

報告(案)：『重症心身障害児の一般保育園への通園を目標とした生活支援策
の構築—インクルーシブ教育・保育の地域展開に向けて—』
(医療法人社団千実会)

1. 事業目的

重症心身障害児とその家族の尊厳を守り、地域における理解とソーシャルインクルージョンの形成に向けた取り組みを進めるため、武蔵野、三鷹地区に地域生活支援協議会を設置し、家族、関係機関、専門職職員が一体となって生活支援策に取り組む体制づくりに取り組んだ。

具体的には、武蔵野市と三鷹市の福祉担当、子育て担当の職員と、療育施設、保育園、NPO関係者が生活支援推進協議会を開催し、協力・協働の並行保育事業実施について協議し、療育施設と地域の保育園での並行保育を行い、職員・家族・地域のインクルーシブ意識を醸成する。療育を受ける家族だけでなく保育園に子供を預けている家族の課題を持つ子どもへの理解を促すインクルーシブ教育へとつなぐことを目的とした。

2. 地域の現状と課題

(1) 2市協働の地域生活支援協議会を設立

行政領域を超えて広域で生活支援に取り組む機関が武蔵野・三鷹地区に見当たらず、行政の連携も必ずしも強いとは言えない。医療機関も医師会相互、あるいは病院と療育機関の連携が協力はあるがもう一步である。関係機関と現場の支援施設の保育責任者の意見交換など具体的な成果をあげるためのステージが必要な状況があった。

(2) 設備状況の調査、意識調査

また、それぞれの療育施設、支援施設においては、地域にどれくらい重症心身障害児の支援ニーズがあるか、実態を把握し、関係機関とつなぐための地域システムがなかった。施設を必要とする市民、保護者を発見するのは簡単ではないので、保護者も施設とつながりにくい現状がある。そこで、地域生活支援協議会を中心に施設整備状況の調査と職員の意識調査を実施し、情報収集と整理分析を行って、現状と背景を確認する必要がある。

(3) 並行保育の実践とガイドライン

地域の保育におけるソーシャルインクルージョンを実践するには、並行保育の実施を素材として、その課題を明らかにするとともに、協議会で議論し、相互の施設の確認と送迎、保育園におけるすごし方、職員、保護者の意識などを調査する必要があった。

具体的に求められる条件を整理し、さまざまな地域で並行保育をきっかけとしたインクルーシブ教育が展開されることによって、重症児への理解が深まり、地域社会に包容されることは、地域社会にとって望ましいことである。そのためには、並行保育を実施するために配慮すべきこと、求められる環境を明らかにし、その内容をガイドラインの案としてまとめて、他の地域の事業実施の際に指針モデルとして活用されることが有効である。

3. モデル事業の取り組み

(1) 協議の場の設置とコーディネーターの配置

① 地域生活支援協議会の設置

武蔵野・三鷹地区重症身体障害児の地域生活支援協議会を設置・開催した。公的関係機関、医療機関、訪問看護地区実務者、保育園関係者、相談事業所、地域福祉の推進組織、NPO関係者で生活支援協議会を開催し、地域の重症心身障害児の生活支援特に意識調査と並行保育の実施に関わる関係機関、関係者の情報共有を強化した。協議会では支援者、支援機関の連携により、支援施設の存在と今後の在り方、同様の施設の必要性、課題を持った家庭の発見のシステム、職員の意識改革のための実践の方法、一般保育への移行ガイドラインのあり方などを協議検討した。

② コーディネーターの配置

合わせて、協議会を核としながら、インクルーシブ教育の推進のための活動を地域にアピールするため、関係機関の担当者と学識者、専門家を交えた議論を行うとともに、並行保育実施に向けた研修会を実施し研究を深めるとともに、並行保育と調査結果の報告会を兼ねて一般市民にも開かれたシンポジウムを開催した。

各事業の推進を図るため、総括的な事業の進行管理を行う事務職統括コーディネーターを配置するとともに、施設ごとに現場での施設見学から始まり、話し合いと事業の調整を行うコーディネーターを合計8人配置し、実践の場の調整に努めた。特に並

