

障害児保育と特別支援教育の関係性

Relationship between Care and Education for Children with Disabilities and Special Needs Education

田中 良三

特定非営利活動法人見晴台学園大学

Ryozo Tanaka

NPO Corporation Miharashidai Gakuen College

Abstract.

Children who have graduated from nursery school and kindergartens enter the elementary school. Children with disabilities, receive special needs education from care and education for children with disabilities. In transition from nursery school or kindergartens to school, developmental continuity and educational continuity must be valued for every children case of children with disabilities, this has been emphasized as support for school attendance. In this paper, historically the characteristics of each era were clarified about the relationship between care and education for children with disabilities and special needs education. ; 1. Sprout of relationship - Before obligation system of schools for children with disabilities (postwar-1978) , 2. Optionalization of Relationship - Developing Period of Care and Education for Children with Disabilities and Special Needs Education (1979-2006) , 3. Structuring Relationship-Initiation and Development of Special Needs Education (2007-2017)

キーワード：障がい幼児、障害児保育、特別支援教育、特別ニーズ保育

Key words : infants with disabilities ; care and education for children with disabilities ; special needs education ; special needs childcare

2018年度より、幼・小・中・高の教員免許取得に、障がい児などを対象とする「特別支援教育」が必須科目に課せられた。保育士資格取得では、「障害児保育」が必修科目となっているものの、幼稚園教諭の免許取得には、これまで障がい児に関する科目はなかった。保育所や幼稚園で保育を受けた子どもたちは卒園後、小学校に入って学校教育を受ける。障害児の場合は、主として、障害児保育から特別支援教育を受けることになる。このように保育所や幼稚園から学校への移行にあっては、どの子どもにも発達の連続性や教育的継続性が大切にされなければならない。障がい児の場合、このことは、就学支援として重視されてきた。

本論では、障害児保育と特別支援教育の関係性について歴史的に明らかにする。

1. 関係性の萌芽 ～養護学校義務制実施以前～

本論では、障害児保育は専門施設における就学前の「療育」や特別支援学校の「幼稚部教育」とも関係し

ていることから、障がい幼児期における多様な発達の支援との関連性において捉えなければならない。

① 児童福祉施設等における障がい児の受け入れ —学校教育の代替—

今日、障がい幼児の発達支援における中心的な制度は、障害児保育である。それでは、障害児保育は、いつ頃から始まったのだろうか。

1960年度から、障害児教育が全て義務化になった1979年年度までの児童福祉法関係の障害児施設に在籍する乳幼児数とその全在籍児に占める比率は、1960年は虚弱児施設306人に19.8%、肢体不自由児施設179人に5.4%、精神薄弱児施設(現在、知的障害児施設。以下同様)63人に0.8%など、6施設で合計601人が、1979年は精神薄弱児施設4,627人に78.1%、肢体不自由児施設2,065人に28.5%、肢体不自由児通園施設1,568人に93.9%など11施設に10,242人と在籍児童数は大きく増え、その中で乳幼児の比率も高まってい

る(注1)。

これらの障害児施設は、障がい児の生活の場であると同時に、教育や保育、療育の場として「障害児専門施設」と呼ばれていた。このことは、当時、障害児の全義務制は未実施のため、児童福祉施設がその肩代わりを担っていた。1979年度からの養護学校教育義務制実施が近くにつれ、障がい児は次第に学校へ移行し、その空き枠を幼児が占めていく中で、通園施設は次第に幼児化していった。1974年度「障害児専門施設」で発達支援を受けていた乳幼児は、1,016人である。これは、当時の乳幼児人口を約1,200万人として、障害児の出現率を2% (約240,000人) と推定した場合、発達支援を受けていた障がい乳幼児は0.42%に過ぎない。厚生省は1974年度に「障害児保育事業実施要綱」を公布し、保育所における障害児保育を制度化した。また、同年、文部省も「心身障害児幼稚園助成事業補助金交付要綱」による「私立幼稚園特殊教育費国庫補助金制度」を始めた。それから数年後の1977年度の保育所における障害児の入所は4,290名、1978年度は6,626名である(注2)。また、1978年度の幼稚園の障害児の入園状況は表1のようである(注3)。

表1 全国公私立幼稚園における障害児の入園状況

	幼稚園数	受け入れ幼稚園数(比率)	全園児数	障害児数(比率)
公立	2,848	898 (31.5%)	457,060	2,938 (0.64%)
私立	3,042	767 (25.2%)	913,497	3,271 (0.36%)
(計)	5,890	1,665 (28.2%)	1,370,557	6,20 (0.45%)

また、1979年度、特殊学校幼稚部(現在、特別支援学校幼稚部。以下同様)の在籍状況は、盲学校(現在、視覚障害特別支援学校。以下同様)193人、ろう学校(現在、聴覚特別支援学校。以下同様)1,959人、精神薄弱養護学校(現在、知的障害特別支援学校。以下同様)75人、肢体不自由養護学校(現在、肢体不自由特別支援学校。以下同様)138人、病・虚弱養護学校(現在、病弱特別支援学校。以下同様)2人である(注4)。

以上、養護学校義務制実施の頃は、発達支援を受けていた障害幼児は、2万人を超え、全数の約10%に達していたと推定される。

② 特殊教育の振興

特殊学級(現在、特別支援学級。以下同様)は、1950年度、小学校602学級17,513人、中学校49学級1,655人、計651学級19,168人、1978年度、特殊学級は小学校14,353学級82,126人、中学校7,155学級42,949人、計21,508学級125,075人であった。

特殊教育諸学校は、1950年度、盲学校76(4)校5,155

人、聾学校82(6)校11,600人、養護学校は知的障害1校28人、病弱2校82人、計161(10)校16,865人。1978年度、盲学校73(2)校8,589人、聾学校110(10)校12,393人、養護学校は知的障害502校50,792人、肢体不自由139(17)校17,547人、病弱81(18)校5,892人、計685(65)校71,744人であった(注5)。

