

IV 総合考察

本研究は、これまでのインクルーシブ教育システムに関する研究成果を踏まえ、本人・保護者と学校や教員との共通理解のもと、学校におけるインクルーシブ教育システム構築のための体制づくりをどのように進めればよいか、その重視すべき内容について検討し、教育現場に提供することを目的とした。

1. 教育現場における戸惑いと不安感、負担感

研究の背景には、我が国においても国内法の整備とともに、平成26年1月に障害者の権利に関する条約が批准され、中教審報告に示された「共生社会に向けたインクルーシブ教育システム構築」が進められることになるが、それらの情報が教育現場に十分に届いていない現状があり、国の動きと学校現場の状況や教員の意識とは大きな隔たりがあることである。インクルーシブ教育システムや合理的配慮など新しい聞き慣れない用語だけが飛び交う中、学校や教員が戸惑いと不安を抱えている状況の中で、平成28年4月からは障害者差別解消法が施行される。

批准に先駆けて平成24年7月に中央教育審議会初等中等教育分科会によりまとめられた「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)」(以下、中教審報告)では、障害者の権利に関する条約第24条を受けて、「インクルーシブ教育システムとは、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みであり、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、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ていること、個人に必要な合理的配慮が提供されること等が必要とされる旨が示されている。そして、共生社会の形成に向けては、障害者の権利に関する条約に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であり、その構築のため、特別支援教育を着実に進めていく必要がある」と示されている。

つまり、インクルーシブ教育システム構築のためには特別支援教育の充実が基盤となるということであり、これまでの特別支援教育に変わり、新たにインクルーシブ教育が始まるということではない。中教審報告において、「基本的な方向性としては、障害のある子どもと障害のない子どもが、できるだけ同じ場で共に学ぶことを目指すべきである。その場合には、それぞれの子どもが、授業内容が分かり学習活動に参加している実感・達成感を持ちながら、充実した時間を過ごしつつ、生きる力を身に付けていけるかどうか、これが最も本質的な視点であり、そのための環境整備が必要である」と述べられているように、障害のある子どもと障害のない子どもが単に同じ場で学ぶことだけを目的としている訳ではない。しかし、教育現場においては断片的な情報から、「特別支援教育はこれからインクルーシブ教育に変わっていく」、「インクルーシブ教育では障害のある子どもが障害のない子どもが通常の学級と一緒に学ばなければならない」などの誤解や、分からないことに対する不安感や負担感を感じている学校関係者や教員等も多い。学校における体制づくりを進めるためには、インクルーシブ教育システム構築に関する正しい情報をできるだけ分かりやすく提供し、これらの不安感や負担感を軽減していく必要がある。

2. 体制づくりに重視すべき内容の8つの観点

学校が抱える課題は、多様化・複雑化してきており、それらの課題を解決するためには、地域の専門家や専門機関とも連携し、学校がチームとして取り組む体制を整備することが必要になってきている。インクルーシブ教育システム構築のための教育の専門性を確保し、チームとしての学校の体制づくりを進めるためには、教職員一人一人がその理念や意義を理解し、基本的な知識と取組に対する意識を高めていく必要がある。

体制づくりは、学校全体の組織的な取組として進めることが重要であることから、体制づくりに重視すべき内容については、その中心となる管理職や特別支援教育コーディネーターだけでなく、全ての教職員にとってできるだけ分かりやすく内容を示す必要がある。

そこで本研究では、中教審報告に示された内容をできるだけ教育現場に分かりやすく伝えることにも留意し、学校における体制づくりに関して重視すべき内容について、教育現場のニーズを把握し、Q&Aの形式を中心にできるだけ具体的にまとめていくこととした。

本研究所で取り組んだ先行研究では、インクルーシブ教育システム構築に向けた取組を進める上で必要とされる、教育の専門性や関係者の情報共有、関係機関等との連携、協働等を含む組織運営等を、体制づくりの問題としてとらえ、その在り方について検討し、地域（市町村）における体制づくりに必要かつ重視すべき内容をグランドデザインとしてまとめた。本研究では、各学校が、地域（市町村）における体制づくりのグランドデザインをどのように活用して体制づくりを進めればよいか、また、各学校の体制づくりの状況に応じて地域（市町村）は体制づくりをどのように見直していけばよいか、学校における体制づくりとそれを支える地域（市町村）における体制づくりをシステムとして構築できるように重視すべき内容をまとめていくこととした。

