

障害者の高等教育に関する提言

—進学を選択できる社会に向けて—

本プロジェクトについて

本プロジェクト（「障害者の高等教育政策」）は東京財団の「医療・介護・社会保障制度の将来設計」プロジェクトの一環として、障害者の自立支援活動などを展開する日本財団と連携の下で実施した。障害者の社会参加機会を拡大するため、義務教育など他の分野よりも政策が手薄となっている高等教育に着目し、必要な政策・制度を提言した。

<プロジェクトメンバー>

三原岳（東京財団研究員兼政策プロデューサー）

石井靖乃（日本財団国際協力グループ長兼公益ボランティア支援グループ長）

青柳まゆみ（筑波大学大学院人間総合科学研究科助教）

金澤貴之（群馬大学教育学部准教授）

近藤武夫（東京大学先端科学技術研究センター講師）

白澤麻弓（筑波技術大学障害者高等教育研究支援センター准教授）

森壮也（日本貿易振興機構アジア経済研究所開発研究センター貧困削減・社会開発研究グループグループ長代理兼開発スクール教授）

富田清行（東京財団政策研究事業ディレクター（内政担当）兼研究員）

亀井善太郎（東京財団研究員兼政策プロデューサー）

<本提言に関する問い合わせ>

東京財団研究員兼政策プロデューサー 三原岳 電話：03-6229-5492

Email：mihara@tkfd.or.jp

※ 文中の肩書や政策・制度の動向は2012年8月1日現在のデータに従っています。

はじめに

日本はバブル経済の崩壊後、「失われた二十年」という言葉に代表されるような政治・経済・行政の混迷が続いている。財政赤字や社会保障問題に限らず、農業や環境、地域経済、エネルギーなど多くの分野で課題が先送りされており、グローバル化が進む中で国内問題は外交問題と直結して国益や安全保障の在り方も問われている。しかし、政治は機能不全が続き、行政は対処療法を余儀なくされており、中長期的な視点に立った冷静な議論や分野横断的な検討が難しい情勢である。こういう時こそ、物事の原点に立ち返って物事の本質を見極め、政策提言を打ち出すだけでなく、政策の実現を求めるシンクタンクとしての役割は大きい。東京財団は非営利・独立のシンクタンクとして、政策を研究・提言する能力を持ち、日本の文化・文明まで立ち返って物事の本質を突き止めて、現場感覚や生活感覚を大事にしながら、政策の実現を働き掛けてきた。今後も国会議員や国・自治体の政策責任者、学識者、制度を支える現場の方々との交流を通じて、政策提言を通じて世の中を動かすことを目指していきたいと考えている。

今回の政策提言は障害者の高等教育政策に焦点を当てた。少子化に伴う「大学全入時代」にもかかわらず、高等教育機関（大学、短期大学など）の総在籍者数に占める障害者の割合は極めて小さく、障害者にとって高等教育機関は縁遠い存在となっている。さらに、雇用や義務教育段階と比べると国の政策も手薄と言わざるを得ない。では、障害者にとって高等教育は「ぜいたく品」なのだろうか。それとも全ての障害者が能力に欠けて、高等教育への進学は難しいのだろうか。実際には自立に必要な教育の機会均等という大原則が確保されず、進学を諦めている障害者は少なくない。

しかし、基本的人権を掲げる憲法を持ち出すまでもなく、教育の機会均等は全ての国民に確保されるべきである。意欲と能力を持つ障害者が社会の第一線で活躍する上では、高等教育に進学できる状況が望ましいのは言うまでもない。同時に、障害者が高等教育に進学し、自立した一個人として社会の構成員になれば、所得・税金・消費の拡大や社会保障費の削減を通じて、その便益は社会全体に波及する。障害者の高等教育政策は単に「弱者を支える福祉」ではなく、社会として必要な投資として考えられるべきである。

その一方で、機会均等の確保や自立を支えるには相応のコストを要するのも事実であり、健常者、障害者双方が相互理解の下、社会的合意を積み重ねる必要がある。障害者の自立や社会参加機会を支える上で、何が必要なのか。今回の政策提言を契機に社会の構成員が考えて欲しい。

公益財団法人 東京財団理事長 秋山昌廣

【あるべき姿】

★一般的に障害者は「一方的に支援を受ける社会的弱者」と見られがちだが、障害者や要介護高齢者、認知症患者などを含めると全人口の10～15%程度が心身に不具合を持っており、「何を以て健常と考えるか」という明確な基準は存在しない。「健常者」「障害者」の線引きは曖昧であり、一般的な理解としての「障害者」とは障害者手帳の有無を基準に作られた概念に過ぎない。

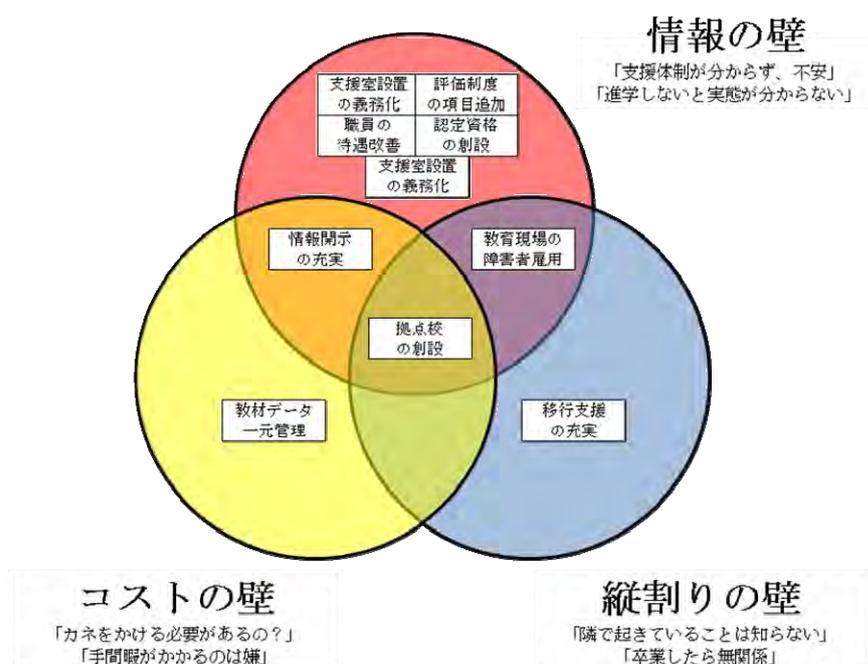
★障害を理由に社会参加機会が失われることは本来的に許されず、意欲と能力を有する障害者が健常者と同等に活躍できる環境整備が必要。障害者の社会参加は消費・所得・税収の拡大や社会保障支出の削減を通じて社会全体に効果が波及することも期待される。

【現状と課題】

★「合理的配慮」を盛り込んだ障害者基本法が改正されるなど、政権交代を契機に障害者政策の見直しが進んでいる。義務教育、雇用の各段階では支援制度が整備されつつある一方、高等教育分野での政策対応は不十分であり、学生支援は一部の熱心な教職員・学生ボランティアで支えられているのが実情。

★実際、高等教育機関に在籍する障害者は総在籍者の0.3%を占めるに過ぎない。近年増加傾向にあるとはいえ、障害者の社会参加機会拡大を妨げる要因となっている。

★障害者の進学を妨げる要因としては、進学後の支援状況などを事前に把握しにくい「情報の壁」、高校や雇用との接続が上手く行っていない「縦割りの壁」、修学支援に関する費用や手間暇を嫌う「コストの壁」が考えられ、3つの壁を取り払う政策が障害者の進学しやすい環境整備に繋がる。



提言の内容

① 情報開示の充実、各大学の取り組みを評価・比較できる体制整備

・学校教育法、国立大学法人法を改正して障害学生支援に関する大学の取り組みを開示するよう義務化。同時に、自治体決算を参考に第三者による比較が可能な形での開示。

② 障害学生支援組織の設置義務化

・学校教育法や国立大学法人法を改正し、障害学生の相談・支援をワンストップで受け付ける支援組織（例えば支援室）の設置を義務化。

③ 大学評価で「障害学生支援」の項目追加

・大学評価に際して、障害学生の総在籍者数や卒業生数などを評価項目として配慮。

④ 予算を重点配分する「インクルーシブ高等教育推進拠点校」（仮称）の創設

・ノウハウを持っていない他の大学に対する支援業務、スタッフ養成や職員の派遣、教職員向け研修などの実施、教育・福祉・雇用関係機関との連携を義務化。これらの業務に当たる専門的な知識やノウハウを持つ支援担当教職員の育成・配置。

⑤ 支援職員の待遇改善、支援に関する基本方針やガイドラインの明確化

・支援組織で働く職員の待遇改善や身分保障。
・障害学生支援に関する考え方や手順を盛り込んだ基本方針やガイドラインの作成。

⑥ 優れた支援担当教職員の認定資格創設

・専門知識とノウハウを身に付けた教職員を育成することで支援体制を充実。

⑦ 学生スタッフ拡大に向けたインセンティブ付与

・支援に当たる学生の裾野を拡大するため、一定の基準をクリアした学生を対象に、教員免許試験の一部免除、奨学金の減免、単位振替などを実施。

⑧ 教育現場で働く障害者の増加

・大学の法定雇用率を算出する際、教員と職員を区分して公表。
・障害学生が教員を目指せる教育課程の創設。

⑨ 高校から大学、大学から雇用への移行支援の強化

・特別支援学校教員に対して特別支援学校教諭免許状の取得を義務化。
・法定雇用率の状況、早期離職者数などに関する企業別データの開示を段階的に義務化。

⑩ 教科書・教材データを一元管理する「教材データ機構」（仮称）創設

・文字情報にアクセスできない障害者の教育参加権を保障するため、教科書や教材のデータを一元的に管理し、一定の手数料でデータを配布する機構の創設と、機構の権限、責任を明記した著作権法の改正。

目 次

序章	なぜ高等教育に着目するのか	5
第1章	障害者政策の全体像と合理的配慮	8
第2章	障害者に関する教育・雇用政策の現状	16
第3章	障害学生支援に関する大学の取り組みと課題	29
第4章	障害学生支援に関する政策・制度	38
第5章	障害者の大学進学を妨げている要因	43
第6章	政策提言（1）～情報開示の充実と体制の底上げ	48
第7章	政策提言（2）～拠点校の指定と予算の重点配分	52
第8章	政策提言（3）～支援体制の充実に向けて	55
第9章	政策提言（4）～移行支援の強化、教育参加権の保障	58
おわりに	障害者が進学できる社会の実現に向けて	61
補論	合理的配慮について	62

序章 なぜ高等教育に着目するのか

一般的に障害者¹は「支援を必要とする社会的弱者」と理解されがちである半面、「高等教育機関（大学、短期大学、高等専門学校）に進学する障害者に対しては「ごく一握りのエリートであり、支援は必要ない」と見られているかもしれない。しかし、以下の事例²に見る通り、十分な支援や配慮を受けられず、社会参加の機会を奪われている結果、本来の能力を発揮できていないケースは少なくない。

◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇

耳の聞こえないA大学3年生のBさんは美術を専攻しており、将来はデザイン系の仕事に就きたいと思っている。成績は優秀で、唇の動きから会話の内容を汲み取る「口話」で幼い頃からコミュニケーションを取っており、一般高校から入学した。特に高校までは授業中の配慮を受けておらず、入学試験に際してもリスニング免除などの配慮が受けられるにもかかわらず、「受験に不利になるかもしれない」と思って、耳が聞こえないことを隠して受験して合格した。入学後も真面目に授業を聴講していたが、教員が早口で口の動きも小さく、内容をほとんど理解できない状況だった。高校までと違って学習の手掛かりとなるテキストも少なく、授業では先生のスライドや板書を眺めるしかない状況だった。しかし、1学期も半ばに近付き、流石に定期試験のことが不安になっていた頃、教員の一人から声を掛けられて学内に支援制度があることを知り、大学1年生の後期から大学の支援を受けることにした。この結果、講義内容の概略をノートに書き取る「ノートテイク」の要員として、大学側が有償で学生ボランティアを募集するようになり、現在はノートテイクを通じて授業の内容を把握できるようになった。大学側も「聞こえない学生も不自由なく授業を受けられます」とPRし始めている。学生ボランティアも親切に接してくれており、Bさん自身は支援の中身に不満を感じていない。しかし、必ずしも授業の内容がBさんに伝わっているとは限らない。A大学が実施した調査では、手書きのスピードは話し言葉に比べて何倍も遅くなる上、学生ボランティアの能力に個人差もあるため、耳の聞こえる学生に比べると、3～6割程度の中身しか伝わっていない時があることが判明した。しかも試験の時期が近付くと、知人や学生ボランティアも試験の準備に追われるため、ノートテイクの要員が集まらず、何の支援措置もないまま授業を聴かざるを得ない時がある。他の学

¹ 近年、「害」の字が好ましくないとして、「障がい」「障碍」「しょうがい」などの字を当てるケースが増えているが、障害学の研究では「社会の側が障害者を無力化している」という考え方で「障害」の字を用いる。今回の報告書でも「障害を持っている個人ではなく、社会の側がバリアを作って障害者の社会参加を妨げていることが問題であり、バリア自体が障害である」という意味で、「障害」の字を用いている。今回の報告書は固有名詞の時は「障がい」の字を使うが、それ以外は「障害」で統一する。

² 以下の事例はヒアリングや情報提供を基に、現場で起きたこと、あるいは起きていることを再構成した架空の内容である。

生と同じ学費を負担し、同じ授業を受けているにもかかわらず、目に見えない情報格差が存在しており、「不自由なく授業を受けられる」という大学の説明通りになっていない現実がある。さらに、大学内では有償学生ボランティアに対する謝金などの費用が意外にかかるとして、「障害学生支援に熱心なことなんかPRせず、もう少し予算を減らす方向で動いてはどうか」という意見が出始めている。未だに大学の経営サイドに「障害学生支援は一部学生にしかメリットがない特別な付加サービス」という考え方が根強く残っていることに対し、担当教員を含めた関係者は苛立ちと危機感を募らせている。

一般高校に通うCさんは漢字や文字を書けない障害（所謂、学習障害）を持っている。日常的なコミュニケーションに支障はなく、難解な文章を読み解けてパソコンやワープロソフトを使えば小論文も書くことができるが、手書きで書く文章は小学校の低学年水準にとどまる。このため、センター試験などマークシート形式ならば高得点を叩き出すものの、漢字の書き取りが必要な論述試験になると、途端に点数が悪くなってしまう。Cさんは地元の大学に対し、「小論文を課す入試ではワープロの使用を認めて下さい」と要請しているが、大学は「漢字変換ができるので不公平が生じる可能性がある」として認めておらず、進学を諦めようと思っている。

手が不自由なDさんは一般中学校に通う3年生。成績は中位クラスだが、向学心が強く、来年は地元の一般高校に進学し、最終的には大学に進学して法曹関係の資格を取りたいと思っている。両親もDさんの希望に沿いたいと思っているが、中学校の教員からは「大学に進学しても就職先が見付からないかもしれない。特別支援学校高等部に進学して手に職を付けなさい」と助言されている。そこで、特別支援学校高等部に通う子供を持つ隣人に相談すると、「進学や学力向上に繋がるカリキュラムは少ない。一部の特別支援学校は進学指導が充実しているらしいけど、近所の特別支援学校に行くと大学進学なんてできないよ」と助言されて進路を迷っている。

◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇

誰もが障害を持つ可能性があるにもかかわらず、こうした形で障害を理由に教育の機会が失われたり、進学を諦めたりする話は少なからず起きている。所謂「健常者」³と同程度の能力を持っているにもかかわらず、憲法に盛り込まれた大原則である教育の機会均等が失われて、その分だけ社会で活躍する道が閉ざされているのである。大学に通う障害者の数は年々増えて来ているとはいえ、政府や大学の取り組みは散発的であり、文部科学省が2012年6月、高等教育局長の私的勉強会として、「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」を発足させて検討が始まったばかりである。実際、高等教育機関に通っている障害者の数は総在籍者数の0.3%を占めるに過ぎない。しかし、障害者基本法の第1条に謳っている「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」（所謂、インクルーシブ社会）を目指すには社会で活躍

³ この報告書では「障害者手帳を持っていない人」という意味で健常者の文言を用いている。

する障害者の数が増えなければならない。そのためには「教育」「雇用」の結節点となり、社会に人材を送り出す「最終関門」である高等教育機関に対し、意欲と能力を持つ障害者が進学を選択できる環境づくりは欠かせない。

一方、2011年8月施行の改正障害者基本法に盛り込まれた「合理的配慮」(reasonable accommodation)の波が高等教育機関に押し寄せる。合理的配慮とは余り馴染みのない表現だが、障害者の社会参加機会を拡大するため、障害を理由にした競争条件の不利を解消することに主眼を置いており、これを怠った場合には障害者差別と見做す考え方である。例えば、シンポジウムに参加する耳の聞こえない学生がリアルタイムでの意思疎通を求めた場合、主催者はニーズに対して調整し、莫大な財政負担を伴うなど合理的な理由が見当たらないにもかかわらず、手話通訳か、発言内容をパソコンに入力する「パソコンノートテイク」などの配慮を怠れば「障害者を差別した」と判断されかねない。しかも、支援の可否や内容、水準の判断は個別ケースで異なり、当事者同士の調整で決定する仕組みである。言い換えれば、障害種別や障害程度区分に応じて一律に判断する日本の行政文化とは明らかに異なり、障害者が自ら困難とニーズを説明し、これに対して支援を提供する機関も門前払いにせず可能な限りで対応することで、個々のケースに応じて双方が歩み寄って合理的な方策を考えることが合理的配慮なのである。

政府は「国連障害者権利条約」の批准に向けた国内法の整備として、差別禁止を盛り込んだ法律を来年の国会に提出する考えを示している。今後の動向次第では高等教育機関に限らず、官公庁や教育機関、民間企業など社会的な責任を持つ組織にとって大きなインパクトを持つことになる。同時に、社会全体にとっても、どこまでの負担を社会全体で共有するのか再考しなければならない時を迎えている。今回の政策提言は障害者の社会参加機会を拡大する一つの方策として、これまで手付かずだった高等教育分野の政策対応に着目し、高等教育分野だけでなく、義務教育や雇用なども含めた障害政策の現状を幅広く分析するとともに、現実可能なアプローチとして障害者が高等教育への進学を選択できる社会の実現に向けて、必要な政策・制度改正を提言している。

第1章 障害者政策の全体像と合理的配慮

(1) 障害は特別なことなのか？

障害には目の見えない視覚障害、耳の聞こえない聴覚障害、手足が不自由な肢体不自由、病弱、知的機能の発達に遅れのある知的障害、社会的関係の形成の困難な発達障害などがあるが、制度上、「障害者」と認定される類型は「身体」「精神」「知的」の3つになり、自治体が発行する「障害者手帳」を受け取っている。その数は概算で表1の通り、身体366万人、精神323万人、知的54万人の計740万人に上る⁴。複数の障害を持っている人が存在するため、単純計算はできないが、全人口の約6%が「障害者」とされている計算になる。

表1、障害者数（推計）

類型	総数	在宅者 (精神は外来患者)	施設入所者
身体	366万3000人	357万6000人	8万7000人
知的	54万7000人	41万9000人	12万8000人
精神	323万3000人	290万人	33万3000人

(出所) 内閣府編『平成24年版 障害者白書』図表1-8「障害者数」(推計)から作成。

さらに、介護保険制度の要介護認定を受けている高齢者が約500万人に及ぶほか、手帳給付に至っていない発達障害や内部障害を持っている人、うつ病や認知症、統合失調症の患者、一時的な入院患者などを含めれば、重複障害を除外したとしても全人口の10~15%程度の人が心身に不自由を感じている可能性がある。しかも、身体障害者と認定された人の24%が65歳以上で障害を持っており、人口の長寿命化で誰もが障害を持つことが考えられる。メディアや大多数の世間は障害者について「一方的に支援を受ける社会的弱者」と理解しがちであり、社会全体としても特別視する機運が強いが、「誰もが障害を持つ可能性がある」という認識に立つ必要がある。

健常者と障害者の線引きは曖昧という大前提に立つことも重要である。例えば、下垂体機能低下症という内部障害を持っている30歳代の女性は障害者手帳を持っていないが、体力を使う仕事やストレスを伴う業務が難しく、一定の配慮が必要となる。しかし、過剰な支援は欲しておらず、「見た目には分かりづらい状態のため、周囲の理解を得にくい」としている。見た目では分かりにくい発達障害に関しても境目は曖昧であり、「何を以て健常と考えるか?」「何を以て障害と考えるか?」という明確な基準が存在するわけではない。さらに言えば、健常者が自分達の価値判断で住みやすい社会を作っている結果、障害者には住みにくい社会になっている可能性がある。例えば、社会の全構成員が車いすで生活しているならば、社会は車いすで移動することを前提に作られて両足で歩く人達は不便を感じ

⁴ 身体障害者の数には高齢者関係施設入所者は含まれていない。

るであろう。さらに、社会全体が耳の聞こえない人で構成されれば、耳が聞こえないことを前提に社会が作り上げられるはずであり、耳の聞こえる人は少数派の「障害者」と類型化されると思われる。つまり、健常者は知らず知らずのうちに多数を形成しており、マイノリティーとなる障害者にとっては住みにくい社会になっている可能性がある。この視点に立てば、健常者と障害者の間に明確な線引きが存在するわけではなく、障害は人間の属性のごく一部に過ぎないのである。言い換えれば、一般的な理解としての「健常者」「障害者」の線引きとは、支援対象を明確にするために発給される手帳の有無を基準に作られた概念に過ぎないのであり、手帳の有無だけで「障害者」と類型化される人が障害を理由に社会参加機会を失うことは本来的に許されることではない。むしろ、バリアを作って障害者の社会参加を妨げている社会の方に問題があると考えべきである。

(2) 障害者が社会参加する意味合い

基本的人権を保障した憲法や障害者基本法を引き合いに出すまでもなく、障害の有無に関わらず、人間は自己実現のために自立する権利を有する。障害の度合いや困難に配慮しつつ、自立を支えることを大原則とすべきであるのは言うまでもない。同時に、可能な限り社会全体で障害者の社会参加や自立を支えることで、意欲と能力を有する障害者が社会経済活動の一翼を担える社会を作り出す考え方が重要である。もちろん、社会参加や自立が困難な重度障害者に対する支援のための負担を社会全体で分かち合う必要性は言うまでもないが、政策上の観点で見れば、社会の担い手や納税者を増やす重要性は障害の有無に関わらず、障害者を含めた多様な人々が共生する社会の前提となる。言い換えれば、日頃から健常者と障害者が共に学んだり、働いたりしながら共同で社会を築き上げる必要があり、健常者と同程度の教育水準を持ち、同等に活躍できる障害者を可能な限り増やすことが重要である。現在は健常者と同じぐらいに活躍している障害者は少数派に過ぎず、社会的な評価を得た障害者の頑張りが「美談」としてニュースで取り上げられている。しかし、社会で活躍できる障害者が日常的な光景になれば、メディアは取り上げなくなる。それぐらいの状態になれば、障害者を特別視する世間一般の認識を改めるとも可能になると思われる⁵。そのためには意欲と能力を持つ障害者に対し、高等教育機関への進学を含めた教育機会の選択肢を確保・拡大することが重要となる。

こうした考え方は日本財団の運営・企画の下、2012年6月10～17日に実施した米国視察でも論点となった。視察ではアメリカニューヨーク州の「ロチェスター工科大学 (RIT)」と、RITの一学部である「ろう工科大学」(NTID)を最初に訪問した。NTIDは「Great Society」を掲げて人種差別や貧困問題に対処したジョンソン政権期の1968年に設立され

