

研究論文 (Articles)

ニーズ教育（特別支援教育）の“限界”と インクルーシブ教育の“曖昧”

——障害児教育政策の現状と課題——

有 松 玲

(立命館大学大学院先端総合学術研究科)

“Limit” of Special Needs Education and “Vague” of Inclusive Education:
Present Conditions and Problem of the Education of Physically
and Mentally Disabled Children Policy

ARIMATSU Ryo

(Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences, Ritsumeikan University)

After two years of discussions, the Special Committee on Special Needs Education in the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan issued a report in July 2012 that suggested, for the first time in Japan, the introduction of an inclusive education policy. One of the committee's expectations was that inclusive education would provide a fix for the chaotic situation in existing special needs education policy. In fact, a similar policy introduced in Great Britain in 2001 for a similar purpose had already resulted in failure and a controversial re-examination by 2005. This paper examines the special committee's deliberations on inclusive education policy with reference to the controversies in Britain. The study finds that, regarding inclusive education policy, there is no clear definition but various interpretations and considerable vagueness. The failure in Britain was caused by an unclear policy definition and the resulting confusion of how to include or separate students in reality, reducing support for students in need and increasing the number of students in special schools. Unfortunately, the discussion of the special committee in Japan is heading in Britain's failed direction.

Key Words : education of physically and mentally disabled children policy, special needs education, inclusive education, needs education, policy analysis

キーワード : 障害児教育政策, 特別支援教育, インクルーシブ教育, ニーズ教育, 政策分析

1. 問われていること

1.1 はじめに

2010年7月12日に設置され、以降2012年6

月1日まで19回の審議を重ねた、文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会（以下「特々委」）の審議は、中央教育審議会の審議としては初めて全過程が公開され、特別支援教育の現状を具

的に示すと同時に、インクルーシブ教育政策の導入に踏み出すという障害児教育政策の新段階を画するものになった(有松, 2013)。

特々委の審議の中で特筆すべき政策動向が二つある。第一は、第2節で詳述するように、特別支援教育政策の現状が政策評価モデルである政策の理念、目的、制度の全てでその限界を露呈しているということ、第二に、このような特別支援教育政策の限界を補完延命するものとしてインクルーシブ教育政策に歩を進めたということである。

この新しい政策動向に対する論評としては、「特別支援教育制度からインクルーシブ教育の制度へ」(清水, 2011)と「文部科学省特々委報告の問題点」(一木, 2013)をあげることができるが、両論評とも特々委の「論点整理」「報告」で提示されたインクルーシブ教育の内容の評価にとどまっている。

新しい政策動向に対しては、その政策動向と政策の妥当性を検証することが重要な課題であり不可欠である。本論考は、特々委の審議で示された障害児教育政策の新しい政策動向に対して、特別支援教育政策とインクルーシブ教育政策の政策分析を行い、政策動向の内容や方向性を探りその妥当性を検証する。

1.2 政策分析の重要性

我が国で近年急速に注目されている「政策学」は、アメリカが先行していたものの導入としてあり、政策決定過程の透明性を高めることを通じた民衆の政策としての公共政策の研究を内容としている(足立・森脇, 2003)(北側・縣, 2005)。

だが、障害者政策においては、障害者が十全に働けないという制約が「民衆の政策」という合意形成の余裕を狭めており、そのことが障害当事者が参加しているにもかかわらず制度改革が十分に進まない現実を規定していると言えるだろう。

上述のような難しい側面があるうえに、日本社会政策学会における大河内理論の限定的展開(武川, 1999)や両方が「左派」であるものの対立(立岩, 2011)という日本独自の要件が重なり、障害者施策に対する非決定サイドからの政策分析研究は少ない。特に、障害児教育施策に対する政策評価分析は皆無ともいえる状況である。

障害者サイドに立った障害児教育政策に対する政策分析が行われてこなかったことは、今日の障害児教育に大きな影を落としていると言えるだろう。

例えば、1979年の養護学校義務化をめぐる問題である。この時問題になっていたのは、全障害児に及ぶ大規模な分離教育政策であった。全障害児に教育を保証するという表向きの看板の裏に隠された大規模な分離教育政策という政策的問題をとらえ、統合教育論や統合教育政策論の研究を進めることが肝要であったろう。1960年代から1970年代初頭にかけて多くの国で全障害児教育に移行せんとしたとき、それらの国々ではインテグレーション政策の膨大な研究成果と共に、不十分点を残しながらも統合教育に転じたのである。

この障害児教育の土壌の違いは、分離教育を受けている障害児の人数、全児童に対する比率ともに他の先進国では減少しているなかで、日本だけが増大している(特々委提出資料によれば、特別支援学校在籍者数、2004年98796人—2009年117035人)ことに如実に表れている。政策的課題を失念し、多くのことの中のたった一つのことではしかなかった「発達保障論」に終始した過程は問題である。

また、特別支援教育政策に対しても、政策動向は「1992年中教審の通級指導に関する審議から始まっている」(山口, 2008)が、政策動向を検証する政策研究が存在しなかったため2004年になっても現実の教育がどうなるのかさえ分からない(宮崎, 2004)、という事態が生じた。

1.3 政策分析の方法

特々委で審議された新しい政策動向は、「現行の特別支援教育制度を存続させつつインクルーシブ教育を取り入れたもの」（一木，2013）といえる。この新しい政策動向の分析には，特別支援教育政策とインクルーシブ教育システム（文科省）の検討だけでは不十分である。それらを大きく規定している特別な教育的ニーズ教育（以下「ニーズ教育」）とインクルーシブ教育，およびそれぞれの政策について検討することが必要となるので，次の四つの理由から，イギリスの障害児教育政策を検討分析することは必要不可欠な作業になるであろう。

