

# 韓国のひとり親家族支援政策

## ——家族支援事業体の形成と連帯の諸相

相馬 直子

---

はじめに

- 1 「ひとり親家族」の概観
- 2 現在のひとり親家族支援制度の概要
- 3 韓国における「ひとり親家族支援」の形成・展開史
- 4 「ひとり親家族支援政策」の課題

はじめに

未婚の母の当事者団体であるイントリ（intree）が2020年3月に実施した緊急調査によれば、子育てをしている未婚の母の76%がコロナ禍で所得が減少したことがわかった。このうち62%以上が所得の半分以上が減少した。「保育園休園に子どもも家にいて食費も増え、生活は混乱」「おむつや生活必需品の購入費が不足する生活に困難がある」と訴えた。調査を受けてイントリ（intree）は未婚ひとり親に現金支援要請を促し、全体の67.8%が現金支援を要請した。支援金の用途は生活費、養育費、住居費などであった。現物支援の中では、食料品を希望する割合が最も高かった。「コロナ禍でより大きく苦しんでいる未婚ひとり親とその子どもたちのために、政府と企業、民間団体などで緊急支援を増やし、多くの関心を払う必要がある」と強調している<sup>(1)</sup>。

未婚の母の当事者ネットワークをはじめひとり親家族の当事者ネットワークや女性運動、現場の社会福祉施設など「民」を中心にひとり親家族支援の形成が進展してきた。本稿では特集号の趣旨にもとづき、韓国ひとり親家族の概観（1節）、現在の支援制度の概要（2節）をふまえ、政策の形成・展開史（3節）とその課題（4節）について論じる。

## 1 「ひとり親家族」の概観

### (1) 家族制度とひとり親家族

家族法は家族の法的義務を定めており、身分登録、家族関係の規定という根本的な部分で、韓国

---

(1) Woman's Flower News 2020年4月2日 (<https://wflower.info/news/article.html?no=4399>, 最終閲覧日2020年9月1日)。イントリの詳細については、朴・相馬（近刊）を参照。

社会に生きるひとり親家族<sup>(2)</sup>は、男系血縁主義の戸主制という大きなハードルがあった。戸主制は「家長制」の象徴であり(岡 2017)、離婚して母子世帯となっても、一緒に暮らす子どもは夫側の姓を名乗り、母親と姓が異なったまま母親と子どもが同じ戸籍に入らないままになっていた。

しかし、2005年家族法改正以降、ジェンダー平等と子どもの福祉優先の考え方にもとづき戸主制度の全面廃止、姓不変の原則とその修正、同姓同本<sup>(3)</sup>禁婚の原則から近親婚禁止へ、と父系血統主義が大きく修正された(山地 2003a, 青木 2016)。2007年には家族関係登録法案が成立し、戸籍簿を廃止し、個人別に登録基準地によって家族関係登録簿を作成するようになった。憲法裁判所が1990年代後半に入り、主に父系血統中心主義にもとづく家族法規定(同姓同本結婚禁止条項)に対して違憲判決を下したことも2005年家族法改革に影響を与えた(田中 2020: 251)。子は父の「姓」と「本」を継ぐことを原則とするが、婚姻届提出時に、父母の協議によって母のそれを継ぐように定めることができるようになった。また、子の福利のため、子の「姓」と「本」を変更する必要があるときは、父母等の請求により、裁判所の許可を受け変更できるようになった。加えて、父母等の親権者が親権を行使する際には、子の福祉を優先的に考慮しなければならないという義務規定が新設された。

さらに2007年には離婚熟慮制度の導入<sup>(4)</sup>、子の面接交渉権の規定などの改正が行われた。2009年には、離婚後の養育費履行確保のための改正がなされ、2016年には面接交渉権に関して、非養育親が死亡した場合など子と面接交渉できない場合に、子の直系尊属(祖父母など)ができる制度が新設され、2017年には婚姻解消後300日以内に出生した子に関する新生否認許可請求制度および認知許可請求制度が新設された。2005年までの改正は伝統的家族制度の打破と男女平等理念にもとづく改正が目的であった一方で、2005年改正後は主に「子の保護」などに重点が置かれるようになった。ただし、現行の家族法でも、子は父の姓・本を継承することが原則とされるなど、伝統的家族慣習が完全に姿を消したわけではなく、伝統的な家族制度も残存しており(田中 2020: 253-254)、ひとり親家族の生きにくさにつながっている。

## (2) ひとり親家族の定義と概観

ひとり親家族の93.1%は協議離婚で、親権と養育権<sup>(5)</sup>はそれぞれ95.1%、97.6%で養育父母が両権利を持ち、母子世帯は父子世帯に比べて養育権または親権を持たない比率が高い(キム・ウンジ 他 2018: 20-22)。

「ひとり親家族」の制度上の定義は、「ひとり親家族支援法」(2007年制定、随時改正)の第4条(定義)と第5条(支援対象者の範囲)にもとづき、「ひとり親家族」とは、母子家族または父子家

(2) 韓国ひとり親に関する日本語の文献としては、たとえば、田宮・成(2005)、相馬・朴(2009)、近藤(2013)などがある。

(3) 同じ姓、かつ、同じ本(本貫(氏族の始祖の発祥地))同士は結婚が禁じられていた。以下、「本」とは「本貫」を意味する。

(4) 2008年6月22日から開始された制度。夫婦が家庭裁判所に協議離婚を申請する際、子育てしている子どもがいる場合は3ヵ月、いなければ1ヵ月間、冷静になって慎重に離婚を熟慮するための時間が設けられた。その後、離婚の意志を再び確認して、協議離婚が成立する。

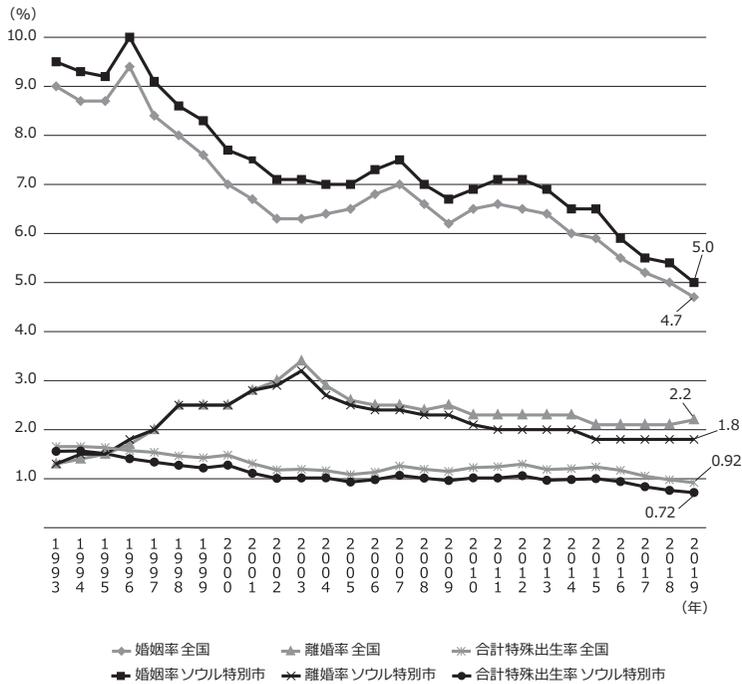
(5) 日本語では「監護権」。韓国語に直訳して本稿では「養育権」と示す。

族を意味するが、簡潔に以下2点説明する。

第一に、「青少年ひとり親」（24歳以下）を定義している。青少年ひとり親の問題は「未婚母」の問題として研究が蓄積されてきた（相馬・朴・上田・森田2016）。日本語で「未婚の母親」を韓国語では「未婚母」と表現する。韓国では青少年に対する年齢区分が法律ごとに違う中で、「青少年基本法」にて24歳未満を青少年としているため、それに準じて「青少年ひとり親」が定義されている。

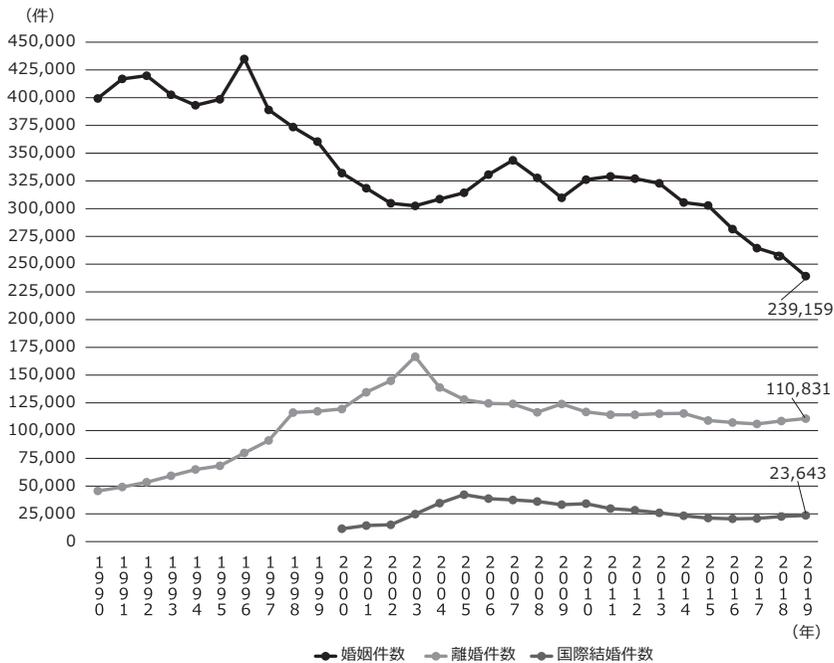
第二に、日本でも「養育者世帯」として祖父母が孫を育てる世帯をひとり親家族支援政策の中にくくっているが、同様に韓国でも、祖孫家族（親の養育を受けられない児童と、その児童を養育している祖父または祖母）もひとり親家族支援法の支援対象の特例として包含されていることである。ひとり親家族支援法第5条には支援対象者の範囲が定められており、この根拠にもとづいて祖孫家族は支援を受ける。その範囲は次の通りである。親と死別した児童、親が障がいや疾患で労働能力を喪失した児童、親の長期服役や離婚で扶養を受けることができない児童と、その児童を養育している祖父または祖母が支援対象に含まれる。さらに女性家族部令第3条の2で、支援対象者範囲の特例を設け、「父母が家庭不和などで家出して父母の扶養を受けることができない児童」「その他、父母が失業などで長期間経済的能力を喪失し、扶養を受けることができない児童」とその児童を養育している祖父または祖母を幅広く支援対象に含めた。

