

論文

## 障害児教育政策の現状と課題

——特別支援教育の在り方に関する特別委員会審議の批判的検討——

有 松 玲\*

### はじめに

文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（以下「特々委」）は、2010年7月12日に設置され、同7月20日に第1回の審議を開始して以降2012年6月1日の第19回まで審議を重ね、2010年12月24日に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会論点整理」（以下、「論点整理」）を出し、2012年7月23日に「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（報告）」（以下、「報告」）を出した。

その審議の中で特筆すべきことは以下の二点である。

第一は、特別支援教育の現状が収拾のつかない混乱と矛盾に陥っていることを露呈したということ。

2007年4月から本格的に始まった特別支援教育政策は5年を経て矛盾が指摘されていた。特殊教育から特別支援教育になって初めて対象になった発達障害児が特別支援学級や普通学級で、他方で重度の障害児は特別支援学校とともに十分な教育的支援を受けられないという現状である（宮崎2004、鈴木2010）。そのような中で、障害児の「問題行動」を抑えるための向精神薬の無軌道な投与が問題になり始めてさえいる。2012年6月13日放送のNHKクローズアップ現代は、発達障害児等が医師の診断を勧められ向精神薬を多剤大量に飲んで副作用に苦しめられている様子が報道された。国立精神・神経医療研究センターの中川栄二医師が全国の精神・小児の医師600人に呼びかけて調査したところ、発達障害の兆候がある子供に2-3歳から向精神薬を投与している例も多々あったという。また、東京シューレ（フリースペース）理事長奥地圭子が不登校児の親の会に呼びかけてアンケート調査を実施したところ、7割が精神科を受診し内7割が向精神薬を飲んでいたという。奥地は「この2-3年顕著な、このような学校と医療の親和的關係は危険だ」と指摘した。

上記は、特別支援教育の破たんのともいえる現状の例示の一つであるが、特々委審議で各委員の発言が示した特別支援教育の混乱と矛盾の現実、手直しではどうにもならない段階で政策の破綻というべき水準である。

第二は、特別支援教育政策の破綻的現状を糊塗し、政策の延命のためにインクルーシブ教育政策に踏み出したことである。「インクルーシブ教育システムの理念とそれに向かっていく方向性に賛成」（「論点整理」）と政策サイドとして初めてインクルーシブ教育政策を提示し、「報告」においては「特別支援教育は、共生社会の形成に向けて、インクルーシブ教育システム構築のために必要不可欠なものである」と特別支援教育政策の政策的破綻を補完するものとして、インクルーシブ教育政策に踏み出した。

しかし、このような政策動向はイギリスではすでに失敗に終わっている。ニーズ教育政策の破綻を糊塗し補完するために、インクルーシブ教育政策を取り入れた2001年教育・障害者法以降、イギリスの障害児教育は混乱と矛盾を一層拡大したと言われ、批判が巻き起こり議会でも問題になっているのである。

本稿は特々委審議の詳細な検証を通して特別支援教育政策の破綻的現状と、それを背景にインクルーシブ教育政

---

キーワード：障害児教育政策、特別支援教育、特別支援教育のあり方に関する検討委員会、インクルーシブ教育理論

\*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2010年度入学 公共領域

策がどの様に出されてきたのかを確認する。そしてインクルーシブ教育政策の多様性・曖昧さについて考察し、その政策的妥当性についても考察する。その考察は特々委審議を政策的に分析すると共に、2005年からイギリスで起こったインクルーシブ教育政策をめぐる論争の分析を一助として行うものとする。

## I 特々委審議の検証

### 1 特々委設置の経緯と審議経過

#### (1) 設置の動機と目的

2010年7月12日、中央教育審議会初等中等教育分科会は特別支援教育の在り方に関する特別委員会の設置を決定した。設置の目的として「権利条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方について専門的な調査審議を行うため」としている。さらに2010年7月20日第1回冒頭、高井文科省大臣政務官は次のように挨拶した。

「権利条約批准に向けて国内法令の整備等について、全閣僚による『障がい者制度改革推進本部』、そのもとに設置されました『障がい者制度改革推進会議』（以下、推進会議）において、議論・検討が進められている最中でございます。教育関係では、障害のある子どもが障害のない子供とともに教育をうけるというインクルーシブ教育システムへの対応が課題となっておりますが、『推進会議』の中でも、この条約の理念を踏まえた教育分野を含む制度改革の基本的な方向というものが議論されております。本年6月7日に示されました『推進会議』の『障害者制度改革のための基本的な方向（第一次意見）』をふまえて、6月29日に閣議決定されました。その中で教育分野の制度改革について、権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念をふまえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、平成22年度内に制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく検討を行うという方向性が示されたところでございます。そこで、本委員会におきまして、こうした方向性を踏まえて、学校、教育行政関係者に加え、障害当事者を含む幅広い関係者、有識者各位にこうして御参加いただき、初等中等教育分野における課題について専門的見地からご審議を深めていただければありがたいと思っています。」

特々委の設置は推進会議の議論をにらみながら、日本の国連権利条約批准の最大の問題点である障害児教育分野での特別支援教育と権利条約のインクルーシブ教育との整合性をつけるためのものであった。日本の特殊教育は国連・子どもの権利委員会から1998年、2004年、2010年と3度も分離教育制度に対する勧告を受け、特別支援教育になっていた2010年には「分離教育からインクルーシブ教育にすぐに転換するべき」と特に厳しい勧告を受けている。このことから特別支援教育制度は権利条約批准の最大のネックと言われ、推進会議の議論が制度改革・権利条約批准の現実性を高める中で特別支援教育のままインクルーシブ教育との整合性をいかに付けるかが焦眉の課題であった。そこで登場した言葉が「日本的なインクルーシブ教育システム」「新しい日本型インクルーシブ教育」という言葉である。文部科学省は「権利条約批准の達成を目指すうえで重要な教育制度の要件は何か。日本的なインクルーシブ教育システムの構築を図るうえで、現行の特別支援教育をどのように位置付けるか」（横井特別支援教育企画官の第1回委員会での検討すべき要点説明）と、特々委の審議の目的を示した。

