

保育の「質」として語られてきたこと

林 悠 子

〔抄 録〕

現在の日本の保育施策において保育の量的拡充が進められる中、保育の質の問題は「質は向上させるべきもの」と自明のこととして語られている。だが、そこで表される「質」とは何かが十分に議論されているとは言い難い状況である。本稿では、保育の「質」がこれまでどのようなこととして語られてきたのかを、世界的に公的サービスの市場化が進んだ1990年代の議論と、すでに保育が市場化しているアメリカでの「質」議論を手がかりに整理し、日本の保育施策における「質」議論のあり方を検討するための示唆を得ることを目的とした。その結果、アメリカを中心に発展した世界的に有力な保育の「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が確認でき、日本の保育の「質」向上施策においては、基盤となる価値についての議論が必要であることが示唆された。

キーワード：保育の「質」、市場化、価値

1. 問題と目的

2013年4月の「成長戦略スピーチ」において、安倍総理が「待機児童の早期解消に向けて、このいわば「横浜方式」を全国に横展開していきたい」と述べ⁽¹⁾、横浜市をモデルにした政府の待機児童解消施策⁽²⁾が「待機児童解消加速化プラン」(2013(平成25年))となって発表されたように、現在、保育の量的拡充に向けた施策が打ち出されているが、保育の「質」保障にとってはきわめて危機的な状況であると言える。

保育の「質」の問題については、「向上させるべきもの」として、法律においても「保育の質向上」という文言が明記されているものの、実際の施策に照らし合わせると、むしろ質の低下が強く懸念される。「子ども・子育て支援法」(2012(平成24年))においては、政府の努力義務として保育の量的拡充と質の保障に財源を確保することなど、保育の「質」向上に努めることについて明記されているが⁽³⁾、例えば同法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2分の1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」⁽⁴⁾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面⁽⁵⁾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。「待機児童解消」という名目のもと、知らず知らずのうちに保育の市場化への体制が整備されつつある。

保育の「質」を保障するための条件が様々な形で引き下げられ、保育の量的拡充が、規制緩和と保育の市場化を促進することによって進められようとする中、ここでいう「質」とは何を意味しているのだろうか。何をもちて保育の「質」と言うのか、誰にとっての保育の「質」か、という議論が十分になされず、「質」の意味を吟味しないまま、「保育の質」という言葉が自明のものとして語られているのではないだろうか。

保育の「質」議論においては、その構成要素や、評価方法・子どもの発達への影響などの研究がここ20年間で蓄積されてきた。「質」をめぐる議論はアメリカを中心とした大規模な追跡調査によって、良質な保育は子どもの知的・情緒的・社会的発達に良い影響をもたらすことが実証され、良質な保育への投資効果が認識されており⁽⁶⁾、現在、保育の「質」の保障は国際的な課題であると言える⁽⁷⁾。

筆者はこれまで、第三者評価事業の評価基準によって捉えられる保育の「質」が、保育の「質」そのものとして語られることへの疑問をきっかけに、保育実践当事者が保育の「質」をどのように意味づけているのかを明らかにする試みを、保育者の視点を追うことによって進めてきた。つまり、「質」に関するテクニカルな議論ではなく、「質」の定義の議論である。保育実践には、子ども・保育者・保護者らが織り成す関係性の日々の積み重ねというプロセスがあり、そのプロセスは、当事者個々の文脈や、多様性、複雑さの中で築かれてゆく。また、単純に直線的に進むものではなく、ゆらぎや迷いなどをはらみながら進んでゆくものである。そのプロセスにこそ保育の「質」があることを、保育者は見出していることが明らかになった⁽⁸⁾。このような、日々の保育実践に即した保育の「質」は、現在の保育施策において「向上させるべきもの」として捉えられているのだろうか。

保育の市場化の流れと、保育の「質」に関する危機的状況が加速している日本の保育の状況を鑑み、本稿では、公的サービスにおける「質」概念に市場論理が広がった1990年代の議論と、すでに保育が市場化しているアメリカでの議論に着目し、これまで保育の「質」はどのような論点において議論されてきたのかを整理することを目的とする。具体的には、まず、保育以外の分野での「質」議論が保育での議論にどのように影響をもたらしたのかを整理する。次に、保育の「質」研究の蓄積・質向上を目的とした評価方法の開発において最も影響を与えているアメリカの研究発展の背景を整理し、支配的な保育の「質」議論がどのようなものかを確

認する。さらに、その有力な議論が保育にもたらす影響について検討する。

2. 「質」概念の広がり

(1) 資本主義における「質」概念

「質」に関する議論は保育の分野だけで起こっていることではない。福祉分野全般のサービスの「質」、医療・看護の「質」、製造業では「品質」、サービス業では「サービスの質」、大学では「エクセレンス」という表現で、など社会の多くの分野で「質」という言葉が用いられている。「質」の意味について確認すると、「質」とは、「① 生れつき。天性。② 内容。中味。価値。③ (quality) 物がそれとして存在するあり方。性質。↔量。」とある⁽⁹⁾。保育の「質」については、「質」の規定要因や評価方法、子どもの発達と保育所の「質」との関係などについての研究が重ねられているが、保育において「質」とは何なのか、という議論は活発ではないようである。それは、保育以外の他の領域においても言える。「質」は良いあるいは高ければ人々は満足する“何か”なのだという前提のようなものがあり、そのため「質」とは何かと問題にされることが少ないのだろうか。

大学での「エクセレンス」を問題にした Readings. B (1996) は、大学評価において消費者主義によって説明責任を果たすことの危険性を指摘した中で、「エクセレンス」という概念について「論争の余地のない立脚点、あるいは、一般的な同意を最も得やすい修辭的な武器として使われている」⁽¹⁰⁾ と述べている。Readings の説明は「質」についての説明ともなりうるようにも思われる。