その理由の第一は，イギリスがニーズ教育とインクルーシブ教育の発祥の国であり，ニーズ教育政策とインクルーシブ教育政策を共に政策として法制化した唯一の国であるからである。

その理由の第二は，イギリスと日本の障害児教育政策の相似の関係である。

特別支援教育は，ウォーノック報告（1978年）以来のイギリスの障害児教育制度である，ニーズ教育を制度設計も含めて導入したものである。1979年養護学校義務化をはじめ，戦後の障害児教育政策にかかわってきた山口薫は次のように述べ，特別支援教育がイギリスのニーズ教育の導入であることを認知する。「『今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）』（2003年3月28日）には英国の1978年のウォーノック報告にも匹敵する画期的な提案の数々が盛り込まれていて高く評価できる」（山口，2008）。

2007年4月の本格導入からわずか五年での特別支援教育の限界の露呈は，ウォーノック報告と1981年教育法（1981 Education Act）によってニーズ教育に転換したイギリスでも，1980年代後半には混乱と矛盾が露呈していたことを想起させる。

また，ニーズ教育政策の限界を補完するために，インクルーシブ教育を取り入れるという政

策動向はイギリスですでに実際になされていることであるが，インクルーシブ教育政策を取り入れた2001年ニーズ教育・障害者法（Special Educational Needs and Disability Act 2001）以降イギリスの障害児教育は混乱と矛盾を一層拡大したと言われている（Warnock, 2005）。

第三の理由は，両国の障害児教育制度と公教育制度に相似するものが多いことである。

ミットラー（Mittler, P.）は，次のように指摘する。「英国も日本も，特殊教育学校で行われる教育の強力な伝統をもっています」（Mittler, 2002）。

分離教育制度の強固な存在という類似だけでなく，日本とイギリスは，民主国家としては他に例のない教育内容の一律統制制度をもっていることが大きなポイントである。日本での学習指導要領，イギリスでのナショナル・カリキュラム（National Curriculum）と実施綱領（Code of practice）である。

さらに，両国に共通しているのは，いわゆる教育現場の力が強いことである。それらはしばしば保守的な観点から政策に影響を及ぼす。全国を網羅した校長会の存在や関係した議員の多さは両国に共通しており，例えば分離から統合のような位相の違う変化が起こす困難を避けようとする方向で作用するのである。

第四には，2005年ウォーノック論文を端緒としたニーズ教育とインクルーシブ教育をめぐる政策論争の存在である。

ウォーノック（Warnock, M）自身「ウォーノック報告から30年の時を経て，根本的に見直さなければならない」として，2005年「Special Education needs A New Look」と題する論文を発表し，ウォーノック報告以降のニーズ教育の失敗を認めた。その後，このウォーノック2005年論文に対する多くの論争が起こった。この論争は，ウォーノック報告以来のイギリスの障害児教育政策の全過程を検討・評価するものになっ

ている。ニーズ教育政策とインクルーシブ教育政策を共に初めて政策としたイギリスにおけるこの論争は、特別支援教育の限界を補完するためにインクルーシブ教育に踏み出した日本の障害児教育政策を検証するに当って、実に示唆に富んだものになっていると言わなければならない。

本稿では以下第2節において、日本における特別支援教育とインクルーシブ教育が並存しているという新たな政策動向を分析する。次に第3節において日本における上述の政策動向の分析をより明確にするために、イギリスの1978年ウォーノック報告以降今日までの障害児教育政策を、2005年ウォーノック論文とそれを論じた多くの論文、タイムス紙上の論争などを分析して検証する。このことは、ニーズ教育とインクルーシブ教育の原理を検証して政策のより本質的概要を抽出するものにもなるので、政策動向のみならずニーズ教育政策とインクルーシブ教育政策の妥当性をも検証するものになるであろう。

2. 特別支援教育政策の限界と インクルーシブ教育政策の補完的導入

2.1 特別支援教育政策の政策的限界

特々委審議の中で明らかになったことの第一は、特別支援教育政策の限界はその政策の目的、理念、制度の全てで露呈しているということである。

文部科学省中央教育審議会特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議（以降、協力者会議）より出された「今後の特別支援教育の在り方について（2003年）最終報告」（以降、最終報告）によれば、特別支援教育への転換の目的は、発達障害児を中心に全国65万から100万（協力者会議調べ）とも言われる何らかの形で教育的支援を要すると言われている子供を新

たに対象に含めることであった。

またその理念は、「一人一人の教育的ニーズを把握して、生活や学習上の困難を改善または克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うものである。」としている。

これを実現するために最終報告に制度設計の重点項目として列記されているのは次の5点である。「①、多様なニーズに適切に対応する仕組みとして、個別的教育支援計画、②、教育的支援を行う人・機関を連絡調整するキーパーソンとしての、特別支援教育コーディネーター、③、盲・聾・養護学校を障害種別を限定しない特別支援学校にして、地域の特別支援教育のセンター的役割を担う学校とする、④、通常学校における特殊学級をなくし、通常学級に在籍する子供の総合的対応のために特別支援教室を創設する。⑤、以上を速やかに行う人材の育成・専門性の強化」を打ち出し、制度のキーポイントとした。

それから5年を経て特別支援教育の現状は、上述した政策の目的、理念、制度について特々委の審議で述べられたことをまとめると以下のようなになる。（特別支援教育の破綻的現状についての発言が集中した特々委審議の詳細な分析については、（有松，2013）を参照）

