

障害児教育の「ナショナルミニマム」について

On “The National Minimum” of Education for Children with Disabilities

古 屋 義 博* 岡 輝 彦† 広 瀬 信 雄*

FURUYA Yoshihiro OKA Teruhiko HIROSE Nobuo

要約: 特殊教育から特別支援教育への転換を図る「学校教育法等の一部を改正する法律(2006年6月15日成立, 2007年4月1日施行)」により, 障害児教育の再編成が各都道府県レベルで急加速している。その再編成を行うための前提が, 障害児教育に関する「ナショナルミニマムは概ね達成された」という文部科学省(2003年3月28日)の現状認識である。しかし, この現状認識については, その当時から, それを疑問とする意見が多く聞かれた。そこで, この現状認識について, 文部科学省が公表している「学校基本調査」や「地方教育費調査」などを利用して, 考察した。結果, 盲・聾・養護学校および小・中学校の児童生徒1人当たりの学校教育費の比率は変動していること, 児童生徒1人当たりの学校教育費の都道府県差, 知的障害養護学校の学校規模や教師1人当たりの児童生徒数の都道府県差などの存在を確かめた。

キーワード: 障害児教育, 特別支援教育, ナショナルミニマム, 学校教育費, 都道府県差

I はじめに

2001年1月15日に「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」とする)」が文部科学省から出された。具体的な計画は盛り込まれなかったものの, 副題にある「一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方」に関して, 積極的に評価したい提案がなされた。例えば, 「障害のある児童生徒の自立と社会参加を社会全体として, 生涯にわたって支援する体制の構築」「教育や福祉、医療等のさらなる連携」「盲・聾・養護学校や特殊学級のさらなる充実」「通常の学級の特別な教育的支援を必要とする児童生徒に積極的な対応」などである。

2001年4月24日に「構造改革なくして景気回復なし」「改革には痛みが伴います」の表現(2001年4月13日自由民主党総裁選挙演説より引用)に象徴される小泉政権が発足した。以降, 「21世紀報告」で提案された事項に質的な変化が生じる。

2001年10月23日に「今後の特別支援教育の在り方」を検討する「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」の初会合が開かれた。その趣旨は“近年の児童生徒の障害の重度・重複化に対応するため, 障害種別の枠を超えた盲・聾・養護学校の在り方を検討することが必要となっている。また, 小・中学校等に在籍する注意欠陥/多動性障害(ADHD)児, 高機能自閉症児など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。このため, 全国の実態を踏まえながら特別支援教育の在り方に関して調査研究を行う。(初等中等教育局長通知, 2001年10月9日「特別支援教育の在り方に関する調査研究について」より引用)”とのことである。学習障害や注意欠陥多動性障害などの子どもへの対応という, 教育制度上の純増部分を, 厳しい財政事情の中で実現させるための方略の検討に焦点化されたといえる。

2002年10月22日に「今後の特別支援教育の在り方について(中間まとめ)」が出された。ここにその方略が, “特に, 近年の国・地方自治体の厳しい財政事情等に鑑みれば, 人的・物的資源の量的

*障害児教育講座, †山梨県総合教育センター

な拡充を単純に図るという考えは現実的ではなく、盲・聾・養護学校や特殊学級等においてこれまで蓄積された指導の経験やノウハウ等を有効な資源として最大限に活用するという視点で取り組む必要がある。(第1章)”と示された。つまり、障害児教育を支える基盤を切り崩して、その純増部分に対応するということなのかもしれない。「21世紀報告」にあった多くの提案は後退する。

2003年3月28日に「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」が公表された。そこに“盲・聾・養護学校等において、障害の種類や程度に対応した教育上の経験、ノウハウ等の蓄積、障害に対応した施設や設備の整備等の条件整備が進められるなどにより、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。(第1章)”という現状認識が示された。この現状認識に多くの疑問が投げかけられたことはよく知られている。

このことについて、我々(古屋・岡・広瀬,2006^[3])も、「未だに学習機会に制限の強い訪問教育の存在」「機能や目的面でのナショナルミニマムについて十分な議論さえも行われていない寄宿舎の存在」「盲・聾・養護学校教員の免許保有率の向上が遅々している実態」などを指摘した。さらに、この現状認識が障害児教育の基盤の切り崩しの根拠になりかねず、これではナショナルミニマムという用語の誤った使用ではないかと指摘した。

今後の特別支援教育の在り方が、そのような文脈上で、本格的に検討され始めた直前の2002年4月に文部科学省初等中等教育局特別支援教育課が発行した「特殊教育資料(平成11年度版)」が象徴的である。「概ねナショナルミニマムは達成」との「客観的な調査データ(施策のよりどころとなる根拠・エビデンス)(柘植,2004^[10])」を強調するかのようになり、この版から「児童生徒1人当たりの学校教育費」が新設された。それを表1に示す。

