

韓国のオリニジップ評価制の研究 ー2019 オリニジップ評価マニュアルの分析からー

新井美保子* (愛知教育大学) 清水陽子** (九州産業大学)
矢藤誠慈郎*** (和洋女子大学) 吉田真弓**** (名古屋短期大学)

A Study on the Evaluation System of Childcare Center in Korea: Analysis of "2019 Evaluation System manual "

Mihoko ARAI *, Yoko SHIMIZU**, Seijiro YATO*** and Mayumi YOSHIDA****

* Department of Early Childhood Education, Aichi University of Education, Kariya 448-8542, Japan

** Department of Childhood Education, Kyushu Sangyo University, Fukuoka 813-8503, Japan

***Department of Child Development and Education, Wayo Women's University, Ichikawa 272-8533, Japan

**** Department of Preschool Education, Nagoya College, Toyoake 470-1193, Japan

要 約

本稿は、韓国のオリニジップにおける第三者評価政策について変遷過程を整理すると共に、2019年6月より施行されている「オリニジップ評価制」の目的、方法、内容等を分析し、日本への示唆点を明らかにすることを目的としている。「2019 オリニジップ評価マニュアル」の分析により、評価項目及び評価方法は具体的な保育内容に基づき体系的・構造的に作成されており、保育課程や保育教師の具体的援助、環境構成等に多くの評価項目を設定するなど保育の質向上を図っていることが明らかになった。また、全オリニジップを対象として義務化し無償で実施して評価後の事後支援も徹底していることに対し、日本では第三者評価や自己評価を努力義務としており、制度面において韓国と日本は対照的である点も明らかになった。

Keywords : 韓国 オリニジップ評価制 第三者評価政策 2019 オリニジップ評価マニュアル

I. 研究の目的と方法

1. 目的

韓国の保育施設(オリニジップ: 어린이집)における第三者評価制度は、保健福祉部の2002年の保育事業活性化方案策定により導入準備がなされ、2006年から、1次施行(2006~2009)、2次施行(2010~2017.10)、3次施行(2017.11~2019.6)と実施されてきた。この評価認証制度の目的は、オリニジップの保育サービスの質的水準の評価にとどまらず、保護者への情報提供や政府としてのオリニジップの質管理の役割も担っていると考えられる。

このように2005年度から始まったオリニジップに対する第三者評価制度は、「オリニジップ評価認証」政策と呼ばれていたが、2019年6月から「オリニジップ評価制」と名称変更され、政策の内容も従前の成

果を継承しながらも、新しい内容で再出発した。時期を同じくして「2019改訂ヌリ課程」が告示されており、その改訂内容との関連性や第三者評価が強調されている点も注目される。なお、この新しい「オリニジップ評価制」についての日本国内での先行研究は皆無である。一方、日本においても2020年3月に「保育所における自己評価ガイドライン」(厚生労働省)が改訂されている。

そこで、本研究ではこの時点を好機と捉え、韓国における第三者評価制度の変遷過程を整理すると共に、新しい「オリニジップ評価制」の目的や具体的内容を分析し、その特徴を明らかにすると共に、保育の質向上につながる日本への示唆点を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

本研究では保健福祉部・韓国保育振興院（保健福祉部）より発行された「2019 オリニジップ評価マニュアル（オリニジップ用）」（丹羽孝訳）を基礎資料とし分析研究する。

Ⅱ. オリニジップ評価制度について

1. オリニジップ第三者評価政策導入とその後の経緯

韓国では2002年に保育事業活性化方案が保健福祉部によって策定された。オリニジップに対する第三者評価政策の導入はその具体化の一つであった。オリニジップの第三者評価制度は、2003年より「保育施設評価認証モデル」開発研究（女性家族部）として導入準備がなされてきた。2004年には、乳幼児保育法制定（根拠規定第30条）が準備された。

2005年には保育施設評価認証の示範運営を開始し、「オリニジップ評価認証」政策と呼ばれ、最初は「オリニジップ評価認証制度」という名称で出発した。

その後、1次施行、2次施行、3次施行とオリニジップの第三者評価は進められた。この評価認証制度は、オリニジップが志向すべき望ましい保育サービスの質的水準を公正に評価することだけではなく、それに加えて保護者に合理的なオリニジップ選択基準を提供し、政府の効率的な支援及び管理体系のための質管理方法としても機能してきた¹⁾。

