

ISSUE BRIEF

特別支援教育をめぐる近年の動向 —「障害者の権利に関する条約」の締結に向けて—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 684 (2010. 6. 10.)

はじめに

- I 特殊教育から特別支援教育へ
- II 特別支援教育の現状
- III 「障害者の権利に関する条約」と
今後の特別支援教育

おわりに

平成 18 年 6 月に「学校教育法等の一部を改正する法律」が成立し、平成 19 年 4 月に改正法が施行された。従来の「特殊教育」は「特別支援教育」に改められ、盲学校、聾学校、養護学校が特別支援学校に一本化される等、我が国は障害児教育の制度を大きく転換した。この転換から 3 年が経過した現在では、「障害者の権利に関する条約」に規定されたインクルーシブ教育の実現に向けて、特別支援教育の今後の在り方が改めて問い直されている。

本稿では、特別支援教育への制度転換の経緯、特別支援教育の制度の現状を踏まえ、「障害者の権利に関する条約」と今後の特別支援教育の在り方について議論の動向を概観する。

文教科学技術課

(たけうち 竹内 こ まり子)

調査と情報

第 6 8 4 号

はじめに

平成 18 年 6 月の「学校教育法等の一部を改正する法律」（平成 18 年法律第 80 号）により、「学校教育法」（昭和 22 年法律第 26 号）、「教育職員免許法」（昭和 24 年法律第 147 号）等が改正され、平成 19 年 4 月 1 日に改正法が施行された。「学校教育法」の「第 6 章 特殊教育」は「第 6 章 特別支援教育」（現在は第 8 章）に改められ、昭和 22 年の同法施行以来「特殊教育」として規定されていた盲学校、聾学校、養護学校¹は特別支援学校に、特殊学級は特別支援学級に改められた。本稿では、特別支援教育への制度転換の経緯、特別支援教育の制度の現状を踏まえ、「障害者の権利に関する条約」と今後の特別支援教育の在り方について議論の動向を概観する。

I 特殊教育から特別支援教育へ

特別支援教育への制度転換における新しい障害児教育の方向性や制度の在り方は、文部科学省の有識者会議報告『今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）』（以下『最終報告』とする）²、それを受けた中央教育審議会の『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）』（以下『答申』とする）³等を経て具体化されてきた。

『最終報告』は、新しい障害児教育の方向性について、「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」⁴としている。同報告書は、それまでの特殊教育を「障害の種類や程度に対応して教育の場を整備し、そこできめ細かな教育を効果的に行うという視点で展開されてきた」⁵と評価した上で、情勢の変化に対応した新しい制度の構築が必要であるとした。同報告書があげる障害児教育をめぐる情勢の変化とは、養護学校や特殊学級に在籍している児童生徒及び通級による指導を受けている者が増加していること、通常の学級においても学習障害（LD）、注意欠陥／多動性障害（ADHD）、高機能自閉症（表 1 参照）により特別な教育的支援を必要とする児童生徒への対応が求められていること⁶、盲・聾・養護学校に在籍する児童生徒の障害の重度・重複化が進んでいること等である⁷。平成 18 年 6 月の法改正における特殊教育から特別支援教育への転換による主な変更点は以下のとおりである。

¹ 盲・聾学校については昭和 23 年度から学年進行で義務制実施、養護学校については昭和 54 年度から義務制実施。

² 特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議『今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）』2003.3.

³ 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）』2005.12.8.

⁴ 前掲注(2), p. ii.

⁵ 前掲注(2), p.4.

⁶ LD、ADHD、高機能自閉症等により特別な教育的支援を必要とする児童生徒の実態を明らかにするために文部科学省が行った調査（対象は全国 5 地域の公立小・中学校の通常の学級に在籍する児童生徒 41,579 人、調査時期は平成 14 年 2～3 月。以下「平成 14 年調査」とする）によると、「知的発達に遅れはないものの、学習面や行動面で著しい困難を持っていると担任教師が回答した児童生徒の割合」は、6.3%である。ただし、担任教師の回答に基づくもので、専門家・医師による判断・診断ではないため、LD、ADHD、高機能自閉症を持つ児童生徒の割合を示すものではない（「(参考 2)『通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査』調査結果」 前掲注(2), pp.36-42.)。

⁷ 前掲注(2), p.5.

- ① 複数の障害種別に対応した教育を行うため、盲学校、聾学校及び養護学校を特別支援学校に一本化した。
- ② 特別支援学校は、在籍児童生徒等の教育を行うだけでなく、小中学校等に在籍する障害のある児童生徒等の教育について、必要な助言・援助を行うよう努めることとされた（センター的機能）。
- ③ 小中学校等においても、発達障害⁸を含む障害のある児童生徒等に対して適切な教育を行うことが、法律上明確に規定された。
- ④ 従来の盲学校、聾学校及び養護学校ごとの教員免許状を、特別支援学校の教員免許状に一本化した。

表1 LD、ADHD、高機能自閉症について

学習障害（LD）	基本的には全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算する又は推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示す様々な状態を指すものである。その原因として、中枢神経系に何らかの機能障害があると推定されるが、視覚障害、聴覚障害、知的障害、情緒障害などの障害や、環境的な要因が直接の原因となるものではない。
注意欠陥／多動性障害（ADHD）	年齢あるいは発達に不釣り合いな注意力、及び／又は衝動性、多動性を特徴とする行動の障害で、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすものである。また、7歳以前に現れ、その状態が継続し、中枢神経系に何らかの要因による機能不全があると推定される。
高機能自閉症	3歳位までに現れ、①他人との社会的関係の形成の困難さ、②言葉の発達の遅れ、③興味や関心が狭く特定のものにこだわることを特徴とする行動の障害である自閉症のうち、知的発達の遅れを伴わないものをいう。また、中枢神経系に何らかの要因による機能不全があると推定される。

