

「就学指導委員会」の任務及び機能

——教育委員会の「諮問機関」として——

渡 部 昭 男

The Role and Functions of 'Advisory Committees on School Attendance'
as the Advisory Bodies for Municipal and Prefectural Boards of Education

WATANABE Akio

「就学指導委員会」とは、1979年度からの養護学校教育の義務制施行を前に、心身障害児の就学に際して「専門家の意見を聞くことにより適切な就学指導を行うための機関」として、文部省から全国的に設置することが通達されたものである¹⁾。その設置率は1979年3月1日現在で都道府県が100.0%，市町村が96.9%である²⁾。現在、文部省は「就学指導委員会」を教育委員会の「諮問機関」として性格づけており、(1)教育委員会の「附属機関」として位置づける場合は地方自治法に基づき条例で定めることとなり(地方自治法第138条の4及び第202条)、(2)教育委員会規則(地方教育行政の組織及び運営に関する法律、以下地教行法と略す、第14条)で定める場合は「連絡協議会としての性格をもつ専門機関」となるとしている³⁾。しかし、「就学指導委員会」の設置根拠及び設置形態は多種多様⁴⁾で未だ統一されていないのが現状である。

これまで「就学指導委員会」を障害児の「教育を受ける権利」を保障するための機関としていく観点から、少なくない問題点や改善すべき点が出されている⁵⁾。それらは当然のことではあるが「就学指導委員会」の就学指導そのものの機能をいかに充実していくかという点に力点が置かれていた。本稿は、障害児の「教育を受ける権利」を保障する上で「就学指導委員会」が果たすべき役わりを、特に教育委員会の「諮問機関」として法制上性格づけられることに着目して明らかにしようとするものである。即ち、教育委員会が直ちに就学指導を行うのではなく、「就学指導委員会」という合議制機関を介在させることの積極的な意味を解明し、「就学指導委員会」の任務及び機能を確認することを目的としている。

I. 文部省による「就学指導委員会」の設置促進の経緯

1959年の中央教育審議会答申「特殊教育の充実振興について」は、「学校保健法に基づく就学時の健康診断の機会を活用し、特殊教育の対象となるべき者のはあくに努めるとともに、父兄の相談に応じ就学指導の適正を図るための組織を整備する」ことを提言した。「就学指導委員会」の前身機関の設置がはじめて具体的に示唆されたのは、この答申を受けて行われた学校教育法等の一連の改正においてであった。

まず、1962年の文初特第380号通達「学校教育法および同法施行令の一部改正に伴う教育上特別な取扱いを要する児童、生徒の教育的措置について」は、精神薄弱者の「判別」にあたって専

門家を含む「判別のための委員会」を設けることが望ましいとした。当時、特別区を含む市町村は、1958年に制定された学校保健法の規定に基づき(1)就学時の健康診断を行わねばならず、また、(2)その結果をもとに治療を勧告し、保健上必要な助言を行い、就学義務の猶予若しくは免除又は盲・聾・養護学校への就学に関し指導を行う等の適切な措置をとらなければならなかった。「判別のための委員会」は、市町村教育委員会が就学指導を行う際に、専門家を含めることによって心身障害児の「判別」を総合的見地から慎重に行うために構想されたものであった。

これに続いて、1963年の文初特第435号通達「盲者、聾者等の就学の適正な措置と指導について」は、市町村段階で「判別」の疑わしい者について都道府県教育委員会が市町村教育委員会に指導及び助言を行う際、専門家の意見を聴き「判別」に慎重を期するために「審査機関」を設けることが望ましいとした。

これらの「就学指導委員会」の前身機関は、1967年度から「特殊教育推進地区」の指定が開始されるのを待って次第に設置されてくる。「特殊教育推進地区」とは、まず、文部省が全国8ブロックから各々1都道府県を選び、都道府県教育委員会に推進地区の実施を委嘱する。次に、委嘱を受けた都道府県教育委員会が文部省と協議の上で一定条件を満たす市を2か年の期限で推進地区として指定する。この中で、「心身障害者の障害の種類と程度について精密な診断を行ない、その結果に基づき、専門家による総合的な判別を行なうこと」に資するための「判別専門委員会」の設置が予算を伴う形で指示された。「特殊教育推進地区」の指定は1974年度まで続けられ、秋田、奈良、鳥取、和歌山を除く全国各都道府県の計46市に対して行われた。文部省は、委員構成、委員会開催内訳及び「判別のための手続」系統図を要領に掲げることにより、推進地区を中心にして一定基準の「判別専門委員会」を全国に普及しようとしたのである。

