

論 文

インクルーシブ教育の背景要因としての地方分権の進展と 教育行政の役割分担

～スウェーデン・イエーテボリ市の事例を中心に～

Progress of Decentralization and the Roles of Educational Administration as a Background
Factor of Inclusive Education
- A Case Study of Gothenburg City in Sweden -

是永 かな子 (高知大学教育学部・高知発達障害研究プロジェクト・
高知ギルバーク発達神経精神医学センター)

KORENAGA Kanako

*Faculty of Education, Kochi University · The Research Project on Kochi Developmental Disabilities ·
Kochi Gillberg Neuropsychiatry Centre*

ABSTRACT

In this study, I analyzed progress of decentralization and the roles of educational administration as a background factor of inclusive education. I was focusing on Gothenburg City in Sweden. My view points were followings. First, to analyze the promotion process of decentralization. Second, to consider the current situation and problems of sharing responsibility between government, prefecture and municipalities in education. Third, to focus on the practice of Oskar Fredrik School in Swedish second largest city Gothenburg as an example. The results were municipalities and each school has responsible for educational practice, the country responsible for the quality of education by using school inspection. As a result, efficient inclusive educational foundation that reflects the situation in the each municipalities has been formed.

1. 問題の所在と研究の目的

本研究の目的は、インクルーシブ教育の背景要因としての地方分権の進展と教育行政の役割分担を国・県・基礎自治体に着目して検討することである。なぜならば国や県から基礎自治体への権限委譲とインクルーシブ教育の推進は連動している可能性が高いと考えるためである。

例えばデンマークでは地方分権を進めて 2007 年に県を廃止したため、県が担っていた比較的障害の重い子どもの教育も基礎自治体が担当することになり、重度重複障害児の教育を地域で保障すべく改革が進められている¹。同時に国レベルとしてもインクルーシブ教育の理念と実践を融合させるため国立研究センターとしての「インクルーシブ教育センター (Ressourcecenter for Inklusion og Specialundervisning)」を新設し、全国的なインクルーシブ教育の推進と地方分権の調整が行われている²。

ノルウェーでは 1976 年から着手した特別学校統合推進を 1992 年に達成した。特別学校を廃止し、全ての子どもが通常学校で教育を受ける体制を整備しているのである³。

スウェーデンでは視覚障害、肢体不自由、病弱学校は存在しないが、聴覚障害学校は地域立/国立 (Regionskolor, Riksskola) として維持されている。スウェーデンの知的障害学校は 1996 年に基礎自治体であるコミューン (Kommun、以下コミューン) に管轄を移行した。そのコミューン立知的障害学校を中心に、分離教育を受ける子ども数が増加しており、近年は特にその対応が喫緊の課題であるとされている⁴。

以上をふまえて、本研究では、インクルーシブ教育の背景要因としての地方分権の進展と教育行政の役割分担を国 (State)・県・コミューンに着目して以下の観点で検討する。

第一に、地方分権改革の推進過程を分析する。

第二に、教育に関する権限の移行状況および教育的ニーズのある子どもの教育における国・県・コミューン間の管轄・責任分担について考察する。

第三に、具体的事例としてスウェーデン第二の都市イエーテボリ (Göteborg) 市、オスカーフレデリック学校 (Oskar Fredriksskolan) の実践に注目する。

研究の方法としては、文献研究と訪問調査とする。検討する文献は関連する先行研究や政府調査委員会報告書 (Stantens offentliga utredningar, SOU)、教育省 (Utbildningsdepartementet)、学校庁 (Skolverket)、政府統計局 (SCB)、関連機関公式 HP、また訪問調査時提示資料等である。

2. 結果

2.1 地方分権改革の推進

スウェーデンでは国の統治の下、県に相当するレーン (Län) とランスティング (Landsting)、市町村に相当するコミューンが存在する。

レーンは国の出先機関 (法律・行政)、ランスティングはコミューン規模で対応できない領域 (保健・医療) の業務を担当する。ゴットランドはレーンがランスティングの役割を担っているため、21 レーン、20 ランスティングが存在する。生活全般に関する業務を担うのは 1862 年に確立したコミューンである。

歴史を振り返ると、そもそもスウェーデンのコミューンは教会を中心とした自営農民の共同体であった。1862 年の勅令による地方政府の包括的な改革は、コミューンに一般的な法的権限を認めるとともに課税権を与えた。この時に 24 の県も合わせて設けられた⁵。その後、産業構造の変化とそれに続く人口の都市部への集中は、地方部コミューンにおける人口の減少を招いた。その結果 1930 年代ごろから小規模コミューン改革について検討が進められた。

