

「保育の質」をめぐるって

檜垣博子

はじめに

「保育の質」をめぐる活発な議論は、1980年代前半に米国を中心に始まったと言われている¹⁾。1990年代になってわが国にも英米の保育動向の紹介や「保育の質」をめぐる議論や研究の整理がなされるようになってきた。しかし、わが国の保育・幼児教育学会や心理学会において「保育の質」が重要な研究分野として特別に注目されてきたというわけではなく、日本で「保育の質」が保育の課題として取り上げられるようになったのは、「学会レベルというよりは保育界レベルにおいてであり」、「多分に保育政策がらみで保育行政当局（厚生省）の主導で発せられてきた」と言われている²⁾。

社会福祉基礎構造改革の理念に基づき、1998（平成10）年児童福祉法が改正され、保育所は行政的権限において「措置」する施設から親が保育の必要に応じて「選択」する施設へと保育制度が大きく改革された。また、第24条第5項では市町村は、「保護者の保育所の選択及び保育所の適正な運営の確保に資するため」、「その区域における保育所の設置者、設備及び運営の状況」等についての情報を提供すべきことが規定された。早くから保育学会等において「保育の質」研究に取り組んできた金田らは保護者が、数多くの保育情報のなかから、自分の要望に合った保育所を選び保育施設に直接申し込みを行うことができるようにするという一連の施策と「保育の質」を測定・評価しようとする施策とは、言わば「車の両輪のような関係」にあり、学会における「保育の質」論議もこのような政策動向を背景として盛んになっていったと指摘している³⁾。近年ではこのような、新自由主義的な構造改革論に基づき、保育分野においても

さまざまな面で規制緩和が進み、保育所を取り巻く状況が激変してきており、改めて「保育の質」とは何かが問われるようになってきている。近年の「保育の質」研究の国際的動向を整理した秋田らは「『保育の質』は相対的な概念であり、多次元多様な次元の内容を含む概念」で「全体として政治的、経済的、社会・文化的価値の次元を含みこむ内容」でもあり、「保育制度や制度的構造、カリキュラム、実践のあり方や環境、保育者の資質等の問題等のすべて」が質の問題として語られていると述べている⁴⁾。秋田が述べるように保育における質の問題は「膨大な課題群」といえるが、本論文では保育の質とは何かという問題について保育者の専門性並びに専門性を支える保育条件という観点から考察していきたい。

1 社会の変容と求められる保育所保育の質

生活ニーズ、価値観の多様化と生活観の希薄化、つながりの喪失、手間暇かけることを厭う社会状況などが子育て・子育てにさまざまな課題を投げかけており、子育て問題が普遍化してきている。1998（平成10）年あたりから小学校における「学級崩壊」や「小1プロブレム」が社会問題化するようになったが、保育現場においてもそれ以前から、所謂、「荒れる」、「キレル」と表現されるような子どもの様子の変化が問題になり、それへの対応が迫られるようになってきている。子どもたちの変化は親の変化に対応しており、クレーム的で、自己中心的な親や子育てに不安を抱えた親への対応に保育士が苦慮しているというような話もあちこちの保育所で耳にするようになった。

しかしながら、子育てに対する不安は子どもを保育所に預けて働いている母親よりもむしろ、密室のなかで相談相手もなく、孤独に子育てを行っている専業主婦に多い、ということも明らかになってきている。このような子育て状況を反映し、1998（平成10）年度から施行された改正児童福祉法においては、保育所に対し、地域の子育て家庭に対する子育て支援の努力義務が規定された。1999（平成11）年に改訂された「保育所保育指針」でも保護者とのパートナーシップによる保育や子育て支援の拡充が求められた。

2001（平成13）年「児童福祉法の一部を改正する法律」が成立し、保育士資

格が国家資格となり、保育士の定義やその役割について大きな変更が行われた。都市化や核家族化などの進行に伴って、家庭の育児機能が低下するようになり、児童の健全な成長発達を図るためには、保育所だけではなく、適切な子育てが行われることを期して、保護者に対する助言や相談業務も保育士の任務として位置づけられた。つまり、子育て支援が保育士の業務として新たに規定されることになった。

2000（平成12）年には「児童虐待の防止等に関する法律」が制定され、翌2001（平成13）年には「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が相次いで定められ、保育所に被虐待児の早期発見努力義務や配偶者暴力に対する通報の努力義務、親子の支援などが必要とされるようになった。子育て支援とともに虐待などの早期発見と専門機関へのつなぎ、見守りなどの機能の発揮が必要とされている。

2005（平成17）年には「発達障害者支援法」が制定され、2007（平成19）年の「学校教育法等の一部改正」により、同年4月1日から特別支援教育が実施されている。このような特別支援教育の流れは就学児童だけではなく、就学前の子ども達への教育・保育にも影響を与えている。2008（平成20）年の「保育所保育指針」の改定により、特別な支援を必要とする子どもに対して、今まで以上の充実した質の高い保育が求められるようになってきている。

