

「原則統合」の法制化の必要性の認識とその構想 ——障害児を普通学校へ・全国連絡会の1990／2000年代——

堀 智 久
(名寄市立大学)

1 はじめに

1.1 研究目的

日本政府が2014年1月に批准した国連障害者権利条約ではインクルーシブ教育が規定されている。この批准にともない、日本政府は本条約の第24条に規定されているインクルーシブ教育を実行に移す義務を国際的に負っている。

実際、この批准に先立って日本政府は、2009年の政権交代以後、障害者権利条約の批准に向けた国内法の整備を進めてきた。とりわけ、2009年12月に閣議決定により設置された「障がい者制度改革推進本部」は、障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備のため、障害者制度の集中的な改革を行う目的で内閣府に置かれたものである。そして、推進本部によって設置された「障がい者制度改革推進会議（以下、推進会議）」は、2010年12月に発表した「障害者制度改革のための第二次意見（以下、第二次意見）」のなかで、「法制度として就学先決定に当たっては、基準に該当する障害のある子どもは特別支援学校に就学する原則分離学級の仕組みになっている」（内閣府2010a: 33）として¹⁾、いわゆる「原則統合」の法制度への転換を求めている。すなわち、「障害のある子どもは、障害のない子どもと同様に地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」（内閣府2010a: 33）とし、例外的に本人・保護者の希望等があった場合に特別支援学校や特別支援学級を選択できるようにする法制度への転換を提案している²⁾。

では、こうした「原則分離学級の仕組み」から「原則統合」の法制度への転換の提起は、とりわけ日本の就学運動において、いかにして歴史的に見られるようになったのだろうか。

確かに、特別支援学校や特別支援学級に通う子どもであっても普通学級に「学籍」を置くことを可能にする仕組みであれば、それはきわめて早い時期から提案され（窪島1988: 62-7; 山口1996: 152; 渡辺2000: 340-1等）、今日

では東京都の「副籍」や埼玉県の「支援籍」、横浜市の「副学籍」等のいわゆる「副次的な籍」の取り組みとして実践されている（文部科学省2010）。とりわけ、2010年7月に文部科学省（以下、文科省）内に設置された「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」では、「居住地域との結びつきを強め、居住地校との交流及び共同学習を推進する」（文部科学省2012）ことの意義が強調されており、「副次的な籍」は「交流及び共同学習」の枠組みのもとで捉えられている。

だが、推進会議で構成員の大半の支持を得たのは、「副次的な籍」ではなく「学籍の一元化」の仕組みである（内閣府2010c）。また、その背景の一部には、「障害者の権利条約にいうインクルーシブ教育に沿えば、地域社会の学校に学籍を一元化することは不可欠であり、原則分離学級の仕組みが教育上の権利侵害につながっている（尾上浩二委員）」ことや、「分離の強制は重大な差別である（大谷恭子委員）」ことの認識がある（内閣府2010b, 2010c）。すなわち、これらの問題提起からは、「学籍の一元化」の仕組みは、「交流及び共同学習」の推進のためというよりは、障害児の就学先の決定をめぐる人権問題や差別問題を解決するための方策として提示されている。この点で、先の問いに戻せば、日本の就学運動のなかで「原則分離学級の仕組み」の差別性が、いかにして歴史的に問われるようになったのかを明らかにすることこそが重要である。

また、2007年4月に開始された特別支援教育が日本の障害児教育の大きな制度改革であることは疑いないが、そこに至るまでの過程において、「原則統合」の法制化は必ずしもその議論の中心的な主題になっているわけではない。とりわけ、この時期、戦後障害児の教育権や発達保障を要求してきた立場の人たちがさかんに問題にしてきたのは、当時の小泉内閣発足後の急進的な構造改革という政治・教育全般の状況とも関わって、後述する文科省の「特別支援教室」の方針が障害児学級の制度的保障を失わせるものとして捉えられた点や（荒川2004: 166-7; 渡部2003: 13-5; 杉浦2004: 31-3; 清水2003: 4等）、特別支

援教育の対象が障害児に限定され、特別な教育的ニーズのある子どものすべてに開かれていない点であった（荒川 2004: 177; 渡部 2003: 9-13; 清水 2003: 124-8 等）。これに対して、「原則分離」の法制度の差別性を問題にする視点から「原則統合」の法制化の必要性を訴えてきたのは、むしろ上記の立場とは歴史的にも対立してきた「共生共育」を求める立場の人たちであった。この点で、彼らがいかにして文科省の特別支援教育構想を批判するなかで、推進会議の「第二次意見」で提起された「原則統合」の法制化にもつながる構想を準備してきたのかを明らかにすることが重要である。

そこで本研究は、1990年代および2000年代を中心に「障害児を普通学校へ・全国連絡会（以下、全国連絡会）」の運動の歴史を取り上げ、この運動がいかにして「原則統合」の法制化の必要性を認識するようになったのか、またその後「原則統合」の法制化を具体的に構想するようになったのかを明らかにすることを目的とする。全国連絡会は、1981年に結成された日本で唯一の就学運動の全国組織であり、今日各地の就学運動を集約するネットワークとしての役割を果たしているのみならず、推進会議をはじめとして日本の障害児教育の政策決定に対しても積極的な働きかけを行っている団体である。本研究では、こうした「共生共育」を求める立場である全国連絡会の運動の歴史から、この運動が、いかにして「原則分離」の法制度から「原則統合」の法制度への転換の必要性を提起するようになったのか、またその後いかにして文科省の特別支援教育構想を批判するなかで、推進会議の「第二次意見」で提起された「原則統合」の法制化にもつながる構想を準備してきたのかを明らかにする。