「質」概念はそもそもどのように使われ始めたのだろうか。

Dahlberg らは以下のように分析している。「産業革命後、それまでのローカルな個人の判断は公平な画一性、『数の信奉』に取って変わられた。」⁽¹¹⁾ 数量化は、客観性への到達の助けとなり、それによって経済、科学だけでなく民主主義においても役割を果たすようになり、その主導的役割はアメリカが担っていた。1960～70年代には公的な意思決定において数量的基準が導入されることになった⁽¹²⁾。数量化技術はビジネス界と民間の製品やサービスにおいて「質の議論」(the discourse of quality)⁽¹³⁾を中心に据えることになる。さらに「質の議論」は経済と政治においても中心になっていった。

日本での工業製品の品質管理の成功が世界に知られるようになり、欧米でも品質管理が広まることになった。1980年代にはTQM (Total Quality Management) が実施されるようになり、国際市場での成功のためには「質」は重要な要素と考えられるようになったのである。TQMなどの「質」のコントロールと保証という概念は、1920年代にShewhart, W.によって作られた。その後Deming, W. E. が日本でその具体的方法を発展させた⁽¹⁴⁾、⁽¹⁵⁾。品質管理の考え方は、工業製品についてだけでなく、サービス産業においても普及、実施されるようになっていった。

(2) 「質」の市場モデルの公的サービスへの導入

福祉分野での「質」の管理と保証は1970年代にアメリカで強調されるようになり、1980年代アメリカからヨーロッパへと広がった⁽¹⁶⁾。この時期、福祉分野での公的サービスの民営化や予算削減が進められており、ここに市場で発展した「質」の概念を持ち込むことはまさに時機に適っていたといえる。

Oppen, M. は、これまで「質」への関心には政治的、組織的変化の形態に関連した5つの特徴の変遷があったとして整理している。① 合併による現代化（1960年代後半～1970年代初）、② 専門職化による現代化（1970年代）、③ コンピュータ化による現代化（1980年代）、④ 整理統合による現代化（1980年代）、⑤ 経済化による現代化（1990年代初め～）。この変遷を経た公的セクターの市場化と消費者志向のサービス組織化で、現在「『質』は国の機能の市場哲学と公的支出において、指示・管理・査定・評価のパラメータとしての、政治的・経営的に合意した新しい生産とサービスレベルという中心的な問題となりつつある」と指摘している⁽¹⁷⁾。

Pfeffer, N. and Coote, A. は、市場から公的サービスに持ち込まれた質へのアプローチは次の4つに分類できるとした⁽¹⁸⁾。

① The traditional approach

「質」の良さは名声や地位の優位さを伝えることを意味している、という誰にでもわかりやすい「質」である。福祉サービスには直接適合しないアプローチだが、間接的には、「質」という言葉によって、人々に福祉サービスの最近の変化は害はなく何か良いことをしてくれるかもしれないと納得させる働きをしている。

② The scientific approach

専門家が決めた基準によるアプローチで、20世紀はじめに発展し、現在でも企業や公的セクターで支配的である。製品の製造において与えられた要求を満たすための基準を設定しその結果が監視される。このアプローチの長所が福祉サービスにも広がり、サービス提供の不公平や提供者の偏見を制御することに役立っている。国の基準や病院評価、監査などがこれにあたる。

③ The managerial or excellence approach

アメリカで発展した、組織と経営哲学のアプローチで、市場において支配的になった。同時に、現在の福祉改革に影響をもつ。このアプローチでは顧客の要求を満たすために継続的努力をすることで「質」に到達する。組織のリーダーだけでなく、製品の製造に関わるすべての人に責任があるとする。公的セクターでも受け入れられている。TQMはここに含まれる。

④ The consumerist approach

消費者に力を与えることで「質」へ到達できるとする、消費者が満足するための願いを表現したアプローチである。消費者はアクティブな役割を与えられる。消費者運動などがこのアプローチの代表的なものである。公的サービスの改革では、質を規定するものとして消費者の購買力が位置付けられた。

このように、「質の議論」が保育や福祉分野において中心となってきたのは、経済分野での「質」概念の発展が大きく影響している。資本主義の価値観が世界の経済に大きな影響力・支配力をもっており、新自由主義の登場で経済関係以外の分野にも資本主義の価値観が持ち込まれることになった。生産性と効率性の向上への競争に伴って、「不平等、不安定、排除、混乱、がもたらされ、同時に連帯責任、リスクの共有、再分配の原則とともに戦後の福祉が弱体化した」⁽¹⁹⁾。この価値観においては生産性と効率性の向上のためには「何が効果的なのか」(what works?)⁽²⁰⁾、どのようにすることが効果的なのか、が問われ、その解決策が正しく普遍的なものとして扱われるようになる。福祉分野でも「質」の管理とその保証のためのシステムとして質基準の設定とそれに対する評価が行なわれることになり、TQM等の品質管理システムがモデルとされたのである。

3. 有力な保育の「質」議論生成の背景

(1) アメリカにおける保育の「質」議論の変遷とその社会的背景

先述したように Dhalberg らによると、「質」概念の広がりにはアメリカがそのけん引役となって世界に広がっていったという。これは保育の分野でも例外ではない。

アメリカでは、1960年代の教育改革と貧困撲滅運動が保育の「質」が注目されるきっかけとなった。知的発達に重視され「質」のよい保育との関係が研究され、カリキュラム開発とその効果研究が進められた。当初は、カリキュラムの種類に注目されたが、やがてカリキュラムの実施のしかたが効果を左右することが明らかにされた⁽²¹⁾、⁽²²⁾。それに伴って実施の「質」つまり保育の過程を評価する方法が開発された。その方法とは、発達心理学の知見に基づき保育の「質」の評価基準を定め、評価者が保育実践の観察によって達成されているかどうかを判断するものである。代表的な評価尺度には、ECERS⁽²³⁾ (Early Childhood Environment Rating Scale=「保育環境評価尺度」)がある。ECERSの開発により、保育の「過程の質」の客観的測定が可能となり、「質」に関する保育園間の比較や国際比較が可能になった。