表1 児童生徒1人当たりの学校教育費(平成9年度)

区分	学校教育費	
盲・聾・養護学校	9,709,986 円	盲・聾・養護学校の学校教育費は 小学校の約 11 倍 中学校の約 10 倍
小学校	860,010 円	
中学校	938,053 円	

※文部科学省初等中等教育局特別支援教育課「特殊教育資料(平成11年度版)」より転写

これについて、山下(2002^[11])は“見ればすぐにわかるような情報「盲・聾・養護学校の教育費は小学校の約11倍、中学校の約10倍」をわざわざ記載していることに筆者は釈然としないのである。(p.14)”と懸念を示している。確かに、さまざまな邪推は成り立つ。

杉浦(2004^[9])が“障害児学校や障害児学級の改善どころではない。「障害児一人にかかる予算は通常学級在籍児の11倍」だ。既存の障害児教育のコスト削減こそ、現実的で、もっとも求められる課題だというのが、「報告¹」全体を貫き通す理念となっている。(p.41)”と指摘するように、そこにある論理は、唯一、コスト削減(青木,2004^[2];杉浦,2004^[9];越野,2004^[4];越野,2005^[5];宮崎,2004^[6])なのかもしれない。

特殊教育から特別支援教育への転換を図る「学校教育法等の一部を改正する法律(2006年6月15日成立,2007年4月1日施行)」により、障害児教育の再編成が各都道府県レベルで急加速している。その結果が、各都道府県の5年後、10年後の障害児教育のよりよい姿に少しでもつながることを願うのである。

¹「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」のこと。

本研究では、この再編成が実施されることとなった前提としての「概ね達成とされるナショナルミニマム」について、文部科学省が公表している「学校基本調査」や「地方教育費調査」など、以下の統計を利用して、考察を行う。なお、年次統計については本稿執筆時点（2006年8月）で手に入る最新のものを、定点分析については「概ねナショナルミニマムは達成」と文部科学省が判断した直前の2001年度（平成13年度）統計を原則的に使用する。

- 教育分野別在学者・国民一人当たり経費（年次統計）：文部科学省生涯学習政策局調査企画課「地方教育費調査」
- 教育分野別在学者・国民一人当たり経費（都道府県別集計・平成13年度統計）：文部科学省生涯学習政策局調査企画課「地方教育費調査」その他、必要に応じて、各都道府県教育委員会が公表している統計も使用する。
- 養護学校教諭の当該学校の免許保有率（都道府県別集計・平成13年度統計）：文部科学省初等中等教育局特別支援教育課「特別支援教育」第3号、62-64頁
- 児童生徒数と学校数（都道府県別集計・平成13年度統計）：文部科学省生涯学習政策局調査企画課「学校基本調査（平成13年度）」
- 児童生徒数と学校数（年次統計）：文部科学省生涯学習政策局調査企画課「学校基本調査（平成17年度）」
- 山梨県立養護学校の児童生徒数（年次統計）：山梨県教育委員会「山梨の特殊教育（平成15年度版まで）」「山梨の特別支援教育（平成16年度版および17年度版）」
- 愛知県立養護学校の児童生徒数（平成17年度統計）：愛知県教育委員会ホームページ
- 大分県立養護学校の児童生徒数（平成17年度統計）：大分県教育委員会ホームページ

II ナショナルミニマムを反映するさまざまな統計

1 在籍者1人当たりの学校教育費の年次推移

「盲・聾・養護学校の学校教育費は小学校の約11倍、中学校の約10倍」という比較の対象がない単独に示されたデータは解釈できない。つまり、その値が大きいのか、小さいのか、その判断はできないのである。

障害（impairment）は、事実、発達上のリスクを高める。特別な教育が必要であり、学習や社会生活上の困難さを軽減するための制度上の仕組みが必要である。その仕組みを支えるためには、それなりのコストがかかる。しかし、その妥当な水準は示されていない。

そこで、文部科学省生涯学習政策局調査企画課が「学校教育、社会教育、生涯学習関連及び教育行政のために地方公共団体から支出された経費並びに授業料等の収入の実態及び地方教育行政機関の組織等の実態を明らかにして、国・地方を通じた教育諸施策を検討・立案するための基礎資料を得る」ために実施・公表している「地方教育費調査」を分析する。

ここでは、いわゆる「予告令（学校教育法中養護学校における就学義務及び養護学校の設置義務に関する部分の施行期日を定める政令（1973年11月20日、政令第339号）」）が出された若干前の

