

保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方

調査部 主任研究員 池本 美香

目 次

はじめに

1. わが国の幼児教育・保育施設の監査・評価の現状と課題

- (1) 監査・評価の体系
- (2) 施設の種類によって異なる監査・評価の実態
- (3) 自治体による取り組みの格差
- (4) 教育的な観点からみた評価が不十分
- (5) 結果の公表・活用における課題
- (6) 非効率な監査・評価方法

2. 幼児教育・保育施設の監査・評価をめぐる海外の動向

- (1) ニュージーランド
- (2) イギリス

3. 幼児教育・保育施設の監査・評価の在り方

- (1) 評価における親の積極的な参画
- (2) 第三者評価制度の国での一元化と受審義務化
- (3) 福祉と教育両面からの全施設類型に共通の評価
- (4) 監査・評価方法の効率化

おわりに

要 約

1. 女性の活躍推進に向け、保育の量的拡充が進められているが、保育士不足も深刻化するなか、質の低下が懸念されている。仮に供給量が拡大されても、質の維持・向上を伴わないままでは、所期の目的通り女性の就労が促されるのか不透明であり、何より子どもの人権の観点から問題がある。

保育の質の確保策として、わが国では施設の面積や保育者の資格、処遇、配置基準など投入する資源にもっぱら焦点があてられてきたが、それが実際に遵守されているのかをチェックする監査、および、子どもの安全や発達といった実質的な成果に結び付いているのかを問う評価も極めて重要である。

もっとも、監査・評価に関する議論は、わが国では手薄である。そこで、本稿では、保育の質確保のための監査と評価の在り方について論じた。まず、わが国の評価の現状と課題を確認し、次いで、ニュージーランドとイギリス（イングランド）の取り組みを概観する。最後に、わが国の在り方に関し提言を行う。

2. わが国の監査・評価制度の課題としては、主に次の5点が指摘できる。

- (1) 施設の種類によって監査や評価の方法が異なり、第三者評価の受審も努力義務にとどまるため、親が施設を比較検討する際に参照できる情報が限られていること。
- (2) 監査や評価の方法が国で一元化されておらず、自治体によって取り組みが異なること。
- (3) 保育所の第三者評価は、高齢者・障害者サービスも含む福祉サービス第三者評価事業の枠組みで実施され、教育的な観点からの評価が十分でないこと。
- (4) 監査・評価結果の公表、分析、好事例の抽出など結果の活用が不十分であること。
- (5) 都道府県と市町村の監査の重複や、監査と第三者評価の重複など、効率的な制度設計とは言えないこと。

3. ニュージーランドとイギリス（イングランド）では、わが国と異なる特徴を多く持っている。共通して見られるのは、親は保育の能動的消費者であり、かつ、保育を施設とともに作り出すパートナーであるという発想である。

まず、国による一元的な第三者評価の受審が、すべての施設に義務付けられ、各施設の評価レポートが親に分かりやすい形で公表されている。それが、親が施設を選ぶ際の貴重な情報源となっている。親が比較可能な評価結果をもとに施設を選択するという緊張感を通じ、施設の質改善に向けた動機付けが期待されている。他方、親は敵対的な消費者ではなく、保育の質に関心が高く、日常的にそれを把握できる立場にあることから、評価に際し、そうした親の声を集めることで、評価の客観性を高めるとともに、親の協力を引き出すことも意図されている。加えて、評価結果は、国の政策の見直し、好事例の紹介などにも活用されている。

そのほか、第三者評価は学校評価の枠組みで実施され、教育的な観点が重視されていること、行政・施設双方のコスト軽減のために監査・評価の効率化が不断に追求されていることなどもわが国と異なる特徴である。

4. わが国の幼児教育・保育施設の監査・評価の在り方について、期待されることは以下の四つである。

-
- (1) 評価のプロセスにおける親の積極的な参画である。ニュージーランド、イギリスの発想がそうであるように、親は、本来、保育サービスを選ぶ能動的な消費者であり、同時に、保育サービスを保育者とともに作り上げていくパートナーと言える。よって、親を保育の質向上のための重要な資源と捉えるべきである。具体的には、子ども・子育て支援新制度で義務化された自己評価とあわせ、親による評価も義務化し、親を含む関係者評価委員会を設置することが鍵である。
 - (2) 第三者評価の国による一元化と、全施設への受審義務付けである。一元化し、全施設に義務付け、結果を親向けに分かりやすく一覧に供することではじめて、親は、施設を客観的に比較できるようになる。その緊張感により質の底上げが期待出来る。加えて、評価結果を国で一元化することで、好事例の普及や政策評価にも活かすことができる。
 - (3) さらに、第三者評価制度における、福祉と教育のバランス重視である。子どもの冒険心をかきたてるであろう遊具の撤去のように、施設が必要以上に安全性を追求する結果、子どもの発達機会が損なわれる事例も少なからず見受けられる。これではトータルでみて子どもにマイナスである。福祉と教育の最適な組み合わせが重要であり、一体的な評価体系が必然である。
 - (4) 最後に、監査・評価方法の効率化である。監査と評価の重複や都道府県監査と市町村監査の重複解消、取り組みが優れている施設に対する第三者評価の受審頻度の引き下げ、ICTの一段の活用など費用節減に向けた工夫も重要である。

はじめに

女性の就業促進に向け、保育の量的拡充が進められている。そのこと自体は重要であるものの、保育の質の維持・向上を伴わないままに供給量が増えても、女性の就業が促されるかは不透明であろう。保育が、子どもにとって安全であり、かつ、その内容が適切であってはおぼつかず、何より子どもの人権の観点から大きな問題である。わが国は子どもの権利条約を1994年に批准しつつも、国として条約実施を監視するための独立機関をいまだ設置していないなど、国連子どもの権利委員会からも、子どもの人権に関する取り組みの弱さが指摘されている（注3）。

しかし、現状、十分な保育の質が確保されているとは言い難い。保育所における子どもの死亡事故は後を絶たず（注1）、子どもの成長・発達の観点からみて不適切な保育者の存在も報告されている（注2）。今後、保育の需要が増え、保育士不足も深刻化すれば、一段の質の低下も懸念される。こうした状況では、女性の就業促進という所期の目的実現はおぼつかず、何より子どもの人権の観点から大きな問題である。わが国は子どもの権利条約を1994年に批准しつつも、国として条約実施を監視するための独立機関をいまだ設置していないなど、国連子どもの権利委員会からも、子どもの人権に関する取り組みの弱さが指摘されている（注3）。

保育の質の確保に向けては、これまで、施設の面積や保育者一人当たり子ども数などの認可基準、保育士の処遇改善、研修の充実、資格取得要件の厳格化など、投入する資源にしばしば焦点があてられてきた。他方、それらの遵守のチェックである監査、および、子どもの安全や成長など保育の成果に真に結びついているかといった評価については議論が手薄なのが実態である。

そこで、本稿では、第1章で、保育所、幼稚園など、乳幼児が通う施設の質に関して、どのようなチェックが行われているのか、監査および評価の現状を確認し、その課題について整理する。続く第2章では、わが国の課題の解決に向けて参考となる海外の事例として、ニュージーランドとイギリス（イングランド）のしくみを参照する。それを受け、第3章では、保育の質を確保するための監査・評価のあり方について論じる。

（注1）認可保育所・認可外保育施設の死亡事故報告件数は、2004～2008年の5年間の67人に対して、2009～2013年の5年間では76人となっている（内閣府「教育・保育施設等における重大事故の再発防止策に関する検討会」2014年9月9日資料3）。

（注2）例えば、小林 [2015] など。

（注3）この点については、池本 [2013] で論じた。

1. わが国の幼児教育・保育施設の監査・評価の現状と課題

(1) 監査・評価の体系

まず監査・評価の体系として、わが国の幼児教育・保育施設の監査・評価の種類と法制度を確認しておく（図表1）。

監査には、実施主体の違いにより、都道府県監査と市町村監査がある。これまで監査は、施設を認可した都道府県が行っていたが、2015年4月にスタートした子ども・子育て支援新制度の給付を受ける施設については、市町村にも監査を行うことが求められるようになった。

評価には、実施主体の違いにより、①自己評価、②関係者評価、③第三者評価の三つがある。①自己評価とは、保育士や教職員が自らの実践を振り返り、施設の保育内容等について行う評価、②関係者評価とは、親・地域住民・子どもなど施設の利害関係者による評価、③第三者評価とは、それ以外の第三

(図表1) 幼児教育・保育施設の種別別にみた監査・評価の現状

	所管省庁	監査		評価			
		都道府県	市町村	自己評価	関係者評価	第三者評価	
新制度	保育所	厚生労働省	○	○	義務	努力義務	努力義務
	地域型保育事業	厚生労働省	—	○	義務	—	努力義務
	幼稚園	文部科学省	○	○	義務	努力義務	努力義務
	認定こども園（幼保連携型）	内閣府	○	○	義務	努力義務	努力義務
	認定こども園（幼稚園型）	内閣府・文部科学省	○	○	義務	努力義務	努力義務
	認定こども園（保育所型）	内閣府・厚生労働省	○	○	義務	努力義務	努力義務
新制度枠外	幼稚園	文部科学省	○	—	義務	努力義務	—
	認可外保育施設	厚生労働省	○	—	—	—	—

(資料) 各種資料をもとに日本総合研究所作成
 (注) ○は監査の実施が求められている自治体。

者による評価である。

わが国の監査・評価体系の特徴として、監査と評価の2本立てであること、国の一元的な監査・評価制度というよりいわば地方分権型であること、施設の種類によって監査・評価制度が異なること、第三者評価・関係者評価が義務ではないこと、などが挙げられる。義務化されていない第三者評価の実施率は、保育所が5.6%（注4、2013年度）、幼稚園が4.2%（注5、2011年度）にとどまっている。

以下、わが国の幼児教育・保育施設の監査・評価の現状と課題を、監査・評価の①対象、②実施主体、③評価項目、④結果の扱い、⑤制度の効率性、の観点から整理する。

(2) 施設の種類によって異なる監査・評価の実態

幼児教育・保育施設に対して行われている監査・評価は、施設の種類によって別々に実施されており、一元的な監査・評価の制度とはなっていない。監査・評価の実施の義務付けや、国が示す監査・評価の指針も、施設の種類ごとに異なっている。