1943 年には自治体区分委員会 (Kommunindelningsskommittén) が設置され、自治体の在り方の協議の下、1944 年と 1945 年に報告書を示した⁶。それを受けて 1946 年に国会はコミューンの合併に関する基本原則を示し⁷、1952 年から小規模コミューンの合併が開始された⁸。コミューンの適正な規模を 3000 人とし⁹、1951 年に 2498 であったコミューン数は 1969 年に 848、1974 年には 278 まで減少した¹⁰。現在は 290 である。

表1 コミュニオン規模とその数

年	村(コミュニティ)	町	市	総計
1921	2371	35	110	2516
1931	2373	45	113	2531
1941	2353	53	117	2523
1951	2281	84	133	2498
1952	816	88	133	1037
1964	777	96	133	1006
1969	625	91	132	848
1971				464
1974				278
1977				277
1980				279
1983				284
1991				286
1995				288
1999				289
2012				290

出典：SCB(2012)Årsbok för Sveriges kommuner 2012, アグネ・グスタフソン（岡沢憲美監修・穴見明記,2000）『スウェーデンの地方自』早稲田大学出版部,p.8.

1980年代に入ると、申請に基づき基礎自治体のいっそうの裁量を認めるフリーコミュニティ実験が着手された(1984-1991)¹¹。その後1991年に規定、1992年に施行された新地方自治法では、国の指揮・監督権の縮小が行われた¹²。それらは法律その他の規則等により認められていない事務、組織作り、事務手順の変更などについて、地方自治体が特別に行うことができるようにするとともに、一定の機関の経過後、その成果を検討するというものである。

また近年では2003年にも基礎学校設置問題でKnivstaコミュニティがウプサラコミュニティから分離するなど、基礎自治体としてのいっそうの自治を模索する改革は継続されている¹³。

2.2 教育に関する権限の移行状況および教育的ニーズのある子どもの教育における国・県・コミュニティ間の管轄・責任分担

次に国・県・コミュニティ間の管轄・責任分担について現状を示す。

国会や政府は学校法（Skollag,2010:800）、知的障害特別学校令(Särskoleförordningen,1995)、視覚聴覚特別学校令(Specialskoleförordningen,1995)と基礎学校令(Grundskoleförordningen,1994)を通じて、包括的な枠組みと目標について定める。

教育省は学習指導要領等(例えば、義務教育学校、就学前学級、学童保育のための学習指導要 2011：Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011)、シラバス(Kursplan)などを示す。学校庁は教育活動の監督(Skolinspektion)を行う。

また学校種としては、国は高等教育や研究、ランスティングは成人教育(Folkhögskola,社会教育)を管轄する。コミュニティは就学前教育、義務教育、中等教育、移民のためのスウェーデン語、児童ケアなどを全般的に管轄する。

学校として国は、手話を第一言語とする聴覚障害特別学校や重複障害特別学校(Specialskolan)（児童生徒数 257 名,全就学児童生徒数の約 0.029%,2012/13 年度)¹⁴、サーム人の特別学校(Sameskolan)（児童数 163 名、全就学児童生徒数の約 0.018%,2012/13 年度)¹⁵、それらに関連した就学前学級(Förskoleklass)と学童保育(Fritidshem)に責任をもつ。そして、特別教育学校当局(Specialpedagogiska skolmyndigheten: SPSM)は特別教育支援や研修、教材開発、特別学校での教育、研究・開発に責任を持つ。

ランスティングは主に医療や保健分野に対して責任を持つため、障害児関連機関であれば、健康医療ケア法(Hälso- och sjukvårdslagen)の適応範囲である療育・ハビリテーリングセンター(Habiliteringen)を管轄する。ハビリテーリングセンターにおいては県職員として理学療法士、看護師、作業療法士、言語聴覚士、ソーシャルワーカー、医者、心理士等が支援を行う。またランスティングは専門教育機関の一部に責任を持つ。

国が定めた範囲で、主たる責任を持って実際に教育を行うのはコミュニティである。具体的には就学前学校(Förskola)、就学前学級(Förskoleklass)、基礎学校(Grundskola)、知的障害特別学校(Grundsärskola)、高等学校(Gymnasieskola)、高等知的障害学校(Gymnasiesärskola)、コミュニティ立成人教育

