



# 政府間関係から見た「特別支援教育」構想の意義と課題（特集 特別支援教育の実像）

渡部, 昭男

---

(Citation)

障害者問題研究, 33(2):82-89

(Issue Date)

2005-08

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90007708>



## 政府間関係から見た「特別支援教育」構想の意義と課題

渡部 昭男\*

**要旨**：2000年の地方分権一括法の施行により、中央集権的な国一地方の関係は対等・協力の関係へと転換した。国の「特別支援教育」構想も、基本的には新しい政府間関係を踏まえたものとなっている。鳥取県は「現場主義」に立つ片山県政の下、独自の障害児教育政策を展開しており、19市町村を3圏域に区分して総合的な施策の充実を進めつつある。しかし、市町村が基礎的自治体としての力量を高め、広域的な地方政府である都道府県及び中央政府である国が市町村を支援・補完するという関係の構築は今後の課題である。

**キーワード**：政府間関係、特別支援教育、地方分権一括法、鳥取県、片山善博、障害児教育

「特殊教育から特別支援教育への転換」という標語は、教育の対象や場の拡大を単に意味する誤りに陥りやすい。そこで筆者は、歴史の発展方向を踏まえて「能力原理から必要原理への転換」という原理的転換を明示し、その上で「(特別)支援教育」の法制度設計を進める必要のあることを指摘した。それは、「教育を受ける権利」(日本国憲法第26条)の実質的保障を展望するものであるとも述べた<sup>1)</sup>。この点、国の「特別支援教育」構想に「一人一人の教育的ニーズに応じて適切な支援を行う」という基本理念が示されていることは正当に評価しつつも、権利論的な弱さや具体的な法制度設計においてさらに検討を要する課題を認める。

本稿では、「政府間関係」の視点から、「特別支援教育」構想の意義と課題を論じる。

### 1 政府間関係の在り方と国の役割

#### (1) 中央集権的關係下での権利保障の進展

日本国憲法は戦後の日本国の在り方として

「地方自治」をその原則の一つに位置づけた。にもかかわらず、中央集権的な中央一地方関係が継続されてきた。とりわけ、教育委員会の公選制を廃止し任命制とした「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(1956年、以下、地教行法)の下で、教育行政は極めて中央集権的様相を呈し、「文部省→都道府県教委→市町村教委→学校」という上意下達が特徴的であった。

しかし、教育行政を単なる国家統治作用としてではなく、「教育を受ける権利」保障のための行政過程としてとらえ直してみると、権利主体を起点とした「子ども(保護者)→学校→地方公共団体→国」というダイナミズムの存在が確認でき、中央集権的な関係性の下で地方間格差を伴いながらも、権利の形式的保障の拡充(訪問教育、後期中等教育の拡充など)、さらには実質的保障の試み(専門性の深化、授業実践の蓄積など)が自覚的な地方や学校において認められた<sup>2)</sup>。現在進行中の「特殊教育」から「特別支援教育」への政策転換も、子どもの権利条約(1989年)や「特別なニーズ教育に関するサラマンカ声明と行動大綱」(1994年)な

\* 鳥取大学地域学部

どの国際的な人権保障の動向とともに、日本における地方や学校段階における権利保障の進展によって余儀なくされた側面が大きい。

すなわち、「権利論なきニーズ論」に陥らないためには、国の諸報告の中に地方や学校現場から突きつけた権利保障の課題がどのように反映されているかを丁寧に吟味する必要がある。

## (2) 政府間関係の在り方の探求

一般的に「政府」というと内閣や中央官庁を想起することが多く、「地方政府」(local government)という用語が定着しているわけではない。これは、2000年に地方分権一括法が施行され、従来の地方公共団体(local public body)・地方自治体(local self-governing body)に代わって日本でも意識的に使用されることが増えた用語であり、「中央—地方」のこれまでの垂直的な関係をより水平的な関係へ修正・転換し、併せて相補的・協力的な関係の在り方を探求する意図が内在されている。

例えば、地方分権一括法の中心的な位地にある改正地方自治法は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(第1条の2第1項)とした上で、国は①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施、④その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うこと等(同第2項)を定めている。加えて、市町村を「基礎的な地方公共団体」、都道府県を「広域の地方公共団体」と位置づけている(第2条)。すなわち、「基礎的な地方政府(市町村)—広域的な地方政府(都道府県)—中央政府(国)」という新しい政府間関係の創造・構築が求められているのである。

