



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 : 特別支援教育の在り方に関する特別委員会「[2010年]12/24論点整理」を素材に

渡部, 昭男

(Citation)

地域学論集 : 鳥取大学地域学部紀要, 7(3):397-416

(Issue Date)

2011-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81003430>



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 —特別支援教育の在り方に関する特別委員会「12/24論点整理」を素材に—

渡部 昭男*

Issues for improving the Legislation and System of School Attendance in Japan
according to the Convention on the Persons with Disabilities:
An Investigation on the Interim Report published by the Special Committee on
How the Special Needs Education should be on December 24, 2010

WATANABE Akio*

キーワード：障害者権利条約 インクルーシブ教育 就学法制 中央教育審議会 特別支援教育の
在り方に関する特別委員会

Key Words : Convention on the Rights of Persons with Disabilities, inclusive education, legislation and
system of school attendance, Central Council for Education, Special Committee on How the
Special Needs Education should be

1. はじめに

中央教育審議会（以下、中教審）の初等中等教育分科会に設けられた「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」（以下、「特特委員会」）は、中教審の総会に報告した上で、2010年12月24日付け「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、「12/24論点整理」）を公表した。12月25日よりパブリックコメントを募集中であるが、「障害者の権利に関する条約」（以下、障害者権利条約）の諸理念（障害を理由とする差別の禁止、合理的配慮、インクルージョンなど）を踏まえた特別支援教育の在り方についての中教審内での検討報告であり、今後の障害児の就学システムの在り方を考究する上で大いに注目される。

本稿では、文部科学省ホームページの「審議会情報〈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〉」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/)で公開されている諸情報を研究ノートとして整理しつつ、「特特委員会」の「12/24論点整理」を素材に、日本における障害児の就学法制に係る障害者権利条約を踏まえた検討課題について言及する。

2. 「特特委員会」の設置経緯と審議経過

(1) 設置の経緯及び趣旨

「特特委員会」は、2010（平成22）年7月12日に開催された中教審初等中等教育分科会において

* 鳥取大学地域学部教授（地域教育学科）akiowtnb@rstu.jp

設置が決定された。「特別支援教育の在り方に関する特別委員会の設置について」にあるように、「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」ことを目的としており、主な検討事項としては以下の3点が掲げられた。すなわち、①「インクルーシブ教育システムの構築という権利条約の理念を踏まえた就学相談・就学先決定の在り方及び必要な制度改革」、②「①の制度改革の実施に伴う体制・環境の整備」、③「障害のある幼児児童生徒の特性・ニーズに応じた教育・支援の実施のための教職員等の確保及び専門性の向上のための方策」である。

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の設置について

平成22年7月12日
初等中等教育分科会決定

1. 設置の目的

障害者の権利に関する条約（以下「権利条約」）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「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」（以下「特別委員会」という。）を設置する。

2. 委員等

- (1) 特別委員会の委員は、初等中等教育分科会長が指名する。
- (2) 特別委員会に委員長を置き、特別委員会の互選により選任する。
- (3) 委員長に事故があるときは、委員長が特別委員会に属する委員のうちからあらかじめ指名する者が、その職務を代理する。
- (4) 特別委員会においては、必要に応じ、特別委員会の委員以外の者の協力を得ることができる。

3. 主な検討事項

- (1) インクルーシブ教育システムの構築という権利条約の理念を踏まえた就学相談・就学先決定の在り方及び必要な制度改革
- (2) (1)の制度改革の実施に伴う体制・環境の整備
- (3) 障害のある幼児児童生徒の特性・ニーズに応じた教育・支援の実施のための教職員等の確保及び専門性の向上のための方策
- (4) その他

4. 設置期間

本特別委員会は、3. の主な検討事項に関する審議が終了したときに廃止する。

5. その他

ここに定めるもののほか、議事の手続その他特別委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が特別委員会に諮って定める。

委員は次頁の27名であり、第1回委員会において、宮崎英憲氏（東洋大学文学部教授）を委員長に選任している。

《「特特委員会」委員一覧》

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），安彦忠彦（早稲田大学教育・総合科学学術院教授），○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），大久保常明（社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会常務理事），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），大南英明（全国特別支援教育推進連盟副理事長），岡上直子（全国幼児教育研究協議会副理事長，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），尾崎祐三（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），乙武洋匡（作家，前・杉並区立杉並第四小学校教諭），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），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），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，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），木船憲幸（広島大学大学院教育学研究科教授），清原慶子（三鷹市長），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），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），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），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），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），高橋健彦（茨城県東海村教育長，全国町村教育長会長），中澤恵江（独立行政法人国立特別支援教育総合研究所企画部上席総括研究員），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），◎宮崎英憲（東洋大学文学部教授），向山行雄（中央区立泰明小学校長，全国連合小学校長会長），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），山口利幸（長野県教育委員会教育長）

◎委員長，○委員長代理

(2) 審議経過

「特特委員会」は、「12/24論点整理」の公表までに計8回開催されている。以下，第1～8回別に《議題》と《配布資料》を示す。

○ 第1回（平成22年7月20日・火）

《議題》

①委員長の選任等について，②特別委員会における検討事項について，③その他

配布資料12にあるように，「当面の進め方」として「8月中旬～就学相談・就学先決定の在り方に係る事例紹介及び討議／9月上旬～合理的配慮の在り方，必要な体制・環境整備等に係る事例紹介及び討議／これ以降も関係団体からのヒアリング等を適宜行いつつ審議検討を実施し，平成22年内に中間的な取りまとめを行う。」とされた。

《配布資料》

資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会の設置について，資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会委員名簿，資料3：特別支援教育の在り方に関する特別委員会の会議の公開について（案），資料4：障害者制度改革に係る検討状況及び教育分野の主要課題，資料5-1：

