

統合保育の現状と課題

—神戸市における障害児保育の変遷を中心にして—

石岡由紀

はじめに

ノーマライゼーション原理の普及とともに、わが国における「統合保育」の取り組みは、増加傾向にあるといえよう。しかしながら、実際に、障害児保育の中心となっているのは通園施設などに代表される専門療育機関であり、今だに、障害を理由に、地域の幼稚園・保育所に入園することができないという現状が存在していたり、またその一方、幼稚園・保育所に入園しても、適切な保育を受けることができない場合があることなどから、現在の「統合保育」は、まだ、十分に確立したものであるとはいえないのが現状である。

神戸市においても、「統合保育」は、増加傾向にあるものの保育者加配の問題や、入所基準の問題、専門機関との連携の問題等、今だに、その展開については、不十分な面が多く見られることなどから、教員の意欲や努力のみに依存しているといわざるをえない、いわば、不安定な保育であるということは、否めない事実である。

「統合保育」の質的向上を実現させて行くことは、ひとりひとりのニーズに合わせた系統的な、また、きめこまやかな保育を展開していくことであり、すなわち、それは、障害児にとって有意義な保育であるとともに、すべての子どもにとっても有意義な保育を保障するものであると考えるのである。

問題の所在と研究課題

ノーマライゼーションの考えがスカンジナビア諸国から、アメリカに渡り、全世界に広がるようになって30年がたとうとしている。

ノーマライゼーション原理とは、スカンジナビアに淵源を持つ福祉理念である。1950年代後半、デンマークではBank-Mikkelsen, N.E.によって「精神薄弱者に可能な限り通常の生活を確保させる」という言い方で、精神薄弱者サービスの目指すべき方向が示され、改革が進められるようになってきた。これに参与していたのがNiljeであり、彼が初めてノーマライゼーション原理¹⁾という用語を使ったのである。

彼は、文化が権利の確定にとって重要であるとともに、日常および年間の生活リズムやライフ・サイクル等が、人間形成にとっても深くかかわっていると認識するようになる。かくして彼は「自分の部屋を持つことは、ノーマルなことである」「子どもが学校へ行くのはノーマルなことである」とし、精神遅滞者サービスのあるべき理念と方向を言い表わすものとして「ノーマライゼーション」という用語を、初めて使ったのである。

障害者は、障害者である前に一人の「人間」であるということを基本とし、その究極的な目標は障害者の社会参加であるというのがノーマライゼーションの考えであるといえよう。

ノーマライゼーション原理が、障害者サービスの基本とされるようになってきたことにより、障害幼児に対する保育の形態というものも、一応の変化が見られるようになってきた。

「統合保育」といわれる形態が、その一つであると考えられる。「統合保育」とは、いわゆる障害を持った幼児を保育所や幼稚園に受け入れて、健常児とともに保育する形態のことである。

従来は、障害を持つ幼児は特別のニーズを持っており、そのニーズを満たすためには、特別に用意された場所で、特別に教育を受けた人によって、健常児とは異なる特別のケアや保育を受けることが望ましいとされ、それによって社会的自立が可能であると考えられていた²⁾。また、障害児を健常児の中に入れても、ついていけなかったり、いじめの対象にされたりということがあり、障害児にはマイナスであるから、専門の場所で保育することが望ましいという考え

も根強く残っていたのである。しかし、このような分離主義の考え方は、一見障害児を手厚くケアしているような印象を与えるものではあるが、社会に根強い障害児への差別や偏見を維持したり、あるいは助長するものではなかったか、という考え、つまり、障害児は障害を持っているという点では、健常児と違うことは明らかであるが、人間としては同じであるということを忘れて、特殊な存在であるということのみがクローズアップされ、隔離された場へ排除されて³⁾いたのではないかという反省および疑問が起こってきたのである。どのような重い障害を持つ子どもであっても健常児とともに保育を受ける権利を持っており、それが障害児にとっても健常児にとってもノーマルな社会環境である、という主張、すなわち、今までの分離された保育環境から、地域の幼稚園や保育所で健常児とともに保育を受けるべきである、という考えが台頭してきたこと、さらに、戦後の障害児教育の早期発見、早期教育の実践が医学的治療・訓練に偏向しがちであったことに対する、関係者の反省が生まれてきたことなどがあり、障害児も地域の幼稚園・保育所へという運動が見られるようになってきたのである。

このような流れの中で、「統合保育」は一応の発展を遂げてきたということができるのであるが、ノーマライゼーションの考えに基づき、幼児の保育をとらえた場合、果たして実際に行われている「統合保育」はその真の役割をはたしているのだろうか。という疑問を拭い去ることができないのが現実である。

本論文では、主に神戸市における「統合保育」の変遷をたどることにより、現在かかえている「統合保育」の課題を明らかにし、保育を受ける権利を持った障害幼児のニーズを、ノーマルな方法で遂行していく「統合保育」の在り方を検討したい。

2. 神戸市における障害幼児に対する保育の変遷と課題

① 日本における障害幼児保育のとりえ方

神戸市における障害幼児保育の変遷をたどる前に、日本における障害幼児保育を簡単にふれてみたい。

1950年代、障害児保育に公的な対策がない中で、三木安正氏らにより各地で散発的ながら民間篤志家による先駆的な取り組みがなされていた。それは、障害児だけの集団で保育を行うものであったが、当時何ら手がさしのべられることがなかった障害幼児に保育の場を提供した意義は大きいものがあるといえよう。

その後、健常児を持つ保護者を中心に、保育所の増設要求が出てくるが、保育所需要に応じるだけの保育所の増設は見られず、健常児が入所できない現状の中で、障害幼児は「手のかかる子ども」の認識のもと、入所が拒否され、障害幼児をかかえる家族にとっては、障害児収容施設への入所が唯一の選択であったのであるが、施設への入所もまた困難なことであった。

そうした中で、1963年に中央児童福祉審議会は「保育に欠ける状況」の定義の見直しを行った。ここでいう「保育に欠ける状況」とは、「子どもが、その心身の発達に不可欠なものを与えられていない状況を保育に欠ける状況と定義すべきであろう⁴⁾」と述べるとともに、「両親に特に問題がなくとも、子どもに問題がある場合がある。この場合は、通常の両親ではその子どもの真に必要とする保護を与えられないという意味で、保育に欠ける状況にあるといえよう⁵⁾」と説明し、具体的に心身障害をあげている。そして、障害幼児の保育を家庭のみに要求するのは無理として「特殊保育所の体制を整備すべきである⁶⁾」と主張している。

1964年の第二次中間報告でも「保育に欠けるという理由で入所する子どもの中には、軽度の心身障害児がいることは避けられない。これらの子どものためには治療的な指導を行うことのできる特別保育所を設置するよう検討する必要がある⁷⁾。」と確認されており、「もし、当面特別保育所が特設されない場合には、一般の子どもとの共同保育の中でその治療的な指導がはかられるよう保母の数を増すなどして、適切な保育ができるよう努力することが望まれる⁸⁾」と述べられている。しかし、そこには対象が軽度の心身障害児に限定されているととも