(Kommunal vuxenutbildning)、成人特別教育(Särskild utbildning för vuxna)、移民のためのスウェーデン語教育(Utbildning i svenska för invandrare)、学童保育(Fritidshem)の教育を管轄する。

知的障害特別学校(児童生徒数 9643 名,全就学児童生徒数の 1.06%,2012/13 年度)¹⁶は、以前はランスタイングが管轄していたが、1988 年から徐々に管轄移行が着手され¹⁷、1991 年の基礎学校の主たる責任(Huvudmannaskapet)がコミューンであるという権限移行も順調に行われたことにより¹⁸、1996 年にコミューンに完全に管轄委譲された。よって現在はコミューンが知的障害児も含めた地域の子どもの教育に責任をもつ体制が確立しているのである¹⁹。1996 年には同時に障害児の知的障害特別学校就学において保護者の同意を求めることによって保護者の影響力をより強める試行がなされたが、2010 年には保護者の同意の必要性はいっそう強化された²⁰。

コミューンは、国が示す目標に子どもが到達するように資源を分割することや、教育活動を組織することに責任を負う。具体的内容として各市・地域単位の地域プランや方針、各学校単位の学校プランが作成される²¹。教育を行うのはそれぞれの学校であるため、校長や各教員は教育実践に責任を負う。また特別な支援が必要な(Särskilda stöd och den hjälp de behöver)子ども、学校において問題や困難(Problem och svårigheter)を有する子どもに主に責任を持つのは校長であると学習指導要領にも明記されている²²。

ただし国は個々の学校やコミューンの教育の質に関して「学校視察官(Skolinspektionen)」制度を用いて責任をもつ。学校は4年ごとに視察され、学校視察官は学校の活動方法や評価を具体的に調査する。視察は自治体教育委員会の活動についてだけでなく、個々の学校長や教員、子どもや保護者に対しても行われる。

学校視察官は、個々の学校の経済制裁を行ってはいないが、全ての学校の視察結果は学校視察官 HP に公表される²³。またその対応策のための報告書提出も義務付けられる。スウェーデンの学校の約 10%に相当する私立学校の場合は、視察結果に対応できない場合は廃校となることもある。学校視察官は依頼窓口とし

ても機能する。子どもと保護者は、この文脈での視察を受けることができ、学校視察官に、指定された学校での教育条件に苦情を言うことができる。2008 年には、学校視察官の受けつけた 1,290 の苦情の内 194、約 15%が特別な教育支援に関連するものであった²⁴。

特別な教育保障に関しての責任の所在は明確である。基礎学校令の第 5 章に示されるように、特別なニーズのある子どもは、スウェーデンの学校法に基づく特別教育を受ける権利を持っており、校長が責任をもつ。

基礎学校令第 5 章第 4 条においては、特別な教育支援(Stödundervisning)が一般の通常学級に統合されるべきであり、例外的な場合のみ、特別な教育集団が編成されるべきであると示されている。さらに、5 章第 1 条で、特別な教育的支援のための子どものニーズに基づいて対応計画(Åtgärdsprogrammet)が提供されるための校長の責任も定められている。

コミューンは教員給与を含めた教育財政主体となり、学校の予算運用の権限は校長が有するなど²⁵、コミューンレベル、学校レベルへの権限移譲を実現している。また自治体立学校の必要経費が標準費用を下回る場合には、差額を中央政府に納入し、逆に自治体必要経費が標準費用を上回る場合には、差額分の交付金が拠出されるといったように「格差」が生じにくい制度がある²⁶。次に、実例としてイエーテボリ市の実態を分析する。

2.3 イェーテボリ市のオスカーフレデリック学校の実践

イエーテボリ市は 1997 年まで Göteborgs och Bohus レーンに属していたが、独立した市(Stad)であった。その後 Göteborgs och Bohus レーン、Älvsborgs レーンと Skaraborgs レーンの大部分のコミューンと共に Västergötland レーンを確立した。

イエーテボリ市(Göteborgs Kommun)の面積は 463,42 km²、人口 540,132(2014 年、スウェーデン第二の都市)人である。

オスカーフレデリック学校はイエーテボリ市 10 区分の内 Majorna・Linné 地区に属し、就学前学級から 6 年までの 461 人の児童が就学している。イエーテボリ

