

保育・幼児教育における評価制度の現状

垂見 直樹

Current State of Evaluation System of Early Childhood Education in Japan

Naoki Tarumi

Abstract

The purpose of this paper is to illustrate the state of today's evaluation system for early childhood education in Japan. Early childhood education in Japan includes kindergartens controlled by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology and day-care centers as a service of child welfare controlled by the Ministry of Health, Labor and Welfare. Regardless of the difference in administration, each evaluation system has differences and similarities in idea and purpose. The purposes of 'improvement of the quality of education' and 'accountability to parents' are the similarities while on the other hand, the method for evaluation is different.

Both systems are supported by the 'right' idea of 'improvement the quality of early childhood education' or 'accountability to parents'. But in today's trend of structural reform in early childhood education, such an evaluation system could be an obstacle for the people working in the field. It is desirable to practice evaluation appropriate to them and to the children's benefit.

Key words: evaluation system, quality of early childhood education, accountability

はじめに

近年、保育・幼児教育（初期教育¹）の評価制度の法制化が進んでいる。子どもの保育・教育を担う組織は、その取り組みを改善し続ける責務がある。そしてその過程においては、適切な「評価」が実施されることが肝要である²。

組織のあり様や取り組みを反省的に自己点検・評価し、改善することは、保育・教育現場でこれまで全く実施されてこなかったわけではない。従来まで現場の裁量に実施が委ねられてきた評価が法制化・制度化されることに伴い、行政への評価結果の報告や情報公開が求められる

ようになった。保育・教育の現場が、自らの保育・教育の営みを改善する過程において、評価は不可欠である。しかし、評価の法制化・制度化には懸念される問題や課題も多い。

1990年代以降の初期教育制度改革は、保育所の機能拡大を中心に、幼稚園の「預かり保育」、 「認定こども園」などの新しい制度を生み出してきた。これらの改革は、より一般的な政策的文脈における、規制緩和を志向した新自由主義的改革の動向に位置づけることができる。

小玉は、1990年代以降の教育改革により教育内容のプロセスへの公的規制や統制が緩和あるいは解除され、市場セクターや市民・民間セクターを含めた公教育における供給主体の自由化・多元化が進められてきたと指摘する。そしてこのような教育改革の動向において、公的規制に代わる公共性を保証する原理として、「遂行性（performativity）や結果の管理によって教育の質の保証を確保しようという考え方」が浮上してきた。その結果、教育を供給する主体としての学校・教師は「自身が行った教育の遂行性に関する説明責任（accountability）を公的セクターに対して負う」ことになった（小玉 2009:14-15）。

初期教育の現場に対しても同様に、保育の質の向上や説明責任、情報公開が要求されている。評価制度は、「遂行性」や結果の管理の手段として、また同時に評価結果を公開することによって保育・幼児教育現場の透明性を高める手段として、その役割が期待されている³。しかし、評価制度が「結果の質」の管理に過度に照準を合わせるとき、近年の「新保育制度⁴」への改革の動向と相俟って、初期教育の市場化に拍車がかかることが予見される。

本稿の目的は、上記の問題意識を踏まえ、初期教育段階における評価制度の制度的現状を明らかにすることである。まず、評価制度の全体像を理解し、保育・幼児教育現場に何が求められているのかを知ることが重要である。本稿では、主に政策文書を用いて近年法制化された評価制度の概要を素描し、その課題と展望を提示する。

1. 幼稚園における評価制度

背景

平成 14（2002）年 3 月、幼稚園・小学校・中学校・高等学校の各設置基準が改正された。これにより、幼稚園を含む各学校に対し、「自己点検・自己評価」の実施とその結果の公表に努力義務が課されることになった⁵。