1970年度から、「学校教育法等の一部を改正する法律（1998年6月12日成立）」に伴い「中等教育学校費」が同調査に盛り込まれるようになる直前の2001年度統計までを取りあげる。

盲・聾・養護学校の在籍者1人当たりの学校教育費の小・中学校比の年次推移を図1に示す。小・中学校との差のピークは2か所、養護学校の義務制施行の直前の1978年度と1996・1997年度である。

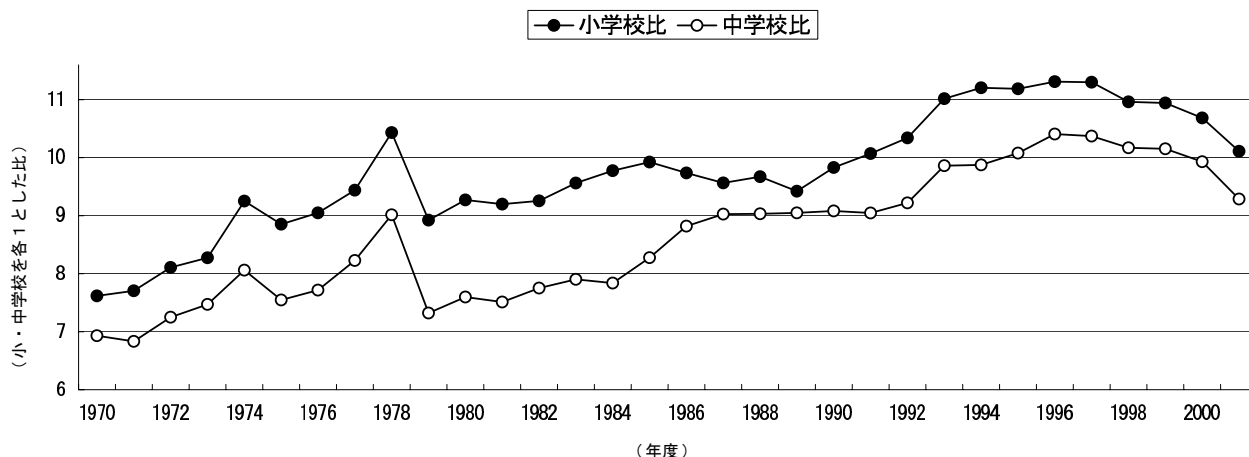


図1 盲・聾・養護学校の在籍者1人当たりの学校教育費の小・中学校比の年次推移

最初のピーク（1978年度）は、1979年の養護学校の義務制施行に向けての初期的な投資の結果であろう。

次のピーク（1996・1997年度）は、各学校の在籍者数の変化（図2）と各学校数の変化（図3）という2つの変数の影響と考えられる。盲・聾・養護学校の在籍者数は、1979年まで急増、その後は微増し続け、1989年から1996年までは減少する²。しかし、その間も、養護学校の地域偏在を解消するため、その新設は進行する。盲・聾・養護学校の在籍者1人当たりの学校教育費を算出する分母（つまり、在籍者数）がこの時期に小さくなったため、第2のピークが生じ、その後、養護学校の在籍者数は増加に転じて（分母が大きくなり）、小・中学校の差は小さくなったと考えられる。

以上のように、この差は、その時の特殊事情やその他の変数の影響により、変動し続けている。よって、その年度だけに着目して一概にその大小の比較は困難であろう。今後、1979年の義務制施行に向けて建設された校舎の耐用年数の問題が絡む。「学校教育法等の一部を改正する法律（2006年6月15日成立、2007年4月1日施行）」により、特別支援学校（盲・聾・養護学校）の役割も増える³。それでもなお、もしも、1998年以降の下降傾向が今後も続くのであれば、不自然な現象であるといわざるを得ない。

2 在籍者1人当たりの学校教育費の都道府県差

盲・聾・養護学校および小・中学校の在籍者1人当たりの学校教育費の都道府県差について検討する。なお、山間地の多さや島しょの存在、人口密度、公共の交通機関の整備状況、または特殊学級（2007年4月1日より「特別支援学級」）の設置状況や通級による指導の状況、盲・聾・養護学校の

²この傾向は、知的障害養護学校での年次推移がこの統計に決定的な影響を与えている。

³例えば、さまざまな障害種別に対応できるという特別支援学校化（学校教育法第71条改正）や特別支援学校のいわゆるセンター的機能の制度化（同第71条の3新設）などである。

