

その他（評論）

個別の教育支援計画の背景にある思想的系譜について

西 牧 謙 吾 ・ 笹 本 健

（教育支援研究部）（企画部）

要旨：特殊教育から特別支援教育への転換が図られ、さまざまな制度上の整備が行われつつある。このような状況において、個別の教育支援計画の策定は特別支援教育を推進していくための重要な仕組みの一つとして取りあげられている。

ここでは、教育自体から要請される必要性、教育外の領域、特に福祉領域から要請される必要性から、改めて個別の教育支援計画を捉え、その意義について歴史的、思想的観点から考察を試みた。

見出し語：特別支援教育、個別の教育支援計画、福祉、思想的系譜

1. はじめに

今日、障害の程度等に応じて、特別の場で指導を行う特殊教育から障害のある児童生徒の一人一人の教育的ニーズに応じて適切な教育的支援を行う特別支援教育への転換が図られ、そのために様々な制度上の整備が行われつつある¹⁵⁾。

このような制度改革の背景について2003年（平成15年）の「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」の基本的考え方をまとめると、①通常の学級にいるLD、ADHD、高機能自閉症等の子どもへの対応、②国際的な障害観の変化を踏まえる、③一人一人の教育的ニーズに応じた、教育の場の弾力的運用、④児童生徒本人の視点に立つ、⑤地方分権の観点をもつ、ということになる。

この最終報告を受けて、中央教育審議会に特別支援教育特別委員会を設置し、平成16年3月より22回の審議を経て、去る平成17年12月8日に、中央教育審議会より「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）」がなされた。その中で、盲・聾・養護学校制度の見直し、小・中学校における制度の見直し、教員免許制度の見直しの必要性が答申された。関連する諸課題の内、「1. 総合的な

体制整備に関する課題について」の中で、個別の教育支援計画の必要性が、特別支援教育コーディネーターの設置や広域特別支援連携協議会の設置とともに、地域支援ネットワークを構築し、特別支援教育の考え方を推進していくための重要な仕組みの一つとして改めて取り上げられている¹⁸⁾。

個別の教育支援計画策定の意義は、障害のある子どもにとって、生涯を見据えて、関係機関を巻き込んだ包括的な支援を行い、より効果的な教育を展開することを目的とするだけでなく、一人一人の個別の教育支援計画策定を積み重ねることにより、障害のある子どもを支える地域ネットワークが形成されるという未来志向的なものである。

個別の教育支援計画策定の起源を、障害児教育の歴史的視点から説き起こしたものは、いくつか見られるが¹⁰⁾、福祉との連携を考えると、その歴史的背景として現代社会福祉政策の基本原則である、国家が国民の基礎的な福祉を保障にするようになった経緯を概観することは意義あることと思われる。その上で、国民としての権利から、個人レベルの計画策定を要求する意義が見えてくると考える。

また、福祉国家を成立させるためには、財政的な経済基盤が不可欠である。現在進められている国の諸改革が、単に三位一体改革の一環というレベルの

理解ではなく、その背後に社会経済的なパラダイムシフトの存在を見逃すわけにはいかない。障害のある子ども達は教育を受けて実社会に出る。そこで、何を求められるかは個別の教育支援計画の内容に大きな影響を及ぼすはずである。そこで、現在社会の基本原則となった資本主義と民主主義を軸にパラダイムシフトの流れをも概観することで、障害者自立支援法へ至った意義についても考えてみたい。

以上のように、教育自体から要請される必要性、教育以外の領域、特に福祉領域から要請される必要性の観点から、改めて「個別の教育支援計画」を捉え、その意義についての考察を試みる。

2. 福祉国家のあり方からみた教育

まず、国として行う教育全体の背景にある福祉国家の変遷について概観したい。なぜなら、障害のある子どもの教育は、児童福祉や障害福祉のあり方と関連して初めて有効に機能するものであり、個別の支援計画の概念が直接示されたのは、障害者基本計画の重点施策実施5か年計画（平成14年12月）であるからである。そして、障害者基本計画や社会福祉基礎構造改革の方向性を理解するためには、福祉国家のあり方を理解する必要があるからである。以下に、少し冗長になるが、世界史的な視点、日本史的な視点から福祉国家の成立過程を追うことにする。

(1) 福祉国家の成立まで

まず、マーシャル (1950)¹¹⁾ の考えに沿って、世界史の中での福祉国家の成立過程を振り返る。そこには、日本国憲法に保障された、すべての国民の「基本的人権の享有」、「自由及び権利の保持」、「生存権」や「教育を受ける権利」などが、何を目的に、どのような順序で国民の権利として成文化されたかを理解することで、この20年来起こっている世界的な福祉国家を巡る動きが見えてくるからである。

18世紀には、市民（資本家階級）が、権利保障の観点から国家（特権階級）に対して、資本主義経済の基盤としての所有権や契約の自由を中核とする公民権を保障することを求めた。教育権も、この公民権の一種と見ることができ。ただし、資本家階級

の教育であるため、家庭教育や資本家の子弟教育の意味合いが強く、今のような学校における公教育を必ずしも意味していない⁴⁾。

19世紀には国家の正統性を確保するために、納税額や性別による参政権の制限を緩和し選挙権をもつ国民を拡大することで、政治権の保障が加わった。労働者階級が社会の一つの勢力として拡大する過程で、自らの子弟の教育を公費による学校に期待するようになった。19世紀後半以後、自由競争的資本主義は構造転換し、独占資本主義の段階に入った。国家は、労働運動を押さえるために、一つの国民（労働者階級を含む国民すべて）、大衆ナショナリズムの形成を必要とした。国家介入による福祉国家の成立である。教育は、ナショナリズムの教化装置として、国民教育制度を成立させた。明治政府が手本にしたプロシヤは、世界初の福祉国家といわれている。教育権は、資本家階級の私的教育を基本とした国家が介入できない公民権として成立し、福祉国家の中で、国家が介入できる国民の教育権として発展したことになる。

20世紀になり、資本主義がもたらす不平等が社会問題化し、社会権が更に加えられた。第2次大戦後の国家再建を阻む課題として、貧困、疾病、教育を受けられないこと、不衛生な住環境、失業を取り上げ、国家が、ナショナル・ミニマムを包括的に保障すべきという考え方が出てきた。その代表格が、英国の「ベヴァリッジ報告」¹⁾であった。これは、英国のみならず、西欧先進諸国の福祉国家の基本的モデルを示したものと見える。先進資本主義諸国は、各国の福祉サービスの提供水準に差はあれ、20世紀半ばより国民のために基礎的な福祉を保障する現代的福祉国家の道を歩んだ。一方、東西冷戦時代においては、社会主義国家では、福祉国家は国家目的そのものであった。