#### (2) 特々委委員人選

委員は教育の専門家と障害当事者で構成されている。姉崎（2011）は次のように言う。「『推進会議』のメンバーの過半数を障害者本人が占めることはよいとしても、一般教育や特別支援教育の専門家が、この会議のメンバーに加わっていないことは大変遺憾である。同じ思想を持つごく一部の人たちの考えで、我が国の教育の根本の在り方を議論し、方向性を出すことだけは避けなければならない。…このままでは、障害のある子どもの人権の議論から、障害のない子供の教育が強く規定されることになる。果たしてこれで本当に良いのであろうか」。この様に「教育の専門家」からは推進会議の議論に様々な異議が寄せられていたので、その異議を吸い上げる人選になっている。

特々委の向山委員も、教育現場からの相当な異議があったことを第1回審議の中で次のように述べている。「全国連合小学校長会の会長の向山でございます。この推進会議の議論の過程で教育関係者の意見を表明する機会がなかったので、私ども小学校、それから、中学校・高等学校・特別支援学校の校長会で、高井大臣政務官を通じて政務三役に意見の申し入れをしました。ぜひ慎重な会議、それから、教育関係者の意見を表明する会議を入れてほしいと。」

とりわけ中央教育審議会で議論ができたならそうしていただきたいということを申し入れたんです。さっそくこういう形になって感謝を申し上げます。」

推進会議による障害児教育政策の議論に懸念を示した教育現場の専門家の多用は、同様の懸念を持った文部科学省の特々委設置の意図を示すものである。

### (3) 審議経過

#### 1) 「論点整理」

第1回(2010年7月20日)から第8回(2010年12月3日)までの審議を「論点整理」としてまとめた。

7月12日出された「設置について」の主な検討事項は、1回から8回の審議で網羅的に検討されそれが「論点整理」に集約されている。「論点整理」の内容は、i インクルーシブ教育システム構築に向けての特別支援教育の方向性について、ii 就学相談・就学先決定の在り方について、iii インクルーシブ教育システム構築のための人的・物的な環境整備について、iv 教職員の確保及び専門性向上のための方策についてである。

2011年通常国会に改正障害者基本法を上程するという推進会議の工程に合わせるため、初等中等分科会に年内に報告する必要があり12月24日「論点整理」の提出となった。分科会は「論点整理」に対するパブリックコメントを1か月実施し、その後中央教育審議会に諮るものとした。

この時点で主な検討事項に関する審議が終了したとされ、特々委は一旦廃止された。しかし、政権内の変化により障害者政策の優先順位が後退し、推進会議と制度改革の政策的位置も後退したことにより、2012年初めには改正障害者基本法の16条教育がほぼ文部科学省の提案通りになったのを受けて特々委は別の目的を持って再集結することになった。

#### 2) 「報告」

第9回(2011年3月10日)から第19回(2012年6月8日)の審議をまとめて「報告」とした。その中身は、i 共生社会の形成に向けて、ii 就学相談・就学先決定の在り方について、iii 障害のある子どもが十分に教育を受けられるための合理的配慮及びその基礎となる環境整備、iv 多様な学びの場の整備と学校間連携等の推進、v 特別支援教育を充実させるための教職員の専門性向上等の項目になっている。2011年5月からは「合理的配慮等環境整備ワーキンググループ」を設立して8回の検討を重ねた(2012年2月に報告書)。

推進会議と制度改革の圧力が減少したことで、審議内容を推進会議に報告することもなくなり、議論は「論点整理」を深めることというより、「日本型インクルーシブ教育」の旗印のもと、特別支援教育の現状をどう取り繕うかというところに焦点が移行している。

## 2 審議の検証

### (1) 特別支援教育と権利条約24条教育

特別支援教育の在り方に関する特別委員会の審議において特筆すべきことの第一は、「特別支援教育制度と権利条約インクルーシブ教育制度は同じ方向を向いている」とするロジックの在りえない稚拙さである。

特別支援教育制度を大きく規定する法律は学校教育法第8章「特別支援教育」である。2007年に特殊教育を特別支援教育と名称のみ改めた同法は、障害種別により教育を受ける場所を分けている。学校教育法施行令(第22条3)も「就学基準に該当する障害のある子どもは、特別支援学校に原則就学」としている。このことは権利条約24条2(a)の「障害者が障害を理由として一般教育制度(general education system)から排除されないこと」という権利条約のインクルーシブ教育制度の考え方とは全く相いれない。では、特々委はどのようなロジックを持って、特別支援教育と権利条約インクルーシブ教育を同じものとしたのであろうか。

- ① 「インクルーシブ教育システムにおいては、同じ場で共に学ぶことを追及するとともに、個別の教育的ニーズのある児童生徒に対して、その時点で教育的ニーズに最も的確にこたえる指導を提供できる多様で柔軟な仕組みを整備することが重要である。小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、

特別支援学校といった、連続性のある『多様な学びの場』を用意しておくことが必要」(論点整理)

