



## 韓国の保育政策と保育所利用実態

|     |   |
|-----|---|
| 著者  | 裴 海善  |
| 雑誌名 | 筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要  |
| 号   | 9   |
| ページ | 165-177   |
| 発行年 | 2014-01-31  |
| URL | <a href="http://id.nii.ac.jp/1219/00000283/">http://id.nii.ac.jp/1219/00000283/</a> |

# 韓国の保育政策と保育所利用実態

裴 海 善

## Childcare Policy and Nursery School Condition in Korea

Haesun BAE

### はじめに

韓国は2001年合計特殊出生率が1.3を下回り「超少子化国」となった<sup>1</sup>。出生率低下の主な原因の一つとして、養育や教育の負担が重いことがあげられ、保育支援に対する関心が高まり始まった。保健福祉家族部『保育実態調査』(2004)によれば、既婚女性の主な出産中断理由として、子供養育費負担や教育費負担が35.1%で最も高く、母の結婚以後の就業中断理由として、子供養育が64.9%を占めている。

2002年16代大統領選挙の時から保育分野での政府の役割が強調され、乳幼児の無償教育問題が大統領選挙における公約の一つとして浮上した。盧武鉉政府(2003~2008年)は、2004年1月、乳幼児保育法を全面改正し、保育政策の管轄を保健福祉部から女性家族部へと移転しながら組織を拡大した。2004年6月には「第1次育児支援政策」を、2005年5月には「第2次育児支援政策」を、2006年7月には「セサック・プラン」を発表し、保育関連課題とビジョンを提示した。

また、李明博政府(2008~2013年)は、満0~2歳児の全所得層を対象に無償保育を実施するが、これにより、保育所施設は急増し、生まれたばかりの若い乳児を保育所に預ける傾向が増え始めた。さらに、朴槿恵政府(2013~2018年)は、0~5歳児の完全無償教育を実施する一方、保育所や幼稚園の未利用児に対する養育手当を支給している。このように乳幼児の無償教育が政治圏で競争的に導入された結果、保育予算は急増する一方、保育所の量的増加やサービスの質低下が指摘されるなど、政府の保育政策の見直しを求める声が高い。

本稿では、韓国の保育政策の流れや保育費支援内容を確認するとともに、保育所の利用実態、また政府の保育政策が抱えている問題を検討するのが目的で、三つの点にポイントを置く。第一に、政府の保育政策の流れを概観し、特に2009年から実施している「アイサラン(子供愛)プラン」と2013年3月から実施している満0~5歳児の無償教育に注目し、その内容をまとめる。第二に、韓国の保育所の利用実態を、設立推移、児童の受託率、設立主体別利用状況に注目し確認する。第三に、韓国の保育政策が抱えている問題を、保育施設の量的・質的問題、保育予算面で検討する。

## 1. 保育政策の流れ

韓国の保育政策は、1921年テファキリスト教社会館で、低所得層子供向けの託児事業を始めたことから始まる。韓国で乳幼児保育が社会問題になり始まるのは1980年代に入ってからで、働く既婚女性が増え、子供の養育支援に対する要求が高まったからである。1982年12月「幼児教育振興法」を制定し、託児施設を統合すると共に、名称も「セマウル幼児園」へと変わる。しかし保育政策は1991年までは低所得層の職場女性支援のための託児事業にとどまった。

1987年男女雇用平等法の制定（1988年施行）と共に労働部は職場託児所制度を導入する。急速な産業化と共に核家族化が進み、既婚女性の経済活動参加が増えたことから、子供の保護と教育を制度的に保障する必要性が高まり、1991年「乳幼児保育法<sup>2</sup>」が制定され、保育政策は従来の託児から保育へと発展する。

2000年を前後にして、保育サービス水準の向上を求める声が高まり、2004年1月には1982年制定された「幼児教育振興法」が廃止され、5歳児の無償教育を盛り込んだ「幼児教育法」が制定される。一方、保育施設は、民間施設を法人保育施設と民間保育施設に分類し、父母協同保育施設を追加した。保育設置基準も、1991年1月の幼児保育法制定当時には認可制(家庭保育施設のみ申告制)であったが、1998年7月申告制へと緩和し、2004年1月再び認可制へと転換した。

