

インクルーシブ教育の国際的動向と特別支援教育

小論では、インクルーシブ教育の国際的動向とその特徴を明らかにしたうえで、それらと日本における特別支援教育とを対照させる。また、特殊教育の特長を明確にし、トレンド追従に陥ることを回避しつつ、特別支援教育の可能性と課題を探る。

1. インクルーシブ教育の国際的動向

(一) 国際的標準としてのインクルーシブ教育

インクルージョンやインクルーシブ教育は法令用語ではない。狭義には、ユネスコ、OECD等の国際機関等が提唱し、主要先進国が推進し、途上国でも展開されつつある教育政策を表す、新しい理念が含意されている用語である。広義には、社会的インクルージョン (social inclusion) の一つの方法としてのインクルーシブ教育であり、両者は密接な関係がある。社会的インクルージョンは、一九八〇年代にフランスで用いられた社会政策

中村満紀男 (筑波大学)
岡典子 (東京学芸大学)

用語であり、社会の底辺に位置する異種の集団において、とくに貧困、住居・教育・健康等の権利が十分に保障されない結果、個人・集団・コミュニティが不利益を被っている状況 (社会的排除 social exclusion) を意識して使用された (Percy-Smith, 2000, p.3)。イギリス・ブレア政権の主要な政策であったことは周知の事柄である。

インクルーシブ教育は、つぎの経過のように、一九九〇年代以降の教育政策における国際的標準になっている。

●一九九三年、国連総会は障害者の機会均等化に関する標準規則を採択し、その「規則6. 教育」で障害児の教育は統合された環境で行われることを標準とし、分離的な特殊教育は例外的とした。

●一九九四年、スペイン・サラマンカでユネスコとスペイン政府共催の「特別なニーズ教育に関する世界会議」において、

「万人のための教育」の幅広い枠組みに特別なニーズ教育が位置づけられた(サラマンカ宣言)。

●二〇〇〇年、セネガル・ダカールでユネスコ、ユニセフ、国連開発計画、世界銀行の共催で世界教育フォーラムが開催され、万人のための教育に向けた「ダカール行動枠組み」が採択された。また同年のマンチェスター大学での特殊教育に関する国際会議のテーマは、排除されている人たちを、一人の例外もなくインクルードすることであった。

●二〇〇六年一月二三日、第六一回国連総会本会議において障害者権利条約が採択されたが(日本は現時点で未署名)、第二四条第一項前文で障害者にたいしてインクルーシブ教育を保証し、第二項(a)および(b)で通常教育から排除してはならないことを定めている。

こうして、インクルーシブ教育は、万人のための教育(Education for All: EFA)を前提とし、その実現方法として特別なニーズに対応して教育を提供するという考え方と密接な関連があることも、留意しておく必要がある。

(二) インクルーシブ教育の目的と障害者との関連

ユネスコの定義によれば、「インクルーシブ教育とは、すべての子ども・青年・成人の学習するニーズに対処しようとする開発的アプローチであり、周縁化や排除の恐れがある人々にとくに焦点を合わせている」(UNESCO)。したがってインクルーシブ教育は、障害者だけを対象とする教育計画でも運動でもない。

インクルーシブ教育は、社会的・経済的格差、民族・人種・文化・宗教等の差異がもたらす差別の軽減・解消をめざし、不利な立場にある人々の自立および社会への完全参加を、教育・学校の改革によって実現しようとする民主的社会的改革運動であるから、障害のある人々に限らず、社会的・教育的に排除されている広範な対象を想定しているのである。また特別なニーズ教育という用語は、「子どもの最適な発達を妨げることが分かっている非常に多様な理由」(UNESCO)によって生じる教育的ニーズを指しており、それは障害だけに限定されないのである。

インクルーシブ教育は、先進国・途上国では教育の基盤や資源等の違いから狙いと内容・対象は異なる。先進国では、これまで障害カテゴリに包含されなかった学習障害(LD)児、大量のドロップアウトや貧困層の子ども、移民の子ども等、障害のみならず環境や境遇上の理由で学習上の問題をもつ子どもにたいする教育の改善が主な狙いであるのに対して、途上国では、路上生活や就労している子ども、少数民族や辺地の子ども等、広範なマージナルなグループの広範な子どもが対象となる。しかしインクルーシブ教育において、障害のある人は差異と排除の主要な対象であり、そのモデルとしても典型的な位置にある。