- ② 「すべての子供を同じ場で教育を行うことは、同じ場で学ぶという意味での平等は実現できても、子供の健全な発達や子供が適切に教育を受ける機会を平等に与えることにはならず、その結果、将来、社会に参加し市民として生きるようになって、障害のある子供本人に対しより大きな不平等をもたらす可能性がある。」(論点整理)
- ③ general education system の日本語訳を「教育制度一般」として、特別支援学校や特別支援学級も入るとしている。これについては、2010年11月15日の推進会議に対する特々委審議報告でも、推進会議東室長から「意図的誤訳」との指摘があり、特々委の委員からも(山岡、中澤委員)「一般教育制度と訳するのが正しい」との指摘があり変更ということになったが、宮崎委員長が次のような委員長解釈を示し一般教育制度に特別支援学校も該当するとしたのである。「そのうえで、『general education』というのは非常に幅広い概念ですが、ここに『system』という言い方をしているので、すべての学校教育法第1条に含まれる学校の制度すべてを指すという理解を今回は取っております(ママ)」(宮崎委員長、第6回審議)。

特々委の審議を報告した第25回障がい者制度改革推進会議(2010年11月15日)において大谷委員は次のように批判した。

「インクルーシブ教育システムにおいて重要なことは、多様な学びの場を用意しておくことである、というこの結論は、私はどうしても論理的整合性を含めて、どうしてそうなってしまうのか全く納得できません。従来から、インクルーシブ教育システムというのは、学びの場を統一して統合し、そして支援することである。統合して支援する、多様な支援があっても、多様な学びの、なんで『場』になってしまうのか、全く理解できません。」

ここで重要なことは、インクルーシブ教育には共通の定義が存在せず、極めてあいまいなものであるが、国連の権利条約24条インクルーシブ教育には明白な定義があるということである。

権利条約24条2(e)には、「フル・インクルージョンという目標に即してのみ、効果的で個別化された支援措置が取られること」とある。特別支援学校や特別支援学級の個別支援措置は、フル・インクルージョンを目標として初めて行いうるということである。権利条約24条教育に言うインクルーシブ教育は分離教育を認める余地を残していない。特別支援学校・学級の存在は、どう言い繕おうとも権利条約のインクルーシブ教育と特別支援教育との整合性は無いことの証明にしかならない。

## (2) 特別支援教育の行き詰まり現象

特々委審議で特筆すべきことの第二は、2007年に本格的に始まってから5年の特別支援教育の行き詰まりが深刻になっているということである。特々委の委員は実際に特別支援教育に関係している方が多く、いわゆる現場のストレートな現状が審議の場で語られている。

### ① 特別支援学校で増大している障害児

特別支援学校在籍者は、2004年から2009年の5年間だけみても文科省の集計によれば1.5倍から2倍に増え、2000年ごろより増加傾向であったことと相まって特別支援学校は満杯状態である。

「教室を2分割、3分割して使わざるをえず、職員室が取れないところがほとんどで障害児が劣悪な教育環境に置かれている。支援学校が担うことになっているセンター機能が果たせなくなっている。相談室などを設置するスペースが取れず、人材も足りない」(鈴木 2010)という現状になっている。また、鈴木(2009)は問題の所在を次のように指摘する。「障害児といわゆる知的障害はないが学習に問題がある子供を分けている特別支援教育の問題、一緒に教育できないので(ニーズが違うので)、障害児はほとんど支援学校に就学することになる。」といい、従来の障

害児は特別支援学校に、発達障害児は特別支援学級にという住み分けを強制する特別支援教育の問題という。

また、品川委員は第9回審議（2011年3月10日）で次のように指摘した。「最近、知的障害の子供さんたちを受け入れる特別支援学校の校舎が足りないと報道もされております。子供たちを見ると、通常の学校で学ぶべきであるような子供たちが、軽度の療育手帳を取得して在籍していたりするような実態もあります。その結果、本来手厚い支援のもとでより専門性のある指導者から学ばなければいけない子供たちが、そういった子供たちから使い走りにされたり、いじめにあったりして不登校になっているという実態もあるわけです。ですので、ただ特別支援学校で人が足りませんか、児童生徒の数が増えていますという表面的なものではない。」つまり、従来の障害児だけでなく普通学級にいたたまれなくなった軽度の子供たちも特別支援学校に少なからず在籍しており、その背景にある普通学級で不当な状態に置かれていることを問題としているのである。

さらに、佐竹委員は第16回審議において「特別支援教育をもってして、指導する、支援する子供たちが増えたということです。その象徴的なことは、発達の子供であり、精神障害の子供たちです。その子供たちがたくさん特別支援学校にやってきているわけです。そのために教室が足りない、満杯状態ということが、今現在の実情です。」と、特別支援学級においても十分な支援がない状態があり、それが特別支援学校への集中をもたらしていると言い、第17回審議においては「東京都におきましては介護職員というものが（特別支援学校に）入ってまいりました。介護職員の方が入ることに対して異論はないのですが、その分教職員、教員定数を減らしております。…先生数が減ってしまうと、これはちょっと違うのではないかと。肢体不自由校、どんなに重複化をいたしましても、そこにいる子供たちは教育を受けるために学校にいるということなので、そのことを大事に思っていたい。」と特別支援学校において教育的支援がないと指摘した。

杉山委員も第6回審議で次のように発言し、普通学級・特別支援学級・特別支援学校在籍者が高等部で支援学校で一本になり膨大になることを指摘した。「今現実には、高等部で膨れ上がって人が入れないぐらいの、自閉症にとっては気の毒のような環境になってしまっている。」

