

女子の初婚年齢別平均出生児数の標準パターン  $M^*(a)$ が必要である。ここでは保健社会研究院の『2000年全産力実態調査(KNFS 2000)』のマイクロ・データを用いて、調査時40~49歳の有配偶女子の初婚年齢別出生児数を計算した。図3がその結果で、29歳まではかなり直線的なパターンを示している。

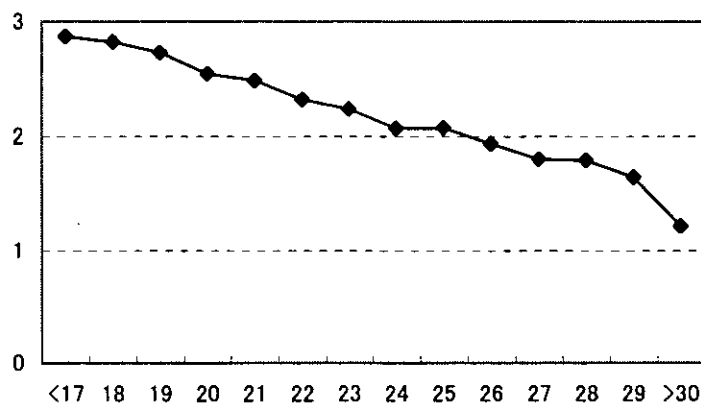


図3. 調査時40-49歳女子の初婚年齢別平均出生児数 (KNFS 2000)

この初婚年齢別出生児数を標準パターンとして、調査時40~44歳と45~49歳の有配偶女子の反事実的平均出生児数を計算し、表3に示した。ちなみに1990年以後の韓国の出生に占める40歳以上の寄与は1%未満で、30歳代までで再生産行動がほぼ完結すると見てよいだろう。表に見るように、このふたつのコーホート間で平均初婚年齢は22.36歳から23.17歳へと0.8歳晩婚化した。結婚出生力に変化がなければ、この晩婚化は2.31人から2.21人へと、有配偶女子の平均出生児数を0.1人減少させるはずだった。しかし調査結果によると、この両コーホート間で平均出生児数は2.47人から2.08人へ、約0.4人減少している。従って出生力低下に対する晩婚化の寄与は、約1/4ということになる。

表2に見るように、このふたつのコーホート間で既婚割合は98.3%から97.4%への0.9%の低下にとどまる。この変化だけでは全女子の平均出生児数を0.9%引き下げるだけであり、寄与はほとんどないに等しい。また表2によると、センサスにおける既婚女子の平均出生児数の低下は0.4人でなく、2.31人から2.01人への約0.3人となっている。こちらの方を総変化量とみなすと、晩婚化の寄与は約1/3ということになる。

表3. 有配偶女子の平均出生児数低下に対する晩婚化の効果

| 2000年年齢    | 45-49歳 | 40-44歳 |
|------------|--------|--------|
| 平均初婚年齢     | 22.36  | 23.17  |
| 反事実的平均出生児数 | 2.31   | 2.21   |
| 平均出生児数     | 2.47   | 2.08   |

資料：保健社会研究院『2000年全産力実態調査』

## 10. ピリオド出生力低下の要因分解

まず表4に年齢別有配偶出生率を用いた要因分解結果を示す。年齢別出生率は、KOSISから得た年齢別出生数と女子人口を用いて計算した後、公表TFRに合うよう補正した。1995~2000年の間に韓国のTFRは1.65人から1.47人へと0.18人低下したが、この方法では有配偶出生率はTFRを引き上げる方向に作用したという「深刻な失敗」を生じる。

ピリオド出生力の要因分解に対しては、あまり有効な方法がない。廣嶋(2001)や岩澤(2002)は、将来推計も含む各コーホートの出生スケジュールに依拠したシミュレーションを行っているが、このためには非常に長期間にわたるデータの蓄積が必要となる。韓国の場合、1969年以前の年齢別出生率は公表されておらず、また1970年代のデータはあまり信頼できない。ここではごく単純化したモデルを用いて、出生力に対する結婚力の影響を探ってみることにする。