以上に見るように、知的障害児の特殊学級が中心であった。また、特殊諸学校は、1970年ごろを境に、精神薄弱(現在、知的障害児)などの養護学校数と児童生徒数は盲・聾学校を上回るようになった。以降、盲・聾教育が中心の特殊教育から、精神薄弱児教育がそれにとって代わるようになった。

③ 判別体制による振り分け

養護学校義務化以前は、3歳児検診や就学時健診において、障害の種別と程度によって、表2に見るように、学校教育が可能かどうか、また、教育の場はどこが適切かという判別指導が行われていた(注6)。

表2 特殊教育対象児の判別基準と教育措置

重度(白痴程度)	(IQ20 or25以下)	就学猶予免除を考慮する。
中度(痴愚程度)	(IQ20 or25~50)	養護学校(就学する養護学校がない時は特殊学級)
軽度(魯鈍程度)	(IQ50~75)	特殊学級
境界線	(IQ75~85)	普通学級で留意して指導。特殊学級でも良い。

ここでは、特殊学級への入級判別が重視された。そのために市町村に判別業務が課せられ、判別委員会が設置されたりしたが必ずしも機能しなかった。

この時代、障害児保育をはじめ障がい幼児の発達支援は草創期であり、特殊教育もまた未整備な状況にあり、障害児保育と障がい児の学校教育との連携・協働は困難であり未成立であった。

2. 関係性の任意化～障害児保育と特殊教育の発展期(1979年度-2006年度)

① 就学権保障運動と障害児保育の成立と発展

1979年度からの養護学校の義務化は、障がい幼児の発達支援に重大な影響をもたらした。それは、障がい幼児の発達支援の量的拡大にとどまらず、その質的転換を伴っていた。

1960年代後半から1970年代前半にかけて、障がい児の義務教育完全実施を求める不就学をなくす教育権保障運動は、障がい幼児の発達支援にも非常に大きな影響を与えた。それは、障がい児の保育と療育を権利として求める母親たちを中心とする運動となり、障害児保育を成立させていった。ここでは、1.在宅放置を許したり、また差別的な特殊保育ではなく、無差別平等の原則に立ち、障がい児は保育を受ける権利主体である。2.「障害児専門施設」に限定された消極的な治

療保育ではなく、保育所、幼稚園における積極的な集団保育が必要である。3. 医療と教育と福祉をバラバラではなく、統一的・総合的に保障することが大切である、ことなどが掲げられた(注7)。

1979年度、児童福祉施設での療育を受ける障がい乳幼児数は、6,123人で、5年前に比べ、約5倍に増えた。このように「障害児専門施設」で療育を受ける子どもは、障害児教育の全義務化に伴い、1976年度、知的障害児施設は2,202人の在籍児中、幼児の比率は45.6%だったが、1981年度には5,123人のうち幼児の比率が87.7%になるなど、知的障害児通園施設などで次第に幼児化が進んでいった(注8)。2011年度には、通園施設で療育を受ける乳幼児は13,949人を数えた(注9)。

また、この時代、保育所における障がい児の受け入れが大きく進んだ。1974年度、国庫補助を受けた保育所が18ヵ所、障がい児159人から、1998年度には5,675ヵ所、8,365人に増えた(注10)。しかし、ここで、補助対象となるのは、特別扶養手当支給対象児に限られているため、多くの市町村では、独自に、保育所に障がい児を受け入れた。1994年度に、障害児保育を実施している保育所は、全国22,525施設中14,833施設で、66.1%の保育所が障害児を受け入れていた(『平成6年度社会福祉施設等調査報告』(厚生省大臣官房統計情報部))。ここでは、1994年度の補助金交付を申請した保育所は、4,381施設、6,373人にすぎず、2/3以上の保育所が国の助成を受けていなかった。

2008年3月、改定保育所保育指針(厚生労働省)には、障がいのある子どもの保育に関して、指導計画の中に位置づけながら子どもの状態に合わせ柔軟な保育を行うことや、個別の計画の作成、保護者や他機関との連携の必要性を、また、同年、改訂幼稚園教育要領(文部科学省)においても、家庭や医療、福祉などの関係機関と連携した支援のための計画を個別に作成することなどにより、個々の幼児の障害の状態などに応じた指導内容や指導方法の工夫を計画的組織的に行うことがそれぞれ明記され、障害児保育の重要性が示された。

② 特殊教育の拡充

1973年の養護学校義務制実施予告政令以降、知的障害児をはじめ肢体不自由児、病弱児を対象とする養護学校設置が相次ぎ、1970年度は234校にすぎなかったが、義務制直前の1978年度には502校と268校増え、児童生徒数も1970年度24,700人が1978年度50,792人と26,092人増えて、それぞれ倍増した。特殊学級の場合は、1975年頃の児童生徒数132,369人をピークに、義務制実施前後しばらくは児童生徒数の減少が続くが、学級数は徐々に増加していった。

1979年度の養護学校義務制実施による障害児教育の義務制完全実施は、知的障害児、肢体不自由児、病

弱児の養護学校の設置を飛躍的に進めた。1978年度は学校数502校、児童生徒数50,792人が、1979年度は学校数654校、児童生徒数68,606人と、1年間で学校数で152校、児童生徒数で9,814人も増えた。

特別支援教育制度が始まる前年の2006年度は、盲学校71(2)に3,688人、聾学校104(9)に6,544人、知的障害養護学校543(45)校に71,453人、肢体不自由養護学校197(15)校18,717人、また、特別支援学級は、小学校24,994学級に73,151人、中学校10,952学級に31,393人、計35,946学級104,544人に増えた。その後も、養護学校と児童生徒数は、毎年増え続けてきた(注11)。