障害者制度改革の推進のための基本的な方向について（6月29日閣議決定）【概要】、資料5-2：障害者制度改革の推進のための基本的な方向について、資料6：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）（障害者制度改革推進会議）、資料7：第13回障がい者制度改革推進会議配付資料「今後の取組に関する各府省の見解（抜粋）」、資料8：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について、資料9：特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議について、資料10：中央教育審議会初等中等教育分科会（平成22年7月12日）—特別支援教育関係部分委員発言要旨一、資料11：特別支援教育の在り方に関する論点（例）、資料12：特別支援教育の在り方に関する特別委員会の当面の進め方

○ 第2回（平成22年8月11日・水）

《議題》

- ①就学相談・就学先決定の在り方について自治体からのヒアリング（岩手県教育委員会、千葉県教育委員会、長野県教育委員会、大阪府教育委員会、大阪市教育委員会から事例紹介）、②自由討議、③その他

《配布資料》

資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会委員名簿、資料2：特別支援教育の在り方に関する論点（例）、資料3：障害のある児童生徒の就学先決定について、資料4：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）（平成22年6月7日）障がい者制度改革推進会議一抜粋一、資料5：大阪府教育委員会提出資料、資料6：大阪市教育委員会提出資料、資料7：長野県教育委員会提出資料、資料8：千葉県教育委員会提出資料、資料9：岩手県教育委員会提出資料、資料10：高橋委員提出資料、資料11：中澤委員提出資料、机上配布資料：大久保委員提出資料、机上配布資料：品川委員提出資料

○ 第3回（平成22年9月6日・月）

《議題》

- ①就学相談・就学先決定の在り方について、②制度改革の実施に必要な体制・環境整備について（宮城県教育委員会、奈良県教育委員会から事例紹介）、③その他

《配布資料》

資料1：特別支援教育の在り方に関する論点（例）、資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会におけるこれまでの主な意見、資料3：合理的配慮について、資料4：宮城県教育委員会提出資料、資料5：奈良県教育委員会提出資料、資料6：特別支援学校数・在学者数の推移及び義務教育段階の児童生徒の就学状況、資料7：太田委員提出資料、資料8：尾崎委員提出資料、資料9：北住委員提出資料、資料10：品川委員提出資料、資料11：中澤委員提出資料、資料12：久松委員提出資料、資料13：特別支援教育の在り方に関する特別委員会の当面の進め方、参考資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会委員名簿、参考資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会（第1回）議事録、

○ 第4回（平成22年10月5日・火）

《議題》

- ①制度改革の実施に必要な体制・環境整備について自治体からのヒアリング（埼玉県教育委員会

から事例紹介), ②障害のある幼児児童生徒の特性・ニーズに応じた教育・支援のための教職員の確保及び専門性の向上のための方策について自治体からのヒアリング(福井県教育委員会, 鹿児島県教育委員会から事例紹介), ③②について自由討議, ④その他関連事項についてヒアリング(渡辺三枝子立教大学大学院特任教授, 木村宣孝北海道伊達高等養護学校長から意見聴取), ⑤④について自由討議

《配布資料》

資料1：特別支援教育の在り方に関する論点(例), 資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会におけるこれまでの主な意見, 資料3：合理的配慮について(補足), 資料4：特別支援教室構想について, 資料5：新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画(案)について, 資料6：副籍・支援籍・副学籍について, 資料7：埼玉県教育委員会提出資料, 資料8：教員の特別支援教育に関する専門性の現状と課題について, 資料9：福井県教育委員会提出資料, 資料10：鹿児島県教育委員会提出資料, 資料11：渡辺立教大学教授提出資料, 資料12：木村北海道伊達高等養護学校長提出資料, 資料13：太田委員提出資料, 資料14：尾崎委員提出資料, 資料15：河本委員提出資料, 資料16：北住委員提出資料, 資料17：齋藤委員提出資料, 資料18：品川委員提出資料, 資料19：中澤委員提出資料, 資料20：久松委員提出資料, 資料21：山岡委員提出資料, 資料22：特別支援教育の在り方に関する特別委員会の当面の進め方, 資料23：中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会(平成22年9月30日)―特別支援教育関係部分委員発言要旨―, 参考資料1～3

○ 第5回(平成22年10月25日・月)

《議題》

- ①自由討議, ②その他

《配布資料》

資料1：特別支援教育の在り方に関する論点(例), 資料2：General Education System(教育制度一般)の解釈について, 資料3：学校評価について, 資料4：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に向けた主な意見等, 資料5：石川委員提出資料, 資料6：尾崎委員提出資料, 資料7：佐竹委員提出資料, 資料8：久松委員提出資料, 資料9：特別支援教育の在り方に関する特別委員会の当面の進め方, 参考資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会委員名簿, 参考資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会(第3回)議事録,

○ 第6回(平成22年11月5日・金)

《議題》

- ①論点整理について, ②その他

《配布資料》

資料1：特別支援教育の在り方に関する論点(例), 資料2：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, 資料3：特別支援教育の在り方に関する特別委員会論点整理(委員長試案), 資料4：特殊学級入級処分取消訴訟控訴審判決について, 資料5：佐竹委員提出資料, 資料6：中澤委員提出資料, 資料7：中村委員提出資料, 資料8：久松委員提出資料, 参考資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会委員名簿, 参考資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会(第4回)議事録

○ 第7回 (平成22年11月19日・金)

《議題》

①論点整理について、②その他

《配布資料》

資料1：第25回障がい者制度改革推進会議（2010年11月15日）第3コーナー議事録、資料2：道徳教育について、資料3：特別支援教育の在り方に関する特別委員会論点整理（案）、資料4：大久保委員提出資料、資料5：太田委員提出資料、資料6：大南委員提出資料、資料7：河本委員提出資料、資料8：中澤委員提出資料、資料9：久松委員提出資料、参考資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会委員名簿、参考資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会（第5回）議事録