## ② 発達障害・グレーゾーンの子供たち

特殊教育から特別支援教育への転換は、1990年代から問題として急浮上した発達障害やグレーゾーンの子供たちが文部科学省調査研究協力者会議の調査により65万人以上存在するという調査結果を契機に始まった。

特別支援教育は「小・中学校の通常の学級に在籍している児童生徒のうち、LD・ADHD・高機能自閉症により学習や生活の面で特別な教育的支援を必要としている児童生徒が約6%程度の割合で存在する可能性が示されており、これらの児童生徒に対する適切な指導及び必要な支援は、学校教育における喫緊の課題となっている」（中央教育審議会「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）として、発達障害児にかなりの比重を置いた教育政策である。2003年度から始まった「特別支援教育体制モデル事業」でも「すべての小・中学校においてLD、ADHD、高機能自閉症の児童生徒に対する支援体制の整備を目指すもの」と限定されていたが、今日でも整備は進んでおらず特別支援学級や普通学級に存在する発達障害児に教育的支援がない、という現状が危機感と共に特々委審議の中で語られている。

### ②-1 普通学級の混乱

第5回審議において中澤委員は次のようにグレーゾーン・ボーダーラインの子供たちの存在を指摘した。

「一つ明確に言えるのは、ほかのいわゆる先進国に比べて、障害のある、あるいは特別な対応を必要としている子供の率が、日本は極端に低いです。データとして2%少しです。アメリカが11%、イギリスは学習困難も含めると20%となります。裏を返して言いますと、日本の場合、通常の学級の中に既に支援を必要としている子供たちが支援を受けないままにいる可能性がとても高い状況だろうと思います。

その中には認定就学の方々もきっと含まれると思いますし、グレーゾーン・ボーダーラインの方、それから軽度の知的障害の方々、こういった方々が通常の学級にいるという事実が伺えます。海外では通常の学級に支援なしに障害児を入れるのはインクルージョンと言わず、ダンピングそう言われています。」

第6回審議で石川委員も「合理的配慮のないまま、つまり特別なニーズを持っているけれども丸裸のまま地域  
の学校にいる子供たちがたくさんいる。」と指摘した。このような大勢のグレーゾーンの子供たちは、学校の中では  
どのようにみられているのであろうか。第5回審議で乙武委員は教員としての体験から次のように述べ、支援が必  
要な子供の支援を担任一人では担いかねる現実があり、政策的配慮が必要だと強調した。

「正直に言うと、できれば自分は受け持ちたくないという空気があることは否認しません。

なぜかという、やはり忙しいからです。通常の業務だけでも手一杯のところ、やはりそういった子供をでき  
れば抱えたくないというのが、多くの教員の本音なのではないかなと感じていました。ダンプングだというご  
発言もありましたが、まさしくそのとおりでなと現場にいて感じていました。」

第9回審議の中でも委員が次々と発言した。

「混乱する一つの理由というのは、おそらく、通常クラスの中でグレーゾーンをどちらにするべきなのかという  
ことが、非常に曖昧になっていることであり、その特別なニーズが必要かもしれない子供たちにどのように対  
応していくのかいうところが、おそらく混乱の理由になっている」(杉山委員)

「大幅な内容ましがあつた中では、こういう特別支援にかかわる子供さんやグレーゾーンの子供さんたちの、やっ  
ぱり学習の、どのくらい理解していけるかそのところが現場では大きな問題」(向山委員)

「2年間担任をもって、一番大きな問題だと思ったのはボーダーにいる子供たちをどうするかということ、1ク  
ラスに2-3人はいる。」(乙武委員)

「障害のある子ども、障害のない子供、現実に今、私自身が預かっている学校の現場等の実態からいえば、線引  
きは非常に難しくなっているという現実があります」(新藤委員)

各委員の発言から、特別支援教育が克服を目指した普通学級の混乱はより増しているともいえる現状が明らか  
になる。発達障害児も含めた何らかの学習に困難を抱えている、いわゆるグレーゾーンの子供たちは65万人から100  
万人が在学しているといわれ、この子供たちにどう対応していくかが、障害児教育政策の今日的なメルクマールで  
あろう。

## ②-2 特別支援学級の混乱

審議の中で、特別支援学級の混乱は担当教員の質をめぐって引き起こされているという指摘が相次いだ。つまり、  
特別支援学級の担当は、普通学級を担当することより一段下に見られて長年の担当は極稀で、ほとんどの人が1-2  
年のため経験を積んだ人材が極端に少ない。だから特別支援学級の子供の支援は十分でないという現象が起きてい  
るというのである。

齊藤委員は「教員が新規採用になって1年間続かないで辞めていく方も結構この頃多いので、あまり教員の肩の  
荷を重くするとますます辞めていくので特別支援学級の担当には躊躇します。」(第13回審議)と言い、「特別支援  
教員の専門性を培うというような、そういうことがほとんどできない状況にあります。それと、これが一番悲しい  
現実ですが、40人学級で学級運営が困難な先生を、校長先生のほうで配置をする傾向があると思っています。」(第  
5回審議)と述べた。また向山委員も「特別支援学級の担任は、少し低く見られたりしているのでせいぜい1-2年し  
かせられない。」と言い、特別支援学級を担当すること自体が劣った教師と認知される現場の意識が経験を積み  
にくくしているというのである。

第13回審議で大南委員は特別支援教室との関係でこの様な障害児教育に対する非合理的な教育現場のありように  
言及している。「特別支援教室のシステムを今後考えていく上では、特別支援学級や通級教室の教員の専門性を高め

