

「同じ場で学ぶ」教育の意義と日本における実 現の道筋

—共生社会の構築を目指して—

荒谷咲希

目次

はじめに

1. インクルーシブ教育とは
 - 1.1 インクルーシブ教育の成立とサラマンカ声明
 - 1.2 障害者権利条約におけるインクルーシブ教育の定義
2. 「同じ場で学ぶ」意義と可能性
 - 2.1 共生教育運動が提起した「共生」
 - 2.1.1 八木下の就学運動と障害の「地域モデル」
 - 2.1.2 子問研の提起した「せめぎ合う共生」
 - 2.2 「発達保障」の観点
 - 2.2.1 発達保障論とその批判
 - 2.2.2 新たな発達概念の検討
 - 2.3 改めて「同じ場で学ぶ」意義とは
3. 障害児を取り巻く日本の教育の現状と課題
 - 3.1 「日本型インクルーシブ教育システム」
 - 3.1.1 矛盾した方向性とその背景
 - 3.1.2 特別支援教育の仕組み
 - 3.1.3 特別支援教育の現状と課題
 - 3.1.4 就学先決定の仕組みと現状
 - 3.2 通常教育から排除される子どもたち
 - 3.2.1 特別支援教育対象生徒の急増
 - 3.2.2 通常教育の場の文化と発達障害の制度化
 - 3.2.3 特別支援教育の場による受けとめ
4. 日本におけるインクルーシブ教育の実現のために
 - 4.1 課題の整理と改革の方向性
 - 4.2 通常学級における学籍を保障する制度構築
 - 4.3 学校・学級文化の変容と授業改革
 - 4.4 個別の教育的ニーズを保障する制度構築

おわりに

参考・引用文献

はじめに

本稿に通底する問題意識は、障害者と健常者が二分された社会のあり方にある。筆者は小・中・高と地域の公立学校に通ってきたが、障害のある児童・生徒は中学校の全25クラスのうち1クラスの特別支援学級に在籍していたのみで、学校行事で姿を目にする以外に交流はほとんどなかった。大学で障害学に出会い、マジョリティとしての自分の特権や内なる優生思想に向き合っていく中で、「障害のある友達がいない」という事実が、障害者差別を自分事として考える障壁になっているのではないかと思うようになった。自身のこれまでを振り返ると、特に高校以降は、学力や家庭の経済状況といった条件についての差異が、表面的には見えにくいコミュニティに属してきた。そういったコミュニティの均質性は、日常生活をはじめ、社会に対する問題意識、将来設計に至るまで、様々な場面において認識や想像、行動の枠組みを定めているように感じる。コミュニティを支える均質性のうちに、身体的均質性が無自覚のまま含まれている以上、身体的差異・異質性を有する障害者を含めた共生社会を構想することは難しいだろう。「共生社会」を「だれもが有する差異に想像力を働かせ、尊重しあいながら、その差異によらずだれもが目の前の人と対等に向き合える社会」と定義したとき、この実現のためには、障害児・者の存在が可視化され、健常者との間に距離のない社会を目指す必要がある。その過程で、義務教育を「分けない」場にしていくことが、大きな意味を持つと考える。

また、「「障害児・者」の高校進学を実現する連絡協議会」（以下、「連絡協」）で、都立高校受検の介助ボランティアに参加した経験も、研究の動機の一つである。障害児・者とその保護者の「周りの子どもたちと同じ場で学びたい」という当然の願いが、高校進学においては困難なケースが実在すること、叶えられたとしても、限られた選択肢の中で苦渋の決断を迫られる保護者の方の葛藤や、教師や教育委員会から向けられる冷やかな眼差しと前向きな対応が混在する実態を目の当たりにしたことで、教育現場における包摂という課題を肌感覚として捉えた。また、初めて障害を持つ人々との直接的なかわりを持ったことで、障害者と自分の間を無意識に隔てていた壁が瓦解し、障害者差別に関する諸問題をより自分事として考えられるようになったという小さな変化を感じた。この気づきが、同じ場で過ごすことが共生社会実現への近道であるという仮説を強めた。

よって本稿では、社会の縮図として、またコミュニティ形成やそれを経験する場としての小学校・中学校に着目し、共生社会実現に寄与する教育の形を模索する。

第1章では、インクルーシブ教育の理念と国際的な動向について確認する。第2章では、第1章で確認した理念を深め、共生教育運動と発達保障論を参照することで、共生社会の実現と新たな「発達保障」という観点から「同じ場で学ぶ」意義を再定義する。第3章では、分離教育を進める方向性を最大の問題として指摘したうえで、特別支援教育が個別の教育的ニーズに応じるという観点からも不足があることを述べ、理念と現状の乖離を明らかにする。また、特別支援教育対象生徒が増加している現状に潜む排除の構造を読み解き、教育現場の文化にも変革の必要があることを示す。第4章では、第1章、第2章で論じてきた「同じ場で学ぶ」ことを第一義的に重視するインクルーシブ教育を日本で実現する手立てとして、第3章における分析をヒントに、具体的な改革案を提示する。

1. インクルーシブ教育とは

本章では、インクルーシブ教育の理念と国際的な成立の過程を取り上げる。「サラマンカ宣言」によって方向づけられ、「障害者の権利に関する条約」で規定された「インクルーシブ教育」の定義やその根本にある思想を確認する。

1.1. インクルーシブ教育の成立とサラマンカ声明

「インクルーシブ教育」という用語が多く使用され始めたのは、1994年6月、スペイン・サラマンカで行われた「特別なニーズ教育に関する世界会議」が契機である。（安藤2018：70）ユネスコとスペイン政府共催で行われた同会議の中で、「特別なニーズ教育における原則、政策、実践に関するサラマンカ声明ならびに行動の枠組み（Salamanca Statement on principles, Policy and Practice in Special Needs Education and a Framework for Action）（以下、「サラマンカ声明」）」¹が採択された。サラマンカ声明では、「万人のための教育（Education for All）」を達成するために、特別な教育的ニーズをもつ人々に対し通常教育システム内での教育を提供する、というインクルージョンの原則と必要性が示された。

サラマンカ声明はまず、「すべての子どもは誰であれ、教育を受ける基本的権利をもつ」ことを示す。「すべての子ども」とは「障害児や英才児、ストリート・チルドレンや労働している子どもたち、人里離れた地域の子どもたちや遊牧民の子どもたち、言語的・民族的・文化的マイノリティーの子どもたち、他の恵まれていないもしくは辺境で生活している子どもたち」を含む。そして、こうした多様な特性やニーズへ合致する教育を通常の学校で保障すること、そのための教育システムの改善に高度の政治的・予算的優先性を与えることを各国政府に求める。

これらの指針の基盤となる考え方として、2点が挙げられる。

1つ目に、通常の学校において特別な教育的ニーズに応えることは、すべての子どもたちにとって有益であり、「全教育システムの効率を高める」とともに「費用対効果の高いもの」であるということだ。人間に差異がみられるのは当然であるのだから、学習過程の速度や性質は「予定された過程に子どもを合わせるよりも、むしろ子どものニーズに応じて調整されなければならない」。故に、一人一人のニーズに目を向ける児童中心の教育は、すべての子どもたちにとって、ひいては社会全体にとって有益なものである。結果として、「平均学力水準は高くとも多くの教育システムにみられる落第や留年を実質的に減少せられることがわかっている」。

¹ 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所，2011，「サラマンカ声明」
https://www.nise.go.jp/blog/2000/05/b1_h060600_01.html#sen2_02_g (2024年11月6日最終閲覧)

2つ目に、インクルーシブな学校の設置が、差別や偏見を解消し共生社会を形成することに寄与するものである、ということである。インクルージョンは、「人の尊厳や人権の享受と行使」、特別な教育的ニーズを持つ子どもたちの「十分な教育面の進歩と社会的統合」のために必須である。そして、インクルーシブ教育は、「特別なニーズをもつ子どもたちと仲間たちとの連帯を築き上げる最も効果的な手段」であり、「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、インクルーシブ社会を築き上げ、万人のための教育を達成する最も効果的な手段」なのである。

反対に、「障害をもつ人びとの諸問題は、彼らの潜在的可能性に対してよりも、むしろ彼らのインペアメントに焦点を向けるという問題をはらんだ社会によって作りあげられてきた」として、特殊学校や特殊学級に子どもを措置することは、「例外であるべき」と明言される。あくまで基本原則は、「すべての子どもはなんらかの困難さもしくは相違をもっていようと、可能なさいはいつも共に学習すべきである」ということである。

ただし、インクルーシブ教育が単なる統合教育ではなく、生徒の多様なニーズへの対応が求められるという点は既述の通りである。堤（2019）によれば、そもそもインクルーシブ教育論は、社会のあり方の議論の中で交わされてきたものであり、欧米では新自由主義が助長する社会的排除の拡大の緩和・解消をめざす社会的包摂論の一環として展開されてきた。したがって、インクルーシブ教育は、単に「分離か統合か」の議論でなく、インクルーシブな社会に向けた学校教育のあり方をめぐる本質的な議論である。

以上のように、インクルーシブ教育とは、通常の学校内で特別な教育的ニーズに応える児童中心の教育であり、すべての子どもたちができる限り共に学ぶことが目指される。そして、インクルーシブ教育を進めることは、特別な教育的ニーズを持つ子どもの権利を保障するだけでなく、すべての子どもたちに有益であり、差別に抗する地域社会の形成に寄与する。このような方向性がサラマンカ声明によって世界に示されたのである。

1.2. 障害者権利条約におけるインクルーシブ教育の定義

2006年12月、「障害者の権利に関する条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）」（以下、障害者権利条約）が採択され、2008年5月に発効した。障害者権利条約は、「障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定める条約」²である。

教育について定められた第24条は、5項から成り立つ。第1項において障害者が教育を受ける権利が明示され、第2項でその保障を実現するために締約国に以下のことが求められる。

² 外務省「障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html（2024年11月6日最終閲覧）

- (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

これらは、サラマンカ声明によって示された方向性が、具体的な規定として明文化されたものだといえる。(e)に着目すると、「完全な包容という目標」と述べていることから、障害者権利条約は実現されるべきインクルーシブ教育に関して、「プロセスとしてのインクルージョン」の立場をとる。「プロセスとしてのインクルージョン」とは、固定的なものでなく、フル・インクルージョンというゴールを目指して、漸進的に改革していくプロセスとしてインクルージョンを理解する立場である。(清水 2012 : 38-39) この清水の立場に倣い、本稿においても「インクルーシブ教育」を「障害の有無に関わらずすべての子どもたちが包摂された教育を目指し、通常教育を変革していくプロセス」と理解する。なお前節でも触れた通り、本来インクルーシブ教育の対象となるのは、言語的・民族的・文化的マイノリティやその他様々な家庭環境におかれた子どもを含む「すべての子どもたち」であり、「教育」が指す範囲には高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習も含まれる。しかし本稿では焦点を絞るため、小・中学校における障害児・者の包摂を念頭に置き、論を進めていく。

2. 「同じ場で学ぶ」意義と可能性

2.1. 共生教育運動が提起した「共生」

日本では1979年、養護学校義務制が施行された。養護学校義務化によって、それまで「就学猶予」や「就学免除」が認められていた重度の知的障害者や身体障害者に対し、教育権が保障されることとなった。祝賀ムードの裏で、当時9歳だった金井康治をはじめ、

³ 外務省「障害者の権利に関する条約 条文（和文）」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018093.pdf> (2024年11月7日最終閲覧)

