

保育の「質」の多様な理解から見た 「質」向上への課題

林 悠子

〔抄録〕

保育の「質」への国際的注目が高まっている。保育による投資で得られる恩恵は多様であるものの、その恩恵はすべて保育の「質」如何である、と OECD 報告書「Starting Strong III」で明確に示されている。本稿では、基準をもとに測定可能なものとして語られる有力な「質」議論は多様な「質」理解のひとつであることを前提に、保育の「質」の新たな理解のしかたの観点から「質」向上の取り組みにおける課題を検討した。科学観の転換を背景に、対話を軸にした保育の「質」向上の取り組みが海外でも進められており、保育の「質」の後退が懸念される日本において「質」向上のための課題として、①保育についての価値の議論つまり国としての目標を明確にするために、「質」の定義の議論に踏み込んでゆくこと、②その議論には、保育に参加する人々の声が反映される必要があること、③反映されるためには、保育・保育者のおかれている環境改善を合わせて行う必要があること、が確認できた。

キーワード：保育の「質」、対話、価値

1. 保育の「質」への国際的注目～ OECD 報告書から～

OECD「Starting Strong III」の冒頭では、過去の報告書においても記されてきたとおり、保育（ECEC=Early Childhood Education and Care）が幅広い恩恵をもたらすことが記されている。その恩恵とは、例えば、「子どものよりよい福祉（well-being）と生涯学習の基盤としての学びの達成、より公平な子どもの達成と貧困の削減、女性の労働市場への参入、出生率の増加、社会・経済的発展」（OECD 2012：9）などである。

だが続けて、「これらの恩恵は“質”次第である」（OECD 2012:9）とも述べられている。「質」への関心なしの保育サービスへのアクセスの拡充は、子どものよい育ち、あるいは長期的な社会にとっての生産的利益をもたらさないだろう」（OECD 2012:9）、そして、「質の低い保育は、子どもにより影響をもたらす代わりに、長い間有害な影響を与え続けることになることがこれまでの研究によって明らかにされている」（OECD 2012：9）とされている。

このように、現在保育の「質」は国際的関心であり、「質」向上への努力なくして、「保育による幅広い利益」はもたらされないことが共通認識となっている。

保育の質をめぐる国内の動向としては、2002年（平成14年）からの第三者評価事業を契機とし、2008年（平成20年）改定保育所保育指針に保育の質向上についての内容が盛り込まれた。

「子ども子育て支援法」(平成 24 年)でも、保育の量的拡充及び質の向上のための政府の財源確保努力義務が明記されており、現在、待機児童解消を目的とした保育の量的拡充の取り組みが加速している。しかしながら、わが国の保育への投資は OECD 加盟国においてきわめて低く^{注1}、また、量的拡充遂行のための規制緩和策が打ち出されるなど、保育の質保障においては逆行しているともいえる状況である^{注2}。現在の「子ども・子育て支援法」による保育制度改革は、国の責任の後退と保育の市場化を目的としていることはすでに多くで指摘されている。すでに保育が市場化しているアメリカを中心にした保育の「質」議論が世界的に影響を与え続けているが、その「質」議論は、実証主義の科学観と資本主義の価値観にもとづいた子ども観・保育観から生成されたものであり、多様な「質」の理解のしかたの一つであることは、拙稿で確認できた。そこで本稿では、日本の保育の質保障のあり方を考えるための課題として、有力な「質」議論がどのように乗り越えられつつあり、保育の「質」の新たな理解とその実践が進められているのかについて整理し、国内での保育の質向上の具体的方策の課題を検討することを目的とする。

2. 有力な「質」概念の背景となる実証主義科学観の転換

「質」の概念はこれまで当たり前のこととしてその意味が十分に吟味されることなく「質」の測定方法などテクニカルな問題が議論されてきたが、「質」概念の歴史をたどることによって「質」は実証主義の科学観に組み込まれた概念であることを拙稿において示した。保育だけでない多くの領域においてこの「質」概念が有力となり、現在も大きな影響力を有している。だが、近年伝統的な科学観が見直され始めたことによってその状況に変化の兆しが見えてくることとなった。ここではその兆しに注目してみたい。

社会学者 Clieve Seale (1999) は、研究方法論を論じた著書「The Quality of Qualitative Research」において、尺度を用いる実証主義の調査報告の慣習に対して過剰に固執することは、新しいアイデアの表現・創造性を無意味なものにしてしまうかもしれず、質的研究者は研究におけるある特定の方法的決定を意識していることを明確にしなければならないと述べている。そして、基準に頼らない「practical philosophy」としての社会科学の再定義を行った教育学者 Schwandt, T. A. を引用し、尺度 (criterion) は、「guiding ideals」「enabling conditions」に有効に置き換えることができるという考え方に同意している。(Seale 1999: 32-3)。

発達心理学では、個体能力発達に焦点化されたこれまでの枠組みが、ピアジェ没後からパラダイム転換が語られるようになった(鯨岡 1999: 2-3)。「関係」という視点に注目して発達を捉えなおす関係論的発達論である。例えば佐伯胖は「世の中のありとあらゆる出来事があるような関係のネットワークの中にあり、…(中略)…「発達」や「学習」、さらに「保育」そのものが、さまざまな関係の網目の中にある」(佐伯胖 2001:184)のであり、その関係の変化によって発達も創られるのだとしている。