ないと、なかなかそこへ行き着かない。そのために何かというと、まず教員の配置なのです。こういう話が出てくるのです。『ああいう優秀な先生をあの学級へやるのはもったいないじゃないか』と。今、早いところは1年交代くらい、それからちょっと長くても3年ぐらいで大体交代してしまう。5年とか8年、場合によっては10年ぐらいをできると一番いい。」第12回審議において品川委員も同様な指摘をしている。「これはどうしてもお願いしたいことなのですが、現状、多くの自治体で通常学級の担任ができないから支援学級の教師にするというようなことが行われていますが、これは早急にやめていただきたいと思います。」

特別支援学級は、全国で155000人もの在籍者をかかえている。ここに、教育的支援が十全に届きにくくなっているのだ。

### ②-3 特別支援教育コーディネーターと医療診断

第8回特々委審議において杉山委員は次のように発言した。

「現在、発達障害バブルとかよばれています。専門の医療機関が非常に長い待機を作ってしまったって、例えば、私の前職であるあいち小児保健医療総合センターの診療科は最長で3年半の待機を作りました。3年半ということは、3歳の子が6歳にならないと診察してもらえない。」

また、第12回審議において齊藤委員は次のように発言した。

「特別支援コーディネーターにつきましては、現在養護教諭を担当している学校が意外に多いのではないかと思います。私もふたをあけたら、ほとんどが養護教諭だったということがありました。」

それをうけて、中村委員が次のように補足した。

「コーディネーターの専門性の部分で、先ほど養護教員の先生がなされている例があるということをおっしゃられていましたが、私はこれは多分とても重要な意味合いがあって、養護教員の先生がなさっていることが多いのかなと感じます。発達障害の方にとって医療の窓口はとても重要です。私は以前養護教員の先生方の研修会で、そういう子どもたちを医療につなげる窓口だという自覚を持っていただきたいと申し上げました。」

特別支援教育コーディネーターは「特別支援教育の中で、ニーズに基づく適切な支援をするための環」（「今後の特別支援教育の在り方について」最終報告2003年）と言われているのだが、医療だけに限定して特別支援コーディネーターがあることは、特別支援教育の象徴的な事態なのかもしれない。就学認定においても、地域との連携においても、専門家としてまず現れるのは医療だからである。

### ③ 重度障害児の教育政策における遺棄

「特別支援教育の在り方」を審議する特々委の膨大な時間の中でついに重度障害児の教育に言及されることはなかった。

特々委審議の中でも、従来の障害児に関係する大久保委員、佐竹委員、中村委員、久松委員からは「従来の障害児の視点」の考慮をお願いする場面が多々あった。

特別支援教育は、自立と社会参加を目的にしていること、制度設計が軽度障害と重度障害の2階建てだったことで、当初から重度障害者の切り捨てが言われてはいた。

## Ⅱ 特々委審議の政策的分析

### 1 特別支援教育政策の破綻

#### (1) 導入をめぐる混乱

2001年、文部科学省調査研究協力者会議は「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）——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——」を出し、「これまでの特殊教育は、盲・ろう・養護学校や特殊学級などの特別な場において、障害の種類、程度に応じた適切な教育を行うという考え方に基づいていた。しかし、これからの特殊教育は児童生徒の特別な教育的ニーズを把握し、必要な教育的支援を行うという考え方に転換する必要がある」とした。そして2003年には「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（以下、「最終報告」）を出し以下の定義とシステムの枠組みを公表した。

「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または克服するために、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」

「現行の盲・ろう・養護学校を障害種別にとられないセンター的機能を持つ『特別支援学校』の制度に変更すること、現行の特殊学級と通級による指導を『特別支援教室』に一本化すること、各学校に『特別支援教育コーディネーター』を配置し、『個別的教育支援計画』の作成を徹底すること」

「最終報告」は、障害種別を超えた特別支援学校と特殊学級をなくすという点で衝撃を与え「スクラップ・アンド・ビルド」と言われ賛否両論を呼び起こした。例えば、日教組は「従来からの『共生・共学』の主張を部分的にも取り入れたことは評価できる。」としており、全教は「教育のリストラによる体制づくり」と批判した。研究者の評価も錯綜して、『共生・共学』の主張してきた人、「権利としての障害児教育」を主張してきた人の中でも、それぞれ賛否が入り乱れた。署名や陳情で猛然と反対したのは、教育現場の人たちであった。（山口2008）

そして、2005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」では、今まで通り特別支援学校・学級が存在できることになり、結局名前だけが変わり、特殊教育のシステムでは解決不可能な存在であった発達障害・グレーゾーンの子供たちを新たに対象にただけとなり「大きな矛盾」を抱え込んだこの時点で今日の混乱は必然であったというべきだろう。

#### (2) 政策のフレームの破綻

特々委審議において、特別支援教育の現状を明らかにする各委員の発言は、政策という観点で整理すると特別支援教育政策のフレーム自体が崩壊している「政策の破綻」ということができる。

特別支援教育のための「最終報告」によれば、特別支援教育政策の目的は発達障害児を含めた100万とも言われる何らかの教育的支援を要する子供に新たに支援をすることであり、そのための理念が一人一人の教育的ニーズを把握して個々人に適切な支援を行うということであり、制度のキーポイントは障害種別を限定しない特別支援学校とそのセンター化、特別支援教室の創設、特別支援コーディネーターである。

しかし、政策の目的、理念、制度が悉く機能していないということの特々委審議は示した。一人一人のニーズに適切な支援をすることからはかけ離れた現実を、各委員は「ダンピング」という言葉さえ使って表した。また制度においても、障害種別を限定しない特別支援学校と特殊学級をなくして普通学校・学級における総合的対応をするための特別支援教室構想は、現場の猛反対にあって当初より無くなり、残った特別支援コーディネーターは医療の診断に特化されてしまっている。