1.2 研究方法

全国連絡会は、それまで「共生共育」を求める就学運動の全国組織が存在しなかったことから、1981年8月に会員相互のネットワークづくりと情報の共有を目的に結成された（障害児を普通学校へ・全国連絡会 [2001]2008: 165）。そこでは子どもに障害があっても〈地域の学校〉³⁾に就学できるようにすることが目指されており、筆者はすでに1980年代における全国連絡会の運動とその前史としての1970年代における関東の就学運動の歴史を明らかにする研究を行っている（堀 2019）。そこで本研究では、この研究成果を踏まえながら、全国連絡会がいかにして1980年代に見られた〈地域の学校〉の差別性を問うそれまでの問題意識を継承しながら、1990年代および2000年代において「原則統合」の法制化の必要性を認識

し、またその法制化の具体的な構想を準備してきたのかを詳らかにする。

本研究では、全国連絡会の歴史を記述するにあたって文献調査を行っている。具体的には、これまで全国連絡会が発行してきた1. 会報『障害児を普通学校へ』、2. 単行本の書籍、3. ブックレット（18号まで発行）などである。とりわけ、本研究の中心的な資料は全国連絡会が毎月発行している会報であり、会報編集委員会によれば、その役割は1. 親の体験や相談など会員間の情報共有、2. 国連などの国際的な動向や文科省・教育委員会などの行政の動きの紹介、3. 障害者問題全般の議論の動向や分析、4. 文科省・教育委員会との交渉の記録などである（会報164号1998.1・2: 1-2）⁴⁾。またこれ以外にも、全国連絡会の会員が出版した書籍や文科省の調査研究協力者会議の資料など多くの文献資料を用いている。

また本研究では、文献調査と並行してインタビュー調査を行っている。具体的には、全国連絡会の「原則統合」の法制化の議論に深く関わってきた大谷恭子弁護士、また初代会長の徳田茂氏にインタビュー調査を実施した。インタビュー調査を行うにあたっては、事前に両者が執筆した文献等を十分に読み込んだうえで、2019年3月および同年9月にそれぞれ2時間程度行った。

2 実力就学闘争のスタンスの継承と〈地域の学校〉の差別性の問題化——1980年代

1981年8月に結成された全国連絡会の運動は、1970年代の関東の就学運動の蓄積を継承したところが大きい。すなわち、日本の「共生共育」の思想を生み出す基盤となった就学運動は1970年代にすでに開始されており、全国連絡会の運動もその思想と実践の蓄積を継承している。とりわけ、1970年代後半以降の養護学校義務化反対運動や金井康治就学闘争に象徴されるように、これまで各地で個別に取り組みされていた就学運動が結集し、全国的な広がりを見せるようになったことが、全国組織としての全国連絡会の結成を促す直接的なきっかけになっている。

この点で、全国連絡会の運動は、1970年代の関東の就学運動に見られた実力就学闘争のスタンスを継承している。ここで実力就学闘争のスタンスとは、就学時健診を拒否して〈地域の学校〉への就学通知を出させる、あるいは就学通知が来なくても自主的に学校に通学することで強行的に普通学級での就学を試みるスタンスである。全国連絡会の運動でも、就学時健診の規定に関して明確

な親の義務の規定がないことを突く、その意味で就学時健診による選別の規定をくぐり抜ける戦略がとられており、この点で選別を正当化する法制度の改正を求めているという方向性での運動ではない。

その一方で、全国連絡会の運動がそれまでの1970年代の就学運動とは大きく異なる点として、1980年代に入ると差別的な空間として〈地域の学校〉を捉える視点が少しずつ見られるようになっていくことが挙げられる。その背景の一部には、1970年代の状況とは異なり、1980年代以降には少しずつ障害児が〈地域の学校〉に就学することが容易になっていくことがある。

それはこの時代に親の意向が本当の意味で尊重されるようになったというよりは、金井康治就学闘争のような騒ぎが起きることを恐れて、いったんは〈地域の学校〉に入学をさせてから対応を考えるようになったということである。この点で、必ずしも学校の側が障害児を歓迎して受け入れたわけではないことから、むしろ「学校に入ってから」子どもが「お客さま扱い」される、執拗に特殊学級や養護学校に行くことを勧められるなどの問題が顕在化する。別の見方をすれば、入学前からあからさまに排除するというよりは、とりあえず入学させて、今日でいうところの合理的配慮である学習上の便宜を提供せずに、〈地域の学校〉に居場所がないことを実感させるなかで、特殊学級や養護学校に行くことを促すような排除の仕方にシフトしていったということである。

3 「原則統合」の法制化の必要性の認識 ——1990年代

これまで法制度改革の必要性を主張することのなかった全国連絡会の運動が、1990年代以降、「原則統合」の法制化の必要性を認識するようになる背景や契機には、国際的には子どもの権利条約やサラマンカ宣言などの統合教育やインクルーシブ教育に向かう動き、また国内的には北海道・障害児普通学級入級訴訟の判決や会内部での「親の付き添い」の問題化が挙げられる。

そこで3.1および3.2では、これらの「原則統合」の法制化の必要性が認識されるようになった背景や契機について、また3.3では、全国連絡会の運動のなかでこの「原則統合」の法制化の必要性がいかにして提起されたのかを確認する。

3.1 統合教育やインクルーシブ教育の国際的インパクト 1990年代以降、「原則統合」の法制化の必要性が認識

されるようになる背景や契機には、国際的には1989年11月に成立した子どもの権利条約や1994年6月に採択されたサラマンカ宣言などの統合教育やインクルーシブ教育に向かう動きがある。