⁵ この点は男女共同参画社会と対比すれば分かりやすいであろう。女性の社会参画が進んでいない時代には「女性初の首長」「女性初の社長」などがニュースになっていたが、1986年施行の男女雇用機会均等法を境に女性の社会進出が進んだ結果、この種のニュースは近年減少している。十分とは言い難いものの、女性の社会進出が珍しくなくなり、メディアがニュース性に欠けると判断しているためである。

た。当時の連邦政府が聴覚障害者の就労状況を調査したところ、聴覚障害者の多くが専門職に参加していないことが判明し、専門の高等教育機関を設立することにしたという。現在も運営費として年 6300 万ドル前後（日本円換算で約 45 億～50 億円）に及ぶ連邦政府の予算が投入されている。ヒアリングに応じてくれた大学関係者は大学設立の意義として、社会の担い手として自立できる人材を高等教育段階から育てる重要性を何度も強調していた。つまり、障害の有無に関わらず、社会参加機会の選択肢を広げ、その人らしい自立した生き方を送る上では、社会的な投資として個々人の持つ個性や能力が最大限発揮できる環境整備が必要という認識である。同時に、障害者の高等教育進学に予算を投入する意味合いに関しても、高等教育を卒業した障害者を少しでも多く社会に輩出することで、自立した社会の担い手を増やし、結果的に障害者の収入を増やし、社会全体としても消費・所得・税収の増加や社会保障支出の削減に繋がるという考え方も示された。

同様の考え方はマサチューセッツ州の「マサチューセッツ大学ボストン校」でも話題となった。同校では高等学校に在籍する知的障害者を期間限定で大学に受け入れる「**Inclusive Concurrent Enrollment**」(ICE) というプロジェクトを展開している。一般的に米国の知的障害者は 18 歳を過ぎても高校に在籍することが多く、卒業後も 4F と呼ばれる food（飲食店）、flower（土いじり）、filth（汚い仕事）、filing（資料整理）といった簡易・単純な作業に従事することが多いが、ICE は大学での学習・生活体験を通じて、同年代の学生達と同じ空間・時間を共有することに力点を置いている。他のコースと違って入学試験や卒業試験が実施されるわけではないものの、レポートや宿題も原則として同じ中身が課される。こうした取り組みを通じて、今まで社会から阻害されていた知的障害者が高等教育の経験を得ることで自信に繋がり、その結果として図書館やアスレチッククラブなど就労の選択肢を広げることに結び付いているという。

障害者の自立を支えることで社会の担い手を増やすという考え方は、全ての障害者を弱者と見做す傾向の強い日本の障害者政策とは大きく異なる点であり、大いに参考になる。自立が困難な障害者を中心に社会のセーフティーネットとしての教育・福祉制度が必要なのは言うまでもないが、障害者の自立を社会全体で支える上で、教育と雇用を接続する高等教育機関の存在は決して小さくないはずである。同時に、自立した障害者の社会参加が増えれば、消費・所得・税収の拡大や社会保障支出の削減を通じて社会全体に効果が波及することも期待される。障害者の自立を支える高等教育政策は「社会的投資」と位置付けることが可能なはずである。その半面、機会均等の確保や自立支援には相応のコストがかかるのも事実である。どこまでのコストを社会全体として受容すべきか、障害者も交えた社会全体で議論し、社会的合意を形成することが前提となる。そのためには社会の構成員が現状の課題認識を深めるとともに、実態を理解する必要がある。

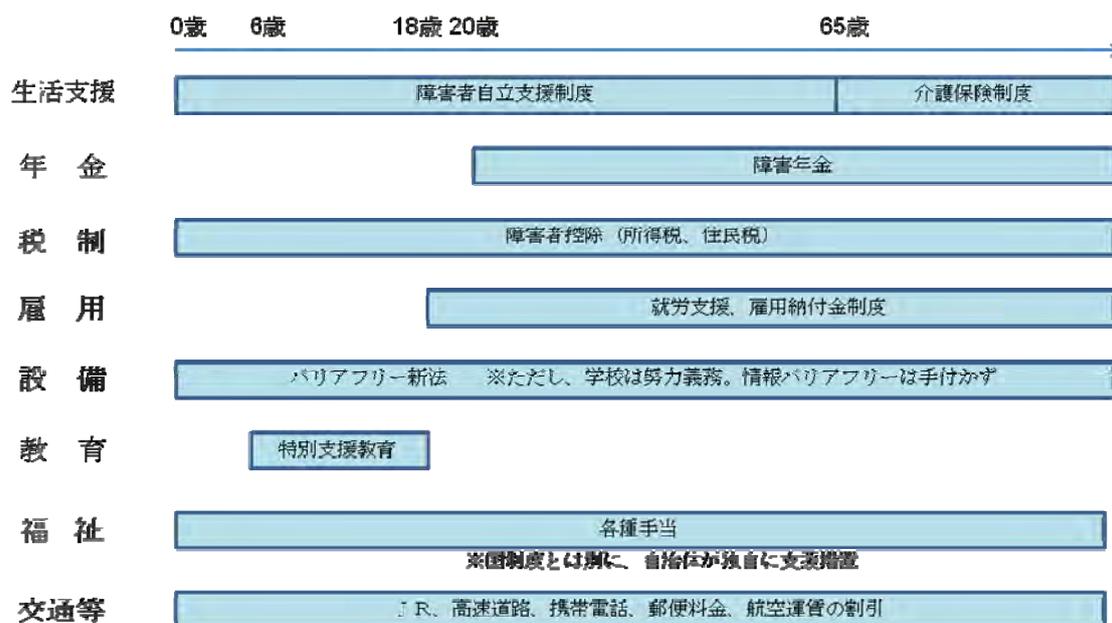
(3) 障害者政策の現状

先に触れた通り、実際の支援を考える上では、手帳の有無にこだわる必要はないし、同

じ障害の種類でも度合いが異なれば支援内容は違って来る。例えば、先天か中途か、あるいは手話や点字を使用できるかどうかによっても支援の中身は異なる。このため、支援は制度や役所の縦割りを超えてシームレスに展開する必要がある。現状として以下のような制度が存在しており、図1で整理した。

- 生活サービスを支援する「障害者自立支援法」⁶
- 雇用拡大を促す「障害者雇用促進法」
- 生活費を下支えする「障害基礎年金」「障害者控除」のほか、「障害児福祉手当」、「特別児童扶養手当」「特別障害給付金」「特別障害者手当」など各種手当
- 低所得の生活保護世帯に対する「障害者加算」
- 教育面で支援する「特別支援学校」などの枠組み
- 鉄道などの移動を容易にするバリアフリー新法

図 1、障害者支援の主な施策



（出所）内閣府編『障害者白書』、東京都編『社会福祉の手引』などを基に作成。内容の一部を簡略化している。

このうち、2006年から施行された障害者自立支援法⁷では、①施設、在宅などサービス体

⁶ 65歳以上の障害者は原則として介護保険制度で対応している。一方、末期がんなど特定疾病（現在は16種類）に指定された患者については、40～64歳であっても介護保険制度を利用できる。

⁷ 障害者自立支援法を巡っては自己負担などに対する批判が集まり、自公政権は2007年4月から負担軽減策を実施・拡充した。さらに、2009年衆院選マニフェスト（政権公約）で

系を再編②就労支援の強化③10%の利用者負担を導入—といった内容を盛り込んだ。さらに、「バリアフリー新法」（高齢者障害者等移動等円滑化促進法）は「ハートビル法（高齢者身体障害者等円滑利用特定建築物建築促進法）」「交通バリアフリー法（高齢者身体障害者等公共交通機関利用移動円滑化促進法）」を統合して2006年12月に施行され、国土交通省の調査⁸によると、バリアフリー化に取り組んでいる旅客施設（1日当たり平均利用者5000人以上⁹）は段差の解消85.5%、視覚障害者誘導用ブロックの設置97.1%、障害者用トイレの設置83.2%などとなっており、公共施設のバリアフリー化は一定程度進展している¹⁰。

近年の動きで言えば、発達障害者に対する理解が進み、2005年4月に発達障害者支援法が施行された。さらに、車へのワイドミラー装着や所定の標識を表示すれば、重度聴覚障害者が2008年6月から運転免許を取得できるようになった。2009年9月の政権交代後には関連政策の見直しを進める「障がい者制度改革推進本部」「障がい者制度改革推進会議」が設置され、障害者自身も参加した議論が進展した。2010年12月の法改正では障害者自立支援法の見直しまでの暫定措置として、利用者負担の軽減を図るとともに、発達障害を法律の対象にすることを明確化したほか、障害児向けサービスは児童福祉法を基本とし、通所サービスの実施主体を都道府県から市町村に移行した。さらに、障害者自立支援法に代わる枠組みとして、支援対象に難病を追加することなどを盛り込んだ「障害者総合支援法」が2012年6月に成立し、2013年4月から段階的に施行される予定である。次項で述べる「合理的配慮」の概念を盛り込んだ改正障害者基本法も2011年8月に施行され、それまでの「中央障害者施策推進協議会」に代わる存在として、障害者基本計画に関する調査や計画の実施状況を勧告する「障害者政策委員会」が2012年7月に発足した¹¹。

しかし、社会保障の見直し論議全体から見ると、障害者支援の議論は部分的にとどまっている。政府が2012年2月に閣議決定した「社会保障・税一体改革大綱」¹²では制度の谷間のない支援や地域移行などを目指すことに加えて、就労支援の充実や障害基礎年金の加算などの方針が盛り込まれたが、年金、医療・介護、子育て分野と比べると障害者支援に関する言及は少ない。

民主党は廃止を主張し、これを受けて障害者自立支援法を改組した「障害者総合支援法」が2012年6月に成立した。

⁸ 国土交通省「バリアフリー法に基づくバリアフリー化の進捗状況について（平成22年度末）」2011年10月。

⁹ 国は2020年度末までに1日当たりの平均的な利用者数が3000人以上の旅客施設について原則としてバリアフリー化を実施する目標を掲げている。

¹⁰ しかし、特別支援学校を除く学校は法律上、努力義務のカテゴリーにとどまっている。

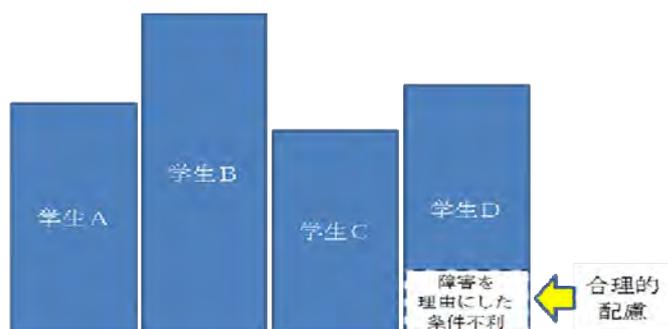
¹¹ 虐待防止などを目指す「障害者虐待防止養護者支援法」も2011年6月に成立した。

¹² 「社会保障・税一体改革大綱」2012年2月17日閣議決定。これを基に国会に提出された法案では障害基礎年金の加算などが盛り込まれており、民主、自民、公明3党の合意でも踏襲された。2012年3月に政府の少子化社会対策会議が取りまとめた「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」を見ても、幼稚園・保育所の融合などに力点が置かれており、障害者に関しては障害児支援の必要性に言及している程度である。

(4) 合理的配慮を考える

一方、改正障害者基本法に盛り込まれた「合理的配慮」は社会の在り方を変えるインパクトを持っている。これは障害を理由に不利な状況にある障害者と、その他の人との条件を平準化するため、自立を目指す障害者からのニーズについて、障害者と支援を提供する機関が調整・合意した上で、支援の実施を義務付けるとともに、自立を目指す障害者のニーズに対して、合理的な理由がないのに拒否した場合、障害者の社会参加を損ねたとして差別に当たると判断する考え方である。例えば聴覚障害による困難で能力を発揮できない場合、手話通訳やパソコンノートテイクなどを通じて、能力を100%発揮できるように支援する考え方であり、概念図は図2に示した通りである。高等教育分野の具体例としては、別室受験や時間延長など試験の配慮、記録の代替、手話通訳、点字・音声による教材提供などが挙げられる。

図2、合理的配慮の概念図



(出所) 米国ヒアリングなどを基に作成。

合理的配慮は米国で早くから導入されており、1973年制定のリハビリテーション法504条、1990年制定のADA法（障害を持つアメリカ人法）を基に、障害の有無に関わらず、全ての人が平等な機会を持つという基本原則がうたわれている。しかし、何をやるかについて具体的な基準が存在するわけではなく、運用は各機関に委任されている。つまり、障害者のニーズに応じる各機関が「どのような配慮が適切か?」「必要性はあるのか?」といった点を考慮しつつ、本人に説明しながら当事者間で合意している。実際、米国視察で基準の有無を聞いたところ、ヒアリングに対応してくれた大学関係者の回答は「基準はない。ケースバイケースだ」「個別で対応が異なる」などと判を押したように同じだった。高等教育分野に限らず、日本の障害者政策は基本的に障害の種類・程度で区分しつつ、明確な基準を作って支援の可否、内容、水準を決定する傾向があり、個別事例ごとに支援内容が違うアメリカの合理的配慮とは対極に位置すると言えるであろう。具体例として医師の診断書を取り上げる。日本の大学入試センター試験でも障害を持つ受験生のため、点字解答やリスニング免除、時間延長といった特別措置が実施されているが、特別措置を受けるには医師による診断書提出が義務付けられており、支援内容も「聴覚」「発達」などと個人の持

つ障害・病気に応じて定められている。一方、アメリカの合理的配慮の考え方では「音が聞こえない」「文字が読めない」などと個人が抱えている困難をベースに考えつつ、障害を理由にした条件不利の解消に向けて、支援の内容を調整・合意する。このため、当事者間の調整・合意に際して、医師の診断書を参考に使ったとしても、それだけで支援の可否を判断しているわけではない。確かに日本の教育現場でも障害者手帳や診断書の有無に関わらず、教職員らの判断で必要な支援を講じているケースも多いが、日本の現状とアメリカの合理的配慮の違いは表 2 に整理できるであろう。日本のスタイルは第 3 者に説明しやすいかもかもしれないが、個人の多様なニーズが取捨される結果、制度の適用から除外されて「制度の狭間」で支援を受けられない人が必ず出て来る。これに対し、合理的配慮は当事者同士の調整・合意を通じて支援の可否や内容、水準を決定している点で、個々人に合った支援を提供しやすくなり、「制度の狭間」に落ちる障害者が少なくなることを意味する。

表 2、日本の現状とアメリカの合理的配慮との違い

	日本の現状	アメリカの合理的配慮
支援対象の線引き	国、自治体など第 3 者が法律、基準などに沿って判断 例：障害者手帳、医師の診断書	当事者間で調整。個別ケースで判断
障害種別の線引き	法律、基準などに沿って、第 3 者が判断 例：身体、知的、精神の障害区分	障害を理由とした困難を基に当事者間で調整。個別ケースで判断
支援内容・水準の決定	法律、基準などに沿って、第 3 者が判断 例：試験時間の延長	当事者間で調整。個別ケースで判断

(出所) 米国ヒアリング、内閣府編『障害者白書』などを基に作成。

なお、アメリカの合理的配慮では障害者にも相応の責任が求められる。NTID でのヒアリングで「支援を求める権利とともに、責任を伴う重要性を学生に教える」との発言が出ていたことに示される通り、支援を要求する以上、支援の必要性を説明する責任に加えて、その支援を活用して能力を発揮しようとする責任を伴うのは当然の帰結になる。一方、支援の可否や内容に不満がある場合、不服申し立てができる。RIT の場合、不服を受け付けるための組織が副学長をトップに設置されているという。しかし、RIT の「Disability Services Office & Test Center」(日本の場合、障害学生支援室などの部署に対応、以下は支援室で統一)の責任者に不服申し立ての件数を確認したところ、8年間で2件しかないとのことだった。それだけ支援室と障害者の間で十分な対話と調整がなされ、配慮の合理性についての合意が交わされているとともに、30~40年に及ぶ積み重ねを通じて合理的配慮の概念が米国社会で共有されていることの証であろう。

しかし、合理的配慮は決してアメリカ特有の概念ではない。2006年の国連総会で採択された障害者権利条約に同様の概念が規定されたほか、改正障害者基本法に合理的配慮の概念が盛り込まれたのを受けて条約に対応する国内法の整備として、合理的配慮を怠った場合に障害者差別とみなす差別禁止法の制定論議が政府内で進んでおり、来年の国会に法律が提出される¹³。今後の議論の内容次第では官公庁や教育機関、民間企業など多くの組織はもちろん、社会を構成する個人に与えるインパクトは大きい。さらに、アメリカの合理的配慮を究極的に導入すれば日本の現行制度と矛盾が生じる可能性もあり、どこのレベルで合理的配慮の水準・内容を決定するか、健常者、障害者がともに対話や歩み寄りを重ねつつ、社会的合意を作り上げて行く必要がある。なお、障害者採用枠を通じて積極的な差別是正策を展開する「アファーマティブ・アクション」の違いなど合理的配慮の詳細については文末の「補論」で取り上げているので参照されたい。

第1章から分かること

- ・ 障害者は「一方的に支援を受ける弱者」と理解されがちだが、誰もが障害を持つ可能性があり、「健常者」「障害者」の線引きは曖昧。一般的な理解としての「障害者」とは障害者手帳の有無に過ぎず、障害を理由に社会参加機会が失われることは本来的に許されない。
- ・ 障害者の社会参加や自立を支えることで、意欲と能力を有する障害者が社会経済活動の一翼を担える社会を作る考え方が重要。自立した障害者の社会参加が増えれば、消費・所得・税収の拡大や社会保障支出の削減を通じて社会全体に効果が波及することも期待される。障害者の自立を支える高等教育政策は「社会的投資」と位置付けることが可能。
- ・ 障害者自立支援法など障害者の生活や雇用、教育を支える制度は多岐に渡っており、制度や役所の担当にこだわらない視点が求められる。
- ・ 改正障害者基本法に盛り込まれた合理的配慮は障害を理由に不利な状況にある障害者と、その他の人との条件を平準化するため、障害者のニーズについて、障害者と支援機関が調整・合意し、支援の実施を義務付ける概念。障害者のニーズに対して、合理的配慮を実施しない場合、障害者差別と判断される。
- ・ 合理的配慮は支援の可否や内容、水準に関して当事者同士の調整に委ねており、細かい基準を定める日本の行政風土とは大きく異なる。どこのレベルで合理的配慮の水準・内容を決定するか、健常者、障害者がともに対話や歩み寄りを重ねつつ、社会的合意を作り上げて行く必要がある。

¹³ 内閣府に設置された「障がい者制度改革推進会議差別禁止部会」が2012年3月、中間整理を取りまとめており、政府内で今後議論が進む見通しである。

第2章 障害者に関する教育・雇用政策の現状

(1) 特別支援教育の現状

この章では障害者政策のうち、教育・雇用面を中心に見たい。まず、教育面を見ると、健常者とは異なる特殊な児童・生徒を対象とする「特殊教育」の考え方が戦後長く続いたが、個別ニーズに応じた支援を提供する「特別支援教育」に転換しており、2007年の学校教育法改正では重複した障害に対応するため、盲、ろう、養護学校に分かれた学校を「特別支援学校」に一元化するとともに、地域のセンター的機能を付与した。重度な障害を持つ児童・生徒が主な対象で、図3の通りに義務教育段階では約6万5000人が在籍している。さらに、近年は学習障害（LD）や注意欠陥多動性障害（ADHD）、高機能自閉症の障害を持つ児童・生徒に対する支援にも力点を置いているほか、教育、福祉、医療など各機関が連携の下、個人のニーズを把握しつつ、乳幼児期から学校卒業後まで長期的な視点で支援策を講じる「個別の教育支援計画」を策定するようになった。校長から指名された教職員が校内研修の企画や関係機関との連携、保護者との相談窓口などを担う「特別支援教育コーディネーター」も2007年度から制度化された。

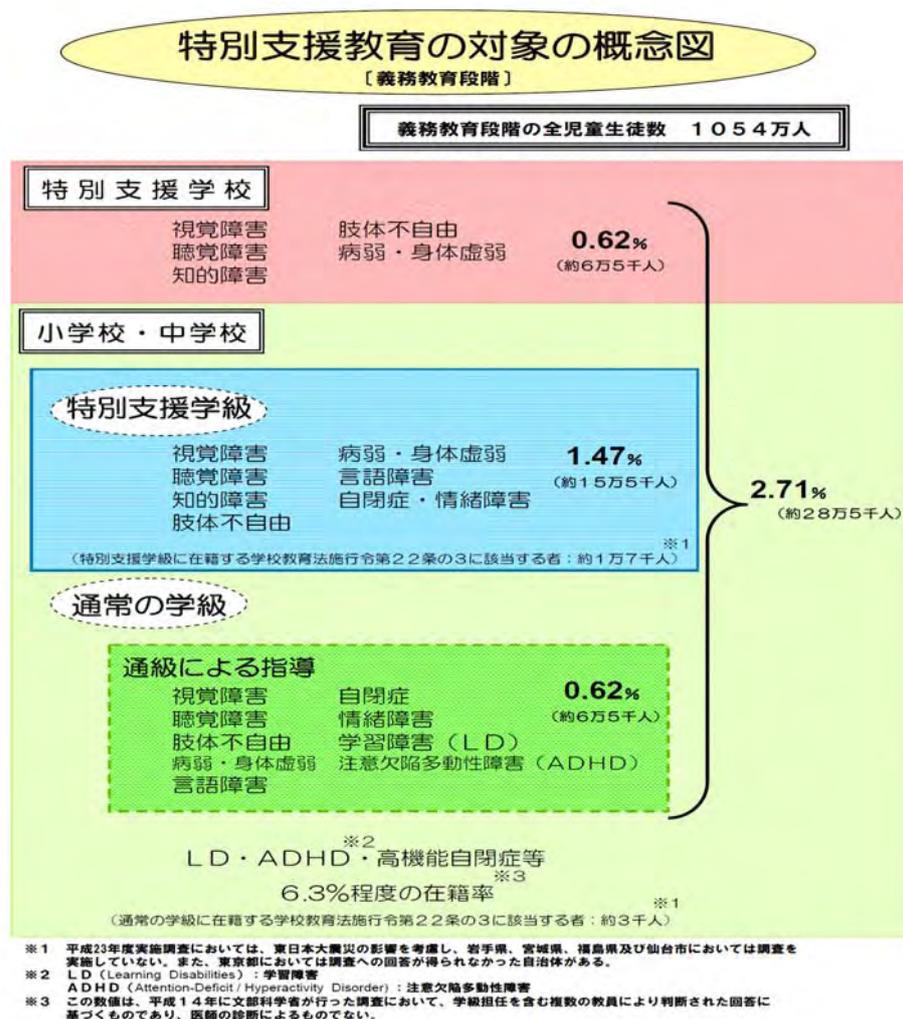
さらに、一般の小中学校に通う児童・生徒を対象に特別支援学級、通級指導の支援制度もあり、義務教育段階では特別支援学級で1.47%の約15万5000人、通級指導で0.62%の約6万5000人が支援を受けている。特別支援学校の在籍者を含めると、特別支援教育の枠組みで支援を受けている義務教育段階の児童・生徒は全体の2.7%程度に当たる約28万5000人に上る。さらに、文部科学省の2002年調査¹⁴によると、通常学級にも学習障害者、ADHD、高機能自閉症が計6.3%在籍している可能性がある。障害で通学することが困難な児童・生徒に対しても、教員を家庭や児童福祉施設、医療機関などに派遣する「訪問教育」が実施されている。

