

令和 5 年 6 月 28 日現在

機関番号：32617

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2022

課題番号：19K13589

研究課題名（和文）日韓における少子化政策をめぐる政治過程

研究課題名（英文）Comparative Study on the Political Process of Childcare Policy: Japan and South Korea

研究代表者

崔 佳榮 (CHOI, GAYOUNG KAEI)

駒澤大学・法学部・講師

研究者番号：30816989

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,600,000円

研究成果の概要（和文）：日韓においてなぜ幼保無償化はそれぞれ経済政策と家族政策として位置づけられることで実現したのか？本研究ではその政治過程を言説的制度論から分析した。権力が分散する日本では、保守勢力の与党議員を説得するために、子どもを持つ家族に恩恵が及ぶ幼保無償化が、経済活性化につながる経済政策であることが賢明にアピールされた。他方、権力が集中する韓国においてより重視されるのは、政治エリートが国民を説得することである。有権者の約半数を占める女性に加えて、さらに多くを占める若年層は、普遍的福祉を掲げる革新勢力を力強く支持していた。それゆえに、幼保無償化は子どもを持つ家族を支援するための政策として位置づけられた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、少子化対策の一環として幼保無償化が実現した日本と韓国において、同政策の位置づけと対象に大きな差が見られるのは、日韓両国の異なる政治制度に起因することを明らかにしている。「制度がアクターの戦略を規定する」という新制度論の命題を実証したという点を本研究の学術的意義として指摘したい。また、深刻さを増している少子化問題に悩まされている先進諸国が、今後少子化政策を拡充していくためには、それぞれの政治制度の持つ特徴を踏まえて、どのアクターからの支持が鍵となるのか、また、彼らから支持を動員するためにはどのようなアイデアを採用する必要があるのかに関する手がかりを提供するという社会的意義を持つ。

研究成果の概要（英文）：The government of Japan and South Korea implemented free childcare or early education policy by framing it as an ‘economic policy’ and a ‘family policy’ respectively. This research analyzed political process of free childcare from the perspective of discursive institutionalism. In Japan, where power is dispersed, the government strongly appealed that free childcare, which benefits families with children, was actually an ‘economic policy’ that would revitalize the economy in order to persuade ruling party lawmakers who are ideologically conservative. Meanwhile, in South Korea, where power is more centralized, it is more important to mobilize the public’s support than to persuade political elites. As women and young people, who have significant political power in terms of number, were strong supporters of the progressive party which pledged universal welfare, free childcare was framed as a ‘family policy’ which benefits those people.

研究分野：政治学

キーワード：幼保無償化 少子化対策 家族主義福祉レジーム 福祉国家

## 1. 研究開始当初の背景

福祉国家研究において日本と韓国は、脱商品化と脱家族化の程度がともに低いということから家族主義福祉レジームとして分類することができる(新川 2005)。これらの国々において、低所得世帯・高齢者・障害者などを支援するための社会支出は、決して低いわけではなく、経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)加盟国の平均よりも高い傾向がある。他方で、家族手当・出産育児休業給付・幼児教育及び保育など、家族を支援する諸政策からなる家族関係社会支出は、OECD加盟国の平均より低い(OECD Social Expenditure Database)。それゆえに、家族主義福祉レジームにおいて、保育サービスなどの少子化対策は充実していないという特徴が見られ、深刻な少子化につながっている。

ところが近年、韓国の少子化対策、とりわけ保育サービスにおいて、家族関係社会支出などのマクロデータだけでは捉えきれない変化が現れつつある。というのは、日本では、1989年の特殊合計出生率が1.57であったことをきっかけに少子化対策の必要性が認識され、さまざまな少子化対策が打ち出されてきた。ただ、主に児童手当(一時期、子ども手当)の拡充が優先され、保育サービスの充実が大きく進むことはなかった。他方、韓国においては、2000年代半ば以降保育サービスの充実が段階的に進み、20年ぶりに同じ年に行われることになった2012年の国会議員総選挙と大統領選挙を控えて幼児教育・保育の無償化(以下、幼保無償化)が実現している。

