

日韓保育政策の現況と動向：育児支援サービスを中心に

高, 仁淑
九州大学韓国研究センター：訪問研究員

<https://doi.org/10.15017/7376507>

出版情報：国際教育文化研究. 8, pp.35-45, 2008-06-30. Comparative and International Education, Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University

バージョン：

権利関係：



日韓保育政策の現況と動向

－育児支援サービスを中心に－

高 仁淑

はじめに

日本では厚生労働省が、保育所の園長の資格化を推進し、園長の専門性を向上させ、その責任と役割に対応できるように保育所の指導要領に当たる「保育所保育指針」の改定を検討している。

現在、保育所の園長は自治体の福祉部局の職員が兼務したり、子どもとはあまり関係のない部局から就いたりする場合もあるが、園長の責任感や専門性を持った人材確保を課題に 2009 年度から実施を目指している。

他方、出生率が世界最低水準と言われている韓国では、低出産問題や子育て問題を国家的な危機と捉え、育児政策に財政支援を実行している。

韓国は、出生率 1.08 で世界最低水準となっている（2007 年現在）。このような低出産・少子化問題の背景には家庭経済の状況や教育加熱現象、そして保育の困難などの理由が上げられている。女性の社会進出等にとまなう子育てを取り巻く環境変化によって低出産の現状に歯止めがかかず、その打開策として韓国政府は保育支援策を打ち出している。このような社会現象や子育て支援は、OECD 国である日本と同じ現象である。

生活諸条件の OECD 国レベルへの到達をめざしている韓国の乳幼児保育・教育政策の方向や路線が急変することはないとはいえ、李明博新政府の「幼・保」改革の行方が注目されている。

『セサックプラン（新芽プラン）－第 1 次中長期保育計画（2006～2010）－』¹に代わる新しい保育プランは提示されていないものの、「嬰幼兒保育法」が改定され、育児支援の具体プランが打ち出される動きが窺える。

前政権の施策の延長として、育児支援サービスの具体策として、満 3～5 歳までの保育園・オリニジップ（子どもの家）保育費を国の負担にしたり、所得に応じた差等保育料支援などの育児支援サービスを推進しているが、根本的な解決策になっていないのが現状である。

このような実態から乳幼児の支援策を次の 3 つの内容から考察したい。

1. 保育のバウチャ制度
2. 専門性をめぐる資格化
3. 保育施設の評価認証制度

本稿は、「韓国幼児教育制度改革の動向－日本との比較から－」²の関連論考であり、その論文では学校教育法による幼児教育制度改革について取り扱った。ここでは残された課題のもう一つの柱である「嬰幼兒保育法」に基づく保育政策に焦点を当てて改革の動向を見極め、育児支援サービスを中心に展開したい。

本稿で扱う「保育」「保育所」とは、厚生労働省が児童福祉法に基づいて管轄する「保育所保育指針」がベースになる児童福祉施設を指している。韓国の場合、保育に関わる保育福祉施設は満2～5歳の就学前の乳幼児を預かり保護する「保育園」「オリニジップ（子どもの家）」などの名称で関係部処が統轄している。日本の厚生労働省に相当する韓国の関係部処が保健福祉家族部で、保育業務など保育政策の管轄処となっている。つまり、厚生労働省の「保育所保育指針」に対して、韓国では保健福祉家族部が児童福祉法に基づく「嬰幼兒保育法」が保育現場に適用される。これらを手がかりに日本の保育政策をベースに韓国の育児支援サービスの推進方向を把握したい。

1. 保育バウチャ制度

李明博政権は、乳幼児保育業務の中央政府管轄機関である女性家族部の業務の一部を保健福祉部へ移管・統合し、保健福祉家族部へと名称を変更した。³

人材大国という国政指標を掲げた教育改革の戦略は、①需要者中心の教育競争力強化、②核心人材養成と科学韓国建設、③生涯学習の生活化を目標として18個の国政課題として行われている。

