

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、その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

なっています。私どもとしては、教育についてもそうした部会等を設けて検討する必要があるのではないかとこのことを申し上げておりますが、現在のところそういう状況には至っておりません。

次に、第5回の推進会議の概要をお伝えしたいと思います。これは、構成メンバーの方が教育についての意見を述べたという場でございます。その主な論点を少し紹介したいと思います。障害のある子どもの教育について、多岐にわたって検討が行われているわけですが、この推進会議の中心はまず法制度を改めるということです。権利条約の批准に当たって必要な法令を整備していくということが中心的課題ですので、法令関係のものが多くなっております。障害者基本法、教育基本法、学校教育法、それから合理的配慮の具体化、聴覚や視覚に障害がある場合の教育、特別支援教育、ということで法令にあるこれらの事柄、あるいはその現状等が、障害者権利条約という観点からマッチするのかが、などが検討すべき課題になっております。なお、すべて資料は電子化され、会議の様子については動画配信をされております。内閣府のホームページから障がい者制度改革推進本部に進んでいただきますと、ご覧いただくことができます。

例えば「総則規定中、教育のあり方を障害者権利条約に則して規定すべきなのではないか」についてです。これは障害者基本法についてです。現在でも教育の規定があるわけですが、その規定を多くの委員は、権利条約に則して見直すべきといった意見を述べております。それから学校教育法につきまして、特別支援学校において通常学校に「準ずる」教育を行うことが条約に規定する差別か、特別支援学校は幼稚園、小学校、中学校、高等学校に準ずる教育を行うほか、障害による学習上または生活上の困難を改善するための教育をするわけですが、その「準ずる」というところが条約の規定に違反するかということです。「準ずる」の意味が必ずしも明確でないという意見もございました。準ずる規定を削除すべきだ、同等とか同一とすべきだという意見もございました。結論としては、「準ずる」ということが1ランク下の教育の論拠になれば重大な問題だから、もしそうであれば、これはおかしいのではないかと整理がなされております。整理がなされたというのは、会議の場で議長さんがそういう総括をされているということです。

次に特別支援学級に関する規定は、インクルーシブ教育システムに合致するかについては、合致する、または乖離するものではなく、条約の規定に則しており、条約の規定から見ても大丈夫だという方が6名ほどいらっしゃいました。合致しないという方が7名ほど、保護者あるいは本人や保護者の選択権を前提にすればよいという意見が5名ほどございまして、ここは意見が分かれたところでございます。

それから、就学先決定に関する本人・保護者の選択権の保障についてです。ここが最も多く意見交換がなされたところであります。文書で出された意見は資料として公開されておりますので、ホームページで見ることでも可能でございます。それで就学先決定に関する意見で、文書で出されたものの中では、選択権を保障すべきとの意見が多数でございました。保護者の選択権にすべてを委ねることには議論を要するという意見もございました。具体的な意見としましては、例えば本人等が希望する場合には特別支援学校や特別支援学級を当面のリソースとして活用すべきといった意見ですとか、あるいは保護者の選択権にすべてを委ねることについては議論が必要という反対の意見もございました。それから極端な意見としましては、都道府県立の特別支援学校の小・中学部を段階的に解消すべきではないかといった意見もあったところです。

合理的配慮については、多くの方が、本人及び保護者、学校、学校設置者の合意を得て個別の教育支援計画等に結びつけていくことを大事にして合意形成をしていく必要があるのではないかとのご意見でした。それから、視覚障害や聴覚障害のある子どもへの教育について、手話言語の学習保障については多くの方がそうすべきだという意見でございました。

特別支援教育に関する意見としましては、分離別学を増幅させており、インクルーシブ教育を妨げるので見直すべきというご意見がある一方で、一定の評価ができるのではないかとご意見もありました。こういった議論が推進会議の構成メンバーの中で行われたところであります。

こうした議論を受けまして、第9回でヒアリングが行われております。ヒアリングで意見を述べた団体には、たくさんの時間が与えられたわけではありません。小学校、中学校の校長会、それから特別支援学校の校長会、特別支援学級の設置校長会合わせて5分という短い時間でした。このヒアリングは、推進会議でこの点について聞きたいということについて意見を述べるという形で行われています。時間の関係で全部をご説明するわけにはいきませんが、文部科学省としては、総論として次のような意見を申し上げております。まず1点目は、インク