に、分離保育の考え方が見られるのである。

1970年代に入り、わが国でもノーマライゼーションの考え方が紹介されるようになり、今までの分離主義の考え方に疑問が持たれるようになってきた。

1973年の中央児童福祉審議会中間答申で「一般の児童とともに保育することによって障害児自身の発達⁹⁾が促進される」「一般の児童も障害児と接触する中で、障害児に対する理解を深めることによって人間として成長する¹⁰⁾」というように「統合保育」の理念を表わしたのである。

一方、教育の側でも、1969年の「特殊教育の基本的な施策のあり方について」の、早期教育の拡充の中で「特殊教育諸学校と地域の幼稚園とが提携協力して、当該幼稚園に心身に障害をもつ幼児を入園させ、特殊教育諸学校の教員が巡回¹¹⁾して特別の指導を行うようにするための措置をとること」とあり、「統合保育」の方針が示されている。

また、1982年の「心身障害児にかかる早期教育及び後期中等教育の在り方」では、障害種別に次のように早期教育の在り方について述べている。

視覚障害「子どもの実態を考慮せずに受け入れた場合には、視覚障害児が適切な指導を受けられないばかりでなく、集団からも孤立して発達が阻害されるという問題が生ずる。幼稚園において視覚障害児を教育する場合には、特に視覚障害の特性¹²⁾に応じた指導に配慮すること」

聴覚・言語障害「3歳児以降比較的軽度な難聴児及び言語障害児については、幼稚園において可能な限り受け入れるようにする必要がある¹³⁾」

精神薄弱児及び情緒障害「障害の比較的軽い者は可能な限り幼稚園で特別な配慮のもとに一般の幼児と共に教育を受けることが適当である。一般的には、同じ遅滞の程度でも年令が低ければそれだけ発達上の差が小さく、一般の幼児と共に教育を受ける意義も大きい¹⁴⁾」

肢体不自由「障害の比較的軽い肢体不自由児については、地域の幼稚園において可能な限り受け入れるようにする¹⁵⁾」

と、各障害とも、「障害の程度の軽い者」という条件がついているものの、地域での「統合保育」を推進する方向が見られるのである。

また、世界的な流れの中で見てみると、1982年国連の「障害者に関する世界行動計画」では「加盟各国は、障害者が他の人々と均等な教育の機会を持つ権利を認める政策をとるべきである。」¹⁶⁾という障害児の教育が権利として平等に保障されなくてはならないとする障害児教育の基本理念を公表している。

② 神戸市における障害幼児保育の変遷

神戸市における障害児保育は1954年、県立ろう学校幼稚部での受け入れにはじまり、1961年に丸山学園が学齢前障害児を受け入れるなど、通園施設、教育機関で実践がスタートした。1960年代後半になると、公・私立幼稚園または保育所・園（以下、保育所）でも現実に障害児が入園している場合があるが、大勢として専門療育施設の枠内における障害児保育とその指導が主流であった。

専門療育施設開設の変遷は、上述したように、県立ろう学校幼稚部での受け入れにはじまり、丸山学園では、それまでの施設内学級に通所する学齢児の中に、学齢前の幼児の入園を認めることからその実践が始まったといえる。その後、1967年に神戸市立友生養護学校に幼稚部、1968年には、県立盲学校に幼稚部、そして精神薄弱児の通園施設である、ひまわり学園が開設されている。1970年代に入り、神戸市立盲学校（1970年）、県立のじぎく養護学校（1971年）に幼稚部が、同年には、肢体不自由児の通園施設としてあじさい学園が開設されている。1973年に、のぼら学園が開設されたことにより、それまで丸山学園に通園していた神戸市西部地区の幼児の通園が容易になったといえよう。1976年に、垂水養護学校開設にともない幼稚部が併設され、1973年には肢体不自由児の早期療育施設（3歳以前）としてくすのき学園が、また、聴覚障害児の早期療育施設としてひばり学園が開設されている。（図1）

各養護学校幼稚部、通園施設での障害幼児に対する保育が主流となっていく中、1975年に、神戸市は市立幼稚園において、統合保育に対する教員加配を始めている。また、私立保育園に対し、神戸市保育園問題審議会が「保育需要の多様化に対応する神戸市保育行政の基本方策について」の答申を出し（1976年）、障害児保育に対する指針が示された。障害児保育についての箇所は以下のとお

年度	1960	1970	1980	1990
通園施設	1960 丸山学園（精神薄弱児）			
	1968 ひまわり学園（精神薄弱児）			
	1973 のぼら学園（精神薄弱児）			
	1971 あじさい学園（肢体不自由児）			
	1977 くすのき学園（肢体不自由児）			
	1964 ろう幼児言語訓練所		1977 ひばり学園（聴障児）	
特殊教育諸学校 幼稚部	1959 県立ろう学校幼稚部			
	1967 友生養護学校幼稚部			
	1976 垂水養護学校幼稚部			
	1968 県立盲学校幼稚部			
	1970 市立盲学校幼稚部			
通級学級	1971 幼稚園言語障害児学級			
	1973 幼稚園難聴児学級			
	1972 幼稚園情緒障害児学級			
統合保育	1975 市立幼稚園統合保育			
	1978 私立幼稚園助成金交付			
	1978 市立保育所統合保育			

図1 神戸市における心身障害幼児の教育・保育の展開
 (神戸市教育委員会指導第2課『神戸市の心身障害児教育』より引用)

りである。「心身に障害を受けている乳幼児のうちには、障害児専門施設において障害児集団の中で治療を進めるよりも、保育所、幼稚園等に入所させて健常児との統合保育を行うことにより、児童相互間のふれあいの中でよりよい発達が保障される場合がある。また、障害を受けている保育に欠ける児童が保育所に入所している現実があり、試行錯誤のうちに保育が進められている状態である。これらについては、広く障害児福祉対策の一環として総合的な見解を加え、その中で保育所の果たすべき役割、実施する場合の方法および効果などについて専門的見地からの検討が必要である。」¹⁷⁾

1977年、神戸市は「神戸市障害児保育事業実施要綱」を定めた。内容は以下のとおりである。「障害児保育事業は、保護者の労働、疾病等により保育に欠け、かつ、心身に障害を受けている児童を保育所へ入所させ、他の児童との集団による保育を行うことにより、当該児童の成長発達を促進し、もって児童の福祉向上を図ることを目的とする。」¹⁸⁾

その後、1978年には私立幼稚園に在籍する障害児に対し就園助成金公布を始めている。1979年神戸市立幼稚園教育研究会に心身障害児教育部が結成され、研修会や訪問指導が行われるようになった。また1980年に神戸市私立保育園連盟にも障害児保育特別部会が設置され障害児保育の予算陳述や、研修計画を行い、民間独自の巡回指導を行うようになった。

このように、障害幼児に対する保育は、専門療育機関の枠内における保育と指導が主流である中にも、次第に地域の幼稚園・保育所での「統合保育」が行われるべく、行政による施策がとられるようになってきたのである。

神戸市における障害幼児の保育は、前述した養護学校幼稚部や、通園施設で展開されているだけでなく、児童相談所を中心とした、障害幼児の母子訓練等も、その一翼を担っているわけではあるが、その主流となっているのは、やはり、「就学前通園施設」と考えられよう。