○ 第8回 (平成22年12月3日・金)

《議題》

①論点整理について、②その他

《配布資料》

資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会論点整理（案）、資料2：大南委員提出資料、資料3：品川委員提出資料、資料4：石川委員提出資料、参考資料1：特別支援教育の在り方に関する特別委員会委員名簿、参考資料2：特別支援教育の在り方に関する特別委員会（第6回）議事録

3. 「12／24論点整理」の概要

(1) 委員会審議の基本的な方向性

「特特委員会」の設置目的、すなわち「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」は、委員会審議をどの程度方向付けるものであったのだろうか。「特特委員会」の議事録から、委員会での主な発言を拾ってみたい¹。

○ 高井美穂文部科学大臣政務官

まず、第1・2回会議に臨席した高井美穂文部科学大臣政務官についてである。以下に掲げる発言からは、①障害者権利条約の批准に向けて国内法令の整備等の議論・検討（「障がい者制度改革推進本部」と「障がい者制度改革推進会議」の設置）⇒②「障がい者制度改革推進会議」の2010年6月7日「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）」（以下、6/7第一次意見／巻末資料1）&同年6月29日閣議決定「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（以下、6/29閣議決定）⇒「特特委員会」という基本ラインが見える。その上で、文部科学省として、「特別支援教育のさらなる質的、量的充実を図っていくこと」及び障害者権利条約にある「子どもの能力を可能な最大限度まで発達させるという観点」「障害のある子どもにとって、最適、最善」という立脚点を付加している。特に後者の障害者権利条約にある観点は、第2回会議における「就学相談・就学先決定の在り方について」に関する発言においても、強調されている。

¹ 最終閲覧2011年1月17日時点で「第1～6回」がアップされている。なお、引用箇所において「…」は省略を、「／」は改行を示す。また、下線は引用者による。

「…御承知のように平成19年4月から、障害のある子どもたちの自立や社会参加に向けた主体的な取組を支援するという視点に立って、子ども一人一人の教育的ニーズを把握して適切な指導や支援を行う新たな制度としての特別支援教育がスタートしたところでございます。現在、皆様方の御協力にもより、都道府県や市町村、各学校におけるこの特別支援教育の体制整備は、一定程度は進みつつあると認識しております。しかしながら、特別支援教育の理念の実現という観点から、教育体制のさらなる整備のほか、障害のある子どもたちの将来を見通し、一人一人の教育的ニーズに応じた計画的かつ適切な指導、支援を行うことなど、特別支援教育のさらなる質的、量的充実を図っていくことが求められていると思っております。／一方、国際的に障害者の権利に関する条約が平成18年度に採択をされ、平成20年5月に発効いたしました。日本政府は平成19年9月に署名を行いましたけれども、まだ批准には至っておりません。現在、批准に向けて国内法令の整備等について、全閣僚による「障がい者制度改革推進本部」、その下に設置されました『障がい者制度改革推進会議』において、議論・検討が進められている最中でございます。教育関係では、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インクルーシブ教育システムへの対応が課題となっておりますが、「障がい者制度改革推進会議」の中でも、この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というものが議論されております。本年6月7日に示されました『障がい者制度改革推進会議』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）』を踏まえて、6月29日に、『障害者制度改革の推進のための基本的な方向について』が閣議決定されました。その中で教育分野の制度改革について、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いう方向性が示されたところでございます。／そこで、本委員会におきまして、こうした方向性を踏まえて、学校、教育行政関係者に加え、障害当事者を含む幅広い関係者、有識者各位にこうして御参加いただき、初等中等教育分野における課題について専門的見地から御審議を深めていただければありがたいと思っています。／また、本委員会での審議検討に当たっては、障害者当事者や関係団体をはじめ、多様な御意見をできるだけ幅広く伺うヒアリングの機会を設けるなどして、御意見を審議検討に反映いただければと考えております。文部科学省といたしまして、本委員会の御審議を踏まえ、子どもの能力を可能な最大限度まで発達させるという観点から、体制面、財政面の裏付けも含め、実態に則した検討を行い、障害のある子どもにとって、最適、最善の制度改革がなされるよう取り組んでまいりたいと思っております。委員の皆様方におかれましては、どうぞよろしく御審議のほどをお願い申し上げたいと思います。…」(第1回議事録)

「…特に本日の議題の『就学相談・就学先決定の在り方について』に関しましては、かねてから議論がなされているところであり、『インクルーシブ教育システムの構築』という理念の実現という観点から、本当に重要な課題であると思っています。御出席いただいております皆様の中には、地方自治体の関係者の方もいらっしゃる、とりわけ現場で直接携わられているところですが、その各地域の実情に応じたそれぞれの取組事例について、御指導なり、御発表なりいただきたいと思っています。それを踏まえた上で、委員の皆様におかれては、この障害者権利条約に示された子どもの能力を最大限度まで発達させるという観点から、障害のある子どもにとって最適最善の制度改革がなされるように活発な御議論をいただきたいと思っています。…」(第2回議事録)

○ 笠浩史文部科学大臣政務官

次に、第4回会議に臨席した笠浩史文部科学大臣政務官についてである。与党民主党の文部科学

委員会筆頭理事や「インクルーシブ教育推進議員連盟」との関わりで、「インクルーシブ教育システムの構築」に発言の比重が読み取れるが、「障害のある子どもにとっての最適、最善の制度改革」への言及も同様に認められる。

