

特別な教育支援が必要な児童生徒等に対する 支援体制について

—教育行政からのアプローチを中心に—

山 浦 寿

目 次

- 1 問題の所在
- 2 県教育行政レベルでの支援体制づくり
- 3 市区町村教育行政における新たな展開

1 問題の所在

1-1 社会問題化する発達障害

本稿で取り上げる「特別な教育支援が必要な児童生徒」とは、直接的には、いわゆる軽度発達障害といわれる学習障害（LD）、注意欠陥／多動性障害（ADHD）、高機能自閉症等の通常学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒のことをいい、ここでは、障害の状態や程度に応じて盲学校、聾学校、養護学校や特殊学級に在籍する児童生徒は一応除外して考える。また、成長や発達に多少の遅れがあったり、学校生活面等で不登校やいじめ問題から「気がかり」な状態にある児童生徒も対象にしている。「児童生徒等」としたのは、幼児の問題も扱うことによる。

衝撃的な出来事から稿をおこさなければならない。

2003年（平成15年）7月1日に長崎市で4歳児が誘拐され、中学1年の男子生徒（12歳）が幼児を全裸にして立体駐車場の屋上から突き落として殺すという残虐な事件に関わったことである。同年9月29日、長崎家裁はこの男子生徒を児童自立支援施設に送致する保護処分を決定したが、その決定文のなかで裁判長は、子どもを養育・教育する立場の者にとって見過ごすことのできない重要な指摘をしていた。

裁判長は「少年の資質等」について、「幼稚園のころから教師の注意や母の叱責に過剰に反応して混乱状態となり、かんしゃくを起こしたり、学校や家から逃走するなどしている。」「他人とのかかわり方は、小4のころから幼児とはよく遊んだが、同世代の友人とは、興味のあることについて少年が一方的に話すのみで、他人との間に相互的情緒的交流をもつことができず、対人的コミュニケーション能力に問題がある。」などと分析し、「少年には通常の言語障害はなく知能も低くないこと等から判断すると、広汎性発達障害の一亜型であるアスペルガー症候群であると解するのが相当である。」と断じた。

さらに、「背景事情及び動因」について次のように指摘した。核心を衝く個所を引用する。

少年のアスペルガー症候群が本件非行に影響していることは確かだが、直接本件非行に結びつくものではない。少年には、幼稚園時代から他者との意思疎通に難があり、さまざまな特異行動が見られたにもかかわらず、家庭と学校が問題意識を共有せず、少年の発達障害に応じた指導に当たれなかった。母は少年の運動能力が劣ることや手先が不器用であることを気にして幼児期から特訓をしたり、小学校入学後はほかの児童に馬鹿にされないよう付きっきりで勉強を教え、寄り道をすると厳しく叱責したが、このような父母の養育態度は少年が同世代の子どもと交友する機会を減少させ、少年の相互的コミュニケーションの拙さ、共感性の乏しさに拍車をかけた¹⁾。

（傍線筆者）

裁判所は、事件発生の背景には男子生徒の生育過程において家庭や学校が子どもの発達障害を理解・認識せず、適切な支援や指導を怠ってきたことがあるとし、家庭と学校の対応を問題視するとともに、その責任に言及したのであった。少年犯罪の因果関係を精神障害などの面から探ることは珍しいことではないのだが、発達障害の具体名を認定すること

は稀なことであった。

アスペルガー症候群というのは、文部科学省の定義によれば、高機能自閉症とともに広汎性発達障害に分類されるものである²⁾。

「アスペルガー症候群という診断が早期になされ、療育（治療教育）が適切になされていれば、このような悲劇もおこらなかったのではないか³⁾」と要約しうる家裁決定は、関心ある家庭や関わりの深い教育界・保育界、教育行政等に少なからずの衝撃を与えた。マスメディアもこの問題を大きく取り上げた⁴⁾。

この決定が出された当時は、文部科学省を中心に、LDやADHD、高機能自閉症とアスペルガー症候群を含む広汎性発達障害等の発達障害⁵⁾に関する調査研究や検討が急速に進み、「特殊教育から特別支援教育へ」という、いわば「分ける教育から分けない教育へ」の新しい方向性が提示され、「特別な教育支援が必要な児童生徒等」への支援体制のあり方についても、調査研究協力者会議や中央教育審議会等において精力的に検討されていた時期であった⁶⁾。また、それに応じて国における発達障害者を支援するための法整備（＝発達障害者支援法 2004年12月成立、2005年4月施行）や国、地方公共団体、企業が一体となって少子化対策に取り組み、集中的に子育てを支援する時限立法（＝次世代育成支援対策推進法 2003年7月成立、2005年4月施行）が論議されていた時でもあり、子どもの成長や発達、発達障害に関わる課題は教育課題であるとともに、社会的課題として国民の高い関心事となっていた。

現在、関係法の整備も進み、2007年4月から新しい特別支援教育がスタートするように、各施策は計画段階から実施段階に移ってきているといえようが、なお、上記事件と同様の広汎性発達障害の生徒が関わった残忍な事件も起きており⁷⁾、本腰を入れた取組が喫緊の課題となっている。

誤解のないように言葉を重ねるが、発達障害があるからといってそれが犯罪の誘因になるわけではない。家庭や学校の発達障害に対する無理解・認識不足とそれに伴う養育方法・教育指導の誤りが児童生徒を不幸な状況の追い込んでしまっているのが大きな問題なのである。

発達障害者には健常者にはあまり見られないような行動特性や個性が現れることがある。これを正しく理解し受け止めていくこと、そして必要な教育的支援を行っていくことがいま求められている。

1-2 LD、ADHD、高機能自閉症等の現状

LD、ADHD、高機能自閉症等のいわゆる軽度発達障害についての理解を深めるために、それぞれの定義と主な行動特性等について一定の整理をしておこう。

LDとは、一般に「全般的な知的発達に遅れはないが、読み書き等のうち特定のものの習得と使用に著しく困難を示す」状態をさす⁸⁾。そのため、「聞く、話す、読む、書く、計算する、推論する」といった学習面や行動面が特に苦手で、例えば、簡単な計算をするにも時間がかかるとか、限られた量の作文や決まったパターンの文章しか書けないなどの困難が生じる。文部科学省の調査では、このような児童生徒はADHDなどと重複する場合を含めて4.5%の割合で存在するという⁹⁾。

ADHDは、「年齢あるいは発達に不釣り合いな注意力及び／又は衝動性、多動性を特徴と

する行動の障害で、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすものである。また、7歳以前に現れ、その状態が継続し、中枢神経系に何らかの要因による機能不全があると推定される。」と定義されている¹⁰⁾。態様例としては、指示に従えず、また仕事を最後までやり遂げないとか、授業中や座っているべき時に席を離れてしまう、あるいは順番を待つのが難しいなどの困難がある。文部科学省の調査では、このような児童生徒の割合は学習障害などとの重複を含めて2.5%となっている¹¹⁾。

次に高機能自閉症は、「3歳位までに現れ、①他人との社会的関係の形成の困難さ、②言葉の発達の遅れ、③興味や関心が狭く特定のものにこだわることを特徴とする行動の障害である自閉症のうち、知的発達の遅れを伴わないものをいう。また、中枢神経系に何らかの要因による機能不全があると推定される。」と定義されている。例えば、他の子どもは興味を持たないようなことに興味があり、「自分だけの知識世界」を持っているとか、友達のそばにはいるが、一人で遊んでいるとか、自分なりの独特な日課や手順があり、変更や変化を嫌がるなどの面が見られる。このように「対人関係やこだわり等」の問題を著しく示す児童生徒の割合は0.8%とされる¹²⁾。