保育の「質」は「条件 (structure) の質」、「プロセスの質」、「労働環境の質」という3つに分類でき、その測定と評価が比較的容易である「条件の質」と「労働環境の質」を評価の対象としてきた⁽²⁴⁾。ECERSはその評価が困難であるとされてきた「プロセスの質」を「客観的に」評価するものとして開発され、保育の日々の営みが評価に反映されるよう精緻化を進めているが、ECERSの登場によって「条件の質」と「プロセスの質」が子どもの発達 (結果= outcome) を左右するという研究結果⁽²⁵⁾が報告されるようになり、カリキュラムの実施のプロセスとそのプロセスを支える条件の質が注目されるようになった。さらに全米最大の保育・幼児教育関係者組織である NAEYC (National Association for the Early Childhood Education (=全米乳幼児教育協会))が保育認定システム⁽²⁶⁾の運用を始めたことでシステムの基盤にな

る保育実践指導書である「発達にふさわしい実践 (Developmentally Appropriate Practice, 以下 DAP とする)」が普及した⁽²⁷⁾。

ところで、アメリカでは、すべての分野で市場と競争を奨励してきた長い伝統がある⁽²⁸⁾。保育は私的責任のもとに行うという価値観から連邦政府の保育への介入が差し控えられた結果、アメリカの保育は市場化が進み供給主体は多様化し、保護者の収入によって利用できる保育の「質」が異なることになった。アメリカでは、民間立の保育施設が90%を占め、そのうちの半数以上が営利企業によるものである⁽²⁹⁾。各州独自の基準はあるものの、OECDの報告によると、全州の3分の1は低い基準設定となっている⁽³⁰⁾。このような背景から保育施設による質の格差、なかでも劣悪な保育施設が問題視され、研究者が中心となって、ECERSなどの「質」を測定する手段が開発され、さらに1985年からはNAEYCが中心となり低質な保育サービスの「質」引き上げのために認定システムを開始した。1990年代後半からの研究により、保育は費用対効果の高い方策であり、その利益は子どもの在学中とその将来において得られる、という認識が高まった⁽³¹⁾。保育効果研究やリテラシー研究の蓄積が、国の経済的発展の方策および移民人口の多さ・貧富の差の大きさという社会状況と結びつき、子どもの育ちと保育が国の経済発展のための論理に結びついたことで、乳幼児期への投資が注目されるようになった。2000年代に入ると連邦政府は、スクール・レディネス、つまり小学校教育を効果的に行なうための準備期として保育において特に読み書き能力と数学能力の基礎力を養うことに力を注ぐようになった。2002年からは連邦政府において「NCLB法 (No Child Left Behind Act)」のもと、「Good Start, Grow Smart Early Literacy Initiative」において幼児期からのリテラシー教育を推奨している。

(2) アメリカにおける保育の「質」議論の学問的背景と子ども観

アメリカにおいて保育の「質」研究が発達した要因には、保育が市場ベースで実施されていることとともに、発達心理学の影響力の大きさが考えられる。

Dahlbergらは、アメリカでは心理学を実証主義科学に近づけようとした行動主義に基づく個体能力発達論が支配力をもち、さらにピアジェ理論の発達段階へ注目することで発達の指標化が行なわれたと分析している。滝阪は、当時アメリカでの教育に対する社会的要求が緊急であったことと、行動主義指向・経験主義指向が「全体としての人間」の観点を基盤において認識の発生と発達の姿を追究し、外的対象世界を内的に再構成するという文脈の中で自発的な活動を重視したピアジェ理論が分断的に理解され根拠とされた、と分析している⁽³²⁾。

子どもの発達は生物学的に決まった普遍的な法則に従った成熟へのはしごを登る生得的なプロセスであると考えられた。その結果子どもは別々の測定可能なカテゴリー (社会的発達、知的発達、運動発達など) に変えられ、子どもの日々の生活の複雑なプロセスとは分離され、定められた指標に到達しているかいないか、という二分法で捉えられることになった⁽³³⁾。浜田

も同様に、従来の発達心理学は、人の能力・特性構造とその発達メカニズムにしか目を向けてこなかった⁽³⁴⁾ことと、その個体能力をテストによって標準的発達との比較で捉えてきたこと⁽³⁵⁾について述べている。

OECDの保育白書「Starting Strong」では、現在保育カリキュラムには大きく2つの伝統があり、一つはアメリカを中心とした、「学校へのレディネス（就学準備）の伝統」、もう一つは北欧を中心とした「社会教育学（social pedagogy）の伝統」であると分析し、前者のカリキュラムの基盤となる子ども観とは、「子どもは形成されるべき幼い人、社会の未来への投資」とされている⁽³⁶⁾。M. Friendlyらも、アメリカにおける子ども観と保育の「質」の捉えかたを次のように分析している。子どもは発達段階を直線的に進み、それぞれの段階は次への準備であり、子ども期は未熟なものだが大人になるために必要な段階である。成熟した大人に対して子どもは不完全で発達途上であり受動的な存在である。その価値は将来、社会経済的に貢献する可能性があるということで、保育の「質」は小学校教育への準備ができる子どもを育てられる度合によって判断される⁽³⁷⁾。

アメリカで発展した「客観科学としての」⁽³⁸⁾発達心理学を、Dahlbergらは「modernity project」と言う。18世紀に成熟したModernity projectでは、人間の理性の力、客観的実証科学、技術と産業化といった手段によって、場所・文化・歴史を超越し個人の文脈を抽象化することを探求した⁽³⁹⁾。そして、発達理論はそれがあたかも現実を表す真実のモデルであるように機能し、この「地図」を描いたり頼ったりすることで子どもが非文脈化され、子どもとその生活が見えなくなる危険性を指摘している⁽⁴⁰⁾。アメリカで発展した発達心理学の伝統が、子ども観の構築に影響を与え、その子ども観を基盤とした保育観が形成されていった。それはECERSなどの「質」評価尺度の開発・精緻化に結びついている。

(3) アメリカの保育の「質」向上の取り組みとその背景

発達心理学における知見を基盤とした、NAEYCのプログラム標準の基盤となっている「発達にふさわしい実践（DAP）」が出版され⁽⁴¹⁾（1986年出版、1997年改訂）、その中での具体的実践例（ふさわしい/ふさわしくない）の提示は、「専門家たちが……（中略）……処方箋として利用する」マニュアルではなく、「実践の反省・討論・議論を引き起こすため」のものであることが強調されている⁽⁴²⁾。

