

保育所における障害児保育

石井 武士

1. はじめに

児童福祉法は昭和22年12月12日に制定され、翌年4月1日に完全施行された。これは、従来の児童政策を一貫して支配してきた要保護児童の保護のみを問題とする思想に終止符をうち、次代の社会の担い手である児童一般、全児童の健全育成、福祉の積極的増進を基本精神とする児童に関する根本的総合的法律であり、その名称にはじめて「福祉」を冠した画期的法律であった。

児童福祉法は制定以来、平成9年で50年の年輪をきざみ、幾多の改廃を経て充実の一途をたどり今日に至っている。しかし、その後社会は大きく変貌し続け、われわれの生活や価値観も変化と多様化にみまわれてきた。

こうした子どもや親の生活、価値観、ニーズの変化に対応し新しい時代にふさわしい児童福祉サービスの展開のため児童福祉法は、平成9年に改正され、10年4月1日から施行された。

今回の改正にあたっては、児童保育施策、要保護児童施策、母子家庭施策が主要課題としてとりあげられた。

2. 児童福祉施設とその沿革

すべての子どもの児童福祉は家庭福祉システムと施設福祉システムの両者によって担われることになるが、今回の改正でもとくに検討されたのは先にあげた三施策であり、これは内容的には施設福祉システムに関する課題であり、施設福祉がいぜんとして児童福祉において重要な位置を占めていることを示すものであるといえよう。

改正法に示されている児童福祉施設（第7条）は、以下の①助産施設、②乳児院、③母子生活支援施設、④保育所、⑤児童厚生施設、⑥児童養護施設、⑦精神薄弱児施設、⑧精神薄弱児通園施設、⑨盲ろうあ児施設、⑩肢体不自由児施設、⑪重症心身障害児施設、⑫情緒障害児短期治療施設、⑬児童自立支援施設、⑭児童家庭支援センターの14種の施設である。

以上が現行の児童福祉施設であるが今日に至るまでにいくたの変遷を経ている。簡単にそのあとをたどると、

①助産施設、②乳児院、④保育所、⑤児童厚生施設、⑦精神薄弱児施設は児童福祉法制定当

初から規定されていた児童福祉施設であり、その名称は変わらずに今日に至ったものである。

③母子生活支援施設、⑥児童養護施設、⑬児童自立支援施設も当初から規定されていた施設であるが、今次改正で名称が変わるとともに内容的にも変更された。制定当初から今次改正までは、それぞれ母子寮、養護施設、教護院と称されていた。⑧精神薄弱児通園施設は⑦精神薄弱児施設に関連して昭和32年の改正で追加された。

⑨盲ろうあ児施設は当初療育施設として一括されていた虚弱児施設、肢体不自由児施設、盲ろうあ児施設のうち、前二者が医学的治療保護を必要とするのに対し、盲ろうあ児はその必要がないということから昭和24年の改正で独立した児童福祉施設として、盲ろうあ児施設の名称で追加された。⑩肢体不自由児施設は同じように昭和25年の改正で肢体不自由施設として追加された。これにより従来の療育施設に残ったのは虚弱児施設のみとなり、これも同年の改正で独立した施設として追加された。しかし、虚弱児施設対象児の性質がその後いちじるしく変化したため虚弱児施設は今次改正で廃止された。⑪重症心身障害児施設は昭和42年の改正で追加された。そのさきがけは肢体不自由児施設の重度病棟（昭和39年）や精神薄弱児施設の重度精神薄弱児収容棟（昭和39年）の設置であった。⑫情緒障害児短期治療施設は昭和36年の改正で追加され、⑭児童家庭支援センターは今次改正で新たに追加されたものである。

3. 児童福祉施設と障害児福祉

先に述べた児童福祉法に直接もつづく施設のうち、以下の施設はその目的からして障害児に関連する施設である。それらを次に示す。

- ⑦精神薄弱児施設：児童福祉法第42条 精神薄弱児施設は、精神薄弱の児童を入所させて、これを保護するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えることを目的とする施設とする。
- ⑧精神薄弱児通園施設：児童福祉法第43条 精神薄弱児通園施設は、精神薄弱の児童を日々保護者の下から通わせて、これを保護するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えることを目的とする施設とする。
- ⑨盲ろうあ児施設：児童福祉法第43条の2 盲ろうあ児施設は、盲児（強度の弱視児を含む。）又はろうあ児（強度の難聴児を含む。）を入所させて、独立自活に必要な指導又は援助をすることを目的とする施設とする。
- ⑩肢体不自由児施設：児童福祉法第43条の3 肢体不自由児施設は、上肢、下肢又は体幹の機能の障害（以下「肢体不自由」という。）のある児童を治療するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えることを目的とする施設とする。
- ⑪重症心身障害児施設：児童福祉法第43条の4 重症心身障害児施設は、重度の精神薄弱及