なお、参考までにアメリカでのLDの割合は「公立学校生徒の約5%」「6～17歳で5.59%」、ADHDは「有病率は、学齢期の子どもで3～5%」というデータがある¹³⁾。

文部科学省の同じ調査による「知的発達に遅れはないものの学習面や行動面で著しい困難を示すと担任教師が回答した児童生徒の割合」は下表のとおりで、6.3%という数値が示されている。

学習面か行動面で著しい困難を示す	6.3%
学習面で著しい困難を示す	4.5%
行動面で著しい困難を示す	2.9%
学習面と行動面ともに著しい困難を示す	1.2%

いわゆる軽度発達障害のある児童生徒の割合を説明する場合、この数字を目安として取り上げることがよくある。全国的データはこれ以外ないことから6.3%に依拠することになるが、あくまで「可能性」に過ぎないことを念頭に入れておく必要がある。学校単位または市町村単位での調査や調査方法を替えて調査をしてみると、数値の幅が10%程度まで変動することがある。

長野県教育委員会は2006年9月に県内の全公立小中学校を対象に、医師の診断を受けたLDとADHDの児童生徒数を公表した¹⁴⁾。それによると、LDは小学校が140人、中学校が84人の計224人、ADHDは小学校が562人、中学校が241人の計803人で、合計1,027人となる。これを全小中学生の割合で見ると0.5%に当たるとのことである。文部科学省の6.3%に比べて10分の1以下の数字であるため、長野県は少ないと錯覚しそうだが、この人数はあくまで医師の診断を受けた結果、いわゆる軽度発達障害と診断された数値である。おそらく日頃教室で児童生徒に接している教員からすれば、LD児が極端に少ないことを含め、実態とはかけ離れた空虚な数字と映るであろう。

筆者は現在、県のスクールカウンセラーを務める一方、市町村の就学指導委員や特別支援教育コーディネーター等の任にあつて、保育園での集団遊びや小中学校での授業参観、

高等学校でのカウンセリングやコンサルテーションを行うなど、学校等を訪問し児童生徒を観察・面接する機会が多いが、その経験則からすれば、ここに集計された児童生徒は障害の比較的重い子どもたちである。大部分は養護学校などの自律学校（特別支援学校）へ入校したり、学校内の情緒障害・知的障害などの自律学級（特別支援学級）へ入級したりする者で、通常学級の児童生徒は極めて少ないものと推量される。通常学級に在籍しながら学習面でも行動面でも苦戦している教育的支援を必要としている児童生徒、それは同時に学校現場の教師たちにとっても毎日の教育的対応に最も苦戦を強いられている児童生徒たちであるが、彼らの多くはこの調査の域外にいるのである。その隠れた実態を把握し適切な支援対策を講じていくことがこれからの特別支援教育を進める上での基本的命題であり、教育行政が果たすべき役割であることは言うまでもない。

1-3 本論に向けての整理

LD、ADHD、高機能自閉症、アスペルガー症候群などのいわゆる軽度発達障害をめぐる教育上の問題が顕在化するなかで、文部科学省は特殊教育を特別支援教育として位置づけるとともに、特別支援教育に関わる学校教育法と関係法の一部を改正し、2007年から新たな特別支援教育が施行されることになった。そのなかでは、軽度発達障害を通級指導教室の対象とするなど教育内容の抜本的ともいえる改善・充実策が打ち出されてきている。

その方向を明確化したのが2003年5月に出された報告書「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（文部科学省の調査研究協力者会議）と、教育支援体制を整備するために策定した2004年1月の「小・中学校におけるLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」（文部科学省）である¹⁵⁾。

そこで提示された考え方や取組の方向には次のようなものがあった。

- ① 特別支援教育の定義づけ¹⁶⁾
- ② 特別支援教育を支える上での具体的な仕組みを策定・指名・設置すること
 - 多様なニーズに適切に対応するための「個別の教育支援計画」の策定
 - 校内や関係機関を連絡調整するキーパーソンである「特別支援教育コーディネーター」の指名
 - 質の高い教育的支援を支えるネットワークである「広域特別支援連携協議会」等の設置
- ③ LD、ADHD、高機能自閉症の定義と判断基準（試案）、指導方法を示したこと
- ④ 支援体制の充実のため「特別支援教育推進体制モデル事業」の実施
 - 具体的には、LD、ADHD、高機能自閉症の児童生徒への支援体制の構築を目指す。
 - 校内委員会の設置、教育委員会における専門家チームの設置、巡回相談の実施、の3つの内容は引き続き実施する。
 - ADHD、高機能自閉症についてその判断基準・実態把握の観点（試案）の検証、特別支援教育コーディネーターの指名と研修の実施
 - 2007年度を目途に、すべての小・中学校でLD、ADHD、高機能自閉症の児童生徒に対する支援体制の整備を目指す。

これらの諸政策の実施にあたっての手引きとして、この「ガイドライン」には「教育行

政担当者用（都道府県・市区町村教育委員会等）」、「学校用（小・中学校）」、「専門家用」、「保護者・本人用」と4種類が用意されている。

それから3年近くたった現在、都道府県や市区町村の各教育委員会や学校、関係各機関等においては、特別支援教育に対する意識の転換、学校・家庭・地域との連携協力体制の構築、PDCAサイクルによる支援の改善・整備が行われてきている。とはいえ、LD、ADHD、高機能自閉症、アスペルガー症候群などの障害原因が完全に解明されていないこと、各障害の境界、重複等について医師や心理学者など専門家の見解が必ずしも統一されていないことなどから、「障害ではなく性格や個性の類」といった扱いがなされることもあり、現場に戸惑いと混乱がないわけではない。また、従来の特設教育＝障害児教育を重視する立場からは、いままでの蓄積を解体させるものとの批判もある。

特別支援教育を推進するための体制づくりと実践における課題認識は高いものの、対症療法的指導に忙しい教員の日常生活のなかで、必ずしも予定したような展開を見せていないのが現状ではなかろうか。

本論では、以上に示した文部科学省など国の方針や政策が地方教育行政の施策にどのように反映され実施されてきているかについて、都道府県や各市区町村の教育委員会等における取組状況を検討することとする。

特に市区町村教育委員会は家庭・学校・地域に密接し、住民とは不即不離の関係にあるだけに微妙な問題がからむことがあり、LD、ADHD、高機能自閉症等のいわゆる軽度発達障害があると思われる幼児・児童生徒や「気がかり」な子への支援体制の確立にあたっては様々な困難に遭遇している。加えて、近年、小一プロブレムとか中一ギャップと呼ばれるように、学校種が変わることによっておこる多様な不適応問題に対処するため、学校種間の接続問題が大きな課題になってきており、それに関わる幼保・小・中・高校の一貫した支援体制づくりも緊急な課題になってきている。この点についても教育委員会を中心とした取組状況について検討していく。

2 県教育行政レベルでの支援体制づくり

2-1 長野県における特別支援教育の構築

特別支援教育を長野県教育委員会は自律教育の名称で読み替え、担当課も自律教育課であったが、2006年11月からはとりあえず課名は特別支援教育課になっている。

国が前掲のガイドラインにおいて、都道府県レベルにおける教育・福祉・医療等の関係機関部局とのネットワーク構築のための特別支援連絡協議会の設置を求めたことから、長野県は、長野県自律教育連絡協議会（当時の名称、永松裕希座長）を設置し、2005年9月12日に第1回連絡協議会を開催した。この会議には、県庁内組織からは衛生部、社会部、商工部、教育委員会から関係各課が出揃った。県内各関係機関、市町村教育委員会、学校、校長会、PTA、教職員組合等の代表者が委員として加わり、形の上では教育・福祉・医療の陣容が整い、全県体制が確立した。協議会には作業部会も置かれ、具体的な検討作業に入った。