このように「modernity project」(Dahlberg 1999)としての科学観が変化しつつあることは、

現在有力な保育の「質の議論」に変化をもたらす可能性とも考えることができる。しかしながら、有力な保育の「質の議論」あるいは個体能力発達に注目した発達心理学はその支配的な座を簡単に明け渡してはいないのである。Schwandtも「実証主義は多くの社会科学において一連の実践として生存している」と述べている (Schwandt, T. A. 1999: 60)。たしかに、保育においても、実証主義の流れを汲む発達心理学と、それに基づいた保育の「質」議論のパラダイム転換は語られ始めているものの、実際の保育施策や保育実践においては従来のパラダイムにまだ組み込まれている状況である。例えばそれは、評価項目を設定しチェックリストによって「質」を評価するという、保育の「質」評価方法にも表れている。だが新しいパラダイムにおいて語られていることから有力な保育の「質の議論」の代替案への示唆を得ることができるようである。ここで先述した Schwandt と心理学者 Gergen が提示している枠組みを見てみよう。Schwandt の「practical. philosophy」としての社会調査における「enabling conditions」の中で提示されていることに、「熟慮 (deliberation) と対話は単なる視点の交換や間主観的同意への努力ではなく、新しい理解を生み出すものである。」「対話を通じて熟慮という行為を行なう決定は解釈者のコミュニティへの道徳的で政治的な参加である。」という要素がある。(Schwandt, T. A. 1999: 65-7) Gergen は、社会構成主義の立場から、4つの基本的枠組みを提示している。①「私たちが世界や自己を理解するために用いる言葉は、『事実』によって規定されない」、②「記述や説明、そしてあらゆる表現の形式は、人々の関係から意味を与えられる」、③「私たちは、何かを記述したり説明したり、あるいは別の方法で表現したりする時、同時に、自分たちの未来をも創造している」、私たちの伝統は「人々が共に意味を生成 (再構成) していく絶え間ないプロセスによって維持されて」いるが、新しい未来を築くためには与えられた意味 (伝統) に立ち向かい、代替としての新しい言葉、解釈、表現 (生成的言説) を生み出す。④「自分たちの理解のあり方について反省することが、明るい未来にとって不可欠である」、すなわち「自分たちがもっている前提を疑問視し、『明らかだ』とされているものを疑い、現実を見る別の枠組みを受け入れ」るために、「異なる伝統間に共通の基盤を形成するような『対話』を生み出していかなければ」ならない (Gergen 2004: 71-6)

このように従来の実証主義パラダイムの批判だけでなく、それに代わる枠組みが提示されたことから、これまでの有力な「質」議論に代わるものを生み出すプロセスを導くことができようである。キーワードとなるのは「対話」ではないだろうか。

保育の「質」に対する多様な見方があることを理解した次に、その「質」の意味は人々の関係の中で作られることを理解し、関係する人々との「対話」によって新しい理解が生み出される。「対話」と「熟慮」は、異なる理解をする人々が「共通の基盤」を形成するための友好的で問題解決志向のものでなければならない。保育の「質」の新しい理解を「対話」によって生み出そうとする取り組みは既に始まっている。その具体例を次にとりあげる。

3. 「対話」を軸にした保育の「質」向上の具体的取り組み～海外事例から～

(1) EUにおける保育の「質」向上の取り組み

ヨーロッパでは、1980年代からEC（現EU）チャイルドケア・ネットワークが組織され、質の概念についての議論を重ねた上で、質向上の目標を設定し、加盟各国で具体的取り組みが実施されてきた。そのプロセスを、ECチャイルドケア・ネットワークの報告書（European Commission Network on Childcare, 1996a, 1996b）に依拠して整理する。

女性の社会進出が増加したことを背景に、EC諸国では、1970年代前半から、男女間の平等を達成することを目的とし、その原因である「働く母親のための諸施設の不足」状態を改善するため、女性が労働要求と家庭責任を両立できるようにするための施設の供給を最優先課題とした第一次行動計画が策定され、1980年代前半に実施に移された。具体的には、親休暇及び家族的な理由による休暇の拡大、公的な保育の施設またはサービスのネットワーク構築、であったが、改善は進まなかった。

第二次行動計画は1986年から1990年に実施された。ここでは、親休暇の制度化、保育施設の拡充・改善が加盟各国に求められた。1986年、加盟各国の保育分野の専門家からなるECチャイルドケアネットワークが設立され、保育の実状と女性の雇用機会への影響についての調査研究と改善のための方策を提言することとなった。1988年には報告書「Childcare and Equal Opportunity」が提出された。その内容は、育児と雇用における男女間の不平等の実状を指摘し、親休暇制度、保育サービスの実情を分析しその改善への提言をおこなったものである。

同報告では、「保育サービスは量だけではなく質のよさを提供するものでなければならない」ことが強調されている。保育の質を良くすることは、母親の就労の如何に関わらず、「すべての母親とすべての子どもにとって潜在的利益となるはずである」としている。そして、産業分野での品質管理の徹底に対して、対人サービスにおいては「質」の問題への取り組みが行われてこなかったことを指摘し、保育の「質」について、「（質とは何かを）定義し、モニターし、発展させ、維持するための作業が、緊急に必要なになっている」と言及している。これは、各国においては規則はあるものの、「保育の質についての首尾一貫した概念規定は行われておらず、これは即ち自国のサービスの質についていかなる指示を与えることもできず、また質を改善するための諸目標を供給することも出来ていない」という実情に基づいている。また同時に、「質」とは、それぞれの価値観・文脈に基づく相対的な概念であるため、客観的に定義でき普遍的に適用できるものではないと述べられている。2年後の1990年には、報告書の課題に取り組むための専門家セミナーが開催された。保育の「質」に関するセミナー（バルセロナ）では、保育の「質」とは何か、その「質」の維持発展への政府の取り組みの必要性が議論された。