乳幼児教育改革については、知識基盤社会に備えた次世代の人的資源開発に重点を置いた教育・保育制度整備が行われている。

保育の公共性強化と良質の保育サービスを提供するため、制度的な装置として導入された基本補助金制度や保育料無償支援サービスは支援対象の階層が拡大されている。

保育政策推進の一環として現在推進中の需要者中心の教育競争力強化とは、保育施設支援中心から乳幼児・父母の需要者ニーズに合った保育策への改編とされている。その例の一つが乳幼児の教育現場に市場の論理を取り入れたバウチャ（voucher）制度⁴である。就学前の乳幼児期の保育を国が提供する一方、教育競争力強化に向かって制度的枠組づくりを行っている。バウチャ制度は、韓国でも既に教育商品券として試験的に乳幼児施設で使われているが、現政府は福祉増進のために福祉商品券として社会に通用させる見通しである。現在のバウチャ制度の試験段階では、低所得家庭の子どもがクーポンを利用した支援サービスによって、幼稚園や保育施設の費用を支払っているが、来年度から乳幼児施設に全面的に実施する方針である。

保健福祉家族部は「保育施設支援中心から嬰幼兒・父母など需要者ニーズに合った保育政策へ改編する」と業務を提示した。報告によると政府は保育料全額支援対象者と段階的支援対象

者を確定し、既存の保育施設に支援していた方式から、父母に直接支援する電子バウチャ方式へ転換することを明らかにしている。

利用者に選択権を付与する保育支援政策への改編は、乳幼児施設の量的な膨脹を押さえ、保育・教育の質を引き上げる方針の下、教育競争力を強化させるねらいがあると思われる。部分的に導入・実施されている新しい保育バウチャ制度については、全面導入に賛反の与論が起きる中、保育施設への対象となる被教育者である乳幼児のための内容の質が問われるのである。

本制度の背景には、欧米OECD国の、生涯初期に基本学習能力保障を集中支援するプログラムが基礎となっている。フランスの教育優先地区（ZEP）や米国の「有利なスタート（Head Start）」、英国の「確かなスタート（Sure Start）」に学んだ韓国の支援政策の一環である。乳幼児基本学習能力開発支援プログラムは、OECD加盟国の人的資源投資の趣旨に合わせ、家庭環境による学習格差を予防し、早期の教育機会の拡大のための取り組みと考えられる。

ところで、保育バウチャ制度をめぐって、教育現場には市場で通用する商品券化という政府方針に対してその問題が懸念されている。まず、私立学院の参入許可、民間施設における保育料自律化によって、保育料が上昇し、既存の乳幼児施設の廃止に追い込まれる問題、次に、保育サービス利用者の階層化や供給者が利用者を選択する現象が起こるといふ社会の両極化が憂慮されている。

白ソンヒ（ソウル神学大学）氏は、バウチャ制度の問題点として、上記諸点をあげ、保育政策に需要者への考慮がなされてないと指摘している（『聯合ニュース』2008年5月19日）。金ゾンコン（東西大学・社会福祉学）氏は、保育の市場化によっては、普遍的で包括的な保育サービス提供が不可能だと主張している。低所得家庭は保育所へ、高所得家庭は幼稚園へと両極化を起すと指摘している。（『オーマイニュース』2008年5月20日）

このように韓国では保育の公共性の確保のための基盤を作るために、バウチャ制度導入をはじめ、外国の事例をモデルに部分的に試験的实施を試みながら枠組みづくりをしている試行錯誤の段階である。

包括的な保育サービスに関連する日本の取り組みとして、厚生労働省が管轄する地域共同体的なモデルがある。主な保育対象は地域住民で、地域社会交流プログラムが強調され、育児相談や保育所の連携などがプログラム内容に沿って支援されている。

韓国の場合、美術学院や音楽学院と呼ばれる私学（私塾）教育への依存度が高く、需要者を中心とした保育の市場原理は教育の競争力強化に当てはまる社会土壌ではないかと考えられる。日本の地域共同体モデルの支援サービスとは異なる側面があり、その国に適合した保育支援サービスが模索されなければならない。外国の事例をモデルにその地域に適合した保育プログラム運営で、持続可能な育児支援の方策が求められている。

