

共同研究

障害のある子どもを支える地域の支援体制の 構築と評価に関する実際的研究

[共同研究機関：横須賀市]

(平成 20～21 年度)

研究成果報告書

平成22年3月



独立行政法人
国立特別支援教育総合研究所

はじめに

今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）では、障害のある子どもを支える教育、医療、福祉等の関係機関の連携と協力による、生涯を見通した地域の総合的な教育支援体制を構築する必要があると明記されています。関係機関の連携の重要性についても繰り返し指摘されており、特別支援学校を中心とした実践例が報告され、「障害保健福祉圏域と整合性を」とったネットワーク作りが進んでいます。

このように、特別支援教育の進展に伴い、関係機関が連携することによりさまざまな課題解決をする仕組みが構築されてきています。特別支援教育に関連している機関として、学校を含めた教育や福祉、労働、保健などの公的機関があり、その他にもNPO法人や一般の企業、そして昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネス等もあります。これらの各機関は、それぞれの機関の利益を目的として運営されていますので、連携の仕組みの在り方、連携の仕方が大きな問題となっています。この関係機関の連携において、社会的な利益、市区町村などの地域全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要があるのだと考えています。そして、この調整過程において、特別支援教育に関して、地域の関係機関の協働で、よりよい地域にしていくための価値形成の取り組み、各事業の実施後の評価を次の施策へ生かしていく仕組みの構築が必要となるでしょう。

このような視点から関係機関の連携の在り方について、実践を積み重ね、その知見を整理する必要があると考えました。特に中核市規模の取り組みに着目する必要があると考えました。これは、中核市レベルの地方自治体では、個々人の連携に依存した組織運営では対応が難しいことから、機関連携による価値の創出やミッション・ビジョンの再構成を軸とした制度設計の重要度が増すと考えたからです。

実践的な研究をするにあたり、これまでの一般化された普遍的な理論やモデルを追求することを目的とした研究の方策では、複数の要因が相互に絡み合った地域の実情に根差した課題を解決する知見が得られないと考えました。そこで、研究者と現場との協働関係によって推進される研究方法論として参加型アクションリサーチに注目しました。本研究では、この参加型アクションリサーチの理論的整理を行うとともに、研究者と現場との協働関係によって得られた知見を整理しました。

本研究でモデルにする横須賀市は、教育の面では、市として特別支援学校を持つ数少ない市であり、特別支援学級、通級指導教室の設置校を持っています。福祉等の面では、本年度中核市として初めて市立の児童相談所を開設し、平成20年度には、障害のある子どもを含めた就学前の子ども全体を対象にした「はぐくみかん」を設立しています。横須賀市は、このように将来を見通した包括的な施策を策定し、先進的に取り組もうとしている点に特徴があります。

こうした課題や昨今の特別支援教育をめぐる動向を踏まえて、横須賀市との共同研究体制を構築し、本研究を実施いたしました。本報告書は、その結果をまとめたものです。

平成22年3月

独立行政法人 国立特別支援教育総合研究所
教育支援部 主任研究員
小澤 至 賢

目次

はじめに

第1章 研究の趣旨及び目的 3

第2章 共同研究の実施状況

- 1. 共同研究のあり方について 7
- 2. 共同研究に関する協定の締結 7
 - (1) 協定等の形態 7
 - (2) 協定等の相手方の機関、組織等 7
- 3. 研究体制 7
- 4. 実施内容 8
 - (1) 平成20年度の連携の状況 8
 - (2) 平成21年度の連携の状況 8

第3章 研究的介入のための理論的整理

「参加型アクション・リサーチ (Participatory Action Research) 実践者と研究者の協働、問題解決及び知識の創造を目指して」 13

第4章 地方自治体への介入

- 「1. 地方自治体における行政改革の動向と特別支援教育体制の構築の在り方について」 23
- 「2. 地方自治体における特別支援教育体制の構築の在り方について 33
横須賀市における実践事例」
- 「3. 地方自治体と連携した特別支援学校における特別支援教育体制の構築の在り方について
青森県立むつ養護学校における実践事例」 45

第5章 横須賀市への介入の実際

「幼稚園・保育所の発達支援コーディネーター養成研修における地方自治体と研究者との協働」
..... 59

第6章 これからの地域づくりの在り方について

「障害のある子どもを支える「地域づくり」の在り方について」 73

おわりに 79

研究組織

独立行政法人 国立特別支援教育総合研究所

研究代表者：小澤 至 賢（教育支援部 主任研究員）

研究分担者：西牧 謙 吾（教育支援部 上席総括研究員）

久保山 茂 樹（企画部 主任研究員）

齊藤 由美子（教育研修情報部 研究員）

共同研究

横須賀市

第1章 研究の趣旨及び目的

研究の趣旨及び目的

今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）では、障害のある子どもを支える教育、医療、福祉等の関係機関の連携と協力による、生涯を見通した地域の総合的な教育支援体制を構築する必要があると明記している。関係機関の連携の重要性についても繰り返し指摘されており、特別支援学校を中心とした実践例が報告され、「障害保健福祉圏域と整合性を」とったネットワーク作りが進んでいる。その充実に向けて、関係機関が連携した組織的な対応の法的根拠が明確になった。

特別支援教育を支える仕組みとして、個別の教育支援計画の策定や特別支援教育コーディネーターの指名、(広域)特別支援連携協議会等の設置がされることになり、学校の内部での体制整備、外部との連携協力のシステム作りの重要度は一層増している。

このように、特別支援教育に関連する機関が連携しながら課題解決をしていく取り組みがされるようになってきた。特別支援教育に関連している機関として、学校を含めた教育や福祉、労働、保健などの公的機関があり、その他にもNPO法人や一般の企業、そして昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネス等もある。これらの各機関は、それぞれの機関の利益を目的として運営されているため、連携の仕組みの在り方、連携の仕方が大きな課題となっている。

関係機関の連携において、社会的な利益、市区町村などの地域全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要がある。具体的には、この調整過程において、特別支援教育に関して、地域の関係機関の協働で、よりよい地域にしていくための価値形成の取り組み、各事業の実施後の評価を次の施策へ生かしていく仕組みの構築が必要となっている。このような視点から関係機関の連携の在り方について、実践を積み重ね、その知見を整理する必要があると考えた。実践的な研究をするにあたり、これまでの一般化された普遍的な理論やモデルを追求することを目的とした研究の方策では、複数の要因が相互に絡み合った地域の実情に根差した課題を解決するにいたらないこと、そのため実際に変化をもたらした事例からの知見が得られない。

そこで、研究者と現場との協働関係によって推進される研究方法論として参加型アクションリサーチに注目した。本研究では、この参加型アクションリサーチの理論的整理を行うとともに、研究者と現場との協働関係によって得られた知見を整理することにした。

本研究でモデルにする横須賀市は、教育の面では、市として特別支援学校を持つ数少ない市であり、特別支援学級、通級指導教室の設置校を持っている。福祉等の面では、本年度中核市として初めて市立の児童相談所を開設し、平成20年度には、障害のある子どもを含めた就学前の子ども全体を対象にした「はぐくみかん」を設立した。横須賀市は、このように将来を見通した包括的な施策を策定し、先進的に取り組もうとしている点に特徴がある。

横須賀市においても特別支援教育に関連する機関連携は、教育と福祉、保健、労働等様々な分野の機関が連携して行う事業である。中核市である横須賀市においても、各部署の連携による価値形成の取り組み、各事業の実施後の評価を次の施策へ生かしていく仕組みの構築は必要である。また、他にもNPOや企業、ソーシャルビジネスなどもあり、それらの私的利益との調整も必要となっている。これらの関係機関連携において、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要がある。このような観点から全体的な利益に向けた評価を生かしたマネジメントシステムの実際によいのかを理論的、実践的に整理する必要がある。

以上のことから、今回の研究では、以下の点について整理することを目的とした。

- ①地域の支援システムの在り方について理論的側面について整理する。
- ②横須賀市における支援システムの在り方について整理する。
- ③他地域での地域づくりの実践事例について整理する。

第2章 共同研究の実施状況

共同研究の実施状況

1. 共同研究の実施について

本研究所は、横須賀市が行っている特別支援教育を中心とした施策に対し、研究的にコンサルテーションを行い、その結果を取りまとめる形で共同研究の体制を構築している。

共同研究を実施する上での大まかな会議について、以下の「4. 実施の状況」にまとめた。なお、情報交換等は随時、電子メールや電話等においても行っている。

なお、本報告書の第3章において、参加的アクションリサーチを中心とした研究的介入の理論的整理を行った。この参加的アクションリサーチの理論を土台として、具体的なコンサルテーションの中で研究的に取り組んだ結果について、第4章、第5章にまとめた。

第4章において、地方自治体への介入の在り方とその結果についてまとめ、第5章において、横須賀市こども育成部こども青少年支援課と共同で行った事業の具体的な実践例についてまとめている。そして、第6章では、これらの結果を受けた最終的なまとめと今後の方向性についてまとめている。

当初、県立保健福祉大学とも共同研究に関する締結を視野に入れて、連携を進めていったが、より具体的な連携方策を探るにとどまっている。平成21年度中の締結に向けて、話し合いを進めており、次年度からの研究では、横須賀市が総合的な特別支援教育を含んだ、教育、保健、福祉、労働等が連動した施策評価の仕組みづくり（「よこすかスタディ」）を行っており、この取り組みに研究的に参画する方向で合意している。

2. 共同研究に関する協定の締結

（1）協定等の形態

共同研究にかかる知的財産権の取り扱い、遵守義務、事故責任、損害賠償、守秘義務及び研究成果の公表、協定等の期間等について、別途、本研究所理事長と共同研究の相手方の組織の代表者等との間で締結した。

（2）協定等の相手方の機関、組織等

横須賀市の体制は、学校教育、障害福祉、子育て支援各課関係者（総括は、部長級）

3. 研究体制

研究代表者：小澤至賢

研究分担者：西牧謙吾、久保山茂樹、齊藤由美子

研究協力機関：横須賀市

4. 実施の状況

(1) 平成20年度

1) 全体協議会

内 容：横須賀市役所との全体調整

参加者：横須賀市こども育成部 部長
横須賀市こども育成部 子育て支援課
横須賀市教育委員会

2) 担当者協議会

内 容：横須賀市役所との協議

参加者：横須賀市こども育成部 子育て支援課
横須賀市教育委員会

3) 横須賀市教育委員会 支援チーム連絡会議等への参加

ア. 相談支援チーム連絡会議

参加者：横須賀市関係職員

会 場：横須賀市立勤労福祉会館（ヴェルクよこすか）

内 容：横須賀市支援チーム 年間計画、活動報告、今後の予定、課題協議など

イ. 配慮を要する園児のための合同相談会

参加者：横須賀市幼稚園保育園等関係職員、横須賀市教育委員会

会 場：横須賀市立勤労福祉会館（ヴェルクよこすか）

内 容：横須賀市支援チーム合同相談会グループ協議と全体会

ウ. 横須賀市支援チーム 巡回相談部会

参加者：横須賀市巡回相談担当者、横須賀市教育委員会

会 場：横須賀市役所

内 容：横須賀市巡回相談の活動報告、今後の予定など

エ. 横須賀市支援チーム顧問会議

参加者：横須賀市支援チーム顧問、横須賀市教育委員会

会 場：横須賀市役所

内 容：横須賀市支援チームの活動報告、今後の方向性など

(2) 平成21年度

1) 全体協議会

内 容：横須賀市役所との全体調整

参加者：横須賀市こども育成部 部長
横須賀市こども育成部 子育て支援課

横須賀市教育委員会

2) 担当者協議会

内 容：横須賀市役所との協議

参加者：横須賀市こども育成部 子育て支援課

横須賀市教育委員会

3) 横須賀市教育委員会 支援チーム連絡会議等への参加

ア. 相談支援チーム連絡会議

参加者：横須賀市関係職員

会 場：横須賀市立勤労福祉会館（ヴェルクよこすか）

内 容：横須賀市支援チーム 年間計画、活動報告、今後の予定、課題協議など

イ. 配慮を要する園児のための合同相談会

参加者：横須賀市幼稚園保育園等関係職員、横須賀市教育委員会

会 場：横須賀市立勤労福祉会館（ヴェルクよこすか）

内 容：横須賀市支援チーム合同相談会グループ協議と全体会

ウ. 横須賀市支援チーム 巡回相談部会

参加者：横須賀市巡回相談担当者、横須賀市教育委員会

会 場：横須賀市役所

内 容：横須賀市巡回相談の活動報告、今後の予定など

4) 「よこすかスタディ」勉強会

参加者：横須賀市こども育成部、横須賀市教育委員会、横須賀市健康福祉部障害福祉課、横須賀市児童相談所、はぐくみ館

内 容：「よこすかスタディ」構想の意見交換

第3章 研究的介入のための理論的整理

参加型アクション・リサーチ (Participatory Action Research)

実践者と研究者の協働、問題解決及び知識の創造を目指して

独立行政法人 国立特別支援教育総合研究所
教育研修情報部 研究員 齊藤由美子

1. はじめに

本研究全体のテーマは、障害のある子どもを支える教育、医療、福祉等の関係機関との連携と協力による、障害を見通した地域の総合的な支援体制の構築である。この現場における現実的な課題に対して、研究者はどのような立場に関わり、その解決に向けて、どのような役割を果たすことができるのであろうか。本稿では、その一つの答えとして、参加型アクション・リサーチと呼ばれている、研究者と現場との協働関係によって推進される研究方法論を取り上げる。まず、参加型アクション・リサーチの理論的な背景を整理し、その特徴について概観する。さらに、障害のある子どもの地域における支援体制づくりに関する研究における、この手法の課題と可能性について考察したい。

2. 参加型アクション・リサーチの理論的背景

(1) アクション・リサーチの系譜

アクション・リサーチについては、その歴史的展開の過程から多様な系譜が存在し、多様なタイプと定義がある。アクション・リサーチの歴史的な系譜を、佐藤ら（2004）及び藤井（2006）の論考を参考に、簡単に紹介する。

佐藤ら（2004）によると、イギリスのリーズン（Peter Reason）とアメリカのブラッドバリー（Hilary Bradbury）の二人の経営学者が編纂したアクション・リサーチの体系的なハンドブック（Handbook of Action Research: Participative Inquiry & Practice [2001]）において、61名の執筆者の専門領域は、経営学、労働科学、開発政策、コミュニティ心理学、成人教育・高等教育・青年教育学、臨床心理学、社会事業・保健衛生学、社会学、政治学、社会工学、社会心理学等、他領域に及んでいる。佐藤らは、この中で、成人教育の専門家が9名も執筆していること、一見して、労働組織や地域社会などの組織改革的なアプローチをベースとする学際的な領域で、アクション・リサーチが活用されていることに、佐藤らは注目している。

佐藤らは、アクション・リサーチの系譜を、「産業的アクション・リサーチ (industrial action research)」「参加的研究 (participatory research)」「教育的アクション・リサーチ (educational action research)」の大きく3つに分けて紹介している。

①産業的アクション・リサーチ (industrial action research)

アクション・リサーチは、1930年ごろから使用されてきた用語であるが、第2次世界大戦後の1940年代に、レヴィン（Levin, K）が、社会心理学、産業心理学、経営学などの分野におい

て、多様な組織や集団、集団関係における現実的な諸問題解決に取り組みつつ調査研究する研究形態として提唱した。これが「産業的アクション・リサーチ」の流れを作る。レヴィンはドイツからアメリカに亡命したユダヤ人の心理学者として、民主主義の価値に根ざして、現場の人々とともに、現実の具体的な問題と解決しつつ新しい知識を生み出すアクション・リサーチの手法を用いて、産業組織における問題や地域社会における少数民族の問題に積極的に取り組んだ（藤井，2006）。

このように、アメリカにおいて社会の強い要請から急速に発展してきたアクション・リサーチは、その後、科学的厳密性を重視する広義の実証主義の台頭により、限定された形で存続していく。1940年から1960年代にかけて、レヴィンの影響を受けたトリスト（Eric Trist）は、英国を中心に「労働の場」におけるアクション・リサーチによる組織改善を展開し、その方法が、インド、オーストラリアから、北欧へと広がりを見せることとなる。そして再びアメリカでは、60年代の公民権運動等から、支配的な社会事実を追認する実証主義は厳しく批判され、人類学、社会学などを中心にアクション・リサーチに代表される多様な参加型調査や質的研究が多様に模索されることとなる（藤井，2006；佐藤ら，2004）。

②参加的研究（participatory research）

「参加的研究」は、第三世界の発展や民衆解放運動との関連で用いられてきた用語で、農業エクステンションやコミュニティ開発、労働組合などの活動、成人教育、社会事業、保健衛生、自然環境保全、地域計画策定などの場で行われる調査方法論である。1970年代以降、第三世界における調査研究や地域発展プロジェクトで活用されるとともに、国際成人教育協議会（International Council for Adult Education= ICAE）が成人教育運動として「参加的研究」ネットワークを推進する。こうした地域問題解決的な成人教育の方法は、北米、イギリス、南ヨーロッパなどにも広がり、コミュニティ教育の展開をもたらしている（佐藤ら，2004）。

ICAЕが1978年に定義した参加的研究の8つの原理は以下のようなものである。

- 1) 貧しく、抑圧され周辺化された全ての弱者を幅広く巻き込む。
- 2) 研究の全過程に渡ってコミュニティの活発な参加を促進する。
- 3) 研究の主題はコミュニティが主体となって明確化され、分析され、解決される。
- 4) 最終的な目標は、社会現実の根本的な改革と人々の生活の改善である。研究の恩恵を受けるのはコミュニティの構成員自身である。
- 5) 参加研究のプロセスは、人々が自分たちのもてる資源についてより大きな自覚を呼び起こすことができ、自分たちの力を信じるような発展を促す。
- 6) より科学的な研究方法とは、研究の過程にコミュニティが参加することによって、社会現実のより鋭い、真の分析が促進されることである。
- 7) 研究者は、離れた観察者ではなく、研究の過程の参加者でもあり、学習者でもある。

このICAЕネットワークにおいて、後に、「参加的研究（participatory research）」でなく「参加的アクション・リサーチ（participatory action research）」の用語を正式に用いることが提案されたが、その意味は参加的研究における参加者の「行動（action）」の特別な意義を明確にするためであることが明らかにされている（佐藤ら，2004）。

③教育的アクション・リサーチ（educational action research）

「教育的アクション・リサーチ」は、教師が研究者とともに自己理解を深め、質的な調査によるデータ収集を通じて生徒理解を深める方法であり、専門的な教師の在り方が中心的な課題とさ

れる。アメリカではレヴィンの影響を受けた学校現場の取り組みがあり、イギリスやオーストラリアでは1960年から70年代のカリキュラム変革や多文化教育実践におけるアクション・リサーチの導入がある。

このように、アクション・リサーチには複数の起源や系譜があり、目的や研究方法において相互に影響しあい、欧米、南米、南アジア、アフリカなどで広がりを見せた社会調査論である。それだけに、その内容は多義的で多様であり、数多くの関連用語が、プロジェクトや研究グループの推進によって生成してきた状況がうかがわれるという（佐藤ら，2004）。

（2）学問上のパラダイム転換とアクション・リサーチ

現在のアクション・リサーチの発展の重要な特徴として、それが社会から要請されたものであると同時に、学問上のパラダイム転換と連動していることが指摘されている。近代科学の三つの原理、つまり、＜普遍性＞、＜論理性＞、＜客観性＞の限界について指摘されるようになった時代に、中村（1992）は「人間存在の多面的な現実在即した＜臨床の知＞が構築されなければならない」と論じた。民主的な協働により社会によい変化をもたらす実践と知識を創造する研究という、アクション・リサーチの特徴は、近代科学の方法論に対するオルターナティブとしての方法論の一つであるといえる。

社会科学における参加型アクション・リサーチの意義について、パラダイム転換と関連付けながら、ワズワース (Wadsworth, 1998) は、次のように説明している。社会科学の古いパラダイムにおいては、この世界を、ただ一つのリアリティを持つものとしてとらえた。そのリアリティとは、観察者から独立して存在するものであり、客観的な科学者によって、限りなく実験的なセッティングにおいて、あらゆる変数をコントロールして正確な因果関係を導くことによって、初めて発見されるものであった。しかしながら、このようにして導かれたただ一つの説明によって、社会の中で人間が活動している現場におけるあらゆる実践を維持することは困難である。

これに対して「現場に参画する」研究手法は、「人間が活動する社会の理解は、『そこで何が起きているのか』について、対立する複数の解釈を、現場に関わる人間同士がお互いに交換しコミュニケーションして初めて可能になる」という考え方に基づいている。このプロセスによって、この研究プロセスに参画する人々自身が、新しい社会観を再構築するのである。

このように、新しいパラダイムに基づく研究手法である参加型のアクション・リサーチの問いは価値観主導であり、今存在する望ましくない状況を問題とする人々の利益となることに研究の焦点をあてる。これは、客観性を原理とし、価値観を判断基準としない近代科学のパラダイムと大きく異なるところである。参加型アクション・リサーチは、近代科学のパラダイムにおいては考慮されずにいた倫理上の課題もクリアしながら、実践により貢献するために、現実を動かす理論を導き出す可能性をもっている。

（3）参加型アクション・リサーチにおける参加者と実践者の協働

参加型アクション・リサーチにおいて、調査研究に参加する人々について、近代科学に客観的・数量的な分析の対象として見るのではなく、「目の前の課題がある場合に当事者が自身の置かれた状況に気づき、問題を自覚し、自らの生活の調整と改善を図る力をつけることを目指す」エンパワーメントの対象としていることも、この研究手法が実現しようとする、大きなパラダイム転換といえる。

特に、参加型アクション・リサーチや教育的アクション・リサーチに参加する、教師や看護師やソーシャルワーカーなどの実践家について、レヴィンのアクション・リサーチを発展させたショーン (Schön, D.A) は、新しい専門家像である「反省的実践家 (reflective practitioner)」の概念を提唱している (佐藤・秋田訳, 2001)。レヴィンと比較して特徴的なのは、暗黙知の理論化をする過程において、レヴィンはその責務を研究者だけに課したのに対して、ショーンは実践者自身もその責任を負うとしたことである。彼は、実践者が日常的に行う実践の中に内在する知を認め、それを「行為の中の省察 (reflection-in-action)」によって外化し、「実践の中の理論 (theory-in-practice)」として構築する必要性を主張した。実践者と研究者は互いに「往還できる境界 (permeable boundaries)」を持ち「互恵的な行為の中の省察 (reciprocal reflection in action)」に基づく関係が志向されている (佐藤ら, 2004)。