1991年に開始された第三次行動計画の課題は保育サービスの「質」の定義のために基準を確立することであった。保育の「質」について加盟各国での議論に刺激をもたらすことを意図し、バルセロナでの議論の結果を発展させ、保育の「質」を規定する要素として共通認識が得

られた項目と、それを保障するために必要な要素について詳細な記述がなされた資料が、1992年に公刊された。この「Council recommendation on Child Care」に基づき、1996年にEU保育サービスの質目標（Quality Targets in Services for young Children : Proposal for a Ten Year Action Programme）がまとめられた。この目標は2006年までの行動計画の提案という副題のとおり、10年間に加盟国が実現することが望まれる目標である。目標は、政策枠組み、財政、保育施設の種類、保育者養成、子どもと保育者の比率、保育者の雇用と教育（研修）、環境と保健、両親（保護者）と地域、実績評価の9分野で構成されている。（泉千勢他（訳）2003：71-106）

このように、EU諸国においては保育の「質」を向上させることが中心課題であることが認識され、取り組みが重ねられている。ここでは、「保育の質とは何か」ということがまず議論され、それはそれぞれの社会・文化・価値等によって多様な定義がなされる相対的なものであるという共通認識が形成された。その多様性の中から「質」を規定する要因の共通項を見出し、向上への目標が設定されたのである。対話によって、多様な「質」の捉え方があることを理解し、「基準」を「目標」という言葉に置き換えて共通基盤を形成したことなど、この取り組みは保育の「質」の新しい理解を生み出す取り組みのさきがけともいえるものである。この取り組みはEUという枠の中で行なわれたものであるが、一つの国の中においてもこの新しい取り組みは行なわれている。国レベルで保育の「質」の新しい理解の形としてカリキュラムを作成したニュージーランド、園レベルで「質」の理解への取り組みを行なっているスウェーデンについて概観しておく。

(2) ニュージーランドでの保育の「質」へのとりくみ：認可と包括的カリキュラム Te Whālikī

ニュージーランドでの保育の「質」への取り組みは、各園と政府との間で契約される認可（charter）と、1996年に新しい国の保育カリキュラム「Te Whālikī」において見られる。ニュージーランドでは保育園の約9割が民間（営利・非営利）立であり、教育省の管轄にある。S. Farquharによると、認可とは各保育園と教育省との間の契約であり、その書類には、園のポリシー、哲学、特徴が明記され、ライセンス取得レベルの最低基準を上回る「質」への取り組みを行なっているかも明らかにしなければならない。さらに園は認可書類作成にあたって保護者と地域との話し合いを持たなければならない。認可を受けることによって各園への補助金が政府から支給されるしくみになっている。A. SmithとS. Farquharはこのしくみは保育について保護者や地域と保育園が対話によって「質」を定義してゆくチャンスであるが、実際には書類作成に時間がかかり保護者の関心を高めることが難しく、保育者たちも形式的なものとして受け止めている現実が明らかになり、その効果は十分に発揮されているとはいえこのままでは政府の保育の「質」への責任を果たすための方法となってしまうとしている（A. Smith and S. Farquhar 1994：123-41）。保育の「質」を関係する人々の対話によって理解しようとするこの取り組みは当時まだ機能しているとは言えないようであり、その原因には政府の保育への

関心が「質」よりも「コスト削減」にあること、保育者自身の「質」の理解が不十分であることを A. Smith らは指摘している。この指摘は日本の保育の現状にも通じるものである。

ニュージーランドの保育カリキュラムである「Te Whālikī」とはニュージーランドのマオリ族の言葉で、英語なら「woven mat」（織物のマット）である。この包括的カリキュラムは日本においても紹介されているが、ここでは、作成者の一人である Helen May が作成過程を振り返っているところに、「対話」を軸にした「質」向上の取り組みを見出した。