（出典）文部科学省「主な発達障害の定義について」

<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/004/008/001.htm>により筆者作成

II 特別支援教育の現状

1 障害のある児童生徒の学校教育の形態

障害のある児童生徒の学校教育の場は、原則として、障害の程度が重い順に、特別支援学校、特別支援学級、通常の学級（通級による指導を受ける場合を含む）となっている⁹。

（1）特別支援学校

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）を教育の対象とし、その設置義務は各都道府県にある（小・中学校の設置義務は市町村にある）。特別支援学校には幼稚部、小学部、中学部、高等部の別がある。

⁸ 発達障害者支援法（平成16年法律第167号）においては、「発達障害」は「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるもの」となっている。

⁹ なお、『最終報告』では、特別支援教育を推進する上での小中学校の在り方に関する検討課題の一つとして、「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教育や指導を行う形態」として、「特別支援教室（仮称）」が提言された（前掲注(2), p.25.）。「特別支援教室」をめぐるのは、これまで、国立特別支援教育総合研究所と各地の教育委員会との共同研究が行われてきたほか、文部科学省の研究開発学校指定校で実験的な取り組みが続けられている。

通学区域が広がること等から、寄宿舎が設けられている学校もある。特別支援学校の学校数は全国で 1,030 校で、幼稚園から高等部までの在籍者数は合計 117,035 人（幼稚園・小・中・高校・中等教育学校・特別支援学校在籍者総数の 0.7%）である¹⁰。また、障害が重度であったり、重複している等の理由により通学が困難な児童生徒に対しては、教員が家庭等を訪れて指導を行う訪問教育も行われている。なお、従来の盲学校、聾学校、知的障害養護学校、肢体不自由養護学校、病弱養護学校は、単一の障害種別に設けられていたが、新制度では、単一の障害種別だけではなく、複数の障害種別に対応した特別支援学校も設置可能となった¹¹。

（２）特別支援学級

特別支援学級は、比較的軽度の障害のある児童生徒を対象とし、小中学校に設置されている（原則として障害種別に設置されることとなっている）。対象となる障害種は、知的障害、肢体不自由、病弱・身体虚弱、弱視、難聴、言語障害、自閉症・情緒障害である。特別支援学級設置校は全国で 22,496 校（全小中学校数の 67.9%）であり、居住する市町村の学校に設置されていない場合は、近隣の市町村の設置校へ就学することになる。在籍児童生徒数は小・中学校計 135,166 人（小・中学校、中等教育学校前期課程、特別支援学校小・中学部の在籍児童生徒総数の 1.3%）である。¹²

（３）通級による指導

通級による指導とは、小中学校の通常の学級に在籍する軽度の障害のある児童生徒を対象とし、一定時間だけ、特別な指導の場所（通級指導教室）で障害に応じた指導を行う教育形態である。対象となる障害種は、言語障害、自閉症、情緒障害、弱視、難聴、LD、ADHD、肢体不自由、病弱・身体虚弱である。指導の標準的な時間は週 1 単位時間から 8 単位時間（LD、ADHD を持つ児童生徒については月 1 単位時間から指導可能）とされている。対象児童生徒数は、公立小学校が 50,569 人、公立中学校が 3,452 人である。通級の形態は、自校通級が 39.1%、他校通級が 57.5%であり、巡回指導が 3.4%である。通級指導教室を設置している小・中・特別支援学校は全国で 2,440 校で、公立小中学校の 7.4%、公立特別支援学校の 5.9%で通級による指導が行われている。¹³

2 就学先決定の仕組み

特別支援学校が教育の対象とする児童等の障害の程度は学校教育法施行令第 22 条の 3

¹⁰ 文部科学省『平成 21 年度 学校基本調査報告書』（調査期日：平成 21 年 5 月 1 日）p.4。なお、本稿の数値には、出典の資料を用いて筆者が計算した数値も含まれる。

¹¹ 複数の障害種に対応している特別支援学校は、平成 21 年 4 月時点で 146 校（14.2%）である。また、新制度では、特別支援学校はセンター的機能を果たすよう努めることとされているが、平成 19 年度中における都道府県教育委員会の取組み状況をみると、支援に関する指針（ガイドライン・要項）等を示しているのが 26 自治体、旅費等について予算化しているのが 35 自治体、センター的機能に関する研修を実施しているのが 41 自治体となっている（特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議『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』2010.3.24. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/gaiyou/attach/1292333.htm>）。なお、本稿のインターネット情報はすべて平成 22 年 6 月 1 日現在のものである。

¹² 以上、数値は文部科学省 前掲注(10), pp.4, 58, 78, 128, 142, 488。

¹³ 以上、数値は文部科学省『平成 21 年度 通級による指導実施状況調査』<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1294023.htm>（調査期日：平成 21 年 5 月 1 日）

