

5 ピノキオ幼児園業務の見直しについて

【第1章 ピノキオ幼児園の現状】

第1節 施設のすがた

ピノキオ幼児園は、障がい児の親達の自主グループ「小金井市手をつなぐ親の会」により、昭和41年に発足し、個人宅で始められました。心身障がい児保育は、昭和42年から社会福祉協議会事業としてはじまり、このとき市から保健師2名が派遣され、本町児童館を借り上げ行われました。昭和43年には福祉会館事業として公立化され、昭和51年には、けやき保育園併設で園舎が建てられ現在に至っています。

今日までの経過を振り返ると、親達の自主的な集まり（幼児グループ）に行政が応える形で支援策や療育内容を拡充してきました。

障がい児を取り巻く制度は、ここ数年で大きく変化しています。平成15年の「支援費制度」の実施により、これまでの「措置」制度から「契約」制度に変わり、利用者本位の考え方が明確にされました。同時に「ノーマライゼーション」という理念が社会に広く知られるようになりました。平成16年の障害者基本法の改正では、障がい者に対する差別の禁止が基本理念として明示されました。その後、平成17年10月には、知的・身体・精神の3つの障がいを一元化し、障がい者の地域での自立支援を目的とするための新たな制度とされる「障害者自立支援法」が成立し、平成18年4月から施行されます。これらの動きからも、福祉制度全体が大きな転換期を迎えていると見てよいでしょう。

小金井市においても、平成17年から平成21年までの5年間を計画期間とした「小金井市障害者計画」が策定されています。また、障がい児教育制度に関しては、平成15年3月に「今後の特別支援教育の在り方について（最終答申）」が文部科学省から示されたことにより、「特別支援教室」として推し進められようとしています。これにより、これまでの養護学校や心障学級の在り方そのものの変化が予想されています。

平成13年11月にまとめられた小金井市長期総合計画・第3次基本構想には、「安心して暮らせる生きがいのあるまち」の章の中で障がい者が地域生活の中での自立をめざし、社会生活への積極的な参加をうながすバリアフリーの都市基盤整備の推進を掲げ、また、医療機関との連携の中で、乳幼児健康診査を通じた障がいの早期発見の充実、障害者福祉センターでの相談事業の充実に努めることを提言しています。

平成17年8月に策定された「のびゆくこどもプラン 小金井」（小金井市次世代育成支援行動計画）においても、「障がいある子どもと家庭を支援します」という項目の中で、ピノキオ幼児園事業の継続が提言されています。

第2節 ピノキオ幼児園の現状

ピノキオ幼児園への入園については、外見上特徴がある場合や先天的な機能的障がい

ある場合、出産直後から医療機関で継続的なケアを受ける中で、ピノキオ幼稚園を紹介される機会が多くあります。一方、外見上の特徴がなく発達の過程で判明する障がい児の保護者は、1歳半、3歳児健診等での医師や保健師とのやりとりから障がい判明する場合や、子どもの発達に不安を持った保護者が市役所や保健センターなどを訪ね、専門機関からの支援を受けることなどによってピノキオ幼稚園を紹介されます。

自分以外の世界と関わるのがむずかしく、視覚、聴覚的な刺激の強さなどで混乱してしまう自閉症、心身の発達に遅れが見られる場合がある広汎性発達障がい、人との関わりに抵抗は少ないが、身体、機能的な発達のアンバランスがみられることがあるダウン症候群や肢体不自由児など様々な障がいがあり、社会的にも多様な障がいの姿が認知され始めています。子ども一人ひとりに障がいの程度に差があること、保護者が子どもの障がいに気づく時期に差があることなどにより、保護者が直面する困難さは、それぞれ少しずつ違っています。特に、就学前の時期は、障がいの認知、理解、受け入れをめぐるまどいがあります。

ピノキオ幼稚園に入園を希望する障がい児は「療育手帳」の有無にかかわらず受け入れられ、障がいの程度、症例により「障がいの選別」をすることなく、定員の範囲内で入園が可能となっています。

ピノキオ幼稚園では、職員1人に対し園児が1.6人の比率で療育にあたり、園児の個性、症例に個別対応を重視して成長と発達を支援しています。

施設の生い立ちからわかるように、困難を抱えた保護者達の強い要望が施設創立の原点です。保護者の思いが、地域や行政を動かし施設や業務の拡充を重ねてきた結果であることがわかります。

保護者や職員へのヒアリングでも、園児への配慮が「個別の尊重」という理念に支えられている様子を強く感じます。

第3節 公設公営の保育園併設のメリットを生かした施設

1. ピノキオ幼稚園の給食は、けやき保育園の調理室で作られています。ピノキオの調理員（非常勤）が、けやき保育園の調理員、栄養士とともに、けやき保育園の献立に沿って作ります。さらに、障がいの症例に沿った指導のもとで作られる配慮食の提供もしています。