この傾向は、1973年の政令第339号「学校教育法中養護学校における就学義務及び養護学校の設置義務に関する施行期日を定める政令」の公布を受けて、1974年度より「養護学校教育義務制等準備活動費補助⁹⁾」が開始されることによってさらに強められた。同補助金の対象は、都道府県にあっては医師5人以上、教育職員7人以上及び児童福祉法に定める児童福祉施設の職員3人以上をもって組織され、市区町村にあっては各々2人以上、7人以上、1人以上⁷⁾をもって組織される「児童、生徒の心身の故障の種類、程度を判定するための機関」で、原則として条例又は教育委員会規則を設置根拠とするものに限定されていた。従って、文部省は従来各教育委員会で任意に設置されてきた「就学指導委員会」の前身機関に対して一定の組織構成と設置根拠を強く要請しうることとなったのである。

そして、1978年10月の文初特第309号通達「教育上特別な取扱いを要する児童・生徒の教育措置について」において、補助金で示されたのと同様の委員構成を持つ「就学指導委員会」の全国必置の方針が明示されたのである。

ところで、行政官庁や地方公共団体の執行機関に付属して設置される審議会等の合議制機関は、本来、行政運営上(1)各種専門知識の導入、(2)公正の確保、(3)利害の調整、(4)各種行政の総合調整等を目的として設置され、戦後においては(5)行政の民主化又は官僚行政の打破という観点から重視されるようになったといわれる⁹⁾。文部省は、これらの目的の内、専門知識の導入を「就学指導委員会」の設置を促進する理由として強調した。1962年の文初特第380号通達では既に、専門家の協力を得、関係各機関と連絡を密にすることが「判別」に厳密さを持たせ総合的見地から慎

重に行うために重要であるとされており、後に一定数以上の医師、教育職員及び児童福祉施設の職員を委員として構成することを規定した理由もここに求められる。しかし、教育委員会に付属する機関であることから、導入された専門知識がどう生かされるかは教育委員会の裁量に委ねられてしまう。従って、行政の民主化を前提的に位置づけない限り、専門知識の導入が障害児の「教育を受ける権利」を守ることに繋ぐという保証はない。さらに、基本的人権の保障を定め国民主権主義に立つ日本国憲法の制定を待って民意を反映し行政を民主化することが新しく重視されるようになった意義を踏まえるならば、行政の民主化を正当に位置づけることなく専門知識の導入のみを強調する文部省の立場は不十分と言わざるを得ない。この不十分性は、「就学指導委員会」が「判別委員会」として機能させられてきた経過を批判的に検討する中で総括されねばならない。

II. 心身障害児の「判別」と「就学指導委員会」

1961年の学校教育法の一部改正によって、第71条の2として「盲者、聾者又は精神薄弱者、肢体不自由者若しくは病弱者の心身の故障の程度は、政令で、これを定める」との規定が挿入され、これに基づいて、1962年には学校教育法施行令に「盲者等の心身の故障の程度」を定める第22条の2が追加された。これらの付加条項を導入し学校教育法第71条そのものは盲・聾・養護学校の目的を掲げる上でそれらの学校が対象とすべき障害児童・生徒を定めたものであって、文言通り解釈するならば、特定の障害の種類と程度に応じて盲・聾・養護学校に必ず就学しなければならないことを規定したものとはいえない。

しかし、文初特第380号通達は、一連の改正により「盲学校、聾学校および養護学校の対象となるべき盲者等の心身の故障の程度」（傍点引用者、以下特に断わらない限り引用文中の傍点も引用者）が規定されたと解して、障害の種類と程度に応じて異なる教育的措置をさらに細かく示した。文初特第435号通達も、当時既に義務化されていた盲学校及び聾学校に関して、「学校教育法の規定により保護者は盲学校または聾学校の小学部または中学部に就学させる義務を負って」というとして就学義務の発生にまで解釈を進めている。文部省は、この時点で、それまでの心身障害児の教育措置を柔軟に判断しようとする傾向の存在に対して、障害の種類と程度による機械的な教育措置の制度的確立を図ったのであり⁹⁾、「就学指導委員会」の前身機関はその出発においてこの機械的な教育措置の一環に位置づけられたのである。故に、「就学指導委員会」の前身機関は一般的に「判別委員会」と称されたのもであった。

文部省は1965年度より「心身障害児判別・指導講習会」の開催を中央と各都道府県において開始している。その中で、「心身障害児を、その障害に応じて、①就学させるべきか、就学猶予または免除の措置を講ずべきか、②就学させる場合は一般の小・中学校でよいか、特殊教育を受けさせるべきか、③特殊教育を受けさせる場合は盲・聾・養護学校あるいは各種の特殊学級のうちのいずれに就学させるべきか等の判断を下すこと¹⁰⁾」が「判別」であると説明していた。教育条件整備を伴わず障害児の「教育を受ける権利」を保障する観点を欠如させた「判別」の強化は、逆に就学義務の猶予・免除者を増加させた。即ち、「特殊教育推進地区」の指定が開始されて全国的に「判別」が強化され始めた1967年度以降で双方ともに増化し、就学免除者は1970年度が1967年度に対して343人増の9,770人、就学猶予者は1971年度が同じく155人増の11,831人と最も多く