### 2 インクルーシブ教育政策の導入

#### (1) インクルーシブ教育政策の補完的導入

特々委審議を政策という観点でみると、わずか5年で破たんの混乱を深めている特別支援教育政策の手直しを、新しい政策の制度を作るという名目で進めるために、インクルーシブ教育政策の導入に終始したということである。

特々委審議第1回で、文科省横井特別支援教育企画官は「日本型インクルーシブ教育システムの構築のため、必

要な制度改革をご審議いただきたい。」として、具体的には就学先決定の問題、交流・共同学習、ニーズに応じた適切な教育を行うための教員の専門性の向上など、予てからの特別支援教育の課題を挙げているのはその証左であり、だからこそ権利条約 24 条教育のインクルーシブ教育と特別支援教育との整合性のために稚拙なロジックをとったのである。

実際、收拾のつかない混乱と矛盾に見舞われていた教育現場では、全国特別支援学校長会や全国特別支援学級設置学校長協会などが「論点整理」が発表されるとすぐ「インクルーシブ教育システムの理念に賛成」という見解を発表し「体制変革」を表明している。(特別支援教育研究 No.650)

しかし、「インクルーシブ教育と特別支援教育は、同じ方向を向いている」(論点整理)、「特別支援教育は、インクルーシブ教育の必要不可欠の要素」(報告)と言うように、特別支援教育政策はそのままにインクルーシブ教育政策を補完的に導入しても、矛盾を解決できる要素はない。同じ政策をとったイギリスでは、より混乱と矛盾が拡大してしまったのである。

## (2) ニーズ教育の限界とインクルーシブ教育の曖昧

### ① 日本とイギリスのニーズ教育政策

イギリスと日本の障害児教育政策に 1950 年代からかかわってきた山口 (2008) によれば、特別支援教育政策は特別な教育的ニーズによるニーズ教育政策であり、「最終報告」は「ウォーノック報告」にも匹敵する画期的な提案の数々が盛り込まれていて高く評価できるという。

1978 年ウォーノック報告と、それに基づく 1981 年イギリス教育法は特別な教育的ニーズ論に基づくニーズ教育政策を打ち出し、世界にその名を知らしめた。障害カテゴリーと障害の程度による教育から、子供の教育的ニーズによる教育へ転換したのである。対象の範囲を障害児だけとするのではなく、当時 20% に上ると言われていた教育的ニーズを有する子供全体に拡大したということである。

ニーズ教育とは「一人一人の子供のニーズを把握し、個々のニーズに応じた適切な教育」という「最終報告」の文言通りの教育である。この考え方は『適切な教育の場』が問題になり、イギリスが欧米では珍しく分離教育制度の国と言われる理由はここにある。ミットラー (2002) は「イギリスも日本も、特殊教育学校で行われる分離教育の強力な伝統をもっています。」といい、ニーズ教育政策を両国が導入した要因とする。

そして、イギリスでは 1980 年代後半、日本では 2010 年代には、それぞれ導入から数年のうちに「適切な支援」が「学びの場」の全てで失われるという矛盾に陥った。1989 年に、ミットラーとパンフリーが「適切な教育的支援の皆無状態」(Pumfrey and Mitter 1989) と指摘した矛盾である。

### ② 2005 年ウォーノック論文と論争

メアリー・ウォーノックは「ウォーノック報告から 30 年の時を経て、根本的に見直さなければならない」として、2005 年「特別なニーズ教育の新たな展望 (Special Education needs A New Look)」と題する論文を発表した。

この論文でウォーノックは、

「特別なニーズ教育は、近年厳しい批判に晒されている。」「今日の混乱の真の原因は、1978 年ウォーノック報告とそれを反映した 1981 年教育法にあった。それは、ニーズの概念とインクルージョンの概念であった」(Warnock, 2005)

として、混乱の原因がウォーノック報告の当初より、ニーズの概念とインクルージョンの概念に存在していたと言い、「その政策とその基礎となっている考え方について検討する」としている。

その後、このウォーノック 2005 年論文に対する多くの論争が起こった。ニーズ教育政策とインクルーシブ教育政策を共に初めて政策としたイギリスにおけるこの論争は、両政策を分析するための示唆に富んだものとなっている。

### ③ ニーズ教育の限界とインクルーシヴ教育の補完性

はじめに、混乱と矛盾の原因の一つであるニーズ教育概念とインクルーシヴ教育概念の出自について検討する。

ニーズ教育概念において、混乱の種になった政策的問題としてウォーノックは、ステートメントと1981年教育法を挙げている。

「障害を問題にするのではなく、子供たちに必要なニーズを問題にするという考え方は致命的な結果をもたらしてしまった。なぜならひとたび、子供たちのニーズが公的にアセスメントされ、そのニーズへの対応に公的資金が提供されるとなると、何が必要なかだけでなく、なぜそれが必要なかが求められるからである。その上に、様々な障害によって生じる差異によるニーズも不可欠になる。」(Warnock, 2005)

ウォーノックが言うように、政策として登用され「公的資金」や「公的アセスメント」が絡むとニーズの厳密な把握が求められるようになり、障害という因子の分析も必要になってニーズ教育概念との矛盾が生じるのである。一人一人に対する厳密で公正なニーズの把握は難しく、アセスメントに資金がかかりすぎて資金不足になり支援が困難になったり、もともとニーズを量りにくい20%の学習困難児に教育的支援が届かないという問題を生じさせた。つまり、ニーズ教育政策はニーズの把握という政策の根幹に限界が生じるということである。

