

# 博士論文

インクルーシブ教育実現のための方策の提案  
-都道府県間の特別支援教育の差異に着目して-  
(How to Realize Inclusive Education in Japan:  
Focusing on the Differences in Special Needs  
Education among Prefectures)

2020年9月

立命館大学大学院先端総合学術研究科

先端総合学術専攻一貫制博士課程

柴垣 登

立命館大学審査博士論文

インクルーシブ教育実現のための方策の提案  
-都道府県間の特別支援教育の差異に着目して-  
(How to Realize Inclusive Education in Japan:  
Focusing on the Differences in Special Needs  
Education among Prefectures)

2020年9月

September 2020

立命館大学大学院先端総合学術研究科

先端総合学術専攻一貫制博士課程

Doctoral Program in Core Ethics and Frontier Sciences

Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences

Ritsumeikan University

柴垣 登

SHIBAGAKI Noboru

研究指導教員：立岩 真也教授

Supervisor : Professor TATEIWA Shinya

## 博士論文要旨

### インクルーシブ教育実現のための方策の提案

-都道府県間の特別支援教育の差異に着目して-

立命館大学大学院先端総合学術研究科

先端総合学術専攻一貫制博士課程

シバガキ ノボル

柴垣 登

本論文は、都道府県間の特別支援教育の差異の状況とその要因に着目して、インクルーシブ教育実現のための方策を提案することを目的とする。

障害者権利条約の締結に伴い、我が国のインクルーシブ教育をどのように進めるのかという議論が、障がい者制度改革推進会議と特別支援教育の在り方に関する特別委員会において行われた。推進会議は2010年6月に、特別委員会は2010年12月（この時点では論点整理、本報告は2012年7月）にそれぞれ報告を行った。推進会議は、障害者権利条約の理念の実現を目指して、障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校の通常学級に就学することを原則とし、本人・保護者が望む場合には特別支援学校又は特別支援学級に就学することができる制度とすることを求めた。特別委員会は、特別支援学校など多様な学びの場を整備し、就学先の決定については、本人・保護者と教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とするが、最終的には市町村教育委員会が決定するとした。両者の考え方は異なったものとなったが、その後は特別委員会の方針に従って、従来からの特別支援教育制度を継続して進められている。

特別支援教育の対象者数や教育費などの現在の状況を見たとき、都道府県間で差異が生じている状況がある。全国同じ制度で行われている特別支援教育の状況になぜ都道府県間で差異が生じるのか。そのような差異の状況と要因を明らかにすることが、今後すべての子どもが共に学ぶことを実現していくための方向性や方策を検討する上で有効であると考え、本研究では、都道府県間で生じている特別支援教育の差異の状況とその要因について、対象者数や教育費等のデータに基づいて検討した。結果、差異の要因は各都道府県の就学先決定における本人・保護者の意向の尊重の度合い、特別支援教育の対象者の基準の違いなど運用面の違いにあることが明らかとなった。実質的には本人・保護者の選択による就学先決定が行われており、教育委員会や学校現場が求めているのは、障害のある子どもが通常学級で学ぶ場合の人的・物的な環境整備のための財源の保障や教育課程の柔軟な運用であった。

結果に基づいて、インクルーシブ教育実現のための方策として、本人・保護者の就学先の選択権を認めるとともに、障害のある子どもが通常学級に在籍する場合の対応として、教育課程の柔軟な編成を認めること、教育費の配分方法として障害の種類や程度等に応じて子ども一人ずつに予算が配当されることを提案した。合わせて、学校施設の改修など基礎的環境整備については、基準を定め計画的に行っていく必要があることを述べた。

# **Abstract of Doctoral Thesis**

How to Realize Inclusive Education in Japan:

Focusing on the Differences in Special Needs Education among Prefectures

Doctoral Program in Core Ethics and Frontier Sciences

Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences

Ritsumeikan University

シバガキ ノボル

SHIBAGAKI Noboru

The education for children with disabilities in Japan has been promoted through the special needs education system within the existing separation policy. Although the education system is promoted under the same nationwide policy, differences can be found among prefectures when we compare the current situation such as the number of students for special needs education and educational expenses. By examining the differences among prefectures in the status of special needs education and the causes for such differences, this paper aims to suggest effective directions and measures to improve realizing inclusive education in Japan. Thus, this research compared and examined the differences in special needs education among prefectures based on data such as the number of subjects and educational expenses. The result finds that the differences were made in the operational side, such as the different degree to respect the intentions of the individual students and their guardians in choosing school, and the differences in the standards for the eligible students of special needs education. What school demand is a flexible operation of the education course and a guarantee of financial resources to provide suitable education for such students. The conclusion suggests, to improve realizing inclusive education so that all children can learn together, the right of the individual students and their guardian to choose a school should be respected, and flexibility should be secured in organizing the curriculum for children with disabilities to learn in regular classes. In allocating educational expenses, the financial budget should be distributed to each child according to the type and degree of disability. The conclusion also emphasizes that it is necessary to set standards and systematically improve basic learning environment such as the renovation of school facilities.

## 目 次

序 章 研究の目的	1
1. 研究の目的	1
2. 問題の所在	3
2.1 日本的インクルーシブ教育システム	3
2.2 特別支援教育の現状	6
2.3 特別支援教育対象児童生徒の増加	7
2.4 当事者である本人・保護者の位置付け	10
3. 先行研究の検討	11
3.1 障害のある子どもの教育をめぐる議論	11
3.2 通常教育における格差	14
3.3 特別支援教育における差異	17
4. 本論文の意義と特色	20
5. 本論文の構成	22
第1章 就学先決定の仕組みから見た日本的インクルーシブ教育の特質と課題	25
1. 問題の所在	25
2. 特特委における就学先決定の仕組みについての議論	29
2.1 特特委設置までの経過	29
2.2 特特委議論の方向性	31
2.2.1 就学先決定についての論点	31
2.2.2 学校現場からの意見	32
2.2.3 特特委委員である保護者の考え方	34
2.2.4 推進会議における保護者の意見	37
2.2.5 就学先決定における保護者同意の扱い	38
2.3 論点整理から特特委報告における就学先決定の際の保護者の位置付け	39
2.4 特特委報告における就学先決定の在り方の問題	44
3. 保護者の位置付けの変化から見た日本的インクルーシブ教育の特質と課題	47
第2章 財政面から見た日本的インクルーシブ教育の特質と課題	51
1. 問題の所在	51
2. 推進会議と特特委	54
2.1 推進会議と特特委の構成	54
2.2 推進会議と特特委会議の時系列的関係	56
2.3 推進会議における議論	56
2.4 特特委における議論	63

3. インクルーシブ教育システム構築のための財政面の議論の必要性	67
第3章 小中学校における特別支援教育体制整備状況における都道府県間の差異の状況と要因	71
1. 問題の所在	71
2. 特別支援教育における財政面からの検討の必要性	72
3. 教員の配置状況等から見た都道府県間の差異の状況	74
3.1 特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数	74
3.2 通級による指導担当教員一人当たりの担当児童生徒数	76
3.3 特別支援教育支援員の活用状況	80
3.4 都道府県間の差異	82
4. 都道府県間の差異が生じる要因	83
4.1 都道府県の財政力の問題からの検討	83
4.2 都道府県独自の取組からの検討	85
5. 教育委員会や首長部局の認識との関連	87
第4章 特別支援学校費の都道府県間の差異の状況と要因	90
1. 問題の所在	90
2. 特別支援学校費から見た都道府県間の差異	93
2.1 特別支援学校整備状況における差異	93
2.2 特別支援学校在学者一人当たり経費の差異	95
2.3 特別支援学校費の使途	96
2.4 都道府県の財政力や教育費に占める特別支援学校費の割合との関連	97
2.4.1 支援学校一人当たり経費と財政力指数の関連	97
2.4.2 支援学校費の割合と支援学校児童生徒数の割合の関連	98
2.4.3 支援学校1校当たり児童生徒数と支援学校一人当たり経費の関連	99
3. 都道府県間の特別支援学校費の差異の要因	100
第5章 特別支援教育対象率の都道府県間の差異の状況と要因	104
1. 問題の所在	104
2. 先行研究から見た特別支援教育対象児童生徒増加の要因	109
2.1 構造的要因	109
2.2 社会経済的要因	111
2.3 財政的要因	112
3. 都道府県間の特別支援教育対象率の差異の状況	113
3.1 特別支援教育対象率の差異の状況	113
3.2 特別支援教育対象率と特別支援学級対象率の関連	115
4. 都道府県間の特別支援教育対象率の差異の要因	116
4.1 先行研究の検討	116
4.2 都道府県教育委員会の認識	119

4.3 岡山県と埼玉県の状態	123
5. まとめ	126
第6章 インクルーシブ教育実現のための方策	128
1. 問題の所在	128
2. インクルーシブ教育実現のために何が求められているのか	132
2.1 推進会議ヒアリングにおける当事者団体の意見	132
2.2 特特委ヒアリングにおける教育諸団体の意見	135
2.3 特特委委員の意見	140
2.4 特特委ヒアリングにおける教育委員会の意見	143
2.5 インクルーシブ教育実現のための争点	146
3. インクルーシブ教育実現上の諸問題への対応	148
3.1 教育課程について	148
3.2 財政面からの対応について	153
3.2.1 教育費配分についての考え方	153
3.2.2 教育費配分の仕組み	157
3.2.3 筆者の考える教育費配分の仕組みの課題	164
終章 誰のためのインクルーシブ教育か	168
1. 我が国のインクルーシブ教育はどこに向かおうとしているのか	168
2. 当事者の不在	170
3. 当事者を主体とした日本的インクルーシブ教育の実現	176
3.1 本人・保護者の選択権の保障	176
3.2 通常教育を含めた学校教育全体の改革の視点	178
4. 結語	183
【議事録・報告書・通知等】	186
【府県特別支援教育推進計画・教育振興計画等】	188
【文献一覧】	190

## 序章 研究の目的

### 1. 研究の目的

障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備をはじめとする国内体制整備のため、2009年12月に内閣府に「障がい者制度改革推進会議」（以下「推進会議」）が設置された。推進会議は、2010年6月に「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」<sup>1</sup>を出した。障害のある子どもの就学制度については、「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍すること」を原則とし、「本人・保護者が望む場合」には「特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度」とすることを求めていた。

第一次意見を受けて、中央教育審議会初等中等教育分科会「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」（以下「特特委」）において就学制度等について議論が行われた。その結論は、それまでの障害の程度に応じて特別支援学校や特別支援学級などの場で分けて教育する特別支援教育制度を維持・推進するとともに、就学先の決定については「本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則」とするが、「最終的には市町村教育委員会が決定」というものであった<sup>2</sup>。同じ場で共に学ぶことを実現していくというインクルーシブ教育の理念の

---

<sup>1</sup> 第一次意見では、「日本における障害者に対する公教育は、特別支援教育によることになっており、就学先や就学形態の決定に当たっては、制度上、保護者への意見聴取の義務はあるものの、本人・保護者の同意を必ずしも前提とせず教育委員会が行う仕組みであり、本人・保護者にとってそれらの決定に当たって自らの希望や選択を法的に保障する仕組みが確保されていない」という課題意識から、教育制度を改革するにあたって以下の実施を求めている。

- ・ 障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則とし、本人・保護者が望む場合のほか、ろう者、難聴者又は盲ろう者にとって最も適切な言語やコミュニケーションの環境を必要とする場合には、特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度へと改める。
- ・ 特別支援学校に就学先を決定する場合及び特別支援学級への在籍を決定する場合や、就学先における必要な合理的配慮及び支援の内容を決定するに当たっては、本人・保護者、学校、学校設置者の三者の合意を義務付ける仕組みとする。また、合意が得られない場合には、インクルーシブ教育を推進する専門家及び障害当事者らによって構成される第三者機関による調整を求めることができる仕組みを設ける。
- ・ 障害者が小・中学校等（とりわけ通常の学級）に就学した場合に、当該学校が必要な合理的配慮として支援を講ずる。当該学校の設置者は、追加的な教職員配置や施設・設備の整備等の条件整備を行うために計画的に必要な措置を講ずる

<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2020. 1. 13)

<sup>2</sup> 中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2010）「論点整理」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm) (2020. 3. 10)



実現を目指す推進会議の立場から、特特委の方向性に厳しい批判が噴出したが、文部科学省（以下「文科省」）の意向を受けた特特委はその方向性を変えなかった。以後の体制整備は特特委の出した結論に基づいて進められている。

すべての子どもが通常の学級で共に学ぶことを実現するためには、なぜ文科省が推進会議の意見と相反することを承知の上で従来の特別支援教育制度を維持しようとしたのか、その理由を明らかにすることが必要である。現行の特別支援教育体制を維持・推進することでインクルーシブ教育システムを構築するという矛盾したロジックを文科省が打ち出した背景に、1958年以來学習指導要領と義務標準法のもとで築き上げられてきた教育資源配分の仕組みの急激な変革を嫌う文科省の意向はもちろん、その維持を強く望む教育委員会や学校現場の意識があったと考えられる。しかし、特別支援学校1校当たりの児童生徒数や特別支援学校に在籍する児童生徒一人当たりの経費、特別支援学級の在籍者数、通級による指導を受けている児童生徒数など特別支援教育体制の現在の整備状況を見たとき、都道府県間で差異が生じている状況がある。

本来、学校や地域の状況によって障害のある子どもの就学先や受けられる教育の内容等に差が生じてはいけないはずである。我が国における教育制度の整備は、障害のある子どもの教育も含めてできるだけ地域間で差異が生じないように進められてきた。それは、「国による誘導と、地方からの応答がセットとなって、標準化が進む仕組み」（荻谷[2009]245）をつくり出すことによって、教育の標準化を図り、わが国における教育機会の平等を図るというものであった。そのため、特別支援学校や特別支援学級の設置基準をはじめ、学級編制の基準や障害のある子どもの就学先を決定する際の基準、教育課程編成の基準等からなる特別支援教育制度の詳細は、法令等によって全国一律に定められている。同じ制度のもとで進んでいる体制整備の状況になぜ差異が生じるのか。特別支援教育の体制整備が進んでいる都道府県とそうではない都道府県にはそれぞれの状況が生じている要因があるはずである。都道府県間の差異の状況と差異が生じている要因を明らかにすることが、今後すべての子どもが共に学ぶことを実現していくための方向性や方策を検討する上で有効なのではないか。本研究では、そのような課題意識のもとに都道府県間で生じている特別支援教育の差異の状況を財政面や制度面から検討する。その上で教育委員会や学校現場に現状維持を望む意識が生じた要因を明らかにし、その要因を手がかりとしてインクルーシブ教育を実現するための方策を提案することとしたい。

以後の論を進めるにあたっての筆者の立場を最初に述べておきたい。我が国におけるイ

インクルーシブ教育システム構築の理念や内容について、推進会議の立場や特特委の立場それぞれからの批判や様々な意見がある。しかし、本論文では、推進会議と特特委の出した方向性のどちらが正しくどちらが誤りかという二分法的な見方は取らないし、また判断もしない。推進会議の出した方向性を人的、物的な条件整備がないままに急激に進めたとしても現場は混乱を来すだけである。実際に取組を進める教育委員会や学校現場の意識に配慮し、現行制度を維持しつつインクルーシブ教育の理念も取り入れていくという特特委や文科省の方向性はその意味ではやむを得ないものであったと考えられる。しかし、インクルーシブ教育の理念の実現に向けて通常教育も含めた学校教育全体の改革を図るための好機であったという意味では、不満が残る。そのような状況の中で、推進会議と特特委の議論が平行線をたどるのではなく、学校現場の実情に即しつつインクルーシブ教育の理念の実現を図る実現可能な別の方向性を見出すことはできなかったのか。推進会議と特特委の議論が進んでいく中で、現行制度の維持・推進を望む者、特別支援学校を廃止し他の子どもと一緒に地域の小中学校の通常学級で学ぶことを希望する者など、本人や保護者の思いも様々であった。理念的なあるべき姿や制度・政策での議論だけにとどまらず、学校現場の実情を踏まえつつ様々な保護者の希望に応えることができる実現可能な別の方向性とは具体的にどのようなものなのか。それを探りたいというのが筆者の立場である。このような立場に対しては批判もあると思われるが、通常教育においても障害のある子どもの教育においても、様々な制約や課題が山積する学校現場において、実現可能な方策を見出していくことが必要であると考える。

なお、本論文では「インクルーシブ教育」と「インクルーシブ教育システム」の両語を使用する。「インクルーシブ教育」は障害の有無にかかわらず全ての子どもが地域の小中学校の通常学級で共に学ぶという理念を表すものとして使用する。それに対して「インクルーシブ教育システム」は、インクルーシブ教育の理念に基づいた実際の学校制度を表すものとして使用する。ただし、「日本的インクルーシブ教育システム」と「日本的」という語を冠した場合は、従来の特設支援教育制度を推進することによってインクルーシブ教育システムを構築するという文科省が主導する我が国独自の制度を指すものとして使用する。

## 2. 問題の所在

### 2.1 日本のインクルーシブ教育システム

推進会議は、2010年6月に第一次意見を出し、それを踏まえて、同年6月に「障害者制

度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。第一次意見では、教育について「障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるといふ障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、平成 22 年度内に障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく検討を行う」とされた。

第一次意見を受けて、2010 年 7 月に文科省から中央教育審議会初等中等教育分科会に対し審議要請があり、特特委が設置された。特特委では、2010 年 12 月に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会 論点整理」（以下「論点整理」）を出した。就学先の決定については「本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則」とするが、「最終的には市町村教育委員会が決定」することとし、第一次意見の求めた内容とは異なるものとなった<sup>3</sup>。この方向性は、2012 年 7 月に出された「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進(報告)」（以下「特特委報告」）に引き継がれ、2012 年 9 月に行われた学校教育法施行令の一部改正<sup>4</sup>にそのまま反映された。このような特特委の方向性については、推進会議の委員であった大谷の「教育においては学校教育を中心にした教育の根幹に関わるころはほとんど改正されなかったと言っても過言ではない」（大谷[2013]60）という批判や、「[学校教育法施行令の改正は] 障害者権利条約に反することは自明である。そもそも原則分離教育制度を廃止するならば、原則インクルーシブ教育制度とするのが筋であろう（一木[2014]40-41、〔〕内筆者）」という批判がある。また、権利条約は障害のある子どもとない子どもが同じ場で共に学ぶこ

---

<sup>3</sup> 註 2 に同じ。

<sup>4</sup> 平成 25 年 9 月 1 日「25 文科初第 655 号 学校教育法施行令の一部改正について（通知）」

就学基準に該当する障害のある子どもは特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め、障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当である。その際、市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当である。保護者や市町村教育委員会は、それぞれの役割と責任をきちんと果たしていく必要がある。このような仕組みに変えていくため、速やかに関係する法令改正等を行い、体制を整備していくべきである。なお、就学先を決定する際には、後述する「合理的配慮」についても合意形成を図ることが望ましい。（下線筆者）

とを原則としており、あくまで現行の特別支援教育を推進するという立場で作成された特特委報告の内容では、通常教育も含めた学校教育全体の改革にはつながらず、インクルーシブ教育は実現できないという批判がある（清水 2012）。

推進会議においても、特特委の方向性については批判が噴出した。2010年11月に開催された第25回の会議では、特特委委員長が作成した「特別支援教育の在り方に関する特別委員会論点整理（案）」（以下「委員長試案」）の内容が文部科学省の千原由幸特別支援教育課長から説明され、その内容に基づいて討議が行われた。推進会議の委員であった障害者インターナショナル日本会議事務局長の尾上浩二は、就学先の決定は市町村教育委員会が最終的に決定するとして委員長試案の内容に対して、次のように述べている。

つまりそういう特別支援学校に原則、就学するという従来の仕組みを改め、原則地域の学校で学ぶという仕組みに改めた上で、本人、保護者の希望を尊重して、特別支援学校も選べるという仕組みにしていただけたらいいのですが、そうではない。これも誤解ないように言いますが、推進会議は特別支援学校を廃止するとか、そんな記述は一つも一次意見にはない。本人・保護者が希望する場合は今までどおり、あるいはこれからも特別支援学校を選べる。今の学校施行令第5条の中で、やっぱり泣いている本人、親御さんがいる。それを何としても解決しなければならないということで第一次意見を出した（障がい者制度改革推進会議第25回会議議事録より<sup>5)</sup>）。

他の委員からも同様の批判が出される中で、委員の長瀬修（東京大学大学院特任准教授、当時）は、次のように述べている。

課長からも前回の特特委で、就学先決定の仕組みのところでは本人、保護者の意見を尊重することでは足りなくて、本人、保護者の同意を確保するという意見が出されているという紹介がありました。そういった点をぜひ、最終的な意見では反映して、障害者の権利条約の批准に向けて大きな前進を進めていただきたいと思います。（障がい者制度改革推進会議第25回会議議事録より<sup>6)</sup>）

---

<sup>5)</sup> 推進会議第25回会議議事録。  
[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_25/gijiroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_25/gijiroku.html) (2020.1.13)

<sup>6)</sup> 註5に同じ。

以上のような批判や意見はあったものの特特委の方向性は変わらず、特特委報告や学校教育法施行令の改正にそのまま引き継がれた。障害の有無にかかわらずすべての子どもが共に学ぶための通常教育を含めた学校教育全体の改革を図るという意味において権利条約の締結に向けたこの時期は一つの好機であったと考えられる。しかし、結果として、それまでの特別支援学校、特別支援学級、通級指導、通常学級という多様な学びの場を整備し、障害のある児童生徒個々のニーズに応じた指導や支援を行うという特別支援教育制度を推進しインクルーシブ教育システムを構築するという「日本的インクルーシブ教育システム」<sup>7</sup>を目指す方向で現在進んでいる。推進会議をはじめ様々な批判がある中で、特特委と文部科学省はそのような方向になぜ固執したのか、その理由を明らかにすることは、障害の有無にかかわらずすべての子どもが共に学ぶための通常教育を含めた学校教育全体の改革を図るための理念や方向性を探る上で重要である。

## 2.2 特別支援教育の現状

2012 年の特特委報告以降、我が国におけるインクルーシブ教育システムの構築は、個別の教育的ニーズのある幼児児童生徒に対して、自立と社会参加を見据えて、その時点で教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できる多様な学びの場を整備するという方向性で行われている。多様な学びの場とは、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導、通常学級を指しており、これらは従来からの特別支援教育の制度をそのまま引き継いだものである。そのため、インクルーシブ教育システムの構築を目指すという方向性が打ち出されても教育委員会や学校現場において混乱は生じなかった。同じ場で共に学ぶことを追求するというインクルーシブ教育の理念から考えたとき、そのような方向性で進むことについての批判がある<sup>8</sup>。しかし、インクルーシブ教育システムを構築するための方向性として、文

<sup>7</sup> 2010（平成 22）年 7 月 20 日の特特委第 1 回会議の資料として示された「特別支援教育の在り方に関する論点（例）」の総論に、「日本的なインクルーシブ教育システムの構築を図る上で、現行の特別支援教育（特別支援学校、特別支援学級、通級指導、通常学級での指導・支援）をどのように位置付けるべきか」として「日本的インクルーシブ教育システム」という言葉が使用されている。  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm)(2020. 1. 13)

<sup>8</sup> 特特委の方向性については、先にも引用した一木（2014）や大谷（2013）、清水（2012）の他にも様々な批判があるが、批判ばかりではなくそのような方向性を評価する意見もある。それらの批判や評価については、それまでの障害のある子どもの教育をめぐる分離か統合かという議論の系譜を引き継いだものであるが、それらについては後で検討する。

ただ、本来インクルーシブ教育では、権利条約の 24 条において「他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域において、障害者を包容し」とされているように、地域の小中学校において障害の有無にかかわらずすべての子どもが共に学ぶことが求められる。その上で特別支援学校や特別支援学級で学ぶかは本人・保護者の選択によって決定されるべきであると考えられる。そのような制度の転換のた

部科学省や教育委員会にとっては現行制度を基盤としたものであり施策や事業を進めていく上で大幅な変更や財政負担を求められないという意味で労力も少なく<sup>9</sup>、学校現場からの改革に対する抵抗も少ないといえる<sup>10</sup>。同じ場で共に学ぶことを実現していくというインクルーシブ教育の理念を実現するために、現行の特別支援教育体制のままでよいのかという根本的な問題は残ったままであるが、子どもたちが必要な支援や教育を受けられるように、まずは現行の特別支援教育体制の中で、いかに体制整備を行っていくかが課題となる。

その点について、特特委員会報告では、日本の場合、特別な指導を受けている児童生徒の割合が、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導を受けている児童生徒を合わせても約3%に過ぎないことを指摘している。これは、英国の約20%（障害以外の学習困難を含む）、米国の約10%と比較してかなり低い数字である。つまり、日本では特別な教育支援を必要とする児童生徒の多くが通常の学級で学んでおり、これらの児童生徒への対応が早急に求められているとして、多様な学びの場を整備していくことで対応することが目指されている。

## 2.3 特別支援教育対象児童生徒の増加

特別支援教育の推進が図られる中、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導を受け

---

めには、清水（2012）のいうように通常教育も含めた学校教育全体の改革が必要であり、その意味では、それまでの特別支援教育制度をそのままにインクルーシブ教育システムを構築するという特特委員会が示した方向性は矛盾していると考えられる。

<sup>9</sup> 2010年4月26日に開催された「障がい者制度改革推進会議」第9回会議におけるヒアリングにおいて文部科学省は、インクルーシブ教育システムについては、理念だけではなく人的・物的条件整備とセットで検討することが重要であるとして、特別支援学級に在籍している子どもは全員通常学級に移動、特別支援学校に在籍する障害が比較的軽度の子どものはすべて小中学校に移動し、重度の子どもは1/3が小中学校を希望した場合、12兆1,485億円のコストが必要となるとの試算の結果を参考資料として提出し、全ての子どもが共に学ぶインクルーシブ教育システムの実現が財政的に難しいということを暗に示している（p.59参照）。

「障がい者制度改革推進会議」第9回提出資料より

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/pdf/s2.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/pdf/s2.pdf)（2020.1.13）

<sup>10</sup> 障害者の権利に関する条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方について専門的な調査審議を行うため、初等中等教育分科会に設置された「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」第1回会議（2010年7月20日開催）において、全国連合小学校長会長の向山行雄委員は、小学校現場では①通常の学級に在籍する発達障害の子どもへの対応に苦慮しているが、人的な条件整備が進んでいないこと、②健常児の子どもたちの権利保障との兼ね合い、様々な条件整備、現場の意識改革、教員の指導力の向上等に総合的に取り組む必要性があること、③保護者や地域住民の理解を得るのに時間がかかることなどから、相当の時間をかけて理解を得ていかないと、さまざまなトラブルが生じることをあげ、現場の校長の立場で、推進会議が示したインクルーシブ教育システムの方向性に性急に移行することに対する懸念を表明している。

「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」第1回会議議事録より

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1297371.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1297371.htm)（2020.1.13）

ている児童生徒（以下「特別支援教育対象児童生徒」）の割合は年々増加し、図1にあるように2017年度には約4.2%となっている。そこには、同じ場で共に学ぶことを追求するというインクルーシブ教育の理念から考えたとき、義務教育段階の児童生徒数が減少している中で特別支援教育対象児童生徒数が増加しているという全体の問題と、特別支援教育対象児童生徒の割合が都道府県によって異なるという問題がある（柴垣2017）。2015年度の都道府県の特別支援教育対象児童生徒の割合をみると、最高の岡山県は約5.4%、最低の埼玉県は約2.5%と約2倍の差が生じており、その割合には特別支援学級に在籍する児童生徒の割合が関連している（柴垣2018）。

特別支援教育対象児童生徒数が増加していることについて、行政や学校現場としては「障害のある幼児児童生徒やその保護者において、より適切な指導や必要な支援を行う特別支援教育への理解が深まるとともに、一人ひとりの障害に応じたきめ細かな教育や専門的進路指導の取組から、特別支援学校への評価と期待が高まり、入学者が増加した」

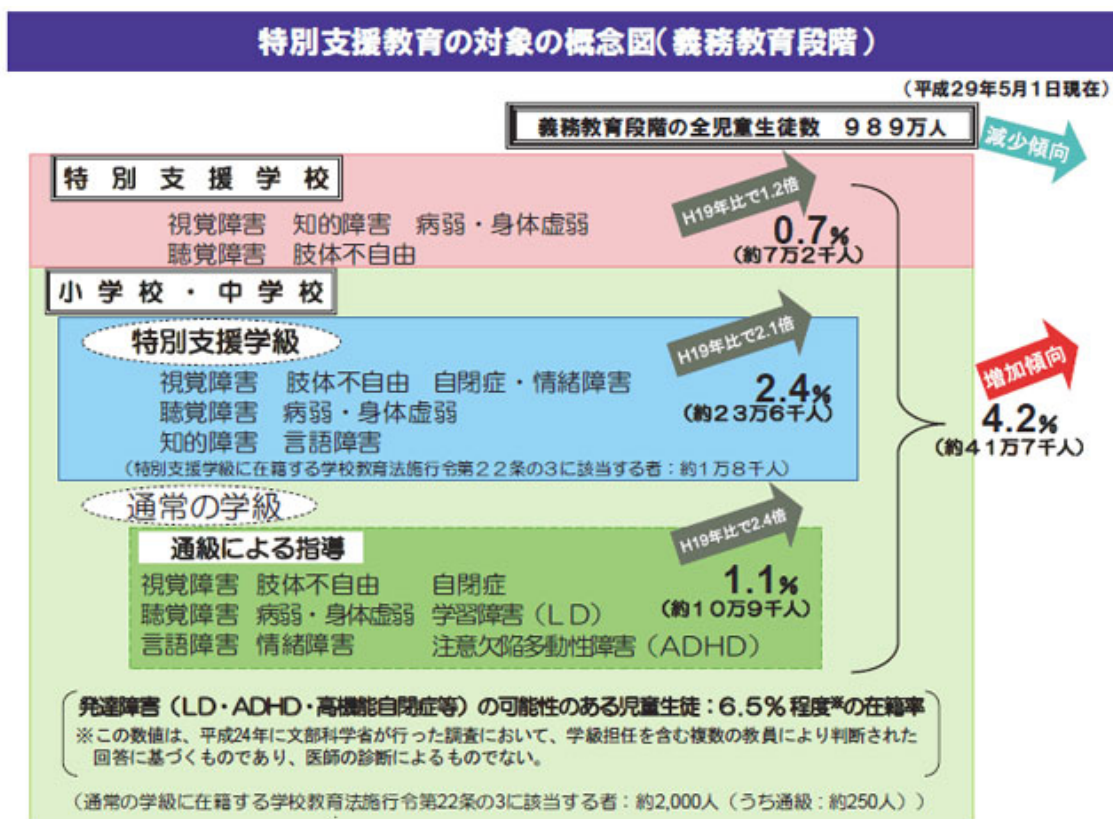


図1 特別支援教育の対象の概念図(義務教育段階)

[出展] 内閣府ウェブサイトより <[https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r01hakusho/zenbun/h1\\_02\\_01\\_01.htm](https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r01hakusho/zenbun/h1_02_01_01.htm)> (最終アクセス 2020年1月5日)

(滋賀県教育委員会[2012]3) という捉え方がある。また、特別支援学級については「日本全体では子供の数は減少しているのに、特別支援学級に在籍する子供は増加しているのです。それは、障害のある子供が増えているというよりは、特別支援学級に対する社会の期待の表れ」(山中[2019]2) であるという捉え方がある。その一方で、発達障害の児童生徒が通常学級から特別支援学校や特別支援学級に移行せざるを得ない構造が、小中学校や高等学校にあることが指摘されている(木村 2006、鈴木 2010、遠藤 2010、熊地ら 2012)。このような捉え方の違いは、どちらが正しくてどちらが間違っているということではなく、特別支援教育対象児童生徒数の増加にはこれら両方の側面が絡まり合いながら関連していると考えられる。いわば、特別支援教育を推進することによってインクルーシブ教育システムを構築するという我が国の方向性を、肯定的にみるか否定的にみるかという考え方の違いが影響しているといえる。都道府県によって特別支援教育対象児童生徒の割合が異なる要因についても、都道府県によるこれまでの特別支援教育の体制整備の方向性の違いや、保護者の意識、地域の状況など様々な要因が絡んでいるのであろう。例えば、岡山県では特別支援学級の児童生徒が増加している状況について次のように捉えており、特別支援学級の児童生徒が増加している要因について、手厚い個別の支援を求める保護者の意識にあると考えている。

発達障害との診断があると、小学校就学時に通常の学級と比較して、より手厚い「個の支援」を重視した特別支援学級が選択される傾向がみられ、本県では、自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する児童生徒数が大幅に増加しています(岡山県教育委員会[2018]8)。

このような状況の改善に向けて岡山県教育委員会は次のように保護者への情報提供と啓発の取組を充実させることによって対応しようとしている。

自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する知的発達の遅れのない児童生徒については、就学の段階で卒業後の進路を見据え、小・中学校にどのような学びの場があるのかなど、情報が十分に提供されることが必要です。その上で、自己理解や社会性等の「付けたい力」を明確にした自立活動の指導等を行いながら、障害の状況の変化を的確に把握し、最も適切な学びの場について柔軟に見直すことが大切です。通常の学級への転籍に当



たつては、本人・保護者との十分な合意形成を図り、校内委員会で共通理解された必要な合理的配慮を含む個別の配慮を個別の教育支援計画等に記入した上で提供するなど、転籍時の支援を確実に行うよう、市町村教育委員会と連携して学校を指導するとともに、転籍の状況を調査によって把握するだけでなく、就学後の学校での支援の内容や就学の流れについて示したリーフレットを作成するなどして保護者への啓発の取組を充実させます（岡山県教育委員会[2018]14）。

以上のように岡山県教育委員会では、増加している特別支援学級の児童生徒、特に自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する知的発達遅れの児童生徒を、通常学級に転籍させるという方向性を打ち出している。自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する知的発達遅れの児童生徒の増加の要因には、手厚い支援を望む保護者の意識と、その意識の背景にある特別支援教育への期待の表れや通常学級から移行せざるを得ない状況が複雑に絡み合っていることが推測される。都道府県間の特別支援教育体制整備の差異の状況とその要因を明らかにすることは、その時点での教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できる多様な学びの場を整備するという方向性で行われている我が国の特別支援教育の現状と、インクルーシブ教育システムを構築する上での課題を明らかにすることにつながると考える。また、そのような現状と課題を明らかにすることが、今後のインクルーシブ教育システム構築の方向性や具体的な方策を検討していく上で不可欠であると考えられる。

#### 2.4 当事者である本人・保護者の位置付け

推進会議は、すべての子どもは地域の小・中学校の通常の学級に在籍することが原則であり、特別支援学校への就学や特別支援学級への在籍は、保護者が望む場合にできるとした。一方で特特委は、本人・保護者の意見を最大限尊重するが、最終的には市町村教育委員会が就学先を決定するとした。ここでの大きな違いは、当事者である本人・保護者<sup>11</sup>の選択権を

---

<sup>11</sup> 1979年の養護学校義務化実施に反対し、障害児を地域の普通学校へ就学させようとした運動（共生教育運動）において「共生」の教育思想とその実践が提起した問題を歴史的に検討した小国は、障害児教育運動における当事者として子どもがどのように位置付けられたかについて、「そもそも子どもの権利は、子どもを権利主体として見なす自立的側面と、子どもの利益を十全なものとするためには親の代理が必要であるという保護的側面との緊張関係が存在する」とし、「障害児の人権を保障することは、当事者を権利主体と見なすだけでなく、また、当事者の利益を大人が一方的に保護するだけでも果たし得ない」としている（小国[2019]309-310）。ゆえに、無条件に保護者を当事者と見なすことについては検討が必要である。しかし、就学先の決定など学齢期における様々な選択や決定を子どもだけで行うことは難しく、ほとんどの場合保護者が行っていることから本論文では、保護者を「当事者」として扱

どのように扱うかの違いである。

「ニーズを持ったとき、人はだれでも当事者になる」とされ、その当事者が自己の身体と精神に関わる自己決定権を持ち、その権利は「誰にも譲れないし、誰からも侵されない」とする立場が「当事者主権」であるとされる（中西・上野[2003]2-3）。教育で考えると、教育を受けるニーズを持つのは本人・保護者であり、自己がどのような場でどのような教育を受けるのかを決定するのは、あくまで本人・保護者の自己決定権の問題であると考えるのが自然であろう。市町村教育委員会が持つのはニーズではなく、子どもの教育ニーズが充足されるように必要な諸条件の整備確立を行う義務である。そのように考えると、当事者である本人・保護者の選択権よりも、当事者ではない市町村教育委員会が就学先を決定する権利を持つということの問題性が明確になる。

先述したように特別支援教育対象児童生徒の増加の要因には、一人ひとりの障害に応じたきめ細かな教育を望む本人・保護者の意向がある。その意味では市町村教育委員会が最終の決定権を持つという制度とは別に、実際の運用では当事者である本人・保護者の選択権が尊重されているという違いが生じている。このような現状からは、制度は制度として、現実には推進会議が示した本人・保護者の選択によって就学先の決定を行うという方向に向かって進んでいるということがいえる。推進会議と特特委において、当事者である本人・保護者の位置付けがなぜ異なることになったのか、実際の就学先決定において本人・保護者がどのように位置付けられているのかを明らかにすることが、インクルーシブ教育システムを構築する上での課題と今後の方向性を検討する上で必要であると考えられる。

### 3. 先行研究の検討

#### 3.1 障害のある子どもの教育をめぐる議論

特特委が打ち出した多様な学びの場を整備し、就学先の決定を市町村教育委員会が行うというそれまでの特別支援教育の枠組みをそのままに推進を図るという方向性について、それまでの分離別学を温存した特別支援教育を推進する日本的インクルーシブ教育システムでは、共生共学<sup>12</sup>を指向する真のインクルーシブ教育は実現されないという批判があつ

---

う。

<sup>12</sup> 篠原はその著書（1991）において、共生・教育を目指す立場として『共生・共学』のテーマを『人々が共に暮らす』ことという『社会・生活のあり方』の観点から模索してきた」と述べている。家庭と近隣をつないでひろげる「生活」の場である近くの普通学校の「子ども、子ども同士の生き合い、育ち合い、せめぎ合う場である」学級においてこそ、人々が共に暮らす「共生」社会・文化を創造する

た。

障害のある子どもの教育をめぐる分離か統合かという議論は、戦後の我が国において継続して行われてきた。佐藤は、「分離派」と「統合派」という2つの立場<sup>13</sup>が障害のある子どもの教育をめぐる応酬を繰り返してきてきた状況は、「障害児教育として『分ける』方向と、統合・インテグレーションやインクルージョンとして『一緒にする』方向の2つの力が激しくぶつかっている」という論（長瀬[2002]170）を引きつつ、現在においても「そのような状況に変化はなく、障害児の教育環境をめぐる議論はいまなお絶えることなく存続している」としている（佐藤[2015]18）。澤田（2007）は、日本教職員組合（以下「日教組」という組織内部において、一般の教育における「能力主義的差別」と障害児の「別学体制」という一見矛盾するかのような教育観がなぜ両立しえたのかを、1950年代から60年代の日教組の言説に着目して検討した。一般教育においては、コース制や補習授業によって生徒に差別観を生み出すような処遇を差別教育とする教育観があった。それに対して障害児教育においては、普通学級に在籍し障害児にとって適切とされる特別な教育が受けられない状況を差別とし、その差別を解決していくことが「別学体制」の推進であるとみなされてきた。このような差別観の差異が、両立を可能にしたと澤田は指摘している。楠（1982）は、このような日教組の方針の中に、能力主義のもとでは能力・機能的に劣る障害児は別仕立てで教育するのが妥当ととらえられやすく、教育全体から障害児教育を切り離して考える傾向が根強く存在していることを指摘している。結果として、障害児を受け入れることのできない教育は、とりもなおさず健常児の中の「おちこぼれ」「おちこぼし」をますます切り捨て、排除するという、日教組が強く否定する一般教育における「能力主義的差別」につながっていくと述べ、障害児の教育権を地域・校区の普通学級で保障することが必要であるとしている。しかし、このような考えのもとで、1979年の養護学校義務化を阻止しようとした楠らの運

---

ことが可能となり、そのためには同じ場で学ぶ「共生・共育」が求められるとする。

<sup>13</sup> 佐藤は、「分離派」と「統合派」について次のように整理している。

「分離派」の代表的な団体には「発達保障」のスローガンを掲げる全障研があり、それに対し「統合派」に立ち共生共学を唱える組織には日本臨床心理学会や全障連などがある。前者が障害の種類と程度、そして発達段階に応じて適切な教育の場が保障されなくてはならないというのに対して、後者は障害の有無に関わりなくどの子ども地域の普通校でともに学び、育つことを基本とすべきであるとする。また、前者では発達段階を見極める専門家とそれに応じた適切な指導や療育をおこなう専門職としての教師の役割が重視されるが、後者では、そうした発想は親や障害をもつ子どもの主体性を損なうものであるとして否定的にとらえていく。さらに、前者は障害の「克服」をそれをめざす発達保障こそが障害者の解放につながると主張するが、後者ではそうした考えは障害者を健常者中心の社会に同化させようとする企てであり、発達段階の低い存在として捉える発想であるからむしろ解放どころか差別を助長しかねないと考え（佐藤[2015]9）。

動は、その目的を果たせなかった。その要因として、広汎な障害者を先頭とした大衆の組織化をなし得ていなかったことを楠はあげている。

別学体制の推進について、堤（2019a）は、このようなシステムがセーフティネットとなつて、通常教育に適応できずに押し出された子どもを受け止めることができ、日本の学校教育システムの外に放り出されることを防ぐことができているとしている。しかし、この点について篠原（2011）は、まず特別支援教育とインクルーシブな教育の2つが、個々の教育的ニーズ対応する適切な教育プログラムを設置することで「教育の機会均等」を保障しなくてはならないという考え方で共通していることを指摘している。そして、そのような論理のもとでインクルーシブ教育システムにおいても、本人の社会的・教育的ニーズ、および本人・保護者の希望・選択を強調することによって、特別支援学校や特別支援学級への措置という例外的な場合を認めていく方向に傾斜し、例えば「知的発達に遅れのない発達障害<sup>14</sup>」の子どもが普通学級から排除される状況に対してインクルーシブ教育システムが歯止めを掛けられず、かえって補完していることを指摘している。

インクルーシブ教育システムの構築を図る上で、今なお続く分離か統合かという議論においては、清水がいうように「インクルーシブ教育の漸進的実現には通常教育の改革が必須」（清水[2012]28）であり、インクルーシブ教育システムの構築のためには、障害児教育をどのように改革するかという面からの議論だけでなく、「通常の学級にも多くの課題があることを知らせ」（落合[2016]62）通常学校の改革を図るなど、通常教育と特別支援教育の関係性を問うことが求められる。

中村は、戦後の我が国の障害のある子どもの教育の進展について、「世界的にみて質の高い実践を展開していると思われる」が、社会全体から見たとき『特別支援教育』はささやかな分野にすぎず、「仲間内の世界に過ぎない傾向が強かった」ことを指摘している。今後の進め方については、『特別支援教育』の社会的価値を確立し、その不可欠な社会的根拠を築いてこそ、国内社会と世界に一層寄与する分野になることができる可能性があること

---

<sup>14</sup> 本論文では、「知的発達に遅れのない発達障害」について以下のように定義する。  
文部科学省が示す発達障害の定義に該当するもの、文部科学省の発達障害の定義に示されるもののうち、知的障害（概ねIQ70～75以下）のないもの。医師による診断の有無はここでは問わない。  
文部科学省の発達障害の定義には、自閉症、高機能自閉症、アスペルガー症候群、注意欠陥多動性障害があげられている。定義の内容は下記を参照のこと。  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/004/008/001.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/004/008/001.htm)(2020. 3. 15)  
なお、引用文では、「発達の遅れのない自閉症・情緒障害」等の語をそのまま記載するが、いずれも示す意味は同じである。

を確信」し、そのためには現実認識と改善すべき条件があるとしている(中村[2019b]3-4)。養護学校義務化から約30年が経過した時点で行われた、我が国のインクルーシブ教育システムを構築する議論や、それからさらに10年が経過した現在、インクルーシブ教育や特別支援教育について、どれだけ社会の中でその内容や価値についての認識が進んだかは疑問である。

障害の有無にかかわらず同じ場で共に学ぶことを追求するというインクルーシブ教育の理念から、筆者は基本的には統合を進めるべきであると考えている。ただし、それは無条件の統合ではなく、通常学級において障害のない子どもと障害のある子どもたちが共に学ぶための教育内容や方法も含めた様々な条件整備を行うとともに、本人・保護者の選択によって就学先を決定することができるための多様な学びの場を整備した上での統合の実現である。インクルーシブ教育の理念に基づいたシステムを構築していく上で、「分離別学の肯定／否定をめぐる対立関係をその内部に胚胎しつつ展開してきた」戦後の我が国の障害児教育について、それぞれの「言説や知識を相対化し見直すことは欠かせない」(佐藤[2018]189)と筆者も考える。ただ、それは少なくとも理念レベルでのあるべき姿についての議論や制度・政策レベルでの議論にとどまらず、学校現場の実情を踏まえた議論でなければならないと考える<sup>15</sup>。でなければ、通常教育においても障害児教育においても様々な制約があり課題が山積する現場において実現可能なものとはならないであろう。その意味において、実際の特別支援教育体制整備状況の都道府県間の差異の状況とその要因を明らかにすることは、学校現場の実情を踏まえた議論を行っていく上で必要不可欠であると考えられる。

### 3.2 通常教育における格差

教育における地域間格差については、例えば就学援助制度の地域間格差について見ると鷹(2013)や白川(2014)がある。鷹(2013)は、自治体間の就学援助率の差と給食費未納

---

<sup>15</sup> 大阪市立大空小学校の教育実践事例を分析することにより、インクルーシブ教育を可能にする教師たちの実践的思想とその技法を検討した小国ら(2015)は、同校が「障害の有無に関わらず、どの子の中にもその子の固有の背景を持ったしんどさや弱さがあることを前提として『自分と違う個性の友だち同士が、いつも一緒に学び合う』ことを目指していたことを明らかにしている。そして、学校を『社会参加の場』『生活の場』として捉えたからこそ、大空小では、学校生活全般を人権保障の場であると同時に、子どもたちが人権主体として育つ場として構想しえ」、障害のある子どもも含めて「いっしょに学び合う」空間として学校を組織しえたとしている。上からの理念や政策の押し付けではなく、学校現場の実情に即した取組が必要である。その意味では学校ごとにそれぞれのインクルーシブ教育があり、それぞれの学校の実情に応じたインクルーシブ教育実現の取組を支えるための方策が求められているといえる。

問題に着目して我が国の子どもの貧困・格差の問題点を明らかにしている。2005年の就学援助費の一般財源化以降、国庫補助金は要保護者の医療費及び修学旅行費だけになり、地方は国からの交付金を一括して受け取り、地方の判断、基準によって直接支給することになっている。就学援助率が高くなれば、それだけ自治体の支出が増えることになるが、鷹の調査によれば就学援助率は都道府県によって差が大きく、おおむね財政が苦しい県ほど就学援助率が高く、県下の市町村の財政が苦しい傾向があることなどが明らかにされている。鷹は、これらの結果から自治体間の格差是正のための就学援助制度の最低基準（ナショナル・ミニマム）の設定と、就学援助の財源について国庫負担の必要や財源の確保が必要であるとしている。白川（2014）は、地域における準要保護認定基準<sup>16</sup>の相違や、保育料の公的助成、子どもの医療費の公的負担、給食費や通学経費の公費負担など個々の自治体の財政的制約や政策の優先順位の相違があり、新しい政策を積極的に展開する自治体とそうではない自治体では、子どもに対する支援制度のあり方に相違が生じるとしている。そのような差異について、どのような課題にどのような支援を行うことがナショナル・ミニマム（全国的な最低基準）として必要であるのか、ローカル・オプティマム（地域的な最適規準）<sup>17</sup>として各自治体によって取り込まれる諸制度にどの程度まで地域間での相違が許容されるのかは必ずしも明確ではなく、平等や機会均等を求める諸制度の推進が制度設計のあり方によっては格差を生じさせること、富める地域とそうでない地域での相互補助をどのように考えるのかが論点となるとしている。就学援助制度そのものに言及するものではないが、戸室（2016）は、2012年の総務省「就業構造基本調査」<sup>18</sup>等の結果などを基に、都道府県別の貧困率やワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率<sup>19</sup>などを明らかにしている。その結果、それらの

---

<sup>16</sup> 「準要保護」とは、市町村教育委員会が生活保護法第6条第2項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮していると認める者で、認定基準は各市町村が規定する（文部科学省「就学援助制度について（就学援助ポータルサイト）」）。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/career/05010502/017.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm)（2020.1.13）

<sup>17</sup> ナショナル・ミニマムとは、全国レベルの制度として全国共通の基準の中で共通の内容を提供するもの。ローカル・オプティマムとは、同じ支援制度であっても、地域の経済状況や生活水準に合わせて利用基準や利用内容を地域ごとに設定するものとされる。これらの概念にリージョナル・ミニマム（広域地域最低基準）、コミュニティ・オプティマム（地域社会最適水準）を加え、現在の我が国の具体的な行政区画に位置付けると、国の基準としてのナショナル・ミニマム、都道府県の水準としてのリージョナル・ミニマム及びリージョナル・オプティマム、市町村の基準としてのローカル・オプティマムと理解することができる（小林2014）。

<sup>18</sup> 「就業構造基本調査」とは、全国及び地域別の就業・不就業の実態を明らかにするために、総務省統計局が隔年で行っている調査である。1956年から1982年まで概ね3年おき、1982年以降は5年ごとに行われている。

<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index.htm>（2020.1.13）

<sup>19</sup> 戸室は、貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率についてそれぞれ次のように規定し

地域間格差が単に拡大しているのではなく、急速に高位平準化の方向で縮小しているとしており、貧困が特定の地域の問題ではなく、全国一般の問題となっているとしている。その上で、各地域レベルでの努力によって貧困の解消を図ることには自ずと限界があり、国が率先して貧困の削減を進めることが必要であるとしている。他にも就学援助の問題や保育料の減免措置の面から子どもの貧困問題や自治体間の差について言及したもの（阿部 2008）、子どもの貧困問題の解決に向けた義務教育の完全無償化や就学援助制度の改正等の必要性について言及したもの（阿部 2014）、学校事務職員の立場から子どもの貧困問題や就学援助制度の実態と課題について言及したもの（藤本ら 2009）などがある。

就学援助など経済的な問題だけでなく、地域間で様々な格差があることが指摘されている。松岡(2019)は、出身地域による学歴格差が存在することを指摘している。これは都道府県別ではなく、三大都市圏(東京、千葉、神奈川、埼玉、愛知、京都、大阪、兵庫)と非三大都市圏との間での大卒割合の差に着目したものであるが、年齢層によって若干の差はあるものの両者の間で大卒割合に差があり、それが15歳時点での居住都道府県によって生じていることが明らかにされている。また、その差が年を追うにつれて拡大していることが指摘されている。このことについて松岡は次のように述べ、学歴による居住地の分断化がそのような格差の拡大の背景にあり、居住地における格差が拡大することが教育環境そのものの差につながることを指摘している。

近隣住民の大卒者割合に大きな差があり、その差が近年において拡大していることは、義務教育段階で公立学校を学習指導要領や財政支援などで全国的に標準化しても是正できない広い意味の教育環境格差の存在とその拡大を意味する。大学進学を規範とする空間で育つ児童・生徒がいる一方、そのような教育環境にない児童・生徒がいるのだ。また、住民の大卒者割合によって、公立学校に対する期待や学習塾など教育サービスへのアクセスのしやすさも異なるだろう。

大卒者が三大都市圏・大都市に居住することは、学歴と合致する就業先の偏在を考

---

ている。

- ・ 貧困率とは、総世帯のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合のことである。
- ・ ワーキングプア率とは、就業世帯（世帯の主な収入が就業によっている世帯）のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯（貧困就業世帯）の割合のことである。
- ・ 子どもの貧困率とは、18歳未満の末子がいる世帯のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合のことである。
- ・ 捕捉率は、生活保護世帯／貧困世帯数で計算したものである。

れば個人にとっては最適な選択であろうが、それは住民の社会経済的な地域格差拡大—世帯収入や学歴などの社会経済的背景による居住地の分離 (socioeconomic residential segregation) を意味する。これは児童・生徒の学歴達成を左右し得る教育環境の差となる(松岡[2019]50)。

義務教育段階で公立学校を学習指導要領や財政支援などで全国的に標準化したとしても是正できない広い意味の教育環境格差の存在とその拡大があるということは、通常教育だけに限った問題ではなく、障害のある子どもの教育にも当てはまる。特別支援学校や特別支援学級、通級による指導など特別支援教育の場においても学習指導要領や財政支援などで全国的に標準化していることは同じである。

他にも、橘木・浦川(2012)は、「学校1校当たりにおける常勤講師等の独自採用人数」で、小学校・中学校の双方において上位20自治体中、約半数を東京の自治体が占めていることや、「市立幼稚園の授業量に対する(年間)補助額」も東京23区が突出して高いことを指摘するとともに、都市の自治体と地方の自治体との間で教育投資の差が著しく開くことによって都市と地方の格差の固定化が生じるという問題を指摘している。

以上のように、通常教育における地域間の格差については多数の研究があり様々な格差の存在とその要因が指摘されている。詳細は第3章に述べるが、特別支援教育においても都道府県間の差異が存在している。インクルーシブ教育が単に特別支援教育の改革にとどまらず、学校教育全体の改革であると考えれば、学校教育に内在する様々な問題の解決を目指すということとも相まって障害の有無にかかわらず全ての子どもが共に学ぶことを目指すための学校教育全体の改革を考えていく必要がある。インクルーシブ教育の実現を特別支援教育の改革や推進に矮小化させないためには、学校教育における地域間の格差の問題と特別支援教育における地域間の格差の問題を別々のものとせず総合的に解決を図っていくことが必要である。

### 3.3 特別支援教育における差異

通常教育における地域間格差については様々な先行研究があるが、特別支援教育における地域間の差異について論究した論文は少ない。特別支援学校の整備状況や特別支援学校費の面から都道府県間の差異について言及した論考として、渡部(1996)、古屋ら(2007)



がある。渡部は、1977年度から1993年度の都道府県における養護学校<sup>20</sup>高等部の整備状況について検討し、1992年度の養護学校高等部設置校率<sup>21</sup>では、最低の愛媛県の21.4%から最高の愛知県の100.0%と大きな差が存在していることを指摘している。そして、高等部設置校率以外に、都道府県における高等部の重複障害学級<sup>22</sup>の開設状況や高等部における訪問教育の施策化の状況、養護学校中学部・中学校特殊学級卒業者の進学率等も合わせて検討した結果、都道府県間に大きな差が存在していることを明らかにしている。そしてその理由として、法制の不備というよりは、むしろ行政等による運用水準の相違にあることを指摘している。また、渡部は同研究において、1980年改正標準法<sup>23</sup>に基づく教職員定数改善の進行過程における都道府県間の差について検討し、地方財政の予算編成権を知事が有していること等<sup>24</sup>から、財政力指数の低い県においては標準法の運用においても財政力による抑制作用によってその基準が国の標準より低く抑えられていることが危惧されるという問題を指摘している。渡部のこれらの指摘は、2007年に特別支援教育体制に転換する前の特殊教育体制下の状況に基づいたものであり、そのまま現在の状況の検討に用いることはできないが、養護学校の整備状況や教職員の定数改善において都道府県間に差があり、差が生じる理由として行政等による運用水準の相違があることが指摘されていることは興味深い。古屋ら(2007)は、2003年に出された「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」<sup>25</sup>に示された、障害のある児童生徒の教育の基盤整備について、量的な面において概ね達成されたとする現状認識に対する疑問から、盲・聾・養護学校在籍者一人当たりの学校教育費の推移や都道府県間の差等の調査を行っている。その結果、盲・聾・養護学校在籍者一人当たりの学校教育費や、知的障害養護学校の児童生徒数などの規模、知的障害養護学校の教員一人

---

<sup>20</sup> 2007年の制度改正前は、特別支援学校は盲・聾・養護学校と呼ばれていた。本稿では文脈によって適宜使い分けを行う。

<sup>21</sup> 養護学校高等部設置率とは、都道府県内の養護学校高等部設置校数を全養護学校数で除したものの。

<sup>22</sup> 重複障害とは、知的障害と肢体不自由、視覚障害と知的障害など学校教育施行令第22条の3に定める障害を2つ以上併せ有する場合をいうとされる。重複障害学級とは、重複障害者の児童生徒を対象とする学級であり、単一障害学級と比べて学級編成標準が少人数であり教職員配置が厚くなる。

<sup>23</sup> 「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(昭和33年法律第116。以後漸次改正が行われている。)

<sup>24</sup> 渡部は、予算編成権を知事が有すること以外に、標準法はあくまで標準を定めたものであり、実際の学級編成や教職員定数の算定は都道府県教育委員会が行うこと、義務教育諸学校の教職員給与費等を都道府県が負担していること等の問題を指摘している。

<sup>25</sup> 文部科学省によって2001年に設置された「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」によって2003年3月28日に公表された。障害の程度等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的ニーズに応じて適切な教育的支援を行う「特別支援教育」への転換を図るという方針が示された。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361204.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361204.htm)(2020.1.13)

当たり児童生徒数において、都道府県差が少なからず存在しているとしている。古屋らの調査は文部科学省の「学校基本調査」や「地方教育費調査」のデータに基づいて、都道府県ごとの差を明らかにしようとしたもので意義があるが、対象が盲・聾・養護学校に限られていること、差が生じる原因を明らかにするところまでは踏み込まれていない。また、渡部と同じように2007年以前の特殊教育体制下の状況に基づいたものであることから、そのまま現在の状況の検討に用いることはできない。しかし、盲・聾・養護学校在籍者一人当たりの学校教育費や、知的障害養護学校の児童生徒数などの規模、知的障害養護学校の教員一人当たり児童生徒数において、都道府県差が生じていることが明らかにされていることは参考になる。

特別支援教育制度となってからのものでは、山本（2008）の特別支援教育支援員<sup>26</sup>（以下「支援員」）の活用人数の都道府県別比較や、横内ら（2011）の特別支援教育の対象となる児童生徒の割合の都道府県別比較がある。山本は、都道府県ごとの「ニーズ発生予想比支援員配置率」（以下「配置率」）と地方財政力の関係について検討している。ここでいう配置率とは、学校基本調査からの小中学校の児童生徒数の6%数を通常学級で特別な支援を必要とする児童生徒数とし、その数を支援員の配置数で除した数である。結果、支援員一人当たりの通常学級で特別な支援を必要とする児童生徒数が、すべての都道府県で大きい数字になっていることと、都道府県間の差が大きいことを指摘している。また、配置率の順位において上位10都県と下位10県について財政力指数<sup>27</sup>と比較した結果、配置率と財源の余裕度に関連があることを指摘するとともに、財政力指数が最下位の島根県が配置率で上位にあること、財政力指数が全国2位の愛知県が配置率で下位にあることから、財源の余裕度にかかわらず、支援員の配置を決めている自治体が存在することを指摘している。横内らは、都

---

<sup>26</sup> 特別支援教育支援員は、幼・小・中・高等学校において校長、教頭、特別支援教育コーディネーター、担任教師と連携して次のような役割を果たすことが想定されている。

- ① 基本的な生活習慣確立のための日常生活上の介助
- ② 発達障害の児童生徒に対する学習支援
- ③ 学習活動、教室間移動等における介助
- ④ 児童生徒の健康・安全確保関係
- ⑤ 運動会（体育大会）、学習発表会、修学旅行等の学校行事における介助
- ⑥ 周囲の児童生徒の障害理解促進

文部科学省初等中等教育局（2007）『特別支援教育支援員』を活用するために  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/002.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/002.pdf) (2020.1.13)

<sup>27</sup> 財政力指数とは、地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値のことである。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる。

総務省「財政状況資料集の説明」より。

[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/jyoukyou\\_shiryuu/h22/setumei.html#yougo](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/jyoukyou_shiryuu/h22/setumei.html#yougo) (2020.1.13)

道府県ごとの義務教育段階の特別支援教育を受けている児童生徒が児童生徒数に占める割合を、文部科学省の学校基本調査や特別支援教育資料のデータを使用して特別支援学校、特別支援学級、通級による指導ごとに算出してクラスター分析を行い、都道府県ごとの特徴を明らかにしている。その特徴から、都道府県は「特別支援学級在籍率、通級指導率とも高くはない群」、「特別支援学級在籍率は低いに通級指導対象率は高い群」、「全体的に高いが特別支援学級在籍率が著しく高い群」など7つの群に分けられることが明らかにされているが、その特徴の背景となる要因については後日の課題としており、要因は明らかにされていない。

他にも、現在特別支援学校や特別支援学級等への在籍率が急上昇している理由の一つとして、社会・経済的な格差によって生じる子どもの将来の不安があることから、共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築において、特別支援教育と通常教育の両方からののはたらきかけが急務であることを指摘した落合・島田（2016）の研究がある。

以上のように、特別支援教育における地域間の差異の状況やその要因についての研究は少なく、国全体のレベルだけでなく都道府県レベルでの特別支援教育の現状、都道府県間における差異の状況やその要因を明らかにすることが求められている。