2. 専門性をめぐる資格化

上述したように日本の厚生労働省は、園長の資格化や保育施設の従事者の専門化を検討している。1日制、半日制、時間延長制、時間外制、一時的な預かりサービスなど、多様な保育施

設利用のあり方によって、保育従事者や施設運営側にとっては人材確保が課題となる。交替する保育要員の確保のみならず、資格を備えた専門要員の配置も課題である。保育施設の量的な増加や多様な預かり制度によって、乳幼児を持つ働く女性や多様な働き方への育児支援サービスは選択肢をより多く提供している。保育施設が量的に膨脹した時点では、乳幼児を安心安全な場所に預けるという消極的側面から中身の質が求められる時代に移行している。子どもに接する保育施設の従事者の専門性をめぐる資格制度は保育施設にとって自らをレベルアップさせる、選択肢の尺度になると考えられる。

韓国の場合、2006年12月30日から施設長の資格制度に国家資格証制度が導入され、資格及び経歴管理が強化されている。実施されて3年目になる保育現場において、人材専門性及び保育士の待遇に段階的な改善がみられる。

韓国の保育施設長及び保育教師資格基準（改訂2005年6月23日）の一般基準をみると次のようである。

1) 保育施設長の資格の一般基準（2005年現在）⁵

2006年度より施設長資格基準を強化し、国家資格証制度を導入した。その一般基準内容は次の通りである。

- (1) 保育教師1級資格取得後、2年以上の保育等児童福祉業務の経歴を有する者
- (2) 「幼児教育法」による幼稚園正教師2級資格取得後、5年以上の保育など児童福祉業務の経歴を有する者。
- (3) 幼稚園長の資格を有する者。
- (4) 「初・中等教育法」による初等学校正教師資格取得後、5年以上の保育など児童福祉業務の経歴を有する者。
- (5) 「社会福祉事業法」による社会福祉士1級資格を取得後、5年以上の保育等児童福祉業務の経歴を有する者。
- (6) 「医療法」による看護師資格を取得後、7年以上の保育など児童福祉業務の経歴を有する者。
- (7) 国家または地方地自治団体において7級以上の公務員で保育等児童福祉業務に5年以上の勤務経歴を有する者。

保育施設長の資格について、現行の資格基準は、「嬰幼兒施設」「幼児教育法」「医療法」「社会福祉事業法」「初・中等教育法」などにまたがり、どちらかの業務経歴を持つ専門要員が求められている。施設長について、施設長資格取得要件は保育施設等経歴を重視した運営管理能力が検討されている。また、主に保育教師経歴中心に強化して法案を検討したと記されている。ちなみに、国家資格証制度導入以前の資格基準は保育教師（1級）・幼稚園正教師（2級）・初等学校正教師・社会福祉士（1級）・看護師資格者、7級以上の公務員で保育など児童福祉業務に一定期間勤務した経歴者だった。

保育教師等級資格基準は、以下の通りである。

2) 保育教師等級資格基準⁶

等 級	資 格 基 準
保育教師 1 級	1. 保育教師2級資格を取得した後、3年以上の保育業務経歴と女性部長官が定める昇級教育を受けた者。 2. 保育教師2級資格と保育関連大学院で修士を取得した者で1年以上保育業務経歴と女性部長官が定める昇級教育を受けた者。
保育教師 2 級	1. 専門大学またはこれと同等以上の学校で女性部令が定める保育関連教科目及び学点を履修して卒業した者。 2. 保育教師 3 級資格を取得後、1 年以上の保育業務経歴と女性部長官が定める昇級教育を受けた者。
保育教師 3 級	1. 高等学校またはこれと同等以上の学校を卒業した者で、女性家族部令が定める教育訓練施設で所定の教育課程を修了した者。

ここで、保育施設に従事する保育教師（日本の保育士に当たる）の強化された教育養成カリキュラムを既存の『セサックプラン』などの関係資料を踏まえながら把握していきたい。

