

保育所での「気になる子」の現状と 「子ども・子育て支援新制度」の課題

— 近年における障害児政策の動向と関連して —

Realities of children with challenges at day nurseries and the problems of the new Comprehensive Support System for Children and Child-rearing

— Focusing on recent policy progress for children with disabilities —

櫻井 慶一*
Keiichi SAKURAI

要旨：近年、いわゆる「気になる子」が保育現場で急増している。その在籍率はすでに全国平均で1割を超えており、その対応を従来のように特別な「専門」機関や「専門」家と言われる人たちだけに任せていられる状況ではなくなっている。理念的にも、2006年の『障害者権利条約』の国連での採択以後、わが国でも「インクルージョン」を求める流れが児童福祉施策でも強まり、2012年には「児童発達支援センター」の設置により通所系の障害児施設が統合されるなど、「気になる子」をとりまく状況は大きく変わってきている。

2015年度から開始される「子ども・子育て支援新制度」はそうした方向を強化することが期待されるものである。しかし、現実の展開はむしろ「障害」児と「一般」児童とを分離する流れが強まり、新制度での「幼保連携型認定こども園」の『教育・保育要領』にも障害児や障害児を抱える保護者の意向の尊重や自己決定権の重視などの福祉的視点はほとんどみられない。児童福祉視点からの新制度の見直しが必要と思われる。

キーワード：気になる子、インクルージョン、児童発達支援センター、子ども・子育て支援新制度、幼保連携型認定こども園

はじめに

近年、わが国の障害児福祉（保育）や障害児教育をとりまく状況は制度と実態の両面で大きく変化している。制度面での大きな変化は、2006年の「障害者権利条約」の国連での採択以後の、

* さくらい けいいち 文教大学人間科学部

障害者差別禁止（ノーマライゼーション）やインクルーシブ（社会的包容）な福祉（保育）・教育の実現を求める国際的な流れとの整合性を担保するために起こっているものである。具体的に法的な対応面をみるならば、2004年の「発達障害者支援法」の制定を皮切りに、2007年からの特別支援教育の開始、2011年7月の「障害者基本法」の抜本改正、2012年の児童福祉法の改正による施設体系の大幅改変、2013年6月の「障害者差別解消法」が制定されたこと等々がその流れである。2013年8月の学校教育法施行令の一部改正により、2016年度からは「就学指導委員会」が「教育支援委員会」（仮称）と名称変更され、「障害」を理由とした受け入れ段階での「差別」的取扱いの禁止や、就学指導の時点で十分な「合理的配慮」が各市町村教育委員会によりなされたのかどうか問われるようになることなどもそうした制度環境面の大きな変化の例と考えられよう⁽¹⁾。

しかし、こうした流れとは別に、そうした変化の背景には障害児の増加という実態面への対応という側面も大きいように思われる。それは一般の保育所や幼稚園、義務教育諸学校等々の現場の状況として、近年いわゆる「気になる子」が急増しており、各保育所や幼稚園等では、日常的な保育のなかでの「定型発達児」（以下、本稿では一般児と表記する）と一緒の「インクルーシブ」な適切な支援が、これまで以上に、というより現実的な必要にせまられ実施されなければならない状況が急速に広がっているからである。全国各地でそのための「マニュアル」等の整備も進んでいるが⁽²⁾、その対応や内容にはまだかなりのばらつきがあるのが現状である。

何故こうした「気になる子」が近年増加しているのかということも興味深いですが、本小稿では、一般の保育所での「気になる子」の在籍実態の一端を明らかにし、今後のその対応のあり方について、近年の「障害児保育」施策の動向を参考に、4月（2015年）から実施される「子ども・子育て支援新制度」を中心に何がそのなかで課題とされるべきなのかを検討してみたい。

1. 保育現場でのいわゆる「気になる子」をめぐる諸問題

(1) 保育現場での「気になる子」概念

保育現場での「気になる子」という表現は今日かなり一般化している⁽³⁾。しかし、その使われ方や概念は必ずしも明確ではない。それは基本となる障害児概念そのものが、「障害者総合支援法」では難病患者も含めたものであるのに対し、「障害者基本法」では身体、知的、精神のいわゆる3障害をその範囲としているなど、法的にも必ずしも整合性が取れているわけではないことも共通している⁽⁴⁾。

そうしたあいまいさはあるが、近年のわが国の保育現場での「気になる子」という言葉の一般的な使われ方をみると、「特別な配慮や支援を必要とする子」、「障害のある子」、「発達に課題やつまずきがある子」等々と同じような文脈で使われていることが多いことに気づかされる。また、そこでの使われ方には、従来からの保育現場での「障害児」保育の加算対象になるような障害の重い子どもや、医療施設の入所対象となるような子どもたち以外の、様々な「発達」上の課題をかかえている、いわゆる「軽度発達障害児」を幅広く指している共通点があるように思われる。

具体的には、保育現場での子どもの行動やコミュニケーションなどの面で、「言葉が出ない・遅い」、「会話がなりたない」、「視線が合わない」、「特定の遊びや遊具等にこだわる」、「集団に入らない」、「多動で動き回る」、「衝動的行動が多く予測がつかない」、「不注意ミスが目立つ」、「目を離すと飛び出してしまう」等々のいわゆる自閉症スペクトラムやADHD児、LD（特異