#### 4. 本論文の意義と特色

文部科学省が特別支援教育の維持・推進に拘った背景には、制度変革に伴う財政負担の問題はもちろん、都道府県間の特別支援教育体制整備状況の差異や、急激な変革を懼れる都道府県の教育行政関係者や学校現場の教員、保護者の意識等への配慮があったと考えられる。しかし、我が国のインクルーシブ教育システム構築をめぐる議論は、インクルーシブ教育の理念はすべての子どもが共に学ぶことを原則とし、通常教育も含めた我が国の教育システム全体の変革を求めるものであるとする視点から、分離教育を原則とする現行の特別支援教育を推進しようとする文部科学省を批判するものがほとんどであり（清水 2012、大谷 2013、一木 2014）、制度改革や政策の実現に不可欠な財政面や制度面における要因を検討したうえでの現実的な解決策を示そうとするものはほとんどない。その中で荒川（2017）は、インクルーシブ教育の実現に至る過程を通常教育の改革のプロセスとして考え、カリキュラムや指導法の改革による授業実践とそのため条件整備が重要であるとして、通常学級の編制基準を抜本的に改善する必要があることを指摘している。しかし、これも学級編制基準を欧米並みの1学級20人前後かそれ以下とすることや、教員以外の各種のスタッフの十分な配

置が必要とするにとどまり、我が国の現状を踏まえた具体的な改善方策を示すには至っていない。

先行研究が現行の特別支援教育への理念的批判にとどまり、財政面や制度面での具体的な課題に着目した解決策を示していない状況の中で、本研究には2つの意義がある。第一の意義は都道府県における特別支援教育の差異の存在とその要因を財政面、制度面から具体的に明らかにしようとしたことである。第二の意義は、現在の教育費の支出方法（国庫負担、地方交付税措置等）を改善することによって、すべての子どもが共に学ぶインクルーシブ教育システムを構築するための具体的な方策を提案しようとしたことである。

中村は、この20年間の特別支援教育の現況の特徴として、対象とする児童生徒数が恐ろしいほどの勢いで増加していることをあげている。そのような状況の中で求められることは、「特殊学校・特殊学級中心の特別支援教育制度の見直しは不可避であり、しかも特別支援教育の充実と学校教育全体の発展を両立させること、障害児と障害のない子どもの両者にとって有益な教育制度を構築することが、特別支援教育改編の不可欠の条件」であり、特別支援教育の第一次責任者である自治体が、人口減によってさらに困難な財政難に直面することから、現在のレベルの特別支援教育はいずれ財政的に賄えなくなることを踏まえた改編が必要としている（中村[2019a]962-963）。しかし、中村は、障害や障害児者をめぐる問題認識とその解決における日本の独自性として、「現実に可能な条件や社会的任務を検討するよりも近代主義的な延長線上にある新しい理念に着目し、それに対して過度に期待する」ことを指摘している（中村[2019a]965）。権利条約の締結に向け、我が国のインクルーシブ教育システムをどのように構築するのかという議論においても、中村のいう現実的に可能な条件や社会的任務が十分に検討されたとは言いがたい<sup>28</sup>。「特別支援教育政策は、先進国の情報や制度の社会的・文化的背景、経費・効果論を含む政策的合理性、当事者の主張と満足度、学校教員や施設職員の充実感と達成感を総合的に勘案して立案し、評価しながら修正していくことが必要」である（中村[2019a]1007-1008）。しかし、我が国では「特別支援教育制度と成果について、政策・研究・実践等の諸観点からの全体的・総合的評価が行われていない」という特別支援教育政策上の問題がある（中村[2019a]1005）。本研究は、そのような特別支援教育政策上の問題について、都道府県における特別支援教育の差異の存在とその要因を財政面、制度面から明らかにする。その上で、現在の国庫負担や地方交付税措置など

---

<sup>28</sup> このことについては、第1章、第2章において詳述する。

教育費の支出方法等を改善することによって、当事者である本人・保護者の選択権を尊重した就学先決定を実現し、すべての子どもが共に学ぶインクルーシブ教育を実現するための具体的な方策を提案しようとするものである。これまで十分に行われてこなかった「政策・研究・実践等の諸観点からの全体的・総合的評価」の全てを網羅するものではないが、そのような取組の端緒となるものとしての意義を有していると考ええる。

## 5. 本論文の構成

まず序章において、障害者権利条約にいうインクルーシブ教育の理念と我が国の特別支援教育制度の理念との根本的な相違を明らかにする。特に、就学先決定における当事者である本人・保護者の位置付けが、なぜ両者で異なることとなったのかを明らかにするとともに、実際の就学先決定においてどのように位置付けられているのかを明らかにすることの必要性を述べる。また、通常教育における学力格差や教育機会等の格差をめぐる議論が活発に行われていることと比較して、特別支援教育における差異をめぐる議論が少ないことを述べる。通常教育における格差をめぐる議論がさまざまなデータを基にして実証的に行われているのに対して、特別支援教育においてはそのような実証的な議論は極めて少ない。そのことが、我が国においてインクルーシブ教育の実現をめぐる議論が二分法的な理念論にとどまっている要因であることを述べる。その上で我が国においてすべての子どもが共に学ぶことを実現するためには、どちらの理念が正しいかといった二分法的な議論にとどまらず、財政面や制度面からの具体的な議論が必要であることについて述べる。

第1章では、特特委の審議経過から、論点整理での就学先決定の仕組みにおける保護者の位置付けが、特特委報告にどのように引き継がれていったのかを検討することを通して、特特委の方向性とその性質を考察する。推進会議は、就学先の決定は本人・保護者の意志に基づいて行われるとしたが、特特委では保護者の意向は最大限尊重するものの、最終の決定は市町村教育委員会が行うこととされた。論点整理から特特委報告において、就学先決定・就学相談に臨む際の保護者の態度に言及しているが、そこには保護者を責任主体として位置付けることについて変化が見られる。その変化は、特別支援教育体制をそのままにインクルーシブ教育との整合性を図ろうとした特特委の方向性や性質をあらわしたものであることを述べる。

第2章では、推進会議と特特委での財政面の議論がどのようなものであったのかを検討する。推進会議では障害の有無にかかわらずすべての子どもは地域の小中学校の通常学級

に就学するという理念が重視され、制度改革に不可欠の財政面の問題に踏み込んだ議論は行われなかった。そのため、急激な変革を避けようとする文科省主導の特特委の方向性を変えることができず、特別支援教育制度が存続することとなった。障害のある子どもの通常学級への就学を促進するためには、現行の教員配置などの教育資源配分の仕組みの見直しの議論が必要であることについて述べる。

第3章では、特別支援学校教員一人当たり児童生徒数、通級による指導担当教員一人当たり児童生徒数、特別支援教育支援員の活用状況、特別支援学校費の状況、特別支援教育対象率の状況等の指標から都道府県間の差異の状況について述べる。差異が生じる要因として、特別支援教育支援員の活用状況においては都道府県の財政力が影響していることが推測されるが、他の指標においては財政力の影響はあまりないことが推測される。以上のことから、特別支援教育支援員の活用状況以外の差異の要因については、現在の教育費の支出方法（国庫負担、地方交付税措置等）との関連とともに教育委員会等の特別支援教育に対する意識が影響していることが推測されることを述べる。

第4章では、特別支援学校費の状況、特に特別支援学校在学者一人当たり経費について、都道府県の財政力との関連や、特別支援学校児童生徒数等との関連から差異の要因について検討する。特別支援学校在学者一人当たり経費と都道府県の財政力指数の間には負の強い相関があり、都道府県間の差異の要因としては、財政力の高低よりも、1校当たりの児童生徒数等から見た学校規模の違いなど、都道府県間の特別支援学校の整備状況の違いにあることが推測されることを述べる。

第5章では、都道府県間の特別支援教育対象率の差異に着目し、特別支援学級対象率が高いところほど特別支援教育対象率が高くなっていること、特別支援学級対象率が高いところでは自閉症・情緒障害者が在籍者の中で高い割合を占めることを述べる。このことから、知的発達に遅れのない発達障害の児童生徒が、特別支援学級か通常学級のどちらに在籍するかが特別支援学級対象率の高低に関連していることが推測される。インクルーシブ教育がすべての子どもが通常学級で共に学ぶことを目指していることと関連して、自閉症・情緒障害特別支援学級対象率の高低が、都道府県のインクルーシブ教育の推進の方向性や推進状況を示す指標となることを示唆していることを述べる。

第6章では、第1章から第5章の内容を踏まえて、インクルーシブ教育実現のための方策について、就学制度面や財政面、教育内容の面から考察する。インクルーシブ教育実現のためには、障害のある子どもの数や状況、特別支援学校や小中学校の学校数や学校規模等を

踏まえつつ、国庫負担、地方交付税措置等の教育費の支出方法を、現在の学級を基準として支出する方法から、障害のある子ども一人一人に支出する方法へと転換することが必要であることを述べる。また、障害のある子どもが共に学ぶことを可能とするためには、通常学級における教育内容や教育方法の改善を図っていくことが必要であることを述べる。

終章では、インクルーシブ教育実現のために、当事者である本人・保護者の選択権を保障する就学制度への変更や、通常学級も含めた学校教育全体の改革の視点が必要であることを述べる。専門家による当事者不在の議論ではなく、当事者の意向を把握し尊重すること、都道府県間で特別支援教育の差異があるという現状を踏まえた現実的な対応策を検討することが改革を進める上で必要である。そのためには、これまで我が国が蓄積してきた障害のある子どもの教育実践や現状を、データ等の事実に基づいて正確に評価することが求められる。現在、都道府県や市区町村教育委員会、学校現場において、本人・保護者の意向を尊重した就学先決定や、子どもたちの教育的ニーズに応じた指導や支援を保障していくための様々な取組が行われている。そのような現場の実践にこそインクルーシブ教育実現のためのヒントがある。そのヒントに基づいて実際に教育制度を変更する上での財源の問題等を明らかにし、その解決策を検討することが必要である。それらの現状や取組を正しく評価し、その評価に基づいた改善が、我が国のインクルーシブ教育実現のための今後の取組に重要であることを述べる。

## 第1章 就学先決定の仕組みから見た日本のインクルーシブ教育の特質と課題

### 1. 問題の所在

特特委は、2012年7月に特特委報告を出した。そこでは、障害者等が積極的に社会参加・貢献していくことができ、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を認め合える「共生社会」の形成に向けて、権利条約<sup>29</sup>に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であり、その構築のために特別支援教育を推進していく必要があるとしている。その基本的な方向性は以下の5点である。

- ①障害のある子どもと障害のない子どもが、できるだけ同じ場で共に学ぶことを目指す。
- ②就学相談・就学先の決定の仕組みを改める。
- ③障害のある子どもが他の子どもと同じように地域の中で共に学ぶことができるようになるための「合理的配慮<sup>30</sup>」の充実を図る。
- ④子どもの多様な教育的ニーズに応える指導が提供できるように、通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校それぞれの環境整備の充実を図るとともに、学校間連携や関係機関等との連携の推進を図る。
- ⑤教職員の専門性の確保を図る。

---

<sup>29</sup> 2006年12月に第61回国連総会で採択され平成20年5月に発効した。この条約の目指すところは、保護の客体でしかなかった障害者を権利の主体へとその地位の転換を図り、インクルーシブな共生社会を創造することである。そのために、個人の自律や人の自律に対する尊重、非差別、社会への完全かつ効果的な参加及びインクルージョン、人類の一員としての障害のある人の受容、機会の平等などが盛り込まれている。（「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」より）  
<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2020. 2. 27)

<sup>30</sup> 特特委報告では、合理的配慮とは以下のように定義されている。

本報告における「合理的配慮」とは、「障害のある子どもが、他の子どもと平等に『教育を受ける権利』を享有・行使することを確保するために、学校の設置者及び学校が必要かつ適当な変更・調整を行うことであり、障害のある子どもに対し、その状況に応じて、学校教育を受ける場合に個別に必要とされるもの」であり、「学校の設置者及び学校に対して、体制面、財政面において、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」と定義した。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm) (2020. 3. 9)

第一次意見では「障害者が地域の学校に就学し、多大な負担（保護者の付添が求められたり、本人が授業やそれ以外の教育活動に参加しにくいまま放置されるなど）を求められることなく、その学校において適切な教育を受けることを保障するためには、教育の内容・方法の工夫、学習評価の在り方の見直し、教員の加配、通訳・介助者等の配置、施設・設備の整備、拡大文字・点字等の用意等」が必要とされている。

<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2020. 2. 27)



この中で特に論点となっているのは、②の就学先の決定の仕組みをどうするのかということと、④の障害のある子どもの学びの場をどうするのかということである。特特委報告を基に2012年9月に行われた学校教育法施行令の一部改正<sup>31</sup>では、就学先の決定の仕組みについて次のように規定している。

就学基準に該当する障害のある子どもは特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め、障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当である。その際、市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当である。保護者や市町村教育委員会は、それぞれの役割と責任をきちんと果たしていく必要がある。このような仕組みに変えていくため、速やかに関係する法令改正等を行い、体制を整備していくべきである。なお、就学先を決定する際には、後述する「合理的配慮」についても合意形成を図ることが望ましい。(下線筆者)

一木は、これに対して次のように批判している。

これは、障害者権利条約に反することは自明である。そもそも原則分離教育制度を廃止するならば、原則インクルーシブ教育制度とするのが筋であろう。しかし、文科省の今回の学校教育法施行令「改正」の命題は、既存の特別支援教育体制を崩すことなくそれをいかに「インクルーシブ教育システム」にするかであった。そのために文科省が取った方策は、本人・保護者が普通学級を希望するのであれば、その意向を最大限尊重します。でも、その他の要件と共に総合的に教育委員会が判断して決定しますので、その希望に沿うわけではありません、というものであった。(一木[2014]40-41、下線筆者)

推進会議の委員であった大谷は、「インクルーシブ教育システムとは、選択するまでもな

---

<sup>31</sup> 2013年9月1日「25文科初第655号 学校教育法施行令の一部改正について(通知)」  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1339311.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1339311.htm) (2020.2.27)

く当然に共に学ぶことが保障されたシステムのことである」ことを前提に、「制度改革は目的を達したのかと言うと、残念ながら実は制度としての改革はほとんどなされていないと言って」よく、「教育においては学校教育を中心にした教育の根幹に関わる場所はほとんど改正されなかったと言っても過言ではない」としている（大谷[2013]59-60）。他にも、権利条約は障害のある子どもとない子どもが同じ場で共に学ぶことを原則としており、あくまで現行の特別支援教育を推進するという立場で作成された特特委報告の内容では、インクルーシブ教育は実現できず、分離主義が温存されるに過ぎないとする批判（清水 2012）などがある。

以上のように、文科省がインクルーシブ教育の理念を取り入れつつ、現にある特別支援教育制度を基盤としてその推進を図ろうとする日本のインクルーシブ教育システム<sup>32</sup>は、共に学ぶことの保障や就学先の決定において、権利条約が意図するインクルーシブ教育システム<sup>33</sup>と異なるものであるとされている。小国（2019）は、日本におけるインクルーシブ教育システムの対象が障害の問題に限定されていること、普通学校・普通学級のシステム自体の変革に手を付けておらず学ぶ場を分けていること、「分離別学の仕組み」によって「分けられる」生徒の数自体が毎年増加していること、増加分のほとんどが知的障害や自閉症・情緒障害などの軽度の発達障害者が占めていることなどから、権利条約のいうインクルーシブ教育とは異なるものであることを指摘している。しかし、それが事実であるとしても、

---

<sup>32</sup> 2010年7月20日の第1回特特委会議の資料として示された「特別支援教育の在り方に関する論点（例）」の総論に、「日本的なインクルーシブ教育システムの構築を図る上で、現行の特別支援教育（特別支援学校、特別支援学級、通級指導、通常学級での指導・支援）をどのように位置づけるべきか」として「日本的なインクルーシブ教育システム」という言葉が示されている。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm)（2020.1.18）

また、2010年7月26日の第17回推進会議において、尾崎祐三全国特別支援学校長会長は、どんな障害の重い子どもも学校教育の対象にしていることや小中学校の通常学級に在籍している子どもにも特別支援教育をしている、その支援を特別支援学校はしているという現状を「日本独自のインクルーシブ教育」という言い方で呼んでいる。（第17回障がい者制度改革推進会議議事録）

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/gijiroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/gijiroku.html)（2020.1.18）

これらのことから、本稿では「日本的インクルーシブ教育システム」を、我が国における特別支援教育体制（特別支援学校、特別支援学級、通級指導、通常学級での指導・支援）を基盤に、権利条約に基づくインクルーシブ教育の理念を取り入れた折衷的システムとする。

<sup>33</sup> 2013年9月にとりまとめられた「障害者基本計画」では、欄外の注という形ではあるが以下のように定義されている。

障害者権利条約第24条において、「インクルーシブ教育システム」(inclusive education system、署名時仮訳：包容する教育制度)とは、人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みとされている。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_36/pdf/s1.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_36/pdf/s1.pdf)（2020.1.18）

2011年に障害者基本法の改正、2013年に学校教育法施行令の一部改正が行われ、日本的インクルーシブ教育システムが現に進みつつあることも事実である。

論者によってその評価は異なるが、学校教育法施行令の一部改正において、就学先の決定が「本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則」とされていることは紛れもない事実である。現在においても、本人・保護者の意向の確認、合意形成の進め方、最終的な就学先の決定、就学後の相談の継続など就学先決定の実際の仕組みは地域によって差があり、保護者の意向を最優先にして就学先の決定が行われている地域もある<sup>34</sup>ことから、実際のシステムの構築と運用において本人・保護者の意向に基づいた就学先の決定や合理的配慮を提供していくことは可能であると考えられる。

これまでの特特委での議論の経過に関する研究では、議論の経過を概括することで今後の検討課題を明らかにしたもの（渡部 2011）がある。しかし、特特委の中にも保護者が最終の決定権を持つべきであるとする委員が複数おり、議論の中でそのような意見が述べられたにもかかわらず、なぜ市町村教育委員会が最終の決定権を持つとされたのかということに着目して議論の経過を検討したものはない。

本章では、日本的インクルーシブ教育の方向性を決定した2010年12月の「特別支援教育の在り方に関する特別委員会における論点整理<sup>35</sup>」（以下「論点整理」）が決定されるまでの8回の特特委の議論のうち、就学先決定の在り方に関する議論の経過を以下の2点に着目して検討する。第一は、特特委がどのような方向性をもって就学先決定のあり方について議論したのかということ、第二は、論点整理に示された就学先の決定の在り方の中で保護者がどのように位置付けられているのかということである。これらの検討と合わせて、論点整理における就学先決定の仕組における保護者の位置付けが、特特委報告にどのように引き継がれていったのかを検討することを通して特特委の方向性とその性質を考察する。

---

<sup>34</sup> 2010年3月19日の第5回推進会議では、尾上浩二委員から、保護者の希望によって地域の学校か特別支援学校への就学が決まるという東大阪市の就学先決定の事例が紹介されている。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_5/giji-youroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_5/giji-youroku.html) (2020.1.18)

特特委の会議では、都道府県市町村等の教育委員会のヒアリングが行われており、そこで各教育委員会の就学相談の状況が報告されている。例えば2010年8月に行われた第2回の会議では、大阪府、大阪市、長野県、千葉県、岩手県、茨城県東海村の各教育委員会が報告を行っているが、その状況は一樣ではない。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298180.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298180.htm) (2020.1.18)

<sup>35</sup> 2012年12月24日に出された。2010年7月から12月にかけて特特委において8回にわたり検討された内容を、論点整理として中間的に取りまとめたもの。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm) (2020.1.18)

## 2. 特特委における就学先決定の仕組みについての議論

### 2.1 特特委設置までの経過

2010年6月7日に推進会議から「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）<sup>36</sup>」（以下「第一次意見」）が出された。同年6月29日には第一次意見を踏まえた「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。その中で労働及び雇用、教育、医療等の各個別分野について関係府省において検討することとされ、教育については次の2点が示された。

- ・障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるという障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、平成22年度内に障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく検討を行う。
- ・手話・点字等による教育、発達障害、知的障害等の子どもの特性に応じた教育を実現するため、手話に通じたい者を含む教員や点字に通じた視覚障害者を含む教員等の確保や、教員の専門性向上のための具体的方策の検討の在り方について、平成24年内を目途にその基本的方向性についての結論を得る<sup>37</sup>。

これを受け、2010年7月に文科省から中央教育審議会初等中等教育分科会に対し審議要請があり、特特委が設置された。これに先立つ2010年6月22日から24日にかけて開催された全国特別支援学校長会第47回研究大会で、当時の齋藤尚樹文科省特別支援教育課長は行政説明で次のように述べたとされている。それは、特特委の議論が文科省の意向に沿った形で行われ、その結論が推進会議の考え方とは異なったものとなることを予想させるものとなっていた。

「教育関係者抜きの推進会議では、特に子供の発達ということを念頭に置いた場合、効率的、効果的な議論が進まない。（政府の方針が閣議決定された後は）推進会議から教

---

<sup>36</sup> <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2020.2.27)

<sup>37</sup> 註36に同じ。

育、学校側に議論の主導権を引き戻して検討すべきだ」と述べるとともに、「権利条約の理念だけを基に、財政的な裏付け、必要な教員の専門性、教員の数の確保という観点を抜きに議論を進めることには重大な懸念を持っている」と強調した。（『内外教育』[2010.7.2]7）

特特委の委員構成は表 1-1 のようになっていた（分類は筆者、肩書きは当時のもの）。

表 1-1 特特委の委員構成

分類	氏名	肩書
学校教育関係者 (11名)	青山 彰	東京都立竹台高等学校長、全国高等学校長協会会長
	太田 裕子	品川区立鈴ヶ森小学校長（前東京都教育庁指導部副参事）
	岡上 直子	全国幼児教育研究協会副理事長、練馬区立光が丘さくら幼稚園長 （前全国国公立幼稚園長会会長）
	大南 英明	全国特別支援教育推進連盟副理事長（元文部省特殊教育課教科調査官）
	尾崎 祐三	東京都立南大沢学園特別支援学校長、全国特別支援学校長会会長
	河本 眞一	中野区立桃園小学校長、全国特別支援学級設置学校長協会会長
	齋藤 幸枝	特別区教育長会会長、全国心臓病の子どもを守る会会長
	新藤 久典	新宿区立西戸山中学校長、全日本中学校長会会長
	高橋 健彦	茨城県東海村教育長、全国町村教育長会会長
	向山 行雄	中央区立泰明小学校長、全国連合小学校長会会長
	山口 利幸	長野県教育委員会教育長
学識経験者 (9名)	安藤 忠彦	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
	木舩 憲幸	広島大学大学院教育学研究科教授
	北住 映二	心身障害児総合医療療育センターむらさき愛育園園長、一般社団法人日本小児神経学会社会活動委員会副委員長
	品川 裕香	教育ジャーナリスト、発達性ディスレクシア研究会理事
	杉山 登志郎	浜松医科大学児童青年期精神医学講座特任教授
	中澤 恵江	独立行政法人国立特別支援教育総合研究所客員研究員
	宮崎 英憲	東洋大学文学部教授（元全国特殊学校長会会長）
	乙武 洋匡	作家、前杉並区立杉並第四小学校教諭
	清原 慶子	三鷹市長
障害者団体等 (6名)	石川 准	静岡県立大学国際関係学部教授、NPO法人全国視覚障害者情報提供施設協会理事長
	大久保恒明	社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会常務理事
	貝谷 久宣	社団法人日本筋ジストロフィー協会理事長、医療法人和楽会理事長
	中村 文子	NPO法人若駒ライフサポート理事、NPO法人東京都自閉症協会前理事 （元全国知的障害特別支援学校PTA連合会会長）
	久松 三二	財団法人全日本ろうあ連盟事務局長
	山岡 修	日本発達障害ネットワーク副代表、全国LD親の会理事
保護者 (1名)	佐竹 京子	全国肢体不自由特別支援学校PTA連合会事務局長、全国障害種別PTA会長連絡協議会世話人

委員総数は27名であるが、そのうち学校教育関係者が11名と最多となっていた。学識経験者のうち宮崎英憲委員は元全国特殊学校長会会長であり、実際には学校教育関係者としての色合いが強い。中央教育審議会初等中等教育分科会委員など各種審議会の委員を務め、特特委の直前の2010年3月までは特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議の副座長として「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議 審議経過報告」（以下「協力者会議」）の取りまとめに当たっていた。この協力者会議には、特特委委員のうち木舩憲幸委員、杉山登志郎委員、山岡修委員、山口常夫委員が委員として加わっていた。また、保

護者である佐竹京子委員は、全国肢体不自由特別支援学校 PTA 連合会の会長や中央教育審議会初等中等教育分科会特殊教育免許の総合化に関するワーキンググループ委員を務めている。このように、特特委の委員のうちの半数以上はそれ以前から何らかの形で特別支援教育の推進に関わっており、委員の構成からも、特特委での議論が文科省の意向に沿ったものとなることが予想された。

## 2.2 特特委議論の方向性

### 2.2.1 就学先決定についての論点

2010年7月10日に第1回委員会が開催された。第1回委員会では、横井理夫文科省特別支援教育企画官が、権利条約の内容、推進会議の問題認識に対する文科省の見解、第一次意見の内容等について説明を行った。説明の中で、「特別支援教育のあり方に関する論点(例)<sup>38</sup>」が示され、就学先の決定については以下の論点があげられている。

- 移行期の個別の教育支援計画の作成を通じて、障害の状態・ニーズ、保護者の意向等を総合的に勘案し、就学先を判断する制度とした場合のメリット、デメリットは何か。
- 障害の有無にかかわらず、全ての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常学級に在籍することを原則とする制度とした場合のメリット、デメリットは何か。
- 保護者と学校・教育行政サイドの共通理解を醸成し、適切な就学先及び教育・支援の内容等の決定をスムーズに行うためのプロセスとして、どのようなことが考えられるか(例、より早期からの教育相談・支援、体験入学、就学委員会への多様な委員の参画、都道府県・市町村の連携強化等)。
- 聴覚障害等のある子どもにとって、最も適切な言語・コミュニケーションの環境に係る判断をどのように行うのか。
- 就学先決定において、保護者の理解が得られない場合にどのように調整することが適切か。
- 就学後の継続的な就学相談、就学先の見直し等の柔軟な対応として、何が重要かつ有効な方策か。

---

<sup>38</sup> 「特別支援教育のあり方に関する論点(例)」。  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm) (2020.1.18)

これらの論点に見られるように、就学先の決定について、地域の小中学校に就学することを原則とするのではなく、就学先の判断の仕組みや保護者の理解が得られない場合の調整の仕組みも含めて、障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるというインクルーシブ教育システムに移行した場合のメリット、デメリットを検討した上で方向性を出すというのが特特委の方針であった。これはインクルーシブ教育システムについて、理念だけではなく人的・物的条件整備とセットでの議論が必要であり、それらの条件整備が整わない中で、保護者の意向によって全ての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常学級に在籍することは、逆に権利条約第 24 条に示された「能力を可能な最大限度まで発達させる」との目的を損なうとする文科省の意向<sup>39</sup>を踏まえたものであった。

### 2.2.2 学校現場からの意見

全国連合小学校長会会長の向山行雄委員は同会が全国の小学校長に対して行ったアンケートの結果を示しながら次のように述べ、全ての子どもが地域の小中学校の通常の学級に在籍することを原則とするインクルーシブ教育の理念に対して懸念を示している。なお、以下の委員の発言は、特に断りのない限り「特特委第 1 回会議議事録」<sup>40</sup>からの引用である。

1 つ目は、全国連合小学校長会はずっと特別支援教育の委員会をつくっておまして、経年的にいろんな調査をかけてきています。全国の校長の中で現状はどうですかというところで、一番の学校での問題、いろんな課題を 3 つ選んでくださいと問うてみましたら、通常の学級に在籍する発達障害のある子どもさんの指導で大変苦慮していると。その子どもが原因となって授業に支障が出るというようなことが 62%、あるいは集団行動ができないで指導ができないが 52%、それから、友だちとのトラブルが絶えないが 66%というように、大変苦慮する実態があります。あわせて、どういう人が実際に対応して指導しているのかということでは、担任がほとんどでして、補助員が 15%、別の教員が 5%という程度で、まだまだ人的な条件整備が進んでいないという現状があります。

---

<sup>39</sup> 「障がい者制度改革推進会議における文部科学省ヒアリング（2010 年 4 月 26 日）ヒアリング項目に対する意見書」に示された文科省の考え方。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296188.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296188.htm) (2020.1.18)

<sup>40</sup> 特特委第 1 回会議議事録。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1297371.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1297371.htm) (2020.1.18)



それから、2点目ですけれども、障害のあるお子さんを最大限発達させるというのは、大変私たちもやっているわけですが、障害のあるお子さんの権利保障と同時に健常児の子どもたちの権利保障もしなければならないと。この権利と権利が往々にして、なかなか齟齬をきたすことがあって、そのことでトラブルがあるということがあります。従って、さまざまな条件整備、それから、現場でのいろんな意識改革もあります。教員の指導力の向上等々、そういったことも総合的にやっていかなければならないと思っています。

最後に3点目ですけれども、我々、特別支援教育を進めるに当たって、わりあい校内の理解、教職員の理解等々は進むんですけれども、難しいのが保護者の理解、それから、地域の住民の方々の理解なんですね。この辺は学校を通していろいろな啓発を行ったりするし、あるいは行政のほうもやっていただくんですけれども、まだまだ時間がかかる。ですから、こういった形でこれから統合教育、インクルーシブ教育のことをやっていくためには、やはり相当の時間をかけていろんな方々の御理解を得ていかないと、さまざまな問題でやっぱりトラブルが発生する。それが現場の校長としては大変懸念をしているところであります。

この発言は、就学先決定の論点のうち、障害の有無にかかわらず、全ての子どもが地域の小中学校に就学し、かつ通常学級に在籍することを原則とする制度とした場合のリスクについて校長の立場から懸念を述べたものである。

また、全国特別支援学級設置学校長協会会長の河本眞一委員は、特別支援学級を設置する学校として特別支援学級に在籍する児童生徒数が12年前の約2倍になっていること、教員の専門性をどう確保するかが大きな課題となっていることを述べ、特別支援学校や特別支援学級の子どもが通常学級に入ってくることについて次のように述べている。

通常学級の中に入ってきたときに、子どもたちが通常学級の中ですべての子どもたちがその中で生活したときに、果たして、今、彼らが学習する権利、学ぶ権利が、今以上にさらに充実したものとして保障されるかどうかということが、非常に大きな疑問として残っております。これは、時間をかけながら、ぜひ、合理的配慮であるとか、あるいは体制の整備だとか、そして環境の整備ということをこれから順序よく進めていかないと、この実現というのはできないと考えております。

これらの発言内容は、インクルーシブ教育システムには人的・物的条件整備とのセットでの議論が必要であるとする文科省の意向と、推進会議が示した方向性に対する現場の校長の懸念が同じものであることを、会議の冒頭に明確に述べたものであった。

### 2.2.3 特特委委員である保護者の考え方

特特委には、障害のある子どもの保護者が5名<sup>41</sup>参加している。推進会議にも参加していた全日本手をつなぐ育成会常務理事の大久保常明委員は、第1回会議で次のように述べ、インクルーシブ教育には賛成であるが、インクルーシブ教育の概念がどのようなものか明確に共有されていないこと、地域に普段から障害者がいることが重要であることを述べた上で、知的障害の子どもの教育について、全て地域の小中学校の通常学級ということではなく、それぞれに応じた対応が必要であると述べている。

インクルーシブ教育ということについては、方向性として私どもは賛成です。ただ、インクルーシブ教育というのはどういう概念、どういう考え方なのかというところでは、必ずしも明確に皆さんの間で共有されているかどうかは、若干疑問ではあります。当然、理念的には、地域で共に学び、共に育つという考え方に対して特に反対される方はいらっしゃらないと思うのです。ただ、どこが大切かということ障害者団体として申し上げるなら、やはり、地域に普段から障害を持っている方がいるということが非常に重要ではないか。つまり、目に見えるところに、あるいは接するということも含めてですね。それが先ほどもちょっとありました地域の方の理解、あるいは保護者の方の理解につながっていくということも含めて、非常に重要なのかなと思っています。

一方、インクルーシブ教育といっても、私は、同じクラス、通常の学級で常に一緒に学ばなければならないとは思ってないです。知的障害の分野から見れば、お子さん御本人にとって、それが苦痛であったり大変であったりということは当然あるわけですし、一人一人のニーズに応じた教育という特別支援教育を行うに当たっては臨機応変に通級指導とか特別支援学級とか、いろいろな形の対応というのは当然あってしかるべきと思っています。そういうインクルーシブ教育を一応考えているのですけれども、議論していく中で心配なところは、現状の教育現場の大変さというか、混乱というか、こう

---

<sup>41</sup> 先の委員一覧で、「障害者団体等」に氏名を掲載した大久保常明委員、貝谷久宣委員、中村文子委員、山岡修委員は保護者でもある。

いったところを、一方でどういうふうに考えるのかということなのです。というのは、知的障害のあるお子さんの教育を受ける権利という最も基本的な部分、この辺をいわゆる保障していくということを抜きにインクルーシブ教育を語るというわけにもいかない感じもするのですね。

NPO 法人若駒ライフサポート理事、NPO 法人東京都自閉症協会前理事（元・全国知的障害特別支援学校 PTA 連合会会長）の中村文子委員は次のように述べ、保護者の思いというときのその思いがどこにあるのかを明確にすることの重要性と、保護者にとって学校選択が大変重い課題であることを訴えている。

この第一次意見の中では、保護者及び本人の思いに沿った教育の場の選択ということがうたわれております。私、特別支援教育の内容の中で、本人や保護者の思いをどうニーズにつなげていくかという論点が何かに書かれていたのを記憶に覚えておりますが、就学に関しまして、この思いをニーズにつなぐということの実現性が、そのままの形では難しい部分があるのかなと感じております。その部分で、保護者の思いがその学校に入ることなのか、そうではなくて、その地域の中で、いかに地域の中の一人の子どもとして生きていくことなのか、そこの部分を明確にしていくかということが、インクルーシブ教育の課程の中では大変重要ではないかと思えます。

あわせて、最初から障害受容がきちりできた保護者など、私は世の中に一人もいないのではないかと感じております。私自身、子どもの学校選択の中では本当に悩み、その中で迷いながら学校を選択したという経験がございます。思いだけで学校を選択してしまったときの 12 年後の結果がどうなるかというのは、大変重い課題であると思えます。

また、全国肢体不自由特別支援学校 PTA 連合会事務局長、全国障害種別 PTA 会長連絡協議会世話人の佐竹京子委員は次のように述べている。

PTA の連合会ということで、私はもちろん障害のある子どもの親でございますが、「障がい者制度改革推進会議」の第一次意見、いろいろなものを拝見させていただきまして、親御さんたちは、この推進会議の中で特別支援学校が廃止と、席上でコメントが出ましたことで、大変驚いたというのが実態でございます。学校がなくなってしまうのではな

いかということで、今でも私の事務局の方に、「佐竹さん、どうなっているんですか」というようなメールが届くことがあります。中には、学校がなくなってしまうという恐怖感さえ思い浮かべるといふ親御さんの切実な声が届いております。子どもたちが特別支援教育、いろいろな場面でその子に応じたニーズの教育の保障があるように、私たち保護者にも安心して子どもを通わせられる学校環境の保障があるはずと思っています。

佐竹委員は、2010年4月26日に推進会議が、文科省、特別支援学校長会、全国連合小学校長会等の教育関係団体にヒアリングを行った際にも、全国特別支援教育推進連盟<sup>42</sup>を代表して、やはり推進会議の議論の方向に反対の立場からの意見を述べている。

ホームページから会議の議事録を見まして、大変親として驚きました。特別支援学校の廃止または段階的廃止。特別支援学校は差別分離である。インクルージョン教育に反するような印象を受けましたが、私たち親はそうは思っておりません。私たちは子どもの通っている学校はどんなところなんだろうと、ちょっと考えさせられる場面もございました。特に盲・聾特別支援学校、特別支援学級は、私たち親は必要だと感じております。そのことは最初に申し上げたいと思います。(推進会議第9回会議議事録<sup>43</sup>より)

また、佐竹委員は、養護学校の教育が学校の中の問題と考えられていたのに対して、特別支援学校は障害のある子どもたちを支えるネットワークの一つであり、インクルーシブの理念を教育だけに持ち込み整理するのではなく、社会全体がともに生きる共生社会を目指すことが必要であると述べている。その上で、そのような社会の中で、重い子どもから、障害があつて大学を目指す子ども、高校を目指す子どもなどを救うという役割を持つ特別支援学校がなくてはならないと述べている。

以上のように、特特委に参加した保護者は、地域の小中学校の通常学級に就学することを

---

<sup>42</sup> 全国特別支援教育推進連盟とは、1964年に前身である「全国特殊教育推進連盟」が結成され、2003年に現在の名称に改称された「特別支援教育全般の振興をはかることを目的」とした団体である。特別支援教育に関する校長の全国団体、特別支援教育に関するPTA及びこれに準ずる全国団体、特別支援教育の研究を目的とする全国団体等で組織され、特別支援教育全般の振興に必要な事業、特別支援教育各分野の情報を交換し、相互の協力をはかる活動、全国特別支援教育振興大会・振興協議会の開催等の事業を行っている。

同会の規約より (suishinrenmei.c.ooco.jp/kiyaku.htm<2020.1.12>)

<sup>43</sup> 推進会議第9回議事録。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/gijiroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/gijiroku.html) (2020.1.12)

一義的な目的とするのではなく、子どもたちの状況やニーズに応じた学校環境の保障が必要と考える立場であった。それは、通常学級、通級指導、特別支援学級、特別支援学校という多様な学びの場が用意されている特別支援教育制度の存続を前提とした上で、就学先を決定する際には、保護者の思いだけでなく、子どもの状況やニーズに応じた就学先の選択が必要であるというものであった。平成21年2月に協力者会議が出した「特別支援教育の更なる充実に向けて（審議の中間取りまとめ）」においては、「就学先の決定について一人一人の教育的ニーズをきめ細かく把握した上で決定」するべきであり、「市町村教育委員会は、保護者への情報提供や相談を十分に行うとともに、保護者の意見を十分に踏まえた上で、子どもにとって最も適切な就学先を判断することが必要である」としているが、これらの保護者の意見は、特別支援教育の充実を図ろうとする文科省の意向と一致するものであった。

#### 2.2.4 推進会議における保護者の意見

特特委委員である保護者の考え方は、先に見たように文科省の意向と一致するものであったが、2010年4月26日の第9回推進会議のヒアリングで意見を述べた保護者の考え方には違うものがあった。「障害児を普通学校へ・全国連絡会」の徳田茂は、ダウン症の子の親として、どの子どもも地域の学校で受け止められ、ともに学び、育ち合っている教育の実現を願って運動を続けてきた立場から、インクルーシブ教育の理念を実現するためには、子どもの就学先を地域の学校の普通学級に一元化することを原則とした上で、本人及び保護者が希望する場合には、特別支援学校への就学もあってよいと述べている。また、特別支援学級については廃止するという方向で考えること、単に障害のある子どもを普通学級に入れておけばよいのではなく、必要な合理的配慮が行われ、障害のある子どもが普通学級で多くの友達と一緒に学び、一人一人がその子らしく育っていくという教育の実現が必要であると述べている<sup>44</sup>。

この他にも、同ヒアリングでは身体障害のある子どもの保護者が小学校の普通学級で6年間を過ごした際に、校外学習やプールだけでなく、給食介助等で日常的に6年間教育委員会、学校から付添いを求められたこと、中学校でも同様に付添いを求められていることから、障害者権利条約の批准に向け、分離教育ではなく、特別支援教育でもなく、障害のあるなしや、種類や程度にかかわらず、地域で共に学び育つ教育への改革を進めてほしいと訴えてい

---

<sup>44</sup> 註43に同じ。

る<sup>45</sup>。

推進会議で述べられた保護者の意見は、一次意見に示された推進会議の方向性に沿ったものであり、特特委での保護者の考え方とは違ったものとなっている。そのような違いは、子どもの障害の状態の違いや子育ての中での経験の違い、子どもの就学後の経験の違いなどから生じていると考えられるが、考え方は様々である。ただ、共通するのは我が子にとって望ましい教育はどのようなものかを考え、そのことの保障を求めていることである。保護者の立場で特別支援学校が不要であるとは誰も言っていない。むしろ重要なのは、本人・保護者の選択権と行政の決定権のどちらが優先されるかという問題である。一次意見においても特別支援学校も特別支援学級も廃止とはならず、本人・保護者が希望するときは特別支援学校や特別支援学級に在籍することができるとされ、本人・保護者の選択・決定権を優先させるものとなっている。

#### 2.2.5 就学先決定における保護者同意の扱い

第9回推進会議のヒアリングの場で、内閣府の障がい者制度改革推進会議担当室長であった東俊裕は、本人・保護者の選択権と行政の決定権の関係について、文科省の見解を明らかにするよう求めている。それに対する文科省の高井美穂政務官の回答は、「どちらかにどういうふうにしろと決めているわけではございません」という曖昧なものであった。これに対して東俊裕室長は、以下のように述べ検討するよう求めている。

法的な意味でプロセスをどういうプロセスにするかという問題と、同意の有無というのは違う次元の問題だと認識していただきたい。だから、最終的には、保護者の意見も判断の1つの材料とするという前提だろうと思うんですが、そういうレベルの問題と、極めて原則的には、保護者の同意がなければ、それと違った決定はできないというのが同意権の話なので、それは法的に違うということをご認識の上、検討いただきたいと申します<sup>46</sup>。

しかし、この点について文科省はこのヒアリングに関して提出した「障がい者制度改革推

---

<sup>45</sup> 註43に同じ。

<sup>46</sup> 註43に同じ。

進会議における文部科学省ヒアリング（平成 22 年 4 月 26 日）追加質問項目に対する意見書」<sup>47</sup>において次のように述べ、法制度上もあくまで決定権は市町村教育委員会にあり、保護者の同意についてはそれをどの程度の扱いにするかという裁量の問題であると述べている。

また、就学先の決定に係る主体は、我が国の法制度上はあくまでも義務教育の実施責任を有し、学校の設置者である教育委員会とすることが至当であり、御指摘の点については、当該決定に当たり保護者の意向（選択）がどこまで反映されるか、または当該決定に当たり、それがなければ絶対に教育委員会は学校の決定ができないほどの強い同意が必要かどうかの問題であると考えている<sup>48</sup>。

文科省は、就学先決定において保護者の同意を絶対に必要とはしないとしており、特特委での就学先決定仕組みについての議論は、後述するような経緯はあったものの、このような考えを前提としたものであった。

### 2.3 論点整理から特特委報告における就学先決定の際の保護者の位置付け

第 1 回から第 8 回委員会での議論を踏まえて、2010 年 12 月 24 日に出された論点整理では、就学先決定の在り方が示された。その概要は以下の通りである。

- 一人一人の教育的ニーズに応じた支援を保障する就学先を決定するため、また、本人・保護者、学校、教育委員会が円滑に合意形成を図るため、医療や福祉の関係部局等との連携を図りながら、障害のある子どもの教育相談・支援を乳幼児期を含め早期から行うことが必要。
- 就学基準に該当する障害のある子どもは、特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め、障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、専門家の意見等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当。その際、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見

---

<sup>47</sup> 同意見書より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296198.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296198.htm)(2020.01.16)

<sup>48</sup> 註 47 に同じ。

を最大限尊重し、本人・保護者と教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定。本人・保護者と教育委員会、学校等の意見が一致しない場合の調整の仕組みについて、今後、検討していくことが必要。

○就学先決定後も、継続的な教育相談を行い、個別の教育支援計画を見直す中で、柔軟に就学先の見直しを図り適切な支援を行っていくことが適当。

○市町村教育委員会は、障害のある子ども本人・保護者に対して十分な相談・情報提供ができる体制を整備することが必要。その支援のために都道府県教育委員会は、専門的な相談・助言機能を充実・強化することが必要<sup>49</sup>。

論点整理では、「特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め」とされたが、就学先の決定は「障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、専門家の意見等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当」であり、特特委の発足当初からの特別支援教育を基盤とするという方向性に沿ったものとなった。これは当然に予想された結果であるが、問題は就学相談・就学先決定に臨む際の保護者の態度に言及したことと、就学先の決定において保護者の思いが第一義ではないということをも明文化したことである。そのことについて述べた部分を次に示す。

○保護者は、何よりもまず、子どもの健康、学習、発達、成長という観点を最優先する立場で就学相談・就学先決定に臨む必要がある。

○保護者の思いと子ども本人の教育的ニーズは異なることもあり得ることに配慮する必要がある。保護者の思いを受け止めるとともに、本人に必要なものは何かを考えていくことが必要である。そのため、市町村教育委員会が本人・保護者の意見を十分に聞き、共通認識を醸成することが重要である<sup>50</sup>。

これは、保護者は、就学先の決定の際に自分の思いを通すだけでなく、子どもの健康、学習、発達、成長という観点を最優先にしなければいけないということと、市町村教育委員会は保護者の

---

<sup>49</sup> 註 35 参照。

<sup>50</sup> 註 35 参照。



思いよりも本人に必要なものは何かを考えて就学先の決定を行いなさいという考えを示したものであり、「本人・保護者の意見を最大限尊重」するということとは相反するものであるといえる。

これに先立ち、2010年11月5日に行われた第6回委員会で「特別支援教育の在り方に関する特別委員会における論点整理（委員長試案）」（以下「委員長試案」）が示されている。その内容は、論点整理とほぼ同じであるが、試案では先の保護者が就学先決定に臨む際の態度を示した項目はなかった。2010年11月19日に行われた第7回委員会では、第6回委員会で出た委員からの意見を踏まえて作成された、「特別支援教育の在り方に関する特別委員会における論点整理（案）」（以下「論点整理案」）が示されたが、そこに次の項目が加えられている。

○保護者は、教室にいることだけで満足することなく、授業の内容をしっかりと理解しながら共に学んでいくことができるか、子どもの学習をする権利を中心として考える視点をもって、就学相談・就学先決定に臨む必要がある<sup>51</sup>。

なぜこの項目が書き加えられたのかについて第7回委員会の中では作成者である宮崎委員長から明確な説明がなく、その理由は不明である。横井特別支援教育企画官の論点整理案の説明では、この項目について「保護者の就学相談・就学先決定に臨む視点という形で追加いたしました」とされているだけで、こちらでも明確な理由は述べられていない。ただ、第6回委員会での委員長試案に対する各委員の発言を見たとき、論点整理案でこの項目が書き加えられた理由が推測される。委員長代理でもある石川准委員は次のように述べ、就学先の決定において保護者を責任主体として位置付け、保護者としての義務をはっきりさせることが必要であるとしている。

就学決定についてですが、これまでの議論では、教育委員会が決定する上で、親の意向、親の判断を尊重するというようなニュアンスで説明され、委員長試案ではそのようにまとめていただいているのですけれども、やはり、親の同意を得ている、つまり、親も

---

<sup>51</sup> 中央教育審議会初等中等教育分科会「特別支援教育の在り方に関する特別委員会における論点整理（案）」より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1299367.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1299367.htm) (2020.3.11)

責任義務を負う、責任主体であるということをはっきりさせるべきだと思います。つまり、権利論という話ではなくて、義務論として、親は教育委員会が行政行為として決定しようとするときに判子を押さなければならない。親が判子を押せない、つまり、責任を負えないという場合には、決定としての要件を満たさないというようにして、いずれにせよ、教育委員会と両親との間の判断が食い違っているときは調整して、とことん話し合わなければいけないわけです。親は子どもを育ててきた経験に基づき判断を述べ、教育の専門家は専門的な立場からの判断を示し、とことん議論して、責任主体がお互いに納得し合って、これで行こうと合意することが大事だと思います。対話を尽くしていくためにも、同意を得ることは必要だと考えています<sup>52</sup>。

一方、佐竹委員は次のように述べ、権利志向で就学先決定を行うことの問題と子どもの学習の成立という観点から就学先決定における仕組みを議論することが必要であるとしている。

何が心配かと言いますと、現状として、今、親御さんはお子さんを思いやって就学先決定をするわけですが、現実問題として、権利志向で、授業についていかれなくても重度のお子さんが通常の学校に在籍するというケースがあります。何もわからなくても、私の子がここにいるだけでみんなのためになっているというところでは、先ほど北住先生からおっしゃっていただきましたが、同じ保護者としてきちんと授業の内容をしっかりと共に学んでいかれるという部分の線引きが何らかで議論されなければいけないのではないかと考えています。

現実に寝たきりで授業が全くわからない肢体不自由の子どもの親御さんが、「うちの子にも試験を受けさせてください」と言って、支援員がその子の手を持って、鉛筆を持たせて答えを書くわけです。その答えはだれが考えた答えなのかという疑問が残ってしまいます。これは、ほんとうに今、困っていることの現実のようです。そういう話があちらこちらから聞こえてきます。

逆に、特別支援学校の先生方は、「お子さんは通常の学校でも頑張ればやっていけますよ、お母さん、頑張ってだしませんか」というように、教員みずから居住地の学校に

---

<sup>52</sup> 特特委第6回会議議事録より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299860.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299860.htm) (2020. 3. 11)

手を引いて通っています。そういう共同学習を行って通常の学級に在籍を勧めているというケースも実際には出てきているわけです。そういった問題を抱えた上で、あえてインクルーシブ教育というものを整理するのであれば、その議論を必ずしなければならぬのではないかと心配しています。そういう意味で、就学先決定の仕組みを皆様方でも考えていただけたらと思います<sup>53</sup>。

第7回委員会での宮崎委員長の「前回試案という形で取りまとめた論点整理について皆様からいろいろ御意見をいただきまして、それらを念頭に置いて整理しました」という発言から、第6回委員会でのこれらの発言が取り入れられたと推測できるが、なぜそれが取り入れられたのかという理由は明確に述べられていない。

この項目は、論点整理には先に示したように表現を変えて引き継がれ、最終的に特特委報告では次のように他の項目に付加される形で引き継がれたが、主体が保護者から市町村教育委員会になり、市町村教育委員会が保護者に働きかけるというように変化していく。

○自分の子どもを学校、市町村教育委員会、地域が進んで受け入れてくれるという姿勢が見られなければ、保護者は心を開いて就学相談をすることができない。(中略) 学校、市町村教育委員会は、まずは障害のある子どもを地域で受け入れるという意識を持って、就学相談・就学先決定に臨むとともに、保護者に対して、子どもの健康、学習、発達、成長という観点を大切にして就学相談・就学先決定に臨むよう働きかけることが必要である<sup>54</sup>。(下線筆者)

特特委報告に先立ち、2012年4月27日に行われた第17回委員会で示された「特別支援教育の在り方に関する特別委員会報告(委員長試案)」では次のようになっており、主体は保護者である。

○学校、市町村教育委員会は、障害のある子どもを地域で受け入れるという意識を持って、就学相談・就学先決定に臨む必要がある。これに対し、保護者においては、何よりもまず、子どもの健康、学習、発達、成長という観点を最優先する立場で就学相談・

---

<sup>53</sup> 註52に同じ。

<sup>54</sup> 註30参照。

就学先決定に臨むことが望ましい<sup>55</sup>。

このような変更が行われた理由は、第 17 回から第 19 回委員会の議事録からは明確に読み取れないが、特特委の発足当初から、論点整理、特特委報告に至る経過の中で就学先決定における保護者の位置付けは一定しないままであった。

#### 2.4 特特委報告における就学先決定の在り方の問題

ここまで、論点整理や特特委報告、それらに至る前段階の試案の内容を検討した。そこから明確になったことは、就学先決定の仕組みの中での保護者の位置付けに統一性がなく、曖昧なままになってしまっていることである。

推進会議では就学先決定における権利主体が本人・保護者と明確であったことに対して、特別支援教育体制を基盤とした特特委の方向性では、就学先の決定は現状通り市町村教育委員会にあることを前提としていたために、逆に保護者の位置付けが曖昧になってしまったといえる。特特委のいうように、保護者の意向を最大限に尊重するとしつつも、最終の決定権が市町村教育委員会にあるのでは、自己の思いよりも子どもの健康、学習、発達、成長という観点を最優先する立場で、就学相談・就学先決定に臨むよう保護者に強く求めることはできない。そのため、最終の決定権を持つ市町村教育委員会が、子どもの健康、学習、発達、成長という観点を大切に就学相談・就学先決定に臨むよう、保護者に対して働きかけることが必要であるとトーンダウンしてしまった。

特特委の議論においても、就学先決定の最終の決定権を誰が持つのかについて保護者にあるとする意見は決して少なくなかった。第 7 回委員会では、委員長試案に対する推進会議からの批判的な意見が紹介されるとともに、第 6 回委員会で出た意見を参考にして修正された論点整理案が示され議論が行われた。障害当事者であり作家、元杉並区立第四小学校教諭の立場で参加していた乙武洋匡委員は、次のように述べ、やはり最終の決定権は保護者が持つべきであるとしている。

現状では、保護者の意見を最大限尊重し、区市町村の教育委員会が決定するという方向

---

<sup>55</sup> 「特別支援教育の在り方に関する特別委員会報告（委員長試案）」  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1320663.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1320663.htm) (2020. 3. 11)

で議論が進んでいますが、僕自身はやはりここにどうしても疑問を感じてしまいます。例えば、9 ページに、親身に相談に乗るとか、地域で受け入れるという意識を持って相談に臨むということが書いてありますが、それって、結局、態度、姿勢の問題であって、そのようなものは後で幾らでも言えるのかなと思います。「いや、親身になったのですけれども、御希望に添えませんでした」とか、「受け入れる姿勢でしたけれども、だめでした」とか、何でも言えるかなと思います。(中略) やはり小学校に上がる、人生の新たなスタートを切る段階で、「あなたはこっちです」という、家族ではない第三者の判断によってスタートラインが決められてしまうというのは、やはり社会から拒絶されているような感覚を受けてしまうのではないかと思います。やはり自分は、自分たちの家族は、こういう教育を受けさせたいという形でスタートしてみた。けれども、なかなかうまくいかない。やはりこちらのほうがよかったのではないかというように、だんだんと軌道修正をしていくということができるとできないのとでは、大きく本人、そしてその家族の人生というものが変わってくるのではないかなと思っています。(中略) 原則的には、僕自身は、就学先の決定権というのは、やはり保護者にあるべきなのではないかなと考えます<sup>56</sup>。

また、品川区立鈴ヶ森小学校長である太田裕子委員は、現場の学校関係者ではあるが、「最終的に本人や保護者の同意を得られない就学先を決定するような手続がもしあるとしたならば、私の感覚では、障害者権利条約の内容にそぐわないものと思わざるを得ないと思って」おり、「基本的な合理的な配慮というものを、まずガイドラインとして保障していくことと、それと並行して、保護者の同意を就学指導のシステム上に明確に位置付けていくこと」が自分の考えであると述べている<sup>57</sup>。

第6回委員会後に開催された2010年11月15日の第25回推進会議では、委員長試案の内容が報告されたが、推進会議の委員からは市町村教育委員会が就学先の決定を行うとする部分について批判が集中した。委員である長瀬修は、「障害のある人はあらゆる段階におけるインクルーシブな教育が利用できるのか」、「国は明示的にインクルーシブ教育への権利を認めているのか」、「国は障害のある生徒が就学を義務づけられている分離学校制度を、

---

<sup>56</sup> 特特委第7回会議議事録より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299860.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299860.htm) (2020. 3. 11)

<sup>57</sup> 註56に同じ。

維持しているのか」という質問が最初に出てくる権利条約のモニタリングの文章からみて、現在の就学先決定の仕組みには「非常に問題のある常態が続いて」いるとして、次のように要望している。

文部科学省としても、この条約批准を機会に、見直すいいチャンスだと思います。課長からも前回の特特委で、就学先決定の仕組みのところで本人、保護者の意見を尊重することでは足りなくて、本人、保護者の同意を確保するという意見が出されているという紹介がありました。そういった点をぜひ、最終的な意見では反映して、障害者の権利条約の批准に向けて大きな前進を進めていただきたいと思います<sup>58</sup>。

このように特特委内や推進会議において、最終の決定権は保護者が持つべきであるとする意見が少なくなかったにもかかわらず、論点整理では就学先について「最終的には市町村教育委員会が決定」という形となった。その理由について宮崎委員長は第8回委員会で、あくまで保護者と教育委員会、学校等が合意形成することが重要であるとしつつ次のように述べている。

国と地方公共団体が責任を持って教育を実施するという日本の教育制度の考え方からすれば、教育委員会が最終的に決定をすることが適当であると考えられます<sup>59</sup>。

結局特特委では、権利条約の理念にかかわらず、日本の教育制度の下では就学先の決定は

---

<sup>58</sup> 推進会議第25回会議議事録より。  
[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_25/gi\\_ji-youroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_25/gi_ji-youroku.html) (2020. 2. 29)

第25回推進会議では、他の委員からも就学先の決定権が本人・保護者にあるとする形で制度改革を行うように求める意見が多く出されている。例えば尾上浩二委員は以下のように述べている。

就学先決定の仕組みで、特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改めとある、ここだけ見るとすごく期待してしまう。つまりそういう特別支援学校に原則、就学するという従来の仕組みを改め、原則地域の学校で学ぶという仕組みに改めた上で、本人、保護者の希望を尊重して、特別支援学校も選べるという仕組みにさせていただいたらいいだけなのですが、そうではない。これも誤解ないように言いますが、推進会議は特別支援学校を廃止するとか、そんな記述は一つも第一次意見にはない。本人・保護者が希望する場合は今までどおり、あるいはこれからも特別支援学校を選べる。

<sup>59</sup> 特特委第8回会議議事録より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1306554.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1306554.htm) (2020. 3. 11)

教育委員会が最終的に行うという文科省の当初からの意向の下で、インクルーシブ教育の理念を尊重するということとの整合性をいかに図るかが課題であり、学校、教育行政関係者及び専門家に加え、障害当事者、障害関係団体等それぞれの委員の意見を総花的に盛り込んで報告書が作成されることになった。そのため、就学先決定の仕組みにおいても、保護者の意向を「最大限尊重」としつつも「最終的には市町村の教育委員会が決定」という従来からの仕組みをそのままに残すことになり、就学先決定の在り方の問題については何らそれまでと変わらないこととなった。

### 3. 保護者の位置付けの変化から見た日本的インクルーシブ教育の特質と課題

特特委の最後の会議である 2012 年 6 月 8 日の第 19 回委員会で、宮崎委員長は図らずも次のように述べている。

「障がい者制度改革推進会議」が第 1 次意見を取りまとめて、それを受けて中教審の中でこの委員会が設置されました。当初、もう私のがちがちに緊張してしまっていて、こんなのできるわけがないというのが正直なところでした<sup>60</sup>。

宮崎委員長が「こんなのできるわけがないというのが正直なところ」であったと述べているのは、日本の教育制度を変えることなく、権利条約が意図するインクルーシブ教育システムを実現することが困難であると考えていたことの証左ではないだろうか。第 1 回委員会の冒頭の挨拶で、次のように述べていたことと合わせてこの発言を見たとき、日本の学校教育全体の今後の在り方を大きく左右するインクルーシブ教育への全面的な転換という方向性を特特委が打ち出すことは不可能であり、文科省の意向に沿う中で、できるだけ多くの賛同を得られるような形で審議を進め、結論を出すことが求められていたと言える。

本件の改革は、今後の学校経営の在り方、あるいは教育行政の在り方、そして何よりも日本子どもたちの教育の在り方にも大きなインパクトをもたらすものと考えておりまして、私どもの役割、あるいは期待されている役割というものを考えると非常に

---

<sup>60</sup> 特特委第 19 回会議議事録より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1325244.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1325244.htm) (2020. 3. 11)

重いものがあると思っております<sup>61</sup>。

本章では、論点整理から最終の特特委報告に至る過程において、就学先の決定における保護者の位置付けがどのように揺れ動いたかについて論じた。その揺らぎの原因は、現行の特別支援教育制度の下で最終的な決定権が教育委員会にあるという就学先決定の仕組みを変えないことを前提としつつ、保護者の意向を「最大限尊重」ということに対する委員間の考え方の相違にあったと考えられる。

なぜ、委員間の考え方の相違が論点整理にそのまま反映することになったのか。それは、特特委の審議の進め方そのものにあっただと思われる。宮崎委員長は、第6回委員会の最後に「短時間で御意見をいただくということで進めてきていますので、十分、煮詰まった討議ができていないことは委員長の仕切りとして大変申しわけないと思います」と述べている。それでは審議の様子はどうであったか。例えば、委員長試案が示された第6回委員会では、先にあげた石川委員や佐竹委員の発言の他、就学先決定の仕組みにおける保護者の位置付けについて委員からいろいろな意見が出された。

乙武委員は、次のように述べやはり保護者に最終の決定権を与えるべきではないかとしている。

現時点では、就学先決定が、本人・保護者の意見を尊重した上で教育委員会が決定権を持つということになってはいますが、これがこのままでいいのかなというところに、やはり、私も疑問を感じています<sup>62</sup>。

保護者が決定権を持つべきであるとする石川委員や乙武委員の発言を受け、太田委員は集中した議論が必要であることを述べている。

例えば、前の制度であっても、専門家や保護者の意見聴取が新に付加されたわけです。今度新に、例えば、保護者の意見も尊重するとなっても、そのあたりがどれだけ変わるのかというのは、私、疑問に思うところです。先ほど石川委員や乙武委員もおっしゃっていましたが、やはり、そのあたりについてももう少し集中して議論を進め

---

<sup>61</sup> 註 40 に同じ。

<sup>62</sup> 註 52 に同じ。



ていけたらなと思っています<sup>63</sup>。

しかし、これらの意見に対して委員間で集中した議論が行われることはなく、先ほどの宮崎委員長のまとめによって第6回委員会は終了し、次回の第7回委員会に宮崎委員長から、「前回試案という形でとりまとめた論点整理について皆様からいろいろな御意見をいただきまして、それらを念頭に置いて整理した」論点整理案が、「時間の制約上、石川委員長代理と十分に御相談できなかった分もあり、意見が完全に一致しているわけでもありませんが、まずはとにかく本日皆様方に御議論をいただく材料として」示されることになる<sup>64</sup>。

