

我が国のインクルーシブ教育システム

～障害者を包容するあらゆる段階の教育制度～

北海道師範塾「教師の道」副塾頭 鈴木重男

我が国は、障害者に関する条約⁽¹⁾（以後、「障害者権利条約」とする。）を平成26年2014年1月20日に批准した。このことにより我が国は、国際的に、障害者を包容するあらゆる段階の教育制度 an inclusive education system at all levels を確保することを確認したことになる。いわゆる障害があってもなくても一般的な教育制度の下で教育するというインクルーシブ教育システムを採用することを確認したことになる。

本稿は、このインクルーシブ教育システム「障害者を包容するあらゆる段階の教育制度」について、特に平成19年2007年度から実施された特別支援教育制度から、平成25年2013年9月の学校教育法施行令の一部改正⁽²⁾による認定特別支援学校制度実施による障害のある児童生徒の就学・修学などについて教師が知っておくべきことを整理したものである。

1 障害者権利条約と就学制度

我が国の特別支援教育制度は、平成19年2007年、障害のある児童生徒等の教育を小学校及び中学校等においても可能にする教育制度として整備されたものである。しかし、この時点での特別支援教育制度は、従来の特種教育制度から引き続いて、学校教育法に示されていた障害の種類と程度に応じた就学基準を前提にしているため、障害者権利条約第24条2項(a)「障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと及び障害のある児童が障害に基づいて無償のかつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと。」の視点においては、障害を理由にした一般的な教育制度から排除する教育制度でもあった。

障害者権利条約を批准するためには、この改善が必要となることから、文部科学省は、平成25年2013年9月、学校教育法施行令を一部改正して、同施行令第22条の3の表に就学基準として規定していた障害の種類と程度を、認定特別支援学校就学者制度のための参考資料に位置づけた。この認定特別支援学校就学者制度は、特別支援学校への就学者以外の保護者に対し、翌学年の初めから2月前までに、小学校又は中学校の入学期日を通知しなければならないとした就学制度である。したがって、この就学制度は、児童生徒の障害の程度がたとえ重度であっても認定特別支援学校就学者として、市町村教育委員会が認められた者以外の児童生徒は小学校又は中学校に就学するとした制度である。この就学制度により、障害者権利条約に規定された「障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと及び障害のある児童が障害に基づいて無償のかつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと。」の視点においては、障害を理由にした一般的な教育制度から排除されないとした教育制度への改善ということができたものであった。

また同改正学校教育法施行令では、「障害のある児童生徒の就学先を決定する仕組み」の改

善とともに、「児童生徒の障害の状態の変化のみならず、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制の整備の状況その他の事情の変化によっても、特別支援学校と小中学校間」を柔軟に転学できるとした改善、「児童生徒の居住する都道府県の設置する特別支援学校以外の特別支援学校への区域外就学」も可能とした改善、さらに「小学校、中学校又は特別支援学校への就学又は転学に係る通知をしようとするときは、その保護者及び教育学、医学、心理学その他の障害のある児童生徒等の就学に関する専門的知識を有する者の意見聴取」についても改善が図られた。

2 インクルーシブ教育システムと特別支援教育

障害者権利条約の批准により、我が国のインクルーシブ教育システム「障害者を包容するあらゆる段階の教育制度」は、障害者権利条約第 24 条「教育条項」に規定されている内容を確保するために、今後、円滑に推移しなければならない。第 24 条「教育条項」には、この内容が次のとおり示されている。

1 締約国は、教育についての障害者の権利を認める。締約国は、この権利を差別なしに、かつ、機会の均等を基礎として実現するため、**障害者を包容するあらゆる段階の教育制度及び生涯学習を確保する**。当該教育制度及び生涯学習は、次のことを目的とする。

(a) 人間の潜在能力並びに尊厳及び自己の価値についての意識を十分に発達させ、並びに人権、基本的自由及び人間の多様性の尊重を強化すること。

(b) 障害者が、その人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること。

(c) 障害者が自由な社会に効果的に参加することを可能とすること。

2 締約国は、1 の権利の実現に当たり、次のことを確保する。

(a) **障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと**及び障害のある児童が障害に基づいて無償のかつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと。