なお、特別支援学校の学級編制基準は3～8人、特別支援学級は8人で、通常学級（児童・生徒1学級当たり40人、小1は35人）に対して手厚くなっている。費用負担面で見ると、一般校と同様に義務教育段階の公立学校の場合、教員給与費は義務教育費国庫負担金で3分の1を国が支出する一方、残りは都道府県が負担しており、都道府県負担額については、地方交付税の基準財政需要額で措置されている。LDやADHDなど教育上、特別な支援を必要とする児童・生徒に対して、外部人材が学習活動の支援や日常生活の介助を行う「特別支援教育支援員」についても、2007年度から地方交付税の基準財政需要額で人件費の全額が措置されており、2012年度は約4万1500人分を措置した。このほか、通学費や学用品購入費などを支援する「特別支援教育就学奨励費」が各自治体で支給されており、国庫負担で措置している。教職員の人材育成では「国立特別支援教育総合研究所」が特別支援教育の調査研究、教職員向け研修、教育相談支援、情報普及などを実施しており、支援体

¹⁴ 文部科学省「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」2002年2～3月実施。

制の枠組みは近年整備されつつある。さらに、中央教育審議会（文部科学相の諮問機関）に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」（以下、中教審特別委）が設置され、障害者基本法の改正を受けた対応策を議論した。2012年7月に決定された報告書¹⁵は障害児の就学先を決定する際に保護者から相談を受け付ける「就学指導委員会」を「教育支援委員会」（仮称）に改組することで、早期の教育相談から一貫した支援に重点を置く必要性などを提唱している。

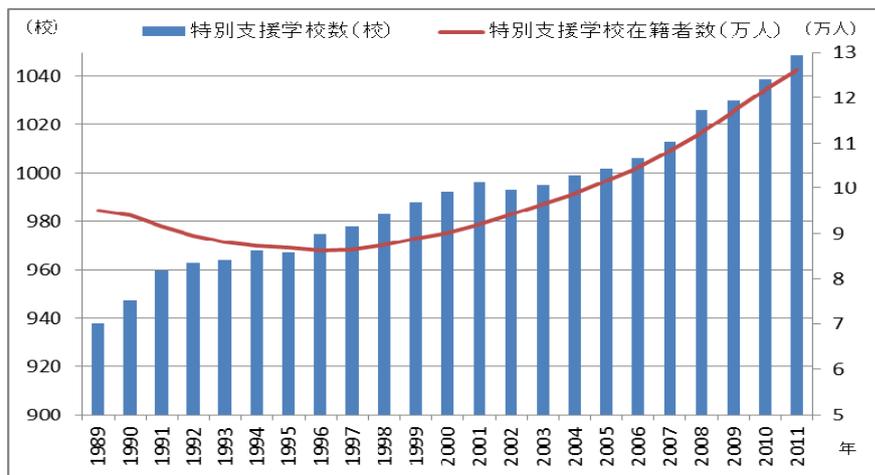
図 3、義務教育段階における特別支援教育の現状



(出所) 中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」参考資料8「特別支援教育の現状」から引用。

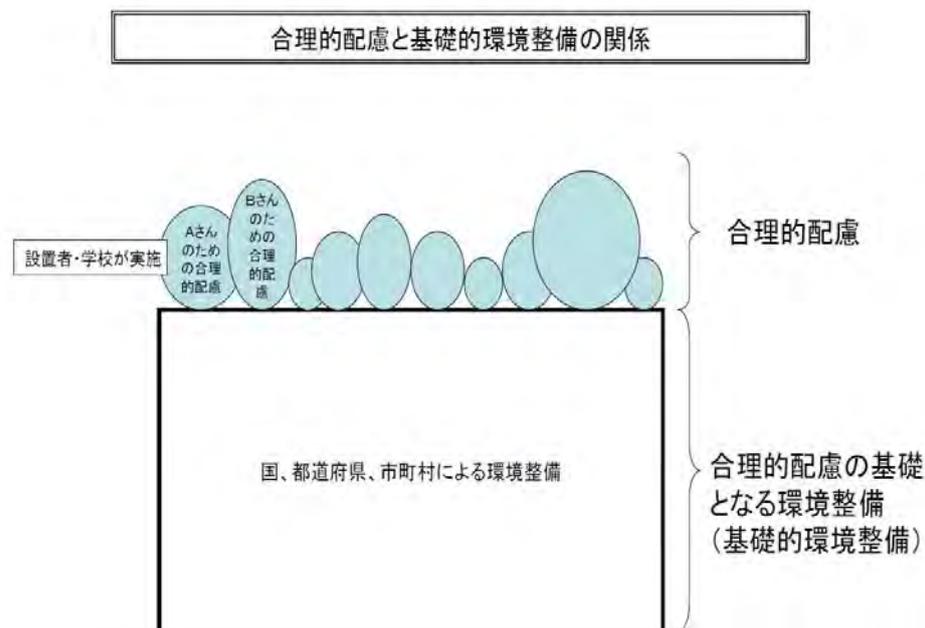
¹⁵ 中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」2012年7月。

図 4、特別支援学校の数と在籍者の増加ペース



(出所) 文部科学省編『特別支援教育資料』から作成。2011年5月現在。幼稚部、小学部、中学部、高等部の合算したデータ。

図 5、中教審による「合理的配慮」と「基礎的環境整備」の関係



(出所) 中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」参考資料 21「合理的配慮と基礎的環境整備の関係」から引用。

しかし、多くの課題が指摘されている。まず、教員サイドの専門性である。特別支援学校の教員になるには一般校の免許に加えて、特別支援学校の免許状を取得することが必要

だが、教育職員免許法附則第 16 項では「当分の間」の措置として、幼・小・中・高等学校の教諭の免許状を有する者は特別支援学校教諭免許状を保有しなくても特別支援学校の教員になることが可能とされており、文部科学省の調査¹⁶によると、特別支援学校で働く教員のうち、3 割が特別支援学校教諭免許状を取得していない¹⁷。さらに、特別支援学校で経験を積んでも一定期間後、人事異動の一環として別の学校に異動するケースも多く、専門ノウハウの蓄積という点では課題が指摘されている。第 2 に、特別支援教育の枠組みを希望する児童・生徒が急増している点である。発達障害や LD など外見では分かりにくい障害に対する理解と関心が高まった結果、手厚い特別支援教育を希望する保護者が増えており、全般的に少子化が進んでいるにもかかわらず、特別支援学校の在籍者数や学校数は図 4 の通りに増えており、特別支援学級数や特別支援学級に在籍する児童・生徒の数も過去 20 年間で約 2 倍に増加した¹⁸。特別支援学校の各教科の構成、目標、内容についても、進学者を多く輩出している一部の特別支援学校では高等教育機関への進学を意識した形になっているが、その他の特別支援学校では一般高校に比べると見劣りする面は否めない。

さらに、合理的配慮への対応も迫られる。中教審特別委は合理的配慮の在り方を検討するワーキンググループ (WG) を設置して議論した。報告書が示した合理的配慮の概念は図 5 の通りである。具体的には、国、都道府県、市町村が担うべき「基礎的環境整備」と、各人のニーズに応じて設置者 (=主に市町村) や学校が提供する「合理的配慮」に区分している。まず、基礎的環境整備については法令や財政措置に基づき、国は全国規模、都道府県は各都道府県内、市町村は各市町村内で、個別の教育支援計画の作成や専門教員の配置、施設整備といった政策を進める。言わば、各人に共通する基盤の整備を行政の責任で進めるという考え方である。一方、合理的配慮は基礎的環境整備を基に設置者や学校が現場レベルで提供する支援措置と位置付けており、「障害のある子どもが、他の子どもと平等に教育を受ける権利を享有・行使することを確保するため、学校の設置者及び学校が必要かつ適当な変更・調整を行うことであり、障害のある子どもに対し、その状況に応じて、学校教育を受ける場合に個別に必要とされるもの」と定義した。同時に、支援の中身については、「個別の状況に応じて提供されるものであり、具体的かつ網羅的に記述することは困難」として、①教育内容・方法②支援体制③施設・設備—に類型化したリストを「別表」とし

¹⁶ 文部科学省編『特別支援教育資料』2012年6月。データは2011年5月現在。

¹⁷ 中央教育審議会初等中等教育分科会は2012年7月、「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」と題する報告書で、特別支援学校教員が全て特別支援学校教諭免許状を保有する必要性に言及した。そのための方策として、免許状を保有せずに特別支援学校に勤務した教員を対象に、数年以内に保有させる方針を教育委員会が明確にするよう求めている。

¹⁸ このため、特別支援学校や特別支援学級の施設や教職員の確保が追い付いていないとの実態も指摘されている。『毎日新聞』2010年11月21日、同12月5日は特別支援学校、特別支援学級への通学者が増えているのに伴い、教室や教員確保が追い付かず、木工室や美術室を普通教室に転用した実態を取り上げている。『読売新聞』2011年3月1日も、教室や教職員の不足に悩む現場の苦労を紹介した。いずれも都内最終版。

て提示した。具体的には「学習内容の変更・調整」「情報・コミュニケーション、教材の配慮」「学習機会や体験の確保」「専門性のある指導体制の整備」「校内環境のバリアフリー化」などの点について、障害種別に応じた支援や配慮の中身を細かく記載しており、表3は「学習上、生活上の困難を改善・克服する配慮」として例示された配慮・支援の内容である。

表 3、中教審による学習・生活上に関する「合理的配慮」の一例

目的：障害による学習上又は生活上の困難を主体的に改善・克服するため、また個性や障害の特性に応じて持てる力を高めるため、必要な知識、技能、態度、習慣を身に付けられるよう支援する。	
視覚障害	見えにくさを補うことができるようにするための指導を行う。 (例) 弱視レンズの効果的な活用、他者へ積極的に関わる意欲や態度の育成、見えやすい環境を知り自ら整えることができるようにする
聴覚障害	聞こえにくさを補うことができるようにするための指導を行う。 (例) 補聴器などの効果的な活用、相手や状況に応じた適切なコミュニケーション手段(身振り、簡単な手話など)の活用に関すること
知的障害	できるだけ実生活につながる技術や態度を身に付けられるようにするとともに、社会生活上の規範やルールを理解を促すための指導を行う。
肢体不自由	道具の操作の困難や移動上の制約などを改善できるように指導を行う。 (例) 片手で使うことができる道具の効果的な活用、校内の移動しにくい場所の移動方法を考えること及び実際の移動の支援
病弱	服薬管理や環境調整、病状に応じた対応などができるよう指導を行う。 (例) 服薬の意味と定期的な服薬の必要性の理解、指示された服薬量の徹底、眠気を伴い危険性が生じるなどの薬の副作用の理解とその対応、必要に応じた休憩など病状に応じた対応
言語障害	話すことに自信を持ち、積極的に学習などに取り組めるようにするための発音の指導を行う。 (例) 一斉指導における個別的な発音の指導、個別指導による音読、九九の発音の指導
自閉症 情緒障害	自閉症の特性である「適切な対人関係形成の困難さ」「言語発達の遅れや異なった意味理解」「手順や方法に独特のこだわり」などにより、学習内容の習得の困難さを補完する指導を行う。 (例) 動作などを利用して意味を理解する、繰り返し練習をして道具の使い方を正確に覚える
学習障害	読み書きや計算などに関して苦手なことをできるようにする、別の方法で代替する、他の能力で補完するなどに関する指導を行う。 (例) 文字の形を見分けられるようにする、パソコンやデジカメの使用、口頭試問の評価
注意欠陥 多動性障害	行動を最後までやり遂げることが困難な場合、途中で忘れないように工夫したり、別の方法で補ったりするための指導を行う。 (例) 自分を客観視する、物品の管理方法の工夫、メモの使用

(出所) 中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」別表1から作成。

(2) 障害者雇用の現状

障害者の雇用機会を拡大する政策としては、障害者雇用促進法に基づき、常時雇用している労働者数の一定割合以上（民間企業の場合は1.8%、国・自治体は2.1%、教育委員会は2.0%）に障害者の雇用を義務付ける「障害者雇用率制度」（法定雇用率制度）¹⁹があり、未達成企業から納付金を徴収する一方、達成企業に調整金を支給する「雇用納付金制度」が実施されている。さらに、子会社での障害者採用を本体企業の法定雇用率に参入できる「特例子会社」という制度や、障害者を採用した民間企業を対象に事業所税や不動産取得税などを軽減する租税特別措置も準備されている。このほか、ハローワーク（公共職業安定所）の紹介で障害者を3カ月間、試行雇用した場合、月4万円の奨励金を企業に助成する「障害者試行雇用」、専門家を派遣することで職場定着を支援する「職場適応援助者（ジョブコーチ）」など各種支援制度が整備されている。雇用納付金制度に基づく助成制度としても、作業施設の整備や介助者を配置した場合の費用を支援している。このほか、障害者の職業リハビリテーションを専門的に支援する「地域障害者職業センター」、障害者の就業・生活面の相談を一体的に受け付ける「障害者就業・生活支援センター」などが設置されている。厚生労働省の調査²⁰によると、これらの対策を通じて、図6の通りに、障害者の就労者は36万人余りと8年連続で過去最高を記録し、長期に渡る景気低迷にもかかわらず、実際の雇用率（実雇用率）も過去最高レベルの1.65%に及んでいる。その意味では、障害者雇用の裾野は確実に広がっていると言えるだろう。

しかし、課題も少なくない²¹。まず、図7の通りに「教育」から「雇用」への移行が進んでいない点である。厚生労働省は福祉的就労から一般雇用への移行の促進など雇用、福祉、教育の連携強化に乗り出している²²が、特別支援学校を卒業する約1万6000人のうち、一般企業への就職者は3000~4000人ととどまる一方、賃金水準など一般的な雇用形態とは異なる就労支援施設（法定社会福祉施設）に1年間で約1万人が就職しており、就労支援施設から一般就労への移行も年間3000人程度にとどまっている。高等教育機関からの就職に関しても、日本学生支援機構の調査²³によると、2010年度卒業者の就職率は全体では60.9%だったのに対し、障害学生の就職率は49.9%の684人ととどまっており、教育と雇用の接続は十分とは言えない状況にある。第2に、現在は障害者の新規雇用者数を増やす「量」

¹⁹ 雇用納付金を支払う義務が課される民間企業は現在、常用労働者数200人超の事業主が対象。2015年4月から100人超の事業主に拡大する。なお、法定雇用率についても、厚生労働省は2013年4月から比率を民間企業2.0%以上、国・自治体2.3%以上、教育委員会2.2%以上に、それぞれ引き上げる予定である。

²⁰ 厚生労働省「平成23年障害者雇用状況の集計結果」2011年11月。

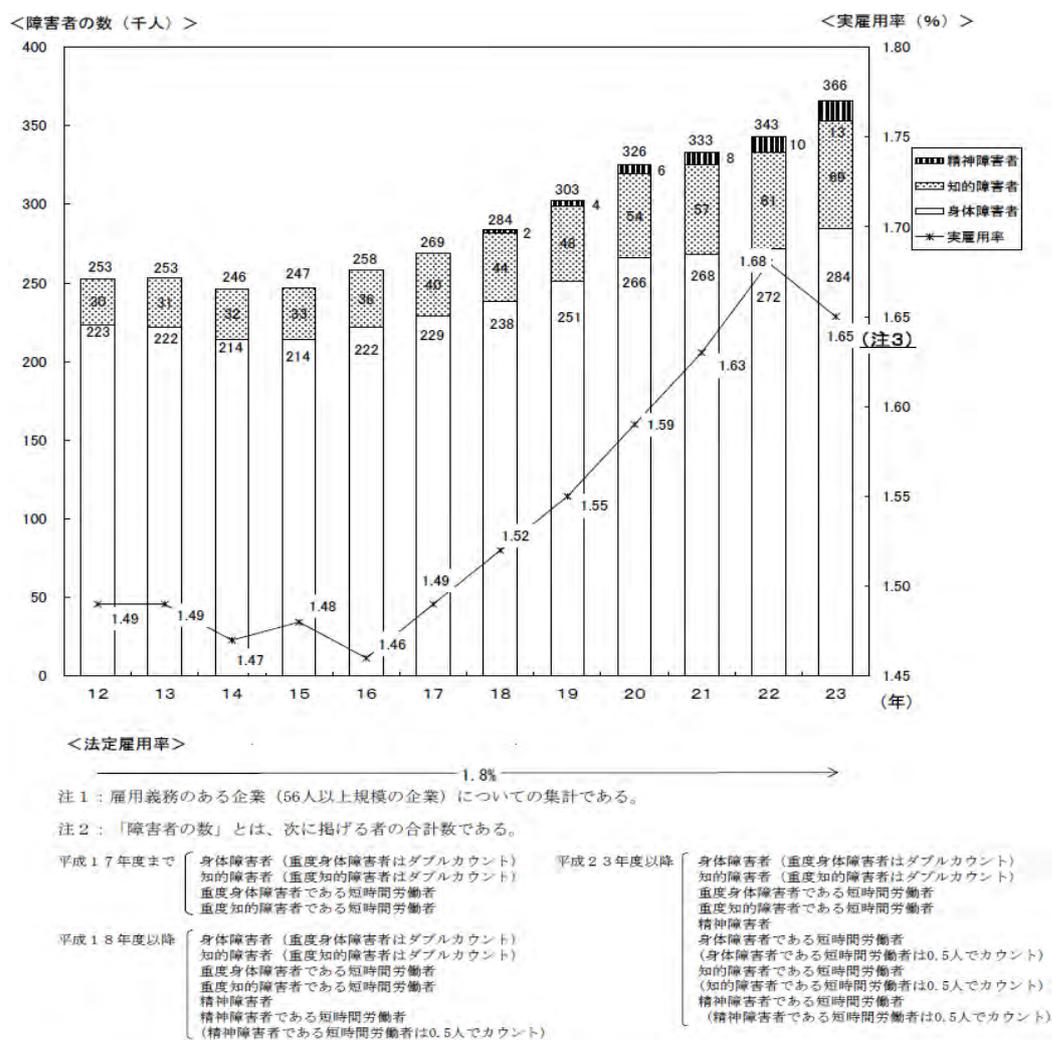
²¹ ここで挙げた点に加えて、精神障害者が義務化の対象から外れているなどの課題もある。

²² 厚生労働省は2007年4月、「福祉施設、特別支援学校における一般雇用に関する理解の促進等、障害者福祉施策及び特別支援教育施策との連携の一層の強化について」と題する通知を発している。

²³ 日本学生支援機構編『2011年度 障害のある学生の就業力の支援に関する調査結果報告書』2012年3月、2~3ページ。同調査のデータは2010年5月1日現在。

に重点を置いているため、障害者の能力を引き出したり、企業側が障害者のスキルを十分に活用したりする「質」の向上は不十分となっている。その歪みは教育現場に現われていると思われる。教育現場で働く上では知識や教養が求められるが、専門性や社会性を身に付けられる高等教育機関への進学が少なければ、教育現場への社会参加が少なくなるのは当然の帰結と言える。例えば、今回の政策提言のターゲットとなる高等教育機関のうち、国立大学法人等は国や自治体と同じ2.1%の法定雇用率が課されており、全体90機関のうち59機関が法定雇用率を達成しているが、国立大学全体の実雇用率は2.04%に過ぎない。教育委員会の実雇用率も1.77%にとどまっており、厚生労働省が17都道府県教育委員会に是正を勧告するなど障害者の教育現場への参画が遅れている。

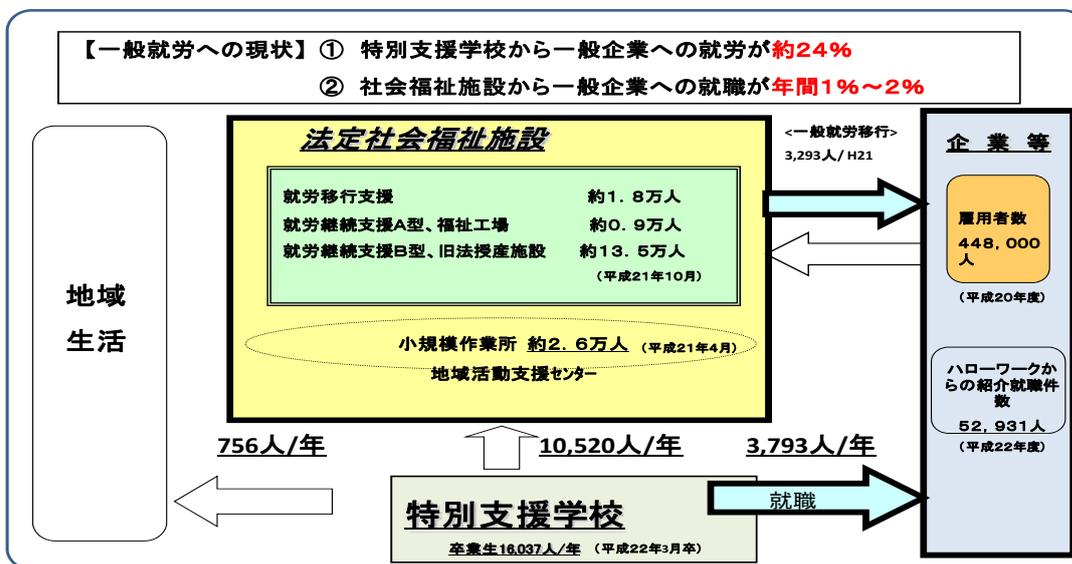
図 6、障害者の就労状況



注3:平成22年7月に制度改正(短時間労働者の算入、除外率の引き下げ等)があったため、本年と前年までの数値を単純に比較することは適当ではない状況である。

(出所) 厚生労働省「平成23年障害者雇用状況の集計結果」2011年11月から引用。

図 7、障害者の就労状況



(出所) 2011年11月8日第2回東京財団研究会、厚生労働省資料から引用。

言い換えれば、障害者雇用全般で見れば、就労している障害者は比較的簡易な作業に従事している可能性があり、待遇も低水準にとどまっているケースが多いと見られる。例えば、障害者の生活実態に関する東京都の調査²⁴によると、表4の通りに身体、精神、知的のいずれの障害種別も収入内訳のトップは「年金・恩給」だった。さらに、収入の種類を金額の多い順で3つまで問う質問に対し、身体障害者の場合は「年金・恩給」が76.5%、「手当」が22.8%だった一方、「賃金・給料」という回答は19.6%にとどまる。年間収入額の状況についても図8の通りであり、50～100万円未満が20.5%、100～150万円未満が15.8%であり、作業所を含む通所施設に対する不満を聞いた質問（複数回答可）では11.8%の身体障害者が「工賃が少ない」と答えている。同様に、国立社会保障・人口問題研究所の実施した「障害者生活実態調査」²⁵では、収入合計の平均値は172万円にとどまるとともに、収入の内訳を尋ねた質問（複数回答）に対しても「障害にかかわる年金」という回答が45.8%でトップとなり、42.4%の「雇用者収入」を上回った。さらに、厚生労働省の実態調査²⁶を見ても、身体障害者に月間の収入を問う質問に対して「6万円以上9万円未満」という回答が全体の11.5%でトップを占めている。いずれも福祉的就労を含めたデー

