

I. 開会の挨拶

広島大学大学院教育学研究科特別支援教育実践センター長・教授 木船 憲幸

皆様、おはようございます。広島大学大学院教育学研究科特別支援教育実践センター長の木船でございます。本日はお休みの中、また天候の悪い中、ご参集いただきまして、ありがとうございます。皆様方ご存じのように、障害者権利条約が採択されまして、我が国においてもその批准に向けて政府において精力的な議論が行われているところでございます。その中に我々の専門である教育も含まれております。本日のシンポジウムにおきましては、国連障害者権利条約、その中の教育につきまして、焦点を当てて情報交換、議論ができれば幸いですと考えております。1日長いスケジュールですが、どうぞよろしくお申し上げます。

II. 基調報告1 共生社会とインクルージョン

広島大学大学院教育学研究科教授 落合 俊郎

皆さん、おはようございます。広島大学大学院教育学研究科の落合と申します。よろしくお願いたします。今回「共生社会とインクルージョン」というタイトルにした理由は、現在、内閣府で行われております障がい者制度改革推進会議の中で、共生社会やインクルーシブ教育など、様々なことが出てきますが、それらについても少し厳密に考えてみようと考えたからです。共生社会といいますが、一言で言うと共に生きる社会ということなのですが、そう単純な話なのかどうかということも含めて考えてみたいと思います。

まず、障害者権利条約についてです。これは文字通り障害者の人権に関する議論になるわけですが、それだけでは済まない様々なエビデンスがあるのではないかと思います。障害者に関する制度ですので、それこそ国土交通省関係から厚生労働省関係まで様々ありますが、我々の守備範囲としては、特別支援教育と通常の教育の制度、教員養成に関することだと思います。制度が変われば教員養成の中身も変わりますが、その背景には考えねばならないことが様々あるのではないかと思います。お話をしていきたいと思っています。現在、障害者権利条約を批准していない OECD 及びその他の主要国は、アメリカ合衆国と日本、ロシアです。アメリカには ADA という障害者権利条約よりもっと厳しい法律がありますので、実際にはロシアと日本だけになると思います。そういう意味でこの条約を批准するのは、時間の問題ではないかと思います。しかし、様々なことを準備しておかなければ、今後の混乱が生じるのではないかと思います。

障害者権利条約の中で、インクルージョンやノーマライゼーション、障害者の権利など様々なことが議論されていますが、そのことが系統的に議論された障害児教育の歴史的ターニングポイントはウォーノック報告ではないかと思います。これは、1970年代後半までの特別支援教育・障害児教育の成果がまとめられたものです。これには、ノーマライゼーション、インテグレーション（統合教育）ということばが並び、保護者の権利を認めることや、障害児と非障害児の連続性という考え方について、それから、6人に1人、つまり人口の約20%に特別なニーズがあることなどが書かれています。この20%という数値には、戦略的な意味があると考えられるのですが、これについても後でお話しします。

それから義務教育終了後の継続教育や特別支援学校のセンター化、アセスメントの組織化、これらは現在日本の特別支援教育の中で言われていることと、内閣府で議論されていることを合わせたような内容が、このウォーノック報告の中に盛り込まれていると思います。ウォーノック報告が出た時には、運動団体や保護者団体がこのウォーノック報告を賞賛したわけです。日本では当時、統合教育、あるいはノーマライゼーションということばは、運動論的なことばとして解釈されるくらい衝撃的な内容だったわけです。

しかし、私はその頃にちょうどイギリスにおりまして、目の前で見た社会・政治状況とウォーノック報告の内容とに格差を感じたわけです。私は、ウォーノック報告というのは、裏側には何かもっと大きな戦略があるのではないかとずっと考えておりました。ですから、社会との関係あるいは政治経済との関係の中で新たな説明が必要なのではないかと思っておりました。日本では1979年に養護学校義務制が実施されましたが、イギリスの場合

は、ウォーノック報告が出されてから特別支援学校に行く子どもたちが増えていったわけです。ところが日本の場合は1993年まで、盲・聾・養護学校、特殊教育学級に在籍している子どもたちがずっと減ってきたという、逆の結果が起きたわけです。ですから私は、ウォーノック報告の中には何か新自由主義的な戦略が裏にあったのではないかと考えていたわけです。政治形態を見ますと、ちょうど1960年代、これは第1の道と呼ばれている、いわゆる古典的の社会民主主義的な国家、大きな政府論です。ところが政府がどんどん大きくなりまして、これによってイギリスの場合は財政破綻を起こすわけですが、その後1979年の後半から80年代にかけて、マーガレット・サッチャーが、いわゆる新自由主義、小さな政府論を起こすわけです。これが、第2の道と呼ばれるものです。それから90年代になりますと、いわゆる新自由主義の矛盾を修正するために様々な工夫、第1の道でもなく第2の道でもない、第3の道というものがつくり出されたわけです。この時にインクルージョンということばも出てくる。共生社会とインクルージョンは、対になった用語なのですが、その出発点には、何か戦略的な意味があったのではないかと考えたわけです。

