

[学術論文]

わが国の障害児教育におけるパラダイム変化とその課題

A Study of the Paradigm Shift
in the Education of Children with Disabilities in Japan

古 山 萌 衣

Moe KOYAMA

Studies in Humanities and Cultures

No. 14

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 14号
2011年2月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
FEBRUARY 2011

[学術論文]

わが国の障害児教育におけるパラダイム変化とその課題

A Study of the Paradigm Shift in the Education of Children with Disabilities in Japan

古山萌衣

Moe Koyama

要旨 2007（平成19）年4月1日、「学校教育法等の一部を改正する法律」（法80）の施行により、わが国の障害児教育は移行期を迎え、その枠組みは「特殊教育」から「特別支援教育」へと大きく転換が図られた。そこで本稿では、わが国の「特別支援教育」導入に向けた障害児教育改革の経緯について分析を行った。そして改革が残した課題として、わが国の障害児教育政策におけるパラダイムが、今もなお「インテグレーション（統合）」の段階にとどまっていることを指摘した。

また本来「特別支援教育」は、世界的動向である「特別ニーズ教育」及び「インクルーシヴ教育」の広まりや、障害状況の多様化を受け、「特別な教育的ニーズ」への対応と並んで、「インクルージョン（包摂・包括）」を志向することが求められたはずである。しかし実際の「特別支援教育」の実施において「インクルーシヴ（包摂・包括）教育」の展開が困難になっている理由としては、市場原理を背景とする教育における能力主義、またそれに基づく競争原理が考えられる。これについて本稿では障害児教育改革における問題点として指摘し、「特別支援教育」の充実のためにはその克服が必要であることを主張した。

キーワード：特別支援教育、障害児教育改革、インクルーシヴ教育、サラマンカ宣言

1 問題の所在

1979（昭和54）年、養護学校義務化により、それまで就学猶予や免除の対象とされてきた重度の障害児に対しても平等に教育の機会が保障されることとなった。これは発達保障論¹の思想に基づいて、重度障害児にも学校教育を保障しようとする運動の成果として位置づけられるものである。しかし、養護学校義務制実施に対して反対の立場に立ち、障害児を地域の学校から離れた養護学校へ就学させることは「分離教育」であると批判し、「統合教育（インテグレーション）」²の実施を主張する運動体があった。このように「養護学校義務制推進派」と「養護学校義務制絶

対阻止派」として大きく二つに分けられる両者の議論について、澤田誠二は教育をめぐる平等観に対して二つのロジックが存在していると分析している（澤田、2009）³。

具体的に澤田は、養護学校義務化を推進する立場における「平等」とは、発達の保障のために個に応じた教育機会を与えることであり、養護学校義務化を分離であると批判し統合教育を目指すべきとする立場における「平等」とは、誰にも同一の教育の場を与えることであるとして、「平等」についてそれぞれの異なるとらえ方を整理している。これは現在の特別支援教育におけるインクルーシヴ（包摂）教育⁴の志向においても、この「平等」に対する解釈の相違が、「機会の均等」と「個別化」の狭間でインクルージョンの理念をめぐる誤解や対立を招く一因となっていると考えられる⁵。

もっとも、現在の特別支援教育においてその解決を図るには、まず、画一性を志向する「処遇の平等」の側面のみに着目するのではなく、「個別化」すなわち「個々のニーズ」に着目した教育施策の整備を進めるべきである。具体的には特別支援学校等の障害児教育のリソースについて、普通学級から障害児を引き離れた「分離教育」の場として単に批判するのではなく、障害児教育に特化した専門性を評価し、普通学級における教育を基本に、必要に応じて利用できる体制を確立すべきである。またその方針の根拠として、1994（平成6）年のサラマンカ宣言においても、障害のある子どもたちだけにニーズがあるのではなく、障害のない子どもにもニーズがあり、すべての子どもたちのために学校を改革していく方法として「インクルージョン」を基本に据えた教育の在り方が示されている。特に、障害児・健常児について連続線上に存在するものとして考え、個々の異なるニーズの連続性を意識して、「インクルージョン」また「特別な教育的ニーズ」に沿った教育的支援の在り方を確立していくことが重要である。また筆者は、清水貞夫（清水、2007）⁶が整理した「インクルージョン」の二つの定義⁷のうち、「プロセスとしてのインクルージョン」に基づいて「インクルーシヴ教育」の議論をすすめるべきだと考える。特に特殊教育から特別支援教育への変革としてのわが国の障害児教育改革は、障害児だけでなくすべての子どものニーズに応じた教育的支援を充実させるという観点にたつものであるとすれば、それは通常教育をも巻き込んだ教育改革でなくてはならない。すなわち教育全体の改革の中で「インクルーシヴ教育」をとらえ、すべての子どもをいかに包摂する教育システムを確立していくかが、今後の特別支援教育における課題であると考えられる。

しかしこのような通常教育における特別なニーズに対する支援体制を含め、障害児教育体制の条件整備を可能にするためには、今後も財源の確保や教員の専門性の向上により努めなければならないことは言うまでもない。また実際、政策の実施において問題となるのは、掲げた理念が、政策主体の克服されない能力主義に基づく競争原理によって歪められ、予算の縮小など消極的な改革に終始することである。これは特に現在の特別支援教育において解決すべき課題のひとつである。

一方で、本来、1979（昭和54）年の養護学校義務化においても障害児教育の解釈はこのようにとられるべきはずであり、義務化を求めた運動体も「分離」を意図して働きかけたものではなかった。むしろ、障害児の教育を受ける権利が就学猶予・免除等によって実質的に保障されていなかった当時、養護学校義務化という改革によって、障害児が教育を受ける権利や機会が保障されるようになったということは積極的に評価すべきものであったと考えられる。同様に、養護学校それ自体は「分離教育」を推し進める根拠として設立されるものではなかった。しかしながらこの養護学校義務化における施策が「分離教育」であるとか「差別的処遇」であるといった批判を受けることになったのは、政策が実践に移される際、十分な教育予算が充てられなかったことなどから、養護学校が地域の普通学校から離れた場所に設置されるに至ったことによると考えられる。

