様　式　Ｃ－１９、Ｆ－１９－１、Ｚ－１９　（共通）

科学研究費助成事業　　研究成果報告書

令和　５ 年　 ６ 月　 ６ 日現在

機関番号：３２６８９

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：１９Ｋ０２５４４

研究課題名（和文）教育における障害者差別解消の推進と自治体教育政策過程との相互関係に関する研究

研究課題名（英文）The Ralationship between Disability Discrimination Elimination and Municipality Educational Policy Making Process

研究代表者

小松　茂久（Komatsu, Shigehisa）

早稲田大学・教育・総合科学学術院・教授

研究者番号：５０２０５５０６

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費）　　2,900,000円

研究成果の概要（和文）：都道府県と政令指定都市の教育分野における障害者差別解消にかかわる条例と対応要領を分析することで、障害者差別解消政策の積極性や先進性を示す特定の自治体をある程度浮き彫りにすることが出来た。これらの自治体における教育政策過程の特徴をつぶさに観察する際に、アメリカで進展してきたレジーム理論とシビック・キャパシティ論を活用しながら、現代における地方自治体の教育行政や教育政策の特徴と課題を明らかにすることが出来るとの方向性を探ることが出来た。

研究成果の学術的意義や社会的意義
教育における障害者差別解消政策を条例と対応要領に限定して検討を加えることで、都道府県や政令指定都市の間での政策出力の相違を明らかにすることが出来た。特定の都道府県や政令市では障害者差別解消法の示す範囲を超えて、上乗せや横出しの条例を作成している場合が少なくない。また対応要領に関しては市民への周知や行動変容を促すために様々な工夫を取り入れていて、その創意工夫の度合いは自治体間で相当の開きがある。以上のように、自治体間の相違を具体的に明示することが出来た点が学術的成果である。

研究成果の概要（英文）：I analyzed the ordinances and guidelines for eliminating discrimination against persons with disabilities in the field of education in prefectures and ordinance-designated cities. To a certain extent, I could highlight specific local governments that show aggressiveness and advancedness in policies to eliminate discrimination against persons with disabilities. In order to closely observe the characteristics of the educational policy process in these local governments, we will clarify the characteristics and problems of modern local governments' educational administration and educational policies by utilizing the regime theory and civic capacity theory that have been developed in the United States. I was able to explore the direction of being able to do it.

研究分野：教育政策　教育行政

キーワード：障害者差別解消　自治体教育政策

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様　式　C－１９、F－１９－１、Z－１９（共通）

１．研究開始当初の背景

研究代表者は個人研究及び共同研究として、市町村レベルでの教育政策過程の特色と課題について研究を継続していた。特に、首長、教育委員会、学校、議会などの様々なアクターに焦点を当てながら、どのような条件があれば個々の自治体の教育政策過程が形成されるのか、そしていかなる政策アウトプットが表出するのかについて明らかにすることを試みてきた。

この研究テーマに取り組むに際して、政策過程そのものや、政策アウトプットの内容を特徴付ける自治体の条件を明らかにするためには、特定の政策に焦点を当てて分析を進める必要性を痛感していた。特定の政策として、例えば、新自由主義的な教育政策、教育課程政策、首長の教育方針などについて分析を進めていた。そこで明らかになったことは、首長の教育政策に関する関心や影響力行使の度合い、教育政策に関わる教育長および教育委員会の方針、校長会や教頭会や教職員団体などの影響力、市民団体や各種市民組織の政策過程への関与などが輻輳的に影響し合って、個別教育政策が形成されることになるとの見通しを得ていた。

ところで、2013 年に障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）が制定され、2016 年から施行された。この法律は第 1 条で「障害を理由とする差別の禁止を推進し、もって全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的」に掲げている。この法律は国民の障害者理解を大きく前進させる可能性を持つと同時に、差別のない地域づくりのための仕組みを備えており、あらゆる差別の解消に焦点を合わせているわが国で初めての立法の観点から極めて画期的である。この法律は、国や自治体など行政機関の職員が適切に対応するためのガイドラインとなる対応要領や、事業者のためのガイドラインである対応指針の策定も義務付けている。国に関しては、内閣府が 2015 年に「障害を理由とする差別の対象に関する基本方針」を策定し、国も自治体も対応要領の作成を推進している。

地方自治体における教育政策の形成と並んで、地方自治体における障害者差別解消政策を関連付けて分析することで、個別政策に焦点を当てた地方教育政策の形成過程をいっそう明確に描き出すことができるのではないかとの見通しを立てたた。

