

## 韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題

鄭 晶姫（韓国 慶北大学校 児童学部 教授）

### 序論

21世紀の知識基盤社会において国家の持続的な発展を確保するための重要な課題は、優れた人的資源を養成することである。優れた人的資源の開発に最も効果的な手段の一つは、教育に投資することであるといえる。最近OECDでは、質の高い乳幼児教育・保育への提供が社会の経済的効果を高めるだけでなく、親の育児支援、女性の社会進出支援、乳幼児の教育への機会の拡大と保障、低所得層の乳幼児の教育的な不利益を克服するための助けとなり、教育の機会均等と貧富の格差を解消するため、国家的次元での支援の重要性を強調した（Restuccia, & Urrutia, 2004）。乳幼児期が他の時期に比べ教育の投資効果が最も高い時期であるという認識の増加により、先進国では幼児教育及び保育の量的・質的サービス向上に関心を寄せている。

このような世界的傾向により、韓国においても量的な側面で急速に発展した幼児教育・保育が、真の幼児教育及び保育サービスの質的水準の向上を成し遂げるために、国家次元での政策の樹立及び財政支援が行われている。そして、これらの韓国政府の支援の大きな中核として、二元化された幼稚園とオリニジップの統合を挙げることができる。

2013年、新しい政府の発足とともに乳幼児の良質な教育・保育の提供のための最優先課題として、幼保統合が選定された。政府次元で二元化された幼児教育・保育サービスを統合するために「幼保統合推進委員会」を構成し、現在、幼保統合のための統合モデル開発及びモデル事業が実行され、未来志向的な創意的融合人材育成のための幼児期教育に大いなる関心と財政的支援が行われている（李イルチュ、2013; 趙美卿 他、2013）。

幼児教育・保育の統合は、同じ年齢の幼児と保護者のためのサービスという側面から多くの国で重要な課題として扱われており、既に統合を実現しているところもある。スウェーデンでは、女性の子育て軽減と家庭の子育て支援のために保育分野での人材育成を強調した教育側面を強化することで、1997年幼児教育・保育の完全統合を成し遂げた（鄭美羅、2014）。また、フランスとベルギーでは、年齢を中心に統合することで、同じ年齢の乳幼児の場合、共通な行政管理システムと教師養成システムを統合した教育課程を提供している。ニュージーランドの場合も、早い時期から（1987年）社会福祉部で管轄していた児童保育サービスを教育部に切り替え、幼保統合を実現するとともに幼稚園教師と保育教師の養成課程を統合することで完全統合を成し遂げた。その他、日本及び台湾などにおいても、幼・保養成課程と行政システムの統合及び教師養成の統合を試み、効率的で未来志向的な人材育成を追求する一方、家庭の子育て支援にも力を入れている。

韓国においては、幼児教育・保育の二元化によるこれまでの格差がますます深刻になり、保護者の保育機関の選択権保障の不十分さ、質のよい均等な子育てサービスの不十分さ、乳幼児

発達に合わせた適切なサービスの提供及びその出発点の平等保障の不十分さ、そして、行・財政的な効率性の不足など、多様な問題が指摘されてきた。そのため、1990年代から提起されてきた幼保統合の必要性は、OECD国家の事例やOECDの勧告により一層強く関心を引き起こし、実現しなければならない課題として浮上した（文ムキョン, 2011; OECD, 2005）。そして、2005年から育児政策研究所を中心に本格的な研究が始まり、2012年からは教育課程の統合をはじめとした情報開示と評価システムの統合がされ、教師養成システムと管轄の統合だけが残っている現状である。

これに伴い、幼児教育・保育の質的水準の向上のための動きとして、国家的次元での公教育と公保育の実現に向けての関心が増している。そのため、次第に幼児教育・保育に対する財政支援が確保されることにより、幼児教育・保育の無償化が1997年に法律として定められ、実施された。1999年には、初めて低所得層家庭の満5歳児を対象に無償化が施行され（教育科学技術部、2009）、その対象と支援の費用を徐々に拡大することで、2013年には幼保統合の一環としての「ヌリ課程」が導入され、満3歳から5歳児のすべての幼児を対象に無償化を推進することとなった。

しかし、これらの動きは、韓国政府の十分な財源調達の方案が出されないまま実施されたことにより、中央政府と地方自治体が財政負担に対し論争する状況を生み出した。そのため、幼児教育・保育の無償化の実施がすべての幼児に標準教育費・保育料として支給額を増やしていくべきか、教育・保育の機会の均等化を中心とし特定幼児を対象にした選別的支援を行うべきか、について論議の余地がある。