この連絡協議会の「最終的な目的」は「養護学校地域化推進協議会の最終報告でなされた提言を、現実に即した事業として具体化するための方策を様々な視点から検討し、担当課に提案する。」¹⁷⁾とある。「設置要綱」には検討事項として、①特別な支援を必要とする幼児・児童生徒の療育・教育に関すること、②LD、ADHD児等支援事業に関することが、書かれている。しかしながら、実際には養護学校地域化推進協議会の延長線上の組織の感があり、新組織としての創造的活動が担保されるか懸念されるところである。

県庁の関係各課はこの連絡協議会において次の表に掲げる事業を発表し、本県の特別支援教育を支えていくことを確認した。

この表を見る限り、特別支援教育を直接支援する事業が極めて少なく、周辺事業が多いことに気づく。そのなかで目を引くのは「LD、ADHD児等支援事業」（特別支援教育課担当）である。この事業は次のような事業内容になっている。事業予算額は336万円余。

① 校内委員会の設置

すでに設置済みの全小学校及びモデル地区中学校に加え、全中学校に校内委員会を設置する。(→小・中学校の校内体制整備の完了)

② SREC (=エスレック 自立教育(特別支援教育)コーディネーター)の指名と研修

すでに指名済みの特別支援学校SRECに加え、全中学校で指名し研修を実施する。研修内容には選択制を導入する。

③ LD、ADHD児等支援体制モデル事業

校外からの支援体制整備の遅れに対応して、同一圏域内の4町村程度を指定し、サポートチームの設置支援を行う。

④ LD、ADHD児等サポート会議

幼稚園、保育園、小・中学校、高等学校の教員等と福祉、保健、医療、教育、心理等の専門家による合同ケース会議を開催する。

⑤ 理解・啓発

学校の保護者向け研修会で使えるパンフレットの作成

自律教育(特別支援教育)シリーズ第3集を幼稚園、保育園、小・中学校、高等学校に配布

自律教育(特別支援教育)シリーズ第3集「みんなで支援 みんなが笑顔」は2006年1月に発行された。これは県下の小・中学校、特別支援学校の実践を検討し、事例集としてまとめられたものでキーワードは「チーム!」、学校での活用に参加になる資料が多い。

教育委員会以外が担当する事業名	担当部課
1 自閉症・発達障害自律支援事業	衛生部 医療政策課
2 新生児聴覚検査事業	医療政策課
3 極低出生体重児フォローアップ事業	医療政策課
4 在宅重度心身障害児(者)の健康を支える訪問事業	医療政策課
5 障害児社会参加促進事業	社会部 地域福祉課
6 障害児(者)タイムケア事業補助金	障害福祉課
7 重症心身障害児(者)通園事業	障害福祉課
8 障害者総合支援センター事業	障害者自立支援課

9	障害者余暇活動支援事業	障害者自立支援課
10	障害者自律生活体験事業	障害者自立支援課
11	児童相談所における相談	こども・家庭福祉課
12	長野県が行う職業紹介事業	商工部 雇用・人材育成課
13	障害者雇用促進事業	雇用・人材育成課
14	障害者雇用支援センター運営補助事業	雇用・人材育成課
15	雇用開発協会運営補助事業	雇用・人材育成課
16	障害者民間活用委託訓練事業	雇用・人材育成課
17	障害者技能大会開催事業	雇用・人材育成課

教育委員会が担当する事業名		担当課
18	こどもほっとサポート推進事業	義務教育課
19	長期入院児童生徒訪問支援事業	義務教育課
20	自律学校地域化推進モデル事業	特別支援教育課
21	乳幼児きこえの教室充実事業	特別支援教育課
22	だれでも訪問教育推進事業	特別支援教育課
23	医療的ケア看護師配置事業	特別支援教育課
24	LD、ADHD 児等支援事業	特別支援教育課
25	高等学校改革プラン検討事業	高校教育課
27	スクールカウンセラー事業	教学指導課
28	こどもサポートプラン	教学指導課
29	放課後児童健全育成事業	こども支援課
30	障害児保育事業	こども支援課
31	私立学校教育振興事業	私学教育課

(第1回自律教育連絡協議会資料から作成。事業は2005年度実施分で当時の名称、部課名は2006年11月以降の名称に統一した。)

特別支援教育の学校現場での推進役は教員一人ひとりである。教員がこの教育に関心を持ち、教育内容をよく理解し、教育的使命感をもって実践しなかったならば、特別な教育支援を必要としているLD、ADHD、高機能自閉症等の児童生徒に対する支援はなかったも同然のことといえよう。

その点について、県が2003・04年度に実施した特別支援教育推進体制モデル事業についての調査研究運営会議（今田里香座長）は、極めて具体的な提案を県行政と市町村行政の双方に寄せている¹⁸⁾。提案の冒頭では「この変革の潮流を留まらせることなく、LD、ADHD、高機能自閉症等を含めた障害のある児童生徒の総合的な教育支援体制の整備を一層進め、維持運営していただくために」と述べ、①理解啓発に関すること、②専門性に関すること、③地域との連携に関することの3点について指摘している。教員の意識と学校現場の実情に精通した専門家集団らしい提言となっており、県や市町村にはこの提言に耳を貸すよう勧めたいと思う。

本提案の根本には、「障害に関する知識を得ること」「研修を受けること」によって、各

種障害や支援・連携に対する偏見が低減されるという調査結果をもとに、全ての教員がLD、ADHD、高機能自閉症等を含めた障害についてしっかりした知識を持った上で児童生徒の支援にあたるのが極めて重要という認識がある。提案の要点について抜粋しよう。

- 悉皆研修でLD、ADHD、高機能自閉症等を含めた障害に関する研修内容を位置づける。(県行政への提案)
- 教員採用にあたっては、教員の専門性を見る一つの観点として、LD、ADHD、高機能自閉症等を含めた障害のある児童生徒への対応に関する知識・素養も加える。(県行政への提案)
- 教員としての専門性に加えてコーディネーターとしての専門性、心理教育的なアセスメントに関する専門性等の高い教員の育成のため、長期研修や内地留学制度を優先的に活用する。(県行政への提案)
- 学校や地区単位の研修会、公民館活動における研修会など研修の機会を積極的に設け、理解啓発を促す。(市町村行政への提案)
- 市町村が整備した教育支援体制について地域の人々に周知するため、様々な機会や手段を講じて発信する。(市町村行政への提案)
- 心理教育的アセスメントができ、専門的なトレーニングが可能な人材などを発掘し活用できるようにするとともに、必要な人材を雇用する。(市町村行政への提案)等々。

県教育委員会の支援体制の整備は進展したかに見えた。例えば、すべての学校ではないにしても、2004年から05年にかけて、専門家チームと巡回相談員からなるサポートチームを設置し外部からの支援体制を構築したし、特別支援教育コーディネーターの指名と特別支援教育コーディネーターの研修を実施した。しかし、一方の主役である教員には受講態勢に入れない者が数多くいた。研修意欲の低さ、発達障害に関する知識や認識の欠落が主な要因であった。

特別支援教育コーディネーターの研修に不満が爆発したのは教職員組合の団体交渉の場であった。何人もの教員が立って研修の過酷さを訴え、なかには研修の撤回を要求する声、講師の交代を求める声も出てきた。当時筆者は、交渉を受ける立場の職にあったことから、組合とは反対側の席にいて、声高な発言に耳を傾けていた。

この研修では外部の専門家を講師にお願いしたのだが、講師は、コーディネーターに指名された教員の専門性向上のために叱咤激励をし、幾つかの宿題を課した。そのような指導方法が、特別支援教育コーディネーターといっても校務分掌上の係を引き受けているに過ぎないという意識レベルの教員の反感・反発を招いたのであった。

