

# 基礎研 レポート

## 韓国における無償保育の現状や 日本に与えるインプリケーション

生活研究部 准主任研究員 金 明中  
(03)3512-1825 kim@nli-research.co.jp

### 1—はじめに

韓国では2013年3月から0～5歳児の全所得層を対象に無償保育が実施されている。韓国政府が養育手当を拡大するなど無償保育を実施した目的は、子育て世帯の養育費などの経済的負担を減らし、出生率を引き上げるためである。しかしながら韓国政府の努力にもかかわらず、2018年時点の合計特殊出生率は0.98（暫定値）で、過去最低値であった2017年の1.05を下回ることが予想されている。また、最近の分析結果では、無償保育の導入以降、高所得層世帯（所得上位20%）と低所得層世帯（所得下位20%）の間の私的養育費の支出の差が拡大した。高所得層世帯が無償保育の提供を受けて余剰となった資金を私教育費に回し、子どもに英語のプライベートレッスン等追加的な教育をさせた結果である。

韓国における少子化の原因は、子育て世帯の経済的負担の問題だけではなく、未婚化や晩婚化の影響も受けている。しかしながら、韓国政府の少子化対策は、出産奨励金や保育費の支援、そして教育インフラの構築など主に子育て世帯に対する所得支援政策に偏っている傾向が強い。

本稿では、韓国における無償保育の現状や課題を論ずるとともに、今後日本が推進すべき幼児教育・保育の無償化の在り方について考察したい。

### 2—2000年以降の主な保育政策の動向

韓国における保育関連政策は1991年に制定された「嬰幼兒保育法」が改正され、幼児教育法が制定された2004年を起点として大きく変化した。その主な政策の概要は次の通りである。

#### (1) 第1次・第2次育児支援政策とセサック・プラン：2004～2010年

参与政府（盧武鉉政権）<sup>1</sup>は、より積極的に育児支援政策を推進し、子育て世帯を支援するために、2004年6月には第1次育児支援政策を、そして2005年5月には第2次育児支援政策を発表した。第1次育児支援政策では、未来の人材を育成すると共に女性の経済活動参加を奨励するために、出生率の

<sup>1</sup> 2003年2月25日～2008年2月24日。

引き上げ、優秀な児童の育成、育児費用に対する負担緩和、女性の就業率引き上げ、雇用創出等为目标として設定した。第1次育児支援政策の特徴は政策の内容を児童の年齢別に設定したことである。例えば、満0歳の児童を養育している子育て世帯に対しては、家庭で子育てができるように育児環境の整備を支援する政策と養育能力が十分ではない親のための支援システムを構築する政策を主に実施した。一方、満1～5歳の児童を養育している子育て世帯に対しては保育と幼児教育の充実とサービス利用機会の拡大を主な政策目標として設定した。また、小学校の遊休施設を活用し、放課後教室（日本の学童保育に当たる）を拡大するという基本プランを提示した。

第2次育児支援政策では、第1次育児支援政策の内容をより具体化し、育児支援施設の利用機会の拡大、育児費用に対する家計の負担軽減、育児サービスの質向上を目指し、政策を推進した。特に、2004年に初めて実施した全国保育実態調査により、地域別の保育に対する需要と供給の実態が把握されることになったので、その情報に基づき保育施設を追加的に供給する必要がある地域を選定すると共に、民間の保育施設のサービス向上のための支援対策を実施した。その代表的な政策が2006年5月に実施された「セサック<sup>2</sup>・プラン」である。セサック・プランは韓国政府や女性家族部が実施した保育に対する初めての中期計画という点で意義がある。

図表1 セサック・プランの主な数値目標

主要指標	2005年(基準)	2010年(目標)
保育費に対する政府の財政負担割合	35.8%	60.0%
国公立保育施設の数	1,325か所	2,700か所
保育施設の利用児童数	99万人	125万人
保育料の支援児童の割合	41.1%	80.8%
保育施設の従事者数	137千人	180千人
民間保育施設の保育費/ 国公立保育施設の保育費	80%水準 (2006年)	100%水準
評価認証対象施設	1,000か所	毎年1万か所
児童育児支援機関の利用率	47.0%	60.0%

資料) 女性家族部 (2006) 「2010年、保育料の支援対象児童の割合を80.8%まで拡大」2006年7月27日

本プランでは、保育の公共性強化と良質の保育サービスの提供を目標として設定し、5つの政策分野にわたる20項目の政策課題を提示した。その内容には「国公立保育施設を2010年までに現在の2

<sup>2</sup> セサックとは、日本語で「若葉」という意味である。

倍水準まで増やし、利用児童の30%が国公立保育施設を利用できるようにする」、「保育料に対する助成を拡大する」、「基本補助金の導入と保育施設運営の透明化を推進する」、「サービスの質を管理するための評価認定システムを拡大する」等の内容が盛り込まれており、多くの項目が低出産高齢社会の基本計画である「セロマジプラン 2000」<sup>3</sup>に反映された。セサック・プランにおける主要項目の数値目標は図表1の通りである。

## (2) 第1次中長期保育計画を修正し、アイサラン・プラン（2009～2012年）を実施

第17代大統領選挙の結果、野党であったハンナラ党の李明博候補が2008年2月から新しい大統領になったことにより、既存の民主党政権で実施されたセサック・プランは、アイサラン・プランという名称に変更され、2009年から実施されることになった。アイサラン<sup>4</sup>・プランでは基本的には保育に対する国の責任を強化すると共に、需要者中心の保育政策を実施することを目標にしており、子どもと親が幸せな国を作るための3大推進戦略と6大課題を挙げた。3大推進戦略としては、嬰幼兒保育、国家責任制の拡大、信頼回復を、そして、6大課題としては、親の費用負担軽減、需要者に合わせたサービスの提供、サービスの質向上、保育を担当する人材の専門性向上、指示伝達体系の効率化、保育事業の支援体制確立を設定した。

