

子どもとく福祉/教育>国家:韓国におけるく保育/幼児教育>領域の歴史の変容

相馬直子

1. はじめに

(1)韓国のく幼児教育/保育>をみる意味

本稿は、「少子・高齢化」という社会変動に対する適応行動の相違とその要因に関する比較研究の一環として、韓国における子どものケアをめぐる制度領域の生成・変容過程とその過程を規定した社会的要因について明らかにすることを目的とする。

日本や韓国をはじめとする東アジア社会は、急速な少子高齢化の進展に伴い、家庭と仕事の両立支援、家族が担っている育児コストの社会的再分配、子ども全体の福祉の向上、次世代の生産人口確保という共通課題を抱えている。

日本において、戦後から現在に至るまで幼保二元化体制が続いているが、幼稚園でも「預かり保育」を実施するところが増え、保育園・幼稚園の施設共用化の動きが現場で現在進行している。さらに、2003年6月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」では、「幼保総合施設」、すなわち、幼保両方の機能を持つ、内閣府所管の第三の機関の構想が提起された。当初は、幼保一元化へのステップとして、財政一元化(幼・保の予算と補助金をすべて一般財源化とする)の策が提起されたが、幼児教育界・保育界からの抵抗に合い、先送りとなった。そこで、打ち出されたのがこの「総合施設」の構想であり、平成17年度から一部の地域で先行実施、平成18年から全面実施というスケジュールで、具体的な実施へと準備がなされている(片岡2004:40)。

このような状況の中で、「幼児教育=幼稚園」「保育=保育園」という構図が揺らいでいるのか、さらには、社会における「保育」「幼児教育」という両概念の境界自体が揺れているのだろうか。現在議論されている保育園での「保育」と、幼稚園での「幼児教育」との関係性をどのように考えればよいのであろうか。本稿は、こうした点について、韓国の事例を通じて検討を行うものである。

韓国も幼保二元化体制という点で、大枠は日本と同様の体制だといってよいが、制度類型は必ずしも同一ではない。すなわち、韓国では、教育人的資源部所管の幼稚園と、女性部所管の保育施設¹があり、その保育施設は、「国公立保育施設」「民間保育施設」「職場保育施設」「家庭保育施設」²に分けられる。「家庭保育施設」とは、日本での「家庭福祉員制度(保育ママ)」の規模を少し大きくした形(もしくは、小規模な「保育室」)に近い。さらに韓国に特徴的なものとして、幼稚園・保育施設のほかに、民間が経営する「」(ハグオン=習い事・塾)も1つの選択肢として存在している点である。「ハグオン」とは、小中高生向けの「学習塾」「習い事」という名称であるが、幼児向けにも存在している。具体的には、半日制や終日制の「美術ハグオン」「英語ハグオン」という形で、日本の様々な習い事教室をパッケージ化した形態(もしくは、幼児教室)に近い³。以下、本稿では、日本での

¹ 保育施設とは、韓国語では「」(オリニジブ=子どもの家)と呼ぶ。

² 家庭保育施設とは、韓国語では「」(ノリバン=遊ぶ部屋)と呼ぶ。

³ 例えば、美術ハグオンでは、絵画・陶芸をはじめとした美術プログラムにあわせて、英語のプログラ

保育園を「保育施設(オリジブ)」、小規模保育室や保育ママ制度を「家庭的保育施設(ノリバン)」、幼児教室・幼児向け習い事教室を「ハグオン」と表記する。

このように韓国では、幼稚園・保育施設(国公立・民間・職場・ノリバン)、ハグオンという制度形態となっている。しかし、後にみるように、幼保一元化への動きがあるなど、子どものケアをめぐる改革論議が高まりをみせている。特に、本稿にて分析の対象とする、1994年以降の教育改革委員会による「幼児教育の公教育化」改革案をめぐる論争は社会的にも大きな 이슈となり、各種公聴会・声明書・セミナー・政策討論会において、改革案をめぐって「幼児教育界」と「保育界」が「対立」してきたといわれている。

このような韓国の幼児教育や保育をみる意味は、3点に整理することができる。

第1に、韓国は日本と異なり、政策レベルで幼・保の組み替えを行ってきた社会であり、幼保一元化の議論を通じて、<幼児教育/保育>とは何か、常に社会的に問いかげがなされ、論争や「対立」が起こってきた社会である⁴。韓国における幼保一元化の議論の中で、幼保一元化が改革論議に終始せず、施策の具現化が行われている。戦後、政策レベルで幼保の組み替えもなかった日本で意識化されにくい論点や文脈を、こうした韓国の事例に照らし合わせることで逆照射することができるのではないかと考える。

第2に、幼保一元化は、保育と教育がクロスする問題である。言い換えれば、福祉と教育の交錯領域であり、「児童福祉」「社会福祉」「教育」といった関連領域との関連を考える上で、韓国の「幼保一元化」改革論議は多くの示唆を含んでいる。すなわち、社会福祉と関連領域との相関関係、重なり合う領域関係の問題や、対象のカテゴリー化の問題を考える上で、政策レベルで幼・保の組み替えを行い、「5歳児教育・保育の無償化」が段階的に実行されている韓国社会の経験は、保育と教育がクロスする問題 福祉と教育の交錯領域 を考える上で、示唆にも富む事例と考える。

第3に、これまでの研究では「福祉国家の先行事例として常にモデルとなってきたヨーロッパの家族政策」(白波瀬 2002:49)を対象とし、そのモデルと日本の距離が測られてきたが、近年はアジアの社会保障や社会政策に対する関心が高まっている。アジアにおける社会政策や社会福祉の展開を理論的にどう理解するか⁵、アジアの経験の理論的包摂が課題となっているといえよう。ここで、「今の韓国は日本の 年前の状況に近い」という理解の形式をとるならば、日本との距離で韓国の制度が語られており、以前にヨーロッパとの距離で日本の制度が語られてきた形式と同じである。しかし、個別施策の有無や人口動態の状況など「見かけ」の共通性や違いの背景には、独自の歴史的・社会的文脈があり、その点をふまえた考察が必要だと考える。本稿では、幼児教育・保育など子どものケアに関する制度という切り口から、制度領域の生成・変容について韓国の歴史的・社会的な文脈に

ムも導入しているところもある。

⁴ 「今日、日本の幼児教育が抱えている幼保二元化をそのまま踏襲したものである」(イム ジェテク 1999:257)という評価も韓国国内に一部あり、韓国における幼保二元化体制に対する日本の影響については考えるべき大きな主題である。本稿は、韓国における幼稚園・保育園などに関する制度において、何が日本の影響で、何が韓国独自の点なのか、そういった議論をすること自体が目的ではない。韓国の本質、日本の本質それぞれを語ることがはたして可能なのかという点も含めて、この点については稿を改めて検討したい。

⁵ 例えば、アジアの社会政策も一枚岩ではなく、西欧との対比でオリエンタリズムに陥ることなく理論的に包摂することが重要という議論を行っている武川(2003)参照。

もとづいて考察を行うことで、韓国と日本の「見かけ」の共通性や違いの背景にあるものを探求する試みである。

(2)先行研究

これまでも日本や韓国国内にて、韓国の子どもケア施策に関する考察が行われてきた。

まず日本国内では、主に教育学の分野から、韓国の教育制度に関する研究(馬越 1981: 91-102) や、幼児教育・保育制度の動向やその課題に関する研究(丹羽 1997, 1999, 2000, 2003)が先駆的に行われてきた。なお、社会学や社会政策の分野から韓国の子どものケア施策に関する研究はほとんどみられない。

一方、韓国国内において、子どものケア施策に関する研究状況とその問題の立てられ方を簡潔に整理するならば、大きく3つに整理することができる。

第1に、保育サービスの拡充(公的保育の拡充)の必要性といった問題の立てられ方である。女性の就業率の上昇や急激な少子化の進展に伴い、こうした問いの立て方は、近年数多くなされている。特に、韓国では2002年の出生率が1.17を記録し、日本よりもさらに低い状況となっており、北欧やヨーロッパの福祉国家の事例と照らし合わせて、韓国における民間依存の供給体制と公的な保育施策の重要性などが論じられる(ハン ヘギョン, パク ウンヘ, チョン キョンヒ 1996; ソ ムンヒ, イム ユギョン, パク エリ 2002; ソ ムンヒ, イ ヨンヒ, イム ユギョン 2003; ユ ヒジョン 1999, 2002; ユ ヒジョン, カンジョンヒ 2002; ペク ソンヒ 1997b, 2000, 2003)。

第2に、日本・韓国ともに、子どものケアをめぐるジェンダー差を問う研究がある。ジェンダー平等という切り口から、子どものケアをめぐるコストが主に女性にかかっていることが、国際比較や国内の調査研究を通じてこのジェンダー格差が指摘されている(キム テフン, ムン ユギョン 2001; チャン ヘギョン, キム ヘギョン他 2002; チョ ヒョン, カン インスン, チョン ジンジユ 2003:104-111; キム ヘギョン 2003等)。

第3に、幼保一元化の改革論議に関するものである。幼児教育の公教育化の必要性を説くもの(ナ ジョン 1996ab, 1997; イム ジェテク 1999)、教育委員会の提示した案に賛成・反対などの立場から問題点を論じるもの(ピョ カプス 1997b, 1999等)、今後の幼保一元化をめぐる段階的なモデルの構想があげられる。例えばイ イルジュ(1999)は、幼保一元化をめぐる改革過程を分析し、「漸次的幼保一元化モデル」を提示している⁶。日本において幼保一元化の議論は「古くて新しい問題」であるが、日本と同様、韓国においても「幼保一元化改革案」の具体的な検討を通じて各案の問題点・改善点・代替案についての具体的な指摘が多くある。なお、後に詳述するように、本稿は韓国における1990年代からの「幼保一元化」をめぐる動きを事例に「子どものケア」を「社会の問題」「危機」として捉える仕方・認知枠組と政策対応の関係を考察するにあたって、こうした改革案をめぐる議論自体が分析資料となっている。

これらの研究によって、非常に重要な指摘が積み重ねられてきた。すなわち、保育への「ニーズ」が拡大している社会的背景の解明とともに、満たされない「ニーズ」に対応す

⁶ 幼保一元化をめぐる各利益集団の意図に着目している点は本稿と立場に近いが、本稿は政策言説における価値部分に着目してその意味を考察するのが目的なのに対して、イ イルジュ(1999)は教育学の立場から幼保一元化へのモデル構築を行うことを目的としており、本稿とはややアプローチが異なっている。

るための保育サービスの必要性、さらなる公的保育拡充や子どものケアをめぐるジェンダー平等の必要性、幼保一元化をめぐる課題について、把握できるようになった。

しかし、保育への「ニーズ」拡大、施策の必要性が論じられるなかで、その保育への「ニーズ」「必要」がどのように定義づけられているのか、その背景にある、「なぜ社会が子どもを問題にするのか」「社会が子どものケアをどのように問題化しているか」という点についてはあまり考察がなされてこなかったように思われる。たとえば、「孤立した子育て環境が「社会的問題」であるから、保育が「必要」である(=「保育ニーズ」が存在する)」という際、孤立した子育て環境を「社会的問題」「危機」ととらえられているからこそ、保育が「必要」である 「保育ニーズ」がある ということができる。近年、保育への「ニーズ」「必要性」が高まりを見せていることは事実であるが、そうした「ニーズ」「必要性」定義がなされる際、ある事柄が「社会的問題」「危機」ととらえられてはじめて、「ニーズ」「必要」を論じることが可能となる。しかしこれまでは、「保育ニーズ」の背景にある、政策課題の認知枠組み 社会が子育てを「問題」「危機」とする仕方や「ニーズ」の社会的定義のされ方 についてはあまり着目されてこなかったように思われる。

