

サラマンカ声明 20年後の特別支援教育の動向と課題 — 国連障害者権利条約批准後の展望に向けて —

Prospective and Perspective of Special Needs Education in Japan Reviewing the Last Two Decades after Declaration of Salamanca Statement — Perspectives after Ratification of the Convention on the Right of Persons with Disabilities —

落合俊郎*
OCHIAI Toshiro*

要 旨

日本政府は国連障害者の権利条約を批准し、障害者の権利保護に関する法的整備とインクルーシブ教育制度の構築を通知した。インクルーシブ教育に向けては合理的配慮と基礎的環境整備（学級定員数の縮小、個別の支援計画の作成、教材教具作成スキルの向上、施設・設備の整備、教員の専門性の向上、交流及び共同学習の推進等）の準備が必要であるとした。サラマンカ声明発令後20年経過したが、この間、特別支援学校在籍児童生徒は2倍弱、特別支援学級には約3倍、通級による指導を受けている児童生徒の割合は8倍と近年にない増加が見られ、インクルーシブ教育の推進とは逆の現象が見られている。日本がインクルーシブ教育実現に向けての基礎的環境整備と合理的配慮の準備に関する今後の課題と展望について述べた

Abstract

Japanese government ratified the U.N. the Convention on the Right of Persons with Disabilities (Then after, CRPD) in February 2014 to provide legal frameworks based on CRPD and Inclusive Education at Article 24 of CRPD. Japan has to provide Reasonable Accommodation and Fundamental Environment Provision such as reduction of class size, formation of Individualized Support Plan, and improvement of teachers' skills for making instruction-materials, establishment of facilities and institutions, promotion of teachers' expertise and "exchange and joint learning". It has passed twenty years after declaration of Salamanca Statement. However, enrollment ratio to Special Support School increased to a little less than two times, enrollment ratio of Special Support Class increased to about three times and students who received individual instructions increased eight times. This phenomenon is simplistically seems to be contrary to promotion of inclusive education. It was commented perspectives on Fundamental Environment Provision and Reasonable Accommodation towards realization of Inclusive Education.

キーワード：障害者の権利条約批准、インクルーシブ教育、合理的配慮、基礎的環境整備

keywords：Ratification of UN-CRPD, Inclusive Education, Reasonable Accommodation, Fundamental Environment Provision

I. はじめに

国連障害者の権利条約の中で、教育分野において通常の教育に最も強い影響を与える項目は第24条の教育のインクルーシブ教育であろう。1994年、スペインのサラマンカ市で開催された「特別なニーズ教育に関する世界会議」において、サラマンカ声明が採決され、インクルーシブ教育について、「インクルーシブな学校の基本的原則は、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、可能な際はいつも共に学習すべきであるというものである。インクルーシブな学校は、

さまざまな学習スタイルや学習の速さについて調整をしながら、また、適切なカリキュラムと、編成上の調整、指導方略、資源の活用、地域社会との協力を通じ、すべての子に対し、質の高い教育を保障しながら、生徒の多様なニーズを認識し、それに応じなければならない。その際、すべての学校内で直面するさまざまな特別なニーズにふさわしい、さまざまな支援やサービスがなければならない。¹⁾」とし、特別支援教育と通常の教育の国際的な在り方として位置づけられた。日本も2014年2月に国連障害者の権利条約を批准し、インクルーシブ教育

* 大和大学教育学部教育学科

平成26年12月19日受理

システム構築のための特別支援教育の推進が開始された。しかし、推進にあたって様々な課題があり、それを明らかにしなければならないのではないかと。

II. 研究の目的

国連障害者の権利条約が批准され、いよいよ日本でもインクルーシブ教育の構築に向けて動き出したといえる。しかし、現実には特別支援教育制度に在籍する児童生徒数が20年間に3倍に増えるという、一見逆説的な現象が起きている。このような状況のなかでインクルーシブ教育を構築するための政策が動き出しているが、解決すべき課題を提言することが本研究の目的である。