図1で示したように、神戸市には、精神薄弱児通園施設が3園（丸山学園・ひまわり学園・のぼら学園）肢体不自由児通園施設が2園（あじさい学園・くすのき学園）聴覚障害児通園施設が1園（ひばり学園）あり、就学前の障害幼

児に対する保育をおこなっている。

精神薄弱児通園施設から幼稚園・保育所に就園する幼児のここ20年ほどの経過を見てみると、図2のようになる。各年度によってばらつきがあるものの、全体の傾向として就園率の上昇が認められる。特に、1985年以降は、施設から、幼稚園・保育所に就園する比率が、50%を越える年度が目立つようになってきている。(図2) これは、精神薄弱児通園施設に在籍し、各学校(養護学校や障害児学級が多い)に就学していたパターンから、就学前の1~2年間は健常児とともに地域の幼稚園・保育所に通園するという「統合保育」の実践が増加傾向にあるということを表わすものといえよう。

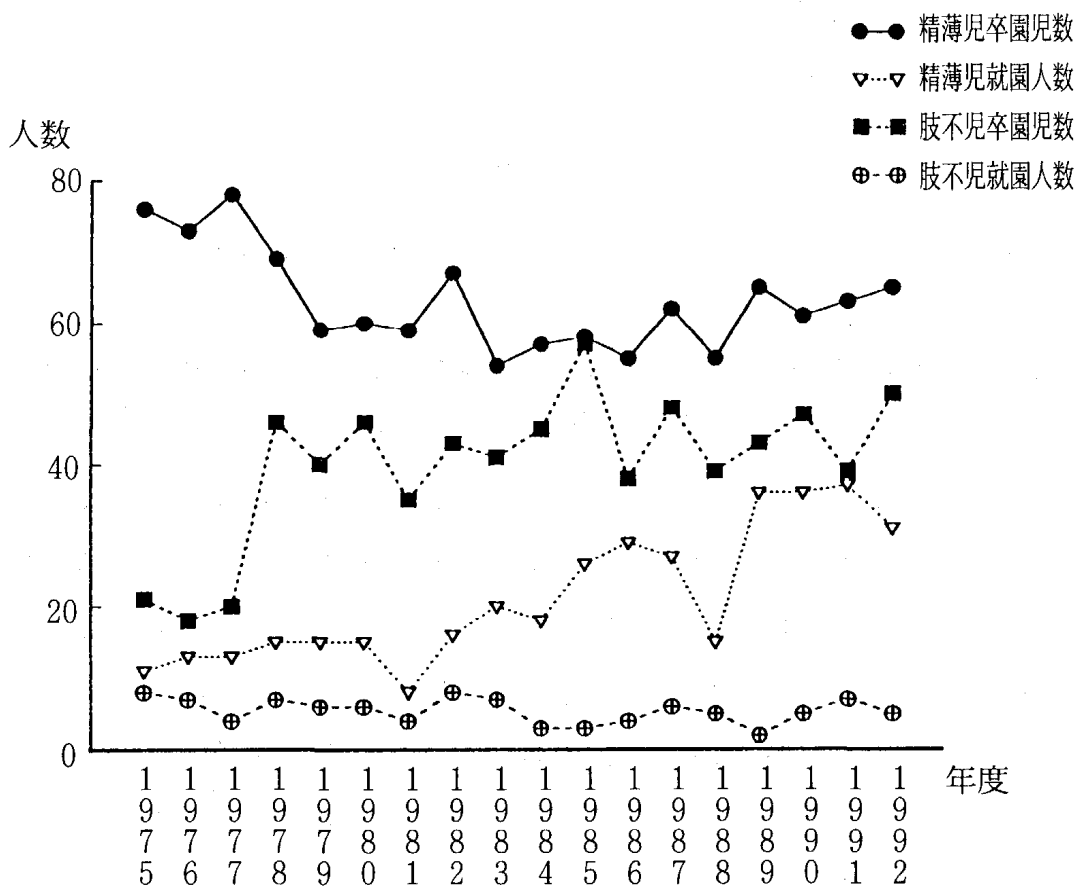


図2 通園施設から幼稚園・保育所に就園する障害幼児の推移
(神戸市立就学前通園施設保管資料より作成)

また、神戸市立幼稚園における1園あたりの障害児の平均在籍数は1970年代に1人台であったのが、1990年代に入り、3人台に増加している。(図3)

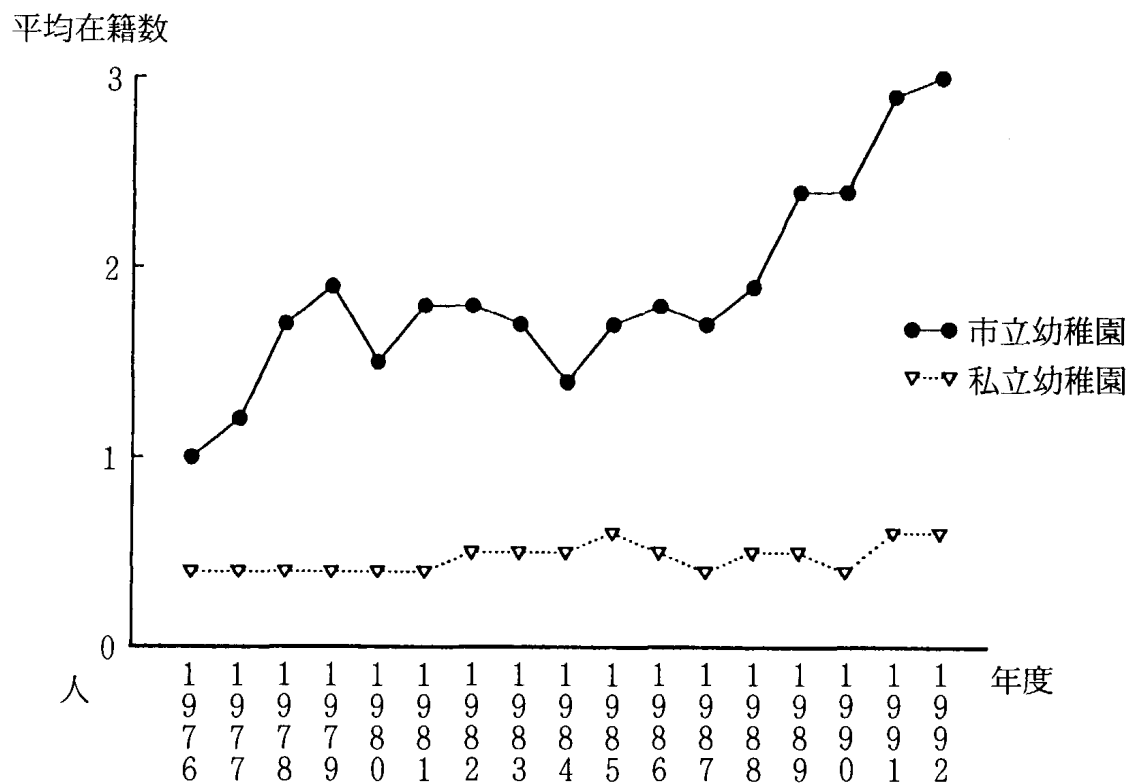


図3 神戸市(市・私立)幼稚園における1園あたりの障害児の平均在籍数

※私立幼稚園は助成金交付対象児数(神戸市教育委員会指導第2課『神戸市の心身障害児教育』より作成)