各回の委員会における審議も、第6回と同じように示された議題に対して各委員が意見を述べ、それに対して事務局や宮崎委員長が説明を行うという形で進められ、意見があれば後日に文書等を事務局に提出するという形式がとられた。

2010年中に制度改革の方向性を出すという制限の中で、27人もの委員がわずか8回、1回の会議が2時間～3時間という限られた時間の中で十分な討議を行うことが困難であることは当初から予想されたことである。そのような状況の中で、各回の会議の方向性を定めることや論点整理の作成は、会議外に宮崎委員長と事務局が相談して進めることとなった。その結果、特特委での審議は、文科省が議論の主導権を持ちつつ、各委員から出た意見のうち文科省の方向性に合致するものを適宜取り入れていくという形で進められた。就学先決定における保護者の位置付けの揺らぎは、いわばこのような特特委の方向性や性質を端的にあらわしたものと言えるのではないだろうか。特別支援教育体制という中身はそのままにインクルーシブ教育との整合性を図ろうとした特特委の方向性や性質から、明確な理由なしにその都度の委員の意見が都合よく取り入れられた結果、保護者の位置付けが揺れ動くことになったと考えられる。

特特委報告では、このような考え方を踏まえ「本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当である」とされ、合意形成を行うことを原則とはするが、同意を絶対必要とはしないという形になった。ただ、ここには東俊裕室長が指摘したプロセスの問題と同意の有無という法的に異なる次元の問題

---

<sup>63</sup> 註 52 に同じ。

<sup>64</sup> 註 56 に同じ。

が混在したままとなっている。現状の特別支援教育体制という中身はそのままにインクルーシブ教育との整合性を図ろうとしたことによって生じた保護者の位置付けの曖昧さが、都道府県によって実際に就学先の決定を行う際の本人・保護者の同意の扱いに差異が生じ、その結果が都道府県間の特別支援教育体制整備の差異にも影響しているのではないかと考えられる。

## 第2章 財政面から見た日本的インクルーシブ教育の特質と課題

### 1. 問題の所在

2010年6月に推進会議が出した第一次意見<sup>65</sup>を踏まえ、同年6月に「障害者制度改革の

---

<sup>65</sup> 第一次意見では、「日本における障害者に対する公教育は、特別支援教育によることになっており、就学先や就学形態の決定に当たっては、制度上、保護者への意見聴取の義務はあるものの、本人・保護者の同意を必ずしも前提とせず教育委員会が行う仕組みであり、本人・保護者にとってそれらの決定に当たって自らの希望や選択を法的に保障する仕組みが確保されていない」という課題意識から、教育制

推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。第一次意見では、教育について「障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるといふ障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、平成 22 年度内に障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく検討を行う」とされた。また、同意見では、教育における制度改革を行うにあたって、「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」とし、「本人・保護者が望む場合」には「特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度」とすることを求めている。

第一次意見を受けて、2010 年 7 月に中央教育審議会初等中等教育分科会に特特委が設置された。特特委では、2010 年 12 月に論点整理<sup>66</sup>を出したが、就学先の決定については「本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則」とするが、「最終的には市町村教育委員会が決定」することとし、第一次意見の求めた内容とは異なるものとなった。この方向性は、2012 年 7 月に出された特特委報告に引き継がれ、2012 年 9 月に行われた学校教育法施行令の一部改正<sup>67</sup>にそのまま反映された。このような

---

度を改革するにあたって以下の実施を求めている。

- ・障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則とし、本人・保護者が望む場合のほか、ろう者、難聴者又は盲ろう者にとって最も適切な言語やコミュニケーションの環境を必要とする場合には、特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度へと改める。
- ・特別支援学校に就学先を決定する場合及び特別支援学級への在籍を決定する場合や、就学先における必要な合理的配慮及び支援の内容を決定するに当たっては、本人・保護者、学校、学校設置者の三者の合意を義務付ける仕組みとする。また、合意が得られない場合には、インクルーシブ教育を推進する専門家及び障害当事者らによって構成される第三者機関による調整を求めることができる仕組みを設ける。
- ・障害者が小・中学校等（とりわけ通常の学級）に就学した場合に、当該学校が必要な合理的配慮として支援を講ずる。当該学校の設置者は、追加的な教職員配置や施設・設備の整備等の条件整備を行うために計画的に必要な措置を講ずる。

<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2020.1.21)

<sup>66</sup> [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm) (2020.1.18)

<sup>67</sup> 平成 25 (2013) 年 9 月 1 日「25 文科初第 655 号 学校教育法施行令の一部改正について (通知)」

就学基準に該当する障害のある子どもは特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め、障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門の見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当である。その際、市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当である。保護者や市町村教育委員会は、それぞれの役割と責任をきちんと果たしていく必要がある。このような仕組みに変えていくため、速やかに関係する法令改正等を行い、体制を整備していくべきである。なお、就学先を決定する際には、後述する「合理的配慮」についても合意

特特委の方向性については、推進会議の委員であった大谷（2013）や、一木（2014）などの、従前の特別支援教育制度からほとんど何も変わっていないという批判や、清水（2012）の通常教育も含めた学校教育全体の改革にはつながらず、インクルーシブ教育は実現できないという批判などがある。

推進会議においても、特特委の方向性については批判が噴出した。2010年11月に開催された第25回の推進会議では、特特委委員長が作成した委員長試案の内容が文部科学省の千原由幸特別支援教育課長から説明され、その内容に基づいて討議が行われた。委員長試案の就学先の決定は市町村教育委員会が最終的に決定するとした内容に対して、推進会議の委員であった障害者インターナショナル日本会議事務局長の尾上浩二は、推進会議が第一次意見で求めているのは、「特別支援学校に原則、就学するという従来の仕組みを改め、原則地域の学校で学ぶという仕組みに改めた上で、本人、保護者の希望を尊重して、特別支援学校も選べるという仕組みにさせていただけたらいいだけ」であり、「本人・保護者が希望する場合は今までどおり、あるいはこれからも特別支援学校を選べ」、「どこにおいても必要な合理的配慮と、支援を得られる仕組みを私たち推進会議<sup>ママ</sup>を提案している<sup>68</sup>」として、他の特特委の委員にも第一次意見の内容を正確に伝えて検討するよう求めている。他の委員からも同様の批判が出される中で、委員の長瀬修（東京大学大学院特任准教授、当時）は、特特委でも、本人、保護者の同意を確保するという意見が出されているということがあり、そういった点をぜひ、最終的な意見では反映して、障害者の権利条約の批准に向けて大きな前進を進めてほしいという要望を述べていた<sup>69</sup>。しかし、以上のような批判や意見はあったものの特特委の方向性は変わらず、上記のように特特委報告や学校教育法施行令の改正にそのまま引き継がれ現在に至っている。

それでは、なぜ特特委は、推進会議の求める方向性と異なる方向性を打ち出したのであろうか。特別支援教育体制という中身はそのままにインクルーシブ教育との整合性を図ろうとした特特委の方向性や性質からは、推進会議からいかに批判を受けようとも、それまでの特別支援教育体制を大きく変えるという方向性が打ち出される可能性は低かったといえる。

---

形成を図ることが望ましい。（下線筆者）

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/\\_icsFiles/afieldfile/2013/10/18/1340136\\_002.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/_icsFiles/afieldfile/2013/10/18/1340136_002.pdf)（2020.1.21）

<sup>68</sup> 「障がい者制度改革推進会議第25回会議議事録」より。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_25/giji-youroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_25/giji-youroku.html)（2020.1.21）

<sup>69</sup> 註68に同じ。

本章ではそのような前提に立ちつつも、特別支援教育とインクルーシブ教育のどちらが正しいかという二分法的な議論ではなく、推進会議の意見が特特委のまとめに反映されなかった理由について、推進会議と特特委の会議それぞれにおける財政面の議論がどのようなものであったのかを検討することで明らかにする。議論の詳細は後述するが、推進会議においても、特特委においても財政面の問題について議論されることはあったが、そのことについて十分な議論を行い、具体的な方向性を出すというところには至らなかった。

荻谷は、「社会の仕組みを大きく変えなければいけない時に、誰にどういう形で資源を配分するかが問題になる。公教育というのは、結局は資源の再配分のひとつの方法」であるとしている（荻谷[2003]111）。わが国において、障害の種類や程度によって学ぶ場が異なる特別支援教育システムを、障害のある子どもとない子どもが同じ場で共に学ぶことを原則とするインクルーシブ教育システムへと転換することは、障害のある子どもの教育だけにとどまらず、わが国の教育の仕組みそのものを大きく変えることになる。教育の仕組みを大きく変えようとするならば、当然にシステムを支える資源の問題を基盤とした議論が必要になる。特特委が、推進会議の求める方向性と異なり、それまでの特別支援教育を推進することでわが国におけるインクルーシブ教育システムを構築するという方向性を打ち出した背景にどのような理由があったのか。文科省は、当初からインクルーシブ教育システムについて、理念だけでなく人的・物的な条件整備が必要との考え方を持っており、そのことは特特委の論点整理にも明確に示されている。人的・物的な環境整備を行うためには基盤となる財政面の議論が不可欠である。特特委で財政面の議論がなぜ十分に行われるに至らなかったのかという理由について、推進会議での議論と合わせて検討し明らかにしていくことが、今後障害のある子どもとない子どもが同じ場で共に学ぶことを原則とするインクルーシブ教育システムへの転換を図るために必要な議論の内容を明らかにしていく上で重要であると考えられる。

## 2. 推進会議と特特委

### 2.1 推進会議と特特委の構成

推進会議と特特委の議論を検討する前に、まずそれぞれの委員の構成を見ておきたい。表2-1は、推進会議と特特委の委員を比較したものである。一見してわかるように、推進会議に学校教育の関係者は入っていない。推進会議の目的が、障害者基本法の抜本改正や障害者差別禁止法制の制定等に向け、障害者の雇用、教育、医療、司法手続、政治参加等

の課題について幅広く審議を行うものであったとしても、学識経験者の中にも教育関係者が一人も入っていなかったことは、特特委の性質にも影響を及ぼすことになる。2010年6月に開催された全国特別支援学校長会第47回研究大会で行政説明を行なった文科省の齋藤尚樹特別支援教育課長は次のように述べ、推進会議での議論の方向性について強い懸念があることを述べている。

「教育関係者抜きでの推進会議では、特に子供の発達ということを念頭に置いた場合、効率的、効果的な議論が進まない。(政府の方針が閣議決定された後は) 推進会議から教育、学校側に議論の主導権を引き戻して検討すべきだ」と述べるとともに、「権利条約の理念だけを基に、財政的な裏付け、必要な教員の専門性、教員の数の確保という観点を抜きに議論を進めることには重大な懸念を持っている」と強調した。(『内外教育』[2010.7.2]7)

文科省がこのような懸念をもっていたことを念頭において特特委の構成を見ると、同委員会が教育の分野に特化して議論を行なうということを前提としても、推進会議とは逆に学校教育関係者が11人と最多となっている。また、学識経験者の中に宮崎委員や木船委員、杉山委員、山岡委員など2010年3月に出された「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議 審議経過報告」をまとめた同会議のメンバーが含まれている。これらを合わせると、27人の委員のうち、学校現場や文科省の審議会などでそれまでから何らかの形で特別支援教育の推進に関わってきた委員が過半数を超えており、特特委がそれまでの特別支援教育を推進するという方向性を打ち出す可能性が高いことは十分に予想されるもので

表 2-1 推進会議と特特委の委員構成の比較

	障がい者制度改革推進会議	特別支援教育の在り方に関する特別委員会
学校教育関係者		青山 彰(全国高等学校長協会会長) 太田 裕子(品川区立鈴ヶ森小学校長) 岡上 直子(前全国国公立幼稚園長会会長) 大南 英明(全国特別支援教育推進連盟副理事長) 尾崎 祐三(全国特別支援学校長会会長) 河本 眞一(全国特別支援学級設置校長協会会長) 齋藤 幸枝(特別区教育長会会長) 新藤 久典(全日本中学校長会会長) 高橋 健彦(茨城県東海村教育長) 向山 行雄(全国連合小学校長会会長) 山口 利幸(長野県教育委員会教育長)

学 識 経 験 者	大谷 恭子(弁護士) 勝又 幸子(国立社会保障・人口問題研究所情報調査分析部長) 川崎 洋子(全国精神保健福祉連合会理事長) <u>清原 慶子</u> (三鷹市長) 佐藤 久夫(日本社会事業大学教授) 堂本 暁子(前千葉県知事) 長瀬 修(東京大学大学院特任准教授) 花井 圭子(日本労働組合総連合会総合政策局長) 松井 亮輔(法政大学名誉教授) 山崎 公士(神奈川大学教授) 遠藤 和夫(日本経済団体連合会労働政策本部主幹)※オ ブザーパー 福島 智(東京大学先端科学技術研究センター教授)	安藤 忠彦(早稲田大学教育・総合科学学術院教授) 木船 憲幸(広島大学大学院教育学研究科教授) 北住 映二(心身障害児総合医療療育センターむらさき 愛育園長) 品川 裕香(教育ジャーナリスト) 杉山 登志郎(浜松医科大学児童青年期精神医学講座特 任教授) 中澤 恵江(国立特別支援教育総合研究所客員研究員) 宮崎 英憲(東洋大学文学部教授・元全国特殊学校長会会長) 乙武 洋匡(作家、前杉並区立杉並第四小学校教諭) <u>清原 慶子</u> (三鷹市長)
障 害 者 団 体 等	<u>大久保 常明</u> (手をつなぐ育成会顧問) 大澤 眞(全国脊髄損傷者連合会副理事長) 小川 榮一(日本障害フォーラム代表) 尾上 浩二(障害者インターナショナル日本会議事務局長) 門川 紳一郎(全国盲ろう者協会評議員) 北野 誠一(おおさか地域生活支援ネットワーク理事長) 新谷 友良(全日本難聴者・中途失聴者団体連合会常務理事) 関口 明彦(全国「精神病」者集団運営委員) 竹下 義樹(日本盲人会連合副会長) 土本 秋夫(ピープルファースト北海道会長) 中西 由起子(アジア・ディスアビリティ・インスティテ ート代表) <u>久松 三二</u> (全日本ろうあ連盟常任理事) 藤井 克徳(日本障害フォーラム幹事会議長) 森 祐司(日本身体障害者団体連合会常務理事)	石川 准(静岡県立大学国際関係学部教授、全国視覚障害 者情報提供施設協会理事長) <u>大久保 常明</u> (手をつなぐ育成会常務理事) 貝谷 久宜(日本筋ジストロフィー協会理事長) 中村 文子(東京都自閉症協会前理事、元全国知的障害特 別支援学校PTA連合会会長) <u>久松 三二</u> (全日本ろうあ連盟事務局長) 山岡 修(日本発達障害ネットワーク副代表)
保 護 者		佐竹 京子(全国肢体不自由特別支援学校PTA連合会事 務局長)

※肩書きは当時。複数ある場合は主要なもののみを記載している。  
下線の委員は、推進会議・特特委の両方の委員であるもの。

あった。

推進会議と特特委の委員の構成から見たとき、推進会議が進めようとする方向性と特特委が進めようとする方向性が一致しないことは、当初から予想されるものであった。また、本章の課題である推進会議と特特委の会議での財政面の議論がどのようなものであったのかということに関わる部分では、特特委には市長や県、特別区、村の教育長など教育行財政に関わる者が委員として入っているが、推進会議には元県知事や市長が委員として入っているのみで、直接教育行財政に関わる者は委員として入っていなかった。

## 2.2 推進会議と特特委会議の時系列的関係

以下に、教育制度や財政面についての議論が行なわれた両会議の時系列的関係を示しておく。なお、()内はその会議における主要な議題である。

- ・ 推進会議第5回会議　　2010年3月19日（特別支援学校の設置、特別支援学級の設置、就学先決定の仕組み等について）
- ・ 推進会議第9回会議　　2010年4月26日（文部科学省へのヒアリング）  
（2010年6月7日推進会議「第一次意見」提出、同月29日「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」閣議決定）
- ・ 特特委第1回会議　　2010年7月20日（特特委の方向性について）
- ・ 特特委第3回会議　　2010年9月6日（財政面を含めた教育制度の在り方について）
- ・ 特特委第6回会議　　2010年11月5日（特特委委員長試案の内容について）
- ・ 推進会議第25回会議　　2010年11月25日（特特委委員長試案の内容について）

## 2.3 推進会議における議論

第一次意見が出されるまでに推進会議は14回の会議を行なった。そのうち教育について議論されたのは、2010年3月19日の第5回会議、文科省や教育関係団体のヒアリングを行なった2010年4月26日の第9回会議である。

### ① 第5回会議

第5回会議では、特別支援学校や特別支援学級の設置、就学先決定の仕組み等について論点の整理が行なわれた。最初に内閣府の東俊裕障がい者制度改革推進会議担当室長より、各委員から事前に集約した意見の内容が紹介された。多くの委員の意見は、学校教育法第72条に、幼稚園、小学校、中学校、または高等学校に準ずる教育を施すものとして規定されている特別支援学校は、権利条約第24条1項に権利を差別なしに、かつ機会均等を基礎として実現すると規定していることに合致していないとするものであった。

会議の中でも、権利条約の理念から考えたとき、意に反して特別支援学校に就学させることは権利条約に違反するという意見、就学先の選択権を保護者に保障すべきであるという意見が多数を占めていた。その中で三鷹市長の清原慶子委員は、急激な制度改正による子どもへの負荷や現行の特別支援教育の成果も踏まえて検討していく必要があるとして次のように述べている。

日本国では特別支援教育ということで進めておりますので、新しい、いわゆるインク



ルーシブ支援、教育ということが出てまいりますと、やや二分法的な議論にもなりかねないことを恐れています。子どもたちが今を生きる以上、急激な改正ですとか、何か大きな変化が、子どもたちに、あるいは児童生徒に、やがて望ましい在り方に行く過渡期だといっても、著しく負荷のかかることであってはいけないと思っていますので、私は、今までの障がい児の教育の改善を求めて、共に生きる方向で進めてきてくださっている特別支援教育について、もう少し尊重する気持ちを持って検討していく必要があると考えています<sup>70</sup>。

これに対して日本盲人会連合副会長の竹下義樹委員は、「教育で最も大事なのは理念です。理念のない教育などというのは最悪です。では、理念が明確になったときに、その理念を5年、10年先に実現するとしたら、その間は理念のない教育を子どもに授けることになる」として「問題は、理念を明確にすることによって可及的速やかな実現ということが大事なんだろうと思っています」と述べている<sup>71</sup>。

会議の大勢は、小中学校の通常学級に学籍を一元化することを原則とし、特別支援学校や特別支援学級への就学については、保護者・本人の選択権を保障し保護者や本人の選択に委ねるという方向に向かった。その上で、文部科学省や関係団体等へのヒアリングにつないでいくということになった。

なお、この会議では上記のような方向性は出されたが、たとえば財源の問題や人的・物的な制約があることを前提とした上で、制度変更を行うための現実的な方法や具体的な仕組みをどうするかといったことについては議論に上らなかった。

## ② 第9回会議

文科省が、2010年4月26日のヒアリングに際して事前に提出した「ヒアリング項目に対する意見書<sup>72</sup>」に、権利条約に示されたインクルーシブ教育の理念と現行の特別支援教育の関係についての文科省の見解が示されている。推進会議からのヒアリングに対して、インクルーシブ教育システムの構築に向けた文科省の基本的な考え方について総論として以下のように答えており、理念だけのインクルーシブ教育を進めるのではなく、あくまで現行

---

<sup>70</sup> 障害者制度改革推進会議第5回会議議事録より。  
[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_5/giji-youroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_5/giji-youroku.html) (2020. 1. 21)

<sup>71</sup> 註70に同じ。

<sup>72</sup> 障がい者制度改革推進会議第9回会議資料2「ヒアリング項目に対する意見書(文部科学省)」  
[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/pdf/s2.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/pdf/s2.pdf) (2020. 1. 21)

の特別支援教育の推進を図っていくことが必要としている。

○特別支援教育の推進に関する政府としての基本的考え方は、「インクルーシブ教育システムの構築という障害者権利条約の理念を踏まえ、発達障害を含む障害のある子ども一人一人ひとりのニーズに応じた一貫した支援を行なうために、関係機関等の連携により学校現場における特別支援教育の体制整備を進めるとともに教員の特別支援教育に関わる専門性の向上等により、特別支援教育の推進を図ります。」（子ども・子育てビジョン[平成22年1月29日閣議決定]より）とするものである。

○文部科学省としては、インクルーシブ教育システムについて、理念だけでなく人的・物的条件整備とセットでの議論が必要と考える。条件整備が整わない中での理念のみのインクルーシブ教育は、結果として、子どもの「能力を可能な最大限度まで発達させる」との目的（障害者権利条約（以下「権利条約」とする）第24条）を損なう恐れがあることに留意すべきである<sup>73</sup>。

また、財源との関わりについては、文科省はインクルーシブ教育システムを構築するために必要なコスト試算として、表 2-2 に示した内容を提出している（表 2-2 は、同意見書の【別添②】をもとに作成、下線は【別添②】からそのまま引用）。

表 2-2 障害のある児童生徒への十分な教育に必要な人的・物的条件の整備について

---

<sup>73</sup> 註 72 に同じ。

(義務教育段階)

	想定A	想定B																																																
(1) 基本的な考え方	<p>居住地域の小・中学校の通常学級への就学を原則とし、保護者が希望する場合のみ特別支援学校に就学するものとする。この場合、小・中学校においてどのような障害の子どもにも対応できるように条件整備を行う必要があるとの考えの下、必要な条件整備として(2)のとおり仮定する。</p>	<p>特別支援教育体制の一層の充実を図りながらインクルーシブ教育システムに漸進的に移行するものとする。就学先の学校については、保護者に小・中学校と特別支援学校それぞれの教育と提供可能な合理的配慮について十分な情報提供を行い、保護者の希望を踏まえつつ、義務教育の実施に責任を有する教育委員会が総合的に判断する。</p> <p>上記の考え方の下、必要な条件整備として(2)のとおり仮定する。なお、この条件についても今後精査するとともに、インクルーシブ教育システムへの漸進的な移行を図るものである。</p>																																																
(2) 基本的な考え方を踏まえた想定・必要な条件整備(仮定)	<p>① 現在、特別支援学級に在籍している子どもは通常学級に移動する。</p> <p>② 通常学級には、発達障害を含む障害のある子どもが在籍していることを考慮し、学級編制は25人とする。</p> <p>③ 特別支援学級に在籍していた子どもが在籍する通常学級には、学級担任に加えて障害の状態に応じた専門性を有する教員を1名配置する。また、個別指導等を確保するためリソースルームを設置する。</p> <p>④ 現在、特別支援学校に在籍する障害が比較的軽度の子どもはすべて小・中学校に移動し、重度の子どもは1/3が小・中学校を希望するものと想定する。</p> <p>⑤ 特別支援学校から小・中学校に移行した子どもは専門的な指導の必要性が大きいことから特別支援学級で対応することとし、特別支援学級の学級編制は6人(重度の子どもは3人編制)とする。</p> <p>また、指導には障害の状態に応じた専門性を有する教員が対応するとともに、重複の障害の子どもには更に支援員を配置する。</p> <p>さらに、特別支援学校の子どもが小・中学校に移行することから、多様な障害の状態に対応する教育の専門性を特別支援学校が提供するためのセンター的機能を強化する。</p> <p>⑥ 医療的ケアが必要な子どものために看護師を配置する。</p> <p>⑦ 上記に伴う不足教室を増築する。すべての小・中学校において、校舎内の移動や生活に支障がないように、身障者用エレベーター、スロープ、身障者用トイレ等を完備する。</p>	<p>① 通常学級の学級編制は現行どおり40人とする。現行の就学先決定においても、実質的に保護者の希望が踏まえられていると考えられることから、特別支援学校に在籍している子ども(保護者)のうち、比較的障害が軽度な子どもの1/3が小・中学校を希望するものと想定する。</p> <p>② 特別支援学校から小・中学校に移動した子どもは、専門的な指導が必要なことから特別支援学級に在籍するものとし、特別支援学級の学級編制は6人とする。また、指導には障害の状態に応じた専門性のある教員が対応する。さらに、特別支援学校の子どもが小・中学校に移行することから、多様な障害の状態に対応する教育の専門性を特別支援学校が提供するためのセンター的機能を強化する。</p> <p>③ 医療的ケアが必要な子どものために看護師を配置する。</p> <p>④ 上記に伴う不足教室を増築する。バリアフリー環境の整備のため、すべての中学校(平均1校あたり3校舎、1体育館と想定)において1校舎を中心として身障者用エレベーター、スロープ、身障者用トイレ等を整備する。</p>																																																
(3) 必要なコストの試算	<p>ア 教員等の増員のために必要なコスト</p> <table border="1"> <tr> <td>教員の増員</td> <td>322,200人</td> <td>2兆1,517億円</td> </tr> <tr> <td>支援員の増員</td> <td>8,500人</td> <td>102億円</td> </tr> <tr> <td>看護師の増員</td> <td>1,800人</td> <td>36億円</td> </tr> <tr> <td>教員等所要経費の合計</td> <td></td> <td>2兆1,655億円</td> </tr> </table> <p>イ 施設・設備の整備のために必要なコスト</p> <table border="1"> <tr> <td>不足教室等の増築</td> <td>25人学級対応</td> <td>6兆1,160億円</td> </tr> <tr> <td>特別支援学級増築</td> <td>43,200教室等</td> <td>1兆6,060億円</td> </tr> <tr> <td>バリアフリー設備</td> <td></td> <td>2兆2,610億円</td> </tr> <tr> <td>施設・設備所要経費の合計</td> <td></td> <td>9兆9,830億円</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td></td> <td>12兆1,485億円</td> </tr> </table> <p>※ 以上の試算については、今後詳細な検討が必要である。また、以上のほか障害の状態に応じた教科書の作成(拡大教科書、点字教科書等)、コミュニケーション支援及びこのためのICT環境の整備等を行うためのコストが発生する。</p> <p>※ 通級指導のための教員の加配が別途必要。</p> <p>※ 特別支援学級は居住地域の学校に設置されているものと仮定している。</p> <p>※ 専門性のある教員の確保が課題。</p> <p>参考：平成19年度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・幼・小・中・高等学校の教諭普通免許状保有者の現職教育による特別支援学校教諭二種免許状の取得 1,061件</li> <li>・大学等における直接養成によるもの 3,748件</li> <li>計 4,809件</li> </ul>	教員の増員	322,200人	2兆1,517億円	支援員の増員	8,500人	102億円	看護師の増員	1,800人	36億円	教員等所要経費の合計		2兆1,655億円	不足教室等の増築	25人学級対応	6兆1,160億円	特別支援学級増築	43,200教室等	1兆6,060億円	バリアフリー設備		2兆2,610億円	施設・設備所要経費の合計		9兆9,830億円	合計		12兆1,485億円	<p>ア 教員等の増員のために必要なコスト</p> <table border="1"> <tr> <td>教員の増員</td> <td>16,100人</td> <td>1,075億円</td> </tr> <tr> <td>看護師の増員</td> <td>800人</td> <td>16億円</td> </tr> <tr> <td>教員等所要経費の合計</td> <td></td> <td>1,091億円</td> </tr> </table> <p>イ 施設・設備の整備のために必要なコスト</p> <table border="1"> <tr> <td>特別支援学級拡充</td> <td>13,800教室等</td> <td>4,780億円</td> </tr> <tr> <td>バリアフリー設備</td> <td></td> <td>7,600億円</td> </tr> <tr> <td>施設・設備所要経費の合計</td> <td></td> <td>1兆2,380億円</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td></td> <td>1兆2,380億円</td> </tr> </table> <p>※ 以上の試算については、今後詳細な検討が必要である。また、以上のほか障害の状態に応じた教科書の作成(拡大教科書、点字教科書等)、コミュニケーション支援及びこのためのICT環境の整備等を行うためのコストが発生する。</p> <p>※ 通級指導のための教員の加配が別途必要。</p> <p>※ 特別支援学級は居住地域の学校に設置されているものと仮定している。</p> <p>※ 専門性のある教員の確保が課題。</p> <p>参考：平成19年度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・幼・小・中・高等学校の教諭普通免許状保有者の現職教育による特別支援学校教諭二種免許状の取得 1,061件</li> <li>・大学等における直接養成によるもの 3,748件</li> <li>計 4,809件</li> </ul>	教員の増員	16,100人	1,075億円	看護師の増員	800人	16億円	教員等所要経費の合計		1,091億円	特別支援学級拡充	13,800教室等	4,780億円	バリアフリー設備		7,600億円	施設・設備所要経費の合計		1兆2,380億円	合計		1兆2,380億円
教員の増員	322,200人	2兆1,517億円																																																
支援員の増員	8,500人	102億円																																																
看護師の増員	1,800人	36億円																																																
教員等所要経費の合計		2兆1,655億円																																																
不足教室等の増築	25人学級対応	6兆1,160億円																																																
特別支援学級増築	43,200教室等	1兆6,060億円																																																
バリアフリー設備		2兆2,610億円																																																
施設・設備所要経費の合計		9兆9,830億円																																																
合計		12兆1,485億円																																																
教員の増員	16,100人	1,075億円																																																
看護師の増員	800人	16億円																																																
教員等所要経費の合計		1,091億円																																																
特別支援学級拡充	13,800教室等	4,780億円																																																
バリアフリー設備		7,600億円																																																
施設・設備所要経費の合計		1兆2,380億円																																																
合計		1兆2,380億円																																																

文部科学省の試算によれば、特に「想定A」の場合、教員等の増員、施設・設備の整備に12兆1,485億円の経費が必要になることが示されている。文部科学省がなぜこのような試算を推進会議のヒアリングの資料として提出したのか。確かに体制整備のためには経費や教員の確保が必要であり「理念だけでなく人的・物的条件整備とセットで検討することが重要<sup>74</sup>」であることは間違いない。ただ、このタイミングであえて具体的な金額や教員等の数まで示したことは、理念先行で議論が進む推進会議への牽制の意味があったのではないかと考えられる。このヒアリングの直後の2010年6月に開催された全国特別支援学校長会研究協議会で行政説明を行った当時の文部科学省の齋藤尚樹文部科学省特別支援教育課長が、推進会議が「権利条約の理念だけを基に、財政的な裏付け、必要な教員の専門性、教員の数の確保という観点を抜きに議論を進めることには重大な懸念を持っている<sup>75</sup>」と述べたのは先述のとおりである。推進会議において権利条約の理念だけを基に、財政的な裏付け、必要な教員の専門性、教員の数の確保という観点を抜きに議論が進められていることに対しての重大な懸念が明確に述べられており、仮定の条件の下での試算という形ではあるにせよ、具体的な金額や教員等の数まで示したことは、推進会議での方向性に沿った形で進めればこれだけの財源や専門性を持った教員の確保という難しい問題がある、それを理解して議論を進めているのかという牽制の意図があったことが裏付けられるのではないかと考える。

このような文部科学省の姿勢に対し、推進会議の側は、文部科学省は本当にインクルーシブ教育を実現しようとする気持ちがあるのかという疑念を持った。第9回推進会議におけるヒアリングの際に内閣府障がい者制度改革推進会議担当室長の東俊裕は次のように質問している。

まず、総論では、インクルーシブ教育については、理念だけではなく、人的、物的条件整備とセットでの議論が必要として、別添②でインクルーシブ教育システムを構築するための2通りの想定の下に財源の必要性を訴えておられますが、その財源として挙げられている数字の適否については、いちいち触れませんが、要は財源があれば、インクルーシブ教育システムは実現可能であるというご意見だと伺ってよろしい

---

<sup>74</sup> 本章第2節第1項に引用した齋藤尚樹特別支援教育課長の発言。

<sup>75</sup> 註74に同じ。

かどうか。これが1点目です。

また、それとの関連ですが、別添②の想定Aと想定Bは、前提が違うお話だと思えますけれども、仮にAのように、即時的にインクルーシブ教育を実現するという前提から見て、現状はかかるAもしくはBとは大きく隔たっているということをおっしゃりたいのかどうか。これだけお金がなければ、2点目は権利条約が求めるものには達することができないということが、反面として現状は障害者の権利条約が求めているものとは、大きく隔たりがあると御認識されているかどうかということが2点目です<sup>76</sup>。

これに対して、齋藤特別支援教育課長は次のように回答している。

インクルーシブ教育システムの構築を目指す上では、やはり先ほど申し上げたように、専門性のある教員の確保、人的体制の整備等々が必要ですが、更にそのための財源確保を前提とした上で、実際にインクルーシブ教育システムの構築を図っていくためには、もう一つ考えていくべき課題は、先ほど学校団体のところでもありましたように、例えば知的障害のある児童生徒さんの教育を始めとして、教育の課程とカリキュラムをどうすべきか。とくに権利条約にもうたわれた発達を最大限に達成するという目標が一方で失われてしまえば、何のための制度改革かわかりませんので、それをいかにして実現していくか。そのために必要な教員の専門性をどう担保するか。更には、今の特別支援学級、通級指導等を行ってございます。これについてそれぞれまだ不十分だという御指摘もあろうかと思えます。これを例えば特別支援教育構想という形で、更に柔軟かつ色々きめ細かい支援ができるように変えていくという構想の具体化の検討など、いずれも長期的視点から検討していくべき課題がたくさんあると思っております。ただ、だから何もしないということではなくて、リソースを少しずつ拡大しながら、漸進的にやっっていこうというところで、今、頑張っているわけでございます。あくまでも試算A、Bというのも、これがないからできない、ということを出したつもりではございません。AとBの間で、現実的にどこまでできるか。これは政府の御意思もあろうと思えますけれども、それを踏まえた上で、一番いい制度改革の在り方を、要するに制度は作ったが、全く魂が入らなくて、むしろ奈良県のような事例がどんどん増えてしまうということ

---

<sup>76</sup> 推進会議第9回議事録より。  
[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/gijiroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/gijiroku.html) (2020.1.12)

ではいけないと思っておりますので、その点は努力をしていく必要があると思っております<sup>77</sup>。

続けて推進会議からの「このような試算を提示したことは、文部科学省としては財源が確保できないために、想定で示されたようなインクルーシブ教育が実現できないと認識しているということか。財源があれば、このようなインクルーシブ教育が実現できるとの認識か<sup>78</sup>」との質問に対して次のように回答している。

こうした人的体制や環境の整備のための財源確保が不可欠であるが、それに加えて、実際にインクルーシブ教育システムの構築を図るためには、通常の内容では指導が難しい知的障害のある児童生徒の教育をはじめとする、障害のある児童生徒全体の教育課程編成の在り方、教員の指導力の担保・向上、特別支援教室構想の具体化など、長期的視点から検討を要する課題が存するものと認識している<sup>79</sup>。

また、試算はあくまで検討に資するための仮定のものであり、インクルーシブ教育の基本的な考え方や必要となる条件整備の在り方によって変わるため、考え方や試算の方法については今後さらなる検討が必要としている。

会議では、このような文科省の考え方に批判が集中した。推進会議の尾上浩二委員は、「今回の文科省さんの添付資料②というのは、やはりいただけない。あたかも地域の学校に行くことを権利として認めたら、今までよりも10倍以上のお金がかかるんだという形で、取って付けたような形で、ためにするような資料ではないのかという思い」がするとして、「文科省さんはインクルーシブ教育、あるいは障害のある子が地域の学校へ行くことに対して、なぜそんなに嫌がっておられるか、その理由をお聞かせ願いたいと思います<sup>80</sup>」と述べている。それに合わせて推進会議の議長代理を務める日本障害フォーラム幹事会議長の藤井克徳委員は、「つまり、お金の問題なんですかという問いかけと、改めてインクルーシブを文科省はどう思いますかという問題と（中略）、文科省の方からお答えいた

---

<sup>77</sup> 註 76 に同じ。

<sup>78</sup> 註 76 に同じ。

<sup>79</sup> 註 76 に同じ。

<sup>80</sup> 註 76 に同じ。

だけますか<sup>81</sup>」と問うている。これに対して、齋藤特別支援教育課長は、「インクルーシブ教育システムの構築を目指す上では、やはり先ほど申し上げたように、専門性のある教育の確保、人的体制の整備等々が必要ですが、更にそのための財源確保を前提としたうえで、(中略)例えば知的障害のある児童生徒さんの教育を始めとして、教育の課程とかカリキュラムをどうすべきか。(中略)いずれも長期的視点から検討していくべき課題がたくさんあると思っております<sup>82</sup>」と答えた。同時に、尾上委員や藤井委員からの財源の問題とも絡めた文科省のインクルーシブ教育システムに対する認識を問う質問に対して、教育課程等の問題など長期的な視点から検討していくべき課題がたくさんあると答え、財源の問題やインクルージョンを文科省がどう考えているかについて正面からは答えていない。

この質疑は、推進会議が進めようとする方向性に対して、財源の問題も含めた文科省の認識を明確にする絶好の機会であったが、明確な言質を取ろうとする推進会議側と言質を取られまいとする文科省側での議論はそれ以上深まらず、「少し深まった部分と、しかし、相変わらず平行線の部分とあります<sup>83</sup>」という藤井議長代理の終わりの言葉にあるように、推進会議と文科省の間の認識は平行線のままであった。この会議では、推進会議の委員の中に学校教育の関係者や教育行財政の専門家がいなかったこともあり、文科省の試算の内容も含めた制度改正に伴う財源の問題について具体的な議論を深めることはできず、その批判は理念的なものに止まったといえる。

## 2.4 特特委における議論

特特委は、2010年7月20日の第1回会議を皮切りとして、2010年12月に論点整理をまとめるまでに8回の会議を行った。

### ① 特特委の方向性

第1回の会議の冒頭で、早稲田大学教育・総合科学学術院教授の安藤忠彦委員から、『障がい者制度改革推進会議』の内容に私たちはどれぐらい縛られるのか、閣議決定のほうに縛られるのか。もちろん、推進会議の議論の方向性というのは私たちは踏まえなければならないんですけども、基本的にはその辺、推進会議の位置付けを私たちはどう認識した

---

<sup>81</sup> 註 76 に同じ。

<sup>82</sup> 註 76 に同じ。

<sup>83</sup> 註 76 に同じ。

らいいのか<sup>84</sup>」という質問があった。これに対して文科省の齋藤尚樹特別支援教育課長は、「教育に関しては平成22年度内に基本的な方向性の結論を得るべく検討を行う。この部分が政府としての約束といえますか、方針を決めたとこととございますので、あくまで具体的に何をするかという部分については、〔閣議決定の〕各個別の記述の中に書いてあることが政府としての方針ということになります。ただ、『障がい者制度改革推進会議』の意見も最大限に尊重するというのが政府全体の方針になって（〔〕内筆者）<sup>85</sup>」いると述べ、必ずしも第一次意見の内容に拘束されるものではないという趣旨の発言を行っている。閣議決定とは、2010年6月29日の「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」のこととであり、教育については「障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるといふ障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、平成22年度内に障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく検討を行う<sup>86</sup>」とされていた。

2010年10月25日に開催された第5回の会議で宮崎英憲委員長は、特特委の方向性は「インクルーシブ教育システムの構築の進め方として、常に場を共にするという追及をしていくのか、それとも、それぞれの子どもにとって最も適切な教育は何なのかという観点から多様な場を用意するといった、現在の進めている特別支援教育の仕組みを発展させていくかというようなことが論点になるかと思えます」と述べ、第一次意見に示された「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」とするという方向性は、あくまで論点の一つであることを述べている<sup>87</sup>。

特特委における議論の中では、作家で前杉並区立杉並第四小学校教諭であった乙武洋匡委員は、委員長試案の内容について議論した2010年11月5日の第6回会議で「やはり僕が感じたのは、先ほど石川委員もおっしゃっていたように、現時点では就学先決定が、本人・保護者の意見を尊重した上で教育委員会が決定権を持つということになっていきますけれど

---

<sup>84</sup> 特特委第1回会議議事録より。  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1297371.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1297371.htm) (2020. 3. 11)

<sup>85</sup> 註84に同じ。

<sup>86</sup> 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」より。  
[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_16/pdf/ref.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_16/pdf/ref.pdf) (2020. 3. 11)

<sup>87</sup> 特特委第5回会議議事録より。  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299329.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299329.htm) (2020. 3. 11)



も、これがこのままでいいのかなというところに、やはり、私も疑問を感じています<sup>88</sup>」と述べ、就学先決定の在り方について議論する必要があるとしていた。また、品川区立鈴ヶ森小学校長の太田裕子委員も同じ第6回会議で「今の制度の中で、やはり、幾つかの課題というのが本特別委員会の中でも何回も指摘されていたところがあって、(中略)現状の特別支援教育をさらに充実させていけばいいということではないような気がする」と述べた上で、「今度新たに、例えば、保護者の意見も尊重するとなっても、そのあたりがどれだけ変わるのかというところは、私、疑問に思うところです。(中略)そのあたりについてももう少し集中して議論を進めていけたらなと思っています<sup>89</sup>」と述べ、就学先決定の在り方について議論をする必要があるという意見を述べていた。しかし、これらの問題について集中的に議論が行われることはなく、就学先の決定について「最終的には市町村教育委員会が決定」することになり、推進会議の第一次意見が求めた内容と特特委の論点整理の内容が異なるものとなったことは本章第1節で述べた通りである。

## ② 財政面での議論

特特委の主な課題の一つである、財政面を含めた教育制度の在り方について議論が行われたのは、2010年9月6日の第3回会議である。議論に先立ち文科省から参考資料として、公立小中学校等教員の給与負担・定数等における国・都道府県の役割や費用負担の割合などが示された。また、市町村における特別支援教育支援員の配置状況や、特別支援学校における医師・看護師等による医療的ケアの実施状況、施設整備における国の負担割合などが示された<sup>90</sup>。合わせて宮城県と奈良県の教育委員会から、それぞれの特別支援教育体制の整備状況や課題などについてヒアリングを行った後に討議が行われた。委員からは、主として基礎的環境整備の必要性や合理的配慮について、誰が、どこで、どのような内容で行うのか、そのための教職員の専門性の向上の問題などについて意見が出された。その中で、財政面の問題について意見を述べたのは、茨城県東海村教育長の高橋健彦委員、三鷹市長の清原慶子委員である。高橋委員は、東海村における村全体の予算に対する教育費のパーセンテージが20.2%となっていることや、年間教育費が小学生1人当たり25万円、中学

---

<sup>88</sup> 特特委第6回会議議事録より。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299860.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299860.htm) (2020.3.11)

<sup>89</sup> 註88に同じ。

<sup>90</sup> 「特別支援教育の在り方に関する特別委員会第3回会議配布資料」のうち「資料3 合理的配慮について」の「別紙1 公立小・中学校についての国、都道府県、市町村、学校・校長等の役割分担」より。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1297376.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1297376.htm) (2020.3.11)

生1人当たり20万、特別支援の子にかかる1人当たりの金額が75万1,000円であることを述べた上で、教育を行なう上で財政的な裏付けが必要なことを強調していた。清原委員は、高橋委員のような具体的な数字は示さなかったが、人口規模や学校配置といった地域事情を踏まえた上で、国が全国どこでも同じような質の教育を受けられるように保障すること、財源的措置を踏まえた都道府県、市町村の自立性が重要であることを述べていた。これらは、行政、教育行政の責任者という立場からの現実的な意見であり、制度改革を目指すのであれば不可欠な内容である。ただ、財源や財政的な裏付けにまで踏み込んだ発言は、高橋委員や清原委員以外にはなく、もし、障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則とする制度に転換した場合に、財政的にどれくらいの負担が増えるのか、そのための財源をどのように確保するのかという具体的な内容の議論には至らなかった。

第9回推進会議のヒアリングに際して文科省が提出していた試算の内容は先に示したとおりである（表2-2）。議論のたたき台としての試算がありながら、その内容に基づいた具体的な議論がなぜ行われなかったのか。想定Aにしる想定Bにしる、なんらかの形で推進会議が求める方向性に即してインクルーシブ教育システムの構築を目指すのであれば、試算の内容について具体的な議論を行う必要性があったはずである。それがなかったということは、現行の特別支援教育体制の継続が前提としてあり、想定Aや想定Bのような形での改革を行うことはそもそも考えられていなかったといえるのではないだろうか。

論点整理では「教育条件の整備のためには、国及び自治体の財政的な裏付けが必要である」、「財政的な措置を図る観点を含めインクルーシブ教育システム構築のために国としての施策の優先順位を上げる必要がある<sup>91</sup>」等とされ、最終の特特委報告でも「財政的な措置を図る観点を含め、インクルーシブ教育システム構築のために、国としての施策の優先順位を上げる必要がある」、「障害のある子どもに対する支援については、法令に基づき又は財政措置により、国は全国規模で、都道府県は各都道府県内で、市町村は各市町村内で、教育環境の整備をそれぞれ行う」、「現在の財政状況に鑑みると、『基礎的環境整備』の充実を図るためには、共生社会の形成に向けた国民の共通理解を一層進め、社会的な機運を醸成していくことが必要であり、それにより、財政的な措置を図る観点を含めインクル

---

<sup>91</sup> 註 66 に同じ。

ーシブ教育システム構築のための施策の優先順位を上げていく必要がある<sup>92</sup>」等と漠然と述べられるにとどまり、インクルーシブ教育システムを構築していくために必要な財政面での具体的な施策の内容等は示されなかった。

### 3. インクルーシブ教育システム構築のための財政面の議論の必要性

本章の目的は、推進会議の意見が特特委のまとめに反映されなかった理由を、推進会議と特特委の会議それぞれにおける財政面の議論がどのようなものであったのかを検討することで明らかにするとともに、その理由を踏まえて我が国におけるインクルーシブ教育の具体的なシステムを構築するための財政面での方策について提言することであった。

戦後のわが国においては、学習指導要領と義務標準法という二つの制度を基盤に教育の標準化が進められてきた<sup>93</sup>。その背景には、わが国の教育を「標準化へと向かわせる力が、国による一方的な統制として」ではなく、都道府県や市町村教育委員会の問題意識、実際の学校現場の教師の意識など「さまざまな力の合成として作動」していた（荻谷[2009]51）。そのようにして教育の標準化が目指された結果、一学級あたりの人数は50人から40人へと段階的に減らされてきたが、学級で行われる学習のあり方を規定した学習指導要領と、そのような学級規模を単位として教育資源を配分する（教員が配置される）という教育の標準化のあり方の仕組みが、戦後から現在に至るまでのわが国の教育制度として定着してきた。このことは、障害のある子どもの教育においても同様であり、一学級あたりの人数が特別支援学校の小中学部では児童生徒6人で一学級、高等部では生徒8人で一学級と小中学校や高等学校に比べると少ないことや、教員の加配の基準が小中学校や高等学校とは異なるものの、学級を単位として教育資源を配分する（教員が配置される）という教育の標準化のあり方の仕組みは特別支援学級も含めて同じである。

委員長試案の内容について討議を行った第25回推進会議で、おおさか地域生活支援ネットワーク理事長の北野誠一委員は、委員長試案の中の「環境整備が進まないまま、インク

---

<sup>92</sup> 「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm) (2020. 3. 9)

<sup>93</sup> 小川（2001）は、義務標準法の原理・構造が、学級を基礎に教職員定数・加配を算出してきたことに見られるように、我が国では学級編制と教職員定数が連動するものとして運営されてきており、それは学級を一斉授業の学習基礎集団だけでなく、生活指導や学校行事等の基礎集団として固定的に捉えてきたことによるとしている。そうした学級観に立って、国が1/2（現在は1/3）給与負担する教職員定数の算定基礎としての学級＝一斉授業の学習基礎集団としての学級＝生徒指導・学校行事等の基礎集団としての学級、という三位一体のシステムが固定化されていくことになったことを指摘している。

ルージョンを進めることは結果として教育のダンピングを招いてしまう<sup>94</sup>」という表現に対して、次のように意見を述べている。

特別支援学校の子どもさんにかかっている予算は1人当たり850万です。一方で、普通学校や特別支援学級の方は80～90万円で、100万かかってないという資料、皆さん見てもらったらわかります。つまり、特別支援学校で10倍以上の予算がかかっている。当然、それに基づいて特別支援学校から普通学校・普通学級に予算が回れば、ダンピングなんてことが起こるはずはない。より高い支援が普通学校、普通学級で受けられますので、この表現も納得のいかない表現だなと。(障がい者制度改革推進会議第25回会議議事録<sup>95</sup>より)

学級を単位として教員が配置されるという教育資源配分の仕組みのもとで、特別支援学校と普通学校では一学級あたりの人数が異なることから、北野委員の意見のように単純にはいかないことを学校現場では強く認識していた。第9回推進会議のヒアリングの場で全国特別支援学校長会の尾崎祐三会長が、「全員が地域の学校に在籍することを前提とした場合、学籍の一元化に伴う教員等の予算の算定方法が、希望によって他の学校において教育を受ける場合などに複雑に異なる」ことや「特別支援学校に児童生徒の学籍があることによって、学級が認可され、在籍する児童生徒の障害に対応した施設設備が整えられ、特別支援教育の専門性のある教員が配置されているということに、是非ご留意して<sup>96</sup>」ほしいと述べたこと、全国連合小学校長会の田中誠特別支援教育委員長や全国特別支援学級設置学校長協会の瀧島順一会長が、教育現場の人的、物的などの実情を十分にとらえた上で検討してほしいと述べたことから、現行の制度に十分留意してほしいというのが現場の意識であった。文科省があくまでも現行の特別支援教育体制を堅持しつつインクルーシブ教育システムを構築するという方針を変えなかった背景には、現行の教育の仕組みに基づいた学校現場の意識が強くあったと考えられる。わが国が、学習指導要領と義務標準法のもと、1958年以来50年にわたって築きあげてきた教育制度を変えることの判断を文科省だけで行うことが難しいことの背景には、教育資源の配分という財政面の問題はもとより、学

---

<sup>94</sup> 註 55 に同じ。

<sup>95</sup> 註 68 に同じ。

<sup>96</sup> 註 76 に同じ。

校現場や教育委員会の意識、保護者の思いなど様々な要因が絡み合ったものがあることを理解する必要がある。

推進会議が求めた原則を実現していくためには、現行の特別支援教育における教育資源配分の仕組みや考え方を、原則を実現するためにどのように変えていく必要があるのかという具体的な議論を行うことが必要であった。制度改革の基本的方向性を示すという立場から止むを得ない面があったとはいえ、推進会議における議論の内容は、特別支援教育体制への批判と権利条約にいう教育の目的の実現という理念的なものが中心であり、制度改革に必要な財政面での課題について、現実的かつ具体的な議論には踏み込まなかった。しかし、制度改革に財政面での裏付けが必要であることの認識は、特特委には十分にあったはずであり、その上で財政面での具体的な議論に踏み込まなかったことは、それまでの特別支援教育を推進するという方向性が予めあったことの証左であると考えられる。

それでは、理想と現実といったような二分法的な議論を超え、わが国におけるインクルーシブ教育の具体的なシステムを構築していくためには、どのような改革が必要なのであろうか。学級を単位として教員が配置されるという教育資源配分の現行の仕組みのもとでは、通常学級に障害のある児童生徒が在籍しても、それはあくまでも学級の中の1人であり、その1人のために別に教育資源が配分されることはない<sup>97</sup>。障害のある児童生徒が通常学級で障害のない子どもと共に学ぶことを促進しようとするならば、まず障害のある児童生徒への教育資源配分（教員の配置や施設・設備充実など）の仕組みの見直しについて議論することが必要であると考えられる。視覚障害や知的障害、肢体不自由などの児童生徒一人一人の障害種による違いや、軽度・重度、重複などの障害の程度による違いを、仕組みにどのように反映させていくのかなど困難な課題はあるが、まずは改善のための議論を始めることが必要である。通常学級における教育資源配分の仕組みとは別に、障害のある児童生徒が通常学級に在籍する場合には児童生徒一人ずつに教育資源が配分されるなどの仕組みがあり、相応の教育資源が配分されることになれば学校現場の意識も変わり、現状よりも障害のある児童生徒が通常学級で障害のない子どもと共に学ぶことが促進されるであろう。現状では、そのような議論や制度の改正は特別支援教育支援員の配置や通級指導担当教員の基礎定数化などに止まっており、抜本的なものとはなっていない。教育資源配分の

---

<sup>97</sup> ただし、市町村教育委員会の判断と負担によって特別支援教育支援員や非常勤講師、介助員、医療的ケアを実施するための看護師等が配置されることはある。ただし、これらはあくまでも定数外の単年度の加配措置であり、根本的な改善策ではない。

仕組みを見直していくための議論の必要性について、学校現場や保護者、教育委員会、障害のある子どもの教育に関係する団体等がそれぞれの立場から、現状を踏まえた問題提起を行なっていくことが必要である。

### 第3章 小中学校における特別支援教育体制整備状況における都道府県間の差異の状況と要因

#### 1. 問題の所在

2012年7月に出された特特委報告では、共生社会<sup>98</sup>の形成に向けて、権利条約に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であり、その構築のために特別支援教育を推進していく必要があるとしている。

インクルーシブ教育システムでは、権利条約に「障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること」(第24条)と規定されているように、等しく教育機会を保障していく必要がある。しかし、特特委報告では、就学先の決定について「障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当<sup>99</sup>」とされ、学校や地域間の差<sup>100</sup>があることが前提とされている。教育機会の均等とは「個人が人種、性別、社会・経済的出身階層などの属性によって差別されないことによって、さらに偶然性によって支配されることを最小にすることによって、教育を受ける機会が、国民として平等に保障されることを意味する」とされる(小林[2014]54-55)。学校や地域の状況によって障害のある子どもの就学先や受けられる教育の内容等に差が生じるとすれば、障害者の教育機会の均等が保障されていないという

---

<sup>98</sup> 特特委報告では、「共生社会」とは「障害者等が積極的に社会参加・貢献していくことができ、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を認め合える」社会であると定義している。

「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進(報告)」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm) (2020.3.9)

<sup>99</sup> 註98に同じ。

<sup>100</sup> 特特委報告については、権利条約の理念を踏まえた教育分野を含む制度改革の基本的な方向を議論した「障がい者制度改革推進会議」の第25回会議(2010.11.15)で試案の内容が検討された。その際、同会議の北野誠一(NPO「おおさか地域生活支援ネットワーク」理事長)委員は、「『地域の事情等により環境整備に困難が予想される場合には、本人・保護者にあらかじめ受けられる教育や支援について説明し、十分な理解を得る』ということは、これは『ごめんなさい』ということですよ。昨年の奈良県のケースでもそうです。しかし『ごめんなさい』ではすまないということなんです。つまり、バリアフリーとか、インクルーシブなシステムというのは、それをすることが当然のことで、しないことが差別であるということ。今回の障害者権利条約はうたっているのだから、『ごめんなさい』ではすまないことを明確にするべきです」と批判している。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_25/pdf/gijiroku.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_25/pdf/gijiroku.pdf) (2020.1.24)

ことになる。

2012年9月に学校教育法施行令の一部改正が行われ、障害のある子どもの就学先は「市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定する<sup>101)</sup>」とされている。地域間や学校間の格差がどの程度まで許容されるのかという議論は別に譲るとして、教育機会の均等が保障されない中で市町村教育委員会が就学先を決定することについて、権利条約の理念の遵守という観点から疑義が生じる。市町村教育委員会が就学先を決定するのであれば、どの就学先においても十分な教育を受けられるようになっていることが前提となるからである。

権利条約がいう障害者が地域社会において等しく教育を受けられるようにするためにどのような施策が必要であるのかを検討するためには、現在地域間で具体的にどのような差異が生じているのか、差異を生じさせている要因は何かを検討する必要がある。差異を生じさせている要因としては、都道府県の財政力の問題、首長部局や教育委員会における政策の優先順位の問題、児童生徒数や学校数、教職員の専門性、地域の医療、保育など行政サービスの状況、保護者の意識や家庭の経済状況、地域住民の理解や意識など様々なものが考えられる。

本章では、特別支援教育における都道府県間の差異を生じさせている要因について、文部科学省によって発表されているデータを使用して、通級による指導の状況や特別支援教育支援員の配置状況を検討することによって明らかにする。

## 2. 特別支援教育における財政面からの検討の必要性

2010年7月20日の特特委の第1回会議では、会議の冒頭において文科省の横井特別支援教育企画官から「必要な体制・環境整備における、国、地方公共団体の責務・役割分担をどのように考えるか。同じく、都道府県と市町村等の連携及び役割分担をどのように考えるか<sup>102)</sup>」という論点が示された。このことについて、条件整備を担う首長や教育長からは、イン

---

<sup>101)</sup> 2013(平成25)年9月1日「25文科初第655号 学校教育法施行令の一部改正について(通知)」より。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1339311.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1339311.htm) (2020.3.11)

<sup>102)</sup> 「特別支援教育のあり方に関する論点(例)」より。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm) (2020.1.18)



クルーシブ教育システムを構築する上で、基礎自治体の取組と国の財政的な裏付けの必要性が述べられた。

東京都三鷹市の清原慶子市長は行政の立場から、取組を進めていく上での首長部局、市長部局の重要性や財政の確保の必要性について「どんないい制度でありましても、具体的に地域の現場で実現していくには、基礎自治体の取組が大きく影響します。教育委員会だけではありません。首長部局、市長部局が重要です。(中略) 財政を軽視してはいけません」と述べている。長野県教育委員会教育長の山口利幸委員は、県の立場から「市町村の役割、そして、県の役割、(中略)、こんなものをどういうふうにつくっていくか」、「理念は非常にわかるんですけども、そこに至る克服すべき課題を明らかにして、それに対する工程表と申しますか、財政的な裏付け、あるいは教員の質的な課題など、さまざまな課題がありますので、そういったものをトータルとしてやはり議論していかないと、なかなか理念と実際がうまくかみ合っただけで前へ進んでいかないんじゃないか」と述べている。他にも、茨城県東海村の高橋健彦教育長が「教育条件の整備と財政というのは、裏腹の関係」であり、「今後の施策は、私ども村としましても財政的な裏付けというのは大きな問題になってくるかなと思って<sup>103</sup>」いると述べているように、施策を実現していく立場の自治体関係者、教育行政関係者からは財政の確保の重要性が述べられていた。

「障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性ということについての結論を得るべく検討を行うことが主な課題<sup>104</sup>」である特特委の第1回の会議において、施策を実施していく立場の行政関係者から財政の確保の重要性が述べられていたことはある意味当たり前のことではあるが、同時にそのことをはずしてはいかなる議論も画餅に帰すだけであり、無意味であることの証左であると考えられる。

財政的な問題については、この後の特特委の会議でも繰り返し取り上げられた。それらの議論を経てまとめられた特特委報告では、「障害のある子どもに対する支援については、法令に基づき又は財政措置により、国は全国規模で、都道府県は各都道府県内で、市町村は各市町村内で、教育環境の整備をそれぞれ行う<sup>105</sup>」とされた。財政的措置については、「共生

---

<sup>103</sup> 以上の清原三鷹市長、山口長野県教育委員会教育長、高橋東海村教育委員会教育長の発言は、いずれも「特特委第1回会議議事録」からの引用。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1297371.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1297371.htm) (2020.1.23)

<sup>104</sup> 註103に同じ。

<sup>105</sup> 註98に同じ。

社会の形成に向けた国民の共通理解を一層進め、社会的な機運を醸成していくことが必要であり、それにより、財政的な措置を図る観点を含めインクルーシブ教育システム構築のための施策の優先順位を上げていく必要がある<sup>106</sup>」とされた。

財政的な措置も含めた施策の位置付けが、現在の都道府県や市町村等の取組にどのように反映しているのか、あるいはどのような課題を生じさせているのかを検証することが重要であると考えられる。インクルーシブ教育システムの構築は、障害のある子どもの教育に限らず、むしろ通常教育の改革を促すものである（清水 2012）とするならば、特別支援教育における都道府県間の差異の状況を明らかにするためには、義務標準法<sup>107</sup>により学級数によって教員数が自動的に決定される特別支援学校の状況よりも、加配定数<sup>108</sup>として配置される通級による指導の状況や地方交付税措置によって市町村に配置される特別支援教育支援員の配置状況を検討する必要がある。それらの配置状況には、特別支援学校の教員数の決定とは異なり、都道府県の財政状況や首長部局・教育委員会の特別支援教育の施策に関する認識が反映していると考えられることから、それらの配置状況を検討することが重要であると考えられる。

### 3. 教員の配置状況等から見た都道府県間の差異の状況

#### 3.1 特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数

古屋ら（2007）の調査では、盲・聾・養護学校在籍者一人当たりの学校教育費を比較した場合、最大の県と最小の県とでは2.32倍となっており、その差は小学校に比べて大きいとされている。また、知的障害養護学校の教員一人当たりの児童生徒数では、最多の県と最少の県との差は1.91倍となっている。

表 3-1 は、2012 年度の都道府県別の特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数を少ないものから多いものへと順に並べたものである<sup>109</sup>（以下に示すデータは、表 3-4 以外は 2012

---

<sup>106</sup> 註 98 に同じ。

<sup>107</sup> 正式名称は「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」。学級規模と教職員配置の適正化を図ることを目指して、学級編制と教職員定数の標準について必要な事項を定めている。

<sup>108</sup> 通級による指導については、平成 29（2017）年度から基礎定数化され、対象となる児童生徒 13 人に対して担当教員 1 名が配置されることとなった。

<sup>109</sup> 元のデータについては以下を参照。

文部科学省、2012 年度「学校基本調査」

[http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001044871&cycode=0\(2002.1.24\)](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001044871&cycode=0(2002.1.24))