²⁴ 東京都編『障害者の生活実態』2009年10月。

²⁵ データは土屋葉「障害者の自立支援に向けた生活実態把握の重要性」『季刊社会保障研究』第44巻第2号2008年9月から引用した。

²⁶ 厚生労働省編『平成18年身体障害児・者実態調査結果』2008年11月。

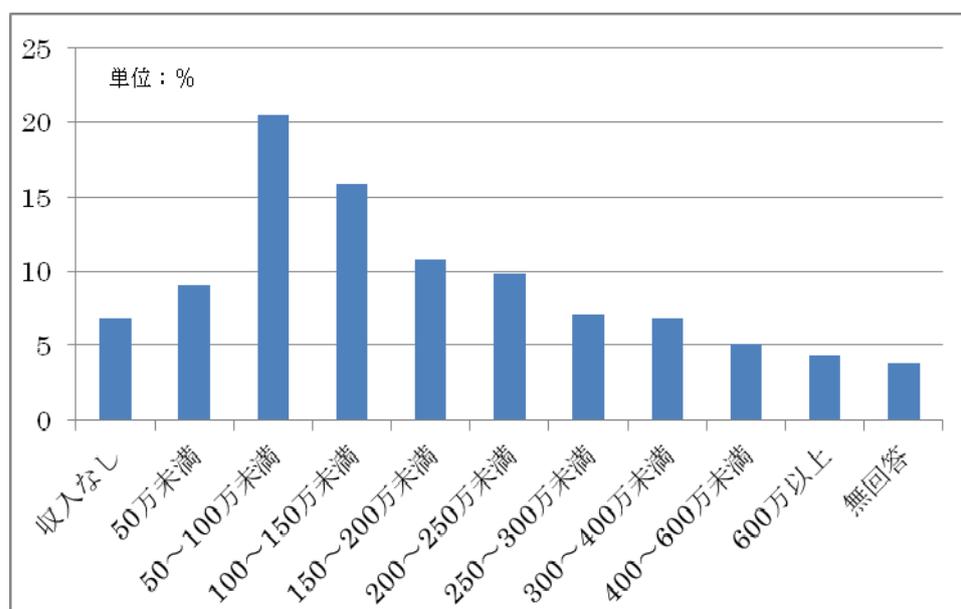
ただ、一般的な雇用形態でも高等教育機関を卒業した方が昇進・昇給のスピードが速くなることを考えれば、高等教育機関への進学者が少ない障害者の待遇面の低さが指摘できるであろう。

表 4、東京都調査による障害者の収入種類

種別	年金・ 恩給	賃金・ 給料	生活保 護費	作業所 工賃	手当	家賃・ 地代	仕送り	無収入
身体	63. 8	15. 9	5. 6	0. 4	3. 0	2. 9	0. 1	3. 5
知的	53. 9	24. 6	1. 7	7. 1	6. 2	0. 7	0. 4	4. 3
精神	45. 0	11. 5	23. 1	2. 1	1. 5	0. 4	2. 1	8. 9

(出所) 東京都編『障害者の生活実態』から作成。単位は%。データは 2007 年中の収入額。

図 8、東京都調査による身体障害者の年間収入状況



(出所) 東京都編『障害者の生活実態』から作成。データは 2007 年中の収入額。

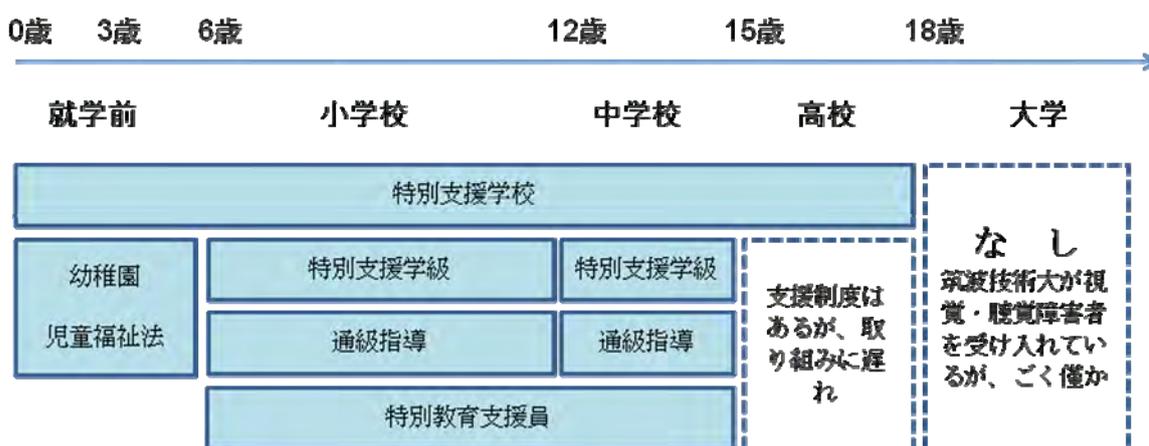
(3) 高等教育における障害者の現状

一方、高等教育機関の障害学生支援は不十分な環境にあり、教育と雇用を接続する場として意識されているとは言い難い。例えば、厚生労働省の研究会報告書²⁷を見ても、ハローワークや地域障害者職業センター、特別支援学校などが果たすべき役割とネットワーク化の必要性を訴えているが、大学に関する言及はほとんどない。政権交代後の見直し論議を

²⁷ 厚生労働省「福祉、教育等との連携による障害者の就労支援の推進に関する研究会報告書」2007年8月。大学の部分は福祉系人材の育成に関して職業リハビリテーションの必要性に言及している程度で、障害者の大学支援を念頭に置いていない。

見ても、障害者の高等教育機関進学に関する言及としては、政府の障がい者制度改革推進会議の意見書²⁸に「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、生涯学習等についても、教育の機会均等が保障されなければならない」との文言が入っているに過ぎない。改正障害者基本法を見ても、義務教育段階を意識した「児童・生徒への配慮」が盛り込まれているが、高等教育機関に通っている、または進学を希望する障害「学生」の支援は想定されていない。実際、図 9 に見られる通り、国の制度の現状²⁹を見ても、NTID を一つのモデルとして聴覚、視覚障害者向けの「筑波技術大学」（前身の筑波技術短期大学は 1987 年創設、2005 年から 4 年制大学、在籍者数は約 360 人）が設置されているのを除けば、特別支援学校や特別支援学級、通級指導などが存在する小中学校に比べると、対応が手薄であり、実態は各大学や有志による支援にとどまっている。

図 9、障害者に関する教育制度



（出所）内閣府編『障害者白書』、文部科学省資料を基に作成。内容の一部を簡略化している。

しかし、高等教育は本来、「社会に出る上での最終関門」として教育と雇用を繋ぐ存在であり、高等教育機関に進学する障害者が少ないことは障害者の社会参加を妨げる要因になっているとともに、社会参加を妨げられている結果として理解すべきである。同時に、教育と雇用がうまく接続していない現われとして考えることも可能であり、高等教育機関を卒業する障害者が増えれば、障害者の社会参加機会が拡大し、その結果として健常者と同

²⁸ 内閣府障がい者制度改革推進会議「障害者制度改革の推進のための第二次意見」2010年12月。

²⁹ 義務教育と比べると高等学校の取り組みも遅れている。文部科学省の「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」が2009年8月、発達障害の生徒に対する支援に力点を置いた報告書をまとめるなど、一定程度の動きは見られるが、十分とはいえない。

等に活躍できる障害者が増えて、待遇面の改善も期待できる。障害者の社会参加が遅れている教育現場に関しても、専門性や社会性を身に付ける場である高等教育機関を卒業している障害者が少ない分、知識や教養を必要とする教育現場への参加が遅れていると指摘できる。その意味で、障害者の社会参加機会を拡大する上では障害者の高等教育支援は重要なカギを握っている。同時に、先に触れた通り、合理的配慮を義務付ける差別禁止法の制定論議が来年にかけて進む上、前項で触れた特別支援教育を受ける児童・生徒の増加ペースを考えると、今後は高等教育機関としても障害学生支援の在り方を問われる可能性が高く、手付かずだった高等教育分野での障害者政策が求められる。

(4) 障害者の進学状況

では、障害者の高等教育機関への進学状況はどうなっているのだろうか。日本学生支援機構の集計³⁰によると、2011年5月現在で807の高等教育機関に1万236人の障害者が在籍しているに過ぎず、高等教育機関への進学は一般的とは言えない。まず、東京都の調査³¹を見ると、「障害のためにあきらめたり、妥協せざるを得なかったりすることは？」という質問に対し、「進学」と答えた身体障害者が4.6%、知的障害者が24.5%、精神障害者が10.8%にとどまり、いずれの障害種別でも約3~4割を記録した「旅行や遠距離の外出」に比べると僅かであり、バリアが大きい進学のプライオリティーが低くなっているように見えるべきであろう。実際、2011年3月卒業分のデータ³²によると、特別支援学校中学部から高校（特別支援学校高等部、一般高校）に進学する障害者は98.0%、中学校特別支援学級から高校（特別支援学校高等部、一般高校）への進学者は93.7%に及ぶのに対し、特別支援学校高等部から高等教育機関に進学する人は2.8%の480人ととどまる³³。現在の在籍者数から考えると、一般高校からの進学者を含めて高等教育機関に進学する障害者は年間1500~2000人前後と推定³⁴され、このうち視覚、聴覚障害者を受け入れている筑波技術大

³⁰ 日本学生支援機構編『2011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』2012年2月、6~12ページ。同調査のデータは2011年5月1日現在。

³¹ 東京都編『障害者の生活実態』2009年10月。

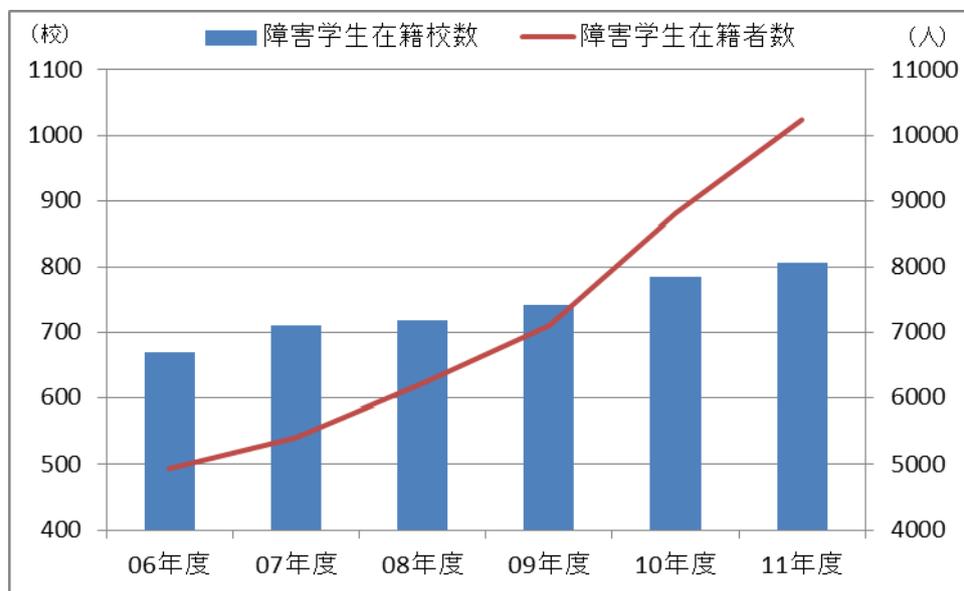
³² 文部科学省編『特別支援教育資料』2012年6月。

³³ 文部科学省編『特別支援教育資料』2012年6月。進学者を障害種別に見ると、視覚障害が23.1%、聴覚障害が39.3%、知的障害が0.6%、肢体不自由が1.7%、病弱が6.7%という内訳となっている。なお、高等教育機関への進学者の数には特別支援学校高等部専攻科への進学者275人が含まれており、筑波大学附属特別支援学校は主に普通科卒業者に専門技術を教える専攻科として、「鍼灸手技療法科」「音楽科」「理学療法科」「造形芸術科」「歯科技工科」などを設置している。このほか、高等教育機関や特別支援学校専攻科への進学とは別に、特別支援学校高等部卒業生の2.7%に当たる447人が専修学校や職業能力開発校などの教育訓練機関に入学している。

³⁴ ただし、日本学生支援機構の調査では手帳の有無にかかわらず、医師の診断書を持っている障害学生を在籍数にカウントしているため、各調査で定義が異なることには留意する必要がある。

学には毎年 90 人前後が進学している。

図 10、障害学生の在籍者数、在籍校数



(出所) 日本学生支援機構編『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』各年度版から作成。

その一方で、図 10 に見る通り、近年は高等教育機関に在籍する障害学生数と、障害学生が在籍する高等教育機関の数は増加傾向にあり、高等教育機関の全体で見ると 66.9%の学校に障害学生が在籍していることになる。背景としては、障害者の進学意欲の高まりに加えて、入試時間の延長などの配慮や入学後の支援措置を実施している学校が増えていることが考えられる。同時に、発達障害や内部障害に対する理解が進んだ結果、今までは表面化していなかった障害の把握が進んでいることも増加の原因として考えられる。これは障害種別で見た在籍者数の増加で説明できる。日本学生支援機構の調査を見ると、「発達障害」は 2006 年度の 127 人から 2011 年度までに約 10 倍の 1453 人、内部障害など「その他」も約 6 倍の 1838 人に増えており、いずれも 2009 年度を境に急増している³⁵。発達障害者支援法の制定や学校教育法改正などを契機に、外見では分かりにくい障害に対する周囲や当事者の理解が進んだ結果、障害学生の把握が進んでいると予想される。ただ、増加傾向にあるとはいえ、高等教育機関の在籍者に占める障害学生の比率は全体の 0.3%に過ぎず、障害者の大学進学が一般的とは言えない状況にある。全人口の約 6%が障害を持っている事

³⁵ 2006 年度から 2011 年度までに「視覚障害」は 510 人から 681 人、「聴覚・言語障害」は 1200 人から 1556 人、「肢体不自由」が 1751 人から 2491 人に増えているが、発達障害とその他が増えた結果、種別構成比の変化を見ると、視覚障害が 10.3%から 6.7%、聴覚・言語障害は 24.3%から 15.2%、肢体不自由は 35.5%から 24.3%に減らしている。

実や、特別支援学校中学部や一般中学校特別支援学級から高校に進学する比率が 90%を超えていることを考えれば、高等教育機関に進学・在籍する人が極端に減るのは何らかのバリアが存在すると想定される。

さらに、進学した障害学生が各学校で十分な修学支援を受けられているとは限らない。2011 年度現在の日本学生支援機構の調査³⁶によると、「支援を受けている障害学生が在籍している」と答えたのは 649 校となっている。一方、障害学生が在籍している高等教育機関が 807 校に及ぶことを考えると、2 割程度の学校は障害学生が在籍しているのに支援していないか、学生が支援を欲していない可能性がある。さらに、聴覚や発達など外見では分かりにくい障害の場合、「受験に不利になるのでは」と判断して障害を隠して入学し、後から判明するケースも多い。実際、ヒアリングした聴覚障害学生は「特に必要がないと思ったので入試の時には特別措置を希望しなかったし、入学後も 2 年生まで支援を受けなかった。しかし、先生のアドバイスを受けて、内容が専門化する 3 年生の時から支援を受けるようになった」と話しており、外から見えにくい障害の場合、大学側が把握していない学生は少なくないと思われる。

第 2 章から分かること

- ・ 義務教育段階では近年、特別支援学校などの枠組みが整備されつつある一方、雇用分野でも障害者の就労は確実に増加しており、大学進学者も着実に増えている。
- ・ しかし、特別支援学校の授業内容や進学指導は一般校に比べて見劣りする面は否めず、雇用面でも待遇面の少なさが指摘できる。
- ・ 一方、高等教育は雇用と教育を繋ぐ重要な役割を担っているにもかかわらず、高等教育機関に通っている、または進学を希望する障害者の支援を想定した政策、制度は手薄。
- ・ 高等教育機関に進学する障害者が少ないことは障害者の社会参加を妨げる要因になっているとともに、社会参加を妨げられている結果として理解すべき。高等教育機関を卒業する障害者が増えれば、障害者の社会参加機会が拡大し、健常者と同等に活躍できる障害者が増えて、待遇面の改善も期待できる。
- ・ 合理的配慮を義務付ける差別禁止法の制定論議に加えて、特別支援教育を受ける対象者の増加ペースを考えると、今後は大学として障害学生支援の在り方を問われるだけでなく、高等教育分野での政策対応が必要になる。

³⁶ 日本学生支援機構編『2011 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』2012 年 2 月、22 ページ。

第3章 障害学生支援に関する大学の取り組みと課題

(1) 入学前の支援状況

障害者が高等教育への進学を考える上では幾つかのハードルがある。まず、進学指導に関しては、進学者の実績数が多い学校を中心に一部の特別支援学校の場合、受験先の選択や希望校の絞り込み、進学指導などのノウハウを持っている。しかし、多くの特別支援学校は就労支援・就職指導を重視しており、進学指導が十分とは言い難い。ヒアリングに応じてくれた全盲の障害者は「進学して資格を取ろうと思ったが、地元の特別支援学校は手に職を付けるための教育に終始していたため、進学指導のノウハウを持つ筑波大学附属視覚特別支援学校に進学した」と話していたほか、聴覚障害者の指導に当たっている大学教授からも「特別支援学校高等部の生徒が進学を希望したのに、教員が『浪人されては困る』と言って就職を迫るなど進学を断念しているケースは少なくない」との指摘もあった。実際、特別支援学校から高等教育機関に進学した障害者は2.8%に過ぎず、そのうち半分以上は特別支援学校専攻科が占めている。

入試に関しては大学入試センターが試験時間の延長、リスニング免除、点字の解答、別室受験、代筆回答といった特別措置を実施しており、2012年度試験では計2092人が特別措置を受けた³⁷。さらに、各学校が実施する試験に関しても、大学入試センター試験と同様の特別措置が実施されており、2011年度入試で計343大学が配慮を行った³⁸ほか、2011年度の日本学生支援機構調査³⁹によると、特別措置を受けた受験者数は2325人で、このうち710人が入学している。しかし、大学入試センターの特別措置を受けるには医師の診断書が求められる上、障害の種別によっては高等教育機関との調整が必要になる。例えば、視覚障害者の試験については、目が見える学生と比べて不利にならないように試験内容を点字に翻訳（点訳）する必要があるほか、点字では表せない漢字の出題の場合、学校側と調整の上で難易度が同程度の四字熟語に出題を変えるなどの支援を実施しており、全国高等学校長協会入試点訳事業部（事務局：筑波大学附属視覚特別支援学校）のスタッフやボランティアスタッフが対応している。スタッフの一人は「入試当日の早朝から大学に乗り込んで、試験開始までに次から次へと試験内容を短時間で点訳する必要があるので、その作業は大変。生徒には学力に応じて希望校を3つまで絞り込んで貰っている」「ボランティアスタッフが高齢化し、人員確保に不安もある」といった声が出ていた。費用の目安は20～25万円で、全額を高等教育機関が負担している。学習障害など外から見えにくい障害の場合、特別措置や配慮を希望しても高等教育機関との調整が難航するケースもある。

³⁷ 文部科学省「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」第1回2012年6月6日資料「大学入試センター試験における特別措置の状況」から引用。

³⁸ 文部科学省「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」第1回2012年6月6日資料「個別試験において障がいのある受験者への配慮を行っている大学数」から引用。

³⁹ 日本学生支援機構編『2011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』2012年2月、40ページ。

事前段階では支援措置などに関する情報収集もネックになる。特別支援学校では少人数の児童・生徒に教員 1 人が配置されており、教職員からの関与が積極的に行われるのに対し、高等教育機関の支援措置は手薄にならざるを得ない。さらに、高等教育機関では障害者がニーズを自ら主張する必要があり、環境が大きく変化する。こうした中で、支援や配慮を必要とする障害者の場合、支援措置の有無や中身について情報が開示されておらず、進学に不安を感じているケースは多いと見られる。現在の手段としては、オープンキャンパスや入試説明会に参加するほか、各大学の支援措置などを一覧できる『大学案内障害者版』⁴⁰が出版されており、特別支援学校教職員の支援も受けつつ、受験の可否や設備面の配慮、授業全体の配慮、支援組織の有無といった情報を収集している。しかし、多くの場合は「◎◎大学の支援措置は充実している」といった形で学校経由の口コミで情報を入手しており、進学先を選択しにくい状況となっている。この課題を理解する上では、先天的な障害に伴って車椅子で生活しつつ、バリアフリーマップの作成やバリアフリーのコンサルティングを担っている「株式会社ミライロ」⁴¹の垣内俊哉社長の事例が参考になるだろう。垣内氏は受験する際、開示情報を基に関東地方の私立大学への進学を選択するとともに、大学にバリアフリー施設の有無を確認した。これに対し、大学当局は「エレベーターは大丈夫」「車椅子も入れるスロープがある」という答えだった。しかし、実際に訪ねてみると確かにバリアフリー施設は整備されていたが、垣内氏の見目から見て車椅子で通える環境ではなかったため、同じ障害を持つ弟と手分けして大学を幾つも実地でチェックし、別の大学を受け直した。その時の経験が垣内氏の起業化に繋がり、現在は龍谷大学など関西の大学のバリアフリーマップ作製を受託している。さらに、高校と大学の接続に関する日本学生支援機構の報告書⁴²では、同志社大学の研究グループが近畿の高等学校・特別支援学校に対して実施したアンケート調査を紹介しており、7～8割が希望校の情報をホームページから入手する一方、大学の広報誌を利用しているのは1割程度にとどまっており、一般的な情報源に頼っている様子が分かる。このことから高等教育機関への進学を志す障害者にとって、支援措置や修学環境に関する情報の不足が一つのネックになっていることが指摘できるであろう。

(2) 入学後の支援状況

入学後は「支援室」など支援を専門とする組織が中心となり、障害学生のニーズにワンストップで対応している。日本学生支援機構の調査⁴³によると、障害学生の修学支援を対象

⁴⁰ 全国障害学生支援センター編。最新版は2007年11月。

⁴¹ ミライロホームページ。

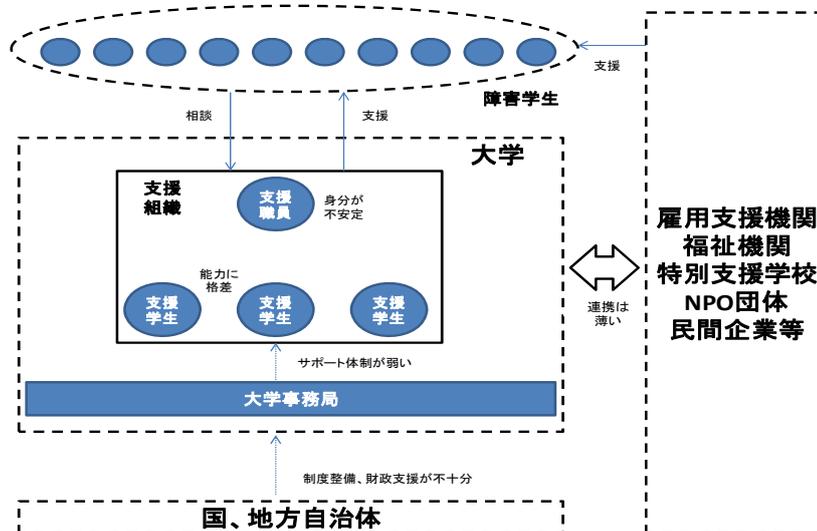
<http://www.mirairo.co.jp/>

⁴² 日本学生支援機構編『障害のある生徒の進学の促進・支援のための高大連携の在り方に関する調査研究』2011年3月、25ページ。

⁴³ 日本学生支援機構編『2011年度 障害のある学生の就業力の支援に関する調査結果報告書』2012年3月、22ページ。このほかの対応組織としては、事務局が470校、学生相談