2. インクルーシブ教育の特徴

●差異から差別が生じる諸問題を教育によって解決しようとする教育的・社会的運動であり、障害はその問題の主要な一つ

である。

●教育↓学校↓社会の諸改革を通じて、民主制社会の構築あるいは充実をめざす運動である。それゆえ、多くの教育・学校改革がかつてそうであったように、子どもや教育・学校に苦難をもたらしている教育や学校以外の問題の所在とその解決をあいまいにしてしまう危うさもある。

●特殊教育批判である。通常教育と特殊教育の二元システム、特殊教育専門家による主導、教育の場の分離によるステイグマ付与の解消を志向している。障害別の教育プログラムには否定的であり、同一年齢の児童生徒との通常教育における教育を基本とし、共通の教育目的と教育内容を唱導する。

●主たる問題提起者は、特殊教育体制下で必ずしも適切なサービスを受けてこなかった知的障害・学習障害等の研究や教育の関係者であった。

●部分的あるいは個別的な改革ではなく、学校・教育・指導のシステム全体の改革を目ざしている。

●障害当事者の権利擁護にもとづいている。社会的存在としての根源的感情や認識(自尊心・アイデンティティ等)を重視する。新しいシテイズンシップを目ざしているといってもよい。

●コミュニティに基盤をおく改革であるので、教育の場は自宅の近隣の学校であり、生活の場は家族と分離した寄宿舎ではなく通常の生活である。

●教育の有効性と効率性を重視する。膨大な対象に対応して経

費の増額を要求するのではなく、二元システムの解消によって投下資金を効果的に活用して十分に説明できるような教育の成果を旨す。

●目的・対象・方法がセットとなった教育改革運動である。すべての子どもたちの多様なニーズにもっとも適切に応える教育体制を築くとともに、学校教育の全体的な質的向上を実践的に実現しようとする。

①インクルーシブな学校は、多様性と差異を受容する哲学と実践にもとづく協力的コミュニティになり、学校の全構成員は協力チームとしてすべての子どもにたいして責任を共有し、学習と発達を支援する。

②障害や能力の異なる子どもたちが通常学級で通常の教育課程で行われる授業に積極的に参加するためには、授業内容を一人ひとりの子どもに対応して修正し、指導方法も改善する必要がある。学校はすべての子どものニーズや個人差に対応できるように学校環境を改善する社会モデルに依拠する。

③インクルーシブ教育の評価の目的は、特殊教育におけるような障害の診断や教育措置ではなく、教員、プログラム、教育環境、支援体制等、良質の教育サービス提供にある。

●社会的・経済的・人種的出自を問わず、すべての子どもの対等な関係を保障しようとする。

●生徒、家族、教師、コミュニティの住民一人ひとりが、相互に受容しあい、所属意識を尊重しながら、共同的意識にもと

づいて学校を主体的につくり出していく。

3. 特殊教育から特別支援教育への転換とその意義

(一) 特殊教育から特別支援教育への転換とその理由

日本の特別支援教育は、障害の有無にかかわらず、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う共生社会に向けて、障害者の自立と社会参加を実現することを旨とす（中教審答申第二章）教育改革である。特殊教育から特別支援教育へ転換した直接の出発点は、一九九七年一月の特殊教育の改善・充実に関する調査研究協力者会議・第一次報告であるが、その後、特別支援教育構想は従来の特殊教育の欠陥の克服と国際的動向への認識という二つの要素を反映させつつ、内容を整えてきたといえる。

特殊教育の限界と関連させて、障害の重度・重複化によって盲・聾・養護学校という学校種別が子どもの実態と合致しなくなったこと、LD等の障害児にたいする教育的対応が提供されなかつたこと、福祉・医療・労働等他機関との連携強化の重要性が認識されるようになったこと、医学モデルではなく環境改善により障害の困難や制約を補う必要があること、従来のように都道府県ではなく市町村教育委員会が主体になって対応すること、教育の場は弾力的に考慮すること、就学前から卒業後まで体系的に支援することなどが指摘されてきており、こうした問題の解決や対応としての特別支援教育への転換が必要な状況となっていた。そして、差異Ⅱ差別の解消をめぐる国際的なト