インクルーシヴ教育の先達の研究者ピーター・ミットラーは「ニーズの定義はそれを使う人たちによって次第に限定され、親や子供たち自身は脇において、敵対する専門家や機関のみが利益を得た。」(Mittler, 2000)と、ニーズ教育の支援のない状態を告発しインクルーシヴ教育政策を提唱した。

ミットラーは「インクルーシヴ教育においては差異は歓迎される。」「すべての子供は、家の近くの学校の通常の学級で授業を受ける。」(Mittler, 2006)とインクルーシヴ教育を、ニーズ教育政策の矛盾を解消する方向で提唱したのである。つまり、ニーズ教育政策の根幹的矛盾である厳格なニーズの把握を回避するために、差異に関係なく一括して地域の学校に入学させる、としているのである。しかし、もともとニーズ教育の研究者だったミットラーは「ニーズ教育政策をやめてインクルーシヴ教育にすべきだ」と言っているわけではない。「適切な教育」の大切さを言い、「インクルーシヴ教育は失われた支援をとりもどす」という。初めからインクルーシヴ教育は、特別なニーズ教育の矛盾を補完するものだったといえる。

ミットラーと同調するイギリスの研究者(ヴァートハイマーなど)が主導した1994年サラマンカ宣言が「特別なニーズ教育の発展のためのインクルーシヴ教育の推奨」という文言になっているのは、上述したイギリスの動向と関係していると言えるだろう。(Mittler, 2006、ヴァートハイマー, 1998)

### ④ インクルーシヴ教育の曖昧

次に、混乱のもう一つの種インクルーシヴ教育政策について検討する。

2005年ウォーノック論文をめぐる論争は、主にこの問題をめぐって起こった。ウォーノックは2001年教育法にインクルーシヴ教育政策が取り入れられて以降、一層混乱が拡大しているため、インクルーシヴ教育の再検討を求めるとした。

最初の論点は、インクルーシヴ教育の定義のないこと、多様性、曖昧さである。これは論争というより、以下の意見に集約された。

「一つの問題は、インクルージョンが抽象的概念であり、また多角的・多面的な価値観を有するということである。このこと自体が、その用語を、政策と日々の実践に適用することを難しくしている。」(Norwich, 2010)

「インクルーシヴ教育政策は、ほとんどの人が反対することが難しい事柄である。しかし、実際にはこぞって賛成するようなことであるかどうか冷静に見ることが必要である。その意味は、様々な教師や教育部門の自らの価値体系によって解釈されている。インクルーシヴ教育は、確立されたルールや手続きがある静的な実在ではない。」(Frederickson and Cline, 2002)

次の論点は、インクルーシブ教育に特殊学校が含まれるか否かである。

ウォーノックは2001年教育法のインクルーシブ教育が「一つ屋根の下の教育」を志向したから矛盾が拡大したと言い、ノーウィッチは分離教育のままだったので支援がより失われたと反論した。これを契機にインクルーシブ教育における特殊学校の位置についての論争が起きた。

この論争を、ノーウィッチは次のようにまとめた。

「インクルーシブ教育を是認している人の違いは、特殊学校の位置である。以下の四つのパターンのどれかの内容でインクルーシブ教育という代名詞を使用している。特殊学校をすぐなくす、徐々になくす、現状維持、少し増やす。」

## おわりに

特々委審議の検証を通して、特別支援教育政策は混乱と矛盾を深め、インクルーシブ教育政策を補完的に導入することによって、専門性の向上、就学認定の見直し、特別支援教室、等々の制度の手直しをせんとしている。しかしそれで何とかなる水準は超えているであろう。

イギリスではインクルーシブ教育を政策に補完的に入れたのち、支援が一層無くなり、特殊学校在籍者も増えた。2011年権利条約批准時には、24条教育は「保留」ということになった。

インクルーシブ教育政策の多様性・曖昧さ・補完的政策位置はその出自からの本質的問題であり、政策としての合理性に欠ける。イギリスにおいてインクルーシブ教育政策の論点の一つは「学びの場」であったが、これは日本の障害児教育政策の課題の論点でもある。

## 文献

- Corbetto, J, (1996) *Bad Mouthing: The Language of Special Needs*. London; Falmer Press.
- Dyson, A, (2001) *Special Needs in the Twenty-first Century*: London; Stationery Office.
- Gulliford, R, and Upton, G, (1992) *Special Educational Needs: London and New York*; Routledge.
- Frederickson, N and Cline, T (2002) *Special Educational Needs, Inclusion and Diversity*, open University press.
- Mittler, P, (2000) *Training for inclusion: London; Canadian Exceptionality in press*.
- (2002) *Working Towards Inclusive Education: London*;
- Norwich, B, (1996) *Special Needs Education, Inclusive Education or Just Education for All?*, Institute of Education, University of London.
- (2005) *A Response to 'Special Educational Needs: A New Look'*.
- Terzi, L, (2010) *Difference, equality and the ideal of inclusion in education: London; Continuum*.
- Warnock, M, (2005) *Special Educational Needs A New Look: Impact Series No.11*. London; Philosophy of Education Society of Great Britain.
- 姉崎弘 (2011) 『特別支援教育とインクルーシブ教育 これからのわが国の教育のあり方を問う』、ナカニシヤ出版。
- 安藤房治 (2001) 『インクルーシブ教育の真実—アメリカ障害児教育レポート—』、学苑社。
- 大沼直樹・吉利宗久 (2007) 『特別支援教育の基礎と動向—新しい障害児教育のかたち—』、培風館。
- 小谷津孝明 他 (1998) 『教育・就労・医療の最前線—講座 人間と福祉 障害者とともに—』、慶応大学出版会。
- 真城知己 (2003) 『特別な教育ニーズ論その基礎と応用』、文理閣。
- 篠原睦治 (1986) 『「障害児の教育権」思想批判—関係の創造か、発達の保障か—』、現代書館。
- 清水貞夫・青木道忠・品川文雄 (2003) 『通常学校の障害児教育—「特別支援教育」時代の実践と課題を問う—』、クリエイツかもがわ。
- (2003) b 『特別支援教育と障害児教育』、クリエイツかもがわ。
- ・他 (2004) 『特別支援教育の争点』、文理閣。
- (2011) 『特別支援教育制度からインクルーシブ教育制度へ』 *障害者問題研究 Vol.39, No.1, pp2-11*.
- 障害児を普通学級へ・全国連絡会 (1985) 『なぜこの学校にいけないの?』、八月書館。