学校における体制づくりのために重視すべき内容を検討するにあたっては、先行研究で整理した地域（市町村）における体制づくりのグランドデザインの8つの視点をもとにした。グランドデザインは、全国どこの地域（市町村）においても等しく取り組むべきもの（ナショナルミニマム）としてまとめたものである。

8つの視点は、「インクルーシブ教育システム構築に向けてのビジョン」「組織運営に関すること」「乳幼児期からの早期支援体制に関すること」「就学相談・就学先決定に関すること」「合理的配慮、基礎的環境整備の取組に関すること」「地域資源の活用による教育の充実に関すること」「教育の専門性に関すること」「社会基盤の形成に関すること」である。

これらの地域（市町村）における体制づくりのグランドデザインを支えとして、各学校がどのように体制づくりを進め、インクルーシブ教育システムを構築していけばよいか、ガイドライン（試案）に示される内容は教職員の共通理解のもと学校が主体的に進めることができるための参考になるものであることが望まれる。国や自治体から教育現場に求められているものと、学校等の教育現場が進めていくものが合致していなければ、インクルーシブ教育システム構築のための体制づくりは進まない。

3. インクルーシブ教育システムに関する教育現場の意見収集とニーズの把握

そこで本研究では、文部科学省で取り組まれたインクルーシブ教育システム構築モデル事業地

域における取組の成果と課題を参考にするとともに、研究協議会による意見交換、及び研究協力機関である教育委員会や学校等に訪問し、行政関係者及び学校関係者からインクルーシブ教育システム構築に関する教育現場の課題や今後重要と思われること、インクルーシブ教育システムに関して分からないことや知りたいこと等について、意見や情報を収集することにより教育現場のニーズを把握し、ガイドライン（試案）の内容に反映することとした。

インクルーシブ教育システム構築に関する教育現場の課題として多く挙げられたのは、インクルーシブ教育システムや合理的配慮に関する理念や考え方に関する基本的な知識の不足、障害のある子どもと障害のない子どもが共に学ぶことの意義や意味の理解、本人・保護者との合意形成の進め方、そしてそれらに対する教員一人一人の意識改革などであった。その他には、管理職のリーダーシップ、校内委員会や特別支援教育コーディネーターの役割の明確化、個別の教育支援計画及び個別の指導計画の作成と活用、教員の専門性の確保と人材の活用、進学に伴う学校間の引き継ぎと支援のつながり、外部の専門機関との連携のとり方、周囲の子どもや保護者、地域住民に対する理解啓発の促進など、いずれも特別支援教育の体制づくりでも重要になる内容であった。

インクルーシブ教育システムに関して「分からないこと」「知りたいこと」については、システム構築に関すること、合理的配慮に関すること、校内体制に関すること、保護者や外部機関との連携に関することなどにまとめられた。具体的には、システム構築の進め方と評価の在り方、特別支援教育の体制づくりとの違い、合理的配慮や基礎的環境整備の決定のプロセス、保護者との合意形成の図り方、一斉指導の中での合理的配慮の提供の方法、授業づくりや学級経営・生徒指導との関連、連続性のある多様な学びの場の考え方、外部の専門機関等との連携のとり方、個別の指導計画及び個別の教育支援計画の作成と活用、まわりの子どもや保護者に対する理解啓発などであった。

4. ガイドライン（試案）としてのまとめ

これらの教育現場の課題と今後重要と思われること、分からないことや知りたいことに関する意見等を教育現場のニーズとして把握し、その内容をインクルーシブ教育システム構築のための体制づくりについての重要性や優先度から検討し、ガイドライン（試案）の構成を、「学校における体制づくりのためにおさえておきたいこと」「インクルーシブ教育システム構築のための体制づくりQ & A」「インクルーシブ教育システムに関する知っておきたい基礎知識」の3部構成でまとめることとした。