図4に見られるように、神戸市立幼稚園における園児数は、年々減少傾向にある。これは、日本全体の傾向として見られる出生率の低下とともに、私立幼稚園では、2～3年保育が実施されているのに対し、公立幼稚園では、1年保育が基本となっていることが大きく起因していると考えられる。そのような状況の中で、在籍している障害児が増加傾向にあるのは、「統合保育」を受けている障害児が明らかに増加しているということを示しているといえよう。

③ 神戸市における統合保育の現状

上述してきたように、神戸市における障害児保育は、以前に見られた就学までを専門療育機関ですごすという、いわゆる「分離保育」から「統合保育」の

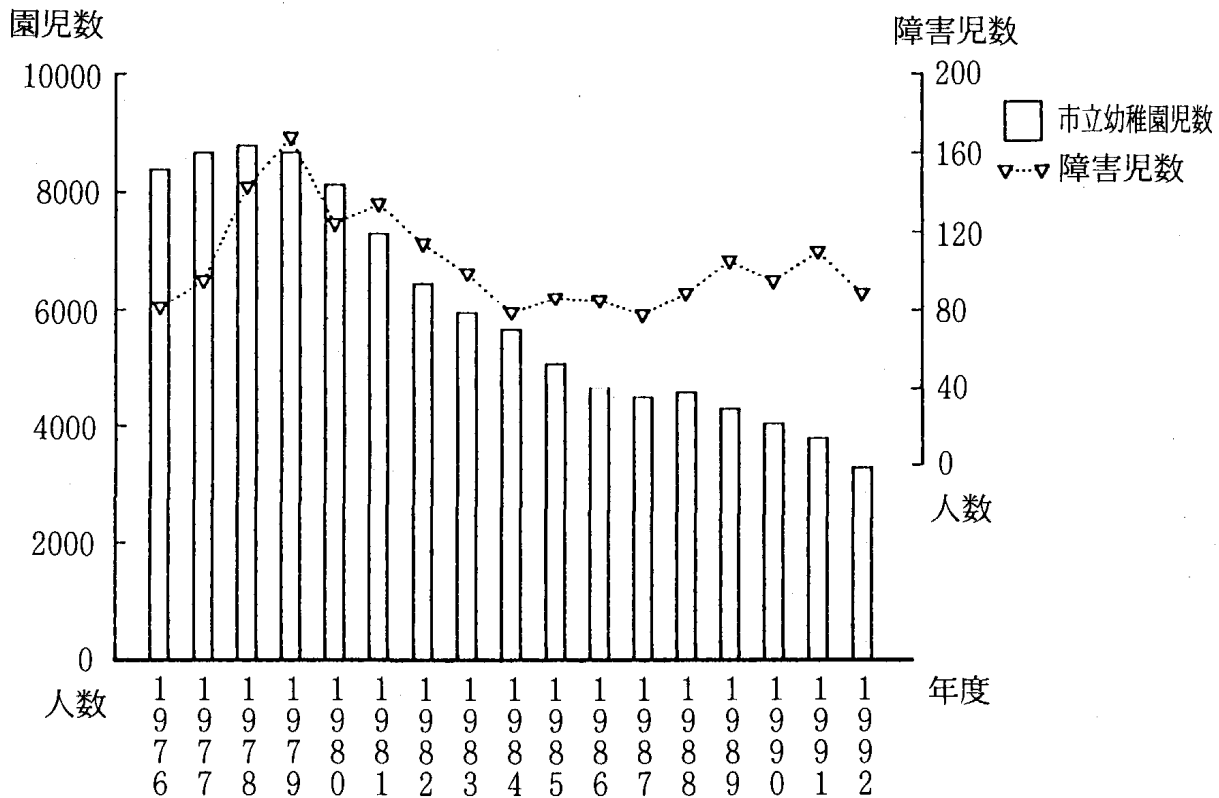


図4 神戸市立幼稚園における園児数および障害幼児数の推移
 (神戸市教育委員会指導第2課『神戸市の心身障害児教育』より作成)

関心が強まってきているといえよう。しかし、実際に障害児保育を行っている幼稚園・保育所における体制は、彼らを受け入れるにあたって、どのように変化してきているのであろうか。

その変遷の様子を追っていくことにより、神戸市における統合保育の現状を明らかにしてみたい。

《保育者の加配について》

統合保育をすすめていくにあたって、「保育者を加配してほしい」という考えは、保育現場における労働時間や労働内容の軽減を要求するということだけではなく、障害児の発達を保障していくためには、必要なものであると考えられる。神戸市立幼稚園の場合、1975年度より統合保育に対する教員加配を開始しているが、1979年には、25人認められていた加配教員数が1980年からは18人に

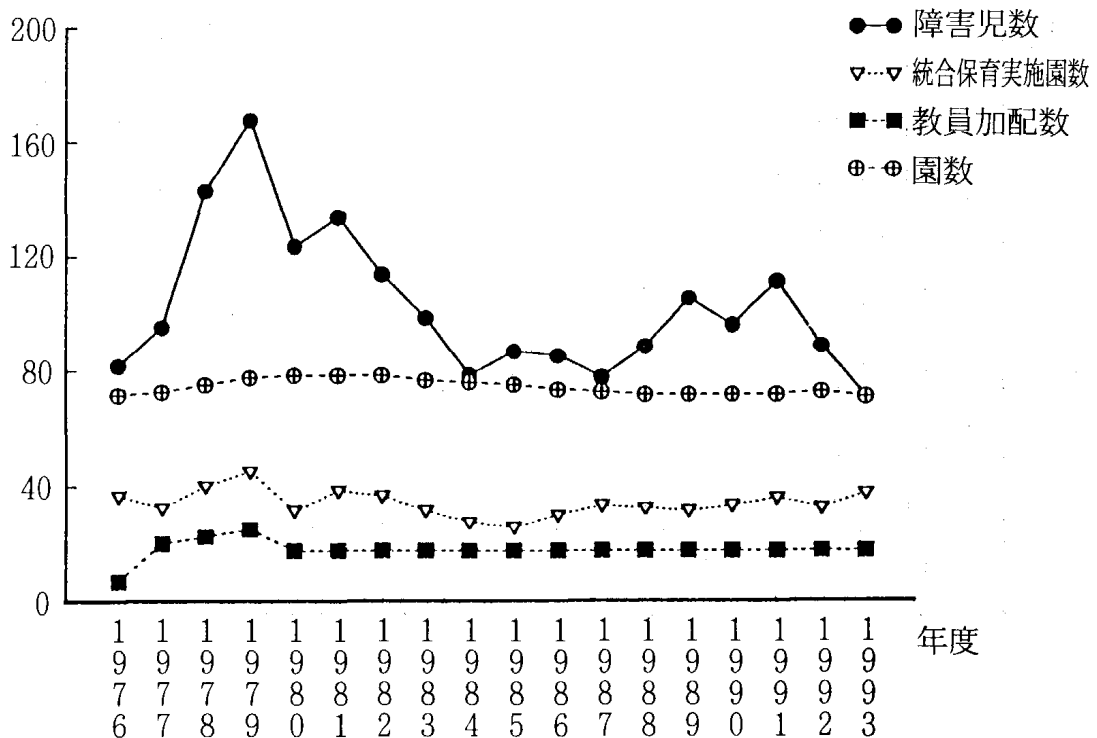


図5 神戸市立幼稚園における統合保育の推移
 (神戸市教育委員会指導第2課『神戸市の心身障害児教育』より作成)

