

# 韓国の保育制度と保育専門職の歴史的展開

## — 託児所の始まり (1921 年) から嬰幼兒保育法制定 (1991 年) まで —

上 原 真 幸

### 要 約

本論では、韓国の託児所の始まりとされる 1921 年から、就学前の子どもの保育を国や地方公共団体の責任として示した嬰幼兒保育法が定められた 1991 年までの保育制度や専門職の変遷について考察した。韓国では、時代によって制度だけでなく資格も変化している。

①1921 年から 1960 年は、貧困救済や保護を中心とする託児所の時代である。植民地期に始まった託児所は、各地の就労形態に応じて都市型や農繁期託児所として広がった。「8・15 解放」以後、保健社会部管轄の福祉施設として託児所を定めた。託児所には保母がいたが、定められた資格等は無かった。

②1961 年から 1990 年は、保護だけでなく多くの子どもを対象とした託児施設の時代である。児童福祉法制定以後、子どもが生活する場としての託児施設（オリニジップ）が整えられた。政権の変化も伴い、託児施設が多元化し混乱も生じた。教育が強調された時代でもあり、福祉の意識が希薄化した。1981 年には児童福祉施設従事者として保育士資格が定められ、経験や学歴により 1～3 級に区別された。

③1991 年は、就学前の子どもに対する「保育」が確立した時代である。保育の責任が国と地方公共団体にもあることを明示した。保育を行う施設が保健福祉部主管のオリニジップに統一された。就学前の保育を担うの専門職として、保育士とは別の保育教師という新たな資格が 1～2 級の区分で定められた。ただし資格取得の際の専門性の獲得については疑問も残った。

### はじめに

韓国では、1982 年の児童福利法施行令で「保育士」が児童福祉施設職員員の資格として記載されて以後、1991 年には嬰幼兒保育法により「保育教師」の資格が作られた。その結果、保育の専門職は、児童福祉施設で要保護児童等への支援を専門とする保育士と、日本の保育所にあたるオリニジップにおいて就学前の子どもの保育を専門とする保育教師と、2 つの資格に区別された。保育教師は職務

経験や学歴によって級が区分<sup>1)</sup>されるなど、時代によって保育の専門性や質の向上が図られてきている。

日本の保育士は、児童福祉法に定められる社会福祉領域の専門職である。満18歳に満たない者を対象にしており、要保護児童等への支援も、就学前の子どもに対する保育も、両方を扱う専門職として存在している。級の区別はない。「保育教諭」という職種名もあるが、「保育士資格と幼稚園教諭免許<sup>2)</sup>の双方を持ち認定こども園で勤める者」という名称のみの扱いである。独立した1つの資格免許ではない。

韓国で、乳幼児の保育を専門とする現在の保育教師資格が作られることになった保育制度の背景や、保育教師に求められる専門性やその養成について探る。そのためにまず、本論では保育教師資格が定められるに至った前史に触れる。韓国の託児所の始まりと言われる1921年から、保育教師が資格として定められた1991年の嬰幼児教育法の成立までの変遷を追う。歴史の中で、韓国の託児・保育制度がどのように変化し整備されていったのか、保育に関する資格がどのように制度化され、専門性が確保されてきたのかを明らかにする。

なお本論では、韓国語の法律を翻訳して記載する際に、基本的には「탁아」を託児とし、「보육」を保育と訳している。ただし、文献に関しては、著者によって2つのハングルの用いられ方が異なるため、前後の意味を捉え、子どもの保護や救済を意図とした託児・保育は「託児」、教育と保護(養護)を一体とした意味を持つ託児・保育は「保育」と訳している。同じように、託児所・託児施設の表記も異なる。原則として1960年までの時期を「託児所」、1961年以降の児童福利法制定以降を「託児施設」として記載している。

## I. 託児所の誕生期—1921年から1960年—

### 1. 貧民救済を中心として広がった託児所

#### (1) 植民地期の託児所

1910年の日韓併合条約以降、韓国は日本の植民地となった。植民地期の韓国で、託児所はキリスト教や日本人仏教関係者によって社会事業の一環として開始された。釜山慈善教社がそれに該当する。しかし、開始期当初の託児所は在朝鮮日本人の子どものための施設であった<sup>3)</sup>。

韓国の子どもに対する託児所の始まりは1921年とされる。1921年、京城(現在のソウル)の泰和女子館(現在の泰和キリスト教社会福祉館)で、宣教師たちの主導によって託児所が始まった。チェ等は、泰和女子館が託児所を始めたこの時期を、韓国における「保育の始動期」と紹介している。

---

1) 2023年10月現在、嬰幼児保育法施行規則によって1級から3級までに区分されている。

2) 韓国には、幼児教育法に基づく幼稚園教師があり、日本の幼稚園教諭に該当する。保育士、保育教師とは別に存在する。

3) 金珉晁(2007)「Ⅲ保育施設の歴史」勅使千鶴編『韓国の保育・幼児教育と子育ての社会的支援』新読書社、69。

ただし、チェはこの時期の託児所について、子どもの世話をする施設には「託児所」という名称が用いられており、託児の定義が明確ではなく、今でいう児童養護施設の機能を持つ託児所と、保育施設の機能を持つ託児所が区別されていなかったことに言及している<sup>4)</sup>。

泰和女子館の開設当時の事業は①宗教事業、②医療事業、③昼間保育事業、④社会的事業、⑤教育事業、の4つに分けられており、③の昼間保育事業が託児所に当たる。泰和女子館の①宗教事業や④社会的事業の一環で行われていた教育を受ける女性たち（通学者）の子どもを預かっていた<sup>5)</sup>。その後、1922年に慶北救済会セツルメント託児所、1924年の釜山共生園託児所の2か所が設置されて以後、全国各地で託児所が設置されるようになった<sup>6)</sup>。

チェ等は、この時期の託児所は貧民児童救済事業の一環であると述べている<sup>7)</sup>。一方、イは「植民地韓国では、社会主義・共産主義思想が広がるようになり、女性解放運動と結びついて託児所に対する意見が広がっていた」とし、男女平等には女性の経済的自立と家事奴隷の状態からの解放が前提として必要であり、「女性の職業生活のために最も必要なものが託児所設立であるという主張が提起された<sup>8)</sup>」と述べる。

託児所設置の背景に関して2つの背景が示されている理由を検討する。

先に挙げた泰和女子館は、女性教育と啓蒙に焦点が当てられ、聖書・英語・日本語・算術・裁縫・料理等を学ぶ場が開かれた。教養を身に付けると共に職業教育を受けていたことが分かる。尹は、泰和女子館を利用した女性層は貧困には当たらないという見方も示している<sup>9)</sup>。実際に、泰和女子館開設時の紹介記事では、「通学者には良家の主婦が多く年齢も20歳より30歳の人々が大部分を占め、中には40歳近いものもある。（中略）中には中流以上の人々もある<sup>10)</sup>」と記載されている。

一方、1920年代中頃から、日本は朝鮮国内にも工業化政策を強化し、工場設置に伴い賃金労働者が増えた。この工場労働の現実として、①朝鮮人労働者の労働条件は、差別的な低賃金と長時間労働が課せられ、強制的で抑圧的な労働統制で全般的に日本人に比べて非常に劣悪だったこと、②労働者家庭では男性労働者一人の収入では家族の生計を立てることができない境遇にあり、他の家族員の就職は避けられず、極貧家庭の既婚女性たちは賃金労働者にならざるを得なかったこと、の2点があった。