とした支援組織として、支援室（類似部署を含む）を設置している高等教育機関は 54 校に上り、近年は発達障害学生の相談窓口として臨床心理士ら専門家を置く大学も増えている。さらに、各学校は特別措置の申請段階で障害学生の入学希望を把握しており、担当学部や支援組織を中心に支援策を協議・決定している。支援策の中身としては、点字翻訳、教材テキストのデータ化、手話通訳、ノートテイク、パソコンノートテイク、教室内座席配慮、ガイドヘルプ、試験時間の延長などが中心で、人手を要する入学後の支援措置の多くは「支援する学生にとって学習機会になる」という考え方の下、学生ボランティア（図 11 では「支援学生」と表記）の手によって担われている。学校によって有償、無償の違いがあり、有償の場合は 1 回当たり 1000～2000 円程度となっている。例えば、筑波大学では学習支援が必要と認められた障害学生に対し、一般学生で構成する「ピア・チューター」を配置する仕組みを採っている。2011 年 10 月現在でピア・チューターは約 200 人が登録されており、大学から謝金を支給している。ピア・チューターは最初に養成講座を受講して支援技術を習得し、一定時間の活動を展開したピア・チューターに対し、学長名の活動証明書を交付するとともに、種別ごとに支援チームを組織している。現時点で多くの大学が採っている支援体制は図 11 のように整理されるだろう。

図 11、障害学生支援の現状のイメージ



（出所）日本学生支援機構編『教職員のための障害学生修学支援ガイド』、ヒアリング結果などを基に作成。

室が 228 校、保健管理センターが 159 校、障害学生支援委員会（類似部署を含む）が 68 校、その他が 292 校だった。

教員が主体的に支援体制に参画しているケースもある。本来、学生の教育は教員の責任の下に実施されるべきであり、学生の指導・支援について最終的な権限と責任を有する教員が関与すれば、「コーディネーター」と呼ばれる支援組織のスタッフや学生ボランティアが動きやすくなる効果が期待されるためである。日本学生支援機構の調査⁴⁴では支援組織に教員を配置している学校は 111 校あり、群馬大学では教育学部の教員が障害学生との面談を担当し、教員が実施したアセスメントに基づく方針に沿って支援組織のスタッフが支援に当たっている。このほか、教職員による自主的な取り組みとして筑波技術大学を中心に運営されている「日本聴覚障害学生高等教育支援ネットワーク」(PEPNet-Japan)⁴⁵では聴覚障害者を大学で受け入れる態勢を拡充するため、他大学への情報発信や研究会開催、啓発用 DVD の作成といった業務に携わっている。さらに、東京大学先端科学技術研究センターの「DO-IT Japan」⁴⁶というプロジェクトでは情報機器を使いつつ、障害を持つ児童・生徒に対して学業・進学支援活動などを展開している。さらに、日本社会事業大学が日本手話を使った聴覚障害者向け講義を実施しているほか、「関東聴覚障害学生サポートセンター」「みやぎ DSC」(Deaf Support(Students) Center) などの民間組織も聴覚障害学生の修学支援を実施している。多くの場合、障害を持つ大学教職員が関与しており、彼らの存在が推進力の一つになっている。

なお、近年の情報通信機器の発達は支援環境の整備に貢献している。例えば、視覚障害者の場合、点訳されている一般書と違い、高等教育機関で使われる専門書やテキストの多くは点訳されておらず、以前は仕上がりまで数カ月かかる点訳に頼るしかなかったため、4月の授業開始に間に合わない時もあったという。またボランティアに本を音読して貰う手法も多く使われ、立命館大学の立岩真也教授は学生時代、全盲の先輩に本を朗読するバイトに従事し、その内容をテープに収録していた⁴⁷。しかし、最近は教材の内容をテキストデータとしてスキャナーに取り込み、自動音声で聞き取ることが可能となった。今でも点訳やテキストデータ化が間に合わないなど情報保障が万全とは言えないが、以前に比べると支援環境は改善している。日本障害者リハビリテーション協会が開発した「DAISY」というソフトでは読んでいる個所にマークを付けて音読し、視覚、聴覚、発達の各障害に対応している。聴覚障害者に関しても、日本手話と違って相互の意思疎通に難はあるものの、パソコンによる要約筆記や映像への字幕付与、携帯電話を通じた日本手話の画像配信も可能になった。

しかし、課題は多い。まず、支援に際して相応の手間とコストを要する点である。例え

⁴⁴ 日本学生支援機構編『2011年度 障害のある学生の就業力の支援に関する調査結果報告書』2012年3月、23ページ。

⁴⁵ PEPNet-Japan ホームページ。現在は計 20 学校・機関が連携協力している。

<http://www.pepnet-j.org/>

⁴⁶ DO-IT Japan ホームページ。

<http://doit-japan.org/about.html>

⁴⁷ 立命館大学生存学研究センター編『生存学 Vol.4』2011年5月、8～12ページ。

ば、支援機器に関しては、コンピューターのスクリーンに表示される情報をリアルタイムに点字で表示する「点字ディスプレイ」は 50～100 万円、テキストや資料を点字で印刷する「点字プリンタ」は 100～200 万円かかる⁴⁸。聴覚障害者向けに手話通訳やパソコンノートテイク、ノートテイクを講じる場合も、長時間の授業を 1 人で対応するのは困難であり、必ず複数で対応することになる。要約筆記者 1 人を学外に求める場合、1 時間当たり 2000～3000 円、手話通訳者を学外の派遣センターに要請した場合は 1 人 1 時間当たり 4000～5000 円⁴⁹に及ぶため、多くの授業で配置するのは難しい。学生ボランティアを有償で募集した場合、その分だけ経費も必要となる。

文字情報にアクセスできない障害者（主に視覚障害者、字の読めない発達障害者）向けの支援措置についても、テキストデータ化の際、本に記載されている図表を取り出したり、細切れになった文字を再構成したりしなければならず、相応の手間と時間を要する。立命館大学大学院先端総合学術研究科の研究グループが本のテキストデータと校正に取り組む作業量を試算したところ、約 9000 字の本をデータ化する場合、スキャン時間は 1 分程度だが、図表の挿入など校正には 28～72 分を要し、その分だけ人件費と時間が必要になるとしている⁵⁰。しかも、著作物の変更に当たるため、著作権法との整合性も課題となる。確かに 2010 年 1 月に施行された改正著作権法では障害者の情報保障を確実にするため、それまで録音図書の作成などに限定されていた情報利用の範囲が拡大されて、デジタル録音図書の作成や映画・放送番組への字幕付与などが可能になった。さらに、同法施行令が改正されて点字図書館などに限っていた実施主体も障害者福祉施設、学校の図書館、公共図書館、老人ホームなどに広がったため、大学図書館が関与すれば教材テキストのデータ処理が可能になった。しかし、障害学生の相談を受け付ける高等教育機関の支援組織が実施主体として明記されておらず、支援組織が関与するのはグレーゾーンとなっていることが情報保障の足枷となっている。

(3) 支援体制の課題

支援体制についても課題が山積している。まず、支援組織（主に支援室）に関して、現在はノウハウや専門知識が蓄積されにくい状況だ。通常、支援組織にはコーディネーターと呼ばれる支援担当職員が配属されているが、日本学生支援機構の調査⁵¹によると、支援組織に専属職員を置いている学校は 139 校あるものの、そのうち正規職員を置いている学校は 64 校にとどまっており、雇用形態や身分保障が不安定であることが分かる。さらに、待

⁴⁸ 鳥山由子監修『視覚障害学生サポートガイドブック』2005 年 10 月、84～85 ページ。

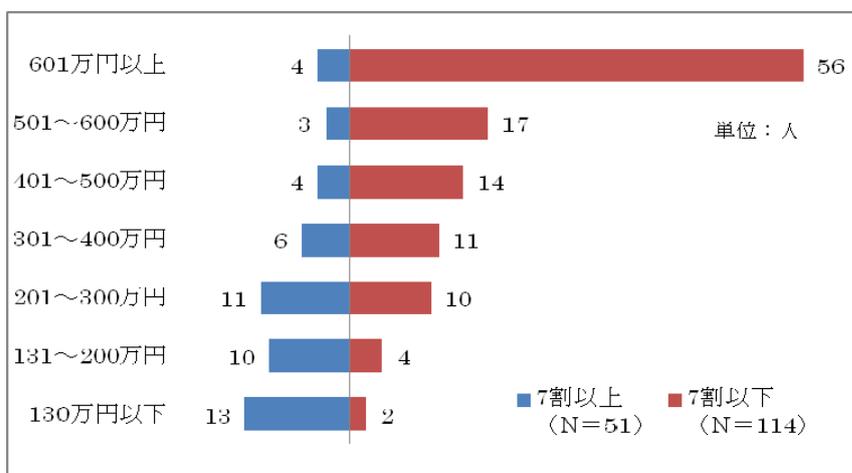
⁴⁹ 日本聴覚障害学生高等教育支援ネットワーク、聴覚障害学生支援システム構築・運営マニュアル作成事業グループ『一歩進んだ聴覚障害学生支援』2010 年 6 月、84 ページ。

⁵⁰ 植村要、山口真紀、櫻井悟史、鹿島萌子「書籍のテキストデータ化にかかるコストについての実証的研究」『コア・エシックス』2010 年 3 月。

⁵¹ 日本学生支援機構編『2011 年度 障害のある学生の就業力の支援に関する調査結果報告書』2012 年 3 月、23 ページ。

遇面も現場で支援に当たっている職員ほど恵まれていない実情がある。その状況を示すデータが図 12 である。大学・短大で障害学生支援に従事している職員を「日常的な業務のうち、障害学生支援業務が 7 割以上を占めている職員」「7 割以下の職員」に区分して年間給与を比べたところ、給与額が上がるほど 7 割以下の群の回答者数は増加する。7 割以下の群には人事ローテーションで異動を繰り返す事務局スタッフや支援担当教員が多く含まれていると見られる。一方、7 割以上の群では 130 万円以下が最も多く、支援に当たる業務のウエイトが高い人ほど低い待遇を余儀なくされている傾向が見て取れる。

図 12、支援職員の年間給与額



(出所) 大学および短期大学における障害学生支援担当者の業務内容・専門性に関する実態調査報告書編集グループ編『大学および短期大学における障害学生支援担当者の業務内容・専門性に関する実態調査報告書』43～44 ページから作成。

実際、都内近郊に立地する私立大学でヒアリングした話では、約 10 年間に渡って支援を必要とする障害学生を受け入れているにもかかわらず、「支援室」に所属する 2 人のスタッフは非常勤という不安定な身分なままとされている。しかも、支援室に 2 人が常駐するのも週 1 日半に過ぎず、残りの日は支援室のカギを事前に貰っている障害学生がドアを開けて必要な支援を受けている状況であり、担当者は「学生が可哀想だし、我々に専門ノウハウも身に付かない。名ばかり支援室だ」と自嘲気味に話していた。こうした状況では支援に関する専門的な知識・スキルの蓄積や支援の継続性という点で不安が残るのは当然の帰結と言える。実際、障害学生のニーズと対応策について専門的な見極め作業が不十分なため、不登校や中退を余儀なくされる障害学生も少なくないという。高等教育機関が「障害学生を受け入れた以上、支援するのは学校の責務」と感じておらず、むしろ、数年に 1 回しか障害学生が入学しない学校を中心に、「一部学生にしかメリットがない特別な付加サービスとして提供している」「非常勤職員やボランティアに任せておけば事足りる」と感じている学校が多いことの表れと指摘することもできる。

支援に当たる学生ボランティアについても課題は多い。専門用語や難解な概念が飛び交う高等教育で情報伝達や情報保障を万全にする上では、学生ボランティア自身が授業を理解できるだけの専門的な知識が必要であり、多くの学校が人材確保や資質向上に苦勞している。幾つかの大学で支援組織の職員にヒアリングを実施した範囲では「学部によって学生ボランティアと障害学生の人数に違いがあるので、どうしてもミスマッチが起きて支援に濃淡が出てしまう」「大学3年生になると就職活動と重なり、支援できる人間の数が減ってしまう。試験時期も学生ボランティアは自らの試験に忙しくなるため、十分な支援を講じることができない」「ノートテイクなど支援のレベルが学生によって様々なので、資質向上に苦勞している」といった声が聞かれた。実際、聴覚障害学生に対するヒアリングでは「学生ボランティアの能力にバラツキがあり、パソコンノートテイクやノートテイクのスピードが遅いことにイライラする時がある」との不満が聞かれた。

(4) 移行支援の課題

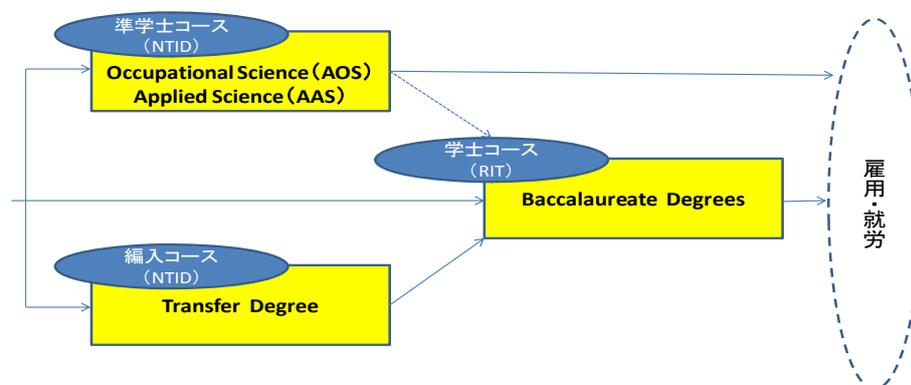
高校から高等教育、高等教育から雇用への移行支援も課題となっている。高等教育機関への進学者を多く輩出している一部の特別支援学校は進学ノウハウを持っており、近年は進学指導に力を入れている特別支援学校も増えている。しかし、一般的な傾向として、特別支援学校の授業内容や進学指導は一般校と比べて見劣りする面は否めず、高等教育機関への進学に必要な学力を身に付けられない障害者は少なくないと思われる。同時に、将来の職業に対する不安が障害者の高等教育への進学を躊躇させていることも想定される。障害学生の就職率が全体に比べて低いことに見られる通り、障害者が進学する意欲と能力を持っていたとしても、卒業後の就職に対する不安が大きく、手に職を付けることを優先した結果、進学指導よりも就労支援に力点を置く特別支援学校を選択し、その結果として高等教育機関に進学する障害者が少なくなっている可能性があるためである。さらに、障害者サイドに関しても、所謂「支援待ち」の状態が進学や就職のハードルになっているとの指摘がある。高校までの間は黙っていても先生や周囲が一定程度配慮してくれるが、高等教育機関に進学すると障害学生が障害を理由にした困難を自ら説明したり、自立に必要なニーズを周囲に要望したりする必要に迫られる。こうした環境変化に適応し切れない点が高等教育機関への進学を妨げている要因として考えられる。

移行支援の部分も米国視察で話題となった。例えば、NTIDを卒業して大手企業に就職した後、現在はNTIDで教員として働くギャリー・ベム氏は、「一般的な傾向として、一般校出身の聴覚障害学生は学業面で優れている半面、学級運営への参加を通じて人間性を磨く機会が少なく、リーダーシップに不足する。ろう学校出身者は学業に課題を残すが、生徒会長などを務めており、リーダーシップは養われている傾向がある」と指摘していた。マサチューセッツ州の「ボストン大学」でも「高校までは支援を待っている状況でも良いが、大学では障害を理由にした困難を自己評価した上で、『なぜ支援が必要なのか?』を自ら説明しなければならない」「自立を目指す上では親と子供を引き離して、親への依存から脱却

することも必要」との意見が出ており、大学入学後の周囲の環境に適応する上では「支援待ち」からの脱却が必要との見解が示された。

こうした移行時の課題を解決するため、NTID は学力の面で学部教育が困難な学生向けの準備期間を設定している。RIT/NTID のカリキュラムは図 13 に見る通り、学部教育の専門教育課程である「学士コース」(Baccalaureate Degrees) と、就労や学部教育への準備としての「準学士コース」(Occupational Science=AOS、Applied Science=AAS)、「編入コース」(Transfer Degree) に分かれており、英語の読み書き能力など入学時の学力でコースが決まり、その後は学力や自分の意欲次第でコースを決定または変更できる。このうち、学士コースは手話通訳者による支援を受けつつ他の学部生と一緒に、RIT で専門的な授業を受ける。一方、準学士コースの AOS は就労支援、AAS は就労と学業の両にらみの課程、編入コースは統合教育を受けるまでの準備期間と位置付けられており、編入コースはほとんど全員が学士コースに進学する。しかし、どのルートを経たとしても、学士コースを卒業する段階では聞こえる学生と同じレベルに達することを求めている。

図 13、NTID/RIT のカリキュラム



(出所) NTID 資料から作成。

さらに、学力面で補足が必要な学生に教育・指導を行う「ラーニングセンター (Learning Center)」も設けられている。同時に、アメリカ手話による情報伝達など聴覚障害者のコミュニケーションや文化を理解している高校の教員を養成する「Master of Science Program in Secondary Education of Students who are Deaf or Hard of Hearing (MSSE)」というプログラムも高校と大学を繋ぐ移行支援の一環と位置付けられるであろう。このほか、高校生以下の児童・生徒に学問の楽しさや重要性などを伝えることで高等教育機関への進学

を働き掛ける取り組みとして、「科学フェア (National Science Fair)」、「デジタル映像大会 (Digital Arts Film and Animation)」、「作文大会 (Spirit Writing Contest)」なども展開しており、日本でも参考になると思われる。

NTID で注目すべきは就職支援を担当する「就職支援室 (Center on Employment)」の存在である。この部署は企業の経営者や人事担当者を対象に、聴覚障害者に対する理解を深める学内ツアーや相談業務、企業・学生とのマッチングを行うイベントを毎年開催するとともに、「職を探すのは一つのチャレンジ」という認識の下、学生に対しては履歴書の書き方や企業のリサーチ方法、オンラインで情報を得る方法などを指導している。さらに、特筆すべきは聴覚障害学生に対し、企業での長期間実習を義務付ける「co-op」というプロジェクトである。具体的には、学生に企業でのフルタイム勤務を経験して貰うことで、働くことの大事さや意味を理解させるとともに、周囲とのコミュニケーションなどを習得させており、工学部の場合は在学中に 5 単位 50 週の就業を経験しないと卒業できない。さらに、研修中の評価についても、オンラインで企業とやり取りする中で単位取得の可否を判断しており、その際には本人のスキルだけでなく、遅刻の有無など勤務態度、モチベーション、コミュニケーションといった点を総合的に評価するという。つまり、大学を「社会に出る際の最終関門」と位置付けて、社会人として必要なスキルやコミュニケーション能力の習得を必須としているのである。日本でも将来の職業に対する不安が高等教育に進む障害者の少なさに繋がっている可能性があることを考えれば、NTID の取り組みを一つの参考にしつつ、就労・就職支援について後述する「インクルーシブ高等教育推進拠点校」(仮称)を中心に、先進事例を積み上げることは有益と思われる。

第 3 章から分かること

- 高等教育機関への進学を目指す障害者にとっては、入学後の支援措置に関する事前の情報収集が一つのネックになっている。
- 入学後は「支援室」など支援を専門とする組織を中心に、障害学生のニーズにワンストップで対応している。支援の多くは学生による有償ボランティアに頼っている。
- ただ、修学支援は相応のコストがかかる上、支援組織に所属する職員の多くは雇用形態や身分保障が不安定で、専門的なスキルの蓄積や支援の継続性という点で不安が残る。
- 学生ボランティアについても、人員や能力にバラツキがあり、人員確保や資質向上に苦勞している大学も多い。
- 高校から高等教育、高等教育から就労・雇用に至る移行支援も課題。高校以下の機関に対する積極的な働き掛けを展開したり、学生に長期間企業実習を義務付けたりしている NTID の取り組みが参考になる。

第4章 障害学生支援に関する政策・制度

(1) 障害学生支援に関する財政制度

本章では障害学生支援に関する国の制度を中心に見る。先に見た通り、特別支援学校や特別支援学級などの措置が存在する公立小中学校に比べて、聴覚・視覚障害者を対象とした筑波技術大学を除けば、高等教育の分野では特別の支援措置は存在しない。さらに、文部科学省内の推進体制を見ても、義務教育と高校を所管する初等中等教育局には障害者の教育行政を専門的に取り扱う特別支援教育課が設置されているが、大学行政を所管する高等教育局には障害学生支援に関する専門の担当課室が存在せず、就職・修学支援は学生・留学生課、大学入試は大学振興課、財政支援は国立大学法人支援課と私学助成課がそれぞれ所管しており、各大学に対する支援は日本学生支援機構が主に実施している。なお、日本学生支援機構の取り組みとしては、修学支援に関する留意点などを示す『教職員のための障害学生修学支援ガイド』を作成しているほか、支援担当職員向けの研修事業を展開している。さらに、2006年10月から実施している「障害学生修学支援ネットワーク事業」では他校から相談を受け付ける「拠点校」として、札幌学院大学、宮城教育大学、筑波大学、富山大学、日本福祉大学、同志社大学、関西学院大学、広島大学、福岡教育大学の計9校、協力機関として筑波技術大学、国立特別支援教育総合研究所、国立障害者リハビリテーションセンターをそれぞれ指定している。しかし、認知度は低く、予算・人員面の裏付けもないため、当初見込んでいた効果を上げているとは言い難い。確かに障害学生支援に関するノウハウが蓄積されている部分があるとはいえ、拠点校に指定された大学の教職員はボランティアとしてネットワーク事業の事務に当たっており、現場の教職員からは「日常業務が忙しくなると、ネットワーク事業まで手が回らない」といった声も出ている。

図 14、障害学生に関する大学財政制度の概要（2011年度現在）

（国立大学運営費交付金の場合）

□障害学生教育支援経費(77大学)	
(4億8,692万円(平成23年度予算))	
(単価)	
大学から提出のあった障害学生数、障害教員数等の合計により算定	
○教育研究補助者・研究補助者配置	
1人以上 10人以下	1人×200万円(44大学)
11人以上 30人以下	3人×200万円(24大学)
31人以上	5人×200万円(9大学)
○支援基盤運営費	
1人以上 10人以下	107万円
11人以上 30人以下	272万円
31人以上	584万円

(私学助成の場合)



(出所) 2011年10月13日第1回東京財団研究会、文部科学省資料から引用。

一方、財源面での枠組み⁵²を見ると、2011年度までの国立大学運営費交付金、私学助成の仕組みは図14の通りである。このうち、2011年度の国立大学運営費交付金の配分基準を見ると、教育研究補助者の配置に関する経費として図14の計算式で加算するほか、支援基盤運営費として1人以上10人以下ならば107万円、11人以上30人以下ならば272万円を上乗せする枠組みだった。つまり、障害者を数多く受け入れるほど、配分額が増える仕

⁵² 公立大学に対する財政支援の枠組みとして、大学を運営する自治体に対する国庫補助制度は存在しない。さらに、障害学生支援に関する必要経費を普通交付税の基準財政需要額にカウントする措置も取られていない。