（「就学基準」）に規定されている。児童生徒の就学先については、原則として、市町村の教育委員会が、就学時の健康診断を踏まえ¹⁴、就学基準に該当しない場合には小（中）学校への入学期日等を保護者に通知し、該当する場合には特別支援学校への就学を都道府県教育委員会に通知する（保護者への入学期日等の通知は都道府県教育委員会による）（同施行令第5条、第11条、第14条）。ただし、障害のある児童の就学に当たっては、平成14年の学校教育法施行令の改正により専門家の意見聴取が、平成19年の同施行令改正により保護者の意見聴取が市町村の教育委員会に義務付けられた。また、平成14年の同施行令改正により、就学基準に該当していても、市町村の教育委員会が、小中学校において適切な教育を受けることができる特別の事情があると認める児童生徒（「認定就学者」）については、小中学校に就学させることが可能となった¹⁵。なお、現在、多くの市町村で、「教育委員会が適切な就学指導を行うため、障害の種類、程度等に応じて教育学、医学、心理学等の観点から総合的な判断を行うための調査・審議機関」¹⁶である就学指導委員会が設置されている。

3 障害のある生徒の義務教育修了後の進学状況等

特別支援学校中学部卒業者の高等学校等進学率は98.0%である。このうち、特別支援学校高等部進学者は96.7%、高等学校進学者は3.3%である。中学校の特別支援学級卒業者の高等学校等進学率は92.7%である。このうち24.9%は高等学校等に進学しているが、75.1%は特別支援学校高等部に進学している¹⁷。また、平成20年度の中学校卒業生の一部を対象として文部科学省が実施した調査によると、発達障害等困難のあるとされた生徒の割合は約2.9%であった。そのうち約75.7%が高等学校に進学するとしており、高等学校進学者全体に対するこれらの発達障害等困難のある生徒の割合は約2.2%であった¹⁸。

特別支援学校高等部卒業後の進路は、大学等進学者が3.1%（大学等への進学は障害種別にみると、視覚障害28.3%、聴覚障害38.9%、知的障害0.8%、肢体不自由1.2%、病弱・身体虚弱7.5%と開きがある）、専修学校・公共職業能力開発施設等入進学者が2.9%、就職者が23.7%、社会福祉施設等入所、通所者が64.4%、その他が5.9%である¹⁹。なお、

¹⁴ 学校保健安全法（昭和33年法律第56号）は、市町村の教育委員会に対し、区域内の児童の小学校・特別支援学校小学部就学に当たって就学時の健康診断を実施すること（第11条）、この診断結果に基づき特別支援学校への就学に関し指導を行う等適切な措置を取ること（第12条）を義務付けている。

¹⁵ 認定就学者の数は制度開始から増加を続けており、平成20年5月1日時点で、小学校で1,899人（うち第1学年は373人）、中学校で662人となっている。（「第1部 集計編 6 就学状況」文部科学省『特別支援教育資料（平成20年度）』<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/06/30/1279975_006.pdf>）

¹⁶ 「就学指導委員会等に関する状況調査（文部科学省調査）」特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議『特別支援教育の更なる充実に向けて（審議の中間とりまとめ）—早期からの教育支援の在り方について』2009.2.12, p.28. 同資料によると、平成20年5月1日現在、97.6%の市町村で設置されている（ただし、名称は自治体によって異なる）。

¹⁷ 文部科学省 前掲注(10), pp.671, 680-681, 686.

¹⁸ 調査対象は、「平成14年調査」（前掲注(6)参照）に準じた方法で実態調査を実施した中学校の平成20年度卒業生の一部（対象生徒数は約17,000人）、調査時期は平成21年3月27日時点。なお、調査は教員により実施され、調査結果は医師の診断による発達障害のある生徒の割合を示すものではない（「発達障害等困難のある生徒の中学卒業後における進路に関する分析結果 概要」特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議高等学校ワーキング・グループ『高等学校における特別支援教育の推進について』2009.8.27, p.22. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2009/08/31/1283675_3.pdf>）。

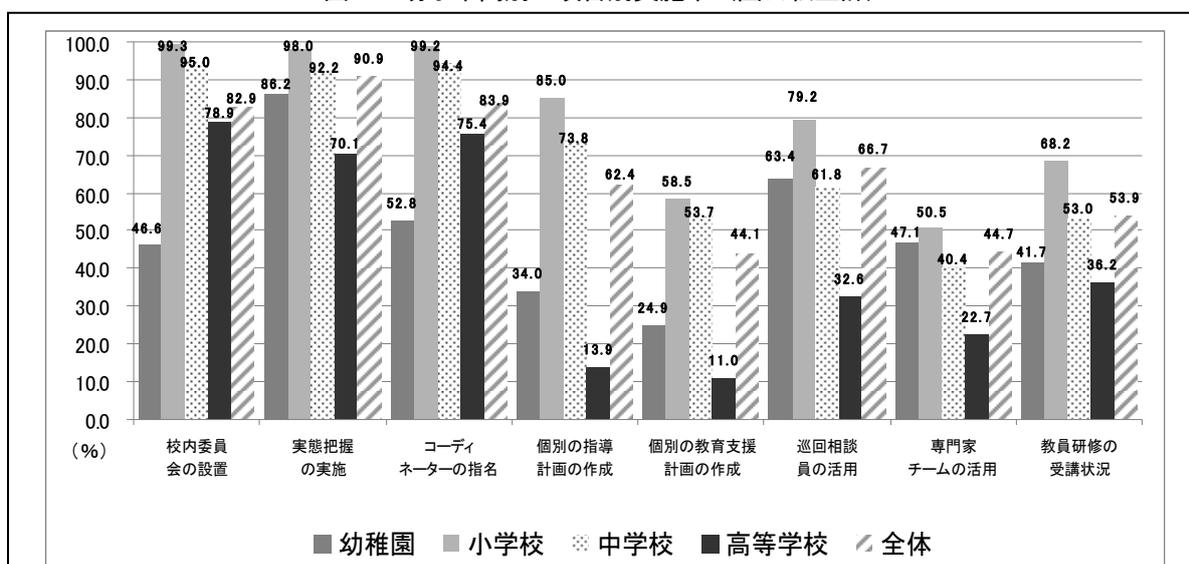
¹⁹ 文部科学省 前掲注(10), pp.856-857.

