

## 論 文

## 民間部門による保育所運営をめぐる日米比較（下）

—— いかにして保育の質の確保は可能か？ ——<sup>1)</sup>

渡 辺 直 美  
河 崎 信 樹

## 要 旨

株式会社による保育所運営の賛否をめぐる議論が日本では活発に行われてきた。そこで焦点となったのは保育の質の確保をめぐる問題である。この問題に対して本稿では、民間部門によって運営される保育所が大部分を占めるアメリカにおいて、保育の質の確保がどのようになされているのかを考察し、そのメリットとデメリットを明らかにすることを通じて、日本の保育政策に対するインプリケーションを得ることを課題としている。

キーワード：保育政策；保育所；株式会社；アメリカ；保育の質；就学前教育  
経済学文献季報分類番号：08-55；14-13；15-60

## Ⅲ アメリカにおける保育の質の確保をめぐる研究と課題

第Ⅰ節で見てきたように就学前教育における保育の質は、その後の子どもの成長に大きな影響を与える。しかし日本においては待機児童問題が深刻化しているため、十分な保育を受けられない多くの子どもが存在している。第Ⅱ節において見たように、こうした状況に対して、現在安倍政権は民間部門、特に株式会社による保育所運営への参入を促進しようとしている。しかし一方で、そこで提供される保育サービスの質に対する懸念も高まっている。そこで本節では、こうした問題へのインプリケーションを得るために、民間部門による保育所運営が主流となっているアメリカにおいて、保育の質の確保のために行われている取り組みと課題について分析していく。以下では、保育の質の定義とそれに基づく第三者評価のあり方について考察した後、そのメリットとデメリットを示していく。

1) 本稿は『関西大学経済論集』第65巻第2号（2015年9月）に掲載された渡辺・河崎（2015）の続編である。第Ⅰ、Ⅱ節については、そちらを参照願いたい。

## （1）アメリカにおける保育の質の定義

1970～80年代にかけて、アメリカではあらゆる社会階層において女性の社会進出が進み、保育所の利用率が高まった。そのことは同時に、保育サービスの質に対する関心の高まりを生み出し、保育所で提供されている保育の質を評価する方法の必要性を増大させた（Gable, 2014）。初期の調査では、質の高い保育が子どもの発達を促進するという関係が示唆されたが、それらの調査は実験的介入プログラムや大学施設での研究に留まっていたため、一般的にどのような要素が質の高い保育に必要なかが問われるようになった。

その後進められた諸研究の結果として、現在のアメリカにおいて、保育の質を調査し、評価する上で最も活用されているのが、構造の質（Structure）と過程の質（Process）の二つの側面から構成される定義に基づく評価尺度である（Gable, 2014）。構造の質は、保育所の運営体制や職員の資格等の客観的かつ測定しやすい要素から成り立っている。具体的には、施設の安全性、子どもと保育士の比率、クラス規模、保育士の教育歴、資格、トレーニングの有無などである。これらの要素は大抵州ごとの保育所規定に含まれていることが多く、また National Association for the Education of Young Children (NAEYC) などの専門家団体が定める評価尺度にも含まれている。NAEYC はアメリカ最大の保育・幼児教育関係者組織であり、保育の質を向上し、より良い就学前教育の機会を子どもたちに提供するために、発達心理学の知見に基づき、独自に設定した保育の質の評価尺度を用いて、保育所が適切な質を有する保育サービスを提供しているか否かに関する認証評価を行っている<sup>2)</sup>。

一方で過程の質は、保育所内でどのように物事が起こっているかに焦点を置いている。保育士やスタッフがどのように子どもたちと接しているか、子どもたちに注意を払っているか、子どもたちの集団をまとめることができているか、子どもたちが自分や仲間、そして周りの環境について学べるよう、うまくサポートができているか、等の定量的な測定や制度的な規制が困難な要素である。またアクティビティー、食事や昼寝などを含む毎日のスケジュールやカリキュラムをどのように組んでいるのかも過程の質に含まれる。

過程の質の方が子どもの発達に直接的な影響を与えると提唱する研究者が多いが（Blau, 2001）、子どもと保育士のより良いふれあいの機会は、安全が確保された施設、一人一人の子どもに目が行き届くクラス規模の維持など、構造的な要素が確保されている場合にのみ生み出すことができる。つまり、高い構造の質の基盤上でしか、高い過程の質を提供することができないと言える（Love et al., 1996）。保育の質を定義する上で、構造と過程の二つの側面を考慮する事が不可欠である。

---

2) NAEYC の認証システム等、詳細については林（2009）を参照。

## （2）保育の質の第三者評価

1970～80年代の時点で、実験的な介入プログラムや政府の助成金に基づく調査が行われた保育所では、膨大なリソースに基づく質の高い保育が提供されたが、それ以外の保育所では、当然ながら保護者の経済的負担が必要となる。そのため保護者の立場からは、「安全、質、価格」の3つのバランスがとれている保育所が求められることになった（Gable, 2014）。そして保育所側からすれば、様々な異なる環境や状況において、どのように保育の質を評価し、高い保育の質を作り出せるのかが重要な課題となった。なぜならば、民営が主流のアメリカの保育市場において、保護者は保育サービスの買い手であり、どの保育サービスを購入するかを判断する際に、提供される保育サービスの質の高さが重要な判断基準となるためだ。その際に活用されてきたのが、保育所に対する第三者評価である。

多くの保育の質をめぐる大規模研究プロジェクトにおいては、Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS)<sup>3)</sup> (Harms & Clifford, 1980)、Infant/Toddler Environment Rating Scale (ITERS) (Harms, Cryer, & Clifford, 1990) の2つが保育の質を定量的に測定する方法として使われてきた。これらの評価尺度は、室内のスペースや備品の配置を含む施設環境的要素、食事や昼寝などの日常的な習慣、言語力や考える力を育てる子どもへの接し方、運動から音楽までの幅広いアクティビティー、しつけを含む保育士と子どもとのふれあい、カリキュラム、保育士間の交流や協力を含む保護者と職員に関する指標から構成され、構造と過程の両方の質を評価することが可能である。

この2つの評価尺度は第三者評価や保育所の自己評価等においても、幅広く活用されている。Gable (2014) は、その理由として、保育の質を複数の角度から評価可能である点を挙げている。保育の質について多角的な評価を行うことは第三者評価において高い重要性を持つ。後述する第三者評価プログラムにおいても、保育の質の測定に際して、この2つの評価尺度が利用されている。個々の保育所は、この評価尺度を自己評価に使用することで、具体的に自らの長所と改善すべき点を見つけることができる。また、研究者にとっては、保育プログラムの比較や予測研究に役立つ十分な質のばらつきを持つデータを入手できるのが魅力となっている。

1990年代後半に入ると、州ごとに実施可能な第三者評価プログラムとして Quality Rating Systems (QRS) が導入された。QRS は、保育の質を測定し、その改善を促進することを目的とし、構造と過程の質の評価を保育サービス提供者に分かりやすく提示するプログラムとして誕生した。QRS は、NAEYC による全米共通の認証基準と異なり、州ごとの規定や政策と連携しており、各州に適したバリエーションが存在する（Gable, 2014）。それゆえに、

3) 日本語翻訳版は保育環境評価スケール（ハームス他, 2004）を参照。

各地域や自治体のニーズに対応した有益なデータの提供が可能であり、政策を打ち出す上でも役立つ評価プログラムといえよう。例えば、初めて QRS が導入されたオクラホマ州では、4 段階のレベルで保育所の評価を行い、一番低いレベルは保育所免許の最低基準を満たしたものを指し、一番高いレベルは免許基準に加え、州独自の質に関する基準と全米レベルで評価活動を行っている諸団体の認証基準も満たしていることが要求される<sup>4)</sup>。

現在に至るまで、QRS は著しい発展を遂げ、Quality Rating and Improvement Systems (QRIS) と一般的に呼ばれるようになり、半数以上の州で導入されている (Gable, 2014)。QRIS は保育の質の測定と改善に加え、保育所の監視・監督、職員への支援、保護者（保育サービスの消費者）への教育も目的としている (Sosinsky, 2012)。表 1 は QRIS 指標とその定の