さらに、国民の食生活をめぐる環境が大きく変化して、その影響が顕在化し、子ども達の生活にさまざまな問題を生じさせていることから、同じ2005（平成17）年には「食育基本法」が制定され、保育現場でもさかんに「食育」に取り組みれるようになった。

保育士がこのような業務を行うためには、従前から必要であった保育に関する知識や技術のほかに一定程度の、ソーシャルワークやカウンセリングに関する知識・技術、さらに、子どもの障害や食、安全や健康に関わる知識など、以前にも増して高度なかつ多様なにわたる知識、技術が求められている。また、子どもの人間としての尊厳を守り、よりよい保育を提供するという専門職者としての倫理を修得する必要がある。このため、保育所に勤務する保育士には「保育に関する相談・助言を行うための知識及び技能の修得、維持及び向上に

努める義務」(児童福祉法第48条の2第2項)が課せられ、「保育所保育指針」においても第7章に「職員の資質向上」を掲げ、「保育所は、質の高い保育を展開するため、絶えず、一人一人の職員についての資質向上及び職員全体の専門性の向上を図るよう努めなければならない」とされている。

2 保育士の専門性と保育の質

「保育士」は「保育士」という職名を用いて「児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を業とするものとする」となっている(児童福祉法第18条の4)。「保育」とは児童の発達を援助する教育と養護が一体化した営みとされる。「保育所保育指針」によれば教育とは「子どもが健やかに成長し、その活動が豊かに展開されるための発達の援助」であり、養護とは、「子どもの生命の保持及び情緒の安定を図るために保育士等が行う援助や関わり」である。「保育所保育指針」では保育士等が保育の「ねらい」及び「内容」を具体的に把握するための視点として、「養護に関わるねらい及び内容」と「教育に関わるねらい及び内容」の両面から示されているが、「実際の保育においては、養護と教育が一体となって展開されることに留意することが必要である。」と記されている。

また、「保育所保育指針」では保育所の役割として(1)「(略)保育に欠ける子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉施設であり、入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない。」(2)「保育所はその目的を達成するために、保育に関する専門性を有する職員が、家庭との緊密な連携の下に、子どもの状況や発達過程を踏まえ、保育所における環境を通して、養護及び教育を一体的に行うことを特性としている。」と述べている。

「保育所保育指針」の解説書によると保育士の専門性として(1)子どもの発達に関する専門的知識を基に子どもの育ちを見通し、その成長・発達を援助する技術、(2)子どもの発達過程や意欲を踏まえ、子ども自らが生活していく力を細やかに助ける生活援助の知識・技術、(3)保育所内外の空間や物的環境、様々な遊具や素材、自然環境や人的環境を生かし、保育の環境を構成していく

技術、(4) 子どもの経験や興味・関心を踏まえ、様々な遊びを豊かに展開していくための知識・技術、(5) 子ども同士の関わりや子どもと保護者の関わりなどを見守り、その気持ちに寄り添いながら適宜必要な援助をしていく関係構築の知識・技術、(6) 保護者等への相談・助言に関する知識・技術があげられている。さらに「保育所保育指針」ではこうした「専門的な知識と技術」をもって子どもの保育と保護者への支援を適切に行うことは極めて重要であるが、そこに知識や技術、そして、倫理観に裏付けられた「判断」が強く求められており、日々の保育における子どもや保護者との関わりの中で、常に自己を省察し、状況に応じた判断をしていくことは、対人援助職である保育士の専門性として欠かせないものである、と述べられている。

保育者の専門性において重要なこととして、森上は「技術と人間性は相互に支えあう関係にあり、深い子ども理解（その背景に深い人間理解の存在が必要）に支えられない専門的技術は存在せず、また、専門的知識を抜きにした人間性だけではそれは保育の専門性とはならない⁵⁾」と述べているが、保育者の倫理観や人間性はその専門性の発揮と不可分に結びついていると言える。

また、近年では、保育に必要な保育者の資質として「一人一人の幼児の内面を理解し、信頼関係を築きつつ、発達に必要な経験を幼児自らが獲得していけるように援助する力」の重要性があげられ、子ども一人ひとりに寄り添って、遊びや行為の内側に秘められた子どもの思いや内的プロセスに注目する、カウンセリングマインドが保育者の専門性の中核として強調されている⁶⁾。

保育の特徴として、子どもと保育者がリアルな生活をともにするという状態がその基底にあり、対人援助職としての保育者の言動が子どもに大きな影響を与える。子どもとの関係における保育者のあり方について、例えば土方は三歳未満児の「保育の質」に関する研究において、一般的には希薄なものにとらえられる傾向のある三歳未満児の活動の持続性において、この発達段階にいる子どもたちの興味・関心の強さや集中の高さ、活動の持続は、適切な保育者の支えのある保育現場において多く観察されており、決してまれではないとしている。そして、保育観察及びVTRによる保育記録からエピソードを取り出し分析するという方法で1歳児クラスの遊びの継続性と保育者の関わりについて分

析している。それによると、1歳児の遊びの継続には①機能的な遊びの継続、②一連の活動の流れによる活動継続 ③一定のイメージを保持した活動の継続があり、こうした活動の継続には「その子自身の内面世界が適切に表現され、他者に共感されたり、イメージが補完されたりする」ような保育者の指導・援助が必要であると指摘している⁷⁾。