③ 就学基準の見直し—就学指導委員会

義務制実施を前に、1978年10月、「教育上特別な取扱いを要する児童・生徒の教育措置について」(文初特278号)の通達では、就学指導委員会は必置とされた。2002年、学校教育法施行令22条の3が改正され、盲・聾・養護学校への就学基準と就学指導の見直しがされた。それまでは1962年に定められた基準が運用されてきていた。新たに、「(盲・聾・養護学校の)就学基準に該当する児童生徒について、その障害の状態に照らし、就学に係る諸事情を踏まえて、小学校又は中学校において適切な教育を受ける特別な事情があると市町村の教育委員会が認める場合には、小・中学校に就学させることができるよう就学手続きを弾力化」として「認定就学者」が認められた。又、就学指導委員会は「障害のある児童の就学に当たり、市町村の教育委員会は専門家の意見を聴くもの」と明示された。学校教育法施行令の改正にともなって、同年「障害のある児童生徒の就学について」(文初特291号)の通知では、「障害の判断に当たっては、障害児教育の経験のある教員等による観察・検査、専門医による診断等に基づき教育学、医学、心理学等の観点から総合的かつ慎重に行うこと」と、専門性にもとづく総合的かつ慎重な判断が強調された。

就学手続きは、就学時健康診断の際にチェックされた子どもを、保護者との話し合いを経て、校長から就学指導委員会へ申し出がされて、就学についての検討がはじまる。就学指導委員会では、観察や心理テスト、保護者との面接などがなされ、委員会やその部会での審議を経て、校長を通じて結果が保護者に伝えられる。しかし、このような就学手続きでは、保護者をはじめとする関係者の十分な「合意と納得」が得られることは難しい。

ある市では、年度当初に就学指導委員会が組織され、就学相談部、調査研究部、啓発部などが具体的に年間計画を作成し、公私の保育所や幼稚園に、「(教育上特別な配慮を要する)就学前幼児実態調査票」を配布し、

保育所や幼稚園を訪問するなど、保育所や幼稚園との相互連携を進めながら、保護者の希望に即して柔軟に就学相談を行っている、などの例も見られた。しかし、保育所や幼稚園の障害児保育と学校とのこのような関わり方は必ずしも一般的とは言えず、任意の関係でしかなかった。この時代は、それぞれが拡充整備に追われ、文部省としても、就学支援について国としての統一的な政策を打ち出せなかったと言える。

2. 関係性の構造化～特別支援教育の発足と展開～ (2007年度-2017年度)

① 特殊教育から特別支援教育へ

2007年度、障害児の学校教育制度は、従来の「障害の程度等に応じ特別の場で指導を行う『特殊教育』から障害のある児童生徒一人一人の教育的ニーズに応じて適切な教育的支援を行う『特別支援教育』への転換」が図られた。「特別支援教育とは、従来の特殊教育の対象の障害だけでなく、LD、ADHD、高機能自閉症を含めて障害のある児童生徒の自立や社会参加に向けて、その一人一人の教育的ニーズを把握して、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うもの」である。そのために、「個別的教育支援計画」を作成すること、学校内に「特別支援教育コーディネーター」を配置すること、「広域特別支援連携協議会」を設置すること等、そして、盲・聾・養護学校を廃止し特別支援学校とすること、小・中学校としての全体的・総合的な対応を図ること、になった。

ここでは、これまで特殊教育の対象としてきた障害（2%未満）種別に、LD、ADHD、ADDなど通常学級に在籍すると推定される発達障害（約6.3%）が加わり、特別支援教育が対象とする障がい児は、従来の4～5倍に膨んだ。また、幼稚園から高等学校まで通常学級を含む全ての教員に、教員免許の種類に関わりなく教育上の責務が課せられた。

2007年度から特別支援教育制度になってからも、図1のように、知的障害・肢体不自由・病弱特別支援学校（かつての養護学校）は、今日に至るまで毎年増え続けている（注12）。

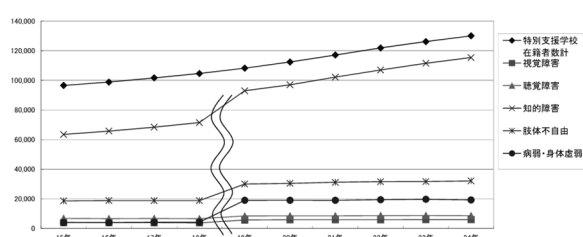


図1 特別支援学校（幼稚園部・小学部・中学部・高等部）在籍者の推移
2016年度には、1979年度の義務制実施当時と比べ、

学校数で705校、児童生徒数で109,383人も増え、学校数で2倍、児童生徒数で2.6倍に増えた。

また、図2では、特別支援学級数と児童生徒数の増加も著しく、毎年増え続けている（注13）。

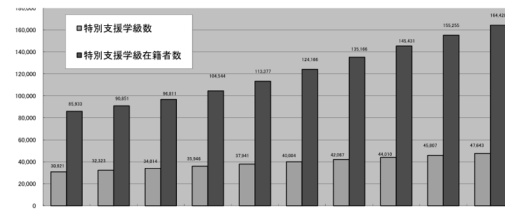


図2 特別支援学級数及び在籍者数の推移

2016年度は、視覚障害特別支援学校84(3)校に5,587人、聴覚障害特別支援学校120(10)校に8,425人、知的障害養護学校761(76)校に126,541人、肢体不自由養護学校349(26)校に31,889人、病弱特別支援学校149(16)校に19,559人に、また、特別支援学級は、小学校37,324学級に139,526人、中学校17,262学級に61,967人、計37,324学級に201,493人になった。このほかにも、統計上のデータはないが、特別支援学校や特別支援学級をはるかに上回る発達障がいの子どもたちが、通常学級籍で学んでいる。現在、これらの子どもたちは約6.5%と推定されているので、わが国の小・中学校の通常学級には65万人の発達障がいの児童生徒が在籍していることになる。そのうちの一部の児童生徒は、図3のように通級指導を受け、その学級数と児童生徒数も、毎年度増え続けている（注14）。

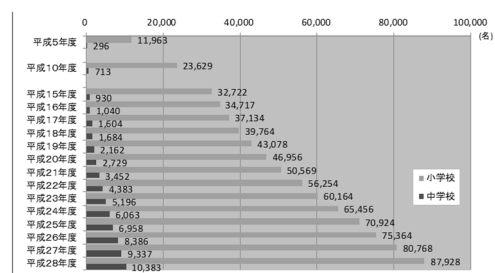


図3 通級による指導を受けている児童生徒数の推移(1993年度～2016年度)