このことと関連して、そもそも、子どものケアという社会的行為・関係に関して、「(幼児)教育政策」「保育政策」として制度が区分されていることの意味自体についてもあまり検討されてこなかったように思われる。つまり、幼児教育・保育という制度領域の区分は自明なものではなく社会的な産物であるとみなした上で、「幼児教育」「保育」など子どものケアに関する制度領域自体を問うアプローチはなされてこなかったように思われる。

たとえば、高齢者や障害者の分野では、介護保険の導入もあり、医療・福祉との関係や、医療・保健・福祉・年金との関連を問う議論がなされている。高齢者や障害者の分野と比べて、幼児教育・保育に関する議論は、ややもすれば、幼児教育・保育という政策カテゴリーを自明視する傾向があったのではないだろうか。しかし、教育・福祉・医療・保健など、一連の制度領域は決して孤立して存在しているものではなく、今日これまで以上に、領域の切り分けや補完が問題になっている。各制度領域は歴史的に不変なものではなく、隣接の制度領域との緊張・矛盾・相補関係にありながら歴史的に変化しつづける、可変的なものであると考えるならば、社会的な変化とともに、幼児教育・保育など制度領域の関係がいかに変容してきたかを問うことが必要となる。これまで理論的にも、隣接領域との相互関連の解明は課題となっており(佐藤 1981)、本稿は 1990 年代以降の韓国の事例をもとに、幼児教育と保育という隣接領域との相互関連について考察を行うものである。

このような問題意識より、以下では、まず社会学の制度論や社会福祉の対象論の議論をもとに、本研究の分析枠組みを構成する(2)。本稿は 1990 年代以降の議論の分析が焦点となるが、その予備的な考察として戦後から 1980 年代までの幼児教育・保育制度の動きを概観する(3)。そして、1990 年代の幼保一元化をめぐる論議をもとに、幼児教育界・保育界双方の「子どものケア」に関する政策課題の認知プロセス 「社会の問題」「危機」として捉える仕方や「ニーズ」「必要」の定義のされ方 と実際の改革案について検討し(4・5) 論争の構図を整理する(6)。最後に、日本への示唆点もふまえて結論と今後の課題をのべる(7)。

2. 分析枠組み：政策課題の認知プロセスの解明へ向けて

以上のように、本稿では既存の政策カテゴリーを自明視するのではなく、子どものケアをめぐる制度領域の生成と変容自体を問うものである。

本稿にて、「制度領域」という際、保育や幼児教育施策の内容だけではなく、その背景にある「価値レベル」をも含む概念として用いる。というのは、政策の組み替えが起こる際、そもそもある事柄が「社会的問題」として認知されていなければ、その組み換えの必要性も生じにくい。また、なぜそのような組み換えが生じたのかを考えるには、政策内容の変化だけを見てはわからない。その政策が選択される背景にある、価値レベルでの変化をおさえる必要がある（相馬 2002: 21）。

より社会的にいいかえれば、幼児教育や保育という社会の公式な制度領域とは、「社会の一般的な解釈図式」（佐藤 1993: 13）と大きく関わっている。その解釈図式とは、その社会がもつ社会理論・社会像、より具体的にいえば、「なぜ人々は保育／幼児教育を必要とするのか」といった保育や幼児教育に対する社会なりの理論づけ（一次モデル）と重なり合っている⁷。制度論の言を借りれば、制度は人々の意味世界をもとに成立しており、その意味世界を解明し、実際の施策との関係を検討することが必要になってくる。ここで意味世界とは、「政策課題の認知プロセス」であるといいかえられよう。本稿は、保育や幼児教育という制度を解明するにあたって、その成立基盤となっている意味世界「政策課題の認知プロセス」を解明する試みである。この「政策課題の認知プロセス」とは、「社会の問題」「危機」として捉える仕方・認知枠組と、そうした「社会問題」のいくつかが政策の「対象」と認識されたり「ニーズ」「必要」として変換される過程であると考えられる⁸。

このように、「政策課題の認知プロセス」という際、「社会問題」として把握される位相と、「ニード」や「必要」⁹として置きかえられる位相が考えられる。さまざまな形態の社会福祉を生成・展開する動因となるものは、いつも「社会問題」として把握される一方で、社会福祉のサービスの供給などの次元においては、「社会問題」は個々人や家族のもつ「ニード」に置き換えられている（岩田 2000: 31-32）。いいかえれば、「制度領域」とひとこ

⁷ 盛山（1995）は、制度を行為や行動様式に帰着させる「行動様式説」が制度の本質を捉えられないと批判する。第一に、制度は「行動」のように純粋で経験的で顕在的overtな実在ではなく「理念的」な存在であること、第二に、制度は人々の行動や行為によって構成されているのではなく、人々やその行動やさまざまなモノの意味的に関係付けられた秩序として存在しているとする（理念的実在としての制度）。

⁸ 政策課題の認知プロセスにおいて、この「ニーズ」「必要」定義とは、「子どものケア」を「社会の問題」「危機」として捉える仕方や認知枠組みと、実際の政策対応との間の媒介項であると位置づけられる。これについては、社会福祉の「対象論」と大きく関連しており、別稿を改めて検討すべき大きな課題である。「対象論」とは、社会問題のいくつかを社会福祉の「対象」として認識していく視覚とプロセスに着目し、社会福祉の「対象」を客体としてあらかじめ設定するのではなく、社会福祉が独自の価値判断で対象を「構築」し、「選別」「区分」している意味やその社会的背景を重視する（岩田 2000, 2001; 相馬 2003）。「ニーズ」「必要」の社会的定義の様相とは、こうした社会福祉が制度の「対象」を「選別」「区分」するプロセスと関連していると考えられる。

⁹ 「必要」か「ニーズ」かという概念の違いについて、武川（1999:32-7）は、「ニーズ」という概念を用いると、社会福祉や社会政策が日常生活から切り離される、専門家支配を助長する、必要が前提とする社会的価値判断を知ることが困難となる、という3つの理由から、「ニーズ」概念ではなく「必要」概念を用いている。一方、岩田（2000:32）は、「ニード」とは、こうした「社会問題」解決のための一手法としての社会福祉の領域において、個人や家族の生活にとって「不可欠なもの」=必要という脈絡の中で、問題の一部がとらえなおされたもの」として、武川とはやや異なった概念設定をしている。本研究では、「ニーズ」「ニード」「必要」概念の詳細な検討を行うことが目的ではないので、概念の検討は今後の課題とし、今回は暫定的に「ニーズ」「ニード」「必要」と同義として議論を進めていく。

とでいっても、実際の政策内容のみならず、その背景には、「必要」「ニーズ」と社会的に定義づけされる位相（「政策で対応すべき」と認知されている範囲）、「社会的問題」とみなされている社会的行為・関係の位相という位相に分けられると考えられる（図1）。

すなわち、「保育」「幼児教育」の制度領域を問うにあたり、実際に「保育政策」「幼児教育政策」といわれる施策の内容（図1：Bの位相）の変化だけを見てはわからない。その施策変化の背景にある、政策の「ニーズ」「必要性」の定義づけのされ方（図1：Cの位相）をおさえることが必要である。そして、その「ニーズ」「必要性」の定義づけのされ方は、ある事柄を「社会的問題」とみなすまなざしを前提とする（図1：Dの位相）。

であるならば、子どものケアが制度化される分析においては、いかなる事柄が「社会的問題」とみなされ、それがいかにして「ニーズ」「必要」へと定義づけられ、実際の政策へと具現化されており、その政策効果はいかなるものかという形で、からまでの一連の関係をトータルにみるのが求められよう。

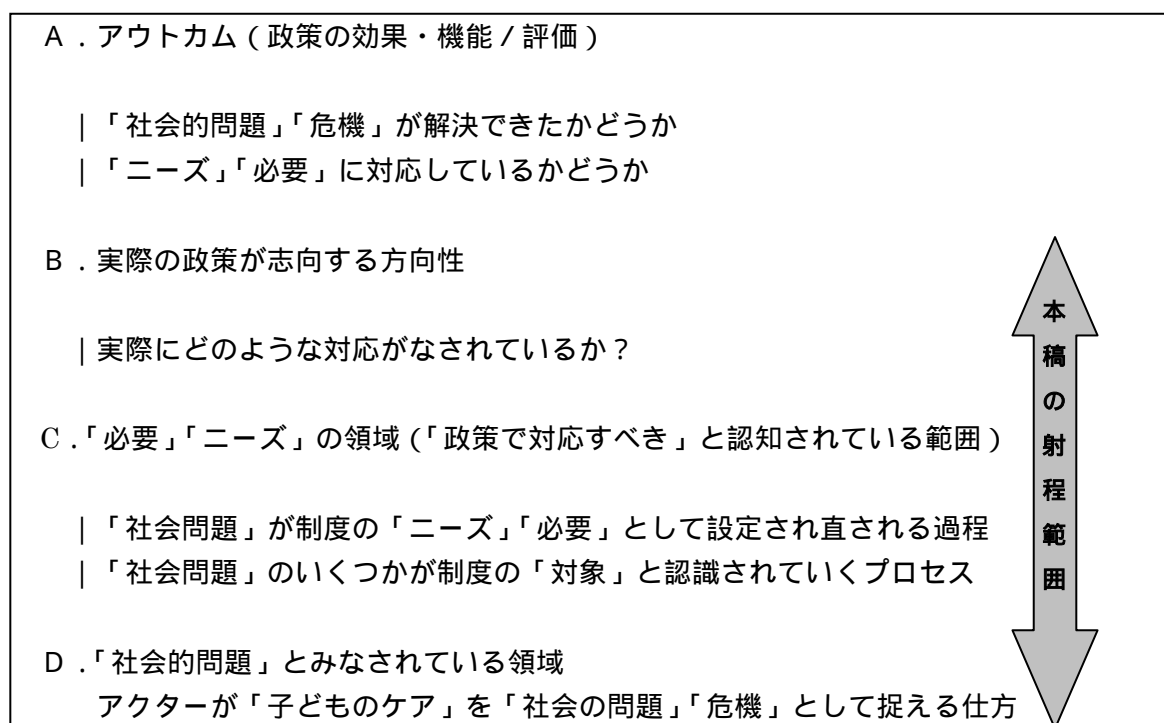


図1 本研究の分析枠組み

出典：筆者が作成。

以上をまとめると、本稿では、韓国における1990年代からの「幼保一元化」をめぐる動きを事例に、「子どものケア」に関する政策課題の認知プロセス——子どものケアを「社会の問題」「危機」として捉える仕方や、「ニーズ」「必要」のとらえられ方——に焦点をあて、実際の政策が志向する方向性といかなる関係にあるのかを考察する。

3. 韓国の子どものケアに関する政策の歴史的概観¹⁰

(1) 植民地体制下～1960年：「幼児教育・(救貧策としての)保育の二元化」

朝鮮半島における保育事業のはじまりは、天主教の孤児院の設立(1885年)であり、当時は宗教団体の救済施設が中心であったとされている。植民地体制下に入り、1911年「朝鮮総督府令」により済生院が設置され、保育施設は、1921年にソウルテファキリスト教会社会館にてはじまった(イ ヨン 1998:23)。さらに、日本の「救護法」(1929年制定、1932年施行)の全文33条をほぼ全面適用した「朝鮮救護令」(1944年)により、救護施設としての「保育院」が設置される。宗教団体による救済施設に加えて、救護施設としての「保育院」が設置され、臨時救貧策としての保育であったといえる。一方の幼稚園は1897年釜山幼稚園(私立)が設立されたが、これは日本による日本人の子ども向けの施設であった。