また、安部は「飼育活動と保育の質」という報告の中で、子ども「それぞれの感動、想い、興味関心を大切にしながら——（略）実体験に即して、一人ひとりの想いを大切に、考えあったり、話し合ったり描いたりすること全体が学習だと考え」、子どもの人格の発達を促す視点から飼育活動を吟味しようとしている⁸⁾。ここにはすでに50年以上前に「沈黙の春」で地球環境の汚染を鋭く告発したレイチェル・カーソン（Rachel Carson）が「センス・オブ・ワンダー」の中で「生まれつき備わっている子どもの『センス・オブ・ワンダー＝神秘さや不思議さに目を見はる感性』をいつも新鮮に保ち続けるためには、わたしたちが住んでいる世界のよろこび、感激、神秘などを子どもと一緒に再発見し、感動を分かち合ってくれる大人が少なくとも一人、そばにいる必要があります⁹⁾」と述べた、その重要な保育者の役割について語られている。

土方や安部による研究や実践報告から、「保育者による子どもの活動への関わり方が、子どもの姿に反映され、結果として保育の質を左右するものとなることがわかる¹⁰⁾」と秋田は述べているが、このような保育者の姿勢に支えられてこそ、子どもは日々の生活を自らの興味・関心に従っていきいきと主体的に過ごすことができる。そして、そのことが、子どもの自分自身に対する自信や明日への成長への喜びや意欲へと繋がっていく。保育の主体である子どもの側から言えば、そのような充実した日々の生活経験の積み重ねの中にこそ、「保育の質」が存在しているということができる。そして、このような保育者—子ども関係のあり方の中に対人援助職としての保育者の専門性の中核があると考えることができる。

しかしながら、わが国における「保育の質」研究を概観した秋田によれば、これまで見たような保育者による子どもの活動への関わり方やあり方を「保育の質」と捉える以外にも、子どもが生活する場として、遊び・食事のスペース

が分離して確保されていること、また、照明もスポットライトを使い、優しく暖かであること、カーテンや家具等色調に落ち着きがあること等、物的環境の充実や職員の労働条件の確保、子どもを取り巻く人間関係を保育における「質」の規定因とする知見も見られた、という¹¹⁾

そこで、次に、保育者—子ども関係における「保育の質」とその関係を支える条件との関連について、アメリカにおける「保育の質」研究を中心にみていきたい。

アメリカにおいてはわが国よりも早く「保育の質」研究が積み重ねられてきたが、大宮はその研究の蓄積によってつくりあげられてきた「保育の質」についての共通認識として、コロラド大学のハウズとヘルバーン (S.L. Helburn & C. Howes) の次の文章を紹介している。

「今日、研究者の間には、子どもの発達へのプラスの影響に直接関連している保育の質的要素については、かなりの程度の共通認識が存在している。『保育の質』は、主として二つの相互に深く関連した構成要素からなっている。一つは、『プロセスの質』で、子どもたちが保育園で受ける経験を把握しようとするものである。もう一つは『条件の質』(構造的質)で、子どもを取り巻く環境的側面を把握しようとするもので、政府によって規制されていることが多い。さらに研究が明らかにしているところでは『大人の労働環境』は保育者の行動や経験の積み上げに密接に結びついているために、保育園での子どもの行動に間接的に影響している」と¹²⁾。

第一の要素である「プロセスの質」は、「子どもたちが、日々の保育園生活の中での経験の質」をさしており、「それが保育の中心的問題であることはいうまでもない」。中でも重要なことは「保育者が子どもの社会的な行動に対して、共感的で肯定的なやり方で応答しているか、遊びや学習活動に積極的に働きかけているか、子どもの行動への管理的な対応をしていないかという点にある」

第二の要素である「保育条件」はグループの子ども人数、大人と子どもとの比率(受け持ち人数)保育者の保育経験、保育者の学歴、保育に関する専門的訓練・研究などであり、これらは第一の要素である「プロセスの質」と密接な

関連性がみられる。

さらに第三の要素として「保育者の労働条件」があげられる。保育者の賃金、保育に関する決定への参加、安定した雇用など、保育者の労働環境が、子どもの発達に間接的に影響を与えているとの指摘がなされている。

このようにアメリカの「保育の質」研究は保育の中心的問題は「プロセスの質」であり、その「プロセスの質」は「保育条件」と密接な関連性がみられる。このことは大宮によれば「複数の実証的研究によって明らかにされた、いわば国際的な共通認識になっている」という¹³⁾。

この「プロセスの質」をどのように評価するかについては、直接目で見て確かめるといふ観察的評価方法が最も適切である。しかし、それには多くの費用や時間がかかる。そこで、州の管理者や研究者は質のよいかかわりや良好な子どもの発達結果と強い関連性のある、保育条件的な要素を二、三選んで測定しているという。その保育条件とされるのは、職員と子どもの比率、グループサイズ、職員の訓練と教育歴である。それらに加えて、保育の安定性（保育者の離職率の低さと子どもにとっての保育の場・形態の変化の少なさ）が、全般的な「保育の質」のよさに関連しており、職員の離職率の低さは賃金の高さと関連性が強いと報告されている。つまり、「保育の質」を客観的に判定する最も一般的な方法は、「プロセスの質」との密接な関連性が実証されている「条件の質」または、「労働環境の質」を指標とするものである¹⁴⁾。

