

韓国の保育政策の現状と課題

— 幼保一元化と公保育化の観点から —

幼児教育選修 伊藤絢乃

I 問題と目的

韓国の保育制度や政策は日本ととても似通っている。そして、幼保一元化の問題や少子化などの保育に関する課題も日本と似通っている点が多い。では、韓国はこれらの課題にどのように取り組み改善を行っているのだろうか。

本研究では、韓国の政策について調べ、韓国の公保育化と幼保一元化に焦点を当てて考察する。

II 韓国の保育制度

1. 幼稚園

韓国の幼稚園は教育基本法第9条の規定①「幼児教育・初等教育・中等教育及び高等教育を行うために学校を置く。」により、幼児教育法（2005年1月施行）に「幼児の教育のためにこの法によって設立・運営される学校」として定められている。教育科学技術部の管轄のもと、国立幼稚園、公立幼稚園と私立幼稚園があり、国公立園が過半数を占めるが、園児数は私立園が8割弱を占める。満3歳から就学までの子どもを対象にし、ここでの教員にあたる人は幼稚園教師あるいは教師と呼称されている。保育時間は半日制（5時間未満）の園が2割、2時間延長制（5～8時間未満）が5割、全日制（8時間以上）が3割となっている。

2. 保育所（オリニジップ）

日本の保育所にあたる韓国の保育施設は「オリニジップ」と呼ばれる。保育所は乳幼児保育法（2005年1月施行）に「保護者の委託を受けて乳幼児を保育する」と定められている機関で、2008年3月から保健福祉部が管轄し、乳幼児から就学までの子どもを対象としている。基本的には親の就労の有無に関わらず入園が認められている。2005年時点の5歳児の就園率は約3割である。ここでの「保育」とは「乳幼児を健康で安全に保護・養育して、乳幼児の発達特性に合った教育を提供するオリニジップ及び

家庭養育支援に関する社会福祉サービスをいう。」と乳幼児保育法に定義されている。

ここで保育している人は保育教師と呼称されている。国が認める保育所は乳幼児保育法に定められており、国公立オリニジップ、社会福祉法人オリニジップ、法人や団体などのオリニジップ、民間オリニジップ、家庭オリニジップ、職場オリニジップ、父母共同オリニジップというように、設立主体者や規模などによって分類されている。保育時間については、0～6歳児を対象とする保育施設の85.6%は通年で1日12時間の保育を提供している。¹⁾

3. 学院（ハグオン）

韓国における就学前の施設として、私設の「教育機関」である学院（ハグオン）というものがあり、幼稚園やオリニジップを利用していない子どもの多くはこの学院に通っているという実情がある。英語学院、美術学院、音楽学院、テコンドー学院、体育学院など知識や技術の習得に関わる科目に重点を置いたおよそ13種類の施設がある。学院の多くは午前9時30分から午後2時頃まで開院している。

学院は韓国の公的な保育・幼児教育制度ではないが、大都市ではおよそ3割の子どもが幼稚園やオリニジップを利用せず、学院に通っている実情がある。政府は公的機関ではない学院を幼児教育施設として除外して考えることができないので、学院をどのように扱うべきか度々議論されている。

III 韓国の保育政策の歴史

韓国の保育政策の歴史は次ページに年表にまとめたとおりである。²⁾ 韓国の保育政策は、1991年の「乳幼児保育法制定」により国の方針が託児から保育という考え方へと発展した。2004年からは第1次育児支援政策を始まりとして、幼稚園と保育施設をまとめて育児支援という枠組みで政策が進んできた。また、この頃から育児を親だけではなく国家や社会の責任とする姿勢に転換していき、保護者へ保育料

支援を拡大したり、養育手当を支給したりするなどの経済支援政策を進めてきている。また、2005年には「育児政策開発センター」を設置し、幼保統一カリキュラムの検討がなれてきた。

