

政策としての特別支援教育は何を生み出しているか？

What “Special Support Education” as an Educational Policy is Producing ?

古 屋 義 博* 岡 輝 彦† 広 瀬 信 雄*
 FURUYA Yoshihiro OKA Teruhiko HIROSE Nobuo

要約: 「特殊教育から特別支援教育へ」と移行し何が変わったのか。2007年4月1日に改正学校教育法（「学校教育法等の一部を改正する法律」平成18年法律第80号）の施行により障害児教育の法的な枠組みは変わった。特別支援教育とは、2005年12月8日の中央教育審議会答申^[3]に示されたように、盲・聾・養護学校や特殊学級といった「特別な場」で指導を行うという発想から、一人一人の子どもの教育的ニーズに応じた適切な指導の実施という発想への転換であったはずである。障害児教育の転換期に、盲・聾・養護学校および特殊学級に在籍する児童生徒数、通級による指導を受ける児童生徒数が、とりわけ山梨県でどのような推移をしているかを、文部科学省や山梨県教育委員会が示す統計資料を利用して分析した。結果、政策としての特別支援教育が示す理念とは矛盾するかのようになり、実際には「特別な場」で教育を受ける児童生徒が増加している現状を明らかにして、その原因についての考察を行った。

キーワード: 特別支援教育, 特別な場, 盲・聾・養護学校在籍者数, 特殊学級在籍者数

I はじめに

2007年4月1日に改正学校教育法（「学校教育法等の一部を改正する法律」平成18年法律第80号）が施行になった。これにより「特殊教育から特別支援教育へ」と障害児教育の法的な枠組みが変わった。

この改定を支えたとされる基本理念は、文部科学省の2001年1月15日の「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）^[4]（以下、『21世紀報告』とする）」であり、この改定の青写真は2003年3月28日の「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）^[6]（以下、『特別支援教育報告』とする）」であり、その青写真をこの改定へと結びつけるための行政上の手続きが中央教育審議会の2005年12月8日の「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）^[3]（以下、『2005中教審答申』とする）」であった。

『21世紀報告』では、副題にある「一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方」に関して、積極的に評価したい提案が数多くなされた。例えば、「障害のある児童生徒の自立と社会参加を社会全体として、生涯にわたって支援する体制の構築」「教育や福祉、医療等のさらなる連携」「盲・聾・養護学校や特殊学級のさらなる充実」「通常の学級の特別な教育的支援を必要とする児童生徒に積極的な対応」などである。

『特別支援教育報告』では「障害のある児童生徒に対する教育の一層の充実を図るという観点から、個々の障害に固有の事柄、あるいは学校における具体的な指導内容といった個別具体的な課題ではなく、学校の役割や機能、新たな教育のニーズに対応するための体制など、学校教育の全体的なシステムやそれに関わる法令制度に主に焦点を当てて（「はじめに」より）」検討がなされた。同報

*障害児教育講座, †甲州市立塩山南小学校

告は、当時の社会・政治情勢を象徴するように「特に、近年の国・地方自治体の厳しい財政事情等に鑑みれば、人的・物的資源の量的な拡充を単純に図るという考えは現実的ではなく、盲・聾・養護学校や特殊学級等においてこれまで蓄積された指導の経験やノウハウ等を有効な資源として最大限に活用するという視点で取り組む必要がある。(同報告の「中間まとめ」^[5]より引用)」あるいは「障害のある児童生徒の教育の基盤整備については、全ての子どもの学習機会を保障するとの視点から、量的な面において概ねナショナルミニマムは達成されているとみることができる。…中略…人員の配置、施設や設備の整備等について適正な条件整備を図ることも課題の一つであり、近年の国・地方公共団体の厳しい財政事情等を踏まえ、既存の特殊教育のための人的・物的資源の配分の在り方について見直しを行いつつ、また、地方公共団体においては地域の状況等にも対応して、具体的な条件整備の必要性等について検討していくことが肝要である。(「第1章」より)」とあるように、量的な拡大ではなく、既存の基盤のやりくりによって特別支援教育を実施することが強調された。その後、いくつかの省令改正や『2005中教審答申』の発表がなされ、そして学校教育法の改正・施行となった。

政策としての特別支援教育の青写真であった『特別支援教育報告』に、これも当時の社会・政治情勢を如実に象徴する表現であるが、「障害のある子どもの教育の新たなシステムづくりや制度の再構築を目指すという点で、新しく、大きなチャレンジであり、このためには行政や学校はもちろん、家庭や地域社会においても意識改革が必要である。チャレンジがなければ成果もないことを肝に銘じて、教育に関わる者全員が協力して障害のある子どもに対する新しい教育の姿を切り拓いていくことを強く期待する。(「はじめに」より)」とあり、「チャレンジ」や「改革」が強調された。