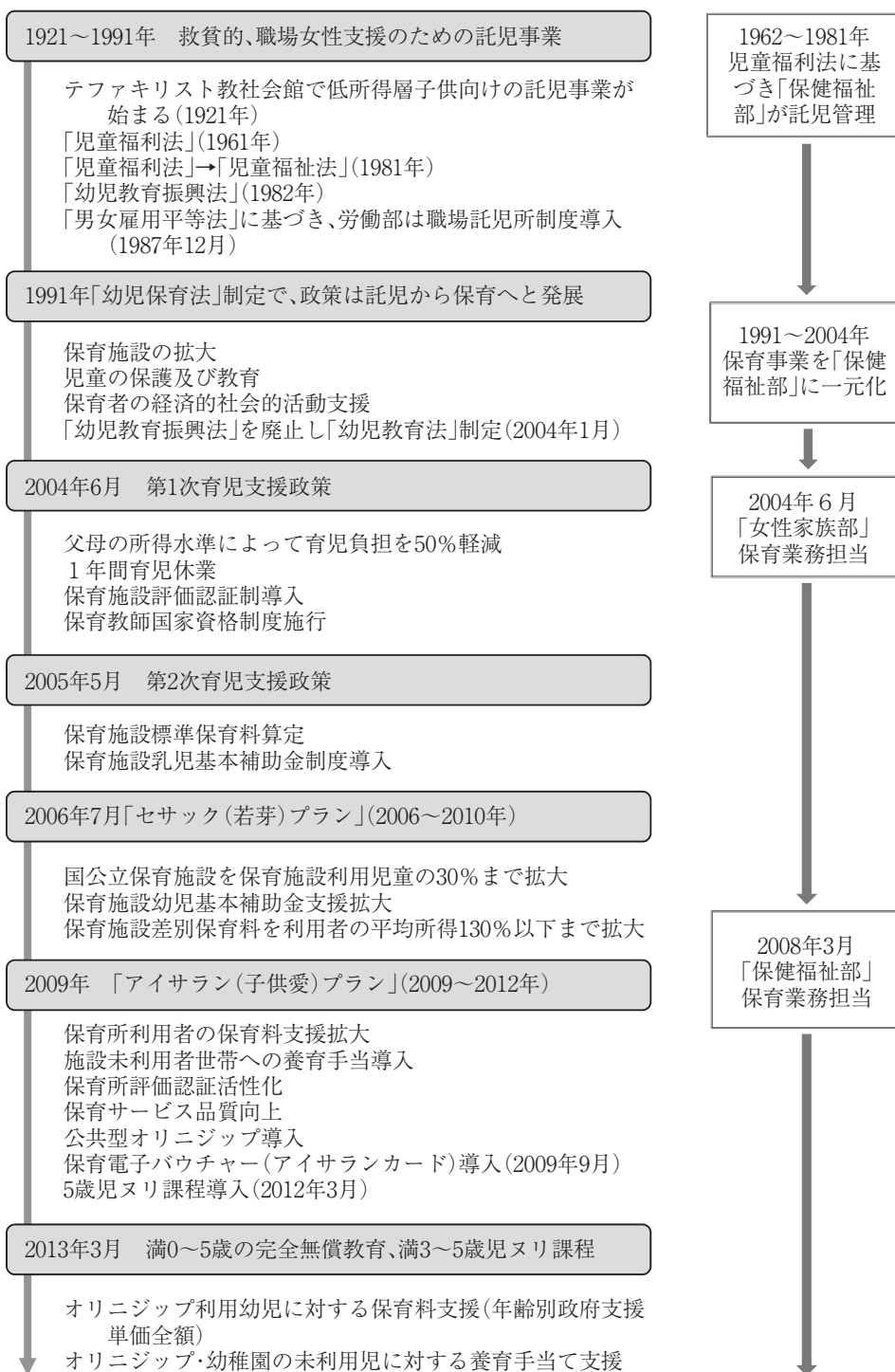
2004年6月「第1次育児支援政策」に基づき、高齢化及び未来社会委員会は「保育及び育児教育支援の公共性拡大」に対する対策を発表し、「父母の所得水準によって育児負担を50%軽減」「1年間育児休業」「保育施設評価認証制」「保育教師国家資格制度」などを実施する。2005年5月「第2次育児支援政策」により、高齢化及び未来社会委員会は「出生率向上及び女性経済活動参加」に対する対策を発表し、「保育施設標準保育料算定」「保育施設乳児基本補助金制度」を導入した。

また、保育予算の効率的な活用と保育の実態を把握し政策樹立に反映するため、幼児教育法第9条には、保健福祉家族部長官は毎年5年ごとに、全国保育実態調査を実施することを規定しており、その規定に基づき2004年「第1次保育実態調査」が、2009年には「第2次全国保育実態調査」が実施された。

2006年7月、保育業務を担当している女性家族部は、公保育強化のための中長期保育計画として「セサック（若芽）プラン（2006～2010年）」を発表する。本プランには、「国公立保育施設を2010年まで保育施設利用児童の30%まで拡大」「保育施設幼児基本補助金支援拡大」「保育施設差別保育料を利用者の平均所得130%以下まで拡大」するとの内容が盛り込まれている。

2009年からは、第1次中長期保育プランであったセサック・プランを補完・修正した「アイサラン（子供愛）プラン（2009～2012年）」を樹立し、保育に対する国家責任を強化すると共に、需要者中心の保育政策へと計画を補完修正した。本プランに基づき、「保育所利用者の保育料支援拡大」「施設未利用者世帯への養育手当導入」「保育所評価認証活性化」「保育電子バウチャー（アイサランカード）導入」「保育サービス品質向上」「5歳スリ課程導入」「公共型オリニジップ導入」等の政策を実施している。また、2013年3月からは、満0～5歳児の無償教育、養育手当で支援政策を導入した。

〈図1〉 韓国の保育政策の流れ



資料：保健福祉部 (<http://www.mw.go.kr>)、国家記録院 (<http://contents.archives.go.kr>)、「日曜週間」(2013年8月23日、<http://www.ilyoweekly.co.kr>)、保健福祉家族部『児童・青少年白書』(2008年)に基づき筆者作成。

## 2. アイサラン（子供愛）プランと乳幼児の完全無償教育実施

韓国では、保育施設はオリニジップ(子どもの家)と呼ばれる。0歳から5歳児を保育しており、管轄は保健福祉部である（管轄は保健社会部から内務部へ、また保健福祉部、女性家族部へと移転し、現在は保健福祉部管轄）。幼稚園は3～5歳児対象の教育機関で、管轄は教育科学技術部である。本章では、2009年から実施しているアイサランプラン（2009～2012年）と2013年から実施している乳幼児完全無償教育の内容を紹介する。