ルーシブ教育システムの構築という障害者権利条約の理念を踏まえ、学校現場における特別支援教育の体制整備を進めることが重要であるといったことです。つまり、インクルーシブ教育と特別支援教育は相反するものではない、同じ方向を向いたものであるから、特別支援教育の整備を進めていくことによってインクルーシブ教育の推進を図っていくことを基本的な考え方としているということです。これは文部科学省の考えというだけではなく、すでに1月29日の閣議で「子ども子育てビジョン」というものが作られておりますが、そこで書かれていることです。学校現場における特別支援教育の体制整備の推進、そして教員の特別支援教育にかかる専門性の向上を一層推進することによって、インクルーシブ教育の方向へも進めて参りたいということでもあります。

そして2点目として、インクルーシブ教育については理念だけでなく、人的・物的条件とのセットでの議論が必要であるということです。条件整備が整わない中で、理念のみのインクルーシブ教育を進めれば、結果として子どもの能力を可能な最大限度まで発揮させるといふ、障害者権利条約本来の目的を損なう恐れがあるという意見を申し上げたところであります。具体的なこととしまして、先ほどたくさん議論があった就学先決定の仕組みについてですが、これについては次のように申し上げております。前提として、現在の法令上の仕組みを確認します。まず、障害の種類や程度によって基本的には小学校へ進むのか特別支援学校へ進むのかということを法令上は分けております。そして特別支援学校就学に該当しても、小中学校で教育が受けられる特別な事情があると市町村の教育委員会が認めれば、認定就学者として小中学校で教育が受けられる仕組みです。しかし、運用上、保護者の意見を十分に踏まえて、意見を尊重して就学の相談、それから手続きを進めるようにという通知を出しておりますし、運用上は保護者の意見等を十分聞いて行っているところであります。こうした現行の仕組みについては、文部科学省に設置された有識者会議から昨年2月に報告を受けまして、障害のある子どもに対する多様な支援を一貫した教育支援と捉え、個別的教育支援計画を作成活用して就学の指導も進めるという考え方を表明しております。具体的には、市町村の教育委員会が就学移行期における個別的教育支援計画を作成します。要するに、障害が発見されたときから「支援」という枠組みの中で保護者等への様々な施策を進め、そして就学期もその支援の一環という中で支援を続けるという考え方でもあります。

就学先の決定にあたっては保護者や専門家の意見を当然踏まえるとともに、保護者との共通認識を醸成することばを使いつつ、保護者の意見は十分に踏まえるということを謳っております。具体的には、就学時健康診断の後、障害の程度等も1つの検討条件としつつ、保護者の意見や専門家の意見も含めて総合的に判断して就学先を決定していこうという仕組みであります。従いまして、就学先については今後見直すということはこのヒアリングにおいて表明しています。しかしながら、保護者に全面的に選択を委ねることについては、慎重な検討が必要であるということも申し上げております。本人にとって、その精神的、身体的な能力を可能な最大限度まで発達させるということがございますので、そういった観点からの情報の提供、あるいは専門家による検討が必要ではないかという趣旨のことを申し上げたところであります。

それからもう1つは、文部科学省では人的・物的要件について、2種類の想定のもとに試算を行いました。それをこのヒアリングに提出しております。想定Aは、「居住地域の小・中学校の通常学級への就学を原則とし、保護者が希望する場合のみ特別支援学校に就学する」とした場合です。次のような想定や条件設定をしました。例えば、特別支援学校にいる単一障害の子どもが全部動くことと仮定しました。特別支援学校を希望する場合もありますので、重複障害の場合は全体の2/3が特別支援学校に残ると仮定しています。それから受け入れ側の通常の学校において、この子どもたちを担当する教員をどう配置するか、バリアフリー環境をどう作るか、エレベーターを何台設置するかなどについての条件を設定した上で試算を行ったところ、想定Aについては約12兆円という試算が出ております。それから想定Bは、単一障害の子どもの3分の2が通常学校へ動くものと仮定して試算をしております。こちらは、特別支援教育の充実に関心を置きながら漸進的にインクルーシブ教育を進めていこうとする考え方でございます。この結果、教員等に約1千億円、施設・設備に約1兆2千億円という試算を行っております。この試算については、前提条件そのものを検討する必要があります。ただ、理念だけではインクルーシブ教育を進めることはできず、人的・物的条件をセットで議論する必要があることをご提案申し上げたところであります。

その他ヒアリングの団体のご意見ですが、例えば校長会は、教育現場への影響が大きいため慎重な議論を進めて欲しいということ、それから特別支援教育の充実を今進めており、そのこととインクルーシブ教育は相反するものではないということ述べております。それから特別支援学校や特別支援学級にいる子どもたちも含めて、