「学校における体制づくりのためにおさえておきたいこと」の内容は、教育の専門性の確保とチームとしての学校の体制づくりについて、校内の全ての教職員が共通理解しておきたいことである。学校が抱える課題は、多様化・複雑化してきており、インクルーシブ教育システム構築のための体制づくりに関して、不安感や負担感をできるだけ少なくするということである。新たにたくさんのことに取り組む必要はなく、これまでの特別支援教育の体制づくりを充実させることが重要であるということである。校長のリーダーシップ、教職員の共通理解のもと学校全体で取り組む必要があること、特別支援教育がインクルーシブ教育システム構築の基盤となることから、誰もが分かる授業づくりや学び合い、支え合う学級づくりが大切であること、本人及び保護者の

教育的ニーズを十分に把握し合意形成のもとで進める必要があること、そのためには地域社会への理解啓発も重要であることなどである。

「インクルーシブ教育システム構築のための体制づくりのQ&A」では、インクルーシブ教育システムに関して教育現場から挙げられた分からないことや知りたいことを中心に、Q&A形式でまとめた。教育現場で多く挙げられたもの、具体的な体制づくりの土台にかかわるもの等からQを選定した。Aでは、これまでの特別支援教育の体制整備の見直しとインクルーシブ教育システム構築のための体制づくりの新たな視点から解説した。

「インクルーシブ教育システムに関する知っておきたい基礎知識」は、障害者の権利に関する条約の批准に至までの国内法等の整備を中心に、教育現場にも知っておいて欲しい基礎的な知識について解説した。障害者の権利に関する条約の批准に伴うインクルーシブ教育システム構築は、我が国だけ取組ではなく、世界各国で取り組まれていることを知ることも、教職員一人一人の意識を高めるためには重要と考え、海外のインクルーシブ教育システムの状況も取り上げることにした。

5. 本ガイドライン（試案）の位置付けと普及について

本ガイドライン（試案）は、地域（市町村）における体制づくりをどのように活用して、各学校が体制づくりを進めればよいか、また、学校の体制づくりの状況に応じて地域（市町村）は体制づくりをどのように見直していけばよいか、学校における体制づくりとそれを支える地域（市町村）における体制づくりをシステムとして構築できるように、学校や地域（市町村）における体制づくりの取組の参考となる重視すべき内容についてまとめたものである。

ガイドラインには厳密な規定はないが、国や自治体などが指導方針として示す、大まかな指針、指導目標とされている場合が多い。法的な拘束力はないが、取り組むことが望ましいとされる指針や基準の目安などを示したものであるとされている。

インクルーシブ教育システム構築のためのガイドラインは、本来であれば、文部科学省が示すものであると思われるが、本ガイドライン（試案）は、文部科学省の協力の下に作成したものであり、それに資するものと考えている。しかしながら、障害者の権利に関する条約の批准に伴い、国内法等の整備が進む中、関係省庁から様々な国レベルのガイドラインが示されており、その中には何らかの拘束力をもつものもある。

本研究においてまとめたガイドライン（試案）については、全ての教職員にできるだけ分かりやすく情報提供し、共通理解のもと負担感や不安感を抱かずに、学校がチームとして組織的な体制づくりを進めていくことを意図したため、望ましい取組に関する大まかな指針や具体的な方向性は示しているが、指針や基準の目安等までは示していない。また、本ガイドライン（試案）は、法的な拘束力をもつものでもない。

そこで、教育現場への普及と活用を図る際は、本報告書とは別に、「学校における体制づくりのガイドブック」の扱いとして、冊子やリーフレット等を作成し、また Web サイトに掲載することにより、広く情報提供を図ることとする。