表4. 年齢別有配偶出生率を用いた要因分解(1995~2000年)

| 年齢     | 年齢別出生率 |        | 年齢別有配偶割合 |        | 年齢別有配偶出生率 |        | 要因分解    |         |         |
|--------|--------|--------|----------|--------|-----------|--------|---------|---------|---------|
|        | 1995年  | 2000年  | 1995年    | 2000年  | 1995年     | 2000年  | 総変動     | 有配偶割合   | 有配偶出生率  |
| 15-19歳 | 0.0178 | 0.0111 | 0.0077   | 0.0072 | 2.3037    | 1.5355 | -0.0068 | -0.0010 | -0.0057 |
| 20-24歳 | 0.3040 | 0.1950 | 0.1666   | 0.1073 | 1.8245    | 1.8171 | -0.1091 | -0.1080 | -0.0010 |
| 25-29歳 | 0.8967 | 0.7425 | 0.6990   | 0.5916 | 1.2829    | 1.2551 | -0.1543 | -0.1363 | -0.0179 |
| 30-34歳 | 0.3483 | 0.4218 | 0.9141   | 0.8691 | 0.3811    | 0.4853 | 0.0735  | -0.0195 | 0.0930  |
| 35-39歳 | 0.0715 | 0.0867 | 0.9226   | 0.9074 | 0.0774    | 0.0956 | 0.0153  | -0.0013 | 0.0166  |
| 40-44歳 | 0.0102 | 0.0118 | 0.9008   | 0.8889 | 0.0114    | 0.0133 | 0.0016  | -0.0001 | 0.0017  |
| 45-49歳 | 0.0014 | 0.0011 | 0.8641   | 0.8614 | 0.0016    | 0.0013 | -0.0003 | 0.0000  | -0.0003 |
| 計      | 1.65   | 1.47   | 4.4751   | 4.2328 | 5.8826    | 5.2033 | -0.18   | -0.2664 | 0.0864  |

資料: KOSIS

#### 10-1. 定常ポアソン過程

通常の年齢別出生率は、出生のリスクを考慮せずその年齢の全女子を分母とする。これに対し、例えば第*i*子の出生数をリスク人口である既往出生児数が*i*-1子である女子数で割った率は、出生強度(childbearing intensities)と呼ばれ、通常の頻度率(incidence rates)と区別される(Ortega and Kohler, 2002)。ここで未婚者の出生強度は0とし、既婚者(有配偶者)は年齢・パリティ・パリティ滞在期間にかかわらず一定の出生強度λに従って子どもを生むと仮定する。このとき出生過程は定常なポアソン過程となり、結婚後*y*年のパリティ分布は、パラメタλ<sub>*y*</sub>のポアソン分布に従う。

$$P_i(y) = \frac{(\lambda y)^i e^{-\lambda y}}{i!} \quad (10-1)$$

パリティ*i*の女子の結婚期間別出生率(頻度率)は、シェイプ・パラメタ*i*+1, スケール・パラメタ 1/λ のガンマ分布の密度関数に一致する。

$$m_i(y) = \lambda P_i(y) = \frac{\lambda^{i+1} y^i e^{-\lambda y}}{i!} \quad (10-2)$$

全パリティでの結婚期間別出生率(頻度率)は、出生強度に一致する。

$$m(y) = \sum_{i=0}^{\infty} m_i(y) = \lambda e^{-\lambda y} \sum_{i=0}^{\infty} \frac{(\lambda y)^i}{i!} = \lambda \quad (10-3)$$

(5-1)で仮定した初婚スケジュールの水平シフトと異なり、ここでは結婚・出生年齢の上限はβ歳で固定されているものとする。このモデルで年齢別出生率(頻度率)は、(2-1)で  $m(a,y)=\lambda$  として得られるように  $f(x)=\lambda \cdot \Phi(x)$  となり、年齢とともに単調増加するパターンが観察されなければならない。これは事実と反しており、一定の出生強度という仮定は明

らかに強すぎる。それでも考察を続けると、TFR は次のようになる。

$$TFR = \int_a^\beta f(x) dx = \lambda \int_a^\beta \Phi(x) dx = \lambda \cdot \Phi(\beta) \cdot (\beta - \mu). \quad (10-4)$$

この式は TFR が、出生強度  $\lambda$  と最終既婚割合  $\Phi(\beta)$  と平均再生産時間  $\beta - \mu$  の積で得られることを示している。これは(9-1)の拡張になっており、出生児数は何らかの結婚出生力と最終既婚割合に加え、結婚のタイミングにも影響されることを表す。

既存研究では、結婚のタイミングが出生力にどのような形で影響するか特定できないため、結婚力の影響として最終既婚割合しか考慮しない場合が多かった。コーホート出生力に対する廣嶋(1999)の方法に加え、Feeney(1986)や小川(1998)のパリティ拡大比による方法も同様である。ここで考察した定常ポアソン過程は、考えられる限り最も単純な結婚タイミングの影響の仕方、出生力が再生産を行う時間に比例することになる。