- 障害児を普通学校へ・全国連絡会 (2008) 『障害児が学校へ入るとき新版—特別支援教育に抗して—』、千書房.
- 杉山登志郎 (2007) 『発達障害の子どもたち』、講談社.
- 他 (2003) a 『特別支援教育のための精神・神経医学』、学研.
- 鈴木文治 (2010) 『排除する学校—特別支援教育の児童生徒の急増が意味するもの—』、明石書店.
- 田中耕一郎 (2005) 『障害者運動と価値形成 日英の比較から』、現代書館.
- 特別なニーズ教育とインテグレーション学会 (SNE 学会) (2002) 『特別なニーズと教育改革』、クリエイツかもがわ.
- 特別なニーズ学会 (2002) 『特別なニーズと教育改革』、クリエイツかもがわ.
- 日教組インクルーシヴ教育推進検討委員会 (2004) 『どうする特別支援教育 学校がかわる!?!』、アドバンテージサーバー.
- 日本特殊教育学会 (2003) 『『特別支援教育』への転換—自治体の模索と試み—』、クリエイツかもがわ.
- 堀正嗣 (1997) 『障害児教育のパラダイム転換—統合教育への理論研究—』、明石書店.
- (1998) 『障害児教育とノーマライゼーション「共に生きる教育」をもとめて—』、明石書店.
- 嶺井正也・シャロン・ラストマイアー (2008) 『インクルーシヴ教育に向かって—「サラマンカ宣言」から「障害者権利条約」へ—』、八月書館.
- 宮城教育大学特別支援教育総合研究センター (2005) 『特別支援教育への招待』、教育出版.
- ミットラー, ピーター (2002) 『インクルージョン教育への道』、東京大学出版会.
- 宮崎隆太郎 (2004) 『増やされる障害児』、明石書店.
- 茂木俊彦 (1990) 『障害児と教育』、岩波書店.
- 山口 薫 (2008) 『特別支援教育の展開』、文教資料教会.
- ヴァートハイマー, アリソン. (1998) 『障害児と共に学ぶ—イギリスのインクルーシヴ教育—』、明石書店.
- ウォーノック, メアリー/ノーウィッチ, ブラーム (2012) 『イギリス特別なニーズ教育の新たな視点—2005年ウォーノック論文とその後の反響—』、ジアース教育新社.

特々委名簿 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/meibo/1296124.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/meibo/1296124.htm)

# Inclusive Education Policy for Special Needs Education in Japan: An Examination of Deliberations by the Special Committee on Special Needs Education with Reference to the Inclusive Education Policy of Great Britain

ARIMATSU Ryo

## Abstract:

After two years of discussions, the Special Committee on Special Needs Education in the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan issued a report in July 2012 that suggested, for the first time in official policy circles in Japan, the introduction of an inclusive education policy. One of the committee's expectations was that inclusive education would provide a fix for the chaotic situation in existing special needs education policy. In fact, a similar policy introduced in Great Britain in 2001 for a similar purpose had already resulted in failure and a controversial re-examination by 2005. This paper examines the special committee's deliberations on inclusive education policy with reference to the controversies in Britain. The study finds that, regarding inclusive education policy, there is no clear definition but various interpretations and considerable vagueness. The failure in Britain was caused by an unclear policy definition and the resulting confusion of how to include or separate students in reality, reducing support for students in need and increasing the number of students in special schools. Unfortunately, the discussions of the special committee in Japan are heading in Britain's failed direction.

Keywords: education of physically and mentally disabled children, special needs education, Special Committee on Special Needs Education, inclusive education theory

## 障害児教育政策の現状と課題

——特別支援教育の在り方に関する特別委員会審議の批判的検討——

有 松 玲

## 要旨:

本稿の目的は、文部科学省特別支援教育の在り方に関する特別委員会(特々委)の審議を批判的に検討することで、日本の障害児教育政策の現状と課題を明らかにすることである。

特別支援教育政策の矛盾と混乱は数多く指摘されており、修正が迫られている。特々委は、政策サイドから初めてインクルーシブ教育政策を提示した点で重要な役割を果たした。しかし、破綻した特別支援教育政策を補完するものとして、インクルーシブ教育政策が提起されており、こうした方針は、すでにイギリスでは失敗に終わって批判対象となっている。

本稿では、2005年にイギリスで起きた論争について検討し、インクルーシブ教育の多様性・曖昧さは本質的問題であり、インクルーシブ教育政策は政策としての耐性を欠いていることを示した。また、イギリスの論争では、「インクルーシブ教育」の論点が「学びの場」にあることが明らかになったが、これは障害児教育政策の課題の論点でもある。