まず目的においては、特別支援教育が目的とした全国100万人にもなるという学習に問題を抱えている子供の教育的支援は実現できていない現状を複数の委員が「ダンピング」という言葉で指摘するほどである。「学習に二年以上の遅れを持つ子供の数はもっと多い。再調査すべき」「このようなグレーゾーンの子供のことが一番大変」「これが教育の一番の問題」などの発言が審議の中で相次ぎ、この問題に対する教育的対応の進展もなくさらに悪化してさえているのである。

さらにその理念においては、日本型ニーズ教育である特別支援教育は最大の弱点を有していた。ニーズ教育は、「正確なニーズの把握とそれ

に基づく適切な教育的支援」という事が根幹であるが、ニーズの把握という事が第一義的には問題で、これが非常に難しく、後述するようにイギリスニーズ教育が矛盾に陥っているのもこの点である。

しかし、2003年「最終報告」にも、2005年「制度の在り方について」にも、教育的ニーズの把握については記載が一切ない。「教育的ニーズを把握し、必要な教育的支援を行う」（2005年、支援の在り方について）と言われても、ニーズ把握のための基本的考え方や基本的方法の方向性さえ示されていない。政策の理念にかかわり、政策の根幹にかかわることに方法が示されていないのは今日まで変わらず、理念そのものに限界があるとさえいえる事態である。

イギリスでは「特別な教育的ニーズコーディネーター」がアセスメントを行い、それをステートメントにして支援につなげるという制度が極めて不十分ながらあるが、日本では、実際には、従来の医療診断がニーズ把握の唯一の手段になっている。これは教育的支援につながらず、教育現場の委員からは「支援を診断と治療に結びつけるために特別支援教育コーディネーターは、ほとんど養護教員がなっている」という指摘がなされている。教育と医療の親和的關係は深まっていて、障害児への向精神薬の多剤大量の投与が問題になる事態を引きおこしてさえいるのである（有松、2013）。

制度においては、特殊教育と特別支援教育の大きな違いであった重点項目、障害種別を特定しない特別支援学校と特別支援教室が最初から反対にあってなくなってしまい、特別支援教育コーディネーターは医療の診断に特化される傾向にあり、コーディネーターが機能していないので個別教育支援計画もおざなりである。教師の専門性を高める必要は特々委審議の中でもよく言われるのであるが、「忙しいので研修をする時間がない」「一段低く見られるので、特別支援

学級の担任になる先生がいない」などという指摘がなされている。特別支援教育政策は制度においても機能していないのではないと思われる状況である。

2.2 特別支援教育政策の限界の要因

2.2-1 導入をめぐる混乱

特別支援教育政策の導入時に起きた混乱とその結果は、政策の限界を大きく規定するものになった。

2003年、「最終報告」は特別支援教育の制度の枠組みを公表した。すなわち、「現行の盲・ろう・養護学校を障害種別にとらわれない、センター機能を持つ「特別支援学校」の制度に変更すること、現行の特殊学級と通級による指導を「特別支援教室」に一本化すること、各学校に「特別支援コーディネーター」を配置し『個別の教育支援計画』の作成を徹底すること」としたのである。

「最終報告」は、障害種別を超えた特別支援学校と特殊学級をなくすという点で衝撃を与え「スクラップ・アンド・ビルド」と言われ賛否両論を巻き起こした。日教組は、「従来からの共生・共学の主張を部分的にも取り入れたことは評価できる」（田中日教組障害児教育部長、2004）

とし、全教は、「教師のリストラがねらい」と批判した。研究者の評価も錯綜し、共生・共学の主張をしてきた人、権利としての障害児教育を主張してきた人、それぞれの中でも賛否が入り乱れた（宮崎、2004）。

ここで猛然と反対したのは、現在の全国特別支援学校長会（全特長）、同全国特別支援学級設置学校長協会（全特協）を中心とする教育現場であった。「障害児教育がなくなる」と訴え、署名や陳情を繰り返した。その結果、2005年「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」では、特殊学校・特殊学級は従来通り存続できることになり、名前のみが変わるという

ことになったのである。

しかしこのことは、特別支援教育政策の限界点を近くに手繰り寄せる結果になった。発達障害・グレーゾーンの65万～100万と言われる子供たちの教育は、特殊教育のシステムでは解決不可能であるから新しいシステムが必要であったのに、システムは古いままで名が変わっただけの特別支援教育政策が発達障害・グレーゾーンの子供たちをあらたに対象にするということになり、「大きな矛盾」を抱え込んだのである。

2.2-2 政策設計の問題

特別支援教育政策がその理念、目的、制度の全てで行き詰っている事態がなぜ生じているのかを検討すると政策の在り方が問題として浮上する。

第一に、ニーズの把握を前提とする政策でよかったのかどうかである。

「障害のある、あるいは無い児童生徒」に対してどのようにしてニーズの把握をするというのであろうか。発達障害児や学習障害児を医療的に診断するのは不可能という医師が一方にいる(宮崎, 2004)が、医療的にニーズを確定するにしても100万人もの子供のニーズを把握するのに時間がかかりすぎるだろう。特々委審議の中で杉山医師は、診療まで3年半待ちと発言した。

第二は、100万人もの多くの児童生徒を新たに対象にする政策が、特別支援教育という狭くくりで有用性を持つことができるのだろうか。

100万人という人数は、全児童生徒の10%である。これを新たに政策対象にするとしたら、0.018%の障害児のくくりで解決することは不可能であろう。

第三は、学校教育法と教育基本法の特殊教育の文言を特別支援教育と変えただけであり、新たな立法が行われているものではないが、このような法的根拠で出来た新たな政策に実効性や存在意義があるのかどうかである。

