

# インクルーシブ教育の実現に向けて

## —障がいのある児童生徒の就学支援と環境整備について—

高 田 明 裕

### To Realize the Inclusive Education System

#### —Support for School Enrollment and Preparation of School System for Disabled Children—

Akihiro TAKATA

### 要 旨

2006（平成18）年の国際連合総会における「障害者の権利に関する条約」の採択を受け、我が国では2007（平成19）年9月にこの条約に署名した後、様々な国内法の整備を経て2013（平成25）年12月に批准を行った。署名から批准までの6年間で整備された法令のうち、2013（平成25）年に立法化された「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（以下「障害者差別解消法」と表記）は、2016（平成28）年4月からの施行となったが、このことにより、教育分野においてインクルーシブ教育システムの構築に向けての大きな動きが見られた。

本稿では、障がいのある児童生徒に視点をあて、教育の場の整理と就学の状況、及びインクルーシブ教育システムの構築に向けた環境整備のあり方について考察する。

## 1 はじめに

近年の特別支援教育に係る法令改正や施策は、めまぐるしい速さで進み、就学の基準や考え方のみならず障がい観の意識改革もなされてきたといえる。

現在は、「障害者の権利に関する条約」<sup>1)</sup>に規定されたインクルーシブ教育システム<sup>2)</sup>の構築と実現に向け、2016（平成28）年4月に施行された「障害者差別解消法」<sup>3)</sup>により、国・地方・民間を問わず全ての機関・団体・事業所等において、障がいを理由とする差別の解消に関する基本的な事項や措置などが定められている。ここでは、全ての国民が障がいを理由として分け隔てられることなく、障がいのある人もない人も、お互いに人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現を目指す理念が示されている。

教育の分野では、1980年代に入ってから共生及び統合教育の方向性が示され、障がいのある子とない子が同じ教育の場で共に学ぶことを目指して取り組まれてきた経緯がある。インクルーシブ教育システムの掲げる方向性もこの考え方と同様であるが、これまでと大きく異なる点は、子どもたちを障がいのあるなしで見るとはならず、能力差のある多様な子どもたちが共に

学ぶことのできる教育環境の整備と、個々の教育的ニーズに対応する多様で柔軟な仕組みを行う中で、一人ひとりの子どもの確かな学びを保障することに本質を見だしているところにある。そして、その実現のために個々の実態に応じた適切な「合理的配慮」や「基礎的環境整備」を行うことが義務であり責任であることが示されている。

## 2 教育の場の整理について

障がいのある児童生徒にとっての特別な教育の場は、現在、特別支援学校（従前の盲・聾・養護学校）・特別支援学級（従前の特殊学級）・通級指導教室であるが、通級指導教室が制度化されたのは1993（平成5）年であるため、それまでは盲学校・聾学校・養護学校及び特殊学級で整理されていた。

この中で、最も早く義務制が整備されたのは盲学校・聾学校であり、1948（昭和23）年より学年進行で実施されている。ついで、1953（昭和28）年に文部省から「教育上特別な取り扱いを要する児童生徒の判断基準」が示されて養護学校の義務化が進められたが、教育的措置として重度障がい児には「就学猶予」「就

学免除」の規定が残ったことで義務化が遅れ、制度化されたのは、学校教育法制定以後 32 年経った 1979 (昭和 54) 年のこととなる。

養護学校の義務化に向けては、その前年度に文部省が出した「教育上特別な取扱いを要する児童生徒の教育措置について」(309 号通達)<sup>4)</sup>により、県及び市町村の教育委員会に、障がいの種類・程度等を判定し、適正な就学の間を判定・指定するいわゆる就学指導委員会が設置され、また訪問教育の充実も図られたことから重度の障がいがある子どもたちにも平等に教育の機会が保障されることとなった。