摂食指導は、作業療法士と看護師、栄養士の話し合いと指導により、アレルギー除去食、ミキサー食を含め園児個別に対応しています。

2. けやき保育園との日常的な交流と行事の協同実施（なつまつり、けやきまつり、こどもげきじょう等）により、相互理解や障がいの認知がごく自然な形で図られることは、双方の保護者・園児にとって将来への貴重な体験です。

3. 公設公営ゆえに、公立保育園職員との交流が可能です。小金井市の保育園全体の中で職員の人事異動があります。また、ピノキオ幼稚園に在籍した職員が、他の公立保育園に異動することで、その経験を他の公立保育園で活かすことが可能です。営利追求を目的としない公立の福祉施設運営の安定性・継続性を、地域や行政が今日まで維持してきました。

以上が、ピノキオ幼稚園の現在の業務です。公設公営の施設が、障がいの種別や程度を

問わずに、子ども達を幅広く受け入れてきました。施設が運営を続けてきた中で、子ども達の療育のレベルを向上させる取り組みの積み重ねの結果が、現在の姿に反映されています。また、けやき保育園併設のメリットを最大限生かした給食、配慮食、園児の日常的な交流などの業務や園児の個別訓練に携わる言語聴覚士（S.T:Speech-Language-Hearings-Therapists）、作業療法士（O.T:Occupational-Therapists）をはじめとする専門家とのカンファレンスを重視するなどの一つ一つの指導が、子どもの成長・発達に大きくかかわっていることがわかります。そして、職員構成をみると、正規職員と非常勤職員との効率的な配置により、最小の人員配置で最大の効果を得る工夫がみられます。このような業務内容から、施設職員と行政の努力のあとをみることができます。

【第2章 ピノキオ幼児園の課題】

第1節 ピノキオ幼児園をとりまく課題

現在の園舎が完成してから、すでに30年近い年月が経過しています。保護者へのアンケートやヒアリングの結果を見てもわかるように、園児の遊ぶ部屋が少ないために、雨の日には、異なったタイプの子どもが、狭いスペースの中で同居せざるを得ない状況です。建物や設備の古さ・狭さが、現在の業務に及ぼす影響を無視することができなくなっています。

また、施設用地が区画整理事業計画にかかるために、将来は移転先の検討が必要になっています。

視察を行った小平市の場合では、施設が社会福祉協議会の管理運営する市立障害者福祉センター内にあり、園児の専門的な訓練においては、センター内にある各種の訓練室を利用するなど複合施設併設のメリットを生かす工夫が見られました。

ピノキオ幼児園の定員は15名です。他の施設・機関から入園の必要性が認められ、ピノキオ幼児園を紹介された時点で定員に余裕がある場合は入園できますが、すでに定員に達している場合は、新年度の募集を待たねばなりません。

他市の場合は、母子通園グループを設けてこのような事例に弾力的に対応し、待機児を出さない工夫をしています。小金井市でも、このような制度の整備が早急に必要です。

職員の勤務体制は、曜日により登園する園児の数が違うことや園児個別の支援の度合いが違うことなどにより、複雑な組み合わせを行いながら柔軟に対応しています。しかし、現在の施設では、そこで働く職員の数、その業務内容ともに限界に達しているといえます。このことは同時に「個別への対応」にも限界があるということにもつながります。

15名という施設定員についても、前項の理由から全員が週5日通園できません。療育的な視点からの通園日の制限はあるとしても、この部分の検討も必要であると考えます。

第2節 障がい児ケアの充実と子育て支援策

従来から行われてきた定期健診はもちろん、我が子の発達に不安を持った保護者の支援体制を、より一層保護者の気持ちに沿ったものにする必要があります。そのために、ピノキオ幼児園の職員が持つ高いスキル（技能・能力）と経験を、小金井市の子育て支援策全

体に反映していくことも検討課題のひとつです。

視察を行った国分寺市では、施設が中心となり発達支援にかかわるすべての業務や子育て支援関係機関が連携して取り組む事業を「こどもの発達相談システム」として制度を確立し、保護者との緊密な連携と指導方法をマニュアル化し実践していました。

このことは、小金井市でも「子育て支援」という考え方を、より一層子どもの立場から進めていくうえで必要になってくると考えます。このように、施設の枠組みを超えた連携が必要です。同時に、小金井市の実情に沿った実現可能な方策を探る事でもあり、継続的な話し合いの仕組み作りが必要です。ピノキオ幼稚園を離れた卒園児、退園児の支援については、心障学級や養護学校では現在行なわれていない、自立支援につながる専門家による継続的な訓練・指導制度の創設の検討など、新しい長期的見通しを持った取り組みも必要になってくると考えられます。

