

原著

大阪府豊能町における障がい児の育成支援の現状と課題

Current Status and Issues of Development Support System for Disabled Children in Toyono Town, Osaka Prefecture

高橋 泰子¹⁾ 今川 理映子²⁾ 勝 千恵子³⁾ 上森 実千枝²⁾
小田 恵美子²⁾ 川西 弥生²⁾ 板倉 忠²⁾

Abstract: Toyono town of Osaka Prefecture promotes measures based on its basic philosophy, "Toyono, town that cherishes children brought up in the region and grew up in the region." Among the measures, for healthy development of disabled children, the town plans to achieve enhancement of measures for disabled children, enhancement of daily life training, enhancement of consultation on topics including human rights violation and education, promotion of understanding of and communication with disabled children, and development of human resources for disabled children, in order to enhance the support system that can answer to the developmental stage of each individual. We believe the tasks that must be overcome are to keep in close contact the "vertical" connection with related organizations as well as inter-organization "horizontal" connections, to secure professional personnel, to solve issues held by teachers, and to solve issues held by professionals including patrol consultants one by one.

Key words: Toyono town, disabled children, family support, community support

要約: 大阪府豊能町では、「地域で育て、地域で育つ、子どもを大切にすまち とよの」を基本理念にして施策を推進している。その中でも、障がい児の健全な育成には、個々の発達の状況に応じたサポート体制を充実させるために、障がい児施策の充実、生活訓練指導の充実、人権侵害や教育等に関する相談の充実、障がい児の理解と交流の促進、障がい児に関わる人材の育成を具体的な取組として計画・努力している。そのためには、関連機関との「縦」の連携と関連機関間の「横」の連携を密にすること、専門職の人材確保、教員が抱える課題の解決、巡回相談等の専門職が抱える課題を一步步解決していくことが成果を上げていくための課題だと考察する。

キーワード: 豊能町、障がい児、家庭支援、地域支援

Yasuko Takahashi

E-mail: takahashiy@kawasakigakuen.ac.jp

- 1) 大阪河崎リハビリテーション大学
リハビリテーション学部 言語聴覚学専攻
- 2) 豊能町教育委員会
- 3) 豊能町保健福祉センター

1. 問題と目的

厚生労働省(2013)¹⁾は、「高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援」を目的として、「可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最後まで続ける」ために地域の包括的な支援・サービス提供体制を構築していくことを地域包括ケアシステムの基本理念として掲げている。この基本理念は、子どもの成長を支えていく体制にも同様のことが言える。2003年に「少子化社会対策基本法」に基づき地方公共団体や事業主に行動計画の策定を義務付けた「次世代育成支援対策推進法」が制定された。それに続いて、地域での子どもや子育て家庭を包括的に支援する支え合いの仕組みを構築する「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部を改正する法律」、「関係法律の整備等に関する法律」のいわゆる「子ども・子育て関連3法」が2012年に成立した。この法律の趣旨の1つ目は、「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」を行うことにある。幼稚園・保育所の機

能を併せ持つ「認定こども園」の普及を図るために、設置手続きの簡素化や、財政措置の見直しを検討することが求められている。2つ目は、「保育の量的拡大・確保、教育・保育の質的改善」である。地域のニーズを踏まえ、認定こども園、幼稚園、保育所、小規模保育などを計画的に整備し、待機児童の解消や多様な教育・保育の充実を図ることが求められている。そして3つ目に「地域の子ども・子育て支援の充実」であり、地域の実情を踏まえ、子ども・子育てに関する様々なニーズに応えられるように、子ども・子育て支援の充実を図ることにある。そこには、子どもの健やかな心身の成長を支援するために、可能な限り生まれ育つ地域の実情を考慮しながらも、その子どもの特性に応じた質の高い教育・保育を行うことと、子どもが自己実現できるよう子ども自身はもとより、子どもを育てる家族への支援を地域の包括的な支援・サービスで提供できるよう体制を構築していくことを基本的な方向性として推進していく必要がある。正にそれは、定型発達児のみならず障