既存のセサック・プランでは、利用児童の30%が国公立保育施設が利用できるように国公立保育施設を拡大することを政策の主な目標にしたものの、アイサラン・プランではその数値目標を削除し、民間保育施設のサービスの質を国公立保育施設の水準まで引き上げるように目標を修正した。また、需要者中心の保育政策に基づき、保育事業を推進し、政策の対象を施設を利用している児童からすべての児童に拡大した。2008年12月には嬰幼兒保育法を改正した結果、2009年からは養育手当制度が導入され、2011年には養育手当制度の対象がすべての子どもに拡大された。さらに、2012年3月からは幼稚園と保育施設を利用する満5歳児に対する保育費・教育費を支援する「5歳ヌリ課程」が施行された。ヌリとは「世の中」を意味する韓国語で、ヌリ課程の実施により、オリニジップ<sup>5</sup>と幼稚園に分かれていた保育と教育課程が統合され、満5歳のすべての子供は同じ教育サービスを受けることになった。

## (3) 第2次中長期保育計画（2013～2017年）

2013年からは第2次中長期保育計画が実施された。第2次中長期保育計画の実施により、2013年3月から満0～5歳のすべての児童に対して養育手当が支給され無償保育が実現された。また、満5歳の児童を対象に実施していた「ヌリ課程」を、満3～4歳の児童まで拡大し、その結果満3～5歳の児童には、オリニジップと幼稚園の区別なく同じ教育課程による教育が実施されることになった。3大戦略としては、児童の健康な成長と発達、保育に対する国家責任の実現、信頼できる保育環境の構築が、また、6大推進課題としては、親の保育・養育負担の軽減、需要者に合わせた保育サービスの提

<sup>3</sup> 「セロマジ」とは、「新しさ（セロウム）」と「最後（マジマック）」という韓国語を合成した新造語であり、「新しく希望に満ちる出産から老後生活の最後まで美しく幸せに住む社会」という意味がある。

<sup>4</sup> 子どもを愛するという意味。

<sup>5</sup> オリニジップは韓国語で子どもの家という意味。日本の保育所に近い施設。

供、公共性の拡大とサービス質に対する管理強化、良質で安心できる保育環境の助成、信頼できる保育環境の構築、保育財政及び指導伝達体系の改善が挙げられ、推進された。

### 3—保育料支援の現状

韓国では、1991年に「嬰幼兒保育法」が制定されてから、保育への関心が高まり、1992～2003年には、満0～5歳の児童を養育する子育て世帯に対して所得を基準とする「差等保育料」が支給された。その後、2004年からは支援対象が都市労働者世帯の平均所得の50%以下の世帯まで、そして、2006年からは都市労働者世帯の平均所得の70%以下の世帯まで拡大された。さらに、2011年からは、満0～5歳の児童を養育する所得下位階層70%の以下まで支給対象が拡大され、ついに2013年からはすべての所得階層に保育料を支給する無償保育が実現されることになった（図表2）。

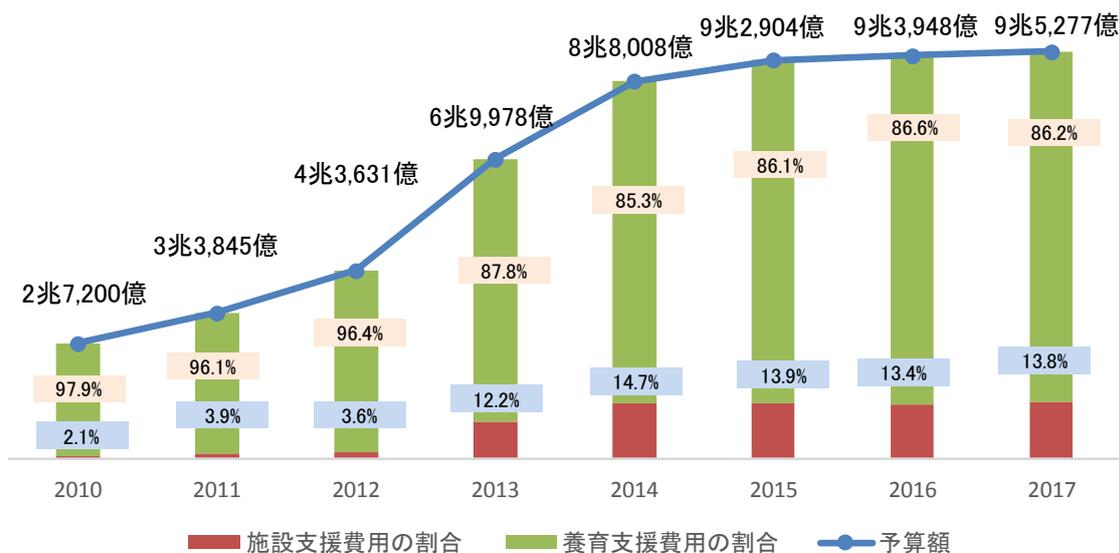
図表2 施設保育料の支援基準拡大の内容

区分	満0~2歳	満3~4歳	満5歳
1999年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%(40%)</li> </ul>		-
2000年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の46.7%である世帯(40%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>農漁村地域の低所得階層（全額）</li> </ul>
2001年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>所得水準別に差等支援(40%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>その他の低所得階層（全額）</li> </ul>
2002年~2003年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）、</li> <li>所得水準別に差等支援(40%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>農漁村地域（全額）</li> <li>国庫補助施設(72%)</li> <li>民間保育施設(84%)</li> </ul>
2004年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯(60%)</li> <li>所得認定額が最低生計費の150%水準である世帯(40%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>農漁村地域（全額）</li> <li>国庫補助施設(72%)</li> <li>民間保育施設(84%)</li> </ul>
2005年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯(80%)、</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯(60%)</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の60%である世帯(30%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の80%である世帯（全額）</li> </ul>
2006年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（全額）</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯(70%)</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の70%である世帯(40%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の90%である世帯（全額）</li> <li>農漁村地域（全額）</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の100%である世帯（全額）</li> </ul>
2007年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（全額）</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯(80%)</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の70%である世帯(50%)</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の100%である世帯(20%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯 100%（全額）</li> </ul>
2008年	<ul style="list-style-type: none"> <li>法定低所得階層（全額）</li> <li>所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（全額）</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯(80%)</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の70%である世帯(60%)</li> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の100%である世帯(30%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯 100%（全額）</li> </ul>
2009年~2010年	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得下位50%階層（全額）、所得下位50%階層(60%)、所得下位70%階層(30%)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>所得下位70%階層（全額）</li> </ul>
2011年	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得下位70%以下の所得階層（全額）</li> </ul>		
2012年	<ul style="list-style-type: none"> <li>すべての所得階層に全額支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得下位70%以下の所得階層（全額）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>すべての所得階層に全額支援</li> </ul>
2013年~2016年	<ul style="list-style-type: none"> <li>すべての所得階層に全額支援</li> </ul>		

