

## 総 説

# 日本におけるインクルーシブ教育の 実現に向けた現状と課題

——特別支援教育をめぐる動向を踏まえて——

Current Status and Issues for realizing Inclusive Education in Japan

——Based on the trend of Special Support Education——

直 島 正 樹

キーワード インクルージョン、インクルーシブ教育、特別支援教育

## 1. はじめに

日本において、インクルージョン (inclusion) の理念が障害児教育等における重要な理念として注目され、その理念に基づいたインクルーシブ (inclusive) 教育のあり方が検討されて久しい。しかし、2007 (平成 19) 年度から本格的に進められている特別支援教育は、インクルーシブ教育と呼べるのかどうか、「学校教育全体が抱える諸問題の解決」「共生社会形成の基礎」という将来を見据えた政策理念総体とは必ずしも十分な整合性を示せず、21 世紀の国際標準であるインクルーシブ教育とは乖離するものとなっているという声もある<sup>1)</sup>。まだまだ検討すべき課題も多く、幼稚園や小学校等、教育現場での実践の中で具現化できているとは言い難いのが現状である。

本稿では、「インクルーシブ教育」について一つの捉え方を示し、今後、日本の教育現場で

のインクルーシブ教育の実現に向けて克服すべき課題・方向性について、特別支援教育をめぐる動向を踏まえた上で述べる。これにより、「日本におけるインクルーシブ教育のあり方」を検討するための一助としたい。

## 2. インクルーシブ教育とは

インクルーシブ教育の基にあるインクルージョンは、1980 年代以降、アメリカにおける障害児教育の分野で注目され始めた理念である。その後 1990 年代に入り、アメリカ等においてインテグレーション (integration) やメインストリーミング (mainstreaming) の理念に代わって用いられるようになった。これには、「万人のための教育」を目指してインクルーシブ教育への政策的転換の必要性が確認された「サラマンカ宣言」(1994 年) 等も一つの契機になったとされる。

インテグレーションとは、障害のある人を分

け隔てない社会の仲間として受け入れていくこと、すべての人があらゆる機会に協力していくことを意味する。「統合化」と訳され、セグレーション（segregation／隔離・分離）やエクスクルージョン（exclusion／排除）と対峙する理念である。また、「障害のある子どもを対象にして、一般教育の中で特別な教育を施すこと」とする捉え方もある<sup>2)</sup>。メインストリーミングは「主流化」と訳され、隔離・分離されてきた障害のある人を可能な限り一般社会へ戻し、彼らを主流化して、健常な人と一緒に生活させるべきとする考え方である。また、「可能なかぎり通常学級の健常児と一緒に障害のある子どもを教育することを主張する実践」を意味することもある<sup>3)</sup>。

これに対してインクルージョンは「包み込む」という意味を持ち、「包括」「包含」等と訳される。健常な人、障害のある人がともに分け隔てなく、初めから同じ社会の中で生活をしている、個々に必要な支援が保障された上で生活をしていくべきとする考え方である。これに基づくインクルーシブ教育とは、障害の有無に関わらず、また能力等にも関係なく、すべての子どもが地域社会での教育の場において包み込まれ、個々に必要な支援が保障された上で教育を受けることを意味している。インテグレーションのように、子どもを「障害のある子ども」と「障害のない子ども」に分け、分離されているものを統合して教育を進めるという意味ではない。また、メインストリーミングのように、隔離・分離されて教育を受けてきた障害のある子どもを、可能な限り通常の教育の場へ戻して主流化し、障害のない子どもと一緒に教育を進めるものでもない。インクルーシブ教育は、「子どもたちを最初から分けずに、全ての子どもたちを包み込む（include）教育システムを構築す

ることを目指している<sup>4)</sup>。すなわち、「子どもは一人ひとりユニークな存在であり、違うのが当たり前ですばらしい」ということを前提として、障害のある子どもだけを対象とするのではなく、すべての子どもを包み込む教育システムの中で、個々の特別なニーズに応じた教育支援を考えていこうとするものである。実際の教育現場を見てもわかるように、障害のある子どもだけではなく、どの子どもも、それぞれに特別なニーズを持っている。例えば、親から虐待を受けている子ども、不登校の状態にある子ども、さらには周囲から「勉強ができる」「頭がいい」等と言われる子どもであっても、その生活状況を調べると各自で異なったニーズがある。この子ども一人ひとりの教育的ニーズに対する適切な支援を保障し、満たしていくことがインクルーシブ教育において重要な点とされている。