ひ重度の肢体不自由が重複している児童を入所させて、これを保護するとともに、治療及び日常生活の指導をすることを目的とする施設とする。

⑫情緒障害児短期治療施設：児童福祉法第43条の5 情緒障害児短期治療施設は、軽度の情緒障害を有する児童を、短期間、入所させ、又は保護者の下から通わせて、その情緒障害を治すことを目的とする施設とする。

この他の関連施設、事業としては、⑦と関連する「自閉症児施設」（昭和47年）、⑨と関連する「難聴幼児通園施設」（昭和50年、先導試行は昭和44年から）、心身障害児通園事業（昭和47年）、心身障害児総合通園センター（昭和54年）などがある。

これらはいずれももっぱら障害児をその対象とし、その健全育成を図ろうとする施設、事業である。つまりいずれも障害のない児童と障害を有する児童を分けて、障害児のみを対象とするいわゆる分離・隔離型施設であり、原則的には、障害の程度の重いものは入所施設、軽いものは通園施設で処遇する施策がとられてきた。また、多くは障害の種類に対応する施設であり、障害種に限定のないのは心身障害児通園事業と総合通園センターである。

もう一つ、学校教育法等に基づく特殊教育（これは制度上の呼称で一般的には障害児教育といわれることが多い）は体系的には盲学校、聾学校、養護学校と小学校、中学校に併設されている特殊学級で行われている。特殊教育諸学校も特殊学級も障害の種類に対応するものであるし、障害の重いものから特殊学校、特殊学級、時に通常学級での教育が想定されている。しかし、養護学校（精神薄弱、肢体不自由、病弱）教育の義務化は非常に遅れた（盲、聾学校は昭和23年度から学年進行で、養護学校は昭和54年から一斉に実施）ので、義務化されるまでの対応として当該児童福祉施設が果たした役割は極めて大きかったと評価できる。なお、盲、聾、養護学校には幼稚部を設置することができるようになっていた。これは幼稚園に相当するもので対象児の年齢範囲は3歳から5歳までの、当該学校関連の障害を有する幼児の教育を担当している。

4. 保育所における障害児保育

保育所は児童福祉法制定当初からの施設の一つで、法第39条によれば「日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。② 保育所は前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる。」とされており、保育に欠けることが対象児としての要件になっていて、障害に関しての明記はないものの当然のように障害のない児童のみを対象とすると解されてきた。

昭和49年に厚生省児童家庭局長通知「障害児保育事業の実施について」（昭49・12・13児発

772) が出された。これは「保育事業の多様化する傾向の中で新たな試みとして心身障害児の福祉の増進をはかるため、程度の軽い障害児を保育所に受入れ、一般児童とともに集団保育することについて検討する方策として実施することとした」とし、別紙の「障害児保育事業実施要綱」によれば、目的、対象児童等は以下のとおりであった。

目的 障害児保育事業は、保育に欠ける程度の軽い心身障害を有する幼児（以下「障害児」という。）を保育所に入所させ、一般の幼児（以下「一般児」という。）とともに集団保育することにより、健全な社会性の成長発達を促進するなど、障害児に対する適切な指導を実施することによって、当該障害児の福祉の増進を図ることを目的とする。

対象児童 障害児保育事業の対象となる児童は、おおむね4歳以上の精神薄弱児、身体障害児等であって、原則として障害の程度が軽く集団保育が可能で、日々通所できるものとする。

さらに、障害児の数は全体の一割程度までとされていた。この通知は従来の方針と異なり、障害の程度の軽い児童のみを対象としたとはいえ、障害児と非障害児をいっしょにして集団保育を試みようとするもので画期的意義をもつものであった。

この通知を引き継ぎ昭和53年には、「保育所における障害児の受入れについて」という通知(昭和53・6・22 児発364)が出された。これにより先の通知は廃止された。この通知には5項目の方針が示された。

