

《研究論文》

## 「福岡市障がい児教育プラン<sup>1)</sup>」策定におけるパブリック・コメントの反映

鹿児島国際大学 堀田 哲一郎

### ABSTRACT

The Reflection of the Public Comments in the Process for Development of “The Educational Plan for Children with Disabilities in Fukuoka City.”

Tetsuichiro HORITA

International University of Kagoshima

Recently the special educational system in Japan needs to be changed. The working groups established in the Ministry of Education reported the policies for reformation, and autonomies carry out the policies based on the intention of the Act of Adjusting Related Acts for Designing Drive forward Decentralization.

This paper aims to analyze the educational plan for children with disabilities in Fukuoka City based on the contents of the inquiry of the task force for autonomies of the committee for the examination of educational system in the Japanese Association of Special Education, to clarify the reflection of the public comments about the plan, and to show the limit of the plan by putting critical comments of the teachers union and the parents association.

### はじめに

2005年12月8日、中央教育審議会は、「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」答申を出した<sup>2)</sup>。従来より、学校教育法第6章に位置づけられていた「特殊教育」は、その語感における差別性だけでなく、世界的なインテグレーションの流れから、障害児教育の場を盲・聾・養護学校及び特殊学級に限定しているとの批判を受け、改善が求められていた。1978年のイギリスでのウォーノック報告において通常学級に在籍する軽度発達障害児の「特別な教育的ニーズ」の認定の肯定的紹介により、「特殊教育」に替わる名称として「特別支援教育」が採用されたものと思われる。この中央教育審議会答申が出されるに先立って、文部科学省内には調査研究協力者会議が設置され、2001年1月の「21世紀の特殊教育の在り方について」と2003年3月の「今後の特別支援教育の在り方について」という2つの報告書がまとめられ、従来の「特殊教育」の改善の方向を提示した。それらの方針転換を実施するにあたり、文部省による全国一律の方式ではな

く、1999年7月8日に成立した「地方分権一括法」の趣旨に従い、自治体独自のとりくみが重視されることになった。日本特殊教育学会システム検討委員会では、こうした方針転換の実施状況を各自治体段階で調査研究していくための自治体研究班を結成し、2003年8月に15自治体に関する第1次の調査報告書を刊行した。2004年度からは第2次の調査として、財政が潤沢で地方間格差が比較的少なく、盲・聾・養護学校と小・中学校の設置者が同一で、互いの連携がより容易であるという理由から、政令指定都市を悉皆調査することになり、筆者は福岡市と北九州市を担当することになった。そのうち福岡市では、爾後7年間にわたる「福岡市障害児教育プラン（案）」を発表した後、2002年12月10日から2003年1月15日までの36日間にわたってホームページ上でパブリック・コメント手続を実施し、市民等58人及び8団体から287件の意見・要望を受け、それらに対する回答を示し、最終文書に反映させている。同じやり方は、2004年2-3月に横浜市障害児教育プラン策定の際にも採られており、開かれた教育政策策定の方式としての評価もできると思われる。本稿では、日本特殊教育学会システム検討委員会自治体研究班調査での分析視点に基づいて、確定稿の内容とパブリック・コメントの内容を比較対照することにより、確定稿策定におけるパブリック・コメントの反映を窺い知るとともに、パブリック・コメントのなかでも強く批判的な見解を提示していた福岡市教職員組合及び親の会の意見を対置し、その限界を明らかにすることを目的とする。

## 1. 福岡市障害児教育プランの内容

「福岡市障害児教育プラン」の内容は、総論と各論から成り、各論は、以下のように構成されている。

- I 子どもの将来を見据えた就学指導
- II 社会的自立を目指す教育
- III 一人一人の障害に応じた支援
- IV 障害の状態に応じた環境整備
- V 地域で共に生活するための支援
- VI 発達教育センター及び各障害児教育機関の充実

