

ニュージーランドのインクルーシブ教育とわが国への示唆

調査部 上席主任研究員 池本 美香

目 次

1. はじめに
2. インクルーシブ教育の視点からみたわが国の現状
 - (1) 国際的なインクルーシブ教育推進の動きとわが国の状況
 - (2) 障害のある子どもに関する制度とその利用状況
 - (3) 子どもからみた支援の質の問題
 - (4) 親が抱える困難
3. ニュージーランドのインクルーシブ教育
 - (1) インクルーシブ教育に向けた政府の取り組み
 - (2) 子どもの権利への配慮
 - (3) 親の負担や孤立への配慮
4. わが国は何をすべきか
 - (1) 地域の保育施設・学校の応諾義務
 - (2) 支援の質確保に向けた取り組み
 - (3) 親と子どもの参画
5. おわりに

要 約

1. 近年、海外ではインクルーシブ教育が従来の障害児教育にとって代わるようになってきている。インクルーシブ教育とは、「障害のある子どもが、地域の通常の保育施設や学校に通い、必要な支援を受けながらすべての活動に参加し、ともに学ぶ」という概念である。インクルーシブ教育は、障害を「医学モデル」ではなく「社会モデル」で考える。医学モデルでは、障害は個人の問題であり医療を必要とすると考える。それに対し、社会モデルでは、障害は社会の問題であり、社会の側に処方が必要であると考えられる。社会モデルに立つことにより、インクルーシブ教育の対象は、障害のある子どもに限らず、日本語習得の日が浅い外国人の子どもや親の養育に問題のある子どもなど学習上困難を抱えるすべての子へと広がる。翻って、わが国では、インクルーシブ教育への転換が著しく遅れている。本稿では、わが国の現状を整理した後、この分野で先行するニュージーランドの取り組みからわが国への示唆を得る。
2. わが国では、障害のある子どもは、そうした子どものみを対象とする学校および施設を利用するケースが圧倒的であり、地域の通常の保育施設や学校を利用するケースは少ない。その背景には、①通常の保育施設や学校に受入義務がないこと、②通院などでフルタイム勤務が難しい障害を持つ子どもの親は保育所入所が不利になること、③通常の保育所や学校の現場に余裕がなく、障害のある子どもが疎外感を持ちやすいこと、④入院先の院内学級で学ぶためには特別支援学校・学級への転校が必要なこと（二重学籍が認められていない）など様々指摘できる。支援の質についても問題がある。特別支援学校・学級での暴言や体罰がみられること、障害児通所施設についても、単に子どもを預かるだけであり、子どもに寄り添った支援が手薄になっていることなどが報告されている。障害を持つ子どもの親のストレスや困難に配慮した支援も十分でない。子どもの施設への送迎や付き添いなどから、親のフルタイム就業が難しく、経済的な困窮に陥りやすい。親の心理的な負担の重さも指摘される。
3. 他方、ニュージーランドでは、1989年の教育法改正によって、心身の障害など特別な教育的ニーズがある子どもにも、通常の初等中等教育学校で学ぶ権利が保障された。2008年の障害者権利条約批准の翌年、独立政府関係法人の人権委員会や障害者団体から徹底した対策の必要性を指摘する報告書が公表され、大きなインパクトを与えた。それを受け、政府は学校現場でのインクルーシブ教育の普及割合を80%にする目標を掲げ、2014年にその目標が達成された。現在、障害のある子どものみを対象とする特別学校に通う割合が0.5%と諸外国のなかでも顕著に低く、通常の保育施設や学校で何らかの支援を受けている子どもが10人に一人と高い割合になっている。
4. ニュージーランドでは、インクルーシブ教育の推進にあたって、子どもの権利に配慮した取り組みが多くみられる。学校だけでなく保育施設も、その認可基準として、障害を理由に入園を断ることが認められていない。教育省の地方事務所の学習支援チームが、子どもが活動に参加できるような環境整備を行う。病気療養児には、学籍はもとの学校に置いたまま、ヘルススクール（病気療養をする子どもに教員を派遣する機関）から入院先へスタッフが出向く。支援の質についても、国の教育評価局がすべての保育施設・学校を定期的に調査していることに加え、国が教員等に対して、国内外の研究

成果なども踏まえて様々な情報提供を行っている。

5. 親の負担や孤立への配慮もある。一つは充実した相談体制である。家庭医を登録する仕組みがあることで、常日頃より相談がしやすい環境であることに加え、教育省の親向けのホームページでは「学習支援」として必要な情報が1カ所に集められている。親の苦情を受け付け解決につなげる重層的な仕組みもあり、教育省の苦情解決プロセスを経ても納得できない場合、オンブズマンやコミッショナーなどに相談できる。もう一つは親を主体的参加者とする諸制度である。子どもごとの個別教育計画づくりに親が参加し、参加するメンバーの決定権も親にある。教育評価局は、学習支援に関して、毎年親の満足度調査を実施している。発達障害のある子どもの親向けに、国が連続講座を開発し、全国で受講できる体制を整えている。

6. わが国がインクルーシブ教育の推進に向けなすべきことは、大きく三つある。第1に、配慮を必要とする子どもが地域の保育施設・学校でともに学ぶことの原則化である。そのためには、地域の学校や保育施設で障害を持つ子どもを円滑に受け入れるにあたってのコーディネーターの配置が必要である。第2に、支援の質確保に向けた取り組みの強化である。とりわけ、通常の学校や保育施設などの教師・保育士などへの研修と情報提供、および、学校や保育施設の定期的な評価などが欠かせない。第3に、親と子どもの主体的な参画である。主体的参画を促すには、親や子どもの判断に資する情報提供と時間的ゆとりの確保が不可欠である。ゆとり確保に関しては、親の勤務先が果たすべき役割も大きい。

1. はじめに

海外では、近年、インクルーシブ教育が従来の障害児教育にとって代わるようになってきている。インクルーシブ教育とは、障害のある子どもが障害のない子どもから分離されることなく、地域の保育施設や学校に通うことを原則とし、必要な支援を受けながらすべての活動に参加し、ともに学ぶという概念である。国連による1989年の「子どもの権利条約」や、2006年の「障害者権利条約」の採択などを背景に、国際的にその実現が目指されている。

障害者権利条約の障害に対する考え方には、「医学モデル」ではなく「社会モデル」が反映されている。医学モデルは、障害は病気や外傷などから生じる個人の問題であり、医療をはじめ個人に対する処方が必要とするという考え方である。それに対し、社会モデルは、障害は主に社会によって作られているという発想に立っている。例えば、建物が利用しづらいのは、足に障害があることが原因ではなく、段差などの建物の状況（社会的障壁）に原因があると考えられる。対処すべきは社会の側なのである。教育においても、心身に疾患のある子どもを取り出して支援する方法から、生活や学習に何らかの困難を抱えるすべての子どもを支援し、他の子どもと同じような学習や生活経験を保障する方法への転換が期待されるようになってきている。

このため、インクルーシブ教育の対象には、いわゆる障害を持つ子どものみならず、日本語習得の日が浅い外国人の子ども、親の養育に問題がある子ども、突出した能力を持ちつつ孤立しがちな子ども（ギフテッド）などが広範に含まれる。そして、単に同じ場所で学ぶだけでなく、いじめや孤立感のない安心できる親密な関係性のもと、支援を得てすべての活動に参加し、十分に能力を伸ばすことが目指されている。翻って、わが国の現状は、インクルーシブ教育への転換が著しく立ち遅れている。今後創設されるこども家庭庁について閣議決定された基本方針（注1）でも、担当分野として障害児支援が挙げられてはいるが、インクルーシブ教育への言及は見られない。

そこで、本稿では、続く第2章で、インクルーシブ教育という視点からみたわが国の障害のある子ども向けの諸制度、および、子どもと親の現状について整理する。第3章では、早くからインクルーシブ教育に取り組み、かつ障害者権利条約の策定にも大きく寄与したニュージーランドの取り組みについて紹介する。第4章では、わが国におけるインクルーシブ教育実現に向け若干の提言を行う。なお、インクルーシブ教育とは、本来、就学前教育から高等教育、職業教育、生涯教育まで含む幅広い概念だが、本稿では18歳未満を中心に検討する。

