

[学術論文]

「特別支援教育」のあり方を考える

Study of the Ideal Method of “Special Support Education”

滝村 雅人

Masato TAKIMURA

Studies in Humanities and Cultures

No. 8

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 8号
2007年12月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
DECEMBER 2007

[学術論文]

「特別支援教育」のあり方を考える

滝村 雅人

要旨 障害児教育政策は、戦後の「学校教育法」制定以降、1979年に長らく放置されてきた「養護学校義務制」の実施が実現し、最初の変革期を迎えている。そして、それからおよそ30年たった2007年に「学校教育法」と「教育職員免許法」の大幅な改革でもって、2回目の大きな変革を迎え、新たな段階に入ったといえる。それが「特別支援教育」の制度化である。

このような展開に大きな影響を与えたのが、2002年の文科省の実態調査であり、もう一つは「サラマンカ宣言」の採択という国際的動向であった。

本論では、「特別支援教育」展開の基になった「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」を基に、その内容から課題を指摘したものである。

すなわち、①この最終報告では、「インクルージョン」ということには触れていないので、特別支援教育をどのような形で学校教育の中に導入しようとするのか明確でないこと。②「個別の支援計画」と「個別の教育支援計画」の連動性の問題。③障害児への対応だけが全面に出ており、保護者支援、生活支援の観点が弱い。④インクルージョンの考え方は、本来多様性を認めるものであり、子どもが教育を受ける場所を一元的に決めるのではなく選択肢を作るべきであること。⑤「特別なニーズをもつ子どもの教育」の対象はエスニックやマイノリティといった問題とも関係するものである。などの点について検討したものである。

キーワード：特別支援教育、障害児教育、サラマンカ宣言、インクルージョン

はじめに

障害児教育政策の展開をみると、戦後の「学校教育法」（1947年法26号）制定以降、1979年に長らく放置されてきた「養護学校義務制」実施が実現し、最初の変革期を迎えている。そして、それからおよそ30年たった2007年に「学校教育法」と「教育職員免許法」（1949年法147号）の大幅な改革でもって、2回目の大きな変革を迎え、新たな段階に入ったといえる。それが「特別支援教育」の制度化であるが、これはそこに至るまでの学校教育現場や関係学会、保護者の絶え間ない運動が結実した結果であったといえる。

この「学校教育法」改正による制度化よりはやく、各自治体はこの新しい教育・学校体制への取り組みを始めていた。文科省からの通知によって、その取り組みに火がついた自治体も少なくない。

後述するようにこの特別支援教育の制度化には、2002年に実施された実態調査の結果が影響しており、通常学級に在籍する児童・生徒の中に少なからず発達障害が疑われる者がいることが明らかにされたことに始まる。そして、「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」や「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」などが提示され、これに沿って上記のような法改正が行われ、学校教育体制の大きな変革が行なわれることになったのである。文科省は、「特別支援教育」の用語は、従来「特殊教育」とか「障害児教育」と呼ばれていたものの名称を変更するとともに、新しい障害児教育の概念として使うものであるとし、その基本的方向は「障害のある児童生徒一人一人に応じて適切な教育的支援を行う」ものであるとしている⁽¹⁾。すなわち従来の障害別・程度別に応じて特別な場所で行う特殊教育から、個人個人のニーズを把握して必要な支援を行う教育へと転換したというものである。

確かに障害の状態や程度によって子どものもつニーズは異なっており、個人のニーズに合わせた教育的対応をすることは当然のことのようにみえる。しかし、この「個別ニーズ」や「個別指導プログラム」の策定という点は、社会福祉における「福祉ニーズ論」や介護保険、障害者自立支援で登場する介護認定や自立度の認定に似通った感がある。また、特別支援教育の内容が従来の学校教育のあり方を大きく変化させるものであるが故に、教育現場を中心に混乱をもたらしていることも事実である。

特別支援教育の内容について積極的に評価できる部分もあるが、本来、障害児教育がどうあるべきかの議論を抜きにして、体系・組織・個別支援の方法等が語られていく傾向は、本来意図する学校教育システムの再構築という内容からはずれてしまう危険性を内包することになる。

以上のような状況を鑑みて、拙論では特別支援教育がもつ中身の問題点について考察するものである。

1. 特別支援教育の展開

特別支援教育が成立する背景には、第二次世界大戦前後を通しての障害児教育に関わる政策的対応と民主的運動団体の絶え間ない運動があったといえる。それは教育政策のみならず社会福祉政策とも連動しながら展開してきたのである。

特別支援教育の対象となる障害児の抱える問題への対応としては、1947年に「児童福祉法」（法164号）が制定され、その中に障害児施設が位置づけられたことに始まるとされている。しかしこのことは正確ではなく、とくに知的障害児者への対応は、1953年の「精神薄弱児対策基本要綱」によって開始されたとすべきである⁽²⁾。その後1950年代から60年代にかけて各種の障害

児施設が制度化されてきたが⁽³⁾、しかしこれらの施設では、自閉症等の発達障害については十分な対応はできなかった。こうして自閉症等への援助の必要性は、1980年以降に知的障害児施設を中心にその対応が議論されるようになり、その結果として児童福祉施設に「自閉症児施設」が位置付くことになるのである。