III. 研究方法

サラマンカ声明採決後20年経過したが、日本における特別支援教育の動向は逆の方向に進んだとも言える。本声明が特別支援教育にどのような影響を与えたかについて、20年間の特殊教育資料²⁾、特別支援教育資料³⁾の集計、文部科学白書と内外の論文研究を行い、それをもとに日本の状況と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在り方に関する今後の課題について考察する。

IV. 研究内容

1. サラマンカ声明（1994年）採択前後からの制度的変遷について

1) サラマンカ声明直前の変化について

日本では「通級による指導」が1993年に制度化された。この制度は1960年代後半から、小学校に「ことば・きこえの教室」「言語治療教室」が設置され、障害のある児童生徒が通常の学級に在籍し、一定の時間、個別指導や少人数指導が行われる制度である。学習障害のある児童もある程度に在籍していた。ルーツをたどると大正時代から教科学習に遅れがある児童の場合には「促進学級」や「国語・算数（国算）学級」が存在していた⁴⁾。1994年サラマンカ声明がユネスコを中心とした国際機関の合意のもとに採択されたが、日本ではインテグレーション（統合教育）やインクルーシブ教育のような、通常の学級内で障害のある児童生徒の教育的支援を行う公的制度の構築につながることはなかったといえる。

1995年には、学習障害及びこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導法に関する調査協力者会議による「学習障害児等に対する指導について（中間報告）」が報告され、通級による指導によって、学習障害児等の発達障害のある児童生徒の教育的支援を行うことを示唆した⁵⁾。

2001年11月には、21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議による「21世紀の特殊教育の

在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～（最終報告）⁶⁾」によって、通常の学級に在籍する特別な教育的支援が必要な児童生徒に積極的に対応することが必要とされ、これら児童生徒の特別な教育的ニーズを把握し、必要な教育的支援を行うため、就学指導の在り方を改善することが必要であるとされた。そして、通常の学級に在籍する学習障害児、ADHD児、高機能自閉症児等の実態把握と、教育関係者や国民一般に対し、幅広い理解啓発に努めることとした。さらに、最新の情報技術（IT）を活用した指導の充実、障害の状態等に応じた情報機器等の研究開発を行うとともに、情報技術を活用した指導方法や体制の在り方について検討を行うことが提案された。また、地域の特殊教育のセンターとしての特殊教育諸学校の役割の拡大が述べられた。

2002年2月に文部科学省「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」が行われた⁷⁾。小中学校の通常の学級に在籍する知的障害がないが学習上あるいは行動上に課題のある発達障害に類似した児童生徒の在籍率が6.3%という結果が発表された。しかし、インクルーシブ教育を考慮に入れるのであれば、通常の学級に在籍する知的障害のある児童生徒にも言及すべきだったのではないかと。

2003年3月には特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」⁸⁾によって、特殊教育から特別支援教育への移行が明示された。

2004年1月、文部科学省は「小・中学校におけるLD、ADHD、高機能自閉症等の児童生徒への教育支援に関する体制整備の実施状況調査結果及びガイドライン（試案）⁹⁾」を発表し、体系的に作られた指針をだした。これを参考に各都道府県あるいは政令指定都市を中心とする地方教育委員会は、独自に発達障害のある児童生徒の教育支援実施のための手引きを作成した。

2005年12月には中央教育審議会による「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）」¹⁰⁾が発表された。この答申によって「特別支援教育」の骨格と内容が明らかにされ、2006年3月、学校教育法施行規則の一部を変え、学習障害、注意欠陥多動性障害、高機能自閉症を通級による指導の対象とし、自閉症を情緒障害から独立した障害とした。2007年4月、学校教育法等の一部を改正し、特別支援教育が開始された¹¹⁾。文部科学省が2007年5月に「19文科初第125号通知：特別支援教育の推進について（通知）」¹²⁾を出し、特別支援教育の概略を示した。同年9月に日本政府が国連障害者の権利条約に署名した。2008年9月、教科用特定図書普及促進法（教科書バリアー法）¹³⁾が施行され、障害のある児童生徒に対する著作権等の弾力的応用、教科