図1 合計特殊出生率・婚姻率・離婚率



出典：統計庁「人口動向調査」

図2 婚姻件数・離婚件数・国際結婚件数



出典：統計庁「人口動向調査」

韓国では少子化問題と離婚率上昇問題とが同時に起こり、2000年代は「家族の解体」が社会問題化した（前頁図1）<sup>(6)</sup>。出生率は2019年で0.92（全国）、0.72（ソウル市）といった低下が進む一方、離婚率はここ5年ほど横ばいである。また、婚姻件数が約24万件に減少し、国際結婚件数は約2.4万件、離婚件数は約11万件である（図2）。再婚件数は一定数増えており、2019年の女性の婚姻で見ると、初婚が81.1%、離婚による再婚が17.5%、死別による再婚が1.1%であり、婚姻に占める再婚の割合が高まっている。

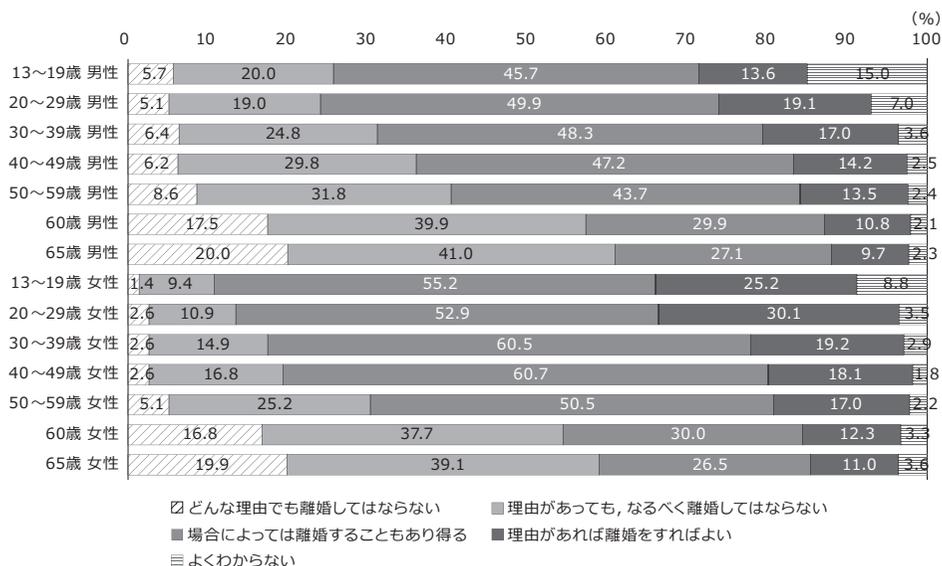
離婚に対する意識をみると、世代間・ジェンダー間で大きな差がある。特に20歳以下の世代では「理由があれば離婚すればよい」「場合によっては離婚することもあり得る」という回答が他世代と比べて高く、特に女性は50代以下でその割合が高い（次頁図3）。

ひとり親世帯数（次頁図4）と比率は、2015年から調査法が変更されたことをふまえる必要がある<sup>(7)</sup>。2015年以前には、統計上「ひとり親世帯」という概念がなかったため、女性家族部では法律上の定義とは若干異なる「将来世帯推計」の「父・未婚の子ども」「母・未婚の子ども」世帯の統計を基礎資料として活用してきた。将来推計とは、人口住宅総調査の世帯構成別世帯で「父・未婚の子ども」「母・未婚の子ども」世帯統計を基準にした推計結果である。ここには仕事や学業で離れて暮らす世帯や週末夫婦も含まれている。人口住宅総調査の世帯構成別統計は設問紙の全数調査

(6) 日本でも研究が蓄積されてきた（山地2003b, 相馬2005, 春木2006, 春木・薛編2011, 伊藤・春木・金編2011, 松江2012, 金2013, 鈴木2016, 春木2020）。

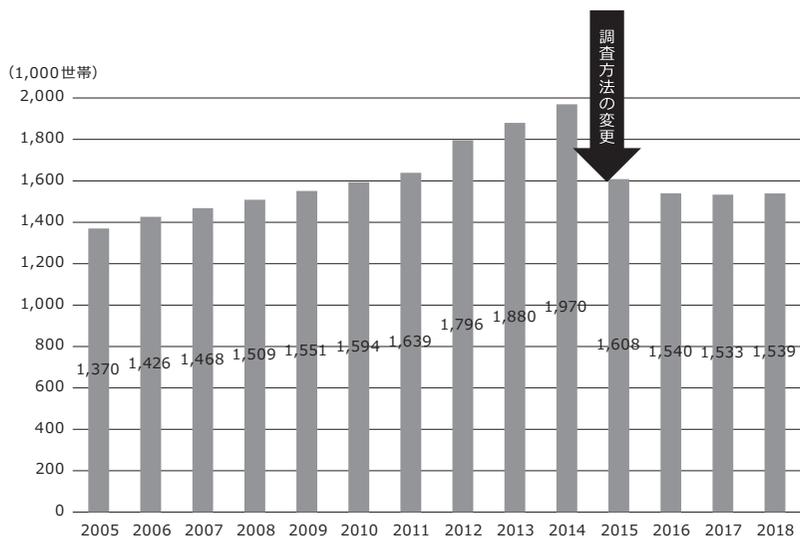
(7) この部分は、ソン・ダヨン（2018：43-44）をもとに筆者が整理した。

図3 離婚に対する態度



出典：統計庁「社会調査」

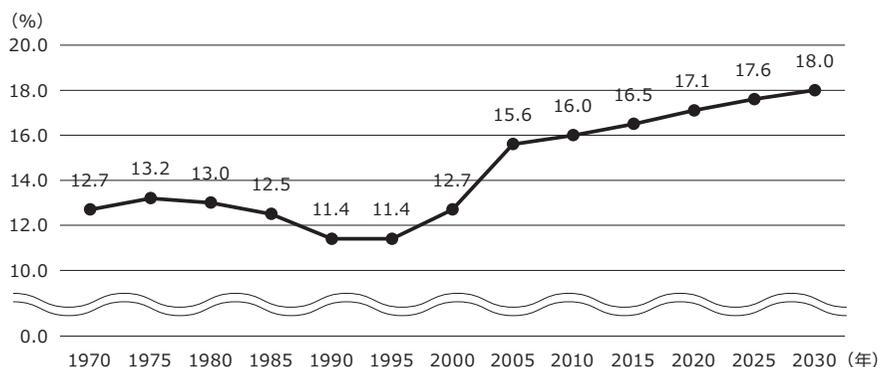
図4 ひとり親世帯数の変化



出典：統計庁「将来世帯推計」「人口住宅総調査」

であったが、2015年以降に登録センサス方式に変更し、全数調査ではなく行政資料を通じて統計が作られている。2015年だけは国民の20%標本（約1000万名）を抽出して、行政資料では把握できない項目は現場調査の設問紙を通じて統計が作られた。2015年以前は世帯主がその世帯の父

図5 子育て世帯中、ひとり親世帯の比率推移および展望



出典：キム・ウンジ他（2010：67）

たは母と仮定して婚姻状態が有配偶である場合を除外することで、ひとり親世帯の規模を算出してきた。ひとり親と正確には同定できない部分も残るが、最大の推定ができる方法であった。一方、2016年以降は新規統計として公表されたひとり親世帯の規模であり、行政資料で算出された統計である。これは、婚姻状態が未婚である子どもと住むひとり親が含まれた一般世帯の規模である。この統計には社会施設で共同に生活するひとり親は除外されている。新規で公表されたひとり親世帯は以前の数値より下がっている点に注意が必要である。韓国の統計庁で得られる推移データは2015年を境に調査方法が変更されていることから、実態が正確に反映されていない。よって図4は2014年をピークに減少傾向にあると単純に読み取ってはならない。参考にキム・ウンジ他（2010）の推計によれば、子育て世帯中のひとり親世帯は10%を超えており、この推計をもとにすると、ひとり親家族の正確な実態把握自体が依然として課題となる（図5）。

以上の統計的な前提をふまえつつ、女性家族部（2020）に記載されているひとり親家族の世帯数を世帯構成と末子年齢から詳しくみると、2018年時点で子どもが18歳以下のひとり親世帯では、母子世帯が66%、父子世帯が34%であり、子どもが19歳以上になると、母子世帯が78%、父子世帯が22%と母子世帯の比率が高まる。

加えて、女性家族部によるひとり親家族実態調査（2015年、2018年）は項目に多少変化があるものの、ひとり親家族の実態を把握するための基礎データを提供する。2018年調査<sup>(8)</sup>から未婚もたずねており、30代以下、母子+その他世帯、所得順位別では100万ウォン未満（100ウォン=9.1円（2020年10月7日現在））の世帯の比率が未婚では高くなっていることがわかる（次頁表1）。

### （3）ひとり親家族の困難

まず、経済的な困難について、最新のOECD Family Databaseの貧困統計（2019年11月改定）によると、韓国はOECD諸国の中で最もひとり親（Single adult household with at least one

(8) 2018年8月～11月に実施された、満18歳以下の子どもがいるひとり親家族2,500世帯に対するアンケート調査（女性家族部主管、韓国女性政策研究院が専担。韓国ギャロップ調査研究所が実査）。

表1 ひとり親家族実態調査 (2018年)