普通学校・普通学級への入学を希望した障害児やその保護者によって抗議運動が展開された。正確には1960年代末よりすでに起きていた就学運動がピークに達したのであるが、一連の運動は「共生教育運動」と呼ばれ、各地に広がった。本節では、共生教育運動の主張を読み解くことにより、「共に学ぶ」意義を様々な視点から捉えたい。

2.1.1. 八木下の就学運動と障害の「地域モデル」

共生教育運動の「ルーツ」とされるのは、埼玉県川口市の八木下浩一による就学運動である。彼は生後間もなく脳性麻痺と診断され、小学校を就学猶予となった。そして1996年、27歳の時、学齢期を過ぎた「過年児」として小学校への進学を川口市教育委員会に願い出た。以後、彼は学校・役所との交渉を重ねて1970年度に聴講生扱いでの入学許可を得た後、71年度正式に編入学、76年3月に卒業した。八木下の就学運動は、当時養護学校設置要求が主流だった障害者の要求の中で異質であり、今日の「障害児も地域、校区の普通学校に通う」ことを目的とする様々な活動のルーツとなった。（小国 2019：33）

八木下の就学運動には、3つの意味があった。1つ目に、「街に生きる」ことへの訴求、2つ目に社会運動の一形態としての選択、3つ目に勉強したいという素朴な願望である。

1つ目の思いは、自著『街に生きる』において語られる。そもそも八木下は商店街で洋服店を営む両親のもとで育ち、草野球や「やくざやチンピラとの付き合い」を通して、近所の人々と盛んに交流しながら生活していた。彼にとって「地域」は決して平和な美化する空間ではなく、「露骨にいじめてくる」子どもがいて、同時に「必ずかばってくれる子ども」がいるような、排除と包摂を含み持つ空間であった。（八木下 1980：18-20）それでも家族や友人と「いろんな関係を結び」、一緒に笑い、一緒に泣き、ときには喧嘩をするような日々の営みに生きることを意味を感じ取っていた八木は、見学ののち養護学校や障害者施設を拒否し、「あたりまえのこと」として「地域」で生きることを望んだ。

（八木下 1980：Ⅱ）

2つ目に、八木下は養護学校ではなく普通学校に入ることにこだわった理由について、「僕が何のために普通の小学校に行くかということやっぱ人間は平等なんだということを訴えに行かなくちゃと思うからだ。」（八木下 1980：60-61）と述べている。また小学校卒業後、粘り強く闘争を続ける中でも⁴、障害者一人ひとりの「生き様をぶつける」ことにより、「障害児をふり分けようとしている文部省の差別行政」を打ち破り、国の福祉のあり方を根本から問い直さなければならない、という考えを示す。（八木下 1980：43-44）

障害者の生き様をさらし、喧嘩や対立を含めて「共生」と捉えようとする思想は、共生教育運動のほとんどに共通する概念である。小国（2019）は、八木下にとっての学校は、

⁴ 八木下は小学校卒業後も、精力的に障害者解放運動に参加した。全国障害者解放運動連絡会議（全障連）の呼びかけで全国11の地域に組織された「義務化阻止共闘会議」の二代目代表幹事に1978年に就任。養護学校義務化施行後も、金井闘争をはじめ各地の「就学闘争」の支援や「文部省闘争」を続けた。

障害の「地域モデル」の共生であったと分析する。障害の「地域モデル」は、山下（2010）が提起した考え方である。「社会対個人という対立を前提にして、制度やシステムの改善を提起する」社会モデルに対して、地域モデルは「人と人が出会う関係」を重視する。地域モデルは、対人関係が複雑に重なる中で編まれていく「しがらみ」を編みなおしつつ「ぶつかりあいながら一緒にやる」ことによって地域が変わってゆくことを目指す。山下（2010）によれば、「共生」とは、「あたりまえに差別を受ける」ことであり、「地域で生きるということは、やはり闘争（ふれあい）である」。

八木下はある対談の中で、「養護学校の一番悪いところは障害者がいじめられないということだと思う」と発言する。（小国 2019：48）この発言に代表されるように、彼にとって学校で共に学ぶことは、いじめたり、いじめられたりすることも含んだ様々な「しがらみ」の中で「あたりまえに差別を受ける」と同時に「ぶつかりあいながら一緒にやる」ことであり、「街に生きる」作法を学ぶことであった。同じ場所と時間を共有し、容易に解消しえない「しがらみ」や対立がある中で相互理解を深め、多様な人々が活性化するような、差別に対抗的な空間を構築していくという「障害の地域モデル」の可能性を、八木下は自らの生き様の中で示したのである。（小国 2019：46-49）

3つ目に関して、八木は「やっぱり勉強もやらなくちゃいけないんだよ。そこらへんが矛盾で、おれの頭の中でいつも動揺してる」と述べる。（小国 2019：39）ここでいう「矛盾」や「動揺」は、能力主義に基づく競争によって障害者差別が正当化されてきたことへの抵抗感を背景にするものであろう。実際、八木下は小学校への入学を許可されてからも、能力主義の壁に潰されるような経験をする。普通学級は、「早く計算ができ、どれだけたくさん字を覚えるかということ追いつかれない」というような、競争主義が蔓延る場所であった。そうした「健全者ペース」の意識を、知らず知らずのうちに内面化している自分自身に気づいたことが、学校教育に対する一種の「敗北」として語られる。（小国 2019：40-41）八木下の就学闘争は、障害者解放運動そのものである一方で、自身に内面化された能力主義や差別感情との葛藤の過程であった。

2.1.2. 子問研の運動と「せめぎ合う共生」

本項では、「共生」概念を捉える別の視点として、「子ども問題研究会」（以下、「子問研」）が提起した、「せめぎ合う共生」という論理に着目する。

子問研は、専門家、親、子、教師、学生といった様々な立場の人によって構成される団体で、1970年代初頭より「どの子も地域の学校へ」の運動を推進した。「共生＝共育」や「共生・共学」といった概念を先鋭的に用いたことで知られ、月1回の「教育を考える会」の議論を通して「共生」概念を練り上げた。子問研の運動は、障害児を持つ親の「地域の普通学校へ」我が子を行かせたいという願いに寄り添い、「共に生きる」場の確保を援助していくことであった。

親と子が「普通学級に行きたい」と願うとき、期待されるのは周りの子と同じスピードで発達することではなく、周りの子どもとの関係の中で学び取り、ゆっくりと変化しあっていくことである。（中田 2019：103）子問研の代表である篠原睦治は、「ゆっくりと変化し合っていく」関係構築を指す概念として、「せめぎ合う共生」という言葉を用いて

いた。「せめぎ合う共生」という関係性には、互いを中傷しあったり、「劣っている」とされた子どもが「足手まとい」になったり、日常の中で馬鹿にされたりする関係性も含む。一方で、特殊学級に「障害児」として選別され、隔離される場合には、馬鹿にされるよりむしろ、同情され理解される対象となる。「せめぎ合う共生」は、普通学級という場で日常を共有することを通してしか生じ得ない関係なのである。（中田 2019：103-105）

一見すると、普通学級で馬鹿にされたりいじめられたりするよりも、特殊学級の中で過ごす「安全」「安心」をとる方が子どものためになる選択のように思える。しかし子問研は、「同情され理解される関係性」よりも、「いじめられ馬鹿にされる」関係性のほうが好ましい、という発想を持つ。「じきじきにバカにされ、そしてじきじきにやりかえず可能性をもった生活の方が、無関心・無感動・無関係という決定的・一方的な差別の生活よりも、はるかに貴重な関係」（中田 2019：105）だと考えるためである。「せめぎ合う共生」の中では、「できない」子ども自身にも、「できなくてなぜわるい。そこは助けてほしい。支えてほしい」と要求していく姿勢が求められる。この「ずぶとさ」「強さ」は、配慮や同情という一方通行の関係の中ではなく、むしろ「お互いがお互いの要求やその都合をそのままぶつけ合う中で」育まれる。（中田 2019：107）

こうした「せめぎ合う共生」という関係性へのこだわりから、子問研は学校を「勉強によって「発達」を保障していくという場ではなく、勉強が「できてもできなくても一緒にいることで同世代の他者との関係を作っていく生活の場、関係の場である」（中田 2019：105）と捉え、「同じ場で学ぶ」ことを最重視する。

2.2. 「発達保障」の観点

前節で扱った「共生教育論」は、理念としては共感できる一方で、多くの人が容易に受け入れられる理論ではないだろう。その背景には、「同じ場で学ぶ」ことによる関係構築の重要性や社会変革への可能性にのみ目を向けることで、障害児・者一人ひとりのニーズに合った専門的な教育による「発達」の可能性を奪うことや、本人に生きづらさを強いることになるのではないかとといった危惧があるからだと考えられる。では、共生を望むことは、発達を諦めることを意味するのであろうか。第一章で確認したインクルーシブ教育の理念に立ち返れば、そうではないはずである。本節では、共生教育論への対立軸として歴史的に展開されてきた発達保障論の主張を参照し、新たな発達概念を検討することで、「同じ場で学ぶ意義」について考えたい。

2.2.1. 発達保障論とその批判

3章で詳しく触れるが、日本の障害児教育は分離教育を前提としており、その体制を正当化する礎となっているのが「発達保障論」である。発達保障論は、全国障害者問題研究会（以下、「全障研」）が提起した。全障研は、就学猶予・免除の対象となっていた重度障害児の就学権保障の運動などに注力していた民間団体で、共生教育運動を展開した全国障害者解放運動連絡会議（全障連）と鋭く対立した。全障研の唱えた発達保障論は、「障

害の有無を問わず、すべての人の発達とすじ道は同じであり、発達を保障するうえで必要なことを学ぶ権利がある」（小国 2019：25）という主張である。ただし、ここでの「発達」概念は、単に「できなかったことができるようになる」という新しい能力を獲得していく過程を指すにとどまらない。能力を発揮する場面や相手が増えるという「ヨコの発達」や、「気持ちの育ちや価値意識の深まりなど、人格が豊かになることも、「発達」の大切な内容」（丸山 2012：5）であるとされる。

発達保障論は、発達限界説を打ち破り、教育における重度障害児の排除の根底を批判した点において一定の評価を受けつつ、様々な立場から批判がなされてきた。その代表例が、山下恒男の唱えた「反発達論」である。山下（2002）は、発達する存在だけが価値のある存在であるとすれば、「ほとんど発達が期待されない重度の障害者にとって、発達は抑圧的な概念にならざるを得ない」として、発達概念の抑圧性を指摘する。能力の全面発達を志向する価値意識には、能力差による人間存在の平等性の否定を内包せざるをえない。

また福島（1991）は、「幸福の保障」を教育の目的に据えるという観点から、個人内部における「価値の序列性」にも批判の目を向ける。「かつてできなかったことができるようになる」ことを喜び、さらに「様々なことができるようになる」ことを目指すという素朴な価値意識は、それ自体として問題はない。しかしそれが第一義的に尊重されてしまうと、「個人の幸福の実現」という目的が見失われてしまう可能性がある。たとえ発達の結果ではなくプロセスに重きを置くとしても、発達が自己目的化されることにより、

「「発達の主体」であるべき個々の障害児が、「発達の価値を実現するための存在」としてしか把握されないという矛盾が生じてしまう」（福島 1991：60）。すなわち、「発達」という内的変化（「運動」）にのみ価値を見出すことが問題なのであり、「幸福の実現」という第一の目的を叶えるために重要なのは、「運動」としての発達よりも、「存在様式」としての「生活の豊かさ」なのではないか、と福島は主張する。（福島 1991：60）