「…実は、私もこれまでは、ちょうど政権が交代をいたしまして、1年間国会のほうで文部科学委員会の与党の筆頭理事という立場でさまざま教育政策に取り組んでまいりました。あるいは党のインクルーシブ教育推進議員連盟という中で、関係の皆様方の御意見も賜りながら障害のある子どもたちの特別支援教育をどのようにしていくのかということについて議論もさせていただきました。ほんとうに難しい課題がたくさんあると思います。それぞれの地域性や、あるいは家庭におかれての環境、さまざまなそうしたものを乗り越えながら、そして私たちが目指すものは、障害のある子どもも、そして障害のない子どもも含めて、何とか一緒に、共生できる社会を教育の現場でもしっかりとつくっていきたい、そういう思いで多方面からさまざまな議論が当委員会によって続けられているということで、改めて敬意を表させていただきと思います。／本日は、制度改革の実施に必要な体制・環境整備、障害のある幼児児童生徒の特性・ニーズに応じた教育・支援のための教職員の確保及び専門性の向上等々について御議論をいただくということを伺っておりますけれども、いずれも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におけるインクルーシブ教育システムの構築という理念の実現という観点から、大変重要な課題であると認識しております。本日御出席をいただいております地方自治体関係者の皆様、及びまた有識者の皆様方におかれまして、各地域の実情に応じたさまざまな事例、取組、指導、支援等のあるべき姿について御発表いただくとともに、それらを踏まえて、委員の皆様におかれまして、障害のある子どもにとって最適、最善の制度改革がなされるよう活発な御議論をいただければと思います。…」(第4回議事録)

○ 宮崎英憲委員長

3人目として、宮崎英憲委員長である。宮崎委員長は、第1回会議の冒頭における委員長就任の挨拶で6/29閣議決定に言及し、「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」て「22年度中にも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」と述べている。そして、本件の改革が「学校経営の在り方」「教育行政の在り方」「子どもたちの教育の在り方」に「大きなインパクトをもたらし得るもの」との認識を示した上で、あくまでも「教育の理念を念頭に置きながら」方向性を見出していきたい旨を表明している。

「…今回の委員会では、先に閣議決定で示されまし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、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だと認識しております。／閣議決定の中では、平成22年度中にも制度改革の基本的方向性を示すことが求められておりますし、就学のプロセスの改革やこれに係わる体制や環境整備の在り方、あるいは、そのほか幾つかの課題があるかと思いますが、そういったことについて、短期間で集中的な審議検討を行う必要があると思っております。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の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し得る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重いものがあると思っております。特に今回は、学校、教育行政の関係者及び専門家に加え、多くの障害当事者、あるいは障害関係団体の皆様に御参画をいただいていると認識しております。委員の皆様には

れましたは、それぞれの立場で御経験や当事者、専門家としての御意見等に立脚をいたしまして、一緒に知恵を出しながら幅広く御審議いただき、その際、子どもたちの自立と社会参加に向けた心身の発達を最大限に引き出すという教育の理念を念頭に置きながら、委員長代理の石川先生とともに方向性を見出していきたいと思っております。どうぞ、審議の過程における御支援、御協力をお願い申し上げます。…」（第1回議事録）

○ 斎藤尚樹特別支援教育課長

最後に、「特特委員会」の事務局を預かる文部科学省初等中等教育局特別支援教育課の認識は、いかがであろうか。

第1回会議において、安彦委員の「『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えなければならないんですけれども、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こと伺います。」との質問に対して、斎藤尚樹特別支援教育課長の発言は以下のようなものである。

「まず、『障がい者制度改革推進会議』の位置付けでございますが、昨年（引用者注—2009年）12月の閣議決定に基づいて設置をされております。メンバーについては、障がい者制度改革推進本部長の指名という形になっております。この推進会議の意見とその閣議決定、今回の審議検討の関係ですけれども、事務局の理解で申し上げますと、あくまで閣議決定された本年（引用者注—2010年）6月29日の基本的な方向が政府の公式のポジションといたしますが、コミットした方針ということになっております。閣議決定の資料5の1枚めくっていただきまして縦長の最初のページ、1ページを御覧いただきますと、政府は、『障がい者制度改革推進会議』の『障害者制度改革のための基本的な方向（第一次意見）』（平成22年6月7日）を最大限に尊重し、下記のとおり、障害者の権利に関する条約（仮称）の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革の推進を図るものとするとあります。要は、推進会議の意見を最大限に尊重するというのが政府全体としての方針になってございます。この点については、いろいろ御議論、文部科学省からもいろいろ御意見は申し上げた経緯はございますけれども、最終的には、最大限にこの意見を尊重し、障害者制度改革の推進を図る。ただ、その具体的な政府のアクションとしては、先ほど来説明しておりますように、例えば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たしますが、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、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としての方針になってございます。…」（第1回議事録）

つまるところ、6/7第一次意見を「最大限に尊重する」が、6/29閣議決定にあるように「平成22年度内」に得るところの「基本的な方向性の結論」、すなわち「特特委員会」の審議結果が「教育分野」における個別具体の政府方針になるという理解である。巻末資料1にある6/7第一次報告の「政府に求める今後の取組に関する意見」は6/29閣議決定にも踏襲されており拘束されるが、「推進会議の問題意識」の記載がそのまま個別具体の政府方針になるわけではないということである。

(2) 「論点（例）」と「12/24論点整理」概要との対比

それでは、審議の結果、どのような中間まとめとなったのであろうか。

予め事務局が整理した「特別支援教育のあり方に関する論点（例）」（以下、「論点（例）」）と、8回の審議を踏まえた「12/24論点整理」とを対比させてみよう。なお、「12/24論点整理」は本文が23頁、資料をあわせると全体で69頁にも及ぶものであるために、必要な検討は次章に回すことにして、本節ではコンパクトに2頁に要約された「概要」を用いる。

○ 「インクルーシブ教育システムの構築」に向けての方向性

「論点（例）」では、障害者権利条約に掲げられた教育に係る目的を3点に整理した上で、「日本のインクルーシブ教育システムの構築を図る」ことが示唆されている。2007年度からスタートした特別支援教育の新法制を、日本的なインクルーシブ教育システムとして如何に位置づけ直すかという点が焦点となろう。