(2) 福祉国家への批判

戦後の冷戦構造は、先進国内部でも政治的イデオロギー対立を招いた。福祉国家の形成・発展の度合いは、その国の政治的イデオロギーが関係していた。特に資本主義の行き過ぎを修正し、社会主義的な計画経済を主張する社会民主主義勢力の影響が大

きかった。しかし、基本的には、福祉は、経済成長を基盤として、より良い労使関係は企業の成長に貢献するという意味で資本家にも受け入れられた。経済水準の上昇は、社会保障制度を充実させ、世界的な人口の高齢化を招き、行政組織の肥大化を招いていった¹⁹⁾。

福祉国家の修正を迫ったものは、経済成長の鈍化であった。産業の近代化によりもたらされた高齢化と社会保障制度は、経済成長が鈍化しても後戻りはできなくなっていたが、社会保障の原資は、経済成長によりもたらされていたのである。

そこで、1980年代になり、イギリスのサッチャー、アメリカのレーガンが登場し、新自由主義からの福祉国家批判が起こった。即ち、非経済性（投資と勤労のインセンティブを失う）、非生産性（官僚制の肥大化を招き、民間から資本と人材を奪う）、非効率性（福祉サービスを独占し非効率的な供給になる）、非効果性（貧困の未解決や依存の悪循環を生む）、専制制（官僚制支配による社会統制の拡張）、自由の否定（福祉サービスにおける個人の選択の否定や重税）などである。自由主義の基本精神は、人間の理性への絶対的不信感であり、いくら理性的に判断しても間違いを犯すものであると考える。従って、政府による独占的介入よりは、自由による民間の試行錯誤の方に価値を置くのである³⁾。更に、1989年のベルリンの壁崩壊後は、東西冷戦が終結し、旧来の政治的左派が主張した社会民主主義への移行という選択肢すら現実性を失ってしまった。

では、なぜ経済成長が鈍化したのだろうか。ケインズ経済学では、政府の介入により、持続的な経済成長と完全雇用の実現が可能ではなかった。一つの説明として、労働者と資本の組織化が進展した組織的資本主義では、大量生産・大量消費が進み、政府の介入で、公共事業や金融政策により有効需要を作り出せたが、多品種・少量生産が主流になると、正規の熟練労働者と不安定な周辺労働者への分裂がおり、労働組織率が低下し、労使協調による合意形成や利益の一致が望めず、中央集権的で広範な政府の介入が機能しなくなったというものがある。更に経済のグローバリゼーションが一国の政府の経済介

入の有効性を更に低下させたといえる。

少し話は本論からそれるが、福祉国家批判と時を同じくして、新たな社会運動が世界的に展開された。第1に、女性、少数民族、障害者など、福祉国家で十分権利を保障されていなかった人からの批判である。ケインズ主義的福祉国家では、継続的に正規雇用されている労働者が、一番老齢年金が高くなる。つまり、成人男子で、民族的多数派で、障害がない人が有利な社会である。これらがジェンダー問題、人種差別問題、障害者問題である。また、経済成長で環境汚染、環境破壊が起こり、結果的に人の福祉を衰退させることになるため、環境問題も取り上げられるようになった。

この20年余りの間に、世界的に経済のグローバリゼーションの進展、環境に配慮した持続可能な経済成長の模索、少子高齢化の進展、若者を中心とした失業問題、ホームレスの増加などは、先進資本主義諸国に共通の課題として、イデオロギー論争では対処できない問題として出現した。このような、教育、福祉改革、経済政策、環境保護、犯罪の抑止といった階級横断的な問題に積極的に対応することが政治に求められた。現代社会は、資本主義が、福祉国家と共存しえないにもかかわらず、福祉国家なしでは存在できない、非常に不安定なシステムなのである¹²⁾。

(3) 福祉国家の新展開

それでは、福祉国家に問題性や矛盾があることを認めた上で、それを改善する方策を提示したのが、福祉多元主義又は福祉の混合経済と呼ばれるものである。これらは、福祉の供給主体が、国家といった単一のシステムに集中するのではなく、供給システムの多元化を促進する考え方である。社会政策の重要な目的の1つに、資源の再分配を行い、資本主義がもたらす財の不平等を是正することがあげられる。このような再分配は、国家が強制的に徴収する税や保険料をもとに、福祉サービスや年金・手当ての支給という形で行われることが一般的であるが、しかしこの目的のために行なわれる再分配の経路は1つではない。たとえば、国家による児童手当、所得税の扶養控除も、収入増と支出減という違いはあ

るが同様の効果をもたらす。この他にも、企業から給与に上乘せされる家族手当等も同様である。このような概念を「福祉の社会的分業」と呼ぶことがある¹⁷⁾。

最近では、家族や近隣といったインフォーマル・セクターや民間非営利セクターも重要な福祉の供給経路と考えられるようになった。特に、民間非営利部門を通じた再分配は、多くの国で重視されるようになってきている。この民間非営利部門の重要性を認め、現在イギリスで最もポピュラーな供給主体の4分類を明らかにしたのが、ウルフエンデン報告書(1978)である²⁰⁾。この報告は、民間非営利団体による社会サービスの供給の分析を目的としたものであるが、その前提として、社会サービス供給の一般的なシステムについても言及している。個人的には充足し得ない社会的なニーズを充たすための形態として、民間非営利システム(voluntary system)、インフォーマル・システム(informal system)、営利システム(commercial system)、法定システム(statutory system)の4つに分類し、これらのうちの1つの部門が独占的にサービスを供給するのではなく、それぞれが独自の役割を果たす多元主義的供給システムを維持すべきであるとしている。

実は、1970年代の後半に福祉の混合経済に移行したわけではなく、歴史的に国家が福祉に関与するようになってからは、この4つの部門が渾然一体となって福祉を形成していた⁷⁾。1980年代以降、福祉の混合経済をめぐる議論により、福祉国家間の国際比較研究の進展や各国におけるコミュニティケアの推進とともに福祉の分析手法が進んだ。その結果、単に国家の役割を縮小するののかといった公私分担の議論ではなく、サービスの供給主体はどこか、税、保険、自己負担など、どこから財源を調達するのか、サービスの質をどこが規制するのか、それぞれ政府、NPO、民間企業の部門が果たす役割やその関係性(バランス)が検討されるようになった。福祉国家の守備範囲には、教育が含まれていることを付け加えておく¹⁸⁾。

