

特別支援教育がめざすはずの『21世紀報告』が示した地平

古 屋 義 博*

I. はじめに

平成19年度から特別支援教育が本格的に実施された。特別支援教育の青写真は平成13年1月『21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）』（以下、『21世紀報告』）で描かれた。その趣旨を象徴的に表現している箇所を引用する。

これまでの特殊教育は、盲・聾・養護学校や特殊学級などの特別な場において、障害の種類、程度に応じた適切な教育を行うという考え方にに基づいていた。しかし、これからの特殊教育は、児童生徒等の障害の重度・重複化や多様化及び社会の変化等を踏まえ、一人一人の能力を最大限に伸ばし、自立や社会参加するための基盤となる「生きる力」を培うため、障害のある児童生徒等の視点に立って児童生徒等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という考え方に転換する必要がある。（第1章2(4)より）

「場（障害区分）」から「(一人一人の教育的) ニーズ」への転換である。盲学校・聾学校・養護学校や特殊学級など、障害のある子どものための特別な場のさらなる充実はもとより、小・中学校などの通常の学級の包容力、つまりインクルーシブ教育の雰囲気の高揚をめざそうということである。2001年以降の100年をかけて実現する特別支援教育のあるべき姿として『21世紀報告』が示した地平といえる。

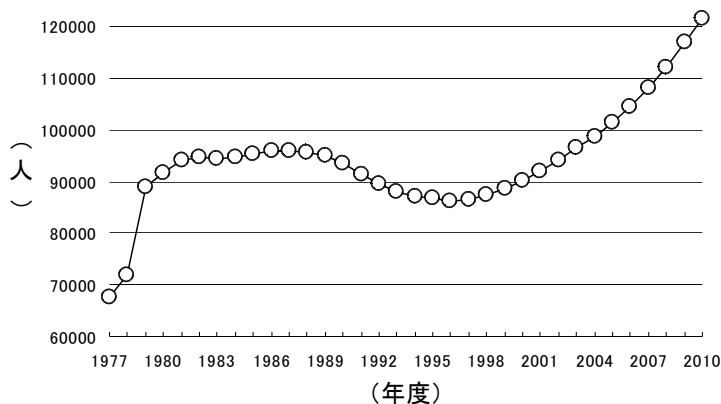


図1 特別支援学校（盲・聾・養護学校）の在籍者数の推移

※文部科学省『学校基本調査』より作成

* 山梨大学教育人間科学部障害児教育講座

しかし、現状は逆に、特別な場に在籍している児童生徒数が全国的に急増している（図1参照）。教室不足や人材不足などがしばしば報道され、「特別な場のさらなる充実」も逆に遠ざかっている。山梨県も同様の傾向であり、とくに知的障害特別支援学校の在籍者数が急増している（図2参照）。

