

認定こども園における障害のある子どもへの教育・保育

藤 林 清 仁

1. 研究の背景と目的

認定こども園は、「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」（以下、認定こども園法）において、「幼稚園及び保育所等における小学校就学前の子どもに対する教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を推進するための措置を講じ、もって地域において子どもが健やかに育成される環境の整備に資することを目的」とした施設である。

認定こども園は幼保連携型、保育所型、幼稚園型、地方裁量型の4類型に分けられている。これは、幼稚園と保育所のいずれかの基準を満たすもの、あるいは双方の基準を満たすもの、そして、自治体独自の基準で設置を行っているものである。地方裁量型には、認可外保育施設などが対象になっている。

認定こども園へ通う子どもの中には、障害のある子ども達も含まれる。しかし、認定こども園法において、障害のある子どもに関する記載はない。障害のある子どもについては、「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案に対する附帯決議」（平成18年6月8日）において、「八、子どもの教育・保育施設への障害児の受入れや一時保育、病児・病後児保育など保護者のニーズの高い子育て支援の拡充に努めるとともに、認定こども園が地域の子育て支援の拠点として十全な機能を発揮できるよう、子育てにかかわるボランティア、NPO、専門機関等との連携を強化するための支援に努めること。」と記述されている。この附帯決議から言えることは、障害のある子どもの受け入れに関して保護者のニーズが高いことと、専門機関等との連携を強化していけるよう地域の子育て支援の拠点となることである。これは、認定こども園が障害のある子どもの受け入れを期待されていると言える。

本論文では、名古屋経営短期大学が文部科学省初等中等教育局より委託された「幼児教育の改善・充実調査研究」において行った「認定こども園の活用促進のあり方」の調査結果をもとに、認定こども園における障害のある子どもの受け入れについて現状と課題を考察する。

2. 調査の概要

「幼児教育の改善・充実調査研究」では、認定こども園における障害のある子どもの受け入れについて現状を把握するため、5つの認定こども園で調査を行った。調査項目としては、「認定こども園の教育・保育内容の現状と課題」における「教育・保育内容（教育・保育課程、乳児保育、障害児保育、特別支援教育）」である。この中の障害児保育と特別支援教育の聞き取り結果をもとに、本論文は考察を行っている。

次に、調査を行った5つの園についての概要を記す。

A園は、40数年の歴史がある私立幼稚園から、幼保連携型の認定こども園になった施設である。園児数は平成20年6月時点で幼稚園機能児が344名、保育所機能児が20名である。

B園は、社会福祉法人が運営する保育所型の認定こども園である。B園を運営する社会福祉法人は、B園以外に複数の保育所を運営しており、保育の経験は豊富である。園児数は平成20年9月時点で幼稚園機能児が26名、保育所機能児が100名である。

C園は、公立保育所から保育所型の認定こども園になった施設である。園児数は平成20年9月時点で幼稚園機能児が12名、保育所機能児が29名である。

D園は、キリスト教系の私立幼稚園から幼稚園型の認定こども園になった施設である。園児数は平成20年12月時点で幼稚園機能児38名、保育所機能児7名である。

E園は、認可外保育施設から地域裁量型の認定こども園になった施設である。園児数は平成20年12月時点で幼稚園機能児が6名、保育所機能児が53名である。

以上の5園において、聞き取りの中から、障害のある子どもの受け入れ状況やどのようなことに困難を感じているかを中心に調べた。

3. 調査結果のまとめ

各認定こども園の調査結果は、次の通りである。

(1) 幼保連携型 A園

A園では、幼稚園機能児において、障害の診断を受けていないが保育の中での行動に気になる子どもが数人いるとのことであった。障害の疑いや発達に遅れがみられる子どもへの保育に関して具体的な対応に苦慮しており、市内にある療育センターから職員の派遣を受け保育へのアドバイスを得ている。

A園としては、障害のある子どもへの教育や保育に関して、具体的な知識を得たいと考えている。その方法としては、市内の幼稚園と保育所が合同で行っている研修に参加し、障害のある子どもに対する教育や保育の方法を学びたいと考えている。また、障害を専門とする医療機関か

ら職員の派遣を受けて、作業療法や理学療法を含めた医学的な支援を受けたいと考えている。医療機関からの職員派遣に関しては、連携して障害のある子どもへの対応にあたりたいという希望があり、支援を受けやすい環境を求めている。