(b) 障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること。

(c) **個人に必要とされる合理的配慮が提供されること**。

(d) **障害者が、その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般的な教育制度の下で受けること**。

(e) **学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられること**。

3 締約国は、障害者が教育に完全かつ平等に参加し、及び地域社会の構成員として完全かつ平等に参加することを容易にするため、障害者が生活する上での技能及び社会的な発達のための技能を習得することを可能とする。このため、締約国は、次のことを含む適当な措置をとる。

(a) 点字、代替的な文字、意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式並びに定位及び移動のための技能の習得並びに障害者相互による支援及び助言を容易にすること。

(b) 手話の習得及び聾社会の言語的の同一性の促進を容易にすること。

(c) 盲人、聾者又は盲聾者（特に盲人、聾者又は盲聾者である児童）の教育が、その個人にとって最も適当な言語並びに意思疎通の形態及び手段で、かつ、学問的及び社会的な発達を最大にする環境において行われることを確保すること。

4 締約国は、1 の権利の実現の確保を助長することを目的として、手話又は点字について能力を有する教員（障害のある教員を含む。）を雇用し、並びに教育に従事する専門家及び職員（教育のいずれの段階において従事するかを問わない。）に対する研修を行うための適当な措置をとる。この研修には、障害についての意識の向上を組み入れ、また、適当な意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式の使用並びに障害者を支援するための教育技法及び教材の使用を組み入れるものとする。

5 締約国は、障害者が、差別なしに、かつ、他の者との平等を基礎として、一般的な高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習を享受することができることを確保する。このため、締約国は、合理的配慮が障害者に提供されることを確保する。

したがって、この教育条項で示されている内容が、今後、担保された具体的な教育制度としてインクルーシブ教育システムが構築されることになる。

このため、障害者権利条約で示されているインクルーシブ教育システムを構築する方向性などについて、中央教育審議会初等中等教育分科会は、平成 24 年 2012 年、「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⁽³⁾をと

りまとめた。

本報告では、インクルーシブ教育システムは、「同じ場で共に学ぶことを追求するとともに、個別の教育的ニーズのある幼児児童生徒に対して、自立と社会参加を見据えて、その時点で教育的ニーズに最も的確に応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である。」という、個別の教育的ニーズに基づく指導の提供を行うための柔軟な仕組みの制度であることを提言した。また現行の特別支援教育は、「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。」として、インクルーシブ教育システム構築に向けた経過的な教育制度として位置づけた。

3 特別支援教育からインクルーシブ教育システム構築への道筋

次表は、平成 19 年 2007 年の特別支援教育の実施から、基本的には全員が一般的な教育制度化での教育を受けることができるとした認定特別支援学校就学者制度実施に至る施策等を整理したものである。障害のある児童生徒等の教育制度が障害者権利条約批准による施策方向で変化しているのがよく分かる。