まず監査は、幼児教育・保育施設のすべてに対して実施することが求められているが、その指針は施設の種類ごとに異なっている（図表2）。例えば、保育所については国の指針で、都道府県の指導監査の在り方について、年1回以上の実地検査を行うことなどが定められているのに対し、幼稚園については、そもそも国の指針がなく、各都道府県の判断によるものとなっている。監査のうち、会計部分については、新制度に移行せずに私学助成を受けている幼稚園（注6）の場合、会計に関する書類を作成し、公認会計士または監査法人の監査報告書を添付したうえで、都道府県に提出することが求められている

(図表2) 施設の種別別にみた国の都道府県に対する監査指針

施設・事業	根拠法	監査指針等
幼保連携型認定こども園	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（平成18年法律第77号）	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に基づく幼保連携型認定こども園に対する指導監督について（平成27年12月7日府子本第373号、27文科初1136号、雇児発1207第1号）
幼稚園	学校教育法（昭和22年法律第26号）	従前の取扱いと同様、監査方針等は、必要に応じて、各都道府県が判断
保育所	児童福祉法（昭和22年法律第164号）	児童福祉行政指導監査の実施について（平成12年4月25日雇児発第471号）
地域型保育事業	児童福祉法	児童福祉法に基づく家庭的保育事業等の指導監査について（平成27年12月24日雇児発1224第2号）
認可外保育施設	児童福祉法	認可外保育施設に対する指導監督の実施について（平成13年3月29日雇児発第177号）

(資料) 内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援新制度における指導監査等の実施について」（2015年12月7日）等をもとに日本総合研究所作成

(注7)が、新制度に移行した幼稚園や保育所の場合、会計監査は義務化されていない(注8)。

次に、評価についても、保育所と幼稚園では、考え方に大きな違いが見られる。保育所の第三者評価は、保育所のほか、高齢者福祉サービス、障害者福祉サービス、児童養護施設などの保育所以外の児童福祉サービスなどを対象に、共通の枠組みで評価を行う「福祉サービス第三者評価事業」の一環として行われる。第三者評価事業を推進する組織が各都道府県に設置されており、この都道府県推進組織が、評価基準の策定、評価機関の認証、評価者の養成・研修などを行う。施設は、都道府県推進組織の認証を受けた認証機関を選び、受審費用を支払い、認証機関の評価者の訪問を受けて、都道府県が定めた評価基準に沿って評価を受ける。

これに対して幼稚園の第三者評価は、保育所のように評価者を認証機関から選ぶという単一的方法ではなく、様々な方法がある。文部科学省「幼稚園における学校評価ガイドライン(平成23年改訂)」で例示されているのは、次の三つである。①外部の専門家を中心とする評価チームによって行う方法、②親や地域住民などによる関係者評価の評価者のなかに外部の専門家を加え、関係者評価と第三者評価の両方の性格を併せ持つ評価を行う方法、③一定の地域内の複数の園が協力して、互いの園の教職員を第三者評価の評価者として評価を行う方法。評価項目についても、ガイドラインで例示しつつも、保育所の第三者評価のようなすべての園共通の評価項目ではなく、園ごとに必要な項目を設定し、重点化することが推奨されている。

第三者評価は、新制度に移行した幼稚園や保育所等には努力義務となっているが、新制度に移行していない幼稚園には、実施義務はもちろん、努力義務さえ課されていない。

このように、幼児教育・保育施設の監査・評価の法制度や実施方法が、施設の種類によってばらばらで、第三者評価も一部の施設しか受けていないため、親が施設を選ぶ際に、第三者評価の結果を見て、比較検討することはできない。第三者評価が義務化されていないなか、質の悪い施設が自ら評価を受けてその結果を公表するとは考えにくく、第三者評価結果はみな良い結果ばかりで、親にとってはほとんど役立たないのが実態である。

このため、親による施設選択はうわさや施設側の宣伝に左右されやすく、質の良い施設に人が集まらずに、質の悪い施設が残るということになりかねない。利用している親にとっても、十分な質が確保されているのか、他の施設と比較して質が良いのかがわからないため、一般的なイメージで、保育所より幼稚園に通わせた方がよいのではないかと、といった不安が生じる懸念がある。

(3) 自治体による取り組みの格差

監査・評価を実施する自治体による格差も大きい。まず、監査については、前述の通り、都道府県がどのように幼稚園の監査を行うかについて、国は指針を示しておらず、保育所の監査指針も、技術的な助言および勧告にすぎず、都道府県に実施の義務を課すものではない(注9)。2015年4月にスタートした幼保連携型認定こども園の監査指針は、同年12月によく示されたが、「具体的な指導監査の実施方針等については、認定を行う各都道府県の判断に委ねられるべきもの」としており、監査の頻度についても「児童福祉施設については、原則として、1年に1度以上実地調査を行うこととの均衡に留意すること」との記述にとどまっている。

このように監査に関して、国から統一的な方法が示されていないため、その取り組みは都道府県により大きく異なっている。例えば、保育所について、国の監査指針では年1回以上の実地監査を求めており、これに沿って毎年実地監査を実施している都道府県（注10）がある一方、東京都では2013年度の認可保育所の実地監査実施率（注11）は13%と低い水準にとどまっている。大阪府においても、施設数が多いことから、実地指導監査の頻度は4年に1回程度で、神奈川県でも施設数が多く、2年に1回となることもある。幼稚園の実地監査の頻度も、北海道では10年に1回、千葉県では6年に1回、神奈川県および埼玉県では4年に1回、愛知県および山梨県では3年に1回と、都道府県により大きく異なっている。

都道府県、市町村いずれの認可も受けていない認可外保育施設については、原則として年1回以上、ベビーホテル（注12）については必ず年1回以上、立入調査（注13）を行うことを国は求めているが、該当施設が多数存在し、年1回以上の立入調査が難しい場合には、実施対象施設を絞ることもやむを得ないとしている。このため、立入調査の実施率は、都道府県によって大きく異なっている。例えば、東京都では14%（認証保育所を除くベビーホテル等の認可外保育施設）であるのに対して、埼玉県（さいたま市・川越市を除く）ではベビーホテルが100%、その他の認可外保育施設が98%である。

事前通告に関しても、自治体による差が見られ、市内の保育施設において午睡中の死亡事故が発生したさいたま市では、2012年度から、施設への事前連絡なく午睡時間帯に訪問して保育状況等をチェックしている（注14）。一方、宇都宮市では、内部告発があった認可外保育施設に、事前に通告したうえで立入調査を行い、問題なしと判断した施設で、その後死亡事故が起きた例がある（注15）。

監査結果の公表の仕方も、自治体によって様々である。例えば、福岡県では監査結果は非公表であり、愛知県では監査を行った社会福祉施設数のみが公表されているのに対して、東京都ではホームページで報告書（注16）を公表している。報告書では、保育所の実地監査件数、実地監査実施率、文書指摘施設数、指摘の具体的な事項例まで紹介されている。神奈川県川崎市でも、指導監査実施結果報告書がホームページで公表されており、民間保育所と公立保育所に分けて、実施件数や指示件数、具体的な指示事項に加えて、評価すべき取り組み事例や今後の課題についても記載されている。さらに、具体的な施設名を出して監査結果を公表する都道府県もある（注17）。

次に、評価についてみると、保育所の第三者評価も、全国的な指針として全国社会福祉協議会が策定する「福祉サービス第三者評価機関認証ガイドライン」などが定められてはいるが、前述の通り、都道府県ごとに置かれた推進組織に実施が任されており、実際の取り組みは都道府県ごとに大きく異なっている。例えば、都道府県の推進組織が評価者の研修を行う際、高齢者、障害者、子どもなどの分野別に研修を行う県と、各分野共通の研修とする県があり、評価者となるための条件として、研修修了後の試験の合格を要件とする県と、研修の受講のみを要件とする県がある。全国の2014年3月末までの評価者の養成数（累計）は10,466人（全社調べ）だが、その養成課程は都道府県ごとに異なっている。認証を受けた評価機関は、2014年3月末時点で428となっているが、評価機関の認証基準も都道府県ごとに異なっている。このため、評価者や評価機関が他県でも評価ができるとは限らない。

現行の保育所の第三者評価のしくみには、①都道府県によって評価者や評価機関の認証基準が異なっているため、全国の施設の結果を比較することができないことに加え、②評価者の質がばらばらで、か

つ保育所の側が評価者を自由に選択できることから、評価結果の信憑性に疑問があるという問題や、③評価者や評価機関が広域的に活動し、評価経験を蓄積して、評価の質を高めていくことが難しいという問題がある（注18）。

(4) 教育的な観点からみた評価が不十分

監査・評価の項目については、園の環境や保育者のかかわりが子どもの成長・発達の促進の観点からふさわしいものとなっているか、実際に子どもたちが年齢にふさわしい能力を身に付けられているかといった、教育的な観点が十分とは言えない。

監査は、保育者の配置や施設の面積など、法令遵守のチェックが中心であり、最低限の安全が確保されているかどうかを見るため、例えば電車の振動で昼寝が妨げられる高架下や、繁華街の雑居ビルでも、とりあえず安全であり、面積や人数などの基準を満たしていれば、原則認可される。こうした保育所の立地は、子どもの成長・発達の観点からは適切ではない。実地調査の際も、書類のチェックが中心となり、保育者の子どもとのやりとりを観察することには重点が置かれていない。

(図表3) 保育所の第三者評価基準に関するガイドライン

福祉サービス第三者評価基準ガイドライン（保育所版）【53項目】

I 福祉サービスの基本方針と組織	I-1 理念・基本方針	I-1-1 (1) 理念、基本方針が確立されている。 I-1-1 (2) 理念や基本方針が周知されている。	
	I-2 事業計画の策定	I-2-1 (1) 中・長期的なビジョンと計画が明確にされている。 I-2-2 (2) 事業計画が適切に策定されている。	
		I-3 管理者の責任とリーダーシップ	I-3-1 (1) 管理者の責任が明確にされている。 I-3-2 (2) 管理者のリーダーシップが発揮されている。
II 組織の運営管理	II-1 経営状況の把握	II-1-1 (1) 経営環境の変化等に適切に対応している。	
	II-2 人材の確保・養成	II-2-1 (1) 人事管理の体制が整備されている。 II-2-2 (2) 職員の就業状況に配慮がなされている。 II-2-3 (3) 職員の質の向上に向けた体制が確立されている。 II-2-4 (4) 実習生の受入れが適切に行われている。	
		II-3 安全管理	II-3-1 (1) 利用者の安全を確保するための取組が行われている。
		II-4 地域との交流と連携	II-4-1 (1) 地域との関係が適切に確保されている。 II-4-2 (2) 関係機関との連携が確保されている。 II-4-3 (3) 地域の福祉向上のための取組を行っている。
III 適切な福祉サービスの実施	III-1 利用者本位の福祉サービス	III-1-1 (1) 利用者を尊重する姿勢が明示されている。 III-1-1 (2) 利用者満足の向上に努めている。 III-1-3 (3) 利用者が意見等を述べやすい体制が確保されている。	
		III-2 サービスの質の確保	III-2-1 (1) 質の向上に向けた取組が組織的に行われている。 III-2-2 (2) 提供するサービスの標準的な実施方法が確立している。 III-2-3 (3) サービス実施の記録が適切に行われている。
			III-3 サービスの開始・継続
	III-4 サービス実施計画の策定		