これらの内容を、日本特殊教育学会システム検討委員会自治体研究班調査での分析視点である1)小・中学校における校内委員会の設置、2)コーディネーターの配置・指名、3)特殊学級及び通級による指導の活用、4)養護学校との連携、5)地域連絡協議会の設置について整理してみる。

### 1) 小・中学校における校内委員会の設置

専門家チームの設置と校内支援委員会の創設については、2003年度に全市の実態やチーム構成員等についての調査研究を実施、2004年度からモデル校での試行として、専門家チームとの連携とともに、小・中学校連絡協議会を設置、2006年度から全小・中学校に校内支援委員会を設置するという計画が立てられている。

適切な教育を保障するための人的な支援（教職員の研修及び学習支援ボランティアの導入）については、2003年度に全市の実態や支援方法等についての調査研究を実施するとともに、研修体系検討委員会を設置、2004年度から新体系による研修を実施するとともに、実施モデル校での学習支援ボランティア導入の試行、2005年度には試行の拡充としてモデル校の拡充と専門家チームとの連携、2006年度から順次実施という計画が立てられている。

## 2) コーディネーターの配置・指名

発達教育センターの組織の見直しの一環として特別支援教育コーディネーターの配置が明記されている。また、プランには示されていないが、2004年度より3か年で全小・中学校の研修を終了する予定で、初年度は約60人の受講者を得ている。対象者は、養護学校及び小・中学校の特殊学級設置校より校長が推薦する者1名となっていて、研修内容は、①コーディネーターの役割・個別の支援計画の作成他、②自閉症児の理解と支援、③学習障害児等の実態把握とアセスメント、④LD・ADHD児等の理解と支援、⑤障害児の教育相談のあり方、⑥行動障害のある子どもの理解と支援、⑦支援の実際（実践編）の全7回で構成されている。指名については、国の動向をみながら検討をすすめる予定とのことである。

## 3) 特殊学級及び通級による指導の活用

軽度障害の児童生徒が、より身近な学校で障害の状態に応じた教育を受けることができるよう、知的障害や情緒障害、肢体不自由、聴覚障害、言語障害、視覚障害等の特殊学級や通級指導教室を整備するとし、2003年度に整備方針を策定し、2004年度から方針に基づく整備の推進を計画している。

また、通級指導教室の軽度障害児等に関する相談センターとしての充実も打ち出し、2003年度に実施体制、実施方法、嘱託員の職務内容等についての調査研究を実施し、2004年度から各教室の実情に合わせて順次実施としている。

その他、学習障害児等への支援の場として、個別学習の場を確保するため、必要に応じ通級指導教室の増設を検討するとしている。

## 4) 養護学校との連携

地域に開かれた養護学校として、蓄積した障害児教育に関する情報や資料等を市民や小・中学校、関係機関に提供するとし、2003年度に実施体制、実施方法等についての調査研究を実施し、2004年度から各養護学校の実情に合わせて順次実施し、2006年度に全養護学校での完全実施を目標としている。

従来から行っている養護学校や特殊学級と近隣の小・中学校との学校間交流や所在地域との地域交流を拡充するとともに、養護学校や特殊学級に在籍する児童生徒が居住地の小・中学校で共に学ぶ居住地校交流を積極的に行うこととし、2003年度に全養護学校による学校間交流と地域交流の拡充と養護学校児童生徒の居住地校交流についての調査研究を実施し、2004年度から各特殊学級による学校間交流や地域交流と全養護学校児童生徒の居住地校交流を実施し、2006年度に全養護学校・特殊学級児童生徒の居住地校交流の完全実施を目標としている。