子どもの権利条約では、障害のある子どもについて直接的に規定した箇所として、まず第2条で「障害に基づく差別」を禁止している。また、第23条第1項で「精神的又は身体的な障害を有する児童が、その尊厳を確保し、自立を促進し及び社会への積極的な参加を容易にする条件の下で十分かつ相応な生活を享受すべき〔外務省訳、以下同じ〕」とし、障害のある子どもの「社会への積極的な参加」を求めている。そして、第23条第3項では「障害を有する児童の特別な必要を認めて、2の規定に従って与えられる援助は、……障害を有する児童が可能な限り社会への統合及び個人の発達（文化的及び精神的な発達を含む。）を達成することに資する方法で当該児童が教育……の機会を実質的に利用し及び享受することができるように行われる」とし、すなわち障害児教育が「社会への統合（social integration）」の実現に資するものでなければならないことが明記されている。この点で、子どもの権利条約では明文でこそ統合教育を規定していないものの、統合教育を基本原則としていると考えられる（大谷1998:13）。

とりわけ、国際的な統合教育やインクルーシブ教育への動きと日本の分離別学体制との乖離を認識させられる背景や契機としては、1996年5月の第1回政府報告とその後の1998年6月の子どもの権利委員会の総括所見が挙げられる。

まず、政府報告では第2条の「差別の禁止」に関して、「『法の下での平等』の原則により、国による児童に対するあらゆる形態の差別が禁じられている」（外務省1996）と述べるのに対して、全国連絡会は、「“障害の程度が学校教育法施行令22条の3の表に該当する子の親は、その子を盲・聾・養護学校（のどこか）へ通わせる義務を負っている”などと臆面もなく主張する教育行政＝国が、どうして障害児本人やその保護者を差別しないはずがありませんか」（会報150号1996.8・9:12）と反論している。ここには、「差別を禁ずるということは、まずは全て同一に扱えということである。同等の内容ではなく同一の内容が保障され、然るのちに、その同一の扱いが不合理な場合だけその不合理さを立証できたときにのみ、別異の扱い・内容が同等と評価され許される〔。〕……現行法のように、何の検証もなく、最初に分離ありき、などということが容認される筈はない」（大谷1998:13）とい

うように、「原則分離」の法制度それ自体が差別であるという見方が示されている。またその後、1998年6月に子どもの権利委員会が発表した総括所見では、「障害児に関して、委員会は、1993年の障害者基本法に定められた諸原則にもかかわらず、これらの児童の教育への効果的なアクセスを確保し、社会における十分な包摂〔full inclusion〕を促進するために締約国によりとられている措置が不十分であることを懸念をもって留意する」(外務省1998)として、日本の障害児教育がインクルーシブ教育になっていないことが指摘されており、社会へのインクルージョンを促進することが提案・勧告されている。

その一方で、インクルーシブ教育が世界的に広められるきっかけとなったサラマンカ宣言は1994年6月に採択されているが、会内部でこれがはじめて紹介されたのはその2年後の1996年11月の嶺井正也の紹介記事であり(会報152号1996.11:1)、また会内部で頻繁に言及されるようになったのは1998年以降のことである。ここからは、それまでサラマンカ宣言はその存在自体が十分に認識されてこなかったことがうかがわれるが、会内部で「原則統合」の法制化の必要性が議論されるようになるにつれて、「原則統合」の考え方を明記しているサラマンカ宣言が次第に取り上げられるようになっていく。とりわけ、サラマンカ宣言およびこれと同時に採択された「特別なニーズ教育に関する行動のための枠組み」は、一般に「特別ニーズ教育」や「インクルーシブ教育」の視点から着目されることが多いが、全国連絡会では、「特別な教育ニーズを有する人びとは、そのニーズに見合った教育を行えるような子ども中心の普通学校にアクセスしなければならない〔嶺井正也訳、嶺井編(1998)に所収。以下同じ〕。「インクルーシヴ(inclusive)な方向性を持つ普通学校こそが、差別的な態度とたたかい、喜んで受け入れられる地域を創り、インクルーシヴな社会を建設し、万人のための教育を達成するための最も効果的な手段である」の箇所を中心に引用され、「共生共育」の思想を根拠づける国際文書として紹介されている(障害児を普通学校へ・全国連絡会[2001]2008:149-51)。

3.2 北海道・障害児普通学級入級訴訟と「親の付き添い」の問題化

こうした国際的な統合教育やインクルーシブ教育に向かう動きとは別に、国内的には北海道・障害児普通学級入級訴訟の判決や「親の付き添い」の問題化が、全国連絡会が「原則分離」の法制度のもとで運動を続けていくことの限界性を認識させられる直接的なきっかけになっ

ている。

まず、北海道・障害児普通学級入級訴訟の概略は、以下のとおりである。「山崎恵さんは車椅子の少女だが、小学校は訪問教育だったため、中学からは地域の中学校への入学を求めたところ、中学校は恵さんのために、わざわざ、たった一人の特殊学級をもうけ、そこに入級措置してしまった。この特殊学級入級処分の取消を求めた裁判であったが、旭川地裁及び札幌高裁は、子どもが教育の主体であり、親は教育の内容方法に関与することができる地位にあると認めつつも、親には普通学級か特殊学級かの振り分けについての実定法上の根拠はなく、さりとて校長にあるとの根拠もないのであるが、現行法秩序のもとでは校長にあると解するとするしかないとした」(大谷1998:10)。

とりわけ、全国連絡会のなかで注目されていたポイントは、校長に子どもや親の意向に反しても特殊学級への入級処分を決定する権限があるか、という点であった。これに対して一審判決は、「子供(親)が憲法26条に基づき、普通学級で教育を受けるべきことを自ら選択する権利を有するとは解し得ない。……校長は校務をつかさどり所属職員を監督する、ことを校長の権限と定めている。子どもや親の意向に反して入級処分をしても憲法26条に違反しない」というものであった(会報126号1993.12:6)。