1945年8月15日の解放後、幼稚園は主に階層の高い家庭の子どもが通う施設との位置づけがなされた。米軍政下に入り、社会事業分野に関する植民地時代の法令は形式上、継承された。「厚生施設運営要領」(1952年)制定により保育施設は就業中の父母の子どもを預かる施設として定義されたが、実際は貧困の状況にある家庭とその子どもに対する臨時救護的な性格自体は変わらなかった。その後、軍事政府下で「児童福利法」(1961年)が制定され、施行令や施行規則とともに、保育施設関連の法制度が整備されていく(具滋憲 1959:351-3)。1960年代後半からは政府の経済開発政策による大都市への人口集中、貧困家庭の増加などにより保育施設の需要が高まっていった。政府は「未認可託児施設臨時措置要令」(1968年)により、民間施設の設置を容易にするとともに、施設の名称を「保育所」から現在の「オリニジブ」へ変更し、民間施設設置を推進する方向で進められていく。

(2) 1970～80年代：「幼児教育への一元化」へ

朝鮮戦争後、「漢江の奇跡」と呼ばれる急激な経済成長を遂げるこの時期において、子どもに関する施策の特徴として、社会福祉法人認可の奨励、受益者負担の導入という2つの点を挙げることができる。「託児施設運営改善法案」(1978年)にて、受益者負担が導入され、貧困層だけではなく一般層へも保育施設への対象を拡大した結果、貧困層を対象とした公的保育施設ではなく、一定所得以上の階層を対象とした、実質の運営は幼稚園と変わらない施設が増加した(韓国保健社会研究院 1996:13)。

この背景には、急速な経済成長に伴うこの時期が、性別役割分業・子ども中心主義などの特徴をもつ「近代家族」(落合 1994:99)の大衆化と期を一にしている点を挙げることができる。1960年代は保育施設が急増している一方で、1970年代後半にかけて、保育施設よりも幼稚園の施設数・就園率が高い(表1)。すなわち、受益者負担が導入された結果、実質の運営が幼稚園と変わらない施設が増加し、「近代家族」(専業主婦家庭)の子どもが通う幼稚園数、就園率ともに上昇する。

このような韓国社会における「近代家族」の大衆化と幼稚園の就園率の急増という変化に沿う形で、従来の保育事業は、幼児教育という制度領域へ組み込まれていく。1980年第五共和国政府時には、「教育か保育か乱立した状態」であり、公立・私立幼稚園(文教部)、セマウル協同幼稚園(内務部)、オリニジブ(保健社会部)、農繁期託児所(農村振興庁)

¹⁰ 本節は、90年代の分析(4節以降)の予備的な考察と位置付けられるため、歴史的な変遷の概要をまとめるにとどめている。歴史的変遷に関する詳細は、相馬(2002)参照。

の4種類の施設が並存していた。1981年「児童福祉法」が制定され、以前の児童福利法とは異なり、「要保護児童」からすべての子どもへと対象が拡大されたものの、政治的関心の対象は保育よりも幼児教育へと向けられ、文教部・内務部主導で、1982年「幼児教育振興法」制定を機に、既存のセマウル協同幼稚園とオリニジブは「セマウル幼稚園」へと統合され、幼稚園との二元化体制となった。やや複雑であるが、法令は「幼児教育振興法」へ一元化、施設は幼稚園・セマウル幼稚園の二元化、所管は幼稚園が文教部、セマウル幼稚園が内務部と保健社会部の三元化体制であった。

このセマウル幼稚園は、就学前教育を強調し、プログラムでは幼稚園と差異がなかったこと、また、0～3歳児の保育がほとんどなく、実際は半日で運営されているところが多かったことから、運営上は幼稚園と違いがなかった（イ ソンジン 1993:15）。よって、実質的には「幼児教育への一元化」といえ、従来の保育事業は当時の「近代家族」モデルに適合的な幼児教育政策の中へと吸収されていた。いいかえれば、経済成長期において、幼児教育の大衆化を目指す国家支援策としての「幼児教育への幼保一元化」へ移行したといえ、保育はあくまでも家庭内で私的に解決されるべき事柄であった¹¹。この1980年代前半は、幼児教育への一元化の議論が高まりを見せたものの、当時の全斗煥政権は幼児教育への一元化を実現できなかった。その理由の一つとして、イ イルジュ(1999:182)によれば、当時、幼稚園が都市に集中し、中流以上の家庭の子どもが通う施設となっており、こうした特性の施設へ支援を集中させることは、政権が標榜した「正義社会具現」に反するという批判が予想されたことが挙げられている。

表 1 幼稚園・保育施設の施設数・就園率（箇所・％）

	幼稚園		保育施設	
	施設数(増加率)	就園率	施設数(増加率)	就園率
1960	336 ¹	-	24	-
1966	448(1.3)	1.1	116(4.8)	0.5
1970	484(1.1)	1.3	377(3.3)	1.7
1975	611(1.3)	1.7	591(1.6)	2.2
1980	901(1.5)	4.3	657(1.1)	2.7

1：1962年の数値。

出典：幼稚園：1は大韓教育連合会(1964)、1966～80年は大韓教育連合会(各年度)より筆者が作成。保育施設は、保健社会部(1981)より筆者が作成。

¹¹ この時期は、家族計画事業として人口抑制政策がとられていたことも付記されなければならない。急激な人口増加が経済発展の阻害要因となっていると考えた当時の政府は、1961年11月から家族計画事業を経済・社会計画の一環として、政府レベルで実行する決議を行い、人口の量的管理が喫緊の政策課題となった。特に1970年代後半から1980年代にかけて、例えば、控除対象を子ども2人家庭に制限（1976年～）、医療保険での避妊手術可能(1983年～)、不妊手術を受けた人に対する公共住宅の優先入居権付与（1982年～）、一人っ子家庭のセマウル幼稚園の無償保育などが、人口抑制政策の一環としてなされ（キムドゥソプ 1988:99, 保健社会部 1983:322-5; 1986:28）、幼・保政策と人口抑制政策がリンクしていた。

(3)1990 年代初頭：「幼児教育・保育の二元化」体制へ

1980 年代後半から、女性の就業率の上昇、子ども観・子育て観の変化により保育政策の重要性が強調され、保育は徐々に社会的な「問題」となっていく。保健社会部も 1989 年「児童福祉法施行令」改正、「保育施設の設置運営規定」策定など、本格的な保育事業の推進をはかるなか、前述の「幼児教育振興法」は法的効力が失われはじめ、セマウル幼稚園は成長が鈍化しはじめる。こうした中、1989 年「託児福祉法案」が提出され、幼児教育への一元化と、幼保二元化ともに論議が見られたが、前述したセマウル幼稚園が幼稚園化していたために、共働きの保育需要に対応できていなかったことから、幼保二元化により共働きにも対応するのがよいという幼保二元化の論理が支配的になった（イ イルジュ 1999:183）。また、1987 年「男女雇用平等法」では女性勤労者 500 人以上の事業所に対する職場保育施設設置が義務となった。すなわち、保健社会部は「児童福祉法」による保育事業を、労働部では「男女雇用平等法」による保育事業を実施していたが、財政・運営上の非効率が指摘されていた。こうした背景から、1991 年「乳幼児保育法」制定により、保健社会部が保育事業の所管となり、本格的に保育事業を推進する基盤が整備された。これにより、前述の「セマウル幼稚園」を幼稚園と保育施設へと分割し、教育法にもとづく文教部所管の幼稚園と、乳幼児保育法にもとづく保健福祉部所管の保育施設という形で、法令・施設・所管ともに二元化の体制となったのである（表 2）。

表 2 1980 年代以降の幼保制度

1982～1991 年「幼児教育への一元化」	1991 年～「幼保二元化」
<ul style="list-style-type: none"> ・ 法令：「幼児教育振興法」へ一元化 ・ 機関：幼稚園・セマウル幼稚園の二元化 ・ 行政：幼稚園とセマウル幼稚園の教育指導(文教部)、セマウル幼稚園の施設運営(内務部)、各機関の保健医療支援(保健社会部)の三元化 	<p>< 幼児教育 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法令：教育法（2004 年から幼児教育法） ・ 機関：幼稚園 ・ 行政：文教部（現在は教育人的資源部） <p>< 保育 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法令：乳幼児保育法 ・ 機関：オリニジブ ・ 行政：保健社会部（2004 年から女性部）

出典：イ イルジュ(1999)を修正・加筆して筆者が作成。

4 . 幼児教育界の改革案と政策課題の認知枠組み

1993 年金泳三政権誕生とともに、「新保育 3 ヶ年計画案」「保育施設拡充 3 ヶ年計画(1995-97)」策定により、保育施設の拡大が目指された。1990 年代は、こうした幼保二元化体制に対して、教育改革委員会により数次の「改革案」が提出され、「幼保一元化」改革論議が高まりをみせた時期である。

「幼保一元化」論議には、「幼児教育界」「保育界」において、資格・ケアワーカー間の格差問題、大学をはじめとする養成機関などのさまざまな「当事者」の利害が交錯した、一種の政治的な問題である。こうした意味では、『幼児教育界』『保育界』双方の領分争いに過ぎない」という見方もありえよう。確かに、そうした側面もある。

ただし、この「幼保一元化」論議において、幼児教育界・保育界から多くの言説が出ており、双方が、子どものケアに関して、どのように「社会問題」「危機」ととらえているか、「ニーズ」「必要」をどのように定義しているかなど、その政策課題の認知枠組みに関してみると、「領分争い」と一言では片付けられないような側面があると考えられる。本稿が、韓国の「幼保一元化」制度のあり方だけでなく、「幼児教育界」「保育界」双方が、子どものケアに関する政策課題のとらえ方・認知枠組みまでさかのぼる理由はここにある。

以下、「幼保一元化」論争において、幼児教育界・保育界が、子どものケアに関して提示する改革案について、その改革内容のみならず、その背景にある政策課題の認知プロセスも含めて分析を行う。各種公聴会での発言、学会誌上に掲載された改革案への各討論会において、研究者、保育施設連合会などの団体、園長など事業者、一般の父母という利用者が、子どものケアについてどのように「社会問題」「危機」ととらえ、「ニーズ」「必要」と定義しているか、どのような改革案を提示しているかをみていく。

(1)幼児教育界の改革案

1994年から1999年まで、毎年に行われてきた教育改革委員会から「改革案」が提示されている(表3)。幼児教育の改革とその理論的枠組みについて活発に発言している韓国教育開発院のナ ジョン氏を中心に、幼児教育界の改革案が提起され、各種公聴会や誌上での議論が活発化していく。

時期が進むにつれてその内容も変化がみられるが、幼児教育界の「改革案」のポイントとして、5歳児の無償教育、「幼児学校」の設立、法体系の確立(「幼児教育法案」)の3点を挙げる事ができる。

なかでも、1997年3月24日「公教育体制確立のための幼児教育改革法案(第4次教育改革案)」において、以下の3案が提示されてからは、「幼児教育界」と「保育界」との間で論議がくりひろげられることとなる。

- ・ 1案：幼稚園に対する、行政・財政支援の拡大
- ・ 2案：幼稚園とオリニジブを、新たな幼児教育体制に一元化
- ・ 3案：幼稚園を、新たな「幼児学校」体制に転換。幼稚園以外の機関にも門戸開放

さらに、同年11月6日教育改革委員会による「第6次教育改革案」では、幼稚園と保育施設を統合した「幼児学校」の新設が明示され、「幼児学校」での満5歳児無償教育の実施、0~2歳は保育施設、3~5歳は「幼児学校」という「年齢別二元化体系」を盛り込んだ「幼児教育法案」が78名の国会議員により発議されるに至る。つづいて1999年9月1日の第8次案では、「幼児学校」で「保育」を導入した「幼児教育法案」が国会議員立法として発議される。