ケミスとマクタガート (Kemmis & McTaggart, 2005) は、参加型アクション・リサーチの主要な特徴として、自己省察的な循環のらせんを指摘している。変化を計画し、行為して変化の過程と結果を観察する。これらの過程と結果を省察し、再び計画を立て、行為して観察、さらに新たな省察をして次のらせんへ移行する。この参加型アクション・リサーチのらせんにおいて重要なのは、自己省察を研究者と参加者が共に協働で行うことであるという。参加型アクション・リサーチは、それ自身が社会的、教育的な過程である、とケミスらは述べている。

3. 本研究における参加型アクション・リサーチの定義

本研究は、障害のある子どもを地域で支える体制づくりをいかに行うべきかという問いに、2の系譜で述べた参加的研究の発展型である、参加型アクション・リサーチの方法論を用いて迫るものである。本研究では、参加型アクション・リサーチの定義として、「研究者が課題や問題を持つ人々とともに協働し、課題や問題を改革していこうとする実践であり、知識創造にも貢献する研究形態」(藤田, 1999) を用いる。健康福祉政策学の立場から、藤田は、この参加型アクション・リサーチの特徴を次のように捉えている。「住民を含む実践者と研究者が、研究の発端から終了までの協働の過程で、計画・実施・評価の繰り返しによる実際的问题の解決、エンパワーメント、ローカルセオリー (実践から生み出される理論) の創造、システム開発、政策形成などを行っていくことが特徴である」。このなかで特徴的なキーワードである、参加、協働、エンパワーメント過程、ローカルな問題解決と知識創造が、本研究では重要な要素として位置づけられている。

4. 米国の特殊教育 (special education) におけるアクション・リサーチの展開

米国の特殊教育においては、長らく医療的な治療モデルに基づく知識と技術が主導的であった。この米国特殊教育におけるパラダイムの転換については、Skrtic (1995) の著書に詳しい。彼は、客観主義的な知識と教育実践に対して、主観論的な視点や対話を積み重ねる社会科学の在り方の重要性を説いている。米国において、参加型アクション・リサーチは、長らく研究の客観的な対象としての存在であった障害のある子どもたち、その保護者、子どもたちに関わる教師や専門職者自らが、研究に活発に参加し、自分たちのもてる力についてのより大きな自覚を呼び起こし、

新しい知識の創造に参画する研究手法として展開されている。

「研究エビデンスに基づく実践」を重んじる米国の特殊教育においては、参加型アクション・リサーチは「研究から実践への移行のジレンマを解決する新しい手法」(Meyer, Park, Grenot-Scheyer, Schwartz, & Harry, 1998) という解釈がある。また、障害のある子どもの家族サポートを研究領域とする Turnbull ら (Turnbull, Summers, Santelli, Markey, 2002) は、「真実 (truth)」という言葉が意味するものは、研究者、実践者、家族によってそれぞれ異なることを指摘し、障害のある子どもと家族の生活を改善するために用いられる「真実 (truth)」には、この異なる立場の人々の三つの真実が必要であることを指摘している。さらに、参加型アクション・リサーチは、「参加者のパートナーシップによって、研究者、実践者、家族の三つの真実が一つに実を結ぶプロセスである」と論じている。

米国の特殊教育研究における参加型アクション・リサーチの導入は、障害のある子どもの家族の QOL に関する研究 (Turnbull, Friesen & Ramirez, 1998 他)、教育現場におけるインクルージョンの課題に迫る研究 (Salisbury, Wilson, Swartz, Palombaro & Wassel, 1997 他)、障害のある成人の地域における職業生活に関する研究 (Park, Hyun-Sook, Gonsier-Gerdin, Hoffman, Whaley, & Yount, 1998 他) 等、様々な領域に渡っている。

5. 日本における参加型アクション・リサーチの展開

日本におけるアクション・リサーチの研究動向を見ると、第2次世界大戦後、グループダイナミクス理論の導入と共に集団力学の研究方法として導入された。その後、実証主義の台頭と共に科学的な規範の見地から批判を受けたが、近年では、コミュニティ開発、成人教育、保健衛生学、社会福祉学、看護学などの現場に根ざした学問領域で新たな形で注目されてきている (藤井、2006 他)。残念ながら、教育学の分野においては、参加型アクション・リサーチの導入はあまり進んでいない (佐藤ら、2004)。

日本の教育学の中で唯一特筆できるアプローチは、系譜で述べた「教育的アクション・リサーチ」の領域であり、ここでは、佐藤学 (2006) が提唱する「学びの共同体」に見られる教育実践におけるアクション・リサーチの導入、志水 (2009) による「力のある学校」の理論的探求とアクション・リサーチによる学校文化の創造などが注目を集めている。

佐藤ら (2004) は日本におけるアクション・リサーチ研究について、既に行われたアクション・リサーチの歴史的検討が必要であることを指摘している。というのも、日本においては、これまでの教育学研究において、研究者の実践への参加方法はしばしば当たり前のようになされ、暗黙知や経験知とされ、理論化されることが少なかった、という理由が挙げられている。佐藤らが、歴史的検討の一例として紹介したのは、1950年代に我が国の戦後社会教育学の基礎を築いた宮原誠一の仕事である。宮原は、1950年代初頭から繰り返して、社会教育の事実接近する上での量的調査の限界に言及する。そして、デューイ、カウンツ、ミードに学びながら、「社会の改造に教育が参加する」方法として、齊藤喜博の協力を得て、群馬県島村で地域総合計画の立案に従事する。その方法論は、農民と研究者、自治体の協働による学習組織の創設、労働組合の教育活動の組織化などに継承された。日本におけるこのような成人の学習、地域問題解決、労働の場における民主主義的視野の拡充などの取り組みについて、アクション・リサーチの視点で分析を

行うことが、今後の日本におけるアクション・リサーチ研究の展開にとって重要であることが指摘されている。

6. 参加型アクション・リサーチの課題と可能性

以上、参加型アクション・リサーチについて、その理論的背景と特徴、教育の分野における応用について述べてきた。本研究全体のテーマである、「障害のある子どもを支える教育、医療、福祉等の関係機関との連携と協力による、障害を見通した地域の総合的な支援体制の構築」にあたり、関係分野の実践者と研究者が協働して問題解決、知識の創造に与する参加型アクション・リサーチの可能性には大きな期待がある。

しかしながら、参加型アクション・リサーチを実施する上での課題も大きい。

研究者と実践者の研究における相互的な参加者としての役割が不明瞭になりやすいこと、データの質的な収集方法が曖昧であること、成果の評価の基準が明確になりにくいことなど、研究の技術的な課題もあるが、何より大きいのは、「現場との真の互惠関係の構築が困難であること」である（佐藤ら、2004）。研究者と実践者の協働関係の構築は理想的に語られがちだが、実現には困難が多く伴うものである。佐藤ら（2004）は「両者は固有の論理を持ちながらも葛藤と向き合い、互いの論理を成長させていくことが課題となるであろう」と述べている。

実践家側にも、また研究者側にも、それぞれの立場で、ショーンの言うところの「反省的実践家」を目指す姿勢が必要であろう。実践家及び研究者もまた、コミュニティの一員である。社会現実についてどのような変化を目指すのか、そのビジョンを住民、実践家、研究者で共有することが、参加型アクション・リサーチの取り組みへの第一歩である。協働で変化を計画し、行為して変化の過程と結果を評価・省察する。その協働作業の積み重ねの過程において、一步一步ではあるが、実際的問題の解決、参加者のエンパワーメント、新しい理論の創造、政策形成などが図られていくことを目指したい。

文献

秋田喜代美, キャサリン・ルイス (2008). 授業の研究、教師の学習: レッスンスタディへのいざない. 明石書店.

藤井達也 (2006). 参加型アクションリサーチ: ソーシャルワーク実践と知識創造のために. 社会問題研究, 55 (2), 45 - 64.

Kemmis, S., & McTaggart, R. (2005). Participatory action research Communicative action and the public sphere.” In K. Denzin and Y.S. Lincoln, eds., *The Sage Handbook of Qualitative Research* (3rd ed.). Thousand Oak: Sage.

Markey, U. (2000). PARTnerships. *Journal of Positive behavior interventions*, 2(3), 188-189, 192.

Meyer, L., Park, H., Grenot-Scheyer, M., Schwartz, I., & Harry, B. (1998). Participatory research: New approaches to the research to practice dilemma. *JASH*, 23, 165-

- 中村雄二郎 (1992). 臨床の知とは何か. 岩波書店.
- Park, Hyun-Sook, Gonsier-Gerdin, J., Hoffman, S., Whaley, S., & Yount, M. (1998). Applying the participatory action research model to the study of inclusion at work-sites. *JASH*, 23, 189-202.
- Salisbury, C., Wilson, L., Swartz, T., Palombaro, M., & Wassel, M. (1997). Using action research to solve instructional challenges in inclusive elementary school settings. *Education and Treatment of Children*, 20, 21-38.
- 佐藤一子, 他 (2004). アクション・リサーチと教育研究. 東京大学大学院教育学研究科紀要, 44, 321 - 347.
- 佐藤学 (2006). 学校の挑戦：学びの共同体を創る. 小学館.
- Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Basic books. (日本語の部分訳：佐藤学・秋田喜代美訳 [2001]. 『専門家の知恵：反省的実践家は行為しながら考える』ゆみる出版)
- 志水宏吉編 (2009). 力のある学校の探求. 大阪大学出版会.
- Skrtic, T.M. (1995). *Disability and democracy: Reconstructing (special) education for Post-modernity*. NY: Teachers College Press.
- Turnbull, A., Friesen, B., & Ramirez, C. (1998). Participatory action research as a model for conducting family research. *JASH*, 23, 178-188.
- Turnbull, A., Summers, J.A., Santelli, B., Markey, U. (2002). Truth converging: Empirical support for intuitive understanding. *NHSA Dialog*, 5, 386-389.
- Wadsworth, Y. (1998). What is participatory action research? *Action research international*. <http://scu.edu.au/schools/gcm/ar/ari/p-ywadsworth98.html> (アクセス日、2009-12-01)

第4章 地方自治体への介入

地方自治体における行政改革の動向と 特別支援教育体制の構築の在り方について

独立行政法人 国立特別支援教育総合研究所
教育支援部 主任研究員 小澤 至賢

はじめに

特別支援教育の分野では、小中学校等において特別支援教育コーディネーターの設置が進み、特別支援学校におけるセンター的機能の発揮が期待されるなど、関係機関と連携した取り組みが進んでいる。また、各地方自治体では、昨今の厳しい財政状況から、事業の効率化を図るため、事業の見直しとともに関係部署の再編も活発に行われており、特別支援教育の分野においても、組織の再構築とその結果としてのパフォーマンスの向上が求められている。

地方自治体において特別支援教育体制を構築するために関係機関が連携する際、有限な資源からいかに価値を生み出し、それを分配していくかという観点から、関係機関連携におけるマネジメント・システムの在り方について、理論的な整理が必要な状況となっている。

本稿では、特別支援教育において、関係機関が連携していく根拠を整理するとともに地方自治体における特別支援教育体制構築の在り方について、関係機関連携のマネジメントの側面や組織開発の面から整理する。

I 関係機関の連携の必要性の根拠

1. 地方自治体における行政改革の動向について

大住庄四郎(2008)によると、自治体改革において、1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランドをはじめとしてNPM(New Public Management)は、伝統的な政策形成や意思決定プロセスに企業経営的な考え方や手法を導入することでイノベーション(経営革新)を進めようとし、政策形成や意思決定プロセスにイノベーションをもたらしたとしている。

日本においても、国及び地方自治体の政策形成や意思決定プロセスや教育、医療、福祉、労働等の分野においても、イノベーションがもたらされている。

大住庄四郎(2007)は、地方分権改革が、地方分権一括法の施行から三位一体改革の実施、歳出・歳入一体改革へと権限委譲から税財源の移譲へと移行するにしたがって、一定規模以上の都市自治体に自立と自治が求められるようになっており、国と地方の財政再建からの財政支出抑制の一方で高齢化・成熟化に伴う公共サービス需要の拡大が続いているため、自律的な自治体経営を実現するためには限られた経営資源のもとでより多くの公共サービスを的確に提供するためのマネジメント・システムの確立が不可欠であることを指摘している。

このように公共サービス需要の拡大が続いている現状の中では、関係機関の連携によってより効率的に、ニーズに即した公共サービスが提供されるようにすること、資源が限られている現状の中で、公共サービス需要の拡大に対応するため、各機関の下部組織の改革によって、組織内に

対応する能力が創出されるようにすることが必要であり、そのようなマネジメント・システムの確立が必要となっている。

2. 特別支援教育体制の構築の法的根拠

特別支援教育における法的な整備は、学校教育法等の一部を改正する法律（平成18年法律第80号）によって行われ、平成19年には、特別支援教育体制がスタートした。

特別支援学校が特別支援教育体制構築に関与する根拠として、次の2つの法律が重要となる。一つ目は、教育基本法第四条第2項で、「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。」としている。これによって、教育における責任の所在が明確になった。二つ目は、学校教育法第74条で、「特別支援学校は、幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校に在籍する障害のある児童生徒（第八十一条第一項に規定する幼児、児童又は生徒）の教育に関して、必要な助言又は援助を行うよう努めること」としている。これによって、国及び地方公共団体が教育上必要な支援を講じることが前提となり、その上で、特別支援学校は、必要な助言又は援助を行うよう努めることが求められている。

この法的整備によって特別支援教育においても、その充実に向けて、関係機関が連携した組織的な対応の法的根拠が明確になった。また、支援の必要な児童生徒の対象の広がりを受けた特別支援教育を支える仕組みとして、個別の教育支援計画の策定や特別支援教育コーディネーターの指名、（広域）特別支援連携協議会等の設置がされることになり、学校の内部での体制整備、外部との連携協力のシステム作りの重要度は一層増している。

3. 特別支援教育の推進のための地域での関係機関の連携についての施策の動向

「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」において、今後の特殊教育の在り方についての基本的な考え方で、「教育、福祉、医療、労働等が一体となって乳幼児期から学校卒業後まで障害のある子ども及びその保護者等に対する相談及び支援を行う体制を整備する。」必要があることを明記しており、「障害のある子どもに対する特別な支援を適切に行うためには、一人一人の自立を目指し、乳幼児期から学校卒業後にわたって、教育、福祉、医療、労働等が一体となって、障害のある子ども及びその保護者等に対する相談と支援を行うための一貫した体制を整備することが必要である。」としている。その後出された今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）においても同様に、「障害のある子どもを支える教育、医療、福祉等の関係機関の連携と協力による、障害を見通した地域の総合的な教育支援体制を構築する必要がある」と明記されており、関係機関の連携の重要性についても繰り返し指摘されている現状にある。

また、内閣総理大臣を本部長とした障害者施策推進本部を設置し、政府全体で障害者支援を行っており、障害者基本法のもと閣議決定された障害者基本計画に基づき定められた「重点施策実施5か年計画（新障害者プラン）」には、地域において一貫して効果的な相談支援を行う体制を整備するためのガイドラインを作成することが明記されている。

これらの施策を受け、文部科学省、厚生労働省は、「障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン（試案）」を発刊した。このガイドラインにおいて、「都道府県や市町村などの各地方自治体において、医療、保健、福祉、教育、労働等の関係部局・機関が一体となって、障害のある子どもやその保護者に対する一貫した相談・支援体制を整備できるように

することを目的として作成されたものである。」と目的を明記しており、「障害のある子どもへの支援は、医療、保健、福祉、教育、労働等の様々な機関が行っているため、単に連携を呼びかけるだけでは長期にわたる十分な支援は困難である。」という現状把握から、「各地方自治体は、各機関の特長を生かしながら協力し、責任を持って支援を行う体制をつくる必要がある。」としている。このガイドラインは、そのような支援体制の整備のための具体的な方策を、先進自治体の事例とともに紹介するなどして体制整備の必要性を示している。

4. 特別支援教育における関係機関連携の特徴

国全体の施策の転換がなされ、特別支援教育の理念の進展と法的整備が進み、ガイドライン等が示されるなど、特別支援教育における関係機関の連携の根拠が整った。これによって、関係機関の連携による組織的な対応と各機関内部の変革が不可欠な要素となった。

特別支援教育の体制整備は、学校や教育委員会におけるガバナンス（マネジメントの意思決定や実施に問題がないかを事後的に監視する仕組み）だけでなく、より大きな広域性と多様なステークホルダーを想定した組織を対象とするガバナンスである点に大きな特徴がある。

また、特別支援教育に関連する関係機関として、教育、福祉、労働、保健などの公的機関の他にも NPO 法人や一般の企業や昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネスもある。これらの各機関は、それぞれの機関の私的利益を目的として運営されている。関係機関連携において、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要がある。

これらの状況から、特別支援教育においても、有限な資源からいかに価値を生み出し、それを分配していくかという観点から、関係機関連携におけるマネジメントの在り方、内部組織の改革のための組織開発の在り方について、理論的な整理が必要な状況となっている。

II 関係機関の連携と内部組織の改革のための理論背景

この項では、関係機関の連携と内部組織の改革を推し進めるために、地方自治体におけるマネジメント・システムの在り方に焦点を当てて、その理論的な整理とともに特別支援教育体制構築における具体例をあげながら整理を行う。

1. 関係機関の連携について

(1) 地方自治体における関係機関を対象としたマネジメントについて

1) 地方自治体のマネジメントの方向性

大住 荘四郎 (2005) は、NPM の現在の展開について、欧米の動向を含めた諸外国の動向から次のように述べている。

NPM の母国である英国でも、1998 年労働党ブレア政権では、市民参加・NPO との協働がきわめて重視されるようになった。これは、執行部門の効率化だけでは市民・国民の多様なニーズに必ずしも適応できず、公共サービスで何を実現するかという成果（アウトカム）や価値に適合した公共サービスの再構築が必要という認識が定着したことによるものであろう。とくに、地域や都市マネジメントでは、地域や市民のニーズを踏まえ、限られた自治体の経営資源のもとで、ビジョンや政策目標を設定するとともに、地域や政策課題ごとにより高次のサービス提供や地域づく

りを進めるフレームワークを参加・協働に求める。

これまでの行政における取り組みの成果を受け、修正を重ねながら、より市民に近い行政の現場において、参加・協働型NPMの適用が進んできている。

2) 地方自治体のマネジメントの対象

大住荘四郎(2006)は、地方自治体におけるマネジメントの対象について、企業との比較から以下のように述べている。

企業の場合は、自らの企業の成長や利益の増大が直接の目標であるが、公共部門のマネジメントが二層構造をもつこと、これが民間企業との相違を大きく際立たせている。公共部門とくに行政組織の場合、この点は配慮が不可欠であり、つまり、地方自治体はそれ自体が成長したり、利益を増やすことを志向していないことが、企業との大きな違いとなっている。また、地方自治体のマネジメントの範囲は、出先機関のように直接的に影響を及ぼすことができる範囲とNPOやソーシャルビジネスのように間接的な支援等で影響を及ぼす範囲があることも違いの一つであるとしている。

このように、それ自体が成長したり、利益を増やすことを志向していない地方自治体におけるマネジメントの対象は、直接的に影響を及ぼすことができる機関と間接的な支援等で影響を及ぼす機関がある。

3) 地方自治体のマネジメントにおける価値形成の必要性

大住荘四郎(2006)は、公共組織のほうが民間企業よりもより明確な価値前提のマネジメントが求められることについて次の二つの点をあげている。

第一に、個々の公共サービスレベルでの業績測定の結果をつぎのマネジメント・サイクルの意思決定に反映させることが困難である。第二に、最終的なゴールは〇〇市役所であれば〇〇市の都市・地域のビジョンや政策目標であるので、市役所の施策と政策目標の間には因果関係が希薄であることに基づいている。これは、都市・地域づくりの主体が行政というよりも、NPO、地域コミュニティ・企業・社会起業家など多様であり、行政の施策はその一部あるいはコーディネート機能を果たすに過ぎないからである。そうなる価値形成からのマネジメントを想定することとなる。都市や地域のビジョン(将来像)を設定し、政策領域ごとの目標を決め、協働型でアウトカムをシェアしながら目標達成に向けて努力する。目標が達成すればつぎの目標づくりとなるが目標が達成しない(しそうにない)なら、達成するための手段である施策体系や事業の再構築、協働型システムの変更などいくつかの視点で目標実現のための手段を変更するか、目標そのものをより現実性のあるものへ修正するなどの対応が必要になる。

このように、地方自治体におけるマネジメントの対象となる直接的、間接的な支援等で影響を及ぼす範囲の各機関との連携による価値形成が必要となる。

4) 地方自治体のマネジメントの在り方について

大住荘四郎(2005)は、欧米のようなNPMの展開は、構造上日本においては進みにくい現状があり、このことを前提に、日本型のマネジメントの方向性について次のように述べている。

日本型NPMを展開するうえで、市場メカニズムに依存した急進的な改革アプローチを選択することが困難であるなら、顧客・ステイクホルダーが意思決定(Plan)に参加し、協働(Do)に協

働するモデルを地域で作り出すことも有効な処方箋となりうると指摘している。また、合わせて、一つの有効なシナリオは、参加・協働型の地域マネジメント・モデルを実践することである。顧客・ステイクホルダー・主権者としての市民参加やNPOとの協働の枠組みを模索しながら、最適な公共サービスの供給システムの構築を図るべきであろうと指摘している。

このように、NPO、地域コミュニティ・企業・社会起業家など多様なステークホルダーを想定することが必要であり、地方自治体の組織の範囲を超えた価値形成の手続きと意思決定が必要となる。従って、ニーズの把握を通じた価値設定を図り、その価値前提のマネジメントが機能するような制度設計が必要となってくる。

(2) 地方自治体における特別支援教育体制の構築に関するマネジメントについて

1) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの方向性

地域や都市マネジメントと同様に、特別支援教育においても、地域や市民のニーズを踏まえ、限られた自治体の経営資源のもとで、ビジョンや政策目標を設定するとともに、参加・協働によって、地域や政策課題ごとに、より高次のサービス提供や地域づくりを進める必要がある。

地方自治体の対象全体から見ると、特別支援教育は、その対象の規模が小さいことがあげられる。また、機関ごとに個人情報保護されるため、情報がクローズになりやすいこともあげられる。そのため、行政施策の改善に際して、障害のある本人やその保護者の声が届きにくい。また、一時的な支援という訳ではなく、連続的で継続的な支援が必要である。

このような現状から、サービスの消費者である者が選択することによって、消費者ニーズによりフィットしたサービスに収斂していくような市場経済の原理が発動しにくい。この点からも市民、NPO等による参加・協働型NPMを適用する必要があると考えられる。

2) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの対象

前出で指摘したように、特別支援教育に関連する関係機関として、教育、福祉、労働、保健などの公的機関のように直接的に影響を及ぼすことができる機関とNPO法人や一般の企業や昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネス等、間接的な支援等で影響を及ぼす機関がある。

これらの各機関は、それぞれの機関の私的利益を目的として運営されている。従って、関係機関連携において、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要が生じる。

3) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントにおける価値形成の必要性

特別支援教育体制構築に関するマネジメントにおいても、都市や地域のビジョン（将来像）を設定し、政策領域ごとの目標を決め、協働型でアウトカムをシェアしながら目標達成に向けて努力する必要があることは変わらない。

このように特別支援教育体制構築に関するマネジメントにおいても、各機関が連携し、価値形成することが必要となる。

4) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの在り方について

特別支援教育の分野においては、NPO、地域コミュニティ・企業・社会起業家など多様なステークホルダーを想定することが必要であり、地方自治体の組織の範囲を超えた価値形成の手続き

と意思決定が必要となる。

そのためには、障害のある本人や保護者の声等、実際の情報を収集することが前提となる。この情報を機関ごとの情報から市全体の情報として共有されるように、機関が連携するような組織の範囲を超えた組織が必要となる。

この情報を共有する中で、市全体の価値形成が必要となる。この価値前提のマネジメントが機能するような制度設計が必要となっている。

例えば、市区町村の教育委員会には、各学校における校内委員会の設置とその運用の状況、コーディネーターへの研修の実施など、専門家チームの活用状況、巡回相談の実施状況など各地域や学校における特別支援教育体制の整備状況等の情報があるため、施策をマネジメントしていく上で必要な情報が集約されている。また、それぞれの関係機関にもそれぞれの活動を通じて得られる情報が蓄積されている。

市区町村で教育相談を実施している窓口や児童相談所などの関係機関等があり、医療機関等で相談を行っている場合もあることから、療育センターや障害児（者）地域療育等支援事業等の相談支援ネットワーク等において、それぞれの各機関における相互の連携が重要であり、これらの相談機関は、教育という立ち場で結びついている訳ではないため、互いの機関で蓄積された総括的な情報を共有した上で、地域の特別支援教育に関するニーズの把握を行い、価値設定を行うような仕組みにしていく必要がある。ある地域では、それぞれの機関の機能を見直して、市区町村の各部局を統合し、相談窓口の一元化を図っている。民生・児童委員、家庭相談員、大学等の相談機関、子育てサークル等地域の関係団体との連携の充実を図る組織の在り方を検討し、これらの特別支援教育連携協議会等で協議された内容を、市区町村の様々な施策に反映させている地域もある。これは、ニーズの把握を通じた価値設定を図りながら、価値前提のマネジメントが機能するような制度設計を行った例である。

2. 内部組織の改革について

(1) 地方自治体における組織開発について

1) 地方自治体における組織開発の必要性について

特別支援教育体制の構築のためには、有限な資源からいかに価値を生み出し、それを分配していくかという観点から、組織の再構成と成長が必要な条件となる。この組織は、各機関内の組織と関係機関連携における組織の2つの面があり、それぞれ再構成と成長の側面が考えられる。

大住荘四郎(2008)は、マネジメント・プロセスそのものの改革の必要性を提唱し、組織開発について次のように述べている。

日本でもNPMが広がってきたが、「マネジメント・プロセス」そのもののイノベーションには至らない現状があることから、このマネジメント・プロセスそのものの改革の必要性を提唱している。経営学の伝統的なフレームワークである「マーケティング」、「戦略」、「組織」の三つのフェーズをもとにすると、「組織」、「マーケティング」、「戦略」マネジメントにおいて、個人・チーム・組織における主体的な価値形成や共有が不可欠であるとしている。そして、業務改革・改善を促すために民間企業的なQC(Quality Control)活動を進める事例が数多くあるが、このような改善運動は、それぞれ業務の目標を認識したうえでの自発的な取り組みを促し、良い改善事例を「褒め」、「ヒーロー」を生み出すという意味での意識改革や職場の活性化への効果はある程度期待できるし、改善のプラクティス共有を通じて改善運動の伝搬効果も期待される。

2) 地方自治体における組織の学習プロセスについて

大住莊四郎(2008)は、QC活動の盛り上がりを継続させることは必ずしも容易ではないとしており、これはTQM(Total Quality Management)的な活動の限界は、学習プロセスが「シングル・ループ」にとどまるためであると考えられている。なお、シングル・ループ学習は、皮相的な学習であり、一面的な質問を発して、単純な答えを引き出すものであり、このような学習は、コスト削減のような単純な問題解決にはある程度有効であるとしている。そのため、ダブル・ループ学習により、個人・チーム・組織における発想・考え方そのものの変革を進めるためには、TQM的な活動よりもさらにもう一段深い学習アプローチを用いることが必要となることから、ダブル・ループ学習などより根本的な学習を行う「場」づくりのための工夫の必要性も指摘している。

このように各機関の組織内においても関係機関が連携する場合においても、個人、そしてグループ・組織の学習する力を養成することが求められており、その際にダブル・ループ学習などより根本的な学習を行うこと、そして、その「場」づくりのための工夫が必要であること指摘されている。

3) 地方自治体における組織の意思決定プロセスについて

大住莊四郎(2009)は、地方公共団体に限らず企業、国際機関、公共機関、病院などの非営利組織などで、組織開発アプローチにおけるひとつのイノベーションであるポジティブ・アプローチによる組織開発が広がりを見せていることを指摘している。ポジティブ・アプローチは、ギャップ(問題解決)アプローチに対比されるものとして説明されることが多く、大住莊四郎(2009)は、次のように集約している。ギャップ・アプローチ(問題解決アプローチ)は次のような意思決定プロセスをとる。問題が認知されれば、問題自体を特定化する。次に、問題に関する情報収集を行い、原因を分析する。原因が明らかになればその解決方法を検討し、アクションプランを作成する。ポジティブ・アプローチは次のような意思決定プロセスをとる。自分や自組織の強み・価値を発見し、その強み・価値を活かしてどのようなすばらしい未来を創り出すかありたいすがたの最大の可能性を描く。最大の可能性について現実的な達成状況を共有することによって新たな取り組みが主体的にはじまる。このギャップ・アプローチとポジティブ・アプローチとの根本的な相違は、前者が「あるべき基準」が外から与えられるのに対し、後者は「ありたいすがた」が内側からでてくる(内発的である)ことであるとしている。

このように各機関の組織内においても関係機関が連携する場合においても、ギャップ・アプローチ(問題解決アプローチ)によるアクションプランの作成に一定の効果があることを前提にしながらもその継続性の難しさから、ポジティブ・アプローチへの転換が求められていることを指摘している。

(2) 特別支援教育における組織開発について

1) 特別支援教育体制の構築に関する組織開発の必要性について

地域のネットワークを構築する場合は、特別支援学校が中心となる場合や各学校と直接関係する市区町村教育委員会や教育事務所が中心となる場合などがあり、地域の各学校において特別支援教育の推進に向かうことはもちろんのこと、地域の資源を活用しながら、個々の児童生徒の支援が円滑に進むようにすることが必要となる。

地方自治体において、特別支援教育体制を構築するにあたり、上記の組織開発の考え方が必要になる。

各市区町村の教育委員会が中心となり、特別支援教育体制を構築する場合、障害のある子どものニーズに応じた教育的支援を適切に行うためには、各地域において、関係機関とのネットワークを構築し、連携を図る必要がある。

2) 特別支援教育体制の構築に関する組織の学習プロセスについて

地域のネットワークを構築して支援を進める際、関係機関の連携やネットワークの中で、地域の様々な情報を共有すること、その共有された情報から課題解決のアイデアを出せるような仕組みを構築することが大切で、関係者の協働による具体的な課題解決の実績が経験として蓄積されていくことが重要となる。

この意思決定プロセスにおいて、シングル・ループにならないように留意する必要があり、特に起きた現象の課題解決の方法や原因を探る活動に終始しないようにするため、ダブル・ループ学習などより根本的な学習を行うこと、その「場」づくりのための工夫が必要となる。

例えば、「特別支援連携協議会」など関係者が一堂に会する場が利用できる。ある地域では、特別支援教育連携協議会の参加者の中から地域の資源がどんな状況にあるのかを明確にするためにリソースマップの作成が提案され、協力しながらリソースマップを作成した。その地域では、マップの作成の過程で、この地域に足りない資源をどこから調達していくかを話し合うようになった。これは、議論が深いレベルまで到達するようなダブル・ループ学習となるように工夫することで、地域に起きている現象からミッション・ビジョンを協働で形成し、これを実現するための手だてを講じ、その結果の評価を見ていくような一連の情報の流れがより深く実践された例である。

3) 特別支援教育体制の構築に関する組織の意思決定プロセスについて

学校からの要請で行っている巡回相談から得られた情報と相談機関でのケースから得られた情報では、異なっていることがある。それぞれの相談機関が得ている情報から地域の課題、地域全体で取り組むべき課題を抽出するためには、相談から得られた情報を協議の中でつなぎ合わせていく「場」での会議の工夫が必要となる。得られた情報をもとにして、地域における教育、福祉、労働等、全体的な課題を共有し、解決に向けた方策を考えていくことで一定の効果が期待できる。その後は、ポジティブ・アプローチのような意思決定プロセスをとり、協働で戦略を立て、実行していくような取り組みになるよう工夫していく必要がある。

例えば、各市区町村の教育委員会が中心となり、特別支援教育体制を構築する場合、相談機関との連携により支援を進めることも必要となってくる。しかしその際、情報の偏りに注意して、それぞれの機関がどのような情報を得ているのかに注目する必要がある。様々なシステムがうまく機能できていないことが、相談として現われてきているという側面もあり、ギャップ・アプローチに陥る可能性があることを留意しておく必要がある。この時、地域の児童生徒の全体的な子どもの育ちの状況とも照らし合わせながら、それぞれの機関での相談で得られた情報を共有し、全体的な視点で考え、アイデアを出し合う等、協働で取り組むことが必要となる。

そして、協議会等を活用して情報を共有し、課題解決に向けて協働するように工夫することで、協議会の組織自体が学習し、成長するシステムとなった例でもある。

また、別の地域では、協議会の中で共有された情報をもとにして、教員向けの研修やコーディネーター向けの研修を見直したり、中学校の学区程度の小さな地区において、小・中学校の特別支援教育コーディネーターが情報交換する場を設定したり、ケース検討会をしたりする動きに

つなげた例もある。これは、ギャップ・アプローチからスタートした取り組みがダブル・ループ学習によって、ポジティブ・アプローチに変化していくようにマネジメントを行うことができた実例である。

おわりに

本稿では、マネジメントの側面から整理し、地域の有限な資源から、いかに価値を生産し分配していくかという切り口で、特別支援教育における体制構築について、関係機関が連携していく根拠を整理するとともに地方自治体における特別支援教育体制構築の在り方について、関係機関連携の理論的な整理を試みた。

特別支援教育において、関係機関連携の上で再構築されたミッション、ビジョンを実現するプロセスにおいて、その関係するステークホルダーが連携しながら、実施の結果を受けて、価値形成を再度行っていく作業を丁寧にしていく必要がある。この活動を通して、各地方自治体や学校の各組織の内部組織の再構築を実現しながらも、組織が学習しながら課題解決に向かっていく仕組みを構築することが不可欠となり、組織開発の考え方の必要性が高まっている。

本稿で行った、地方自治体における特別支援教育体制構築において、マネジメントの在り方や組織開発の在り方について整理した結果は、別稿において、地方自治体における特別支援教育体制構築の実例の例として、横須賀市における実践例、特別支援学校を軸にした実践例について報告する。

参考・引用文献

- 1) 遠藤ひとみ わが国におけるソーシャルビジネス発展の一過程～パートナーシップの形成に向けて～ 嘉悦大学研究論文集第 51 巻第 3 号 平成 21 年 3 月
- 2) 上山信一 「行政評価」の時代 経営と顧客の視点から NTT 出版 1998
- 3) 上山信一 「行政経営」の時代 評価から実践へ NTT 出版 1999
- 4) 大住荘四郎 ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略 日本評論社 1999
- 5) 大住荘四郎 パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践 日本評論社 2002
- 6) 大住荘四郎 NPM による行政革命 経営改革モデルの構築と実践 日本評論社 2003
- 7) 大住荘四郎編著 INPM 関東コンソーシアム著 実践：自治体戦略マネジメント SWOT/CRM による地域価値の創造 第一法規 2005
- 8) 大住荘四郎 NPM による行政革新 Will と Skill の統合モデル 学陽書房 2005
- 9) 大住荘四郎 公共マネジメントに関する一考察：行政評価を中心に 経済経営研究所年報第 28 集, 2006
- 10) 大住荘四郎 自治体への戦略マネジメントモデルの適用 SWOT 分析を中心に, ESRI Discussion Paper Series No. 157, 内閣府経済社会総合研究所, 2006
- 11) 大住荘四郎 事業改革に関する一考察 経済経営研究所年報第 29 集, 2007
- 12) 大住荘四郎 公共組織への市民価値に基づく戦略パターンの適用, 関東学院大学『経済系』第 232 集, 2007

- 13) 大住 莊四郎 アクションラーニングによる自治体の組織開発－松戸市の事例をもとに－経済経営研究所年報第 30 集, 2008
- 14) 大住 莊四郎 ポジティブ・アプローチによる自治体の組織開発－松戸市のケースをもとに－経済経営研究所年報第 31 集, 2009
- 15) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 地域のネットワークを構築して支援を進めていくポイントは? 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 16) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 教育委員会等との連携により、地域資源を活用し支援を進めている例やそのポイントは? 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 17) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 相談機関との連携により支援を進めていくポイントは? 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 18) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 特別支援学校との連携により支援を進めていくポイントは? 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 19) 経済産業省 ソーシャルビジネス研究会報告書 2008
- 20) 厚生労働省 地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－ これからの地域福祉のあり方に関する研究会, 2008
- 21) 金安岩男・横須賀市都市政策研究所編 自治体政策形成とその実践－横須賀市の挑戦, ぎょうせい, 2003
- 22) 文部科学省 21 世紀の特殊教育の在り方について (最終報告), 1996
- 23) 文部科学省 今後の特別支援教育の在り方について (最終報告), 2003
- 24) 文部科学省 障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン(試案)
- 25) 文部科学省, 厚生労働省 障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン (試案), 2008
- 26) 文部科学省 学校評価ガイドライン (改訂), 2008
- 27) 豊福晋平 学校の社会的価値定義と地域教育力 国際大学グローバルコミュニケーションセンター 日本教育工学会研究会 北星学園大学「地域教育力と情報教育」JSET07-2 pp. 153-158, 2007
- 28) 山内 直人, 松永 佳甫, 佐藤 浩介, 木原 裕子, 奥山 尚子, 韓 明東, 川島 浩誉, 李 嬋娟 会イノベーション研究会ソーシャルキャピタル WG 報告書 平成 20 年度内閣府経済社会総合研究所委託事業『イノベーション政策及び政策分析手法に関する国際共同研究』成果報告書シリーズ No. 6 財団法人未来工学研究所, 2009
- 29) 横須賀市健康福祉部 横須賀市の健康福祉 平成 20 年度(2008 年度)の概要, 2008
- 30) 横須賀市都市政策研究所 よこすか白書 2008, 2009
- 31) 横須賀市 重点施策・施策評価結果報告書 (部局評価), 2009
- 32) 横須賀市都市政策研究所 市民アンケート報告書 (重点施策・施策評価), 2009
- 33) 渡辺 孝・露木真也子 社会起業家と社会イノベーション－議論の国際的系譜と日本の課題－ ESRI Discussion Paper Series No. 215, 内閣府経済社会総合研究所, 2009

地方自治体における特別支援教育体制の構築の在り方について 横須賀市における実践事例

独立行政法人 国立特別支援教育総合研究所
教育支援部 主任研究員 小澤 至賢

はじめに

特別支援教育の分野では、小中学校等において特別支援教育コーディネーターの設置が進み、特別支援学校におけるセンター的機能の発揮が期待されるなど、関係機関と連携した取り組みが進んでいる。

地方自治体において特別支援教育体制を構築するために関係機関が連携する際、有限な資源からいかに価値を生み出し、それを分配していくかという観点から、関係機関連携におけるマネジメント・システムの在り方について、理論的な整理が必要な状況となっている。

本稿では、特別支援教育において、関係機関が連携していく根拠を整理するとともに地方自治体における特別支援教育体制構築の在り方について、関係機関連携のマネジメントの側面から横須賀市における実践例をあわせて整理する。

I 地方自治体における特別支援教育体制構築の在り方について

1. 特別支援教育構築の根拠

(1) 特別支援教育体制の構築の法的根拠

特別支援教育における法的な整備は、学校教育法等の一部を改正する法律（平成18年法律第80号）によって行われ、平成19年には、特別支援教育体制がスタートした。

特別支援学校が特別支援教育体制構築に関与する根拠として、次の2つの法律が重要となる。一つ目は、教育基本法第四条第2項で、「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。」としている。これによって、教育における責任の所在が明確になった。二つ目は、学校教育法第74条で、「特別支援学校は、幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校に在籍する障害のある児童生徒（第八十一条第一項に規定する幼児、児童又は生徒）の教育に関して、必要な助言又は援助を行うよう努めること」としている。これによって、特別支援学校は、国及び地方公共団体が教育上必要な支援を講じることが前提となり、その上で、必要な助言又は援助を行うよう努めることが求められている。

この法的整備によって特別支援教育においても、その充実に向けて、関係機関が連携した組織的な対応の法的根拠が明確になった。また、支援の必要な児童生徒の対象の広がりを受けた特別支援教育を支える仕組みとして、個別の教育支援計画の策定や特別支援教育コーディネーターの指名、(広域)特別支援連携協議会等の設置がされることになり、学校の内部での体制整備、外部との連携協力のシステム作りの重要度は一層増している。

(2) 特別支援教育の推進のための地域での関係機関の連携についての施策の動向

「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」において、今後の特殊教育の在り方についての基本的な考え方で、「教育、福祉、医療、労働等が一体となって乳幼児期から学校卒業後まで障害のある子ども及びその保護者等に対する相談及び支援を行う体制を整備する。」必要があることを明記しており、「障害のある子どもに対する特別な支援を適切に行うためには、一人一人の自立を目指し、乳幼児期から学校卒業後にわたって、教育、福祉、医療、労働等が一体となって、障害のある子ども及びその保護者等に対する相談と支援を行うための一貫した体制を整備することが必要である。」としている。その後出された今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）においても同様に、「障害のある子どもを支える教育、医療、福祉等の関係機関の連携と協力による、障害を見通した地域の総合的な教育支援体制を構築する必要がある」と明記されており、関係機関の連携の重要性についても繰り返し指摘されている現状にある。

また、内閣総理大臣を本部長とした障害者施策推進本部を設置し、政府全体で障害者支援を行っており、障害者基本法のもと閣議決定された障害者基本計画に基づき定められた「重点施策実施5か年計画（新障害者プラン）」には、地域において一貫して効果的な相談支援を行う体制を整備するためのガイドラインを作成することが明記されている。

これらの施策を受け、文部科学省、厚生労働省は、「障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン（試案）」を発刊した。このガイドラインにおいて、「都道府県や市町村などの各地方自治体において、医療、保健、福祉、教育、労働等の関係部局・機関が一体となって、障害のある子どもやその保護者に対する一貫した相談・支援体制を整備できるようにすることを目的として作成されたものである。」と目的を明記しており、「障害のある子どもへの支援は、医療、保健、福祉、教育、労働等の様々な機関が行っているため、単に連携を呼びかけるだけでは長期にわたる十分な支援は困難である。」という現状把握から、「各地方自治体は、各機関の特長を生かしながら協力し、責任を持って支援を行う体制をつくる必要がある。」としている。このガイドラインは、そのような支援体制の整備のための具体的な方策を、先進自治体の事例とともに紹介するなどして体制整備の必要性を示している。

2. 地方自治体における関係機関連携の特徴

国全体の施策の転換がなされ、特別支援教育の理念の進展と法的整備が進み、ガイドライン等が示されるなど、特別支援教育における関係機関の連携の根拠が整った。これによって、関係機関の連携による組織的な対応と各機関内部の変革が不可欠な要素となった。

特別支援教育の体制整備は、学校や教育委員会におけるガバナンス（マネジメントの意思決定や実施に問題がないかを事後的に監視する仕組み）だけでなく、より大きな広域性と多様なステークホルダーを想定した組織を対象とするガバナンスである点に大きな特徴がある。

また、特別支援教育に関連する関係機関として、教育、福祉、労働、保健などの公的機関の他にもNPO法人や一般の企業や昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネスもある。これらの各機関は、それぞれの機関の私的利益を目的として運営されている。関係機関連携において、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要がある。

これらの状況から、特別支援教育においても、有限な資源からいかに価値を生み出し、それを分配していくかという観点から、関係機関連携におけるマネジメントの在り方、内部組織の改革のための組織開発の在り方について、理論的な整理が必要な状況となっている。

また、地方自治体においては、行政施策の評価が、Planにフィードバックする仕組みが機能していない点がしばしば課題となつてあげられる。つまり、Plan-Doの連続体となっている現状がある。行政評価の分野では、比較可能性を担保するためにサービス内容を標準化する取り組みが積極的に行なわれている。例として、ベンチマーキングなどの取り組みがある。サービス内容が標準化されていれば、顧客である市民が選択をすることで、サービス内容をより顧客ニーズにフィットさせられる力学が働くことが期待できる。しかし、教育に関連する領域は、サービスの標準化ができない領域が多いため、独自性を測定できるものにする必要がある。また、施策実施の結果が単年度の評価で単純に量ることができない分野が多いことや競争原理が働かないことがあげられる。

これらの特徴から、教育の現場では、そのシステム作り自体を関係する者がそのプロセスから作り上げて行く必要があるものと考えられる。

3. 地方自治体における関係機関の連携について

(1) 地方自治体における関係機関を対象としたマネジメントについて

1) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの方向性

地域や都市マネジメントと同様に、特別支援教育においても、地域や市民のニーズを踏まえ、限られた自治体の経営資源のもとで、ビジョンや政策目標を設定するとともに、参加・協働によって、地域や政策課題ごとに、より高次のサービス提供や地域づくりを進める必要がある。

