

さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会の特質と課題

—さいたま市条例づくりと特別支援教育推進体制の構築—

宗 澤 忠 雄 特別支援教育講座

キーワード：特別支援教育、条例づくり、さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会

1. 特別支援教育と地方分権をめぐる市町村

1-1 特別支援教育と地域連携

平成19年(2007)の改正学校教育法施行により、特殊教育に替わって制度教育に位置づいた特別支援教育は、わが国の学校教育の在り方に歴史的な転換をもたらすものである。今日の特別支援教育は、学校内に自己完結しがちな従来の教育システムとは異なり、学校をプラットフォームに多元的な地域支援ネットワークを構築することによって、一人一人の児童生徒の特別の教育的ニーズにふさわしい指導・支援を創造する営みである。このネットワークは、校内委員会等を中心とする学校内連携、地域の学校間連携、および医療・保健・福祉・労働等にかかわる地域の機関連携から重層的に編成されるシステムである。

この地域支援システムにおいては、特別支援学校がセンターとしての役割を、幼稚園・小学校・中学校・高等学校がハブとしての役割をそれぞれ果たすことになる。これらを結節点として、それぞれの学校と地域の教育行政システムがつながり、さらに、地方自治体の計画行政によって編成される医療・保健・福祉・労働等との連携を加えることによって、チーム力のアンサンブルが構成される。つまり、今日の特別支援教育の質は、学校の主体的・組織的力量と重層的な地域連携のあり方に規定されると言ってもよい。

この点に関連して、平成15年(2005)「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」は、地域の実情を正視した特別支援教育システムの構築に注意を促している。すなわち、「近年の厳しい財政事情等を踏まえ、既存の人的・物的資源の配分について見直しを行いつつ、また、地方分権にも十分配慮して、新たな体制・システムの構築を図ることが必要」であるとする。ここでは、原則として、既存ベースの諸資源にもとづいた特別支援教育システムの構築が課題となるのである。

とくに、地域連携については、「特定の学校が独自に必要な対応のすべてを考えるのではなく、関係機関間の連携により、教育的支援の内容や方法の改善・充実を図る」(前掲、「最終報告」)ことから、支援地域の設定については福祉行政における「障害保健福祉圏域」との整合性をも考慮し、自治体ごとに教育委員会と福祉等関係部局を含めた「部局横断型の委員会として、広域特別支援連携協議会(仮称)を設置することにより、各支援地域の特別支援教育の推進体制」を促進するための組織を設けることが有効であると指摘している。

このような構想の実現には、学校と教育委員会の営為努力だけでは乗り越えることが困難な問題が横たわっている。たとえば、「広域特別支援連携協議会」と複数の市町村自体から構成される「障害保健福祉圏域」との整合性を図る際に、自治体ごとに存在する法的な権限・責任の範囲をどの

ような手法で連携の力に紡いでいくことができるのか。福祉関連行政の範囲内においてさえ、障害保健福祉圏域を構成する市町村の合意形成を図ることに成功していることが定着しているとは言えない。ましてや、福祉関連行政に教育行政を含めた横断型組織から連携を推進することは、かなりの難題である。その上、各自治体の教育委員会と福祉等関係部局の「横断型委員会」による「推進体制」には、歴史的な縦割り構造を構築してきた市長部局と教育長部局の壁があるため、全庁的な課題認識の共有を図る取り組みが必要不可欠となろう。

特別支援教育にかかわる連携は、学校と教育行政の連携システムと、地方分権が進められてきた地方自治体の実情を踏まえた福祉関連行政との横断型連携システムの構築に課題がある。

1-2 障害児・者施策にかかわる地方分権と市町村行政

障害のある子ども・成人（以下、障害児・者と略）にかかわる福祉関連行政は、平成7年（1995）の地方分権推進法と社会保障制度審議会勧告「社会保障体制の再構築」を画期として、支援施策・サービスの実施主体を市町村とする地方分権型施策へと転換する。ここから、プランニングとマネジメント・システムが福祉関連行政に導入され、支援サービスを利用するための仕組みは措置費制度から利用契約制に移行する。これら一連の機構改革は、福祉国家型施策からNPM（New Public Management）を政策手法とする福祉社会型施策への大転換であるため、それぞれの自治体は従来の経験と知見にもとづくだけでは施策の形成と実施に対処することのできない課題に直面することとなった。

まず、国・都道府県・市町村の役割分担の変化への対応である。国庫負担の割合と義務が縮減し、従来、都道府県に置かれてきた福祉関連施策の実施責任は、広域を管轄する一部の社会資源（発達障害者支援センター、精神保健福祉センター、児童相談所等）を除き、市町村に置かれるようになった。

次に、「住民に身近な基礎自治体」の市町村における施策・支援サービスは、障害のある人の自立した地域生活の実現に基本目標を据えることになった。共生社会の形成視点を持って、一人一人の特別の支援ニーズにふさわしい個別支援計画の策定と地域連携による支援の実施が市町村に求められる。従来の都道府県を実施主体とするIBR（Institution Based Rehabilitation施設基盤型福祉）の障害福祉から、市町村に実施責任を置くCBR（Community Based Rehabilitation地域社会基盤型福祉）への転換である。そして、平成7年「障害者ノーマライゼーション7か年戦略」は、障害のある人の自立した地域生活の実現を目標とする施策・支援サービスは、市町村の計画策定過程に当事者・住民・支援者等の参画を図ることによって進める政策方針を明示したのである。

このようにみえてくると、わが国における福祉関連施策は、市町村への地方分権（行政機構の改革）、利用契約制の導入（権利擁護）、共生社会の形成視点と自立した地域生活を目指す支援目標（ノーマライゼーションとCBR）、計画行政と当事者・住民・支援者の参画（プランニングと市民参画の推進）、多元的な支援サービスによる地域連携（ケアマネジメントとネットワーク）等を柱に、全面的で構造的な改革を求められたことが分かる。

平成10年（1998）中央社会福祉審議会中間まとめ「社会福祉基礎構造改革について」はこれら一連の諸施策を総括し、厚労省の提示した「工程表」に即して福祉領域の全分野にまたがる構造改革を進めることとなった。当初予定は、平成12年（2000）の社会福祉法・改正児童福祉法・介護保険法の施行を皮切りにして、障害児・者領域の制度改革が工程表の終着点に位置していた。

ところが、障害児・者に関する法制度は、「工程表」に記された平成15年（2003）支援費支給

制度への移行で落ち着くことはなく、当初予定にはなかった制度への移行を重ねることとなる。すなわち、平成17年（2005）障害者自立支援法の施行から、裁判や政局の紆余曲折を経て、平成25年（2013）4月障害者総合支援法の施行でひとまずの制度的安定を見せる。支援サービスのあり方に直結する障害程度区分（現、障害支援区分）の導入と新サービス体系へ移行を含め、制度的な不安定期はおよそ10年にも及ぶ事態となったのである。

この間、障害当事者はもとより、市町村と指定支援サービスの施設・事業所は、多大な動揺と混乱に見舞われた。サービス提供事業者の中には、新サービス体系への移行がうまく運ばず、法人・事業所全体が液状化する事態に直面するところさえあった。市町村においても、従来は国から降りてくる施策の「事業要綱」どおりに事を運ぶだけの実務であったところが、施策形成を市民の参画と地域の実情から起こしていく実務が求められるようになったのである。市町村によっては、参画やニーズ把握が進まず、旧来通りの施策を継続するだけに終始したところのあることは否定できない。その上、子ども・障害者・高齢者にまたがる広い施策領域の制度変更は、支援に関する連携だけでなく、ICTのネットワークを構築しなければならなかった。たとえば、介護保険・障害者自立支援法（現、障害者総合支援法）の事業者報酬システムにかかわるICTネットワークの構築等には、多額の財政出動に加え、技術的な最適化に関する検討に労力と時間を割かなければならない。政令指定都市である横浜市が平成15年（2003）度の支援費支給制度への移行を一年後に先送りした事実は、当時の基礎自治体の窮状を象徴していたといつてよい。ましてや、職員数の少ない小規模な市町村は、新しい制度への対応に著しい困難を抱えざるを得なかったのである。

このように、平成19年（2007）から始動する特別支援教育の背後では、市町村自治体の福祉関連行政をめぐる動揺と混乱が広がり、地域連携をめぐる困難と格差が拡大しかねない状況にあった。

1-3 平成の市町村大合併

さいたま市誕生の直接的な契機は、国・総務省（旧自治省）が推進した平成の市町村大合併にある。わが国における近代以降の市町村合併は、明治、昭和及び平成の三つの時期に実施されており、これらはいずれも学校教育のあり方との深い関連を持っている。

近代的な行政単位としての市町村を作り出すために、明治22年（1889）市町村法の施行に向けて実施したのは明治の市町村大合併である。この合併は、近代国家における地方行政が担わなければならない戸籍管理・徴税と、明治5年（1872）の学制頒布以降に求められた小学校の設置・管理を任せることのできる地域の行政単位を形づくることに主要な目的が置かれていた。