実はウォーノック報告を最初に諮問したのは、マーガレット・サッチャーです。ですからサッチャーは、もうすでに教育科学大臣になる前から新自由主義という思想を学生時代から信奉していたといわれております。彼女がメアリー・ウォーノックに諮問した時に、すでに何らかの思惑があったと考えられます。そして74年から審議が始まるのですが、1976年にイギリスはIMFからの融資条件を受諾しました。このように言いますと非常にわかりにくい表現なのですが、つまりは財政破綻してしまったのです。ですから、74年から様々話を始めて、2年後に財政破綻して、さらに1978年にウォーノック報告が議会を通るわけです。ウォーノック委員会が議論している時のちょうど真ん中に財政破綻が来たのです。ウォーノック委員会は、財政破綻の洗礼と新自由主義の影響を受けたと考えられます。ウォーノック報告が議会を通っても、当時の日本の3～4倍の子どもたちが特別支援学校に行くという傾向があったわけです。そういう意味では、新自由主義的な戦略を、ままとサッチャーやウォーノックはやってのけたのだと思うわけです。このウォーノック報告は、表向き現在でも通用する素晴らしい内容ですが、実は裏に何かあるのではないかと、というのがこの歴史的な経過から考えられることです。そして、サッチャー政権による第2の道が実施されまして、ウォーノック報告も具体的に1981年から具現化されました。ちょうど日本でも、21世紀の初め、約20年遅れて特別支援教育が動き出すわけです。イギリスでは、スペシャルエデュケーション・ニーズということで動き始めるわけですが、私は日本の特別支援教育は、イギリスのように裏側に大きな戦略はなかったと思います。

さて、サッチャーが新自由主義的なことを行いますと格差が生じてきて、焼き打ちやデモなどが起きて混乱状態になります。結局サッチャーがやったことは、財政的には改革したが、社会的格差を作ることによって社会不安を生じさせて、結局は辞任するという事になったわけです。ウォーノック報告を概観しますと、新自由主義の内容と一致する点が多くあります。スペシャルエデュケーション・ニーズという考え方も、臨機応変に支援できる状況を作ったわけですが、それも新自由主義の中での様々な考え方と似たところがあります。結局は、市場原理主義の徹底と障害のある子どもの通常教育からの民主的「排除」だったといわれる側面もあったと思われます。イギリスでは、特別支援学校への在籍率は1.39%から83年には1.43%と増えていきました。一方、日本は、1970年をピークに93年まで在籍率が下がっていきました。特別支援学校だけで見ますと、日本の約3～4倍くらいの子供たちが、イギリスでは特別支援学校の中に在籍したわけです。ウォーノック報告の内容を見ますと、非常に美しく素晴らしい内容なのですが、裏ではこうした状況があったわけです。ただ、現在の日本と当時のイギリスを比較してみますと、類似点と相違点があります。まず、イギリスの場合は大量失業がありました。日本の場合には社会的引きこもり等を可能とするような家族に頼れる習慣がありますので、実際の失業率というのは、現れてこないと言われております。それから、当時のイギリスは格差が大きかったわけですが、現在はイギリスよりも日本の方が大きな格差があります。実際にはアメリカ合衆国で最も大きな格差があり、続いてトルコ、そして日本となるわけです。ただトルコは、西洋的側面と回教的な側面がありますので、日本と比較するのは難しいです。ですからトルコを除くと、アメリカと日本が格差の大きな国になります。そしてサッチャー政権時にはフリーガンや犯罪の社会化、暴動など、様々なことが起きました。しかし現在の日本は、犯罪の家庭化といえますか、近親による殺人が6割になっております。そして発達障害のある人々の犯罪が増えているなど様々なことが言われておりまして、社会現象としてはなかなか表面化しづらい、しかし水面下では大きな問題に直面してい