保育教師の資格要件について、大学など教育機関の教科課程を一定単位取得しなければならない。関係庁は、保育教師養成体系を整え、強化させるため、大学の保育教師養成教科目の履修に比重をおいている。その結果、大学の既存保育教師養成教科目（学点）を 12 科目（35 学点）から 15 科目（42 学点）へ増加した。大学などで履修しなければならない保育関連教科目及び学点（第 12 条第 1 項関連）は次のように記されている。

1. 大学などで履修しなければならない教科目及び学点一般⁷

領 域	教 科 目	履修科目（学点）
保育基礎	児童福祉（論）、保育学概論、児童発達（論）、保育過程	4 科目（12学点）必修
発達及び指導	人間行動と社会環境、児童観察及び行動研究、児童生活指導、児童相談（論）、特殊児童指導	1 科目（3学点）以上選択
嬰幼児教育	遊び児童、言語指導、児童文学、指導音楽と動作、児童美術、児童数・科学指導、嬰幼児プログラム開発と評価、嬰幼児教授方法論（論）	3科目（9学点）以上選択
健康・栄養及び安全	児童健康教育、児童看護学、児童安全管理、児童栄養学、精神健康（論）	2科目（3学点）以上選択
家族及び地域社会協力等	父母教育（論）、家族福祉（論）、家族関係（論）、地域社会福祉（論）、自願奉仕（論）、保育教師（論）、保育施設運営と管理	1科目（3学点）以上選択

保育実習	保育実習	1科目(2学点)必修
全体	12科目(35学点)以上	

では、育児のトウミ（助け人）とも言われている保育教師の低い賃金と待遇問題は資格制度導入後どう変わったのか。

- 保育教師など保育施設従事者の待遇改善のための政策案として
- ①従事者職務分析を土台に勤務環境及び待遇改善案づくり
 - ②基本補助金支援と保育要員の給与基準連携
 - ③勤務条件改善のための時間延長型教師支援の拡大
 - ④保育行政システムを活用し、最低賃金違反事例がないように指導・監督し、最低賃金違反施設は財政支援対象から除外する
- 等の内容を盛り込んで実現に向けて方策をつくっている。
- 強化された教育訓練施設の教育課程は次のとおりである。

2. 教育訓練施設の教育課程（第12条第2項関連）⁸

領 域	教科目（学点）	履修科目（学点）
保育基礎	児童福祉(論) [3]、保育学概論 [3]、保育過程 [3]	3科目(9学点)必修
発達及び指導	児童発達(論) [3]、人間行動と社会環境 [3]、児童生活指導、児童相談(論)、特殊児童指導(特殊教育学) [3]、婴幼儿保育の実際 [3]、放課後児童指導 [2]	1科目(3学点)以上選択
婴幼儿教育	遊び指導 [3]、言語指導 [2]、指導音楽と動作 [2]、児童美術 [2]、児童数・科学指導 [2]、教材教具開発 [3]、婴幼儿教授方法論(論) [3]	7科目(17学点)必修
健康・栄養及び安全	児童看護学 [2]、児童安全管理 [2]、児童栄養学 [2]	2科目(4学点)以上選択
家族及び地域社会協力等	父母教育 [3]、地域社会福祉 [3]、保育政策 [2]、保育施設運営と管理 [3]、情報化教育 [2]	5科目(13学点)選択
保育実習	保育実習	1科目(2学点)必修
計	25科目(65学点)以上	

3) 補修教育活性化

補修教育活性化について、大学などの教育機関、委託機関制度を含め、サイバー教育でも専門教育・研修会が行われているにもかかわらず、まだ補修教育への参加度が低い。その理由として交替教師がいないことと交替教師人件費支援検討問題だと答えた保育施設も多く、補修教育の活性化に教育機関別、市都別補修教育情報共有の活性化と、教育訓練命令制導入を考えている。

そして、市道及び市郡区保育情報センターに交替教師人材バンク管理システムを構築し、補修教育情報共有を活性化するなど多様な補修教育プログラムづくりが取り上げられている。