表 3-1 特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数

順位	都道府県	特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数(単位:人)		
		児童生徒数	教員数	担当人数
1	大分	1,138	1,016	1.1
1	島根	937	828	1.1
3	徳島	910	791	1.2
3	高知	781	669	1.2
3	鳥取	795	671	1.2
3	福井	958	803	1.2
3	佐賀	942	789	1.2
3	富山	1,168	936	1.2
9	京都	2,499	1,980	1.3
9	三重	1,440	1,137	1.3
9	山梨	925	720	1.3
9	秋田	1,210	928	1.3
13	山口	1,624	1,192	1.4
13	山形	1,019	738	1.4
13	岩手	1,485	1,068	1.4
13	香川	1,050	748	1.4
13	福島	2,161	1,529	1.4
13	和歌山	1,372	969	1.4
13	滋賀	2,022	1,398	1.4
20	沖縄	2,014	1,321	1.5
20	石川	1,089	750	1.5
20	北海道	5,168	3,546	1.5
20	熊本	1,534	1,043	1.5
20	宮崎	1,266	860	1.5
20	群馬	2,011	1,351	1.5
20	兵庫	4,958	3,322	1.5
20	鹿児島	1,928	1,279	1.5
20	神奈川	7,442	4,909	1.5
20	岐阜	2,406	1,582	1.5
20	新潟	2,295	1,505	1.5
20	長崎	1,397	913	1.5
20	青森	1,735	1,120	1.5
33	奈良	1,512	971	1.6
33	宮城	2,297	1,459	1.6
33	岡山	2,129	1,336	1.6
33	千葉	5,738	3,540	1.6
37	大阪	8,357	5,059	1.7
37	愛媛	1,261	763	1.7
37	広島	2,260	1,358	1.7
37	長野	2,518	1,485	1.7
37	茨城	3,705	2,147	1.7
37	埼玉	6,396	3,698	1.7
43	栃木	2,480	1,387	1.8
43	東京	11,331	6,324	1.8
43	静岡	4,427	2,459	1.8
43	福岡	5,193	2,853	1.8
47	愛知	6,876	3,562	1.9

※文部科学省の2012年度「学校基本調査」の結果をもとに算定。

年度のものである。2012 年の『就業構造基本調査』<sup>110</sup>の結果に基づいた戸室<2016>の子どもの貧困率等の研究など、他の研究結果と比較するために 2012 年度で統一した)。なお、特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数の全国平均は 1.5 人であり、平均よりも児童生徒数が多い都府県は 13 であった。

古屋らは、2005 年度の知的障害養護学校の教員一人当たりの児童生徒数を調査しているが、少ない順では、①島根 (1.27 人)、②大分 (1.31 人)、③滋賀 (1.32 人)、④福井 (1.34 人)、⑤富山 (1.34 人) となっている。多い順では①愛知 (2.43 人)、②栃木 (2.12 人)、③大阪 (2.10 人)、④静岡 (2.07 人)、⑤福岡 (2.06 人) となっている。対象年度が異なることと、特別支援学校全体と知的障害の養護学校という対象が異なっている条件のもとでの比較であるが、結果はほぼ似通ったものとなっている。また、教員一人当たりの児童生徒数が最も多い県と少ない県の差は、古屋らの調査では 1.91 倍、表 3-1 では 1.73 倍であり、こちらもほぼ同じようなものとなっている。教員一人当たりの児童生徒数は、少ない方がより手厚い指導や支援が可能となると考えられるが、特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数については都道府県間で最大約 2 倍の差が生じており、そのような状況が 2005 年度以降継続しているといえる。

### 3.2 通級による指導担当教員一人当たりの担当児童生徒数

通級による指導とは、小学校又は中学校の通常の学級に在籍している軽度の障害のある児童生徒に対して、主として各教科等の指導を通常の学級で行いながら、障害に応じた特別の指導を特別の指導の場で行うものである<sup>111</sup>。表 3-2 は、2012 年度の都道府県別の通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数（以下「担当児童生徒数」）を少ないものから多いものへと順に並べたものである<sup>112</sup>。担当児童生徒数では、最も少ない大分県では 5.1 人、最も多い滋賀県では 22.4 人となっており、その差は約 4 倍となっている。なお、担当児童

---

<sup>110</sup> 「就業構造基本調査」とは、全国及び地域別の就業・不就業の実態を明らかにするために、総務省統計局が隔年で行っている調査である。1956 年から 1982 年まで概ね 3 年おき、1982 年以降は 5 年ごとに行われている。

<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index.htm> (2020. 1. 24)

<sup>111</sup> 学校教育法施行規則第 140 条及び同施行規則第 141 条。

<sup>112</sup> 元のデータについては以下を参照。

文部科学省、2012 年度「特別支援教育体制整備状況調査」のうち「通級による指導実施状況調査結果」。

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/\\_icsFiles/afieldfile/2013/05/14/1334907.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/_icsFiles/afieldfile/2013/05/14/1334907.pdf) (2020. 1. 24)

表 3-2 通級指導担当教員一人当たりの児童生徒数

順位	都道府県	通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数(単位:人)		
		児童生徒数	教員数	担当人数
1	大分	243	48	5.1
2	青森	457	66	6.9
3	東京	9,574	1,350	7.1
4	高知	126	15	8.4
5	熊本	859	97	8.9
6	鳥取	293	31	9.5
7	茨城	636	63	10.1
8	兵庫	1,477	145	10.2
9	秋田	384	37	10.4
10	和歌山	401	38	10.6
11	宮崎	605	56	10.8
12	福岡	1,842	167	11.0
13	佐賀	689	61	11.3
14	山梨	594	52	11.4
14	島根	914	80	11.4
16	三重	559	48	11.6
16	北海道	3,588	308	11.6
18	徳島	481	41	11.7
19	長崎	1,225	102	12.0
20	岩手	1,186	97	12.2
21	鹿児島	824	67	12.3
22	愛知	2,854	226	12.6
23	神奈川	4,630	359	12.9
24	香川	234	18	13.0
25	大阪	2,739	209	13.1
25	福島	656	50	13.1
27	石川	563	42	13.4
28	埼玉	2,940	217	13.5
29	長野	866	63	13.7
30	山口	1,301	91	14.3
31	山形	1,107	71	15.6
32	群馬	2,232	142	15.7
33	宮城	2,447	154	15.9
34	福井	426	26	16.4
35	富山	932	54	17.3
36	広島	1,235	71	17.4
37	静岡	1,988	113	17.6
38	千葉	3,642	205	17.8
38	京都	2,851	160	17.8
40	愛媛	1,032	57	18.1
41	新潟	1,955	107	18.3
42	栃木	2,103	113	18.6
43	沖縄	570	30	19.0
44	岐阜	2,033	103	19.7
45	奈良	445	22	20.2
46	岡山	1,592	72	22.1
47	滋賀	1,189	53	22.4

※文部科学省の2012年度「通級による指導実施状況調査結果」をもとに作成。

生徒数の全国平均は 13.6 人であり、平均よりも担当児童生徒数が多い都道府県は 19 であった。

通級による指導の時間数は、学校教育法施行規則によって年間 35 単位時間（週 1 時間）から年間 280 単位時間（週 8 単位時間）までが標準とされている。必要な時間数は対象の児童生徒によって異なるが、担当児童生徒数が多くなると、児童生徒一人当たりの指導時間数が少なくなり、十分な指導が受けられなくなるおそれが生じる。そのため、担当児童生徒数は少ない方がよいと考えられるが、担当児童生徒数の都道府県間の差は特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数よりも大きくなっており、通級による指導については都道府県によって受けられる教育に差が生じていると考えられる。

ただし、都道府県による担当児童生徒数の差については、その背景を十分に探る必要がある。特別支援学校の場合、小中学部では児童生徒 6 人で、高等部では生徒 8 人で学級が編成され、基礎定数としてその学級数に対して教員が配置される。通級による指導の場合はそのような基準がなく、課題ごとに対応して配置される加配定数として措置されるため、通級指導の対象となる児童生徒の人数と、国からの加配定数に加えて都道府県単独による加配のどの程度実施するかによって担当教員一人あたりの担当児童生徒数が変わるためである。なお、2017 年度から通級による指導を担当する教員の配置が基礎定数化されたので、このことで今後状況がどのように変化するかは引き続き注視していく必要がある。

表 3-3 は、小中学校の児童生徒総数のうち通級指導の対象となっている児童生徒数（以下「対象児童生徒数」）の割合を、高いものから低いものへと順に並べたものである。上位の都道府県ほど、対象を広げより多くの児童生徒が通級指導を受けられるようにしていると考えられる。

児童生徒総数に対する対象児童生徒数の割合が最も高いのは島根県となっており、その割合は 1.61%となっている。逆にその割合が最も低いのは高知県の 0.22%となっており、その差は約 8 倍となっている。表 3-2 の担当児童生徒数との比較で見ると、大分県、高知県、茨城県、兵庫県は担当児童生徒数が少ないが、同時に対象児童生徒数の割合も低くなっている。一方、京都府、栃木県、岐阜県は担等児童生徒数が多いが、同時に対象児童生徒数の割合も高くなっている。これらに対して東京都は担当児童生徒数が少なく、逆に対象児童生徒数の割合は高くなっている。

また、表 3-2 で担当児童生徒数が少なかった青森県は対象児童生徒数の割合で見ると全国で 36 位（対象率 0.42%）、熊本県は 28 位（0.56%）、鳥取県は 26 位（0.61%）、秋田県は 31

表 3-3 児童生徒総数に占める通級指導対象児童生徒数及び割合

順位	都道府県	児童生徒総数に占める対象者数		
		児童生徒総数	対象児童生徒数	対象者の割合
1	島根	56,624	914	1.61%
2	京都	207,810	2,851	1.37%
2	群馬	169,814	2,232	1.31%
4	宮城	188,881	2,447	1.30%
5	栃木	166,002	2,103	1.27%
6	山形	93,719	1,107	1.18%
7	山口	112,698	1,301	1.15%
7	岐阜	179,783	2,033	1.13%
7	岩手	105,083	1,186	1.13%
10	東京	898,170	9,574	1.07%
11	新潟	185,257	1,955	1.06%
12	富山	88,323	932	1.06%
13	長崎	119,500	1,225	1.03%
13	岡山	163,632	1,592	0.97%
15	滋賀	128,131	1,189	0.93%
16	愛媛	113,222	1,032	0.91%
17	佐賀	76,617	689	0.90%
17	北海道	406,539	3,588	0.88%
19	山梨	71,795	594	0.83%
20	徳島	60,532	481	0.79%
21	千葉	495,242	3,642	0.74%
22	神奈川	712,253	4,630	0.65%
23	静岡	312,217	1,988	0.64%
24	宮崎	96,789	605	0.63%
25	福井	69,109	426	0.62%
26	鳥取	48,126	293	0.61%
27	石川	97,759	563	0.58%
28	熊本	152,646	859	0.56%
29	広島	237,588	1,235	0.52%
30	埼玉	582,224	2,940	0.50%
31	秋田	77,552	384	0.50%
32	和歌山	81,802	401	0.49%
33	長野	182,893	866	0.47%
34	愛知	644,640	2,854	0.44%
35	福岡	418,459	1,842	0.44%
36	青森	109,133	457	0.42%
36	福島	161,356	656	0.41%
38	鹿児島	142,456	570	0.40%
39	沖縄	149,813	570	0.38%
39	奈良	117,151	445	0.38%
41	大阪	724,786	2,739	0.38%
42	三重	156,723	559	0.36%
43	兵庫	471,066	1,477	0.31%
44	香川	83,809	234	0.28%
45	茨城	247,023	636	0.26%
46	大分	95,149	243	0.26%
47	高知	57,392	126	0.22%

※文部科学省の2012年度「通級による指導実施状況調査結果」をもとに作成。

位 (0.50%)、和歌山県は 32 位 (0.49%) となっており、対象児童生徒数の割合が全国的に見て低くなっている。一方、担当児童生徒数が多かった千葉県は対象児童生徒数の割合で見ると全国で 21 位 (0.74%)、愛媛県は 16 位 (0.91%)、新潟県は 11 位 (1.06%)、岡山県は 14 位 (0.97%)、滋賀県は 15 位 (0.93%) となっており、対象児童生徒数の割合が全国的に見て高くなっている。これらの状況から、担当児童生徒数の多さと対象児童生徒数の割合の高さが関係しているのではないかと考えられたため、相関係数を求めたところ、 $r=.39$ 、 $n=47$ 、 $p<.01$  であり、やや相関があるという結果であった。

### 3.3 特別支援教育支援員の活用状況

特別支援教育支援員とは、幼稚園、小中学校、高等学校において障害のある児童生徒に対し、食事、排泄、教室の移動補助等学校における日常生活動作の介助を行ったり、発達障害の児童生徒に対し学習活動上のサポートを行ったりするために配置されている<sup>113</sup>。小中学校 1 校当たりの特別支援教育支援員の配置数が多いほど、より手厚い支援が行えることになる。

ただ、特別支援教育支援員については、配置のための財源が市町村への地方交付税交付金の中に含まれているため、その総額をどのように使用するかは受け取った自治体の判断に任されている。そのため、自治体の財政状況や特別支援教育に対する施策の優先順位の度合いによっては、特別支援教育支援員を配置するための財源が他に流用され、特別支援教育支援員の配置状況に差が出るおそれがある。現に文科省は 2009 年度以降の特別支援教育支援員の都道府県ごとの配置数を公表していない。年度ごとの全体の配置数については毎年配置のための予算を増加させているとして公表している一方で、都道府県ごとの実際の配置数を公表していないことは、地方交付税交付金の中に含まれている特別支援教育支援員の

---

<sup>113</sup> 特別支援教育支援員は、幼・小・中・高等学校において校長、教頭、特別支援教育コーディネーター、担任教師と連携して次のような役割を果たすことが想定されている。

- ① 基本的な生活習慣確立のための日常生活上の介助
- ② 発達障害の児童生徒に対する学習支援
- ③ 学習活動、教室間移動等における介助
- ④ 児童生徒の健康・安全確保関係
- ⑤ 運動会（体育大会）、学習発表会、修学旅行等の学校行事における介助
- ⑥ 周囲の児童生徒の障害理解促進

文部科学省初等中等教育局（2007）『特別支援教育支援員』を活用するために  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/002.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/002.pdf) (2020. 1. 24)

特別支援教育支援員については、2007 年度から財政措置され年々配置数が増加しているが、地方交付税措置によって実施されているため、市町村への地方交付税交付金の中にその財源が一括措置され、その活用が市町村に任されていることから、市町村によって活用に差が出るのが課題とされている。



表 3-4 特別支援教育支援員の活用状況

都道府県	活用人数		公立小中学校設置数 (2008年5月1日)	小中学校1校当たりの活用人数(活用人数/設置数)
	2008年5月1日時点			
1	神奈川県	1,838	1,278	1.44
2	東京都	2,629	1,947	1.35
3	三重県	809	605	1.34
4	大阪府	1,950	1,488	1.31
5	兵庫県	1,494	1,175	1.27
6	新潟県	1,007	795	1.27
7	岐阜県	705	574	1.23
8	群馬県	531	516	1.03
9	静岡県	806	798	1.01
10	栃木県	581	576	1.01
11	岡山県	576	593	0.97
12	埼玉県	1,186	1,249	0.95
13	広島県	784	831	0.94
14	茨城県	731	804	0.91
15	千葉県	1,080	1,235	0.87
16	滋賀県	292	335	0.87
17	長野県	494	585	0.84
18	奈良県	269	324	0.83
19	沖縄県	338	438	0.77
20	富山県	223	289	0.77
21	福井県	219	294	0.74
22	秋田県	295	397	0.74
23	島根県	262	356	0.74
24	山口県	368	525	0.70
25	愛知県	953	1,399	0.68
26	山梨県	198	310	0.64
27	佐賀県	181	288	0.63
28	愛媛県	303	500	0.61
29	京都府	340	611	0.56
30	熊本県	345	628	0.55
31	徳島県	196	364	0.54
32	香川県	145	278	0.52
33	石川県	169	332	0.51
34	宮城県	331	672	0.49
35	福岡県	526	1,115	0.47
36	長崎県	280	597	0.47
37	大分県	226	488	0.46
38	北海道	819	1,967	0.42
39	岩手県	252	613	0.41
40	宮崎県	159	410	0.39
41	山形県	182	471	0.39
42	福島県	292	770	0.38
43	青森県	187	535	0.35
44	和歌山県	151	433	0.35
45	鳥取県	69	222	0.31
46	高知県	125	426	0.29
47	鹿児島県	196	865	0.23

(文部科学省「公立小中学校における特別支援教育支援員（介助員及び学習支援員等）活用状況」をもとに一部改変して作成)

費用を他に流用している自治体があり、実際の配置数が明らかになると他に流用している自治体が特定され、それらの自治体が批判されることを懼れているからではないかと推測される。

表 3-4 は、2008 年 5 月 1 日時点での、特別支援教育支援員の活用状況について、それぞれの都道府県の公立小中学校 1 校当たりの特別支援教育支援員の活用人数を多いものから少ないものへと順に並べたものである。最も多いのは神奈川県で 1.44 人、最も少ないのは鹿児島県で 0.23 人でその差は約 6 倍となっている。都道府県によって配置状況に差が出ており、その差は特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数や、通級指導担当教員一人当たりの担当児童生徒数の差よりも大きくなっている。また、全国平均は 0.74 人であり、平均よりも活用人数が少ない都道府県は 24 であった。

### 3.4 都道府県間の差異

表 3-2、表 3-3、表 3-4 の結果をもとに、担当児童生徒数、対象児童生徒数の割合、特別支援教育支援員の活用状況を見ると、以下のことがわかる。

- ・東京都は通級指導対象児童生徒数の割合は高いが、通級指導担当教員の担当児童生徒数は少なくなっており、特別支援教育支援員の活用人数も多い。
- ・高知県は、通級指導対象児童生徒数の割合が低く、通級指導担当教員の担当児童生徒数も少なくなっており、特別支援教育支援員の活用人数も少ない。
- ・栃木県と岐阜県は、通級指導対象児童生徒数の割合が高く、通級指導担当教員の担当児童生徒数も多くなっており、特別支援教育支援員の活用人数も多い。
- ・兵庫県は、通級指導対象児童生徒数の割合は低く、通級指導担当教員の担当児童生徒数も少なくなっているが、特別支援教育支援員の活用人数は多い。
- ・青森県と和歌山県、鳥取県は、特別支援教育支援員の活用人数が少ないが、通級指導担当教員の担当児童生徒数も少ない。
- ・大阪府は、通級指導対象児童生徒数の割合は低い、特別支援教育支援員の活用人数は多い。

以上、東京都では通級指導対象児童生徒数の割合、通級指導担当教員の担当児童生徒数、特別支援教育支援員の活用人数のいずれにおいても都道府県間の比較において高い位置を占めている。一方で、高知県ではいずれにおいても都道府県間の比較において低い位置にとどまっている。また、栃木県や岐阜県のように、通級指導対象児童生徒数の割合が高く特別

支援教育支援員の活用人数において高い位置を占めているが、通級指導担当教員の担当児童生徒数では低い位置を占めているところもある。他に、青森県、和歌山県、鳥取県、大阪府などその状況はそれぞれであり、ここにはあがらなかった府県も含めて、通級指導対象児童生徒数の割合、通級指導担当教員の担当児童生徒数、特別支援教育支援員の活用人数の状況において都道府県間の差が生じているといえる。

通級による指導は小中学校<sup>114</sup>、特別支援教育支援員は幼稚園、小中学校、高等学校において、障害のある児童生徒を対象として特別な指導や支援を行うものであり、障害のある児童生徒が等しく教育を受けられる機会を保障するものである。都道府県間でそれらの差が生じているということは、住んでいるところによって受けられる教育の内容に差が生じているということであり、教育機会の均等が保障されていない状況があるといえる。

#### 4. 都道府県間の差異が生じる要因

前節で通級指導担当教員の担当児童生徒数や対象児童生徒数の割合、特別支援教育支援員の配置数等の状況が都道府県によって差があることが明らかとなった。そのような差が生じている要因については、本章第1節でも述べたように、都道府県の財政力の問題、首長部局や教育委員会における政策の優先順位の問題、児童生徒数や学校数、教職員の専門性、地域の医療、保育など行政サービスの状況、保護者の意識や家庭の経済状況、地域住民の理解や意識など様々なものが考えられる。それぞれの要因が都道府県間の差にどのような影響を与えているのかを明らかにするためには、都道府県ごとの状況を分析していく必要がある。本節では、その一例として都道府県の財政力の問題、都道府県独自の取組との関連からそのような差が生じている要因について検討する。

##### 4.1 都道府県の財政力の問題からの検討

財政力指数とは、自治体の財政力を示す指標であり、基準となる収入額を支出額で割り算した数値である。1.0であれば収支バランスがとれていることを示しており、1.0を上回れば基本的に地方交付税交付金が支給されない<sup>115</sup>。

---

<sup>114</sup> 学校教育法施行規則の改正により2018年度から高等学校においても通級による指導が制度化された。

<sup>115</sup> 財政力指数が1.0を上回れば、その地方自治体内での税収入等のみを財源として円滑に行政を遂行できるとして、地方交付税交付金が支給されない不交付団体となり、下回れば地方交付税交付金が支給される交付団体となる。

ここで財政力指数を自治体の財政状況を表す変数として設定する理由は、財政上の自律性の度合いが通級指導担当教員の担当児童生徒数や対象児童生徒数の割合、特別支援教育支援員の配置数等の状況が都道府県によって差があることに影響を及ぼしているのかどうかを検証するためである。財政力指数とは、「地方公共団体の財政力の強弱を表す指標」とされる(山下[2007]464)。この変数を用いて検証される仮説は、財政力指数が高い自治体ほど通級指導担当教員の担当児童生徒数や対象児童生徒数の割合、特別支援教育支援員の配置数等が高くなるということである。この仮説を設定する理由は、財政上の自律性の高い自治体の方が低い自治体よりも自由に使える財源を多く持ち、通級指導担当教員や特別支援教育支援員を多く配置できると考えられるからである。ただし、財政力指数については、「算定で用いられている基準財政需要額が現実の歳出額に基づくものではない」ために、「財政力指数が現実の財政状況を反映」せず、「財政力指数に基づいて個々の団体の財政的な余裕度を評価することには問題」があることが指摘されている(大塚[2015]111-113)。このような問題点は指摘されているが、財政力指数は教育政策と財政要因の関連を検証する際の指標としてはこれまでから使用されているものであり(山下 2007、山本 2008、荻谷 2009 など)、本論文においても使用する。そのため、以下に示す都道府県の財政力と通級指導担当教員の担当児童生徒数や対象児童生徒数の割合、特別支援教育支援員の配置数等との相関は、上記のような問題を含んでいることを前提としたものである。

表 3-5 は、財政力指数と特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数、通級指導担当教員一人当たりの担当児童生徒数、特別支援教育支援員の活用人数との相関を示したものである。特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数と特別支援教育支援員の活用人数は

表 3-5 各指標間の相関係数

	財政力指数との相関	
特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数	$r=.66$	$p<.01$
通級担当教員一人当たりの児童生徒数	$r=.17$	$p<.01$
特別支援教育支援員の活用人数	$r=.65$	$p<.01$

財政力と相関があるが、通級指導担当教員一人当たりの児童生徒数とは相関がないという結果であった。

先に述べたように、特別支援教育支援員は配置の財源が地方交付税交付金の中に含まれ、自治体の判断の影響をより大きく受けると考えられることから、ここでは特別支援教育支援員の活用人数と財政力指数の関連について見る。図 3-1 は、全都道府県の特別支援教育支援員の活用人数と財政力指数の関係についての散布図である。これを見ると、財政力指数の比較において上位にある愛知県と、財政力指数の比較において下位にある島根県や秋田県が同程度の活用人数を確保していることがわかる。

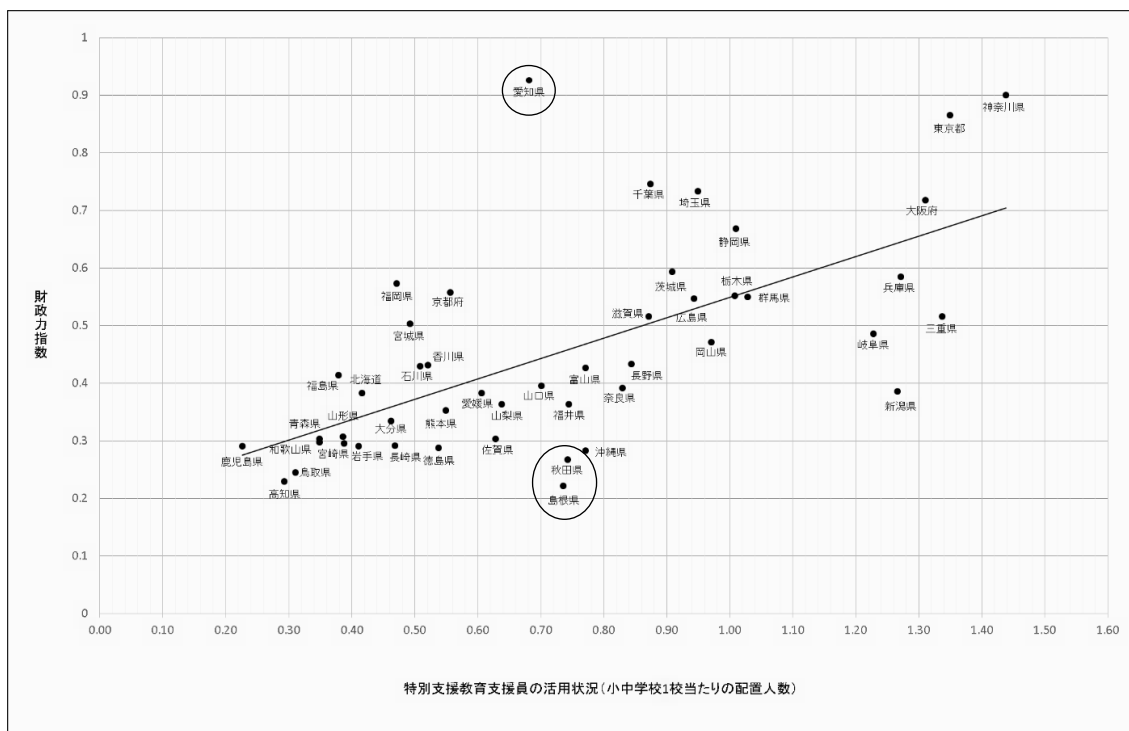


図 3-1 特別支援教育支援員の活用人数と財政力指数の関係についての散布図

これらの結果から、都道府県の財政状況と特別支援教育支援員の活用人数の間には関連があると考えられるとともに、島根県や秋田県、愛知県のように財政状況との関連だけでは説明できない場合もあることがわかる。

#### 4.2 都道府県独自の取組からの検討

全国都道府県教育長協議会は、毎年教育行政及び財政に関する調査研究や教育内容に関

する調査研究を行い、その結果を研究報告として発表している。2015年3月には同協議会第1部会が「インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」<sup>116</sup>を発表している。同研究は、2014年8月に47都道府県教育委員会を対象に、以下の内容について現状や取組を把握することを目的に実施した調査結果をもとにまとめられたものである。

- ① 教育支援委員会に関する取組
- ② 個別の教育支援計画、個別の指導計画
- ③ 特別支援学級等への人的配置等に関する取組
- ④ 専門性の向上について

このうち「③特別支援学級等への人的配置等に関する取組」の中で、国の財政的措置によらず都道府県が独自に配置している特別支援教育支援員の状況を調査している。それによると、都道府県独自で特別支援教育支援員を配置しているのは26となっている。表3-6は、独自に特別支援教育支援員を配置している道府県の配置状況を示したものである<sup>117</sup>。配置数は130人から2人までと幅は広いが、これらの道府県は国からの財政的措置による配置数の不足分をそれぞれの判断で補充している。

ここで特徴的なことは、先にみた財政力指数の比較で下位にあった島根県が独自で111人の配置を行っていることと、秋田県が独自で52人の配置を行っていること、高知県が独自で38人の配置を行っていることである。これら3県の2012年度の歳出総額に占める教育費の割合を見ると、高知県が23.0%で全国20位、秋田県が18.4%で40位、島根県が18.2%で41位となっている。財政力指数や教育費の割合でも低い水準となっている中で、この3県が独自で特別支援教育支援員の多数の配置を行っていることは、都道府県間の差が生じる要因を検討する際に、財政力の問題以外に教育委員会や首長部局の特別支援教育に関する施策の必要性や重要性に対する認識にも着目する必要性を示していると考えられる。

---

<sup>116</sup> 同協議会ホームページより

同報告は、2016.7.23時点ではホームページに掲載されていたが、2020.3.16時点では掲載されておらず、メールにて問い合わせるよう表示されている。

<sup>117</sup> 元のデータについては以下を参照。

全国都道府県教育長協議会(2015)『インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進』註116に同じ。

表 3-6 都道府県別独自の特別支援教育支援員の配置状況

順位	都道府県	配置数		合計
		常勤	非常勤	
1	大阪		130	130
2	島根	1	110	111
3	秋田		52	52
4	福井		40	40
5	高知		38	38
6	栃木		31	31
7	岩手		27	27
8	神奈川		26	26
9	沖縄		22	22
10	広島		17	17
11	埼玉		16	16
12	千葉		11	11
13	山形		10	10
14	宮崎		9	9
15	北海道		7	7
15	山口		7	7
17	長野		6	6
17	奈良		6	6
19	新潟		5	5
19	熊本		5	5
21	佐賀		4	4
22	茨城		3	3
22	鹿児島		3	3
24	群馬		2	2
24	京都		2	2
24	徳島		2	2

※全国都道府県教育長協議会(2015)『インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進』に掲載の表「都道府県別独自の特別支援教育支援員の配置状況」(p. 40)を改変)

## 5. 教育委員会や首長部局の認識との関連

ここまで、通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数、通級による指導の対象児童生徒数が小中学校の総児童生徒数に占める割合、特別支援教育支援員の都道府県別の活用状況から、都道府県間でどのような差があるのかを見てきた。その結果、通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数では最大約 4 倍、通級による指導の対象児童生徒数の割合では最大約 8 倍、特別支援教育支援員の活用状況では最大約 6 倍の差が出ていることが明

らかとなった。全国平均との比較で見た場合、平均を下回っている都道府県の数が最も少ないのは特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数であり、最も多いのは特別支援教育支援員の活用状況であった。また、特別支援教育支援員の活用状況と都道府県の財政力指数との関連を検討することで、特別支援教育支援員の活用の取組が都道府県の財政力と関連があると考えられること、また教育委員会や首長部局の特別支援教育の施策の必要性や重要性に対する認識など他の要因にも着目する必要があることが明らかとなった。

特別支援教育支援員は、先にも述べたように市町村に対する地方交付税措置によって配置される。地方交付税交付金は、都道府県や市町村が行う教育・警察・消防・環境衛生・生活保護などの公的サービスに格差が生じないように、国が地方公共団体の財政力を調整するために支出するものである。補助金とは異なり、使途に制限のない一般財源であり、どのように支出するかは都道府県や市町村の裁量に任されている。そのため、特別支援教育支援員の配置のための財源がどのように使用されるかについて、都道府県や市町村間での差が生じる要因となっている。

今回検討の対象とした通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数、通級による指導の対象児童生徒数が小中学校の総児童生徒数に占める割合、特別支援教育支援員の都道府県別の活用状況の比較だけで、都道府県それぞれの特別支援教育の推進に対する認識の軽重が明らかになるわけではない。ただ、それらの比較を行うことで、都道府県間において差が生じていることが明らかになるとともに、差が生じる要因として財政力の問題、教育委員会や首長部局の特別支援教育の施策の必要性や重要性に対する認識との関連があることがわかった。

本章第2節で取り上げたように、東京都三鷹市の清原慶子市長が、「どんないい制度でありましても、具体的に地域の現場で実現していくには、基礎自治体の取組が大きく影響します。教育委員会だけではありません。首長部局、市長部局が重要です。(中略) 財政を軽視してはいけません<sup>118)</sup>」と述べていたことを思い起こすならば、やはり各都道府県や市町村がどのような方針のもとに特別支援教育の取組を進めていくかが重要になる。先に見た島根県や秋田県のように厳しい財政状況の中でも県独自の加配定数の補充や特別支援教育支援員の配置を行っているところもある。一方で愛知県のように比較的財政状況に余裕がある中でも、特別支援教育支援員の全国的な活用状況において中位から下位の間に位置し

---

<sup>118)</sup> 註103に同じ。



ているところもある。島根県や秋田県は、従前から特別支援学校教員の免許状保有率が他の都道府県と比較して高い<sup>119</sup>など、もともと特別支援教育の体制整備には熱心に取り組んでいたところであり、そのようなことも関連していることが考えられる。

このような都道府県間の差がなぜ生じているのか、その要因を明らかにすることが必要である。例えば、島根県、秋田県、愛知県などを対象として特別支援教育の取組の状況について、国の基準や加配の状況、地方交付税交付金の状況を踏まえながら詳細に検討することが必要であろう。また、差が生じている要因として、都道府県の財政力の問題だけでなく、首長部局や教育委員会における政策の優先順位の問題、特別支援学校の状況、小中学校等の学校数や児童生徒数並びに障害のある児童生徒の状況、特別支援学校や特別支援学級に在籍する児童生徒の決定基準、教職員の専門性、地域の医療、保育など行政サービスとの連携、保護者の意識や家庭の経済状況、地域住民の理解や意識など様々なことが関連していることが推測される。それらとの関連について十分に検討していくことが必要である。

---

<sup>119</sup> 文部科学省の「特別支援学校教員の特別支援学校教諭等免許状保有状況等調査結果の概要（平成21年度）」から平成21(2009)年度を例にとってみると、公立特別支援学校における特別支援学校教諭等免許状保有率の全国平均が67.9%に対して、島根県は82.4%、秋田県は90.5%と高くなっている。  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1292699.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1292699.htm) (2020.3.16 閲覧)

## 第4章 特別支援学校費の都道府県間の差異の状況と要因

### 1. 問題の所在

2012年の特特委報告では、「インクルーシブ教育システムにおいては、同じ場で共に学ぶことを追求するとともに、個別の教育的ニーズのある幼児児童生徒に対して、自立と社会参加を見据えて、その時点で教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できる、多様で柔軟な仕組みを整備することが重要である。小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある『多様な学びの場』を用意しておくことが必要である<sup>120)</sup>」とされている。

障害のある幼児児童生徒が、多様な学びの場でその教育的ニーズに応じた適切な教育を受けられるように体制整備を進めるということは、それまでの特別支援教育の理念や方向性を踏まえたものである。同じ場で共に学ぶことを追求するというインクルーシブ教育の理念から考えたとき、そのような方向性で進むことについての批判があることについてはこれまでも繰り返し述べてきている通りである（大谷 2013、一木 2014、清水 2012 など）。ただし、そのような方向性は、現行制度を基盤とし特別支援教育体制の大幅な変更や新たな財政負担を求められないという意味で教育委員会や学校現場においても受け入れやすいものであった。同じ場で共に学ぶことを実現していくというインクルーシブ教育の理念を実現するために現行の特別支援教育体制のままでよいのかという根本的な問題は残ったままであるが、子どもたちが必要な支援や教育を受けられるように、まずは現行の特別支援教育体制の中で、いかに体制整備を行っていくかが課題となる。

通常の学級で学ぶ特別な教育支援を必要とする児童生徒への対応については、現行制度の中では通級指導や特別支援教育支援員の活用が行われている。通常学級で学ぶ特別な支援を必要とする児童生徒への対応を図っていくためには、通級指導や支援員の活用を充実させていく必要があるが、通級指導担当教員一人当たり児童生徒数や、通級指導対象児童生徒が総児童生徒数に占める割合、特別支援教育支援員の活用状況において都道府県間で差異が生じていることは、第3章で述べたとおりである。

インクルーシブ教育システムでは、障害者の権利に関する条約（以下「権利条約」）に「障

---

<sup>120)</sup> 「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm) (2020. 3. 9)

害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること」(第24条)と規定されているように、等しく教育機会が保障される必要がある。今後の特別支援教育の充実を図っていくためには、通級指導の状況や支援員の活用人数だけでなく、特別支援学校や特別支援学級等の整備状況なども含めて都道府県間でどのような差異があるのかを明らかにすることが必要である。

本章では、特別支援学校に着目して都道府県間の差異の状況を明らかにしその要因を検討する。特別支援学校に着目するのは、全体の児童生徒数が減少する中で特別支援学校在籍児童生徒数が年々増加していることにある<sup>121</sup>。インクルーシブ教育システムにおいては、障害の有無にかかわらず同じ場で学ぶことを追求するとともに、障害のある幼児児童生徒が、教育的ニーズに応じて小中学校における通常の学級、通級指導、特別支援学級、特別支援学校といった多様な場での確かな指導や支援を受けることができるようにすることが求められる。そのような中で、年々特別支援学校数と在籍児童生徒数が増加していることについては、たとえば医療的ケアを必要とする幼児児童生徒数の増加<sup>122</sup>や知的障害特別支援学校における高等部生徒数の増加(井上 2010)など障害のある幼児児童生徒の重度・重複化や多様化が、その原因として考えられる。このような重度・重複化や多様化への対応は小中学校における通常の学級、通級指導、特別支援学級では難しく、教職員の専門性がより高く、施設・設備などの環境の整備や、看護師・理学療法士等の専門職の配置、関係機関との連携など体制が整い、少人数でのきめ細かい指導や支援が行われている特別支援学校に対する保護者の信頼や期待の高まりが、特別支援学校児童生徒数の増加につながっていると考えられる<sup>123</sup>。このような保護者の信頼や期待の高まりに応えるとともに、障害のある幼児児童生徒の個々の教育的ニーズに適切に対応できる学びの場を整備していくことが必要であ

---

<sup>121</sup> たとえば特別支援教育体制に移行した2007年の特別支援学校数は1,013校で全在籍幼児児童生徒数は108,173人、2016年度の特別支援学校数は1,125校で全在籍幼児児童生徒数は139,821人となっており、学校数で112校、全在籍児童生徒数では31,648人の増加となっている。  
文部科学省「特別支援教育資料」より。

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/1343888.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/1343888.htm) (2020.1.26)

<sup>122</sup> 「特別支援教育資料(平成29年度)」によれば、特別支援学校における医療的ケアの必要な幼児児童生徒数は2006年度の5,901名から2017年度には8,218名へと約1.4倍増加している。

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1406456.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1406456.htm) (2020.1.26)

<sup>123</sup> 特別支援学校児童生徒数の増加には、単に保護者の理解や期待が高まったという理由の他に、知的な遅れのない発達障害のある児童生徒が通常学級では必要な指導や支援を受けられず、より手厚い対応を求めることや、二次的障害として集団への不適応や不登校を生じた結果としてやむを得ず特別支援学級や特別支援学校に入ってきたりしている状況があることが指摘されている。このことについては第5章で詳しく述べる。

り、そのことが特別支援学校の存在意義につながることになる。都道府県が設置者である特別支援学校における整備状況について明らかにすることは、都道府県ごとの特別支援教育の整備状況の差異とその要因を明らかにし、特別支援教育体制を整備していく上での課題と方策を明らかにするという意味で意義があると考えられる。

実際に、特別支援学校における学校教育活動のために支出される特別支援学校費を特別支援学校在籍児童生徒数で除した特別支援学校在籍児童生徒一人当たり経費額（以下「支援学校一人当たり経費」）を見た場合、表 4-1 に示したように都道府県間で差異が生じている状況がある。最高の高知県と最低の静岡県では約 2 倍の差が生じているが、このような差異がなぜ生じているのか。それは財政力の違いによるのか、特別支援教育体制の整備方針や施策の違いによるのかなど、その理由を明らかにすることが今後の特別支援教育体制の整備を進めていく上で必要である。特別支援学校費の財源は国庫負担金と地方交付税制度に基づいて交付される交付金<sup>124</sup>の他に、地方税などからの支出によって構成されている。国庫負

表 4-1 支援学校一人当たり経費（年額）

区 分	特別支援学校 生徒一人当たり 経費	区 分	特別支援学校 生徒一人当たり 経費	区 分	特別支援学校 生徒一人当たり 経費	区 分	特別支援学校 生徒一人当たり 経費
全 国	7,268,095	千 葉	6,336,788	三 重	8,365,140	徳 島	7,907,039
北 海 道	9,975,284	東 京	7,039,556	滋 賀	6,648,567	香 川	8,295,662
青 森	7,268,154	神 奈 川	7,213,648	京 都	8,782,326	愛 媛	7,182,593
岩 手	7,438,392	新 潟	7,681,643	大 阪	6,594,673	高 知	10,353,832
宮 城	8,889,084	富 山	8,714,163	兵 庫	8,207,260	福 岡	7,228,998
秋 田	7,872,547	石 川	7,335,539	奈 良	6,160,188	佐 賀	8,746,841
山 形	9,516,089	福 井	9,626,612	和 歌 山	7,227,821	長 崎	7,689,437
福 島	7,895,685	山 梨	7,764,365	鳥 取	8,768,622	熊 本	6,905,863
茨 城	6,001,315	長 野	7,212,886	島 根	10,201,407	大 分	8,062,217
栃 木	6,299,308	岐 阜	7,478,394	岡 山	7,122,921	宮 崎	7,122,558
群 馬	7,493,357	静 岡	5,254,149	広 島	7,532,061	鹿 児 島	6,539,026
埼 玉	6,613,543	愛 知	5,459,980	山 口	8,612,148	沖 縄	7,661,346

<sup>124</sup> 特別支援学校費に関する地方交付税交付金は、測定単位である教職員数と学級数に単位費用と地域条件によって設定された各種の補正係数を掛け合わせて算出した金額から、国庫負担金などの特定財源で手当てされる部分を差し引いた基準財政需要額を算出し、その基準財政需要額から標準的な地方税収入をベースとして算出された基準財政収入額を差し引いた財源不足額が普通交付税として配分される。なお、測定単位である教職員数と学級数は、義務標準法に定められた学級編成の標準に基づく学校数であり、実際の教職員数、学級数ではない。都道府県が独自に学級数や教員数を標準以上に増やしている場合、その費用は都道府県の持ち出しである。

文部科学省「地方教育費調査（平成 27 会計年度）」より  
担金や地方交付税交付金の交付額以上に都道府県がどの程度支出するかは都道府県の裁量  
による。そのため、特別支援学校費の状況を検討することは、特別支援学校費の状況が都道  
府県の特別支援教育体制の整備状況をそのまま表すものではないとはいえ、都道府県の特  
別支援教育の整備方針や状況の一端を表していると考えられる。

そこで本章では、特別支援学校費における都道府県間の差異の状況と差異が生じる要因  
を、支援学校一人当たり経費の差異の状況、特別支援学校費の支出の内訳、支援学校一人当  
たり経費と財政力や教育費に占める特別支援学校費の割合との関連などを検討することに  
よって明らかにしたい。たとえば、教育における地域間格差については、序章第 3 節第 2 項  
で述べたように、講師等の独自採用人数の教育投資の差が都市の自治体と地方の自治体と  
の間で著しく開いていることについての指摘（橘木・浦川 2012）や、就学援助の都道府県  
間の相違を指摘したもの（鴈 2013、白川 2014、阿部 2014）などがあり、格差が拡大しつづ  
ある現状が明らかにされている。ただ、特別支援学校の整備状況や特別支援学校費の面から  
都道府県間の差異について言及した論考は、序章第 3 節第 3 項で述べたように、渡部(1996)、  
古屋ら (2007) の特別支援教育体制に移行する以前のものの他にはなく、現在の都道府県ご  
との特別支援学校の整備状況の差異を特別支援学校費の面から明らかにすることは、障害の  
ある幼児児童生徒が、全国どこにおいても多様な学びの場でその教育的ニーズに応じた適  
切な教育を受けられるように体制整備を進めていく上での課題を明らかにするという意味  
で意義があると考えられる。

なお、本稿で使用したデータはすべて 2015（平成 27 年）年度のものであり、文部科学省  
の学校基本調査、地方教育費調査、総務省の地方財政状況調査に拠った。

## 2. 特別支援学校費からみた都道府県間の差異

### 2.1 特別支援学校整備状況における差異

特別支援学校整備状況における格差に着目した研究としては、渡部(1996)、古屋ら(2007)  
がある。序章第 3 節第 3 項でも述べたが、本章で取扱う内容に関わる重要なものなので再  
度その内容について触れておきたい。渡部は、1977 年度から 1993 年度の都道府県における

養護学校<sup>125</sup>高等部の整備状況について検討し、1992年度の養護学校高等部設置校率<sup>126</sup>では、最低の愛媛県の21.4%から最高は愛知県の100.0%と大きな格差が存在していることを指摘している。そして、高等部設置校率以外に、都道府県における高等部の重複障害学級<sup>127</sup>の開設状況や高等部における訪問教育の施策化の状況、養護学校中学部・中学校特殊学級卒業者の進学率等も合わせて検討した結果、都道府県間に大きな格差が存在し、格差が存在する理由は、法制の不備というよりは、むしろ行政等による法制の運用水準の相違にあるとしている。古屋らは、2001年度の盲・聾・養護学校在籍者1人当たり学校教育費が、最高の島根県と最低の静岡県とでその差が約2倍になっていることや、知的障害養護学校1校当たりの在籍者数の平均値が、最高の愛知県と最低の大分県とでその差が約180人となっていることなどから、都道府県間に差があることを指摘している。

渡部や古屋らの研究は、2007年に特別支援教育が法的に位置付けられる以前の特殊教育体制下の状況に基づいたものであり、そのことをもって現在の課題とすることは適切ではない。しかし、その当時の状況が2007年度以降の特別支援教育体制を整備していく中でどのように変化しているか、あるいは変化していないのかを把握することは都道府県間の差異の生じる要因を明らかにする上で必要であると考えられる。

渡部は、地方財政の予算編成権を知事が有していること等<sup>128</sup>から、財政力指数の低い県においては標準法の運用においても財政力による抑制作用によってその基準が国の標準より低く押さえられるということが危惧されるという問題点を指摘している。また、小川(2001)は、標準法による学級編制と教職員定数の標準は地方自治体の学級編制基準と教職員配置を強く規制していったとしつつ、実際には各県教育委員会の方針により県独特の配当基準表を作成し、国からの配当教職員数と各市町村学校に配置する基幹的教職員数との差し引きから生じる教職員数を県教育委員会がプールして自分達の裁量で活用できる教職員数を確保していることを指摘している<sup>129</sup>。このように、標準法によって教職員定数や加

---

<sup>125</sup> 盲・聾・養護学校が特別支援学校に名称変更されたのは2007年4月からである。

<sup>126</sup> 養護学校高等部設置率とは、各都道府県の養護学校における高等部設置校数を全養護学校数で除したものである。

<sup>127</sup> 重複障害とは、知的障害と肢体不自由、視覚障害と知的障害など学校教育法施行令第22条の3に定める障害を2つ以上併せ有する場合をいうとされる。重複障害学級とは、重複障害者の児童生徒を対象とする学級であり、単一障害学級と比べて学級編成標準が少人数であり教職員配置が厚くなる。

<sup>128</sup> 予算編成権を知事が有すること以外に、標準法はあくまで標準をさだめたものであり、実際の学級編成や教職員定数の算定は都道府県教育委員会が行うこと、義務教育諸学校の教職員給与費等を都道府県が負担していること等の問題点を指摘している(渡部1996)。

<sup>129</sup> 植竹(2006)は、標準法の成立によって学級編制と教職員配当の基準が精緻に定められたことによ

配教職員数が規定されつつも、実際の運用に当たって県の裁量がなされているという状況は、小中学校や養護学校などでは広くあった<sup>130</sup>。現在では、2014年7月に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が改正されたことに伴い、首長が教育長を直接任命できるようになったことや、首長が総合教育会議<sup>131</sup>を主宰すること、教育に関する大綱<sup>132</sup>を策定することになったことから、より首長の影響力が強まっており（島田 2014）、都道府県の財政力が教育費や特別支援学校費等に影響を与える可能性は大きくなっているといえる。

ただし、都道府県間の財政力格差については地方交付税措置によって、財政力指数が低い島根県や高知県などの方が地域一人当たり「地方税収+地方交付税」の順位では最上位に位置するという状況もあり（森 2013）、都道府県間の財政力の差が教育費や特別支援学校費の差に直接的に影響するとは考えにくい。それは、特別支援学校教育費については、そのほとんどが教職員の人件費であり、その財源は国庫負担金で3分の1が、残り3分の2は地方交付税措置されているため、次のように考えられるからである。すなわち、教職員の基礎定数部分については都道府県独自の持ち出しはほとんどなく、都道府県独自で加配の教職員を増加したりしなければ都道府県の財政力が影響を与える余地はあまりないと考えられるからである。

それでは、都道府県の財政力の差が教育費や特別支援学校費等の差に直接的に影響を与えていないとすれば、どのような要因によって支援学校一人当たり経費の差異が生じているであろうか。

## 2.2 特別支援学校在学者一人当たり経費の差異

---

り、都道府県が置くべき教職員総数が明確になったことによって、都道府県が教職員の定数管理において、より明確な算定基準を持つことになったとしている。

<sup>130</sup> 小早川（2013）は、各都道府県の公立高校における一人当たり高校教育費、在学者数、財政力指数、学校数、当該都道府県における全日制高校定員数のうち私立高校定員数が占める割合といった観点の関連から、各都道府県の高校教育費支出の仮説的な特徴を析出している。その結果、高校教育費の支出には、公立高校在学者数が多く一人当たり高校教育費支出も多い「多数・重視型」、公立高校在学者数は少ないが、一人当たり高校教育費支出が多い「少数・重視型」、在学者数ならびに学校数が少なく一人当たり高校教育費支出が少ない「少数・非重視型」、在学者数ならびに学校数が多く、一人当たり高校教育費支出が少ない「多数・非重視型」という4つの類型に分けられることを明らかにしている。高校教育費の支出にはこのようなばらつきがあること、ばらつきの要因を検討する際には、財政状況との関連性や地方交付税との関係を視野に入れる必要があることを指摘している。

<sup>131</sup> 教育行政のための協議、調整の場であり、首長が地方公共団体に設置し、主宰する。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第1条の4」参照。

<sup>132</sup> 大綱とは「地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策について、その目標や施策の根本となる方針を定め」たもの。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第1条の3」参照。

2015年度の都道府県における支援学校一人当たり経費は先の表4-1のようになっている。最高は高知県の10,353,832円、最低は静岡県の5,254,149円、全国平均は7,268,095円となっている。最高と最低の差は5,099,683円と約2倍近い差が都道府県間で生じている。古屋らの調査によれば、2001年度の盲・聾・養護学校在籍者一人当たり経費は、大きい順では、島根県(1,344万円)、北海道(1,257万円)、高知(1,238万円)、小さい順では、静岡県(580万円)、栃木県(645万円)、愛知県(654万円)、最大と最小の差は約2倍で、額は減少しているが2015年度とほぼ同じような状況である。このことから、このような都道府県間の差異の状況は2007年度以降に特別支援教育体制が整備されていく中でもほとんど変化していないといつてよいと考えられる。

都道府県によって人口の偏在や社会資本の整備状況、地域的な問題や対象児童生徒の障害の状況、特別支援学級の設置状況、特別支援学校1校当たりの規模などの違いがあり、一概に都道府県間で比較することは難しいということを前提としても、特別支援学校費において国庫負担金や地方交付税交付金以上にどの程度支出するかは設置者である都道府県の裁量によることから、支援学校一人当たり経費は都道府県における特別支援学校の整備方針や実際の整備状況をみる上での一つの指標となると考えられる。

### 2.3 特別支援学校費の使途

表4-2は支援学校一人当たり経費の高い上位10道府県と下位10府県の特別支援学校費



表 4-2 特別支援学校費総額と1校当たり児童生徒数等の比較

順位	都道府県	特別支援学校在学者一人当たり経費	特別支援学校費総額 (単位：千円)	消費的支出総額		特別支援学校数	特別支援学校児童生徒数	特別支援学校教員数	1校当たり児童生徒数(単位：人)		教員一人当たり児童生徒数(単位：人)	
				金額(単位：千円)	教育費総額に占める割合				平均	人数	平均	人数
	全 国	7,268,095	974,593,357	870,881,596	89.4%	24	2853	1721	120.4	80.6	1.6	
1	高 知	10,353,832	8,148,466	7,171,201	88.0%	89.9%	16	787	686	49.2	1.1	1.3
2	島 根	10,201,407	9,793,351	8,364,714	85.4%		12	960	805	80.0	1.2	
3	北 海 道	9,975,284	54,614,680	47,283,854	86.6%		65	5,475	3,616	84.2	1.5	
4	福 井	9,626,612	8,952,749	8,649,288	96.6%		14	930	783	66.4	1.2	
5	山 形	9,516,089	10,391,569	9,543,341	91.8%		18	1,092	782	60.7	1.4	
6	宮 城	8,889,084	21,333,801	17,224,941	80.7%		24	2,400	1,533	100.0	1.6	
7	京 都	8,782,326	23,422,464	20,583,814	87.9%		25	2,667	1,857	106.7	1.4	
8	鳥 取	8,768,622	6,848,294	6,528,827	95.3%		11	781	674	71.0	1.2	
9	佐 賀	8,746,841	9,245,411	8,804,526	95.2%		10	1,057	830	105.7	1.3	
10	富 山	8,714,163	10,770,705	9,823,317	91.2%		15	1,236	907	82.4	1.4	
38	滋 賀	6,648,567	14,646,793	12,744,223	87.0%	92.4%	16	2,203	1,305	137.7	1.7	1.8
39	埼 玉	6,613,543	46,883,407	41,265,020	88.0%		44	7,089	3,726	161.1	1.9	
40	大 阪	6,594,673	59,286,107	53,654,446	90.5%		51	8,990	5,169	176.3	1.7	
41	鹿 児 島	6,539,026	13,437,699	12,488,336	92.9%		17	2,055	1,243	120.9	1.7	
42	千 葉	6,336,788	38,762,135	37,219,561	96.0%		44	6,117	3,507	139.0	1.7	
43	栃 木	6,299,308	15,741,971	13,540,318	86.0%		16	2,499	1,331	156.2	1.9	
44	奈 良	6,160,188	9,917,903	9,390,143	94.7%		11	1,610	959	146.4	1.7	
45	茨 城	6,001,315	23,513,152	22,259,444	94.7%		24	3,918	2,200	163.3	1.8	
46	愛 知	5,459,980	39,743,192	38,486,562	96.8%		38	7,279	3,548	191.6	2.1	
47	静 岡	5,254,149	25,062,293	24,382,495	97.3%		39	4,770	2,658	122.3	1.8	

文部科学省「地方教育費調査(平成27会計年度)」より

の総額と消費的支出総額、特別支援学校数、特別支援学校の児童生徒数、教員数、1校当たり児童生徒数、教員一人当たり児童生徒数を比較したものである。特別支援学校費総額に占める消費的支出の割合は上位10道府県が89.9%、下位10道府県が92.4%となっており、大きな違いはない。消費的支出とは、人件費や教育活動費、管理費など経常的に支出される経費のことである<sup>133</sup>。小学校や中学校と同じく、特別支援学校教職員の人件費は都道府県が負担しており、その3分の1は国庫負担となっている。特別支援学校費においても教職員の人件費が非常に大きな比重を占めている<sup>134</sup>。表4-2からは、一人当たり経費が高い上位10道府県では教員一人当たり児童生徒数の平均が1.3人と下位10道府県の1.8人よりも少なくなっていることがわかる。このことは、児童生徒数に比して教員数が多いことを意味している。また、1校当たり児童生徒数の平均は上位10道府県では80.6人、下

<sup>133</sup> 文部科学省「地方教育費調査—用語の解説」より。  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/005/1281947.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/1281947.htm)(2020.1.26)  
 なお、経費の多くを占めるのは消費的支出に含まれる人件費であり、文部科学省「地方教育費調査(平成26会計年度)」等によると愛知県と島根県の特別支援学校在学者一人当たり経費に占める人件費の割合は、愛知県が84.1%、島根県が79.8%となっている。  
 文部科学省「地方教育費調査(平成26会計年度)」より。  
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00400202&tstat=000001011660&cycle=0&tclass1=000001084717&tclass2=000001084718&tclass3=000001084726&tclass4=000001091297>(2020.1.26)

<sup>134</sup> 註133参照。

位 10 府県の平均では 151.5 人と 2 倍近い差となっている。これらのことから、一人当たり経費が高い上位 10 道府県では、下位 10 府県と比較して児童生徒一人当たりの教員数が多いことにより教職員の人件費が高くなっていること、児童生徒数に比して学校数が多いことにより教育活動費や管理費の支出が高くなっていることが考えられ、そのために一人当たり経費も高くなっていると考えられる。

## 2.4 都道府県の財政力や教育費に占める特別支援学校費の割合との関連

### 2.4.1 支援学校一人当たり経費と財政力指数の関連

特別支援学校教育費のほとんどが教職員の人件費であり、その財源は国庫負担金で 3 分の 1 が、残り 3 分の 2 は地方交付税措置されていることや、都道府県間の財政力格差については地方交付税措置により是正されていることから、都道府県の財政力が教育費や特別支援学校費等に直接的に影響すると考えにくいことは先に述べた。

ここでは支援学校一人当たり経費と財政力指数<sup>135</sup>の変数を用いて財政力指数が低い都道府県ほど支援学校一人当たり経費が高いという仮説を検証する。実際に、支援学校一人当たり経費と財政力指数の相関係数を求めたところ、負の相関があるという結果 ( $r=-.52$ ,  $n=47$ ,  $p<.01$ ) であり、都道府県の財政力が高ければ支援学校一人当たり経費が多いというように直接的に影響を与えてはいないことを示している。図 4-1 は、支援学校一人当たり経費と財政力指数の関係についての散布図である。財政力指数が最も高いのは東京都の 1.0032、財政力指数が最も低いのは島根県の 0.2417 であった。図 4-1 からは、財政力指数の低い島根県や高知県、福井県、山形県などの方が、財政力指数の高い東京都や愛知県、神奈川県よりも支援学校一人当たり経費が高くなっていることがわかる。

---

<sup>135</sup> 財政力指数を使用する理由と財政力指数の問題については p. 84 で述べた。

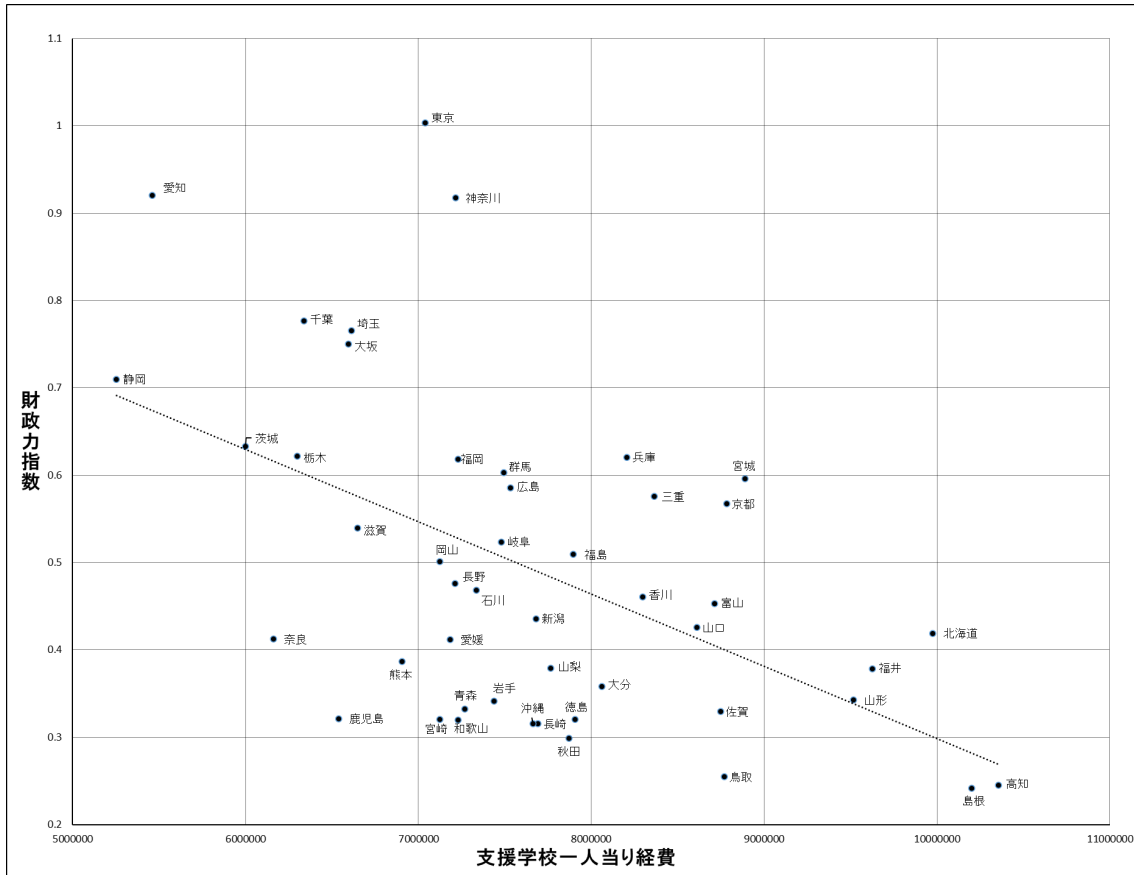


図 4-1 支援学校一人当たり経費と財政力指数の関係についての散布図

#### 2.4.2 支援学校費の割合と支援学校児童生徒数の割合の関連

ここでの仮説は、都道府県における特別支援教育体制の中で特別支援学校在籍児童生徒の割合が高くなれば支援学校費の割合も高くなるということである。そこで、教育費に占める特別支援学校費の割合（以下「支援学校費の割合」と、公立の小中高等学校・特別支援学校小中高等部に在籍する全児童生徒数に占める特別支援学校小中高等部在籍児童生徒数の割合（以下「支援学校児童生徒数の割合」）の関連を見るために、支援学校費の割合と支援学校児童生徒数の割合の相関係数を求めた。その結果、ある程度の正の相関があることがわかった ( $r=.41$ ,  $n=47$ ,  $p<.01$ )。