「チャレンジ」あるいは「改革」であった政策としての特別支援教育が進行する結果として、障害のある子どもの学校教育はどのような姿になりつつあるのか。今、小学校や中学校などで何が起きているのかに注目しなければならない。さまざまな不安や疑問があることを、これまで我々(古屋・岡・広瀬,2006^[1]:2007^[2])は指摘してきた。本稿は、障害児教育がどのような姿に変化しつつあるのかを、統計資料を用いてより客観的に描写することを目的とする。

なお、本稿で使用する統計資料は、広く一般に公開され、誰でも容易に入手できる文部科学省『学校基本調査』および文部科学省初等中等教育局特別支援教育課『特別支援教育資料(旧・特殊教育資料)』、山梨県教育委員会『山梨の特別支援教育(旧・山梨の特殊教育)』である。また、各統計資料は、2007年4月1日の改正学校教育法の施行前に相当するため、現在の「特別支援学校」は旧名称の「盲学校・聾学校・養護学校(以下、盲・聾・養護学校とする)」、「特別支援学級」は「特殊学級」と表記する。個別の学校名を記述するが、これについても同じく旧名称を用いる。

II 盲・聾・養護学校在籍者数の年次推移

1 全国の盲・聾・養護学校の状況について

図1に、1957年度から2006年度までの全国の盲・聾・養護学校在籍者数の推移および比較のために小学校在籍者数の推移を示す。図2に、1989年度を100とした各学校の在籍者数の推移を示す。

1979年度以降、盲学校・聾学校・病弱養護学校の在籍者数については、小学校の在籍者数の変化、近年の少子化傾向に沿うようにゆるやかに減少している。

より詳細にみれば、盲学校と病弱養護学校の在籍者数については、少子化傾向の速度以上の減少がある。障害の発生率に大きな変化がないと仮定すれば、視覚障害(盲)と病弱については、「特別な場」である盲学校や病弱養護学校以外の場、つまり小・中学校での教育の機会が広がっているといえる。

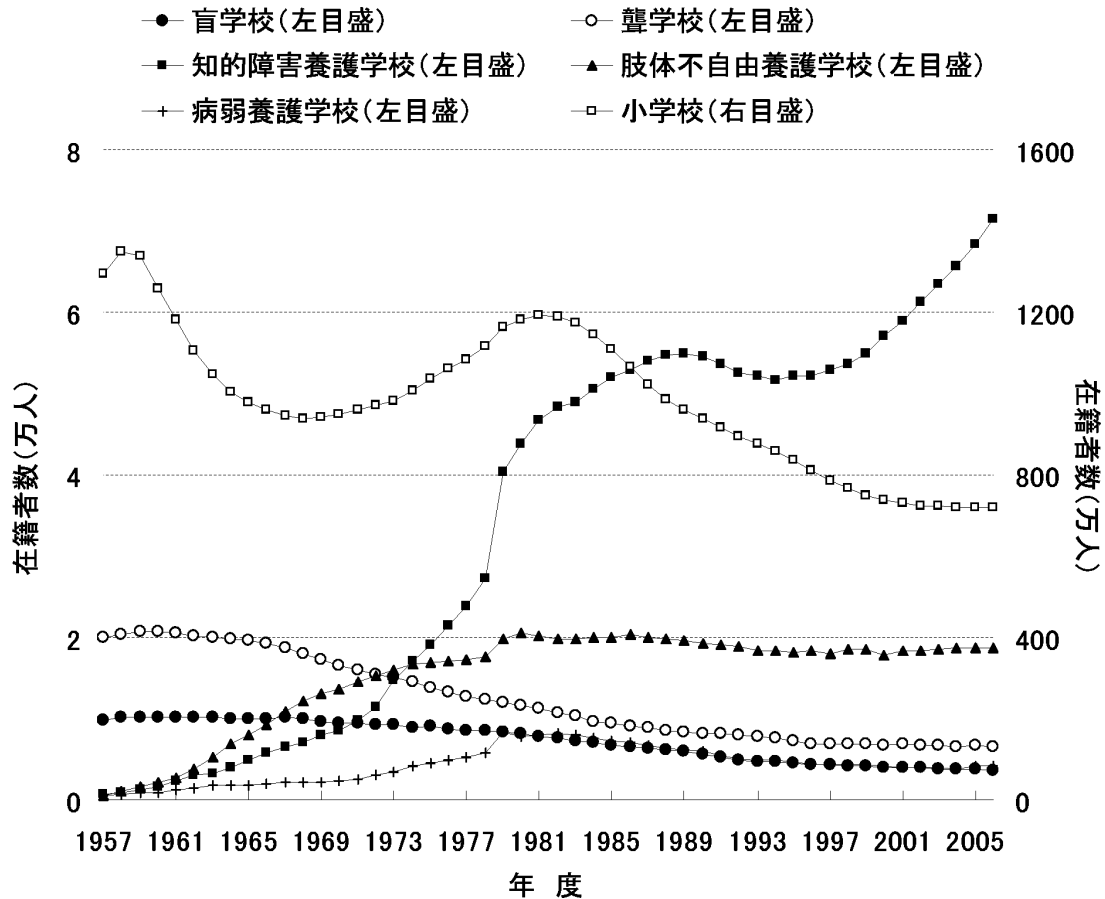


図1 全国の盲・聾・養護学校および小学校の在籍者数の推移

聾学校の在籍者数については、近年、少子化傾向とほぼ歩調を同じくして減少の傾向があった。しかし、1998年度頃を境にして、少子化傾向に比べると、その減少の速度は遅くなっている。「特別な場」である聾学校への回帰がゆるやかに進行しているといえる。