ニュージーランドでも保育の「質」議論は活発であったが、その背景には 1989 年の政権交代（Labor Government から National Government へ）によって、政府の保育への関心が低下したことがあった。保育財源の少なさと政府の質基準の低さに不安を抱いた専門家団体や組織などが政府の保育への責任を果たすよう立ち上がり、「質」の向上のキャンペーンを行なった。その議論では保育財源、規則、知識の正確な測定が求められ政府のガイドラインに対抗したのもも作られ、研究も進められた。1990 年代からは保育園の利用者数が増加するとともに、ライセンスを取得しないインフォーマルな保育園の新設が進んだ。政府はこのキャンペーンを受けて「質」を保障するシステムとして国のカリキュラム作りを重要事項とした。このカリキュラム作りの過程を May は「政府と保育セクターとの注意深い協働の驚くべきストーリー」(May, 2001 : 243) だったとしている。政府の経済的効率の立場での保育の「質」への関心、マネジメント的発想でのカリキュラムの捉え方、文化的多様性の取り入れについての消極的態度、などの問題について保育セクターは政府と議論を重ね、保育サービスや組織との協議を継続しながら Te Whālikī を作り上げていった。Te Whālikī では原理、子どもの育ちの目的=より糸 (strand)、学びと発達の目標の枠組みが示され、各園において独自のパターンの織物を織り上げていくことができる。子どもの年齢、関心、保育園の文化・構造・哲学的文脈、保護者やスタッフの関心などに応じて織ることができる柔軟性がある。このカリキュラムは「対話、省察、計画、評価、アセスメントのプロセスを通して独自のカリキュラムを織り上げるために、個人や園の見地 (standpoint) を提供するものである」(May, 2001 : 245)。Te Whālikī の概念は従来の発達に応じたカリキュラムとは異なるものである。May は Te Whālikī 作成の経験によって、保育セクターは新しいアイデアについて議論し合意形成することができ、「保育の対話は政治的『視線』を形づくることができた」(May, 2001 : 257) ことを示したとしている。同時に保育に関係する人々是对話を作ることに積極的でなければならないと言う。Te Whālikī では実践を支えるものとして記録を重要視している。記録は子どもの「学びのストーリー」であり、一人一人の子どもの観察とグループの活動を保育者が記録し、保護者、子ども、スタッフと共有しながら作り上げるものである。それは「学びのコミュニティ」と表現され、保育を作ってゆく共同体として認識されている (Ministry of Education, 2004, book 1 : 2)。2004 年にその過程の代表例を集めた冊子集が出版されたが、それは決して優秀なものあるいは完璧なものの提示ではないとし、それぞれの学びのコミュニティの多様さを尊重している (Ministry of Education,

2004, book 1 : 2)。

(3) スウェーデンでの取り組み

スウェーデンはOECD報告書においてもその保育の「質」の高さが注目されている(OECD, 2001)。保育に対する公的責任が明確にされており、保育料は無償化の方向へ進んでいる(I. Pramling, 2006)。しかしながら、S. Sheridan (2001)が、世界的には保育の「質」が高い評価を得ているが、国内ではそれぞれの保育園の「質」の高さにはばらつきがあることを指摘しているように(Sheridan, 2001 : 39, Pramling and Sheridan, 2004 : 18-9)、「質」への取り組みは不可欠であるという認識のもと具体的な取り組みが行なわれている。例えばイエテボリ市では、保育園と自治体の代表者、大学研究者による対話で「質」の改善を進めている。各districtの保育園の園長、保育者、専門家、保護者からなる最大20人のグループによる半日のミーティングを異なる日に2回行ない、自分の保育についての経験を話し合い分析することによって、「質」における問題を明らかにすることができ、さらにdistrict間での比較も可能になったという(Pramling and Sheridan 2004 : 13)。このような対話の重視によって、スウェーデンの保育の「質」の理解を新たにし、何をしなければならないかを明らかにしたようである。それがストックホルムプロジェクトという取り組みに見られる。このプロジェクトは、スウェーデンの研究者たちがイタリアのレッジョ・エミリア市の保育に影響を受けて1993年からの4年間にわたって行なわれた。レッジョ・エミリア市の保育は、社会構成主義の立場の子ども観(「豊かな子ども (the rich child)」「子どもは知識の共同構築者」などの言葉に象徴される)と保育観(保育者、保護者、地域の協働により保育を作る姿勢、記録と議論による保育実践の発展)、民主主義の価値観などの特徴から現在世界的に注目を集めている。スウェーデンでも同様の価値に基づいた保育が確立していると、国外のみならず国内の人々の多くが受け止めているが、それはレッジョ・エミリアでの保育と比較するときわめて「表面的な」実践であるとのプロジェクトの担当者であるDahalbergは述べている。Pramling and Sheridanも彼女らのアクションリサーチを通して、保育者が保育内容について語る時、その内容は伝統的な発達心理学の枠組みで語られていることを明らかにしており(Pramling and Sheridan 2004 : 16)、スウェーデンの保育の見直しと再構築の必要が述べられている。

このプロジェクトはレッジョ・エミリア市の保育から学べることをスウェーデンの文脈において再構築する取り組みであった。ストックホルム市のdistrictの7つの保育園を中心とするネットワーク作りが行なわれた。レッジョ・エミリア市の保育の哲学を保育者が学ぶ講座を開催し、コーディネイトチーム(districtの教育相談者、保育担当者の長、研修担当者の長、district長)と政治家との対話を継続し保護者も巻き込む試みを行なった。また毎年のシンポジウム、雑誌の刊行、大学院生の参加なども進められた。焦点となったのは、レッジョの哲学を学んだ保育者が、保育実践(プロジェクトあるいはテーマ活動)を行い、その記録をもとに

保育者、研究者、自治体が話し合いを行なうことによって、各自のもつ保育観・子ども観を新しいものにしてゆく取り組みである。プロジェクトは4年間のものであったが、ここで行なわれた記録と対話のプロセスをいかに継続してゆかが保育の「質」への絶えざる取り組みであると言える (Dhalberg et al., 1999 : 121-43)。

