

千葉市における統合保育の変遷

— 障害のある子どもの受け入れ基準緩和に関する要因の検討 —

広瀬由紀^[1] 植草学園大学発達教育学部

The Transition to Integrated Childcare in Chiba City

— Consideration of Factors in the Easing of Standards for Accepting Children with Disabilities —

Yuki HIROSE Faculty of Child Development and Education, Uekusa Gakuen University

千葉市の保育所における統合保育の変遷について、資料および保育士へのインタビューから振り返った。そこから、障害のある子に対する受け入れ基準の緩和を可能にさせた要因として、次のような考察を加えた。その結果、1. 個別的対応を基本とする保育姿勢の確立、2. 柔軟な子ども集団の形成が可能な状況、3. 障害のある幼児の特別な保育ニーズに対する通常の保育からの対応が示唆された。

キーワード：インクルージョン、千葉市、変遷、異年齢保育、特別な保育ニーズ

The study looked back on the transition to integrated childcare in the day-care center of Chiba City using documents and interviews. The factors easing standards for accepting children with disabilities were considered, as follows: 1. The establishment of a childcare posture based on individuals, 2. The possibility of forming flexible groups of children, 3. The special childcare needs of children with disabilities in usual childcare.

Keywords : inclusion, Chiba City, transition, different age child care, special needs childcare

1. はじめに

千葉市における障害児保育は、昭和 52 年より始まる。当時は、指定保育所のみで受け入れられており、障害の程度にも制限が設けられていた。しかし、現在は、市内にある全保育所で障害児保育事業を展開し、入所の際は、障害の程度に関わらず、個々の子どもの状態により審査を行っている。すなわち、千葉市では、約 30 年という月日の中で、より多様な子どもたちへ、より多くの場が門戸を開くことが可能となった。

そこで今回は、千葉市における障害児保育の歴史を資料および当時の保育に携わった保育士からのイ

ンタビュー内容に基づき振り返るとともに、受け入れ基準の緩和を可能にさせた諸要因について考察を行う。

2. 「統合保育」「障害児保育」の用語について

2.1 「統合保育」の用語について

日本で「統合保育・教育」を示す用語には、「インテグレーション (integration)」「インクルージョン (inclusion)」「メインストリーミング (mainstreaming)」が挙げられる。

園山は、障害幼児の統合保育をめぐる課題につい

[1] 著者連絡先：広瀬由紀

て、1993年までのわが国と米国の文献を概観し、状況要因の視点から分析を試みている¹⁾。その中の一つとして、概念的要因について、3つの用語を以下のように整理している。

「本来、統合（integration）というのは別々になっていたものを一緒にするという意味であり、統合保育は障害を持たない幼児の保育と障害を持つ幼児の保育が別立てになっていることを前提とし、それを統合しようとするものである。」

「一方、障害の有無にかかわらず幼児の保育の場は元来一緒であるという前提に立てば、改めて統合する必要はなく、実際の形態は同様に障害を持つ幼児を障害を持たない幼児と同じ場で一緒に保育するという形態であっても、統合保育という用語は不十分であると考えられる。すなわち、保育の場に入る前は障害の有無にかかわらず子ども達が生活する場である家庭や地域社会は同じであり、ことさら統合する必要はない。この前提に立つ統合保育は、米国では inclusion という用語で表される。」

「また、米国では統合と同義に用いられることの多いメインストリーミングにも、2つの意味があることに留意すべきである。1つは、『障害を持つ子どもたちをその保育ニーズに従って、可能な限り制約の少ない一般的な環境（最小制約環境）の中で保育する』という、統合の方向性を示す意味がある。

（中略）もう1つの意味は、この「障害を持つ幼児を最小制約環境としての一般クラスで保育する」という保育形態自体を指すものである。」

その後、1994年にスペインのサラマンカで、特別なニーズ教育に関する世界大会が開催された。そこに出席した92の政府と25の国際機関の代表者が全会一致で採択した「特別なニーズ教育における原則、政策、実践に関するサラマンカ声明ならびに行動要綱（The Salamanca Statement and Framework for Action）」（以下、サラマンカ声明）は、わが国の統合教育・インクルージョンに関する議論と実践に大きな影響を与え、「インクルージョン」の用語は、「統合教育（インテグレーション）」に取って代わりつつあるとされる。

安藤は、サラマンカ声明後のインクルージョンに関する研究動向について概括し、学校教育の側面から、「インクルージョンとは、子どもたちの特別な

教育的ニーズに応えるために、通常学級でのサービス提供を原則とし、教育システムが全体として機能するよう、特に通常教育の改革の実現を目指しているものである」としている²⁾。