方針

- 1 保育に欠ける障害児で保育所で行う保育になじむものについては、保育所に受け入れるものとする。
- 2 保育所に受け入れる障害児は、一般的に中程度までの障害児と考えられ、集団保育が可能で日々通所できるものとする。
- 3 障害児の数（略）
- 4 障害児の入所に当たっては、障害児の保育について知識・経験等を有する保母がいること、・・・以下（略）
- 5 保育所における障害児の保育は、障害児の特性等に十分配慮して健常児との混合により行うものとする。・・・以下（略）
- 6 国庫助成（略）

対象児の障害の程度は中程度までと範囲が拡大されたこと、教育の方法に関しては健常児と障害児を混合して保育することが明示されたことは重要な変化であった。

この通知を継ぐのは昭和55年の通知（昭55・2・22児発92）で、その後も改正が加えられているが、上記の部分は改正されなかった。しかし、平成7年の「特別保育事業の実施について」（平成7・4・25 児発445）では7種の特別保育事業が示され、その（6）が障害児保育事業とされていたが、内容は昭和55年の通知のとおりとされていた。

さらに、これを引き継いだのが平成10年の「特別保育事業の実施について」（平成10・4・8 児発283号）であり、これにより以前の通知（児発92と児発445）は廃止された。

平成10年の通知の別紙「特別保育事業実施要綱」には7種の事業が示された。その（6）が「障害児保育対策事業」とされ、内容は、別添6「障害児保育対策事業実施要綱」で示された。

障害児保育対策事業趣旨 障害児の保育を推進するため、障害児を受け入れている保育所に対し保母の加配を行うことにより、障害児の処遇の向上を図るとともに、障害児保育を行うために必要となる設備整備等を助成することにより実施保育所の拡大を図る。

実施主体 市町村。

対象児童 保育に欠ける障害児であって、次の①及び②に該当するものであること。

- ① 集団保育が可能で日々通所できるもの。
- ② 「特別児童扶養手当等の支給に関する法律」に基づく特別児童扶養手当の支給対象児。
(注 対象者としては、この法律の第2条第1項で同第5項に規定する障害等級に該当する程度の障害の状態にある者をいうとされているが、第5項ではこれを「政令で定める」としている。それを受け、同法施行令第1条第3項に別表として示されている。これは障害の重い方から1級、2級とし、列挙されている。内容的には身体障害者福祉法施行規則第7条関連の別表に示される2級程度及びそれよりも軽い者と考えられる。)

その他、障害児の保育につて知識・経験等を有する保母の配置や障害児の特性に応じて便所等の設備整備及び必要な遊具等の購入等の受け入れ体制の整備に努めること。保育所に受け入れる障害児の数はそれぞれの保育所において障害児と健常児との集団保育が適切に実施できる範囲内の数とすること。保育所における障害児の保育は、障害児の特性等に十分配慮して健常児との混合により行うことなどが示されている。

これまでみてきた通知では一貫して、保育所における障害児の保育は、障害児と非障害児（当初は一般児、ついで健常児と称している）を分けたり、区別しないで両者を混合して集団保育することとしてきた。つまり混合保育を行うようにとっているが、これはより一般的には、統合保育、統合教育（integration、integrated plan）といわれることが多い。しかし、さらに主流化（mainstreaming）とか、包括化（inclusion）、ときにノーマライゼーション（normalization）などともいわれるなど、多少の変化もみられる。

対象児は当初、障害の軽いものとされていた。それが中度のものへと拡大され、さらに現行規定には、集団保育が可能であるとする制約はあるものの特別児童扶養手当支給対象児と規定され、いっそう柔軟になったと考えられる。

児童福祉施設体系の中で障害児のみを対象とする施設と保育所が併存していることを考慮すれば、障害の軽いほうから統合をはじめ、次第に重い方へと拡大したのは常識的な方法であったといえよう。

5. 保育所保育指針における障害児関連事項

保育所における保育内容の基準を示すのが保育所保育指針である。それには障害児に関してどのように言及されているかをみる。

現行の保育所保育指針は平成2年に告示されている。改訂前の指針は昭和40年版だったので、25年ぶりの改訂であった。全体で12章からなるが、直接障害児に関する言及は次の2カ所である。

第11章 保育の計画作成上の留意事項、

(6) 障害児に対する保育については、個々の子どもの発達や障害の状態を把握し、適切な環境のもとで他の子どもとの生活を通して、両者がともに健全な発達が図られるよう努めること。

また、特に指導を要する子どもについては、指導計画の展開にとらわれることなく柔軟に保育すること。

これらの子どもを保育するに際しては、家庭との連携を一層密にし、必要に応じて専門機関からの助言を受けるなど適切に対応すること。

第12章 健康・安全に関する留意事項、

5 障害児に対する保育

個々の障害の種類、程度の応じた保育ができるように配慮し、家庭、主治医、専門機関との連携を密にする。また、他の子どもや保護者に対して、障害に対する正しい認識ができるように指導する。