### 1) アイサラン（子供愛）プラン（2009～2012年）

#### ① 保育料及び養育手当支援（2012年まで実態）

政府は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。1991年0～4歳児の保育料支援、2005年からは2人以上の子どもを持つ家庭の保育料を支援したが、2010年までは所得下位50%以下家庭の保育・教育費を全額支援することに留まった。2011年からは所得下位70%以下家庭まで支援を広げ、月所得認定額480万ウォン以下（4人世帯基準）家庭の幼児保育料を全額支援した。

2012年からは、0～2歳児の全所得層を対象に無償保育を実施し（0歳39.4万ウォン、1歳34.7万ウォン、2歳28.6万ウォン支援）、3～4歳児の場合は所得下位70%の世帯まで保育料を支援した（3歳19.7万ウォン、4歳17.7万ウォン）。なお、5歳児の全所得層を対象にヌリ共通課程を導入し無償保育（月20満ウォン支援）を実施した。

また、幼児の場合、保育施設利用より家庭内での養育が多く、2歳未満児童の保育施設利用率は43%（2009年）で低いことから、2011年から0～2歳の次上位階層<sup>3</sup>の保育施設未利用児に養育手当を支給した（0歳児20万ウォン、1歳児15万ウォン、2歳児10万ウォン）。

#### ② オリニジップ評価認証活性化

保育サービスの水準向上のための効果的な質的管理システムを備えると共に、親に保育施設選択の合理的な基準を提供するとの趣旨で、施設規模別、特性別指標によるオリニジップ施設の評価を行う。2011年12月基準で、評価認証施設は、全体オリニジップ38,021か所の中で、78.6%に当たる29,882か所が評価認証に合格した。

#### ③ アイサラン（子供愛）カード

所得や年齢などの一定の条件を満たす親にサービス利用券（バウチャー；voucher）を電子カードにチャージし、保育サービスが利用できるように支援する制度である。2009年9月から政府が支援する保育料をバウチャー形態で電子カード（アイサランカード）にチャージし、親が直接保育料を決済する。

#### ④ 5歳ヌリ課程（2012年）

5歳の子供に公正な保育・教育機会を保障するため、オリニジップの標準保育課程と幼稚園の教育課程を統合した共通課程を所得水準に関係なく提供する制度である。「ヌリ」とは、「世の中」を意味する韓国語で、5歳の子供が保育所や幼稚園で、夢と希望を思いきり享受するとの意味を盛り

込んでおり、2011年公募で採択された。ヌリ共通課程により、オリニジップと幼稚園で二元化されていた保育と教育課程が統合され、5歳のすべての子供は新しい共通課程を学ぶことになる。

財源面では、今までは、5歳児の幼稚園費は地方教育財政交付金で負担し、オリニジップ保育費は国庫と地方費で負担したが、2012年3月からは全ての5歳児の教育・保育費を地方教育財政交付金から支援する。オリニジップと幼稚園に通う5歳の子供は同じ内容を学び保護者の所得水準に関係なく教育費・保育費支援を受ける。

⑤ 公共型オリニジップ導入

保育所評価認証結果が高い民間・家庭保育施設を対象に、政府が一定の運営費を支援しながら国立保育施設水準の運営基準を適用し、国公立水準の保育サービスを提供する。

2) 0～5歳児の完全無償教育実施（2013年3月から）

2013年3月からは、0～5歳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、保育料支援又は養育手当のどちらかを選択することができる。保育所・幼稚園に子供を預けない場合は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。

〈表1〉 保育料・養育手当支援内容（2013年3月実施） （単位：万ウォン）

|   | 保 育 料<br>保育所や幼稚園に預ける場合<br>(全日クラス12時間基準で一括支援)                              | 養 育 手 当<br>保育所や幼稚園に預けず家で育てる場合                                       |   |
|---|---|---|---|
| 満0～2歳   | 全所得階層支援<br>(所得・財産水準と関係なし)<br>満0歳 39.4万ウォン<br>満1歳 34.7万ウォン<br>満2歳 28.6万ウォン | 全所得階層支援<br>(所得・財産水準と関係なし)<br>満0歳 20万ウォン<br>満1歳 15万ウォン<br>満2歳 10万ウォン | 〈農漁村〉<br>満0歳 20.0万ウォン<br>満1歳 17.7万ウォン<br>満2歳 15.6万ウォン<br>〈障害児童〉<br>満0～2歳 20.0万ウォン |
| 満3～4歳   | 〈ヌリ共通課程〉<br>全所得階層支援<br>(所得・財産水準と関係なし)<br>満3～5歳 22万ウォン                     | 全所得階層支援<br>(所得・財産水準と関係なし)<br>満3～5歳 10万ウォン                           | 〈農漁村〉<br>満3歳 12.9万ウォン<br>満4歳 10.0万ウォン<br>〈障害児童〉<br>満3～4歳 10万ウォン                   |
| 満5歳   | 満3～5歳障害者 39.4万ウォン   |   | 〈農漁村・障害児童〉<br>満5歳 10.0万ウォン  |
| ※上記とは別途に、民間保育所（オリニジップ）には施設補助金（基本保育料）を支援する<br>※満0歳1人当たり36万1,000ウォン、満1歳1は17万4,000ウォン、満2歳11万5,000ウォン |   |   |   |

資料：保健福祉部（<http://www.mw.go.kr>）、育児政策研究所（<http://www.kicce.re.kr>）、アイサラン保育ポータル（<http://www.childcare.go.kr>）、「朝鮮日報」（2013年1月2日）を参考に筆者作成。