平成 19（2007）年 6 月に改正された学校教育法において、学校評価に関する根拠規定が条文化される。第 42 条では、「小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない」とされた（第 28 条により幼稚園に準用）。同年 11 月には学校教育法施行規則が改正され、幼稚園から高等学校までの各学校段階に対し自己評価の実施と結果の公表の義務（第 66 条）、学校関係者評価の実施と公表の努力義務（第 67 条）、自己評価及び学校関係者評価結果について学校の設置者に報告する義務（第 68 条）が規定された（第 39 条により幼稚園に準用）。

評価の目的と形態

小学校以降の学校段階では、「学校評価ガイドライン」（以下、「ガイドライン」）が策定されており、学校評価の指針とされている⁶。幼稚園では、小学校以降のガイドラインとは別に平成20（2008）年3月24日付で「幼稚園における学校評価ガイドライン」（以下、「幼稚園ガイドライン」）が策定された。

「ガイドライン」「幼稚園ガイドライン」に共通の学校評価の目的は、以下の3点であるとされる。

- ①各学校が、自らの教育活動その他の学校運営について、目指すべき目標を設定し、その達成状況や達成に向けた取組の適切さ等について評価することにより、学校として組織的・継続的な改善を図ること。
- ②各学校が、自己評価及び保護者など学校関係者等による評価の実施とその結果の公表・説明により、適切に説明責任を果たすとともに、保護者、地域住民等から理解と参画を得て、学校・家庭・地域の連携協力による学校づくりを進めること。
- ③各学校の設置者等が、学校評価の結果に応じて、学校に対する支援や条件整備等の改善措置を講じることにより、一定水準の教育の質を保証し、その向上を図ること。

（「ガイドライン」「幼稚園ガイドライン」）

学校の組織的・継続的改善、説明責任を果たすことによる家庭・地域の連携協力、行政への評価結果の報告に基づく教育の質の向上などがその目的とされている。学校評価は各学校の裁量でその教育の改善を目的として実施されるだけでなく、説明責任を果たし家庭や地域との連携協力を促進するための手段として期待されている。また設置者への評価結果の報告を義務付けることにより、教育の質の保証に行政が介入する筋道がつくられたともいえる。

「ガイドライン」「幼稚園ガイドライン」によれば、学校評価は、「自己評価」「学校関係者評価」「第三者評価」に分類される。自己評価は、「各学校の教職員が行う評価」、学校関係者評価は「保護者、地域住民等の学校関係者などにより構成された評価委員会等が、自己評価の結果について評価することを基本として行う評価」、第三者評価は、「学校とその設置者が実施者となり、学校運営に関する外部の専門家を中心とした評価者により、自己評価や学校関係者評価の実施状況も踏まえつつ、教育活動その他の学校運営の状況について専門的視点から行う評価⁷」とそれぞれ定義されている。

上述の学校評価の目的のために、自己評価、学校関係者評価、第三者評価を実施し、学校評価全体をマネジメントすることが求められている。上述の通り、学校教育法施行規則により、自己評価は実施と公表が義務付けられ、学校関係者評価は実施と公表が努力義務とされている。また、自己評価、学校関係者評価ともに評価結果の設置者への報告が義務付けられている。第三者評価については義務規定等定められていない。

幼稚園の独自性

平成 14 (2002) 年 6 月 24 日の幼稚園教員の資質向上に関する調査研究協力者会議報告書「幼稚園教員の資質向上について―自ら学ぶ幼稚園教員のために―」においては、「幼稚園が、自己点検・評価を行うことに努め、それらの結果や園の運営状況などに関する情報を園として積極的に公表していくことが求められているが、幼稚園教員の資質向上に関する項目についても、その対象とすることは、保護者や地域の多様なニーズに応え、幼稚園教育の水準を維持向上していくことに資する」とされており、幼稚園教諭の資質向上に関する項目を情報公開の対象とすることの有用性が示されている。また、「幼稚園は、自己点検・自己評価を行うことに努めるべきであり、これは幼稚園教員の資質向上にも寄与する。その具体的項目は、地域の実情などを踏まえて、各地方や各幼稚園での工夫が期待される。幼稚園の園長や教員が行う自己点検・自己評価だけでなく、保護者や地域住民等を加えた評価を試みることも考えられる。」とされ、自己点検・評価の重要性が述べられている。また、「研修方法の充実」として「幼稚園においては、教育内容や研修などに関する自己点検・自己評価の結果を活用して、研修の内容や方法を見直し、教員の資質を向上させるための研修プログラムを策定し、研修体制を確保することが求められる。」とされ、自己点検・自己評価の結果を活用した研修の在り方についても言及されている。