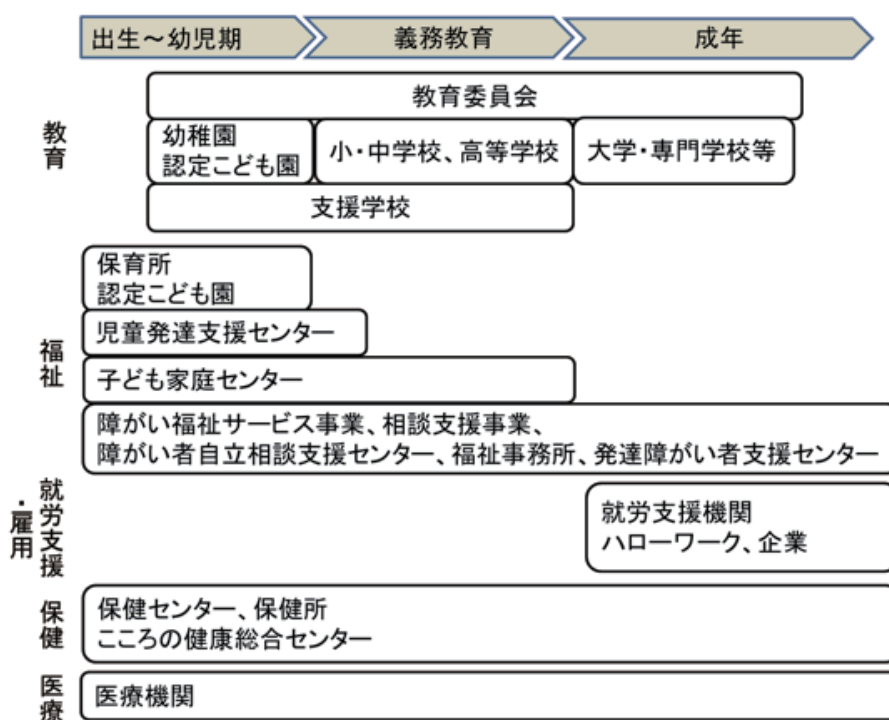


図1 ライフステージにおける支援機関

がいのある子どもも共に生まれ育つ、インテグレーション、インクルージョンの実現化が健全な社会を構築していくことに繋がるであろう。

また、障がい・疾病への早期発見・早期治療は成人・小児に関わらず相通じるところであるが、ライフステージによって特性に応じた支援を行っていくことは重要であり、その役割を各機関が受け持つ。しかし、そこにはいくつかの課題が生じている。大阪府地域生活支援課（2015）²⁾によると、①支援機関内、あるいは支援機関間において、引継等の重要性や、適切な枠組みが引き継がれることによる支援の効果が浸透してないこと、②支援機関間での基本的な情報の共有や引継のルールが明確でないこと、③特に個人情報の考え方について、支援者間や本人・家族との間での認識にずれがある場合があることを理由にあげており、行政の縦の連携、横の連携をスムーズに行うことの難しさを示している。

筆者らが携わる豊能町は、大阪府の中でも人口2万人余りの小規模の自治体ではあるが、子育てのしやすい町づくりを目指している。豊能町で取り組まれている子育て支援、特に障がいのある子どもへの支援体制の実態を報告するとともに、現時点の課題を抽出し、より良い子どもの地域包括支援システムのあり方について検討する。

2. 大阪府の障がい児支援システムの問題点とその対策

大阪府では、障がい児ならびにその保護者への支援を図1が示す機関で取り組んでいる。出生後、母子保健法にもとづきすべての子どもが健やかに成長するために保健機関において健康診査が行われている。そこで障がい児が早期発見され発達支援を要する場合、医療機関や福祉機関へと移行して早期治療・早期訓練が行われる。