次に福島が指摘するのが、「能力観の一面性」である。「諸能力の発達」のなかに、「能力それ自体の発達」と「発達した能力の現実的展開」という二つの段階を見出す。この視点によれば、発達保障論とは「能力それ自体の発達」を効果的に保障することを第一義的な目的として、学校・教育形態が判断されるべきである、という考え方である。しかし、福島は「能力それ自体の発達」を疑問視する。能力が「現実的に展開」される、つまり「外界や他者との相互交渉のなかで、具体的に発揮されてこそ」、その能力に価値があると考えるためだ。（福島 1991：61）例えば、「書き言葉の能力」を身につけたある障害児が、その能力を発揮すべく手紙を書こうとしたとき、手紙を書くべき友人がいなかったとしたら、「この障害児の「能力の発達」を保障したことになるのだろうか」といった具体的な問題が想定される。（福島 1991：61）ここで、「「能力を発揮する場やそれを響きあわす他者」の存在の可能性がより広く保障された「健常児と共に学ぶ」という教育形態が、新たな意味をもって把握される」（福島 1991：61）のである。

他方、野崎（2010）は、発達保障論が障害児の発達を権利として捉えている点を問題視する。発達とは「望ましさを引き出すもの」と定義できるが、その「望ましさ」とは恣

意的に構築されたものにすぎない。その内実は「個体レベルの機能の発達こそが望ましいもの」であるというような、「私たちの社会における主流の価値観を判断の基準として内包しているものである」以上、「そこに正当性を意味する権利の語を用いるのは、非常に危ない」。(野崎 2010 : 32)

以上のように、発達保障論には、発達概念そのものの抑圧性、発達に全面的な価値を見出す志向性、能力観の一面性、発達の方向の恣意性といった批判が加えられる。しかし、発達という概念を完全に拒否したとき、教育はできない者を「できないままでよい」とする「ありのままの生の肯定」に依拠することになる。そしてそのような社会は寡頭による専制政治を批判する根拠を失い、民主主義を否定する方向へと働いてしまう危険がある。(野崎 2010 : 36)

2.2.2. 新たな発達概念の検討

ここで要求される新たな発達概念として、野崎は発達を「他者と出会い、あるいは出会い損ねながら、世界を感受していくプロセス」(野崎 2010 : 36)と定義する。「世界を感受する」とは、「この世界に他者が存在し、生きていることを知ること」である。これは、世界のありようや価値観を無抵抗に、無批判にただ受け入れることなく、先行する知識や理論によって切り取ることであり、それらに対して異議をとねえることも発達のイメージに含意される。また言い換えれば、発達とは「私とは根源的に異なるもの」の存在を知ることである。他者とつながる「正当性」を何らかの共通点に求めるのでは、排除を正当化する論理が生まれてしまう。「私とは根源的に異なるもの」の存在を無条件に肯定し、つながりを模索していくプロセスによって、発達が担保されるのである。(野崎 2010 : 36-38) このように考えれば、「他者との出会いを根源的に妨げるような制度や価値観は、発達を阻害するもの」であるといえる。また障害のある者は、障害のない者に比べてその過程を身体的・精神的・知的に経験しづらいのであるから、この経験を達成させるための適切な援助を保障していくことこそが「発達保障」である。(野崎 2010 : 38)

この定義の下では、「できるようになること」は豊かな生を享受するための手段的な意味合いとなる。例えば、街に出たいが身体の障害ゆえに出られない者にとって、「歩けるようになること」は手段のひとつである。障害児教育においては、車いすを使用したり、介助者の同伴で街に出たり、といった「可能性の幅」が教えられるべきである。一方で、目的としてできるようになることの喜びや、できるようになりたいという気持ちは否定されない。(野崎 2010 : 39) 「この年齢であればこれくらいのことができなくてはならない」といった画一的な目的ではなく、あくまで本人の幸福の実現のために、本人の欲求や必要に応じて、「できるようになる」ための様々な方法を教えることが、教育の役割である。

2.3. 改めて「同じ場で学ぶ」意義とは

本節では、前節までで取り上げた議論を整理し、インクルーシブ教育の原則とすべき「同じ場で学ぶ」ことの重要性について論じる。

まず、共生教育運動の原点となったのは、「当たり前に関わり合いの人と同じ場で生きたい」という思いである。人間が他者との関係の中で生きる社会的な存在である以上、他者とのつながりへの欲求は障害の有無によって否定しうるものではない。本人や保護者の希望は専門家の判断より優先されなくてはならず、権利として保障されるべきである。

ここで想定される他者との「つながり」の中には、差別やいじめを受けたり、馬鹿にされたりする関係性も含まれる。一方的で不均衡な健常児・者－障害児・者という構図を崩すためには、分離された場で「同情され理解される」のではなく、同じ場で「ぶつかり合いながら一緒にやる」というプロセスが必要である。（野崎 2010：39）学校は学習の場であると同時に、子どもにとって数少ないコミュニティ形成の場であり、他者との繋がり方を学ぶ場である。つまり、子どもにとってほぼ唯一の「社会」だといえる。社会に生きていく以上、人は誰しも間違いを犯し、差別によって人を傷つける可能性から逃れられない。共生社会の構築に必要なのは、傷つけることを恐れて他者から距離をとることではなく、傷つける可能性を自覚しながらも対話することを諦めない姿勢である。そして、差別する可能性を自覚するために必要なのは、知識を持って「普通」や「日常」を問い直すことである。（好井 2009：14-19）授業内外のかかわりの中でそれぞれの「当たり前」がぶつかり合うことによって、その差異に気づきが生まれ、知識として蓄積されていく。時に失敗し、痛みを伴いながらも変わりあっていく「せめぎ合う共生」のような関係構築は、週に何時間かの限られた交流のみでは達成しえない。学校という小さな「社会」で健常者の価値観をアップデートし、他者とつながる豊かさを広げていくような「障害の地域モデル」の実現には、日常的に同じ場所と時間を共有することが不可欠である。

この点についてはやや理想論に傾いていることを自覚しつつも、共生社会実現という文脈の上でのポジティブな面を強調したい。ただし、前提として普通学級において支配的な能力主義・集団主義やそれに伴う排他的な文化を変革することは不可欠であり、インクルーシブ教育とはそのような「通常教育の変革」を指すものであることを改めて確認しておく。また、普通学級で過ごすことが当人にとって耐え難い苦痛や負担を強いるものであった場合に、教育を受けることを諦めなくて済むようなオルタナティブな場の構築や、何度でも挑戦できるような選択・移行の仕組みが、障害の有無に関わらず必要になると考える。しかし、やはり前提とすべきは「同じ場で学ぶ」仕組みであり、障害がある子どもに対してだけ初めから別の場が用意されていることは、望ましい形とは言えない。

次に、障害児・者本人の視点から、普通学級で日常を共有することによってしか達成しえない「発達」があるという点を、「同じ場で学ぶ」意義として挙げたい。発達保障論は、発達（ここでは、「できるようになること」という「運動」を指す）に重きを置くことが「できない」人に対する抑圧となりうること、本来教育の目的とされるべき「幸福の保障」という視点が見落とされてしまうことに問題がある。「幸福の保障」を教育の目的に据え直すと、「できるようになること」はあくまで手段のひとつとなり、「能力の現実的展開」のための他者の存在が不可欠となる。ここで「できること＝よいこと」という枠でもなく、ありのままの生を肯定するに留まるのでもない新たな発達概念として、野崎（2010）に従い、「他者と出会い、あるいは出会い損ねながら世界を感受するプロセス」と定義する。この定義によれば、現在の分離教育の形は発達を阻害するものだともいえ

る。障害児・者の発達を保障するために、学校での他者との出会いを最大限価値のあるものとするには、障害の有無によって場を分けることなく、だれもがクラスの一員として出会う場を構築することが重要である。

以上より、障害児・者本人の当たり前の権利を保障し、社会との関係と不可分な「発達」を保障するためにも、また共生社会実現のためにも、「同じ場で学ぶ」ことは重要である。

3. 障害児を取り巻く日本の教育の現状と課題

第1章で確認したように、2006年に障害者権利条約が採択されたことにより、インクルーシブ教育の実現が国際的に目指すべき方向として定められた。日本においても2007年9月に署名し、2014年1月に批准したことをもって、インクルーシブ教育の推進が図られてきたはずであった。しかし実際には、「その構築のため、特別支援教育を着実に進めていく必要がある」⁵として、分離教育が進められているのが現状である。本章では、「インクルーシブ教育システム」を語りながら分離教育を進めるという矛盾した方向性が成立した経緯と背景、またその方向性の下で行われている特別支援教育、通常教育それぞれの現状と課題を明らかにすることにより、共生社会実現に向けた改革の方策を探りたい。

3.1. 「日本型インクルーシブ教育システム」

3.1.1. 矛盾した方向性の成立とその背景

本項では、「インクルーシブ教育システム」の構築のために特別支援教育を進めるという矛盾した方向性が、なぜ、どのようにして打ち出され、維持されてきたのかを明らかにする。

現在の日本の障害児教育に関する議論は、主に二つの組織によって進められてきた。一つが「障がい者制度改革推進会議」（以下「推進会議」）、もう一つが中央教育審議会初等中等教育分科会に設置された「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」（以下「特特委」）である。この二つの組織の出した意見の対立に着目することで、現在の「日本型インクルーシブ教育」の方向性とその背景にある文部科学省の意図が見えてくる。

推進会議は、障害者権利条約の批准に向けた国内法の整備のために、障害者の雇用、

⁵ 文部科学省、2012、「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） 概要」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321668.htm（2025年2月10日最終閲覧）

教育、医療、司法手続、政治参加等の各分野について幅広く審議や各団体・省庁へのヒアリングを行う場として 2009 年 12 月に内閣府に設置された。2010 年 6 月、改革の基本的な方向性を示したものとして「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」が出された。第一次意見の中で、障害のある子どもの就学制度については、「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍すること」を原則とし、「本人・保護者が望む場合」にのみ「特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度」とすることが求められた。また、就学先決定時には本人・保護者、学校、学校設置者の三者の合意を義務付けること、就学先における必要な合理的配慮を当該学校が提供することなどが明記された。（障がい者制度改革推進会議 2010a：17）2010 年に発表された「第二次意見」においても、第一次意見からの大きな変化はなく、現行制度を分離別学の仕組みであると批判し、「インクルーシブな教育制度の構築」を求めた。（障がい者制度改革推進会議 2010b：32-36）

第一次意見を受けて文部科学省が設置したのが特特委である。結論として公表された「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）」⁶（以下「報告」）の軸は大きく二点である。一点目に、障害の程度に応じて特別支援学校や特別支援学級などの場で分けて教育する、それまでの特別支援教育制度を維持・推進すること。二点目に、就学先の決定については「本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則」とするが、「最終的には市町村教育委員会が決定」する、ということである。そのうえで、「インクルーシブ教育システム」については、「できるだけ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に最も的確に応える指導を提供する」ために、連続性のある「多様な学びの場」を用意する必要がある、と説明されている。現行制度の改革を訴えた推進会議に対し、特特委は、障害者権利条約と特別支援教育は矛盾するものではなく、特別支援教育はインクルーシブ教育であり、特別支援教育を推進することがインクルーシブ教育の実現につながる、と考える姿勢を示したのである。

こうした両者の対立は「交流及び共同学習」に関する評価にも表れる。特特委報告では、交流及び共同学習は「共生社会の形成に向けて」大きな意義を持ち、推進すべきとされる。一方で、推進会議では第二次意見において「交流及び共同学習は分けられた教育環境が前提になるため、原則分離の教育のままでは障害者権利条約で規定するインクルーシブ教育は実現しない」と否定的な立場を示したうえで、学校間交流は年に数回であることが多く、保護者の付き添いが求められるなど、多くの課題があると指摘する。（障がい者制度改革推進会議 2010b：34）実際、この交流及び共同学習は、そもそも積極的に進められているとはいえない。2022 年に文部科学省が発した「特別支援学級及び通級による指