2-2 幼児教育と幼保小の連携・接続問題

LD、ADHD、高機能自閉症等の発達障害がある幼児・児童生徒以外にも、障害とはいえないものの、成長や発達が遅れがちな子どもや行動面などで「気がかりな子ども」の存在がある。

2000年4月に出された中央教育審議会の「少子化と教育について(報告)」において、家庭教育や学校教育、地域社会の役割と具体的な方策についての提言があった。「報告」

はそのなかで「幼稚園教育」を取り上げ、幼稚園と小学校との連携・接続の充実を図るとともに、保育園（保育所）との連携を一層図ることが重要と述べ、具体策として幼児教育振興プログラムの策定・推進の必要性を指摘した。これを受けて文部科学省は「保育所・小学校との連携推進を含めた幼稚園教育の充実」等を柱にした「幼児教育振興プログラム」を策定し、2002年度までに都道府県及び市区町村に対して総合的な実施計画を作るよう求めた。

長野県では既設の長野県幼児教育連絡会議（西山薫委員長）においてプログラム作成の調査研究と審議が開始された。筆者はこの会議に関係行政機関委員の一人として参加した。2004年5月、保育行政と幼児教育を一元化して幼児教育の充実に取り組むために、「こども支援課」が教育委員会事務局内に新設され、幼児教育振興プログラムの作成は当初事務局を担当した教学指導課からこども支援課に引き継がれて作業が進められた¹⁹⁾。

この会議において、子どもたちの心と体の育ちがどこかおかしくなっていると、多数の意見がだされた。その主なものを上げると、

- ・視力の低下
- ・土踏まずの形成の遅れ、足の発達がおかしい
- ・体力、運動能力の低下
- ・コミュニケーション能力（対人関係のトラブルを修復する能力、孤独に耐える力等）の低下

一方、この会議が2002年度に行った幼保小の教員・保育士対象の「幼保小の連携に関する意識調査」²⁰⁾では、聞くこと・自己表現・挨拶・生活習慣などの質問項目で、幼保の教員・保育士に比べ小の教員のほうが子どもたちの行動面についての評価が総じて低く、子どもに対する目が厳しいという現実が明らかになってきた。その一部を掲げよう。

○次の質問に、保育士・教員が「はい」「どちらかといえばはい」と答えた割合（％）

質 問 項 目	保育士	教員
先生の話を中心して聞ける子供が多いですか。	64	49
自分の思っていることや考えていることを話せる子供が多いですか。	80	55
友だちや先生に挨拶できる子供が多いですか。	77	52
うがい、手洗い、歯磨きなどの生活習慣が身につけている子供が多いですか。	83	54
身の回りの整理整頓ができる子供が多いですか。	52	58
遊びになかで自分の思うようにならない時に自分の気持ちを抑えられる子供が多いですか。	41	56

これらの結果について県教育委員会の「考察」では、「この差は、『指導観』『子ども観』の違いと見ることが出来る。」と述べている。その上で、挨拶ができない子どもが小学校に多いと思われることから、新しい生活集団のなかで新たな人間関係を構築していく指導が必要であると述べている。この指摘は重要である。会議に出席していて強く感じたことは、幼保側の委員と小側の委員との議論がかみ合わない場面が度々見られたことであった。幼保小の相互理解が不十分なために互いの独善と偏見が見え隠れしていた。

「自己欲求の抑制＝自制心」に関する最後の質問に対する肯定的な回答率が低水準にあることは、最近の子どもの姿からすれば理解できないことではないが、大きな課題である。

幼稚園・保育園から小学校へと教育環境が変わるのに伴って、席に着いても落ち着きがなく、人の話も聞けない。教室を歩き回ったり、喋ってばかりいる子、奇声を発する子などで授業が成り立たない。ケンカなどで相手を徹底的に傷めつける、新しい環境になじめずに学校へ行くことを渋ったりする子どもが増えているといった指摘がある。この現象は「小一プロブレム」といわれ、各地の小学校で起こっている。幾つかの小学校での観察や聞き取りによれば、一般的に小学校の生活習慣に慣れない最初の半年間に集中する傾向があり、担任教員の努力や学校あげての取組により徐々に落ち着きを取り戻してくるが、うまくいかない場合は混乱状態が長期化し深刻化することもある。

こうした問題の未然防止にあたって、多くの教育委員会や幼保小においては、幼保小の接続の円滑化に努めている。合同の研究委員会を設置して保育や授業の相互参観を行ったり、合同研修を通して保育教育内容の理解を図ったり、異年齢交流の場（合同行事の実施や相互の行事への招待など）などを設定したり、保育活動と生活科との関連を見通した実践に取り組むなどの連携を積極的に進めている。就学における個人ごとの情報伝達のあり方も重要な課題となっている。

松本市では、幼保小融合教育の推進を掲げた集会在2005年6月29日、松本市幼年教育研究会によって開催され、「望ましい人間関係を目指した幼年教育をどのように進めたらよいか」をテーマに、公開保育・授業（交流）、研究会（分散会）が行われ130人近い教員、保育者が集まった。近年、こうした学校種を超えた職員同士の交流は確実に広がりを見せてきている。

松本市内の幼稚園に隣接する小学校²¹⁾では、2005年11月から幼小接続教育の研究を精力的に開始している。文部科学省はお茶の水女子大、岡山大、鳴門教育大などの附属学校を研究開発校に指定して同様問題の調査研究に取り組んでいるが、これとは別にこの小学校では、幼小の教員同士で幼小の園児児童の遊びを見合いながら、幼稚園の遊びと小学校の学習に共通する学びのあり方を追究している。こうした研究が進展して幼稚園の遊び=学びを小学校の学習につなげていく教材開発がなされれば、幼保は遊び、小学校は授業といった固定観念を解放する上で有効であるとともに、教科学習の連続性が確保され、スムーズな接続が可能になると考えられる。今後の成果に期待したい。

2-3 中一ギャップ問題への取組

「小一プロブレム」と同じような学校種の接続問題が中学校でも起こっている。「中一ギャップ」であり、この問題の方がより深刻さを増すケースが多い。中一ギャップ問題を早い時期に提起した新潟県教育委員会は、「『中一ギャップ』とは、中学1年生で、いじめや不登校が急増する現象」²²⁾と説明し、その要因として、子ども一人ひとりを丁寧に支える小学校と、自分の責任で判断し行動することを求めている中学校との違いにあると述べている。

長野県の状況を2004年度の不登校児童生徒数²³⁾で見ると、小6では不登校児が186人だが、中1になると不登校生は498人で2.7倍に増えている。この増加率を小1から中3までの前の学年の時と比べても（前学年比でも）最高倍率であり、加えて、このうち前年度から継続の児童生徒数は小6で87人、中1で149人であることから、中1になってから不登校になった生徒が急増していることが明らかとなっている。ちなみに、この年度の中2の

不登校生は727人、中3は722人となっており、中1から中2にかけても倍増している。このことから中一ギャップは中1に限定されるような一時的なものではなく、中学校生活全体に影響を及ぼしていることがわかる。

いじめについては、小6と中1との直接比較はできないものの、2004年度の発生件数²⁴⁾でみると、小学校では28件であったものが中学校では81件に増加している。暴力行為についても小学校の発生件数2件に対して中学校では47件と報告されている²⁵⁾。

中一ギャップの背景には、思春期特有の精神的・身体的変化による不安に加え、中学校で体験する学習面や生活面の変化に適応できないことがあげられる。そのため、小中のスムーズな接続が重要との認識から、小一プロブレムへの対応と同様に小中の連携強化を図るとともに、不適応状態にある「気がかり」な生徒への個別的な支援に力点を置いた取組が始まってきている²⁶⁾。しかし簡単には解決できない難しい状況にあり、抜本的な対策が迫られてきている。

