

韓国の保育政策に対するオリニジップ園長の意識

金 炫勇*・矢野下 美智子*・權 成妍**

A Research into How Director of Child Care Center Perceive Childcare Policy in Korea

Hyunyoung KIM, Michiko YANOSHITA and Sungyun KWON

Key words : 韓国 Korea, 保育政策 childcare policy, オリニジップ園長 director of child care center, 評価認定システム accreditation system

1. はじめに

石川 (2014)¹⁾ は、日本と韓国の教育の共通点について、「6-3-3-4 制の学校体系、年齢主義的な進級制度、国民の教育熱の高さ、そして高校までの進学率がほぼ 100%で、高等教育がユニバーサル化している点」などを挙げている。また、OECD 加盟国の幼児教育と保育の国際的動向を考察した鈴木 (2014)²⁾ は、「米英など、アングロサクソン系の国々は学力を重視しているのに対し、北欧諸国やイタリア、ニュージーランドなどは、子どもの社会性や創造性にその重きを置いている。そして、日本と韓国は幼児教育・保育の質の向上に重点を置いており、両国は同じ課題を抱えている」と指摘している。長谷 (2013)³⁾ は、韓国の保育政策の現状と課題について、急激に進む少子化、幼保二元制、保育教師の社会的評価及び待遇の低さ、幼い頃から塾通いをする子どもたちの現状に対する強いアンチテーゼの思いなどを言及している。また、石川 (2014)⁴⁾ は、韓国の教育政策（保育を含む）について、グローバル化の影響を大きく受け、新自由主義的な手法を随所に用いて改革を進めており、頻繁な改訂や教育環境の未整備が現場の疲弊や混乱を招いていると指摘している。また、頻繁に変わる韓国の保育政策の背景について、選挙の票集めの政治家の思惑や国会発のポピュリズムに過ぎないという指摘もある⁵⁾。

近年、グローバル化が進む中、幼児教育と保育をめぐる OECD 加盟国の関心事は、「幼児教育と保育が政策的に効果が得られるかどうか、予算を投じることで国の将来にどのように貢献できるか」ということである⁶⁾。その質の評価のため、多くの先進諸国は評価認定システムを導入している。評価認定システムは、需要者（乳幼児や

保護者）にとって安心材料となると同時に、園の質の向上にもつながるため、政府としては保育サービスの水準向上の効果的な質的管理システムである。しかし、これは必須条件とは言えない。

韓国では、2010年以降オリニジップ（子どもの家、本稿ではオリニジップとする）の児童虐待が社会問題として浮き上がる中、2015年1月13日、政府評価で95.96点（100点満点）を獲得し優秀オリニジップとして認証を受けた民間オリニジップで子どもに対する教師の虐待事件が発生した。この事件は韓国社会に衝撃を与え、評価認定システムの実効性自体が国会で議論されるきっかけとなった⁷⁾。また、その後も保育教師の虐待問題が多発し、韓国政府は解決装置としてオリニジップの CCTV（監視カメラ）設置を義務づけた（嬰幼兒保育法、第15条4）⁸⁾。なお、補助金の横領、カビ給食問題、児童数の虚偽登録、財務会計の違反、教師対児童比率の違反など、オリニジップをめぐる不条理問題が深刻な社会問題として浮き上がっている。

韓国における評価認定システム実施には、1990年代の後半からのオリニジップの乱立と、保育環境や保育内容におけるオリニジップ間の格差の拡大が背景にある⁹⁾。評価認定システムは、2004年1月嬰幼兒保育法第30条に定められ、2006年から実施されている。韓国における評価認定方法は3段階に分けられる。まずオリニジップの申請（常時）からスタートする。1段階は「参与確定」といわれ、自治体による基本事項の確認と施設による自己点検（10点）が行われる。また、参与手数料を支払い、自己点検報告書を保健福祉部（韓国保育振興院）に提出する。この参与確定は2ヶ月かかる。そして、「現場観察」という2段階に入る。この段階では国の書類審査

* 広島文化学園短期大学保育学科

** アノソビル園長

(10点)及び現場観察者による現場観察(55点)が行われる。この現場観察は1ヶ月かかる。そして、「審議」段階に入る。この段階では審議委員会による認証審議(25点)が行われる。この審議は1ヶ月かかる。その結果、合計75点以上で認定書と認定看板が発給される。結果の通知は、「アイサラン保育ポータル」(インターネット)上で認可・不認可・優秀認可の3段階で公示される。しかし、有効期限は3年であり、オリニジップにとって審査は死活問題であるため、審査は非常に大きなストレスになる。そのため、子どもへの配慮と審査の準備が本末転倒することも考えられる。

また、評価認証システムを導入している国々では、幼児教育と保育を小学校の準備教育として捉え、将来の学力に懸念がもたれる場合が多くみられる¹⁰⁾。たとえば、OECDによる生徒の国際学習到達度調査(以下 PISA)や国際教育到達度評価学会による国際数学・科学到達度調査(以下 TIMSS)の結果が良ければ、その国の幼児教育と保育の質は高いとみなされる。PISA や TIMSS が毎年発表している報告書は、韓国の学力レベル、教師の質、教育環境、教師の献身性、授業の技術、保護者の教育熱意は OECD 加盟国でトップと分析している¹¹⁾。また、国連の人間開発報告書2013(国連開発計画, 2013)¹²⁾によれば、韓国の人間開発指数(以下 HDI)は最高位国(12位)にランクされている。HDI は寿命、教育水準、十分な生活状態に必要な資源へのアクセスという3つの側面の指数から算出される合成指数である。これらの指数をみる限り、韓国は教育及び保育先進国である。しかし、保育現場では「韓国は保育先進国である」と捉えているのか。実際、韓国における乳幼児教育費の公共負担率は、OECD 平均が79.9%に対し、49.7%(2010年)であり、先進国と比べ低い比率である。また、乳児教育に対する国の投資額率も OECD 平均が0.5%に対し、韓国の場合は0.2%で低い水準である。また、OECD の調査によれば、韓国国民の政府に対する信頼度は34%(日本39%)で調査対象国41ヶ国中26位(日本21位)に止まっており、2007年の24%よりは高くなったものの、政府政策に対する国民の信頼度は未だ低い状況にある¹³⁾。

韓国における保育政策は、イデオロギーや各政権の公約及び政策の影響を大きく受け、頻繁な改訂や修正を行っており、このことが保育現場の疲弊や混乱を招いている。特に、オリニジップをめぐる不祥事問題は大きな課題になっている。

2. 研究目的

朴槿恵政府は、保護者と児童の幸せな安心保育のためのサービスの質の向上と、需要者・供給者・政府間の信頼回復と相互疎通を保育政策の優先課題として掲げている。しかし、近年、オリニジップをめぐる不祥事問題が大きな社会問題となる中、オリニジップの存立が厳しく

なっている。韓国における保育が民間及び家庭オリニジップを中心に維持されてきた点や、現政府が掲げる需要者・供給者・政府間の信頼回復と相互疎通を考えると、需要者のみならず、供給者(オリニジップ園長)の保育政策に対する意識を把握する必要もある。

そこで、韓国における保育政策の変遷とオリニジップの意味・意義を文献研究によって明らかにするとともに、そこから引き出される問題点を踏まえた上で、オリニジップ園長の保育政策に対する意識を明らかにすることを目的とした。韓国における保育政策は、グローバル化、新自由主義¹⁴⁾、各政権側の公約及び政策の影響を強く受けている。そのため、それらに焦点を当てて韓国における保育政策の変遷をみる必要がある。

3. 先行研究

韓国における幼児教育と関連した研究は、幼児教育の必要性と重要性が浮き彫りになった1990年代以降から盛んになっている。その原動力になったのは、この時期からの幼児教育と児童及び保育関連の専門学術誌の発刊である¹⁵⁾。韓国の幼児教育の研究動向を分析した李(2013)¹⁶⁾は、韓国の幼児教育と保育の研究は教授・学習方法(20.97%)、教師教育(20.15%)、発達心理(15.72%)など、実践的な有用性を持った研究が主を示しており、哲学及び歴史(1.74%)、保育政策及び福祉(4.61%)の研究は少ないと指摘している。そして、哲学及び歴史について、外国の思潮や教育プログラムに追随することから抜け出して韓国固有の哲学的、思想的な幼児教育理論を構築する必要性を提案している。また、保育政策及び福祉について、韓国の幼児教育及び保育制度を改善するための支援体制となる、幼児教育及び保育に関する行政及び政策に関する研究がもっとも深層的に行われなければならないと指摘している。

韓国における保育の歴史・政策・制度・実態に関する研究は、その現況を紹介し課題を述べたものが多い(玄, 2001; 崔, 2006; 尹, 2007; 佐野, 2013; 長谷, 2013; 裴, 2014; 鄭, 2014; 鄭, 2015)。玄(2001)¹⁷⁾は、嬰幼兒保育法に着目して、保育制度の目的、理念、入所手順、職員規定、保育教師資格、乳児及び障害児保育、保育指針を紹介し、課題を述べている。また、尹(2007)¹⁸⁾は、韓国のオリニジップ利用率が81%(2005年現在)にとどまっていることに着目し、他の国にはない、伝統的な大家族制度を利用して育児の家庭化を提案している。しかし、その後、保育と福祉へのニーズが高まる中、2009年から「アイサランプラン」が出され、保育所利用者の保育料支援が拡大し、施設未利用者世帯への養育手当が導入された。さらに、2013年3月から0~5歳の完全無償教育と3~5歳のヌリ課程(幼保共通の国家水準教育課程)が実施され、2013年のオリニジップ利用率は92%を超えた。つまり、尹(2007)の研究は、2008年以