5歳を対象にしたヌリ課程の支援金は2012年20万ウォンであったが、2013年からは3～5歳児を対象とすると共に、2013年には月22万ウォン、2014年には月24万ウォン、2015年には月27万ウォン、2016年には月30万ウォンへと引き上げる予定である<sup>4</sup>。

0～5歳児がオリニジップに通う場合、保育料支援を受けるためには、保育料支援申請後、保育

料支援として保健福祉部の「アイサラン（子供愛）カード」を、満3～5歳が幼稚園に通う場合、幼児学費支援として教育科学技術部の「アイゾルゴウン（子供楽しい）カード」を発給してもらい、支援金を受ける。

子供を家で育てる場合は保育所に預ける場合に比べて政府の支援金が少ないが、所得水準に関係なく養育手当支援を受けることができる。養育手当支援を申請すると、支援金が通帳に振り込まれる。しかし、施設に預ける場合は政府が保育手当を直接保育所などに支給することになるが、家で養育する場合は養育手当を現金でもらうため、保健福祉部によれば、無償保育・養育申請者の半分以上が、満0～5歳の子供を保育所などに預けずに家で育てることを申請している<sup>5</sup>。また、育児政策研究所の報告書（2011年12月）<sup>6</sup>によると、所得下位15%までの低所得層の35.8%が「養育手当が現在より高くなれば子どもを家で育てる」と回答した<sup>7</sup>。

### 3. オリニジップ（子供の家）の利用実態

#### 1) オリニジップの種類<sup>8</sup>

オリニジップとは保護者の委託を受けて、6歳未満の就学前の児童を保護養育する保育所である。運営時間は、月～金までは12時間（7：30～19：30）、土曜日（7：30～15：30）で、週68時間の保育を保障しており、保護者の勤務時間を考慮し、基準時間を超えて調整運営することができる。

①「国公立オリニジップ」は、国家と地方自治団体が設置・運営するオリニジップの中で、職場オリニジップを除いたものである。常時幼児11人以上を保育できる施設が必要であるが、小規模の農漁村のオリニジップの場合、3人以上を保育することができる。

②社会福祉事業法による社会福祉法人が設置・運営する「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」、そのほか「民間オリニジップ」は、常時幼児21人以上が保育できる施設を備えなければならない。

③「職場オリニジップ」は、事業主が事業所の勤労者のために単独又は共同で事業所内又は近隣地域に設置・運営するオリニジップである。常時幼児5人以上を保育する施設が必要であり、保育定員の3分の1以上は設置事業所の勤労者の子供であるのが原則である。

④「家庭オリニジップ」は、個人が家庭又はそれに準ずるところで設置・運営するオリニジップで、常時、幼児5人以上20人以下を保育する。

⑤「父母協同オリニジップ」は、保護者15人以上が組合を結成して設置・運営するオリニジップで、常時幼児15人以上を保育する。

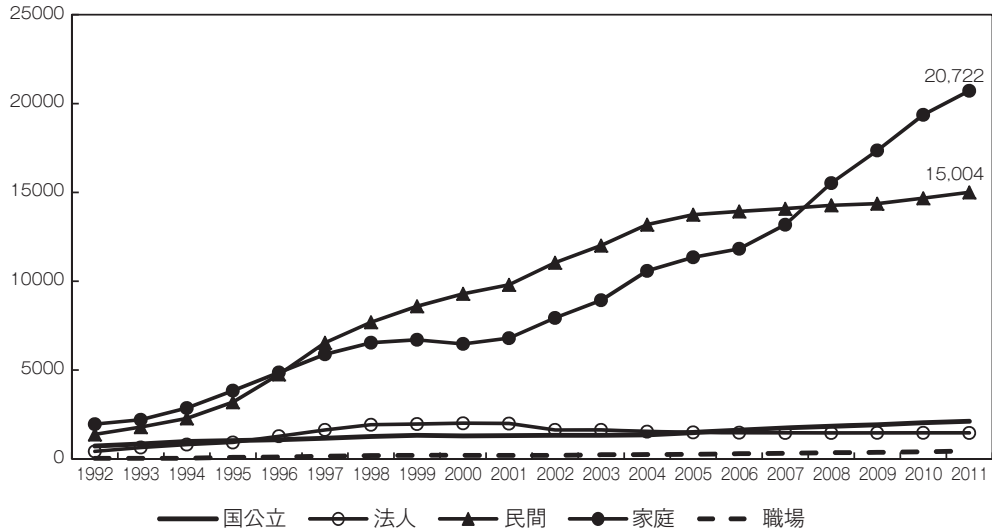
#### 2) オリニジップ利用実態

設立主体別オリニジップの推移をみると(図2)、すべてのオリニジップ設立が増加傾向である。1992年と2011年の約20年間の増加率を比較すると、国公立は193.9%、法人は244.0%、民間984.9%、家庭958.9%、職場1503.6%で、全体保育所計で782.8%増加している。特に増加率が著しいのは民

間オリニジップと家庭オリニジップで、2011年現在、民間オリニジップは15,004か所、家庭オリニジップは20,722か所である。一方、保育児童も増加傾向で、オリニジップ児数は1992年123,297人から2011年1,348,729人で、約20年間993.9%増えている。

図3は0～5歳児の保育所受託比率を示したものである。全体的に保育施設の数が増えている。保育所数は1990年1,919か所にすぎなかったが、2011年39,842か所へと増加しており、保育所児数も1990年48,000人から2011年1,348,729人へと増加している。0～5歳子どもの保育所受託率は1990