ほかに、障害のある子どもの家族への支援も充実させたいと考えている。A園が課題として感じているのは、家族の障害受容である。A園としては、家族と協力して子どもの発達を促していきたいという思いがある。しかし、親が子どもの障害や発達の遅れを受容していなければ、園への反発につながり信頼関係が築けない事態になる。この点をA園は課題と考えており、家族支援の知識が欲しいと考えている。

(2) 保育所型B園

B園では、障害のある子どもを受け入れる場合は加配保育士を配置しており、受け入れている子どもの障害の程度は中軽度である。障害の知識や障害児保育の実践に関しては、研修会に参加して情報を得ている。B園のある市では、中軽度の障害がある子どもを保育所で受け入れている。加配保育士の配置基準は子ども4人に対して保育士1人である。この市では、重度障害のある子どもの受け入れを試行的に行っている。

B園に併設されている子育て支援センターでは、障害のある子どもへの対応において、保健センターや療育施設との連携を積極的に行っている。これは、子育て支援センターが受け付ける子育て相談の中で発達に関する相談があり、職員も早期療育の必要性を感じているからである。子育て支援センターの職員は、発達に関する相談があった場合、相談者に対して病院の受診を勧めることもある。また、保健センターと連携して親のフォローができるような体制を整えている。

(3) 保育所型C園

C園では、障害のある子どもを受け入れた場合、市の基準で加配保育士が配置される。C園がある市の基準は、障害のある子ども3人に対して加配保育士1人を配置している。加配保育士に対する研修は市が主催して行っているものがあり、加配保育士がその研修に参加し、障害や発達に関する知識を学んでいる。また、C園の子育て支援事業に教育・保育相談事業があるが、そこで発達について相談があった場合は病院の紹介や市役所への相談、児童相談所への紹介を行っている。

現在、C園では障害のある子どもを受け入れていないが、受け入れることになった場合に懸念されることは、C園がある地域は人口が少ない地域であり、子どもの数も少ない。そのため、障害のある子どもがC園へ通うことになったとしても、加配保育士を配置する基準に子どもの数が達しないために、加配保育士の配置が行われない可能性がある。もともとC園では保育士不足で悩んでいる問題があるので、加配保育士が配置されない場合は、障害のある子どもに適切な対応ができないことが心配される。

(4) 幼稚園型 D 園

D 園は、宗教法人が運営している幼稚園型の認定こども園である。そのため、学校法人が運営している幼稚園のように、障害のある子どもを受け入れた場合に交付される補助金を受けることができないため、保育所における加配保育士のような人員配置をすることができない¹¹⁾。さらに、D 園は認定こども園の認可を受けたことによって長時間保育を行うようになった。D 園の職員数はもともと 4 人と少ない。そこへ長時間保育を行うとなると、時差勤務を行うことになり、時間によっては現場にいる職員数が少ない場合もある。障害のある子どもを受け入れる場合は個別に対応していくことが望ましい。しかし、D 園の場合は個別対応を充分に行うことが前述した職員数の関係で難しくなっている。また、市から障害のある子どもの受け入れを地域貢献として要請され、期待もされているが、障害のある子どもの受け入れに対して市からの補助はない。この点でも、加配保育士の配置が難しく、障害のある子どもへの個別対応を難しくしている。

現在、D 園には多動の傾向や他の子どもと一緒にクラスの活動に取り組めないなど、個別の対応が必要な子ども達が通っている。障害のある子ども達への個別対応を行うために、D 園は療育訓練施設と連携をしている。

(5) 地方裁量型 E 園

E 園で受け入れている子どものうち 1 人は療育手帳を持っている。この子どもは、町内の公立保育所に通っていたが、十分な対応を受けられなかったため園を退園し、現在は E 園に通っている。退園することになった理由は、昼寝ができないなどから園が子どもに対応できない状況と、迎えの時間が早いなど親が自分のニーズに十分な対応をされていないと感じたためである。

E 園は認可外保育施設のため障害のある子どもに個別対応する保育者は配置されていない。また、前述した子ども以外にも、発達に遅れがみられる子どもがおり、保育者としては対応の必要性を感じている。

E 園における障害のある子どもを受け入れる上での問題点は、認可外保育施設であるために、公的支援を受けられないということである。そのため、認定こども園の認定を受けてからも、行政とのつながりが薄い。E 園としては、行政と連携して保育を行っていきたいと考えている。