降の動向が反映されていない。また、長谷（2013）¹⁹⁾は、実際にソウルのオリニジップや子育て関連施設を見学し、韓国の保育の現状と課題について考察している。長谷の研究は、韓国の保育の現状をコンパクトにまとめている点と、保育教師への聞き取り調査をし、オリニジップの事情や保育教師の社会的評価及び待遇を紹介した点において評価できる。しかし、聞き取り調査は保育教師1名を対象にしており、人数が少ない点は制限点である。近年、オリニジップをめぐる不条理問題（児童虐待、補助金の横領、カビ給食問題、児童数の虚偽登録、財務会計の違反、教師対児童比率の違反など）が社会問題として浮き上がっており、オリニジップを経営する園長を対象にした調査も必要である。従来の研究は政府の政策や需要者（乳幼児や保護者）に焦点を当てたものが多く、供給者（オリニジップ園長）に焦点を当てたものは少ない。また、オリニジップ園長を対象にした研究は、園長の運営、経営、リーダーシップなどに焦点を当てたもの（Cha, Y. and Kweon, M., 2011; Kwon, K. and Park, Y., 2012; Kim, Y. and Kwon, K., 2013）²⁰⁾が多く、韓国における保育政策に焦点を当てたものは少ない。オリニジップ園長における保育政策に関する研究としては、無償保育に焦点を当てたもの（Kim, S. et al., 2013; 鄭, 2015）²¹⁾やアイサランカード制度に焦点を当てたもの（Lim, Y. and Kim, H., 2012）²²⁾がみられる。一方、オリニジップ園長を対象に韓国における保育政策全般について調査したものはみられない。また、裴（2014）²³⁾による韓国の保育政策とオリニジップ利用実態調査がみられる。裴（2014）は、韓国の保育政策の流れを紹介した上、韓国における保育所はオリニジップ、特に民間オリニジップ（37.7%）と家庭オリニジップ（52%）を中心に発展してきたことを明らかにしている²⁴⁾。さらに、裴（2014）は、オリニジップ利用実態から保育政策の問題点を指摘しており、韓国における保育政策とオリニジップの実態を把握する上で大変参考になるものである。また、鄭（2014）²⁵⁾による保育サービスの質の向上のための政策の現状と推進方向や、崔（2006）・鄭（2015）²⁶⁾による韓国における子育て支援政策の現状と課題、または韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題がみられる。これらは最近の韓国における保育政策の課題を把握する上で大変参考になるものである。

4. 用語について

本研究で主に用いる用語としては、オリニジップ、オリニジップ園長がある。これらの用語と定義は、嬰幼兒保育法（法律第13323号）にみられる。オリニは子ども、ジップは家を意味する名詞であり、オリニジップは合成語で「子どもの家」を意味する。その定義を示すと以下のとおりである。韓国の嬰幼兒保育法の内容については国家法令情報センターのウェブサイト²⁷⁾を参照した。

オリニジップ（日本の保育所に当たる）とは、保護者の委託を受け、乳幼児を保育する機関をいう（嬰幼兒保育法第2条3）。また、オリニジップの種類は、国公立オリニジップ、社会福祉法人オリニジップ、法人・団体等のオリニジップ、職場オリニジップ、家庭オリニジップ、保護者協同オリニジップ、民間オリニジップなどがある（嬰幼兒保育法第10条）。

国公立オリニジップは、国家や自治体が設置・運営するオリニジップである（嬰幼兒保育法第10条）。常時乳幼児11名以上を保育する（施行規則第9条）。オリニジップの名称は〇〇オリニジップとする（施行規則第23条）。社会福祉法人オリニジップは、社会福祉事業法（法律第13426号）による社会福祉法人が設置・運営するオリニジップである（嬰幼兒保育法第10条）。常時乳幼児21名以上を保育する（施行規則第9条）。オリニジップの名称は〇〇オリニジップとし、名称使用において幼稚園、学園など類似機関として誤認される名称は使えない（施行規則第23条）。法人・団体等のオリニジップは、各種法人（社会福祉法人を除いた非営利法人）や団体が設置・運営するオリニジップである（嬰幼兒保育法第10条）。常時乳幼児21名以上を保育する（施行規則第9条）。オリニジップの名称は〇〇オリニジップとし、名称使用において幼稚園、学園など類似機関として誤認される名称は使えない（施行規則第23条）。職場オリニジップは、事業主が事業場の勤労者のため設置・運営するオリニジップ（国家や自治体長が所属公務員のため設置・運営するオリニジップを含む）である（嬰幼兒保育法第10条）。常時乳幼児5名以上を保育する（施行規則第9条）。オリニジップの名称は〇〇オリニジップとする（施行規則第23条）。家庭オリニジップは、個人が家庭やそれに準じる施設で設置・運営するオリニジップである（嬰幼兒保育法第10条）。常時乳幼児5名以上20名以下を保育する（施行規則第9条）。オリニジップの名称は〇〇オリニジップとし、名称使用において幼稚園、学園など類似機関として誤認される名称は使えない（施行規則第23条）。保護者協同オリニジップは、保護者たちが組合を結成し設置・運営するオリニジップである（嬰幼兒保育法第10条）。常時乳幼児11名以上を保育する（施行規則第9条）。民間オリニジップは、第1号から第7号までの規程に該当しないオリニジップである（嬰幼兒保育法第10条）。常時乳幼児21名以上を保育する（施行規則第9条）。オリニジップの名称は〇〇オリニジップとし、名称使用において幼稚園、学園など類似機関として誤認される名称は使えない（施行規則第23条）。

2015年7月現在、オリニジップは合計42,879ヶ所あり、うち国公立2,568ヶ所、社会福祉法人1,415ヶ所、法人・団体等842ヶ所、職場749ヶ所、家庭22,494ヶ所、保護者協同156ヶ所、民間14,655ヶ所であり、民間オリニジップと家庭オリニジップが約9割を示している点が

表1 オリニジップ現況（2015年7月現在）

区 分	合計	20名以下	21～39名	40～49名	50～80名	81～99名	100～160名	160～200名	201～240名	241～300名	300名超過
合 計	42,879	22,773	6,476	3,332	4,247	2,881	2,292	506	203	155	14
国 公 立	2,568	70	371	375	883	512	304	38	11	4	0
社会福祉法人	1,415	8	57	157	323	403	356	75	22	13	1
法人・団体	842	28	119	151	286	152	71	23	7	4	1
職 場	749	62	122	196	157	78	66	28	13	25	2
家 庭	22,494	22,494	0	0	0	0	0	0	0	0	0
父母協同	156	86	41	16	7	4	2	0	0	0	0
民 間	14,655	25	5,766	2,437	2,591	1,732	1,493	342	150	109	10

注：表1は保健福祉部ホームページ（オリニジップ現況）を参考に筆者らが改変した。

特徴である（表1参照）。

また、オリニジップ園長の資格に関する規定については、オリニジップ園長は大統領令が定める資格を持ち、保健福祉部長官が検定・授与する資格を受けた者としている（嬰幼兒保育法第21条）。また、保育教師は、①大学（放送大学、サイバー大学、専門大学を含む）、またはこれに準ずる学校で、保健福祉部が定めた幼児教育または児童福祉関係の学科を専攻し卒業した者や、②高等学校またはこれに準ずる学校を卒業した者で、保健福祉部が指定した教育訓練施設で、所定の教育課程を修了した者としている（嬰幼兒保育法第21条）。①は保育教師1級の資格、②は保育教師2級の資格が与えられる。

また、韓国における幼児教育・保育を行う施設・制度並びに関連基準についての概略を述べると、韓国の保育制度は日本と同様にオリニジップ（0～5歳、日本の保育所に当たる）と幼稚園（3～5歳）がそれぞれ別々の部（日本の省庁に当たる）の所管となっている。オリニジップの入園要件には日本のように保育を欠くといったものではなく、希望する者は誰でも入園できる。管轄は、オリニジップは保健福祉部（日本の厚生労働省に当たる）で、幼稚園は教育科学技術部（日本の文部科学省に当たる）の管轄である。また、その根拠法は、オリニジップの場合は嬰幼兒保育法で、幼稚園は幼児教育法である。また、設置基準及び運営基準に基づく国公立以外の設立主体に対する認可・指導等は、幼稚園の場合は市・道の教育長が、オリニジップの場合は市郡区の長が行うことになっている。また、2012年3月からオリニジップと幼稚園の保育、教育課程の統合である「共通ヌリ課程」（3～5時間）が5歳児を対象に導入されたが、2013年3月からは3～5歳へと拡大している（表2参照）。

5. 韓国における保育政策の変遷

保健福祉部は、韓国における保育政策とその特徴について、救貧的・職場女性支援のための託児事業時期（1921～1991）、嬰幼兒保育法制定と託児から保育への発

表2 韓国における幼稚園とオリニジップの提供状況（2015年7月現在）

就学前教育 (幼児教育)	対 象	幼稚園（3～5歳）
	在 籍 数	61万人
	所 管	教育科学技術部
	特 色	利用に就労などの要件はない 共通ヌリ課程、幼児教育が充実
	法的根拠	幼児教育法
保 育	対 象	オリニジップ（0～5歳）
	在 籍 数	0～2歳（87万人） 3～5歳（61万人）
	所 管	保健福祉部
	特 色	利用に就労などの要件はない 長時間預かってくれる 共通ヌリ課程、幼児教育＋保育
	法的根拠	嬰幼兒保育法
無償化及び 手当	オリニジップ完全無償化（2013年から） 育児手当支給（2009年導入、2013年から全階層）	