レンドが分離的な特殊教育制度の解消を迫ったことも、特別支援教育の登場を促すことになったのである。

(二) 小・中学校における障害児の教育

特別支援教育とインクルーシブ教育は、部分的には共通性・類似性をもつものの、基本的には異質のものであるといつてよい。とりわけ、両者間のもつとも根本的な相違は、インクルーシブ教育が通常教育・特殊教育という二元体制の解消を中軸とするのたいし、特別支援教育では分離的教育を支持する立場に立つという点である。近年の交流教育の充実にたいする提言や認定就学制度の導入からみれば、文部科学省が小・中学校での障害児の教育の意義を否定しているわけではないことは明らかではあるが、インクルーシブ教育が公立学校からの障害児の排除や差別・偏見の解消、公正と卓越の両立を旨としているのたいして、交流教育では、豊かな人間性や社会性の育成、相互理解などは意義として挙げられていても、排除や差別の克服と明確に関連づけた言及は見られない。また、インクルーシブ教育では、障害当事者主導は重要な問題提起として位置づけられており、親や障害当事者の教育プログラム決定・選択権の尊重を前提とするが、認定就学制度では、ある子どもが「当該市町村の設置する小学校又は中学校において適切な教育を受けることができる特別の事情がある」か否かの判断は、教育委員会の権限である。このことは、インクルーシブ教育が元来、官僚的手続きにもとづく教育を批判する社会民主主義的な運動である

のたいし、特別支援教育はそのような要素が希薄な政策であることと関連していると思われる。

4. 特別支援教育の可能性と限界

特別支援教育とインクルーシブ教育との関係は、かなり微妙である。特別支援教育がインクルーシブ教育と共通する視点としては、たとえば、二〇〇三年の特別支援教育の在り方に関する協力者会議最終報告では、ノーマライゼーションの進展や地域づくりの観点が盛り込まれたほか（はじめに）、従来の障害種別による対応の限界やLD児や重複障害児等への教育的対応の不備（同「第一章」）が指摘されている。さらに、二〇〇五年の中教審答申ではインクルーシブ教育をテーマとして含む国際的動向として、一九九三年の国連「障害者の機会均等化に関する標準規則」、一九九四年の「サラマンカ宣言」、二〇〇一年の国連総会における障害者権利条約関連の動向に言及している。しかしこれらの用語や言及によって、特別支援教育がインクルーシブ教育に親和的であるとは断言できない。その理由をつぎに明らかにする。

（一）共生社会と政策の位置づけ

特別支援教育構想では、二〇〇二年から二〇〇三年にかけての特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議報告、二〇〇五年の中教審答申、二〇〇七年四月一日の文部科学省初等中等教育局長通知（19文科初第125号）へとすすむにつれ、ノーマ

ライゼーションのアナロジーとしての共生社会の実現や、自立と社会への完全参加との関連がより明確に強調されるようになってきた。こうした意味では、特別支援教育も次第に国際的標準に近づいてきたといえる。

しかし特別支援教育においては、共生社会の理念との関連に言及してはいても、インクルーシブ教育に見られるようなシステムやプログラムとの連動が部分的であるから、共生社会等の表現や用語は修飾的な位置に留まっているように思われるのである。その理由は、特別支援教育では、差異によって生じる差別の解消や民主制社会の充実といった大目的が意識されていないことにある。さらに、社会的存在としての障害者、差別される対象としての根源的感情、分離的位置にたいする認識も希薄である。

冒頭で述べたように、インクルーシブ教育は、social exclusion（社会的排除）の解消とsocial inclusionという社会改革の実現のための手段である。このような改革を旨とするのであれば、イギリスの例からも明らかのように、政府省庁の一課だけの対応では不可能であり、内閣全体の政策課題として掲げられるべきであるが、特別支援教育構想では共生社会の実現との実質的関連を見いだすことが困難なため、実体は障害児教育の改革に留まっているといえる。

（二）地域社会および通常教育との関係

インクルーシブ教育の究極的目標は、自律的な学校とコミュニティの再生である。さらに、インクルーシブ教育では、その

対象は障害に限定しないから、当然のことながら教育の主な舞台は通常学校・学級である。一方、特別支援教育構想でも「地域」は頻出用語であり、地方分権との関連も強調されているが、すでに地域機能が失われつつある今日の現実を意識したうえで、地域の再生と関連づけた議論は展開されていない。

また、特別支援教育では、通常教育との関係は強調されているが、その展望は必ずしも明確ではない。第一に、そもそもなぜ通常教育なのかという理論的・理念的根拠づけが希薄であるし、障害のもとネガティブな意義とその解消への対処も示されてはいない。第二に、特別支援教育は本来、通常教育を含む教育全体の改革であり、そうでなければ実効性あるものとはなりえないにもかかわらず、現実には、教育学や教育心理学の専門家、さらには通常学校の教員からも障害児教育の改革として受け止められる傾向にある。さらに第三として、方法論の不備が挙げられる。通常学校における特別支援教育を推進するうえで、特別支援教育コーディネーターの配置や広域特別支援連携協議会の設置等がすすめられているが、それが新しい理念とどのように有機的に関連しているのかが明確でないために、どのように、そしてどの程度機能するかは不確かである。