こうした判決の意味するところは、全国連絡会はそれまで実力就学闘争のスタンスを継承して、法的には親の側に子どもを特殊学級や養護学校に就学させる義務の規定まではないことを突いて、子どもや親の希望する〈地域の学校〉への就学を求めてきたが、こうした方法には根本的な限界があるということである。すなわち、子どもや親には〈地域の学校〉を選ぶ権利はそもそもなく、結果的に障害のある子どもが〈地域の学校〉に就学できたとしても、それは法的には教育委員会や学校によって例外的に許可されたに過ぎないということである。

その一方で、「親の付き添い」の問題は、障害のある子どもが〈地域の学校〉に就学することが以前よりは比較的容易になるなかで、とりわけ1980年代の終わり頃から会内部でさかんに議論されるようになったトピックである。ここで障害のある子どもを〈地域の学校〉に就学させるにあたって「親の付き添い」が問題になるのは、「ほとんどの場合に親の介助を条件にしてくるのが行政側の一般的なやり方」(会報98号1989.11:7)になっているからである。本来であれば、学校は人的にせよ物的にせよ子どもが就学するうえで必要な条件整備があるとすれ

ば、それは教育委員会の側に要求すべきであるが、上述のように〈地域の学校〉で学ぶことが例外的に認められているということであればなお、「『なんとか普通学級へ……』と望んでいる親の立場からすると、この要求に盾つくことはなかなかむずかしく、心ならずも認めるというケースが多い」（会報 98 号 1989.11: 7）ことが指摘されている。そして、この「親の付き添い」の問題もまた、障害のある子どもにとって〈地域の学校〉で学ぶことが当然の権利にはなっていないがゆえに生じる問題であると次第に理解されるようになっていく。

3.3 「原則統合」の法制化の必要性の提起と会内部の反発

では、全国連絡会の運動のなかで、「原則統合」の法制化の必要性はいかにして認識されるようになったのだろうか。そのきっかけとなったのは、1998 年 9 月に開催された全国連絡会主催の「『原則統合』への道すじを探る」研究集会での全国連絡会の世話人でもあった大谷弁護士の問題提起である。この研究集会は、その前年 1997 年の東京教組の障害児教育分科会および第 3 回障害者政策研究全国集会の教育分科会で、大谷弁護士が、「例外統合をどれだけ積み重ねても障害児差別はなくなる。差別をなくすには原則統合への法制度転換が必要だ。ぜひ法制度を転換する運動に取り組んでほしい」と訴え [た]」（古川 2003: 2）ことを受けて開催されたものである。

大谷弁護士は、上記の研究集会で「原則統合」の法制化の必要性を提起するに至った経緯について、次のように語っている。

「原則統合」っていうのは、私の問題意識からすれば「学籍をどこにおくのか」という問題で、制度を問題にするんだったら学籍をとにかく一本にしてもらわないと。ということで、〈地域の学校〉に学籍を必ずおいておく。

1997 年って、これ本当に思い切って打ち出したの。1993 年の障害者の機会均等化に関する基準規則を見ながら、「そろそろもう運動しなくても入れるようにしなくちゃいけない」というふうにして、教組の集会でも私の発言はかなり大胆に、「そろそろ制度論に手をつけませんか」ということで、思い切って言ってみた。

それまでは、制度論はある意味でタブーだったんですよね。国際社会は潮流としてインクルーシブへという流れがもうできている。逆に日本ではこちらの解放教育が衰退していく。それまでは制度なんか

なくても運動で入れてきた。

「いつまでもそういう実力闘争一辺倒じゃなくて、制度を変える闘争に皆さん変わらしましょう」というような流れがあったということと、それを後押しする国際社会があるということで、解放教育、つまり実力闘争から制度論へというのはこのあたりだったんです。⁵⁾

大谷弁護士は、また別のところでこの時期には日本弁護士連合会（1997）による子どもの権利条約のオルタナティブ・レポートの作成に関わっていたことについても語っている⁵⁾。この点で、上の語りでも言及されている 1993 年の障害者の機会均等化に関する基準規則とあわせて、こうした国際的な統合教育やインクルーシブ教育への動きが、「原則統合」の法制化の必要性を提起する後押しになっていることがうかがえる。また、大谷弁護士は、上記の分科会のなかで「保護者会で学校に行ったら娘のクラスに車いすのお子さんがいた。しかしお母さんがその子の介助をなにかからなまでにやって・やらされていた。これは車いすの子が『原則統合』ではなく『例外統合』——行政や学校からすれば特例として入れてやっている——の対象にすぎないことを物語って [いる]」（障害児を普通学校へ・全国連絡会 1998: 5）と述べており、「例外的・部分的統合は、何ら教育の内実を変えていないばかりか [普通学級にいる] 障害児にとっては、より陰湿で残酷な差別を生 [む]」（大谷 1998: 10）危険性があることを指摘している。

だが、こうした「原則統合」の法制化の必要性の提起は、この時期にはまだ会内部でも多くの賛同が得られたわけではなかった。むしろ集会後に全国連絡会の事務局に寄せられた意見や感想の多くは、この提起に批判的であったといえる。

それはたとえば、「法律がどうあろうと、教委や学校との力関係次第で状況はいくらでも変わる」（会報 172 号 1998.11: 2）といったような実力就学闘争のスタンスへのこだわりとして見られる。あるいは、「学校教育法などの改正運動をしようというのであれば私は賛成しかねる。その理由は……その運動にかけなければならないエネルギーと改正の見通しを考えた時、苦勞多くして努力が無駄に終わる可能性が大きい」（会報 172 号 1998.11: 1-2）といったように、「原則統合」の法制化が望ましいことは認めるが、実際にどのような運動を進めていけばよいのかわからないという、その見通しのもてなさが問題にされている。

