
《論 文》

特別な対応が必要な子どもに対する機関連携をめぐる諸問題

—就学前児童療育機関と学校教育の連携のあり方—

その1 — 問題の所在および保育機関と小学校の関係を中心に—

牧野 誠一・伊藤 則博

要 約

「障がい」に対する世界の見方は近年のWHOのICFの考え方で代表されるように、ここ10年著しく変化してきている。日本においても、近年の障害者基本計画や障害者自立支援法などの福祉分野での変化、また教育分野では2007年4月からの法改正により特殊教育は特別支援教育へと大きく変わった。その中で、本論は障がいをもつ（又は疑われる）児童が就学するにあたって、児童期の発達を支援してきた療育・保育機関と小学校との連携がスムーズに行われているかに焦点を当てて、調査・分析を試みた。北海道石狩管内において全公立小学校、全認可幼稚園、全認可保育所にアンケート用紙郵送という方法で調査を実施した。回答を分析すると、各市町村では乳幼児療育協議会といった組織が設けられ、組織構成員として、学校関係者・児童療育・保育関係者・保健や福祉等の行政担当者等も名を連ねている。しかし、管内全体としては障がいの疑われる子どもについての様々な情報がこうした児童の支援施設から小学校へスムーズに届けられているとは言い難い。関係機関や人のスムーズな連携がなされていると考えられるのは1市ののみであった。児童の療育保育施設と学校の連携がより充実するために、①連携の障壁となっている要素の分析②関係者から「良く連携がなされている」と評価されている市の連携要素の分析を行った。

キーワード：保育 小学校 機関連携 療育支援協議会 特別支援教育コーディネーター

序 章

学校教育法の一部法改正により、平成19年4月1日から特別支援教育が施行された。この法改正により、日本の障がい児に対する教育は新しい時代を迎えたと言って良い。それまでは、障がい児であると判断された児童は、特別な教育の場である特殊教育諸学校か特殊学級（ごく一部に通級指導教室はあるが）でしか教育を受けられなかつた。いわゆる「通常の学級でも障がい児が教育を受けることが出来る法的な根拠を得た」と言う点では、今までにない法制度の上での教育が開始されたと言えるだろう。

さて、義務教育年齢に達した子どもたちは、小学校や特別支援学校の小学部に就学することになるが、障がいがあると考えられる子どもや、いわゆるグレーゾーンの子どもたちは、北海道では、児童期に様々な医療・教育・保育・療育施設においてサービスを受けていることが報

告⁽¹⁾されている。では、そうした施設と小学校との連携は十分になされているのであろうか。乳幼児期の療育・保育サービスの積み上げが義務教育を担当する学校にきちんと引き継がれ、それを踏まえた上での学校教育が実施されているのであろうか。幼稚園では、子どもたちの指導要録の写し等を小学校に送付しなければならないことになっている⁽²⁾。幼稚園幼稚指導要録の改善に伴い、文部科学省は局長通知で新様式を示す⁽³⁾と共に、受け取る側の小学校（特別支援学校小学部）に対しても緊密な連携を図る観点から「その後の指導に役立たせるもの」であること等の理解が小学校でも得られるようにと各都道府県教育委員会に示している。しかし、通園施設やディサービスなどの幼児療育施設については、そのような制度的な位置づけはまだない。保育所も同様に、保育所児童保育要録を小学校に送付することになっている（平成21年度より）。こうした現制度の下で幼児療育・保育施設と小学校の連携の実態はどのようなものであるかを把握し、不十分であれば、よりよい方向への糸口を見つけていくことが本論の目的である。

1章 障がいに対する考え方の変化の背景

1 ノーマライゼーションの考え方

ノーマライゼーション（= Normalization）は、直訳すれば正常化もしくは標準化である。福祉の用語としてのノーマライゼーションは、障がい者と健常者が分け隔てなく普通に共存できる社会こそがノーマル（正常）な状態であるという理念のもと、こうした正常な社会を積極的に創造していくとする活動や施策、またはその推進のための運動を意味する。この言葉はデンマークの行政官であった Neils Erik Bank Mikkelsen が1959年に社会省令の中で使用したのが最初とされている。1800年代のデンマークでは、知的障害者に対する処遇は施設収容が多く、巨大なものでは1,500床を超えるものもあったとされている。より人間的な小規模施設を望む声はデンマークの各地に広がり、これに応えた社会省の行政官として Bank Mikkelsen が中心になって策定した省令の中の言葉である。国際的には1971年の国際連合第26回総会で採択された「知的障害者権利宣言」の中に登場している。この考え方は、徐々に世界中に広がりを見せていった。

2 ICIDH から ICF へ

「障がい」とは何か？について考える場合、定義のよりどころとして WHO = 世界保健機関（World Health Organization）が定める ICIDH（International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps）の機能障害、能力障害（能力低下）、社会的不利の国際分類が発行されて以来、わが国でも一つの基準としてこれが使われてきた。1999年には、この改訂版として「国際障害分類2」を試案としさらに改善がなされ、2001年5月に「国際生活機能分類

(ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health) が ICIDH の改訂版として WHO の総会で採択された。ICF の大きな特徴は、その評価に「環境因子」という観点を加えたことである。これまでの ICIDH では個人の身体機能による生活機能の障害を分類するという考え方を中心であった。つまり、ICIDH では障がいについて「個人の医学的診断」を核として考えた「医学モデル」と言えよう。それに対して ICF では「とりまく環境も含めた生活全体の診断」としてみる「生活モデル」と言えよう。これまで ICIDH は各国で様々な用途に使用されてきたが、社会施策のツールとして、社会保障計画、保障制度、施策の立案と実施にも使用してきた。わが国の介護保険制度の中にも ICIDH の考え方の例を見ることがある。それは要介護認定のものさしであるが、サービスを受けたい人物の状態（能力）が重要な審査要素となっており、老々介護になるのか、同居家族に若者が何人いるのかなどの環境因子はほとんど考慮されていないのである。わが国の教育・福祉等における施策に ICF の発想が速やかに入ってきてくれることを期待したい。

3 わが国の障害者に関する長期計画（特別支援教育の政策的背景）

「障がい者に対する政策はどうあるべきか」についての近年の世界の動向は、ノーマライゼーション世界の実現に向かって着々と歩んできた。国際障害者年を皮切りにわが国でも、障がい者に対する施策が次々と打ち出された。日本政府は1982年（昭和57年）3月「障害者対策に関する長期計画」を、さらに1987年6月に「『障害者に関する長期計画』後期重点施策」を策定した。また、中央心身障害者対策協議会は、1993年1月に『国連・障害者の十年』以降の障害者施策の在り方について内閣総理大臣あてに意見具申をした。

政府はこの意見書を踏まえ、新たな長期的視点に立った障害者対策に関する計画（新長期計画）を策定し、「国連・障害者の十年」以降の障害者施策を進める方針を固めた。この新長期計画では、1993年からおよそ10年にわたる施策の基本の方針と具体的な施策が示されている。この中の教育・育成の部分では、早期対応について～（前略）～「特殊教育諸学校幼稚部等の整備、幼稚園・保育所において受け入れ可能な心身障害児の受け入れに努め、義務教育においては通級による指導の充実、教員の指導力の向上を図る。」～（後略）～としている。

この計画は、2002年度が最終年度であった。そこで、2003年度を初年度とする「新障害者基本計画」およびその重点施策実施5か年計画（新障害者プラン）が2003年（平成14年）12月24日に策定された。この新障害者基本計画の計画期間は2003年から2012年までの10年間とされている。この中の分野別施策として、「教育・育成」を含めた8分野が示された。

4 「今後の特別支援教育の在り方について」（最終報告）

こうした背景のもとに、2003年3月に特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議より「今後の特別支援教育の在り方について」（最終報告）が取りまとめられた。この報告書には、

従来の特殊教育にはなかった新しい考え方方が盛り込まれている。本論に特に関係が深い部分を挙げると「関係機関の有機的な連携と協力」（報告書・第2章3）があり、「『個別の教育支援計画』の必要性」（同・第2章4(1)）では、～前略～「教育・福祉・医療・労働等が一体となって乳幼児期から学校卒業まで障害のある子ども及びその保護者等に対する相談及び支援を行う体制の整備を進め、一人一人の障害のある児童生徒の一貫した『個別の教育支援計画』を策定することについて積極的に検討を進めていく必要がある。」～後略～と記されている。また、（同・第2章4(4)）では、就学前・就学中・卒業後において個別の教育支援計画の策定の中心となる機関を定め、連携協力体制を構築していくことが必要とされている。また、～前略～「これらの個別の教育支援計画の策定を担当する機関と関係機関との連携協力が円滑に実施されるようコーディネーター的な役割を果たすものの存在が重要であり、また関係機関においては協力者を明らかにすることが効果的である。」～後略～と、コーディネーターの業務として機関間の連携を図ることがあげられている。