肢体不自由養護学校の在籍者数は近年、横ばいである。しかし、少子化傾向の中での横ばいであるので、実質的には、肢体不自由養護学校の在籍者数の比率は上昇しているといえる。

知的障害養護学校は少子化の傾向に逆行して近年、一度底をうった1994年度の51657人から2006年度は71453人へと、この12年間で40%近い増加となっている。さらに、少子化傾向が進行しているにもかかわらず、グラフの傾きは徐々に大きくなっていることから、知的障害養護学校の在籍者数が増加する傾向は加速しているといえる。

知的障害養護学校の学部別の在籍者数の推移を図3に、各前年度との増減比(%)を図4に示す。高等部については、1992年度・1994年度を例外として、増加傾向である。小学部については1995年度より、中学部については1999年度より減少から増加へと転じている。中学部については、その増減比の変動が小学部に比べて大きいことが特徴である。さらに、2005年度から2006年度にかけての増加率が顕著で、今後の動向についての注意が必要と考えられる。

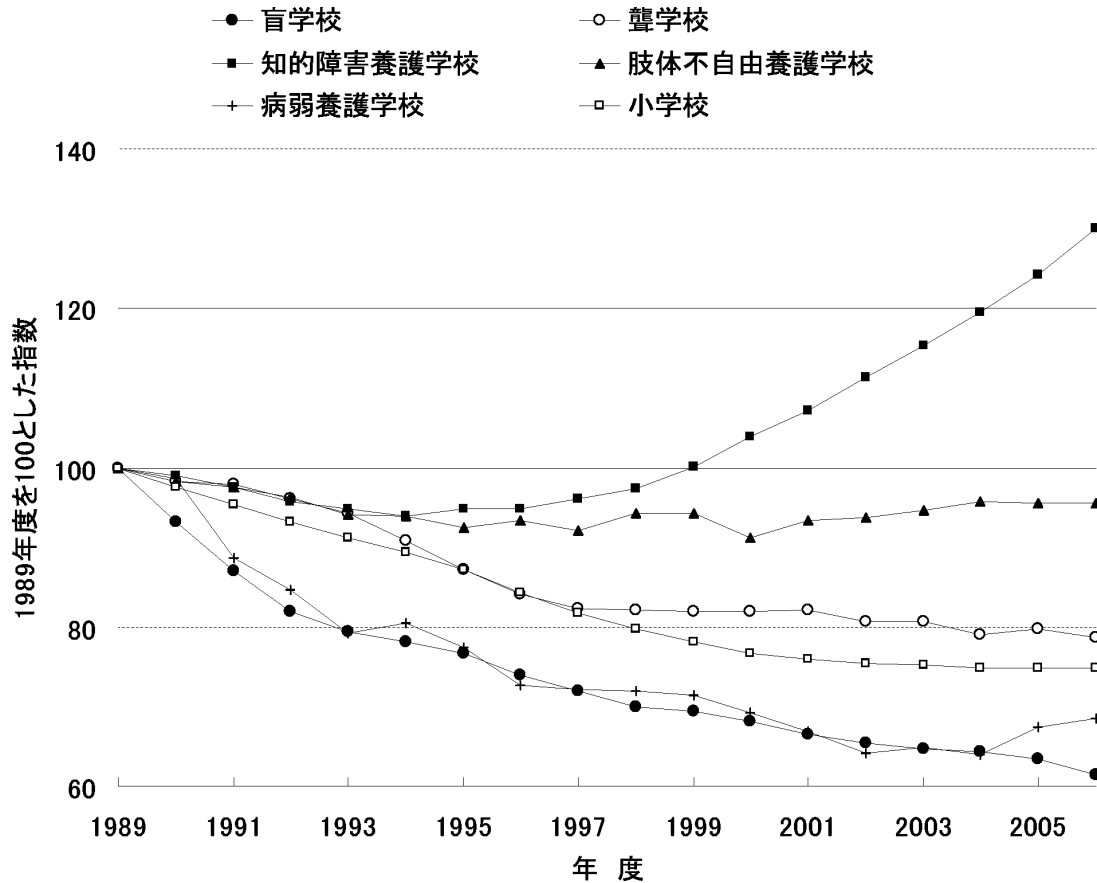


図2 1989年度を100とした各学校の在籍者数の推移

2 山梨県内の県立知的障害養護学校の状況について

知的障害の児童生徒を対象とする山梨県内の県立養護学校は、分校を含めて5校ある。その5校の在籍者数の推移を図5に示す。

わかば養護学校（南アルプス市）は養護学校教育の義務制施行前の1974年に、やまびこ養護学校（大月市）は同施行の1979年に設置された。

ふじざくら養護学校（富士河口湖町）は1996年に養護学校の空白地区であった富士北麓地区に、肢体不自由および知的障害の児童生徒を対象として新設された。この新設に伴い、やまびこ養護学校や他の養護学校に在籍していた児童生徒が転学したため、1995年度から1996年度にかけてやまびこ養護学校の在籍者数は減少している。やまびこ養護学校はその後、全国統計と同じくして、年々、増加傾向にある。一方、ふじざくら養護学校は近年、減少傾向であることが特徴的であり、その原因については別途、検討を要するであろう。