審議の結果、インクルーシブ教育の理念と方向性に「賛成」し、「同じ場で共に学ぶことを追求する」とともに、教育的ニーズに応じて個々の学習権を保障する観点から「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とされている。

《論点（例）》

1. 総論

- 障害者権利条約に掲げられた、教育に係る目的（①人間の潜在能力等に係る意識の発達、人権・基本的自由・多様性の尊重の強化、②人格、才能、創造力、能力の可能な最大限度までの発達、③自由な社会への効果的参加）の達成を目指す上で重要な教育制度の要件は何か。
- 日本の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。

⇒ 《12/24論点整理》

1. インクルーシブ教育システム構築に向けての特別支援教育の方向性について

- インクルーシブ教育システム（包容する教育制度）の理念とそれに向かっていく方向性に賛成。
- 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児童生徒に対して、その時点で教育的ニーズに最も的確にこた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。子ども一人一人の学習権を保障する観点から、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。
- 障害のある子どもと障害のない子どもが共に学ぶことは、共生社会の形成に向けて望ましいと考えられる。同じ社会に生きる人間として、お互いを正しく理解し、共に助け合い、支え合って生きていくことの大切さを学ぶなど、個人の価値を尊重する態度や自他の敬愛と協力を重んずる態度を養うことが期待できる
- インクルーシブ教育システム構築に向けての今後の進め方については、短期と中長期に整理し段階的に実施していくことが必要。

○ 就学相談・就学先決定の在り方について

「論点（例）」の段階ですでに「就学指導」の字句はなく、「就学相談」ないし「教育相談・支援」

という用語が使用されている。

審議の結果、「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」を改めて、「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」に転換することが謳われている。具体的には、①医療・福祉等の部門と連携した「早期からの教育相談・支援」、②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の「合意形成」と意見が一致しない場合の「調整の仕組み」、③就学先決定後の「継続的な教育相談」と就学先の「柔軟な見直し」、④市町村教育委員会の「相談・情報提供のできる体制整備」と都道府県教育委員会の「専門的な相談・助言機能」、等がポイントであろう。

《論点（例）》

2. 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

- 移行期の個別的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、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。

⇒《12/24論点整理》

2. 就学相談・就学先決定の在り方について

- 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、個別的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。

○ 人的・物的な環境整備について

「論点(例)」は、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「体制・環境整備」「教育課程上の配慮」「合理的配慮」「交流及び共同学習」「行政の責務、役割分担、連携」を想定していた。

審議の結果、「現場での意識改革、指導方法の充実、人的・物的な環境整備等が必要」とした上で、「合理的配慮」にはソフト・ハードの両面があり、障害種別の内容も含めた一層の検討が必要であるとした。そして、「交流及び共同学習を一層推進する」(地域校への副次的な学籍付与を含む)、「特異別支援学校のセンター的機能を一層活用する」などを課題に挙げた。

《論点(例)》

3. 2. の制度改革の実施に必要な体制・環境整備について

- 障害のある子どもが地域の小・中学校に就学する場合、障害の種類やその状態に応じて必要な体制・環境整備として、どのようなものが考えられるか。
- 障害のある子どもが地域の小・中学校に就学する場合、障害の種類やその状態に応じて必要な教育課程上の配慮(特に知的障害について)として、どのようなものが考えられるか。
- 障害のある子どもが幼稚園、小学校、中学校、高等学校等に就学する場合、必要な合理的配慮として支援を講ずることができないケースとして、どのようなものが考えられるか。
- インクルーシブ教育システム構築のための漸進的取組として、居住地校との交流及び共同学習を更に進めていくためにどのようにすればよいか(副次的学籍の在り方の検討を含む)。
- 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。
- 必要な体制・環境整備における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。

⇒《12/24論点整理》

3. インクルーシブ教育システムを推進するための人的・物的な環境整備について

- 発達障害も含め、特別支援教育の更なる充実のため、現場での意識改革、指導方法の充実、人的・物的な環境整備等が必要。
- 合理的配慮については、ソフト・ハードの両面が必要であり、今後、障害種別の内容も含めて一層の検討が必要。
- 特別支援学校と幼稚園、保育所、認定こども園、小・中・高等学校等との間で行われる交流及び共同学習を一層推進するとともに、例えば、居住する地域の小・中学校に副次的な学籍を持たせるなど一層の工夫が必要。
- 特別支援学校のセンター的機能を一層活用することが必要。

○ 教職員の確保及び専門性向上のための方策のために

教職員に関する事項は、2010年6月、中教審に別途設けられた「教員の資質能力向上特別部会」での検討が同時進行しているために、「特特委員会」は「インクルーシブ教育システムの構築」に関連した事項にのみを扱っているが、「12/24論点整理」段階では「今後の検討課題」に留まっている。

《論点（例）》

4. 障害のある幼児児童生徒の特性・ニーズに応じた教育・支援のための教職員の確保及び専門性の向上のための方策
- 障害種毎の専門性の確保に必要な教職員の適切な配置はどのようなものが考えられるか。
 - 障害のある子どもを受け入れる場合、幼稚園、小学校、中学校、高等学校等の教員に必要な専門性として、どのようなものが考えられるか。
 - 障害のある教員を積極的に受け入れるための方策及び学校側の環境整備として、どのようなものが考えられるか。
 - 通常の学級において、障害特性に応じた多様なコミュニケーション手段その他の適切な支援を確保するための教育方法として、どのようなものが考えられるか。

⇒《12/24論点整理》

4. 教職員の確保及び専門性向上のための方策について
- インクルーシブ教育システムの構築のため、教職員の確保や教員の専門性の向上を図るための具体的方策として、大学での教員養成の在り方、管理職を含めた現職教職員の研修体系、採用・配置などについて、今後検討していくことが必要。