据え置かれており、障害幼児の措置人数に応じた教員加配がおこなわれておらず、実際には教員加配のとられていない園にも障害児が在籍しているというのが現状である。(図5)

また、私立幼稚園においては、特に定められた加配教員は認められておらず、神戸市は、障害幼児保育に対する教育助成金を交付するという形態をとっている。しかしながら、それは、1人あたり年間24万円にとどめられており(1993年度より26万円・図6)実際には、この助成金のみで教員の加配を求めるのは難しいと考えられる。その上、この制度には、対象幼児が多い時には、助成金が削減されるという前例、図6にあるように、1982年から1984年までの4年間は、対象幼児が増加している。(これは、対象幼児の就園が増加したためか、判定基準に変化があったためか、この資料からは推測することはできないのであるが、)反面、助成金は前年までの24万円から22万円に削減されたのである。

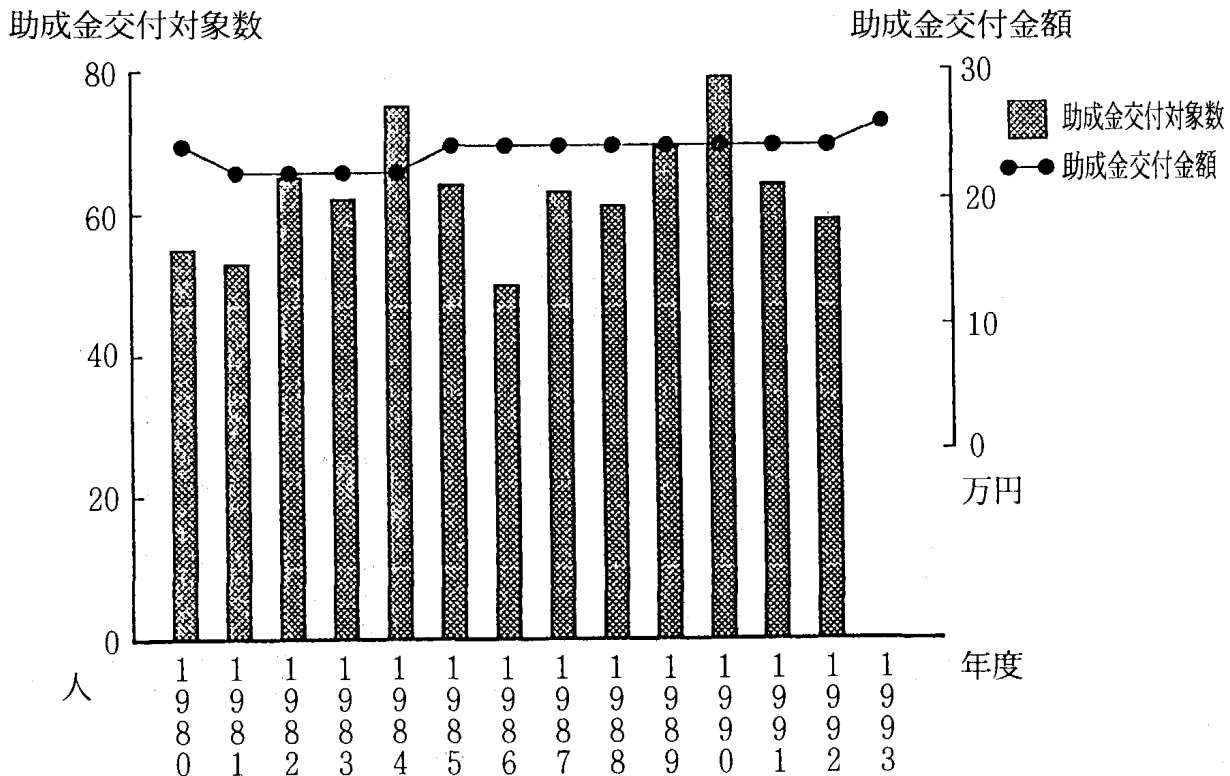


図6 神戸市私立幼稚園における助成金交付
 (神戸市教育委員会指導第2課『神戸市の心身障害児教育』より作成)

この事実からは、神戸市の行政が私立幼稚園に対して、障害児保育の推進を求めているとの推測をすることもできる。しかし助成金交付対象外の障害幼児が私立幼稚園に在籍しているということは十分考えられることである。

保育所においては、指定保育所で3:1の保母加配が行われている。しかしながら、市立幼稚園と同様、実際には、保母加配の認められていない(指定保育所外)保育所においても、障害児は措置されており、保母の加配がつかないまま、障害児を受け入れているという現状もある。また、逆に、障害幼児を受け入れる意志が保育所にある場合でも、加配の保母が確保できない場合、障害幼児を措置することができないという現実もあり、私立保育園や幼稚園の場合、行政の資金的バックアップがあれば、障害幼児の就園が現在より、増加する可能性が高くなると推測される。