地方自治体の対象全体から見ると、特別支援教育は、その対象の規模が小さいことがあげられる。また、機関ごとに個人情報保護されるため、情報がクローズになりやすいこともあげられる。そのため、行政施策の改善に際して、障害のある本人やその保護者の声が届きにくい。また、一時的な支援という訳ではなく、連続的で継続的な支援が必要である。

このような現状から、サービスの消費者である者が選択することによって、消費者ニーズによりフィットしたサービスに収斂していくような市場経済の原理が発動しにくい。この点からも市民、NPO等による参加・協働型NPMを適用する必要があると考えられる。

2) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの対象

前出で指摘したように、特別支援教育に関連する関係機関として、教育、福祉、労働、保健などの公的機関のように直接的に影響を及ぼすことができる機関とNPO法人や一般の企業や昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネス等、間接的な支援等で影響を及ぼす機関がある。

これらの各機関は、それぞれの機関の私的利益を目的として運営されている。従って、関係機関連携において、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要が生じる。

3) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントにおける価値形成の必要性

特別支援教育体制構築に関するマネジメントにおいても、都市や地域のビジョン（将来像）を設定し、政策領域ごとの目標を決め、協働型でアウトカムをシェアしながら目標達成に向けて努力する必要があることは変わらない。

このように特別支援教育体制構築に関するマネジメントにおいても、各機関が連携し、価値形成することが必要となる。

4) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの在り方について

特別支援教育の分野においては、NPO、地域コミュニティ・企業・社会起業家など多様なステークホルダーを想定することが必要であり、地方自治体の組織の範囲を超えた価値形成の手続きと意思決定が必要となる。

そのためには、障害のある本人や保護者の声等、実際の情報を収集することが前提となる。この情報を機関ごとの情報から市全体の情報として共有されるように、機関が連携するような組織の範囲を超えた組織が必要となる。

この情報を共有する中で、市全体の価値形成が必要となる。この価値前提のマネジメントが機能するような制度設計が必要となっている。

例えば、市区町村の教育委員会には、各学校における校内委員会の設置とその運用の状況、コーディネーターへの研修の実施など、専門家チームの活用状況、巡回相談の実施状況など各地域や学校における特別支援教育体制の整備状況等の情報があるため、施策をマネジメントしていく上で必要な情報が集約されている。また、それぞれの関係機関にもそれぞれの活動を通じて得られる情報が蓄積されている。

市区町村で教育相談を実施している窓口や児童相談所などの関係機関等があり、医療機関等で相談を行っている場合もあることから、療育センターや障害児(者)地域療育等支援事業等の相談支援ネットワーク等において、それぞれの各機関における相互の連携が重要であり、これらの相談機関は、教育という立ち場で結びついている訳ではないため、互いの機関で蓄積された総括的な情報を共有した上で、地域の特別支援教育に関するニーズの把握を行い、価値設定を行うような仕組みにしていく必要がある。ある地域では、それぞれの機関の機能を見直して、市区町村の各部局を統合し、相談窓口の一元化を図っている。民生・児童委員、家庭相談員、大学等の相談機関、子育てサークル等地域の関係団体との連携の充実を図る組織の在り方を検討し、これらの特別支援教育連携協議会等で協議された内容を、市区町村の様々な施策に反映させている地域もある。これは、ニーズの把握を通じた価値設定を図りながら、価値前提のマネジメントが機能するような制度設計を行った例である。

4. 関係機関連携における内部組織の改革について

(1) 特別支援教育における組織開発について

1) 特別支援教育体制の構築に関する組織開発の必要性について

地域のネットワークを構築する場合は、特別支援学校が中心となる場合や各学校と直接関係する市区町村教育委員会や教育事務所が中心となる場合などがあり、地域の各学校において特別支援教育の推進に向かうことはもちろんのこと、地域の資源を活用しながら、個々の児童生徒の支援が円滑に進むようにすることが必要となる。

地方自治体において、特別支援教育体制を構築するにあたり、上記の組織開発の考え方が必要になる。

各市区町村の教育委員会が中心となり、特別支援教育体制を構築する場合、障害のある子どものニーズに応じた教育的支援を適切に行うためには、各地域において、関係機関とのネットワークを構築し、連携を図る必要がある。

2) 特別支援教育体制の構築に関する組織の学習プロセスについて

地域のネットワークを構築して支援を進める際、関係機関の連携やネットワークの中で、地域のような情報を共有すること、その共有された情報から課題解決のアイデアを出せるような仕組みを構築することが大切で、関係者の協働による具体的な課題解決の実績が経験として蓄積されていくことが重要となる。

この意思決定プロセスにおいて、シングル・ループにならないように留意する必要があり、特に起きた現象の課題解決の方法や原因を探る活動に終始しないようにするため、ダブル・ループ学習などより根本的な学習を行うこと、その「場」づくりのための工夫が必要となる。

例えば、「特別支援連携協議会」など関係者が一堂に会する場が利用できる。ある地域では、特別支援教育連携協議会の参加者の中から地域の資源がどんな状況にあるのかを明確にするためにリソースマップの作成が提案され、協力しながらリソースマップを作成した。その地域では、マップの作成の過程で、この地域に足りない資源をどこから調達していくかを話し合うようになった。これは、議論が深いレベルまで到達するようなダブル・ループ学習となるように工夫することで、地域に起きている現象からミッション・ビジョンを協働で形成し、これを実現するための手だてを講じ、その結果の評価を見ていくような一連の情報の流れがより深く実践された例である。

3) 特別支援教育体制の構築に関する組織の意思決定プロセスについて

学校からの要請で行っている巡回相談から得られた情報と相談機関でのケースから得られた情報では、異なっていることがある。それぞれの相談機関が得ている情報から地域の課題、地域全体で取り組むべき課題を抽出するためには、相談から得られた情報を協議の中でつなぎ合わせていく「場」での会議の工夫が必要となる。得られた情報をもとにして、地域における教育、福祉、労働等、全体的な課題を共有し、解決に向けた方策を考えていくことで一定の効果が期待できる。その後は、ポジティブ・アプローチのような意思決定プロセスをとり、協働で戦略を立て、実行していくような取り組みになるよう工夫していく必要がある。

例えば、各市区町村の教育委員会が中心となり、特別支援教育体制を構築する場合、相談機関との連携により支援を進めることも必要となってくる。しかしその際、情報の偏りに注意して、それぞれの機関がどのような情報を得ているのかに注目する必要がある。様々なシステムがうまく機能できていないことが、相談として現われてきているという側面もあり、ギャップ・アプローチに陥る可能性があることを留意しておく必要がある。この時、地域の児童生徒の全体的な子どもの育ちの状況とも照らし合わせながら、それぞれの機関での相談で得られた情報を共有し、全体的な視点で考え、アイデアを出し合う等、協働で取り組むことが必要となる。

そして、協議会等を活用して情報を共有し、課題解決に向けて協働するように工夫することで、協議会の組織自体が学習し、成長するシステムとなった例でもある。

また、別の地域では、協議会の中で共有された情報をもとにして、教員向けの研修やコーディネーター向けの研修を見直したり、中学校の学区程度の小さな地区において、小・中学校の特別支援教育コーディネーターが情報交換する場を設定したり、ケース検討会をしたりする動きにつなげた例もある。これは、ギャップ・アプローチからスタートした取り組みがダブル・ループ学習によって、ポジティブ・アプローチに変化していくようにマネジメントを行うことができた実例である。

Ⅱ 特別支援教育体制の構築の実際－横須賀市における特別支援教育体制の構築－

1. 横須賀市の現状と課題

(1) 横須賀市の概要

横須賀市は人口総数 41 万人程度の南関東に位置する中核市である。横須賀市として、小学校 48 校、中学校 24 校、高等学校 1 校、幼稚園 2 園、ろう学校 1 校、特別支援学校 1 校の運営を行っている。小中学校には 32,645 人の児童生徒が在籍している。(平成 21 年 4 月 1 日現在) 横須賀市では、子どもに関する総合的、一体的な取り組みを進めていくための拠点として、子育て支援の総合相談窓口、肢体不自由児、知的障害の通園施設と療育相談事業、児童相談所を合わせ、平成 20 年「はぐくみかん」を設立した。子育て関連の多様なニーズに応えるため、療育相談センター、横須賀市児童相談所、子ども育成部（こども青少年企画課、こども青少年支援課、こども健康課、保育課）等、各種子育て関係組織を集約させている。

横須賀市の教育行政では、「平成 20 年度からの横須賀の支援教育」として、障害のある子どもへの支援だけでなく、不登校対策、児童生徒指導など、課題の根本に迫るための総合的な施策となるような枠組みへ転換させている。

(2) 横須賀市の子育ち支援の取り組み

横須賀市の子育ち支援の取り組みは図 1 のような流れで、前年度までの評価を行い、その結果を基にして実施計画を策定する仕組みとなっている。

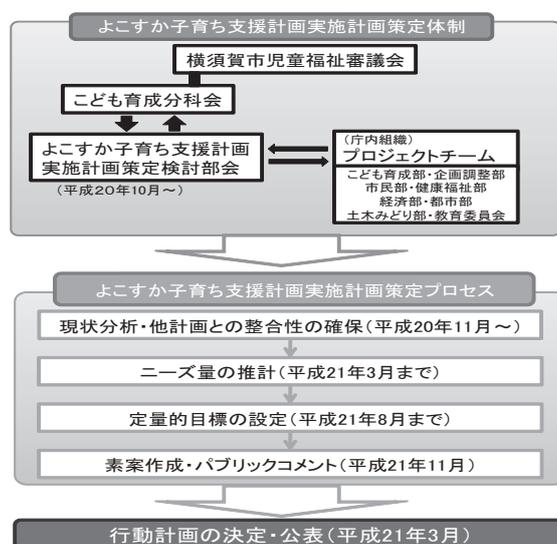


図 1 よこすか子育て支援計画実施計画策定プロセス

(3) 横須賀市教育委員会の取り組み

1) 支援チームの変遷

横須賀市では、全国に先駆けて、平成 14 年から教育、福祉、医療、保健、労働等の機関から構成された「横須賀市相談支援チーム（以下「支援チーム）」を立ち上げた。

特別支援教育体制が本格的にスタートする平成 19 年に向けて、着々と準備を進めてきている。その平成 19 年度には、支援チームは顧問 9 名、研究協力者 2 名、委員 40 名、事務局 7 名で組織されている。

支援チームは、以下4つ程度の部会に別れ、それぞれ専門的な活動を行ってきた。

平成16、17年度は、就学相談部、就労相談部、個別移行計画部、巡回相談部の4部体制で取り組み、18年度以降は、「個別移行計画」の内容をもとに、毎日の授業で具体的にどのような支援を行うかを検討する必要があることから『個別移行計画部』を改め、『授業支援部』として再スタートすることになった。

2) 支援チーム全体の目的

支援チームは、障害のある子どもに対する支援を行うためには、乳幼児から学校卒業後まで、教育、福祉、保健、医療、労働等が一体となって障害のある子ども及びその保護者に対する相談及び支援を行うことが重要であり、そのためのネットワークシステムや具体的な方策について研究及び事業を実施することを目的とする。

3) 支援チーム各部の活動

①就学相談部

就学相談部は、教育、福祉、医療が一体となった相談支援体制の確立、幼稚園、保育園と小学校間での適切な情報交換のあり方の研究を目的として、幼稚園、保育園の指導者を対象に、合同学習会、合同相談会の実施や支援シート連携会議の設定等の活動を行っている。

課題としては、支援シート連携会議の継続的開催と全市的規模への拡大、就学前機関と小学校の情報共有を含めた連携の在り方、「本人・保護者と共につくる支援シート」の検証等があげられる。

②就労支援部

就労支援部は、就労に関する情報の共有、保護者・教員・施設関係者等に対する就労に関する啓発を目的として、障害のある子どもの保護者、学校、関係機関等に勤務する教員や職員を対象として、合同学習会「仕事にチャレンジ!」、企業見学会の実施の活動を行っている。

課題としては、就労までの流れを具体的にイメージできる内容構成の検討、障害の重度重複化を考慮した支援体制の確立、療育手帳を所有しない発達障害者等に対する支援体制の確立があげられる。

③授業支援部

授業支援部は、授業の質的な向上、ワークシートや教材の開発、一斉指導と個別支援を融合した授業形態等の研究を目的として、いるのは、通常学級の教員を対象として、部会内での授業研究、及び部内会議などの活動を行っている。

課題としては、部会内での研究授業の回数や対応する教科の増加、個別支援の状況が分かる指導案の形式づくり、研究内容を全市的に広める手立ての確立があげられる。

④巡回相談部

巡回相談部は、学校に対するコンサルテーションによる学校としての相談支援体制の確立を目的として、

巡回相談のあった学校の教員を対象に教育、福祉、医療等の多角的視点からなる訪問相談、他機関との連携及び顧問、共同研究者から委員に対する指導助言を行っている。

課題としては、学校としての相談体制の確立とそれに向けた尺度の設定、関係機関と連携体制の確立

顧問や共同研究者からの指導助言による委員のスキルアップがあげられる。

4) 支援チームにおける評価の活用について

情報を整理すると学校現場で起きている課題を受けて、学校等の組織を対象として、支援チームが介入の手立てを講じていく構造になっている。

課題を吸い上げる仕組みは、この時点では、あまり明確になっていない。

2. 介入方法

横須賀市への介入は、二つの次元で実施した。介入のイメージは図2に示すとおりである。

介入Aは、行政全体から教育行政や労働福祉等行政、その他の行政機関との間への介入であり、それぞれの行政の部署が連携する場を対象としている。

介入Bは、教育行政と各学校等の機関との間への介入であり、本稿では、介入Bで評価された内容を介入Aへ反映させる道筋について記述する。

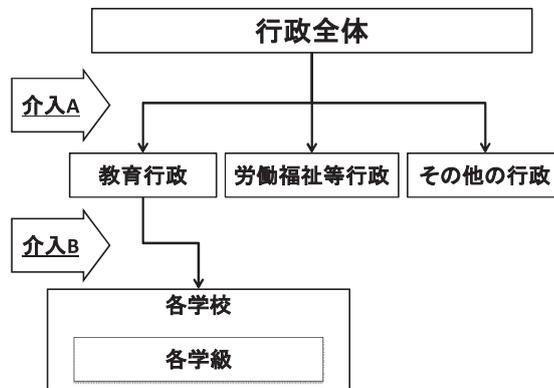


図2 横須賀市への介入のイメージ図

3. 結果

(1) 行政全体から教育行政や労働福祉等行政、その他の行政機関との間への介入

1) 関係機関の連携について

平成21年度より、横須賀市で行っている支援チームの下部組織である巡回相談部会の会議の機能を変更していく必要性がメンバーから出され、巡回指導の結果の情報からの気付きを出すような「ダブル・ループ学習」となるような会議の運営に切り替えている。このように支援チームのような機関が連携した組織において、課題解決力の向上があげられる。

また、特別支援教育に関連する施策全体を見直すための組織として、「よこすか支援体制研究会（仮称）」を創設した。目的は、有志的なつながりをもとにした外部で機能する研究会を設定することで、施策決定へ寄与を図ることにある。この研究会を特別支援教育に関連した情報を集約した「よこすかスタディ」の実施のための組織にしていくことを確認している。

横須賀市で行っている支援チームは、関係機関が連携して課題解決を実施するような組織横断的な取り組みとなっていることから、この組織に参加するメンバーを対象としたマネジメントを行うことが実態には合っている。

しかし、この組織には、NPO等の組織が入っていないため、今後間接的な影響下にある組織を内包した組織の必要性も検討される必要がある。

横須賀市で行っている支援チームは、関係機関が連携して課題解決を実施するような組織横断的な取り組みとなっているが、教育関係者が多いため、組織横断的に得られた情報をもとに教育以外への波及をあまり期待できない状況にあった。そこで、支援チーム顧問会において、前年度の取り組みを整理し、その評価をもとにして、次年度の計画の策定に役立てている。結果として、平成21年度より、この新たなファイルを「緑のファイル」として、巡回相談の対象者に対して作成することにつながった。

このように、情報共有によって価値形成を行った結果、これまで対象としていなかった児童生徒の層に対する支援の必要性を組織全体で確認することができ、そして、この層へ対する具体的な取り組みまで議論を深めるに至っている。

今後、他の下部組織においても、情報共有を促し、情報共有を促すことで、組織としての価値形成を促していく必要がある。

2) 組織の改革について

さまざまな具体的な取り組みと下部組織での評価をもとに、新たな価値形成を図り、より実態に対応した組織へと再構成が図れるようになってきた。

しかし、組織横断的な情報共有による価値形成は、一部にとどまっている。今後、さらに具体的な事業とその評価をもとにより住民ニーズを反映させた制度設計となるようにしていく必要がある。

また、各事業は、それぞれの組織ごとの評価、単年度の評価から部分的な改善をするにとどまっている。これらのボトムアップ的な評価をより市の全体的な施策のプライオリティづけに寄与するものにしていく必要がある。

障害のある人の情報は各組織ごとに蓄積されて、組織間で共有はされていない。このため、各組織内では、個々の人に応じたきめ細かい支援ができるような知見が蓄積されており、その情報を集約した形で組織横断的な情報共有がなされ、価値形成がされている。この制度設計では、障害のある人がどの年代でどんな支援をされたか、その結果がどうであったのかの情報が見えてこない。市全体として、障害のある人、またその家族等に行ってきた支援について、情報を整理する必要があると考えられる。

(2) 教育行政と各学校等の機関との間への介入

1) 関係機関の連携について

巡回相談部の定期的な部会に出席する中で、課題があげられた。また、前回研究の「地域における障害のある子どもの総合的な教育支援体制の構築」の「横須賀市における移行連携システムの課題に関する調査研究」において、フォーカスグループインタビューを行った結果、黄色いファイルのある子に対する支援の充実があげられ、黄色いファイルのない子の支援の在り方に関する検討の必要性が出された。

平成20年度の顧問会において、巡回相談の現状を確認する際、図2のような数の変化があったが、質の変化についても検討を行った。

巡回相談の対象者の特徴として、すべてのケースにおいて、黄色いファイルのない状況が明らかになった。この結果を踏まえて、顧問会において、対応策を考える必要があることが出された。解決策の検討は巡回相談部でもなされ、新たなファイルを作って対応することが決定された。

これは、下部組織内で得られた情報をもとに、関係機関の協働によって新たな知見を生み出すことにつながった例である。教育委員会主導の組織運営では、協働による価値形成が望めない。この例では、教育委員会は組織運営のマネジメントを行う重要な役割を担い、その結果として、新たな価値形成につなげることができた。教育委員会におけるマネジメントの在り方を示すものである。

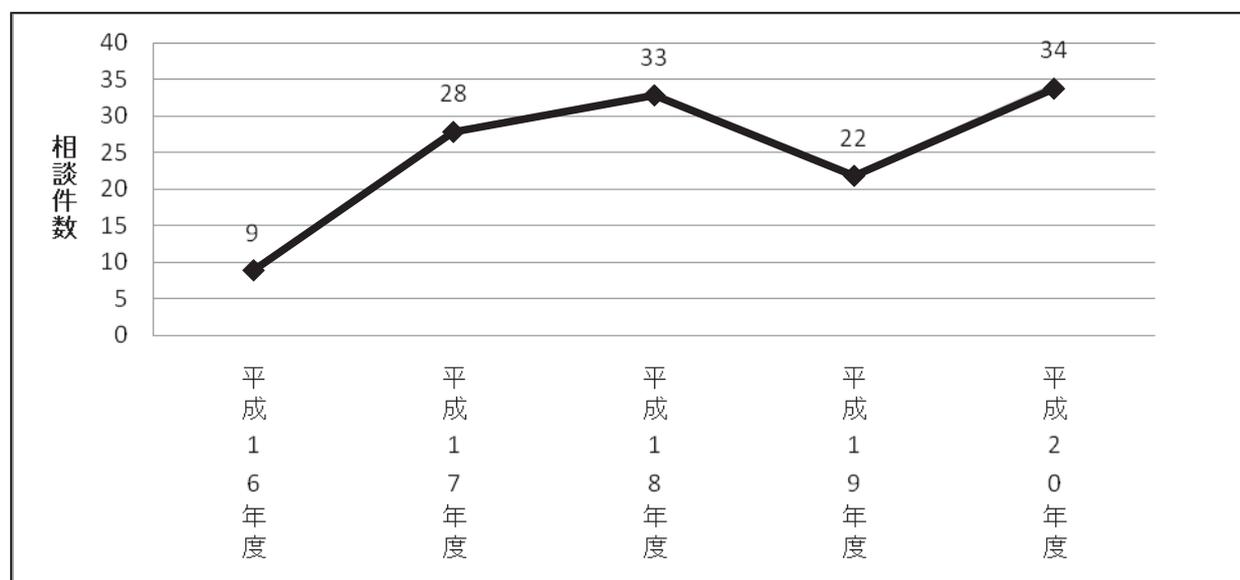


図2 横須賀市支援チームによる巡回相談の要請件数の推移

2) 組織の改革について

支援チームでの取り組みは、下部組織ごとの課題解決が中心となっており、それぞれの組織で得られた情報をもとにした議論にはつながりにくかった。

そこで、授業支援部からの報告をもとに、授業支援部がまとめた内容を組織ごとにどのように生かしていけるかを中心に協議を実施した。

この協議により、下部組織で得られた知見を他の組織でどのように活用できるかを検討することにつながっている。この協議の工夫により、問題解決を目的としたギャップ・アプローチから、得られた価値をさらに広げていくようなポジティブ・アプローチへの転換が図られる結果となっている。

この点においても新たな教育委員会におけるマネジメントの在り方を示すものである。

おわりに

本稿では、地域づくりの背景として、各組織内のマネジメントの在り方、外部環境との接点、その外部環境の変化を組織マネジメントの方向性へと導く部分があり、この考え方を背景に、研究的に具体的な施策の評価をもとにした横須賀市の施策決定に関与した。

各部署での評価の積み重ねが次の施策に反映されるような道筋に変更することができ、内部構

造の構造転換、機能の再検討、各部間の関係の再構築が行われる事例となった。

関係機関が連携して取り組む際のマネジメントの在り方について、具体的な事例の積み重ねの中で実践的に整理されてきている。マネジメントがうまくいったケースでは、組織における議論の質が向上し、次の改善点が明確になる結果を生み出している。