そして幼児期・学童期に入ると教育機関に移行し教育を受け、青年期になると再び福祉機関で就労のための訓練等の支援を受ける。このように、ライフステージによって支援を行う機関が移行していく。この支援構造の変化は、本人はもとより家族などの負担となっていることは否めない。障がいのある子どもを育てるにあたり、家族は生育歴をどの機関に行っても尋ねられ、それまで受けてきた療育歴や検査結果を累積して話し、小学校から中学校、中学校から高等学校に上がる度に情報を集約して伝えなければならぬ。このような状況では、各機関において作成された支援計画は一貫性や継続性を保つことが困難である。

障害者差別解消法では、行政機関および事業者は、障がいのあるものなどから何らかの配慮を求める意思の表明があった場合には、負担になり過ぎない範囲で、社会的障壁を取り除くために必要な配慮（合理的配慮）を行うことが、行政機関においては法的義務として、事業者には努力義務とされている。

よって、支援を求める本人やその家族が負担となってきた生育歴や支援内容等の情報を確実に引き継いでいくことが義務となる。そこには、現在いるライフステージから次のライフステージへ移行するときに生じる境目を最小限に軽減する「縦の連携」と、各ライフステージ内における保健、医療、教育、就労支援等の様々な関係機関間の「横の連携」が求められる。

大阪府では、これらの連携が合理的な配慮のもとで行われるよう「発達障がいのある方のための支援の引継等に関する手引き」²⁾を作成し、平成25年度より「発達障がい児者総合支援事業」の一環として、これまで施策の谷間にあった発達障がい児者支援について、取り組む体制を整えている。大阪府下でも池田市や岸和田市は先進的に取り組んでおり、「相談・支援機関が変わるたびに生じる保護者の負担を軽減するとと

もに、保健・医療・福祉・教育・就労などの関係機関が本人や保護者などと情報を共有し、生涯を通して継続的で一貫した支援の実施に繋がられることをねらいとしている」ファイルが準備された。保護者の負担軽減や発達支援サービス提供の強化には、情報共有するファイルがその機能を発揮すると推測する。ただし、ここにはいくつかの条件が整わなければならない。例えば、引き継いでいくファイルに記入すべき膨大な情報を保護者が記憶をたどりながら、多くの時間を割いて、正確に記入していかなければならない。そして、引き継ぐ支援機関は、膨大な情報を丁寧に読み、理解した上で支援プログラムを立案し、個人情報保護に関する法に遵守して記録を追記していかなければならない。それは、平素のカルテ以外に要する労力となる。ファイルは記録が多量にあっても支援機関に持参しなければならず、忘れた場合は記録が後日に回ることになる。すべての機関で協力体制が取れば一貫した発達支援システムが構築できると推測するが、形を変えて業務負担、保護者負担が増えていく。ローテクなシステムは確実かもしれないが、ハイテク機器をうまく活用しながら、負担の軽減を支援する側にも考慮していく必要がある。

3. 豊能町の障がい児支援システム

(1) 子どもと家庭を取り巻く環境の状況³⁾

大阪府にある43市町村のうち人口が8番目に少ない豊能町は、大阪北部に位置し、平成26年の人口は21,656人の自治体である。人口推移をみると、5年前の平成22年は23,460人であり、18歳未満の人口が総人口の12.6%を占めていた。しかし、現在は人口減少・高齢化・少子化が進み、18歳未満は10.8%である一方で65歳以上は34.2%を占めている。

平成20～24年の合計特殊出生率も0.82人、

平成22年の一世帯あたりの人数は2.8人となり、核家族、高齢者の独居といった現代社会の課題も加速的に進んでいる。

また、女性の年齢階級別就業率は、34歳までは全国平均よりも高い就業率であるが、35歳～39歳を境に全国平均よりも低い就業率になり、子育て世代以降は女性の就労が困難となっている。実際、0～11歳までの子どもを持つ母親を対象にした調査によると（平成26年2月）、「以前は働いていたが、今は働いていない」割合が34.3%あり、パートタイマーやアルバイトで働いている割合が26.1%、フルタイムの就労は21.6%であった。そして、現在働いていない母親に尋ねたところ、子どもが一定の年齢になったときに再就労を求めている率は41.5%、すぐにでも再就職を求めている率は18.5%で、現在就労していない母親も再就職を求めている割合は6割以上を占めていた。