知的障害養護学校の適正配置を図ることを目的に、2000年にわかば養護学校ふじかわ分校（鰍沢町）が、2001年にかえで養護学校（甲府市）がそれぞれ新設された。

わかば養護学校ふじかわ分校新設に伴う、わかば養護学校の在籍者数への影響はほとんどない。ふじかわ分校の児童生徒数はピーク時（2002年度）から減少となっている。

かえで養護学校新設によって、わかば養護学校の在籍者数は激減した。その後、両校ともに在籍者数は急増して、2001年度から2007年度への増加率は、わかば養護学校では約34%、かえで養護学校では約92%となっていて、全国統計の増加率に比べると急激な増加である。

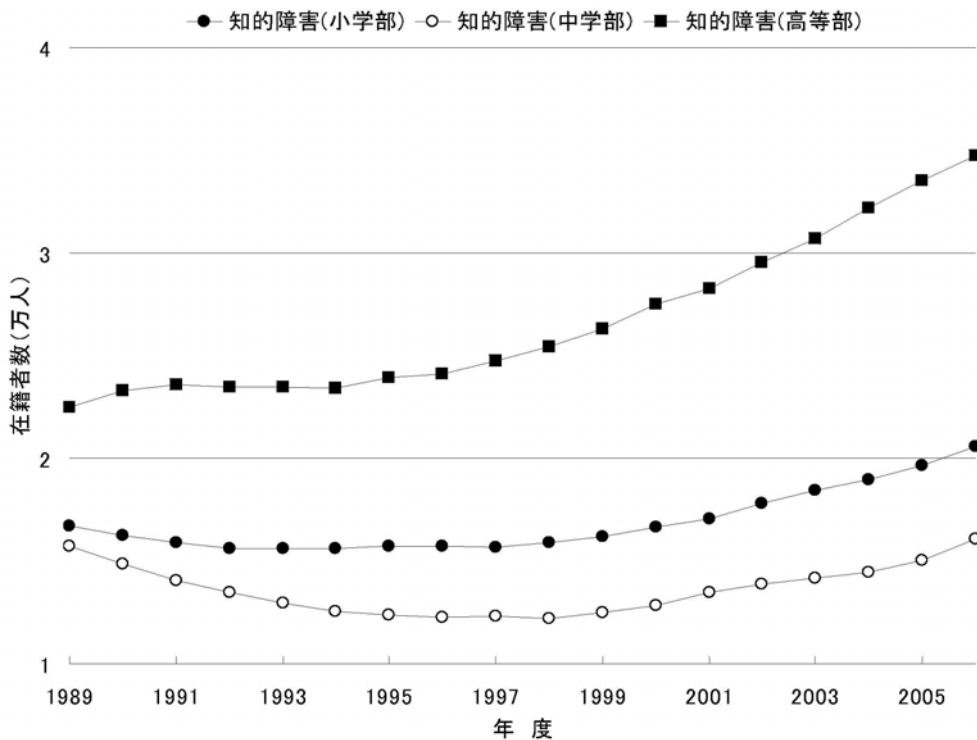


図3 知的障害養護学校の学部別の在籍者数の推移

知的障害養護学校、特に高等部の在籍者数の増加は、知的障害の程度が比較的軽度でも（あくまでも二次的な障害としての）自傷や暴力などの行動上の問題が目立つ子どもの進学先となる傾向が強まっている結果なのかもしれない。特に山梨県では、中学校卒業後の進学先の選択肢は充実しているとは言い難い。いわゆる発達障害¹といわれている生徒の進学先の選択は困難を極めることが多い。特別支援教育への移行後、この傾向に拍車がかかっている可能性がある。

III 特殊学級在籍者数の年次推移

一方、特殊学級の在籍者数はどのようになっているのであろうか。図6に、1957年度から2007年度までの小・中学校の特殊学級在籍者を含む全在籍者数および小・中学校の特殊学級の在籍者数の推移を示す。図7に、1957年度から2007年度までの小・中学校の全在籍者数に占める特殊学級在籍者数および通級による指導を受ける児童生徒数の比率の推移を示す。