昭和の大合併は、昭和22年（1947）の地方自治法により、新憲法の下で義務教育となった中学校の設置・管理、消防、社会福祉等が市町村の担う事務となったことに由来する。とりわけ、中学校の設置は合併の主要な課題であり、中学校の設置・管理の効率的な運営に必要な人口規模である8,000人を目途に合併が推進された。

平成の大合併は、明治・昭和の合併とはいささか性格を異にする。前2回の市町村合併は中央集権を強化する方向性をもつが、平成のそれは地方分権の推進に重要な課題がある。従来は国・都道府県の指導監督の下で遂行してきた多くの事務が廃止され、法定受託義務とともに、市町村の自己決定・自己責任によって、自治事務を遂行・処理していく行政システムへの転換が合併の目標に据えられている。

次に、平成の合併は少子高齢化に伴う人口減少に対して、地域の持続可能性をみずから切り拓

くことのできる行政規模の市町村に再編統合しようとする目的がある。国の人口が全体的に増加基調にある時代は、人口減少のみられる特定の地域に対して地域振興策等による活性化を図り、人口減少に歯止めをかけることに期待できる余地があった。しかし、国全体の人口減少の続く今日、自治体それぞれが地域の実情に応じて自らの持続可能性を切り拓くことが求められるようになったのである。

第三に、厳しい財政事情への対応である。国も地方もすでに巨額の債務がある上、地方税や地方交付税も拡大基調の継続的な伸びを期待できるような経済環境にはない。そこで、地方自治体の財政効率を高め、教育・福祉・保健等にかかわる社会資源と専門的人材の集積による相乗効果を図るなど、合併による規模のメリットを追求することが期待されたのである。

最後に、従来の広域行政の総括と促進である。1960年代半ばより、市町村が単独では実施することの困難な施策について、複数の市町村が一部事務組合や協議会等の制度活用による共同処理組織を形づくってきた経緯がある。たとえば、消防やゴミ処理をはじめ、障害児・者支援に関する相談支援体制や施設入所等のサービス利用にかかわる広域調整の実施等がそれである。このような広域行政の仕組みをさらに推進し、個々の市町村では応えることの難しい住民ニーズの多様化と拡大に対応できるよう、広域の支援地区を単位にした社会資源と地域連携による支援サービスを組み立てる目的がある。特別支援教育における「障害保健福祉圏域」との整合性を配慮した「広域特別支援連携協議会（仮称）」は、まさに広域行政の促進であり、複数の市町村にまたがる地域連携の「推進体制」の構想に該当する。

このようにみえてくると、平成の大合併以降の市町村は、施策立案・行政運営・地域経営の巧拙によって、社会資源配置と支援サービスの連携に大きな相違と格差が生じる仕組みへと転換したことが分かる。

教育行政においては、明治の大合併が小学校の設置・管理を、昭和の大合併が中学校の設置・管理をそれぞれの重要な目的に据えて、中央集権的な教育行政の下での義務教育制度を担保しようとするものであった。これに対し、平成の大合併は、合併した広域市町村（または複数市町村による広域連携組織）を念頭に、福祉関連行政と教育行政による垣根を超えた連携に創意工夫を尽くすことによって、特別支援教育を推進しようとするものである。

2. 揺籃期のさいたま市とノーマライゼーション条例

2-1 さいたま市の概要

さいたま市は平成13年（2001）5月に浦和市・大宮市・与野市の3市合併によって誕生した。15年（2003）4月に政令指定都市（9行政区）へ移行し、さらに17年（2005）4月の岩槻市との合併を経て（10行政区）、現在に至っている。平成の市町村大合併の中で、埼玉県初の政令指定都市をめざした自治体である。平成29年（2017）10月1日現在の人口は1,279,788人であり、平成13年における合併当初の人口1,034,985人より、およそ25.5万人増大している。岩槻市との合併に伴う人口増は約11万人であるため、14万人近くが合併後の純増とみてよい。

さいたま市は、わが国における人口高齢化の進展と無縁ではないが、発足当初から若年人口の割合が高い上に、子育て世代の流入傾向が続いている。そこで、表1にあるように、全国平均と比べると高齢化のスピードが遅く、若年人口の占める割合の相対的に高いところが地域特性の一つである。ここに、子育て支援と学校教育に関する相対的なニーズの高さの表れる土台がある。

表1 さいたま市の若年人口と高齢人口の割合に関する全国比較

	0～14歳人口の割合		65歳以上人口の割合	
	さいたま市	全 国	さいたま市	全 国
平成 13年 (2001)	15.1%	14.4	13.2	18.0
15年 (2003)	14.6	13.8	15.5	20.2
28年 (2016)	13.4	12.4	22.4	27.3

(各年10月1日現在。さいたま市人口統計と総務省統計局人口統計より筆者作成)

2-2 合併初期のさいたま市

合併初期段階のさいたま市は、行政機構も地域も旧市時代の事情を半ば引きずり、いささか混沌とした状況であった。筆者は、政令市に移行した平成15年度(2003)より今日まで、さいたま市障害者総合支援計画(障害者基本法に基づく障害者計画と障害者総合支援法に基づく障害福祉計画を併せた行政計画)の策定・管理にかかわってきた。障害児・者にかかわる相談支援体制と連携支援システムの構築にかかわるさいたま市地域自立支援協議会が平成17年度(2005)に発足して以来、この取り組みと運営にも関与してきた。これらのフィールドワークの中で確認された合併初期のさいたま市には、たとえば、庁内の配属や人事異動をめぐる旧市単位の職員による鞘当てや疑心暗鬼があり、住民団体や業界団体にはどこの旧市の組織が主導権を握るか等の諍い等がそこかしこに存在していたのである。

旧市を単位とする地域間のもめごとが発生しやすい傾向は、地域ごとの行政文化や生活文化の相違にも由来する側面もある。さいたま市を構成する4つの旧市は、歴史的経緯や地域文化を大きく異にする地域であり、住民意識や市民としての文化的アイデンティティは、さいたま市という単位では成立していない。要するに、施策のプランニング、地域連携の構築、特別支援教育のシステム、そしてこれらの営みにおける市民の協働等のすべては、一から作っていくほかなかったのである。

しかし、合併後に直面するさまざまな困難の本態は、平成の合併そのものの特質に起因するものである。明治の合併は、わが国の中央集権的な近代国家建設にかかわる市町村の構成と秩序を築き上げる目的があり、昭和の合併は、日本国憲法にもとづく民主主義国家を構築するための地方行政単位を明確にするものである。この二つの合併では、義務教育諸学校の新設が課題であったように、それぞれの時代の国家目標にもとづく「ヒト・モノ・カネ」の拡充が全国の市町村に配分された。

これに対して平成の大合併は、自治体それぞれが自主的に地域の課題解決に責任を持つシステムづくりに主眼あるため、合併による新たな資源の配分と拡充を期待できるものではない。住民ニーズに応えるための創意工夫を積み重ねることによってはじめて、合併後の積極的な成果が生み出されるものだからである。明治と昭和の合併が小学校と中学校を地域にそれぞれ創り出したのに対し、特別支援教育は平成の市町村合併に対応して、「既存の人的・物的資源の配分について見直しを行いつつ、また、地方分権にも十分配慮して、新たな体制・システムの構築を図ることが必要」(今後の特別支援教育の在り方について(最終報告))と位置づけられるのである。