展時期（1991～2004）、保育業務が女性家族部へ移管する時期（2004.6）、参与政府の育児支援政策時期（2004.6～2008.2）、保育業務を保健福祉部へ移管する時期（2008.3）、アイサランプラン樹立・施行時期（2009～2012）、保育料・養育手当の全階層への支援時期（2013.3）などに分けている²⁸⁾。本研究では、韓国における保育政策の変遷を考察するに当たって保健福祉部による保育政策沿革を参考にした。

5.1 児童保護及び救貧・救護事業（1921～1953）

韓国で保育事業が本格的に始まったのは、1991年に嬰幼兒保育法、嬰幼兒保育法施行令、嬰幼兒保育法施行規則が制定されてからである。しかし、韓国における保育及び幼児教育の歴史に関する研究（崔，2006；尹，2008；李，2013；鄭，2014）や保健福祉部の保育政策沿革は、1921年ソウルでテファ（태화）基督教社会館が低

所得層の託児事業を始めたことを嚆矢としている。この時期は、朝鮮が日本の植民地支配下に置かれる時期である。この時期について、鄭（2014）は、「日本は社会福祉サービスと政策を植民地の懐柔策として利用したが、託児施設は量的な広がりをみせ、朝鮮救護令で母性保護と託児事業に対する根拠を初めて法令として明記するのに寄与した」²⁹⁾と述べている。その後、1945年8月15日、韓国は解放されたが、1950年から1953年まで3年間朝鮮戦争が勃発する。この時期について、玄（2001）は、「主に事後処理的で、救護的な側面の強い児童保護事業であった」³⁰⁾と述べている。つまり、この時期は応急的な児童保護及び救済事業が主に行われており、乳幼児に関連する法律はみられない。

5.2 児童福利事業（1961—1980）

1953年3月、国連韓国再建団により韓国経済開発計画が立案されたが、朴正熙政府はその経済開発計画を基盤に経済開発5ヵ年計画を立てた。その一環として、1961年12月、児童福利法が制定され、保健福祉部が管理することになった。この児童福利法について、玄（2001）は、「これによって本格的な保育事業が始まるようになった」³¹⁾と述べている。その目的は、出生時の死亡率を低下させると同時に、児童の餓死や浮浪児を予防し施設の収容児童数を減少することであった。しかし、1960年代の後半になると、経済開発計画が進む中、女性労働力が急増し託児としての保育が実施される。それに従い、託児所も著しい増加をみせる時期である。この時期の託児所には、農繁期託児所、セマウル協同幼稚園、オリニジップがあった。つまり、1961年から1980年までの児童福利法は、託児福利法としての特性を持つ。

5.3 児童福祉事業（1981—1990）

この時期は、経済成長・発展による女性の社会進出が急増化する。そのため、保育需要が高まり、保育関連法や政策が整備される。まず1982年幼児教育振興法が制定され、それまでの農繁期託児所、セマウル協同幼稚園、オリニジップがセマウル幼稚園として統合された。幼保一元化に向けた議論は、この時期から始まっている。その後、核家族化と女性の社会進出がより進む中、セマウル幼稚園だけでは対応できず、1987年12月、労働部は男女雇用平等法を制定し、それを根拠に職場託児制を導入した。そして、1989年9月には保健福祉部も児童福祉法に基づいて託児施設関連規程を復活させると同時に、社会福祉館の設備・運営規定を制定した。さらに、翌年は託児施設の設備・運営規定を制定し、託児事業を社会福祉事業として展開した。しかし、玄（2001）は、「保育関連の事業が労働部と保健福祉部それぞれによって独自管理、経営されることにより、政府財政の非効率的な投資や体系的で効率的な保育の難しさなどの問題に直面す

ることになった」³²⁾と指摘している。この時期の問題点について、鄭（2014）は、運営主体の多様化と託児事業の管轄部署の一元化をあげている。そして、「総合的な乳幼児保護・教育政策と法制化を求める保育関係者の動きが活発になり、その結果、1991年、保育の単独法制として韓国の保育史のなかでももっとも意味のある嬰幼兒保育法が制定された」³³⁾と述べている。つまり、1981年から1990までは児童福祉事業としての特性を持つ。

5.4 託児から保育へ、保育事業体系の確立期（1991—2003）

1991年1月14日、保健福祉部施行の嬰幼兒保育法（法律第4328号）が制定された。嬰幼兒保育法制定の背景について、玄（2001）は、「以前の保育関連業務が異なる行政機関によって管理・運営され、親たちの不満や女性団体などの声が高まり、国会で審議されるように至った」³⁴⁾と述べている。これによって、それまで託児への事業や福祉としての性格を持った乳幼児関連法が保育として展開されるようになった。なお、それまで保育関連業務は内務部、教育部、労働部、保健社会部など、複数の部署によって管轄・管理されてきたものの、主管部署が保健社会部に一元化され保育事業を体系的かつ効率的に推進するようになった³⁵⁾。一方、保育施設の設置基準は、家庭保育施設を除いて「認可制」になった。

その後、長きにわたる軍人出身大統領の時代に終わりを告げ、金泳三政府（1993—1998、文民政府とも）が出帆する。金泳三政府には各分野における民主化の推進とグローバル化を見据えた政策が模索される。そして、保育需要が急増加する中、金泳三政府の公約と保育施設拡充3ヶ年計画（1995—1997）の後押しを受け、1992年4,513ヶ所であった保育施設数は1999年18,436ヶ所となり、その増加率は309%であった。そして、保育児童数も1992年129,297名から1999年は665,384名となり、その増加率は415%であった³⁶⁾。金泳三政府による保育施設拡充3ヶ年計画について、玄（2001）³⁷⁾は、1999年の推定保育対象児の保育利用率が60%に止まっている点、乳児（1歳未満は0.6%、3歳以下は7.1%）の保育利用率が低い点、乳児保育施設がソウルに集中している点などを指摘している。また、崔（2006）は、「これによって、民間保育施設は量的に増加したが、保育の普遍主義を表明する保育政策での低い公共性、民間依存による保育サービスの質的水準低下などの問題が浮かび上がった」³⁸⁾と指摘している。

一方、韓国は1997年12月3日、IMF危機に陥り、戦後最大の経済危機に直面するとともに離婚率（OECD主要加盟国において最低）が急増加し、家族内の子育て機能の不在や弱体現象をもたらした³⁹⁾。その翌年、政権を握った金大中政府（1998—2003）はIMF危機からの脱出を一番重要な国政課題として掲げ、その一環として「生

産的福祉政策」を図ったが、女性の労働力を経済発展の原動力として捉えた金大中政府は、女性の仕事と育児の両立を支援するため公共扶助を通して福祉を拡大した⁴⁰⁾。その追い風に乗って1998年7月にはすべての保育施設が「申告制」として緩和された。ところが、保育施設の乱立とその質の低下が社会問題となり、2004年1月から再び「認可制」にもどった。金大中政府の保育政策について、Back (2009) は、「既存の仕事する女性の仕事と育児の両立を支援する政策であるが、その狙いは女性の労働力を市場へ流入し経済発展の道具にすることであった」⁴¹⁾と指摘している。この時期は、嬰幼兒保育法が制定され、国家責任を強化する公保育の政策が求められ始めた時期であり、保育と経済の同伴成長を図ろうとした保育事業体系の確立期である。

5.5 公共性強化と需要者中心の保育（2003—現在）

2003年から盧武鉉政府（2003—2008）が出帆する。盧武鉉政府は「參與政府」といわれ、国政運営において国民の意見、つまり需要者の要求が重視される時期である。超少子化と急速な高齢化が社会問題として浮かび上がる中、盧武鉉政府は「生むだけで良いです。盧武鉉が育ててあげますから」を公約として掲げた。そして、当選後、2004年に嬰幼兒保育法の全面改定をし、保育の公共性とサービスの質を高めるための国の役割と責任を明らかにした⁴²⁾。具体的に、従来の保育の目的は保護者が勤労・疾病などの事情により、保護しにくくなった子どものみを対象にする保育だったものの、改定では乳幼児の心身の保護・健全な教育を通し、健康な社会成員として育成するという普遍性が確保された保育となった。

また、従来は国公立オリニジップ、民間オリニジップ、職場オリニジップ、家庭オリニジップとして区分されていたが、民間オリニジップを社会福祉法人オリニジップと新共同オリニジップに細分化した。また、保育は福祉事業として定義されてきたが、設置及び運営主体の公共性の程度によって区別するようになった。また、低所得層の保育料支援や5歳児や障害児への無償保育、評価認定などが実施されるようになった。この全面改定について、崔 (2006)⁴³⁾ は、「保育事業の準備期を経て発展期を迎えた」と述べている。また、全面改定の背景について、家族機能の変化や子どもに対する教育熱の高さ、増大した女性の社会参加欲求と比べて停滞している有配偶者女性の就業率、急激な出生率の減少などをあげている。

また、盧武鉉政府は、2004年6月「第1次育児支援政策方案」、2005年5月「第2次育児支援政策方案」を発表した。そして、2005年の合計特殊出生率1.08（OECD 主要加盟国において最低）は、盧武鉉政府の保育政策の後押しになった。そこで、2004年6月、保健福祉部から乳幼児保育業務を委任された女性家族部は、保育企画部を組織し、2007年7月、「第1次育児支援政策方案」と「第