る状況があります。この辺りが当時のイギリスと今の日本における問題の出方の違いではないかと思えます。

さらに、インテグレーションやノーマライゼーションなど様々なことが言われていますが、財政破綻した後とはいえ、今の日本では考えられない様々なことが、イギリスの特別支援学校の中で起きておりました。まず個別の教育支援計画を作る、これはある意味では納得できます。それからウォーノック報告を重視しながら学校経営をする、これも表面的には非常に美しい話でした。ただ、特別支援学校の中で教室の職員の半分が保育士や看護師だということがありました。それから、NGO、NPOによる様々なボランティアが出入りして授業が行われておりました。サマースクールを開講して夏休みでも子どもを学校に来させるとか、移動遊園地を開いてお金を取って学校の備品を買うとか様々なことがありました。これから日本でも財政の問題など様々出てくる時に、なぜこういう状態になったかということをお我々は注意して見ておかなければならないと思えます。ノーマライゼーション、インクルージョンといっても、特別支援学校の専門性ということを見ると、果たしてこれでいいのかということも考えていかなければならないと思えます。

それから第3の道、これはトニー・ブレアが新労働党内閣の時に打ち出したもので、人間の顔をしたサッチャーリズムと言われております。なぜサッチャーリズムであって人間の顔をしているかといいますと、小さな政府論という意味ではサッチャーと同じ、しかし社会福祉と公教育費を増大させて、国家への安心感を作る。そして将来の福祉を確立するという名目で公教育費を上げる。こういう意味で人間の顔をしたサッチャーリズムと言われたわけです。そして、ソーシャル・インクルージョンを施行する流れへと変わったわけです。さらに、福祉の方も慈善から戦略へとということで、いわゆる失業者の再教育など、様々なことを行ったわけです。ただ課題として、あまりにもサッチャーリズムに類似していたということがあります。

トニー・ブレアが所信表明演説の時に、「私のやりたいことは3つある、エデュケーション、エデュケーション、エデュケーション」と言ったことは有名な話です。教育を重視する政策を生んでいったのです。その具体的な流れとしては、大きな政府による社会福祉、ゆりかごから墓場までと呼ばれた時代があったわけですが、それが76年の財政破綻をきっかけに、ボランティア活動、NGO、NPO、社会的企業のようなものを組織しながら予算不足を埋めていく狙いがありました。そして市民意識を育成することによって、穴埋めをしていこうという、こういう大きな戦略の中でノーマライゼーションやインテグレーションを位置づけたのではないかと考えられます。その後、90年代に第3の道になっても小さな政府論は続き、市民意識の育成を続けていこうという動きが盛んになりました。日本でも、中教審の中で共生社会など様々なことが言われていますが、考え方としてはそういう方向に向かわないと、共生社会は完成できないのではないかと思えます。

それ以外に共生社会に移行しなければならない様々な理由があります。例えば現在、日本は超高齢社会になっております。そして財政の問題です。1990年代から新聞記事をもとにしてデータを積み上げていったのですが、2010年は現在財務残高が210%代台だと言われております。ちなみに最近財政破綻したギリシャは、ちょうど日本の半分くらいの債務残高になるわけです。このような大変な問題が我々の背景にあるわけです。

それから、少子高齢化の状態ですけれど、これも世界各国の人口高齢化率を見ますと、ダントツに高い状態になっております。こういう状態になりますと、納税者の減少ということもありますので、互いに助け合う共生社会と言いますか、ボランティアとか、NGO、NPO、社会的企業の活躍によって様々な互助組織を増やさなければならない状況はそこまで来ているのではないかと思えます。

また、手厚い教育を障害のない子どもと別の場所で行う日本の障害児教育の課題があります。手厚いという意味では世界で最も手厚いかもしれない。だいたい1年間に1,000万円弱の予算を、特別支援学校の児童生徒にかけるわけです。そういう意味では世界で最も手厚いかもありません。また、小学校、中学校の通常の学級の中では障害児教育を行わない原則がありました。通級指導教室でも特別支援学級でも子どもを通常学級の外に出して行うということだったのです。ただ特別支援教育になってから、この辺のところは少し緩和されるようになりましたが、こういう状態が長い間続いたと考えてもよいと思えます。そしてこれが、不合理な真実なのですが、我々は一生懸命特別支援教育の枠組みの中で努力しています。学校の先生も一生懸命やっております。世界の様々な国と比較しても、日本の特別支援学校・学級の先生、通常学級の先生も一生懸命やっています。しかし知的障害者10万人当たりの施設入所率の国際比較の結果を見ますと、日本だけが入所率が増えています。ところが他の国々は減少しているわけです。これは、何かこの戦略的な仕組みがあるのではないかと思えます。ノーマライゼーション