② 特別支援教育と障害児保育

児童福祉法に基づく保育所では、長年、児童福祉施設としての保育所「保育」に、「福祉」の対象としての障がい児を含み、障害児保育を実施してきた。いっぽう、学校教育法に基づく幼稚園では、2007年度から新たに特別支援教育が課せられることになった。これまで、幼稚園「保育」に、「特殊教育」の対象として障がい幼児を受け入れてきたが、制度上、必ずしも明確ではなかった。それは、障がい児童・生徒の教育の場は特殊学級や養護学校などであり、基本的に通常学級ではないものの、制度上学校である幼稚園では通常クラ

スを場とした教育だったからである。ところが、特別支援教育制度になって、小・中・高校全ての通常学級も含むことになり、幼稚園でも、障がい児は明確に特別支援の対象としての教育が求められるようになった。このようなこともあって、最近では、障がい児の保育について、保育所の場合は「障害児保育」と明言・明記されるが、幼稚園の場合には「障害児保育」、「特別支援教育」、「特別支援保育」と人によって様々な言い方がされるようになっている。

私は、保育所と幼稚園の障がい児の保育を、今後、「特別ニーズ保育」と一元的に言い表すことにしたい。その理由は、次のようなことである。

一つは、今日、障がい児として、新たに多くの発達障がい児が含まれるようになったが、発達障がいは、これまでの障害と異なり、その障害特性からして、定型発達児（通常の子ども）との境目が不明瞭である。特に、幼児期には、発達の個人差もあって区別が付きにくい。そのような中で、専門家や関係者が「障害児」と判断したとしても保護者には受け入れ難い。

かつて、保育所ではこのような子どもは実際に手がかかることから、障害児保育の対象として認定してもらい加配してもらいたいと当局に要求してきたが、障害児保育の対象ではないと断られてきた、「グレーゾーン」の子ども達である。

二つめは、社会福祉法人日本保育協会『保育所における障害児やいわゆる「気になる子」等の受入れ実態、障害児保育等のその支援の内容、居宅訪問型保育の利用実態に関する調査研究報告書』（2016年3月）(注15)、みずほ情報総研株式会社『保育所における障害児保育に関する研究報告書』（2017年3月）(注16)などに見られるように、障害児保育は、近年増加していると言われる「気になる子」と関連づけて捉える傾向がある(注17)。

三つめは、保育現場や学校教育現場には、現在、障がい児だけでなく、不登校児、外国籍児、貧困児、要養護児、非行児、いじめを受けた子ども、被虐待児など、特別な支援を必要とする子どもたちが増えてきている。なかには、これらが相互に絡み合っていることも少なくない。保育・教育上、「特別なニーズ」を必要とする子どもたちである。これまでの障がい児の保育・教育の実践と理論を、今後、「特別ニーズ保育」として発展させていくことが求められている(注18)。

③ 障害児発達支援事業と障害児保育

2012年4月から、児童福祉法改正により、これまで知的障害児施設等、障害種別に分かれていた施設体系が、通所による支援が「障害児通所支援」に、入所による支援が「障害児入所支援」にそれぞれ一元化された。そのうち、「障害児通所支援」は、乳幼児を対象に療育を行う「障害児発達支援」と、学齢児の「放課

後等ディサービス」の二種類である。知的障害児通園施設などの通園施設は児童発達支援センターとなった。

表3は、2013年度から2016年度までの児童発達支援と放課後等ディサービスの事業所数である(注19)。

表3 児童発達支援と放課後等ディサービスの事業所数

(年度)	2013	2014	2015	2016
児童発達支援事業所	2,802	3,258	3,942	4,984
放課後等ディサービス事業所	3,909	5,267	6,971	9,385

事業所数

表4は、2016年9月現在の児童発達支援と放課後等ディサービスの利用状況である(注20)。

表4 児童発達支援と放課後等ディサービス事業

	児童発達支援サービス	放課後等ディサービス
利用実人員(人)	28,750	154,840
利用延人数(人)	164,963	1,123,954
送迎加算回数合(回)	175,839	1,743,792
利用回数(回)	5.7	7.3

の利用状況(2016年9月現在)

図4、図5は、児童発達支援と放課後等ディサービス事業の事業者数と利用者数の推移を示したものである。

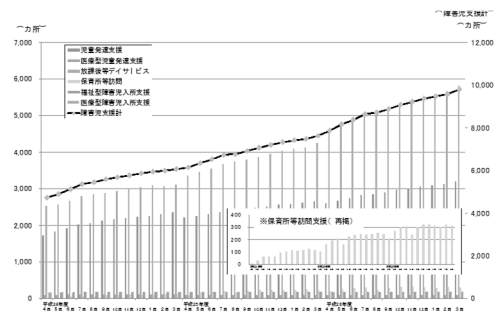


図4 障害児支援の事業所数の推移

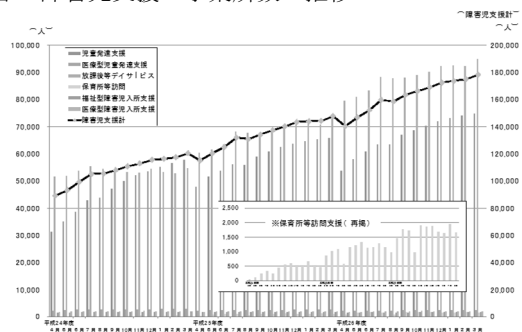


図5 障害児支援の利用児童数の推移

これらの事業には、NPO法人や、株式会社など民間の参入が認められ、いわゆる市場化されたことで事業所数と利用者数ともに年々増え続けている。

ここで、今日の障害児通所支援に至る戦後の「療育」制度・政策の歩みを簡単に整理しておく。

① 1972年8月23日付「心身障害児について」(児

発第 545 号児童家庭局長通知)によって定められた『心身障害児通園事業実施要領』に基づき、1972 年 10 月 1 日より、「心身障害児通園事業」が始まった。これは、児童福祉法が障害の種別毎に定める障害児施設とは異なり、最低基準の適応はなかったものの、自治体によって弾力的な運営が可能であったことで地域の実態に合う療育が整備でき、これまでの都市部中心の療育施設が全国各地に拡大していく大きな要因となった。