一方、児童精神医学や障害児教育分野においては、「特殊教育連盟」（1949年）、「日本児童精神医学会」・「小児精神神経学研究会」（1960年）、「小児神経学研究会」（1961年）、「日本特殊教育学会」（1963年）などが設立されている。そして1968年の「第71回日本小児科学会」では、微細脳機能障害に関するパネルディスカッションが行われ、発達障害について具体的に取り上げられている。このことは前年の1967年に「自閉症児の親の会」が発足したことも大きな影響をもたらしたといえる。

このように児童福祉法関連施設として「自閉症児施設」が設置されてくるより早く、各種学会の活動や障害者団体の運動を契機として、発達障害についての議論が高まっていたといえる。しかしこのような流れが具体的に結実してくるにはさらなる時間が必要であった。

教育政策としては、戦後の「学校教育法」制定においても戦前の動向を継承しつつ、障害児の就学猶予・免除規定が機能し続けたのである。盲・ろう学校とともに養護学校も法的には位置づけられたものの、その設置の義務化は先送りされてきたのである。こうした中で、1954年に「盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」（法144号）や1956年6月の「公立養護学校整備特別措置法」（法152号）などの制定によって、少なくとも制度的には養護学校の設置が促進されたのであるが、これが本当に具体化するには今しばらく時間が必要であった⁽⁴⁾。

この「公立養護学校整備特別措置法」以降、1960年代には障害別の障害児学級（特殊学級）の設置が進められ、その経過の中で1972年に「養護学校整備7カ年計画」が策定され、これを受けて1979年に養護学校義務制実施が行われるのである。こうして、ようやく障害児の就学猶予・免除規定が外され全員入学の道が開かれることになるのである。ここに来て、戦後の障害児教育は新たな時期を迎えることになるのであるが、戦後「学校教育法」制定以降あまりにも長い年月であったといえる。

1981年には「国際障害者年」を迎え、障害者問題に対する国民的関心が高まった。それまでの草の根的運動と、発達障害児を抱える保護者の運動なども、この国際障害者年を契機として幅広い運動としての高まりを見せ、同時に教育現場においては、通常の教育内容について行けない児童生徒の存在が取りざたされるようになるのである。こうした中で、いち早く1982年には、「学習障害児・者親の会『かたつむり』」（愛知県：LD親の会）が発足している。

この会の発足を契機に、1986年北海道LD親の会（北海道学習障害児・者親の会「クローバー」）、1988年東京都LD親の会（東京都LD親の会「けやき」）、長崎LD親の会「のこのこ」（長崎県）、1989年静岡LD親の会「きんもくせい」の会（静岡県）・栃木LD親の会「ゆずりは」

(栃木県)、LD親の会「麦」(埼玉県)など、各都道府県にLD児に関する団体が結成されていくのである。これらの団体は、1990年には「全国LD親の会」の発足へと連動していく。また同年には、わが国初のLD児を中心にした無認可の学校「見晴台学園」が愛知県に開校する。その後もこのような学習障害を対象とした団体が各地で結成されていくのである。

こうした中であって、研究機関としても、1988年には国立療養所内に「鳥取学習障害研究会」が設置され、「小児精神神経学会」が学習障害を主題とした研究会を開催している。1990年には、「全国LD親の会」は文部大臣宛に要望書を提出し、1991年に横浜市立綱島東小学校に学習障害児を対象とした通級指導教室が開設されている。また同年には、国立特殊教育総合研究所でLD研究のプロジェクトが開始され、文部省は、「通級による指導に関する充実方策について」という「中間まとめ」を出す(翌1992年、この「中間まとめ」の「最終報告」が出る)。1992年には、厚生省内に「学習障害児に関する基礎的研究」を行う研究班が設置される。また、文部省は、「学習障害及びこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導方法に関する調査研究協力者会議」を発足させ、調査研究に乗り出す。この年、「日本LD学会」の前進となる「LD研究会」が発足している。

このような動きに連動して、1992年には「強度行動障害者特別処遇事業」が制度化され、それまで知的障害の範疇において処遇されていたが、障害の複雑さから敬遠されがちであった強度行動障害に焦点が当てられることになるのである。

そして1993年には「障害者基本法」が制定されたのであるが、そこでの附帯決議では、「てんかん及び自閉症を有する者並びに難病に起因する身体又は精神上の障害を有するものであって長期にわたり生活上の支障があるものは、この法律の障害者に含まれるものであり、これらの者に対する施策をきめ細かく推進するよう努めること」とされ、てんかんや自閉症についても障害者福祉制度の対象とすることが明記されたのである。特に自閉症については、それまで「精神保健法」(現行「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」(法123号))などで、医療的対応を必要とする部分においてのみ対象とされていたのであるが、障害者福祉関係諸制度においても対象とすることが明確にされたといえる。

そして、1997年には「三審議会合同企画分科会中間報告」では、「自閉症については、精神薄弱者福祉施策の中でサービスが提供されており、さらに医療の必要に応じ精神保健法で対応しているが、知的能力の障害というより人間関係の障害のために生活適応ができないという自閉症の特性をふまえて、自閉症に関する処遇方法の研究・開発等施策の充実を図るべき」とされた。ついで、1999年「中央児童福祉審議会」は、「自閉症については、基本的には、知的障害福祉施策の中でサービスが提供されており、また、医療の必要に応じて精神保健法で対応しているが、自閉症等生活適応に困難を有する発達障害については、今後更に、心理的、社会的な処遇方法の開発等施策の充実を図る必要がある」とした。