第四に、対象のある部分を軽視する政策の存立性である。

特別支援教育に関係したどの審議報告を見ても、特々委の審議でも、特殊教育で対象とされた従来の障害児に対する言及がほぼ無い。障害児教育政策の中心にあるべき問題が軽視されているという政策の妥当性にかかわることである。

2.3 障害児教育政策の新しい段階、インクルーシブ教育政策の導入へ

2.3-1 インクルーシブ教育政策の導入

特々委審議は、第二に障害児教育政策の重要な局面を提示することになった。上述した特別支援教育政策の手の打ちようのない破たんの現状の補完を目的にして、インクルーシブ教育政策に一歩踏み出したということである。特々委は、2010年「インクルーシブ教育システム構築に向けての特別支援教育の方向性について」を内容とする「論点整理」を出し、2012年には「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」と題する「報告」を出した。(以下、「論点整理」,同「報告」とする)

この二つの審議報告でインクルーシブ教育システムについて示されているその内容は、一番目に「インクルーシブ教育システムの理念とそれに向かっていく方向性に賛成」と導入を宣言し、二番目に「共に学ぶことを追及しつつ、すべての子供を同じ場で教育を行うことは、同じ場で学ぶという意味での平等は実現できても、適切な教育を受ける機会を平等に与えることにはならない」と分離教育平等論を唱え、三番目に「特別支援教育は、共生社会の形成を目指すために必要な要素であり、インクルーシブ教育システムと同じ方向を向いている。」と特別支援教育とインクルーシブ教育システムが同じと断じる。

そのうえで、インクルーシブ教育システム構

築のために行うべきこととして明示してある項目は、「制度改正、人的・物的環境整備」と言いつつ、例えば、早期相談・就学決定の見直し、交流学习の拡大などの予てからの課題を推進するとして、新たな項目はないのである。

2.3-2 補完的導入の政策意図

特別支援教育は、早くから限界が露呈し特に教育の現場では、それは不満となって現れた。時々委審議でも教育現場の委員から出されていたが、軽度発達障害児の問題は解決に向かわず、普通授業に差し障りが出るほどであり、個別支援計画や交流計画は忙しさを増しただけで「交流学习は、障害児に対する差別を助長している側面がある」という発言が出るほどであった。

このような教育現場に対し、自らの政策責任を不問に付して特別支援教育の取り繕いを要請できるものとして、インクルーシブ教育政策の補完的導入はあったという事である。新しい政策、それも共生社会の実現という高い理想を掲げた目標の実現のために教育現場の奮闘を促すべく「各教育委員会や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、共生社会の形成、インクルーシブ教育システムの構築という観点からは、これらの取り組みは今後さらに進めるべき」（「報告」という「インクルーシブ教育の号令」を発したわけである。困難が煮詰まっていた教育現場も、全特長、全特協をはじめ「共生社会実現のためのインクルーシブ教育システムに賛成」と賛同し、「論点整理」がでるや否や「特別支援教育研究」（No.650, 2011/10, No.659, 2012/7）などはインクルーシブ教育システム構築のための特集を組んだ。

しかし、このように看板をかけ替えるだけで中身は同じ政策を提示するような政策過程は、問題の解決には何も役立たないどころか問題を先送りする点で一層の混乱につながりかねないものである。

3. ニーズ教育政策とインクルーシブ教育政策の検証、イギリスの論争を通して

3.1 ウォーノック報告とニーズ教育

3.1-1 ウォーノック報告

「特別な教育的ニーズ」論は、1970年代初頭にイギリスで提起され（Gulliford, 1971）、1978年の「ウォーノック報告」および1981年教育法によって教育制度に導入され、世界的に知られるようになった。

ウォーノック報告は、1972年教育法による全障害児の就学によって特殊学校在籍者が飛躍的に増大し新しい教育的原理が必要になったこと、特殊学校で教育を受けている障害児（2%）だけでなく、通常学校にいる20%の子供にも教育的支援が必要なことが分かったことなどから特殊教育制度の見直しのための委員会報告として出された。

特別な教育的ニーズ論として、新しい概念を導入した最大の背景は、イギリスの障害者運動が1970年代に新たな障害の認識モデルを社会モデルとして定義したことである。社会モデルでは、障害が社会的抑圧の問題として提示される。それゆえ社会モデルは、障害児教育においても新しい概念を要求するものであった。これに対応するものとして、ウォーノック報告は障害カテゴリーによる特殊教育から、教育的ニーズに基づくニーズ教育への転換を示したのである。

3.1-2 イギリスニーズ教育

ウォーノック報告と1981年教育法の新しい要素は次の5点である。

- ①障害カテゴリーによる教育的措置から、特別な教育的ニーズという新しい概念による、個々の子供の具体的なニーズに基づく措置
- ②統合教育の原則とそれに必要な三条件の提示、つまり子供のニーズに対する適切な対応であること、ともに教育を受ける他の子供の教育が妨

げられないこと、費用が多くかからないこと、の三つの条件が合うときは教育局が通常の学校に措置するというものである。

③親のアセスメントに参加する権利と不服申し立ての権利

④ニーズアセスメントの合議制（親、教育の専門家、医療関係者、心理の専門家、福祉関係者などによるもの）

⑤ステートメントの発行と手続きの方法の確定。

以上の枠組みは、現在まで基本的には変わらず、インクルーシブ教育を明文化した2001年特別な教育的ニーズ・障害者法においても同じであった。

制度もウォーノック報告と1981年教育法以来ほぼ変化はない。ステートメントによる special school への就学、普通学校におけるスクールアクション、スクールアクションプラスのそれぞれの場での段階的支援、また障害カテゴリー別の盲学校、聾学校、養護学校も存在し、1.1%、73540人の障害児が2011年現在特殊学校に在籍しているという。（独立行政法人国立特別支援教育総合研究所）