（注1）「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」（2021年12月21日閣議決定）。

2. インクルーシブ教育の視点からみたわが国の現状

(1) 国際的なインクルーシブ教育推進の動きとわが国の状況

国際的なインクルーシブ教育の実現に向けた明確な起点は、1994年の「サラマンカ宣言」採択である（注2）。そこでは、障害のある子どもを含めた万人のための学校が提唱された。

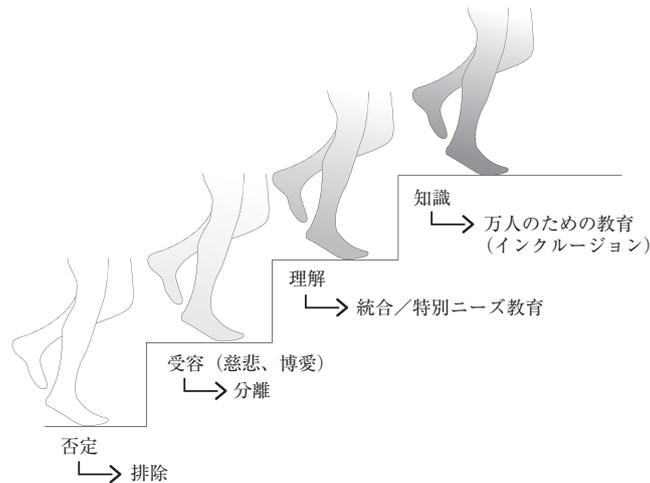
その後、2000年代以降の議論の進展はめざましく、2005年と2009年にはユネスコ（国連教育科学文化機関）からインクルーシブ教育のガイドラインが刊行された。このガイドラインでは、①インクルーシ

ブ教育が必然である理由、②インクルーシブ教育の対象、および、③政策のレベルアップの概念整理などが示されている。

まず、インクルーシブ教育が必然である理由として、教育、社会、経済の三つの側面が挙げられている（UNESCO [2009] p.9、12）。すべての子どもに対して学習上の困難を解消することで、教育が効果的なものとなる（教育）。障害のある子どももいない子どもも同じ場で学ぶことで、多様性の尊重や差別意識の解消が進む（社会）。インクルーシブ教育を進めることにより、就労や社会参加が促進され、医療費や社会保障費の増加などを回避できる（経済）。

次いで、インクルーシブ教育の対象は、心身に疾患や機能障害のある子どもだけでなく、先住民の子ども、貧困家庭の子ども、虐待を受けた子ども、人種的・言語的・宗教的マイノリティ、過疎地の子ども、ヤングケアラーなど幅広くとらえられている（注3）。そのうえで、そうした子どもたちをそうではない子どもたちのいる場から排除するのではなく（合理的な）分離へ、さらには分離から統合へ、最終的にはインクルージョン（包摂）へと政策をレベルアップさせていく必要性が指摘されている（図表1）。

（図表1）排除からインクルージョンへのステップ



（資料）UNESCO [2005] Figure 2.2

この間、2006年には国連で前述の障害者権利条約が採択され、その第24条で障害のある人が教育を受ける権利が定められた。同条によれば、「インクルーシブ教育システム」(inclusive education system) は、次のように厳密に定義されている。すなわち、人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的および身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者がともに学ぶ仕組みである。その際、①障害のある者が「一般的な教育制度」から排除されないこと、②自己の生活する地域において初等中等教育の機会が与えられること、③個人に「合理的配慮」が提供されること等が必要とされている。

2016年には、国連の障害者権利委員会から「一般的意見4号」が公表された。そこでの指摘のなかで

とくに注目すべきものが二つある。一つは、子どもが受け入れられることの重要性である（図表2）。単に同じ場所で学ぶという形式を充足すればよしとするのではなく、いじめを予防する措置をとることや、すべての子どもが尊重され、受け入れられ、自分の意見に耳を傾けられていると感じられること、さらにはそれが保障されるよう、定期的な監視・評価が必要だとされている。もう一つは、障害のある未就学の子どもとその親への早期の支援の重要性である。障害のある幼い子どもは、その障害が早期に発見され、支援を受ければインクルーシブ教育へ円滑に移行できる可能性が高くなる。親の心身の負担軽減がインクルーシブ教育において極めて重要な要素であるためである。

（図表2）インクルージョンの基本的特徴

(a) 「全システム」的アプローチ	教育省は、あらゆる資源が、インクルーシブ教育の推進と、制度的文化、政策及び実践における必要な変更の導入と定着に投資されることを確保しなければならない。
(b) 「全教育環境」	教室での指導と人間関係、理事会、教員の監督、カウンセリングサービス及び医療、校外学習・修学旅行、予算配分、障害のある学習者及び障害のない学習者の親とのあらゆるやりとり、該当する場合は、地域社会や広く一般の人々をも含む、あらゆる段階及びあらゆる分野におけるインクルーシブ教育の実現に必要な文化、政策及び実践の導入と定着のためには、教育機関による責任あるリーダーシップが不可欠である。
(c) 「全人」的アプローチ	すべての人の学習能力を認め、障害のある学習者を含むすべての学習者への高い期待を確立する。インクルーシブ教育は、さまざまな強み、ニーズおよび学習スタイルに合わせた柔軟性のあるカリキュラムと指導・学習方法を提供する。このアプローチは、すべての学習者がその可能性を実現できるように、支援、合理的配慮及び早期介入を行うことを意味する。教育活動の計画において焦点となるのは、その内容ではなく、学習者の能力と志である。「全人」的アプローチは、適切な支援を伴うアクセシブルな学習環境におけるインクルーシブな教室指導の確保による教育現場での分離の廃止を目指している。教育システムは、生徒がシステムに適合することを期待するのではなく、個別の教育的対応を提供しなければならない。
(d) 教員支援	すべての教員及びその他の職員は、障害のある教員を含むインクルーシブな学習環境を提供する基本的価値観と能力を得るために必要な教育と研修を受ける。インクルーシブな文化は、協力、人と人との交流及び問題解決による取り組みを促進する、アクセシブルで支援を受けられる環境を提供する。
(e) 多様性の尊重と重視	学習コミュニティのすべてのメンバーは平等に歓迎され、障害、人種、皮膚の色、性別、言語、言語的文化、宗教、政治的及びその他の意見、国籍、種族的出身、先住民であること、あるいは社会的出身、財産、家柄、年齢、その他の地位にかかわらず、多様性を尊重されなければならない。すべての生徒が、高く評価され、尊重され、受け入れられ、自分の意見に耳を傾けられていると感じなければならない。また、虐待といじめを予防する効果的な措置を設ける。インクルージョンには、生徒への個別のアプローチが必要である。
(f) 学習者に優しい環境	インクルーシブな学習環境とは、誰もが安心し、サポートや刺激を受け、自分の意見を表現できると感じるとともに、前向きな学校コミュニティの構築への生徒の関与が大いに重視される、アクセシブルな環境である。学習、好ましい人間関係の構築、友情及び受容においては、ピアグループの存在が認められる。
(g) 効果的な移行	障害のある学習者は、学校での学習から職業及び高等教育、そして最終的には就労への効果的な移行を確実にするための支援を受ける。学習者の能力と自信が育まれ、学習者は合理的配慮を受け、アセスメントと試験の手続きにおいて平等に扱われ、その能力と技能は他の者との平等を基礎として認定される。
(h) パートナーシップの認識	教員組合、学生会及び学生連盟、障害者団体、教育委員会、PTA及びその他の機能している学校支援団体は、公式・非公式を問わず、すべて障害に対する理解と知識を増強することを奨励される。親や養育者及び地域社会の関与は、資源と強みを提供してくれる資産と見なされる。学習環境とより広範な地域社会との関係は、インクルーシブな社会への道として認識されなければならない。
(i) 監視	継続的なプロセスとして、インクルーシブ教育は、公式・非公式を問わず、分離も統合も起きていないことを確実にするために、定期的に監視され、評価されなければならない。第33条に従い、監視には、必要に応じて障害のある児童の親や養育者とともに、児童や集中的な支援を必要としている人を含む障害のある人の関与を、その代表団体を通じて得るべきである。「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に合致した方法で、障害インクルーシブな指標が開発され、使用されなければならない。