また、2017年11月からは、国務調整室乳幼児保育統合推進団による「幼稚園・オリニジップ評価体系統合方案」に基づいて、幼稚園とオリニジップ共通の統合指標が適用される事が実現した。この「オリニジップ評価認証制度」の運用実態は、2019年4月末で83.0%が認証維持中²⁾である。しかし、この評価認証は個々のオリニジップの自発的申請によってスタートするシステムだったので、未承認オリニジップが多い「質管理における死角地帯」が存在しているという課題があった。最近では児童権利保護、児童虐待予防等、児童人権及び安全管理強化に対する社会的要求の増加等の要因もあり、全オリニジップの評価参加の必要性が提起されてきていた。この問題に対する具体的な対応に加えて「保育・養育に対する社会的責任強化（国政課題48-3）」実現のために、2019年6月12日から現行の「オリニジップ評価制」が施行³⁾された。

2. 評価認証制度の意義と目的及び成果

（1）評価認証制度の意義

オリニジップ評価認証制度というのは「乳幼児に安全な保護と、質の高い保育サービスを提供するために、評価認証指標を基準にオリニジップの現在水準を点検し、改善するようにした後で、客観的な評価（総合評価）によって一定水準を獲得したオリニジップ

に、国家が認証を与えるという内容である。

（2）評価認証制度の目的

第1周期評価認証施行の際に提示された目的は、以下の5つである。

- ①乳幼児に快適で安全な保育環境を造成して、健康な成長と発達を促進する。
- ②評価認証過程を通じた効果的な管理システムによって、保育サービスの質的水準を向上させる。
- ③評価認証過程を通じて園長とオリニジップ教職員の専門性を向上させる。
- ④保護者にオリニジップの合理的選択基準と情報を提供して、良質の保育サービスによる子育て支援を行うこと。
- ⑤政府がオリニジップに対する効率的支援（予算、管理）体系を確立する。

この目的は、以後第3次周期まで継承された。第1周期に次いで、第2周期では参加条件の緩和による参加施設の拡大を図ったことと、評価認証指標の適切性補完、認証過程の合理化等が行われた。また、再認証による事後管理の強化も行われた。第3次周期では、認証指標に対する修正・補完が行われて、新たに「総合指標」が導入された。そしてこの統合指標の基本的内容は、2019年からの評価制へ継承された。

（3）成果

自治体の指導点検以外には保育サービスに対する質管理規制がなかった制度導入以前に比べて、オリニジップの評価認証参加率が暫時高くなると共に、保育の質的水準は全般的に向上した。まず、オリニジップの物理的環境が変化すると共に、乳幼児が生活するために、清潔で安全な環境と、乳幼児の遊びに必要な多様なおもちゃが十分に備えられた。認証準備過程で保育環境と保育課程、乳幼児との相互作用、オリニジップ運営管理などに対する指標で提示する、望ましい保育の実態を理解して適用していくと同時に、保育者の専門性は自然に向上したといわれている。

2006年の第1周期以降、毎年評価認証に参加して認証に通過するオリニジップが持続的に増加した。それと同時に2010年からは認証有効期間満了に伴って再認証されたオリニジップの認証通過率を調べてみると、その比率は新規認証に比べて高かった。これは1次評価認証参加を通じて形成された、質的水準向上の成果の一つだとみることができる。