福祉サービス内容評価基準ガイドライン（保育所版）【24項目】



A-1 保育所保育の基本	A-1-1 (1) 養護と教育の一体的展開 A-1-1 (2) 環境を通して行う保育 A-1-1 (3) 職員の資質向上	
	A-2 子どもの生活と発達	A-2-1 (1) 生活と発達の連続性 A-2-2 (2) 子どもの福祉を増進することに最もふさわしい生活の場 A-2-3 (3) 健康及び安全の実施体制
		A-3 保護者に対する支援

(資料) 全国社会福祉協議会

保育所で実施されている第三者評価についても、前述のように福祉サービス第三者評価事業の枠組みで行われているため、安全が確保されているかどうかはチェックされるものの、教育的な観点からみた活動の豊かさは把握されにくい。もともと、安全の確保と危険も伴い得る子どもへの経験機会提供には、二律背反の側面がある。そのバランスをとることなく、もっぱら福祉施設として評価することにより、子どもの発達にとって貴重な経験機会が失われる弊害は看過できない。例えば、運動能力向上をねらいとした子どものチャレンジを必要とする遊具を安全確保の観点から撤去する、車の事故の危険があるので散歩は控える、怪我が心配なので工具を使った木工工作はしない、アレルギーの子どもがいるかもしれないので動物は飼わないなどといった行動が施設のなかでは実際にとられている。

本来は、安全確保も意識しながら、いかに子どもに発達を促す経験を多く与えているか、そのバランスこそが評価の観点となるべきだが、現行の福祉サービス第三者評価の枠組みでは、「養護と教育の一体的展開」など一定の評価項目はあるものの、利用者満足の向上や、子どもの福祉の増進、健康および安全の実施体制といった福祉的な観点での評価項目に偏重している（図表3）。

幼稚園では、第三者評価の評価項目（注19）の例として、指導等の状況があり、幼稚園教育要領の内容に沿った幼児の発達に即した指導が適切に行われているか、幼小の円滑な連携・接続に関する取組がなされているか、遊具・用具の活用が図られているかなど、教育的な観点が重視されている。ただし、幼稚園においても、子どもが年齢にふさわしい発達段階に達しているか、子ども自身に焦点を当てた評価は行われていない。

（5）結果の公表・活用における課題

監査・評価の結果の公表・活用に関しては、第1に、親が地域あるいは特定の園の保育の質の状況を把握するうえで、監査・評価結果が役立っていないこと、第2に、監査・評価で得られた好事例に関する情報が事業者や親に伝わっていないこと、第3に、監査・評価結果が一元的に集約されていないため、保育の質に関する地域ごと、施設の種類ごとの違いや、経年変化が把握されておらず、政策の改善に生かされていないこと、といった問題が指摘できる。

第1の問題については、監査の結果は、前述の通り、公表していない自治体もあり、また公表していても、それがホームページのどこで閲覧できるのかがわかりづらいケースも多い。閲覧場所が見つかったとしても、児童養護施設も含む児童福祉施設という括りで結果が公表され、保育所だけの結果を把握できないケースもある。園名の公表についても、一部の自治体では園ごとの指摘事項を公表しているが、園名までは公表していない自治体も多い。

保育所の第三者評価の結果についても、結果の公表は園の同意がある場合に限られており、園の保護者への配布も求められていない。第三者評価結果は、WAM NET（福祉医療機構が運営する福祉・保健・医療の総合情報サイト）から、所在地、施設名などをもとに検索して閲覧することができるが、都道府県によってはWAM NETには掲載せず、都道府県推進組織のホームページで公表しており、全国の評価結果は一覧性がない。しかも、評価結果は、例えば東京都の保育所のケースでは、印刷すると30ページを超え、保護者からみて必ずしも読みやすいものとはなっていない。

第2の問題については、監査で得られた情報をもとに、好事例などを事業者に伝える取り組みが十分

とはいえない。神奈川県川崎市では、指導監査実施結果報告書のなかで、評価すべき取り組み事例が記載されており、長野県上田保健福祉事務所でも、指導監査の結果として、紹介したい取り組み事例がホームページに記載されているが、こうした自治体は例外的といえ、多くの自治体は改善すべき点に焦点が当てられ、好事例の抽出が行われていない。保育所の第三者評価結果からも、好事例を広める動きは見られない。

第3の問題については、監査も、保育所の第三者評価も、都道府県ごとに行われているため、全国の保育の質に関する情報が一元的に集約されておらず、地域別の状況や経年変化が把握できない。子ども・子育て支援新制度の政策評価をするうえで、待機児童数などの量的な状況の把握と併せて、質に関する状況把握も不可欠と思われるが、全国の監査・評価結果が国に集約されていない。

(6) 非効率な監査・評価方法

最後に、監査および評価の方法そのものの問題として、本来国が担うべき役割を地方自治体が個々に肩代わりしていたり、監査と第三者評価との間に重複が見られたり、あるいは、評価の充実にとって有効な「親」といういわば資源が有効に使われていなかったりと、必ずしも効率的ではない点があげられる。

第1に、国・都道府県・市町村の役割分担が明確ではない。まず、国が監査の方法について、統一のルールを定めていないため、都道府県や市町村が、それぞれどのように監査を行うかについて検討している状況にある。とくに国が指針さえも示していない場合には、都道府県が一から検討を行わなければならない。実際、2015年4月に新制度によって導入された幼保連携型認定こども園の監査指針が示されず、認定こども園の団体や都道府県の側から、国に対し指針を示すよう要望が出されている。

次に、子ども・子育て支援新制度がスタートしたことにより、新制度の給付を受ける園については、都道府県と市町村の両方の監査を受ける体制となった。このことも、行政と園の双方にとって事務コストを増やすという意味で問題である。2015年12月に、国から市町村に対して「特定教育・保育施設等指導指針」が示されたが、都道府県と市町村の役割を整理するものとはなっていない。「市町村の実地指導を可能な限り都道府県と同時に実施する」、「指導等については都道府県等と事前に協議を行う」など都道府県と市町村の重複を前提とした表現にそれがうかがえる。

さらに、会計に関する監査も地方自治体の新たな負担となっている。幼稚園については、私学助成を受けている場合、会計に関する書類を作成し、公認会計士または監査法人の監査報告書を添付したうえで、都道府県に提出することが求められていたが、新制度に移行した幼稚園および保育所等については監査報告書の提出は義務ではなく、会計も市町村がチェックするという考え方になっている。新制度では、外部の会計監査を受けた場合に、公定価格上の加算がつくこととなり、外部監査を受けている場合には、市町村の指導の対象としないことができることとなったが、新制度に移行していない幼稚園のように外部監査が義務化されれば、市町村の会計監査の負担を軽減できる可能性がある。

第2に、監査と第三者評価の重複である。例えば、第三者評価を受ける保育所にとっては、自治体の職員と第三者評価機関の評価者の訪問をそれぞれ受け、園の現状について資料の提供や説明を求められる。監査は法令遵守の観点から最低限の基準を満たしているか否かを見るもので、サービスの質の状態

を把握する第三者評価とは別とされるが、第三者評価機関の評価者が、園の現状の取り組みレベルを把握する際には、自ずと法令遵守に問題があるか否かはある程度把握できるものと思われ、第三者評価の受審で行政の監査を省略できる可能性がある。

重複を解消していくことは、今後より重要な課題である。新制度への移行で、国は新制度の給付を受ける全施設が、平成31年度までに第三者評価を受審するという目標を掲げている。もっとも、施設に対して想定されている補償は、第三者評価受審加算という金銭的なもののみで、事務負担の軽減策が示されていない。本来、第三者評価受審施設の行政監査の免除もしくは一部免除などが検討されてよいだろう。

第3に、評価において親が十分に活用されていない。評価の方法として、子ども・子育て支援新制度では、職員による自己評価を義務化し、外部の第三者評価については、受審に対する公定価格上の加算と受審率の目標が設定された。これに対して、親などによる関係者評価は、努力義務とはなったものの、具体的な関係者評価の方法や促進策は検討されていない。それは、評価の充実にとって有効な「親」という資源が活かされていないことを意味している。

当然ながら、親は、保育サービスの消費者として質に最も関心が高く、また保育の質の状況を把握しやすい立場にある。監査を行う自治体職員や第三者評価の評価者と比べ、親は送迎時などに日常的に園の様子を見ることができ、子どもの日々の様子からも、問題を早期に把握しやすい。このように、評価における親の活用は、評価を充実させるのみならず、親の園に対する理解を深め、無理解に基づく苦情の回避なども期待できる。ところが、そうした「親」を積極的に活用しようという動きは、十分ではない。

近年では、認定こども園に子育て支援機能が義務付けられ、新制度の給付を受ける施設には苦情受付窓口の設置が義務付けられたものの、これらは、親を評価の資源として積極的に活用しようという発想とは程遠い。あるいは、「幼稚園における学校評価ガイドライン」では、関係者評価の進め方として、親や地域住民等により構成される「学校関係者評価委員会」の設置などが示され、保育所については、公立、社会福祉法人立以外の認可保育所の認可基準の一つとして、保育サービス利用者を含む運営委員会の設置、もしくは経営者に保育サービスの利用者を含むことが求められてはいるが、それも抽象的理念にとどまっている感を拭えない。現実を見れば、大半の幼児教育・保育施設において、園と親が園の課題を共有し、共に改善策を考えるような場がない。