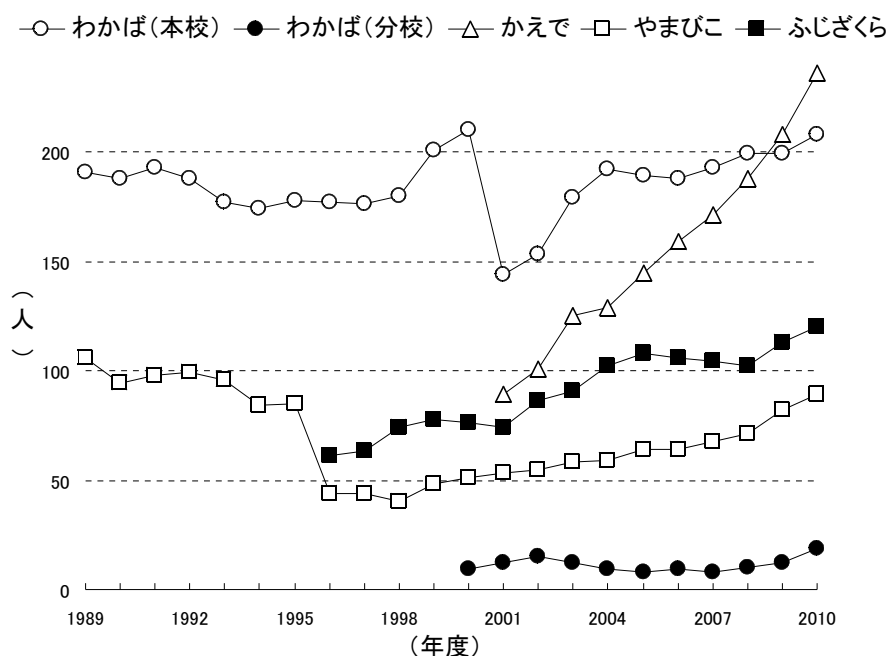


図2 特別支援学校（盲・聾・養護学校）の在籍者数の推移

※山梨県教育委員会『山梨の特別支援教育』より作成

裏付ける統計はないが、知的障害特別支援学校に在籍する子どもに、軽度知的障害あるいは境界例の子どもが増えているというのは広く知られている。知的障害特別支援学校の就学基準（学校教育法施行令第22条の3）の「知的障害者」の第2号規定に該当する子どもであり、メジャーな第1号規定ではカバーできないマイナーであったはずの対象の増加である。その多くが発達障害「圏」あるいは発達障害「様」の行動を示す子どもであろう。

学校教育法施行令第22条の3「知的障害者」（就学基準）

第1号 知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通が困難で日常生活を営むのに頻繁に援助を必要とする程度のも

第2号 知的発達の遅滞の程度が前号に掲げる程度に達しないもののうち、社会生活への適応が著しく困難なも

本研究は、この現状と『21世紀報告』が示した地平とを関連づけながら記述することをおして、関係者が共通にもつべき認識を指摘するものである。

Ⅱ. 制度としての「特別支援教育」の3つの特徴について

従来の特殊教育と特別支援教育との大きな違いは3つである。文部科学省の説明（文部科学省ホームページ『学校教育法等の一部を改正する法律の概要』）を以下に引用する。

1. 盲学校、聾学校、養護学校を障害種別を超えた特別支援学校に一本化。
2. 特別支援学校においては、在籍児童等の教育を行うほか、小中学校等に在籍する障害のある児童生徒等の教育について助言援助に努める旨を規定。
3. 小中学校等においては、学習障害（LD）・注意欠陥多動性障害（ADHD）等を含む障害のある児童生徒等に対して適切な教育を行うことを規定。

1. 特別支援学校に一本化について

第1項目は、在籍する子どもの実態や教育的ニーズはもとより、歴史的な背景や経緯も、蓄積されてきた学校文化やノウハウもまったく異なる独立した3種類の学校——盲学校・聾学校・養護学校（知的障害、肢体不自由、病弱）が、法令上、一つの学校「特別支援学校」に統合されたということである（学校教育法第72条。以下）。

学校教育法第72条

特別支援学校は、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者（身体虚弱者を含む。以下同じ。）に対して、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とする。

これまでも多くの実績のあった「知的障害と肢体不自由」を対象とする養護学校——「知肢併置校」であっても、設備や教室の使用法、障害種別（それに加えて、単一障害・重複障害）ごとの教育課程の編成と、同じ学校に在籍する子どもたちなのだからその集団編成の仕方など、所属する教職員がさまざまな工夫を重ねながら現在に至っている。

特別支援教育に変わり、従来は知的障害養護学校として設置された学校に肢体不自由の子どもを受け入れるケースが目立つ。筆者が知る範囲では、例えば、自立活動の実施を支える教師の専門知識や技術、肢体不自由の子どもの移動や排泄に必要な設備、摂食機能障害のある子どもの摂食指導を行うための教師の専門知識や技術・調理設備や人員、医療的ケアの実施体制、いわゆる「準ずる教育」を行うための教材や教師の専門知識や技術など、それらの不足が目立ち、当該学校の教職員や設置者の焦りの声をしばしば聞く。

文部科学省の平成21年度統計『法改正を踏まえた複数の対象障害種に変更した特別支援学校の状況』によれば、「知肢併置校」を設置する都道府県はかなり増え、従来はなかった組み合わせ「聴覚障害・知的障害」「知的障害・病弱」、さらに「知的障害・肢体不自由・病弱」、「聴覚障害・知的障害・肢体不自由・病弱」、そして全障害種別「視覚障害・聴覚障害・知的障害・肢体不自由・病弱」を受け入れ可能とする学校までも登場した。そ

の学校が、あくまでも一つの学校として、在籍するすべての子どもを^い込みにした教育課程をどう編成して、どう運営されるのか。筆者が想像できる範囲を超えている。

冒頭にも記したように、知的障害特別支援学校の在籍者でマイナーな対象（第2号規定）、従来であれば中学校や高等学校に在籍していたかもしれない実態の子どもが急増しているようである。