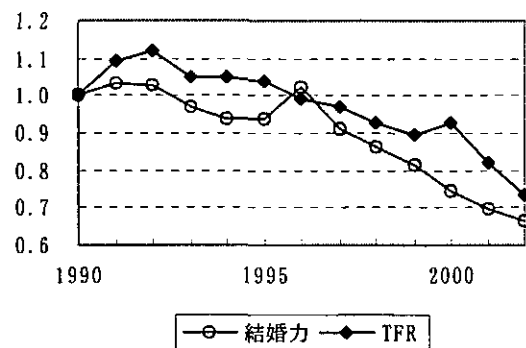
表5では $\Phi(\beta)$ に各年の合計初婚率、 $\mu$ に人口動態統計による平均初婚年齢を用い、 $\beta=50$ として結婚力指標 $\Phi(\beta) \cdot (\beta - \mu)$ を求めた。この結婚力指標とTFRの動きを、1990年の値を1とした指数で比較したのが図4である。これによると、TFRは定常ポアソン過程が示唆するほどには低下していない。また1996年には結婚ブームによる結婚力指標の上昇が見られたが、TFRへの影響は認められない。

表5. 定常ポアソン過程による結婚力の効果

| 年次   | 合計初婚率  | 平均初婚年齢 | 結婚力  | TFR  |
|------|--------|--------|------|------|
| 1990 | 0.8870 | 24.9   | 22.2 | 1.59 |
| 1991 | 0.9193 | 25.0   | 23.0 | 1.74 |
| 1992 | 0.9158 | 25.0   | 22.9 | 1.78 |
| 1993 | 0.8690 | 25.1   | 21.6 | 1.67 |
| 1994 | 0.8444 | 25.3   | 20.9 | 1.67 |
| 1995 | 0.8488 | 25.4   | 20.9 | 1.65 |
| 1996 | 0.9297 | 25.5   | 22.8 | 1.58 |
| 1997 | 0.8302 | 25.7   | 20.2 | 1.54 |
| 1998 | 0.7989 | 25.9   | 19.2 | 1.47 |
| 1999 | 0.7615 | 26.2   | 18.1 | 1.42 |
| 2000 | 0.7030 | 26.4   | 16.6 | 1.47 |
| 2001 | 0.6643 | 26.7   | 15.5 | 1.30 |
| 2002 | 0.6411 | 26.9   | 14.8 | 1.17 |

資料：KOSIS.

図4. 結婚力とTFRの動向 (1990年=1)



## 10-2. 非定常ポアソン過程

出生強度は年齢やパリティからは独立だが、結婚期間に依存するものとする。これは Krishnamoorthy(1979)の家族周期モデルの年齢を、結婚期間に置き換えたものである。結婚期間別出生強度  $\lambda(y)$  に対し、その積分を次のように定義する。

$$\Lambda(y) = \int_0^y \lambda(t) dt. \quad (10-5)$$

このとき出生過程は非定常なポアソン過程となり、結婚後  $y$  年のパリティ分布は次のようになる。

$$P_i(y) = \frac{\Lambda(y)^i e^{-\Lambda(y)}}{i!}. \quad (10-6)$$

パリティ  $i$  の女子の結婚期間別出生率 (頻度率) は、次のようになる。

$$m_i(y) = \lambda(y) P_i(y) = \lambda(y) \frac{\Lambda(y)^i e^{-\Lambda(y)}}{i!}. \quad (10-7)$$

全パリティでの結婚期間別出生率（頻度率）は、やはり出生強度に一致する。

$$m(y) = \sum_{i=0}^{\infty} m_i(y) = \lambda(y) e^{-\Lambda(y)} \sum_{i=0}^{\infty} \frac{\Lambda(y)^i}{i!} = \lambda(y). \quad (10-8)$$

これは(2-1)で結婚出生力が初婚年齢に依存しない形であり、年齢別出生率は次のようになる。

$$f(x) = \int_a^x \phi(a) m(x-a) da, \quad (10-9)$$

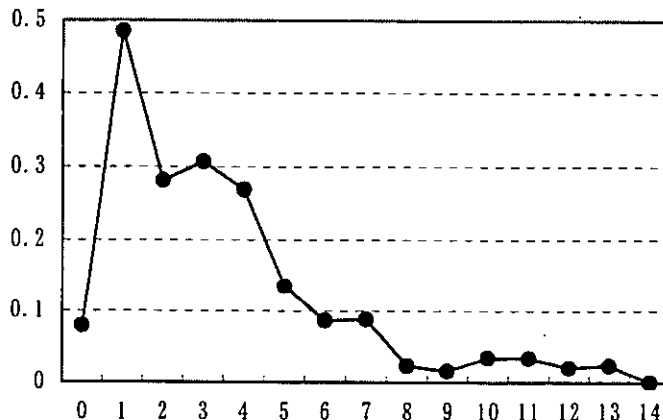
このモデルでは出生年齢の上限が $\beta$ 歳で抑えられているため、夫婦の完結出生児数は初婚年齢に依存する。ただし結婚後 $\gamma$ 年以後の出生力はゼロとするのであれば、 $\beta - \gamma$ 歳以前に結婚した女子の完結出生児数は初婚年齢にかかわらず一定である。