### 3. 特別支援教育をめぐる動向

#### (1) 「特殊教育」から「特別支援教育」へ

前述の通り、現在の日本における障害児教育は、特別支援教育の枠組みで推進されている。これは、学校教育法の一部改正（2007（平成19）年4月施行）により、それまでの特殊教育から改められたものである。

第2次世界大戦後の1947（昭和22）年、学校教育法および教育基本法が公布され、盲・聾・養護学校の設立、小学部・中学部の義務化に関する構想が打ち出された。1948（昭和23）年には「中学校の就学義務並びに盲学校及び聾学校の就学義務及び設置義務に関する政令」が施行され、養護学校に先立って、盲学校・聾学校の小学部における義務制が学年進行により施行された。その後、1979（昭和54）年の「学

校教育法中養護学校における就学義務及び養護学校の設置義務に関する部分の施行期日を定める政令」公布により、養護学校が義務教育の対象となった。以上のような盲学校・聾学校・養護学校の義務制実施をもって、障害のある子ども（児童生徒）の就学保障がなされ、日本における障害児教育が「特殊教育」として始まったと言える<sup>5)</sup>。

ただし、「制度上は、障害のある子どもにも教育を受ける権利が保障された」とはいえ、盲・聾・養護学校の義務制の延期等により、理念通りには進んでいかなかったのが実情であった。また、養護学校や特殊学級等で学ぶ子どもの増加、障害種の多様化、障害の重度・重複化等の課題も徐々に浮き彫りになっていった。1990年代になり、インテグレーション、さらにはインクルージョン理念等の国際的動向を背景に、日本においても障害のある子どもの教育権保障のあり方が問われるようになった。

このような状況下、2003（平成15）年には、文部科学省（中央教育審議会）の「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」によって「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（以下、最終報告）が取りまとめられた。この報告では、「障害の程度等に応じ特別の場で指導を行う『特殊教育』から障害のある児童生徒一人一人の教育的ニーズに応じて適切な教育的支援を行う『特別支援教育』への転換を図る」といった教育の基本方針が示された。また、2005（平成17）年の文部科学省（中央教育審議会）「特別支援教育を推進するための制度のあり方について（答申）」（以下、答申）では、「特別支援教育」について、「障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加に向けた主体的な取組を支援するという視点に立ち、幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズを把握し、そ

の持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するため、適切な指導及び必要な支援を行うもの」とされた。

その後、同答申等を踏まえる形で、2006（平成18）年に学校教育法が改正された（2007（平成19）年4月施行）。これによって、従来の「盲学校、聾学校、養護学校」の区分をなくし、「特別支援学校」として再編された。さらには、特別支援学校教員の免許状が改められるとともに、小学校等の教育現場において「特別支援教育」を推進することが位置づけられた。

なお、2006（平成18）年12月には教育基本法も改正された。同法の改正は、1947（昭和22）年の制定後初めてのことであり、「国及び地方公共団体は、障害のある者がその状態に応じ、十分な教育が受けられるよう教育上必要な支援を講じなければならない」（第4条第2項）と規定された。これにより、子どもの教育機会の均等にあって、障害のある子どもへの支援が義務化された。

## （2）特別支援教育とインクルーシブ教育

特殊教育から特別支援教育への転換は、ごく限られた子どものための手厚い教育から、知的な遅れのない発達障害等も含む子どもを対象とした教育へ移行したことを意味している。これは、対象とする子どもが単に量的に拡大をしたということだけではない。従来の障害児教育と言えば、盲・聾・養護学校、特殊学級、通級による指導といった特別な場での教育に限られていたが、特別支援教育は幼稚園から高等学校までを含む、学校のあらゆる場において障害のある子どもに特別な教育的支援を行うことになった<sup>6)</sup>。