表 1 Quality Rating and Improvement Systems (QRIS) の指標と定義

指標	定義
保育所免許	州による保育所免許の取得
クラス規模と職員と子どもの比率	一クラスの子どもの定員と保育士と子どもの比率についての基準
健康と安全	子どもの安全と健康を守るための基準
カリキュラム	カリキュラムに関する基準や仕様規定
施設環境	子どもの学習を最大限に促進するアクティビティー、教材、サービス等の環境
子どものニーズの測定	子どもの個人とグループ単位での学びを向上させるため、そして保護者への情報提供のための、子どものニーズの測定
職員の資格	保育士と保育所長等の学歴と専門的なトレーニングについての基準
家族との連携	子どもの家族と連携をとり保育参加を促すためのアクティビティーや戦略
運営と管理	運営体制やプロセス、職員採用基準、職員への給付制度
多様な文化・言語への対応	多様な文化や言語に対応し、子どもと家庭を尊重したふれあいを促進するための活動
認証	全米共通の質の高い保育・教育プログラムに関する認証基準
特別支援教育・保育	特別支援が必要な子どもたちの参加を促すためのアクティビティーや戦略
地域社会参加	保育所と地域そして子どもと子どもの家族と地域を結ぶための活動や戦略

出典) Compendium of Quality Rating Systems and Evaluations (Tout et al., 2010) より作成

4) アメリカでは連邦政府による全米レベルでの公的な認証評価活動は行われていない。そうした部分は、民間の専門家団体によって担われている。代表的なものとして NAEYC, National Early Childhood Program Accreditation (NECPA) などが挙げられる。

義をまとめたものである。測定方法はアンケートと観察を含み、上述の ECERS と ITERS が評価尺度として主に用いられている。他に保育士と子どものふれあいの観察においては Arnett Caregiver Interaction Scale (CIS; Arnett, 1989) や Classroom Assessment Scoring System (CLASS; La Paro et al., 2004) も使われている。QRIS を導入した評価プログラムは州によって多数のバリエーションがあるが<sup>5)</sup>、多くの場合、認証歴や認証条件を満たしていること、施設環境、職員の資格、保護者との協力関係、運営体制を共通して評価指標に含んでいる (Tout et al., 2010)。そして、州によってはカリキュラムの内容、子どもの発達の持続的な測定、文化、言語、障害等による様々な子どもたちのニーズへの対応などを加えている。

### (3) アメリカにおける保育の質をめぐる取り組みから見えるメリットとデメリット

過去数十年間のアメリカでの保育の質をめぐる取り組みを振り返ると、保育所と社会に対して持つメリットと今後の課題がいくつか浮き彫りになる。まずメリットについてみていこう。

第1のメリットは、保育の質について明確な定義が行われている点である。1970～80年代にアメリカは保育の質の重要性を認識し、保育の質を具体的に定義することで、体系だった測定を可能にした。保育の質を構成する要素は何なのか、それらが子どもたちの発達にどう影響するのか、そして保育の質に貢献する要素はどんなものがあるのか等の大規模な調査が進められたのである。そして、保育の質の定義と連動して、第三者評価プログラムが作られたのが第2のメリットである。標準化された評価基準があるため、保育所にとっては自分たちを市場で売り込むための長所や改善点が見えやすい。その結果、保育の質をめぐる保育所間の競争を促進すると共に、質を向上させていく上での方向性を、実証的な知見に基づく形でサポートするというメカニズムが機能するようになった。そして保護者にとっても、選択肢の多い保育サービス市場において、第三者評価プログラムによるデータは保育所を選ぶ際に役立つ判断材料となっている (Shlay et al., 2005; Emlen, 2010)。例えば、NAEYC による認証基準は、全米共通の保育の質の基準に基づく形で示されており、保護者が一目で質の高い保育サービスを見つけることができ、保育所が高い質を保つことに貢献している<sup>6)</sup>。

一方で、様々なデメリットも存在し、改善すべき課題も多い。第1に、民間企業による自由競争を基本としているアメリカの保育サービス市場においては、保育の質と保育料金が連動することが多いという点である。つまり、より質の高い保育サービスを提供する保育所に

5) いくつかの事例については平沢 (2013) を参照。

6) 保護者は NAEYC が運営するサイト (<http://families.naeyc.org/find-quality-child-care>) において、そうした情報を得ることができる。

子どもを預けることができるのは、相応の保育料金を支払うことができる保護者に限られてくる。その結果、低所得層の子どもたちが取り残されるという現象が起きている。州政府からの支援金が低所得世帯に対して給付される場合もあるが、6歳からの義務教育に比べると少額であり、支援を必要とする全ての家庭に行き届いているとはいえない（Sosinsky, 2012）。幼児期の保育・教育は、個人の責任と選択に基づいて行われるべきであり、公的支援の対象ではない、という考え方が根強いことが、保育サービスへの公的支援が提供されない一因であろう（Sosinsky, 2012）。

近年、アメリカでは、第I節で指摘したように就学前教育の重要性への注目が高まり、特に子どもたちへの長期的な影響<sup>7)</sup>を考慮して、低所得層の子どもたちを対象とした連邦政府による就学前教育・保育に対する支援プログラムとして Head Start プログラム<sup>8)</sup>が実施されている。しかし、プログラムに参加する基準は厳しく、一部の低所得層の子どもたちへの支援に留まっているのが現状である。加えて、保育所の選択において保育の質を重視するかどうかは親の関心度に左右されることが多く、保育料を捻出できる中間層においても、子どもたちが平等に質の高い保育を受けるのは難しい。

こうした状況に対して B・オバマ大統領は、第I節において示した就学前教育の重要性を明らかにしている諸研究に依拠し、Head Start プログラムの予算増を図ると同時に、Race to the Top と呼ばれるプログラムを提起し、3～4歳児を対象とする就学前教育プログラムに対する補助金事業を実施している（岸本, 2015）。また 2013 年の一般教書演説では Preschool for All というプログラムを提唱し、全ての5歳以下の子どもたちの就学前教育へのアクセスを改善するとともに、保育の質を向上させていくイニシアティブを開始しており、今後の行方を注視していく必要がある<sup>9)</sup>。

保育の質の向上に向けての第2の課題として、多くの注目を集めているのが保育士の質の向上とそれに関連した労働環境の改善である。女性の社会進出と共に保育所は急速に成長してきた。その成長を支えるためには多数の保育士を採用しなければならなかったため、保育所は保育士の採用基準を最低レベルにまで低下させた（Sosinsky, 2012）<sup>10)</sup>。そのため、大抵

7) 例えば、6歳の就学時点での学力差は、就学後の様々な教育介入プログラムをもってしても縮まらず、低所得層の子どもたちが中・高所得層の子どもたちの学力に追いつくことができない（Heckman & Carneiro, 2003）。

8) 就学前教育と保育だけでなく、健康、医療、福祉サービス等も含み、多方面から貧困家庭の子どもをサポートすることで、教育の機会均等の実現を目指している。詳しくは高田（1998）、菅田（2010）を参照。

9) 岸本（2015）及び White House, “Early Learning”, <<https://www.whitehouse.gov/issues/education/early-childhood>> を参照。

10) 日本とは異なり、アメリカでは全国レベルの公的な保育士資格は存在しない。州ごとに異なる採用基準が定められており、保育所を開所するためにはその基準を満たす形で保育士の採用を行わなければならない

誰でも特別な資格など取らずに、保育士として働くことができるようになった。保育所増に対応しうる保育士数の確保が、充実した民営による保育サービス市場の確立を可能とした。しかし一方において、保育士はアメリカで最も給料が安い仕事の一つとして数えられている。それは採用に必要とされる基準が低いため、参入する労働者数が多いからである。また保育サービスの買い手である保護者は、経済状況の変化等の理由で、保育所を変更することが多い。その結果、保育所の収入状況が安定せず、保育士の給与が低くなってしまおうという問題もある（Sosinsky, 2012）。