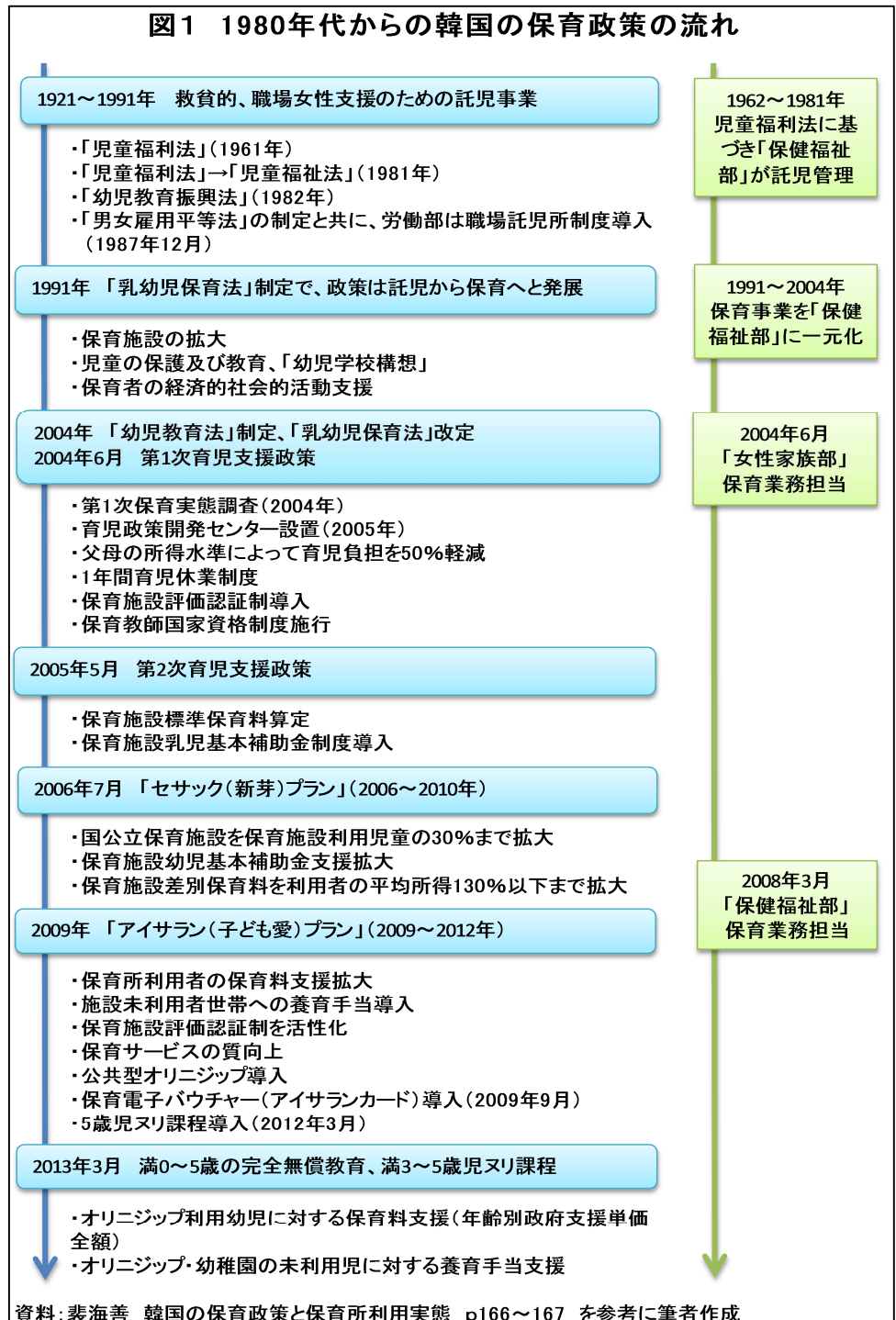
IV 保育政策の現状

1. 教育課程と教員研修について

韓国は幼稚園では幼稚園教育課程で、保育所では標準保育課程で保育を行ってきたが、幼保統一カリキュラムとして「ヌリ課程」を開発し、2012年3月から「5歳ヌリ課程」を、2013年3月には満3～5歳児を対象を拡大した「3-5歳ヌリ課程」を施行した。「ヌリ課程」は、現在幼稚園とオリニジップに二元化されている教育・保育政策を統合して、幼児期段階から教育の質を向上させて、生涯初期の出発点の平等を保障することに意義を置いているとして、「3～5歳ヌリ課程」では、特に幼児期から他人を配慮して、尊重して共感する力を育てるための人格教育を大幅に強化している。

3-5歳年齢別ヌリ課程の構成方針は「基本生活習慣と秩序、配慮、協力などの正しい人格を育てること」、「人間と自然を尊重して、私たちの文化を理解すること」、「全人発達が等しく行われるように、創造的人材を育てること」、「小学校教育課程との連携性に考慮すること」に重点を置いている。そして、5領域として「身体運動・健康」「意思疎通」「社会関係」「芸術経験」「自然探求」を挙げ、子どもの主

図1 1980年代からの韓国の保育政策の流れ



導的な経験を強調する遊び中心の統合教育課程を構成している。

韓国では幼稚園教師や保育教師の資格を取得した後、働き始めてからも研修を受けることで教師としての専門性を上げようと、研修制度が整備されてきている。幼稚園教師に職務研修と資格研修、保育教師(園長も含む)には補修研修が用意されており、連続3回受けなければ資格停止となる。幼稚園資格研修は、園長が180時間、園監及び首席教師が90時