障害児教育の「ナショナルミニマム」について

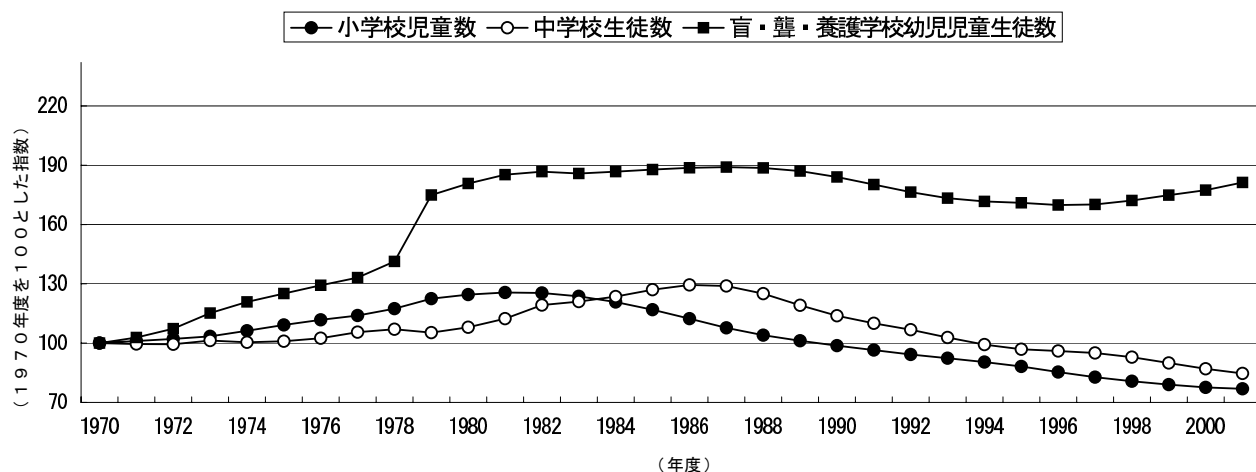


図2 各学校の在籍者数の年次推移 (1970年度を100とした。)

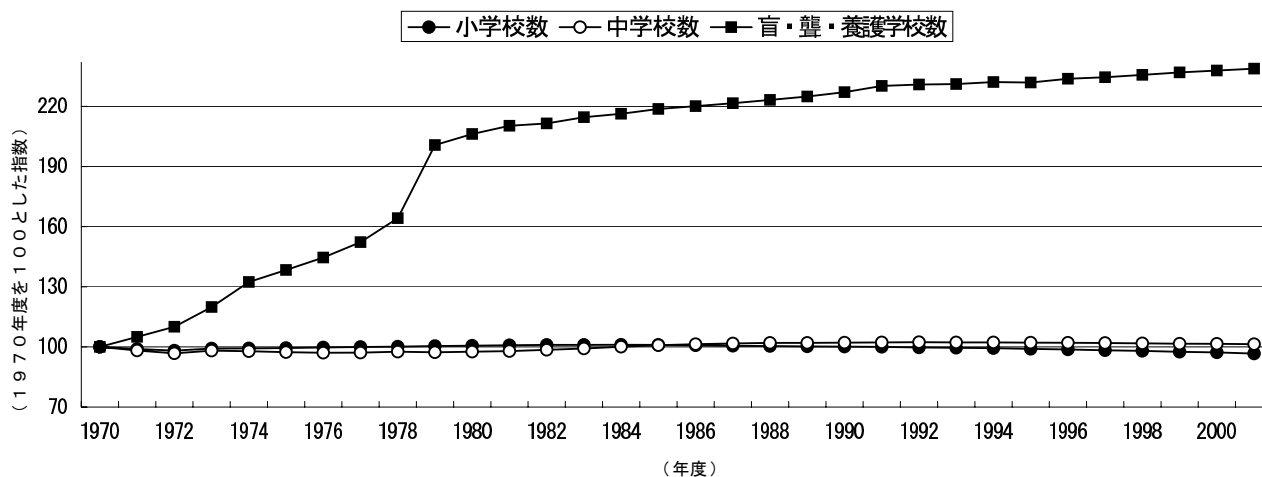


図3 各学校数の年次推移 (1970年度を100とした。)

規模や寄宿舎の設置状況など、さまざまな条件が複合的に作用している事柄なので、単純には比較できないが、という但し書きつきで検討する。

各都道府県の小学校および盲・聾・養護学校の在籍者1人当たりの学校教育費との関係を図4に示す。その両者には中程度の相関関係 ($r = 0.591$) がある。

小学校の在籍者1人当たりの学校教育費を大きい順に示せば、島根 (123万円), 高知 (119万円), 岩手 (112万円), 山形 (109万円), 和歌山 (108万円) である。小さい順に示せば、埼玉 (76万円), 福岡 (81.2万円), 静岡 (81.3万円), 群馬 (82万円) である。その差は最大で1.62倍である。