その他、発達教育センターにおける市民を対象としたボランティア講座の開設について「養護学校との連携」を明記している。

## 5) 地域連絡協議会の設置

県のモデル事業の成果等を受けながら設置方法等を検討予定とのことである。

## 6) その他

その他「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」において提案されているなかで、

「質の高い教育的対応を支える人材」や「障害種にとらわれない学校制度へ」に対応する構想を挙げてみたい。

学校看護師の配置についてはすでに述べたが、理学療法士・言語聴覚士・作業療法士等の活用については、2003年度に専門職の任用、介助のあり方等についての調査研究を実施し、2004年度にモデル校への理学療法士等の配置を試行し、2005年度から順次実施の計画となっている。また、職業指導の充実を期しての授産施設等の指導員の学校受入れ等についても、2003年度に任用の形態等の検討についての調査研究を実施するとともに、障害者就労支援センターでのジョブコーチ研修への教員の派遣という面で、専門職性の導入が図られている。

肢体不自由特殊学級設置校におけるエレベータ整備についてはすでに述べたが、知的障害養護学校のバリアフリー化の推進として、エレベータ及び空調設備を2003年度から順次整備するとしている。

## 2. 福岡市障害児教育プランへの市民の意見

「福岡市障害児教育プラン（案）」を発表した後にホームページ上でパブリック・コメント手続を実施し、市民からの意見を募集した結果、287件の意見・要望を受けた。本稿に関連すると思われる意見・要望をそれぞれの項目ごとに挙げておく。教育委員会による回答は、おおむね「検討します」というものが多いが、採用され本文中に明記されるようになったものや、具体的な対応策が考慮されているとみられるものについては[ ]内に示しておく。

### 1) 小・中学校における校内委員会の設置

- 発達教育センターや通級指導教室は積極的に校内支援委員会に対し、指導・助言を行う組織にして欲しい。また、保護者と絶えず情報交換を行い、学校・専門機関・家庭が連携して対策を考える必要がある。
- 実態調査は、既に国が行っており、それよりも校内支援体制の整備を早急に行う必要がある。
- 専門家チームはモデルケースとして、一部の児童生徒に対する指導・助言を行うにすぎない。
- LDは障害が軽く理解されず、福祉の谷間に置かれています。もっとLDの子どもたちに支援が届くようにしてほしい。
- 学習障害児等は、各学校に多数いると思われるので、人的支援として、専任の教師の加配や資格を持った人のボランティアをお願いしたい。
- 人的な支援としてのボランティアは良い案であるが、対象を学習障害児等に限らず、児童生徒に広げて欲しい。
- 学習障害児等の呼称は軽度発達障害児のほうが適当だと思う。

### 2) コーディネーターの配置・指名

- 障害種毎にコーディネーターの役割を果たす専門家を配置し、相談・調整機能を強化し柔軟な連携を取ってほしい。[この意見が採用され、本文中に明記されることになった]

### 3) 特殊学級及び通級による指導の活用

- 難聴や言語、盲などの重複の障害を持つ子ども達への配慮を考えて欲しい。[この意見が採用され、本文中に明記されることになった]
- 地域の学校に通いながら専門的なケアが受けられ、また、地域生活での必要な援助が受けられ

るよう、全ての学校に特殊学級や養護学級を設置して欲しい。[小・中学校の空き教室の活用についても視野に入れております、との回答]

- 体の弱い肢体不自由児のために近くに学校を新設してほしい。また、中学校にも肢体不自由特殊学級を設置して欲しい。
- 居住地から遠い特殊学級に通う肢体不自由児にミニバスやタクシーでの送迎ができないか。  
[研究させていただきます、との回答]
- 情緒障害の通級指導教室や特殊学級を各区に一つは設置して欲しい。また、発達障害という種別を設けて欲しい。
- 特殊学級の設置率は、今後どうなるのか明確な数値目標を公表して欲しい。
- 「(仮称)ふるさと教室」を設置し、子どもの状態に応じてそこでの学習スケジュールが組めるような支援体制をお願いしたい。
- 特殊学級の効果的な指導方法等の研究が必要。
- 特殊学級は教員1人に対し、児童5人(4人)にして欲しい。
- 特殊学級等に副担任や補助教員あるいは介助員を配置して欲しい。
- 校長や担任の考え方によって、特殊学級での対応に学校間の差がある。このような差がなくなるシステムの改善を求める。
- 特殊学級という表現を障害児学級に変えて欲しい。