また、経済優先政策が進められていた当時の政策的背景として、固定的な能力観及び能力主義により、政策主体は障害児教育の整備について消極的であり、結果として障害児教育体制における障害児の教育機会の建前と実質の二重性がもたらされたのだと考えられる。そしてこの二重性によって、「特殊教育」の主眼が社会的自立におかれ、障害児教育が普通児の教育とは異なる特殊性を発展・確立するに至ったということに本質的な問題が存在するのである。

しかし逆説的にいえば、この障害児教育における建前と実質の二重性の解消を図ることは、一部では機能論的に「分離教育」や「差別的処遇」であると批判された障害児教育体制について、本質的に「インクルーシブ」なものとしての改革を図ることにつながるといえる。またここにこそ、現在の教育改革において特別支援教育をどのように展開すべきなのか、その指針をみることでできると考える。

以下本論では、わが国における障害児教育のパラダイムがどのように変化し、改革に至ったのかを分析し、特殊教育から特別支援教育への移行期を迎えて以降、現在も抱える課題について検討する。

2 障害児教育改革の契機 ～発達障害児への対応～

障害者問題に対する国民的関心が高まりをみせた1981（昭和56）年「国際障害者年」と同時期、教育現場においては、知的障害がないのにも関わらず、言語発達に遅れがあったり、認知に独特の特性があるために教科学習に困難をきたすなど、通常の教育内容についていけない児童生徒の存在が取りざたされるようになっていた。そしてこのような問題について、医学や心理学等の学会が学習障害（LD）⁸等の子どもたちに注目し始め、民間の研究所等が主催するセミナーなどで頻繁に学習障害がテーマとして扱われるようになった。また他方では、1980年代以降、発達障害児をもつ保護者を中心にした当事者団体の結成が全国的にも広がりを見せた。そしてこのような運動体が政策に一定の影響を与え、1990年代以降、文部省や厚生省において研究が進められるなど、

学習障害及び発達障害児への対応が議論されるきっかけとなったと考えられる。

また政策主体における学習障害の認識の広がりとは並行して、1990（平成2）年6月文部省に設置された「通級学級に関する調査研究協力者会議（座長：山口薫）」によって、1992（平成4）年に最終報告「通級による指導に関する充実方策について（審議のまとめ）」がまとめられた。そしてこれを受け、1993（平成5）年から「通級による指導」が制度化され、わが国の障害児教育制度に、これまでの盲・聾・養護学校、小学校の特殊学級に加えて新たな障害児教育の場が誕生している。その背景としては、1979（昭和54）年の養護学校義務制以降、就学権の保障から適切な教育保障⁹へとといった教育施策の見直しの動きをみることができる。この動きが通常学級に在籍し特別な教育支援が必要な子どもへも広がることで、「通級による指導」の制度化へとつながったと考えられる。すなわち、「通級による指導」の制度化は、それまで分離教育を前提に行われてきた特殊教育から特別支援教育へと、個々の子どものニーズに応じた適切な教育に改められる教育施策における変革のきっかけをもたらしたといえる。また「通級による指導」制度化に向けた審議のなかでは学習障害の問題も取り上げられるなど、発達障害児への教育的対応の必要性も初めて認識されるようになったのである。

これにより、1990年代の教育施策における検討課題としての一つとして、発達障害児への教育的対応が積極的に議論されるようになった。そして急速に広がりを見せた学習障害への教育的対応を検討する流れは、その目標はほぼ達成された「教育の機会均等」「就学権の保障」から、「適切な教育の保障」「教育の質的転換」へむけた学校教育改革の契機となったのである。一方でその背景には、臨時教育審議会¹⁰以降にみられる画一的な平等重視から「個性尊重」に基づく教育への転換の影響もあったと考えられる。具体的には、個性尊重を阻む平等主義を見直し、秀でた才能を評価し、個性を生かす教育の実現のために、教育システムを多様化及び弾力化するという教育政策の方向性から、能力及び特性を「個性」としてとらえ、「個性尊重」の立場から「能力・適性に応じた教育」が志向されるようになったのである。しかしその根底に貫かれるのは、「個性」という耳触りのよい言葉に置き換えられた固定的な能力観そのものであった。つまり、能力主義に偏った教育を「個性に応じた教育」として表現を変えることで推し進めようとする動きがみられたのである。

また世界的な動向として、1975（昭和50）年「障害者の権利宣言」¹¹以降、国連における障害児教育の内容を含んだ提言を背景に、世界的に統合の推進を志向した障害児教育改革が進むようになった。具体的には「完全参加と平等」を掲げた1981（昭和56）年「国際障害者年」を経て、1982（昭和53）年に策定された「障害者に関する世界行動計画」では、障害児に対し普通教育に匹敵する教育を保障することが確認された。また1989（平成元）年「子どもの権利に関する条約」において、「障害児の権利」として「特別の養護（ケア）についての権利」¹²と「特別な必要（ニーズ）」¹³が認められ教育等の機会を保障することが定められた。そして1993（平成5）年

「障害者の機会均等化に関する基準規則」では、「統合された環境での機会均等」の原則及び特別な教育への配慮が確認された。このように1980年代以降、障害の重い子どもも含めて、すべての子どもに教育の機会を保障し、可能なかぎり同じ教育環境・条件の下に教育的統合を進めていくことが障害児教育の課題として示されるようになった。