的学習困難児)等々の特徴をかかえた子どもたちである。

さらには、年齢に比し極端に「落ち着きがない子」、「不安の強い子」、「べったりと保育士に甘えて離れようとしない子」、「乱暴な子」、「偏食やアレルギーがひどい子」、「忘れ物等の多い子」、「不注意のミスが多い子」等々、「障害」児と一般児の境界線上にある、従来からの広く「グレーゾーン」の児童ととらえられてきた子どもたちである。こうした子どもたちの中には、保護者の精神的な病気や虐待された体験などのために生じた2次的な障害や問題行動を抱えた者も数多く含まれている。今日の「気になる子」概念には、義務教育諸学校と同様に、身体的、精神(知的)的なもの以外の「社会」的な理由によるものも広くその範疇に含まれていることが特徴である。

(2) 保育現場での「気になる子」の出現率

保育所や幼稚園における「気になる子」の出現率については、その概念が明確でないこともあり、厚生労働省や文部科学省等による全国的な統計はない。文部科学省では、03年から「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」を開始し、その対応として07年からの特別支援教育の推進では幼・保・小の連携も重視している。しかし、その実態については、小・中学校の普通学級に在籍するそれらの児童は6.5%と公表されているが⁽⁵⁾、幼児教育段階での、知的障害を伴わない発達上の障害を抱える幼児に限定しては、年齢が低いこともありその見極めが困難なため明らかにされてはいない。

こうした状況は保育所を所管する厚生労働省でも同様であるが、保育所については、それに代わるものとして、全国の公私のほとんどの保育所が加盟している団体である全国保育協議会が数年おきに実施している調査結果がある⁽⁶⁾。「調査」は児童だけでなく、その家庭の保護者の状況や虐待等の恐れのある児童も含まれているので、本稿でいうところの「気になる子」概念により近いものである。それによれば、2011年段階では保育所にいる当該児童の割合は図表(1)のようになっている。特別児童扶養手当などの支給対象となる狭義の「障害児」保育を実施している保育所は公立園だけでも83.6%もの割合(私立も含めると平均74.8%)であるが、実際には各保育所では、その周辺にその子たちとは別に数多くの「気になる子」を抱えて日々の保育にあたっているのが現状である。

図表(1) 公営保育所に在籍する特別な配慮等を必要とする児童・家庭などの割合

- | |
|--------------------------------------|
| ① 障害児保育の実施率 = 83.6%、平均 2.4 人 |
| ② 特別な配慮を必要とする家庭あり = 65.5%、平均 3.2 ケース |
| ③ 保育所で虐待の疑い家庭あり = 30.2%、平均 1.7 ケース |

(出所)『全国の保育所実態調査報告書 2011』全国保育協議会、平成24年9月より作成

全国規模でのそうした児童の在籍割合にふれるものとして、簡単なものであるが筆者自身が実施した調査結果を図表(2)として紹介しておきたい。調査対象が障害児の在籍率が比較的高いとされる公立保育所に限定されるものであること、保育所長の全国研修会会場その場での簡単なアンケート調査の結果であり、参考数値の域を出ないが全国概況の一端を示すものとしてあえて掲げておきたい。

それによれば、全国273園の保育所にいる「気になる子」の総数は2744人であり、一園あたりの当該児童の数は10人強であり、その率は10.3%になっている。この10.3%という全国平均

の在籍率は、先の義務教育段階での6.5%という文部科学省の数値には、特別支援学校や支援学級に在籍している児童・生徒が他に2.9%（約30万人）いる分が含まれていないので合計すると9.4%という割合になることとほぼ符牒している。筆者の数値は、近年の多くの自治体や研究者の調査よりは公立保育所だけのものであるのでやや高めのものであるが⁽⁷⁾、ここ数年、とりわけこの2～3年の一般の保育所での増加率がかなり急激であるという筆者の印象を裏付けるものとなった。

なお表からはわからないが、調査では「気になる子」が自園に2割以上在籍していると回答した保育所が27園（10%）、3割以上いるとしたのは6園（2.2%）であった。さらに驚くことには、「全くいない」と答えた園がわずか2園のみであったことである。

図表(2) 全国の公立保育所の「気になる子」の在籍割合

①<調査概況>			
調査対象者	公立保育所トップセミナー参加者（北海道から沖縄県まで、1都45県、395人）		
アンケート調査協力者（回答者数）	273人		
調査実施日	2014年8月30日		
調査対象者	全国公立保育所所長		
調査方法	会場での用紙配布・その場での回収、アンケート方式		
<結果の概要>			
アンケート回答園	273園	定員総合計	27549人
		在籍児童数	26591人
			1園平均 101人
			1園平均 97人
<気になる子の合計数と在籍率>			
	273園	総計	2744人
	1園あたり児童数		10.1人
	在籍率		10.3%

（出所）櫻井慶一「全国保育協議会第58回大会 第9分科会会場補足資料」（2014年11月13日の図表形式を一部修正）

ちなみに、一園あたり10人という数を単純に全国約23000か所、230万人在籍の保育所に当てはめれば、保育所だけで23万人ぐらいの「気になる子」がいるということになる。保育所だけでは実際にはそこまで多くないにしても、保育所とは別に、幼稚園在籍児約160万人の中の該当する一定数を加えると実数はさらにかかなり多くなると推測される。こうした現状は、それらの子どもたちへの対応を一部の限られた「専門」機関や「専門」家だけに任せておくのはもはや物理的にも不可能と思わせるものである。