以上の例のように保育の「質」への新たな理解と具体的取り組みはすでに始まっている。これまでの伝統的な保育の「質」理解を簡単に投げ捨てることは難しいことを理解した上で、その代替となるものを生み出そうとする過程そのものがこれまでの「質」に代わるものであると言えるかもしれない。3つの例を見てわかるのは、国や自治体、保育園、個人それぞれのレベルでの保育の「質」へのアプローチがあることである。保育者は自らの保育を記録し反省的に振り返ることで新たな理解と新たな実践に取り組む。保育園レベルでは個々の保育者、保護者、子ども、地域の開かれた対話を促し、それを自治体・国との対話へと発展させる。自治体・国は保育のシステムレベルでの「質」へのアプローチとして、保育者や保護者、子どもとの対話によって「質」を保障するためのシステム整備が求められるだろう。A.Pence and P.Moss は、関係者間の対話には、力関係のないパートナーシップが理想的だが、現実には力と力の関係があることを認め、調和させる必要があると言う。(A. Pence and P. Moss, 1994 : 173)。

Gergen は、対話において同意を追求しなければならないとすることに疑問を投げかけ、普遍的な唯一の正しい答えはないと述べている (Gergen 2004 : 225)。そして共同の現実へ向かうための最もシンプルな方法は、共通の『大義 (cause)』を見出すこと (ibid.:241) だと言う。さらに彼はその例として H. Kelman のイスラエル-パレスチナ指導者に対するワークショップの研究を引用し、そこでは「抽象的な信念ではなく、『今ここの経験』について話すことによって、お互いの立場を正しく理解することができる」(Gergen 2004 : 242) ことが新しい関係を作るために強調されたことを示している。May の言うような対話による関係者間の「合意」は困難であり完全な合意というものはないかもしれない。だが、合意に至らなくても、保育の日々の営みにおいて起こっていることを具体的に伝え合い話し合うという、対話における他者との関係において保育の「質」についての新しい理解が生まれ意味が作られるのである。

4. 日本での保育の「質」へのアプローチ：課題と可能性

前節の事例のように、保育に関係する人々の関係の中で新しい意味を作っていくことで、現在の有力な「質」の議論の限界を乗り越えられることが示唆された。あらかじめそこにあるものとされた保育の「質」にそれぞれの保育園の実践を当てはめるトップダウンのしかただけではなく、ボトムアップの視点で保育の「質」の意味を作っていくことが必要なのである。保育の「質」とは何かという問いに対する唯一の答えは存在しないが、多様な立場から保育の「質」を定義しようとする対話のプロセスにおいて、合意ではなくともゆるやかな共通項は見出せる可能性がある。

アメリカやヨーロッパ、オセアニア等と比較すると日本では保育の「質」議論は、大宮が言うように「緒についたばかり」(大宮勇雄 2006:60)であるが、国の言う保育の「質」は保育の市場化を目的とした施策という文脈によって作られたものであり、それはアメリカで、そして世界的に影響をもつ保育の「質」の言説と共通したものである。顧客・消費者としての保護者という考え方が強調され、さらに第三者評価事業の実施によって“測定可能なように単純化され非文脈化された”評価基準項目で保育実践を評価するという“トップダウン”の評価の方法も導入されている。一方、保育者が捉える保育の「質」とは、非文脈的で単純化されて語られている「質」よりもはるかに複雑なプロセスである。この保育者による保育の「質」の見方を提示してゆくことが、保育の「質」の新たな意味の生成プロセスを生み出すものとして位置づけることができるのではないだろうか。以下では、国の捉える保育の「質」は「質」への多様なアプローチの一つであることを理解した上で、それを否定するのではなく、「質」への別のアプローチを提示することで、新しい「質」の理解と意味を生み出すという立場から今後の課題として考えられることを整理する。

(1) 国の保育の「質」へのアプローチにおける課題

現在国の考えている保育の「質」は、保育の市場化という目的を反映したものである。それに象徴されるように、サービス消費者である保護者の利便性、選択に焦点が当てられ、そのための保育の「質」向上が、第三者評価を受けて情報公開し保育園間の競争によって保育園自らが責任をもって「質」を高めるという方法で行なわれている。参考にされたのはビジネスモデルである TQM や ISO と、医療機能評価であったことから、保育の「質」へのアプローチに市場や医療のモデルが大きな影響を与えている。保育や他の福祉領域に市場モデルを導入する動きは他の国で既に見られており、福祉サービスや保育の特徴を考慮せずに市場モデルを導入することの問題点も数多く指摘されている。また評価基準項目を設けて保育の「質」の評価を行なうことについては、一部の専門家などによって正しいとされる基準は、文脈を無視した、測定可能にするため単純化されたものであり、さらには保育を平準化し、保育者の専門性を低く抑える危険性もあることも指摘されている。

だが、「質」の捉え方やその評価方法の批判だけにとどまっていたは新しい理解や意味の生成は不可能である。これらの問題点を認識した上で、保育の「質」に対してどのようなアプローチが可能かを探求してゆく必要がある。「質」へのアプローチは、国や自治体のレベルと保育園・保育者関係者のレベルと両方で取り組まなければ新しいものは生まれてこない。

まず必要なことは保育の「質」向上の取り組みについての公的責任を明確にすることだろう。「質」向上の取り組みとされる第三者評価事業においては「質」の向上について国の責任が明記されていない。「質」の向上は保育園の責任で自己努力で行なわねばならないことになっている。だが、保育の市場化を目的とした保育制度改革が進められているものの、児童福祉法第