$$M(a) = \int_a^{\beta-a} m(y) dy. \quad (10-10)$$

TFR は次のようになる。

$$TFR = \int_a^{\beta} f(x) dx = \int_a^{\beta} \phi(x) \int_0^{\beta-x} m(y) dy dx = \int_0^{\beta-a} \Phi(\beta-y) m(y) dy. \quad (10-11)$$

図5. 結婚期間別出生率

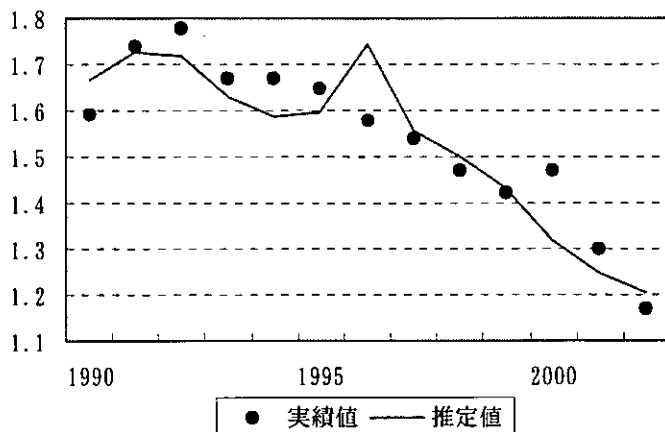


このモデルでは、結婚期間別出生率  $m(y)$  が必要である。これは先述の『2000年全産力実家族保健実態調査(KNFS 2000)』のデータから、過去1年間の出生の有無を結婚期間別に集計して得た。図5がその結果で、ピークは結婚の翌年にあり、以後は不規則な上下動を含みながらもおおむね減少している。15年間の出生率の合計は1.89であり、仮想結婚コーホートの完結出生児数としては妥当な値と言えるだろう。

実際には結婚16年目以降の夫婦にも少数の出生があったが、ここでは  $15 \leq y$  については

$m(y) = 0$  とする。このため(10-11)から見てとれるように、35歳以上の既婚割合があれば TFR が計算できる。ここでは統計庁のデータベース(KOSIS)から得た 1990~2000 年の 5 歳階級別女子初婚率の累積を 5 倍して仮想コーホートの 5 歳階級別既婚割合を得、図 5 に示した結婚期間別出生率の 5 年毎の合計を乗じて 1990~2000 年の TFR を推定した。その結果を TFR の実績値と比較したのが図 6 である。

図6. 非定常ポアソン過程によるTFRの推定



この図によると、1996年の結婚ブームがTFRに影響を与えなかったことと、2000年に結婚力上昇が見られなかったのにTFRが反騰したのを除いては、推定結果はさほど悪くない。つまり結婚力低下は、非定常ポアソン過程で想定されるのに近い形でTFR低下に影響していると言える。しかし一方で、1991~95年は推定値が過小評価に、1996~99年は過大評価になっている。このことは、この期間に結婚出生力の低下があったことを示唆する。2000年のTFRの一時的反騰の原因はよく分からないが、少なくとも結婚力の変化によるものではなさそうである。

結婚力と結婚出生力の影響の評価は、どの年次を採用するかによって大きく変わる。推定値が過小評価だった1991~95年と1996~99年を比較するなら、結婚力低下を主要因としながらも結婚出生力もかなり影響したという結論になるだろう。しかし1990年代後半と2000年以降を比較すれば、非定常ポアソン過程が予測するほどTFRは低下しておらず、従って結婚出生力はむしろTFRを引き上げる方向に作用したという結論を導き得る。ただし最新の2001~02年の低下について見るなら、実際の低下が1.30から1.17への0.13だったのに対し、モデルの予測値は1.25から1.20へ0.05の低下にとどまる。従ってこの1年間の低下についていえば、結婚力の寄与が5/13、結婚出生力が8/13となろう。