## 1. 韓国政府の幼児教育・保育政策の方向

韓国の0歳から5歳の乳幼児は約281万6千人である。その中、幼稚園とオリニジップに通う子どもが210万1千人、家庭で養育されている子どもが71万5千人である。幼稚園に通う満3歳から5歳の子どもが約61万人に対し、オリニジップに通う満3歳から5歳の子どもが61万人、そして、0歳から2歳の乳幼児が約87万人（教育部、2013）である。つまり、幼稚園とオリニジップに通う満3歳から5歳の子どもはほぼ同じ比率であることがわかる。

現、朴槿恵政権になってから、幼児教育・保育の質的水準の向上、そしてすべての乳幼児を対象にした均等な質の高い教育の機会が強調された。そのことにより、幼保統合に対する強い関心が示され、「幼保統合推進委員会」を中心に活発な動きをみせている。幼児教育・保育の統合の究極的な目的は、すべての乳幼児に良質な教育・保育の場が提供され、それぞれに適したスタートラインを設けることにより、乳幼児に関わるすべての人（親・教師）に幸せな人生が保障されることである。これは、これまで二元化された制度の中で、幼稚園とオリニジップの質的水準の格差の広がりとともに生じた問題を解決し、幼児教育機関の質的水準を向上することにより、乳幼児には優れた教育・保育の機会を提供する、そして保護者にとっては、自宅近

くで仕事の状況に合わせ十分に委託できる便宜性を増大することにその意義がある（李ジョンウク、2013）。

しかし、これまで幼稚園とオリニジップに二元化された制度を一元化するには、両施設が長らく利害関係の中で論争されたこともあり、統合の方向性に合意を示すことは重要な鍵であった。そのため、国家的次元で方向性を構成し実施することで、教育課程と情報開示の統合が実現され、評価システムが統合される段階にまで至っている。しかし、未だに幼保統合の方向性が確立されていないこともあり、両施設の統合に向けた合一を成し遂げることが早急に求められる現状である。

幼保統合の方向性については、乳幼児の教育及び養育について教育福祉的な視点で関わろうとする観点と、児童及び家族福祉的視点で関わろうとする観点とに分かれ、幼保統合に対する見解を異にしている。教育福祉的な視点で関わろうとする観点としては、幼児教育及び養育の意味を教育と養育に二分化するのではなく養育の中で教育がされることを強調している。そのため、乳幼児の教育の権利という側面から質の高い優れた教育・養育がされ、平等なスタートラインをもって教育を受けられることにその重点が置かれている。一方、児童と家族福祉的な視点で関わろうとする観点としては、幼児教育と保育を分け、保育が児童の生存権、保護権、発達権などの権利を実現し、保護者の子育ての支援と家庭と職場の両立を支援することが社会福祉的観点であると強調している（徐ヨンスク、2013）。

乳児教育と保育は、このような基本的な観念の違いだけでなく、教師資格と養成及び給与システム、行・財政システム、財源など多様な側面での特性があり、統合が成り立つためには何よりも統合の方向性を確立させ、それに伴う合一を成し遂げることが先決である。

幼保統合の世界的な傾向をみると、1990年代後半以降、国家の人的資源の開発初期において人的資源開発に投資することが重要である、という研究発表（Heckman, 2000）と、初期教育の質が階層移動性と機会均等に影響を及ぼし、社会的格差を減らす重要な要因になる、という側面（Restruccia & Urrutia, 2004）から、OECD国家のスウェーデン、ノルウェー、フィンランド、ニュージーランド、イギリス、スペイン、オーストラリア、デンマークなどの国々では、教育中心の幼保統合がなされていることが明らかになった（李イルチュ、2013; 李ジョンウク、2013; 崔ミンス、2013）。また、韓国においても、幼児教育関係の学者ら（ナジョン、柳熙貞、文ムキョン、李ミファ、2000; 文美玉、2006; 鄭美羅、2007; 趙芙卿 他、2013）が、教育福祉中心の統合を主張しており、育児政策研究所で実施されたアンケート調査から幼稚園とオリニジップを一つの行政の管轄のもとで統合するという回答が全体の72%、そのうち62.5%が教育部で統合することが妥当である、という結果を示した（金ウンソル、趙ヘジュ、李ボラ、2011）。