行保育の現場では、協議会の議論を施設双方に伝えるとともに、どうすればうまく実施できるかという視点で、課題と解決方法を発見する役割も担った。

表1：地域生活支援協議会委員一覧

機関名・職種	
医療法人社団千実会理事長	秋山 千枝子
社会福祉法人三鷹市社会福祉事業団理事	大石田 久宗
三鷹市健康福祉部長	伊藤 幸寛
三鷹市子ども政策部長	竹内 富士夫
三鷹市健康福祉部 北野ハビネスセンター	
くろみ幼児園園長	高橋 淳子
三鷹市立ちどろり子ども園園長	遠山 みゆき
三鷹市子ども政策部保育園指導担当課長	田中 信子
武蔵野市健康福祉部長	笹井 肇
武蔵野市子ども家庭部長	大杉 由加利
武蔵野市子ども育成課	川越 知子
武蔵野市 吉祥寺保育園園長	村島 明美
武蔵野市境南第2保育園看護師	波多野 英子
武蔵野市立みどりのこども館施設長	本庄 一聖
地域療育相談室ハビット	平沼 勝也
三鷹市障害者支援地域活動センター	
みたか街かど自立センター事務局長	瀧澤 勤
国立精神神経医療研究センター 精神保健研究所	
社会精神保健研究部 家族・地域研究室長	堀口 寿広
東京学芸大学教育実践研究支援センター	
教育臨床研究部門	橋本 創一
くれたけ法律事務所弁護士	磯谷 文明
認証保育室あきやま保育室施設長	高橋 恵子
医療法人社団千実会	
あきやまケアルーム施設長	小林 由美子
医療法人社団千実会	
訪問看護ステーションあきやま施設長	梅田 可愛
認証保育室あきやま保育室保育士	友利 明日香
医療法人社団千実会	
あきやまケアルーム保護者代表	北越 幸恵
医療法人社団千実会	
あきやま子どもクリニック事務	佐藤 圭子

(2)重症心身障害児者及びその家族を支援することを目的とした事業

① 背景

学齢に達した障害児は、教育委員会のインクルーシブ教育の支援を受け、訪問学級、特別支援学校、特別支援学級と段階的ではほとんどの問題を通常学級で対応するシステムがある。しかし、就学前の子どもたちの療育施設と地域の保育園・幼稚園・子ども園をつなぐ中間施設が存在しないことにより、地域に重症児が包容される機会は少ないという事情がある。

そこで、この中間的な施設としての機能を地域の診療所・療育施設と地域の保育園が担うことにより、重症児とその家族の支援につなげることを考えた。

② 実施内容

・地域生活支援協議会の設置

全国的にもその個性から名前が知られる武蔵野市、三鷹市だが、逆に一つの課題で力を合わせる場面は少なかった。

そこで、事業の趣旨を生かすため、診療施設と療育施設が両市の障害者福祉と子育て支援の組織、療育施設（ハピネスセンターとハビット）、保育園、NPO、に声をかけ、これまでの信頼関係を糧に協働で機能する協議会を設置した。

・保育現場のアンケート調査

また、両市が参加する協議会であればこそそのスケールで、両市の保育園 77 園に施設整備状況の調査を行い、980 人の職員を対象に意識調査を行うことができた。(詳細は資料 3 調査報告書参照)

表 2：地域生活支援協議会の実施状況

第 1 回	平成 26 年 7 月 24 日 (木) 15:00~16:30	協議会設置要綱案の確認 調査の実施内容・方法の確認 コーディネーターの役割 個人情報の保護
第 2 回	平成 26 年 9 月 12 日 (金) 13:30~14:30	厚労省ヒヤリング報告 研修会の実施と内容確認 調査の進捗状況と注意事項 療育施設ケア・ルームの見学会の実施 並行保育とガイドラインづくりの今後の予定確認
第 3 回	平成 26 年 12 月 12 日 (金) 13:30~14:30	研修会報告 調査の実施報告 並行保育の実施状況 ガイドラインの作成チームの提案 今後のスケジュール
第 4 回	平成 27 年 2 月 2 日 (月) 13:30~14:30	シンポジウムの実施 アンケート調査の分析 並行保育の実施状況 ガイドラインのパブリックコメントを求めることについて 今後のスケジュール

・並行保育の実践

並行保育を実施するためには、重症児が現在保育ケアを受けている療育施設と地域の保育園相互の施設確認と職員の交流が欠かせない。また、率直に実施に向けた議論ができる地域生活支援協議会の存在も不可欠だ。その上で、実践し気づいたことを丁寧に記録し、段階別に整理し協議会の場で議論することで、課題はより明確になり、制度のはざまを埋める提案にまで至るのでその意味でも並行保育実践の意義は大きい。

・ガイドラインの作成

ガイドラインの作成に際しては、協議会学識者メンバーのみなさんの力をお借りし、用語の定義と適用範囲については正確な標記を行うことができた。また、段階別の留意点は各保育園の保育士の現場の優しい臨場感ある言葉を極力生かして作成した。特に並行保育を実施する児童の決定については、協議会の責任において、保護者の理解の下行うとしたが、地域のニーズが増大した場合は課題となる可能性もあるだろう。