5 「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」

特殊教育の下では、「障がいのある児童生徒は、特殊教育が実施されている教育の場で指導を受けること」になっていた。そうして、特殊学級や特殊教育諸学校がその場であった。僅かな例外は、言語障害等の児童生徒で、通常の学級でほとんど生活をし、こうした障がいの部分について通級指導教室（又は特殊学級の中の通う形態をとっている学級）に週に何度か通って指導を受ける者であった。制度の上では、こうした例外的な児童生徒のほかには通常の学級には障害児はないはずであった。しかし、実際には現場からは通常の学級にいる障害のある児童生徒への対応に苦慮する声が大きく上がっていた。大南英明帝京大学教授を代表とする調査研究会が、対象と調査項目を検討して、2002年2月から3月にかけて公立小学校・中学校の41,579名を対象とした調査が行われた。この調査は、医師や障害児教育の専門家による調査ではなく、通常学級の担任教師が回答したものである。結果として「知的発達に遅れないものの、学習面や行動面で著しい困難をもっている」と教師が回答した児童生徒の割合が6.3%であった。アメリカでは、公立学校の生徒の約5%が学習障がいを有する（DSM-IV.1994）とされており、またADHDの有病率は3～5%（DSM-IV.1994）と見積もられている。このような数字からすると、わが国での調査結果が突拍子もないものではないことが分かる。今までには「教育的配慮」で対応してきたこれらの児童生徒に対して、「特別支援教育」で対応することは適切な流れだと言うことができよう。

6 特別支援教育への助走

(1) 認定就学者

平成14年4月24日に学校教育法施行令の一部改正（同年9月1日より施行）がなされた⁽⁴⁾。この施行令改正について、事務次官通達の改正の趣旨を説明する文中に次のような記述がある。

- ① ～略～ 今回の学校教育法施行令の改正は、社会のノーマライゼーションの進展、教育の地方分権の推進等の特殊教育を巡る状況の変化を踏まえて、障害のある児童生徒一人一人の特別な教育的ニーズに応じた適切な教育が行われるよう就学指導のありかたを見直すためのものです。～略～
- ② 就学基準は ～中略～ 障害種ごとに規定されているが、各々の障害ごとに医学や科学技術の進歩等を踏まえた内容に見直すこととした。～略～
- ③ ～略～ 就学基準に該当する児童生徒で市町村の教育委員会が小・中学校において適切な教育を受けることが出来る特別な事情があると認めるもの（以下「認定就学者」という。）については、小・中学校に就学することとしたことに伴い、規定の整備を行うこととした。上記の学校教育法施行令の改正により、本格的な「特別支援教育」に踏み切る前に障がいの重い子が地域の小学校に入学できる機会が法的に認められる（条件付ではあるが）こととなつていったのである。

(2) 通級指導教室による指導

吃音等の言語障がい児に対しての指導は、1958年に仙台市通町小学校で始まったのが最初とされている。普段は通常の学級で生活し、言語治療教室のある学校（学級）に通って指導を受ける方式である。当初「ことばの教室」は「学級」とみなされていた。ゆえに、教員を確保するためには子どもが在籍している必要があり、通常の学級から籍を移して在籍児を確保する必要があった。後に、少しづつ調査・研究が行われ、1987年の臨時教育審議会、1988年の教育課程審議会において、指導の充実に関する提言がなされてきた。このような経過の中で、1992年3月30日、（通級に関する調査研究協力者会議）から、「通級による指導に関する充実方策について（審議のまとめ）」が発表され、文部科学省では、通級による指導の充実を図るために、1993年1月に学校教育法施行規則の一部改正を行い、平成1993年度より通級による指導が実施された。すなわち、在籍がなくとも「通級指導教室」として運営が可能と認められるようになったのである。さらに、2006年4月1日からは、学校教育法施行規則が一部改正され、通級による指導の対象に「学習障害（LD）及び注意欠陥多動性障害（ADHD）が加えられる」と規定された。通級による指導は、小・中学校の通常の学級に在籍している軽度の障害のある児童生徒に対して、各教科等の指導は通常の学級で行いつつ、障害に応じた特別の指導を特別の場で行うという特別支援教育の一つの形態である。特殊教育の時代から、ニーズに応じて通常の教育と特別支援教育の両方のサービスを受けられる形態になったのである。また、北海道において

は、ことばの教室で公立学校の教員が障がい幼児の指導をすることは、多くの市町村で黙認されていた。後に福祉課の指導員が学校に派遣されるなど、母子通園センター(発達支援センター)があちこちに設置されるまで、学校は幼児の療育に大いに貢献したと言える。

2章 特殊教育から特別支援教育へ

1 中央教育審議会の答申

中央教育審議会は、2005年12月に「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」の答申を行った⁽⁵⁾。その中では、現状として下記のようなことがまとめられている。

(1) 現状と課題

- 1) 特殊教育を受けている児童生徒は増加の傾向にあり、全体で22万5千人、義務教育段階では17万91千人になっている。
- 2) 盲・聾・養護学校では、在籍児の障害の重度重複化に伴い、福祉・医療・労働などの関連機関との密接な連携した適切な対応が求められている。
- 3) 特殊学級においても、関係機関と連携した学校全体での適切な対応や、障害のない児童生徒との交流等の促進、担当教員の専門性が課題となっている。
- 4) 医学や心理学の進展、社会におけるノーマライゼーションの理念の浸透等により、障害の概念や範囲が変化している。
- 5) 小・中学校の通常の学級に在籍している児童生徒のうち、LD・ADHD・高機能自閉症により学習や生活の面で特別な教育的支援を必要としている児童生徒が約6パーセント程度の割合で存在する可能性が示されており、これらの児童生徒に対する適切な指導及び必要な支援は、学校教育における喫緊の課題となっている。

(2) 障害者施策を巡る国内外の動向

この中で内外の動きを紹介するものとして、

- 1) 1993年12月に、心身障害者対策基本法の一部改正により、障害者基本法が公布された。また2004年6月に同法は一部改正され、障害のある児童生徒と障害のない児童生徒との交流及び共同学習の積極的推進による相互理解の促進についても規定が設けられた(第十四条)。
- 2) 1994年に「特別なニーズ教育に関する世界会議」において、障害のある子どもを含めた万人のための学校を提唱した「サラマンカ宣言」の提唱。
- 3) 2001年に、国際連合総会において、「障害者の人権及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約」決議案が採択された。

4) 2003年度を初年度とする「障害者基本計画」、2005年施行された「発達障害者支援法」についても言及している。さらに、注において「『発達障害』とは従来から特殊教育の対象になっている障害が含まれるほか、小・中学校の通常の学級に在籍する児童生徒が有するLD、ADHD、高機能自閉症等も含まれる。」としている。

(3) 特別支援教育の理念と基本的な考え方

特別支援教育では、今までのようないくつかの場で手厚い教育を行うことだけではなく、通常の学級に在籍する子どもも含めて、一人一人の教育的ニーズに応えて適切な指導と必要な支援を行うことなのだ、としている。その他、盲・聾・養護学校の障害種別を越えた学校制度、それらの特別支援学校のセンター的役割、LD児等に対する指導や支援の必要性、特殊学級の見直し、教員免許制度の見直し等について触れている。

(4) 関連する諸課題について

ここでは、具体的に重要な事項すなわち「特別支援教育コーディネーター」「校内委員会」「個別の指導計画」などについて述べられている。特に「個別の教育支援計画」については、(注)を設定して明示されているので以下に転記する。

(注4) 「個別の教育支援計画」とは、障害のある幼児児童生徒の一人一人のニーズを正確に把握し、教育の視点から適切に対応していくという考え方の下、長期的な視点で乳幼児期から学校卒業後までを通じて一貫して的確な支援を行うことを目的として策定されるもので、教育のみならず、福祉、医療、労働等の様々な側面からの取組を含め関係機関、関係部局の密接な連携協力を確保することが不可欠であり、教育的支援を行うに当たり同計画を活用することが意図されている。なお、「新障害者プラン」(障害者基本計画の重点施策実施5か年計画)の中では、盲・聾・養護学校において「個別の支援計画」を平成17年度までに策定することとされている。この「個別の支援計画」と「個別の教育支援計画」の関係については、「個別の支援計画」を関係機関等が連携協力して策定するときに、学校や教育委員会などの教育機関等が中心になる場合に、「個別の教育支援計画」と呼称しているもので、概念としては同じものである。