資料) キムウンゾン・イヘスック (2016)「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」韓国保健社会研究院

韓国における嬰幼兒支援政策は、雇用労働部、教育部、保健福祉部、女性家族部により実施されており、2017年時点の嬰幼兒養育支援政策の予算額は、9兆5,277億ウォンで2010年の2兆7,200億ウォンに比べて約3.5倍も増加した。2007年の予算額の中にオリニジップや幼稚園のような施設に支給された金額の割合は86.2%で、子育て家庭に支援される金額の割合13.8%を大きく上回っている(図表3)。一方、2010年に0.49%であった対GDP比保育財政費は2015年には0.89%まで上昇した(図表4)。

図表3 韓国における嬰幼兒支援政策の予算額の推移



資料) 国会予算処 (2017) 「嬰幼兒養育支援政策分析」

図表4 対GDP比保育財政費

単位: 億ウォン

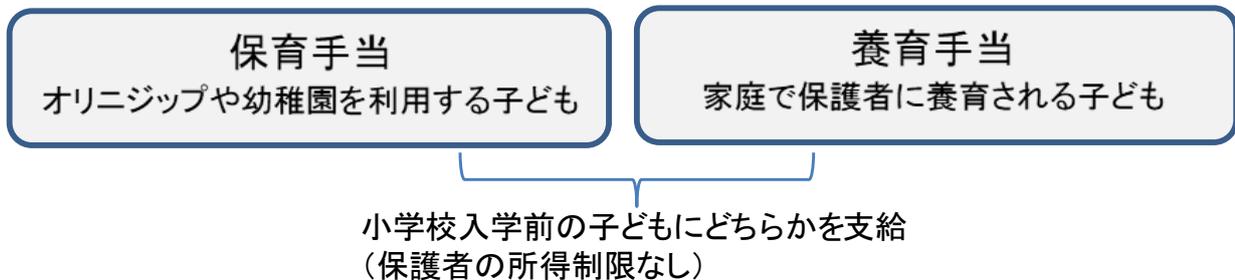
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
保育財政費	合計	61,411	73,299	86,845	121,887	130,341	138,414
	政府事業	49,404	57,568	76,956	111,524	119,497	123,046
	自治体特殊施策	12,007	15,731	9,889	10,363	10,844	15,368
GDP		12,653,080	13,326,810	13,774,567	14,294,454	14,860,793	15,585,916
対GDP比保育財政費		0.49%	0.55%	0.63%	0.85%	0.88%	0.89%

注) 政府事業: 保健福祉部の保育予算(国費+地方費)と市都教育庁のヌリ過程の最終予算を合計した金額  
自治体特殊施策: 17の第一級行政区画(1特別市・6広域市・1特別自治市・8道・1特別自治道)

出所) 保健福祉部「保育統計」、教育部「市都教育庁別ヌリ過程予算編成現況資料」

子育て世帯に支給される韓国政府の助成金は大きく「保育手当」と「養育手当」に区分することができる（図表 5）。保育手当は、オリニジップを利用する満 0～5 歳の児童がいる子育て世帯に支給される助成金であり、養育手当はオリニジップや幼稚園を利用していない就学前の児童を育てる子育て世帯に支給される助成金である。

図表 5 子育て世帯に支給される韓国政府の助成金



### (1) 保育手当

オリニジップを利用する際の助成金は、親保育料と基本保育料、そして緊急保育バウチャーという形で提供されている。基本クラス（1日12時間）に対しては、親保育料と基本保育料が提供され、短時間利用クラス（1日6時間）に対しては親保育料と基本保育料、そして緊急保育バウチャーが提供される。親保育料は、保育手当の対象となる子育て世帯に支給される助成金で、政府が支援する保育料が子育て世帯が自ら銀行に登録・発行した電子カード（アイヘンボック<sup>6</sup>カード<sup>7</sup>）に振り込まれると、親は「アイヘンボックカード」から直接保育料を決済する仕組みである。

オリニジップは、国公立オリニジップのように保育教師などに対する人件費を支援している「政府支援施設」と、民間や家庭が運営しているオリニジップのように人件費を支援していない「政府未支援施設」に区分される。「政府支援施設」の場合は、基本的に人件費を助成しており、例えば院長や満0～2歳の児童を担当する教師に対しては人件費の80%が、また、満3～5歳の児童を担当する教師に対しては人件費の30%が国から支給される。

一方、「短時間利用クラス」を利用している子育て世帯に対しては追加的にオリニジップを利用する場合に使える「緊急保育バウチャー」（1ヶ月に15時間）を支給している。

2019年3月現在における年齢別の親保育料（月額）は、「基本クラス」の場合、満0歳が454,000ウォン、満1歳が400,000ウォン、満2歳が331,000ウォン、満3～5歳が220,000ウォンに設定されている（図表6、図表7）。

<sup>6</sup> 子ども幸福という意味の韓国語。

<sup>7</sup> 2014年まではオリニジップの保育料の支払いには「アイサランカード」、幼稚園の幼児学費の支払いには「アイジュルゴウンカード」が使われていたものの、2015年の1月1日からは2つのカードをまとめた「アイヘンボックカード」でオリニジップと幼稚園の保育料を払うことになった。2014年までに2枚のカードを別々に発行しなければならなかった理由としては、オリニジップは政府の保健福祉部が、幼稚園は教育部が担当しているからである。