多くの場合、軽度の障害であっても、かなり緻密な個別的配慮が求められる

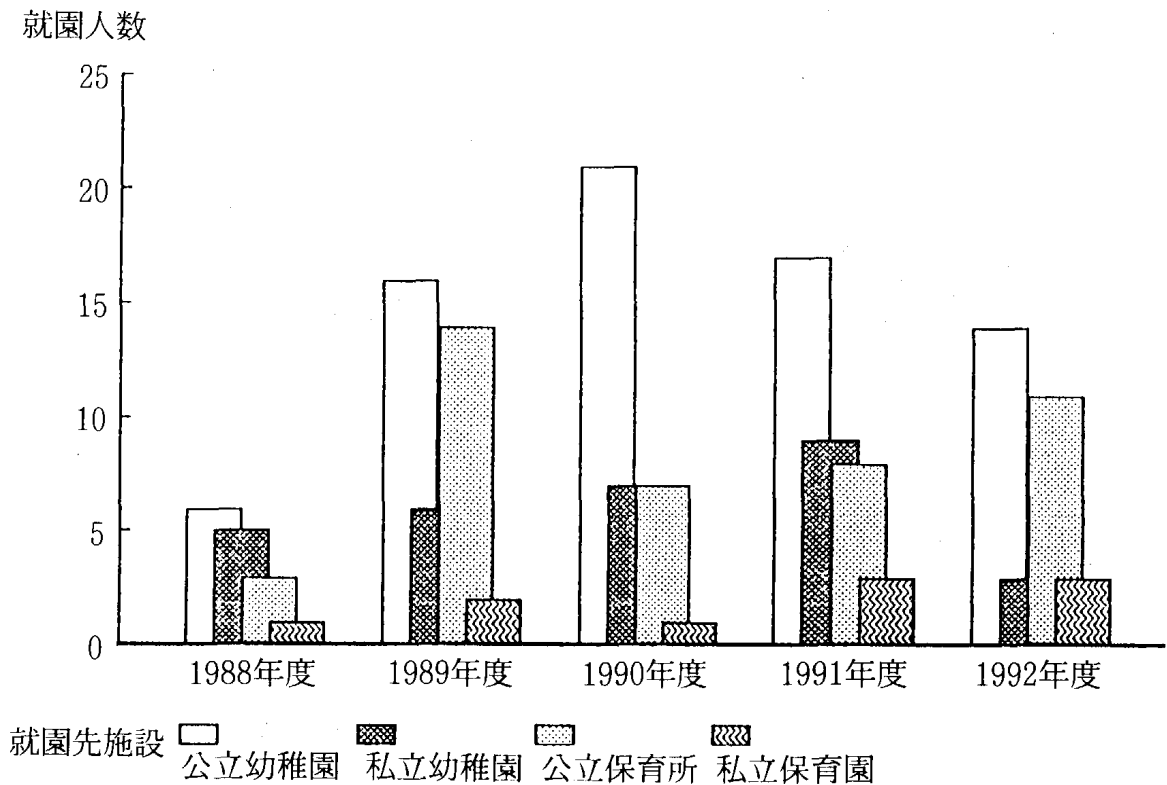


図7 過去5年間における精神薄弱児通園施設からの主な通園先
(神戸市立就学前通園施設保管資料より作成)

ものである。しかし、上述してきたような加配や助成金の交付、また、統合保育を実施している園数が増加していない状況のもと、実際に障害児を受け入れるには不十分であると考えられる。その結果、図2で見られるように、精神薄弱児通園施設から地域の幼稚園や保育所に就園する幼児は増加傾向にあるものの、年度によっては、ばらつきが見られたり、肢体不自由児の就園が以前にも増して低迷状態にあるというのも、就園先の幼稚園や保育所の受け入体制が、いまだに障害幼児に対しては、不十分であることや、軽度障害幼児の就園率は高くなったと思われるが、いわゆる重度の障害を持った幼児の就園が困難であるという事実は否めないものであるといえよう。

しかしながら、実際問題として、数多くの障害幼児がこのような受け入れ体制の中、地域の幼稚園や保育所に就園している事実がある以上、(図7)少なくとも、障害児所属クラス単位ごとに加配の行政的措置が講じられることが早

急に望まれる。なぜならば、それが望めない場合、障害幼児を担当した教諭の精神的あるいは体力的な負担の増加が考えられ、障害幼児の発達のみならず健常児に対する十分なケアが阻害されるという危険性を含んでいるのである。また、私立幼稚園において行政的な金銭的援助が見込めない場合、教諭の加配を必要とする障害児保育は採算のあわないものとして、排除されていく可能性も考えられるのである。

《入所基準の問題について》

「神戸市障害児保育事業実施要綱」において、障害児保育の対象児童となるのは「おおむね3歳以上の障害児で統合保育が可能なものとする。」¹⁹⁾とある。これによると、障害を持たない乳幼児は、0歳児から保育所での保育が受けられるのに、(流動的なニュアンスは感じられるものの)障害を持った乳幼児は「3歳」という特別な保育枠が設けられている。また、「統合保育が可能なもの」という表現には、集団保育が不可能だと考えられているいわゆる重度の障害を持った幼児は、措置の対象外におかれていることになる。

また、神戸市の保育所は、障害幼児の保育に対して指定保育所制度をとっている。これは、障害幼児の入所にあたって、専門知識や経験を持った保母がいることや設備が備わっていること等の受け入れ体制が整っていることを条件とし、万全の体制で障害児の保育に取り組む姿勢がうかがえるのであるが、この保育条件が指定保育所にだけ整っており、障害を持った幼児は、そこで保育を受けないといけないということになれば、その幼児は、地域の保育所に通園できないということも考えられるわけである。また、指定保育所制度をとった場合、どうしても障害児が1か所に集中することになり、障害児だけのクラス編成をとらざるを得ないという場合がでてくることになり、これでは、事実上分離保育が行われているということにもなりかねないのである。

上述したことは、保育所に措置される障害幼児にだけあてはまるものではなく、もちろん全保育現場において考慮されるべき問題であるといえよう。

《専門機関との連携について》

神戸市における幼児の保育・教育に対する行政担当は、幼稚園の場合教育委員会指導部指導第1課であり、保育所に関しては、民生局保育課である。しかしながら障害幼児に関する行政担当は、指導第2課であったり、障害相談課である。たとえば、市内にある6通園施設は、民生局の管轄であるが、いざ幼稚園に就園するとなれば教育委員会の管轄となるのである。したがってそこには、一応の連絡会はもたれるものの、それ以上の連携というものは期待できないというのが現状である。

神戸市においては、障害幼児の発達訓練が、神戸市立児童相談所を中心となって行われており、主に母子教室・感覚運動指導・行動療法などが展開されている。そして多くの幼児が通園しているものの、その機関と統合保育の現場である幼稚園・保育所との連携というものはほとんどとられていないのが現状である。

また、情緒障害児学級や聴覚障害児学級など通級制度が認められており、1週間に1～2度通級をして、その子どもに応じた訓練や保育を受けることができるが、統合保育さきの幼稚園や保育所との連携ということになると、定期的な連絡会等が保障されているというわけではなく、両担当教員の合意によりその連携が成立するというものである。各々独立した形をとっているとはいうものの、いいかえれば、実に不確実な連携である、というのが現状である。通級学級では幼稚園や保育所での様子を知ることは難しく、逆に、幼稚園や保育所では、通級学級で行われている訓練等に関する状況が把握できないのである。すなわち、両機関での保育を保障することにより、対象幼児にとってより望ましい発達を保障しようとするのが、通級学級の本来の目的であるはずであるのにその両者にきめ細かい連携が持たれていない²⁰⁾ということは、実に矛盾した現実であるといえよう。

統合保育さきである幼稚園や保育所の教員にとっても、通級学級さきまたは、専門療育機関の指導員にとっても、両機関での連携をとるという制度が保障されていない現状では、時間的な問題や手段が確立しておらず、おざなりになり

がちであるというのも、しかたのない事実といわざるをえないというのが現状であろう。

上記したような現実を改善していくには、ケースマネージメント²¹⁾にみられるような、一人の幼児の発達を地域におけるあらゆる機関の協力によって保障していくという考え、たとえば訓練を必要とする幼児が幼稚園に通園する場合、訓練の必要性がなくなるまで待って就園するというのではなく、訓練を受けることと保育を受けることは対等な関係にあり両機関の合意のもとにどちらも保障されるというものである。

「統合保育」を実際に行っている教員は、障害児についての知識が不足しているという事実は否めないものであると考えられる。障害児を保育するにあたって、その担当教員が専門的な教育を受けていなければならないというのではなく（受けていれば望ましいが）教員が肯定的に障害児を受け入れるために必要な研修、もしくは、それをサポートするスーパービジョン²²⁾体制の実現が現実問題として、大きな遅れをとっていると考えられるのである。