### 3 就学指導と支援について

就学指導委員会の設置と共に、養護学校に就学する障がいの程度の基準(学校教育法施行令 22 条の 3)が設けられ、これに基づいて就学指導が行われたが、結果として障がいのある子どもたちを居住地域から離れた学校に通わせることになり、このことを障がいのあるなしにより教育の間を分離しているとの視点から捉える考え方や動きも見られるようになってきた。

このように養護学校の義務制は、障がいのある子どもたちに教育の機会が保障されたという評価の一方で、地元と隔離した教育を作り出したという批判を受ける時期があった。しかし、2002(平成 14)年の学校教育法施行令の改正により「認定就学者」<sup>5)</sup>制度が創設され、特段の事由がある場合には、養護学校に就学する障がいの程度の基準の該当者であっても通常の小中学校へ就学することが可能になった。この就学指導のあり方の転機により、下記の 4 つの観点から総合的に判断して就学先を判断することとなった。

- (1) 障がいの種類・程度
- (2) 医療や学識経験者等の専門家の意見
- (3) 就学後の支援の状況
- (4) 保護者及び本人の希望

また 2007(平成 19)年の「特殊教育」から「特別支援教育」への制度改革<sup>6)</sup>と、さらには中央教育審議会からの「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)」<sup>7)</sup>の提言を受け、2013(平成 25)年に学校教育法施行令が改正され、障がいのある幼児児童の就学にあたっては、個々の障がいの状態等を踏まえた十分な検討を行った上で、小中学校又は特別支援学校のいずれかを判断し決定する仕組みについて改めることとなった。

ここでの就学先の決定にあたっての観点としては、上述した 4 つの観点に以下の 3 つの観点が新たに加わり重視された。

- (1) 本人・保護者に十分情報提供を行う

- (2) 本人・保護者の意見を最大限尊重する
- (3) 教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行う

また、「就学指導委員会」の名称においても、早期からの教育相談・支援や就学先決定時のみならずその後の一貫した支援についても助言を行うとの観点から、「教育支援委員会」といった名称とすることが適当であるとした。

## 4 障がいのある児童生徒の教育支援の基本的な考え方

インクルーシブ教育システム構築のためには、個別の教育的ニーズのある児童生徒に対して、最も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とされている。これまでの特別支援教育の体制整備では、障がいのある児童生徒の個別的な指導及び支援に重点が置かれていたが、今後は、個別支援の充実に加え、能力差のある多様な児童生徒が共に学ぶことのできる教育環境の整備が不可欠となることから、人的配置や物的整備を含めて「合理的配慮」<sup>8)</sup>の提供を行うことが重要となってくる。

「合理的配慮」は、一人一人の障がいの状態や教育的ニーズ等に応じて決定されるものであることから、学校の設置者及び学校が適切に調整を行うために、国からは、実施にあたって必要と考えられる「教育内容と方法」、「様々な支援体制」、「施設設備」の 3 つの観点と、学習上又は生活上の困難を改善・克服するための配慮、学習内容の調整や教材の配慮、心理面・健康面の配慮、専門性のある指導体制の整備、校内環境・施設・設備の配慮等 11 の内容が示されている。

学校では、この観点と内容を踏まえ、現在必要とされている「合理的配慮」は何か、何を優先して提供する必要があるかなどについて保護者とも合意形成を図った上で決定し、提供していくことが大切となる。また、その内容を個別の教育支援計画に明記し、活用することが望ましいとされていることから、小中学校では、作成に向けて特別支援学校に学びながら、様式を整える必要がある。

その際、これまでの教育でも、障がいのある児童生徒等への支援や配慮は行われてきたが「合理的配慮」は新しい概念であるため、「基礎的環境整備」と併せてしっかりと整理し、充実させていくことが重要であり、学校における「合理的配慮」の観点や事案を必要に応じて見直していくことが求められる。

## 5 おわりに

インクルーシブ教育システムの構築は、世界的な動向からも重要な制度改革であるといえる。目ざすべき本来の姿としては、全ての子どもが通常学級で学ぶシステムの確立であり、実際に関東の一部の地域においては、いわゆる就学指導委員会をなくし、就学時に全ての児童が地元の小学校に籍を置く体制を整備しているところもある。