6. 今後の課題

研究から見えてきた体制づくりに関する今後の課題について述べる。

1つ目は、合理的配慮と基礎的環境整備の提供についてである。障害者差別解消法が施行され、学校においても、何らかの配慮を求める意思の表明があった場合には、負担になり過ぎない範囲で、社会的障壁を取り除くために必要で合理的な配慮を行うことが求められる。こうした配慮を行わないことは差別になる。気がかりなのは、本人や保護者からの要請があった場合は、学校はそれを全て受け止めてしまい、障害の状態や教育的ニーズとはかけ離れた配慮も合理的配慮として捉えてしまうことである。「均衡を失した又は過度の負担」に関する基準が欲しいという現場の声にもそれが現れている。

合理的配慮は、障害に対して提供されるのではなく、障害の状態や特性等から生じる教育的ニーズに対して提供される。教育的ニーズは子どもの状態の変化により変わりうるものであり、教育的成果の評価・見直しにより合理的配慮も変わっていくものである。校内で評価し検討する仕組みを整備する必要がある。

本人及び保護者との合意形成について指導や助言を行う教育支援委員会（仮称）のような組織を教育委員会等に設置することも重要である。意思の表明とは、障害のある子どもが自分の特性がわかり、必要な配慮について表明できるということである。本人のニーズを抜きにしてまわりが必要かを判断するものではない。本人が自分の困難さに対して必要な配慮を提供されることにより、学習や生活の状況が改善されているという実感と認識が持てることが重要になる。そのことが、また自分の特性に関する自己理解を促していくことにもなる。

合理的配慮は個人に提供されるものであることから、これまで以上に、個々の子どもの学習や生活上の困難さへの気づきが大切になるが、合理的配慮は基礎的な環境整備のもとで成り立つものである。学ぶ環境がきちんと整備されていなければ、合理的配慮の成果も見えてこない。誰もが分かりやすい授業づくりや学び合い、支え合う学級づくりが基本であることに変わりはないが、今後は、一人一人の学び方の特性に応じた指導方法の工夫が求められる。

2つ目は、通常の学級、特別支援学級、通級による指導、特別支援学校という連続性のある多様な学びの場についてである。障害のある子どもの就学先決定の仕組みが変わり、特別な教育的ニーズに応じて教育の場を総合的に判断し、また、状態の変化により柔軟に就学の場を見直していく仕組みとなった。教育的ニーズのある子どもに対して、適切な指導と必要な支援を行うためには、学びの場を柔軟に工夫することも検討していくことが必要になる。例えば、基礎的な環境整備として、通級による指導を利用したり、特別支援学校の弾力的運用により個別指導を行ったりするなど、個に応じた指導や学びの場の設定等による特別な指導を行う場合がある。合理的配慮はそれぞれの教育の場で提供される。合理的配慮も含め個別的な指導の場における指導が、通常の学級における指導にもつながっていくことが望まれる。連続性のある多様な学びの場とは、多様な学びの場がそれぞれ独立して存在するのではなく、例えば、特別支援学校、特別支援学級と通常の学級それぞれの場で行われる教育に連続性があるということであり、教育課程の編成の在り方についても検討課題となる。

3つ目は、教員の専門性の確保の課題である。インクルーシブ教育システムにおける教育の専門性とは何かという課題でもある。インクルーシブ教育システム構築のための体制づくりにおい

ても、管理職のリーダーシップのもと特別支援教育コーディネーター、特別支援学級や通級指導教室の担当教員、養護教諭などはキーパーソンとなる。こうした特別な役割を担う専門性の高い教員の育成が重要であることはもちろんのことであるが、同時に、全ての教員がインクルーシブ教育システムや合理的配慮等についての基本的な知識を身に付けておく必要がある。共生社会の形成や、障害のある子どもと障害のない子どもが共に学ぶことの意義や意味について、校内の教職員間で共通理解ができていなければ、組織としての体制づくりは進まない。教員養成段階での特別支援教育、発達障害の含めた様々な障害に関する基本的な知識、そしてインクルーシブ教育システムに関する理念等について、教員養成段階の大学等の必修にすること、現職教員には受講を必須とする研修体制の充実が急務である。