2次育児支援政策方案」の育児支援政策方案をより具体化した「第1次中長期保育計画（セッサクプラン, 세삭플랜）」（2006—2010）を発表した。その主な内容は、国公立オリニジップを2010年まで保育施設利用児童の30%水準に拡充すること、保育施設の乳児基本補助金の拡大支援すること、保育施設の差等保育料を利用者の平均所得の130%以下まで拡大することなどであった⁴⁴⁾。このプランについて、鄭 (2014)⁴⁵⁾ は、「普遍的な保育と需要者を中心とする保育政策へと保育の新たなパラダイム転換が求められた内容となった。また、時間延長型保育（12時間）などの多様な保育サービスが提供され、評価認定システムの導入、標準保育課程の実施、従事者の資格基準の強化による保育人材の専門性の向上と処遇改善などの保育サービス管理体系が強化された」と述べている。また、盧武鉉政府の保育政策について、Back (2009) は、何よりパラダイムの転換（供給者から需要者へ）だと指摘した上、「保育政策の方向を公保育の強化と保育サービスの質向上に焦点を当てた点と、そのために莫大な財政を投入し、多様なインフラを構築した点において評価できる」⁴⁶⁾と述べている。

その後、李明博政府（2008—2013）が出帆する。李明博政府は自律と競争の論理を主張しながら、保育政策においては、低出産問題を解決するため乳幼児の無償保育の実践を最優先課題とした⁴⁷⁾。そして、2008年3月、再び保育政策部を女性家族部から保健福祉部へ移管させた。保健福祉部は「第1次中長期保育計画（セッサクプラン）」（2006—2010）を補完・修正し、「アイサランプラン」(2009—2012)を発表した。その主な内容は、無償保育、オリニジップ利用者への保育料支援拡大（2008年所得下位15%, 2009年所得下位50%, 2011年所得下位70%）、施設未利用家庭への手当て導入（2009年導入）、評価認定オリニジップの活性化（2007年4,542ヶ所、2011年29,880ヶ所、2012年34,796ヶ所）、保育電子バウチャー（アイサランカード、保育費や必要経費などを引き落とす決済用端末）導入（2009年導入）、保育サービスの品質向上（保育プログラム、児童の健康・栄養・安全など）、5歳共通ヌリ課程導入、公共型オリニジップ事業の導入（2012年導入）などである⁴⁸⁾。

また、保育サービスの品質向上のため、保育教師の養成体系と資格の取得基準を強化した（表3参照）。特に無償保育については、専門家や現場、自治体関係者などは、0～2歳は家庭養育も大切な時期であるため、働く親を中心とした選別的な保育政策が望ましいという意見が大半だったが、2011年12月31日、国会で与野党が合意して電撃的に0～2歳児を含めたすべての乳幼児に無償保育をすることを決定し、予算が編成された⁴⁹⁾。そして、無料であるということから、自宅で子どもを育てていた多くの親がオリニジップに子どもを預け、乳幼児（0～2歳）の保育施設利用率は57%（OECD 勧告30%未満）ま

表3 保育教師の養成体系及び資格の取得基準改善案（2011年改定，2014年3月1日施行）

項 目	従 来	改 善
資格履修単位	12科目35単位	17科目51単位
園長の資格取得のための事前の必須職務教育	なし	80時間
家庭オリニジップ園長の資格基準	保育教師2級	保育教師1級
保育教師3級→2級昇給のための保育業務経歴	1年	2年

出典：保健福祉部：第2次中長期保育基本計画，保健福祉部，12（2013）より

で上がった。

その後、「国民の幸福・希望の新しい時代」というキャッチ・フレーズを掲げた朴槿恵政府（2013－2017）が出帆した。そして、国民の幸せに向けたオーダーメイド福祉を主な推進方向に設定した朴槿恵政府は、李明博政府の「アイサランプラン」（2009－2012）を補完・修正し、「第2次中長期保育計画」（2013－2017）を発表した。「第2次中長期保育基本計画」は、児童の早期投資効果（1ドル投資した場合，16.14ドルの社会的便益発生，Perry Preschool Project，2003）と保育サービスとGDP及び合計特殊出生率の関係（保育サービスが2倍上昇するとGDP0.37%→GDP0.74%上昇，また合計特殊出生率0.13上昇，National Bureau of Economic Research，2008）を示した上，保育＝未来への投資であると主張している⁵⁰⁾。

そして、朴槿恵政府は、2013年歴代最高の保育・幼児教育予算12.4兆ウォン（2005年2.5兆ウォン，2008年4兆ウォン，2010年5.9兆ウォン，2012年8.1兆ウォン）を策定し、完全無償保育，共通ヌリ課程対象の拡大（5歳児から3～5歳児），養育手当の強化（全階層）などを実施している⁵¹⁾。また、推進方向として、乳幼児中心，国家責任性の保育，信頼構築を示している。なお、推進課題として、保護者の費用負担緩和，需要者中心のオーダーメイド福祉支援，保育施設の質向上及び均等配置，保育人力の専門性向上，伝達体系の効率化，保育事業の支援体系構築などを掲げている。

その一方，保育・幼児教育予算の49%は自治体が負担することになっており，最近の保育・幼児教育予算の増加に伴い，保育サービスに対する国家と自治体間の葛藤を招いている。その結果，自治体が保育・幼児教育予算をオリニジップに払えない事態が起きている。また，オリニジップに対する監視・監督の強化，施設規制の強化，保育料の凍結などからオリニジップの経営が大変厳しくなっている⁵²⁾。また，2013年3月から共通ヌリ課程（3～5時間）が実施されているものの，オリニジップ側は保育，全日制保育（12時間）などもあり，共通ヌリ課程の授業準備に追いつかないのが現状である。また，保育教師の平均勤務時間9.5時間に比べ，月給が平均138万ウォンであり，幼稚園教師の平均213万ウォンに比べ少ないのが現状である⁵³⁾。そのため，保育教師と幼稚園教師

との報酬の衡平性や待遇改善が課題となっている。また，少子化により乳幼児数（1990年3,883千名，2000年3,969千名，2012年2,791千名）は急激に減っているのに対し，オリニジップ数は1990年1,919ヶ所，2000年19,276ヶ所，2012年41,349ヶ所，2015年42,879ヶ所と増加している⁵⁴⁾。しかし，2013年度から全階層へ保育料・養育手当が支給されると，2012年無償保育の実施の時，子どもを預けていた保護者たちが自宅子どもを育てようと，オリニジップ利用をやめる者が続出し，政府の保育政策を信じてオリニジップを始めたオリニジップ（特に資金が少ない民間・家庭）は困っている状況である。さらに，「共通ヌリ課程」（幼保共通の国家水準教育課程）を通してオリニジップと幼稚園の幼保二元化問題を解決しようとしたものの，二元化問題は相変わらず社会的に議論されている点や，莫大な予算を投資しても少子化対策にならない点，政府の保育政策に対する需給者（保護者）の認知率が低い点など，課題が散在している。

以上のように，韓国における保育政策は，イデオロギー（民主化，グローバル化，新自由主義，IMF危機），各政権の公約及び政策，社会変化などの影響を大きく受け，頻繁な改訂や修正を行いながら発展してきたものである。韓国における保育政策の変遷とその特徴をまとめると，表4のとおりである（表4参照）。

6. 韓国におけるオリニジップ園長の保育政策に対する意識

これまで韓国における保育政策を考察した。ここでは，そこから引き出される問題点を踏まえた上で，オリニジップ園長を対象に韓国における保育政策に関する意識の実態を明らかにする。

朴槿恵政府（2013－2017）は，「第2次中長期保育計画」（2013－2017）を発表し，その目標として，保護者と児童の幸せな安心保育のためのサービスの質の向上と需要者，供給者，政府間の信頼回復と相互疎通を掲げている⁵⁵⁾。