同様に、先の日本での学習障害児等の指導に関する審議が開始されたのと同時期、1994（平成6）年、スペインのサラマンカで開催されたユネスコの「特別ニーズ教育に関する世界会議」（ユネスコ・スペイン共催）では、「Education for All（万人のための教育）」という特殊教育の理念が再確認され、「インクルーシヴ教育」¹⁴を提唱した「サラマンカ宣言」及び「特別ニーズ教育に関する行動大綱」が採択された。これは、インクルージョンの教育原則及びインクルーシヴな学校における特別ニーズ教育の施策が広まる契機となるものであった。

そしてこのような世界的な動きは、日本の「特殊教育」制度にも一定の影響を与えたと考えられる¹⁵。特に、学習障害等、軽度発達障害児への教育的対応が急がれたことを背景として、インクルーシヴ教育の観点に立った新しい障害児教育が志向されるようになったといえる。具体的には2001（平成13）年、文部科学省ではこれまでの「特殊教育課」が「特別支援教育課」に移行され、「21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議（座長：河合準雄）」¹⁶によって、「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）」（以下、「21世紀報告」）がまとめられるなど、わが国の障害児教育施策の改革に向けた具体的な動きがみえるようになる。

そのなかでも「21世紀報告」では、今後の障害児教育について、「これからの特殊教育は、障害のある児童生徒等の視点に立って一人一人のニーズを把握し、必要な支援を行うという考えに基づいて対応を図る必要がある。」ということが示された¹⁷。これは、今後の障害児教育が特別ニーズ教育を目指して展開する方向にあることを示したものとして理解できるものである。またこの方針から、「特殊教育」という用語を「特別支援教育」に今後変更する方向が示された。そしてこれは単なる名称の変化にとどまらず、「盲・聾・養護学校及び特殊学級に加えて、学習障害児や注意欠陥／多動性障害児、高機能自閉症児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への対応を積極的に行う」という意味も含めた変革であると明らかにしたことについては、「21世紀報告」において積極的に評価できる点である。

3 教育改革におけるインクルージョンとその実際

また「21世紀報告」では、国際的な動向にみられる「ノーマライゼーション」¹⁸について、自立・社会参加を生涯にわたって支援するべきとして、教育、福祉、医療、労働等さまざまな分野から関係機関が連携・協力し、本人や保護者の意向を十分踏まえて検討する必要があることを明示している。しかし一方で、「インクルージョン」すなわち、教育的包摂の方向性については具

体的に指摘していない。これについて、学校教育や社会におけるインクルージョン¹⁹をノーマライゼーションの目標の一部に位置づけるとするならば、基本的に「包摂」を志向する「インクルージョン」への指摘を欠いた「21世紀報告」での障害児教育改革の検討は、ノーマライゼーションの実現を目的とするには不十分なものであったといえる。

また今後の障害児教育施策についてのここでの議論には、「21世紀報告」と同時期、2000（平成12）年に「教育改革国民会議」がまとめた「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」（以下、「17の提案」）において示された教育政策の方向性が、少なからず影響を与えていたと考えられる。具体的には、「17の提案」では「問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない」として「問題を起こす子どもによって、そうでない子どもたちの教育が乱れないようにする」²⁰という記述がみられ、「問題児」を教育から排除する方針が示されている。もちろんこの「問題児」がどのような子どもを指した表現であるのかは明らかではない。しかしここで表現される「問題児」について、通常の教育的対応ではそのニーズを満たすことのできない障害児を含めた「特別な教育的ニーズをもつ子ども」としてとらえるならば、その子どもを教室（通常学級）から排除する方針であると考えられる。すなわち、ここに示された方針は「分離」を加速させるものであり、国際的なインクルージョンの流れに逆らった教育の方向性を示したものであると解釈できる。

同様に、このようなわが国の教育政策の実態は、1990年代後半以降の統計資料においても、世界的潮流である教育的包摂（インクルーシブ教育）の方向とは逆に分離が進む状況にあると読み取ることができる。以下に示す図1・図2・図3は、「特殊教育の場」として整備された特別支援学校（盲・聾・養護学校）及び特殊学級（特別支援学級）に在籍、若しくは通級による指導を受ける児童生徒数の変化を示したグラフである²¹。