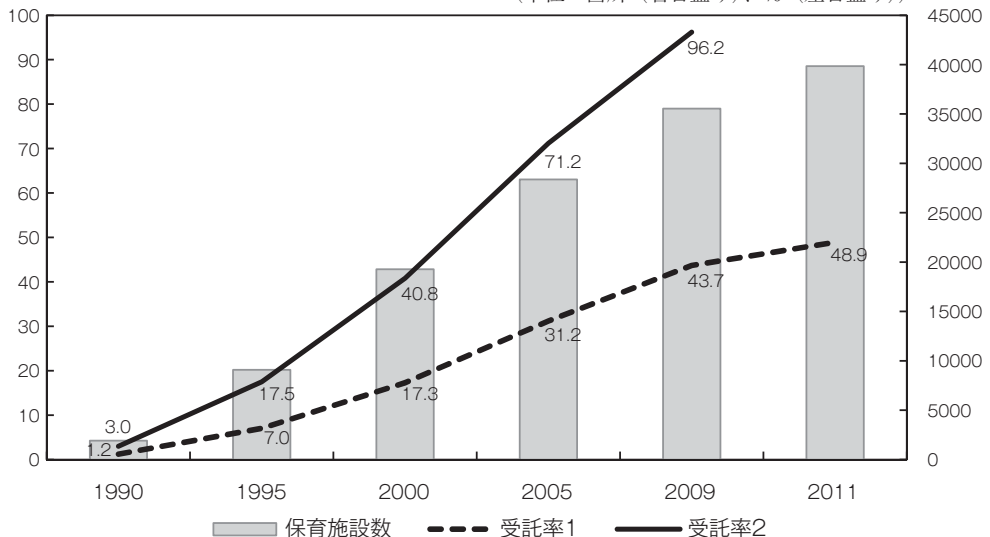
〈図2〉 設立主体別オリニジップ設立推移 (単位：箇所)



資料：保健福祉部『保育統計』2012年を参考に筆者作成。

〈図3〉 満0～5歳児の保育施設受託率

(単位：箇所 (右目盛り)、% (左目盛り))



資料：統計庁『将来人口推計』『経済活動人口調査』、保健福祉部『保育統計』2012年を参考に筆者作成。

注：(1) 受託率1 = (保育所児数 / 0～5歳子どもの数) × 100

(2) 受託率2 = {保育所児数 / [(0～5歳子どもの数) × (25～34歳既婚女性の労働力率)]} × 100



〈表2〉 設立主体別オリニジップ利用実態（2011年12月31日現在）

（単位：箇所、人、％）

|                 |       | 計         | 国公立     | 法人      | 民間      | 家庭      | 父母協同  | 職場     |
|-----------------|-------|-----------|---------|---------|---------|---------|-------|--------|
| オリニジップ数         | カ所    | 39,842    | 2,116   | 1,462   | 15,004  | 20,722  | 89    | 449    |
|                 | (割合)  | 100.0%    | 5.3%    | 3.7%    | 37.7%   | 52.0%   | 0.2%  | 1.1%   |
| 保育児童数           | 定員数   | 1,621,948 | 157,478 | 141,966 | 923,812 | 363,430 | 2,726 | 32,536 |
|                 | (割合)  | 100%      | 9.7%    | 8.8%    | 57.0%   | 22.4%   | 0.2%  | 1.9%   |
|                 | 在籍園児数 | 1,348,729 | 143,035 | 112,688 | 757,323 | 308,410 | 2,286 | 24,987 |
|                 | (割合)  | 100%      | 10.6%   | 8.4%    | 56.2%   | 22.8%   | 0.2%  | 1.9%   |
| 利用率             |       | 83.2%     | 90.8%   | 79.4%   | 82.0%   | 84.9%   | 83.9% | 76.8%  |
| オリニジップ一か所当たり児童数 |       | 33.9      | 67.6    | 77.1    | 50.5    | 14.9    | 25.7  | 55.7   |
| 保育教職員           | 人員計   | 248,635   | 22,229  | 17,491  | 120,503 | 82,911  | 485   | 5,016  |
|                 | 男子    | 8,663     | 501     | 1,364   | 5,572   | 1,161   | 14    | 51     |
|                 | 女子    | 239,972   | 21,728  | 16,127  | 114,931 | 81,750  | 471   | 4,965  |
|                 | (割合)  | 100%      | 8.9%    | 7.0%    | 48.5%   | 33.3%   | 0.2%  | 2.0%   |
| 保育教職員1人当たり児童数   |       | 5.4       | 6.4     | 6.4     | 6.3     | 3.7     | 4.7   | 5.0    |

資料：保健福祉部『保育統計』（2012年）を参考に筆者作成。

注：1）オリニジップ利用率＝（在籍園児数／定員数）、2）割合は、小数点以下は四捨五入したため100%にならないこともある。

年1.2%から2009年43.7%、2011年は48.9%へと増加しており、25～34歳の働く既婚女性の子どもの保育所受託率は1990年3.0%から2009年96.2%へと急速に増加している。

表2は、オリニジップ設立主体別施設および児童の実態を示したものである。設立主体別にみると、家庭オリニジップが52.0%で最も多く、次に民間オリニジップ37.7%であり、国公立オリニジップは5.3%に過ぎない。在籍児童数は、全体園児の中で、56.2%が民間オリニジップ、22.8%が家庭オリニジップに通っている。

次に、オリニジップ利用率をみると、すべての種類のオリニジップで在籍児童数が定員を満たしていない。利用率が最も高いのは国公立オリニジップ90.8%で、もっとも低いのは職場オリニジップ76.8%である。オリニジップの一か所あたり児童数をみると、法人オリニジップは77.1人、民間オリニジップは50.5人である。

