

インクルーシブ教育の課題

小国 喜弘

(東京大学大学院教育学研究科教授)

以下では、(1) 日本の学校教育の現状、(2) 国連・障害者権利委員会の勧告について紹介した上で、日本におけるインクルーシブ教育の課題として、大きく二点に分けて論じることとしよう。第一は、インクルーシブ教育をめぐる定義の問題であり ((3))、第二は、主として2000年代以降の、排他的・競争主義的な教育改革の問題である ((4))。

(1) 激増する特別支援教育対象児童生徒

障害者権利条約24条は、「障害のある人が、他の者との平等を基礎として、その生活する地域社会において、インクルーシブで質の高い無償の初等教育及び中等教育にアクセスすることができること」を規定している。日本政府は、2014年に障害者権利条約を批准したことで、学校教育をインクルーシブ教育へと転換する必要に迫られている。

にもかかわらず、特別支援教育対象児童生徒は激増の一途を辿っている。文部科学省の「特別支援教育資料」によれば特別支援教育制度が開始された2007年度に特別支援学級在籍者は小学生約7万9千人、中学生約3万5千人だったのが、2021年度には小学生約23万2千人、中学生約9万2千人となった。少子化であるにも拘わらず、小学生は約2.9倍、中学生約2.6倍である。普通級に在籍しながら一部の時間だけ別室で特別の指導を受ける通級指導の対象児童生徒は、同期間に小学生約4

万3千人から約14万人へと約3.2倍、中学生約2千人から2万3千人へと約11.5倍となった。また特別支援学校在学者数（小中高合計）の推移も2007年度約10万8千人から2021年度約14万6千人へと約1.4倍である。

(2) 国連の勧告

以上のような状況を前に、各国における障害者権利条約の履行状況を審査する国連・障害者権利委員会は、日本政府に対して次のような勧告を行った。まず、「懸念」事項として、「医療に基づく査定を通じた、障害のある子どもの分離された特別教育が永続していること。障害のある子ども、特に知的障害、精神障害またはより集中的な支援を要する子どもが、通常環境での教育にアクセスできなくなっている。また、通常学校に特別支援学級があること」「障害のある子どもを受け入れるには事実上準備不足であると受け取られていることにより、障害のある子どもの通常の学校での受け入れを否定していること」などが示された。さらに「要請」事項として一步踏み込む形で示されたのは、以下のような事項だった。一部を引用する。

- a) 国の教育政策、法律及び行政上の取り決めの中で、分離特別教育を終わらせることを目的とし、障害のある子どもがインクルーシブ教育を受ける権利を認識

すること。また、特定の目標、期間及び十分な予算を伴い、あらゆる教育レベルにおいてすべての障害のある児童／生徒が合理的配慮及び必要とする個別化された支援を提供されることを確保するために、質の高いインクルーシブ教育に関する国の行動計画を採択すること。

(b) すべての障害のある子どもに対して通常の学校へのアクセシビリティを確保すること。また、通常の学校による、障害のある児童／生徒の通常の学校への通学拒否が禁止されていることを確保するための「非拒否」条項及び政策を策定すること、及び特別学級に関する政府の通知を撤回すること。(文部科学省仮訳「障害者権利条約対日審査について」『通常の学級に在籍する障害のある児童生徒への支援の在り方に関する検討会議(第5回) 会議資料』)

ここで、「特別学級に関する政府の通知」というのは、2022年4月27日に出された文部科学省通知である。通知では、インクルーシブ教育をより推進する方針を前提としながら、支援学級に在籍する子どもが週半分以上を通常学級で授業を受けることを不適切と見なした。分離を拡大しかねない通知が出た背景には特別支援教育関連費用の削減という意図が見え隠れする。

この国連の勧告に対して永岡桂子文部科学大臣は、同年9月23日の記者会見で、「特別支援教育を中止することは考えてはおりません」「勧告で撤回を求められたのは大変遺憾」としつつ、「インクルーシブ教育システムの推進に努めてまいる所存」と、引き続き、従来通りの政策を継続的に展開すると述べた。

