

〈論文〉

なぜ特別支援教育を受ける子どもが増えているのか

—障害児教育政策の転換点の検討を通して—

保坂 克洋

1. はじめに

2007年に特殊教育から特別支援教育へと障害児教育の制度的転換がなされた。新しい障害児教育制度の特別支援教育では、2012年に中央教育審議会初等中等分科会から「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)」が出されているように、障害のある子もいない子も同じ場で学ぶことを目指すインクルーシブ教育が求められている。

しかし、特別支援教育への制度的転換以降、通常学級とは異なり、特別支援学校、特別支援学級に在籍している児童生徒や通級指導において特別支援教育を受けている児童生徒が増えている。具体的に、義務教育段階における特別支援学校、特別支援学級に在籍している児童生徒数や通級指導を受けている児童生徒数を、それぞれ2019年度と特別支援教育の制度が始まった2007年度の数を比較してみたい⁽¹⁾。まず2019年度の義務教育段階の特別支援学校の在籍者数は、74,849人で、この数は2007年度と比較すると約1.3倍にあたる。また2019年度特別支援学級在籍者数は、278,140人で、2007年度の約2.8倍。そして2019年度に通級指導を受けている児童生徒数は、133,398人で、2007年度の約2.9倍となっている。また、これらの数値の推移を確認すると、毎年前年度を上回る形で右肩上がりに増加している。

これらの統計が示すように、インクルーシブ教育を目指している特別支援教育へと制度的転換がなされた以降、多くの児童生徒が通常学級とは異なる場所で教育を受けるようになっていく。インクルーシブ教育を「障害児も健常児と同じ場で学ぶこと」とするのであれば、通常学級とは異なる場で学んでいる児童生徒の増加は、インクルーシブ教育が目指すものとは矛盾した状況にあると言える。

では、なぜインクルーシブ教育を目指す特別支援教育制度の中で、特別支援教育の対象とされる障害児が増えているのだろうか。このことについて、教員や盲学校・養護学校の校長、また教育委員会といった行政の立場からも障害児教育に関わってきた経験を持つ鈴木(2010)は、特別支援学校の子どもの急増の背景に焦点化させながら、その主な背景を「学校現場における障害やさまざまな教育的ニーズのある子どもたちの排除」と「通常の学級におけるそのような子どもたちへの対応が十分にできていない状況」の2つを指摘している(鈴木 2010, p.51)。そして、こうした特別支援学校生の増加の背景に排除があるという主張は、教育現場の経験に基づいたものであるとして、「通常教育から排除される子どもたち」という小見出しのもと、6つの排除事例が紹介されている(鈴木 2010, pp.55-71)。

こうした排除はなぜ起きているのか。鈴木は一連の議論を終えた「おわりに」において、「LDやAD/HD、高機能自閉症のような軽度発達障害の子どもたちに焦点が当てられたことは、特別支援教育の大きな成果ではありますが、個別のニーズをとらえ、個別に対応することが、結果的に通常の学級から排除され、特別支援学級へ、さらに特別支援学校へと流れをつくっていると思うのです」(鈴木 2010, p.262)と述べている。つまり、障害児が通

なぜ特別支援教育を受ける子どもが増えているのか—障害児教育政策の転換点の検討を通して—

常学級から排除されてしまうのは、発達障害という従来障害とみなされていなかった障害に焦点が当てられ、そうした障害児への一人一人のニーズに基づいた対応が必要とされてきたことにあると指摘している。

後述するように、障害児教育のなかで発達障害が教育の対象となり、また個別のニーズに基づいた対応が制度的に求められるようになったのは、特殊教育から特別支援教育への制度的な転換がきっかけとなっている。この制度的な転換は、障害児教育の対象や対応の在り方の変更を求めるものであり、障害児教育における障害児観の転換として位置付けられるだろう。イアン・ハッキングは、新たな人間の種類が立ち現れることで、それに関わる人々の経験可能性が変わることを指摘している(Hacking 訳書 2012)。こうしたハッキングの議論を踏まえるならば、特殊教育から特別支援教育への転換は、「障害児」の新たな人間の種の構築過程として捉えられる。そして、鈴木氏の議論に基づくならば、そうした障害児観の転換によって、通常学級から多くの子どもたちが排除されるようになっていくといえるだろう。

ここまでの議論を踏まえ、なぜ特別支援教育を受けている子どもが増えているのかという問いに答えるためには、戦後の障害児教育政策の展開の中で、どのように特殊教育から特別支援教育への転換がなされたのか、そのなかでも個別のニーズに対応するという新たな障害児教育がどのような障害児教育政策の展開の中で位置付けられるようになったのかを明らかにする必要があると思われる。