#### 4) 養護学校との連携

- 教員のボランティアは当然である。広く市民へもボランティア協力を求めるために養護学校をボランティア養成の場にしてはどうか。[この意見が採用され、本文中に明記されることになった]
- 養護学校の開放や備品の貸し出し、また人的な支援などを既存のボランティア団体にも広げて欲しい。
- 居住地校の入学式への参加などにより、養護学校や特殊学級に通っている地域の子どもの存在を、学校の教職員や地域の方に認識して欲しい。
- 居住地校交流は、是非、実施して欲しい。15年度からの実施を望む。さらに、養護学校だけでなく、保育園や幼稚園、特殊学級の居住地校交流も必要である。
- 居住地校交流を実施する際に、交流介助員等の派遣と送迎費用の負担もお願いしたい。
- 居住地校交流よりも地域の学校に通うことが大事。

#### 5) 地域連絡協議会の設置

[特になし]

#### 6) その他

- 医療的ケアの充実に向け、学校看護師の増員と訪問看護師の学校への適用、また、看護師免許を所有している養護教諭の活用などを検討して欲しい。[この意見が採用され、本文中に明記されることになった]
- 従来どおり、学校での医療的行為は保護者が行うのか。[肢体不自由養護学校2校のみ看護師配置]

- 多少の考慮で十分学校生活を送れる「難病と闘うこども」が通常の学級に多数いる。そこで「全ての学校における医療的ケア支援体制の整備・拡充」としてはどうか。
- 知的障害養護学校にも医療的ケアが必要な子どもがおり、医療的ケア支援体制を早急に整備して欲しい。また、各養護学校の送迎バスにも看護師を添乗させて欲しい。
- 養護学校に作業療法士や理学療法士、言語聴覚士、臨床心理士等の専門家を配置し、様々な専門分野から子どもを見て欲しい。[この意見が採用され、本文中に明記されることになった]
- 言語訓練士等（原文ママ）を養護学校に配置し、個別に指導して欲しい。
- 特殊学級にも作業療法士や理学療法士、言語療法士（原文ママ）を配置して欲しい。
- 知的障害養護学校にも理学療法士を配置して欲しい。
- 就労支援センターとの連携の中で、ジョブコーチの役割や待遇を明確にして欲しい。
- 福岡市ジョブコーチ制度は、平成15年度からということですが、国の予算もつきながら他の政令指定都市・都道府県よりも立ち後れているのはなぜですか。
- 保護者が、栄養士等から食生活の指導を受ける機会を定期的の実施して欲しい。
- 専門職の配置は歓迎する。その際、各専門職をバックアップする嘱託医の充実を図って欲しい。
- 余暇活動ができるようジョブコーチのようなプレイコーチを配置して欲しい。
- 知的障害養護学校の冷房設備は順番でなく一斉に設置して欲しい。また、在籍する肢体不自由児のためにエレベータの早急な設置が必要。
- 養護学校だけでなく全ての小・中学校のバリアフリー化に取り組んで欲しい。[福岡市福祉のまちづくり条例に基づき、総合的・計画的に実施している、との回答]
- 地域校交流に伴い、交流先の小・中学校にもバリアフリー化が必要である。
- ノーマライゼーションの理念を実現するためには、障害児を地域の小学校に入学させることである。「共に育つ」教育環境をどう作るかを考え必要な施設設備を行うべきである。
- インクルージョンの考え方は、全ての子どもが一緒に普通学校で学ぶことである。しかし、プランには、普通学級に在籍する障害児への支援について触れられていないなど、その理念が生かされていない。[学校教育の中で積極的に交流活動を進めるとともに、様々な機会をとおして理解啓発に努め、プランの6つの柱の1つとして「地域で共に生活するための支援」を掲げた、との回答]