そのため、最近、韓国において国家的次元での幼児教育・保育政策の樹立に向けての支援内容は次の通りである。

まず、国家的次元で最も重点的に推進している幼児教育・保育関連の政策は、幼稚園とオリ

ニジップに二元化された教育・保育サービスを一元化しようとする幼保統合の動きを挙げることができる。これまで韓国では、幼稚園は教育科学技術部（日本の文部科学省に当たる）、オリニジップは保健福祉部（日本の厚生労働省に当たる）と、行政管理部門が分離されていることにより、法的根拠と規制環境、財源、教育課程、教師資格と養成システムなどが二元化された制度で運営されてきた。学界と教育現場で二元化に伴う様々な問題点が継続的に浮上したことから、国家次元でこれらを解決するため、2012年から教育課程を統合し始めた。そして、2013年には「満3歳から5歳児年齢別ヌリ課程」を制定し、満3歳から5歳児の教育課程の統合を完成させ、2014年には情報開示システムを統合した。そして、今（2015）年は、幼稚園とオリニジップでそれぞれ実施していた評価システムの統合に向けた準備段階を迎えている。今後は、教師資格と養成システムの統合、管轄省庁の統合のための課題が残っている。

次に、韓国の幼児教育・保育の質の向上に向けた動きとして、育児の責任を各家庭の個人に背負わせていたこれまでとは異なり、国が責任を負うという公共性の概念を積極的に取り入れ、公教育と公保育の概念がさらに強化されていることが挙げられる。

公教育と公保育の概念として、国が捉えている視点は、幼児教育・保育のための国家的次元での財政的支援がますます増加しているという点である。そのため、幼児教育・保育事業の支援予算は、2013年度には約12兆4000億ウォンと定め、2012年に比べ35.3%増加している。これは乳幼児一人当たり年間約440万ウォンがサポートされていることになる（教育部資料2013年5月）。また「満3歳から5歳児年齢別ヌリ課程」の導入により、地方教育財政交付金で財源を統合することで満3歳から5歳児の幼児教育・保育料の支援予算を徐々に増やしている状況である。

今後、0歳から5歳児を対象に幼保統合が行われた場合、現在の国庫と地方費でサポートされているこれらの教育・保育料は、0歳から2歳児の保育料支援のための財政確保が重要な鍵となる。そのため、地方自治体の予算負担加重による幼保統合で安定した財源確保が今後の重要な課題である。また、無償化といわれているが支援額が標準幼児教育・保育料には及ばず保護者の負担は変わらないことから、地方財政交付金の支援にもその課題は残っている。これに伴い、幼稚園とオリニジップの情報開示と財務会計の規則及び運営委員会の活性化を通じた公共財政導入の増加による透明性の強化が先決課題であるといえる。

## 2. 幼保統合の挑戦と課題

韓国では長らく推進してきた幼児教育・保育の統合が成功するためには、先に、統合の正当性と必要性を支える学問的・理論的な観点の提供が必要である。また、何よりも幼児に提供する教育課程が重要であり、幼児と相互作用の関係にいる教師養成から、教師の資格取得と待遇問題、そして行・財政支援の評価システムなど多様な側面から考慮することが求められる。

## (1) 幼稚園とオリニジップの教育課程の統合

幼保統合に向けての教育課程の統合の場合、2012年からの「満5歳児ヌリ課程」、2013年からの「満3歳から5歳児年齢別ヌリ課程」の統合により、これまで二元化されてきた幼稚園とオリニジップの幼稚園教育課程と標準保育課程が、「ヌリ課程」として統合を成し遂げた。そのため、全国のどの幼稚園やオリニジップにおいても、すべての満3歳から5歳児には同じ共通課程が適用され、質の高い教育・保育を提供するための重要な軸をもつこととなった（教育科学技術部、保健福祉部、2013; 育児政策研究所、2011）。

「ヌリ課程」は、幼稚園とオリニジップそれぞれで実施されていた幼稚園教育課程と標準保育課程を統合し共通教育課程の制定により、一致した教育課程を施行されたものである。そのため、同じ年齢のすべての満3歳から5歳児に国家水準での共通教育・保育を提供する重要な政策といえる。それまで就学前の幼児に対し、機能的に類似した教育・保育がされていた状況にもかかわらず、その教育課程の違いによる教育の格差が多様な問題を引き起こしてきた。