書のデジタル化、e-learning や教育課程と評価の電子化等への提言が行われた。2008 年 3 月には、小学校¹⁴⁾・中学校¹⁵⁾、2009 年には高等学校¹⁶⁾・特別支援学校¹⁷⁾の学習指導要領が告示され、特別支援学校学習指導要領¹⁷⁾では「国際的な動向としては、障害者の社会参加に関する取組の進展を踏まえ、2006 年 12 月、国際連合総会において『障害者の権利に関する条約』が採択され、障害者の権利や尊厳を大切にしつつ社会のあらゆる分野への参加を促進することが合意された。」としたが、インクルーシブ教育については言及されなかった。

2010 年 6 月「障がい者制度改革の推進のための基本的な方向について（閣議決定）¹⁸⁾」が発表された。この閣議決定をもとに、日本政府は国連障害者の権利条約批准に向けて、国内法の整備とインクルーシブ教育に向けての準備に大きく舵を切ったと言える。具体的には 2011 年 6 月に障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律施行令¹⁹⁾ が成立し、同年 10 月 1 日から国や地方公共団体、障害者福祉施設従事者等、使用者などに障害者虐待の防止等のための責務を課すとともに、虐待を受けたと思われる障害者を発見した者に通報義務を課している。2011 年 8 月、障害者基本法²⁰⁾ が改正され、国連障害者の権利条約を踏まえ、合理的配慮の概念を規定している。2012 年 2 月中教審初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会から「合理的配慮環境整備検討ワーキンググループ報告—学校における「合理的配慮」の観点—²¹⁾」が出され、インクルーシブ教育を行う上での留意点・配慮点について障害カテゴリーごとに出された。合理的配慮という概念は、日本においては新しい概念であり、インクルーシブ教育を実現するための概念の説明と実現に向けて構造化した整理が必要であるとし、合理的配慮と基礎的環境整備について、法令に基づき又は財政措置により、国は全国規模で、都道府県は各都道府県内で、市町村は各市町村内で、教育環境の整備をそれぞれ行うとしている。「基礎的環境整備」としては、学級定員数の縮小、個別の支援計画の作成、教材教具作成スキルの向上、施設・設備の整備、教員の専門性の向上、交流及び共同学習の推進等について言及された。また、「合理的配慮」については、個別の状況に応じて提供されるものであり、これを具体的かつ網羅的に記述することは困難であることから、「合理的配慮」を提供するにあたっての観点を①教育内容・方法、②支援体制、③施設・設備について、それぞれを類型化するとともに、観点ごとに、各障害種に応じた「合理的配慮」を例示するという構成で整理した。

2013 年 5 月、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律²²⁾ が成立し、この法律によって、差別的取扱いの禁止の法的義務と合理的配慮の不提供禁止が述べ

られ、差別を解消するための支援措置として、紛争解決・相談、地域における連携、啓発活動、情報収集として、国内外における差別及び差別の解消に向けた取組にかかわる情報収集、整理及び提供が明示され、2016 年 4 月から施行される予定である。2013 年 8 月には、障害のある児童生徒の教材の充実について（報告）²³⁾ では、障害のある児童生徒の将来の自立と社会参加に向けた学びの充実を図るためには、障害の状態や特性をふまえた教材を効果的に活用して、適切な指導を行うことが必要である。このため、各学校における必要な教材の整備、新たな教材の開発、既存の教材を含めた教材の情報収集に加え、教員がこれらの教材を活用して適切な指導を行うための体制整備の充実が求められるとし、特別支援教育の整備体制の強化を促した。これは、国連障害者の権利条約の批准に向け、教育の場面ではインクルーシブ教育が重要課題であり、そのための合理的配慮を実現する背景となる基礎的環境整備の充実への問題提起と言えよう。2013 年 9 月には学校教育法施行例の一部改正²⁴⁾ が行われ、就学基準に該当する障害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でき、2014 年 4 月から発効することとなった。人権や権利に関する項目は、従来、日本国憲法や教育基本法において言及されていたが、障害者に関する法律等で、これらの事柄が言及された。次に、特殊教育資料²⁾ や特別支援教育資料³⁾ から、これらの施策の変更に対して、特別支援教育制度に在籍する児童生徒数がどのように変化したか考察する。