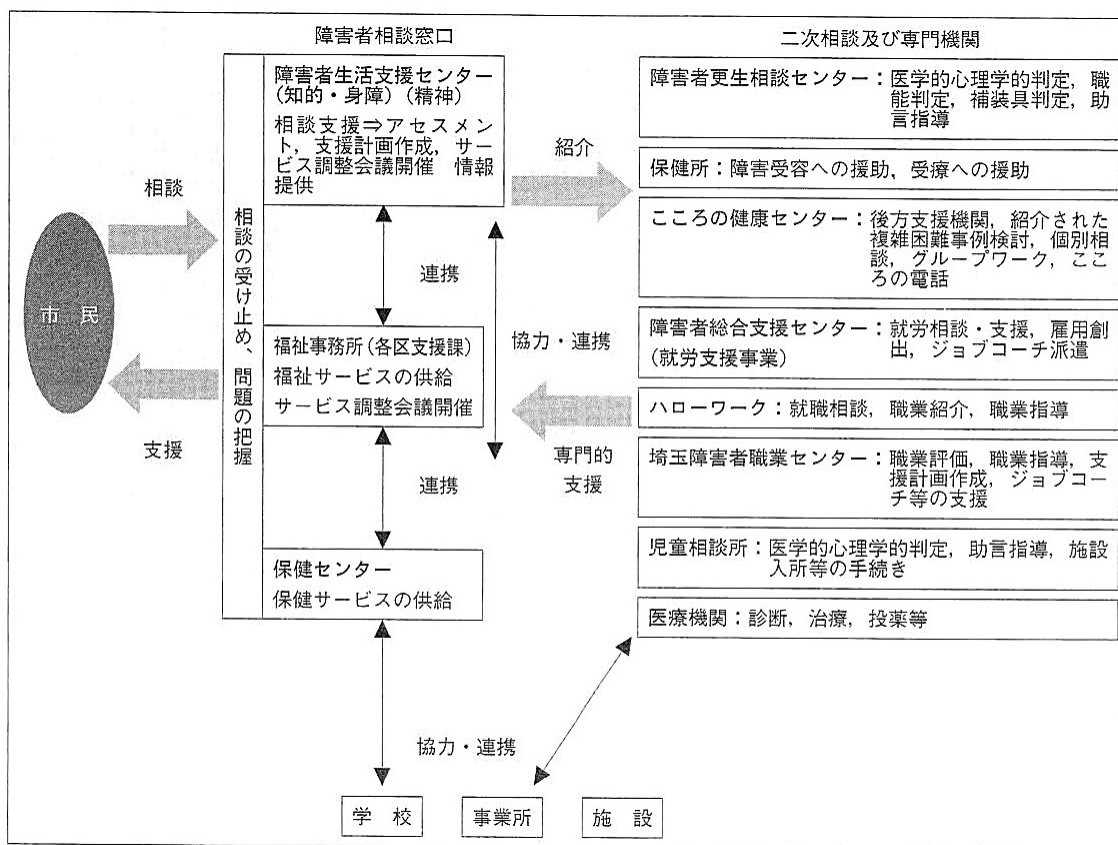
2-3 地域社会に基盤を置いた相談支援体制と地域連携システムの構築

障害児・者支援に係る合併初期段階の施策形成は、旧市それぞれに異なる手法があり、これま

での経験にもとづくだけでは議論が分裂しがちとなる。さらに、さいたま市における相談支援・地域連携システムの構想には、新しい行政組織である行政区を地域単位として考慮する必要があった。そこで、旧市単位に引きずられた議論を排し、さいたま市という新しい器を活かした地域単位において、全く新しい相談支援・地域連携システムを創造する課題に議論を集中することとなった。いうなら、「新しい葡萄酒は新しい革袋に」が、施策形成の協議を進める基本的な視点に据えられたのである（2008宗澤忠雄）。

具体的には、事務局が行政区ごとのニーズ調査を実施し、それを基に障害当事者と支援者の参画による議論を積み重ねるのである。とくに、施策の柱となる重点項目については、あらかじめ論点整理を行い、十分な時間をかけた議論を参加者全員で重ねることができるよう、障害者施策推進協議会と地域自立支援協議会のそれぞれ中にワーキング・グループを置いて、参画にもとづく集中的討議ができるプロセスが担保されるようになった。

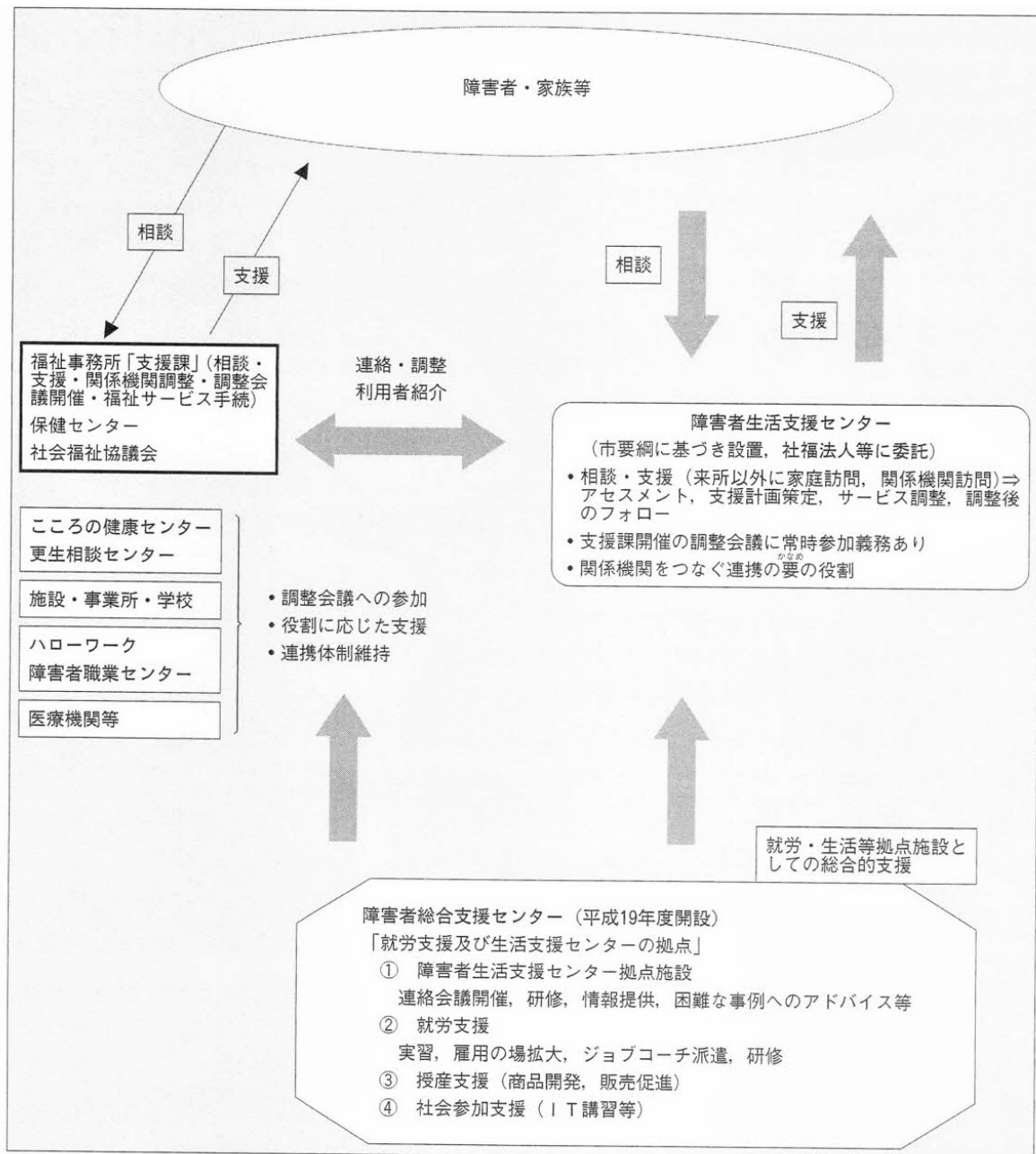
図1 さいたま市障害者相談支援体制



出典：さいたま市「さいたま市障害者計画」, 70頁, 2006年3月

その結果、さいたま市の相談支援体制は、さいたま市各行政区のそれぞれを単位に地域社会に基盤を置いたシステムが構築された（図1）。「制度の谷間」や障害種別による対応の相違を克服するため、障害福祉サービスと医療・保健・労働等との地域連携を基本とした支援サービスの実現を担保するシステムであるところに、CBRの枠組みと内容を形づくるものである。サービス調整会議を必要に応じて開催することを重要視し、相談支援を窓口に関連支援を不断に構築するための実務マニュアル「さいたま市障害者相談支援指針」（現在は、さいたま市ノーマライゼーション条例に基づく公文書の位置づけにある）を策定している。