障がい児、障がい者のライフサイクルといった視点で考えたとき、成長の場面ごとの支援策が必要です。最終的には、これらの子ども達の就労が地域に密着した生活の保障につながります。

第3節 視察の成果

障がい児通所訓練施設は、施設の業務が極めて特殊なために、施設独自の特徴の比較が難しい面がありました。そのために視察先の選定をする際に、運営形態が途中で変更された小平市と日野市と公設公営で自治体規模が同様な国分寺市の調査を行いました。小平市、日野市の施設運営は社会福祉法人で、公設民営の形態で運営されています。

他市の施設の視察では、それぞれの施設が小金井市と同様に地域の事情に合わせた独自の歴史を重ね、業務内容にもさまざまな工夫を重ねてきたのがわかりました。どの施設でも、職員の高い士気や熱い情熱に触れることが多く、逆にこのことがピノキオ幼稚園を深く理解するための視点のもとになりました。このような視察や資料の検討による調査が当審議会にもたらしたものは大きいものでした。

社会福祉法人施設でもその業務に大きな違いはなく、施設利用者の満足度も高いものでした。調べた範囲内では、民間委託という運営形態に大きな問題は認められません。しかし、職員への聞き取りでは、新規採用職員の非常勤職員化などの指摘があり、社会福祉法人施設への予算削減の影響が出始めていることを感じました。

また、自治体はその施設の運営を福祉施策全体のなかで、どのような位置付けをしてきたかにより、施設の「総合力」に違いがあることに気づかせてくれたことも視察の成果となりました。

今回の視察により、ピノキオ幼稚園では、給食の実施という特徴はあるものの、現在実施されていない業務や、充実が求められる業務があることを認めることにもなりました。

1. 待機児対応のための母子通園業務
2. 通園児以外を対象とする発達相談を含めた相談業務
3. 子育て関連施設職員との障がい児支援の研修、交流
4. さまざまな家族支援に対する具体策の検討と促進

以上の業務は、職員の自主的な取り組みとして一部始まっているものもありますが、現在のピノキオ幼稚園では充分だとはいえません。これらの業務を将来拡充していくために

取るべき方策の検討は、運営主体に関わらず進めるべきであると考えます。

このことから、ピノキオ幼児園の業務の検討は、施設単独の検討にとどまらずに、小金井市の福祉施策全体のバランスを考慮して検討されるべきであると考えます。

【第3章 ピノキオ幼児園民間委託の可能性】

第1節 業務の見直しについて

まず、はじめに、この問題に取り組む上で重要な事は、施設職員と子育て支援課との連携です。その上で、現状での業務拡充の可能性を詳細に検討する必要があります。

最近では、ピノキオ幼児園を経由せずに、保育園や幼稚園の障がい児枠に入園する子どもが増えています。また、発達の過程で専門家から障がいを発見される、いわゆる「グレーゾーン」の子どもが増えているという指摘があります。それぞれの施設でも専門家の指導が行なわれていますが、障がい児への理解不足による現場での混乱や負担、保護者の困惑を減らすための工夫が必要です。そのため、特に就学前の時期は、早期発見、早期対応ができるので重要です。

小金井市で最近始まった新しい取り組みとしては、月1回程度、ピノキオ幼児園の職員と市内の公立保育園の職員への声かけが始まり、ピノキオ幼児園嘱託の訓練士による研修が始まったところです。これは、園長が公立保育園と兼任であることのメリットが活かされた発想で、ピノキオ幼児園職員と他の障がい児関連施設職員との交流の始まりを予感させるもので、このような新しい取り組みにも、小金井市がピノキオ幼児園を運営してきた経験が活かされるはずです。

障がいの早期発見については、ピノキオ幼児園の直接の業務ではないが、施設間の密接な連携により解決できることがあると思われます。他市の例にもあるとおり、障がいの早期発見、多様化している障がいの実態に対応するための関係機関全体での研修制度の検討など、子育て支援策の一環としての障がい児ケアのさらなる広がりが必要です。

また、保護者への支援策の検討も、利用者、子育て支援課、施設職員が、市民の意見を取り入れながら、「協働」で作り上げていくべきです。前述の国分寺市の例のように、通園する子どもへのケアだけにとどまらずに、施設職員からの提案や、保護者会の活動を通じて生まれた母親、父親、兄弟姉妹への交流、支援など、施設と保護者がともに作り上げる積極的な支援策の検討が必要です。