6.1 研究方法

韓国のソウル市でオリニジップを経営している園長を対象者とした。調査総数20名から回答を得，「未記入，記入ミス等」を除外した18名を有効回答者として分析の対

表4 韓国における保育政策の変遷とその特性及び性格

事業特性	年	主な事項及び内容	性格
児童保護及び救済救護事業	1921	ソウルのテファ（태화）基督教社会館が低所得層の託児事業を開始	植民地支配期
	1944	朝鮮救護令で母性保護と託児事業に対する根拠を初めて法令として明記 植民地の懐柔策として利用	
	1950	6月25日，朝鮮戦争突発	朝鮮戦争
	1953	戦後後処理的かつ救護的な児童保護事業	
児童福利事業	1961	12月，児童福利法制定，保健福祉部が管理 農繁期託児所，セマウル協同幼稚園，オリニジップの設立	朴正熙政府
	1980	1961年から1980年までの児童福利法は託児福利法としての特性を持つ	軍事政権
児童福祉事業	1982	幼児教育振興法制定全 農繁期託児所，セマウル協同幼稚園，オリニジップがセマウル幼稚園として統合， 幼保一元化に向けた議論がスタート	全斗煥政府 軍事政権
	1987	12月，労働部は男女雇用平等法制定	
	1989	9月，保健福祉部が託児施設関連規程を復活させる 保健福祉部，社会福祉館の設備・運営規定制定	盧泰愚政府 軍事政権
	1990	託児施設の設備・運営規定制定，託児事業を社会福祉事業として展開	
託児から保育へ 保育事業体系の 確立期	1991	1月，保健福祉部施行の嬰幼兒保育法制定 託児事業や福祉から保育として展開されるようになる 保育施設の設置基準は家庭保育施設を除いて認可制として出発	盧泰愚政府 軍事政権
	1995	保育施設拡充3ヶ年計画（1995－1997）発表 保育施設急増加，保育政策の低い公共性，民間依存による保育サービスの質的水 準低下が問題	金泳三政府 文民政府 民主化，グローバル化
	1997	12月，IMF危機，家庭の崩壊，離婚率の急増加と育児問題の台頭	
	1998	7月，すべての保育施設が申告制として緩和 保育施設の乱立とその質の低下が社会問題	金大中政府 グローバル化
公共性強化と 需要者中心の保育	2004	嬰幼兒保育法の全面改定，6月「第1次育児支援政策方案」 6月，保健福祉部から乳幼児保育業務が女性家族部へ移管	盧武鉉政府 參與政府
	2005	合計特殊出生率1.08（世界1位），5月「第3次育児支援政策方案」	
	2007	7月，「第1次中長期保育計画（セッサクプラン）」（2006－2010）発表 評価認定システムの導入，標準保育課程の実施，従事者の資格基準の強化 供給者から需要者への転換	需要者中心
	2008	3月，再び保育政策部を女性家族部から保健福祉部へ移管	李明博政府
	2009	「アイサランプラン」（2009－2012）発表 無償保育，オリニジップ利用者への保育料支援拡大，施設未利用家庭への手当て 導入，評価認定オリニジップの活性化，保育電子バウチャー導入，5歳共通ヌリ 課程導入など	自律と競争主義
	2011	12月，国家で与野党の合意で無償保育決定	
	2012	公共型オリニジップ事業の導入	
	2013	「第2次中長期保育計画」（2013－2017）発表 完全無償保育，共通ヌリ課程対象の拡大（5歳から3～5歳） 養育手当ての強化（全階層）	朴槿恵政府 需要者中心 国家責任強化

象者とした。回答者の特性は表5のとおりである（表5参照）。

6.2 調査内容及び方法

調査には、先行研究（尹，2001；崔，2006；尹，2007；玄，2012；Lim, Y. and Kim, H., 2012；李，2013；Kim, S. et al., 2013；長谷，2013；鄭，2014；裴，2014；鄭，2015）及び保健福祉部ホームページを参考に筆者らが作成した韓国語調査票（日本語資料を参照）を用いて行った。ソウル市でオリニジップを経営している園長20名が広島を訪問した際、彼らの同意を得て、2014年6月4日から8日までの期間に配票法により実施した。調査票は、保育政策、幼保二元化、需要者・供給者中心、保育システム、保育の効率性、評価認定システム、標準時間外保育及び保育教師の労働時間、マスコミ報道など8カテゴリーと22項目から構成される。なお、回答は5件法（「1. そう思わない」「2. あえていえばそう思わない」「3. どちらともいえない」「4. あえていえばそう思う」「5. そう思う」とした）。

6.3 統計処理

統計処理はSPSS（17.0）を用いた。5カテゴリーと22項目について、平均得点と標準偏差を算出した。

表5 調査対象の特性

カテゴリー	項目	調査対象及び比率
性別	男	0名 (0%)
	女	18名 (100%)
年齢	20代	0名 (0%)
	30代	1名 (6%)
	40代	8名 (44%)
	50代以上	9名 (50%)
最終学歴	単位銀行制	0名 (0%)
	保育教師教育院	0名 (0%)
	通信制大卒	0名 (0%)
	専門大卒	5名 (28%)
	4年大卒	8名 (44%)
	大学院以上	5名 (28%)
保育教師年数	5年～10年	4名 (22%)
	10年～20年	8名 (44%)
	20年以上	6名 (33%)
経営者年数	5年～10年	11名 (61%)
	10年～20年	4名 (22%)
	20年以上	3名 (17%)

注：単位銀行制は、高校を卒業した者が社会教育院や技術学院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て履修することで単位として認められる制度である（鄭，2015，7）⁵⁶⁾。

6.4 結果及び考察

結果は表6に示したとおりである（表6参照）。結果の考察については、本稿の3. 韓国における保育政策の変遷を参考にしながら、保育政策に関するオリニジップ園長の意識を明らかにすることにした。

6.4.1 保育政策について

このカテゴリーに関する質問としては、「韓国は保育先進国である」「共通ヌリ課程は必要な保育政策である」「共通ヌリ課程は上手く行っている」「無償保育は必要である」「現在の保育料及び養育手当では適当である」という5つの項目があった。「韓国は保育先進国である」という項目については、 1.40 ± 0.94 であり、否定的に捉えていた。「共通ヌリ課程は必要な保育政策である」という項目については、 3.50 ± 0.62 であり、肯定的に捉えていた。「共通ヌリ課程は上手く行っている」という項目については、 3.33 ± 0.62 であり、肯定的に捉えていた。「無償保育は必要である」という項目については、 1.11 ± 0.31 であり、否定的に捉えていた。「現在の保育料及び養育手当では適当である」という項目については、 1.00 ± 0.00 であり、否定的に捉えていた。

韓国における保育サービスの質の向上のための政策について、鄭（2014）は、「政策の需要者である乳幼児の幸福権の保障と親に対する養育支援のために国家責任を強化することによって、ようやく国民の高い関心と期待のなかで莫大な予算を使い、無償保育を現実にした。これは公保育からもう一歩進んだ国家責任の保育として保育先進国への参入を意味する」⁵⁷⁾と述べている。また、序論で述べたようにOECDの経済指数、人間開発指数、学力指数をみる限り、韓国は先進国入りしている。しかし、オリニジップを経営している園長は、韓国は保育先進国だと捉えていなかった。また、共通ヌリ課程（幼保共通の国家水準教育課程）については肯定的に捉えていたものの、無償保育や保育料及び養育手当には否定的に捉えていた。2015年1月14日付中央日報は、「世界のどこにも所得・年齢・就業を問わず無差別的に保育料を支援するところはない。OECDが不思議な目で眺めるほどだ。普遍的福祉という美名の下、行っはいけない道に入った。大統領公約のせいだ。年間10兆ウォン以上を使っても誰も幸せにはならない」⁵⁸⁾と報じている。

2011年度の無償保育は所得下位70%であったが、2012年度から全階層を対象にした無償保育が始まると、無料であることから、自宅で乳幼児を育てていた多くの親がオリニジップに子どもを預けた。しかし、翌年から全階層を対象に保育料や養育手当が支給されると、オリニジップに乳幼児を預けていた親は再び自宅で子どもを育てるようになった。保育料や養育手当を先に支給し、自宅で子どもを育てる家庭がある程度固まってから、無償保育を実施するべきだったと考えられる。また、無償

表6 オリニジップ園長の保育政策に対する意識 (n=18)

カテゴリー	項 目	Mean±SD
保 育 政 策	韓国は保育先進国である	1.40±0.94
	共通スリ課程は必要な保育政策である	3.50±0.62
	共通スリ課程は上手く行っている	3.33±0.62
	無償保育は必要である	1.11±0.31
	現在の保育料及び養育手当では適当である	1.00±0.00
幼保二元化	幼稚園とオリニジップの二元化は今後も維持した方が良い	3.50±1.65
	政府の幼稚園とオリニジップに対する政策は平等である	1.00±0.00
需要者・供給者中心	韓国の保育政策は需要者中心である	4.44±1.15
	韓国の保育政策は供給者中心である	1.06±0.24
保育システム	アイサランカードはオリニジップ経営に役立つ	1.94±1.30
	アイサランカードは保護者のオリニジップに対する関心と信頼を高める	1.72±1.27
	政府による保育関連ポータルシステムは役に立つ	1.28±0.75
	CCTV 設置の義務化は必要である	1.22±0.65
保育の効率性	現在の保育政策は、乳幼児の保育に専念させる環境である	1.22±0.65
	行政的な仕事が多く、乳幼児の保育に専念する時間がない	4.56±1.26
評価認定システム	評価認定システムは必要である	3.39±1.09
	評価認定の結果は公表する必要がある	1.39±0.98
基準時間外保育 保育教師の労働時間	基準保育時間以外の保育サービスは必要である	2.28±1.45
	保育教師の労働時間と賃金は満足できる	1.89±1.60
	保育教師の専門性強化のため大学で学ぶ科目や履修単位を増やす必要がある	4.11±1.49
マスコミ報道	オリニジップ、保育教師に対するマスコミの報道は正しい	1.06±0.24
	政府の介入やマスコミ報道で給食の質が良くなった	3.06±1.51

保育は中央政府と自治体が協同で負担する国庫補助事業であるため、事業の拡大は財政が脆弱な自治体にとって大きなネックになりかねない。2014年度は比較的に財政が強いソウルの自治体が保育料を支払えない事態が起きている。オリニジップ園長は、議論を十分にしなかった拙速保育政策に強い不満を持っており、これらが保育政策を否定的に捉えることに影響を与えていると考えられる。

6.4.2 幼保二元化について

このカテゴリーに関する質問としては、「幼稚園とオリニジップの二元化は今後も維持した方が良い」「政府の幼稚園とオリニジップに対する政策は平等である」という2つの項目があった。「幼稚園とオリニジップの二元化は今後も維持した方が良い」という項目については、3.50±1.65であり、肯定的に捉えていた。「政府の幼稚園とオリニジップに対する政策は平等である」という項目については、1.00±0.00であり、否定的に捉えていた。

