

論文

財政面から見た日本的インクルーシブ教育システムについての考察

——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の財政面での議論に着目して——

柴 垣 登*

1. はじめに

2009年12月に、「障害者の権利に関する条約」(以下「権利条約」)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、内閣府に「障がい者制度改革推進会議¹⁾」(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)²⁾」(以下「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」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月に文部科学省(以下「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、「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」(以下「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「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³⁾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(2013)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とはほとんど改正されなかったと言っても過言ではない」という批判や、一木(2014)の「[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(〔〕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

キーワード：インクルーシブ教育システム、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、教育財政、特別支援教育システム

*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2015年度3年次転入学 公共領域

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させていただきたいだけなのですが、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⁴より）。

他の構成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）

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。柴垣（2016）がいうように、「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。本稿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。そして、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したい。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（2003）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。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あ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。

2. 推進会議と特特委

(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。

表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協会会長) 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) 清原 慶子(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)※オブザーバー 福島 智(東京大学先端科学技術研究センター教授)	安藤 志彦(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) 清原 慶子(三鷹市長)
障害者団体等	大久保 常明(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 栄一(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(全日本聴覚者・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(ビ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・インスティテュート代表) 久松 三二(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) 大久保 常明(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、元全国的障害特別支援学校 PTA 連合会会長) 久松 三二(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。

「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。(2010年7月2日「内外教育」7頁)

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、本稿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) 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)

(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、特別支援学校は、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規定されていることについて、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、急激な制度改革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ている以上、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（障がい者制度改革推進会議第5回会議議事録⁵より）。

これに対して日本盲人会連合副会長の竹下義樹委員は、「教育で最も大事なものは理念です。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。

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」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⁶、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。

また、財源との関わりについては、文科省が提出した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⁷について、推進会議から「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」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、通常の教育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⁸。

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（コストを試算したもの、注6参照、筆者注）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」がするとして上で、「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」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だけますか」と問うている。これに対して、文科省の齋藤尚樹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」と答え、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、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」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、その批判は理想的なものに止まった。

(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⁹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くらい縛られるのか、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らいいのか」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、方針を決めたところでございますので、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）」いと述べ、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性について」のことであり、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」とされていた。

2010年10月25日に開催された第5回の会議¹⁰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

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ということ述べている。

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¹¹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ますけれども、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」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」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「1. はじめに」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¹²。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。

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」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」等とされるにとどまり、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は示されなかった。

3. 考察

本稿の目的は、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が、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（苅谷 2009）。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」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、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 回会議議事録より）

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」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 年以來 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を配分するルールや考え

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育資源を配分する（教員が配置される）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人のために別に教育資源が配分される（教員が配置される）ことはない¹³。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の配分（教員の配置や施設・設備充実など）のルール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。児童生徒一人一人の障害種（視覚障害や知的障害、肢体不自由など）による違いや障害の程度（軽度・重度、重複など）による違いを、ルール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の配分のルールとは別に、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ルールがあり、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。教育資源配分のルール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。

4. 今後の課題

以上、教育資源の配分のルールの見直しについての筆者の考えを述べたが、それは主に教員の配置に限ったものである。現実の問題としてそれ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の施設・設備等の整備という基礎的環境整備¹⁴をどうするかという問題は残る。特特委報告では、基礎的環境整備の充実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とされている。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¹⁵。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ルールをどのように作っていくかは大きな課題である。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」¹⁶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¹⁷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。

注

1 2009年12月に、「障害者の権利に関する条約」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に内閣府に設置された。
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2018.6.23)

2 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。

<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (2018.6.23)

3 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/afiedfile/2013/10/18/1340136_002.pdf (2018.6.23)

4 「障がい者制度改革推進会議第25回会議事録」より。

http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_25/gijiroku.html (2018.6.29)

5 「障害者制度改革推進会議第5回会議事録」より。

http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_5/giji-youroku.html (2018.7.1)

6 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）」

http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/pdf/s2.pdf (2018.7.1)

7 注6に同じ。

試算では、想定A（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）と想定B（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）の2種類を示している。

詳細は省略するが、想定Aでは、教員等の増員のために必要なコストとして2兆1,655億円、施設・設備の整備のために必要なコストとして9兆9,830億円、合計で12兆1,485億円が必要としている。想定Bでは、教員等の増員のために必要なコストとして1,091億円、施設・設備の整備のために必要なコストとして1兆2,380億円、合計で1兆3,471億円が必要としている。

8 注6に同じ。

9 「特別支援教育の在り方に関する特別委員会第1回会議事録」より。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1297371.htm (2018.7.6)

10 「特別支援教育の在り方に関する特別委員会第5回会議事録」より。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299329.htm (2018.7.6)

11 「特別支援教育の在り方に関する特別委員会第6回会議事録」より。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryo/1299860.htm (2018.7.6)

12 「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 (2018.7.7)

13 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。

14 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。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm (2018.11.18)

15 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 (2018.11.18)

16 注14参照

17 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。注14参照

(文献)

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.

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.

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.

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.

柴垣登 (2016) 日本のインクルーシブ教育システムについての考察. Core Ethics, 12, 131-143.

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.

Different Policy for Inclusive Education System in Japan: Focusing on the Debate of the Council for Promoting Reform of Systems for Persons with Disabilities and the Special Committee on Special Needs Education

SHIBAGAKI Noboru

Abstract:

The development of inclusive education system in Japan was an agenda for both the Council for Promoting Reform of Systems for Persons with Disabilities and the Special Committee on Special Needs Education in 2010. They discussed how to allocate children with disabilities and how to maintain the learning place for them. The directions of the Council and the Special Committee, however, were different. This research studies their discussions focusing on the financial issues to find what made difference between them. The Council emphasized the idea of enrolling all children to mainstream classes in elementary and junior high schools in the area, regardless of the presence or absence of disability. Financial issues, which is essential for such institutional reform, were little discussed. This lack of feasibility failed to achieve the agreement from the Special Committee, which is led by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. They preferred to continue the special needs education system to avoid sudden change, especially when the realistic financial support for the reform was little discussed. The paper concludes that, in order to promote the entrance of the children with disabilities to mainstream classes, it is necessary to discuss the allocation of resources to realize that purpose.

Keywords: inclusive education system, the Council for Promoting Reform of Systems for Persons with Disabilities, the Special Committee on Special Needs Education, educational finance, special needs education system

財政面から見た日本的インクルーシブ教育システムについての考察 ——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の財政面での議論に着目して——

柴 垣 登

要旨:

2010年の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では、インクルーシブ教育システム構築に向けて、障害のある子どもの就学先の決定や学びの場の整備をめぐる議論が行われたが、両者の方向性は異なることとなった。本研究は、なぜ方向性が異なることになったかを明らかにするために、両会議での財政面の議論がどのようなものであったかを検討した。推進会議では障害の有無にかかわらず全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、制度改革に不可欠な財政面の問題に踏み込んだ議論はされなかった。そのため、急激な変革を避けようとする文科省主導の特別委員会の方向性を変えることができず、特別支援教育システムが継続することとなった。今後、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、そのための教員配置など教育資源の配分のルールの見直しについて議論していくことが必要である。