

■学位論文内容要旨

## 子ども条例制定自治体における教育と福祉

—特別な支援を要する子ども施策に焦点をあてて—

島村 紀代美 (2017年度修了)

### はじめに

学習面又は行動面で著しい困難を示し、特別な教育的支援を必要とする児童生徒は増加しており、その対応を誤れば、いじめ、不登校といった「二次的な障害」にもつながる。国の法整備もあって、発達にさまざまな困難を抱える多くの子どもたちへの支援は、これまで地方自治体行政組織の各部署（母子保健、児童福祉、学校教育）において施策事業が展開されてきた。しかし「縦割り行政」の弊害もあって、ライフステージの節目において発達に困難を抱える子への支援が途切れがちであることが指摘されている。こうした問題を解消し、特別に支援を要する子どもたちに対しても「子どもの最善の利益」を保障するためには、どのような行政組織体制、しくみが必要なのだろうか。本研究は切れ目のない発達支援の取り組みに挑戦している全国の自治体を調査、検証することにより、その解決の方向性を探ることを目的とする。

### 第1章 特別に支援を要する子への支援のあり方

#### 第1節 特別に支援を要する子どもとは

本研究は「発達に障害を持つ子ども及び発達障害の特性を持つ子ども」を行政としての支援対象とする。

#### 第2節 保護者の望む支援とは

日進市が実施した「福祉アンケート」調査結果を抜粋することにより、保護者のニーズを確認した。その結果、1)子どもの成長する場、支援の場として、幼稚園、保育所、学校に対する期待が非常に大きい。2)「児童発達支援センター」が保育所や教育機関に深く介入することが望ま

れている。3) 求める支援の第1は「障害児教育」と「保育所など巡回指導」ということがわかった。

#### 第3節 条約、法律から見る行政支援のあり方

特別に支援を要する児童に対しての行政責任について法的根拠、歴史的な流れを見た。条約関係では「子どもの権利条約」「障害者権利条約」、法律関係では「教育基本法」「障害者基本法」「発達障害者支援法」「子ども・若者育成支援推進法」「児童福祉法」「障害者差別解消法」、その他として文科省からの通知等。これによれば特別に支援を要する子に対する「早期からの切れ目のない一貫支援」について、条約の理念をもとに福祉と教育両面からの法整備は進んでおり、地方自治体の取るべき支援のあり方は確定的で、その責務は非常に重い。

### 第2章 切れ目のない支援の構築へ

#### 第1節 医療・保健・福祉・教育がつながる意義

先行研究においても特別な支援ニーズのある幼児、児童生徒に関して、医療・保健・福祉・教育の専門家、専門チームの関わりによる個別的な支援、保育者、教師へのコンサルテーションが有効であることが示されている。保育園、幼稚園、小中学校の成長段階に合わせた適切なかつ補完的なサポートが必要となる。ではこれを実現するための行政組織はどうあるべきか。

#### 第2節 「子ども行政の一元化」の効果

各地方公共団体においても、子ども行政の一元化の動きが進められてきている。当初は「幼保一元化」を発端とする子ども関連業務を首長部局に集約する形の「こども課」が誕生。次に教育委員会内に児童福祉業務を移管

する形で、子ども行政の一元化を進めようとする組織編成に取り組む自治体が出現してきた。安宅（2013）は、こうした動向を3つのモデル（首長部局集約・教育福祉統合・教育福祉保健統合）に整理した。その効果を検証するため、実際に教育委員会への組織統合により子ども行政を一元化している地方自治体へのヒアリング調査を実施した。1)「教育福祉統合型モデル」岩倉市 2)「教育福祉保健統合型モデル」駒ヶ根市

### 第3章 「子ども条例」制定自治体における支援の特質

さらに「特別に支援を要する子」への切れ目のない支援の体制づくりの検証を深めるために、「子ども条例」を制定した自治体に焦点をあてて、どのような組織、計画づくり、拠点づくりをおこなっているのか調査を実施した。

#### 第1節 なぜ「子どもの権利条例」を基本とするか。

「子どもの最善の利益の保障」を理念として掲げた自治体であれば、子どもに関する施策、中でも障害を持つ子どもに対しての一貫支援を当然に優先課題としているであろうという仮説に基づく。

#### 第2節 50自治体のデータ収集と担当者ヒアリング

調査は1)全国の「子ども条例」制定自治体50が対象。2)方法はインターネットによる各自治体のホームページ検索、電話ヒアリング、現地調査。3)調査項目は人口、条例制定年、福祉部局と教育部局の中で障害児支援を担当する課・係等の名称ほか9項目。不明な点がある場合は担当課に電話ヒアリングを実施。

#### 第3節 調査結果から見えてきたこと

調査結果をまとめ、比較、考察した。明らかになったことは、1)平成21年度以降制定された「子ども条例」の多くに「障害」に関する規定を定めている自治体が多い。2)組織を統合している自治体は少数 3)「福祉部」「教

育部」それぞれに、発達支援や特別支援教育に特化した部署、拠点を持つ自治体が多い。4)支援に関して各種計画への位置づけがされており、独自計画を定める自治体もある。5)つながりのある支援のための「サポートブック」活用が進んでいる。であった。

自治体調査の中から、特に注目すべき事例として東京都日野市の「教育と福祉の連携による総合支援」と北海道芽室町の「発達支援システム」について現地調査した。

第4章「子どもの政策共同体」を実現するしくみの提言  
調査結果をふまえ、特別に支援を要する子どもに対し望ましい行政支援のあり方について提言をした。

1)支援に特化した部署の設置。2)コーディネーター人材の配置。3)早期発見、切れ目のない一貫支援の「システム」の構築。4)支援拠点の整備。5)支援ツール(サポートブック)の開発。6)条例、計画による支援の担保。そして最終目標として、7)「子どもの政策共同体」への転換をめざすこととした。

子どもは一人ひとりが権利の主体であり、豊かな愛情のもとで、生き、育ち、参加する権利を持つことは「子どもの権利条約」そして「子ども条例」において規定されている。その権利を保障するためには、乳幼児期から青年期まで発達段階に応じた適切な支援を行うことが大切であり、その実現のために今こそ、地方自治体は「子どもの政策共同体」となって制度、しくみの構築を進めなければならない。

### おわりに

今後はより多くの自治体比較研究が必要であり、成果指標の開発、「地域福祉計画」「地域包括ケア」の視点からの考察、「ネウボラ」や「子育て世代包括支援センター」との連携、「自立支援協議会」の関わりの明確化、教育委員会の役割、支援体制整備の財源、外国の制度、しくみの研究といった課題をテーマとして持ち続け、研究を継続していきたい。