3. 日本の社会福祉の特徴 —国家責任と社会連帯をキーワードに—

(1) 戦後復興から福祉国家へ

終戦後、日本は新憲法のもとであらたな民主主義国家として国家再建のスタートを切った。国民総飢餓状態で、海外からの帰還者を含め、要援護者は800万人と考えられた。GHQ文書「Public Assistance 社会救済」により、救済の3原則、無差別平等、国家責任(公私の分離)、必要十分の原則(予算総額の範囲内のできるだけのことを行う)が示され、戦後復興期の社会保障の基本的枠組みが整備されていった。戦前のおおやけ(公)や賜恩という意味での国家ではなく、国民=私に対する国家責任ということが全面に出ていた。

1950年(昭和25年)の「社会保障制度に関する勧告」(50年勧告)は、戦後の社会保障の方向を定めたものであり、社会保険を中心に、公的扶助、公衆衛生、社会福祉の一体的、総合的推進を国家の責任と位置づけた。社会連帯については最後に「そうして一方国家がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない。」と書かれている。そして、1950年代半ばからの高度経済成長期には社会保障・社会福祉の法整備が進められた。実質的な国家責任による社会権としての生存権の保障と各種サービスが整えられていった。日本は、福祉国家へ徐々に変貌を遂げながら、高度経済成長に支えられ、1960年代以降、社会保障・社会福祉が充実していった。

1962年(昭和37年)の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」(62年勧告)は高度成長期に浮上する所得格差の問題について社会保障のあり方を見直し、公的扶助や社会福祉の充実を求めたものであった。社会連帯については、「この制度の健全な発達のためには、一方ではそれと関連ある国家の他の諸政策がこれと有機的に結合するとともに、また他方では国民のこの制度に対する理解が十分であり、国民のうちに社会連帯の思想の生気があふれ

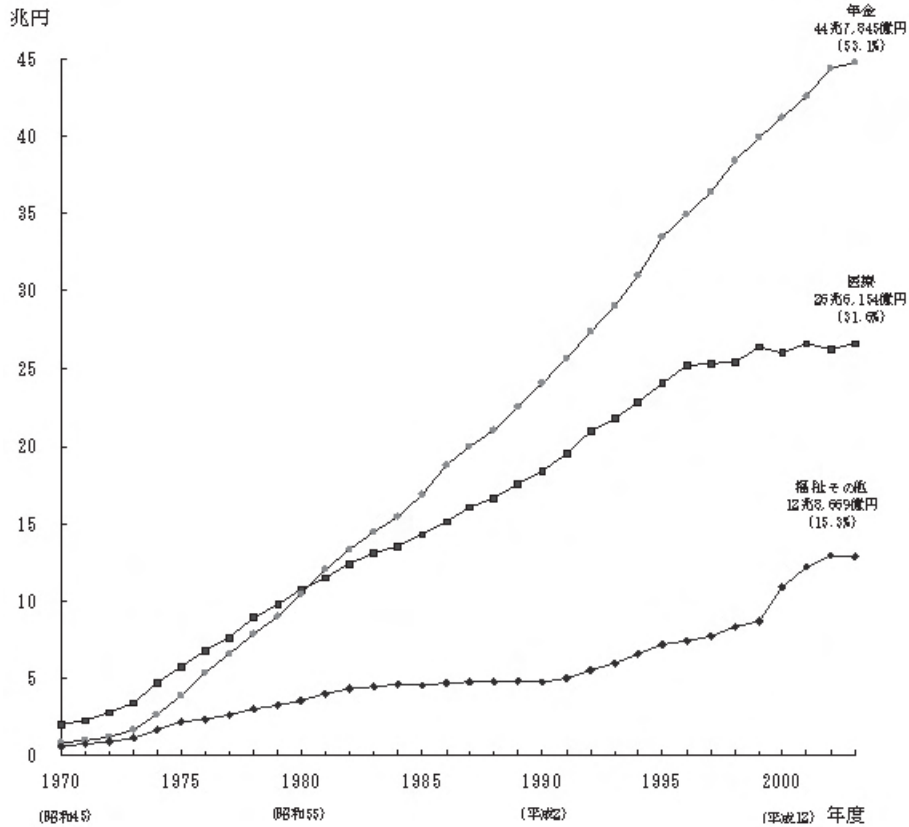


図1 社会保障給付費の部門別推移
(<http://www.ipss.go.jp> 平成15年度社会保障給付費より)

ることが必要である。」と述べられ、国家による公的責任を第一に掲げており、国民の日常的な社会連帯（道徳的規範としての）については、その認識が必要であるという指摘がなされている程度である。高度経済成長の時期には、社会福祉の制度整備が進められた。社会保障の中で、社会保険はこの時期に国民皆保険・皆年金が実現し、1970年代前半には老人医療費の無料化、年金に物価スライド制が導入された。1972年（昭和47年）は、日本の高齢社会突入を目の前に、日本の福祉元年といわれている。社会保障法の分野ではこの時期を「社会連帯による相当生活水準の保障」として位置づけ、社会連帯の理念が社会保険などの制度に結実していった時期ととらえている。即ち今に続く世代間扶養制度の成立である。この時期は、単純に道徳的規範としての社会的連帯のレベルを超えて法的規範として実質化していく時代であったと理解できる。社会保障給付費の部門別推移（図1）を見れば、各時代の社会保障上の課題が理解できる。

(2) 福祉の見直しと社会連帯の変質

オイルショック以後、1970年代後半になると、経済の低成長を背景に社会保障制度の見直しが始まり、国の様々な審議会、委員会、行政文書に、道徳的規範としての社会連帯を強調する表現がみられるようになってくる。例えば、家族介護、近隣での互助、企業の福利厚生などの言葉がみられるようになってくる。この時期から、「日本型福祉社会」という表現があらわれた。例えば、閣議決定「新経済社会7カ年計画」（1979）では、「欧米先進諸国へのキャッチアップをほぼ達成した現在では、国民生活の量的拡大から質的向上へと国民意識が変化しつつある。（中略）今後のわが国の社会が進むべき基本的方向として、国民の勤労意欲の強さや社会的流動性の高さなどで示されるような社会経済的特質を生かした新しい日本型福祉社会の創造が求められている。それには、自由経済社会のもつ創造的活力を生かして国民生活の向上を図ることを基本として、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障する