② 「心身障害児通園事業」は、1998 年 8 月 11 日付「障害児通園（ディサービス）事業について」（厚生省障害保健福祉部長通知）によって、名称変更とともに、対象年齢が 12 歳まで拡大され、後の放課後等ディサービスへ繋がる学齢児の支援が始まった。名称や対象年齢は変更されたものの利用の仕組みにはこれまでと変更がなく、障害の診断や利用契約、自己負担は不要のままとされた。

③ 2003 年、障害者福祉は措置制度から支援費制度へ大きく変わった。戦後最大の転換であった。その中で、障害者支援費制度における居宅支援事業の一つとして「児童ディサービス」と名称を変更し、社会福祉法人のみならず、NPO 法人や営利法人の参入も可能となった。しかし、利用要件は厳しくなり、利用に際して障害福祉サービス受給書が必要となり、原則 1 割の利用者負担がかかることになった。また、事業者には利用契約が必要になり、出来高払いに変更された。これらのことで、乳幼児期の気になる子どもの受け皿としての柔軟な対応が難しくなった。

④ 2006 年 4 月に施行になった障害者自立支援法が基本法となり、「児童ディサービス」は障害者支援施策の一つとして位置づけられ、児童ディサービスⅠ型と児童ディサービスⅡ型の 2 つに分類された。このⅡ型は、後の児童発達支援と放課後等ディサービスの 2 事業に別れることに繋がった。

⑤ 2012 年 4 月 1 日より、障害者自立支援法下の児童ディサービス事業と児童福祉法下の知的障害児通園施設・肢体不自由児通園施設・難聴幼児通園施設の 4 種の施設が整理され、児童福祉法下の障害児通所支援のもとに統一された。障害児通所支援は大別して、児童発達支援・医療型児童発達支援・放課後等ディサービス・保育所等訪問支援の 4 類型になった。また、児童発達支援は、地域支援機能のある児童発達支援センターと地域支援機能は問われない児童発達支援事業の 2 類型とされた。そして、学齢児を中心に事業を行っていた児童ディサービスⅡ型施設の受け皿として、新たに放課後等ディサービスが新設された。

図 6 は、1999 年度から 2013 年度までの保育所における障がい児の受け入れ状況である。2013 年度、国庫補助の対象となった保育所は 7,442 カ所で障がい児が

11,529 人であるが、実際には 15,087 カ所で 53,332 人が障害児保育を受けている。なお、2015 年度の国庫補助の対象となった保育所は 7,668 カ所で障がい児は 12,286 人であった(注 21)。

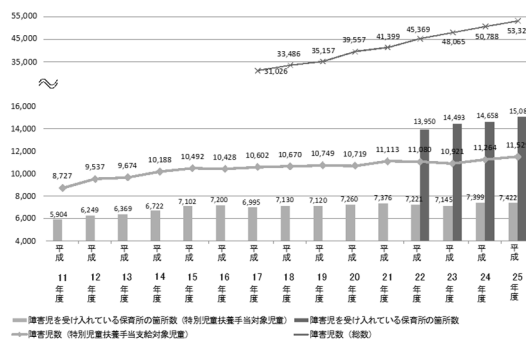


図 6 保育所における障害児の受け入れ状況

このように、現在、保育所における障害児保育と、図 4、図 5 で見るように、就学前の障がい幼児及び児童の療育の場（事業所）と利用者は、毎年増えている(注 22) (注 23) (注 24)。

障害児保育に関する、最近の全国調査（抽出調査）によれば(注 25)、保育所の 6 割(60.0%)に障害児が在籍している。障害児の割合は公営保育所の方が高い。また、障害種類の割合をみると、「自閉症(35.4%)」、「知的障害(19.8%)」、「ADHD(14.5%)」、「肢体不自由(7.6%)」、「聴覚障害(1.9%)」、「LD(1.6%)」、「視覚障害(0.7%)」の順となっている。

また、全国の市区町村の保育所所管課を対象にした「認可保育所における障害児保育」等のアンケート調査では(注 26)、6 割強の保育所では、保護者からの申し出により障害児保育の対象としている子どもが在籍していること、また、保護者からの申し出はないものの、保育所側が障害またはその疑いがあると認識している子どもが在籍している保育所は約 4 割である。自治体が保護者からの申請があった場合に「障害児保育」として受け入れる子どもの状態像は、障害者手帳を有すること、医師の診断書があること等を要件として挙げている市区町村が多いが、4 割弱の市区町村が独自の基準を設けている。具体的な基準として、年齢（3 歳児以上）、障害の程度（主に中程度まで）、集団保育の可否、あるいは医療的ケアの必要性がないことなどが挙げられている。一方、具体的な基準を設けずに、保護者から保育の利用申請がある場合には、障害の有無や程度にかかわらず全ての子どもを受け入れている市区町村もある。

現在、障害児保育については各市区町村の裁量により実施されており、障害児保育での受け入れ方針や加配基準は様々で、そもそも明確な方針や基準を持たない場合も一定数存在する。また、自治体によって障害児

やその疑いのある子ども、いわゆる「気になる子」が保育を受けられるか否かは職員体制について差があること。このように、現在、障害児保育について国による統一的な基準はなく、自治体は独自で対応していることが明らかである。

④ 障害児保育と特別支援教育との連携・協働

1. 文科省の就学支援政策

2007年度、障害の多様化の状況等を踏まえ、一人一人の教育的ニーズに適切に対応していくことを目的として、特殊教育制度から特別支援教育制度への転換が図られた。併せて、就学に関する手続についても、「市町村の教育委員会による専門家からの意見聴取に加えて、日常生活上の状況等をよく把握している保護者からの意見聴取を義務づける」などの改正が行われた

（「学校教育法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令等の整備について（通知）」文科初1290号、平成19年3月30日）。

さらに、2013年には、2012年に提出された中央教育審議会初等中等教育分科会報告「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進」等を踏まえ、主に以下3点の改正が行われた（「学校教育法施行令の一部改正について（通知）」25文科初第655号、平成25年9月1日）。