保育教職員数をみると、民間オリニジップで48.5%、家庭オリニジップで33.3%が働いており、保育教職員一人当たり児童数は国公立オリニジップと法人オリニジップが6.4人でもっとも多い。

全体的にオリニジップ数と園児数は増えているが、保育サービス面や施設面での課題は多い（表3）。保育施設に対する満足度面では、45.6%が非常に又はやや満足している。保育施設を利用しない理由としては、「家族が面倒みるのが安心」52.9%、次に「保育料の負担が重い」24.8%である。

拡充を希望する施設としては、「放課後教室」32.6%、「職場保育施設」23.4%、「夜間、24時間、休日、時間制保育施設」22.3%順である。至急解決すべき保育問題としては、「保育費支援拡大」

43.5%、「保育サービス質的水準向上」21.2%、「保育施設拡充」15.1%の順である。

〈表3〉 オリニジップのサービス実態（2005年）

（単位：％）

| 保育施設満足度         |                        |                  |                    |               |                  |                  |               |     |
|-----------------|------------------------|------------------|--------------------|---------------|------------------|------------------|---------------|-----|
| 非常に満足           | やや満足                   | 普通               | やや不満足              | 非常に不満足        |                  |                  |               |     |
| 9.6             | 36.0                   | 44.4             | 9.3                | 0.7           |                  |                  |               |     |
| 保育施設を利用しない理由    |                        |                  |                    |               |                  |                  |               |     |
| 家族が面倒み<br>るのが安心 | 幼くて受け<br>てくれない         | 近所に施<br>設がない     | 教育内容が気<br>に入らない    | 保育時間が<br>合わない | 保育料の負<br>担が重い    | 環境・施設が<br>気に入らない | 特殊教育施<br>設がない | その他 |
| 52.9            | 15.2                   | 1.7              | 1.4                | 1.2           | 24.8             | 0.9              | 0.3           | 1.6 |
| 拡充を希望する施設       |                        |                  |                    |               |                  |                  |               |     |
| 乳児専担<br>保育施設    | 夜間、24時間、休日、<br>時間制保育施設 | 職場保育施設           | 放課後教室              | 障害児専担<br>保育施設 | 農漁業地域の<br>公共保育施設 | その他              |               |     |
| 11.1            | 22.3                   | 23.4             | 32.6               | 3.2           | 7.0              | 0.5              |               |     |
| 至急解決すべき保育問題     |                        |                  |                    |               |                  |                  |               |     |
| 保育費<br>支援拡大     | 保育施設拡充                 | 保育サービス<br>質的水準向上 | 保育施設に対する<br>管理監督強化 | 保育教師の<br>拡充   | 育児休職制度<br>などの定着  | その他              |               |     |
| 43.5            | 15.1                   | 21.2             | 8.4                | 8.4           | 3.2              | 0.1              |               |     |

資料：統計庁『社会調査』（2005年）を参考に筆者作成。

注：1）子供がいる保護者の応答、2）乳児は生後0日から満1歳未満までの子をいい、幼児は満1歳から小学校就学までの子供のことをいう。

## 4. 保育政策が抱えている問題

### 1) 国公立オリニジップ不足

全体的に保育施設は不足していないが、地域別・施設類型によって一部格差が存在する。国公立保育所や職場保育所に対する需要が高いが、保育施設の中で、国公立保育所は5.3%、職場保育所は1.1%にすぎない（表2）。国公立保育施設の割合は国によって様々であるので、他の先進国と一概に比較できないが、スウェーデン8割、フランス100%<sup>9)</sup>に比べればはるかに低い。

2012年から実施する0～2歳児の無償教育、5歳児のヌリ課程導入、また、2013年からは0～5歳の完全無償教育を実施することになり、オリニジップに対する需要が高まっており、供給も増えてきた。しかし、国公立オリニジップは、国が保育所を管理し、保育サービス及び保育教師の質が保障される点、また、政府の財政支援により保育費が民間保育施設に比べて安い点などで、親の国公立オリニジップに対する需要が高まっている。国公立のオリニジップの場合、定員に比べて利用率は90.8%<sup>10)</sup>（表2）である。ところが、利用率は地域によっては偏差が大きく、ソウル市の場合、国公立保育所定員は5万6,253人であるが、待機者は10万1,800人で定員対比181%水準である。京畿道も定員対比待機者は168%<sup>11)</sup>に至る。

### 2) オリニジップ施設増加及びサービス質の低下

政府の財政支援拡大により、保育サービスの需要が急増したため、オリニジップ施設も増加した。図3で確認したように、オリニジップ数は2005年28,367か所から2011年39,842か所へと、6年間

11,475か所増えている。全体保育児童の56.2%が利用する民間オリニジップの質を改善するため、保育施設評価認証制を実施しているが、『保育統計（2011年）』によると、2010年全体オリニジップ38,021か所の中で、認証合格保育所は29,882か所（合格率は78.6%）で、サービス質は改善されていない。

特に、民間保育施設に対する保護者の満足度が国公立施設に比べて低く、積極的な改善努力が必要である。『保育実態調査』（2009）によると、保育施設満足度（5点満点）は、国公立保育施設では3.61点、民間保育施設では3.55点である。現在の保育施設評価認証制度では、認証によるインセンティブが提供されていないので、民間保育施設の質の向上につながらないという問題がある。

