

特 集

国連障害者権利委員会勧告（総括所見）と
特別ニーズ教育・インクルーシブ教育研究の課題

眞城 知己

(関西学院大学)

本稿では、特別な教育的ニーズ概念とインクルーシブ教育が動的性質で常にプロセスを表すという概念理解をふまえながら障害者権利委員会（CRPD）からの勧告（総括所見）の特徴と今後の特別ニーズ教育研究及びインクルーシブ教育研究の課題について述べた。日本政府に対する障害者権利委員会勧告で「分離された特別支援教育をやめるように勧告された」との報道もあったが、サラマンカ宣言以降の国連は一貫して一定の条件のもとでの特別学校の必要性を認めており、今回の日本政府への勧告も含めて全廃を求めたことはない。障害者権利委員会から示された懸念は、特別支援学校・学級が存在すること自体を問題視したのではないし、まして全廃を求めたのではない。CRPDが懸念を示した理由は、日本政府が通常学校・学級の役割と責任の拡大に必要な教育制度の抜本的見直しに着手しようしなかったことに対してである。学校教育制度において障害のある児童生徒に対する教育機会を主に通常学級以外の場で提供する特別支援教育を拡大させるやり方を永続化しようとしている点が懸念事項として指摘され、その方向性を止めるよう勧告されたのである。国連が求めているのは、通常学校制度の改善・開発、具体的には日本の学校教育制度においてインクルーシブ教育の考え方の本質を制度の核に明確に位置づけた上で多様な学習機会を保障することである。学術的課題としては、インクルーシブ教育を暗黙はとすることなく、その発展可能性と限界の議論をすべきこと、またその過程において対立すれども相互に排除しない議論を重ねて多様性を包含する学校教育制度の具体像を描き、理論と学術的根拠を提供できるようにすることである。

キーワード

障害者権利委員会総括所見 UNCRPD Concluding Observations

特別な教育的ニーズ概念 Concept of Special Educational Needs

インクルーシブ教育 Inclusive Education

I. はじめに

Slee and Tait (2022)³¹⁾ は、インクルーシブ教育における倫理的課題、特に「権利」にかかわる本質的問題をいくつか取り上げている。障害者権利条約では当然のことながら障害のある人の権利保障のために各国での適切な制度の整備や実施を求めているが、権利保障の具体的方法や利害関係の対立をめぐる問題は必ずしも十分な議論がなされていないし、実施上の問題はほとんど未解決とあって良い状態であることを浮かび上がらせている。

例として、オーストラリアのニューサウスウェールズ州において、ADHDを有する生徒が同級生や教師に対する繰り返しの暴力的行為を理由に退学処分とされたことに対して、本人と保護者がオーストラリア障害差別禁止法(1992)の定めと抵触するとして起こした訴訟(2003)が取り上げられている³¹⁾。この裁判では、高等裁判所によって学校の判断は障害差別禁止法に照らして問題のある対応ではないとの判決が下されている。学校が行ったのは「障害」を理由にした退学処分ではなく、当該生徒の同級生や教師に対する「暴力行為」に対するものであるということが判決理由であった。

他者への攻撃的(時に暴力的)行動は、当該生徒の障害特性に起因する顕著な心理的混乱の現れであるし、それに対する特別な教育的対応を用意するのが学校の役割と責任であることはいままでもない。そして、特に行動面での顕著な障害特性を有する個人の行動変容や行動形成に応用行動分析学や認知行動療法等のアプローチが各国の文化的条件を背景にして大きな成果を収めてきたことは世界的に共通認識されており、それを効果的に学校において提供できるようにするための取り組みも徐々に拡大している。しかしながら、こうした効果の高い指導方法があっても、環境変数の統制が特に難しい場合や周囲に人がいるだけで混乱を生じて攻撃的行動の頻度と程度が極めて顕著な場合などには、即時的な効果を得ることは難しい。このような行動特性の緩和のためには環境刺激の統制が十分に行われている条件の下での行動形成・変容から開始して、環境との相互作用を慎重に評価しながら最終目標とする環境での行動が可能となるまでに長い時間を要する場合も少なくない。本人の行動変容と周囲の環境

調整とのバランスをとりながら進めていくのに相当の時間と手続きがとられる過程が不可欠なのである。その過程では、望まれる行動とは異なる行動が現れてしまうことは幾度もあるし、そのために他の生徒や教師の落ち着いた環境での学習や指導が難しくなる場面も生じうる。そして、支援は当該生徒の家庭を含めて行わなければならないため、実践には家庭支援が絶対不可欠である。すなわち、学校制度、特に教師だけで対応するのではなく他の専門職が学校とともに対等な関係性のもとで携わりながら、地域においてその家庭を支える仕組みが必要である(井上, 2017)¹⁴⁾。

上記のオーストラリアの裁判例は、「障害」を理由にした排除(exclusion)ではなく、あくまでも暴力的行為によって同級生や教師の権利(安全に学習する権利や安全に指導する権利)が侵害されていることに対して判断がなされたものであるが、障害に起因する、あるいは密接に関わる行動が他者の学習権を侵襲する場合には通常学級への参加制限はやむを得ないとの判例が先例となることへの危惧は必然的に生じる。こうした問題に対して、通常学級の「受け入れ」が不十分であると指摘するのはたやすいが、上述したように強度行動障害のある人の場合には、いきなり最終目標とする環境に放り込むような手続きでは、統制できない環境刺激によってむしろ攻撃的行動の激しさが増す原因にもなってしまう。

この裁判例にあるような問題は、誰の権利が優先されるべきかという議論としても扱われる。Slee and Tait (2022)³¹⁾ は、権利の主体は、教育省にも学校にも、教師にも、他の生徒にもあると述べて権利バランスの難しさを指摘しているし、Tomlinson (2017)³²⁾ も社会学の視点から多角的に権利をめぐる問題を論じている。