保育の質の内、過程の質において中心的な役割を担うのが子どもたちと接する保育士である。保育士の子どもへの行き届いた気配りや接し方が、子どもたちの発達と学習に良い影響を与えることが報告されている（Dunn, 1993）。それゆえ、保育の質を向上させるためには保育士の質を上げなくてはならない。この点を考慮し、アメリカでは保育の質に貢献する重要な要素の一つとして、保育士の質の調査が進められてきた。その中では、保育士の採用基準を上げる（例：短大、大学学位取得）、子どもの発達に焦点をあてた講義の受講、就職後の継続的なトレーニング、幼児教育への好意的な態度、高い給料などが、保育士の質の向上と関連していることが明らかにされている（Whitebook, 2003）。例えば、4年制大学で子どもの発達について学び、学位を取った保育士は、子どもへのきめ細やかな対応や好奇心や意欲をかき立てるような声かけができることが明らかにされている（Clarke-Stewart et al., 2002）。

そして、保育士の質を上げるために、待遇や労働環境の改善が求められている。上述したように、アメリカにおいては保育士資格の取得が容易であり、採用に求められるハードルが低いため、門戸が広く、参入しやすい一方で、離職もしやすい。その結果として離職率が高いという指摘がある（Gable, 2014, p.102）。また、保育士の離職率が高い他の原因の一つとして、就職後に昇進の機会がほほない状態にあることが挙げられる（Gable, 2014, p.102）。こうした現状に対してアメリカでは、①専門性を高める事により門戸を狭める、②継続的な勤務を促すインセンティブを与えるシステムを構築する、という2点に対応策として奨励されている（Morgan et al., 1993; NAEYC, 1993）。

具体的に第1の点については、保育士資格の取得要件をより難しいものとし、子どもの発達と保育に関わる専門知識を就業前に身に付けさせることである。Whitebook（2003）は保育の質に関わる保育士の質について、様々な研究結果を論評した上で、4年制大学で保育の専門知識について学ぶことが高い保育の質に結びつく保育士を育てる最善の方法であるという結論に達している。保育士資格の取得へのハードルが高くなれば、保育士への志望動機が

---

ない。ただし、その基準はNAEYCが定めている認証基準を大きく下回るものとなっている。

明確であり、資格取得までに時間と費用、そして努力と忍耐を注ぐことができる者が残り、おのずと資格保持者が少なくなる。その分、個々人の有する専門性が向上し、また資格取得にかかる時間と労力に基づき、保育士資格の価値も上昇すると考えられる。

第2の点については、継続的な就業を促すためのインセンティブを向上させるシステムとして、継続的なトレーニングと専門性の向上にともなう昇給などの措置が行われている。保育士として就職してからも専門性を磨く目的で行われるトレーニングを、アメリカでは Professional Development (PD) トレーニングと呼び、定期的実施する動きが盛んになっている。このトレーニングを通じて保育技術の向上がもたらされ、それにとまらぬ昇給等の報酬と結びつくことにより、保育の専門家としての自信が高まり、仕事への満足度も上昇する、という効果ももたらされる。Whitebook (2003) は、保育士の質は経験年数だけではなく、継続的なトレーニングによっても高められることを指摘している。

保育所へのインセンティブとしては、第三者評価を活用した補助金制度を導入している州も多い。アメリカで見られる保育所を対象とした補助金制度には、①質を向上させるための補助金と②質が向上した場合に与えられる補助金がある。QRIS の活用がその良い例である。保育の質を向上させるための第三者評価と、質の改善のための指導にかかる費用を州政府が負担し、実際に質が向上した場合、補助金が保育所に与えられるという仕組みである (Child Trend, 2010)。保育士に対しては、専門性を向上させるためのトレーニング費が補助される。また学位取得のための奨学金制度も存在する。Helburn & Howes (1996) は保育の質とコストについて調査し、保育の質を向上させるための対策の一つとして、保育士の実務経験、トレーニング、担任や副担任といった保育所内での役職等を考慮した上で、適切な収入を保証するための補助金の必要性を訴えている。

#### IV 日本の保育制度へのインプリケーション

第Ⅲ節では、民間部門が保育所運営を中心的に担っているアメリカにおいて、保育の質確保のために行われている代表的な取り組みについて考察してきた。その中で、①保育の質についての定義、②保育の質の定義に基づく第三者評価の実施が保育所間の競争を促し、保育の質の向上が図られている、という2点に着目し、それらが保育の質の確保に対して有するメリットを明らかにした。一方、①保育の質と保育料が連動しているため、低所得層の子どもが就学前教育から取り残されてしまう、②保育士の質の確保、という問題が生じていることも示し、その対策についても概観した。

本節では、上記のような第Ⅲ節での考察を踏まえた上で、日本における民間部門一特に株式会社一による保育所運営に対して、アメリカにおける実践をどのように活かしていくこと



ができるのか、という点に焦点を当てていく。具体的には、上記4つのメリット・デメリットに関する考察を前提とし、そこで実行されている制度枠組みを日本に適用する場合のメリットとデメリットについて論じていく中で、日本の保育所運営に対するインプリケーションを示していきたい。

### （1）保育の質の定義と第三者評価

保育の質は日本においてどのように定義されているのであろうか。厚生労働省が保育所の運営や保育の内容についてのガイドラインとして公表している「保育所保育指針」（2008年改訂版）では、「保育の質の向上を図る」ことが強調されているが、肝心の「保育の質」の定義は示されていない。「保育の質」が抽象的な概念として提示されているため、保育士は求められている専門性や保育所での取り組みの目標が、定めにくくなっているように思われる。しかし一方において、保育所保育指針には保育の原理の一部として「保育の環境」が以下のように述べられている。

「保育の環境には、保育士等や子どもなどの人的環境、施設や遊具などの物的環境、更には自然や社会の事象などがある。保育所は、こうした人、物、場などの環境が相互に関連し合い、子どもの生活が豊かなものとなるよう、次の事項に留意しつつ、計画的に環境を構成し、工夫して保育しなければならない」（5頁）。

また厚生労働省自身による「保育所保育指針」の解説である『保育所保育指針解説書』（2008）には、「保育所における保育の基本は、環境を通して行うことです。保育の環境とは保育士等や子どもなどの人的環境、設備や遊具などの物的環境、そして、自然や社会の事象などであり、こうした人、物、場が相互に関連し合って保育の環境が作り出されていきます。子どもが環境との相互作用によって成長・発達していくことを基本的に理解し、子どもの状況により様々に変化していくなど応答性のある環境にしていくことが重要です。さらに、乳幼児期の子どもの成長にふさわしい保育環境をいかに構成していくかが保育の質に関わるものであることを保育士等が自覚しなければなりません」（19頁）とあり、第Ⅲ節で記述したアメリカにおける保育の質の定義の構成要素である「構造の質」と「過程の質」の本質を捉えているように見える。

しかし、これらの記述が示しているのは、保育所と保育士のガイドラインである「保育所保育指針」における保育の質の定義が曖昧であり、具体的な指標を用いる第三者評価と連動していないということである。「保育所保育指針」は、明確に第三者評価において活用され

ることを想定して作られていないため、保育の質の定義が明確ではなく、読み手の解釈によって、その理解に大きな幅が出てきてしまう。目指すべき保育の質に関する共通認識がない状態では、全体的な専門性と技術の向上は難しい。そして定期的かつ継続的な保育の質の測定も困難にしてしまう。保育の質の向上や保育所の民営化や株式会社の参入にともなう保育の質の悪化を議論する前に、まずは保育の質を明確に定義し、保育士、保育所スタッフ、保護者、地方自治体、政府、研究者間の共通認識を深めるべきであろう。

以上のように、日本においては明確な保育の質の定義はなされていない。しかし一方において、認可保育所の第三者評価自体は行われている。日本における認可保育所の第三者評価は、社会福祉法（2000年6月施行）の第78条第1項において「良質かつ適切な福祉サービスを提供する」ことが定められていることを根拠として推進されてきた（公正取引委員会，2014、66頁）。しかし認可保育所の第三者評価の受審は任意であり、受審率は非常に低いまま推移している。