小・中学校ともに第一次ベビーブームの子どもたちが義務教育段階を過ぎた1960年以降、少子化傾向に逆行するように特殊学級在籍者数は増加した。小学校では1976年度、中学校では1971年度をピークに特殊学級在籍者数は減少に転じる。なお、1978年度から1979年度にかけて、傾きが不連続になっているが、これは養護学校の義務制施行の影響である。その後、第二次ベビーブームの子どもたちが義務教育段階を超えた小学校では1981年度をピークに、中学校では1986年度をピークに、全

¹ここでいう「発達障害」とは、文部科学省初等中等教育局特別支援教育課から平成19年3月15日に出された『「発達障害」の用語の使用について』による意味とする。以下、同様。

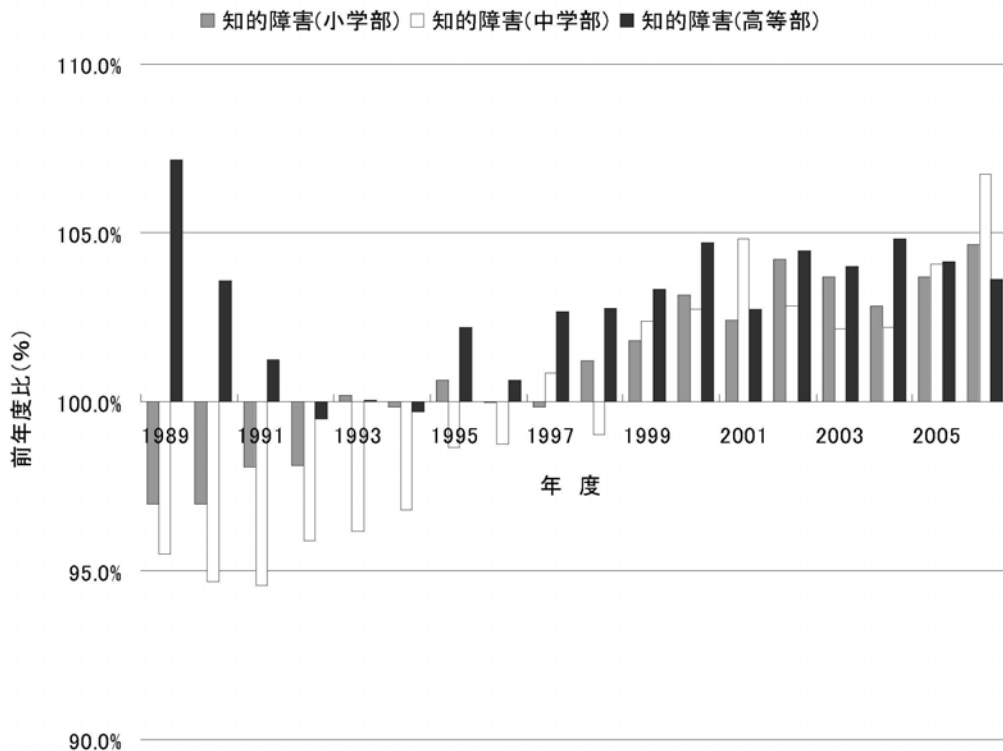


図 4 知的障害養護学校の学部別の在籍者数の各前年度との増減比

児童生徒数の減少に沿うように特殊学級在籍者数も減少する。その減少の傾きがほぼ同じことを示すように、特殊学級在籍者数の比率も1980年代および1990年代半ばまで、ゆるやかに減少する。

1995年度以降は増加に転じて、以後、加速度的に増加する傾向である。例えば、1992年3月『通級による指導に関する充実方策について（通級学級に関する調査研究協力者会議・審議のまとめ）』と、それに続く1993年4月の通級による指導（1993年1月『学校教育法施行規則の一部改正等について（文初特第278号）』）の開始の影響であると考えられる。

さらに、1995年7月には『21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（中央教育審議会・第一次答申）』にて障害等に配慮した教育の充実が強調され、それを踏まえてその細部の検討として、1996年1月の『特殊教育の改善・充実について（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）』、そして1996年9月の同第二次報告とつながっている。これらにより、障害児教育の「場」の拡大という機運が急激に高まることになる。おそらく、この機運が、1995年度以降の特殊学級在籍者数の増加傾向をもたらしたと考えられる。

IV おわりに

『2005中教審答申』には、「これまでの「特殊教育」では、障害の種類や程度に応じて盲・聾・養護学校や特殊学級といった特別な場で指導を行うことにより、手厚くきめ細かい教育を行うことに重点が置かれてきた。「特別支援教育」とは、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