(注4) 全国社会福祉協議会調べ。

(注5) 文部科学省「学校評価等実施状況調査(平成23年度間)」。

(注6) 新制度に移行しない幼稚園は、私立幼稚園(園数の63%(2015年度学校基本調査))の8割弱を占める。

(注7) 私立学校振興助成法第14条。

(注8) ただし、新制度に移行した幼稚園を設置する学校法人等が、会計について、公認会計士または監査法人による監査を受ける場合には、公定価格の加算(外部監査費加算)が受けられる。

(注9) 都道府県が行う保育所に対する指導監査は、従来機関委任事務として行ってきたが、平成12年度より自治事務となっている。

(注10) 例えば、埼玉県、長野県、愛知県、福岡県など。

(注11) 東京都では、実地での検査で著しい不適切な運営等があった場合に行う特別指導検査を監査と呼んでおり、ここでの実施率は実地検査実施率。

(注12) ベビーホテルとは、①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりの子どもが利用児童の半数以上、のいずれかを常時運営している施設。

- (注13) 認可外保育施設は、認可保育所のように認可基準を満たすことで都道府県の認可を受けているのではないが、都道府県へ届出のうえ、都道府県の指導監督を受けている。認可に伴う監査とは異なるため、立入調査と呼ばれるが、都道府県の職員が施設を訪問して状況を確認することは同じである。
- (注14) 2014年度には、事業所内保育施設を含む認可外保育施設126施設のうち、通常立入調査における午睡時調査が54施設で、午睡時のみの抜き打ち立入調査が49施設で実施された。
- (注15) 2015年3月17日産経ニュース「『緊縛保育』見抜けなかった行政 事前通告後、立ち入り『問題なし』生後9か月女児死亡の認可外保育施設」による。(http://www.sankei.com/affairs/news/150317/afr1503170052-n1.html 2015年10月5日取得)
- (注16) 東京都福祉保健局指導監査部「指導検査報告書」。
- (注17) 高知県では、保育所指導監査結果として、保育所名、指導監査実施日、文書による指導の内容、指導に対する是正状況(改善中、改善済みの区分)を一覧できる表が、ホームページに掲載されている。神奈川県横浜市では、指導監査で文書での改善報告を求めた指摘事項があった施設名のリストと、リストに掲載されている施設ごとに、運営主体名、指摘事項の内容、改善状況(改善済み、改善取組中の区分)なども公表されている。神奈川県では、県所管社会福祉施設名一覧(児童系)が、施設名の50音順に掲載されており、施設ごとのPDFファイルに、実地監査の実施状況や文書指摘の内容、改善状況を見ることができる。
- (注18) 保育所の数は、最も多い東京都の2,104園から、最も少ない香川県の128園まで幅があり、施設数が少ない都道府県では、評価経験を蓄積しにくい。
- (注19) 文部科学省「幼稚園における学校評価ガイドライン(平成23年改訂)」による。

2. 幼児教育・保育施設の監査・評価をめぐる海外の動向

保育の質の確保は、近年、海外においても重要な論点となっており、OECDから2012年には保育の質確保に向けた様々な手法に関する調査報告書(OECD [2012])が、2015年には保育の質の評価制度に焦点を絞った調査報告書(OECD [2015])が刊行されている。そうしたなかでも、わが国の課題を解決するうえで参考となるニュージーランドとイギリス(イングランド)の事例を紹介する。

(1) ニュージーランド

A. 幼児教育・保育制度の概要と監査・評価の体系

ニュージーランド(人口424万人・2013年)は、保育所、幼稚園、家庭的保育などのすべての施設を教育省が所管し、共通の幼児教育・保育カリキュラムに沿った運営が求められている。もともとはわが国同様、仕事を持つ親が利用する保育所や家庭的保育と、教育を目的とする幼稚園等で、所管する省庁が異なっていたが、80年代半ばに、1)子どもの環境の改善、2)母親の就労促進、3)行政事務の合理化を目的に、すべての施設を教育省で所管することとし、共通の幼児教育・保育カリキュラムが策定された。

そのなかで、施設がカリキュラムに沿って運営されているかについて、後述する国の機関であるERO(Education Review Office、注20)が評価する制度ができた。施設は、非営利団体、親による運営、株式会社など、民間がほとんどで、施設への補助金は、教育省から子ども一人・一時間当たりの補助金額をもとに、利用した人数・時間数に応じて支払われる補助金と、社会開発省から親の所得に応じて支払われる補助金がある。

幼児教育・保育施設の監査・評価体系の特徴は、教育省による監査とEROによる第三者評価の2本立であること、地方分権ではなく国の一元的な監査・評価制度であること、施設の種類にかかわらず共通の枠組みで実施されていること、定期的な第三者評価の受審がすべての施設に義務付けられていることなどが挙げられる。

B. 教育省による監査とEROによる第三者評価の関係

ニュージーランドでは、教育省による監査とEROによる第三者評価の2本立てではあるが、その役割分担が明確になっており、重複が見られない。

教育省が前面に出るのは、施設立ち上げ時、および、イレギュラーな事態発生時にはほぼ限られる。教育省は、施設が立ち上げられる際、カリキュラム、保健衛生や安全、施設や設備、運営体制などの国の基準を満たしているかをチェックする（実際には10の地方事務所の職員）。なお、施設は1年間仮免許で運営したのち、正式な認可が得られる。

施設に対しては、正式な認可取得後、教育省による定期的な実地監査は行われず、毎年、会計監査結果を教育省に提出することと、平均して3年に一度の頻度で、EROの評価を受けることが義務付けられる。EROは、学校および幼児教育・保育施設の評価を行い、その結果を報告する政府機関で、その目的は、子どもの教育環境としての質の改善を促進することに置かれている。EROの創設は1989年で、幼児教育・保育施設の評価は1990年から行っている。

認可後に教育省が実地監査を行うのは、親からの通報などで子どもの安全性に懸念がある場合と、EROからの指摘があったようなイレギュラーな場合に限られる。つまりEROは、第三者の立場で保育の質の評価を行う機関であるが、同時に一定の監査の役割も担っており、評価を通じて認可基準を満たしていない懸念があった場合には、EROにチェックを要請する。教育省としては、定期的な監査は行わない一方、保育の質に懸念が生じた場合にはいつでも抜き打ち調査を行うことができ、施設の閉鎖、仮免許への変更、期限を設定しての改善命令などの措置を取ることもある。実際に過去3年間に、教育省は5施設の免許を取り消している。

C. 全施設への第三者評価の義務付けと評価機関の一元化

各施設の評価は、EROの定めた評価項目・評価基準に沿って、EROに所属する評価者により行われる。結果は4段階で評価される。全国の全施設について、評価項目・評価基準が同じであり、評価者も共通の研修を受けて一元的に養成されている。

EROには約150人の評価者（review officer）が公務員として任命されている（注21）。評価者になる条件としては、教育者としての経験、大学を卒業していること、犯罪歴等のチェックがあり、国レベルでの入門研修、地方事務所での初任者研修、評価チームへのオブザーバーとしての参加を経て、活動をスタートする。経験のある教育施設の評価から始めるが、最終的にはすべての学校種を評価することが想定されている。

EROの評価は、施設の取り組みが、施設を利用するすべての子どものためになっているか、という観点で行われる。このため、EROは、発達を促す環境づくりや保育者の働きかけが不十分になりがちな対象として、先住民マオリの子ども、障害のある子ども、3歳未満の子どもなどを挙げて、取り残される子どもがないようにチェックしている。ただし、子どもの成績や能力（注22）で評価するのではなく、子どもの発達のニーズに対して、施設が十分に対応できているかが評価され、チェックするポイントは、施設が掲げるビジョン、リーダーシップ、カリキュラム、個々の保育者と子どもとのかかわりなどである。評価者は二人以上で施設を訪問し、書類のチェックに加え、保育の状況の観察、親・職員・

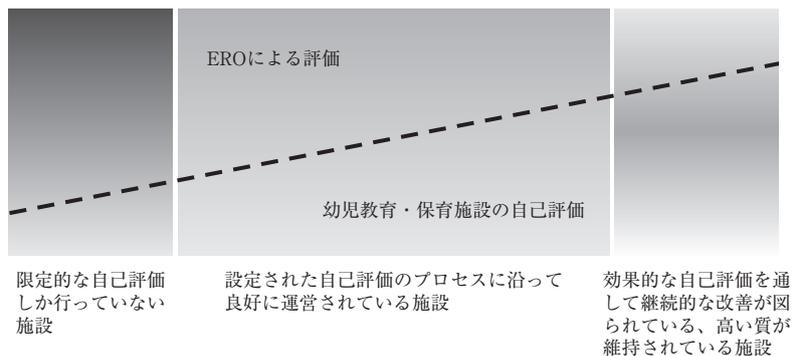
子どもの声を聞くことなどにより、評価結果をまとめる。

D. 自己評価と親とのパートナーシップを重視

EROの評価は、施設の運営に関して一つ一つ項目をチェックして点数をつけていくのではなく、①効果的な自己評価の実施、すなわち職員が自らの実践を振り返り改善していく意欲や能力があるか、②職員と親のパートナーシップが良好か、の主に2点を見る。

①については、施設はEROの評価を受ける際には、自己評価を行って、その結果を事前にEROに提出することが義務付けられている。評価の中心は、自己評価が効果的に実施されているか否かであり、そうでない施設には、施設が気づいていない改善すべき点をEROが明らかにする（図表4）。EROが自己評価を重視していることについては、OECDの報告書でも先進的な取り組みとして紹介されている（注23）。

（図表4）EROの評価と施設の自己評価の補完性



（資料）Education Review Office [2013] Diagram 1をもとに日本総合研究所作成

②については、親には施設を選ぶ消費者としての側面と、職員と協力して保育をよりよいものにしていく生産者としての側面があると考えられており、親と職員が良好な協力関係にあることが重要視されている。それは、親は保育の質に高い関心を持っており、保育に役立つ特技や情報を持つ親も多いため、職員と親の良好な協力関係が、保育の質向上の鍵になると考えられているためである。保育への親の参画は、保育の質向上に加え、家庭教育の質向上にもつながるとの考えから、ニュージーランド政府は早くから、親たちによって自主運営される幼児教育施設（注24）を、積極的に認可・補助してきた経緯もある。