図表 6 保育料の支援内容

区分	内容
オリニジップ(0~2歳) :基本クラス	年齢:オリニジップを利用する満0~2歳 支援対象:共稼ぎ世帯,多子女世帯など基本サービスの利用基準に該当する世帯の子ども 利用時間:7:30~19:30(1日12時間)
オリニジップ(0~2歳) :短時間利用クラス	年齢:オリニジップを利用する満0~2歳 支援対象:基本クラスの利用基準に該当しない世帯の子ども 利用時間:9:00~17:00(1日6時間)+緊急保育バウチャー15時間利用分
満3~5歳保育料	年齢:オリニジップを利用する満3~5歳

資料) 韓国保健福祉部のホームページから筆者作成

図表 7 保育料の支援金額 (2019年基準)

単位:ウォン

	基本クラス (7:30~19:30)	短時間利用クラス (9:00~17:00のうち、 1日6時間)	夜間利用	24時間利用
満0歳	454,000	354,000	344,000	681,000
満1歳	400,000	311,000	400,000	600,000
満2歳	331,000	258,000	331,000	496,500
満3歳	220,000	-	220,000	330,000
満4歳	220,000	-	220,000	330,000
満5歳	220,000	-	220,000	330,000

資料) 韓国保健福祉部のホームページから筆者作成

## (2) 養育手当

養育手当の助成金(月額)は、児童が0~11ヶ月の場合は200,000ウォンが、12~23ヶ月の場合は150,000ウォンが、そして、24ヶ月以上~86ヶ月未満の場合は100,000ウォンが支給される(農漁村養育手当や障がい児童養育手当は別途設定、図表8)。図表8からも分かるように養育手当は保育手当と比べて金額が小さい。

図表 8 養育手当の支援金額（2019年基準）

単位：ウォン

年齢(ヶ月)	養育手当	年齢(ヶ月)	農漁村児童 養育手当	年齢(ヶ月)	障がい児童 養育手当
0～11ヶ月	220,000	0～11ヶ月	200,000	0～35ヶ月	200,000
12～23ヶ月	150,000	12～23ヶ月	177,000		
24～35ヶ月	100,000	24～35ヶ月	156,000		
		36～47ヶ月	129,000		
36ヶ月以上～ 86ヶ月未満	100,000	48ヶ月以上～ 86ヶ月未満	100,000	36ヶ月以上～ 86ヶ月未満	100,000

資料) 韓国保健福祉部のホームページから筆者作成

#### 4—オリニジップの利用実態と待機児童の現状

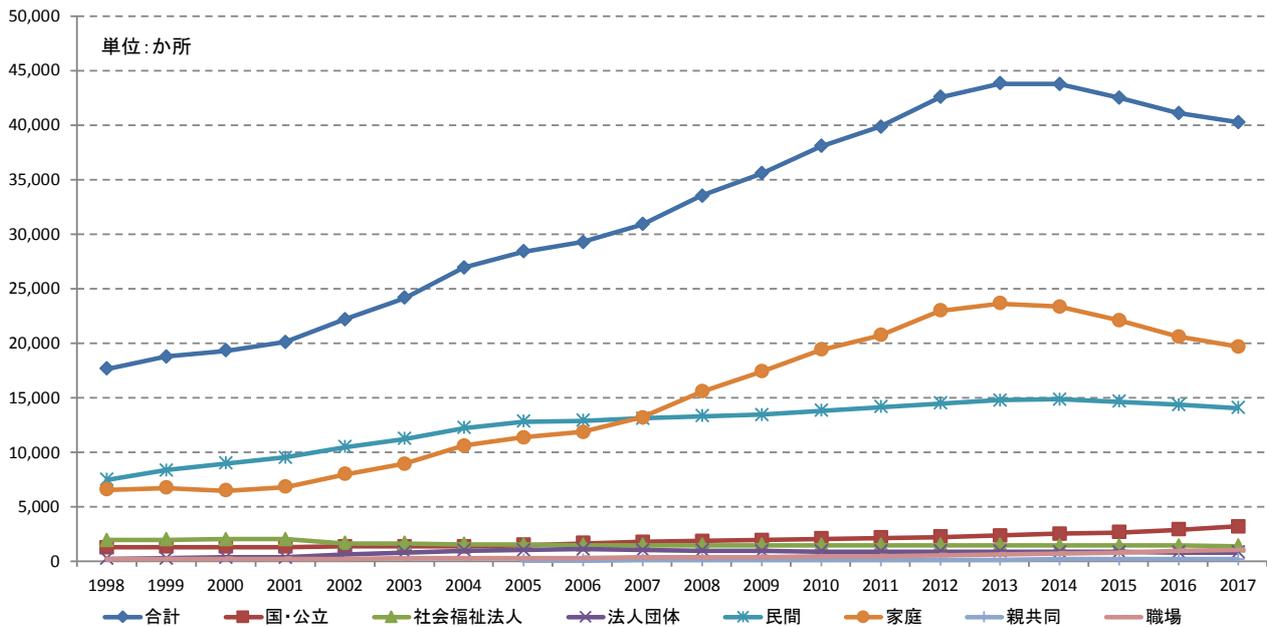
嬰幼児養育支援政策が拡大されることにより、1995年に9,085か所であったオリニジップは、2013年には43,770か所でピークに達した。最近では国公立オリニジップは増加しているものの、社会福祉法人や民間、そして家庭のオリニジップが減少することにより、オリニジップの数は2014年から減少傾向にある（図表9）。全オリニジップの中で、国公立オリニジップが占める割合は1998年の7.2%から2017年には7.9%に増加している。2017年7月に発表された「文在寅政府国政運営5ヶ年計画」では公保育の拡大目標として、国公立オリニジップの利用率を40%まで引き上げることを目標として設定している。

一方、オリニジップを利用している児童の数は、1998年の55.6万人から2014年には149.7万人まで増加した。しかしながらその後は出生率の低下で新生児数が減少することによりオリニジップを利用している児童の数は毎年減少傾向にある（図表10）。