2. 特別支援教育制度に在籍する児童生徒の動向

1) 2013 年度の特別支援教育在籍児童生徒数²⁾³⁾

現在の特別支援教育制度は、特別支援学校、特別支援学級、通級による指導の 3 つの制度である。特別支援学校では、障害の程度が重篤な以下の障害；視覚障害、聴覚障害、知的障害、肢体不自由、病弱・身体虚弱の 5 領域にわたり教育が行われ、約 6 万 7 千人在籍している。小・中学校の特別支援学級では、障害が比較的軽度の視覚障害、聴覚障害、知的障害、肢体不自由、病弱・身体虚弱、言語障害、自閉症・情緒障害のある児童生徒の教育的支援が行われ、約 17 万 5 千人在籍している。そのうち学校教育法施行令 22 条の 3（特別支援学校在籍相当の障害の重い児童生徒）に該当する児童生徒が 1 万 6 千人在籍している。小・中学校の通常の学級に籍を置き、一定時間指導をうける通級による指導は、視覚障害、聴覚障害、肢体不自由、病弱・身体虚弱、言語障害、自閉症、情緒障害、学習障害、注意欠陥多動性障

害のある児童生徒約7万8千人が教育的支援を受けている。また、通常の学級には学校教育法施行令22条の3

(特別支援学校在籍相当の障害の重い児童生徒)に該当する児童生徒が約2千人在籍している。

表1 特別支援教育制度への1973年から10年ごとの就学率の変遷^{2) 3)}

西 暦	1973年	1983年	1993年	2003年	2013年
特別支援学校在籍率	0.28%	0.38%	0.37%	0.47%	0.65%
特別支援学級在籍率	0.90%	0.62%	0.51%	0.78%	1.70%
通級による指導の割合	なし	なし	0.09%	0.305%	0.76%
特別支援教育制度在籍率	1.18%	1.00%	0.97%	1.56%	3.11%

2) 義務教育年限における20年間の特別支援教育制度への在籍率の変遷

(1) 特別支援教育制度の在籍率の変遷(義務教育年限)

前述したように、2013年以降、国連障害者の権利条約の批准に向けて、様々な施策が行われ、法律が作られた。インクルーシブ教育は通常の学級の中で、障害のある子どもとない子どもがともに学ぶということが原則であると考えられているが、経年変化をみると動向は逆の方向に動いている。たとえば、特別支援教育制度に在籍する児童生徒の割合を10年ごとにみると表1のようになる。特別支援教育制度に在籍する義務教育年限における児童生徒の動向を見ると、1970年代初頭から1990

年代初頭にかけて、特別支援教育制度への在籍率が下がり、その後上昇し、1993年と2013年の20年間を比較すると実に3倍以上に増加していることがわかる。通級による指導は1993年から公的な制度となった。

義務教育年限(初等教育ならびに前期中等教育)における特別支援教育制度(特別支援学校、特別支援学級、通級による指導)に在籍・通学している児童生徒の割合の変遷を図1に示した。1970年代、1980年代は別として、通級による指導が制度化された1993年から在籍児童・生徒の割合が着実に増加していることがわかる。特に特別支援学級と通級による指導を受ける児童生徒の割合の増加が著しい。