そのため、EROの評価者は、親や職員の声を聞くことを大切にしている。施設には、いつEROの評価者が来るのかを、親および職員に伝えることが求められており、その通知のための手紙のひな型もEROから示されている。この手紙で、評価のプロセスや評価結果が公表されることを親や職員に伝えるとともに、評価者が施設を訪問した際に、親や職員から直接様々な声を聞きたいということ、もし直接伝えられない場合は、EROにメールで意見を送ることもできることなどが、親や職員に伝えられる。

このように、第三者であるERO単独で評価を行うのではなく、親や職員とともに評価を行うという

方針が明確化されている。施設とEROはパートナーであるとされ、評価レポートも、その施設の強みや次に取り組むべき課題について、職員と親に伝え、現状の認識と今後の改善の方策について、認識を共有化することに重点が置かれている。

E. EROの評価結果の公表と活用

EROの各施設の評価レポートでは、まず4段階評価のどの評価を受けたのかが最初に示された後、①EROの評価者による評価結果（4ページ程度）、②施設の基本的な情報（1ページ程度）、③EROの評価に関する基本的な情報（1ページ程度）が記載されている（図表5）。EROとしての共通の評価基準に沿って、各園のレベルが把握でき、親からみても園の状況を理解しやすい。この評価レポートは、すべてEROのホームページで読むことができる。

（図表5）ニュージーランドの幼児教育・保育施設の評価レポートの書き出し部分

The image shows the header of an Education Review report. It includes a box for the facility name, followed by the title 'Education Review'. Below the title are two bullet points: '2 Information about the Early Childhood Service' and '3 General Information about Early Childhood Reviews'. The next section is 'Evaluation of []', followed by the question 'How well placed is [] to promote positive learning outcomes for children?'. Below this is a scale with four boxes: 'Not well placed', 'Requires further development', 'Well placed', and 'Very well placed'. The 'Very well placed' box is shaded dark grey, indicating the overall rating.

ERO's findings that support this overall judgement are summarised below.

（資料） <http://www.ero.govt.nz/Early-Childhood-School-Reports>

（注） □には施設名が入る。

①の評価結果は、施設の特徴的な取り組みと、今後改善が期待されることがまとめられ、次回のEROの評価がいつ頃になるかが記載されている。これにより、施設が取り組むべき課題が親に周知されるため、施設の現状について職員と親の共通理解が深まり、改善に向けた親の協力を引き出すことにもつながる。

②の基本的な情報には、男女別や人種別の利用者数、教員資格を持つ保育者の割合が50%未満、50～80%未満、80%以上のいずれか、保育者一人当たりの子どもの人数なども記載され、親が施設を選ぶときに、基本的な情報が比較しやすくなっている。

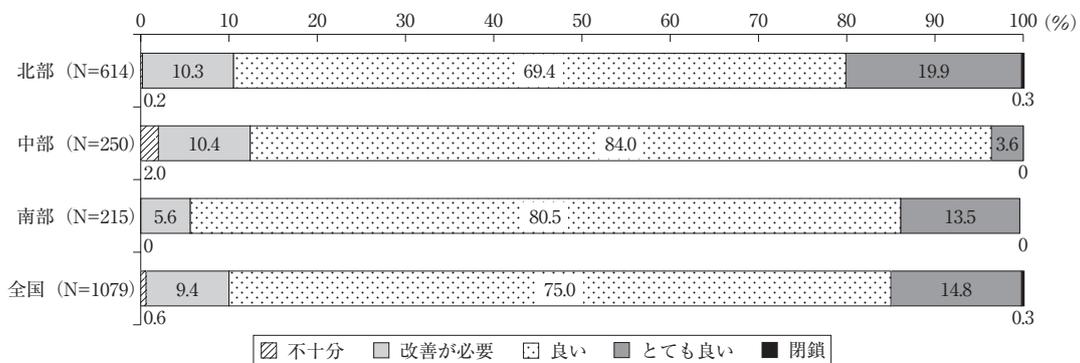
③のEROに関する情報とは、EROがどのように施設を評価しているのかの基本的な情報が1ページ程度にまとめられており、どのような観点と頻度で評価が実施されているのかについて、親が理解できるように配慮されている。

こうした評価レポートは、親が施設を選択する際に客観的な信頼できる貴重な情報となり、うわさや

宣伝に惑わされず、質の良い施設が選ばれ、質の悪い施設が淘汰されていくことを促す。施設の量が不足していて親が施設を選べる状況にない場合でも、親が施設の問題点を知ることにより、施設の質の改善を促すことに役立っているといえよう。この点は、保育の質に関する信頼できる客観的な情報がないわが国とは、状況が大きく異なる。

評価結果は、各園の状況を親や施設に伝えるためだけでなく、政策立案者のための内部資料としても活用されている。例えば、EROは2014年度に1,079施設に対して4段階評価を行ったが、地域別にどのような違いがあるかのデータも把握している（図表6）。こうしたデータは、請求に応じて公表されるもので、一般に公表はされていないが、各施設の評価結果が有効に活用されているといえる。

（図表6）地域別に見た幼児教育・保育施設のEROの評価（2014年度）



（資料）ERO

F. 監査・評価方法の効率性

そのほか、監査・評価の費用節減につながる興味深い取り組みも多く見られる。

第1に、施設の評価レベルによって、EROの評価を受ける頻度に差が設けられていることである。EROの評価の頻度は、平均して3年ごとだが、特別に優れている場合は4年、改善すべき点がある場合は2年、さらに深刻な問題がある場合には教育省に免許を取り消すかどうかの判断を求める。前述の通り、教育省の監査についても、いったん施設を正式に認可した後は原則として行わず、親の通報やEROの通知を受けた場合のみ行う。このような工夫で、監査・評価の回数を減らしつつも、質に対する不安は回避されている。

第2に、EROが評価のために施設を訪問する際に、特定のテーマに関するヒアリング等をあわせて実施し、その結果を報告書にまとめて施設や政策立案者に還元していることである。学期ごとにテーマが設定され、その期間には施設の評価を行う際に、そのテーマに関する情報も収集するしくみで、これまでのテーマとしては、虐待防止の法律に関して施設がどの程度理解し、どのようなサポートを求めているか、特別な配慮が必要な保育、保育施設における文字の習得に関する好事例、保育施設における自己評価などがある。通常、報告書等を作成するためには、そのためだけに施設を訪問して話を聞くケースがあり、その旅費等の調査費用がかかるが、EROの評価者が施設を訪問する際に、あわせて報告書作成に必要な情報も収集することで、調査費用が節減できる。

第3に、ICTの活用が進んでいることである。EROに提出する自己評価の書類等は電子メールで送付されるほか、政策の評価・改善の観点から、施設の状況に関する情報をオンラインで教育省に常時集約できるシステム（ELI=Early Learning Information System）が2013年から導入されている（注25）。これにより18万人の子どもの施設の利用状況を、一人ひとりの生徒番号（NSN=National Student Number、注26）とともに毎月把握するほか、入園待機状況、保育者の状況なども毎年把握する。書面での情報収集より、施設側に負担をかけることなく、最新のデータを収集することで、補助制度の見直しなどを図るねらいがある。

(2) イギリス

A. 幼児教育・保育制度の概要と監査・評価の体系

イギリス（イングランド）（人口5,430万人・2014年）では、保育所、幼稚園、家庭的保育などすべての施設を教育省が所管し、全施設に共通の幼児教育・保育カリキュラムに沿った運営が求められている。もともとは保育所と幼稚園の所管省庁が異なっていたが、1997年に就任したブレア首相の下、貧困家庭の子どもの教育の充実と、親の就労促進の観点から、98年に保育所と幼稚園の所管が教育雇用省で一元化された。加えて、国は公共サービス全般の効率向上やエビデンスに基づいた政策立案を進めており、その一環として、共通カリキュラムを策定し、カリキュラムに沿った運営がなされているかを、後述する国の機関であるOfsted（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills、注27）が評価する制度ができた。施設は非営利団体、株式会社など民間設立・運営が大半を占める。施設への補助金は、2～4歳の幼児教育無償化を行っている場合に限り、保育料に対する補助は、所得水準に応じて各家庭に給付される。

幼児教育・保育施設の監査・評価体系の特徴は、監査と第三者評価が、国の機関であるOfstedで1本化されていること、地方分権ではなく国の一元的な監査・評価制度であること、施設の種類にかかわらず共通の枠組みで実施されていること、定期的な第三者評価の受審がすべての施設に義務付けられていることなどが挙げられる。

B. Ofstedによる監査・第三者評価の1本化

イギリス（イングランド）の幼児教育・保育施設の監査および第三者評価は、Ofstedが一括して行っている。Ofstedはもともと、学校の監査・評価を目的に設置された組織だが、2001年から幼児教育・保育施設の監査・評価も行うこととなった。現在、Ofstedは幼児教育・保育施設のほか、大学を除く学校、成人教育機関、児童福祉施設に対して定期的に現地調査を行い、その結果をレポートとして公表することで、教育の質と子どもの福祉の改善を図っている。

Ofstedは施設の認可権限を持つと同時に、定期的な質のチェックも行う。具体的には、まず幼児教育・保育施設には、立ち上げにあたって、施設・設備、保育者などについて一定の基準を満たしたうえで、Ofstedへの登録が求められている。その後、施設は毎年Ofstedに対して登録料を支払い、原則として4年に1度の頻度で、Ofstedの検査官（inspector）の訪問により監査・評価を受ける。検査官と呼ばれるのは、Ofstedが認可権限と第三者評価双方を行うためであり、ニュージーランドでEROが第

三者評価のみを行うため、施設を訪問する人は評価者 (reviewer) と呼ばれるのと異なっている。

検査官は、4年に1度の訪問以外に、施設、保育者、保育時間等、運営の状況に変更があった場合、および苦情が寄せられるなど質に懸念が生じた際には、適宜施設を訪問してチェックを行う。施設には、運営状況に変更があった場合に、Ofstedに届け出る義務がある。

Ofstedの評価は、①優 (outstanding)、②良 (good)、③要改善 (requires improvement)、④不適切 (inadequate) の4段階で評価され、不適切と評価された場合には、改善点を示したうえで6カ月以内に再度評価を行う場合と、指導を受けながら改善を図る場合がある。改善が見られない場合には、Ofstedの登録が取り消される。不適切と評価された施設については、補助金を支給する自治体に対してOfstedから報告が行く。要改善と評価された施設については、12カ月以内に再度Ofstedによる評価が行われる。