ただし、この問題はマジョリティ性を有する側の権利とマイノリティ性を有する側の権利のいずれが優先されるべきかという議論にならないようにしなければならない。それは、マイノリティ性を有する側が置かれている圧倒的に強固で固定的不利状況がマジョリティ性を有する側に認識されるのが難しいという現象が存在するからである。

障害のある子どもが通常学校で特別な教育的対応を用意されていることに対して、周囲の子どもから「私だって学習や学校生活で困っていることがあるの

に障害のあるあの子だけ手厚い対応が用意されるのは逆差別だ」というような意識がもたれたりしやすいのは、出口 (2021)⁹⁾ がいう「マジョリティに特権がみえない」ことが背景にある（特定属性保有者と他者との間に生じる権利葛藤の課題については別稿に譲る）。実際、オーストラリアで ASD のある生徒に対するいじめが他の生徒の 3 倍以上にもなるとの報告 (Anderson, 2014)³⁾ もあり、特に行動障害のある生徒の学校における権利侵害が生じやすいことが知られている。

このような問題が生じるのは、既存の学校制度や学校におけるマジョリティ集団が「標準（スタンダード）」とされ、そこに障害のある子どもや外国ルーツといったマイノリティ性を有する子どもを「受け入れる」という発想が根強く、そもそもの学校の標準を改めることへの意識がきわめて脆弱であるためである。

「（法改正がなければ）現行制度下では変更することは難しい」という表現がなされる時に、実はその背景にマジョリティ性を有する側に「変更する必要がある」、あるいは「変更しなくても良い」という意識が潜在している可能性は、出口 (2021)⁹⁾ の「差別に関してマジョリティ性を多くもつ優位集団の人たちが『自分には変わる必要がない』と考えているということは、裏を返せば『マイノリティが変われば良い』と考えているのと同じことになる (p.169)」という指摘にあるように、決してまねなことではないはずである。それほどにインクルーシブ教育の考え方が求める学校（制度）改善、学校（制度）開発の実現には、マジョリティによる「普通」や「標準」から特権的に得られている優位性への無自覚の問題を顕在化させながら進めなければならない壁がある。

さて、障害者権利委員会による勧告（総括所見）は、障害者権利条約批准各国における具体的な権利保障の進展状況と課題の明確化を通じて、各国における障害者の権利保障の実質化をより効果的に推進しようとするためのものである。

したがって、障害者権利条約の各条項に関連づけながら課題・懸念点の指摘等がなされるが、各国における他の属性特定に関わる権利保障との関係を厳密にふまえた検討には限界がある。これはやむを得ない面もある。また、各国の障害者関連団体は、パラレルレポートを障害者権利委員会に提出することのほ

か、会議の際のロビー活動などが公に認められている。当事者の視点からの現状の問題点の指摘や懸念事項を伝えることで、障害者権利委員会は各国政府による説明だけで取組状況を判断することなく、様々な情報を総合的に判断しながら各国への総括所見をまとめるようになっている。2022 年 8 月の障害者権利委員会日本について検討する会議の際に、スイスの会場に 100 名を超える日本からの当事者・関係者が集い、熱心に活動していたことが報じられていた。なお、当事者団体からの指摘において意図的に特定の内容が強調されたり、事象の背景が省略されると権利委員会で不正確な理解がなされる場合があることは、これまでに国連が採択してきた様々な権利保障に関わる条約や宣言の履行状況に対する総括所見をめぐってよく知られてきたことであるので、総括所見を理解するためには関連するパラレルレポートの内容や、委員会の議論の詳細をふまえることが大切である。もちろん、当事者団体の活動に問題があるわけではなく、不足する情報を補い、当事者の受け止めに伝える貴重な役割を持つ。

本稿では、特別な教育的ニーズ概念の相互作用モデルやインクルーシブ教育がともに常にプロセスであるという動的性質を有する概念であることを理解した上で、障害者権利委員会からの勧告（総括所見）の特徴と今後の特別ニーズ教育研究及びインクルーシブ教育研究の課題について論じる。

Ⅱ. 特別な教育的ニーズ（相互作用モデル）概念とインクルーシブ教育

インクルーシブ教育の定義が世界中で統一できないのは、各国における教育制度の相違がインクルーシブ教育の具体的制度化に直接的に影響を与えているためである（眞城, 2021）²⁷⁾。特に基礎教育制度の整備状況や就学率などは、その国や地域におけるインクルーシブ教育の具体に直接的な影響を与える。

インクルーシブ教育をめぐっては、いまだに従来のインテグレーション概念とほぼ同義の内容で説明している論も少なくないし、障害のある人に限定したものから、様々な多様性を包含する定義まで千差万別である。Ainscow ら (2006)²⁾ は、こうした様々な定義を俯瞰して 5 つの視点に整理しているが、このようにインクルーシブ教育のとらえ方は統一することが困難である。眞城

(2011b)²⁶⁾ は、2000 年代初めまでの各国におけるインクルーシブ教育の定義を集約し、「教育的ニーズの多様性を包含する範囲を拡大するプロセス (p.3)」と共通要素をまとめた定義を示している。特徴は、結果として個人が包含されるものの、端的な包含対象は個人ではなく「教育的ニーズ」であり、教育における多様な属性の包含過程であることが表現されている点である。

さて、国連におけるインクルーシブ教育の考え方には、その基盤に特別な教育的ニーズ概念の特徴が密接に関わっている。障害のある子どもにどのような教育を提供するかを考える際に、20 世紀中葉までのような子ども自身の障害にどのような医学的な欠陥 (defect) や心理学的な問題があるのかを特定して対応を導く考え方に比べて、子ども自身の障害と子どもの学習環境の組み合わせ (combination) によってそれを導くべきであるとの原理にもとづいて Gulliford (1971)¹²⁾ によって提案されたのが「特別な教育的ニーズ」概念である。同概念は、その後いわゆるウォーノック報告 (1978) によって、子どもが必要とする教育を導くため、障害だけでなくあらゆる要因を勘案することができるようにするためにこの用語を導入することが明確化され、イギリスでは 1981 年教育法によって教育制度に位置づけられることとなった。