4) チェ・インスク (2018) 「第1章現代社会の変化と保育教師」チェ・インスク、キム・ヘラ、イ・ジョンヒョンほか著『保育教師論』ハクジ社、18。

5) 朝鮮総督府 (1921) 「朝鮮社会教科事業號—事業紹介—」『朝鮮』77、137。

6) 前掲 (3)、69-70。

7) 前掲 (4)、38。

8) イ・ユンジン (2006) 『日帝下の幼児保育士研究』ヘアン、135。

9) チョ等は、韓国初の託児所が貧民救済を目的に始まったとし、泰和女子館が韓国初の社会福祉機関であるとも記している（前掲 (4)、18）。しかし、尹は「朝鮮人宣教師養成に焦点を合わせた宣教目的の教育が主流であるほか、女性教育として育児や保健医療事業で構成されている。また防貧事業としては、あえて言えば裁縫ですが、セツルメント事業として防貧事業はほとんど行われていないと言っても過言ではない」と泰和女子館がセツルメント事業に沿った設立目的や理念を定めてはいたが、実態としては救貧や防貧等の役割を果たしていたとは言えないことを指摘している。尹靖水 (2013) 「外勢の朝鮮進出とセツルメント事業の指導—和光教園と泰和女子館を中心に—」『社会事業史研究』44、51-53。

10) 前掲 (5)

これらの状況からイは、都市部の託児所は、主に貧民層の救済・救貧次元で設置・運営されたと述べている<sup>11)</sup>。

つまり、この当時の託児所設置には「女性の職業生活のため」という共通の目的があるが、職業生活を行う背景が2つに分かれていたと考えて良いだろう。理由の一つには、自らの意思による就労や通学がある。そのための託児所があった。二つに、労働者にならざるを得ない程の貧困状況にある家庭の母親が、働くために子どもを預ける必要があった。そのための託児所は、実質的に救貧事業の役割を果たしていたと考えられる。

## (2) 救貧事業としての都市型託児所と農村型託児所

(1) で述べた託児所のうち、救貧事業として設置・運営された託児所について検討する。この時期の託児所は都市型と農村型に分けられる。都市型は毎日、昼間に運営する常設託児所であり、農村型は農繁期の時期だけ設置する季節託児所である。

都市型託児所は、先述した通り工場労働が主となる都市部に常設設置・運営された。金は都市型託児所設置が進められた理由として、産業の近代化・工業化が進むにつれ、資本家と労働者の階級間の対立が生じ、託児所を開設することで対立を防ぎ社会の安定を図る意図もあったと述べる<sup>12)</sup>。都市型託児所として財団法人和光教園東大門託児所(1928年開設)、清津私立託児保護院(1930年開設)、清津府託児所(1930年開設)の3か所がまず設置された<sup>13) 14)</sup>。その後、1939年までに朝鮮総府内に設置された託児所は11か所に及び、435人の子どもが預けられていたことが記録されている<sup>15)</sup>。

農村型託児所は、都市部の労働者確保の影響から、農村では女性労働者が求められた<sup>16)</sup>結果、

11) 前掲(8)、147-150.

12) 前掲(3)、73.

13) 昭和8年発行の『朝鮮社会事業要覧』には、「託児事業」という枠で3つの託児所を記載している。財団法人和光教園東大門託児所は、3歳から6歳までの子ども50名、清津私立託児保護院には1歳から6歳までの子ども50名、清津府託児所には4歳から7歳までの子どもの50名が在籍していたことが記録されている。近現代資料刊行会(2000)『戦前・線中期アジア研究資料1植民地社会事業関係資料集〔朝鮮編〕—朝鮮総督府農林局農政課「社会事業要覧」(昭和8年2月)—』43、209-210.

14) 託児所開設状況について、朝鮮においては婦人が戸外労働に従事することが忌み嫌われており託児事業の必要性の認識が乏しく、この3か所の設置以降なかなか増えない、と託児所設置の状況を嘆く文章も記されている。近現代資料刊行会(2000)『戦前・線中期アジア研究資料1植民地社会事業関係資料集〔朝鮮編〕—朝鮮総督府学務局社会課「朝鮮の社会事業」(昭和8年9月20日)—』44、83.

15) 前掲(3)、73-74.

16) 朴は、農繁期託児所経営の必要性に関し、「現下非常時に際会し、壮丁の出征はもちろん諸般の国策遂行のため夥しき労力を要することになり、著しき労力の不足を来しているのです。之が打開策に就いては種々考究実施中のやうであります、全人口の半数を占めている婦女子を動員して、之を補ふことは蓋し最も賢明なる策ではないかと思うのであります」と述べている。その上で、婦女子が働く際には、子どもが足手まといになつたり愛児への不安があつたりすると存分に働かず能率が半減してしまうため、特に農繁期に関しては子どもを預かって子どもは愉快に暮らし、母親の活動が自由になることが一石二鳥であることを述べている。近現代資料刊行会(2000)『戦前・線中期アジア研究資料1植民地社会事業関係資料集〔朝鮮編〕—朴澈「本道に於ける経営の實際基き朝鮮に於ける農繁期託児所経営に對する私見」【同胞愛】第17回1月号(昭和14年1月)—』55、123-124.

農繁期の一時的な設置として増加した。1942年に朝鮮総督府農林局農政課が出した「農繁期託児所開設事情」によると、春・夏・秋の期にそれぞれ平均で10日から20日程度の日数で開設する託児所と、通年で30日以上を開設する託児所があったことが記録されている<sup>17)</sup>。更に、1942年に朝鮮総督府農林局農政課は「農繁期託児所開設の手引き」を作成している。文中に、開設場所は、移動式託児所においては作業場近くの適当な場所を作業内容や預かる子どもの状況、食料・玩具等に応じて決定すること、固定式託児所は各農家が便利のように部落の中心地を選ぶことなどを示している<sup>18)</sup>。

加えて、イは、都市型と農村型の他に「新しいタイプの託児所」として「貴族型」の託児所の存在を取り上げ、当時の朝鮮国内の新聞に託児所開設が取り上げられた記事の一部を紹介している。都市部の出稼ぎ労働者等の無産者家庭ではなく一般家庭の子どもを対象とした施設で、「施設や環境面で最高水準」であった。託児料も、託児所でありながら当時の最高水準の幼稚園の保育料の5～10倍の金額だった<sup>19)</sup>。

### (3) 1945年「8・15解放」後の託児所

日本の敗戦に伴い、朝鮮は日帝強占下から「解放」された(8・15解放)。しかし、1950年の朝鮮戦争(6・25事変)勃発を含め、解放後も国内の混乱は続いた。チェは、解放後も託児所の役割はそれまでと大きく変わらなかった、と述べている<sup>20)</sup>。パクは、1960年までは朝鮮戦争前後の混乱期で、託児事業に関する政府の明確な方針が立てられず、国家の関心も戦争孤児や迷子の保護が中心で、孤児院等の施設に焦点が置かれたことを述べている<sup>21)</sup>。金も同様のことを述べ、「託児施設の保育が活性化されることはなかった」とするが、1953年の休戦後、社会的な安定や経済的な復旧という側面から婦人労働が徐々に増加したことに触れている。婦人労働が増加するなか、児童の養育に対する社会的な責任の必要性について議論が始まり、増加する託児施設を合理的に指導・監督する必要性から、韓国政府は1952年10月に「厚生施設運営要領」を作っている<sup>22)</sup>。

政府は、「厚生施設運営要領」において託児施設を福祉施設として定めた。さらに託児所の機能を「働く親の子どもを一時または一定期間預かり託児する施設」と定義した。しかしこれに対して韓等は「当時はまだ“託児”の概念すら社会に確立されていない状態であったため、託児所は孤児院と大差のない貧しい家庭の子どもを保護する機能を担う、一時救護的な性格を帯びた施設として扱われて

17) 近現代資料刊行会(2000)『戦前・線中期アジア研究資料1植民地社会事業関係資料集〔朝鮮編〕—朝鮮総督府農林局農政課「農繁期託児所開設事情」(昭和17年7月5日)—』29、281-287.

18) 近現代資料刊行会(2000)『戦前・線中期アジア研究資料1植民地社会事業関係資料集〔朝鮮編〕—朝鮮総督府農林局農政課「農繁期託児所開設の手引き」(昭和17年7月5日)—』29、215-231.