近年「気になる子」を抱える保護者が、公的な専門機関で診断や療育を受けるために数か月も待たされるという状況が各地で広がり、全国的にそうした「気になる子」のための「指導教室」（塾）等が急増している⁽⁸⁾。1歳半健診が「発達障害」を見極める時期として重視される近年の動向とあわせて、乳児から受け入れている保育所の特性を生かした、早期発見、早期支援ができる専門的知識、技術を実践的に高める努力が求められている。

2. 保育所等での「気になる子」への制度的な対応の推移

(1) 障害児保育と障害児（者）福祉の動向

保育所や地域で「気になる子」（以下、本稿では、福祉制度の規定にあわせて障害児と略記するが、ここでは特別児童扶養手当の対象となる狭義の「障害」児だけではなく、広く保育現場で今日「気になる子」と総称されている児童も含めた「発達」上なんらかの課題を抱えた児童を指すものとする）が増加していることに対して、その一部を対象に、制度的な支援が開始されてからすでに40年以上が経過している。筆者はその歴史を、図表(3)のように、その内容や対象、理念等の相違から、1974年の制度発足から今日までを3期に分けて考えている。

第一期は、70年代前半の制度発足に伴い、地域の中で特別に指定された園で、集団保育に適応が可能な軽度・中程度の障害児を受け入れ、それが少しずつ拡大していった時代である。

第二期は、90年代中期頃から2006年頃までの時期である。各地で障害の重い児童も含めた保育実践がかなり普遍化し、一般児とのいわゆる「統合保育」が保育の在り方としても理念的にも求められ、全国的に広く普及していった時代である。2002年度からの保育士養成カリキュラムでは、そうした状況に対応するために「障害児保育」がそれまでの選択履修科目から必修科目化された。また一方、この段階は補助金等による公的な助成が拡大していく時期でもあり、障害児保育の実施園の増加に伴い2003年からは「特別保育」事業の扱いではなく、保育所での一般事業とされ地方交付税の対象事業に切り替えられている。

第三期は2007年以後の今日までの時期である。「はじめに」で述べたように、2006年の国連での『障害者権利条約』の採択を受けて、その批准のための諸準備の一環としての2011年の「障害者基本法」の抜本改正や、表にはないが「障害者自立支援法」（その後の「障害者総合支援法」）の改正、2012年の児童福祉法改正等による障害児に対しての入所・通所施設の大幅な再編成などが行われた時期である。2013年には「障害者差別解消法」が制定され、前述したように学校教育法施行令などの改正も行われた。障害者の差別禁止をうたう「障害者権利条約」が2014年2月からわが国でもようやく批准・発効して、ノーマライゼーション、インクルージョンが法的にも強く求められるようになった今日に至る過程である。この間、保育現場や学校現場では「軽度発達障害児」が特別支援教育の対象児童とされたこともあり、「気になる子」が激増していく過程と重なっている。ちなみに、特別支援教育制度の発足直後の2009年度では、障害児保育の実施園は全国で7376園であったものが、わずか2年後の2011年度にはほぼ倍増の14493園と急増している（各年度『保育白書』参照）。

この時期の中でも、とりわけ障害児施策に大きな影響を与えたものとしては、2012年の児童福祉法や障害者自立支援法の改正により、それまでの種々の障害児の通所施設の一元化を狙いとした「児童発達支援センター」が設置されたことをあげることができる。「児童発達支援センター」は児童福祉法の第7条にその施設種別の一として新たに規定されたものであるが、従来からの「障害児〇〇施設」という名称を使用しないことや、障がいの種別、さらにはその利用にあたり障がいの有無の事前判定や障害関係の手帳の所持等々も原則として問わないという画期的なものであった。さらにその一元化に向けた法改正では、厚生労働省社会保障審議会に2008年に設置された「今後の障害児支援の在り方に関する検討会」によって提言された、障害児は、「他の子ども異なる特別な存在ではなく、他の子どもと同じ子どもであるという視点を欠いてはならない」とされた明確なインクルーシブ理念があったことは高く評価しておくべきことと思われる⁽⁹⁾。

図表(3) 障害児施策（通所系施設）の推移と障害者福祉の動向

(一期)	
1972年（昭和47年）	心身障害児通園事業開始
1974年（昭和49年）	厚生省『障害児保育事業実施要綱』の策定、開始
同年	文部省『私立幼稚園特殊教育費補助事業』開始
1979年（昭和54年）	養護学校の義務化
↓	各地の保育現場で障害児保育の実践が広がる
(二期)	
1998年	心身障害児通園事業が障害児通園（ディサービス事業）へと転換
2002年（平成14年）	補助金による障害児への加算制度（4：1）
↓	2003年地方交付税へ切り替え
2004年（平成16年）	「発達障害者支援法」制定
	第5条「市町村は母子保健法に規定する健康診査を行うに当たり、発達障害の早期発見に十分留意しなければならない」
	第7条「市町村は、保育の実施に当たっては発達障害児の健全な発達が他の児童と共に生活することを通じてはかられるよう適切な配慮をするものとする」
↓	2006年12月 障害者権利条約 国連で採択
(三期)	
2007年（平成19年）	特別な支援が必要な児童2人に1人の保育士の加配 (地方交付税対応、地域格差の拡大)
↓	特別支援教育開始（「軽度発達障害児」概念の導入）＝「気になる子」の増加
2011年7月（平成23年）	「障害者基本法」の抜本改正、障害者差別の禁止
2012年4月	児童福祉法改正（障害児施設の大幅な再編成・児童発達支援センター等の設置）
2013年6月	「障害者差別解消法」の成立、8月 学校教育法施行令改正
2014年2月	国連「障害者の権利条約」が日本でも発効
同条約	24条2-b「障害者が他の者と平等に、自己の生活する地域社会において、包容され、質が高くかつ、無償の初等教育の機会及び中等教育の機会をあたえられること」
	2-e「学問的及び社会的な発達を最大にする環境に於いて、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられることを確保する」
↓	
2015年4月	「子ども・子育て支援」新制度の開始