図 4-2 は、支援学校費の割合と支援学校児童生徒数の割合の関係についての散布図である。支援学校児童生徒数の割合が高くなるにつれて支援学校費の割合も高くなっている。ただ、支援学校児童生徒数の割合がほぼ同じ島根県や岐阜県と、高知県や福島県の間では支援学校費の割合に差があるなど（支援学校児童生徒数の割合の全国平均は 0.61%、支援学校費

の割合の全国平均は 7.69%)、同じ程度の支援学校児童生徒数の割合でも支援学校費の割合には差が見られた。

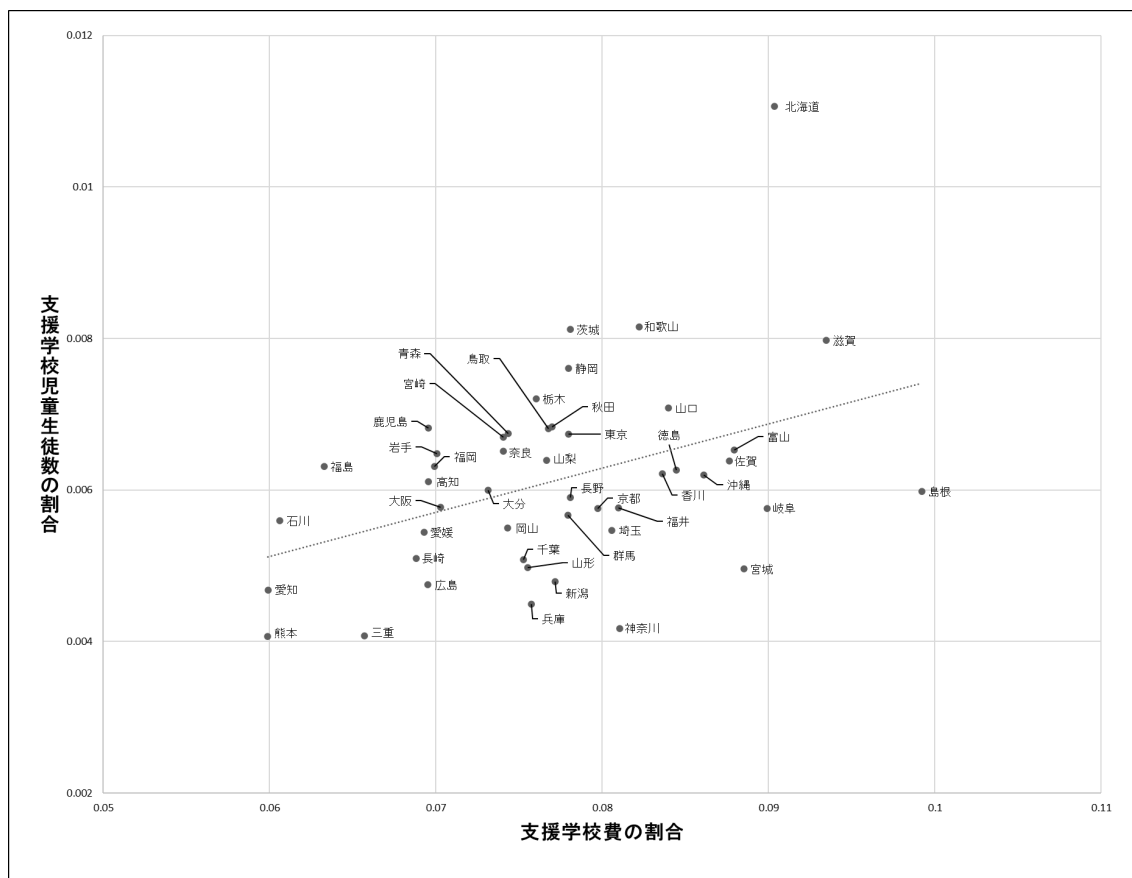


図 4-2 支援助学校費の割合と支援助学校児童生徒数の割合の関係についての散布図

#### 2.4.3 支援助学校 1 校当たり児童生徒数と支援助学校一人当たり経費の関連

人口の偏在や社会資本の整備状況などの地域的な問題や対象児童生徒の障害の状況などとの関係の中で特別支援助学校をどの程度整備するのは、都道府県の特別支援助教育の整備状況や方針によるところが大きいと考えられる。ここでの仮説は、支援助学校 1 校当たりの児童生徒数が多ければ支援助学校一人当たり経費も高くなるということである。そこで、支援助学校 1 校当たりの児童生徒数と支援助学校一人当たり経費の関連を見るために、支援助学校 1 校当たりの児童生徒数と支援助学校一人当たり経費の相関を求めたところ、負の相関があるという結果 ( $r=-.62, n=47, p<.01$ ) であった。

図 4-3 は、支援助学校 1 校当たりの児童生徒数と支援助学校一人当たり経費の関係についての散布図である。支援助学校一人当たりの児童生徒数が少ない高知県や鳥根県、山形県、福井

県では支援学校一人当たり経費が高くなっており、支援学校一人当たりの児童生徒数が多い茨城県や愛知県、栃木県などでは、支援学校一人当たりの経費が低くなっていた。

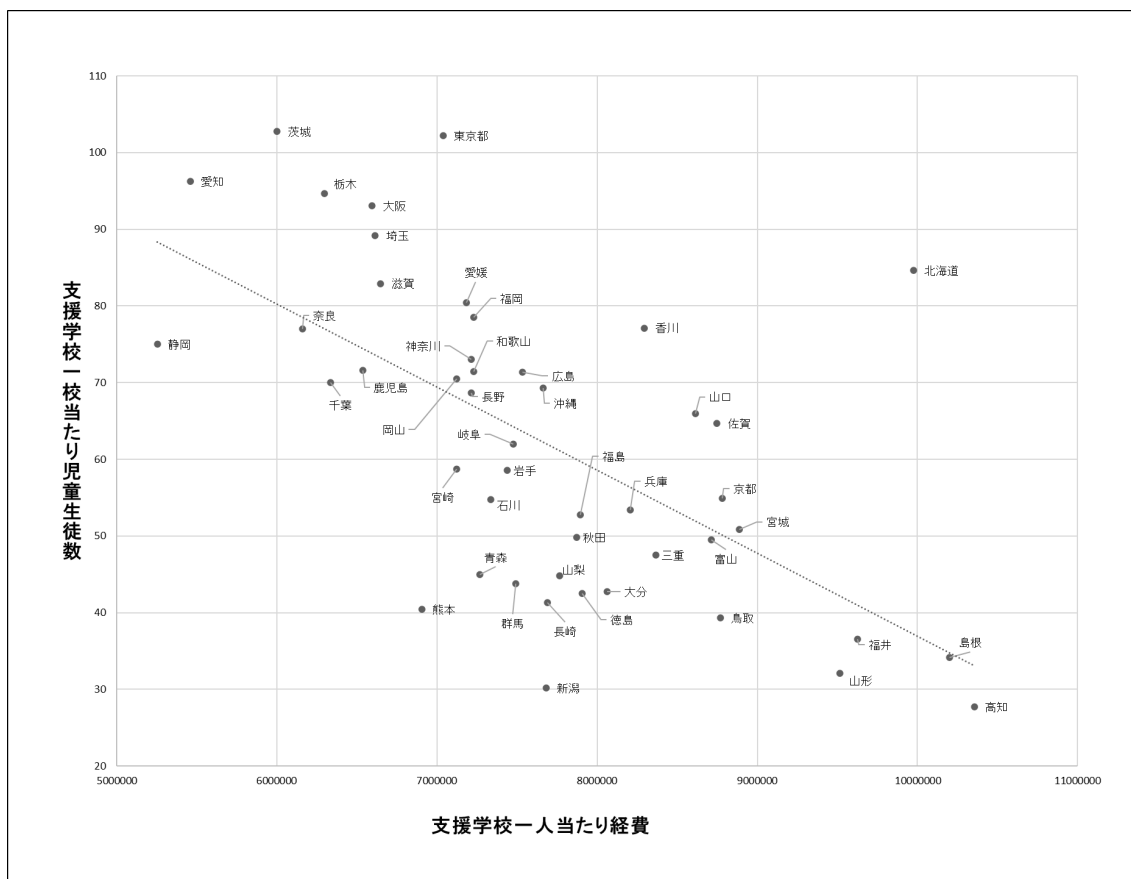


図 4-3 支援学校一人当たり経費と支援学校1校当たり児童生徒数との関係についての散布図

### 3. 都道府県間の特別支援学校費の差異の要因

支援学校一人当たり経費は都道府県間で最大約 2 倍の差があったが、財政力指数との間には負の相関があり ( $r=-.52, n=47, p<.01$ )、財政力指数が低い道府県の方が、支援学校一人当たり経費が高くなっていた。また、支援学校1校当たり児童生徒数と支援学校一人当たり経費との間には負の相関があり ( $r=-.62, n=47, p<.01$ )、支援学校1校当たり児童生徒数の少ない県の方が支援学校一人当たり経費は高くなっていた。

支援学校費の割合と、支援学校児童生徒数の割合にはある程度の正の相関があり ( $r=.41, n=47, p<.01$ )、支援学校児童生徒数の割合が高くなるにつれて支援学校費の割合も高くなっていた。しかし、そのような状況の中でも、島根県や岐阜県と高知県や福島県の間では、支援学校児童生徒数の割合は同じであっても支援学校費の割合には差が見られた。

以上のことから、都道府県間の支援学校一人当たりの経費の差異は、本章第2節第1項で述べたように、財政力の影響によるものではなく支援学校1校当たり児童生徒数の差異による影響であると考えられる。このことは、本章第2節第3項で述べた支援学校一人当たり経費の高い道府県の方が低い府県に比べて支援学校1校当たりの児童生徒数が少ないことや教員一人当たり児童生徒数が少なくなっている結果とも合致している。都道府県間における一人当たり経費の差異は、学校規模の違いなど都道府県間の特別支援学校の整備状況の違いが要因であり、図4-1～図4-3に示された都道府県の全体的な状況はそのことを裏付けていると考えられる。

ただし、全体的な傾向がそうであるとしても、都道府県それぞれの状況を個々に見ていった場合には差異があることがわかる。たとえば、財政力指数の比較においてほぼ同じような状況である山形県と鹿児島県では（図4-1）、一人当たり経費で約1.5倍の差が生じている（表4-1）。これを表4-2に示した比較の結果からみると、特別支援学校数では山形県が18で鹿児島県は17とほぼ同じになっている。ただ、特別支援学校児童生徒数では山形県が1,092人で鹿児島県は2,055人と約1.8倍の差が生じている。支援学校1校当たりの児童生徒数では山形県が60.7人に対して鹿児島県は120.9人と約2倍の差が生じている。単純に考えれば、鹿児島県が支援学校1校当たり児童生徒数を山形県と同じ程度になるように特別支援学校を整備すれば、支援学校一人当たり経費の差も縮まると考えられるが、当然特別支援学校数や支援学校1校当たり児童生徒数がそのようになっている背景には、それぞれの県の人口の偏在や社会資本の整備状況などの地域的な問題<sup>136</sup>や対象児童生徒の障害の状

<sup>136</sup> 2010年10月5日の特特委第4回会議でヒアリングを受けた鹿児島県立大島養護学校の前岡校長は、自県や自校の状況について下記のように説明し、都市部とは異なる地域の実情に即した議論がなされるよう要望している（下線部筆者）。

まず、自治体間の多様性への対応についてです。鹿児島県には一番南の与論島まで南北600キロ、多くの有人離島があります。（中略）我が国の教育制度の在り方について議論を行うということは、国内のどの地域のどのような学校であろうとも等しく達成されるべきものはなんであるのかについて議論を行うことであり、議論に際しては、交通アクセス、医療、福祉サービスが比較的充実しています都市部の対極にこのような学校も多数存在するという厳然たる事実についても、ぜひご留意いただきたいと思います。

また、私の勤めております大島養護学校は奄美大島の北部に位置しますが、校区内に与論島まで含め7つの有人離島があります。児童生徒が特別支援学校の対象と判断された場合、親元を離れて大島養護学校、本校へ就学するか地元の小・中学校へ就学し特別支援学級、または通常の学級での対応を選択することになります。現状では、その選択は保護者の意向を生かす形になっておりますけれども、保護者の中には特別支援学校での専門教育を受ける必要性は認識しながらも、その子どもの生まれ育った場所ですと育てていくことのほうが感情的に優先されるということもしばしばあります。その選択がどちらであっても教育内容に差を生じさせないことが我々の使命だと考えていますが、特別支援学校のない離島の現状については、ぜひともご承知おきいただきたいと思います。

況、保護者の要望や関係団体からの働きかけ、議会の関与や首長の選挙時の公約やマニフェストの影響などの様々な要因があることが考えられ、市町村における特別支援教育の整備状況も含めたそれぞれの県の要因を検討することが必要である。

本章で述べたように、全体的な傾向として支援学校児童生徒数の割合が高くなるにつれて支援学校費の割合が高くなっているが、島根県や岐阜県と高知県や福島県のように県によっては同じ程度の支援学校児童生徒数の割合でも支援学校費の割合には差が見られることが明らかになっている。都道府県間で特別支援学校在籍率の差があまりなく、支援学校費の割合が児童生徒数に応じて増加していくという全体の傾向がある中で、県によって同じ程度の支援学校児童生徒数の割合でも支援学校費の割合には差が見られることから、それぞれの県における人口の偏在等の地域的な問題など何らかの要因により学校規模に違いが生じることによって、都道府県間の差異が生じていると考えられる。

たとえば2015年度の財政力指数が全国比較で第2位の愛知県は、支援学校一人当たり経費では全国比較で46位という状況にあるが、県内の特別支援学校の状況では知的障害特別支援学校の児童生徒数の過大化の解消が大きな課題となっており、その解消のために特別支援学校の増設を進めるなど様々な対応がされている<sup>137</sup>。様々な状況の中で、なぜ都道府

---

前岡校長のこの意見に対して特特委の宮崎委員長は次のように述べ、そのような地域の状況を踏まえて特特委での検討を進めたいと述べている。

前岡校長先生の御意見に関して、私も深い感銘を受けました。特に日本の教育システムを考えるととても大事な委員会であるということについて、深く思いをいたしたということです。それは、各地方自治体の独自性がある、なおかつ学校の存在している場所等がとても異なっている。非常に小さな国ではありますが、多数の島々を抱えている県がたくさんあります。沖縄県、きょう御発表がありました鹿児島県、長崎県、瀬戸内海、島根、あるいは非常に人が少ない山間地の学校等々、これらの学校で学ぶ子どもたちのことを考えた教育の仕組みをつくらなければいけないということです。そのことの留意なくしては制度設計というのはいけません。その点を私どもは十分意図しながら、この検討に臨みたいというふうに思います。そういう点では、前岡先生の御意見を深く私も支持をしたいというふうに思います。

特特委第4回会議議事録より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298919.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298919.htm) (2020.1.26)

このような考え方をもとに検討を進める特特委と理念の実現を求める推進会議では拠って立つところが全く異なり、両者の方向性が一致しないことは予めわかっていたことである。その意味でも両者の方向性について二分法的な議論を行っても建設的なものにはならない。双方の立場の理解を基盤に我が国の状況の中で何をどのように進め、どこを目指すのかについて現実的かつ具体的な議論が必要であることを改めて感じさせられる。

<sup>137</sup> 2012年度の全国の知的障害特別支援学校大規模校の内訳では、愛知県立の知的障害特別支援学校が大規模校の上位11位以内に6校入っており、過大化解消が喫緊の課題となっている。その対応のために特別支援学校の新設が行われている。その上で、今後は、小・中・高等学校の余裕教室を活用して特

県間の差異が生じるのかという要因について、都道府県それぞれの人口の偏在等の地域的な問題や特別支援教育の対象となる児童生徒の増減などを詳しく見ていく必要があると考えられる。その上で、特別支援教育施策の策定や事業の実施の主体となる教育委員会を中心に、都道府県における特別支援教育に関する施策がどのように策定され、事業が実施されるのかという過程について検討することが必要であると考えられる。

なお、本章では、特別支援学校費について、都道府県間の差異の状況と差異が生じる要因を、支援学校一人当たり経費の差異の状況、特別支援学校費の支出の内訳、支援学校一人当たり経費と財政力や教育費に占める特別支援学校費の割合との関連などを検討することによって明らかにした。しかし、都道府県間における一人当たり経費の差異の要因である学校規模の違いなど、都道府県間の特別支援学校の整備状況の差異を生じさせていると考えられる人口の偏在等の地域的な問題については、それが存在するであろうことを推測するにとどまっている。そのため、特別支援教育施策の策定や事業の実施の主体となる教育委員会を中心に、都道府県における特別支援教育に関する施策が地域的な問題を踏まえてどのように策定され、事業が実施されているのかを、市町村教育委員会による特別支援教育の実施状況や施策などとの関連を検討することも含めて明らかにすることが求められる。教育委員会は、学校運営についての権限を持つとともに、その行使についての裁量も大きい（新藤2013）。限られた予算や地域の様々な状況の中で、域内の特別支援教育体制をどのように整備しようとしているのかを見ることによって、教育委員会の教育政策の方向性や教育施策の実施方針が明らかになり、そのことが都道府県間の差異にどのような影響を与えているのかを明らかにすることにつながると考えられる。

## 第5章 特別支援教育対象率の都道府県間の差異の状況と要因

### 1. 問題の所在

本章では、特別支援教育対象率において都道府県間で差異があることに着目し、差異の要因を検討することを通して特別支援教育対象児童生徒が近年増加している原因について考察する。なお、本章において「特別支援教育対象児童生徒」とは、公立特別支援学校小中学校在籍児童生徒、公立小中学校特別支援学級及び公立小中学校普通学級に在籍し通級による指導を受けている者をいう。「特別支援教育対象率」とは、公立小中学校在籍児童生徒数

---

別支援学校の分教室の設置、複数障害を対象とする特別支援学校に改編整備するなど地域の特性に配慮した検討が進められるべきであるとされている（佐藤2013）。



と公立特別支援学校小中学部在籍児童生徒数を合わせた全児童生徒数（以下「全児童生徒数」という）の中で、特別支援教育対象児童生徒数が占める割合をいう。

2012年の特特委報告では、共生社会とは「これまで必ずしも十分に社会参加できるような環境になかった障害者等が、積極的に参加・貢献していくことができる社会」であり、「誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会<sup>138</sup>」であるとされている。インクルーシブ教育システムについては、次のように説明されている。

同じ場で共に学ぶことを追求するとともに、個別の教育的ニーズのある幼児児童生徒に対して、自立と社会参加を見据えて、その時点で教育的ニーズに最も的確に答える指導を提供できる、多様で柔軟な仕組みを整備することが必要である。小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある「多様な学びの場」を用意しておくことが必要である<sup>139</sup>。（下線筆者）

「多様な学びの場」への就学は、次のように決定される。

障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定することが適当である。その際、市町村教育委員会が、本人・保護者に対して十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当である<sup>140</sup>。（下線筆者）

このような「多様な学びの場」を整備し、就学先の決定を市町村教育委員会が行うという特別支援教育推進の方向性については、「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍すること」を原則とし、「本人・保護者が望

---

<sup>138</sup> 中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2012）「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm)（2020.3.9）

<sup>139</sup> 註 138 に同じ。

<sup>140</sup> 註 138 に同じ。

む場合」に限って「特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度<sup>141</sup>」とすることを求めていた推進会議の委員である大谷をはじめ様々な批判があり（清水 2012、大谷 2013、一木 2014、堀 2014 など）、このことはこれまで繰り返して述べてきたとおりである。それらの批判は、従来の分離別学を温存した特別支援教育を推進する日本的インクルーシブ教育システムでは、共生共学<sup>142</sup>を指向する真のインクルーシブ教育は実現されないというものであった。

障害のある子どもの教育をめぐる分離か統合かという議論が戦後の我が国において継続して行われてきたことは、序章第 3 節第 1 項において述べた通りである。佐藤(2015)が言うように、「分離派」と「統合派」という 2 つの立場<sup>143</sup>が障害のある子どもの教育をめぐる応酬を繰り返してきてきた状況は現在も続いており、それは権利条約の締結をめぐるインクルーシブ教育システムをどのように構築するかをめぐる議論においても繰り返されてきた。結果として、特特委が示した「多様な学びの場」を整備することによって個々の教育的ニーズに適切に対応するという、分離を前提とした特別支援教育を推進し、インクルーシブ教育システムを構築するという方向性で進んでいることは序章、第 1 章で詳しく述べたとおりである。筆者は、序章でも述べたように同じ場で共に学ぶことを追求するというインクルーシブ教育の理念から、基本的には統合を進めるべきであると考えている。ただし、それは無条件の統合ではなく、通常学級において障害のない子どもと障害のある子どもたちが共に学ぶための教育内容や方法も含めた様々な条件整備を行うとともに、本人・保護者の選択によって就学先を決定できるような多様な学びの場を整備した上での統合の実現である。そのためには、理念レベルでのあるべき姿についての議論や制度・政策レベルでの議論にとどまらず、学校現場の実情を踏まえた議論が必要である。でなければ、通常教育においても障害児教育においても様々な制約があり課題が山積する学校現場において実現可能なものとはならず、とうてい受け入れられもしないであろう。

堤 (2019a) は、多様な学びの場の整備による別学のシステムがセーフティネットとなって通常教育に適応できずに押し出された子どもを受け止め、日本の学校教育システムの外に放り出されることを防ぐことができているとしている。しかし、特別支援教育を推進する

---

<sup>141</sup> 障がい者制度改革推進会議 (2010) 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向 (第一次意見)」より。

<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2020. 3. 11)

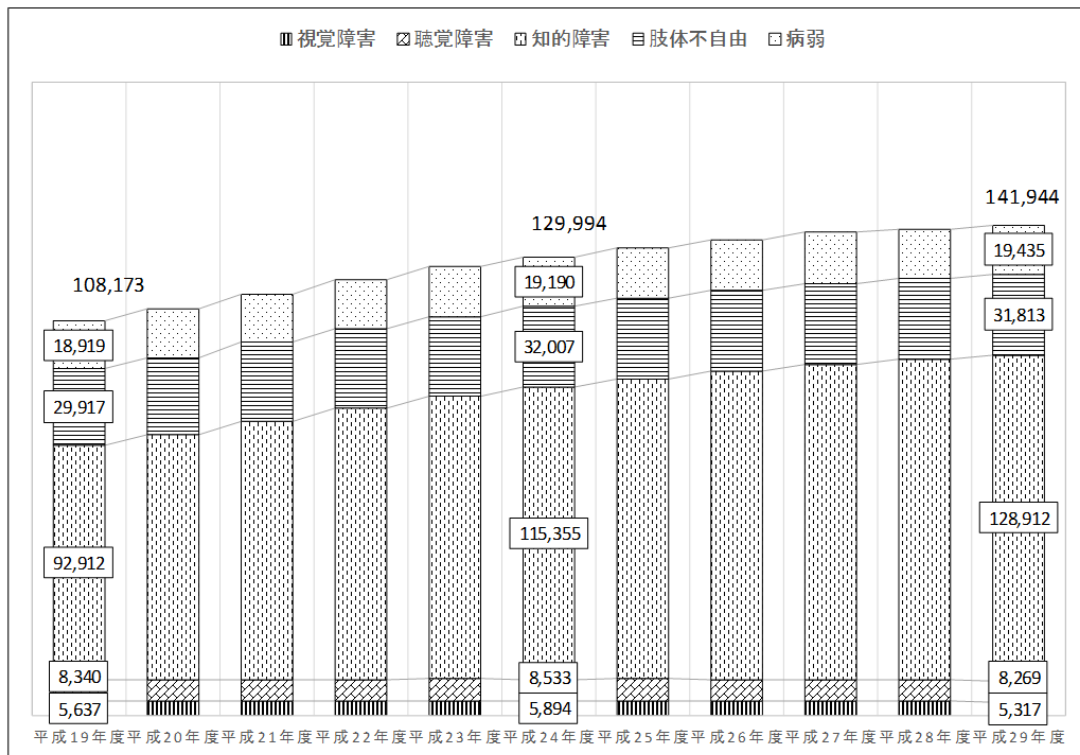
<sup>142</sup> 註 12 (序章 p. 11) 参照。

<sup>143</sup> 註 13 (序章 p. 12) 参照。

ことによってインクルーシブ教育システムの構築が進められている現在、学校現場ではどのようなことが起こっているのか。その実情を把握した上でこれからの方向性をどうしていくのかという議論が必要となる。第3章、第4章では小中学校における通級指導の状況や特別支援教育支援員の活用状況、特別支援学校費の状況など主に体制整備の状況を考察し、都道府県間で差異が生じている状況と要因を明らかにしてきた。これを受けて、次に求められるのは実際の特別支援学校や特別支援学級等の場でどのような状況が生じているのかを明らかにすることである。インクルーシブ教育システムの構築をめぐっていまだに分離か統合かという言説の応酬が続く中、学校現場では特別支援学校や特別支援学級、通級による指導の対象となる児童生徒が年々増加している状況をどのように捉えればよいのであろうか。現実問題として、同じ場で共に学ぶことを追求するインクルーシブ教育の理念とは逆行するような状況が進行していることをどのように考えればよいのだろうか。

図5-1は特殊教育から特別支援教育へと移行した2007年（平成19）度以降の特別支援学校児童生徒数の推移を、図5-2は特別支援学級児童生徒数の推移を、図5-3は通級による指導の対象児童生徒数の推移を示したものである。いずれも文部科学省が毎年度作成している『特別支援教育資料』のデータを基に作成している。

一見してわかるように、特別支援学校児童生徒数、特別支援学級児童生徒数、通級による指導の対象児童生徒数の全てが増加している。特別支援学校では、その増加の大部分を占めているのは知的障害の児童生徒である。2007（平成19）年度の特別支援学校に在学する知的障害者数は92,912人であったのに対して2017（平成29）年度には128,912人と約1.4倍となっている。特別支援学級では、知的障害特別支援学級と自閉症・情緒障害特別支援学級の在学者数の増加が著しく、2007（平成19）年度と2017（平成29）年度の比較



複数の障害種を対象としている学校はそれぞれの障害種ごとに重複してカウントしているため、各障種の在学者数の合計と「計」の欄の在学者数は一致しない。

図 5-1 特別支援学校在学者数の推移

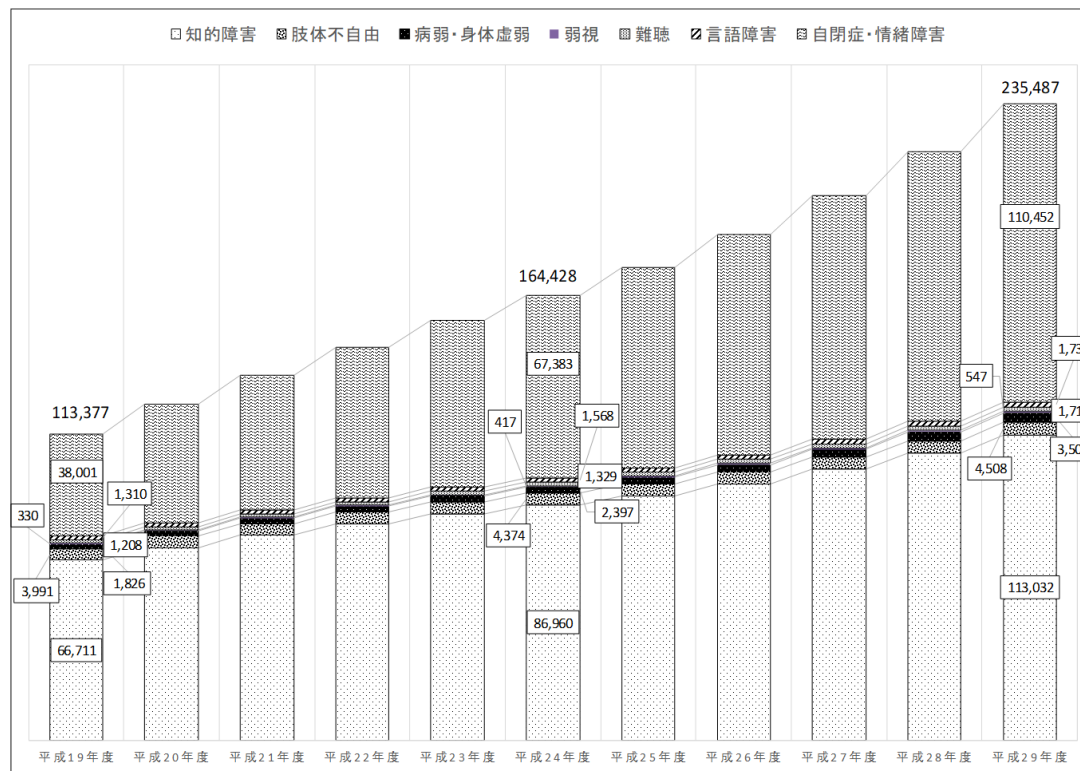
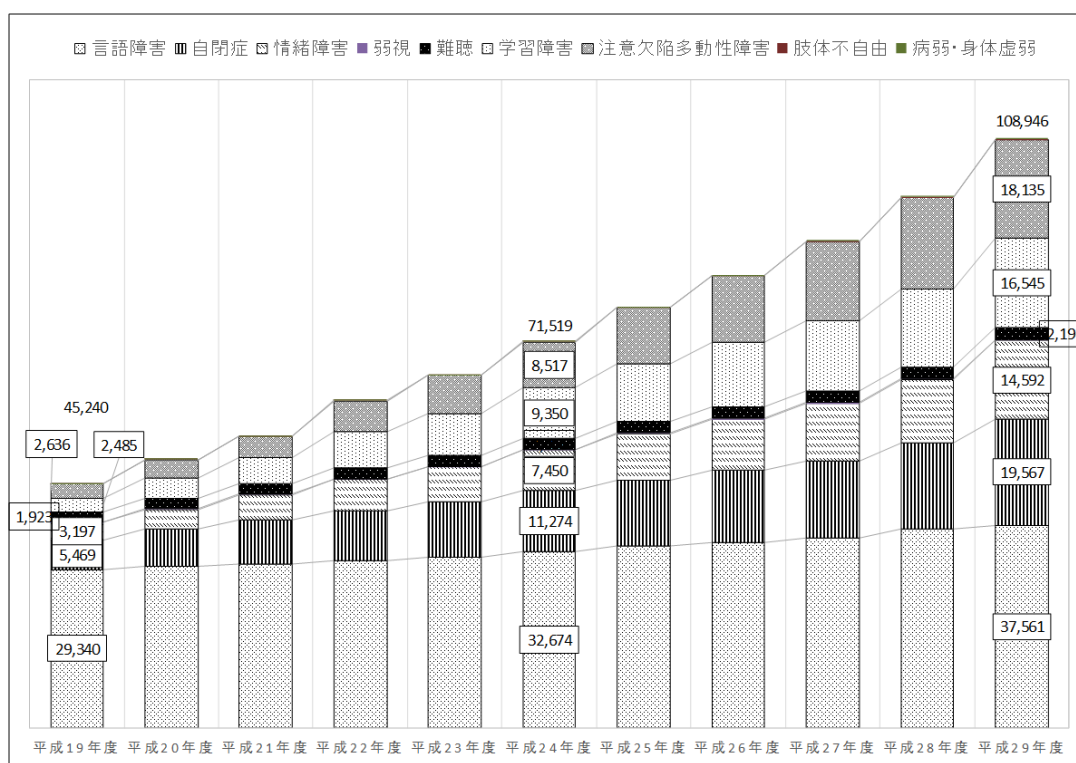


図 5-2 特別支援学級在学者数の推移



弱視、肢体不自由、病弱・虚弱通級指導教室対象者数については、数が少ないために本図では表せていない。

図 5-3 通級による指導対象者数の推移

では、それぞれ約 1.7 倍（66,711 人→113,032 人）、約 2.9 倍（38,001 人→110,452 人）となっている。通級による指導では、注意欠陥多動性障害や学習障害、情緒障害、自閉症の増加が著しい。2007（平成 19）年度と 2017（平成 29）年度の比較では、注意欠陥多動性障害は約 6.9 倍（2,636 人→18,135 人）、学習障害は約 6.7 倍（2,485 人→16,545 人）、情緒障害は約 4.6 倍（3,197 人→14,592 人）、自閉症は約 3.6 倍（5,469 人→19,567 人）となっている。

このような特別支援学校や特別支援学級、通級による指導の対象となる児童生徒が年々増加している状況について、鈴木（2010）は障害手帳を持たない児童生徒が多く在籍するようになったことを原因とし、問われているのは、障害のない子どもたちを特別支援学校・学級へ追いやっている小中学校、高等学校の教育の在り方そのものであるとしている。堤（2019b）は、「通常教育の場から知的障害教育の場への流れ込み」として社会的文脈の中でこの状況を捉えている。そのため、障害の有無にかかわらず通常の学級で共に学ぶことを目指すというインクルーシブ教育の理念から見たとき、上記の時代の流れに逆行するような状況が何故起こっているのかを明らかにすることが必要である。また、このような状

況が全国一律ではなく、都道府県によって特別支援教育対象率に差異があることが明らかにされている（柴垣 2018）。

本章では、このような特別支援学校や特別支援学級、通級による指導の対象となる児童生徒が年々増加している要因について、まず先行研究をもとに考察する。その上で、特別支援教育対象率において都道府県間で差異があることに着目し、差異の要因を検討することを通して特別支援教育対象児童生徒が近年増加している要因について考察する。

## 2. 先行研究から見た特別支援教育対象児童生徒増加の要因

### 2.1 構造的要因

特別支援学校や特別支援学級に在籍する児童生徒が増加している状況についての文部科学省や教育委員会の公的認識<sup>144</sup>は、以下の滋賀県教育委員会による捉え方によく表れている。

障害のある幼児児童生徒やその保護者において、より適切な指導や必要な支援を行う特別支援教育への理解が深まるとともに、一人ひとりの障害に応じたきめ細かな教育や専門的な進路指導の取組から、特別支援学校への評価と期待が高まり、入学者が増加した。（滋賀県教育委員会[2012]3）

しかし、その一方で、発達障害の児童生徒が通常学級から特別支援学校や特別支援学級に移行せざるを得ない構造があることがその主要な要因として指摘されている（木村 2006、鈴木 2010、遠藤 2010、熊地ら 2012）。

鈴木（2010）は、特別支援学校や特別支援学級の児童生徒の増加の要因について、①医療技術の進歩、②障害児医療の充実、③専門教育への期待、④環境ホルモン誘因説をあげた上で、これら一般的な要因とは別に教育界における構造的な問題があるとしている。それは

---

<sup>144</sup> 2017（平成 29）年 12 月 31 日の下野新聞「SOON ニュース」で「特別支援学級在籍者 4230 人、21 年連続増 明確な課題が基準」というタイトルの記事が掲載されている。栃木県内の公立小中学校の特別支援学級在籍者が 21 年連続で増加し、特別支援学校の在籍者も 2,565 人で過去最多となったというニュースであるが、増加の要因について県教育委員会は「発達障害の早期発見や保護者らの特別支援教育への理解が進んだことが一因」と述べている。ただし、記事では「教育現場の意識も要因とみられている。現場では、通常の学級より通級指導、通級指導より特別支援学級へと児童生徒を移行させる構図があるという」と締めくくっている。

<http://www.shimotsuke.co.jp/articles/-/11015>（2019.8.21）

「単純に特別支援教育の専門性が保護者に認められようになったり、個別の教育的ニーズに合わせる教育が広く社会的な認知を受けるに至ったという理由」ではない。高校も含む通常の学級における「障害や様々な特別な教育的ニーズのある子どもたちへの対応が十分にできておらず、押し出された子どもたちが特別支援学級・特別支援学校へ送り込まれ」という「学校現場における排除（イクスクルージョン）」が背景にあるとされる。そして、その押し出されている子どもたちとは「知的障害のない、対人・集団適応に課題のある発達障害と診断された子どもたち」であり、『発達障害』の診断がつけられると、通常の学級での指導が困難とされて、特別支援学級・学校へと押し出され、「この流れが、特別支援学校の過大規模化の背景にある」という構造的な問題が指摘されている（鈴木[2010]190）。

遠藤は、増加現象の背景に「高等学校の統廃合問題・学力競争に伴う学校タイプ間の垂直的ヒエラルキーの高まりがあり、そのために社会的不安・いじめの回避・何らかの病理や居場所が見いだせなくなった本来通常教育で教育すべき生徒たちが、特別支援学校に流れ込んでくる構図が成立しつつある」としている（遠藤[2010]59）。全国の知的障害特別支援学校に知的発達に遅れのない発達障害児がどれくらい在籍しているかを調査した熊地ら（2012）は、有効回答のあった 313 校の半数近くの 45%の学校に知的発達に遅れのない発達障害児が在籍しており、それらの多くが小中学校や高等学校から転入学してきている実態を明らかにしている。それらの発達障害児が転入学に至った理由としては、学業不振・学習困難が 1/3 近くを占める一方で、学校生活での対人関係の不適応や不登校・引きこもり、いじめを合わせたものが 3 割を超え、こういった二次障害の発現が転入学の理由となることを詳らかにしている。

木村（2006）によれば、「発達障害」は、1990 年代に教育制度の中に位置付けられていく過程の中で、教育問題の「リスク管理」の対象となってきた。「障害名の付与は、社会や教育場面における困難な状態、問題、不安、あるいは危険性を抑えるためのもの」として機能し、教育の領域では「教室経営、いじめ、不登校問題を未然に防ぐため」に機能しているとされる（木村[2006]9）。このような「発達障害」の制度化には、職業構成の変化によるコミュニケーション能力や感情管理を必要とされるサービス業などの第 3 次産業従事者の増加や、高学歴化による学校への在籍期間の長期化などの社会的背景があり、そこに適応できない人の存在が目立つことになる。そのような状況の中で、親も含めた当事者が公的支援や社会的役割の免責を受けるために積極的に診断を求め、発達障害児・者であることを選択するという側面もある（木村 2019）。

以上の先行研究の指摘からは、通常学校・学級における危機管理の対象となった「発達障害」像が形成された一方で、現代社会への不適合による公的支援や社会的役割の免責を求める親を含む当事者の姿が浮かび上がった。このような社会的背景によって、通常学級から特別支援学級や特別支援学校への流入が起こっていると考えられる。

## 2.2 社会経済的要因

通常学校における排除の構造だけでなく、社会経済的な状況から特別支援教育の場が選択されていることも指摘されている。落合・島田は、近年の特別支援教育制度への在籍率の急上昇について「発達障害の『理解啓発』や『専門性の高まり』の効果だけではなく、社会経済的な格差によって生ずる子どもの将来への不安による特別支援教育への依存の高まりとして急増していることもありえる」ことを指摘している（落合・島田[2016]33）。堀家は、特別支援学校高等部生徒の増加の一因として就労に関わる問題を指摘している。通常学校の中で「底辺に位置していた子どもたちは、『労働力とならない健常児』から『労働力となる障害児』への転身をはかる。どうにかして就労の機会が欲しい軽度の子どもたちとその家族と、法定雇用率をできるだけ軽度の障害者で満たしたい企業との利害が一致」することによって「就職率100%をねらう学校は、当然のことながら意図的に軽度の障害児」を入学させることになり、そのことが高等部生徒の増加の一因としている（堀家[2012]64）。つまり、「一人ひとりの障害に応じたきめ細かな教育や専門的な進路指導の取組から、特別支援学校への評価と期待が高まり、入学者が増加」している背景には、「障害を持つ」子どもが生活しうる経済力を視野に入れた将来の不安感に由来する、特別支援教育への依存という構図も見られるということである。

堤は、発達障害の子どもの保護者が知的障害教育の場を選択する要因について次のように述べている。

近年の通常教育の場における異質な他者への排他性の強まりで、発達障害の子どもが、通常教育の場に居場所を見いだせないこと、中学卒業後、発達障害の子どもは、通級指導教室や特別支援学級などの個別抽出の形での補償教育を利用できないことを承知の上で、通常高校に進学するか、特別支援学校に進学するかの選択を迫られること、そして、昨今の通常高校においては、卒業後に、安定的な就職を得ることが難しくなっている反面で、知的障害特別支援学校の高等部の方は、なんとか就職先のパイプライン



を維持しながら手堅い進路指導を続けていること（ただし、福祉就労を含む）、といった3つの社会的文脈の絡まりが考えられる。（堤[2019b]101、下線筆者）

知的障害特別支援学校における「軽度の在籍者割合が大きく増加しており、特に高等部において顕著」（井上[2010]42）である背景には、現在の教育制度や学校の構造的問題、通常高校の問題、後期中等教育卒業後の就労の問題が絡み合っている。その結果として、特別支援教育対象児童生徒の増加という状況が生じているのである。

### 2.3 財政的要因

特別支援教育対象児童生徒が増加している状況について、財政的要因から検討したものは田中（2017a、2017b）を除いてはほとんどない。田中（2017a）は、公教育支出を規定する要因について、文部科学省の「学校基本調査」と「地方教育費調査」に収録されている1983（昭和58）年度から2013（平成25）年度の義務教育費及び1993（平成5）年度から2013（平成25）年度までの高校教育に関する都道府県パネルデータを用いた実証分析を行っている。その結果として、まず、小中高校教育費に共通して、①1学級当たりの児童生徒数の見直しによって生じうる支出の構造変化、②小規模校化による支出の抑制効果の発生、③2000年代に入り非正規教員の作用拡大による支出の抑制効果の発生の3つが確認されたとしている。次に、小中学校費をめぐっては、特別支援教育費の拡充を目指す政府の教育行政の方針が、2000年代に入り、学校教育費の充足をもたらしていることが確認されたとしている。この実証分析で使用されているデータは、都道府県別の公立小中学校特別支援学級児童生徒数を都道府県別の公立小中学校児童生徒数で除したものである。どちらの見解とも2000年代に入った頃を節目としている点は、まさに特別支援学級児童生徒数が増加していった時期と合致している。このことに関連して田中（2017b）は、特別支援学級と通級による指導の教員配置上の予算措置の違い<sup>145</sup>に着目し、以下の見解を述べている。つまり、特別支援学級と通級による指導では、教員を配置する上で必要となる財源確保という点で大きな差があるため、自治体の立場からすると県費負担教職員制度や義

---

<sup>145</sup> 特別支援学級は義務教育費国庫負担制度により通常学級の教員の人件費と同様に学級数に応じて教員が定数措置されるが、通級指導の担当教員は、2016（平成28）年以前は加配措置として毎年度変動する仕組みとなっていた。ただし、2017（平成29）年度からは小中学校の通級指導の担当教員も定数措置がされるようになっている。このことにより、今後特別支援学級と通級指導の設置状況がどのように変化するかを見ていく必要がある。

務教育費国庫負担金制度によって財源確保が確実な特別支援学級の整備に向かうインセンティブが生じやすいと考えられるとしている。同時に、実証的に検証されたわけではないが、少子化の進行により通常学級が減少を続ける中で、それに代わって特別支援学級を増やすことで、学級数を維持することやその減少をなだらかにする効果が期待できるとし、そのことから、自治体が予算規模の維持や財源確保を優先し特別支援学級化に向かっている可能性を排除できないとしている。

以上の先行研究から、特別支援教育対象児童生徒増加の要因を検討する際には、第一の教育制度や発達障害の子どもを排除する学校の問題などの構造的要因、第二の後期中等教育卒業後の就労の問題など社会経済的要因とも関わって、第三の田中が提起するような財政的要因についても総合的な検討が必要であると考えられる。

### 3. 都道府県間の特別支援教育対象率の差異の状況

2015（平成 27）年度の文部科学省の学校基本調査及び特別支援教育資料のデータに基づいて、都道府県間の特別支援教育対象率の差異の状況を確認する。

#### 3.1 特別支援教育対象率の差異の状況

表 5-1 は、都道府県ごとの特別支援教育対象率と、特別支援学校対象率、特別支援学級対象率、通級対象率、知的障害対象率、自閉・情緒障害対象率を示したものである。なお、特別支援学校対象率とは、全児童生徒数に占める公立特別支援学校小中学部在籍者数の割合を、特別支援学級対象率とは全児童生徒数に占める公立小中学校特別支援学級在籍者数の割合を、通級対象率とは全児童生徒数に占める公立小中学校の普通学級に在籍し通級による指導を受けている児童生徒数の割合を、知的障害対象率とは公立小中学校特別支援学級在籍児童生徒数に占める知的障害特別支援学級在籍者数の割合を、自閉・情緒障害対象率とは自閉症・情緒障害特別支援学級在籍者数の割合をいう。

特別支援教育対象率が最も高いのは岡山県の 5.42%、最も低いのは埼玉県の 2.47%であり、約 2 倍の差が生じている。このような傾向は特別支援学級対象率でも同様であり、最も高い岡山県では 3.60%、最も低い東京都では 1.16%であり、約 3 倍の差が生じている。通級対象率においても都道府県間で差異が見られ、最も高い島根県の 2.00%と最も低い大分県の 0.39%では約 5 倍の差が生じている。

表 5-1 都道府県ごとの特別支援教育対象率等

	都道府県	特別支援教育対象率	特別支援学級対象率	特別支援学校対象率	通級対象率	知的障害対象率	自閉・情緒障害対象率
1	北海道	4.60%	2.95%	0.52%	1.16%	33.51%	57.01%
2	青森	3.42%	1.84%	0.87%	0.73%	44.35%	51.41%
3	岩手	4.02%	1.84%	0.84%	1.38%	54.62%	40.06%
4	宮城	3.43%	1.60%	0.62%	1.24%	45.10%	43.18%
5	秋田	3.05%	1.39%	0.91%	0.77%	55.51%	33.93%
6	山形	3.68%	1.69%	0.62%	1.40%	54.76%	40.28%
7	福島	3.13%	1.75%	0.81%	0.58%	60.07%	38.54%
8	茨城	4.47%	3.13%	1.01%	0.34%	40.84%	52.51%
9	栃木	4.76%	2.37%	0.89%	1.55%	52.35%	46.38%
10	群馬	3.97%	1.60%	0.71%	1.70%	56.31%	41.93%
11	埼玉	2.47%	1.18%	0.67%	0.64%	55.47%	43.40%
12	千葉	3.49%	1.86%	0.62%	1.03%	56.97%	35.57%
13	東京	3.53%	1.16%	0.79%	1.61%	92.89%	6.24%
14	神奈川	3.39%	2.06%	0.50%	0.85%	45.72%	51.04%
15	新潟	4.97%	3.05%	0.61%	1.36%	45.85%	51.75%
16	富山	4.21%	1.65%	0.83%	1.78%	56.14%	38.89%
17	石川	2.78%	1.27%	0.70%	0.83%	50.12%	45.04%
18	福井	3.15%	1.52%	0.72%	0.93%	54.15%	45.58%
19	山梨	3.64%	1.69%	0.83%	1.15%	44.97%	48.01%
20	長野	4.65%	3.35%	0.76%	0.57%	35.48%	63.66%
21	岐阜	4.33%	1.92%	0.73%	1.73%	58.17%	39.46%
22	静岡	3.31%	1.56%	0.94%	0.83%	67.93%	31.03%
23	愛知	2.78%	1.55%	0.57%	0.67%	46.22%	49.22%
24	三重	3.63%	2.58%	0.52%	0.55%	44.70%	51.14%
25	滋賀	4.64%	2.65%	1.00%	1.02%	57.56%	36.58%
26	京都	4.12%	1.62%	0.70%	1.85%	59.29%	36.01%
27	大阪	4.74%	3.51%	0.70%	0.56%	39.64%	49.04%
28	兵庫	2.74%	1.68%	0.56%	0.51%	47.67%	44.36%
29	奈良	4.25%	2.90%	0.82%	0.55%	35.31%	56.36%
30	和歌山	4.06%	2.17%	1.08%	0.84%	55.93%	40.88%
31	鳥取	4.61%	2.78%	0.86%	1.00%	41.47%	52.99%
32	島根	4.90%	2.20%	0.76%	2.00%	47.88%	44.50%
33	岡山	5.42%	3.60%	0.68%	1.19%	36.18%	62.80%
34	広島	3.57%	2.31%	0.58%	0.70%	40.38%	55.74%
35	山口	4.82%	2.23%	0.87%	1.77%	40.71%	54.22%
36	徳島	5.21%	3.33%	0.84%	1.09%	50.98%	42.86%
37	香川	3.30%	2.08%	0.78%	0.45%	44.66%	44.48%
38	愛媛	3.90%	1.92%	0.68%	1.34%	40.62%	53.11%
39	高知	3.82%	2.74%	0.78%	0.31%	36.67%	53.19%
40	福岡	3.31%	1.95%	0.75%	0.62%	61.69%	35.61%
41	佐賀	4.51%	2.49%	0.81%	1.25%	40.12%	53.99%
42	長崎	3.78%	1.48%	0.64%	1.70%	53.33%	41.11%
43	熊本	3.88%	2.67%	0.49%	0.73%	36.65%	55.73%
44	大分	2.88%	1.75%	0.75%	0.39%	59.58%	37.88%
45	宮崎	3.82%	2.01%	0.83%	1.00%	41.96%	57.44%
46	鹿児島	3.74%	2.15%	0.84%	0.78%	53.84%	43.78%
47	沖縄	3.65%	2.22%	0.81%	0.64%	49.97%	46.86%
	全国平均	3.88%	2.15%	0.75%	1.01%	49.45%	45.63%

表 5-2 特別支援教育対象率との相関

	特別支援教育対象率との相関	
特別支援学級対象率	$r=.77$	$p<.01$
特別支援学校対象率	$r=.23$	$p<.01$
通級対象率	$r=.24$	$p<.01$

表 5-3 特別支援学級対象率との相関

	特別支援学級対象率との相関	
知的障害対象率	$r=-.62$	$p<.05$
自閉・情緒障害対象率	$r=.62$	$p<.05$

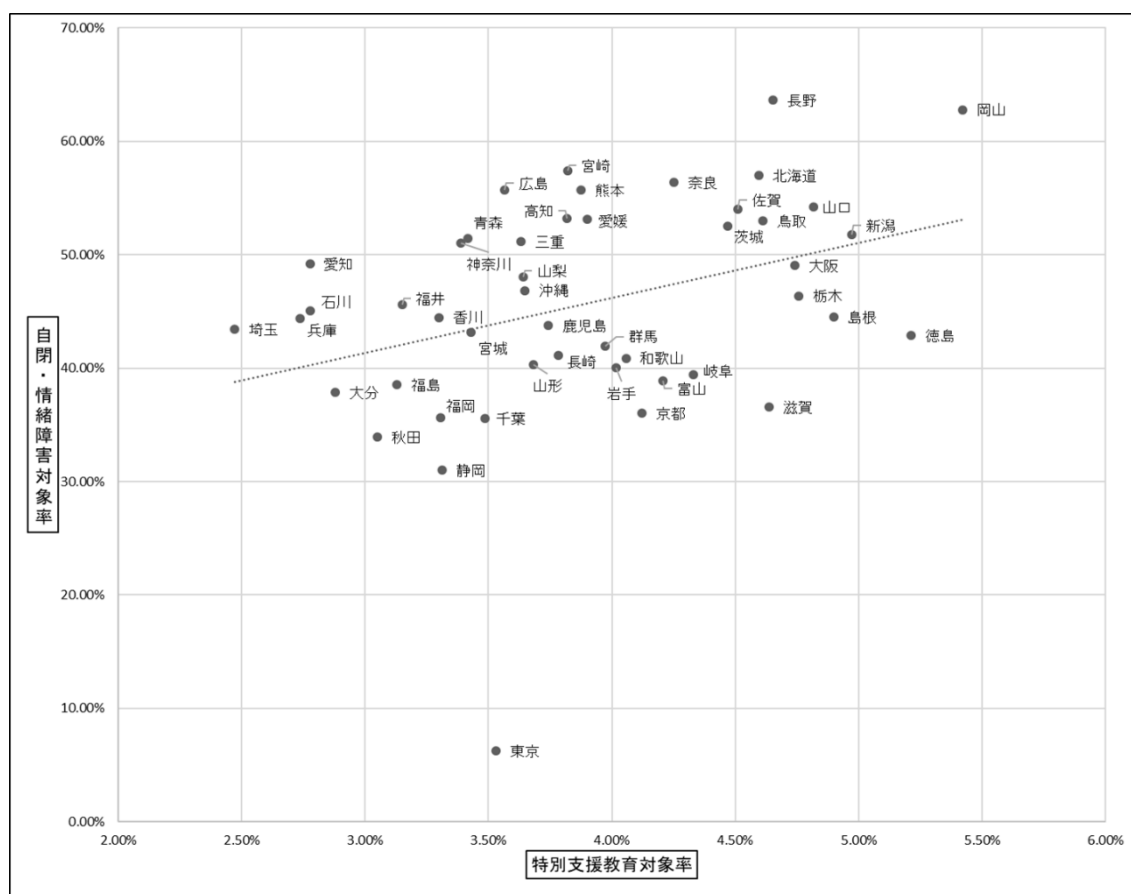


図 5-4 特別支援教育対象率と自閉・情緒障害対象率の散布図

### 3.2 特別支援教育対象率と特別支援学級対象率の関連

このような都道府県間の差異が生じている要因を探るために、特別支援教育対象率、特別支援学級対象率、特別支援学校対象率、通級対象率の相関を求めた（表 5-2）。ここでの仮説は、特別支援学級対象率、特別支援学校対象率、通級対象率の高低のいずれかが特別支援教育対象率の高低と関連があるということである。結果は、特別支援学級対象率との間に強い正の相関があるという結果であった（ $r=.77, n=47, p<.01$ ）。

次に、特別支援学級の障害種別ごとの割合が特別支援学級対象率と関連があるかを探るために、特別支援学級対象率と知的障害対象率、自閉・情緒障害対象率との相関を求めた(表5-3)。ここでの仮説は、知的障害対象率、自閉・情緒障害対象率の高低と特別支援学級対象率の高低に関連があり、特定の障害種の対象率の高低が特別支援学級対象率と関連があるということである。結果は、知的障害対象率とは負の相関( $r=-.62, n=47, p<.05$ )が、自閉・情緒障害対象率とは正の相関( $r=.62, n=47, p<.05$ )があるという結果であった。

これらの結果からは、特別支援教育対象率の高低と特別支援学級対象率の高低の間には強い関連があり、特別支援学級対象率の高低と自閉・情緒障害対象率の高低の間に関連があることから、特別支援教育対象率の高低には自閉・情緒障害対象率の高低が関連していると考えられる。図5-4は、特別支援教育対象率と自閉・情緒障害対象率の散布図である( $r=.35, n=47, P<.01$ )。相関係数は弱い正の相関を示しているが、東京を外れ値として除外した場合( $r=.39, n=46, p<.01$ )、他の道府県の散布の状況から特別支援教育対象率と自閉・情緒障害対象率の間には関連が見られる。よって、特別支援教育対象率の高低と自閉・情緒障害対象率の高低の関連には何らかの要因があるということが考えられる。相関係数が因果関係を表すものではなく、自閉・情緒障害対象率の高低が特別支援教育対象率の高低の要因であるとはいえない。しかし、自閉・情緒障害対象率の高低と特別支援教育対象率の高低に関連があることの要因を検討することは、特別支援教育対象率の都道府県間の差異の要因を検討する上で重要であると考えられる。

#### 4. 都道府県間の特別支援教育対象率の差異の要因

##### 4.1 先行研究の検討

前節で確認したように都道府県間の特別支援教育対象率に差異が生じており、その差異には特別支援学級対象率が強く関連していると考えられる( $r=.77, n=47, p<.01$ )。表5-1に示したように、実際に特別支援教育対象率の高さが1位の岡山県、2位の徳島県、3位の新潟県は、特別支援学級対象率の高さでも、岡山県は1位、徳島県は4位、新潟県は6位と高くなっている。逆に特別支援教育対象率が最も低い埼玉県は、特別支援学級対象率も低く下から2番目となっている。問題は、このような都道府県間の差異をどのように考えるかである。

都道府県間の特別支援教育対象率について検討したものに、古くは越野(1996)、最近のものとしては横内ら(2011)がある。越野(1996)は、学級設置率や障害種別ごとの学

級数の増加や現象など、障害児学級<sup>146</sup>の設置状況を検討し、都道府県間に地域格差が存在していることを指摘している。その上で、障害児学級設置率が伸びている自治体において情緒障害学級を中心とした「精神薄弱」学級以外の学級が増加していることから、「精神薄弱」学級以外の障害種別学級のあり方が全体の障害児学級設置率の変化を規定しているのではないかという仮説を提起した。そこでは、情緒障害学級を中心とする「精神薄弱」学級以外の学級がどのような学級なのかという実態把握の課題も含めてさらに検討される必要があることが指摘されている。横内ら（2011）は、都道府県ごとの特別支援教育を受けている児童生徒を特別支援学校在籍率（特別支援学校在籍児童生徒数／〈小中学校在籍児童生徒数＋特別支援学校在籍児童生徒数＋特別支援学級在籍児童生徒数〉×1,000）、特別支援学級在籍率（特別支援学級在籍児童生徒数／〈小中学校在籍児童生徒数＋特別支援学級在籍児童生徒数〉×1,000）、通級指導対象率（〈通級指導対象児童生徒数／小中学校在籍児童生徒数〉×1,000）に変換してクラスター分析を行い、これらの関係の特徴から次の7つに類型化している。

- ① 特別支援学級在籍率、通級指導対象率とも高くはない群（類型Ⅰ-1）
- ② 特別支援学級在籍率、通級指導対象率とも平均的な群（類型Ⅰ-2）
- ③ 特別支援学級在籍率は低いに通級指導対象率は高い群（類型Ⅱ-1）
- ④ 全体的に高いが中学校の特別支援学級在籍率と小学校の通級指導対象率が著しく高い群（類型Ⅱ-2）
- ⑤ 特別支援学級在籍率は高いが、通級指導対象率は低い群（類型Ⅲ-1）
- ⑥ 全体的に高いが特別支援学級在籍率が著しく高い群（類型Ⅲ-2）
- ⑦ 特別支援学級在籍率の中でも中学校が高く通級指導対象率は低い群（類型Ⅳ）

岡山県、徳島県、新潟県は全体的に特別支援教育の対象率が高く、その中でも特別支援学級在籍率が著しく高いという⑥類型Ⅲ-2に、埼玉県は特別支援学級在籍率、通級指導対象率とも高くはない①類型Ⅰ-1に含まれており、表5-1で示した結果と一致している。

横内らの研究では、各都道府県における特別支援教育の特徴を示したのみで、その特徴の背景となる要因については後日の課題としている。一方、越野の研究はそのデータが1990年代のものであり、それを現在の状況と単純に合わせて考えることはできない。だが、「精神薄弱」学級以外の障害種別学級のあり方が全体の障害児学級設置率の変化を規

---

<sup>146</sup> 越野の論文は1996年のものであるため、現在の特別支援学級については「障害児学級」、知的障害については「精神薄弱」という表現がされている。

定しているという仮説と、情緒障害学級を中心とする「精神薄弱」学級以外の学級がどのような学級なのかという実態把握の課題も含めてさらに検討する必要性を提起していることは、現在の状況に通じるものとして興味深い。

第2節で述べたように先行研究では、特別支援教育対象児童生徒の増加の要因として、現在の教育制度や学校の社会構造的問題が指摘されていた。発達障害の子どもたちが、通常高校の問題から、特別支援学校や特別支援学級に「送り込まれ」（鈴木 2010）、「流れ込んで」（遠藤 2010）きている。そしてそれは、発達障害を取り巻く多様な「社会的排除」の原理の働き、すなわち、学校側と当事者側それぞれの排他性に基づいたリスク管理の結果として、当事者が追い詰められて特別支援学校や特別支援学級を選択する事態に他ならず、その結果が特別支援教育対象児童生徒数の上昇を引き起こしていた。

都道府県間の特別支援教育対象率の差異の状況と、先行研究で指摘されている状況を合わせて考えた場合、次のことがいえる。発達障害の子どもたちが特別支援教育の場に送り込まれたり、流れ込んできたりすることによって特別支援教育対象児童生徒が増加している状況があることは確かである。だが、都道府県間で差異がある状況を踏まえたときには、それぞれの都道府県によって送り込みや流れ込みの状況は異なり、都道府県間の差異が生じている要因を比較検証する必要がある。例えば、特別支援学級対象率が最も高い岡山県と最も低い東京都では何が異なってそのような違いが生じているのであろうか。文部科学省が示す基準では、特別支援学級の対象となる児童生徒の基準は、知的障害者は「知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通に軽度の困難があり日常生活を営むのに一部援助が必要で、社会生活への適応が困難である程度のものである。情緒障害者は「一 自閉症又はそれに類するもので、他人との意思疎通及び対人関係の形成が困難である程度のものである。二 主として心理的な要因による選択性かん黙等があるもので、社会生活への適応が困難である程度のものである<sup>147</sup>」と定められている。一見してわかるように、知能検査の数値など明確な基準があるわけではなく、解釈次第でなんとでもなるような曖昧なものである<sup>148</sup>。堤（2019b）は、知的な遅れのない発達障害の子どもが知的障害の教育の場に転入する