表「特別支援教育、さらにインクルーシブ教育システム構築への動向」

区分	障害者権利条約批准に係る施策等	文部科学省の施策等
平成 19 年 2007 年		<ul style="list-style-type: none"> ・「学校教育法」等の一部改正で、小中学校等での特別支援教育の実施、特別支援学校の複数の障害種の対応とセンター的機能の発揮、就学先の決定に係る保護者の意見聴取の義務化を規定。
平成 20 年 2008 年	<ul style="list-style-type: none"> ・「障害児支援の見直しに関する検討会(報告書)」で、地域での放課後や夏休み等における居場所の確保を提言。 	<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園教育要領、小・中学校学習指導要領が改訂。障害児等についての教育の実施と、特別支援学校等の助言又は援助を活用することを規定 ・障害のある児童及び生徒のための教科用特定図書等の普及の促進等に関する法律が施行、教科書発行者へのデータ提出の努力義務を規定。
平成 21 年 2009 年	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣府「障がい者制度改革推進本部」及び「障がい者制度改革推進会議」を設置。 	<ul style="list-style-type: none"> ・高等学校学習指導要領が改訂。障害児等についての教育の実施と、特別支援学校等の助言又は援助を活用することを規定 ・特別支援学校学習指導要領が改訂。個別の教育支援計画、個別の指導計画の作成を義務化。自立活動は、6 区分 26 項目 ・高等学校における特別支援教育の推進について(高等学校ワーキング・グループ報告)で、高等学校での特別支援教育の充実を提言。高等学校在籍生徒に 2. 2 % の発達障害生徒がいることを報告。
平成 22 年 2010 年		<ul style="list-style-type: none"> ・中央教育審議会「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」を設置。
平成 23 年 2011 年	<ul style="list-style-type: none"> ・「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」が公布、学校は障害者虐待の早期発見に努めることなどが規定。 ・「障害者基本法」一部改正、「可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮する」ことなどが規定。 	
平成 24 年 2012 年	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣府「障がい者制度改革推進会議」を廃止し「障害者政策委員会」を設置。 ・「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」。 	<ul style="list-style-type: none"> ・7 月 23 日、中央教育審議会「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」による「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」が報告され、短期的「障害者権利条約」批准までの施策と中長期的「同条約」批准後の 10 年間程度に向けた取組方策が提言。 ・12 月、小・中学校の通常の学級に在籍する児童生徒の 6.5% に学習上及び生活上の困難さが見られると中教審初等中等教育分科会が報告。
平成 25 年 2013 年	<ul style="list-style-type: none"> ・3 月、「障害者の雇用を支える連携体制の構築・強化について」厚生労働省通達。就労支援機関、特別支援学校等を巻き込み地域全体で障害者の雇用を支える取組を実施。 ・4 月、障害者自立支援法を障害者総合支援法と変え、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」に変 	<ul style="list-style-type: none"> ・8 月、改正障害者基本法第 16 条に「適切な教材等の提供」が追加されたことから、文部科学省検討会は「障害のある児童生徒の教材の充実について」を報告。 ・9 月、学校教育法施行令の一部改正で、平成 14 年に制度化した第 5 条「認定就学者」を廃止し、「認定特別支援学校就学者」に変更。用語的には、認定就学者制度から認定特別支援学校就学者制度に 180 度転換。 ・10 月、文科初第 756 号「障害のある児童生徒等に対す

	更し、施行。 ・6月、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」公布。障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に向け、障害を理由とする差別の解消を推進することを目的として制定。 ・12月、障害者権利条約を国会が承認。	る早期からの一貫した支援について」で学校教育法施行令改正の留意事項を通知。 ・10月、文部科学省初等中等教育局特別支援教育課は、「教育支援資料～障害のある子供の就学手続と早期からの一貫した支援の充実～」で、「学校教育法施行令改正による市町村教育委員会の修学手続におけるモデルプロセス、障害種毎の障害の把握等」を詳細に解説。
平成26年 2014年	・1月、障害者権利条約を国連に寄託。 ・2月、障害者権利条約の効力発揮。	

4 特別支援教育の現状

障害のある児童生徒の教育が一般的な教育制度において行われるというインクルーシブ教育システムであるが、実際には、障害のある児童生徒の教育の場は、従前の特別支援学校及び特別支援学級、通級による指導といった特殊教育制度において整備された場への就学者が急増している。図1は、我が国の児童生徒数の推移であるが、少子化の影響も受けずに特別支援学校就学者数が平成10年代から増加している。