(出所) 各年度『保育白書』、『発達障害白書』等参照

(2) 障害児支援の在り方の検討とその方向性

図表(3)に関連して今日につながる経過を少し詳細に補足しておきたい。

わが国における心身障害児への通所支援事業は、昭和20年代の児童福祉法の制定期を経て、昭和30年～40年代にかけて知的障害、肢体不自由、難聴幼児等々へと対象（障害）種別を拡大し、さらに表にあるように、1972年には心身障害児通園事業として地域の身近な場所での障害児への療育の場所として整備されてきたものである。その後、心身障害児通園事業は1998年には障害児通園（ディサービス）事業として整備され、2003年にはその対象を小学生にまで拡大し児童ディサービス事業として改編された。しかし同時に、それは児童福祉法体系ではなく、「障害者自立支援法」に組み込まれ、介護給付の対象事業化してしまうという経過をたどること

になった。そこでは、障害児が「障害」があるという理由だけで児童福祉施策ではなく障害者福祉の範疇へと切り離され、その支援が展開されたのである。

その後、児童ディサービス事業は2012年度の児童福祉法の改正により、ようやくまた以前の児童福祉法の体系に戻され、乳幼児期の児童の発達支援をおこなう「児童発達支援事業」と「放課後等ディサービス事業」とに大別された。さらにその時点で新たな施策として、地域の保育所等での一般児童との統合保育を推進していくための「保育所等訪問支援事業」や「障害児相談支援事業」が創設され今日に至っている。

障害児を障害者福祉の範疇ではなく、児童福祉の一般施策の対象とするノーマライズの流れを制度的に後押ししたものが、先に述べた厚生労働省の社会保障審議会の障害者部会に設置された「今後の障害児支援の在り方に関する検討会」である。検討会は2008年に設置され、専門機関による保育所等への巡回支援、通所・入所施設の再編、放課後等児童ディサービスの創設、通所や相談支援における市町村の責任の強化等々を提言し、2012年の児童福祉法の大規模改正につなげていった。そこには、インクルーシブな基本理念が明確に表明されていたことは先に述べた通りである。

その後、『障害者権利条約』がわが国でも2014年2月によりやく批准・発効した状況下で、再開された「障害児支援の在り方に関する検討会」は、2015年度から開始される「子ども・子育て支援」新制度において、どのような障害児支援を進めるべきかの基本視点となる『今後の障害児支援の在り方についての報告書』を2014年7月に厚生労働省に提出している。報告書の内容は多岐にわたるが、その基本理念は、「①地域社会への参加・包容（インクルージョン）の推進と合理的配慮、②障害児の地域社会への参加・包容を子育て支援に於いて推進するための後方支援としての専門的役割の発揮」の2点が大きく掲げられ、「障害児本人の最善の利益の保障」と「家族支援の重視」の重視が謳われている注目すべきものである⁽¹⁰⁾。

このように報告書が基本として求めているものは、障害児に特化した「専門」的な施設ではなく、一般的な子育て支援施策を質・量の両面で充実し、それをバックアップする「後方支援」としての障害児福祉（施設）の立場である。そのための具体策が、新設された「保育所等訪問支援事業」などに見られるように、障害のある子も一般児と一緒に「地域で育てる」という「インクルーシブ」な理念に沿った方向性、施策の強化ということであった。従来の障害児施策で行われてきた「特別」な児童への「特別」な対応という視点でのものを、一般的な子育て支援施策の充実過程で幅広く実現するという大きな方向転換を含んだものである。

こうした積極的な提言を受けて、法改正や制度的な環境整備が急ピッチで進められてきた背景には、厚生労働省の内発的な動機だけではなく、すでに2006年に国連で採択されている「障害者権利条約」をわが国でもできるだけ早くに批准しなければならないという事情があった。条約の批准は、障害者団体等の要望に応えるだけでなく、国際的な公約のできるだけ早期の実現という外圧への対応でもあったからである。

(3) 障害児支援サービスの現実の展開

ここまで述べてきたことや表(3)の流れを単純にみると、わが国でも近年確実に「インクルーシブ」な保育・教育施策が進展してきたかのように思われる。しかし、残念ながら2012年度以後のこの2～3年の保育や学童保育の動向をみると必ずしもそうとは言えない状況も生まれている。一例をあげるならば、本来はそうした「インクルージョン」の流れを制度的に後押しするは

ずであった2012年の児童福祉法の改正による児童福祉施設の再編成（＝児童発達支援センターの設置による小規模な各種通所系施設の一元化、放課後等デイサービスや保育所等訪問指導制度の開始など）後の展開は、結果的にはむしろその流れに逆行し、「分離」を強化するような動きが見えるからである。