例えば、全国保育協議会が2007年に行った調査（11,605施設が回答（公立は52.9%、私立は46.6%））によれば（全国保育協議会，2008、95頁）、全体の75.5%の認可保育所が第三者評価を受審していなかった（公立は83.3%、私立は66.7%が未受審）。また2011年の調査では、2009～2011年の間に第三者評価を受審した認可保育所は10.6%、2012年度に受審を検討しているものは2.7%と非常に低いままであった（全国保育協議会，2012、75頁）。近年においても、そうした傾向は変化していない。全国社会福祉協議会による福祉サービスの第三者事業評価の調査によれば、2013年度に受審した認可保育所は全体の5.58%に留まっている。結果として、累積受審数で見ても7,674件（全体の32.3%）に過ぎない<sup>11)</sup>。

このように受審率が低迷している背景には何があるのか。まず認可保育所が受審しない理由について見てみよう。全国保育協議会（2008、97頁）によれば、第三者評価の評価体制が不十分（40.8%）との回答が一番多く、必要性を感じない（17.4%）がそれに続いている。公正取引委員会（2014、76～77頁）によれば、第三者評価の受審義務化に反対する意見として、「受審費用が高い」「受審には多くの手間がかかるから」「自己評価や自治体の指導・監査で十分に対応可能であるから」の3点が多く見られた<sup>12)</sup>。費用面等の第三者評価制度の整備自体の不十分さと、認可保育所側に必要性の認識が乏しいことが問題となっている。

こうした状況に対して自治体側が第三者評価の受審を推進してきたとは言えない。公正取

11) 全国社会福祉協議会「主な施設・サービス別の全国受審数・受診率と累計（総括表）」<<http://www.shakyo-hyouka.net/appraisal/sys-b34a.pdf>>。

12) ちなみに受審の義務化に「賛成」もしくは「どちらかという賛成」という意見は、設置主体が社会福祉法人の認可保育所の場合49.2%、株式会社の場合68.8%となっている（公正取引委員会，2014、74～75頁）。

引委員会（2014、68～69頁）によれば、第三者評価の受審の推進のために「特に何もしていない」と回答した自治体は73.4%であり、受審費用の補助も81.3%が行っていない。こうした自治体側の第三者評価制度の推進に対する消極的な姿勢も、受審率が低い要因の一つであろう<sup>13)</sup>。

近年、こうした受審率の低さは問題視されつつある。例えば、規制改革会議は「第三者評価の実施率目標を定めて質の評価を拡充させる。そのために厚生労働省は、2013年度中に評価機関と評価者の質の向上を図り、新制度への移行に合わせて受審率目標を策定する。また、受審のコスト負担のあり方について、新制度施行までに結論を得る」<sup>14)</sup>と主張し、受審率の上昇を求めた。厚生労働省も「「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」の全部改正について」(2014年4月1日)<sup>15)</sup>を出し、第三者評価制度の改善に乗り出しつつある。ただし、2015年度より始まった「子ども子育て支援新制度」の下でも、第三者評価の受審は法的な義務とはなっていない。第三者評価の普及を図るためには、費用面での補助の充実やアメリカにおけるNAEYCのような第三者評価機関の育成等を行うとともに、受審の義務化を目指していく必要がある。

さらに、第Ⅲ節で見たように、保育の質を向上させるためには、保育所へのインセンティブとして、第三者評価を活用した補助金制度を設けることも有効な手段である。先に、アメリカで見られる保育所を対象とした補助金制度として、QRIS導入と連動した①質を向上させるための補助金と②質が向上した場合に与えられる補助金があることを指摘した。日本では保護者の保育料負担を軽減させる補助金制度はあるが、保育所における保育の質を向上させるための補助金制度はどうだろうか。現在、厚生労働省による「新人保育者を対象とした離職防止のための研修」と「保育士等を対象とした保育の質の向上のための研修」は安心子ども基金を活用し、国と地方自治体が研修費を負担している。また、認可外保育所に勤務する保育士資格を持たない職員を対象に、保育士資格取得のための受講費を負担したり、再就職を希望する保育士のための実技研修の支援も行っている。これらにより、①質を向上させるための補助金が活用されていることが分かる。一方で、②質が向上した場合に与えられる補助金のような、保育の質と明確に連携した補助金制度は存在しない。厚生労働省は「働く

13) ただし第三者評価の受審を推進している自治体も存在している。そのため受審率の地域的なバラつきは大きいと考えられる。例えば、東京都は受審費用の補助を行っており、京都府は府の補助事業の交付要件として受審を義務化している。「保育所の情報公開・第三者評価について」<<https://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/hoiku/katsudou.files/01shiryou3.pdf>>。

14) 規制改革会議「保育に関する規制改革会議の見解」2013年5月2日<<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee/130502/item3.pdf>>。

15) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」の全部改正について」2014年4月1日<<http://www.shakyo-hyouka.net/sisin/data/komoku4.pdf>>。

職場の環境改善」の一環として、保育士の処遇改善のため、保育士等の平均勤続年数に応じた加算率により、私立保育所を対象に保育所運営費の上乗せ相当額を交付しているが、判断基準が職員の平均勤続年数になっており、保育の質の善し悪しによる上乗せ相当額への影響はない。アメリカでの事例を参考に、補助金交付の判断基準に第三者評価を活用することが必要と思われる。

また第三者評価を適切な形で機能させるためには、まず保育の質を明確に定義することが必要である。次に、その際に注意すべき点について見ていきたい。まず、「保育の質」と「保育所が提供するサービスの質」を分けて考えることが重要である。Sosinsky (2012) は、アメリカの保育サービス市場を分析し、保育サービスを提供する難しさは、保育サービスが子どもの発達支援と親の就業支援の2つの機能を持つ点にあると指摘している。歴史的に女性の社会進出の増加にともなって急速に拡大してきたアメリカの保育サービス市場は、保護者を消費者、保育サービスを各個人が自由に選択・消費する消費財として捉えてきたが、近年は幼児期の子どもの発達が及ぼす社会的・経済的な影響を踏まえて、社会全体で保育サービスの供給を支えていくべきだという動きが強くなっている。一方で、保育サービスの直接の受け手は子どもたちであるが、サービスを選ぶ買い手は保護者であるとの理由で、保育の質を評価する際に保護者の利便性を保育の質の要素に加えてしまうことには問題がある。例えば、2003年に内閣府国民生活局物価政策課が保育サービス市場の現状と課題を調査するため実施した第三者評価では「保育の質に関する諸指標」に、(1) 構造的指標、(2) 発達心理学的指標に加え、(3) 父母の利便性、(4) その他サービスという形で保護者のサービス利用に関わる2つのカテゴリーが含まれていた(表2を参照)。延長保育時間や家からの近さなど、親のニーズに応えるサービスによって、親のストレスが減り、子どもへの接し方に余裕が出てくる、というような間接的な効果が子どもたちにあると考えられる。しかしそれは、保育所や保育士の質を単体で評価する場合には、別枠で評価するべきである。子どもの安全と発達に関わる要素が「保育の質」を構成するのであり、親の利便性は「保育所が提供するサービスの質」に該当するのではないだろうか。

また保育の質を定義し、第三者評価の指標を定める際には、保育所で提供される保育に何を求めるのか、保育の質は何をもって判断されるべきかを、様々な視点から検討する必要もある。アメリカで行われてきた保育の質に関する研究は、発達心理学者が主導するものが多く、定義や指標は子どもの発達に重きが置かれている。保育所は幼児期における子どもの発達をサポートする場であるから、その点は当然である。しかし、発達心理学の視点だけでは捉えることのできない要素や特徴もあるのではないか。例えば、Blau (2001) は、経済学の観点からアメリカにおける既存の保育の質研究について分析し、経済学的視点からの指標の