4 「原則統合」の法制化の構想——2000年代

こうして全国連絡会では、「原則統合」の法制化の必要性が次第に認識されるようになるが、上述の研究集会の段階ではそれはまだ理念的な提起にとどまっており、具体的な法制化の構想を提起するものにはなっていない。後述するように具体的な「原則統合」の法制化の案は、2000年代以降、文科省が特殊教育から特別支援教育への移行のための議論を着々と進めるなかで、これに対抗して代替的な案として大谷弁護士らを中心に準備されたものである。

そこで4.1では、2000年代以降、全国連絡会の運動のなかで文科省の特別支援教育構想がいかなる点で批判の対象になったのか、また4.2では、「原則統合」の法制化の構想がいかにして提起され、また会内部でも受け入れられていったのかを確認する。

4.1 文科省の特別支援教育構想における分離別学体制の拡充への批判

2000年代に入ると、文科省内に調査研究協力者会議が設置され、特殊教育から特別支援教育への移行に向けた本格的な議論が開始される。とりわけ、2003年3月の調査研究協力者会議の最終報告書では、「特別支援教育」の概念が明確化され、特別支援教育制度の全体像が示されている。

実際に特別支援教育が開始されたのは2007年4月からであるが、そこに至るまでの2000年代の調査研究協力者会議による最終報告書および中央教育審議会の答申を示せば、以下のとおりである（中間報告等を除く）。

2001年1月 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（最終報告）』[以下、2001年報告]

2003年3月 特別支援教育の推進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）』[以下、2003年報告]

2005年12月 中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育特別委員会『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）』[以下、2005年答申]

とりわけ、国際的潮流としてのインクルーシブ教育との関連でいえば、2003年報告を引き継いだ2005年答申

は、インクルーシブ教育という言葉こそ用いていないものの、「障害のある児童生徒と障害のない児童生徒との交流及び共同学習」に繰り返し言及している。これは直接的には2004年6月に改正された障害者基本法第14条第3項の文言を受けたものではあるが、ここにはこの時期の文科省が、それまでの一連のインクルーシブ教育を推進する国際的な動きに加えて、2004年1月の子どもの権利委員会の第2回総括所見やこの時期にはすでに策定のための審議が進められていた障害者権利条約など、インクルーシブ教育の国際的な圧力を強く意識せざるをえない背景があったといわれている（伊藤 2006: 57-8）。

これに対して全国連絡会は、特別支援教育が特殊教育と変わらずに一貫して分離教育の立場に立っており、またこれがさらに分離教育を加速させることを批判している。ここでは調査研究協力者会議の議論はきわめて多岐にわたることから、とくに全国連絡会のなかで批判の対象になった部分に限定して、その批判の要点を確認したい。

まず、「盲・聾・養護学校や特殊学級などの特別な場」ではなく、「児童生徒等の特別な教育的ニーズ」に基づいて必要な教育的支援を行うという考え方を打ち出した2001年報告に対しては、全国連絡会は中間報告の段階から、これがノーマライゼーション等の耳触りのよい言葉を散りばめながら、実際には従来の「強制分離の特殊教育」の拡充を目指すものであることを指摘している（会報193号2000.12:4）。また、2001年報告を受けて2002年4月に新たに作られた認定就学者制度に対しても、「普通の子は認定されなくても学校に入れるのに、障害児は認定されなければ学校へ入れないというのはやっぱり差別」（会報210号2002.9:15）であるとして、これが「特別の事情のある者」と認定した者について普通学校に入学することを認める仕組みになっている点で、「原則分離」の法制度を前提としていることを問題にしている。そのうえで全国連絡会は、「認定されようとされなくても、当たり前（地域）の学校に行こう」（会報210号2002.9:15）と呼びかけている。

こうした批判は、特別支援教育制度の全体像を提示した2003年報告に対しても同様に見られる。たとえば、「『LD』『ADHD』『高機能自閉症』といわれる子どもたち、さらにこれからつくりだされるであろう新たな『障害児』の分離、分断はさらにすすみ、今普通学級にいる『障害児』たちの居場所も危うくなる」（会報219号2003.7:13）として、特別支援教育は分離教育をよりいっそう加速させるものとして捉えられている。さらに全国連絡会は、今

回の文科省の特別支援教育構想は、従来の障害定義には該当しない、また財政的にも普通学級に在籍させながら特殊教育を施す以外にない、「LD等の新しい障害のある子ども」を主に念頭においたものであり、この点で原則統合やインクルージョンとは無縁であるという冷ややかな見方を示している（会報225号2004.3:3）。

とりわけ、2003年報告および2005年答申で提示された「特別支援教室」の案に対しては、全国連絡会は、戦後障害児の教育権や発達保障を求めてきた立場の人たちとはまったく異なる視点からその問題点を指摘している。すなわち、「特別支援教室」のひとつに、「ほとんどの時間を特別支援教室で特別の指導を受ける形態」、すなわち「在籍固定型」の形態が残されていることから、名称は変わっても特殊学級は存続するものと捉えており、むしろ「普通学級の中で本当の意味で『支援』があり、それによって子どもたちの教育や学校生活が保証されるなら、何も〔特殊学級がなくなることに〕不安をもつ必要は〔ない〕」（会報219号2003.7:12）として特殊学級の存続に異を唱えている。この点で、全国連絡会は、「特殊学級も養護学校も名前こそ『特別支援教室』『特別支援学校』と変えられ……実態は残され〔る〕」（会報244号2006.1・2:4）ことを問題にしており、もしその子どもにとって本当に「支援」が必要ならば、その「支援」は普通学級で受けられるようにすべきであると主張している。