なっている¹¹⁾。こうした下でのいわゆる「判別委員会」は「障害児をうけいれる教育機関を充分にととのえず、『診断』の手続きだけをきびしくし、その『判定』に権威をもたせようとするだけの、『選別委員会』になっている例が少なくない¹²⁾」と指摘されている。

1960年代末から不就学の障害児をなくす運動が全国に広がり¹³⁾、障害児教育運動への一定の護歩として、1973年に養護学校教育の義務化政令が出された。同政令以前から既に、「判別」やより分けでなく適正就学の観点から「判別委員会」を「就学指導委員会」に改称・改善させる運動があり¹⁴⁾、文部省も同政令を契機として「就学指導委員会」の呼称を用いるようになった。しかし、障害の種類と程度の判断に応じて小・中学校への就学義務となるのか盲・聾・養護学校への就学義務となるのかが文初特第380号通達に基づいて決定されるという基本姿勢は堅持されていた。

養護学校教育の義務制が施行された1979年度以降においても、文初特第380号通達に替わって出された文初特第309号通達に示された障害の種類と程度に基づいて、盲・聾学校に加えて新しく養護学校に関しても就学義務が発生するという解釈をとっている¹⁵⁾。

このように、養護学校教育の義務制が施行され「就学指導委員会」と称されるようになった今日も、文部省は保護者や現場教師の意向を尊重して柔軟に教育措置を行うのではなく、障害の種類と程度に応じて機械的に教育措置を行う傾向を残している。従って、機械的な教育措置を強行するために「就学指導委員会」の了解を取りつける場合もあり、専門知識を導入するための「就学指導委員会」が機械的かつ一方的な教育委員会側の教育措置権限の行使に悪用された例が少なくない¹⁶⁾。

一般的に、執行機関に付置される合議制機関は、既に述べたような本来の設置目的に反して、(1)執行部の責任転嫁のための「隠れ蓑」として利用される、(2)関係団体の圧力を不当に利用して一部の声だけで運営される、(3)御意見拝聴会となって意見の軽視・無視がある、等の弊害を有することが多いと指摘される¹⁷⁾。「就学指導委員会」もまた例外でないことは既に検討したところである。このことから、障害児教育運動の中には「就学指導委員会」の存在そのものを否定¹⁸⁾したり疑問視¹⁹⁾する立場がある。しかし、障害児の「教育を受ける権利」を保障する観点を欠如させたところに、民意を反映し行政を民主化することと専門知識を導入することとを統一的に結合させ得なかった要因があるのであり、「就学指導委員会」の本来あるべき姿を障害児の「教育を受ける権利」から直接導かれる系に位置づけて追究することこそが必要であろう。

III. 障害児の「教育を受ける権利」と「就学指導委員会」の役わり

教育委員会の就学指導の責務は学校保健法において規定されている。同法は「かねて保健体育審議会の答申あるいは全国学校保健大会の決議を初め、各方面より学校保健に関する立法措置が要望され²⁰⁾」たために準備されたもので、1958年に制定された背景には学校保健運動が存在していた²¹⁾ことを看過してはならない。学校保健法で就学時健康診断の実施が市町村教育委員会に義務づけられる以前においても、戦前からの蓄積²²⁾も踏まえて全国約8割近くの小学校で「その必要性から²³⁾」就学時の身体検査が実施されてきた。学校保健法では、子どもを権利主体とする日本国憲法及び教育基本法の理念に基づいて、身体検査ではなく健康診断として規定された。そこで、健康診断の結果は権利主体である子ども自身のために活用されなければならない。さらに、同法は就学時健康診断の実施とともに、従来学校及び学校長に負わせていた適切な事後措置の責

務を市町村教育委員会そのものに課している。この点、「就学は国民の権利であり、国民の権利行使を行政の側で『指導』するなど本来あってはならぬ²⁴⁾」とする主張は、逆に、就学が国民の権利であるからこそ国民の権利保障のために行政の就学指導責務を位置づけることが重要であるという観点から再検討を要すると考える。