（資料）国連・障害者権利委員会「インクルーシブ教育を受ける権利に関する一般的意見第4号」2016年
https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/rightafter/crpd_gc4_2016_inclusive_education.html

このような国際的な動きに対して、わが国でも全く動きがなかったわけではない。2010年7月、文部科学省の中央教育審議会初等中等教育分科会に障害児の教育の在り方に関する特別委員会が設置された。そこでは、国連がわが国の現状を不本意であると捉えていることなどが紹介され（注4）、当事者団体からは「原則分離の教育制度」の根本的見直しが訴えられた（注5）。しかし、2012年7月の最終報告では、残念ながら医学モデルに基づいた従来制度が残されたままとなった。

(2) 障害のある子どもに関する制度とその利用状況

そもそも障害のある子どもに関する制度は、文部科学省が所管する教育分野の制度と、厚生労働省が所管する福祉分野の制度に大きく分けられる。

まず、教育分野の制度として、特別支援教育（注6）があり、具体的には、次の三つがある。

- ① 特別支援学校：障害のある子どものみを対象とする学校
- ② 特別支援学級：通常の学校に設置されつつ障害のある子どものみで編成する学級
- ③ 通級による指導：通常の学校・学級に在籍する障害のある児童生徒に対して、別室で週に数時間行われる指導

上記のうち、①特別支援学校は、通学困難な児童・生徒に対して就学を保障するため、寄宿舎が設置されたり、入院中や自宅療養中の子どもなどに対して、病院内の分教室や病室、自宅などで訪問教育が実施される。②特別支援学級には、知的障害者、肢体不自由者、病弱者および身体虚弱者、弱視者、難聴者、言語障害者、自閉症者・情緒障害者の7種類がある。定員が8名と、少人数できめ細かな指導が行われる。③「通級による指導」はインクルーシブ教育に通じる形態といえよう。

次に、福祉分野の制度として、障害児支援があり、主なものは次の五つである。

- (a) 児童発達支援サービス：未就学児の通所施設
- (b) 放課後等デイサービス：就学児の通所施設
- (c) 保育所等訪問支援：保育所などを専門職が訪問して障害のある子どもやその保育者を支援する
- (d) 居宅訪問型支援：外出が困難な障害児の居宅を訪問して発達支援を行う
- (e) 障害児入所施設：障害のある子どもが親元を離れて生活する

このうち、(b)「放課後等デイサービス」は障害を持つ子どものみを対象とした放課後児童クラブ（いわゆる学童保育）である。(c) 保育所等訪問支援は、障害のある子どもが通常クラスに所属しつつ支援を受けることができ、五つのなかで唯一インクルーシブ教育に近い形態といえる。

これらの制度の利用状況を見ると、教育分野、福祉分野ともに、利用が急増しているものの、③通級による指導および(c) 保育所等訪問支援の占める割合がなお小さいなど、インクルーシブ教育とはほど遠いのが実態といえる。

まず、教育分野では、①特別支援学校と②特別支援学級の児童生徒数、それぞれ2009年度の12万人、14万人から2019年度には14万人、28万人へと増加している（図表3）。他方、③通級による指導も、5万人から13万人へ増加してはいるものの、足元で特別支援教育を受けている全児童生徒数の約4分の1に過ぎない。

次に、福祉分野では、(a) 児童発達支援サービスの利用児童数は2012年度の5万人から2020年度の12万人へと2.5倍になっている。それに対し、(c) 保育所等訪問支援は約400人から7,400人に増加しているものの、全利用児童数に占める割合は小さい（図表4）。

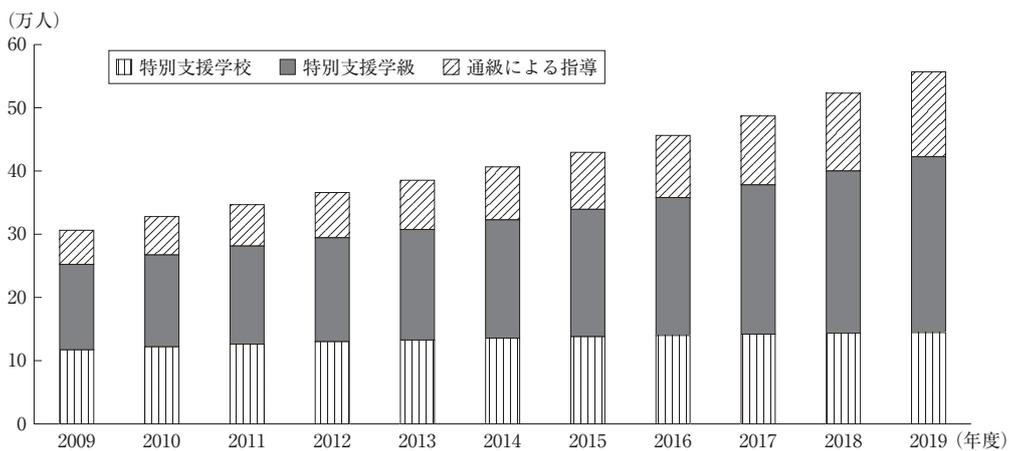
障害を持つ子どもが放課後の時間帯を過ごす場も、(b) 放課後等デイサービスが大半であり、通常の放課後児童クラブは少ない（図表5）。(b) 放課後等デイサービスの利用児童数は2012年度の5万人から2020年度の24万人へと4.5倍になっている。他方、通常の放課後児童クラブを利用する障害を持つ子どもの人数は、2万人から5万人への増加にとどまっている。

このように、わが国では障害のある子どものみを対象とする学校・学級や施設で過ごす子どもの割合がなお圧倒的に高い。その制度的要因として、次の四つが考えられる。

一つは、通常の学校や施設の側に、障害を持つ子どもを受け入れる応諾義務がないことがある。例えば、障害児の定員を定めている放課後児童クラブは26%ある（注7）。そのため、障害の程度を理由に受け入れを断られる事態がしばしば起きている。

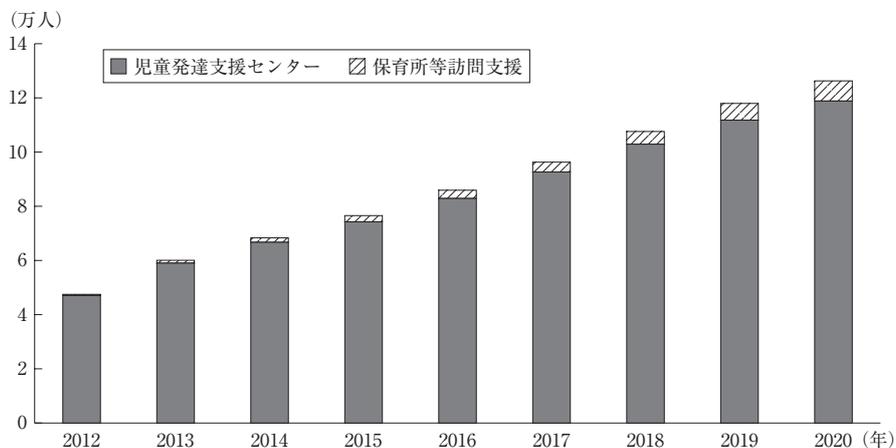
二つ目は、通常の保育所や放課後児童クラブが、障害のある子どもが入りにくい仕組みとなっていることである。わが国の保育所は、親が働きに出る必要がある際の子どもの預かり施設という発想で設けられている。入所の必要性はポイントで測られ、ポイントが高いほど優先的に入所できる。フルタイム勤務は入所の必要性が高いと判定されるためポイントが高く、他方、パートタイム勤務は入所の必要性が低いと判定されポイントが低い。こうした仕組みから、子どもの通院などでフルタイム勤務が難しい親はポイントが低くなり、入所が難しくなる。放課後児童クラブも同様である。