NAEYCのDAPと認定システムが全米において一定の信頼を得るようになり、州政府が保育の「質」向上のツールとして利用するという動きが出てきたのと並行して、発達にふさわしい実践を目標とした、保育の手引き書が出版されるようになった⁽⁴³⁾。「発達にふさわしい実践」が“やるべきこととやってはいけないこと”として分類され、それに対してのチェックリストで評価を行う、という内容の詳細さ、保育者の言動を規程するといった内容から、いわばマニュアルとも呼べるものである。保育においてマニュアルは、安全・清潔やけがの対応など

保育のある部分においては必要なものである。だが、子どもとの関わりにまでマニュアル化が進行することで、日々の子どもの関わりを重ね、迷ったり悩んだりしつつも、関係性を豊かにしてゆく過程の中から、倫理観にもとづいた的確な判断や一人ひとりの子どもに応じた関わり方を見出してゆくという目に見えにくい保育者の専門性が低いものに抑えられてしまう危険性がある。それは、保育者自身が、子どもとともに生活する中で、試行錯誤しながら子どもの姿を捉え、関係性を築き、子どもの育ちを支えてゆく、ということへの意欲や主体性を弱めてしまうことにもつながりかねない。

そのようなリスクにもかかわらず徹底したマニュアルが必要とされている理由は、アメリカの保育のおかれている状況と保育者の地位の問題を考慮すると見えてくる。

先述したように、アメリカの保育は市場原理に委ねられている。企業が運営する保育園が多く、大手のフランチャイズ保育園には全米に数百の園をかかえている大規模なものもある。公立の保育園は主に低所得者層の子どもが利用しており、公費で運営されているが、NPOや教会の運営する保育園と企業立の保育園は園への直接の公費補助はない(保護者へのバウチャー制度が導入されているため)。企業立保育所は利益を上げるため人件費削減をおこなう。そのため保育士の雇用形態は非正規職員という形態が多い。保育所はこの非正規職員の保育をマニュアルによって均一化することで保育サービスの「質」を担保しようとしている。アメリカでは保育士の地位は低く、その給料は小学校教員の約42%で、最低賃金に近い額であることが報告されている⁽⁴⁴⁾。保育者には日本のような国家資格はなく、その養成課程も多様で(1回の講座から4年制大学まで)、また養成を受けずに保育に携わる職員も多いことが報告されている(特に乳児の保育において)⁽⁴⁵⁾。このような状況のため離職率も高く(1年で30%)⁽⁴⁶⁾、徹底したマニュアルで保育の業務を規定することで誰でも同じ仕事ができるようにしなければならない状態なのである。アメリカで多くの保育のマニュアル本が出版されている現実にはこのような背景がある。

以上のように、アメリカでは、実証主義の科学観に支えられた発達心理学と、資本主義の価値観によって形作られた「質の議論」が保育において支配的な力をもつようになった。そこで子ども観とは、未熟な白紙の状態の弱い存在であり、成熟した生産性のある大人へと発達する学校教育の準備期である。保育はその未熟な子どもに知識を伝達する場であり、保護者の労働力を確保するための施設である。生産性の高い大人に育てるために保育の「質」を高めることが必要であり、客観的・数量的に「質」を捉え評価することが支配的な言説となったのである。この言説に基づいた保育政策や研究が進められ実践にも影響を及ぼす。質評価を質向上の取り組みと結びつけることが可能になった一方で、市場化された保育の「質」を保障するため、保育士の実践に対して、マニュアル化を促さざるをえない状況があり、結果的には保育者の専門性を低める影響をもたらすこととなった。このような文脈のうえに成り立った保育の「質」議論が、有力な議論として世界に広まっていった背景には、冒頭で述べた市場競争原理の公的

サービスへの導入という世界的な流れがある。

(4) 有力な「質の議論」の保育への影響

ところで、前節で整理した、有力であるとされる「質の議論」は、“科学的な”発達心理学という一つの学問分野と資本主義という一つの価値観に基づいており、それが保育にとっての唯一の真実であるのではない。しかしながら、私たちはこれらの優勢な言説があたかも絶対的な真実であるかのように受け止め、その言説の導く方向に疑問を持つことなく方向づけられてしまっているようなのである。「質」という言葉が当たり前のものとして語られ、「質」を高めるためにどのようなことをすればよいのかという議論（定められた「質の基準」に到達しているかどうかを評価するということに焦点化されて進められているが）、それはこの有力な保育の「質」議論によって導かれたものである。ここではこの有力な保育の「質」議論のもたらす影響について Dhalberg らに依拠しながら整理しておく。

Dhalberg らのいう「Modernity project」である実証主義では、「質」は「基準の特定を通して確実さをもって判断できる製品の一般化可能な基準を定義すること」⁽⁴⁷⁾を最優先としている。基準によって私たちは製品がその基準に達しているかどうか知ることができるので、そのための確実さが必要になるのである。「質の議論」においては、「普遍性、安定性、普遍化、標準化への努力が“基準”といわれるものを通して行なわれる」⁽⁴⁸⁾。その基準は社会のある特定のグループ（多くの場合は専門家や政治的・経営的権威によって）によって作られているのだが、普遍的なものとして扱われる。例えば ECERS はアメリカの研究者によって保育の「質」の評価基準が作成されているが、その基準は普遍的なものとして適用されているのである。このようにある特定のグループが作った「質の基準」が普遍的な真実として捉えられると質の議論では（質を）測定する方法についての議論が優勢となる⁽⁴⁹⁾。「質」が普遍的なものである立場からは、その測定においては世界の複雑さや日々の生活のリアリティ（実際に起こっていること）、個人の思いや解釈といった「主観的な気配」（whiff of subjectivity）を排除（非文脈化＝decontextualisation）することが求められる⁽⁵⁰⁾。