なお、「特別な教育的ニーズ」という用語における「特別な」の部分の意味しているのは、ウォーノック報告や 1981 年教育法における同概念の考え方、すなわち通常の教育的対応に付加した対応、または通常の教育的対応とは異なる対応を必要としている状態 (真城, 2003)²⁴⁾ のことである。日本ではこの概念が紹介された当時を中心に、「特別な」という部分について辞書的な意味合いや日常的に用いられる「特別」の用法を引き合いに出して様々な言説がなされたために誤解や派生的な議論が多かったが、この用語は「特別な教育的ニーズ」で一つの用語であって、語中の部分要素は限定的意味で使われるので、構成部分に切り出して論じるのは適切ではない。合理的配慮の用語に「配慮」という意味はまったく存在しないので「配慮」を部分抽出した解釈が誤っているのと同様である。

子どもの特別な教育的ニーズは、(相互作用モデルでは) 子ども自身の要因と学習環境の要因の相互作用で規定されることから、障害のある子どもに限らず、様々な属性要因について応用することが可能である。また、同じ子どもで

も、特別な教育的ニーズが強い状態、つまり、通常の教育的対応に付加した対応、あるいは通常とは異なる対応を強く、また集中的に必要とする場面もあれば、特別な教育的ニーズが極めて弱い状態、つまり、通常に付加したり、通常とは異なる教育的対応を必要としない場面も生じうる。それゆえ相互作用モデルの特別な教育的ニーズ概念は動的性質を有する概念となる (真城, 2003)²⁴⁾。

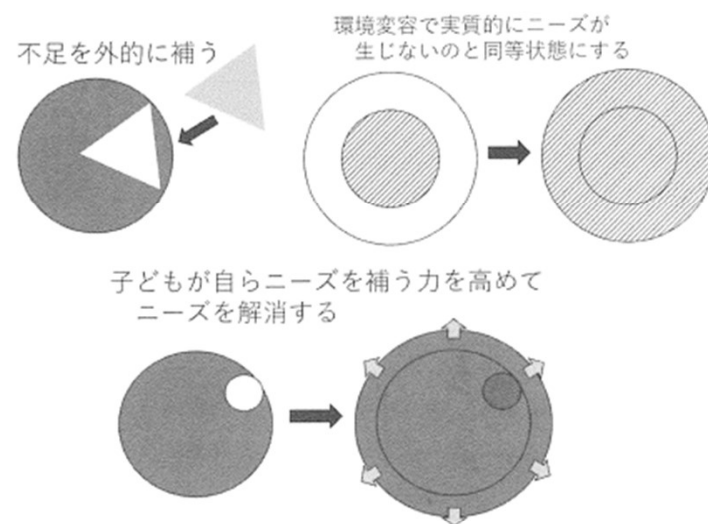


図1 特別な教育的ニーズの充足方法の例

特別な教育的ニーズの充足は、図1に示したように、必要とされる付加的な、あるいは異なる対応を用意することで行う方法や、子ども自身が自らニーズを解消するような力を高めて特別な教育的対応を必要としない方法、さらには学習環境を変化させることで実質的にその子どもの特別な教育的ニーズが生じない状況を作る方法などがある。この考え方をふまえて教育的ニーズを包含する範囲を拡大するプロセスとしてインクルーシブ教育概念を図解したのが図2-1 および図2-2である。

図1で示した教育的ニーズを充足するための様々な対応を、指導方法や教材の工夫、学習環境の調整等を通じて行うことによって、教育的ニーズの包含範

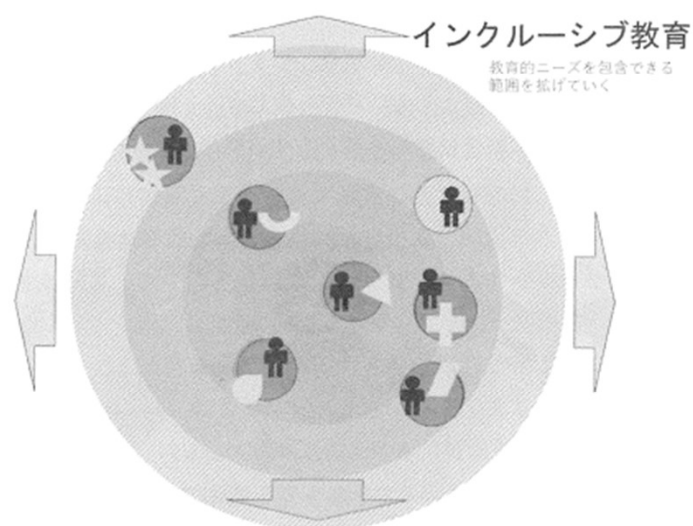


図 2-1 インクルーシブ教育概念図 A

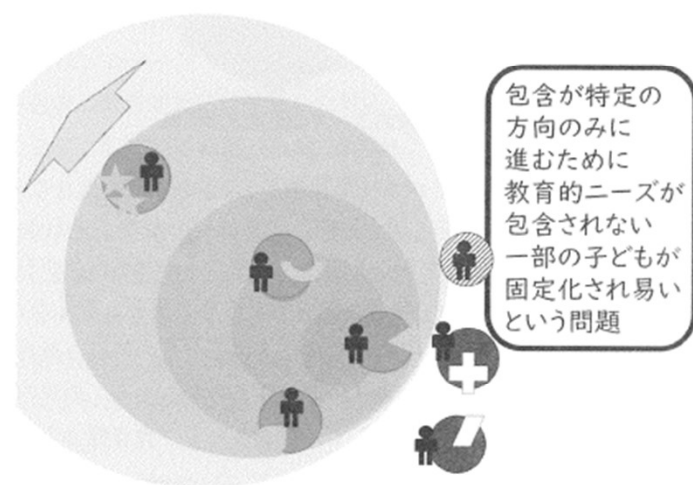


図 2-2 インクルーシブ教育概念図 B

図 2-1 は同心円状に教育的ニーズの包含範囲の拡大・縮小の変動を示した模式図であるが、実際には図 2-2 のように特定の方向の教育的ニーズしか包含されないことが多い。包含範囲が拡大する方向は、どのような性質の教育的ニーズを包含しようとするかによって様々に変化する。