この点について、2007（平成19）年の文部科学省初等中等教育局長通知「特別支援教育の

推進について」(以下、通知)では、「特別支援教育の理念」として次のように示されている。

「特別支援教育は、障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加に向けた主体的な取組を支援するという視点に立ち、幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズを把握し、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するため、適切な指導及び必要な支援を行うものである。また、特別支援教育は、これまでの特殊教育の対象の障害だけでなく、知的な遅れのない発達障害も含めて、特別な支援を必要とする幼児児童生徒が在籍する全ての学校において実施されるものである。さらに、特別支援教育は、障害のある幼児児童生徒への教育にとどまらず、障害の有無やその他の個々の違いを認識しつつ様々な人々が生き生きと活躍できる共生社会の形成の基礎となるものであり、我が国の現在及び将来の社会にとって重要な意味を持っている」。

その後、2010(平成22)年には、文部科学省(中央教育審議会)において「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」が開催され、「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」を内容とする論点整理(以下、論点整理)が示された。さらに、2012(平成24)年の文部科学省(中央教育審議会初等中等教育分科会報告)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」(以下、報告)では、「合理的配慮及びその基礎となる環境整備等」「教職員の専門性の向上」等が提言された。この報告の中で、インクルーシブ教育システムについて、次のように述べられている。「障害者の権利に関する条約第24条によれば、『インクルーシブ教育システム』(inclusive education system、署名時仮訳：包容する教育制

度)とは、人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みであり、障害のある者が『general education system』(署名時仮訳：教育制度一般)から排除されないこと、自己の生活する地域において初等中等教育の機会が与えられること、個人に必要な『合理的配慮』が提供される等が必要とされている」。そして、論点整理と報告の両者でインクルーシブ教育システムについて示されている内容として、「特別支援教育は、共生社会の形成を目指すために必要な要素であり、インクルーシブ教育システムと同じ方向を向いている」といったこと等が挙げられ、特別支援教育とインクルーシブ教育システムが同じであるとしている<sup>7)</sup>。このように、日本の教育においてもインクルーシブ教育の実現に向けて新たな理念が掲げられ、議論が進み始めたと言えよう。

#### 4. インクルーシブ教育の実現に向けた課題

日本でもインクルーシブ教育の実現に向けて理念が掲げられ、議論が進み始めたとは言え、実際の教育現場では具現化できているのか。それについては多くの課題が指摘されており、例えば以下のものが挙げられる。

そもそも、「インクルーシブ教育」の文言自体の捉え方が曖昧で、研究者や教員等によって異なっており、一致した見解がないことが挙げられる。人的・物的環境整備が十分に行われていない教育現場では、理念先行の性急なインクルーシブ教育導入は危険であると考えられる<sup>8)</sup>。そして、特別支援教育は、理念としてイ

ンクルージョンを指向しながらも、実際の改革の動向は必ずしもそのようにはなっていないとの指摘もある<sup>9)</sup>。論点整理(2010(平成22)年)や報告(2012(平成24)年)では「特別支援教育とインクルーシブ教育が同じである」とされているものの、実質的にそのようになっていると言えるかどうか、まずはこのような根幹に関わる部分から検討し、整合性を図っていくことが求められるのではないだろうか。

また、通知(2007(平成19)年)にも見られるように、特別支援教育の推進に向けた一つのポイントは、「教育的ニーズ」に焦点を当てた教育支援を実施することである。しかし、この文言の定義自体も曖昧である。通知の中にも「教育的ニーズ」や「特別な支援」等といった文言が混在しており、その意味合いは非常に不明瞭なままである<sup>10)</sup>。通知以前に出された最終報告(2003(平成15)年)や答申(2005(平成17)年)においても「教育的ニーズ」に関する定義の記載がない。政策の理念にかかわり、政策の根幹にかかわることに方法が示されていないのは今日まで変わらず、理念そのものに限界があるとさえいえる事態とする見方もある<sup>11)</sup>。

さらには、実際に教育を担う現場教員の意識に関する課題もある。教員の中には、「特別な支援が必要な児童への指導・支援に困惑している」「インクルージョン教育は理想として必要だが、現状からみると困難である」「校内体制整備は進んでいるが、内容面では不十分である」等と感じている者もいる。これらは、小学校の通常学級教師を対象とした調査から出た意見であるが、インクルーシブ教育の必要性は感じているものの、実際の実施・推進に向けては課題を感じ、消極的な姿勢が伺える。これを解消していくためには、人的・物的環境の整備、

