

国の方針と市町村の現場とのギャップ

文部科学省は現在、学校教育法施行令の一部改正を進めている。その内容は、文部科学省に設置された調査研究協力者会議が取りまとめた「二十一世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」に基づくもので、障害をもつ児童、生徒の就学に関する基準や手続きを若干弾力化するものではあるものの、一定レベル以上の程度の障害をもつ児童・生徒への教育を「特殊教育」として、盲・聾・養護学校で行うとする学校教育法第七十一条の原則を何ら変えるものではない。

一九八一年の「完全参加と平等」をテーマに掲げた「国際障害者年」、それに続く「国連障害者の十年」（一九八三―一九九二年）、さらに「アジア太平洋障害者の十年」（一九九三年―二〇〇二年）という世界的な動きの中で、わが国でも一九九三年三月に「障害者対策に関する新長期計画「完全参加の社会づくりをめざして」」が策定されている。この新長期計画は、「全人間的復権をめざすリハビリテーション」および「ノーマライゼーション」の理念と「完全参加と平等」の目標、そして「啓発から行動への実践」を基本的な考え方としており、これを踏まえて政府は、

一九九五年に重点施策の実施計画としての「障害者プラン―ノーマライゼーション七か年戦略」を策定しており、二〇〇二年はその最終年となっている。

地方分権の流れの中で、市民生活に直接関係する行政サービスについて、住民に一番身近な行政単位である市町村へ権限委譲が進んでおり、国の「障害者プラン」に掲げられている施策の多くも、市民と共に市町村が担っている。さらに、政府が一九九九年に取りまとめた社会保障の基礎構造改革の中に示された、「利用者の自己決定・自己選択」の基本理念は、障害者福祉に限らず、子育て支援や高齢者介護など、市町村行政の基本である福祉行政全般に及ぶ。

再度、世界に目を転じれば、一九八九年に国連総会で採択され、わが国も一九九四年に批准した「子ども権利条約」には、その第二十三条に障害児の権利が謳われ、さらに一九九四年にスペイン政府とユネスコ（国連教育科学文化機関）が共催して開かれた「特別ニーズ教育に関する世界会議」では、特別な教育ニーズをもつ障害児・者に対し、援助と多様な対応によってすべての人間を包みこむ、インクルーシブ（inclusive）な教育を行うこと、そして教育プログラムの提供における保護者等の参画を可能にすること、などを盛り込んだ「サラマンカ宣言」が採択されている。

これらの国際社会の動向や市町村行政を取り巻く環境変化を見るとき、障害児をもつ保護者が義務教育において普通学級への就学を求めるのはごく当然のことのように思われる。そして、それを保護者同士のネットワークが支える。文部科学省の方針とのギャップに悩みながらも地域の

教育委員会は普通学級への就学を認め、学校現場の教職員は障害をもつ児童・生徒のニーズに応えようと努力を重ねる。自治体は予算を手当てし、独自の取り組みとして障害児や保護者の希望を受けとめていく。結果として、いくつかの条件が整った区や市町村においてではあるが、普通学級に学ぶ障害をもつ子どもたちが増えていくのは、必然であり、逆らうことのできない時代の流れであるように思う。

地域の中で「教育」のみが独立し、あるいは隔絶されているのではない。住民にとっては、環境も福祉も、そして教育も日々の生活の中にあり、教育を受けている子どもも、家族や友人、隣人と共に地域の中で生きている。すべての人が自分の住む地域で、一人の人間として尊重され、共に生きていく社会の構築は市町村行政の共通目標であり、人権尊重、当事者の自己決定・自己選択、あるいはノーマライゼーションといったキーワードは、少なくとも理念としては自治体行政の中で普遍性をもって理解されている。

だからこそ、今回の「学校教育法施行令の一部改正」の問題は大きい。何より、この時期の改正にもかかわらず、障害児・者の教育のありようを根本から見直すことなく、一定の基準によって障害をもつ児童・生徒を養護学校などに振り分ける原則を再確認してしまった。このことは、すべての住民が共に生きる地域社会の構築に反するものであり、社会の動きと教育行政とのギャップを再認識させるもの以外のなにものでもない。そして、実質的な内容はほとんど変わらない「盲・聾・養護学校の対象となる障害に関する「新」基準」を基礎にしつつ、障害がある場合で