盲・聾・養護学校在籍者1人当たりの学校教育費を大きい順に示せば、島根 (1344万円), 北海道 (1257万円), 高知 (1238万円), 大分 (1223万円), 佐賀 (1218万円), そして小さい方から、静岡 (580万円), 栃木 (645万円), 愛知 (654万円), 茨城 (727万円), 熊本 (748万円) となっている。その差は最大で2.32倍であり、小学校に比べて大きい。

小学校および盲・聾・養護学校在籍者1人当たりの学校教育費の関係について検討する。小学校の値に対して盲・聾・養護学校の値が相対的に大きい (図4の左上の領域) のは、佐賀 (14.3倍) や

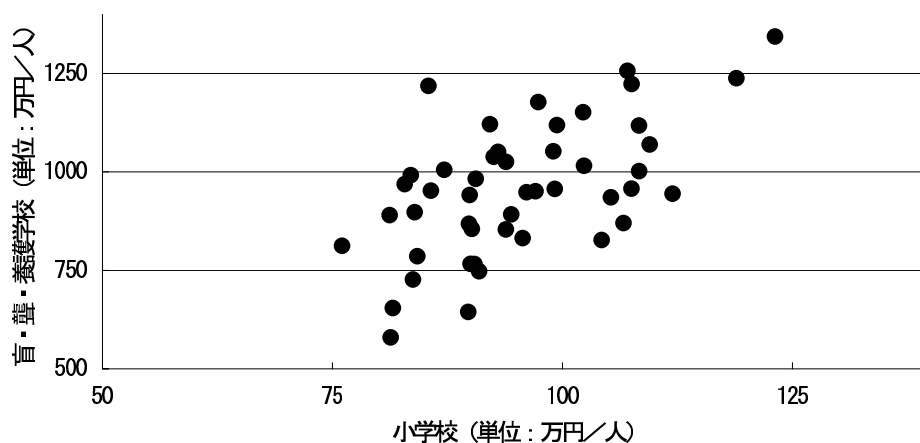


図4 各都道府県の小学校および盲・聾・養護学校の在籍者1人当たりの学校教育費

石川（12.1倍）などである。一方、その逆（図4の右下の領域）は東京（8.2倍）や鹿児島（7.9倍）などである。

以上のとおり、各都道府県ごとのさまざまな事情の結果であると考えられるが、都道府県差は少なからず存在する。

3 特に知的障害養護学校の現状

少子化傾向ではあるが、知的障害養護学校の在籍者数は一貫して増加傾向にある。慢性的な教室不足を含めて、学校経営上のさまざまな問題は増えているといわれている。

参考に、山梨県内の2つの知的障害養護学校の在籍者数の推移⁴を図5に示す。1974年に開校したA知的障害養護学校も全国の統計をなぞるように大規模化が進み、慢性的な教室不足の状態に陥っていた。その解消および地域偏在の解消を目的として、2000年に分校、2001年にB知的障害養護学校が、それぞれ開校した。しかし、2004年度には、A知的障害養護学校は、B知的障害養護学校が新設される前の児童生徒数規模になっている。両校の現状について、ここでは述べないが、学校経営上のさまざまな問題が生じていることはいうまでもない。

(1) 知的障害養護学校の規模の都道府県差

各都道府県の知的障害養護学校1校当たりの在籍者数と、同じく教員数との関係を図6に示す。両者の相関関係は、当然、高い数値（ $r = 0.863$ ）を示している。

児童生徒数の多い順に、愛知（243.57人）、大阪（225.56人）、栃木（167.56人）、静岡（163.07人）、神奈川（154.85人）である。少ない順に、大分（60.73人）、高知（69.83人）、秋田（70.55人）、群馬（72.31人）である。これらの値はあくまでも各都道府県の平均値なので、愛知や大阪などではより大規模な学校があり、大分や高知などではより小規模な学校があると考えられる。

例えば、平成17年度統計で、愛知県⁵の場合、県立養護学校（ただし、病弱養護学校・肢体不自由養護学校も混在）の児童生徒数は、それぞれ95、102、133、143、144、155、173、189、203、212、