### 3) 職場オリニジップ不足

政府は女性勤労者の保育負担を軽減し、女性の経済活動参加を促進するため「職場保育制度」を導入し、職場保育施設設置及び運営を支援してきた。「労働基準法」と「男女雇用平等と仕事・家庭両立支援に関する法律」により、一定規模以上の事業所には事業主が職場保育所を設置するのが義務づけられている（「男女雇用平等と仕事・家庭両立支援に関する法律」第21条、「雇用保険法」第26条、「雇用保険法施行令」第38条第1項及び「雇用保険法施行規則」第59条）。

常時女性勤労者300人以上または勤労者500人以上を雇っている事業所の事業場は職場オリニジップを設置しなければならない。事業主が単独で職場オリニジップを設置することができない場合は事業主共同で設置・運営する又は地域のオリニジップと委託契約を結んで勤労者を支援（設置ができない場合は勤労者に保育手当を支給）しなければならない。

労働部は職場保育施設の設置無償支援及び融資支援、また運営費を支援しており、2004年には54億9,900万ウォン、2005年には100億200万ウォンを支援した。労働部によると、2007年6月末、義務設置事業場は総564か所で、職場保育施設を設置又は保育手当を支給するなど、職場保育サービスを提供している事業場は183か所である<sup>12</sup>。

しかし、労働部の支援にもかかわらず、職場保育施設設置義務事業場の場合、費用負担、設置基準と不履行に対する制裁がなく、企業は財政的負担、児童数不足、場所不足などの理由で職場保育施設の設置に消極的である。保健福祉部によると（2010年12月末基準）<sup>13</sup>、職場保育所設置義務事業所833か所の中で、263か所が未履行で、平均未履行率は32%である。うち、民間未履行率は51%、学校未履行率は35%である。

### 4) 保育予算負担増加

政府の保育予算負担額は2002年以後増え続けているが、相変わらず低い状態である。GDPに占める保育財政比率は2010年には0.48%、2011年には0.53%で非常に低い（『保育統計2012年』）。しかし、2012年3月から5歳のヌリ課程、2013年3月からは3～5歳のヌリ課程及び0～5歳の完全無償教育制度を実施しているので、保育分野支出は今後増えることが予想される。KDI報告書(2013年)<sup>14</sup>によれば、政府の保育予算は2003年約3,000億ウォンから2013年4兆1,400億ウォンで10年間13倍増加しており、乳児教育予算は、2005年6,378億ウォン水準から年25.8%ずつ増加し、2013年

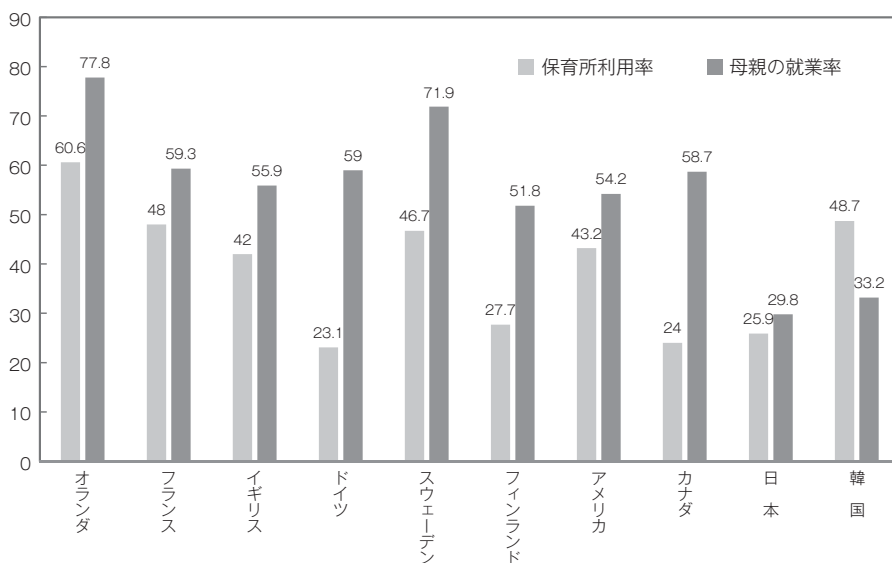
約4兆ウォンに達する。

オリニジップ保育費は国庫と地方費で負担している。ところが、2012年3月から実施する「5歳児のヌリ課程」、2013年3月から実施する「3～5歳児のヌリ課程」の財源を地方教育財政が負担することになり、地方教育交付金の追加財政確保が課題である。

## 5) 母親の就業率よりも高い保育施設利用率

現在の韓国の保育政策によると、親の所得水準と関係なく0～5歳児の保育費を支援しており、母親の就業可否と関係なくオリニジップを週68時間無償で利用できる。この結果、0～2歳児の子供を抱えた女性の就業率(33.2%)が保育施設利用率(48.7%)より低いというOECD諸国の中でもめずらしい現象があらわれている(図4)。

〔図4〕 0～2歳児保育所利用率及び母親の就業率 (単位：%)



資料：KDI 報告書『保育・乳幼児教育支援に関する9つの事実とその政策的含意』(2013年)を参考に筆者作成。

注：OECD 各国の0～2歳児の母親の就業率は2010年基準、カナダは2008年、韓国は2012年基準である。

## むすびに

韓国では2001年から超少子化国となり、2002年の大統領選挙のときから、乳幼児の無償保育や教育問題が大統領選挙における公約の一つとして浮上した。2004年から保育費支援対象を徐々に拡大し、2012年からは0～2歳児を抱えている全所得層に無償保育支援を実施、3～4歳児の場合は所得下位70%まで保育料を支援、また5歳児を抱えている全所得層の保育費や幼稚園費を支援した。ところが、0～2歳児の無償教育政策で、保育所のサービスの質は改善されないまま家庭オリニジップが急増する(前年比14%)現象が現れた。