小中学校の図書館については、整備すべき蔵書の冊数が「図書標準」として学校の規模に応じて定められているとともに、それに要する必要経費が地方交付税の基準財政需要額に算入されており、各団体に普通交付税が配分される際に計算上、必要額が積算されている。しかし、財源の用途を縛る国庫補助金とは異なり、地方交付税は用途を縛らない一般財源であるため、実際に図書購入費に使うかどうかの判断は市町村に委ねられている。その結果、文部科学省が公表しているデータ⁵⁴によると、図書標準を達成している学校は小学校で 50.6%、中学校は 42.7%となっており、半数近くの学校は標準を下回っている。さらに図 15 の通り、図書標準を達成している学校数の比率を都道府県別に見ると、岐阜県が 93.9%に達する一方、島根県が 15.9%にとどまるなど自治体の財政力や意欲に応じて格差も生じており、今回の制度改革を通じて高等教育機関に関する障害学生支援経費でも同様の状況が生まれる可能性が想定される。

(2) 大学評価制度の現状

もちろん、各大学の自由度を広げる国立大学法人化の趣旨や私立学校の多様性・独立性を考えると、学校ごとの取り組みに差が出て来るのは当然である。しかし、公立小中学校の図書購入費のような形で、高等教育の分野では各学校の予算執行額や実績の状況を把握できる仕組みが存在しておらず、国民や障害者が予算の用途を全くチェックできないところに問題がある。まず、日本学生支援機構の年度調査は障害学生の数など全体像を把握することに役立つが、個別名は公表されておらず、評価に使いにくい。一方、国の制度面で見ると、2011年4月に施行された学校教育法施行規則では障害者を含めた学生支援の状況について、「できるだけ明らかにすることに留意すること」という規定が追加されたほか、文部科学省の協力者会議が2011年8月、大学に教育情報の発信などを促す報告書⁵⁵を発表するなど、情報開示の充実に向けた動きがある。しかし、大学が自ら開示している情報は企業会計ベースの決算額などにとどまっており、大学が予算をどう使ったか評価できない。

表 5 に見る現在の評価制度についても十分とは言えない。国立大学は2004年の法人化以降、6年間の「中期目標」「中期計画」を策定することが義務付けられており、いずれも文部科学省の認可を受けている。また毎年度の評価として、中期計画の進捗状況について、業務運営や財務内容など経営面を中心に評価しているほか、計画期間終了時には業務運営や財務内容を文部科学省の「国立大学法人評価委員会」で、教育研究の内容を大学評価・学位授与機構でチェックしている。しかし、計画期間終了時の評価は「非常に優れている」「良好である」「おおむね良好である」「不十分である」「重大な改善事項がある」という5段階で評価している⁵⁶に過ぎず、外部から比較や検証を行えない。さらに、国公立を通じ

⁵⁴ 文部科学省「平成 22 年度 学校図書館の現状に関する調査の結果」2011 年 6 月。

⁵⁵ 文部科学省大学における教育情報の活用支援と公表の促進に関する協力者会議「大学における教育情報の活用・公表に関する中間まとめ」2011 年 8 月。

⁵⁶ 年度評価でも中期計画の達成に向けた段階として、「特筆すべき進捗状況にある」「順調に進んでいる」「おおむね順調に進んでいる」「やや遅れている」「重大な改善事項がある」

た「自己点検・評価」「認証評価」も存在するが、いずれも各大学の取り組みを比較できる仕組みになっていない。認証評価については、教育研究組織、教員組織などの評価基準として最低限盛り込むべき項目が文部科学省令で定められており、これを基に大学評価・学位授与機構、日本高等教育評価機構などが独自の評価基準を作成し、各大学の自己評価をチェックしている。しかし、大学設置基準などの法令を満たしているかどうかは力点が置かれており、数値を用いた評価は導入されていない。つまり、予算執行額や実績を数値で客観的に評価・比較できるような形で情報を開示する制度は存在しないのである。

表 5、大学評価制度の概要

	学校教育法に基づく自己点検・評価、認証評価		設置法に基づく評価
	自己点検・評価 外部評価	認証評価	
国立大学	必須 時期の定めなし	必須 7年以内に一度 機関別で実施	必須、国立大学法人法に基づく評価（6年に一度、中期目標、中期計画を評価）
公立大学			必須、地方独立行政法人法に基づく評価（6年に一度、中期目標、中期計画を評価）
私立大学			——

（出所）文部科学省資料を基に作成。

（注）公立大学は地方独立行政法人に移行した大学だけが対象。

第4章から分かること

- ・ 国の取り組みとして修学支援制度などは存在しないが、日本学生支援機構が障害学生修学支援ネットワーク事業など各種事業を展開している。
- ・ 財政面で見ると、国立大学運営費交付金、私学助成は障害学生を多く入学させると、措置額が増える仕組みだったが、2012年度までに一般化されて予算上、大学の責任で障害学生を支援することが明確になった。しかし、経費の存在が外から見えにくくなり、大学の意欲次第で支援レベルに格差が広がる可能性が想定される。
- ・ それにもかかわらず、現在の大学評価制度では各大学が予算をどう使ったのか、どのような結果を生んだのか、外部から全くチェックできない。

の5段階で評価しているが、計画期間終了時の評価と同様、検証・比較が困難である。

第5章 障害者の大学進学を妨げている要因

(1) 進学を妨げる3つの「壁」

本章では、これまでの検討結果を踏まえて障害者の大学進学を妨げている要因を考えたい。まず、大前提として高等教育機関への進学を目指す障害者が「支援の充実した学校」ではなく、「学びたい学校」を選べるようにすべきであり、全ての障害学生が希望する高等教育機関を受験・進学できる環境整備が必要であることは言うまでもない。その一方、義務教育は障害の有無、所得水準とは無関係に国民に課された義務⁵⁷であるのに対し、高等教育は学生による選択、学校による逆選択が可能であり、各学校の独自性が発揮されやすく、予算の重点配分も義務教育に比べてやりやすい。さらに、国・自治体の厳しい財政事情も併せて考えれば、進学率を特例措置で意図的に引き上げたり、一時的に予算を増やしたりしても持続的とは言えず、予算の重点配分などを通じて進学を妨げる要因を除去することが障害者にとって進学の選択肢を拡大することになる。そこで、進学を妨げている要因として着目したいのが「情報の壁」「縦割りの壁」「コストの壁」である。

まず、「情報の壁」については、現在は経済学で言う「情報の非対称性による不完全市場」の状態にある。健常者の場合、自分の学力や将来希望する職業と照らし合わせつつ、高校での進学指導やインターネット、学校発行のパンフレット、大学を格付けする雑誌や書籍など様々な情報源を参考にして、希望校や進学先を選んでいる。しかし、障害者の場合、情報の入手に限度があり、進学のバリアになっている可能性がある。特別支援学校では少人数の児童・生徒で学級を編成しており、教職員からの働き掛けも積極的に行われるのに対し、高等教育機関ではニーズを自ら主張する必要があり、周囲との関係性が一変する。このため、大学に進学した場合、こういった支援が受けられるかという情報が不足している結果、障害者にとって高等教育機関への進学という選択肢が制限されている可能性があり、一般学生とほぼ同じぐらいのレベルで、進学の選択肢を検討・選択できる環境整備が必要である。同時に、2012年度までに国立大学、私立大学ともに障害学生支援に関する財政措置が一般化されたため、実際に大学内で予算がどう配分され、どう使われたか外から見えにくくなる可能性が高くなることを考えれば、ガバナンスを強化する観点から情報開示の充実がますます重要になる⁵⁸。

(2) 「縦割りの壁」

「縦割りの壁」とは高校から高等教育機関、高等教育機関から雇用への移行支援の課題と位置付けられる。一般校と比べて特別支援学校の授業内容や進学指導は見劣りする面は

⁵⁷ ただし、主に知的障害児を対象とした養護学校が完全に義務化されたのは1979年度である。

⁵⁸ なお、この点は障害学生支援に限らず、国立大学運営費交付金や私学助成の在り方に共通する課題である。

否めず、意欲と能力を持っている障害者が進学を希望したとしても、進学に必要な学力を身に付けられないケースは少なくないと考えられる。同時に、将来の職業に対する不安が障害者の進学を躊躇させていることも想定される。確かに制度上、個別の教育支援計画や特別支援教育コーディネーターなど関係機関と調整できる枠組みが整備されているが、特別支援学校のセンター的機能に関する文部科学省の調査⁵⁹を見ると、センター的機能の充実に向けた取り組み状況を確認したところ、「労働機関とのネットワークを活用している」と答えた特別支援学校は 22.8%に過ぎず、教育と雇用という分野・役所の所管を超えた関係機関との調整が必ずしも有効に機能していない様子が見て取れる。高等教育機関における就職支援に関しても、日本学生支援機構の調査⁶⁰によると、障害学生を主な対象に就職支援を実施している学校は 34.6%に過ぎず、ハローワークなど雇用関係機関との連携に取り組んでいる学校も 41.4%にとどまっている。制度や担当省庁・部署の所管を超えた移行支援として、特別支援学校のレベルアップ、高等教育機関による就職支援の強化、企業サイドへの働き掛けなどが想定される。

(3) 「コストの壁」

最後の「コストの壁」とは障害学生の修学支援に関する費用負担や手間暇を嫌う社会の風潮である。確かに視覚障害者や聴覚障害者の情報保障、有償学生ボランティアの person 費、施設のバリアフリー化など障害者の修学支援を充実させる上では、先述した通りに相応の費用と手間がかかるのも事実であり、国・自治体の厳しい財政状況を考えると、数年に 1 回の頻度でしか障害学生が進学して来ない小規模な学校を含めて、全ての高等教育機関が修学支援態勢を万全にするのは現時点では非現実的と言わざるを得ない。しかし、少子化に伴う「全入時代」を受けて、障害学生が進学先として小規模な学校を選択するケースが増える可能性も想定され、その支援体制の充実が課題となる。このため、全体として支援体制の底上げを進めつつ、幾つかの拠点的な大学に国の予算を重点配分し、ノウハウや財源に乏しい他大学に対する支援を義務付けるなどの取り組みが重要になる。同時に、拠点的な大学への予算の配分を通じて健常者と障害学生が共に学び合うモデル的な取り組みを進めて行くとともに、障害学生が進学を選択しやすい体制を整備することが必要と思われる。さらに、将来的には費用負担や手間暇を嫌う社会の意識そのものを変えて、社会参加機会の確保に必要なコストを当然視する流れに変えて行かなければならない。

拠点的な大学の在り方を考える上では、米国の NTID が一つのモデルケースになる。NTID も発足当初はボランティアによる手話通訳に頼っていたが、現在は専属手話通訳者を約 120 人、パソコンノートテイクの専属入力者を 55 人も擁し、年間 13 万時間の情報保障

⁵⁹ 文部科学省「平成 21 年度特別支援学校のセンター的機能の取組に関する状況調査について」2011 年 2 月。

⁶⁰ 日本学生支援機構編『2011 年度 障害のある学生の就業力の支援に関する調査結果報告書』2012 年 3 月、11～16 ページ。データは過去 5 年間の実績。

サービスを提供しており、約 1300 人に及ぶ聴覚障害学生のニーズの 98%に応じている。しかも、手話通訳者は得意分野に応じて「科学・エンジニア」「一般教養」など 4 グループに分かれており、勤務時間の半分近くを担当分野の専門的な勉強に充てる。専門的な授業内容を聴覚障害学生に伝える上で、手話通訳者のスキルアップが欠かせないためである。さらに、手話通訳者と学生のニーズを調整するコーディネーターが各チームに 2~3 人配属されており、NTID の存在が聴覚障害者の大学進学機会を拡大したことは間違いない。

同時に、他大学支援の拠点としても NTID は機能した。財政基盤の弱い小規模な大学を中心に、聴覚障害学生を受け入れた大学を支援する目的として、連邦政府は 1996 年から他大学支援のサービスセンターとして NTID を含めて 4 カ所を指定した。これが PEPNet (The Postsecondary Education Programs Network) であり、オンラインを通じて約 2000 に及ぶ機関に対するニーズ調査やウェブサイトによる周知活動、メーリングリストを使った情報交換、専門人材の育成、先進事例の周知、支援の実例を収めたデータベースの構築、聴覚障害者の成功事例紹介といった活動を展開した⁶¹。さらに、先に触れた通り、高校以下の教育機関や民間企業との連携という点でも NTID は中心的な役割を担っており、聴覚障害学生に対する支援水準を引き上げる役割を果たしている。日本でも NTID や PEPNet をモデルにした取り組みが筑波技術大学を中心に聴覚障害の分野で展開されつつあるが、先進的な取り組みやノウハウを一つの大学に蓄積しつつ、他大学の支援を通じて全体の底上げに成功した NTID のアプローチは他の分野でも参考にできると思われる。

(4) 壁を取り払う政策対応

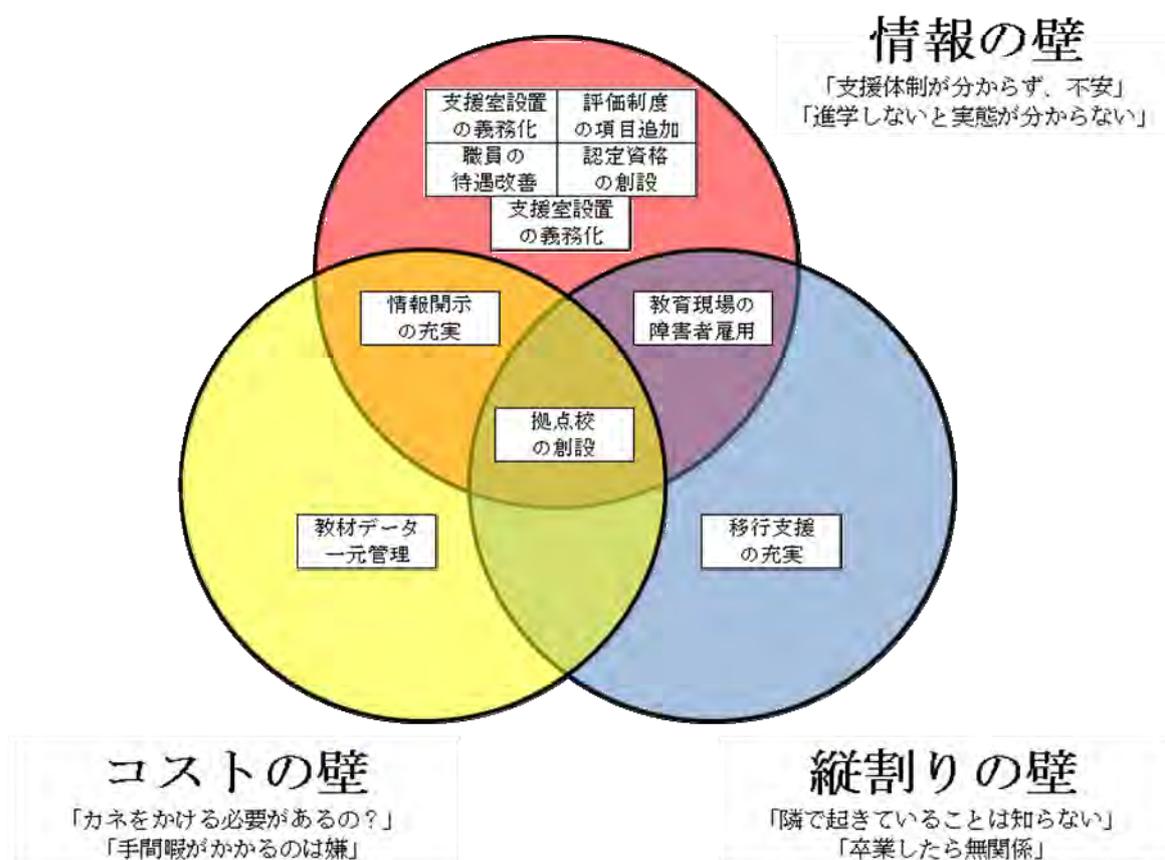
では、「壁」を取り払う政策対応として、どのようなことが考えられるだろうか。まず、「情報の壁」に関しては、高等教育機関の障害学生支援に関する情報開示の充実が必要なのは言うまでもない。健常者と比べて条件不利にある障害者が入試の配慮、入学後の修学支援、就職などに関する情報にアクセスできないことが入学を躊躇する一因になっていると考えられるため、「情報の非対称性」を解消する手段として高等教育機関の情報開示を充実するのである。その際、各学校の自主性に委ねるのではなく、政府が公開すべき情報に関して一定程度の目安を示しつつ、開示を義務付けることが必要となる。

同時に、「情報の壁」を解消するには障害学生を受け入れる態勢の底上げが重要になる。高等教育機関の受け入れ態勢整備が進むとともに、「障害者が高等教育機関に進学するのは当たり前のこと」という認識が社会全体で共有されれば、障害者にとっても進学や修学に対する不安が解消されて高等教育機関への進学を選択しやすくなるはずである。底上げに向けた方策としては、障害学生の相談・支援をワンストップで受け付ける支援組織（例えば支援室）の設置を各学校に義務化することに加えて、学内支援体制の強化に向けた方策として、支援担当職員の待遇改善・身分保障、支援に関する基本方針やガイドラインの作

⁶¹ 全体的な底上げが進んだとして、現在は「カリフォルニア州立大学ノースリッジ校」に機能が集約されている。

成、優れた支援担当教職員を認定する資格の創設、障害を持った教職員を含めた専門教職員の配置、日本学生支援機構による研修の充実、国による先進事例を含めた情報発信の強化、学生ボランティアの裾野拡大に向けたインセンティブ付与などが挙げられる。さらに、学校経営者に「障害学生を受け入れるのは当たり前」という機運を醸成するための手段として、大学評価制度に障害学生の在籍者数、卒業者数、支援の取り組みといった項目を配慮できるようにすることが必要になる。

図 16、3つの「壁」と解消策の方向性



(出所) ヒアリング、東京財団研究会での議論を基に作成。

「縦割りの壁」を取り払う上では移行支援の充実が必要になる。進学を選択しにくい特別支援学校のカリキュラムや進学指導、将来的な雇用に対する不安が進学者の少なさに影響している可能性を考えれば、高等教育の分野だけ政策を充実したとしても個別最適にしかならず、「木を見て森を見ず」の結果を生むことになりかねない。高校から高等教育機関、高等教育機関から雇用への円滑な移行に向けて、障害者の教育現場への雇用機会拡大や特別支援学校教職員のレベルアップ、企業サイドへの働き掛けを通じた障害者雇用の充実といった政策が求められる。最後に「コストの壁」に関しては、米国の NTID を参考にして

先進的な事例に対する予算の重点配分を通じて、障害者が進学・修学しやすい環境を整備する重要性である。その際、拠点的な大学に対して、他の大学に対する支援や支援担当職員の共同養成、支援機器の融通、関係機関との連携、これらを担う専門教職員の配置などを義務付けるほか、支援担当職員の養成課程や教材データの一元管理といった取り組みを拠点的な大学を中心に進めれば、先進的なノウハウ・知見の蓄積に繋がるばかりでなく、全体的な底上げを図ることもできる。さらに、障害者が進学しやすい環境が整備されて障害学生の進学者が増えれば「規模の経済」の実現を通じて 1 人当たりの修学支援コストを低減させることが可能になり、最終的には費用負担や手間暇を嫌う社会全体のコスト意識そのものを変えることも期待できる。この関係を整理したのが図 16 であり、次章では壁を解消する上で必要な政策を提言する。

第 5 章から分かること

- ・ 障害者の高等教育への進学に際しては、「情報の壁」「縦割りの壁」「コストの壁」が存在していると想定される。
- ・ 「情報の壁」とは進学先の支援措置に関する情報を入手しにくく、周囲との関係性が一変する高等教育機関への進学を躊躇する可能性。壁を解消する上では、情報開示が強化されるような制度設計に加えて、全体的な底上げを通じて進学や修学に対する不安を除去することが必要。
- ・ 「縦割りの壁」とは高校から高等教育機関、高等教育機関から雇用への移行支援の問題。一般校と比べて特別支援学校の進学指導は見劣りする面は否めず、意欲と能力を持っている障害者が進学を希望しても、必要な学力を身に付けられない。将来の職業に対する不安が進学を躊躇させている可能性もあり、制度や担当省庁・部署の所管を超えた移行支援として、教育現場での障害者雇用拡大や特別支援学校教職員のレベルアップ、企業サイドへの働き掛けを通じた障害者雇用の充実などが課題。
- ・ 「コストの壁」とは障害学生の修学支援に必要な費用負担や手間暇を嫌う社会の風潮である。一方、数年に 1 回の頻度でしか障害学生が進学して来ない小規模な学校を含めて、全ての高等教育機関が修学支援態勢を万全にするのは現時点で非現実的。このため、拠点的な大学への予算の重点配分を通じて健常者と障害学生が共に学び合うモデル的な取り組みを進めて行くとともに、障害学生が進学を選択しやすい体制を整備することが必要。同時に、ノウハウや財源に乏しい他大学に対する支援を拠点大学に義務付けて、全体の底上げを図ることが重要。

第6章 政策提言（1）～情報開示の充実と体制の底上げ

提言①：情報開示の充実、各大学の取り組みを評価・比較できる体制整備【文部科学省】

・学校教育法、国立大学法人法を改正して障害学生支援の取り組みに関する情報開示を義務化。同時に、自治体の決算状況開示を参考にしつつ、第三者による評価・比較が可能な形で情報を開示する。

提言②：全ての大学に支援組織の設置を義務化【文部科学省】

・学校教育法や国立大学法人法を改正し、障害学生の相談・支援をワンストップで受け付ける支援組織（例えば支援室）の設置を義務化。

提言③：大学評価で「障害学生支援」の項目追加【文部科学省、各認証機関】

・大学評価に際して、障害学生の在籍者数や卒業者数、支援の取り組みなどを評価項目として考慮できるよう仕組みを整備する。

まず、情報開示の充実である。障害者が進学を選択する際、修学支援の状況などを把握できるような情報開示は「情報の非対称性」の解消に繋がる。同時に、財政制度の一般化に伴って予算の使途を広く開示することで、障害者のみならず国民全体のガバナンスを強化する必要もある。このため、国が各学校に対して障害学生支援に関する情報の開示を義務付けるべきであり、そのための方策として学校教育法や国立大学法人法など関連法を改正する⁶²とともに、各学校の公表するデータや結果を国が集計し、外部から学校・年度ごとの違いを総覧的にチェックできる環境整備が求められる。その際には総務省が毎年公表している『都道府県決算状況調』『市町村別決算状況調』が一つの参考となるだろう。これらの決算では各団体の予算執行額を約2年遅れで集計・公表しており、自治体ごとの決算額を細かく比較できるほか、過去分と照らし合わせれば決算額の推移も検証できる。例えば、表6は『都道府県決算状況調』のうち、各都道府県が公立小中学校や高校、大学に投じている教育費のデータであり、データを加工して「人口1人当たり教育費」「一般会計の歳出に占める教育費の比率」などを弾き出せば、各自治体がどれだけ教育に予算を投じているかをチェックすることができる。こうした透明性を高める措置を高等教育分野に導入することを通じて、進学を考える障害者や家族が情報を入手しやすくなり、修学支援に熱心な高等教育機関を選考しやすくなることが期待される。

併せて、開示情報を基にしたメディアや民間支援組織による格付けも可能になる。現在も大学のブランド力や教育環境、就職実績、地域貢献度などをランキングする雑誌や書籍があるが、ここに「障害学生支援」の項目が加われば、障害者にとっては情報の非対称性を解消することが期待できるほか、国民全体にとっても高等教育機関に対するガバナンス

⁶² 現実的には国立大学に比べて私立大学に対する義務付けは難しいことが予想される。しかし、国立大学に義務を課せば、一部の先進的な私立大学は国立大学に準拠して情報を開示するようになり、障害学生にとって選択肢が広がることが期待できる。