なお、以下の「論点（例）」については略されている。

《論点（例）》

5. その他関連事項
- 進路指導
 - 職業教育・就労支援

4. 就学法制に係る障害者権利条約を踏まえた検討課題

(1) 特別支援学校は「教育制度一般」に含まれるのか

インクルーシブ教育システムに特別支援学校は含まれるのだろうか。この論争点に、「特特委員会」は「12/24論点整理」の冒頭で言及しているが、以下のように、照会に対する外務省からの回答を論拠としているに過ぎない。

《12/24論点整理》

(1) インクルーシブ教育システムと特別支援教育の関係

- ① 障害者の権利に関する条約第24条によれば、「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、精神的・身体的な能力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との目的の下、障害のある者と障害のない者が共に教育を受ける仕組みであり、障害のある者が「general education system」(署名時仮訳：教育制度一般)から排除されないこと、自己の生活する地域において初等・中等教育の機会が与えられること、個人に必要な合理的配慮

が提供される等が必要とされている。(参考資料3: 障害者の権利に関する条約 (抄), 参考資料4: general education system (教育制度一般) の解釈について)

《参考資料4》general education system (教育制度一般) の解釈について

障害者の権利に関する条約第24条にある「general education system (教育制度一般)」に特別支援学校が含まれるか否かについて、外務省に照会したところ、以下の回答があった。

条約第24条に規定する「general education system (教育制度一般)」の内容については、各国の教育行政により提供される公教育であること、また、特別支援学校等での教育も含まれるとの認識が条約の交渉過程において共有されていると理解している。したがって、「general education system」には特別支援学校が含まれると解される。

(参考)

障害者の権利に関する条約 (署名時仮訳)

第24条

2 締約国は、1の権利の実現に当たり、次のことを確保する。

- (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、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。

2. In realizing this right, States Parties shall ensure that:

- a) Persons with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability, and that children with disabilities are not excluded from free and compulsory primary education, or from secondary education, on the basis of disability;
- d) Persons with disabilities receive the support required, within the general education system, to facilitate their effective education;

筆者はかつて、米国教育使節団報告書にみる「特殊教育」観の検討を行った²。戦後改革において、第一次使節団による「[[障害児の] 就学については、通常の義務教育法によって規定されなければならない。(Attendance should be governed by the regular compulsory attendance laws.)」との要請もあって、学校教育法に「特殊教育」も含んで法的には「通常の義務教育法」に統合された。しかし、戦後の「特殊教育」政策は「障害の種類と程度」による判別策を次第に強化して、形態的には「通常の教育」とは別建ての「特殊教育」の仕組みが整備・確立されて来たことを跡付けた。

2007年度にスタートした特別支援教育法制は、「教育的ニーズ」に依拠する新機軸を打ち出そうとはしている。しかし、従来の「障害の種類と程度」による施策³に決別したとは言い難い側面を残している。その典型が、学校教育法第72条の特別支援学校の対象となる者(視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者、病弱者)に関する「障害の程度」(学校教育法第75条、学校教

² 拙著(1996)『「特殊教育」行政の実証的研究—障害児の「特別な教育的ケアへの権利」』法政出版、第IV部。

³ 障がい者制度改革推進会議による第二次意見(2010年12月17日)では「原則分離別学の仕組み」との認識が示されており、特特委員会がこれにどう対応するかが注目される。

育法施行令第22条の3)の規定である。

義務教育段階において、特定の「障害の種類と程度」を法令で明示して特別支援学校への就学基準とする現行の仕組みは、「障害児が障害を理由として公立小中学校一般から排除されている」とみなしうる。確かに、学校教育法施行令の2002年改正において地方分権の観点も踏まえて市町村による「認定就学」制度⁴を導入したが、①「障害の種類と程度」による就学基準を前提とした上での特別支援学校離脱の仕組みであること、②認定主体が市町村教育委員会であって認定過程への本人・保護者等の参与が明確でないこと、③その運用姿勢には市町村間に格差があること等の問題を指摘しうる。

そこで求められる第一の検討課題としては、現行の「障害の種類と程度」による就学基準及びそれとセットになっている認定就学制度の廃止である。代案として、「障害の種類と程度」によってではなく、「教育的ニーズ」による対象規定に転換する方策があろう。かつて筆者は、「特別支援学校の特別の教育課程を必要とする者」⁵という新しい対象規定を提案したことがある。

(2) 「就学指導」から「教育相談・支援」へ

「12/24論点整理」では、新しい「教育相談・支援」の仕組みが構想されている。その要点は、①早期からの教育相談・支援の体制整備、②「就学指導委員会」の「教育支援委員会」への転換による一貫・継続した支援の実現、③本人・保護者、市町村教育委員会、学校等の合意形成の仕組みづくり、④意見が一致しない場合の調整の在り方、等である。「就学基準」を「教育的ニーズ」規定に転換した上であれば、こうした仕組みづくりに筆者は賛同したい。

なお、筆者は現在、科学研究費補助金を得て、「就学指導」から「教育相談・支援」への転換がどのように進展するかを、2010～12年度の3年にわたって継続調査中である。

《12/24論点整理》

(2) 就学先決定の仕組み

- ① 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、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。[中略]
- ② 現在、多くの自治体で障害の種類・程度等の判断について専門的立場から調査・審議を行うために設置されている「就学指導委員会」については、早期からの教育相談や就学先決定時のみならずその後の一貫した支援に重点を置くという観点から、「教育支援委員会」(仮称)等の名称とすることが適当である。[中略]