⁶ 前掲

導の適切な運用について（通知）」では、特別支援学級の総授業時数の半分以上を交流及び共同学習として通常学級で過ごしている児童生徒の割合が、小学校で 54%、中学校で 49%と高い数値を示している状況を「不適切である」とし、授業時数の半分以上を特別支援学級において行うべきであるという方針が示された。その理由は、「特別支援学級において障害の状態や特性及び心身の発達の段階等に応じた指導を十分に受けていない」ことを問題視するためであり、「交流」の側面のみ重点を置いて交流及び共同学習を実施することは適切でない」というのが文部科学省の主張である。「交流及び共同学習」はそもそも場の分離を前提とした発想であるという問題を看過しても、その推進をもって「インクルーシブ教育」を謡っているのにもかかわらず、反対に交流の抑制が図る現状と理念の乖離が目に見え⁷。

清水（2012）は、推進会議と特特委の対立の根底には、障害者権利条約第 24 条に規定するインクルーシブ教育の理解の相違があると述べる。推進会議がインクルーシブ教育を人権モデルによる新しいパラダイムと受けとめ、法制化に進もうとする立場であったのに対し、特特委は、インクルーシブ教育を新しいパラダイムではなく、インテグレーションの延長に位置するものと理解しているのである。インテグレーションとは、障害児教育の分離分立を前提として、通常教育との「交流及び共同学習」により、可能な限り近接させようとするアプローチである。特特委報告は、このインテグレーション原理をもとに成り立つ特別支援教育体制を微調整する立場として、「インクルーシブ教育を理念としてのみ同意しているにすぎないために、大胆な制度改革にまで踏み込めないままにとどまっている」のである。（清水 2012：24-28）第 1 章で示した通り、障害者権利条約の定めるインクルーシブ教育は、フル・インクルージョンを目指して通常教育を漸進的に変革していくプロセスである。この解釈によれば、特別支援教育とインクルーシブ教育を同一視しこれを推進していくという特特委の方向性は、障害者権利条約に沿うものではないといえるだろう。

しかし結果として、現在の日本が進める「インクルーシブ教育システム」の方向性は、特特委報告に基づいたものとなっている。様々な批判を受けながらも、特別支援教育の維持・推進が進められてきた背景には、「教育資源配分の仕組みの急激な変革を嫌う」文部科学省の意向と、それを支える「その維持を強く望む教育委員会や学校現場の意識」があったと柴垣（2022）は論じる。

日本では、国による一方的な統制としてではなく、都道府県や市町村教育委員会の問題意識、実際の学校現場の教師の意識などのさまざまな力の合成によって、教育の標準化が進められてきた。その結果、学級で行われる学習のあり方を規定した学習指導要領と、学級規模を単位として教育資源を配分する（教員が配置される）という義務標準法による教育の標準化の仕組みが定められ、定着した。障害のある子どもの教育についても、1 学

⁷ 2022 年の文部省通知は、後述の国連勧告においても撤廃が要求されている。

級あたりの人数や教員の加配の基準が通常学級とは異なるものの、学級を単位として教育資源を配分する（教員が配置される）という教育の標準化のあり方は同様である。つまり、特別支援学校に児童生徒の学籍があることによって、学級が認可され、在籍する児童生徒の障害に対応した施設設備が整えられ、専門性のある教員が配置されているというのが現在の仕組みである。すべての子どもが地域の小中学校の通常学級に在籍することとなった場合、障害の有無により分離することを前提に作成されている学習指導要領の内容の抜本的な改正が必要となるだけでなく、こうした学級編成の規定が根底から崩れることになる。このように、推進会議の示したインクルーシブ教育のための通常教育の改革は、1958 年以来 50 年にわたって築き上げてきた教育制度を変えることを意味する。これには、教育資源の配分という財政面の問題⁸、学校現場や教育委員会の意識、保護者の思いといった様々な要因が絡み合い、文部科学省の判断を難しくしているのである。（柴垣 2022：81-83）

3.1.2. 特別支援教育の仕組み

ここで、特別支援教育とはどのようなものであるか、制度とその成立過程を概観する。1979 年の養護学校義務化以後、障害児の教育は盲・聾・養護学校や重複障害学級、通級による指導といった特殊教育によって行われてきた。特殊教育は、障害種別に特別の場で実施する教育であったが、対象となる障害の拡大や個々の児童生徒の特別な支援のニーズに応じた教育を展開する必要性から、特別支援教育への転換が行われた。2007 年 4 月に文部科学省から出された「特別支援教育の推進について（通知）」において理念が明示され、2007 年より施行された改正学校教育法により、特別支援教育制度が開始された。これにより、盲・聾・養護学校は「特別支援学校」へと一本化され、知的な遅れのない LD・ADHD・高機能自閉症等の発達障害まで対象が広げられた。ここで現在の形になった特別支援教育は、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導の 3 点によって成り立つ。なお、前提として日本の学校体系は戦後の教育改革以降「単線型」をとり、特別支援教育の 3 形態も、原理的には小中学校と同じ教育目標、教育課程構造を基礎としている。このことはすなわち、特別支援学校での教育を受ける者に対し、相当する段階の通常教育を受ける者と同等の権利義務、社会的処遇が保障されることを意味する。

文部科学省⁹によれば、特別支援学校は、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者に対して、「幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施

⁸ 文部科学省が提出した試算によれば、すべての子どもが可能な限り通常学級に在籍すると仮定した場合、12 兆 1,485 億円のコストがかかる。「理念だけではなく人的・物的条件整備とセットで検討することが重要である」とし、この試算が公表されたことに、インクルーシブ教育実現への財政的懸念がみてとれる。（文部科学省，2010，「障害のある児童生徒への十分な教育に必要な人的体制・物的条件の整備について（義務教育段階）」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296192.htm）

⁹ 文部科学省「特別支援教育について－2. 特別支援教育の現状」

すとともに、障害による学習上または生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を設けること」を目的とする学校である。教育課程については、特別の教科である道徳、特別活動並びに自立活動を行う点で独自性を持つ。その他の点は障害種別により、視覚・聴覚障害児は基本的には通常の小・中学校と共通した各教科の学習、知的障害児については別に定められた特別支援学校（知的障害）の各教科を扱うことになっている。いずれにしても、各教科等の標準授業時数は決まっておらず、重複障害児を含め子どもの実態に即して設定することができる。

次に特別支援学級は、知的障害者、肢体不自由者、病弱者及び身体虚弱者、弱視者、難聴者、言語障害者、自閉症者・情緒障害者に対し、心身の発達に関わる補償教育の提供を目的として、通常の小・中学校内に設置される学級である。特別支援学級の1学級の児童生徒の数は、小・中学校いずれも8人を標準として、都道府県の教育委員会が定めるものとされる。教育課程については、設置される小学校等の基準に基づいて編成されるが、特別支援学校の学習指導要領を参考として、特別の教育課程を編成したり、各教科の指導において在籍学年より下学年の目標を扱ったりすることができる。

最後に通級による指導とは、「通常の学級に在籍し、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする児童生徒に対して、障害に応じた特別な指導を行う指導形態」のことである。なお、知的障害者は、「生活に結び付く実際の・具体的な内容を継続して指導することが必要であることから、一定の時間のみを取り出して行うことにはなじまない」との判断から、通級による指導の対象にはなっていない。また教育課程は特別支援学級同様特別の課程を編成することが可能であるが、ここでいう障害に応じた特別の指導とは自立活動を指し、教科学習の遅れを補充するための指導ではない。

いずれの場においても、目的として重視されるのは障害児の「自立」と「発達保障」である。ここでいう「自立」とは、精神的、身体的、経済的な独り立ちを指す一般的な意味とは異なり、「幼児児童生徒がそれぞれの障害の状態や発達段階に応じて、主体的に自己の力を可能な限り発揮し、よりよく生きていこうとすること」（文部科学省 2019：49）を意味する。自立活動とは、その自立を目指して、障害による学習上または生活上の困難を主体的に改善・克服するために必要な知識、技能、態度及び習慣を養い、もって心身の調和的発達の基盤を培う」（文部科学省 2019：50）ことである。例えば、コミュニケーション能力に課題が見られる生徒に対して、他者の意図や感情を理解するスキルの向上のために、様々な状況が描かれたカードを見て、状況に合った応答の仕方を考える練習を行うことなどである。こうした自立活動の指導は、「個別の指導計画」に基づいて行われる。個別の指導計画は、教育課程を具体化し、障害のある児童など一人ひとりの指導目標、指導内容及び指導方法を明確にして、きめ細やかに指導するための計画である。計画作成は特別支援学校・特別支援学級に在籍する児童生徒、通級による指導を受ける児童生徒に対しては義務づけられており、通常の学級に在籍する障害のある子どもに対しても、必要に応じて行うことが現行の学習指導要領において定められる。

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/002.htm（2025年2月10日最終閲覧）

以上3つの場の分立を前提にしながら、「連続性のある多様な学びの場」の構築のために、特別支援学校は地域における特別支援教育の「センター的機能」を担う。小・中学校の教員への支援や研修協力、障害のある幼児児童生徒への指導・支援、施設設備の提供、福祉・医療・労働などの関係機関等との連絡・調整といった役割が、障害のある子どもの包括的な支援を叶えるために期待される。また、「経験を深め、社会性を養い、豊かな人間性を育むとともに、お互いを尊重し合う大切さを学ぶ機会」として「交流及び共同学習」が重視される。内容としては、特別支援学校と小・中学校等が、学校行事やクラブ活動、部活動などを合同で行ったり、文通や作品の交換やネットを介したコミュニケーションをとったりすることが挙げられる。これらの活動が、障害のある子どもにとっても、障害のない子どもにとっても、「相互の触れ合いを通じて豊かな人間性を育むことを目的とする交流の側面と、教科等のねらいの達成を目的とする共同学習の側面」という2つの側面において重要であるとされる。

3.1.3. 特別支援教育の現状と課題

ここまで「日本型インクルーシブ教育」の成立過程と現行の制度を見てきたが、最も重大な問題は、分離別学の仕組みそのものである。「矛盾した方向性」と繰り返し述べている通り、場の分離を前提とした特別支援教育の推進を図る現在の方向性は、「障害の有無に関わらずすべての子どもたちが包摂された教育を目指し、通常教育を変革していくプロセス」というインクルーシブ教育の理念に逆行している。すなわち、「日本型インクルーシブ教育」とは、インクルーシブ教育とは明白に異なるものである。この点については、2022年に障害者権利条約に関する審査を踏まえて国連からも勧告を受けており、分離された特別教育をやめること、障害のある子どもの通常学級への就学を拒否しないよう法律に明記することなどが強く要請されている。(United Nations 2022: 13-14)

まずはその方向性を転換させることが喫緊の課題であることは言うまでもない。一方で特別支援教育が、文部科学省が隠れ蓑としている「個別の教育的ニーズを叶える機能」を十分に果たしているかという点、そうではない。対象生徒が急増する中で、教室不足や施設設備の狭隘化、担当教員の量的・質的な不足指摘されているだけでなく、制度面での問題や教育の性質としての不十分さ、不相応さが表出しているのが実態である。以下に具体的な問題を2点挙げる。

1点目は、端的に言えば「合理的配慮の提供不足」である。すでに確認した通り、障害者権利条約第24条は、「個人のニーズに応じて合理的配慮がなされる」こと、高等教育、職業訓練、成人教育、生涯学習において「締約国は合理的配慮を障害者に提供する」ことを規定している。合理的配慮とは、一人ひとりのニーズに即して支援内容が判断され、サポートが個人の権利として提供され、その提供を怠るときは差別として認定されるというものである。しかし、清水(2010)によれば、教育的ニーズが子どもの権利として理解されていない日本では、それに対するサポートの提供(合理的配慮)も行政上の絶対的責務ではなく「心配り」としての対応にとどまっているのが実情である。