「肢体不自由者」もマイナーな対象として第2号規定があり、現実的には肢体不自由のない場合であっても肢体不自由特別支援学校に在籍できる。

「病弱者」もマイナーな対象として第2号規定および第1号規定の「その他の疾患」が示されており、対象はかなり広い。「その他の疾患」とは「例示以外の疾患で、糖尿病等の内分泌疾患、再生不良性貧血、重症のアトピー性皮膚炎等のアレルギー疾患、精神疾患など、継続して医療を必要とする程度の疾患を指すものである。」（文部科学省、2002）とされている。「精神疾患など」の「など」は、発達障害で多くが占められている（全病連心身症等教育研究委員会、2009）。

学校教育法施行令第22条の3（就学基準）

「知的障害者」

第1号 知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通が困難で日常生活を営むのに頻繁に援助を必要とする程度のも

第2号 知的発達の遅滞の程度が前号に掲げる程度に達しないもののうち、社会生活への適応が著しく困難なもの

「肢体不自由者」

第1号 肢体不自由の状態が補装具の使用によつても歩行、筆記等日常生活における基本的な動作が不可能又は困難な程度のも

第2号 肢体不自由の状態が前号に掲げる程度に達しないもののうち、常時の医学的観察指導を必要とする程度のもの

「病弱者」

第1号 慢性の呼吸器疾患、腎臓疾患及び神経疾患、悪性新生物その他の疾患の状態が継続して医療又は生活規制を必要とする程度のも

第2号 身体虚弱の状態が継続して生活規制を必要とする程度のもの

※下線部は筆者

障害区分を超えた学校となれば、就学基準にて網羅し得る子どもの対象は相互補完的な関係を発揮してきわめて広がる。従来であれば小・中学校や高等学校に在籍したであろう行動上の偏りのある子どもも、特別支援学校がその受け皿となり得る。

特別支援学校とはどのような子どものための学校であったのかを法令、とくに就学基準との関係で捉えなおしておかないと、特別支援学校がなし崩し的に肥大化する。それに伴い、教育条件の急激な悪化に拍車がかかる。それと連動して、小・中学校などの通常の学級の包容力、つまりインクルーシブ教育の雰囲気の高揚という『21世紀報告』が示した地平から遠ざかってしまうことになる。

2. センターの機能について

第2項目は、特別支援学校の機能として純増した、いわゆるセンター的機能である（学校教育法第74条。以下）。

学校教育法第74条

特別支援学校においては、第72条に規定する目的を実現するための教育を行うほか、幼稚園、小学校、中学校、高等学校又は中等教育学校の要請に応じて、第81条第1項に規定する幼児、児童又は生徒の教育に関し必要な助言又は援助を行うよう努めるものとする。

学校教育法第1条の学校はもちろん、その学校に在籍している子どもたちの教育に集中することが本務である。その前提が特別支援学校に限り緩んだのである。

センター的機能という役割を実質的に果たすのは「特別支援教育コーディネーター」であり、「教頭」や「養護教諭」にて充てる学校もあるが、多くの場合「教諭」である。学校教育法第37条第11項には「教諭は、児童の教育をつかさどる。」とあり、センター的機能を担うことはそもそも予定されていない。もちろん、この規定は、その主たる職務を指示した規定であり、その職務はこれのみに限定されるものではなく、教育活動以外の学校の管理運営に必要な校務もその職務とされる（鈴木、2006）。とはいえ、あくまでも「主」が（自校の子ども）教育である。センター的機能を規定した学校教育法第74条には「努めるものとする」とあり、「義務」ではない。（自校の子ども）教育を「主」としてつかさどることのできない教師が生じないような抑制的な態度が関係者に求められる。

センター的機能の一環として、盲・聾・養護学校で蓄積してきたノウハウや教材・教具を紹介する企画を象徴として、具体的な指導法を近隣の小・中学校などに提供する動きも活発化している。しかし、「なぜそのような教材・教具、指導法なのか」という目的性の伝達と相手側の正しい理解がないと、そのノウハウは活かされないばかりか有害——子どもの教育的ニーズにあわない教材・教具や指導法の安易な押しつけが行われて、小・中学校などの子どもの学習意欲の低下、ひいては行動上の問題の増加と結びつくであろう。そして、知的障害「様」の学習制限や発達障害「様」の行動上の偏りがつくられ、特別支援学校がその子どもたちの受け皿になってしまうという構図ができてしまう。小・中学校などの通常の学級の包容力、つまりインクルーシブ教育の雰囲気の高揚という『21世紀報告』が示した地平からさらに遠ざかってしまう。

3. 小学校や中学校などでの特別支援教育の実施について

第3項目は、小・中学校などでの特別支援教育の実施である。これは、その子どもが特別支援学級に在籍するか否かには無関係である（学校教育法第81条第1項。以下）。

学校教育法第81条第1項

幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校においては、次項各号のいずれ

かに該当する幼児、児童及び生徒その他教育上特別の支援を必要とする幼児、児童及び生徒に対し、文部科学大臣の定めるところにより、障害による学習上又は生活上の困難を克服するための教育を行うものとする。