具体的には、図表4の「障害児放課後等デイサービス事業」のように、その設置に民間事業者の参入が奨励されたこともあり、2013年8月には3100か所、利用児童数も約67000人であったものが、数か月後の2014年1月には4132か所、約71000人と急増しているものがある。その反面、逆に、専門家による定期的な訪問により一般児との統合保育を促進しようとした「保育所等訪問事業」は約250か所前後と伸びなやみ、ほとんど機能していないと言わざるを得ない状況である。

近年、一般の学童保育所での障害児の受け入れは、2007年に約6300か所、約12700人であったものが、図表にあるように、2013年8月には全国の学童保育所の約半数の10240か所で約2万2500人強とかなりの増加がみられている。しかし、現在一部の市町村では、療育を重視した「障害児放課後等デイサービス事業」への移行が進められ、逆に、障害がなければデイサービスは利用できない状況になりつつあることが関係者からは懸念されている⁽¹¹⁾。現実の進行は「インクルージョン」ではなく、むしろ逆の流れをたどりつつあると言わざるを得ないような状況も「子ども・子育て支援新制度」施行以前に地域では広がっているのである。

図表(4) 障害児の放課後保障と保育所等訪問支援事業

	一般の学童保育所での受け入れ学童数、障害児数	保育所等訪問支援事業か所数、利用児童数	障害児放課後等デイサービス施設数、利用児童数
2013年8月	* 10240か所 約22570人	258か所、約1288人	3100か所、約67000人
2014年1月	不明	247か所、約1200人	4132か所、約71000人

(出所) 厚生労働省 障害児支援の在り方に関する検討会『今後の障害児支援の在り方について（報告書）

～「発達支援」が必要な子どもの支援はどうあるべきか～』平成26年7月16日から筆者作成

*全国学童保育連絡協議会「障害のある子どもの受け入れ状況」『学童保育情報 2014-15』2014年10月による数値。同保育情報では、2007年段階では約6300か所、12700人の障害のある子の受け入れがあったとされている。

3. 「子ども・子育て支援新制度」とこれからの「気になる子」への対応

「子ども・子育て支援新制度」での今後の「気になる子」への具体的な対応課題を考察すると、その論点は大・小かなりある。ここでは紙数の関係もあるので、(1)全国各地で策定作業がほぼ終了した市町村版「子ども・子育て支援事業計画」、(2)保育所入所にあたり求められる「保育を必要とする」要件、(3)「幼保連携型認定こども園」制度についてのみふれておきたい。

(1) 市町村版の子ども・子育て支援事業計画との関連で

先の図表(3)中の、『発達障害者支援法』第7条は、「市町村は、保育の実施に当たっては発達障害児の健全な発達が他の児童と共に生活することを通じてはかられるよう適切な配慮をする

ものとする」とされており、『障害者権利条約』では、「平等を保障するために完全な包容と個別的な視点での支援」の充実が求められている。「すべての子どもを対象とする」とした「子ども・子育て支援新制度」もそうした方向を目指すものでなければならないことは当然のことであり、障害児施策の基本方向は「分離」ではなく、地域の最も身近な一般の保育所等での「統合」、「包容」が求められているものである。そのために、どのようにして「専門」的な対応を可能にする質を保育現場に確保（担保）していくのかというような具体的な方策が理念的にも政策的にも強く望まれているのである。

しかしながら、市町村での実際の展開をみると必ずしもそうしたものにはなっていない。市町村の障害児施策に関しては『子ども・子育て支援法』の第61条が同法での唯一の規定であるが、そこでは「障害児に対して行われる保護並びに日常生活上の指導及び知識技能の付与その他子どもに関する専門的知識及び技術を要する支援に関する都道府県が行う施策との連携に関する事項」とされており、「専門的な知識及び技術を要する支援」は都道府県の仕事と考えられている。また、その具体的な計画策定のために内閣府から全国の市町村に示された「基本指針」では、「障害、疾病、虐待、貧困など社会的な支援の必要性が高い子どもやその家族を含め、全ての子どもや子育て家庭を対象とし、一人一人の子どもの健やかな育ちを等しく保障することを目指す」としながらも、実際の「計画」中での障害児に関する事項は「任意記載事項」の一つであり、必須記載事項ではない。ニーズ調査等による量の見込みも全く求められていない事業のため、本稿で問題とした「気になる子」の近年の増加という傾向も、市町村では正式には把握されようがなかったのである。「社会的な支援の必要性が高い子ども」として強調されているにもかかわらず、障害児問題の位置づけや配慮は新制度では実際にはあまりにも軽いと言わざるを得ないのである。

さらに今後のあり方に関しても、「インクルージョン」視点から、先の「あり方検討会」が基本理念として求めた「地域の中で障害のある子も無い子もともに生きる」権利を保障するために、児童福祉の一般施策を充実させ、「障害」児施策は「後方支援」にまわるという構図に対しては、「新制度」を管掌する内閣府の「子ども・子育て支援制度施行準備室」では、「障害児支援と子育て支援施策との密接な連携について」（2014年5月30日通知）において、「児童発達支援センターについて、障害の重度化・重複化や多様化に対応する専門的機能の強化を図ったうえで、地域における中核的施設として位置づけ、児童発達支援事業所等と緊密に連携を図り、重層的な障害児支援の体制整備を図る必要がある」というように、地域の「中核施設」化という真逆の方向性を打ち出している⁽¹²⁾。支援センターの機能強化はもちろん現実的に必要なことであり否定するものではないが、これでは恐らく「新制度」になっても障害児への対応は「分離」を原則に、今後も何ら変わらないのではないかと懸念される所以である。