このインクルーシブ教育概念図を用いて考えると、そこに排除、すなわちエクスクルージョンの問題を明確に示すことができる。図 2-2 には包含範囲の右外側に包含されない教育的ニーズが複数存在していることがわかるが、それらは、いくつかの特定の教育的ニーズだけが包含されない状態が固定化になってしまっていることを示している。このように特定の教育的ニーズが常に包含されないまま固定化された状態がエクスクルージョンである。

ある時点の、ある学校（学級）で、ある方向に向けて拡大している教育的ニーズの包含範囲について、そこから常に除外されてしまっている（包含されない）教育的ニーズが何であるのかを考えると、各学校におけるインクルーシブ教育がどのような方向に向かっていて、何がエクスクルージョンの状態に固定されているのかを明確にすることができる。

Ⅲ. 日本政府に対する障害者権利委員会勧告（総括所見）³⁵⁾ と 特別ニーズ教育

障害者権利条約を批准した各国における履行状況と諸制度の方向性等について障害者権利委員会は調査を行い、順次報告を行ってきた。日本に関する報告

は2022年8月に審査会議、9月に速報、10月に勧告（総括所見）が発行された。早速、様々な反応が寄せられたが、いくつかのマスメディアを中心に報道されたのは、特別支援学校や特別支援学級などの廃止が勧告されたという点であった。たしかに総括所見の para.52 (a) では「分離された形の特別教育をやめるように」と記されているが、日本における特別支援学校や特別支援学級をすべて廃止するようにと指摘されたかのような解釈や説明は正確性に欠け、誤解を招く。こうした観点からの説明はインクルーシブ教育を統合教育（インテグレーション）の視点のみでとらえており、「通常」学校以外の教育の場が全否定されたかのような解釈や説明は、「通常」と「特殊」の境界や対立を際立たせる二項対立につながり、さらに一方を他方の上位に位置づけた主張が展開される階層的二項対立（hierarchical dichotomy）になってしまうと、むしろ障害のある子どもや保護者の一部の選択要望を排他的に位置づけてしまうリスクを生じさせることがある。

障害者権利委員会から示された懸念のポイントは日本の特別支援学校制度の否定ではなく、通常学校の役割と責任を拡大させることを優先的取り組み課題として明確化せずに、障害のある子どもに対する教育の役割と責任を主に特別な教育の場だけにおくことを「永続化」しようとしている点にある。

国連はサラマンカ宣言以降、現在に至るまで一貫して一部の障害のある子どもにとって特別教育（special education）の必要性を認めている。そこでなければ提供することができないような高い専門性を有する社会資源として、障害のある子どもの一部にとって、その必要性が明確に認められている。これはインクルーシブ教育の考え方を世界的に拡散する契機となったサラマンカ宣言（1994）はもちろん、近年の障害者権利委員会の専門委員の言及（Morris, 2021）^{20）}でも同様である。サラマンカ宣言で特別学校や特別学級が相対的に少数の障害のある子どもに対して最適の教育を提供しつづけることが明言されていることは、サラマンカ宣言が発せられた直後の日本の障害児教育入門書（eg. 茂木, 1995）^{17）}でさえ触れられていたほどの基本的共通理解事項であり、この姿勢は基本的に現在まで踏襲されている。

ただし、特定の属性を持つ子どもが受ける教育の質が他の多数の者が受ける教育機会に比して劣るものでないことは大前提である（眞城, 2021a）^{27）}。すな

わち、日本の場合でいえば、特別支援教育における専門性の担保は、各障害種別に必要な具体的な障害特性の理解とそれを踏まえた、通常の教育的対応に付加した、あるいは通常の教育的対応とは異なる高度な専門的対応が提供されることによって示される。特別支援学校や特別支援学級、通級による指導のいずれも、通常学級では提供することが困難な教育的対応を提供できることに高度な専門性を提供する社会資源としての位置づけを与えられているのである。もし、特別支援教育制度で提供される教育の質が低いのであれば、特別支援学校や特別支援学級の学習機会はエクスクルージョンであるとみなされる（図2で示した教育的ニーズが包含されない状態）。

日本の一部の自治体では、特別支援学級や特別支援学校の教師の配置を、通常学級で十分に指導できない教師に対応させている事実がある。これこそは国連がもっとも非難する取り扱いである。つまり、通常学校で提供されている教育より劣った教育が提供されていることに他ならない。ほかにも「通常学校で生徒指導の問題を起こした教師を複数担任制の特別支援学校に異動させる」、「特別支援についての学習を全くしたことがない初任者・新任者に事前研修もなく特別支援学級担任をさせる」、「知的障害児への指導方法がわからず数学年下の計算ドリル問題をただやらせる」、「『遊びの指導』の本質を理解せずに、ただ児童と遊んでしまう」、「筋肉が収縮する基本メカニズムなどの基礎知識を持たずに肢体不自由児の自立活動に携わる」などは、いずれもこれに該当する。特に、自治体や学校内での人事配置が質の低い特別支援教育が提供される原因となる場合は、教育行政的エクスクルージョンであり、その責任はとりわけ重い。

特別支援学校や特別支援学級で提供される高い質の教育とは、たとえば30人を越える学習集団での一斉授業では実施することが難しいような重い障害のある児童生徒のわずかな発信を繊細な感覚を研ぎ澄ませて把握して子どもの内的世界と外的世界の扉を開く働きかけや、標準化された発達検査ではほとんど拾い上げることができないほどにゆるやかに発達する子どもの変化を確実につかみ、ゆっくり繰り返しながら子どもが自ら成長する力を強めていけるように具体的な経験を積み重ねて発達を促す指導、自傷や他害が激しい子どもの混乱を傷だらけになりながらすべて受け止めて落ち着いた行動に導く関わり、