検査官の養成も、Ofstedに一元化されている。Ofstedは全国に8つの事務所があり、1,500人の職員のほか、直接契約している検査官が1,500人以上いる。検査官には、Ofstedに直接雇用される場合 (Her Majesty's Inspector (HMI)) と、民間の機関が募集してOfstedと契約する場合 (Additional Inspector) とがある (注28) が、いずれも教育や保育の分野での学位を取得していることや、教育・保育施設での最低5年の管理職 (園長・校長・主任など) の経験があること、犯罪歴等がないこと、などが採用の条件となっている。

幼児教育・保育施設の検査官については、大半がHMIではなく、Ofstedと契約した二つの民間の機関 (イングランド北部についてはProspects、南部についてはTribal、注29) が採用・契約した者となっているが、民間機関の検査官についても、HMIが教育訓練を行っている。

C. 子どもにとってのアウトカムの重視

Ofstedの評価においては、子どもの安全確保の観点からのチェックとともに、子どもがその年齢の標準的な能力を備えているか、入園時と比べて子どもの能力が向上したか、といった教育的な成果 (アウトカム) が重視されている。

Ofstedの検査官は、施設を訪問し、虐待や事故が起こっていないか、安全確保についてのチェックを行ったうえで、①効果的なリーダーシップやマネジメント、②質の高い教育方法、③発達や福祉的な側面 (注30)、④能力・学力の習得 (注31)、の四つの分野について、4段階で評価を行う。Ofstedからは、4分野の評価基準等について解説したハンドブック (Ofsted [2015a]) と、安全面のチェック方法について解説した冊子 (Ofsted [2015c]) が発行されている。検査官は①～④に加え、安全確保に関して特記すべきことがある場合には、評価レポートにそのことを記載することとなっている。

この4分野で4段階評価を行うこととなったのは、2015年9月に、他の学校種の評価方法との共通化が図られたことによる。具体的には幼児教育・保育施設から学校、職業訓練学校までの共通の評価の枠組み (The common inspection framework : education, skills and early years) が定められ、その際に④能力・学力の習得が、幼児教育・保育施設にも加わった。この点について、変更前には、子どもにプレッシャーを与えかねないといった反対意見もあったが、すべての子どもの発達を保障するという観点から、賛成意見が多数を占め、評価項目に加わった経緯がある (注32)。

検査官の施設訪問では、観察や職員のみならず親も含めた対話が重視される。具体的に、子どもの様子、子どもや保育者との対話、保育者の子どもとのかかわり方の観察、親へのヒアリング、職員とのミーティングなどが行われる。そのほか、子どもにとってのアウトカムを評価するために、少なくとも二人の子どもをサンプルとして、その子どもの発達に関して保育者の理解が十分であるか、発達に関して記録が取られているか、保育者の資格や犯罪歴等の書類などが見られる。

保育者には、すべての子どもについて、小学校入学直前の発達状況を「幼児期の情報（Early Years Foundation Stage Profile）」として記録し、親や小学校と共有することも求められている。発達状況の把握に関しては、子どもの能力をテストで測るのではなく、子どもを観察するとともに、親および親以外の大人の情報などが考慮される。最終的に親や学校に渡される発達の記録は、17の項目について3段階で評価される（図表7）。

（図表7）「幼児期の情報（EYFS profile）」の評価項目と評価段階

学びの分野	幼児期の学びの目標 (Early Learning Goal)	内 容	これから (Emerging)	期待される 水準 (Expected)	優れている (Exceeding)
コミュニケーション・言葉	1	聞くこと・注意すること			
	2	理解すること			
	3	話すこと			
体の発達	4	動くこと・道具を扱うこと			
	5	健康・自己管理			
自己、社会性、感情の発達	6	自信・自己認識			
	7	感情や行動の管理			
	8	関係づくり			
文 字	9	読むこと			
	10	書くこと			
算 数	11	数字			
	12	形・空間・測定			
社会の理解	13	人とコミュニティ			
	14	世界			
	15	科学技術			
表 現	16	探究すること・様々な手段や材料を使うこと			
	17	想像的であること			

（資料）Standards & Testing Agency [2013] Annex 1

D. 評価結果の公表と活用

Ofstedによる評価結果は、施設ごとのレポートとして公表され、親が施設を選択する際の貴重な情報源となっているほか、好事例に関する情報発信や政策評価などにも有効に活用されている。全国・全施設共通の評価基準で、客観的に施設の質が評価されることで、質の悪い施設が淘汰され、全体としての質の向上が図られている。

各施設の評価レポートは、四つの分野それぞれと全体についての4段階評価と主なポイントが整理され、検査官の署名入りで4～6ページにまとめられる（図表8）。図表8のように、評価が「4 不適切（inadequate）」の場合は、6カ月以内の期限付きで、具体的に改善すべき項目も、評価レポートに記載される。すべての評価レポートは、Ofstedのホームページで読むことができるほか、評価を受けた施設にはすべての親に評価レポートを配布することが求められている。

(図表 8) イギリス (イングランド) のOfstedによる評価レポートの書き出し部分

(施設名)			
(住所)			
Inspection date	(日付)		
Previous inspection date	Not applicable		
The quality and standards of the early years provision	This inspection:	Inadequate	4
	Previous inspection:	Not applicable	
Effectiveness of the leadership and management		Inadequate	4
Quality of teaching, learning and assessment		Inadequate	4
Personal development, behaviour and welfare		Inadequate	4
Outcomes for children		Inadequate	4
Summary of key findings for parents			
This provision is inadequate			

(以下略)

(資料) <http://reports.ofsted.gov.uk/>

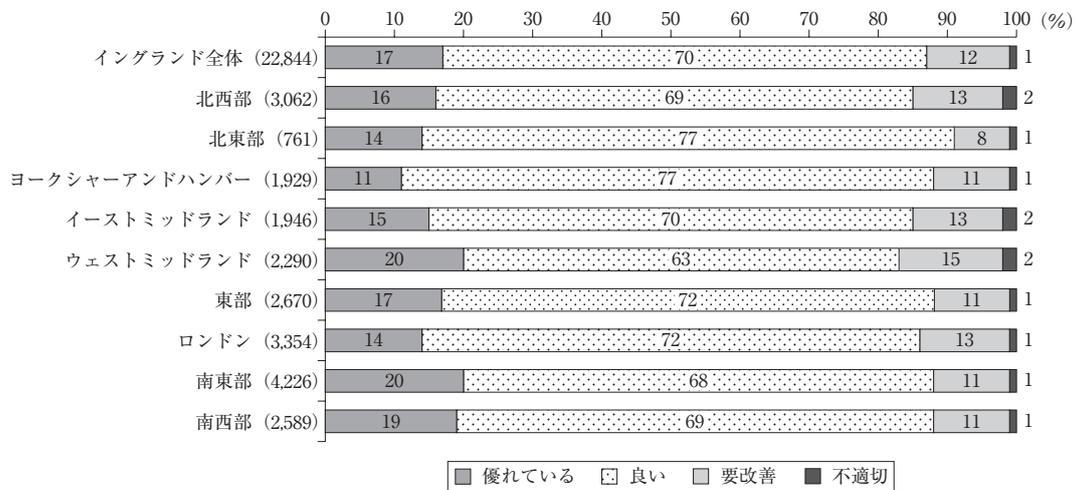
4段階の最高評価を得た施設については、その事実を示すOfstedのロゴをホームページや文房具などで使用することが認められている。Ofstedのホームページでは、最高評価を得た施設のリストも毎年公表されている(注33)。そのリストから、当該施設の評価レポートを読むことができるので、優れた取り組みから他の施設も学ぶことができる。そのほか、Ofstedのホームページでは、各施設の評価を通じて得られた情報をもとに、屋外の活動、ICT、創作、言葉、親との関係などのテーマごとに、好事例が紹介されている(注34)。

さらに、全国の評価レポートが集計されていることにより、評価レベル別にみた施設の割合などが、ホームページで公表されている。全国の経年変化とあわせて、施設の種別、地域別などで、保育の質がどう異なるかについても把握されている(図表9)。別途、前述の「幼児期の情報」も、小学校、自治体を通じて国にデータが集約され、その結果も教育省のホームページで公表されている(注35)。例えば、発達レベルが良好な子どもの割合(幼児期の学びの目標1~12のすべてで「期待される水準」以上の子どもの割合)が、経年でどう変化しているか、男女差はどのくらいあるか、目標項目ごとの違い、地域間格差の動向などが分析されている。

2014年から、Ofstedは幼児教育・保育施設の状況に関する年次報告書(Ofsted [2015e])の刊行も行っている。ここでは、Ofstedの評価レポートを通じて得られるデータと、教育省に集められる「幼児期の情報(EYFS profile)」のデータなども集計・分析され、より細かな施設の種別の評価レベルや、自治体別の子どもの発達レベルに関するデータなどとともに、全国の幼児教育・保育施設の状況や関連する政策動向などについて解説されている。各施設の評価を通じて得られた情報を生かして、政策の効果を確認し、今後国として取り組むべき課題について説明する場となっている。

イギリスでは、ニュージーランド以上に、優れた取り組みを行っている施設をクローズアップして、その情報を積極的に公表していくことで、全体のレベルアップを図ることや、地域別の質の状況についても積極的に情報を開示することで、自治体の積極的な取り組みを促すことを狙っているといえる。

(図表 9) 地域別に見た幼児教育・保育施設のOfstedの評価



(資料) Ofsted [2015d]

(注) 2015年3月31日時点で登録されている施設の最新の評価結果に基づく。

E. 評価における親の参画の重視

イギリスでも、当然ながら保育の質は検査官のみで確保できるものではないという考え方が見られ、親の評価への参画が重視されている。ニュージーランドでも、各施設の評価レポートの1ページがEROの活動の概要の説明に充てられ、親への情報提供に力が入られているが、イギリスでは、どのように幼児教育・保育施設の質は確保されているのか、Ofstedが親に対して詳細に説明した冊子を発行していることが注目される (Ofsted [2013])。

具体的な内容としては、施設はOfstedに登録し、定期的に検査官が訪問して評価を行っていること、その結果を親も見ることができること、評価が悪い施設に対する措置の内容、施設に義務付けられていること (登録証明書の掲示や苦情への対応など)、保育に対する不安がある場合や子どもの安全確保に不安がある場合に親はどうすべきか、親からの通報に対してOfstedや施設はどのように対応するか、などである (注36)。