19) 例として東大門婦人病院内に設置された託児所が挙げられている。利用者として野球選手の娘、雑誌社主幹の息子等がいたことが書かれている。一か月の託児料は、昼間の託児利用が15ウォンである。当時最高水準の幼稚園とされた愛国幼稚園の月謝が3ウォンだったことから、高い金額が託児料として設定されていたことが分かる。前掲(8)、158.

20) 前掲(4)、19.

21) パク・ジョンムン(2005)『児童福祉と保育事業の理解』保育社、67.

22) 前掲(3)、78.

いた」<sup>23)</sup>ことも指摘している。

この指摘は、本項目①でチョが言及した内容と類似している。植民地期において託児所は、子どもの世話をする場であり、それが日中の一時的な時間であっても、一定期間であっても託児所と呼ばれていた可能性がある。解放後の1952年に「厚生施設運営要領」が作られ、日中に子ども預ける託児所が政府によって定められたが、実質の託児所の機能はそれまでと変わらなかった。日本でいう児童養護施設と保育施設が明確に区別されることなく「託児所」という名称が用いられていた施設もあったと考えられる。

## 2. 託児所職員としての保母

子どもの世話をする場として広がった託児所だが、子どもを世話する人を「保母」と呼んでいた。

都市型託児所として開設された財団法人和光教園東大門託児所、清津私立託児保護院、清津府託児所には、託児所の従事者として保母がいたことが記されている。清津府託児所については囑託医がいたことも記されている<sup>24)</sup>。各託児所で、保母をどのような人物が担っていたかは記されていない。しかしイは、託児所にブランコや滑り台、オルガン等が設置されていたことを踏まえ「幼児体育、律動、そして音楽などの幼児教育を実施したものと見られる。(中略) 質的水準は疑わしいが単に保護・収容のレベルにとどまったのではなく、保護と教育が結び付いた“保育”が行われていた<sup>25)</sup>と、当時の保母が子どもたちに提供していた託児の様子について評価している。

農繁期託児所として運営されていた京畿道託児所は、1934年に「今年も目前に迫った農繁期に婦人の屋外労働に強力なる拍車をかけるため左の如き規定で託児所を設けるよう各郡を督励することとなった」と、託児所の規定を周知した。そこには「(七) 保母—比較的閑暇ある老婆をあたらしめ学校女教員または面長駐在所員の婦人の奉仕的出務を望む」と保母について示している。また、保育の設備もブランコや砂場などが示され、衛生面の管理も記されており<sup>26)</sup>、都市型保育同様に一定の保育水準の維持を求めようとしていたことが分かる。

しかしイは、当時の『東亜日報』に掲載された内容に触れ、「母親が田畑に仕事に出た間、子どもたちの世話をした人々は幼児教育・保育に関する知識や理論を学んだ「保母」ではなく、その地域の地方維持婦人、周辺の学校の女教師や女子生徒、労働力を行使できない祖父母など、動員できるすべての人が総出動して保母の役割を代行していたことが明らかになった。人手不足の農繁期に直接生産に参加していない村の人々は誰でも保母になることができ、またならなければならなかった<sup>27)</sup>」ことを述べている。

朴が1939年に農繁期託児所に対して述べた私見では、「保母」の欄に「農村に於ける託児所経営で

23) 韓惠卿、朴恩惠、鄭京姬(1996)「保育政策の現況と改善方案」韓国保健社会研究院、11.

24) 従事者として、財団法人和光教園東大門託児所には保母2名、清津私立託児保護院には保母1名、助手1名、清津府託児所には保母2名・囑託医1名がいたことが記録されている。前掲(13)

25) 前掲(8)、155.

26) 朝鮮農會(1934)「地方欄—京畿道：農村託児所を督勵」『朝鮮農會報』8(6)、80-81.

27) 前掲(8)、176.

一番困るのは此の保母の問題であります」とし、理想としては、小学校の教師、幼稚園の保母等の経験がある婦人、もしくは女学校くらいを卒業した慈愛心の深い若い婦女子が良い。それが求められない場合は子女養育に経験のある有志であれば多少年をとっても良いと思うことを記している。さらに、「保母短期講習の必要性」を強調して記載し、保母の子どもの扱いが適当でないとかえって子どもの衛生上や躰の上によるしくないとし、短期で良いから講習会を開き一通りの心得を授けておく必要性を痛感する。そのために経費の助成が行われてほしいという思いも述べている<sup>28)</sup>。朴が、保母の役割を担う人物の理想を挙げ、さらにこの当時、既に保母になる人に向けた講習会の必要性も訴えていることには注目したい。ただし、ここで提案された保母に対する短期講習が実際に行われたかどうかは、不明である。

1942年の朝鮮総督府農林局農政課による「農繁期託児所開設の手引き」<sup>29)</sup>では、「(3) 受託幼児及保護担当者(保母)」と項目を立てている。そこに「幼児保護担当者は實際上託児所の中心となるものであり、幼児保護担当者の心がけ如何によって託児所は成功もすれば失敗もするものであるから、幼児保護担当者の選択は慎重であるべきである」と記している。幼児だけでなく「歩けぬ者」として乳児も託児所の対象となるため、保母に適する人を下記のように示している。

幼児保護担当者には「慈愛に富む、確かりした、優しい人」を求めねばならぬ、慈愛に富むだけでも駄目で、確かりした者でなければ幼児を良く躰ることができず、駄々子に敗北する様では幼児保護担当者としての適任者ではない。と言つて確かりして居るばかりでは子供は馴まない。然し斯様な理想的な人は仲々求めることが困難であるが、ともかく幼児の面倒を十分に見ることが出来、且つ幼児と同じ心で遊び得る人が望ましいのである、従つて子供が多く集る託児所にあつては「子供の世話は年寄り」の考え方を再検討する必要がある。

(中略)

農繁期託児所の幼児保護担当者には、数人の幼児を育てた経験のある婦人を中心に、国民学校の上級生と或は卒業生で未だ童心を失はない者数名を配したのが適当であろう。

幼児に対してどのような姿勢で接することができる人物が良いか、子育て経験者や国民学校に通う生徒など、細かに記載している。また、京畿道託児所において保母の一員にみなしていた高齢者については、検討すべきことであると指摘している。

また、この「農繁期託児所開設の手引き」では、託児所の設備として、色紙・クレヨン・絵本等の玩具、積み木、ブランコ、砂場、遠足など「欲を言えば幼児の遊び道具を備へること」が望ましいと示している。「保母」という名称はあるが、この時期はまだ保母の明確な規定があるわけではない。しかし、託児所が広がる中、託児所の環境を重視し、現代の保育観にもつながるような理想の保母像が既に作られていたことが推察できる。

28) 前掲 (16)、126.

29) 前掲 (18)、225-228.