自分ではものを言えない子どもたちもたくさんいるので、その代弁をする保護者等の団体もやはり推進会議の議論に加えてほしいという意見がございましたし、自分たちはある程度選択して特別支援学校等を選んでいながら、特別支援学校あるいは特別支援学級の充実も考えてほしいという意見もありました。それから障害児を普通学校へ・全国連絡会、そして匿名の保護者の方ですけれど、これらの方々は、基本的には特別支援学校、特別支援学級ではなくて、通常の学級ということ为原则としてほしいといった意見を述べたところであります。

こうした経過を踏まえて、6月7日に第一次意見がまとめられました。教育につきましては個別の分野の1つに当たるわけですが、「事項ごとに関係府省において検討を進め、所要の期間内に結論を得て、必要な措置を講じる」ということですので、この後閣議決定がなされれば、文部科学省等において必要な検討を行い、期限内に必要な措置を講じていくといったことが第一次意見には書かれています。第一次意見はあくまでも推進会議の認識です。文部科学省の認識でもなければ、内閣がこういったことを求めているということではありませんので、お間違えのないように読んでいただきたいと思えます。就学に関しましては、地域における就学と合理的配慮の確保ということで「すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則とし、本人・保護者が望む場合のほか、ろう者、難聴者又は盲ろう者にとっては特別支援学校に就学し」という認識が示されています。従いまして原則は地域の学校の通常学級で、希望する場合は特別支援学級や特別支援学校がある。ただ、難聴者や盲ろう者はちょっと扱いが違うという表現になっております。

次に就学先を決定する場合ですが、本人・保護者、学校、学校設置者の三者の合意を義務づける仕組みを推進会議では考えておりますし、合意が得られない場合に第三者機関を設置するということですが、ここではインクルーシブ教育を推進する専門家や障害当事者らによって構成される第三者機関の設置を求めています。それから合理的配慮につきましては、当該学校がそれを講ずるといふこと、設置者は追加的な教職員の設置や施設・設備等の条件整備を行うために計画的に必要な措置を講ずると示されています。こうした認識を踏まえ、政府に求める意見として、インクルーシブ教育システムの理念を踏まえて、体制面・財政面も含めた教育制度も在り方について—ここは文部科学省が条件整備とセットで、ということを主張してまいりましたので、そういうことを踏まえているのかもしれませんが—平成22年度内に、障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく議論を行う、こういう意見になっております。そして、コミュニケーション手段の確保、—ここで注目してほしいことは、この教育の中で発達障害とか知的障害ということばが1ヵ所だけ出てまいりまず—手話等の必要性のある子どもだけではなくて、発達障害・知的障害の子どもにもコミュニケーションを保障することが大切だという認識が示されています。政府に求める意見としては、手話に精通したろう者を含む教員や点字に精通した視覚障害者を含む教員等の確保ですとか、教育の専門性の向上ということの具体的な方策の在り方について、平成24年内を目途にその基本的方向性の結論を得るといふことであります。

それから、虐待防止についてもこの意見の中に入っております。障害者の虐待防止のために法律を作るわけですが、その中に、学校も虐待行為者の範囲内に入れるという意見が出ておりますので、これについては慎重な検討が必要であるということを示しているところですが、虐待の早期発見・通報義務の当事者として学校が求められることになっていきます。障害がある子どもの虐待について、学校が早期に発見し、通報しなければいけないとなりますと、2つの問題があります。1つは障害のある子どもと障害のない子どもと分けなければいけないということになってしまいます。発達障害のある子どもなどは、障害があるかどうかの判断が非常に難しい、そういう所で、障害のある子どもに対する虐待について通報義務が生じることになります。2つめとしては、教育活動に極度な委縮を生むのではないかとということです。例えば、障害が原因でパニックや問題行動が起これば、それを抑制しようとして教師が関わったとき、それが虐待と受け取られないだろうかという懸念が生じることによって教育活動が委縮するのではないかとということが心配されます。これについては第一次意見がまとまる前に意見を申し上げたところですが、私どもの意見については、充分反映されておらず、学校での障害者に対する虐待防止の制度の構築に向け、推進会議の意見を踏まえ、すみやかに必要な検討を行うという意見になっております。

第一次意見を受けて、閣議決定が予定されております。今後必要なこととしまして、インクルーシブ教育の理念を踏まえた教育制度についての検討が求められることになると思えます。その際に教育関係者・学校関係者を含む議論の場が必要で、それを推進会議の場で設けてほしいと主張しておりますが、それ以外にも検討の場の設置を考えていかなければならないという声もあります。例えば教育について検討してきた中央教育審議会等にお