## (3) 対等・協力の政府間関係への転換

地方分権一括法による対等な政府間関係への転換は、主従的關係の根幹であったそれまでの機関委任事務(都道府県事務の約7割、市町村事務の約4割を占めたときされる)を廃止したことに象徴される。機関委任事務とは、自律的な法人である地方公共団体ではなく、その長などの機関に対して法令により委任された国などの事務であり、その機関は国などの下級行政機関としての地位に立たされた。機関委任事務に関しては、地方議会によるコントロールが十分には及ばず、地方が独自に条例を制定することもできず、また法令に定めがない場合にも通達等によって上級機関の指揮監督を受けた(いわゆる通達行政)。「特殊教育」を含む教育行政もまた然りであり、よかれあしかれ、中央から地方に一律に方針が示され徹底された。例えば、就学権の剥奪機能を果たした「就学義務の猶予・免除」制度について、1979年度の養護学校教育の義務化に伴ってその適用が抑制されることとなったが、この政策転換も機関委任事務として1978年文初特第309号通達により中央統制的になされた。

しかし、今回の「特別支援教育」への政策転換については、中央集権的な従来の手法は使えない。地方分権一括法によって機関委任事務は既に廃止され、法令に明記された法定受託事務を除いて、多くは自治事務となった。例えば、障害児を含む就学事務は機関委任事務から自治事務となり、2002年9月に実施された新しい就学指導制度への転換も、学校教育法施行令に規定された認定就学者(第5条など)、市町村段階におけるいわゆる就学指導委員会の活用(第18条の2)、盲・聾・養護学校の対象となる者の心身の故障の程度(第22条の3)等以外の事項に関しては、たとえ国が諸通知で示した事務処理基準(特殊学級や通級指導の対象など)であっても地方が自律的に判断しうるのである。そして、地教行法(特別法)よりも地方

自治法（一般法）が優先するなど、国の関与は①法定主義の原則、②一般法主義の原則、③公正・透明の原則の下に置かれることとなった。

中央集権から地方分権への流れが地方に財政負担等を押しつける側面を併せ持っていることには留意しなければならないが、「中央－地方」「都道府県－市町村」の対等・協力の政府間関係へと舵を切ったことは画期的である<sup>3)</sup>。

#### （4）諸報告にみる政府間関係の特徴

政府間関係の転換については、「特別支援教育」に関する中央政府の諸報告でも意識した記述がなされている。とりわけ、地方分権一括法の施行によって文初特第309号通達が失効し、就学指導の見直しが迫られていた時期に出された2001年1月「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」（以下、21世紀報告）には、関連した記述が随所に見られる。

「平成12年4月にいわゆる地方分権一括法が施行されたことにより、児童生徒の就学に関する事務については、国の機関委任事務から地方の自治事務に変更され、就学すべき学校の指定は、法令に基づき教育委員会の判断と責任において行うこととなっている。」（第1章2（四））

「我が国の教育行政においては、国の定める制度の基本的な枠組みの下で、国、都道府県、市町村が連携協力して教育の機会均等とその水準の維持向上が図られてきたが、近年、様々な行政分野にわたって地方分権を推進するための取組が進められている。」（第1章2（五））

「特殊教育においても、各学校や地域における主体的かつ積極的な活動を促進する観点に立って、特殊教育に関する行政の仕組みや制度の在り方を見直すとともに、国や都道府県による市町村や学校に対する支援を充実することが必要である。」（同上）

「市町村教育委員会が主体的に施策を実施したり、各学校が自主的に教育活動を行うことに伴い、教育委員会や学校はその経営責任を明確にすることが求められる。」（同上）

「市町村教育委員会（市町村の誤りと思われる－引用者注記）は、住民に最も身近な地方公共

団体として、教育、福祉、医療、労働等が一体となって障害のある子ども及びその保護者に対して相談や支援を行う体制を整備すること。」（第2章1）など

21世紀報告では、地方及び学校の主体性・自律性を認めた上で、「基礎的な地方政府」としての市町村を都道府県並びに国が支援するという構図を描いている。この認識は、改正地方自治法の趣旨を踏まえた妥当なものであり、それ以降の諸報告も踏襲している。ただし、地方分権時代における「国が果たすべき役割」像は明確ではなく、ともすると国の財政負担を少なくする「小さな政府論」が見え隠れしている。