こうして、「幼児学校」の創設・無償教育・幼児教育法案の策定を通じて、幼稚園主導で「幼保一元化」をはかろうとする「幼児教育界」に対して、「保育界」が対抗するという形で「幼保一元化」論議が最も高まりをみせていく。

表 3 幼児教育・保育に関する歴史的変遷と改革論議の概要

<ul style="list-style-type: none"> ■1949年：教育法 ■1961年：児童福利法 ■1968年：未認可託児施設臨時措置要令 ■1978年：託児施設運営改善法案 ■1981年：児童福祉法 ■1982年：幼児教育振興法 ■1987年：男女雇用平等法 ■1991年：乳幼児保育法
<p>■1994年9月5日：教育改革委員会、「第1次教育改革案」発表</p> <p>2005年までに満5歳児の就園率を100%に 幼稚園を義務教育化（公教育化） 低所得層の幼稚園教育無償化</p>
<p>■1995年5月31日：教育改革委員会、「第2次教育改革案」発表</p> <p>保育機関の幼児教育機能の強化 5歳から国民学校入学を可能に 幼稚園の義務教育化（公教育化）：農漁村地域および都市の低所得層から優先的に、 5歳児の無償教育実施。</p>
<p>■1996年12月4日：教育改革委員会、「第3次教育改革案」発表</p> <p>幼児教育行政管理体制の確立 幼児教育の質向上 幼児教育改革推進のための財源確保および法的基盤の構築</p>
<p>■1997年3月24日：教育改革委員会、「第4次教育改革案」発表</p> <p>「公教育体制確立のための幼児教育改革法案」にて、3案提示</p> <p>1案：幼稚園に対する、行政・財政支援の拡大 2案：幼稚園とオリニジブを、新たな幼児教育体制に一元化 3案：幼稚園を、新たな「幼児学校」体制に転換。幼稚園以外の機関にも門戸開放。</p>
<p>■1997年9月：5次案・・・国会教育分科委員会、幼児教育改革修正案提示</p> <p>初等学校就学前1年の幼稚園教育は無償に</p>
<p>■1997年11月6日：6次案・・・幼稚園と保育施設を統合して「幼児学校」を新設</p> <p>幼児学校での満5歳児無償教育および0～2歳は保育施設に、3～5歳は幼児学校での 年齢別二元化体系を提示した「幼児教育法案」を78名の国会議員が発議。</p>
<p>■1998年4月2日：7次案・・・「幼児学校」の新設に関する幼児教育法案</p> <p>1998年から幼児学校での就学前無償教育実施方針を発表。</p>
<p>■1999年9月1日：8次案</p> <p>「幼児学校」で「保育」を導入した「幼児教育法案」が国会議員立法として発議される。</p>
<p>2004年1月8日：乳幼児保育法改正</p> <p>2004年1月8日：幼児教育法制定</p>

出典：各改革案より筆者が作成。

(2) 幼児教育界の政策課題認知プロセス

幼児教育界からこのような政策案が選択されるにあたって、政策課題をどのように認知しているだろうか。いいかえれば、幼児教育界が子どものケアをどのように「問題」や「危機」とみなし、「ニーズ」「必要」定義を行っているだろうか。幼児教育界の主張を分析すると、大きく以下の4点に分けることができる。

a) 「教育の機会不平等問題」というとらえ方

第1に、「教育の機会不平等問題」との認識から、出発点の平等を実現するためには、「教育福祉」「幼児教育の公教育化」が必要だと主張する。私教育費の高騰による教育機会の不平等が存在しているという問題は、幼児教育のみならず、初等教育以上も同様の問題構図があり、韓国において社会的な問題であり続けている。1997年アジア通貨危機にともなう韓国国内の経済危機以降は状況が深刻化し、家計に占める教育費の割合の高さは大きな社会問題でありつづけている。例えば、1999年3月24日中央日報は、「幼稚園から大学まで、教育費1億(ウォン) 課外授業費は94年より47%増加。小学校(の課外費)が大学(の課外授業費)よりも多い」(括弧内は筆者)という見出しで、課外授業費の高騰について論じられている。

「幼児教育の公教育化」も、こうした私教育費の高騰にともない家庭に過重なコストがかかっている現状に対し、国家の責任・介入が必要であるという文脈の中にある。各種習い事や早期教育のため、就学前という「出発点から教育機会と質において不平等」(教育改革委員会1996)、つまり、現在は私教育で行われているため、所得・地域など諸次元で教育機会の不均衡現象が起きている」(ナ ジョン 1996:5)、「経済的問題で、私教育費は高い。習い事は6万ウォンからかかる」(キム ソンヒ 1996)ことが問題化されている。

ここでは、「等しく教育を受ける権利」が子どもにはあるという前提のもと、機会の不均等が「問題」「危機」とみなされている。幼児教育こそが社会に存在する不平等を解決するという、「教育福祉」が重要であるという認識のもと、1994年の第一次改革案より、「幼稚園の義務教育化(公教育化)」「低所得層の幼稚園教育無償化」が改革案として盛り込まれているのである。

b) 「社会的不適応の予防策・福祉コストの削減」というとらえ方

第2に、「幼児教育は個人的かつ国家的な課題、社会的不適応を防ぐ具体策」ととらえ、幼児教育の発展が、福祉コスト削減の効果をもつという幼児教育界の問題意識を挙げることができる。

第1点目に挙げた「幼児教育の公教育化」を通じて機会の不平等を解決することで、「都市低所得層・へき地住民に対する福祉問題も解決することができる」(教育改革委員会1996)。それは、「教育福祉国家の理想を実現する近道」(教育改革委員会1996)であり、「教育は人間の生の質を改善するだけでなく、教育を受けること自体が人生の質を保障する福祉社会の一条件となる」(ナ ジョン 1996:5)から、という問題意識に支えられている。

さらに、「幼児教育は個人的かつ国家的な課題であり、社会的不適応を防ぐ具体策である。(略)必ず、国家・社会的費用を減少させる効果がある」(教育改革委員会1996)という発言からは、幼児教育界の「必要」の定義づけをみることができる。すなわち、幼児教育

の公教育化という施策が、将来の福祉コスト抑制や「社会的不適応」者の発生予防という社会的な効果をもつからこそ「必要」であるという論理構成である。この「必要」定義は、第1点目に挙げた、「教育の機会不平等の改善」「子どもの権利」にもとづく論理とはやや位相を異にしており、社会化装置としての幼児教育の側面が強くあらわれているといえる。

c) 「国家発展、子どもの発達への危機」というとらえ方

第3に、幼児教育の質を低下させることが、子どもの発達のみならず、国家発展へも「危機」をもたらすというとらえ方を挙げることができる。ここでは、「子どもの発達」「国家の発展」という2つの「発達」「発展」(development)が接合された上で、幼児教育の重要性が語られている。

前者の「子どもの発達」に関しては、「特に幼児期は人生及び人格の基本形成期のため、幼稚園教育は重要である」(チョン ソンヒ 1996)、「幼児教育はその子の一生を左右する」(キム ソンヒ 1996)という形で、幼児教育がうまく機能しなければ、子ども個人の発達への否定的影響に対する「危機」となるというとらえ方がなされている。

後者の「国家の発展」に関しては、「良質な労働力の確保」のために幼児教育は大切、「教育は国家発展の基盤」であり、「(幼児教育が)改革されないと、次世代の国民の基礎教育は貧弱になり、不平等、労働力不足という問題が生じかねない」(教育改革委員会 1996)という問題意識が語られている。

すなわち、幼児教育で失敗すると、子どもの発達に対して「危機」であるだけでなく、国家の発展に対しても否定的な影響をもたらす「危機」があるからこそ、良質な幼児教育制度が「必要」であるという認知枠組みの存在を指摘することができる。

d) 「家庭の養育機能代替の責務」というとらえ方

第4に、幼児教育機関は「家庭教育の補完と児童保護に対する要請」があり、「家庭の養育機能の代替の責務」を担うというとらえ方が挙げられる。

こうした家庭の代替の責務という認識の前提となっているのは、「家族の子育て力が低下している」という「危機」の意識である。こうした問題認識のもとで、「幼児教育機関に対する家庭教育の補完と児童保護に対する要請が高い」(ナ ジョン 1996: 6)、「家庭の養育機能の代替の責務が学校及び教育機関にある」(チョン ソンヒ 1996)という形で、幼児教育機関の必要性が主張される。

この「家庭の代替」という概念は、文字通り、家庭の代替、すなわち、「家庭の代わり」以上の意味が含まれていることも指摘できる。例えば、「幼児の単純な保護ではなく教育的次元で行われるべき」(ナ ジョン 1996: 6)、「基本的な生活習慣に加えて、児童の発達に適合した教育を親は求めている」「最も専門性が必要なのは幼稚園」(キム ソンヒ 1996)という主張である。この主張からは、幼児教育機関は、家庭の単なる代わりにとどまらず、家庭ではできないこと(幼児教育)を幼稚園にて行わなければならないと認識されていることがわかる。家庭の子育て機能低下という「危機」意識のもと、家庭の代替(家庭の代わり+家庭でできない専門的なこと)を行わなければならないという認知のもと、「幼児教育の公教育化」が「必要」とされているのである。

5. 保育界の改革案と政策課題の認知プロセス

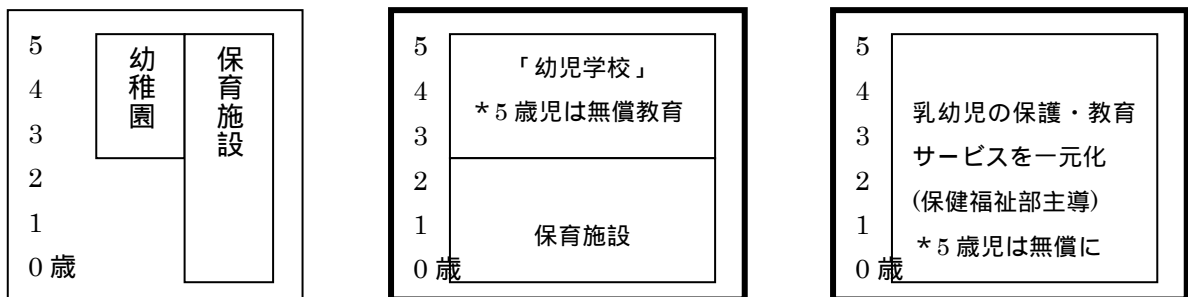
(1) 保育界による改革案

この幼児教育界の法案・考え方に対して、保育界は大きく反発する。保育界の中心人物である乳幼児保育学会会長ピョ カプス氏は、「幼児教育法案」の5歳児無償教育には賛成しつつ、「『乳幼児保育法』丸写しの法」「子ども数が減少する中、保育施設に通う子どもが増えたため、幼児教育界が児童争奪のために幼保一元化を唱えているに過ぎない」（ピョ カプス 1999:54,57）と批判し、代案として次の3案を提示する。

- ・ 案：特定機関である「幼児学校」ではない形で、満5歳児無償教育を実施する。就学前児童の年齢を1歳下げて、初等学校体制に幼児学年(K-grade)を含めて、義務教育の公教育体制を確立する。
- ・ 案：5歳以下すべての乳幼児を一元化し、保健福祉部で統合する案
- ・ 案：教育部（現：教育人的資源部）と保健福祉部の協力で、保育施設と幼稚園の固有の機能を強化・補完する現行の二元体制を維持する