1945年「8・15解放」以降1960年までの期間に関しては、保母に関する資料が得られていない。特に1952年に「厚生施設運営要領」が出されて以後、保母をどのような人々が担っていたのかを明らかにすることは、今後の研究課題の一つである。

## II. 「児童福利法」による託児施設の時代—1961年から1980年—

### 1. 子どもの保護から育ちの保障への意識の芽生え

#### (1) 託児施設の法定化

韓国で託児所が法的に整備・開始されたのは、1961年12月制定の児童福利法による。児童福利法第3条によって、託児施設が児童福利法上の施設として定められ、保健社会部が管轄した。翌1962年3月には児童福利法施行令が出され、託児施設を「保護者が勤労、もしくは疾病の理由で養育すべき児童が保護できない場合、保護者の委託を受けて、その児童を入所させ、保護することを目的とする施設」と明記した。さらに同年10月の「児童福利施設の設置に関する法令」では、託児施設の設備や職員、託児時間、保護の内容、保護者との関係、記録の管理について具体的に規定している。

この児童福利法及び施行令等制定の着目点として、①託児施設と養育施設（日本でいう児童養護施設）を明確に区別したうえで、託児施設を児童福祉の一施設として位置付けたこと、②託児施設の設立主体を国と地方自治体及び法人と限定し、託児施設の規定を設けたこと、③職員や託児時間の規定に留まらず、託児施設で行う具体的な取り組み（子どもの健康と栄養の管理、自由遊び、感染予防や、保護の内容と栄養状態に関する保護者の理解と協力）にまで触れていること、の3つを上げることができる。

チェ等は、この児童福利法の制定によって、託児所がこれまでの救済事業的な性格の託児事業から児童の福祉を増進させる事業へと性格が変化したと述べている<sup>30)</sup>。一方、チョ等は、実質的には委託と保護を目的とした救済レベルの託児要素が依然として強かったと述べている<sup>31)</sup>。韓等も、託児施設が児童福祉施設の一つとなったが、託児施設に対する国庫補助を“することができる”という任意規定で留まっており、託児に対する責任が民間の社会福祉法人に依存され、政府の財政支援が消極的なレベルにとどまったことを指摘している<sup>32)</sup>。

1962年には「経済開発5か年計画」が開始され雇用が拡大した。その結果、大都市での人口集中、貧困家庭の増加、浮浪者および棄児問題に加えて既婚女性の就職率増加も相まって、託児施設の需要が高まっていった<sup>33)</sup>。同時期の1960年代には、農村から「セマウル運動（新しい村づくり運動）」が

30) 前掲(4)、19.

31) チョ・ボクヒ、カン・ヒギョン、キム・ヤンウン他(2013)「韓国保育の歴史と関連法と現状」『韓国保育支援学会誌』9(5)、384.

32) 前掲(23)、12.

33) 相馬直子(2003)「韓国社会における<保育>領域の生成と変化に関する歴史社会学的研究」『女性研究(韓国女性開発院)』. 64(64). 241.

生じた。その中で農繁期託児所が各地域に広がり、1963年以降、農村振興庁の生活改善事業の一環としての農繁期託児事業も始まっている<sup>34)</sup>。

## （2）託児施設からオリニジップへ

託児施設の需要の高まりを受け、韓国政府は1967年には「託児施設の増設5か年計画」を打ち出すなど対策を行った。同年、政府による託児施設へ国庫及び地方費補助金の支給を開始している。さらに、翌1968年に児童福利法施行令として「未認可託児施設の臨時措置要領」を公布した。これは、高まる託児施設の需要に対して、公や法人に限定されていた託児施設の運営主体を緩和し、民間の託児施設の設置促しを積極的に行うものであった。

同時に託児施設を「オリニジップ(아린이집)」と呼ぶように改めた。これまでは、託児施設に対して「単純に保護が行われる場所」<sup>35)</sup>、「子どもを荷物のように預ける場所」<sup>36)</sup>というイメージがあった。それを「子どもが生活する家」という意味の「オリニジップ」の名称にする<sup>37)</sup>ことで、託児施設を単純に保護が行われる場所だけでなく、子どもがまわりの大人に愛され大事に育てられる、教育も行う場所としてのイメージ変更が図られた<sup>38)</sup>。さらに、託児施設の人件費、運営費への政府補助も行われた。この頃から実質的にも、保護・救済レベルの託児施設から子どもの育ちを保障する施設への転換が図られ始めたと考えられることができる。

この「未認可託児施設の臨時措置要領」によって、託児施設の数が600ヶ所余りに達するなど量的な拡大へとつながった。しかし、質的な面では多くの問題を抱えていた<sup>39)</sup>。そのため、1977年に同要領を廃止した。同年「社会福祉事業法施行規則」が改正され、社会福祉法人認可の奨励政策を提示した。託児施設であるオリニジップを再び社会福祉法人化することで、施設の質的向上を試みた<sup>40)</sup>。翌1978年には、保健社会部が「託児施設運営改善法案」を発表した。それに伴い、低所得層や農村地域の子どものみだけでなく、一般家庭の子どももオリニジップへの入所が可能となった。ただし、利用者が利用料を支払う受益者負担の原則が取り入れられ、オリニジップの利用に際し、7,000ウォンの支払いが求められるようになった<sup>41)</sup>。低所得層の託児料の支払いに対しては政府が20%の補助を行ったが、補助の対象児童数は、政府が把握する低所得世帯児童数の17%にも満たなかった。チョ等は、この政策に対して「児童福利法本来の趣旨とは異なり、幼稚園のように収益者負担で運営されることで保育の発展を阻害した」<sup>42)</sup>と指摘している。実際に入所対象が拡大した結果、貧困層を対象とした

34) 前掲(3)、82.

35) 前掲(3)、81.

36) 崔佳榮(2019)『韓国の大統領制と保育政策—家族主義福祉レジームの変容—』ミネルヴァ書房、28.

37) ただし、児童福利法上は託児施設(탁아시설)という名称のままであり、法律上の名称がオリニジップに変更されるには至らなかった。呼称としてオリニジップが使用された。

38) 前掲(3)、81.

39) 前掲(23)、12.

40) 前掲(31)

41) 前掲(3)、81.

42) 前掲(31)

公的託児施設ではなく、一定所得以上の階層を対象に運営する幼稚園のような施設が増加した<sup>43)</sup>。

幼稚園のような託児施設が増えたことに対し、相馬は、1970年代後半は韓国内において性別役割分担や子ども中心主義などの考えが広がり、親の教育責任や子育てに対する責任感が、高学歴層を中心に大衆化されていく時期だとも考えられると述べている<sup>44)</sup>。1960年代には託児施設の増加率が高かったが、1970年代に入ると幼稚園の施設数・就園率の増加率の方が高かった<sup>45)</sup>。

ここで、当時の就園率そのものが低い状況にあることは押さえておきたい<sup>46)</sup>。子育てについて、家庭（母親）が担うべきという意識がまだ広く残っており、家庭で過ごす子どもが多かった。児童福祉法制定時以降、貧困層や両親が就労する家庭の子どもの保護が第一の目的だったことから、託児施設の利用対象も限られていた。オリニジップに変更し、利用料の支払い制度の導入や、施設の質の向上や教育意識を取り入れることで、多くの家庭がオリニジップを利用できるよう試みられた。ただしその結果、従来の保護としての託児が行き届かない部分を課題として残しつつ、教育を求める層の利用が増加した時期だと考えられる。

## 2. 児童福祉施設職員としての保母

1961年の児童福祉法制定以降、韓国の託児政策は、託児施設の需要の高まりに伴い多様に展開された。ここでは、託児施設で業務を担う者がどのように定められていたのかを明らかにする。

1962年の児童福祉法施行令に伴い、児童福祉施設の設置の基準及びその運営に関し必要な事項を定めることを目的として、1962年10月に「児童福祉施設の設置基準令」が示された。第9章に託児施設についての規定が具体的に示されている。職員に関して、第45条（職員）に「①託児施設には、保母と看護師その他必要な職員を置かなければならない。②前項の職員のうち、保母の数は、児童10人まで1人以上とし、児童の人数が10人を超えるごとに1人ずつ増員する。」と示されている。

第47条には、託児施設における保護内容として、①登降園時の子どもの健康状態観察、②自由遊び、③伝染病の予防措置を記載している。さらに、第48条には、託児施設の長が子どもの保護者と連携し、保護の方法や栄養状態について、保護者の理解と協力を得ることが、第49条には、子どもの家庭状況や保護の経過を記録した台帳を管理することが示されている。

1966年11月に本政令は改正された。そこでは、第45条1項の「保母、看護師その他必要な職員」という記載は変わらないが、2項において「前項の職員の保母の数は、3歳未満の児童を受入れる託児施設に入所する児童1人以上10人までとし、3歳以上の児童を受入れる託児施設に入所する児童20人までは1人以上とする。」と、3歳未満児と3歳以上児に対する職員配置数を分けて規定している。本政令が1983年に廃止されるまで、託児施設ではこの職員基準が維持された。

---

43) 前掲(3)、81.