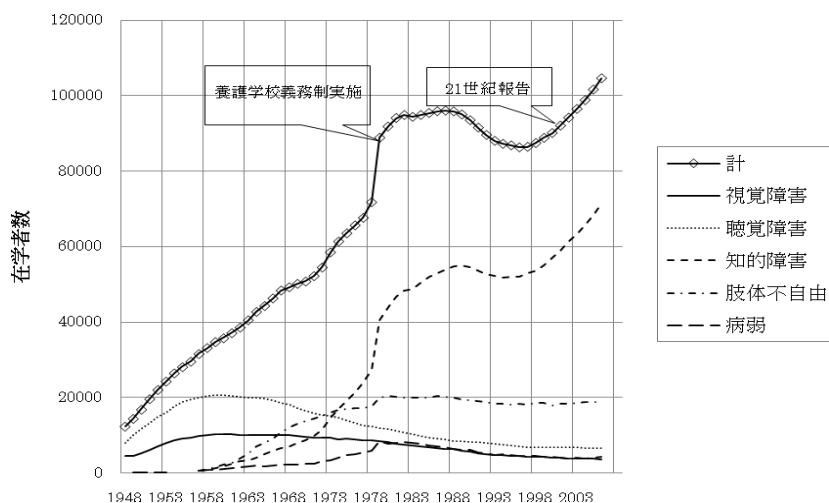


図1 特別支援学校（特殊教育諸学校）在籍者数の推移（国公立立計）

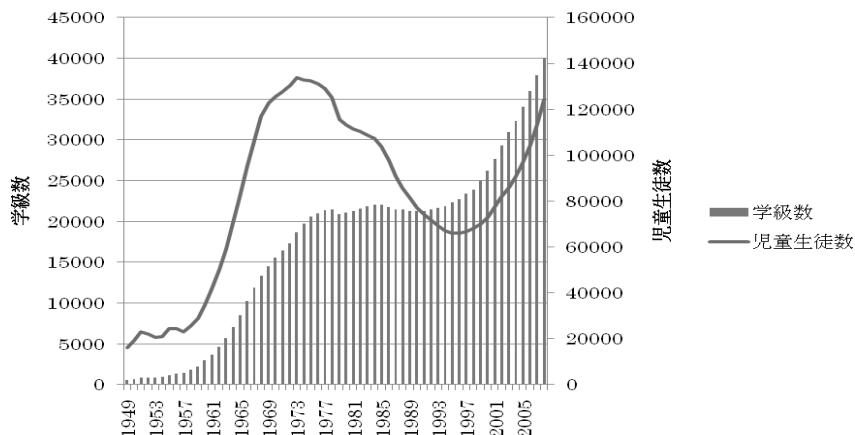


図2 特別支援学級（小・中学校合計）及び在籍する児童生徒数の推移

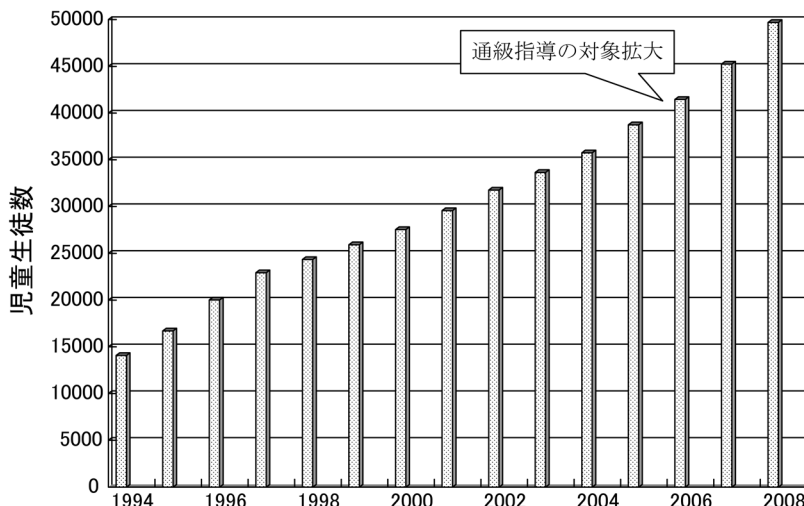


図3 通級による指導を受けている児童生徒数の推移

図1²²、図2、図3から明らかなのは、障害児教育転換期においてほとんどの児童生徒数が右肩上がりに増加しているということである。また特別支援学校及び特別支援学級に在籍する児童生徒数について、1990年代前半までは下降傾向にあったものが、2000（平成12）年前後にかけて急激に増加に転じていることがわかる。

確かに、「特別な教育的ニーズ」に応える教育のリソースとして「通級による指導」を受ける児童生徒数が、2008（平成20）年には制度化直後（1994〔平成6〕年）の約4倍になるなど大きく増加している。これは障害種別・程度ごとに特別な場に限定された「特殊教育」から、通常学級を基本にした「特別なニーズ教育」の実現を目指した障害児教育改革において、想定できる結

果であったと考えられる。しかし盲・聾・養護学校・特殊学級といった「特別な場」に在籍する児童生徒までもが増加しているということは、「特別なニーズ教育」の志向に逆行しており、矛盾した結果であるといえる。この傾向について、古屋らは「政策としての特別支援教育が打ち出した数多い仕組みやツールが、結果として新たな分離を加速」²³させたと分析している。

また、1990年代以降の障害児教育改革において、学校教育全体に視野を広げ「特別な教育的ニーズ」を洗い出し、支援に結び付けていこうとする方針が、通常学級内に潜在していた「特別な教育的ニーズ」をもつ児童生徒の教育的支援を充実させたという点については積極的に評価できる。しかしそれならば先に示したグラフでは、「通級による指導」を利用する児童生徒のみが増加するはずである。一方で結果として、「特別な場」に在籍する児童生徒まで増加するという傾向が明らかになったということは、通常学級における教育条件の整備を放棄し、「特別な場」に「特別な教育的ニーズ」をもつ児童生徒への対応を押し付けるなど、「特別支援教育」には分離を強化する可能性があることを示していると考えられる。つまり、世界的潮流であるインクルージョンの理念について、政策主体の理解及び推進が十分ではないといえる²⁴。特に一節において述べたように、このようなわが国の「特別支援教育」における現状に、「プロセスとしてのインクルージョン」に対する積極的な取り組みの姿勢を見出すことは難しい。またこのように、「インクルーシブ教育」について具体的な検討なしに進められた障害児教育改革は、その後の財政・構造改革において「教育のスリム化」に重点が置かれ、予算縮小を余儀なくされるなど、変革をより困難にさせるのである。

具体的には、「21世紀報告」以降、2002（平成14）年10月「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議（座長：小林登）」²⁵によって報告された「今後の特別支援教育の在り方について（中間まとめ）」にその動向が明らかに示されている。そこでは、「構造改革」に象徴される小泉政権の発足（2001（平成13）年4月）を背景として、障害児教育を支える基盤、既存の資源を切り崩してその純増部分に対応するという趣旨の内容が示されており、「21世紀報告」にあった多くの提案²⁶は後退している。すなわち同会議では、「学習障害や注意欠陥多動性障害などの子どもへの対応という、教育制度上の純増部分を、限られた厳しい財政事情のなかで実現させるための方略の検討に焦点化された」（古谷・岡・広瀬、2007）²⁷と考えられるのである。