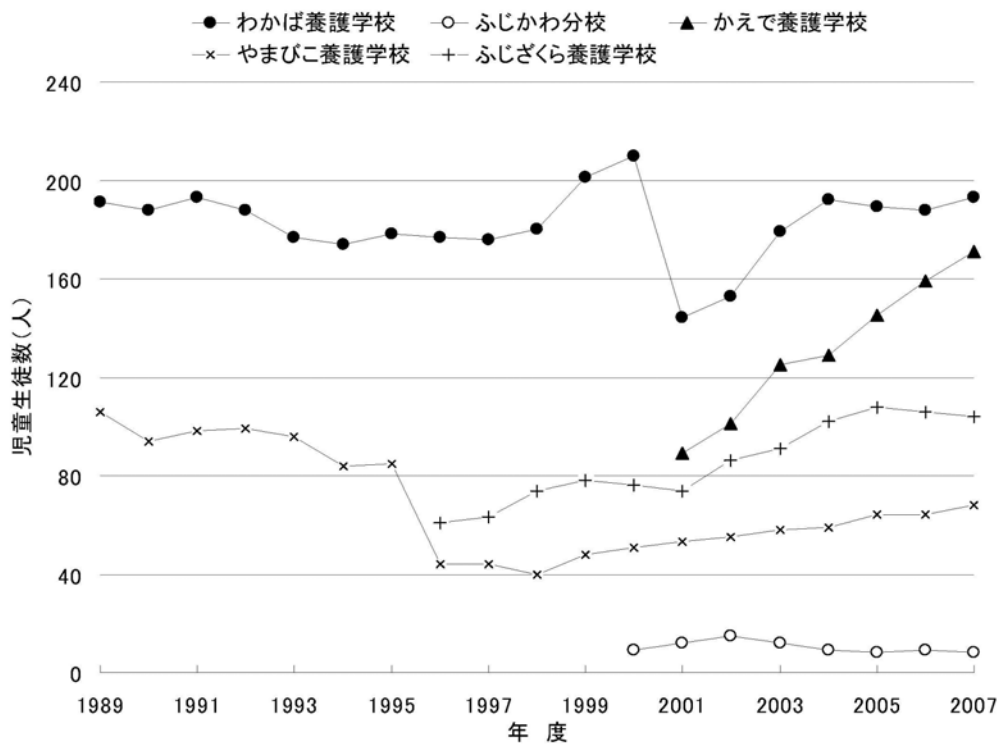


図 5 山梨県内の県立知的障害養護学校の在籍者数の推移

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。」とあり、今後の障害児教育は「場」から「ニーズ」への移行であったはずである。換言すれば、「特別な場」の量的な拡大ではなく、通常の学級での「特別なニーズ教育」の実現のはずであった。

しかし、以上の分析から、「特別な場」の拡大、換言すれば、新たな分離が明らかに進行しているといわざるを得ない。少子化傾向であるにもかかわらず、「特別な場」である特別支援学校や特別支援学級の在籍者数が急増しているからである。

その原因は何か。最後に考えられるいくつかの仮説を提示して、今後の課題としたい。

1 特別支援教育に関する啓発活動やマスコミの影響

「障害」の正しい理解を促進するために、国や地方公共団体の啓発活動は活発になっている。発達障害を中心として、マスコミでもしばしば取りあげられるようになってきている。障害のある子どもをモデルにしたテレビドラマやドキュメンタリーも増えている。それらの影響で、障害児教育に接近する際に存在していた敷居のようなものが低くなったのかもしれない。そのことが、これまで通常の学級に在籍してきた軽度の知的障害や発達障害の児童生徒への教師の理解や対応の変化、保護者の意識の変化を、よくも悪くも、もたらしているのかもしれない。

ただ、日常生活の中で、障害名が安易に使用されることが増えている。一人一人の子どものことを理解する、という観点からは警戒を必要とする。「障害」に対する啓発活動の負の影響として、教師や保護者が、医療機関から出される「診断」にステレオタイプな反応をしていないだろうか。例え