さらに、保育の「質」議論においても、市場（消費者）モデルが影響を与えていることも付け加えておかなければならない。経済分野で顧客満足が「質」を表すものとして注目されてきたが、この考え方が福祉分野の市場化によって導入され、個人は「福祉消費者（welfare consumer）」⁽⁵¹⁾と捉えられるようになった。市場モデルでは、個人消費者は手に入る物の中から選択する役割を担っている。福祉分野においても選択と消費者に対する柔軟性（個人のニーズに適したサービスを選択する）の提供が行なわれるようになった⁽⁵²⁾。例えば近年の保育改革では保護者の利便性がその焦点となり、保育の「質」評価が保護者の「選択」と結びつけられ、保育の市場化を促進させる手段となりかねない。また、保育の「質」の技術的側面に注目が集まることにより、保育実践の管理・マニュアル化が進み、保育者の日々の実践過程に

おける価値に基づいた倫理的判断が軽んじられる（つまり保育者の専門性が軽んじられる）ことにつながる危険性がある。基準によって普遍性や安定性、确实性を追求する非文脈的な「質の議論」は、そこに市場モデルが加わることで一層影響力を増しているといえるだろう。しかし、この支配的な「質の議論」に対しての疑問や批判もある。

4. 有力な「質の議論」を保育に導入するということ

市場における「質」モデルを福祉分野において適用することの問題点はその導入と同時に指摘されてきた。

P. Beresford らは、利用者巻き込みが活発になった一方で、限られた効果や影響しか与えていないという問題の背景には、サービス提供者と利用者との間の権力関係、「質」についての両者の議論の基本的な違い、両者の有する価値観の違い、があるとしている⁽⁵³⁾。A. Evers は福祉サービス利用者はたいてい弱く傷つきやすい人々、例えば虚弱な高齢者、子ども、周辺化・非社会化された人々であり、これらの人々が自立や選択、消費者主導などで語られる消費者モデルにおいて消費者の役割を果たすには限界があることを指摘している⁽⁵⁴⁾。

Mäntysaari, N. は、福祉分野で TQM を適用することで得るものはあるが、一方で、サービスが標準化されることの問題点として、「質」がコスト削減と同時に進められるとサービス提供者はそれまでのコストの範囲内で努力しなければならないため仕事量が増えるという「副作用」が表れることなどを挙げ、TQM は福祉サービスの性質に合うよう調整されなければならないとしている⁽⁵⁵⁾。市場から公的サービスに導入された4つのアプローチ（先述）を丁寧吟味した Pfeffer, N. らは、これらのアプローチをそのまま福祉に適用することは結局間違いであるとし、商業と福祉、顧客と市民の違いを説明した。そしてこれらのアプローチのよいところを取り入れ、福祉の主な目的である公平性を認識した democratic approach を提案した⁽⁵⁶⁾。

市場の「質」概念、顧客満足の概念の導入についての議論は福祉分野において進められているが、先行研究では、これらの概念をそのまま福祉分野に導入することについては適切ではないというのが議論に共通している点である。では考慮しなければならないとされるのはどのようなことなのだろうか。

C. Politt は、ビジネスアプローチ特に TQM の導入は組織内の支配的構造をなくすことや利用者の要求を重視する点において見込みがあるとしているが、福祉サービスに適用するためには、まず「顧客」という概念は、必要（want）や好みだけでなく権利と責任を与える「市民」という概念に変えられなければならないとしている⁽⁵⁷⁾。M. Oppen は TQM の哲学と原理を整理し、事例検討を通じて、TQM が利用者を重視した福祉サービスの継続的で包括的な改善に貢献できる可能性があることを指摘したが、市場では見られない福祉サービスの特徴（政治の場は経営とは異なり組織のトップが交代しやすい、政治家は選挙期間までに短期間での結果を

求める)と、量と質のジレンマ(政治的に法律や規則として決められた質の基準は社会状況によって低く抑えられていることがある、質の定義はコストによって強えられる)を解決するために政治家、運営者、職員、顧客と市民のグループは議論をすることは避けられないとしている⁽⁵⁸⁾。

Eversは、以下の3点を指摘している⁽⁵⁹⁾。①福祉分野独特の、人の相互作用や地域に関係したサービスの特徴は、生産者と消費者というビジネスモデルとは異なっている。この特徴を保護しよいものにするために、サービスの相互関係において強くはっきりした価値とコミットメントの共有がどの程度表れているかが重要なポイントで、すべての関係者においてその共有があるならばTQMなどのビジネスアプローチも役立つかもしれない。②公的要素と市場要素の混合のバランスがとれているローカルでモラルのある経済では、ビジネスと権威の論理を超えて多様性を促進するような質の定義と保障が必要とされる。③福祉サービスは伝統的に“公共の利益”(public goods)として形作られてきており、社会正義、社会の権利(公平性、正義、市民の関心と権利、平等性、消費者であり利用者であることなどがキーワード)、それらに関する専門職の気風の影響があることである。これはビジネスアプローチの個人嗜好や顧客満足と釣り合いをとるものである。

このように、支配的な「質の議論」に組み込まれた顧客満足の考え方や品質管理の発想を福祉サービスにそのまま取り入れることは適切ではなく、福祉サービスの特徴を考慮することが求められている。さらに、保育の場合は、子どもの育ちや教育という点も考慮しなければならない。ところが現実にはこれらの論点が十分に反映されていない。

保育における支配的な「質の議論」の産物ともいえるECERSとDAPだが、その影響力は大きく、アメリカだけでなく世界にも影響を与えることとなっており、ここに私たちが組み込まれているといえる。だが、ECERSと、NAEYCによる評価基準とその基盤であるDAPも、その出版と同時に批判を受けてきた。例えばECERSは作成者である研究者たちによってどのような価値に基づいているのかが明記されていないこと⁽⁶⁰⁾、アメリカの研究者グループによって妥当性が担保されただけであって保育に関係する様々な関係者の見方は考慮されていないこと⁽⁶¹⁾などが指摘されている。また、ECERSでは「プロセスの質」を測定でき、これまでの条件の「質」の測定と合わせて保育の営みを包括的に捉えることができるとされているが、そこでは保育者や子どもの「主観」や「質」の評価基準項目(「質」の構成要素)が関連しあって生じる複雑さは反映されることがなく捉えられていない。