生徒指導のあり方を学識経験者等によって検討する県教委の生徒指導総合対策委員会（上原貴夫会長）は、2006年度の委員会において、この問題を「不登校の教育的課題と中一ギャップへの対応策について」として取り上げ全県的な見地からの検討に入っている。

また、県は2006年度から不登校生などの多い県内28中学校に「中一サポーター」なる臨時職員を配置して中一ギャップ解消に向けた具体的な取組を始めた。取組のキーワードとして、「校内体制によるチーム支援—①小中連携、②学習のつまずきへの対応、③心の居場所づくり」の3つを設定している。中一サポーター配置校では、各校ごとに、例えば、「『あの生徒・この生徒』を大切にした支援」とか「不登校8段階に応じたきめ細やかな対応」「エンカウンター等で人間関係づくり」「柔軟な指導体制と地域ボランティアの活用」「心のひだにまで触れる教育相談」等、各学校の課題に応じたテーマを柱に教育活動の質的転換を図ろうとしている²⁷⁾。

中学と高校の接続問題も以前から大きな課題になっている。高校に入ったものの学校生活に適応できずに中途退学していく生徒が年々増加していた。この2・3年間は全国的にも長野県においても中退者数、中退率ともに減少、低下傾向に転じてきているが、高1段階での中退者が全体の5割ないしそれ以上を占めている実態は変わってきていない。中退理由の断然トップにある「学校生活・学業不適応」は、生徒にとって中学校と高校の間に学習・生活面で大きな段差や壁があることを示唆している²⁸⁾。

進学率が97%に達している今日、高校は義務教育ではないのだからと力説してみても、現実の実態に目をつむり状況から乖離していくだけであろう。教育行政には、0歳から18歳までを一貫した教育期と捉え、制度・内容の両面から連続した教育支援体制を整備していくことが求められている。

3 市区町村教育行政における新たな展開

3-1 「特区」を活用した小中一貫教育の試み

0歳から18歳までの教育を一貫したものとするには、現在の幼保小中高の学校制度を見直すとともに、学校教育以外の児童福祉や青少年育成などの位置づけを再検討していかな

なければならない。また、幼保にしても幼稚園は文部科学省一教育委員会、保育園は厚生労働省一福祉・保健部局などと担当部門が異なったり、複数の部門にまたがったりしていることから、教育行政をより機能化・実質化するためには、教育委員会と福祉・保健部門の連携強化に止まらず、子ども施策部門を統合する必要性など、行政組織の改編問題が生じてくる。このことは、従来の縦割り行政から、子どもの視点に立った行政への転換という意義を持つ。

一貫教育のための学校設置という発想を現実のものとするうえで効力をもったのが小泉内閣の構造改革特区の認定であった。その先鞭となったのが2003年8月29日の第2回認定において認められた、東京都品川区申請の「小中一貫特区」であった。

品川区は特区の概要を次のように説明している。「現在の小・中学校が、学習・生活面で、必ずしも子どもの成長や発達の実態に合っていない面があることから、カリキュラムの柔軟化のための特例を導入することにより、小学校と中学校の垣根を取り去り、9年間一貫したカリキュラムと4・3・2年のまとまりで編成・実施する小中一貫校を開設する。さらに、教育課程のみならず学校運営や施設面でも一体化した小中一貫校の複数配置を目指す²⁹⁾。」

これを契機に、地方公共団体による特区研究開発校の設置申請・認定は各地に広がりを見せた。例えば、宮城県豊里町の「豊里町小中一貫教育特区」（第3回認定）では、現在の6・3制を3（低学年部3年）・4（中学年部4年）・2（高学年部2年）制で実施している。

京都市の「京都市小中一貫教育特区」（第4回認定）では、「小学校と中学校の9年間を接続し、児童生徒の精神的・身体的な発達段階の特性を考慮して、前期教育（小1～小4）・中期教育（小5～中1）・後期教育（中2～中3）の3段階に分ける」としている。

いずれも6・3制を改編しようとするものである。筆者の幾つかの小学校を見てきている経験からいっても、小4の時期は様々な教育課題を抱えた発達段階にあり、個人差が拡大するいわば端境期に相当し、学校が最も「指導に手を焼く」学年・学級であったり、授業が成り立ちにくい学年であると感じている。この学年・学級の児童をどう把握し位置づけ、その健全な成長を支援していくかが切実な課題になってきていることは確かであり、このような制度面での検討が始まったことを評価したい。

関連した構造特区として、長野県には下諏訪町の小学校に英語教育を導入する「英語教育推進特区」（第4回認定）が、松本市はNPO法人が学校法人として私立の小中一貫校を設置し英語授業を行う「学都松本英語教育特区」（第6回認定）がある。

行政機構上の子ども施策部門の統合を進める特区申請も各地で行われてきている。なかでも関心が集まっているのは、保育事務の教育委員会への委任など幼保連携一体化推進関連（分野）である。静岡県掛川市の「保育一元・幼保一元特区」、秋田県千畑町の「千畑町幼保一体的運営特区」などは、幼稚園児と保育園児の合同活動や保育事務の教育委員会委任などに取り組むものである。

この分野に関連して、さらに進んだ発想のもとで特区認定を受けて注目されているのが、駒ヶ根市の「駒ヶ根市子ども行政の一元化特区」（第4回認定 2004年3月24日）である。

3-2 行政組織の再編による教育支援体制の再構築

駒ヶ根市は子ども行政を一元化するための受け皿として2004年4月から教育委員会に「子ども課」を発足させるとともに、上記の特区認定により児童福祉部門、母子保健部門を子ども課に移した。

当時、すでに都道府県・政令都市レベルでは「子ども」を冠する部課は珍しくなかった。東京都の「子ども家庭部」の設置（1994年）を嚆矢とし、埼玉県「こども家庭課」（1998年）、その後、宮城、青森、群馬、三重などの各県、福岡市や仙台市などの政令都市が続いていた。長野県でも2004年度から「こども支援課」が新設されたことはすでに触れた。

こうした傾向は、市区町村レベルにおいてこの1・2年のうちに急速に強まってきている。一例をあげれば、東京都豊島区では、「子ども家庭部」のなかに「子ども課」と子育て支援課、保育園課の三課を置き、そのうち子ども課は青少年育成や児童館運営等を担当している。北海道白老町では、教育委員会のなかに「子ども課」、学校教育課、社会教育課の三課を置く体制をとっている。群馬県安中市では、保健福祉部のなかに「子ども課」があって、保育関係、児童手当、児童虐待防止、母子・父子など次世代育成支援などを担当している。

長野県下の市町村も状況は同じである。須坂市の「子ども課」は、教育委員会にあって家庭児童相談や児童クラブ・児童手当等を担当する児童福祉係と児童保育所係に分かれている。富士見町では、幼保一元化構想のもと「子ども課」がつくられ、子ども支援係と総務学校教育係からなっている。飯山市では、教育委員会の組織として学校教育課と並んで「こども課」が設置され、その下に学校教育係と子育て支援係がある。岡谷市も2006年4月から「子ども課」が発足した。塩尻市では2005年4月に「こども教育部」が新設され、教育総務課、「こども課」、家庭教育室の三課体制のもと先進的な取組が進展しつつある。そのことは後述する。