豊能町の女性は、34歳までの世代では全国の実業率よりも高く、いわゆる乳幼児期の子育て世代は働きに出るため、子どもが長時間預けられる場である保育所へのニーズが高まっている。現に、保育所幼児数が平成22年度は129人であったが、26年度は161人に増加した。しかし、幼稚園（3年保育）の幼児数は減少しており、平成22年度は227人であったが平成26年度は151人に減少している。幼稚園でも通常の就園時間に加え、時間を延長した保育業務を行ったところ、定期的に活用している割合が25.7%あった。ところが、未就園幼児が主たる対象の地域子育て支援拠点事業は、75.6%が「利用していない」。また、これまで利用したことはなく「新たに利用したいとは思わない」あるいは、利用しているが「利用日数を増やしたいとは思わない」割合は66.9%あり、幼稚園、保育所よりも認知が低くニーズも低いことがうかがわれる。後述する子育てにかかる費用を充足させるために、幼稚園と保育所の両機能を併せ持

つ認定こども園のニーズが今後は高まる可能性がある」と推測する。

子育て中の保護者の悩みや気になることは、子どもの就学前、就学後に関わらず「教育に関すること」である（就学前 36.7%、就学後 44.0%）。そして、「仕事や自分のやりたいことなど自分の時間が十分取れないこと」を就学前は 36.0% の保護者が悩み、就学後は 24.6% が悩んでいる。さらに、「子育てにかかる費用がかさむ」ことには就学前の保護者は 35.4% が、就学後は 41.8% の保護者が悩み、子どもの年齢が上がるごとにその悩みが占める割合は高くなると推測される。

よって、就学前児の保護者の 39.0% が、「地域における子育て事業の充実（一時預かり、育児相談）」を子育て中の支援・対策として一番に求め、保護者が自分自身の時間の確保することを望んでいる。また、就学後の保護者の 34.5% が、「仕事と家庭生活が両立できる労働環境の整備」と「子育てしやすい住居・まちの環境面での充実」のいずれもを子育て中の支援・対策として一番に求めており、子どもの教育に関わる時間と費用を確保することを望んでいる。そして、習い事等で活動範囲が広がる児童期・青年期は、事故防止・安全保障がなされることが保護者の願いであることが調査から示唆された。

（2）子ども・子育て支援施策の基本理念

「子ども・子育て関連 3 法」に基づき、5 年間の計画を策定することが義務付けられていることから、平成 27 年度から「地域で育て、地域で育つ、子どもを大切にすまちはとよの」を基本理念に、①子どもを安心して育てるための支援、②子どもが元気に成長するための支援、③子どもの育ちを支える環境の整備、④すべての子どもが尊重されるまちづくりの 4 つの基本方針が示された（図 2）。その中でも 4 つ目の

基本方針は、「子どもの権利侵略対策の充実」と「障がい児の健全な育成支援」を施策目標として掲げている。特に、障がい児の健全な育成には、個々の発達の状況に応じたサポート体制を充実させるために、障がい児施策の充実、生活訓練指導の充実、人権侵害や教育等に関する相談の充実、障がい児の理解と交流の促進、障がい児に関わる人材の育成が具体的な取組として行うことを計画・努力している。

