

# 乳幼児保育サービスの質をいかに担保するか —ニュージーランドの第三者評価システムからの示唆—

中 島 千 恵

乳幼児保育施設の多様化と規制緩和が進行する中、保育の質をいかに担保するか、幼児教育行政に課せられた重要課題である。ニュージーランドでは、評価専門の政府機関によって、「参加」、「正確さ」、「透明性」、「改善」を基本方針とし、4領域における6つの指標を基準に、子どもの学びと発達の質が評価されている。保育サービス改善のために、自己評価能力の向上を支援し、サービス提供者と協議しながら評価を進めるアプローチは日本でも検討に値する。

キーワード：第三者評価、ニュージーランド、乳幼児保育サービス、自己評価

## はじめに

近年、日本では、保育ママと称される家庭的保育の導入も考えられており、規制緩和の流れの中で保育が多様化し、保育の質をいかに担保するかが行政に突きつけられた重要な課題である。日本では新たな保育所保育指針や幼稚園教育要領において、保育所や幼稚園の自己評価と結果の公開が義務付けられるようになった。同時に幼稚園の第三者評価も進行している。しかし、日本における幼児教育施設における自己評価と第三者評価の手続きや評価基準は、まだまだ発展途上である。アメリカ、イギリス、ニュージーランドなど、評価の文化が根づいている諸国における学校評価システムについての国際的比較研究は既に進められているが、幼児教育施設に関する評価については、未だ十分な調査結果が出ているとは言えない。そこで、本論では、学校評価についてイギリスの影響を深く受けながらも、アメリカの評価に関する理論の影響も受け、30年以上の歴史を通して独自の評価シス

テムを構築してきたニュージーランドの幼児教育サービス<sup>①</sup>の評価システムの枠組みを紹介し、日本における乳幼児保育サービス評価への問題提起としたい<sup>②</sup>。

## I. ニュージーランドの評価システムを紹介する意義

本論でニュージーランドの評価システムを紹介する意義には、次の諸点がある。

### (1) 自己評価を支援する仕組み

第1に、ニュージーランドにおける第三者評価システムには、幼児教育サービス提供者による自己評価を支援する仕組みが含まれていることである。日本において保育所保育指針は園による自己評価を義務づけているが、日本の保育施設における自己評価の経験は浅く、効果的な自己評価の仕方に関する蓄積が浅い。それゆえに外部からの支援が必要である。ニュージーランドでは、政府の幼児教育セクターに対する政府による戦略プランに基づき、第三者評価システ

ムを通して幼児教育施設自身による自己評価を支援している点で参考に値する。

幼児教育に関して、政府の戦略プランでは、自己評価について以下の内容を含んでいる。①教育評価局による評価はサービス提供者が改善的アプローチを取るよう刺激するもので、改善では、自己の運営目標、カリキュラム、教育と学びに力点を置いていること。②幼児教育サービスは、自己評価を行うこと。③教育評価局による外部評価は、自己評価プロセスとその活用状況をチェックすること。

2007年頃からニュージーランドの教育評価局は、評価の対象になる教育サービスにおける自己評価の能力を高める方向である。教育評価局は、幼児教育サービスにおける自己評価が自己評価者自身にどれくらい理解され、実施され、効果をあげているかについて調査し、2009年には自己評価能力の向上を意識した全国レベルの調査報告書を出している<sup>③</sup>。

## (2) 改善案と支援

第2に、ニュージーランドの第三者評価は、評価だけを行うのではなく、評価後の改善の提案や改善支援を行っている。いずれの教育施設においても、改善は容易なものと極めて困難なものがあるものであるが、評価後の改善をいかに効果的に行うかが課題である。評価の後、改善を学校だけの努力にゆだねられるのは、学校にはあまりの負担である。ここでも支援が必要である。ニュージーランドでは、評価制度のプロセスに改善案の提案が組み込まれている。改善案が作成されるまでのプロセスには学ぶ点があるが、今回は紙面の都合で詳細には触れず、評価が最終的に改善案を作成することを前提に実施されることを指摘しておくにとどめる。

## (3) 乳幼児保育サービスの評価

第3に、評価が幼稚園レベルだけでなく、ほぼすべての種類の乳幼児段階の保育サービスを対象にしていることである。乳幼児保育段階では、自己評価が義務づけられ、第三者評価の充実はまだこれからの日本にとって、参考になるう。

## (4) 行政による改善のための資料

本論では詳述しないが、第4に、評価結果が個々のサービスが提供される地域での公表でおわるのではなく、教育評価局によってデータが集積され、国や地方行政に役立つかたちで報告書が作成されていることである。