また同様に、2003（平成15）年3月に同会議によって「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」が報告されている。これについては、これまでの障害の程度等に応じて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ひとり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」への転換を図ることの必要性がより具体的に示されたことは一定の評価ができると考えられる。しかし一方で、その第一章において、「障害のある児童生徒の教育の基盤整備については、全ての子どもの学習機会を保障するとの視点から、量的な面において概ねナショナルミニマムは達成されているとみることができる」という現状認識もみられる。

ここから明らかになるのは、先に述べた小泉「構造改革」「三位一体改革」における教育財政全般の改革（＝「教育財政改革」）を背景にして、同報告、すなわち特殊教育から特別支援教育への制度の移行においても「コスト削減」が最重要課題とされているということである。

しかし先にも述べたように、「特別なニーズ」に対する認識が広がる一方で、それに応える十分な予算が確保されなければ、インクルーシヴ教育を志向した新たな教育条件の整備を進めることができない。特に重度・重複障害児の「特別なニーズ」に応える教育は、これまでと同様に既存の障害児教育の場のみならず、頼らざるを得ず、「特別支援教育」の導入によって変化がもたらされたとはいえない状況にあるのである。

また荒川智は、このようなわが国の障害児教育政策に関して「能力による分化と国民統合」「公的責任と市場原理」をキーワードに挙げ、分析を行っている（荒川智、2005）²⁸。具体的に、欧米では「（これまでの分離教育の批判に対して）インテグレーションやメインストリーミングは、公的責任の縮小への格好の口実にされ、それ自体の限界も認識されるなか、それに代わるインクルージョンや『特別ニーズ教育』が登場したが、わが国では未だ「市場原理による変質と停滞のせめぎ合いが続」いており、積極的な「インクルーシヴ教育」の導入が進まない現状があると指摘している。すなわち、市場主義を背景とした現状こそがわが国の教育政策における「インテグレーション」から「インクルージョン」への変革を困難にしているのである。

先に分析したように、わが国では1990年代以降、軽度発達障害の認識を契機として世界的な「特別ニーズ教育」「インクルーシヴ教育」に向けた改革が意識されるようになった。しかし荒川の言う「市場原理による変質と停滞のせめぎ合い」という現状においては、「特別なニーズ」の洗い出しは可能であっても、コスト削減によってそれに応える新たな教育条件が整備されなければ、従来の「特殊教育」体制の抜本的な改革にはつながらず、「特別支援教育」導入による「インクルーシヴ教育」の実現は期待できないのである。

4 障害児教育のパラダイム変化 ～英国の場合～

また落合俊郎が指摘するように、特殊教育から特別支援教育への制度改革及びパラダイム変化の時期にあるわが国にとって、1979（昭和54）年のサッチャーによる財政・構造改革²⁹と時を同じくして、「ウォーノック報告」³⁰を受けて生じた英国の障害児教育のパラダイム変化には、学ぶべき点が多い（落合、2003）³¹。

1978（昭和53）年、英国では「ウォーノック報告」によって、現在の「特別ニーズ教育」の基礎となる「特別な教育的ニーズ」という概念が新たに示された。しかし同時期、新自由主義を基調とするサッチャーリズムによって、財政立て直しのため社会保障・文教予算が廃止・縮小される方針にあった。ではなぜ英国において「特別ニーズ教育」及び「インクルーシヴ教育」が定着することができたのか。これについて清水は、「障害児教育におけるインクルージョンの登場は、

社会福祉や社会政策分野での『ソーシャル・エクスクルージョン（社会的排除）』への関心である『ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）』と深く結びついている」と分析している（清水、2007）³²。

当時の欧米では、グローバリゼーション化が進む一方で、流入した異なる人種や宗教を背景とする労働者の貧困層等への社会からの「排除」という状況に対して、社会正義と公正の立場から「ソーシャル・インクルージョン」という考え方が主張されるようになっていた。この潮流が教育においても影響を与え、教育の主流から排除されている子どもたちに着目した「排除」への関心として、「インクルーシヴ教育」が台頭したと考えられる。すなわち、「小さな政府」を目指した新自由主義政策に対する批判として、「ソーシャル・インクルージョン」の考え方が芽生え、これを契機として「特別な教育的ニーズ」という概念とともに教育においては「インクルーシヴ教育」という考え方が派生し、浸透したのである。

そして後のブレア政権では、インクルージョンの考え方が具体的に教育政策に取り入れられ、教育による雇用拡大を目的として、教育・福祉重視の政策が打ち出された。特に、1997（平成10）年公表のグリーンペーパー（政策協議書）³³においても、教育水準向上政策とインクルージョン概念は目的が同じであるとして、インクルージョン推進の条件として、通常学級と障害児学校の支援協力などが挙げられたのである。もちろんその後において、現在も続く英国におけるインクルーシヴ教育の取り組みに対する評価は様々である（これについて詳細は後述する）。しかし市場主義下で障害児教育のパラダイム変化及び改革に迫ったという点においては、わが国の障害児教育改革の参考として注目すべき事例であるといえる。

またこれについて遠藤俊子は、英国の障害児教育施策の発展過程を三段階に分け、第一段階：「平等概念としてのノーマライゼーション（ノーマライゼーション期）」、第二段階：「市場主義下のノーマライゼーション（インクルージョンへの移行期）」、第三段階：「資本主義と福祉社会の共生（インクルージョン期）」として整理している（遠藤、2010）³⁴。

そのなかで遠藤は「第三段階」にある現在の英国について、ブレア政権下におけるインクルージョンは「『資本主義と福祉社会の共生』を目標としたインクルージョン、つまり新自由主義の競争原理を維持しかつインクルージョンを維持するものへと大きく変容」³⁵したと分析している。筆者はこの第三段階における分析結果にこそ、インクルーシヴ教育の実施におけるポイントがあると考えられる。すなわち、「資本主義と福祉社会の共生」を可能とする概念として「インクルージョン」を理解することが、教育を最重点課題として掲げたブレア政権下においてインクルージョンにむけた教育予算配分の強化を図るために重要であったということである。またこのような教育予算の在り方については、「サラマンカ宣言」においても、「すべての子どもは、ユニークな特性、関心、能力および学習のニーズをもっており、教育システムはきわめて多様なこうした特性やニーズを考慮にいれて計画・立案され、教育計画が実施されなければならない」とまた「特別な教