韓国保健福祉部と育児政策研究所は、3年ごとに待機児童の実態を調査しており、最近の調査である2015年の調査結果によると、調査対象の中で待機児童（嬰・幼児）がいるオリニジップの割合は65.0%に達することが明らかになった。これは2009年の35.6%と2012年の64.2%より高い数値である。施設類型別にみた待機児童（嬰・幼児）がいるオリニジップの割合は、人気が高い国公立オリニジップの場合が93.4%で、他の施設を大きく上回った。また、大都市と規模が大きいオリニジップで待機児童（嬰・幼児）割合が高いことが分かった（図表11）。

待機児童が発生する理由としては、「プログラム・運営方式がいいので」が36.8%で最も高く、次いで「国公立と職場の施設を選好するので」（22.6%）、「優秀な教師がいるので」（12.5%）が挙げられた（図表12）。

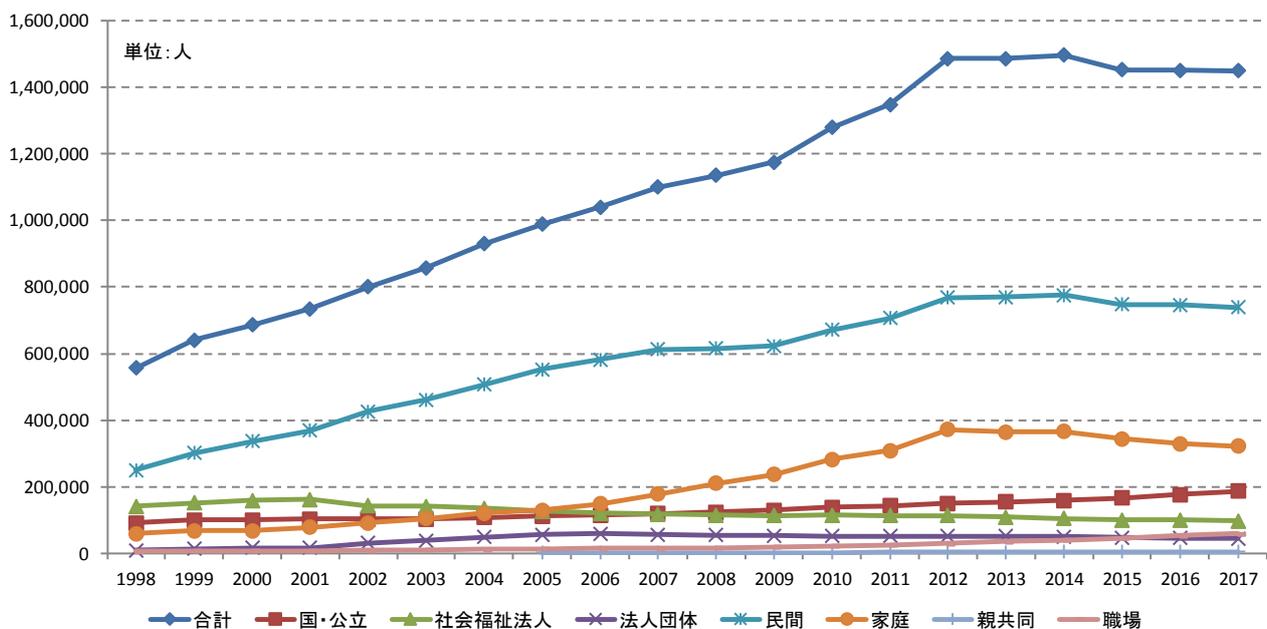
図表9 類型別オリニジップの推移



- 注1) ・国公立オリニジップ：国家または地方自治団体が設置・運営するオリニジップであり、常時11人以上を保育。  
 ・社会福祉法人オリニジップ：社会福祉法による社会福祉法人が設置・運営するオリニジップであり、常時21人以上を保育。  
 ・職場オリニジップ：事業主が事業場の労働者のために設置・運営するオリニジップであり常時5人以上を保育。  
 ・民間オリニジップ：上に該当しないオリニジップであり、21人以上を保育。  
 ・家庭オリニジップ：個人が家庭またはそれに準ずるところに設置・運営するオリニジップであり、常時5人以上20人以下を保育。  
 ・親共同オリニジップ：保護者が組合を結成し、設置・運営するオリニジップであり、嬰幼児を持つ保護者15以上が出資し、常時11人以上を保育。

資料) 保健福祉部 (2018) 『2017年保育統計』より筆者作成

図表10 類型別オリニジップを利用している児童の推移



資料) 保健福祉部 (2018) 『2017年保育統計』より筆者作成

図表 11 待機児童（嬰・幼児）がいるオリニジップの割合

区分	待機児童（嬰・幼児）がいるオリニジップの割合（％）	待機児童（嬰・幼児）の数（人）
合計	65.0	4,046
施設類型	国公立	506
	社会福祉法人	377
	法人・団体	283
	民間	1,134
	家庭	1,480
	職場	266
所在地	大都市	1,464
	中小都市	1,631
	邑・面	951
規模	20人以下	1,520
	21-39人	625
	40-79人	992
	80人以上	909
2012年調査	64.2	4,000
2009年調査	35.6	3,110

資料) 韓国保健福祉部・育児政策研究所 (2016) 「2015 年全国保育実態調査」

図表 12 待機児童が発生する理由

単位: %、(箇所)