4) 保育実習に関する基準

ア. 実習機関：実習は法的に認可を受けた保育施設及び終日制幼稚園で保育教師 1 級または幼稚園正教師 1 級資格を持った者が実習を担当しなければならない。

イ. 実習期間：実習期間は 4 週、160 時間を原則にするが、夜間大学の場合、実習を 2 回に分けて実施できる。

ウ. 実習の評価：実習評価は実習計画書を根拠に行い、評価点数が 80 点以上の場合のみ実習を履修したと認定する。

3. 保育施設の評価認証制度

保育施設の評価認証とは保健福祉課族部が環境、教育、運営などの領域で一定な水準を備えた施設に付与する評価制度で父母が保育施設を選択する物差しとなる。

評価認証制度は、認証制度の定着と成果をあげることを目的に、全国保育施設を対象に、3 年に一回評価認定を受けるように勧めているサービスレベル向上の方策である。評価認証方法と手順は、保育施設の自発的な参加申し込み後、自体点検や現場観察を経て審議委員が認証審議を決定する。認定された保育施設は政府の補助金制度の支援と連携させることを目標に保健福祉家族部の内部で検討している段階である。

2005 年度から導入された、保育施設の評価認証制度は、地方自治団体と協力して推進している。試験実施された本制度に参加した保育施設は総保育施設 29,233 ヶ所の 40.6%である(2007 年 10 月現在)。評価認証制度は施設自らすすんで審査を受ける体制になりつつある。しかしながら、国公立保育施設に比べて民間施設の参加度が低いのが現状である。財政が脆弱な個人保育施設など認証要件に満たない保育施設からの評価認証参与への反発が憂慮されている。「保育施設評価(認証)制度の定着と成果導出」⁹⁾によると保育認証評価制度は保育現場を評価認証指標及び指針書を基準に点検する制度で、個別保育施設の自発的な評価認証参与申請を前提に、自体点検過程で足りない部分を整備・補完するようになる。また現場観察及び専門的な評価過程を通して保育施設の現水準を評価するようになる。

保育施設評価認証制度の効果として、

①安全な保育環境で乳幼児が健康に養育される権利が保障できるように保育サービスの質的水

準を向上させる。

- ②保育施設が保育サービスの質的水準を高めようと努力する過程を通して施設長と保育教師の専門性が増進される。
- ③父母が合理的に施設を選択できるように保育サービスの質的水準についての情報提供。
- ④保育政策樹立の主体である政府が保育現場を効率的に支援・管理する体系を確立する。

このような政策側の資料には、政策方針実現に向けてどのような方法をとるのか、対象となる保育施設や需要者の選択の基準を示唆している。

評価認証員は乳幼児教育に関わる専門家及び関係者で構成されるが、評価認定過程は以下のような段階で進行する。

評価認定過程¹⁰

第1段階：参加申請（1ヶ月）

- ・評価認定申請受付
- ・評価認証参与施設選定及び通報
- ・評価認定参与説明会（1日1回）

第2段階：自体点検（4ヶ月）

- ・自体点検委員会構成（3～7人以内）
- ・自体点検実施
- ・自体点検改善法案及び施行
- ・自体点検報告書作成及び提出

第4段階：認証審議（2ヶ月）

- ・認証審議前必修項目確認
- ・評価認証審議委員会構成
- ・認証審議及び決定

⇒助力（保育情報センター）

評価認定の課程によると、保育施設の保育サービスレベルの自律向上を図る評価認証制度は、父母など保育需要者が選ぶ際の基準になる情報提供であると報告されている。とはいえ保育施設の過重な負担が窺える。「オリニジップ」など 88%の施設が民間保育施設である。国や社会の必要に応じて供給されていた規模が小さい民間保育施設の経営存廃可否が予想される。

評価認定指標の領域と項目内容は、21人以上の保育施設の評価認定指標の場合、7個領域の80項目に達する。領域と下位領域に限る資料の項目の内容は次の通りである。

領 域	下 位 領 域
領域1．保育環境(10項目)	ア．保育施設環境(5項目) イ．保育活動資料(5項目)
領域2．運営管理(13項目)	ア．保育の運営管理(7項目)