これらの実践研究をさらに積み重ねていきたいと考えている。

参考・引用文献

- 1) 遠藤ひとみ わが国におけるソーシャルビジネス発展の一過程～パートナーシップの形成に向けて～ 嘉悦大学研究論文集第 51 巻第 3 号 平成 21 年 3 月
- 2) 上山信一 「行政評価」の時代 経営と顧客の視点から NTT 出版 1998
- 3) 上山信一 「行政経営」の時代 評価から実践へ NTT 出版 1999
- 4) 大住荘四郎 ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略 日本評論社 1999
- 5) 大住荘四郎 パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践 日本評論社 2002
- 6) 大住荘四郎 NPM による行政革命 経営改革モデルの構築と実践 日本評論社 2003
- 7) 大住荘四郎編著 INPM 関東コンソーシアム著 実践：自治体戦略マネジメント SWOT/CRM による地域価値の創造 第一法規 2005
- 8) 大住荘四郎 NPM による行政革新 Will と Skill の統合モデル 学陽書房 2005
- 9) 大住荘四郎 公共マネジメントに関する一考察：行政評価を中心に 経済経営研究所年報第 28 集, 2006
- 10) 大住荘四郎 自治体への戦略マネジメントモデルの適用 SWOT 分析を中心に, ESRI Discussion Paper Series No.157, 内閣府経済社会総合研究所, 2006
- 11) 大住荘四郎 事業改革に関する一考察 経済経営研究所年報第 29 集, 2007
- 12) 大住荘四郎 公共組織への市民価値に基づく戦略パターンの適用, 関東学院大学『経済系』第 232 集, 2007
- 13) 大住荘四郎 アクションラーニングによる自治体の組織開発－松戸市の事例をもとに－ 経済経営研究所年報第 30 集, 2008
- 14) 大住荘四郎 ポジティブ・アプローチによる自治体の組織開発－松戸市のケースをもとに－ 経済経営研究所年報第 31 集, 2009
- 15) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 地域のネットワークを構築して支援を進めていくポイントは？ 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 16) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 教育委員会等との連携により、地域資源を活用し支援を進めている例やそのポイントは？ 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 17) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 相談機関との連携により支援を進めていくポイントは？ 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 18) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 特別支援学校との連携により支援を進め

ていくポイントは？ 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際，全特別支援学校知的障害校長会編，2009

- 19) 経済産業省 ソーシャルビジネス研究会報告書 2008
- 20) 厚生労働省 地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉— これからの地域福祉のあり方に関する研究会，2008
- 21) 金安岩男・横須賀市都市政策研究所編 自治体政策形成とその実践—横須賀市の挑戦，ぎょうせい，2003
- 22) 文部科学省 21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告），1996
- 23) 文部科学省 今後の特別支援教育の在り方について（最終報告），2003
- 24) 文部科学省 障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン（試案）
- 25) 文部科学省，厚生労働省 障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン（試案），2008
- 26) 文部科学省 学校評価ガイドライン（改訂），2008
- 27) 豊福晋平 学校の社会的価値定義と地域教育力 国際大学グローバルコミュニケーションセンター 日本教育工学会研究会 北星学園大学「地域教育力と情報教育」JSET07-2 pp. 153-158, 2007
- 28) 山内 直人，松永 佳甫，佐藤 浩介，木原 裕子，奥山 尚子，韓 明東，川島 浩誉，李 嬋娟 会イノベーション研究会ソーシャルキャピタルWG 報告書 平成20年度内閣府経済社会総合研究所委託事業『イノベーション政策及び政策分析手法に関する国際共同研究』成果報告書シリーズ No. 6 財団法人未来工学研究所，2009
- 29) 横須賀市健康福祉部 横須賀市の健康福祉 平成20年度（2008年度）の概要，2008
- 30) 横須賀市都市政策研究所 よこすか白書 2008, 2009
- 31) 横須賀市 重点施策・施策評価結果報告書（部局評価），2009
- 32) 横須賀市都市政策研究所 市民アンケート報告書（重点施策・施策評価），2009
- 33) 渡辺 孝・露木真也子 社会起業家と社会イノベーション—議論の国際的系譜と日本の課題— ESRI Discussion Paper Series No. 215, 内閣府経済社会総合研究所，2009

地方自治体と連携した特別支援学校における 特別支援教育体制の構築の在り方について 青森県立むつ養護学校における実践事例

独立行政法人 国立特別支援教育総合研究所
教育支援部 主任研究員 小澤 至賢

はじめに

特別支援教育の分野では、小中学校等において特別支援教育コーディネーターの設置が進み、特別支援学校におけるセンター的機能の発揮が期待されるなど、関係機関と連携した取り組みが進んでいる。また、各地方自治体では、昨今の厳しい財政状況から、事業の効率化を図るため、事業の見直しとともに関係部署の再編も活発に行われており、特別支援教育の分野においても、組織の再構築とその結果としてのパフォーマンスの向上が求められている。

この現状から、地方自治体において特別支援教育体制を構築するために関係機関が連携する際、有限な資源からいかに価値を生み出し、それを分配していくかという観点から、関係機関連携におけるマネジメント・システムの在り方や組織開発の在り方について、理論的な整理が必要な状況となっている。特別支援学校は、センター的機能を発揮することが期待されており、このセンター的機能を発揮する際に、関係機関と連携した取り組みが必要となっている。

本稿では、特別支援学校における地方自治体と連携した特別支援教育体制構築の在り方について論じるとともに、実際例として、むつ養護学校における実践について報告する。

I 特別支援学校における特別支援教育体制の構築の在り方について

1. 特別支援学校が特別支援教育体制構築に関与する根拠

(1) 特別支援教育体制の構築の法的根拠

特別支援教育における法的な整備は、学校教育法等の一部を改正する法律（平成18年法律第80号）によって行われ、平成19年には、特別支援教育体制がスタートした。

特別支援学校が特別支援教育体制構築に関与する根拠として、次の2つの法律が重要となる。一つ目は、教育基本法第四条第2項で、「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。」としている。これによって、教育における責任の所在が明確になった。二つ目は、学校教育法第74条で、「特別支援学校は、幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校に在籍する障害のある児童生徒（第八十一条第一項に規定する幼児、児童又は生徒）の教育に関して、必要な助言又は援助を行うよう努めること」としている。これによって、国及び地方公共団体が教育上必要な支援を講じることが前提となり、その上で、特別支援学校は、必要な助言又は援助を行うよう努めることが求められている。

この法的整備によって特別支援教育においても、その充実に向けて、関係機関が連携した組織

的な対応の法的根拠が明確になった。また、支援の必要な児童生徒の対象の広がりを受けた特別支援教育を支える仕組みとして、個別の教育支援計画の策定や特別支援教育コーディネーターの指名、(広域)特別支援連携協議会等の設置がされることになり、学校の内部での体制整備、外部との連携協力のシステム作りの重要度は一層増している。

(2) 特別支援教育の推進のための地域での関係機関の連携についての施策の動向

「21世紀の特殊教育の在り方について(最終報告)」において、今後の特殊教育の在り方についての基本的な考え方で、「教育、福祉、医療、労働等が一体となって乳幼児期から学校卒業後まで障害のある子ども及びその保護者等に対する相談及び支援を行う体制を整備する。」必要があることを明記しており、「障害のある子どもに対する特別な支援を適切に行うためには、一人一人の自立を目指し、乳幼児期から学校卒業後にわたって、教育、福祉、医療、労働等が一体となって、障害のある子ども及びその保護者等に対する相談と支援を行うための一貫した体制を整備することが必要である。」としている。その後出された今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)においても同様に、「障害のある子どもを支える教育、医療、福祉等の関係機関の連携と協力による、障害を見通した地域の総合的な教育支援体制を構築する必要がある」と明記されており、関係機関の連携の重要性についても繰り返し指摘されている現状にある。

また、内閣総理大臣を本部長とした障害者施策推進本部を設置し、政府全体で障害者支援を行っており、障害者基本法のもと閣議決定された障害者基本計画に基づき定められた「重点施策実施5か年計画(新障害者プラン)」には、地域において一貫して効果的な相談支援を行う体制を整備するためのガイドラインを作成することが明記されている。

これらの施策を受け、文部科学省、厚生労働省は、「障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン(試案)」を発刊した。このガイドラインにおいて、「都道府県や市町村などの各地方自治体において、医療、保健、福祉、教育、労働等の関係部局・機関が一体となって、障害のある子どもやその保護者に対する一貫した相談・支援体制を整備できるようにすることを目的として作成されたものである。」と目的を明記しており、「障害のある子どもへの支援は、医療、保健、福祉、教育、労働等の様々な機関が行っているため、単に連携を呼びかけるだけでは長期にわたる十分な支援は困難である。」という現状把握から、「各地方自治体は、各機関の特長を生かしながら協力し、責任を持って支援を行う体制をつくる必要がある。」としている。このガイドラインは、そのような支援体制の整備のための具体的な方策を、先進自治体の事例とともに紹介するなどして体制整備の必要性を示している。

2. 特別支援学校における特別支援教育体制の構築の在り方

国全体の施策の転換がなされ、特別支援教育の理念の進展と法的整備が進み、ガイドライン等が示されるなど、特別支援教育における関係機関の連携の根拠が整った。これによって、関係機関の連携による組織的な対応と各機関内部の変革が不可欠な要素となった。

特別支援教育の体制整備は、学校や教育委員会におけるガバナンス(マネジメントの意思決定や実施に問題がないかを事後的に監視する仕組み)だけでなく、より大きな広域性と多様なステークホルダーを想定した組織を対象とするガバナンスである点に大きな特徴がある。

また、特別支援教育に関連する関係機関として、教育、福祉、労働、保健などの公的機関の他にもNPO法人や一般の企業や昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネスもある。

これらの各機関は、それぞれの機関の私的利益を目的として運営されている。関係機関連携において、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要がある。

これらの状況から、特別支援教育においても、有限な資源からいかに価値を生み出し、それを分配していくかという観点から、関係機関連携におけるマネジメントの在り方、内部組織の改革のための組織開発の在り方について、理論的な整理が必要な状況となっている。

3. 関係機関の連携について

(1) 関係機関を対象としたマネジメントについて

1) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの方向性

地域や都市マネジメントと同様に、特別支援教育においても、地域や市民のニーズを踏まえ、限られた自治体の経営資源のもとで、ビジョンや政策目標を設定するとともに、参加・協働によって、地域や政策課題ごとに、より高次のサービス提供や地域づくりを進める必要がある。

地方自治体の対象全体から見ると、特別支援教育は、その対象の規模が小さいことがあげられる。また、機関ごとに個人情報保護されるため、情報がクローズになりやすいこともあげられる。そのため、行政施策の改善に際して、障害のある本人やその保護者の声が届きにくい。また、一時的な支援という訳ではなく、連続的で継続的な支援が必要である。

このような現状から、サービスの消費者である者が選択することによって、消費者ニーズによりフィットしたサービスに収斂していくような市場経済の原理が発動しにくい。この点からも市民、NPO等による参加・協働型NPMを適用する必要があると考えられる。

このことを踏まえて、特別支援学校では、特別支援教育体制の構築を行うことになるが、特別支援学校の場合、対象地域に複数の自治体が存在する場合や、別の特別支援学校が同一地域を対象としている場合がある点に留意する必要がある。

2) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの対象

前出で指摘したように、特別支援教育に関連する関係機関として、教育、福祉、労働、保健などの公的機関のように直接的に影響を及ぼすことができる機関とNPO法人や一般の企業や昨今の施策によって台頭してきているソーシャルビジネス等、間接的な支援等で影響を及ぼす機関がある。

これらの各機関は、それぞれの機関の私的利益を目的として運営されている。従って、関係機関連携において、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整して行く必要が生じる。

前出のように特別支援学校の場合、対象地域に複数の自治体が存在する場合があります。この点でそれぞれの地方自治体の実情に応じた対応が必要となる。また、別の特別支援学校が同一地域を対象としている場合があります。特別支援学校間もしくは、都道府県政令市単位などさらに広域の機関連携の必要がある。

3) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントにおける価値形成の必要性

特別支援教育体制構築に関するマネジメントにおいても、都市や地域のビジョン（将来像）を設定し、政策領域ごとの目標を決め、協働型でアウトカムをシェアしながら目標達成に向けて努力する必要があることは変わらない。

このように特別支援教育体制構築に関するマネジメントにおいても、各機関が連携し、価値形

成することが必要となる。

特別支援学校には、特別支援教育に関連する情報が集約されるようになっており、また、専門性を有する職員も増えている。このことから特別支援学校主導で課題解決を行おうとする例をよく見るが、特別支援学校も地方自治体にとっての機関の一つである。どの機関にも言えることであるが、社会的な利益、市全体の利益を損なう恐れがあるため、一つの機関が自らの機関の利益を優先させることがあってはならない。

4) 特別支援教育体制の構築に関するマネジメントの在り方について

特別支援教育の分野においては、NPO、地域コミュニティ・企業・社会起業家など多様なステークホルダーを想定することが必要であり、地方自治体の組織の範囲を超えた価値形成の手続きと意思決定が必要となる。

そのためには、障害のある本人や保護者の声等、実際の情報を収集することが前提となる。この情報を機関ごとの情報から地方自治体全体の情報として共有されるように、機関が連携するような組織の範囲を超えた組織が必要となる。

この情報を共有する中で、地方自治体全体の価値形成が必要となる。この価値前提のマネジメントが機能するような制度設計が必要となっている。

例えば、市区町村の教育委員会には、各学校における校内委員会の設置とその運用の状況、コーディネーターへの研修の実施など、専門家チームの活用状況、巡回相談の実施状況など各地域や学校における特別支援教育体制の整備状況等の情報があるため、施策をマネジメントしていく上で必要な情報が集約されている。また、それぞれの関係機関にもそれぞれの活動を通じて得られる情報が蓄積されている。

特別支援学校のコーディネーターは、複数の特別支援学校との連携について考える必要もある。広域特別支援連携協議会など、都道府県等のレベルにおいて、障害のある子どもの指導・支援にかかわる教育、医療、福祉、保健、労働等の関係部局の連携協力を円滑にするためのネットワークを活用し、市区町村レベルだけでなく都道府県等のレベルの現状の把握を行い、その現状から課題を見出し、課題に対して課題解決を図り、そして、その結果を次の取り組みに生かしていくことも必要となる。

特別支援学校同士が連携により支援を進める際は、それぞれの特別支援学校が担当している地域の状況を明らかにし、それぞれの特別支援学校の専門性を考慮した上で、特別支援学校という組織体が、地域でどんな役割を担い、機能していくのかを明らかにすることが必要となる。

それぞれの特別支援学校の特徴から、専門性にも違いがあるため、特別支援学校が複数ある場合は互いに補完し合い、広い地域の課題解決をすることが必要となる。

特別支援学校が同じような地域で同じような活動をする必要はなく、特別支援学校間で役割の分担等をしておく必要があり、同一地区に1校しかない場合は、中心となる特別支援学校が、自分の学校では対応できにくい専門性に関して、他の特別支援学校と連携して専門性を補完するような取り組みが必要となる。

そして、都道府県等のレベルの大きな枠組みを念頭に置いた取り組みを進めていくためには、それぞれの特別支援学校がその都道府県等の中で、どんな役割を担っていくのかを話し合っ確認しておく必要がある。

障害種により全県を対象にしている特別支援学校もあれば、担当地域が限定されている特別支

援学校もあるなど、担当地域に違いがある場合もある。

特別支援学校のコーディネーターが、都道府県等全域、それぞれの地区毎の情報を共有すること、その情報をもとにして課題を明確にし、課題に対する解決の方策について話し合っておくことが不可欠である。

各都道府県等の特別支援学校のコーディネーターが一堂に会する研修会等において、自校の特徴を確認し、担当している地域の違いを明らかにしながら、それぞれの特別支援学校がどんな機能を果たすことができるのかを参加者で検討するような研修会を企画している例もある。

これは、県全域のニーズの把握を通じた価値設定を図りながら、価値前提のマネジメントが機能するような制度設計を行った例である。

4. 関係機関連携における内部組織の改革について

(1) 特別支援教育における組織開発について

1) 特別支援教育体制の構築に関する組織開発の必要性について

地域のネットワークを構築する場合は、特別支援学校が中心となる場合や各学校と直接関係する市区町村教育委員会や教育事務所が中心となる場合などがあり、地域の各学校において特別支援教育の推進に向かうことはもちろんのこと、地域の資源を活用しながら、個々の児童生徒の支援が円滑に進むようにすることが必要となる。

地方自治体において、特別支援教育体制を構築するにあたり、上記の組織開発の考え方が必要になる。

各市区町村の教育委員会が中心となり、特別支援教育体制を構築する場合、障害のある子どものニーズに応じた教育的支援を適切に行うためには、各地域において、関係機関とのネットワークを構築し、連携を図る必要がある。

ある特別支援学校では、市区町村の教育委員会等の行政機関との連携による支援を進める際、地域における教育の全体と特別支援教育の充実についてどのような方向性や段取りで進めていくのかを情報交換を密にしながら、地区ごとの取り組みやコミュニティでの自己解決を図るよう地区の小中学校の特別支援教育コーディネーターを中心とした勉強会を作った例もある。

これは、チームでの課題解決の力が向上していくような仕組みを構築していった例である。

特別支援学校の内部に目を向けると、関係機関と連絡調整を図りながら地域を支援する組織を作るため、様々な機関と連携する窓口や下部組織の機能を再整理する必要がある。

2) 特別支援教育体制の構築に関する組織の学習プロセスについて

地域のネットワークを構築して支援を進める際、関係機関の連携やネットワークの中で、地域のような情報を共有すること、その共有された情報から課題解決のアイデアを出せるような仕組みを構築することが大切で、関係者の協働による具体的な課題解決の実績が経験として蓄積されていくことが重要となる。

この意思決定プロセスにおいて、シングル・ループにならないように留意する必要がある、特に起きた現象の課題解決の方法や原因を探る活動に終始しないようにするため、ダブル・ループ学習などより根本的な学習を行うこと、その「場」づくりのための工夫が必要となる。

例えば、「特別支援連携協議会」など関係者が一堂に会する場が利用できる。ある地域では、特別支援教育連携協議会の参加者の中から地域の資源がどんな状況にあるのかを明確にするため

にリソースマップの作成が提案され、協力しながらリソースマップを作成した。その地域では、マップの作成の過程で、この地域に足りない資源をどこから調達していくかを話し合うようになった。これは、議論が深いレベルまで到達するようなダブル・ループ学習となるように工夫することで、地域に起きている現象からミッション・ビジョンを協働で形成し、これを実現するための手だてを講じ、その結果の評価を見ていくような一連の情報の流れがより深く実践された例である。

3) 特別支援教育体制の構築に関する組織の意思決定プロセスについて

学校からの要請で行っている巡回相談から得られた情報と相談機関でのケースから得られた情報では、異なっていることがある。それぞれの相談機関が得ている情報から地域の課題、地域全体で取り組むべき課題を抽出するためには、相談から得られた情報を協議の中でつなぎ合わせていく「場」での会議の工夫が必要となる。得られた情報をもとにして、地域における教育、福祉、労働等、全体的な課題を共有し、解決に向けた方策を考えていくことで一定の効果が期待できる。その後は、ポジティブ・アプローチのような意思決定プロセスをとり、協働で戦略を立て、実行していくような取り組みになるよう工夫していく必要がある。

例えば、「特別支援連携協議会」など関係者が一堂に会する場が利用できる。ある地域では、特別支援教育連携協議会の参加者の中から地域の資源がどんな状況にあるのかを明確にするためにリソースマップの作成が提案され、協力しながらリソースマップを作成した。その地域では、マップの作成の過程で、この地域に足りない資源をどこから調達していくかを話し合うようになった。これは、議論が深いレベルまで到達するようなダブル・ループ学習となるように工夫することで、地域に起きている現象からミッション・ビジョンを協働で形成し、これを実現するための手だてを講じ、その結果の評価を見ていくような一連の情報の流れがより深く実践された例である。そして、協議会等を活用して情報を共有し、課題解決に向けて協働するように工夫することで、協議会の組織自体が学習し、成長するシステムとなった例でもある。

また、別の地域では、協議会の中で共有された情報をもとにして、教員向けの研修やコーディネーター向けの研修を見直したり、中学校の学区程度程度の小さな地区において、小・中学校の特別支援教育コーディネーターが情報交換する場を設定したり、ケース検討会をしたりする動きにつなげた例もある。これは、ギャップ・アプローチからスタートした取り組みがダブル・ループ学習によって、ポジティブ・アプローチに変化していくようにマネジメントを行うことができた実例である。

II 特別支援学校における特別支援教育体制の構築の実際

- むつ養護学校における特別支援教育体制構築の実践事例について -

1. むつ養護学校の概要と地域の特性

青森県立むつ養護学校（以下：むつ養護学校）は、青森県最北に位置する知的障害特別支援学校で、児童生徒数は、70名（小学部28名、中学部24名、高等部18名）で、教職員は、64名（内教職員58名）の県内では小規模の特別支援学校である。在籍する児童生徒は、知的障害のある児童生徒が中心で、平成13年度頃より肢体不自由を併せ有する児童生徒が増加傾向にある。下

北地域（1市1町3村）全域の児童生徒を就学対象としており、隣接する上北地区の一部地域からも交通のアクセスのよさなどから通学してきている例もある。現在は、むつ市、東通村、風間浦村、大間町、横浜町、六ヶ所村の児童生徒が在籍している。（平成20年度12月1日現在）

むつ養護学校では、平成12年度より教育相談部を校務分掌上に位置づけ、この教育相談部を中心としながら全校体制で、地域の支援を担っている。下北地区全域から教育相談に訪れることから、年間のべ712回（平成19年度）の教育相談を行っている実績がある。

下北地域は、農業、林業、漁業を主幹産業とする地域で、校区内の市町村の人口規模（平成20年11月30日現在）は、むつ市約65,000人、大間町約6,300人、東通村約7,500人、風間浦村約2,500人、佐井村約2,600人で、対象となる地域全体では、約84,000人となっている。

下北地域には、専門的な療育機関、医療機関が少ないため、むつ養護学校が地域から期待されている役割は大きいものがある。

下北地域では、各市町村役場の福祉関係課の他、主な福祉機関として、青森県立むつ児童相談所、福祉事務所、デイサービスセンター、グループホーム等、主な医療機関として、一部事務組合下北医療センターむつ総合病院があり、むつ養護学校と連携した取り組みを行っている。また、むつ市から車で2時間ほどの距離にある青森市の病院を利用しているケースも多い。

校区内には、幼稚園14園（公立4、私立10）、保育所20ヵ所、小学校29校（特別支援学級設置校19校）、中学校14校（特別支援学級設置校11校）、高等学校6校（分校2校含）があり、むつ養護学校が実際に支援を行っている学校は、小学校が7校、中学校が1校、高等学校が3校（H19）ある。