DAPは、発達心理学の知見に基づいた子どもの発達を普遍的なものとし、保育実践ガイドラインが作成され、それにふさわしい保育実践とふさわしくない実践を示すということ、その実践の評価のしかた、これらが、文脈を考慮しないアプローチであると批判されている。例えば、「(子どもの生活における様々な関係性を無視した)自立した個人になることを目標とした個体発達⁽⁶²⁾」(括弧内筆者注)という発達観やふさわしい/ふさわしくない実践という二分法、アメリカにおける文化的多様性を考慮していないこと⁽⁶³⁾、⁽⁶⁴⁾などである。これらの批判を受

け、DAPでは文化的多様性や障害を持つ子どもについて改訂版で触れられるようになった。

日本の現在の保育施策においては先述したように保護者が消費者（サービス購入者）として捉えられ、サービス利用者としての保護者の観点からの保育の「質」を施策に反映しようとしているように思われる。だが、そうであるならば、子どもにとっての保育の「質」とはいったい何なのか、という問いが生まれる。実際、保育が市場化しているアメリカでは、保護者の収入によって選択できる保育サービスの「質」もおおのずと決まっており、不平等で不安定な資本主義市場の中に子どもは立たされている。保育の営みには、他の福祉分野と同様、市場における消費者モデルとは異なる複雑な特徴があり、単純に市場モデルを適用することもまた、文脈を無視した「質の議論」に組み込まれることになる。

「質」の概念はこれまで自明のこととしてその意味が十分に吟味されることなく「質」の定義や測定などテクニカルな問題が議論されてきたが、「質」議論の歴史をたどることによって、これまで語られてきた保育の「質」は実証主義の科学観と資本主義の価値観に組み込まれた概念であることを確認した。保育だけでなく多くの領域において「質」概念が支配的なものとなり、現在も大きな影響力を有している。だが、これまで見てきたような、今当たり前のように語られている有力な保育の「質」についての理解は多様な説明の可能性の一つにすぎないということをもっと理解したい。アメリカにおいて発達した保育の「質」議論を「すでにそこにあるもの」あるいは「優れているもの」であると理解する必要はないのである。国の将来的な生産性向上にとって、保育への公的投資は効果的である、ということが語られているが、経済原理に結び付けられた子どもの育ちと育ちを支える保育への注目もまた、多様な理解の一つであることを認識しておきたい。

5. 結 語

以上、本稿では、保育の「質」がどのようなこととして議論されてきたのかをたどるなかで、有力な「質」の議論とその議論が保育実践にもたらしている影響について、その発祥ともいえるアメリカでの議論とその背景を整理した。さらに有力な「質」議論が保育に持ち込まれた背景についても整理し、この有力な議論は、多様な保育の「質」議論可能性の中の1つであることを確認した。しかしながら、現在、日本の保育施策は保育が市場化されているアメリカの状況により一層近づこうとしているように思われる。日本の保育に市場競争の原理を持ち込むことによって起こり得ることは、すでにアメリカで起こっている。

ただし、アメリカでは、社会的な価値観の背景から保育が市場化され、学問的蓄積に支えられ、保育の「質」議論が進められたのであって、この2つが結びついて、アメリカの文脈に応じた子ども観・保育観に基づいた「質」向上の取り組みが進められてきた。では、これまで維持されてきた公的保育制度を崩壊させつつある日本の保育施策における、施策の背景となる子

ども観・保育観とはどのようなものだろうか、価値についての議論・子どもの権利に立った保育の「質」議論はなされているのだろうか？この議論のないまま、消費者としての保護者のサービス利用に主眼をおいた論理が保育施策の中心となっているのではないだろうか。Mossは、価値についての議論において、次のような問いが必要だと言う⁽⁶⁵⁾。

「私たちの子どもについてのイメージはどのようなものか」

「私たちは子どものために何を求めるのか」

「社会の中で子ども・子ども期の場所とは何か」

「保育の目的・役割についてのイメージはどのようなものか」

「国、子どもの家族、それぞれの責任は何か」

これらは、国として子どもの将来はどうあるべきか、子どもをどのように育てるのかについてのビジョンを示すものとも言えるだろう。これらの問いの答えを明示することが、国の保育についての首尾一貫した政策、システムを作るために必要である。

Mossは次のように続けている⁽⁶⁶⁾。

「この問いがないということは、その社会は間違いなく、共有・維持されるビジョンがないために、方向性・目的・概念という重要な問題を特定することができず、政治活動がけいれんしてばらばらになっている公的なネグレクトの時代である。」

子どもの保育に参加する権利は、国が公的に責任を持って保障し、すべての子どもが等しく保育に参加することを可能にする必要がある。さらに、子どもたちが日々経験する保育の過程（プロセス）が、子ども・保護者・保育者の関係性の中で新たな意味を織り成してゆくものとなるような環境・条件を整備してゆくことが必要である。今あらためて保育の「質」の意味を丁寧に、実践に即して、明らかにし、政策に反映させてゆくことが求められている。日本の保育の「質」保障のあり方を考えるための次の課題として、今回整理した有力な「質」議論がどのように乗り越えられ、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の国際的動向を検討していきたい。

〔注〕

- (1) 首相官邸 HP 安倍総理「成長戦略スピーチ」(2013年4月19日)

(http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0419speech.html 最終アクセス日 2013年10月20日)

- (2) 横浜市において、保育所予算の増大、株式会社の新規参入、面積基準の緩和、入園希望者と保育園のミスマッチ解消、保育コンシェルジュの設置などを通して、待機児童解消が進められている全国最多数だった待機児童が2013年4月にゼロになったと発表された。2013年(平成25年)5月20日 横浜市子ども青少年局保育対策課「平成25年4月1日現在の保育所待機児童数について」(記者発表資料)

(<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/250520-250401taikijidousuu.pdf> 最終アクセス日 2013年10月20日)