（ピョ カプス 1999）

話がやや複雑なので、先に見た幼児教育界の改革案とあわせて図示すると以下のようになる。「幼保二元化」体制の現状（A）に対し、「幼児教育界」はBのような「幼保一元化」案を提示する。その一方で、「保育界」は、保育を中心とした「幼保一元化」案（C）を案の一つとして提示する。



A：現状
（「幼保二元化」）

B：「幼児教育法案」の
「幼保一元化」案

C：「保育界」の代案（案）
（案はAの現状維持）

図 2 幼児教育界・保育界の改革案

出典：筆者が作成。

また「保育界」は、現状の保育施設を「幼児学校」に転換させる際には莫大な予算がかかり財政的に非効率であること、教育部と保健福祉部の2部署が保育と教育というほとんど同じ行政業務を担当することで行政的にも非効率であると批判する。さらに、「幼児教育法案」では教師資格水準は幼児教育学科卒業生だけを認定していたため、保育士と幼稚園教諭の差別的待遇 = 保育士の人権問題として、批判している。

(2)保育界の政策課題認知プロセス

幼児教育界の改革案に対して保育界では上記のような改革案を提示したが、その背景には、どのような政策課題の認知枠組みがあるだろうか。保育界が子どものケアをどのように「問題」や「危機」とみなし、「ニーズ」「必要」定義を行っているかを整理すると、次の3つのポイントを上げることができる。

a) 「貧富格差解消のための社会福祉」というとらえ方

第1に、幼児教育界が「教育の機会不平等問題」との認識から、出発点の平等を実現するためには、「教育福祉」「幼児教育の公教育化」が必要だと主張していたのに対して、保育界では、幼児教育ではむしろ「出発点」の不平等が強化されるため、貧富格差解消のためには、社会福祉である「保育」が重要であるとのとらえ方がなされている。

例えば、「無償教育の担当機関を幼稚園に限定して無償教育を実施するという一方で、むしろ幼児教育の機会を制限して、(略)出発点平等原則ではなく、出発点不平等原則で幼児期から出発することになる」(イ ソヒ 1996:27)というように、幼児教育では不平等格差の問題は解消されない、むしろ階層間格差が拡大して「問題」であると考えられている。

「そもそも幼稚園・保育施設と別に運営しているのは、資本主義の矛盾、すなわち貧富格差という矛盾を打開するためであった」(ピョ カプス 1999:55)ように、「保育」は以前から「児童福祉」「社会福祉」として、資本主義による階層間格差の打開策として存在していたのであり、出発点の不平等対策としては、幼児教育ではなく保育こそ「必要」とされている。

こうした出発点の平等の実現のためには、社会福祉の領域にある保育こそが重要であるという「必要」の社会的定義のもと、5歳以下すべての乳幼児を一元化する方向や現在の二元化体制のもとで幼児教育・保育の各機能を強化する方向の改革案が提示されているのである。

b) 「積極的権利」「積極的福祉サービス」というとらえ方

第2に、「保育事業の公共化」(ピョ カプス 1999; ユ ヒジョン 2002; ベク ソンヒ 2001)というとらえ方である。

「公保育」とは、「国家や地方自治体によって設立・運営・管理される保育施設でなされる幼児を対象とした保護・養育サービスと教育の総体」「社会保障受給権の範疇に属する積極的権利」「貧困家庭児童に対する補完的サービスとしてではなく、全児童の家族中心体制維持を支援する積極的福祉サービス」(フン クムジャ 2001)であることが強調される。そして、こうした「積極的権利」を提供する主体として、国家が要請される。

すなわち、国家の責任の下で、「両親が仕事と子育てを両立させることができるような環境整備だけでなく、すべての子どもの日常生活と生の質を向上させ、すべての子どもの成長と発達を促進する最適の条件を提供するよう包括的な保育サービス」(ピョン ヨンチャン 2001:7)を提供することが「必要」とであるととらえられている。すべての子どもの「積極的権利」という認識のもとで、「公保育」が要請されているのである。

幼児教育界の認知枠組みにおいては、「教育の機会不平等の改善」「子どもの権利」にもとづく論理と、子どもの発達に加えて国家の発展に対する「危機」意識にもとづいた論理

が並存した上で、良質な幼児教育制度が「必要」であるとされていた。こうした幼児教育界の認知枠組みと比較した場合、保育界の主張においては、国家発展という「危機」の語られ方はあまり強くなく、むしろ、「積極的権利」という権利主体としての「すべての子ども」を強調するようなとらえ方がなされているといえる。

c)「家庭の代替としての保育」というとらえ方

第3に、家庭の代替としての「保育」が重要であり、「家庭の養育機能の代替の責務」を「保育」が担うと強調する点を挙げることができる。

「保護され育成される意味の保育と、教育という幼稚園制度は、その出発点が異なる。(略)。家庭での母親による保育が難しい場合、これを補充するのが保育」(ムン ソンファ 1996:21)であり、「保育施設は、児童福祉施設であり、「保育に欠ける」児童、すなわち、家庭で保育を受けることが難しい児童を両親の代わりに優先的に保育を行う場」である。それに対して、「幼稚園は家庭での保育が十分になされている児童に家庭だけでは十分になされない狭義の教育を行う場所」(ピョ カプス 1999:55)として、保育と幼児教育の機能分担があるとされている。

このような保育と幼児教育の機能分担をふまえながらも、「子ども家庭の養育力の低下」(ピョ カプス 1999:55)や女性の就業率の上昇とともに、「保育施設は、家庭の役割を忠実に果たすとともに、すでに専門的な教育機能を担っている」(ピョ カプス 1999:57)というように、保育も専門的な教育機能を担うものであるととらえられている。

すなわち、「幼稚園で行われること」とは、「親にはできないこと(狭義の教育)」である一方で、「保育施設で行われること」とは、「親の代わりに行うこと(家庭の役割)」に加えて、「親にはできないこと(専門的な機能)」といった認識がなされていることがわかる。こうした認知枠組みをもとに、5歳以下すべての乳幼児を一元化する改革案や現在の幼・保機能を強化する方向の二元化案が提示されている。

6. 論争の構図

(1)政策課題の認知枠組みにおける<幼児教育/保育>領域の曖昧化

この幼保一元化論争を通じて、韓国国内では幼児教育界・保育界の「対立」が深まったという評価がなされているが、はたしてそうであろうか。

改革案のレベルでは、幼児教育界が5歳児の無償教育に加え、幼稚園とオリニジブを幼児教育へ一元化する案や、「幼児学校」での満5歳児無償教育の実施、0~2歳は保育施設、3~5歳は「幼児学校」という「年齢別二元化体系」という案を提示していた。それに対して、保育界は反発し、5歳以下すべての乳幼児を保健福祉部の所管で保育一元化する方向や、現在の二元化体制のもとで幼児教育・保育の各機能を強化する幼保二元化維持案などを新たに提起していた。実際の改革案が志向する方向性(図1のBの位相)においては、両者は意見の一致をみていない。

このように改革案においては相違があるが、幼児教育界・保育界が子どものケアをどのように「問題」や「危機」とみなしているか、どのように「必要」「ニーズ」定義をしているかをみると、両者は、そのとらえ方においては、必ずしも「対立」していない。

まず、両者は、子どものケアに関する政策において、「機会不平等」「出発点の不平等」

という「危機」「問題」があるにとらえる点で共通している。こうした「危機」「問題」に対し、幼児教育界は「教育福祉」(「幼児教育の公教育化」)が、保育界は「社会福祉」(「公保育化」)が重要であるにとらえている。「教育福祉」「公教育化」と、「社会福祉」「公保育化」という手段を指す概念は異なるが、「機会不平等」「出発点の不平等」を解決するという目的において、両者は共通している。

さらに、両者とも、「家庭の養育機能低下」を「危機」として問題化し、そのために、「幼児教育」「保育」それぞれが、「家庭の養育機能の代替」を担う役割があるにとらえる点で違いはない。幼児教育界は、子どものケアを、幼児の単純な保護だけでなく、教育的次元でなされなければならないにとらえているのに対して、保育界は、保育がすでに保護と教育という2つの概念を備えており、保育こそが家庭の代替の責務を担えるのだと強調していた。以上より、幼児教育界・保育界のとらえ方をまとめると、図3のように示すことができる。

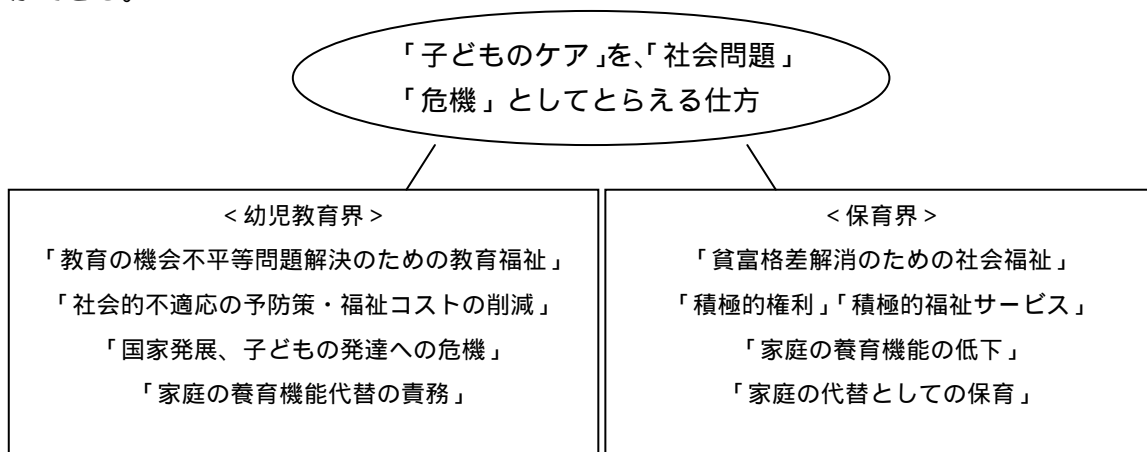


図3 「子どものケア」に対する認知枠組み

出典：筆者が作成。

「家庭の代替」とは文字通り、「本来は家庭でやるべきことを代わりにやる」ということである。また、幼児教育界・保育界とも、「専門性」という概念を用いて、「家庭ではできないような専門的なことをやる」というとらえ方もしていた。

幼児教育界の論理は、以前は「幼児教育＝家庭でできない専門的なこと(教育)」のみを引き受けていたが、家庭の養育機能の低下により、教育に加えて、家庭の代替である保護も引き受けなければならないという論理を展開しながら、「公教育」の重要性を論じていた。一方の保育界は、家庭で行われるべき保育が「欠けた」部分(図4(A)の領域)を保育施設で「補充する」とともに、親の就業有無や階層に関わらず、すべての子どもが子どもである理由から等しい保育(図4(C)の領域)を受けることができるという2つのとらえ方をしている。