2. 地域における特別支援教育体制構築の実際

（1）青森県の総合支援システムとむつ養護学校のセンター的機能の位置づけ

青森県では、平成10年に障害者一人ひとりに着目した総合支援システムを策定し、第1次圏域（基礎圏域：市町村の区域又は複数の市町村を基礎とする範囲）、第2次圏域（広域圏域：複数の市町村を含んだ地域生活経済圏の範囲）、第3次圏域（県域：県全体）とした3層のリハビリテーション圏域を制定している。特別支援学校は、第2次圏域である広域圏域における相談活動の拠点としての機能を担うため相談活動を展開してきた経緯がある。

青森県では、県内6地域でそれぞれ「特別支援連携協議会」を展開しており、下北地域は、今年度から名称を『下北地区こども発達相談連絡協議会』と改めて活動を行っている。むつ養護学校は、その事務局を担当している。また、青森県では、特別支援学級の担任への支援を行う「特殊学級担当者支援制度」を昭和56年より実施し、特別支援学級への支援を実施してきた。

このように青森県では、より利用者に近い圏域での課題解決を進めることができるように権限委譲を行ってきた。この権限移譲を受けて、それぞれの圏域では、ステークホルダーの協働によるミッションやビジョンの再構築が行われることになる。

（2）むつ養護学校の地域支援の考え方

むつ養護学校は、下北地域に唯一の特別支援学校であり、地域でどのように機能していくのかを考えながら、以下のような取り組みを行ってきた。

地域の特性や現状把握の方法として、「下北地区こども発達相談連絡協議会」、「就労・生活支援連絡協議会」、「下北特別支援教育研究会」、巡回相談、教育相談等の場を活用し、特に「下北

地区こども発達相談連絡協議会」や「就労・生活支援連絡協議会」の場を活用している。これらの場合は、関係機関の担当者が会する貴重な場面であることから、この場を有効に活用するため、関係者間で情報を交換したり、考えられるような原因を探ったり、課題の解決策やそれぞれの立場でできることを確認したりするようなことが積極的に行われるように工夫している。

このようにむつ養護学校では、第二次圏域の特別支援教育体制充実のため、この圏域の多様なステークホルダーを想定し、各機関との連携を行っている。この連携の中で、各機関からの情報を集約することで、ニーズの把握ができるようにしている。そして、得られた情報をもとに価値設定を関係機関の連携により行えるように場の設定とその運用上の工夫を実施している。価値前提のマネジメントが機能するように価値形成の手続きと意思決定ができるような制度設計を行っている。

(3) 特別支援教育体制を推進するための学校内の組織改革の実際について

むつ養護学校では、県の方針に基づいて、学校の教育計画の中にセンター的機能を位置づけ、学校全体で、教育相談活動、地域の学校へのコンサルテーションを実施し、地域の関係機関とのネットワークを有機的に機能させるべく活動を展開してきた。

学校内の内部構造に対して、様々な組織改編を行い、地域支援の中心的な役割を持つ組織として、特別支援教育推進委員会を立ち上げた。この組織は、教育相談や進路指導など学校内にある機能を横断的に取りまとめ、情報共有、課題解決などの機能を持たせた組織となっている。地域を対象とした幅広い情報収集を行い、その情報をもとにして、委員会内でむつ養護学校における特別支援学校のセンター的機能の在り方を検討する仕組みとなっている。

学校内の各分掌、各機能が地域の外部機関と連携しているが、この連携の中で得られる情報は、地域に起きている現象の一部であることから、各セクションで集めてきた情報を校内で共有化し、その情報をもとにして、地域の現状把握を行っている。現状把握をする中で浮き上がってきた地域の課題、むつ養護学校がそのとき持っている力量とを考え合わせて、どのように機能していくのがよいのかを方向付ける仕組みとなっている。

この委員会を効率よく運用していくために、むつ養護学校では、コーディネーターを教頭、高等部主任、教育相談部主任が担当し、委員会の中核的なメンバーとしている。教頭は、外部との連絡調整を行う上で得られた情報、高等部主任は、卒後の進路などに関する情報、教育相談部主任は、地域の幼児児童生徒に関する情報を持っており、この3名は情報を共有するようにし、各関係機関と連携が図りやすくなるよう工夫している。

このように地域の情報を入手できる人材と校内のマネジメントを行える人材を活用して、特別支援教育推進委員会が今後の方向性を考えるようにしている。

校内の各セクションでマネジメントを行っているものが入ることで、教員の調整や事業の企画をする際に決断が速くできるメリットなどがあり、特別支援教育推進委員会で話された内容は、職員会議等で報告され、学校職員から意見を募る仕組みとしている。

(4) 地域の各機関との連携の実際について

むつ養護学校は、外部機関と連携していくための仕組みとして、「下北地区こども発達相談連絡協議会」と「就労・生活支援連絡協議会」を立ち上げた。

「下北地区こども発達相談連絡協議会」は、下北地域における教育相談関係者が一堂に会して

研修会や情報交換を行う組織であり、地区別の協議会の中で、関係機関がアンケート調査、教育相談、コンサルテーションから得られた情報をもとにして、通常学級、特別支援学級、幼児、園児等の現状を共有する。

「下北地区子ども発達相談連絡協議会」では、むつ養護学校が事務局となり、地域の各機関と連携し、「子ども発達相談ガイド」を作成した。これは下北地域の医療・保健・教育の各機関の情報を一つに集約したもので、協議会での話し合いが作成のきっかけとなっている。ガイドに掲載されている関係機関の他、下北地域の幼稚園・保育所、小・中・高等学校に配布されている。このガイドを見ると下北地域にある資源が網羅され、その概要、窓口について一目でわかるようになっている。また、県内の専門機関やその窓口の紹介、関係機関の職員が気をつけておきたいことなどをQ & A形式で載せている。

地域資源や地域支援マップを作ることで、地域の持っている資源と機能を明確にすることができるだけでなく、不足している資源が明確になり、不足している部分に関しては、それをどこから調達するかを考えることにつながっている。

このように関係機関が連携した組織のマネジメントを行うことで、会議の内容がダブル・ループ学習となり、組織として地域のニーズ把握による価値形成がされている。この取り組みにより、地域を対象とした戦略も練られるようになってきている実例である。

また、むつ養護学校のセンター的機能の役割の一つとして、昨年まで、年2～3回、下北地域の医療・福祉・保健・教育関係（下北教育事務所、市町村教育委員会、幼稚園・保育所、小・中学校、高等学校）を対象とした研修会を企画してきた。この結果、地域の大きな課題である教員の専門性の向上への寄与が進み、地域の教員の特別支援教育に関する情報収集、価値形成、戦略作りが組織として進められている。

平成20年度からは、「むつ地区」「大間地区」「佐井地区」「東通地区」「風間浦地区」の5つの地区事務局を立ち上げ、5市町村の教育委員会が中心となった活動を支援している。地域の実情に合った課題解決がそれぞれの地域の関係者のアイデアによって進められるように工夫したものととなっている。

また、むつ養護学校で実施している「下北地区子ども発達相談連絡協議会」と「就労・生活支援連絡協議会」などは、教育委員会や保健師、あるいは公共の福祉関係機関や福祉施設、事業所などとの情報交換の場ともなっており、各地区の課題解決への話し合いを行う場の一つとして機能している状況となっている。

このように第2次圏域を中心に行ってきた特別支援教育体制構築の取り組みが、次第に第1次圏域の取り組みへと権限委譲されるようになってきており、結果として、特別支援学校が地域での課題解決の制度設計に関与する結果となっている。

おわりに

本稿では、特別支援学校から見た特別支援教育体制の構築に向けたマネジメントの側面や組織開発の面から整理し、具体例として、むつ養護学校を取り上げた。この事例は、地域、学校内にある有限な資源から、いかに価値を生み出し、分配していくかという観点で整理した。

むつ養護学校は、地域に唯一の特別支援学校であり、地域でどのように機能していくのかを指

向している。地域の特性や現状を把握するために、協議会や研修会、巡回相談、教育相談等の場を活用し、ニーズ把握をもとにした価値形成を行うとともにミッション・ビジョンの再構築が行われるよう、会議がダブル・ループ学習となるように運営上の工夫を行っている。また、校内においても様々な組織改編を行い、学校内の体制上でも同様の運営上の工夫を行っている。この結果、第2次圏域での体制整備から第1次圏域での体制整備に、権限移譲が進んでいきつつある。

むつ養護学校で行っている地域支援を通して、各地域において課題解決に向けて話し合ってきた知見が組織や地域に蓄積されるようになってきた。この情報の共有と課題解決の活動の蓄積は、その地域の組織的な課題解決の歴史であり、組織開発の実例である。

参考・引用文献

- 1) 遠藤ひとみ わが国におけるソーシャルビジネス発展の一過程～パートナーシップの形成に向けて～ 嘉悦大学研究論文集第51巻第3号 平成21年3月
- 2) 上山信一 「行政評価」の時代 経営と顧客の視点から NTT出版 1998
- 3) 上山信一 「行政経営」の時代 評価から実践へ NTT出版 1999
- 4) 大住莊四郎 ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略 日本評論社 1999
- 5) 大住莊四郎 パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践 日本評論社 2002
- 6) 大住莊四郎 NPMによる行政革命 経営改革モデルの構築と実践 日本評論社 2003
- 7) 大住莊四郎編著 INPM 関東コンソーシアム著 実践：自治体戦略マネジメント SWOT/CRMによる地域価値の創造 第一法規 2005
- 8) 大住莊四郎 NPMによる行政革新 WillとSkillの統合モデル 学陽書房 2005
- 9) 大住莊四郎 公共マネジメントに関する一考察：行政評価を中心に 経済経営研究所年報第28集, 2006
- 10) 大住莊四郎 自治体への戦略マネジメントモデルの適用 SWOT分析を中心に, ESRI Discussion Paper Series No.157, 内閣府経済社会総合研究所, 2006
- 11) 大住莊四郎 事業改革に関する一考察 経済経営研究所年報第29集, 2007
- 12) 大住莊四郎 公共組織への市民価値に基づく戦略パターンの適用, 関東学院大学『経済系』第232集, 2007
- 13) 大住莊四郎 アクションラーニングによる自治体の組織開発－松戸市の事例をもとに－ 経済経営研究所年報第30集, 2008
- 14) 大住莊四郎 ポジティブ・アプローチによる自治体の組織開発－松戸市のケースをもとに－ 経済経営研究所年報第31集, 2009
- 15) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 地域のネットワークを構築して支援を進めていくポイントは？ 特別支援教育Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 16) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 教育委員会等との連携により、地域資源を活用し支援を進めている例やそのポイントは？ 特別支援教育Q&A 支援の視点と実際, 全特特別支援学校知的障害校長会編, 2009
- 17) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 相談機関との連携により支援を進めてい

- くポイントは？ 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際，全特特別支援学校知的障害校長会編，2009
- 18) 小澤至賢 関係機関の連携やネットワークの構築 特別支援学校との連携により支援を進めていくポイントは？ 特別支援教育 Q&A 支援の視点と実際，全特特別支援学校知的障害校長会編，2009
 - 19) 経済産業省 ソーシャルビジネス研究会報告書 2008
 - 20) 厚生労働省 地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉— これからの地域福祉のあり方に関する研究会，2008
 - 21) 金安岩男・横須賀市都市政策研究所編 自治体政策形成とその実践—横須賀市の挑戦，ぎょうせい，2003
 - 22) 文部科学省 21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告），1996
 - 23) 文部科学省 今後の特別支援教育の在り方について（最終報告），2003
 - 24) 文部科学省 障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン（試案）
 - 25) 文部科学省，厚生労働省 障害のある子どものための地域における相談支援体制整備ガイドライン（試案），2008
 - 26) 文部科学省 学校評価ガイドライン（改訂），2008
 - 27) 豊福晋平 学校の社会的価値定義と地域教育力 国際大学グローバルコミュニケーションセンター 日本教育工学会研究会 北星学園大学「地域教育力と情報教育」JSET07-2 pp. 153-158, 2007
 - 28) 山内 直人，松永 佳甫，佐藤 浩介，木原 裕子，奥山 尚子，韓 明東，川島 浩誉，李 嬋娟会イノベーション研究会ソーシャルキャピタルWG 報告書 平成 20 年度内閣府経済社会総合研究所委託事業『イノベーション政策及び政策分析手法に関する国際共同研究』成果報告書シリーズ No. 6 財団法人未来工学研究所，2009
 - 29) 横須賀市健康福祉部 横須賀市の健康福祉 平成 20 年度（2008 年度）の概要，2008
 - 30) 横須賀市都市政策研究所 よこすか白書 2008, 2009
 - 31) 横須賀市 重点施策・施策評価結果報告書（部局評価），2009
 - 32) 横須賀市都市政策研究所 市民アンケート報告書（重点施策・施策評価），2009
 - 33) 渡辺 孝・露木真也子 社会起業家と社会イノベーション—議論の国際的系譜と日本の課題— ESRI Discussion Paper Series No. 215, 内閣府経済社会総合研究所，2009

第5章 横須賀市への介入の実際

幼稚園・保育所の発達支援コーディネーター養成研修における 地方自治体と研究者との協働

久保山茂樹¹⁾・原田修二²⁾・中谷圭子²⁾・蝶野倫子²⁾・加藤智子²⁾・佐藤哲也²⁾

1) 国立特別支援教育総合研究所・2) 横須賀市こども育成部こども青少年支援課

1. 趣旨及び目的

障害のある子どもを支える地域の支援体制を整備、展開していく上で、特別支援教育コーディネーターの存在が重要であるのは言うまでもない。文部科学省³⁾によれば平成20年度、小学校の99%、中学校の95%でコーディネーターが指名され活動している。また、その研修方法や内容についても検討¹⁾され実践されてきている。しかし、幼稚園における特別支援教育コーディネーターの指名は46%にとどまっている。また、コーディネーターについて明確な規定のない保育所については、いくつかの地方自治体²⁾によって取組がみられる程度である。文部科学省³⁾も「小・中学校に比べ、幼稚園・高等学校は依然として体制整備に遅れが見られる」と指摘しており、幼稚園・保育所における特別支援教育コーディネーターの指名と、その研修内容・方法の確立は急務であると言える。

このような状況の中で、横須賀市こども育成部こども青少年支援課は、幼稚園・保育所を対象にした『発達支援コーディネーター研修』を企画し、平成21年度に第1回目を実施した。これは現在のところ全国的に見ても数少ない貴重な取組の1つである。また、この研修には企画、実施、評価の各段階で特別支援教育の研究者（本稿の第1著者）が参画し、横須賀市職員と協働した。これは本共同研究で検討してきたアクションリサーチの1形態に位置づけられると考える。

そこで、本稿では、横須賀市における幼稚園・保育所の保育者を対象としたコーディネーター養成研修の内容、方法とその成果について検討する。また、地方自治体の行政施策に研究者がどのような形で協働し、どのような効果があったのかを検討する。

2. 分析に用いた資料

本稿では、横須賀市発達支援コーディネーター（Yokosuka Developmental Support Coordinator 以下「Y・DSC」と記す）研修に関連する以下のものを資料として分析し検討した。

- ・研修参加者へのアンケート
- ・こども青少年支援課における企画、実施、評価の各時点での記録
- ・研修実施期間中における幼稚園・保育所等関係機関からの照会事項の記録
- ・研修会における参加者とのやりとりの記録

3. 横須賀市発達支援コーディネーター（Y・DSC）研修の概要

(1) 趣旨

Y・DSC研修は、こども青少年支援課発達・障害児担当のスタッフを中心に以下のような趣旨で計画された。

①乳幼児期からの支援の充実

当事者や保護者への理解者を乳幼児期から増やすことや、適切な支援が乳幼児期から行われることで、生活しづらさを軽減することができる。これにより二次的な障害の予防ができ青年期以降の生活が変わる。

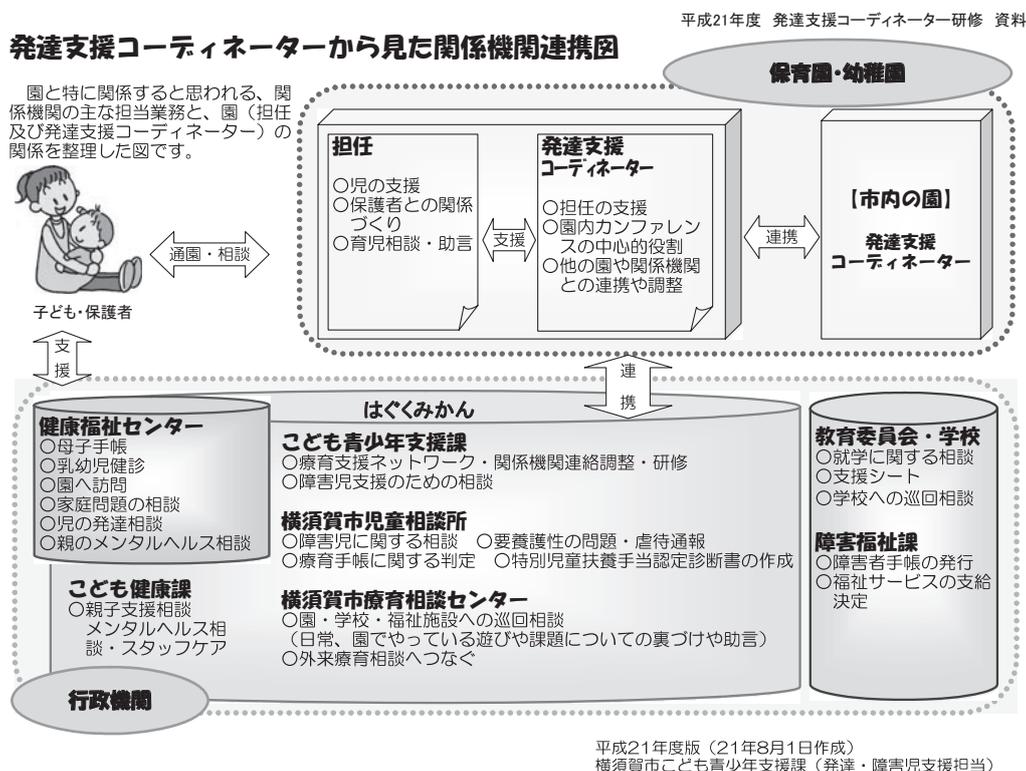
②支援を行う側への啓発と仲間作り

支援の必要な子どもが在籍する幼稚園・保育所の保育者の中には、自分には障害に関する専門性がない等と認識して保育や支援に自信がない者がいる。また保育に不全感を抱きながらも同僚に相談できないなど孤立しがち保育者も少なくない。こうした現状に対して、特に乳幼児期の支援は生活の場で行われるものであり、専門機関だけではなく、幼稚園・保育所における保育のわずかな工夫が支援につながるということを確認したい。また保育者が孤立しないための体制づくりをともに考えたい。

③行政としてのネットワーク作り

最終的には、生涯一貫した支援のために関係機関が連続的につながりたい。そのための横須賀市療育支援ネットワークの基盤作りをしたい。まずは横須賀市・幼稚園・保育所・地域の相談機関などの機能の相互活用によってシステムが起動する。それにより相互の力の向上、地域力の向上をめざしたい。

以上のこども青少年支援課が想定した発達支援コーディネーターの位置づけや関係機関との連携を図示したものが図V-1である。



図V-1 横須賀市における発達支援コーディネーターの位置づけと連携

(2) 目的

上述の趣旨を踏まえ、Y・DSC研修は、幼稚園・保育所の保育者がコーディネーターとしての役割を持てるよう以下の内容に関する研修を行うことを目的とした。

- ①担任として発達に遅れの遅れや障害のある乳幼児の具体的支援とクラス運営
- ②保護者への対応
- ③幼稚園・保育所の中でのマネージメント
- ④関係機関との連携
- ⑤支援を行う上での「情報」の考え方・扱い方

(3) 実施日程と内容等

平成21年度Y・DSC研修は、平成21年8月21日から同年12月22日の間に5日間の日程で実施した。その日程と内容等を表V-1に示した。上記の目的を達成するための内容を5日間の研修で網羅した。このため参加者募集にあたっては原則全日程参加を求めた。

講師陣はこども青少年支援課をはじめ横須賀市で乳幼児への支援をしていく際に関係する全ての担当課と教育委員会学校教育課、保護者、療育相談センター所長である医師と専門職及び特別支援教育研究者であった。参加者は5日間の研修により、これら全ての講師と「顔見知り」となることができ、研修後必要に応じてすぐに連携が図れるようにした。

(4) Y・DSC研修実施にあたって担当者が留意した事項

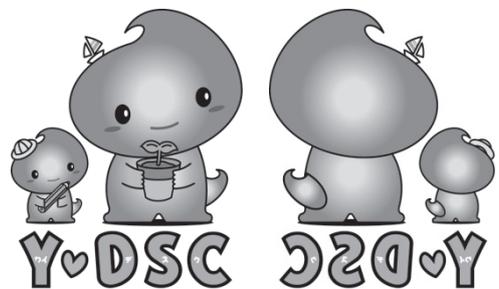
コーディネーターに求められる役割のうち最も重要なものは、人と人をつなぐ役割である。そこで、担当者は本研修実施にあたって「つながり」をキーワードとし、親しみやすくあたたかな雰囲気作りに特に留意した。具体的には以下のような方法である。

①担当者の言動

研修会場においては笑顔ややわらかな言葉遣いを大切にした。研修の司会の言動の中にも思わず笑みがこぼれるようなものを入れるようにした。参加者が気軽に相談できるような雰囲気作りを心がけた。これは研修会場以外での電話の対応等も同様であった。

②担当者間や講師とのつながり

参加者からの相談等は全担当者で共有しだれもが対応できるようにした。このような担当者間の連携の良さを、参加者の参考にしてもらうよう心がけた。講師とは電話や電子メール等を用いて頻回に連絡をとるようにし、担当者と講師とがうちとけた雰囲気を研修会場で伝えるようにした。これは、研修後の参加者と講師とのつながり作りのきっかけになると考えた。



図V-2 Y・DSCロゴマーク
(正面と背面を作成した)

③親しみやすい雰囲気作りのための工夫

- ・ロゴマーク：ロゴマーク（図V-2）を作成し、この研修のシンボルとして共有した。研修開始前の時間に、ロゴマークとY・DSCの説明をしたパワーポイントを映し、研修の意識付けを試みた