ところで、審議過程において、就学時の健康診断を盲・聾・養護学校及び特殊学級への振り分けに利用したり²⁵⁾、就学猶予・免除の強化に結び付けよう²⁶⁾とする政府側の意向も存在する中で、健康診断によって発見された要治療の子どもたちに対して治療、健康指導及び教育を保障する行政の積極的対処を要請する立場があった。具体的には、生活保護法の適用拡大²⁷⁾、的確な数字の把握に基づく必要ベッド数の要求²⁸⁾、治療施設・児童福祉施設への教育施設の併設・派遣教員の導入²⁹⁾、健康指導を行うケース・ワーカー的教員の各学校への配置³⁰⁾、等である。この立場は、就学時健康診断の結果を単に治療の勧告や就学指導に生かすことに留めるのではなく、教育行政を含む関連行政機関が子どもの「教育を受ける権利」を実現するために諸条件整備の計画を立案し実施することにまで結合すべきことを示唆している。これは、旧教育委員会法が「教育行政の運営に科学的な調査及び統計に基づく資料が不可欠³¹⁾」であるとの理由から都道府県教育委員会に限定してではあるが「教育の調査及び統計に関する部課」を必置としていたことや、教育基本法第10条の教育行政の条件整備責務が「教育の目的」を遂行することとの関連で規定されていることからしても、極めて重要なものである。即ち、教育委員会は就学時健康診断を通じて個々の就学予定児の教育必要をもれなく把握することが可能となり、権利主体である子ども自身の教育必要に基づいて既存の教育諸条件の見直しや新しい教育条件整備の見とおしを行いうるといえる³²⁾。

就学時健康診断の意義をこのように把えるならば、「就学指導委員会」の役わりは、文部省のいう心身障害児の就学に際して「専門家の意見を聞くことにより適切な就学指導を行うための機関」に留まるものではない。「就学指導委員会」は障害児の教育必要を関係者が集団的かつ科学的に把握することを通じて教育行政の教育条件整備責務の履行状況をチェックし、また、教育条件整備のあり方を教育委員会に具申する等の役わりをも積極的に果たしていかなばならない。「就学指導委員会」にこのような機能を付加していくことは、教育条件の不整備を主要な理由として多数の障害児が就学猶予・免除を余儀なくされてきたという経過に照らし、就学指導を真に障害児の「教育を受ける権利」を保障するものに高めていくには教育条件の整備が不可欠であるという原則を裏付けとして要請される。「適切な就学指導を行うため」には教育条件整備の点検が不可分一体の機能として位置づけられなければならない³³⁾。そして、これらの機能は、「就学指導委員会」が就学指導の責務や教育条件整備の責務を有する教育委員会に対して一定の自律性を持つ付属の合議制機関として法律上位置づくことによってよりよく発揮しうるものであると考える。

IV. 教育委員会の「諮問機関」としての「就学指導委員会」の性格

「就学指導委員会」及びその前身機関を教育委員会の「諮問機関」として性格づける文部省の見解は、「特殊教育推進地区」の指定の後期には既に準備されていたと考えられ、1973年に公にされた「心身障害児の就学のしくみ」と題する解説及び「判別委員会の活動と設置の状況について」と題する資料では明確に認められる³⁴⁾。ここでは、「判別委員会」を「審査機関」及び「諮

問機関」として性格づけている。詳述すれば、障害の種類と程度を専門的知識と技能を動員して審査し、教育的措置を適切かつ慎重に行うために各方面の関係者によって合議するが、「具体的な教育的措置(就学すべき学校、学級の決定)は教育委員会の権限」であることから、この意味において「諮問機関」に留まるものとされるのである。これは、「1967年度特殊教育推進地区実施要領」に示された「判別のための手続」系統図⁸⁵⁾で「判別専門委員会」が教育委員会に替わって学校指定や就学義務の猶予・免除の認可を行いうるような曖昧さを残していたことに照らせば、「判別委員会」に直接的権限のないことを明示したものであった。

1975年に「特殊教育の改善に関する調査研究会」が出した「重度・重複障害児に対する学校教育の在り方について」と題する文部省への報告は、「就学指導委員会」を教育委員会の「諮問機関」として早急に整備・充実すべきであるとしていた。当時、文部省は1973年の見解を基本的に引き継いでいた。即ち、「学齢児童・生徒の就学に関する事項は地教行法にも規定されているように、教育委員会の職務権限(同法第23条)で、この職務権限の適正な執行と円滑な運用を図るために設けられた専門的審議機関⁸⁶⁾」が「就学指導委員会」であるとしている。これによって強調されるのは、「就学指導委員会」が「独自で事業を行うのではなく、教育委員会の依頼に基づき就学につき調査審議する⁸⁷⁾」ということである。