---

<sup>147</sup> 2013（平成 25）年文部科学省初等中等教育局長通知「障害のある児童生徒に対する早期からの一貫した支援について（通知）」より。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1340331.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1340331.htm)（2020. 3. 10）

<sup>148</sup> ただし、そのような曖昧さを一概に悪いと決めつけるわけにはいかない。そのような曖昧さによって、堤（2019a）がいうように、通常教育に適応できずに押し出された子どもが受け止められ、日本の学校教育システムの外に放り出されることが防がれているという側面もある。その意味ではその曖昧さを積極的に活用することによって子どもたちのドロップアウトを防ぐことも必要であり、あくまで個々

ことが可能となる理由について、発達障害と軽度知的障害という概念間の曖昧さがあることから読み替えの余地が生まれ、意図的に読み替えを行うことで発達障害の子どもが「知的障害の子ども」として認定されているとする。したがって、都道府県間に特別支援教育対象率の差異が生じている要因も、このような曖昧さを積極的にであれ消極的にであれ、都道府県教育委員会や市町村教育委員会がどのように解釈し、実際の特別支援教育の場への就学を進めているかの違いにあるのではないだろうか<sup>149</sup>。

#### 4.2 都道府県教育委員会の認識

それでは、当の都道府県はそれぞれの特別支援教育の状況についてどのように認識しているのでしょうか。表 5-4 は、特別支援教育対象率の高低から見た上位 10 府県と下位 10 府県が、自県の特別支援教育の対象者数の状況や、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導等の整備状況や課題についてどのような認識を持ち、どのように対応しようとしているかをまとめたものである。出典は、各府県が策定した特別支援教育推進計画や教育振興基本計画等<sup>150</sup>に記述された特別支援教育に関する記載内容である。これらの計画には、各県の特別支援教育の現状や課題についての認識、特別支援教育推進の基本方針や、学校、学級等の整備計画、教職員の専門性向上、関係機関の連携など多岐にわたる内容が含まれている。表 5-4 には、そうした特別支援教育対象者数の変化とその特徴、特別支援学校や特別支援学級の状況、課題とその対応に関する内容等を抜粋し要約して記載している。

計画そのものについては、特別支援教育に特化した特別支援教育推進計画を策定している県と全体の教育振興計画等の中に特別支援教育について記載している府県がある。特に全体の教育振興計画等の中に記載されている内容や量は様々であり、特別支援教育全般にわたって現状と課題、今後の方針や事業等について詳細に記述している県と、重点的方針

---

のケースにはよるが、そのような対応も必要であると筆者は考える。

<sup>149</sup> このことをどう評価するかも実際は難しい問題である。単に通常学級から排除するために行われているのであれば問題であるが、現行制度の中で個々のケースに即して手厚い支援を行うために行われているのであれば、そのことの評価は変わってくる。理念から演繹的に考えるのと、個々の子どもの実態や学校現場の実情に即して帰納的に考えるのでは自ずと評価は変わってくるわけで、単にどちらの対応が正しいのかといった二分法的に評価することでは現場の実情に即した解決策を提示しえない限界があると筆者は考える。

<sup>150</sup> 表 5-4 の「出典」欄に記載しているように府県によって計画名に違いがあるが、ここでは特別支援教育推進計画、教育振興基本計画と一括して記述する。







に絞って簡略に記述している県がある。

特別支援教育対象者数の増加についてはほとんどの府県が言及しており、その中で自閉症・情緒障害特別支援学級数や在籍児童生徒数の増加について言及している県が上位、下位にかかわらず8県（岡山、島根、山口、滋賀、鳥取、香川、秋田、大分）ある。自閉症・情緒障害対象率が岡山県よりも高く63.66%となっている長野県には、以下の推測ができる。自閉症・情緒障害とは限定していないが特別支援学級在籍率が高いこと、特に中学校3学年の在籍率が高くそのうちの約7割が高等学校に進学することや、発達障害の診断等がある児童生徒が増加し通常学級から特別支援学級へ在籍を移す児童生徒が増加していることから、自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する児童生徒の増加が課題となっていることである。他に特別支援学級全体の増加に言及している県が上位、下位にかかわらず7県（徳島、長野、福井、石川、愛知、兵庫、埼玉）あり、多くの県で特別支援学級に在籍する児童生徒の増加、特に自閉症・情緒障害特別支援学級在籍児童生徒数の増加が課題として認識されていることがわかる。

特別支援学校では、知的障害のある児童生徒の増加に直接言及している県が特別支援教育対象率の上位、下位にかかわらず5府県（大阪、福岡、香川、福島、埼玉）あり、教室不足や学校の増設等の表現で児童生徒数の増加に言及している県が上位、下位にかかわらず4県（滋賀、鳥取、大分、愛知）ある。知的障害のある児童生徒の増加を直接示唆しない県でも、全国的な推移（本章図5-1）における増加分は知的障害のある児童生徒であると考えられる。自閉症や情緒障害のある児童生徒は知的障害特別支援学校に在籍することが多いため、特別支援学校における知的障害のある児童生徒の増加も特別支援学級と同じく自閉症・情緒障害の児童生徒の増加であると考えられる。

このように特別支援学級や特別支援学校での自閉症・情緒障害の児童生徒が増加している要因については、表5-4の記載内容から以下の状況を看取できる。岡山県の「発達障害等の診断があると、（中略）特別支援学校が選択される傾向がみられ」、山口県の「県全体の就学相談の件数が増加傾向」、長野県の「発達障がいの診断等のある児童生徒が増加しており」「本県の中学校3学年の特別支援学級在籍率は全国の約1.9倍と多く、そのうち約7割は高等学校へ進学」など様々であるが、発達障害等の診断がある児童生徒が「より手厚い『個の支援』を重視した特別支援学級が選択され」（岡山県）る傾向があることが考えられる。その中で、滋賀県が「各市町の就学指導委員会において、審議対象となった者の比率に大きな差があることや、その審議結果も大きく異なる傾向」があり、「県内の

各市町における就学指導の状況に大きなばらつきが見られ、「このばらつきの原因としては、障害の程度の捉え方について、各市町間で解釈に幅が見られる」としていることは注目に値する。これは、就学先の決定において対象者の基準の設定や、本人・保護者の意向をどの程度尊重するのかといった実際の運用の違いが、都道府県間の特別支援教育対象率や特別支援学級対象率の差異の要因であるとする考え方につながるものである。

このような状況に各府県がどのように対応しようとしているのかについては、表 5-4 の記載内容から以下の状況を看取できる。「全県的視野から特別支援学級、通級指導教室の整備」（新潟）、「長期的な計画のもとで総合的に判断して、効果的に特別支援学級や通級指導教室を設置又は運営」（山口）、「（特別支援学校の）在籍者増加や老朽化に伴う校舎の改築・改修」（秋田）など、おしなべて、対象者数の増加に伴って特別支援学校や特別支援学級、通級指導教室を増設するなど従来からの対応によって課題の解消を図ろうとしている（以上の他に、大阪、長野、福岡、大分、愛知、埼玉）。そのような中で、障害のある子どもの適切な学びの場の見直しや、就学相談システムの改善、障害のある子どもとない子どもが共に学ぶための授業のユニバーサルデザイン化を進めるなどの対応を行おうとしている府県もある。具体的には、表 5-4 に記載した内容のように、岡山県が「自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する知的な遅れのない児童生徒の最も適切な学びの場を柔軟に見直し」し通常学級への転籍を図ろうとしていることや、山口県が「障害のある児童生徒の学びの場の判断や、その後の対応について継続して把握していくなどの校内の教育支援委員会の機能について検討する必要」があるとしていること、滋賀県が「望ましい就学相談システムの構築に向けて、県内における統一的な指標づくりや就学相談関係者の専門性向上等の取組」を進めようとしていること、石川県が「障害のある子供とない子供が、それぞれに授業内容が分かり、学ぶ喜びや充実感を実感できるよう、視覚教材の活用や授業内容のスケジュール化などの授業のユニバーサルデザイン化」を進めようとしていることなどが挙げられる。この動向が示すように、従来からの特別支援学校や特別支援学級等の増設を進めるといった対応だけではなく取組も進められようとしている。

#### 4.3 岡山県と埼玉県の状況

特別支援教育対象率の高低から見た上位 10 府県と下位 10 県における状況認識や対応は以上のとおりである。次に特別支援教育対象率が最も高い岡山県と最も低い埼玉県に絞って、より詳細に状況認識と対応の差異を確認する。この検討は、岡山県教育委員会が 2018

年3月に出した『第3次岡山県特別支援教育推進プラン』（以下「推進プラン」）と埼玉県教育委員会が2019年3月に出した『埼玉県特別支援教育環境整備計画』（以下「整備計画」）の内容に基づいて行う。

まず岡山県の推進プランについて説明する。これは2013年度から2017年度までの5年間の同県の特別支援教育の取組の成果と課題をもとに、2018年度から2022年度までの取組の3つの柱とその取組の目標や工程を示したものである。3つの柱のうち「I 一人一人の教育的ニーズに応じた特別支援教育の充実 ～連続性のある多様な学びの場の充実～」が特別支援教育の場の整備に関わる部分である。前述した内容と若干重複するが記述を確認すると、そこでは特別支援教育について特色ある取組が検討されている様子が見える。小中学校における特別支援教育の現状について「発達障害等の診断があると、小学校就学時に通常の学級と比較して、より手厚い『個の支援』を重視した特別支援学級が選択される傾向がみられ、本県では、自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する児童生徒数が大幅に増加して」おり「実態が多様化して」と述べられている。今後の取組としては以下のように書かれている。

自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する知的発達の遅れのない児童生徒については、就学の段階で卒業後の進路を見据え、小・中学校にどのような学びの場があるのかなど、情報が十分に提供されることが必要です。その上で、自己理解や社会性等の「付きたい力」を明確にした自立活動の指導等を行いながら、障害の状況の変化を的確に把握し、最も適切な学びの場について柔軟に見直すことが大切です。通常の学級への転籍に当たっては、本人・保護者との十分な合意形成を図り、校内委員会で共通理解された合理的配慮を含む個別の配慮を個別の教育支援計画等に記入した上で提供するなど、転籍時の支援を確実に行うよう、市町村教育委員会等と連携して学校を指導するとともに、転籍の状況を調査によって把握するだけでなく、就学後の学校での支援の内容や就学の流れについて示したリーフレットを作成するなどして保護者への啓発の取組を充実させます。（推進プラン[2018]14）

岡山県教育委員会では、自県において自閉症・情緒障害特別支援学級の在籍児童生徒数が大幅に増加しており、その要因が知的発達の遅れのない発達障害の児童生徒や保護者のニーズにあることを理解している。当事者や保護者が「より手厚い『個の支援』、すなわ

ち合理的かつ個別の具体的配慮を求めて自閉症・情緒障害特別支援学級を選択していることがその理由であることを認識しているのである。その上でこのような状況を課題として捉え、「障害のある児童生徒と障害のない児童生徒ができる限り共に学ぶことができるような適切な指導・支援を行うことが必要」であり、本人・保護者との十分な合意形成を図り、個別の教育支援計画等の提供など転籍時の支援の確実な実施を市町村教育委員会等と連携して学校を指導する具体的計画を検討している。県自体の取組としても転籍状況の把握や必要なリーフレットの作成なども行った上で知的発達に遅れのない発達障害の児童生徒の通常学級への転籍を図ることを目標としている。また、2014年度から県独自の施策として実施している、特別な支援を必要とする児童生徒が通常学級に在籍しながら、週当たり数時間、障害特性に配慮して個別の教科の指導を実施する「特別支援教室<sup>151</sup>」について、その有効性と今後の在り方を検討するとしている。

一方埼玉県を整備計画は、2014年度から2018年度までの5年間の同県の特別支援教育体制整備の取組の成果と課題をもとに、2019年度から2021年度までの3年間の取組の基本的な考え方や取組について定めたものである。同県の現状と課題としては、県南部の知的障害特別支援学校児童生徒数の増加と過密化、小中学校の通常学級におけるユニバーサルデザインの視点を取り入れた授業づくりの推進や通級による指導の充実の必要性、高等学校での通級による指導の推進の必要性などがあげられている。小中学校の特別支援学級については、特別支援学級在籍児童生徒数の増加が顕著で特別支援学校在籍児童生徒数を上回ったこと、今後も当分の間特別支援学級在籍児童生徒数の増加が見込まれること、特別支援学級の設置率が2013年度には61.7%と元々低く、県として市町村教育委員会に設置の検討を働きかけた結果、設置率が2017年度に78.8%に向上したことがあげられている。なお、具体的にどの障害種の特別支援学級在籍の児童生徒数が増加しているのかということ、自閉症・情緒障害特別支援学級在籍者の実態がどのようなものであるのかはデータで示されていないため不明である。着目すべきは、特別支援学級在籍児童生徒数増加の背景に、全県の小学校1年生に対する特別支援学級1年生の割合が年々増加していること、

---

<sup>151</sup> 通級による指導とは別のもの。通級による指導は、障害による学習上又は生活上の困難を改善・克服することが目的であり、特別の教育課程を編成する場合には自立活動の内容を参考として具体的な目標や内容を定め指導を行うことが必要である（2017〈平成29〉年告示「小学校学習指導要領総則」）。各教科の補充指導を行う場合も、単なる学習補充、学力補充としてではなく、あくまで自立活動の目標を達成するための方法として必要である場合に限られる。そのため、岡山県では通級による指導とは別に県独自の取組として、障害特性に配慮して個別の教科の指導を実施する「特別支援教室」を設置して研究を行っている。

小中学校の通常の学級から特別支援学級へ転入する児童生徒が毎年一定割合でいることがあげられている点である。理由は明確にされていないが、その意味としては、岡山県と同じように知的発達に遅れのない発達障害の児童生徒や保護者がより手厚い個別の配慮を求めていることが推測される。この状況への対応として、市町村教育委員会に対して国の補助金の活用なども紹介しながら、通級指導教室や特別支援学級の適正な設置について働きかけるとしているが、そのような対応は知的発達に遅れのない発達障害の児童生徒の特別支援学級への転入を促進することが危惧される。特別支援学級に在籍する児童生徒、特に知的発達に遅れのない発達障害の児童生徒が増加したときに、そのまま特別支援学級の増加で対応するのか通常学級に戻すことで対応するのかということの是非の判断はここではしない。だが、同じ場で共に学ぶことを追求するインクルーシブ教育の実現を目指すという方向性からは、慎重な判断が必要だと考える。

特別支援教育対象率の高低から見た上位 10 府県と下位 10 県の状況と、岡山県と埼玉県  
の状況からは、以下のことが整理できる。まず、都道府県間の特別支援教育対象率の差異  
の背景には、都道府県それぞれの現状や課題の認識と今後の特別支援教育推進の方向性の  
違いがあり、さらには本人・保護者の意向をどの程度まで尊重した就学先決定を行うのか  
などの違いがその背景にあることが考えられる。次に、議論の対象として取り上げた府県  
では、特別支援教育対象者の増加に対して、今後も従来からの特別支援学校や特別支援学  
級等の増設を進めるといった対応が多い中で、障害のある子どもの適切な学びの場の見直  
しや、就学相談システムの改善、障害のある子どもとない子どもが共に学ぶための授業の  
ユニバーサルデザイン化を進めるなどの対応を行おうとしている県もある。今後、インク  
ルーシブ教育の実現のための方策を検討する際には、データから明らかになった都道府県  
間の特別支援教育対象率の差異の背景にある、それぞれの現状や課題と、今後の方向性や  
行おうとしている取組の内容を総合的に考えることが必要である。また、その中から他県  
のモデルとなるような取組の情報の共有が求められる。

## 5. まとめ

本章では、先行研究や都道府県間の特別支援教育対象率の差異の状況をもとに、特別支援  
教育対象児童生徒が増加している要因として、以下のことを詳らかにした。第一に、知的発  
達に遅れのない発達障害の子どもたちが特別支援教育の場に送り込まれたり、流れ込んで  
きたりしていることと、その送り込みや流れ込みの背景に、発達障害と軽度知的障害の概念

の曖昧さがあることである。その曖昧さによって、都道府県教育委員会や市町村教育委員会の解釈と実際の特別支援教育の場への就学の状況に違いが生じ、また予算規模の維持や財源確保などの財政的要因も影響している可能性があることを先行研究の検討から詳らかにした。第二に、特別支援教育対象率の高低から見た上位 10 府県と、下位 10 県の現状や課題の認識、今後の方針等について、それぞれの特別支援教育推進計画等を検討するとともに、岡山県と埼玉県を例として、特別支援教育対象率の差異の要因を、その率の高低に大きく関わっている小中学校の特別支援学級への就学や設置の考え方に基づいて検討した。その結果、本人・保護者の選択の傾向も含めて県教育委員会として特別支援教育推進の基本的な考え方に違いがあること、自閉・情緒障害対象率の差異に見られるように特に知的発達に遅れない発達障害の子どもへの対応方法に違いがあることが分かり、それが都道府県間の差異を生じさせている要因である可能性を示した。本章の結論は、そのような都道府県間の違いに着目し、先進的な取組を進めている都道府県の事例を共有していくことが、同じ場で共に学ぶことを追求するインクルーシブ教育の実現のための実際的・具体的な方策を検討していく際に重要であるということである。次章では、インクルーシブ教育の実現のために必要な方策について、本章までの内容から導き出した問題点を一旦整理し、さらなる議論を展開したい。



## 第6章 インクルーシブ教育実現のための方策

### 1. 問題の所在

前章まで、特別支援教育をめぐる日本的インクルーシブ教育システムの特質と課題について、次のことを検討してきた。まず、先行研究や推進会議と特特委での議論の経過に基づいて全体的な特別支援教育の推移と現状、それに対する議論形成を検討した。次いで、都道府県間の特別支援教育体制整備状況の差異や特別支援教育対象率から見た都道府県間の差異の状況について検証した。具体的には、通級指導教室担当者一人当たり児童生徒数や特別支援教育支援員の活用状況、特別支援学校在学者一人当たりの経費とその規定要因、特別支援学校や特別支援学級に在籍する児童生徒の割合、特別支援学校や特別支援学級在籍児童生徒の増加など様々なデータを基にした検討である。それらの検討から明らかになったことは以下の通りである。

まず、就学先の決定方法である。推進会議は2010年の第一次意見において「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍すること」を原則とし、「本人・保護者が望む場合」には「特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度」とすることを求めていた<sup>152</sup>。これに対し、特特委は「小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある『多様な学びの場』を用意し」、それら就学先の決定は「本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則」とするが、「最終的には市町村教育委員会が決定」とした<sup>153</sup>。この特特委の方針の中身は、実質、それまでの特別支援教育制度とほとんど変わらないものである。それまでから、文科省はインクルーシブ教育を本当に実現しようとする気があるのかなど、推進会議をはじめ様々な批判があった。そのような中でも、特特委が特別支援教育制度を維持推進しようとした背景には、通常教育も含め現行の教育制度の維持を望む教育委員会や学校現場の意識が強くあったと考えられる。

---

<sup>152</sup> 障がい者制度改革推進会議（2010）「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」より。

<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf>（2020.3.10）

<sup>153</sup> 中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2010）「論点整理」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm)（2020.3.10）

教育委員会や学校現場が現行制度の維持を強く望んだ背景には、現行の教育資源配分の仕組みがあった。通常教育と特別支援教育とを問わず、我が国では学習指導要領と義務標準法という二つの制度を基盤に教育の標準化が進められてきた。その要因は、国の一方的統制だけではなく、それが都道府県や市町村教育委員会の問題意識、実際の学校現場の教師の意識などさまざまな力の合成として作動していたことに求められる（荻谷 2009）。実際、障害の有無にかかわらず、すべての子どもが地域の小中学校の通常学級に在籍することになった場合、障害の有無により分離することを前提に作成されている学習指導要領の内容や義務標準法における学級編制の規定が根底から崩れることになる。推進会議の方向性に沿ったインクルーシブ教育の実現を求める立場からは、インクルーシブ教育とは障害のある子どもの教育だけでなく、通常教育を含めた学校教育全体の改革が求められるものである。推進会議の委員の大半も、議論の経過を見る限りそこまでの意識はなく、障害のある子どもの教育制度の改革と捉えていたと思われるが、本来インクルーシブ教育への転換はそれ以上に大きな問題をはらむものであった。推進会議が求めた原則を実現していくためには、我が国の教育資源配分の仕組みや考え方を見直す必要があり、理念だけでなくそのための具体的な議論が必要である。

学校現場に、教育内容や学級編成等の標準化を求める意識があり、特別支援教育制度が維持推進される中で、都道府県間では様々な差異が生じている。全額地方交付税交付金で措置される特別支援教育支援員の活用状況については、都道府県の財政力指数と正の相関関係があるため、財政力によって差異が生じることに一定の理解はできる。しかし、特別支援教育対象率や特別支援学級対象率、加配定数として都道府県に一定割合で配置される通級指導の担当者<sup>154</sup>一人当たりの児童生徒数や通級指導対象児童生徒数が児童生徒総数に占める割合、教職員の人件費が大半を占める特別支援学校費を在学者一人当たりで計算した経費などに差異が生じている状況がある。特別支援学校在学者一人当たりの経費については、むしろ財政力指数が低い県の方が高くなっており、このことは国庫負担金や地方交付税交付金によって格差是正が図られ、その効力が発揮されていると評価することができる。特別支援学級についても学級数に応じて国庫負担金や地方交付税交付金で措置される。そのため、特別支援学級対象率の差異は都道府県の財政力の問題ではなく、特別支援学級にどのような児童生徒を就学させるかの基準や判断が問題となる。このように考えると、都道府県間の

---

<sup>154</sup> 2017年度からは基礎定数化され、対象児童生徒13人に対し担当教員1名が配置されている。

特別支援教育体制整備の状況における差異の主な要因は財政的な問題ではなく、むしろ特別支援学校や特別支援学級の対象者を決定する基準、学校や学級の配置など運用面での差異である。したがって、インクルーシブ教育の実現のためには都道府県間の運用面での差異を、先進的な取組を行っている都道府県に合わせる形で解消を図っていく必要がある。

都道府県間の運用面での差異や保護者の意識など地域的な差異が如実に表れているものとして特別支援学級対象率の差異がある。特別支援教育対象率が高い県では特別支援学級対象率が高く、特別支援学級に在籍する児童生徒のうち自閉症・情緒障害学級に在籍する者の割合が高かった。2007年の特別支援教育制度への転換の頃から、自閉症・情緒障害学級に在籍する児童生徒数が増加しているが、それらの児童生徒のうちには知的発達に遅れない発達障害の児童生徒が含まれている。特別支援教育対象率が全国で最も高い岡山県では、発達障害等の診断があると通常学級もより手厚い「個の支援」を受けられることを期待して保護者が特別支援学級を選択した結果、自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する児童生徒数が大幅に増加している。自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する児童生徒の障害の程度は「一 自閉症又はそれに類するもので、他人との意思疎通及び対人関係の形成が困難である程度のもので、二 主として心理的な要因による選択性かん黙等があるもので、社会生活への適応が困難である程度のもので<sup>155</sup>」とされており、知的な遅れがあるかどうかは基準に含まれていない。「他人との意思疎通及び対人関係の形成が困難である程度」や「社会生活への適応が困難である程度」をどのように判断するかは教育委員会の裁量の範疇になる。また、その程度を広く解釈し特別支援学級を増やし、自閉症・情緒障害特別支援学級に在籍する児童生徒が増加しているという状況は、保護者の選択を尊重して就学先の決定を行った結果であり、その意味では保護者の選択権を第一に考える推進会議がいうインクルーシブ教育が実現しているともいえる。ただ、保護者の選択が、本来通常学級で学ぶべき児童生徒がそこでは必要な支援を受けられなかったり、適応が難しいためになされたりしているとしたら、それはそれで別の問題となる。いわば、前章の岡山県と埼玉県の状況にはそれぞれ両義性があるのである。岡山県のケースでは、保護者の選択の理由がどのようなものであるかは問われなければならないとしても、自閉症・情緒障害特別支援学級の児童生徒が増加している状況を一概にインクルーシブ教育に逆行しているとはいえない。逆に埼玉県で

---

<sup>155</sup> 2013（平成25）年文部科学省初等中等教育局長通知「障害のある児童生徒に対する早期からの一貫した支援について（通知）」より。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1340331.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1340331.htm)（2020.3.10）

特別支援教育対象率が低いことは、一見して通常学級で障害の有無にかかわらず共に学ぶことが促進されているとも捉えられるが、他方では特別支援学級の設置が進んでおらず保護者が選択しようがなかったとも捉えられ、その意味では保護者の選択する権利が保障されていないともいえる。つまり、都道府県間での特別支援教育対象率の差異には、都道府県間の特別支援教育を進めていく上での考え方や方向性の違い、就学先を選択する際の保護者の意識の違いなどが表れている。むしろ、そのような差異が生じている状況の中にこそ、子どもの教育的ニーズに応じた多様な学びの場を整備した上で、本人・保護者の選択を尊重した就学先決定を行い、適切な指導や支援を行うという我が国なりのインクルーシブ教育を実現していくための具体的な方策を考えていくヒントがあると考えられる<sup>156</sup>。

以上のことから、推進会議が示した「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍すること」を原則とし、「本人・保護者が望む場合」には「特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度」へと転換を図っていくためには、現実的な考え方として学校現場の意識にも配慮しつつ受け入れ可能な形がどのようなものであるのかを模索する必要がある。文科省が推進会議に提出した障害のある子どもが地域の小中学校に就学した場合の試算の内容については第 2 章で紹介した。そこでは、小中学校の通常学級への就学を原則とし、希望する場合のみ特別支援学校に就学すると想定した場合には、教員等の人件費が毎年約 2 兆円、施設設備費が総額約 10 兆円、合わせて約 12 兆円の経費が必要になることが示されていた。あくまで試算であることを前提としても、現行の教育資源配分の仕組みのもとでこれくらいの費用がかかるとすれば、財源の確保をどうするのか。あるいは通常教育も含めて教育資源配分の仕組みを変えるとすれば、学習指導要領と義務標準法という二つの制度を基盤に教育の標準化を進めてきた我が国の教育制度を根底から変えるものとなり文科省の判断だけで行えるものではなく。その場合は、当然法律の改正やそれにもなう様々な法整備をはじめ、学校での教育内容や学級編制等の仕組みなどを大幅に変えていく必要があるが、そのためには国民全体のコンセンサスを得ていく必要がある。しかし、現状でそのようなコンセンサスが簡単に得られるとは考えられず、得られたとしても相当先のことになるであろう。この状況から

---

<sup>156</sup> 筆者が考えるインクルーシブ教育と特特委のいう「日本的インクルーシブ教育」との違いは、就学先の決定における保護者の選択権をどのように位置付けるかにある。「日本的インクルーシブ教育」においては、就学先の決定権はあくまで市町村教育委員会が持つが、筆者の考えは保護者の選択権を尊重した就学先決定を行った上で、保護者との同意を基にそれぞれの就学先で必要な合理的配慮や基礎的環境整備を行うというものである。

は、本人・保護者の希望も踏まえつつ、教育委員会や学校現場の意向も踏まえた、現行制度の中でも実現可能な方策を考えていくことがより現実的であると考えられる。

## 2. インクルーシブ教育実現のために何が求められているのか

現行制度の中でも実現可能な方策をどのように考えていけばよいのか。そのためには、改めて障害のある子どもの教育に関わる当事者が、何を求めていたのかを検討していく必要がある。以下、推進会議ヒアリングにおける障害者団体や保護者の意見、特特委ヒアリングにおける教育関係諸団体の意見を比較検討することによって、それぞれの共通点と相違点を明らかにする。

### 2.1 推進会議ヒアリングにおける当事者団体の意見

推進会議では、2010年4月19日の第8回会議で、日本自閉症協会、障害のある子どもの放課後保障全国連絡会、全国福祉保育労働組合、全国肢体障害者団体連絡協議会など12団体<sup>157</sup>にヒアリングを実施しているが、そのうちに障害のある子どもたちの教育に直接関わる団体は参加していない。ただ、様々な要望が述べられた中で教育に関わるものとしては、日本自閉症協会の須田副会長<sup>158</sup>が、①学校教育法第72条の特別支援学校の対象としての自閉症の位置付け<sup>159</sup>、②学校教育法第81条の特別支援学級の対象としての自閉症の位置付け<sup>160</sup>の2点を要望している。また、インクルージョン教育（須田副会長の表現のまま）に関し

<sup>157</sup> ヒアリングに参加した他の団体は以下のとおり。

兵庫県尼崎市障害者団体連絡会、障害者差別禁止法（JDA）を実現する全国ネットワーク、全国知的障害者施設家族連合会、全国遷延性意識障害・家族の会、全国引きこもりKHJ親の会（家族連合会）、難病を持つ人の地域自立生活を確立する会、年金制度の国籍条項を完全撤廃させる全国連絡会、学生無年金障害者訴訟全国連絡会。

推進会議第8回議事録より。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_8/gijiroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_8/gijiroku.html)（2020.1.28）

<sup>158</sup> 須田副会長は、自身の子どもが普通学級で伸びた経験など自身がインクルージョンを一生懸命やってきた人間であり、それが基本だとは考えるが、しかし、非常に重い、IQも測れないような大変な自閉症の人たちにとって通常学級でやっていくことは、現在は無理だと思っていると述べている。

<sup>159</sup> 学校教育法の第72条は特別支援学校の目的を規定したものであるが、自閉症は対象となる障害には含まれていない。以下、該当箇所を引用する。

特別支援学校は、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者（身体虚弱者を含む）。以下同じ。）に対して、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とする。（下線筆者）

<sup>160</sup> 学校教育法の第81条は特別支援学級の目的と対象となる障害が定められているが、自閉症は「六その他障害のある者で、特別支援学級において教育を行うことが適当なもの」に含まれている。

では、それが基本だとは考えるが、個々のニーズに合った指導という点から考えると、通常学級だけでは現在の日本では非常に難しいことに対する社会全体の理解を深めていくために、次のような提言をしている。それは、例えば、一般学級の児童が特別支援学級や特別支援学校をどんどん訪問し、共に生活し、共に一泊するなどしながら、子ども同士の理解を進めていくことが必要であるということである。この点に関して、推進会議の中西委員から、早期からの分離教育についてどのように考えているのかという質問があった。それに対して須田副会長は、インクルージョンを基本としつつも通常学級でやっていくことが難しい自閉症の子どもには差し当たっては特別支援学校の中に自閉症学級を作ることが適切であり、その上で子どもの発達の状況によって特別支援学校から特別支援学級に行ったり、通常学級や通級制に行ったりと自由に行き来ができるような学校にすることがよいと考えていると答えている。全国肢体障害者団体連絡協議会の三橋会長<sup>161</sup>はこの問題に対し、地域の学校か特別支援学校かの二者択一ではなく、個々の障害児に応じたきめ細かな教育実践が必要であり、自らの障害に正しく向き合うこと、自分という存在を正しく認識できる人間を育てることが大事であると考えていると述べている。この点に関して、推進会議の大谷委員から、障害に正しく向き合うことを保障する教育とは具体的にどのようなものであるのか、障害に向き合うことは障害者本人だけに求められるものなのか、周囲の人間や社会がどういったニーズを持っているのかということの認識も不可欠ではないのか、その点で両者は矛盾しないのかという質問があった。それに対して三橋会長は、自身が養護学校の中学部、高等部で、障害者が置かれている状況やどのような生活をしていかなければいけないかが比較的強調された授業を受けたことが、今になって役立っているという経験から、障害者であっても、こういうことはできるんだ、やらなければいけないということを学校教育の中できちんと教育すべきではないかと回答している。

第8回会議でのヒアリングは特に教育を対象としたものではなかったため上記の2件だ

- 
- 一 知的障害者
  - 二 肢体不自由者
  - 三 身体虚弱者
  - 四 弱視者
  - 五 難聴者
  - 六 その他障害のある者で、特別支援学級において教育を行うことが適当なもの

<sup>161</sup> ヒアリングの中で三橋会長自身が、1歳9か月でポリオを発症し、養護学校中学部、高等部で教育を受け、学校卒業はサラリーマン（公務員）として35年働いた経歴があると述べていることから、養護学校義務制実施以前の、知的障害がなく比較的軽度の肢体不自由の児童生徒が多かった肢体不自由養護学校を卒業していると推測され、そのことがヒアリングでの発言につながっていると考えられる。

けが教育に関わるものであった。その内容をまとめると、一つ目は、自閉症協会の須田副会長が述べたように自閉症を特別支援学校や特別支援学級の対象として位置付けること、現行制度を前提として子どもの状況に応じて学校間や学級間を自由に行き来できることである。二つ目は、肢体障害者団体連絡協議会の三橋会長が述べたように、障害のある子どもが障害と向き合う中で自己を正しく認識し、自分ができること、やるべきことをやるという意識や態度を育てる必要があるということである。

教育関係者あるいは保護者に対するヒアリングが本格的に実施されたのは、第 1 章で述べたように 2010 年 4 月 26 日の第 9 回会議であった。そこでヒアリングを受けた保護者の考え方は、就学先の地域の普通学級への一元化を原則とし、本人及び保護者が希望する場合には特別支援学校への就学もあってよいこと、障害のある子どもが普通学級に就学する場合の合理的配慮が行われることが必要であるというものであった。また、文科省をはじめとして、全国特別支援学校長会や全国小学校長連合会、全国特別支援教育推進連盟などが現行制度からの急激な変革を行わないようにと述べたことに対して、推進会議の藤井議長代理は、次のように述べている。

[この場にいる] 多くは特別支援学校という形態は、否定しないと。これもやはり多くの共通項だと思うんです。その上で、余りにも今日、普通学校に行く道が狭いと。しかもその基をたどると、保護者の選択権ということが制度化されていないという問題に起因するという点。こういったことを踏まえて、一方で権利条約が示した原則インクルーシブという大きな方向性は、世界中で日本政府を含めて、これで一致したわけです。

(障がい者制度改革推進会議第 9 回会議議事録<sup>162</sup>より、[] 内筆者)

第一次意見にも示されたように、推進会議は、地域の小中学校の通常学級への就学を原則としつつも、特別支援学校や特別支援学級などの現行制度は維持し、それらへの就学先の決定を保護者の選択に委ねるという選択権を制度上位置付けることを必要としていた。よって、問題になってくるのは第 1 章でも述べたように、なぜ特特委では保護者の選択権が制度上位置付けられなかったということになる。その点については、特特委の方向性は現行の特別支援教育体制の維持にあり、その背景として通常教育も含め現行の教育制度の維持を

---

<sup>162</sup> 推進会議第 9 回会議議事録。  
[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/gijiroku.html](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/gijiroku.html) (2020. 3. 10)

望む教育委員会や学校現場の意識にあったと考えられることは既に述べた。それでは現行の教育制度の中で保護者の選択権を制度上位置付けていくためには、どのような方策が必要であろうか。次節では、特特委のヒアリングにおける教育諸団体の意見から、現行の教育制度の中に保護者の選択権を制度上位置付けるための方策を考えるヒントを探ってみたい。

## 2.2 特特委ヒアリングにおける教育諸団体の意見

特特委では、2010年10月に19団体からヒアリングを実施した。その内容は、現行の特別支援教育の評価、2009年2月の調査研究者会議の中間とりまとめにおける就学先決定に関する提言の評価、推進会議の第一次意見の評価、特特委の論点（例）などへの意見の聴取で、それらを文書化している<sup>163</sup>。19団体及び実施日時は以下のとおりである。なお、19団体の他に日本私立中学高等学校連合会と社団法人日本PTA全国協議会が書面で意見提出を行ったとされているが、その内容については同文書に記載されていない。

### ○10月18日【10団体】

- ・全国特別支援教育推進連盟
- ・日本障害フォーラム（JDF）
- ・日本発達障害ネットワーク（JDD ネット）
- ・全日本特別支援教育研究連盟
- ・障害者権利条約批准・インクルーシブ教育推進ネットワーク
- ・日本教職員組合
- ・全日本教職員連盟
- ・全日本教職員組合
- ・日本高等学校教職員組合
- ・全国教育管理職員団体協議会

### ○10月27日【7団体】

- ・日本私立小学校連合会

---

<sup>163</sup> 「障害者の権利に関する条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方に関するヒアリング主な意見概要」

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298921.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298921.htm) (2020.1.28)



- ・全日本私立幼稚園連合会
- ・全国国公立幼稚園長会
- ・全国都道府県教育委員長協議会・全国都道府県教育長協議会
- ・指定都市教育委員・教育長協議会
- ・全国都市教育長協議会
- ・全国町村教育長会

表 6-1 は同文書の内容のうち、第一次意見への評価、特特委の論点（例）の中の就学相談・就学先決定の在り方とその際に必要な制度改革、制度改革の実施に必要な体制・環境整備について述べられた意見の概要をまとめたものである。

第一次意見に示された方向性に対して肯定的な団体は、日本障害フォーラム、障害者権利条約批准・インクルーシブ教育推進ネットワーク、日本教職員組合、全国教育管理職員団体協議会、全国国公立幼稚園長会であった。他は「インクルーシブの理念を否定するものではないが、現実的には障害のある幼児児童生徒一人一人の多様なニーズを踏まえた指導や支援の必要性を踏まえれば、現行の特別支援教育の理念及び制度そのものが生かされることが重要であると考え<sup>164</sup>」と述べた全国都道府県教育委員長協議会・全国都道府県教育長協議会のように、理念は理解するが、現実的には現行の特別支援教育制度を維持していくことが良いと考える団体が多かった。

就学先決定の在り方及び制度改革については、日本障害フォーラムが「保護者に選択権を与えるべき」、全国特別支援教育推進連盟が「『教育委員会と就学相談、就学指導の強化』についても検討すべき」と2団体が明確に述べている。それ以外には、就学先決定の権限をどこが持つかについての意見はなかった。他の団体は、保護者との共通理解が必要であり、そのための個別の教育支援計画の作成、関係部局の横断的な連携体制の構築の必要性などをあげるところが多かった。これは、例えば全国国公立幼稚園長会が「保護者が我が子の将来を見据え、今必要な教育的支援について現実を受け止めて考えられるように、長期の個別の教育支援計画を共に作成していくことが重要」と述べたことに表れている。

制度改革の実施に必要な体制・環境整備については、小中学校の設置者であり、その体制・

<sup>164</sup> 「障害者の権利に関する条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方に関するヒアリング主な意見概要」より。

以下、各団体の意見の引用についても同じ。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298921.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298921.htm) (2020.1.28)

表 6-1 特特委ヒアリングにおける教育諸団体の意見

団体名	第一次意見への評価	就学相談・就学先決定の在り方及び必要な制度改革について	制度改革の実施に必要な体制・環境整備について
日本障害フオーラム	権利条約が規定する差別禁止(異別取扱いの禁止)、原則インクルーシブ教育体制と分離された環境での教育を認める形となつていくこと、障害のある子どもやその親の選択権を認めていくこと、すべての小学校・中学校での障害児への合理的配慮を行うことなどを明記していることから、権利条約の規定を踏まえた妥当なものである。	保護者に選択権を与えるべき。	特別支援学校を選んでも、地域の学校を選んでも、同じような支援や合理的配慮が得られることが、重要。
障害者権利条約批准・インクルーシブ教育推進ネットワーク	日本障害フオーラムに同旨。	保護者が子どもへの障害を隠そうとしているならば、それは誤りたということを教えることが必要。その上で、必要な支援、教育内容を考えたい。	
日本発達障害ネットワーク	障害のある児童生徒が求めるインクルーシブ教育とは、理念のみを先行させたフル・インクルージョン体制ではなく、多様な支援サービスと柔軟な選択可能性を担保したシステムである。ICFを共通理解とするインクルーシブ教育において、成熟した合理的配慮こそが最も検討されなければならぬ。		
全国特別支援教育推進連盟	子ども本人の個性と能力を最大限に発揮させるために、その時点でどのような教育があるのか、また、望ましいのかを決めていくことが、就学相談・就学指導の最大の論点。その選択を保護者に全面的に委ねる「選択権の行使」という考え方には戸惑う。	「教育委員会と就学相談・指導の強化」についても検討すべき。また、各都道府県の就学に関する取組例を、可能な限り紹介し合うべき。	
全日本特別支援教育研究連盟	養護学校義務制実施も、分離教育の強化という面よりも、教育を受ける権利の保障に向かう大きな画期的発展であったと、歴史的、実践的に理解すべき。	就学前の4・5歳児について、学校教育へよりよく実現するために、学校教育が提供できる様々な支援や場において、有意義な体験ができるような個別支援計画を市町村教育委員会は用意するべき。	知的障害のある人・子どももの教育において、最も適切な言語並びにコミュニケーションの形態及び手段、かつ学業面の発達及び社会性の発達を最大限にし、彼らのアイデンティティをよりよく確立する環境が特別支援学校や特別支援学級である場合は少なくない。
全国都道府県教育委員会協議会・全国都道府県教育長協議会	インクルーシブの理念を否定するものではないが、現実的には障害のある幼児児童生徒一人一人の多様なニーズを踏まえた指導や支援の必要性を踏まえれば、現行の特別支援教育の理念及び制度そのものが生かされることが重要であると考える。	就学前の4・5歳児について、学校教育へよりよく実現するために、学校教育が提供できる様々な個別支援計画を市町村教育委員会は用意するべき。	どのようなか条件下で子ども主体の移行支援の方法を研究すべき。特別支援学校のセンター的機能を充実させて、扱う内容を増やし、地域に対し様々な貢献をしていくことが考えられる。

団体名	第一次意見への評価	就学相談・就学先決定の在り方及び必要な制度改革について	制度改革の実施に必要な体制・環境整備について
指定都市教育委員・教育長協議会	<p>就学先決定については、保護者と学校教育に責任を持つ教育委員会及び学校との共通理解により、子どもの就学先を決定することが重要であることが重要であり、単に本人、保護者に就学先決定権を保障しても、適切な就学先決定がなされたいと考える意見があった。</p> <p>全国都道府県教育委員協議会・全国都道府県教育長協議会に同旨。</p> <p>すべての子どもが通常の学級に在籍して教育が可能かどうかの検討が大いに必要である。例えば、重度重複障害の子どもが通常の学級に在籍した場合にその子どもを支援する教育的支援や医療的支援が十分に満たされるための合理的配慮が必要であり、施設面、財政面、人的支援等について、制度上しっかりと議論され、整備されなければならない。</p> <p>「障がいの有無にかかわらず、すべての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常学級に在籍することを原則とした制度」については、集団活動を特色とする子どもに対しては困難な場合がある。その集団に属する子どもにも個別に教育課程を実施できる状況であれば可能であるが、個に応じて異なる教育課程を実施することが必要な子どもがいる場合、その子どもに適切な教育課程を準備することが必要。</p>	<p>個別の教育支援計画を活用するに当たって、就学前教育を担当する保健部局と義務教育を担当する教育委員会との連携が必要。現在でも連携を行っているが、課題もある。部局を横断した連携体制を構築することによって、就学決定においても、最も必要な保護者と学校、教育行政サイドの共通理解を深めることができる。</p> <p>就学後の適切な就学相談・指導により、就学先を変更する事例が増加している。柔軟な就学指導を進める上でも、適切な教育を進めるための支援体制の充実が望まれる。</p>	<p>少教意見ではあるが、特別支援学校の設置義務に關し、政令市等一定規模の市町村にも、税源とともに権限を持たせることを検討願いたいという意見もあった。</p>
全国都市教育長協議会	<p>障がいの有無にかかわらず、すべての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常学級に在籍することを原則とした制度」については、集団活動を特色とする子どもに対しては困難な場合がある。その集団に属する子どもにも個別に教育課程を実施できる状況であれば可能であるが、個に応じて異なる教育課程を実施することが必要な子どもがいる場合、その子どもに適切な教育課程を準備することが必要。</p>	<p>教育課程上の配慮として、専門的知識を有した教員や介助員など複数の教員による支援チームが必要。環境整備として、校舎のバリアフリー化を進め、エレベーターの設置、専用トイレの整備、必要な場合は冷暖房設備など生活環境の整備が必要。また、障害種別に応じて特別支援学校に準じた新たな施設や交流及び共同学習を進めていく上で、副次的な検校や公的交通安全手段の確保が必要。副次的な検校や公的交通安全手段の確保が必要。副次的な検校や公的交通安全手段の確保が必要。</p>	<p>特別支援教育の問題は、支援体制づくりと環境整備といった制度的・人的・物理的な問題であり、今後も計画的な整備が必要である。</p> <p>国、市町村の役割分担を考えたとき、設置者としての市町村に財政的、人的負担が偏らないよう国、県、市町村の役割を明確にする必要がある。特に国の財政面での支援や県による専門的知識技能を有した教職員の配置などを望みたい。</p>
全国町村教育長協議会	<p>障がいの有無にかかわらず、すべての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常学級に在籍することを原則とした制度」については、集団活動を特色とする子どもに対しては困難な場合がある。その集団に属する子どもにも個別に教育課程を実施できる状況であれば可能であるが、個に応じて異なる教育課程を実施することが必要な子どもがいる場合、その子どもに適切な教育課程を準備することが必要。</p>	<p>個別の教育支援計画を活用するに当たって、就学前教育を担当する保健部局と義務教育を担当する教育委員会との連携が必要。現在でも連携を行っているが、課題もある。部局を横断した連携体制を構築することによって、就学決定においても、最も必要な保護者と学校、教育行政サイドの共通理解を深めることができる。</p> <p>就学後の適切な就学相談・指導により、就学先を変更する事例が増加している。柔軟な就学指導を進める上でも、適切な教育を進めるための支援体制の充実が望まれる。</p>	<p>特別支援教育の充実には、それに携わる教員や介助員に加え、「場」の確保が非常に大きい。クールダウンする場や休息の場が大事である。</p>
社団法人日本PTA全国協議会	<p>一人一人の障害の状態、様々な環境により教育的ニーズがそれぞれ大きく異なるので、偏った議論で終わることのないように願う。特に、合理的配慮については、本人、保護者、周りの子ども、学校、教育委員会など、その立ち位置によっても、またライフステージによっても大きく異なり変化もする。性急で固定的な結論が導かれぬように切に願う。</p>	<p>現在1カ月検診、3カ月検診、1歳6か月検診、3歳児検診があるが、それ以後は入学期まででない。早期からの支援のためには、幼児期から発達相談のシステムを市区町村に義務づけていくようなことも必要。</p> <p>できるだけ真実生活の中で育ち合う、という観点で受け入れていく必要があるとは感じているが、医療的ケアの方が随分発達段階では大事というケースの子どもも、保護者の強い思いをもって希望してくるケースがある。そういった子どもの受け入れに関しては、就園相談のシステムが必要として、医師や教育委員会が参画することも考えてはいるが、まだシステムとなっておらず園長の裁量で受け入れており、命を預かるといふ点では、現場の苦勞もある。</p> <p>就学相談・就学先決定の在り方及び必要な制度改革について、カギは、保護者理解・保護者支援について現実が我が子の将来を見据え、今必要な教育的支援について現実を共に作成していくことが重要。</p>	<p>特別支援教育の充実には、それに携わる教員や介助員に加え、「場」の確保が非常に大きい。クールダウンする場や休息の場が大事である。</p>
全国国公立幼稚園長協会	<p>障がいの有無にかかわらず、すべての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常学級に在籍することを原則とした制度」については、集団活動を特色とする子どもに対しては困難な場合がある。その集団に属する子どもにも個別に教育課程を実施できる状況であれば可能であるが、個に応じて異なる教育課程を実施することが必要な子どもがいる場合、その子どもに適切な教育課程を準備することが必要。</p>	<p>個別の教育支援計画を活用するに当たって、就学前教育を担当する保健部局と義務教育を担当する教育委員会との連携が必要。現在でも連携を行っているが、課題もある。部局を横断した連携体制を構築することによって、就学決定においても、最も必要な保護者と学校、教育行政サイドの共通理解を深めることができる。</p> <p>就学後の適切な就学相談・指導により、就学先を変更する事例が増加している。柔軟な就学指導を進める上でも、適切な教育を進めるための支援体制の充実が望まれる。</p>	<p>特別支援教育の充実には、それに携わる教員や介助員に加え、「場」の確保が非常に大きい。クールダウンする場や休息の場が大事である。</p>

団体名	第一次意見への評価	就学相談・就学先決定の在り方及び必要な制度改革について	制度改革の実施に必要な体制・環境整備について
全国教育管理職員 団体協議会	障害者が差別を受けられることなく、障害のない人とともに生活し、ともに学ぶインクルーシブ教育を実現することは、互いの多様性を認め合い、尊重する土壌を形成し、障害者のみならず、障害のない人にとっても生きる力をはぐくむことにつながる。質回する。 デメリットは担任教師の学習、生活指導に支障をきたす点。教師の特別支援教育研修が不可欠であるとともに、教師の複数配置が必要。		知的障害児の場合、てんかんや発作を伴うことがあるので、就学する場合には、校内での応急措置としての専用のAED、車椅子、相架が必要。大規模校では養護教諭複数体制、受け入れ可能指定救急病院との連携も必要。
日本教職員組合	権利条約に沿ったものであることにつき日本障害フオーラムに同旨。 原則学籍一元化を制度化することによって、地域の学校で障害者が学ぶ場を選べる制度が整備されるべき。		
全日本教職員連盟	現状の通常学級の環境のままインクルーシブ教育を取り入れた場合、特別な支援を必要とする児童生徒への対応がさらには不十分になり、教育の本来の目的達成が困難になることが容易に想像できる。地域への就学等を優先させるためにより必要力を身につける」という観点が十分議論されていない。		
全日本教職員組合	原則として通常の学級に在籍すると示されたが、子どもたちの成長・発達する権利を侵害しかねない危険性を含んでおり再検討が必要。特別支援学校や特別支援学級は、インクルーシブな教育制度の中に包含されると考える。推進会議の第一次意見は、日本の障害児教育の積極的な到達点をも否定し、障害児の権利を後退させることにもなりかねない。 第一次意見が、小・中学校に就学した場合、追加的な教職員配置や施設・設備の整備など条件を整備を行うために計画的に必要な措置を講ずるとまわっていること、特別支援学校にかかわらず計画的な条件整備に全く触れていないことなど、不十分。	高校進学を含む就学先の決定に当たっては、本人・保護者、学校、学校設置者との事前の合意形成や意見調整を図る機会を十分に設ける必要がある。また、そのための調整機関として第三者機関を教育委員会内に設置するよう指導すべき。	小・中学校に就学する場合、その前段として、通常学級の教育課程が障害のある子どもたちにとつても最大限の発達保障、アイトンテイタイの形成、自由な社会への効果的参加の促進などの教育目的を実現するものとして編成される必要がある。 認知・コミュニケーションにかかわる障害、知的障害など子どもたちの中には、障害に配慮して教育課程を組み立てる必要がある子どもたちが存在することに注意が必要。副籍、支援費などの検討・推進においても、障害のある子どもたちが主体的に参加できる教育課程のあり方の検討、通学や十分な教育を保障するために必要な条件の整備が不可欠。
日本高等学校教職員組合			当面、特別支援学校において、高等学校の教育内容を発展的に盛り込むことや、高等学校において特別支援学級を設けるなど、実現可能な対応から段階的に日本版インクルーシブ教育を進めることが望ましい。 高等学校の学習指導要領、入試制度の在り方、生徒指導の在り方、学習評価の在り方の検討が必要。 障害の程度や内容に合わせた適切な教材・教具を整備する必要はある。 学籍をフレキシブルな制度とする検討をする必要がある。

環境整備に直接の責任を負う、全国都市教育長協議会が「環境整備として、校舎のバリアフリー化を進め、エレベーターの設置、専用トイレの整備、必要な場合は冷暖房設備など生活環境の整備が必要」と具体的な内容をあげている。また同じく責任を負う全国町村教育長会も「設置者としての市町村に財政的、人的負担が偏らないように国、県、市町村の役割を明確」にし、「特に国の財政面での支援や県による専門的知識技能を有した教職員の配置などを望みたい」と国や県からの財政的、人的支援の必要性を述べている。

日本教職員組合が第一次意見の方向性を肯定的に捉えている他は、学校現場で直接子どもと関わる教職員の団体はむしろ反対や危惧の念を示していた。全日本教職員連盟の「現状の通常学級の環境のままでインクルーシブ教育を取り入れた場合、特別な教育的支援を必要とする児童生徒への対応が不十分になり、教育の本来の目的の達成が困難となることが容易に想像できる」、全日本教職員組合の「原則として通常の学級に在籍すると示されたが、子どもたちの成長・発達する権利を侵害しかねない危険性を含んでおり再検討が必要」などである。全日本教職員組合は通常学級の教育課程について「障害のある子どもたちにとっても最大限の発達保障、アイデンティティの形成、自由な社会への効果的参加の促進などの教育目的を実現するものとして編成される必要」があるとし、教育内容の見直しの必要性に言及していた。

以上のことから、特特委ヒアリング時における教育諸団体の意見をまとめると、第一次意見の方向性で進むことに対し反対ないし懸念を示している。もし制度改革を進めるのであればそれに伴う施設・設備や教育課程等の充実が必要であり、特に小中学校の設置者である市町村教育委員会はそのための財政的・人的な支援を国や県に求めているということになる。

### 2.3 特特委委員の意見

特特委の委員が特特委での論点に対してどのような意見を持っていたのかについては、2010年11月19日の第7回会議の際に各委員から提出された資料<sup>165</sup>を見るとわかる。この時資料を提出した委員は、大久保常明委員、太田裕子委員、大南英明委員、河本眞一委員、中澤恵江委員、久松三二委員の6名である。なお、以下に記述する各委員の意見は同資料か

---

<sup>165</sup> 各委員の提出資料については以下で見ることができる。  
「特別支援教育の在り方に関する特別委員会（第7回） 配付資料」  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299328.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1299328.htm) (2020. 1. 30)

らの引用である。

就学先決定の在り方及び制度改革については、大久保委員は「本人・保護者の同意を原則として、行政上の措置の要件にする」ことと「学校、市町村教育委員会は障害のある子を地域で受け入れるという意識を持って就学相談・就学先決定に臨む」ことが「インクルーシブ教育システム構築に向かって大変重要であり、何らかの形で今後の制度や仕組みに反映する必要がある」こと、また、「学籍については、将来的には、原則として地域の学校で一元化する方向性の中で検討する必要がある」ことを述べている。太田委員は「個別の教育支援計画を就学先決定に関する書類の一つ」とした上で、個別の教育支援計画に同意することをもって「保護者の同意を得ることとする」こと、久松委員は「東松山方式<sup>166</sup>及び東大阪方式<sup>167</sup>の検討」を行うことが必要とし推進会議寄りの意見を示している。これに対して大南委員は「本人・保護者の意見を尊重することとし、最終的には、市町村教育委員会が決定する」という特特委の方向性に沿った意見を述べている。河本委員は全国特別支援学級設置学校長協会長の立場では、特別支援学校に在籍する児童生徒のことに 대해서는意見を控えるとして就学先決定については言及せず、中澤委員は保護者と学校・教育委員会の同意が得られない場合の紛争解決の方法の参考としてイギリスとアメリカ合衆国の「仲介 (Mediation)」の仕組みを紹介している。

就学先決定の在り方及び制度改革以外の部分では、それぞれの委員が基本理念の部分や特別支援教育推進のための人的・物的な環境整備等について意見を述べている。基本理念では、大久保委員は「障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるという理念を基本とし」と、インクルーシブ教育への方向性を裏付ける明確な文言が必要であるという意見を述べている。太田委員は東京都内での学校選択制を引き合いに出し「品川区をはじめ、いくつもの自治体で、学校選択制が実施されている時代である。障害のある場合にだけ、『それでもなお、自分は挑戦してみたい』という強い希望を持つ児童生徒とその保護者に対して、

---

<sup>166</sup> 東松山方式とは、特特委第3回会議で埼玉県教育委員会から紹介された同県東松山市が実施している就学支援の方式のことである。東松山市では、2007年から就学指導委員会を「就学相談調整会議」に改め、相談窓口の増設や就学相談専門員の配置、保護者への情報提供の充実など、本人や保護者に寄り添ったものとしている。

特特委第4回議事録より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298919.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298919.htm) (2020.2.2)

<sup>167</sup> 2010年3月19日の第5回推進会議に同会議の尾上委員が提出した資料の中に紹介されている。

註34 (p.28) 参照。

2009年10月15日の推進会議第5回議事次第のうち配布資料より。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_5/pdf/o2-1.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_5/pdf/o2-1.pdf) (2020.1.31)

最終的に本人・保護者の同意を得られない就学先を決定するような手続き」は権利条約の内容にそぐわないとし、次のように続けた。「『合理的配慮』をガイドラインとして示し保障していくことと、保護者の同意を就学指導のシステムに明確に位置づけていくことを主張したい」。大南委員は「同じ場でなければ教育を保障したことにならない、指導ができないということではないと考える。そして、『多様な学びの場』の中に、近い将来のことを考え、『特別支援教室<sup>168</sup>』構想を視野に入れること」が必要であると述べている。以上に鑑みると、基本理念の部分では、各委員の意見が一致しておらず、特特委の中でも推進会議の方向性と同じ意見とそれに反対する意見の両方があったといえる。ただし、人的・物的環境整備の部分では、大南委員が特別支援教室を多様な学びの場に位置付けていくこと、河本委員が特別支援教育に関する方針をすべての小中学校の教育課程に明記するようにすること、特別支援学級設置校では教育課程の中に交流及び共同学習の項目を立てて、ねらいや内容、指導計画等を明確にしていくことが必要であることを述べ、全員が制度上の何らかの見直しの必要性を認識している。他には、太田委員が個別の教育支援計画に基づく支援会議を設定し、就学先や支援についての見直しの機会をシステム上明記すること、大南委員が特別支援学校教員の特別支援学校教諭免許状保有を義務付けること、久松委員が特別支援学校のセンター的機能の活用ではなく、独立した個別支援センターを設置し、同センターが特別支援学校と地域の学校の両方を支援すること、教職員の研修制度を拡充すること、教職員に障害のある者を採用することなど多様な制度形成に関する意見をあげていた。

以上のように、理念や就学先決定の在り方及び制度改革の部分では、特特委における議論の内容とあまり変わらないが、具体的な取組の部分では、特別支援教室の構想、個別の教育支援計画に基づく支援会議の設定、個別支援センターの設置などの様々な案が出されていた。これらのうち特別支援教室の構想と個別の教育支援計画の活用については特特委報告にも盛り込まれている。

---

<sup>168</sup> 「特別支援教室」とは、2005年12月に出された中央教育審議会「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）」で示された考え方である。同答申によれば、特殊学級（当時）、通級指導教室の改善の方向性について「制度として全授業時間固定式の学級を維持するのではなく、通常の学級に在籍した上で障害に応じた教科指導や障害に起因する困難の改善・克服のための指導を必要な時間のみ特別の場で行う形態（例えば「特別支援教室（仮称）」）とすることについて具体的な検討が必要とされた。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298184.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298184.htm) (2020.2.1)

ただし、特別支援教室については、特殊学級が標準法によって学級編制の基準や学級数に応じて教員配置が行われるのに対し、「教室」では児童生徒数の基準や担当教員の配置の基準が明確でないことから、現行制度からの後退を招くとして学校現場から猛反発を受け、その後具体化されることはなかった。大南委員はこの答申を取りまとめた一人であり、特特委の場で再度その必要性を述べていた。

## 2.4 特特委ヒアリングにおける教育委員会の意見

特特委の会議では、都道府県や市町村教育委員会に対してのヒアリングが行われている。2010年8月11日の第2回会議と9月6日の第3回会議の際に行われ、対象となったのは府県教育委員会が9、市町村教育委員会が2の合計11教育委員会である。ヒアリングの内容は、特別支援学級等の設置状況、対象児童生徒数等在籍状況、就学先決定の方法・状況、交流及び共同学習の状況、通常学級在籍時の対応、教職員への啓発・研修の状況などであった。表6-2は、各回のヒアリング対象とその内容<sup>169</sup>のうち、「就学相談・指導の状況」、「保護者の意向と教委の判断が異なる場合の対応」、「特色のある取組・課題等」を示したものである。なお、斜線が引いてある欄は、その内容に関して報告・説明等がなかったことを示している。

これを見ると就学先の決定は、市町村教育委員会の判断と保護者の希望が異なった場合、市町村教育委員会の判断が強制されることはなく、ほぼ保護者の意向に沿って行われていることがわかる。しかし、その場合の施設・設備や人的配備、教育内容をどのように行うかが課題となる。茨城県東海村教育委員会が「財政的な裏付けが伴うものであるので困難な部分もあるが、できる限り努力している」としているようにそれぞれの教育委員会において努力はされている。だが、宮城県教育委員会が「障害のある児童生徒本人や保護者の希望に応じた教育の場が確保され、選択できる体制・環境整備が必要。そのための人材、施設などの条件整備、財政支援が必要」、奈良県教育委員会が「地域の小・中学校がすべての障害種別に対応可能となるようにするためには、エレベーター、プレイルーム、水治療室、冷暖房施設等の設置など増築を伴う整備が必要となる。その場合の財源は、国の補助率を大幅に引き上げるなど、財政的な支援が不可欠」としているように、市町村自らの努力を恃むだけでは限界があり、国の財政支援が必要である。

また、岩手県教育委員会が「特別支援学校の設置状況として交通の利便の悪さから通学困難な地域が多い」、鹿児島県教育委員会が「特別支援学校のない離島における現状を踏まえた議論の必要」があると述べたように、各地域の状況を踏まえた対応が必要になる。

---

<sup>169</sup> 表6-2の記載内容は、以下の議事録から引用した。

- ・ 特特委第2回会議議事録。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298180.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298180.htm) (2020.3.10)
  - ・ 特特委第3回会議議事録。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298631.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298631.htm) (2020.3.10)
  - ・ 特特委第4回会議議事録。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298919.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298919.htm) (2020.3.10)
- 本文中の各教育委員会の意見は、表6-2の記載内容から引用している。