「特別支援教育」のあり方を考える

この1990年代後半は、障害者福祉政策においては、施設ではなく地域での生活へと転換が図られてくる時期であり、「地域生活者としての障害者」という対象認識がなされ、「地域生活支援事業」が制度的主流を占めるようになるのである。こうしたことも、自閉症や発達障害者の相談・支援体制を強く求める結果となり、より一層きめ細かな対応が必要であるという議論につながっていくのである。

以上のような動きから、2002年に「自閉症・発達障害支援センター設置」がなされ、2004年「発達障害支援に関する勉強会（有識者、文科省、厚労省関係者）」が、発達障害者についての基本的考え方を示したのである⁽⁵⁾。

この考え方をもとに2004年11月「発達障害者支援法」が成立するのである。

以上のような動向をみると、国際障害者年を契機としてLD児などへの対応が民間団体を中心に始まり、1980年代後半から1990年代にかけて多くの自治体でLD児関係の団体が結成されていることがわかる。この運動の動きが一定政策的に影響を与え、文部省や厚生省において研究が進められるのが1990年代に入ってからということになる。こうして1990年代後半から2000年代にかけて、社会福祉分野の政策的変化に対応しつつ、障害者福祉・教育分野も同様に変化し、発達障害への対応が具体的に登場することになるのである。しかし、未だに発達障害のうちでも軽度発達障害は、障害者福祉の制度的対象としては認識されていないがために、生活保障の方途が曖昧であることは大きな問題であると考ええる。

このようにみると特別支援教育に関する事象は、教育政策だけの問題ではないことが理解できる。

その後今日まで教育政策に関しては、「通級による指導に関する充実方策について」（1992年）、「学習障害児に対する指導について（報告）」（1999年）、「21世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～（最終報告）」（2001年）、「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（2003年）、「今後の不登校への対応の在り方について（報告）」（2004年）、「盲・聾・養護学校におけるたんの吸引等の医学的・法律学的整理に関するとりまとめ」（2004年）、「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」（2005年）、「今後の学級編制及び教職員配置について（最終報告）」（2005年）など、矢継ぎ早に各種報告や答申が提示されてくるのである。こうした動きを背景にとりて、発達障害児への対応と共に法改正が行われ、特別支援教育がスタートすることになるのである。

ところで、このような展開に大きな影響を与えたのが、2002年の文科省の実態調査であり、もう一つは「サラマンカ宣言」の採択という国際的動向であった。

2002年2月文科省は、「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」を実施している。この調査の目的には、「学習障害（Learning Disabilities：LD）、注意欠陥／多動性障害（Attention-deficit/hyperactivity disorder：AD／HD）、高機能自閉症

等、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の実態を明らかにし、今後の施策の在り方や教育の在り方の検討の基礎資料とする」とある。通常学級に在籍する児童生徒の中に、そこでの教育内容に馴染まないと考えられるような存在が問題となってきたのである。この実態調査は、調査結果の留意事項に「本調査は担任教師による回答に基づくもので、学習障害（LD）の専門家チームによる判断ではなく、医師による診断によるものでもない。」とされており、上記のような障害があると診断された児童生徒を対象としたものではなく、判断基準が示されているものの、教師の判断による回答であることに留意しなければならない。とはいえ、これまでにこうした児童生徒の実態については明確にされることがなかったことからすると、極めて重要な問題を提起した実態調査であるといえる。

この調査では、知的に遅れはないものの、学習面や行動面で著しい困難を示すと担任教師が回答した児童生徒は6.3%とされ、また「聞く」「話す」「書く」「計算する」「推論する」に著しい困難を示すと担任教師が回答した児童生徒は4.5%であるとされている。すなわち学習面や行動面で何らかの困難があるとされる児童生徒は、30人学級とすれば、2人程度こうした状態を示す児童生徒がいることになる。

しかし、これらの状態を示す児童生徒が近年になって急激に増加してきたとは考えられない。従来からこうした学習・行動面で問題を示す児童生徒は通常学級のなかに少なからず存在していたといえるが、それらの多くは、本人の家庭の問題、しつけの問題であるかのように言われて、いわゆる学級の「お荷物」的存在として放置されてきた子どもたちなのである。これらの児童生徒は、知的障害が伴わないものであり、従来の障害児教育の範疇外におかれてきたのである。今でもこうした子どもは通常学級に馴染めない、担任教師が対応しきれないという理由で、障害児学級の対象として取り扱われている現実も存在する。適切な対応がなされれば、その困難さは解消されていくのであるが、そうしたことの科学研究が不十分であった時代に取り残された実態が今日までも引き継がれてきたといえる。