より具体的に見ていくと、特別支援教育における教育的ニーズの把握は、2009年3月に改訂された特別支援学校学習指導要領で作成が義務化された「個別的教育支援計画¹⁰」をもって行われる。個別的教育支援計画は、一人ひとりの教育的ニーズを把握し、地域の医療・福祉・労働等の関係機関との連携・協力に活用するものとされている。しかし、計画内に合理的配慮事項を記載することは規定されていない。また、学校教育法において合理的配慮義務を負う主体が明記されていない。故に、計画は形骸化し、その機能はきわめて限定的にならざるを得ない。例えば、教育的ニーズ把握の結果、理学療法や作業療法を週1回の頻度で受ける必要があるとされても、学校設置者がそれを確保することに尽力しないとき、保護者と障害児は諦めるか、自力・有料で確保せざるを得ない。また、保護者の就労のために、放課後ケア、タイムケア、外出支援が必要であっても、学校設置者がそれを確保してくれない場合は、保護者は自力・有料で確保せざるを得ない。このように教育的ニーズへの対応の可否が、地域に存在する資源の有無に依存しているのである。（清水 2010：198-199）

また、合理的配慮は教育指導の場とは別個の概念であり、当該児童生徒の在籍にかかわらず、個人に提供されるものである。そのため、特別支援学級が少人数編成をとっていることをもって、特別支援教育制度は合理的配慮義務を規定した障害者権利条約をクリアしているとするのも誤解である。特別支援教育下での通常学級の特別なニーズ児への支援は、LD、ADHD、高機能自閉症などの子どもに限定されることがほとんどであるが、もっと広汎な通常学級在籍の特別なニーズ児に対象を広げて、合理的配慮という措置・便宜・便益が提供されるべきである。（清水 2010：198-199）

2点目に、特別支援学校の「センター的機能」が十分に果たされていないことである。その結果として、文部科学省による状況調査報告の中に、指導・支援ニーズに偏在が見てとれる。例えば、個別の指導計画の作成と活用が特別支援教育の本質を体現するうえで重要であるにもかかわらず、小学校等の教員に理解が広まっていないため相談内容として挙がってくる数が少ない。また、教員への相談・支援等に関する依頼が増大する中で、障害のある子供への直接的な指導・支援が減少している。つまり、教育的ニーズの発見が教員の障害児やその指導に関する知識や理解をもとにした教員個人内の基準に依存しているのである。これは裏返せば、教師個人の判断を潜り抜けたニーズは取りこぼされてしまうということである。本来の子どもの教育的ニーズに寄り添うために、教員の目により顕在化してくる問題以外にも目を向けて再評価する役割が、各校に求められる。（安藤 2024：151-153）

センター的機能が十分に果たされていない要因としては、「教育現場の多忙化の中で、新たな機能を果たすための教職員の加配措置が十分に取られていないこと」「特別支

¹⁰ 第3章1節2項で触れた「個別の指導計画」と、重複する部分はあるが目的を異にする計画である。乳幼児期から学校卒業後までの長期的な視点に立って、医療、保健、福祉、教育、労働等の関係機関が連携して、障害のある子ども一人ひとりのニーズに対応した支援を効果的に実施するための「個別の支援計画」のうち、就学段階において学校が作成するものを「個別的教育支援計画」と呼ぶ。

援学校の通学区域が広く、通学区域内に散在する相談・支援の対象となる教育機関が多数ありすぎて、特別支援学校と通常学校の関係は疎遠な関係におかれていること」（清水 2010：203）、「特別支援学校から地域支援へという「一方向」型を仮定していること」（安藤 2024：153）が挙げられる。現在の体制では、センター的機能を担う部署は分掌上基本的に学校組織から独立し、相談支援に係る知識技能を有する教員を配置することにより対処している。しかし、今後ますますニーズの多様化や相談の量的拡大が進んでいく中で、この体制で対応するには質的にも量的にも限界がある。地域において潜在化したニーズを積極的に掘り起こし、各学校の教室における指導に反映させていく「往還」型のシステムの構築が必要である。（安藤 2024：153-154）

3.1.4. 就学先決定の仕組みと現状

次に、就学先決定の仕組みについて確認する。1項で述べたとおり、現在の就学先決定の仕組みは特特委報告の方向性に基づいたものである。2012年9月、学校教育法施行令の一部改正によって、障害のある子どもは原則特別支援学校に就学するという従来の原則が改められ、「障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点」から就学先を決定する仕組みが定められた。意思決定の主体としては、「本人・保護者の意見を最大限尊重し」、必要な支援や合理的配慮について学校や教育委員会と本人・保護者の間で合意形成を行いつつも、「最終的には市区町村教育委員会が決定する」と明記されている¹¹。また、早期から時間的余裕をもって、市区町村教育委員会が十分に情報提供・教育相談・学校見学等を実施し、就学先となる学校や決定・転学の仕組みについて保護者との共通理解を図ったうえでの決定が重要であるとされる。

「最終的には市区町村教育委員会が決定する」という文言に対し、本人や保護者の意見より教育委員会の意向が優先されることを問題視する意見もあるが、実際にはそうではない。当文言は、市区町村教育委員会が就学手続きの登録という事務手続きを最終的に行うことを述べているのであり、特別支援学校か、通常学校かという判断は実質的には本人・保護者の意向に沿って行われていると理解してよい。特特委が2010年に都道府県や市町村教育委員会に対して行ったヒアリング¹²からは、市町村教育委員会の判断と保護者の希望が異なった場合、「合意を得られるまで話し合いを継続する」「通常の学級でという希望があった場合全部受け入れている」など、市町村教育委員会の判断が強制されることはなく、ほぼ保護者の意向に沿って行われていることがわかる。他の項目を見ても、早期からの相談・指導や支援の充実、適切な情報提供といった努力が最大限なされているといえる。

¹¹ 文部科学省、2012、「障害のある子供の教育支援の手引～子供たち一人一人の教育的ニーズを踏まえた学びの充実に向けて～」https://www.mext.go.jp/content/20210629-mxt_tokubetu01-000016487_01.pdf

¹² 特特委第2回、第3回、第4回会議議事録をもとに柴垣（2022）が作成した表を参考にした。

ただし、保護者の選択が尊重された結果として特別支援教育対象生徒が増加している状況から、特別支援教育が個別の教育的ニーズを満たしていると理解するには留保が必要である。保護者の選択は、あくまでもその地域で受けることになる通常教育・特別支援教育の現状を鑑みたうえでの選択である。手厚い支援を求めて特別支援教育を望む保護者の思いは、裏を返せば「通常学級では手厚い支援を受けられない」という思考の表れといえる。通常教育における合理的配慮の提供不足、それに起因する保護者の負担といった課題を解決しないことには、本人や保護者の主体的な選択を叶えることはできない。前述したヒアリングにおいても、保護者の希望に応じるための施設・設備、人的配置などの充実、そのための国や都道府県からの財政支援の必要性を訴える声が挙がっている。障害のない子どもたちと共に過ごすことを重視するか、手厚い支援が受けられることを重視するか、という二項対立の構図が生まれていることが問題である。

また、障害の重度に関わらず、ひとたび障害があるとわかれば支援学校・支援学級へという一般的な認識から、通常学級という選択肢がそもそも浮かんでこない保護者がいることも、大いに考えられる。発達障害の認知の普及によって子どもの問題が病理化されやすくなったことも、きめ細やかな支援を求める志向に影響しているだろう。障害のない子どもは当たり前前に地域の学級に就学するのにもかかわらず、障害のある子どもには選択が迫られる。社会モデルの視点から捉えれば、そもそも就学システム自体が不均衡な構造であるともいえる。通常学級への在籍を原則とする制度に改めることが必要である。

3.2. 通常教育から排除される子どもたち

3.2.1. 特別支援教育対象生徒の急増とその要因

特別支援教育の推進が図られる中、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導を受けている児童生徒（以下「特別支援教育対象児童生徒」）の割合は年々増加している。文部科学省が毎年作成している「特別支援教育資料」によれば、2021年度から2022年度にかけて、小学校の特別支援学級の在籍者数は1万8230名増の25万335名（うち知的障害児は10万8802名）、中学校の特別支援学級の在籍者数では7927名増の9万9812名となっている（うち知的障害児は9万9812名）。10年前の2012年度から比べると、小・中学校合わせて約4.8倍に膨れ上がっている。2002年度から2012年度までの10年間では約2倍の増加であり、増加率の上り幅を見ると、特にここ数年の急増傾向がわかる。また、特別支援学校に通う知的障害児の数は13万7801名で、前年度より2839名増加している。通級による指導では、注意欠陥多動性障害と学習障害、情緒障害、自閉症の増加が著しい。2007年度と2019年度の比較では、注意欠陥多動性障害は約9倍（2,636人→24,709人）、学習障害は約9.0倍（2,485人→22,389人）、情緒障害は約6.0倍（3,197人→19,155人）、自閉症は約4.7倍（5,469人→25,635人）となっている。

こうした状況について、政府は「社会全体で特別支援教育が果たしている機能や役割、保護者等の特別支援教育に対する期待が再認識され」たことによる「期待の表れ」という認識を示す。（文部科学省 2021：1-2）この認識が現状の特別支援教育体制を維持し、拡充していく根拠の一つとなっているのであるが、そもそもなぜ特別支援学級や通級

による指導の対象となる児童生徒が増加しているのかという根本的な原因の分析はない。その根本的な原因について、本人や保護者の選択の背景に焦点を当て、以下に2つの分析を取り上げる。

1つ目に、「通常教育の場から知的障害教育の場への流れ込み」（堤 2019：83）という見方である。熊地ら（2012）の調査によれば、全国の知的障害特別支援学校のうち、有効回答のあった313校の半数近くの45%の学校に知的発達の遅れのない発達障害児が在籍しており、それらの多くが小中学校や高等学校から転入学してきている実態がある。転入学に至った理由としては、学業不振・学習困難に加え、学校生活での対人関係、不登校・ひきこもり、いじめといった二次障害の発現が挙げられる。つまり、通常学級に居場所を見出せなくなった子どもたちが特別支援学級・学校へと押し出されているのである。この構造については、次項で詳しく述べる。

2つ目に、「「障害を持つ」子どもが生活する経済力を視野に入れた将来の不安感に由来する、特別支援教育への依存」（柴垣 2022：146）という要因である。昨今の通常高校では、卒業後に安定的な就職を得ることが難しくなっている反面、特別支援学校高等部は就職先のパイプラインを維持しながら手堅い進路指導を続けている。ここでいうパイプラインとは、あくまでも知的障害者としての社会的自立を念頭に置いた、障害者手帳を用いた障害者枠での一般就労や福祉就労を指すものであるが、多くの保護者が将来の安定のためにその活用を望む。正規雇用と非正規雇用の賃金格差が著しく、正規雇用への参入が新卒採用時に限られることが多い日本では、非正規雇用や失業による困窮から抜け出すことが難しいために、障害認定を受けることが将来の安定に繋がるという観念が広まっているのである。こうした社会構造が生む不安を背景に、どうにかして就労の機会が欲しい軽度の子どもたちとその家族と、法定雇用率をできるだけ軽度の障害者で満たしたい企業との利害が一致する。したがって、就職率100%をねらう学校は、企業に付度して「当然のことながら意図的に軽度の障害児を入学させる」ことになり、そのことが特別支援学校高等部生徒の増加の一因を形成している。（堀家 2012：64）