		事例数 (世帯)	未婚 (%)	離婚 (%)	死別 (%)	別居 (%)	その他 (%)
全体	小計	2,500	4.0	77.6	15.4	2.9	0.1
ひとり親の年齢	30代以下	725	9.3	74.9	11.4	4.4	0.0
	40代	1,363	1.8	80.8	15.0	2.4	0.1
	50代以上	412	2.2	71.5	24.1	2.0	0.1
ひとり親の学歴	中卒以下	149	3.7	78.2	12.9	5.0	0.3
	高卒以下	1,445	5.1	77.4	16.0	1.6	0.0
	大卒以上	905	2.4	77.7	15.0	4.8	0.1
世帯構成別	母子	1,290	4.0	77.3	15.1	3.5	0.1
	母子+その他	348	8.3	70.5	18.8	2.3	0.0
	父子	526	2.0	79.1	15.2	3.6	0.0
	父子+その他	336	2.6	83.3	13.7	0.4	0.0
末子年齢	就学前	374	14.4	69.4	9.4	6.8	0.0
	小学生	876	2.8	80.7	14.9	1.5	0.1
	中学生以上	1,249	1.7	77.8	17.7	2.8	0.0
就業状況	常用勤労者	1,104	2.2	79.1	15.7	3.1	0.0
	臨時・日勤勤労者	649	3.9	78.0	14.2	3.9	0.0
	自営業・無給家族	353	1.6	74.0	21.9	2.5	0.0
	未就業	394	11.5	75.7	11.1	1.4	0.4
政府支援現況	国民基礎生活保障受給	-	-	-	-	-	-
	法定・次上位	-	-	-	-	-	-
	低所得支援世帯	1,150	6.2	80.8	11.3	1.6	0.1
	一般世帯	1,350	2.2	74.8	18.9	4.1	0.0
所得順位別	100万ウォン未満	186	10.8	79.2	7.8	1.8	0.5
	100～200万ウォン未満	1,064	5.7	79.4	13.2	1.7	0.1
	200～300万ウォン未満	674	2.0	79.4	15.4	3.2	0.0
	200万ウォン以上	-	-	-	-	-	-
	300万ウォン以上	575	1.2	71.4	22.1	5.3	0.0
ひとり親になった期間	5年未満	799	6.9	73.0	15.9	4.2	0.0
	5～10年未満	1,039	2.8	76.3	18.6	2.2	0.1
	10年以上	662	2.4	85.0	9.9	2.6	0.0

出典：女性家族部（2018）

注：割合については、各行を合計すると100%となる点に留意されたい。  
ひとり親の学歴、末子年齢、所得順位別は小計が2,499世帯。  
なお、数値が無い項目は、2015年調査時にはあったものの、2018年調査では他項目に統合・修正されて数値が無くなったものであり、参考情報として示した。

child)の貧困率が高く60%近い<sup>(9)</sup>。最新の国内調査である「2018年ひとり親家族実態調査」<sup>(10)</sup>によると、ひとり親世帯の月平均所得は、月219.6万ウォン水準(税金、社会保険料等を除外)で、2018年の全体平均(2018年家計金融・福祉調査)の可処分所得389.0万ウォンの56.5%に満たない(キム・ウンジ他2018:18)。平均勤労・事業所得をみると、平均202万ウォンであるが、母子単独世帯は169.4万ウォン、母子その他世帯は174.6万ウォン、父子単独世帯は247.4万ウォン、父子その他世帯が266.1万ウォンで、学歴別では中卒が158万ウォン、高卒が196万ウォン、大卒が268万ウォンである。ひとり親家族の中でもジェンダー差や学歴差が鮮明である(キム・ウンジ他2018:28-29, 142)。

この経済的な困難の背景を、就業状況、住居、養育費の3つの観点から考える。第一に、ひとり親の就業率はとても高く、ひとり親全体の雇用率は84.2%である。「2018年経済活動人口調査」によれば、15～64歳以上の雇用率が66.6%、40代全体の雇用率が79.0%であり、ひとり親の雇用率が高い水準である。特に母子世帯の女性はサービス業従事の比率が高い。雇用形態でみると常用勤労者が52.4%、臨時および日用勤労者が30.8%、自営業者と無給家族従事者が16.7%水準である。これも「2018年経済活動人口調査」と比較すると、臨時および日用勤労者の比率がかなり高く、ひとり親は不安定な雇用に置かれている(キム・ウンジ他2018:28-29)。

第二に、住居費のために借金をする比率も増加しており、住居費が家計に相当な負担となっている。居住形態については、公共賃貸が24.5%、持ち家が24.1%、チョンセは16.4%、ウォルセが22.7%<sup>(11)</sup>、無償で家族や親せきの家が10.0%である。さらに、政府によるひとり親家族福祉施設については、38.1%が制度を知らず、認知度自体にも課題がある(キム・ウンジ他2018:34)。

第三に、養育費を一度も受けたことのないひとり親家族の比率が73.1%、過去に支払われたが最近はない人が5.7%であり、養育費が支払われていない実態がある。最近1年間の養育費支給形態は、養育費定期支給債権がある人々の中で見ると、そのうちの61.1%が定期的に支給を受けている。定期支給額は平均56.0万ウォンで、法定決定金額の61.6万ウォンの約9割である。養育費債権がないひとり親世帯も実質的に養育費が支払われているかたずねたところ、定期・不定期の支給を受けていたのは1.7%であった(キム・ウンジ他2018:22-23)。離婚や未婚ひとり親を対象とする養育費請求および履行確保の手続き申請などに関しては、養育費請求訴訟の経験は7.6%、養育費履行確保手続きの利用経験は8.0%と非常に低い(キム・ウンジ他2018:21-22)。

政府は養育費履行確保のための施策を行ってきたが、養育費履行管理院(発足2015年)<sup>(12)</sup>の認知度は全体の44.9%で利用意思も17.0%と低く、その理由は「非養育父母とかかわるのが嫌だ」(42.7%)、「非養育父母が養育費を出すことになっていないため」(24.8%)、「サービスを受けても

(9) Chart CO2.2.C. Poverty rates in households with children by household type, 2016 or latest available year より。Single adult household with at least one childの貧困率。OECDHP ([https://www.oecd.org/els/CO\\_2\\_2\\_Child\\_Poverty.pdf](https://www.oecd.org/els/CO_2_2_Child_Poverty.pdf), 最終閲覧日2020年9月1日)。

(10) 2018年8月～11月に、満18歳以下の子どもがいるひとり親家族2,500世帯に対するアンケート調査(女性家族部主管、韓国女性政策研究院が専担。韓国ギャロップ調査研究所が実査)。

(11) チョンセは賃貸時にまとまった保証金を大家に支払って月額家賃がない。ウォルセは一部の保証金を支払って、残りは月額の家賃として支払う。

(12) 詳細は後述する。

養育費を受けるのが難しいと思う」（9.7%）と利用意向も低い（キム・ウンジ他 2018：24）。子どもと非養育父母との交流は、53.1%が「全く連絡をとらない」と回答している。また、家のこと、お金が必要なとき、自分や子どもが病気のとときに、2割前後の層が助けを得られておらず孤立状況にある（キム・ウンジ他 2018：43-44）。

最後に、進学格差も深刻である。もともと韓国社会は「学歴主義的社会イメージ」という自己イメージが高い社会で、高卒者やソウル所在の大学入学者の実証分析からは教育達成に対する出身階層の影響力が強まっている可能性が示唆されてきた（有田 2006）。また、ひとり親家族は世帯所得が平均より低く、就業状況も不安定な雇用に置かれやすいという意味で、社会経済的地位が相対的に低くなりやすい。教育開発院のデータ分析によれば、父母の社会経済的地位<sup>(13)</sup>が高ければ高いほど、中学から高校での成績で下位固定集団よりもその上の集団（中上位集団等）に属する確率が高くなる（パク・キョンホ 2017：4章）。また「疎外階層」（ひとり親、祖孫、多文化、国民基礎生活保障受給支援対象）の家庭は、4年生大学よりも専門大学（短期大学）に進学する確率が高い（パク・キョンホ 2017：167）。

## 2 現在のひとり親家族支援制度の概要

### (1) 制度間の優先順位

現在の支援制度は、国民基礎生活保障法とひとり親家族支援法（2008年1月18日施行）とにもとづく。ひとり親家族支援法の目的は、「ひとり親家族が健康で文化的な生活を営めるようにすることでひとり親家族の生活安定と福祉増進に寄与すること」（第1条）である。国家と地方自治体はひとり親家族の福祉を増進する責任を持ち（第2条1項）、すべての国民はひとり親家族の福祉増進に協力しなければならない（2項）。さらに、ひとり親家族の母または父と児童は、持っている資産と努力能力を最大限に活用し自立と生活向上のために努力しなければならない（第3条）と明文化された。

ひとり親家族支援対象者が他の類似した支援を受ける場合、重複支援は認められない（第12条第1項）。ひとり親家族支援対象者と国民基礎生活保障受給者または緊急福祉支援対象者と同時に対象となる場合には、福祉給付額が多い国民基礎生活保障と緊急福祉支援の福祉給付を優先的に受給するよう事前に調整される（女性家族部 2020：148）。

### (2) 経済的支援

ひとり親家族児童養育費と青少年ひとり親自立支援の事業予算はそれぞれ事業が分離し、いずれも両性平等基金を財源としている。児童養育費の単価や対象は年々拡大している。2019年現在の対象は所得認定額（次頁表2）が基準中位所得52%以下と60%であり、満18歳（就学の場合は満22歳）未満の子どもを養育するひとり親家族および祖孫家族である。所得認定額とは月所得と財産（住宅、土地、預金・貯金、車など）を所得として換算した金額である。支援対象数は次頁表3

(13) 世帯所得、教育年数、職業地位をそれぞれ標準化した値の平均値。

を参照。2019年時点の支援内容としては、以下の通りである（女性家族部2020：150）。

- ①児童養育費：満18歳未満の子ども1人当たり月額20万ウォン
- ②追加児童養育費：低所得祖孫家族および満25歳以上の未婚ひとり親家族の満5歳以下児童1人当たり月額5万ウォン
- ③児童教育支援費：中学生および高校生子どもの学用品費 月額5.41万ウォン
- ④生計費（生活補助金）：ひとり親家族福祉施設に入所した低所得ひとり親世帯へ月額5万ウォン