平成 18 (2006) 年に文部科学省より発出された、地方公共団体において取り組むことが望まれる施策を示した総合的な行動計画である「幼児教育振興アクションプログラム」においても、7つの施策の柱のひとつとして「幼児教育を地域で支える基盤等の強化」が挙げられ、「幼児養育の質の向上のための評価等の推進」が重要施策として位置づけられている。

幼稚園における学校評価は、制度的には小学校以降の学校段階を含む学校評価の枠内に位置づけられるが、その実態は小学校以降とは異なるものとならざるを得ない。「幼稚園ガイドライン」には、幼稚園における学校評価は、以下のような特性・特徴があるとされている。

第 1 に、幼稚園の学校評価を行うに当たって、幼稚園の教育活動は「幼稚園教育要領」に示された内容により実施され、総合的に行われるものであるため、特に教育活動の内容を評価する場合は、このことを十分配慮し、適切に行う必要がある。

第 2 に、幼稚園は義務教育ではなく、私立幼稚園など設置主体が多様であり、就園するしないも含めて、選択の幅が大きく、また、各幼稚園は、建学の精神やその教育目標に基づき運営されているので、幼児の健やかな成長のために、保護者にとってその幼稚園の学校運営の状況を学校評価を通して理解することは重要なものとなる。また、それにより、保護者との連携協力の促進を図ることができることとなる。

(「幼稚園ガイドライン」)

幼稚園においては、教育活動が幼稚園教育要領に基づいているという教育内容の側面、また設置主体が多様であり、義務教育でないため選択の幅が大きいという制度的な側面を、小学校

以降の学校段階における学校評価との差異として考慮しなければならない。幼稚園における学校評価は、小学校以降の学校評価と共通の制度的枠組みに位置づけられるが、評価制度の運用上は、その独自性を前提とする必要がある。

2. 保育所における評価制度

背景

保育所の評価は、平成9（1997）年より議論が開始された社会福祉基礎構造改革⁸の一環として、平成12（2000）年に社会福祉事業法から改正された社会福祉法に法的根拠がある。

社会福祉法第78条には、「福祉サービスの質の向上のための措置等」として、「社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービス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、常に福祉サービスを受ける者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない」「2 国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない」とされている。ここで、福祉サービスの質の向上のための評価が努力義務化された。

評価の目的と形態

保育所の評価は、大きく自己評価と第三者評価とに分類される。

平成13（2001）年3月、「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」がとりまとめられ、その内容を受けた「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」が通知として発出された。社会福祉法第78条において規定されている通り、社会福祉事業経営者が第三者評価を受けることは「社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置」の一環とされた。

平成16（2004）年には福祉サービス共通の基準のガイドラインである「福祉サービスの第三者評価事業に関する指針」が発出された。また、平成17（2005）年には「福祉サービス第三者評価基準ガイドラインにおける各評価項目の判断基準に関するガイドライン（保育所版）」及び「福祉サービス内容評価基準ガイドライン（保育所版）」の発出により、保育所における第三者評価基準ガイドラインが示された。

平成20（2008）年3月に告示された改定保育所保育指針において、保育士等の自己評価、保育所の自己評価が努力義務規定として盛り込まれた。第四章「保育の計画及び評価」において、保育士等の自己評価として、「保育士等は、保育の計画や保育の記録を通して、自らの保育実践を振り返り、自己評価することを通して、その専門性の向上や保育実践の改善に努めなければならない。」とされ、また保育所の自己評価として、「保育所は、保育の質の向上を図るため、保育の計画の展開や保育士等の自己評価を踏まえ、当該保育所の保育の内容等について、自ら評価を行い、その結果を公表するよう努めなければならない。」とされている。