国際的動向として、この特別支援教育構築に影響を与えたのが1994年6月に採択された「サラマンカ宣言」(The Salamanca Statement and Framework for Action)⁽⁶⁾である。この宣言では、「特別の教育的ニーズを有する子どもは、そのニーズに合致する児童中心主義的教育のなかに彼らを受け入れるべき通常の学校へアクセスしなければならない。このインクルージョンの方向を有する通常の学校は、差別的態度と戦い、望ましい地域を創造し、インクルージョンの社会を形成し、すべての者のための教育を実現するもっとも有効な手段である。さらには、インクルーシブな学校は大多数の子どもに対して効果的な教育を提供し、全教育システムの有効性と究極的な投資効果 (the cost-effectiveness) を改善する」とされ⁽⁷⁾、また「他の方法を取らざるをえないやむを得ない理由がある場合を除いて、法律および政策問題として、すべての子どもを通常の学校に入学させるインクルージョン教育原則を採用すること」と述べられている⁽⁸⁾。

2. 特別支援教育の内容の検討

(1) 基本的方向について

前述した「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」では、その基本的方向について「障害の程度等に応じ特別の場で指導を行う『特殊教育』から障害のある児童生徒一人一人の教育的ニーズに応じて適切な教育的支援を行う『特別支援教育』への転換を図る」とされている。このことは、従来の障害別の教育ではなく、一人一人の個人単位で教育を受けることを意味している。

そこで登場するのが、後述する「個別の教育支援計画」なのであるが、このことはいわば「子ども中心主義」あるいは「利用者中心主義」という視点の具現化であるといえる。この点は、「子どもの権利条約」に表されている理念にも合致するべきものとして積極的に評価できる部分である。また、「障害者基本法」においても「個別の支援計画」について述べられており、それとも同一線上にあるものとして解釈することができる。このことは、障害者の教育・福祉ニーズについて、二宮厚美が「一人の個人の内部にある不可分一体の特別支援ニーズとして把握されなければならない」と指摘し、「障害者個人を一個の独立した人格として認め、その独立した人格から生まれる生活・発達ニーズを総合的・統一的に把握しようとする観点が」とあると評価する⁽⁹⁾。まさしく、障害児の全人的権利を認めると共に、その障害児の生活上のニーズをトータルに把握し支援することの必要性を明示したものと言える。

しかし一方で、この「子ども中心主義」や「利用者中心主義」は、ニーズ論の展開と同様に、利用者の応益負担原理の導入や、新自由主義的能力主義などの導入に正当性を与える二面性も持ち得ていることに注意する必要がある⁽¹⁰⁾。

また「個々の独立した人格を尊重した教育・福祉を重視する反面、教育・福祉労働者と子ども、仲間たちの集団の人間関係、そして集団がもつ固有教育・福祉の力を軽視する結果に向かう」危険性があると指摘されている⁽¹¹⁾。すなわち、個々の支援ということは、集団の軽視に繋がる危険性があり、対処療法的・表面的な対応になり、障害児教育が本来的にもっている集団の力によって発達・成長を促す力を無視することに繋がるのである。その意味で大切にしなければならないことは何かを問い直す必要がある。

(2) 基本的考え方について

①全体像について。

本「最終報告」では、「特別支援教育とは、従来の特殊教育の対象の障害だけでなく、LD、ADHD、高機能自閉症を含めて障害のある児童生徒の自立や社会参加に向けて、その一人一人の教育的ニーズを把握して、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うものである」としている。この点を図式化した

のが図1であるが、これを見る限り、渡部昭男が指摘するように、「従来の『特殊教育』に加えて単に対象や教育の場が通常学級に在籍するLD・ADHD等に広がっただけというイメージを与える」のである⁽¹²⁾。

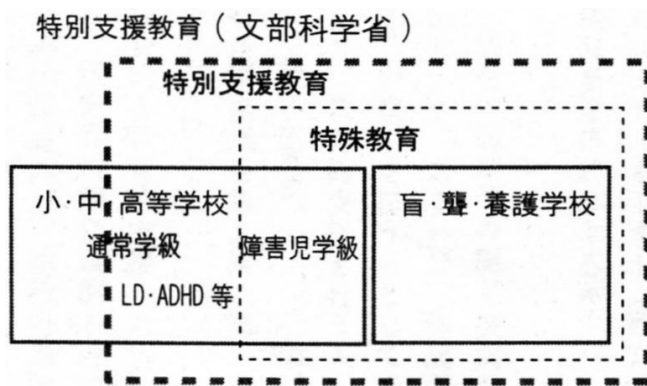


図1 特別支援教育の対象図（渡部論文より引用）

②「個別の教育支援計画」の策定、実施、評価（「Plan-Do-See」のプロセス）について。

これは、障害のある子どもを生涯にわたって支援する観点から、一人一人のニーズを把握して、関係者・機関の連携による適切な教育的支援を効果的に行うために、教育上の指導や支援を内容とするものである。

この点について文科省は、「障害者基本法」にいう「個別の支援計画」にそったもので、障害者の生涯にわたった「個別の支援計画」を策定する時に、学校教育現場が携わるのが「個別の教育支援計画」であるという。すなわち、関係機関と連携しながらの教育支援計画であるとしているのである（図2）。

「個別の支援計画」は、「障害者基本法」のみならず、「発達障害者支援法」においても強調されている点であり、障害者のライフステージに合わせて必要な支援策を講ずるとするものである。したがって、「個別の支援計画」と「個別の教育支援計画」は本来ひとつの計画として機能すべきものであるが、「教育支援」として教育現場での支援だけがことさら強調され、他の機関との連携は理念的に言われるのみで、実際には教育現場での計画だけが一人歩きしているのが現状といえる。教育委員会が実際の主導権を握っているがために、それに直接関わらない部分との連携が不十分になり、後述するように、就学期、卒業期などの移行期の問題は依然として根強く残り、この特別支援教育の展開の中でも後回しになっている部分なのである。