表2 保育の質に関する諸指標

指標	内容
<b>(1) 構造的指標</b>	
(a) 保育士の能力・資格に関するもの	1 児童保育士比率 2 常勤比率 3 経験年数 4 保育士の新規採用時の研修の実施 5 保育士の外部への研修・セミナー・保育学会への派遣 6 保育士のリーダーシップ育成研修（主任保育士研修）に参加させている
(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 8 児童一人当たり保育室面積 9 野外遊技場面積（除く代替公園） 10 屋内遊技場面積
<b>(2) 発達心理学的指標</b>	
(a) 発育環境に関する指標	11 運動会の実施 12 園外保育（遠足、芋掘りなど）の実施 13 プール遊び（水遊び）の実施 14 リズム体操の実施 15 園庭・公園などでの外遊びの実施頻度 16 幼児教育の有無
(b) 子供の健康・安全管理に関する指標	17 園児の日々の管理記録の実施 18 園児に対する定期健康診断・身体測定の実施 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 20 保育士と保護者の間の連絡帳の実施 21 保育士同士のミーティングの実施 22 職員の定期健康診断の実施 23 嘱託医以外に提携病院を持っている 24 児童事故時の保険加入 25 保育室や園庭にカメラを設置して子供を見守り
<b>(3) 父母の利便性</b>	
	26 駅からの近さ 27 営業時間の長さ 28 延長保育時間の遅さ 29 休日保育の有無 30 病後児保育の有無 31 父母との懇談会・面談会の実施（平日）頻度 32 面談会・懇談会の休日（土曜日）実施 33 育児支援センター・育児支援・育児相談を実施している 34 保護者からの苦情処理窓口の設置 35 保護者との連絡は、Eメールで可能
<b>(4) その他サービス</b>	
	36 障害児保育の有無 37 緊急・一時保育の有無 38 休日に園庭を地域住民などへ開放している 39 外国人の保育児童を入所している 40 インターネットのホームページの開設

出典) 内閣府国民生活局物価政策課による「保育サービス価格に関する研究会」報告書 図表8-1 保育の質に関する諸指標<[http://www.caa.go.jp/seikatsu/price/hoiku/honbun\\_zuhyou\\_3.pdf](http://www.caa.go.jp/seikatsu/price/hoiku/honbun_zuhyou_3.pdf)> より作成。

必要性を指摘している。また、有識者や政策立案者に加え、実務者である保育士の意見を汲み取ることも重要であろう。林（2014）は保育所での毎日の出来事は評価指標により定量的

に表されるものよりもはるかに複雑であることを指摘し、「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でき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」（11頁）と述べている。本間（2012）は保育経験10年以上の保育士147名を対象に調査を行っている。そこでは、保育士の認識による保育の質が、保育内容・カリキュラム、地域との関係、職員の資質、園児と保護者の実態、職員数、園児数、職員間の連携・研修の7つのカテゴリーに分類されることが明らかにされている。その中でも保育内容・カリキュラム、地域との関係が保育の質の向上に貢献する要素として語られる一方で、園児と保護者の実態、園児数は保育の質の低下に関係する不安要素と捉えられているという傾向があった。実務者による主観的な視点と学者や研究者による客観的な視点を合わせて、保育の質を包括的に定義することも保育の質を評価する上で有効だと思われる。

さらに文化的価値観が保育に与える影響を考慮した場合、日本文化特有の特徴が保育の質を定義する上で持つ重要性が見えてくるかもしれない。例えば、日本では食育への高い関心を反映し、保育所保育指針に「食育の推進」として以下のように記述されている。

「保育所における食育は、健康な生活の基本としての「食を営む力」の育成に向け、その基礎を培うことを目標として、次の事項に留意して実施しなければならない」（34頁）。

続く項目に、食育の基本、食育の計画、食育のための環境、特別な配慮を含めた一人一人の子どもへの対応、と挙げられており、食育が保育所の活動の一部として重要視されていることが分かる。保育の質を定義する上で、諸外国の調査結果等を参考にすることは有益であるが、日本特有の要素が含まれる可能性についても念頭に置いておくべきである。

## （2）保育士の質の向上：保育の分業と専門性の強化

第Ⅲ節では、保育の質に貢献する重要な要素として保育士の質を取り上げ、アメリカにおける保育士が抱える問題と改善に向けての課題—専門性の向上と労働環境の改善—について述べた。日本においても保育士の質は保育の質の「核」として捉えられている。特に、保育士の熟練性の持つ重要性については一定の強い認識がある。例えば、日本保育協会が2012年に行った保育所運営の実態とあり方に関する調査（日本保育協会、2013）によると、「保育の質の向上のためには保育士が保育所で継続して働けることが必要だと思うか」の質問に対して86.2%の保育所長等が同意している。また第Ⅱ節において、株式会社の参入をめぐる議論と保育の質について考察した際に取り上げた「コスト論」によれば、株式会社が運営す

る保育所における保育士は非正規雇用が中心となる可能性が高く、長期的な雇用が保証されないため、保育士の専門性や熟練が蓄積されない。結果として、保育の質が大幅に低下してしまうのではないかという点が懸念されている。

保育の質が保育士の熟練に依拠しているという認識が強い一方で、保育士の早期離職と保育士不足が近年問題となっている。例えば、加藤・鈴木（2011）が行った調査によると、保育所における在職期間3年未満の退職者は退職者全体の81%を占めていた。森本・林・東村（2013）は、早期離職者へのアンケートとインタビュー調査を実施し、離職理由として「進路変更」や「体調不良」（精神的・身体的の不調を含む）が多く、その原因が「責任の重さ」「知識能力不足」「職場の人間関係」にあることを明らかにした。また、保育士が不足している理由については、「給料等の待遇面が他業種に比較して低い」「仕事の量が多く負担になっている」「勤務時間が合わない」などが上位に挙げられている（日本保育教会，2013）。これらの調査結果をみると、日本における保育士不足の現状は、アメリカにおける保育士の離職問題と根本的な部分で類似した点があるように思われる。つまり保育士の需要が高いため保育士として就職するが、待遇や労働環境の悪さから離職を選ぶ傾向が高いという点である。日本の場合、アメリカと比して、保育士の資格制度が確立されており、資格を取るのには難しい。一方で、それでも資格取得が最難関の部類には入らない。そのため保育士資格保持者は多い。厚生労働省は60万人以上の潜在保育士が存在しているとしている（小林，2015，67～68頁）。保育士不足の背景にある離職率の高さという問題の要因としては、給与の低さや待遇、労働環境の悪さ、仕事量の多さなどによるストレスと疲労があると考えられる。

この保育士不足問題に対応するために、2点の対応策が考えられる。第1の点は保育の分業体制の構築である。2008年に改訂された「保育所保育指針」は、保育士の専門性の向上を強調する一方で、「保護者支援」を保育士の業務の一つとし、保護者に対する支援及び地域における子育て支援を行うよう明記している。児童福祉法第18条<sup>16)</sup>と48条<sup>17)</sup>によれば、保護者支援も地域の子育て支援も保育士の専門の範囲に入る。しかし、保護者に対する相談・助言は、カウンセリング技術など保育とは異なる別の専門性を必要とするため、保育士としてのトレーニングのみでは十分に対応できず、保育士側の負担も大きくなってしまふ。また、通常の保育所での業務に加えて、保育士は延長保育・夜間保育、休日保育、病児・病後時保

16) 児童福祉法第18条の4：「この法律で、保育士とは、第18条の18第1項の登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術を持って、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行うことを業とする者をいう」。

17) 児童福祉法第48条の3：「保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関して情報の提供を行い、並びにその行う保育に支障がない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない」。

育など、すでに保護者の多様なニーズへの対応を強いられている。その上で、保護者と地域の子育て支援も担うというのは、時間、体力、精神力などの観点からみても、負荷が多すぎると考えられる。現在の日本の保育士は「専門性」よりも「ジェネラリスト」としての柔軟性が求められており、保護者と地域のニーズすべてに対応することから多大なストレスが生じているのではないだろうか。保育士のストレスを軽減し、保育業務に専念できるようにするには、適切な分業体制の構築が必要である。現在、「保育所保育指針」〔2008年改訂版〕では、保育に関わる保育士以外の専門職として、嘱託医、看護師、栄養士、調理員を保育所に配置するよう指導されている。これらの専門職に加えて、子育て相談を専門としたカウンセラー、保育所の運営をまとめる経営のプロフェッショナル、幼児の発達に適したカリキュラム作成や発達測定に精通した発達心理学者や教育心理学者など、各業務に適した専門家を配置し、保育士の負担を軽減すべきではないか。その結果として、保育の質も向上していくと考えられる。こうした保育の分業を実現するためには、既存の保育士の配置基準を見直し、柔軟化していくことが必要と考えられる。