（図表3）特別支援教育を受けている児童生徒数



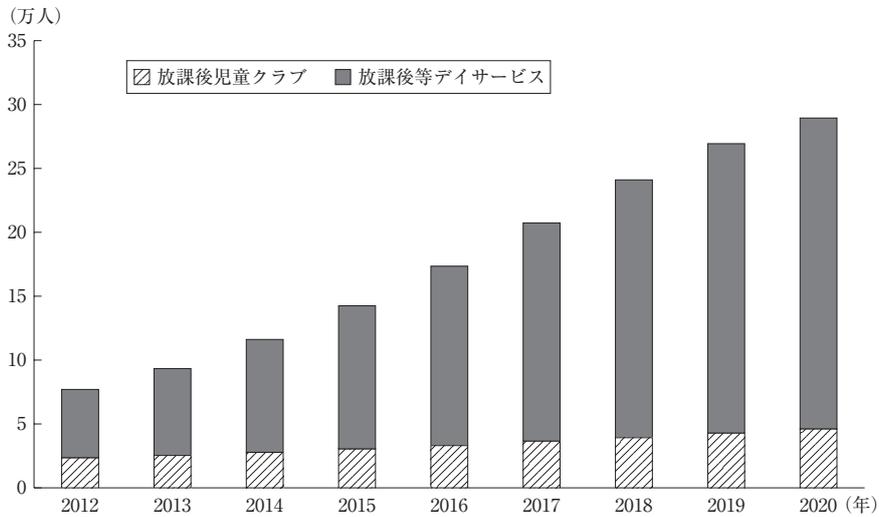
（資料）文部科学省

（図表4）児童発達支援サービスと保育所等訪問支援の利用児童数



（資料）厚生労働省

(図表5) 障害のある子どもの放課後児童クラブと放課後等デイサービスの利用者数



(資料) 厚生労働省

三つ目は、通常の保育所や学校などに余裕がないことである。わが国の保育所や学校は、大人一人が見る子どもの数が、海外と比べて多く、学校教員の労働時間の長さ、精神疾患による休職者の増加なども問題となっている（注8）。放課後児童クラブは、大規模化が問題となっている。大規模化によって騒々しくなりがちで、子どもが落ち着いて過ごすのが難しくなっているケースも多々報告されている。このように、現場に余裕がないため、障害のある子どもが障害のない子どもと同じ場所にいても、かえって疎外感を持ちやすくなる。それが、通常の保育所や学校が回避される要因となっている（注9）。

四つ目は、在籍する学校と院内学級の二重学籍が認められていないことである。院内学級とは、特別支援学校の分教室や小中学校の特別支援学級として病院内に設置され、入院中の子どもが学ぶ場である。院内学級には、療養しながら学べるメリットがある。もっとも、院内学級を利用するためには、在籍校から特別支援学校や別の小中学校の特別支援学級に転校する必要がある、せっかく通常の学校に在籍していても、そのつながりを切らなければならない仕組みとなっている（注10）。

(3) 子どもからみた支援の質の問題

子どもの行き場が見つかったとしても、その質が万全であるわけではない。特別支援学校教諭免許の保有率は、特別支援学校で85%（注11）、特別支援学級では31%（注12）にとどまっており、特別支援学級では普通学級と比べて、臨時的任用教員の割合が高い実態もある（注13）。

個々の事例をみても、例えば、通常学級を担任するには指導力不足とみなされている教員を特別支援学級に配置している例が少なくないこと（木村・高山 [2019] p.124）、特別支援学級や特別支援学校で暴言や体罰が見られること（注14）などが指摘されている。あるいは、障害児通所施設についても、本来であれば、単に子どもを預かるだけでなく、その子どもの特徴に応じた支援の手が差し伸べられるべきところ、単なる預かりに偏っている施設が多いことも報告されている（注15）。もちろん一人ひとりに丁寧にかかわり、障害のない子どもとの関係づくりに積極的に取り組むなど、質の高い取り組みも

みられるが、質にはばらつきがある。

このように質がおざなりになっている要因として、評価の不在を指摘できる。文部科学省の「学校評価ガイドライン」があるものの、特別支援学校、特別支援学級、および、通級による指導について十分な記述が見られない。福祉施設については、厚生労働省の通知に基づく福祉サービス第三者評価事業があるが、各施設に受審は義務付けられていない（注16）。

（4）親が抱える困難

国連子どもの権利委員会は、条約批准国に対して、障害児の家族にのしかかるストレスや困難に配慮した支援を求めている（注17）が、わが国では、それが充足されているとはいえない。

第1に、親にとって、制度の全体像がわかりにくいというえ、非効率な施設探しを強いられていることである。確かに、国は、親への便宜を図るため、障害のある子どもに関する教育支援と放課後等デイサービスなどの福祉制度に関する情報や相談窓口が記載された保護者向けハンドブックの作成・配布を自治体に求めている。しかし、実際に作成・配布している自治体は全自治体の約3分の1に過ぎない（注18）。

施設探しも、見学に行くこと自体が時間と労力を要するうえ、20カ所、30カ所の園に断られ、ようやく最後の1園に受け入れてもらったという園児も少なくないという（佐藤 [2020]）。親は支援にたどり着くまで何度も拒絶され、孤独に耐えながら探し続けなければならない。

第2に、配慮を必要とする子どもの親は就業の継続が難しく、経済的にも厳しい状況になりやすいことである。6歳以上の末子について、手助け・見守りの必要がない母親の就業率が79%であるのに対して、手助け・見守りの必要がある母親では68%と、11%ポイントの差がある（注19）。子どもが学校や施設に入ることができたとしても、親の手は空きにくい。特別支援学級、通級による指導、児童発達支援や放課後等デイサービスなどは、すべての学校や保育施設で実施されているわけではなく、遠方の学校や障害児通所施設まで親の送迎が必要なケースがある（注20）。また、障害のある子どもを学校で受け入れる条件として、親の付き添いが求められるケースがある（注21）。こうなると親はフルタイムで働くのが容易ではなくなる。

第3に、配慮を必要とする子どもの親は、心理的な負担があり、とくに発達障害（注22）児の親にはうつ病あるいはうつ状態にある人が多く、そのことが子どもにとっても不適切な養育状況になりやすいとの指摘がある（注23）。心理的な負担としては、前述のような支援にたどり着くまでの度重なる拒絶に加え、職場においても、子どもの通院や送迎などで仲間の勤務時間にしわよせが及び、肩身の狭い思いをすることがある。親同士でも、子どもが学校内で起こすトラブルで授業が進まず、他の親から白眼視されるなど孤立しがちである。

以上、本章ではわが国の現状について確認した。次章では、インクルーシブ教育を強力に推し進めているニュージーランドの取り組みについて紹介する（注24）。

（注2）スペインのサラマンカで開催された「特別なニーズ教育に関する世界会議」における宣言。

（注3）UNESCOの2009年の指針では、次のように記載されている。「インクルーシブ教育は、すべての子ども—すなわち民族的・言語的マイノリティ出身、過疎地の対象者、HIV/AIDSの影響を受けた、障害や学習上の困難のある少年・少女を含む—の要求を満たすための、そしてすべての青少年や成人に学習機会を提供するための、学校や他の教育施設の変革に関わるプロセス