確かに、「元来、附属機関なるものは、執行機関の行政執行の便宜のために設置されるものである⁸⁸⁾」との解釈が行政解釈として一般的である。また、「諮問機関は、通常の場合、諮問に応じて活動を開始すべきものであり、諮問がない限り、その機能は働かない⁸⁹⁾」とされるのが通例である。しかし、「諮問機関」であるということから直ちに教育委員会の諮問事項にのみ従属する機関として「就学指導委員会」の機能を限定すべきではない。なぜなら、「諮問機関」の中にも「特に、能動的に意見を建議し、又は勧告する権限を認められたものもある⁴⁰⁾」とされており、諮問がなければ活動が開始しないという狭義の「諮問機関」に解する必然性はないからである。さらに、執行機関に付置される合議制機関を「諮問(調査審議)機関」及び「参与(審査・検定)機関」等に機能的に分類すること自体「必ずしも排他的ではなく、(中略)これらの機能を重複的に有するものもある⁴¹⁾」とされる。よって、その機能は「就学指導委員会」の本来のあり方から導かれるべきである。

「就学指導委員会」は、まず、(1)就学指導に関する教育委員会からの諮問事項に答えなければならない。そのために、就学指導に関して専門的な調査審議を行う。さらに、(2)教育委員会が学校指定などの就学事務を行う際、それが障害児の「教育を受ける権利」を保障するものになっているかどうか「国民のために法の適用を公正にするため⁴²⁾」に審査の機能を果たす必要がある。障害児の発達課題を科学的に明らかにし、「教育を受ける権利」を保障する観点から関係者が就学先を含めた諸事項について保護者とともに合意を形成する「就学指導委員会」を介在させること自体が審査の機能を発揮している。しかし、就学先の決定が真に「教育を受ける権利」を保障するものであったかどうかは基本的に就学後の教育実践によって検証される。従って、就学指導後に追跡調査を行い、学期ごと又は学年ごとに教育成果の到達度を評価し、就学中の教育相談を行い、場合によっては関係者の合意の下に再就学指導(措置変更)を行うことによって審査機能はよりよく果たされるものと考ええる。これに加えて、(3)諮問がなくとも就学指導に関し必要な事項について建議する場合があります、教育条件整備のあり方について積極的に意見具申することは既述

のように認められねばならない。以上のごとく、「就学指導委員会」は広義の「諮問機関」として性格づけられるべきである。

ところで、文部省は、「就学指導委員会」を「諮問機関」とすることで、「就学指導委員会」の意思決定が教育委員会から自律性を有するよう配慮すべきことに言及していた。当初、「特殊教育推進地区」の指定を受けて設置した「判別委員会」の中には、教育委員会事務局自身によって運営されたり、会長を教育長自らが兼任するという状況があった⁴³⁾。しかし、1974年度からの補助金の交付要綱では、「児童・生徒の心身の故障の種類、程度を判定するための機関」を構成する教育職員にいわゆる「あて指導主事」を除いて教育委員会事務局職員を含めないとしていた。即ち、文部省は、「就学指導委員会の委員として、教育委員会事務局職員が加わることは、この委員会の性格からみて、望ましくない⁴⁴⁾」との判断を示したのである。「就学指導委員会」は教育委員会に付置された機関であり、教育委員会は「就学指導委員会」に対して諮問を行う権限や委員の任命及び委嘱の権限等を留保している。このように、「就学指導委員会」が組織として教育委員会から独立することはありえないが、「諮問機関」として意思決定には自律性が確保されねばならない。

しかし、「就学指導委員会」が活動を行う上で必要な事務局設置の経費や常勤専任者を配置する費用が補助金等の中で保障されていなかったために、教育委員会事務局が「就学指導委員会」の活動の多くを支えてきたという状況がある。従って、障害児の「教育を受ける権利」を保障する観点から「就学指導委員会」が「諮問機関」としての自律性を有するためになお改善されるべき点は多い。

V. 法制上の若干の課題

ここでは、筆者自らが行った1都2府37県(全国47都道府県の85.1%)及び京都府下8市21町(京都市を除く府下10市32町1村2組合の64.4%)の「就学指導委員会」の調査(調査期間1980年7月～8月)⁴⁵⁾の内、設置根拠(条例・教育委員会規則等)の条文の検討を踏まえて、「就学指導委員会」が教育委員会から自律性を確保する上での法制上の問題点及び課題を整理する。

第1は、「就学指導委員会」の所掌事務及び業務を教育委員会の諮問事項に限定した規定が極めて多いということである。しかも、その諮問事項は心身障害の種類及び程度の判定と就学指導に限定されているのが全般的傾向である。しかし、「その他就学指導に関し必要な事項」等の規定を発展的に解釈することは可能である。

第2は委員の構成についてである。まず、委員の中に父母や関係教職員の代表を積極的に参加させ、民意を反映し行政を民主化しうよう委員構成を工夫すべきである⁴⁶⁾。次に、文部省も認めるように、「諮問機関」であるという性格から教育委員会事務局職員が構成委員となることは一般的には望ましくない。それは、このことによって教育委員会からの自律性が犯される場合があるのではないかという危惧による。しかし、実際には事務局職員を構成委員に含めているところも少なくない。そのことによって「就学指導委員会」がうまく機能している現実もある。彼らを構成委員に含めた経過には、委員としての適任者、専任職員及び独自の事務局を得にくいという状況下で、委員や事務局担当を確保し、教育委員会との連絡調整を図り、事務処理を容易にするために余儀ないこともあった。しかし、教育条件整備の現状や予定について報告を受けたり、