図2 さいたま市相談支援システム関係図



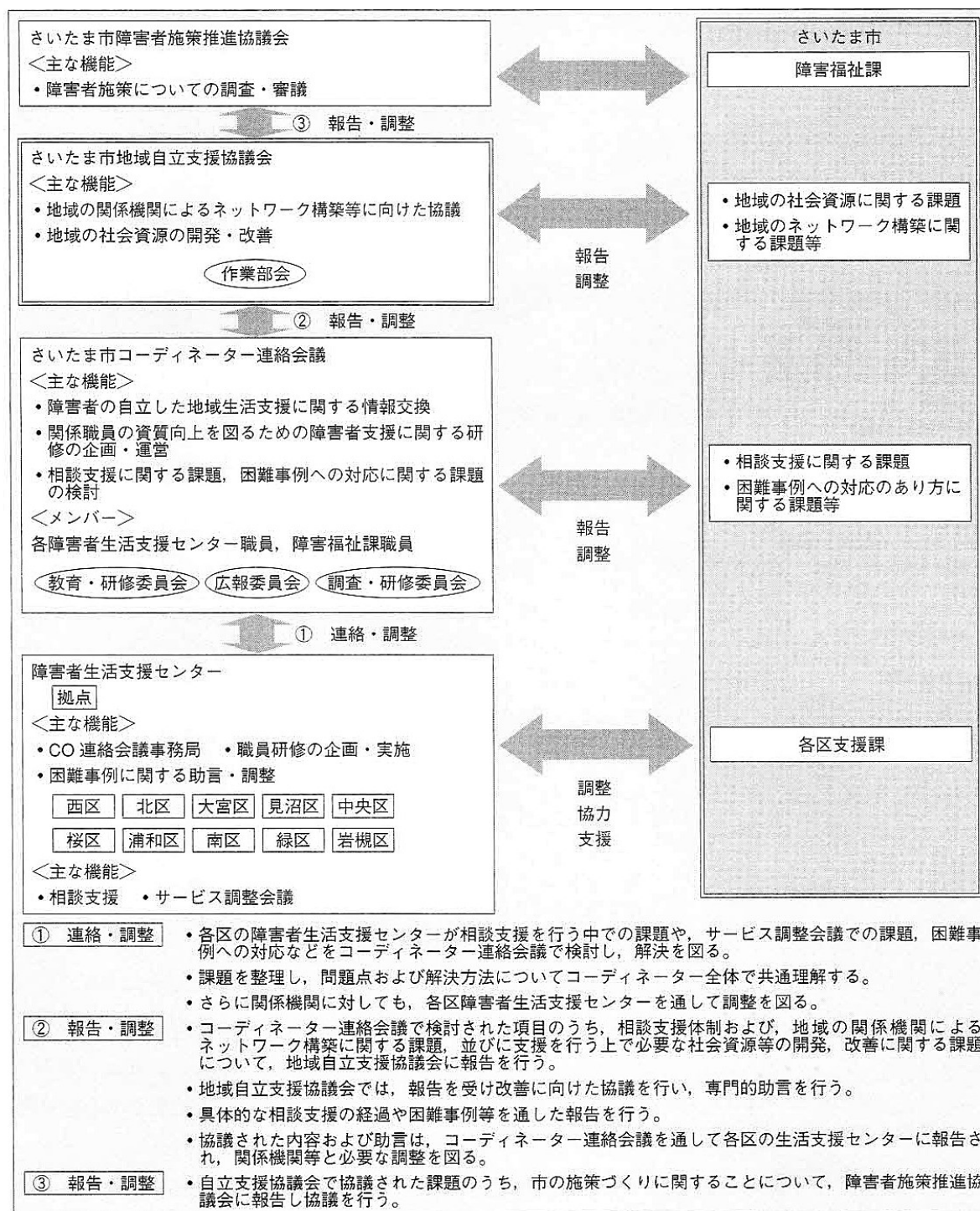
出典：さいたま市障害のある人のケアマネジメント研究会編『障害のある人とともにあるケアマネジメントと地域支援システム』、20頁、やどかり出版、2007年12月

また、さいたま市が直営で設置したさいたま市障害者総合支援センターが、市内全域の就労・生活支援と、関係機関に対する技術的なサポートを実施する中核的な施設として機能する位置づけを持っている（図2）。

このような相談支援体制と連携支援システムを不断に改善する仕組みは、さいたま市地域自立支援協議会に集約される。ここで検討された相談支援・連携支援システムの課題は、年度ごとのPDCAサイクルによって改善を図るとともに、新しい社会資源開発の課題はさいたま市障害者施策推進協議会に施策形成の課題に上るシステムが構築されている（図3）。さいたま市における相談支援・連携支援システムは、一人一人の障害児・者の支援ニーズに出発点を置いて社会資源開

発をも射程に収めた「下意上達」の仕組みであるところに最大の特徴がある。

図3 相談支援システムからネットワーク改善・社会資源開発を図る組織編成



出典：「さいたま市障害者施策推進協議会資料」, 2005年10月

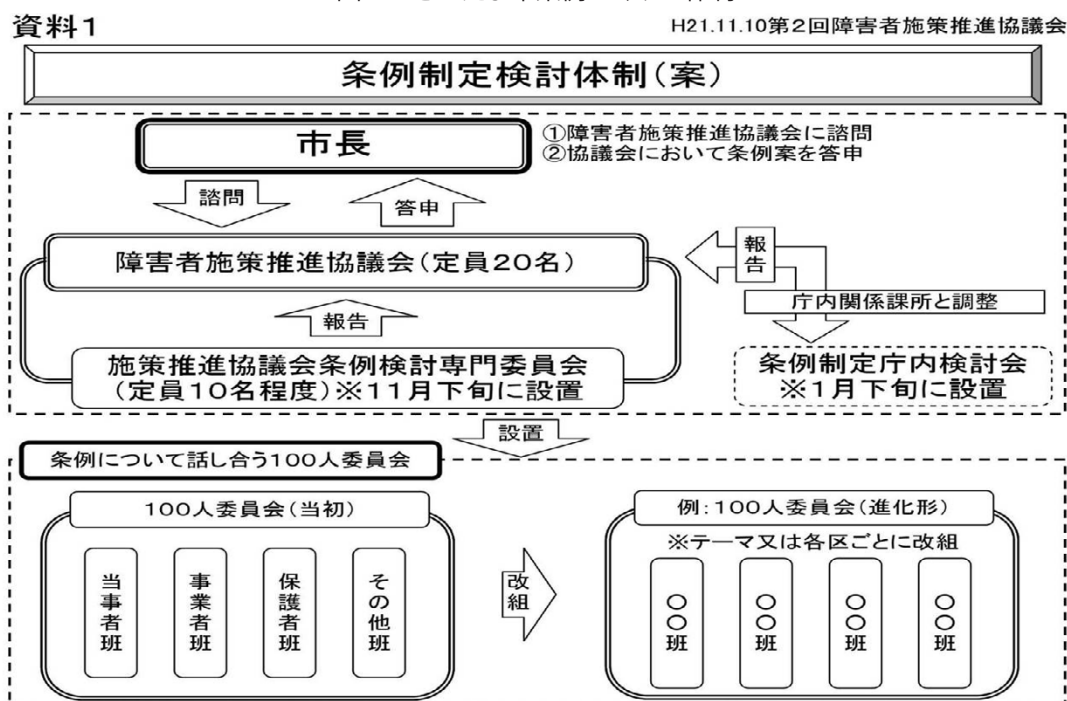
2-4 さいたま市におけるノーマライゼーション条例づくりと特別支援教育

さいたま市の初期段階の施策形成の経験を踏まえ、平成21年(2009)11月～23年(2011)3月の間に、「条例づくり」が取り組まれることになった。この条例の目標は、当時は署名段階に踏

みとどまっていた国連・障害者権利条約の批准を推進する内容と、ノーマライゼーション理念による共生社会と権利擁護の実現を図る自治体施策を確保することにある。現在の「さいたま市誰もが共に生きるための障害者の権利の擁護等に関する条例」がそれであり、通称は「ノーマライゼーション条例」としている。平成23年（2011）4月に一部施行、平成24（2012）年4月からの全面施行である。

この条例づくりの手法は、さいたま市が政令指定都市に移行して以来、一貫して追求してきた市民の参画と地域社会に基盤を置いた施策形成のスタイルを踏襲したものである。図5にあるように、施策推進協議会の中に設置された条例検討専門委員会の土台に、すべての市民が出入り自由な「条例について話し合う100人委員会」（「100人」とは定員ではなく「多くの市民」という意味である）を設置して市内各地で開催し、ここで提起された当事者市民の意見や要望を整理・総括しながら条例の内容を作り上げていく手法を採用している。

図4 さいたま市条例づくりの体制



この条例づくりの中で、市民からもっとも大きな反響のあった制度領域は特別支援教育に関連するものであった。市民に広く呼び掛けて収集した「差別事例集」¹⁾は、障害のある子どもたちに係る事例が最多となり、就学前施設（幼稚園・保育所・療育センター等）と学校教育に対する課題提起が数多く含まれていた。平成22年（2010）4月時点で収集された521ケースの内、特別支援教育に直結するものは63事例（全体の12.1%）である。ここに保育所や学童保育などの子育て支援関連の20事例を加えると、障害のある子どもたちの支援に係る83事例（15.9%）の差別事例が収集されたのである。

条例制定検討委員会は特別支援教育にかかわる実態把握と関係者からのヒアリングを実施した。ここで、埼玉県教育委員会から分離独立することとなったさいたま市教育委員会は、当初、特別支援教育にかかわる人材不足から出発せざるを得なかった事情のあったことも明らかとなった。収集された差別事例の中には、合併以前の旧市時代のものと推測されるケースも含まれてはいる

が、さいたま市の特別支援教育の今後を展望するための多様な課題を明らかにすることにつながる必要がある。すなわち、学校選択をめぐる保護者との共通理解の構築、入学・進学・学校間移動に伴う切れ目のない支援の実現、特別支援教育に関する人材育成と教員の専門性向上、特別支援学級の設置促進、特別支援教育における連携システムと福祉関連行政における連携システムの協働体制づくり等の課題が条例づくりの過程で浮上したのである。

このようにして、さいたま市における条例づくりの取り組みは、福祉関連行政と教育行政の横断的体制を構築するための課題を明らかにし、縦割りを排した総合的支援体制づくりに向けての全庁的な課題認識の共有化が進められた。とくに、全庁的な課題の共有は、他の政令市との比較で遅れの目立つ特別支援学級の設置促進など、予算措置の伴う課題を含めた特別支援教育の体制整備を図る点では重要な意味がある。条例づくりは、さいたま市における特別支援教育の新たな取り組みの起点と基盤を作り出す取り組みにも寄与したといえることができる。

3. さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会のシステムの特質と課題

3-1 さいたま市第2次特別支援教育推進計画の策定

さいたま市教育委員会は平成21年度からの5年を期間とする最初のさいたま市特別支援教育推進計画を策定している。これに基づき、24年（2012）4月にさくら草特別支援学校を開校し、25年（2013）4月までには、特別支援学級を21校に、発達障害・情緒障害通級指導教室を小・中学校5校に新設した。25年現在で特別支援学級の設置数は61校、設置率は38.1%であり、設置のさらなる促進が喫緊の課題となっていた。このような中で、さいたま市ノーマライゼーション条例の全面施行と機を一に開講したさくら草特別支援学校のグランドデザイン（図5参照）は、条例のスピリットを反映し、重層的な連携を土台に据えて、共生社会の形成を推進する視点を明確に打ち出している。

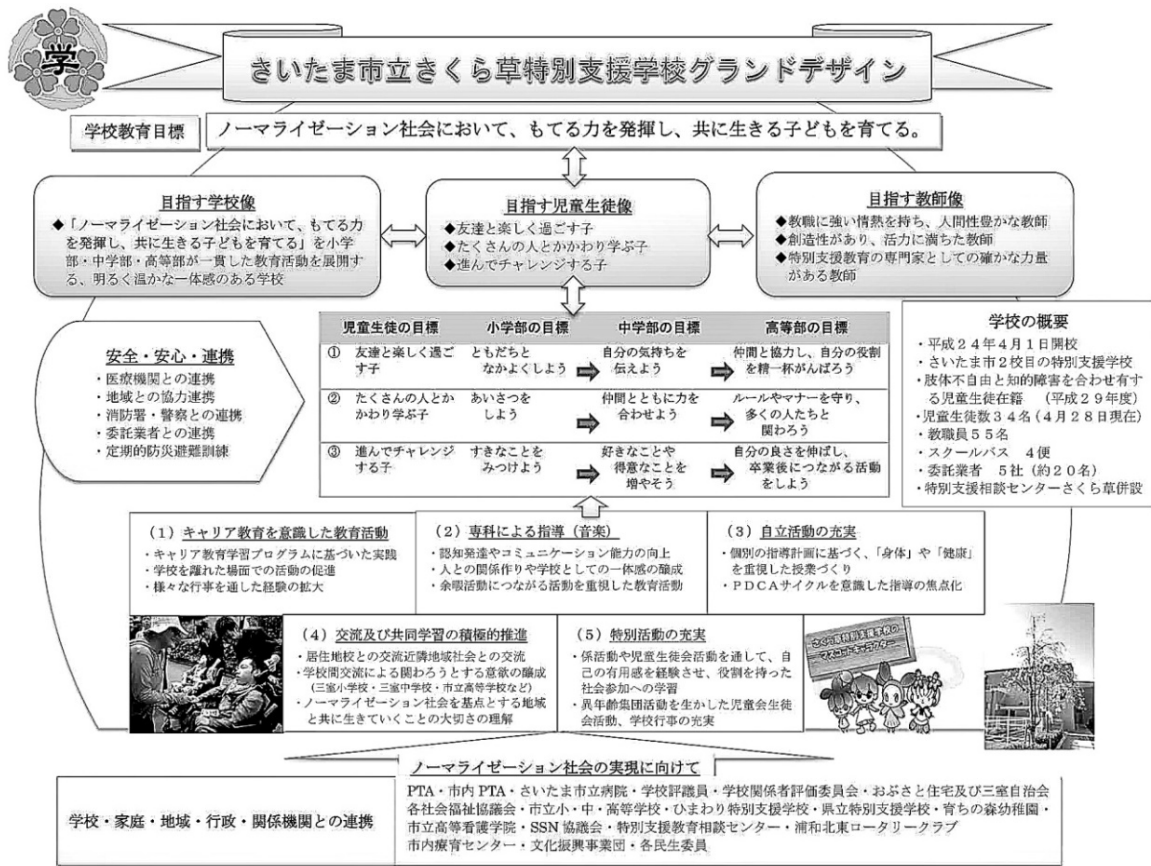
ここに、24年4月「さいたま市誰もが共に生きるための障害者の権利の擁護等に関する条例（ノーマライゼーション条例）」が全面施行され、同年7月中央教育審議会報告「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムのための特別支援教育の推進」を受けて、障害者権利条約の批准を見据えたインクルーシブ教育システムの構築に向けた特別支援教育の推進が求められるようになる。誰もが住み慣れた地域の中で共に学び、共に生きることのできる体制整備がさいたま市の教育行政における重要課題となる。

これらを受けて26年3月には、第2次さいたま市特別支援教育推進計画が策定された。まず、第2次計画の基本方針は、「共生社会の形成を目指し、一人ひとりの教育的ニーズに応じた特別支援教育の推進」を図るために、「インクルーシブ教育システムの構築では、障害がある児童生徒とない児童生徒が同じ場で共に学ぶことを追求するとともに、一人ひとりの教育的ニーズに対し、もつと的確に応える指導を提供できるように連続性のある多様な学びの場を用意すること」に取り組むことを提示する。

そして、さいたま市の特別支援教育をめぐる現状については、平成25年調査で通常学級には学習・行動面で特別な教育的支援補必要とする児童生徒が9.1%の割合で在籍している実態が明らかになっている一方で、小・中学校における特別支援学級の設置率は38.1%と他の政令指定都市平均の84.6%と比較して著しく遅れていることを指摘する。

そこで、第2次特別支援教育推進計画は、通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別

図5 さいたま市さくら草特別支援学校グランドデザイン



支援学校等の連続性のある「多様な学びの場」を用意するためには、特別支援学級の整備促進、教職員の専門性の向上を図る研修の充実、支援教室（仮称）・通級指導教室の充実、市立特別支援学校のセンター機能の充実、交流・共同学習の発展を重要な課題に据えるとともに、これらを実現していく結節点に、特別支援教育相談センターと「さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会」による支援の充実を位置づけるのである。

さいたま市の特別支援教育の体制整備を推進する鍵である特別支援学級の整備促進は、平成25年度の設置率38.1%を平成30年度までに2倍の約8割まで引き上げることを目標としている。そこで、このような特別支援学級の急速な拡充には、それを支える教員の人材育成が伴わなければならないが、これらの二つの課題に対応する基軸的な取り組みに「さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会」が位置づくのである。特別支援教育の推進に必要な不可欠な相談体制と連携支援の充実を図りながら、このシステムに関与する教員の人材育成・専門性の向上を追求する仕組みである。人材育成先にありきで特別支援教育の推進を図るのではなく、相談体制・連携支援システムの質的向上を図る中で人材育成を推進しようとするところに、さいたま市教育委員会ならではの創意工夫があるといえる。

3-2 さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会の概要

(1) 「さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会」の目的

さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会（以下、「連携協議会」と略）は、「教育・医療・保健・福祉・労働の専門機関が連携・協力して子どもたちが充実した学校生活を送れるよう支援することを中心としながら、乳幼児期から成人までライフステージに応じた適切な支援が受けられる体制、及び地域において一貫した支援を受けられる体制づくり」を目指すものである。したがって、この連携協議会は「さいたま市における特別支援教育の中核であり、（広義の一筆者注）障害者福祉政策の一翼を担うもの」と位置づけている²⁾。

このような連携協議会を構想しうる基盤には、さいたま市が政令市となって以来一貫して積み上げてきた福祉関連行政における相談体制・連携支援システムの構築と、条例づくりによる全庁的な課題認識の共有が据わっているのである。

(2) 連携協議会による相談・支援の流れ（図6）

連携協議会による相談支援は、〈小学校・中学校・高等学校からの要請〉からのものと〈特別支援学校及び関係機関からの要請〉から始まる2つの流れで構成されている。連携協議会の事務局は、さいたま市教育委員会学校教育部指導1課特別支援教育室に置かれ、ここに在籍する指導主事がネットワークコーディネーターの役割を担うこととなっている。

また、連携協議会システムによる支援の実施と評価に必要なシート類は共通化され、関係者がダウンロードできる仕組みになっている。

①小学校・中学校・高等学校からの要請を起点とする流れ

- ・学級担任等が校内委員会の学校組織を活かした児童生徒への指導・支援を行う中で、連携協議会を活用した専門的助言を求めたい場合、事務局（指導1課特別支援教育室）にメールで支援要請をする。
- ・事務局の指導主事は、要請のあった学校に電話連絡をし、主訴と現在の児童生徒の状態を確認し、これまで学校で行ってきた指導・支援について聞き取りをする。
- ・事務局の指導主事は、児童生徒の状態に応じて、特別支援教育におけるセンター的機能を持つ地域の特別支援学校に協力要請をする。
- ・特別支援学校担当者と事務局指導主事が合同で（いずれか単独のこともある）学校訪問して、児童生徒の状態を観察し、教員と具体的な支援策について協議する。
- ・専門的な支援が必要である場合、事務局が適切な関係機関に連携の要請をして、継続的な学校コンサルテーションとケースカンファレンスを実施することや、個別的な相談及びカウンセリングにつなげる等の対応をする。
- ・外部機関との連携による児童生徒への個人的な対応が必要となる場合は、保護者の承諾を得ている必要があるが、学校や教員への助言だけの場合には、保護者の承諾を必ずしも得る必要はない。保護者が児童生徒の障害を受容しきれていない状況の下で、専門的な指導・支援を深めていく必要のある等の場合、後者は有効である。