を強化することが可能になる⁶³。もちろん、メディアの記事や書籍が常に正しいとは限らない。しかし、健常者も進学を考える際、インターネットや雑誌、書籍、口コミなど様々な情報源に接して希望校や進学先を選択しており、こうした情報が幾つもの媒体で紹介されれば、情報の面でバリアのある障害者が希望校や進学先を選択できる機会となり得る。同時に、障害者が進学を選ぶことが一般的なことと社会全体で理解されれば、進学を考える障害者が増えることが期待される上、高等教育機関の経営者に「障害学生支援は学校の責務」と認識させることに繋がり、中長期的に全体の底上げが可能になるだろう。

表 6、都道府県決算状況調の一例

北海道	教育総務費	小学校費	中学校費	高等学校費	特殊学校費	社会教育費	保健体育費	大学費
北海道	97,855,009	165,198,694	103,172,333	94,854,003	44,396,345	2,091,053	1,391,028	6,537,149
青森県	22,331,749	48,336,179	28,500,133	36,142,792	10,081,630	3,959,878	2,189,787	1,180,753
岩手県	18,775,131	48,341,536	28,350,019	31,134,577	10,431,480	2,629,042	4,676,180	4,194,332
宮城県	31,250,721	71,262,763	40,536,746	41,006,148	14,444,105	2,172,317	1,648,354	2,049,845
秋田県	15,603,156	34,764,988	21,609,997	29,675,107	9,048,793	3,098,646	1,708,270	5,129,200
山形県	19,327,896	41,261,060	22,048,335	26,353,980	8,266,606	1,465,506	686,661	1,249,636
福島県	23,415,065	67,289,635	40,774,940	42,510,647	13,593,985	3,732,873	1,237,857	12,650,427
茨城県	45,460,672	90,710,919	49,873,095	54,036,727	18,875,895	4,714,625	4,015,604	1,972,701
栃木県	35,908,636	59,277,834	34,470,166	42,717,581	12,446,896	2,336,531	2,112,349	-
群馬県	27,088,032	60,496,173	35,833,740	34,019,217	14,091,639	3,890,089	3,484,930	2,200,370
埼玉県	108,505,017	171,957,997	103,731,259	96,844,647	37,386,879	7,419,903	2,190,885	2,038,276
千葉県	93,416,871	158,311,649	89,834,587	79,673,271	31,038,721	5,719,649	8,064,106	1,440,300
東京都	263,715,709	269,247,821	146,295,973	139,757,341	66,671,165	6,437,037	11,287,081	21,006,483
神奈川県	126,398,206	196,897,928	113,288,848	98,093,510	45,531,535	9,639,195	6,172,664	3,226,936
新潟県	28,440,147	75,221,377	44,123,626	50,099,067	15,535,739	1,927,374	901,862	2,270,913
富山県	13,783,324	31,105,375	17,546,943	23,637,098	8,595,996	2,828,814	1,837,997	2,412,375
石川県	16,636,742	34,748,470	19,307,448	21,599,838	7,571,643	5,456,656	1,014,103	2,505,511
福井県	12,878,454	28,406,543	15,500,821	18,880,435	7,832,472	3,869,780	5,936,447	2,585,986
山梨県	15,282,547	28,312,356	16,411,965	19,737,627	5,870,104	4,039,979	805,371	1,253,494
長野県	6,210,429	70,308,858	41,866,692	52,267,775	15,168,089	1,881,274	1,932,327	1,418,496
岐阜県	31,002,923	60,520,929	34,681,976	36,916,270	12,450,070	2,807,501	5,424,499	1,104,555
静岡県	56,315,176	99,169,129	58,897,794	59,152,669	20,794,166	2,329,318	1,309,377	6,932,578
愛知県	123,428,861	194,135,000	106,693,691	93,085,873	32,341,491	6,501,382	4,772,202	4,980,985
三重県	30,766,778	60,023,532	33,209,651	37,654,576	9,932,700	1,974,165	2,753,995	632,436
滋賀県	19,280,492	42,646,097	24,666,206	26,928,630	11,090,254	4,979,150	1,609,496	2,766,999
京都府	49,883,137	70,284,907	40,310,972	35,379,104	21,554,320	2,577,673	1,092,976	14,889,294
大阪府	165,531,934	205,809,594	119,379,470	97,433,933	36,922,839	4,468,955	5,181,770	12,930,114
兵庫県	87,368,291	154,486,402	87,281,847	85,099,764	32,025,864	7,846,352	1,339,837	10,939,521
奈良県	24,172,961	39,647,783	23,370,061	19,884,775	8,749,433	5,396,469	1,042,880	2,119,408
和歌山県	18,663,795	34,520,132	20,278,329	22,761,661	9,634,039	2,255,264	2,512,252	-
鳥取県	10,020,855	21,153,342	11,544,681	18,056,747	4,946,627	3,783,529	1,008,785	-
島根県	12,148,666	27,861,994	15,434,640	21,653,108	7,256,776	3,439,099	1,430,794	1,937,063
岡山県	29,750,235	57,220,070	32,159,027	32,458,790	13,191,077	2,381,508	1,088,790	2,105,160
広島県	45,913,609	85,382,094	46,221,731	44,521,039	14,188,040	1,899,205	1,034,401	3,715,967
山口県	23,131,874	45,583,715	27,675,809	28,469,923	12,047,511	2,470,611	2,216,046	1,079,481
徳島県	11,961,149	26,732,638	15,455,190	17,628,316	6,434,392	2,391,995	1,561,265	-
香川県	13,778,625	30,635,193	17,646,984	20,486,904	7,173,765	2,622,234	836,003	833,089
愛媛県	19,220,646	47,137,049	26,717,779	32,403,215	7,435,279	2,599,993	1,809,806	713,079
高知県	15,120,950	30,371,187	18,073,300	19,435,902	6,532,973	4,541,931	633,270	5,756,061
福岡県	82,409,497	136,707,173	80,960,681	61,395,535	28,777,669	4,365,986	1,606,442	6,469,553
佐賀県	14,207,572	27,212,618	17,198,910	18,802,349	8,275,038	2,481,668	2,099,863	-
長崎県	22,267,582	52,016,668	31,574,353	34,053,803	9,046,221	2,501,533	2,833,591	1,575,161
熊本県	26,053,071	59,899,735	33,808,225	31,789,283	8,976,831	2,425,272	1,373,023	1,036,385
大分県	19,195,417	39,885,869	23,923,705	28,362,989	9,562,508	2,334,215	987,162	1,160,169
宮崎県	24,028,226	36,004,934	23,509,390	21,592,282	8,528,498	2,399,834	1,023,241	817,244
鹿児島県	29,228,736	62,879,744	35,420,485	34,443,276	13,647,160	1,877,338	1,091,948	760,322
沖縄県	17,313,066	42,533,960	27,030,083	39,748,699	13,173,549	2,615,734	2,230,613	6,643,467

(出所) 総務省編『平成 22 年度都道府県決算状況調』「第 5 表目的別歳出内訳」の「教育費」から抜粋。

⁶³ 朝日新聞出版が毎年発刊している『大学ランキング』はブランド力、教育環境、図書館などとともに、開示情報や情報収集した結果を基に、障害学生支援も総合、受験、授業、設備、支援に分けてランキングを付けていた。しかし、2009 年版を最後に障害学生支援のコーナーは姿を消している。

では、こういった情報が開示されるべきか。『大学案内障害者版』など幾つかの先行事例を参考にすると、毎年の障害学生の在籍者数と過去数年の卒業者数、受験時の特別措置の有無と主な内容、情報保障など授業時の主な支援内容、1年間で支援を実施した授業時間数、障害学生支援に使った過年度分の決算額と主な使途、バリアフリー化の状況と構内の位置関係を示すマップの有無、車いすの移動状況、支援組織の有無と専門教職員の有無、支援担当職員の平均常駐日数、実際に支援に当たる学生ボランティア（表7は「支援学生」と表記）の人数、外部団体との連携の有無、就職支援の有無と主な内容などが想定され、そのイメージを表7に掲げた。なお、経営の情報開示が求められる点については障害学生支援に限らず、国立大学運営費交付金や私学助成の在り方に共通する課題である。

表7、大学の情報開示のイメージ

区分	学校名	支出総額 (円)	収入総額 (円)	学生数 (人)	教職員数 (人)	障害学生支援内訳									
						障害学生 数(人)	卒業者数 (人)	受験時の 特別措置	特別措置 の内容	主な支援 内容	執行額 (円)	主な予算 使途	支援組織 有無	支援学生 数(人)	就職支援 の有無
国立大学	北海道大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	北海道教育大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	
	………	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	鹿屋体育大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	
公立大学	琉球大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	釧路公立大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	公立はこだて未来大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	
	………	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
私立大学	沖縄県立看護大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	
	名桜大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	旭川大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	札幌大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	………	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	○or×
	沖繩キリスト教学院大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	××××	××××	××××	○or×	××××	
沖繩国際大学	××××	××××	××××	××××	××××	××××	○or×	×、×、×	×、×、×	××××	×、×、×	○or×	××××	○or×	

(出所) 総務省編『都道府県決算状況調』、全国障害学生支援センター編『大学案内 2008 障害者版』を基に作成。大学の順番は文部科学省ホームページの一覧表に準拠。

同時に、最低限の仕組みとして国が各学校に対して、障害学生の相談受け付けや支援内容の決定などをワンストップでできる支援組織（例えば、支援室）の設置を義務付けることが求められる。支援組織を設置している学校は少しずつ増えているが、入学後の学業相談や支援サービスに関する相談窓口を明確にすることで、高等教育機関への進学に向けた障害者の不安を払拭するのが目的であり、その際には学校教育法や国立大学法人法の改正が必要になるだろう。

さらに、障害学生支援に関する各学校の取り組みが評価されるよう、国の大学評価制度の評価項目に「障害学生支援」を盛り込むことが重要である。具体的には、大学設置に関する文部科学省令を改正し、障害学生に対する支援を義務として明記すれば、認証評価に当たる各機関が障害学生の在籍者数や卒業者数、支援体制の充実度などに関する大学の取り組みを評価することになる。このことを通じて、障害学生に対する修学支援や環境整備

を大学の責務として当然視する流れが定着し、その結果として全体的な底上げが進めば、進学を検討する障害者の不安が解消される効果があると考えられる。さらに、一步進んだ制度設計として、取り組みの遅れている大学や成果が上がっていない学校については、国がペナルティーとして国立大学運営費交付金や私学助成を削減することも検討すべきである⁶⁴。

文部科学省または日本学生支援機構が障害学生支援に関する先進的な取り組みを紹介する事例集を定期的に作成することも必要と思われる。取り組みの遅れた高等教育機関にとって参考になる上、先進的な学校が浮き彫りとなるため、進学を希望する障害者にとって情報の非対称性を解消する効果も期待できる。さらに、合理的配慮が具体例の積み重ねによる社会的合意であることを考えれば、障害学生支援に関する「相場観」の形成に繋がるだろう。

これらの制度設計や取り組みを通じて、高等教育機関への進学を希望する障害者にとっての「情報の壁」を解消するだけでなく、他の学校に対しても「隣の学校も実施したので、うちもやらなければ」と考えさせることができるようになり、修学支援環境の底上げが進みやすくなるだろう。同時に、障害学生の受け入れに熱心な学校が浮き彫りになれば、こうした学校への進学を希望する障害者が自ずと増えて、その結果として1人当たりのコストが低減し、「コストの壁」を減らす効果も期待できる。さらに、修学支援に関する学校の専門性が高まることに繋がり、障害者が進学しやすい環境が形成される好循環も生まれることであろう。独自性や特色が明らかになることは少子化に伴う「全入時代」を迎えている高等教育機関にとってもメリットに働くと思われる。

⁶⁴ 現時点でも国立大学運営費交付金や私学助成では配分額を傾斜配分する仕組みが存在する。

第7章 政策提言（2）～拠点校の指定と予算の重点配分

提言④：「インクルーシブ高等教育推進拠点校」（仮称）の創設【文部科学省】

- ・先進的な数カ所の大学を拠点校として指定し、予算を重点的に配分する。
- ・拠点校を中心に複数の大学や機関がコンソーシアムを作り、ノウハウを持っていない他の大学に対する支援業務を義務付ける。
- ・他校と共同でスタッフ養成や職員の派遣、教職員向け研修、教育・福祉・雇用機関との連携などを義務付ける。
- ・これらの業務に当たる専門的な知識やノウハウを持つ支援担当教職員の育成・配置を義務付ける。
- ・法定雇用率を超えた教職員の採用・配置を義務付ける。
- ・政策評価による事業効果の検証を実施する。

先に触れた通り、義務教育段階と比べると、高等教育段階の修学支援は遅れている上、大学ごとに意識や体制に差異も見られる。その一方、障害学生支援にはコストと手間がかかるのも事実であり、財政基盤の弱い小規模校を含めて全体の底上げには時間を要すると思われる。このため、先進的な大学のモデル的な取り組みに対する支援を強化・充実することで他の大学や地域への波及を通じて、支援の水準を引き上げる観点が重要である。そのための手段として国として全国数カ所の大学を「インクルーシブ高等教育推進拠点校」（仮称）に選定し、国公私問わずに優れた事例に対して、3～5年のスパンで予算を重点配分することを提案する。具体的には、単なるハコモノ整備ではなく、ノウハウや専門技能が蓄積・活用されるよう、障害学生の支援費や支援機器の導入経費、教職員向け研修、調査研究などに予算を重点配分するべきである⁶⁵。なお、現在の日本学生支援機構による障害学生修学支援ネットワーク事業と共通する部分もあるが、現在は予算・人員面の裏付けがない上、大学に対する義務付けも小さいことなどの理由から必ずしも有効に機能していないため、国からの予算措置を講じる一方で、大学に対して一定程度の義務を課すことで実効性を高める。

一つの義務付けとしては、「インクルーシブ高等教育推進拠点校」（仮称）を中心に複数の大学・機関がコンソーシアムを作り、ノウハウを持っていない大学の相談を受け付けるとともに、支援担当職員の共同養成や教職員向け研修、職員の相互派遣、支援機器の融通、後述する教材データ処理の一元化などを行うことを通じて、支援のレベルを引き上げることが想定される。その際、筑波技術大学の他大学支援が参考になるだろう。筑波技術大学では他の大学から寄せられた相談に対し、職員が訪問する場合、関係職員との懇談（約15分）、聴覚障害学生との面談（約30分）、教職員に対する説明（約20分）、教職員との懇談

⁶⁵ その際、予算配分の重点化と効率的な運用を図るため、例えば「視覚・聴覚は筑波技術大学」「重度肢体不自由は◎◎大学」「発達は××大学」といった形で、障害種別に「インクルーシブ高等教育推進拠点校」（仮称）を指定する方策も有効と思われる。

(約1時間)といった行程を通じて必要な知識・技術を伝えている⁶⁶。

もう1つの義務付けとしては、「インクルーシブ高等教育推進拠点校」(仮称)に対して専門的な知識やノウハウを持つ支援担当教職員を採用・配置することである。支援組織のスタッフや学生ボランティアだけではなく、障害者の教育・指導について知見やノウハウを持っている教員が主体的に関与することで、支援の枠組みを確実なものとするができる。その際には特別支援学校に配置されている特別支援教育コーディネーターを参考にしつつ、在籍する障害学生に対する支援に加えて、他機関との連携に当たってもらうこととする。連携先としては、周辺の他大学や日本学生支援機構、国立特別支援教育総合研究所、各地の特別支援学校といった教育関係機関のみならず、福祉機関、雇用機関、就労支援に熱心な民間企業、障害者の学習・就職支援に関するノウハウを持つNPO団体(民間非営利団体)や民間組織などが想定される。中でも、移行支援の充実については、進学指導・相談に関して特別支援学校との連携が求められるほか、将来の職業に対する不安を解消して安心して進学して貰う上で、雇用関係機関や障害者雇用の実績がある企業との関係づくりも重要になる。例えば、NTIDのような形で障害学生と企業をマッチングさせるイベントの開催や、障害学生に対するインターンシップの義務化などが考えられるであろう。

さらに、「インクルーシブ高等教育推進拠点校」(仮称)に対して、他の大学に課されている法定雇用率を上回る教職員の採用を義務付けることも一案である。障害を持った教職員の場合、ニーズに合った質の高い支援が期待できるためである。さらに、障害学生の雇用の場を確保することにも繋がるほか、在籍する障害者が多いほど1人当たりの修学支援コストが低減するという費用面の効果も期待できる。なお、1人当たりの修学支援コストを低減させるため、大学の判断として障害者特別枠の入試を実施することも一案であろう⁶⁷。

これらの制度設計を通じて、先進的な取り組みを展開できる大学が幾つか生まれれば、先進的な大学を中心に障害者にとって進学しやすい環境が生まれるほか、成功事例の積み重ねや他の大学に対する支援を通じて全体的な底上げに繋がるはずである。この結果、「コストの壁」を解消するだけでなく、「情報の壁」を取り払う効果も期待できる。同時に、「インクルーシブ高等教育推進拠点校」(仮称)を中心に、高校との連携や雇用・就労支援など移行支援の先進モデルを構築することができれば「縦割りの壁」の解消も期待できるほか、将来的にはコストや手間暇を嫌う社会の意識そのものを変えて行くことができるであろう。

一方、拠点校制度の創設が役所の予算獲得手段として使われるのであれば、税金を投入する意味は全くない。単なるバラマキや惰性に陥らないよう予算配分の効果を高める必要があり、認定に際しては現在の日本学生支援機構の拠点校にこだわることなく、支援担当職員の育成・資質向上、支援措置を実施する授業時間数、関係機関との連携、施設のバリ

⁶⁶ 筑波技術大学障害者高等教育研究支援センター編『高等教育機関のアクセシビリティ向上を目指した筑波聴覚障害学生高等教育テクニカルアシスタントセンター構築事業報告書』2012年3月。

⁶⁷ アファーマティブ・アクションに当たり、既に筑波大学などが実施している。

アフリー化などに関する計画を大学に策定・提出させた上で、優れたプロジェクトを提出した大学を認定する仕組みが欠かせない⁶⁸。同時に、認定基準や大学の提出した計画、選考過程を公開し、3～5年の事業最終年度にどこまで計画を達成・実施できたのかも開示し、政策評価や事業評価を通じて計画の実施状況や事業の効果・成果などを外部からチェックできるようにする必要がある。その過程では認定を継続するかどうか適宜見直し、効果を上げている場合には5年を超える支援も検討するべきである。

⁶⁸ 「大学 GP」制度（GP=Good Practice）に代表されるように、国公私を問わず優れた取り組みを支援する予算制度が既に存在しているが、「拠点化が不十分」などの指摘が出ている。ここで提案している予算制度は拠点化や費用対効果の検証を徹底させるとともに、効果を上げている場合は期限終了後も支援継続を検討する点で、既存の制度とは似て異なる仕組みである。

第8章 政策提言（3）～支援体制の充実に向けて

提言⑤：支援職員の待遇改善、支援に関する基本方針やガイドラインの明確化【大学】

- ・支援組織で働く職員の待遇改善や身分保障を行う。
- ・障害学生支援に関する考え方や手順を盛り込んだ基本方針やガイドラインを作成する。

提言⑥：優れた支援担当教職員の認定資格創設【文部科学省】

- ・専門知識とノウハウを身に付けた教職員を育成することで、支援体制の充実を図る。

提言⑦：学生スタッフ拡大に向けたインセンティブ【文部科学省、厚生労働省、大学】

- ・支援に当たる学生の裾野を拡大するため、一定の基準をクリアした学生を対象に、教員免許試験や介護福祉士試験の一部免除、奨学金の減免、単位振替などを行う。

学内における支援体制の充実も欠かせない。まず、人員面では高等教育機関の支援組織に勤める職員の資質向上と待遇改善が挙げられる。いくら各学校に支援組織の設置を義務付けたとしても、中身を伴わなければ無意味であり、障害学生を入学させる以上、修学支援の充実は各学校の責務になる。現在は支援組織のスタッフに任期付職員が多く、ノウハウが蓄積しにくい。このため、高等教育機関は「障害者受け入れの一義的な責任を負っている」という認識の下、相応の予算と人員を充てる覚悟が必要になる。言い換えれば「一部の学生向けの特別な付加サービス」として提供されている現状は改めなければならない。具体的には、学校として専門的な支援が可能となるよう専属職員の配置に努めるとともに、正規職員の採用・配置、職員の待遇改善・身分保障に取り組むことが必要である。さらに、支援組織のスタッフや学生ボランティアが動きやすくなるよう、障害者教育や心理学などを専攻する専門教員、附属病院の医師などが支援組織の運営に関与したり、支援内容について知恵を出したりすることを通じて、支援組織が主体的に支援策を決められる運用面の工夫も求められる。同時に、いくら支援室の設置を義務付けたり、支援担当職員を配置したりしたとしても、支援に関する基本的なスタンスや支援決定までのプロセスが固まっていないと、効果を伴わない可能性がある。このため、学校の経営者レベルも参画しつつ、各学校が障害学生支援に関する基本方針やガイドラインを作成することを通じて、支援に関する学内での考え方や手順を明確にする必要があるだろう。

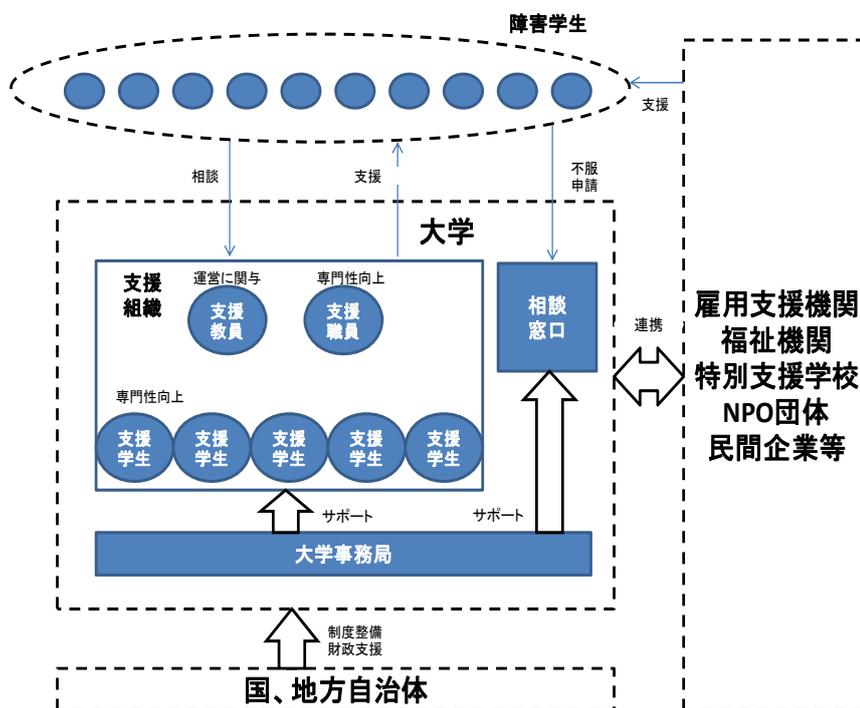
専門的な知識とノウハウを持つ教職員の育成に向けて、国による資格制度の創設も検討に値する。支援の中身を充実させる方策として、日本学生支援機構を活用した教職員向け研修の充実に加えて、日本学生支援機構の専門性を高める観点から教育学や障害学、心理学などの若手専門家を採用し、高等教育機関向けの支援業務に当たらせることも一案であろう。大学が手話通訳やパソコンノートテイク、移動介助などに関して専門的なノウハウを持つ民間団体やNPOを活用することも重要である。