つまり、支援を必要とする個人の誕生から死ぬまでの支援の計画が「個別の支援計画」であり、その中の幼児から学校を卒業する期間の支援計画が「個別の教育支援計画」である。そして、各学校でのプランが「個別の指導計画」となる。それは、「学校を卒業するまで面倒を見るだけ」という発想ではなく、長い人生の一時期(教育期間)の支援を担うという位置づけを意識しての支援計画であるということを重視した発想と受け止めることが出来る。

2 特別支援教育の実施

(1) 特別支援教育の始動

こうした答申を受け、法改正の準備等を行い、2007年4月より特別支援教育が実施された。中央教育審議会の答申と大きく違ったのは、特別支援教室構想であり、他はほぼ答申を踏まえた制度改革が実現したと言える。特別支援教育は、それまでの特殊教育で行われていた障がいをもった児童生徒への教育を大きく改善した。文部科学省の説明文では以下のように記載されている⁽⁶⁾。

「特別支援教育」とは、障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加に向けた主体的な取組を支援するという視点に立ち、幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズを把握し、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するため、適切な指導及び必要な支援を行なうものです。～後略～

(2) 特別支援教育の推進について

さらに、法改正と日を同じくして、文部科学省は推進のための通知を発している⁽⁷⁾。

以下にその通知の内容を記す。

1) 特別支援教育の理念（略）

2) 校長の責務（概略）

校長（園長を含む。以下同じ。）は、特別支援教育実施の責任者として体制の整備等を行い、組織として十分に機能するよう教職員を指導すること。

3) 特別支援教育を行うための体制の整備及び必要な取組

特別支援教育を実施するため、各学校において次の体制の整備及び取組を行う必要がある。

① 特別支援教育に関する校内委員会の設置（概略）

発達障害を含む障害のある幼児児童生徒の実態把握や支援方策の検討等を行うため、校内に特別支援教育に関する委員会を設置すること。

委員会は、校長、教頭、特別支援教育コーディネーター、教務主任、生徒指導主事、通級指導教室担当教員、特別支援学級教員、養護教諭、対象の幼児児童生徒の学級担任、学年主任、その他必要と思われる者などで構成すること。

② 実態把握

各学校においては、在籍する幼児児童生徒の実態の把握に努め、特別な支援を必要とする幼児児童生徒の存在や状態を確かめること。

さらに、特別な支援が必要と考えられる幼児児童生徒については、特別支援教育コーディネーター等と検討を行った上で、保護者の理解を得ることができるよう慎重に説明を行い、学校や家庭で必要な支援や配慮について、保護者と連携して検討を進め、保護者と十分に話し合うこと。

特に幼稚園、小学校においては、発達障害等の障害は早期発見・早期支援が重要であるこ

とに留意し、実態把握や必要な支援を着実に行うこと。

③ 特別支援教育コーディネーターの指名

各学校の校長は、特別支援教育のコーディネーター的な役割を担う教員を「特別支援教育コーディネーター」に指名し、校務分掌に明確に位置づけること。

特別支援教育コーディネーターは、各学校における特別支援教育の推進のため、主に、校内委員会・校内研修の企画・運営、関係諸機関・学校との連絡・調整、保護者からの相談窓口などの役割を担うこと。

また、校長は、特別支援教育コーディネーターが、学校において組織的に機能するよう努めること。

④ 関係機関との連携を図った「個別の教育支援計画」の策定と活用

特別支援学校においては、長期的な視点に立ち、乳幼児期から学校卒業後まで一貫した教育的支援を行うため、医療、福祉、労働等の様々な側面からの取組を含めた「個別の教育支援計画」を活用した効果的な支援を進めること。

また、小・中学校等においても、必要に応じて、「個別の教育支援計画」を策定するなど、関係機関と連携を図った効果的な支援を進めること。

⑤ 「個別の指導計画」の作成（概略）

また、小・中学校等においては、必要に応じて、「個別の指導計画」を作成するなど、一人一人に応じた教育を進めること。

⑥ 教員の専門性の向上

特別支援教育の推進のためには、教員の特別支援教育に関する専門性の向上が不可欠である。したがって、各学校は、校内での研修を実施したり、教員を校外での研修に参加させたりすることにより専門性の向上に努めること。

3 2章のまとめ

このように、わが国では現在特殊教育から特別支援教育への改革が進行中である。しかし、このような大きな改革全体がスムーズに進行しているわけではない。筆者が特に关心を持ったのは、学校と他機関との連携についてである。たとえば、小学校で作成しなければならない「個別の教育支援計画」は、就学前の療育施設や保育施設などで受けた指導を引き継ぎ、中学校へと申し送るべきものである。「個別の指導計画」にしてもそれまでの幼児療育施設等でどのような支援を受けてきたのかを把握した上で立案すべきものであろう。特殊教育の時代に、法律や通達などで義務付けられてはいなかつてもしかわらず、豊かな連携を行っていた学校や地域もある。法改正により、他の機関と連携を図ることを正式な職務とした「特別支援教育コーディネーター」の任命がなされることとなった。このような任務が業務内容として正式に認められたのであるから、学校は幼児期の様々な資料を手に入れて、入学時には一人一人の子ども

にあった人的・物的な環境の準備がなされしかるべきであると考える。これが、現実にはどうのようになっているのかに目を向けてみたいと考えた。

3章 あらためて「連携」とは何かを考える

1 異職種間の連携の困難さ

「障がいのある子をどのように支援するのか」といったテーマで取組をする場合に、わが国では学際（interdisciplinary）的協力の中で考えてみようという発想や活動はあまり進展してこなかったように思われる。比較的早い時期から「医療と教育の両者の支援が必要なのだ」といった発想をしてきたのは、肢体不自由児への支援の分野であった。「肢体不自由」なる名称をわが国で最初に提案した医師の高木憲次は、その論文⁽⁸⁾において「クリュッペル救済事業には何としても整形外科的治療、不具児（先天的または後天的）に対する特殊の教育、手工及び工芸的訓練、及び職業相談、以上の4つの機関が協力努力して、はじめてその目的を到達し得る」としている。現在北海道においては、主に肢体不自由児に対応する特別支援学校（養護学校）の多くは医療施設に隣接しており、医療と教育が協力しながら子どもを支援していく形が整えられている。病弱児の特別支援学校も同様に、医療と教育の協力がなされている。

では、知的障がいについてはどうであったろうか。筆者らは長年就学指導に関わってきた。約20年前までは、各市町村教育委員会で開かれる就学判定の会議の席で、医師が資料を基にして「A児は精神薄弱（知的障害）であると医学的に診断します」と医学的診断がまず示された。その診断が核として扱われ、それから、教育サイドや福祉サイドの措置等をどのようにしていくか、についての話し合いがされるという流れが多くあった。こうした子どもたちについて医療と教育の協力がなされていたのは、テンカン等の疾患を抱えている子どもに対して投薬等の治療をしてもらい、その後定期的に観察してその資料を医療機関に提出し、薬物療法の資料とてもらう、といったことくらいであった。対等な立場での協力関係や連携というよりは、医療主導の支援が優先的に考えられ「パラメディカルな支援や教育面の支援、福祉面での支援はその下に位置するもの」との考え方をする医師は多かったし、それが筋道として正当だと考える福祉関係者・教育関係者も多かったのである。現在では、こうした多職種の専門家の立場の違いは、どのように解釈され協力体制の調整がどのようにされているのであろうか。田中は児童精神医学者の立場から協働の大切さを主張し、それを実践する上で必要な3つの枠組みについて示している⁽⁹⁾。そこでは、教師の立場と医師の立場が表-1として示されている。そして、「『協働とは、複数の者（機関）が、対等な立場での対応を求めて、同じ目的を持ち、連絡を取りながら、協力し合い、それぞれの者（機関の専門性）の役割を遂行する、対等に近い関係が生じた時点で、多くの課題は消滅する』と定義し、「『非力さに気づいたものがますなによりも必要とするシステムである』と考えている。」としている。「協働するためには、己の枠組み

を自覚しつつ、それが唯一絶対ではないこともまた熟知する必要がある。」とも記している。

2 小学校と幼・保の連携

医師の枠組みと学校教師の枠組みの違いが、それに納得するか否かは別にしても、比較的分かりやすい。しかし、幼稚園・保育所（以後 幼・保と記す）での指導と小学校での指導をどのように見ていくか、ということになると両者が似ているものだけに混乱を生じやすいのではなかろうか。

筆者は、田中の表に一部手を加えてみた（表-1）。幼稚園教諭・保育士の縦の欄が筆者が手を加えた部分である。枠の中の内容は、医師と教師（小・中学校）ではかなり異なっている。しかし、小・中学校の教員と幼稚園教諭・保育所の保育士（以後、幼・保指導者と記す）の間には、表にする限り、そのような大きな差異は見られない。この点が、かえって枠組みの違いを認識し合って、連携をする上での阻害要因になっているのではなかろうか。