育的ニーズをもつ子どもたちは、彼らのニーズに合致できる児童中心の教育学の枠内で調整する、通常の学校にアクセスしなければならず」このような「インクルーシヴ志向をもつ通常の学校こそ、差別的態度と戦い、すべての人を喜んで受け入れる地域社会をつくり上げ、インクルーシヴな社会を築き上げ、万人のための教育を達成する最も効果的な手段」であるというインクルーシヴ教育導入への理解のうえで、インクルーシヴ教育の在り方こそが、「大多数の子どもたちに効果的な教育を提供し、全教育システムの効率を高め、ついには費用対効果の高いもの」であるということが明確に述べられている³⁶。

5 考察 ～わが国の障害児教育のパラダイム変化とその課題～

しかし、遠藤の示した「第三段階」にある英国と比較して、わが国では未だ新自由主義下におけるインクルージョン及びインクルーシヴ教育の概念の理解が成熟した状況にあるとはいえ、「第二段階」に留まっているといえる。すなわち、「市場原理による変質と停滞とのせめぎ合い」を政策的背景とした特別支援教育の取り組みは、言わば可能なかぎりの「インテグレーション（統合）」志向の段階に留まっているといえる³⁷。特にわが国の教育政策における課題として、教育における能力主義に基づく競争原理が克服されなければ、英国のようにインクルーシヴ教育に向けて積極的に教育予算を増加させることは困難である。

また一方で、インクルージョン政策をすすめる英国においても、競争主義を基調としており、特別な教育的ニーズをもつ子どもへのいじめや学校からの排除は減少していないなど、依然として特別なニーズ児は通常学校の歓迎しない存在であるといった指摘もみられる（清水貞夫、2007）³⁸。つまり図4に示すように、教育改革の現実と理想、すなわち実際の教育改革とインクルージョンの求める教育改革の在り方においてジレンマが生じていると考えられる。

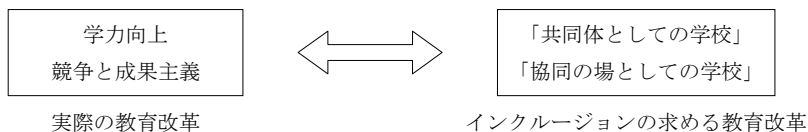


図4 教育改革の実際と理想の対置³⁹

このように、理想とするインクルーシヴ教育を展開するにあたり、現実的な政策目標との間に抱えるジレンマを具体的な施策の中でいかに解消していくべきなのかということは、世界的にも共通の課題である。これについての検討は別の機会に行いたい。

しかし先に示したような現状にあるわが国においては、インクルージョンの求める教育改革を行う突破口として、まず、これまで曖昧にされてきた今後の障害児教育施策（特別支援教育）の推進における政策理念、すなわち世界的動向であるインクルージョン及びインクルーシヴ教育の

概念について改めて検討し、理解することが必要であると考え。特に、インクルージョンについて「資本主義と福祉社会の共生」を可能にする概念として理解することなくしては、わが国の特別支援教育におけるインクルーシブ教育の展開は期待できない。これは1980年代の欧米においても、市場主義と新自由主義を社会正義と公正の立場から乗り越えて「ソーシャル・インクルージョン」や「インクシシブ教育」の考え方が拡大したという経緯からも分かるように、わが国においても議論し乗り越えなければならない課題である。また、これまでの特殊教育制度について総括を図り、1979（昭和54）年の養護学校義務化前後より続く「分離教育」か「統合教育」か、という対立を解消することも必要である。特に、「インテグレーション（統合）」を弁証法的に発展させて、単に統合を目指すのではなく、そこに教育の質を問うたものが、「インクルージョン（包摂）」の概念であるということを改めて理解すべきある。

また2009（平成21）年の政権交代前後の動きとして、民主党の政策集⁴⁰における「教育予算の充実」とともに「インクルーシブ（共に生き共に学ぶ）教育の推進」についての言及に注目したい。ここでは民主党の政策として、「障がいのある子どもたちにも、特別な状況に応じた教育、それぞれの子どもにとって適切かつ最善な支援」を行うとし、「学校教育において障がい者と健常者がともに学ぶことを原則とし、保育園・幼稚園の段階から小中学校教育までインクルーシブ保育・教育」また「障がい者の視点に立った教育環境をつくる」ことに取り組むと明示されている⁴¹。特にこの政策の理念や方向性については、「プロセスとしてのインクルージョン」につながるものであり、積極的に評価すべきである。また2009（平成21）年12月に発足した「障がい者制度改革推進会議⁴²」では、教育が課題のひとつとして挙げられ、わが国におけるインクルーシブ教育システムのあり方について議論されるなど、徐々にではあるが具体的な検討がなされるようになった。これは自民党政権時代にはみられなかった動きであり、ここでの政策議論の成果がどのように具体的な施策に反映されていくのか、引き続き今後の動向に注目したい。

これからの「特別支援教育」に必要なのは教育の質を問い、豊かにし、ニーズに応える教育のリソースを十分に用意することである。特に、教育における包摂・包括を進めるなかで、教育の「質」を高めることなしに「サラマンカ宣言」の示した「費用対効果」の高い教育を実現することは困難である。また健常児・障害児の区別なく、すべての子どもの持つ個々の教育的ニーズを連続的なものとしてとらえるならば、特別支援教育の導入についても、学校教育全体を巻き込んだ「教育改革」の下で行われなければならない。そしてこのような教育改革によって築き上げられるものこそ、「サラマンカ宣言」において示された「大多数の子どもたちに効果的な教育」システムであり、「インクルーシブな社会」の構築につながるものなのである。