第2点は、労働環境の改善によって潜在保育士の採用を促進する短期的な目標を定め、労働環境の改善の基礎の上に、保育士の専門性や資格の難度を高める制度的な枠組みを整える長期的な目標に取り組むことである。まず労働環境の改善には、働きやすい環境作りが不可欠である。日本保育協会（2013）の全国調査によると、保育士が継続して働き続けるような工夫として、「人間関係を大切に、相互理解、親睦を促す」「発言のしやすさ、意見のヒアリング」「施設長と職員のコミュニケーション」「ワークライフバランスに力」などが挙げられている。職場での人間関係やコミュニケーション、保育士の生活スタイルに対応する勤務形態など、保育士が継続して働きやすい環境作りに、保育所側が取り組んでいる。これらの取り組みを続け、保育士にとって働きやすく働き続けたい職場を作っていくことが、保育士不足を改善する重要なカギである。また、上述した保育の分業が導入されれば、仕事量の負荷によるストレスが軽減されるため、さらに労働環境が改善されると考えられる。そして就職後には、第Ⅲ節において紹介したアメリカでの取り組みを参考として、継続的なトレーニングと専門性の向上にともなう昇給などの措置を設けることも有効である。2013年、厚生労働省は「保育を支える保育士確保に向けた総合的取組」の一環として、就職前の期待と現実とのギャップ（リアリティショック）への対応方法、保護者対応等の業務について「新人保育者を対象とした離職防止のための研修」と保育士全員を対象とした「保育士等を対象とした保育の質の向上のための研修」の実施を始めた。これらの研修とインセンティブとなるような昇給・昇進のシステムを組み合わせることによって、専門性を向上させるインセンティブが保育士の側に生じ、研修を負担と感ずることがなく、意欲も上昇すると考えられる。結果



として保育士の離職率が下がる効果ももたらされよう。

長期的な目標としては、保育士の社会的地位を高めるために保育士の専門性を高める制度的な枠組みを整える必要がある。具体的には、アメリカで推奨されている専門性を高めることにより門戸を狭めるという対応策を参考にしうる。例えば、4年制大学において子どもの発達と保育に関わる専門知識を学び専門性に特化した学位を取得するなど、保育士資格の取得要件をより難しいものにするのである。保育士資格の取得へのハードルを上げることにより、保育士志望者が保育士を志す上での明確なやる気、時間、労力、費用を注ぐ確固たる決意がある者に絞り込まれ、資格保持者の質が上がるのが予想される。そして、専門性が向上することにより、保育士資格の価値も上昇すると考えられる。また、上述の森本・林・東村（2013）の調査結果から、「知識能力不足」が離職原因に挙げられてることを考慮すると、保育所勤務に備えるための時間をかけたトレーニングと専門性の取得は、保育士の離職を防ぎ、保育士不足を改善する有効な手だてにも該当するだろう。

これらの対策を用いることにより、保育の分業や専門知識の取得を通じて、保育士の専門性が上がると共に保育士の地位が高まり、待遇・労働環境が改善する。その結果、保育士の質が向上する事によって、保育の質が向上する可能性が高まるであろう<sup>18)</sup>。

### （3）所得格差の拡大に対応する公と民の分業の在り方

第Ⅲ節において指摘したように、民間部門が主導する保育所が中心的な役割を果たしているアメリカでは、保育所によって提供される保育サービスの質とその価格は強く連動している。高い保育の質を提供する保育所の料金は高くなり、料金の低い保育所が提供する保育サービスの質は低い。ゆえに貧困状態に置かれている子どもが受けることができる保育サービスの質は、必然的に低くなってしまふ。第Ⅰ節において指摘したように、就学前教育は子どもの成長に大きな影響を与えるため、アメリカにおいても貧困下にある子どもに対して、高い質を持った保育サービスを提供するための制度的枠組みの必要性が主張されるようになっていく。

一方、日本においても子どもの貧困問題が、近年、深刻化していることが指摘されている（阿部（2008）（2014a））。例えば、表3は日本の子どもの相対的貧困率の推移について示したものである。日本全体の貧困率も上昇しているが、子どもの貧困率の上昇も著しい。子どもの貧困率は、1985年には10.9%であったものが、2000年には14.5%に達した。そして、

18) また労働環境という点では、小林（2015）が指摘するように、保育士の非正規化が急速に進んでいることも大きな問題である。正規雇用を望む保育士には正規雇用のポストを提供しうるよう制度を改革する必要があると思われる。本稿では、この点については十分論じられていない。今後の課題としたい。

表3 子どもの相対的貧困率の推移

(1) 子どもの貧困率 (%)

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
全体	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3

(2) 子どもがいる現役世帯の貧困率 (%)

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
子どもがいる現役世帯（全体）	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6	15.1
大人が1人	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6
大人が2人以上	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4

出典) 厚生労働省『平成26年版 子ども・若者白書』、『平成27年版 子ども・若者白書』より作成。注記も両者からの引用。

原注) 1. 相対的貧困率とは、OECDの作成基準に基づき、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない世帯員の割合を算出したものを用いて算出。

2. 平成6年の数値は兵庫県を除いたもの。

3. 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の子をいう。

4. 等価可処分所得金額が不詳の世帯員は除く。

2012年には全体の貧困率（16.1%）をも上回ってしまった（16.3%）。また大人が一人の世帯の貧困率が50%以上の高水準で固定化されてしまっており、深刻な状況を示している<sup>19)</sup>。また大竹・小原（2011）は、『全国消費実態調査』の可処分所得及び消費支出から年齢別の相対貧困率を計測し、特に5歳未満の子どもの貧困が深刻化していることに注意を喚起している<sup>20)</sup>。

こうした日本の子どもの貧困をめぐる状況は、OECD加盟各国（34カ国）と比較しても深刻な状態にある。OECDのデータによれば、2010年の段階で、子どもの貧困率のOECD加盟国の平均が13.3%であるのに対して、日本は15.7%であり、全体の10番目の高さとなっている（アメリカは21.2%で、全体の5番目の高さである）。また大人が一人の世帯の貧困率を比較すると、日本はOECD加盟国全体の中で最下位であり、アメリカ（全体の30位）よりも悪い数値となっている<sup>21)</sup>。

19) より詳細な子どもの貧困率の動向については、阿部（2014b）を参照。

20) 大竹・小原（2011）は、こうした子どもの貧困状況の深刻化の背景には、その親世代である20～30歳代の貧困率の上昇があるとする。そして、その要因として非正規労働者の増大と離婚率の上昇の存在を指摘している。阿部（2014b）によれば、子どもの貧困率は、父親が非正規雇用の場合（33.4%）、自営業の場合（雇用者あり（23.1%）、雇用者なし（36.3%））、仕事がない（38.5%）の場合、非常に高くなっている。

21) 以上の数値については、厚生労働省『平成26年版 子ども・若者白書』第1部第3章第3節「子どもの貧困」

このように日本においても、子どもの貧困状況が悪化している現在、そうした状況下にある子どもに対して、質の高い保育サービスを提供し、貧困の再生産を防ぐことは、就学前教育が持つ重要性という観点から見ても非常に重要である。特に民間部門が主導する保育所経営が中心となっているアメリカで生じている、貧困下にある子どもが、質の低い保育サービスしか受けることができないという問題と同様の状況を生まないようにしなければならない。

日本政府も、こうした深刻な状況にある子どもの貧困問題に対して、対策を取り始めている。まず第 183 回国会において「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、翌 2014 年 1 月 17 日に施行された。同法の第 8 条は、政府に対して「子どもの貧困対策を総合的に推進」するために、大綱を定めることを求めていた。この規定に基づき安倍政権は、2014 年 8 月 29 日に「子どもの貧困対策に関する大綱について」の閣議決定を行った。同大綱は、政府による子どもの貧困対策の方向性を包括的に示している<sup>22)</sup>。

就学前教育については、「2 貧困の連鎖を防ぐための幼児教育の無償化の推進及び幼児教育の質の向上」という項目において、以下のように論じられている。

「幼児期における質の高い教育を保障することは、将来の進学率の上昇や所得の増大をもたらすなど、経済的な格差を是正し、貧困を防ぐ有効な手立てであると考えられる。このため、全ての子供が安心して質の高い幼児教育を受けられるよう、「第 2 期教育振興基本計画」等に基づき、幼児教育の無償化に向けた取組を財源を確保しながら段階的に進める。子ども・子育て支援新制度における幼稚園・保育所・認定こども園の利用者負担額については、世帯の所得の状況を勘案して設定することとしており、特に低所得世帯の負担軽減を図る」。