青少年ひとり親支援の対象は、所得認定額（表2）が基準中位所得60%以下と72%であり、母または父の年齢が満24歳未満となる。満25歳以上は低所得ひとり親家族の枠で支援する。青少年ひとり親への2019年時点の支援内容としては、以下の通りである（女性家族部2020：159）。

- ①青少年ひとり親児童養育費：月額35万ウォン（基準中位所得60%以下）
- ②検定試験学習費：年154万ウォン以内（基準中位所得60%以下）
- ③高校教育費支援：入学金＋授業料＋教科書代（基準中位所得52～60%）
- ④自立促進手当：月額10万ウォン（基準中位所得60%以下）

表2 2020年ひとり親家族支援法による支援対象世帯の所得認定額基準（単位：ウォン／月）

区分		2人	3人	4人	5人	6人
2020年基準中位所得		2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368
生計給付受給者（基準中位所得30%）		897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910
ひとり親・祖孫家族	基準中位所得52%	1,555,830	2,012,700	2,469,570	2,926,441	3,383,311
	基準中位所得60%	1,795,188	2,322,346	2,849,504	3,376,663	3,903,821
青少年ひとり親家族	基準中位所得60%	1,795,188	2,322,346	2,849,504	3,376,663	3,903,821
	基準中位所得72%	2,154,226	2,786,815	3,419,405	4,051,995	4,684,585

出典：女性家族部（2020：3）

表3 低所得ひとり親家族の現況（単位：世帯、名）

年度	計		母子家族		父子家族		祖孫家族	
	世帯	世帯員	世帯	世帯員	世帯	世帯員	世帯	世帯員
2016	187,841	468,414	145,258 77.3%	362,137 77.3%	41,627 22.2%	103,966 22.2%	956 0.5%	2,311 0.5%
2017	181,023	449,469	141,207 78.0%	350,674 78.0%	38,880 21.5%	96,575 21.5%	936 0.5%	2,220 0.5%
2018	182,731	452,341	142,830 78.2%	353,658 78.2%	38,979 21.3%	96,522 21.3%	922 0.5%	2,161 0.5%

注：ひとり親家族支援法による支援対象者（国民基礎生活保障同時保障決定世帯も含む）

出典：女性家族部（2020：13）

加えて、児童手当は満0～7歳未満のすべての児童（0～83カ月までの子ども）に1人当たり月10万ウォンが支給される。

### （3） 出産・保育・医療支援<sup>(14)</sup>

妊娠・出産の支援としては、妊娠・出産が確認された健康保険の加入者または被扶養者、1歳未満の乳幼児の法定代理人が、妊婦の妊娠・出産関連診療、1歳未満の乳幼児の診療と処方された薬剤・治療材料の購入のためのコストを療養機関で決済することができるよう健康保険からアイサランカード<sup>(15)</sup>に支給される。さらに国民基礎生活保障受給者と次上位階層、健康保険料本人負担金合算額が基準中位所得100%以下に該当する出産家庭に対し、母親・新生児の健康管理士が出産家庭を5日～20日訪問し、産後支援するバウチャーも配布される。

保育料支援としては、所得階層にかかわらず、年齢に応じて月に基本保育料24～47万ウォンの保育料がアイサランカードに支給される。法定ひとり親世帯は共働き世帯と同様に入所の優先順位が最も高い。その他のひとり親、祖孫家族、保育園在園中の子どもの兄弟は次の優先順位となる。

家庭養育手当は、保育料支援、幼児教育支援、終日制訪問型子育て支援サービスなどの支援を受けず家庭で育てられる0～6歳の乳幼児に対して支給され、月齢によって10～20万ウォンが支給される。また、訪問型子育て支援法（アイトルボム支援法）にもとづき、12歳未満の児童の時間単位のケアを提供する「時間制」と、満36カ月未満の乳児を終日ケアする「乳児終日制」の支援があり、前者は家庭に来てくれる訪問型子育てヘルパー、後者は産後ヘルパーといえる<sup>(16)</sup>。

### （4） 養育費確保への介入

上述したように、養育費確保は依然として大きな課題であり、政府も2009年に改正家事訴訟法（2009年11月9日施行）で養育費直接支払い命令制度が導入された。養育費債務者が「正当な事由なく2回以上の養育費を支払わない場合」には、履行日時に達していない養育費債権を執行債権にして養育費債務者の雇用者（所得税の源泉徴収義務者）によって養育費債権者に直接養育費を支払うよう命令する制度であり、養育費を確保することができるようにするためのものである<sup>(17)</sup>。

しかし養育費支払いの比率が低いことから、養育費確保へのもう一段の取り組みが検討され、2015年に養育費履行管理院が設置された。これは健康家庭振興院が運営しており、「養育費相談支援→合意支援→訴訟支援→履行支援→履行モニタリング」をワンストップにした支援である。対象は、「養育費履行確保および支援に関する法律」による満19歳未満の子どもを養育するひとり親家族・祖孫家族と、「ひとり親家族支援法」による子どもを養育するひとり親家族・祖孫家族である。他に、大韓法律救助公団によるひとり親無料法律救助があり、ひとり親家族支援法の対象であるひ

(14) 女性家族部 HP ([http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs\\_opf\\_f911.do](http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs_opf_f911.do), 最終閲覧 2020年9月1日)。

(15) 銀行口座と連携した保育バウチャーカードで、クレジットカード機能をつけるかどうかは選択できる。アイは「子ども」、サランは「愛」の意味。

(16) 「時間制ケア支援」は、12歳未満の児童にヘルパーが家へ訪ね、一時保育、遊び、食事準備とおやつ、お迎え等をする。総合型の場合は、家事も追加した支援がある。「乳児終日制」は、生後3～36カ月の乳児に、離乳食、哺乳瓶消毒、おむつ交換、沐浴などのケアを行う。

(17) 大韓民国法院 HP ([https://help.scourt.go.kr/nm/min\\_3/min\\_3\\_8/index.html](https://help.scourt.go.kr/nm/min_3/min_3_8/index.html), 最終閲覧日 2020年9月1日)。

表4 ひとり親家族福祉施設の現況（2019年）

	施設別	施設数	対象	保護期間 (延長可能 期間)	定員
母子家族 福祉施設	基本生活 支援	42	満18歳未満の児童を養育する無住宅低所得母子家族	3年 (2年)	1,029世帯
	共同生活 支援	3	独立した家庭生活が難しく一定期間共同で家庭を築き生活し自立を準備しようとする母子家族	2年 (1年)	45世帯
	自立生活 支援	2	満18歳未満の児童を養育する無住宅低所得母子家族、基本生活支援型で退所した母子世帯で自立準備が未及な母子家族	3年 (2年)	31世帯
父子家族 福祉施設	基本生活 支援	2	満18歳未満の児童を養育する無住宅低所得父子家族	3年 (2年)	40世帯
	共同生活 支援	2	独立した家庭生活が難しく一定期間共同で家庭を築き生活し自立を準備しようとする父子家族	2年 (1年)	5世帯
	自立生活 支援	-	基本生活支援型で退所した父子世帯で自立準備が未及な父子家族	-	-
未婚母子 家族	基本生活 支援	22	未婚の妊娠女性および出産後（6カ月未満）の保護を要する女性	1年 (6カ月)	516名
	共同生活 支援	40	3歳未満の乳幼児を養育する未婚母で保護を要する女性	2年 (1年)	342世帯
		2	出産後該当児童を養育していない未婚母で保護を要する女性	2年 (6カ月)	15名
一時支援保護施設		10	配偶者の虐待により児童の健全養育と母の健康に支障をきたす恐れがある母と児童	6カ月 (6カ月)	281名
ひとり親家族 福祉相談所		7	ひとり親家族に対する遺棄・自立相談および問題解決支援（未運営1カ所含む）	利用施設	

出典：女性家族部（2020：213）

ひとり親家族に対し、子ども養育費請求訴訟支援、父子世帯・母子世帯を対象に子ども認知請求訴訟支援など、ひとり親家族の法律サービス提供および訴訟費支援を行っている。

### (5) 居住支援

葛西・金（2020）の調査<sup>(18)</sup>によれば、ひとり親になる前後で転居をする割合は極めて高く、その時期に利用できる制度がないため、多くが非住宅や低質なウォルセ住宅に移動していた。また転居回数は5回以上が2割で、質的調査では最大8回の転居を経験している。韓国には民間賃貸住宅を公的住宅として活用する制度があるものの、家主の無理解から確保が難しく質の課題があるこ

(18) 量的調査は、全国ひとり親世帯（242世帯（母子231、父子11））に対して2016年5月から6カ月間にわたるインターネット調査（離婚118世帯、死別22世帯、別居3世帯、未婚94世帯）。質的調査は仁川市富平区の社団法人ひとり親家族会の協力のもと、2018年12月、2019年5月・7月に計30名のひとり親への聞き取り調査。内訳は、母子世帯25名（死別3名、離別17名、未婚5名）、父子世帯5名（離別4名、未婚1名）。

と、家主の都合で更新が難しい場合がある（葛西・金 2020：73）<sup>(19)</sup>。

加えてひとり親家族福祉施設の支援があげられる（前頁表 4）。支援対象は住宅がない低所得のひとり親家族（母子・父子家族，祖孫家族など）である。支援内容は，一定期間の住居と自立準備，心理治療支援および自立準備金の認定等である。未婚母子家族福祉施設の基本生活支援とは，宿泊・食事が無料で，医療給付対象者として，産前，分娩，産後に必要な検診や健康管理の支援を受ける。共同生活支援は職業教育プログラム（コンピューター等）があり，その他情報提供も受けることができる。しかし，多様な居住ニーズを満たすには限界がある。

文在寅政権は居住福祉の対象を①若者，②新婚世帯，③高齢者世帯，④貧困層へと拡大したものの，ひとり親家族への住宅支援は，所得基準にもとづく低所得者向け住宅支援の一部として扱われ，ひとり親家族の居住ニーズ把握やその対応は遅れている（葛西・金 2020：76）。