(3) 文科省「インクルーシブ教育システム」の問題点

共にインクルーシブ教育を進めることに合意しているかに見える国連と文科省とで、具体的な方途をめぐって大きくすれ違っているのは、そもそもインクルーシブ教育について

の理解が異なっているからである。

そもそも国連でいうインクルーシブ教育は、障害の有無にかかわらず「同じクラスで学ぶこと」と定義されている(インクルーシブ教育を受ける権利に関する一般意見4号、Easyread version)。背景には、そもそも人間は多様であり、地域社会とは様々な市民が共生する場であり、学校はその共生の原体験となる場でなければならないという位置づけがある。以下、4点について整理しておこう。

①ユネスコでは、「インクルーシブ教育の利益を論ずることは、奴隷制の廃止やアパルトヘイトの是非を問うに等しい」とし、障害の有無で分けるか分けないかは学習の効果が上がるかどうかではなく社会的正義の問題として捉えている。

②狭義の障害に加えて民族・経済格差・言語・宗教・性差など多様な差異の包摂を課題としている。

③また、多様な差異の包摂にあたっては、「障害の社会モデル」を採用し、マイノリティの子どもたちが包摂されるために学校のルールや慣習、さらには授業のやり方を変革することを学校・教育行政に求めている。

④障害者権利条約は当事者の参画が重要概念であり、故に学校運営や授業に対する子どもたちの意見表明の機会を保障することも求めている。

このような国連のインクルーシブ教育と比較した時、文科省が提唱する「インクルーシブ教育システム」の問題は明らかだ。

①まず、中央教育審議会の「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」における2012年7月の報告によれば、インクルーシブ教育システムとは障害者権利条約に基づいて「障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組み」とした上で、次のような定義を示している。

インクルーシブ教育システムにおいては、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、多様な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。

文部科学省の定義では、①教育的ニーズに合わせた指導の最適化として学習上の効果を追求し、「多様な学びの場」として事実上分離された教育の場を制度化している。インクルージョンを社会的正義の問題と捉える視点が弱い。

②「障害」の有無にインクルージョンの問題を矮小化している。経済格差、性差、民族による文化差などが包摂の対象として認識されていない。そのため、例えばニューカマーの子どもの、日本の学校文化に馴染んでいないが故の行動を発達障害の徴候として捉え、「障害児」として特別支援学級に措置する事例も報告されている（例えば、金春喜『「発達障害」とされる外国人の子どもたち』、明石書店、2020年）。

③後に述べるように、2000年代以降の教育改革によって、普通学校普通学級の閉塞感が増している。国連の考えに従えば、インクルーシブ教育では、まず、学校や教室を誰にとっても居心地の良い空間に変革すること、さらに多様な特性を持つ子どもが学び合えるような授業を工夫することが求められる。しかし日本でのインクルーシブ教育の議論は、「障害」の種別や程度に応じた指導をいかに当事者に対して行うかのみを重視し、事実上医学モデルを採用してしまっている。故に、学校内の様々な社会的バリアが看過されている。

④前項とも関連するが、日本では、インクルーシブ教育における当事者や保護者の参画は就学先決定などでの意見の尊重など限られた場面に限定されている。そのため、学校の構成員の参画として重要な機会である、児童会や生徒会、保護者たちのPTA組織などを

どうインクルーシブな学校運営に組み込むかという議論はなされていない。

⑤以上に加えて、特別支援教育について、個々の子どもの教育的ニーズに的確に応え得る制度として過度の期待がある。子どもの障害の種別・程度に応じて「多様な学びの場」が準備されている建前だが、実際には障害種別毎に特別支援学校は6人、特別支援学級は8人で1学級が編成される。障害の種別が同じであれば、障害の程度も年齢も違うため、教育的ニーズが大きく異なる子どもが同一学級に措置されてしまう。そのため、特別支援学校や特別支援学級で、一人の教師がクラスにいる全ての子どもについて、「教育的ニーズに最も的確に応える指導」をすることは事実上困難である。特別支援学級の教師が、「個別のニーズに応える授業をしなければならないのだとしたら8つの指導案を毎時間準備しなければならないなくなるが、そんなことはできない」と嘆く声を教育現場ではよく耳にする。