「特別支援教育」のあり方を考える

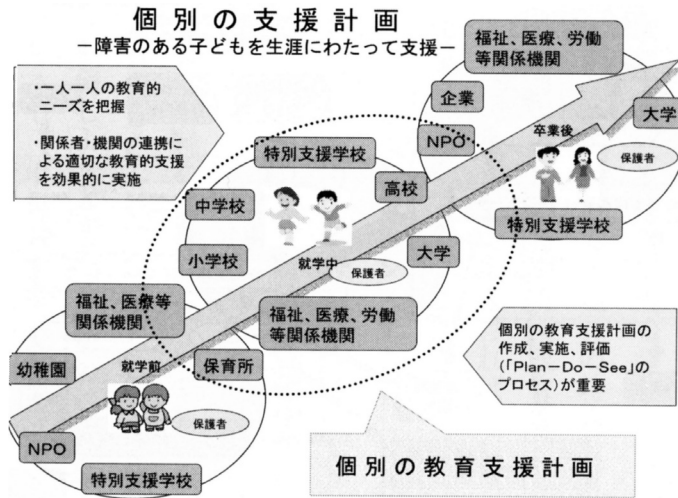


図2 個別支援計画と個別教育支援計画の概念図
(文科省 2003)

③「特別支援教育コーディネーター」の設置について。

これは、「学内、または、福祉・医療等の関係機関との間の連絡調整役として、あるいは、保護者に対する学校の窓口の役割を担う者として学校に置くことにより、教育的支援を行う人、機関との連携協力の強化が重要」であるとされるものである。図3がその業務の概念図である。

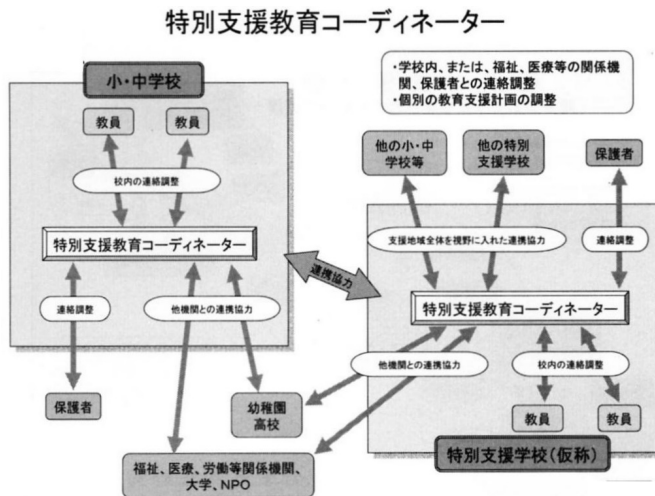


図3 特別支援教育コーディネーター概念図
(文科省 2003)

文科省によれば、「校内及び学校外の関係者や関係機関との連絡・調整を行う重要な役割を担う」ものであり、「高度な専門性が求められる」としている。このコーディネーターの設置につ

いて、各教育委員会が中心となってその育成が行われているところであるが、ここに大きな問題が隠されているといえる。

このコーディネーターは、関係機関の連絡・調整役を担うことになっているが、学校の中であって、どうして各種関係機関の連携に力を発揮できるのであろうか疑問である。関係各機関を連携させて、障害者のライフステージに合わせて適切な支援をするためには、その調整役は学校の外におかなければ本来の意味である連携・調整はできない。つまり支援策の効果的運用と関係機関の連絡・調整を果たすのであれば、それは各種の資源ネットワークを構築する役割を担うべきである。

④「広域特別支援連携協議会等」の設置について。

これについては「地域における総合的な教育的支援のために有効な教育、福祉、医療等の関係機関の連携協力を確保するための仕組みで、都道府県行政レベルで部局横断型の組織を設け、各地域の連携協力体制を支援すること等が考えられる」としている。いわば教育支援のためのネットワークをつくるということであるが、前述の「個別の支援計画」の実施に関する事柄といえる。この点について、「市町村教育委員会、小・中学校、特別支援教育学校（仮称）のみならず、家庭や地域全体で総合的・全体的に適切な支援ができるように、関係機関がそれぞれ具体的に連携協力できるようにする必要がある」とされている。特別支援教育が教育政策だけで展開できるものではなく、家庭生活に関わる諸種の分野が連携しつつ、生涯にわたってのライフステージ合わせた支援が必要であることは言うまでもない。その意味では、ひとつの地域・自治体で実施するには荷が重い場合もあるので広域ネットワークの存在は必要である。しかしながら、この必要が言われながらもそれを妨げてきているのは従来からの教育政策そのものであることを指摘しておかなければならない。この特別支援教育は、前述したように教育委員会主導で展開しているが、そのこと自体は地方分権化の時流に乗ったものと言えるが、その教育委員会は、今もって閉鎖的性格を堅持しており、他分野との連携を取ろうとしてこなかった経緯があり、その体質を放置したままで「他分野との連携」と言ってもそれは理念的机上の空論にしか成り得ないのである。