- ・手作りの研修冊子：あたたかみのあるとするため担当者が手作りで作成した。この冊子は全講師に原稿依頼してフォント等をそろえ、研修後も参加者の座右における内容と分量（114ページ）とした。
- ・ネームプレート：ロゴマークをあしらった本研修用ネームプレート作成し、参加者に着用してもらった。参加者には好評で会場の雰囲気を和ませる効果があった。
- ・BGM：講義開始前や休憩時にはオルゴール等のやわらかな音色のBGMを流した。内容が濃く緊張感もある研修の前後に、リラックスした雰囲気を作る上で効果的であり参加者にも好評であった。ある参加者から自園でも活用したいので音源を教えてほしいとの申し出があった。

④研修後のつながり作りへの工夫

研修終了時には全員に修了証を交付した。また事後に、認定証と研修参加者名簿（参加者全員の了解に基づいて実施）を交付した。これは本研修を修了したことの証明と同時に、今後も相互のつながりを深めていくための手がかりとなると考えられた。



写真1 第1回目の講義（こども青少年支援課担当者）



写真2 第3日目のグループワークの様子

表V-1 平成21年度横須賀市発達支援コーディネーター研修日程と内容等

日程	時間・場所	内 容 (講師の職種等)	講師
8/21 (金)	13:30～16:50 第1会議室	発達障害児を取り巻く横須賀市の現状と取り組み① 横須賀市内にある障害児を支援している関係機関の機能や役割について学びます。 (子ども青少年支援課・児童相談所・子ども健康課・障害福祉課)	横須賀市職員
9/1 (火)	13:30～14:15 ホール	発達障害児を取り巻く横須賀市の現状と取り組み② (教育委員会学校教育課)	横須賀市職員
	14:20～15:00 ホール	「障害児を持つ親の体験談」 障害児を持つ親の立場から、就園中・就学にあたって困ったこと、助かったことなどをお話しいただき、障害児とその家族の理解を深めます。また、支援者に求められる役割について考えます。 (保護者)	たんぽぽの会 会長 浅羽昭子氏
	【基調講演】 15:30～18:10 ホール	「発達の遅れと発達障害を理解する」 発達障害の基礎知識を学ぶとともに、主に広汎性発達障害(アスペルガー・自閉症を含む)・ADHDの特徴とその具体的な対応について理解を深めます。 (医師)	横須賀市療育相談センター 所長 広瀬宏之氏
11/18 (水)	13:00～14:00 第1会議室	「障害を理解する」 障害児の生活の「困り感」を体験することで障害の理解を深めます。 (保護者)	知的障害者地域支援ネットワーク キャラバン隊
	14:15～17:00 ホール	支援の具体を考える① 「気になる子どもの行動の見方とかかわり ー保育・教育支援の立場からー」 事例を通じてグループワークを行いながら、講師とともに具体的な支援の方法について考えます。 (研究者)	国立特別支援教育総合研究所企画部主任 研究員 久保山茂樹氏
12/18 (金)	13:30～15:35 ホール	支援の具体を考える② やり取りの基礎となる力を育む工夫について考えていきます。 (臨床心理士・言語聴覚士・作業療法士)	横須賀市療育相談センター職員
	【講演会】 16:00～18:30 ホール	「発達が気になる子どもへの支援と保護者との連携を考える～地域のつながりの中で～」 子どもの特徴に合わせた対応の仕方や保護者への支援、地域の関係機関と連携した取り組みを紹介しながら、保育の現場で活かせる支援と協働について考えます。 (研究者)	国立特別支援教育総合研究所企画部主任 研究員 久保山茂樹氏
12/22 (火)	13:30～14:15 第1会議室	発達障害児を取り巻く横須賀市の現状と取り組み③ (ソーシャルワーカー)	横須賀市療育相談センター職員
	14:20～17:15 ホール	発達支援コーディネーターに期待する役割、地域支援のあり方、個人情報の考え方 (子ども青少年支援課)	横須賀市職員

4. Y・DSC研修の成果

本研修には定員 30 名を大きく上回る 41 名の応募が横須賀市内からあった。こども青少年支援課には「正直 5 日間職員を出すのは厳しい。でも内容を見て、とても大切な内容なので受けさせたい」との園長からの申し出や「期限を過ぎているが参加したい」と 3 名受講申し込みのあった園、「5 日間は出せないで、せめて、公開講座は参加したい」との連絡があった園もあった。また、研修初日に参加者から「テキストを余分に 1 冊欲しい。園に戻って研修報告をしたい」との申し出もあった。幼稚園・保育所における支援の必要な子どもへの体制づくりに強い関心と期待があることがうかがわれた。また、幼稚園・保育所における特別な支援に関する研修の機会の少なさが明らかになった。

41 名の内訳は幼稚園からが 7 名、保育所からが 34 名であった。保育者としての経験年数は、3 年以下が 2 名、4～6 年が 7 名、7～9 年が 4 名、10～15 年が 9 名、16 年以上が 19 名であった。このうち 39 名が第 1 回の修了者となった（2 名は園事情等で中断）。また派遣した幼稚園、保育所の数で見ると、幼稚園は市内 39 園中 6 園（15.4%）、保育所は市内 67 園中 29 園（43.3%）であった。

ここでは本研修の目的 5 項目に対して、参加者の受講アンケートの結果を中心にその成果と課題を述べる。

（1）担任として発達に遅れの遅れや障害のある乳幼児の具体的支援とクラス運営

①障害または発達に遅れがある子どもの担当の有無

研修 2 日目のアンケート「現在、障がい児、もしくは発達に遅れがある（疑いも含む）児を受け持っていますか」に対する結果を図 V-3 に示した。全体の 7 割の幼稚園・保育所で障害または発達の遅れのある子どもを保育しており、参加者の約半数が直接担任をしていた。

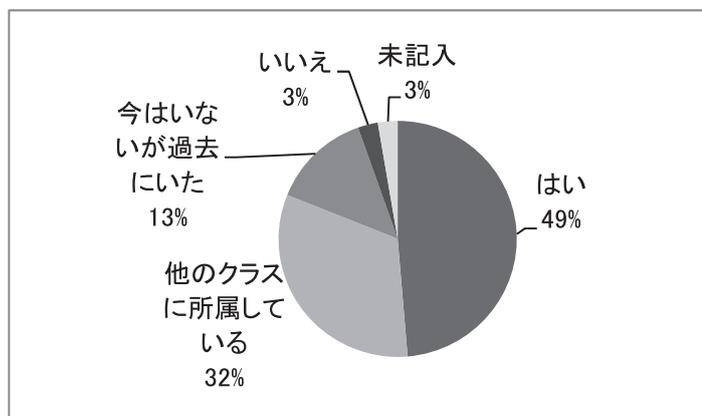


図 V-3 障害のある子を受け持っているか

②子どもが困っていることへの気づき

研修 3 日目の障害理解啓発と疑似体験の講義を受講した後のアンケート「キャラバン隊の体験コーナーを受けてみて、子どもがどういうことで、困っているかイメージができましたか」に対して、「とてもよくわかった」が 76%、「だいたいわかった」が 24%で全員がイメージできたと回答した。

③子どもへの対応への悩み

研修 4 日目のアンケート「発達の遅れのある子どもへの具体的な対応で、悩んだことがありますか」に対して、「よくある」が 41%と「ある」が 53%であるのに対して、「あまり思い当たらない」は 6%「ない」は 0%であった。「よくある」「ある」の合計が 94%であり、ほとんどの保育者

が悩んでいることが改めて明らかになった。

④子どもへのかかわり方のイメージ

研修4日目の専門職の講義を受講した後のアンケート「講義を受けてみて、子どもへの関わり方の具体的なイメージができましたか」に対して、「イメージできた」が18%、「だいたいできた」が76%、「あまりできなかった」が6%、「できなかった」は0%であった。「イメージできた」と「だいたいできた」の合計が94%であり多くの参加者が「できた」ことがわかった。「あまりできなかった」とした参加者の自由記述をみると専門職の個別場面ではなく、生活場面でのかかわりについて知りたかったとのことであった。

⑤講義の活用について

上記④と同じアンケート「現場で、実際に講義の内容を活かそうと思いましたが」に対しては「活かせそう」が47%、「ある程度は活用できそう」47%、「あまり活用できなさそう」6%、「活用できなさそう」0%であった。「活かせそう」と「ある程度は活用できそう」の合計は94%であり、専門職の講義は保育者に活用できそうな内容であった。「あまり活用できなさそう」とした理由は上記④と同様であると考えられた。

(2) 保護者への対応

①保護者のニーズの理解

研修2日目の保護者の講義を受講した後のアンケート「講義を受けて障害児を持つ親のニーズをイメージすることができましたか」に対して「はい」が46%、「おおよそできる」が51%、「あまりできない」が3%、「できない」が0%であり大半の参加者がイメージできたと考えられた。

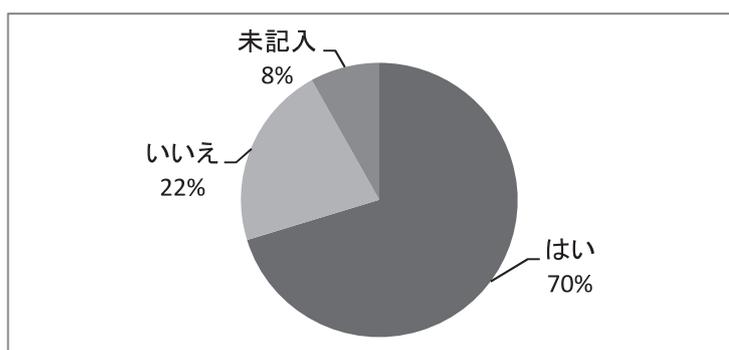
②保護者との関係作りのポイント

研修4日目の講演会のアンケート「講演会を聞いてみて、保護者との関係作りの自分なりのポイントが見えてきましたか」に対して「はい」が42%、「だいたい」が57%、「あまり」が1%、「いいえ」が0%であった（公開講演会のため一般参加者を含む回答者87名の結果）。上記①の保護者の話が前にあってイメージができたところに研究者の講演があることでポイント見えたものと考えられた。

(3) 幼稚園・保育所の中でのマネージメント

①園内でのケース会議の実施

研修3日目のアンケート「普段、園内でケース会議（グループワーク）を行っていますか」に対する回答を図V-4に示した。「はい」と回答したのは全体の7割にとどまっておらず、参加者の中にケース会の経験のない保育者が少なからずいることがわかった。



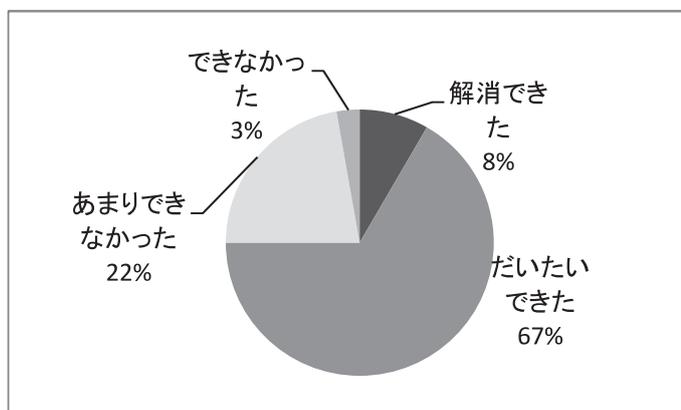
図V-4 園内でケース会議を行っているか

②自分たちの課題の整理

同じ日のグループワーク（5, 6名でのディスカッション）後のアンケート「グループワークを行ってみて普段、自分たちが困っていることを整理できましたか」に対して「整理できた」が25%、「だいたい整理できた」が75%であり回答者全員ができたと答えていた。参加者は課題を整理する上でグループワークが有効であることを実感したと考えられた。

③課題の解消

同じアンケートの「事例検討を通して、自分の課題を解消できましたか」に対する回答を図V-5に示した。「あまりできなかった」と「できなかった」の合計が25%に達したが、これはグループワーク時間的な制約から、事例提供者が限られたため生じたものと考えられた。



図V-5 自分の課題が解消できたか

④現場での活用

同じアンケートの「今日の話合いの結果を現場で活かせそうですか」に対して「活かせそう」が24%、「ある程度は活かせそう」76%であり、参加者全員が研修でのグループワークを現場で活用できそうだと回答した。

⑤グループワークの持ち方

同じアンケートの「グループワークの持ち方わかりましたか」に対して「とてもよくわかった」が24%、「だいたいわかった」が73%、「あまりわからなかった」が3%、「わからなかった」が0%であった。

これらの結果から、限られた時間内グループワークで、自分自身の課題は解決できなかった参加者もいたが、そうした課題も含めて、ほとんどの参加者がケース会議の持ち方について理解し、現場で活用しようと考えたことがわかった。

（4）関係機関との連携

①こども健康課（母子保健担当課）との連携

研修1日目のアンケートで、幼稚園・保育所への「入口」の時期に連携の可能性があるこども健康課（母子保健担当課）との連携について尋ねた。「今まで、こども健康課もしくは健康福祉センターと連携したことはありますか」に対しては「ある」が51%「ない」が49%で、連携の経験は約半数の参加者にとどまっていた。これに対して「今後、こども健康課・健康福祉センターとどんなことで連携をはかろうと思いませんか」には「思う」が50%、「機会があれば」が47%「あまり思わない」が3%であり、こども健康課職員の講義により母子保健との連携の必要性や可能性に気がついたものと考えられた。

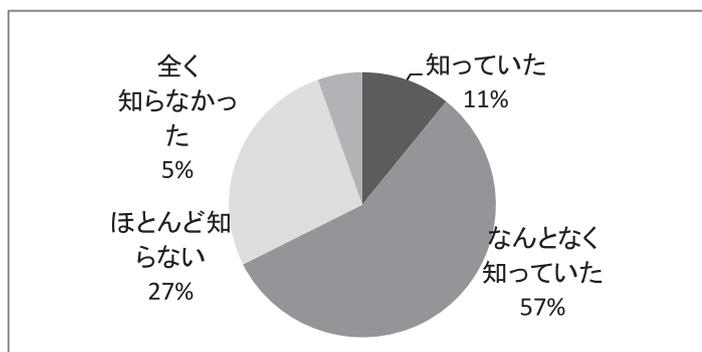
②療育相談センターとの連携

研修5日目のアンケートで、幼稚園・保育所への「入口」や在籍中に連携の可能性のある療育

相談センターとの連携について尋ねた。「療育相談センターの利用の仕方を知っていましたか」には「知っていた」が14%、「おおよそ知っていた」が49%「名前だけ知っていた」が37%で、連携の頻度は低かったと考えられた。これは開所2年目ということも一因であろう。これに対して「療育相談センターで巡回相談をしてもらいたいと思いますか」には「是非来てもらいたい」が57%、「機会があれば来てもらいたい」が43%となった。療育相談センター職員の講義により同センターの業務内容が的確に理解され、巡回相談への期待が高まったものと考えられた。

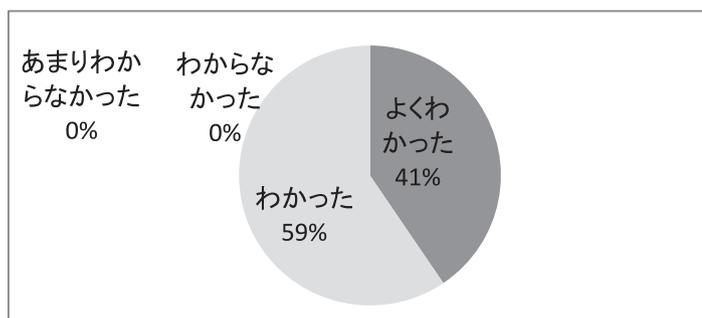
③教育委員会学校教育課との連携

研修2日目のアンケートで、幼稚園・保育所からの「出口」の時期に連携の可能性のある教育委員会学校教育課との連携のうち就学相談の流れについて尋ねた。「就学相談の流れを知っていましたか」に対する回答を図V-6に、「講義を受けてみて、就学相談の流れが理解できましたか」に対する回答を図V-7に示した。受講前には「知らなかった」とする回答が3分の1を占めていたが、受講後には全員が「よくわかった」「わかった」と回答している。



図V-6 就学相談の流れを知っていたか

この結果から、就学相談については支援の必要な子どもを担当しなければ知る機会がない可能性が示唆された。参加者は教育委員会職員の講義によっ



図V-7 就学相談の流れが理解できたか

て就学相談についての的確に理解されたものとする。この講義には特に質問が多数出され、コーディネーターとして就学時期の支援の重要性に気づいたものと考えられた。

(5) 支援を行う上での「情報」の考え方・扱い方

連携を進める上十分は配慮が必要な「個人情報」の取り扱いについて研修5日目にアンケートで尋ねた。「個人情報のやりとりで、困ったことがありますか」には「困ったことがある」が54%と回答があり連携を行う上で課題になっていることがわかった。これに対して「講義を受けてみて、個人情報の取り扱いについて課題を整理できましたか」には「整理できた」が11%、「だいたいできた」が80%、「あまりできなかった」が9%、「できなかった」が0%であった。大半の参加者が整理できたと回答し、この講義の有効であったと考えられた。しかし、個人情報については事例ごとに判断を求められ、その都度新たな課題が生じることもあるため、慎重な回答結果になったと考えられた。

(6) コーディネーターの役割について

①関係機関との連携の可能性について

研修5日目のアンケート「療育体系を基に関係機関と連携できそうですか」に対して「連携で

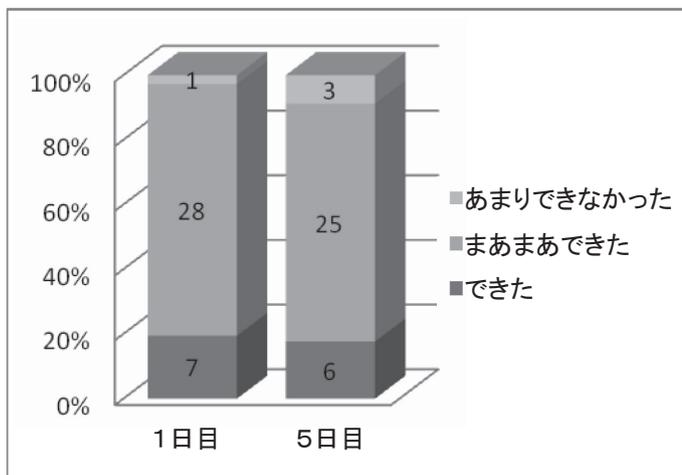
きそう」が17%、「ある程度はできそう」が77%、「あまりできなさそう」が6%、「できなさそう」が0%であった。5日間の研修の結果、横須賀市の療育体系が理解でき連携できそうだと認識できたと考えられた。しかし、これまで連携の実績がなく実際の連携はこれからという参加者がいるため「ある程度はできそう」の回答が多かったものと考えられた。

②コーディネーターの役割について

研修会1日目と5日目に同じ質問「発達支援コーディネーターの役割をイメージすることができましたか」をした。2回のアンケート結果を図V-8に示した。

全体として9割弱の参加者がイメージできたと回答し、この研修でコーディネーターの役割が理解されたと考えられた。一方、2日を通して「まあまあできた」の方が「できた」よりも回答が多かった。また「あまりできなかった」の回答が5日目の方が多かった。このことについては、自由記述に「コーディネーター

の役割について理解は出来ましたが、それを上手く実践出来るかと言われると不安な事が多いです」「密度の濃い研修で勉強になることが多くありましたが、どこまで自分がコーディネーターとして仕事ができるか不安はあります」など実際に役割を果たす上での不安や、「関連機関とのつながりをスムーズにするためにも幼稚園は主任が、保育園は副園長に受講してもらえるとよいと思う」のように他機関と連携をする際の立場（身分）に課題を感じている参加者がいることの現れであると考えられた。

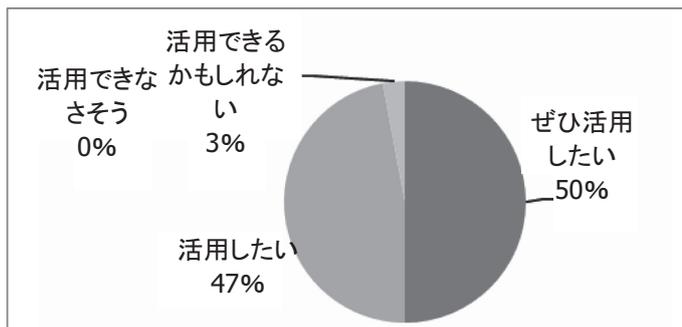


図V-8 自分の課題が解消できたか

(7) 5日間の研修を振り返って

①現場での活用

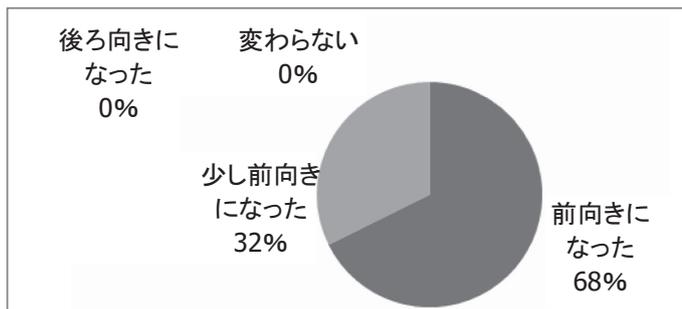
5日目のアンケート「5日間の研修会で学んだことを現場で活かそうですか」に対する結果を図V-9に示した。「ぜひ活用したい」が50%と多いのをはじめ、全ての参加者が活用できる等の回答であった。本研修の内容は現場で活用できるものであったことが確認できた。



図V-9 研修を現場で活かそうか

②支援に対する意識の変化

同じアンケートの「5日間の研修会に参加してみて、最初に比べ「支援に対する意識」に変化はありましたか」



図V-10 支援に対する意識の変化

に対する結果を図V-10に示した。全ての参加者が「前向きになった」または「少し前向きになった」と回答した。本研修によって支援をすることへの意識が向上したと考えられた。

5. Y・DSC研修における横須賀市担当者と特別支援教育研究者との協働について

(1) 横須賀市担当者と特別支援教育研究者との協働の実際

Y・DSC研修については、こども青少年支援課の担当者が平成20年度から企画し予算要求や関連機関との打合せ、講師依頼等を進めていた。本稿の第1著者である特別支援教育研究者が本研修にかかわったのは平成21年4月からである。以下に研修の「事前」「実施時」「事後」の3つの時期において、研究者が行ったことを記す。

①事前

- ・幼稚園・保育所の特別支援教育コーディネーター研修について全国の動向と特色ある取組例に関する情報提供
- ・Y・DSC各講座の内容、研修で用いる冊子の内容、グループワークの持ち方等に関する協議