	近所にオリニジップがないので	プログラム・運営方式がいいので	優秀な教師がいるので	保育料が安いので	国公立と職場の施設を 選択するので	送迎バスがある ので	施設がいい ので	その他	合計	
合計	6.2	36.8	12.5	5.8	22.6	0.6	7.6	7.9	100.0(2,625)	
施設類型	国公立	2.0	11.8	2.5	1.4	77.5	-	1.9	2.8	100.0( 471)
	社会福祉法人	3.8	52.2	15.5	5.4	5.3	0.9	10.4	6.5	100.0( 222)
	法人・団体	8.1	40.4	13.0	4.4	15.7	1.3	9.4	7.7	100.0( 190)
	民間	5.7	48.3	13.8	7.8	6.1	0.5	8.6	9.2	100.0( 735)
	家庭	9.5	39.8	16.8	8.0	4.9	0.9	8.8	11.3	100.0( 847)
	職場	4.6	20.8	9.7	-	54.2	0.2	8.6	1.9	100.0( 160)
所在地	大都市	5.2	33.7	11.2	6.3	26.2	0.5	7.2	9.7	100.0(1,085)
	中小都市	6.5	39.0	13.2	5.7	20.3	0.7	7.9	6.7	100.0( 993)
	邑・面	7.6	39.4	14.1	4.8	18.8	0.7	8.1	6.5	100.0( 547)
規模	20人以下	9.3	39.3	16.4	7.9	6.6	0.9	8.6	11.0	100.0( 867)
	21-39人	9.1	35.7	13.3	5.5	24.0	0.1	4.3	8.0	100.0( 392)
	40-79人	5.2	29.8	10.1	5.0	34.6	0.9	7.4	6.9	100.0( 702)
	80人以上	1.3	41.8	9.4	4.0	29.8	0.3	8.6	4.9	100.0( 664)
2012年調査	6.4	41.2	10.4	19.6	13.8	1.0	-	7.6	100.0(2,544)	
2009年調査	1.4	63.7	7.2	2.9	17.3	-	-	7.5	100.0( 416)	

資料) 韓国保健福祉部・育児政策研究所 (2016) 「2015 年全国保育実態調査」

## 5—保育料支援の拡大政策の効果分析

では、韓国政府が実施した保育料支援拡大政策はどのような効果をもたらしているだろうか。キムウンゾン・イヘスック（2016）は、「全国保育実態調査」<sup>8</sup>を用いて、保育料の支援政策が家計の養育費用と女性の経済活動、そして出生率の向上にどのような影響を与えたのかを分析した（分析には差分の差分法（Difference in Difference Analysis, DID 分析）を利用）。

まず、児童及び世帯の特性を考慮せずに保育料の支援政策が満0～2歳の児童を育てる家計の養育費用に与えた影響を分析した結果、保育費の支援政策は、家計が負担する三つの費用（①施設利用費用、②施設利用及び教育費用、③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合）を減らし、さらに統計的に有意であるという結果が出た。つまり、保育料の支援対象が10%拡大されると、①一人当たりの施設利用費用は、約49.4%減少、②施設利用及び教育費用は36.7%減少、③家計支出に占める保育及び教育費支出は1.23%ポイント減少するという結果が出た（統計的にも有意、図表13）。

図表 13 満0～2歳に対する政策効果

区分	①施設利用費用	②施設利用及び教育費用	③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合
児童の年齢(満4歳)			
満5歳	0.3591***	0.3438***	-0.5599
年度(2009年)			
2012年	-0.8200***	-0.9041***	-3.2057***
政策の拡大効果	-4.9449***	-3.6742***	-12.3487***
R <sup>2</sup>	0.3049	0.2413	0.1795
N	3323	3323	3322

資料) キムウンゾン・イヘスック（2016）「嬰幼児保育支援の政策評価と政策課題」

一方、満5歳に対する分析では、無償保育の対象基準が10%拡大されると、①一人当たりの施設利用費用が、10.9%減少するという結果が出たものの、②施設利用及び教育費用、③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合は、統計的に有意な結果が得られなかった（図表14）。この結果は、保育料支援拡大政策が年齢別に異なる影響を与えていることを示唆している。キムウンゾン・イヘスック（2016）は、満5歳の児童の場合、政府による保育料支援政策が施設の利用費用を減少させる効果はあったものの、家計の追加的な私的教育を増加させ、全体的な費用減少効果が小さく出た可能性があるとして解釈している。

<sup>8</sup> 2004年に初めて実施され、2009年からは3年ごとに実施されている。

図表 14 満5歳に対する政策効果

区分	①施設利用費用	②施設利用及び教育費用	③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合
児童の年齢(満4歳)			
満5歳	-0.0379	0.1373	-2.1064**
年度(2009年)			
2012年	-0.0827	0.2133	-0.5304
政策の拡大効果	-1.0920**	-0.76925	-0.0679
R <sup>2</sup>	0.0262	0.0018	0.0213
N	1968	2000	1979

資料) キムウンゾン・イヘスック (2016) 「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」

保育料支援の拡大政策が女性の労働市場への参加に与えた影響に対する分析では、児童の年齢と家計の所得により効果に差が表れた。つまり、満0～2歳に対する保育料支援の拡大政策は、上位所得グループの女性の就業率を高める効果と、中位所得グループの女性の労働時間を増やすという結果に繋がった。一方、満5歳に対する保育料の支援拡大政策は、下位所得グループの女性の就業率を高める効果はあったものの、労働時間には統計的に有意な結果が表れなかった(図表15)。

図表 15 保育料支援の拡大政策が女性の労働市場への参加に与えた影響

区分	母の就業率			母の労働時間		
	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ
満0～2歳	(+)	・	・	・	(+)	・
満5歳	・	・	(+)	・	・	・

注) 「+」: 正の効果があり統計的に有意。

資料) キムウンゾン・イヘスック (2016) 「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」

さらに、保育料支援拡大政策が女性の追加出産計画(追加出産を計画することになった)に与えた影響に対する分析では、保育料支援拡大政策は満0～2歳の児童を養育している上位所得グループの女性に対してはプラスの影響を与えていることが分かった。しかしながら、満5歳の児童を養育している上位所得グループの女性に対する効果は、満0～2歳の児童を養育している上位所得グループの女性とは逆の結果が出た。

そして、保育料支援拡大政策は、満0～2歳の児童を養育している中位所得グループの女性と満5歳の児童を養育している下位所得グループの女性の追加出産意思(追加出産を考えることになった)にプラスの影響を与えていることが確認された(図表16)。中位所得グループの女性と下位所得グループの女性が追加出産の意思を持ちながらも、上位所得グループの女性と異なり、追加出産計画まで踏み出せない理由としては、子育てに対する経済的負担が大きい点が考えられる。

図表 16 保育料支援の拡大政策が女性の出産計画や出産意思に与える影響

区分	女性: 追加出産を計画することになった			女性: 追加出産を考えることになった		
	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ
満0～2歳	(+)	・	・	・	(+)	・
満5歳	(-)	・	・	・	・	(+)