駒ヶ根市の子ども課に戻ろう。他の市町村の子ども行政に比べて駒ヶ根市の第一の特色は、「特区」を使って子どもについての教育・福祉・保健の三部門の一元化をより徹底したことである。そのことは、子ども課内の組織を見れば一目瞭然とする。課内は子育て家庭教育係、母子保健係、児童係、学校教育係の四係からなっている。この点について他市町村の子ども課は、福祉・保健部門の一部（保育園など）を教育委員会に移すだけであったり、福祉・保健部門に子ども関係の業務を集中させて「子ども課（係）」の名称を付したりする程度の組織改編で、子ども行政の一元化を実現させるような全面的統合には至っていない。

駒ヶ根市子ども課の第二の特色は、教育委員会として5歳児健診事業を行ったことである。健診事業はもともと母子保健部門の業務であって3歳児までの乳幼児の健診・相談事業は行われていたが、新たに「5歳児すこやか健診事業」を興したのである。駒ヶ根市教委はこの事業を実施する目的や狙いについて、「子どもの健全な発育発達支援と、広汎性発達障害の中で、3歳児健診では見極めのできにくいアスペルガー症候群、注意欠陥多動性障害（ADHD）等の早期発見、早期療育のため、新たに5歳児健診を実施する。」³⁰⁾と位置づけた。

従来の考え方からすると、この分野の事業は教育委員会の関わりが薄かったものであ

たが、市教委は、軽度の発達障害を早期に発見し早期療育を開始するとともに、小学校入学後に心配される不登校やひきこもり、心身症などの二次的障害を予防するための施策が重要との認識から、幼保小の円滑な接続を考えて決断したのである。このことの意味は重要である。

事業内容は、①専門医師による診察、②歯科検診と相談、③発達検査、④集団あそび、⑤健康相談である。毎月1回、市の保健センターで誕生月に実施する。いうまでもなく、こうした健診は診断を伴うものであることから、その結果を恐れたり特別視されたりすることが不安な保護者を緊張させ、場合によっては受診拒否を誘発する事業でもある。案の定、「住民からは賛否両論さまざまな意見が寄せられた。発達健診＝知的障害の健診と判断し、警戒心と不安感を感じながら受診した保護者もいる。」³¹⁾との緊迫した雰囲気の中かで実施されたようである。しかし、それにも関わらず、2004年度は実施6か月後の受診率が他の乳幼児健診と変わらない94%になったという。

駒ヶ根市の5歳児健診は、一部には抵抗感のある事業ながら、子どもの将来を幸せなものとするために必要な事業として、周到な準備のもと、保育現場と教育行政が一体となった取組を展開していること、告知後の個別的・集団的療育の実施など支援体制が整備されていること、そしてそれを可能にする人的配置の充実がなされていることなどが、多少の課題を抱えながらも成果を生みはじめた要因であると考えられるのである。

なお、5歳児健診に限っていえば、全国の市町村でも実施が始まっている。先頭を切ったのは鳥取県大仙町で、鳥取大学医学部と連携して2001年に開始した。鳥取県全体での実施率は2003年が33.3%、04年が74.4%、05年はほぼ100%に近いと報告されている³²⁾。群馬県明和町では、母子保健事業のなかに5歳児健診があり血液検査も行われている。京都府福知山市では、すべての子が小学校入学後に集団生活になじめるようにとの目的で5歳児対象のモデル健診を実施している。この事業で市が行った就学前子育てアンケートによると、保護者の5割が育児不安を持っており、就学前に相談する機会がほしいという要望が多くあったとのことである³³⁾。栃木県大田原市では、発達障害の早期発見と早期対応を図るため5歳児健診を実施し、東京都目黒区でも、身体的・情緒的発育面の健康診査を中心に行っている。埼玉県戸田市では、2006年度から4歳6か月健診を5歳児健診に変更して実施している。

3-3 塩尻市の挑戦

塩尻市教育委員会は現在、「元気っ子応援事業」に着手している。この事業の主旨は、「子どもたちがそれぞれの個性や特性を大切にしながら、健やかに成長し、もっている力を十分発揮できるように、一人ひとりに応じた育ちを応援していく、概ね0歳から18歳までを対象とした事業です。」「育ちには人それぞれの個性などに応じたスピードがあり、みんなそれぞれの速さで成長していきます。その中で得意なこと、苦手なことなどがみられるようになります。子どもたち一人ひとりの成長を見つめ、適切な応援や支援を進めていきます。」³⁴⁾とうたっているように、子どもたちの成長や発達に応じた個別的支援を中心としている。発達障害などのある一部の子どもを対象とするのではなく、全ての子どもが相手である。

塩尻市は、前掲のように、2005年4月の組織改編により教育委員会内にこども教育部が

誕生した。新組織のこども教育部は、福祉事業部の一部を教育委員会に移してできた家庭教育室と、学校関係等の業務を行う教育総務課、子ども関係の事業や保育園等を管轄するこども課の三課体制となった。

このこども教育部が組織的に担うことになった任務の一つが、次世代育成支援対策推進法の施行に向けて策定されたアクションプログラム「元気っ子育成支援プラン」³⁵⁾の具体化であった。このプランは2005年から5年間を見通した市の新しい子育て支援計画で、「社会の宝」である子どもを育むための主要事業として浮上してきたのが、元気っ子応援事業であった。

塩尻市教育委員会は当初、事業のモデルを駒ヶ根市の5歳児健診事業に求め、ほぼ同様の内容の事業を構想し、その名も「元気っ子健診」(仮称)という5歳児健診(5歳児発達相談)の実施を想定していた。その背景には、いわゆる軽度の発達障害のある幼児や「狭間の子」、行動面等で「気がかりな子」が年々増加傾向にあることが保育園等での遊びや学びを通じて確認されてきており、この課題解決のためには駒ヶ根市方式が適当という考えがあった。その後、検討を重ねるなかで、駒ヶ根市の実践を参考にしつつも、保護者や市民の理解・協力のもとで事業が無理なく展開できるよう、新しい発想と内容、方法を取り入れて衣替えし、2006年4月にスタートしたのである。

新事業の制度設計にあたって、市教委は慎重に研究・検討を繰り返していった。また、関係者等との連絡提携も綿密に進めていった。筆者も一定の役割を与えられ、打合せ会や検討会に参加させていただいている³⁶⁾。

日常的な実務担当者間の話し合い、担当者と助言者による何回かの打合せ会や検討会、保育現場の責任者である園長との意見交換、集団遊び課題遊び保育園説明会、夏に行われた特別支援教育に関する小中教員研修会や保育士研修会、大規模保育園でのシミュレーションと観察結果に基づく事例検討会、相談担当者・園長対象のワークショップ、市内19ある全ての保育園での5歳児を持つ保護者対象の説明会等を経るなかで、全体的な了解と承認が得られ、塩尻市方式ともいべき基本的な枠組や実施内容が固まっていった。

元気っ子応援事業は大別して次の3事業ないし5事業から成り立っている。

① 元気っ子相談

全ての5歳児を対象に、それぞれの成長や発達を遊びや相談を通して保護者と一緒に見つめる。子どもの成長や発達に不安を持つ保護者には専門的な知識や経験のあるスタッフ(相談員)が相談に乗り、子どもの育ちを応援していく。

② 集団遊び

各保育園において園児に、絵本の読み聞かせ、自己紹介と簡単な質問、リズム遊び、ルールのある遊び、運動遊びの5つを行う。これを保護者とスタッフが観察する。

③ 元気っ子応援相談

子どものことについてさらにじっくり相談したい保護者、今後対応が必要と考えられる保護者を対象に応援相談を行い、具体的な手立てや応援計画などについて考える。個別相談により、「応援プログラム」を一緒に作成していく。