これまでの特殊教育は、特別な場で行うことが前提であった。その前提にもとづき、学校教育の制度設計がなされていた。学校教育法施行令の平成14年4月改正、同9月施行の「認定就学者」（同第5条第1項第2号）という特例はあったものの、平成19年度からは、「小・中学校などの通常の学級にも障害のある子どもが存在する」という前提による制度設計に大転換されたということである。

この問題については、別（古屋・岡・広瀬，2006）ですでに詳細に論じたので、多くをここでは述べないが、素朴な予測として、障害のある子どもの教育の場が、法令上は広がり、より柔軟になり、地域の小学校（の通常の学級）に、包容されると思われた。

しかし、冒頭の統計資料（図1・図2）のとおり、現状は逆行している。全国学力・学習状況調査の導入が象徴する学力向上志向によって問題のある子どもの排除の進行（北村，2010）、教育基本法改正の具現化としての規範意識の重視によって今以上に「落ちこぼれ」や不適応の子どもをつくり出す危惧（荒川，2010）、新学習指導要領が強調する「反復的学習」に馴染めずに通常の教育に事実上参加できず排除される子どもがますます増えるのではないかとの危惧（荒川，2008）も否定し得ない。

小・中学校などで排除される子どもの受け皿として特別支援学校があるのではない。小・中学校などの通常の学級の包容力、つまりインクルーシブ教育の雰囲気の高揚という『21世紀報告』が示した地平を関係者は再確認しなければならない。

Ⅲ. おわりに

『21世紀報告』が示した地平、つまり特別支援教育の到達点は、そのタイトルから西暦2100年であろう。未だ10%の道のりである。

理念を実現するためには手段^{ツール}が必要である。例えば、「校内委員会の設置」「児童生徒の実態把握の実施（特別な支援を必要とする子どもの特定）」「特別支援教育コーディネーターの指名」「個別の指導計画の作成」「個別の教育支援計画の作成」「巡回相談員の活用」「専門家チームの活用」「特別支援教育に関する教員研修の受講」「特別支援学級や通級による指導の弾力的運用」「広域特別支援連携協議会」「学生支援員の活用」「就学指導コーディネーターを配置・活用」「相談支援ファイル」などである。それらが何のための、または何を実現するための手段^{ツール}であるのかを関係者は認識しないと現状のように、『21世紀報告』が示した地平から遠ざかってしまう。

文部科学省内に平成20年7月28日に設置された「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議」が、平成22年3月24日に『審議経過報告』を発表した。冒頭に次のような記

述がある。

特別支援教育については、平成17年12月の中央教育審議会答申（「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」）により、「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、それに対応した適切な指導及び支援を行う」という理念及び制度改正の方向が示された。これに基づき、平成18年6月に学校教育法が改正され、平成19年4月から新たな制度としてスタートした。

現在、都道府県や市町村、各学校における特別支援教育の体制整備は一定程度進みつつあるが、特別支援教育の理念の実現という観点からは、これらの取組は今後更に時間をかけて進めるべきものであり、特別支援教育の更なる質的な充実を図るためにはなお多くの課題がある。

統計上の量的な拡大 — 特別支援教育が求める「目的」を実現するための「手段」^{ツール}の活用は進んでいるものの、質的な側面 — その「手段」^{ツール}が「目的」を実現するように活用されているかとの問い直しが行われていると解釈できる。質的な充実を図るためには、無論、『21世紀報告』が示した地平 — 特別支援教育の100年後のあるべき姿から各手段^{ツール}を常に点検し続けることが関係者に求められる。

文献

- 1) 荒川智（2008）特別支援学校の教育課程と学習指導要領改訂．障害者問題研究，36（3），2-11.
- 2) 荒川智（2010）特別支援学校学習指導要領の改訂と教育実践．障害者問題研究，38（1），9-19.
- 3) 北村小夜（2010）障害児の高校進学をとりまく状況2010年春．福祉労働，127，129-135.
- 4) 鈴木勲（2006）逐条学校教育法－第6次改訂版－．学陽書房．
- 5) 全病連心身症等教育研究委員会（2009）特別支援学校（病弱）における心身症等の児童生徒の教育調査結果．全病連心身症等教育研究委員会．
- 6) 古屋義博・岡輝彦・広瀬信雄（2006）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センター研究紀要），11，51-74.
- 7) 文部科学省（2002）就学指導資料．文部科学省．