- である。その目的は、人種、経済的地位、社会階級、エスニシティ、言語、宗教、ジェンダー、性的志向、能力における多様性に対する否定的態度、および多様性への対応の欠如の結果であるところの排除を取り除くことである。」(日本特別ニーズ教育学会 [2020] p.26)
- (注4) 特別支援教育の在り方に関する特別委員会第6回配布資料2 障害者権利条約批准・インクルーシブ教育推進ネットワーク提出資料の参考資料1、2010年子どもの権利条約第3回総括所見における勧告。
- (注5) 障害者権利条約批准・インクルーシブ教育推進ネットワーク2010年10月18日『「交流及び共同学習」では『インクルーシブ教育』は実現できない』(https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298938.htm)
- (注6) 障害者権利条約の理念を踏まえ、2007年にスタートしたもので、具体的には、「特殊教育」に代わって「特別支援教育」という言葉が使われることとなり、盲学校、聾学校、養護学校(知的障害、肢体不自由、病弱)が「特別支援学校」に、小中学校に設置されていた特殊学級が「特別支援学級」になった。
- (注7) 厚生労働省「令和3年放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況」
- (注8) 障害のない子どもと一緒に保育や教育を受ける際、落ち着いて活動ができるようにと、学校から向精神薬の服用を求められ、安全性が確認されていない薬を服用する未就学児が増加しているという問題も指摘されている(東洋経済オンライン・井俣恵美「学校から薬を勧められる『発達障害』の子どもたち」(2022年3月6日)、「子どもに『向精神薬』を飲ませた親の深い後悔」(2022年3月7日)、「低年齢の『発達障害』、薬で隠される子どもの危機」(2022年3月8日))。
- (注9) 子どもがそうした疎外感を感じないように、障害のない子どもと一緒に過ごすことを親が選択しない傾向や、教育委員会や学校から、通常学級ではいじめにあうかもしれないと、特別支援教育を勧められるケースがあることも指摘されている(朝日新聞デジタル2017年4月30日「特別支援学校、3400教室不足 在籍者が急増」、産経新聞ニュース2020年9月14日「特別支援学校、教室足りない 需要高まる」)。
- (注10) 私立高校では、転校すると復学できない場合があり、一方休学では院内学級で学べないため、在籍学校と院内学級に二重学籍を求める声がある(毎日新聞2021年3月8日「高校生ががん患者、1割退学 国立センター調査 6割、休学経験」)。二重学籍については、学校教育法において禁止する規定はないが、同法上想定されているものではなく(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/196/touh/t196062.htm>)、自治体の運用上、認められていない。
- (注11) 在籍校種の免許保有率。文部科学省「令和2年度特別支援学校教員の特別支援学校教諭等免許状保有状況等調査結果」
- (注12) 文部科学省「特別支援教育資料(令和2年度)」
- (注13) 臨時的任用教員の割合は、小学校の学級担任全体では11.49%であるのに対し、特別支援学級では23.69%、中学校の学級担任全体では9.27%であるのに対し、特別支援学級では23.95%となっている(文部科学省「特別支援教育を担う教師の養成の在り方等に関する検討会議」第5回配布資料5)。
- (注14) 野口晃菜「特別支援学級・特別支援学校での暴言・体罰はなぜ起こるのか—構造的問題を解決するために」Yahoo!ニュース2021年11月10日
- (注15) 障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書(参考資料集)(<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000845127.pdf>)
- (注16) 「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」。児童養護施設に限って、3年に1度の受審が義務付けられており、その結果も公表されている。
- (注17) 国連子どもの権利委員会一般的意見9号「障害のある子どもの権利」(2006年)
- (注18) 「作成したが配布していない」と「検討・作成中」があわせて21%、「作成予定はない」が45%となっている(文部科学省「令和元年度特別支援教育に関する調査」)。
- (注19) 障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書(参考資料集) p.12
- (注20) 文部科学省は2005年の中教審答申において、子どもが通級による指導を他校に移動せずに受けられるように、指導教員が学校を巡回する「特別支援教室構想」を掲げたが、2017年度時点で通級指導が行われている公立小中学校の割合は17.7%にとどまっている(平成29年度通級による指導実施状況調査結果)。その後、文部科学省は、通級指導教室がある学校の割合を調査していないが、自校で通級指導が受けられる児童生徒の割合は、自治体による格差が大きい。
- (注21) 2015年の文部科学省「障害のある児童生徒の学校生活における保護者等の付添いに関する実態調査」では、全国の公立小中学校で、日常的に、校舎内において障害のある児童生徒につき添っている保護者等の人数は1,897人、うち医療的ケアを伴わない付き添いが80%を占め、日常生活上の介助、学習支援、健康・安全確保等を行っていた。2016年の同省「公立特別支援学校における医療的ケアを必要とする幼児児童生徒の学校生活及び登下校における保護者等の付添いに関する実態調査」では、特別支援学校に通学している医療的ケアが必要な子どもの半数は、登下校に保護者が付き添っており、15%は登下校および学校生活に親が付き添っていた。
- (注22) 発達障害とは、発達障害者支援法において「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるもの」と定義されている。
- (注23) 道原里奈・岩元澄子「発達障害児をもつ母親の抑うつに関連する要因の研究」久留米大学心理学研究 第11号 2012 (<https://www.kurume-u.ac.jp/uploaded/attachment/2384.pdf>)
- (注24) ニュージーランドは、子どものころ施設で暮らしていた知的障害者が、その後国際的な障害者運動家となり、国連の障害者

権利条約づくりに貢献し、2016年から国連の障害者権利委員会の委員を務めるなど、障害者施策を牽引する国の一つである（マクレー [2016]）。

3. ニュージーランドのインクルーシブ教育

(1) インクルーシブ教育に向けた政府の取り組み

ニュージーランドも、かつては医学モデルに立ち、知的障害や精神障害のある人は大規模入所施設などに隔離されていたが、1981年の国際障害者年をきっかけに、社会モデルに沿った施策へと転換していったとされる（障害福祉青年フォーラム [2013]）。

1989年の教育法改正により、初等中等教育において、心身の障害など特別な教育的ニーズがある子どもに対して、通常の学校で学ぶ権利が保障されることとなった（注25）。

2001年、障害者に関する政策の方針を定めた「ニュージーランド障害戦略2001」が策定されると、教育分野での実施状況を確認するため、政府の教育評価局（ERO：Education Review Office）は様々な調査を順次行っていった。2003年には学校側の受け入れ状況、2004年には支援が必要な子どもに配置される職員に関する調査、2008年には親の意見を聴く調査などが実施されている。

2008年、ニュージーランドは障害者権利条約を批准、翌2009年には二つの報告書が刊行され、大きなインパクトを与えた。一つは、独立政府関係法人の人権委員会による「障害のある子どもの教育を受ける権利」である。人権委員会は、特別な支援を必要とする子どもの入園、入学、退学などに関して当事者の訴えを分析し、徹底した対策の必要性について問題提起した（Human Rights Commission [2009]）。もう一つは、知的障害者団体による「ともにより良く学ぶ—インクルーシブ教育に向けてなすべきこと—」である。障害のある子どもにとって、そうではない子どもとともに学ぶことに教育上の効果があるとして、障害のある子どもだけを対象とする学校（specialist school）の廃止が提案された（MacArthur, Jude [2009]）。障害のある子どもだけを対象とする学校とは、わが国でいえば特別支援学校あるいは特別支援学級である。

こうした動きの背景には、2000年に刊行された「インクルージョンの指標」の存在が指摘できる（ブラス他 [2005]）。これは、イギリスのインクルーシブ教育普及のための民間組織（Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE)）によるもので、刊行からほどなく21カ国語に翻訳されるなど、世界的に影響を与えた。2010年には教育評価局が、学校現場でのインクルーシブ教育の普及状況について、イギリスの指標も参考に図表6のような観点で調査を実施するとともに、好事例の紹介を行っている。この調査で、ほぼインクルーシブ教育が実現できている小中学校が約50%にとどまり、ほとんど実現できていない小中学校も20%あったことから、同年、政府は2014年までにそれぞれを80%、0%とする目