とともに、個人の自立心と家庭の安定が基礎となっており、その上に近隣社会等を中心に連帯の輪が形成され、国民一人一人が真に充実した社会生活を営むことができるような環境づくりを進めることが重要な要件となる。」と述べている。

ここで述べられた日本型福祉社会とは、自助努力がまずあって、それが無理になったときに近隣社会の連帯が支え、最後の手段に公的保障があるという構造であることが読みとれる。明らかに社会連帯は国民の協力として道徳的規範のレベルにとどまり、公的な社会福祉を形成する基本原理としての社会連帯という解釈はみられない。国家体制が変わった戦後も、依然として国家が指導する道徳的規範としての解釈にとどまっている。公の中に私があり、私は公的責任の一端を果たす民主主義の成熟も見られない。公私概念が曖昧で、相互依存的（ある時は滅私奉公、ある時はすべて公的責任に）である。

1982年（昭和57年）に出された第二次臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申—基本答申「活力ある福祉社会の建設」」においても自立・互助、民間の活力を基本とするものであり、公費の削減のための社会連帯となっていた。「日本型福祉社会論」あるいは「活力ある福祉社会の建設」で強調されていた社会連帯は、国民に対して求められた道徳的規範としてこれまでよりも強調され、その日常的な共同による相互扶助を重視していくことで公的負担の軽減を図ろうとしたのである。これは、アメリカやイギリスの新自由主義に同調するものである。つまり、政府はそれまでに制度に結実していった法規的社會連帯の見直しをはかり、国民の私的な相互扶助を意味する社会連帯を重視するという姿勢を打ち出し始めていたのである。

(3) 社会福祉基礎構造改革と新たな社会連帯の模索

1990年代に入るとこれからの社会保障の方向として、3回目の総合勧告が出された。ここでは、従来にも増して社会連帯を重視する表現がとられている。1995年（平成7年）の社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築」（95年勧告）の第1章社会保障の基本的考え方では、「こうして給付の対象が日本社会を構成するすべての人々に広がっただけでな

く、社会保険料の拠出や租税の負担を含め、社会保障を支え、つくり上げていくのもまたすべての国民となる。そのためには、国民が社会保障についてよく知り、理解し、自らの問題として受けとめ、社会保障に積極的に参画していくことが大切である。それは何らかの形ですべての人に訪れる困難に、助け合って対処していくという精神に基づいた、社会に対する協力でもある。その意味で、社会保障制度は、みんなのために、みんなで作くり、みんなを支えていくものとして、21世紀の社会連帯のあかしとしなければならない。これこそ今日における、そして21世紀における社会保障の基本理念である。」と述べられている。

また、第2章21世紀の社会に向けた改革第1節改革の基本的方向では、「第一に重要なことは、すべての国民が社会保障の心、すなわち自立と社会連帯の考えを強くもつことである。健康な人が病気の人を、働いている人が働けない人を支えるという同一世代の中の助け合いのほか、公的年金制度のようにかなりの部分をより若い世代の負担にゆだねる世代間の扶養関係もある。大半の人が長寿を全うする社会では、若い時に高齢者の扶養に貢献した世代は、順送りに次の時代にはそれを受ける世代になる。すなわち、長期にわたる社会連帯が社会保障制度の基本である。しかも、社会連帯とは頼りもたれ合うことではなく、自分や家族の生活に対する責任を果たすと同じように、自分以外の人と共に生き、手を差し伸べることである。それだけに、高齢者も自分のことは自分でできるよう、健康の維持や生活の自立に努めることが若い世代の高齢者への理解と支持につながる。」と述べられている。

教育との関連では、第2節改革の具体策（9）国民の理解を得るためには、「『思いやり』すなわち『福祉の心』や共生と連帯の考えを国民の中に育てていくためには、長期的な視点に立って取り組まねばならない。1人1人の自発性を尊重しながら、家庭内での教育を基本とし、学校、企業、地域など様々な場を通じて社会連帯意識の醸成や福祉教育の推進を図ることが重要である。」と述べられている。

とりわけ95年勧告で社会連帯という表現がいたるところにみられる。社会連帯とは人間社会の基本的

関係、相互扶助、協同関係としてみなされ、そのことをもっと認識する必要があると主張するが、公的責任の問題意識は低く、道徳的規範のレベルにとどまっている。

この95年勧告が出された際に、さまざまな批判があがった。とりわけ多かったのは、その社会連帯が国民に主体的な連帯・助け合いの精神をもとめるもので、公的責任回避の姿勢が読みとれるという批判であった。95年勧告の論点と平成17年10月に出された「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」の論点を比較すると興味深いことが分かる。第I部総論（1）義務教育の目的・理念では、「義務教育の目的は、一人一人の国民の人格形成と、国家・社会の形成者の育成の二点であり、このことはいかに時代が変わろうとも普遍的なものである。子どもたち一人一人が、人格の完成を目指し、個人として自立し、それぞれの個性を伸ばし、その可能性を開花させること、そして、どのような道に進んでも、自らの人生を幸せに送ることができる基礎を培うことは、義務教育の重要な役割である。自らの頭で考え、行動していくことのできる自立した個人として、変化の激しい社会を、心豊かに、たくましく生き抜いていく基盤となる力を、国民一人一人に育成することが不可欠である。同時に、義務教育は、民主的、平和的な国家・社会の形成者として必要な国民としての資質を育成することをその責務としている。」とし、「こうした義務教育の目的に照らせば、学校は、知・徳・体のバランスのとれた質の高い教育を全国どこでも提供し、安心して信頼して子どもを託すことのできる場でなければならない。国民が質の高い教育をひとしく受けることができるよう、憲法に定められた機会均等、水準確保、無償制という義務教育の根幹は、国がその責務として保障する必要がある。特に、現代社会では、すべての国民に地域格差なく一定水準以上の教育を保障する、義務教育制度の充実が格差の拡大や階層化の進行を防ぐセーフティ・ネットとして社会の存立にとって不可欠なものとなっている。」として、公的責任を全面にだした書きぶりになっている。

しかし、義務教育により、国民を育成するという姿勢は、日本において個人の自由に基づく連帯、即

ち民主主義が成熟していないことを示すものであり、人々の連帯と国家（未だ、おおよけ）を切り離してとらえるという戦前からの一貫した考え方の現れであろう。この日本の連帯主義は、20世紀初期に日本で強調された道徳的規範としての連帯と共通するものであり、障害のある人に個別の支援計画を策定するときの「自立」の意味を考えると、一番問われなければならない問題である。