専門職の留意点は、専門職のみなさんの気づいた内容をそのままの言葉で生かすように留意した。当初はQ&Aを資料として考えたが、内容が段階別の留意点と重なるので整理し、あえて残さないこととした。(詳細は資料4ガイドライン参照)

・シンポジウムの開催

当初は、並行保育の成果と、調査報告、そしてガイドラインの内容を提示し議論をいただく予定であったが、材料は多く提出されたが、まとめるには時間が不足し、シンポジウムではガイドラインへの意見をいただくことにはならなかった。今後アンケートに参加された方を中心にご意見をいただき、あくまでも(案)として最終案を作成し、内容を含め議論に供したいと考えている。(シンポジウムの内容は資料5参照)

両市の市長のご挨拶をいただき、基調講演は3人の方をお願いした。今回のモデル事業への期待、調査報告内容、そして音楽療法の紹介と盛りだくさんであった。その後シンポジウムに移行し、並行保育の実践

についてかかわった療育施設、認証保育所、武蔵野、三鷹の公立保育園2園ずつ計6人の発表の後、保護者の代表の発表があった。保護者のコメントは勇気と園児への愛情にあふれるものであったが、「子どもを介して自分たちも学び、またそれぞれの保育園児、保育士、関係者にも学びがあったのではないか」という結語が今回のモデル事業のやりがいのすべてを包含するものであった。

こののち、療育施設2か所の施設関係者と研修でもお話いただいた看護師、両市の責任者からのコメントをいただき終了とした。

③ 結果

・地域生活支援協議会

協議会の進行は順調で、特に両市の協力は両市長の事業への賛同もあり前向きのものであった。しかし、定着・継続するための事務局を積極的に担うかどうかは、政策判断も必要で、今後の課題となっている。

また、メンバーには、もっと市民活動の担い手にも入ってもらおうべく声をかけるべきだと考えたが、細かく細分化された福祉領域の課題別NPOなど、どの団体に声をかけるかの判断は難しく、今後の課題といえる。

・アンケート調査

協議会メンバーの学識者のみなさんの努力により、手続きも含めて倫理委員会の了解を得た正当な内容のものとなった。

しかし、対象については広く市民に意識を尋ねる方法も考えられるので、時間的余裕がもう少しあれば工夫できたのではと考

えるところである。

・並行保育の実施

各施設の関係者、専門家のみなさんの努力により、これまでに実践されたことのない高いレベルでの並行保育となったと思う。特に段階別の留意点に気づき、それぞれの園で行われた保育の結果、医療ケアのない場合は、午睡後も十分保育可能であることが実感できたこと、園児と並行保育園の子供たちが、自然に近い形で友達になっていくプロセスがあることも保育士から報告された。

また、実践には人と財政的裏づけが必要なことが見えてきたことも重要だ。

・ガイドラインの作成

全国レベルに本格的に示す正確なガイドラインの作成には、法律条文作成と同様の文書作成上のルールとそれをこなす技術が必要で、調査と実践を踏まえての作成ともなると、時間的にはかなり厳しい制約があった。わかりやすい形式のガイドラインのあり方を模索したが、協議会メンバーによる議論は時間的、内容的な制約から当初の予定どおりには集約できなかった。

・コーディネーターの役割

各実践段階のコーディネートは、期待を越えて見事に実施されたと考えている。施設相互の見学から始まって、並行保育のための打ち合わせ、並行保育実践中の情報交換など目に見えない部分も含めて配慮と協力があつたと考えている。

・研修会とシンポジウム

研修会は、並行保育実施前の勉強会の位

置づけであったが、協議会と関係者の気持ちがそろそろきっかけとなり、事業実施の重要な目標共有につながった。基本的な認識も深まり、意義深い事業となった。

シンポジウムは多くの関係者に集まっていただき、アンケート調査と並行保育の実践について発表するいい機会となるとともに、両市の市長のあいさつと子育て担当の部長のコメントに、並行保育の意義を強く感じた。地元自治体行政が今回の事業を通じて、課題意識を持ったことが重要な意味があると思う。

また、保護者を代表しての勇気あるコメントは、参加者全員の感動を得るものであり、事業全体の価値を高めるものとなった。

④ 効果があつた点

・重症児への理解

並行保育の実施園の園児が障がいに対する理解からインクルーシブ教育へとつながったことは勿論のことの関係した保育士、看護師、そして保護者の理解が深まったことが大きな効果であると思う。