1981年教育法に対して、障害者運動を担い今ではリーズ大学の教授であるバーンズ（Barnes）は「特殊教育の存立根拠は、専門家によって作り上げられた障害児の特別なニーズという虚構にある。」（Barnes, 1991）と、専門家によるニーズの判定、専門家による適切な教育というように専門家主義になるニーズ教育の宿命を批判した。

3.2 ニーズ教育政策の限界

3.2-1 ニーズ概念の限界

「今日の混乱の種は、1978年ウォーノック報告とそれを反映した1981年教育法にあった。それは、ニーズの概念（とインクルージョンの概念）であった」（Warnock, 2005）。

ウォーノックは、ニーズ教育政策が「近年厳

しい批判の的となっている」ことの原因が、ウォーノック報告の当初より、ニーズの概念に存在していたというのである。「特別な教育的ニーズ政策の根本的な再検討が不可欠であるのは、その要素がすべて複雑に絡み合っていて関連しているということである。ステートメントはその環であるので、まずここから何が間違っていたのかの検討を始める」（Warnock, 2005）。

ステートメントとは、ニーズの把握とそれに基づく教育的支援を決定するもので、ニーズ教育概念を体現するものであり、ニーズ教育政策のコアである。ステートメントをめぐって実際に現れた問題としてウォーノックは次のことを挙げている。

「ステートメントを発行する基準が曖昧であったため、ほぼ同様な教育的ニーズを持っている子供たちが、全く異なる支援を受けることになってしまった」。

「支援を制限する地方教育当局と親との間で無数の訴訟を生み出し、予算削減によって地方教育局は、ニーズに応じるのではなく予算に応じた支援に転じてしまった」（Warnock, 2005）。

その他、申請から決定まで時間がかかりすぎる、地方教育当局が財源と決定権両方持つことの矛盾などが指摘されたが、そのすべての根本問題はウォーノックが言うように、ニーズ概念の中にあるのである。問題は、先述したバーンズの指摘のように、ニーズを把握することの難しさである。どんなに専門家をそろえても「虚構」でしかないようなものであると言っても過言ではない。厳密・公平にニーズを把握しようと思えば、時間と財源が膨大にかかり、それでも計り知れないものとしてニーズはあるということである。

ニーズが決定されなければ、支援もない。このニーズ概念の限定性は、ニーズ教育の出自に関係した根本的なものだという指摘がある。つまり、真城（2002）によれば、Gulliford（1971）

では、障害児に限定されていた対象を、ウォーノック報告では対象を障害児以外にも広げたためニーズ把握が際限がなくなったというのである。「ガリフォードにおいては、環境要因と個体要因の相互作用でニーズを把握するというとき、個体要因では障害という固定されたファクターであるが、ウォーノック報告以来双方動的になった」（真城、2002）ので、ニーズの特定が拡大になったという。

3.2-2 障害カテゴリーからの脱却という目的の限界

特別な教育的ニーズという概念は、医学モデルからの脱却を目指して導入された。障害カテゴリーではなく、教育的なニーズによる教育であり、「なにができないか」ではなく、学ぶために「なにが必要か」への転換を図るものであった。つまり、障害カテゴリーからの脱却は、ニーズ教育政策の目的であったということである。

しかし、特別な教育的ニーズ概念の存立基盤の一つは、「個々のニーズの把握」ということである。個々の教育的ニーズを特定することは、子供が置かれた状況や境遇などの外的因子と共に、個々の身体的・精神的機能の内的因子のアセスメントをすることである。「障害を問題にするのではなく、子供たちに必要なニーズを問題にするという考え方は致命的な結果をもたらしてしまった。なぜならひとたび、子供たちのニーズが公的にアセスメントされ、そのニーズへの対応に公的資金が提供されるとなると、何が必要なのかだけではなく、なぜそれが必要なのか求められるからである。その上に、様々な障害によって生じる違うことにおけるニーズも不可欠になる」（Warnock, 2005）。

つまり、政策として「公的アセスメント」や「公的資金」が絡むとニーズ教育概念をより厳密に行使せねばならなくなるので、障害という因子の分析が必要になるのは必然である。さらに障

害を特定することがより難しい学習に困難を持っている子供たちに対しては、ニーズ把握の基準の不明確さゆえに対応しきれない事態が生じており、ニーズ把握の困難さは複雑で不平等な支援システムに連動するため、障害因子の分析がより厳密にならざるをえない。

このようななかで、結局、特別な教育的ニーズ概念の導入は、障害カテゴリーの撤廃ではなく、もっと広い規模での「特別な教育的ニーズ」という上位カテゴリーをもたらしただけとなった（Norwich, 2010；Dyson, 2001）と指摘されている。

3.2-3 財源の破たんによる制度の限界

イギリスのニーズ教育制度において重要なことは、地方教育局はステートメントの環境要因すべてに責任を負うということである。予算、人材、学校環境などすべて地方教育局の責任でそろえる必要があるのであるが、ニーズ決定の責任も地方教育局にある。この矛盾は、かなり初期から認識されていたが解消することはできず、ウォーノックは、「アセスメントの費用だけで年間予算に匹敵する地方もあるほどである。」と言い、ニーズの特定に人材と費用の多くが割かれる現実があり、地方によるばらつきを生んだというのである。

この問題を加速させているのが、2001年特別な教育的ニーズ・障害者法である。

「政府が2001年に出したインクルージョンの法的枠組みでは、保護者が希望し、他の子供たちの邪魔にならなければ、ステートメントを持つ子供も通常学校で学ぶ権利が強化された」（Warnock, 2005）。これによって普通学校でのステートメントによる付加的支援を求めて、ステートメント申請が急増し、ますます教育予算を圧迫する事態になっているのである。