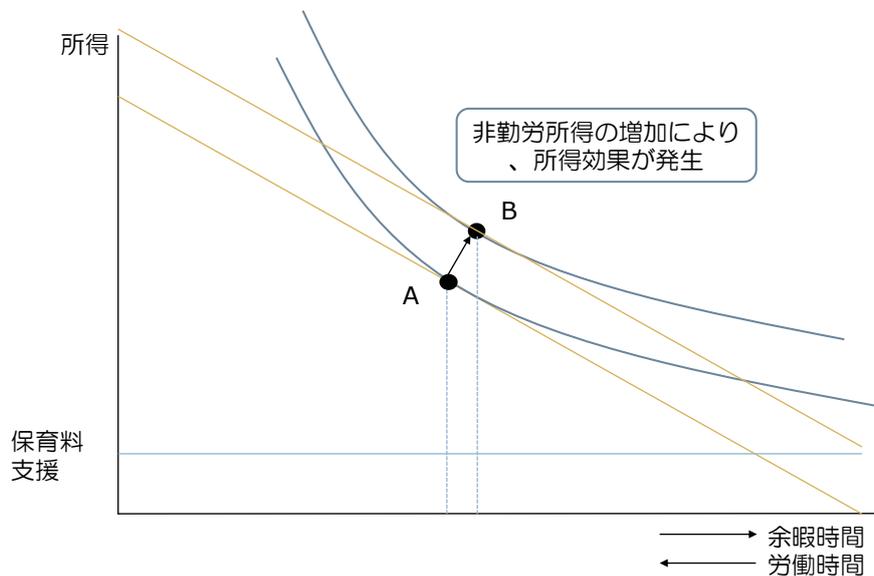
資料) キムウンゾン・イヘスック (2016) 「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」

一方、ゾンソンミ (2018) は、韓国労働パネル調査を用いて、保育料支援制度が出産と雇用に与える影響を分析した。

出産に与える影響を分析した結果では、キムウンゾン・イヘスック (2016) の分析結果とは異なり、所得水準に関係なくすべての所得階層に実施した保育料支援制度は出産に正の効果があり、統計的に有意であった。特に子どもがいない世帯でより大きな効果が現れた。

そして、雇用に与える影響を分析した結果では、保育料支援制度は雇用を減らすという結果が出ており、統計的にも有意であった。保育料支援制度が子育て世帯の非勤労所得を増やしたことにより、所得効果 (図表 17) が発生し、その結果、雇用に負の影響が出たのではないかと推測される。

図表 17 保育料支援制度による非勤労所得の増加による所得効果



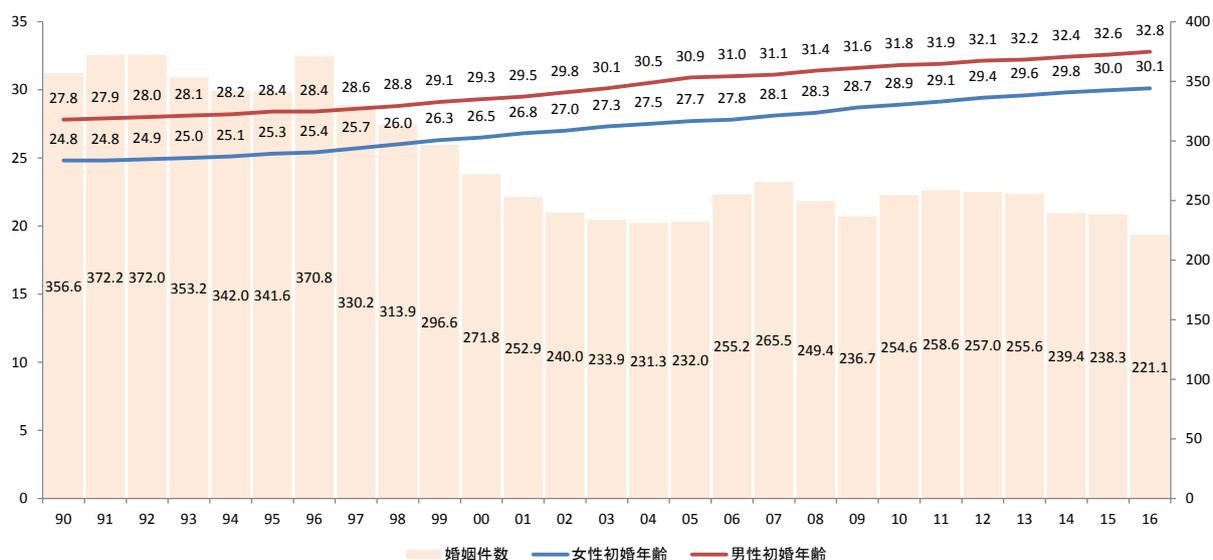
## 6—結びに代えて

韓国における少子化の原因は様々であるものの、最近では未婚化や晩婚化が大きな影響を与えている (図表 18)。しかしながら、韓国政府の少子化対策は、出産奨励金、保育費、育児費の支援、教育インフラの構築など主に結婚した世帯に対する所得支援政策に偏っている。韓国政府がこのような少子化対策を実施したことにより結婚した世帯の出生率は少し改善され、子育て世帯も少しは経済的に助

けられたと思う。一方、未婚化や晩婚化の進展は全体の出生率を引き下げている要因になっている。従って、今後は未婚率や晩婚率を改善する対策により力を入れるべきであり、何よりも雇用の安定性を高める必要がある。特に、男女間における賃金格差、出産や育児による経歴断絶、ガラスの天井など結婚を妨げる問題を改善し、女性がより安心して長く労働市場に参加できる環境を作ることが大事だと思う。つまり、今後の少子化対策は若者が結婚し、長く働ける①結婚奨励・雇用安定化政策と、子育て世帯が安心して子どもが育てられる②子育て支援政策が一つの政策に偏らず同時に実施される必要がある。