オリニジップ園長は、政府の公立幼稚園と私立オリニジップに対する政策は平等ではないと捉えているものの、幼保二元化については否定的に捉えていなかった。現在、幼保二元化の方向性については2つの視点に分かれている⁵⁹⁾。一つ目は、乳幼児の教育及び養育について教育福祉的に捉えている視点で、幼児教育関係の学者らや幼稚園関係者の立場である。二つ目は、児童と家庭福祉的に捉えている視点で、保育関係の学者らやオリニジップ関係者の立場である。さらに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、幼保統合が成り立つためには解決せざるを得ない課題が未だ多い。幼保統合を否定的に捉えている理由としては、幼保統合した場合、オリニジップにプラスになるのかマイナスになるのかが分からないため不安であることが影響を与えたと考えられる。本研究の結果から、政府は今後幼保統合の方向性とその内容を明らかにし、幼稚園側とオリニジップ側が具体的にどのようなになるのか、分かりやすく説明することが求められる。

園関係者の立場である。二つ目は、児童と家庭福祉的に捉えている視点で、保育関係の学者らやオリニジップ関係者の立場である。さらに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、幼保統合が成り立つためには解決せざるを得ない課題が未だ多い。幼保統合を否定的に捉えている理由としては、幼保統合した場合、オリニジップにプラスになるのかマイナスになるのかが分からないため不安であることが影響を与えたと考えられる。本研究の結果から、政府は今後幼保統合の方向性とその内容を明らかにし、幼稚園側とオリニジップ側が具体的にどのようなになるのか、分かりやすく説明することが求められる。

6.4.3 需要者・供給者について

このカテゴリーに関する質問としては、「韓国の保育政策は需要者中心である」「韓国の保育政策は供給者中心である」という2つの項目があった。「韓国の保育政策は需要者中心である」という項目については、4.44±1.15であり、肯定的に捉えていた。「韓国の保育政策は供給者中心である」という項目については、1.06±0.24であり、否定的に捉えていた。

2003年盧武鉉政府から韓国の保育政策は、需要者中心に実施されてきた。しかし、需要者中心に偏りすぎた保育政策は、供給者の幸せを無視するという矛盾を生み出

してしまった。そこで、朴槿恵政府は「第2次中長期保育計画」を発表し、その目標として、保護者と児童の幸せな安心保育のためのサービスの質の向上と、需要者・供給者・政府間の信頼回復及び相互疎通を掲げている⁶⁰⁾。しかし、オリニジップ園長は、保育政策は相変わらず需要者中心に偏っていると捉えており、信頼回復と相互疎通のためには供給者の声にも耳を傾ける必要があることが示唆された。

6.4.4 保育システムについて

このカテゴリーに関する質問としては、「アイサランカードはオリニジップ経営に役立つ」「アイサランカードは保護者のオリニジップに対する関心と信頼を高める」「政府による保育関連ポータルシステムは役に立つ」「CCTV 設置の義務化は必要である」という4つの項目があった。「アイサランカードはオリニジップ経営に役立つ」という項目については、 1.94 ± 1.30 であり、否定的に捉えていた。「アイサランカードは保護者のオリニジップに対する関心と信頼を高める」という項目については、 1.72 ± 1.27 であり、否定的に捉えていた。「政府による保育関連ポータルシステムは役に立つ」という項目については、 1.28 ± 0.75 であり、否定的に捉えていた。「CCTV 設置の義務化は必要である」という項目については、 1.22 ± 0.65 であり、否定的に捉えていた。

アイサランカード（保育費や必要経費などを引き落とす決済用端末）は、自律と競争の論理を主張する李明博政府により導入された。その目的は、保育料を保護者へ直接支援することにより、保護者とオリニジップ間の疎通を増進するとともに、オリニジップの保育料の収納業務を軽減することであった⁶¹⁾。また、政府による保育関連ポータルシステムは情報提供や保育の効率化を助けるのが目的であった。保育ポータルサイトでは、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個の内容が情報公開されている⁶²⁾。しかし、2012年度保育実態調査によれば、保育システム（保育関連ポータルシステムを含む）に対する保護者の認知率は30%未満に止まっている⁶³⁾。また、CCTV（監視カメラ）設置は一連のオリニジップをめぐる虐待事件から義務化に至ったものの、研究者やオリニジップの指摘及び声を考慮せず、需要者の立場だけを取り入れた政策である。本研究の結果から、オリニジップ園長はアイサランカード、保育関連ポータルシステム、CCTV（監視カメラ）設置義務化を否定的に捉えていることが明らかになった。

6.4.5 保育の効率性について

このカテゴリーに関する質問としては、「現在の保育政策は、乳幼児の保育に専念させる環境である」「行政的な

仕事が多く、乳幼児の保育に専念する時間がない」という2つの項目があった。「現在の保育政策は、乳幼児の保育に専念させる環境である」という項目については、 1.22 ± 0.65 であり、否定的に捉えていた。「行政的な仕事が多く、乳幼児の保育に専念する時間がない」という項目については、 4.56 ± 1.26 であり、肯定的に捉えていた。

オリニジップ園長は、現況の保育政策は行政的な仕事が多く、乳幼児の保育に専念する時間が少ないと捉えていた。その理由としては、評価認定や共通ヌリ課程の準備などが影響を与えたと考えられる。2012年保育実態調査⁶⁴⁾によれば、保育教師は行政の仕事のため共通ヌリ課程（幼保共通の国家水準教育課程）を準備する時間がないほど忙しいと報告している。また、保育教師624名を対象に「保育教師として一番大変なこと」を調べた玄(2001)⁶⁵⁾は、給料が低い(32.2%)、勤務時間が長い(19.2%)、行政当局からのオリニジップ評価や監査などへの準備の大変さ(12.7%)などが上位を示していたと報告している。つまり、競争が激しいオリニジップ（特に民間と家庭）にとって評価認定で認定を受けることは死活問題であり、それをクリアするためには毎日書かなければならない評価認定保育日誌の仕事が多いことが保育の効率性を悪くしていることがうかがえる。評価認定保育日誌の構成は、保育計画案、安全教育計画案、毎日保育日誌、災難防備安全教育日誌、観察日誌などである。保育教師が書かなければならない評価認定保育日誌を活動内容、回数、時間の順にまとめると表7のとおりである（表7参照）。

6.4.6 評価認定システムについて

このカテゴリーに関する質問としては、「評価認定システムは必要である」「評価認定の結果は公表する必要がある」という2つの項目があった。「評価認定システムは必

表7 保育教師の評価認定保育日誌の内容

活 動	回 数	時 間
自由選択	毎日	2時間30分
室外活動	毎日	30分
日常生活関連	月1回	
身体活動	毎日	
言語（4領域）	毎日	
社会関係増進	週2回以上	
自然探求（数学・科学）	週3回以上	
芸術（音楽、動作、美術）	週3回以上	
役割及びブロック（整理）	週3回以上	
昼寝記録	毎日	
安全教育記録	月1回以上	
消防訓練記録	月1回以上	
観察記録	月1回以上	

注：表7は保健福祉部ホームページを参考に筆者らが作成した。

要である」という項目については、 3.39 ± 1.09 であり、肯定的に捉えていた。「評価認定の結果は公表する必要がある」という項目については、 1.39 ± 0.98 であり、否定的に捉えていた。

オリニジップ園長は、評価認定システムは必要であると捉えているものの、結果の公表については否定的に捉えていた。評価認定システムは、盧武鉉政府により導入され今日に至っている。評価認定の指標（領域、項目）は、40人未満のオリニジップ（5領域、55項目）、40人以上のオリニジップ（6領域、70項目）、障害児担当のオリニジップ（6領域、75項目）の3つに分かれている。さらに、自治体独自の施策もある。韓国の都市の中でも、とりわけ保育需要が高く、かつ合計特殊出生率の最も低位のソウル特別市では、2009年「ソウル型オリニジップ公認制度」を設けている。これに公認されるためには、政府の評価認定の標準基準（80項目）とソウル独自の評価基準（選択保育1項目、安心保育5項目、クリーン運営4項目、保育人力の専門性2項目）で、一定以上の点数を獲得することが要件になり、審査に合格した施設がはじめて公認される制度である。本研究の対象になっているオリニジップは40人未満のオリニジップで、ソウル型オリニジップとして認定を受けたオリニジップである。認定結果の公表を否定的に捉えている理由としては、認定結果が園児の増減に直接つながるなど、オリニジップ運営への影響が大きいことが考えられる。

6.4.7 標準時間外保育及び保育教師の労働時間について

このカテゴリーに関する質問としては、「基準保育時間以外の保育サービスは必要である」「保育教師の労働時間と賃金は満足できる」「保育教師の専門性強化のため大学で学ぶ科目や履修単位を増やす必要がある」という3つの項目があった。「基準保育時間以外の保育サービスは必要である」という項目については、 2.28 ± 1.45 であり、否定的に捉えていた。「保育教師の労働時間と賃金は満足できる」という項目については、 1.89 ± 1.60 であり、否定的に捉えていた。「保育教師の専門性強化のため大学で学ぶ科目や履修単位を増やす必要がある」という項目については、 4.11 ± 1.49 であり、肯定的に捉えていた。