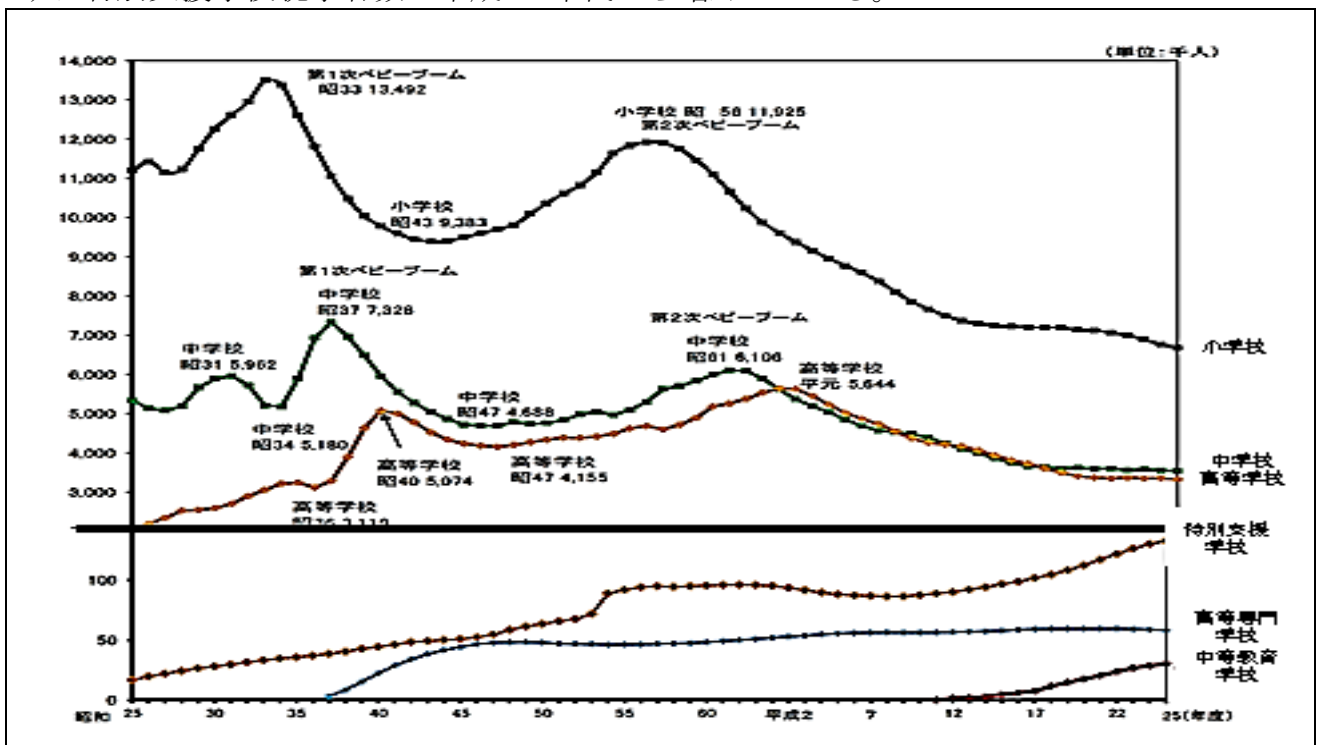


図1 我が国の幼児児童生徒学生数の推移⁽⁴⁾

図2は、特別支援学校及び特別支援学級、「通級による指導」に在籍している者の平成15年2003年度と平成24年2012年度の10年間のそれぞれの在籍者数の比較である。