## 2. 研究の目的

当初、本研究の目的は、深刻な少子化という共通の危機にもかかわらず、少子化対策の一環とされる保育サービスの充実という政策の優先順位において、日韓の間に大きな違いをもたらす政治的要因は何かを探ることであった。しかし、日本においても衆院選があった2017年以降与党・自民党主導で保育サービスの充実が一気に進展することになり、2019年10月から幼稚園や保育所等の利用料を無料にする幼保無償化が開始された。そこで、本研究は、同政策が実現していく政治過程に着目し、日韓両国において同政策が、それぞれ「経済政策」と「家族政策」として位置づけられることで実現したのはなぜかを考察することにした。

政権公約において幼保無償化は、日本の場合、「経済再生」を目的とする「経済政策」として、具体案が「経済政策パッケージ」に盛り込まれることで実現した。他方、韓国において同政策は、家族を構成する女性を支援するための「家族政策」として掲げられることで実現している。こうした経緯から、無償化の対象は日韓の間で大きく異なる。日本において無償化の対象となるためには、自治体から保育の必要性を認めてもらう必要があり、母親の就労状況が最も重要な条件となる。これに対して、韓国では、保育施設への入所条件が設けられておらず、親の収入や就労状況とは関係なく全ての0~5歳児が無償化の対象となり、幼稚園や保育所等の利用料が支援されている。

## 3. 研究の方法

幼保無償化という同政策の位置づけと対象において、日本と韓国の間でこうした違いをもた

らした要因は何か？本研究では「アイデア」と「言説」に着目し、とりわけ、ヴィヴィアン・シュミット（2002; 2006; 2008）の言説的制度論から分析を試みる。具体的に、権力が分散する日本では、政治エリート間の相互作用がより重視されるため、首相のアジェンダは、政治エリート、とりわけ保守勢力である与党議員に受け入れられる必要がある。他方で、権力が集中する韓国においてより重視されるのは、政治エリートと国民間の相互作用であり、大統領のアジェンダを実現させるためには、国民の支持を動員することが何より重要である。こうした政治制度の違いが、同政策の位置づけと対象の違いをもたらしたことを確認するために事例分析を行った。

#### 4．研究成果

日本の事例：保守勢力の与党議員を説得するための戦略

自民党内では、幼保無償化の財源をめぐって対立があった。2017年5月23日に自民党の「人生100年時代の制度設計特命委員会」がまとめた「中間とりまとめ」に、幼保無償化の段階的推進が「所得が一定程度ある層に負担軽減や無償化をしても、少子化対策や女性の就労促進への政策効果は見込みにくいのではないか」という内容が盛り込まれていることから、政策効果が見込めない同政策の財源として税金を投入することに反対する動きが若手議員を中心に広がっていたことが推察できる。党内対立を抱えたまま、安倍首相は2017年9月25日、経済財政諮問会議後に行われた記者会見で、「消費税率の10%への引き上げを予定通り2019年10月に行い、増収分などから2兆円程度を「人づくり革命」に振り向ける使途変更について衆院選で国民の信を問う」としながら、衆議院を解散する方針を表明した。

衆院選で自民党は単独で60%以上の議席の確保に成功した。その後、安倍首相の目玉公約だった幼保無償化を消費税の増税分を財源として実現するために、内閣と与党執行部は与党議員の支持動員に乗り出した。その一歩として安倍首相は、衆議院本会議において、「幼児教育の無償化」は、「経済構造改革に関する特命委員会において議論が行われて」おり、「新しい経済政策パッケージに反映」される予定であることを説明しながら、同政策が経済政策の一環であることを印象づけた。具体的には、「やはり賃金を上げて、そして消費を拡大する」必要がある、ただ、「企業としても、一人一人の労働生産性が上がってこそ賃金を上げることができる。一人一人の労働生産性を上げるためにも、人的な資本投資をしっかりと行わなければいけない」。要するに、幼保無償化は、一人一人の労働生産性を高めることで、賃金上昇と消費拡大につながり、究極的には経済を活性化するための人的資本投資であるというのであった。こうして3-5歳児を対象とする幼保無償化が税金を財源として実現した。

なぜ自民党は、児童手当の拡充を優先するというそれまでの方針から一転し、幼保無償化を推進したのか。その鍵は同政策がスタートした2019年10月にある。「この法案、10月に実施しなければならぬほど無償化が緊急なのか」という野党議員の質問に対して、宮腰内閣府特命担当大臣（少子化対策）は、「実施時期につきましては、消費税率の引き上げに合わせて本年10月から実施する」ことになったことを明らかにしている。政治エリート間の調整が大事とされる日本においても、やはり有権者の支持は当然不可欠である。安倍首相自信が消費税の増税分を「国民の皆様へ還元する」としたように、「消費税増税」という不人気の政策を進める過程における非難を回避するために、「幼保無償化」という損失を生む政策への代償政策を展開することで、争点の再定式化を図ったのだと言える。