も「小・中学校において適切な教育を受けることができる特別な事情があると認めるものについては教育委員会が普通学級への就学を認めることができる」としたことは、自治体独自の取り組みとしての統合教育の実践が進んでいる現状にあつて、障害をもつ児童・生徒の普通学級へ受け入れの可能性を拡げることにはほとんどならないばかりか、国レベルでの取り組みがなされないまま、引き続き各自治体が個別に多様な対応を行い、「特別な事情」を創り維持していかなければならないことを意味する。そして、それは義務教育における教育環境の地域間格差を拡大することにつながる。

自治体における取り組み——浦安市の場合

千葉県浦安市は人口十三万八千人（二〇〇二年四月現在）、面積十六平方キロメートル、市域の四分之三が埋め立てによって造成された市で、高齢化率八・一パーセント、市政施行二十周年を迎えたばかりの文字どおり若いまちである。全国的には東京デイズニトリゾートのある市として知られている。東京に隣接し、都心まで地下鉄などで十数分の距離にあるため、現在も大型マンションの開発が進行中であり、平成十三年度は人口が約四千人増加した。現在までのところ、本市の財政は比較的豊かであり、千葉県有数の不交付団体（国からの普通地方交付税の配分がなくても自主財源で成り立っている地方公共団体）である。

本市の統合教育への取り組みは平成三年度（一九九一年度）にはじまった。それまでは、障害

をもつ児童・生徒は、すべて市内の公立小学校三校（現在は四校）、中学校一校（現在は二校）に設置されている特殊学級か、市外あるいは県外にある盲・聾・養護学校に通学していた。

浦安市は人口急増に対応するため幼稚園、保育園のほとんどを公立で整備してきた歴史があり、特に幼稚園については一小学校区に一公立幼稚園を基本として整備してきた。平成三年度に障害をもつ幼児の公立幼稚園への入園が問題になり、はじめて幼稚園に障害児補助教員五人を配置した。その中の自閉症をもつ一人の男の子が平成五年度から小学校へ入学するにあたって、保護者から普通学級への強い希望が示された。教育委員会の中での様々な議論の末、補助教員を一人つけることで、普通学級への入学が叶った。

その後、幼稚園あるいは保育園で、様々な発達上の課題や障害をもつ乳幼児に対応するため、補助教員を配置し、その子どもたちが成長し小学校へ入学するときには、そのまま地域の学校の普通学級あるいは特殊学級へ入学することを希望する保護者が徐々に増加した。平成十三年度の障害児の就学状況は、小学校十五校で普通学級に計三十八人、特殊学級に十九人となっており、補助教員もそれぞれ三十五人、八人が配置されている。現在、本市では小学校においては市外、県外の盲・聾学校に通学中の児童はいるが、養護学校への通学を選択する保護者はほとんどいない。中学校（市内七校）においては、補助教員がついて普通学級で学ぶ生徒は現在一人、特殊学級の生徒は二十四人、養護学校に通学する生徒は五人である。

本市では、保護者が働いている小学生を放課後にあずかる「児童育成クラブ」もすべての小学

校区に設置され、利用する保護者などによって構成される運営委員会が市から委託を受けてこれを運営している。ここでも、指導員を加配することによって、障害の種類や程度にかかわらずすべての子どもを受け入れている。この児童育成クラブは小学校四年生までが対象であるが、障害をもつ児童の学年があがるにつれ、障害児については年齢制限を拡大してきた。それでも、対応が困難になったことから、平成十三年度より、高学年の小学生や中学生の受け皿をNPO（特定非営利活動法人）などに求め、その利用料金の九割を市が補助している。

普通学級で学ぶ障害児は、他の「健常児」といわれる子どもたちから様々な刺激を受け、成長していく。「健常児」といわれる子どももまた、障害児と共に生活することで多くのことを学んでいる。そこには、「障害児」と「健常児」が自然に同じ場所で学び、共に生活している空間がある。

本市は人口が急増し、市の財源が豊かになる時期と障害児を普通学級へという保護者の意識の高まり、さらにノーマライゼーション理念の普及と障害者施策の推進という国内外の動きが重なると、市教育委員会および市行政全体としての考え方を整理することがないまま、実態が先行する形でここまで来た。その最大の推進力は、障害児をもつ保護者一人ひとりの思いとネットワークにあつたといえる。それでも、毎年小・中学校への入学にあたって様々な葛藤が繰り返されてきた。特に教育委員会は、文部科学省の方針と浦安市の実態の狭間で迷い、悩んできた。