(2) 「保育を必要とする」要件に関連して

「子ども・子育て新制度」になり、改められた大きなことの一つは、保育所の利用にあたり、従来の児童福祉法施行令第27条に「保育に欠ける」事由（「保育の実施基準」として、「保護者が昼間労働することを常態としていること」、「妊娠中であるかまたは出産後間がないこと」等々の6要件が具体的に規定されていたことが、新制度ではその概念が「保育に欠ける」ではなく、その家庭が「保育を必要としているか否か」、さらには「どの程度の時間を必要とするか」で判断されることになったことがある。その結果、従来からの6要件に加え、①求職活

動、②就学、③虐待やDVの恐れがあること、④育児休業取得時に既に保育所を利用している子どもがいて継続利用が必要であることなどが付け加えられ、合計して10の事由が「保育を必要とする」要件となった。事由の拡大は関係者が長年強く望んでいたものであり、それ自身は歓迎されるべきことである。

しかしながらここでの大きな問題は、「保育を必要とする」事由として「子どもに障害がある場合」は、(入所指数が同一の場合には)優先利用の事由とはされたが、それ以前の、もともと子どもの障害等のために保護者が働くこと自体を断念せざるを得ないような家庭では、保育所の利用は不可能な構造がそのまま残されたことである。そうした保護者にとっては、ここでも結局は障害児に特化した遠くの「児童発達支援センター」等に行かざるを得ないのであろう。「インクルーシブ」な障害児保育の推進を、地域の一番身近な場所で求める立場からは疑問の残る結果であった。

「障害児」の問題以外にも、「保育を必要とする」事由の大きな問題点としては、近所に友達がいらない、近所に遊び場がない、子育て環境としては住環境が不衛生あるいは狭隘すぎる等々の「社会的な理由」によるものが全く考慮されなかったこともある。少子化や貧困格差が大幅に拡大した現代社会において、児童の健全育成の観点からもそうした理由でも保育所の利用は幅広く認められるべきことであると考えていた筆者には、「子ども・子育て会議」等でも全くこの「社会的な理由」の問題への議論がなされなかったことも含め理解できないことであった⁽¹³⁾。

(3) 「幼保連携型認定子ども園」と保護者支援の課題との関連で

新制度が大きなねらいとした「幼保連携型認定子ども園」(以下、連携型子ども園と略記する)についても、障害児に関して大きな課題がある。連携型子ども園については、筆者は昨年の本研究所紀要でもその設立経過を中心に問題点をすでに指摘したので⁽¹⁴⁾、ここでは、その保育・教育内容等を規定している『幼保連携型認定子ども園教育・保育要領』(2014年4月)およびその『解説』(2014年12月)から障害児問題に限定して課題を検討したい。

『教育・保育要領』で障害児に関する規定は、第3章の第2「特に配慮すべき事項」6に出でくる。やや長くなるがそれを引用すると、「障害のある園児の指導については、集団の中で生活することを通して全体的な発達を促していくことに配慮し、適切な環境の下で、障害のある園児が他の園児との生活を通して共に成長できるよう、特別支援学校などの助言又は援助を活用しつつ、例えば指導についての計画または家庭や医療、福祉などの業務を行う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、個々の園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に、組織的に行うこと」とされている。

規定の前段の「障害のある園児が他の園児との生活を通して共に成長できるように」とする規定は、『障害者基本法』や先の『発達障害者支援法』第7条の条文とほぼ同じ内容であり、きわめて当然のことである。しかし、後段の「特別支援学校などの助言又は援助を活用し・・・組織的に行うこと」の文章からは、連携先として「家庭」という語句は一応あるものの、従来の『保育所保育指針』第6章の「保護者に対する支援」(5)に規定されていた「・・・保護者の気持ちを受け止め、相互の信頼関係を基本に、保護者一人一人の自己決定を尊重すること」という趣旨とはかなりそのニュアンスは異なっている。『教育・保育要領』のこの文章からは、障害児はあくまで保育・教諭により「指導」されるべき対象にすぎず、そのために専門的な機関等との連携や指導計画の作成の必要性が保育士(教諭)側からの判断だけで一方的に述べられているとしか

筆者には感じられないのである。

福祉サービスの実施にあたっては、権利主体者である利用者の「自己決定の権利」を尊重することが何よりも最初に従事者（施設）には求められている。ここでは、子ども自身（もちろん、その子に障害があるか否かは全く関係のないことである）、さらにはその家庭には適切な保育サービスを受ける権利があることの確認が関係者に求められているのである。こうしたことは福祉の世界では常識であり、社会福祉の基本原則の一つとして考えられているものであり、それがゆえに児童福祉施設である保育所の『保育所保育指針第6章』では、従来から「保護者支援の基本原則」とされ強く求められてきたのである⁽¹⁵⁾。

