域」という際、保育や幼児教育施策の内容だけではなく、その背景にある「価値レベル」をも含む概念として用いる。というのは、政策の組み替えが起こる際、そもそもある事柄が「社会的問題」として認知されていないならば、その組み換えの必要性も生じにくい。また、なぜそのような組み換えが生じたのかを考えるには、政策内容の変化だけを見てはわからない。その政策が選択される背景にある、価値レベルでの変化をおさえる必要がある（相馬 2002: 21）。

より社会的にいいかえれば、幼児教育や保育という社会の公式な制度領域とは、「社会の一般的な解釈図式」（佐藤 1993 : 13）と大きく関わっている。その解釈図式とは、その社会がもつ社会理論・社会像、より具体的にいえば、「なぜ人々は保育／幼児教育を必要とするのか」といった保育や幼児教育に対する社会なりの理論づけ（一次モデル）と重なり合っている<sup>7</sup>。制度論の言を借りれば、制度は人々の意味世界をもとに成立しており、その意味世界を解明し、実際の施策との関係を検討することが必要になってくる。ここで意味世界とは、「政策課題の認知プロセス」であるといいかえられよう。本稿は、保育や幼児教育という制度を解明するにあたって、その成立基盤となっている意味世界——「政策課題の認知プロセス」を解明する試みである。この「政策課題の認知プロセス」とは、「社会の問題」「危機」として捉える仕方・認知枠組と、そうした「社会問題」のいくつかが政策の「対象」と認識されたり「ニーズ」「必要」として変換される過程であると考えられる<sup>8</sup>。

このように、「政策課題の認知プロセス」という際、「社会問題」として把握される位相と、「ニード」や「必要」<sup>9</sup>として置きかえられる位相が考えられる。さまざまな形態の社会福祉を生成・展開する動因となるものは、いつも「社会問題」として把握される一方で、社会福祉のサービスの供給などの次元においては、「社会問題」は個々人や家族のもつ「ニード」に置き換えられている（岩田 2000: 31-32）。いいかえれば、「制度領域」とひとこ

<sup>7</sup> 盛山（1995）は、制度を行為や行動様式に帰着させる「行動様式説」が制度の本質を捉えられないと批判する。第一に、制度は「行動」のように純粹で経験的で顕在的 overt な実在ではなく「理想的」な存在であること、第二に、制度は人々の行動や行為によって構成されているのではなく、人々やその行動やさまざまなモノの意味的に関係付けられた秩序として存在しているとする（理想的実在としての制度）。

<sup>8</sup> 政策課題の認知プロセスにおいて、この「ニーズ」「必要」定義とは、「子どものケア」を「社会の問題」「危機」として捉える仕方や認知枠組と、実際の政策対応との間の媒介項であると位置づけられる。これについては、社会福祉の「対象論」と大きく関連しており、別稿を改めて検討すべき大きな課題である。「対象論」とは、社会問題のいくつかを社会福祉の「対象」として認識していく視覚とプロセスに着目し、社会福祉の「対象」を客体としてあらかじめ設定するのではなく、社会福祉が独自の価値判断で対象を「構築」し、「選別」「区分」している意味やその社会的背景を重視する（岩田 2000, 2001; 相馬 2003）。

「ニーズ」「必要」の社会的定義の様相とは、こうした社会福祉が制度の「対象」を「選別」「区分」するプロセスと関連していると考えられる。

<sup>9</sup> 「必要」か「ニード」かという概念の違いについて、武川（1999:32-7）は、「ニーズ」という概念を用いると、①社会福祉や社会政策が日常生活から切り離される、②専門家支配を助長する、③必要が前提とする社会的価値判断を知ることが困難となる、という3つの理由から、「ニーズ」概念ではなく「必要」概念を用いている。一方、岩田（2000:32）は、「ニード」とは、こうした「社会問題」解決のための一手法としての社会福祉の領域において、個人や家族の生活にとって「不可欠なもの」=必要という脈絡の中で、問題の一部がとらえなおされたもの」として、武川とはやや異なった概念設定をしている。本研究では、「ニーズ」「ニード」「必要」概念の詳細な検討を行うことが目的ではないので、概念の検討は今後の課題とし、今回は暫定的に「ニーズ」「ニード」「必要」と同義として議論を進めていく。