前述の通り、各施設の評価レポートは、すべての親に配布することが求められており、検査官が施設を訪問している際には、施設はその旨を必ず掲示しなければならないというルールを設けて、親が検査官に直接話ができるように配慮されている。評価の質を高め、同時に、評価の客観性を高めるための工夫である。これは、わが国と対象的である。わが国では、監査や第三者評価の制度について、親はほとんど知らされておらず、第三者評価の結果が出ていても親の側から探してはじめて知ることができる場合が多い。一部では利用者アンケートで意見を求められることはあっても、気になることが生じた際に親としてどうすべきか、自治体や警察に通報した場合にどのような措置がとられるのかなどについて、明確になっていない。

F. 効率的な監査・評価方法

イギリスでも、監査・評価の費用節減の工夫が見られる。

第1にICTの活用がある。Ofstedと施設間の情報のやりとりは、Ofsted Online（注37）というウェブサイトを通じて行われる。施設の登録申請や自己評価結果の報告のほか、登録料の支払いもオンラインで行われる。保育中に起きた子どもの事故について、施設はOfstedに報告する義務があるが、その報告もオンラインで行われるしくみである。

第2に、Ofstedが訪問する頻度は基本的には4年に1度と、わが国の保育所の指導監査指針で求められている1年に1度と比べて間隔が空いているが、一方で、苦情や通報があった場合などには、事前通告なしで訪問することで、費用を節減しつつ質が確保されているといえる。ただし、こうしたしくみが機能するには、親の苦情や通報が質確保のうえで重要であることが、親に十分に伝わっていることが必要である。

第3に、幼児教育・保育施設の評価に際しては、ほとんどの場合、検査官が一人で担当することである。大規模な施設の場合は二人以上で、現地滞在が2日にわたることもあるが、家庭的保育は3時間程度、半日保育は4時間程度、全日保育は6時間以上と、滞在時間も異なっている。

（注20）以下、EROについては、Education Review Office [2013] “How ERO reviews early childhood services” (<http://www.ero.govt.nz/Review-Process/For-Parents/How-ERO-reviews-early-childhood-services> 2015年10月19日取得) などによる。

（注21）給与水準は80,000NZ\$（1NZ\$=80.6円、約640万円）からスタートし、最高で93,500NZ\$（約750万円）となっている。EROの幼児教育・保育施設の評価にかかわる国の予算規模は、948万NZ\$（1NZ\$=80.6円、約7億6,000万円）で、幼児教育・保育施設に対する予算（教育省関連予算+社会開発省関連予算+ERO予算）に対する割合で見ると0.6%（2013年度）である。

（注22）ニュージーランドでは、子どもの成績等はEROの評価項目にはなっていないが、学びの成果をできるだけ目に見えるようにするために、幼児教育・保育施設では学びの記録を残すことに力を入れている。子どもの作品や子どもの様子を観察した記録、写真などを一冊の本（プロフィール・ブック、ポートフォリオなどと呼ばれる）にまとめるのが一般的である。親もこの本に家庭での様子などの写真や記録を加えることができ、保育者と親と子どもが学びの成果を共有することができる。

（注23）“OECD report praises New Zealand’s self review system for schools” (<http://www.ero.govt.nz/About-Us/News-Media-Releases2/OECD-report-praises-New-Zealand-s-self-review-system-for-schools> 2015年1月5日取得) による。

（注24）親たちが自主運営している幼児教育施設はプレイセンター（playcentre）と呼ばれ、幼児教育・保育施設数の1割程度を占めている。ニュージーランドの幼児教育・保育施設における親の参画については、佐藤純子「ニュージーランド：親も学ぶ幼児教育施設」池本 [2014] において、親の参画（PI：Parental Involvement）の文化がニュージーランドでは浸透しているとされている。

（注25）ELIについては<http://eli.education.govt.nz/>（2015年10月20日取得）による。

（注26）生徒番号はこれまで小学校入学と同時に国から与えられていたが、それを幼児教育・保育施設の利用開始時に与えることで、幼児期の施設利用とその後の子どもの状況との関係を分析するねらいもある。それにより親がより効果的な幼児教育・保育施設を選ぶようになることも期待している。

（注27）OfstedはOffice for Standards in Educationの略称であったが、2007年にOffice for Standards in Education, Children’s Services and Skillsとなったのちも、これまでの略称がそのまま使用されている。

（注28）HMIは終身雇用で年収は£64,000（£1=186円、約1,200万円）、AIは自営業者で一日の手当として£325（約6万円）となっている。Ofstedに対する国からの補助は1億4,330万ポンド（1£=186円、約267億円）で、教育省の予算の0.3%（2015年度）である。

（注29）Ofstedとこの二つの民間機関との間の契約は2017年3月までであり、その後検査官をどうするかについて目下検討されている。小学校以上の検査官については、2015年9月よりOfstedと検査官が直接契約する方式に改められた。

（注30）自信や自己肯定感、楽しく学んでいるか、感情のコントロール、危険回避能力、健康的な生活習慣など。

（注31）子どもの能力が向上しているかという変化とともに、その年齢の標準的な能力と比較して、十分な能力が身についているか。

（注32）Ofstedの評価の在り方に関しては、保育・教育関係者、保護者、生徒・学生からの意見を集めて検討され、その検討の結果について説明した資料も公表されている（Ofsted, *Better inspection for all: A report on the responses to the consultation*, February 2015）。

（注33）2013年度には1,160の幼児教育・保育施設が優れた施設のリストに掲載されており、リストから各施設の評価レポートにリンクが貼られている。

（注34）<https://www.gov.uk/government/collections/ofsted-examples-of-good-practice-in-early-years>（2015年12月18日取得）

(注35) Department for Education, Early Years Foundation Stage Profile results in England, 2015 (<https://www.gov.uk/government/statistics/early-years-foundation-stage-profile-results-2014-to-2015>) など。

(注36) 具体的な内容としては、頻繁に施設に行く機会のある親の方がOfstedより問題点を見つけやすいため、気になることがあれば施設に直接伝えるべきであること、それでも心配な場合はOfstedに電話や手紙で伝えることができること、子どもに危険があると感じた場合は自治体や警察に直ちに電話で連絡すべきこと、登録せずに保育を行っていると思われる施設があればOfstedに知らせてほしいことなどが記されている。施設は文書での苦情に対しては、必ず検討をしなければならないことになっているため、施設との話し合いで解決しない場合には文書で伝えれば、施設は文書を受け取ってから28日以内に、検討結果や対応方法について親に説明する義務があることも記されている。

(注37) <https://online.ofsted.gov.uk/onlineofsted/Default.aspx>

3. 幼児教育・保育施設の監査・評価の在り方

以上を踏まえ、今後の監査・評価制度の具体的な見直しの方向としては、1) 評価における親の積極的な参画、2) 監査・評価制度の国での一元化と第三者評価受審の義務化、3) 監査・評価結果の公表と活用、4) 福祉と教育両面からの全施設共通の評価、5) 監査・評価方法の効率化、を提案したい。

(1) 評価における親の積極的な参画

第1に、評価のプロセスにおいて親を積極的に活かすことである。その前提として、保育サービスにおける「親」の認識を根本的に改める必要がある。わが国では、親が保育サービスの受動的な受け手として認識される傾向があるが、本稿で論じてきたように、親を保育の質向上のための資源として捉える必要がある。親は、本来、保育サービスを選ぶ能動的な消費者であり、同時に、保育サービスを保育提供者とともに作り上げていくパートナーでもある。親を能動的な消費者と捉えることで、施設の側には、親に選ばれるよう保育の質を高める動機が強まる。親と施設がパートナーとして良好な信頼関係を築くことで、親の苦情を恐れ、施設が過剰な安全対策を講じる必要もなくなり、保育サービスにおける福祉と教育の最適なバランスもとられやすくなる。親と施設で課題についての共通理解が深まることで、親の支援も引き出される。

わが国の保育サービスにおいて、親が能動的な消費者およびパートナーと捉えられていない背景には、保育が、子どもの面倒を見られない親に対し行政から与えられる福祉サービスであるという前提に立っていることがある。このため、施設数も限られ、親は施設を選ぶことができない。親が経済的に働かなければならないなどを条件に利用が許可される保育所においては、施設が全面的に保育を肩代わりするという考え方になりがちで、親とともに保育を作るという発想にそもそもならない。

しかし、子どもの数は今後も減少が続くことが見込まれ、すでに地方では施設間で園児獲得競争のような状況も見られ、いずれは施設数に余裕ができて、親が施設を選べる環境となろう。他方、女性の就労が一般化し、働き方も多様化していくことや、親の就労の有無で子どもを分けない認定こども園が増えていくことで、パートナーとして協力できる親のいる施設が増えていくことが考えられる。そうした環境変化を踏まえれば、今後は親を保育サービスの能動的な消費者やパートナーと位置付け、保育の質向上に積極的に活用していくことは必然である。

そのように「親」を捉えたうえで、具体的には、評価のプロセスにおいて、次のような参画方法が考えられる。まず、関係者評価について、新制度で義務化された自己評価とあわせ、親による評価も義務

化する。それにより、施設による自己評価の客観性・透明性が高まるとともに、施設の運営改善への親の協力が促進される。進め方としては、「幼稚園における学校評価ガイドライン」に示されているように、親を含む関係者評価委員会を設置し、委員が保育参観や施設との意見交換等をふまえて、自己評価の結果や今後の改善方策が適切かどうかをチェックする方法などが考えられる（注38）。親による評価を義務化することで、親への情報公開も促進され、施設と親の信頼関係を築く効果も期待できる。

さらには、真の当事者である子どもの声を評価に反映することも重要である。幼児教育・保育施設においては、年齢的に子どもの声を把握することは難しいため、子どもの声を代弁する親を評価に参画させるという考え方になると思われるが、可能な範囲で子どもの声も評価に取り入れることが期待される（注39）。

(2) 第三者評価制度の国での一元化と受審義務化

第2に、第三者評価制度を国に一元化するとともに、その受審をすべての施設に義務付けることである。改めて整理すれば、それは主に次の三つから要請される。

一つ目は、保育者の処遇改善や保育者配置基準などを主要な手段とした現行の取り組みでは、とりわけ子どもの発達保障の観点からの質改善が見込みにくいことである。保育者配置基準などの資源投入面を充実したとしても、それが実際に子どもにとってプラスになったかどうか、効果が測られる必要がある。投入する資源をチェックする監査に加えて、その結果の評価が不可欠なのである。実際、2012年より社会的養護施設に限って第三者評価が義務付けられたのは、施設における被虐待児の増加から、実質的な質の確保が必要だと判断されたことがある。