現在、韓国における保育料支援政策は親の収入とは関係なく、年齢によって一律に支給されているので、保育料の助成金をもらえば通常の保育料は大体カバーすることができる。しかしながら、特別活動費、入学金、遠足などに参加するための参加費などが統制されず、保育料に対する親の負担を大きくしている。また、「政府未支援施設」に通う満3～5歳の児童に対しては国から基本保育料が支給されておらず、基本保育料に相当する保育料は児童を預ける親が負担することになっている。育児政策研究所（2018）によると、無償保育が実施されているにも関わらず、子育て世帯は児童一人当たり一ヶ月に平均約20万ウォンの私的支出をしていることが明らかになった。調査は満0～5歳の児童を養育している1,119世帯を対象に行われており、私的支出をしていない世帯の割合は11.8%であった。

図表 18 韓国における婚姻件数と初婚年齢の推移



資料) 金 明中 (2018) 「韓国でも児童手当がスタート一制度の定着のためにはまず財源の確保を一」基礎研レター、2018年8月27日

施設を利用している子育て世代より家庭で児童を養育している世帯の経済的負担が大きいことも今後議論すべき課題である。満0～1歳の児童の場合、オリニジップを利用するより家庭で養育をするケースが多いものの、家庭養育手当の金額は施設を利用する際の助成金より低く設定されている。

日本でも幼児教育・保育の無償化が2019年10月からスタートする。無償化の対象は認可保育施設に通う住民税非課税世帯の0～2歳児と、幼稚園や保育所に通う3～5歳児の全員である。認可外は上限

を設けて補助する。しかしながら、幼児教育・保育の無償化より待機児童や保育士の処遇改善を先に解決すべきであるという声も高い。日本経済新聞が2017年12月に実施した調査結果によると、回答者の63%が待機児童の改善を優先的に実施すべきであると回答した。2017年10月1日時点における待機児童の数は、全国で5万5千人に達する。

日本における幼児教育・保育の無償化政策を韓国と比べると、現段階では韓国の方が制度の適用対象は広いと考えられる。日本は、3歳未満児については、当面、住民税非課税世帯に限って無償化を進めることと家庭で子育てをしている世帯に対して養育手当を支給しない方針であることがその理由である。3歳未満児の子育て世帯の経済的負担が大きいことを考慮すると、今後適用対象を拡大する必要があると考えられるものの、どのように財源を確保し、適用対象を広げて行くかが今後の課題であると言える。

また、もう一つ注目すべき点は韓国政府が保育料支援の拡大政策を実施したことにより、高所得層世帯が子どもに対する私的養育支出を増やしている点である。無償保育で節約できたお金を英語等の私的教育に使っているのである。このような現象が拡大されると、保育料支援の拡大政策は、所得階層の間に教育格差をさらに大きくする恐れがある。この点は今後日本が無償保育を実施するのにおいて参考とすべき点であるだろう。

韓国政府は、保育料に対する支援を毎年増やしているものの、出生率はなかなか改善されていない。安定的な雇用が提供されていないことや将来の生活に対する不安感が拡大していることにより未婚化・晩婚化が解消されていなかったことがその主な原因であると言える。さらに、改善の効果が遅い理由としては、韓国における嬰幼児支援政策が雇用労働部、教育部、保健福祉部、女性家族部という四つの行政機関に分かれて実施されている点が考えられる。政策をまとめて一つの行政機関が担当した方がより効率がいいかも知れない。この点は日本も韓国と似ている。池本（2018）は、日本の保育政策を内閣府、厚生労働省、文部科学省の3省庁で所管している点を挙げながら、日本の保育制度や保育現場が非効率な点が多いことを指摘している。

日本は韓国より先に少子化を経験しており、韓国より早く少子化対策を実施してきた。過去には韓国は日本の制度を参考にしながら、少子化に対する対策を考えたものの、最近では少子化のスピードが日本より早く、日本が今まで実施していない対策も実施しようとしている。2013年から実施している無償保育がその代表的な制度であり、日本は2019年10月から無償保育の一部がスタートする。両国の無償保育政策は、子育て世帯の経済的負担を減らし、出生率を改善すると共に女性の労働市場参加を奨励し、労働力不足の問題を解決しようとしているだろう。但し、制度の持続可能性を高める財源確保に対する議論は十分ではない。そして、韓国の分析結果では非勤労所得の増加は所得効果を生じさせ、女性の就業率低下につながったという分析結果も出ている。今後、そういった事例も含めて無償保育の効果や課題をさらに研究し、日韓の少子化対策に少しでも貢献したいところである。

## 参考文献

### 韓国語

- イチェゾン (2018) 「無償保育政策の嬰幼兒年齢別子女養育費用軽減効果分析」『韓国政策学会報』27巻2号
- 育児政策研究所 (2018) 「嬰幼兒保育費用の変化推移と支出実態」
- 韓国保健福祉部・育児政策研究所 (2016) 「2015年全国保育実態調査」
- キムウンゾン・イヘスック (2016) 「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」韓国保健社会研究院
- 国会予算処 (2017) 「嬰幼兒養育支援政策分析」
- 国政企画諮問委員会 (2017) 「文在寅政府国政運営5ヶ年計画」
- 保健福祉部 (2018) 『2017年保育統計』
- 保健福祉部 (2018) 「2018年保育事業案内」
- ゾンソンミ (2018) 「2000年以降の女性の労働市場に関する研究」高麗大学校大学院博士論文

### 日本語

- 裴海善 (2018) 「韓国の保育政策と保育所利用実態」
- 金明中 (2016) 「[韓国における給付付き税額控除制度の現状と日本へのインプリケーション—軽減税率より給付付き税額控除?—](#)」基礎研レポート、2016年3月15日
- 金明中 (2018) 「[韓国でも児童手当がスタート—制度の定着のためにはまず財源の確保を—](#)」基礎研レター、2018年8月27日
- 池本美香 (2018) 「幼児教育無償化の問題点——財源の制約をふまえて教育政策としての制度設計を——」  
《税・社会保障改革シリーズ No. 34》2018年3月16日
- 女性家族部 (2006) 「2010年、保育料の支援対象児童の割合を80.8%まで拡大」2006年7月27日