対応可能な方法論の構築等の取り組みが必要であろう<sup>12)</sup>。

## 5. おわりに

ここまで述べて来たように、現在の日本の教育現場において、インクルーシブ教育が実質的に行われているとは言い難く、克服すべき課題が山積みである。ただし、日本はすべての障害のある人の尊厳・権利を保障するための人権条約である「障害者の権利に関する条約」(障害者権利条約)をすでに批准している(2014年)。前述の通り、本条約の第24条にインクルーシブ教育に関わる記述(定義)があり、それを踏まえたインクルーシブ教育の実現とそのあり方が問われている。

このような状況下、まずは「インクルーシブ教育」や「教育的ニーズ」等の捉え方について、さらなる検討が必要である。そして、国の政策もインクルージョン理念との整合性を図り、実質的な教育実施体制の整備を進めるとともに、それらを担う教員をはじめとした専門職一人ひとりの意識や専門性の向上を図ることが求められる。障害のある子どもだけに焦点を当ててのではなく、彼らも含めた子ども同士の関わり・仲間関係をどのように作っていくか、すべての子どもにとって有意義な教育が展開されるためには何をすべきかといった視点・考え方を持つことが重要であろう。日々の教育実践の中で、子どもや家族のことを考え、個々のニーズにいかに応えていくか、目先の変化に惑わされることなく、どのような実践を目指すかを明確にしていくことが求められる。このあたりも含め、また本稿で挙げた課題以外の事項も勘案しながら、引き続き「日本におけるインクルーシブ教育のあり方」を検討していきたい。

注

- 1) 遠藤俊子 (2010) 特別支援教育の現状・課題・未来－インクルージョンを手がかりとして－, 日本女子大学大学院人間社会研究科紀要, 16, pp.55-68.
- 2) 荒川智 (2008) インクルーシブ教育入門, クリエイツかもがわ, p.15.
- 3) 茂木俊彦編集代表 (2010) 特別支援教育大事典, 旬報社, p.854.
- 4) 高橋純一・松崎博文 (2014) 障害児教育におけるインクルーシブ教育への変遷と課題, 人間発達文化学類論集, 19, pp.13-26.
- 5) 同上
- 6) 大塚玲編著 (2015) インクルーシブ教育時代の教員をめざすための特別支援教育入門, 萌文書林, pp.10-11.
- 7) 有松玲 (2013) ニーズ教育 (特別支援教育) の“限界”とインクルーシブ教育の“曖昧”－障害児教育政策の現状と課題－, 立命館人間科学研究, 28, pp.41-54.
- 8) 韓昌完・小原愛子・矢野夏樹・青木真理恵 (2013) 日本の特別支援教育におけるインクルーシブ教育の現状と今後の課題に関する文献的考察－現状分析と国際比較分析を通して－, 琉球大学教育学部紀要, 83, pp.113-120.
- 9) 堀家由紀代 (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, pp.53-68.
- 10) 同上
- 11) 前掲書 (7)
- 12) 上野光作・中村勝二 (2011) インクルーシブ教育に対する通常学級教員の意識について, 順天堂スポーツ健康科学研究, 3-2 (通巻60), pp.112-117.

参考文献

- ・有松玲 (2013) ニーズ教育 (特別支援教育) の“限界”とインクルーシブ教育の“曖昧”－障害児教育政策の現状と課題－, 立命館人間科学研究, 28, pp.41-54.
- ・大塚玲編著 (2015) インクルーシブ教育時代の教員をめざすための特別支援教育入門, 萌文書林.
- ・黒川久美 (2016) 「インクルーシブ保育と保育のあり方」研究に関する覚え書, 南九州大学人間発達研究, 6, pp.93-97.
- ・高橋純一・松崎博文 (2014) 障害児教育におけるインクルーシブ教育への変遷と課題, 人間発達文化学類論集, 19, pp.13-26.
- ・堀智晴・橋本好市・直島正樹編著 (2014) ソーシャルインクルージョンのための障害児保育, ミネルヴァ書房.
- ・宮本信也他監修・土橋圭子他編集 (2017) 改訂版 特別支援教育の基礎－確かな支援のできる教師・保育士になるために－, 東京書籍.