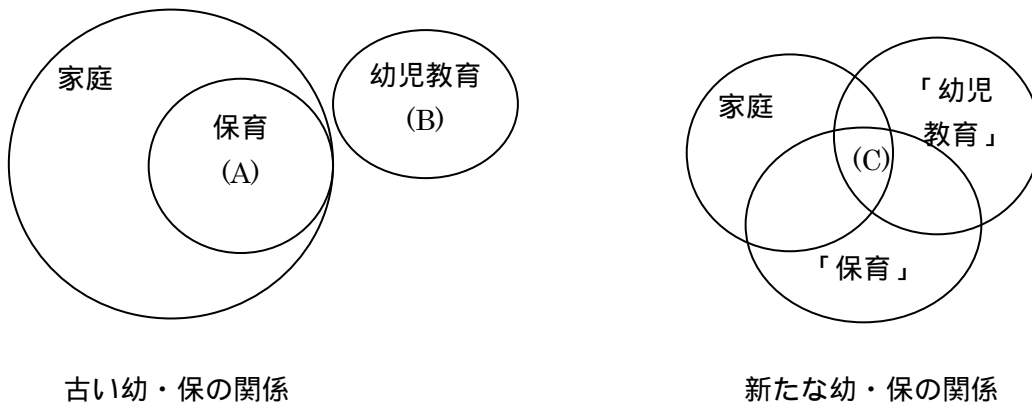


図 4 幼・保関係の質の変化

出典：筆者が作成

(2) 実際の制度区分と認知枠組みのズレ

以前は、幼児教育は家庭でできない「専門的な」機能を担い(図 4(B)の領域)、一方で、保育は本来家庭でやるべきことが「欠けた」部分を「補充」する(図 4(A)の領域)という機能分担をするという関係であった。対象としても、階層の高い家庭の子どもや「近代家族」における子どもが通うのが幼稚園であった一方で、貧困家庭や家庭ですべき保育が出来ない家庭の子どもが通うのが保育施設であり、対象も異なっていた。経済成長の過程で、専業主婦家庭の子どもが通う幼稚園の就園率が急増したことを先に指摘したが、「近代家族」の大衆化、幼児教育の大衆化の中で、幼児教育の振興が国家的な課題であった時期、幼保はある意味、機能分担した関係であったといえる。

しかしながら、現在の韓国において、幼保の関係の質は変化した。女性の就業率の上昇、少子化の進展による両立支援の必要性が高まる中で、保育施設の拡大が必要とされ、保育施設に対する以前のような否定的なイメージは、高齢者層を除けば、ほとんどなくなっている。保育施設の対象も、従来のような対象だけではなく、共働き層など経済的に豊かな層を対象としはじめており、以前のような機能分担の関係ではもはやなくなった。

幼児教育界・保育界の認知枠組みにおいても、家庭の代替(本来家庭でやるべきことを代わりにやる)と、専門性を帯びたこと(家庭ではできないこと)両方を担当することが必要であるととらえている。すなわち、図 4(C)の領域のことを、両者が「幼児教育でやるべきだ」「保育で対応すべきだ」ととらえているのである。いいかえれば、「子どものケア」を、「社会問題」「危機」としてとらえる仕方においては、両者は共通している。韓国国内では、「幼児教育界・保育界の間で激しい論争が繰り広げられ、『対立』している」といわれているが、幼保の関係の質の変化に伴い、双方の政策課題の認知枠組みまで検討すると、必ずしも両者は「対立」していない。

2 節の図 1 で示した枠組みにもとづいていうならば、幼児教育界・保育界が考える「D. 「社会的問題」とみなされている領域」は共通している。しかしながら、実際の「幼児教育制度」「保育制度」という制度の区分のされ方がハードルとなり、問題のとらえ方や認知枠組みにおいて両者は共通であるにもかかわらず、その共通性が見えなくなっている。

すなわち、幼・保の関係性の質も変化し、幼児教育界・保育界の問題のとらえ方や認知枠組みにおいて、＜幼児教育／保育＞の境界が曖昧になっている。にもかかわらず、実際の幼保という制度区分が自明なものとしてとらえられているために、そして、実際の既得権益の存在などもあるがゆえに、双方の認知枠組みにおける境界の曖昧さが見えなくなっている構造となっている。実際の幼保の制度区分と、幼児教育界・保育界の政策課題の認知枠組みとの間で、ズレが生じているのである。

7. ＜幼児教育／保育＞制度領域の行方

(1) ＜幼児教育／保育＞制度領域を揺るがす要因

このように、幼児教育界・保育界双方の関係の質が変化する中で、双方とも、子どものケアを「社会問題」「危機」ととらえる仕方や認知枠組みにおいては共通する部分が多く、現存の制度区分と認知枠組みとの間で矛盾が生じている。すなわち、＜幼児教育／保育＞制度領域が変容の過程にあると考えられるのであり、その制度領域を揺るがす要因として、次の4点を挙げることができる。

第1に、人口動態（出生率）という変数である。少子化の進展に伴い、保育・幼児教育の対象となる子どもの数そのものが減少していることが挙げられる（図5）。第2に、女性の就業率という変数である。女性の就業率の上昇に伴い、保育サービスの必要性が高まり、保育施設（オリジブ）の就園率は上昇傾向にある（表4）。

こうした出生率低下と女性の就業率の上昇という趨勢のなかで、「保育界」の一部では、「子ども数が減少する中、保育施設（オリジブ）に通う子どもが増えたため、幼児教育界が児童争奪のために幼保一元化を唱えているに過ぎない」（ピョ カプス 1999）として、幼保一元化の改革案提示を「幼稚園生き残り作戦」とする見方もある。実際、幼稚園や保育施設（オリジブ）の就園率をもとに利用実態をみると、幼稚園よりもオリジブの方が上昇傾向にある。

まず、幼稚園（3～5歳）の就園率は、27.1%（1995年）26.1%（2000年）27.8%（2002年）であり、ここ10年ほど、27%前後で推移している（Jung Na, Mugyeong Moon 2003: 38）。一方、保育施設は0～2歳の場合、9.1%（2001年）14.1%（2003年）3～5歳の場合は28.2%（2001年）32.8%（2003年）であり、就園率は上昇傾向にある¹²。

さらに、保育施設別にその就園率の内訳をみると、国公立の保育施設に通う子どもが12.9%であるのに対して、民間の保育施設（オリジブ）に通う子どもが74.7%、家庭的保育施設（ノリバン）が11.4%である¹³。日本と異なり、民間の保育施設（オリジブ）

¹² 実際の予算をみても、「福祉国家の超高速拡大」（イヘギョン）のもと、子どものケア関連の予算も拡大している。子どものケアに関する2002年度予算は、7,966億ウォン（6億6,380万ドル、GDPの0.13%）であり、その内訳は、幼児教育分野へ3,550億ウォン（3億5,500万ドル）、保育分野へ4,550億ウォン（4億6,760万ドル）となっている（Jung Na, Mugyeong Moon 2003: 91-92）。保育は保健福祉部の全体の予算の3.6%を占め、幼児教育は教育人的資源部の予算の1%を占める。また、2003年度予算は保育予算だけでも6,277億ウォンであり、1992年に比べて、約3倍弱ほど予算が拡大しており、幼児教育分野（所管：教育人的資源部）に比べて、保育分野（所管：2004年に保健福祉部より女性部へ移管）への予算が拡大している。

¹³ 1996年・2000年・2002年の推移をみると、国公立保育施設に通う子どもの割合が減少しているのに対して、民間の保育施設に通う子どもの割合が高まっている。

や家庭的保育(ノリバン)の割合が高い点が特徴的である。また、「ハグオン」¹⁴という幼児教室も親の「教育ニーズ」と、「保育ニーズ」に柔軟に対応し、幼稚園、オリニジブ、ノリバンとともに、選択肢の一つとなっている点が韓国の特徴である。このように、韓国においては、事実上、幼稚園・保育施設(オリニジブ)・家庭的保育施設(ノリバン)・ハグオンという選択肢が挙げられ、出生率の低下と女性の就業率上昇のなかで、各サービス主体が利用者を争奪しなければならない社会的背景を指摘することができる。

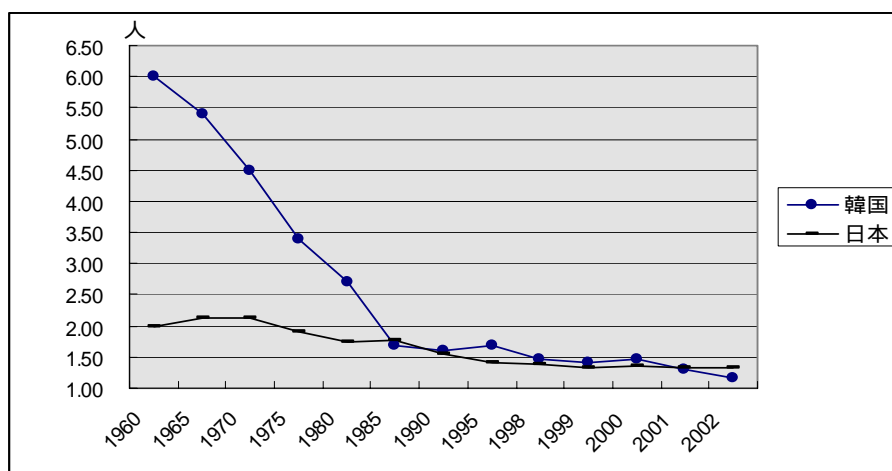


図 5 合計特殊出生率の推移

出典：韓国女性開発院(2003)

表 4 韓国における女性の就業率の推移

	15-19歳	20-24歳	25-29歳	30-34歳	35-39歳	40-44歳	45-49歳	50-54歳	55-59歳	60歳-
1963年	37.4	43.6	36.4	39.4	41.8	48.6	45.1	38.7	32.7	10.8
1970年	44.1	47.1	34.6	38.3	42.7	47.0	46.5	41.2	37.1	14.7
1980年	34.4	53.5	32.0	40.7	53.0	57.0	57.3	54.0	46.2	17.0
1990年	18.6	64.5	42.8	49.6	58.0	60.5	63.9	60.0	54.4	26.5
1995年	14.6	66.1	47.8	47.5	59.2	66.0	61.1	58.3	54.2	28.9
2000年	12.5	60.8	55.9	48.5	59.1	63.4	64.6	55.2	50.8	29.8
2001年	12.6	61.5	57.7	48.8	59.5	63.4	64.2	56.2	50.4	29.6
2002年	11.7	62.4	59.4	49.8	59.3	63.8	64.0	58.0	49.6	30.1

出典：韓国女性開発院(2003)

¹⁴ 「ハグオン」の総計は把握するのが難しく、公式的な統計としてはあまり出ないことが多い。参考までに、韓国保健社会研究院が1997年の報告書で提示した調査データをみると、3歳以上の子どもをもつ専業主婦家庭の場合18.8%の子どもが、同様に、3歳以上の子どもをもつ共働き家庭の場合16.3%の子どもが「ハグオン」に通っている。このことから、韓国においては、「ノリバン」とともに、「ハグオン」も一つの選択肢として存在していることがわかる。

第3に、親の意識という変数である。韓国は親の「教育ニーズ」が高い社会であるといわれ、幼児期からの習い事もさかんである。「ハグオン」には、美術ハグオン、英語ハグオン、コンピューターなどさまざまあり、美術ハグオンの学費に限って控除が適用される。このように、幼児期からすでに「私教育費の高騰、教育の機会不平等」という問題が顕在化しやすい社会である。また、女性の就業率上昇や両立支援策の必要性が高まる中で、保育施設への入所希望が急増している。すなわち、「教育ニーズ」に加えて、「保育ニーズ」も高まっており、幼稚園・保育施設はその「ニーズ」「必要」に柔軟に対応することが求められるようになった。

第4に、利益団体の影響力・専門家の役割という変数である。「利益集団間の争いが再燃してはならず、さらに争いの被害者が子どもである場合には、2つの集団は国民から大きな非難を受けることになる」（イ ソンジェ：164）といわれるように、幼保一元化問題は、所管・関連団体（事業者・利用者）・研究者が参加する政治的な問題となっている。幼児教育は教育人的資源部、保育に関して現在は女性部であるが、幼保一元化論争の際は保健福祉部である。この所管の違いだけではなく、幼児教育界には幼児教育連合会や幼児教育学関係の研究者、保育界には保育施設連合会や社会福祉や乳幼児保育関係の研究者など、関連団体、研究者も参加した、各界の利害関係が絡まった問題と化している。