日本学生支援機構の調査によると、調査対象の大学・短期大学・高等専門学校 1,218 校の障害学生数は全体で 6,235 人で、全学生数の 0.20% に当たる²⁰。

4 小中学校等における体制整備状況

文部科学省の『特別支援教育体制整備状況調査』（平成 21 年度）によると、全国の国公立幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校における、特別支援教育にかかわる体制整備状況は図 1 のとおりである。小・中学校と比べると、幼稚園、高校で遅れが見られる。

図 1 幼小中高別・項目別実施率（国公立計）



(注) 平成 21 年 9 月 1 日時点。中等教育学校前期課程は中学校に、後期課程は高等学校にそれぞれ含まれる。
 (出典) 「(1) 国公立別・幼小中高別・項目別実施率—全国集計表」文部科学省『平成 21 年度 特別支援教育体制整備状況調査 調査結果』 <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2010/05/20/1294053_1.pdf> により筆者作成。

※各調査項目について

校内委員会	学校内に置かれた発達障害を含む障害のある幼児児童生徒の実態把握及び支援の在り方等について検討を行う委員会。
実態把握	在籍する幼児児童生徒の実態の把握を行い、特別な支援を必要とする幼児児童生徒の存在や状態を確かめること。
特別支援教育コーディネーター	学校内の関係者や福祉・医療等の関係機関との連絡調整及び保護者に対する学校の窓口として、校内における特別支援教育に関するコーディネーター的な役割を担う者。
個別の指導計画	幼児児童生徒一人一人の障害の状態等に応じたきめ細かな指導が行えるよう、学校における教育課程や指導計画、当該幼児児童生徒の個別の教育支援計画等を踏まえて、より具体的に幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズに対応して、指導目標や指導内容・方法を盛り込んだ指導計画。

²⁰ 障害学生の障害種別には、視覚障害、聴覚・言語障害、肢体不自由、重複、病弱・虚弱、発達障害（診断書有）等が含まれている。調査は平成 20 年 5 月 1 日時点（日本学生支援機構『平成 20 年度（2008 年度）大学、短期大学及び高等専門学校における障害のある学生の修学支援に関する実態調査結果報告書』2009.9. <http://www.jasso.go.jp/tokubetsu_shien/documents/zixtutaichousa2008_1.pdf>）。

個別の教育支援計画	障害のある幼児児童生徒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方の下に、福祉、医療、労働等の関係機関との連携を図りつつ、乳幼児期から学校卒業後までの長期的な視点に立って、一貫して的確な教育的支援を行うために、障害のある幼児児童生徒一人一人について作成した支援計画。
巡回相談	指導上の助言・相談が受けられるよう専門的知識をもった教員・指導主事等が、幼稚園・小学校・中学校・高等学校等を巡回し、教員に対して、障害のある幼児児童生徒に対する指導内容・方法に関する指導・助言を行うこと。
専門家チーム	幼稚園、小学校、中学校、高等学校等に対して発達障害等か否かの判断、望ましい教育的対応等についての専門的意見を示すことを目的として、教育委員会に設置された、教育委員会関係者、教員、心理学の専門家、医師等の専門的知識を有する者から構成する組織。
特別支援教育に関する教員研修	特別支援教育に関する研修、特別支援教育に関する講義（講義名に明記されているもの。演習・協議等を含む。）を含む教員研修のうち、特別支援教育に関する内容が概ね 90 分以上のもの。調査対象期間は平成 15 年 4 月 1 日～平成 21 年 9 月 1 日。

(出典)「(参考) 調査項目の概要」文部科学省『平成 21 年度 特別支援教育体制整備状況調査 調査結果概要』
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2010/05/20/1294045_02.pdf
 により筆者作成。

5 障害の重度・重複化

特別支援学校では、在籍児童生徒の障害の重度・重複化が進んでいると言われている。平成 21 年 5 月 1 日時点で、特別支援学校の児童生徒のうち、重複障害学級に在籍している児童生徒の割合は、小学部・中学部が合計で 41.2%、高等部が 21.0%である。小・中学部における重複障害学級の児童生徒在籍率は、昭和 50 年度は 14.9%であったが、養護学校の義務制が実施された翌年の昭和 55 年度には 31.0%となった。平成 4 年度 (40.8%) 以降は 40%台の前半を推移している。小・中学部における重複障害学級在籍児童生徒数については、昭和 55 年度に 21,103 人であったものが、平成 21 年度には 25,653 人となっている。²¹また、特別支援学校等には、日常的に医療的ケアが必要な、障害の重い児童等も通っている。公立の特別支援学校において、日常的に医療的ケアを必要とする幼児児童生徒数は 6,981 人である (内訳は、通学生が 4,961 人、訪問教育 (家庭・施設・病院) が 2,020 人である)²²。