## Ⅱ. 幼児教育施設の評価の文脈

### (1) ニュージーランドの幼児教育サービスの多様性

幼児教育サービスの評価に際して、他の教育段階と異なり、考慮されなければならない幼児教育サービスの諸特徴がある。それらは、まず、ニュージーランドの幼児教育サービスは、保育所や幼稚園のような組織だったセンターベースの保育サービスの他にプレイセンターやホームベースの保育サービスなど多様なことである。ニュージーランドには幼児教育のカリキュラムガイドラインがあり、それはテ・ワリキ (Te Whariki) と呼ばれている。教育評価局はテ・ワリキから、ニュージーランドの幼児教育施設における保育の多様性について、文化、構造、組織、環境、保育思想、地理、地域の関わり、年齢の8つの諸特徴を列挙している。

### (2) 規模の小ささ

上記は、ニュージーランド教育局によってり

スタアップされている保育サービスの多様な側面であるが、保育サービスに存在するこれらの違いや多様性は、程度の差はあるものの、日本でも共通する点である。ただ、その程度の差が、保育サービスの評価に際して、特別な配慮を必要としている。本論の筆者は、上記の8つの特徴に加えて、ニュージーランドの幼児教育施設の規模が一般的に小さいことを指摘しておきたい。ニュージーランドは日本の約30～40分の一という、人口の非常に少ない国である。公共部門の改革についても、この人口の少なさを無視できない<sup>④</sup>。各幼児教育施設でサービスを受ける幼児の数も少ない<sup>⑤</sup>。規模が小さいだけに評価者が大群で押し寄せることがないように、評価者の人数など気が配られている。

### (3) 小学校以上の学校段階との違い

幼児教育の領域は、小学校以上の学校段階とは以下の点で異なる。

- ①幼児教育サービスを受けるかどうかは義務ではない。
- ②どのようなタイプの幼児教育をどのくらい受けるかは親の決定事項である。
- ③幼児教育にかかる教育費は、一般的には、政府と保護者によって分担されている。
- ④王立 (Crown owned) の幼児教育サービスがわずかある。
- ⑤子どもは、1つ以上の幼児教育サービスを受けることができる。

これらの多様性と特徴を備える幼児教育サービスの評価をするために、評価方法として十分に柔軟でなければならないと認識されており、教育評価局が出す評価の枠組みは、何がなんでも従わなければならない規範的な性格というより、評価者に権能を与えるという性格がある。

## Ⅲ. 評価の枠組み

### 1. 教育評価局 (Education Review Office) の機能

日本ではまだ、教育評価に特化した機能を持つ公的機関はない。ニュージーランドには、Education Review Office (本論では「教育評価局」と訳す) と呼ばれる学校評価の専門機関がある。教育評価局は、文部省から独立した政府機関である。ニュージーランドの学校評価システムが発展する過程で、議論の末、文部省から独立した機関として機能することが決められてきた<sup>⑥</sup>。教育評価局は、すべての若者のために高い教育の質を維持するため、第三者評価を実施し、アカウントビリティを保障することを目的に1989年に設置された。学校評価局が対象とするのは、幼児教育・保育サービス、学校だけではなく、その他の教育が提供される施設も含む。

高い教育の質を維持するために、教育評価局は、次の2つのアクションをとる。第1は、学校、幼児教育サービス、その他の教育提供機関のパフォーマンスの教育評価を行うことによって、教育アチーブメントの改善もたらされるのを支援する。第2は、評価結果や情報を政府、保護者、地域に提供することによって、それぞれの立場からの改善努力を支援する。

### 2. 教育評価局による評価の基本方針

評価の基本方針は、教育局の立場や役割、評価内容、評価方法と関わっており、これらは、評価対象の教育段階にかかわらず、評価の基本として共通している。

#### (1) 教育評価局の立場、評価の目的

教育評価局は、独立した外部評価者としての立場で評価に当たる。教育評価局による評価は、教育の質の改善とアカウントビリティの両方の目的を持ち、親、コミュニティ、政府の意志決定に有用な情報を提供する。

(2) 何を評価するか

幼児教育サービスの評価で焦点が当てられるのは、次の2点である。

- ①子どもの学びと発達。
- ②幼児教育サービスにおけるプログラムや保育の過程が子どもの成果 (outcome) にどのように結びついているか。

(3) どのように評価するか

評価方法の特色は以下の5点を含む。

- ①評価は、評価プロセスに関するマニュアル (a Manual of Standard Procedures and a Code of Ethical Conduct for Review Officers) に基づいて実施される。
- ②評価は証拠に基づいて行われる。
- ③評価指標を用いて判断をする。
- ④評価は参加型アプローチを取る。具体的には、評価の実施にあたって評価者と評価を受ける側が相談しながら優先する評価内容を決定する。評価終了後、評価者は、保育施設の主たるステークホルダーと相談しながら改善案をまとめる。
- ⑤外部評価と自己評価の効果的つながりの開発に力点を置く。