それは2003年3月「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（以下、特別支援教育報告）に顕著であり、「障害のある児童生徒の教育の基盤整備については、全ての子どもの学習機会を保障するとの視点から、量的な面において概ねナショナルミニマムは達成されているとみることができると」（第1章1（2））、「近年の国・地方公共団体の厳しい財政事情を踏まえ、既存の特殊教育のための人的・物的資源の配分の在り方について見直しを行いつつ、また、地方公共団体においては地域の状況等にも対応して、具体的な条件整備の必要性等について検討していくことが肝要である」（第1章2（2））といった記述となっている。

ところが、興味深いことに、文部科学省（以下、文科省）が義務教育費国庫負担制度の堅持を打ち出した後の2004年12月「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（中間報告）」（以下、中教審中間報告）では、「特別支援教育にかかる制度的見直し等を進めるに際しては、義務教育費国庫負担制度の改革の動向等を踏まえつつ、教職員配置等の所要の条件整備についても併せて検討する必要がある」という踏み込んだ表現となっている。なお、中教審中間報告において「我が国が目指すべき社会は、障害の有無にかかわらず、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う共生社会である。

(中略) 特別支援教育の理念や基本的考え方が、学校教育関係者のみならず国民全体に共有されることを目指すべきである」(第二章)と明記されたことも、特筆すべきである。

以上のように、地方分権時代における新しい政府間関係の在り方や「国の役割」像に関する政治的論議の下で、諸報告の内容も振幅していることが分かる。

## 2 鳥取県における「現場主義」に基づく障害児教育政策

これに対して、地方はどのような分権論・自治論をもって対応しているのであろうか。ここでは、この点に関して首長が明確な姿勢を示しているいくつかの都道府県の中から、片山善博知事の鳥取県をとりあげる。

### (1) 片山知事による「現場主義」の県政

片山善博知事(1999年4月初当選)は、現在第2期目に入っている。片山県政の基本姿勢は、「現場主義」である。2期目に入った時点でのインタビューでは、「行政の正常化」とも換言している<sup>4)</sup>。

「自治体とは、そもそも住民のための機構です。ところが行政が、住民とのあいだに大きな溝や『ずれ』をつくってしまっていて、国の政策の実施部隊化している。つまり、主客転倒しているわけです。本来は住民が主人公はずなのに、現実には『役所本位』になっているなど、不正常的事態が生じています。それを正常化したいというのが私の願いでした。」

さらに、教育に関連して述べた次の文章は、極めて分かりやすい<sup>5)</sup>。

「今までの教育行政は中央集権的な色彩が強く、教育に関する政策は全て文部科学省から出てきたと言っても過言ではありません。しかし、教育は子どもが原点であり、日々子どもと接する教員や学校現場が中心であるべきです。皆が現場を見て、現場から課題と知恵を引き出す。それを県や国が応援していくという発想の転換。それが今、

一番求められていることではないでしょうか。」

また、県下の市町村長との行政懇談会では「市町村行政の中で今日、教育が最も重要」「教育の問題を教育委員会任せにしていないか」「教員の人事権は県教委にあるが小中学校は市町村立、皆さんがもっとオーナーとしての自覚を」「教育行政も基本は住民の意向、納税者のニーズによって形成される。住民に雇われた人が住民のためのことをやる、それが自治の原点」等と述べている<sup>6)</sup>。

要約すれば、権利主体を起点とした「子ども(保護者)→学校(教員)→市町村→県→国」「住民→市町村→県→国」という関係性となる。すなわち、政府間関係を住民主体・地方主体において構築しようとの方向性が見て取れる。

興味深いのは、知事の立場から市町村の判断を尊重しつつ、市町村に対してより一層の自立的な奮起を促していることである。また、国の役割に関して片山知事は、「確実な財源の確保と現場における使い勝手の良さ」という視点から、義務教育費国庫負担制度は総額裁量制の導入(2004年度～)で随分と改善されたと評価し、その廃止には反対の立場を表明している<sup>7)</sup>。

### (2) 「障害児教育を語る会」の開催

「現場主義」は、知事部局(一般行政)から独立した委員会組織である県教育委員会の行政姿勢にも反映されている。そして、2000年度より設けられた障害児教育室(～03年度は小中学校課内の室、04年度～は課に準じた課外室)は、室長が障害児教育現場の出身者ということもあって、一貫して「現場主義」を重視した室運営を行っている<sup>8)</sup>。