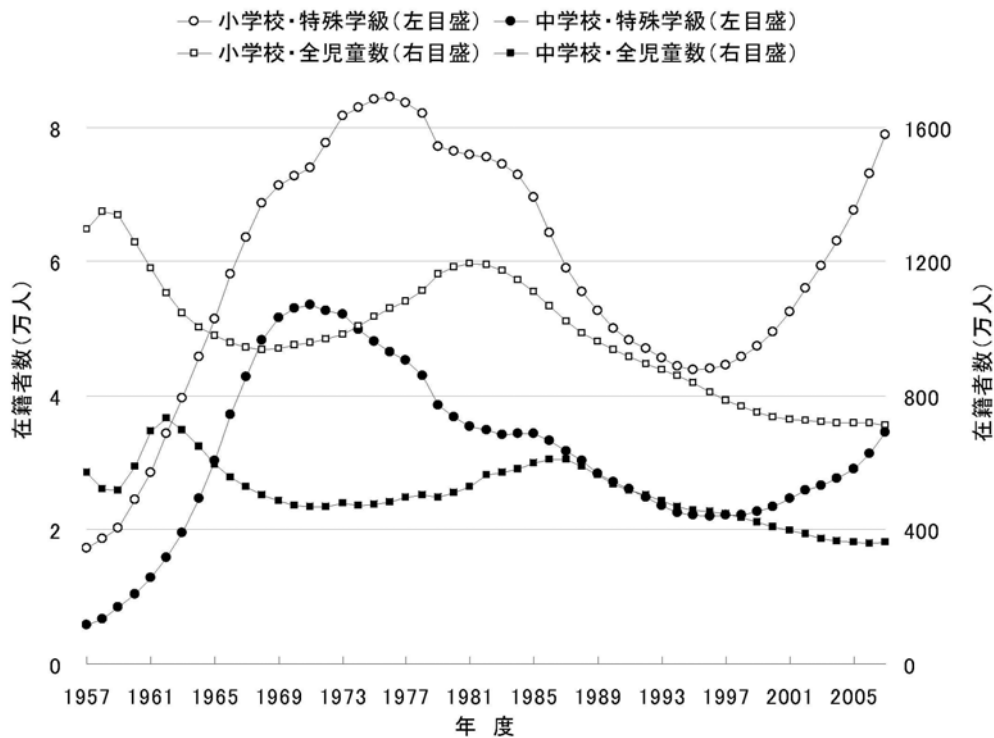


図 6 小・中学校の在籍者数および同特殊学級の在籍者数の推移

ば、高機能自閉症²は「対人関係を形成する能力が弱い，パニックをすぐに起こす，自傷や暴力が目立つ」から特別な場での特殊で個別的な教育が必要であるとか，ADHDは「扱いが大変な子ども，落ち着きがなく乱暴」だから特別な場での特殊で個別的な教育が必要であるとか，である．そのような反応の仕方が，一人一人の子どもを理解するというところに重大な偏向をもたらしていないだろうか．この反応の仕方こそが，盲・聾・養護学校や特殊学級の在籍者数の増加の大きな要因の一つになっていないだろうか．

2 政策としての特別支援教育の成果

十分な支援がなかった発達障害の子どもへの教育が充実したのかもしれない．または，盲・聾・養護学校に就学する障害の程度（学校教育法施行令第 22 条の 3）には満たない子どもへの教育が充実したのかもしれない．つまり，政策としての特別支援教育が始まり，さまざまなサービスが提供され，そのサービスが潜在していたニーズを掘り起こした，ということである．そして，掘り起こされたニーズが次のサービスを引き出す，という相互作用である．しかし，現実はどうであろうか．

十分な支援がなかった発達障害の子どもへの教育が充実したのであれば，「通級による指導」を受ける子どものみが増加するはずである．しかし，本稿で行った分析と矛盾する．

「特別な場」の「量的」な拡大が確実に加速している．このことは、『特別支援教育報告』の「障害のある児童生徒の教育の基盤整備については，全ての子どもの学習機会を保障するとの視点から，

² 「高機能」という表現を含めて，政策としての特別支援教育が使用している用語の重大な諸問題については，古屋・岡・広瀬（2006）^[1]の中で詳細に論じている．

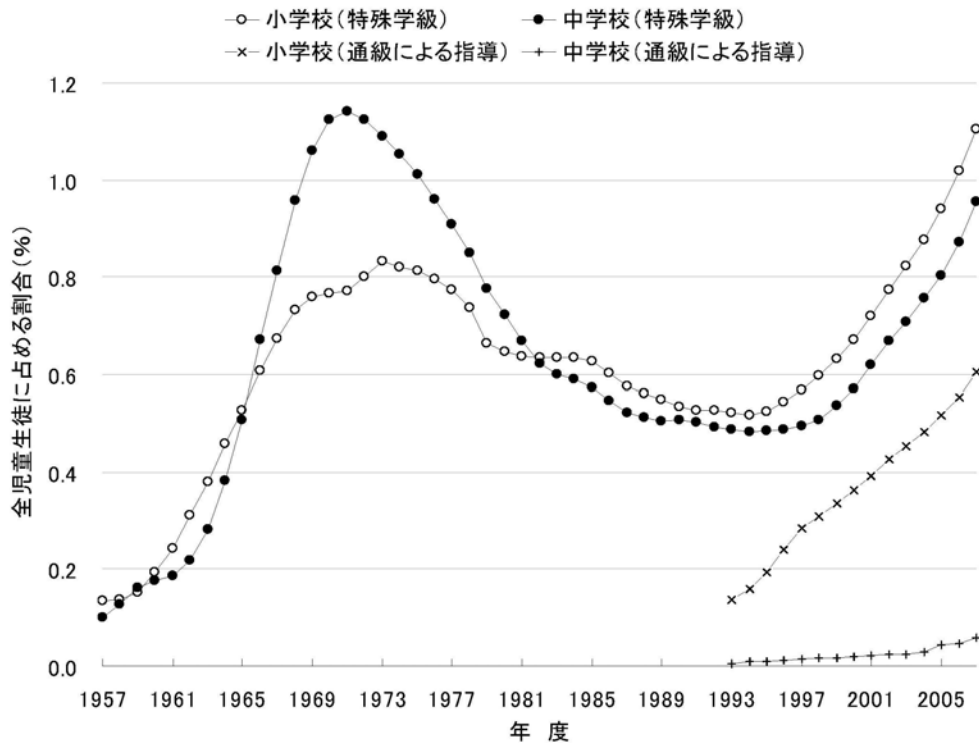


図7 特殊学級在籍者数および通級による指導を受ける児童生徒数の比率の推移

量的な面において概ねナショナルミニマムは達成されているとみることができる. (「第1章」より)」という、特別支援教育という制度の設計が行われた前提と矛盾する.