6 特別支援学校等の在籍者数の増加

近年、特別支援学校等の在籍者数が増加を続けている。特別支援学校の在籍者数は、昭和 62 年度 (96,028 人) をピークに一時減少が続いたものの、平成 9 年度から再び増加に転じている²³。障害種別に見ると、知的障害で人数増加が続いている (図 2)。特別支援学級については、平成 7 年度の 66,039 人から約 15 年間で約 2 倍に増えて、平成 21 年度には 135,166 人に達している²⁴。通級による指導については、平成 12 年度の 27,547 人が約

²¹ 以上、数値は文部科学省 前掲注(10), pp.488-489 及び「第 1 部 集計編 2 特別支援学校の現状」文部科学省『特別支援教育資料 (平成 20 年度)』 <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/06/30/1279975_002.pdf>。

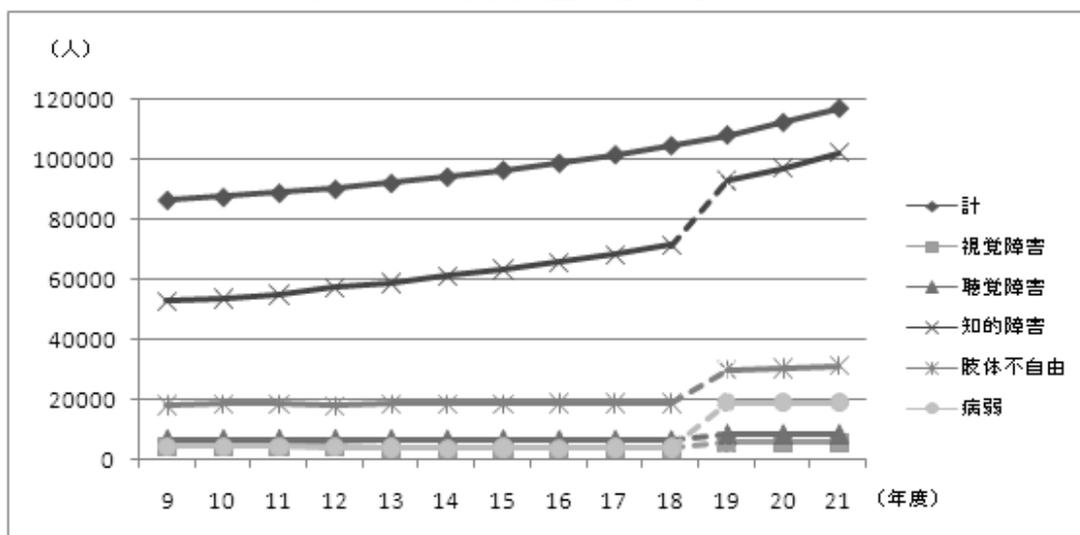
²² 文部科学省『平成 21 年度特別支援学校医療的ケア実施体制状況調査』(文部科学省より入手)

²³ 「第 1 部 集計編 2 特別支援学校の現状」文部科学省『特別支援教育資料 (平成 20 年度)』 前掲注(21)

²⁴ 「第 1 部 集計編 4 特別支援学級の状況」文部科学省『特別支援教育資料 (平成 20 年度)』 <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/06/30/1279975_004.p>

10年間で約2倍に増加し、平成21年度には54,021人になっている（平成18年度からは対象となる障害種にLDとADHDが加えられている）²⁵。

図2 特別支援学校在籍幼児児童生徒数の推移（国公立計）



(注) 平成18年度までは学校種ごとの集計（「視覚障害」は盲学校、「聴覚障害」は聾学校、「知的障害」は知的障害養護学校、「肢体不自由」は肢体不自由養護学校、「病弱」は病弱養護学校在籍者数）。平成19年度以降は、複数の障害種を対象とす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、各障害種の和は特別支援学校全体の値と一致しない。

(出典) 「第1部集計編 2 特別支援学校の現状」文部科学省『特別支援教育資料（平成20年度）』

<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/06/30/1279975_002.pdf>; 文部科学省『平成21年度 学校基本調査報告書』p.489により筆者作成。

特別支援学校では、在籍者数の増加により、教員不足や教室不足が問題となっている²⁶。文部科学省の調査によると、平成21年2月調査時点で約2,800教室が不足していた²⁷。平成21年4月10日に策定された政府の「経済危機対策」に、特別支援学校の教室不足解消が位置付けられたことを受け、文部科学省は都道府県教育委員会に通知を出し、状況把握と不足解消に向けた計画の策定を求めている²⁸。平成21年度補正予算、平成22年度予算においても教室不足への対応が明記されている。

7 特別支援教育を支える教員等とその専門性について

(1) 特別支援学校の教員免許状

従来同様、特別支援学校の教員になるためには、原則として幼稚園、小学校、中学校又は高等学校の教員免許状（基礎免許状）を取得した上で、特別支援学校の教員免許状を取

df>; 文部科学省 前掲注(10), pp.78, 142.

²⁵ 「第1部 集計編 5 通級による指導の実施状況」文部科学省『特別支援教育資料（平成20年度）』 <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/06/30/1279975_005.pdf>; 文部科学省 前掲注(13)

²⁶ 「特別支援学校生、急増 10年で3割 教員・教室足らず」『朝日新聞』2009.4.26, p.1.

²⁷ 「特別支援教育の現状・動向について」（第5回障がい者制度改革推進会議（平成22年3月19日）文部科学省提出資料） <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_5/pdf/mext.pdf>

²⁸ 「特別支援学校の教室不足解消に向け状況把握と計画策定を 文部科学省が県教委に通知」『教育新聞』2009.5.21.