新制度で成立した連携型こども園のこうした「教育（指導）」重視の表現は他にも多く見られるが、それが『教育・保育要領』であるということとを考慮すると、児童福祉の基本理念（立場）からはやはりかなり距離があるように筆者には感じられる。連携型こども園が、学校教育だけでなく児童福祉施設にも位置付けられているということの意味を関係者はあらためて重く受け止めたものである。

その他にも制度的なことでは、「幼保連携型認定こども園」制度には、入園申し込みに対して設置者には原則として「応諾義務」があるが、それも正当な理由がある場合には拒否できるなど絶対的なものではないなどの問題点もある。「保育を必要とする児童」の選考には、事前に見える形でその公平な選考方法が明示されていなければならないが、定員を超えた場合や「建学」の精神などの「正当な理由」がある場合には現実的にどう判断されるのか、全国のこども園のなかには経営的な事情もあり「手のかかる、気になる子」を排斥することにならないか不安である。また、市町村の条例で規定された保育料とは別に、上乘せ徴収や実費徴収が可能になる構造は、平等・公平を重視する「児童福祉」施設としてどこまで本来許容されることなのか、当事者間の相対で決められる問題としてだけではなく、公的な場で広く議論されるべきことと思われる。

おわりに

わが国の保育現場は、少子化問題だけでなく、「気になる子」や「特別な配慮を必要とする家庭（保護者）」の増加など、これまで経験したことのない大きな課題への対応が求められる時代に直面している。

こうした状況は、4月からの「子ども・子育て支援新制度」によって少しは改善されることが期待されたが、新制度はそのねらいとした保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園の一元化ではなく、結果としてむしろ三元化体制を法により強化・固定してしまうことになった。こうした結果については、幼稚園への移行を政策的に誘導するとした『公定価格』の単価の問題だけにとどまらないもっと重要な理念的な問題があるように思われる⁽¹⁶⁾。今、あらためて地域の保育施設にはそのあり方が問われているのである。

本稿でここまで述べてきたように、「気になる子」が全国的に1割を超える時代にあって、保育施策の目指すべき基本方向の第一は、従来からの狭義の「障害」児だけを対象にした施策を超えて、「気になる子」も一般児も一緒の、かつ専門性も担保された「インクルーシブ」な保育の場の身近な地域での確保・拡大が必要という視点であろう。障害はあるが「一人の子ども」として、「子ども施策一般」として地域の中でどこまでその権利を確保、拡大していくのかという基本方向は、『障害者差別解消法』の施行や『障害者権利条約』の批准・発効という事態を踏まえ国

際的にも強く求められているものである（もちろん、そのことはこれからも障害程度の重い子の「療育」体制を充実していくという必要性を否定するものではないことは断るまでもない）。

急増する「気になる子」対策として、わが国でも今あらためて障害児保育・教育施策の新たな現実的な枠組みの構築が求められている。「すべての子どもに適切な保育・教育（環境）を保障する」とした「子ども・子育て支援新制度」施策を言葉だけでなく、具体的に身近な地域で実現していくことが基本方向として求められているのである。

保育施設のあり方に関連して、基本方向の第二には、悪化する今日のわが国の子育て・家庭環境に対応するためには、「家庭支援」の視点を強く持つ「ソーシャルワーク」機能の強化が各保育施設で不可欠であることをあげておきたい。そこで求められているソーシャルワーク機能には、集団的な「幼児教育」一般はもとより、より各家庭の深化した保育ニーズに個別的に丁寧にかかわり、その支援計画を作成していくということとそのために必要な地域の諸資源のネットワーク化をはかる2つの視点が必要とされるものである。『子ども・子育て支援法』第61条が求める、「子ども・子育て支援事業計画」と市町村「地域福祉計画」との調和とはそうしたことを可能にする内容を基本とするものでなければならないのである。

保育士の人手不足が全国的に深刻化する現在、その実現には實際上極めて困難な状況も広がっているが、「今後の障害児支援の在り方に関する検討会」報告書にあるように、「支援者の専門性の向上」がそのためにも今あらためて強く求められている。一般の保育所で、より多くの保育士等が「気になる子」に適切なかかわりができるようになるための実践的な専門研修の強化や、地域、市町村での対応のための継続的な組織、支援体制づくりが急がれている。

注

- (1) 文部科学省『特別支援教育の在り方に関する特別委員会報告案』2012年6月8日、21頁参照。しかしながらその案は、現在ある特別支援教育を否定するものではなく、インクルーシブな教育への転換を20年程度かけて穏やかに進めて行こうとすることが基本方向である。
- (2) 最近のそうしたものでは、京都府健康福祉部編『年中児発達サポート事業（発達障害児等早期発見・早期療育支援事業）実施ガイドライン』平成22年4月、福岡県保育協会保育士会編『保育所（園）における支援の手引き』平成25年2月、熊本県健康福祉部編『発達が気になる子の早期気づきと支援に向けて～保育所／幼稚園での活用ガイド～』平成26年3月、平塚市、鎌倉市他編『ちょっと気になるあの子へのアプローチ、保育園・幼稚園の先生のための巡回指導Q&A』平成26年3月などがある。共通して簡単なアセスメント（スクリーニング）と発達障害児への対応の基本が述べられていることが特徴である。
- (3) 90年代までは「障害のある子」という表記が一般的であったが、「気になる子」という表現は、03年にそれまでの特別保育であった「障害児保育」が一般事業化したころから急増している。ちなみに、全国保育協議会が毎月刊行している機関誌『ぜんほきょう』で「気になる子」特集を最初にしたのは2007年8月号のことである。また、直近では、『保育の友』2014年2月号、『ぜんほきょう』2015年2月号も「気になる子」や家族への支援の特集をしている。
- (4) ちなみにそうした状況は国際的にも同様であり、「障害児」数の世界規模での統計は、毎年度ユニセフから刊行されている『世界子供白書』でも明らかにされていない。
- (5) 文部科学省『通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果』平成24年12月参照。同省の2013年の『特別支援教育資料』によれば、特別支援学校に在籍している幼児・児童・生徒数は、2007年度10万8173人であったものが、少子化にもかかわらず2013年度には13万2570人と急増している。
- (6) 全国保育協議会『全国保育実態調査報告書 2011』平成24年9月刊。2006年度の同調査報告書では、障害児保育の実施率の公私平均は68%とされていたので、2011年では本文にあるように74.8%であるので