⁴山梨県教育委員会発行「山梨の特殊教育（現・山梨の特別支援教育）」より作成。

⁵愛知県教育委員会ホームページより。

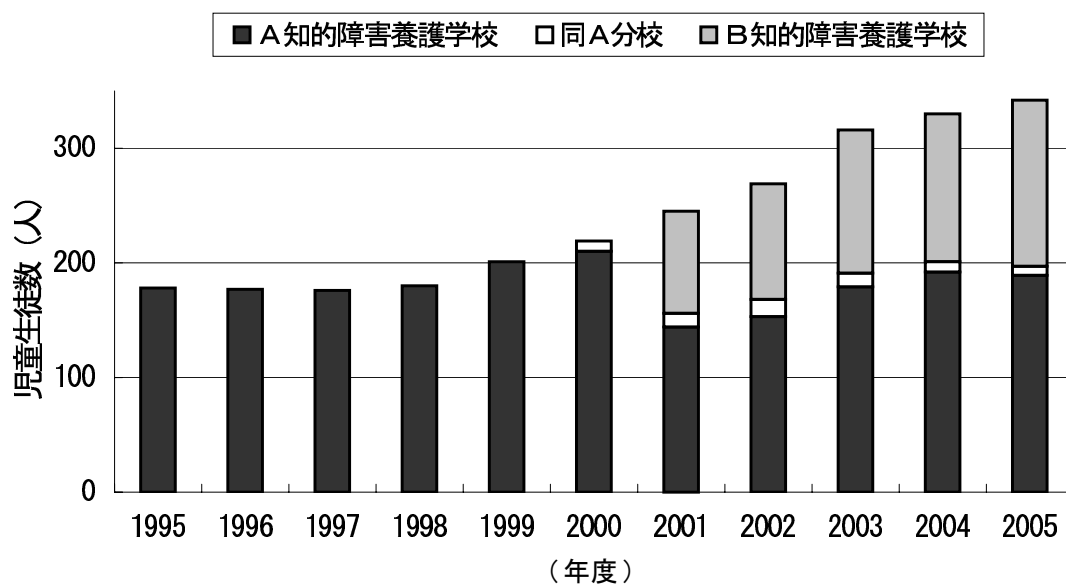


図5 A・B知的障害養護学校の在籍者数の推移

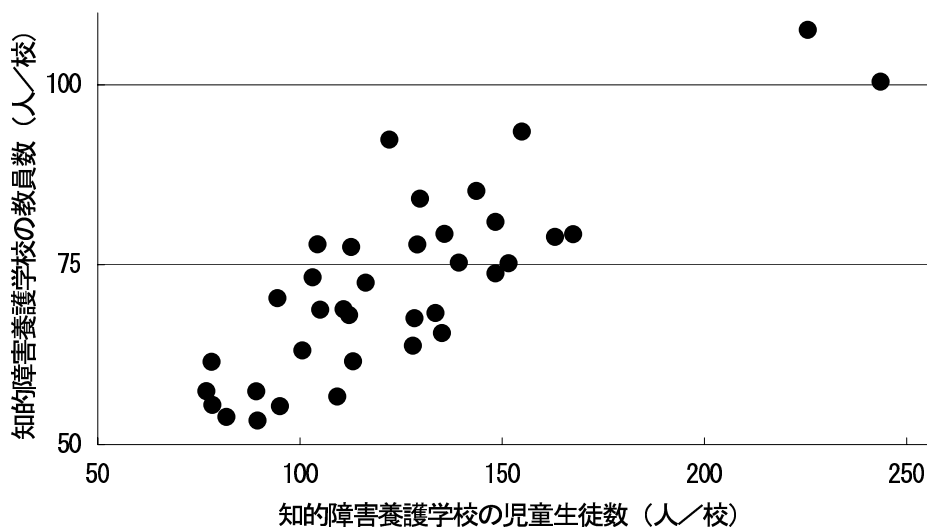


図6 知的障害養護学校1校当たりの在籍者数と教員数

302, 347, 366, 386, 386, 397, 454人である。同じく大分県⁶の場合, 19, 22, 23, 29, 33, 54, 56, 65, 65, 97, 120, 123, 164人である。例えば, 愛知でいう比較的小規模な学校が, 大分では比較的大規模な学校ということになる。