3.3 インクルーシブ教育政策の曖昧

3.3-1 インクルーシブ教育の出自

インクルージョンは、1990年代初頭、ソビエト連邦の崩壊に伴う価値観の何らかの変遷による、政治的社会的言辭として登場した。社会生活のあらゆる場面での共生・参加・平等といった社会的インクルージョンという政治的理想が関係しているといわれている。それを教育に適応したのがインクルーシブ教育である。

インクルーシブ教育の言辭が初めてオフィシャルな場面に登用されたのは1994年のサラマンカ宣言である。そして最も発展し、ついに法令用語にまでなったのはイギリスである(2001年教育・障害者法)。

イギリスのミットラーは、インクルーシブ教育の先達の研究者である。ミットラーは、もともとはバーミンガム大学でGulliford教授のもとで、ニーズ教育を研究していた。それが、1980年代に根本的矛盾で特殊学校、普通学校ともに支援がなくなり「ダンピング」状態になったのを告発して(Mittler & Pumfrey, 1989) インクルーシブ教育に転じた。

ミットラーは、ニーズ教育について次のように言い、インクルーシブ教育の出自はニーズ教育の混乱の中にあるという。

「ニーズの概念の導入(Gulliford, 1971)と、それに続くウォーノック報告における採用は、確かに当時としては有益であった。それは、カテゴリー分類にかかわらず、障害ないし欠陥から一人ひとりのユニークなニーズへ力点を移す助けとなった。不幸にも、ニーズの定義はそれを使う人たちによって次第に限定され、親や子供たち自身は脇において、敵対する専門家や機関のみが利益を得た」。

「ニーズの使用は、依存、不適切、無価値である」(Mittler, 2000)。

今日に至るまではっきりしたインクルージョンとインクルーシブ教育の定義があるわけでは

ない。ミットラーは、その一つの例として次のように定義する(Mittler, 2006)。

「インクルーシブ教育の目標は、学校の組織、カリキュラムと教育システム全体をより広範なニーズに合うように改革することによって、通に利用できるものに変えることにある。多様であること、違っていることは普通とみなされる。」

そして、インクルーシブ三原則として次のように提起する。

「すべての子供は、家の近くの学校の通常の学級で授業を受ける。

すべての教師が、すべての子供の責任を持つ。

学校は、学校と地域でどんな子供も一人残らず育てるために学校の改革をする。」

ニーズ把握が困難であるというニーズ教育の限界性に対して、ミットラーは「ニーズの使用は」「無価値」と言い、ニーズの把握をしないで「どんな子供も一人残らず育てる」「教育システム全体をより広範なニーズに合うように改革する」ものとしてインクルーシブ教育を提示している。つまり、個々のニーズではなく、みんなのニーズというよりつかみ難いことをミットラーは想定しているのである。

3.3-2 インクルーシブ教育の曖昧

インクルーシブ教育の曖昧さはその出自に基づくものである。サラマンカ宣言も、サラマンカ会議自体が、「特別ニーズ教育：そのアクセスのための世界会議」であり、「一人一人のニーズを充足させるものとしてのインクルーシブ教育」なのであり、ニーズ教育の補完的概念としてのインクルーシブ教育の提示のされかたである。ミットラーも「インクルーシブ教育は、ニーズに対する十分な支援を作る」と言い、ニーズ教育の限界を形成している「限定的内容」の補完を意識している。

すなわち、ニーズ教育とは、専門家による厳密な一人ひとりのニーズの把握、それに対応す

る専門家による適切な教育，それにふさわしい限定された場というように，ニーズ，教育，学びの場を限定・分離することを本質とするものであるが，ニーズ教育の限定に対して，インクルーシブ教育は概括を本質としている。

このことは，ウォーノックとミットラーの理想の学校を比べるとよくわかる。

ウォーノックは，極めて小規模な，それぞれのニーズに対応した専門家のみが教育する「specialist school」を提案する。その成否はともかく，この新たな特殊学校はニーズ教育概念のエッセンスを集中した極限的理想校である（Warnock, 2005）。

ミットラーが，インクルーシブ教育の先進地と讚するレソトでは，一クラス 50 人から 100 人以上で，「それだけの生徒を持つ教師は，すべての生徒を授業に包括していて，必要とされているものの流れを見失うことはなかった。自然にインクルーシブであった」（Mittlar, 2000）ということである。

すなわち，インクルーシブ教育はニーズ教育の限定厳密に補完的に對抗することに存在根拠をおく鶴的存在で，定義がないこと曖昧なことが本質といえるだろう。

3.3-3 インクルーシブ教育政策に対する批判

インクルーシブ教育は，2004 年国連の権利条約 24 条教育で，障害者の権利の教育概念としてその地位を得て，政策的期待を受けている。

しかし，ミットラーらによって早くからインクルーシブ教育の提起がなされ，2001 年教育法でインクルーシブ教育政策を導入したイギリスでは，政策を導入して以降混乱が拡大したこともあり，批判がおきている。

「一つの問題は，インクルージョンが抽象的概念であり，また多角的・多面的な価値観を有するということである。インクルージョンにはあらゆる次元がある。このこと自体が，その用語を，

政策と日々の実践に適用することを難しくしている」（Norwich, 2010）。

「インクルーシブ教育政策は，ほとんどの人が反対することが難しい事柄である。しかし，実際にはこぞって賛成するようなことであるかどうか冷静に見ることが必要である。その意味は，様々な教師や教育部門の自らの価値体系によって解釈されている。インクルーシブ教育は確立されたルールや手続きがある静的な実在ではない」（Frederickson & Cline, 2002）