（図表6）教育評価局のインクルージョンの評価項目

要素	インクルージョン
出席	入学と導入
	生徒のニーズと強みを確認する
参加と関与	家庭との連携
	サービスと支援のコーディネーション
	学校文化
	仲間との関係
	教室での授業
	課外でのかかわり
	学習のサポート
	職業訓練とサポート
成績	文化的な配慮
	重度の障害がある生徒の成績
	他の生徒にとっての利益

（資料）Education Review Office [2010] p.8

標を掲げた（注26）。なお、2014年の調査では、目標がほぼ達成されていることが確認された（Education Review Office [2015]）。

現在、ニュージーランドでは、すべての子どものうち障害のある子どもだけを対象とする学校（specialist school）に通う子どもの割合が0.5%（注27）と低くなっている（注28）。一方、通常の保育施設や学校で何らかの支援を受けている子どもが10人に一人と高い割合となっている（注29）。ここでの支援を受けている子どもには、心身の疾病や機能障害のある子どもだけでなく、外国人の子どもやギフテッドなど、学習にあたって何らかの配慮が必要な子どもが含まれている。

（2）子どもの権利への配慮

ニュージーランドでは、インクルーシブ教育の推進にあたって、子どもの権利に配慮した取り組みが多く見られる。

第1に、特別な配慮が必要な子どもに通常の学校に通う権利が、制度として担保されている。それは大きく分けて三つある。一つは、保育施設や学校に受入義務があることである。例えば、保育施設の認可基準として、障害を理由に入園を断ることが認められていない。二つ目は、受け入れのための国主導の環境整備である。教育省の地方事務所の学習支援チーム（Learning Support Team）が、子どものニーズを把握したうえで、保育施設や学校に必要な改修を行ったり、スタッフを雇ったり、支援技術（Assistive technology）を用意するなど、子どもがすべての活動に参加できるように、環境を整備している。支援技術とは、文字を書くことが困難な子どもへのキーボードで入力できるタブレット供与など、子どもの困難を解消する技術であり、教育省は使用方法と効果についても情報を提供している（注30）。2020年からは、より円滑な環境整備に向け、国の予算で専任のコーディネーター（Learning Support Coordinator：LSC）を子ども500人に対して一人の割合で配置することとなった（注31）。三つ目は、病気療養児のための二重学籍制度である。子どもが長期療養することになった場合、学籍はもとの学校に置いたまま、その入院先へヘルススクールからスタッフが出向く（注32）。ヘルススクールとは、病気療養をする子どもたちのところに教員を派遣する機関であり、全国に3カ所ある。もちろん、重度の障害がある場合などは、特別学校に通うことや（注33）、国立の通信制学校（Te Kura）を利用することもできる。

第2に、子どもが受ける支援の質を確保するための取り組みである。一つは、国の教育評価局による評価実施である。例えば、保育施設の評価の際には、活動への参加にあたって配慮が必要な障害のある子どもだけでなく、先住民マオリの子どもや太平洋諸島にルーツがある子ども、3歳未満の子どもに適切な環境が提供されていることを確認する（注34）。もう一つは、教員や支援にあたるスタッフに対する国からの情報提供である。インクルーシブ教育を進めるにあたって、教員がインクルーシブ教育の概念を正しく理解し、その子どもに適した方法について十分な知識を持っていなければ、質の高い支援とはならない。そこで、教育省がインクルーシブ教育に特化したホームページを設置して、保育・教育現場に対して、インクルーシブ教育の概念を浸透させるとともに、最新の国内外の研究成果なども踏まえて、情報提供を行っている（注35）。その情報提供項目を見ると、ADHD、ダウン症、ディスレクシア、自閉症スペクトラム障害など障害種別にとどまらず、アレルギー、ぜんそく、LGBTIQ+、先住民マ

オリ、太平洋諸島にルーツのある子どもなど幅広いニーズへの対応が目指されていることがわかる。学校卒業後に向けた支援、生徒同士の関係性づくり、親との関係、ICT機器の活用、インクルーシブな教室文化など、共通の課題に対する情報も盛り込まれている（注36）。

（3）親の負担や孤立への配慮

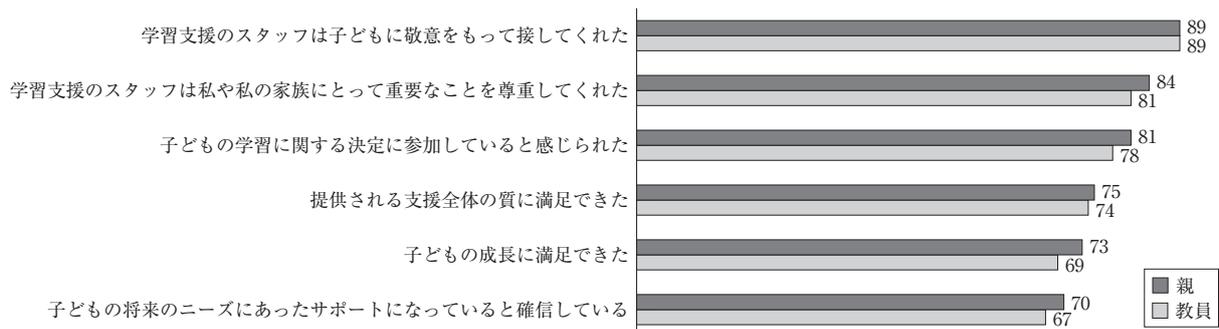
ニュージーランドでは、特別な配慮を必要とする子どもを持つ親に対し、わが国には見られない様々な取り組みが行われており、大きく二つに分けることができる。

第1に、相談体制である。その内訳は主に三つある。一つに、家庭医の存在がある。ニュージーランドには、子どもが生まれると、子育て支援センターと子どもの家庭医を決めて登録する仕組みがある。家庭医は、地域において健康相談をはじめ初期的医療（プライマリケア）を担う。そのため、親は子どもについて心配なことや困ったことを相談しやすい。医師や保健師なども、親子と継続的な関係性があるため、障害を早期に発見できたり、アドバイスもしやすく、支援につながりやすい。二つ目は、一元的な国の情報提供窓口である。教育省が親向けに設置しているホームページには、その1番上に「学習支援」(Learning Support) というアイコンがあり、そこで支援が必要な子どもを持つ親向けに、様々な情報が一元的に提供されている（注37）。例えば、原則地域の保育施設・学校に通えることになっているが、特別学校という選択肢もあること、子どもについて気になることがあれば、保育施設や学校に通っていない場合は教育省の各地域の窓口で相談できること、学校が受け入れを躊躇したり、親が学校から歓迎されていないと感じたら教育省の担当者に知らせること（注38）などが伝えられている。さらに、支援や情報が得られる民間団体のリスト（注39）など、必要な情報が一カ所に集まっており、親の不安や疑問解消に貢献している。三つ目は、親の苦情を受け付け解決につなげるための重層的な仕組みである。教育省のホームページでは、保育施設や学校などの対応で気になることや問題が生じた場合、親がどのように行動すべきかを伝えている（注40）。まずは担任や施設長・校長と話すこと、その際、誰かに同席してもらうことも検討すること、情報を整理しておくこと、面談では感情的にならないこと、メモを取るなど細かなアドバイスがある。施設や学校レベルで解決しない場合は、教育省の苦情解決プロセスがあることが伝えられている。教育省の苦情解決プロセスを経ても納得できない場合に相談する窓口の情報も、教育省のホームページで伝えられている（注41）。相談窓口としては、教育省や学校など行政サービスに関する苦情を受け付け、救済につなげるオンブズマン（注42）、プライバシー（注43）、医療・障害（注44）、子どもの人権（注45）、それぞれの問題に関するコミッショナーのほか、教員に関する苦情を受け付ける教員登録機関（注46）、警察、子ども庁なども例示されている。