保育・幼児教育におけるインクルージョンについては、述べられているものが少ないが、野口は、「いっしょの保育」という用語を使用し、「保育所や幼稚園にいろいろな幼児が在籍していて、保育の場でいっしょの時と空間を共有しながら、どの子どもも主體的にも客観的にも疎外されないような状況のなかで、それぞれの自己実現が果たされるようにすること（子どもらしい生活力をつけること）」と定義している³⁾。

2.2 「障害児保育」の用語について

「障害児保育」という用語について、全国子育て支援ネットワーク「i-子育てネット」では、以下のように説明している。

「障害児保育とは、広義には障害をもつ乳幼児の保育全般のことをいいますが、狭義には保育所や幼稚園が実施する障害のある子どもの保育を指します。また、障害児専門施設に通園したり、特殊教育学校の幼稚部に通学する場合と、一般の保育所や幼稚園で保育を受ける場合の2つの形態があります。」⁴⁾

すなわち、保育所・幼稚園での統合保育の形態と、通園施設などにおける障害児同士の保育（療育）の形態の両方を含む概念⁵⁾という側面と、子どもに対して行われる保育の内容という2つの側面があると考えられる。後者について、野口は、「障害児保育」は、「障害のある幼児を通常の保育所や幼稚園に入れて保育士、当該幼児がいかにそこで成長発達するかを見守る」というだけにとどまっているとしており³⁾、「障害児保育」と「統合保育」という用語が持つ意味合いの違いを指摘している。

2.3 本稿における用語の使用について

本稿では、「統合保育」と「障害児保育」という用語について、以下のように使用する。

「障害児保育」：国や市町村において、施策として使用された語、および引用した文献にて使

用されていた場合にのみ適用する。

「統合保育」：「障害児保育」以外の保育所における保育実践の具体的な内容や展開等に使用する。

3. 日本の保育所における統合保育の変遷

酒井は、日本の保育所における統合保育の変遷についてまとめている。それによると、日本における障害児保育の起源は、1949年に戦前の愛育研究所特別支援室を前身とする私立愛育養護学校での取り組みとされる⁶⁾。1960年後半から70年代はじめにかけて、民間の保育所で独自に入所を認めたり、いわゆる“大津方式”と呼ばれるような市町村レベルの独自の取り組みが行われていたりしていた。

国としては、昭和48年に厚生大臣（現 厚生労働大臣）の「今後における児童及び精神薄弱者の福祉に関する総合的、基本的方策」についての諮問に対して、同年11月、中央児童福祉審議会は、中間答申「当面推進すべき児童福祉対策について」を出した。その中の1つに、心身障害児保育の実施が挙げられた。この答申を受け、厚生省は、昭和49年12月「障害児保育事業の実施について」（児発772）を、各都道府県知事・各政令指定都市市長宛に通知し、国としての障害児保育の実施にふみきった。通知の中には、「障害児保育事業実施要綱」も含まれている。

その後、昭和53年に厚生省は上の要綱を廃止し、新たに「障害児の受け入れについて」（児発364）を通知した。この通知では、対象となる子どもの年齢制限を廃止したほか、人数や入所基準を全要綱より緩和していることが特徴としてあげられる。

平成元年度からは、「障害児保育事業」として国の特別保育として位置づけられた。さらに、平成10年度から平成14年度までは、「障害児保育対策事業実施要綱」（児発283）に基づき実施された。また、平成10年には、「保育所に入所している障害をもつ児童の専門的な治療、訓練を障害児通園施設で実施する場合の取り扱いについて」（児保31）が通知され、保育所に通う子どもたちの障害児通園施設への通園が可能となった。

平成15年度、厚生労働省は、「『特別保育事業の実施について』の取り扱いについて」（児発396）を通知した。これは、財源を今までの補助金制度から一般財源化したもので、市町村ごとに実情に応じて使うことができることとなり、現在まで続いている。

4. 千葉市の保育所における統合保育の変遷

千葉市における統合保育は、昭和52年に千葉市障害児保育実施要綱の策定を受け、始まっている。本稿では、千葉市における統合保育の変遷について、第1期から第5期に分けて、考えていく。

なお、5つの時期については、千葉市が発行している「障害児保育の手引書」⁷⁾のあとがきで記されている内容をもとに、筆者が分類した。

4.1 第1期 昭和52年以前

千葉市の「障害児保育の手引書」には、障害児保育の始まりについて、「千葉市障害児保育の歩みは、昭和51年に未熟児網膜症による全盲のお子さんをA保育所とB保育所^(注1)で試行的にお預かりしたことが第一歩」⁷⁾としている。