### 10-3. テンポ歪曲の分解

表2で見たように、2000年に45歳以上のコーホートの既婚割合は98%を越えており、観察されるコーホート結婚力の変化は晩婚化に限られる。これに対しピリオド結婚力では、平均初婚年齢に加えて合計初婚率も急速に低下しており、このためピリオド出生力に関しては結婚力の影響が大きくクローズアップされると考えられる。しかし合計初婚率の低下は、晩婚化に伴うテンポ歪曲によるところが大きい。そこでここでは、ピリオド出生力に含まれるテンポ歪曲から、晩婚化による部分を分離することを考える。

ここではBongaarts and Feeney(1999)のモデルに依拠する。テンポ歪曲の調整は出生順位別に行われ、第*i*子に関する調整TFRは、第*i*子平均出生年齢の変化速度を $r_i$ として、

$$ATFR_i = \frac{TFR_i}{1-r_i} \quad (10-12)$$

ここで晩婚化の測度を  $r_m$  として、これでオフセットした第  $i$  子平均出生年齢の変化速度を  $r_i^*$  とする。

$$r_i^* = r_i - r_m \quad (10-13)$$

これは  $r_i$  を、晩婚化によって生じた部分  $r_m$  と、出生間隔の変化によって生じた部分  $r_i^*$  に分解することを意味する。これを(10-12)に代入して整理すると、

$$ATFR_i - TFR_i = (r_m + r_i^*)ATFR_i \quad (10-14)$$

これを  $i$  について合計すると、テンポ歪曲を晩婚化による部分と出生間隔変化による部分に分解する式が得られる。

$$ATFR - TFR = r_m ATFR - \sum_i r_i^* ATFR_i \quad (10-15)$$

図7. 初婚年齢と出産年齢の推移

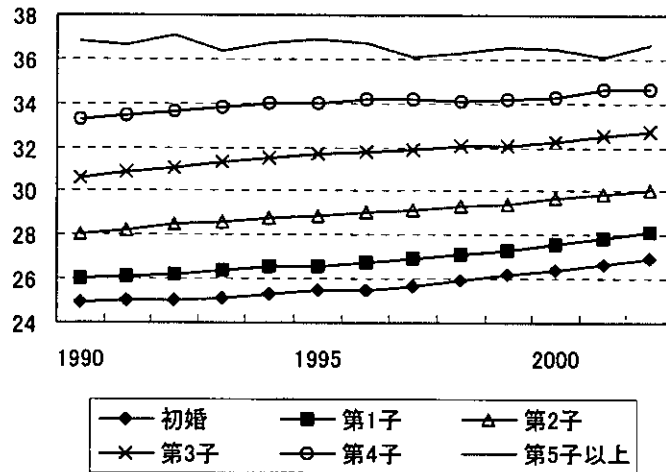


図7は1990~2000年の平均初婚年齢と出生順位別平均出生年齢の推移で、初婚と第1子出生の遅れが1997年以降加速している。これはEun(2003)が主張するように、IMF経済危機に伴う労働市場の悪化と将来への不確実性の増大が影響しているものと見られる。結婚・出生のタイミングに関する限り、この変化はコーホートの、第3子以降の晩産化が現れるのは2000年以降である。このような変化開始時期のずれは、コーホートでの晩産化のかなりの部分が晩婚化によって生じていることを伺わせる。

表6はテンポ歪曲から(10-15)によって晩婚化による部分を取り出した結果で、テンポ歪曲の大きさ自体は1990年代初頭に非常に大きく、以後減少していたが、2000年以後は再び増加している。これは一時減速していた晩婚化の速度が1997年以後再び加速したが、第3子以降の晩産化まで波及するのに数年を要したため、2000年以後にテンポ歪曲が大きくなったものと解釈できる。うち晩婚化による部分は、1997~2001年の間テンポ歪曲の総量を上回り、2002年に総量と等しい水準まで低下した。こうした晩婚化効果の一時的な優越