その端的な例が、自由でオープンな「障害児教育を語る会」(2000年度～)の開室時からの継続である。これは、東・中・西部の各圏域ごとに毎年2回ずつ開催され、県側の諸施策の説明の後に、質疑応答・意見交換がなされる会である。県側からの出席は回を重ねる毎に充実され、障害児教育室はもちろん、他課から幼児教

資料1

鳥取県の障害児教育に対する取組等について		鳥取県 H.17.4.1		
<p>〈鳥取県の障害児教育の課題〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ LD, ADHD, 高機能自閉症等を含めた障害のある子ども一人一人のニーズ、重度重複化、多様化に応じた教育の推進（支援体制の整備、個別の教育支援計画の作成等）</li> <li>○ 東・中・西部地区それぞれに各障害種に応じた教育の場の提供</li> <li>○ 地域の障害児教育の拠点としての盲・聾・養護学校の機能の充実</li> <li>○ 教員の専門性の向上（研修体制の整備、盲・聾・養護学校教諭免許保有率の向上）</li> </ul>				
<p>〈取組状況等〉</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;"><b>盲・聾・養護学校の充実</b></p> <p><b>盲・聾・養護学校教育の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・鳥取養護学校 肢体不自由部門の併設（H15～）</li> <li>・倉吉養護学校 肢体不自由部門の併設（H16～）</li> <li>・聴覚障害教育（鳥取聾学校）の充実 中部地区 聴覚障害教育拠点設置（H16～） 西部地区 ひまわり分校小学部設置（H16～）</li> <li>・視覚障害教育（鳥取盲学校）の充実 西部地区 視覚障害教育拠点設置（H17整備）</li> <li>・白兎養護学校訪問教育の充実方策の検討（H17～）</li> </ul> <p><b>中山間地域在住の障害児の教育の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・通学バスの路線の拡充（H17 9路線）</li> <li>・通学支援職員配置路線の拡充（H17 6路線）</li> <li>・NPOが行う通学支援への交付金（H17 2路線）</li> </ul> <p><b>軽度の知的障害のある生徒への対応</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高等部教育（コース制を含む）の充実 等</li> </ul> <p><b>センター的機能の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育相談拠点としての機能</li> <li>・障害児教育研修の拠点としての機能</li> <li>・教材・教具等の提供の拠点としての機能</li> <li>・障害児教育の情報収集・提供の拠点としての機能</li> <li>・障害児・者の理解・啓発の拠点としての機能</li> </ul> <p><b>医療的ケア体制の整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・実施要項の改正（H17施行）</li> </ul> <p><b>安全対策の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個別の教育支援計画の作成</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;"><b>小・中学校に在籍する障害のある児童生徒への教育の充実</b></p> <p><b>学校内における障害のある児童生徒への支援体制の整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・校内委員会の設置と特別支援教育主任（校内における支援体制の中心となる教員）の指名（H16～）</li> <li>・学校内や学校外の人的資源を活用した障害のある児童生徒一人一人への支援体制づくり（H17～）</li> <li>・軽度発達障害児が在籍する通常学級への非常勤講師の配置（H17 30人）</li> <li>・障害児学級における教育の充実 障害種に応じた障害児学級設置 障害児学級支援職員の配置（H15～）</li> <li>・通級指導教室における教育の充実 通級指導担当者等研修の実施（H14～）</li> </ul> <p><b>LD等専門研修を受けた職員による巡回相談指導の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・LD等専門研修への派遣（H12～）</li> <li>・LD等専門員の配置（H17 11名）</li> </ul> </td> </tr> </table>			<p style="text-align: center;"><b>盲・聾・養護学校の充実</b></p> <p><b>盲・聾・養護学校教育の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・鳥取養護学校 肢体不自由部門の併設（H15～）</li> <li>・倉吉養護学校 肢体不自由部門の併設（H16～）</li> <li>・聴覚障害教育（鳥取聾学校）の充実 中部地区 聴覚障害教育拠点設置（H16～） 西部地区 ひまわり分校小学部設置（H16～）</li> <li>・視覚障害教育（鳥取盲学校）の充実 西部地区 視覚障害教育拠点設置（H17整備）</li> <li>・白兎養護学校訪問教育の充実方策の検討（H17～）</li> </ul> <p><b>中山間地域在住の障害児の教育の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・通学バスの路線の拡充（H17 9路線）</li> <li>・通学支援職員配置路線の拡充（H17 6路線）</li> <li>・NPOが行う通学支援への交付金（H17 2路線）</li> </ul> <p><b>軽度の知的障害のある生徒への対応</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高等部教育（コース制を含む）の充実 