そこで 2017 年度には障害者差別解消法と地方教育行政の役割に関する考察を研究論文としてまとめて公刊した。拙稿「障害者差別解消法と地方教育行政の役割に関する一考察」『教育行財政研究集録』(早稲田大学教育・総合科学学術院　教育行財政研究室)第 13 号、1-14、2018 年 3 月。この論文の中で特に力点を置きたかったことは以下の点である。国と並んで自治体も差別解消のために重要な役割が期待されており、障害者差別解消法の制定目的を実現するために、自治体は多様な取り組みを行うこととされている。ところが同法の制定に先立って障害者差別禁止の条例を制定したり、極めて活発に広報活動を展開したりする自治体も少なくなかった。障害児教育に限らず、多様な教育活動で差別解消のための条件整備に積極的に取り組んでいる自治体を見いだすことができた。

2018 年度には障害者差別解消における自治体の役割、特に差別禁止条例を中心に検討を行った。2018 年時点では 47 都府県の中で 21 件が未制定であった。ただし、ほとんどの都府県は条例の制定を予定していた。障害者差別解消法に規定された自治体の責務や支援措置について概要を検討し、差別禁止条例の意義と内容について検討を加えた。そして特に都府県レベルでの障害者差別禁止条例の内容を以下の 2 点に分けて分析した。1 つは障害と差別の定義についてであり、もう一つは、紛争解決の仕組みと相談体制についてであった。2018 年度の研究成果は、「障害者差別解消と自治体の役割に関する考察」『教育行財政研究集録』(早稲田大学教育・総合科学学術院　教育行財政研究室)第 14 号、1-14、2019 年 3 月で公刊している。2017 年度も 2018 年度も差別を禁止し、差別の解消した共生社会を築くために一般行政に焦点を当てている。障害者差別の解消という目的のためには、一般行政は無論のこと、教育行政も重要な役割を果たさなければならない。本科学研究研究費の交付を受けて、

2019年度から本格的に調査研究に着手できた。

２．研究の目的

研究代表者はアメリカの教育行政研究をライフワークとしている。アメリカの 20 世紀における都市教育行政の変容について、イリノイ州シカゴを事例として長年にわたって研究をしてきた。アメリカの都市教育行政を分析する際の分析ツールとして、レジーム理論とシビック・キャパシティ理論について詳細に検討を加えてきた。この 2 つの理論はアメリカの自治体における課題設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価を含む政策過程全体を明らかにする中で構築されてきた理論である。レジームとは、公式な政府権限の行使を取り巻き補完する非公式な取り組みを意味している。シビック・キャパシティとは、教育改革を目指して自治体や市民や市民団体などを含めた都市全体が改革の方向性を明確にし、そのために様々な活動を糾合する力能のことである。この 2 つの理論を背景として、シカゴの 20 世紀の教育政策研究を行い、その成果として、拙著『アメリカ都市教育政治の研究ー20 世紀におけるシカゴの教育統治改革ー』　人文書院、　2006 年を上梓している。

先にも触れたように、障害者差別解消を目指していかなる自治体がいかなる政策過程を通して障害者差別解消に取り組んでいくのか、特に、教育分野における障害者差別解消の取り組みの実態を明らかにすると、当然のことながら自治体間の取り組みに相違が生じてくるはずである。なぜある特定の自治体が積極的・意欲的に教育分野に関わって差別解消を推進しようとしているのか、その要因として重要なのが自治体の教育レジームと教育関連シビック・キャパシティなのではないか。この点を仮説として設定し、2019 年度から 2022 年度までの 4 年間の研究に邁進していった。

具体的に見ていくと、国の定めた法律である障害者差別解消法に基づいて、都道府県や市町村は障害者差別解消条例を制定する。自治体の制定した条例には法的義務や努力義務なども含まれている。たとえ努力義務であったとしても条例の制定過程において　「障害(者)とは」「差別とは」「合理的配慮とは」「救済方法とは」などに関して知事部局の内部で、あるいは議員集団が、さらには市民団体や社会福祉関係団体、各種の障害者団体、障害者施設関係者、特別支援学校など、障害者差別に直接的・間接的に利害関係を有する人々がたとえ部分的であっても関与する中で自治体での合意形成が図られてきているのではないだろうか。このような様々な利害関係者が障害者差別解消や共生社会の実現に向けて、条例という一つの法形式であっても、条例の範囲の広狭、内容の深浅などに相違が生じてくるであろう。その相違をもたらすものこそ、自治体のレジームであり、シビック・キャパシティであろう。本研究では、教育分野における障害者差別解消の政策過程を中心として検討することが目的であるが、まずは、政策アウトプットである条例を対象として、制定状況と条例の条文の全体像の検討を行い、その後、教育分野に関する障害者差別解消条例の特徴について検討を加える必要がある。