いても、検討していかなければならないのではないかとされています。

権利条約に掲げる目的を達成し得るインクルーシブな教育制度は国民的な課題だろうと思います。先ほど落合先生のお話にもございましたが、今後の私どもの国の在り方にかかわる問題です。通常の学級に入る障害のある子どもをどう受け止めていくのかというのは、子どもたちの問題であり、その保護者の問題であり、地域の問題でもあります。そういう意味では、各界の幅広い議論が必要だと思ひますし、教育関係者、特に専門家の方については教育の内容、教員養成などを含めた具体的な検討をしていただかなければ、理念だけではインクルージョンはできないだろうと思ひます。そういう意味で私どもも調査研究、モデル事業ということを検討していかなければならないと思ひますし、皆さんにもご検討をお願いする次第です。ご清聴ありがとうございました。

IV. 基調報告3 特別支援教育からインクルーシブ教育へ — その変化への課題と展望 —

茨城大学教育学部教授 荒川 智氏

茨城大学の荒川でございます。「特別支援教育からインクルーシブ教育へ」というテーマをいただきましたが、私は特別支援教育が分離別学だから全面否定せよ、といった立場ではありません。ただ、現在の特別支援教育をそのまま続けていけば、インクルーシブ教育が構築できると、そう樂觀もしておりません。国連の権利条約と、それに基づいた現在の国内での議論については、先ほど下山先生から詳しいご説明がありましたが、例えば障がい者制度改革推進会議の、特別支援学校・学級・寄宿舎が権利条約の内容に矛盾しないかどうか、といった論点の立て方が果たして良いのだろうか、その辺りは私も疑問を持っております。そもそも教育現場や子どもの実態を踏まえた議論にはならない可能性があるのではないかと危惧を持っております。もちろん就学をめぐる問題は切実なことであることに間違いないわけなのですが、先ほどの推進会議の第一次意見に至る12～14回の会議の間で、例えば就学に関わる箇所が、素案の1、2や14回の会議の中でどのように修正されていったのかをまとめてみました。例えば、最初の段階では選択権という用語が使われていました。論点でも、親の選択権として、1つの論点として挙げられていましたが、この選択権ということばが果たして法令用語として、また概念としてどうなのかということは、もう少し検討を要するというので、様々な間接的な意見も上がってきたのではないかと思ひます。一応選択権ということばは避けられていますね。それから論点の立て方では、最初、素案の1では学籍の一元化については、通常の学級に学籍を置くという表現でした。実態として学籍というものが存在するかのように思われている方が多いのですが、これについても法令用語としてきちんと検討しなければなりません。そういった意見が随分あったはずで、そのような背景があり、ここは在籍するという形に変わっています。それから、14回の会議の段階ではまだ盲人という用語が入っていたのですが、最終的には盲人は削除され、ろう者・ろうあ者云々は、最終的には難聴者もここに入るのでしょうか。この辺りは関係団体、特にろうあ連盟などからの強い要望があったと聞いております。推進室長の方と一度話したことがあるのですが、この方もこの点についてどうしたらよいか悩まれていた節があります。先ほども言いましたが、学籍を置くということは在籍をする、それから一方で希望すれば特別支援学校の就学、特別支援学級の在籍も可能であるというような方向が出されていますが、ただ通常学級を原則とすることは、特別支援教育は例外なのかといった議論にもなります。例えば、第5回の会議でも、特別支援学校・学級はリソースとして位置づけるべきという意見もありましたが、特別支援学校・学級は例外みたいなものになるのかについては、今後さらに議論されると思ひます。また、特別支援教室構想の問題も出てくるだろうと思ひます。それから、これは以前から主張していることですが、地域の小学校か特別支援学校かどちらか1つしか在籍できないのか、あるいは、地域の学校でも、通常の学級か特別支援学級かどちらかしか選べないのかについても、ご検討いただきたいと思ひているところです。複数在籍の可能性を追求すべきという要望も随分とあったのではないかと思ひます。

そもそもインクルーシブ教育の在り方を検討する際には、通常教育と特別支援教育の実態、現状がどうなっているのか、そこから検討していくことが不可欠ではないかと思ひます。両者の改革を一体的に、学校教育全体の改革として、きちんと追求していく必要があります。それから、単に就学の時点で就学先をどうするかという議論ではなく、就学よりずっと以前から、さらには卒業後も踏まえて検討していく必要があります。それは学校づく