4. 考察

(1) 障害のある子どもの受け入れ

今回の調査では、認定こども園 5 園において調査を行った。この調査から、認定こども園における障害のある子どもの受け入れに関して、次のことが問題として整理される。

第一に、障害のある子どもへの教育や保育の実践が、それぞれの園が認定こども園に認可される前がどの施設であったかによって違うことがわかった。まず、幼保連携型の A 園であるが、A 園は私立幼稚園で認定こども園の認可を受けている。現在、障害のある子どもの受け入れを行っ

ているが、対応に苦慮している。A園の場合は、地域の療育センターに支援を受けながら障害のある子どもを受け入れており、公的な支援を求めている。これは、幼稚園における障害児保育制度の歴史と関係するのではないかと考えられる。

幼稚園における障害児保育制度は、昭和49年に国の「私立学校特殊教育費補助」という補助金で始まった。これは障害のある子どもを10人以上受け入れている園に支出されるというものである。その後、何度か制度改定があり、「私立高等学校等経常費助成費補助金交付要綱」の中の「障害児幼稚園助成事業」として位置づけられている。内容は、学校法人立の私立幼稚園で、障害のある子ども2人以上受け入れているところに補助を出している。対象は障害者手帳取得者や公的機関などで診断を受けている障害のある子どもで、障害の程度は限定されていない。この制度を利用して障害のある子どもへの加配の職員を配置して障害児保育に取り組んでいる私立幼稚園もある。しかし、国・公立幼稚園に関しては国による障害児保育関連の補助金制度はない(藤上：2003)。

このように、幼稚園に対しては、障害のある子どもの受け入れを充実させるための補助金が充実していない。また、平成15年当時の数字だが、補助額は障害のある子ども1人あたり年額784,000円を上限としており、補助金のみで1年を通して加配の職員を配置するほどの制度になっていない。これが国立や公立の幼稚園になると国による補助金がない。幼稚園において障害のある子どもの受け入れを支える制度は以上のような現状で乏しいため、その幼稚園の所在地にある都道府県や市町村の制度に左右される。このため、市町村によって、幼稚園における障害のある子どもの受け入れや教育の内容に差が生じるのである。

これは、幼稚園型であるD園にも言える。D園は宗教法人立の私立幼稚園である。国からの障害児保育に関する幼稚園への補助は、学校法人立の私立幼稚園が対象である。また、D園のある県は私立幼稚園への障害のある子どもを受け入れるための補助を行っているが、これも学校法人を対象としているため、D園は補助を受けることができない。行政より、障害のある子どもの受け入れを地域貢献として要請されているが、そのための補助がないため、個別対応ができないという状況になっている。

B園やC園は保育所が認定こども園の認可を受けた施設である。保育所における障害のある子どもの受け入れについては、国からの補助制度があり、実践を積み重ねた面がある。

障害児保育の制度は、昭和49年に当時の厚生省から「障害児保育の実施について」の通知が出され「障害児保育実施要綱」にもとづき始まった。当初、障害児保育事業の補助金対象は4歳児以上で軽度の障害、定員90名以上の保育所で障害のある子どもの人数がその1割程度に及ぶなど厳しい制限があった。その後、数度の変更があり、平成元年からは、国の特別保育事業のなかの「障害児保育事業」として位置づけられた。平成15年までは、障害児保育の対象は、①保育に欠ける障害のある子どもであって、②集団保育が可能で日々通所できるもので、③特別児童扶養手当の支給対象児(おおむね中程度以上の障害のある子ども、身体障害者手帳1、2級、療育手帳A、B)で、平成15年当時は、子ども1人あたり月額75,640円が人件費への補助金とし

て支給されていた。なお、「障害児保育事業」については、平成16年度より一般財源化され、新しい国の要綱にもとづき行われている。軽度の障害のある子どもについては、特別保育事業の中の「保育所地域活動事業」に「障害児保育推進事業」があり、軽度の障害のある子どもを含め4人以上を受け入れている保育所に補助が行われている。なお、「障害児保育推進事業」は平成16年度より「障害児保育円滑事業」と名称を変更している。このほか、平成10年度より、「障害児保育推進事業」として、新たに障害児保育事業を実施する保育所に対して受け入れ体制の整備を図るため一保育所につき1回限りの補助がある。「障害児保育推進事業」も平成16年度より「障害児保育環境改善事業」と名称を変更している（藤上：2003）。なお、平成16年度より「障害児保育事業」は一般財源化されている。