さらに、「保育の質」と子どもの発達について縦断研究を行ってきたアメリカ国立小児保健・人間発達研究所（National Institute of Child Health & Human Development 通称 NICHD）によれば、質のよい保育は子どもの発達を促進するだろうとの仮説に基づき、「保育の質」を2つの要素から捉えている¹⁵⁾。

第一の要素は、保育の構造に関するもので、子どもと保育者の人数の比率とクラスごとの子どもの数、担当の保育者が受けたトレーニングと教育レベルを取り上げている。これらは、公的機関や州などの規定で定められることが多く（“regulable feature” 規定的特徴と呼ばれている）、子どもの保育場面における日々の舞台を用意する重要な要因であるとしている。

第二の要素は、子どもの保育施設での実際の日々の体験そのものに関するものでプロセスの特徴（“process feature”）と呼ばれている。保育場面を注意深く観察することによって、子どもと保育者との関わりや、子ども同士の関わりについて、また、おもちゃなど物を使った遊びについての情報を得ている。

プロセス的特徴のうち、子どもの発達に一貫して最も深い関わりを持っているのは“ポジティブな養育（positive caregiving）”であり、それには保育者の子どもの行動に対する感受性の豊かさや子どもの興味とやる気を励ますような接し方、子どもと保育者との頻繁な関わりなどが含まれる¹⁶⁾。

この研究によると、規定的特徴が「保育の質」に重要であること、規定的特徴によって特徴づけられる保育の構造は、そこで子どもが経験する保育のプロセス的特徴に影響し、プロセス的特徴は知的・言語的発達や子どもの社会性の発達など子どもの行動と発達に影響を及ぼしていた、とされる¹⁷⁾。

これらの研究報告からも明らかなように、「保育の質」の中核的要素は子どもと向き合い、子どもに共感しながら、子どもの発達を援助する保育者の質にあり、それは、保育者の人間性と深く結びついた専門性によっている。さらに保育者がその専門性を十分に発揮するためにはグループの規模や保育者と子どもとの比率、保育者のトレーニングや教育レベルなどの保育の構造が深く関わっていることがわかる。

3 保育所をめぐる規制緩和の動き

これまでみてきたように保育所とそこで働く保育士に対する社会的な期待が高まっていき、保育現場においてはそれらの社会的な期待に応えるべく日々の地道な実践が蓄積されていっている。一方で、国や地方自治体においては市場原理を保育に導入して経済の活性化を図ろうとする動きが盛んになってきている。

保育の分野では1998（平成10）年2月に政府の行政改革推進本部規制緩和委員会が「規制緩和についての第一次見解」を発表して以来、保育所の規制・基準緩和が行われ、設置主体の撤廃、小規模保育所の定員要件の緩和、事業者の不動産の自己所有制限の緩和がなされてきた。さらに、2001（平成13）年12月総合規制改革会議は「規制改革の推進に関する第一次答申」を公表したが、

保育分野における具体的施策として

- ・認可保育所基準の見直しの検討
- ・保育所への株式会社等の参入の促進（剰余金の取扱いに関する通達の見直し等）
- ・保育士に関する諸規制の改革（短時間勤務保育士に係る規制の緩和等）などがあげられている。

このような保育所における規制緩和策は、仕事と子育ての両立支援の一環として小泉内閣が提起した「待機児ゼロ作戦」にもみることができる。「待機児ゼロ作戦」は「最小のコストで最良・最大のサービスを」が目指されたため、保育所の新增設が基本に据えられず、既存保育所への詰め込みや認可外施設の活用など、安上がりな施策になってしまっていた。保育所待機児童解消のための政策はその後「少子化対策プラスワン」「次世代育成支援に関する当面の取組方針」「子ども・子育て応援プラン」「新待機児ゼロ作戦」「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」「子ども・子育てビジョン」に受け継がれてきているが、徹底した低コスト化により、最良・最大のサービスが目指されている点に変わりはない。

丁度この時期、政府の方から保育の質とコストの関連を論じた調査報告書が相次いで発表されている。ひとつは財務省財務総合政策研究所が（財）社会経済生産性本部に委託した「発達主義を用いた地方自治体サービスのフルコストの分析」（2002年9月）であり、もうひとつは内閣府国民生活局物価対策室「保育サービス市場の現状と課題」（保育サービスの価格に関する研究会）による調査分析、2003年3月 以下「市場分析」と略記）である。

ここではそのうちの「市場分析」を取り上げて、そこで問題とされる「保育の質」について考えていく。

ここでは保育サービスの質を1）構造的指標（保育士の能力や資格に関する指標、保育所の施設に関する指標）2）発達心理学的指標（発達環境に関する指標、子どもの健康・安全管理に関する指標）3）父母の利便性に関する指標4）その他の指標の4つに分け、それぞれについて公立、私立認可、認可外保育所で比較している。表1～表4を見るとわかるように、構造的指標において