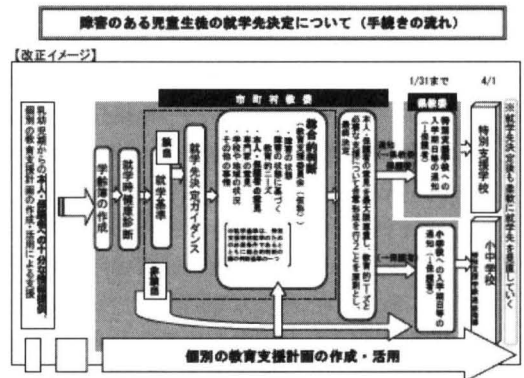
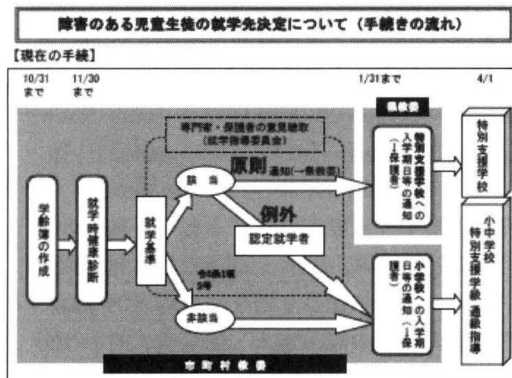
⁴ 就学基準に該当する児童生徒で市町村の教育委員会が小・中学校において適切な教育を受けることができる特別の事情があると認める者(認定就学者)については小・中学校に就学させることができる制度(学校教育法施行令第5条/2002年4月24日改正、同年9月1日施行)。

⁵ 拙稿(2002)「特別なニーズ教育と教育改革構想」『特別なニーズと教育改革』クリエイツかもがわ、p.294。

- ③ 就学時に小学校段階6年間、中学校段階3年間の学びの場をすべて決めるのではなく、児童生徒のそれぞれの発達の程度、適応の状況等を勘案しながら柔軟に転学ができることを共通理解とすることが重要である。定期的に教育相談や個別の教育支援計画に基づく関係者による会議などを行い、必要に応じて個別の教育支援計画及び就学先を変更できるようにしていくことが適当である。

[中略]

- ⑨ 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。(参考資料14: 児童の権利に関する条約 (抄))
- ⑩ 例えば、英国、米国においては、就学先決定について、本人・保護者の意見と行政の意見が一致しない場合、地方局や州に登録された中立の立場の仲介者が両者の間に入って合意点を見つけ解決策を探るといった調整のための仕組みが用意されている。これらを参考に、今後日本における仕組みを検討していく必要がある。例えば、都道府県教育委員会が、仲介者を紹介する役割を担うことも考えられる。これについては、これまでの認定就学の事例を整理することや新たなモデル事業を実施していくことも考えられる。[後略]



出所：文部科学省ホームページより

(3) 地域校籍の保障と「重複登録システム」構想

「12/24論点整理」は、地域校籍についても今後の検討課題として言及している。

《12/24論点整理》

(3) 交流及び共同学習

[中略]

- ② 一部の自治体で実施している居住地校に副次的な学籍を置くことについては、居住地域との結びつきを強め、居住地校との交流及び共同学習を推進する上で意義がある。この場合、児童生徒の付添いや時間割の調整などが現実的課題であり、それらについて検討していく必要がある。[後略]

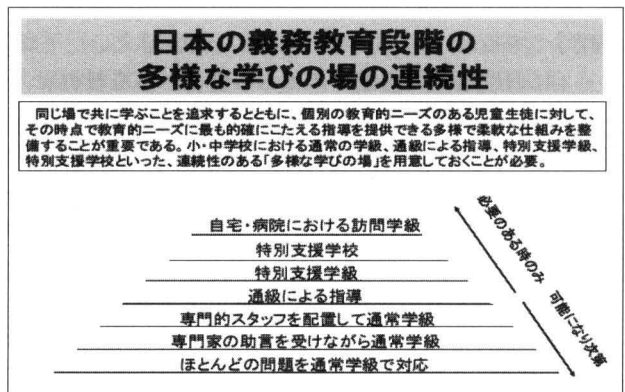
しかし、地域校籍を「交流及び共同学習」の枠に留めて捉える認識は、「障害の種類と程度」に基づく「別建て教育」の発想から抜け切れていない。むしろこの際、地域校に学籍を一元化する方向への転換を求めたい。日本の公立小中学校は小学区制を採り、地域の子どもたちが同じ学校で学び合うことを特長としている。これを筆者は「居住地域性」として再評価し、居住地域性と専門サービス性との同時保障を求め、現行の「択一選択制」から「併行利用制」への転換を提言してきた⁶。

より具体的には、「重複登録システム」⁷の構想である。すなわち、①基礎自治体である市町村が作成する学齢簿のもつ「居住地域性」の活用⇒全ての学齢児が小学区制に伴う居住地校にまず「地域校登録」をもつ、②本人のニーズ・保護者の意向を踏まえた上で教育委員会が学校指定を行う、③実際の就学校に最終登録を行う⇒「就学校登録」と称する、という仕組みである。さらに、通学区域制の弾力の運用、指定校変更・区域外就学、私学・国立の選択、特別支援学校の選択などを包括して、「地域校登録」と「就学校登録」が異なる全ての者（その内の希望者）を対象に居住地校は「交流及び共同学習」につとめることを提案したい。これは、「新たな共生社会の創出」という観点から、障害の有無、国公立の学校選択などを越えた新たな地域再生への道でもある。なお、特別支援学級について、教育委員会がなしうるのは「学校指定」のみであって、校内の学級等（学習形態）の判断に関しては校務の一環（校長の裁量＝責任と権限）に属する事項である。