等</li> </ul> <p><b>センター的機能の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育相談拠点としての機能</li> <li>・障害児教育研修の拠点としての機能</li> <li>・教材・教具等の提供の拠点としての機能</li> <li>・障害児教育の情報収集・提供の拠点としての機能</li> <li>・障害児・者の理解・啓発の拠点としての機能</li> </ul> <p><b>医療的ケア体制の整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・実施要項の改正（H17施行）</li> </ul> <p><b>安全対策の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個別の教育支援計画の作成</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>小・中学校に在籍する障害のある児童生徒への教育の充実</b></p> <p><b>学校内における障害のある児童生徒への支援体制の整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・校内委員会の設置と特別支援教育主任（校内における支援体制の中心となる教員）の指名（H16～）</li> <li>・学校内や学校外の人的資源を活用した障害のある児童生徒一人一人への支援体制づくり（H17～）</li> <li>・軽度発達障害児が在籍する通常学級への非常勤講師の配置（H17 30人）</li> <li>・障害児学級における教育の充実 障害種に応じた障害児学級設置 障害児学級支援職員の配置（H15～）</li> <li>・通級指導教室における教育の充実 通級指導担当者等研修の実施（H14～）</li> </ul> <p><b>LD等専門研修を受けた職員による巡回相談指導の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・LD等専門研修への派遣（H12～）</li> <li>・LD等専門員の配置（H17 11名）</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>盲・聾・養護学校の充実</b></p> <p><b>盲・聾・養護学校教育の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・鳥取養護学校 肢体不自由部門の併設（H15～）</li> <li>・倉吉養護学校 肢体不自由部門の併設（H16～）</li> <li>・聴覚障害教育（鳥取聾学校）の充実 中部地区 聴覚障害教育拠点設置（H16～） 西部地区 ひまわり分校小学部設置（H16～）</li> <li>・視覚障害教育（鳥取盲学校）の充実 西部地区 視覚障害教育拠点設置（H17整備）</li> <li>・白兎養護学校訪問教育の充実方策の検討（H17～）</li> </ul> <p><b>中山間地域在住の障害児の教育の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・通学バスの路線の拡充（H17 9路線）</li> <li>・通学支援職員配置路線の拡充（H17 6路線）</li> <li>・NPOが行う通学支援への交付金（H17 2路線）</li> </ul> <p><b>軽度の知的障害のある生徒への対応</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高等部教育（コース制を含む）の充実 等</li> </ul> <p><b>センター的機能の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育相談拠点としての機能</li> <li>・障害児教育研修の拠点としての機能</li> <li>・教材・教具等の提供の拠点としての機能</li> <li>・障害児教育の情報収集・提供の拠点としての機能</li> <li>・障害児・者の理解・啓発の拠点としての機能</li> </ul> <p><b>医療的ケア体制の整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・実施要項の改正（H17施行）</li> </ul> <p><b>安全対策の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個別の教育支援計画の作成</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>小・中学校に在籍する障害のある児童生徒への教育の充実</b></p> <p><b>学校内における障害のある児童生徒への支援体制の整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・校内委員会の設置と特別支援教育主任（校内における支援体制の中心となる教員）の指名（H16～）</li> <li>・学校内や学校外の人的資源を活用した障害のある児童生徒一人一人への支援体制づくり（H17～）</li> <li>・軽度発達障害児が在籍する通常学級への非常勤講師の配置（H17 30人）</li> <li>・障害児学級における教育の充実 障害種に応じた障害児学級設置 障害児学級支援職員の配置（H15～）</li> <li>・通級指導教室における教育の充実 通級指導担当者等研修の実施（H14～）</li> </ul> <p><b>LD等専門研修を受けた職員による巡回相談指導の充実</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・LD等専門研修への派遣（H12～）</li> <li>・LD等専門員の配置（H17 11名）</li> </ul>			
<p style="text-align: center;"><b>教員の専門性向上への取組</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・盲・聾・養護学校教諭免許の保有率向上（H14～）</li> <li>・障害種に応じた専門研修の充実</li> <li>・広汎性発達障害専門教員の養成・配置（H14～）</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>就学指導体制整備への取組</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・障害児教育理解啓発の推進</li> <li>・鳥取県就学指導委員会の充実</li> </ul>				

な方向に変容している。時間が2時間程度と限られてはいるが、行政側が県民に対して積極的に情報提供を行い現場の声を直接聴く貴重な機会であるとともに、関係者がともに意見交換し圏域の課題を共有する「公論の場」の保障ともなっている。