①障がい児施策の充実

障がいの早期発見・早期療育が可能となるよう、関連機関との緊密な連携を図り早期からきめ細やかな総合的な相談体制の整備に努めている。早期発見・早期療育は、出生後からの支援ではなく、出生前から、すなわち妊婦健康診査や妊産婦訪問指導からはじまり、出産後も切れ目のない子育て支援を充実するために、母子保健・乳幼児家庭全戸訪問事業、家庭訪問型早期子育て支援事業⁴⁾ やファミリー・サポート・センター事業、子育て支援センターなどで主に未就園児家庭の支援を行い、その後は認定こども園子育て支援を基盤に子育てに関する相談窓口や交流の場として、安心して子どもを育てる施策が取られている。そして、保育所においては障がいのある乳幼児の優先的利用の調整を図り、保育所・幼稚園ともに、関連機関や関連事業と縦・横の連携を密にして、子どもの健やかな成長に向けての支援を図っている。

②生活訓練指導の充実

就園・未就園に関わらず、先述の各支援事業にて、障がいのある子どもへの直接的な生活訓練（リハビリテーション）や環境調整を特定の場所だけでなく、子どもが生活している場（保育所・幼稚園等や家庭）へ赴き実施している。また、就学後の小・中学校においても定期的に言語聴覚士、作業療法士、理学

療法士が赴き、子どもへの直接的なリハビリテーションをはじめ、保護者や教員へ生活機能の向上を図るコンサルテーションを実施している。保健福祉センターにおける早期の支援事業にて、専門職種へ繋いでいくコーディネーターが心理士や保健師によって行われており、小規模の本町であるが故のメリットとして、専門職種は子どもの発達に長期間携わり一貫した指導に取り組んでいる。この連続した育ちと学びを支援する教育体制を作るため、幼稚園・保育所から小学校へ、小学校から中学校へと進学するときにスムーズな接続が図られるよう、各校のリーディングスタッフが役割を担っている。この接続は、進学するときに書類を渡すだけの「点」の接続ではなく、小学校教員が幼稚園・保育所に赴き、障がいのある子どもの生活を観た上で小学校において支援教育を行う。小学校へ入学してからは幼稚園・保育所教員が小学校へ赴き、必要とする支援教育内容を繋いでいく「面」

の接続を行っている。小学校、中学校でも同様の連携を図る以外に、中学校教員が小学校で体験授業を行い、相互交流、相互理解を継続して取り組み、なめらかな連携を図っている。

その他、障がいの程度や種別に応じて、安全や利便性に考慮して日常生活用具の給付や住宅改造助成事業などの物理的な支援も実施している。

③人権侵害や教育等に関する相談の充実及び障がい児の理解と交流の促進

大人の多くの目で子どもの安全と人権擁護を行っていく必要がある。豊能町要保護児童対策地域協議会を基盤として、各関連機関との連携を図ると同時に地域での見守り体制の強化も図っている。いじめ・体罰・虐待・不登校・ひきこもりの問題は、定型発達児だけでなく、特に障がいのある子どもには生じやすい⁵⁾ため、未然防止の取り組みとして、の