これらに加えて、

④ 子どもと保護者を中心に、保育園や学校、市役所の関係部署が連携して子どもの支

援方法を考え応援していくために「元気っ子応援チーム」を組織し、このチームが応援プログラムの実践に協力したり、小学校入学後も継続して応援していく。

- ⑤ 元気っ子応援相談のなかで医療相談を希望する保護者等には、医師の相談が受けられる。

実施内容から分かるように、この事業はいわゆる健診ではなく発達相談でもない。「元気っ子相談」の名が示しているように、いうならば「子どもに寄り添い、保護者と一緒に子どもの成長を考える子育て応援」であるといえるのではなかろうか。しかし、相談は保護者の意思に配慮して強制はしない。その一方で、相談は一回で終結する一過性のものではなく、子ども時代全体を継続的にフォローしていこうとする壮大な計画なのである。ここに次世代に積極的に関わろうとする塩尻市の挑戦がある。

本事業が策定されていくなかで確認され獲得された「知恵」を筆者なりに整理すれば、次の三点に絞られよう。一つは、園児や保護者になるべく負担や負荷をかけたりしないように工夫していこうということであった。保育園での集団遊びを園児の緊張や疲労を考慮して時間も内容も少なめにし、保護者との相談では相手の意向を尊重し、プレッシャーをかけないよう、アサーティブな表現に徹しようということが確認されたこと。二つ目は、集団遊びを観察することは、園児を選別することでは決してないこと。振り分けのための相談になることのないよう、保護者には共感的に接することの大切さを確認したこと。三つ目は、子どもたちが幸せになるための応援に努めるとともに、保護者や市民の信頼を得るためには、保育園と子ども教育部各課が相互に交流を活発にし、課題を共有しながら協働して取り組むことの重要性を認識したことであった。子どもが変われば保護者も変わるという信念を持って…。

元気っ子応援事業が保育園を舞台に実際に動き出すのは、2006年11月から12月、遅いところは2007年1月まで。3つの私立幼稚園以外の、市内19の保育園全部を回って元気っ子相談が行われる。大規模保育園は2日間にわたって実施される。

この事業を通じての意義と効果について、塩尻市教委の考えは次のとおりである。

- 子どもの成長・発達を、保護者とともに考える機会とすることができる。
- 増加傾向にある「気がかりな子」に対して、家庭と保育園が連携することにより、保育園ではより専門的な保育ができるとともに、家庭教育を応援することができる。
- 小中学校の通常学級においてLD、ADHDなどの特別な教育的支援を必要としている児童生徒が約6%在籍している可能性が示されている状況のなかで、早期に相談支援体制を推進することにより、幼保小中における継続的な支援体制を確立することができる³⁷⁾。

本事業は子どもたちのゆるやかな成長や発達に手を貸そうというものである。「応援」とは、あくまでも主体である子どもたちや保護者を元気づけるものでなくてはならない。

最後に、現在国をはじめ都道府県、市区町村それぞれの段階で、特別な教育支援が必要な児童生徒等への支援体制づくりが様々な工夫のもと推進されている。行政はややもすると事業の費用対効果を考えるあまり、早く成果品を得ようとする傾向がある。しかしながら、人間の心やからだに関わる問題は一朝一夕にして解決できないことが多く、息の長い

辛抱強い取組がなされなければ確かな成果は期待できない。その視点が大切にされなければならぬと考える。

本稿作成にあたっては次の方々から資料提供を受けたり、聞き取り調査に応じていただいたりした。大日方貞一、内川雅信、丑丸明英、花岡澄、龍野武利、渡辺貴則、米山明廣、市川泰成、本間千恵子、新井修一、牧和枝の皆様。また、塩尻市教育委員会の藤村徹様を始めとするスタッフの皆様。記して感謝の意を表したい。

註)

- 1) 2003年9月29日付け朝日新聞掲載文から抜粋
- 2) アスペルガー症候群の定義や判断基準について、文部科学省の調査研究協力者会議はアメリカ精神医学会の診断を参考にして次のように説明している。「知的発達に遅れを伴わず、かつ、自閉症の特徴のうち言葉の発達の遅れを伴わないものである。なお、高機能自閉症やアスペルガー症候群は、広汎性発達障害(PDDと略称)に分類されるものである。」(「今後の特別な支援教育の在り方について(最終報告)」2003年3月5日所収 定義と判断基準(試案)等から)
- 3) 磯部潮著『発達障害かもしれない』(光文社新書)13頁
- 4) 例えば、2003年9月30日付け信濃毎日新聞は、アスペルガー症候群の説明を含めた家裁決定の内容、決定要旨、関連記事等を3紙面に分割して報道した。
- 5) 発達障害の定義については、2005年4月1日施行の「発達障害者支援法」第2条で次のように定義している。「この法律において『発達障害』とは、自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるものをいう。」また、発達障害者については、「発達障害を有するために日常生活又は社会生活に制限を受ける者をいい」、発達障害児については、「発達障害者のうち18歳未満の者をいう。」(同条)としている。
- 6) 文部科学省や中央教育審議会、文科省管下の調査研究協力者会議等における検討結果については、通知や答申、報告等で公表されている。その内容等については本論でも触れるが、ここで最近数年間の動きについて要点的に整理しておきたい。
 - ① 「学習障害児に対する指導について」(学習障害及びこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導方法に関する調査研究協力者会議)1999年7月
(学習障害(LD)についての定義、判断基準(試案)、指導方法等を示す)
 - ② 「21世紀の特殊教育の在り方について(中間報告)」(21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議)2000年11月6日
 - ・今後の特殊教育の在り方についての基本的な考え方
 - ・就学指導の在り方の改善について
 - ・特別な教育的支援を必要とする児童生徒への対応について
 - ・特殊教育の改善・充実のための条件整備について
 - ③ 「21世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について(最終報告)」(21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議)2001年1月15日
(②の内容を確定、内容に多少の加除修正あり)
 - ④ 障害のある児童生徒の教育について「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」の設置
2001年10月9日→これにより特殊教育から特別支援教育への検討が始まる。
 - ⑤ 「今後の特別支援教育の在り方について(中間まとめ)」(調査研究協力者会議)2002年10月25日
 - ・特殊教育から特別支援教育へ
 - ・今後の特別支援教育の在り方についての基本的な考え方
 - ・特別支援教育を推進する上での盲・聾・養護学校の在り方について
 - ・特別支援教育を推進する上での小・中学校の在り方について
 - ・特別支援教育体制の専門性の強化
 - ⑥ 「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」(調査研究協力者会議)2003年3月5日
(⑤の内容を確定、特別支援教育の在り方について下記のとおり基本的な方向と基本的な考え方を明確にした点で画期的な報告書)