1) 市町村の教育委員会は、就学予定者のうち就学基準に該当する児童生徒について、その者の障害の状態、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制の整備の状況、保護者及び専門家の意見等を勘案して、総合的な観点から就学先を決定する仕組みの創設。

2) 視覚障害者等で、その障害が学校教育法施行令第22条の3の表に規定する程度の児童生徒が、区域外の小中学校へ就学する場合の規定の整備。

3) 小中学校への就学時又は転学時における保護者及び専門家（か）らの意見聴取機会拡大。

そして、「早期からの就学相談・支援の充実」を図る必要があるとして、次のことが示された（以下、部分抜粋）。

● 子ども一人一人の教育的ニーズに応じた支援を保障するためには、乳幼児期を含め早期からの教育相談や就学相談を行うことにより、本人・保護者に十分な情報を提供するとともに、幼稚園等において、保護者を含め関係者が教育的ニーズと必要な支援について共通理解を深めることにより、保護者の障害受容につなげ、その後の円滑な支援にもつなげていくことが重要である。また、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が、教育的ニーズと必要な支援について合意形成を図っていくことが重要である。

● 現在、多くの市町村教育委員会に設置されている「就学指導委員会」については、早期からの教育相談・支援や就学先決定時のみならず、その後の一貫した支援についても助言を行うという観点から、「教育支援委員会」（仮称）といった名称とすることが適当である。「教育支援委員会」（仮称）については、機能を拡充し、一貫した支援を目指す上で重要な役割を果たすことが期待される。

● 就学相談については、それぞれの自治体の努力に任せるだけでは限界があることから、国において、何らかのモデル的な取組を示すとともに、具体例の共有を進めることが必要である。

● 市町村教育委員会は、域内の学校と幼稚園、保育所等との連携を図るとともに、医療や福祉等の関係部局と十分に連携し、例えば乳幼児検診の結果を必要に応じて共有するなど、必要な教育相談・支援体制を構築することが必要である。また、近隣の特別支援学校、都道府県の特別支援教育センター（都道府県の教育センター特別支援教育担当部門や市町村の教育センターを含む。）等の地域の資源の活用を十分図り、相談・支援体制の充実に努めることが必要である。

● 平成24年4月から施行された改正児童福祉法により、障害児支援事業者は、障害児支援利用計画（福祉サービスを中心に支援計画全体をまとめたもの）や個別支援計画（各福祉サービスにおける支援計画）を作成し、取り組むこととなった。これらは、保護者と共有されるものであり、これらの計画を教育分野においても情報共有していくことで、早期からの教育相談・支援の充実や一貫した支援が行われることが期待される。

● 乳幼児健診と就学前の療育・相談との連携、子ども家庭支援ネットワークを中心とした事業や幼稚園、保育所等と小学校の連携を図る事業など、教育委員会と首長部局とが連携した、子どもの発達支援や子育て支援の施策が行われることで、支援の担い手を多層的にするとともに、連携のキーパーソンとなる職員として複数の職員を配置するなど、教育と福祉が互いに顔の見える連携を実現し、担当者同士の信頼関係を構築することが重要である。

● 可能な限り早期から成人に至るまでの一貫した指導・支援ができるように、子どもの成長記録や指導内容等に関する情報を、その扱いに留意しつつ、必要に応じて関係機関が共有し活用することが必要である。子どもの成長記録や生活の様子、指導内容に関するあらゆる情報を記録し、必要に応じて関係機関が共有できる「相談支援ファイル」を作成している自治体の例もある。これは、関係機関が共有することにより、就学先決定、転学、就労判定などの際の資料としても活

用できることから、個人情報の利用について、本人・保護者の了解を得た上で、情報の取扱いに留意して活用していくことが必要である。例えば、幼稚園、保育所等と小学校との間、小学校と中学校との間で、それぞれの連携・情報交換を進めることも考えられる。

●一部の自治体では、域内に在住するすべての就学予定者を対象として、幼稚園、保育所等における成長・発達の様子や必要な支援について記入した「就学支援シート」を作成し、それぞれの学校で保護者と担任等が子どもの学校生活、学習内容を検討する際に活用しており、このような取組を拡大することも重要である。

2. 市区町村の就学支援

文科省の障がい児の就学支援政策を受けて、現在、全国の各市区町村では、様々な取り組みが行われている。ここでは、高浜市（愛知県）と瀬戸市（愛知県）の例を取り上げる。

1) 高浜市（注27）（注28）

高浜市は、人口44,708人で、小学校が5校 2,982名（特別支援学級は5校に設置、計7学級に22名）、中学校が2校 1,383名（特別支援学級は2校に設置、計2学級に11名）である。就学前の保育所が公立4カ所、私立2カ所、幼稚園が公立4園、認定子ども園が私立2園である（2008年度）。2005・2006年度、高浜市は文部科学省から「幼稚園における障害のある幼児の受け入れや指導に関する調査研究事業」の指定を受けた。また、2005年度文部科学省から特別支援教育体制推進事業の指定を受けた。この事業を展開するにあたって幼稚園・保育所の障害児保育の整備・推進と歩調を合わせ、就学前の幼稚園・保育所から小中学校を一貫させた総合的な特別支援体制を計画・実践をしたことにより、幼稚園・保育所と小学校との連携体制が整い、高浜市の特別支援教育の基盤が構築された。

特別支援における幼稚園・保育所と小学校との連携は、次のようである。

1. 市教育委員会が特別支援を推進するために組織している特別支援教育連携協議会には、幼稚園・保育所の代表が委員として加わり、進捗状況や決定事項を各幼稚園・保育所の現場へフィードバックしている。

2. 幼稚園・保育園の就学前支援ファイルを小学校・中学校の特別支援教育支援ファイルと一貫したものに統一し、同一の様式にまとめ、幼稚園・保育所からのスムーズな引継ぎを目指している。また、この記録した支援ファイルは専門家チーム・コーディネーター（各校）による巡回指導に使用している。

3. 園訪問・巡回指導は幼稚園だけでなく、保育所も対象としている。そのため、高浜市独自のチェック表で4幼稚園、6保育所、5小学校、2中学校の市内の全ての園や学校で実態調査を実施した。それをもとにすべ