オリニジップ園長は、基準保育時間以外の保育サービスについては否定的に捉えていた。一方、保育サービスの質の向上のため、保育教師の養成体系と資格の取得基準を強化すべきであると捉えていた。現在の基準保育時間は午前7時30分から午後7時30分までの12時間である。さらに、24時間、48時間、1週間延長の時間延長制保育も実施されている⁶⁶⁾。つまり、韓国政府は12時間全日制保育を無償で支援している。これについて、鄭（2014）⁶⁷⁾は、「結局、国家が親の『養育する権利』を奪い、機関に追い込まれた乳幼児は親からの基本的な『養育を受ける

権利』を奪われている。また、長時間の機関保育による乳幼児が受けるストレスは身体的・情緒的・社会的に様々な問題行動が現われている」と指摘している。また、OECD 主要加盟国をみても無償保育サービスの年齢は大体3歳から5歳までであり、無償保育サービスの時間は1日3時間（スウェーデンの場合）程度である⁶⁸⁾。玄（2001）⁶⁹⁾は、給料が低いこと（32.2%）と勤務時間が長いこと（19.2%）が保育教師にとって一番大変なことであると報告している。育児政策研究所（2013）⁷⁰⁾によれば、保育教師は一班（日本の保育園の組に当たる）教師一人制で、長時間（12時間）児童を見守らなければならない劣悪な勤務条件と強度な労働に比べ月給平均155万ウォン（日本円で約16万5千円程度）は極めて少ないのが現状である。1990年代以降、韓国の保育は民間と家庭オリニジップを中心に提供されてきたものである。首都圏は土地の値段が高いため、大きい規模のオリニジップを運営するためには多額の資金が必要となる。そのため、ほとんどの民間と家庭オリニジップは賃貸で建物を借りて経営している。保育サービス運営の問題点について、育児政策研究所（2013）⁷¹⁾は、「わが国の保育は資金投資に対する回収欲求や財産権行使を考慮しない政策が構造的な問題を引き起こしている」と指摘している。つまり、保育と市場経済を引き離している。無論、保育を売り物にしては困る。しかし、右往左往する政策は需要者、供給者、政府間の信頼回復にはならないと考えられる。オリニジップ園長が基準保育時間（12時間）以外の保育サービスを否定的に捉えている理由には、労働時間に比べ少ない利益や資金投資に対する回収欲求及び財産権行使を考慮しない保育政策への不満が影響を与えていると考えられる。

また、オリニジップ園長は、保育教師の専門性強化のため大学で学ぶ科目や履修単位を増やす必要があると捉えていた。すでに述べたが、保育サービスの質の向上のため、2014年3月から大学では保育教師の養成体系と資格の取得基準を強化している（表3参照）。つまり、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教育課程が統合され、2013年度から3～5歳を対象に共通ヌリ課程（幼保共通の国家水準教育課程）が実施されている。しかし、保育教師の共通ヌリ課程に対する理解や認識は低いのが現状である。確かに大学での養成体系と資格の取得基準の強化により幼稚園教師養成コースの教育課程と保育教師養成コースの教育課程は近づいてきている。しかし、保育教師養成コースの教育課程には、教職科目（幼稚園教師養成コースには、教職理論、教職教養、教育実習など22単位）が含まれていない。教職科目は、教師として必要な基礎教養科目であり、専門性を備えるための基礎科目でもあることを考えると、更なる統合課程が求められる⁷²⁾。以上のように、幼稚園教師と保育教師の教育課程の偏差や、保育現場で要求さ

れる多様な知識の必要性などが影響を与え、オリニジップ園長は保育教師の専門性強化のため大学で学ぶ科目や履修単位を増やす必要があると捉えていたと考えられる。

6.4.8 マスコミ報道について

このカテゴリーに関する質問としては、「オリニジップ、保育教師に対するマスコミの報道は正しい」「政府の介入やマスコミ報道で給食の質が良くなった」という2つの項目があった。「オリニジップ、保育教師に対するマスコミの報道は正しい」という項目については、 1.06 ± 0.24 であり、否定的に捉えていた。「政府の介入やマスコミ報道で給食の質が良くなった」という項目については、 3.06 ± 1.51 であり、どちらともいえないと捉えていた。

オリニジップ園長は、オリニジップや保育教師に対するマスコミの報道は正しいということに対して否定的に捉えていた。保健福祉部の2012年度調査によれば、2011年度の国内児童虐待の発生件数は6,058件で一日平均16.6件起きており、2003年に比べ2.07倍増加している。また、類型別にみると重複虐待、放任、情緒虐待、身体虐待、性虐待、遺棄の順であり、その中、情緒虐待は2003年に比べ4.4倍増加している⁷³⁾。このような社会環境の変化とともに、児童虐待は敏感な社会問題になっている。その中、2015年1月13日、政府評価で95.96点を獲得し優秀オリニジップとして認証を受けた民間オリニジップで子どもに対する保育教師の虐待事件が発生し、国民の怨声から韓国政府は解決装置としてオリニジップの CCTV (監視カメラ) 設置を義務づけた。なお、補助金の横領、カビ給食問題、児童数の虚偽登録、財務会計の違反、教師対児童比率の違反など、オリニジップをめぐる不祥事問題はマスコミの標的になり大きく報じられている。以上のように、オリニジップ園長は、一部に限られたオリニジップの不祥事問題をまるで全てのオリニジップ(2015年7月現在、42,798ヶ所)に一般化するマスコミの誤謬に否定していると考えられる。

また、政府の介入やマスコミ報道で給食の質が良くなったという項目についてはどちらともいえないと捉えていた。その理由としては、ソウル型オリニジップ(ソウル特別市独自の評価認定システム、2009年導入)の給食と食材料に関する規定が影響を与えたと考えられる。ソウル型オリニジップ認定を受けたオリニジップは、ソウル独自の安心保育(調理室及び食材料の衛生的管理、給間食の内容公開)に従ってソウルオリニジップ連合会が定めた購買先で60%以上を購入しなければならない。また、財政の透明性のため材料を購入する際は決まった銀行カードを使い、監査の時購入明細を提示しなければならない。このように、今回の結果には強い政府(自治体を含む)の規制と強度の監視体系に対する不満が影響を与えているのではないかと考えられる。

7. ま と め

本研究は、韓国における保育政策の変遷とオリニジップの意味・意義を文献研究によって明らかにするとともに、そこから引き出される問題点を踏まえた上で、オリニジップ園長の保育政策に対する意識を明らかにすることを目的とした。その結果をまとめると以下のとおりである。

韓国における保育政策は、1921年キリスト教の託児事業を嚆矢に、植民地支配期、朝鮮戦争、軍事政権、民主化、IMF危機、グローバル化などのイデオロギーや、各政府の選挙の票集めの思惑、政策に強い影響を受けながら、頻繁に変わってきたことが明らかになった(表4参照)。また、韓国における保育政策は、児童保護及び救済・救護事業(1921-1953)、児童福利事業(1961-1980)、児童福祉事業(1981-1990)、託児から保育へ、保育事業体系の確立期(1991-2003)、公共性強化と需要者中心の保育(2003-現在)など、各時期における特徴がみられた。また、1990年代以降、政府の政策により民間オリニジップと家庭オリニジップが急増加し、オリニジップの約90%を示していた。また2003年盧武鉉政府から保育政策は需要者中心に行われていた。なお、同政府の時期に評価認定システムが導入され、今日に至っていた。また、近年、幼保統合の一環として、これまで二元化されてきた幼稚園とオリニジップの教育課程と保育課程が、共通ヌリ課程(幼保共通の国家水準教育課程)として統合された点と、保育教師の養成体系及び資格の取得基準を強化した点は注目すべきことであった。

さらに朴槿恵政府(2013-2017)では、完全無償保育が実施されており、所得水準に関係なく、すべての乳幼児を対象にした普遍的支援を試みており、政府主導で幼児教育と保育への公共性が強められていた。しかし、その分、保育政策は国(自治体を含む)による一方通行になりかねないところもあり、政府(自治体を含む)の強い規制と強度の監視体系は供給者側を圧迫していることがうかがえた。また、無償保育が強く反対され続けている点や、自治体の大きな財政の圧迫になっている点などを考えると、今後、無償保育の行方が懸念される。

また、オリニジップ園長は、共通ヌリ課程や保育教師の養成体系及び資格の取得基準の強化については賛成しているものの、現政府により実施されている無償保育、保育関連システム(アイサランカード、監視カメラ設置義務化、ネット上の情報公開)などについては反対していた。

また、評価認定システムには賛成しているものの、規制の改善と運営の自律性を求めている。また、長時間(基準保育時間12時間)働いているにも関わらず、報酬が少ないことや、社会的評判(マスコミを含む)が低いことは保育教師の自尊心(self-esteem)の低下につながる

ことが示唆された。鄭 (2014)⁷⁴⁾ は、「強い規制と強度の監視体系で保育サービスの質を高めようとする政府の意志は保育現場の力量を減退させ、業務意欲を低下させるなど、さまざまな逆機能をもたらしている」と指摘している。なお、供給者の資金投資に対する回収欲求や財産権行使を考慮しない保育政策も逆機能をもたらしていると考えられる。

要 約

本研究の目的は、韓国における保育政策の変遷とオリニジップの意味・意義を文献研究によって明らかにするとともに、そこから引き出される問題点を踏まえた上で、オリニジップ園長の保育政策に対する意識を明らかにすることであった。その結果、韓国における保育政策は、イデオロギーや選挙の公約、各政府の政策などに強い影響を受けながら、頻繁に変わってきたことが明らかになった。また、オリニジップ園長は、頻繁に変わる保育政策や政府（自治体を含む）の強い規制と強度の監視体系などに強い不満を持っていることが明らかになった。現政府が掲げる需要者・供給者・政府間の信頼回復と相互疎通を考えると、需要者のみならず、供給者（オリニジップ園長）の保育政策に対する意識を把握する必要があることが示唆された。