4.2 「共生共育」の思想に基づく制度改革の構想

こうして全国連絡会は、文科省の特別支援教育構想は原則統合やインクルーシブ教育とは無縁なものとして冷やかに捉えてきたが、その一方で、学校教育法の改正をとまなう特別支援教育への移行のための一連の議論は、全国連絡会が「原則統合」の法制化の構想を具体的に検討する直接的なきっかけになっている⁹⁾。

実際、全国連絡会では、2000年3月から古川清治氏の呼びかけによって「法改正をにらんだ勉強会」が定期的に開催され、また2002年には4回にわたって「原則統合に向けての連続学習会」が開かれている。また、2004年3月の全国連絡会の総会では、2004年度活動方針として「原則統合の法制化の実現」が盛り込まれており（会報266号2004.4:4）、その後3回にわたる「原則統合連続学習会」を通して会内部で「原則統合」のイメージの共有が図られている（会報236号2005.4:4）。

その後、2005年答申が発表され、特別支援教育の法制化が国会で審議される見通しがつくようになると、2006年1月に「全国連絡会や、DPI、教育総研、弁護士、そ

他のメンバーが声をかけあって『学校教育法改正・原則統合』緊急連絡会議〔以下、緊急連絡会議〕（会報244号2006.1・2:4）が結成される。この緊急連絡会議は、特別支援教育が「現在の分離学を維持するばかりか、一層分離を進めるおそれがある」（会報244号2006.1・2:5）という認識のもと、「原則統合の考え方をもとにした学校教育法改正が実現するよう、全国的な組織で国会、文部科学省に働きかけていこうというもの」（会報244号2006.1・2:4）である。

そして、2006年2月16日の「学校教育法等の改正に向けた対案提起」院内集会では、呼びかけ人の一人でもある大谷弁護士によって「対案」の概要が提示されている。その要点のみを示せば、具体的には、学校教育法第17条では「小学校は、心身の発達に応じて、初等普通教育を施すことを目的とする〔下線、筆者強調、以下同様〕とあったものを、「小学校は、学齢に達したすべての児童に対し、初等普通教育を施すことを目的とする」（会報245号2006.3:6）とし（第35条（中学校）、第41条（高校）の条文も同様）、すべての子どもが普通学級の学籍をもつようにし、「その上で、17条の2に、『児童の個別の学習ニーズを保障しなければならない』とした」（会報245号2006.3:6）。また、盲・聾・養護学校の目的が盛り込まれている第71条は、「障害のある子・子の親が選択した場合にその学校に入れる」（会報245号2006.3:6）とし、特別支援学校が選択の対象であることを明確にしている。さらに、特殊学級を規定する第75条は、特殊学級は全廃し、その代わりに「小学校・中学校・高等学校及び中等教育学校に学習支援室を設け、希望する児童及び生徒は同室で学習支援を受けることができるものとする」（会報245号2006.3:6）としている。

こうした学校教育法の改正とあわせて学校教育法施行令についても、第5条および第22条の3などの「振り分け規定に関することはすべて削除。認定就学者に関しても削除」（会報245号2006.3:7）する。また、学校保健法第5条についても、「就学時診断で、健康診断はやってもいいけれど、それ以上のことはやってくれるなという意味で、後段の現行の就学に関し指導を行う等については削除して、就健は保健上必要な助言としての治療の勧告のみで、振り分け業務は一切しない」（会報245号2006.3:6-7）ことを提案している。

では、こうした大谷弁護士らを中心に作成された「原則統合」の法制化の案は、会内部ではいかにして受け入れられていったのだろうか。なぜなら、3.3でも述べたように「原則統合」の法制化の必要性を訴える意見に対し

ては、制度改革よりも実力就学闘争のスタンスにこだわる人たちがおり、会内部でも少なからず批判の声があがっていたからである。

実は、大谷弁護士らの「原則統合」の法制化の構想は、2000年代以降、少なくとも会の中心的なメンバーのあいだでは支持されるようになっており、上記の「対案」は、後に全国連絡会が推進会議に提出した資料「障害児の教育制度改革への提言〔以下、「提言」〕（障害児を普通学校へ・全国連絡会 2010）の下敷きにもなっている。たとえば、推進会議のヒアリングに応じた全国連絡会代表の徳田氏は、この「提言」を作成したときの会内部の反応について次のように語っている。

基本的には、ほとんど僕が書いたの [= 「提言」] を OK してもらったというのがあるんですが。で、たとえば、ここに「さまざまな障害のある子どもへの学校生活や学習活動への支援についても法令で定めること」（会報 285 号 2010.5: 7）って書いてあるんだけど、そういうことに対して批判的な人もいたの。

要するに、障害児に特別な手立てをすると。「そういうことはほらないんだ」というふうに言う人もいて。僕なんかは学校の現場を見ていて、ひとりの先生では到底やっていけないと。僕は理想としたら複数担任。それができなかつたら、支援員というかたちで先生を助ける人を用意していかないと、先生も子どもも大変だろうというのがある。で、そういうふうな制度改革に対して、「そんなことをするのはおかしい」と。「そういうふうに人を増やしていかずに、今のなかでそれぞれが考えながらやっていくことが大事なんだ」という制度改革に対して消極的な人たちが実際には結構いたんですね。そういう人たちに了解してもらうために、いろんな話をしたなというのは覚えていますけど。

……全国連っているのは、あんまり制度改革とか熱心じゃなくて現場で闘うんだよという、そういう人が結構勇ましく発言するんですよ。で、制度改革とかなんか言うと、要するに体制に取り込まれるっていうか、結局所詮そうなんだよというふうな人たちもいるんで、それまでは制度改革というのを、あんまり強くは言ってこれなかったんだけど。⁷⁾