4つ目は、学校教育を支える地域の資源の活用や、関係機関等との連携である。子どもの育ちは学校だけが担うのではなく、保健や医療、福祉、労働等の関係機関が学校教育を支える体制づくりも重要である。多職種の専門家が多数、学校教育に携わることになることから、これまで以上に、管理職には、ビジョンを明確にし、組織的、計画的に取り組む学校経営のマネジメント力も求められる。

5つ目は、幼児教育から初等中等教育、高等教育に至るまでの支援のつながりである。就学前の相談支援ファイルや就学支援シートと、個別の教育支援計画がばらばらに活用されるのではなく、生涯にわたる支援ツールとして活用できるものにする必要がある。我が国においても米国の I E P (Individualized Education Plan) のような行政サービスを保障するものにしていくことも今後検討する必要がある。

6つ目として、インクルーシブ教育システムは関係者だけの取組では定着は難しい。国民や地域住民、学校であれば当事者以外の子どもや保護者への理解啓発を、国、地域、学校のそれぞれのレベルで進めていくことが重要である。

障害者基本法には、障害者の定義として、身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものとしている。これは、障害者が日常生活又は社会生活において受ける制限は、障害のみに起因するものではなく、社会における様々な障壁と相対することによって生ずるものとのいわゆる「社会モデル」の考え方である。社会的障壁の除去について国全体の意識を高める必要があると考える。

最後に、本研究では、学校におけるインクルーシブ教育システム構築のための体制づくりのガイドラインとしての枠組みを示した。国全体としてインクルーシブ教育システムが構築されていくためには、これらの枠組みが実行に移され、具体的な取組としての実践の積み重ねによる事例の集積と検証が必要である。また、システム構築はよりよいものをつくりあげていくプロセスである。そのためには、ビジョンを具現化していくための到達目標の設定と進捗状況を管理するための、システム構築に関する段階的で具体的な指標なども明らかにしていく必要がある。

(笹森 洋樹)

<引用・参考文献>

- CAST (2014) 学びのユニバーサルデザイン (UDL) ガイドライン.
http://www.udlcenter.org/sites/udlcenter.org/files/Guidelines_2.0_New%20organization_japanese.pdf (アクセス日、2015-11-02)
- 厚生労働省. 障害児支援のあり方に関する検討会 (2014) 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～
- 芝田裕一 (2013) 人間理解を基礎とする障害理解教育のあり方. 兵庫教育大学研究紀要, 43, 25-36.
- 中央教育審議会初等中等教育分科会 (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).
- 中央教育審議会初等中等教育分科会 (2015) チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について (答申).
- 東京都教職員研修センター教育開発課 (2008). 障害者理解のための学習に関する教員研修資料集.
- 徳田克己・水野智美 (2004) 障害理解－心のバリアフリーの理論と実践－. 誠信書房.
- 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所 (2012) 専門研究A「インクルーシブ教育システムにおける教育の専門性と研修カリキュラムの開発に関する研究」研究成果報告書.
- 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所 (2012) 専門研究A「インクルーシブ教育システムの構築に向けた特別な支援を必要とする子どもへの配慮や特別な指導に関する研究—具体的な配慮と運用に関する参考事例—」研究成果報告書.
- 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所 (2014) 専門研究A「インクルーシブ教育システム構築に向けた取組を支える体制づくりに関する実際研究—モデル事業等における学校や地域等の実践を通じて—」研究成果報告書.
- 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所 (2010). 重点推進研究「小・中学校等における発達障害のある子どもへの教科教育等の支援に関する研究」研究成果報告書.
- 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所 (2012). 重点推進研究「発達障害のある子どもへの学校教育における支援の在り方に関する実際研究—幼児教育から後期中等教育への支援の連続性—」研究成果報告書.
- 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所: インクルーシブ教育システム構築支援データベース (インクルDB).
<http://inclusive.nise.go.jp/>
- 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所 (2015) 国立特別支援教育ジャーナル第4号
- 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課 (2013) 教育支援資料—障害のある子供の就学
手続と早期からの一貫した支援の充実—
- 文部科学省. 文部科学省所管事業分野における障害を理由とする差別の解消に関する対応指針.
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1364725.htm (アクセス日、2015-11-02)