昭和51年以前については、記録として残っているものはないが、「おそらく、各保育所の可能な範囲で受け入れや保育が進められていた」^(注2)と考えられる。

4.2 第2期 昭和52年～昭和56年—障害児保育事業の始動—

昭和52年に、「千葉市障害児保育実施要綱」及び「千葉市障害児保育審査会要綱」が施行され、千葉市における障害児保育事業が開始された。

当初は、公立保育所2カ所が指定を受けて、本格的な取り組みが開始された。当時は、厚生省の通知を受け、「4歳以上」の「軽度精神薄弱児」という制限があった。

また、障害児保育事業の開始と時期を同じくして、千葉市では、3歳以上児のクラスについて、昭和53年より異年齢編成に移行している^(注3)。以前も、近い年齢を混合して保育を行ったり、コーナー保育

を実施したりした^(注2)ことはあるが、①団地や核家族が増大したことによる子ども集団やガキ大将不在への懸念、②縦の関係による思いやりの心の育ちへの期待、③障害のある子にとっても、自分の居場所が探しやすいという思い等^(注3)が理由となり、大幅な変換へ臨むこととなった。

この異年齢編成による保育を進めたことで、①異年齢集団の形成、②遊びの広がり、③障害のある子にとっての居場所の形成、④リーダーの誕生、⑤途中入所児が受け入れの際に泣くケースが減少した等の変化が、実際に現場にいた保育士の実感として捉えられたようである^(注3)。

4.3 第3期 昭和57年～昭和63年－障害児保育実施要綱の大幅改正－

昭和56年の国際障害者年の影響を受け、千葉市においても、同年、療育センターが開設され、障害のある子に対する「完全参加と平等」に向けた具体的な取り組みが進められた。

障害児保育事業についても、今までの要綱を廃止し、新たに「千葉市障害児保育事業実施要綱」が施行された。その第1条「目的」には、「障害児・健常児相互の人間性の育成に努めるとともに福祉の増進を図る」ことが明記されている。また、対象となる子どもについても、「3歳以上」「中程度まで」と広がりを見せた。

そして、昭和58年になると、「障害児保育のあゆみ」が千葉市より作成され、各保育所へ配布された。このあゆみは、昭和60年に、「障害児保育の手引書」として改めて作成され、その後、平成元年、平成16年に改定が行われている（表1は、現行の「障害児保育の手引書」目次）。

この時期の「障害児保育の手引書」の改訂作業では、指定保育所長で編成された障害児保育連絡会を中心に、個別指導計画等の様式が検討されている。個別指導計画は、年間指導計画と各期ごとに書くものの2種類があり、「千葉市障害児保育事業実施要綱」第12条において、「障害児保育は、指定保育所（園）長が、障害児の発達状態に応じて個別指導計画を作成し、健常児との集団保育及び障害児の特性に応じた個別保育を行うものとする」と規定されている。年間指導計画では、行動特徴や年間指導目

標・手立て等を記入し、それを具体的な保育場面に下ろして考えるのが、各期ごとの指導計画となっている。

表1 「障害児保育の手引書（改訂版）」目次

I	千葉市保育所（園）における障害児保育の基本的考え
II	千葉市障害児保育事業実施要綱 千葉市障害児保育審査会運営要綱 障害児保育巡回指導要領
III	手続きについて 1 入所 2 移行 3 取り消し 4 退所
IV	保育について 1 保育者の姿勢 2 受け入れに際して 3 保育内容と方法 4 保護者との連携 5 専門機関との連携 6 指導計画 7 遊具 8 症例特徴について
V	就学について 1 相談にあたって 2 相談窓口 3 手続きの概要 4 各種学校 5 特殊学級一覧
VI	その他 1 障害の程度について 2 主な療育機関 3 福祉サービスについて 4 児童状況一覧 5 研修一覧 6 就学状況一覧（保育所からの就学先） 7 障害関係用語
あとがき	

4.4 第4期 平成元年～平成13年－障害児保育の受け入れ年齢の引き下げ・民間保育所への指定－

平成元年には、今まで保育所ごとの判断で行ってきた3歳未満児の受け入れが、要綱の中に加えられ、市の取り組みとして進められるようになった。障害児保育事業が始まって以来の公立保育所における受け入れ児数および年齢別の内訳（延べ数）は、表2に示す通りである。人数には幅があるものの、毎年必ず3歳未満児の受け入れが行われていることを、表から読み取ることができる。