3. オリニジップ評価制（2019年6月施行）への転換

評価制への転換背景について、「2019 オリニジップ評価マニュアル」（保健福祉部/韓国保育振興院）では、次のように指摘されている。

第1に、評価認証制度導入後10数年経過した現在、低出産及び養育負担に対する社会的責任の強化によって保育サービスに投入される財政規模が大きく増

表1 評価認証制及び評価制の比較

区分	評価認証制(2005～2019. 6.)	評価制(2019. 6. 12～現在に至る)
評価対象	評価認証申請オリニジップ	全体オリニジップ
評価手続き	(オリニジップ)申請 ↓ (自治体) 基本事項確認 ↓ (オリニジップ) 自己点検・報告書提出 ↓ (現場観察者) 現場評価 ↓ (総合評価委員会) 総合評価 結果通報	(オリニジップ) 対象通報 ↓ (自治体・オリニジップ) 基本事項確認と自己点検報告書提出 ↓ (現場観察者) 現場評価 ↓ (総合評価委員会) 総合評価結果通報
	参加手数料納付	参加手数料全額国家負担
	基本事項:必須項目 9、基本項目(必須項目未遵守は参加除外、基本項目未遵守は最下位等級付与)	基本事項:事前点検事項 5、違反履歴事項—事前点検事項未遵守は D 等級付与、違反履歴事項発生時最下位等付与
	・小委員会と総合評価委員会で審議、等級決定	・小委員会と総合評価委員会で審議、等級決定 ※必須指標及び要素未充足時 A 等級不可
	・再参加、再評価過程運営	・再参加、再評価過程廃止
評価結果	・ 4 等級 (A, B, C, D) D 等級不認証	4 等級 (A, B, C, D)
評価周期	・ (有効期間) 3 年 (A 等級 1 年延長可能)	A, B 等級 3 年、 C, D 等級 2 年
結果公表	・評価を受けたオリニジップの結果公示—評価認証結果、認証履歴等公開	・全体オリニジップの結果公示—評価認証結果、認証履歴等公開
事後管理及び等級調整	●認証オリニジップ事後管理 ・年次別自己点検報告書提出 ・確認点検(無作為、月単位時期案内) ・確認訪問(配偶者及び直系尊卑族または 1 年以上在職へ代表者変更、住所変更) ・法違反及び行政処分発生時認証解消	●評価等級別事後管理 ・年次別自己点検報告書提出 ・事後訪問支援 (C, D 等級は義務実施) ・確認点検(評価関連民願発生、法違反及び行政処分、情報公示不実オリニジップ等について不時点検) ●評価等級調整及び管理 ・法違反及び行政処分時、最下位等級調整
結果活用	・認証オリニジップに対する行・財政的支援	・評価等級別行・財政的支援等 ・指導点検連携(2 回連続 D 等級オリニジップ)

出典：『2019 オリニジップ評価マニュアル』 p9～10 より清水作成

価参加の必要性が提起されてきた。

第3に、「保育・養育に対する社会的責任強化(国政課題 48-3)の実現と、乳幼児の健康な成長及び発達のために、2019 年 6 月 12 日からオリニジップ評価制が施行された。この評価制施行の目的は、評価を通じてオリニジップが保育の質的水準を向上させて、維持することで、乳幼児の安全と健康、調和のとれた成長と発達を図って、保護者が信頼して乳幼児を預けることができる「安心な保育環境」の造成に寄与しようとするものであった。

最後に、評価認証制(2005～2019 年 6 月)と評価制(2019 年 6 月～現在に至る)を比較して、明らかになった特徴について述べる【表 1 参照】。①評価対象が自己申請から、全オリニジップに義務化された。そして評価費用は全額国庫負担になった。②評価過程の開始は、保育振興院による、評価対象施設選定の通知受領から開始される。③評価指標の簡略化が行われた。④「遊び」の価値の強調を通じて、乳幼児中心の「安心な保育環境」造成のために「乳幼児権利尊重(1-1)指標を必須指標として指定した。⑤保育教職員の勤務条件改善と、保育に集中できる保育環境準備のために待遇等、職務力量向上のための項目を強化した。

Ⅲ. 新しい評価制の制度上の特徴

1. 国家の強い関与

(1) 評価の義務化

2019 年のオリニジップ評価制への転換に伴って顕著となった特徴について前節で触れたが、それらを制

加してきていて、乳幼児期の重要性及び児童の権利に対する社会的な認識が高まってきた。

第2に、評価認証制度はオリニジップの自発的な申請によって運営されていて、未認証オリニジップの存在によって「質管理の死角地帯」となっていた。児童の権利保護、児童虐待予防等児童の人権及び安全管理強化に対する社会的要求増加で、全オリニジップの評

度の観点から整理してみたい。

大きくは、第1に、国家の関与が強化され、いわば強制力が強くなったことが挙げられる。第2に、保育に対する社会の責任が強く打ち出されたことが挙げられる。本節ではそれらを前節の観点を踏まえて整理する。