- (3) 「子ども子育て支援法」(2012(平成24年)) 条文より引用
「第三条(市町村等の責務) 市町村(特別区を含む。以下同じ。)は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。三 子ども及びその保護者が置かれている環境に応じて、子どもの保護者の選択に基づき、多様な施設又は事業者から、良質かつ適切な教育及び保育その他の子ども・子育て支援が総合的かつ効率的に提供されるよう、その提供体制を確保すること。」「第三十三条の五(特定教育・保育施設の設置者の責務) 特定教育・保育施設の設置者は、その提供する教育・保育の質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、教育・保育の質の向上に努めなければならない。」「附則第三条(財源の確保) 政府は、教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための安定した財源の確保に努めるものとする。」
- (4) 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10月20日)
- (5) 社会福祉法人 全国社会福祉協議会(平成21年3月)「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業研究結果の概要」
(http://www.shakyo.or.jp/research/2009_pdf/gaiyou.pdf 最終アクセス日2013年10月20日)
- (6) 例えば, Peisner-Feinberg, E. S., & Burchinal, M. R., (1997). Relations between preschool children's child care experiences and concurrent development: The Cost, Quality, and Outcomes Study. *Merrill-Palmer Quarterly* 43 (3), 451-477,
NICHD Early Child Care Research Network (2005) *Child Care and Child Development*. New York, Guilford Press などがある。
- (7) Patricia W. Wesley & Virsina Buysse (2010). *The Quest for Quality*. Brookes publishing, 1-2
OECD (2006) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing
- (8) 林 悠子 (2009)「実践における『保育者——子ども関係の質』を捉える保育者の視点～保育記録の省察から」日本保育学会「保育学研究」47(1), p. 42-54
林 悠子 (2011)「保育実践における『過程の質』——保育記録の分析から——」佛教大学社会福祉学部「社会福祉学部論集」7, p. 77-94
- (9) 新村出編著(2008)「広辞苑」第6版 岩波書店
- (10) Readings, Bill (1996). *The University in Ruins.*, Harvard Universtiy Press (=2000, 青木健・斉藤信平訳『廃墟の中の大学』法政大学出版局 p. 31-33)
- (11) Dahlberg, G. (1999). *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: postmodern perspectives*. Great Britain: routledge Farmer, 89
- (12) 前掲書9, p. 88
- (13) 前掲書9, p. 87
- (14) Mäntysaari, M. (1997). Quality Management in Finland—Problems and Possibilities. Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K., and Wisow, G. Eds. *Developing Quality in Personal Social Services: Concepts, Cases and Comments*. Aldershot: Ashgate, 49
- (15) 第二次世界大戦後, 1949年から戦後経済復興の日本において, 工場の工程管理によって良い製品を生産しようと, QC(Quality Control)の推進が始まった。資源が少なく, 貿易により生き抜かなければならない日本では, 消費者が満足して買ってくれるような製品の品質を保証しなければならなかったという背景がある。1950年代後半からは, 新製品企画, 設計, 試作の段階からの品質保証を実施, 全社品質管理努力が続けられることとなり, その結果日本の製品の品質が世界的に高い評価を得て, 適正価格で世界に輸出できるようになった。その理論的基盤は, Deming, E. が1950年に日本に導入した「plan-do-check-action」の4つの過程をくり返す「デミング・サークル」である。品質管理のための評価方法では, 品質特性・品質測定手段をうまく数量化する

- ることが必要で、経営者には品質を評価する方法や基準を示す責任があると言う (石川馨 (1989) 「品質管理入門」日科技連出版社, p.38)。
- (16) 前掲書 9, p.90
- (17) Oppen, M. (1997). Towards a New Client Orientation through Continuous Improvement. Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K, and Wisow, G. Eds., *Developing Quality in Personal Social Services: Concepts, Cases and Comments*,/Aldershot: Ashgate, 110-111
- (18) Naomi Pfeffer and Anna Coote, (1991). Is Quality Good for You? — A critical review of quality assurance in welfare services. London, : Institute for Public Policy Research, 3-22
- (19) Peter Moss (1999). Early Childhood Institutions as a Democratic and Emancipatory Project. Abott, L, and Moylett, H. Eds. *Early Education Transformed*,. New York : Falmer Press, 143
- (20) 前掲書 18, p.144
- (21) Schweinhart, L. J. and Weikart, D. P. (1980). Young children Grow Up : The effects of the Perry preschool Program on youth through age 15. *Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation*, 7, High Scope Press
- (22) DeVris, Haney, & Zan (1991). Sociomoral atmosphere in Direct-instruction, Eclectic and Constructivist kindergartens : A Study of teachers' enacted interpersonal understanding, *Early Childhood Research Quarterly*, 6, 449-471
- (23) Harms, T., Clifford, R. and Cryer, D. (1998). *Early Childhood Environment Rating scale revised edition*, New York and London, Teachers College Press (=2004, 埋橋玲子訳『保育環境評価スケール① 幼児版』法律文化社)
- (24) 大宮勇雄 (2003). 「保育をめぐる質とコストと専門性 ——「保育の質」への市場主義的アプローチ批判 ——」, 『保育情報』. 321 p.5-6
- (25) Leslie C. Phillipsen, Margaret R. Burchinal, Carollee Howes, Debby Cryer (1997). The redefinition of Process Quality from Structural Features of Child Care, *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 281-303
- (26) NAEYC ACCREDITATION SYSTEMS (<http://www.naeyc.org/accreditation>) (最終アクセス日 2013年10月20日)
- (27) アメリカにおける保育の質評価方法の発展については、拙稿 林 悠子 (2009) 「アメリカにおける保育の『質』の数量的評価発展の文脈」大阪府立大学人間社会学部「社会問題研究」58, p. 155-170 を参照されたい。
- (28) OECD (2006) Starting Strong: Early Childhood Education and Care, OECD Publishing (=星三和子, 首藤美香子, 大和洋子, 一見真理子訳 (2011) 「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.125)
- (29) 前掲書 25 p.125
- (30) 前掲書 25 p.491
- (31) Peisner-Feinberg, E. S., & Burchinal, M. R. (1997). Relations between preschool children's child care experiences and concurrent development: The Cost, Quality, and Outcomes Study. *Merrill-Palmer Quarterly*, 43 (3), 451-477
- (32) 滝坂信一 (1983) 「ピアジェの発達理論とその影響」, 岡田正章・今村令子監修『世界の幼児教育8 アメリカ』日本らいぶらり, p.206-220
- (33) 前掲書 9 p.46
- (34) 浜田寿美男 (1993) 『発達心理学再考の序説』 ミネルヴァ書房, p.200
- (35) 前掲書 30 p.108-14
- (36) 前掲書 25 p.163
- (37) Friendly, M, Doherty, G., and Beach, J. (2005). Quality by design : What do we know about quality

in early learning and child care, and what do we think? A literature review”.