第2に、親を主体的参加者として位置付けた諸制度である。それも大きく三つ指摘できる。一つは、子どもごとのオーダーメイドの教育計画（Individual Education Plan（IEP）、注47）づくりに親が参画する（注48）。これは、親が子どものことを最もよく知っているため、教員やスタッフと親がチームとして子どもの支援の在り方を話し合い、協力して進めることが効果的と考えられているためである。計画づくりに参加するメンバーの決定権も親にある。これにより、計画に親の意向が強く反映されることはもちろん、親、教員、スタッフが子どもの成長を確認し、チームとして互いを尊重し合うことが可能となっている。親の不満、ストレス、孤立が軽減される仕組みといえる。二つ目は、政府が政策を検討

する際に、親の声を聴くことである。教育評価局は、毎年、学習支援（Learning Support）に関して、支援を受けている子どもの親に対して満足度などの調査を実施し、その結果を公表している（注49）。支援のスタッフが子どもに敬意をもって接しているか、学習計画づくりに参加していると感じられているか、など、形式的に同じ場所で学んでいるのではなく、真のインクルーシブ教育となっているかに着目した調査となっている（図表7）。三つ目は、発達障害のある子どもを持つ親に対して、国が連続講座を開発し、無料で受講できる体制が整備されている（注50）。3～8歳の子どもを対象に、週1回14回開催されるもので、別途自閉症の子どもを親向けの講座も設定されている。家庭の環境をどう整えるかを伝えることとあわせて、同じ課題を抱える親が定期的に集まることで、親同士支え合う関係性をつくることも期待されている。このほか、経済的負担への配慮も重視されている。通学に困難がある場合の移動手段（注51）や、様々な支援技術（注52）の利用に対して教育省が補助を行っている。こうした経済支援も、子どもに関することとして教育省が一元的に担っている点は注目される。

（図表7）学習支援に関する満足度調査結果



（資料）Ministry of Education, 2019/20 Learning Support Satisfaction Survey Report

（注）数字は満足度のスコア。

（注25）Education Act 1989（8 Equal rights to primary and secondary education）

（注26）<https://www.education.govt.nz/assets/Documents/School/Inclusive-education/SuccessForAllEnglish.pdf>

（注27）2021年（<https://www.educationcounts.govt.nz/statistics/6028>）。

（注28）1999年から2003年の時点で、他のOECD諸国は0.5%～6%であった（David Mitchell（2010）*Education That Fits: Review of International Trends in the Education of Students with Special Educational Needs, Final Report Table 12.1*）。

（注29）<https://www.education.govt.nz/assets/Documents/Ministry/Publications/Briefings-to-Incoming-Ministers/SuccessForAllSpecialEducation.pdf>

（注30）<https://www.education.govt.nz/school/student-support/special-education/assistive-technology/examples-of-students-using-assistive-technology/>

（注31）Ministry of Education, Learning Support Coordinators Frequently asked questions（FAQs）, July 2020

（注32）<https://www.education.govt.nz/school/student-support/special-education/specialist-schools-for-students-with-high-needs/>

（注33）特別学校へ通う子どもは2,500人、全寮制の特別学校に入っている子どもは800人いる（<https://www.education.govt.nz/assets/Documents/Ministry/Publications/Briefings-to-Incoming-Ministers/SuccessForAllSpecialEducation.pdf>）。

（注34）<https://ero.govt.nz/sites/default/files/2021-04/Te-Ara-Poutama-Indicators-of-quality-full-document.pdf>

（注35）<https://inclusive.tki.org.nz/>

（注36）教育省は特異な才能を持つギフテッドの支援に特化したホームページ（<https://gifted.tki.org.nz/>）も設置しているほか、インクルーシブな学校とはどういうものか、リーフレット（<https://www.education.govt.nz/assets/Documents/School/Inclusive-education/WhatanInclusiveSchoolLooksLikeSep2014.pdf>）や動画（<https://youtu.be/b3HqMrbW5Eg>）を作成して

いる。学校がインクルーシブ教育の実現度合について自己診断するために、生徒や職員にオンラインでアンケートが実施できる仕組み (<https://wellbeingatschool.org.nz/inclusive-toolkit>) も整え、さらに2020年からは、子どもが転校しても、担当者が代わっても、支援に関する情報が引き継がれるように、共通のフォーマットで登録する仕組みが始まった (<https://terito.govt.nz/>)。

(注37) 以前は「特別な教育」(Special Education) と呼ばれていたが、現在は一人ひとりの子どものニーズを起点にするという考え方が重視され、「学習支援」という言葉が使われている。

(注38) Ministry of Education, *Starting School*, July 20

(注39) <https://parents.education.govt.nz/learning-support/learning-support-needs/groups-that-can-support-you/>

(注40) <https://parents.education.govt.nz/learning-support/learning-support-needs/resolving-problems-about-your-childs-learning-support/> (日本語版 <https://parents-live-storagestack-a8-assetstorages3bucket-1qupg4amje0q.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/public/School/Reasolving-problems/Resolving-problems-at-school-Japanese.pdf>)

(注41) <https://www.education.govt.nz/our-work/contact-us/complaints/complaints-options-independent-of-the-ministry/>

(注42) <https://www.ombudsman.parliament.nz/get-help-public>

(注43) <https://www.privacy.org.nz/your-rights/making-a-complaint/>

(注44) <https://www.hdc.org.nz/making-a-complaint/>

(注45) <https://www.occ.org.nz/childrens-rights-and-advice/education-rights/>

(注46) <https://teachingcouncil.nz/professional-practice/competence-concerns/reporting-a-concern/>

(注47) 就学前は個別計画 (Individual Plan (IP))。

(注48) Ministry of Education, *Individual Education Plans – working as a team*, June 2012 (<http://parents.education.govt.nz/assets/Documents/Special-Education/IEP-info-sheet.pdf>)

(注49) Ministry of Education, *2019/20 Learning Support Satisfaction Survey Report*

(注50) <https://pb4l.tki.org.nz/Incredible-Years-Parent> および <https://pb4l.tki.org.nz/Incredible-Years-Autism/The-Incredible-Years-Autism-for-caregivers>

(注51) <https://parents.education.govt.nz/learning-support/learning-support-needs/transport-assistance/>

(注52) <https://www.education.govt.nz/school/student-support/special-education/assistive-technology/>

4. わが国は何をすべきか

わが国も医学モデルから社会モデルへ転換し、インクルーシブ教育の推進へ舵を切るべきことは明らかである。わが国の特別支援教育は、支援の対象が医学的な診断のある子どもに限定されているうえ、いまだ図表1の分離および統合 (同じ場所での教育) の段階にあるように見える。今後、財源確保とセットのうえ、(1) 地域の保育施設・学校の応諾義務、(2) 支援の質確保に向けた取り組み、(3) 親と子どもの参画に向けた検討の三つをとくに期待したい。

(1) 地域の保育施設・学校の応諾義務

インクルーシブ教育実現に向けた起点は、子どもの障害の有無にかかわらず地域の保育施設・学校での受け入れを原則とすることにある。そうした原則の実現に向けて、もっぱら二つの体制整備が必要となる。

一つは、コーディネーターの自治体ごとの配置である。障害を持つ子どもがいかにすれば地域の保育施設や学校に通うことが可能となるか、コーディネーターが中心となって、子ども、親、保育施設・学校、かかりつけ医、および、自治体などとともに検討する。

もう一つは、この原則に即した既存制度の見直しおよび拡充である。まず、保育施設や放課後児童クラブ (学童保育) の現行の設置目的、すなわち親がやむなく働きに出る場合の子どもの預け場所という目的が、根本的に改められなければならない。わが国も批准している「子どもの権利条約」に照らせば、すべての子どもに保育を受ける権利がある。親が就労していなくても、就労形態がパートタイムでも、

子どもは保育を受ける権利があるのである。教育も同様である。

次に、児童発達支援サービス・放課後等デイサービスの施設を、現在そうであるように通常の保育所や放課後児童クラブと異なる場所に設置するのではなく、併設することとする。障害を持つ子どもも、通常の保育所・放課後児童クラブに在籍したうえで、必要に応じこれらのサービスを受けられるようにする。