そのため、浦安市は今までの実践の積み重ねを確認し、そこから教育委員会、教育の現場、市行政、そしてなにより当事者、市民が共に次の一歩を踏み出すために、「平成十三年度学校教育

指導の指針」の中で障害児教育の基本方針をはじめ以下通り明文化した（以下、要約）。

障害児教育の基本方針

- ① ノーマライゼーションの理念を踏まえ個々に応じ、よりよい教育に努める。
- ② 就学にあたっては、本人および保護者の希望を尊重し、その就学すべき学校を決定する。
- ③ 様々な障害児の会や相談機関と連携を深めながら就学相談の機会を充実し、保護者と共に障害児教育について理解を深めていく場をもつ。
- ④ 心身に障害のある児童・生徒の適正な就学については、就学指導委員会において慎重な審議を行う。また、保護者の参加等を推進し、直接意見を伝えられるようにする。
- ⑤ 障害のある児童・生徒を学校教育全体の中で受け止め、適切な教育課程の編成と効果的な教育実践に努める。
- ⑥ 多様な障害に対応するため、各学校の施設設備の充実に努める。

統合教育の推進への課題

浦安市における統合教育への歩みはこれまで確実に前へ進んできたように思える。しかし、今後さらに次の一歩を踏み出すためには乗り越えなければならないいくつかの課題がある。そして、この課題は程度の差はあれ、全国の市町村が抱えている課題でもあるように思う。

課題の第一は、ノーマライゼーションの理念を地域の中で実践する上での、市民の意識・理解

の差、あるいは互いの心のバリアである。障害をもつ児・者と「健常者」、市行政と市議会、あるいは教育委員会と教育の現場など、各個人あるいはそれぞれの立場によって異なる考えがあり、実践の場において様々な意見の衝突や葛藤がある。「どのような障害があっても、普通学級で学ぶことが望ましいのか」、「教育環境の整備が不十分な現状でも、保護者の選択により普通学級への入学を認めるべきか」等々、本市の教育や療育、医療の専門家の間でも繰り返し議論されている。それでもなお行政は未来を見据え、意志をもって施策を行っていくことが求められると思う。

第二の課題は、財政負担とそれに対する市民の理解である。浦安市は前述で市の概要を紹介したように、現在までは財政的に恵まれている市である。だからこそ、平成十三年度は、幼稚園および小・中学校あわせて七十二人の補助教員の配置が可能になっている。平成三年度に五人の配置ではまったことから考えると急速な増加である。本市の補助教員はそれぞれ、教員の有資格者をあてているため、この人件費だけで年間一億四千万円の予算を投じている。保育園あるいは児童育成クラブへの介助者の配置、必要な小・中学校へのエレベーターの設置等を含めると財政負担はさらに大きくなる。

行政施策全般に対して、費用対効果の分析、あるいは評価が求められる中で、地域でのノーマライゼーションの美現に対する様々な施策についても、行政は市民全体への説明責任を果たさなければならない。また、本市においても将来の財政見通しが厳しい中で、福祉・教育施策のみならず市の施策全体の中での優先順位を市民と共に見極め、選択していくことが求められている。

第三の課題は、普通学級あるいは特殊学級における教育プログラムの質の向上である。障害をもつ児童・生徒を地域の学校に受け入れることはできるようになったが、提供されている教育プログラムはまだ不十分である。そのため、盲・聾・養護学校であれば獲得できたであろう様々な能力を普通学級にいるために伸ばすことができないのでは、という教育現場の心配や不安がある。実際、視聴覚に重い障害のある子どもたちは、今でもほとんど盲・聾学校を選択している。養護学校などは不要、すべての子どもは普通学級へ行くべきなどと、とてもいえる状況にない。現時点でできることは、それぞれの子どもにとって普通学級、特殊学級、あるいは盲・聾・養護学校のどこで学ぶことが最もよいのかを保護者と共に考えることであろう。基本は当事者の自己選択であり、それを教育あるいは医療やリハビリテーションの専門家がどう支援できるかが問われている。