## （6） 就業支援・教育支援

女性家族部の経歴断絶女性就労支援「女性の新しい仕事センター」は，ひとり親家族支援向けではなく，婚姻・妊娠・出産・育児家族介護などでキャリアが断絶した求職希望の女性を対象とする。支援内容としては，①職業相談，②職業教育訓練，③就職マッチング，④女性創業支援，⑤事後管理のサポートである<sup>(20)</sup>。

雇用労働部の就業支援「就業成功パッケージ」は，満 18 歳～満 69 歳の国民基礎生活保障受給者，未婚の母，ひとり親等を対象に，個人別就業支援計画にもとづいて最大 1 年間の支援対象者に 3 段階の統合的就業支援プログラムを提供している。1 段階は就業相談（就業活動計画策定時，最大 25 万ウォン参加手当支給），2 段階は就業能力増進で職業訓練参加時に最大 500 万ウォンの訓練費が支給される。最後の 3 段階目が就業紹介であり，就業時に最大 150 万ウォンが支給される。中位所得の 60% 以下の低所得層の場合，毎月 50 万ウォン，最大 150 万ウォン求職促進手当が支給される（生計給与受給者を除く）<sup>(21)</sup>。

青少年ひとり親自立支援強化および学習権保障として，高校以下の学業を中断した青少年ひとり親に対しては，高卒認定試験のための学習費を支援し，学歴取得および能力開発の機会をサポートすることにより，就業能力の向上と自立基盤の向上を図っている（経済的支援で上述）。青少年ひとり親が学業を継続することができる教育を提供して学習権を保護するため，代替学校（代替教育委託機関）は各市道教育庁で指定された短期委託教育機関として全国に 16 カ所設置されている。

## （7） ワンストップ型の相談・コーディネート事業

各地域には，ひとり親支援センターや健康家庭支援センター（全国 151 カ所）にてひとり親家族支援が行われている。離婚前・後の家族支援，ひとり親・祖孫家族などの継続的なケース管理を通

(19) 女性家族部 HP ([http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs\\_opf\\_f042\\_3.do](http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs_opf_f042_3.do)，最終閲覧日 2020 年 9 月 1 日)。なお，韓国の居住福祉政策については，金（2012）と同特集号を参照。

(20) 女性家族部 HP ([http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs\\_opf\\_f034.do](http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs_opf_f034.do)，最終閲覧日 2020 年 9 月 1 日)。

(21) 女性家族部 HP ([http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs\\_opf\\_f035.do](http://www.mogef.go.kr/cs/opf/cs_opf_f035.do)，最終閲覧日 2020 年 9 月 1 日)。田宮・成（2005）も参照。

じて、家族の機能回復と能力強化のためのサービスを提供している。また、仕事と家庭の両立支援として、職場での苦情や家庭生活情報など共働き・ひとり親家庭等の仕事と家庭の両立の支援プログラム支援や、家族に優しい文化プログラム（ひとり親家族キャンプ等）、各自治体や地域に特色のあるプログラムが展開されている。また、圏域別の未婚母・父子支援機関が運営されており、未婚母・父の妊娠・出産・子育てのための早期支援、教育、文化プログラム。自助グループ、相談および情報提供等が行われ、地方自治団体の17カ所に支援機関がある。

## (8) 評価

上記の(1)～(7)など支援策が増えているものの、現金給付も充実しているとはいえ、いっそうの支援策の拡充、養育費確保、雇用状況の改善など課題は山積である。OECDのひとり親貧困率も世界で最も高い現状があり、前節で示したようなひとり親をとりまく大きな困難が依然として解決されていない。

## 3 韓国における「ひとり親家族支援政策」の形成・展開史

そもそもひとり親家族の政策は、どのような枠組みのもとで、どのようなアクターの連携のもとで形成されてきたのか<sup>(22)</sup>。韓国は、高齢者のための「福祉国家」と、女性や家族、子どものための「福祉国家」形成・再編とを同タイミングで経験し（相馬2005）、ひとり親家族支援が社会的な問題として認識されるようになったのは、21世紀まで待たなければならなかった。

### (1) 第一段階（～1980年代）：母子福祉への支援ニーズの拡大

第一段階は、戦後から1980年代までの時期に相当する。1955年に母子保護施設が設置され戦争未亡人を保護・支援する施策がはじまった。1960年代から産業化・都市化・核家族化が進展し、社会の構造的変化とともに離婚、別居、死別などの原因で母子・父子家庭が増加していく。生活保護法、児童福祉法、国家有功者の礼遇に関する法律などで母子・父子家庭を部分的に支援していた。1960年代からは人口抑制政策がはじまり海外養子が奨励される。自分で養育が難しい女性は、地域から離れた施設で出産し、養子に出すという選択肢しか社会的に認知されていなかった時代である。

1980年代に入ると、母子福祉立法の動きが見られ、1982年に、母子家庭の生活安定と福祉のための母子福祉法を立法するため、婦女保護事業全国連合会で母子福祉法の草案を準備した。1984年に国連の女性差別撤廃条約を批准し、同年韓国女性開発院（現在の女性政策研究院）がひとり親家族の支援法案に関する基礎研究および専門機構の準備を提言した。1987年の民主化宣言や男女雇用平等法でジェンダー平等が社会的イシューとなった時期である。全斗煥大統領から盧泰愚大統領に交代し、1988年9月～10月のソウルオリンピックは韓国社会が先進国として国際社会に認知される機会となり、社会が大きく変化、成長する社会的雰囲気が醸成された。しかし、体系的な福

(22) 女性家族部（2020）、パク・サンウォン（2018）や各種資料から筆者が整理。

祉政策や家族政策もなく、母子世帯に対する支援策も不十分で、運動は「闘うべき敵」が目前にあった。民主化運動とともに、女性運動、貧民運動、保育運動が活発化し、婦女保護事業全国連合会、女性開発院が主要アクターとして、1989年母子福祉法の制定につながっていった。

## （2）第二段階（1989年～1996年）：制度基盤の形成

1989年4月1日に母子福祉法が制定（7月1日施行）され、制度の基盤形成が進展していく。これにより母子福祉委員会が設置され、現金給付や現物給付の根拠が用意された。1992年からは低所得母子世帯の子どもに対する教育費や養育費の支援がはじまった。1993年に金泳三政権では、雇用保険法や保育施設拡充3カ年計画を策定したが、母子福祉政策は主要課題とは認知されず、キリスト教系の社会事業団体や支援団体が公的福祉の不足を支え続けた。1995年に低所得の母子世帯に対して生業基盤をつくるための長期低利福祉資金の貸与事業もはじまった。1992年乳幼児保育法等、他の福祉立法の施行と拡大の時期でもあった。出生率が下がる中、1996年に正式に人口抑制政策に終止符が打たれ、OECD加盟で、先進国としての社会整備が課題となった。

## （3）第三段階（1997年～2007年）：女性政策の中の母子・父子世帯支援

1995年の北京女性会議の後、1997年にIMF経済危機で韓国社会は社会経済的に大きな打撃を受け、貧困や失業が社会問題化する。金大中政権においては国民基礎生活保障法の制定（1999年）による貧困対策、国民健康保険法、国民皆年金が1999年に達成された。1998年には国家・法人外の個人も施設を設置運営することができるよう規制が緩和された。

この時期は女性政策の体系化が進行する。現在の女性家族部<sup>(23)</sup>の前身は、金大中政権（1998～2003年）時代の女性部であり、さらに遡れば女性特別委員会、政務長官室である。女性政策立法が加速化し、1994年性暴力特別法、1995年女性発展基本法、1997年家庭暴力防止および被害者保護等に関する法律<sup>(24)</sup>、1998年第一次女性政策基本計画、1999年男女差別禁止および救済に関する法律、2000年クォーター制の導入、児童福祉法の全文改正により児童虐待に関する規定が新設、2001年母性保護関連法（労働基準法・男女雇用平等法・雇用保険法）の改正で育児休業給付制度もはじまった。

大きな役割を果たしてきたのが韓国女性民友会であり、1997年からひとり親事業を通じたひとり親運動を展開してきた。体系的な家族政策が不在で国家の支援システムが不足している中、民友会の家族と性相談所（現在は、性暴力相談所）は、ひとり親家族支援への心理的、感情的なサポートと一緒にひとり親家族が差別と疎外を問題化して、否定的な偏見から脱しようと社会認識の変化を誘導することに焦点を置いた事業である。家族の多様な変化に社会が対応できるようにするものであり、伝統的家族イデオロギーへの挑戦であると同時に、通常／異常の概念を打ち破る、家族の多様性を認めて一緒にしようとする動きである。2002年には家族と性相談所で、支援プログラム開発等、多様な領域のひとり親家族事業をスタートさせた<sup>(25)</sup>。

(23) 女性家族部の沿革は、相馬（2014）参照。

(24) DVに関する日韓比較研究は、庄司他（2003）が詳しい。

(25) 韓国女性民友会 HP（[http://www.womenlink.or.kr/minwoo\\_actions/14785](http://www.womenlink.or.kr/minwoo_actions/14785)、最終閲覧日2020年9月1日）。

盧武鉉政権（2003～2008年）誕生の直前に2002年第2次女性政策基本計画が策定され、ジェンダー平等主流化の中で、低所得ひとり親への支援の必要性が高まっていく。父子世帯の支援もアジェンダ化され、2002年に母・父子福祉法に法律名が変更された。また、未婚母子に対する支援の必要性も政策課題として認知され、2006年に子どもを養育する未婚の母に対する支援拡大、5歳未満児童養育時に追加給付、未婚母施設を未婚母子施設に変更、未婚母子共同生活家庭の追加、その他外国人ひとり親を含む、母子・父子・未婚母共同生活家庭が設置された。

この時期は少子化が進行し、先進国としてアジアの中でも経済力を増した韓国は、「海外養子大国」と見える養子政策に対する国内批判が高まる。少子化対策が大きな社会課題となるとともに、上述したように離婚率も上昇し「家族の解体」「家族の危機」がさげられた。2004年に低出産・高齢社会に対応する国家実践戦略、2006年第1次低出産・高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）が策定され、保育中心の少子化対策が進行し、乳幼児保育法の改正で普遍主義的な保育政策へと改革される。