得する必要がある。しかし、教育職員免許法附則第 16 項の規定により、基礎免許状を有する者は、特別支援学校の教員免許状を有していなくても、当分の間、特別支援学校の教員になることができる。この特例について、『答申』では「時限を設けて廃止することが適当」²⁹としている。平成 21 年 5 月 1 日時点での特別支援学校における特別支援学校教諭等免許状の保有率は 69.5%³⁰である。

（２）小中学校等における教員

特別支援学級や通級指導教室の担当教員には特別支援学校の教員免許状取得は義務付けられておらず、平成 20 年 5 月 1 日時点の特別支援学級担当教員の特別支援学校教諭等免許状保有率は、小学校 33.8%、中学校 28.0%となっている³¹。特別支援教育コーディネーター（図 1 の説明参照）についても、特別な資格要件は規定されておらず、各地の教育委員会等で養成研修が行われている。

（３）特別支援教育支援員

政府は、小中学校に在籍する発達障害を含む障害のある児童生徒の日常生活上の介助や学習活動上のサポートを行う者を「特別支援教育支援員」という概念で整理し、平成 19 年度より地方財政措置を行っている。平成 21 年度は、従来措置されていた公立小中学校に公立幼稚園を対象に加えて、約 387 億円（小中学校支援員 30,000 人と幼稚園支援員 3,800 人相当の合計）が措置され³²、平成 22 年度の措置額は約 435 億円（小中学校支援員 34,000 人と幼稚園支援員 3,800 人相当の合計）となっている³³。

平成 21 年 5 月 1 日時点の公立小中学校の特別支援教育支援員配置数は 31,173 人（全国の公立小中学校 32,018 校の 97.4%に相当）、公立幼稚園においては 3,779 人（全国の公立幼稚園 5,206 園の 72.6%に相当）となっている³⁴。なお、高等学校については、一部の自治体で自主財源による取組みが行われている。公立高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）の活用状況は、平成 19 年 7 月 1 日時点で 278 人、平成 20 年 5 月 1 日時点で 224 人、平成 21 年同時点で 219 人と減少傾向にある³⁵。

8 交流及び共同学習

我が国では、従来の盲・聾・養護学校の時代から、障害を持った子どもたちが障害を持たない子どもたちや地域住民と活動を共にする交流教育が行われてきた。「交流教育」という呼称は、平成 16 年の「障害者基本法」（昭和 45 年法律第 84 号）の一部改正により、「交

²⁹ 中央教育審議会 前掲注(3), p.23.

³⁰ 文部科学省『平成 21 年度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』 p.1. <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/_icsFiles/afieldfile/2010/05/14/1292699_01.pdf>

³¹ 数値は「第 3 部 資料編 2 特別支援教育教諭等免許状の保有状況」文部科学省『特別支援教育資料（平成 20 年度）』 <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/06/30/1279975_015.pdf>

³² 『特別支援教育支援員』の地方財政措置について」特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議『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』（参考資料）2010.3.24, p.53. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2010/04/02/1292033_2.pdf>

³³ 「支援員 4000 人増—小中の障害児教育・文科省通知」『内外教育』5972 号, 2010.2.16, p.16.

³⁴ 「特別支援教育支援員配置状況」前掲注(32), p.53；文部科学省 前掲注(10), p.4.

³⁵ 「公立高等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」前掲注(18), p.34.

流及び共同学習」として新たに法的に規定されることとなり、平成 20 年、平成 21 年に告示された小中高等学校及び特別支援学校の新しい学習指導要領でも、「交流及び共同学習」について規定されている。このような交流活動には、特別支援学校と小中学校等又は特別支援学級と通常の学級との間の交流、あるいは、特別支援学校・学級の子どもたちと地域の住民との間の交流等様々な形がある。活動内容も、行事で活動を共にする場合から一部の教科で活動を共にする場合等様々である。特別支援学校の児童生徒たちが、自分たちの「居住している」地域の小中学校の児童生徒と交流する取組み（居住地校交流）も行われており、東京都の「副籍」、横浜市の「副学籍」のように、特別支援学校に在籍する児童生徒が居住地の小中学校に副次的な籍³⁶を置く制度を設けている自治体もある。また、埼玉県は、特別支援学校や小中学校の通常の学級又は特別支援学級に在籍する障害のある児童生徒が、在籍する学校や学級以外にも籍を置いて必要な学習活動を行う「支援籍」という制度を設けている³⁷。

Ⅲ 「障害者の権利に関する条約」と今後の特別支援教育

特別支援教育の対象とする領域は広く、小中学校等における体制整備の推進、特別支援学校等の在籍者数の増加や障害の重度・重複化への対応、教員の専門性の確保等様々な課題を抱えているが、ここでは、政府の「障がい者制度改革推進会議」等で締結に向けて国内法整備の検討が続けられている、「障害者の権利に関する条約」（以下「障害者権利条約」とする）と特別支援教育についての議論の動向を概観したい。そこで特に大きな論点となっているのは、条約に掲げられたインクルーシブ教育³⁸と我が国の特別支援教育の在り方の問題である。この問題をめぐっても検討すべき課題は多いが、本稿では、特に就学先決定の仕組みに関する問題を取り上げる。

1 「障害者権利条約」の教育関連規定

平成 18（2006）年 12 月 13 日、第 61 回国際連合総会において「障害者権利条約」が採択され、平成 20（2008）年 5 月 3 日に発効した（日本は平成 19 年 9 月 28 日に署名）。以下に関連条項の一部を紹介する。