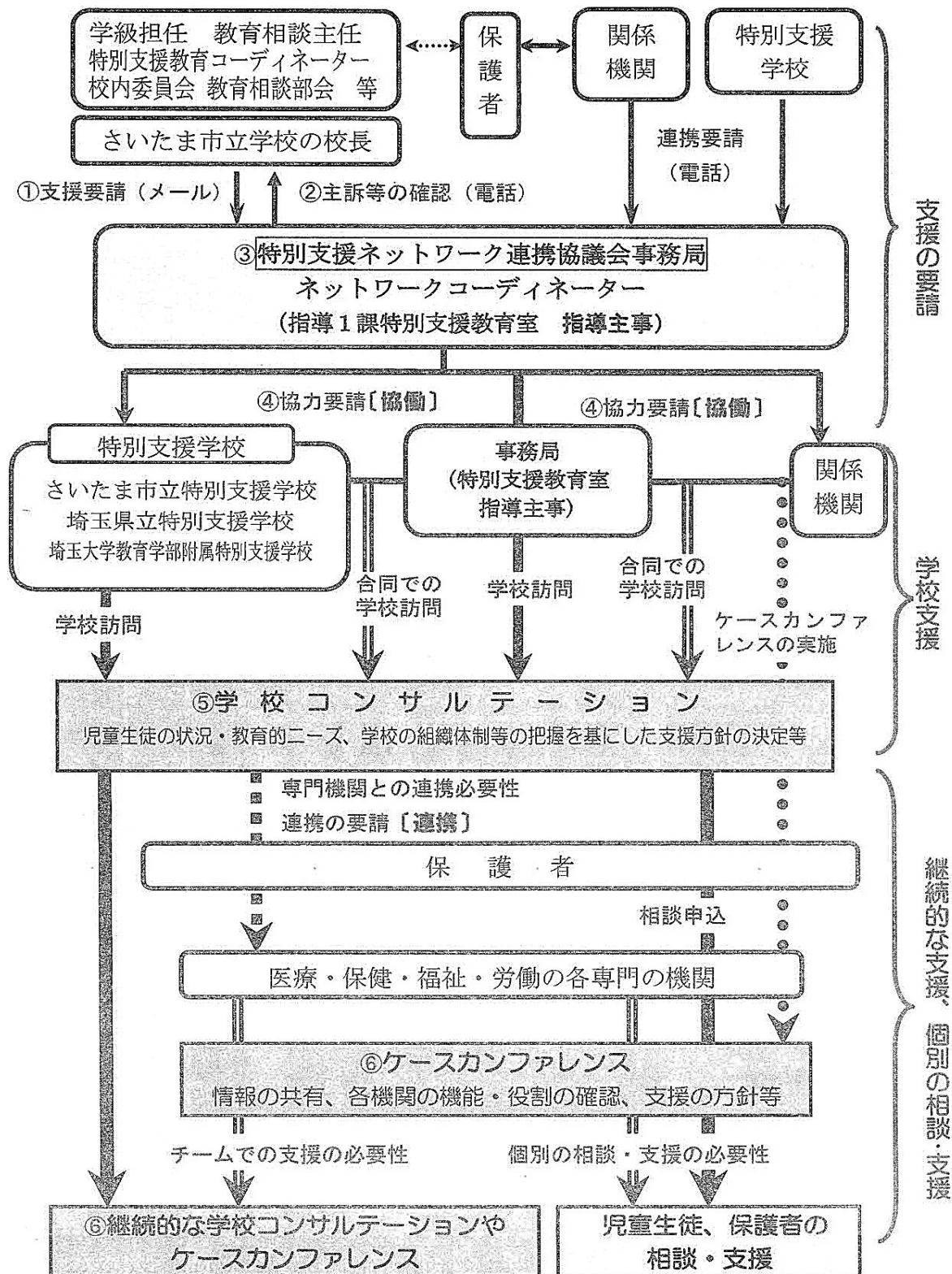
②特別支援学校及び関係機関からの要請を起点とする流れ

- ・特別支援学校や関係機関が、学校との連携を求めたい場合、連携協議会の事務局（指導1課特別支援教育室）に電話で支援を要請する。この流れの連携では、個人的な対応が必要となるので、要請する特別支援学校・機関が保護者（と児童生徒本人）の承諾を得ておく必要がある。
- ・事務局の指導主事が、児童生徒の状態により、小学校・中学校・高等学校や関係機関に連絡を

取る。

・これら関係機関の協働で、学校コンサルテーションやケースカンファレンスを実施する。

図6 さいたま市特別支援ネットワークに連携協議会による相談・支援の流れ



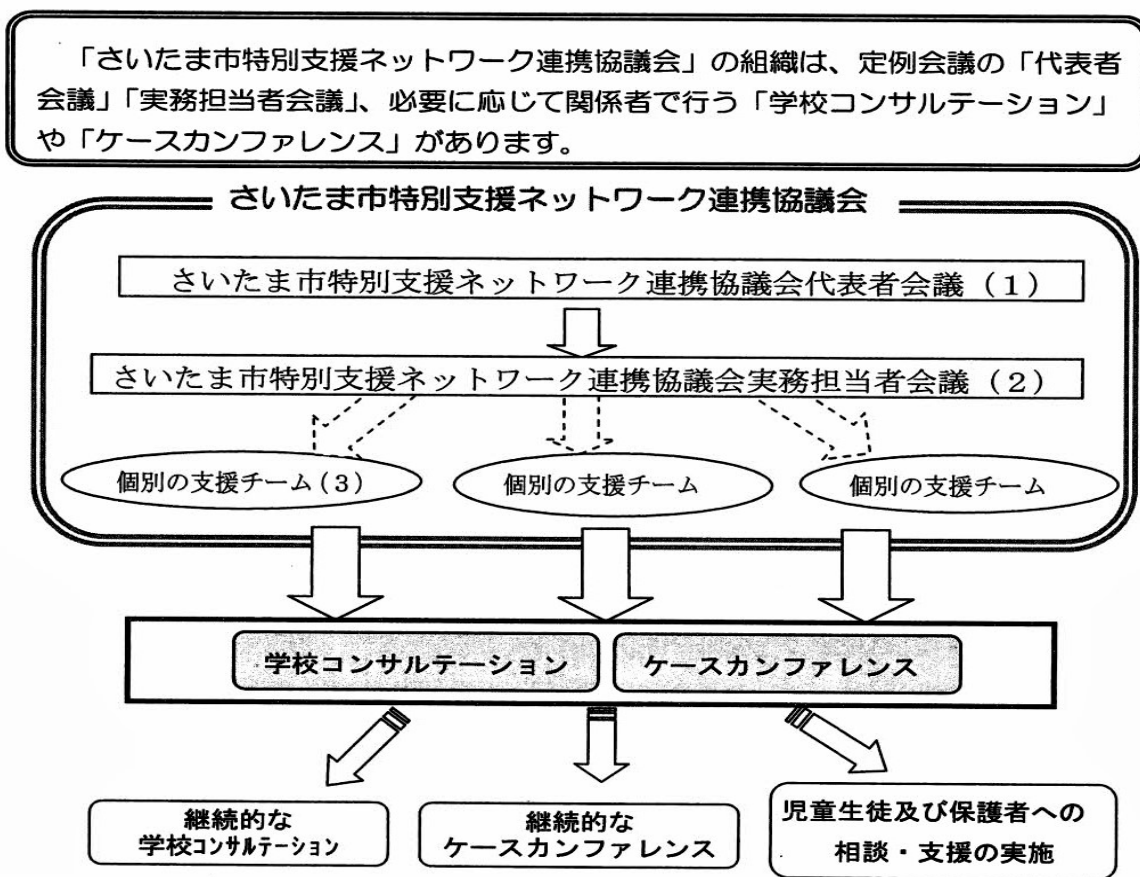
(3) 連携協議会の組織 (図7)

①連携協議会代表者会議

代表者会議は、この連携協議会のシステムに関連する特別支援学校の校長、さいたま市立小学校校長会の代表、さいたま市立中学校校長会の代表、さいたま市立・私立幼稚園協会の代表、療育施設の長、児童相談所長、保健・福祉・医療・教育委員会の連携協議会に関連する課の課長等から構成される。この連携協議会のシステムの中でセンター的機能を担う特別支援学校は、さいたま市立特別支援学校だけでなく、さいたま市内または隣接する地域に所在する埼玉県立特別支援学校15校に埼玉大学教育学部附属特別支援学校が含まれている。

代表者会議の協議内容は、㊦相談・支援のための施策についての情報の共有化、㊧相談・支援のための連携方法の検討、㊨相談支援体制の状況の把握・整備、㊩相談・支援に係る社会資源に関する助言、である。この代表者会議で決まった方針に沿って、各関係機関が動くことになっている。