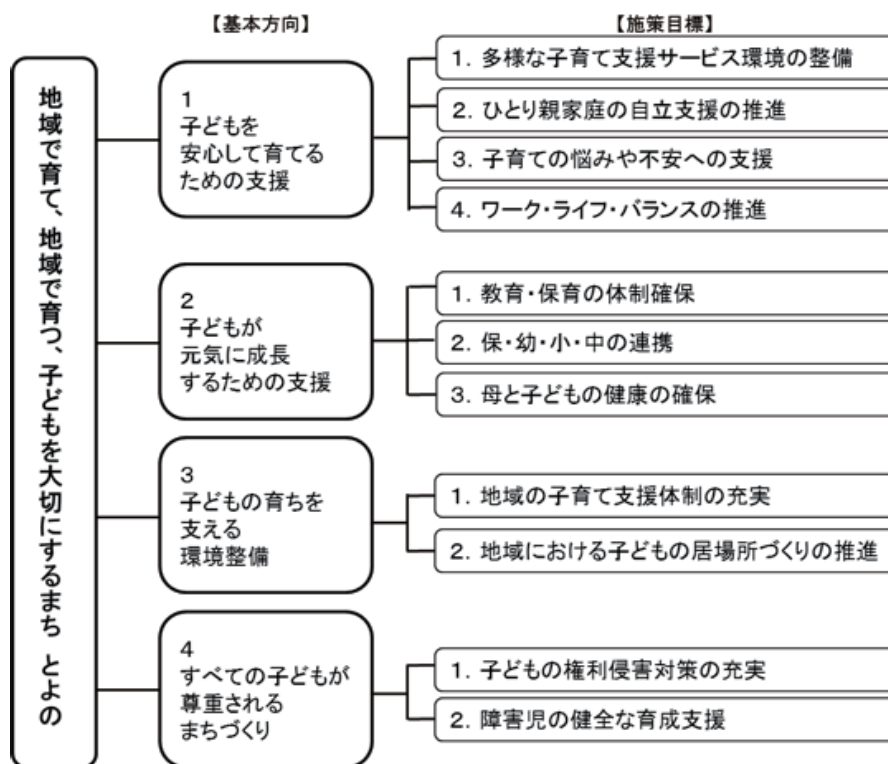


図2 基本理念を推進するための4つの基本方向と施策目標

はり・ポスター・公用車の掲示、リーフレットの配布、講演会の開催、オレンジリボンキャンペーンなど様々な方法で地域住民に周知を図っている。

また、学習（障がいの特性に応じた学習の習得方法や適性就学など）や学校生活（いじめ・不登校など）についての教育相談も子どもや保護者を対象に実施している。専門職や支援教育のリーディングスタッフなどが保育所・幼稚園・小学校・中学校へ巡回相談を実施して障がいのある子どもの保護者からの相談に応じ育児や教育の不安等の解消に努めている。

さらに、学校教育における人権擁護・障がい理解の一環として、町内障がい福祉サービス事業所と交流を進めている。人権まちづくり協会でも障がい者団体連絡会が構成員となり地域との連携を図って啓発を図っている。

④障がい児に関する人材の育成

住民一人一人の人権意識を高めるためには、ボランティアの援助は心強い担い手となっている。地域住民のボランティア活動についての相談・紹介ならびにボランティアグループへの支援・養成は、豊能町社会福祉協議会に委託している。ここでは、点訳講習会や手話講習会、朗読講習会等により人材の育成を図っている。また、シニア世代や子育てに一段落が着いた世代が、これまでの経験や知識を活用して障がいのある子どもへの支援や参画ができるよう図っている。

4. 障がい児支援システムの課題と展望

「子ども・子育て関連3法」に基づいた施策が形骸化したものにならないために、医療関係者、社会福祉関係者、教育関係者、保育関係者、事業者、子育て支援に関する活動を行う者、保

護者で構成される「豊能町子ども・子育て審議会」において、それぞれの立場から提出される意見を踏まえ、関係各課が中心となり具体的施策の進行状況を点検、評価し、事業展開を図っていこうとしている。そこには、以下の課題も考慮していく必要があると提案する。

①「縦」と「横」の連携に関する課題

住民のニーズや新しい法律・制度に基づいて行うべき事業がある。しかし、大阪府の総人口の0.3%に満たない本町の人口数から考慮して、本町単独で実施できる事業には限界があることは否めない。近隣市町村をはじめ、府や国との連携を深め、必要に応じて協力要請を行い、基本方針を推進していく必要がある。

そして、これまで、人口が少ないが故に、様々な支援事業に携わる職員は何かしかの業務を兼務していることから、支援事業間の情報共有が比較的スムーズに行えていた。このメリットが崩れることのないよう、近隣市町村や府・国との「横」の連携には努力が必要である。

また、ライフステージに応じた支援を行うにあたって、「点」の接続から「面」の接続がスムーズに行えるように「縦」の連携には、これまで同様、継続的に努力していく必要がある。

②専門職との連携に関する課題

養育者と子どもの身体的、精神的な健康は、生涯にわたる生活習慣や人格形成の基盤となるため、重要なことである。本町には公立総合病院がなく、医師・医療スタッフの人材確保には苦心しているが、女性が安心して妊娠、出産、そして子育てができるよう関連機関との連携は強化している。