韓国政府は2013年3月から0～5歳児を抱える全世帯を対象に完全無償保育・教育政策を実施する一方、子供をオリニジップや幼稚園に預けない場合には月10万～20万ウォン（約8,900～18,000円）の養育手当（在宅育児手当に相当）を支給する政策を始めた。0～5歳児の無償教育や養育手当支給は、政府が負担する義務教育が事実上12年間へと拡大し、乳幼児教育や保育の先進化を図るという面では評価できる。

ところが、養育手当が支給されてからは、子供をオリニジップに預けず自宅で育てる親が増え、中でも0～2歳児の親にこのような傾向が目立つ。保育業務を管轄している保健福祉部によれば<sup>15</sup>、2013年に生まれる0～5歳児のうち、43.2%が保育料支援、37.6%が養育手当、19.1%が幼稚園費支援をそれぞれ受けると見込んでいる。オリニジップ設立は増えている反面、養育手当を受ける親が増えたことから、定員を満たしていないオリニジップも増えている。また、OECD諸国の中では珍しく0～2歳児のオリニジップの利用率が母親の就業率を上回る現象も現れている。

### 〈参考文献〉

- 育児政策研究所『5歳ヌリ課程運営支援のための教師研修資料集』2012年1月。  
育児政策研究所『子どもの養育費支援政策の効果と改善策』2011年12月。  
育児政策研究所『国公立オリニジップ設置・運営実態分析及び改善方案研究』2012年。  
KDI 報告書『保育・乳児教育支援に関する9つの事実とその政策的含意』2013年8月20日。  
統計庁『社会調査』2005年。  
統計庁『将来人口推計』『経済活動人口調査』各年度。  
大韓民国政府『第1次低出産高齢社会基本計画2006～2010年（補完版）』『第2次低出産高齢社会基本計画2011～2015年』。  
保健福祉家族部・韓国保健社会研究院『全国結婚及び出産動向調査』2009年。  
保健福祉家族部『保育実態調査』2004年、2009年。  
保健福祉家族部『児童・青少年白書』2008年。  
保健福祉部『アイサラン（子供愛）プラン2011年』2011年2月。  
保健福祉部『保育統計』2012年。  
保健社会研究院『全国結婚及び出産動向』2005、2009年。  
保健福祉家族部・韓国女性政策研究院『第1次保育実態調査』2004年。  
保健福祉家族部・韓国女性政策研究院『第2次全国保育実態調査』2009年。  
女性家族部『セサック・プラン第1次中長期保育プラン（2006～2010年）』2006年7月  
<http://www.childcare.go.kr> 「アイサラン保育ポータル」  
<http://www.law.go.kr> 「영유아보육법 시행규칙（施行2013年8月5日）」  
<http://www.kicce.re.kr> 「育児政策研究所」  
<http://contents.archives.go.kr> 「国家記録院」  
<http://www.ccej.or.kr> 「経済正義実践市民連合（経実連）」  
<http://www.mw.go.kr> 「保健福祉部」  
「韓国経済」2013年2月13日  
「朝鮮日報」2013年1月2日  
「朝鮮日報」2013年1月6日

「全北新聞」2012年10月4日  
「ソウル新聞」2013年6月12日  
「日曜週間」2013年8月23日

〈注〉

- <sup>1</sup> 合計特殊出生率は、2005年には1.08人で底をうち、2008年1.19、2011年1.24へと少しずつ上昇しており、2012年は1.30人で、11年ぶりに超少子化国の基準である1.3人を超える。しかし、2013年には1.18～1.20（2013年11月現在）まで再び低下する。
- <sup>2</sup> 乳幼児とは、満6歳未満の小学校入学前の子供の総称である。
- <sup>3</sup> 「次上位階層」とは、国民基礎生活保障法施行令（36条）によると、実際所得が最低生計費の120%未満である人と規定している。すなわち、政府の基礎生活保障受給対象には含まれない潜在的貧困階層である。
- <sup>4</sup> 育児政策研究所『5歳ヌリ課程運営支援のための教師研修資料集』2012年1月。
- <sup>5</sup> 「韓国経済」2013年2月13日。
- <sup>6</sup> 育児政策研究所『子どもの養育費支援政策の効果と改善策』2011年12月。
- <sup>7</sup> 「朝鮮日報」2013年1月6日。
- <sup>8</sup> オリニジップの定義や設置基準に関しては、<http://www.childcare.go.kr>「アイサラン保育ポータル」、  
「乳幼児保育法」（第15条）、保健福祉部「2013年度保育事業案内」（2013年3月）を参考にした。
- <sup>9</sup> 「ソウル新聞」（2013年6月12日）
- <sup>10</sup> 保健福祉部『保育統計』2012年。
- <sup>11</sup> 「全北新聞」2012年10月4日。
- <sup>12</sup> 事業場は2003年105か所、2004年132か所、2005年141か所など、毎年続けて増加している。
- <sup>13</sup> <http://www.ccej.or.kr>「経実連：経済正義実践市民連合」
- <sup>14</sup> KDI報告書『保育・乳児教育支援に関する9つの事実とその政策的含意』2013年8月20日。
- <sup>15</sup> 「朝鮮日報」2013年3月8日。

（ベヘション：アジア文化学科 教授）