評価者として独立した立場を取ることと、証拠に基づいて評価することの2点は、教育評価局による評価で中心となる方針であった。参加型のアプローチや自己評価とのつながりを開発することなど、他の方針に関しては2000年以降になって追加された基本方針である。

以上の基本方針に加え、教育局の評価アプローチのキーとなる特徴は、参加 (participation)、

正確さ (rigour)、透明性 (transparency)、改善 (improvement) である。これらの4つの特徴は、教育評価局によるすべての評価に共通する。

#### IV. 多様性に対応し得る共通のプロセス

評価アプローチの特徴である参加 (participation)、正確さ (rigour)、透明性 (transparency)、改善 (improvement) の4つの特徴は、評価のプロセスの随所に表れている。

評価のプロセスは、施設ごとに異なるプロセスをとるのではなく、すべての評価で共通するプロセスを採用しているが、多様な保育思想やアプローチをカバーできるプロセスを開発してきた。そのプロセスの大きな流れは、(事前情報) → (優先的評価領域の決定) → (評価の実施) → (改善案の作成) → (評価報告書の公表) の順に展開する。次にこれらのプロセスの中で特筆すべき特徴を紹介する。

(1) 事前情報提供：自己評価、自己点検

事前の情報提供は双方向に行われる。まず、教育評価局は評価を受ける対象に評価のプロセスに関する情報を提供する。

保育サービス提供者は、自己評価や点検の結果、ならびに必要な情報を提供しなければならない。自らのサービスの依って立つ保育思想、その保育思想がどのように保育に影響をおよぼしているかについて、情報を提供する。情報は、「プログラムの思想と自己評価 (Programme Philosophy and Self Review Statement)」と称される書類で提供される。評価者はこの事前資料が提供されることを当然と思っており、提供された情報に基づいて、評価者で優先する内容や範囲を決定する。その内容は、保育思想が反

映されている内容である。

自己点検は、主に法的規則に則っているかを点検し、その結果を報告する。評価される側が法的に遵守していなければならない内容について、適切に自己点検できるように、教育評価局は、自己点検のためのチェックリストを作成している（Guidelines for Centre Management Assurance Statement and Self Audit Checklists）。

近年、教育評価局は、この自己評価・点検の能力を高めようとしているのである。

## (2) 「サービス提供者の友人」(Friend of the Service)

ニュージーランドの評価システムの中で興味深いのは、評価される側が望めば、「サービス提供者の友人」と呼ばれる被評価者をサポートする存在を配置することができることである。学校の場合は、「学校の友人」と呼ばれる。「サービス提供者の友人」は評価される側によって人選され、必要な費用も評価される側によって賄われる。サービス提供者の役割は、必要な情報を教育評価局に提供するとともに、評価を受ける側の利益を確保することである。サービスの友人は評価者ではないため、評価決定に参加したり、それを拒否したりすることはできないが、サービス提供者のために、サービス提供者の希望に応じて、評価プロセスに参加する。

評価を受ける側は、評価局に「サービス提供者の友人」を配置するかどうかを知らせるとともに、「サービス提供者の友人」に対して、どのようなガイドラインや制限を指示したかを知らせる。

## (3) 参加と協議による評価のプライオリティ決定と改善案の作成

ニュージーランドでは、保育サービスのすべてを評価するのではなく、特定のプライオリティを定めた範囲で評価を実施する。その際に、サービス提供者と話し合い、サービス提供者の意見が尊重される。しかし、検討と調査の結果、プライオリティを変えた方が良いと評価者が判断した場合、必ず、その旨をサービス提供者に知らせなければならない。

## (4) 透明性

教育評価局による評価の鍵となる「透明性」を担保するのは、第1に、評価が証拠に基づいて行われること、第2に結果が公表されることである。評価によって見いだされた点は、評価される側が最終報告書を見て、びっくりすることがないように、その根拠となる証拠とともに評価報告書が作成されるまでに評価対象者に知らされる。その上で、相談して改善案が作成される。報告書は内容が確定し、評価対象者に送られ、2週間を置いて公表される。改善案作成については、評価チームと建設的に関わることが期待されている。