も、晩婚化が高順位の晩産化に波及するまでのタイム・ラグによると考えられる。

表6. テンポ歪曲の分解

| 年次   | (A)<br>初婚年齢変化 | (B)<br>TFR | (C)<br>ATFR | (C)-(B)<br>テンポ歪曲 | (A)×(C)<br>うち結婚力 |
|------|---------------|------------|-------------|------------------|------------------|
| 1991 | 0.13          | 1.74       | 2.24        | 0.50             | 0.29             |
| 1992 | 0.09          | 1.78       | 2.29        | 0.51             | 0.20             |
| 1993 | 0.18          | 1.67       | 2.06        | 0.39             | 0.37             |
| 1994 | 0.16          | 1.67       | 2.01        | 0.34             | 0.32             |
| 1995 | 0.07          | 1.65       | 1.89        | 0.24             | 0.13             |
| 1996 | 0.12          | 1.58       | 1.81        | 0.23             | 0.22             |
| 1997 | 0.18          | 1.54       | 1.77        | 0.23             | 0.32             |
| 1998 | 0.20          | 1.47       | 1.69        | 0.22             | 0.34             |
| 1999 | 0.18          | 1.42       | 1.56        | 0.14             | 0.27             |
| 2000 | 0.27          | 1.47       | 1.80        | 0.33             | 0.49             |
| 2001 | 0.31          | 1.30       | 1.65        | 0.35             | 0.51             |
| 2002 | 0.22          | 1.17       | 1.50        | 0.33             | 0.33             |

このようなピリオド出生力の分析よりも、コーホート出生力を直接分析する方が望ましいのは言うまでもない(van Imhoff, 2001)。しかし今現在の出生力低下がコーホート比較によって分析できるようになるには、10年以上待たなければならない。前節で試みた2000年に40~44歳と45~49歳のコーホートの比較も、ピリオドに置き換えれば1980年代かそれ以前の出生力低下を分析していることになり、IMF危機以後の最近の変化とは関係ない。

本節のようなピリオド出生力の分析には、必然的に何らかの仮定が伴うことになり、結果はその限界内で解釈されなければならない。Bongaarts and Feeney(1999)の調整TFRの理論は、非常に多くの論争と方法論的進展をもたらした(Kohler and Philipov, 2001; Kohler and Ortega, 2002; Zeng and Land 2001; 2002; Inaba, 2003)。これは極めて限定された領域での発展であり、今後は結婚力と結婚出生力への分解をはじめ、ピリオド出生力の分析法をさらに精緻化して行く必要があるだろう。

## 文献

- 阿藤誠 (1992), 「日本における出生率の動向と要因」, 河野稠果・岡田實(編)『低出生力をめぐる諸問題』, 大明堂, pp. 48-68.
- Bongaarts, John and Griffith Feeney (1998), "On the quantum and tempo of fertility," *Population and Development Review*, Vol. 24, No. 2, pp. 271-291.
- 전광희 (2002), "출산력", 김두섭・박상태・은기수 편 『한국의 인구』 통계청, pp. 81-113.
- Eun, Ki-Soo (2003), "Understanding recent fertility decline in Korea," *Journal of Population and Social Security*, Supplement to Volume 1, [http://www.ipss.go.jp/English/WebJournal.files/Population/2003\\_6/20.Eun.pdf](http://www.ipss.go.jp/English/WebJournal.files/Population/2003_6/20.Eun.pdf)
- Feeney, Griffith (1986), "Period parity progression measures of fertility in Japan," *NUPRI Research Paper Series* No. 35.
- 岩澤美帆 (2002), 「近年のTFR変動における結婚行動および夫婦の出生行動の変化の寄与について」『人口問題研究』第58巻第3号, pp. 15-44.
- 廣嶋清志 (1999), 「結婚と出生の社会人口学」, 目黒依子・渡辺秀樹編『講座社会学2 家族』, 東京大学出版会, 21-57頁.