④ 神戸市における統合保育の課題

神戸市の「障害児保育」は、専門機関の設置（特に通園施設の開設）を行ってきたことにより、早期発見・早期療育という面で発展充実してきたといえるが、いざ、「統合保育」ということになると、専門機関でのハード面の充実が、一般幼稚園や保育所で今のところ望めない、という理由で、障害幼児が地域の幼稚園・保育所に入園が困難となる事実が起きていると考えられる。

神戸市の精神薄弱児通園施設は、現在3施設あり、発達に遅れを持った幼児がほぼ定員数通園している。また、その他にも児童相談所で早期療育を受けている幼児も多数存在している。その中には就学までの数年を健常児と共に、保育を受けることを希望している保護者が多数存在していると考えられる。しかし、実際障害を持った幼児を保育している専門機関職員の立場から考えると、現状の幼稚園・保育所へ障害児を就園させることに大きな不安を抱いているというのが、事実であろう。

その理由として考えられるのは、障害幼児に対する人的配置の問題であり、環境整備の遅れ、専門知識を持ったスタッフが不十分である、というようなことであろう。

図2で見られるように、通園施設を卒園する幼児の中で、地域の幼稚園・保育所へ就園する幼児の割合が増加傾向にあるということは、事実であるが、この資料からは、専門機関職員が危惧してきたような、内容が充実してきたということは、推測することはできない。

しかしながら、各資料を検討した場合、障害幼児が幼稚園・保育所に在籍しているのは事実である。図7は、過去5年間における精神薄弱児施設からの主な就園先を表わしたものであるが、各年度とも公立幼稚園への就園が占める割合が高いことがわかる。これは、障害の比較的重いとされる障害幼児が就学までの1年間を地域の幼稚園で保育を受けたいと希望した場合、私立幼稚園では、財政的な問題から加配教員を確保することは難しいと考えられるのであるが、5歳児全員就園を謳っている神戸市の対処として、公立幼稚園での受け入れが妥当であると考えられた結果であろうと推測される。また、私立幼稚園での障害幼児受け入れが数年漸増傾向にあったものが、1992年度になり、落ち込みをみせたことは、気になる傾向である。今まで、障害幼児の保育を行ってきた私立幼稚園で、神戸市からの助成金だけでは、加配の教員を配置することもままならず、また、専門機関との連携も制度化されていない現状の下障害幼児を保育することのリスクのみが、クローズアップされてきた結果とするならば、今後、私立幼稚園での「統合保育」は、期待できないものとなる。

しかしながら、神戸市の場合、公立幼稚園は1年保育を基本としている以上、2～3年の「統合保育」を希望した場合や、近隣の幼児が、私立幼稚園への就園を希望している場合、私立幼稚園への就園希望は増加するものと考えられる。幼稚園・保育所への就園を考えた場合、その地域性が大きく影響するものである。そのニーズを満たしていくことも、これからの「統合保育」の大きな課題であるといえよう。

結語 — 「統合保育」の課題 —

上記してきたように、多くの問題をかかえながらも、「統合保育」が保育現場の主流として取り入れられてきていることは、私たちが人間として生きていくうえでは、当たり前のことであるが、ほんの30年ほど前には想像もできなかった社会の意識変化がおこったと考えてよいと思われる。

しかしながら、現実の「統合保育」を考えた場合、実際に子どもたちに接している、保母や教員の意欲や努力にたよりすぎているという現実はないだろうか。もちろん保母や教員の意欲や努力なしに「統合保育」の向上は考えられないのであるが、本来行政が行うべき施策をサボタージュするものとして、「統合保育」がとらえられるならば、そこからの向上は、望めるものではないと、考えられるのである。このようにノーマライゼーション²³⁾をとらえようとするのは由々しき問題であるが、実際の保育現場を見てみるとそうとられてもしかたがない事実がたくさん山積みされているといえよう。

今後もし引き続き大きな問題として考えられるであろう、保育者の加配の問題。入所基準の問題。保育者の研修制度の問題。専門機関との連携の問題。さらには、クラス構成における幼児の人数の問題。障害幼児に対する環境整備の問題。保育者または、保護者に対するスーパーバイザーの必要性と保障の問題等、今回触れることができなかった諸問題がさまざまな障害児教育関係者から出されているにもかかわらず、実現されていない現実がある以上、現在の「統合保育」は、保母や教員の意欲や努力によってのみ成り立っているという不安定な保育であるといえよう。その現実があるがゆえに専門家の中には、障害を持った幼児は特別な施設で、特別な教育を受けた保母や、指導員のもとに特別なカリキュラム（おもに訓練）を組んだ保育を受けるべきであるという考えを固持していたり、保母や教員の中にも、専門の教育を受けていない自分たちが保育をするよりも、専門の教育を受けた保母や指導員による保育を受けた方が、障害児のためになるという、歪んだ考え方を²⁴⁾持ってしまうのである。

現在の障害児保育は、障害児の発達保障という観点にたったの考えと単なる

統合の「場」の保障（そこには、保育者の努力によつての発達助成の存在はあるのだが・・・）という観点にたつ保育が別々の取り組みとして存在しているように思われる。健常児と共に生活をするという当たり前の保育現場の中で、障害児の発達を保障していくということが、これからの「統合保育」であると考えられる。

そのためには、保母や教員の意識の中にある今までの障害児保育に対する偏見を打破することや（障害児も健常児と同じ子どもであることを再認識し、社会の一部である幼稚園や保育所に障害をもった幼児が存在するのは当たり前である。といった考えを持つこと）特別の教育を受けて、特別の施設で障害児を保育していたいわゆる専門家といわれる人々のテリトリー意識をなくした、全面的な協力が必要であると考えるのである。地域全体の問題として障害児に対する取り組みが行われるべきであり、その考えが浸透していくなれば、上述した問題点は次第に薄れていくであろうと考えられる。いうまでもなく、そこには即時性のある行政施策の充実がなくてはならないのである。

必要以上の競争原理が社会にはびこっている現在、教育・保育現場にもこの波は襲いかかってきており、本来子どもたちの「城」であるべき学校や幼稚園が彼らにとって最も息苦しい場所とはなっていないか？現状の教育・保育現場に必要な考えである「ひとりひとりのニーズに合わせた系統的な、また、きめこまやかな教育・指導²⁵⁾を施すこと」を目標に教育・保育現場を変革していくことにより、障害児にとって有意義な、ひいては、すべての子どもにとって有意義な教育・保育現場²⁶⁾が保障されるのではないだろうか。