1990年代半ば以降、この勧告の流れを具体化する社会福祉の基礎構造改革がはじまった。1998年（平成10年）の中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」で出された改革の理念では、「成熟した社会においては、国民が自らの生活を自らの責任で営むことが基本となるが、生活上の様々な問題が発生し、自らの努力だけでは自立した生活を維持できなくなる場合がある。これからの社会福祉の目的は、従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、このような問題が発生した場合に社会連帯の考えに立った支援を行い、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活を送れるよう自立を支援することにある。」と述べられている。

基礎構造改革の一環として2000年（平成12年）に制定された社会福祉法では、措置に替わって契約という利用者の選択、自己決定を重んずる方向へ舵を切り、それにむけた支援を行うことになった。ここで、憲法第25条（生存権と国の生存権保障義務）と第13条（個人の尊重と生命・自由・幸福追求の権利の尊重）が重要になる。前章で、第13条（個人の尊重と生命・自由・幸福追求の権利の尊重）の起源は、国家の権限が及ばない、個人の基本的公民権として確立したことを述べた。しかし、基礎構造改革は、日本型福祉社会論とは全く異なる論理（措置から契約への転換）で、自己決定・自己責任と社会連帯を重視し、社会関係とのつながりで自立を考えることになる。

障害のある人の自立は、憲法第25条によるのか、憲法第13条によるかは、重要な観点である。もし、国家介入が要請される社会権的解釈としての自立と

するならば、公的責任は今までも増して大きくなると言わざるをえない。本来は、この両方に基盤を持ち、社会的連帯の中でも、個人が尊重され（憲法13条の保障）、国民の1人1人が社会連帯への権利（それはすなわち生活責任を全うできる権利ということにつながる）を持つという考え方により、日本型の社会福祉国家を形成する必要があると思われる。

(4) 日本における社会連帯の可能性

2000年（平成12年）の「社会的援護を必要とする人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」〈新しい社会福祉の考え方〉（1）新たな「公」の創造の部分で、『『今日のつながり』の再構築を図り、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある。このため、公的制度の柔軟な対応を図り、地域社会での自発的支援の再構築が必要である。特に、地方公共団体にあつては、平成15年4月に施行となる社会福祉法に基づく地域福祉計画の策定、運用に向けて、住民の幅広い参画を得て『支え合う社会』の実現を図ることが求められる。さらに社会福祉協議会、自治体、NPO、生協・農協、ボランティアなど地域社会における様々な制度、機関・団体の連携・つながりを築くことによって、新たな『公』を創造していくことが望まれよう。』と述べられている。

公私問題は、古くて新しい問題である。措置費というものも、戦前から抱える民間施設の経営難と公の民間依存体質の中で、「わたくし（私）」も、「おおよけ（公）」の支配に属すると見なす形で導入されたものである。この章の最後に、日本の1980年代からの状況をまとめることで、第二次臨時行政調査会から20年あまりの歳月と戦後60年を経て、ようやく民主主義が国民の生活レベルで浸透するように大きな舵切り（構造改革）をしていることを述べる。

1980年代の日本は、ドルショック、オイルショックをうまくやり過ごし、ジャパン・アズ・ナンバーワンといわれ、経済的繁栄の絶頂期を迎えていた。

その後のバブル期を経て、先進諸国と同じ課題を抱えることになった。日本の場合は、バブル期の経済的精算に時間がかかり、ようやく橋本内閣の時に経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革、行政改革、教育改革の6大改革が提言された。現在、小泉内閣で進められている三位一体改革も、この延長線上にある。

教育改革は、中央教育審議会において、教育制度分科会地方教育行政部会、初等中等教育分科会教育行財政部会の下での教育条件整備に関する作業部会、学校の組織運営に関する作業部会において進められて、着実に進められてきた。三位一体改革における義務教育国庫負担金制度改革議論の流れの中で、平成17年2月から中央教育審議会総会の下に義務教育特別部会を設置し、それまでの議論をまとめて審議してきた。そして、平成17年10月26日に中央教育審議会から出された「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」は教育改革の方向性を示す総仕上げの答申である。

特別支援教育は、障害のある子どもの教育として、正にこの日本型社会連帯の流れの中にある。しかし、特殊教育は今だ、教育基本法、学校教育法の流れの中で、憲法第26条（教育権）の保障として語られることが多い。個別の教育支援計画は、一人の障害のある人を、生涯というライフスパンで考えるものである。その意味で、教育と福祉を含む社会保障をつなぐものであることを再確認する必要がある。そして、「自立」や「支援」という意味を、福祉国家成立の歴史的な脈の中で捉え直す作業が必要と考える。

4. 個別の教育支援計画を巡る様々な背景について

(1) 日本の障害者施策の流れ

1) 障害者基本計画（平成14年閣議決定）に至る経緯

平成14（2002）年12月に閣議決定された「障害者基本計画」は「障害者対策に関する新長期計画（1993年～2002年）」の「リハビリテーション」と「ノーマライゼーション」の理念を継承するとともに、障害者のある人々の社会参加に向けた施策の一層の

推進を図るため、2003年～2012年までの10年間に講ずべき障害者施策の基本方針について定めたものである。それには、①障害の有無にかかわらず、人格と個性を尊重し支え合う共生社会とする、②障害者は、社会の対等な構成員として人権を尊重され、自己選択と自己決定のもとに社会のあらゆる活動に参加、参画するとともに、社会の一員としてその責任を分担する、としたノーマライゼーションの理念に基づく基本的な方針の下、重点的に取り組むべき課題や分野別の基本方針と施策の基本的方向が記述されている。また、それらの課題や方向性に取り組むための横断的視点として、①社会のバリアフリー化の促進、②利用者本位の支援、③障害の特性を踏まえた施策の展開、④総合的かつ効果的な施策の推進、等があげられている。

我が国における初めての政府レベルでの障害者施策の基本計画である「障害者対策に関する長期計画(1982～1992)」以降、この「障害者基本計画」に至るまで、日本における障害者施策に関する基本計画は、常に国際連合における障害者に対する行動計画や活動とリンクし、連続して展開されている。