福祉・医療等の関係行政機関との調整を行ったり、「就学指導委員会」の決定事項を逆に教育委員会に尊重させるということから、積極的に意味づけされる場合もある。よって、教育委員会事務局職員を「就学指導委員会」の委員に含めることは、「就学指導委員会」の整備過程における暫定的措置という消極的な理由からではなく、障害児の「教育を受ける権利」を保障するために責務を分担している諸関係者が合意を形成するという「就学指導委員会」を設置する本来の理由から認めうるものとする。その場合、「就学指導委員会」の自律性を犯すようなことがあってはならず、その参加資格は他の委員と対等平等でなければならない。これに関連して、教育長や教育委員自らが「就学指導委員会」の委員となりさらに会の委員長を兼ねるという例が市町村段階で少なからず認められたが⁴⁷⁾、事務局職員と異なり特別の権限を有する彼らの参加については改められる必要があろう。

第3は委員の選任についてである。最終的には教育長や教育委員会が一般委員を委嘱したり教育委員会事務局職員から任命するにしても、その委嘱及び任命候補の選考過程については「就学指導委員会」の自律性を確保しう方向で工夫が望まれる。特に、団体や職場からの代表委員については団体や職場を代表しうよう委嘱候補の自主的な選考を前提として委嘱がなされなければならない。

最後に、第2の点と関連するが、「就学指導委員会」の事務を処理しう専門職員及び諸調査を行うための専門の調査員や発達診断員の配置についてである。調査員や発達診断員は第一次的な就学指導の責を負う市町村段階で特に必要と思われるが、その確保は極めて困難な状況にある。調査員は都道府県段階でも任意配置が一般的傾向である。これに関して、地方自治法第202条の3第2項は「附属機関を組織する委員その他の構成員は、非常勤とする」と規定し、また、同第3項は「附属機関の庶務は、法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、その属する執行機関において掌るものとする」と規定している。従って、「附属機関」として位置づく場合をはじめ、専任の事務職員及び調査員を常置する上での制約は多い。1979年度の養護学校教育の義務制の施行を契機に、「就学指導委員会」経費も他の義務教育関係経費と同様に地方交付税制度の一環に組み入れられて補助金は廃止された。地方交付税制度に移行したことは予算措置が各自治体の意に委ねられることを意味し、各自治体の自主的活動の展開の余地を広げた反面、「就学指導委員会」に対する認識の低い自治体では経費確保の困難を招いている。この点、文初特第309号通達で「就学指導委員会」の果たすべき役わり故に必置方針を明示したにもかかわらず、文部省がそれをどこまで徹底し充実させる姿勢でいるのか疑わしい。翻って、予算を伴う何らかの立法措置が必要と思われる⁴⁸⁾。

ところで、「諮問機関」として「就学指導委員会」が自律性を有することは、「就学指導委員会」の独立した意思決定が教育委員会に対して法的拘束力を持たないということをも意味する。従って、この「独立性の法律上の限界⁴⁹⁾」を補填することが不可欠となってくる。「就学指導委員会」の意見具申及び審査事項を教育委員会に尊重させるために、「就学指導委員会」の意見を不採用とする場合教育委員会はその理由を通知せねばならない等の規定を設けることが考えられる。

また、自律性を有する「就学指導委員会」もその任務と機能が障害児の「教育を受ける権利」に裏付けられる以上、その活動が権利保障機関として相応しいものかどうか監視されなければならない。いくつかの「就学指導委員会」は委員が秘(機)密を保持すべき責務を規定している。確

渡部：「就学指導委員会」の任務及び機能

かに、就学指導が個人のプライバシーに立ち入る場合もある関係上妥当なことではある。しかし、「就学指導委員会」が会議の議事録を設けたり、活動報告や教育委員会への答申及びその結果を定期的に公にしたり、委員を通じて関連団体・機関・職場に通知することは必要な行為である。

なお厳密には、「就学指導委員会」は市町村段階と都道府県段階でその機能を異にしており、学校段階で設置されてきている「校内就学指導委員会」を含めて相互の分担と連携のあり方を今後さらに吟味する必要がある。