表-1 実践する上で必要な3つの枠組み

3つの枠組み	意味	保育士・幼稚園教師	小学校教師	医師
修辞学的枠組み	問題の表象	児童理解 教育目標	生徒理解 教育目標	診断（名づけ）
活動的枠組み	関わり	教授方法（経験、保育文化） 保育哲学（個人の歴史、無意識）	教授方法（経験、学校の慣例や教師文化） 教育哲学（個人の歴史、無意識）	治療行為（訓練、学習、伝承） 治療哲学（個人の歴史、無意識）
状況的枠組み	時間、空間、環境	遊び中心のカリキュラム 遊び、園舎	時間割、段階的カリキュラム、机 椅子の位置、チャイムの有無	診察室 スタッフとの関係 周囲の評価

たとえば「遊び」といった言葉は、幼児期に子どもに関わる機関で使用する場合と、小学校で使用する場合とでは、かなり違った意味合いと重さをもつようになる。「学校は、知・徳・体の3つを育む所」である。その1番に示されている「知育」は、学校の秩序にのっとって、板書を黙々と写す、先生の話は姿勢を正して聞き理解する、といったことが期待され、そうした学習で高めることを前提に生活が組み立てられている。「遊び」はそうした活動をしない時間にいわば息抜きとして存在する時間帯であり、さして重要な位置を占めてはいない。一方で幼・保では「遊び」は生活の大部分であり、この活動を通して、生活技術の獲得や、「優しさ」といった情動面での成長を促し、社会的なルールを学ぶ、中心的な活動としての意味を担っている。こうした違いを改めて特に検討したり、学び合ったりすることもなく単なる文書が引き継がれても、協働（=連携）の姿勢は生まれてはこないと思われる。同じ言葉や似たような制度を土台にしながら子どもに関わっているがゆえに、幼・保と小学校では医師と学校教師の関係よりも、違いを違いとして認識することが難しいようである。そのため、小学校では幼児期の指導やその資料などは「役に立たない」・「幼児時代には何にも指導されていない」といった評価をしてしまうことが多いのではなかろうか。「顔を突き合わせて、子どものケースやシ

ステムについて話し合うことが有効ではないのか」との声が少なからずあるのは、こうした歯がゆさを直にぶつけ合うことで、それぞれお互いの枠組みを知ることができる（納得までには至らなくとも）からではなかろうか。

4章 小学校と幼稚園・保育所における連携の実態調査

1 本調査の目的・方法

障がいを有する人に対して、生涯にわたる支援が切れることなく行われるようにと、長期計画の必要性が認識され、策定されて教育面では特殊教育から特別支援教育への転換がなされた。

こうした制度の下で、障がいをもつ（又は疑われる）児童が就学するにあたって「幼児期の発達を支援してきた療育施設（今調査では、幼・保）と小学校との連携は必要かつ十分に行われているか」に焦点を当て、アンケート調査を実施した。

現在、特別支援教育の実施に伴い、各小学校には特別支援教育コーディネーター（以後「コーディネーター」と記す）が任命されることとなった。これによって、特別支援が必要な児童についての対外的な連絡・調整を行う業務の担当者が明確となった。形の上では幼・保で支援を受けていた障がいを有する（いわゆるグレーゾーンを含む）子どもたちの資料等はスムーズに小学校（または特別支援学校）に引き継がれ、子どもにとっても学校側にとっても十分な準備がなされて、新入学の時期を迎えることが出来るようになったのではないかと考えられる。

しかし、現実には「そのようになってはいない」との声も聞こえてくる。実態調査地域を北海道石狩管内として、全公立小学校、全認可幼稚園、全認可保育所にアンケート用紙郵送による調査を実施した。この管内は、札幌市を取り囲むように位置する5市・1町・1村の地域であり、障がい児に対する研修等に参加しようとすれば地理的には道内でも恵まれている場所である。このような環境の地域で、幼児療育・保育機関と小学校からの回答を分析することで、連携の実態を明らかにし、成果とこれからの課題を明確にしていきたいと考えた。

2 調査対象

北海道石狩管内の全公立小学校72校、全認可幼稚園44園、全認可保育所42所とした。

3 調査方法

アンケートを送付し、回収を行った。幼・保は施設長宛に送付し、小学校には、校長と併記でコーディネーター宛とした。調査期間は2009年11月4日から11月15日までであった。回収数は、公立小学校は72校中37校で回収率51%，幼稚園は44園中18園で回収率41%，保育所は42所中27所64%であった。

4 調査内容

(1) 小学校

- 1) 学校の規模
- 2) 障がい児の在籍実態
- 3) 幼・保等との連携について
- 4) 市町村における障がい幼児についての連携組織について
- 5) 特別支援教育コーディネーターの活動について
- 6) 幼・保とのより良い連携のための自由記述

(2) 幼・保

- 1) 幼・保の規模
- 2) 障がい児の在籍実態および障がい児保育上の困難点
- 3) 小学校との連携
- 4) 市町村における障がい幼児についての連携組織について
- 5) 小学校のコーディネーターとの連携について
- 6) 小学校とのより良い連携のための自由記述

5 結果と考察

(1) 小学校・幼稚園・保育所の規模

1) 小学校 37校

各学校の規模、および特別支援教室の状況は、表-1 表-2のようになって いる。37校中18校（約50%）の学校には特別支援学級があるという状況で あった。

2) 幼稚園 18園

園児数が最も多いところで320名であった。

最も少ないところでは、60名であった。

児童数を記入してこなかった園が3園あった。

3) 保育所 27所

乳児専門の10名という保育所もあり、最も多いところは、155名であった。

表-2 学級数

1～6学級	7～12学級	13～18学級	18学級以上
10校	7校	13校	7校

表-3 特別支援学級数（通級指導教室を含む）

1学級	2学級	3学級	4学級
5校	2校	4校	7校

表-4 幼稚園児童数

99名以下	100～199名	200名以上
3園	7園	5園

無記入=3園

表-5 保育所児童数

50名以下	51～100名	101名以上
2所	14所	11所

(2) 障がい児の在籍の実態

1) 小学校

- ① 「障がいがあるが、通常の学級で生活することが適當」と就学指導委員会で判断され、そのようにしている児童の有無。

いません=13校 います=23校 無回答=1校

② 在籍している児童の診断名

23校(62%)で通常の学級に障がい児がいる。その中には、知的障がいが含まれており、就学指導が法令のままに行われているのではない実態が現れている。

表-6 通常の学級にいる障がい児の診断名 複数回答可

学校数

言語障がい	自閉症	広汎性発達障害	アスペルガー	ADHD	LD	知的障がい
7	8	4	2	8	7	7
情緒障がい	肢体不自由	聴覚障がい	内臓疾患(病弱)	集団不適応	視覚障がい	無記入
3	1	1	1	1	0	1

- ③ 「就学指導委員会の判断は『障がいがあり、特別支援学校（または特別支援学級）で生活することが適當』と判断された児童が通常の学級にいることの有無。

いません=18校 います=18校 無回答=1校

2) 幼稚園

正式な診断はともかくとして、ほとんどの幼稚園では障がい児を抱えて保育をしているのが実態だということがわかる。

3) 保育所

保育所も幼稚園と同じく、障がいのある子はないと返答してきたのは3保育所のみである。

表-7 障がい児がいるか（幼稚園） 複数回答可

幼稚園数

1	正式に診断を受けた障がい児がいる	10
2	正式には未診断だが、そう判断できそうな児童がいる	5
3	正式には未診断だがそう疑われる児童がいる	9
4	保育者は、障がいを疑うが保護者に話せる雰囲気ではない	7
5	障がい児はない	2

表-8 障がい児がいるか（保育所） 複数回答可

保育所数

1	正式に診断を受けた障がい児がいる	21
2	正式には未診断だが、そう判断できそうな児童がいる	12
3	正式には未診断だがそう疑われる児童がいる	19
4	保育者は、障がいを疑うが保護者に話せる雰囲気ではない	5
5	障がい児はない	3
6	話し合いをしているが保護者が障がいを否定している	1

(3) 障がい児保育を実施するに当たっての困難な課題について

1) 幼稚園

① 研修の機会保障 ② 指導方法の習得 ③ 保護者の理解・協力 ④ 障がい児を持たない保護者への啓発 ⑤ 保育面での適切なアドバイザーの確保 という5項目について「困難を感じるか」を5段階評定で記入してもらった。いずれの項目も「非常に困難を感じる=5」から「困難を感じない=1」までばらばらであり、一定の傾向はなかった。ただ、③の保護者の協力では、障がい児の保護者は本人への理解が深く、園の指導や活動に対しても協力的だが、障がい児を持たない保護者は「どちらとも言えない」3の段階にマークをつけてきた園がほとんどであった。