この時期は、母子世帯をとりまく困難が社会問題化し、家族法改正の理由としてもひとり親家族問題は、大きく注目された。そして2005年に家族法改正で戸主制度が廃止されジェンダー平等化に向かう動きと、「家族の危機」を「家族の再生」によって目指す動き（健康家庭基本法制定等）が相克し、この難題を女性家族部は担当しなけりばならなかった。女性、家族および乳幼児保育業務を担い、統合的な家族政策を策定し、各部署における家族政策の策定・調整・支援の機能を果たすことが期待され、子育て支援、家族の再生、ジェンダー平等という異なる理念が交錯する、難しい舵取りとなった。

#### （4）第四段階（2007年以降）：家族政策の中のひとり親家族支援

この包括的な家族政策立案体制の構築過程で、ひとり親家族政策も展開していった。2007年ひとり親家族支援法に法律名が変更され、児童の年齢が上方調整され、祖孫家族も支援対象に含まれるようになった。女性家族部、女性政策研究院、保健社会研究院等の政府系シンクタンクと連携しながら、包括的な家族政策立案、政策の運営が目指された。

この時期は保育政策の拡充期であるとともに、2007年男女雇用平等および仕事・家庭両立支援に関する法律、基礎老齢年金法、老人長期療養保険法、家族親和社会環境づくり促進に関する法律、2008年老人長期療養保険制度の施行、多文化家族支援法での結婚移民者等への支援拡大など、一連の家族政策や社会政策の整備が進められた。

李明博政権（2008～2013年）で保育業務が再度保健福祉部に戻り、女性家族部の所管業務が減少したこの時期は、電子行政が一気に進んだ。福祉分野は電子行政となるのが最後の方であったが、保育や家族支援にもアイサランカードを利用した電子化が進み、そのプラットフォームはひとり親家族支援にも活用された。下げ止まらない少子化への対応として、2010年に第2次低出産・高齢社会対策基本計画（2011～2015）が策定される。

ひとり親家族支援法は、2010年と2011年、2017年の大きな改正を経て現在に至るが、2010年からは「ひとり親」自体の福祉政策が拡大し、「ひとり親」の中のサブカテゴリーとしての「青少年ひとり親」と具体化して対象化されるようになった。「青少年ひとり親」は、「教育権の保障」と

雇用を通じた「自立支援」という、子どもと大人の両面の支援拡充を社会に問うている。

また2010年には施設が入所保護受託を拒否した場合の懲罰規定が変更、2011年に福祉給付の強硬規定がなされ、青少年ひとり親に対する支援拡大（定義規定、養育費支援、優先入所など）と施設の再分類が行われた。それとともに、養子機関が未婚母子施設を設置運営することが禁止されたことは、韓国社会にとって大きな制度変化となった。

この背景には、当事者ネットワークと民間事業主とが連帯しながら、地域に根付いた福祉実践を具現化させるとともに、それが国の制度拡大へとつながっていった。

朴槿恵政権期（2013～2016年）における2015年第3次低出産・高齢社会対策基本計画（2016～2020）では、社会経済的な視点や住宅の問題が従来の計画よりも大きく打ち出されるようになり、ひとり親支援というアジェンダよりも、若者支援や新婚夫婦支援が少子化対策の目玉となっていく。

2017年5月に文在寅政権が誕生し、2017年12月にはひとり親家族支援法が改正された。児童養育費の支援金額の引き上げや支援年齢の引き上げ、青少年ひとり親の児童養育費支援金額の引き上げなど、児童養育費の支援金額と保障性が強化されるとともに、国家や自治体の役割強化、当事者の権利強調（ひとり親家族の日が5月11日に設定）、当事者のエンパワーメント強化（ひとり親家族団体への支援）、学習権の強化などが図られた。

#### （5） 転換期とアクター

以上で概観したように、1990年代からジェンダー・家族政策が強調されつつ（Ito 2004）、後発福祉国家としての韓国（金 2008）では公的制度不足を民間団体が補ってきた。韓国のひとり親家族支援形成過程では、①女性運動団体と当事者団体が声をあげたこと、②それを政策につなげる回路やネットワークがあること、③低出産問題や子どもの権利問題としてひとり親家族支援が問題化されていること、という3つが結合したことが分かる。具体的に以下で見ていく。

ひとり親家族が社会のイシューとなりはじめた2004年、韓国女性民友会（女性団体）が中心となり、ひとり親家庭自立支援センターが発足した。2007年10月にはひとり親家族支援団体ネットワーク主催で全国から女性ひとり親が500名ほど集まり、ひとり親家族支援法への改正へ向けて連帯を深めた。また、2002年8月に韓国ひとり親家庭研究所が非営利団体として設立し、大学や地域と連携した支援事業の重要性を訴えた。民間活動は、社会認識の改善や貧困家庭にならないような抜本的制度改善を求め続けている（ファン・ウンスク 2006等）。さらに紙幅の関係で詳述できないが、企業もひとり親支援に社会貢献活動として重要な役割を果たしている（相馬・朴 2009：104-112）。また2007年に韓国未婚母支援ネットワークが形成され、以下に述べるように社会的関心が高まり、母親の認識自体も、「養子に出すのではなく自分で育てる」という意識変化が見られるようになる。こうした民間レベルでの支援拡大により、福祉国家の制度形成を促す条件が整いはじめる。

大統領も重要なアクターである。特に、金大中政権での女性政策、盧武鉉政権での家族政策の拡充は、ひとり親家族支援の体系化のための基盤を築いた。また、その後の李明博政権での電子行政化も、ひとり親家族支援の現金給付拡充のプラットフォームを用意した。また李明博政権は、前政

権と異なる特色を打ち出すために、ひとり親家族支援を政策課題として位置付けた面もある。

そして韓国女性政策研究院や韓国保健福祉研究院など政府系シンクタンクと女性家族部の存在である。特に、2009年前後でひとり親をめぐる調査研究が増大し、ひとり親家族をめぐる政策資源（理論、理念、統計、情報）を整備し、女性家族部が制度化へとつくりあげていった<sup>(26)</sup>。韓国女性政策研究院を中心に2000年代後半から研究が活発に行われたことは、韓国未婚母支援ネットワーク（<http://www.kumnsn.org>）の影響が大きい。この団体は2007年にリチャード・ボアス博士（韓国から女兒を養子に迎えた米国人眼科医師）の支援によって発足した。政府系シンクタンクが、政策開発過程において、研究者・市民セクター・当事者・議員・官僚との媒介役も果たしながら、ひとり親家族政策立案に必要な政策資源を準備し、研究・政治・実践をつなぐ役割を果たしてきた。

90年代以降の制度的改革によってジェンダー関連政策形成の制度的力量が増し、特に女性省、憲法裁判所、フェモクラットと、クォーター制度により増加した女性議員は女性運動の主張を政策課題にのせ、政府に直接訴えるキーパーソンの役割を果たしていた（申 2013：53）。

さらに、この制度化を実践現場に具現化するうえで大きな役割を果たしたのが、学界であった。盧武鉉政権で2004年、ひとり親家族をはじめ家族支援そのものの基本法である「健康家庭基本法」<sup>(27)</sup>の制定時には、家政学界・社会福祉学界・女性学界というアクター間で法制定をめぐる意見対立をへて、家政学界寄りの方向で制度化が進んでいく<sup>(28)</sup>。健康家庭基本法が2005年1月に施行され、中央健康家庭支援センターが開所し、大邱大学のチョ・ヒグム氏が初代センター長として就任した。2005年6月に所管部署が女性家族部に移管され、2011年8月に財団法人健康家庭振興院、2015年1月特殊法人韓国健康家庭振興院をへて、健康家庭振興院は2020年2月に準政府機関の指定を受け、「第3次健康家庭基本計画」（次頁表5）の一連の家族支援事業を主に担う。いまや健康家庭振興院は、女性家族部と家庭支援事業の体系化の中枢に位置付けられる。2018年2月に健康家庭振興院の第二代理事長に就任したキム・ヘヨン氏は、ひとり親研究をリードしてきた研究者であり、学界・研究者・女性家族部という政策と研究の回路が形成されてきた。

しかし、健康家庭基本法には制定時から一貫して、女性運動団体やジェンダー平等視点から批判がある。「健康家庭」という目指すべき規範的家庭像を設定するのではなく、多様な家族を支援して、家族責任を社会化するという理念での「家族支援基本法」へ全面改正すべきと指摘されている（ホン・スンア他 2015：223）。これまで、「第1次健康家庭基本計画」（2006年）、「第2次健康家庭

(26) たとえば、キム・ミンク他（2000）、キム・スングォン他（2004）、キム・スングォン／キム・ヨンウ（2012）、キム・ヨンラン（2016）、キム・ウンジ他（2010）、キム・ウンジ他（2011）、キム・ウンジ他（2018）、キム・ジョンジャ他（1988）、キム・ヘヨン（2008）、キム・ヘヨン他（2009a）、キム・ヘヨン他（2009b）、パク・ヨンラン他（2003）、ピョン・ファスン他（2000）、シン・ヘリョン他（2006）、アン・スドク他（1999）、イ・ミジョン（2008）、イ・ミジョン他（2018）、チャン・ヘギョン他（2001a）、チャン・ヘギョン他（2001b）。

(27) 「健康家庭基本法」第1条（目的）は、「健康な家庭生活の営為と家族の維持および発展のための国民の権利、義務と国および地方自治体等の責任を明白にし、家庭問題の適切な解決策を講究し、家族構成員の福祉増進に貢献することのできる支援政策を強化することにより、健康家庭の実現に寄与することを目的とする」と定める。また、「健康家庭」は、同法第3条（定義）において「家族構成員の欲求が充足され、人間らしい生活が保障される家庭」と定義される。