例えば、「障害者対策に関する長期計画(1982～1992)」は、「国連障害者年行動計画」に位置づけられたものであり、「アジア・太平洋障害者の10年」への対応として、「障害者対策に関する新長期計画(1993～2002)」が設定されている。さらに、アジア・太平洋障害者の10年最終年ハイレベル政府間会合「びわこミレニアム・フレームワーク(2002)」では、日本の提言により「アジア太平洋障害者の10年(1993～2002)」を、更に10年(2003～2012)延長することを宣言し、障害者のためのインクルーシブでバリアフリーな、かつ権利に基づく社会を達成するための、地域内各国政府や関係者による行動のための地域的政策が提言された。すなわち、「障害者基本計画」は「びわこミレニアム・フレームワーク(2002)」の行動計画に基づいているのである。また、これら一連の計画の背景にある国連の障害者に対する行動計画や活動の基本理念は「障害者の完全参加と平等」の精神である。

このように、「個別的教育支援計画」の背景は「障害者基本計画」さらには国際連合の障害者に対する

行動計画や活動までその文脈をたどることができるのである。

(2) 日本の障害者施策の理念の源流を追って

国際連合の障害者に対する行動計画や活動の本質を理解するために、日本の障害者施策の大目標となっている基本的な理念である「ノーマライゼーション」の源流を概観する。

「障害者基本計画」の中には、「ノーマライゼーション」は「障害のある者も障害のない者も同じように社会の一員として社会活動に参加し、自立して生活することのできる社会を目指すという理念」としてのみ表記されており、本来「ノーマライゼーション」が有する、実現化のための条件や個人のあり方等の原則に関する解説が行われていない。「ノーマライゼーション」とは実は、このような実現化にいたる諸原則やそれらを推進していくための条件を包含した言葉なのである。以下、日本の障害者施策が立脚している理念であるノーマライゼーションの概要を改めて確認する。

1) ノーマライゼーションの概要

「ノーマライゼーション」とは、デンマークのバンク・ミケルセンによって初めて提唱された考え方である。ミケルセンは当時(1951～1952)デンマークの知的障害者親の会に個人的に協力しており、親の会によりデンマーク政府の知的障害者に対する「隔離・収容・断種」政策の改善を求める要請書の起草を依頼されたのである。1983年に社会大臣宛に提出されたこの要請書のタイトルに「ノーマライゼーション」の語を使用したのが始まりといわれる。このように、ノーマライゼーションとはデンマークの知的障害者の親から発せられた政府への問いに対するバンク・ミケルセンの協力から生まれた概念であり、その内容は、かつてのナチスがユダヤ人や障害者に対して行った「隔離・収容・絶滅」政策との思想的同根性を鋭く批判するものであった¹⁴⁾。

この原理は、「障害者に市民権を与えよう、地域の普通の住宅に住み、教育を受けよう」というものであり、後にニリエはバンク・ミケルセンの提唱したノーマライゼーションの原理を成文化し、理論的に体系化した。ニリエによって「生活環境や彼

ら（障害者）の地域生活が可能な限り通常のものに近いが、全く同じようになるように、生活様式や日常生活の状態を全ての知的障害者やほかの障害を持っている人々に適したかたちで、正しく適用することを意味している」という定義がなされている。

すなわち、バンク・ミケルセンの「住居・仕事（教育）・余暇」の生活条件に加え、ノーマルな生活はノーマルな生活リズムとライフサイクルにおけるノーマルな発達の経験という観点から規定されている。さらに、経済や環境の条件、人間の尊厳、男女のいる世界という観点を加え、普遍的な原理となっている。

それらの観点は以下のように具体的に示されている。

<生活条件>

- 1 一日のノーマルなリズム
- 2 一週間のノーマルなリズム
- 3 一年間のノーマルなリズム
- 4 ライフサイクルにおけるノーマルな発達の経験

<個人的な人間関係における側面>

- 5 ノーマルな個人の尊厳と自己決定権

<ノーマルな性的関係（その文化）>

- 6 その文化におけるノーマルな性的関係

<経済的条件と環境的条件>

- 7 その社会におけるノーマルな経済水準とそれを得る権利
- 8 その地域におけるノーマルな環境形態と水準

このような考え方は、国連における「障害者の権利宣言（1971）」の底流をなし、「国際障害者年（1981）」のテーマである、「完全参加と平等」の背景的理念として反映されている⁸⁾。

さらに、このノーマライゼーションの原理はヴォルフエンズベルガーによって北米に紹介された。彼は社会学的観点から、この原理を再定義し、新しくソーシャル・ロール・バロリゼーション（Social Role Valorization：障害のある人々が自己の社会的役割を実現する）という理論を確立した。すなわち障害のある人々が潜在能力を発揮し社会的適応力を増進させるという個人の変革と、障害のある人々に肯定的なイメージを形成する社会の変革という相互

の変革過程で障害のある人々の社会的役割が実現していく、という考え方である¹⁶⁾。

河野は、このような背景に鑑み、「ノーマライゼーション」の理念のものと教育および福祉の在り方に関して、「障害のある人の主体性を強化できるようなものであること」としている⁶⁾。

すなわち、これまで障害のある人達は、教育や福祉に対して受動的な存在であった。教育や福祉は強い立場の人からあたえられるものであり、障害のある人たちはそれをただ受けとればよい、と考えられがちであった（パターンリズム：温情主義）。これに対して、ノーマライゼーションの考え方では、本人の主体的な選択や願望が可能なかぎり配慮され、最大限に尊重される。障害のある人のための教育・福祉は、あくまで本人たち（あるいは保護者）を主体として実行されなければならない。教育や福祉は、この本人の主体性と選択の自由を増大するような目的をもった支援をおこなうべきである」ということである。

また、前述の「ソーシャル・ロール・バロリゼーション」の考え方は、障害のある人々自身に力をつけて自己決定を可能とし、障害のある人自身が人生の主人公になれるという観点から、あらゆる社会資源を再検討し、条件整備を行っていかうとする点において、「エンパワメント」の考え方と一脈通じるものがある。

2) エンパワメントの考え方

エンパワメントとは、ソーシャルワークの分野で生まれてきた概念であるが、ソロモン（Solomon, Barbara B.）は「スティグマを押された集団に属しているという理由で経験してきた差別的待遇によって、クライアントが無力な状態（powerlessness）に陥っている場合に、そうした状態を改善する目的で行われる一連の活動に対して、ソーシャルワーカーや他の援助専門職がクライアントとともに関与するプロセス」⁶⁾と定義している。