障害児教育は障害に対する医学的知識や障害を軽減・克服するための療育、発達課題を確認して教育課程を編成し教育指導の見とおしを得るための発達心理学的・教育学的見識などを必要とする極めて専門性の高い教育分野である。また、教育のみならず福祉や医療が統一的に保障されなければ、障害児の「教育を受ける権利」を実現することにはならない。「就学指導委員会」は教育行政に障害児教育分野の総合性と専門性を導入し、就学指導や教育条件整備を障害児一人ひとりの教育必要に基づいたものとしていく制度的保障となる可能性を持っている。さらに、地方教育行政段階で民意を反映し行政を民主化する住民参加制度の障害児教育分野での一形態でもある。関係者が相互に力量を高めながら、国民的監視の下に「就学指導委員会」を障害児の「教育を受ける権利」の保障に奉仕する機関へ充実させていくことは、今後の障害児教育運動の重要な実践課題の一つである。障害児教育分野で成果が蓄積されるならば、「就学指導委員会」の特長から推して、その任務と機能をすべての子どもたちを対象としたものに普遍化することも検討課題となしえよう。

註

- 1) 1978年10月6日付 文初特第309号通達。
- 2) 1979年3月1日現在 文部省調査。
- 3) 文部省初等中等教育局特殊教育課；『特殊教育』10，東洋館出版，1975年，70頁。
- 4) 1978年6月1日現在の設置根拠の内訳は都道府県及び市区町村別で各々条例6件，243件，教育委員会規則33件，1,623件，その他要綱等8件，886件である。また、「就学指導委員会」の協同設置の方法として、一部事務組合の設置(地方自治法第284条)，事務の委任(同第252条の14)，協議会の設置(同第252条の2)，委員会の共同設置(同第252条の7)が文部省から示されている。協同処理を行っているのは、1978年6月1日現在で28市341町171村，協同処理による「就学指導委員会」数は39である。(同上書10, 70頁及び22, 1978年，49頁)。
- 5) 茂木俊彦；「障害児の適正就学指導」(『季刊教育法』26)，総合労働研究所，1977年。日教組；『第49回障害児学校部総会議案』，1980年，など。
- 6) 1974年度から1977年度までは「特殊教育設備整備費等補助金」として実施されたが，1978年度のみ「特殊教育訪問指導費等補助金」に含まれた。
- 7) 1975年6月2日付 文初特第47号通知による交付要綱の一部改正で，従来児童福祉施設又は児童相談所の職員を要件としていたのが，構成員の確保を容易にする目的で市区町村段階において「児童福祉施設等の職員」と改められ対象枠が拡大された。詳しい構成員の職種については同通知を参照のこと。この委員の構成要件は1978年の文初特第309号通達に引き継がれて今日に至っている。
- 8) 臨時行政調査会；「臨時行政調査会の答申」(『自治研究』第40巻第11号)，良書普及会，1954年，87頁。ほぼ同様の目的を掲げたものとして，加藤一明；『現代行政と市民参加』，学陽書房，1978年，40頁。
- 9) この点について，大久保哲夫；「障害児の判別と就学指導の歴史」(『障害者問題研究』20)，全国障害者問題研究会，1979年，に詳しい。