国家の強い関与については、まず、評価の全オリニジップへの義務付けが挙げられる。特に第三者評価等の外部評価については、保育現場における実践を画一的なものにするという懸念から制度上の義務化を避けるか、または努力義務とするという考え方があつた。それは、保育が専門職による実践であるなら、それは自律性を伴うものであるもので、外部の強制力による実践の評価というスキームになじまないとする観点による。しかし、後述するように国庫による費用の投入が大きくなる場合、それはすなわち国庫による負担金の原資である国民の税金がより投入されるということなので、国民に対する説明責任が大きくなるということに他ならない。説明責任を果たすためには、頑張つて努力しているという姿勢に留まることなく、説明できる具体的で客観的な材料が必要となる。そして現実には100点満点とはいかない実践について、満点でないから駄目だというのではなく、満点を目指して不断に努めているというスキームを明示することで理解を得るという必要があり、例えばPDCAといわれるマネジメントサイクルはその一つである。又課程がガイドとなって保育実践の内容とその計画がなされる。それを確実に担保するために、評価と改善という仕組みが連動していく必要があり、評価が不可欠となるのである。

また、国が評価を義務化したことに伴って、その手続きのプロセスの起点として国家機関である保育振興院が関与していることから、国のイニシアチブによる制度化と運用であることが見て取れる。

(2) 評価費用の国庫負担

全てのオリニジップの保育に一定の質を担保するために全てのオリニジップに評価を課すという制度的なスキームを、より強固にし、その正当性を確かなものにするためには、評価に係る費用負担の主体をどこに設定するかが重要となる。国として必要と考えるから義務にするが費用は各オリニジップが支弁するということでは、評価を受審するための時間や労力といった負担に加えて、経済的な負担も重なり、各オリニジップにとっては、正当なものとして受け入れることがより困難となるだろう。そうなれば評価を表面的にやり過ごすといった対処が広がるようなことになり、評価は形骸化する。それは無意味な労力だけが定期的に費やされるということであり、何より子どもの利益につながらないばかりか、それを損ねることさえ危惧される。

であれば、評価を受審するための費用を国庫による負担とすることで、各オリニジップが評価制度を正当なものとして受け入れて、前向きに、実質的に取り組む可能性を高めることが重要である。

ただし、国庫が経費をすべて負担するなら形骸化はしないということではなく、その可能性を低減することにも過ぎないことにも留意が必要であろう。保育実践について確定された評価基準に伴う言語が、読み手によって形式的に捉えられることで、評価基準の通りにやっていけばよいという姿勢を一部に生み出す懸念もぬぐえないためである。

2. 保育に対する社会的責任の強化

(1) 子どもの安全保障としての保育観の強い共有

評価に関連して保育に対する社会の責任が強く打ち出されたことについては、第1に、それが保育観の強い共有を目指し、促していることを挙げたい。

全てのオリニジップに評価が課されたということは、保育実践における各オリニジップの責任が明確にされた、つまり社会に向けて可視化されたということである。一方でそれはもちろん、各オリニジップの内部にも向けられる。又課程で示された保育実践のあり方が、参照すべきものというより、もはや遵守すべき基準として全てのオリニジップに共有されたとすると、それは外的要因による、保育観のいわば強制的な共有であるといえる。ここには、より強調されてきた「遊び」の価値を、現場の理解に委ねるのではなく、国による統制の対象に組み込むという、価値の統制という側面がある。このことと保育者の専門性の一つの要素である自律性とのバランスをどのようにとっていくかが、一つの課題となる。

一方で、乳幼児中心の「安心な保育環境」を醸成するという方向性の下に、安全管理や「乳幼児権利尊重」に係る指標を設定することで、権利主体としての子どもという現代の子ども観を全てのオリニジップで共有し、子どもの権利が保育者によって尊重され、守られるべきという、保育観の強固な共有が促され得るという側面も有している。どのオリニジップに通つていようと全ての子どもがその発達にふさわしく育つということを、社会の責任として捉えることで、各オリニジップの実践への制度的な介入が正当化されているといえる。

(2) 保育者の処遇に係るオリニジップの強い責務

各オリニジップが評価をお仕着せのものと捉えて労働の負荷を軽減すべく形骸化するといった事態を避けるためには、評価が過度な負担増にならないための条件整備が不可欠である。そのために、各オリニジップが、保育者が保育に集中できる保育環境を整備するよう、待遇や専門的な力量形成に関する勤務条件の