44) 前掲(33)、242

45) 相馬直子(2005)「少子化の進展と「育児支援」の生成」武川正吾、キム・ヨンミョン編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂、237-238.

46) 各施設の就園率について、1966年は幼稚園が1.1%、託児施設が0.5%。1970年は幼稚園が1.3%、託児施設が1.7%。1975年は幼稚園が1.7%、託児施設が2.2%である。同上、238.

加えて、1962年「児童福祉施設の設置基準令」を見ると、託児所以外の児童福祉法上の施設（乳児施設、養護施設、精神薄弱児保護施設、盲ろう児養護施設、障害児養護施設）にも職員として保母が記載されている。1961年代から1980年までの託児施設を含む児童福祉関係の施設では、保母が職務にあっていたことが分かる。

しかし、この当時は法律・政令上に保母がどのような人物であるかなどの記載もなく、資格規定もない<sup>47)</sup>。チョ等は1963年以降、農村振興庁の事業として農繁期託児事業が始まった際に、「保母に対する訓練が始まった」<sup>48)</sup>と記しているが、実際に保母と呼ばれる人物にどのような者が選ばれ、どのような訓練が行われたか等の詳細は記されていない。託児施設だけでなく、その他の児童福祉施設にも配置されていたことを鑑みると、扱いとしては、現在の日本の保育士に比較的近いものであっただろうことが推測できる。

### Ⅲ. 児童福祉法による保育士の時代—1980年代前期—

#### 1. 託児施設の多元化による混乱と福祉要素の希薄化

##### (1) 児童福祉法施行令から削除された託児施設

児童福祉法は1981年4月に児童福祉法へと全面改定された。同法第1条において、「この法律は、児童が健康に生まれ、幸せで安全に育つようにその福祉を保障することを目的とする」と定めている。先の児童福祉法とは異なり、子どもを保護者が育てられない場合に保護する対象としてではなく、育ちの主体とし、すべての子どもを児童福祉法の対象としていることが分かる。崔は、この改定によって託児施設に関しても、「保護を要する子どもだけでなく、全ての子どもの福祉を保障することへと託児事業の目的が変わった」<sup>49)</sup>と述べている。

しかし、翌年の1982年2月に制定された児童福祉法施行令では、これまで児童福祉施設の一つとして記載されていた託児施設が、施設の一覧から削除された。つまり、託児施設が、法律上では児童福祉を担う施設として該当しなくなったことを意味する。

##### (2) 幼児教育振興法による託児施設の整備とセマウル幼稚園の設立

児童福祉施設から託児施設が削除された背景に、この時期の政治的関心の対象が託児よりも幼児教

---

47) 韓国の歴史上、1913年にブラウンリーによって開始された「保母養成」はある。しかしこれが示す「保母」は幼稚園教師のことである。保育学校と呼ばれる養成校で2年間学び履修した者を保母と呼ぶが、資格証はなかった。また、この当時の保育学校は女性高等教育段階の最高水準の学校であることから、保育学校に通えた女性は人口数に比べてごく一部だったことが容易に推測できる（前掲(8)、197-204）。1960年代以降において、幼稚園教師の学びを得た者が保母と扱われ託児施設でも働いていたのか、学びを得ていない者も保母と呼ばれていたのか、定かではない。

48) 前掲(31)

49) 前掲(36)

育へと向けられていた情勢がある<sup>50)</sup>。1980年9月以降、韓国は全斗煥大統領による政権の時代に入る。全斗煥政府は「幼児教育」を政府の主要施策として採択した。この影響を受けてか、同年の1981年、内務部（日本でいう内務省）がセマウル事業の一環として、都市の貧困地域と農漁村地域を対象に、親と子どもの生活支援を目的とするセマウル協同幼稚園を設立している。国内に230か所設置され、12,672名の子どもが入所していた。セマウル幼稚園で行われた教育内容は幼稚園と同じであった<sup>51)</sup>。

翌1982年3月、政府は「幼児教育振興5か年計画」を樹立し、同年12月に幼児教育振興法を制定した。第1条に「この法律は、幼児に良い教育環境を設け、心身発達の充実を期すとともに、無限の潜在力を伸ばすことで、将来的に健全な人格を持つ国民に成長し、個人として幸せを享受し、さらに彼らの力量を国家発展に寄与させるために幼児教育と保育を振興することを目的とする」と、法の趣旨を述べている。新政府の主な施策として幼児教育への積極的な関心を表明し、幼児教育の重要性を強調するきっかけとなった<sup>52)</sup>。

さらに同法第2条は、①教育法及び本法律による幼稚園を“幼児教育機関”とすること、②幼児を保育したり、幼児と乳児を共に保育する機関を“セマウル幼稚園”とすることを定めた。1980年当初、韓国の就学前施設は、①公立・私立幼稚園（文教部管轄）、②オリニジップ（保健社会部管轄）、セマウル協同幼稚園（内務部管轄）、農繁期託児所（農村振興庁管轄）、の4種類の施設が存在していた。管轄部署が異なる幼児教育・託児施設が乱立していた状態であった<sup>53)</sup>。しかし、幼児教育振興法の制定により、託児施設はすべて「セマウル幼稚園」に統合された。つまり、韓国国内の就学前施設が、幼児教育機関である幼稚園（文教部管轄）と、保育を行うセマウル幼稚園（内務部管轄）とに二元化されたのである。

この改革に対し、韓らは「この時、政治的関心の対象が保育事業ではなく幼児教育だったため、保健社会部より教育部の介入が目立った」と言及している。さらに保健社会部が、これまで託児政策を担ってきた立場から、「子ども中心に幼児教育振興計画が実施されるべきであり、内務部が幼児教育主務部署になることは妥当ではないという反対立場」<sup>54)</sup>を示したことを紹介している。

幼児教育振興法の第13条（入園対象）は、第2項に「セマウル幼稚園は、児童を入園させる際に、福祉保護法に基づく福祉保護の対象となる人の子どもを優先するものとする」と、福祉的な機能を持つことを示している。しかし、実態としてのセマウル幼稚園は、運営時間やプログラムが幼稚園と差異が無いこと、0～3歳児を受け入れる施設がほとんどないこと、全日制ではなく半日制（1日5～6時間）で運営する施設が多いことなどの理由から、特に低所得層の保育要求を満たせずにいた。その結果、民間による法的根拠を持たない非営利託児所などが「地域社会託児所連合会」を結成し、当時の保育制度と保育要求のギャップを埋めていった<sup>55)</sup>。ソ等は「セマウル幼稚園は教育の性格が強く、

---

50) 前掲(45)、238.

51) 前掲(3)、84.

52) 前掲(23)、15.

53) 前掲(3)、87.

54) 前掲(23)、15.

55) 前掲(23)、16.

