

## 特集

## 乳幼児期の発達保障と児童発達支援の課題

発達支援と地方自治  
鹿児島県伊佐市を例に

若林 隆泰

**要旨** 新自由主義改革のもとで、障害乳幼児の発達支援の領域でも、公的責任を縮小する施策が進められてきた。一方で、社会権の保障を担う自治体が、療育の保障や発達支援システムの構築を進めてきていることは注目に値する。小論では、鹿児島県伊佐市を例に、まず療育と発達支援システムの発展が自治体行政に関わることを明らかにする。次に伊佐市の「発達保障行政」を踏まえて、今後の自治体行政の課題として、政策指針としての人権原理、財政課題の基本的枠組み、自治体行政における「小さな自治」について要約して述べ、まとめとして保護者の社会福祉運動への期待を述べた。

**キーワード** 発達支援、療育、住民自治

社会福祉法人ひまわり福祉会の富永あつ子によると、1980年代の旧大口市<sup>1)</sup>は「障害児のいないまち」<sup>2)</sup>であった。約30年を経た2012年、読売新聞に伊佐市子ども発達支援センターたんぼぼ(以下、「たんぼぼ」)で療育を受けた就学予定児15人の保護者のメッセージが子どもの写真入りで掲載された。伊佐市域の民主主義が進み始めた。

小論では、1990年代後半から本格化する市場化と分権化と一体的に進める新自由主義改革下であって、自治体行政が児童発達支援センター(以下、発達支援事業も含めて「発達支援センター」)を形成、及び発見から就学までの関係機関で構成される発達支援システム(以下、「システム」)の構築に関与し、障害乳幼児(以下、その疑いのある乳幼児を含め「障害児」)と家族の発達保障を進めたことに注目し、療育を含む発達支援<sup>3)</sup>の発展が自治体行政に関わることを明らかにし、今後の行政課題を検討する。

## 1 伊佐市の発達支援と地方自治

## (1) たんぼぼの発展過程の概要

伊佐市は、宮崎県と熊本県の県境に位置する人口26,810人、年間出生数186人、高齢化率39.0%(2015年)の小都市である。人口減少と少子超高齢化を控え、「安心安全・定住の推進」が市の中心課題である。かつて、療育の場がなく孤立した障害児と家族の生活問題<sup>4)</sup>から、1990年に保健師が乳幼児健診のフォローとして月1回のげんき親子教室を立ちあげた。1997年に、旧大口市が社会福祉法人に委託して心身障害児小規模通園事業たんぼぼ(県単独事業)が開設され、1999年に国の心身障害児通園事業となり、以降支援費制度、障害者自立支援法を経て、2012年には児童福祉法改正(以下、「法改正」)により法制化された発達支援センターへと発展している<sup>5)</sup>。県内で唯一公の事業からスタートし、障害児と家族の生存・発達権の保障に取り組んできた伊佐市は「県のモデル」となった。

以下、伊佐市などの文献資料<sup>6)</sup>と調査をもとに、発達支援の社会サービスを概観し、次に一人

一人のサービス利用状況を明らかにし、結果を自治体行政との関係から検討する。調査の一つは、2017～18年に行った保健師、療育関係者、医師、保護者、自治体職員、市長・教育長16人(延べ34人)のインタビュー調査、もう一つは2010年度出生児サービス利用状況把握のためこども課保健師に依頼(後述)した調査である。

## (2) 主な社会サービスと組織

## 1) 乳幼児健診等

4ヵ月児、1歳6ヵ月児、3歳児の3つの健診と11ヵ月育児相談、2歳6ヵ月児歯科相談(以下、「健診等」)を市が集団方式で実施する。健診受診率(2016年)は90%台であり、2次健診はなく、親子教室(後述)と保育園・幼稚園連携等のフォローがある。育児不安等への支援、健診等から親子教室・療育につなぐ支援を子ども課の保健師7人(後述のトータルサポートセンター(以下、「相談室」)含む)が担っている。

## 2) 親子教室

たんぼぼ開設以降、「療育検討会」(後述)での議論と試行錯誤を経て<sup>7)</sup>、4ヵ月健診フォロー(月2回1グループ)、11ヵ月育児相談フォロー(月1回2グループ)、1歳半健診フォロー(週1回3グループ)の親子教室がある。保健師と子育て支援センターの保育士が中心となり、随時心理士や保育園・幼稚園・認定こども園(以下、「保育園等」)の保育士が参加する。「親子の基本的信頼関係の確立と愛着関係の強化」(4ヵ月児)など、発達を踏まえた活動が提供される(山下, 2018)。

すべての親子の子育て支援とともに、0歳からの発達支援として「育てにくさを抱える親子」に、遊びの指導と発達の評価、悩みや不安によりそいつつ子どもの発達の理解への支援が行われ療育につながる。登録数は、それぞれ41人、77人、80人(2015年)であった。

## 3) 「たんぼぼ」と「ゆう」

システムの中心のたんぼぼは、「子どもが人間として…人生の主人公として能動的に自分らしく生きていく」ことを願って、早期に「発達課題や

年齢を考慮した小集団で丁寧な療育」を提供する。母子通園(親子療育含む)、併行通園、単独通園の通園形態と週1日利用から毎日の利用があり、1日の基本のプログラムは、給食指導・午睡を含む9時半～3時半の6時間療育である。保護者の利用者負担はない。利用児童数は、2013年の121人をピークに、1歳半健診フォローの親子教室の拡充、新たな発達支援事業ゆゆうの開設により、2018年には49人に減少した。療育体制は設置当初より「療育検討会」<sup>8)</sup>において、次年度入園予定児の人数・障害等により「何人必要かで決め」られる。当初、子ども9人に保育士1人の配置であったが、2015年度には2:1～4:1となり、利用児童総数78人(定員40人)に対して15人(うち正規13人)が配置された。加えて、PT、OT、ST、小児科医師、臨床心理士(一部は市)、スーパーバイザーが外部から参加する。

開園前から関わった園長堀ノ内の原点は、県域で発達保障の実践・運動に取り組んだ大迫との「出会い」と、先進都市(岸和田市)の早期からの「発達の視点での保育」である。小集団で遊びと生活を提供する「ていねいな保育+専門性」の療育が積み上げられている。民間の発達支援事業「ゆう」(2014年開設)は、療育検討会での議論を通じて開設され、3歳児以上で週1日～2日の療育課題をもつ子どもに午前半日の療育を行う。

## 4) 保育園等での障害児保育

就学前の8割近い子どもが保育園を利用し、希望すればほぼ入園できるため、保育園との連携が欠かせない。対象は2018年で保育園11園と認定こども園2園(すべて民間)である(なお幼稚園は公立が1園)。たんぼぼ設立当初から巡回保育相談<sup>9)</sup>や併行通園がていねいに進められてきた(大迫, 2009)が、要支援の子どもが20%を超え、「子育て支援のシステム再構築の必要性」から、伊佐すこやか保育事業(2013年度)が開始した。「発達課題による保育所入所」等のシステムの整備(後述)、保育園等の保育士加配、研修等がある。しかし、たんぼぼの保護者から保育園への指導の要望が行政に出され、行政も保育園等の充実

わかばやし たかやす  
奈良教育大学非常勤講師