こうした定義に関する問題は，2001 年法が成果を出さないことも相まって，2006 年下院委員会が政府に対して定義の明確化を求める事態になり「インクルージョンが具体的に何を意味するのかを定義すること」を求めたが，政府は回答できずにいる。

3.3-4 場所の曖昧：インクルーシブ教育をめぐる論争

2005 年ウォーノック論文におけるインクルーシブ教育に対する主張は，二点である。一点目は，インクルージョンということ学習活動への参加ということととらえるべきであり，二点目は「学校は社会の縮図ではない」といい，ウォーノック独特の考えのもとで，「インクルージョンのような政治的主張」を教育に当てはめることに批判的であることである。

一点目の学習活動への参加ということでのウォーノックの主張は，効果的な学習のためには「同じ屋根の下」が良いのかどうかということであり，二点目はインクルーシブ教育では差異（ニーズ）が曖昧になり，障害児の教育を受ける権利が侵されるというのである。

「地域に住むすべての子供が，文字通り同じ学校に居るべきだとする主張を当然と考えるべきではない。重要なのは，すべての子供が共通の教育計画にインクルードされていることであり，一つ屋根の下にインクルードされるということ

ではない」

「守らなければならないのは、彼らの学ぶ権利そのものであって、ほかのみんなと同じ環境で学ぶ権利ではない。私たちは、彼らの他の子供たちとの類似点ではなく、学習者としての相違点(ニーズ)を重視しなければならない」(Warnock, 2005)

これに対して、ノーウィッチ (Norwich, B) は次のように反論する。

「<一つ屋根の下>とは、障害を有する者が積極的に参加することで社会性をその場に付与すること、障害のない者もそのことを享受することができるという、学ぶために必要な状況設定のことなのではないだろうか。」「ウォーノックによる最も興味深い主張は、機会の平等とは、将来の平等な機会のために現時点では段階を踏むことが必要であるということである。この考え方は、将来のためにということで現時点の不当な介入を正当化するために往々にして使われてきた。この考えを特殊学校や分離教育を正当化するために使うとするならば、特殊学校や分離教育が将来必ずいい結果をもたらすということを示すことが必要である」(Norwich, 2010) とニーズ教育が場所を限定することの限界を指摘した。

さらに、テルジ (Terzi, L) は、アマルティア・セン (Amartya Sen) の「潜在能力アプローチ」(capability forfunctionings) を援用して、次のように論じた。「インクルージョンの議論に関連する概念は、潜在能力の平等性であろう。潜在能力アプローチは、人々が価値あると感じる<あり方>や<行動>、すなわち幸福を得ることにおける平等性を主張する。このアプローチは、教育的平等を潜在能力の平等としてとらえ、教育力を習得するための平等かつ真の機会という観点から提案する。このアプローチでは人間の多様性に配慮がなされているため、特別な教育的ニーズを有する子供は、彼らがおそらく持つ

ているであろう機能の制限によって、社会参加という目標に向かって必要となる付加的支援を必要とするであろう。さらに、同様の根拠で、社会活動に平等に参加するためには、あらゆる差別を退け、また機能に特定の基準を設けることなく、十全なあらゆる面での参加をすることになるであろう」(Terzi, 2010)。

ノーウィッチは、ウォーノックが初めから学ぶ場を限定していることはニーズ教育の限界であると指摘したうえで、教育ということの原則に即して、統合教育は学ぶために必要な状況設定だと主張し、テルジも、学ぶ権利という点でも十全な参加が肝要と主張した。

また、2005年ウォーノック論文に対しては、多様な政策と政治的立場を反映した反響が寄せられた。タイムズ紙教育版 (The Times Educational Supplement; TES) 紙上の論争に以下のものがあった。

インクルージョン教育研究センター (CSIE) のマーク・ボーン (Mark Vaughn) は、インクルージョンを人権とみなした上でウォーノックが「分離が差別の一形態であり、これまでも常にそうであったこと」を彼女がいかに理解していなかったかについて指摘した (2005年6月17日)。

マーク・ボーンの見解は、全英学校長会 (NAHT) 会長ローナ・タット (Rona Tutt) によって批判された。「今もなを「分離」という用語を使用し、進歩を止めようとしているのはマーク・ボーンである。」と反論したうえで、特殊学校と通常学校を併用したインクルーシブ教育の考え方を支持している (2005年7月1日)。

王立盲人協会のコリン・ロウ (Colin Low) は、逆に通常学校を障害児の選択肢にすべきだと主張し、特殊学校を減らすことを主張した (2006年2月17日)。ウォーノック自身も「善意から生まれたもの」とインクルーシブ教育を支持している。

紙上の議論を検討したノーウィッチは次のような注目すべき見解を示した。「2005年ウォーノック論文以降、いろいろな観点から議論があったが、その議論は、結局特殊学校が必要か否かということを中心に展開されている」（Norwich, 2010）。

そしてその議論の結論は、タイムズ紙上の議論の三つの立場になるというのである。インクルーシブ教育の支持は全員であり、さらに以下の三つの立場が示唆される。

i, 特殊学校を若干増やす…ウォーノックの立場

ii, 通常学校がよくなるにつれて特殊学校を減らす…ロウの立場

iii, 近い将来特殊学校をなくす…ボーンの立場

このことから二つのことが言える。第一は、インクルーシブ教育は曖昧でその意味はどのようにでも解釈できうるということ、第二は、だがその解釈のコアとして学ぶ場所のことがあるということ。具体的には、タイムズ紙上の議論の三つの立場、i, ii, iiiのうちのどれかである。