そして、これらの専門家の支援が求められているのは、学校選択においてよりも、入学後の学校教育の実践においてである。よりよい統合教育を実現するためには、療育の専門家の日常的な関与が望まれるし、盲・聾・養護学校も専門教員のもつ技術やノウハウをもつと地域の学校へも導入する必要がある。一人ひとりの子どもにあつた教育を実現するために、必要な場合には個別指導や少人数のグループによる教育が可能になれば、と考えるが、とてもそこまではいたっていない。本市では、少人数教育を推進するために、平成十二年度より市内すべての小中学校に独自に非常勤の教員を配置することでチーム・ティーチングを試みている。「障害は個性である」と

はよくいわれるが、子どもの個性を大切にしたいきめ細かな教育が求められているのは、障害をもつ児童・生徒に限られたことではない。これらの施策を一自治体のみで進めることは困難であり、国レベルでの取り組みがどうしても必要になる。

第四の課題は、地域の様々な人材、機関あるいは団体のネットワークづくりである。NPOの設立やボランティア活動、インターネットによる広汎な情報へのアクセスとネットワーク、そして市民意識の高まりなどを背景として、市民主体のまちづくりがはじまっている。「障害者」「健常者」にかかわらず、すべての人がその人らしく学び、働き、遊び、生活する地域社会をつくるためには、地域の資源や力が集まり、互いに拡充していく必要がある。行政もその資源のひとつであり、求められているのは市民と行政のパートナーシップである。その意味で、行政組織に所属し、直接療育サービスを提供してきたリハビリテーションの専門家は、今まで以上に教育の現場あるいはNPO、保護者や市民のグループなどの活動の場に出向き、自らがもっている技術を伝え、共に学びながら、地域全体の療育の力量を高めることに力を尽くすことが求められている。そして、行政の組織やシステムも、これらの活動を支援するものに変革する必要があると思う。

第五の課題は、高等教育における障害をもつ生徒・学生の受け入れである。義務教育とは異なり、選抜によって進路が決められる高等学校、あるいは大学への、特に知的障害者の進学は未知数である。地域における障害者の生涯教育の機会、あるいは多様な就労、余暇および生活の場もまだまだこれから作り上げていく段階にある。

行政の役割を考える

以前、ある先輩から「行政が障害者施策に取り組むとき、まず子どもの療育からはじめたい。そして子どもの成長と共に、様々な施策を展開していく。そうすれば、その子どもと共に地域で育った他の子どもたちや保護者、そしてその周りの人々が共に支えてくれる」と助言されたことがある。確かにそうだと思うものの、子どもの成長は早く、なかなか行政の取り組みが追いつかない。また、行政が予算の裏づけをもって子どもの療育環境や統合教育を支えるためには、その時点での市民の障害者施策全体に対する理解が必要であることも痛感する。

浦安市ではじめて普通学級に入学した男の子は、昨年高校一年生になった。本人と保護者の強い希望と努力で、市内の県立高校普通科への入学を果たした。今まで地域で共に学んできたのだから、高校進学にあたって他の子どもたちと同じように普通高校への進学を考える。この当たり前のことを実現していくためには、まだまだやるべきことが多い。彼の進学にあたって高校の校長先生と話し合ったことは、「今回の彼の進学は、高校にとって彼にどれだけの教育ができるかへの挑戦であり、市行政にとっても彼が高校を卒業した後、ずっと地域で働き、学び、遊び、生活できるまちづくりができるかへの挑戦」だった。

私たちの挑戦は、まだはじまったばかりである。

訪問看護を通してみた統合教育

板谷裕美

はじめに

医療のめざましい発達のもと超重症児も生存救命が可能になってきている。

人工呼吸器や酸素が離せない子どもたちは、NICU（新生児集中治療室）の中で長期入院を余儀なくされている。また、病院サイドでは空きベッドがないため、新たな超重症児を受け入れられないという状況が発生しつつある。

母子保健の二〇一〇年までの国民運動計画「健やか親子21検討会報告」では、長期入院児の入院環境を問い直す必要性や在宅への移行を推進するための体制整備を、ビジョンの一つにあげている。

しかし、「家に帰りたい、一緒に暮らしたい」と願う子どもや家族が、病院から在宅（地域）へ場所を移したことで、QOL（生活の質）が下がるようであれば意味はないのである。また、乳幼児期から学童期へと成長する段階において、生活支援は力強い発達援助となり、効果的な家庭療育、地域療育の支援が大切であると考える。