このように、そもそも「エンパワメント」とは障害のある人々の問題に限られたことではなかったのである。

とりわけ「エンパワメント」が障害者の関与する領域で表現として盛んに用いられるようになったの

は、ADA（米国障害者法：1990）制定の可能性を探るためにジャスティン・ダート氏が「障害者の権利とエンパワメントに関する調査委員会」を設けた頃からである。

エンパワメントの考え方の中では、「障害者には本来ひとりの人間として高い能力が備わっているものであり、問題は社会的に抑圧されていたそれをどのように引き出して開花させるかにある」⁷⁾と考え、社会福祉サービスの利用者・消費者（障害のある人々）がより力を持ち、自分たちの生活に影響をおよぼす事柄や問題を自分自身でコントロールできるようになること」を言うのである。そこには、個人の身近な生活のコントロールだけではなく、サービス提供機関にたいして障害のある人自身が問題解決に向けて主体的なはたらきかけをすること、抑圧的な社会制度の除去、市民権など権利擁護も含まれる。

3) 日本における障害者観の変遷

障害者白書（平成7年：1995年版）によれば、「障害者を取りまく社会環境において、ノーマライゼーションの進展に関する物理的な障壁、制度的な障壁、文化・情報面の障壁、意識上の障壁を挙げ、これらの障壁を除去することによって障害者が各種の社会活動を自由にできるような平等な社会作りを目指す」とある（障害者対策に関する新長期計画の基本的考え方）。その中で、障害のある人が社会参加しようとしたとき、最も大きな問題となるのは社会の中にある心の壁であるとし、個々人の障害者観やその総体としての社会の障害者観の変遷過程を以下のように示している。

- ① 障害者を社会にとって役に立たない、迷惑な存在とし、好奇や時には嫌悪の目で見るとし、今日でもまだこのような偏見と差別の障害者観は払拭されていない。
- ② 「かわいそう」「気の毒」という憐れみや同情の障害者観で、優越な立場から不幸な障害者のために何かをしてあげようとする姿勢であり、障害者やその家族には決して心地よいものではない。
- ③ 今日ふつうの考え方として定着しているのは、障害者は障害のない人と同じ欲求・権利を

持つ人間であり、社会の中で共に生きていく仲間である、という「共生」の障害者観である。

さらに白書では、①および②の障害者観は、障害者を障害のない人とは異なった特別の存在と見る点では共通しており、「意識上の壁そのものである」と明記している。

さらに堀（1997）は、教育も含めた社会的な実践とその思想性の観点から、これまで提起されてきた障害者問題解決に関わる思想と実践について、次のように障害者観を整理し、解説を加えている⁵⁾。

- ① 障害者問題を障害者による社会に対する脅威として捉え、障害児教育の目的は社会への順応や職業教育であり、障害者自身の権利や幸福の追求という考え方は存在しない。
- ② 障害者問題を障害の軽減・克服をめぐる問題と捉え、障害者に人間としての人権を容認するという思想と医療・訓練・教育によって障害が軽減・克服し、「社会復帰」が成し遂げられるという理論が結びつく中で成立したもの。
- ③ 障害者問題を障害者に通常の生活を保障することだと考える立場で、障害者当事者の側からの障害者問題を認識するもの。障害者を権利の主体として認識し、障害者に通常の生活を保障することを課題とした。
- ④ 障害者問題を障害者の自立を実現するという問題だと考える立場で、障害者当事者の側からの障害者問題認識である。ノーマライゼーションの運動と深い関係を持ちながらも、障害者が権利の主体として自立していくことに焦点を当てている。

上記の堀による①～④に至る観点のうち、④はエンパワメントの考え方に基づくものであり、③の考え方とまとまりとしては同列として認識されうる。

以上、障害者白書（①～③）や堀のいう障害者観（①～④）の過程は表現の観点に相違があるにせよ、今日のノーマライゼーションに基づく国際的、国内的（一般的）障害者観は、障害者を特別視し、障害のない人々による高見から障害者を捉えようとする観点（双方とも①～②の段階）から、障害者の立場に立った「共生」の観点（双方とも③の段階）へと大きく転換していることを示している。

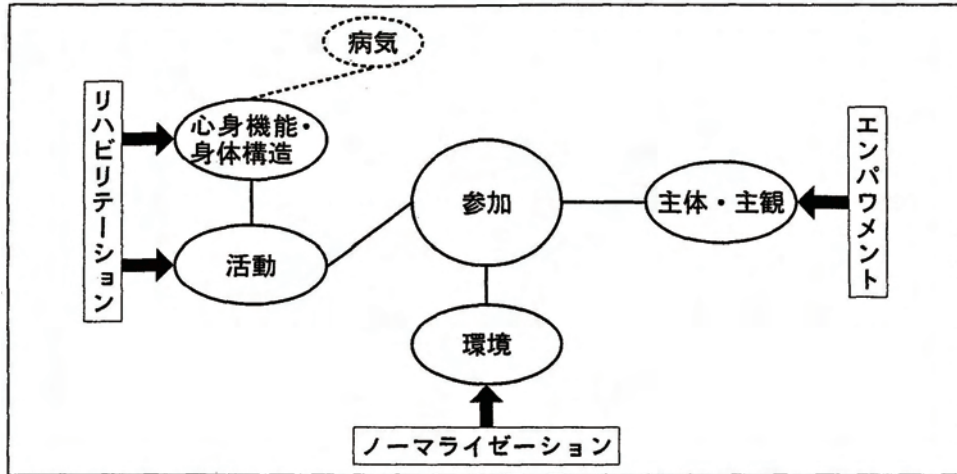


図2 生活機能・障害の構造とアプローチ

換言すれば、する者の視点からされる者の視点（利用者中心主義）への転換、さらには障害のある人々が、障害（欠陥）の改善・克服することで一般社会への参入権を獲得する、という「健常者」の優位性に基づく発想から本来的（共生的）平等の発想への転換、ともいうことができよう。

このような障害観の転換もまた、「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」「障害者基本法」「障害者基本計画」「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」等における基本的考え方の背景となっているのである。

また、上記の障害者白書や堀が示している①～③あるいは①～④の障害観の区分は単に歴史的（時間的）な推移と捉えられがちであるが、実は、私たち個々人が現在抱えている障害児（教育）観の在り方や人権の捉え方にも通ずるところがある。

4) ICF（国際生活機能分類）との関連

2002年12月に閣議決定された障害者基本計画には、「WHO（世界保健機構）で採択されたICF（国際生活機能分類）については、障害の理解や適切な施策推進等の観点からその活用方策を検討する。」と述べられている。ICIDHからICFへの転換の思想的背景にも、機能障害そのものに直接的に働きかけて、その結果、能力低下や社会的不利を改善させるというリハビリテーションの考え方から、残っている「心身機能」と日常生活の「活動」と社会への「参加」に対するそれぞれの働きかけを通じて、生活機