イギリスでは、1999年、満3歳から5歳児のための国家水準での基礎段階の教育課程を開発した以来、10年をかけ統合教育課程として「Early Years Foundation Stage(EYFS)」(文ムキョン他、2011)を開発した。ニュージーランドの場合、1986年、既に保育を教育システムに移行し教育課程の統合を成し遂げ、その後も持続的に現場検証を反映して修正を重ねている。韓国においてもOECDの勧告に基づき、教育科学技術部と保健福祉部が幼稚園とオリニジップの共通的な教育課程開発のために「ヌリ課程」を告示し、保育者の研修過程を経て、現場に取り入れている。「満3歳から5歳児年齢別ヌリ課程」の基本方針、目的、目標及び領域は次の表の通りである。

開発された「満3歳から5歳児年齢別ヌリ課程」は、教育課程を実行する側の教師の専門性と力量によって効果的に応用することができる。現在、集団研修と遠隔研修を通し、多くの研修機会を提供している。しかし、現場で直接子どもと関わる教師の「ヌリ課程」に対する理解と認識が低いことから、形式的な研修よりは現場で直面する難しさや問題を解決するための多様なコンサルティングシステム及び教師教育の機会、そして深化研修が求められる。

### <教育課程>

	0～2歳	3～5歳	6～11歳
オリニジップ	標準保育課程	ヌリ課程	
幼稚園			
小学校			初等教育課程

<ヌリ課程>

	ヌリ課程の内容
基本方向	1. 基本生活習慣と秩序・配慮・協力など正しい人性教育（徳性を育てる） 2. 人と自然を尊重し、自国の文化理解 3. 全人発達がなされた創意的人材育成 4. 小学校教育過程へと移行を考慮した連携 5. 5領域を中心とした主体的経験と遊び中心の統合教育 6. 1日の保育時間は基本3～5時間
目的	ヌリ課程は満3歳から5歳児に必要な基本能力と正しい徳性を育て、民主市民の基礎を形成することを目的とする
目標	1. 健康な体を育て、基本運動能力と安全な生活習慣を養う 2. 日常生活に必要なコミュニケーション能力と正しい言葉の使い方を養う 3. 自ら自分の存在を尊重し、他の人々と一緒に生活する態度を養う 4. 美しいことに関心をもち芸術経験を楽しむことを通し、創意的に表現する力を養う 5. 周囲の様々な環境に好奇心や探究心をもち、日常生活においても数学的・科学的に問題を解決する能力を養う
領域	1.身体運動・健康 2.コミュニケーション 3.人間関係（社会関係） 4.芸術経験 5.自然探求

(2) 幼稚園とオリニジップの教師養成と資格システムの統合

現在、韓国の教師養成システムは二元化されている。幼稚園教師の資格などの取得と保育教師の資格は取得制度が異なるため、教師の専門性においても格差がみられている。幼稚園教師2級資格は、幼児教育法第22条第2項に基づき、2, 3年間の養成校や4年制大学及び教育大学院で設置されている幼児教育科を卒業した者が、在学中、専攻科目と全教職課程科目を履修した際、教育部長官から授与されるものである。履修単位としては、専攻教育科目が50単位、教職科目が22単位であり、その中、基本必修科目21単位（7科目）、教科教育科目8単位（3科目）、教職理論科目14単位（7科目）、教職教養科目4単位（2科目）、教育実習4単位以上を履修しなければならない。2013年の統計によると、幼稚園教師養成校は全国で194校あり、定員は22,185人である（教育科学技術部、2013）。

その一方、保育教師2級資格は嬰幼兒保育法第21条2項に基づき、専門学校あるいはそれと

同格なレベルの学校において、保育関連科目を履修し卒業した者に、保健福祉部長官から授与されるものである。保育教師2級資格取得者の学歴は、2～4年制大学卒業者が最も多く、その次に、単位銀行制（高校卒業した者が社会教育院や技術学園などで教育部が認定した科目を受けることによって履修単位に満たした場合、学士が取れる制度、評価認定を受けた単位を大学外で行われる多様な形態の学習スタイルを通し履修することで単位として認められる制度）と保育教師教育院の卒業者が多い。また最近では、通信制大学により資格取得が増加している。特に、3級資格取得者の数が毎年1万人に達し、保育教師の専門性を阻害する要因として問題になっている。また、保育教師が勤務するオリニジップの種類の多様さにより、資格取得の内容も様々になっている状況である。国・公立オリニジップと法人で運営されるオリニジップの場合は専門学校卒業者の比率が、企業内のオリニジップの場合は4年制大学卒業者の比率が高いことから、保育教師の処遇問題と直結する課題になっているといえる。