既に触れているように、自治体にとって条例の制定は努力義務とされているが、条例だけでなく、不当な差別的取扱いの禁止及び合理的配慮の提供に関し、職員が適切に対応するための対応要領の作成も求められている。対応要領はひな形として中央政府の対応要領が参照されるが、自治体の対応容量をつぶさに検討してみると、記述内容の形式、条文の数、合理的配慮の具体例、懲戒処分、相談窓口などについて、自治体間で表記や表現に関してかなりの相違がもたらされている。この相違をもたらした要因を探ることも本研究の主たる目的である。多くの自治体が参照している内閣府と文部科学省の対応要領の特徴と課題について検討が必要である。都道府県レベルのみならず市町村レベルの政策アプトプットの分析も必要である。数多くある市町村の中で、条例の制定率も高い政令市に限定して、条例と対応要領の双方の分析・検討も必要であると判断した。

以上の研究目的を設定して作業を継続してくこととした。

３．研究の方法

本研究は、既述のように、教育における障害者差別解消政策にかかわる地方教育行政の実態と課題について明らかにすることを目的としている。その際に、文献研究は無論のこと、研究方法として、訪問しての聞き取り調

査を予定していた。たとえば、障害者差別解消にかかわる自治体教育政策には、首長、社会福祉部局、障害者政策関連部署、議会、教育委員会、教育長、社会福祉協議会、障害者団体、特別支援学校、校長会、PTA などなど、多様なアクターが関与や影響を及ぼすことが想定される。そのために、これらのアクターの政策過程での関与の実態を明らかにするために、インタビュー調査が必要であると判断して、そのための予算も計上していた。ところが、2019 年当初から続く新型コロナウィルスの蔓延によって、研究期間内での訪問調査を実質的に断念せざるをえなかった。結果的には、研究期間内の研究作業は文献調査に依存せざるを得なかった。ただし、都道府県や市町村の障害者政策担当部署に対してのみ電子メールで質問し回答を得るとともに、電話での追加的な聞き取りを行った。

４．研究成果

2019 年度で主として検討対象にしたのは障害者差別解消条例そのものである。自治体において教育における障害者差別解消のための施策は条例の他に、不当な差別的取扱と合理的配慮の不提供を禁ずるために、職員の適切な対応を促すのに必要な要領である「地方公共団体等職員対応要領」の策定が努力義務となっている。2019 年度末時点で多くの都道府県で職員対応要領が策定されており、対応要領に含まれる教育分野での差別解消に際して、都道府県間にはいかなる相違があるかの検討をおこなった。都道府県では、条例の制定や対応要領の策定の外にも、差別解消に関する意識の啓発活動を進めることとなっている。障害者差別解消法で触れている障害者差別解消支援地域協議会や相談窓口の設置の実態分析やあっせんの実効性に関する分析検討もおこなった。その際には、文献研究と並んで訪問調査も予定していた。ところが、新型コロナの蔓延によって、訪問の見通しをつけた自治体でのインタビュー調査がきわめて困難となった。2019 年度の研究成果としては、早稲田大学教育・総合科学学術院教育行財政研究室発行『教育行財政研究集録』第 15 号に所収の拙論「都道府県障害者差別解消条例における教育関連条項の一考察」（2021 年 3 月）を公表した。

2020 年度においては、都道府県別の障害者差別解消条例および都道府県別の障害を理由とする差別の解消に関する対応要領の分析を基礎として、教育分野における差別解消をめぐる政策の先進性に着目して、先進事例都道府県を確定し、その要因分析のために訪問調査の実施を予定していた。ところが 2019 年度に引き続き 2020 年度においても新型コロナウィルスの蔓延によって聞き取り調査を果たすことが出来なった。そのために対応要領の分析を中心とした文献研究に取り組み、その成果として、早稲田大学教育・総合科学学術院教育行財政研究室発行『教育行財政研究集録』第 16 号に所収の拙論「教育分野における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応要領の考察－文科省と都道府県の対応要領の検討を中心に－」（2021 年 3 月）を公刊することができた。2019 年度における条例の考察や 2020 年度の対応要領の考察によって、意欲的・先進的な教育における障害者差別解消を目指して取り組んでいる県として、滋賀県および長崎県を抽出することができたことはこれまでの成果である。そして、両県ではなぜ、どのようにして、先進性を有した政策を導入したのか、県の知事部局の障害者対策部署や教育委員会、県社会福祉協議会、特別支援学校等の政策過程への関与の実態と課題について重点的に調査検討していく見通しを得たことが 2020 年度の研究成果となる。