コミュニケーションにおける外国の背景をもつ子どもの割合は33%であるが、オスカーフレデリック学校は外国の背景をもつ子どもの割合は27%と低い。イエーテボリコミュニケーションにおける保護者の高校卒業後の教育歴があるものの割合は58%であるが、オスカーフレデリック学校の保護者の高校卒業後の教育歴があるものの割合は69%と高い²⁷。Majorna-Linné 地区には公立学校8校、私立学校3校、特別な支援が必要な子どもの学校3校がある²⁸。

見学した学級は4年30人のクラスであった。その内3人は通常学級での学習では十分ではないとのことで、特別グループで指導を受けていた。



写真1 通常学級の様子



写真2 特別指導グループの様子

オスカーフレデリック学校は直近で2011年9月7日に学校視察を受けた。オスカーフレデリック学校の学校視察官は5年生46人と²⁹、5年生と9年生の保護者16人を対象にアンケート調査を行っていた³⁰。教員調査は全19名中有効回答14人(74%)であった³¹。その結果、2012年2月1日に合計16枚のレポートが

学校視察官から通知された³²。

通知の柱は、教育と学習、安心と学習環境、特別な支援、評価と評点、教育的指導力と教育の向上の6点であり、2012年5月4日までにイエーテボリ市の支援に基づき改善をすべきことが、関連法規の該当箇所と共に指摘された。改善点の概要は教員の指導力の向上の必要性、子どもの学習到達の可能性のいっそうの保障であり、子どもと保護者への聞き取りからは子どもが学校で安心感を得ておらず学習環境が良くないことが指摘されたため、価値観共有のための制度的取組が必要であるとされていた。また特別な支援に関しては十分に支援が与えられていないため、校長は特別な支援を必要としている子どもやスウェーデン語を母語としない子どもの支援の必要性についてより考慮する必要があるとされた。

また全国学力テストの結果を受けて、3年のスウェーデン語と算数(2010年)、5年のスウェーデン語と算数と英語(2009年と2010年)の結果についても言及していた。その結果、3年生の成績に関しては全国平均かそれ以上を示していること、5年生は2009年よりも到達目標を達成している子どもが増えており、改善がみられることが指摘されていた。また男子と女子には大きな差がみられることも示していた。

3. 総合考察

以下に柱に従って、総括する。

第一の地方分権改革の推進に関しては、基礎自治体としてを中心に行政が機能すべく長年コミュニケーションの再編を行っていた。1950年代と1970年代に大きな改革が着手されたが、直近でも2003年に新たなコミュニケーションが確立するなど、より身近で生活に密着した多くの事項に対応できることを目指しているようである。その上で医療や保健などに関してはランスティングという広域連合が活用される。

第二の教育に関する権限の移行状況および障害児や教育的ニーズのある子どもに対する教育における国・県(ランスティング)・コミュニケーション間の管轄・責任分担については、国が担当するのは高等教育と研究、そして対象者が限定される重複障害や少数民族の学校等の対象者が限定される領域であった。ランスティ

ングが担当するものも成人教育のみであり、他は知的障害教育も含めてコミュニオンが管轄する。

しかし教育の質に責任を持つのは国であり、学校視察官制度を用いて各コミュニオンや学校を統括していた。

第三のスウェーデン第二の都市イエーテボリ市オスカーフレデリック学校の実践では、2011年の視察結果も受けて、教育保障のための柔軟な特別指導グループの活用が行われていた。改善における校長の責任は大きい。

基礎自治体としてのコミュニオンや各学校(校長)が教育実践に責任を負い、国が教育の質保障に責任を負うことによって、地域の実情を反映させた効率的なインクルージョンの基盤が形成されつつあると言える。

謝辞

本論文は JSPS 科研費 (26381327) の助成を受けたものである。

ご協力いただいた Oskar Fredriksskolan の Åke Strand 氏と Ninna Möller 氏、Lars Svenssons 氏に記してお礼申し上げます。

註・引用文献

- 1 Undervisnings ministeriet (2010) Specialundervisning i folkeskolen - veje til en bedre organisering og styring.
- 2 Ressourcecenter for Inklusion og Specialundervisning HP, <http://inklusionsudvikling.dk/Om-os-hvem-er-vi/Ressourcecenteret> (2014年11月30日参照)
- 3 Kari Nes and Marit Strømstad (2006) Strengthened adapted education for all— no more special education? *International Journal of Inclusive Education*, Vol. 10, No. 4–5, July–September 2006, pp. 363–378., Jarl Formo (2003) Norway: The way from a system of special school to a system for special needs support., 1975年の「特別学校法」によって二元システムは原則として廃止され「統合法」が適応された。