注及び引用文献

- 石川裕之：韓国における国家カリキュラムの革新とグローバル化，教育学研究，81(2)，78（2014）
- 鈴木正敏：幼児教育・保育をめぐる国際的動向——OECDの視点から見た質の向上と保育政策——，教育学研究，81(4)，78-98（2014）
- 長谷秀揮：韓国の保育の現状と課題についての一考察，四條畷学園短期大学紀要，46，20-27（2013），特に合計特殊出生率は，1.2から1.3前後が続いていて日本の1.3後半よりさらに低く，世界的にみても最低といえる状況が続いている（長谷，2013，20）。
- 1) に同じ，78-89
- 中央日報：1年もたなかった無償保育——国会発のポピュリズムが招いた災害，2014年7月5日，ポピュリズムは，「一般大衆の考え方・感情・要求を代弁しているという政治上の主張・運動」（新村 出編：『広辞苑』第六版，岩波書店，2008，p.2602）である。中央日報は，皮肉って保育現場や大衆の要求を反映していないポピュリズムとして使っている。
- 2) に同じ，79
- ソウル経済新聞，2015年1月14日付
- 嬰幼兒保育法（法律第13323号），第15条4は，2015年9月19日から保育施設の CCTV 設置を法律で定めた。全国児童虐待現況報告書（2013）によれば，最近5年間（2008-2012）の児童虐待は年平均104件発生している。
- 玄正煥：韓国における大学と保育現場の連携についての現状と課題，幼年教育研究年報，34，8-11（2012）
- 2) に同じ，82，特にアメリカやイギリスなどのアングロサクソン系の国々
- 中央日報：韓国の教育，どこへ向かうのか（2），2014年7月31日付。また，OECD: OECD Observer, No. 297, Q4, 20-24（2013）
- 国連開発計画著：『人間開発報告書2013 南の台頭——多様な世界における人間開発』，阪急コミュニケーション，166-174（2013）
- 鄭晶姫：韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題，日本保育学会，日本保育学会第68大会学術交流講演資料，12（2015），また，OECD: Government at a Glance 2015, OECD Publishing（2015）
- 佐伯啓思，柴山佳太：現代社会論のキーワード，ナカニシヤ出版，6（2009），新自由主義とは，「政府部門の縮小や市場競争の導入によって経済社会の効率化や活性化をめざす，一連の理論や運動の総称」である。
- 李妍承：韓国幼児教育研究動向の分析——2006～2012——，保育学研究，51(2)，125（2013），韓国幼児教育学会は1995年創立された。
- 15) に同じ，124-134
- 玄正煥：韓国の保育制度の現況と課題，幼年教育研究年報，23，65-71（2001）
- 尹淑鉉：韓国における保育政策の現状と課題——「仕事と家庭の両立」の視点から——，福井県立大学論集，29，103-130（2007）
- 3) に同じ
- Cha, Y. and Kweon, M.：民間オリニジップ園長の運営管理の苦勞と解決のための努力，韓国生態幼児教育，10(3)，23-47（2011），Kwon, K. and Park, Y.：家庭オリニジップ園長のオリニジップ運営課程の探索，未来幼児教育学，19(3)，1-27（2013），Kim, Y. and Kwon, K.：国公立オリニジップの運営課程で感じる園長の苦勞と甲斐，未来幼児教育学，20(4)，45-71（2013）
- Kim, S. et al.：無常保育及び関連政策に関する核心理解集団の好み分析——ソウル市オリニジップ園長，保育教師，保護者を中心に——，韓国社会福祉政策学会，40(2)，205-235（2013），鄭晶姫：韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題，日本保育学会，日本保育学会第68大会学術交流講演資料，1-14（2015）
- Lim, Y. and Kim, H.：アイサランカード制度に関するオリニジップ園長及び保護者の認識とその改善方案，韓国児童学，33(1)，147-164（2012）
- 裴海善：韓国の保育政策と保育所利用実態，筑紫女学園大学短期大学紀要，9，165-177（2014）
- 鄭孝貞：保育サービスの質向上のための政策の現状と推進方向，日本保育学会第67大会学術交流講演資料，2014によれば，2012年12月31日現在，国公立オリニジップ5.2%，社会福祉法人オリニジップ3.4%，法人・団体等のオリニジップ2%，民間オリニジップ34%，家庭オリニジップ53.9%，保護者協同オリニジップ0.3%，職場オリニジップ1.2%であり，民間オリニジップはやや減って，家庭オリニジップがやや増加している。
- 鄭孝貞：保育サービスの質向上のための政策の現状と推進方向，日本保育学会第67大会学術交流講演資料，1-20（2014）
- 崔廷臣：韓国における子育て支援政策の現状と課題，家政学研究，52(2)，26-34（2006），鄭晶姫：韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題，日本保育学会，日本保育学会第68

- 大会学術交流講演資料, 1-14 (2015)
- 27) 国家法令情報センターホームページ : <http://www.law.go.kr/main.html>
- 28) 27) に同じ
- 29) 25) に同じ, 3
- 30) 17) に同じ, 66
- 31) 17) に同じ, 66
- 32) 17) に同じ, 66
- 33) 25) に同じ, 4
- 34) 17) に同じ, 66
- 35) Back, S.: Evaluation on Childcare Policy during 10 Years of Kim, Dae-Jung & Roh, Moo-Hyun's Administrations; focus on National Plans, 状況と福祉, 28, 104-105 (2009)
- 36) 17) に同じ, 66
- 37) 17) に同じ, 68
- 38) 崔廷臣 : 韓国における子育て支援政策の現状と課題, 家政学研究, 52(2), 28 (2006)
- 39) 1) に同じ, 「タイから始まったアジア通貨危機が韓国にも波及し, 最終的に国家そのものがデフォルト寸前にまで追い込まれた。結局韓国は IMF の支援を要請せざるを得ない状況に陥り, この未曾有の経済危機は「IMF 危機」と呼ばれることとなった。」(石川, 2014, 79)
- 40) 25) に同じ, 4
- 41) 35) に同じ, 105
- 42) 25) に同じ, 5
- 43) 38) に同じ, 27
- 44) 保健福祉部ホームページ : <http://www.mw.go.kr>, 保育政策の沿革
- 45) 25) に同じ, 5
- 46) 35) に同じ, 116
- 47) 25) に同じ, 5
- 48) 42) に同じ, 5
- 49) NHK BS1 キャッチ! 世界の視点: 韓国 KBS 子どもを虐待 保育施設でいま何が, 2015年2月2日 (<http://www.nhk.or.jp/catchsekai/marugoto/2015/02/0202.html>)
- 50) 保健福祉部: 第2次中長期保育基本計画, 保健福祉部, 1 (2013)
- 51) 50) に同じ, 19, また, 鄭晶姫: 韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題, 日本保育学会, 日本保育学会第68大会学術交流講演資料, 4 (2015)
- 52) 朝鮮日報: 無償保育 8 兆使うが, 2012年3月12日付
- 53) 50) に同じ, 17
- 54) 50) に同じ, 6
- 55) 50) に同じ, 1
- 56) 鄭晶姫: 韓国幼児教育・保育の現状と発展の課題, 日本保育学会, 日本保育学会第68大会学術交流講演資料, 7 (2015)
- 57) 25) に同じ, 1
- 58) 中央日報: 園児虐待, 弥縫策ではなく無償保育全体を見直すべきだ, 2015年1月24日付, ソムンヒ: 乳幼児の保育政策の問題点と改善課題, 第19回国会保健福祉部討論会, 18-19 (2012) によれば, 保育先進国とされるスウェーデンの保護者の保育負担金は10%, フランスは25%である。
- 59) 56) に同じ, 3
- 60) 50) に同じ, 1
- 61) 50) に同じ, 13
- 62) 56) に同じ, 9
- 63) 50) に同じ, 19
- 64) 50) に同じ, 17
- 65) 17) に同じ, 10
- 66) 25) に同じ, 2
- 67) 25) に同じ, 2
- 68) 国家入法調査処: イシューと論点, 国家入法調査処, No. 521, 4 (2012)
- 69) 17) に同じ, 10
- 70) 育児政策研究所: 育児政策 Brief, 育児政策研究所, No. 15, 2 (2013)
- 71) 70) に同じ, 2
- 72) 56) に同じ, 6-9
- 73) 育児政策研究所: 育児政策 Brief, 育児政策研究所, No. 21, 3 (2013)
- 74) 25) に同じ, 19

Summary

The purpose of this study is twofold. The first is to clarify the changes in childcare policy in Korea and the meaning and significance of day care centers according to the pertinent documents. The second purpose is to clarify how the directors of childcare centers in Korea perceive childcare policy. The conclusions of the study are as follows:

It is evident that childcare policy in Korea has frequently changed according to the ideologies and policies of each elected government. It is also clear that the directors of childcare centers are very dissatisfied with the frequently changing policies and the rigid regulations and severe monitoring system of the government, including that of the local government. In regard to the build-up of trust and mutual understand between the authorities, consumers and suppliers that the present government advocates, there is an urgent need to become aware of the understanding that both consumers and the suppliers (directors) of childcare centers have of childcare policy.