また、ひとつの自治体の中でさえ他分野との連携が十分に構築できない段階で、行政区域をまたがっての広域連携が可能かどうか疑問である。

(3)「特別支援教育を推進する上での学校の在り方」について。

「最終報告」における学校体制の改革についてはこの部分が該当するのであるが、「盲・聾・養護学校から特別支援学校へ」として、「障害の重複化や多様化を踏まえ、障害種にとらわれない学校設置を制度上可能にするとともに、地域において小・中学校等に対する教育上の支援（教員、保護者に対する相談支援など）をこれまで以上に重視し、地域の特別支援教育のセンター的役割を担う学校として『特別支援学校（仮称）』の制度に改めることについて、法律改正を含め

た具体的な検討が必要」であるという。特別支援学校への法改正を含めた名称と機能の改革の必要性を強調するのである。また特別支援学級については、「小・中学校における特殊学級から学校としての全体的・総合的な対応へ」として、「LD、ADHD等を含めすべての障害のある子どもについて教育的支援の目標や基本的な内容等からなる『個別の教育支援計画』を策定すること、すべての学校に特別支援教育コーディネーターを置くことの必要性とともに、特殊学級や通級による指導の制度を、通常の学級に在籍した上での必要な時間のみ『特別支援教室（仮称）』の場で特別の指導を受けることを可能とする制度に一本化するための具体的な検討が必要」と述べている。

改正された「学校教育法」では、基本的には名称の変更にすぎなく、「障害種にとらわれない学校設置」とはいうものの、法第71条ではその対象を、「視覚障害」「聴覚障害」「知的障害」「肢体不自由」「病弱」に限定し、従来の障害種別の列挙に変わりはなく、それによって、「特別支援学校」も従来と名称のみ変わっても内容の変化を伴うものではないといえる。

また、後述するように、この特別支援教育が「学校教育法」に基づいて実施されているために、「幼稚園」については他の学校と同じように特別支援教育の対象に含まれてはいるが、このことが、特別支援教育推進のシステムから「保育所」などの福祉施設を排除する結果を生み出しているといえる。

（４）「特別支援教育体制を支える専門性の強化」について。

「最終報告書」のポイントの最後に指摘しなければならないのが、この専門家養成に関する点である。ここでは、国立特殊教育総合研究所や国立久里浜養護学校の役割について述べ、特殊教育教諭免許状について、障害の重度・重複化や多様化を踏まえて総合化を考えることが必要であるとしている。

2007年に改正された「教育職員免許法」には、特別支援教育に関する免許状の規定が盛り込まれている。専門性の向上は重要であり、障害の重度・重複化に対応し、総合的に対応できる教員の養成という目的があげられている。しかしその中での免許内容の部分には、「学校教育法」第71条に沿った障害の列挙がなされており、このままでは、従来の養護学校教員養成と何ら変わりはないことになる。また、学校教育の観点からのみ論じられているので、「個別の支援計画」にあるような、他機関との連携を専門的どう担っていくのかという点が曖昧になり、教師という意識、立場、レベルからの脱却は難しいといえる。このような教員養成課程において本当に必要とされる専門性の強化が可能かどうか疑問が残る。

3. 特別支援教育の課題

以上のような現状にある特別支援教育のありようを見ると、そこにはいくつかの重要な課題が

存在している。

まず第一に、「最終答申」に述べられている理念的部分であるが、文科省はその前提に「ノーマライゼーション」の理念をあげるが、そこから連動すべき「インクルージョン」の点については触れていない。特別支援教育をどのような形で学校教育の中に導入しようとするのか、この点が曖昧なままで法改正を行ったために、結局は従来の障害児教育（特殊教育）の枠組みから出ることができない体制をつくることになっているといえる。まさしく「インクルージョンでなければ何をめざしているのであるか」⁽¹³⁾ということである。

第二に、「個別の支援計画」と「個別の教育支援計画」の連動性の問題である。このことは他分野との連動に関連するといえる。前述したように、文科省も、「個別の教育支援計画」をつくり、それを効果的に実施するためには他機関との連動性が重要であると主張する。その関係は先の図2に表されているが、この「個別の支援計画」は、まさしく「発達障害者支援法」にいう障害者のライフステージに即してその時々適切なサービスを実施すべきであるということである。したがって、教育政策としての「個別の教育支援計画」もその中に含まれるべきものでなければならない。しかるに、文科省と教育委員会が主導で展開するために、他分野との連動はもとより各ライフステージごとの連動性が希薄になっているといえる。従前から言われていたいわゆる移行期の問題は何ら解決しないままに放置され、相変わらず保護者にとってはこの移行期の不安や悩みは解消していないのである。「特別支援教育」の実施は教育分野でのみ担う、という狭い発想あるいは旧態依然の発想から自由になれず、他分野との連動は「絵に描いた餅」になっているといえる。

とくに社会福祉分野との連動性の問題がある。特別支援教育は文科省の管轄であり、地域では教育委員会が主導で実施してきている。このことと先の閉鎖性の問題とも関連して、小・中学校を中心に展開され、就学前の幼稚園はまがりなりにも対象になるもののそれさえも公立幼稚園が中心となる。私立幼稚園や公私立保育所、あるいは障害児通園施設などは、特別支援教育のシステムには含まれず、これらの場所に通所・通園する障害児については十分把握できないでいる現状にある。先の図2においては、一応保育所や通園施設も位置づけられているが、実際には教育委員会の管轄範疇のみに焦点が当てられているといえる。