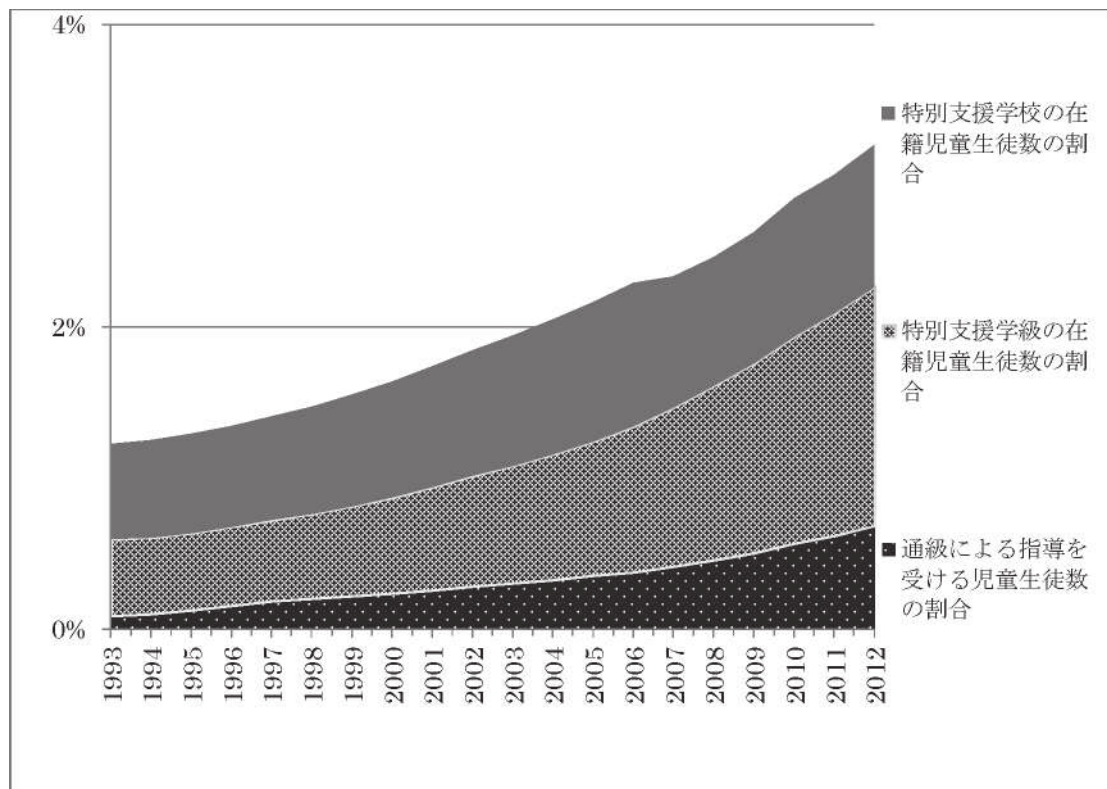


図1 義務教育年限における特別支援教育制度への在籍率の変遷^{2) 3)}

次に、増加が著しい特別支援学級に在籍する児童生徒の障害ごとの変遷を図2に示す。難聴、弱視、病弱・身体虚弱、肢体不自由のある児童生徒の数の増減は少なく、知的障害と自閉症・情緒障害のある児童生徒の増加が著しい。理由は不明だが、1990年代後半から、この2つの制度に在籍する児童生徒数は着実に増加している。

(2) 通級による指導の対象となる障害別割合の変遷

同じく、在籍者の著しい増加が見られる通級による指導の障害ごとの増加を図3に示した。凡例には、通級による指導によって教育をうけている児童生徒の全ての障害カテゴリー名が記載されているが、実際、2012年の通級による指導に通う全国の児童生徒の内、肢体不自由のある児童生徒は17人、病弱・身体虚弱の児童生徒は20人、弱視の児童生徒は161人と非常に少ない³⁾。