また、平成20（2008）年3月に保育所保育指針と同時に発表された「保育所における質の

向上のためのアクションプログラム」においては、具体的施策の中に保育現場における自己評価が、保育実践の改善・向上の手段として位置づけられた。また、保育を支える基盤の強化のため、「評価の充実」として「子どもの保育に加え、子どもの保護者に対する支援、地域における子育て支援、地域の家庭的保育への支援など幅広い機能を担う保育所の役割を踏まえ、国は、保育士等及び保育所の自己評価に関するガイドラインを作成するとともに、これを踏まえ、現行の第三者評価に関するガイドライン（「保育所版の『福祉サービス第三者評価基準ガイドラインにおける各評価項目の判断基準に関するガイドライン』及び『福祉サービス内容評価基準ガイドライン』等について」（平成 17 年 5 月 26 日厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長、社会・援護局福祉基盤課長連名通知）を改定する。」とされ、平成 22 年度中にその改定が予定されている。

「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」では、「国は、保育現場における自己評価が円滑に実施され、擁護と教育の充実が図られるとともに、当該自己評価を基盤とした客観的な第三者評価にも資するよう、保育士等及び保育所の自己評価に関するガイドラインを作成する。」とされ、平成 21（2009）年 3 月、「保育所における自己評価ガイドライン」が策定された。

「保育所における自己評価ガイドライン」には、保育所における自己評価の基本的考え方として、保育士一人ひとりの自己評価を基盤として保育所の組織としての機能を高めることの重要性、保育士等の自己評価が組織的かつ継続的に取り込まれるべきこと、自己評価を基盤として外部評価により客観性を担保することが説明責任へとつながること、評価結果の公表の必要性等について述べられている。また保育の質と職員の協働性を高めるために PDCA（plan-do-check-action）の循環の継続が重要であるとされている。

保育所における自己評価は、「努力義務」とされている。しかし、保育所保育指針が告示化され、指針はすべての保育所が遵守すべき「保育内容と運営の最低基準」として位置付けられたことから、平成 21（2009）年に「児童福祉行政指導監査実施要綱」（以下「要綱」と表記）が改正され、保育所の自己評価等の取組が指導監査事項に盛り込まれた。「要綱」の指導監査事項には「入所者支援の充実」の着眼点として「保育の記録や自己評価に基づいて、保育所児童保育要録が作成されているか。」と新たに盛り込まれた。これにより、自己評価の取組が指導監査によりモニタリングされる構造となった。したがって、保育所における自己評価も、明文化されていないものの「事実上の義務化」であるとの声もある⁹（大宮 2009:139）。

3. 認定こども園における評価制度

認定こども園における評価制度については、平成 18（2006）年に文部科学省・厚生労働省告示された「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第三条第一項第四号及び同条第二項第三号の規定に基づき、文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準」（以下、「基準」と表記）にその規定がある。評価

については、「基準」の「第八 管理運営等」において、「認定こども園は、自己評価、外部評価等において子どもの視点に立った評価を行い、その結果の公表等を通じて教育及び保育の質の向上に努めなければならない」と努力義務が規定されている。認定こども園はその設置形態¹⁰により幼稚園、保育所のいずれかに準ずる形で評価が実施される。

4. おわりに－展望と課題

保育所と幼稚園は、行政における組織の位置づけが異なるため、評価制度の根拠となる法令や政策も当然のことながら異なる。幼稚園における学校評価においては自己評価が義務化されているのに対し、保育所における自己評価は努力義務規定にとどまっている。また、保育所においては、「学校関係者評価」に対応する評価形態はなく、その形態においても差異がみられる。