4. 終わりに

本格施行から5年有余という早期の特別支援教育の限界露呈の根拠は、上述の独自の要因のみにあるのではない。

ニーズ教育政策概念の中にその真の原因があることを2005年ウォーノック論文をめぐる論争は示している。つまり、ニーズの把握による適切な支援というニーズ教育概念の弱点は、ニーズの把握が難しく、特にニーズ教育政策としてより厳密なニーズ把握が求められると専門家の際限もない討議が続き、リソースが膨大になるばかりでニーズの把握は結局曖昧のままという事態が起きてしまうのである。

ニーズの把握なしに支援もないわけで、実際

ノーウィッチは、1994年にはイギリスの特別な教育的ニーズに基づく教育は大変な状況であったと次のように言う。

「これらの多様なニーズにこたえるための支援は、通常学校においても、また分離的な教育環境においても、常に提供される状況にはなかった。このことについては、下院特別委員会が勧告を出している」（Norwich, 2010）。

特々委審議の検証で明らかになったように、特別支援教育においても、支援が提供されないという同様の事態が起きている。

問題は、イギリスのニーズ教育の限界を示す事態は1980年代後半には顕在化しており、90年代前半には論文的にも、タイムズ紙の教育版などでも具体的に示されてもいたのに、同時期以降に政策論争もなしになぜニーズ教育が日本に導入されたのかということである。新しい政策動向に対する政策的検証研究の不足がその原因の一つであることは否めない。

現在進行しているインクルーシブ教育の補完的導入という新しい政策動向に対する研究と論評は、障害児教育政策における焦眉の課題である。

本稿はその一つである可く、インクルーシブ教育の検討を、すでに政策に補完的に取り入れているイギリスの2005年ウォーノック論文をめぐる論争を通して検討した。そしてインクルーシブ教育は定義もなく曖昧で、その曖昧さゆえに政策として無力であり、曖昧な定義が議会で問題にされているほど政策的妥当性を欠いているものであることが示された。無力であるだけでなく、インクルーシブ教育の補完的導入は問題を先送りするだけで一層の混乱を生じさせるものである。それゆえ、2011年権利条約批准に際して、イギリスは制度としてインクルーシブ教育政策を取り入れているにもかかわらず24条教育に関しては「保留」とされたのである。

2005年ウォーノック論文をめぐる論争の分析

で、ノーウィッチは、重要な指摘をした。「いろんな観点からの議論があったが、その議論は結局特殊学校（分離）が必要か否かを中心に展開されている」（Norwich, 2010）と。

つまり、今やだれもが反対することができないような位置を持つインクルーシブ教育（障害児教育）をめぐるの論議は、学びの場の議論になるというのである。

確かに、先述した清水（2011）においても、制度改革推進会議の「第二次意見」と特々委の「論点整理」の違いは学びの場（就学先）の問題と論じ、また一木（2013）においてもインクルーシブ教育と文科省のインクルーシブ教育システムの違いを学びの場の違いと結論した。荒川（2004）も、「インクルーシブ教育の議論が結局インテグレーションの時代の議論の繰り返しになる」という。

このことは、障害児教育の問題は、常に学びの場の問題としてあることを意味してもいるのである。

引用文献

- 足立幸男・森脇俊雅（2003）「公共政策学」。ミネルヴァ書房。
- 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」。文理閣。
- 有松玲（2013）特々委審議の批判的検討。Core Ethics, 9, 1-13.
- Dyson, A. (2001) *Special Needs in the Twenty-first Century*. London: Stationery Office.
- Frederickson, N. & Cline, T. (2002) *Special Educational Needs*. London: Inclusion and Diversity Open University press.
- Gulliford, R. & Upton, G. (1992) *Special Educational Needs*. London; New York: Routledge.
- 一木玲子（2013）特々委報告の問題点。DPI, 28 (4), 21-23.
- 北川正恭・縣公一郎・総合研究開発機構（編）（2005）「政策研究のメソドロジー」。法律文化社。
- Mittler, P. (2000) *Training for inclusion*. London: CaNadian Exceptionality in press.
- Mittler, P. (2002) *Working Towards Inclusive Education*. London: CaNadian Exceptionality in press.
- 宮崎隆太郎（2004）「増やされる障害児」。明石書店。
- 日教組インクルーシブ教育推進検討委員会（2004）「どうする特別支援教育 学校がかわる！？」。アドバンテージサーバー。
- Norwich, B. (1996) *Special Needs Education, Inclusive Education or Just Education for All?*. London: University of London.
- Norwich, B. (2005) *A Response to 'Special Educational Needs: A New Look'*. London; International Publishing Group.
- 真城知己（2003）「特別な教育的ニーズ論その基礎と応用」。文理閣。
- 清水貞夫・越野和之（2004）「特別支援教育の争点」。文理閣。
- 清水貞夫（2011）特別支援教育制度からインクルーシブ教育の制度へ。障害者問題研究, 39 (1), 2-11.
- 杉山登志郎（2007）「発達障害の子どもたち」。講談社。
- 武川正吾（1999）「社会政策の中の現代」。東京大学出版。
- 立岩真也（2011）もらったものについて・6. そよ風のように街に出よう, 79, 38-44.
- Terzi, L. (2010) *Difference, Equality and the Ideal of Inclusion in Education*. London: London Continuum.
- Warnock, M. (2005) *Special Educational Needs A New Look*. London: Philosophy of Education Society of Great Britain.
- 山口薫（2008）「特別支援教育の展開」。文教資料協会。

（2013. 1. 15 受稿）（2013. 6. 3 受理）