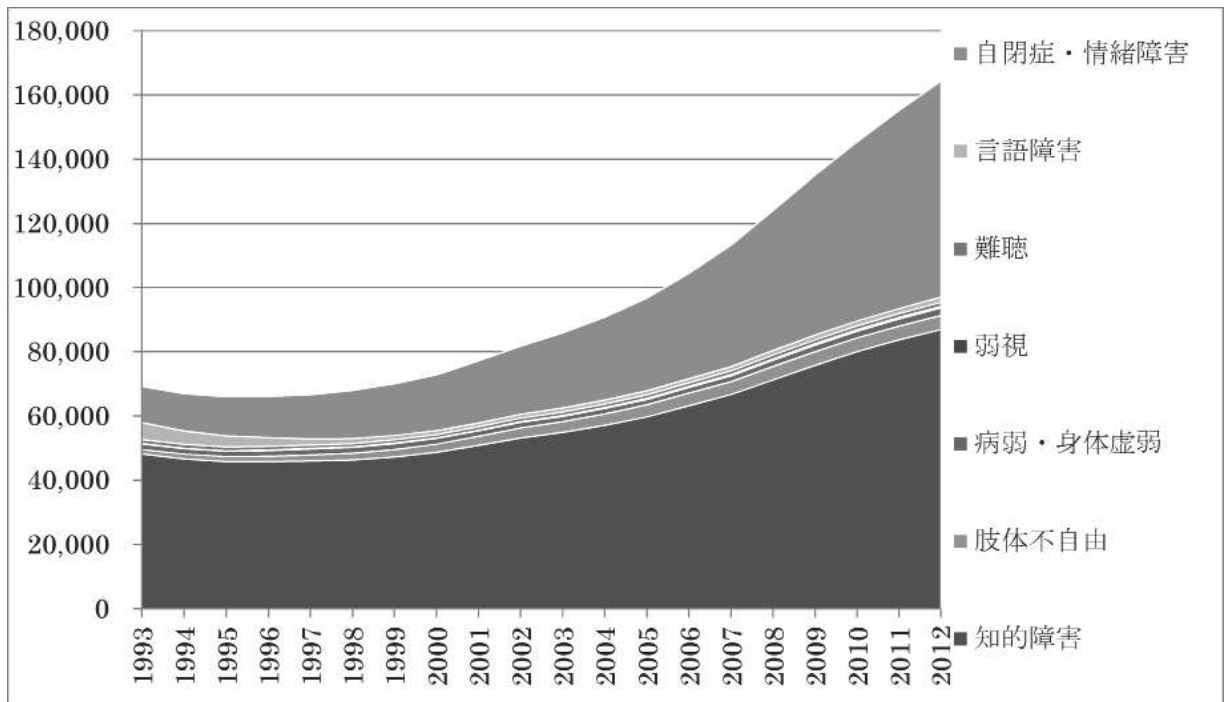


図2 特別支援学級在籍児童生徒の障害ごとの変遷^{2) 3)}

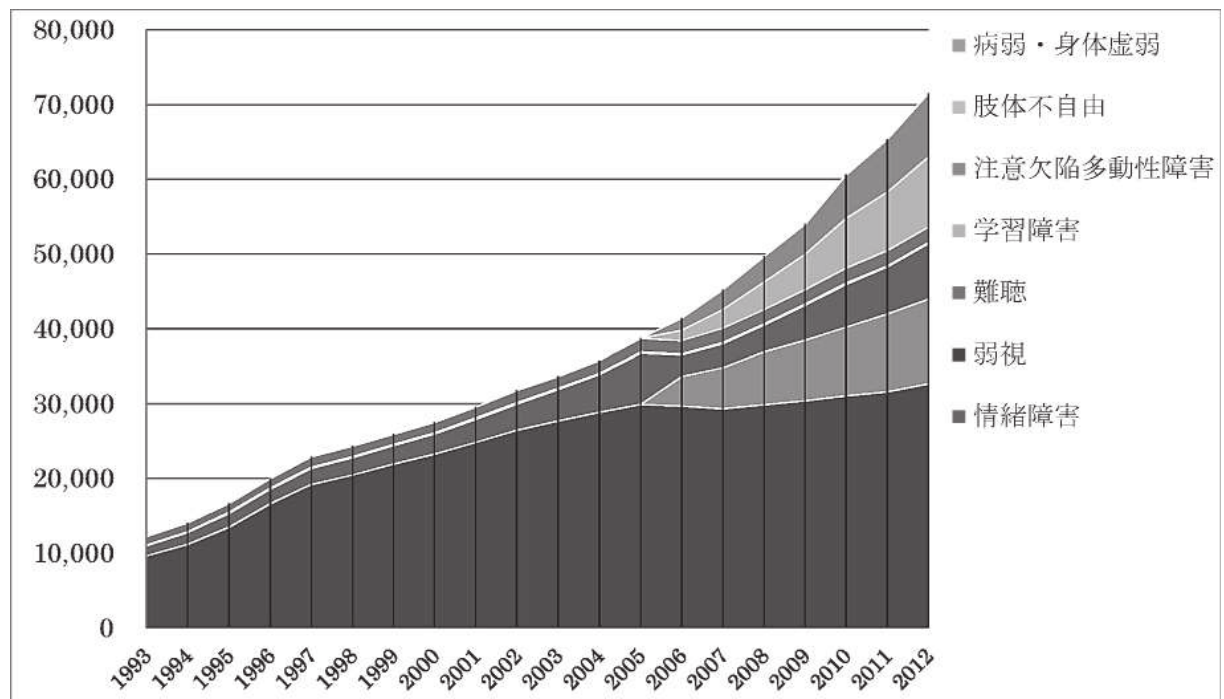


図3 通級による指導の対象となる児童生徒の障害ごとの変遷^{2) 3)}

V. 考察

1. インクルーシブ教育の実現に向けて解決しなければならない課題

基礎的環境整備の一つとして1学級あたりの定員の削減もあげられている。一学級あたりの平均児童生徒数を比較すると、OECD (2013)²⁵⁾の調査が示すように、調査対象国の中で、多い順に、チリ、イスラエル、日本、韓国、トルコ、イギリスとなっている。日本は公立小学校で平均27.9人、公立中学校では32.6人であり、OECD平均はそれぞれ、21.3人、23.4人である。ちなみにフィンランドは約19人と20人である。このような状況のなかでインクルーシブ教育を実現しようとするれば、日本の教員に対して欧米諸国の教員よりも強い負荷がかかるのではないか。まさに「公立小・中学校における少人数学級の推進は、子ども一人ひとりに対するきめ細かい指導の充実や家庭との連携を緊密にする効果があることから、特別支援教育の推進にも資するものであり、一層の教育環境の充実を図っていくことが求められる。」²¹⁾ わけで、病休を取る教員の60%弱が精神疾患を原因とする事態を避けなければならない。

2. インクルーシブ教育を実現するための通常の教育の実践について