ンの哲学をみんなが理解してからやっているのではなく、国が戦略的にこの状況を作ったのではないかと思わざるを得ません。さらにこれは障害者福祉計画の中で議論されていることですが、1,000人あたりの精神科病棟のベッド数と、精神病院の入院平均日数も他の国と比べてダントツに高いわけです。こういう状況についても、我々は考えねばならないわけです。なぜ日本だけが知的障害者の施設入所率や精神科病院のベッド数などの数値が高いのでしょうか。障害者福祉計画の中で入院率を1年間に2%ずつ下げるといった計画が出たのは、もうこの状態を維持できないということなのです。だから2%ずつ入所率や入院率を下げたいこうとする動きが出たわけですが、市民教育の側から準備しなければ、今後様々なショックが起きると思います。

それから、新自由主義的な誘惑、つまり国が困ってくると、競争させることによって国力を回復させようといった動きが出てくるわけです。しかし共生社会の必要性も並行して出てくるわけです。共生社会に移行するためには、インクルージョンが必要だと考えられるわけです。特に、市民意識の向上や、支援が必要な人々に対する支援方法を子どもたちがある程度知っていることなどが、共生社会の実現に役立つわけです。市民意識の向上について説明します。生活者市民と言われている人、それから企業市民、昼間はお金を儲けるための企業人として働くが、土曜日曜、夜になればボランティアとして働くとか、あるいは行政の人々も公務員としての専門性を生かして社会に貢献するとか、様々なことが市民意識を高めるために必要なのではないかと思います。

もう1つ、これはどのようなメカニズムになっているかが分からないことがあります。例えばイギリスのように、インクルージョンが原則の国を見てみますと、データの比較にギャップがありますが、約1.57%、つまり日本の3倍くらいの子どもたちが特別支援学校に入っております。ドイツでは、日本の7~8倍くらいの子どもたちが特別支援学校に入っております。ドイツの場合、保護者や本人が希望した場合に統合教育ができるといった法律がありますが、数値としてこういう形で出ております。カナダは0%になっていますけど、これはある1つの州のデータですので、全体的なものを見るとまた違った数字になるのではないかと思います。オーストラリアも0.5%、それからアイスランドと続きます。日本は現在0.56%ですが、ちょうどオーストラリアと同じくらいの割合の子どもたちが特別支援学校に入っています。ところがオーストラリアは、インクルージョンを推進し始めてもう10年以上たっています。なぜこういうことが起きるのかについては、荒川先生はご存じだと思いますが、とても不思議です。ですから、インクルージョンを進めることによって日本の特別支援学校や特別支援学級がなくなることは、他の国のデータを見るとあり得ないと思うのです。ただ、なぜインクルージョンなのに特別支援学校に在籍する子どもの割合が日本の数倍なのかという理屈が見えないというのが正直なところです。

それから、インクルージョンは成績を下げるのではないかという懸念があります。これは実際に科学的リテラシーの国際比較を見ますと、インクルージョンを国の原則としている国でもすごく成績が高いところは多くあるわけです。一体どういうことなのでしょう。通常の学級に障害のある子どもがいたら、教える内容が易しくなって成績が下がるのでは、と考えてしまうのですが実際はそうではありません。この辺りを明確に理解や準備ができていない状況でインクルージョンに動き始めると、人々に不安を与えるだけではないかと思えます。

これは2002年のエコノミストの表紙です。The Sadness of Japan というドキッとするような表紙のものがありません。その内容は、「日本はゆっくりと下り坂を滑り落ちている。悲しむべきことは、日本人はそのことを意識していない。もし意識したとしても間違いなく何もしないだろう。」というコメントがありました。2007年から議論を始めて3年が経過し、様々な国々が障害者権利条約を批准し始め、批准していないOECDの国々あるいは主要国の数は随分少なくなっています。なぜ我々は変わらないのか、それとも変わる必要がないのか、その辺を見据えて考えていかねばならないと思います。それからもう1つ大きな問題があります。それは、公的教育費の国際比較を見ますと、OECDの中で日本は最も低いグループに入って3%台になっております。日本は1995年と2003年を比較しますと、教育費は上がっておりません。ところがOECD平均は5.2%です。EUの平均も5.2%で、韓国でも4.6%です。このように予算が非常に低い中、PISAで頑張れ、インクルージョンを行え、というのは限界だと思います。ではどういう形で頑張るのかということ、特別支援教育や障害者権利条約を応用しながら、インクルージョンを推進することによって、通常教育の中で様々な課題も解決できる部分もあるでしょう。しかし、特別支援学校や特別支援学級に在籍する子どもも増えています。この矛盾を日本はどのように両立させるのが今後の課題だと思います。