経験したことが身につくまで消化されるのを「待つ」姿勢といったものがある。必ずしも特別な名称がつけられた専門的指導だけが質の高い教育的対応というわけではない。

これまでに障害児教育分野で丁寧に積み重ねられてきた専門的指導や子どもへの関わり姿勢は、個別または少人数の学習集団において臨機応変に調整可能で柔軟な環境のもとではじめて実現できるものもある。そうした学習環境を選択肢から全くなってしまうと学校教育の経験によって潜在力を引き出され、伸ばされる経験が得られなくなる子どもや教育機会自体を失う子どもを生み出してしまう。

また、個々の子どもに寄り添うことで培われてきた障害児教育に携わる教師の専門性は、現在までの通常学校では全員に提供することが難しい個別指導や少人数環境のもとで一人ひとりに十分に関わる時間が用意される中でなければ高めることができなかったし、そうした専門的な指導を受けられたことで潜在する力が引き出され、伸ばされた子どもは数多い。もちろん、そうした指導があわなかったり、十分な指導を提供できなかった事例もある。より大きな学習集団や変化の大きな学習環境条件のもとでは高めることが難しいこうした専門性を、現在の通常学校の教師が置かれている過酷な条件下で獲得させることには無理がある。そして、現在のように、新しく追加された教育内容や方法をすべからず教師の研修で対応しようとする自体、あまりに乱暴である。小学校において全ての教師にあらゆる教科・領域に渡る指導に必要な知識・技能を身につけさせて提供する仕組みそのものを変えなければならない。国連が求めているのは、単に日本の特別支援教育の在り方の見直しではなく、日本の学校教育制度においてインクルーシブ教育の考え方を制度全体に明確に位置づけることなのである。

通常学校・通常学級以外の教育の場を選択できる機会と権利の保障は必要不可欠である。それにもかかわらず、自由な選択を妨げてきた大きな要因の一つは、障害の種類や程度を基準とした就学指導の不適切な「運用」にあった。学校教育法上はあくまでも特別支援学校や特別支援学級は選択肢の一つであって、そこへの就学は強制ではない。就学指導から就学支援に制度を改めたことは、それをより明確にするためであったが、いまだに特別支援学校や特別支援

学級が選択肢であることも含めて必要な情報提供を行わず、さらには特に行動面での障害をもつ子どもを中心に通常学級の授業の妨げになるとか授業についてこれないことを理由に特別支援学級等への就学を半ば強制するような就学事務取扱をする自治体が後をたない。

日本語が生活言語・思考言語ではない子どもの特別支援学級への在籍が日本人の倍にものほる問題も知られているし、就学先決定の判断基準や手続きに大きな問題が内包されていることは松田・中川（2018）^{16）}や大沼・濱田（2022）^{22）}などでの指摘をみれば明らかである。

測定条件の影響を大きく受けるために誤差の大きい知能検査をその子どもの思考言語ではない言語で行わせたり、日本語を母国語にしないだけでなく、家庭での生活言語が用いられる国での生活経験も必ずしも十分ではない、つまり日本と保護者の母国のいずれでの生活経験も十分ではない子どもの場合には、そもそもの言語を用いても（言語性下位項目が含まれている）知能検査では正確な測定ができないにも関わらず、無理矢理に検査を使用して知的発達に遅れがあるという結果を出し、それをもとに特別支援学級等への就学をほぼ強制している自治体がある地域がある。さらに、不足する学校教員を補うために意図的に特別支援学級籍の児童生徒を増やす対応をとる自治体もある。

障害者権利委員会の日本政府に対する総括所見の中で、51（b）において2022年4月に文部科学省から出された通知^{19）}によって特別支援学級在籍者が通常学校での学習活動に参加する時間が半分以上に制限されたことへの懸念が示されているが、この通知がなされた背景に上記のような自治体の不適切な就学取り扱いがあることを念頭におけば、各自治体の運用面での問題が原因であることがわかる。ただし、国の施策レベルでいえば、学校教育制度において特別支援を必要とする児童生徒が必要とする教員を配置するために、かつての特殊教育制度と同様に学籍の置かれている場所による格差の大きい状況を改善しようとする具体的方向性が示されていないことが根本的な原因であることは明白である。

障害者権利条約第24条の履行状況に対する総括所見を特別支援教育分野の問題としてではなく、学校教育全体の問題としてとらえることができれば、総括所見51（a）で指摘された懸念事項はまさに永続化・固定化してし

まう。

特別支援の専門的指導を特別支援学校、特別支援学級、そして通級による指導の充実や特別支援教育支援員の配置などの特別支援教育分野の充実だけで進めようとするのではなく、通常学校・通常学級を含む学校教育制度全体の大規模な改正を通じて行わなければ、いつまでも「特別支援は特別な教育の場」との構図は変わらない。

インクルーシブ教育のもっとも核心にある考え方のポイントは、通常学校制度の改善・開発である。それは国連のサラマンカ宣言が出された当時、インクルーシブ教育を提唱したユネスコが取り組んでいたプロジェクト、Special Needs in the classroom¹⁾が、学校改善 (school improvement) や学校開発 (school development) を強く志向したものであったことを鑑みれば明白であるし、障害者権利委員会が一般注釈 (一般意見) (2016)³⁴⁾を通じて示したインクルーシブ教育の考え方をみても明らかである。

単に通常学校・通常学級が必要な配慮を用意して障害をはじめとしたマイノリティ性を有する子どもを受け入れられるようにするという発想に留まるならば、通常学校制度が基本を変える必要がない標準であることへの疑問さえ浮かばなくなってしまうであろう。