3 特別支援教育により進行した新たな分離

これまでであれば通常の学級の中に自然にとけ込み、教師も周囲の仲間たちも、「個性が少し強めだけど、まあ、一緒にやっぺいこうよ。」という雰囲気が、政策としての特別支援教育により変化したのかもしれない。

例えば、発達障害のチェックリストの提案や使用が増加している。国や地方公共団体が、就学前の子どもや小・中学校などの児童生徒にそれを試して、「洗い出される」子どもの比率を算出して、先を競うように公表しあっている。

特別な教育的ニーズを有する子どもについて検討するための校内支援委員会の設置を、国や地方公共団体は小・中学校などに強く指示している。設置率を毎年算出して公表している。自ずと、校内支援委員会の設置や具体的な活動、つまり特定の子どもの「洗い出し」作業がよくも悪くも活性化される。

特別支援教育コーディネーターの指名も同様である。現場の教師は、その職務に忠実であろうとする。だから、指名された教師は、自ずとそれなりの仕事をつくり出そうとする。つまり特定の子どもの「洗い出す」ための努力をする。この傾向は、特別支援教育コーディネーターの専任化、つまり学級担任やその他の校務分掌から外す動きによって、さらに強められるであろう。

「個別の教育支援計画」や「個別の指導計画」の作成も同様である。この作成により、対象となる

子どもの「特殊性」はますます強まるのかもしれない。特別支援学校のいわゆる「センター的機能（学校教育法第74条）」は拡充の方向であろう。『2005中教審答申』にも「障害のある幼児児童生徒への指導・支援機能については、小・中学校の児童生徒を対象とする通級による指導や『いわゆる「巡回による指導」（後述）』のほか、盲・聾学校を中心に就学前の幼児や乳幼児に対して行われてきた指導及び支援が考えられる。これらの実施に当たっては、小・中学校等との十分な連携が必要であり、今後、それぞれの地域の実情に応じて、こうした取組を広げていくことが考えられる。」とある。そのような機会が増えれば、自ずと「洗い出される」子どもは増えるであろう。

例えば、発達障害者支援法に基づくさまざまな施策や、従来の1歳半・3歳児健康診査（母子保健法第12条）に加えて5歳児健康診査の試行、就学前の特別支援教育、後期中等教育の場での特別支援教育、高等教育機関での特別支援教育など、国や地方公共団体の指示によるモデル事業も盛んである。自ずと「洗い出される」子どもは増えるであろう。

このように、政策としての特別支援教育が打ち出した数多い仕組みやツールが、結果として新たな分離を加速されているのかもしれない。

4 その他として考えられる諸要因

自然環境や人間がもたらした環境変化との相互作用による生物であるヒトとしての生物学的なレベルでの変化、教師や学校の力量の変化、教育予算の配分の仕方の変更、少子化に伴う小・中学校の小規模化に伴う学校事情の変化、教師の多忙化による児童生徒理解のための機会や時間の縮小など、その原因についてのさまざまな推測ができる。

これらについては、一つ一つの検討、またはそれらの要素の相互作用の検討を進めなければならないであろう。そして、それらの検討を踏まえて、障害があるとかないとかにかかわらず、すべての子どもがよりよく発達することを促進するための社会装置である学校と、そこで営まれる学校教育の機能が低下しないような提案と実践が求められている。

本稿では、在籍する児童生徒数の変化に着目して、統計資料の分析と検討を行った。今後、特別支援学校や小学校・中学校などでの授業の方法、教師が抱えている戸惑い、子どもや親の考え方などに着目して、特別支援教育への移行後の質的な変化を描写しなければならないと考えている。

参考文献

- [1] 古屋義博・岡輝彦・広瀬信雄、「政策としての特別支援教育に関する多くの疑問—特殊教育から特別支援教育への移行期の中で—」教育実践学研究（山梨大学教育人間科学部附属教育実践総合センター研究紀要），11，51-74．2006．
- [2] 古屋義博・岡輝彦・広瀬信雄、「障害児教育の「ナショナルミニマム」について」教育実践学研究（山梨大学教育人間科学部附属教育実践総合センター研究紀要），12，50-59．2007．
- [3] 中央教育審議会，「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）」文部科学省．2005．
- [4] 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，「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—」文部科学省．2001．

政策としての特別支援教育は何を生み出しているか？

- [5] 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 (中間まとめ)」文部科学省. 2002.
- [6] 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)」文部科学省. 2003.