さらに、二重学籍の保証である。療養する子どもが受ける院内学級を特別支援学校・学級に転校せずに利用できるようにする。加えて、通級による指導が可能な学校が限られている現状を改め、すべての学校で受けられるようにする。

(2) 支援の質確保に向けた取り組み

支援の質確保に向けては、次の3点が必要である。

一つは、教員や支援者に対する研修や情報提供の充実である。文部科学省では、目下、特別支援学校の免許や養成課程などについて議論が行われているが（注53）、インクルーシブ教育においては、普通学級の教師の養成課程や研修の在り方も見直す必要がある。

二つ目に、保育士や教員への負担軽減を図るため、支援のために必要なスタッフを配置し、チームをつくることである。補助者、医師、保健師、障害の専門家、親が集まって話し合い、子どもごとに教育計画を作成し、定期的に見直していくことで、支援の質向上が期待できる。

三つ目に、インクルーシブ教育の全国の実施状況を評価し、政策を点検し改善していくことである。わが国にはニュージーランドのような、全国の保育施設・学校の質を定期的に評価し、その結果を公表する制度自体がない。特別支援教育や障害児支援サービスの質がどうなっているのか、評価し、その結果を公表していく。

(3) 親と子どもの参画

インクルーシブ教育には、親と子どもの主体的な参加が必須であり、そのためになすべきことは主に二つある。

一つは、親や子どもの声を聴き、支援の在り方を改善していくサイクルの確立である。障害者権利条約制定時の運動では、「私たちのことを、私たち抜きに決めないで (Nothing About Us Without Us)」というスローガンが掲げられていた。例えば、①個別教育計画の策定に親が参加し、親も支援チームの一員として貢献できる体制とすること、可能であれば子ども自身も、計画策定に参加すること、②親や子どもの不満や苦情を受け付け、解決につなげる体制を整備すること、③支援を受けている親や子どもの満足度調査を定期的に行って政策の見直しを行うことが考えられる。

もう一つは、親がインクルーシブ教育の実現に貢献できるようにするための環境整備である。例えば、一元的なわかりやすい情報提供、講座などを通じた心理的支援、親の時間的ゆとりの確保などがある。ニュージーランドでは、仕事の場所や時間に関する要望に対して、雇用主が調整することが制度的に求められている（注54）。わが国でも柔軟な働き方の保障はインクルーシブ教育の実現にとって重要な課題である（注55）。

(注53) 特別支援教育を担う教師の養成の在り方等に関する検討会議。

(注54) <https://www.employment.govt.nz/workplace-policies/productive-workplaces/flexible-work/>

(注55) ニュージーランドでは、インクルーシブ教育に力を入れる一方で、放課後のサービスについては、学校のように障害のある子どもの受け入れを義務化していない。その背景には、放課後にサービスがなくても、親が早めに帰宅したり在宅勤務とすることで対応できたり、学校での関係性づくりによって、学校の友達と家で一緒に過ごしたりできる環境があることが推察される。

5. おわりに

「こども基本法」において、子どもコミッショナーの創設が見送られたことが報じられている（注56）。ニュージーランドには、障害のある子どもを持つ親が、支援の在り方などに不満があった場合に、保育施設や学校への相談、教育省の苦情解決プロセスのほか、行政サービスの苦情を受け付けるオンブズマンや、子どもコミッショナー、医療・障害コミッショナーなど、声を聴き、救済につなげてくれる機関が多数ある。一方、わが国にはオンブズマンもコミッショナーもない。インクルーシブ教育とは、障害のある子ども向けに何か特別なことをするのではなく、すべての子どもの権利実現に向けて教育を見直すことであり、わが国にもせめて子どもコミッショナーだけでも設置すべきではないだろうか。

ニュージーランドのインクルーシブ教育における支援の対象は、身体や精神に障害がある子どもではなく、保育施設や学校で学ぶ際に何らかの障害がある子どもすべてである。わが国のように医学的な診断のある障害の有無や、障害の種類ごとに分けて、別々に対策を検討する方法では、重複障害の子どもの対応が難しくなったり、制度が細分化されることで自分とは関係のない問題ととらえられ、改善が進みにくくなるということにもなりかねない。ニュージーランドでは、支援の対象を幅広くとらえ、10人に一人と高い割合の子どもの何らかの支援が行われているため、一般市民にも自分事としてとらえられ、財源確保への合意も得やすいものと思われる。

子どもコミッショナーも、インクルーシブ教育も、ともに子どもの権利条約を起点とした国際的な課題として、各国が取り組んでいる状況にある。わが国においても、こども家庭庁創設とセットで検討されることを期待したい。

(注56) 時事ドットコムニュース「子ども第三者機関は見送り 自民、保守派に配慮」2022年3月4日

(2022. 3. 25)

参考文献

- [1] 池本美香 [2022]. 「子どもの権利保護・促進のための独立機関設置の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』
- [2] 北川聡子・小野善郎 [2020]. 『子育ての村ができた！—発達支援、家族支援、共に生きるために』福村出版
- [3] 木村泰子・高山恵子 [2019]. 『「みんなの学校」から社会を変える—障害のある子を排除しない教育への道』小学館
- [4] 厚生労働省「障害児支援の在り方に関する検討会」[2012]. 「今後の障害児支援の在り方について

- (報告書) ～「発達支援」が必要な子どもの支援はどうあるべきか～」
- [5] 厚生労働省「障害児入所施設の在り方に関する検討会」[2020].「障害児入所施設の機能強化をめざして」(障害児入所施設の在り方に関する検討会報告書)
- [6] 厚生労働省「障害児通所支援の在り方に関する検討会」[2021].「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書—すべての子どもの豊かな未来を目指して—」
- [7] 佐藤和夫 [2020].『みんな違って、みんないい—なぜ柿の実幼稚園に親がみんな入園させたがるのか』あさ出版
- [8] 障害者福祉青年フォーラム (編) [2013].『障害のある人が社会で生きる国ニュージーランド—障害者権利条約からインクルージョンを考える』ミネルヴァ書房
- [9] 柘植雅義 [2013].『特別支援教育』中央公論新社
- [10] 奈須正裕 [2021].『個別最適な学びと協働的な学び』東洋館出版社
- [11] 日本特別ニーズ教育学会 (編) [2020]『現代の特別ニーズ教育』高橋智・加藤進監修、文理閣
- [12] ブース, トニー、エインスコウ, メル [2005].『インクルージョンの指標 (2002年版)』Centre for Studies on Inclusive Education、中村満紀男・河合康・岡典子訳、筑波大学心身障害学系
- [13] マクレイ, ジョン [2016].『世界を変える知的障害者—ロバート・マーティンの奇跡』(長瀬修監訳、古畑正孝訳) 現代書館
- [14] 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 [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)」
- [15] 文部科学省 [2020].「令和元年度特別支援教育に関する調査」
- [16] 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課 [2021].「障害のある子供の教育支援の手引～子供たち一人一人の教育的ニーズを踏まえた学びの充実に向けて～」
- [17] 文部科学省 [2021].「新しい時代の特別支援教育の在り方に関する有識者会議 報告」
- [18] Education Review Office [2010]. *Including Students with High Needs*.
- [19] Education Review Office [2015]. *Inclusive practices for students with special needs in schools*.
- [20] Human Rights Commission [2009]. *Disabled Children's Right to Education*.
- [21] MacArthur, Jude [2009]. *Learning better together: Working towards inclusive education in New Zealand schools*, IHC New Zealand Inc.
- [22] Mezzanotte, Cecilia [2022]. “The social and economic rationale of inclusive education: An overview of the outcomes in education for diverse groups of students”, *OECD Education Working Papers No. 263*.
- [23] UNESCO [2005]. *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*.
- [24] UNESCO [2009]. *Policy Guidelines on Inclusion in Education*.
- [25] UNICEF [2017]. *Inclusive Education: Understanding Article 24 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.