現在の日本における学校教育制度を根本的に改正しなければ、インクルーシブ教育概念で示される教育的ニーズの多様性を包含する範囲を拡大することには遠く及ばない。それは、端的には通常学級の役割と責任の範囲を「変えよう」との発想が基軸に据えられていないからである。中央教育審議会答申 (2023)¹¹⁾を受けて閣議決定された教育振興基本計画 (2023)¹⁸⁾においても、特別支援教育や外国にルーツのある児童生徒に対する教育に関する言及は、それぞれ独立して項立てされた中でなされるのが中心であり、急激に変化する社会情勢の中で学校教育が社会において担う新しい役割の構想の中で、その核となる部分の制度設計にインクルーシブ教育が実質的に組み込まれていない。インクルーシブ教育の考え方を教育制度に組み込むためには、現行の学級サイズの大規模な縮小化や、教員配置の仕組み、学校における教育職以外の専門職種の明確な位置づけと身分保障の担保、教育と医療や社会福祉等の各制度の融合システムなどを必然的に伴うことになるが、そうした肝心の点について明確に示

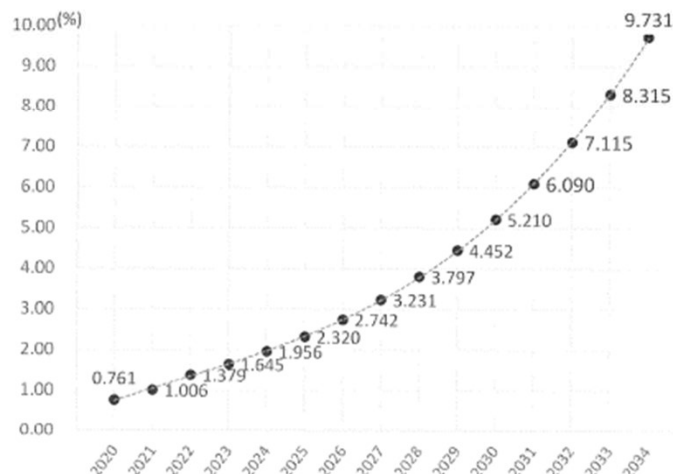


図3 ADHD・学習障害・自閉症を対象にした通級による指導を受けている児童生徒が学齢児全体に占める割合の推移予想 (小学校・中学校)

出典：眞城 (2023)：通級による指導対象者数変化の数理モデル。発達障害支援システム学研究, 22(1), p.18 より

されていない。

それをせずに通常学校における特別支援の拡充のみで進めようとしている姿勢こそが障害者権利委員会の懸念と勧告が指摘している日本の教育制度の問題点なのである。

眞城 (2023)²⁹⁾ は、2006 年以降に対象となった ADHD、学習障害、及び自閉症のある児童生徒を対象とした通級による指導の対象者数の変化を表し (図 3)、この増加傾向が継続すると仮定した場合、2030 年代初めには対象者が児童生徒全体に占める割合が 6%、2034 年には 9% を超える見込みであることを指摘し、増加傾向が近年になるほど顕著であることについて懸念を示した。通常学級在籍の障害のある児童生徒への対応について、国は通級による指導を充実させることで必要な対応を通常学校でよりよく提供できると考えているようであるが、通常学校における特別支援教育の充実の役割と責任を「通常学級以外」に位置づける方策の拡大によって推進しようとするばかりで、通常学級の制度そのものの抜本的な改善や開発に踏み込んだ方針を明示できないことが総

括所見での懸念につながったということである。

図3に示された予測が、実際には発達障害を有していない児童生徒が少なからず含まれた推移を背景とした傾向であることを念頭におけば、問題の根源が浮かび上がってくる。

特別な教育的対応を「高い専門性が必要」との理由で通常学級以外の場だけで表層的・代替的に提供することに終始したり、通常学級に在籍する障害のある児童生徒への通級指導の充実や通常学級での授業等の方法改善などの充実を図れば良いという発想に留まる対応は、つまりは、通常学校での特別支援教育を拡大させるという発想である。そうではなく、特別支援教育の視点や考え方の蓄積を応用しながら通常学校制度の変革を進めるように考える必要がある。

このように述べれば、授業のユニバーサルデザイン化を積極的に推進したり、特別支援教育支援員を充実させるなど、すでに通常学級で様々な工夫を行おうと努め、実践されるようになってきたのではないかと指摘がある。しかしながら、障害児教育領域に長年携わってきた人であれば誰もが、現行の通常学級の規模や仕組みのもとではとてもその子が必要としている特別な指導を効果的に行うのは困難な場合が多いことを自覚しているはずである。小・中学校の一学級を15名以下にすること、固定の単独担任制から複数担任制にすること、一斉授業とともに少人数指導及び個別指導の機会を全ての子どもが選択できるように教育課程編成を可能とすることなどは、教育的ニーズの多様性を包含する方向性を明確にするためには最低限必要なことであろう。

もちろん、通常学級ですべて対応しなければならないという意味ではない。

現在の通常学校の通常学級で標準とされている教育の在り方を見直しながら、通常学級の役割と責任を拡大する方向性を具体的に表明し、既存の通常学校、特別支援学校のいずれでもない新しい学校種の創設も含めて検討し、多様性を包含する学校教育制度の方向性を明示することが求められているのである。

原理的には、特別な教育的ニーズへの対応に関する通常学校や通常学級の役割と責任の拡大を制度・実践のいずれにおいても不断に図るという意味である。

学齢児童生徒数が一貫して減少傾向を続ける中で、特別支援学校と特別支援学級の在籍者が増加し続けている。この点を眞城(2021b)²⁸⁾は、スタン

ダード(標準)の範囲の問題として、今日においてスタンダードの範囲が狭くなってきているために、その外に置かれる子どもが増える現象の問題点を指摘している。単に通常学校に「統合」するだけでは「見せかけの包含(眞城, 2011a)²⁹⁾」にすぎず、実質的な教育機会への参加(=実質参加)を保障するための学校開発の理論と実験的実践が必要である。