図7 さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会の組織



②連携協議会実務担当者会議

実務担当者会議は、特別支援ネットワークに係る実務を担当する者から構成される。協議の内容は、㊦相談・支援のための施策についての情報の共有化、㊧相談・支援のための関係機関の連携した支援方法の検討、㊨各地域の相談・支援に係る情報の提供と共有化、㊩困難事例への対応のあり方に関する協議・調整であり、事例検証を中心とする協議が進められる。

③個別の支援チーム

個別のケースを支援するのは、関係機関の実務担当者で構成する個別の支援チームである。児童生徒それぞれのライフステージにふさわしい一貫した継続的支援を支えるチームである。具体的には、学校コンサルテーションやケースカンファレンスを通し、学校支援や各機関の専門性を活かした相談・支援を実施する。

(4) 連絡協議会の実施した支援に対する評価

連携協議会システムによる支援の内容と連携を不断に改善していくために、「作成 (Plan)」「実施 (Do)」「評価 (Check)」「改善 (Action)」からなるPDCAサイクルを活用する仕組みが設けられている。学校支援を実施した後2カ月程度を目安として、各学校からPDCAシートを事務局に集約して検討し、改善を図るサイクルである。

3-3 連携協議会を活用した事例からの考察³⁾

(1) 事例1 (就学移行期)

〈主訴〉

視覚障害のある幼稚園年長児。保護者は早期から、医療や視覚障害特別支援学校の教育相談を活用していた。

就学に当たり、特別支援教育相談センターにおいて就学相談を行った。就学に必要な具体的な支援・配慮等について、特別支援教育相談センターと事務局が相談し、特別支援学校へ協力を依頼し、小学校への引継ぎについて支援を要請した。

〈連携概要〉

本人は医療機関にかかっており、視覚障害の特別支援学校で教育相談を受けていた。また、就学相談を特別支援教育相談センターで受けていた。

本人及び保護者とともに、事務局と特別支援教育相談センター相談員、特別支援学校コーディネーターが合同で小学校を訪問し、各機関の情報を就学する小学校に移行支援した。移行支援会議の中では、本人の障害の状況や必要な支援等について情報を共有した。

学校内を歩いて回り、危険な箇所や、見えにくい段差等を把握して、本人から見てとらえやすくなるようにペンキなどを塗ってもらえるようにした。

また、特別支援学校からの補助具の紹介等の具体的な支援について情報提供がなされ、見えにくさをかかえる人の疑似体験を通しての障害理解や、特別支援学校のセンター的機能や就学後の連携の継続について話し合った。

〈解説〉

視覚障害のある幼稚園年長児の小学校への就学移行支援を、連携協議会事務局と特別支援教育相談センター相談員をネットワークコーディネーターとして行った事例である。かねてから本人と保護者の活用していた視覚障害特別支援学校の教育相談と医療機関の情報を就学する小学校に移行支援するとともに、就学後の視覚教育特別支援学校のセンター的機能との連携への見通しを小学校と培っている。

保護者を特別支援教育の営みにおけるパートナーとして位置づけながら、就学への見通しを確かなものとするため、本児の視覚障害に対するロービジョン対策を小学校で実施する等の合理的配慮を提供している。医療機関との地域連携及び学校連携を活用することによって、小学校への入学に向けた切れ目のない支援を実現しているケースである。

(2) 事例2 (小学校)

〈主訴〉

小学校高学年の児童生徒。衝動的な行動があり、友だちへの暴言や暴力が頻発し、授業に参加することが難しい。保護者は学校の様子に困り、特別支援教育相談センターとこころの健康センター（さいたま市精神保健福祉センターの名称）で相談を受けている。医療機関を受診し、ADHDと診断され、服薬を開始した。

小学校では、通常の学級での支援に加え、発達障害・情緒障害通級指導教室で週3時間、自立活動の授業が開始された。小学校や各関係機関から「ケースカンファレンスを実施したい」との要請が出された。

〈連携概要〉

小学校から事務局に支援の要請があり、小学校を会場にケースカンファレンスを行った。ケースカンファレンスには、小学校から校長・教頭・教務主任・特別支援教育コーディネーター・担任・学年教員、発達障害・情緒障害通級指導教室から担当教員、こころの健康センターから相談担当保健師、医療機関からケースワーカー・心理士、特別支援教育相談センター相談員、事務局が参加した。

医療機関としての役割は、投薬による衝動性のコントロール、こころの健康センターは母親の子育ての悩み等への支援、特別支援教育相談センターは本人・保護者・小学校へのサポート、通級指導教室は、在籍校と連携を図りながら、自立活動の指導、学校は「個別の指導計画」を作成しながら、具体的な手立てをもとに、保護者と連携しながら児童生徒へ指導・支援していくことが話し合われた。

〈解説〉

ADHDのある児童について、地域連携と校内連携を最大限に活用し、関係機関それぞれの役割を明確にして、在籍校の通常学級と通級指導教室という学びの場を切れ目なくつなぐ支援を実施しているケースである。特別支援教育にかかわる学校だけでなく、医療・保健・福祉の専門家が連携することによって、児童のニーズと特性に関する総合的な理解の共有を促進するケースカンファレンスが実施されている。このような連携支援は、当初、学校での様子に困り果てていた保護者のエンパワメントを促進することによって、保護者をパートナーとして連携チームの一員にしっかりと位置づける努力がなされている。

(3) 事例3 (中学生)

〈主訴〉

行動面は特に問題はないが、学習全体に遅れがある。学校で、保護者への教育相談を実施している。

進路を含め、今後どのように支援していればよいか、また、保護者との連携についても相談のつてほしいとの要請が出された。

〈連携概要〉

1回目は、事務局と特別支援学校コーディネーターと合同で中学校を訪問し、実態把握や状況を確認するとともに、今後の学校での指導と相談の方向性について話し合った。

2回目は、保護者を交えて、中学校の特別支援教育コーディネーターと事務局、特別支援学校とで、家庭での様子や保護者の考え、本人の思い等を把握し、個別の教育支援計画を作成した。その後、学期に1回、校内の支援体制や支援方法等について学校コンサルテーションを実施する

とともに、継続的に保護者を交えてのケースカンファレンスを行い、支援についての評価・改善を行った。

進路についての選択肢を広げるために、保護者と本人は、特別支援学校高等部を見学に行った。

次年度、1学期にケースカンファレンスを行い、特別支援学校高等部を進路先の一つとして考えることとなった。そのため、療育手帳を取得し、体験や事前相談を行って、特別支援学校高等部を進学先として選択した。

〈解説〉

学習全体に遅れのある中学生について、特別支援学校と連携することによって、本人と保護者の進路への展望を拓いた事例である。本人と保護者の障害の受容を確かなものにしなが、進学に係る移行支援を実施している。

本人の実態把握と状況を連携チームが確認した上で、保護者の考えと本人の思いを土台に据えた個別の教育支援計画を実施作成する。保護者を交えての継続的なケースカンファレンスの実施は、本人の実態や状況に関する保護者との共通理解を深めるとともに、特別支援学校高等部の見学を介して、進路先を定めるようになっている。特別支援学校を進路先として選択し、療育手帳の取得をしている点は、これらの連携支援の中で、本人と保護者の障害の受容が進んだものと評価することができる。

(4) 事例4（高等学校・中学校・小学校）

〈主訴〉

医療機関は受診していないが、療育手帳を取得して特別支援学校に通う高校生。本人及び保護者は、中学校から特別支援教育相談センターには相談に来ていた。本生徒の兄弟姉妹を取り巻く環境が複雑であるため、関係機関との情報共有を図るために、特別支援教育相談センターから関係機関に支援の要請を行った。

〈連携概要〉

本生徒は、特別支援学校高等部に入学して、順調にスタートしていたが、1学期終わり頃から登校できなくなり、特別支援教育相談センターに相談の申し込みがあった。もともと、中学校時代に特別支援教育相談センターに相談に来ていた生徒であったので、相談員が相談を進めていくうちに、本人及び兄弟姉妹の複雑な関係に課題があることがわかり、それをフォローするために事務局及び特別支援教育相談センター相談員が、関係機関に支援の要請をした。本生徒の通う特別支援学校で、兄弟姉妹の通う小学校・中学校の教職員と、各学校のスクールソーシャルワーカー、関係する教育相談室の精神保健福祉士に入ってもらい、ケースカンファレンスを行った。

関係機関と各学校で情報共有が図られ、妹、弟が朝食を食べてきていないことや、小学校への送迎を本生徒が行っていることなどの家庭環境が把握できた。それを受けて、それぞれの児童・生徒への支援と、家庭への支援方法を検討した、

〈解説〉

特別支援学校高等部生徒の不登校を契機に、特別支援教育相談センターの要請から始まった連携支援によって、児童・生徒への支援と家庭への支援に関する個別性と全体性を踏まえた課題の検討に進みつつあるケースである。高等部生徒の不登校と小学校への送迎負担、妹・弟の欠食等から、多問題家族への支援の必要性に注意が向けられるようになっている。本生徒を含む兄弟姉妹それぞれの指導・支援と共に、多問題にふさわしい地域支援を組み立てようとしている点は、学校をプラットフォームとする特別支援教育と家庭支援の双方を担保する連携支援のあり方を提