徳田氏は、1999年に地元の金沢で開催された全国連絡会の交流集会で「原則統合」の分科会を設けてから、全国連絡会の代表として「原則統合」の法制化のための取

り組みに関わってきたが、上の語りに見るように会内部には2000年代以降もまだ制度改革に対して消極的な人が少なからずいたようである。上の語りでは、その例として介助員（支援員）の問題が挙げられているが、全国連絡会ではもともと、障害のある子どもが普通学級にいた場合、「親の付き添い」のみならず、その子どもに介助員を付けることに対しても無条件に支持してきたわけではなかった。それはそれまで全国連絡会では、「教室にその子だけの付き添いがあることで、他の子との関係ができにくくなったり、その子だけが特別な存在になってしまう危険性」（障害児を普通学校へ・全国連絡会 [2001]2008: 131）が指摘されており、なかには「教員・子どもたちが必要な介助等をするのが理想的な姿」（障害児を普通学校へ・全国連絡会 2004: 128）であるとする会員もいたからである。

もともと徳田氏自身も、「提言」では、「子どもと子どもが、ぶつかり合ったり、助け合ったりして共に生きることや、その中で育ち合っていくことの大切さ」を強調しており、「子どもと子どもを切り離して考える『個別支援』ではなく、『生き合い育ち合う教育＝共生教育』をベースとした教育の実現」（障害児を普通学校へ・全国連絡会 2010: 6）を訴えている。この点では、徳田氏は、全国連絡会が制度改革に取り組むようになったきっかけとして障害者権利条約の成立の影響が大きいことを認めながらも、全国連絡会が追求する「生き合い育ち合う教育＝共生教育」と障害者権利条約のいうインクルーシブ教育が完全に同一のものとは考えていないようである。たとえば、徳田氏は、また別のところで「いろんな子どもたちがせめぎ合ったり一緒に考えたり、一緒に生きていくなかで、お互いを認めあう、そんな教育を実現したい。インクルーシブ教育よりは共生教育という言葉を使いたい⁷⁾と語っている。この点では、会内部では制度改革に対して積極的か否かという違いはあっても、「生き合い育ち合う教育＝共生教育」を目指している点では共通しており、「原則統合」の法制化はあくまでもこの「共生共育」の思想を実現するための手段として位置づけられている。

5 おわりに

本研究では、1990年代および2000年代を中心とする全国連絡会の運動の歴史から、この運動がいかんして「原則統合」の法制化の必要性を認識するようになったのか、またその後「原則統合」の法制化を具体的に構想するよ

うになったのかを明らかにしてきた。

1990年代以降、全国連絡会の運動が「原則統合」の法制化の必要性を認識するようになる背景や契機には、国際的には子どもの権利条約をはじめとする統合教育やインクルーシブ教育に向かう動き、また国内的には北海道・障害児普通学級入級訴訟の判決や会内部での「親の付き添い」の問題化があった。とりわけ、北海道・障害児普通学級入級訴訟の判決が意味するのは、子どもや親には〈地域の学校〉を選ぶ権利はそもそもないということであり、もし障害のある子どもが〈地域の学校〉に就学できたとしても、それは法的には教育委員会や学校によって例外的に許可されたに過ぎないということである。また「親の付き添い」の問題も、こうした「原則分離」の法制度のもとでは、障害のある子どもにとって〈地域の学校〉で学ぶことが当然の権利にはならないがゆえに生じる問題であると次第に理解されるようになっていく。そして、1998年9月の研究集会では、こうした「原則分離」の法制度のもとで運動を続けることの限界性を乗り越えるという点から、大谷弁護士によって「原則統合」の法制度への転換の必要性が提起されている。

その後2000年代以降、文科省内で特殊教育から特別支援教育への移行のための議論が着々と進められる一方で、文科省の特別支援教育構想に対抗して、より具体的な「原則統合」の法制化の案が大谷弁護士らによって準備される。そして、2006年2月の「学校教育法等の改正に向けた対案提起」院内集会では、「原則統合」の法制化のための「対案」が示されており、これが後に全国連絡会が推進会議に提出する「提言」の下敷きにもなっている。もっとも会内部には2000年代以降もなお制度改革に対して消極的な人がいなかったわけではないが、全国連絡会が「提言」を推進会議に提出した際には、「生き合い育ち合う」という意味での「共生共育」の実現を目指すという観点から、「原則統合」の法制化に関する会全体のコンセンサスが得られるに至っている。

以上、本研究では、2000年代までの全国連絡会の運動の歴史を明らかにしたが、とりわけ、障害者権利条約との関連において、その後全国連絡会がいかにしてインクルーシブ教育を受け止めていくのかについては、さらなる議論が必要であろう。なぜなら、障害者権利条約は人権モデルを基盤としていることから、日本の就学運動における「共生共育」の思想とはかなり性格を異にするもののように思えるからである。この点は、また稿を改めて論じることとしたい。