間接的言及としては、以下のとおりである。

第2章 子どもの発達 3 子どもの生活と発達の援助の中の「様々な条件により、子どもに発達の遅れや保育所の生活に慣れにくい状態がみられても、その子どもなりの努力が行われているので、その努力を評価して、各年齢別の発達の一般的な特徴を押しつけることなく、個々の子どもの発達の特性や発達の課題に十分に留意して保育を行う必要がある。」

関連資料として平成10年12月に告示された新しい「幼稚園教育要領」をみると、障害児に関する記述は、第3章 指導計画作成上の留意点の特に留意する事項の中に以下のように示されている。

- (2) 障害のある児童の指導に当たっては、家庭及び専門機関との連携を図りながら、集団の中で生活することを通して全体的な発達を促すとともに、障害の種類、程度に応じて適切に配慮すること。
- (3) 幼児の社会性や豊かな人間性をはぐくむため、地域や幼稚園の実態等により、盲学校、聾学校、養護学校等の障害のある幼児との交流の機会を積極的に設けるように配慮すること。

保育所における障害児保育の取り組みが始まったのは、もちろん前史はあるが制度的には既に見たように昭和49年の通知からである。その年には、わが国の義務教育制度の完成として画期的意義をもつとされた養護学校教育義務化を昭和54年度からとする政令が制定されていた。また、翌昭和50年にはアメリカで「全障害児教育法」が制定されるなど、障害児保育や教育に関する時代思潮の変化、発展を背景として、保育（教育）内容を示す保育指針や教育要領でも障害児に関するいっそう詳細な言及がみられるようになったものと考えられる。

障害児保育推進の重要な担い手となる保育の養成に関しても、平成3年に行われた保育士養成のための教育課程の改正で、保育の内容・方法の理解に関する科目の教科目に「障害児保育」が加えられ、その面からの拡充が図られている。

6. 統合保育のめざすもの

障害児保育という用語はそのまま統合保育を意味するほどになっているが、統合保育とは障害児と非障害児を分けたり、区別したりしないでいっしょに保育することである。両者の生活や遊びなどが可能な限り協同的に行われることを目指すものである。同一の保育室、同じ園庭、共通の遊具や教具を利用して障害児と非障害児がいっしょに活動し、遊ぶことが、それぞれにとってより望ましい結果をもたらすことを期待したものである。しかも、保育所は幼稚園と異なり、乳児からカバーするので障害児保育でもう一つ極めて重視される早期教育との相乗効果が期待できるのである。障害をもつものの特異性があまりにも強調される見方から、障害児と非障害児の共通性にいっそう配慮する考え方に変わり、両者がいっしょに生活することが常態であるとするように変化してきた。このようなことから、統合保育のいっそうの普及策がとられていくものと思われる。

統合保育・教育に期待できることとしては以下のようなことが考えられる。
障害児、非障害児の相互交渉の増大により相互理解が促進されるであろう。
健全な社会性の成長発達を促進できるであろう。
分離することにより生じやすい不平等を防止できるであろう。
これと関連して起こりやすい差別意識の醸成を防止できるであろう。
学習は模倣によることが多いが、そのための良いサンプルをえやすくなるだろう。
多様性、異質性の承認を容易にするだろう。

註：「本文中の施設の名称等に関連して精神薄弱という用語を使用した。」「精神薄弱という用語の整理のための関係法律の一部を改正する法律」が、平成10年9月28日付で公布され、この法律の施行にともない、平成11年4月1日から「精神薄弱」という用語は「知的障害」に改められることになっている。

関係法律は32本、所管省庁は総理府、厚生省、文部省等10省庁におよぶ。また、関係政令、省令等も改正され、地方自治体なども同様の改正を求められている。したがって、本文中で使用した精神薄弱という用語は、4月以降には当然知的障害と改められるべきものと考えている。

また、どのように保育の名称は「保育士」と改められることになっている（改正 児童福祉法施行令）。

参考文献

- 柏女靈峰：改正児童福祉法のすべて、ミネルヴァ書房、平成10年。
竹内嘉己：新版増補児童福祉法、母子福祉法、母子保健法の解説、時事通信社、昭和53年。
高田浩運：児童福祉法の解説、時事通信社、昭和32年。
文部省：幼稚園教育要領、平成10年。