平成9年には、障害児保育事業の指定を私立保育園でも受けることとなり、統合保育が行われる場がさらに広がりをみせた。

4.5 第5期 平成14年～現在一障害の程度による制限・指定保育所制の廃止一

平成14年からは、今までの「軽・中度」と記載されていた障害の程度による制限をはずし、平成18年度からは、指定保育所制を廃止した。

現在は、市内すべての保育所で、保育に欠け、集団保育が可能で日々通所できる児童であれば、受け入れが可能な状況となっている。

たちの理解力や判断力、身体能力等の差が大きいため、進行上、難しい点が多くあることが予測される。すなわち、多彩でかつ柔軟な保育内容であることが、この保育形態には相応しいものと考えられる。そのため、異年齢編成の保育に携わる保育士には、子ども一人ひとりの育ちを見る観察力や、子どもの育ちに応じた保育内容の検討、環境整備、必要に応じた働きかけ等が求められてくる。

表2 年度別障害児保育実績（市立）

年度（昭和）		52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63
区分													
指定保育所数		2	5	9	12	15	16	21	21	27	30	30	30
障害児数（延数）		6	16	26	34	40	46	45	55	61	67	79	85
年齢別内訳	0歳児						1						
	1歳児						1						
	2歳児							1	2				
	3歳児	1	2	6	4	8	9	12	9	23	17	18	22
	4歳児	2	8	14	13	10	17	17	24	16	29	31	28
	5歳児	3	4	6	17	21	18	15	19	22	21	30	35
	6歳児		2			1			1				

年度（平成）		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
区分																				
指定保育所数		30	30	35	40	44	47	47	46	46	45	45	45	45	45	45	45	45	60	60
障害児数（延数）		81	94	98	102	113	136	148	150	137	138	154	179	183	182	162	148	151	140	148
年齢別内訳	0歳児		1				2	1	2	1				1						
	1歳児	1	1	1			1	2	1	2	4	4	3	5	2	3	1		1	5
	2歳児	2	7	4	2	8	7	5	8	4	6	12	9	10	10	2	13	14	6	13
	3歳児	22	26	24	30	23	36	39	36	34	35	46	53	43	41	32	33	40	33	34
	4歳児	27	32	33	35	52	40	57	51	46	41	50	56	64	63	62	40	52	51	48
	5歳児	26	27	36	35	30	50	44	52	50	52	42	58	60	66	62	61	45	49	48
	6歳児	3														1				

5. 考察

千葉市における統合保育の発展経緯の要因について、考察を加える。

5.1 個別的対応を基本とする保育姿勢の確立

千葉市における統合保育の展開において、特徴となるのは、時期を同じくして、保育形態をも変化したことである。

異年齢編成にすることにより、クラスには、常に3歳から5歳までの“多様な”子どもたちが一堂に会することとなる。多様な子どもたちに対する保育展開を考えると、画一的な保育内容では、子ども

千葉市においては、障害児保育事業と同時に、異年齢の保育形態を推し進めたことにより、「個別的な対応」を基本とする保育の姿勢が確立されたと考えられる。このことは、「障害児保育の手引書」のあとがきの中で、以下のような記述があることでもうかがえる。

「おのずと保育の方法にも変化が現れ、子ども一人一人の特性に即した保育を展開するための知識・技術の習得に努めるようになりました。（中略）次第に保育者の意識に変化が生まれ、誰でもどこでも受け入れられるという自信がついてきました。」

また、保育所長経験者からも、保育士の子どもに対する対応の変化について、以下のような内容が話されている。

「（昭和 52 年以降の）職員の変化として、①発達段階で子どもを捉えるようになったこと、②どのクラスでも障害のある子どもを受け入れることができるようになったこと、③職員間での人間関係が円滑になったこと、などがあげられる。」^(注3)

田中は、「障害児については、私たちはとかく障害に目を奪われがちである。そうではなくて、あくまで、子どもとして、人間としての育ちを基本にすえ、関わっていくことが大切である」⁵⁾と述べている。野口も、発育・発達の個人差への対応、子ども一人一人のニーズに対応する努力がそのまま、統合保育の基本姿勢ともなっていく³⁾ことを論じている。千葉市では、上に挙げたような、統合保育において基本となる保育の基本姿勢を、保育の側面から築き、積み重ねていったことが、統合保育の充実・発展の一つの要因となっていると考えられる。

5.2 柔軟な子ども集団の形成が可能な状況

統合保育を行うにあたって、同年齢の「生活年齢」クラスにするのか、それとも年齢を下げた「発達年齢」クラスにするのかという問題について、多くの議論が展開されている³⁾。