また「いずれにしろ高校段階になれば知的障害特別支援学校に進学することになる」と考え、先回りの形で、小・中学校段階から知的障害教育の場への転入を希望する保護者もいる。早いうちに庇護性の高い教育空間に移ることができれば、健常者集団によるまなざしにより子どもが心理的な傷を負うリスクを回避できるからである。（堤 2019：99）しかし、知的障害教育の場は、通常教育とは異なる教育カリキュラムを用いているため、一度転入してしまうと、通常教育の場に戻ることは容易ではない。そのため、場の分離を前提とし手仕事や体仕事を生業とする職業的自立が目指される知的障害教育の場への転入は、「健常者として生きる走路」から、「知的障害者として生きる走路」への生涯の転入を意味する。（堤 2019：83-84）こうしたジレンマの中で保護者は進路選択を行っているのであり、近年の動向を「特別支援教育への期待の表れ」と捉えるのは、きわめて表面的な認識であると言わざるを得ない。

3.2.2. 排除の構造—通常教育の場の文化と発達障害の制度化

では、障害のない子どもたちが居場所をなくし、特別支援学校・学級へと押し出されてしまう通常教育の場とは、どのようなものだろうか。堤（2019）は、通常教育の場の特徴として、「形式的平等主義」と「強い同調圧力」を挙げる。

形式的平等主義とは、言い換えれば「横ならび主義」であり、「すべての子どもを平等（＝横ならび）、同じに扱うべきである」という教師間・保護者の意識が、子ども自身にも浸透している通常教育の場の性質を表す。生育史や家庭環境といった子どもの生活背景に配慮した扱いの差はもとより、能力差についても、特別扱いをすることは「えこひいき」として忌避される。子どもたちは、健常な身体を暗黙の前提としながら、あたかも個々の能力がまったく均質であるかのような扱いを受けるのである。（堤 2019：63-66）

次に、強い同調圧力は、学級経営のメカニズムの中で働くものである。恒吉（2008）によれば、日本の学校には、学級の秩序が保たれていることが教師としての優秀さの証明として見なされる文化がある。また通常教育の場における集団統制は、教師が背後に退き子どもに進行その他を任せる「仲間の対人関係を用いた“絆”の間接統治」の形で行われる。教師が学級の秩序を維持するため、子どもには、「心理的な近さ、“絆”によって身近な集団に共感し、対人関係の親密さによって生まれる同調圧力によって、『自発的』に強調することが期待されている」という。（恒吉 2008：99-100）

以上のような「みんな同じ扱い」という形式的平等主義と「みんな同じようにやりなさい」という同調圧力の相乗効果によって、学級集団は同質化し、差異は一元化されていく。同質化や差異の一元化は同時に、その流れからはみ出す者の差異や異質性を際立たせ序列化を進める。序列化の中で孤立した子どもに対し、教師は先に述べてきたような「通常教育の場の文化」とらわれた発想で対処する。そのため、子どもの見せる問題は構造的な問題ではなく、個々の家庭や子どもの能力・身体機能の問題に還元されるという「問題の個人化」が起こる。（堤 2019：68）また、学校組織の合理化と新自由主義に基づいた教育政策が相まって問題の個人化が進み、通常教育の場の排他性が一層強まっているという指摘もある。教育成果として全国学力・学習状況調査（学力テスト）の結果への関心が高まる中で、学力不振も個人的な能力や発達の問題として見なされやすくなっている。（堤 2019：70）

このように通常教育の場では、その特徴的な文化の結果として問題の個人化が進んでいる状況がある。こうした状況と親和性が高かったのが「発達障害」の概念である。一昔前であれば「不器用な子」「勉強のできない子」「落ち着きのない子」「わがままな子」「変わった子」などと非医療的に捉えられていた子どもが、「発達障害」として医療的に解釈されるようになってきているのが近年の傾向といえる。（木村 2006：6）

そもそも発達障害は、不確実性や曖昧さを抱く概念である。現時点では脳機能のインペアメントとして科学的根拠や原因が特定されていないため、医学的に正常と異常の境界を診断することは極めて難しく、判断する専門家の恣意性からは免れられない。にもかかわらず、1990年代に教育制度の中に位置づけられていく過程の中で、「科学的中立性・客観性を前提に成立している」と信じられるようになった。（木村 2006：4）こうして「医学的」な根拠に基づくとされるようになった発達障害というラベルの付与は、問題行

動・不適応行動を示す子どもたちへの周囲のまなざしを変化させる。まず、発達障害の診断書は、教師が形式的平等主義を打ち破り、公式に「特別扱い」をする際の「免罪符」となる。（堤 2019：65-66）しかしこれは「〇〇さんは障害者だから」という形で対象の子どもを障害者カテゴリーに当てはめるという「障害のスポットライト化」の行為であり、「配慮を受ける側にとっても配慮する側にとっても、またその場に居合わせる他の児童・生徒にとっても、『障害者』というカテゴリーが強く意識される」ことになる。（堤 2019：66）次に、まなざしの変化により、子ども自身の「わがまま」、「怠け」、「悪意」は否定され、「しつけの不十分さ」や「指導不足」などとして親や教師に求められていた責任も免除される。障害名の付与は、教師が子どもを「扱いやすく」することを可能にし、いじめや不登校といった問題を未然に防ぐという意味で、学校・学級運営のうえでの「リスク管理」の機能を持つのである。（木村 2006：9-12）

以上論じてきたように、通常教育の場には「形式的平等主義」と「強い同調圧力」という特有の文化があり、その結果として孤立した子どもの問題は個人化される。ここに「発達障害」というラベルが付与されることにより、教師・学校は「配慮」のポーズを取りながら「排除」することが可能になる。このようにして通常教育の場から押し出された子どもたちが特別支援教育の場に流れ込んでいるために、特別支援教育対象生徒が急増しているのが現状である。

3.2.3. 特別支援教育の場による受けとめ

次に、特別支援教育の場に焦点を当てる。特別支援教育の場において、通常教育から押し出された子どもたちはどのように受けとめられているのだろうか。特別支援教育の場が果たすセーフティネットとしての役割と同時に、転入した子どもたちが経験する葛藤や変化に着目する。

堤（2019）は、通常学級から特別支援学級・特別支援学校へと転入したグレーゾーンの子どものたちのライフストーリー・インタビューと学校での参与観察等を通して、共通して見られた「葛藤」を3つ挙げる。第一に、「勉強が簡単なことへの葛藤」である。生活主義教育が前提となる知的障害教育の場において、教科教育は重視されない。提供された勉強内容を、「自分の知的能力に対する査定が反映されたもの」と捉えた子どもは、教師から知的障害者としてまなざされていることを感じ取る。第二に、「中重度の知的障害のあるメンバーと同級生になることへの葛藤」である。通常教育の場で一定の時間を過ごしたことのあるグレーゾーンの子どものは、健常者の立場からの見方や価値観を内面化しており、通常教育の場からの転出と知的障害教育の場への転入によって、健常者アイデンティティの揺らぎを経験する。第三に、「通常教育の場に在籍する健常とされる子どもからのまなざしに対する葛藤」である。通常学級の子どもたちとの交流の機会は、特別支援教育の場に在籍する子どもたちにとって、普通とは違う学級に在籍していること、自身に障害があること、通常の子たちとは違うことを意識する機会になる。相互理解やお互いを尊重する心を育む場として設定された交流の場は、外部からのまなざしに晒される場として経験され、「通過儀礼」として「やりすごす」様子が観察されている。通常学級との物理的

な距離が近く、交流の機会が比較的多い特別支援学級に在籍する子どもたちは、特にこのような「周縁化」の苦しみを受けやすい。一方で、外部からのまなざしをシャットアウトしやすい特別支援学校では、閉鎖性が高まることで外部のまなざしにおける偏見や先入観が高まる可能性がある。またまなざしからの庇護は学齢期、あるいは学校内にいる時間に限られたことであり、その庇護を脱した際に健常者との交流の中で様々な障壁が生まれる。（堤 2019 : 189-191）

こうした子どもたちの葛藤に対し、教師は特別支援教育の場への「適応」を促すことで対処する。通常教育の場からの「受けとめの場」として機能する特別支援教育の場においては、在籍する子どもたちの発達差や認知特性の違いが非常に大きく、集団の共同体化が難しい。もともと中重度の知的障害の子どもを想定して設計されている知的障害特別支援学校では、全体の秩序維持のために、グレーゾーンの子どもの学校の適応が期待される。そこで教師たちは子どもの自己表現を受容し、教師間のチームプレイによってアットホームな雰囲気を形成することで、親密な人間関係を構築する。ただし、こうした信頼関係の構築の目的は、知的障害者としての社会的自立に向けた作業学習や発達保障を促進することにある。つまり、教師たちのふるまいは、教師 - 子どもという役割分化やパワーバランスをカモフラージュし、対立や葛藤を回避する戦略なのである。顕在的・潜在的に知的障害者扱いを前提とする知的障害教育の場の教師としての制度的な役割の一環として、子どもたちは「受けとめられ」ているといえる。（堤 2019 : 196-199）

4. 日本におけるインクルーシブ教育の実現のために

4.1. 課題の整理と改革の方向性

第1章で確認した通り、障害者権利条約に定められたインクルーシブ教育とは、フル・インクルージョンというゴールを目指して通常教育を改革していくことである。そのプロセスにおいて、本稿では「障害の有無を問わず、すべての子どもたちが普通学級で日常を共有する場の構築」を何より重視する。その意義については第2章で述べた通りであるが、基本的なイメージとして、山口（2008）の提起を引用する。

子どもはすべて、車椅子を使用していようと、ベッドに寝たきりであろうが、必要なら保護者に付き添われて、地域の小・中学校で入学式を迎え、その後自分の学級でクラスの一員として紹介され、クラスの子どももその保護者たちもその子どもがクラスの一員であることを認めたうえで、必要があれば、通級指導、特殊学級（特別支援学級）の教育を受ける。時には、長期間、盲・聾・養護学校で特殊教育（特別支援教育）を受けることがあっても、一緒にできる活動は必ず、自らの学校、学級に戻って活動を共にし、

週休二日には地域子ども、親をはじめすべての人が仲間として迎えてくれる。これは、教育におけるインクルージョンにとどまらず、社会的インクルージョンの基礎になるものである。

このように、身体機能の欠損にかかわらず、必要に応じて支援・配慮付きで、だれもが通常教育の場において学びを保障され、日常を共有する、というイメージを「インクルーシブ教育」として描く。この理想を実現するプロセスにおいては、外部に安全弁として設置していた知的障害教育の場を、選択可能な教育資源へと再定位する。そして徐々に物理的に縮小し、壁を薄くしていくことで、通常教育の内部に包摂していくことを目指す。

なお、この改革においては、学校や市町村教育委員会が主導権を持って進めていくことを重視する。予算の活用、就学先決定や移行の仕組み、文化の変容といった漸進的な改革を着実に進めていくためには、学校現場や地域の声を拾い上げるとともに、できるだけ細やかに変化をモニタリングし、それらを即時的に施策へ反映させていくことが重要となる。そのために、施策や予算、子どもへの対応等の決定権・判断権をできる限り学校現場に与え、自律的に改革を進めていく体制を整えることが求められる。そこで、清水（2012）に倣い、「インクルージョン計画」の作成を提案する。「インクルージョン計画」の作成は、学校単位で行う。毎年度4月に市町村教育委員会がインクルージョンに向けての重点課題を明示して各学校に提示し、学校はそれを受けて学校ごとの「インクルージョン計画」を作成する。そして、毎年度3月には各学校が取り組みを総括して教育委員会に提出し、その総括を踏まえて次年度の計画を作成する、というサイクルを回していく。この施策は、校長をはじめとする教員の異動によって学校文化が定着しにくいという課題に対しても有効だと考えられる。（清水 2012：139）