表1 構造的指標 (Structural Characteristics) の比較

	公立 認可	私立 認可	認可外	(a)私立認可 VS公立(私 立が勝って いれば○)	(b)認可外VS 公立(認可 外が勝って いれば○)	(c)認可外VS 私立(認可 外が勝って いれば○)
(a) 保育士の能力・資格に関するもの						
1 児童保育士比率 (基準比)	1.32	1.24	1.41	× **	○ **	○ **
2 常勤比率	0.79	0.86	0.75	○ **	× **	× **
3 経験年数	14.60	7.95	9.40	× **	× **	○ **
4 保育士の新規採用時の研修の実施	0.85	0.81	0.39	× **	× **	× **
5 保育士の外部への研修・セミナー・保育 学会への派遣	0.92	0.94	0.76	× **	× **	× **
6 保育士のリーダーシップ育成研修 (主任 保育士研修等)に参加させている	0.92	0.86	0.22	× **	× **	× **
(b) 保育所の施設に関するもの						
7 児童一人当たり乳児室面積 (基準比)	2.92	1.88	2.40	× **		○
8 児童一人当たり保育室面積 (基準比)	1.68	1.70	4.23		○ **	○ **
9 野外遊技場面積 (除く代替公園) (基準比)	6.52	4.62	1.84	× **	× **	× **
10 屋内遊技場面積	1.51	0.92	3.60	× **	○ **	○ **

注) **は、5%基準で有意であることを示す。

表2 発達心理学的指標 (Developmental Psychological Characteristics) の比較

	公立 認可	私立 認可	認可外	(a)私立認可 VS公立(私 立が勝って いれば○)	(b)認可外VS 公立(認可 外が勝って いれば○)	(c)認可外VS 私立(認可 外が勝って いれば○)
(a) 発達環境に関する指標						
11 運動会の実施	0.99	0.97	0.54		× **	× **
12 園外保育 (遠足、芋掘りなど)の実施	0.99	0.99	0.87		× **	× **
13 プール遊び (水遊び)の実施	0.99	0.99	0.93		× **	× **
14 リズム体操の実施	0.88	0.83	0.75	× **	× **	× **
15 園庭・公園などでの外遊びの実施頻度	4.70	4.58	5.03	× **		
16 幼児教育の有無	0.18	0.23	0.04	○ **	× **	× **
(b) 子どもの健康・安全管理に関する指標						
17 園児の日々の管理記録の実施	0.92	0.92	0.98			○ **
18 園児に対する定期健康診断・身体測定の実施	1.00	0.99	0.89		× **	× **
19 園児の在園時間中の怪我・事故の状況に 関する保護者への説明の実施	0.96	0.96	0.96			× **
20 保育士と保護者の間の連絡帳の実施	0.96	0.96	0.97			
21 保育士同士のミーティングの実施	0.98	0.97	0.91		× **	× **
22 職員の手定期健康診断の実施	0.99	0.99	0.87		× **	× **
23 嘱託医以外に提携病院を持っている	0.09	0.33	0.27	○ **	○ **	
24 児童事故時の保険加入	0.99	0.98	0.97			
25 保育室や園庭にカメラを設置して子ども を見守り	0.02	0.11	0.07	○ **	○ **	

注) **は、5%基準で有意であることを示す。

表3 父母の利便性 (Parent's Convenience Characteristics) の比較

	公立 認可	私立 認可	認可外	(a)私立認可 VS公立(私 立が勝って いれば○)	(b)認可外VS 公立(認可 外が勝って いれば○)	(c)認可外VS 私立(認可 外が勝って いれば○)
26 駅からの近さ	23.18	22.62	12.09		× **	× **
27 営業時間の長さ	10.98	11.67	12.70	○ **	○ **	○ **
28 延長保育時間の長さ	18.48	18.87	19.71	○ **	○ **	○ **
29 休日保育の有無	0.02	0.05	0.14	○ **	○ **	○ **
30 病後時保育の有無	0.00	0.02	0.17	○ **	○ **	○ **
31 父母との懇談会・面接会の実施(平日) 頻度	0.91	0.92	0.62		× **	× **
32 懇談会・面接会の休日(土曜日)実施	0.21	0.45	0.53	○ **	○ **	
33 育児支援センター・育児支援・育児相談 をしている	0.65	0.63	0.38		× **	× **
34 保護者からの苦情処理窓口の設置	0.61	0.81	0.37	○ **	× **	× **
35 保護者との連絡はEメールで可能	0.09	0.24	0.20	○ **	○ **	