さらにこの閉鎖性の問題は、「特別支援教育コーディネーター」を学校内に設置しようとすることにも表れている。本当の意味でネットワークを構築し効果的な対応を図ろうとすれば、この「コーディネーター」は学校の外に置くべきである。またこれを教師が担っていることにも疑問を感じる。

障害のある子どもが将来どのようなようになってほしいのかという将来展望や目標が明確にされていないために、従前の養護学校卒業時点で身辺自立や生活習慣が十分身に付いていない場合が多く、卒業後の進路選択の幅を狭めている現状も解決されていない。学齢期において、こうし

た生活上の力を十分に獲得できていない理由は、障害の重度・重複化にあるように言われるが、それは表面的な解釈である。いかに障害が重かろうとも、適切な対応がなされることによって、学齢期に十分な発達を確保することは可能なのである。それを妨げているものこそ、学校教育偏重主義であり、教育現場こそが第一義とする閉鎖的教育政策と現場の教師の無理解なのである⁽¹⁴⁾。

また「特別支援教育コーディネーター」の設置とともに、「校内委員会」の設置が言われるが、学校内部での委員会の位置づけや構成メンバーによって、十分な機能を果たせるかどうかが問われる。その中で、とくに重要な点は、管理職の意識の問題である。校長や教頭といった管理職が特別支援教育や障害児への理解が不十分では、校内委員会が設置されてもその機能を果たすことができず、学校全体の課題として取り組むことができないといえる。またそれによって保護者との関係も構築できないといえる⁽¹⁵⁾。

さらに第三に、前述の点と関連して、障害児への対応だけが全面に出ており、保護者支援、生活支援の観点が弱いといえる。教育政策としての位置づけであるが故に、学校現場における子どもへの対応が中心をなすのは仕方がない面もあるが、障害児を抱えている保護者の不安や悩みは学齢期のみならず、就学前と学卒後においても大きなものがある。もちろん学齢期においても複雑な日常生活上の問題を抱えているのである。こうした点に対応するのは、学校教育の分野では不可能であり、その意味で、他分野・他機関との連動が一層求められるのである。とくに医療・保健、社会福祉政策との関連は大きいはずである。「子育て支援」「次世代育成支援」といった政策との連動性も考えるべきである。

第四に、インクルージョンの考え方は、本来多様性を認めるものであり、一元的な統合を進める「インテグレーション」とは根本的に異なるものである。すなわち、「インクルージョン」は多元的発想を基盤としているのである⁽¹⁶⁾。このことは、障害児が教育を受ける場の選択肢を認めることに繋がるといえる。特別支援学校、特別支援教室、あるいは通常学級等々、子どもが教育を受ける場所を一元的に決めるのではなく、いわゆる選択する条件を増やすことで、障害児の個別の状況に応じてより適切な教育の場を確保することができるといえる。その条件をできるだけ多く準備し、どの場を選択しても適切な教育を受けることができるようにすることこそ、「インクルージョン」の発想に沿った展開であり、その具現化といえる。これは、「自己選択・自己決定」という命題にも合致する視点である。

最後に、特別支援教育の本来の意味を再確認することが重要である。すなわち、元来「特別支援教育」は「特別なニーズをもつ子どもの教育」あるいは「特別なニーズ教育」と言われたものである。これを文科省が「特殊教育」に代えて「特別支援教育」という造語を使い「ニーズに応じて支援する」という意味を表そうとしたのである⁽¹⁷⁾。こうして、障害児教育が特別支援教育となったのであるが、これによって、その対象が狭められたといえる。すなわち、本来「特別な

ニーズをもつ子どもの教育」という意味は、障害児だけを対象にとらえられるものではなく、その対象はエスニックやマイノリティといった問題とも関係するものである。この点が「特別支援教育」となった時点で捨象されてしまったといえる。本来の意味を今一度問い直し、様々な状況にある子どもの教育の在り方を根本的に考える必要があるのである。

おわりに

前述したように、この特別支援教育はより広い対象を視野に入れるべきものであり、障害児だけを対象に据えるのは、特別支援教育の本来の機能・役割・性格を矮小化することに繋がると言える。もっとも現実的には、すべての環境の子どもを一度に対象として展開することは不可能であるといえる。したがって、当初は障害児を対象に据えた政策の展開はやむを得ないとも言えるが、そこにとどまってはならない。「障害ないし特別な教育的ニーズとエスニック・マイノリティ・ジェンダー、階級・階層の問題とを交差させた研究を意識的に進める」必要が説かれている⁽¹⁸⁾。

また、他分野との関係性についても目を向ける必要がある。「発達障害者支援法」や「次世代育成支援」「子育て支援」などの各種施策との関係性、あるいは保護者支援ということの重要性などが、この特別支援教育実施のなかで捨象されるようなことがあってはならない。