②実施時

- ・全5講座に出席し、講義内容や参加者の反応等について協議
- ・研修3日目のグループワークの実施方法について協議
- ・研修3日目のグループワークの講師
- ・研修4日目の講座の講師
- ・研修5日目のグループワークに参加

③事後

- ・研修全体の振り返りと、研究的なまとめの方法についての協議
- ・アンケートの集計とフィードバック

(2) 特別支援教育研究者にとっての協働の意義・成果

上記の協働によって研究者は自らの研究成果の普及の場と数多くの実践的知識を得ることができた。以下この協働の意義や成果を述べる。

研究者は、5日間の研修のうち2回講師をすることができ、自らの研究成果を普及することができた。本研修に事前から参画していたため、参加者の研修ニーズや特別な支援に対する経験等を知ることができたので、それらに即した講義を行うことができた。また事後にアンケートをまとめることにより、自らの講義の評価を行うこともできた。これらは通常の外部機関での講義では得られない経験であった。

またグループワークへの参加やアンケート、あるいは研修中の参加者との会話等を通して幼稚園・保育所における特別支援教育の実際について具体的に知ることができた。

Y・DSC研修を担当するこども青少年支援課の担当が一丸となってチームワーク良く事業を展開する様子を目の当たりに見た。換言すれば、地方自治体における真摯で前向きな取組を知ることができた。このことは、自らの研究のユーザーである地方自治体の姿を知ることができた。これは今後研究を企画、推進する上で貴重な情報となる。

(3) Y・DSC担当者にとっての協働の意義・成果

こども青少年支援課発達・障害児支援担当は、それぞれが保健師等の専門職や行政の実務を豊富に積んできた者たちであり、もともと研修実施には十分な知識と情報を持っていた。加えて研究者が協働することによって、研究者が持つ全国的な動向を頻回に知ることができた。また、研究者が研修実施中の参加者の反応について客観的に検討しフィードバックがあったことは、研修の充実につながった。

6. おわりに

本稿では、平成 21 年度に横須賀市で実施された発達支援コーディネーターについて、その成果と研修実施における担当課職員と研究者の協働について検討した。

研修参加者のアンケートから概ね良好な反応があり、研修の目的は達せられたと考える。しかし幼稚園・保育所のコーディネーターの活動始まったばかりであり、この研修の真価は平成 22 年度以降に確かめられることになる。本研修を修了した 39 名の保育者とのつながりを大切にしながら、行政の立場からも特別支援教育研究者の立場からも、地域の支援体制のさらなる充実について検討と実践を続けていきたいと考える。

<文献>

- 1) 独立行政法人国立特殊教育総合研究所 (2006): 特別支援教育コーディネーター養成研修マニュアルー養成研修の企画立案者用ー
- 2) 川崎市幼児教育センター (2008): 幼児教育センターだより . 第 20 号
(Web http://www.keins.city.kawasaki.jp/1/KE1030/youzi_dayori/pdf/2008_11_14_20.pdf)
- 3) 文部科学省特別支援教育課 (2009): 平成 20 年度特別支援教育体制整備状況調査

第6章 これからの地域づくりの在り方について

障害のある子どもを支える「地域づくり」の在り方について

西牧 謙吾

独立行政法人国立特別支援教育総合研究所

1 今までの研究の経緯

今回の学習指導要領の改訂をもって、特別支援教育を推進するための法的整備が完了し、名実ともに市町村単位でも特別支援教育の推進体制が出来上がったことになる。実際にこの数年で進んできたものは、小中学校レベルでの発達障害のある子どもへの支援が主で、現在はそれを、幼稚園、高等学校レベルに拡大しているところである。

その一方で、都道府県単位で責任をもつ特別支援学校の現状を見れば、障害の重複化、手帳を持たない障害レベルの子どもの増加が喫緊の課題で、高等部を中心に教室不足に陥っている。また、病弱教育を例にあげれば、特別支援学校（病弱）を単独校として持たない県が漸増傾向にあり、地域には数多くの病気で長期療養中の子どもがいるにも関わらず、センター的機能が発揮出来ていない学校も多い。

特別支援教育推進の方法論のパラダイムは、このような現状に対して、国からの通知により、その推進の方法を提示し¹⁾、先進事例の紹介という例示を通じて、学校現場での工夫に委ねるトップダウンの方法論である。この方法は、学習指導要領で学校の教育課程の編成方針を規定し、学校レベルの教育の質を担保するものと同じ方法であり、学校には馴染みが深い。しかし、この方法は、軍隊のように指揮命令系が明確で、部隊に所属する個人の役割が明確化されて、同一職種である場合に機能しやすい。学校も教員という単独職種で構成され、トップダウンの方法論が機能しやすい集団と考えられるが²⁾、特別支援教育の理念である専門職が連携して個人を支援したり、個別の教育支援計画を作成したりするような場合は、縦の命令形だけでなく、組織を超えた横の信頼関係を築く必要があり、今の学校組織は、その意味で構造的な「弱さ」を抱えているといえる。

そこで、共同研究「地域における障害のある子どもの総合的な教育支援体制の構築に関する実地的研究」（平成16年度～平成19年度）では、障害のある子どもを支える社会資源の現状と課題をまとめ、障害のある子どもが移動する範囲を「地域」と考えて、その中で24時間365日支援出来る体制づくりを構想して、学校関係者の意識改革を図る研究を進めてきた³⁾。この時に取り入れた研究方法が、参加型アクションリサーチと呼ばれる方法論である。この研究期間中で、研究者として横須賀市の特別支援教育を推進する中心母体である「横須賀市相談支援チーム」に参画し、相談支援チームの運営に関与してきた。その結果、当初想定されていなかった授業支援班が新設されるなど、横須賀市の特別支援教育の推進に寄与しながら、中核市レベルでの特別支援教育の推進のノウハウを蓄積していくことが出来た³⁾。

今回の共同研究期間中（平成20年度～平成21年度）は、「横須賀市相談支援チーム」に引き続き参画するとともに、横須賀子育て支援計画策定への協力、行政に特別支援教育に関連する「地域づくり」の在り方の提言を行うことが出来た（報告書第IV章2参照）。

ここでは、今までの参加型アクションリサーチの経験をもとに、文献的知見を交えて、障害のある子どもを支える「地域づくり」の在り方について考察を行う。

2 「地域」という概念の導入

筆者の問題意識は、ミクロ（障害のある子どもの個別のニーズ）とマクロ（学校の組織運営）をうまくつなぐ社会システム（学校システム）の構築はどのようになしうるのかというところにある。社会システムは、歴史的に見れば、既存のシステムが構造疲労をおこして、新しい社会システムに取って代わられる繰り返しと見えるが、その原理の究明は現在でも社会学の大きなテーマである。しかし、今を生きる我々は、座して世の中が変わるのを待つばかりでは能がない。

例えば、学校において特別支援教育の推進を最重要課題として、校長が学校の経営方針に加えたとする。そこで、障害のある子どもにとっての「よいこと」を集めてみても、学校全体にとって必ずしも「よいこと」にならないということにある（この状態を「ミクロ・マクロ・ギャップ」と呼ぶ）。利害調整をどうするか、誰が犠牲になるのか、どのように合意形成をするか。これらの問題こそ、新たな提案にくみこまれるべきポイントである。

それぞれの「よいこと」が全体の「よいこと」になる。アダム・スミスは、市場において、その「うまい話」があると主張した。市場主義者は、各自がひたすら自己利益を追求すれば、価格メカニズムの導きによって社会全体として効率のよい資源配分ができるというのである。もちろん、市場はいつでもうまくいくわけではない。そこには「市場の失敗」がある。そこで、社会学では、トマス・ホプスは「自然状態」（政府・教会・町内会・同好の士の集まりなどの組織が何もない状況のこと）では誰もが、ただ自己保存のためだけに行動するので、その状態を放置するならば、すべての人がほかのすべての人と戦うことになってしまう。そこで、この「万人の万人に対する戦い」を回避するために、絶対的権威をもつ巨人「リヴァイアサン」を想定し（夜警国家）、問題解決の方向性を示した。経済学でいえば「大きな政府」にあたる。

ここで、学校教育と経済学や社会学は違うという反論があるかもしれない。ここでは、金と情報を同義のものとする見方で、経済学や社会学の議論を学校教育にも敷衍出来るという立場を取りたい。経済学で「市場」を想定するのに対応して、我々の社会では、市場以外のさまざまな制度を導入することで構造とルールを設定し、ルールにもとづいた行動を誘導することによって「ミクロ・マクロ・ギャップ」に対処しようとしている。ゲーム理論でいう共有地における「ただ乗り」を回避するために警察を持ち込まないアプローチとしては、共有地を分割して所有権を定めるとか、契約を交わすという方法を発明してきたのである³⁾。

しかし、もう少し身近な議論として「ミクロ・マクロ・ギャップ」に対処する方法が、社会学や政治学の分野で研究されている。それが、人的ネットワークや地域コミュニティという概念である。コミュニティの内部では、信頼が醸造されたり、自律的なサンクション（制裁）がうまくはたらいたりすることがある。そこで、強制力をもった第三者機関によらずに、かつヒエラルキック的ではない方策によるミクロ・マクロ・ギャップの解決法を、ここでは「地域づくり」と呼ぶことにする³⁾。

「地域づくり」の可能性を理論づけるものとして、パットナムらのソーシャル・キャピタルという概念がある³⁾。継続的な関係性が維持しやすいコミュニティというかぎられた範囲に対象を絞り、そのかぎられた範囲のなかで社会的な「信頼」をつくりだすことが「地域づくり」の目的である。「信頼」は、必然的にその及ぶ範囲が限定される。かつて村落共同体が成立できたのは、「信頼」の領域が限定されていたからと考えられる。現在のようなネットワーク社会では、電子メール・システムにおけるメーリング・リストや閉鎖型SNS（Social Networking Service）のよ

うに、相互の「つながり」をいつでも頻繁に確認できる仕組みがある方が「信頼」をつくりあげやすい。物理的な近さではなく、時間と空間を超えた「近さ」を生み出さず仕組みづくりが、「地域」における共生社会の実現に向けた特別支援教育の推進には必要と考える³⁾。

3 特別支援教育推進における参加型アクションリサーチの可能性の検討

特別支援教育の理念の中で述べられている共生社会を実現するための現代的な研究方法（仕組みづくり）として、参加型アクションリサーチの方法論を取り上げる（本報告書第Ⅲ章参照）。

第4章の1でも述べたように、特別支援教育を推進するためのツールとして、特別支援教育コーディネーター、個別の教育支援計画の作成、校内支援体制の構築などが示されているが、そこに求められる方法論は、従来の学校教育で行われてきたトップダウンの方法論である⁴⁾。この方法により、通常の学校が、障害のある子どもの教育の場としてもふさわしいところとなるかどうかの評価が必要である。

社会の変化の中で、その時代の経済活動にふさわしい組織である企業やNPOが出現してきたように、学校教育の中で、特別支援学校は、企業やNPOのような、時代に対応した組織機能を持つことが出来るかが問われなければならない。そのために、地域にある特別支援学校の役割(法的には、在籍する障害のある子どもへの教育の保証とセンター的機能)を検討する必要がある。ネットワーク組織論から学ぶとすれば、学校は、企業組織の「ヒエラルキーの失敗」に陥っていないかどうか検討が必要である³⁾。

ここでは、学校を変え、障害のある人を一貫して支える地域づくりを進めるための参加型アクションリサーチ（実践研究）の方法論の可能性を検討する。

参加型アクションリサーチには、研究者により様々な定義と当事者の参加の程度により多様なタイプが存在するが、ここでは「研究者が課題や問題を持つ人々とともに協働し、課題や問題を改革していこうとする実践であり、知識創造にも貢献する研究形態」という定義を採用する⁵⁾。

アクションリサーチの歴史的変化の詳細は他の論文^{5,6)}にゆずるとして、その歴史的経緯を概観してみれば、1940年代から、多様な組織や集団、集団間関係における現実の諸問題解決に取り組む調査研究する研究形態として提唱され、多領域で発展してきた。アクションリサーチはその後、科学的厳密性を重視する実証主義が大きく台頭してきた中で、ほそぼそと存続していく。そして再び1960年代のアメリカにおける公民権運動の影響で社会運動家らの多様な参加型調査が行われ、現実の問題を解決するための実践的な有効性が社会科学的研究にも強く求められるようになった。このような社会の動きは、他の分野でも起こっており、アメリカにおける社会援助論が、個人中心のケースワークから、ソーシャルワークへと統合化され、発展してくる時期と呼応しているのは偶然の一致ではないのである⁴⁾。

1950年代から始まる発展途上国への社会開発援助でも、単なる専門家の指導による技術移転の方法では期待する効果を生み出さないことから、発展途上国への技術移転の方法を地域住民参加で取り組む方向へ転換していった。国際保健におけるプライマリーヘルスケアの提唱による住民参加型のヘルスケア活動も、保健分野で世界的に発展している。これらの動きが参加型アクションリサーチの発展につながっていくのである。

そして、国家からの学問の社会的有効性への期待と当事者からの強い要望も、多様なアクション

ンリサーチの発展の大きな推進力になっている。アクションリサーチは、研究者中心から利用者・実践者中心へと発展してきたが、住民参加の度合いが増すにつれて、研究の目的は、コミュニティや社会の変革を目指すものになってきたのである。現在では、参加型アクションリサーチとは、住民を含む実践者と研究者が協働して、計画・実施・評価の繰り返しによる実際的問題の解決を行い、住民を含む実践者のエンパワーメントと実践から生み出される理論の創造、システム開発、政策形成などを行っていくこととまとめることが出来る⁵⁾。

参加型アクションリサーチの教育への応用は、コミュニティ開発、成人教育、保健衛生、社会福祉分野に比して、あまり進んでいない⁶⁾。特別支援教育推進における参加型アクションリサーチの適応は、特別支援学校の学校運営協議会の設置率⁷⁾の低さから見ても、多くの困難を伴うことが予想されるが、当事者（障害のある子どもと保護者）・地域住民・教員と研究者による協働の実践研究は、地域における共生社会を実現する可能性を有していると考える。

以上のように、研究者が、研究・教育・社会貢献を総合的に行う方法として、参加型アクションリサーチの方法論は、魅力的な内容を含む。特別支援教育への参加型アクションリサーチ導入の際の課題として、

- 1) 研究の目的を社会的政治的変革の具体的な戦略に置くこと
 - 2) 調査の参加者へのアカウンタビリティーの徹底、工夫の必要
 - 3) 大学などの調査研究者と当事者が参加型調査ができる関係づくりに力を注ぐこと
 - 4) 専門家と言われる研究者が研究の実施について、すべてコントロールしようとするをやめること
 - 5) プロセスを重んじる参加型アクションリサーチは、調査期間を長く設定する必要があること
 - 6) 当初予測したことと異なる結果を生む可能性があることを認識すること
- を認識する必要がある⁵⁾。

4 参加型アクションリサーチの活用事例 ―時間と空間の制約を超えた研究的支援―

独立行政法人国立特別支援教育総合研究所（以下、特総研）病弱教育研究班の研究として行っている支援冊子「病気の子ども理解のために」（以下、支援冊子）作成を通じて、全国の特別支援学校（病弱）のネットワーク化とそれによるセンター的機能の強化により、多様な病気の子どもに対応しなければならない特別支援学校（病弱）の教育の質の向上と、地域に数多くいる病気の子どもへの支援の基盤づくりを行っていることを取り上げ、参加型アクションリサーチの方法論の視点から説明する。

全国特別支援学校病弱教育校長会（以下、全病長）と特総研では、冊子作成委員会を合同で立ち上げ病弱教育支援冊子（以下、支援冊子）の作成を始めてから、平成21年度末で3年が経過する。支援冊子は病気の子ども達への教育が充実すること、病院にある学校^{※)}の教員が小・中学校と連携し、小・中学校等の教員が病気の子ども理解を深める上で活用されることを主な目的として作成した冊子である。これまで病気の子どもが前籍校にスムーズに復帰できるように、特別支援学校（病弱）では独自に冊子を作成したり、担当教員が個々に努力したりすることで、ニーズに応じた支援を行い、病弱教育のセンター的機能を果たす努力をしてきた。しかし個々の学校での活動では全国的な理解・啓発につながらないことも多く、病院にある学校と小・中学校

との連携をさらに充実させるために全国的な視野で作られた冊子が必要であった。これを実現するためには、全国的な特別支援学校（病弱）のネットワーク化を図り、校長は、自校の圏域を越える学校機能の拡大の視点を持つ必要があった。それにより、支援冊子を作成してもらう教員の確保（マイクロ部分）との学校として作成を支援し、全国的な視野で病弱教育を考えてもらうための全病長の意識改革（マクロ部分）が可能となり、マイクロ・マクロ・ギャップを克服することが出来るのである。

そこで全病長と特総研が協働し、全国の病院にある学校から選出された教員が執筆するというスタイルにより支援冊子が作成された。また全国に散在している病弱教育に関する指導法、教材等の教育情報をできる限り一元化し、新たに病弱教育担当をする教員が情報を得やすくすること、病弱教育担当教員が教育情報を発信し共有するための仕組みを築くことも同時に想定されている（病弱教育の情報のアーカイブ化の取り組み）。

※）病院にある学校：病院に隣接しているあるいは病院内において、病気の子どものための教育を行う場の総称

具体的には、始めに全病長と編集協力者及び監修者がその年度に作成する病類について検討を行い、委員長、及び副委員長から全病長の会議にて病類及び作成計画について提案を行っている（現在は全病長の事業に位置づけられているため）。次に全病長が各学校からの推薦をもとに病院にある学校の教員から執筆等を担当する委員（以下、執筆委員とする）を選出し、その委員を中心に、支援冊子作成委員が協議に加わり作成を進めている。選出される執筆委員（教員）は年を追って人数が多くなり、様々な都道府県から選出されるようになってきている。全国から選出されるようになるにつれて、時間と旅費を使って1カ所に集まっておこなう編集会議の機会を最小限にし、通常の情報交換、連絡等は遠隔地でもコミュニケーションを可能にし、共同作業を効率よく行うために、特総研が協力しWeb上で情報交換（Net Commonsの活用）、Web会議システムを活用している。

平成19年度支援冊子執筆を開始するまでに2年間を、全病長の協力を得るための話し合いに費やした。その後、全病長理事会での決定、学校からの執筆者の推薦は、すべて全病長の責任で行い、病弱教育研究班員は作成のスーパーバイズ、医療スーパーバイザーの確保、調整役に徹した。現在、支援冊子を活用して、特別支援学校（病弱）のセンター的機能を発揮しようという特別支援学校が増加している。

このように研究者が、支援冊子というコンセプトを作り、全病長と協力して冊子作成の自走モデルを構築できたことは、特別支援学校（病弱）のセンター的機能の新たな可能性を開拓できただけでなく、広く現場で実践が積み重ねられている授業研究を効率的に支援することにより、その経験知を集積する仕組みを構築できる準備ができたことになる。これは、現在の特別支援学校が抱える弱点の克服を目指した、時間と空間の制約を超えた研究的支援を目的とした参加型アクションリサーチの活用事例と考えられる。

参考・引用文献

- 1) 特別支援教育の推進について（通知）（19文科初第125号）

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/07050101.htm（平成22年2月15日現在）

- 2) 共同研究報告書「地域における障害のある子どもの総合的な教育支援体制の構築に関する実
際的研究
- 3) プロジェクト研究報告「個別の教育支援計画の策定に関する実際的研究」
- 4) 藤井達也；参加型アクションリサーチソーシャルワーク実践と知識創造のために一、社会
問題研究、第 55 巻 2 号、45-64 p ,2006
- 5) 佐藤他；アクションリサーチと教育研究、東京大学大学院教育学科紀要、第 44 巻 321 ～
347p、2005.
- 6) 文部科学省；コミュニティ・スクールの指定状況（平成 21 年 4 月 1 日現在）
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/06/___icsFiles/afieldfile/2009/06/29/1279651_2.pdf
- 7) 国立特別支援教育総合研究所、全国特別支援学校病弱教育校長会；病気の子どもの理解のた
めに、平成 21 年 3 月。
<http://www.nise.go.jp/portal/elearn/shiryou/byoujyaku/supportbooklet.html>
（平成 22 年 2 月 15 日現在）

おわりに

本研究は、「障害のある子どもを支える地域の支援体制の構築と評価に関する実際研究」と題して、特別支援教育に係る機関が連携する際の理論的整理と実践研究を行いました。各機関や連携によって得られた評価をいかに次の価値形成、改善に生かしていくかの制度設計の在り方を対象とした研究となっています。また、関与しながら目的を達成するような研究のスタイルとして、PARの考え方を取り入れた実践的な研究となっています。

特別支援教育の分野は、共通した基準に照らし合わせて評価することが難しい分野です。そのため、障害のある人やその関係者が協働して価値を形成し、ミッション・ビジョンを再構成する作業が必要となります。

本研究でモデルにする横須賀市は、地方自治体における行政改革の分野において、先進的取り組みを行っている自治体の一つです。この横須賀市と共同研究体制を構築し、実際の地方自治体の組織に関与しながら実践研究を実施することは、貴重な情報を得ることにつながりました。

本研究では、社会的な利益、市全体の利益、各組織体の利益などを調整し、全体的な利益に向けた評価を生かした仕組みづくりがどうあればよいのかについて理論的に整理し、実践事例の一部を整理することができました。

地域や組織そのものを対象とした実践研究を積み重ね、知見を蓄積していくことの必要性から、本研究を実施しました。今後地方分権の流れの中で、より市民・住民に近い立場の行政単位である地方自治体の制度設計の在り方を対象とした知見を整理することが、全国的な課題に対応する足掛かりになると考えています。

本研究は、これまでの研究スタイルとは異なり、教育活動そのものではなく、教育活動を支える機関連携や組織運営に焦点を当てた実践的研究となっており、他の研究とは趣きを異にした萌芽的研究内容となっています。

次年度以降は、本研究の成果を踏まえ、より具体的な特別支援教育体制における機関連携のマネジメントの在り方について考究していくことにしております。

今後、更に本研究を発展させていきたいと考えております。本報告書をお読みいただき、忌憚のないご意見をお聞かせいただけますと幸いです。

平成22年3月

独立行政法人 国立特別支援教育総合研究所
教育支援部 主任研究員
小澤 至 賢

共同研究

障害のある子どもを支える地域の支援体制の構築と評価に関する実際的研究

平成20年度～21年度

研究成果報告書

平成22年3月

研究代表者 小澤至賢

著作 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所

発行 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所

〒289-8585 神奈川県横須賀市野比5-1-1

TEL: 046-839-6803

FAX: 046-839-6918

<http://www.nise.go.jp>