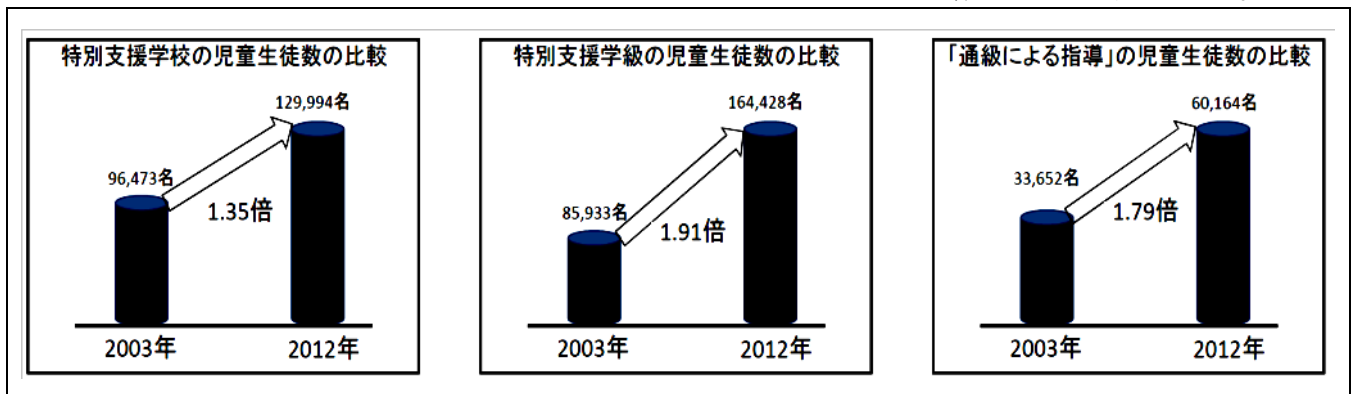


図2 特別支援教育対象の児童生徒数⁽⁵⁾

筆者は、保護者の皆様方が特別な指導の場を就学の場として選択する理由を、次の6点として考えている。

- ① 保護者は、障害児は恥ずかしいものではなく、どの家庭にでも生まれるものとの「障害児」観を持つようになり、障害のある児童生徒に応じた適切な教育の場を求めるようになってきた。
- ② 保護者は、障害を理由にした通常の学級でのいじめや、いじめなどによる不登校を回避するため、少人数で手厚い教育をする特別支援教育の場を求めるようになってきた。
- ③ 保護者は、地域の保健福祉関係者の早期発見と早期のかかわりによる個別の教育支援計画及び個別の指導計画のきめ細かな障害児への対応やその必要性を理解すると共にその支援から得られる効果を理解してきた。
- ④ 保護者は、保護者自身の高齢化した後の子どもの将来の自立を念頭に、特に知的障害や発達障害の場合は施設設備や専門的な指導人材や卒業後の支援体制が分かりやすい特別支援学校高等部を就学の場として求めるようになってきた。
- ⑤ 国及び各地方公共団体が通学費、給食費、教科書費、学用品費、**修学旅行費**等を補助する特別支援教育就学奨励費の仕組みが、保護者に理解されるようになってきた。
- ⑥ 障害児が通常の学級に措置されたとしても、その障害児を通常の学級で指導担当する教師の資質が低いことから、当該障害児の持つ可能性を最大限に発揮させることができないことも、特別な指導の場を選択する理由になってきた。

5 学び続ける教師（管理職）の姿を

障害のある児童生徒と障害のない児童生徒が学びあい、共に価値ある自己実現が可能な教育制度においては、障害があるなしに関わらず、児童生徒等一人一人が持っている顕在化している力と、まだ顕在化していないが潜在化しているその可能性を最大限に伸長させ、地域社会の中の一員として、地域の中で自立させ、社会参加させることが重要である。このため、上述した6点目の何よりも障害のある児童生徒の教育を担う通常の学級の教師の資質向上が最も重要といえる。

児童生徒等を担当する教師、それ以上に校長・教頭は、時代と共に変わりゆく教育的ニーズや児童生徒等が示す個々の困難さの状態等に的確に向き合うためにも、積極的に各研修会等に出席すること、新しい知見や教育実践を整理した刊行誌を学ぶことなどを通して、常に最新、最良の知識と技能を持つよう学び続ける教師（管理職）の心根が大事になる。

この心根を培うのは、児童生徒等への教育愛であり、教育的使命感である。

教師は、何よりも自らの教育愛と教育的使命感をはぐくむ努力をする必要がある。この努力こそ学び続けることである。教師は学び続けることにより、円環的に児童生徒等への教育愛と教育的使命感という教師の心根を培うことができるものである。

学び続ける教師こそ、インクルーシブ教育システム～障害者を包容するあらゆる段階の教育制度～構築に向けて求められる教師像といえる。

引用・参考文献

- (1) 障害者に関する権利条約 平成26年2月21日 厚生労働省ホームページ
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html
- (2) 文部科学省初等中等教育局 2013「学校教育法施行令の一部改正について 25文科初第655号通知」
- (3) 文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会 平成24年「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）」
- (4) 首相官邸 第14回 教育再生実行会議 配布資料 平成25年「我が国及び諸外国の学制に関する基礎資料」より引用
- (5) 文部科学省 2013 「特別支援教育資料（平成24年度）」より引用