改善に係る指標を強化し、こうした点を社会が各オリニジップの責務として重視していることを示している。

しかし、保育者の処遇改善を評価指標によって各オリニジップに課すだけでは十分とはいえないであろう。この点に関しては、各オリニジップの財政状況が関わってくる内容だからである。全てのオリニジップに評価指標として処遇改善を課すなら、その成果が平等なものとなり、オリニジップに通う全ての子どもの利益が保障されるよう、行政による費用の裏付けがいつそう求められるであろう。

IV. 新しい評価制の内容上の特徴

ここでは、2019 オリニジップ評価マニュアルから、評価制の内容に着目していく。評価制の評価領域は全4領域あり、第1領域が「保育課程及び相互作用」、第2領域が「保育環境及び運営管理」、第3領域が「健康・安全」、第4領域が「教職員」となっており、評価領域≫評価指標≫評価項目≫評価内容（評価要素）の順に構成されている。

評価指標は第3次評価認証で適用された統合指標を基盤にしており、オリニジップ固有の特性を反映して、2020年施行の改訂ヌリ課程及び改訂標準保育課程の脈絡を同じくするように、細部内容を反映している。

1. 評価指標の構成

(1) 評価領域及び評価項目数

オリニジップ評価認証制と比較して、オリニジップ評価制では評価指標については21指標から18指標に、評価項目については79項目から59項目へ縮小されている。現行の評価領域、評価指標および評価項目数は【表2】の通りである。

(2) 評価指標と評価項目

次に、4つの領域のうち第3領域「健康・安全」を例に挙げ、評価指標の細部項目について見ていきたい。第3領域の評価指標は「室内外

表2 評価領域および評価項目数

評価領域（項目数）	評価指標	評価項目数
1. 保育課程及び相互作用(18)	1-1. 乳幼児権利尊重（必須）	2
	1-2. 保育計画樹立及び実行	6
	1-3. 遊び及び活動支援	3
	1-4. 乳幼児間相互作用	4
	1-5. 保育課程評価	3
2. 保育環境及び運営管理(14)	2-1. 室内空間構成及び運営	4
	2-2. 室外空間構成及び運営	3
	2-3. 機関運営	4
	2-4. 家庭及び地域社会との連携	3
3. 健康・安全(15)	3-1. 室内外空間の清潔及び安全	3
	3-2. 給・間食	3
	3-3. 健康増進のための教育及び管理	3
	3-4. 登・降園の安全	3
	3-5. 安全教育と事故予防	3
4. 教職員(12)	4-1. 園長のリーダーシップ	3
	4-2. 保育教職員の勤務現況	3
	4-3. 保育教職員の待遇と福祉	3
	4-4. 保育教職員の専門性堤高	3

*3-2, 3-4, 3-5 指標内必須要素8個を含む。

出典：2019 オリニジップ評価マニュアル（保健福祉部）より吉田作成

表3 評価指標細部評価項目〈第3領域「健康・安全」〉

評価指標（5）	評価項目（15）
3-1. 室内外空間の清潔と安全	1. 室内外空間を清潔で快適に管理する。
	2. 室内外空間と設備を危険要因なく安全に管理する。
	3. 室内外空間のおもちゃと活動材料と危険な品物を安全に管理する。
3-2. 給・間食	1. 領域の均衡を考慮した給・間食を提供している。
	2. 食材の購入・保管及び調理空間を衛生的に管理している。
	3. 調理及び配膳過程を清潔で衛生的に管理している。
3-3. 健康増進のための教育と管理	1. 手洗い、歯磨き等、清潔な衛生習慣を実践している。
	2. 教師は乳幼児の健康状態を調べて、適切に支援する。
	3. 乳幼児と保育職員の健康増進のための予防管理と教育を実施している。
3-4. 登・降園の安全	1. 教師は乳幼児の出席を確認して、引き継ぎ規定によって帰家指導をする。
	2. 乳幼児は登園から降園まで、成人の保護下にある。
	3. 登降園に車両を運行する場合、安全要件を備えて管理している。
3-5. 安全教育と事故予防	1. 乳幼児を対象に安全教育を持続的に実施している。
	2. 保育教職員は安全教育を受けて、乳幼児虐待予防指針を遵守する。
	3. 安全設備を非常時、効率的に使用できるよう管理している。