ここに蒸気機関車の写真があります。特別支援教育と通常教育が別々に努力をしても限界があります。そして

この蒸気機関車の状態で新幹線のように300キロ出せというのは無理な状況です。みんなが、通常の教育と特別支援教育がスマートな連携をして、様々な問題を具体的に解決していく時代だと思います。

以上、「共生社会とインクルージョン」という観点での話を終わります。ご清聴ありがとうございました。

Ⅲ. 基調報告2 障がい者制度改革推進会議における教育に関する議論について

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調査官 下山 直人氏

皆さんこんにちは。文部科学省の下山と申します。本日、このような会が教育や学校の関係者の中で、他の方もいらっしゃるかもしれませんが、行われることを大変歓迎したいと思います。特に、特別支援教育を実践的に研究しておられるセンターが中心となり、このような検討をしていただけるということがますます大切になってくるのではないかと考えております。

今日、私に与えられたテーマは、先ほどの落合先生の歴史的な、世界的な観点からの話とは随分違っていて、「障がい者制度改革推進会議」における「教育」に関する議論にフォーカスして話をするということでございますので、これに従って皆さんにお伝えしてまいりたいと思います。最初に、この障害者制度改革の議論の全体像をお示ししたいと思います。1月12日に第1回の会議がありまして、6月7日に第一次意見の取りまとめが行われております。この間、3月19日に行われた第5回の会議で教育に関する議論が集中的に行われております。そしてその議論を受けまして、第9回目、4月26日に関係省庁と団体のヒアリングが行われております。その後、追加のヒアリング等が若干ございましたが、6月7日に第一次意見の取りまとめが行われました。この6月7日以降でございますが、6月中・下旬に第一次意見を踏まえた、この推進会議の上の推進本部の方針決定と閣議決定が予定されているという状況でございます。すでに中旬は過ぎたわけですが、下旬にもこれが行われるのではないかと思います。最も新しいところは、6月14日の時点で、内閣府の政策会議というところに、閣議にかける原案がかけられております。それは、本日お示しします第一次意見のまとめの、政府に求める今後の取り組みに関する意見という箇所と、教育についてはほぼ同じ内容ですので、そのようにご理解いただきたいと思います。6月14日の原案が既にホームページ上に公開されております。興味のある方はご覧いただければと思います。従って現在は、1月からの審議を踏まえて、第一次意見のまとめに基づいた閣議決定に向けた準備をしている状況であるということを押さえていただいて、具体的な話に入りたいと思います。

では、議論の最初の方から概要をお伝えしたいと思います。まず、「障害者の権利に関する条約」、これは先ほど落合先生からもございましたが、平成18年に国連総会において採択されまして、2010年6月現在のところ144ヶ国・機関が署名を済ませており、そのうち87ヶ国が批准をしております。その中で教育に関する規定は、第24条でございます。包容する教育制度、政府の仮訳では包容する教育制度と言っておりますが、インクルーシブ・エデュケーション・システムに関する規定であります。第24条には、障害者の能力を可能な最大限度まで発達させるなどの目的を達成するために、あらゆる段階において包容する教育制度、インクルーシブ・エデュケーション・システムを確保することと謳われております。そしてこのインクルーシブな教育制度を可能にするために、個人に必要とされる合理的配慮の提供などが規定されております。この障害者権利条約について、日本政府としては、可能な限り早期の締結を目指して、必要な国内の法令の整備等に当たっているところであります。政権交代前の自公政権時代からこの立場にあったわけですが、政権交代がなされまして、今後5年間、集中改革期間としてこの障害者制度改革に取り組むことになりました。そのための推進体制が、障がい者制度改革推進本部ということで、これは内閣総理大臣を本部長として、すべての国務大臣で構成されております。この推進本部に障害者にかかる制度の改革をはじめとして、この施策の推進に関する事項について意見を述べるという機関として推進会議が構成されております。いずれも2009年の12月に内閣に設置されております。

構成メンバーですが、障害当事者の方、あるいは関係団体の方が半数以上、14名です。それから当事者以外の有識者や障害福祉の関係者等が11名、合計25名で構成されている会でございます。私どもとしてはこの中に教育や学校の関係者がいないことが課題の1つであると思っております。現在この推進会議のもとに、福祉については専門的に検討する部会が立ち上がっております。この福祉の部会の構成メンバーは55名という大所帯に