(http://www.childcarequality.ca/wdocs/QbD_LiteratureReview.pdf 最終アクセス日 2013年10月25日)

- (38) 前掲書 30 p.300
- (39) 前掲書 9 p.19-20
- (40) 前掲書 9 p.35-7
- (41) Bredcamp, S. and Copple, C. Eds., (1997). *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs*, Washington, NAEYC (=白川蓉子・小田豊 監修, 2000. 『乳幼児の発達にふさわしい教育実践: 21世紀の乳幼児教育プログラムへの挑戦』 東洋館出版社)
- (42) 前掲書 37 p.21
- (43) 一例として「Childmate: A guide to Appraising Quality in Child Care」(Capone et al. 2004) の内容を見てみよう。例えば3~5歳児の場合、以下の4節で構成されている。
- ① 発達の概観(その時期の子どもの発達の特徴) 3~5歳児の特徴としては、仲間関係の発展、自ら学ぼうとするアイデアやエネルギーが豊かになる、運動が活発になる、言葉への関心の高まり、という項目が5ページにわたり記されている。(ibid.: 71~75)
- ② 集団保育での最善の発達をサポートする指導原則(発達に基づいた実践の原則)は、探究と仮説検証に適した環境構成、自発性と自信を促す、コミュニケーションを豊かにする、遊びによって学べる配慮、感情コントロールの発達を支援する、ことが5ページにわたり挙げられている。(ibid.: 76~80)
- ③ 指導原則の各項目について具体的な保育者の取り組み(例:「模倣するよりも、実験や創造を促している」)に対して「まだやっていない」「ときどき行う」「しばしば行う」「いつも行う」という4段階で答えるチェックリストが、合計116項目(ibid.: 80~92)ある。
- ④ ③に対応したDo & Don'tsでは、「模倣するよりも、実験や創造を促している」という項目については「Do」として、「制限がなく、正しいか間違いかという答えがなく、多様な方法で使える素材を与える」「子どもの作ったものに対して、それが何かを尋ねるよりも、素材をどのように使ったか、何を考えているかについて尋ねる。」「Don't」として「全ての子どもに大人のモデルを真似たものを作ることを期待する」とある(ibid.: 93)。これらの本の構成はNAEYCの出版したDAPがモデルとなっているようである。構成・内容は類似しているが、室内環境構成の図を取り入れたもの(Capone et al. 2004)や、Do & Don'tsに場面設定をした上で保育者の発言のモデルを掲載したもの(Clark 2003)などそれぞれが特徴を出そうとしている。
- Capone, Angela, Oren, Tom, and Neisworth, John T., (2004). *Childmate: A Guide to Appraising Quality in Child Care, United States, Delmer Learning*
- Clark, Maria Aida (2003). *The abcs of Quality Child Care*, Delmar Learning
- (44) OECD (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, p.102
- (45) 前掲書 44, p.99
- (46) 前掲書 44, p.102
前掲書 28, p.493
- (47) 前掲書 9 p.93
- (48) 前掲書 9 p.93
- (49) 前掲書 9 p.94
- (50) 前掲書 9 p.94
- (51) Bresford, P, Croft, S, Evans, C and Harding, T, (1997). *Quality in Personal Services: The Developing Role of User Involvement in the UK*. Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K, and Wisow, G. Eds., *Developing Quality in Personal Social Services: Concepts, Cases and Comments*, Aldershot: Ashgate, 66

- (52) 前掲書 46 p. 66
- (53) 前掲書 46 p. 67
- (54) Evers, A. (1997). Quality Development—Part of a Changing Culture of Care in Personal Social Services. Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K, and Wisow, G. Eds. *Developing Quality in Personal Social Services : Concepts, Cases and Comments*, Aldershot : Ashgate, 15-16
- (55) 前掲書 12 p. 58
- (56) 前掲書 12 p. 22-9
- (57) 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 Services : Concepts, Cases and Comments*, Aldershot : Ashgate, 26-39
- (58) 前掲書 16
- (59) 前掲書 49 p. 12-23
- (60) Brophy, J. and Statham, J. (1994). Measure for Measure : Values, Quality and Evaluation. *Valuing Quality in Early Childhood Services*. New York, London, Teachers College Press, 61-75
- (61) Douglas, Francis (2005). A Critique of ECERS of Quality in Early Childhood Education and Care. Centre for Early Childhood Development and Education Eds. *Questions of Quality : CECDE International Conference 2004*, Dublin, 185-195
- (62) Lubeck Sally (1996). Deconstructing “Child Development Knowledge” and “ Teacher Preparation”. *Early Childhood Research Quarterly*, 11, 156
- (63) Williams Leslie R. (1994). Developmentally Appropriate Practice and Cultural Values : A Case in Point. Bruce, L. Mallory and Rebecca S. New Eds. *Diversity and Developmentally Appropriate Practices-Challenges for Early Childhood Education*, New York and London, Teachers College Press, 155-65
- (64) New, Rebecca, S. (1994). Culture Child Development, and Developmentally Appropriate Practices-Teachers as Collaborative Researchers. Bruce, L. Mallory and Rebecca S. New Eds. *Diversity and Developmentally Appropriate Practices-Challenges for Early Childhood Education*, New York and London, Teachers College Press, 65-83
- (65) Petaer Moss (1999). Early Childhood Institutions as a Democratic and Emancipatory Project. Abott, L. and Moylett, H. Eds. *Early Education Transformed*, New York Farmer Press, 142-152
- (66) 前掲書 64

[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 社会福祉学科)
2013年10月30日受理