女性の社会参加の増加と、家族構造の核家族化に伴い急激に増加した保育需要を限定したセマウル幼稚園は対策が不十分で、就労女性の子育て問題が大きな社会的問題として登場することになった<sup>56)</sup>と記している。

1981年からの10年間で託児・保育政策は揺れ動いた。児童福利法が児童福祉法へと変わり、児童福祉の対象を救済や保護に限らず、全ての児童に広げたことから、一見すると、児童福祉の推進が図られたように思われた。しかし、①児童福祉法施行令から託児施設の削除、②幼児教育振興法による就学前施設の整備による幼児教育要素への偏り、③託児施設の減少に伴った法定外の託児施設の増加、等の状況が生じ、むしろ託児施設に関しては、福祉としての役割が希薄化した。国が推進する施策と、国民が求める託児施策とが乖離してしまった時代だったといえる。

## 2. 児童福祉法施行令による保育士資格の制定

1981年4月制定の児童福祉法は、第2条第7項に「児童福祉施設従事者とは、児童福祉施設で児童および妊婦の相談、指導、診療、保育その他の児童および妊婦の福祉に関する業務を担当する者である」と定義した。1982年2月制定の児童福祉法施行令、第12条では「児童福祉施設職員の数及び資格」を規定し、第1項に人数規定を、第2項に児童福祉施設職員の資格を、別表を付して定めている。そこに初めて「保育士(보육사)」の名称が記載され、資格取得の基準が示された。「児童福祉法施行令」によって示された保育士資格は、表1の通りである。

表1：1982年児童福祉法施行令による保育士の資格

保育士 1級	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大学校(専門大学を含む)またはこれと同等以上の学校で保健社会部令が定める社会福祉に関する学科を専攻して卒業した者</li> <li>2. 大学校又はこれと同等以上の学校で第1号以外の学科を専攻し、保健社会部長官が実施する養成教育課程履修者または資格検定試験に合格した者</li> <li>3. 保育士2級として社会福祉業務に3年以上従事した経歴があり、所定の補習教育を履修した者</li> <li>4. 幼稚園又は小学校の正教師として社会福祉に関する所定の補習教育を履修した者</li> </ol>
保育士 2級	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高校又はこれと同等以上の学校を卒業した者として保健社会部長官が実施する所定の養成教育課程を履修した者</li> <li>2. 保育士3級として3年以上社会福祉業務に従事した経歴があり、所定の補習教育を履修した者</li> <li>3. 幼稚園又は小学校の準教師として社会福祉に関する所定の補習教育を修了した者</li> </ol>
保育士 3級	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高校又はこれと同等以上の学校を卒業した者</li> <li>2. 保健社会部長官が実施する資格検定試験に合格した者</li> </ol>

〔別表2〕「児童福祉施設職員の資格」より抜粋、著者作成

56) ソ・ムンヒ、アン・ジェジン、ユ・ヒジョン他(2009)「保育政策改編法案の研究－嬰幼児保育法を中心に－」保健福祉家族部育児政策開発センター、5。

1982年の幼児教育振興法も、第14条(セマウル幼稚園の教職員の資格)に、「セマウル幼稚園には、園長、教諭、保育士(乳児を有するセマウル幼稚園に限る)をおくものとする」と示し、15条に「保育士は乳児クラスの子どもの世話をする」と、保育士の職務を示した。ここでいう乳児は4歳未満の子どもである。セマウル幼稚園で、保育士が必要となるのは、4歳未満の乳児クラスがある園のみに限られていた。1983年の「幼児教育振興法施行令」第12条に「保育士は児童福祉法別表による保育士3級以上を有するものでなければならない」とし、保育士の基準は、児童福祉法の規定に則っている。

保育士は1~3級に分けられており、学歴や経験によって級が構成されている。下位の級の者も経験を積み、上位の級を得ることが可能となっている。韓国の保健社会部は日本の厚生省に該当し、国の社会福祉政策を扱っている。保健社会部が扱う資格ということもあり、保育士の資格取得には、社会福祉の教育を受けることが定められている特徴があった。保育士3級取得のための資格検定試験にも、試験科目として児童福祉論、法制度、公衆衛生学概論の3科目があり、社会福祉関連の内容理解が問われていたことが分かる。

## IV. 「嬰幼児保育法」制定による保育教師—1980年後期から1991年—

### 1. 託児から保育への進化

#### (1) 託児施設の再拡充と多元化

1980年代、経済成長に伴う労働力不足解消のために、政府は女性労働力の活用を進めた。1987年6月に翌1988年から大統領となる盧泰愚による民主化宣言、同年9月のソウルオリンピック開催、12月の男女雇用平等法制定等の影響もあり、女性就業率が上昇した<sup>57)</sup>。同時に、低所得層児童や農村地域児童の放置問題が社会問題となって表れ、託児施設の拡大が強く求められた<sup>58)</sup>。

1987年の男女雇用平等法では、第12条(育児施設)に「事業主は勤労女性の継続就業を支援するために授乳・託児等、育児に必要な施設を提供しなければならない」ことを示した<sup>59)</sup>。いわゆる職場内託児所の設置を規定するものである。

託児施設の需要を受け、保健社会部は1989年9月に児童福祉法施行令を改正した。第2条第14項において、1982年に削除した託児施設(オリニジップ)<sup>60)</sup>を再度掲載した。託児施設を「保護者が勤労又は疾病その他の事情により児童を保育しにくい場合に保護者の委託を受けて児童を保育することを目的とする施設として保健社会部令が定める規模以上の施設をいう。ただし、男女雇用平等法

---

57) カン・ヒョング、イ・スンヒョル(2014)「韓国と日本の乳幼児保育制度比較研究」『アジアレビュー』4(1)、149.

58) 前掲(23)、17.

59) 女性勤労者が500人以上の事業所は、労働部管轄による職場内託児施設の設置が義務付けられた。前掲(45)、240.

60) この時点でも法律上の名称は「託児施設」が用いられた。社会の通称はオリニジップである。

第12条及び第13条の規定による育児施設を除く」とした。加えて、同法施行規則の細部指針として「託児施設の設置運営規定」を設け、託児施設を積極的に再開し、託児に対する社会の要求を充足させようとした<sup>61)</sup>。しかし実際には、施設設置主体を法人に限定するなど制約要因があったこと<sup>62)</sup>から、これまでに託児事業を担ってきた非営利民間託児所などが反発し<sup>63)</sup>、社会の要求を満たすには至らなかった。

実際に、この時期の韓国女性開発院の調査によって、6歳未満の子どもを持つ女性の30%が「子育てのために仕事を辞めた」ことが明らかとなった。加えて、『東亜日報』では、ソウル、釜山、大邱などで、6歳以下の子どもを持って働く母親の65%以上が、就労時に子どもを一人にしていることが報告された<sup>64)</sup>。当時の託児制度では、託児の需要に対処できていないことが社会に周知された結果となった。

このように託児施設の拡大が図られようとした結果、就学前の子どもの施設が、法的根拠を持つ施設だけでも、①教育部による幼稚園、②内務部によるセマウル幼稚園、③労働部による事業所内育児施設、④保健社会部による託児施設（オリニジップ）、と4種類に分かれることになった。1982年に集約・整備が試みられたはずの就学前施設が再び多元化してしまう。この多元化の状況が、効率的な託児事業推進に至らず非効率であると社会から指摘されることとなった<sup>65)</sup>。

## (2) 嬰幼兒保育法による「保育」の登場

託児施設が多元化している状況に対し、韓国女性団体は、「子どもの保護と養育のためには児童福祉法の改正だけでは不十分であり、独立した託児関係法が必要である」と主張し、国会に請願書を提出している。この請願に対し政府は、既存の児童福祉法改正で対応できること、子育ての責任は最終的に親であり国家の介入は望ましくないこと、財政負担は国家経済の負担になる等の理由から反対姿勢をとる。しかし、1990年3月ソウル望遠洞で、共働き夫婦の子ども2人が両親不在の時間に火事で窒息死する事件が生じてしまう<sup>66)</sup>。これを機に政府への批判が高まり、1991年1月に独立した保育立法として嬰幼兒保育法が制定された。

嬰幼兒保育法の特徴として4つを上げる。1つめに、「保育(보육)」という言葉が法律名称に用いられたことである。これまでの児童福利法、児童福祉法、幼児教育振興法では、施設名称に「託児(탁아)」が用いられ、法律の文中や保育士の名称には「保育(보육)」が用いられるなど、託児と保育の言葉が混在していた。ソ等は、嬰幼兒保育法について「従来の単純な“託児”事業から保護と教育を統合した“保育”事業に拡大発展させようとした」<sup>67)</sup>と述べている。またパクは「託児という用語を

61) 前掲(4)、21.

62) 前掲(31)、386.

63) 前掲(57)

64) 前掲(36)、30.

65) 前掲(23)、18.

66) 前掲(36)、30.