表 6-2 特特委ヒアリングにおける教育委員会等の意見

会議	日時	主な内容	対象	就学相談・指導の状況	保護者の意向と教委の判断が異なる場合の対応	特色のある取組・課題等
第2回	2010年8月11日	<ul style="list-style-type: none"> <li>特別支援学級等の設置状況</li> <li>対象児童生徒数等任籍状況</li> <li>就学先決定の方法、状況</li> <li>交流及び非同学習の状況</li> <li>通常学級任籍時の対応</li> <li>教職員への啓発、研修の状況</li> </ul>	大阪府教育委員会	障害の程度だけでなく、専門家や保護者の意向等を踏まえて市町村教委が総合的に判断し決定。	市町村教委が合意が得られるまで話し合いを継続している。本人・保護者本人・保護者の意向に沿わない形での就学先は無いと認識・把握。	府立支援学校の教員が市町村や地域の小中学校に支援に出るとき非常勤講師を配置。保護者や本人が困っていることなどを把握して支援に努めることを市町村にも伝えている。
			大阪府教育委員会	小学校が本人・保護者の意向を十分に尊重した相談に努めている。教育委員会も必要に応じて個々のケースに入り進める。		小学校がすべての就学相談の窓口となし、幼稚園、保育所等と平素より連携し、早期からの就学相談を実施。必要ない条件整備や校内体制の支援に努めている。
			長野県教育委員会	地域に根差した就学相談体制づくりを旨とし、教育と福祉が連携した早期からの相談支援体制の充実を図っている。	判断が異なった児童の追跡調査を実施。経過を追跡することでもフォローアップの体制づくりを図る。保護者は経過の中で就学時の判断に戻る傾向がある。	養護学校の地域化を進め、分教室を設け、集団での確保が課題。保護者は通学の利便性だけでなく、専門性の高い支援を希望。
			千葉県教育委員会	保護者に学校見学も含め特別支援教育に関する情報提供を行っていないながら就学先を検討。	何れも保護者と話し合ったり、保育所、幼稚園、小中学校等の協力を得たりしながら保護者の理解を求めている。最終的には、保護者の意向に沿うことになることが多い。	早期からの相談については、福祉担当部局と教育委員会が連携して支援プログラム等を作成し、活用していることと、動きがある。就学する場合は施設・設備等の改修、人的配置等が課題。
			岩手県教育委員会	市町村教育委員会の就学指導担当者（例：就学相談員）が対応し、本人や保護者の意向を聴取しながら就学先を検討。	所管する教育事務所や県教育委員会の担当課が相談に応じる場合もある。	支援プログラムの引継により、個別の教育支援計画の作成、活用を促すことと、関係機関との連携（例：市町村自立支援協議会療育部会等）によるケース会議、支援会議の開催等を促すこと、特別支援学校の設置状況として交通の利便の悪さから通学困難地域が多いことと、そのため地域の小中学校等に分校等を設置。
			茨城県東海村教育委員会	保育所・幼稚園・学校に実態調査や観察をし、担任の協力を得て、「専門委員」が基礎資料をつくり情報交換をした上で判断。次に「就学指導委員会」によって各委員からの意見聴取と審議判断を行う。同時に事務局、専門委員が保護者との就学相談にあたる。	就学指導委員会の判定と主治医の保護者への意見の相違から話し合いがうまくいかなくなったという事例がある。通常の学級でという希望があった場合全部受け入れていく。	早い時期からの継続した就学指導が必要。幼児から成人までの持続的・総合的な資料の作成が必要。保護者への説明や教職員への指導・助言のため専門的な知識を持った職員の配置が必要。障害児が普通学校で学ぶ場合の環境整備について、財政的な裏付けが伴うものであるため困難な部分もあるが、できるかぎり努力している。



岩手県や長野県のように地域の小中学校に特別支援学校の分教室の設置を進めることは地域のやむを得ない事情によるものであり、それを考慮に入れた、障害のある子どもが地域の小中学校で学ぶことを実現させる方策を考える際の参考となる。

特特委のヒアリングに参加した教育委員会の報告内容からは、現場で次のような個別判断がされていることが伺える。市町村が就学先を決定するという現行制度の中でも実質的には保護者の意向に沿った形で就学先が決定されていること、就学先の決定だけでなく、幼稚園や保育所、学校、福祉等の関係機関との連携の中で就学前から就学後までの個別の教育支援計画を作成し、指導や支援の充実を図ること、同時に本人・保護者への情報提供を行い、子どもの発達状況によって就学先の見直しを行うなどきめ細かい対応を行っていることである。ただし、保護者の意向に沿った就学を行っていくためには、施設・設備、人的配置などの充実が必要であり、そのため国や都道府県からの財政支援が求められている。障害のある子どもが通常学級で学ぶには、小中学校の学習指導要領に基づく通常学級の教育課程では難しく、子ども一人ひとりの教育的ニーズに合わせた柔軟な教育内容の見直しを行い得る制度改革が求められているといえる。

## 2.5 インクルーシブ教育実現のための争点

ここまで推進会議や特特委におけるヒアリングで出された意見等を見てきた結果、「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、又は特別支援学校に在籍すること」を原則とし、「本人・保護者が望む場合」には「特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍する制度」とする推進会議の第一次意見に示された方向性を実現するための争点は、端的には以下のとおりである。

- ①特別支援学校、特別支援学級という地域の小中学校の通常学級とは別の場で学ぶことをどのように考えるか。
- ②保護者の就学先の選択権をどのように扱うのか。
- ③障害のある子どもが地域の小中学校に就学する場合に必要な施設・設備や人的配置を誰がどのように行うのか。
- ④障害のある子ども（特に知的障害のある子ども）が地域の小中学校に就学する場合の教育課程編成をどのようにするのか。

①については、特別支援学校は多様な学びの場ではないとする批判<sup>170</sup>もある。だが、第一次意見でも特別支援学校や特別支援学級を無くすとはされていない。特特委のいう「多様な学びの場」として本人・保護者の選択先を確保するという意味でも必要に応じて今後も整備していけばよいと考える。②については、実質的に保護者の意向を尊重した就学先の決定が行われている現在、保護者の選択権を認めてもよいのではないだろうか。障害のある子を持つ保護者の考えが多様であることは第1章を中心に他の章でも述べてきたとおりである。保護者の選択権を認めたとしても、すべての保護者が地域の通常学級への就学を求めるとは考えられない。また、第5章でも見たように知的発達に遅れのない発達障害の子どもが特別支援学級や特別支援学校に流れ込んでいる状況からは、むしろ通常学級で学ぶべきはずの子どもが特別支援学級や特別支援学校への就学を希望するケースも多いのではないだろうか。当然、通常学級で学ぶべきはずの子どもに対する合理的配慮の提供や基礎的環境整備によって通常学級で学べるようにするための条件整備を行うことが肝要であるが、その子どもにとって必要かつ希望がある場合には、特別支援学級や特別支援学校への就学を認めていくことも重要であろう。

よって問題は、③と④である。我が国の教育制度の整備が、学習指導要領と義務標準法という二つの制度を基盤に標準化が進められてきたことは第3章で述べたとおりである。学級を単位として教員が配置されるという教育資源配分の仕組みのもとでは、障害のある子どもが通常学級に在籍する場合、それはあくまでも学級の中の一人であり、その一人のために別に教育資源が配分されることはない。かといって、通常教育も含めて現行の教育資源配分の仕組みを大きく変えるためには、国全体のコンセンサスが必要であり、それを得ることは非常に難しい。落合は、「権利条約に則り、突然、一挙にマルチトラック方式からワントラック方式に変更したら、大混乱が起こるのは必至であり、フル・インクルージョンが必要であるのなら、どのように変更していくのか、その目的とロードマップを作成しなければならない」（落合 [2016] 60）としているが、この方向性そのものへの合意が難しい中で目的とロードマップの作成はほとんど不可能といってよいであろう。そうなってくると、批判があることは覚悟の上で、現行制度を基盤としつつインクルーシブ教育実現に向けて、どのような制度改善の方法が可能なのかを考えることが現実的である。④については、現行の教育

---

<sup>170</sup> 例えば「障害者の生活保障を要求する連絡会議（障害連）」の尾上裕亮（2015）は、特別支援学校は、地域社会から物理的に離れた所で、障がいのある子どもだけを無期限に集めて教育する所であり、障がいのない多様な子どもたちの仲間活動を犠牲にせざるをえず、すべての子どもに最善を尽くす教育制度としては問題であるとしている。

制度が通常学級を同年齢の均質な集団と見なした一斉授業を前提としており、学年ごとの学習内容を定めた学習指導要領に基づいていることに難しい課題がある。そのような通常学級に障害のある児童生徒、特に知的障害のある児童生徒が入った場合にどのように教育課程を編成し授業を進めるかが問題となるからである。次節では③、④の問題についてどのような対応策が考えられるかを検討する。

### 3. インクルーシブ教育実現上の諸問題への対応

#### 3.1 教育課程について

上述のとおり、推進会議と特特委での議論、特に第一次意見に示された「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」とする方向性に対して、教育の立場から様々な懸念や意見が出されてきた。推進会議や特特委での議論が行われていることに合わせて、日本教育新聞が2010年6月から2011年2月にかけて「特別支援教育の道しるべ」と題して14回の連載記事を掲載している。第1回の執筆者は、当時の東京都立南大沢学園特別支援学校長で全国特別支援学校長会の尾崎祐三会長<sup>171</sup>であった。尾崎会長は、第一次意見に示された方向性や本人・保護者の選択権の保障について、障害のある子どものニーズに合わせた教育ができなくなる危険があると指摘する。その理由は、インクルーシブ教育を考えるとときに極めて重度の障害のある子も含めることを前提とされているかどうかということと、曖昧になりがちなインクルーシブ教育の概念や、予算執行等の根拠になる「学籍を持つ行政的な意味」を確認した上での検討が必要であるとしている。就学先の決定権はあくまで最終的に施設設備などに予算を付ける学校設置者<sup>172</sup>が適格であろうとした上で、学校を保護者から選んでもらえる場所にするための投資を行うべきであるとしており、最後の投資の部分以外は推進会議のヒアリングで述べたことと同じである。その上で、特別支援学校の過密化の解消や、小中学校との連携や交流及び共同学習の促進のための区市町村単位での特別支援学校設置などを提案している。教育内容については、同じ場所で学ぶ場合、どの子にも学びの内容を習得できる状況をつくるのが難しいことに言及している。特に知的障害のある子にとって通常学級での授業は内容がわからず、成就感や達成感のある活動が持てなくなることを指摘しており、知的障害

---

<sup>171</sup> 尾崎会長は、2010年4月26日の推進会議のヒアリングで意見を述べるとともに、特特委にも委員として参加している。なお、同記事は『日本教育新聞』2010年6月21日版に掲載されている。

<sup>172</sup> 小中学校であれば市町村教育委員会、特別支援学校であれば都道府県教育委員会。

のある子どもが通常学級に在籍した場合、適切な学習を保障することが難しいとしていた。

第8回執筆者の荒川智茨城大学教授は、推進会議の議論について、「いわゆる『学籍一元化』ではなく、また意に反する就学を強制されないということであれば、私は妥当と考える」が「通常学級の子もたちが直面する学力も含めた格差・貧困の問題、いじめ・不登校などの実態を含めるなら、障害のある子も含め、子どもたちの学習活動への参加を真に保証するにはどうするのか、具体的な提言がなされるべき」であり、「過密校の解消など特別支援教育自体も課題を抱えているが、それらに対する関心もほとんど示されず、関係者は不満を抱いている」と述べている。一方で特特委の議論について「『日本型インクルーシブ教育』と称し、現在の制度的枠組みとこれまでの施策を、ほぼ維持・強化する方向で議論されている。通常教育の現場の厳しい状況も語られるが、特別支援教育の成果を強調する論調と相まって大胆な改革を抑制するニュアンスが伝わってくる」と見解を示している。その上で、「両者に共通するのはインクルーシブ教育をテーマにしながら、障害のある子の『分離か統合か』という枠組みを出ず、結局は特別支援教育の在り方の議論に止まって」おり、「小・中学校などでの条件整備も語られているが、それは現在の通常教育を前提にした内容である」と指摘した。両者の議論に対するこのような評価は、荒川自身の「インクルーシブ教育は、根本は通常教育も特別支援教育も含めた学校教育全体の改革のプロセスであり、通常教育自体の教育課程・指導法や学校運営・組織の在り方も根本から問い直されなければならない」という認識に基づいている<sup>173</sup>。荒川は、実際の学校現場での実践に基づいて、教育課程・指導法におけるインクルーシブな授業づくりと学級づくりの基本的な原則として次の5点をあげている。

- ・学習指導だけでなく、学級・集団づくりの観点からも適正な学級規模を早期に実現すること。
- ・一斉授業だけでなく、グループ学習や調べ学習などの多様な学習形態、および教材・教具の多様化などの工夫を行うこと。
- ・みんなが大事にされ、活躍できる機会を用意し、子ども同士の活動や相互支援も奨励すること。
- ・通常学級担任が一人で抱え込んだり、逆に特別支援学級や通級指導教員、支援スタッ

---

<sup>173</sup> 以上の荒川の意見の引用は、『日本教育新聞』2010年10月25日版による。

フにお任せという状況をつくらないこと。

- ・支援スタッフは、特定の子どもだけでなく、クラス全体の学習と活動の支援を行い、そのための専門性を有する人が適切に配置されること。(荒川[2008]226)

このうち、「グループ学習や調べ学習などの多様な学習形態、および教材・教具の多様な工夫」、「みんなが大事にされ、活躍できる機会を用意し、子ども同士の活動や相互支援も奨励すること」が教育課程や教育内容に関わる部分になるが、その中身は具体的には示されていない。清水(2012)はインクルーシブ教育実現のためにカリキュラムの柔軟化の必要性を指摘している。インクルーシブ教育の実現には、カリキュラムの柔軟化が求められ、それは授業を子どもの学習過程における速度と性質に合わせるように変革する課題である。学習する集団の大きさや空間などの違いにより、指導/学習内容と個別化/個性化の方略が多重的・多次的に選択されて組み合わせられるべきであるとし、学習内容や速度を個別化/個性化する必要とともに、それを実現するための教員確保の必要があることを指摘している。荒川、清水ともに単に障害のある子どもだけでなく子ども一人ひとりの多様性に応じた柔軟な学習内容や学習方法等の必要性を指摘していることでは共通している。

知的障害教育における授業実践は、これまで特別支援学級や特別支援学校において行われてきたので、通常学級で共に学ぶための授業実践の蓄積はほとんどない。知的障害特別支援学級と通常学級の交流及び共同学習は小学校や中学校において行われているが、国語や算数・数学といった教科では難しく、体育や図工・美術などの教科や特別活動などが中心となる。全ての子どもが通常学級に在籍することとなった場合、学習内容や学習方法の柔軟化、学習速度などの個別化/個性化が必要となるが、そのためにはすべてを通常学級で共に学ぶのではなく、必要に応じて個別の対応や一斉授業の中での個性化も考えていく必要がある。荒川、清水ともに教育内容や方法の見直しには人の配置が必要であるとしているのは、現在の通常学級の状況ではそのような対応が難しいからである。

現在、小中学校の特別支援学級は学校教育法施行規則第138条<sup>174</sup>の規定により、通級に

---

<sup>174</sup> 学校教育法施行規則第138条

小学校、中学校若しくは義務教育学校又は中等教育学校の前期課程における特別支援学級に係る教育課程については、特に必要がある場合は、第五十条第一項（第七十九条の六第一項において準用する場合を含む。）、第五十一条、第五十二条（第七十九条の六第一項において準用する場合を含む。）、第五十二条の三、第七十二条（第七十九条の六第二項及び第百八条第一項において準用する場合を含む。）、第七十三条、第七十四条（第七十九条の六第二項及び第百八条第一項において準用する場合を含む。）、第七十四条の三、第七十六条、第七十九条の五（第七十九条の十二において準

よる指導は学校教育法施行規則第 140 条<sup>175</sup>の規定で、通常学級とは異なる特別の教育課程によることができる。特別の教育課程とは小中学校学習指導要領にはない特別支援学校学習指導要領独自の領域である「自立活動」の指導を行うことができること、知的障害特別支援学級では、下学年の教科の内容を指導できることや知的障害特別支援学校の教育課程を参考に教育課程を編成できることをいう。これらは特別支援学級や通級による指導という場に応じた規定であり、通常学級での指導には現在適用されていないが、障害のある子どもが通常学級に在籍する場合の教育課程をどのように編成するかを考える際に、柔軟な教育課程がこれらの規定を参考にしながら編成できるようにしていくことが必要となる。2017年の小中学校、特別支援学校小学部・中学部の学習指導要領の改訂では、育てるべき資質能力の三つの柱である「知識・技能」、「思考力・判断力・表現力」「学びに向かう力・人間性等」によって教科の目標や内容が整理された。「知識・技能」は何を理解しているか、何ができるかを、「思考力・判断力・表現力」は理解していること・できることをどう使うかを、「学びに向かう力・人間性等」はどのように社会・世界と関わり、よりよい人生を送るかを示す。また、どのように学ぶかという視点が重要であり、アクティブ・ラーニングのような主体的・対話的で深い学びの視点からの授業改善が必要とされている。奈須（2018）は、新学習指導要領において求められている学習は、オーセンティックな学習（Authentic Learning＝本物の学習）であり、現実の社会に存在する本物の実践に可能な限り近づけて学

---

用する場合を含む。）及び第百七条（第百七条において準用する場合を含む。）の規定にかかわらず、特別の教育課程によることができる。（下線筆者）

175 学校教育法施行規則第 140 条

小学校、中学校若しくは義務教育学校又は中等教育学校の前期課程において、次の各号のいずれかに該当する児童又は生徒（特別支援学級の児童及び生徒を除く。）のうち当該障害に応じた特別の指導を行う必要があるものを教育する場合には、文部科学大臣が別に定めるところにより、第五十条第一項（第七十九条の六第一項において準用する場合を含む。）、第五十一条、第五十二条（第七十九条の六第一項において準用する場合を含む。）、第五十二条の三、第七十二条（第七十九条の六第二項及び第百八条第一項において準用する場合を含む。）、第七十三条、第七十四条（第七十九条の六第二項及び第百八条第一項において準用する場合を含む。）、第七十四条の三、第七十六条、第七十九条の五（第七十九条の十二において準用する場合を含む。）及び第百七条（第百七条において準用する場合を含む。）の規定にかかわらず、特別の教育課程によることができる。

- 一 言語障害者
- 二 自閉症者
- 三 情緒障害者
- 四 弱視者
- 五 難聴者
- 六 学習障害者
- 七 注意欠陥多動性障害者
- 八 その他障害のある者で、この条の規定により特別の教育課程による教育を行うことが適当なものの



びをデザインすることで、学ばれた知識も本物になると述べている。子ども一人ひとりにとって一番有利な状況や文脈での実感ある学びを生み出すことが重要であり、そのためにはこれまでの授業そのものを見直す必要がある。現実の社会の中で本物の実践に可能な限り近づけて学びをデザインするという考え方は、我が国の知的障害教育における実践において子どもたちの実際の生活を中心に教科等を合わせた指導<sup>176</sup>として取り込まれてきている。

湯浅は、インクルーシブ教育における授業は、通常の子どもへの対応の延長線上や通常の学習集団への同化に止まらず<sup>177</sup>、「特別な支援を受けながら、困難さに対してチャレンジしようとする主体としての意識がどう特別なニーズのある子に育てられるかが問われる」とし、主体としての意識を育てるという過程をどう支援するのが、インクルーシブ授業論の課題であるとしている（湯浅[2015]3）。その上で、多様性・差異のある子どもたちが共同して学びに値する集団を当事者の目線からつくることや、当事者として自分の学びのカリキュラムをどう意識するのかという学習をメタ化する力をどう育てるかが問われるとしている。その力を育てるためには、子どもの生活の論理に基づいた学びの総合性を深めていくこと、何を、なぜ、どのように学ぶのかについての見通しを形成すること、テーマを探求するために必要な知識の意味を理解すること、技能を身につけることに対する関心を引き出すことにより教科指導への意識を高めていくことが必要であるとする。湯浅のこのような考えも、現実の社会の中で本物の実践に可能な限り近づけて学びをデザインするという考え方に繋がるものであり、そのためにも子ども一人ひとりの多様性に応じた柔軟な学習内容や学習方法等を基盤とした柔軟なカリキュラムの編成が求められる。

堤は、我が国におけるインクルーシブ教育への転換に向けて必要なことは、『通常教育の場の文化と知的障害教育の場の文化の相互作用的な変容』を推進していくという改革の方向性、すなわち、インクルーシブ教育への転換という目標を共有して、通常教育の場も知的障害教育の場もどちらも変革していくという道筋<sup>178</sup>であるとする。着目すべきは、「これ

---

<sup>176</sup> 『特別支援学校学習指導要領解説各教科等編（小学部・中学部）』では、「知的障害特別支援学校において、児童生徒の学校での生活を基盤として、学習や生活の流れに即して学んでいくことが効果的であることから、従前から、日常生活の指導、遊びの指導、生活単元学習、作業学習などとして実践されてきており、それらは『各教科等を合わせた指導』と呼ばれている」とされている（文部科学省[2018]30）。

<sup>177</sup> 湯浅は、インクルーシブ授業を「通常学級の学習集団に特別なニーズのある子どもを包み込み、巻き込む授業だ」とする考え方や、通常の子どもの対応の延長線上にインクルーシブ授業を捉えようとする考え方を、学校や教師という指導する側の論理から打ち立てられた差異と共同論とし、本来のインクルーシブ授業とは、当事者である子どもたちが、ともに学習する集団・共同のあり方を探ろうとする授業づくりであると述べている（湯浅[2015]5）。

は、日本型インクルーシブ教育論の『分離型システムの保存』でも共生教育論の『実現性の低い改革の方向性の固持』でもなく、実現性の高い分離型システムの改革（＝脱周縁化・脱中心化）をボトムアップで地道に実行していこうという『第三の道筋』である」としている点である（堤[2019c]212）。つまり知的障害教育が通常教育に合わせていくのでもなく、通常教育が知的障害教育に合わせていくのでもない双方向的な改革の道筋である。インクルーシブ教育の実現という目標のもと、それぞれの実践の蓄積を共有していく中でそれぞれの変革を目指していくことは現実的かつ妥当な道筋であると考えられる。今回の学習指導要領の改訂の方向性も踏まえながら、通常教育に合わせてだけでなく、通常教育と知的障害教育の両者の実践を踏まえた上で、柔軟な教育課程編成の具体的な中身を検討していくことが求められる。

### 3.2 財政面からの対応

#### 3.2.1 教育費配分についての考え方

特特委のヒアリングにおいて都道府県教育委員会や市町村教育委員会が求めていたことは、インクルーシブ教育の実現のための様々な取組を進めていく上での財政面での国の支援である。また、本章の第3節第1項で述べたように、教育課程や教育内容の改革を行う場合、単に内容の問題だけでなく実施のための人的配置が求められている。宮城県教育委員会が特別支援学校、特別支援学級、通級指導教室とは別に「学習支援室」を小中学校内に設置し通常学級に在籍する児童生徒の指導や支援を行っていたが、これは県独自の負担であった。また、第5章で述べたように、岡山県では通常学級に在籍する特別な支援が必要な児童生徒に障害特性に配慮した教科指導を実施する「特別支援教室」という県の負担による独自の事業を進めている。このように、まさに理念だけでは何事も進まない。その実現のためには、特特委の第3回会議で清原委員が「国がしっかりと日本国民ならば同じような質の教育を受けられるように保障するとともに、いい意味で財源的措置を踏まえた都道府県、市町村の自立性も重要である<sup>178</sup>」と述べているように、インクルーシブ教育実現のために都道府

---

<sup>178</sup> 東京都三鷹市長である清原慶子委員は、合理的配慮を考える上での論点として、地域住民への理解啓発、合理的配慮の基準の策定、国、地方公共団体の責務・役割分担という3つをあげた上で次のように財源的措置の必要性について述べている。

人口規模や学校配置といった地域事情がございますので、三鷹市のような都市部と中山間地では違いますから、やはり国がしっかりと日本国民ならば同じような質の教育を受けられるように保障するとともに、いい意味で財源的措置を踏まえた都道府県、市町村の自立性も重要であると思いま

県や市町村が進めている取組に対して、自立性を尊重しつつ財政的な裏付けを行うことが不可欠である。第5章で述べたように、都道府県間の特別支援教育対象率の差異の要因には、予算規模の維持や財源確保などの財政的要因が影響している可能性がある。それとともに、それぞれの教育委員会の特別支援教育推進の基本的な考え方の違いや、知的発達に遅れない発達障害の子どもへの対応の違いなどがあるとも考えられる。そのような状況の中で、上記の先進的な取組を支援していくことが、障害の有無にかかわらず同じ場で共に学ぶことを追求するインクルーシブ教育システムを構築する具体的な方策を検討する上で求められる。それでは、通常教育も含む現行制度の改革が難しい中で現行制度を基盤としつつ、どのような方法が可能なのであろうか。

学級を単位として、教員が配置されるなど教育資源を配分するという現行の仕組みのもとでは、通常学級に障害のある児童生徒が在籍しても、それはあくまでも学級の中の1人であり、その1人のために別に教員が配置されるという教育資源の配分はない<sup>179</sup>。障害のある児童生徒が通常学級で障害のない子どもと共に学ぶことを促進しようとするならば、まず障害のある児童生徒への教員の配置や施設・設備充実など教育資源配分の仕組みの見直しについて議論することが必要であると考え。視覚障害や知的障害、肢体不自由など、多様な児童生徒一人一人の障害種による違いや、軽度・重度、重複などの障害の程度による違いを、仕組みにどのように反映させていくのかなど困難な課題はあるが、まずは改善のための議論を始めることが必要である。

筆者は、通常学級における教育資源配分の仕組みとは別に、障害のある児童生徒が通常学級に在籍する場合には児童生徒一人ずつに教育資源が配分されるなどの仕組みが形成され、相応の教育資源が配分されることになれば、学校現場の障害のある子どもの通常学級への受け入れの意識も変わると考えている。そうすれば、現状よりも障害のある児童生徒が通常学級で障害のない子どもと共に学ぶことが促進されるはずである。これは決して不可能なことではないと考える。この点につき荒川（2008）は、ドイツのベルリンでは、障害の種類に応じて、一人につき2.48時間（中度学習困難児）から6.7時間（聾児）まで講師

---

す。

特特委第3回議事録より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1298631.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1298631.htm) (2020.2.2)

<sup>179</sup> ただし、市町村教育委員会の判断と負担によって特別支援教育支援員や非常勤講師、介助員、医療的ケアを実施するための看護師等が配置されることはある。ただし、これらはあくまでも定数外の単年度の加配措置であり、根本的な改善策ではない。

が配当され、同様にメインストリーム校の統合クラスでも、最大8時間それぞれの特別ニーズを持つ子どもに配当されることを例としてあげている。欧米における特別ニーズに対応する教育予算の配分方式では、学校・学級に予算をつけるのではなく「生徒につける予算」(pupil-bound budget)の方式が広がっているのだという。ただし、これらの方式でも障害の明確な判定的基準が必要であり、インクルージョンではなくいっそうのラベリングの増加や、予算獲得のための訴訟や診断手続きによるコストの増加がもたらされること等の問題も指摘されている。だが、それを前提としてでも、ヨーロッパで模索されているような、障害のある子の実体を正しく反映した予算と、多様なニーズへの対応や学習困難の予防などに柔軟に活用できる予算の二重システム、あるいは地域を単位として複数の学校が協働で活用できる予算などが、インクルーシブな学校づくり・地域づくりを支える財政システムとして検討される必要があるとしている。清水(2012)は、インクルーシブ教育の実現のために学校が直面する大きな課題は、人的条件の整備であるとし、教育現場のニーズに柔軟に対応して教員加配が行われるような制度に改善することを提案している。具体的には、医療的ケアをはじめ多様な医療的配慮に対応する看護師や家庭環境を含めた社会福祉的対応のためのスクールソーシャルワーカー、PT・OTなど外部専門家などの確保を、学校現場がニーズに応じて弾力的・柔軟的に行えるようにすることである。そのため、それらの確保の判断・決定権を現場に付与して、都道府県および市町村教育委員会が柔軟な人員配置を採用することが望まれるとしている。荒川、清水ともに予算の柔軟な活用の必要性を述べているが、これらは筆者が考える、通常学級における教育資源配分の仕組みとは別に、障害のある児童生徒が通常学級に在籍する場合には児童生徒一人ずつに教育資源が配分されるようにするべきだというモデルとも共通する考えである。

我が国ではインクルーシブ教育の実現にあたってそれまでの教育資源配分の仕組みを変えることなく、そのような議論や制度改正の現状は、特別支援教育支援員の配置や通級指導担当教員の基礎定数化などに止まっており、抜本的なものとはなっていない<sup>180</sup>。推進会議の第25回会議で北野委員が特別支援学校の子どもにかかっている予算が、通常学級や特別支援学級に比べて10倍以上かかっているとして、特別支援学校の児童生徒の移動に伴い普通学校、普通学級にその予算が回れば、より高い支援が普通学校、普通学級で受けられ

---

<sup>180</sup> この点について一木(2015)は、2012年度から2015年度までの特別支援教育予算の内容を検討し、毎年度特別支援教育予算が増加してはいるものの、それは特別支援学校や特別支援学級等の充実に使われており、普通学級で障害のある子どもが学習できるためのインクルーシブ教育予算とはなっていないとしている。

ると述べたことは第2章で紹介した。だが、特別支援学校の子どもが通常学級に移ったとしても、一人当たり予算の金額をそのまま通常学級に回せるという単純な計算にはならない。なぜなら、特別支援学校の子ども一人当たりの予算に都道府県間で差異があり、その差が最高の県と最低の県では約2倍あることや、我が国における特別支援学校の子ども一人当たり予算は単純に特別支援学校費を在籍児童生徒数で除したものであること、特別支援学校費のほとんどが人件費であることなどが理由としてあげられるからである。

そもそも、我が国における「一人当たり予算（教育費）」の捉え方そのものをまず明確にしておかないと、筆者が考える障害のある児童生徒が通常学級に在籍する場合の児童生徒一人ずつに対する教育資源の配分の意味も変わってくる。荻谷（2009）は、単なる結果として計算できる生徒一人当たり教育費としての「パーヘッド（一人頭）」と教育費の配分を生徒一人当たりの費用を単位として計算し配分することは異なると指摘する。日本の場合の生徒一人当たり費用は単純に教育費を生徒数で除したものであり、それがそのまま教育費配分の計算単位とはなっていないのだという。その上で、生徒一人当たりの費用を単位として教育費を配分する方式を「パーヘッドの世界」と呼び、学級定員の上限を定めることで児童生徒数に応じて算定した学級数をもとに必要な教職員数を算出し、必要な教育費のうち人件費部分を算出する日本の方式を「標準法の世界」と呼び、両者の違いを主張している。それによれば、両者ではまず平等の考え方の根本において大きく原理が異なる。パーヘッドの世界では「個人」を単位に資源配分の平等を考える原理に立ち、「標準法の世界」では学級や地域といった集団的・空間的な集合体を単位に資源配分の平等を考える原理（＝面の平等）に立つ。このような平等の単位として何を設定するかの違いから考えたとき、学習指導要領と義務標準法によって教育資源配分がなされる我が国の教育制度は面の平等を志向したものであり、これに対してインクルーシブ教育の理念が求めるものは個の平等を志向したものであるといえる。パーヘッドの世界では、学習の個人化を前提とする。清水（2012）がいうように、インクルーシブ教育の実現には、子どもに合わせたカリキュラムの柔軟化が求められ、学習環境の差異に応じて、子どもに合わせた個別化／個性化の方略が多重的・多次的に選択・構成すべきとするならば、教育費配分についても面の平等を志向する標準法に基づく従来通りの仕組みでは難しく、標準法に基づいた仕組みとは異なる教育費配分の仕組みが求められる。清水（2012）はその仕組みについて、教育現場のニーズに柔軟に対応して教員加配が行われるような制度に改善することを提案している。インクルーシブ教育の実現が面の平等から個の平等への転換を求めるものであると

いうその意味において、筆者が考える障害のある児童生徒が通常学級に在籍する場合には児童生徒一人ずつに教育資源が配分されるという仕組みは検討に値するものである。

### 3.2.2教育費配分の仕組み

すべての子どもが共に学ぶことを保障しつつ、学習の個人化／個性化を図っていくための教育費配分の仕組みはどのようなものが望ましいのであろうか。荒川（2017）は、欧米各国でインクルーシブ教育を実践している学校の多くが、1学級20人前後かそれ以下であることから、我が国においても通常学級の学級編制基準を抜本的に改善するとともに、教員以外のスタッフが十分に配置されなければならないとしている。通常学級の学級編制基準がどの程度であればよいのかを論ずることはここでの目的ではない。しかし、我が国は今、障害のある子どもだけではなく、家庭環境などの要因による学習上や生活上の困難を抱えている子どもや日本語を母語としない子ども、LGBTなど多様な状況にある子どもなどが在籍する状況に置かれている。学習指導においても主体的・対話的で深い学びなどを通して単に知識・技能だけでなく、思考力・判断力・表現力や学びに向かう力、人間性などを育成することが求められている。これに鑑みると、現在の40人学級よりも少ない人数での学級編制基準が求められていることは間違いない。そのような通常学級の学級編制基準の改善と連動しつつ、障害のある子どもたちが通常学級で学ぶための人的措置やニーズに応じた施設・設備の改善などが求められる。その際、子ども一人ひとりの障害の種類や程度、発達の状態などが異なるため、それらは一律に同様のものが求められるのではなく、当然必要となる対応の中身も個別に違ってくる。例えば肢体不自由の子どもを例にあげても、次のような多様性がある。杖等の補助具を使って歩行が可能なのかどうか、車椅子を使用している場合でも自力で移動が可能なのか補助者が必要なのか、更衣や排せつ、食事など日常生活でどれくらいの介助が必要なのか、学習場面での介助が必要なのかどうか、通常学級の教育課程で学習が可能なのか、知的な遅れがあり他の子ども達とは異なる特別な（柔軟な）教育課程が必要なのか、医療的ケアが必要なのか。このように子どもの状況は様々であり、必要とされるものは一人ひとり異なってくる。また、上記の障害の多様性や本人・保護者が何を求めるのかによって、施設・設備を整え日常生活を自分でできるようにすることを望むのか、支援員等を付け介助してもらうことを望むのかでは、学校における条件整備の内容も異なってくる。そのように考えると、学校現場への教育費の配分は教員の配置などあらかじめ使途の決まったものではなく、施設・設備の対応が必要である

ならばそちらに、人的な対応が必要であるならば人を配置するためにというように総枠の中で学校が必要に応じて自由に使えるものである方がよい。

そこで筆者が考えるのは、障害の種類や程度、発達の状態などに応じて児童生徒一人当たりの教育費（予算）を算出し、それを就学先の学校に配分する方式である。算出の基準になるものは個別の教育支援計画である。児童生徒一人ひとりの障害の種類や程度、発達の状態とともに成育歴や必要な指導や支援の内容、本人・保護者の願いなどが記載され、医療や療育、教育、福祉などの関係者が連携して作成するものであり、就学先を検討する際の基礎資料となるものである。本章の第2節第3項で述べたが、特特委の太田委員は個別の教育支援計画を就学先決定に関する書類の一つとし、個別の教育支援計画に同意することをもって就学先の決定について保護者の同意を得ることとしている。個別の教育支援計画をそのように位置付ければ就学に際して必要な教育内容や教育方法とともに、それらに伴って必要とされる教育費という予算についても保護者の同意を得ていることになる。「特別支援学校の子ども」と一括りでいわれることも多いが、当然一人ひとり障害の種類や程度、発達の状態、必要な指導や支援の内容、本人・保護者の願いも異なるわけで必要な予算も異なる。その意味で個別の教育支援計画を基に教育費を算出し必要な予算を配分し、学校は個別の教育支援計画の内容に基づいて、予算を教員や看護師、支援員等の人件費に充当するか、施設・設備や教材・教具等の整備に充てるかなど、どのように執行するかを本人・保護者、教育委員会等とも相談しながら決定するという方式である。

その予算である教育費の算定基準を策定し、実際の執行を行っていく際の参考となるものが、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下「障害者総合福祉法」）による障害福祉サービス制度<sup>181</sup>（以下「障害福祉サービス」）である。ここでは制度の是非や課題等についての検討を行うことが目的ではないため、それらの詳細には立ち入らない。ただ、障害者総合福祉法がその基本理念として「全ての障害者及び障害児が可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられること」、「どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと<sup>182</sup>」を掲げていることは教育において地域

---

<sup>181</sup> 以下、同サービスの内容に関する記述は、全国社会福祉協議会（2018）『障害福祉サービスの利用について』によっている。

[https://www.shakyo.or.jp/news/pamphlet\\_201804.pdf](https://www.shakyo.or.jp/news/pamphlet_201804.pdf)（2020.2.3）

<sup>182</sup> 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第一条二。

の小中学校で学ぶことや就学先の決定において選択の機会が保障されること、障害の有無にかかわらず共に学ぶことを実現するというインクルーシブ教育の理念と共通するものである。

障害福祉サービスは、障害の種類や程度、介護者、居住の状況、サービスの利用に関する意向等の勘案する事項及びサービス利用計画案を踏まえ個々に支給決定が行われる。支給決定のプロセスは図6-1のように行われる。サービス利用者の申請を受け、最初に行われるのは障害支援区分の認定である。図6-1の下部にあるように、障害支援区分とは「障害の多様な特性や心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを表す6段階の区分<sup>183</sup>とされ、必要とされる支援の度合いに応じて適切なサービスが利用できるように導入されている。障害支援区分の調査項目は、①移動や動作等に関連する項目（12項目）、②身の回りの世話や日常生活等に関連する項目（16項目）、③意思疎通等に関連する項目（6項目）、④行動障害に関連する項目（34項目）、⑤特別な医療に関連する項目（12項目）の合計80項目からなっており、各市町村に設置される審査会において、この調査結果や医師の意見書の内容を総合的に勘案した審査判定が行われ、その結果を踏まえて市町村が認定するとされている。

一方、就学先決定の際の基礎資料となる個別の教育支援計画は、文部科学省によって作成の目的が示されている。

「個別の教育支援計画」は、障害のある児童生徒の一人一人のニーズを正確に把握し、教育の視点から適切に対応していくという考えの下、長期的な視点で乳幼児期から学校卒業後までを通じて一貫して的確な教育的支援を行うことを目的とする。

また、この教育的支援は、教育のみならず、福祉、医療、労働等の様々な側面からの取組が必要であり、関係機関、関係部局の密接な連携協力を確保することが不可欠である。他分野で同様の視点から個別の支援計画が作成される場合は、教育的支援を行うに当たり同計画を活用することを含め教育と他分野との一体となった対応が確保されることが重要である<sup>184</sup>。

---

<sup>183</sup> 区分1～6：区分6の方が必要とされる支援の度合いが高い。

<sup>184</sup> 文部科学省ホームページ「個別の教育支援計画」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361230.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361230.htm) (2020. 2. 4)



図 6-1 サービス利用までの流れ

■ サービス利用までの流れ

- (1) サービスの利用を希望する方は、市町村の窓口申請し「障害支援区分の認定」を受け取ります。
- (2) 市町村は、サービスの利用の申請をした方(利用者)に、「指定特定相対支援事業者」が作成する「サービス等利用計画案」の提出を求めます。  
市町村は「サービス等利用計画案」を「指定特定相対支援事業者」で作成し、市町村に提出します。
- (3) 市町村は、提出された計画案や助産すべき事項を踏まえ、支給決定します。
- (4) 指定特定相対支援事業者は、支給決定された後にサービス担当者会議を開催します。
- (5) サービス事業者等との連絡調整を行い、実際に利用する「サービス等利用計画」を作成します。
- (6) サービス利用が開始されます。

サービス利用に関する留意事項

【障害者を対象としたサービスについて】

1. 障害者については、障害サービスの利用にあたっては、障害者総合支援法に基づき「指定特定相対支援事業者」が「サービス等利用計画案」を作成し、通所サービスの利用にあたっては、児童福祉法に基づき「指定障害児相対支援事業者」が「障害児支援利用計画案」を作成します。
2. 障害者の住所サービスについては、児童相談所が専門的な判断を行うための障害児支援利用計画の作成は必要ありません。

【サービス等利用計画について】

1. 2015(平成27)年度以前において、地域に指定特定相対支援事業者がない場合等、サービス等利用計画の作成は必須ではありませんでしたが、2015(平成27)年度より必須となりました。
2. 指定特定相対支援事業者が身近な地域にない場合等、それ以外の者が作成したサービス等利用計画案(セルフプラン)を提出することもできます。

■ 支給決定プロセス



\*1 同行協議の利用申請の場合  
障害支援区分の認定は必要ありませんが、同行協議アセスメント調査票の添付を請求する必要があります。

\*2 共同生活援助の利用申請のうち、一定の場合は障害支援区分の認定が必要です。

\* 障害支援区分とは

障害支援区分とは、障害の多様な特性や心身の状態に即して認定される機能的な支援の度合いを表す6段階の区分(区分1～6:区分6の方が必要とされる支援の度合いが高い)です。必要とされる支援の度合いに応じて適切なサービスが利用できるように導入されています。

認定項目は、

- ① 移動や動作等に関連する項目(12項目)
- ② 身の周りの世話や日常生活等に関連する項目(16項目)
- ③ 意思疎通等に関連する項目(6項目)
- ④ 行動障害等に関連する項目(34項目)
- ⑤ 特別な医療に関連する項目(12項目)

の80項目とっており、各市町村に設置される審査会において、この審査結果や医師の調査書の内容を総合的に勘案し審査判定が行われ、その結果を踏まえて市町村が認定します。

障害支援区分の関連項目

1 移動や動作等に関連する項目【12項目】	2 身の周りの世話や日常生活等に関連する項目【16項目】	3 意思疎通等に関連する項目【6項目】	4 行動障害等に関連する項目【34項目】	5 特別な医療に該当する項目【12項目】
1 寝返り 2 起き上がり 3 座位保持 4 寝巻 5 立ち上がり 6 両足での立位保持 7 片足での立位保持 8 歩行 9 移動 10 衣服の着脱 11 じよくさう 12 えん下	1 食事 2 口腔ケア 3 入浴 4 排泄 5 排泄 6 健康・栄養管理 7 薬の管理 8 歯磨きの指導 9 電話等の利用 10 日常の意思決定 11 危険の認識 12 調理	1 視力 2 聴力 3 コミュニケーション 4 指指の理解 5 読み書き 6 聴覚過敏・感覚過敏	13 攻撃性 14 物や衣服を壊す 15 不潔行為 16 暴言暴行 17 ぐんぐん物忘れ 18 こじわり 19 多動・行動停止 20 不安定な行動 21 他人を傷つける行為 22 自らを傷つける行為 23 不適切な行動 24 突発的な行動	25 通食・反すう等 26 まうつめ状態 27 反社会的行動 28 対人面の不安定 29 衝動が強い 30 器が壊れやすい 31 集中力が続かない 32 自己の過大評価 33 集団への不適応 34 多飲水・過飲水 12 カテーテル

引用文後半で、「教育的支援は、教育のみならず、福祉、医療、労働等の様々な側面からの取組が必要であり、関係機関、関係部局との密接な連携協力が不可欠」、「他分野で同様の視点から個別の支援計画が作成される場合は、教育的支援を行うに当たり同計画を活用することを含め教育と他分野の一体となった対応が確保されることが重要」とされている。このことから、個別の教育支援計画を基に必要な予算の算出を行う際に、障害福祉サービスにおける障害支援区分や支給決定のプロセスを参考にすることは他分野との連携・協力を図る点で意義のあることであると考えられる。そこで、個別の教育支援計画の内容と障害支援区分の内容との整合性を検討するために、個別の教育支援計画の例として東京都<sup>185</sup>のものを示した（図6-2）。東京都の個別の教育支援計画では、障害支援区分に関わる部分では「本人」欄の「障害名」や「障害の様子」、「愛の手帳」（療育手帳に相当するもの）や「身障手帳」の等級を記入する欄、「2 現在のお子さんの様子」などの欄を記入する。これは、すべての障害種で共通のものであり、様式に記載できる情報量が限られているために、児童生徒一人ひとりの障害の状態や支援の状況等の全てを記載することができない。そのため、このシートとは別に例えば肢体不自由特別支援学校の場合であれば、実態表や、入院・通院の記録、社会資源の利用一覧を、視覚障害特別支援学校の場合であれば、学習プリントの見本や点字の一覧表などの必要な資料を追加し1冊にまとめることで一貫した支援に役立てることができるとしている。基本的には障害支援区分に含まれる内容は、個別の教育支援計画にも含まれており、そこに障害種等に応じた追加の資料等を加えることによって、学校において必要な教育内容や教育方法とともに、それらに伴って必要とされる予算の算定の資料とすることができるであろう。障害福祉サービスにおいては、サービスの申請者が「指定特定相談支援事業者<sup>186</sup>」が作成した「サービス等利用計画案」を市町村に提出し、市町村が提出された計画案や勘案すべき事項を踏まえて支給決定

---

<sup>185</sup> 東京都教育委員会では、個別の教育支援計画を「学校生活支援シート」と呼び、以下のように位置付けている。

- 保護者、教育、保健・医療、福祉等が連携し児童生徒を支援していく継続的な計画である。
- 教育、保健・医療、福祉等が行ってきた支援の情報を共有するものである。
- 入学時や進級・進学時の引継ぎを確実に行うためのものである。

[https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/school/document/special\\_needs\\_education/files/current\\_plan/kobetsushien\\_2.pdf](https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/school/document/special_needs_education/files/current_plan/kobetsushien_2.pdf) (2020.2.4)

<sup>186</sup> 障害児については、居宅サービスの利用にあたっては、障害者総合福祉法に基づく「指定特定相談支援事業者」が「サービス等利用計画案」を作成し、通所サービスの利用にあたっては、児童福祉法に基づく「指定障害児相談支援事業者」が「障害児支援利用計画案」を作成するとされている。

なお、障害児の入所サービスについては、児童相談所が専門的な判断を行うため障害児支援利用計画の作成は求められていない。

図 6-2 東京都が使用している個別の教育支援計画（学校生活支援シート）の様式

学校生活支援シート (個別の教育支援計画)		平成 年度作成
フリガナ	性別	生年月日
氏名		平成 年 月 日生
本人	住所	保護者氏名
	署名	緊急連絡先
		愛の手帳 種 別 (平成 年 月交付)
	障害の様子	身障手帳 種 別 (平成 年 月交付)
学校	校長名	
備考	担任名	
<p>1 学校生活への期待や成長への願い (こみな学校生活がしたい、こみな子(本人)に買ってほしい、など)</p> <p>本人から</p> <p>保護者から</p> <p>2 現在のお子さんの様子 (得意なこと・頑張っていること、不安なことなど)</p>		
<p>3 支援の目標</p>		
学校の指導・支援		
家庭の支援		

支援機関の支援		平成 年度作成
在籍校	年度	担任名
	年度	担任名
	支援機関	担当者
	支援内容	連絡先
	支援期間	( ) ~ ( )
	支援機関	担当者
	支援内容	連絡先
	支援期間	( ) ~ ( )
	支援機関	担当者
	支援内容	連絡先
	支援期間	( ) ~ ( )
	支援機関	担当者
	支援内容	連絡先
	支援期間	( ) ~ ( )

支援会議の記録	
日時	参加者
平成 年 月 日	協議内容・引継事項等
日時	参加者
平成 年 月 日	協議内容・引継事項等
日時	参加者
平成 年 月 日	協議内容・引継事項等
日時	参加者
平成 年 月 日	協議内容・引継事項等
日時	参加者
平成 年 月 日	協議内容・引継事項等

成長の様子	
7 来年度への引継ぎ	

以上の内容について了解し確認しました。  
平成 年 月 日 保護者氏名

をすることになる。「指定特定相談支援事業者」を「就学相談委員会」に、「サービス等利用計画案」の提出先を小中学校への就学であれば市町村教育委員会に、特別支援学校への就学であれば学校の設置者である都道府県教育委員会ないし市町村教育委員会に提出するということに読み替えれば、現行制度の中で大幅な組織改正等はしなくても、個別の教育支援計画を基に必要な予算の算出を行うことが可能であると考えられる。その上で、就学相談委員会に福祉、医療・保健等の関係者が入れるという組織構成にすれば、個別の指導計画に基づく就学先決定や入学後の教育内容や教育方法、必要とされる予算の計画作成をそれら関係者との連携・協力を得ながら総合的に行うことが可能となる。

このような予算の配分方法は、これまで行われていない方式であるので、机上で考えるように簡単にいくものではない。しかし、障害のある子どもの就学先に障害の種類や程度、発達の状態などに応じて必要な教育費を配分するという方式は、現行の教育資源の配分の仕組みを根本的に変えることなく実施できるという意味では十分検討に値するものであると考える。ただ、客観的に見た場合、文科省がこのような案に同意するのかという問題をはじめ、国民の同意、関係法令の改正に伴う政党への説明と合意、国会での審議と議決、財務省の同意と予算案への計上、全国の教育委員会や子どもに直接関わる学校関係者への説明と納得、関係する障害者団体からの反応やその対応など、それらの一つ一つを取っても実現に向けての障壁は高い。かといって、前例がないからといって何もしないのでは状況は変わらない。就学先の決定の問題だけでなく、特別支援学校の過密化<sup>187</sup>など解決が求められている問題は多い。今求められているのは、例えばモデル事業のような形でいくつかの都道府県を指定して試行的に実施し、実施上の課題などを明らかにした上で改善

---

<sup>187</sup> 2011年の177回通常国会の衆議院における質疑で自由民主党・無所属の会の木村太郎議員が特別支援学校の過密化に関して質問を行っている。質問の主意は以下のとおりである。この中で特別支援学校の過密化による教室数や教職員の不足が指摘されているが、このような状況は現在も変わっておらず、特別教室の普通教室への転用などが行われており、その解消は急務である。

少子化が進む一方、公立の特別支援学校の児童生徒数は、この十年間で三万人以上も増え、平成二十二年度には全国で十一万七千九百六十八人に上り、同年五月時点で、教室の不足数は四千八百十教室。また教職員も不足し、同年度の充足率は全国において九十七・八%で、三十三道県で定数を割った。

自公政権時の平成十九年度に、一般の小中学校の通常学級と特別支援学級、特別支援学校が連携しながら障害児教育に取り組む特別支援教育が始まったが、今後自閉症や注意欠陥、多動性障害など発達障害と診断される子どもの入学が増えると予想され、早急に、これまでなかった特別支援学校の学校設置基準を定め、子どもの安全確保を図り、障害児教育の質を向上させることが急務と考える。

を図っていくのか、あるいは他に適切な方式があるのかなど、教育資源配分の仕組みを見直していくための議論を行うことではないだろうか。学校現場や保護者、教育委員会、障害のある子どもの教育に関係する団体等がそれぞれの立場から、現状を踏まえた問題提起を行なっていくことが必要である。

### 3.2.3 筆者の考える教育費配分の仕組みの課題

筆者の考える児童生徒一人当たりの教育費（予算）を算出し、それを就学先の学校に配分する方式（以下「筆者案」）に類似のものとして教育バウチャー制度がある。教育バウチャーとは、「子供のいる家庭にバウチャー（金券）を配布し、親や子供に学校を自由に選択させ、授業料はそのバウチャーで支払うという仕組みであり、学校選択制と基本的に同じ仕組み」であるとされる（小塩[2012]124）。教育バウチャーについては、「学校の序列化や格差の拡大、全国的な学校選択の際に生じる風評の影響、通学の安全の問題、情報アクセスの格差の問題、中長期的な学校経営の安定性の問題等についても考慮しつつ、慎重に検討をする必要<sup>188</sup>」があるとの意見などもある<sup>189</sup>。このような教育バウチャー制度の持つ課題との類似性から筆者案についても教育格差を生じさせるのではないかという懸念がある。ただ、筆者案は、あくまでも地域の小中学校の通常学級に就学することを前提としたものであり、学校選択制は含んでいない。第4章で述べたように、都道府県間で特別支援学校在学者一人当たり経費に差異がある状況から、筆者案でも都道府県によって配分される教育費に差異が出るのが想定される。しかし、もともと特別支援学校在学者一人あたり経費の差異の要因が学校規模の違いなど特別支援学校の整備状況の違いであり、都道府県

---

<sup>188</sup> 「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」（平成20年3月25日 閣議決定）等において、教育バウチャー制度についての十分な検討が求められたことから、文科省内に「教育バウチャーに関する研究会」が設置され、教育バウチャー制度の我が国への導入の可能性等について研究・検討がなされた。同研究会の論点整理より引用した。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shougai/010/houkoku/07031331/001.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/010/houkoku/07031331/001.htm)  
(2020.6.11)

なお、「教育バウチャーに関する研究会」については以下を参照。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shougai/010/index.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/010/index.htm) (2020.6.11)

<sup>189</sup> 大野（2005）は、教育バウチャー制度の問題点として、①制度を実施しているアメリカの例から教育的効果が必ずしも高くないこと、②不平等の拡大など負の作用をもつ可能性が少なからずあることを指摘している。

小塩（2012）も、学校選択制を導入していた東京足立区の2006年度の各学校の平均学力と入学倍率の関係の分析から、学校選択制が学校間格差の拡大傾向につながる力が働きやすいことを指摘し、学校選択の結果を学校間の財源調整につなげることには問題が多いとしている。合わせて、学校選択制やバウチャー制度の導入に対する評価が学歴や所得などの親の属性によって違い、高学歴で所得も高い親ほど導入に賛成する割合が高いことを指摘している。

間の財政力の格差や学校間格差によるものではないことから、懸念されるような教育格差を生じさせるものではないと考える。

また、現行制度の中で障害のある子どもと障害のない子ども、あるいは地域の障害のある人とが触れ合い、共に活動することを目的として交流及び共同学習が推進されている。この交流及び共同学習は、障害の有無にかかわらず全ての子どもにとって、経験を深め、社会性を養い、豊かな人間性を育むとともに、お互いを尊重し合う大切さを学ぶ機会となるなど大きな意義を有するものであるとされる<sup>190</sup>。交流及び共同学習については、その意義を認めつつ、回数が年間数回と限られることや、保護者の付き添いが要求される居住地の小学校や中学校との交流という制約のある状況下での実施で、果たしてその目的が実現されるのかという疑問がある（清水2012）。そのような制約の解消のために、東京都の副籍制度、埼玉県の支援籍制度、横浜市の副学籍制度など、特別支援学校に在籍する児童生徒が居住地の小学校や中学校にも副次的な学籍を置くことによって、居住地域とのつながりを維持したり、居住地の小学校や中学校からも必要な教育的支援を受けられるようにしたりする取組も行われている<sup>191</sup>。しかし、このように副次的な学籍を居住地の小学校や中学校に置くことによって、交流及び共同学習の回数が増加するなどの改善はあっても、全ての子どもが共に学ぶインクルーシブ教育が実現されるわけではない。

筆者案にも様々な課題があることは本章第3節第2項の2及びここまで述べた通りである。しかし、基盤となる制度が障害の有無によって別学となっている限りは、いくら交流及び共同学習を推進したとしても、その先にインクルーシブ教育の実現があるとも考えられない。現行制度の維持推進だけでなく筆者案などとの比較検証を行い、インクルーシブ教育が実現するための取組を進めていく必要があると考える。

以上、教育資源の配分の仕組みの見直しについての筆者の考えを述べた。これは教員の配置を主として考えたものである。だが、それとは別に、現実の問題として障害のある児

---

<sup>190</sup> 交流及び共同学習は、「相互の触れ合いを通じて豊かな人間性を育むことを目的とする交流の側面と、教科等のねらいの達成を目的とする共同学習の側面があり、この二つの側面」は分かちがたいものであるとされる。内容としては「例えば、特別支援学校と小・中学校等が、学校行事やクラブ活動、部活動、自然体験活動、ボランティア活動などを合同で行ったり、文通や作品の交換、コンピュータや情報通信ネットワークを活用してコミュニケーションを深めたりすることなどが考えられ」とされる。

文部科学省（2019）『交流及び共同学習ガイド』（p.1）より。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/\\_icsFiles/afieldfile/2019/04/11/1413898\\_01.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/_icsFiles/afieldfile/2019/04/11/1413898_01.pdf)（2020.6.11）

<sup>191</sup> 特特委第4回会議配布資料「副籍、支援籍、副学籍について」より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298212.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298212.htm)（2020.6.11）

児童生徒が通常学級に在籍する場合の施設・設備等の整備という基礎的環境整備<sup>192</sup>をどうするかという問題は残る。例えばエレベーターの設置など大掛かりな施設改修が必要な場合は、子ども一人ひとりの予算の配分では不可能である。特特委報告では、基礎的環境整備の充実が合理的配慮の充実を図る上で欠かせないものであり、必要な財源を確保し、国、都道府県、市町村がその充実を図っていく必要があるとされている。ただし、基礎的環境整備については、合理的配慮と同様に体制面、財政面を勘案し、均衡を失した又は過度の負担を課さないよう留意する必要があるとされ、予め体制面、財政面での制約を受けるものである。現状において、公立小中学校における施設・設備の整備に要する経費は、国庫負担が1/3又は1/2、市町村負担が実質1/2又は2/3となっており、ここには学校のバリアフリー設備の整備が含まれている。しかし、この20年間の公立学校施設整備に関する国の当初予算額の推移を見ると、1998年度に1,731億円だったものが2018年度には682億円と大幅に減少してきている<sup>193</sup>。このように財政面での制約が大きい状況の中で、基礎的環境整備に関する財源の配分の仕組みをどのように作っていくかが大きな課題である。全国市長会は、2018年8月に国に提出した「公立小中学校施設等の整備のための予算確保に関する緊急要望」<sup>194</sup>の中で、新增築・老朽化対策等の事業の計画的実施のために、当初予算における必要額の確保や対象事業の拡大、補助率の引上げ等の財政措置の拡充を図ることを求めている。基礎的環境整備に関わる最低限度整備すべき内容を予め定めておき、市町村が新增築や老朽化対策の事業を実施する際にその内容を必須で実施するよう定めるとともに、必要な費用の算定において国の負担率を高めるなどの対応を検討していくことが必要である。ユニバーサルデザイン<sup>195</sup>の考え方によって学校施設・設備の整備を進めていくことは障害のある児童生徒だけでなく、全ての児童生徒にとっても有益なものであ

---

<sup>192</sup> 特特委報告では、基礎的環境整備について次のように述べられ、国や都道府県、市町村が行なう教育環境の整備であるとされている。

障害のある子どもに対する支援については、法令に基づき又は財政措置により、国は全国規模で、都道府県は各都道府県内で、市町村は各市町村内で、教育環境の整備をそれぞれ行う。これらは、「合理的配慮」の基礎となる環境整備であり、それを「基礎的環境整備」と呼ぶこととする。

「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm) (2020. 3. 18)

<sup>193</sup> 全国市長会（2018）「公立小中学校施設等の整備のための予算確保に関する緊急要望」  
[http://www.mayors.or.jp/p\\_action/documents/300831gakkoushisetu\\_yousei.pdf](http://www.mayors.or.jp/p_action/documents/300831gakkoushisetu_yousei.pdf) (2020. 3. 18)

<sup>194</sup> 註193に同じ。

<sup>195</sup> ユニバーサルデザインはあらかじめ、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず多様な人々が利用しやすいよう都市や生活環境をデザインする考え方。註192参照。

る。厳しい財政状況の中ではあるが、そのような観点から国民の共通理解を一層進めつつ、基礎的環境整備にかかる財政措置の拡充を図っていく必要があると考える。



## 終章 誰のためのインクルーシブ教育か

### 1. 我が国のインクルーシブ教育はどこに向かおうとしているのか

本論文では、2010年に始まった我が国におけるインクルーシブ教育の実現に向けて提言するために、それをめぐる施策や議論の内容、現場の状況を議論してきた。各章では、推進会議や特特委で何が議論されたのか、両者の考え方の何が共通し何が異なるのか、ということを中心に、あるいは参照事項にしつつ、障害の有無にかかわらずすべての子どもが共に学ぶことを実現させる可能性を模索した。筆者が追求したインクルーシブ教育とは、子ども達一人ひとりの教育的ニーズに合わせた適切な指導や支援を提供していく中で、本人・保護者がそれぞれの希望に従って学ぶ場や必要な合理的配慮を選択することができるシステムを構築することであり、そのために何が必要なのかを考えてきた。

第1章で述べたように、現在の我が国では、推進会議が示した障害の有無にかかわらず全ての子どもが通常学級で共に学ぶことを原則とする方向性ではなく、従来の分離別学を原則とする特別支援教育制度を推進することで日本的インクルーシブ教育システムの構築が進められている。その状況の中で、都道府県間で特別支援学校在籍児童生徒一人当たり教育費や特別支援教育支援員の活用状況、特別支援教育対象率、特別支援学級対象率などが異なることとその要因を第3章と第4章で明らかにした。特別支援学校在籍児童生徒一人当たり教育費は、最も高い高知県（10,353,832円）と最も低い静岡県（5,254,149円）では約2倍の差がある。特別支援教育対象率は、最も高い岡山県（5.42%）と最も低い埼玉県（2.47%）では約2倍の差がある。このような差異の要因として、地方交付税交付金によって全額措置される特別支援教育支援員の活用状況においては都道府県の財政力と関連があることが明らかとなった。その一方で、義務標準法によって国庫負担金や地方交付税交付金によって措置される特別支援学校費においては、むしろ都道府県間の財政力の格差は是正され、都道府県の財政力との関連があるとは考えられなかった。