千葉市においては、そもそも異年齢編成でのクラスのため、上のような議論を要さない。田中の言う、「子どもの発達に応じた質・量の異なる多様で豊かな集団の保障」³⁾が可能な状況といえる。実際の保育展開においても、千葉市内のとある保育所で、当時、障害児枠として入所していた子どもに対し、それぞれの子どもの実態に応じて、柔軟に集団や保育内容を変化させた事例が報告されている⁸⁾。例えば、多くの子どもの存在が刺激として受け止められるA児には、ほぼ保育士との1対1に近い関係から少しずつ集団を拡大させたり、静かな場を好むB児に対しては、事務室が必要に応じて場を提供しつつ、そこでの活動をヒントとして、クラスでの活動につなげたりするなど、である。

より柔軟な子ども集団の形成が可能である、とい

うことは、「一斉保育」「集団活動」をするような場合には「集団からはみ出して」しまいがちな子どもも、安心して、自分のあそびや活動ができる³⁾ことにつながる。子ども一人ひとりの居場所や自分に合った集団が作りやすいという千葉市の保育環境は、統合保育を拡大・発展していく際の、一つの大きな要因になったと考えられる。

5.3 障害のある幼児の特別な保育ニーズに対する通常の保育からの対応

千葉市における統合保育の発展には、5.1 や 5.2 で挙げた保育環境全体での土壌整備が大きく影響していることが考えられるが、一方で、個々の子どもの状態や保育ニーズをどのように捉えていくか、という点でも、市の特徴がうかがえる。

変遷の第3期において、保育における個別指導計画様式が検討されている。この指導計画書は、現場にいる保育士が検討したものであり、子どもの実状を捉えやすく、且つ、現場の保育士が記入しやすい内容や様式であると考えられる。保育所長経験者は指導計画書について、「個人差を捉え、伸びる可能性を探るため」^(注3)のものであると言っている。

他の地方自治体では、子どもの個別的なニーズの把握や対応のために、子どものアセスメントや相談体制、保育者の加配、環境整備などがシステムとして機能しているところもある^{9) 10)}。また、専門機関で行ってきた保育の進め方や記録様式を近隣市町にも広げようとしている試みもある¹¹⁾。千葉市で、巡回指導が市の制度として整備され実施されたのは、平成 15 年度からである。しかし、市では、専門機関との連携が制度として確立する前の年に、受け入れる障害の程度を外している。このことは、今日の千葉市の保育が、専門機関との連携や地域システムの充実により当該幼児へのきめ細やかな対応が図られたというよりは、現場の保育所・保育士が当該幼児の保育ニーズを細かく把握し、対応を図る努力を積み重ねたことが大きいと考えられる。

6. 謝辞

本稿を作成するにあたり、当時の貴重なお話を賜りました、千葉敬愛短期大学講師桑原逸美氏、千葉市保育課重田清江氏、植草ちえみ氏に、記して感謝いたします。

注1) 手引書では具体的な保育所名が記されている

注2) 千葉市保育課課長補佐および係長（いずれも千葉市保育所所長経験者）へのインタビュー内容より抜粋

注3) 発達障害学会第43回大会シンポジウム「日常保育における特別支援」での桑原逸美氏（千葉敬愛短期大学講師 千葉市保育所所長経験者）の発表内容より抜粋

7. 文献

<引用文献>

- 1) 園山繁樹. 障害児の統合保育をめぐる課題. 特殊教育研究. 1994 ; 32(3) : 57-68
- 2) 安藤房治. インクルージョンに関する研究動向. 特殊教育研究. 2001 ; 39(2) : 65-71

- 3) 野口明子. 統合保育再考. 明治学院論叢. 2001 ; 662 : 111-127
- 4) 財団法人こども未来財団. i-子育てネット 障害児保育実地事例集. 2007 (オンライン)
<<http://www.i-kosodate.net/activity/cases10/>>. (参照 2008. 11. 28)
- 5) 田中良三. 障害児保育のこれから. 季刊保育問題研究. 1998 ; 174 : 8-21
- 6) 酒井教子. 名古屋市における統合保育の歴史と課題. 名古屋市立大学大学院人間文化研究科 人間文化研究. 2007 ; 8 : 157-171

<参考文献>

- 7) 千葉市保育課. 障害児保育の手引書（改訂版）. 2004
- 8) 広瀬由紀, 太田俊己. 保育所における障害児の豊かな生活のための状況づくり. 生活中心教育研究. 2003 ; 2 : 52-58
- 9) 松坂清俊. 障害児の発達援助. コレール社. 1998
- 10) 白石恵理子, 松原巨子. 障害児の発達と保育. クリエイツかもがわ. 2001
- 11) 大河内修, 山崎嘉久. 軽度発達障害児の保育に関する実践的研究. 研究助成論文集. 2004 ; 210-216