### (3) 鳥取県における障害児教育政策の特徴

資料1は、2005年度第1回目の「障害児教育を語る会」で配布・説明されたものである。4点の「鳥取県の障害児教育の課題」の達成に向けての、「盲・聾・養護学校の充実」「小・中学校に在籍する障害のある児童生徒への教育の充実」及び双方に共通した「教員の専門性向上・就学指導体制整備」という大きく3つの取組区分として図示されている。これら

育・高校教育・人権教育などの担当者が、知事部局からは福祉保健部の障害福祉・保育・子育て支援及び商工労働部の労働雇用・職業訓練などの担当者が顔を揃えている。一般の参加者も、保護者・教職員・保育士など多彩である。以前は陳情型・責任追及型の発言が少なくなかったが、次第に関係者がともに語り合う建設的

は、中央政府の「特別支援教育」構想から導かれた机上プランではなく、「現場主義」の下で練り上げられたものである<sup>9)</sup>。キー概念は、「圏域」及び「総合化」である。

#### 1) 社会資源の整備・充実及び市町村への総合的な支援の単位としての「圏域」

鳥取県は、歴史的には因幡・伯耆の2国から

成るが、地勢的には東・中・西部の3圏域に分けやすい特徴を持つ。そして、東部-鳥取市、中部-倉吉市、西部-米子市・境港市というように求心力のある市が各圏域に所在することで、経済

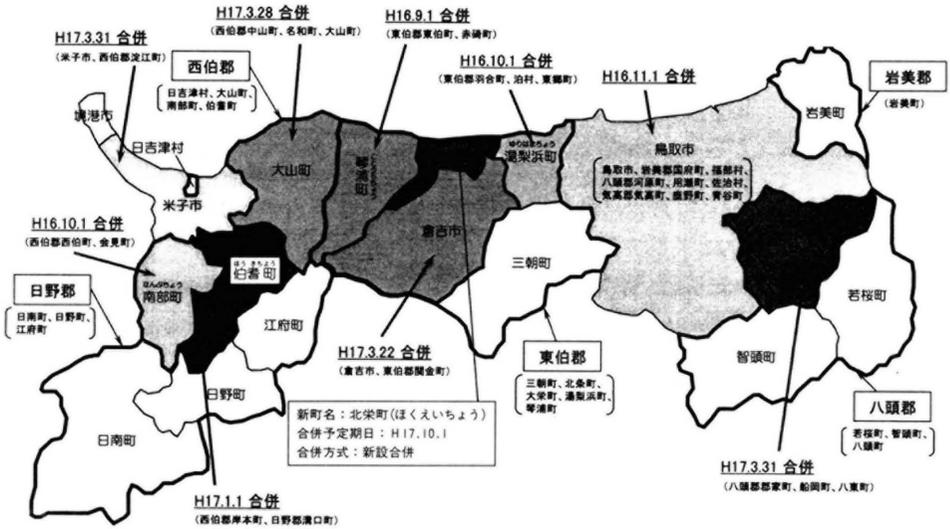


図1 鳥取県内の市町村 鳥取県ホームページ「鳥取県内の市町村合併の状況」より

的・文化的な生活圏域とも重複している。市町村合併によって、県下39市町村が2005年10月には19市町村となるが、東部(1市4町、鳥取市は20万人を越えて山陰地方初の特例市となる)・中部(1市4町)・西部(2市6町1村)の各圏域は維持されている(図1)。

ところで、中部圏域は人口が相対的に少ないこともあって県の行政的対応がともすると後回しとなり、東西に2極化した「ひょうたん行政」と揶揄されてきた。これに対して、片山県政は「現場主義」に立って、中部圏域のニーズに応じて障害児者関連の社会資源を充実する方策に転じた。就学前においてこれまで鳥取市・米子市の通園施設等に通うことを余儀なくされた状況を解消するために、2003年には中部療育園が開設された。2004年には、県下全域に対応すべく自閉症・発達障害支援センターが県立皆成学園(倉吉市)の一角に開所した。また、県立厚生病院(倉吉市)に脳神経小児科医の診療日を設けたり、小児救急診療体制を実現した。加えて、片山県政は東・中・西部の3圏域を、市町村を総合的に支援する単位ともとらえて、県の出先機関の総合事務所化を図っている。