また、特別支援教育は「障害児」の個別の教育的ニーズに対して教師がどう指導するかという観点から構築されている。そのため特別支援教育では教室内に複数の「障害児」がいても集団活動をせず、個別に教育を受けているケースが多い。普通学級で多くの友達と学び合う機会から遠ざけられた「障害児」は、特別支援教育の下で、再度クラスの友達と学び合う機会を奪われてしまう。特別支援教育の在籍として措置された子どもは、友達と学び合う機会から二重に遠ざけられてしまっている。

(4) 問題を深刻化させてきた教育改革

学校では、特別支援教育対象児童生徒が増えてきただけではない。いじめ件数や不登校者数、さらには自殺者数も少子化であるにもかかわらず増加傾向にある。たとえば、いじめ件数は1990年度に小学校約9千件、中学校約1万3千件だったが、2020年度には小学校約41万7千件、中学校約7万9千件となった。不登校は、1991年度に小学校約1万2千人、中学校約5万4千人が、2020年度には小学校約6

万3千人、中学校約13万3千人となった。自殺者数について小学校はそれほど増えていないが、中学校での増加が深刻だ。1990年度35人に対して2020年度103人、約2.9倍である（母子愛育会・愛育研究所『日本子ども資料年鑑2022』、KTC中央出版、2022年）。

背景には、1990年代半ば以降の労働規制の緩和による経済格差の拡大が子どもたちの生育環境を悪化させたことがまず指摘し得るだろう。児童相談所の児童虐待相談件数は、1995年度約5千件が2020年度には約20万6千件へと激増した。生育環境が悪化したのであれば、本来、学校の役割は、どの子にも居場所を保障し、信頼できる複数の大人と子どもたちを会わせ、子どもたちの安全安心を保障することに置かれるべきだ。

しかし、国際的な学力順位の低下が問題となり、2000年前後から学力向上施策が次々と展開された。2001年1月に文部科学省は、学習指導要領の位置づけを「標準」から「最低基準」へと変更した。「標準」であれば大多数の子どもが到達すべき大体の目安だったが、「最低基準」となれば、学習指導要領の規定した目標に到達し得ない子どもは、特別支援学校用の学習指導要領に準拠した教育を受けるべきという理屈になる。かくして学力水準の低い子どもをより厳しく特別支援学級籍へと措置する体制が準備された。

さらに2007年には特別支援教育制度の開始と同時に全国学力学習状況調査が開始された。各自治体がテストの平均点を競う中で、教育委員会によって様々な学力向上施策が学校に課せられていくようになった。多くの学校では、日常的にテストを行ったり、大量の宿題を出すようになり、学力テストのための準備教育が日常化していく（吉益敏文ほか編『検証 全国学力調査』、学文社、2021年）。小学校教師の岡崎勝は、「2000年以降の教育改革は、単純に言ってしまえば、『競争原理で子どもを包囲すること』だった。その結果、『不安な子どもたち』を増産した」と述べている（岡崎勝「子どもの悩み」『こころの科学』140号、2008年7月）。

2000年以降、様々な教育改革は子どもたちを競争主義に巻き込んでいった。特別支援教育制度（日本型インクルーシブ教育システム）は、これらの改革とセットで機能してきたのであり、結果として競争において不利な条件しか持たない子どもが「障害児」と見なされ、友達から分断されることになった。一刻も早く、競争主義的な改革を廃止すると共に、学校を真の意味でのインクルーシブな場へと転換させ、まずは全ての子どもたちが安心安全に学び合える場へと再生しなくてはならない。