サラマンカ声明後、その効果を最初に検証したのは、Lise Vislie (2003)²⁶⁾である。声明が出された1994年前後の1990年と1996年の西ヨーロッパにおけるインクルーシブ教育の進展状況を考察している。インクルーシブ教育の実施については、特別支援学校と特別支援学級に在籍する児童生徒の割合が増えたのはオーストリア、ベルギー、デンマーク、ドイツ、オランダ、変わらないあるいは減少した国はイングランドとウェールズ、フィンランド、フランス、スペイン、スウェーデンであるとし、このように、西ヨーロッパにおいても、サラマンカ声明が採択されたことがすぐインクルーシブ教育の進展につながらない状況があった。サラマンカ声明後20年経過したが、この間日本においては、特別支援学校在籍児童生徒は2倍弱、特別支援学級には約3倍、通級による指導を受けている児童生徒の割合は8倍と近年にない増加が見られ、インクルーシブ教育の推進とは逆の現象が見られた。日本においては、インクルーシブ教育を論ずる場合、「インクルーシブ教育システム構築に向けた特別支援教育の推進」という言葉が使われ、特別支援教育の枠組みで語られることが多い。そして、あたかも通常の学級に在籍する知的障害がない発達障害のある児童生徒の「救済」をインクルーシブ教育としてしまいそうな状況にある。日本ではインクルーシブ教育の構築と国連障害者の権利条約批准の手続きが重なったため、教育分野では障害のある児童生徒に対するインクルーシブ教育という解釈が進んでいる。しかし、グロー