特に、障がい児の父親の積極的な育児参加は、直接的に母親の負担を減らすだけでなく、父親の地域活動への関心につながり、将来、障がい児の地域での孤立を防ぐ意味でも重要な取り組みになっていくことと思われます。

ピノキオ幼児園での日常の業務についての調査では、施設、設備面の老朽化による限界や、制限を感じることもあり、このことが療育の質に及ぼす影響を指摘せざるを得ません。

障がい児に対する療育事業の在り方を考えた場合、将来にわたり高い水準でこれを実現していくためにも、現在ピノキオ幼児園でおこなわれていない母子通園グループでの待機児解消の工夫や、通園児以外を対象とする発達相談窓口の新設など、現在の施設を活用して、市民のニーズに応える試みを実現させるための現実的な方策を探ることが重要です。

第2節 運営主体の変更に対する不安

障がい児施設に対する民間委託についての検討の目的が、経費削減であるということ。この部分に強い不安を抱きます。現在のわが国の障がい福祉施策の水準は、決して高い水準にあるとはいえません。施設が運営する業務の質の水準に強い影響を与える運営費の削減はしてはなりません。また、自治体の財政の問題は福祉施設単独で解決できる問題ではなく、地域の福祉施策全体の問題であるとする認識が必要だと考えます。施設利用者への調査では、社会福祉法人等に委託された場合に、公設公営同様の業務内容や療育の質の確保についての不安が多く聞かれました。

また、定員が15名の小規模施設であるピノキオ幼稚園を法人が単独で運営していく場合の、採算性、継続性についての疑問、不安の声が聞かれます。

第3節 行政のさらなる取り組みの必要性

障がい児の保護者にとっては、個別にさまざまなアドバイスが必要なために、担当部署の職員が異動するたびに心理的な負担を感じる場合があります。保護者への継続的な支援のためにも、専門知識を備えた人材の育成が必要です。障がい児支援のための専門職として「福祉コーディネーター」の創設などの検討を進め、保護者に対する継続的で統合的なアドバイスは、保護者の負担を軽減し、障がいの早期発見、早期療育について効果をあげることが期待できます。

「小金井市障害者計画」にもあるとおり、国の構造改革、三位一体改革による補助金の分配構造が、地方分権の名のもとで大幅に変更され、「障害者自立支援法」とともに、自治体独自の福祉施策のあり方が検討されるようになってきました。これは、民間の活力の活用を促す制度である反面、社会的な弱者に「応益負担」を強いる側面も否定できません。障がい福祉に対する行政の責任論とともに、制度や施策の詳細な見直しが必要となります。障がい福祉の基本理念が、施設入所による受け入れから、グループホームなどによる小規模施設による地域密着型に変化しています。各施設の業務に対し広く市民の理解を深め、その内容についても、業務の質の維持と向上に気を配り、慎重で継続的な検討を強く望みます。このためにも、地域に根ざした支援が必要であると考えます。

【第4章 結論】

障がい児は、一定の確率で生まれてきます。ダウン症候群は約1,000人中1人、自閉症を含めた広汎性発達障がいは約1,000人中1人～2人生まれてくるとされています。ピノキオ幼稚園の業務の見直しでは、将来にわたり必ず生まれてくるこの子ども達にとって地域がどのような制度や、施設を育てていくのかといった視点を忘れてはなりません。

障がいの早期発見、早期の良質な療育が自立支援の基礎となり、また長期的、総合的にみたときに社会的な負担を軽くすることにつながります。

「障がい児支援は社会の負担である」という考え方から「地域とともに育てる」という

発想への転換が必要です。今後は市民、社会の障がい児についての認知の広がりや、理解が深まることが地域による支援の第一歩となります。障がいについて、開かれた地域をめざす「民度」(市民力)の成熟が求められています。

当審議会では、ピノキオ幼児園の業務見直しの諮問に応えるべく、民間委託の可能性を検討するために、他市の施設の視察、調査を行い、比較、検討をしてきました。

それぞれの自治体が、施設を独自に運営してきたために、運営主体の違いや施設の規模、業務の詳細な内容などに施設の独自性が強いことから、施設業務を単純に比較することができず、また、このような施設が企業に委託された例を探すこともできませんでした。

民間委託による経費的なメリットの検証が難しいことも作業をより困難にしてきました。また、運営主体の変更について、市民や、利用者の不安を積極的に解消する理由も見出せませんでした。したがって、これまでどおり、公立保育園併設のメリットを最大限生かした形で、現在の業務や拡充策についての検討を加えつつ、公設公営で継続運営するという結論に至りました。

区画整理事業による施設の移転計画についても、計画が具体化した時点で、施設のあり方を含めた検討をする必要があります。この時に改めて、施設の利用者を交えて施設の形態、運営主体についての具体策を検討すべきであると考えます。