2) 保育所

幼稚園と同じ5項目について「困難を感じるか」を5段階で記入してもらった。③・④の項目については幼稚園と同様にその保育所により事情が違うであろうと推測される「はい、とても」から「いいえ、まったく」まで、ばらばらの結果が示された。ただ、①の研修について「どのような研修があるのか知る機会が十分ある」「人手不足の心配、予算不足の心配はなく、参加可能である」という結果が示されている。②の指導法についても「『指導法が分からない』という悩みはない」「医療面のサービスでの困惑はない」としている保育所が多い。⑤のアドバイザーについても、「医療・保育・教育の面で適切なアドバイザーがいる」としている保育所が多くかった。同じ地域で、幼稚園と保育所では微妙な違いがある。

なお、小学校については、同じ項目で質問をすると、あまりにも広範囲となるため質問を設定しなかった。

(4) 小学校と幼・保間の連携に関する各質問に対する回答

1) 小学校と幼・保間の他施設への訪問について

- ① 幼・保指導者の小学校訪問はあったか（表-9 幼・保が回答）
- ② 幼・保指導者の小学校訪問はあったか（表-10 小学校が回答）

表-9 幼・保が小学校訪問
(幼・保回答) %

はい	53
いいえ	31
どちらともいえない	11
無記入	4

表-10 幼・保が小学校を訪問
(小学校回答) %

はい	19
いいえ	51
どちらともいえない	27
無記入	2

- ③ 幼・保を訪問したことはあるか（表-11 小学校が回答）
- ④ 小学校教員の幼・保訪問はあったか（表-12 幼・保が回答）

表-11 小学校教員の幼・保訪問
(小学校回答) %

はい	60
いいえ	30
どちらともいえない	19
無回答	4

表-12 小学校教員への幼・保訪問
(幼・保回答) %

	幼稚園	保育所
はい	61	40
いいえ	17	33
どちらとも	22	22
無記入	0	4

これらの表から、相互に訪問をし合っていることについての意識のズレが見える。幼稚園や保育所で「小学校を訪問している」との意識は50%を上回っているが、小学校では「幼稚園や保育所職員が来てくれているという意識」は20%に満たない。逆に小学校の教師は「幼・保に出向いている」との意識は60%になっている。幼稚園は、ほぼ同じ数値が示されているが、保育所では40%程度しか「訪問をしてくれている」という意識を持っていない。幼稚園と保育所の差は、どのような意味を持つのかまでは今回の調査では明らかには出来ていない。

2) 幼・保での指導要録や指導記録について

- ① 指導要録や指導記録を小学校に送っているか。小学校は、そうした記録書類を受け取っているか

法令（学校教育法施行規則第24条第2項）により、幼稚園長は児童の指導要録の抄本を写しを小学校長に送付しなければならないことになっている。しかし、現実には、こうしたことが行われていない幼稚園もある。同様に保育所も保育所児童保育要録の送付が義務づけられた（2009年度より）が、本調査を実施した時点ではこうした書類の送付は任意である。ともかくも、小学校でこうした記録文書を受け取っているとの回答は、約19%であった。

- ② 記録等の送付は、幼・保にとって、また小学校にとっても有効か。

指導要録や指導記録などを送付することで、入学した児童は様々な配慮をしてもらえたと思うか。また、小学校には、こうした資料をもらうことは入学後の指導に有效地に生かせたかについて質問した。

表-14に示すように、幼稚園や保育所は書類送付にあまり期待を寄せていない。小学校でも有効と考えているのは1割程度であった。

表-13 指導要録・記録を小学校に送る・受け取る %

	幼稚園	保育所	小学校
はい	61	19	19
いいえ	22	63	51
どちらとも	11	15	27
無記入	5	3	3

表-14 資料送付の有効性 %

	幼稚園	保育所	小学校
はい	39	26	11
いいえ	22	15	41
どちらとも	33	15	41
無記入	6	44	8

3) 直接面談の有効性

書類送付ではなく、小学校教員と幼・保の指導員が直に話し合いを行うことは有効と考えられているのであろうか。また、実際にそうした連携が行われているのかについて質問した。結果は、各機関とも有効と考え（表-15）ており、約半数がすでに実施（表-16）していた。

しかし、各機関とも「直接話し合うことが有効である」としつつも、直接の話し合いは実現していない（11～22%）。その理由を尋ねてみた。

a) 小学校側の記述

- ・幼・保があまり望んでいないのではないか
- ・小学校が多忙で時間が取れない（話し合いを望んではいる）
- ・小学校としては話し合いを望んではいない

b) 幼・保の記述

- ・小学校が話し合いを望んではいない
- ・小学校が多忙で時間が取れない（話し合いを望んではいる）

特に幼・保は「小学校との話し合いを望んではいないのではないか」「幼・保が多忙であるから」という設問に対してはほとんど否定している。また、「小学校が話し合いを希望していないのではないか」との項目に対して「強くそう思う」という回答をした保育所が多かった。

4) 直接会って話し合いをするための改善点

① 教育委員会や福祉課などの行政部署が連携することが重要だと考えるか

学校教員、幼・保の指導者などが指導資料の引き継ぎ・研修・話し合いなどの活動を十分に行うためには、行政サイドも連携を行うことが重要であろうか。この点について幼・保は比較的重要だと考えており、小学校はやや低く考えている。

② 小学校の教員が幼・保に出向いての話し合い

が有効だと考えるか

場合によっては、幼・保で生活している児童を見てもらって話合をしたいと望んでいる幼・保がある。

表-15 直接の話し合いは有効と考えられるか %

	幼稚園	保育所	小学校
はい	72	67	76
いいえ	0	11	3
どちらとも	22	19	16
無記入	6	4	6

表-16 直接の話し合いをすでに実施 %

	幼稚園	保育所	小学校
はい	50	41	57
いいえ	11	22	22
どちらとも	39	33	22
無記入	0	4	0

表-17 行政機関の連携は重要な %

	幼・保	小学校
はい	53	43
いいえ	9	14
どちらとも	24	38
無記入	13	5

そういう意味で、話し合いの場を幼児のいる場所にしたいという希望がある。ただ、業務の関係など他の要素もあり、どちらとも言えないとする意見も多い。

5) 小学校に伝えたい内容・小学校が求めている内容

① 幼・保からは、児童の発達の様子を伝えることが重要だと考えるか。

この項目では、幼・保と小学校で大きな違いが見られた。小学校では「発達の様子を知ることが重要」と考え、幼・保では「どちらともいえない」と児童の発達の様子をそのまま小学校に伝えることに「ためらい」が見られるのである。これはどういうことだろう。

② 身についていないことを伝えることは大切か

さらに、発達面での情報の中でも、持ち味すべき点ではなく、「身についていない事の情報伝達は大切だと思うか」との質問をした。幼・保も小学校も発達全般を伝えることの大切さを問うた前項目よりも、この項目を伝えることが大切だとしている割合が増している。ただ、この項目においても受け取る小学校よりも発信する幼・保の割合は低く、身についていない事について伝えることも「ためらい」を感じていると思われる。

6) 小学校、幼・保等が連携する基盤となる組織

今回調査対象とした市町村には、「障がい乳幼児療育協議会」（各市町村によって名称が多少異なる）等が設置されていることを各市町村の事務局に確認した。この協議会では、市町村によって活動の活発さに差はあるものの、教育・福祉・医療等の現場や自治体の関係者が一堂に会して対策を練る、連携を図る、調査や共同事業を行うなどの活動を行う組織である。そこでは、障がい児童を指導する機関に所属する者と学校教育に関わる者が顔を合わせる機会も少なからずあると考えられた。そこで、この組織の存在について質問をした。