これらの意見をみると、はじめに評価した市立養護学校及び肢体不自由特殊学級について数的にも位置的にもまだ十分とはいえないこと、ジョブコーチ整備の立ち後れ、さらには高等養護学校受験資格と思われる「養護学校中学部や特殊学級在籍」等の課題も認識しておかなければならないであろう。

### 3. 福岡市教職員組合及び親の会による批判

福岡市教職員組合は、「共生・共学」の理念に立ち、市障害児教育プランに対して「その中身ははっきり分離別学体制の維持です」と批判的見解を示すとともに、特別支援教育コーディネーター配置に関して、人員配当がゼロであるため、「そのしわ寄せは学校現場、ひいては子どもたちにいきます。本当の『特別支援』を進めるためには、三十人学級の実現や『障害』児加配の実施、補助員の導入等の条件整備が是非とも必要です」と改善事項を示している。

また、同様に「共生・共学」を願う趣旨に賛同する親の会の連絡協議会では、「東光小へのエレベータ設置運動」や「普通学級に通う障害児に介助員を求める請願」にとりくんできた。前者については、継続審議となる一方、新設の箱崎青松中学校にはエレベータ及び障害者用トイレが

設備され、車椅子使用の子どもの受入れが実現したという。2001年に市教育委員会内に設置された障害児教育検討委員会に対しては、障害児の進路保障、高等部入学の制限条項撤廃、学校間格差と校長の姿勢（学校によっては協力的な校長もいる）等の問題について、要望書の提出及び2回にわたる直接交渉を行ったが、最終報告書には、「残念ながら…連絡協議会からの要求項目は反映されていなかった」と述べている。

確かに「プラン策定の背景」には、国際的動向として「ノーマライゼーション理念の進展」「インクルージョンの理念の提唱」が掲げられている割には、前述の「地域で共に生活するための支援」＝子ども会活動等への参加や、居住地校交流の完全実施という記述に留まっている。他府県では居住地校交流を橋頭堡とするインクルージョンの実現という戦略も存在しているようであり、運動論として活用の余地はあると考えられるが、プランを策定した福岡市教育委員会は、通常学級に在籍している障害児について、学習障害児等への支援に限定せず、「難病と闘う子ども」についても今後の研究課題にしていくと回答したように、対象を幅広く考慮すべきではないかと考える。また、先に挙げた福岡市教職員組合の条件整備の具体的改善事項については、もとより財政的裏づけがないのが全国共通の問題であるので、福岡市独自の予算化をするかどうかが目ざれるところであろう。

## おわりに

以上みてきたように、自治体における教育プラン策定に際してホームページ上でパブリック・コメント手続を実施するという方式は、その案に批判的な意見に対しての回答や反映をも一般市民が容易に知ることができることから、開かれた教育政策策定の方式としての評価ができる。ただし、おおむね「検討します」という回答が多いことは、いかにも官僚的な対応であるという印象を免れがたく、批判的立場による条件整備の具体的改善要求事項に対する財政的裏づけがないことにも限界を指摘しなければならないであろう。そうだとすると、プランを作成し、「はじめの一歩」を踏み出したものとして、今後の展開を見守りたい。

本稿をまとめるにあたって、福岡市立発達教育センターの長谷川雅寛氏及び福岡市教職員組合の協力を得た。記して感謝の意を表したい。

### 【註】

- 1) 福岡市では、2005年1月より一斉に「障害」の表記を「障がい」に切り替えることになったけれども、現行「福岡市障がい児教育プラン」の内容自体は当初策定されたままの「障害」で表記されているので、本文ではそのまま踏襲する。
- 2) この答申を受けて文部科学省は2006年3月7日、第164回国会に学校教育法等の一部を改正する法律案を提出した。

[福岡市立発達教育センターホームページ] <http://www.fuku-c.ed.jp/schoolhp/hattatuc/>

[「交流」を考えるネットワーク研究会ホームページ] <http://www.002.upp.so-net.nc.jp/kouryu/>

[文部科学省ホームページ] [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05120801.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05120801.htm)

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houan/an/06030110/005.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/06030110/005.pdf)