	イ. 保育人力(6項目)
領域 3. 保育課程(15項目)	ア. 保育活動計画と構成(7項目) イ. 保育活動(8項目)
領域 4. 相互作用(11項目)	ア. 日常養育(3項目) イ. 教師の相互作用(8項目)
領域 5. 健康と栄養(13項目)	ア. 清潔と衛生(8項目) イ. 病気管理(3項目) ウ. 給食と間食(2項目)
領域 6. 安全(10項目)	ア. 室内外施設の安全(4項目) イ. 嬰幼兒の安全保護(6項目)
領域 7. 家族及び地域社会との協力(8項目)	ア. 家族の協力(6項目) イ. 地域社会との協調(2項目)

本評価認証制度も 2008 年から全面導入を目指して推進されている。関係部処によると本制度は義務ではなく奨励策だと主張されている。なぜならば認定審議に通ることで補助金制度の恩恵を受け、引いては関係処と連携のネットワークが形成されるからであろう。他方、評価認定過程から、時間・経済的に、保育施設には評価認証を受ける準備作業の重圧感が窺える。

一部の地域に集中している民間保育施設の過剰供給現象は、政府の近視眼的な保育政策の問いでもある。財政自立度が低い保育施設の評価認証よりも保育施設許可の前の段階で審査・調整すべきではないかと考えている。

地方や農漁村などへの配慮として地域別配置のバランスを考慮した育児支援サービスが追求されている。

おわりに

保育サービスの質的水準改善と管理体制強化のため、保育施設長や保育教師の資質向上、専門性強化、保育施設長と保育教師の認識提高など国家資格制度の効果が期待されている。

育児支援サービスの水準を高めるための以上三つの内容を市場の原理で考えると、これらの要素は教育サービスの付加価値性を高め、需要者が選べる教育商品の主要要素として作用すると考えられる。

評価認定制度の導入によって教育競争力を強化させようとする試みは、育児支援サービスの水準に達してない財政的に脆弱な保育施設などの自然淘汰となるため、量的増加問題を自然に解決しようというねらいも排除できない。そして、保育支援サービスの水準点検とはいえ、評価認証制度によって保育施設の生き残りをかけた過熱競争も予測される。

政権が交替しても一貫性を持った包括的な育児支援サービス推進で未来社会へ発展させる人材投資への良質の保育サービス提供が今追求されている。

〔註〕

- ¹注『セサックプラン（新芽プラン）』の第1次中長期保育計画（2006～2010）女性家族部、2006年
- ²『九州教育経営学会研究紀要』第14号、九州教育経営学会、2008年6月
- ³2008年2月29日から保健福祉部が保健福祉家族部に拡大改編され、大韓民国の中央行政機関は15部2処18庁に縮小される。
- ⁴OECD加盟国のフランス、アメリカの一部の州で採択されている教育の引き替え商品券制度である。
幼児教育の委託機関は幼稚園、保育園（幼児園）、幼児美術学院などであるが、その制度を利用する方法としてバウチャ制度が導入されている。
- ⁵『セサックプラン』女性家族部、2006年、59頁
- ⁶『セサックプラン』女性家族部、2006年、60頁
- ⁷『保育事業関連法令輯』女性家族部、2006年、101頁
- ⁸『保育事業関連法令輯』女性家族部、2006年、102頁
- ⁹『育児先進国を目指した次期政府の育児政策課題』KICCE 育児政策開発センター2007年、149頁
- ¹⁰『セサックプラン』女性家族部、2006年、70～71頁

The present situation and the trend of the Japan-Korea childcare policy

- focused on the child care support

Insuk KO

In Korea, the issue of low birth rate and child care is a national issue.

The new government policy attracts attention.

Here I exam the policy from the next three points.

1. A voucher system of the childcare
2. A qualification on the specialty
3. The evaluation certification system of the child-care facility

As a result of having examined these three points of the Korean child care support service, these elements raise added value characteristics of the education service and may act as a main element of the education article which consumers can choose.

And as a result of the introduction of evaluation authorization system of the childcare teacher, the weak child-care facilities which do not reach the standard of the child care support service may be removed.