出典：2019 オリニジップ評価マニュアル（保健福祉部）より吉田作成

空間の清潔と安全」「給・間食」「健康増進のための教育と管理」「登・降園の安全」「安全教育と事故予防」の5つから構成されている。第3領域は【表3】の通りである。

(3) 指標等級

表3では第3領域の評価項目についての詳細を示したが、これら进行评估する際、指標ごとに詳細に評価していく基準が設けられている。評価項目が達成されていれば‘Y’評価がつき、そうでない場合は‘N’評価がつく。

例えば3-1.「室内外空間の清潔と安全」では評価項目が3項目あるのだが、この3つ全てが‘Y’であれば「優秀」、2つであれば「普通」、1つ以下であれば「改善必要」という評価が付けられる。

以下、第3領域をもとに評価基準を【表4】に示す。

(4) 評価内容と指標等級

次に、評価内容について第3領域を例に挙げ、説明していく。前述の通り、第3領域には5つの指標があり、それぞれに3つの評価項目があるのだが、さらに個々の評価項目には4つの評価内容が示されている。ここでは紙面の都合上、評価指標3-1. 室内外空間の清潔と安全についての評価内容を【表5】に示す。

2. 内容の特徴

冒頭で述べたように、評価制で21指標から18指標

に、79項目から59項目へと縮小し、指標別評価項目を平均3～4個に均衡配置されたのには、基準指標間項目数の差異で示された等級算定の不合理性を解消しようとする意図からである。また、「乳幼児権利尊重」、「遊び」価値強調を通じて乳幼児中心の安心保

表4 第3領域の指標等級

評価指標(5)	評価項目数(15)	指標等級
3-1	3	優秀：‘Y’ 3個 普通：‘Y’ 2個 改善必要：‘Y’ 1個以下
3-2	3	優秀：‘Y’ 3個 普通：‘Y’ 2個 改善必要：‘Y’ 1個以下
3-3	3	優秀：‘Y’ 3個 普通：‘Y’ 2個 改善必要：‘Y’ 1個以下
3-4	3	優秀：‘Y’ 3個 普通：‘Y’ 2個 改善必要：‘Y’ 1個以下
3-5	3	優秀：‘Y’ 3個 普通：‘Y’ 2個 改善必要：‘Y’ 1個以下
第3領域等級		(優秀) 優秀等級指標が4個以上(必須包含) (普通) 優秀及び改善必要等級に該当しない場合 (改善必要) 改善必要等級指標が1個以上

出典：2019 オリジナル評価マニュアル(保健福祉部)より吉田作成

表5 第3領域「健康・安全」指標3-1における評価内容

3-1	室内外空間の清潔及び安全		
	評価内容	Y	N
1	室内外空間を清潔で快適に管理する		
	① 室内外空間を清潔に維持する ② 室内外オモチャを清潔に維持する ③ 個別寝具を清潔に維持する ④ 室内外空気の質、温度、湿度、採光、照明を適正に維持する *4個中3個以上充足すればY判定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	室内外空間と設備を危険要因なく安全に管理する		
	① 玄関ドア、出入り口、正門、窓、床、壁面を危険要因なく安全に管理する ② 室内外空間の固定式または移動式施設・設備、電気設備等を危険要因なく安全に管理する ③ 洗面台、清水器の温水使用を危険要因なく安全に管理する ④ 乳幼児が、成人が主に使用する室内空間に出入りしないよう管理する *4個中3個以上充足すればY判定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	室内外空間のオモチャ及び活動資料と危険な物件を安全に管理する		
	① 保育室内オモチャ及び活動資料を安全に管理する ② 室内外空間に配置されたオモチャ及び活動資料を安全に管理する ③ 保育室内の危険な品物を安全に保管・管理する ④ 室内外空間の危険な物件を安全に保管・管理する *4個中3個以上充足すればY判定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
指標等級	優秀 ○	普通 ○	改善必要 ○
	総 個 (Y 個数)		

出典：2019 オリジナル評価マニュアル(保健福祉部)より吉田作成

育環境を造成しようと、乳幼児権利尊重(1-1)指標を必須指標として指定しており、その意味を強調して遊び中心の保育課程運営を強化したことは評価制の大きな特徴と言えるだろう。