注) **は、5%基準で有意であることを示す。

表4 その他のサービス (Other Characteristics) の比較

	公立 認可	私立 認可	認可外	(a)私立認可 VS公立(私 立が勝って いれば○)	(b)認可外VS 公立(認可 外が勝って いれば○)	(c)認可外VS 私立(認可 外が勝って いれば○)
36 障害児保育の有無	0.58	0.49	0.15	× **	× **	× **
37 緊急・一時保育の有無	0.27	0.31	0.40	○ **	○ **	○ **
38 休日に園庭を地域住民に開放している	0.18	0.23	0.04	○ **	× **	× **
39 外国人の保育児童を入所している	0.59	0.58	0.57			
40 インターネットのホームページの開設	0.29	0.39	0.42	○ **	○ **	

注) **は、5%基準で有意であることを示す。

(出典：保育サービス価格に関する研究会報告書「保育サービス市場の現状と課題」(2003年3月28日) なお、それぞれの項目の右に記された数値の多くは、実施率(実施している場合は1していない場合は0として算出)を示している。1を超える数値は、年数・時間・実施頻度などを示している。)

は、公立が私立認可、認可外を上回っているとされている。公立は保育士のレベルが高いという点や保育所の施設が整備されているという点で私立認可や認可外よりもかなり優れている、となっている。次の発達心理学的指標をみると、「運動会の実施」など発達環境に関する指標では明らかに公立が私立認可を、私立認可が認可外を上回っている。一方、「園児の日々の管理記録をつけている」など子どもの健康管理や安全管理に関する指標では、認可外が公立や私立認可を上回っている。「市場分析」は、構造的指標とは異なり、私立認可がむしろ公立を上回っており、こうした点では公立が優れているわけではない

としている。しかし、私立認可が公立を上回っているとされる「幼児教育の有無」や「嘱託医以外に提携病院をもっている」「保育室や園庭にカメラを設置して子どもを見守り」などの発達心理学的な指標とされているものはいずれも実施率が低い上、発達心理学的指標とすることが適切といえるかどうか疑問を抱かざるを得ないものも多い。したがって、これらをもって「私立認可がむしろ公立を上回っている」と結論づけるのは早急であるように思われる。「幼児教育の有無」といった特定の教育活動に偏した発達心理学的な指標であることも疑問に思う。次に父母の利便性を見ると、私立認可が公立を圧倒的に上回っており、認可外でも項目数では公立を上回るものが多い、とされている。この利便性の指標には、「保育時間が弾力的である」、「保護者からの苦情や連絡が容易である」などを示す変数が含まれている。父母との良好な協力関係は良質の保育実践には欠かせないものであり、父母の保育ニーズに配慮していくことは保育所の大切な役割であるが、父母の保育所に対する要求を「利便性」という観点からのみ捉えていることにも疑問が残る。最後のその他のサービスの指標では、「障害児保育」以外は私立認可が公立を上回っており、認可外でも「障害児保育」を除けば項目数がむしろ公立より上回っているとされている。しかし、「障害児保育」を別にするると私立が公立を上回っているとされる項目は「緊急・一時保育の有無」「休日に園庭を地域住民に開放している」「インターネットのホームページの開設」であり、認可外が公立を上回っているとされる項目は「緊急・一時保育の有無」「インターネットのホームページの開設」である。確かに「緊急・一時保育」等特別保育への対応については公立が私立認可、認可外に比べ遅れてきた面があるが、「インターネットのホームページの開設」といったことが、その他サービスの指標のひとつとして十分にコンセンサスがあるものであるかについてはこれまた、疑問の残るところである。

以上みてきたような4つの指標の比較に基づき「市場分析」は次のようにまとめている。「公立は、保育上の能力・資格、保育所の設備、それに子供の発達環境については、他よりもかなり優れています。一方、私立認可は子どもの健康や安全管理、それに父母の利便性という点では、逆に公立を上回っています。つまり、あるタイプの保育所がすべての指標においても必ず優れていると

いうことはなく、それぞれ得意分野をもって、サービスを提供しているということになります。」

すでにみたように「保育の質」は保育施設における日々の子どもの生活経験の質によっている。そして、それを実現するために保育者の人間性や専門性は深い関わりをもっている。しかし、このような保育における質保障は、保育者自身の意識の持ち方や個人的な努力のみで成り立っているのではなく、職員配置やクラスサイズなどの構造の質に影響を受けていることは、先にみたアメリカの「保育の質」研究などから明らかにされていることである。また、「保育の質」は父母の利便性や満足度といったことによって相対化されるものではなく、あくまで子ども自身にとって最善の保育の質という視点を中心に据えてとらえていくべきであると考えらる。

このような視点からすれば、私立認可や認可外がそれぞれに「得意分野」があるのでそこを伸ばしてサービスを提供していけばよいという結論は、結果として子どもを劣悪な条件で育てることを容認することに繋がっていく。保育所の設備や子どもの発育環境、保育者の学歴、保育経験、保育に関する専門的訓練や研修など、国の将来を担う子ども達のために、国や地方自治体が積極的に責任を担い、良質の保育環境を整えていく方向での改革こそがなされていくべきであろう。