註

- ¹ 「発達保障論」とは、どんなに重い障害のある子どもでも発達する権利、学習する権利があり、それらは社会的に保障されなければならないという考え方である。
- ² 「統合教育（インテグレーション）」とは、前提として子どもを障害の有無により区別したうえで、場の統合を進めようとする考え方である。
- ³ 澤田誠二「教育における日本的平等観再考」『東京大学大学院教育学研究科紀要』49、2009
- ⁴ 「インクルーシブ教育」とは、子どもは一人ひとりユニークな存在であり、一人ひとり違うのが当たり前であることを前提として、すべての子どもを包み込む教育システム（education for all）のなかで、一人ひとりの特別なニーズに応じた教育的援助を考えるという教育の概念である。
- ⁵ 現在、「インクルージョン（inclusion）」及び「インクルーシブ教育」概念の翻訳として、「統合」及び「統合教育」という言葉が用いられることがある。しかし本論では、「インテグレーション（統合）」概念と区別するため、「インクルージョン」「インクルーシブ教育」については、「包摂（包括）」という訳を当てはめる。特に「分離教育」と「統合教育」との対立から弁証法的に発展して生まれた「包摂（包括）教育」としての「インクルージョン」概念に重点を置き、論を進める。
- ⁶ 清水貞夫「インクルーシブ教育の思想とその課題」『障害者問題研究』35(2)、2007
- ⁷ 清水（清水、前掲書、2007）はインクルージョンの定義として、すべての障害児が権利として通常学級で教育指導されるべきであるとする「フル・インクルージョン」と、学校が多様な生徒を包摂し排除をなくす努力のプロセスとして概念化される「プロセスとしてのインクルージョン」の二つの捉え方があると整理している。
- ⁸ Learning Disabilities。学習障害。
- ⁹ 養護学校義務制の施行や訪問教育の導入により就学権の保障や皆就学がほぼ達成された。これを契機にそれまで十分とはいえなかった「適切な教育」「ニーズに応じた教育」への配慮や質的転換が求められるようになった。
- ¹⁰ 「臨調行革」路線に基づく教育の縮小、及び経済・労働政策に即した教育改革の方針を明らかにするため、1984（昭和59）年に当時の中曽根総理が総理直属の諮問機関として設置したもの。
- ¹¹ 障害者は教育等において、「社会統合又は再統合する過程を促進するようなサービスを受ける権利を有する。」ことが確認された。
- ¹² 同条約第23条2において、「障害を有する児童が特別の養護についての権利を有する」ことが認められた。
- ¹³ 同条約第23条3において、「障害を有する児童の特別な必要を認め」また、「障害を有する児童が可能な限り社会への統合及び個人の発達（文化的及び精神的な発達を含む。）を達成することに資する方法で当該児童が教育」等の「機会を実質的に利用し及び享受することができるように行われるものとする。」と規定された。
- ¹⁴ 「インクルージョン」は、障害の有無によらず、すべての子どもを対象として一人一人の特別な教育的ニーズに応じて教育を行うべきであるとし、学校システム全体の改革を要求する考え方である。
- ¹⁵ 一方で本来、インクルーシブ教育及び特別ニーズ教育の概念は、エスニックやマイノリティ等を含む「教育上特別の支援を必要とする」すべての者を対象とするものであり、障害児のみを対象としたものではないことに注意したい。わが国では、政策主体は「特別支援教育≒障害児教育」として、その対象が「障害」要因によるものに焦点化されており、インクルーシブ教育及び特別ニーズ教育のもつ意義が十分に反映されていない。
- ¹⁶ 同会議は、2000（平成12）年5月に、戦後の特殊教育を総括し、今後の障害児教育のあり方について検討することを目的に設置されたものである。
- ¹⁷ 報告名にもある「ニーズ」という語は、「21世紀報告」をきっかけに使用されるようになったと考えられる。
- ¹⁸ 「21世紀報告」では、ノーマライゼーションについて「障害のある者も障害のない者も同じように社会の