このように、幼稚園教師とオリニジップの保育教師の資格に関する法的根拠が二元化され、資格を授与する管轄の違い、そして、オリニジップに勤務する保育教師の場合それぞれの方法で3級資格を取得していることから、保育教師数の急速な増加が保育教師の質的レベルを低下させている直接的な要因になっているといえる。

幼稚園教師と保育教師の資格取得のための養成コースをみると、取得履修単位においてはそれほど大きな差はみられないが、保育教師養成コースには教職科目がないという難点がある（鄭美羅、2013）。教職科目は、教師として必要な基礎教養科目であり、教師として専門性を備えるための基礎科目であるといえる。そのため、専門性を養うための教職科目の補いが必要である。また、単位銀行制や通信制大学などを通し科目を履修することで、資格を取得することも大きな問題である。教師として、専門的な教養と職務内容を理解し、それに適する力を養うためには、現行されている開放型システムの教師養成より、養成校による科目中心に切り替える必要がある（李ミジョン、2013）。幼稚園教師と保育教師の養成課程の教科を具体的にみると以下の通りである。

<幼稚園教師養成コースでの教育課程>

	領域	科目名	最低履修基準 (単位)	
専攻	基本 必修 科目	幼児教育論、幼児教育課程、乳幼児発達教育、幼児言語教育、幼児社会教育、幼児科学教育、幼児数学教育、幼児美術教育、幼児音楽教育、幼児教師論、幼児動作教育、幼児遊び指導、幼児教育運営管理、児童福祉、幼児健康教育、幼児観察及び実習、父母教育	7科目 以上 (21)	50 単 位
	教科 教育 科目	教科論理及び論述、教科教育論、教科教材研究及び指導法、教科別教授法、教科別教育課程、教科別評価方法論	3科目 以上 (8)	

教職	教職理論科目	教育学概論、教育哲学及び教育史、教育課程、教育評価、教育方法、教育心理、教育社会、教育行政及び教育経営、生活指導及び相談、その他教職理論に関する科目	7科目以上 (14)	22 単位
	教職教養科目	特殊教育学概論（2単位以上）、英才教育領域、教職実務（2単位以上）	4単位以上	
	教育実習	教育実習（2単位以上）、ボランティア活動（2単位以内）	4単位以上	
履修単位合計			72	

〈保育教師養成コース教育課程〉

領域	教科名	履修科目(単位)
保育必須科目	児童福祉、保育学概論、乳児発達、幼児発達、保育課程、保育教師論	6科目（18）
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、特殊児童理解、障がい児指導	1科目（3）以上 選択
乳幼児教育	遊び指導、言語指導、児童文学、児童音楽、児童動作、児童美術、児童数学指導、児童科学指導、乳幼児プログラム開発と評価、乳幼児教授法	6科目（18） 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	2科目（6） 以上選択
家族及び地域社会協力	父母教育、家族福祉、家族関係、地域社会福祉、保育政策、オリニジップ運営と管理	1科目（3） 以上選択
保育実習	保育実習	1科目（3） 必修
合計	17科目（51単位）以上	

シンガポール・ニュージーランド、フィンランドなどでは、幼保統合を推進する過程で教師の専門性を最も重要なものとして捉え、資格及び養成課程の統合を主目標として優先的に実施した。教師の専門性における偏差は、乳幼児に及ぼす影響と資格取得による就職機会の差を招く材料になる。また、教師養成課程及び資格取得を管轄する機関の二元化は、国の行・財政的な浪費になるという側面から、統合課程で最も重要であり難しい課題である。（金ソンヨン 他、2007；鄭美羅、2013）。そのため、幼保統合において、教師養成課程の統合は最も重要な課題であるといえる（金ウンソル、信ナリ、2006；朴ウンへ、2007）。



現在、韓国で提示されている教師養成の二元化問題を解決し、統合へと進むために、次のような方案が試みられている（鄭美羅、2013）。

1. 幼稚園教師と保育教師の専門性の向上のために学歴への伸張の必要性を試みなければならない。
2. 保育教師資格の取得制度の養成科目の改善を試みなければならない。
3. 学歴に伴う資格の待遇、役割の差別化が求められる。
4. 教師養成のための大学での教育課程の標準化、教職科目の運営及び実習科目の充実化が求められる。
5. 幼児教育、保育関連科目の相互補完が求められる。
6. 幼児教育の資格管理のための国家資格の制度導入が求められる。
7. 保育教師の資格取得が可能な通信制や教育院での養成課程の縮小、廃止を通し専門性への転換が求められる。