京 都 大 学 教 育 学 部 紀 要 XXVII

- 10) 文部省初等中等教育局特殊教育課；『心身障害児の判別と就学指導』（1966年度講習会テキスト），1966年，91頁。
- 11) 文部省初等中等教育局特殊教育課；『特殊教育資料』1979年度版，1980年，32頁。
- 12) 教育制度検討委員会編；『日本の教育改革を求めて』，勁草書房，1974年，221頁。
- 13) 例えば，「全国障害者問題研究会」が1967年に結成され，不就学・未就学をなくす運動に着手している。
- 14) 京都府教育委員会は，1969年に府段階の委員会を「判別委員会」から「適正就学指導委員会」に改め，1974年度には全国に先がけて府下44市町村に「適正就学指導委員会」の100.0%設置を完了している（京都府教育委員会；「心身障害児の早期発見のための教育行政と福祉行政の連携について」《『特殊教育』26》，1979年，15～21頁）。なお，日教組は教育制度検討委員会の報告に示されるように「就学指導委員会」をさらに「適正就学保障委員会」に改善充実する方針を掲げている。
- 15) 文部省初等中等教育局特殊教育課；『養護学校教育の義務制に関する法令・通達集』，1979年，58～63頁。
- 16) 「判別委員会」当時の実態については，田中昌人・西信高・広川律子；「障害児の適正就学指導の方針に関する調査研究」（『京都大学教育学部紀要』第18号），1972年，に詳しい。養護学校教育の義務制が施行された1979年度以降については，三島敏男；「適正就学指導をめぐる(1)一就学指導委員会・教委のあり方を中心に」第38回日本教育学会発表資料，1979年，及び，日教組；『養護学校義務制実施状況調査報告（1979年6月20日現在）』，1979年；「障害児教育をめぐる問題についての実態調査中間報告」（『第49回障害児学校部総会資料集（その2）』），1980年，に詳しい。
- 17) 坂田期雄；『新時代の地方自治③新しい都市政策と市民参加』，ぎょうせい，1978年，309～315頁「審議会」の項，など。
- 18) 例えば，「東京『54年度養護学校義務化』阻止共闘会議」が挙げられる（同会議編；『どの子ども地域の学校へ』，拓植書房，1980年，18頁）。
- 19) 例えば，「障害児の教育権を実現する会」が挙げられる（同会；『こうすれば地域の学校へ行ける』，現代ジャーナリズム出版会，1980年，56頁及び65頁）。
- 20) 『第28国会（1957—58）衆議院委員会議録（3）文教・大蔵』「文教委員会議録16号 昭和33年4月4日」3頁，松永東文部大臣による政府法案の提出趣旨説明。
- 21) 学校保健法が制定された第28回国会では少なくとも同法制定に関する28請願3建議の提出があったことが認められる。
- 22) 渡部昭男；「戦前における就学猶予・免除児童の判別に関する一考察—身体検査の運用可能性を中心にして」（『関西教育学会紀要』第2号），1978年，参照。
- 23) 『第28国会（1957—58）参議院委員会議録（3）文教・社会労働』「文教委員会議録第6号 昭和33年3月6日」5頁，文部省初等中等教育局長内藤誉三郎による法案提出理由の補足説明。
- 24) 前掲『こうすれば地域の学校へ行ける』，65頁。
- 25) 前掲参議院「会議録第10号 昭和33年3月25日」5頁，内藤局長の答弁。
- 26) 同上参議院「会議録第7号 昭和33年3月13日」5頁，文部省初等中等教育局保健課長塚田治作説明員の答弁。
- 27) 前掲衆議院「会議録第16号」6頁，「治療を勧告する以上は，それに対する経済的な責任を持つということの方がむしろ望ましい」とする河野正議員の発言。
- 28) 前掲参議院「会議録第10号」11頁，松永忠二議員の発言。
- 29) 同上「会議録第7号」4頁及び6頁，同「会議録第10号」12頁の松永議員の発言。
- 30) 同上「会議録第10号」5頁，竹中勝男議員の発言。
- 31) 北岡健二；『教育委員会法逐条解説』，学陽書房，1952年，93頁。
- 32) 現在，文部省は就学時健康診断の結果を集約し統計として公にすることを実施していない。また，1978年の学校保健法施行令の改正によって就学時健康診断の実施が早められたが，4か月前の11月末日までに行うこととされたにすぎない。診断結果を教育条件整備に活用する上で，乳幼児健診活動との連携を含めて再検討を要する。
- 33) このことによって，障害児の「教育を受ける権利」を機軸とする権利論を構築する上で，議会制民主主義の間接的ルートに加えて直接的に教育行政の諸責務の履行をチェックする1つの制度的手がかりが

渡部：「就学指導委員会」の任務及び機能

得られる。

- 34) 共に『特殊教育』2, 1978年に掲載。
- 35) 文部省；「1967年度特殊教育推進地区実施要領」（全日本特殊教育研究連盟他編；『精神薄弱者問題白書』1968年版，日本文化科学社，1968年，260～262頁）。
- 36)37) 特殊教育課企画調査係長沖吉和祐；「心身障害児の就学指導」（『特殊教育』10），1975年，69～71頁。
- 38) 長野士郎；『逐条地方自治法』（第5次改訂新版），学陽書房，1960年，405～406頁。
- 39)40) 林修三；「諮問（諮問機関）」（『法令用語辞典』4版），学陽書房，1962年，349～350頁。佐藤功；「審議会」（田中二郎他編；『行政法講座第4巻行政組織』），有斐閣，1965年，102頁。
- 41)42) 佐藤功同上書，102頁。
- 43) 例えば，1971・1972年度に指定を受けた新潟県柏崎市の例は，田中敏雄；「推進地区における就学指導の実践」（『特殊教育』2），1972年，に詳しい。
- 44) 前掲「心身障害児の就学指導」，70頁。
- 45) 結果の詳細については別報を予定。
- 46) 京都府下市町村の「就学指導委員会」の多くは，社会福祉協議会，障害児親の会代表及び育友会代表等を委員に含めることを明記してある。
- 47) 1979年5月1日現在の府教育委員会の調査で，京都市を除く京都府下45「適正就学指導委員会」の内，教育長が会長を兼任していたのが3件，教育委員長並びに教育委員の兼任が5件と報告されている。
- 48) 例えば，学校保健法の一環に位置づけて同法施行令並びに施行規則の改正が考えられよう。
- 49) 佐藤功前掲書，100頁。

（本研究科博士後期課程）