24条には改訂後も保育に対する国の公的責任は依然として存在することが記されている。第三者評価の前提となる最低基準の改善なくしては「質」の向上を各保育園の力のみで実施するのは困難なことは多く議論されている。特に保育者と子どもの比率は世界的に見ても異常だと言えるほどの「低質さ」であり「質」の向上とは程遠い現実であることを認識しなければならない。そして、今決定的に欠けているのは「質」への取り組みの基盤となる価値についての議論である。子どもについて、保育について国としてどのような価値をもっているのかを明確にすることは、現在国が捉えている保育の「質」とはどのようなことであり、それは、保育に参加するであろう人々（子ども・保護者・保育者・地域）の捉え方と一致したものであるのかについて検証し、着地点（目標）を定める議論において可能になるのではないだろうか。

次に、「質」向上のための評価方法についてであるが、自己評価とともに第三者による評価は方法によっては非常に効果的なものである。外部の目が入るということは保育者たちにとっては異質な目が入ることであり、そこで対話をもつことで自分たちの保育に対して気づきが得られ、新しい理解が生まれるかもしれないのである。日本の第三者評価事業の方法は、Polittの言う Professional approach (Politt, 1997: 46-7) に近いといえる。Polittはこのアプローチの問題点の一つとして、「専門家が必要な専門知識をもって実践の技術的基準を一方向的に設定するアプローチは多くのソーシャルワークの多元主義や“共同構築”の性質からは基本的に不適切である。」(Politt, 1997: 34) としている。今の方法の限界を補うために、評価基準の枠組みでは捉えられない、具体的な保育実践からつかむことのできる「質」を開かれたものにして議論し、例えばEUの「質」目標のようにゆるやかな枠組みを設け、それをもとに対話を発展させるというような、継続した取り組みを構築することへの転換が求められるだろう。もちろんこのゆるやかな枠組みも、一部の専門家によってではなく保育実践にもとづいた具体的な議論をもとに作る必要がある。

(2) 保育者の「質」へのアプローチの課題

文脈性、多様性を重視した「質」の理解のためには、“トップダウン”だけでないアプローチが必要である。“ボトムアップ”の視点は言い換えるとローカル性、各保育園の文脈、を重視したものである。Eversは福祉サービスにビジネスモデルのQA (Quality Assurance) を導入することについての議論のポイントとして、ローカルな経済の特性が考慮されなければならないことを指摘している。(Evers, 1997: 18-9) Eversの議論は経済という面にとどまらず、文脈の重視という広い意味でも理解することができる。ローカルな文脈を重視することはそれぞれの保育園のある地域、保育園自体の文脈を重視することと言える。ここで求められるのは、保育園の子ども観・保育観を保護者や地域と共有しながら子どもとともに保育を新たにしていゆく、そのような保育者・保育者集団だろう。

しかしながら、日本において、保育者・保育者集団が日々の保育を新しくしていゆく主体とな

る資質を備えていながらも、条件が整っているとは言い難い。保育所保育指針では、2008年の改定時に保育の「質」の向上についての内容が盛り込まれている。例えば第4章「保育の計画及び評価」において、「……保育所は、保育の計画に基づいて保育し、保育の内容の評価及びこれに基づく改善に努め、保育の質向上を図るとともに、その社会的責任を果たさなければならない。」とされている。保育の内容の自己評価については、「計画に基づいて実践した自らの保育を多用な観点で振り返りながら、継続的に保育の「質」を向上させていくことが求められています。」(保育所保育指針解説書 2008:124)とあり、自己評価を通して保育所全体で学び合い、専門性の向上が図られるとされている。このように、保育の「質」の向上を図ることが保育所及び保育士の努力義務として明記され、その方法についても記されているものの、何を以て保育の「質」と言うのか、という「質」の定義については明記されておらず、「あらかじめそこにあるもの」「良くすべき何か」として捉えられている。さらに、「質」の向上における保育所・保育士の努力義務は明記されているものの、国の責任がどこにあるのかが不明である。また、自己評価については、「多様な観点で振り返りながら」としつつも、評価の観点や項目の設定の際、既存の評価項目を参考にするのも有効であり、一例として「第三者評価基準の評価項目の中から必要なものを選定したり、独自の評価項目をつくるなどして、各保育所にふさわしい項目となるようにします。」と、評価基準項目をもとに自己評価を行うことを中心にした記述がある(保育所保育指針解説書 2008:152)。大宮は、保育所保育指針における「質」の定義がないこと、評価の根拠や基準があいまいなことから、評価する主体であるとされている保育者は「きわめて受動的な形でしか保育の質に関われないのが現状」と指摘する(大宮, 2010:143-44)。

Stockholm Projectに見たように、保育の「質」にとっては保育者が大きな役割を担っている。日々の保育実践を記録し、記録をもとに反省的に実践を振り返り、そこから新しい理解を生み出し新しい実践を行なう、「critical thinker」(Dhalberg,1999)あるいは「reflective practitioner」(Schön, 1983)であることが求められる。単なる知識の伝達者としての保育者の姿ではない。保育の日々の営みは評価基準項目で表されているものよりはるかに複雑である。日本の保育園でも日々の子どもの関わり、保育者間の議論を通して、「意味の生成」プロセスが実践されている。しかしながら、そのプロセスを、保育に直接関係していない第三者が十分に理解しているかという点では疑問である。小宮山潔子は、幼保二元化であるわが国の保育施策について、「毎日子どもの相手をしている保育者や、保育施設を探している親などの経験が政策に反映されにくい構造になっているのです。」と、指摘している(小宮山, 2010:6)。保育者自身が保育について伝えなければ保育園の外にいる人々が保育実践の内実を十分に理解することは難しい。自分たちの保育を開かれたものにするかどうかは保育者、保育者集団と、保育者を取り巻く環境次第である。Cristpher(2004)は、「agentic person」(作用をもたらす人)