ての園（保育所を含む。以下同様）に専門家による特別支援教育園訪問や巡回指導訪問が実施され、各小学校のコーディネーターや教育委員会のメインコーディネーターが参加し、ケース検討を行っている。

4. 平成18年度から高浜市教育委員会が設置する高浜市特別支援教育メインコーディネーターが連絡調整役になり、小学校や障害のある幼児の保護者との連携を図っている。

5. 平成20年度から小学校の巡回療育に幼稚園・保育所の園長または、前年度の担任が参加し、小学校で授業の様子を見て、指導について園での様子から参考意見を述べ、また、助言している。

高浜市の幼稚園・保育所では、全ての幼児を対象に、「（幼児用）個別の指導計画」を作成している。園児の1年間の指導をどのようにしたら良いか、短期の手立ても考え記載する。また、学年末に、どこまでできるようになったかの評価と次年度への引継事項を記載する。そして、指導経過等が幼稚園・保育所→小学校→中学校→高等学校等就労まで継続して利用できることを目指している。

就学前の特別支援体制づくりは、学校とは異なり、幼稚園と保育所は制度・行政が異なる上にそれぞれ公私立に別れ、幼保が一体となって進めることはむろん、就学前の幼稚園・保育所と小学校とが連携して取り組みを進めることは極めて困難である。そのなかで、特別支援教育制度開始以前から取り組みが始まった高浜市の幼稚園・保育所における特別支援体制づくりは、就学前の全ての公私を含む幼稚園・保育所・認定子ども園で実施されるとともに、小中学校との密接な連携システムを確立したきわめて稀な例であるが、その後の市町村における特別支援体制構築への可能かつ実効的なモデルを提供したものと見える。

2) 瀬戸市（注29）（注30）（注31）

瀬戸市は、人口130,619人（2016.8.1現在）で、小学校20校、中学校8校、市立特別支援学校1校、保育所25園（市10・私15）、認可外保育所（民間3、）通園施設1園（市）幼稚園7園（私）である。

障がい児の就学支援として、通園施設や保育所・幼稚園と学校は、次のように連携を図っている。

通園施設のぞみ学園とは、1. 就学説明会の実施（学園で希望する保護者を取りまとめ、就学について指導主事が説明、説明会後年長児保護者と面談）、2. 園児の観察（保護者面談後、必要に応じ園児を観察）、3. 保護者との面談（就学説明会での面談後、必要に応じ個別に面談）を行なっている。ここでは、就学に向け保護者の不安を軽減することが目的である。

幼稚園・保育所とは、1. 就学に向けての保護者懇談会の実施（2015年度より実施、年中児の保護者対象、

就学に向けての講演の後個別相談、つながるきっかけ)、
2. 幼稚園・保育所等との関係づくり(顔の見える関係、園長会への出席、特別支援教育リーダー養成講座、教員向け研修会の案内)を行なっている、ここでは、保護者の不安な小学校入学を少しでも安心して迎えられるようにすることを目的としている。

瀬戸市における障がい幼児から学齢期の小中学校までの特別支援体制構築には、2009年に設置された瀬戸市発達支援室の役割が大きい。

発達支援室の事業は、相談、検査、教室(ひよこ)、研修の4本柱である。ここでは、研修事業(療育支援事業・講演会・研修会)について見て見る。

<研修事業>

- ① 発達支援室主催の療育支援事業(対象:市内の保育所・幼稚園<学童保育所も含む>)
- ② 連携する他機関主催による療育支援事業への参加
小・中学校特別支援教育支援事業への参加(主催:瀬戸市教育委員会)----- 就学以前のケース等の情報提供及び今後の検査・相談等支援への連携
・幼児教室への参加(主催:瀬戸市健康課)
・こねこ教室への参加(主催:瀬戸市児童発達支援センター)
・障害児療育支援事業への参加(主催:愛知県(杜の家巡回))

[療育支援事業の回数・対象児件数]

2015年度は訪問述べ57か所 対象162ケース(内訳:愛知県コロニーあいち発達障害支援センターの地域療育支援事業が10か所27ケース、瀬戸市26か所73ケース、学校教育課の特別支援教育巡回相談指導にて21校62ケース)

[保育所・幼稚園等療育支援事業日程]

9:30~10:00 自己紹介・事前情報提供

10:00~12:00 対象児観察

13:00~15:00 事例検討(1ケース30分~45分程度)

- ③ 愛知県立大学・教育委員会・子ども家庭課共同の育成事業(愛知県立大学生涯発達研究所主催・瀬戸市教育委員会・瀬戸市発達支援室共催)

第Ⅰ期:特別支援教育リーダー養成講座(2013年度より3年間)

第Ⅱ期:特別支援教育リーダー養成講座(2016年度より2年間)

- ・公立保育所では市内の関係機関(市内全域)が巡回相談研修及び情報提供で参加
- ・私立幼稚園・保育所にも市内の行政機関(健康課・社会福祉課・家庭児童相談室等)が情報提供で参加
- ・公的機関(子育て支援施設・通園施設等)が必要であれば情報共有目的で巡回相談に参加

[受講生の育ち]

*瀬戸市の関係機関の役割の把握と連携を自覚---顔、名前の見える連携。どちらも壁が低くなった。

*職場での意識改革---瀬戸市の乳幼児期の専門的リーダーの自覚等、専門機関としての自負と役割の再認識等。安心して子育てできる町づくりを自分たちも担う気持ちに。

*人材育成の担い手としての自覚---発達障害等育てにくさや育ちにくさを抱えた子どもたちや保護者を支える各職場の保育士の育成。

瀬戸市ではまた、生まれてから就園・就学・就労まで本人の自立に役立てるように、一人ひとりに応じた途切れない継続的な支援につなげることを目的に、「瀬戸市親子支援パスポート(サポートファイル)」を作成している。これは、「引継情報パスポートに関するシート」(生まれてから現在、そして未来への記憶(成育歴・支援履歴)を集積して、支援機関等への引継ぎをスムーズに行う)と、「年齢情報に関するシート」(現在通園通学している支援機関での様子や家庭での様子を年齢ごとに記録する)から成っている。記入と利用方法について説明会を開催している。