・両市の職員の協働

武蔵野、三鷹両市の職員が今回の事業を国のモデル事業だからというのではなく、地域の共通課題として自然に協議検討・実践できたことは大きな効果、成果だと考える。市町村合併のような形式的にかっちりとしてもではなく、課題によっては広域の取り組みができることの実証といえる。今後の地域の課題を解決する事業体の新しいイメージとも考えられよう。新しい広域行政の可能性が見えてきた。

・並行保育の可能性と効果

医療と福祉の連携といわれて、たとえば高齢者施策で介護予防と見守りのシステムなど地域福祉としてさまざまな連携の努力がなされてきたが、子育ての領域における並行保育は、もっと直接接している分野であり、中でも通常保育と障害児保育は専門性の名のもとに別の分野として認識されてきた。この専門性を融合する効果が並行保育にはあるのではないだろうか。

⑤ 苦労した点、うまくいかなかった点

・日程調整

広域にわたる事業で武蔵野、三鷹両市の幹部職員も入った協議会となったので、事業の日程調整が時間を要するものとなった。ご協力をいただきなんとか終了までたどり着いたが、事務局を担う者にとっては一番の苦労どころであった。

・現場の意思疎通

並行保育の初期の段階で、移動がタクシーのため、道路の込み具合により到着時間がずれることがある。早く着けばまだ療育施設の職員が到着していないので、保育園の受け入れをどうするか、ルール化が必要となる。並行保育の現場で発生する課題を的確に判断するとともに、ルールとして決めていく課題解決のためのコマかい意思疎通が問われる。

・ガイドラインの内容確定

ガイドラインはあくまでも試みではあるが、対外的に示せばいい意味でも悪い意味でも先行事例となる。慎重な対応が求められる一方で、現場からは生の意見、声があ

がってくるので、この両方のイメージを統合するのは至難の業となる。イメージの統一とある程度の段階では決断により決定していかざるを得ない。

・広がり

理想的な地域の課題解決の手法として市民活動との協力があるが、前述したように福祉の分野の活動はバリエーションに富んでおり、声掛けの限界があった。また、多くに市民に活動を知ってもらいたい反面、誤解される可能性もあり、周知方法は迷い、判断の難しい課題であった。厚労省のモデル事業であっても個別の事業をどこまでたとえば広報できるか、判断に苦慮することが多かった。

⑥ 課題

・モデル事業終了後の継続

協議会を中心に事業をすすめたので協議会の継続をどうするかという課題と同じことにはなるが、自治体の政策判断と継続の意思決定だけでなく、国あるいは都道府県の継続した施策として考えていく必要があるだろう。

・他地域への普及

他の地域にも今回の事業を周知し、実践してもらいたいと考えているが、自治体レベルではこの課題を超えるのは難しい。

・事業の対象となる児童の範囲

今後の議論として一定の定義等の条件整理が必要と考える。

・保育料、支給料

並行保育の費用をどう負担してもらうかが課題である。

・医療的介入を要する事態への対応

病児保育と同様、一定の医療的介入が必要となった場合の対応について議論を深める必要がある。

・市民・スタッフの理解、浸透

今回の事業を通じて、市民への理解を深めるためには、シンポジウムの前に一般市民が参加できるイベントも含んだ報告会のような工夫が必要だと感じた。方法は今後の議論の中で検討することになる

・協議会の定着と継続

子ども子育て支援会議、自立支援協議会、子ども家庭支援ネットワークなど横割りの組織が重層しており、この会議と協議会との連動と棲み分けが課題だ

・通常保育と障害児保育の専門性の融合

これまであまり議論されてこなかった専門領域での専門性の融合について、大きなテーマとして深めていく必要がある。

6. 参考資料

- ①協議会設置要綱
- ②協議会メンバー、コーディネーター一覧
- ③アンケート調査報告
- ④ガイドライン(案)
- ⑤研修会お知らせ
- ⑥シンポジウムお知らせ

4. モデル事業の実施スケジュール表

表3：モデル事業の実施スケジュール表

	研修会の 開催事業	協議会の 開催	調査事業	並行保育 事業	ガイドラ イン作成
7月					
8月		↑			
9月	○	↓	↑		
10月					
11月		↑	↓		
12月					
1月		↓		↑	↑
2月				↓	↓
3月					
4月					

5. 今後の展開

・継続に向けた取り組み

協議会を開催し、今後の継続について率直な意見交換を行い、並行保育の継続と協議会の事務局のあり方について検討をしていく必要がある。