バリゼーションの進展とともに社会的格差も増大しており、家族の収入と学力とは相関があるともいわれ、社会的格差が教育格差を生み、その格差の連鎖を切らなければ社会の質の低下が生じてくる危険性もある。CIAのデータ²⁷⁾によれば、主要国の中で、ジニ係数をもとに社会的格差の大きい順に述べると、中国(47.3) 米国(45.0)、ロシア(42.0)、トルコ(40.2)、タイ王国(39.4)、ポルトガル(38.5)、イスラエル・日本(37.6)となっている。これを反映するように、日本での要保護・準保護が必要な児童生徒の割合が徐々に増加し、2012年には全国平均が15.64%となり、大阪府の26.65%をトップに、20%を超えている道府県が9ヶ所もあることなどから²⁸⁾、社会・経済的観点からもインクルーシブ教育の構築が必要だと考える。Evans, P²⁹⁾によれば、特別な教育的ニーズのある子どもとして、カテゴリーA：例えば感覚、運動または神経学的損傷が原因の障害、カテゴリーB：例えば行動障害または情緒障害、学習困難、カテゴリーC：社会・経済的、文化的あるいは言語的要因から一次的に生ずる不利益をもつ子どもたちのように、障害のある子どもだけではなく、社会・経済的な原因による困難も特別な教育的ニーズの対象としている。これらの子どもたちにとっても有効なユニバーサルデザイン化された教育がインクルーシブ教育であり、グローバル化の弊害、あるいはその回復・予防のためにもインクルーシブ教育が必要であるという見方が必要な時代に入ったと考える。

VI. 参考文献

- 1) UNESCO (1994) : World Conference on Special Needs Education, Access and Quality. Salamanca Statement, UNESCO.
- 2) 文部省初等中等教育局特殊教育課 (1993～2002) : 特殊教育資料.
- 3) 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課 (2003～2013) : 特別支援教育資料.
- 4) 吉田昌義 (2011) : 東京市下目黒尋常小学校補助学級史, 帝京大学教職大学院年報, 2,1-5.
- 5) 学習障害及びこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導法に関する調査協力者会議 (1995) : 学習障害児等に対する指導について (中間報告).
- 6) 21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議 (2001) : 21世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～ (最終報告).
- 7) 文部科学省 (2002) : 通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査.

- 8) 特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議 (2003): 今後の特別支援教育の在り方について (最終報告).
- 9) 文部科学省 (2004): 小・中学校における LD, AD/HD, 高機能自閉症等の児童生徒への教育支援に関する体制整備の実施状況調査結果及びガイドライン (試案).
- 10) 中央教育審議会 (2005): 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).
- 11) 文部科学省 (2007): 学校教育法 第 81 条.
- 12) 文部科学省 (2007): 19 文科初第 125 号通知: 特別支援教育の推進について (通知).
- 13) 文部科学省 (2008): 教科用特定図書普及促進法 (教科書バリアー法).
- 14) 文部科学省 (2008): 小学校学習指導要領, 東京書籍.
- 15) 文部科学省 (2008): 中学校学習指導要領, 東山書房.
- 16) 文部科学省 (2009): 高等学校学習指導要領, 東山書房.
- 17) 文部科学省 (2009): 特別支援学校幼稚部教育要領・特別支援学校小学部・中学部学習指導要領・特別支援学校高等部学習指導要領, 海文堂出版.
- 18) 内閣府 (2010): 障がい者制度改革の推進のための基本的な方向について (閣議決定).
- 19) 内閣府 (2011): 障害者虐待の防止, 障害者の養護者に対する支援等に関する法律施行令.
- 20) 内閣府 (2011): 改正障害者基本法.
- 21) 中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員 (2012): 合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループ報告—学校における「合理的配慮」の観点—.
- 22) 内閣府 (2013): 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律.
- 23) 文部科学省 (2013): 障害のある児童生徒の教材の充実について (報告).
- 24) 文部科学省 (2013): 25 文科初第 655 号, 学校教育法の一部改正について (通知).
- 25) OECD (2013): Education at a glance, 366.
- 26) Lise Visle (2003): From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the western European societies, European Journal of Special Needs Education, Vol.18, 1, 17-35.
- 27) Central Intelligence Agency (2014): The World Fact book, Country Comparison: Distribution of Family Income- GINI Index.
- 28) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課 (2014): 平成 24 年度要保護及び準要保護児童生徒数について.
- 29) Evans, P (2008): 世界の支援教育の動向について, 日本 LD 学会第 17 回 大会発表論文集, 84-108.