このような形で 3～5 歳児が主要な対象となる幼児教育については、無償化の方向が目指されている。また主として保育所が受け皿となる 0～2 歳児については、低所得者に対して利用料金の軽減を図るとしている。また大綱にあるように、現在、認可保育所の保育料金に関しては、設置主体が民間部門であろうと公的部門であろうと、世帯ごとの所得に応じる形で設定されている。この点は「子ども子育て支援新制度」の下でも同様である（前田，2014、46～47 頁）。

---

<[http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/b1\\_03\\_03.html](http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/b1_03_03.html)> を参照した。

22) 「子どもの貧困対策に関する大綱について」2014 年 8 月 29 日

<<http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>>。

しかし一方で、新制度の下で容認されることになった、上乗せ徴収の問題がある。上乗せ徴収とは、設備の更新や特別な授業の受講等に対して利用者が追加的に支払う料金のことである。これを支払うことのできる世帯とそうでない世帯の間で、提供される保育サービスに差がついてしまうことになる（普門院，2014、35～36頁）。基本的な保育料によって質の高い保育サービスが確保されているのであれば、問題は生じないかもしれない。しかし最低限の保育サービスしか確保されていない場合、所得階層によって受けることのできる保育サービスが異なるというアメリカと同様の問題が生じてしまう。

また鈴木（2014、190～192頁）は、夫婦共正社員で共働きの世帯の子どもの方が、より所得の低い非正規雇用の親よりも認可保育所に子どもを入れやすい、つまり公的な補助がより所得の高い世帯に行われているという問題を指摘している。つまり日中家に不在の時間が長い正社員の共働き夫婦の方が保育の必要性が高いと判定されやすいということである。この問題は「子ども子育て支援新制度」において「保育の必要性」の判定基準が変更されており、今後の行方を見守る必要がある<sup>23)</sup>。第Ⅱ節において指摘した待機児童問題の解消に時間がかかる状況下では、貧困下にある子どもが認可保育所に入りやすくするような措置も必要であろう。

保育所での経験が、子どもたちの健やかな発達とその後の人生に与える影響、そして社会的な効果を考慮すると、保育サービスに投資することは、保護者だけの問題ではなく社会全体で取り組むべき課題である。民間部門によって運営される保育所数が増大していくことによって、上乗せ徴収等の保護者による保育料の負担増が懸念されている。

こうした状況を改善するには政府側の意識改革と保育サービスへの新たな形での公的な支援が必要である。まず政府は、第Ⅰ節で見てきたように就学前教育が持つ重要性を示した実証研究に依拠し、就学前教育としての保育の重要性に対する認識を深める必要がある。また質の高い保育にはある程度の公的資金の投入が必要である。保育所は、保護者の就労状況に合わせた利便性のみのために子どもを預ける場所ではなく、子どもの発達の基盤を作り、学校生活やその後の社会生活に適應するための社会能力を学ぶ極めて重要な場所である。子どもの健やかな発達のために、就学前教育に対して投資する必要性を認識することが重要である。またヘックマン（2015）が指摘するように、就学前教育への投資は、より良い子どもの成長に大きく貢献するものであり、長期的な観点からその成果を見守る必要がある。この観点からすれば、財政的な側面から見ても効率性が高いと言える。

現状において再優先されるべきは、待機児童問題を解消するため、就学前教育に対する公

---

23)「子ども子育て支援新制度」における「保育の必要性」の基準に関する詳細は、前田（2014）、39～46頁を参照。

的な投資を活性化することである。女性の社会進出を支援するという視点からだけでなく、全ての子どもに平等に就学前教育・保育を提供するという視点から、これまでよりも重点的な投資を行うことが必要である。その上で、保育の質の定義に基づく第三者評価を義務化し、その内容を公表することを通じて、保護者による保育サービスの選択が行い易いような情報提供システムを確立することが大切である。政府は、就学前教育に関する実証研究に基づき、国民にとっての長期的な利益を念頭に政策を立案すべきである。幼児保育・教育に重点的な投資を行うことは、長期的な社会への利益を考えた場合、最も優先されるべきものである。認可保育所の経営体制を民営に移行しても、様々な面で公的な支援を続けていくことは、すべての子どもたちに就学前教育を提供するために不可欠である。

おわりに

本稿では、保育所運営を民間部門が主として担ってきたアメリカにおける保育の質確保をめぐる実践を考察することを通じて、日本における民間部門、特に近年大きな論争を巻き起こしている株式会社による保育所運営へのインプリケーションを得ることを課題としてきた。そのインプリケーションの主内容については、第IV節において論じてきた。

ただし第IV節で論じた内容のベースとなっている研究は、アメリカにおける就学前教育を対象としたものである点に注意しなければならない。日本とアメリカでは社会や文化の在り方が大きく異なっている点も多い。ゆえに、同じような制度を導入したとしても、アメリカの場合と同じような成果が得られるとは限らない。本稿の第IV節においても、この点を意識し、インプリケーションについて論じてきたが、一定の限界を持っている。

この点を改善するためには、現状の制度や本稿で提案した制度の下での保育が、保育の質の確保に対して、どのような効果を持っているのかという点についての実証研究が不可欠である。しかし、中室（2015）が強調しているように、日本では実証研究に基づく形で教育政策の立案が行われてこなかった。この点を改善するためにも保育分野における実証研究を積み重ねていくことが必要である。そのためには政府が所有している様々な教育に関わるデータを、研究目的で利用できるようにしていくとともに（中室，2015、158～161頁）、諸外国で行われているような就学前教育の分野における社会実験を積み重ねていかなければならない。就学前教育をめぐる社会実験に関しては、以前は保護者や教育関係者の社会実験への考え方が消極的な傾向にあり、その実施は困難とされてきたが、近年、そうした方向性にも

変化が見られる<sup>24)</sup>。さらに本稿での成果を基礎として、社会実験の重要性に対する理解を広め、実証研究を進めていくことが大きな課題として残されている。

最後に、上記の点以外に残された重要な今後の課題について論じ、本稿を閉じることとしたい。

第1に、認可外保育施設に関わる問題である。認可外保育施設の運営への株式会社の参入は積極的に行われている。またそこにおいて多くの問題が生じていることは厚生労働省による調査からも明らかになっている。本稿では認可保育所において保育の質を確保するための制度について論じてきたが、認可外保育施設においても、保育の質の確保を目指すことが極めて重要であることには変わりがない。本稿での成果を基にして、認可外保育施設について今後分析を深めていきたい。

第2に、子どもの貧困をめぐる問題である。阿部（2008）（2014a）が指摘するように、子どもの貧困は、日本において非常に大きな政策課題となっている。第I節で指摘したように、就学前教育は、子どものその後の人生を左右する大きな意味を持つ。ゆえに質の高い就学前教育を全ての子どもに対して供給することが、機会の平等という観点からも非常に重要と考えられる。本稿でも第Ⅲ、Ⅳ節において、保育料金と保育の質の関連という観点から、この問題について論じたものの、より詳細な全体の分析には至っておらず、不十分なままである。この点についても、今後の課題として注視していきたい。

#### 参考文献

- 1) 阿部彩（2008）『子どもの貧困 日本の不平等を考える』岩波新書。
- 2) 阿部彩（2014a）『子どもの貧困Ⅱ 解決策を考える』岩波新書。
- 3) 阿部彩（2014b）「相対的貧困率の動向：2006、2009、2012年」貧困統計ホームページ。
- 4) 安藤寿康・川口大司・中室牧子（2015）「鼎談 人間の能力を決めるのは、遺伝子か環境か」『経済セミナー』682号、10-26頁。
- 5) 池本美香（2013）「幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える—諸外国の動向をふまえて—」『JRI レビュー』2013、Vol.4、No.5、57-87頁。
- 6) 大竹文雄（2005）『日本の不平等 格差社会の幻想と未来』日本経済新聞出版社。
- 7) 大竹文雄・小原美紀（2011）「貧困率と所得・金融資産格差」岩井克人・瀬古美喜・翁百合編『金融危機とマクロ経済—資産市場の変動と金融政策・規制』東京大学出版会、137-153頁。
- 8) 加藤光良・鈴木久美子（2011）「新卒保育者の早期離職問題に関する研究1～幼稚園・保育所・施設を対象とした調査から～」『常葉学園短期大学紀要』第42巻、79-94頁。
- 9) 菅田貴子（2010）「ヘッド・スタートにおける保育者と保護者との連携」『弘前大学教育学部紀要』第103巻、111-117頁。
- 10) 岸本陸久（2015）「アメリカ—就学前教育・保育制度の概要」渡邊恵子（研究代表者）『諸外国にお