学校の適正な規模については別に検討しなければならないが, 少なくとも, 都道府県差が少なからず存在している。

⁶大分県教育委員会ホームページより。

(2) 知的障害養護学校の教員1人当たりの児童生徒数の都道府県差

各都道府県の知的障害養護学校1校当たりの在籍者数と、教員数1人当たりの児童生徒数との関係を図7に示す。

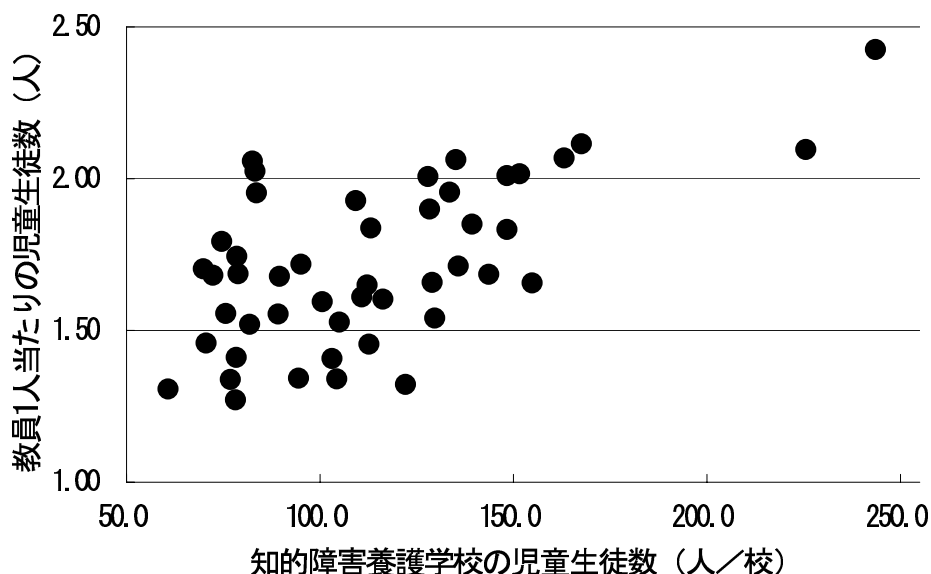


図7 知的障害養護学校1校当たりの在籍者数と教員数1人当たりの児童生徒数

学校規模と教員1人当たりの児童生徒数には中程度の相関関係 ($r = 0.617$) がある。これは、学校規模が大きくなるに伴い、教員1人当たりの児童生徒数も増える。言い換えれば、学校規模を大きくすれば、教員数は相対的に少なくなる（これは、学級編制や教員定数を定めた、いわゆる「標準法」の仕組みによる）。つまり、人件費は圧縮される。

教員1人当たりの児童生徒数を、多い順に挙げれば、愛知（2.43人：学校規模243.57人）、栃木（2.12人：同167.56人）、大阪（2.10人：同225.56人）、静岡（2.07人：同163.07人）、福岡（2.06人：同135.10人）であり、学校の規模も大きい。

一方、教員1人当たりの児童生徒数を、少ない順に挙げれば、島根（1.27人：学校規模78.17人）、大分（1.31人：同60.73人）、滋賀（1.32人：同122.13人）、福井（1.34人：同76.86人）、富山（1.34人：同104.33人）となり、滋賀⁷を除くと、学校規模は小さい。このように、教員1人当たりの児童生徒数の差は1.91倍ということになる。

盲学校や聾学校などの児童生徒数は減少傾向である。一方で、知的障害養護学校の大規模化は進行し続けている。

宮崎（2004）^[6]も指摘しているように、厳しい財政事情、インクルージョンという思想の実現（盲・聾・養護学校の通学区域をより小さくする）、盲・聾学校の小規模化、知的障害養護学校の急激な大規模化を一挙に調整・整理する方法として、特別支援学校化が進められているのかもしれない。

⁷滋賀は琵琶湖を中央にする特殊な形状の地域であり、通学区域を小さくする目的で、以前（滋賀県障害児教育推進計画協議会、1985）から知的障害と肢体不自由に対応する養護学校、いわゆる総合養護学校の建設を行っている。そのため、知的障害養護学校として統計上カウントされた学校でも、肢体不自由単一障害学級があったり、重複障害学級が相対的に多いと考えられ、他の都道府県の知的障害養護学校に比べて、教員数は比較的多く配置されているのであろう。

4 養護学校の教員の免許保有率と学校教育費

在籍者1人当たりの学校教育費と、盲・聾・養護学校の教員の当該学校の免許保有率との関係を図8に示す。両者にはほとんど相関関係 ($r = -0.208$) はない。かけられているコストと教員の免許保有状況との2軸で4つの領域ができることになる。教員免許を教員の質と仮定すると、例えば、右上の領域はかけられているコストも多く、教員の質も高い都道府県である。

この点に関しても、各都道府県差が存在する。各自治体の判断で盲・聾・養護学校の再編成（学校教育法第71条関係）がされたり、そして、特別支援学校の地域支援機能の拡大（学校教育法第71条の3関係）が期待されたりするが、それを開始するスタートラインは違っているとの認識が必要であろう。