おわりに

今日諸外国で幼児教育をめぐる議論が活発化している背景として、1979年に国連で採択された「女子差別撤廃条約」や1989年に国連で採択された「児童の権利条約」により、女子差別撤廃や子どもの権利に関する国際的な議論を受けて幼児教育、保育政策の見直しが求められるようになってきている。また、少子高齢化に伴う労働力不足に対して、女性労働力の活用が求められていること、社会保障費用に負担増に対して、子どもの貧困や教育格差が問題視されていること、就学後の教育の効率性を決めるのは就学前の教育にあるという研究成果が注目されていることなどから、経済成長戦略の一環としても注目されていると言う¹⁸⁾。

しかしながら、現在の日本の保育所の最低基準、特に人の配置は世界のレベルから考えると大変かけ離れたものであると言われている¹⁹⁾。また、就学前の子どもへの公的投資はOECD平均を大きく下回っていることが指摘されている²⁰⁾。

欧米各国の調査をしたOECDは次のような指摘をしている。「OECDの教員白書『教員の重要性 (Teachers Matter)』(OECD, 2005)で説得力のある結論が出されている通り、教師が質の高い成果をあげるためには、教育制度は集中的な教員養成の機会と良い労働条件を提供しなければならない」²¹⁾

「高い質と手ごろな価格のサービスを持続できる制度を支えるためには、政府による相当額の投資が必要である」が、「多くの国が、幼児教育での教師1人に対する子ども数の比率を上げることでコストを削減している」「チャイルドケア部門では、低い資格の職員を低賃金で雇用することでコストを抑制する。この傾向はしばしば自由主義経済国での民営化されたチャイルドケアにみられる」

しかし、「もし、目的が質の高いECEC (Early Childhood Education and Care)を乳幼児に提供するというのであれば、どちらのアプローチも不適切である」そしてOECDでは、質を落とさずにコストを下げる手法として、「チームティーチング制の強化」と「半市場原理」²²⁾を取り入れたアプローチを紹介している。

子どもや親の変化、家庭や地域社会の変化にともない、また、保育所に多くの社会的な役割が期待される中で、そこで働く保育士が質の高い実践をすることは、すなわち、子ども達が保育所で充実感と満足感をもって日々を生きる、ということにつながっていく。そのことを保障するための保育の条件や保育の制度などについてしっかりと整えていかななくてはならない。

註・引用文献

- 1) 「保育の質」に関する研究は公的保育制度が未整備という「制度問題」を抱えている英米において取組みが開始された。イギリスにおいては、伝統的に子育ては家庭において行うべきものであるとの考え方が浸透してお

り、公的保育施設の整備は進んでこなかった。旧労働党政権（1997-2010）が、親の選択権の尊重を前面に押し出しながら、保育サービスを充実させる方策として家庭的保育を積極的に活用し、それと並行して、家庭的保育の質を保証する仕組みを整備した（梶 瑞希子「イギリスの家庭的保育—質保証のあり方に注目して—」CHILD RESEARCH NET <http://www.blog.crn.or.jp/lab/01/34.html>）。アメリカにおいては保育の大部分民間に委ねられてきており、全米幼児教育協会（The National Association for the Education of Young Children・略称NAEYC）のような第三者機関がケアの質の保持・改善に取り組んできた。1992年に国際行動発達学会（ISSBD）リサーチワークショップがスペインで開催され、英米日など19ヶ国の研究者が参加し、これをきっかけに本格的な研究が開始されたと言われる。

- 2) 金田利子・諏訪きぬ・土方弘子「保育の質の探求—保育者—子ども関係を基軸として」ミネルヴァ書房 p.3 2000
- 3) 同上 p.4
- 4) 秋田喜代美 箕輪潤子 高櫻綾子「保育の質研究の展望と課題」東京大学大学院教育学研究科紀要 第47巻 p.290 2007
- 5) 森上史朗「保育者の専門性・保育者の成長を問う—あすの保育者像の構築のために—」発達83 ミネルヴァ書房 p.70 2000
- 6) 文部省「保育技術専門講座資料」1993
- 7) 土方弘子「三歳未満児の『保育の質』に関する一考察—1歳児クラスのあそびの継続を通して—」大垣女子短期大学研究紀要 No.38 pp.27-35 1997
- 8) 安部富士男「飼育活動と保育の質」季刊保育問題研究 216号 pp.121-125 2005
- 9) レイチェル・カーソン 上遠恵子訳「センス・オブ・ワンダー」佑学社 p.22 1991
- 10) 前掲4 p.295
- 11) 同上 p.295

- 12) 大宮勇雄「保育の質を高める — 21世紀の保育観, 保育条件, 専門性」ひとなる書房 pp.67-68 2006
- 13) 同上 p.70
- 14) 同上 pp.72-73
- 15) NICHDは世界中から選ばれた発達研究の第一線研究者がネットワークを組み, 1000世帯を越す大規模サンプルを対象とする縦断研究を1991年に開始された.
- 16) “ポジティブな養育”とは保育者の行動の直接的な観察によって評価される「保育の質」の指標であり, 以下のような要素が含まれる. ①ポジティブな態度を示す②ポジティブな身体接触をする③子ども発声や発話に応答する④子どもに質問する⑤その他の子どもへの話しかけ⑥発達を促す⑦社会的な行動の奨励⑧読む力を伸ばす⑨否定的なかかわりを回避する
- 17) この研究において, 規定的特徴はそのうちのいくつかの最低基準を満たしていればそれでよいということではなく, すべての特徴それぞれが, 知的能力と社会性の発達にとって重要なものであることが明らかになった. 満たしている基準の数が多ければ多いほど, 子どもの発達はよりよかった, ということでもシンプルな結果となった. ただし, 子どもの知的・言語的発達や社会的発達と「保育の質」とは関連するものであることは明らかになったが, その関連は強いものとは言えず, 家庭や両親についての要因のほうが, 「保育の質」よりも子どもの発達と深い関わりをもっていた, とされている.
- 18) 池本美香「経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策 — 諸外国の動向を中心に —」教育社会学研究第88集 pp.27-44 2011