以上のように、平成16年度より「障害児保育事業」が一般財源化された問題はあるものの、幼稚園が障害のある子どもを受け入れる場合と比較すると、保育所で受け入れる場合は補助事業が多い。また、「障害児保育事業」に上乘せする形で都道府県や市町村独自の補助事業を行っている地域もあり、「障害児保育事業」が一般財源化された後も、充実されている地域もある。

認定こども園の認可を受ける施設には、幼稚園や保育所のほかに認可外保育施設がある。今回の調査では、E園が認可外保育施設から認定こども園の認可を受けた施設である。幼稚園や保育所においては、先に述べたとおり、充分ではないものの受け入れに関する制度が何かしら存在している。しかし、認可外保育施設は、そのような制度が適用される対象とされず、今まで障害のある子どもを受け入れたとしても職員数を増やすことができないため個別の対応をとることができなかった。また、市町村が主催して行われる研修会も、幼稚園や保育所が対象となるため参加できない。

認定こども園において、障害のある子どもの教育や保育を行うことは期待されているが、受け入れを行う条件が幼稚園から認定こども園の認可を受けた施設、保育所から認定こども園の認可を受けた施設、認可外保育施設から認定こども園の認可を受けた施設で違いがある。これは、ただ障害のある子どもを受け入れて認定こども園で生活させるか、加配保育士を配置して、子どもの発達課題を見極め生活場面での困難な出来事に支援を行っていくことができるかの違いになる。現在の状況では、認定こども園に対して一律の支援ができていないため、障害のある子どもの受け入れが認定こども園の努力になっている。

(2) 保育者への支援

認定こども園において障害のある子どもへの教育や保育を担当する保育者が困難を感じていたのは、子どもに対する教育や保育の内容と親への対応である。これには、同じ地域にある保健センターや療育機関などの社会資源との連携が必要になると考えられる。

乳幼児期の障害のある子どもを支える仕組みが整っている地域では、保健センター等が実施している乳幼児健康診査において障害や発達に遅れがみられる子どもを発見し、その後の療育や保育につなげている。保健から療育、療育から保育とつながっている地域では、保育の現場に対し

て、療育機関の職員が保育所に出向き支援を行っている。これは、療育機関の職員が障害に関する知識や対応について保育所の保育士より知っているということもあるが、療育機関に通っていた子どもが保育所に通っている場合、その子どもの発達上の課題や保育をしていく上での悩みなど、すでに療育機関の職員が経験し、アドバイスができるため、より具体的な支援が行いやすいからである。療育機関の職員と幼稚園や保育所の保育者が同じ子どもについて、その子どもの育ちを考えることができる状況になれば、保育者が感じる困難を解決する糸口になると考えられる。

親への対応についても、保健センターや療育機関と協力して対応していくことが必要になると考えられる。認定こども園に限らず、幼稚園や保育所において、親への対応に苦慮しているのは、子どもの障害や発達の遅れに対する親の障害受容である。親の気持ちとして、自分の子どもの障害を認めたくないという気持ちは当然であり、長い時間をかけて葛藤を繰り返しながら障害を受容していくことが必要である。また、子どもの障害や発達の遅れに気付くのが遅かった場合、子どもの障害に向き合うことは難しくなるだろう。そのために保健センターの乳幼児健康診査で早期に発見し、療育機関で子どもの障害や発達の遅れと向き合っていく必要がある。認定こども園へ入園してから、子どもの障害や発達の遅れについて親に伝えることは、親の反発を招くことがあり、親との信頼関係を壊してしまうこともあるため困難が伴う。もし認定こども園へ入園する前に、保健センターや療育機関が関わることでいたら、どこかで信頼関係を作ることが可能であるかもしれない。また、認定こども園の保育者が親への対応で困難を感じたことは、すでに保健センターの職員や療育機関の職員が経験しているかもしれない。障害や発達に遅れがみられる子どもに対して、地域にあるさまざまな専門職が関わり支援を行えるようにすることが、家族の悩みのみならず、認定こども園を含む職員の悩みに対して支援を行うことにもつながると考えられる。

(3) 特別支援教育とのつながり

平成19年4月に教育基本法が改正され、同法の第6章「特殊教育」が特別支援教育へ改正され、障害の重い重度重複障害から軽度発達障害を幅広くカバーするシステムの枠組みが示された。「特殊教育」のころは小学校と中学校が対象であったが、「特別支援教育」は発達障害のある子どもにとって、一貫した継続的な支援が必要ということから、幼稚園や高等学校も対象となった。