「統合保育」の充実はその実現に向けての第一歩ではないかと考えるのである。

《 註 》

- 1) ニルジェは北米にノーマライゼーションを紹介したが、北米でノーマライゼーションを流布したのに重要な役割を果たしたのは、ウォルフェンスベルガーであった。しかし彼はその後ノーマライゼーション原理の代わりに「社会的役割の有価値化 (social role valorization; SVR)」という新造語を使うことを提起するようになるのである。
清水貞夫 「ノーマライゼーション原理の発展」 発達障害研究 第11巻 第4号
1990年 P.246, P.247
- 2) 茂木は「保育所・幼稚園における障害児を含んだ保育は、障害児保育の一形態であり、多様に用意されるべき障害児保育の場の一つである」と述べ、「特に乳幼児期の障害児は、治療や特別の訓練によって障害を軽減していける事例が多い。一般の保育者のみではその判断が難しい場合があるので専門家の助言や指示が不可欠である」と指摘している。
茂木俊彦 『現代と保育』 さ・さ・ら書房 1979年 P.11, P.12
- 3) 堀は「あたりまえの一人の子どもとしてみるということは、普通学級の生活や教育のよい部分も問題点も共に障害児に体験させるということである。」とし、「普通学級の教育を変えていくことと自覚的に結合されなければ健常児の教育への合流にとどまることとなる。そうであれば、結局のところ、普通学級の集団と教科教育に適應できない障害児は排除される他はない。」と指摘している。
堀正嗣 『ノーマライゼーション研究』 1992年 P.60, P.68
- 4) 中央児童福祉審議会保育制度特別部会中間報告『保育問題をこう考える』 1963年
月刊福祉別冊 P.87
- 5) 同上 P.87
- 6) 同上 P.89
- 7) 中央福祉審議会保育制度特別部会第二次中間発表報告『いま保育所に必要なもの』
1964年
- 8) 同上
- 9) 中央児童福祉審議会中間答申『当面推進すべき児童福祉対策について』 1973年
月刊福祉別冊 P.344
- 10) 同上 P.344
- 11) 特殊教育総合研究調査協力者会議報告『特殊教育の基本的な施策のあり方について』
1969年 P.6
- 12) 特殊教育研究調査会協力者会議報告『心身障害児に係る早期教育及び後期中等教育の在り方』 1982年 P.3
- 13) 同上 P.5

- 14) 同上 P.7
- 15) 同上 P.9
- 16) 国際障害者日本推進協議会（訳）『障害者に関する世界行動計画』P.47, P.48 1982年
- 17) 神戸市保育園問題審議会答申『保育需要の多様化に対応する神戸市保育行政の基本方策について』1976年 神戸市私立保育園連盟30年のあゆみ 1991年 P.121
- 18) 『神戸市障害児保育事業実施要項』1977年 神戸市私立保育園連盟「30年のあゆみ」1991年 P.122
- 19) 同上 P.122
- 20) 通級学級に関する調査研究協力者会議座長である山口は「通級による指導は、心身の障害の状態を改善・克服することが主たる目的である」と述べ「指導をより効果的なものにするために、在籍する通常の学級との緊密な連携を図ることが必要である」と指摘している。
『通級学級に関する調査協力者会議審議のまとめ』1992年「通級による指導の手引き 文部省特殊教育課内 特殊教育研究会 1993年 P.125
- 21) 西尾は「ケースワークが医療・治療モデルであり、個人の環境への適応をめざしているのに対し、ケースマネジメントは、調整・仲介モデルであり、環境の個人への適応を目的としている。また、その期間はケースワークが比較的短期間であるのに対し、ケースマネジメントは長期間のかかわりを持つ。前者は対象者を『困っている人』と見るのに対し、後者は『権利の主体』である」と捉えている。
西尾祐吾「コミュニティケアとケースマネジメント」ソーシャルワーク研究 Vol.18NO.1 1992年 P.20
- 22) 陽田は「地域における早期対応として、地域療育機能のモデル的構想等が考えられている。このシステムの成功への鍵は、関連諸機関の有機的連携である」とし、キーパーソン、コーディネーターの重要性を説いている。
陽田征子「地域における早期対応の条件整備」発達障害研究 第11巻 第3号 1989年 P.179
- 23) 藤本は「『隔離』を否定するあまり、障害者に必要な特別な学校・施設を作らず、特別の配慮のための設備の整備や人的配置をサボタージュするために利用されないとも限らないのである」と指摘している。
藤本文朗「障害児教育におけるインテグレーションの系譜と動向」障害者問題研究 32 1983 P.7
- 24) 村井は「保育者は当然障害児教育についての一定の知識や実践力を持つべきであろうし、またその他の専門家の協力も必要である。ただこの専門性の強調は落とし穴にはまる恐れが多分にある。障害児は特別な子どもである、したがって素人には手がだせず、専門家に任せるということになり、障害児も健常児と同じ子どもであり、

社会の中で共に生きるという事実が、いつの間にか忘れられてしまうということである」と述べている。

K.E..Allen 『統合保育の実際』 同朋舎 1989年 P.1

- 25) 伊藤はこのような機関として養護学校をあげ「グローバルな視野でこのような機関を見ると、それは『別世界』である」とし、「その機関が今のこの社会から隔絶されたものであったならば、この社会の構成者の目には極めて『特異なもの』とうつつるのではないか」と述べている。

伊藤隆二 「養護学校とは何か」 脳性マヒ児の教育 No.56 1984年 P.27

- 26) 平岡は「わが国で、統合教育の理念を積極的に実現させていくには現在の普通学校における教育そのものが、子どもたち一人一人の『教育への権利』を保障し、その教育的ニーズに十分に対応していけるように変わっていかなければならない」と指摘している。

平岡蕃 「養護学校教育における地域福祉との連携」 ソーシャルワーク研究 Vol.19 No.1 1993年 P.34

神戸市における心身障害幼児の保育・教育に関する年表

	聴覚、言語障害	肢体不自由、虚弱	言語障害、視覚障害	精神発達遅滞	統合保育・その他
1959	・県立聾学校幼稚部での受け入れが始まる				
61				・市立丸山学園が学齢前障害児を受け入れる	
64	・ろう幼児言語訓練所(ひばり学園の前身)を開設				
67	・神戸市心身障害児判別委員会を設置	・神戸市立友生養護学校幼稚部設置			
68			・県立盲学校に幼稚部設置	・市立ひまわり学園を開設	
70			・神戸市立盲学校に幼稚部設置		
71	・小野柄幼稚園に言語障害児学級(通級)を設置	・県立のじぎく養護学校幼稚部設置 ・市立あじさい学園を開設			
72					・くすのは幼稚園に情緒障害児学級(通園)設置
73	・くすのは幼稚園に難聴学級(通級)設置			・市立のばら学園を開設	・市内保育園に通う障害児 害実態調査
74	・特殊教育課を新設	・神戸市心身障害児教育調査発足			

75	・特殊教育課を心身障害児教育課に改称する				・市立幼稚園統合保育教員加配開始
76	・市立垂水養護学校幼稚部設置				・神戸市保育園問題審議会「保育需要の多様化に対する神戸市保育基本方策について」答申
77	・市立ひばり学園を開設	・市立くすのき学園を開設			・「神戸市障害児保育実施要綱」定める ・私立保育園で巡回指導開始
78	・神戸市中心身障害児教育調査会より5ヶ年のまとめの報告を受ける				・私立幼稚園に助成金の交付を開始 ・市立保育園で統合保育を開始
79	・第1次心身障害児教育推進委員会を設置			・心身障害児教育担当教員セミナーを開始	・市立幼稚園教育研究会に心身障害児教育部結成
80	・心身障害児課を廃止し、指導第2課となる				私立保育連盟に障害児保育特別部会設置
81	・国際障害者年始まる				
83	・心身障害児教育相談室業務施行を実施する				
84	・心身障害児教育相談室業務を実施する				
90	・心身障害児教育課程改善委員会を設置する				
91	・第2次心身障害児教育推進委員会を設置する				