能を向上させ、併せて生活環境の改善を行うことにより、活動制限や参加制約を少なくさせて利用者本人の生活を支えていくというノーマライゼーションの考え方への転換がある。一人の障害のある人に着目すれば、ICFの考え方に「主体・主観の次元」を加えれば、前章の「共生」をイメージ化できる²⁾（図2参照）。

4. おわりに

以上、福祉、教育、障害観、人権意識など、「個別の教育支援計画」の背景にある思想や施策等について多角的な観点から述べてきた。終わりにあたって、個別の教育支援計画が目指すものとして、「地域づくり」の話で締めくくりたい。

今、「地域づくり」が、保健、福祉、教育分野でキーワードである。個別の教育支援計画の背景にある思想的系譜を眺めれば、障害のあるなしにかかわらず、人として尊厳を享受して、地域で自分らしい暮らしができる、新しい時代の地域づくりがイメージされるはずである。従って、個別の教育支援計画は、ノーマライゼーション社会の実現を、地域（市町村やもっと小さい地区）で実現するための一つのツールと捉えることができる。個別の教育支援計画は、障害のある子ども一人一人につくる訳だが、それを作る過程で関係機関や地域住民が、「その気」になり、住民のダイナミックな活動にまで高まるこ

とが重要である。

その理論的根拠が、アメリカの政治学者パットナムが、彼の20年間にわたる北イタリアの地方分権調査を通して考え出した「ソーシャル・キャピタル」という概念である¹³⁾。彼は、1970年代初頭、北イタリアにあった20の地方政府を比較検討した。それら地方政府の行政形態は類似していたものの、その置かれていた社会的、経済的、政治的、文化的文脈が非常に異なり、地方政府のパフォーマンスも非常に異なっていた。その地方政府のパフォーマンスの違いを各政府が置かれていた文脈の違いから説明しようとして、その説明概念として「ソーシャル・キャピタル」を用いた。彼は、ソーシャル・キャピタルとは「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義している。そしてソーシャル・キャピタルが豊かなら、人々は互いに信用し自発的に協力し、社会活動から経済活動まで、地域における生産的な社会関係を促進し、民主主義を機能させる鍵となることを提示したのである⁹⁾。

我々は、大きな時代の分岐点に立っている。障害のある子どもの子育ては、一般的な子育てが抱える課題と無関係ではない。公教育に携わる私たちは、今後の特別支援教育を推進していく上で、幅広い視野を持ちながら、目の前の障害のある子ども達の、物言わぬ「ニーズ」に応えられるようにしなければならない。

引用・参考文献

- 1) Beveridge, W. H. : Social Insurance and Allied Services . HMSO, 1942 . (山田雄三監訳：ベバリッジ報告, 社会保険および関連サービス, 至誠堂, 1969.)
- 2) 独立行政法人国立特殊教育総合研究所, 世界保健機構：ICF活用の試み, ジアース教育新社, 2005.
- 3) Hayek, F. A. von : The Constitution of Liberty. The University of Chicago Press, 1960. (気賀健三, 古賀勝次郎訳ハイエク全集7自由の条件, 春秋社, 1987.)
- 4) 堀尾輝久：現在教育の思想と構造, 同時代ライブラリー, 岩波書店, (1992).

- 5) 堀正嗣：障害児教育のパラダイム転換, 明石書店, 1997.
- 6) 岩崎晋也, 池本美知子, 稲沢公一：資料で読み解く社会福祉, 有斐閣, 2005.
- 7) 久保耕造：気になるカタカナ, エンパワメント研究所HPより<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/norma/n193/n193-037.htm>
- 8) 河野哲也：ノーマライゼーションと障害のある子どもの教育－環境主体の相互関係性の観点から－, プロジェクト研究報告書「21世紀の特殊教育に対応した教育課程の望ましいあり方に関する基礎的研究」, 国立特殊教育総合研究所, 2004.
- 9) 金子郁容：学校評価, ちくま新書, 筑摩書房, 2005.
- 10) 香川邦生編：個別の教育支援計画の作成と実践, 教育出版, 2005.
- 11) Marshall, T. H. : Citizenship and Social Class . Cambridge University Press. 1950 . (岡田・森定訳：市民資格と社会階級, 社会学社会福祉学論集, 相川書店, 1998.)
- 12) Offe, C. : Some Contractions of the Modern Welfare State, Praxis International, 1 (3), 219-229, 1981. (寿福真美編訳：現代福祉国家の諸矛盾, 後期資本制社会システム, 法政大学出版局, 1988.)
- 13) Putnam, Robert D. (with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti) : Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, Princeton, NJ, 1993. [河田潤一訳：『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』, NTT出版, 2001.]
- 14) 鈴木努・塩見洋介他：ノーマライゼーションと日本の「脱施設」, かもがわ出版, 2004.
- 15) 特別支援教育のあり方に関する調査研究協力者会議：今後の特別支援教育のあり方について(最終報告), 2003.
- 16) 竹原健二：現代障害者福祉学, 学文社, 2004.
- 17) Titmuss, R. M. : The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity. Liverpool University Press, Liverpool, 1956. (谷昌恒訳：福祉政策の社会制度上の区分—平等の努力に関する二三の考察, 福祉国家の理想と現実, 社会保障研究所, 1967.)
- 18) 中央教育審議会：「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)」, 平成17年12月8日.

19) Wilensky, H. L. : The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. University of California Press, 1975.

(下平好博訳：福祉国家と平等. 木鐸社, 1984.)

20) Wolfenden, J. : The Future of Voluntary

Organizations. Report of Wolfenden Committee, London, Croom Helm, 1978.

(受稿年月日：平成17年11月18日)

Idological genealogy in background of “Individual Educational Support Plan”

Nishimaki Kengo, Sasamoto Ken*

(Department for Educational Support Research) (*Department for Policy and Planning)

The conversion from "Special Education" to "Special support Education" is being accomplished in our country, and various revisions of the system of the education are done now for that. In the above-mentioned situation, it is assumed to be one of the important elements to promote "Special Support Education" to make "Individual

Educational Support Plan". In this research, the meaning of "Individual Educational Support Plan" was analyzed from historical and ideological viewpoints in two areas of the education and welfare.

Key Words : Special Education, Individual Educational Support Plan, welfare