19)

表5 イギリスの保育者配置基準

勧告基準 (1991年児童法)	実態調査結果	
	配置比率	園数(%)
2歳児未満	1:2	14.9%
1:3	1:3	83.0
	1:4	2.1
	1:2	3.2
2-3歳児	1:3	6.4
	1:4	57.0
1:4	1:5	28.0
	1:6	5.4
	1:2	1.1
3-5	1:4	5.6
	1:5	38.9
1:8	1:6	12.2
	1:8	42.2

表6 アメリカの保育者配置基準

	アメリカ合衆国		日本
	連邦政府基準 (1968年制定)	州基準(平均) (1979年)	児童福祉施設最低基準
0歳	1:4		1:3
1歳	1:4	1: 6.6	1:6
2歳	1:4	1: 9.4	1:6
3歳	1:5	1:11.4	1:20
4歳	1:7	1:13.7	1:30
5歳	1:7	1:16.5	1:30
基準適合園	51%	94%	
不適合園	49%	6%	

出典：大宮勇雄「保育の質を高める－21世紀の保育観，保育条件，専門性－」ひとなる書房 p.204 2006

20)

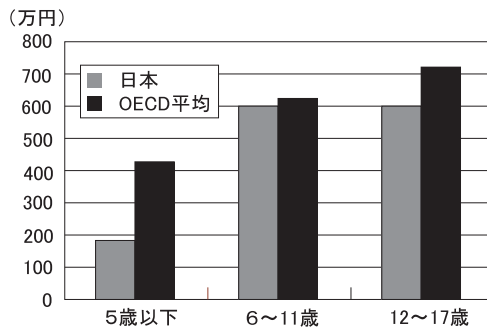


図1 子どもの年齢別にみた一人あたりの公的支出 (2003年)

(資料) OECD(2009), Doing Better for Children Country Highlights (Japan)

21) OECD編著 星三和子 首藤美香子 大和洋子 一見真理子訳「OECD保育白書－人生の始まりこそ力強く：乳幼児期の教育とケア (ECEC) の国際比較－」明石書店 p.183 2011

22) 「半市場原理」とは、たとえば、ニュージーランドで広く普及しているアプローチで民間の事業者が公私協働によって、供給ネットワークに参入する方法で、この方法によればサービスのコストを削減できるだけでなく、親に供給するサービスの選択肢を拡大できる、とされている。

参考文献

- 秋田喜代美「国際的に高まる『保育の質』への関心—長期的な縦断研究の成果を背景に—」BERD No.16 pp.13-17 2009
- 浅井春夫「子どもの権利と『保育の質』—保育問題最前線からの提起」かがわ出版 2003
- 浅井春夫・渡邊保博編著「保育の質と保育内容—保育者の専門性とは何か」新日本出版社 2009
- 大宮勇雄「保育カリキュラムの『構造化』と子どもの生活経験の質—欧米における『保育の質』研究の到達点(1)」福島大学教育学部論集第60号 pp.91-110 1996
- 大宮勇雄「『保育の質』への人間関係論的アプローチ—欧米における『保育の質』研究の到達点(2)」福島大学教育学部論集第63号 pp.65-80 1997
- 大宮勇雄「保育をめぐるコストと専門性『保育の質』への市場主義的アプローチ批判 第I部 市場原理と『保育の質』」『保育情報』No.321 AUG. pp.2-9 2003
- 大宮勇雄「保育をめぐるコストと専門性—『保育の質』への市場主義的アプローチ批判 第I部 市場原理と『保育の質』(その2)」『保育情報』No.322 SEP. pp.4-13 2003
- 大宮勇雄「保育をめぐるコストと専門性—『保育の質』への市場主義的アプローチ批判 第II部 保育に関わる人々の正当な要求と権利としての『保育の質』(その1)」『保育情報』No.324 NOV. pp.2-8 2003
- 垣内国光「問われる保育の質と専門性」福祉のひろば 98(463) pp.36-41 2008
- 岸井勇雄・無藤隆・柴崎正行監修 網野武博編著「児童福祉の新展開」同文書

院 2004

小林紀子 「「保育の質」がなぜ今問題になるのか」 発達24 (94) pp.10-17 2003

菅原ますみ 「保育の質と子どもの発達」 甲南女子大学国際子ども学センター

「子ども学」第12号 pp.99-128 2010