評価されている側は、保護者や地域に評価が実施されることを知らさなければならない。

## V. 質評価の諸要素

### (1) 評価における4つの領域

評価に際して、A「保育の質」、B「追加の評価プライオリティ」、C「政府の特別関心事領域」、D「法的遵守」の4つの領域が設定されている。最初の「保育の質」は、提供されている保育プログラム、保育環境（学習環境）、幼児と保育者の関わりが中心で、施設設備で法的に遵守すべき項目はDの領域として評価される。これらの4要素の中で評価において極めて

重要、かつ困難なのは、保育の質をいかに評価するかであろう。とりわけ、幼児教育においては、初等教育以降の学校教育と異なり、保育のプロセスは総合的なプロセスであると理解されている。この点は日本でも、保育所保育指針や幼稚園教育要領で総合的に行うことが述べられ、保育の本質的な部分で理解は共通であると言って良いだろう。

## (2) 「質の鎖」：質の評価の6要素

質の評価については、6つの要素からなる「質の鎖 (Chain of Quality)」がシンプルに図式され、活用されている。「質の鎖」は、保育の質と関わる要素を特定している。6つの要素は、「明確な保育思想」、「効果的なマネジメント」、「質の高い教育者、専門的リーダーシップ」、「質の高いプログラム、環境、人間の関わり」、「子どもの成果」、「家庭・地域の参加」で、「明確な保育思想」と「家庭・地域の参加」は他の4つの要素すべてに関わる。また、4つの要素も相互に関連して幼児の成果につながっている。それゆえに、「鎖」と表現されている。それぞれの要素について、問題を明確にしやすい問いが準備されており、「質の鎖」は、評価される側が自己評価をする際と第三者評価の際にどこを優先するかを特定する際にも役立てられる。

## VI. 日本への示唆

ニュージーランドの評価システムを通して印象に残るのは、支援の仕組みである。評価システム全体を通して、評価者と評価される側が評価のためのそれぞれの作業を支援するように情報を提供しあい、評価される側には、サービスの友人と呼ばれる支援者を配置できるようにすることによって、第三者評価を受ける物理的、

精神的負担を軽減し、あくまで評価される側と協議を重ねながら、サービス改善にとって効果的な評価と改善案作成が進められているのがわかる。第三者評価を通して、いかに自己評価、そして質の改善を支援するか、日本でも検討に値する事柄である。

また、「参加」「正確さ」「透明性」「改善」の4つの視点から日本の評価システムを見てみる必要もあるのではないだろうか。

今回は紹介することができなかったが、家庭をベースにした家庭的保育の第三者評価の事例でも、紹介した枠組みを活用して保育の質が吟味されて、問題点がすどく指摘されている。家庭的保育が全国で実施されるようになるならば、日本でもすべての乳幼児保育サービスを対象とする第三者評価の枠組みとプロセスを充実させ、乳幼児の安全と保育の質を問うことが不可欠ではないだろうか。

## 註

- ① 教育評価局の文献では、Early Childhood Education Serviceとう表現が使用されているため、本論では、「幼児教育サービス」という表現を使用する。
- ② 本論は、註のない限り、下記の2つの文献 (1)、(2)を参考している。本論文のⅠ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳの内容については、(1)に、Ⅴについては(2)に依拠している。(1)、(2)の文献はそれぞれ、2002年、2004年に出版されているが、2009年でも改訂されていない。

(1) Education Review Office, Framework and Resources for Early Childhood Education Reviews, 2002.

(2) Education Review Office, Evaluation Indicators for Education Reviews in Early Childhood Education Services, 2004.

- ③ Education Review Office, Implementing Self Review in Early Childhood Services, 2009, Crown copyright. 全国397の保育サービス施設を対象に自

己評価の実態とそれによるサービス改善状況について2008年に調査を実施している。

- ④ ニュージーランドの社会全般については、和田明子『ニュージーランドの市民と政治』、2000年、明石書店を参照。
- ⑤ たとえば、幼稚園には日本と異なり、0歳から5歳の幼児が就園しているが、2008年のニュージーランド教育省の統計データ（Indicators & Reporting, Ministry of Education）によれば、幼稚園の数は

622園で、総園児数は41,487人、園当たりの園児数は平均約67人である。日本では幼稚園は3歳から5歳を対象にし、全国13,515園に約163万人が就園し、園当たりの園児数は120人である。

- ⑥ 教育評価局の発展については、French, A. (2000). The Heart of the Matter: how the Education Review Office evaluates pre-tertiary education, Wellington, New Zealand. Victoria University of Wellington through Victoria Link.に詳しい。