67) 前掲(56)

保育に置き換え、保育事業の体系を確立した<sup>68)</sup>と述べる。これまで変動が大きかった託児政策を、保育という言葉で法律名称に用いて確立し、単に子どもを預かるだけではなく、教育の要素を含む事業であることを、社会に周知したと考えられる。

2つ目に、保育に対する責任が、国民だけでなく国と地方公共団体にあると明示したことである。嬰幼兒保育法は第1条に「保護者が就労や疾病その他の事情により保育が困難な乳幼児を心身の保護と健全な教育を通じて健全な社会の一員として育成するとともに、保護者の経済的・社会的活動を円滑にして家庭の福祉増進に寄与することを目的とする」と明記した。さらに第3条において「①すべての国民は、嬰幼兒の健全な保育について責任を有する。②国及び地方公共団体は、その保護者とともに、嬰幼兒の健全な保育に責任を有する」と、保育を国民の自己責任にせず、国を含めた社会の責任を示している。保育料も、原則として保護者負担であるが、低所得家庭や生活保護世帯の子どもに関しては国と地方公共団体が一部補助することが可能となった。

3つめに、保育関連の主管部所を保健福祉部に統一したことである。複数の部署が管轄し運営していた託児施設の管轄を、保健社会部に統一した。パク等は保育の主管部所が統一されたことで、「“保育”が社会福祉や幼児教育と区別される独立した政策領域へと制度化された<sup>69)</sup>」ことを評価している。1991年12月には教育法が改正され、幼稚園の目的が「教育」と明示された。内務部が管轄していたセマウル幼稚園に関しては、1933年までに嬰幼兒保育法に基づく保育施設に転換するか、教育法に基づく幼稚園に転換するかが求められ、セマウル幼稚園そのものは廃止されることになった。加えて、1993年8月の児童福祉法施行令改正によって、児童福祉施設一覧から託児施設が再び削除された。この結果、1994年以降、韓国の就学前施設は、嬰幼兒保育法に基づく保健福祉部管轄の保育施設（オリニジップ<sup>70)</sup>）と教育法に基づく教育部管轄の幼稚園の二元化体制になった。

4つめに、保育施設の設置・運営を4種類に定めたことである。第6条において、保育施設の種別を、①国公立保育施設、②民間保育施設、③職場保育施設、④家庭保育施設とした。これより、民間保育施設が量的に拡大する結果をもたらした<sup>71)</sup>。法制定以前の課題であった託児需要の高まりに対し、保育施設の設置・運営主体を多様化することで解決を図ろうとしたといえる。

## 2. 嬰幼兒保育法制定に伴う保育教師資格の始まり

1982年に児童福祉法施行令において、児童福祉施設従事者として保育士が定められた。1989年9月に「児童福祉法施行令」が改正された。保育士資格に変更はなかったが、第12条第2項の別表として示された「児童福祉施設従事者の資格」に、「教師」が追加された（表2参照）。

68) 前掲(21)、69.

69) パク・ギョンジャ、ファン・オクギョン、ムン・ヒョクジュン(2013)「韓国の保育政策」『韓国保育支援学会誌』9(5)、519.

70) 嬰幼兒保育法制定時は、法律上は「保育施設(보육시설)」という言葉で記載された。2011年6月の法改正以降、それまで「保育施設」と記載されていた部分が「オリニジップ」と記載されるようになった。また、1994年以降、これまでの保健社会部が保健福祉部へと改編された。

71) 前掲(4)、22.

これにより、幼稚園教師の資格を有する教師であれば、児童福祉施設職員の専門職としても働くことができるようになった。しかも、この「教師」は、保育士よりも上段に記載されている。幼稚園教師の資格を得ていれば、保育士と同等に、しかしながら社会福祉に関する教育を受けずとも児童福祉施設の職員として勤めることができるようになってしまった。全斗煥政権の幼児教育を重視した影響が、託児施設やオリニジップ等の就学前保育施設だけでなく、児童福祉施設全体にまで及んでいたことが推察できる。

保育に関する専門職は、嬰幼兒保育法の制定によって大きく変化する。児童福祉法上の託児施設が削除され、就学前の保育を担う施設は嬰幼兒保育法が定めるオリニジップへと統一されたことが影響する。

まず保育士資格の変化について述べる。従来、保育士は児童福祉法に定められた児童福祉施設の専門職として位置付けられていた。1993年8月改正の児童福祉法施行令によって、託児施設が児童福祉法施設から削除された。その結果、保育士を従事者として規定する施設が、児童相談所、幼児施設（＝乳児院）、児童養護施設、児童一時保護施設、児童職業訓練施設、矯正施設、児童養子委託施設、情緒障害児施設の8施設となった（同施行令第5条及び第12条別表1「児童福祉施設に置かなければならない児童福祉従事者とその数」による）。

同時に、同施行令第12条第2項別表2「児童福祉施設従事者の資格」では、保育士の規定が変更された。これまで1級から3級まで定められていたものが廃止され、級の区別なく保育士として統一された（表3参照）。これまでの保育士の基準に比べると、社会福祉士3級以上という定めからも社会福祉の専門性が強調されたことが分かる。託児に関連する内容を資格規定から省こうとした結果の変化と考えられる。ただし、級の区別が廃止されたため、経験による昇級がなくなったこと、児童の支援に関する基盤の学びを求める内容記載すらも少なくなっていることなどから、保育士資格そのものから児童福祉の専門性が薄れたような印象も受ける。

表2：1989年児童福祉法施行令 第12条第2項

教師	教育法による幼稚園の教師資格を有する者
保育士 1級 2級 3級	(省略：表11982年「児童福祉法施行令」と同じ)

〔別表2〕「児童福祉施設職員の資格」より抜粋、著者作成

表3：1993年児童福祉法施行令 第12条第2項による保育士資格

保育士	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社会福祉事業法による社会福祉士3級以上の資格を有する者</li> <li>2. 幼稚園又は国民学校教師の資格を有する者</li> <li>3. 高校又はこれと同等以上の学力があると認められる者</li> <li>4. 上記の各号に準ずる学識と経歴があると認められる者</li> </ol>
-----	--

〔別表2〕「児童福祉施設従事者の資格」より抜粋、著者作成

次に保育教師資格をみる。1991年の嬰幼兒保育法では、第9条「保育施設の従事者基準」として、第1項に「保育施設には、施設の長及び保育教師及びその他保健社会部令が定める従事者を置かなければならない」と定めた。これまでの児童福祉法や乳幼児教育振興法に定められていた保育士は記載されず、新たに「保育教師」という名称の専門職が作られた。これにより韓国国内では、子どもに関する専門職が児童福祉を専門とする保育士と就学前保育を専門とする保育教師とに分かれることになった。保育教師の資格基準は1991年8月制定の嬰幼兒保育法施行規則第8条第1項別表3に示された(表4参照)。

保育教師は、1級と2級を区別して作られた。以前の保育士3級にあった検定試験受験による資格取得は無くなり、必ず、高校卒業後に養成教育課程を受けること、もしくは大学において専門学科を履修すること、と資格取得者を、専門科目を履修した者に限定している。就学前の子どもに対する保育の専門性や質の向上のためと考えられるが、この資格取得規定が、全ての資格取得者にとって実質的な専門性の獲得につながったのかどうかは疑問も生じる。

専門大学等で保育教師1級を取得するためには、「合計10科目(30単位以上)以上を必須または選択科目とし、学科として少なくとも各区分別備考欄の科目数を必須または選択科目として履修しなければならない」と定めた。具体的には、①乳幼児保育に関する基礎倫理など36科目から2科目以上、②乳幼児の健康・安全栄養など41科目から3科目以上、③乳幼児保育関連その他一般的な理論など42科目のうち2科目以上、の履修が必要とされる。10科目の履修で資格が得られてしまう。