教育に関して規定した同条約第 24 条は 5 項から成る。第 1 項柱書は、「あらゆる段階における障害者を包容する教育制度（inclusive education system：筆者注）及び生涯学習を確保する」と規定している。第 2 項は、第 1 項に規定された権利の実現のために締約国が

³⁶ 「学校・学級に所属することを示す籍」を学籍という（法律用語ではない）。「学級開設の判断、教員数の算出などに関して在籍者の有無や在籍数を基準とすることから一般的には学籍は 1 カ所にしか置けないが」、通級による指導や交流及び共同学習等により必要なサービスを総合的に保障する方向にある（渡部昭男「学籍」茂木俊彦ほか編『特別支援教育大事典』旬報社、2010、p.91。）。

³⁷ 詳細は、埼玉県教育委員会『一人一人が輝く支援籍学習』2010。<<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/393958.pdf>> を参照。

³⁸ インクルーシブ教育やインクルージョンという用語は、1990 年代に欧米で広まり、『サラマンカ声明』（平成 6（1994）年の『特別ニーズ教育に関する世界会議』（ユネスコ・スペイン政府共催）で採択）によって、国際的に認知されたとされるが、共通の定義があるわけではない。すべての障害児が通常の学級で学ぶべきであるとする立場もあれば、多様な教育の形態を認める立場もある。ただし、大きな特徴としては、通常教育自体の改革を求めていることがあげられ、この点で、従来の統合教育（インテグレーション）とは異なる考え方であるとも言われる。

確保すべきこととして、「(a) 障害者が障害を理由として教育制度一般から排除されないこと及び障害のある児童が障害を理由として無償のかつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと」、「(b) 障害者が、他の者と平等に、自己の生活する地域社会において、包容され、質が高く、かつ、無償の初等教育の機会及び中等教育の機会を与えられること」、「(c) 個人に必要とされる合理的配慮³⁹が提供されること」、「(d) 障害者が、その効果的な教育を容易にするために必要な支援を教育制度一般の下で受けること」、「(e) 学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられることを確保すること」を掲げる。第3項では、「障害者が生活する上での技能及び社会的な発達のための技能を習得すること」が可能となるように締約国がとる措置（柱書）として、「(c) 視覚障害若しくは聴覚障害又はこれらの重複障害のある者（特に児童）の教育が、その個人にとって最も適当な言語並びに意思疎通の形態及び手段で、かつ、学問的及び社会的な発達を最大にする環境において行われることを確保すること」等が掲げられている。このほか、第4項は手話又は点字の能力を有する教員（障害のある教員を含む）の雇用や教育に従事する者の研修について、第5項は高等教育、職業訓練、成人教育、生涯学習について定めている。⁴⁰

2 障害のある子どもの就学先決定の仕組みをめぐる問題

(1) 「障がい者制度改革推進会議」における議論

平成21年9月の政権交代後、民主党政権は、「障害者権利条約」の締結に必要な国内法の整備を行うため、内閣に「障がい者制度改革推進本部」を設置した（平成21年12月閣議決定）。同本部では、障害者施策に関する意見を求めるため「障がい者制度改革推進会議」（以下、「推進会議」とする）が開催され（会議の構成員には障害を持つ人も含まれる）、教育を含めた様々な論点について議論が行われている⁴¹。同会議では、障害のある子どもの就学先決定の仕組みをめぐる、学校教育法施行令の関連条文（第5条、第11条、第22条の3）による「障害に基づく分離」制度の廃止、地域の小中学校への学籍の一元化、本人や保護者が特別支援学校や特別支援学級を選択する選択権の保障等が議題として取り上げられ、様々な意見が表明された⁴²。また、同会議の『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）（素案2）』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

³⁹ 合理的配慮とは、「障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」とされ、合理的配慮の否定は、障害を理由とする差別に該当すると規定されている（第2条）。

⁴⁰ 条文の訳は、全て政府仮訳による <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/shomei_32.pdf>。なお、政府仮訳については様々な批判が寄せられているが、外務省では、今後とも、できる限り早期の締結を目指して、訳文の作成等の必要な検討を進めていきたいとしている（外務省「ヒアリング項目に対する意見書」（第11回障がい者制度改革推進会議（平成22年5月17日）「資料1 外務省提出資料」） <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_11/pdf/s1.pdf>）。

⁴¹ 同本部は、今後5年間に制度改革の集中期間と位置付けているが、平成22年5月に公表された同会議の『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）（素案2）』は、第一次意見及び平成22年末までに取りまとめられる予定の第二次意見を踏まえ、政府は平成23年の通常国会に関連する法律案を提出すべきとしている（p.2）。<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_13/pdf/s2.pdf>

⁴² 議論の詳細については、障がい者制度改革推進会議第5回及び第9回の審議内容を参照（内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/kaikaku.html>>）

が望む場合のほか、盲人・ろう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」という問題認識を示している⁴³。さらに、同素案では、特別支援学校や特別支援学級への就学・在籍を決定する場合等には、「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」⁴⁴と述べている。