① 障がい乳幼児療育協議会が自分の市町村にあり、活動している。

保育所=14/27（所） 幼稚園=6/18（園） 小学校=12/37（校）

*12校の小学校の内9校はA市の小学校

② 障がい乳幼児療育協議会が自分の市町村にあるかは不明である。

表-18 話合いでは小学校教員が向く %

	幼稚園	保育所	小学校
はい	61	52	46
いいえ	6	7	16
どちらとも	28	37	35
無記入	5	6	3

表-19 発達の様子を伝えることは重要か %

	幼・保	小学校
はい	31	62
いいえ	9	4
どちらとも	49	30
無記入	9	3

表-20 身についてない事の伝達は重要 %

	幼・保	小学校
はい	49	68
いいえ	7	0
どちらとも	29	32
無記入	16	0

保育所=4/27（所） 幼稚園=3/18（園） 小学校=20/37（校）

7) 特別支援教育コーディネーターについて

① 幼・保から見た小学校のコーディネーター

特殊教育の時代には、障がいのある児童についての情報を受けた窓口も明確ではなかった。しかし、特別支援教育の時代になって対外的な窓口を担当する役職としてコーディネーターが置かれている。児童療育機関との窓口としてコーディネーターは活動をしているのであるか。幼・保に対して以下のa), b) の設問をした。

a) 小学校には、障がいのある児童のことについて幼・保など外部と連携するために「特別支援教育コーディネーター」という役目の教師が置かれていますが、その存在や連携の窓口になってくれる人だということをご存知でしたか。

b) 障がいのある児童についての相談等はコーディネーターを通して行っていましたか。

制度について知ってはいても、相談等ではコーディネーターを窓口にするなど活用するには至っていないのが現状のようである。

② 小学校のコーディネーターへの設問

a) コーディネーターの人数

ほとんどの小学校では、コーディネーターが1名任命されているが、中には4名もが任命されているという学校もあった。

b) どのような立場の人がコーディネーターに任命されているのか

担任を持たないいわゆるフリーの立場の教師が一番多い。特別支援学級の担任・通常の学級の担任がそれに次いで多い。今調査では、通級指導教室の担当者はいなかつた。

c) 障がい児についての連携

今まで、障がいのある児童について、幼・保との連携は十分に出

表-21 コーディネーターについて知っているか %

	幼稚園	保育所
はい	83	67
いいえ	0	11
無記入	17	22

表-22 相談等をコーディネーターを窓口にしていましたか %

	幼稚園	保育所
はい	11	22
いいえ	61	59
無記入	28	19

表-23 コーディネーターの人数

1名	2名	3名	4名
25校	9校	2校	1校

表-24 コーディネーター担当者の立場 N=47

コーディネーターの立場	人数
教務等でいわゆるフリーの立場	23
特別支援学級担任	13
通常の学級の担任	10
養護教諭	2
不明	1
通級指導教室担当	0

来てきたと考えられるか。

「連携が出来てきていた」と回答したコーディネーターは少なかった。

表-25 連携できていたか N=37 (無記入=1)

連携できた	どちらとも	連携できていない
7	14	15

8) より良い連携のための自由記述

特別支援教育の面で、小学校（幼・保）とのより良い連携を構築するに、どのような点が改善されると良いと考えるか。

① 小学校 13校から意見が寄せられた。複数記述あり

- a 障がいの疑いがある場合には、幼・保の段階で保護者に伝えておいてほしい。
- b 保育園では、集団行動（規律のある）がないので、学校に上がってから困り感を共有することが難しいと感じることがある。
- c 幼・保は障がいの捉え方が各施設で異なるので引継ぎは難しい。(3ヶ所)
- d 小学校は時間がないので、幼・保が学校に来ての引継ぎが助かる。(3ヶ所)
- e 何の記録も送ってこない幼・保があるので、電話や文書をくれるだけでもありがたい。
- f 特別支援学級の担任が個人の判断で幼・保に資料を要請していた。これが組織的になると良い。
- g 20ヶ所以上の幼・保に出かけ情報をもらい、懇談をしているが、大切なことだと思っている。
- h 発達支援センター、幼・保などに通っている児童が多くて、資料集めは大変だ。
- i 幼・保と連携が充実するようにと準備中である。

② 幼稚園 7園から意見が寄せられた。複数記述あり

- a 十分連携している。
- b 小学校教員が、幼稚園での生活を知る必要があると思う。
- c 就学が近づいてから問い合わせするのではなく、日常のやり取りが大切だと思う。(2ヶ所)
- d 行政からの支援教育の資金援助・助成金の増額が必要。
- e 指導記録が当然引き継がれるべきものである。
- f 指導記録送付以上に、直接会っての懇談がより有効ではないかと思う。
- g 教育委員会の積極的なリーダーシップの強化が必要。
- h 幼稚園教員の多忙を解決すること。1クラスが35名の現状を改善、4・5歳児クラスは30名、3歳児クラスは20名として市の補助が向上すれば連携も充実する。

③ 保育所 10保育所から意見が寄せられた。複数記述あり

- a 小学校の教員の方々に乳幼児期の子どもの育ちを学んでほしい。機会を作って保育所で実習をしてほしい。(3ヶ所)
- b 連携がしっかりと行われた小学校もあるが、そうでない小学校もあり温度差がある。

- c 業務内容がよく分かっていないコーディネーターがいる。勉強が大切。
- d 私の市では、ここ数年で療育部会や幼・保・小中連携教育が盛んになってきて就学に際しての連携がスムーズになってきている。
- e 小学校の教員が直接保育所に来るべきだと思う。「口頭じゃダメですか」とか「文書で」など子どもを何と思っているのか、学校の閉鎖性を改善すべきだと考える。
- f 保育要録・指導要録について、その存在を学校教員が知らない状況も多いと思う。
- g 小学校の先生の数が足りず、十分な対応が出来ないことを感ずることがある。
- h 学校と日常的に見学をしあい、相談が出来るようになるとスムーズに就学を受け入れられるのではないかと思う。
- i 保育要録を送るではなく、直接懇談が必要だと園では考えているが、小学校ではどのくらいのことを求めて必要だとしているのかがわからないことがある。
- j 教育委員会と福祉課の連携が必要だと思う。
- k 文部科学省と厚生労働省の保護者や子どもに対する視点の違いや現実の施策を改正しなければ、より良い連携を構築することは出来ないと考える。
- l 小学校と保育所が同じ視点で保護者に向き合うラインに立てるのか不安。

④ 自由記述の考察

a 小学校の記述

現状は、多忙で連携をしている余裕がない。時間や人手が足りない。そういう声が大部分を占めている。連携をしていても大変な苦労をして連携をしていることが書かれており、より良い方向への具体的な手がかりはあまり書かれていないように思える。

b 幼・保の記述

・日常の交流の充実が大切 ・幼稚園について小学校の教員は知っておくべき ・資金面での行政の支援 ・ 幼稚園の教員定数の改善 ・教育委員会・福祉課等のリーダーシップ ・指導記録の引継ぎと直接会っての話し合い など実現性はともかくとして「この点の改善でよりよい連携を構築できるのではないか」という具体案が示されている記述が多い。

c 全体考察

幼・保は、どのような点を改善することで「より充実した連携を構築できるのか」を具体案として記述しているところが多い。小学校は「大変な現状」を説明しているところが多く、改善のための具体的提案が少ない。「多くの幼・保があり、連携が大変である」といった記述が多くあったが、改善策としては ・コーディネーターの数を増やす ・コーディネーター業務を公務として優先的に時間確保する ・年間の幼・保の訪問計画をしっかりと立てる、などといった具体的な提案をしてくる学校はなかった。1校あたりのコーディネーターの任命人数は決められてはいない。児童数が、約950名規模でコーディネーター

が1名といった学校もあった。特別支援教育の重さを考え、必要なコーディネーターが十分活動できるような工夫が望まれる。

5章 連携が進んでいると考えられる地域の実態

1 A市の概要

A市は、札幌と隣接した人口約61,000名ほどの市である。2005年に近隣の2村を合併した。学校は、大学1校、高校3校、中学9校、小学校14校、幼稚園5園、保育所11所（季節保育所3所を含む）ある。港湾があり、工業団地があり、札幌市のベッドタウンでもあり、また農業・漁業も盛んで様々な面をもった市である。

2 療育支援協議会が活発に開催されているA市の実態

4章でのアンケート調査の中で「幼・保の指導者、発達支援センター職員、小中学校教員、教育委員会や福祉等の行政担当者などが一堂に会して、ケース会議が年に複数回開催されてきている」と、A市の多くの幼・保や小学校が回答してきた。

こうしたA市の療育支援協議会の存在が連携の土台を作ったと考えられる。

1) 2008年度及び2009年度の療育支援協議会の実態

表-26で示したように、年間6回のペースで、療育支援協議会が開催されている。

表-26 A市における療育支援協議会の1年間の活動

	日付	内 容	参加計	幼稚園	保育園	小学校	中学校	養護学校	その他	市行政	発達支援センター
	2008年度		案内発送	5	13	14	7	3	4	8	
1	2008/7月	20年度の活動について 実態調査について 学習会～「保護者と支える特別支援」 講師中学校教員	参加者65	5	12	16	11	1	2	11	7
2	2008/8月	実態調査の報告 話題提供～「子ども一人一人のニーズに対応するために」～コーディネーターとして 考えていること～ 学習会～つなぐ パート1 ①H幼稚園 ②M小学校	参加者54	2	14	15	6	3	3	5	6
3	2008/11月	話題提供～市地域自立支援協議会について 学習会～つなぐ パート2 「それぞれの現状」 ①Y幼稚園 ②N保育園 ③S小学校 ④N中学校	参加者43	2	10	9	3	2	3	8	6
4	2009/1月	学習会～北海道中央児童相談所より 「児童相談所の役割と現状」～市の子ども達の支援をとおして～	参加者54	3	12	15	4	3	4	7	6
5	2009/2月	20年度活動反省及び21年度計画 学習会～つなぐ パート3 行政各関係機関の活動 ①保健師 ②保育 ③教育委員会 ④こども相談センター	参加者47	2	8	11	6	3	4	7	6