幼稚園においては、今まで国からは私立幼稚園への補助のみであり、すべての幼稚園への補助はなかった。特別支援教育も始まったばかりであり、幼稚園も対象であると位置付けているのみで、具体的に幼稚園に対してどのように支援をしていくかは、これからである。それでは、認定こども園と特別支援教育の制度の間で、今後活用できるのではないかと考えられる制度をいくつか述べてみる。

特別支援教育においては、特別支援学校にセンター的機能を与えている。これは学校教育法第71条の3という条文が新設されたことによって、特別支援学校は、自校に在籍する子どもに加えて、幼稚園から高等学校までの幼児、児童、生徒に対する助言または援助を、学校や幼稚園か

らの要請にもとづき実施することが役割となった。この役割を特別支援学校の「センター的機能」と呼んでいる。このセンター的機能の主な内容には教育相談機能、学校支援機能、教員研修機能の3つがある。このセンター的機能の支援を、認定こども園も受けることができれば、認定こども園における障害のある子どもの教育や保育を支えるひとつの仕組みなのではないかと考えられる。

5. まとめ

障害や発達に遅れがみられる子どもとその家族を支える仕組みには、地域差がみられる。この地域差とは、社会資源の差である。保健センターの乳幼児健康診査から、療育機関へ通い、保育所や幼稚園へ通うことができる地域がある一方、保育所や幼稚園が障害のある子どもが通える唯一の施設という地域もある。このような状況の中で、認定こども園においても、地域差がみられただけでなく、認定こども園を支える仕組みがなく、園の努力にゆだねられている現状がわかる。

認定こども園における障害のある子どもへの教育や保育については、受け入れに関する補助、受け入れた後の保育者に対する支援の必要性を感じる。また、認定こども園の類型によって、支援の必要性が違うこともわかった。

認定こども園は幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型とあるが、障害のある子どもの受け入れに関して、それぞれの類型に共通して見られる困難は、認定こども園の特別支援教育や障害児保育を支える独自の制度がないことである。幼保連携型へ幼稚園型、保育所型は、従来 の制度を活用して障害のある子どもへの保育や教育を行っている。ここでは、保育所型が充実しているように思われるが、保育所の「障害児保育事業」は一般財源化されたことにより、市町村の裁量に任せられている。そのため、市町村の判断で保育所型認定こども園における障害児保育が充実するか乏しいものになるか決まるため、必ずしも支える制度がしっかりあるとは言い切れない。幼稚園型の認定こども園に対しては、特別支援教育が開始され、幼稚園においての施策が期待されるが、今のところ大きな動きはない。地方裁量型に関しては非常に厳しい状況である。認可外保育施設のため、もともと障害のある子どもを受け入れた場合の補助がなく、認定こども園の認可を受けたとしても支援があるわけではない。園の努力に任せられている状況である。

認定こども園の特別支援教育、障害児保育を充実させるためには、まず、障害のある子どもの受け入れをした園に対して、加配保育士を配置できるだけの人件費補助を行うことが必要である。これは、子どもへの個別対応を行うためであり、子どもの発達を保障するために必要である。次に、認定こども園と地域にある施設との連携をつくることである。認定こども園の保育者を支える仕組みが必要であり、障害のある子どもの家族だけでなく、障害のある子どもを担当する保育者の相談に応じて、認定こども園における教育や保育を充実させることが重要となる。最後に、研修も必要となる。地方裁量型のように、認可外保育施設は、市町村が主催して幼稚園や保育所が参加するような研修に今まで参加することができなかった。これからは、認定こども園が参加

認定こども園における障害のある子どもへの教育・保育

できるよう研修会を企画していく必要があると考える。

認定こども園は保育に欠ける子どもだけでなく、保育に欠けない子どもも通えるため、これまで子どもに障害があるため母親が働きにでることが難しかった家族の子どもも通える施設である。そのため、障害のある子どもが認定こども園を利用したいという声は増加してくると考えられ、受け入れ体制を整えることは、今後重要になる。

【注】

- (1) 都道府県によっては独自に、学校法人立以外の宗教法人立の私立幼稚園に対しても事業補助を行っている地域がある。また、障害のある子どもが1人しか在園していない私立幼稚園にも補助している地域もある（藤上：2003）。

【文献】

- 藤上真由美（2003）「保育所・幼稚園」近藤直子・白石正久編『障害乳幼児の地域療育』全国障害者問題研究会出版部、pp 72-90
- 湯浅恭正編（2008）『よくわかる特別支援教育』ミネルヴァ書房

（名古屋経営短期大学子ども学科子育て環境支援研究センター）