韓国の事例：女性と若年層の支持を動員するための戦略

盧武鉉政権（2003-2008）において、所得制限を設けない幼保無償化が実現することはなかったが、「保育サービスの費用を国家が支援する」という経路が作られ、保守派が政権を奪還してからも同政策は経路依存的に拡大し続けた。「経済大統領」をスローガンとして当選し、新自由主義的な理念に支えられていた李明博政権（2008-2012）であったにもかかわらず、保育サービスの拡充という前政権の方向性を継承せざるを得なかったのである。前政権で着実に進んでいた保育サービスの拡充は、有権者にとって当たり前の利益とされるようになり、それを再び奪うことは、政治的にリスクの高い選択肢となっていたからだといえよう。さらに「無償給食」を大々的に掲げ、若年層の支持動員に成功した野党に対抗するために、同じく若年層に広く利益が及ぶ「無償保育」を全面に打ち出すことを余儀なくされた。

こうした背景から、李明博政権の任期が2ヶ月を切った2011年の大晦日には、翌2012年から5歳児だけでなく、すべての0-2歳児の保育料を政府が全額負担するための予算案が成立した。これは確かに有権者に経済的な利益をもたらすものであったものの、幼保無償化の対象外となった3-4歳児を持つ親たちは不満を募らせ、政府の方針に即刻抗議した。5歳と0-2歳児を対象とする幼保無償化のための予算成立から1ヶ月も経たないうちに、翌年2013年から対象に3-4歳児も含まれることが発表された。その結果、幼保無償化の所得制限が全面的に撤廃され、すべての0-5歳を対象とする完全な形での幼保無償化が実現した。

韓国は政治的分派から、政治エリート間の調整よりは、政治エリートと国民間の相互作用がより重要であるといえるが、だからといって、政治エリート間の調整なしに、大統領のアジェンダを実現できるわけではない。幼保無償化の場合、いくつかの政治制度に変更が加えられることで、同政策を実現していくための政治エリート間の調整が順調に進んだ。変更された政治制度として、まず女性部の新設をあげることができる。その上、官僚の多くが自ら幼保無償化を主張していた女性団体出身者である女性部に保育業務が移管されたのである。また国会議員選挙に女性クォータ制が導入されたことで、同政策を審議する女性委員会の過半数を女性が占めることになった。こうした変化によって、大統領は同政策を一気に進めることが可能となったのである。

#### <引用文献>

新川敏光（2005）『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房

崔佳榮（2019）『韓国の大統領せいと保育政策』ミネルヴァ書房

2017年5月23日『「人生100年時代の制度設計特命委員会」中間とりまとめ』

2017年9月25日朝日新聞『首相、今夕に解散表明「増税使途変更」説明へ』

2017年11月17日『第195回国会衆議院本会議会議録』安倍首相の発言

2019年2月8日『第196回国会衆議院予算委員会会議録』岸田政調会長の発言

2019年4月3日『第198回国会衆議院内閣委員会会議録』岡本議員の発言

2019年4月3日『第198回国会衆議委員内閣委員会会議録』宮腰大臣の発言

2019年2月8日『第198回国会衆議院予算委員会会議録』安倍首相の発言

OECD Social Expenditure Database.

Schmidt, A. Vivien 2002: *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press.

Schmidt, A. Vivien 2006: *Institutionalism* Pp.98-117 in *State*, edited by C. Hay, M. Lister and D. Marsh, Palgrave.

Schmidt, A. Vivien 2008: *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse* *Annual Review of Political Science* 11:303-326.

Weaver, R. K. (1986). "The politics of blame avoidance." *Journal of Public Policy* 6(04): 371-398.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 崔佳榮
2. 発表標題 『韓国の大統領制と保育政策』出版報告と日韓比較の可能性模索
3. 学会等名 現代日本学会（韓国）（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 崔佳榮
2. 発表標題 幼児教育・保育の無償化をめぐるアイディアの政治：日韓比較の視点から
3. 学会等名 日本比較政治学会
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

特別講義シリーズ「アジア共同体の科学と文明」全北大学校（韓国）2022年9月15日 無償保育・幼児教育から見た日本と韓国の少子化対策
---

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------