本論文では、このような問題関心に基づき、国の教育行政(文部省、文部科学省)から出された障害児教育に関する報告や答申等の内容に着目し、どのような障害児教育政策の展開の中で障害児教育の変化がもたらされてきたのかを検討する。

2. 特別支援教育の特徴 — 特殊教育との比較から

2-1 特別支援教育の特徴

特殊教育から特別支援教育への障害児教育制度の転換によって、障害児教育の何が変わったのだろうか。まずは、2003年に文部科学省が設置した特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議から出された調査報告(「今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)」)のなかで、どのように特別支援教育の特徴が指摘されているかを確認しよう。そこでは、「特別支援教育とは、従来の特殊教育の対象の障害だけでなく、LD、ADHD、高機能自閉症を含めて障害のある児童生徒の自立や社会参加に向けて、その一人一人の教育的ニーズを把握して、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、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」と特別支援教育の基本的な考え方が提示されている。

こうした特別支援教育の考え方が提示されたのを踏まえ、特別支援教育の特徴は「これまでの障害種別ではなく『教育的ニーズ』に焦点を当てた教育支援を実施すること、LD、ADHD、高機能自閉症など軽度の発達障害を伴うといわれる子どもたちへの支援を特別支援教育の範疇で捉えること」(堀家 2012, p.55)と指摘されている。

つまり、特殊教育との違いを明確にするならば、特殊教育では、障害種別に基づいて障害児教育がなされていたが、特別支援教育では、一人一人の教育的ニーズに基づいて行うこと、そして、特殊教育のもとでは障害とみなされていなかった発達障害児も障害児教育の対象となること、特殊教育から特別支援教育への転換の大きなポイントとなっていると言える。

特に、「一人一人の教育的ニーズに基づいて」教育を行うという点は、「障害の種類や程度のみならず、子どもの視点に立って一人一人をより多角的総合的に見ていこうとする考え方と方法の変化である」とし、こうした従来の特殊教育からの転換を大きなパラダイムチェンジであるという評価もなされている(柘植 2013, pp.21-24)。

2-2 特別支援教育への転換をもたらした要因

(1) 国際的なインクルーシブ教育政策の影響

では、特別支援教育として、従来では障害としてみなされていなかったような子どもたちにも、一人一人の教育的ニーズに基づいて障害児教育を行っていくという障害児教育制度の転換はどのようにもたらされてきたと考えられてきたのだろうか。

まず、ひとつに、「一人一人の教育的ニーズに基づいた」教育という視点は、国際的なインクルーシブ教育政策の影響を受けたものとして指摘されてきた。例えば、高橋(2007)は、特別ニーズ教育が国際的に広まった契機を1994年にユネスコがスペインのサラマンカで開催した「特別ニーズ教育世界会議」の中で採択した「サラマンカ声明と行動大綱」であると位置づけている。そして、その「サラマンカ声明」の中では、子どもの多様な教育ニーズに対応するために特別ニーズ教育とインクルージョンという新しい考え方が示されたことを指摘している(高橋 2007, p.9)。さらに、特別支援教育における「支援」概念の検討を行っている金澤(2013)は、脚注内ではあるが、こうした、国際的なインクルーシブ教育を志向している潮流の中で、日本の障害児教育の改革が影響を受けていることを指摘している(金澤 2013, p.20)。

(2) 発達障害概念の浸透

特別支援教育やそれに関する障害の概念を検討している先行研究では、それまで障害とはみなされていなかった発達障害概念が社会的に浸透することで、特別支援教育への制度的転換がもたらされたことが指摘されてきた(篠宮 2018, 高木 2019)。

従来、知的障害を含む概念であった発達障害概念が、1990年代以降、どのように知的障害を含まない形で概念化されてきたのかを検討している篠宮(2018)は、1990年代以降の医療・教育関係者や当事者の活動によって、知的障害を含まない(軽度)発達障害の存在が社会的に認知されるようになったことで、LD, ADHD, 高機能自閉症も対象に含みこんだ特別支援教育制度を発足させたと指摘している(篠宮 2018, pp.60-61)。