制度の理念という観点から眺めると、質の保証や向上に行政が介入し、結果の質を管理する「品質管理」的な発想がみられ、評価制度が品質管理の一手段として運用される懸念がある。評価制度が「説明責任」という概念と親和的に機能するとき、保育・教育サービスの市場化を推し進めることにもなりかねない。取り組みの改善という最も基本的な評価制度の理念を確認しておく必要がある。

評価制度においては、「何を評価するのか」という点を明確にすることが重要である。「結果の質」の保証を要求する政策的潮流がある一方、大宮（2009）は、OECD 諸国で多く用いられている SICS という自己評価システムを紹介しながら、そこでは、「プロセスの質」は子どもによって生きられた経験の質とされ、子どもが保育の場において「安心感（well-being）」と「熱中（involvement）」を十分に経験しているかという2つの視点で保育者が自らの保育を振り返ることが自己評価のポイントとなっているとしている（大宮 2009:140）。大宮は、「プロセスの質」を保育の質の測定に用いるのが適切であるとする。

また浅井（2009）は、保育の質について、配置基準や施設条件などの保育環境の土台であるハード面としての「構造的な質」、ソフト面として、子どもの発達保障と家族への援助内容などの「実践のプロセスの質」、その中間の位置にある「チームワーク（協働）の質」とともに「保育者と保護者の協力の質」を柱として挙げ、区分している（浅井 2009:225）。構造的な質の問題として、「新保育制度」による保育の質の改悪（伊藤 2010）が懸念される中、評価制度で「ソフト面」の改善を保育・幼児教育現場に要求することは、教職員の負担を増大させ、多忙化を招くことも考えられる。現場に徒労感のみを残す評価制度は、子どもたちにとっての利益とはならないだろう。

平成 21（2009）年に改正された「児童福祉行政指導監査実施要綱」の指導監査の方針をみると、保育所保育指針の遵守状況に関する指導監査を行うに当たって、「取組の結果のみに着目するのではなく、取組の過程（保育実践及びその振り返り、自己評価の取組等）についても尊重する必要があることに留意すること」と述べられており、「プロセス」を外から評価することに注意が促されている。この点は、今後評価制度が保育現場に浸透していく過程で、ど

のように運用されるかにより現場にもたらされる影響が変わってくると思われる。

評価制度の導入は開始されたばかりであり、今後初期教育の現場にどのように受容されるか、その経緯をモニタリングする必要がある。評価の実施状況についてはごく少数の調査があるのみであり（例えば、ベネッセ次世代育成研究所 2009 など）、評価を実施している園の割合だけでなく、どのような課題を現場が抱えているかなど保育者の意識調査等も実施し、評価制度に関する現場の実情をとらえることが求められる。また子どもや勤務する保育者などを含めた初期教育の現場に及ぼされる影響、家庭、地域にもたらす影響等の調査、効果的な評価手法の開発、評価にかかるコストや行政とのかかわりなど探求すべき課題は多い。どのように評価制度の運用することが望ましいかについて、議論を深めなければならない。

【註】

¹教育制度学会では、保育・幼児教育を「初期教育」と概念規定しており、本稿では本規定に準ずる。また、認定こども園における評価制度も対象とする。

²田中（2008）は、教育評価が行われる3つの次元を区分している。それは、①国または教育制度の段階で決定される内容である「意図されたカリキュラム」、②教師が実際に子どもたちに与える内容である「実施されたカリキュラム」、③子どもたちが獲得する内容である「達成されたカリキュラム」である（田中 2008:83-84）。本稿が対象とするのは②の次元における評価である。幼稚園、保育所への評価、保育者に対する評価などがその内容である。

³このような評価制度の法制化は、企業的経営方法に基づく「ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management / NPM）」が意識されていると指摘されている。これは、「民間企業の経営手法であり、競争原理を導入しつつ、数値目標化された事業計画（事業目標）と成果目標（政策目標）に関して事業評価（効率性の検証）と政策評価（有効性の検証）を厳密に実施し、学校組織を革新していこうとする（田中 2009:90）」ものである。