しかし、今回国からは、『その時点で教育的ニーズにもっと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、そのために通常の学級、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。』とし、通常学級・通級指導教室・特別支援学級・特別支援学校といった現行のシステムを維持する形の中で整備する方針が出された。

このため、学校現場では、多様性を踏まえた上で一人一人の子どもの確かな学びが保障されるような学校づくり・学級づくり・授業づくりの実現が求められ、その体制整備が喫緊の課題となると考える。

また制度上、就学時に決定した「学びの場」は固定したものではなく、児童生徒のそれぞれの発達の程度、適応の状況等を勘案しながら柔軟に転学ができることも生じることから、教育委員会をはじめとした関係機関や保護者との連携・情報共有が必要かつ重要になると考える。

## 参考

- 1) 障害者の権利に関する条約。2006（平成 18）年 12 月に第 61 回国連総会において採択された。日本国政府は、2007（平成 19）年 9 月に署名し、2013（平成 25）年 12 月、障害者基本法や障害者差別解消法の成立に伴い条約の批准を行った。日本国の批准は 2014（平成 26）年 1 月 20 日付けで国際連合事務局に承認された。
- 2) 障害者の権利に関する条約第 24 条：「インクルーシブ教育システム」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。
- 3) 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の通称。障害者基本法の基本理念に沿って、障害を理由とする差別を解消するための措置などについて定めた法律。障がいのある人に対する不当な差別的取扱いを禁止し、行政機関や事業者に対して合理的配慮の提供を求めた。

- 4) 1978（昭和 53）年に養護学校の義務制の施行を翌年にひかえて、文部省が出した通達で、発番号から通称「309 号通達」と呼ばれた。この通達では主以下の 3 点が示された。
  - ① 学校教育法施行令第 22 条の 3 に定める基準に該当する障害者は、盲・聾・養護学校に就学させること
  - ② 基準に達しない障害者は特殊学級で指導するか、通常の学級で留意して指導すること
  - ③ 都道府県及び市町村に就学指導委員会を設置すること
- 5) 就学基準に該当する児童生徒で市町村の教育委員会が小・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と認める者については、小中学校に就学することができるとした制度。2013（平成 25）年の学校教育法施行令一部改正から「認定特別支援学校就学者」と改名された。
- 6) 学校教育法等の一部を改正する法律 2006（平成 18）年法律第 80 号）、この通知により「特殊教育」の名称が「特別支援教育」に、「特殊学級」が「特別支援学級」・「盲学校、聾学校、養護学校」が「特別支援学校」に改名された。また、従来からの特殊教育の対象であった児童生徒に加えて、ADHD・LD、発達障害等、教育的支援の必要な児童生徒を含めて特別支援教育の対象とすることが示された。
- 7) 2012（平成 24）年 7 月の中央教育審議会からの「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）」の中で、就学基準に該当する障がいのある子どもは特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め、障がいの状態、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とすることが適当であり、その際、市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、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し、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当であるとした。
- 8) 障害者の権利に関する条約の定義に照らし、「合理的配慮」とは、「障害のある子どもが、他の子どもと平等に教育を受ける権利を享有・行使することを確保するために、学校の設置者及び学校が必要かつ適当な変更・調整を行うことであり、障害のある子どもに対し、その状況に応じて、学校教育を受ける場合に個別に必要とされるもの」であり、「学校の設置者及び学校に対して、体制面、財政面において、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」と定義した。なお、障害者の権利に関する条約において、「合理的配慮」の否定は、障害を理由とする差別に含まれるとされている。

## 引用文献等

- ・障害者の権利に関する条約 2006 年
- ・文部科学省特別支援教育課公式ホームページ
- ・中央教育審議会初等中等教育分科会報告 2012 年