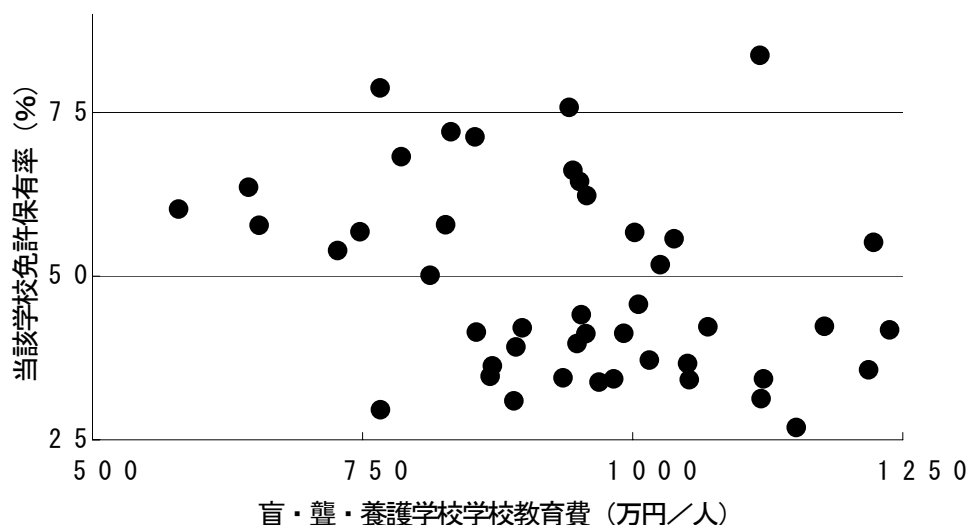


図8 在籍者1人当たりの学校教育費と盲・聾・養護学校の教員の免許保有率と関係

III まとめと今後の課題

社会の仕組みとして、障害のある子どもへの適切な援助を提供することは予定されている。茂木(1999)は“ノーマライゼーションは完全な自立生活だけを意味するのではない。個々人のニーズと能力の違いに(※「に」著者挿入)応じて必要な支援の程度が異なる。”そして“ノーマライゼーション原理は、サービス、訓練、支援の提供を要求する。”と指摘している。それなりのコストを要するのである。

必要なコストの基準はない。「11倍」「10倍」という単独に示されたデータの意味や意図は何なのか。このデータだけを切り取って考えれば、佐藤(1999)が指摘する“ちなみに、障害児一人あたりの年間の公教育費は、都道府県によって差があるが、平均して九五四万円である。義務教育段階だけで一人あたり一億円近い公教育費が費やされているのだが、この多額の公教育費によって、障害児に対する差別は解消されたのだろうか。この公教育費の額を考えれば、統合教育において通常の教室に通う障害児に補助教員をつけることも十分可能であることが知られるだろう。(p.26)”という論も出てくる。盲・聾・養護学校の在籍者1人当たりの学校教育費、つまり多くは教員の人件費、換言して教員数は多すぎるのではないか、という論に対して、障害児教育にかかわる我々に説明責任が求めら

れているのは確かである。

学校教育費やそれを反映する教員数や学校規模など、都道府県差が少なからず存在している。「学校教育法等の一部を改正する法律（2006年6月15日成立，2007年4月1日施行）」により，障害児教育の再編成が各都道府県レベルで急加速している。しかし，その再編成を実施するスタートライン，つまり障害児教育の基盤はそれぞれ同じではないのである。よって，「他県（のある学校）でこのような新規事業が開始されたから，本県（この学校）でも」という発想よりも，その都道府県（その学校）で教育を受けているその子どもたちの視点に立った上で，その都道府県（その学校）の教育に関する詳細な現状分析をしようとする発想が優先されることが望まれる。

参考文献

- [1] 茂木俊彦，障害は個性か，大月書店，2003.
- [2] 青木道忠，「特別支援教育報告」が提起したもの，越野和之・青木道忠（編），「特別支援教育」で学校はどうなる，クリエイツかもがわ，pp.11-26，2004.
- [3] 古屋義博・岡輝彦・広瀬信雄，政策としての特別支援教育に関する多くの疑問，教育実践学研究（山梨大学教育人間科学部附属教育実践センター研究紀要），11，pp.51-74，2006.
- [4] 越野和之，ナショナルミニマムは達成されたのか，越野和之・青木道忠（編），「特別支援教育」で学校はどうなる，クリエイツかもがわ，pp.107-122，2004.
- [5] 越野和之・『みんなのねがい』編集部，特別支援教育の光と陰，全国障害者問題研究会出版部，2005.
- [6] 宮崎隆太郎，増やされる障害児，明石書店，2004.
- [7] 佐藤学，教育改革をデザインする，岩波書店，1999.
- [8] 滋賀県障害児教育推進計画協議会，障害児教育推進のあり方について（報告書），滋賀県障害児教育推進計画協議会，1985.
- [9] 杉浦洋一，「特別支援教育報告」の問題点はどこにあるのか？，越野和之・青木道忠（編）「特別支援教育」で学校はどうなる，クリエイツかもがわ，pp.27-42，2004.
- [10] 柘植雅義，学習者の多様なニーズと教育政策，勁草書房，2004.
- [11] 山下滋夫，「障害」とは何か，山口勝弘・古屋義博（編），子どもの発達支援－障害児教育のフィールドワーカー，啓明出版，pp.12-24，2002.