24) 例えば、安藤・川口・中室（2015）、11～12頁の中室氏の発言を参照。また『週刊 東洋経済』（2015年10月24日号）が「『教育』の経済学」の特集を組んでおり、そこでも実証研究に基づく教育政策の重要性が主張されている。

- る就学前教育の無償化制度に関する調査研究』国立教育政策研究所、3-26頁。
- 11) 公正取引委員会（2014）『保育分野に関する調査報告書』2014年6月  
<<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h26/jun/140625.files/hontai.pdf>>。
  - 12) 厚生労働省（2008）『保育所保育指針』（2008年改訂版）。
  - 13) 厚生労働省（2008）『保育所保育指針解説書』。
  - 14) 小林美希（2015）『ルポ 保育崩壊』岩波新書。
  - 15) 鈴木亘（2010）『財政危機と社会保障』講談社現代新書。
  - 16) 鈴木亘（2014）『社会保障亡国論』講談社現代新書。
  - 17) 全国保育協議会（2008）『全国の保育所実態調査報告書 2008』  
<<http://www.zenhokyo.gr.jp/pdf/0805cyousa.pdf>>。
  - 18) 全国保育協議会（2012）『全国の保育所実態調査報告書 2011』  
<<http://www.zenhokyo.gr.jp/cyousa/201209.pdf>>。
  - 19) 全国保育団体連絡会・保育研究所編（2014）『保育白書 2014』ひとなる書房。
  - 20) 高田一宏（1998）「ヘッドスタート計画の展開：その歴史と今日的評価」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』第50号、308-309頁。
  - 21) 中室牧子（2015）『「学力」の経済学』ディスカバー・トゥエンティワン。
  - 22) 中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会編著（2015）『Q & A 保育新制度 保護者と保育者のためのガイドブック 多様な保育と自治体の責任』自治体研究社。
  - 23) 日本保育協会（2013）『保育所運営の実態とあり方に関する調査研究報告書』2013年3月 <[http://www.nippo.or.jp/research/pdfs/2012\\_02/2012\\_02.pdf](http://www.nippo.or.jp/research/pdfs/2012_02/2012_02.pdf)>。
  - 24) 林ゆう子（2009）「アメリカにおける保育の「質」の量的評価方法発展の文脈」『社会問題研究』第58巻、135-154頁。
  - 25) 林悠子（2014）「保育の「質」の多様な理解から見た「質」向上への課題」『福祉教育開発センター紀要』第11巻、1-15頁。
  - 26) ハームス、テルマ・クレア、デビ・クリフォード、リチャード（埋橋玲子訳）（2004）『保育環境評価スケール①幼児版』法律文化社。
  - 27) 平沢絵理（2013）「米国オバマ政権「頂点への競争—早期学習チャレンジ（RTT-ELC）」政策の分析」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第33巻、31-52頁。
  - 28) 普光院亜紀（2014）「保護者の立場から新保育制度の課題を問う」櫻井慶一・城戸久夫編（2014）『「保育」の大切さを考える 新制度の問題点を問う』新読書社、26-41頁。
  - 29) ヘックマン、ジェームズ・J（古谷秀子訳）（2015）『幼児教育の経済学』東洋経済新報社。
  - 30) 本間英治（2012）「保育の質に関する保育士の意識の実態—A市内における保育士へのアンケート調査を通して—」『保育学研究』第50巻、192-201頁。
  - 31) 前田正子（2014）『みんなでつくる 子ども・子育て支援新制度 子育てしやすい社会をめざして』ミネルヴァ書房。
  - 32) 森本美佐・林悠子・東村知子（2013）「新人保育者の早期離職に関する実態調査」『奈良文化女子短期大学紀要』第44巻、101-109頁。
  - 33) 渡辺直美・河崎信樹（2015）「民間部門による保育所運営をめぐる日米比較（上）—いかにして保育の質の確保は可能か？—」関西大学『経済論集』第65巻 第2号、25-47頁。
  - 34) Arnett, J. (1989), 'Caregivers in day care centers: Does training matter?'. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 10, 541-552.
  - 35) Blau, D. M. (2001), *The child care problem: An economic analysis*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
  - 36) Child Trends. (2010), 'Quality Rating and Improvement Systems for early care and education'. *Early Childhood Highlights*, 1, 1-4.

- 37) Clarke-Stewart, K. A., Vandell, D. L., Burchinal, M., O'Brien, M., & McCartney, K. (2002), 'Do regulable features of child care homes affect children's development?'. *Early Childhood Research Quarterly*, 17, 52-86.
- 38) Dunn, L. S. (1993), 'Proximal and distal features of day care quality and children's development'. *Early Childhood Research Quarterly*, 8, 167-192.
- 39) Emlen, A. C. (2010), *Solving the Childcare and Flexibility Puzzle: How Working Parents Make the Best Feasible Choices And What That Means for Public Policy*. Regional Research Institute for Human Services Publications.
- 40) Gable, S. (2014), *The States of Child Care: Building a Better System*. New York, NY: Teachers College Press.
- 41) Harms, T., & Clifford, R. (1980), *Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS)*. New York: Teachers College Press.
- 42) Harms, T., Cryer, D., & Clifford, R. (1990), *The Infant and Toddler Environment Rating Scale*. New York: Teachers College Press.
- 43) Heckman, J. J., & Carneiro, P. (2003), 'Human Capital Policy' in J. J. Heckman, A. B. Krueger & B. M. Friedman (Eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* Cambridge, MA: MIT Press.
- 44) Helburn, S. W., & Howes, C. (1996), 'Child care cost and quality'. *The Future of Children*, 6, 62-82.
- 45) La Paro, K. M., Pianta, R. C., & Stuhlman, M. (2004), 'The Classroom Assessment Scoring System: Findings from the prekindergarten year'. *The Elementary School Journal*, 104, 409-426.
- 46) Love, J. M., Schochet, P. Z., & Meckstroth, A. L. (1996), *Are they in any real danger?: What research does-and doesn't-tell us about child care quality and children's well-being*. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research.
- 47) Morgan, G. G., Azer, S. L., Costley, J. B., Genser, A., Goodman, I. F., Lombardi, J., & McGimsey, B. (1993), *Making a career of it: The state of the states report on career development in early care and education*. Boston, MA: The Center for Career Development In Early Care and Education, Wheelock College.
- 48) National Association for the Education of Young Children. (1993), A conceptual framework for early childhood professional development: A position statement. Washington, DC: Author.
- 49) Shlay, A. B., Tran, H., Weinraub, M., & Harmon, M. (2005), 'Teasing apart the child care conundrum: A factorial survey analysis of perceptions of child care quality, fair market price and willingness to pay by low-income, African American parents'. *Early Childhood Research Quarterly*, 20, 393-416.
- 50) Sosinsky, L. S. (2012), 'Childcare markets in the US: Supply and demand, quality and cost, and public policy'. In E. Lloyd & H. Penn (Eds.), *Childcare Markets Local and Global: Can they deliver an equitable service?* (pp.131-151). Bristol, UK: The Policy Press.
- 51) Tout, K., Starr, R., Soli, M., Moodie, S., Kirby, G. & Boller, K. (2010), *Compendium of Quality Rating Systems and Evaluations*. OPRE Report. Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- 52) Whitebook, M. (2003), *Early Education Quality: Higher Teacher Qualifications for Better Learning Environments - A Review of Literature*. Berkley, CA: Institute of Industrial Relations.