(28) 健康家庭基本法の制定過程の詳細な分析は相馬（2010）を参照。

表5 第3次健康家庭基本計画（2016～2020）

ビジョン：すべての家族がともに幸福な社会の実現	
政策目標：多様な家族の生活の質向上，男女すべて仕事と家庭の両立推進	
政策課題	
1 家族関係増進のためのサービス基盤づくり	1-1 カスタマイズ型家族教育の支援 1-2 家族相談活性化 1-3 家族余暇活動の拡大
2 家族類型別カスタマイズ型サービス支援の強化	2-1 共働き家族支援 2-2 ひとり親家族支援 2-3 多文化家族支援 2-4 脆弱・危機家族支援
3 政府・家族・地域社会連携を通じたケアの強化	3-1 子どもを育てやすい条件整備 3-2 子育て負担解消のための地域社会づくり 3-3 家族ケアの条件整備
4 男性と女性，企業がともに仕事・家庭の両立推進	4-1 仕事・家庭両立制度の定着 4-2 男性の仕事・家庭の両立支援強化 4-3 企業の仕事・家庭の両立実践促進
5 ライフコース別出産親和的な社会文化づくり	5-1 高費用の結婚文化改善 5-2 妊産婦の配慮文化づくり 5-3 幸福な育児文化の拡散 5-4 両性平等家族文化づくり
6 家族環境変化に対応した政策推進体系の強化	6-1 家族政策の法・制度整備 6-2 家族政策供給体制の強化 6-3 新しい家族環境変化に先制的に対応

出典：女性家族部（2016：19）

基本計画」（2011年），「第3次健康家庭基本計画（2016～2020）」（表5）が策定され<sup>(29)</sup>，各計画のビジョンを比較すると，「家族のすべてが平等で幸せな社会」（第1次），「ともに作る幸福な家庭，ともに成長する健康な社会」（第2次），「すべての家族がともに幸福な社会の実現」（第3次）である。第1次計画には，「平等」と「幸福」が並列的に掲げられ，家族法や戸籍法改正など「平等で民主的な家族関係づくり」の政策課題<sup>(30)</sup>もあったが，第2次や第3次には「平等」という理念は弱まり，家族支援事業の体系化や類型別家族支援の実質化に焦点が移っているように思われる。戸主制度という「闘うべき敵」が廃止された今，家族政策に「平等で民主的な家族」という理念を入れ込むアクターの連帯，そして，貧困率が高い今，再分配の理念を入れ込むアクターとの連帯が問われている。

こうしたひとり親家族支援の体系化において，当事者の新しい連帯も生まれている。2013年には未婚母の当事者団体であるイントリ（intree）が設立された<sup>(31)</sup>。イン（人）とTree（木）の造語

(29) 第1次健康家庭基本計画，第2次健康家庭基本計画については，相馬（2010，2012）参照。

(30) 当時の政治環境をふまえ，家族法改正時に「民主的家族」が重要なポイントとなったという指摘は，Shin（2006）参照。

(31) 詳細は，朴・相馬（近刊）を参照。

で、「一人が子どもを大きな木に成長させ、その子のために、より大きな木に成長しよう」という意味が込められている。「未婚の母の権利は、子どもの人権」というスローガンで、主な活動は、認識改善、教育事業、ネットワーク、相談や危機対応、制度の改善などに分けられる。チェ・ヒョンスク代表自身、2005年に34歳で未婚母となり、未婚の母問題を解決するためには認識の改善が必須だとの信念から、未婚の母に対する社会的偏見を改善しようと活動し、2018年から青少年の未婚ひとり親支援事業をはじめている<sup>(32)</sup>。

#### 4 「ひとり親家族支援政策」の課題

##### (1) ジェンダー主流化の中の子どもの権利保障

当事者団体が「未婚の母の権利は、子どもの人権」と掲げるように、ひとり親家族支援は子どもの権利保障とセットで問われなければならない。韓国の子ども支援の専門家である朴志允(2020)の最新の整理によれば、親が養育困難な家庭から分離される子ども数が年間約4,000～5,000名であり、民間の施設入所次第で子どもの保護形態が決まる現実がある。児童虐待対策の体系化、子どもの法的地位の強化などが目指されている。文在寅政権においては、子どもに対する国家責任を拡大する「包容国家子ども政策」の推進方向が示されている。具体的には、①家庭で保護が困難な子どもは国家が確実に保護できるシステムへと根本的に見直し、②家庭と地域社会そして政府が子どもの声に耳を傾け、権利を保障するために努力する、③生涯初期から体と心が健康な子どもとして成長できるように地域社会と学校と一緒に見守る、④子どもが幸せで社会性を育める地域社会と学校で遊びを拡大する、という方針が提示されている。そして、保護権、人権・参与権・健康権・遊ぶ権利を保障するうえで、2016年1月に児童福祉法の一部改正案が発議され、2019年1月に児童福祉法改正を受け、2019年7月に子どもの権利保障院(旧:地域児童センター中央支援団)が設立された。児童虐待対応の体系化や、貧困など保護が必要な家庭の子どもの成長支援<sup>(33)</sup>が主な業務内容であり、ドリームスタート事業支援、地域児童センター運営支援および評価、養子支援センターの設置など、子ども中心の連続的・統合的サービスが目指されている(朴志允2020)。子どもの権利保障の視点から、諸領域の制度を子どもの視点で改革していくことこそ、ひとり親家族支援の核心課題である。

養育費を支払わない親たちの個人情報公開するWebサイト(Bad Fathers)の活動は、その親の名誉毀損よりも、子どもの権利保障が優先されるという2020年1月の判決が出たことで、養育費問題がジェンダー視点のみならず、子どもの権利の視点からも社会問題化されている。

(32) ソウル市ジェンダー平等活動支援センター HP (<http://seoulgenderequity.kr>), 文化体育観光部 HP (<http://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=01IyJ1l74DGJM000>), 女性新聞 HP (<http://www.womennews.co.kr>) をもとに整理した。いずれも最終閲覧日 2020年9月1日。

(33) 韓国における「教育福祉優先支援事業」の実態は金(2019)を参照。貧困地域の放課後子ども支援や地域児童センターの実践は相馬・韓(2009)参照。自治体レベルの子どもの貧困支援について、城南市を中心とした先行事例としてのウィー・スタート(We Start)実践は相馬(2008)参照。

## （2） 普遍主義と選別主義のバランスをどう考えるか

ひとり親家族政策の改革では、選別主義的な政策だけではなく、普遍主義的な政策の重要度が高まっている。普遍主義と選別主義のバランスをどう考えればよいのか。

まず、韓国は保育政策から普遍主義化してきた。文在寅政権での児童手当の導入も、普遍主義的な改革である。一方で両立支援策は企業規模による格差が大きく、特に雇用保険にもとづく育児休業制度は子育て世帯の中の階層性を高めている（相馬 2020）。

ひとり親家族支援や青少年ひとり親支援も、問題が生じがちな家族類型を選別主義的に対象化して支援を行うものである。多文化家族支援も同様である。国際結婚の上昇により、結婚移民者の子育て問題や離婚後の生活保障が課題となってきた。外国人ケアワーカーの増加に伴うグローバル化に対し、家族政策でもどう対応するかが盧武鉉政権後期から政策課題となり、2007年女性家族部に家族統合チームの設置、結婚移民者家族支援業務の強化、2008年多文化家族支援法の制定へとつながったが、「健康家庭基本法」の理念を実現するために、特に問題が生じがちな多文化家族を対象として制定された（白井 2008）。地方政府でもひとり親家族支援の取り組みに大きな差異があり、地域格差の中で、選別主義的な制度が広がっている。選別主義自体が問題なのではなく、健康家庭支援における選別主義的な対象化の前提となる「健康家庭」「幸福な家庭」をめぐる規範や価値自体を、健康家庭基本法の全面改正論者は指摘し続けている。

より包摂的な社会構想を提案する「参与連帯」からの発信をみると、今後の方向性として、次のようなポイントが目される。すなわち、①家族政策における家族責任主義の克服とケア負担の社会化の強化と家族のための社会政策的連帯、②家族政策に包括性を持たせ、普遍主義的なアプローチが必要、③家族問題の発生原因が、家族内の脆弱なメンバーの無理解と無配慮に起因するところが大きいことから、現実にもとづいて、家族政策の発展戦略にジェンダーの視点から女性・子ども・高齢者をはじめとする家族内脆弱メンバーの位置と役割の検討が含まれるべきである<sup>(34)</sup>。

韓国は短期間でひとり親家族支援を拡充してきたものの、OECD諸国の中で最もひとり親の貧困率が高く、ジェンダー平等、子どもの権利保障とともに、貧困や階層差に配慮する垂直的再分配の重要性や雇用の質改善の重要性がこのコロナ禍でこれまでになく高まっていることは強調しておきたい。

## （3） 高度知識経済における家族政策の課題

多様な家族価値にもとづいた選別主義的支援と包括性・普遍主義的支援をどう組み合わせていくか。本稿では韓国の模索を考察してきた。

最後に、高度知識経済における家族政策の課題を考えたい。ひとり親家族支援をはじめ家族支援事業は、女性の社会参画の場でもある。健康家庭支援センターなど家族支援事業体の支援職は主に女性職である。専門・研究職や家族支援事業の様々な過程に女性が参画している。高度知識経済社会における階層化と性別職務分離という構造の中で、韓国社会では一連の家族支援事業体が形成されており、当事者団体・女性運動・社会福祉施設・政府・研究機関・大学がこの体系的な家族支援

(34) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1563451>, 最終閲覧日 2020年9月23日。

事業体の基盤を形成し、その構造を強固なものにしている現実がある。

当事者ネットワークの形成が進み、ひとり親や未婚母に対する制度が形成され、その当事者団体もひとり親支援事業の担い手となりつつある。選別主義的な支援実践が、ひとり親家族や青少年ひとり親という社会的カテゴリーをより強固にする面があることは否めないが、当事者の視点から政策を問い直し、声なき声をニーズとして顕在化し政策につなげていくうえで、当事者団体や社会運動が政策形成過程や実施過程に参画することは欠かせない。包括性・普遍性を持った家族政策を志向しながら各アクターが連携し、家族支援事業の専門化を常に問い直す、市民性を持った当事者団体や社会運動の役割と、オンラインでの新しい連帯が、今こそ重要になっている。

(そうま・なおこ 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授)