	2009年度		呼びかけ	5	11	14	7	3	5	8	
6	2009/9月	・療育支援連絡会を立ち上げるに至った経過について ◎市の相談資源 ・「子どもの対応に困った時、保護者の対応に困った時、あらゆる困り感を解決するには」 ・今年度の実態調査について（報告）	参加者18	2	11	8	4	3	7	6	7

※参加者は、ひとつの機関から数名参加のこともある。

参加者は、学校・幼稚園・保育所・行政機関等様々な機関に所属している。このような多職種の人たちが一堂に会して学び合い・意見を交換するような会合の存在は他の地域からは、上がってこなかった。こうした会合で、直に顔を合わせての情報交換・意見交換が行われていることで、個々のケースについても連携がスムーズに行われる土台が構築されるのだろうと考えられる。

6章 考 察

1 歴史的背景

ICIDH から ICF への変化は、「障がいは個人の責任に帰るものではない」という発想の転換を医療・教育・福祉などの世界に迫るものとなった。日本の障がい児教育は昭和54年まで、教育可能と考えられる子どもに対して、特別な教育の場を準備し、それよりも劣ると判断された子どもに対しては、福祉の場で支援をするという制度の中で対応がなされてきた。また、医療・福祉・教育はそれぞれが専門的な窓口から対応し、連携が必須というわけではない制度の中で個々の活動がなされてきた。一人の子どもについて、総合的に支援をしたいということになれば、関わった多くの部門の専門家が資料交換を行い、意見交換する場が必要だと考えられるが、そうした場の設定は僅かである。また、義務教育年齢前の障がい児（グレーゾーンを含む）に対する各分野からのサービスは、それぞれに進歩をしてきた。しかし、各分野が連携する横のつながり、義務教育へとつなげる縦のつながりともに組織的に充実してきたとは言い難い。平成20年に幼稚園教育要領・保育所保育指針が新しくなり、小学校との連携は一層強化するようにとの文面となった。これ以前の保育指針等にも連携については明記されていた。しかし、アンケートの自由述欄にあるように「小学校教師は児童要録があることを知らないのではないか」また「保育所では規律ある行動を指導していないのではないか」と相互の理解が進んでいないことを示すような文が書かれている。特別支援教育以前に、幼・保と小学校間において児童のとらえ方、発達に応じた指導の内容と方法の理解、関係法令などの相互理解が十分でないようと思える。厚生労働省管轄の保育所は小学校教師から見ると、幼稚園以上に「教育からは遠い」と考えられがちである。「保育」とは「養護」と「教育」だと新保育所保育指針で明記されているが、そのことを学び知っている小学校教師は多くはない。基本的な相互理解

がまず求められよう。

2 アンケート内容から

(1) 多数の障がい児がいる

小学校、幼・保とも多くの障がい児（グレーゾーンを含む）を抱えていたが、保護者が障がいを認めていないケースもあり、指導に苦慮している様子が伺える。

(2) お互いを訪問したことについて意識の差がある

小学校から幼・保への訪問は、60%程度なのに対して、「訪問を受けた」とする回答が幼稚園では60%程度、保育所では40%となっている。また、幼・保の指導員が小学校を訪問したとする回答は50%程度なのに対し、受けた小学校では20%程度しか「訪問を受けた」となっていない。行事を見に行った程度を訪問したとカウントするべきなのかといった意識の違いであろうか。

(3) 指導記録等の送付について

送付しているところは、幼稚園で60%程度、保育所で20%程度である。記録を送付したことで「指導に役立ててもらっているか」について幼・保はあまり期待をしていない。また、受け取る小学校もあまり有効だとは考えていない。

(4) 指導者が直接会うことの有効性について

指導者が直接会って話し合うことについて、どの機関も約70%が有効と考えている。すでに約半数が実施しており、有効性を否定しているのは20%程度である。また、実施していない理由としては、小学校側では「多忙で時間が取れない」ことが大きな理由であり、保育所からは「小学校が望んでいない」ことが大きな理由として挙げられている。また、教育委員会などの行政機関がリーダーシップをとることが重要か、との質問には幼・保は50%以上が重要としたが、小学校は約40%であった。

ここで筆者は、顔が見える連携の必要性を述べたい。一人の子どもに関わる情報の中には公的書類には書くことが難しい事項も多くある。筆者の経験では、母親がうつ病であり、状態が重くなると食事・入浴などの世話がほとんどなされない事例があった。別の事例では、家庭内暴力があり母親は常にけがをしているような状態であった。親に知的障がいがあり、洗剤を買ってくると一箱を一度に洗濯機に入れてしまうという例もあった。「指導歴の手帳を保護者に持たせれば連携がスムーズに行く」として、そうしたシステムを採用している市町村もあると聞くが、それだけでは情報提供（連携）は十分なものではないと考える。幼稚園教育要録・保育所児童指導要録・その他の開示請求に対応できる書類の記録だけではなく、申し送りたい事項

は多くあり、経緯を説明しておきたいといった事項も多くある。いくつかの幼稚園や保育所が意見を書いているように「園にやってきて、子どもの様子を観てほしい。どのような指導をしてきたのか話し合いをしたい」という声は尤もだと考える。公的な連携組織が確立していることと同時に、信頼できる人と人のつながりがあり、その基盤の上に、子どもについての個人情報の引継ぎや、指導の方法・内容の意見交換が必要だと思われる。

(5) 幼・保から小学校へ伝える内容

「発達の様子を伝えることは重要か」の設問に、幼・保は肯定が約30%で、小学校は約60%であった。「身についていない事を伝えることは重要か」の設問には、幼・保の肯定は約50%，小学校は約70%であった。自由記述欄にも記載があったが、幼・保からこうした「〇〇ができる、できない。」といった資料を送ることで、子どもの事を送る側が意図したように受け取つてもらえるのだろうかという、幼・保側には不安や不信があるようと思われる。

(6) 特別支援教育コーディネーターについて

特別支援教育コーディネーターが任命されることについては、よく知られている。しかし、外部機関等との調整役だと掌握はしていても、その人を活用している幼・保は10~20%程度である。また、各小学校では任命数に差があり、300名程度の規模で4名のコーディネーターが任命されている学校があり、900名以上の規模で1名のコーディネーターという学校もあった。コーディネーターは学校長により任命される。特別支援教育をどの程度の重さで学校経営に位置付けるかという学校長の姿勢の現れでもあろう。通常の学級担任をしながらコーディネーターに任命されている教員も20%程度いたが、複数の任命だとしてもかなり多忙であろうと推測される。

(7) 幼・保と小学校はこれまで連携できていたと思うか

コーディネーターの「できていた」とする回答は約20%，「できていない」は約41%と「どちらとも言えない」は約38%であり、小学校側から見ると連携はまだまだ不十分だと考えられている。

(8) 自由記述に見る「よりよい連携のための改善点」は何か

小学校側は13校の記述があった。内容は、時間がなくて訪問しにくい、幼・保が小学校に来てくれると良い、といった現実に引継ぎが出来ないことの理由とその打開例が記載されている。

幼・保は合わせて17園（所）の記述があった。幼・保の施策の根幹に関わるような記述としては、職員の定員改善、補助金の増額、厚生労働省と文部科学省の児童に対する考え方の統一・調整から始めるべき等の意見があった。

小学校への要望として、教員が、幼稚園・保育所で実習をして法律・制度・子どもの発達や実態を学ぶべきとの意見が多数あった。その他、就学直前での引継ぎではなく日常の交流を重視、学校側が文書を送れば良いという姿勢である点をとがめている、教育委員会や福祉課の連携が必要、とした多くの意見が書かれていた。

学校よりも幼・保からの意見は多岐にわたり、連携の改善に向けて多くの提言がなされている。回答してくれた幼・保は多くが私立であり、公的な財政的支援が少ない中で、理想の保育に向かって情熱を傾けているのであろう。理想の発達支援を実践しようとなれば、現状を少しでも良いものに変える意見を言わざるを得ない状況といえるのではないだろうか。