同時に、現場の支援に関しても、学生ボランティアに多くを頼る現状には限界があると考えられる。「支援する学生にとって学習機会になる」という現在の考え方は学びの機会拡大に繋がる半面、学生の意欲や熱意にフリーライドしており、その結果として人員確保や支援

内容の専門化に不安が残るためである。そこで、学生ボランティアの担い手拡大や資質の向上に向けて、支援に当たる学生に対して相応のインセンティブ付与を検討すべきである。例えば、支援活動に従事した時間数や技能水準など一定の基準に達した学生を対象に、国として日本学生支援機構から支出している奨学金の減免に加えて、教員免許試験、介護福祉士といった教育・福祉関連資格試験の優遇などに取り組むことが想定される。同時に、各学校としても一定の技能レベルに達している学生ボランティアに対して、単位への振替や学費の減免といった措置を導入すべきであり、こうした取り組みが学生ボランティア（図 17 では「支援学生」と表記）の裾野拡大に繋がることが期待できる。

将来的な課題として、支援担当職員が支援技術を専門的に学べる学科や専門家を養成する教育課程、高度な内容を伝達できる専門的な手話通訳者の養成などに取り組む必要があるだろう。NTID は約 120 人の専属手話通訳者を雇用し、手話通訳者は勤務時間の半分近くを担当分野の専門的な勉強に充てている。この取り組みを一つのモデルにして、例えば先述の「インクルーシブ高等教育推進拠点校」（仮称）を中心に、支援担当職員の養成課程を創設することで、高等教育分野の支援レベルを全体的に引き上げて行く構想である。

図 17、修学支援が進みやすいイメージ図



(出所) ヒアリング、研究会での議論を基に作成

このほか、障害学生が十分な支援を受けられない場合、異議や不服を受け付ける窓口を

各学校に設置することも求められる。合理的配慮は当事者同士の調整・合意を前提にしているが、もし調整し切れなかった場合の「駆け込み寺」として、障害学生が相談に行ける仕組みが必要になるためである。ここで留意しなければならないのは異議や不服を受け付ける組織は通常の支援組織や相談窓口とは別に設ける必要性である。通常の支援組織や相談窓口と合意できなかった異議や不服を同じ場所で受け付けるのは、相互牽制の観点から望ましくないためであり、異議や不服を受け付ける機関は中立性・独立性を保つ必要がある。一方、現行の組織では適当な部署が見当たらないため、当面の間の措置としてセクシャルハラスメントやパワーハラスメントなどの相談を受け付けている窓口を活用する方法が考えられる。こうした取り組みが各学校に整備・拡大されて行けば、障害者にとっての「情報の壁」を解消することに繋がるであろう。そのイメージとしては、図 17 のようになる。

第9章 政策提言（4）～移行支援の強化、教育参加権の保障

提言⑧：教育現場で働く障害者の増加【文部科学省、厚生労働省、大学】

- ・大学の法定雇用率を算出する際、教員と職員を区分して公表する。
- ・障害学生が教員を目指せる教育課程を創設する。

提言⑨：高校から大学、大学から雇用への移行支援の強化【文部科学省、厚生労働省】

- ・特別支援学校教員に対して特別支援学校教諭免許状の取得を義務付ける。
- ・法定雇用率の状況、早期離職者などに関する企業別データの開示を段階的に義務付ける。

提言⑩：教科書・教材データを一元管理する「教材データ機構」（仮称）創設【文部科学省】

- ・文字情報にアクセスできない障害者の教育参加権を保障するため、教科書や教材のデータを一元的に管理し、一定の手数料でデータを配布する機構を創設する。
- ・機構の権限、責任を明記する形で著作権法を改正する。

まず、教育機関で障害者の雇用の場を拡大する必要性である。国立大学法人の法定雇用率には清掃業務などに従事する人もカウントしており、実際に研究・教育に携わっている障害者は少ないのが実情である。このため、国立大学の法定雇用率を公表する際、国は「教員」「職員」で区分してデータを集計・公表するべきである。データが明らかになれば、障害者が教育・研究の世界で参加できていないことが浮き彫りとなり、障害を持つ研究者や教員の採用を大学に促すことが期待される。さらに、先に提案した高等教育機関に関する情報開示の強化に際して、障害者の視点を取り入れることも重要である。各学校が健常者だけの視点でバリアフリー化を実施したり、現状を公表したりしたとしても、障害者の視点やニーズにマッチしない可能性があり、可能な範囲で障害者の観点を取り入れる必要があるためである。大学・企業からバリアフリー化のコンサルタント業務を請け負っているミライロは障害者を採用し、彼らの視点をコンサルティングに反映させており、こうした形で各学校が開示情報に障害者の視点を取り入れれば、障害者にとって役に立つばかりでなく、障害者の雇用機会に成り得る。

さらに、企業サイドへの働き掛けも課題となる。障害者雇用の「量」の拡大を目指す政策は既に打たれているものの、障害者が能力を発揮するための「質」的な向上も求められる。このため、法定雇用率の達成状況や年間就職者数、早期離職者数、特例子会社で採用されている人数などを企業に開示させる方策が考えられる⁶⁹。このことにより、障害者雇用に対する社会の理解を増進させることができるほか、障害者自身にとっても就職先を選択する際の手掛かりとなり、高等教育から雇用・就労への移行支援に役立つと考えられる。例えば、一定規模以上の企業を対象に、開示義務を段階的に導入することが現実的なアプローチとなるであろう。

意欲を持つ障害者に対し、高校以下の段階で進学を考える働き掛けも必要になる。まず、

⁶⁹ 厚生労働省は現在、法定雇用率を達成しておらず、かつ指導や勧告に従わない会社の名前を公表する措置を採っているものの、企業ごとのデータは公表していない。

「当分の間」の措置として、幼・小・中・高等学校の教諭の免許状を有する者は特別支援学校教諭免許状を保有しなくても特別支援学校の教員になることが可能としている教育職員免許法附則第16項の規定を段階的に廃止し、特別支援学校で働く教員のレベルアップが求められる。さらに、教育の場に障害者の雇用を徐々に増やす方策も有効と思われる。小・中・高校の教壇に立つ障害者が増えれば、障害を持つ児童・生徒の目標となり、「成功例」を目指して学業や進学に対する興味や関心を高めることが期待できるほか、同じ障害を持つ教員からの学習支援・指導もやりやすくなると思われる。同時に、教育段階で障害者に触れる機会が増えれば、健常者にとっても障害者が社会参加する重要性を理解するメリットを期待できる。しかし、国立大学や教育委員会の雇用率は法定分を下回っており、現在は教育現場の社会参加が遅れている。既に中央教育審議会初等中等教育分科会が特別支援学校を中心に、障害を持つ教職員が確保されるよう採用・人事配置に配慮する必要性を指摘している⁷⁰が、NTID が実施している MSSE を参考に、障害学生が教員を目指せる教育課程の設置が必要であろう。このことは職業への不安を解消する「縦割りの壁」の解消だけでなく、大学に進学・卒業した後のイメージを持って貰う上でも「情報の壁」を取り払う効果が期待できるであろう。

次に、障害者の教育参加機会を保障する上での方策である。近年の情報技術の発展に伴って、文字情報にアクセスできない障害者が以前よりも音声を通じて教科書、教材に接する機会が増えているほか、音声の聞き取りが困難な障害者もパソコンノートテイクや映像への字幕付与、携帯電話を通じた日本手話の画像配信といった形で情報を得られる手段が増えている。しかし、教材や教科書を改変する際、野放図なデータ流出や変更、売り上げの減少を恐れる著作権者や出版社との調整がネックとなっている。以下は米国視察のヒアリングを基に制度改革の方向性を考えたい。

視察では「CAST」という障害者の情報保障教材（Accessible Instructional Materials、AIM）を作成している団体を訪問し、米国の事情をヒアリングした。米国では障害者の教育参加権を保障するために著作権法を改正し、高校以下の教科書・教材に関するデータを「National Instructional Materials Accessibility Standard」（全国教材アクセシビリティ基準、NIMAS）という統一フォーマットで提出することを出版社に義務付けている。出版社のデータは NIMAS を管理する「National Instructional Materials Access Center」（NIMAC）というデータセンターに送られ、AIM を望む州政府などの発注があると、「Accessible Media Producer」（AMP）と呼ばれる専門家や、「指定利用者」（Authorized Users、AU）」が NIMAC からデータをダウンロードし、文字情報にアクセスできない障害者向けに無料で提供している。NIMAC 利用者は年々増えており、2012年4月現在のデータによると、4年前に比べて出版社は約2倍、AMPは約4倍に増えているほか、ダウンロード件数も365件から1万1464件に急増。NIMACに収録されている目録も4年前の4100

⁷⁰ 中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」2012年7月。

件から 3 万 673 件に増加しているという。なお、出版業界や著作権者の利害に配慮するため、米国では NIMAC からデータをダウンロードできる人を制限しているほか、NIMAC の運営に関しても出版業界の代表を理事会などに参画させている。一方、日本でも 2008 年に制定された「教科用特定図書等普及促進法」（教科書バリアフリー法）を通じて、教科書発行者は教科書のデジタルデータを PDF で文部科学省に提出することが定められ、主に視覚障害者向けに字の大きい拡大教科書などが普及しつつある。さらに、高等教育の分野でも 2010 年 1 月施行の改正著作権法で大学図書館が関与した形での教材テキストデータ処理が可能になった。しかし、日本での取り組みは始まったばかりである。日本の場合、高校以下の教科書は国による検定制度が整備されている事情の違いがあるが、障害者の教育参加権を保障するため、統一データ基準の作成や出版社代表を交えた意思統一などに取り組んだアメリカの事例は参考になると思われる。

さらに、高等教育の分野に関しても、ニーズの少ない高度な専門書を各学校がバラバラにデータ処理したり、個別の学校が聴覚障害者の学習用ビデオに字幕を付けたりするのはコスト、時間ともに非効率と言わざるを得ない。このため、先述の「インクルーシブ高等教育推進拠点校」（仮称）や大学共同機関、公的機関の運営する図書館などが関与する形で、NIMAC を参考にどこか一つの「教材データ機構」（仮称）にデータを集約した上で、希望する大学・機関にデータを配布・貸与する仕組みを導入すれば、「規模の経済」が働いて処理コストが低減するはずである。その際には野放図なデータの流出や変更を制限するため、著作権法など関連法を改正して「教材データ機構」（仮称）の責任・権限を明確にするとともに、「教材データ機構」（仮称）がデータを要望する大学・機関から一定の手数料を徴収するのも一案であろう。各大学・機関から見れば自前でデータ処理するよりも安上がりに済む上、「教材データ機構」（仮称）が自主的な財源を確保できれば事業の持続可能性も高まる。

一方、当面の対応として現場の裁量を高める上では、出版業界、著作権者の意向に配慮しつつ、現在はグレーゾーンとなっている支援組織（例えば支援室）によるデータ処理を拡大すべきである。学校の図書館と利用協定を交わした支援組織を対象に、教材提供のためのデータ処理権限を認めることを著作権法施行令や通知に明記することが求められる。

おわりに 障害者が進学できる社会の実現に向けて

明治期以後の日本が近代化や経済成長に成功した一つの背景として、出身地域や出身世帯の所得に関わらず、学業を身に付けて「一流」と呼ばれる高等教育機関を卒業すれば、官界や学界、大手企業などで職を得ることができる開放的・平等的な昇進システムがあったことは間違いないだろう。その一方で、日本人は健常者にとって同質性の強い社会を作り上げ、そこから漏れる障害者を社会の第一線から排除してきた。全ての障害者を「弱者」と見做す傾向が社会全体で依然として強く、その認識の表れが高等教育機関への進学者の少なさに現われていると思われる。しかし、意欲と能力を持つ障害者を社会から排除することは本人の自立を妨げている点で許されないことであり、同時に社会全体から見ても大きな損失である。

さらに、導入が議論されている合理的配慮とは、国や自治体など第3者に支援の可否や内容、水準の判断を委ねるのではなく、当事者達が自分自身で作りに行くアプローチであるとともに、当事者同士の社会的合意の積み重ねである。社会的合意を形成する上では健常者、障害者ともに相互理解と責任が必要であり、そのコストについても社会全体の合意形成が欠かせない。文部科学省が2012年6月から検討会を開催するなど高等教育の障害者政策に関する議論は緒に就いたばかりだが、今回の提言を機に社会的合意が形成され、障害者の自立に繋がる政策形成に役立つことを期待したい。東京財団としても日本財団と連携し、移行支援を中心に政策研究プロジェクトを継続するとともに、提言の実現を政府、国会に求めて行く予定である。

補論 合理的配慮について

以下は補論として、改正障害者基本法に盛り込まれた「合理的配慮」について、RIT の支援室で聞いた個別ケースに当てはめつつ、補足的に考えたい。障害を持つ大学生が障害を理由に試験時間の延長を申請した場合、支援室では「どういった困難を抱えているのか?」「なぜ試験時間の延長が必要なのか?」を質問する。ヒアリングでは試験時間の延長を認めたケースとして、150 分で 300 問の質問が課されるオンラインの試験が話題に上った。聴覚障害学生が「自分の第一言語はアメリカ手話であり、英語の文章をアメリカ手話に置き換えないと理解できないので、試験時間の延長を認めて欲しい」と説明した。これに対し、支援室は学生の障害や学力などを総合的に勘案した上で、「要求は合理的」と判断して要求を認めたという。その場合、多くの学生と一緒に試験会場で受験することも可能だが、「テストルーム」と呼ばれる別室でテストを受けることもできる。同時に、人の多い場所では集中できない障害を抱える学生達もテストルームで受験できるようになっており、同様の部屋はマサチューセッツ大学ボストン校にも置かれていた。

写真、NTID/RIT のテストルーム



さらに言えば、アメリカの合理的配慮に基づくと、支援の内容や水準は支援を提供する機関の持つ資源や社会的な合意で変遷する。現在は約 120 人の専門手話通訳者を擁する NTID も 1968 年の発足当時、ボランティアによる手話通訳に頼っており、専門的な情報を伝達する必要がある高等教育機関としては心許ない状況であり、それほど日本の現状と大差はなかったようだ。しかし、約 40 年の取り組みを通じて、手話による情報保障は合理的配慮として不可欠な支援と見做されている。その証拠として、ボストン大学でのヒアリングでは、大学に在籍している聴覚障害者が大学院への進学を希望したケースとして、「大学院の授業に対応できる専門的な知識・技術を有する手話通訳者の確保は合理的配慮に当たり、大学側が確保する義務を負う」との考え方が示されていた。行政機関や国会だけが支

援レベルを設定するのではなく、当事者による社会的な合意の積み重ねが合理的配慮のレベルを決定していると言える。

その半面、障害者の要請が断られるケースもある。例えば過剰なサービスとして「合理的ではない」と判断できるニーズについては、支援を提供する機関が拒否できる。RITの支援室で聞いた先の例で言えば、障害者が試験時間の延長に関して、「高校まで認めて貰っていた」といった形で曖昧な要求しかできなければ、大学側は障害学生に説明を求めるとともに、実現できるどうか調整し、それでも合意できなければ申し出は却下される。さらに、ボストン大学のヒアリングでも車いすの学生が移動する際の支援が話題となった。ボストンの冬は雪深くなるため、大学側は一般学生と同様に通路を雪かきするなど雪道でのアクセスを保障するが、車いすの学生が遅刻しても大学は校舎間の移動を介助しない。大学は「冬のボストンが雪深いことを知った上で当該学生は入学しており、雪かきによるアクセスは保障するが、移動介助は合理的配慮に当たらない」と考えているのである。

支援サービスが莫大な費用負担を伴ったり、本質的な部分の変更につながったりすると判断される場合もニーズを拒否することができる。例えば、工学部に在籍する学生が数学、理科といった根幹に関わる授業について、試験の免除を求める場合は合理的配慮に当たらないと判断されて拒否される時がある。工学部に在籍する学生にとって数学や理科は必要不可欠な科目であり、試験免除は過剰な支援と判断しているためである。

表 8、アファーマティブ・アクションと合理的配慮の違い（入試の場合）

	アファーマティブ・アクション	合理的配慮
入試の種類	別枠入試	一般入試
具体例	障害者を対象にした別枠入試を実施。障害を持たない学生との競争はない	試験時間の延長などを認めるが、内容は他と同じ。障害を持たない学生と競争
基本的考え方	特例措置による参加機会の確保	競争条件の均一化による参加機会の確保

（出所）米国ヒアリング結果などを基に作成

なお、アメリカの合理的配慮の概念を理解する上では、アファーマティブ・アクションと対比すると分かりやすいであろう。表 8 で整理した通り、アファーマティブ・アクションは障害者を別枠扱いとし、特例措置を通じて社会参加を拡大する考え方である。例えば、企業の採用や大学入試に際して、一般とは別の「障害者枠」として試験を実施することはアファーマティブ・アクションとなる。一方、合理的配慮の考え方を採る場合、障害を理由にした困難をカバーして対等な条件で受験できるよう、試験時間の延長や点訳といった特別措置を実施しつつ、一般枠で受験して貰うことになる。合理的配慮はアファーマティブ・アクションによる積極的な差別是正策を否定しているわけではなく、必ずしも両者は

対立する概念ではないが、「特例措置による参加機会の確保」「競争条件の均一化による参加機会の確保」という考え方の相違が存在することには留意する必要があるだろう。

アメリカの合理的配慮は線引きや基準づくりに慣れた日本の行政機関や支援サービス提供機関にとって、馴染みにくい概念かもしれない。これまでの日本では厳格な基準の作成を通じて支援対象者を線引きするとともに、支援の内容・水準を判断してきたためである。高等教育以外の分野を見ても、1～6段階の障害程度区分に応じて利用可能なサービスを線引きしている障害者自立支援法の枠組みなどが挙げられる⁷¹。確かに、こうしたスタイルは第3者から見て分かりやすいが、個々人の持つ多種多様なニーズや個性が取捨されるため、その結果として制度の適用から除外されて「制度の狭間」で支援を受けられない人が必ず出て来る。言い換えれば、制度を運用する人の立場に基づく考え方であり、これまでの障害者運動も制度の適用範囲拡大や支援額の充実を求めることに力点が置かれていた感は否めない。

これに対し、アメリカの合理的配慮は当事者同士の調整・合意を通じて支援の可否や内容、水準を決定している点で、制度の利用者を中心に据えた考え方であり、障害の種別や程度に関わらず、個々人に合った支援を提供しやすくなるため、「制度の狭間」に落ちる障害者が少なくなることを意味する。顔の見えない他の誰かが決めた基準ではなく、当事者同士の合意形成を通じて社会的合意を積み重ねるアプローチと言えるであろう。自立と自己選択が困難な障害者に対するセーフティーネットが必要なのは言うまでもないが、合理的配慮の考え方は障害者政策に限らず、介護保険など他の行政分野に適用可能であり、自己決定と自立を軸に据える民主主義の基本原則に沿っていると言っても過言ではないであろう。

⁷¹ 現在、障害者自立支援法は1～6の障害程度区分に応じて利用可能なサービスを設定している。例えば、食事や入浴など生活介護サービスについては、区分3以上（施設入居者は区分4）などと定めている。同様に、障害者雇用を支援する助成金制度、障害基礎年金なども障害の種別・程度区分に応じて、対象者の範囲や支援内容を細かく定めている。健康相談医師の委嘱を支援する助成金制度は「4級以上の内部障害者」「3級以上のせき髄損傷による肢体不自由者」「精神障害者」「てんかん性発作を伴う知的障害者」「6級以上の網膜色素変性症、糖尿病性網膜症、緑内障等による視覚障害者」を受け入れた企業が対象となる。

謝辞

本提言をまとめるに際して、2011年10月から2012年4月にかけて、以下の通り研究会を開催し、研究会メンバーやヒアリング対象者から貴重なご意見を頂きました。さらに、一緒にプロジェクトを進めた日本財団の関係者のほか、現場視察や意見交換を通じて国・自治体の政策担当者、学識者、大学教職員、現場で障害者に関する教育・福祉・就労に携わっている方々から貴重な情報をご提供頂きました。なお、日本財団の運営・企画の下、2012年6月10～17日に実施した米国視察の結果も反映しています。

ご協力を頂いた方に深く感謝致します。

【研究会開催実績（肩書は全てヒアリング実施時）】

第1回、2011年10月13日

- ・ 高等教育における障害学生支援の現状（文部科学省高等教育企画課長、義本博司氏）

第2回、2011年11月8日

- ・ 障害者雇用の現状と課題（厚生労働省障害者雇用対策課長、山田雅彦氏）

第3回、2011年12月22日

- ・ 障害学生を支援する意義（立命館大学大学院教授兼生存学研究センター長、立岩真也氏）

第4回、2012年1月18日

- ・ 障害学生が進学する上でのバリアと解決策（株式会社ミライロ社長、垣内俊哉氏）

第5回、2012年4月9日

- ・ 意見交換

<主要参考文献>

- ▽ 青木慎太郎編『生存学研究センター報告 12 視覚障害学生支援技法』2010年3月、立命館大学生存学研究センター
- ▽ 朝日新聞出版教育・ジュニア編集部大学編集室編『大学ランキング』2009年版～2013年版、朝日新聞出版
- ▽ 天野郁夫『国立大学・法人化の行方』2008年4月、東信堂
- ▽ 植村要、山口真紀、櫻井悟史、鹿島萌子「書籍のテキストデータ化にかかるコストについての実証的研究」『コア・エシックス』2010年3月、立命館大学大学院先端総合学術研究科発行
- ▽ 厚生労働省編『平成18年身体障害児・者実態調査結果』2008年11月
- ▽ 国立社会保障・人口問題研究所編『季刊社会保障研究』第44巻第2号2008年9月
- ▽ 全国障害学生支援センター編『大学案内2008障害者版』2007年11月
- ▽ 大学および短期大学における障害学生支援担当者の業務内容・専門性に関する実態調査報告書編集グループ編『大学および短期大学における障害学生支援担当者の業務内容・専門性に関する実態調査報告書』2012年3月
- ▽ 筑波技術大学障害者高等教育研究支援センター編『高等教育機関のアクセシビリティ向上を目指した筑波聴覚障害学生高等教育テクニカルアシスタントセンター構築事業報告書』2012年3月
- ▽ 東京都編『社会福祉の手引』2010年8月
- ▽ 東京都編『障害者の生活実態』2009年10月
- ▽ 鳥山由子監修『視覚障害学生サポートガイドブック』2005年10月、日本医療企画
- ▽ 内閣府編『障害者白書』平成23年版～24年版
- ▽ 日本学生支援機構編『教職員のための障害学生修学支援ガイド』2012年3月
- ▽ 同上『2011年度障害のある学生の就業力の支援に関する調査結果報告書』2012年3月
- ▽ 同上『障害のある生徒の進学促進・支援のための高大連携の在り方に関する調査研究』2011年3月
- ▽ 同上『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』2006年度～2011年度
- ▽ 日本聴覚障害学生高等教育支援ネットワーク編『資料集合冊 聴覚障害学生支援システムができるまで』2009年6月
- ▽ 日本聴覚障害学生高等教育支援ネットワーク、聴覚障害学生支援システム構築・運営マニュアル作成事業グループ『一歩進んだ聴覚障害学生支援』2010年6月、生活書院
- ▽ 文部科学省編『特別支援教育資料』平成22～23年度
- ▽ 立命館大学生存学研究センター編『生存学 Vol.4』2011年5月

障害者の高等教育に関する提言

—進学を選択できる社会に向けて—

2012年8月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>