以上に示した方向性のもとで、解決すべき課題を第3章から整理すると、次の3点に集約される。1点目に、普通教育と特別支援教育という場の分離を前提にした現行制度を根本から改めること。2点目に、排他的な通常教育の場の文化と「障害者」への適応を促す特別支援教育の場の文化の双方を変容させていくこと。3点目に、特別支援教育を個別の教育的ニーズを叶えるものにしていくための体制構築として、潜在化したニーズを拾い上げ指導に反映させていくとともに、合理的配慮を個人の権利として確実に保障する仕組みづくりである。次項より、この3点について具体的な方策を述べる。

4.2. 通常学級における学籍を保障する制度構築

第一の課題は、特別支援教育の充実をもってインクルーシブ教育の実現を目指すという方向性をいかに転換させていくか、という問いである。現在、東京都の副籍制度、横浜市の副学籍制度など、副次的な学籍を居住地の小学校や中学校に置くことによって、通常学級と特別支援学校・学級の近接を目指す取り組みが行われている。しかし、こうした取り組みの効果として交流及び共同学習の回数が増加するなどの改善はあっても、根本的に「同じ場で学ぶ」教育の達成は見込めない。これまで論じてきた通り、インクルーシブ教

育の実現には、障害の有無に関わらず、すべての子どもが地域の小中学校の通常学級に在籍するという原則を確立させることが不可欠である。

学籍制度を改革していくうえでのボトルネックは、予算配分の仕組みにある。第3章で見てきた通り、現在、教育資源の配分は義務標準法に従い、学級を単位として行われる。この方式は標準法と呼ばれ、学級定員の上限を定めることで算出された教職員数をもとに、人件費を生徒数で除したものを「一人当たりの予算」としている。すなわち、「一人当たりの予算」が実際に生徒1人に対してかかる教育費を表すわけではない。そのため、特別支援学校の児童生徒の移動に伴い普通学校と普通学級にその予算が回れば、より高い支援が普通学校と普通学級で受けられるという仮説は、現実には通用しないのである。（柴垣 2022：206）

そこで柴垣（2022）が提案するのが、障害のある子ども一人ひとりに教育費を配分するという制度である。一人ひとりに必要な教育費の算出は、個別の教育支援計画に基づいて行う。配分された予算と個別の教育支援計画の内容から、学校は予算をどのように執行するか、本人・保護者や教育委員会などとも相談しながら決定するという方式である。予算の執行は例えば、教員や看護師や支援員などの人件費に充当するか、施設・設備や教材・教具の整備に充てるかなど、様々に考えられる。教育費の算定基準の策定と予算執行には、「障害者の日常生活および社会生活を総合的に支援するための法律」（「障害者総合福祉法」）による障害福祉サービス制度を参考にする。障害福祉サービスでは、サービスの申請者が「指定特定相談支援事業者」が作成した「サービス等利用計画案」を市町村に提出し、市町村が提出された計画案や勘案すべき事項を踏まえて支給決定をする。同様の仕組みで、「就学相談委員会」が作成した「個別の教育支援計画」を市町村教育委員会ないし都道府県教育委員会に提出する、というしくみである。このようにすれば、現行制度の中で大幅な組織改正などはしなくても、個別の教育支援計画を基に必要な予算の算出を行うことが可能である。（柴垣 2022：208）なお、一人ひとりの予算でカバーしきれない基礎的環境整備については、最低限度整備すべき内容をあらかじめ定めておき、市町村が新增築や老朽化対策の事業を実施する際にその内容を必須で実施するよう定めるという策が現実的である。ただし同時にユニバーサルデザインの考え方によって学校施設・設備の整備を進めていくことはすべての児童生徒にとって有益であるという観点から、必要な費用の算定において国の負担率を高めるなどの財政措置を図っていくべきであるとされる。（柴垣 2022：216）

この改革案にはいくつか課題もある。まず、現行の教育資源の配分の仕組みを根本的に変えることなく実施できるとはいえ、文科省がこのような案に同意するのかという問題をはじめ、国民の同意、関係法令の改正に伴う政党への説明や、財務省、全国の教育委員会、学校関係者や障害者団体といった関係各所から納得を得られるかといった障壁がある。（柴垣 2022：215）また、障害の明確な判定的基準が必要であり、インクルージョンではなくいっそうのラベリングの増加や、予算獲得のための訴訟や診断手続きによるコストの増加がもたらされることなどの問題も指摘されている。（柴垣 2022：204）

しかし、そのような前提を差し置いても、学籍が持つ行政的な意味を考慮しながら、通常学級における障害児・者の受け入れの意識を変えていく方策として、検討に値すると

考える。そもそも学級や地域といった集团的・空間的な集合体を単位に構想されている現行の教育費配分の仕組みは「面の平等」の原理に立ち、「個の平等」を志向するインクルーシブ教育の理念とは相容れないものである。（柴垣 2022：206）欧米では、特別ニーズに対応する教育予算の配分方式として、学校・学級ではなく「生徒に付ける予算」

（pupil-bound budget）という方式が広まりつつある。（柴垣 2022：204-205）教育費配分の仕組みの改革は、現行制度の中ですべての子どもを通常学級の在籍にするという原則を実現するためだけでなく、「面の平等」から「個の平等」へのパラダイムの転換により、個別の教育的ニーズを叶えていくという点でも大きな意義を持つ。柴垣は、現在求められているのは、「たとえばモデル事業のような形でいくつかの都道府県を指定して試行的に実施し、実施上の課題などを明らかにしたうえで改善を図っていくのか、あるいは他に適切な方式があるのかなど、教育資源配分の仕組みを見直していくための議論を行うこと」（柴垣 2022：216）であると述べる。財政的懸念があるため現行制度の改革は困難、とすればインクルーシブ教育実現の道はない。障害者権利条約の示すインクルーシブ教育と日本における現状との乖離に目を背けることなく、一歩ずつでも理想に近づこうと模索していく姿勢が求められる。

4.3. 学校・学級文化の変容と授業改革

2点目の改革として挙げるのは、教育現場の文化を変容させていくというボトムアップの道筋である。第3章で確認した通り、通常教育の場は、身体的均質性を前提とし、形式的平等主義や強い同調圧力、問題の個人化を特徴とするような文化を有している。そして、この文化が併せ持つ、差異や異質性を示す子どもを外部に押し出す性質は、学校組織の合理化への要求の高まりや新自由主義的教育政策の拡大などによって、近年ますます強まっている。この排除の構造が特別支援教育対象生徒の増加の一因を形成しており、インクルーシブ教育の達成のために文化の変容によって排他性を緩めることは重要な課題である。他方、通常教育から排除された子どもたちを受けとめてきた知的障害教育の場はグレーゾーンの子どものためにアイデンティティの揺らぎや周囲からの眼差しによる葛藤を「やり過ごす」ことを求め、障害者としての「適応」を促すことで外部からの一時的な庇護を与えるとともに、半永久的な健常者との壁を形成する機能を果たしている。特別支援学級・学校を本人と保護者にとって多様な選択肢の一つとして残していく方策においては、こうした文化の変容も同時に進めていく必要がある。本節では、堤（2019）の提言をもとに、通常教育の場と知的障害教育の場の文化の変容の方策について論じる。

まず、通常教育の場においては、「同質化・差異の一元化」から「差異・異質性の尊重」への転換が求められる。その具体的な方策は、インクルーシブな学校づくり、インクルーシブな学級づくり、インクルーシブな授業づくり、という3つのレベルに分けられる。

インクルーシブな学校づくりに必要なのは、地域社会を巻き込むことである。映画「みんなの学校」で知られる大空小学校においても、地域に開かれた学校づくりが特徴的であった。野口（2020）は学校公開が持つ意義として、学校の可視化、支援人員の確保、

学び合いの促進を挙げる。ありのままの学校の現状と問題を可視化することで、地域でもに解決していこうという意識の醸成や、支援の必要な子どもへの理解と承認を通して「なぜ、あの子がここにいるのか」という議論を回避できるような土壌を作ることが可能になる。ありのままの子どもの姿や子ども同士の助け合いなどを見て、支援の必要な子どもと、そうでない子どもの保護者がお互いに学び合っている様子（野口 2020：246-249）に、共生社会構築の可能性が伺える。地域の協力によって学校におけるインクルージョンが進み、インクルーシブな学校づくりが地域の変革を導くという相互作用が生まれる状態が理想である。

次に、インクルーシブな学級づくりにおいては、「親密な人間関係における「弱さ」による情感的なつながり」（堤 2019：215）を土台に、学級づくりに一人ひとりがアクティブに参加することが求められる。これは端的に「多文化主義」の学級への変革と換言できるが、多文化色が濃く個人主義の土壌に生きる欧米とは文脈が異なり、単一文化色の強い日本においては上滑りしかねない。（堤 2019：216）ここで重要になるのは、「ジェンダー、セクシュアリティ、エスニシティなどの潜在的・不可視的な多様性への想像力を磨きながら、既存の通常教育の場の文化では後景に追いやられていた「生活現実のコンテキストから必然的に生まれる差異」への理解と想像力を高めていく」ことである。教師間・子ども間・保護者間において、学級を構成するメンバー一人ひとりの「差異・異質性を尊重しようとすることによって必然的に生まれる葛藤」を取り上げて対話することを通して、「学級の中の「平等＝同じに扱う」「特別扱い＝えこひいき（差別）」という観念を民主的に組み替えていくこと」が望まれる。（堤 2019：217）

インクルーシブな授業づくりは、こうした学級文化の土台となる。前提として、子ども1人ひとりの脳の神経回路の違いに応じて、学級環境や教材づくり、課題提起・教材提示の仕方などを工夫することが必要である。また、「全国学力・学習状況調査」の結果を指導の評価基準とすることや、学年・学級内でテストの成績の順位発表を行うこと、運動能力を競うことを目的とする運動会の競技など、「隠れたカリキュラム」を含めた競争主義的な教育課程、指導方針を廃止、ないしは組み替えていくことは必須であろう。

そのうえで、障害理解教育やジェンダー平等教育といった単発の授業ではなく、「子どもの生活現実につながるストーリーを重視し、教科内容の世界と切り結ぶ」学習内容と対話的なコミュニケーションを重視する協同学習の形態によって、日常的に他者との差異を認識し想像力を育むことを目指す。そうした実践の積み重ねによって差異・異質性を尊重する多文化主義な学級文化の形成が期待される。（堤 2019：215-6）ここでいう協同学習とは、ただ単にグループに分けて学習させることでも、子どもたちを特定の方角へと導くことを目指すことでもない。堤（2019）によれば、個人主義的な一斉教授型の授業に代替する方法として、「多様な考えを響き合わせ、相互に触発し、探求し合いながら、統一した見解や価値を構築していくような対話のプロセスを大切にする学習」である。このプロセスを通して、いじめやケア関係のような一方的で固定的な関係を切り崩し、対等で共生的な関係を構築する効果が見込まれる。また、一斉教授型の授業に比べて、授業中に教師が子どもの様子をじっくり観察する時間を多く確保することができ、机間監視しながら個別の支援を行うことができるというメリットもある。なお、話し合いなどの言語活動を

中心にした授業展開に参加することに困難さや強い抵抗感を示す子どもに対しては、特別支援教育支援員といった個別支援者が通訳的な立場で子どもと子どもの間に入り、適宜、子どもに感覚的情報を提供したり、橋渡し役を担ったりするといった工夫も考えられる。（堤 2019：219）