(9) 「連携が充実している」との回答が多い地区の現状

本調査のアンケートは、公立小学校については学校名の記載を依頼し、幼・保については記入・無記入は自由とした。その中で、「連携が充実している」「小学校と幼・保の教職員や行政職員・近隣の養護学校の教員も参加しての療育支援協議会が年に何度も開かれている」「療育支援協議会は、魅力的な会議で、様々な行政情報が入手できる、障がいに対する知識が学べる、他の職種の人の考え方を知ることができる。」「障がい児の担当教員ばかりではなく、管理職も常に参加している」「小学校に障がいのある子が就学するときの幼・保からの連絡などはとてもスムーズにできています」といった記載が目立つ地域があることがわかった。他の市町村からのアンケートには「そのような組織の存在は知らない」「ないと思う」といった記述が多い。その様な連携が盛んなA市の療育支援協議会についてさらに分析を進めた。

① 連携に熱心な管理職がいたこと。

事務局を担当している「発達支援センター」は無論のこと、幼稚園・保育所の管理職や学校の管理職も療育や特別支援教育関係者の連携の重要性を認識していた。そこで、この会議案内が来ると担当者に積極的に参加を呼びかけてくれた。また、自らも参加を継続している学校の管理職がいる。

② 行政側の支援

教育委員会には、長年勤務している特別支援教育支援士の資格を取得した職員がおり、この職員が核となって各学校の校長・教頭・コーディネーターへ連携の重要さについての直接・間接の働きかけを継続している。

③ 会合の内容の魅力

事務局担当者は、幼・保、養護学校、小中学校、福祉や教育の行政、児童相談所などの支援機関等からの参加者が「多くのことを学ぶことができた」「役に立つ情報だ」といった収穫のある会合であるようにと、常に配慮した内容での企画を立てており、参加者から好評を得ている。

筆者は以前、乳幼児療育機関と小学校特殊学級との連携について調査したことがある⁽¹⁰⁾。

その時、連携が非常に充実している町の要素を分析した。すると、福祉行政の側に熱心なキーパーソンとなる人物が10年以上学校との連携を働きかけていたことが大きな要因になっている、と考えられた例がある。今回も、行政側の担当者の中に特別支援教育士等の資格があり、専門知識を持っている担当者がおり、そうした人物が学校管理職等に長期に渡る働きかけをしていることが一つの要因ではないかと考える。学校教員には転勤があり、5・6年程度で担当者の変更が多く、丁寧に引継ぎをしても事業の継続は難しい場合が多い。その点、市町村職員がキーパーソンとなって長期間に渡って根を張ったネットワークは崩れにくいと言えるのではないだろうか。

まとめ

文部科学省の「学校基本調査」、厚生労働省保育課調べ、総務省統計局の「人口推計」の調査（いずれも2005年度）を基に計算すると、日本の4・5歳児の95%は幼稚園か保育所を経験して小学校に入る。満6歳で小学校に入る子どもたちの中には障がいを有する子どもも含まれている。こうした子どもたちの多くは幼児期にも医療・保育・教育・福祉などからの支援を受けて育っている。保護者にしてみれば、保育所や幼稚園で指導を受けた障がい児が、小学校に入ってもその指導の成果を引き継ぎ、さらに伸びてほしいと願うのは当然のことである。保育所や幼稚園などでは、今まで行ってきた、指導の内容や方法を小学校に理解してもらい、その成果を生かして、指導をしてほしいと考えるであろう。小学校は、入学前の指導成果を受け止め、その上で積み上げていく教育を展開しているのであろうか。また、保育所・幼稚園での指導の他に医師・作業療法士等のパラメディカル関係者からの指導や助言などは小学校にどのように引き継がれているのであろうか。筆者らは以前、小学校特殊学級担任に対して「乳幼児療育機関と連携を深めることの必要性」についてアンケート調査を行っている。1994年には「その時の指導として意義があると思うが、学校では入学時に新たな指導方針で指導を開始するから連携の意義はあまり感じない」との回答がほぼ全員であった。同様の質問で2003年の調査では「ぜひ必要だと思う」が約70%を占め、「必要だと思うが現実に時間がない」が28%を占めた⁽¹⁰⁾。さらに、特別支援教育が実施され、障がい児支援に関わる者の連携の必要感は高くなりつつあると考えられる。

2 「連携」の共通認識について

ここまで「連携」について書いてきた。しかし、改めて「連携」とは何か、を問わねばならない。ある小学校長は「『指導記録を受け渡しする』それだけで必要十分な連携だ」と自分の定義を述べた。文部科学省が「平成19年度指定「発達障害早期総合支援モデル事業」モデル地域 最終報告書」⁽¹¹⁾を公開しており、全国の17地区の報告が掲載されている。その中では連

携のためには、単に文書をやり取りするだけでは不十分で、「顔の見える関係が重要なのだ」との意見が数多く見られた。

お互いの理解のために、A市の実践のように、それぞれの立場の人々が「いろいろと学べる」と魅力を感じる学際的会合を企画・運営することも一方法であろう。そうした事業の展開では、一つには公に認められた組織が確立していることが必要であり、もう一つには、企画の推進者である地域のキーパーソンや特別支援教育コーディネーターの存在と活動が必要であろう。このキーパーソンやコーディネーターは、保護者の相談相手、行政への働きかけなど障がい児に関する知識や各種制度、特別支援教育に関する十分な力量があることは無論であるが、その土地に長く留まって、継続的に長期間活動を展開することが理想的であると考える。

さて、北海道においては幼児期の障がい児（グレーゾーンを含む）に対して、「どこの町に住んでいても療育サービスが受けられるように」と、支援の中心をなしているのは発達支援センター（旧母子通園センター）である。次回は、発達支援センターと小学校との連携に目を向ける。

引用・参考文献及び資料

- (1) 阿部哲美 水口克彦 1993 「北海道における早期療育活動の実態調査」(道ノーマライゼーション研究センター指定研究報告) 乳幼児療育研究第6号 29-38
- (2) 学校教育法施行規則第24条第2項
- (3) 20文科初第1137号の局長通知
- (4) 文部科学省ホームページ 「学校教育法施行令の一部改正について」
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t20020424001/t20020424001.html
- (5) 文部科学省 特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05120801/002.htm
- (6) 文部科学省・特別支援教育
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/main.htm
- (7) 特別支援教育の推進について（通知） 19文科初第125号
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/07050101.htm
- (8) 高木憲次 1924 「クリュペルハイムに就いて」国家医学雑誌, 449号, 292-298p
- (9) 田中康雄 2007 「教育と児童精神医学にある協働を考える」児童精神医学とその近接領域, Vol.48, No4; 75-80
- (10) 牧野誠一他 2003 「乳幼児療育機関と特殊学級との連携について」情緒障害教育研究紀要 第22号 215-222
- (11) 文部科学省「平成19年度指定「発達障害早期総合支援モデル事業」モデル地域 最終報告書」
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/main/006/1270304.htm)

Problems with inter-institution cooperation for children who need special support

— Ideal cooperation between preschool education facilities and schools —

Part 1 Study focused on the essence of problems and
the relation between child-care facilities and elementary schools

MAKINO Seiichi and ITO Norihiro

Abstract

The global viewpoint on “disability” has changed significantly over the past 10 years, as represented by the recent policy of ICF of WHO. Also in Japan, the welfare field witnessed some changes, such as the recent basic plan for the disabled and the Services and Supports for Persons with Disabilities Act, and the educational field saw the shift from special education to special needs education due to the law amendment from April 2007. In this circumstance, the authors focused on whether child-care facilities, which support childhood development, and elementary schools cooperate with one another smoothly when disabled children (including suspicious ones) enter school; and conducted surveys and analyses. Questionnaire sheets were sent by post to all of public elementary schools, authorized kindergartens, and authorized nursery schools in the district of Ishikari, Hokkaido. Through the analysis of answers, it was found that a council for the education for disabled children is established in each municipality, and this is composed of school staff, disabled childhood education staff, child-care staff, and administrative personnel in charge of health and welfare, etc. However, it is difficult to say that elementary schools are smoothly provided by child-care facilities with a great deal of information on the children suspected of being disabled. Smooth cooperation among related institutions and personnel exists in only one city. With the hope of enriching the cooperation among disabled childhood education, child-care facilities and schools, the authors analyzed (1) the factors in hindering such cooperation, and (2) the factors in the cooperation of the city that is recognized as good.

Keywords: child-care, elementary school, inter-institution cooperation, council for supporting disabled childhood education, coordinator for special needs education

(まきの せいいち 本学人文学部教授)

(いとう のりひろ 本学人文学部教授)