このような総論的な部分と共に、前述したような各論的部分においての課題解決に向けても常に研究と実践の積み重ねが必要となる。現在の学校内部での教員の意識や専門性の向上が一層図られる必要があり、これなくして個別支援はあり得ないと言える。この専門家養成という点は、もはや教育政策だけで貫徹することができない状況になっており、ケースワーク、グループワークといった相談援助の技術も必要不可欠なのである。教員養成を教育政策だけで行おうとする旧態依然の発想による専門家養成は転換すべきである。

また、この専門性といった点と関係することとして、忘れてはならないことは、まずは「障害」について理解をもつことである。「障害」についての理解がないまま、こうした障害児教育に関わっていくことは、利用者にとってはきわめて危険な事態をまねく可能性が大きいことを強調しておかねばならない。

いずれにしても、始まったばかりの「特別支援教育」であり、これが学校現場に根付くにはまだまだ時間を必要とするが、障害児だけでなくあらゆる「特別な教育的ニーズをもつ者」への適切な対応がライフステージわたって提供できるシステム作りをしていかなければならないのである。

註

- (1) 島治伸「特別支援教育とは」『ノーマライゼーション』2004. 10、日本障害者リハビリテーション協会、10頁。
- (2) 滝村雅人『対象論的視点による障害者福祉制度』さんえい出版 2003. 11、55～56頁参照。
- (3) たとえば知的障害児通園施設（1957年4月）、国立秩父学園（1957年4月）、情緒障害児短期治療施設（1961年6月）、重症心身障害児施設（1967年8月）などである。
- (4) この教育政策と同時期に障害児通園施設が設置されている。これは明らかに養護学校の対局に位置づけられたものであった（滝村前掲著（2） 56～58頁参照）。
- (5) ここで示された基本的考えとは、以下のような内容であった。
 1. 「自閉症やアスペルガー症候群の広汎性発達障害、注意欠陥／多動性障害、学習障害等の発達障害は、脳の機能的な障害によるものと推測されるが、早期発見と適切な診断、適切な療育や教育と環境調整を行うことによる、社会的機能を高め改善する効果が期待できる。」
 2. 「発達障害児・者への支援に当たっては幼児期から成人までの各ライフステージを考慮した連続的な支援、地域生活の中での支援が必要である。」
 3. 「発達障害の診断や訓練の手法は未だ確立していない。現時点で科学的にもっとも妥当な手法をとり、施策の実施とへ移行して研究等を進め、適宜見直しをすることが必要である。」
 4. 「知的障害をもたない自閉症は、法に規定されていないために施策が整備されていない。発達障害のための法整備等の対応が必要である。」
 5. 「地域でどのように支援していくのかの発達障害の支援モデルが必要である。」
- (6) 「サラマンカ宣言」は、ユネスコとスペイン教育・科学省の共催で、特別なニーズ教育に関する世界大会が、1994年6月7日から10日まで、スペインのサラマンカで開催され、6月10日に「特別なニーズ教育に関するサラマンカ声明と行動大綱（The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education）が満場一致で採択された。この大会には92の政府機関、25の国際機関を代表する300人以上の参加者が、求められている特別なニーズ教育の基本政策の転換について議論した。この大会の性格は、「インクルージョンの原則」「すべての者のための学校」というスローガンによく表れている。全体を通して、「特殊教育」（special education）という言葉は使われず、その代わりに表題にもあるように「特別なニーズ教育」が一貫して用いられている。ユネスコから送られてきた声明文のパンフレットはB5判47ページ、声明は5項目に分かたれ、行動大綱は3章、85項目から構成されている。（窪島務解説『SNE資料集成』日本特別ニーズ教育学会 2006. 3）。
- (7) 原文は以下の通りであるが日本語訳は日本特別ニーズ教育学会前掲資料による。

those with special educational needs must have access to regular schools which should accommodate them within a childcentred pedagogy capable of meeting these needs, regular schools with this inclusive orientation are the most effective means of combating discriminatory attitudes, creating welcoming communities, building an inclusive society and achieving education for all; moreover, they provide an effective education to the majority of children and improve the efficiency and ultimately the cost-effectiveness of the entire education system.
- (8) 原文は以下の通りであるが日本語訳は日本特別ニーズ教育学会前掲資料による。

adopt as a matter of law or policy the principle of inclusive education, enrolling all children in regular schools, unless there are compelling reasons for doing otherwise,
- (9) 二宮厚美「構造改革のなかの障害者教育・福祉政策」『賃金と社会保障』2005年1385・1386合併号 旬報社、2005. 1、7頁。
- (10) 二宮前掲著 8～10頁参照。
- (11) 二宮前掲著 13頁。
- (12) 渡部昭男「『能力』原理から『必要』原理への転換と『特別支援教育』」『賃金と社会保障』2005年1385

・1386合併号 旬報社、2005. 1、17～18頁。

(13) 渡部前掲著 24頁。

(14) 重度・重複障害者への養護学校での不適切な対応と学卒後での対応によって大きく成長・発達した事例については、滝村編著『地域の中で暮らしを支える』さんえい出版、2004. 3、参照。

(15) 上野一彦・花熊暁編『軽度発達障害の教育』日本文化科学社、2006. 8、28頁。

(16) 渡部前掲著(13) 24頁。

(17) 渡部前掲著(13) 22頁。

(18) 荒川智「特別ニーズ教育の理論的研究を進めるために」日本特別ニーズ教育学会『SNE JOURNAL』11、文理閣、2005. 10、6～8頁。