- 廣嶋清志 (2000), 「近年の合計出生率低下の要因分解：夫婦出生率は寄与していないか？」『人口学研究』第 26 号, pp. 1-20.
- 廣嶋清志 (2001), 「出生率低下をどのようにとらえるか？一年齢別有配偶出生率の問題性—」『理論と方法』第 16 巻第 2 号, pp. 163-183.
- Inaba, H. (1996), "Human population reproduction via first marriage," *Mathematical Population Studies*, 5, pp. 123-144.
- Inaba, Hisashi (2003), "Resolving a confusion in the Bongaarts and Feeney's tempo-adjusted total fertility rate," 『人口学研究』第 32 号, pp. 1-7.
- 金勝權・曹愛娒・李三植・金柔敬・宋寅珠 (2000), 『2000 年 全國 出産力 및 家族保健實態調査』韓國保健社會研究院, 調査研究報告書 2000-01.
- 김승권 최변호 정경화 이상식 박덕규 박인화 장지연 (2002), 『低出産의 社會經濟的 影響과 長・短期政策方案』韓國保健社會研究院.
- Kitagawa, E. M. (1955), "Components of a difference between two rates," *Journal of American Statistical Association*, 50, pp.1168-1194..
- Kohler, Hans-Peter and José Antonio Ortega (2002), "Tempo-adjusted period parity progression measures, fertility postponement and completed cohort fertility," *Demographic Research*, No. 6, pp. 89-144.
- Kohler, Hans-Peter and Dimiter Philipov (2001), "Variance effects in the Bongaarts-Feeney formula," *Demography*, Vol. 38, No. 1, pp. 1-16.
- Krishnamoorthy, S. (1979), "Family formation and the life cycle," *Demography*, Vol. 16, No. 1, pp. 121-129.
- 河野綱果(1995), 「配偶関係と出生力」日本統計協会(編)『現代日本の人口問題』大蔵省印刷局, pp. 63-110.
- 国立社会保障・人口問題研究所 (1997), 『日本の将来推計人口：平成 9 年 1 月推計』研究資料第 291 号.
- 小川直宏 (1998), 「変化する結婚パターン—日本とアジア諸国の静かなる革命—」毎日新聞社人口問題調査会, 『「家族」の未来"ジェンダー"を超えて 毎日新聞社・第 2 4 回全国家族計画世論調査』, pp. 81-108.
- Ortega, Jose Antonio and Hans-Peter Köhler (2002), "Measuring low fertility: Rethinking demographic methods," *Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper* 2002-001
- Tsuya, Noriko O. and Karen Oppenheim Mason (1995), "Changing gender roles and below-replacement fertility in Japan," in Karen Oppenheim Mason and AnMagritt Jensen (eds.), *Gender and Family Change in Industrial Countries*, Oxford, Clarendon Press, pp. 139-167.
- Zeng, Yi and Kenneth C. Land (2001), "A sensitivity analysis of the Bongaarts-Feeney method for adjusting bias in observed period total fertility rates," *Demography*, Vol. 38, No. 1, pp. 17-28.
- Zeng, Yi and Kenneth C. Land (2002), "Adjusting period tempo changes with an extension of Ryder's basic translation equation," *Demography*, Vol. 39, No. 2, pp. 269-285.
- van Imhoff, Evert (2001), "On the impossibility of inferring cohort fertility measures from period fertility measures," *Demographic Research*, Vol. 5, No. 2, pp. 24-64.



子どもと〈福祉／教育〉国家：韓国における〈保育／幼児教育〉領域の歴史的変容

相馬直子

1. はじめに

(1) 韓国の〈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<sup>1</sup>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」<sup>2</sup>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「학원」（ハグオン（学園）＝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<sup>3</sup>。以下、本稿では、日

<sup>1</sup> 保育施設とは、韓国語では「・・・」（オリニジブ＝子どもの家）と呼ぶ。

<sup>2</sup> 家庭保育施設とは、韓国語では「・・・」（ノリバン＝遊ぶ部屋）と呼ぶ。

<sup>3</sup> 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

本での保育園を「保育施設（オリニジブ）」、小規模保育室や家庭ママ制度を「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、改革案をめぐる「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けがなされ、論争や「対立」が起こってきた社会である<sup>4</sup>。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才児教育・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<sup>5</sup>、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、「今の韓国は日本の〇年前の状況に近い」という理解の形式をするならば、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。

<sup>4</sup> 「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。

<sup>5</sup> 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、韓国の子どもの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, チョンジンジュ 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<sup>6</sup>。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

<sup>6</sup> 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——ということが出来る。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、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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。

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」<sup>9</sup>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

<sup>7</sup> 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」のように純粹で経験的で顕在的 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）。

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 「必要」か「ニード」かという概念の違いについて、武川（1999:32-7）は、「ニード」という概念を用いると、①社会福祉や社会政策が日常生活から切り離される、②専門家支配を助長する、③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、「ニード」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、①いかなる事柄が「社会的問題」とみなされ、②それがいかにして「ニーズ」「必要」へと定義づけられ、③実際の政策へと具現化されており、④その政策効果はいかなるものかという形で、①から④までの一連の関係をトータルにみることが求められよう。