就労を求める女性が多いものの、子どもの病気で就労が阻まれることもある。養育者が

病気や病気回復期の子どもの保育ができない場合、保育施設で子どもを預かる事業のニーズは今後高まる可能性が十分予測できる。その対応ができるよう看護師等有資格者の人材確保は必至である。

また、障がい児への量的・質的な支援を強化するために、医療、福祉、教育、保健、就労支援・雇用に関わる機関が、それぞれの専門分野を尊重しつつも相互理解していくことで一貫した支援が行える。その努力を図っていくことは不可欠である。

③教員が抱える課題

教員を対象に栃木県教育委員会が実施した教員の多忙感に関するアンケート⁶⁾では、95%が多忙と感じている。多忙の原因は、「校務分掌に係る業務(68%)」が最も多く、次いで「提出物や成績の処理(32%)」、「学校行事(29%)」、「部活動の指導(29%)」である。子どもや教育に直接関わる「教材研究・教材の準備(25%)」、「学年・学級経営(25%)」はその後に続き、「会議・打合せ(24%)」も負担が大きいと報告されている。そして、多忙感は低年齢の児童・生徒を対象にしている学校種ほど大きい傾向にあった。この実態は全国に同様に通じることと推測する。子どもが減少している一方で、ICT機器の導入や学校・教員評価、各種大会への参加、教員研修、外部との連絡調整なども加わり、以前よりはるかに業務が増加している。こういった状況下で、上述してきた連携を更に図るよう求められると教員は疲弊してしまう。しかし、縦と横の連携は重要な課題であることから、校務分掌の分担、学校行事や部活動を保護者やボランティアなどによる協力体制を活発化させ、本来、教員でなければ取り組めないことのエフォート率が高められるようにしなければならない。そこには、学校の安全確保を

図りながらも、開かれた教育機関のあり方を模索していく必要がある。

④巡回相談等の専門職が抱える課題

先述で開かれた教育機関を提案したが、豊能町の教育機関には教育職員以外にも言語聴覚士、作業療法士、理学療法士、臨床心理士、スクールソーシャルワーカー等の専門職や地域のボランティアが参画している。特に、現代社会における家庭問題を支援するにあたり、スクールソーシャルワーカーの介入は大きな役割を担っている。それぞれの専門職種が教員と連携を図り、支援を具体化させていくことは有効である。さらに一步進展させるためには、専門職種間の連携が有効であろう。現在のところ、未だ巡回相談を行っている専門職種の役割が教職員に十分理解されていない。そして専門職種間の情報共有が希薄であることは否めない。これは、障がい児支援の進展を阻む原因となっている可能性がある。相互の職種理解を深めることの努力とその機会が求められる。そして、専門職は、教員へのスーパーバイズやコンサルテーションをする場合、専門用語を用いず、共通した理解が得られる努力をすべきである。専門職もまた保育所、幼稚園、小学校、中学校の教育体制について理解すべきである。

小規模な自治体であるからこそできる顔の見える関係を構築し、個別のケース会議等に繋げて、質・量ともに高い障がい児支援が行えることが望まれる。

[引用文献]

- 1) 厚生労働省 地域包括ケア研究会報告書 2013.
- 2) 大阪府福祉部障がい福祉室地域生活支援課 支援者のための発達障がいのある方のための支援の引継等に関する手引き 2015.
- 3) 豊能町 豊能町子ども・子育て支援事業計画

- とよのすくすく子どもプラン 2015.3.
- 4) 豊能町教育委員会 子どもがキラリ輝く「豊能」の教育 2011.
- 5) 星野仁彦 ひきこもりと発達障がい ひきこもり支援者読本 内閣府子ども若者・子育て施策総合推進室 18-41. 2011.7.
- 6) 栃木県教育委員会 「教員の多忙感に関するアンケート調査(検証)」報告書 2012.4.