(2) < 幼児教育 / 保育 > 制度区分の組み替えをひきおこす要因

以上のように、1990年代半ばから活発な議論がなされてきた「幼保一元化」論議であったが、結局は、幼児教育界が提示した改革案はとらず、2004年1月8日「幼児教育法」という単独法が制定されるとともに、「乳幼児保育法」改正がなされて、「幼保一元化」は実現に至らなかった。

前述のとおり、「幼児教育法案」は1997年から提示されてきたが、今回法制化された「幼児教育法」では、1990年代後半に提示されたいくつかの「幼児教育法案」と比べると、変更（調整・妥協）が見られる。その詳細は別稿にゆずるが、今回の「幼児教育法」では、5歳児教育無償、幼稚園・保育施設間の連携を審議するための「幼児教育・保育委員会」設置（国務総理下）、私立幼稚園設立・幼稚園教諭の人件費や全日制の運営に対する補助金の支給などがポイントとして挙げられる。

一方、「幼児教育法」制定と同じタイミングで、「乳幼児保育法」の改正がなされたのであるが、そのポイントとしては、5歳児の無償保育、各保育施設に対して国や地方自治体より保育士の人件費・延長保育の経費に関する補助金支給、保育施設運営費を非課税に、市・道知事が定める範囲の中で利用者から保育料以外の必要な経費を受領可能に、という点を挙げるができる。

このように、1990年代の「幼保一元化」の議論は実を結ばず、「幼児教育法」制定により、改めて「幼保二元化」体制が確認されたわけであるが、ここで、幼・保の関係の質が変化し、幼児教育界・保育界の認知枠組みの変化とその共通性の多さにも関わらず、実際の制度区分が変わらない理由「幼保一元化」が実現しない理由とは何であるかという疑問が生じる。上記で、< 幼児教育 / 保育 > 制度領域の変容をひきおこす要因、すなわち、< 幼児教育 / 保育 > 制度領域を揺るがす要因として、出生率・女性の就業率という変数・親の意識変数・利益団体や専門家役割という変数について論じたが、このような制

度領域を揺るがす要因と、実際に制度区分の組み替えを生じさせる要因(政策の組み替えというアクションを起こさせる要因)とは分けて考える必要があるだろう。当然ながら、<幼児教育/保育>という制度領域への見直しが何度も議論されても、実際に制度区分の組み替えが実現するとは限らない。まずは本稿は、「なぜ変わらないのか」ということの前段階として、「どのようにして制度領域が揺るがされるのか 生成・変容のプロセス」を検討したのである。

「なぜ変わらないのか」という問いに対しては、実際の「政治」という場における力学や政策立案に関わるアクター分析が必要となつてこよう。本稿は戦後から現在までの<幼児教育/保育>制度領域の生成と変容の過程において、現在、実際の制度区分と幼児教育界・保育界の認知枠組みとの間にあるズレを析出することが主題であったため、「なぜ幼保一元化が実現しないのか」という問いへの回答を出すことは限界があり、この点についての議論は今後の課題としたい。作業仮説の域を出ないが、実際の制度区分の組み替えを生じさせない要因(阻害要因)として、利益団体(幼児教育・保育関連の団体)の強さ、官僚制の弊害(縦割り行政)他の制度領域との調整問題、タイミング、現場のこだわり(意識)などが考えられよう。なかでも本稿は、政策課題の認知枠組みという価値レベルの意識変数に着目し、幼・保の現場・団体の「こだわり」のもととなっている、保育や幼児教育に関する問題のとらえられ方・認知枠組みを検討したものである。今後は、アクター分析をさらに取り入れながら、制度領域が揺らぐことと、実際の制度区分が変わることとの関係と様相について検討したい。

(3)日本への示唆

このように、韓国において「幼保一元化」の論争をみると、少子高齢化(児童数減少)にともなう児童競争戦、既得権益の維持としての政治的問題となりやすいことがわかる。こうした論争は、ややもすれば、「子どもの視点」「親の視点」が見失われがちで、建設的な議論がなされにくくなる土壌を生みやすい。この点は、日本も韓国から学ぶことができるように思われる。少子高齢化を迎えて児童数の減少にともなう幼稚園・保育園双方の入園児の取り合いや、既得権益の維持から、幼保二元化を主張することの無意味さは、この韓国の事例をひくまでもない。韓国の幼保一元化論争という事例を、以上のような利益団体間の闘争という問題にのみ一般化することはできない。ここで、本稿の分析で示されたポイントを簡潔にまとめるとともに、日本への示唆点を提示しておきたい。幼保の組み替えを政策レベルで一度も経験したことのない日本に、こうした韓国の事例をそのまま反映させて議論することはできないが、いくつか有益な示唆点があると考えられる。

まず、韓国においては、<幼児教育/保育>領域が、幼児期からの不平等問題としてとらえられており、社会政策として子どものケア施策全体をどのように制度設計すればよいのかという視点から議論がなされようとしている。就学前の出発点から、いかに「不平等問題」が存在しているか、その問題がいかに顕在化しているか、その関連で<保育/幼児教育>領域をいかに考えていくか。<幼児教育/保育>を、階層間格差や不平等の問題から改めて問い直すことが日本においても必要である。

日本において、「幼稚園は富裕層の子どもが、保育園は低所得層の子どもが通う」という構図が根強かったのは、わずか3~40年前のことに過ぎない。「富裕層=幼稚園、低所

得層 = 保育園」という以前の構図から、子どものケアの制度をめぐる、階層ごとの新たな線引きが生成しようとしているのであろうか。保育園待機児ゼロ作戦といった目先の問題にとらわれることなく、「児童福祉」「社会福祉」「教育」という隣接領域との関係をどのように考えるか、階層間格差との問題も含めて、社会政策としての子どものケア施策をどのように設計していくか、そのための論点をこの韓国の事例は提供しているように思えてならない。

さらに、子どものケアを「社会問題」「危機」ととらえる仕方や「必要」「ニーズ」定義において、幼児教育界・保育界は共通している点が多く、大きな「対立」はない。政策課題の認知枠組みにおいては共通している部分が多く、実際の「幼児教育制度」「保育制度」という制度区分とのズレが生じている。すなわち、幼児教育界・保育界の政策課題の認知枠組みという価値レベルにおいて、＜幼児教育／保育＞の境界が曖昧になっているのであり、こうした位相の変化に注目した上で、より建設的な議論が期待される。

本稿でみたように、われわれが想定している＜幼児教育／保育＞という制度領域は、多層的で、可変的なものである。そして、社会の変化とともに、政策課題の認知枠組みや実際の制度区分という各位相における幼保の線引きのされ方も変わっていく。今後、より建設的な議論のためには、こうした現在の制度区分を見直すなかで、政策技術的な事柄や方法論、改革案の中身だけではなく、各々がよって立つ政策課題の認知枠組みという位相の共通点・差異に留意した上で、柔軟な議論をすすめることが求められる。

本研究は、厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業（主任研究者：小島宏）「韓国・台湾・シンガポール等における少子化と少子化対策に関する比較研究」、日本福祉大学・21世紀COEプログラム「東アジア福祉社会開発研究」の研究成果の一部である。

< 邦語文献 >

- 船橋恵子(1998)「現代父親役割の比較社会的検討」『父親と家族』早稲田大学出版部。
- 岩田正美(2000)「社会福祉とニード」右田紀久恵・秋山智久・中村永司編『社会福祉の理論と政策』中央法規。
- (2001)「社会福祉における対象論研究の到達水準と展望：対象論研究の視角」『社会福祉研究』80: 28-33.
- 片岡進(2004)「第三の”総合施設”はどんな保育状況を生み出すのか」『保育界』2004.4.
- 小島宏(2003)「韓国・台湾・シンガポール等における少子化と少子化対策の潜在的効果」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業『韓国・台湾・シンガポール等における少子化と少子化対策に関する比較研究』（主任研究者：小島宏）
- 丹羽孝(1997)「韓国」日本保育学会編『諸外国における保育の現状と課題』世界文化社、97-262.

- (1999)「韓国幼稚園教育課程改定の背景とその特徴」『保育学研究』(日本保育学会)37(2):219-30.
- (2000)「韓国幼児教育政策とその当面課題」『保育の研究』(保育研究所)17:75-84.
- (2003)「韓国幼児教育の新時代:概観と当面課題」『教育と医学』2003年2月, 19-25.
- 落合恵美子(1994)『近代家族とフェミニズム』勁草書房.
- 小川利夫・高橋正教編(2001)『教育福祉論入門』光生館.
- 佐藤進(1981)「社会福祉と関連領域:その相関関係における問題性」佐藤進・小川利夫編『講座社会福祉 9 関連領域と社会福祉』有斐閣, 2-7.
- 佐藤俊樹(1993)『近代・組織・資本主義』ミネルヴァ書房.
- 盛山和夫(1995)『制度論の構図』創文社.
- 新川敏光(1993)『日本型福祉の政治経済学』三一書房.
- 白波瀬佐和子(2002)「ヨーロッパにおける家族政策」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会, 47-72.
- 相馬直子(2001)『<子育て支援>の生成と変容:日韓米の比較分析』2001年度 東京大学大学院総合文化研究科 国際社会科学専攻 関連社会科学 修士論文.
- (2002)「韓国における<保育>領域の生成と変容」『関連社会科学』12:21-37.
- Spicker,P.(1995) *Social Policy*, Prentice Hall (= 武川正吾他訳(2001)『社会政策講義』有斐閣)
- 武川正吾(1999)『福祉社会の社会政策』法律文化社.
- (2000)『福祉社会』有斐閣.
- (2003)(金成垣訳)「オリエンタリズムの終焉:韓国福祉国家論争からの教訓」『状況と福祉』14.
- 馬越徹(1981)『現代韓国教育研究』高麗書林.
- (1989)「韓国 教育先進国への道」馬越徹編『現代アジアの教育』東信堂.
- 山地久美子(2003)「韓国の人口政策:人口抑制政策から出産率(出生率)回復政策へ」厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業『韓国・台湾・シンガポール等における少子化と少子化対策に関する比較研究』(主任研究者:小島宏)

< 英語文献 >

Jung Na, Mugyeong Moon(2003) *Early Childhood Education and Care Policies in the Republic of Korea : Background Report*, Korean Educational Development Institute, Korean Ministry of Education and Human Resources Development.