間履修しなければならない。保育教師も昇級のため、園長は80時間以上、教師は40時間以上履修しなければならない。加えてヌリ課程の導入に際しては、すべてのヌリ課程の指導教師及び管理者を対象として「特別職務研修（集合研修8時間の後、遠隔研修15時間）」を実施した。

2. 評価制度について

韓国では保育現場で提供されているサービスの水準を管理する方法として、保育現場がどのように運営されているかを検討し、保育サービスの質的水準を高めることを目的とする認証制度を適用している。幼稚園評価制は2008年から、オリニジップ評価認証制は2006年から評価を実施している。評価結果の開示においては、認証の有無を「幼稚園アルリミ」や「アイサラン保育ポータル」で開示している。

3. 無償化政策について

韓国政府は少子化問題に対して高い教育費負担が出生率低下の主な原因であるとみなし、保育料支援を強化してきた。2013年3月からは、ヌリ課程導入に伴って、0～5歳児の全所得層を対象に所得水準に関係なく完全無償教育が実施された。支援内容は保育料支援または養育手当のどちらかを選択することができる。保育施設・幼稚園に子どもを預けない場合は10万～20万ウォンの養育手当が支給され、保育施設に預ける場合は22万～39万ウォンの保育料が支給される。

V 幼保一元化体制の構築に関する考察

このように韓国の幼児教育・保育政策の内容を概観すると、現在韓国政府は幼児教育・保育政策の主たる政策課題として、「幼保一元化体制の構築」「幼児教育無償化の発展」「幼児教育の公保育化」を志向していることがわかる。

「幼保一元化体制の構築」に関しては、「公的保育」「公的教育」の内容についての考え方や、「公的教育の担い手」「公的支援を受けるに値する機関は誰なのか」に対して実施機関において考え方に違いが見られる。例えば2003年時点では、幼稚園側は幼児教育法の対象に学院を含めることへの反対や保育施設は幼稚園の固有領域を侵犯しない範囲で発展すべきなどの主張をした。それに対して保育施設側は、幼児教育法において「保護」の機能を幼稚園に含めることへの反対や、幼児教育法の対象に学院を含めるべきと主張した。学院側は、自らを幼児教育機能と保育機能を担当する準公的機関であるとし、幼児教

育法案の大幅修正を主張した。

韓国がこのような三つ巴の課題をどのように改善していったのか考察すると大きく3点挙げられる。

①乳幼児保育法や幼児教育法において、適正な保育施設と幼稚園の保育の質の向上、両機関の適正配置、予算などの検討をする審議委員会は、企画財政部、教育科学技術部、保健福祉部、女性家族部、保育界、幼児教育界、保護者などの各方面の代表によって構成されると規定されている点である。つまり、この審議委員会において関係者全員で話し合うことが法律で規定された結果、関係者全員の意識の統一を図ることができるようになった。

②「保育施設と幼稚園」を「育児」という対象にした、包括的な研究を行う「育児政策開発センター」を2005年12月に設置した点である。この機関は育児政策関連の研究と政府の主要な育児政策事業の支援と、国際的な協力や交流を行っており、保育施設と幼稚園の双方の政策を研究している。また、学院の実態調査なども加えて、幼稚園や保育施設、学院の内容を含めた総合的でバランスの良い質的な向上を目指す政策研究につながっている。

③幼稚園教育課程と標準保育課程の開発の双方で培ってきたものを取り入れた共通課程として、ヌリ課程を開発したことである。2007年に幼稚園教育課程改定と標準保育課程制定がなされ、両方の策定に同じ委員が関わるなど、「歩み寄り」が見られた、そして、国家水準の幼稚園・保育施設の共通課程であるヌリ課程が同じ委員によって開発され、2012年には5歳児を対象に、2013年には3-5歳児を対象に施行された。ヌリ課程の目的は、同じ年齢の子どもたちが幼稚園でも保育施設でも同じ高い水準の保育を受け、生涯のスタートに差ができないようにすることである。現職教員に対しては、各種資料提供及び研修を積極的に行っており、これらは保育に対する意識の一致や双方の専門性の向上につながっているのではないかと考える。

以上の3点のアプローチから幼保一元化に向けての各機関の「歩み寄り」が感じられる。このような幼稚園側と保育施設側の協力体制の構築は幼保一元化の推進に大きく影響を与えていると考える。