2021 年度においては、これまでの条例と対応要領の制定状況や内容分析を一層深める作業に従事した。繰り返しになるが、自治体における障害者差別解消のための施策には条例だけでなく、不当な差別的取扱と合理的配慮の不提供を禁じ、自治体職員が適切に対応するために必要な対応要領の作成が努力義務となっている。そこで、対応要領のみでなく、対応要領に付随した留意事項の様式や内容構成や合理的配慮の事例などにも範囲を広げて検討を加えた。つまり条例や対応要領に関連して特色のある個別自治体での障害者差別解消に関わる教育政策、教育行政の事例研究を文献レベルではあるものの検討を加えた。令和 2021 年度において中心的な分析対象としたのは、自治体における議会議事録である。それらの検討から、議会内における与野党に関わらず、鍵となる議員の発言や行動、自治体首長の意向、教育委員会や福祉部局の担当者の実務上の対応など、これらのアクターの相互作用によって、条例や対応要領の相違が生じているとの予測を持つことができた。まさにこの点が、研究目

的としての自治体の障害者差別解消政策とレジーム理論およびシビック・キャパシティ理論の結節点となり、自治体教育行政の特色と課題を解明しようとする本研究の主目的に近づく見通しを持ことができた。

教育における障害者差別解消に対して、過去 3 年間における研究において、国に関しては法制と内閣府および文科省中心とした対応指針・対応要領の検討を進め、都道府県に関しては差別解消に関わる条例・対応要領の検討を行ってきた。2022 年度においては地方自治体の中でも都道府県に留まらず、政令指定都市にまで対象を拡大して条例と対応要領の分析を進めた。2013 年に制定された障害者差別解消法は「不当な差別的取扱い」だけでなく「合理的配慮」を提供しない不作為をも差別としている。国に対しては基本方針の制定を義務づけ、行政機関の職員が適切に対応するためのガイドラインとなる対応要領や各種事業者のガイドラインとなる対応指針の策定を義務づけている。国レベルでの差別解消のための枠組みの整備と並行して、自治体レベルでも差別解消の制度構築が求められ、都道府県は無論のこと、市区町村でも創意工夫が進行している。そのために、政令市にまで範囲を広げて検討を進めた。20 の政令市の差別解消条例と対応要領の中の教育分野に対象を絞って分析を進めるといくつかの特徴的な政令市が浮かび上がってきた。たとえば、多くの政令市では中央省庁の対応要領に倣っているのが通例であるのに対して、中央省庁の事例に追加してきわめて詳細な具体例を提示してるのが大阪市や熊本市であった。大阪市では対応要領の別紙留意事項で教育の場面やその他の場面での配慮事項を大幅に追加している。この点は別の角度から多様な配慮具体例を列記している熊本市も同様の特徴を示している。さらにはイラストを多用して市民に分かりやすい合理的配慮の例を示している札幌市も特徴的な政令市として指摘できる。以上のように、2022 年度の研究によって、いくつかの政令市では他の政令市に比してきわめて詳細に視角に訴える工夫がなされていることを明らかにできた。この研究成果は、早稲田大学教育・総合科学学術院教育行財政研究室発行『教育行財政研究集録』第 18 号に所収の拙論「政令指定都市の障害者差別解消条例と対応要領の一考察ー教育分野を中心にー」（2023 年 3 月）として公刊している。

先述のように、本来は条例や対応要領を手がかりとして、教育分野における障害者差別解消という単一イッシューではあるが、地方教育行政の政策出力の先進性をもたらすにはどのような条件と要因があるのか、つまりレジームとシビック・キャパシティがあるのかを解明することが中心的な研究目的であった。ところが、今般の科研費研究期間において、新型コロナウィルスの蔓延によって各種アクターへの対面での面接調査がきわめて制約されざるを得なかった。そのために、自治体の政策出力の特徴や課題については明らかにすることが出来たものの、レジームとシビック・キャパシティとの関連性については、今後の研究課題とせざるをえなかった。

５．主な発表論文等

〔雑誌論文〕　計3件（うち査読付論文　0件／うち国際共著　0件／うちオープンアクセス　0件）

１．著者名 小松茂久	４．巻 第16号
２．論文標題 教育分野における障害を理由とする差別の解消に関する対応要領の考察	５．発行年 2021年
３．雑誌名 教育行財政研究集録	６．最初と最後の頁 1,18
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 －

１．著者名 小松茂久	４．巻 第15号
２．論文標題 都道府県障害者差別解消条例における教育関連条項の一考察	５．発行年 2020年
３．雑誌名 教育行財政研究集録	６．最初と最後の頁 1,18
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 －

１．著者名 小松茂久	４．巻 第18号
２．論文標題 政令指定都市の障害者差別解消条例と対応要領の－教育分野を中心に－	５．発行年 2023年
３．雑誌名 教育行財政研究集録	６．最初と最後の頁 1,16
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 －

〔学会発表〕　計0件

〔図書〕　計1件

１．著者名 八尾坂修編	４．発行年 2021年
２．出版社 風間書房	５．総ページ数 233
３．書名 アメリカ教育長職の役割と職能開発	

〔産業財産権〕

〔その他〕

－

６．研究組織

	氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考

７．科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕　計0件

８．本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関