### （3）幼稚園とオリニジップの行・財政支援システムの統合

幼保統合の行・財政的な部分においては、主に、情報開示と会計の運営の側面が重要であるといえる。

幼稚園の場合、ポータルサイトとして「幼稚園アルリミ（お知らせ）」を通じ、幼稚園の現況、子ども・保育者に関する事項、幼稚園教育課程の編成及び運営に関する事項、幼稚園の教育費及び予算・決算などの会計事項、給食・保健管理・衛生・安全管理などに関する事項、是正命令事項、その他の運営状態を合わせた7項目、18個の内容に基づき毎年1回以上開示することになっている。それに比べ、オリニジップの場合、園の現況、保育課程に関する事項、保育料及び必要経費、予算・決算などの会計、乳幼児の健康・栄養及び安全管理に関する事項を合わせ5項目、14個の内容を基に開示することとなっている。これらの情報公開は、保護者に費用水準、保育教師のレベル、給食及びおやつ、特別活動などの内訳を提供することから、保護者の知る権利と選択権を提供しながら、幼児教育機関としての質と公共性を確保するに欠かせないものである。現在、二元化されている幼稚園とオリニジップでの情報開示を統合することにより、共通の開示項目と個別な開示項目を選定すること、開示項目の名称を一元化し機関別指導ができるような作業がなされている。そして、公開された情報が正確であるかそれらを検証する評価システムの必要性から、情報開示の信頼性の確保が新たな課題となっている。

財務会計の側面からは、幼保統合の推進過程の中で政府から徐々に財政支援が増加されたこともあり、私立幼稚園とオリニジップにおいては、財政の透明性が問題として浮上している。国公立と法人関連の幼稚園を取り除いた民間の私立幼稚園では、財務規則を適用していなかったため、政府の財政支援に関する財務での透明性と責務性が保障される方案の確立が先決な課題である。また、これらの民間の私立幼稚園とオリニジップにおいては、共通に適用できる会計規則を用意し、公共性を強化する必要がある。そして、会計監査の基準を明示するとともに、

監査結果による公的財政の支援についても論議する必要性がある（鄭晶姫、崔ヨンラン、2014）。

#### （４） 幼稚園とオリニジップの評価システムの統合

幼児教育と保育に対する社会的・国家的責務性に対する認識が高くなるとともに、質的水準向上のための幼児教育機関への評価の重要性も一層強まっている。アメリカ、オーストラリアなどをはじめとするOECD国家では、以前から幼児教育・保育に関する質を評価するための機関評価を導入し、実施している状況である（OECD、2012）。

韓国においても幼稚園評価制とオリニジップ評価認証制が実施され、幼稚園評価の場合、教育科学技術部で制定した幼児教育法第19条で幼稚園評価のための法的根拠を位置付けた（2004年1月）。そして、2008年から2010年まで第1回目の評価を実施し、2011年から2013年まで第2回目の評価を実施した。

オリニジップの場合、2004年1月、乳幼児保育法第30条に評価関連規定を定め、2006年から2009年まで第1回目の認証評価を行い、2010年から2013年まで第2回目の評価を実施した。

現在、幼稚園とオリニジップでは、それぞれの評価認証制に基づき、異なる評価指標で教育・保育の質が管理され、これらの二元化されている評価システムを一元化するための方案を推進している。評価対象、評価内容、評価方法、評価委員、評価結果と開示及び活用など、幼児教育機関評価のすべての側面からの統合を試みている（閻チスク、高ヨンミ、張ミョンリム他、2009）。

幼稚園とオリニジップの評価制度を、評価根拠、評価目的、管轄機関、評価対象及び期間、評価内容、評価方法、評価結果と開示及び活用の側面で比較すると次のとおりである。

##### ＜幼稚園とオリニジップの評価制度分析＞

区分	幼稚園評価制度	オリニジップ評価認証制度
根拠	幼児教育法 第19条1項 幼児教育法施行令 第20条～22条	嬰幼兒保育法 第30条 嬰幼兒保育法施行規則 第31条～32条
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 幼稚園の責務と質の向上、幼児教育の公教育化に向けた早期定着</li> <li>・ 幼稚園運営全般のシステムの診断と処方</li> <li>・ 幼稚園評価の結果還流、運営の効率化</li> <li>・ 優秀事例の発掘及び共有、幼稚園の競争力の向上、幼稚園間の情報提供及び</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 効果的な保育施設の質の管理システムづくりと運営による保育サービスの質的水準の向上</li> <li>・ 評価認証準備を通じた園長と保育者の専門性の強化</li> <li>・ 保護者の施設選択基準の情報提供</li> <li>・ 政府の保育施設への支援管理システムの</li> </ul>