VI 公保育化に関する考察

韓国が幼保一元化を目指す目的とは、鄭の報告³⁾や勅使の研究⁴⁾から「すべての子どもが質の高い保育・教育を受けられるように」、かつ「限られた予算と施設を有効に効率的に使用できるように」制度を作り直すことであると考えられる。一元化すること

でこれまで機能重複してきた幼保の内容が一括に処理できるようになるため、行政での事務処理、保育についての研究、施設評価、実態調査等にかかる費用や人員、時間が削減でき、すべての子どもに質の高い保育・教育を保障しやすくなる。この「すべての子どもに質の高い保育・教育を」という考え方は1999年頃の「幼児学校構想」においても見られる。韓国はこの頃から「すべての子どもに質の高い保育・教育を」を実現するために「公保育化」について考えてきたと思われる。

韓国が公保育化をどのように推進しているのかについて、特徴的な2点を挙げる。

①無償化政策を実施し、少子化にもかかわらず幼稚園と保育所の利用率を上げている点である。3-5歳ヌリ課程運営実態によると、ヌリ課程導入前後で機関利用率を見れば、満3歳は2012年より2013年で減少しているのに対し、満4,5歳は増加し、特に満5歳は2012年81.1%から2013年96.1%と上昇幅が大きいことなどから、無償化政策は効果があったとわかる。しかし、今後も無償化政策を続けていくためには、安定した財源を確保することと、幼稚園、保育所の財務会計の運営の透明性を確保し、政府によって分配された財源を管理監督することが今後の課題といえる。

②すべての子どもに保育を保証するために、その保護者や保育関係者に向けて正確かつ分かりやすい情報提供を行っている点である。韓国では「幼稚園アルイミ」「アイサラン保育ポータル」で幼稚園と保育施設の情報開示を実施している。保健福祉部が運営している「アイサラン保育ポータル」では、各園の年間保育計画や通園にかかる必要経費の他、評価認証制度の結果なども公開している。また、中央と地方に保育情報センターの設置を乳幼児保育法施行令により規定しており、保育に関する情報の収集や保育教師、保護者に対する相談や案内・情報提供、保育プログラム及び教材教具の提供や貸与などの役割を果たしている。加えて育児政策開発センターのサイトにはこれまで行われた研究結果や調査報告、会議報告、育児政策に関連するニュースへのリンクなどが幅広く集約されており、保育について知りたいことがあれば簡単に資料を収集できる。このように情報提供を幅広く行うことは、保護者や保育者が質の高い保育へ意識を向けることにつながり、結果として公保育化の推進につながっているのではないかと考える。

VII まとめ

日本では育児政策に関しても経済偏重の姿勢が見られるが、このように韓国では子どもを未来の優秀な人材と考え、国が責任をもって教育・保育を発展させていくという公保育化の姿勢が見られる。また、「すべての子どもが質の高い保育・教育を受けられるように」、「限られた予算と施設を有効に効率的に使用できるように」という目的を明確に持ち続けて、長期的に計画を練り、段階的に改革を行ってきている。日本の保育改革においても、改革の目的を明確にして段階的な計画を立て、改革を進めることが必要であると考えられる。

注・引用文献

- 1) OECD 編著 星三和子/首藤美香子/大和洋子/一見真理子 訳 OECD 保育白書 明石書店 2011 pp.421~422
- 2) 裴海善 韓国の保育政策と保育所利用実態 筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要 2014 pp.166~167
- 3) 鄭 晶姫 韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題 第68回日本保育学会配布資料 日本保育学会 2015 p.1
- 4) 勅使千鶴編 韓国の保育・幼児教育と子育ての社会的支援 新読書社 2007 p.269

参考文献

- ・アイサラン保育ポータル(韓国、임신육아종합포털아이사랑) <http://www.childcare.go.kr> (情報取得 2015/12/26)
- ・育児政策開発センター(韓国、육아정책연구소) <https://www.kicce.re.kr/kor/index.jsp> (情報取得 2015/11/19)
- ・育児政策開発センター 3-5세 누리과정 이용 및 운영 실태와 내실화 방안 (3-5歳児ヌリ課程利用及び運営実態と内実化方案) 2014
- ・教育統計サービス(韓国、교육통계·연구센터) <http://cesi.kedi.re.kr/index> (情報取得 2015/11/10)
- ・女性家族部 保育統計 2014年度最終版 (여성가족부「부육통계」)
- ・日本保育学会 第13回国際交流委員会企画シンポジウム報告 保育者養成の今後を考える - ノルウェー・韓国の事例を通じた現職者 P.D.(Professional Development)の検討 - 「保育学研究」第51巻第13号 2013