現在、全ての子どもが共通教育法によって教育権を保障され、特別学校は国立リソースセンターになった。

- 4 SKOLVERKETS AKTUELLA ANALYSER (2006) Kommunernas särskola - Elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan, Skolverket.
- 5 樋田洋 (2000) 分権型福祉国家と自治体改革(1) — スウェーデンを素材として— 『経済論叢別冊 調査と研究』 19, pp. 30-49.
- 6 Kommunindelingskommittén, SOU 1944:37, SOU 1945:38, SOU 1945:39.
- 7 Sveriges Kommuner och Landsting (2013) 150 år av självstyrelse Kommuner och landsting i förändring, s. 51-52.
- 8 Storkommunreformen
- 9 SOU 1961:9, s. 122
- 10 Kommunblocksreformen (1962-74)
- 11 Försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner (prop. 1984/85:207).
- 12 Kommunallagen (1991:900).
- 13 下野恵子 (2006) 平成の「自主的」合併について: スウェーデンにおける地方自治体の「強制」合併と分離運動から考える 『会計検査研究』 No. 33, pp. 137-147.
- 14 Utbildningsstatistisk årsbok 2014, s. 110.
- 15 サーマ学校は 1-6 年のみ保障されている。 *Utbildningsstatistisk årsbok 2014*, s. 66.
- 16 *Utbildningsstatistisk årsbok 2014*, s. 94.
- 17 Förordning (1988:1129) om kommunal och landstingskommunal skolverksamhet m. m. under krig och vid krigsfara.
- 18 Prop. (1989/90:41). Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. Stockholm.
- 19 その後 1998 年から 2002 年に亘って知的障害特別学校の教育の質が継続的に評価されることも規定された。 *Skolverket Dnr 1996:565 Kvalitet i särskolan samt Skolverkets planerade insatser och*

prioriteringar.

²⁰ スウェーデンダウン症連盟 HP,
<http://www.svenskadowndforeningen.se/om-downs-syndrom/utbildning/sarskola/>(2014年11月30日参照)

²¹ 例えばイエーテボリ市の方針 Göteborgs Stad(2001)SKOLPLAN FÖR GÖTEBORG 2009–2010 等がある。

²² Skolverket(2011)LÄROPLAN FÖR GRUNDSKOLAN, FÖRSKOLEKLASSEN OCH FRITIDSHEMMET 2011,s.18-19.

²³ 学校視察官 HP,<http://www.skolinspektionen.se/>(2014年11月30日参照)

²⁴ 前掲1.P.150.

²⁵ 末富芳(2007)地方分権下におけるスウェーデンの教育財政システムの検討—学校予算に対する自治体の統制機能に着眼して—『福岡教育大学紀要』第56号,第4分冊,pp.13-24.

²⁶ SCB(2014)Kommunalekonomisk utjämning för kommuner Utjämningsåret 2014,末富芳(2007)地方分権下におけるスウェーデンの教育財政システムの検討—学校予算に対する自治体の統制機能に着眼して—『福岡教育大学紀要』第56号,第4分冊,pp.15.

²⁷ Skolverket(2013)Grundskolan · Elevstatistik Vald organisation: Göteborg Oscar Fredriksskolan.

²⁸ オスカーフレデリック(Oskar Fredrik)学校 HP,<http://goteborg.se/wps/portal/enheter/grundskola/oscar-fredriksskolan/>(2014年11月30日参照).

²⁹ Skolinspektionen(2011) Skolenkäten våren 2011,Enkätresultat för elever i årskurs 5 på Oscar Fredriksskolan i Göteborg.

³⁰ Skolinspektionen(2011)Skolenkäten våren 2011,Enkätresultat för föräldrar till elever i årskurs 5 och/eller årskurs 9 på Oscar Fredriksskolan i Göteborg.

³¹ Skolinspektionen(2011)Skolenkäten våren 2011,Enkätresultat för pedagogisk personal i Oscar Fredriksskolan i Göteborg.

³² Skolinspektionen(2012)Beslut för grundskoleerfret tillsyn av Oscar Fredriksskolan i Göteborg kommun.