瀬戸市における障がい児の就学支援の特徴は、発達支援室の役割が大きい。発達支援室は、教育委員会・小学校との連携が図れるように職員人事構成がされている。新設初年度は、指導主事職1名:教育委員会とこども家庭課の兼務(両課に席確保した辞令交付)、2年目からは元校長1名(嘱託職、教育経験豊かな教員経験者が常時勤務)が配置されている。そして、教育委員会指導主事と密接な連携をもち学校とつながっている。

また、瀬戸市教育委員会に特別支援担当の専任指導主事が配置されていることの意味は大きい。担当指導主事の役割は、①特別支援教育担当として、研修会の計画および実施、各学校への指導及び支援、保護者との面談など。②教育支援担当として、発達支援室との連携、保育所や幼稚園での園児観察、特別支援学級や通級指導教室への入級支援(通常の学級への転級支援)、特別支援学校との連携などである。

以上見てきたように、今日、文部科学省による特別支援教育制度に基づく障がい児の就学支援政策は、かつてない幼稚園や保育所の障害児保育など就学前の発達支援の取り組みと学校との一貫した総合的な連携・協働を築きつつある。それは、障害児保育と特別支援教育との関係性が構造化したことを意味している。

注

- (1) 田中良三「障害乳幼児の全面発達を目指す保育の探求」『季刊 保育問題研究』77号、1981年11月、

- p. 14
- (2) 全社協・全国保母部会『障害児保育に関する調査報告』(1980年10月)、全国公私立保育所19,109カ所を対象(回収率48%)。44.4%の園に障害児が入園
- (3) 都道府県・指定都市幼稚園担当指導主事連絡協議会『幼稚園における心身障害児入園の状況』(1978年11月15日調査)
- (4) (1)と同じ。
- (5) 文部科学省『特別支援教育資料(平成17年度)』
- (6) 『精神薄弱者問題白書-1965年版-』日本文化科学社、p.242
- (7) (1)と同じ。P.13
- (8) 田中良三「障害児保育の到達点と今日的課題」『季刊保育問題研究』102号、1986年11月、p.6
- (9) 厚生労働省『平成23年全国社会福祉施設等調査の概況』p.16
- (10) (8) pp.8-9と『平成24年版障害者白書』図表1-54
- (11) 文部科学省『特別支援教育資料(平成28年度)』
- (12) 文部科学省『特別支援教育の概要』2013年12月p.3
- (13) 同上。P.5
- (14) 文部科学省「平成28年度通級による指導実施状況調査結果について」
- (15) この調査では、「(1)調査の目的：全国の保育所にどの程度の障害児やいわゆる『気になる子』など特別な配慮を要する児童が入所しているのか、障害児の受入体制の実態や障害児保育を行う上での支援の状況(アセスメントや対応(支援)マニュアルの活用、家族や地域との連携等)、保育における課題や受入にあたっての障壁等について明らかにする。(2)調査の対象：調査対象事業所は、社会福祉法人日本保育協会が保有する認可保育所名簿を基に、全国認可保育所約24,000施設に対し、層化無作為抽出法を行い、10分の1に当たる約2,400施設を対象とし、郵送配布・郵送回収にて実施した。都道府県別、運営主体別の調査対象保育所数は、図表1-2のとおりである。(3)調査の内容：1保育所の施設の状況。2いわゆる気になる子の受入や実態、支援の状況。3『障害児』の受入や実態、支援の状況。4いわゆる『気になる子』や障害児保育に関する職員の資質向上の取り組み。5いわゆる『気になる子』や障害児対応の専門機関との連携状況。6いわゆる『気になる子』や障害児保育に関して地域や学校との連携状況、他」としている。(p.4)
- (16) 調査項目は、「障害のある子どもの保育の対応」「いわゆる『気になる子』の対応」などである。(p.2)
- (17) この点に関して、佐藤智恵・七木田敦「保育所・幼稚園における障害児・気になる子の保育支援に関する研究の変遷 — 特別支援教育への転換がもたらした影響を中心に — 」『広島大学大学院教育学研究科紀要』第三部 第62号(2013)、中島正夫「保育所と幼稚園における発達障害がある子ども・『気になる子』の状況について」椋山女学園大学『看護学研究』Vol.6(2014)などの論文がある。
- (18) 田中良三「障害児保育から特別ニーズ保育へ」『SNEジャーナル』日本特別ニーズ教育学会編15号、pp.5-31
- (19) 厚生労働省『平成23年全国社会福祉施設等調査の概況』p.5
- (20) 同上、p.11
- (21) 厚生労働省『障害児支援について』2015年9月9日、p.12
- (22) 同上、p.30
- (23) 同上、p.28
- (24) (19)と同じ。p.5、p.11
- (25) 社会福祉法人日本保育協会『保育所における障害児やいわゆる「気になる子」等の受入れ実態、障害児保育等のその支援の内容、居宅訪問型保育の利用実態に関する調査研究報告書』(2016年3月)
- (26) みずほ情報総研株式会社『保育所における障害児保育に関する研究報告書』(2017年3月)
- (27) 田中良三「幼稚園・保育所における特別支援体制づくり」『愛知県立大学文学部論集(児童教育学科編)』第57号、2008年3月、pp.81-106
- (28) 高浜市教育委員会学校経営者フループ「高浜市の取り組み」愛知県立大学障害発達研究所・発達障がい支援研究会編『地域連携による発達障がい児の支援—幼児期から高校まで—』2012年2月、pp.99-113
- (29) 藤井安規「瀬戸市の取り組み」愛知県立大学生涯発達研究所・発達障がい支援研究会編『地域連携による発達障がい児の支援—幼児期から高校まで—』2012年2月、pp.115-128
- (30) 藤井奈保「幼・保・小の連携」(2016年9月5日、愛知特別支援教育研究会講演資料)
- (31) 加藤由美子「発達の連続性と支援の継続性」(2016年9月5日、愛知特別支援教育研究会講演資料)