(三) 特殊教育の問題点との関連

特別支援教育では、特殊教育の成果である障害種別のきめ細かな教育を高く評価し、問題点を克服しつつ、専門性の深化と対象範囲の拡大を通じて発展的継承を目ざしている。特殊教育

が長い年月をかけて蓄積し、発展させてきた障害種別の専門的な知識と技術は、確かにインクルーシブ教育が批判するような問題点を内包してはいるが、特殊教育の専門性は、将来にわたって継承されるべき要素を含む不可欠な財産であることも確かである。

特別支援教育では、インクルーシブ教育が批判する特殊教育の問題点について、吟味を十分に行っていないことについてはすでに述べたが、児童生徒一人当たり教育費が障害児の学校では小・中学校よりも約一〇倍要する現状と今後の展望について、費用対効果に関する議論も回避せずに多角的な観点から行うべきであった。

(四) インクルーシブ教育の問題点と特別支援教育の可能性

教育という営みが社会的・文化的文脈のうえに存在する事業であるならば、インクルーシブ教育もまた同じである。インクルーシブ教育の理念を実現するために一律に画一的にインクルーシブ教育を展開しようとすれば、インクルーシブ教育が目ざすものとは逆の事態を生じるという矛盾に陥ることは明らかである。フル・インクルージョン論者が、分離を隔離として全面的に否定した結果、インクルーシブ教育の究極的な目標である障害者の自立と社会への完全参加を阻害した事例は、この点で示唆的である。

とりわけ、視覚障害のように一般的なカリキュラムで教育可能な障害種では、一見、インクルーシブ教育が容易であるかの

ように見える。しかし、その真の結果は、高等教育が終了する二十歳代半ば以降に初めて現れる。特殊教育において体系化されてきた、分離的指導を前提とする点字・移動・触察等の指導を適期に提供されないことは、視覚障害者にとって真の自立を阻害する要因となる (Oka & Nakamura, p.553-555)。このことは、障害のある他の子どもにも一般化できる教訓であろう。

異なっていることの権利もまた尊重される必要がある。それは、教育上必要な分離であり、障害種別の独自性にたいする尊重である。同じ障害をもつ仲間との交流 (これも分離的形態となる) は、障害をもつ子どもの肯定的なアイデンティティ形成にとっても有益である。自己の障害にたいする正当な認識へと導くとともに、仲間意識や自信を育むものであり、将来の社会参加を準備する重要な要件である。

特殊教育の問題点をインクルーシブ教育による提起から吟味し、インクルーシブ教育の理念を根本から検討することで特別支援教育が改めて理論武装し、そのうえで、特殊教育の特長である各障害やニーズに対応する教育や指導のあり方を両立させるシステムの開発に成功すれば、特別支援教育の可能性は潜在的に高い。しかし現状の特別支援教育では、特殊教育の問題点をすべて改善しうるものとなるかどうかだけでも未知数である。

〔文 献〕

・中央教育審議会(二〇〇五)『特別支援教育を推進するための制度の在り方について(答申)』

・ダニエルズ、田ノガーター、P編、中村満紀男・窪田眞二監訳(二〇〇六)『世界におけるインクルーシブ教育―多様性を認め、排除しない教育を』明石書店

・特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議(二〇〇三)

『今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)』

・内閣府共生社会形成促進のための政策研究会(二〇〇五)『共に

生きる新たな結び合い』の提唱』

・Oka, N. and Nakamura, M. (2005) Criticisms of full inclusion in the United States by an Organization for people who are blind and teachers of students with visual disabilities. The Japanese Journal of Special Education, 42(6), pp.547-558.

・Percy-Smith, J. (Ed.) (2000) Policy Responses to Social Exclusion towards Inclusion? Buckingham: Open University Press

〔参照URL〕

・UNESCO http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=11891&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
・UN <http://dxaccessds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/79/PD.F/N0650079.pdf?OpenElement>

(なかわら まきお) 一九四五年、茨城県生まれ。筑波大学障害科学系教授。日本特殊教育学会。編著『優生学と障害者』(明石書店) (おかのり) 一九六五年、埼玉県生まれ。東京学芸大学教育学部准教授。日本特殊教育学会。著書『視覚障害者の自立と音楽―アメリカ盲学校音楽教育成立史―』(風間書房)