また、給・間食衛生及び安全項目中、乳幼児の登園

から降園まで安全に生活するのに必ず必要な必須要素(8個)を指定して、必須指標または必須要素充足が最上位等級を受けることができる必須条件となるようにしたことも特徴として挙げられる。さらに、保育教職員の勤務条件改善と保育に集中することができる保育環境準備のために、保育教職員の待遇、ストレス管理指標を強調して職務力量堤高のための項目を強化したことも特徴の1つとして挙げられる。

V. 考察・発展課題

1. 国家の関与

(1) 評価の義務化

ここでは、「Ⅲ. 新しい評価制の制度上の特徴」を踏まえて、日本の保育所の評価の現状に照らして考察する。

オリニジップに対する国家の関与について、韓国はこれを強化する方向で施策を進めてきた。日本では、国家による統制という観点からは弱まっているといえる。

保育所の保育サービスに対する第三者評価は、厚生労働省の肝いりで導入され、当初は保育士養成校の団体である全国保育士養成協議会が評価項目の設定から運営までを請け負い、2002年から本格実施された。一方でこのシステムは、都道府県が主体となることを目指しており、各都道府県の第三者評価実施体制の整備が進むにつれて、全国保育士養成協議会の役割が縮小し、評価項目の整備や改訂は2011年以降、全国社会福祉協議会が取りまとめ役として進めている。

また、保育所の第三者評価はあくまで努力義務である。各都道府県によっては補助金とのセットで受審を促すところや、あるいは義務化されているところもある。しかしその取り組みの強度は多様であり、中央集権的ではなく、地方分権の流れに沿った制度として設計されてきている。

日本の場合、国としてはむしろ保育内容の自己評価をより推進している。第三者評価の項目は、当初、保育内容について詳細に問う項目が大半であったが、他の児童福祉施設や社会福祉施設との一定の共通化を図る中で、運営面に比重が移り、保育内容については大綱的な内容となって項目数は削減されている。保育内容の部分については各地域や保育所の実情に応じて自己評価によって改善に取り組むよう方向づけられた。2009年施行の保育所保育指針に基づいて同年に厚生労働省が発出した「保育所における自己評価ガイドライン」では、保育士及び保育所が保育の計画を踏まえて自ら保育内容を評価してその改善を進めることを重視している。保育所保育指針はそれまでの厚生労働省所管局長による通知から2009年施行版において厚生労働大臣による告示となり、法的拘束力を備える規定として位置づけられた。しかし保育所保育指針解

説書(2008年版)に「保育指針に示される基本原則をしっかりと踏まえた上で、各保育所がそれぞれの特色を生かし、創意工夫を図っていく」ものとして位置づけられており、法令として遵守するものとはしていない。韓国がオリニジップにおいてヌリ課程を遵守すべき規準として実効化するために評価の義務付けをセットにするというスキームを採用したのに対し、日本は、第三者評価や自己評価を努力義務として、都道府県や各保育所に委ねた形となっている。画一化や形骸化は避けることができるが、そのことはつまり、評価への取り組みに向けた意欲に左右されるということであり、保育の質の幅が大きなままに留まるということを意味する。「保育所における自己評価ガイドライン」は2020年に改訂され、同年の「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会 議論のとりまとめ」と連動して、より広い文脈に位置づけられて、改めて前面に出てきたが、それが自己評価の実践上の浸透にどれだけ寄与したかについては十分に検証されていない。

日本の場合、子ども・子育て支援施策の原資として消費増税を行い、国民的な議論を喚起したとはいえ、それが説明責任とセットにはならなかった。また保育についてはより地方分権を進めて基礎自治体(市区町村)が主体となり、国家レベルで保育の質を担保するという強い統制は行っていない。

(2) 評価費用の国庫負担

日本では、全ての保育所の保育に一定の質を担保するために全ての保育所に評価を課すという制度的なスキームを採用しておらず、第三者評価の受審には基本的に保育所の費用が充てられ、それを都道府県が補助したり、市区町村が義務化して費用を負ったりというふうに取り組みに自治体ごとの幅がある。

そして第三者評価については、意欲的に受審して改善に活かす保育所もあれば、評価項目に合わせて表面的に整えるといった、形骸化させている保育所や自治体もないとは言えないだろう。評価の形骸化は費用負担とは別の要因、例えばチェックリスト型の評価の受け止め方などが作用している可能性が考えられる。それを避けるためにも、自己評価では各園が創意工夫しで行うことを旨としているが、創意工夫に時間をかけられない保育所の実情に鑑みると、積極的に展開されていくには越えなければならないハードルが少なくないといえる。