- 基本的な方向と取組「障害の程度に応じ特別の場で指導を行う『特殊教育』から障害のある児童生徒一人一人の教育ニーズに応じて適切な教育的支援を行う『特別支援教育』への転換を図る。」
- 特別支援教育の基本的考え方「特別支援教育とは、従来の特殊教育の対象の障害だけでなく、LD、ADHD、高機能自閉症を含めて障害のある児童生徒の自立や社会参加に向けて、その一人一人の教育的ニーズを把握して、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うものである。」
- ⑦ 「小・中学校におけるLD（学習障害）ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」（文部科学省）2004年1月
 「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」や2002年12月24日に閣議決定された「障害者基本計画」を受けて作成
 - ・ガイドラインの趣旨等
 - ・教育行政担当者用、学校用、専門家用、保護者・本人用の各ガイドライン
- ⑧ 「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（中間報告）」（中央教育審議会）2004年12月1日
 「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」を受けて、特別支援教育を推進すべきであるという認識の下で学校制度の在り方について検討したもの
 - ・障害のある児童生徒等に対する教育の現状と課題
 - ・特別支援教育の理念と基本的な考え方
 - ・盲・聾・養護学校制度の見直しについて
 - ・小・中学校における制度的見直しについて
 - ・教員免許制度の見直しについて
 - ・関連する諸課題について
- ⑨ 「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）」（中央教育審議会）2005年12月8日
 「⑧の内容に国民からの意見を加味して確定、進展しつつある特別支援教育の取組に一定の検証を加えるとともに、この教育の現状を示す関連資料を公表した。」
- ⑩ 「学校教育法施行規則の一部改正等について（通知）」（文部科学省初中局長）2006年3月31日
 「通級による指導の対象とすることが適当な自閉症者、情緒障害者、学習障害者又は注意欠陥多動性障害者に該当する児童生徒について」（文部科学省初中局長）2006年3月31日
 「学校教育法等の一部を改正する法律の公布について」（文部科学省初中局）2006年6月21日公布
 「特別支援教育の推進のための学校教育法等の一部改正について（通知）」（文部科学省事務次官）2006年7月18日
 「小中学校等の通常学級に在籍しているLDまたはADHDの児童生徒で特別な指導を必要とする者への適切な指導及び支援の充実を図るため、関係法等の改正により実施を可能にした。」
- 7) 奈良県田原本町で自宅に放火し母親など家族3人を殺害した高校1年の男子生徒は、広汎性発達障害であったとの精神鑑定書が2006年10月13日奈良家裁に提出された。鑑定書は、幼少時から続いていた父親による暴力で持続的な抑うつ状態であったと指摘し、これに広汎性発達障害による注意障害が加わり、逃げる以外思いつかない状態で自宅に火をつけたという。（2006年10月14日付け信濃毎日新聞）
 さらに、大阪府寝屋川市の小学校に侵入し教職員3人を殺傷した18歳の少年も広汎性発達障害と診断されたが、この少年に大阪地裁は2006年10月19日、懲役18年の判決を言い渡した。判決で裁判長は、広汎性発達障害の影響を「過大視できない」としながらも影響があったことを認定した。（2006年10月20日付け信濃毎日新聞）
- 8) 6)の③「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」第3章での定義。但し、「学習障害の実態については、国内外において学習障害の定義や判断基準が様々であるため、十分明らかになっていない。」との付記がある。
 なお、その後文科省が示した「小・中学校におけるLD（学習障害）ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」2004年1月では、LDを次のように定義している。「学習障害とは、基本的には全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算する又は推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示す様々な状態を示すものである。学習障害は、その原因として、中枢神経系に何らかの機能障害があると推定されるが、視覚障害、聴覚障害、知的障害、情緒障害などの障害や、環境的な要因が直接的な原因となるものではない。」
- 9) 文部科学省が2002年2月～3月にかけて実施した「通常の学級に在籍する特別な教育支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」結果による。（「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」調査研究協力者会議 2002年10月25日所収）
 本調査は全国5地域の公立小学校（1年～6年）及び公立中学校（1年～3年）の通常学級に在籍する41,579人を対象に実施したもの。

なお、ここでの数値は「知的発達に遅れはないものの学習面や行動面の各領域で著しい困難を示すと担任教師が回答した児童生徒の割合」である。

- 10) 「今後の特別な支援教育の在り方について（最終報告）」2003年3月5日所収 定義と判断基準（試案）等から。
- 11) 「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」第3章での定義による。なお、「小・中学校におけるLD（学習障害）ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」でも同じ定義づけをしている。
- 12) 11) に同じ
- 13) 9) に示した調査の（参考資料）
- 14) 2006年10月18日付け信濃毎日新聞記事による。内容については県教育委員会事務局義務教育課に確認済み。
- 15) 文部科学省関係の通知、報告、答申等については、上記の6) を参照されたい。
- 16) 特別支援教育の定義については、上記6) の⑥を参照されたい。
- 17) 第1回長野県自律教育連絡協議会配布資料—資料1 養護学校地域化推進協議会の最終報告とは、2005年1月21日に出されたもので、①自律学校（特別支援学校のこと、以下同じ）と小・中学校等の在り方にかかわる課題（自律学校の分教室等による地域化と自律学校の在り方）、②一貫した相談支援体制にかかわる課題（個別の支援計画の策定）、についての課題とその解決のための提言をしたものである。
- 18) 2005年3月29日に提出されている。長野県自律教育連絡協議会第1回作業部会配布資料
- 19) 最終的にまとめられた本県の幼児教育振興プログラムは、長野県幼児教育連絡会議・長野県教育委員会「0歳からの信州子育てのために」として2005年3月に発行され、引き続き、「0歳からの信州子育てのためにⅡ（親育ちに向けた提言）」が2006年6月に発行された。
- 20) 2002年9月に実施、県下の幼稚園68、保育園76、小学校150の計294校の、3・4・5歳児担任、1・2年生担任を対象に調査したもの。調査結果をもとにリーフレット「子どもたちの心を育む連携の充実」（長野県幼児教育連絡会議 2003年3月）が刊行されている。
- 21) 信州大学教育学部附属松本小学校の研究実践
- 22) 新潟県教育委員会「中1ギャップ解消に向けて」のリーフレット2006年3月発行
- 23) 長野県教育委員会発表「平成16年度児童生徒の不登校の状況について」による。
- 24) 同「平成16年度児童生徒のいじめの状況について」による。
- 25) 同「平成16年度児童生徒の暴力行為の状況について」による。
- 26) 例えば中学校では、生活ノートを活用して不登校の兆候の早期発見に努めたり、生徒情報を関係職員の間で一元化して状況把握を確実なものにしているとともに、スクールカウンセラーや関係機関との連携を図る場合の情報交換にも役立っておりしている。小学校では、総合的な学習の時間を使った交流学習等を通じてコミュニケーション能力（人間関係づくりの能力）の育成を意図的・計画的に進めている。23)の資料による
- 27) 例示したテーマを設定している中学校は、順に上田市の第一中学校、第六中学校、辰野中学校、喬木中学校、高瀬中学校である。
- 28) 長野県教育委員会発表「平成16年度公立高等学校中途退学者の状況について」。この調査結果によれば、1年生の中退者は全体の50.2%、中退理由の1位は学校生活・学業不適應で全体の50.2%、2位が進路変更の29.2%。以下、学業不振、問題行動、家庭の事情の順となっている。中退後の状況については、アルバイトを含む就職が40.7%を占めているが、定職に就かず居る者が50%ほどおり、不安定な生活のなかにいることが懸念される。
- 29) 東京都品川区「小中一貫特区」の「特区の概要」説明書き（内閣官房構造改革特区推進室発表資料）
- 30) 駒ヶ根市作成資料「5歳児すこやか健診事業」による。
- 31) 駒ヶ根市教育委員会子ども課・笹谷志げ子「教育委員会サイドのアプローチにより始まった5歳児健診」（『保健師ジャーナル』VOL.61、2005年1月、47頁）
- 32) 小枝達也「軽度発達障害児の適性発見に向けた5歳児健診の取り組み」2006年11月 日本LD学会特別講演資料
- 33) 2005年10月26日付け両丹日日新聞の記事
- 34) 塩尻市教育委員会作成リーフレット「元気っ子応援事業」（2006年9月）の本文から。
- 35) 「元気っ子育成支援プラン」は、各種団体を代表する委員と公募委員による塩尻市子育てネットワーク推進懇談会によって策定され、2005年3月に発表された。このなかには、「軽度発達障害の早期発見・早期対応の研究」とか「幼保小中高校の連携促進」など、元気っ子応援事業につながる事業が構想されていた。
- 36) 筆者は本事業のコンサルタントを委嘱されている。
- 37) 塩尻市教育委員会こども教育部作成の説明資料「塩尻市『元気っ子応援事業』について」による。