このように、鳥取県において「圏域」は、地

勢的・経済的・文化的なまとまりに留まらず、社会資源の整備・充実及び市町村への総合的な支援の単位ともなっている<sup>10)</sup>。

## 2) 「圏域」単位の「総合化」の制度設計

障害児教育において、複数の市町村をまたいだ「圏域」への着目は以前からみられる。筆者は京都府の総合養護学校とエリア制に言及して「地域」概念が重層構造をなしていることを指摘したことがあり、また日本特殊教育学会も「特別教育圏」構想を提起している<sup>11)</sup>。そして、2003年の特別支援教育報告においては「障害保健福祉圏域」との重なりを意識した記述がなされている。「圏域」に着目する意図は、本来的には「総合化」にある。

鳥取県教委が掲げる「東・中・西部地区それぞれに各障害種に応じた教育の場の提供」の課題も、障害種に応じた教育機関が偏在してきた状況下において保護者・関係者がながらく要望してきた改善充実事項を踏まえ、具体的には①養護学校への複数の障害部門の設置、②聴覚・視覚障害教育の拠点の整備、③医療的ケア体制の整備、④各種の75条学級の開設、⑤LD等専門員の配置などの多様な方策によって、各圏域における障害児教育施策の「総合化」を目指している。さらには、障害保健福祉圏域や総合

事務所機能とも重なりつつ、「現場主義」に立って教育・福祉・医療・保健・労働などの総合化を展望していることは言うまでもない。

#### (4) 政府間関係からみた特徴

「現場主義」に立つとは言え、鳥取県の障害児教育政策もまた国の「特別支援教育」構想の影響下にある。例えば、国は特別支援教育推進体制モデル事業（2003～04年度）、特別支援教育体制推進事業（2005年度）といった事業や担当者会議などにより、地方を誘導しようと企図している。

しかし、鳥取県は「特別支援教育」という名称への安易な変更は行わず、行政上は「障害児教育」のままとしている。また、75条学級に関して、国の固定式学級の見直し案とは一線を画し、県下の実情を踏まえて整備・充実する方向を採っている。コーディネーターに関して、学校現場に馴染みやすい「主任」の名称を採用して「特別支援教育主任」とした。モデル事業も、指定比率を高めるようにとの国の指導にもかかわらず、あくまでも1中学校区にこだわり、中学校区を単位とした連携のモデル化を図った。そして、県独自のLD等専門員の養成・配置を前提として、「鳥取方式」とでもいうべきシステムの構築を目指している。

ただし、「特別支援教育」分野に限らず、これまで県が実力をもってきただけに、今後は市町村（ないしは圏域）の主体性・自律性を引き出す課題が残されていよう。

#### おわりに

「特別支援教育」への転換は、地方分権・地方自治の原則に基づき、新しい政府間関係の在り方を見据えてなされなければならない。地方分権・地方自治が法定主義に基づく限り、地方は法令の定めには従わざるを得ず、その意味でも国による「特別支援教育」に関する法令改正は慎重になされねばならない。その際、「住民

に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」（改正地方自治法）という観点から、その地方の実情に応じた「特別支援教育」の在るべき姿のデザインはその地方が行うこととなろう。「特別支援教育」を権利の実質的保障に資するものとするには、全国的な制度の大枠とナショナルミニマムを法令で定めて国がしっかりと税財源の確保と地方間格差の調整を行いつつ、その運用や細部の制度設計に関しては権利主体に身近な地方や学校現場の裁量に委ねる方式が望ましい。なお、地方という場合に、これまでの「特殊教育」では盲・聾・養護学校の設置義務を持つ都道府県の地位が高かったが、今後の「特別支援教育」においては市町村を基礎的自治体として位置づけ、都道府県は市町村を支援・補完するという関係を構築する必要がある。「総合行政」を担うに相応しい市町村の力量形成は喫緊の課題である<sup>12)</sup>が、市町村単独で実施できない事項に関しては、鳥取県のように比較的小さな「圏域」で施策の総合化をめざすことが現実的と思われる。

#### 注

- 1) 渡部昭男（2004）「特別支援教育」への転換とその課題——学校教育法の改正を中心に。季刊教育法、第140号。同（2005）「能力」原理から「必要」原理への転換課題と「特別支援教育」。賃金と社会保障、第1385・1386合併号。同（2005）必要（ニーズ）に応ずる教育の保障を——「特別支援教育」の課題と展望。みんなのねがい、第456号。なお、あるべき「（特別）支援教育」システムは、①「必要」原理に基づく教育法制の一環に位置づき、②個々人の多様性を前提としつつ必要なケア付きのインクルージョンをめざし、③教育以外の必要なケアをも総合的に保障するものでなければならないと考えている。
- 2) 渡部昭男（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。
- 3) 地方分権を踏まえた分析視点及び権利保障運動スタイルの変化の重要性、並びに在るべき法制度の設計は別稿で論じた。渡部昭男（2002）地方分