なお、そのように第三者評価受審を全施設に義務化することにより、保育士配置基準などの規制緩和が検討されてよいだろう。

二つ目は、前節で述べたように、親を保育の能動的な消費者と捉えれば、その消費者が施設を選択する材料として、統一された基準に基づく施設評価が、一覧性をもって、分かりやすく開示されていることが不可欠なためである。そのためには、都道府県別の第三者評価から全国統一の基準での第三者評価制度であることが望ましい。イギリスやニュージーランドにおいても、施設が親に選ばれる状況を作り出すことで、それを通じて質改善に結び付けているのである。市場機構の活用である。

三つ目は、評価の経験を蓄積し、それによって評価の水準を上げ、さらには、一元的に集約された評価結果を分析し、政策立案と遂行に活かしていくためである。全国共通の一元的な評価体制となれば、ある地方自治体の優れた施設の事例を全国的に広めるのも容易になる。社会的養護施設の第三者評価が、都道府県ごとから全国共通の一元的な評価体制に変更されたのも、評価経験の蓄積というメリットを狙ったものである。

国として、幼児教育・保育施設の質に特化したウェブサイトを作り、質確保のための監査・評価のプロセスを施設や親にわかりやすく伝えるとともに、施設ごとの第三者評価結果を公表したり、優れた取り組みを行っている評価された施設のリストを公表したり（注40）、全国や地域別の保育の質の現状、好事例などの情報も発信することを検討すべきである。

(3) 福祉と教育両面からの全施設類型に共通の評価

第3に、国の一元的な第三者評価制度の設計にあたっては、子どもの発達保障に重点を置き、福祉的な側面とあわせて、教育的な側面も重視した評価にするとともに、すべての施設類型に共通の評価とすべきである。子どもの貧困や虐待などの問題が深刻化するなか、国としてすべての子どもが能力を十分に伸ばせる環境を保障する必要性が高まっており、少子化で子どもの数が減っていることから、一人ひとりの能力向上が期待されている。

したがって、それは、現行制度のような、保育所であれば福祉サービス第三者評価事業、幼稚園であれば園の裁量に大幅に委ねられた評価方法といったように施設形態によってバラバラなものではなく、施設形態にかかわらず、統一的な方法でなされることになる。

具体的に、福祉サービス第三者評価事業から、保育所を切り離したうえで、幼稚園、認定こども園、地域型保育事業などと共通の第三者評価制度を設け、福祉的な側面とともに、教育的な側面を評価する。その際、評価者には他の学校種の教員経験者なども参加することが期待される。この点、すでに自治体レベルでの試みがある。愛知県高浜市では、保育所の第三者評価を、福祉サービス第三者評価事業の枠組みでは行わずに、市独自で幼稚園と保育所に共通の評価項目をつくり、全園に対して第三者評価を行い、その結果をホームページで公表している。

評価の際、外形的な条件だけでなく、保育者の子どもとのやりとりや、保育者による保育計画の策定など、プロセスの評価に力点を置く必要がある。あわせて、その年齢に標準的な発達段階に達しているかを評価し、すべての子どもの発達を保障できているかを、国としてチェックすることについても検討する時期にあると思われる。

(4) 監査・評価方法の効率化

最後に、財源の制約が強いなか、監査・評価の費用節減に向けた工夫も重要である。

一つ目に、監査と評価における重複をなくす工夫が求められる。わが国では、監査において、都道府県監査と市町村監査が重複しているという問題がある。加えて、監査と評価は別であるとみなされ、第三者評価の受審にかかわらず、保育所については実地監査を毎年実施することが国の指針では示されているが、第三者評価の受審が義務化されれば、毎年の実地監査は必ずしも必要とは思われない。

まずは、都道府県監査と市町村監査の重複の解消が検討されるべきである。加えて、ニュージーランドのように、自治体の監査は施設を設置する段階で重点的に行い、その後は第三者評価機関が監査機能の一部を担い、第三者評価を通じて監査が必要と判断された場合に、自治体の監査を要請するような、第三者評価と監査の連携が考えられるべきである（注41）。さらには、イギリスのOfstedのように、監査も国で一元化し、監査と第三者評価の両方を行う国の機関を設けることについても、検討が期待されよう。

両国では、第三者評価は事前に施設に日程について通知される一方、質に懸念がある場合に行う監査については、事前通告は行わないという考え方も見られた。わが国では、監査においても事前通告する自治体もあり、監査の目的を考えれば、事前通告に関する監査と第三者評価の区別も明確にすべきである。

二つ目に、問題のある施設には実地調査の頻度を上げ、逆に優れた取り組みの施設については実地調査の間隔をあけることにより、監査・評価に要する費用の節減が可能となろう。わが国でも、施設数が多い、あるいは地理的に離れているなどの事情で、実地監査の間隔をあけている都道府県があるが、これでは質の確保はできない。あくまで質の確保を念頭においた間隔の設定が求められる。

三つ目に、ICTの活用による費用の節減である。監査・評価に関する書類のやりとりや、費用の支払いなどをオンライン化することで、施設や行政の事務負担軽減を図るべきである。さらには、施設に対する統計調査やヒアリング調査の実施も、別途実施するのではなく、オンラインで情報を収集したり、評価者・検査官が施設を訪問したときにあわせて実施することなどの工夫も期待される。

四つ目に、監査・評価の実施にあたっての人員配置を見直すことも検討の余地がある。わが国の保育所の第三者評価は、一つの施設を二人の評価者で行うこととなっており、監査については、都道府県職員と市町村職員と一緒に施設を訪問することなどが想定されている。監査・評価においても、より多くの人員を配置できることが理想ではあるが、財源は限られている。イギリスでは通常一人の検査官が一つの施設を担当しており、その背景には、第三者評価は自己評価や関係者評価を補完するもので、過度の期待がなされていないということがあろう。

五つ目に、会計監査について、ニュージーランドのようにすべての施設に公認会計士等による会計監査結果の提出を義務付けることも期待される。イギリスでは、施設に対して公的な補助金がないため、外部による会計監査結果の提出は求められていないが、わが国では国から新制度の給付がある。会計監査についても、自治体ごとに実施するよりも、公認会計士等が実施する方が効果的と考えられる。

(注38) わが国では、自己評価を行う際に、施設が親にアンケートを実施したり、第三者評価者が利用者アンケートを実施する例があるが、これらは親と保育者をパートナーと位置付け、ともに評価し改善していくという考え方とは異なっている。義務化すべき親による評価は、単にアンケートを実施すればよいというものではなく、保育者と親で現状や課題に対する共通理解を深めることを重視すべきである。なお、親による評価が義務化されれば、第三者評価における利用者調査は省略が可能であろう。一方で、第三者評価においては、親による評価が実施されているかのチェックを行い、効果的に実施されていない場合には、第三者評価者が親から直接話を聞く機会を設けることが重要である。

(注39) このほど社会的養護の施設に限っては、第三者評価の受審義務化に伴って利用者調査も義務化され、児童養護施設の第三者評価では、子どもたちの声を聞いて評価に反映させることが求められた。

(注40) 認可外保育施設については、立入調査で基準を満たしていると認められた施設に対して、都道府県知事等が証明書を交付するしくみが2005年より設けられ、都道府県の認可外保育施設一覧表において、証明書の有無が確認できる。

(注41) わが国でも一部の自治体では、第三者評価の結果で質に懸念がある場合に、優先的に監査を行っているところがあるが、第三者評価が全施設に義務化されていないことや、第三者評価機関から自治体への通知があるわけではないことが、ニュージーランドの仕組みとは異なる。

おわりに

幼児教育・保育制度の最大の課題は待機児童問題と考えられているが、子どもの数の減少に伴い、今後は閉鎖される施設も増えていくものと思われる。その際、質を軸に健全な競争が行われ、質のよい施設が残っていくようにするためには、質の現状について把握し、その情報を公表していくことが重要になってくる。保育の質というと、わが国では子どもの安全確保がイメージされるが、本稿で紹介した国以外でも、保育は近年、すべての子どもの発達を保障する教育施設とみなされる傾向が強まっており、よってその質も教育的な側面が重視されている。そうした国内の環境変化および海外の潮流もふまえ

ば、幼児教育・保育施設の監査・評価の在り方には抜本的な見直しが求められているといえよう。

(2016. 1. 20)

参考文献

- [1] 池本美香 [2013]. 「安倍新政権の子ども・子育て支援政策への期待」日本総研『リサーチ・フォーカス』No.2012-016
- [2] 池本美香（編著）[2014]. 『親が参画する保育をつくる』勁草書房
- [3] 岩間大和子 [2005]. 「介護・福祉サービスの質保証のための政策の展開と課題—監査、第三者評価及び情報開示を中心に—」国立国会図書館『レファレンス』2005年4月号
- [4] 小林美希 [2015]. 『ルポ保育崩壊』岩波書店
- [5] 篠原広樹 [2013]. 「福祉サービス第三者評価の現状と課題—東京都の場合を中心として—」明治安田生活福祉研究所『生活福祉研究』通巻83号
- [6] 全日本私立幼稚園幼児教育研究機構 [2011]. 『「私立幼稚園の学校評価における第三者評価調査」報告書』
- [7] 西川信廣 [2008]. 「学校評価の現状と課題—第三者評価の検討を中心に—」京都産業大学『教職課程研究紀要』第3号
- [8] Education Review Office [2013]. *HE POU TATAKI : How ERO reviews early childhood services.*
- [9] OECD [2012]. *Starting Strong III : A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care.*
- [10] OECD [2015]. *Starting Strong IV : Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care.*
- [11] Ofsted [2013]. *Information for parents about Ofsted's role in regulating childcare.*
- [12] Ofsted [2015a]. *Early Years Inspection Handbook: Handbook for inspecting early years in England under sections 49 and 50 of the Childcare Act 2006.*
- [13] Ofsted [2015b]. *Early years self-evaluation form guidance.*
- [14] Ofsted [2015c]. *Inspecting safeguarding in early years, education and skills from September 2015.*
- [15] Ofsted [2015d]. *Official Statistics: Childcare inspections and outcomes, 9 July 2015.*
- [16] Ofsted [2015e]. *Early Years: The report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2015.*
- [17] Standards & Testing Agency [2013]. *Early Years Foundation Stage Profile Handbook 2014.*