IV. インクルーシブ教育をめぐる特別ニーズ教育研究 における学術的検討課題

インクルーシブ教育をめぐることは、世界的に総論賛成各論不統一の状態である。

障害者権利条約が採択され、教育における権利保障のキーワードとしてインクルーシブ教育がいつそう強調されるようになってから以降でも、インクルーシブ教育の妥当性や正当性、限界について指摘した論文はいくつもある(Armstrongら, 2011³⁰⁾; Topping, 2011³¹⁾; Norwich, 2012³²⁾; Hedegaard, 2012³³⁾など)。

なによりも、学術的にインクルーシブ教育が現在の障害のある子どもに対する効果的な唯一の教育課題解決原理であることが証明されていない以上、この考え方自体を学術的暗黙知とせず、理論的発展可能性と限界についての丁寧な議論が必要である。さもないと、例えば、同種異型属性間のマイノリティ性を有する個人の中で誰の権利が優先されるべきかといった議論や実践の検討過程で、もしもインクルーシブ教育の考え方に教育における新たな差別と排除を惹起させてしまう特質が内包されている可能性や、その他の理論的矛盾・限界が明らかになった場合に、この考え方の全体が突如否定的に扱われるという現象につながりかねないからである。その際、直接的に不利益を被るのは障害のある子どもである。日本の障害児教育の歴史においてこれまでに様々な考え方が提案され、また対立してきた際に翻弄され不利益を被る子どもを生じさせてしまったことを忘却してはならない。まして、包含のプロセスを論点にするインクルージョンの議論が、その過程で様々な考え方が相互に排除し合うような議論になってはならない。対立すれど排除しない学術的議論が絶対的に不足している。インクルーシブ教育をめぐる議論においては特別支援学校や特別支援

学級制度自体の否定が論じられることがあるが、これらの教育機会を積極的に選択したいと考えている人たちの意思や選択を排除する論を展開することは、平等性や公平性を語りながら新たな排除を生み出してしまいうリスクを生じさせる。「平等は一律であることを意味しない (Phillips ら, 2003)²³⁾」し、教育的ニーズの包含方法はそれ自体が多様である。

荒川 (2010⁴⁾, 2012⁵⁾, 2014⁶⁾, 2016⁷⁾ の一連の検討ように、Sen, A や Rawls, J.B., Nussbaum, M.C. といった倫理・哲学研究などは、こうした現状において重要な示唆を与えるものであろう。また、各国のインクルーシブ教育比較の統計が未だにインテグレーション比較に留まっていることを念頭に統計比較を見直す必要もある。

さらには、インクルーシブ教育に関する学術的議論や実践において、医学的あるいは心理学的診断を固定的に扱わないようにといたしながら、いかに多くの学術論文や実践現場で障害の特徴だけに判断基準を求めた対応がなされているかを鑑みれば、障害のみならず多様な要因によって生じる教育的ニーズに関わる課題を取り扱う特別ニーズ教育において、視点のあて方が限定的にならないように留意することが重要である。ある特定の教育的ニーズを包含することだけにスポットライトを強く当てすぎると、その周囲はより見えない暗い部分が強くなってしまふ (= 意識外に置かれる) 状況を生み出しやすくなるためである。

「多様性をめぐる問題を他者受容の寛容さに還元させることなく、多様な差異をもつ人たちを同じ社会を構成し作り上げていく人間同士として認識させることができるのか (岩淵, 2021)¹⁵⁾」との問いは、特に現在の日本におけるインクルーシブ教育をめぐる議論がどの深度でなされているのかを思い知らされる。

インクルーシブ教育の考え方を実現しようとするならば、通常学校における特別支援の充実ではなく、通常学校における教育機会そのものの根本的・抜本的見直しが避けられない。清水 (2012)³⁰⁾ は、通常教育が変わり得るという立場に立たないかぎり、いくらインクルーシブ教育を主張しても空念仏になってしまうと述べている。そこまでの姿勢に立つことができるのか、また、それを支える学術的根拠をこの分野の学術が提供できているのか、(もちろん自身も

含めて) 厳しく問い直す必要がある。

教育実践や教育行政は、与えられた条件の中で最善をつくすことを考えて実行することにその役割と責任の柱があるが、学術には新しい理念・概念や制度設計の基盤となる学術的根拠を創出することに役割と責任がある。様々な実践における方法論を支える学術的根拠を模索する研究は多いが、理念・概念や制度設計の基盤・根拠となる学術的営みは残念ながら日本では脆弱である。これを特別支援学校教諭の免許取得に関わる「特別支援教育の基礎理論に関する科目 (第一欄)」が軽視されていることに原因を求める人もいるであろうが、学術の自由を念頭に置けばその原因と責任はこの領域の学術に携わる者すべてにあることを強く自覚しなければならない。

繰り返しになるが、国連が求めているのは、通常学校制度の改善・開発、具体的には日本の学校教育制度においてインクルーシブ教育の考え方の本質を制度の核に明確に位置づけた上で多様な学習機会を保障することである。学術的課題としては、インクルーシブ教育を暗黙是とすることなく、その発展可能性と限界の議論をすべきこと、そして多様性を包含する学校教育制度の具体像について理論と学術的根拠を提供できるようにすることである。そのためにインクルーシブ教育をめぐる以下の課題をめぐる学術的議論の深化と知見の更新が急務となろう。

- 1) インクルーシブ教育をめぐる権利論に関する学術的検討 (子どもの意思表出保障等を含む)
- 2) インクルーシブ教育または教育におけるインクルージョンの可能性と限界、そして理論的・実践的妥当性に関する検討
- 3) (上記をふまえた) 学校教育制度改正の基盤となる理論と実践の学術的検討
- 4) 各国のインクルーシブ教育の代表値として示される数値データ比較のための理論と方法の構築
- 5) 21 世紀の社会状況における「学校」の在り方そのものに関する学術的検討