⁴厚生労働省所管の社会保障審議会少子化対策特別部会は、平成 21（2009）年、「次世代育成のための新たな制度体系の設計に向けて」と題する「第一次報告」をまとめ、現在の保育制度を「新たな保育の仕組み」に改編することを提案した。本稿ではこの第一次報告に基づく新しい保育制度案を「新保育制度」と呼ぶことにする。そこでは、市町村が保育の実施義務を負う現在の公的保育制度を解体し、市町村の保育の実施の義務（現物給付）がなくなり、市町村の義務が保育費用の支払い義務（現金給付）へと後退することや、保育料の応能負担から応益負担化の問題がある（伊藤 2010）。

⁵幼稚園・小学校・中学校・高等学校の各設置基準が改正された後、経済財政諮問会議や中央教育審議会における審議を経て、平成 18（2006）年 3 月には義務教育段階の学校における学校評価の取組の指針となる「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」が策定された（文部科学大臣決定）。

⁶平成 18（2006）3月に策定された「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」が平成 20（2008）年に改訂され、記述の全面見直しに加え、従前は含まれていなかった高等学校に関する記述も盛り込んだ「学校評価ガイドライン〔改訂〕」が作成された。続いて平成 22（2010）年 7月には学校の第三者評価の在り方の記述を充実した「学校評価ガイドライン〔平成 22 年改訂〕」が策定された。なお、本文中で特に断りがない場合、「学校評価ガイドライン」は最新版の「学校評価ガイドライン〔平成 22 年改訂〕」を指す。

⁷平成 20（2008）年の「学校評価ガイドライン〔改訂〕」では、第三者評価は「学校と直接関係を有しない専門家等による客観的な評価」と定義されていたが、平成 21（2009）年 4月に設置された「学校の第三者評価のガイドラインの策定等に関する調査研究協力者会議」において第三者評価の在り方が議論され、「学校評価ガイドライン〔平成 22 年改訂〕」において定義の記述が変更された。

⁸社会福祉基礎構造改革は個人の自立の尊重、質の高い福祉サービス、地域福祉の充実などを志向し、社会福祉の共通基盤制度について見直しを図ろうとしたものである。

⁹行政による指導監査と、第三者評価との違いについては、社会福祉法人全国社会福祉協議会が運営する福祉サービス第三者評価事業のホームページに以下のような説明がなされている。「行政監査は、法令が求める最低基準を満たしているか、否かについて定期的に所轄の行政庁が確認するものであり、社会福祉事業を行うためには、最低限満たしていなければならない水準を示しているものです。一方、第三者評価は、現状の福祉サービスをよりよいものへと誘導する、すなわち福祉サービスの質の向上を意図しているという点で行政監査とは根本的にその性格を異にしています。」（<http://www.shakyo-hyouka.net/index.html>）

¹⁰「基準」においては、認定こども園として「幼保連携型認定こども園」「幼稚園型認定こども園」「保育所型認定こども園」「地方裁量型認定こども園」の 4 類型が示されている。

【参考文献】

浅井春夫（2009）「保育の質・専門性の向上と児童福祉施設最低基準問題」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（保育の理論と実践講座 第 2 巻）』新日本出版社 pp. 223 - 239

ベネッセ次世代育成研究所（2009）『幼児教育・保育についての基本調査報告書（幼稚園編・保育所編）』ベネッセコーポレーション

伊藤周平（2010）『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』かもがわ出版

小玉重夫（2009）「教育改革における遂行性と遂行中断性」『教育學研究』第 76 巻第 4 号 pp. 14 - 25

厚生労働省（2008）『保育所保育指針解説書』フレーベル館

文部科学省（2008）『幼稚園教育要領解説書』フレーベル館

大宮勇雄（2009）「保育の質の向上に結びつく自己評価とは」『保育白書』2009年度版
pp. 139 - 143

田中耕治（2008）『教育評価』岩波書店