第2章で述べたように、我が国の教育資源の配分は、特別支援学校や特別支援学級、通級による指導などの整備は、学習指導要領と義務標準法によって都道府県間で標準化されており、制度的には差異は生じないようにされている。そのような中において都道府県間で特別支援教育対象率や特別支援学級対象率等に差異が生じているのは、第5章で述べたように、特別支援学校や特別支援学級の対象者の決定において、対象者の障害の程度などの基準をどのように設定しているのか、本人・保護者の意向をどの程度尊重するのかとい

った実際の運用の違いであると考えられた。我が国全体の児童生徒数が減少している中で特別支援教育対象者が増加しているという昨今の状況は、例えば知的発達に遅れのない発達障害の児童生徒が、様々な事情によって特別支援学校や特別支援学級に流れ込んでいることによる。そして、現行の教育資源配分の仕組みのもとで、特別支援学校や特別支援学級の設置は義務標準法によって国庫負担金と地方交付税交付金によって措置され、基本的に都道府県や市町村からの持ち出しはない。対象の児童生徒数が増加していることは通級による指導でも同じであるが、通級による指導の担当教員の配置も基礎定数化され、対象の児童生徒数に合わせて教員が配置されることになったため都道府県や市町村からの持ち出しはない。したがって、都道府県の財政的負担がない特別支援学校や特別支援学級、通級による指導における児童生徒数の増加は、特別支援学校や特別支援学級の対象者の決定における基準の設定や、本人・保護者の意向をどの程度尊重するのかといった実際の運用の違いであると考えられた。このような基準や実際の運用の違いがあることに、制度改革だけでなく運用において今後のインクルーシブ教育の実現に向けての可能性とヒントが包含されている点は第5章で述べたとおりである。

権利条約の締結に向け2010年に推進会議の第1次意見が出されてから10年、2012年に特特委報告が出されてから8年が経過した今、我が国のインクルーシブ教育はその実現に向けて着実に前進しているのであろうか。インクルーシブ教育の実現において、障害の有無にかかわらず共に学ぶことを原則とするのか、あるいは追求するということに止めるのかの違いはあれ、障害の有無にかかわらず共に学ぶことの実現がゴールであることはどちらも同じであったはずである。しかし現実には、特別支援学校や特別支援学級に在籍する子どもの数は年々増加し、また通常学級に在籍し通級による指導を受ける子どもの数も増加している。共に学ぶことを目指した取組が進みその成果が表れているのであれば、本来なら特別支援学校や特別支援学級に在籍する子どもの数は、全体の児童生徒数の減少とも相まって減少していかなければならないはずである。それとは逆行するかのよう現在の状況をどのように考えればよいのであろうか。

本論文で見てきたように、就学先の決定においては、本人・保護者の意向を原則とする、あるいは尊重する、就学先の決定も固定的ではなく子どもの障害の程度や発達の状況の変化や教育的ニーズの変化によって変更される。だがその場合、実際に特別支援学校や特別支援学級に在籍する本人・保護者に対するニーズ調査を行い、その結果を基にした体制整備が行われなければならない。通常学級を希望する本人・保護者が多いのであれば、

通常学級において適切な指導や支援を行うための取組に必要な予算を配当すべきであり、特別支援学校や特別支援学級を希望する保護者が多いのであれば、さらにそちらに重点的な予算配分をすべきである。しかし、そのような予算配分の根拠となる本人・保護者のニーズ調査も行われていない。本人・保護者というインクルーシブ教育の主体となる当事者のニーズも明確でないままに我が国のインクルーシブ教育はどこに向かおうとしているのであろうか。

## 2. 当事者の不在

批判を承知の上で極論するならば、推進会議や特特委は、当事者である本人・保護者<sup>196</sup>の意向を原則とする、あるいは尊重するといいつながら、実際は本人・保護者の意向ではなく、それぞれの委員の考えや主義・主張が優先されたのではないかと筆者は考えている。もちろんそのような見方は否定されるであろう。確かに推進会議での議論を進める中で当事者団体や教育諸団体へのヒアリングとともに保護者からのヒアリングも行われた。特特委の委員の中には障害のある子どもを持つ保護者も参加し会議の中で意見を述べていた。ただ、保護者の中でも多様な意見がある中で、それぞれの会議が予め持っていた方向性に適う意見しか取り上げられなかったという面は否めない。結局、特別支援学校や特別支援学級に在籍する児童生徒の増加は、すべての子どもに同一の内容を均質の学習集団の中で一斉指導するという通常教育のシステムが持つ異質性への排除という特質と、本人・保護者の意向を見誤ったことが大きな要因の一つであると考えられる。両会議、特に特特委にはインクルーシブ教育が誰のためのものであるのかという根本的な視点が不十分であったといえるのではないかと筆者は考える。

特特委での就学先決定の議論においては、保護者に選択権を与えることを否定する根拠として、障害のある子どもの養育や教育に対する保護者の考え方の違いとともに意識の低

---

<sup>196</sup> 序章第2節第4項でも述べたように、当事者に保護者を加えることは自明のことではなく検討が必要である。社会福祉分野における当事者とはあくまで障害者本人であり、「自己決定を軸として、当事者が自分の生き方を自分で決めること、そして結果に責任をもつことによって、自己実現や自分らしい生活を送ることが重要」とされ、援助者は「当事者が自分の病気や障害などの当事者性と向き合い、前向きに生きていくことができるよう、当事者の持っている力を引き出し、発揮できるような支援をする」とされる（西村[2012]35）。本来、保護者は当事者ではなく援助者として区別されるものである。しかし、就学先の決定など学齢期における様々な選択や決定を子どもだけで行うことは難しく、そのほとんどを保護者が行っていることから本論文では保護者を当事者に含めている。当事者性について福祉など他の分野における概念との差異があるが、そのような問題を踏まえた上での学齢期における当事者概念の検討は本論文の枠を超えるものである。そのため、本論文では本人・保護者を当事者とする学齢期における一般的な概念を使用する。

さや無関心、ネグレクト等があげられていた。例えば、2010年10月25日の特特委第5回会議で、品川委員は次のように述べている。

国がきちんと担保する。そのためには、都道府県レベルでしっかりと乳幼児の段階から相談に乗り、判定し、就学先を決め、指導内容がちゃんと効果が出ているかどうか評価し、適正な場を常に模索するというようなシステムを構築していくことが、子どもの人権の保障につながると思います。その際に保護者のニーズも組み入れることは大事です。ただ、一方では保護者が子どもの課題を受け入れられないケースや子どもに関心がなく放置するケースも大変多いのです。私は療育手帳を保護者が取らせず、適正な教育を受けられることもなく、成人になって行き場をなくした人たち、あるいは法律に触れることを繰り返している人々を多数取材しています。だからこそ、そういう保護者の態度や養育環境が子ども自身の不利益にならないような制度を創る必要があると強く申し上げたいのです<sup>197</sup>。(下線筆者)

また、2010年11月5日の特特委第6回会議では、佐竹委員が次のように述べている。

何が心配かと言いますと、現状として、今、親御さんはお子さんを思いやって就学先決定をするわけですが、現実問題として、権利志向で、授業についていかれなくても重度のお子さんが通常の学校に在籍するというケースがあります。何もわからなくても、私の子がここにいるだけでみんなのためになっているというところです。その部分においては、先ほど北住先生からおっしゃっていただきましたが、同じ保護者としてきちんと授業の内容をしっかりと共に学んでいかれるという部分の線引きが何らかで議論されなければいけないのではないかと思います<sup>198</sup>。(下線筆者)

両委員の発言の趣旨は、一部の保護者の中にはあるが、保護者の態度や考えによって

---

<sup>197</sup> 特特委第5回会議議事録より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299329.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299329.htm) (2020.2.6)

<sup>198</sup> 特特委第6回会議議事録より。  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299860.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299860.htm) (2020.2.6)

子どもに適切な養育や教育がなされていないことがあり、そのようなことを防ぐための制度や線引きがなされなければならないということである。確かにそのような保護者がいることを否定はできないが、そのような保護者の存在をもって保護者全体あるいは個々の意向や選択権を尊重することを否定する根拠にはならないはずである。特特委の第2回会議で自身が自閉症の子どもを持つ中村委員は次のように述べている。

私が子どもを育ててきた経験の中で一番大きいのは、子どもが変わることです。必要な支援を受けたときに子どもが変化することが、保護者がその支援が必要だということを納得するのには一番早い道だと思います。そうすると、ここはあくまで就学決定というところから話が始まっていますが、長野県や東海村にありますように、現実的には乳幼児期から必要な支援をどのように提供していくのかというところをきちんと押さえていかないと、本当に子どもの必要なニーズをきちんと保障できるだけの就学決定というのは保障できないのではないかと思います。確かに子どもの状態は変わってきますので、長いプロセスの中できちんと学校を決めていくということは必要かもしれませんが、逆に小さい時期に絶対に必要な支援というのはやはりあると思います。それをどのようにそれぞれの場で保障していくのか。逆に、次回の検討課題になると思いますが、この場で合理的配慮としていくのが困難な場合は、それをどのように保護者の方にきちんとわかっていただくか。この部分がこれからの検討の中で確実に押さえていかなければならない部分ではないかなというふうに私は感じております<sup>199</sup>。(下線筆者)

中村委員は就学先の決定だけでなく乳幼児期から必要な支援を提供していくことが保護者の理解につながり、子どもの必要なニーズをきちんと保障できる就学先決定につながることを、そのための保護者の納得が大切であることを述べている。これは、先の品川委員、佐竹委員に比べるとまだ保護者の思いに沿った意見であった。ただし、第1章で述べたように、特特委報告では就学先決定における保護者の位置付けは、誤った判断をしないように市町村教育委員会から「子どもの健康、学習、発達、成長という観点を大切にして就学相談・就学先決定に臨むよう働きかけ」られるものとされた。そこには、就学先決定

<sup>199</sup> 特特委第2回会議議事録より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298180.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1298180.htm) (2020. 3. 10)

における最大の当事者が本人・保護者であり、中村委員がいうように「乳幼児期から必要な支援を提供していくこと」が保護者の納得につながり、子どもの必要なニーズをきちんと保障できる当事者主体の就学先決定につながるという視点が不足していたのではないだろうか。このような特特委の在り方には、いろいろな思いや考えから保護者では適切に判断できないので、子どもに本当に必要なことは専門家も交えて私たちが提供してあげましょうというパターンリズムの考え方があったのではないだろうか。このことは推進会議においても同様であり、多様な考えを持つ保護者を「障害のある子どもを持つ保護者」と一括りにし、それらの多様な考え方のうち自分たちの考え方に適う部分だけを取り上げている<sup>200</sup>。

中西・上野は、当事者主権について次のように述べている。

女や子ども、高齢者や障害者、性的少数者や患者などの社会的弱者とは、「自己決定権」を奪われてきた存在だった。その人たちが自分自身について語る言葉は、聞く値打ちのない言葉として専門家から耳を傾けてもらえなかったのである。

専門家は「客観性」の名において、当事者の主観性を否定してきた。当事者学が明らかにするのは、当事者ではなくてはわからないこと、当事者だからこそわかることがある、という主観的な立場の主張である。したがって当事者主権とは、社会的弱者の自己定義権と自己決定権とを、第三者に決して委ねない、という宣言でもある。

専門家が「客観性」の名においてやってきたことに対する批判が、ここにはある。というのも「客観性」や「中立性」の名のもとで、専門家は、現在ある支配的な秩序を維持することに貢献してきたからである。(中西・上野[2003]16-17、下線筆者)

推進会議においても特特委においても、そこに参画した「専門家<sup>201</sup>」たちがやったこと

---

<sup>200</sup> 第9回推進会議のヒアリングに呼ばれていた保護者はいずれも分離・別学を基本とする現行の特別支援教育制度に反対の立場であり、推進会議の方向性に適う意見を持っている保護者であった（第1章第2節第2項。p. 37-38 参照）。保護者の多様な意見を聞くということであれば、逆の立場の保護者からも意見を聞くということも必要である。このことは推進会議だけでなく、特特委の委員構成もその方向性に沿った人選となっており同様である（第1章第2節第2項。p. 30 参照）。

<sup>201</sup> 特特委の委員は学校教育等の関係者でいわゆる教育の専門家である。それに対して推進会議に参加した当事者の委員は専門家ではないという見方もあるかもしれないが、様々な当事者団体の役員等であるという意味においてはオピニオン・リーダーとして理論構築や運動推進の専門家であるという見方も成り立つ。

このことに関しては、全国特別支援教育推進連盟が三浦和理事長名で、推進会議の小川榮一議長宛に提出した「障害者制度改革推進会議における協議に対する主な意見」において、次のように要求してい

はこのような当事者たちの言葉を丁寧に聞き、様々な意見の中で実現可能な道筋を探っていくようにすることではなく、まずはそれぞれの専門家たちの考えや主義・主張があり、その主義・主張に基づいた方向性を打ち出すことではなかったのだろうか。上野・中西は、当事者主権が強調されるのは「だれかがだれかの利益を代表し、代弁するという間接民主主義型の代表制組織に陥らないため」であるとし、それは「支援者が障害者のニーズを代弁し、非障害者が効率の原理のもとに自分たちの基準に合わせてものごとを進める傾向に歯止めをかけるため」であるとしている（中西・上野[2003]108）。今求められていることは、そういった「専門家」や「支援者」たちが主体となって教育の在り方を論ずることをいったん脇に置いて、当事者である本人・保護者が何を求めているのかを把握することである。そのためにも、例えば第5章で取り上げた特別支援教育対象率の都道府県間の差異の要因を明らかにすることは、当事者である本人・保護者が何を求めているのかを考えるとともに、そのような本人・保護者の求めていることに対してどのように対応していくことが良いのかを考えることにつながる。専門家による推進会議、特特委のどちらの方向性が正しいのかという二分法的な議論ではなく、その間にあって表には出てきにくい当事者である本人・保護者の思いがどこにあるのかをすくい取ることが必要であろう。

中村（2019a）は、特別支援教育制度が当事者中心主義に転換しない理由として、当事者中心主義への転換が「モンスター・ペアレント」の時代と相まって、現場や教育行政における教育措置を巡る問題を噴出させたり、混乱したりすることを懸念していることが大きな要素であると推測されるとしている<sup>202</sup>。そして、そのような問題噴出や混乱は不可避のものであり、混乱に対する懸念によって、決定や選択の主体に関する本来の問題提起を矮

---

る。それは、推進会議の委員となっている障害当事者の意見や考え方が、当事者である本人・保護者の様々な考え方や願いを真に代表しているのかという異議表明である。

会議の委員に障害者が選ばれていることは評価しますが、意思表示ができる人に限られ、意思表示が明確にできない人・その保護者が選ばれていないことが不本意です。今後のまとめには、意思表示が明確でない人の思いや願いを必ず加えてくださることを強く要求します。

なお、全国特別支援教育推進連盟については第1章の註42（p.36）で紹介したが、「特別支援教育全般の振興を図ることを目的」とした団体であり、特別支援教育に関する校長の全国団体などとともに、特別支援教育に関するPTA及びこれに準ずる全国団体も加盟しており、当事者である保護者も含まれている。保護者が当事者なのかという疑問はあるが、本人が学齢段階にあり未成年であるということから就学先の決定等における本人の意思決定に大きく関わるという意味で、ここでは当事者に含める（註11<p.10>参照）。

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/pdf/s3-3.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/pdf/s3-3.pdf)（2020.2.8）

<sup>202</sup> このことについては、特特委における就学先決定における保護者の位置付けについて論じた第1章で触れた。特特委の委員の中にもこのような危惧を表明した意見があり、このことが就学先決定における保護者の選択権を認めなかった大きな要素であると考えられる。

小化してしまうことの方が特別支援教育の改善を遅らせることになるとしている。もちろん権利を享受するには社会的寄与を要求されるのであり、一方的な権利の尊重だけでなく社会的な利益を考慮することが求められる。特特委の第6回会議で石川委員は、「就学決定についてですが、(中略)、やはり、親の同意を得ている、つまり、親も責任義務を負う、責任主体であることをはっきりさせるべきだと思います<sup>203</sup>」と述べている。子どもの教育についての決定や選択の主体であると同時に責任の主体であると保護者を位置付けた上で、必要な教育内容や合理的配慮、基礎的環境整備の内容について共に考えていくことが必要であろう。グローバル化の進展、人口減や高齢化の問題などこれからの社会が対応していかなければならない問題が山積する中で、「限られた資源が、特定の集団だけに優遇して配分されるはずはない」(中村[2019a]1010)のであり、そのような状況の中で障害のある子どもの教育への資源の配分の正当性を担保するためにも、当事者である本人・保護者の思いや何を求めているのかを把握することが必要である。

そのためにも、本人・保護者のニーズを調査するということが検討されてしかるべきであると考えられる。2017年度の特別支援教育の対象者は、約41万7千人である<sup>204</sup>。数は多いかもしれないが、在籍する学校を通して調査を行えば決して不可能ではないはずである。全国学力・学習状況調査では、小学校6年生と中学3年生の全児童生徒を対象とした学力調査とともに、学校における指導方法に関する取組や学校における人的・物的な教育条件の整備の状況等に関する質問紙調査を行い、2013年度・2017年度に「保護者に対する調査」を実施している<sup>205</sup>。質問内容は、児童生徒の家庭における状況、保護者の教育に対する考え方などからなる<sup>206</sup>。「保護者に対する調査」は悉皆ではないが、それでも2017年度においては、全国で抽出した小学校1,186校、中学校799校を対象として実施しており、決して小規模なものではない。したがって、要はやる気があるかどうかの問題であり、推進会議の第一次意見から10年、特特委報告から8年が経過した今、本人・保護者の思いをもとにインクルーシブ教育実現のための方向性や取組の内容を見直すことが必要

---

<sup>203</sup> 特特委第6回会議議事録より。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299860.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299860.htm) (2020.2.21)

<sup>204</sup> 序章 p.8 図1 参照。

<sup>205</sup> 保護者調査は、無作為に抽出された公立学校において本体調査を受けた児童生徒の保護者を対象としている。2020年度に第3回目を実施予定。

詳細は文部科学省「令和2年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」を参照。

[https://www.mext.go.jp/content/20191218-mxt\\_chousa02-000003321\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20191218-mxt_chousa02-000003321_1.pdf) (2020.2.8)

<sup>206</sup> 文部科学省「平成29年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」より。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1380497.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1380497.htm) (2020.2.8)



であると考える。

また、その際には改めて学校現場の意識を調査することも必要であろう。この10年間の特別支援教育の進展とともに現場の教職員の意識や特別支援教育の専門性の状況も変化しているはずである。牟田ら(2016)は、フィンランドで作成された障害のある子どもを通常学級で教育することについての教師の意識・態度を測定する質問紙である「Moberg Attitude Scale」の日本版を作成し、日本の教師のインクルーシブ教育に対する態度を測定し、態度と関連する要因について検討している。調査期間と地域は、2013年7月～2014年1月にかけて関東地方、中部地方、四国、九州の10の都府県と政令指定都市である。調査対象者は、教員対象の研修会等への参加者、一部は学校単位で協力を得られた者であり、有効回答数は1,457であった。調査の結果、すべての子どもを通常の学級で教育することについては全体として批判的な傾向が見られた。しかし、通常学級の教師は、障害のある生徒が教室にいても障害のない生徒への教育の質を落とさず指導する能力があると考えていることも明らかとなっている。のみならず、インクルーシブ教育推進のためには、学校全体で取り組むことや校長による推進など組織としての取組が必要であり、そこに保護者の理解や特別支援教育の専門性のある教員に相談ができることなどが必要であると考えている教員が多いことが詳らかにされた。同時に、特別支援教育の専門性がある教員が教室に入ることや学級の子どもの人数が少ないこと、校内に特別支援学級があることを必要とする回答は相対的に少なく、むしろアシスタントが学級に入ることの方を必要とする回答の割合が高いということが明示された。このような結果はあくまで一部のものではあるが、学校現場で実際にインクルーシブ教育実現の役割を担う教職員が何を課題と感じ何を求めているのかを国が調査し、その結果を予算措置や事業の実施<sup>207</sup>に反映させていくことが求められる。

### 3. 当事者を主体とした日本的インクルーシブ教育の実現

#### 3.1 本人・保護者の選択権の保障

---

<sup>207</sup> 2018年度の文部科学省の特別支援教育関係予算では、「切れ目ない支援体制整備充実事業費補助」、「特別支援教育に関する教職員等の資質向上事業」など特別支援教育の充実等に関するものの他、特別支援教育設備整備費等補助、義務教育費等国庫負担金、公立学校施設整備など様々な項目に予算が措置されている。

文部科学省「平成30年度特別支援教育関係予算の概要」より。

[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2018/06/27/1406445\\_004.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2018/06/27/1406445_004.pdf) (2020.2.8)

これまでの議論を踏まえて最後に、課題が山積するインクルーシブ教育の実現を今後目指していく上で筆者が最も必要なこととして考えていることを2点挙げておきたい。1点目は、当事者である本人・保護者の自己決定権を尊重するという意味での就学先決定における本人・保護者の選択権の保障である。国の制度として就学先を最終的に決定するのは市町村教育委員会であるが、そのような制度の中でも本人・保護者の意向を尊重した就学先の決定が行われている現状があることは本論文で述べたとおりである。また、直近の2018年度の状況<sup>208</sup>として、「学校教育施行令第22条の3に規定する障害の程度に該当し特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査」では、2018年度小学校・特別支援学校就学予定者(新第1学年)として、2017年度に市区町村教育支援委員会等の調査・審議対象となった57,444人のうち、いわゆる特別支援学校の対象となる児童生徒(以下「特別支援学校対象者」と判断された児童生徒が、調査・審議対象者のうちの17.9%となる10,300人おり、そのうち特別支援学校に就学した児童生徒は7,429人(判断された者のうち72.1%)、公立小学校に就学した児童生徒は2,817人(同27.3%)、その他が54人(同0.5%)であった)。

表1 特別支援学校対象者のうち公立小学校に就学した児童の障害種別在籍者数

小学校 第1学年	特別支援学級	通常の学級	うち通級による指導を受けている者	合計
視覚障害	23人 (0.8%)	9人 (0.3%)	3人 (0.1%)	32人 (1.0%)
聴覚障害	49 (1.6%)	57 (1.9%)	35 (1.1%)	106 (3.5%)
知的障害	2,215 (72.3%)	170 (5.5%)		2,385 (77.8%)
肢体不自由	194 (6.3%)	24 (0.8%)	2 (0.1%)	218 (7.1%)
病弱	102 (3.3%)	24 (0.8%)	0 (0.0%)	126 (4.1%)
重複障害	102 (3.3%)	7 (0.2%)	2 (0.1%)	197 (6.4%)

(文部科学省「平成30年度特別支援教育資料<sup>209</sup>」所収のデータより作成。2018年5月1日現在)

<sup>208</sup> 文部科学省「平成30年度特別支援教育資料」より。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1406456\\_00001.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1406456_00001.htm) (2020.2.8)

<sup>209</sup> 註208に同じ。

2013年度は、特別支援学校対象者と判断された児童生徒のうち、特別支援学校就学児童生徒の割合が73.2%、公立小学校就学児童生徒の割合が26.4%であり、このような傾向はここ数年変わっていない。特別支援学校対象者のうち約3割の児童生徒は特別支援学校ではなく公立小学校へ就学しており、このことから特別支援学校への就学が強制ではなく、本人・保護者の意向を尊重した就学先の決定が行われていることがわかる。公立小学校へ就学した児童の障害種を見ても（表1）、特別支援学級への在籍が多いとはいえ、必ずしも視覚障害や聴覚障害、肢体不自由といった身体障害や病弱の児童だけでなく、知的障害の児童も決して少なくはない。また、数は少ないとはいえ通常学級に在籍する児童もいる。このような本人・保護者の意向を尊重した就学先の決定が行われている現状を踏まえ、保護者の選択権を認めた上で、これら公立小学校に就学した児童の教育保障のための条件整備を図っていくことが必要である。

### 3.2 通常教育を含めた学校教育全体の改革の視点

2点目は、本来インクルーシブ教育が通常教育を含めた学校教育全体の改革を求めるものであるという視点を再確認することである。我が国でインクルーシブ教育は、障害のある子どもの教育と捉えられている傾向が強い<sup>210</sup>が、本来インクルーシブ教育とは、マイノリティやジェンダー、階級・階層、貧困といった問題から生じる様々なニーズに対応するものである。学校現場においては子どもたちが抱える様々な問題に対応するために四苦八苦している状況がある。例えば学校にスクールソーシャルワーカー<sup>211</sup>の配置が求められて

---

<sup>210</sup> この点について荒川（2005）は、「特別な教育ニーズ」という概念について欧米でも共通理解が確立しているとは言い難い状況があることを指摘している。マイノリティやジェンダー、階級・階層、貧困などによる様々なニーズとの交差の中で我が国における「子どもの教育的ニーズ」をどのように捉えるのかの再整理が必要であると考えられる。

<sup>211</sup> スクールソーシャルワーカーについては下記のような役割が期待されている。

環境に働きかけるプロセスにおいては、連携、仲介、調整などの機能が不可欠であり、それらの機能を発揮することがソーシャルワーカーの特性であり、役割でもある。

そもそも、児童虐待の論議において提示される施策は、これまで、大人が大人の視点で子どもの問題を論じ、考案され、実施されてきた。そのような、これまでの取組において、「児童生徒が、自ら人間として有する潜在力を信じ、自発的に問題解決に協力する」というスクールソーシャルワーカーのスタンスは、現在の学校現場に新たな見方をインプットすることができると思われる。

学校等における児童虐待防止に向けた取組に関する調査研究会議（2006）「学校等における児童虐待防止に向けた取組について（報告書）」より。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/06060513.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/06060513.htm)（2020.2.9）

また、スクールソーシャルワーカーは次のように位置付けられ、社会福祉の知識や技術をもって関

いることは、そのような状況の表れであろう。単に学校教育の問題を超え、福祉的なニーズや生活上のニーズなどへの対応が求められる状況の中で、障害のある子どもの問題への対応も含めて、それらの問題に従来のように別々に対応するのではなく、各問題の接点を探り、総合的な対応を図っていくことが求められている<sup>212</sup>。

落合は、今後の我が国のインクルーシブ教育の実現について、単に障害のある子どもだけではなく、貧困の問題など様々な社会の状況を踏まえて構築していく必要があるとしている。少し長い文章だが、議論の進め方や見解が本論文にとって重要なものなので、そのまま引用する。

[通常学級における学習面や行動面で何らかの困難を示す児童生徒がおり教育的支援が必要と教員が捉えている状況について] 市場主義が高度化すると産業界ではより高度の知識が必要となり、スピード化についていけない勤労者・家族も多くなり、ゆっくりとしたスピードでは離脱しなかった家族にトラブルが生じ、彼らの支援を行う体制を準備しなければならない状況になる。現実には、教育は公教育と家庭教育に支えられている。財政削減によって公教育費が削減され、社会・経済的格差によって家庭教育の力が弱くなると、グローバリゼーションによって生ずるあるいは要求される競争力を支える十分な教育力がなくなり、そこからこぼれ落ちる子どもたちがより多くなる危険性があり、社会的格差の連鎖が生じ、社会の質の低下が生じる。このような状況は「就学援助を受ける児童生徒数の推移」(文部科学省、2014)から推察される。これらの子どもの割合は、1995年には6.10%だったが、2012年に

---

係機関とのネットワークの構築を図るなど、教育だけでは解決が難しい問題へ多角的に対応することが期待されている。

スクールソーシャルワーカーは教育の分野に加え、社会福祉に関する専門的な知識や技術を有する者で、問題を抱えた児童・生徒に対し、当該児童・生徒が置かれた環境への働きかけや、関係機関等とのネットワークの構築など、多様な支援方法を用いて課題解決への対応を図っていく人材です。

神奈川県教育委員会ホームページより。

<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/v3p/hutoukou/socialworker.html> (2020.2.9)

<sup>212</sup> 例えば、2016年の不登校に関する調査研究協力者会議「不登校児童生徒への支援に関する最終報告」では、自閉症、学習障害、注意欠陥多動性障害等の発達障害のある児童生徒が、周囲との人間関係がうまく構築できない、学習のつまずきが克服できないといった状況が進み、不登校に至る事例が少なくないとしている。

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/108/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2016/10/06/1374858\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/108/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/10/06/1374858_2.pdf) (2020.2.9)

は 15.64% となって大きな社会問題となりつつある。このような意味で障がい児のみを支援するのではなく、教育困難のある全ての子どもたちを支援する体制、つまりインクルーシブ教育の必要性・充実が急務となっているのではないか。

このような事態に対して、OECD の Evan. P (2008) によれば、特別な教育的ニーズのある子どもとして、カテゴリー A : 例えば感覚、運動または神経学的損傷が原因の障がい、カテゴリー B : 例えば行動障がいまたは情緒障がい、学習困難のある子ども、カテゴリー C : 社会・経済的、文化的あるいは言語的要因から一時的に生ずる不利益をもつ子どもたちのように、障がいのある子どもだけではなく、社会・経済的な原因による困難も特別な教育的ニーズがあるとしている。現在の社会情勢を考えると、障がい児の権利のためのインクルーシブ教育の実現だけでなく、社会的な格差の影響によって学力の低下や行動問題を引き起こしている児童生徒も支える仕組みとしてのインクルーシブ教育を整備しなければならないだろう。日本が今後もグローバル化を進めるのであれば、格差是正の努力やその対策をすべきであり、そのセーフティーネットの一つとして、インクルーシブ教育の役割を考えなければならないのではないか。社会格差の増大について、ジョージ・スーザン (2011) は、人々は社会的地位が低いと感ずることによって、「怒りと不満を自分よりも下の人々、特に女性や子ども、標的になりやすい少数派にぶつける。また、ふつうは無意識のうちに、健康を害したり、様々な社会的機能不全を通して自分自身にもぶつける」とし、みごとに最近の国際情勢を看破している。近年の特別支援教育制度の在籍率の急上昇も、発達障がいの「理解啓発」や「専門性の高まり」の効果だけではなく、社会・経済的な格差によって生ずる子どもの将来への不安による特別支援教育への依存の高まりとして急増していることもありえる。

(落合[2016]64-65、[] 及び下線筆者)

インクルーシブ教育は、障害のある子どもの教育だけではなく、貧困やマイノリティの問題など学習上や行動上の様々な困難を抱える子どもへの教育も含めて構築していくべきものである。インクルーシブ教育という言葉が国際文書で初めて使用されたのは 1994 年のサラマンカ宣言<sup>213</sup>である。そこでは、インクルーシブ教育とは、障害のある子どもだけ

<sup>213</sup> 1994 年 6 月 7 日から 10 日、ユネスコとスペイン政府の共催により「特別ニーズ教育：そのアクセスおよび質に関する会議」が開催され、最終日の 6 月 10 日に採択された。内容として、障害のある子ども

でなく学習上の困難や貧困等により学校に行けないなど特別な教育ニーズを持つ子どもたちが他の子ども達と共に学べるようにする教育のことであるとされる。倉石（2012）は、日本には現在に至るまで未解決のマイノリティ問題として部落差別の問題、在日朝鮮人差別の問題、障害者差別の問題が存在し続けている中で教育について以下の議論を展開している。教育や学校それ自体の差別性が様々なレベルで問いなおされ、その差別性の克服をめざす努力が多く積み重ねられてきた。それらの問題を社会的排除／包摂という概念から検討し、マイノリティ教育に自前の包摂、排除概念を立ち上げることを目的としなければならないというのである。そこでは、教育における、「包摂」「排除」の関係については、まず「排除」があり「包摂」が後に来るという時間的序列や、「排除」が悪であり、「包摂」が善であるとする価値序列があるとする。その上で、在日朝鮮人教育と障害児の就学猶予・免除制度を考察することで、包摂と排除が対立的なものではなく、制度的な排除そのものの中に最初から（部分的）包摂がプログラミングされていることを明らかにしている。その議論においては、必ずしも包摂は排除を克服するべく現れるものではなく、排除を母体として出現する包摂は、逆説だがそれにより排除を完全なものとする「入れ子構造」になっているという論が提起されている。障害児の就学猶予・免除制度でいえば、学校教育法によって障害児は他の子どもと同様に就学義務制度の対象として位置付けられるが（包摂1）、重度の障害があるなど就学に困難をきたす場合には就学猶予・免除制度がある（排除1）。1979年まで養護学校義務制実施が先送りされたことで大量の不就学者が発生し（排除2）、養護学校義務制実施のころには制度のもつ分離・別学体制そのものの差別性（排除3）への批判が燃えさかり、政府の方針に反して統合教育を推し進める動きが各地の現場レベルで活発になった（包摂2）と捉えられ、包摂と排除が重層的に折り重なり、複雑な構造をなしているとしている。排除と包摂が入れ子構造になっているという指摘は、例えば排除をなくせば包摂が実現するというような、包摂と排除の関係が単純なものではないことを示している。このような倉石の指摘については、均質の学級集団における一斉授業を前提とした現在の通常教育あるいは通常学級において、特別な教育ニーズのある子どもたちを包摂していくというインクルーシブ教育の実現を図っていく際にも十分に留意しなければならない。倉石は、ただテクニカルに排除／包摂が論じられる場合、包

---

もだけでなく、学習に困難を感じている子どもや仕事を強いられている子どもなど、学校そのものあるいは通常の学校から排除されてきた子どもたちを特別教育ニーズを持つ子どもと規定し、その子どもたちを他の子ども達から引き離してではなく、共に学べるようにするインクルーシブ教育こそが万人のための教育を保障するという考え方に立つ（嶺井正也・シャロン・ラストマイヤー2008）。

撰にひそむパターンリスティックな側面やある種の抑圧性が見過ごされるばかりか、その温存に手を貸す恐れがあることを指摘するとともに、就学義務体制を根幹とする近代公教育システムに排除される先としての「外部」がそもそも存在するのか、排除されるとはどういうことなのかという問題も提起している。通常学級と対置した場合、障害のある子どもに対しては特別支援学級や特別支援学校といった「外部」が存在する。ただし、それだけではなく、貧困やマイノリティ、虐待、学習困難といった特別の教育ニーズを持つ子どもにとっての「外部」がどのようなものなのかという問題提起は、障害のある子どもだけでなく全ての特別な教育ニーズを持つ子どもをも包摂するインクルーシブ教育の実現を考えると大きな意味を持つ。不登校の子どもに対して、適切な教育機会を確保<sup>214</sup>することで教育への包摂を図ることが行われているが、適応指導教室やフリースクールでの学びを学校での学びに替えることを制度化<sup>215</sup>することは通常教育や通常学級からの排除とは異なるのだろうか。あるいは、本論文でも論じてきたように、障害のある子どもが特別支援学級や特別支援学校といった通常学級の外部で学ぶことは排除ではないのか、そのような排除の萌芽をうちに宿した包摂を真の包摂と呼べるのかなど様々な問題がある。就学義務制のもとですべての子どもに同一の内容を均質の学習集団の中で一斉に指導するという我が国の通常教育のシステムは、特別な教育ニーズを持つ子どもを排除することで成立している<sup>216</sup>。知的発達に遅れのない発達障害の子どもたちが特別支援学級や特別支援学校に流れ込んできているという問題は、まさにそのようなシステムから生み出されているものである。もちろん子ども一人ひとりの多様なニーズに応えるという意味で特別支援学級や特別支援学校、適応指導教室やフリースクールの必要性を否定はしない。だが、それらが通

---

214 「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」が2016年に公布され、「1 全児童生徒が豊かな学校生活を送り、安心して教育を受けられるよう、学校における環境の確保」、「2 不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の状況に応じた必要な支援」、「3 不登校児童生徒が安心して教育を受けられるよう、学校における環境の整備」等を、国や地方公共団体が行うよう努めることとされた。

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1380956.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1380956.htm) (2020. 2. 8)

215 文部科学省 (2017) 「不登校児童生徒による学校以外の場での学習等に対する支援の充実について (通知)」

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/107/houkoku/attach/1388331.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/107/houkoku/attach/1388331.htm) (2020. 2. 8)

216 小国 (2019) は、障害児教育が社会的排除と機能する構図が、基本的に1970年代も今日も変化していないが、1970年代と今日との決定的な違いは、排除がより見えにくい形に変化していることであるとしている。その理由としては、特別支援教育において「共に学ぶ」ことの実現が目標に掲げられていること、就学先決定における保護者の意見の尊重、合理的配慮、通級指導の実施、通常学級の授業でのユニバーサルデザインの導入など様々な施策が展開されているため、それらの流れに乗り切れない子どもや苦痛を感じる子どもが存在する可能性が排除されていることをあげている。

常教育あるいは通常学級の「外部」であり、一時的な避難の場であるという認識が前提となる。インクルーシブ教育の実現のためには、通常教育あるいは通常学級において障害のある子どもも含めて多様な特別な教育ニーズを持つ子どもをいかに包摂していくかという視点が求められる。

#### 4. 結語

終章では、本論文のこれまでの議論を踏まえながら、我が国におけるインクルーシブ教育の実現のための方向性を、当事者主権という言葉キーワードとして考察した。具体的には、現在の特別支援教育の現状を踏まえて、本人・保護者の就学先の選択権を保障すること、通常教育も含めた学校教育全体の改革という視点を持つことの2点を提案した。

本論文が提起したのは、推進会議や特特委において行われた専門家による当事者不在の議論ではなく、都道府県間の特別支援教育の差異という現状を踏まえた現実的な対応策の必要性である。これは、会議という閉じられた空間での議論ではなく、現実の特別支援教育の場で何が起きているのか、本人・保護者だけでなく学校現場の教職員も含めた当事者が何を求めているのかを明らかにすることを必然とする。理念や理想<sup>217</sup>はもちろん大切でありその実現を目指すことが求められるが、そこに向かう道筋のスタート地点を現実の特別支援教育の場に置き、その現状から対応策を考えようとするものである<sup>218</sup>。

---

<sup>217</sup> 中村は、戦前から戦後の我が国の障害のある子どもの教育の歴史を振り返り、我が国の特徴を次のように述べている。

日本は、何事であれ国際的動向に左右されやすく、大勢順応的である。インクルージョンは、西側社会の文化的・社会的基盤から発している。社会の独自性を確認しないまま国際的動向に過敏に反応しがちな日本社会では、近代的理念は表面的な次元において理解される傾向があり、トレンドへの拙速で制度への近似度合が評価されやすい。また、最新が最善を意味すると理解されがちである。これらの偏向性は、障害児教育についてもあてはまる。(中村[2019c]803)

このような傾向について、早稲田大学大学院経営管理研究科教授の山田は、「日本は、ビジネス用語やフレームワークが流行る不思議な国」であり、「新しいビジネス用語やフレームワークが海外から(多くは米国から)輸入され、出版やセミナーが盛んに」なるが、「多くのビジネス用語やフレームワークは、1~2年で使われなくなる」と述べている(山田[2019]190)。これは、ビジネス分野について述べたものであるが、中村が述べている日本の特徴と合致しており、様々な分野で同じようなことが生じていることがわかる。

<sup>218</sup> 養護学校義務制実施前後の発達保障論の考え方が大多数を占めた教育学分野において、少数ではあるが共生教育運動に共鳴した教育学者たちの問題意識を検討した江口は、そこから現在の教育学がなすべきことについて次のように指摘している。それは、「学力向上のための共同・協働・協同の方法や障害に応じた個別のニーズに対する支援の方法」を語るのではなく、「葛藤や緊張を孕みつつも誰もが共に生きられる関係世界を創りだそうと挑戦している現場に赴くこと、その現実の中から人と人との関係世界を深化・豊饒化させていくための言葉を紡いでいくこと」であるとされる(江口[2019]281)。学校現場の現実の中から、問題解決を探ることの必要性は現在も変わっていない。



まもなく終章を閉じるが、本論文で提案した対応策にはまだまだ議論の余地が残されている。例えば、通常教育における教育資源（予算）配分の仕組みには手を付けず、障害のある子どもの教育的ニーズに応じて一人ひとりに必要な教育資源（予算）を配分するという方式は、いまだかつて我が国では行われていないものである。このような方式が可能であるのかという法的な検討が必要であるとともに、当事者である本人・保護者をはじめ、納税者である国民、文科省をはじめとする関係省庁、全国の教育委員会や子どもに直接関わる学校関係者、政党や国会等の同意を得ることなど、実現に向けての障壁が高いことは第6章でも述べた通りである。交流及び共同学習や副籍制度の改善・充実など他の対応策との長所や短所の比較を行うことも必要である。また、知的障害のある児童生徒が通常学級で共に学ぶことを保障する柔軟な教育課程とはどのようなものなのか、教育課程の内容はもちろん、関係法令の改正などまだまだ多くの検討が必要である。

また、インクルーシブ教育が通常教育も含めた学校教育全体の改革であるという視点を提起したが、本論文で扱ったのは障害の問題に限定したものであり、マイノリティやジェンダー、階級・階層、貧困といった問題には具体的には敷衍できていない。今後、学校教育におけるそれらの現状や課題、実践の内容等を踏まえた検討が必要である。

最後に、特特委が示した方針が保護者の選択権を認めなかったものであったとしても、本論文で見てきたように、都道府県や市区町村教育委員会、学校現場においては様々な取組が行われていることを再確認したい。それは、それぞれのレベルで本人・保護者の意向を尊重した就学先決定や子どもたちの教育的ニーズに応じた指導や支援を保障していくための対応である<sup>219</sup>。本論文では、そのような現場の実践にこそインクルーシブ教育実現のためのヒントがあることを繰り返し述べてきた。そのヒントに基づいて、実際に教育制度を変更する上での問題や財源の問題などを明らかにし、その解決策を検討することが必要である。

中村（2019d）は、特殊教育から特別支援教育への転換期である平成10年代の取組が、国際的な動向からの影響を受けながら、保護者の就学に対する希望への対応については旧来からの延長に過ぎなかったとしている。さらに特殊教育及び制度に関する評価が文科省

---

<sup>219</sup> 中村（2019a）はこの点について、インクルーシブ教育の理念に基づいて、障害の発見から就学措置まで、学校教育後を展望した教育的・福祉的支援を立案・政策化から実施まで実行できる市町村はごく一部であるとしている。そして、その要因として明治時代発足以来の中央集権体制が体質化し、市町村が自前の資源を駆使して自己で解決する能力に乏しいことをあげている。確かに大多数の市町村がそのような能力を持っていないことが現状であるとして、ではどのようにしていけばよいのかが問われる。

の責任において体系的に行われなかったことが、障害対応の指導とその必要性及びそれが不可欠な児童生徒が確実にいることを軽視し、あるいは看過してきた要因であるとしている<sup>220</sup>。当事者である本人・保護者の就学に対する希望への対応が従来のものであったこと、それまでの特別支援教育及び制度に関する評価が文科省の責任において体系的に行われなかったことは、従来の特別支援教育を推進することによってインクルーシブ教育システムを構築するという矛盾した方向性を決定した際も同じであり、何ら変わりはない。データに基づいた正確な評価とその評価に基づいた改善が、我が国のインクルーシブ教育実現のための今後の取組に重要であることを強調して結びとしたい。

---

<sup>220</sup> 児童生徒数や教職員数などの学校規模から肢体不自由特別支援学校の現状と課題を検討した柴垣（2019）は、平成 19 年度の学校教育法改正による養護学校から特別支援学校への制度改正によって、それまでの障害種別の養護学校が複数の障害種に対応する特別支援学校になったことにより、肢体不自由児や専門性の豊かな教員の分散化が生じ、肢体不自由特別支援学校における専門性の向上や人材育成などの課題が生じていることを指摘している。

## 【議事録・報告書・通知等】

中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育特別委員会（2017）「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）」.

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2017/09/22/1212704\\_001.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/__icsFiles/afieldfile/2017/09/22/1212704_001.pdf)（2020.6.7 最終確認）

中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会議事要旨・議事録・配布資料.

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/giji\\_list/index.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/giji_list/index.htm)  
（2020.6.7 最終確認）

中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2010）「論点整理」.

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1300893.htm)  
（2020.6.7 最終確認）

中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2010）「特別支援教育の在り方に関する論点（例）」.

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296159.htm)  
（2020.6.7 最終確認）

中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2010）「障害者の権利に関する条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方に関するヒアリング主な意見概要」.

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298921.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298921.htm)  
（2020.6.7 最終確認）

中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2010）「特別支援教育の在り方に関する特別委員会報告（委員長試案）」.

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1320663.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1320663.htm)  
（2020.6.7 最終確認）

中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（2012）「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」.

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm)

(2020.6.7 最終確認)

文部科学省 (2010) 「障がい者制度改革推進会議における文部科学省ヒアリング (2010年4月26日) ヒアリングに対する意見書」.

[https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_9/pdf/s2.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/pdf/s2.pdf) (2020.6.7 最終確認)

文部科学省 (2013) 「25 文科初第 655 号 学校教育法施行令の一部改正について (通知)」.

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2013/10/18/1340136\\_002.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/__icsFiles/afieldfile/2013/10/18/1340136_002.pdf) (2020.6.7 最終確認)

文部科学省 (2013) 「初等中等教育局長通知 障害のある児童生徒に対する早期からの一貫した支援について (通知)」.

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1340331.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1340331.htm) (2020.6.7 最終確認)

障がい者制度改革推進会議 (2010) 資料等・議事録・議事要旨.

<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/kaikaku.html> (2020.6.7 最終確認)

障がい者制度改革推進会議 (2020) 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向 (第一次意見)」.

<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2020.6.7 最終確認)

## 【府県特別支援教育推進計画・教育振興計画等】

愛知県（2016）愛知県特別支援教育推進計画.

<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tokubetsushienkyoiku/0000070151.html>

（2020.6.7 最終確認）

秋田県（2018）第三次秋田県特別支援教育総合整備計画.

<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/30727>（2020.6.7 最終確認）

福井県（2015）福井県教育振興基本計画.

[https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/kyousei/pub-com\\_d/fil/151225keikaku.pdf](https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/kyousei/pub-com_d/fil/151225keikaku.pdf)

（2020.6.7 最終確認）

福岡県（2017）福岡県特別支援教育推進プラン.

<https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/tokubetsusuisinplan.html>（2020.6.7

最終確認）

福島県（2018）第6次福島県総合教育計画（改訂版）.

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/edu/tyoukeil.html>（2020.6.7 最終確認）

兵庫県（2019）兵庫県特別支援教育第三次推進計画（素案）.

<https://www.hyogo-c.ed.jp/~sho-bo/pbc/04%20dai3jisuisinkeikaku.pdf>（2020.6.7 最

終確認）

石川県（2016）第2期石川の教育振興基本計画.

<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kyoiku/plan2/index.html>（2020.6.7 最終確認）

香川県（2016）香川県教育基本計画.

<https://www.pref.kagawa.lg.jp/kenkyoui/somu/policy.html>（2020.6.7 最終確認）

長野県（2018）第2次長野県特別支援教育推進計画.

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kyoiku/tokubetsu-shien/tokubetushien/tokubetsushien/suishin2.html>

新潟県（2019）新潟県教育振興基本計画.

<https://www.pref.niigata.lg.jp/site/kyoiku/1356778705979.html>（2020.6.7 最終確認）

大分県（2018）第三次大分県特別支援教育推進計画.

<https://www.pref.oita.jp/site/gakkokyoiku/suisinkeikaku3.html>（2020.6.7 最終確認）

大阪府（2018）大阪府教育振興基本計画における後期事業計画.

<http://www.pref.osaka.lg.jp/kyoikusomu/koukijigyokeikaku/index.html>（2020.6.7

最終確認)

岡山県 (2018) 第3次岡山県特別支援教育推進プラン.

<https://www.pref.okayama.jp/site/16/552900.html> (2020.6.7 最終確認)

埼玉県 (2019) 埼玉県特別支援教育環境整備計画.

<https://www.pref.saitama.lg.jp/f2212/tokubetsushienkyouikukankyouseibikeikaku.html> (2020.6.7 最終確認)

滋賀県 (2015) 滋賀のめざす特別支援教育ビジョン.

<https://www.pref.shiga.lg.jp/edu/hodo/oshirase/101800.html> (2020.6.7 最終確認)

島根県 (2012) しまね特別支援教育推進プラン.

[https://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/tokubetsu/keikakutou/index.data/tokushi\\_plan\\_ikkatsu.pdf](https://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/tokubetsu/keikakutou/index.data/tokushi_plan_ikkatsu.pdf) (2020.6.7 最終確認)

島根県 (2019) 特別支援教育在り方検討委員会第1回資料.

<https://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/tokubetsu/keikakutou/> (2020.6.7 最終確認)

栃木県 (2020<2016>) 栃木県教育振興基本計画.

[www.pref.tochigi.lg.jp/m01/2020.html](http://www.pref.tochigi.lg.jp/m01/2020.html) (2020.6.7 最終確認)

徳島県 (2018) 徳島教育振興計画第3期.

<https://www.pref.tokushima.lg.jp/ippanokata/kyoiku/gakkokyoiku/5035463/>  
(2020.6.7 最終確認)

鳥取県 (2019) 鳥取県教育振興基本計画.

<https://www.pref.tottori.lg.jp/shinkoukihonkeikaku/> (2020.6.7 最終確認)

山口県 (2018) 山口県特別支援教育推進計画.

<https://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a503001/index/tokushisuishinre.html>  
(2020.6.7 最終確認)

## 【文献一覧】

- 阿部彩（2008）子どもの貧困．岩波書店．
- 阿部彩（2014）子どもの貧困Ⅱ．岩波書店．
- 荒川智（2005）特別ニーズ教育の理論的研究を進めるために．SNE ジャーナル，11(1)，3-8．
- 荒川智（2008）インクルーシブ教育入門．クリエイツかもがわ．
- 荒川智（2017）インクルーシブ教育システムの実現に向けて：現実と課題．ノーマライゼーションと障害者の福祉，427．日本障害者リハビリテーション協会，10-13．
- 江口怜（2019）教育学における応答．小国喜弘（編），障害児の共生教育運動．東京大学出版会，261-281．
- 遠藤俊子（2010）特別支援教育の現状・課題・未来．日本女子大学大学院人間社会研究科紀要，16，55-68．
- 藤本典裕・制度研編（2009）学校から見える子どもの貧困．大月書店．
- 古屋義博・岡輝彦・広瀬信雄（2007）障害児教育の「ナショナルミニマム」について．山梨大学教育学部附属教育実践研究指導センター 教育実践学研究，12，50-59．
- 鷹咲子（2013）子どもの貧困と教育機会の不平等．明石書店．
- 堀智晴（2014）教育状況の流れを変える．福祉労働，142．現代書館，30-37．
- 堀家由妃代（2012）特別支援教育の動向と教育改革．佛教大学教育学部学会紀要，11，53-68．
- 一木玲子（2014）文部科学省の障害者権利条約への姿勢を読み解く．福祉労働，142．現代書館，38-48．
- 一木玲子（2015）教育予算から顕在化する文部科学省の「インクルーシブ教育システム」．福祉労働，147．現代書館，87-93．
- 井上昌士（2010）知的障害者である児童生徒に対する教育を行う特別支援学校に在籍する児童生徒の増加の実態と教育的対応に関する研究．特教研 B-254，専門研究 B，平成 20～21 年度 研究成果報告書．国立特別支援教育総合研究所．
- 荻谷剛彦（2003）なぜ教育論争は不毛なのか．中央公論社．
- 荻谷剛彦（2009）教育と平等．中央公論社．
- 木村祐子（2006）医療化現象としての「発達障害」．教育社会学研究，79，5-24．

- 木村祐子 (2019) 選択としての発達障害と医療格差. 耳塚寛明・中西祐子・上田智子 (編著), 平等の教育社会学. 勁草書房, 141-158.
- 小早川倫美 (2013) 都道府県における高校教育費支出に関する研究. 広島大学大学院教育学研究会紀要, 第三部 62, 41-48.
- 小林雅之 (2014) 教育機会の均等. 耳塚寛明 (編), 教育格差の社会学. 有斐閣, 53-77.
- 越野和之 (1996) 障害児学級の設置状況とその地域格差の検討. 奈良教育大学教育実践研究指導センター研究紀要, 5, 79-88.
- 熊地需・佐藤圭吾・斎藤孝・武田篤 (2012) 特別支援学校に在籍する知的発達の遅れのない発達障害児の現状と課題. 秋田大学教育文化学部研究紀要教育科学部門, 67, 9-22.
- 倉石一郎 (2012) 包摂／排除論からよみとく日本のマイノリティ教育. 稲垣恭子 (編著), 教育における包摂と排除. 明石書店, 101-136.
- 楠敏雄 (1982) 「障害者」解放とは何か. 柘植書房.
- 松岡亮二 (2019) 教育格差. ちくま新書.
- 耳塚寛明 (2014) 学力格差の社会学. 耳塚寛明 (編) 教育格差の社会学. 有斐閣, 1-24.
- 嶺井正也・Sharon Rustemier (2008) インクルーシブ教育に向かって. 八月書館.
- 森徹 (2013) 地域間の財政力格差と地方交付税. 森徹・鎌田重則 (編著), 格差社会と公共政策. 勁草書房, 63-90.
- 文部科学省 (2019) 交流及び共同学習ガイド.
- 牟田悦子・安藤壽子・是永かな子・月森久江・木下智子 (2016) 日本の教師におけるインクルーシブ教育への態度. 成蹊大学文学部紀要, 51, 53-66.
- 中西正司・上野千鶴子 (2003) 当事者主権. 岩波新書.
- 奈須正裕 (2018) 社会に開かれた教育課程と育成を目指す資質・能力. 平成 30 年度第 55 回全国特別支援学校長研究大会講演資料.
- 長瀬修 (2002) 教育の権利と政策－統合と分離、選択と強制. 河野正輝・関川芳孝 (編), 講座 障害をもつ人の人権 1 権利保障のシステム. 有斐閣, 169-182.
- 中村満紀男 (2019a) 近代日本における非欧米圏唯一の特殊教育制度の成立と現代日本における障害児教育の隘路と打開可能性. 中村満紀男 (編著), 日本障害児教育史 戦後編. 明石書店, 962-1051.
- 中村満紀男 (2019b) まえがき. 中村満紀男 (編著), 日本障害児教育史 戦後編. 明石書店, 3-6.



- 中村満紀男 (2019c) 特殊教育改革としての特別支援教育制度の発足とインクルーシブ教育への展開の国際的・国内的背景. 中村満紀男 (編著), 日本障害児教育史 戦後編. 明石書店, 802-959.
- 中村満紀男 (2019d) 養護学校義務制実施と特殊教育の改革およびその限界. 中村満紀男 (編著), 日本障害児教育史 戦後編. 明石書店, 426-684.
- 西村愛 (2012) 社会福祉分野における当事者主体概念を検証する. 大原社会問題研究所雑誌, 645, 30-42.
- 落合俊郎 (2016) 共生社会構築のための戦略としてのインクルージョンについて. 福祉労働, 150. 現代書館, 59-69.
- 落合俊郎・島田保彦 (2016) 共生社会をめぐる特別支援教育ならびにインクルーシブ教育の在り方に関する一考察. 広島大学大学院教育学研究科附属特別支援教育実践センター研究紀要, 14, 27-41.
- 小川正人 (2001) 県教育委員会における「義務標準法」の運用と教職員配置の実際. 東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要, 20, 153-161.
- 小国喜弘・木村泰子・江口怜・高橋沙希・二見総一郎 (2015) インクルーシブ教育における実践的思想とその技法. 東京大学大学院教育学研究科紀要, 55, 1-27.
- 小国喜弘 (2019) かすかな光へ. 小国喜弘 (編), 障害児の共生教育運動. 東京大学出版会, 305-326.
- 岡山県教育委員会 (2018) 第3次岡山県特別支援教育推進プラン. 2018年3月30日, [www.pref.okayama.jp/uploaded/life/552900\\_4405752\\_misc.pdf](http://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/552900_4405752_misc.pdf) (2019年8月24日閲覧)
- 尾上裕亮 (2015) 特別支援学校は“多様な学びの場”ではない. 福祉労働, 149. 現代書館, 78-86.
- 大野裕已 (2005) 教育バウチャー制度の問題点. 部落解放研究, 164.
- 大谷恭子 (2013) 障害者制度改革の到達点と課題. 福祉労働, 141. 現代書館, 56-65.
- 大塚成男 (2015) 財政力指数の限界と地方公会計による財務書類の機能. 千葉大学経済研究, 30 (2), 111-150.
- 小塩隆士 (2012) 効率と公平を問う. 日本評論社.
- 埼玉県教育委員会 (2019) 埼玉県特別支援教育環境整備計画. 2019年3月18日, [www.pref.saitama.lg.jp/f2212/documents/tokubetsushienkyouikukankyouseibikeikaku.pdf](http://www.pref.saitama.lg.jp/f2212/documents/tokubetsushienkyouikukankyouseibikeikaku.pdf) (2019年8月24日閲覧)

- 佐藤賢 (2013) 愛知県における特別支援教育の現状と課題. 学び舎: 教職課程研究 (愛知淑徳大学教育学会紀要), 8, 37-47.
- 佐藤貴宣 (2015) 障害児教育をめぐる[分離/統合論]の解消と社会学的探究プログラム. 龍谷大学教育学会紀要, 14, 13-31.
- 佐藤貴宣 (2018) インクルーシブ教育体制に関する社会学的研究. フォーラム現代社会学, 17, 188-201.
- 澤田誠二 (2007) 戦後における障害児を「わける」論理. 年報社会学論集, 20, 96-107.
- 柴垣登 (2017) 特別支援教育における都道府県間格差についての予備的考察. 立命館人間科学研究, 36, 1-15.
- 柴垣登 (2018) 特別支援教育対象児童生徒数の割合から見た都道府県間の差異. 日本特殊教育学会第56回大会発表原稿.
- 柴垣登 (2019) 児童生徒数や教職員数などの学校規模から見た肢体不自由特別支援学校の現状と課題. 立命館教職教育研究, 6, 23-31.
- 滋賀県教育委員会 (2012) 知肢併置特別支援学校における児童生徒増加への対応策について. 2018年2月27日, <https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/2040713.pdf> (2019. 8. 21 閲覧)
- 島田桂吾 (2014) 首長の影響力はこれまでより強くなるのか. 村上祐介 (編著), 教育委員会改革5つのポイント. 学事出版, 84-91.
- 清水貞夫 (2012) インクルーシブ教育システムへの提言. クリエイツかもがわ.
- 新藤宗幸 (2013) 教育委員会. 岩波書店.
- 篠原睦治 (1991) 共生・共学か発達保障か. 現代書館.
- 篠原睦治 (2011) 「共生・共育」のなかで「教育機会の平等」を考える. 宮寺晃夫 (編), 再検討 教育機会の平等. 岩波書店, 91-114.
- 白川優治 (2014) 教育格差と福祉. 耳塚寛明 (編) 教育格差の社会学. 有斐閣, 199-228.
- 鈴木文治 (2010) 障害と特別な教育的ニーズの間. 田園調布学園大学紀要, 5, 187-200.
- 鈴木文治 (2015) 閉め出さない学校. 日本評論社.
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2012) 日本の地域間格差. 日本評論社.
- 田中宏樹 (2017a) 公教育支出の規定要因. 同志社政策科学研究, 19(1), 233-243.
- 田中宏樹 (2017b) インクルーシブ教育ー通級と特別支援学級の選択は中立的かー. 同志社大学政策科学研究会「総政リレーコラム」.

- 戸室健作 (2016) 都道府県別の貧困率, ワーキングペア率, 子どもの貧困率, 捕捉率の検討. 山形大学人文学部年報, 13, 33-53.
- 堤英俊 (2019a) 通常教育の場と知的障害教育の場の関係性. 知的障害教育の場とグレーゾーンの子どもたち, 東京大学出版会, 63-79.
- 堤英俊 (2019b) 知的障害教育への流れ込みという社会的現象. 知的障害教育の場とグレーゾーンの子どもたち, 東京大学出版会, 83-101.
- 堤英俊 (2019c) 日本におけるインクルーシブ教育への道筋と着手点. 知的障害教育の場とグレーゾーンの子どもたち, 東京大学出版会, 209-226.
- 植竹丘 (2006) 義務教育標準法の成立と地方への影響. 東京大学大学院教育学研究科紀要, 46, 411-420.
- 渡部昭男 (1996) 「特殊教育」行政の実証的研究. 京都法政出版.
- 渡部昭男 (2011) 日本の就学法制に係る障害者権利条約を踏まえた検討課題. 地域学論集: 鳥取大学地域学部紀要, 7(3), 397-416.
- 山田英夫 (2019) ビジネス・フレームワークの落とし穴. 光文社.
- 山本裕詞 (2008) 地方分権下の「教育の機会均等」に関する国家の責任. 東北大学大学院教育学研究科研究年報, 57 (1), 429-443.
- 山中ともえ (2019) 学校における特別支援学級の役割. 肢体不自由教育, 242, 2-3.
- 山下絢 (2007) 新しい教育政策採用に及ぼす財政要因の影響力: 全国自治体データに基づく計量分析. 東京大学大学院教育学研究科紀要, 46, 461-468.
- 横内理絵・吉利宗久・柳原正文 (2011) 特別支援教育の対象となる児童生徒の都道府県別比較. 岡山大学教師教育開発センター紀要, 1, 1-8.
- 湯浅恭正 (2015) インクルーシブ授業の理論で問われるもの. インクルーシブ授業研究会 (編), インクルーシブ授業をつくる. ミネルヴァ書房, 3-14.
- 全国社会福祉協議会 (2018) 障害福祉サービスの利用について.