注

- 1) Ainscow, M. (1994) Special Needs in the classroom. UNESCO. に概要がまとめられている。
- 2) Ainscow, M., Booth, T., and Dyson, A. with Farrell, P., Frankham, J., Gallannaugh,

- F., Howes, A. and Smith, R. (2006) *Improving Schools, Developing Inclusion*. Routledge.
- 3) Anderson, C. (2014) IAN research report. Bullying and children with ASD. Interactive autism network.
https://www.kennedykrieger.org/stories/interactive-autism-network-ian/ian_research_report_bullying?utm_source=iancommunity.org&utm_medium=redirect&utm_campaign=iancommunity.org-article (最終アクセス 2023. 7. 8)
- 4) 荒川智 (2010) 潜在能力アプローチと特別支援教育. 茨城大学教育学部紀要 (教育科学), 59, pp.161-175.
- 5) 荒川智 (2012) 特別支援教育における ESD の展望とケイパビリティ・アプローチ. 茨城大学教育学部紀要 (教育科学), 61, pp.217-227.
- 6) 荒川智 (2014) ケイパビリティ・アプローチとインクルーシブ教育. 茨城大学教育学部紀要 (教育科学), 増刊号, pp.265-281.
- 7) 荒川智 (2016) 正義論としてのケイパビリティ・アプローチと障害者の教育. 茨城大学教育学部紀要 (教育科学), 65, pp.243-257.
- 8) Armstrong, A., Armstrong, D., and Spandagou, I. (2011) *Inclusive Education -international policy and practice*. SAGE. pp.4-7.
- 9) 出口真紀子 (2021) みえない「特権」を可視化するダイバーシティ教育とは? 岩淵功一編. 多様性対話. 青弓社. pp.165-174.
- 10) 中央教育審議会 (2021) 「令和の日本型学校教育」の構築を目指して—全ての子供たちの可能性を引き出す個別最適な学びと協働的な学びの実現— (答申). 文部科学省.
- 11) 中央教育審議会 (2023) 時期教育振興基本計画について. 文部科学省.
- 12) Gulliford, R. (1971) *Special Educational Needs*. Routledge & Kegan Paul. p.1-6.
- 13) Hedegaard, H.J. (2012) Limits to Inclusion. *International Journal of Inclusive Education*, 16(1), pp.89-98.
- 14) 井上雅彦 (2017) 応用行動分析から考える家庭における発達障害の理解と支援. 教育と医学, 65(8), pp.672-679.
- 15) 岩淵功一 (2021) 多様性と対話. 岩淵功一編. 多様性対話. 青弓社. p.5.
- 16) 松田真希子・中川郷子 (2018) 外国にルーツをもつ児童の発達アセスメントと言語の問題について. —発達障害と一時的リミテッド状況の鑑別のための調査研究—. 金沢大学留学生センター紀要, 21, pp.29-42.
- 17) 茂木俊彦 (1995) 新障害児教育入門. 労働旬報社.
- 18) 文部科学省 (2023) 教育振興基本計画. 2023.6.16 閣議決定.
- 19) 文部科学省初等中等教育局長 (2022) 特別支援学級及び通級による指導の適切な運用について. 文科初第 375 号. 文部科学省.

- 20) Morris, E. (2021) *Inclusive Education -The key to social transformation-*. Centre for Disability Studies.
- 21) Norwich, B. (2012) *How inclusive policy works in the UK : successes and issues*. Open University Press. pp.53-65.
- 22) 大沼清・濱田豊彦 (2022) 外国籍児童生徒の割合の多い 6 県を対象にした特別支援学級での支援体制に関する調査研究. 東京学芸大学紀要総合教育科学系, 73, pp.521-528.
- 23) Phillips, C. and Jenner, H. (2003) Inclusion at Bangabandhu Primary School. in Nind, M., Sheehy, K., and Simmons, K. *Inclusive Education: Learners and Learning Contexts*. David Fulton Publishers. p.62.
- 24) 真城知己 (2003) 特別な教育的ニーズ論. 文理閣. p.22.
- 25) 真城知己 (2011a) 我が国におけるインクルーシブ教育に向けての動向の整理. 特別支援教育研究, 650, pp.4-6.
- 26) 真城知己 (2011b) インクルーシブ教育実験学校の構想—検討課題の設定に向けて—. 千葉大学教育学部研究紀要, 59, pp.1-6.
- 27) 真城知己 (2021a) 教育におけるインクルージョンの概念. 石田祥代・是永かな子・真城知己編. インクルーシブな学校をつくる. ミネルヴァ書房. pp.19-34.
- 28) 真城知己 (2021b) 石田祥代・是永かな子・真城知己編. インクルーシブな学校をつくる. ミネルヴァ書房. p.133-147.
- 29) 真城知己 (2023) 通級による指導対象者数変化の数理モデル—発達障害のある児童生徒の増加傾向と予測の試み—. 発達障害支援システム学研究, 22(1), pp.11-24.
- 30) 清水貞夫 (2012) インクルーシブ教育への提言. クリエイツかもがわ. p.141.
- 31) Slee, R. and Tait, G. (2022) Disability and the limitation of 'Rights'. In *Ethics and inclusive education*. Springer, pp.98-100. ニューサウスウェールズ州高等裁判所の判決については, Purvis v New South Wales [2003] HCA 62; 217 CLR 92; 202 ALR 133; 78 ALJR 1 で具体的な判決理由等を確認することができる。
- 32) Tomlinson, S. (2017) *A sociology of special and inclusive education: exploring the manufacture of inability*. Routledge.
- 33) Topping, K. (2011) Conception of inclusion: widening ideas. Boyle, C., and Topping, K. (eds.) *What works in inclusion?* Open University Press. pp.9-19.
- 34) United Nations Committee on the Right of Persons with Disabilities (2016) General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education. CRPD/C/GC/4, para.10-12.
- 35) United Nations Committee on the Right of Persons with Disabilities (2022) *Concluding Observations on the initial report of Japan*. CRPD/C/JPN/CO/1.