2. 保育に対する社会的責任

(1) 子どもの安全保障としての保育観の共有

韓国のオリニジップ評価が保育観の強い共有を目指し、促していることに対して、日本は、前述の「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会 議論のとりまとめ」や「保育の現場・職業の魅力向上

に関する報告書」(2020年、厚生労働省 保育の現場・職業の魅力向上検討会)、そのほか、感染症対応、食物アレルギー対応、安全・事故防止、バス送迎に当たっての安全管理等、課題ごとにガイドラインや通知等を発出している。韓国のように一元的な尺度による一貫した外部評価よりも、保育所保育指針を中心とした関連内容のガイドライン等を踏まえて、自己評価によって各保育所の保育を方向づけている。その結果として、きわめて質の高い保育を実現している保育所もあれば、不適切な保育も後を絶たない。日本では、子どもの安全保障としての保育観の共有という考え方は韓国ほど強くはなく、日本の保育が目指す価値が緩やかに共有されることを期待しつつ、成り行き管理といわれるマネジメントに留まる傾向がより強くなるのではないだろうか。その結果として、高度に自律的な専門性にたどり着く保育者もいれば、他律的な業務のこなし方に留まる保育者もいるといったことがより起こりやすいといえる。

日本の方が、保育を社会の責任として取り扱うことが共有されていないのではないだろうか。

(2) 保育者の処遇

日本でも韓国同様、保育者が保育に集中できる保育環境を整備するよう、待遇や専門的な力量形成に関する勤務条件の改善に係る施策を矢継ぎ早に打ち出しており、例えばキャリアアップ研修等で専門性の向上と紐づけた処遇改善が行われている。しかし、日本の場合は、保育需要に比して保育者が不足しているという状況下で、人材の確保が最優先されており、保育士資格を取得する要件の緩和や無資格で保育に携わることなどが制度の一部について行われ、保育者の社会的地位がますます脅かされている。その一方で、保育者のうち特に保育士において資格の高度化は進まず、2年制課程の学修で十分であり、国家試験がなく、都道府県による保育士試験でも取得できるという、対人援助専門職として極めて厳しいポジションに留まっている。

キャリアアップ研修など、保育者の処遇改善への投資は行われているが、法定化されて恒久財源の下で今後も安定的に運用されていくかについては、保育者不足が解消されていく中で、決して楽観できないであろう。

(3) おわりに

以上、保育に関する評価を通じた日韓の制度的な在り方について検討してきた。韓国のスキームと日本のスキームは制度の運用としては、ある程度対照的といえる。ということは、取り入れるべき考え方やスキームの選択肢がより見出しやすいということだ。さらに比較調査とその分析を進めることで、日本の保育内容の評価とそれを取り巻く制度の在り方により的確な問いかけが可能になると思われる。

引用文献

- 1) 鄭美羅 (2012.6) 「保育施設評価認証制度」幼児教育・保育の第三者評価に関する国際シンポ報告資料、名古屋市立大学 p. 2
- 2) 保健福祉部/韓国保育振興院 (2019) 「2019 オリニジップ評価マニュアル」 pp. 4-5
- 3) 保健福祉部 (2017) 「第3次中長期保育基本計画」 p. 5

参考文献

- 韓国保健福祉部 (2011) 「2011 保育施設評価認証指針書」
- カンスギョン (2016) 「保育施設評価認証政策」(丹羽編『韓国幼児教育への招待』)
- カンミンジョン (2016) 「幼稚園評価認証政策」(同上所収)
- 女性家族部・育児政策開発センター (2006) 「保育施設評価認証指針書」 (www.kac21.or.kr)
- チェボグム (2020) 「オリニジップ評価制に対する保育教職員の認識研究」東亜大学学校教育大学院修士学論文

付記

本研究は、2020～2022 年度、科学研究費助成事業基盤研究(C)「韓国国家水準幼児教育課程の改訂・実行過程に関する調査研究」(課題番号: 20K02644、研究代表者: 清水陽子) の助成を受けて行った研究成果の一部である。

共同研究者の丹羽孝氏が本稿作成中の11月20日に逝去された。ここにこれまでの日韓幼児教育研究へのご尽力に敬意を表すると共に、ご指導に対し深謝し謹んで哀悼の意を表したい。