### 【補遺】

朴志允先生、森田明美先生、上田美香先生、野城尚代先生、角能先生、申琪榮先生、藤原千沙先生、金英先生、山下順子先生、金成垣先生には、研究や資料面で貴重なご教示をいただき、感謝申し上げます。

### 【参考文献】

〈韓国語（カナダラ順）〉

- キム・ミソク他（2000）『低所得ひとり親家族の生活実態と政策課題』韓国保健社会研究院
- キム・スングォン他（2004）『多様な家族の出現と社会的支援体系の構築法案』韓国保健社会研究院
- キム・スングォン／キム・ヨンウ（2012）「ひとり親家族政策の実態と政策提言」『保健福祉フォーラム』186, 59-69.
- キム・ヨンラン（2016）『父子家族の家族力量強化のための支援法案研究』韓国女性政策研究院
- キム・ウンジ他（2010）『低出産・高齢化が家族形態および個人の生活の質に及ぼす影響』韓国保健社会研究院, 韓国女性政策研究院
- キム・ウンジ他（2011）『ひとり親家族支援制度・法体系化法案研究』女性家族部
- キム・ウンジ他（2018）『2018年ひとり親家族実態調査』女性家族部
- キム・ジョンジャ他（1988）『低所得層母子家族に関する研究』韓国女性開発院
- キム・ヘヨン（2008）「シングルマザーにおける政策、どこへ行くべきか」『シングルマザーを巡る現況と争点』女性政策フォーラム資料集, 韓国女性政策研究院
- キム・ヘヨン他（2009a）『シングルマザー・ファザーの社会統合法案の研究』韓国女性政策研究院
- キム・ヘヨン他（2009b）『シングルマザーとその子どもに対する国民意識調査』韓国女性政策研究院
- パク・キョンホ（2017）『教育格差実態総合分析』韓国教育開発院
- パク・サンウォン（2018）「ひとり親家族福祉政策に対する評価研究：金大中、盧武鉉および李明博政府間の比較を中心に」『韓国社会科学研究』37（2）, 195-230.
- パク・ヨンラン他（2003）『女性貧困退治のための政策開発研究』韓国女性開発院
- ピョン・ファスン他（2000）『最近の家族解体実態および福祉対策』保健福祉部・韓国女性開発院
- ソン・ダヨン（2003）「社会的排除集団としての低所得母子家族と統合的福祉対策樹立のための研究」『韓国社会福祉学』54, 295-319.
- ソン・ダヨン（2018）「ひとり親家族形成の特性分析」『2018年下半期研究報告書第Ⅱ巻』30-72.
- ソン・ヒョジン他（2015）『ひとり親家族支援改善方案研究』韓国女性政策研究院
- シン・ヘリョン他（2006）『ひとり親家族支援法案に関する研究』女性家族部
- アン・スドク他（1999）『シングルマザーの実態に関する研究』韓国女性開発院
- イ・ミジョン（2008）「シングルマザーを無視する韓国の現実」『シングルマザーを巡る現況と争点』女性

- 政策フォーラム資料集，韓国女性政策研究院  
 イ・ミジョン他（2018）『妊娠期および出産後の未婚母支援法案』韓国女性政策研究院  
 イ・サムシク他（2010）『今後の5年間推進すべき少子高齢社会の核心研究課題』保健福祉部，韓国保健社会研究院  
 女性家族部（2016）『第3次健康家庭基本計画（2016～2020）』  
 女性家族部（2018）『2018ひとり親家族実態調査』  
 女性家族部（2020）『2020年ひとり親家族支援事業案内』  
 チャン・ヘギョン他（2001a）『女性ひとり親家族のための社会的支援法案』韓国女性開発院  
 チャン・ヘギョン他（2001b）『外国の家族政策と韓国の家族政策および専担部署の体系化法案研究』韓国女性開発院  
 ホン・スンア他（2015）『家族変化対応家族政策発展方向および政策課題研究』韓国女性政策研究院  
 ファン・ウンスク（2006）『ソウル市ひとり親家族の実態と政府支援法案研究』韓国ひとり親家庭研究所

【日本語・英語（アルファベット順）】

- 青木清（2016）『韓国家族法——伝統と近代の相克』信山社  
 有田伸（2006）『韓国の教育と社会階層——「学歴社会」への実証的アプローチ』東京大学出版会  
 春木育美（2006）『現代韓国と女性』新幹社  
 春木育美（2020）『韓国社会の現在——超少子化，貧困・孤立化，デジタル化』中公新書  
 春木育美・薛東勲編（2011）『韓国の少子高齢化と格差社会——日韓比較の視座から』慶應義塾大学出版会  
 服部民夫（1992）『韓国——ネットワークと政治文化』東京大学出版会  
 伊藤公雄・春木育美・金香男編（2011）『現代韓国の家族政策』行路社  
 Ito Peng（2004）“Postindustrial Pressures, Political Regime Shifts, and Social Policy Reform in Japan and South Korea”, *Journal of East Asian Studies*, 4, 389-425.  
 金香男（2013）「少子高齢化への新しい取り組みとその課題——韓国の「低出産・高齢社会基本計画」を中心に」『国際交流研究——国際交流学部紀要』(15), 81-101.  
 金美連（2019）「韓国における『優先教育地域政策』の特質——『教育福祉優先支援事業』がもたらした学校現場の変化」『比較教育学研究』(58), 48-68.  
 金成垣（2008）『後発福祉国家論——比較のなかの韓国と東アジア』東京大学出版会  
 金秀顯（2012）「韓国の住宅政策と居住福祉政策（特集 韓国の居住福祉実践）」『居住福祉研究』(13), 26-38.  
 高翔龍（2005）「韓国家族法の大改革」『ジュリスト』1294, 84-91.  
 近藤理恵（2013）『日本，韓国フランスのひとり親家族の不安定さとリスクと幸せ——リスク回避の新しい社会システム』学文社  
 葛西リサ・金承喜（2020）「韓国の母子世帯の居住貧困の見える化と支援方策に関する研究——韓国版ケア相互補完型集住の可能性に向けて」『住総研研究論文集・実践研究報告集』46, 73-84.  
 松江暁子（2012）「韓国における少子化とその政策対応」『人口問題研究』68 (3), 32-49.  
 岡克彦（2017）『「家族」という韓国の装置——血縁社会の法的なメカニズムとその変化』三省堂  
 朴志允（2020）「韓国文政権下の子どもの政策取り組みを考える——子どもの権利保障院を中心に」2020年度第1回東洋大学人間科学総合研究所子どもの権利研究会（東洋大学），2020年6月20日  
 朴志允・相馬直子（近刊）「当事者をつくる10代親の子育て支援——韓国の取り組み事例から（仮）」森田明美編『10代親とつなぐ・つながる福祉（仮）』ミネルヴァ書房  
 Shin, Ki-Young（2006）“Politics of the Family Law Reform Movement in Contemporary Korea: A Contentious Space for Gender and the Nation”, *Journal of Korean Studies*, 11 (1), 93-125.  
 申琪榮（2013）「ジェンダー政策の形成過程：理論的考察と韓国の事例」『国際ジェンダー学会誌』11, 35-58.

- 白井京 (2008) 「韓国の多文化家族支援法——外国人統合政策の一環として」『外国の立法』238, 153-161.
- 庄司洋子他 (2003) 『ドメスティック・バイオレンス日本・韓国比較研究』明石書店
- 相馬直子 (2005) 「少子化の進展と「育児支援策」の生成」武川正吾・金淵明編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂, 237-260.
- 相馬直子 (2008) 「韓国 出発点の不平等と少子化のはざままで——子育ての社会化のジレンマ」泉千勢他編『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店, 186-213.
- 相馬直子 (2010) 「圧縮的な家族変化への適応戦略——日韓比較から」金成垣編『現代の比較福祉国家論——東アジア発の新しい理論構築へ向けて』ミネルヴァ書房, 313-337.
- 相馬直子 (2012) 「圧縮的な家族変化と子どもの平等——日韓比較を中心に考える」『人口問題研究』68 (3) : 85-104.
- 相馬直子 (2014) 「日韓比較から考える子育て・保育政策——韓国の事例を中心に」『女性労働研究』(58), 61-77.
- 相馬直子 (2020) 「韓国——家族政策のなかの育児休業制度」『社会保障研究』5 (1), 80-95.
- 相馬直子・韓松花 (2009) 「韓国——放課後対策における教育福祉の試み」池本美香編『子どもの放課後を考える——諸外国との比較でみる学童保育問題』勁草書房, 141-158.
- 相馬直子・朴志允 (2009) 「韓国のシングルマザー政策」杉本貴代栄・森田明美編『シングルマザーの暮らしと福祉政策——日本・アメリカ・デンマーク・韓国の比較調査』ミネルヴァ書房, 70-117.
- Soma, Naoko, Park Jiyeon., Baek, Sun-Hee., Morita, Akemi. (2012) “Teenage Pregnancy and Its Support System in Korea: Transition from ‘Abortion or Adoption’ to ‘Childbirth and Childrearing””, *International Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics*, 2 (4), 14-40.
- 相馬直子・朴志允・上田美香・森田明美 (2016) 『10代子育て家庭への妊娠期からの福祉的支援に関する研究 (6) ——10代の母親に対する日韓の量的調査結果の比較検討 その1』日本社会福祉学会第64回秋季大会 (佛教大学) 2016年9月11日
- 鈴木透 (2016) 「東アジアの低出産・高齢化とその影響」『人口問題研究』72 (3), 167-84.
- 田宮遊子・成根樹 (2005) 「日本と韓国のシングルマザーをめぐる政策動向——自立支援策・自活支援策に焦点をあてて」『F - GENS Journal』3, 312-318.
- 田中佑季 (2020) 「韓国における家族法の大改革」尹龍澤他編『コリアの法と社会』日本評論社, 246-254.
- 山地久美子 (2003a) 「新社会運動としての戸主制廃止運動——現代韓国における男児選好と民法改正運動」『韓国朝鮮の文化と社会』(2), 143-181.
- 山地久美子 (2003b) 「韓国の新人口政策——未婚率の上昇と出生奨励政策」『国際文化学』(9), 127-144.