< 韓国語文献 (カナダラ順) >

教育改革委員会(1996)『出発点の平等原則具現のための幼児教育体制の改革』
((1996) 『 』)
教育部・韓国教育開発院(1996)『公聴会資料集:幼稚園教育 公教育拡大実施方案
(1996.9.23)』(, (1996) 『
』)
キム ソンヒ(1996)「指定討論報告書」教育部・韓国教育開発院『幼稚園 公教育拡大実

- 『 施方案』公聴会 資料集(1996.9.23) ((1996) 「 」 ・
『 (1996.9.23))
- キム テフン, ムン ユギョン(2001) 『女性のアンペイドワークの経済的評価と政策方案』
韓国女性開発院, UNDP, 女性部(, (2001) 『
가 『 , UNDP,)
- キム フンシン(2001) 「乳幼児保育法改正 公聴会 討論文」健全な保育環境実践のための連
帯会 『保育の公共性確保のための乳幼児保育法改正に関する公聴会(2001.4.11)』
((2001) 「
『 (2001.4.11)』)
- キム ヘギョン(2003) 「家族政策とジェンダー視点の統合のための研究：西欧福祉国家の
ケア政策体制を中心に」韓国女性開発院 『女性研究』 65, 31-55((2003) 「가
:
가
』 『 』 65, 31-55))
- 具滋憲(1969) 『児童福祉』韓国社会福祉研究所(具滋憲(1969) 『
)
- ナ ジョン他(1996a) 『幼稚園 公教育化』両書院
((1996a) 『
— 他(1996b) 『幼稚園教育 公教育化のための段階的発展方案の研究』韓国教育開発
院((1996b) 『
)
— 他(1997) 『幼児教育の公教育体制確立の方案研究』韓国教育開発院
((1997) 『
)
- 内務部(1988) 『セマウル幼稚園白書』(内務部(1988) 『 幼稚園白書』)
- 武川正吾(2003)(金成垣訳) 「オリエンタリズムの終焉：韓国福祉国家論争からの教訓」 『状
況と福祉』 14
- 大韓教育連合会(1964, 1966, 1970, 1975, 1980, 2002) 『韓国教育年鑑』
((1964, 1966, 1970, 1975, 1980, 2002) 『
)
- ムン ソンファ(1996) 「討論要旨」幼児教育体制改革(案)に対する共同対策委員会(韓国乳幼
児保育学会、韓国社会福祉学会、韓国家庭管理学会、韓国保育教師教育院連合会、韓
国保育施設連合会) 『幼児教育体制改革(案)に対する 96 全国児童保育大会資料集
(1996.12.20)』 ((1996) 「
(
, , 가 ,
,) 『 () 96
(1996.12.20)』)
- ムン ヨンニン(1996) 「指定討論報告書」教育部・韓国教育開発院 『幼稚園 公教育拡大実
施方案』公聴会 資料集(1996.9.23) ((1996) 「
『 (1996.9.23))
- パク ジョンウン, ユン ヨンスク, ソ ミョンソン(1994) 『就業女性の母性保護費用と子育て
費用の社会的分担方式に関する研究』韓国女性開発院(, ,
(1994) 『

- 』)
- ピョン ヨンチャン(2001)「保育政策の基本方向」韓国保健社会研究院『保育事業制度改善のための公聴会』1-12.((2001)「 』1-12.)
- 保健福祉部(2002)『保健福祉白書』
- 保健社会部(1981)『保健社会』
- ペク ソンヒ(1997a)「6歳以下の子どもに対する租税支援制度の不平等に関する研究:保育費控除の導入に関する検討」『韓国乳幼児保育学』9, 227-255
((1997)「6 :
』9, 227-255)
- (1997b)「政府の保育施設供給政策の展開に関する研究」『韓国乳幼児保育学』10, 189-210((1997)「
』10, 189-210.
- (2000)「乳幼児保育費用の財政分担構造の現状と課題」『韓国乳幼児保育学』21, 209-240((2000)「
』21, 209-240)
- (2003)「社会福祉理念的モデルを通じた金大中政府の保育政策評価」『韓国乳幼児保育学』33, 23-47((2003)「
が」『 』33, 23-47)
- ペク ソンヒ, キム キョソン(2001)「保育費用の社会的分担方案と財政政策の方向」『韓国乳幼児保育学』27, 209-236(, (2001)「
』27, 209-236)
- ソ ムンヒ, イム ユギョン, パク エリ(2002)『2002年度全国保育実態調査報告』韓国保健社会研究院(, , (2002)『2002
)
- ソ ムンヒ, イ ヨンヒ, イム ユギョン(2003)『保育料支援制度 改善方案』韓国保健社会研究院(, , (2003)「
)
- 相馬直子(2003)「韓国社会における<保育>領域の生成と変容に関する歴史社会学的研究」韓国女性開発院『女性研究』64, 233-64.((2003)「
< > 』64 , 233-64.)
- ユ ヒジョン(1997)『保育施設の類型による質的水準の分析』梨花女子大学大学院幼児教育学科博士論文((1997)『
)
- ユ ヒジョン(1999)『需要者の立場から見た保育政策の評価』韓国女性開発院((1999)『
が』)
- ユ ヒジョン(2002)『保育発展 基本計画 試案の開発』韓国女性開発院((2002)『
)
- ユ ヒジョン, カン ジョンヒ(2002)『乳幼児保育サービス多様化および保育インフラ拡充

- の方案研究』韓国女性開発院(, (2002) 「
」 『
』)
- イ ソンジン(1993) 「現在の乳幼児保育法の問題点と改正に関する研究」 『21世紀の乳幼児
保育』 ハンウル, 13-41.((1993) 「
」 『21
』 , 13-41.)
- イ ソヒ(1996) 「討論要旨」 幼児教育体制改革(案)に対する共同対策委員会(韓国乳幼児保
育学会、韓国社会福祉学会、韓国家庭管理学会、韓国保育教師教育院連合会、韓国保
育施設連合会) 『幼児教育体制改革(案)に対する 96 全国児童保育大会資料集(1996.12.
20)』 ((1996) 「
」 ()
(
 , , 가
 ,
) 『 () 96
(1996.12.20)』)
- イ ヨン(1998) 「託児政策の韓日比較」 『延世女性研究』 3((1998) 「
」 『
』 3)
- イ ヨンシク(1998) 「乳幼児保育法改正の必要性とその方向」 韓国保育施設連合会 『乳幼児
保育法改正のための政策討論会(1998.5.19)』 ((1998) 「
」
」
(1998.5.19)』)
- イ イルジュ(1999) 『韓国幼児教育一元化体制のモデル研究』 東国大学校博士論文.
((1999) 『
』)
- イム ジェテク(1999) 「幼児教育法を作り無償で教育しよう」 『新東亜』 1999.2, 252-60.
((1999) 「
」 『新東亜』 1999.2,
252-60.)
- チャン ヘギョン, キム ヘギョン他 (2002) 『保育政策総合計画樹立方案の研究：新保育政
策 夢の木プラン』 韓国女性開発院(, , (2002) 「
」
」)
- チョン ソンヒ(1996) 「指定討論報告書」 教育部・韓国教育開発院 『幼稚園 公教育拡大実
施方案』 公聴会 資料集(1996.9.23) ((1996) 「
」
」 (1996.9.23))
- チョ ヒョン, カン インスン, チョン ジンジュ(2003) 『女性の市民的権利と社会政策』
ハンウルアカデミー(, , (2003) 『
』)
- チェ ヒソン(1996) 「指定討論報告書」 教育部・韓国教育開発院 『幼稚園 公教育拡大実
施方案』 公聴会 資料集(1996.9.23) ((1996) 「
」
」 (1996.9.23))
- ピョ カプス(1997a) 「教育改革委員会の幼児教育体制改革(案)の検討」 『韓国乳幼児保育
学』 9, 149-160((1997) 「
」 ()
」
』 9, 149-160)
- 2004年5月
- (1997b) 「乳幼児保育事業と不平等」 中央社会福祉研究会編 『韓国社会福祉と不平

- 等』一潮閣, 258-271((1997) 「 」
『 』一潮閣, 258-271.)
- (1998) 「 幼児教育改革案の批判：幼児学校の虚構性」((1998) 『
: 』)
- (1999) 「 幼児教育法(案)に対する批判的考察」『韓国乳幼児保育学』 19, 41-73.
((1999) 「 () 」 『 』 19,
41-73.)
- ピョ カプス, ペク ソンヒ(2001) 「 保育施設と幼稚園の社会的役割分担に関する研究：保
護者・従事者・専門家の社会的合意のために」『韓国乳幼児保育学』 25, 131-164.
(, (2001) 「 」
『 』 25, 131-64.)
- 韓国女性開発院(2003) 『女性統計年報 2003』((2003) 『 』)
- ハン ヘギョン, パク ウンヘ, チョン キョンヒ(1996) 『保育政策の現況と改善方案』
韓国保健社会研究院(, , (1996) 『保育政策 現況 改善方案』
)
- フン クムジャ(2001) 「 韓国の保育施設と幼稚園の役割分担モデルに関する研究」『韓国乳
幼児保育学』 25((2001) 「
」 『 』 25)

子育て支援策の要素として、経済的支援、時間支援、子どものケア支援という3つに分けることができる。「子どものケア支援」は前述の論文にて詳述したため、ここでは残りの、経済的支援、時間支援に焦点をあててその概要をまとめる。

経済的支援

児童手当や各種控除が相当する。まず、韓国には児童手当という制度は存在しない。一方、控除は日本とは異なる制度が存在する。2002年現在、「婦女者控除」として、配偶者がいないか、扶養家族がいる女性世帯主、配偶者がいる女性に対して50万ウォン、「養育費控除」として、6歳以下の直系卑属がいる勤労所得者に100万ウォンとなっている¹⁵。

また、2002年11月、医療費、教育費、保険料など生活基礎経費に対する所得控除限度条項が新設され、教育費については150万ウォンまでを限度に控除の対象となっている¹⁶。

児童手当や控除以外に、幼児教育・保育料の支援として、就学前5歳児の保育料の無償化が段階的に実施されている。なお、韓国の保育料は、階層区分が3つであり、日本の階層区分（国レベルでは7階層だが、自治体ごとに階層区分は大きく異なる）よりも少ないのが現状である。利用者の状況に即した階層区分へと改革を行うのが課題だとされている。児童手当という制度はないものの、税制面ならびに、5歳児保育料無償化施策など、子ども家庭の経済的コスト負担の軽減策がある点が日本とは異なる点である。また、日本でも議論されている「バウチャー制度」（利用券）も、韓国では自治体ごとの導入が決定しており、新たな展開が期待される。

時間支援

出産休暇、育児休業が代表的である。育児休業については、1987年制定の「男女雇用平等法」において、女性のみが育児休業制度を利用できるという体制からスタートした。その後の幾度の改正を経て、2001年に労働基準法・男女雇用平等法・雇用保険法が改正される。出産休暇は、90日となり、最初の60日は雇用主が通常賃金の全額を支給、残りの30日は雇用保険から一定の算出方式で支給されることになった。また、育児休業制度については、就業中の配偶者（男女）が最大1年間取得可能となり、2003年度の給付金（月額）は雇用保険から30万ウォン、2004年には40万ウォンへと上昇傾向にある。

育児休業の取得率は調査によって差があるが、最新の調査によれば次のような状況である¹⁷。産前産後休暇の取得率は、2002年36.2%、2003年（1～9月）は50.5%である。また、育児休業の取得率は、出産した就業女性を母体にしてみると、2002年6%、2003年

¹⁵ イ ジュンギョ(2004) 『税法概論(2004改定版)』624頁
((2004) 『 (2004) 』, 624頁.)

¹⁶ オ ジョンジン, ムン ミギョン(2002) 『性平等の観点からみた租税制度の分析と評価：所得税を中心に』韓国女性開発院, 54-55頁 (, (2002) 『
ガ: 』, 54-55頁)

¹⁷ キム テフン, キム ナンジュ(2003) 『韓国の母性保護制度の実施現況分析と改善方案』韓国女性開発院 (, (2003) 『
』)

(1~9月)は10.3%であった。そして、産前産後休暇取得者の中で、育児休業取得者は、2002年16.6%、2003年20.4%であり、産前産後休暇取得のみで職場復帰する女性が多い。

しかしながら、こうした制度を利用できる女性の間には、「格差」がある。すなわち、産前産後休暇を取得した女性は、高学歴・平均勤続年数が長い・産前産後休暇取得が高い事業体が主である。企業特性別にみると、業種では金融保険不動産、職種では管理職、専門職・準専門職、事務職の取得率が高い。特に1,000人以上の事業体に従事する女性の取得率が高い。また、産前産後休職と育児休職制度を両方取得した女性の特性としては、30歳代で、勤続期間が長く、賃金水準が高い女性の申請率が高いという。そして、勤続期間が短く、賃金水準が低いほど、産前産後休暇以降に退職する比率が高い。