一員として社会活動に参加し、自立して生活のできる社会を目指すという理念」として定義している。

- ¹⁹ ここでいう学校教育におけるインクルージョンとは、決して既存の障害児教育施設をなくし、単純に通常学級への就学を進めるべきということではない。求められるのは、既存の障害児教育施設のもつ機能をセンター化し、これを子どもの十分な発達が促されるように必要に応じて利用しながら、可能な限り希望に沿って通常学級あるいは障害児教育諸学校・学級に就学することを柔軟に認めるべきということである。
- ²⁰ 首相官邸ホームページ、「教育改革国民会議報告」より引用。
(<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>)
- ²¹ 図1～3のデータは、文部科学省初等中等教育局特別支援教育課「特別支援教育資料(平成20年度)」より引用。図は筆者が作成。
- ²² 1952(昭和27)年度以前のデータに沖縄県分を含めない。学校種(視覚障害=盲学校、聴覚障害=聾学校、知的障害=知的障害養護校、肢体不自由=肢体不自由養護学校、病弱=病弱養護学校)ごとに集計。
- ²³ 古屋義博・岡輝彦・広瀬信雄「政策としての特別支援教育は何を生み出しているか?」『山梨大学教育実践学研究』14、2009
- ²⁴ 障害児の持つ「特別なニーズ」を含め、すべての子どもたちの持つニーズを連続的なものとしてとらえ、包摂を志向することがインクルーシブ教育の理念である。しかしわが国の現状では、「特別なニーズ」の洗い出しによって子どもを分離することが加速し、志向されるべき「包摂」の在り方が十分に検討されていないと考えられる。
- ²⁵ 同会議の趣旨は、「近年の児童生徒の障害の重度・重複化に対応するため、障害種別の枠を超えた盲・聾・養護学校の在り方を検討することが必要となっている。また、小・中学校等に在籍する注意欠陥/多動性障害(ADHD)児、高機能自閉症児など特別な教育的支援を必要とする児童生徒への対応が求められている。このため、全国の実態を踏まえながら特別支援教育の在り方に関して調査研究を行うこと」(2001年10月「特別支援教育の在り方に関する調査研究について」(初等中等局長決定)より)である。
- ²⁶ 具体的には、就学支援や相談体制の充実、IT技術を利用した指導の充実、後期中等教育機関への障害児の受け入れ、教員研修の充実などが挙げられる。
- ²⁷ 古谷義博・岡輝彦・広瀬信雄「障害児教育の『ナショナルミニマム』について」『山梨大学教育実践学研究』12、2007
- ²⁸ 荒川智「特別なニーズ教育の比較教育的考察」『障害者問題研究』33(2)、2005
- ²⁹ いわゆるサッチャーリズム。サッチャー首相は財政の立て直しとして、「大きな政府」から「小さな政府」への転換を図り、国営企業の民営化、既得権益の打破、金融制度の大幅自由化を進めた。
- ³⁰ ウォーノック報告では、1978(昭和53)年、障害児・者の教育調査委員会(議長:メアリー・ウォーノック)によって、従来の障害種別による教育という考え方から、子どものもつ「特別な教育的ニーズ」という新しい概念に基づいた教育への転換が提唱された。「特別な教育的ニーズ」という概念はこれをきっかけとして使用されるようになり、英国政府はこれを受けて「1981年教育法」において、特殊教育の対象となる子どもを障害のある子どもではなく「特別な教育的ニーズ」のある子どもとして規定した。
- ³¹ 落合俊郎「『今後の特別支援教育の在り方について』(中間まとめ)に関する一考察」『広島大学障害児教育実践センター紀要』1、2003
- ³² 清水貞夫、前掲書、2007
- ³³ 1997(平成10)年、保守党支配に代わって労働党のトニー・ブレアが首相に選出され、政府によって雇用機会の拡大を目的とした福祉・教育施策が最優先課題として取り上げられた。この教育政策についてまとめた「ホワイトペーパー(White Paper; Excellence in school)」を具体的に展開することを目的として、教育水準の向上における特別な教育的ニーズのある子どもに対する教育水準の向上について検討するための会議「国家政策協議会(National Advisory Group on SEN)」が招聘され、その施策案としてグリーンペーパー「Excellence for all children: meeting special educational needs(すべての子に卓越さを;特別な教育的ニーズへの対応)」が提示された。

³⁴ 遠藤俊子「特別支援教育の現状・課題・未来」『日本女子大学人間社会研究科紀要』16、2010

³⁵ 遠藤俊子、前掲書、2010

³⁶ 特別支援教育総合研究所ホームページ内・特別支援教育法令等データベース資料より引用
(<http://corot.nise.go.jp/horei/indexb1.html>)。

特別なニーズ教育に関する世界会議（ユネスコ・スペイン政府共催）「サラマンカ宣言」、1994
引用箇所の内容は以下の通りである。

- ・ every child has unique characteristics, interests, abilities and learning needs,
- ・ education systems should be designed and educational programmes implemented to take into account the wide diversity of these characteristics and needs,
- ・ those with special educational needs must have access to regular schools which 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 the majority of children and improve the efficiency and ultimately the cost-effectiveness of the entire education system.

³⁷ 近年、「インクルーシヴ教育」について、就学の形態に限定して「統合」を進めるべきとして理解されることが多くある。しかしこれは、「(教育の)場の統合」すなわち通常の教育への接近の形式的な形態のみ「統合」を求めようとするものであり、曲解である。具体的に「インクルーシヴ(包摂・包括)教育」とは、すべての障害児に健常児と同等の教育を保障することをめざし、多様な教育の機会を地域に設け、そのなかから必要かつ適切な教育の機会の選択を可能にすべきという考え方であり、単なる「(場の)統合」を目指すものではない。特に「インクルーシヴ教育」においては、通常教育システム全体の改革を志向することで、「特別な教育的ニーズ」に応じて「必要」かつ「適切」な教育の選択を可能にするということが重要であり、これは必ずしも単純な「統合」を求めるものではない。

³⁸ 清水貞夫、前掲書、2007

³⁹ 清水論文(前掲書)をもとに筆者作成。

⁴⁰ 民主党「民主党政策集INDEX2009」P24より引用。

⁴¹ 「民主党政策集INDEX2009」は、2009(平成21)年7月17日現在までの民主党の政策議論の到達点をまとめたものとされる。

⁴² 2009(平成21)年12月、「障害者の権利に関する条約」の締結に必要な国内法の整備にむけた障害者に係る制度の集中的な改革を行うため、「障がい者制度改革推進本部」が内閣に設置された。これに伴い、障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるために障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者等のメンバーから構成される「障がい者制度改革推進会議」が発足した。

利用したホームページ

- (1) 文部科学省 <http://www.mext.go.jp/>
- (2) 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/>
- (3) 首相官邸 <http://www.kantei.go.jp/>
- (4) 特別支援教育総合研究所・特別支援教育法令データベース <http://corot.nase.go.jp/horei/indexb1.html>
- (5) 民主党 マニフェスト／政策集 <http://www.dpj.or.jp/index.html>
- (6) 内閣府 <http://www.cao.go.jp/>

(研究紀要編集部は、編集発行規程第5条に基づき、本原稿の査読を論文審査委員会に依頼し、本原稿を本誌に掲載可とする判定を受理する。2010年11月15日付)