かなり増加している。

- (7) 原口英之、野呂文行、神山務「保育所における特別な配慮を要する子どもに対する支援の実態と課題—障害の診断の有無による支援の比較」『障害科学研究 37』2013年によれば、保育所や幼稚園に在籍する全幼児に占める特別な配慮を要する子どもの在籍率は概ね2~7%であることが報告されている。注(2)にあげた福岡県の保育士会の調査では、福岡県の保育所に在籍している児童の9.6%が気になる子として報告されている。また、高崎市の公立保育所も在籍児総数2027人中、186人(9%)がそうした児童であることが報告されている(『第42回 群馬県保育園研究大会 第5分科会資料』、平成26年1月21日)。

近年急増している一例としては、川崎市の場合などをあげられる。同市の公立保育所数及び公立保育所に在籍する児童数は、2010年度では公立保育所数69園、定員6530人が、2012年には63園と減少し、定員も6470人、6100人と急減しているにもかかわらず、その一方で「障害児」と「支援を要する児童」数の合計は、2010年に148人だったものが、2011年度200人、2012年度230人と急増している。川崎市『新たな公立保育所』のあり方基本方針』平成24年9月、13頁参照。
- (8) たとえば、全国的な学習教室である公文式では、2011年度に日本国内の2,300教室で7,000人以上の障害のある子どもたちが学んでいるとしている(同社、ホームページ参照)。他にも全国各地でそうした発達障害のある子への保育・療育を売り物にする『学習塾』ができてきている背景には、一般の保育所や幼稚園、学校(特別支援学校も含む)等での集団的な保育・教育では発達支援が不十分、不満であると考え保護者が多いことを表している。さらにまた、従来の発達支援のための「療育センター」等での対応(内容や回数)にも問題がある事も示している。それらの多くの塾に共通する特徴は、個別の対応を基本とし、支援のための基本原理ではABA(応用行動分析)や感覚統合法などが年齢に応じて多く使われているようである。なお『朝日新聞』2015年2月20日号参照。
- (9) 厚生労働省 社会保障審議会、障害児支援の在り方に関する検討会『今後の障害児支援の在り方について(報告書)~「発達支援」が必要な子どもの支援はどうあるべきか~』平成26年7月16日、2頁。
- (10) 同上『報告書』厚生労働省の「報告書のポイント」の基本理念参照。
- (11) 込山真理子「ともに育ちあう場から見た放課後デイサービス事業」『福祉労働』144号、2014年9月号参照。そこでは障害のない子のデイサービス事業を禁止している市町村があり、障害児と一般児童の区分けが現場では急速に進んでいることが述べられている。
- (12) 内閣府子ども子育て支援新制度施行準備室「障害児支援と子育て支援施策との緊密な連携について」(2014年5月30日付け通知)。「通知」は、都道府県等での第4期の「障害者福祉計画」の策定に当たり、その指針としての障害児支援と子育て支援の連携の強化を求めたものである。
- (13) 「子ども・子育て会議」の保育の必要性の認定基準は、第2回の平成25年5月から第11回の平成26年1月の会議まで検討されているが、障害児については、基本として「保育所で保育をするべきである」とした意見はあったが、議事録を読む限りでは、「遊び場がない、遊び友達がいない、家庭が狭隘だ」というような社会的要件を規定に盛り込むべきだとした委員は保育所の代表を含め皆無であった。
- (14) 拙稿『認定こども園』法の改正とその課題の一考察—保育所制度の今後のあり方との関連で—』『生活科学研究』第36集、文教大学生生活科学研究所、2014年3月。
- (15) 子育て環境が悪化した現代社会では、「保護者支援」は本来保育所や幼稚園、連携型こども園の種別を問わず、保育施設にとっては共通の必須機能とされなければならないことである。従来の『保育所保育指針』では第6章にその7つの原理が明示されていたものであるが、『教育・保育』要領では削除されている。
- (16) 櫻井慶一、城戸久夫編『保育の大切さを考える—新制度の問題点を問う—』新読書社、2014年9月は、幼保連携型認定こども園について、保育所保育の「保育」に関する基本的な概念からその問題点を明らかにし、その『保育』観を問題にしたものである。筆者は其中で、幼保一元化を求める歴史的な推移を検討し、今回の制度改正の課題を考察した。幼稚園、保育所ともにその基本理念が重要であり、経営だけの問題でそれを簡単に変更するとは筆者にはとても思えないのである。