とでいっても、実際の政策内容のみならず、その背景には、「必要」「ニーズ」と社会的に定義づけされる位相（「政策で対応すべき」と認知されている範囲）、「社会的問題」とみなされている社会的行為・関係の位相という位相に分けられると考えられる(図1)。

すなわち、「保育」「幼児教育」の制度領域を問うにあたり、実際に「保育政策」「幼児教育政策」といわれる施策の内容(図1:Bの位相)の変化だけを見てはわからない。その施策変化の背景にある、政策の「ニーズ」「必要性」の定義づけのされ方(図1:Cの位相)をおさえることが必要である。そして、その「ニーズ」「必要性」の定義づけのされ方は、ある事柄を「社会的問題」とみなすまなざしを前提とする(図1:Dの位相)。

であるならば、子どものケアが制度化される分析においては、①いかなる事柄が「社会的問題」とみなされ、②それがいかにして「ニーズ」「必要」へと定義づけられ、③実際の政策へと具現化されており、④その政策効果はいかなるものかという形で、①から④までの一連の関係をトータルにみることが求められよう。

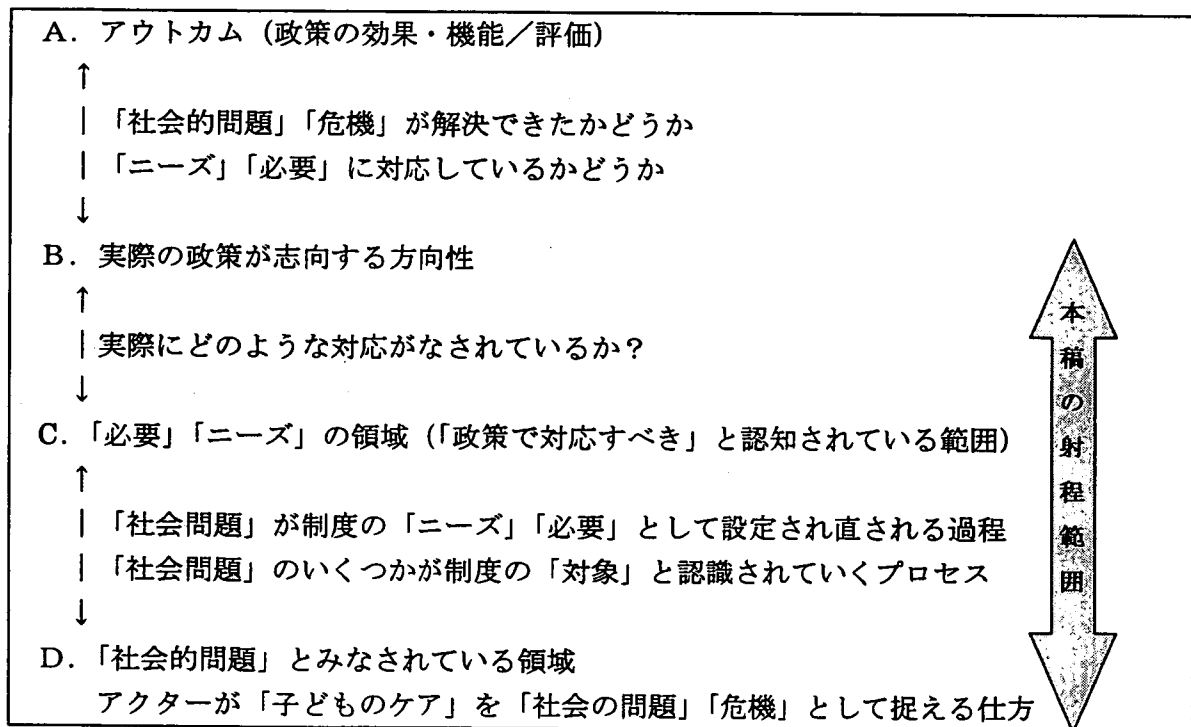


図1 本研究の分析枠組み

出典：筆者が作成。

以上をまとめると、本稿では、韓国における1990年代からの「幼保一元化」をめぐる動きを事例に、「子どものケア」に関する政策課題の認知プロセス——子どものケアを「社会の問題」「危機」として捉える仕方や、「ニーズ」「必要」のとらえられ方——に焦点をあて、実際の政策が志向する方向性といかなる関係にあるのかを考察する。