- 権下の教育改革と障害児教育。茂木・荒川・齋藤編，障害児教育改革の焦点，全障研出版部，同（2003）自治体の多様性を踏まえた「特別支援教育」への法改正試案，日本特殊教育学会特殊教育システム検討委員会自治体研究班編，「特別支援教育」への転換——自治体の模索と試み，クリエイツかもがわ。
- 4) 片山善博（2003）首長インタビュー⑧「未来への地方自治」，季刊自治と分権，第13号。「現場主義」を徹底する形で，鳥取県では予算編成業務の過程がインターネットで閲覧できるようになっている。片山知事の改革手法に関しては，田中成之（2004）改革の技術——鳥取県知事・片山善博の挑戦，岩波書店。なお，国立国会図書館NDL-OPAC「雑誌記事検索」を用いて「片山善博」で著者名検索すると2001年以降だけでも63件がヒットする。
- 5) 片山善博（2004）知事あいさつ。自立と再生をめざす鳥取フォーラム「教育の自立」（鳥取県主催，2004年1月14日開催，米子市文化ホール）。
- 6) 「皆さんは，市町村立学校のオーナーです」（鳥取県ホームページ [http://www.pref.tottori.jp/kouhou/chiji/topics/tpx\\_00021.htm](http://www.pref.tottori.jp/kouhou/chiji/topics/tpx_00021.htm)）2003年11月27日。この席で，県が市町村の負担金も得て進めている少人数学級編制（2002年度より小学校1・2年生を「30人学級」化）について，小学校3年生以上への拡大は選択制であり「全県一律ではないし，多様であっていい」と市町村の判断を尊重する姿勢を示している。
- 7) 片山善博（2005）片山鳥取県知事の直言・苦言・提言 第4回 義務教育とその財源論 ([http://bizplus.nikkei.co.jp/colm/colCh.cfm?i=t\\_katayama\\_04/](http://bizplus.nikkei.co.jp/colm/colCh.cfm?i=t_katayama_04/))。
- 8) 藤井喜臣教育長（2002年4月～）は知事任命による知事部局からの抜擢人事であり，2005年6月議会では副知事に起用する提案が知事よりなされた。歴代の障害児教育室長は2000～01年度・八木啓子，02～03年度・盛本裕子，04年度・出脇典子，05年度～・徳田純子の各氏である。
- 9) 鳥取県の障害児教育施策を扱ったものとしては，渡部昭男（2002）前掲書。國本真吾（2003）鳥取県 圏域ごとの社会資源の整備とネットワーク化。前掲3），「特別支援教育」への転換，クリエイツかもがわ。同（2004）鳥取県における養護学校義務制25年の成果と課題，鳥取短期大学研究紀要，第50号，など。
- 10) より民意を反映させうる単位としては圏域の見直しも進められており，西部圏域に含まれる広大な日野郡（県土の約1割）について，片山知事の発案で「日野郡民行政参画推進会議」が設けられた（2002年～）。
- 11) 渡部昭男（1986）障害児の教育的インテグレーションと「地域」，障害児教育とインテグレーション，労働旬報社。日本特殊教育学会障害児教育システム研究委員会（2000）特別教育システムの研究と構想，田研出版。
- 12) 穂坂邦夫（2005）市町村崩壊。スパイス。

## Changing to Special Support Education with the New Decentralized Relationship among the National Government and Local Governments in Japan

WATANABE Akio (*Faculty of Regional Sciences, Tottori University*)

A package of laws on decentralization enforced in 2000 has changed the relationship among the state, prefectures, and municipalities from one of centralization to one of equality and cooperation. National reports on special support education are based on the new relationship. In Tottori Prefecture, the child-centered/school-based administration of Governor Katayama promotes an original policy of special education to provide comprehensive service in each of the three areas into which its 19 municipalities are divided. Municipalities should be empowered as primary self-governing bodies, while both prefectures (broader-based local governments) and the state (national government) must support and complement them.

**Key words:** relationship among governments, special support education, laws on decentralization, Tottori Prefecture, KATAYAMA Yoshihiro, special education