	保護者満足度の向上	確立
管轄	教育部（支援） 市都教育庁（管轄）	保健福祉部、韓国保育振興院（委託） 地方自治体と乳児総合センターの協力
対象 及び 期間	国・公立・私立幼稚園 全体 3年毎	評価認証を申請したオリニジップ 3年毎
評価 内容	国家水準の共通指標（4領域、9項目、 15指標、47要素） 市都教育庁による独自の指標 5点尺度、重要項目の点数化	39名以下：5領域、55項目 40名以上：6領域、70項目 障がい専門：6領域、75項目 3段階技術評価尺度
評価 方法	評価委員会の書面による評価 現場訪問での評価	自治体での基本事項確認、独自の点検報告書 現場観察、審議委員会での認証審議
結果 通知 及び 活用	「幼稚園アルリミ」に評価参与の有無公 示 評価結果公示、不足幼稚園のコンサルテ ィング決定	「アイサラン保育ポータル」認可・不認 可・優秀認可の公示 詳細公示のための乳幼児保育法施行規則の 改訂案の立法予告

まず、幼稚園はすべての園を対象にして評価をするのに対し、オリニジップの場合は機関の希望によって評価認証を実施するという側面から、評価対象の範囲を改善する必要がある。また、管轄する機関と評価過程の運営面からもOECDのほとんどの国で実施されている政府次元での評価制の実施を考慮し、韓国においても、国が総括として管理し地方自治体が評価過程を運営する現体制を基本原則として守りながら、管轄を一致させることで一貫性あるシステムの実施が求められる。さらに、評価内容の面では、それぞれの地域及び機関の特性を考慮しつつ、異なる評価指標から共通に適用できる国家水準での指標の開発が求められる。

OECD国家の評価方法からもわかるように、評価方法及び統合評価システムを開発することから、評価への参加や申請、点検、報告書、書面による審査、外部評価委員の現場検証、最終評価という手続きに沿った評価制の導入が合理的であるといえる。さらに、評価委員の資格と資質は、評価の質に影響するため、評価委員としての資格基準、評価前の評価委員としての研修など、開発が求められる。評価結果や開示及び活用においては、アメリカの場合、認証を受けた機関のみ、NAEYCのホームページで確認することができる。各機関別に分け、点数化・序列化するよりは、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サイト」などで公開することが効果的である。評価結果の活用の側面においては、スウェーデンの場合、検証チー

ムが評価を実施し、指摘された項目に関しては機関が修正を行う。そして、今後の方向性を具体的に提示する形を取っている。また、オーストラリアの場合、結果によって認証期間を差別化し、補助金申請の資格を制限する形を取っている。そのため、韓国においては、幼稚園やオリニジップで共通に活用できる評価結果の活用方法が提示されなければならない。

### 3. 公教育化と公保育化の現実と課題

乳幼児教育費の公共負担率は、OECDの平均が79.9%に対し、韓国の場合、49.7%に過ぎない（育児政策研究所、2001）。これは、2005年24%（韓国教育開発院、2005）に比べ向上された結果にも関わらず、他と比べ低い比率を示していることがわかる。

乳幼児教育に対する投資額率もOECD国家の平均のGDPが0.5%に比べ、韓国の場合は0.2%で低い水準である。しかし、韓国の初等教育と中等教育がOECDの平均より高いことを考えると、幼児教育に対する国の投資の低さを物語ることができる。

このような状況で、最近、韓国政府が教育費・保育料への支援を特定の幼児を対象にした選別的支援ではなく、所得水準に関係なく、すべての幼児を対象にした普遍的支援を試みたことは、幼児教育・保育への公共性を強めるという意味で大きな変化であるといえる。また、これは1997年から幼児教育法と嬰幼児保育法に明示された無償教育・保育を実現させるための大きな一歩であったといえる。韓国政府は、標準教育費・保育料に及ばない現行の幼児教育費・保育料の支援金額を徐々に増やしていき、各家庭での子育て費用への負担を軽減することに積極的な姿勢を示している。