（4）興味深い「連続性のある『学びの場』」「スクールクラスター」の提起

なお、障害者権利条約は「多様性の承認」と「合理的配慮の保障」の上にインクルーシブ教育を求めており、「生まれてから亡くなるまでの生涯にわたる地域での総合的な支援」のためには、学校・基礎自治体・圏域にシームレスな「多様な支援サービスの連続体」を整備する必要がある。このことによって初めて、「居住地域性と専門サービス性の同時保障」も可能となる。その意味で、「12/24論点整理」が例示している「連続性のある『学びの場』」（下図）及び「地域の教育資源の組合せ（スクールクラスター）」は非常に興味深い。

この点に関して、「特別支援教室」の論議が「特特委員会」でもみられたが、「特別」の二文字をとった形で、通常の小中学校において当たり前になされるサポート＝「支援教育」としては、仮称「学習支援室」⁸が相応しいであろう。全ての子どもを対象に開かれた形で、保健室に養護教諭がおり、図書室に学校図書館司書（ないし司書教諭）がいるように、「学習支援室」では「学習支援教諭」が児童生徒の求めに応じて学習支援をつかさどるのである。



出所：文部科学省ホームページより

⁶ 前掲『「特殊教育」行政の実証的研究』pp. 581-595。

⁷ 前掲「特別なニーズ教育と教育改革構想」pp. 297-298。

⁸ 同上 p. 295。

また、「クラスター」とは葡萄の房のごとくに連なったものであり、特別支援学校を地域に分散配置してこそ、専門性を確保した地域の教育資源の有機的連携が実現できよう。

(5) 教職員の専門性の確保、養成・研修の在り方について

最後に、「12/24論点整理」は「教職員の専門性の確保」「教職員の養成・研修制度の在り方」にも触れている。

ところで、教職は「羨望職」ではなくむしろ「忌避職」となりつつある。低下する教員採用市場の倍率を「十倍」程度に回復・維持すべく、若者を教職に向かわせる方策が求められる。昨今の教員養成論議は初任時点で「立派な授業」等ができる「質保障」を求めるきらいがある。しかし、「教職とは採用後定年までの30余年間を通して研鑽をつみ成長していく仕事である」と考える。この考えの下に、①研鑽・成長の基礎的な力を有する者には免許状を開放制の下に広く与える、②こうすることで多様な資質をもった志願者を教員採用市場に引き寄せる、③採用決定後に1年間の実務研修を行う（初任者研修を発展させて実務研修期間とする）という改善策を提起したい。

教員免許状の授与は2008年度で21万件台、公立学校教員採用選考試験は2007年度で受験者延べ16万人台、実際の採用は2万人台である。免許付与の要件に「1年間の実習・インターン」や「6年制養成」を組み込んで予め免許取得者を絞り込むとすれば、教員採用市場は冷え込むであろう。その意味で、採用決定後に実務研修を充実した方がはるかに合理的であり、かつ実現性も高い。

なお、教育職員免許法の付則第16項により、現在は特別支援学校教諭免許状を持たなくても特別支援学校の教諭等になることができるとされている。しかし、この「当分の間」猶予するとの規定は1954年から半世紀以上にわたって続いているものであり、付則第16項を撤廃して特別支援学校免許状の所持を義務化することが求められよう（その際、移行措置として、着任数年以内の認定講習による免許取得を容認する案を含む）。また、先に述べた「学習支援教諭」に関しては、免許状によらず、「司書教諭」にならった講習による資格付与も検討されてよい。

【備考】 本稿は、科学研究費補助金（基盤研究C）平成22～24年度「障害児の就学・進学・卒業時における移行支援システムの構築—市町村ベースの体制整備」（課題番号22531067、研究代表者：渡部昭男）による研究の成果の一部である。

巻末資料1 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）

平成22年6月7日

障がい者制度改革推進会議

[中略]

2) 教育

(推進会議の問題認識)

障害者権利条約においては、あらゆる教育段階において、障害者にとってインクルーシブな教育制度を確保することが必要とされている。

障害の有無にかかわらず、それぞれの個性の差異と多様性が尊重され、それぞれの人格を認め合う共生社会の構築に向け、学校教育の果たす役割は大きい。人間の多様性を尊重しつつ、

精神的・身体的な能力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との目的の下、障害者が差別を受けることなく、障害のない人と共に生活し、共に学ぶ教育（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育むことにつながる。

また、義務教育だけでなく、就学前の教育、高校や大学における教育、就労に向けた職業教育や能力開発のための技術教育、生涯教育等についても、教育の機会均等が保障されなければならない。

なお、現行の教育基本法の第4条第1項の教育上差別されない例示に「障害」が明記されていないところであり、「障害」が除かれる趣旨ではないものの、今後明文化することも検討すべきである。

【地域における就学と合理的配慮の確保】

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。

また、特別支援学校は、本人が生活する地域にないことも多く、そのことが幼少の頃から地域社会における同年齢の子どもと育つ生活の機会を失わせたり、通常にはない負担や生活を本人・保護者に求めたり、地域の子どもたちから分離される要因ともなっている。

障害者が地域の学校に就学し、多大な負担（保護者の付き添いが求められたり、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・点字等の用意等の必要な合理的配慮と支援が不可欠である。

このような観点から、以下を実施すべきである。

- ・ 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。【文部科学省】

【学校教育における多様なコミュニケーション手段の保障】

障害者の人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力を可能な限り発達させるためには、教育が本人にとって最も適当な言語並びにコミュニケーションの形態及び手段によって行うことが確保されなければならない。

このような観点から、以下を実施すべきである。

- ・ 手話・点字・要約筆記等による教育、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、手話通訳者、要約筆記者等の確保や、教員の専門性向上に必要な措置を講ずる。
- ・ 教育現場において、あらゆる障害の特性に応じたコミュニケーション手段を確保するため、教育方法の工夫・改善等必要な措置を講ずる。

【文部科学省】

(政府に求める今後の取組に関する意見)

- 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。〔後略〕

(2011年1月19日受付、2011年1月27日受理)