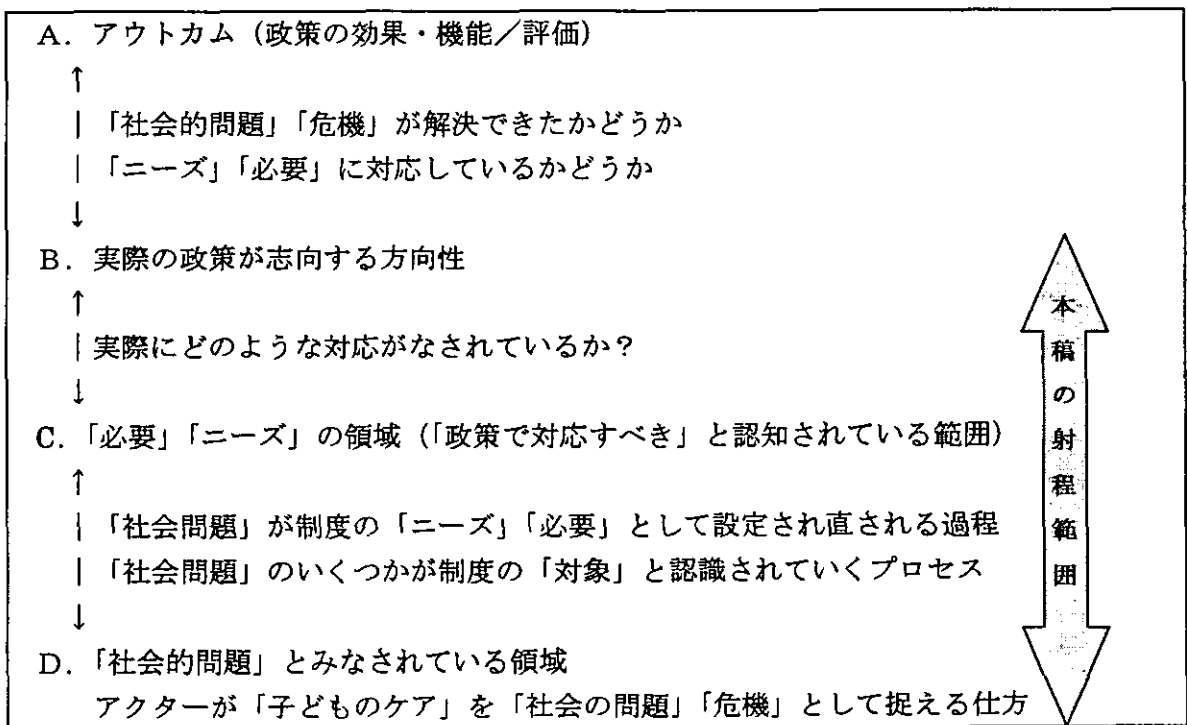


図1 本研究の分析枠組み

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<sup>10</sup>

#### (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、①公立・私立幼稚園(文教部)、②セマウル協同幼稚園(内務部)、③オリニジブ(保健社会部)、④農繁期託児所(農村振興庁)

<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>。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。

<sup>11</sup> 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（キムドンソプ 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・運営上の非効率性が指摘されていた。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"> <li>・ 法令：「幼児教育振興法」へ一元化</li> <li>・ 機関：幼稚園・セマウル幼稚園の二元化</li> <li>・ 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</li> </ul> | <p>&lt;幼児教育&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法令：教育法（2004 年から幼児教育法）</li> <li>・ 機関：幼稚園</li> <li>・ 行政：文教部（現在は教育人的資源部）</li> </ul> <p>&lt;保育&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法令：乳幼児保育法</li> <li>・ 機関：オリニジブ</li> <li>・ 行政：保健社会部（2004 年から女性部）</li> </ul> |

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、毎年により教育委員会から「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、①5歳児の無償教育、②「幼児学校」の設立、③法体系の確立(「幼児教育法案」)の3点を挙げることができる。

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

|  |
|--|
| <p>!1949年：教育法</p> <p>!1961年：児童福利法</p> <p>!1968年：未認可託児施設臨時措置要令</p> <p>!1978年：託児施設運営改善法案</p> <p>!1981年：児童福祉法</p> <p>!1982年：幼児教育振興法</p> <p>!1987年：男女雇用平等法</p> <p>!1991年：乳幼児保育法</p>                  |
| <p><u>!1994年9月5日：教育改革委員会、「第1次教育改革案」発表</u></p> <p>①2005年までに満5歳児の就園率を100%に ②幼稚園を義務教育化（公教育化）</p> <p>③低所得層の幼稚園教育無償化</p>  |
| <p><u>!1995年5月31日：教育改革委員会、「第2次教育改革案」発表</u></p> <p>①保育機関の幼児教育機能の強化 ②5歳から国民学校入学を可能に</p> <p>③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><u>!1996年12月4日：教育改革委員会、「第3次教育改革案」発表</u></p> <p>①幼児教育行政管理体制の確立 ②幼児教育の質向上</p> <p>③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><u>!1997年3月24日：教育改革委員会、「第4次教育改革案」発表</u></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</p> <p>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</p> <p>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><u>!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</u></p> <p>初等学校就学前1年の幼稚園教育は無償に</p>  |
| <p><u>!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</u></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><u>!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</u></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><u>!1999年9月1日：8次案</u></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