示する事例であるといえる。

3-4 さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会の特質

(1) 指導主事がネットワークコーディネーターを担う意義

さいたま市の連携協議会システムは、事務局を教育委員会指導1課特別支援教育室に置き、ここに在籍する指導主事がネットワークコーディネーターとしての役割を果たす形となっている。この仕組みは、教育委員会を起点とする学校教育の集権システムに対応して連携を組み立てていく点に特徴がある。

特別支援教育に必要な連携について、各学校を事務局として、各学校の特別支援教育コーディネーターにすべてを委ねるのではなく、教育委員会指導1課に事務局を置き、その指導主事がネットワークコーディネーターを担うことにある利点は、次の通りである。

まず、小・中・高等学校と特別支援学校等との学校間連携の中で、さいたま市の特別支援教育においてセンター的役割をもつ特別支援学校は、さいたま市立だけでなく埼玉県立と埼玉大学附属の特別支援学校が含まれる。ここで、教育委員会の所轄を超えた連携を組み立てる実務は、校長の権限を越えており、教育委員会指導1課に事務局をおくことに合理性がある。

次に、さいたま市の特別支援教育に係る連携は、事例にもある通り、さいたま市内に所在する医療・保健・福祉・労働等のあらゆる専門機関との連携を含めて組み立てていく。福祉関連行政における相談支援・連携支援システムと、政令市だからこそフルセットで揃う社会資源を最大限に活用して、重層的な連携を速やかに実現するためには、教育行政の中枢に事務局とネットワークコーディネーターを置いて、管制塔的な役割を果たすことの必要性がある。

第三に、校長のリーダーシップの下で、学校ごとに特別支援教育を推進することにより、現実的制約を踏まえての意味がある。すでに述べたように、さいたま市教育委員会は埼玉県から独立する際に特別支援教育に係る専門的人材の不足した状態を出発している問題を抱えていた。ここで、それぞれの学校が特別支援教育を推進する課題はあるとしても、各学校に特別支援教育の専門性をもつ人材が配置されなければ、事態を前に進めることは難しい。これでは、さいたま市ノーマライゼーション条例づくりでも明らかになった特別支援教育へのニーズと期待の大きさを前にして、特別支援教育の推進をにわかには展望できない事態が続いてしまう。

そこで、この教育委員会の事務局と指導主事がイニシアティブを持つ連携協議会システムの下で、特別支援教育の推進に資する校内体制を作っていくことには、はかり知れない意味がある。すなわち、「特定の学校が独自に必要な対応のすべてを考えるのではなく、関係機関間の連携により、教育的支援の内容や方法の改善・充実を図る」(「今後の特別支援教育の在り方について」(最終報告))システムを、さいたま市の実情に即して作り出したものが、さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会である。

(2) 集権と分権の相互作用の中で展開されるOJT

連携協議会システムは教育行政の集権に対応した全体構成をつくりながら、連携を要請する出発点は支援現場に置かれている。小・中・高等学校からの要請と、特別支援学校または関係機関からの要請との二つに連携の起点がある。

まず、支援現場からの連携要請を受けて、多くの場合、指導主事と特別支援学校の担当者の組、または指導主事と関係機関の担当者との組で、要請のあった児童生徒の実態と状況を把握し、これまでの支援を踏まえた学校コンサルテーションやケースカンファレンスを実施する運びとなる。

ここで、ネットワークコーディネーターを務める指導主事は、多種多様な特性と実態をもつ生徒一人一人のニーズに応える特別支援教育の実現を目的として、医療・保健・福祉・労働等の専門家を交えた知見を紡ぐ役割を果たしていかなければならない。すると、ネットワークコーディネーターの日常的職務を果たすことが、特別支援教育に係る指導主事としての専門性を高めていくOJTとしての性格を持ち、そのことが学校コンサルテーションとケースカンファレンスの質を全市的な特別支援教育において向上することにつながっているのである。

他方、連携を要請した出発点にいる学校の教員や関係機関の担当者は、指導主事と情報共有を進める中で、自分の担当する児童生徒にかかわる指導・支援の内容をより深めると同時に、さまざまな専門職から構成される連携の中に身を置くことを通じて、特別支援教育の推進に資する専門性と連携の実務を学ぶことになる。とくに、小・中・高等学校の場合、各学校の校内委員会体制における具体的な実務のあり方を明らかにする中で、特別支援教育コーディネーターの人材育成を図り、校長・教頭等の特別支援教育に関する視点と専門性を培うことにも通じるシステムとなっている。

最終的には、「個別の支援チーム」が連携と児童生徒への指導・支援について自立的な運営ができることが目指されており、それぞれの学校現場が専門性を高めた度合いに応じて、分権が図られるシステムとなっている。つまり、この連携協議会システムにおける連携は、支援現場の教員にとってOJTの性格を持ち、特別支援教育に係る認定講習を含む研修のOff-JTと相乗効果をもたらす仕組みとなっている。

そして、連携協議会システムが人材育成を図り、特別支援学級や通級指導教室の取り組みの質を向上させながら、さらに特別支援学級と通級指導教室の設置を進めるというように、人材育成と社会資源開発の好循環を作り出す。したがって、この連携協議会は、人材と資源の不足から出発したさいたま市にふさわしい特別支援教育推進システムであると評価できよう。

(3) 重層的な連携支援システムと児童生徒・保護者のエンパワメント

連携協議会の支援は、校内連携、学校間連携および地域関係機関との連携という重層的な構造である。この中で、教員や支援者のつながりと必要な知見の精度が向上すればするほど、児童生徒・保護者をマルチ・エージェンシー・ワーキング (multi-agency working) が囲い込み、「特別の支援ニーズをもつ子ども・親」として、常に支援の「客体」に追い込んでしまうリスクがある (2013 石戸教嗣)。

また、今日の特別支援教育に求められる学際的で専門的な知見について、専門家と児童生徒・保護者が「情報共有」することは著しく難しい。この点は、現代における専門的な対人支援につきまとう問題であり (2012 江原由美子)、「立派な先生方が集まって一所懸命考えた方針であるから、それに従うほかない」と知らぬ間に児童生徒・保護者をよりパワレスな状態にしてしまう問題が発生しやすい。ここでは、専門家主義を排し、当事者の意思決定を起点に据えた権利行使の営みとしての特別支援教育を実現する展望を保持し続けなければならない。

ここで、先に述べた「事例3 (中学生)」の運びに改めて注目したい。この事例は、当初、生徒・保護者の知的障害に関する障害の受容は定かではなく、療育手帳を取得して特別支援学校高等部に進学する見通しを持っていたのではない。まずは、保護者の考えと本人の思いを受けとめた個別の教育支援計画を策定し、保護者を交えた継続的なケースカンファレンスを実施する。そして、進路への展望を広げる機会として、特別支援学校の見学と体験・事前相談の機会を設けて、特別支援学校への進学を選択するようになっている。

「事例3」は、「指導・支援」に必要な連携と知見を「効率的に得る」営みに収斂させるのではなく、児童生徒・保護者をエンパワメントするための回り道を惜しまないプロセスを創り出したものである。教員・支援者が児童生徒・保護者に「歩調を合わせる」運びを貫くものであり、共生社会の形成視点をもつ特別支援教育の営みにふさわしい連携のあり方である。

(4) 連携協議会をめぐる今後の課題

まず、さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会を活用した支援システムの中で、医療・保健・福祉・労働に関連する機関との連携をより発展させるための課題がある。それは、アセスメントツールの共有を含めた情報共有の今後を展望することは、児童生徒の特性や実態把握を共有するためには効果てきである。ICF-CY（児童青年版国際生活機能分類）を用いた機関連携の試行と検証を教育委員会の連携協議会事務局とさいたま市地域自立支援協議会が合同で進めるなどの取り組みが検討されてよい。

次に、連携協議会の支援に対する評価とPDCAサイクルの中に、児童生徒・保護者を位置づける課題がある。特別支援教育の営みへの当事者の参画を高める取り組みとあってよい。そのことによって、児童生徒・保護者がよりエンパワメントされ、保護者の連携におけるパートナーとしての位置づけはより確かなものとなるであろう。

注

- 1) さいたま市ホームページのノーマライゼーション条例Webサイトに公開されている。
<http://www.city.saitama.jp/002/003/004/001/001/005/p033099.html>参照のこと。
- 2) さいたま市教育委員会『さいたま市特別支援ネットワーク連携協議会実践マニュアル【平成29年度版】』、1頁
- 3) 前掲書2)、17-23頁の事例より一部抜粋し、筆者の解説を書き加えたものである。

引用文献

- 宗澤忠雄『地域に活かす私たちの障害福祉計画—相談援助から築く自立支援システム』中央法規出版 2008
- 石戸教嗣「教育・保健・福祉に関するネットワーク—S県における学校と外部機関との連携に関する調査研究—（第I報）」埼玉大学紀要教育学部第62巻1号 2013
- 江原由美子『自己決定権とジェンダー』岩波書店 2012

(2017年10月31日提出)

(2017年11月18日受理)