韓国では、幼児教育・保育において、これまで継続的に公教育化・公保育化の定着に向け、すべての0歳から5歳児に対し無償教育の必要性を主張してきた（文美玉、2007）。主張内容をまとめると三つ分けることができる。

第一に、すべての幼児は両親の社会経済的背景に関係なく教育を受ける権利があり、それらが保障されるために幼児教育の公教育化が必要である。これは、1923年パンチョンファン先生が主張した「韓国の子ども運動基礎条項第3項」に基づき、「子どもたちが静かに学び、楽しく遊べるに充分なそれぞれの家庭及び社会的施設を築くこと」や、国際連合の「児童の権利に関する宣言」（1959年）で述べられた「児童は特別な保護及び援助についての権利を享有することができる」に基づき、すべての子どもに最善の利益を提供するとして第7条の教育を受ける権利にその根拠がある。

第二に、韓国社会の少子化問題を解決するための重要な解決策として無償教育の必要性である。韓国社会は、最近、合計特殊出生率が世界トップになり最低水準を記録した。その結果、少子化問題は国家的解決策として浮上し多様な案が工夫されているが、幼児教育の側面からは子どもを出産し、まともに教育できる教育環境の不足にその原因があるとし、解決策とし

て幼児教育の公教育化を提示している。

第三に、教育段階別投資で国家的投資の経済効率性を最大化できる方案としては、幼児期の教育段階での投資を強化することが、その後の小・中・高教育で投資するより教育機会の費用効果が大きいという部分である。

#### 4. 韓国の幼児教育・保育が進むべき方向とその課題

韓国の幼児教育・保育の現状から乳幼児期の教育の質的水準を向上させるためには、現在の二元化しているシステムを統合し、社会問題として浮上してきた少子化現象を解消できるように保護者の教育費・保育料への負担の軽減、そして、子育てに対する国家の責任を強化することが必要である。そして、これらの方向性は、教育と保育における公共性を強めることが大きな特徴であるといえる。しかし、これまでの現状から幼保統合に向けた動きにおいて、さらなる発展を遂げるためには、多様な課題が未だに残っている。

第一は、現在、幼保統合のモデル事業が実施され幼保統合の正当性が強調されているなか、幼保統合の明確な方向性が設定されていないことや統合する場合、両機関を管轄する省庁の一致が行われていないという側面である。

第二は、国で運営する国・公立としての幼児教育・保育機関より私立と民間に委ねてきたこれまでの背景から、民間機関が利益創出に関心を置くことで教育・保育サービスの質の低下、保育者のレベルと処遇、保護者の教育費・保育料の負担の格差などの問題が継続的に生じているという側面である。これらの課題は、保護者の追加保育料の負担を軽減し、各機関間のコスト格差を減らすとともに、標準的な教育費・標準保育料に関して、不足部分を政府の支援で補うようにしなければならない。

第三は、幼児教育・保育の公共性をさらに強化するためのインフラ構築に多くの関心が求められる時点に置かれているという側面である。その一環として、現在、幼稚園やオリニジップでの質の高い教育を提供するために機関評価が実施されている。幼稚園の評価は、幼児教育法に基づき市道教育庁の管轄の下で国・公立や私立幼稚園を対象に3年毎に実施している。オリニジップの場合は、嬰幼児保育法に基づき保健福祉部が韓国保育振興院に委託し、3年毎、自発的に評価認証を申請したオリニジップを対象に評価を実施する希望選択制度を取り入れている。両機関の評価指標と評価方法を統合しようとしている一方、これまでの評価結果が明確に提示され公開されていないことから、園の質的水準の把握の不備により評価結果に応じた財政支援が十分に行われていない状況である。

第四は、現在の幼稚園やオリニジップでは、「幼稚園アルリミ」や「アイサラン保育ポータル」を介して情報開示を実施しているが、特定情報に関しては公開されていないこともあり、保護者への総合的情報や正確な情報提供には限界があるという側面である。共通の情報開示項目を

作成し、統合された情報開示のポータルサイトを構築し運営することが、情報を簡単に、迅速に、そして正確に、アプローチすることにつながると思われる。

第五は、政府財源の支援が拡大されているにも関わらず、民間に依存する教育・保育機関の構造から、財務会計の運営の透明性が確保されていない問題点の側面である。会計運営の透明性と責務を確保するためには、民間が運営する幼稚園とオリニジップにも適した会計規則の設備の完備と、これらを管理・監督する国家的次元での会計監査基準の設備が求められる。

翻訳 金玖志（聖徳大学短期大学部 保育科 准教授）