表4：1991年嬰幼兒保育法施行規則 第8条第1項による保育教師資格

保育士 1級	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 専門大学又はこれと同等以上の学校で第8条第2項の規定による学科を専攻して卒業した者。</li> <li>2. 保育教師2級の資格を有する者として、乳幼児保育業務に3年以上従事したい経験がある人。</li> </ol>
保育士 2級	<p>高校またはこれと同等以上の学校を卒業した者として第8条第3項の規定による所定の養成教育過程を終えた者</p>
<p>&lt;第8条第2項の規定&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法第9条第2項第1号の規定による幼児教育又は児童福祉に係る学科は、別表4において定める科目を必須又は選択科目として採択している学科とする。</li> </ul> <p>&lt;第8条第3項の規定&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 令第15条第1項の規定による保育教師養成教育課程を履修した者             <ul style="list-style-type: none"> <li>・市、道知事は、毎年保育施設従事者の需給状況及び管轄教育訓練施設の受容能力等を考慮して教育訓練対象者を選定しなければならない。</li> </ul> </li> <li>2. 社会福祉事業法施行令別表社会福祉士3級欄の中第3号に該当する者             <ul style="list-style-type: none"> <li>・高等学校を卒業した者又はこれと同等以上の学力があると認める者として保健社会部長官が指定する教育訓練機関で24週以上社会福祉事業に関する教育訓練を履修した者</li> </ul> </li> </ol>	

※嬰幼兒保育法施行規則補足第3条(保育施設職員に関する経過措置)では「本規則施行前に採用されていた従事者で、児童福祉法第12条第2項及び別表第2に規定する職員で、施設長(院長)、教師及び保育士1級、保育士2級は、それぞれ同規則第8条第1項及び別表第3第2項の規定により、施設長、保育教師1級、保育教師2級とみなす」とされた。

[別表3]「保育施設従事者の数と資格基準」より抜粋及び補足第3条参照、著者作成

加えて、選択科目として規定された科目は多岐に渡る。保育に特化した科目で構成されたわけではなく、教育・社会福祉・児童・障害・栄養学・医療・看護・社会学・心理学等々の多様な分野から選択することができる。そのため、科目の選択方法によっては、保育の専門性を十分に踏まえないまま保育教師1級の資格を得ることも可能な状態になっていたといえる。

さらに、この指定教科目は翌1992年に改正され、選択できる科目の幅が一部増えている。嬰幼兒保育法の制定により民間オリニジップが増えたが、保育教師が不足した。そのため、保育教師確保のために教科目を拡大するなどの対策が取られた。その結果、保育教師は増えたが、様々な側面で保育が質的に悪化する副作用を生んだとチェ等は指摘している<sup>72)</sup>。

嬰幼兒保育法制定により、子どもに関する専門職が保育士と保育教師とに分化した。保育士は社会的養護が必要な子どもに対する専門職として、保育教師は就学前の子どもの保育の専門職として確立した。その試みは評価すべきことであろう。しかし実際には資格取得のための専門科目設定など、専門性が十分に獲得される仕組みになっていたかは疑問が残る状況であったと推察できる。

## おわりに

本論では、韓国の1921年の託児所開始から1991年の嬰幼兒保育法制定までの期間について、託児・保育政策及びそこに携わる専門職に関する変遷を考察した。

韓国の保育事業は、①1921年から1960年までの貧困救済や保護を中心とする託児所の時代、②1961年から1990年までの、保護から育ちを保障する施設への変化と多元化による混乱が生じた時代、③1991年以降の就学前の子どもの保護と教育を担うオリニジップに特化した「保育」確立の時代、と変遷を3期に区分することができる。

植民地期に広がった託児所は、その後、都市型託児所や農繁期託児所など、地域の就労形態によって求められる形で設置された。「8・15解放」を経て、1961年の児童福祉法では、託児施設が児童福祉法上の施設として整備された。その後、1982年の児童福祉法施行令改正により、託児施設が児童福祉施設から削除されてしまう時期も生じた。しかし民間の力によって託児施設が維持・設置されるなど、子どもの保護や健康、生活を守ろうとする機能が社会に存在し続けた。1960年代や1980年代は複数の管轄部署が乱立する状況となり混乱も生じたが、国の多様な部署が子どもの託児・保育に関心を持ち、意欲的に担おうとしてきたと捉えることもできる。

また、教育への偏りなどの欠点を看過することはできないが、1982年の幼児教育振興法から、就学前の子どもに特化した法律が作られたことは注目すべきである。この経過が1991年の嬰幼兒保育法の制定に少なからず影響を与えたと考えられる。嬰幼兒保育法は、保育に特化した法律である。福祉としての託児や、教育としての幼児教育ではなく、就学前の子どもに対する福祉と教育が一体となった「保育」を、法律の名称に用いて社会に周知した。同時に、保育の責任を国と地方公共団体にある

---

72) 前掲(4)、22.

ことを明示しており、韓国における保育制度の土台が確立されたと理解できる。

託児・保育の専門職は、保母から始まっている。当初は託児所近隣の手の空いた人が保母役を担っていた。次第に「誰でも良い」という考えは薄れ、よりふさわしい人物に保母を任せようという思いや、なかには保母になる者への短期講習の必要性も主張する者もいたことを、当時の記録から読み取ることが出来た。児童福祉法時代の1963年以降、保母に対する訓練が行われたという一文は得られているが、それが事実なのか、事実だった場合どのような訓練が行われていたのか等を明らかにする資料は得られていない。今後明らかにすべき課題である。

1981年の児童福祉法制定によって児童福祉施設で働く専門職として保育士資格が示された。それが1991年の嬰幼兒保育法制定後に変化する。保育教師の資格が定められ、児童福祉施設に従事する専門職を保育士、オリニジップで働く保育者を保育教師と、それぞれの専門職を法律によって区別させたことに特徴がある。保育士と保育教師とを区別した意図は、それぞれの場に従事する専門職の専門性をより特化しようとする試みだと考える。しかし、保育士の資格要件や、保育教師取得のための指定科目を見ると、どの程度実質的に専門性が確保できたのか疑問も残った。科目の選択方法によっては、教育領域に偏ることも福祉領域に偏ることも、もしくは教育や福祉の周辺領域と捉えられる科目のみでも資格取得が可能となっていた。

本論では触れていないが、1994年の嬰幼兒保育法施行規則の改正では、保育教師資格の取得課程に4週間以上の実習が規定されるなど、養成課程内容が変更されている。また、1991年時点では2級区分だった資格が2005年以降は3級区分となった。1991年の保育教師資格制定初期に、何かしらの課題が生じ、養成課程内容や級区分の変更が検討されたのだと考える。

日本では1948年に保母が誕生した。その後、保育士への名称変更や国家資格への変更や養成課程の変更はなされて来ているが、級の区分設定や資格内容の見直しなどの変更がなされたことはない。変更されないまま今に至るメリットデメリットを、韓国の保育教師制度の変遷から得ることも今後検討すべき点だと考える。

2023年現在、韓国では幼稚園とオリニジップの統合化に向けた動きが開始されている<sup>73)</sup>。実現した場合、1991年の嬰幼兒保育法制定以来の大きな保育制度改革になると予測される。保育制度の変化と共に、保育専門職の制度が今後どのように変化するのかも、継続的に把握検討していく。

## 付記

本研究は、JSPS 科研費 (23 K 01954 研究代表者: 金ミンジョン) の助成を受けたものである。

---

73) 2023年1月30日、韓国教育部は、保健福祉部、国務調整室などの関係省庁と共に「幼児教育・保育保統合推進法案」を発表した。この幼保統合は尹錫悦政権の核心国政課題であり、乳幼児教育・保育統合推進委員会および幼保統合推進団が発足された。翌日1月31日には「乳幼児教育・保育統合推進委員会及び推進団の設置・運営に関する規定案」(国務総理訓令)が出された。その後、2023年5月に第1回、8月に第2回、10月に第3回の幼保統合推進委員会が開催されている。韓国教育部ホームページ「幼保統合」(<https://www.moe.go.kr/boardCnts/listRenew.do?type=default&page=1&m=0317&renew=72779&s=moe&boardID=72779>, 2023.10.20).