というのは、何を達成したいか、そのためにどのように行動すべきかについて自覚しており、目的達成への自信があるのに対し、実践者は自分自身を“victim”と捉え、実践のビジョンを認識するための行動を起こす力がないと感じている、と指摘する。また、自分を“victim”として捉えることは、失ったものについて自分で責任をとるよりも他者を非難しようとする事になると述べ、Polkingthorne (1996) を引用して「反省的努力は“victim”としての立場から“agentic”な立場になることである」と言う (Cristpher 2004 : 12)。「質」向上の責任を背負わされている以上、保育者は批判にとどまるのではなく、問題点があることを理解して、それを克服する方法を考える「agentic person」になることが必要だろう。具体的には、「客観的」には捉えられない複雑で連続した保育の営みを保育者にしかわからないものとして抱え込むのではなく、保育者以外の人々にも理解されるように言語化し伝える行動を起こさなければならない。そのために第三者を巻き込んでゆくという方法は有効である。

子どもたちとの知識や文化の共同構築の過程を具体的に共有し、保育者間での対話を保護者にも拡大し、さらに関係する人々（地域、行政、研究者など）にも広げて一緒に考えてゆく取り組み、これは“forum” (Moss, 1999 : 149) あるいは“plaza” (Dahlberg and Åsén, 1994 : 167) という言葉で表現されていることと同じである。スウェーデンの plaza のモットーは以下のように述べられている。

経験を交換するというアイデアは多様なアプローチと条件の尊重を生み出し、モデルや一般的な組織的解決を表面的に受け入れることに反対する……それはまた日々の実際的な活動がすべてのリーダーシップと発展の取り組みのスタート地点でなければならないことも意味している (Göthson, 1991 : 11) (Dahlberg and Åsén, 1994 : 167)。

ここで保育者の資質あるいは力量が問われてくる。“単なる知識の伝達者”になることは簡単であるが、“共同構築者”としての保育者となるために必要なことは何だろうか。

日々の具体的な保育実践への省察からすべては始まる。そのための記録が重要であることはレッジョエミリア市の保育実践やその影響を受けているスウェーデン、また包括的カリキュラムの評価で記録を重視しているニュージーランドなど多くの国で語られている。記録を書くことは、何を記録に残すかを選択することでもある。その選択には保育者が子どもについてどう考えているか、子どもに何が育ってほしいか、などの子ども観や保育観が反映され、保育者は自己の実践とその省察を記録し、保育者間で議論し、保育を新しくしてゆく。このプロセスを実践することのできる環境や条件の整備が不可欠である。それは例えばEUの「質」目標で示されている、教材準備や研修など保育に直接従事しない時間の保障 (EUの質目標では週労働時間の内の少なくとも10分の1時間を保障するべきであるとしている) や、保育者と子どもの人数や比率の問題にも関係する。すなわち保育者が意欲を持って長く働くことのできる労働

条件の整備が必要である。OECD 報告書においても、スタッフの養成と労働条件は保育者の資質と直結しており、保育政策の重要な要素の一つであるとされている (OECD, 2001: 132-3)。

保育者の資質を育てるためには、保育者養成のありかたも問われてくる。日本では保育士資格が整備されているためアメリカなどと比較すればある程度の「保育者の質」は確保できているといえるが、保育士不足と言われる中、家庭的保育者の資格要件や、2014年度から実施する「幼稚園教諭免許状を有する者における保育士資格取得特例」において学ぶべき科目^{注3}を見ると、今後の保育士資格制度の動向に注意しておく必要があるだろう。保育士養成課程において、子ども観・保育観について考え、保育の「質」とはどのようなことなのか、保育実践のプロセスを省察し言語化し発信することがなぜ必要なのか、を考え、議論する機会を設けてゆくことは、“共同構築者”としての保育者を養成する者の責務である。

結 語

以上、目に見え、基準により評価することのできる有力な「質」概念は多様な「質」理解の一つであり、新たな理解、文脈に基づいて作り出してゆくものとしての「質」理解の視点からは様々なレベルでの「対話」をベースとして生み出せる可能性について確認してきた。国内での課題としては、①子ども・保育についての価値の議論つまり国としての目標を明確にするために、「質」の定義の議論に踏み込んでゆくこと、②その議論には、保育に参加する人々の声が反映される必要があること、③反映されるためには、保育者のおかれている環境改善を合わせて行う必要があること、であると整理できる。保育の「質」の保障を行うことの意義が世界的にも共有されており、OECD は保育の質を向上するために、5つの「Policy Lever」(政策的手段)を提示している。①質の目標設定と規制の設定、②カリキュラムと基準のデザインと実践、③資格、養成、労働条件の改善、④家庭と地域との関わり、⑤情報収集、研究・調査の進展である。様々なレベルでの対話を生み出せる基盤を整えるところから始めてゆくことが求められる。本稿では海外の3事例について概観するにとどまったため、今後詳細な事例分析を進めたい。