次に、知的障害教育の場の文化の変容には、「エンパワメントの教育」が構想される。エンパワメントとは、「価値を剥奪される傾向にある人たちが、他者とのコミュニケーションによって自己肯定感を高め。他者から承認を得ることによって、自分たちの力や文化に対して自信を持ち、社会や文化に対して影響力を持つようになっていく」ことである。（津田 2022：38）知的障害教育の場における「エンパワメントの教育」にあたっては、社会教育の場で行われてきたセルフアドボカシー活動が実践のモデルとなる。津田（2006）によれば、セルフアドボカシーは、「自己の気持ち、欲求、思想などをグループあるいは個人として発信することによって、自らの人権を守り、自らの生活を変えてゆく活動」である。自分の考えを相手にわかりやすく伝えることに困難を持つことの多い知的障害教育の場の子どもたちに対し、受容と代弁によって場への適応を促すのではなく、対話を通して自ら発信する機会を積極的に設けることが求められる。自分の困りごとを言語化し主張できるようになることは、その困難が他者から理解されにくい発達障害を持つ子どもにとって、生涯役立つスキルとなる。自己理解を深め、欲求を実現するための支援を権利と認識し主張していくセルフアドボカシーの活動を通して、「大人と子供」「教師と生徒」「健常者と障害者」といった非対称な関係性が崩されていくことも期待される。知的障害教育の場は、通常教育の場に比べればインフォーマルな要素が強いという意味で社会教育の場に近く、応用の可能性は十分にある。もともと重視されていた教師たちのチームプレイや親密な人間関係の構築の目的を、子どもたちの場への適応から主体性の尊重へと意識的にスライドさせていくことで、強みを生かしながら新たな文化を醸成していくことが可能になるのではないだろうか。

4.4. 個別の教育的ニーズを保障する制度構築

3点目に、個別の教育的ニーズの把握と合理的配慮の提供を確実にする体制構築について論じる。これには、アメリカの障害児教育システムが参考になる。米国では、「障害を有する個人の教育法（IDEA）」に、0～21歳までの障害者に「無償の適切な教育」を保障することが定められている。「無償の適切な教育」は、教師が提供する「特別な教育指導」と教育以外の専門家による「関連サービス」から成り立つ。その具体的な内容が定められる「個別教育計画（IEP）」は、保護者や障害者本人の参加できる多職種専門家チームにより作成され、保護者の同意のもとで実効性を持つ。関連サービスは通学バス、通訳、心理サポート、理学療法、学校看護ケア、医療的ケア、年間通学日数拡大など、多数定められており、教育委員会の責任により、無償で子どもに提供されることが法定されている。このように、具体的で充実したサービスの選択肢が子どものニーズを明確にすることを可能にしているとともに、記入事項に違反すると行政当局は「差別」として訴えられ

る、という IEP の権利書としての実効性により、障害のある子どもの個別な教育的ニーズが確実に保障されている。

日本において確実な権利保障を実現するためには、まず学校教育法 81 条に、幼稚園、小学校、中学校、高等学校および中等教育学校が合理的配慮義務を負う旨を明記し、責任の主体を明確にするべきである。また学校教育法施行規則 140 条で規定された「特別な教育課程によることができる」特別なニーズ児に対して合理的配慮義務を新規挿入し、具体的内容を例示する必要がある。次に、個別の教育支援計画および個別の指導計画に、保護者・本人の同意のもと合理的配慮事項を記載することが求められる。合理的配慮を学級担任任せの「心配り」ではなく、個人の権利を保障する「義務」として認識されることを目指し、学校現場の意識を高めていくためにも、明文化することに意義がある。また教師の目のみに頼ることにより潜在化してしまうニーズを浮かび上がらせるために、米国の「関連サービス」のように選択肢が多様に存在する状態が理想である。地域における教育資源にこの選択肢が依存している日本の現状を変えるには、先に述べた法整備と同時に、都道府県の要請に応じて国からの財政措置の拡充が望まれる。

おわりに

本稿では、「同じ場で学ぶ」ことを叶えるインクルーシブ教育を、日本において実現させる手立てを構想した。「同じ場で学ぶ」ことは共生社会の実現と障害児の発達保障のために大きな意義を持つという立場から、特別支援教育の維持と推進、対象生徒の増加という逆行した現状を分析することで日本におけるインクルーシブ教育の着手点を模索した。そして、文部科学省の意向の背景にある教育資源の配分に着目し、学籍制度を組み替えていくことや通常学級と特別支援学級の双方の「場の文化」を変容させるボトムアップの改革によって、現行制度の中でも可能な限り「同じ場で学ぶ」仕組みづくりを目指した。

一方で、改革案について、具体的な授業方法やカリキュラムの提案、教職員の意識改革までは、踏み込むことができなかった。また、通常教育からの排除という現象を解析するために軽度知的障害や発達障害に焦点を当てたことで、重度知的障害や身体障害を持つ子どもたちに対する具体的な支援のあり方については十分に論ずることができなかった。本文中で言及した、普通学級に馴染むことができなかった子どもたちの代替教育や転学・復学の仕組みづくり、特別支援教育対象生徒増加の要因の一つであった進路指導と就労の問題についても、具体的な解決策を提示するには至らなかった。以上は残された課題としたい。

冒頭でも述べた通り、通常学級における排除は、障害を持つ子どもと保護者の前に、人生設計に関わる問題としてリアルタイムに立ち現れている。眼差しの変革にはトップダウンの制度改革が重要な役割を果たすが、社会の一員である私たちが、普通学級への進学を選択する子どもたちを受容する態度や、競争主義的、排他的な通常教育の場の文化に異

議をとなえていく姿勢もまた重要である。大学卒業をもって学校教育の外部に身を置くことになるが、共生社会の構築という目的に立ち返れば、教育現場に限らず学びを社会に還元できる可能性は十分にあるだろう。本稿の執筆や連絡協における活動にあたり身につけた視点を今後も大切にしながら、学び、考え、行動し続けていきたい。

参考・引用文献

- 安藤房治, 2018, 「「障がい者制度改革」とインクルーシブ教育」 渡部昭男編著『日本型インクルーシブ教育システムへの道—中教委報告のインパクト』 三学出版
- 安藤隆男編著, 2024, 『特別支援教育要論』 北大路書房
- 落合俊郎・島田保彦, 2016, 「共生社会をめぐる特別支援教育ならびにインクルーシブ教育の在り方に関する一考察」 『広島大学大学院教育学研究科附属特別支援教育実践センター研究紀要』 14. 27-41 <https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/39722/files/8877>
- 木村祐子, 2006, 「医療化現象としての「発達障害」—教育現場における解釈過程を中心に」 『教育社会学研究』 79. 5-24
https://www.jstage.jst.go.jp/article/eds1951/79/0/79_0_5/_pdf/-char/ja
- 熊地需・佐藤圭吾・斎藤孝・武田篤, 2012, 「特別支援学校に在籍する知的発達の遅れない発達障害児の現状と課題—全国知的障害特別支援学校のアンケート調査から」 『秋田大学教育文化学部研究紀要教育科学部門』 67. 9-22
<https://air.repo.nii.ac.jp/record/1786/files/kbk67%289%29.pdf>
- 小国喜弘編著, 2019, 『障害児の共生教育運動 養護学校義務化反対をめぐる教育思想』 東京大学出版会
- 清水貞夫, 2010, 『インクルーシブな社会をめざして—ノーマリゼーション・インクルーシブ・障害者権利条約』 クリエイツかもがわ
- _____, 2012, 『インクルーシブ教育への提言—特別支援教育の革新』 クリエイツかもがわ
- 柴垣登, 2022, 『インクルーシブ教育のかたち: 都道府県ごとの特別支援教育の違いから』 春風社
- 障がい者制度改革推進会議, 2010a, 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」 <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf>
- _____, 2010b, 「障害者制度改革のための第二次意見」
(1/2) <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-1.pdf>
(2/2) <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-2.pdf>
- 鈴木文治, 2010, 「障害と特別な教育的ニーズの間 —特別支援学級・学校の過大規模化から見る障害理解の問題点」 『田園調布学園大学紀要』 5. 187-200
https://dcu.repo.nii.ac.jp/record/61/files/5_12.pdf
- 鈴木文治, 2015, 『閉め出さない学校—すべてのニーズを包摂する教育へ』 日本評論社

- 津田英二, 2006, 『知的障害のある成人の学習支援論—成人学習論と障害学の出会い』学文社
- 堤英俊, 2019, 『知的障害教育の場とグレーゾーンの子どもたち—インクルーシブ社会への教育学』東京大学出版会
- 恒吉僚子, 2008, 『子どもたちの三つの「危機」—国際比較から見る日本の模索』勁草書房
- 中田圭吾, 2019, 「「せめぎ合う共生」を求めて 子供問題研究会における「生き合う」関係」小国喜弘編『障害児教育の共生教育運動 養護学校義務化反対をめぐる教育思想』東京大学出版会, 95-115
- 野口友康, 2020, 『フル・インクルーシブ教育の実現にむけて:大阪市立大空小学校の実践と今後の制度構築』明石書店
- 野崎康伸, 2010, 「分離教育か共生共育かという対立を越えて—「発達」概念の再検討」『立命館人間科学研究』21, 25-41,
https://www.ritsumeihuman.com/uploads/publication/ningen_21/p025-041.pdf
- 福島智, 1991, 「「発達の保障」と「幸福の保障」—障害児教育における「発達保障論」の再検討」『教育科学研究』10, 55-63, <https://tokyo-metro-u.repo.nii.ac.jp/record/472/files/20007-10-006.pdf>
- 堀家由妃代, 2012, 「特別支援教育の動向と教育改革—その批判的検討」『佛教大学教育学部学会紀要』11, 53-68, <http://archives.bukkyo-u.ac.jp/rp-contents/KK/0011/KK00110L053.pdf>
- 丸山啓史, 「発達保障とはどういうことか?」丸山啓史・河合隆平・品川文雄, 2012, 『発達保障ってなに?』全国障害者問題研究会, 2-27
- 文部科学省, 2019, 「特別支援学校教育要領・学習指導要領解説 自立活動編(幼稚園・商学部・中学部)」
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afielldfile/2019/02/04/1399950_5.pdf
- 文部科学省, 2021, 「新しい時代の特別支援教育の在り方に関する有識者会議報告」
https://www.mext.go.jp/content/20210208-mxt_tokubetu02-000012615_2.pdf
- 文部科学省, 2022, 「特別支援教育資料(令和4年度)第1部 データ編」
https://www.mext.go.jp/content/20240117-mxt_tokubetu01-000033566_2.pdf
- 八木下浩一, 1980, 『街に生きる—ある脳性マヒ者の半生』現代書館
- 山口薫, 2008, 『特別支援教育の展開—インクルージョン(共生)を目指す長い旅路』文教資料協会刊
- 山下恒男, 2002, 『反発達論—抑圧の人間学からの解放』現代書館
- 山下浩志, 2010 「障害が照らし出す地域—わらじの会の三〇年」わらじの会『地域と障害—しがらみを編みなおす』現代書館, 11-76

好井裕明, 2009, 『排除と差別の社会学』 有斐閣

渡部昭男 編著, 2012, 『日本型インクルーシブ教育システムへの道 : 中教審報告のインパクト』 三学出版

United Nations, 2022, “Convention on the Rights of Persons with Disabilities”

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=CPxGYJflKFTtbZ0Zv8wdKD8p%2BEyLJ%2FumzFlzQ%2Fh3g8f4a8n0%2B2VowKMvXbdbzTfuI7NDnpBZvYNxNDw2rqIo3w%3D%3D>