（２）関係団体の意見

就学先の決定をめぐる関係団体の意見について、「推進会議」第 9 回のヒアリングに提出された意見書から、一部を紹介する⁴⁵。現行の制度については、学校教育法施行令の関係条文を廃止し、「子どもの就学先は、地域の学校の普通学級に一元化することを法律で定め」、「本人や保護者が希望する場合は、例外として、特別支援学校への就学を認めるものとする」（障害児を普通学校へ・全国連絡会）という提言もなされている。一方、保護者の意向を十分反映した就学先の決定が行われるような工夫の重要性を指摘するとともに、学籍の一元化については、「通常学校における教育内容、支援体制、教職員定数及び学級編制の在り方のほか、特別支援学校の存在意義を十分検討」し、また「特別支援学校は、児童生徒の学籍があることによって学級認定され、学籍のある児童生徒の障害に対応した施設・設備が整えられ、専門的な教員の配置がなされていることに留意」した上での慎重な制度設計を求める意見（全国特別支援学校長会）もある。また、就学先の決定について「選択権は保障されるべきである、しかし、保護者の判断だけに委ねない協議の場も必要である」とし、「決して、小学校、中学校に籍がないことを差別であるとは思っていません。したがって学籍の一元化には反対です」（全国特別支援教育推進連盟）という声もある。

（３）文部科学省の見解

上記のヒアリングでは、文部科学省も次のような見解を示している。就学先の選択を全面的に保護者に委ねることについては、「通常学校における合理的配慮の内容にもよるが、本人にとって、その精神的・身体的な能力を可能な最大限度まで発達させるための教育（権利条約第 24 条第 1 項 (b) による）が受けられなくなる可能性があるほか、他の児童生徒等への影響等に関する考慮が必要と考え」、「慎重な検討が必要」としている。また、学籍の在り方については、「特別支援学校の場合も、居住地の小・中学校に副次的籍を置く『居住地校交流』を推進することが有効な方策」とし、「今後モデル事業の推進等を通じ、全国的な取組の促進を図っていくことが重要」としている⁴⁶。

（４）文部科学省調査研究協力者会議の提言

文部科学省の調査研究協力者会議でも新しい就学先決定の仕組みが提言されている。具体的には、市町村教育委員会が幼稚園や保育所等の関係機関と連携して就学移行期における個別の教育支援計画を作成するとした上で、この個別の教育支援計画の作成・活用を通

⁴³ 推進会議 前掲注(41), p.11.

⁴⁴ 同上

⁴⁵ 団体の意見については全て、第 9 回障がい者制度改革推進会議（平成 22 年 4 月 26 日）ヒアリング対象提出資料「資料 3 教育関係団体提出意見書等」より <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/s3.html>

⁴⁶ 文部科学省「ヒアリング項目に対する意見書」（第 9 回障がい者制度改革推進会議ヒアリング対象提出資料「資料 2 文部科学省」）<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_9/pdf/s2.pdf>

じ、就学基準に該当するかどうか、障害の状態から必要とされる教育的ニーズ、保護者や専門家の意見、就学先の学校や地域における教育や支援の内容等を総合的に判断して決定する仕組みが示された。最終的な就学先の決定については、保護者の意見を十分踏まえた上で、制度としては義務教育を実施する責任を有する教育委員会が行うこととしている⁴⁷。

(5) 「障がい者制度改革推進法案」

平成 21 年 4 月 14 日、「障がい者制度改革推進法案」が民主党により参議院に提出された（審議未了のため廃案）。同法案は、「義務教育制度について、障がい者が障がい者以外の者と共に教育を受ける機会を確保することを基本とし、障がい者又はその保護者が希望するときは、特別支援学校又は特別支援学級における教育を受けることができるようにするものとする」とし、義務教育以外の教育についても、前述の規定に準じるとしている（第 9 条第 1 項及び第 3 項）。

(6) 埼玉県東松山市の例

埼玉県東松山市は平成 19 年、就学指導委員会（東松山市では就学支援委員会）を廃止し、本人や保護者の希望に沿って就学先を決定する仕組みを整えた。個別の就学相談を充実させるとともに、就学支援委員会に代わる機関として、就学先の希望を把握する「就学相談調整会議」が設置された⁴⁸。同市の取組みについては、「インクルーシブ教育の考え方に沿った英断だ。保護者の心理的な負担感が解消される意味も大きい」⁴⁹とも評価されるが、一方で、「特別支援学校などで障害に即した学習をする方が実際に力が付くケースが多い。保護者に最終判断を任せることが、行政の責任放棄につながってもいけない」⁵⁰とも指摘されている。

おわりに

特殊教育から特別支援教育への転換が行われてから 3 年が経過し、現在、「障害者権利条約」に規定されたインクルーシブ教育の実現に向けて、特別支援教育の今後の在り方が改めて問い直されている。上で見たように、インクルーシブ教育を我が国の教育システムの中にどのように位置付けていくかということについては、様々な立場や意見がある。また、同条約をめぐるのは、教育における合理的配慮をどのように保障していくか等検討すべき課題は多い。今後も多様な意見を反映した活発かつ丁寧な議論が求められよう。

⁴⁷ 前掲注(16), pp.10-15, 47. なお、同資料は、認定就学制度については、「その趣旨を更に進める形で、新しい仕組みに組み込んでいくことが適当」（p.14.）としている。

⁴⁸ 梅村浄「就学指導の現場はどう変わっているか—就学指導委員会を廃止した東松山市から見てきたもの」『福祉労働』118号, 2008.3, pp.57-60；「障害児の進学先自由に 保護者に光明、設備など課題」『朝日新聞』2007.8.4, p.33；「障害児、希望校全入へ 健全児との「共生」へ一歩（解説）」『読売新聞』2007.6.9, p.13.

⁴⁹ 嶺井正也「心理的な負担解消」『朝日新聞』（同上）内のコメント

⁵⁰ 茂木俊彦「本当に最適なのか」同上