注

- 1) ここで推進会議が、特別支援教育が「原則分離学」の仕組みを前提としていると判断する根拠は、学校教育法施行令第5条および第22条の3の規定である。すなわち、「学校教育法施行令は、障害のない人（子どもを含む）については、学校教育法施行令第5条により、市町村教育委員会が入学期日等の通知や学校の指定を行うのに対して、障害のある人については、学齢期を迎える前の子どもを対象とする就学時の健康診断によって、同施行令第22条の3が規定する障害と障害の程度に該当する障害の存在が分かると、同施行令第11条により、原則として（例外は認定就学者）、都道府県教育委員会が特別支援学校の入学期日等の通知や学校の指定を行うことになる」（内閣府2010b）からである。
- 2) 2013年9月の学校教育法施行令の一部改正によって、「原則分離学」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」となったが、「原則統合」の法制度が実現したわけではない。
- 3) 本研究では、〈地域の学校〉という用語を全国連絡会のなかで使われてきたそれと同じ意味で用いている。すなわち、〈地域の学校〉とは目指される対象としての「普通学校」のことであり、基本的には「普通学級」を指している。
- 4) 本研究では、文献表記の簡略化のため、全国連絡会会報『障害児を普通学校へ』から引用を行う場合には、（会報号数 年・月：頁数）と表記する。
- 5) 2019年3月9日に行った大谷恭子弁護士（1950年生まれ）のインタビューから。
- 6) 紙幅の都合で記述を省いたが、すでに2000年には国民教育文化総合研究所・障害児教育研究委員会の報告書（国民教育文化総合研究所・障害児教育研究委員会2000）で、石井小夜子弁護士が「原則統合」のための法改正案を提示している。大谷弁護士によれば、二人は「弁護士になって以来のポンユウ」であり、「原則統合」のための法改正案は二人で一緒に考えることが多かったという⁵⁾。
- 7) 2019年9月14日に行った徳田茂氏（1947年生まれ）のインタビューから。

文献

- 荒川智, 2004, 『特別支援教育』の歴史的な文脈とインクルージョン』日本特別ニーズ教育学会編『特別支援教育の争点』文理閣, 159-82.
- 古川清治, 2003, 『原則統合をもとめて——北海道・障害児普通学級入級訴訟』を再考する』千書房.
- 外務省, 1996, 「日本政府第1回報告」(2021年9月24日取得, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/9605/index.html>).
- , 1998, 「児童の権利に関する委員会 第18会期」(2021年9月24日取得, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/9806/index.html>).
- 堀智久, 2019, 「〈地域の学校〉へ行く／を問う——1980年代におけ

- る障害児を普通学校へ・全国連絡会の運動と1970年代におけるその前史』『立命館生存学研究』2: 269-79.
- 伊藤和男, 2006, 「『特殊教育』から『特別支援教育』への転換——その意味」『天理大学人権問題研究室紀要』9: 33-63.
- 国民教育文化総合研究所・障害児教育研究委員会, 2000, 「障害児教育研究委員会報告——インクルージョンをめざす教育」国民教育文化総合研究所編『教育総研年報2000』, 124-48.
- 窪島務, 1988, 『障害児の教育学』青木書店.
- 嶺井正也編, 1998, 『共育への道「サラマンカ宣言を読む」』アドバンスサーバー.
- 文部科学省, 2010, 「資料6 副籍、支援籍、副学籍について」(2021年9月24日取得, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298212.htm).
- , 2012, 「共生社会の形成に向けた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推進(報告)」.
- 内閣府, 2010a, 「障害者制度改革のための第二次意見」(2021年9月24日取得, <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-2.pdf>).
- , 2010b, 「教育に関する意見一覧」(2021年9月24日取得, https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_5/pdf/s1.pdf).
- , 2010c, 「障がい者制度改革推進会議(第5回)議事録」(2021年9月24日取得, https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_5/gijiroku.html).
- 日本弁護士連合会編, 1997, 『問われる子どもの人権——子どもの権利条約に基づく第1回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書』こうち書房.
- 障害児を普通学校へ・全国連絡会, 1998, 「『原則統合への道すじを探る』の開催にあたって」障害児を普通学校へ・全国連絡会編『『原則統合』への道すじを探る・資料集』, 4-7.
- , 2004, 『障害児が学校へ入ってから』千書房.
- , [2001]2008, 『障害児が学校へ入るとき 新版』千書房.
- , 2010, 「障害児の教育制度改革への提言」.
- 大谷恭子, 1998, 「統合教育の制度的転換を」障害児を普通学校へ・全国連絡会編『『原則統合』への道すじを探る・資料集』, 9-14.
- 清水貞夫, 2003, 『特別支援教育と障害児教育』クリエイツかもがわ.
- 杉浦洋一, 2004, 「『特別支援教育報告』の問題点はどこにあるのか?」越野和之・青木道忠編『『特別支援教育』で学校はどうなる』文理閣, 27-41.
- 渡部昭男, 2003, 「『特別教育システムの構想』と国の『最終報告』」日本特殊教育学会特殊教育システム検討委員会自治体研究班編『『特別支援教育』への転換——自治体の模索と試み』クリエイツかもがわ, 8-26.
- 渡辺健治, 2000, 「特別教育システムの基本構想」日本特殊教育学会障害児教育システム研究委員会編『特別教育システムの研究と構想』, 331-42.
- 山口薫, 1996, 「新しい特殊教育をどう創造するか」『SNEジャーナル』1: 149-52.

History of the Movement by the Japan Alliance for Inclusive Education in the 1990s and 2000s to Legalize the Integral Enrollment of Children with Disabilities into Regular Schools

Tomohisa HORI

This study clarifies the developmental process to recognize the necessity to enact fundamental principles of the integral enrollment of children with disabilities into regular schools through studying the history of the Japan Alliance for Inclusive Education in the 1990s and 2000s. In the 1990s, in response to international trends in integrated and inclusive education, along with challenges that limited the continuation of the movement within the judicial system that upheld segregated education for children with disabilities, the organization recognized the necessity of enacting integral enrollment in regular schools for all children, regardless of any disability. In the 2000s, the organization criticized the special needs education plan envisioned by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology and proposed further specific plans to legislate the enrollment of children with disabilities into regular schools.

Keywords : Japan Alliance for Inclusive Education, history, integral enrollment of children with disabilities into regular schools