注

- 1 日本では、5歳児一人当たりにつき、勤労年齢の世帯の所得の中間値の7%相当しか、幼児教育・保育に公的支出が割り当てられていない。これは、最下位の韓国に次ぎ、OECD加盟国のうち最低水準にある。(2010年6月OECD東京センター「包括的な子ども政策に向けて：OECD諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」) http://www.oecdtokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf 最終アクセス日 2013年12月7日
- 2 例えば「子ども・子育て支援法」(2012(平成24))における地域型保育事業の小規模保育事業B型では「質の向上を目的として」C型からの移行を念頭に、保育士割合を二分の一とする認可基

準である。また同年施行された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」によって、これまで児童福祉施設最低基準で規定されていた保育所の設備・運営基準が地域の条例で設定できるようになった。園庭などの面積基準など、もともと国際的にも低い水準にある保育条件を維持するための基準がさらに引き下げられることにつながっている。(厚生労働省第36回社会保障審議会(2011)「児童部会地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(地方分権一括法)について」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001to11-att/2r9852000001tokf.pdf>) 最終アクセス日2013年12月7日))

- 3 厚生労働省 幼稚園免許状を有する者における保育士資格取得特例 http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/hoiku/tokurei.html

参考文献

- Johns Cristpher (2004) *Becoming a Reflective Practitioner, Second Edition*, Oxford, UK, Blackwell Publishing
- Eskilstuna kommun, (2003) *Children's Survey - Preschool*
- Dahlberg, G. (1999) *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care : postmodern perspectives*, Great Britain : routledgeFarmer
- Dahlberg, G and Åsén, G (1994) *Evaluation and Regulation : a Question of Empowerment, Valuing Quality in Early Childhood Services* : New York, London, Teachers College Press, 157-72
- European Commission Network on Childcare (1996a) *The EC Childcare Network : A Decade of Achivements 1986-1996*, Brussels, European Commission
- European Commission Network on Childcare (1996b) *Quality Targets in Services for young children*, Brussels, European Commission
- 鯨岡峻 (1999) 『関係発達論の構築——間主観的アプローチによる』 ミネルヴァ書房
- OECD (2001) *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing
- OECD (2012) *Starting Strong III : A Quality Toolbos for Erly Childhood Education and Care*, OECD Publishing
- Gergen, J. Kenneth, (1999) *An Invitaion to Social Construction*, Sage (= 東村知子訳 (2004) 『あなたへの社会構成主義』 ナカニシヤ出版)
- 泉千勢他 (訳) (2003) 「保育サービスの「質」目標」『社会問題研究』第53巻 第1号 p71-106
- 小宮山潔子 (2010) 「日本の就学前教育・保育の状況と制作の報告——諸外国と比較しつつ日本の今後を考える」『特集：諸外国の就学前教育・保育サービス——子どもの「育ち」を保障する社会のしくみ』『海外社会保障研究』No. 173, 4-15
- May, H. (2001) *Politics in the playground : the world of early childhood in postwar New Zealand*,

Bridget williams books

- Ministry of Education (2004) *Kei Tua o te Pae : assessment for Learning : Early Childhood Exemplars*, Wellington, New Zealand, Learning Media Limited
- Moss, P. (1999) *Early Childhood Institutions as a Democratic and Emancipatory Project*, Abott, L, and Moylett, H. Eds., *Early Education Transformed*, New York : Falmer Press, 142-52
- 大宮勇雄 (2006) 『保育の質を高める』 ひとなる書房
- 大宮勇雄 (2010) 『学びの物語の保育実践』 ひとなる書房
- Ingrid Plamling Samuelsson and Sonja Sheridan (2004) *Recent Issues in the Swedish Preschool*, *International Journal of Early Childhood* Vol. 36, (1), 7-22
- Pence, A. and Moss, P. (1994) *Towards an Inclusionary Approach in Defining Quality, Valuing Quality in Early Childhood Services : New York, London, Teachers College Press, 172-80*
- Politt, C. (1997) *Business and Professional Approaches to Quality Improvement : A Comparison of their Suitability for the Personal Social Services*, Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K, and Wisow, G. Eds., *Developing Quality in Personal Social Service : Concepts, Cases and Comments*, Aldershot : Ashgate, 26-39
- 佐伯胖 (2001) 『幼児教育へのいざない——円熟した保育者になるために』 東京大学出版会
- Schwandt, T. A. (1996) *Farewell to Criteriology*, *Qualitative Inquiry*, 2 (1), 58-72
- Schön, D.A. (1983) *The Reflective Practitioner : How Professionals Think in Action*, Basic Books = 佐藤学・秋田喜代美訳 (2001) 『専門家の知恵——反省的实践家は行為しながら考える』 ゆみる出版
- Clive Seale (1999) *The Quality of Qualitative Research*, SAGE Publications
- Smith, A. B. and Farquhar, S. E. (1994) *The New Zealand Experience of Charter Development in Early Childhood Services, Valuing Quality in Early Childhood Services : New York, London, Teachers College Press, 123-41*

付 記

本研究は、平成24年度佛教大学特別研究助成費による研究成果の一部である。

(はやし ゆうこ 佛教大学社会福祉学部)