また、1993年になされた通級指導の制度化は、「インクルージョン教育を制度という形に具体化するための第一歩、すなわち特殊教育の教育対象を普通教育に在籍する児童にも広げることを制度的に可能にするための第一歩」として位置づけられている(篠宮 2018, p.80)。こうした特別支援教育制度の先駆けとなった通級指導の制度化は、現在では発達障害の一つに含まれている「学習障害」への着目によってもたらされたと指摘されている。例えば、高木(2019)は、1992年に文部省から出された「通級による指導に関する充実方策について」の中で、学習障害児の問題が重要な課題となっており、通級指導が効果的であると指摘されていたことに言及しながら、通級指導の対象の筆頭として、学習障害を挙げたと指摘している(高木 2019, pp.86-87)。つまり、高木は、特別支援教育への転換のきっかけとして、学習障害(発達障害)概念が社会的に着目されるようになってきたことを位置づけているといえる⁽²⁾。

このように、従来の研究では、発達障害を含んだ障害児の一人一人の教育的ニーズに着目した教育を行うとした特別支援教育への制度的転換は、国際的なインクルーシブ教育政策の影響や、発達障害概念の社会的浸透によってもたらされてきたと指摘されてきた。

しかし、障害の種別ごとへの対応から個別のニーズに基づいた対応への制度的転換の先駆けとして位置づけられる通級指導の対象には、制度化された1993年時点において学習障害は含まれていなかった。もし、学習障害への着目が通級指導の制度化をもたらしただけであれば、当然、学習障害も通級指導の対象となっていたはずである。学習障害が対象にならずとも通級指導の制度化がなされたのは、単に学習障害への着目だけでなく、通級指導を制度化する必要性が、それ以前の障害児教育政策の展開を通して求められていたからだと言える。つまり、一人一人の教育的ニーズに対応するといった特別支援教育への転換は、発達障害概念が社会的に浸透した結果だけでなく、通級指導が制度化される前の障害児教育政策の展開によってもたらされてきたといえるのではないだろうか。

このことを検討するためには、それまでの障害児教育政策と関連付けながら、通級指導がどのように制度化されたのかを検討する必要があるだろう。この検討を通して、どのような国の教育行政の論理に基づいて、障害児教育政策が転換してきたのかを明らかにする。

3. 分析対象と方法

本稿では、一人一人の教育的ニーズに基づいた教育という視点が、障害児への排除をもたらししているのではな

なぜ特別支援教育を受ける子どもが増えているのか—障害児教育政策の転換点の検討を通して—

いかという問題関心のもと、従来、障害とはみなされてこなかった発達障害児も教育の対象に含めながら、一人一人の教育的ニーズに対応するといった障害児教育がどのような障害児教育政策の展開の中で制度化されてきたのかを検討することを目的としている。そのため、以下では、国の教育行政から出された障害児教育政策に関する報告や答申等を主に分析対象として検討していく。分析対象とする資料は、2011年3月まで運用していた国立特別支援教育総合研究所のホームページにある「特別支援教育法令等データベース」内の「総則」欄の「報告・答申等」に掲載されているものを参考にした。データベースに掲載されている資料は、1954年～2011年までのものとなっており、全部で40の資料がデータベース上に掲載されている⁽³⁾。

次に、国の教育行政から出された報告や答申等の資料をどのように分析していくのかを示したい。本稿では、これらの資料を、スペクターとキツセ(1990)によって確立された「社会問題の構築主義」の研究知見を手がかりに分析していく。具体的には、報告や答申等を、障害児教育政策の「クレーム申し立て」として位置づけ、そのなかで、それぞれ議論されている障害児教育政策がどのような文脈や論理に基づいて必要とされてきたのかに着目していく。

ここで、社会問題の構築主義研究の特徴を簡単に確認しておこう。社会問題の構築主義は、客観的に存在する状態を社会問題として捉えてきた研究の問題を克服するために、スペクターとキツセによって確立された方法論である。では、社会問題を客観的に存在する状態として想定した研究は、どのような困難を抱えているのだろうか。例えば、ある客観的な状態が社会に悪影響をもたらしている状況を社会問題とする場合、どの程度の悪影響をもたらしていれば社会問題と判断できるのか、また現代社会では複雑で多様な構造を持っているため、どの範囲まで悪影響をもたらしていれば社会問題といえるのか。さらに、社会のメンバーの持つ価値に逸脱している客観的な状態を社会問題とする場合、どの程度の社会のメンバーの価値に逸脱していれば社会問題として言えるのか。また価値に基づく社会問題の捉え方は、社会における合意された価値が存在していることを前提としているが、多様で、異なる価値を持ったメンバーによって社会が成り立っていることを踏まえるならば、誰の価値に逸脱したものが社会問題として言えるのか。このように、客観的な状態を想定した社会問題研究は、経験的な研究を行う上で、克服が困難な疑問をもたらしてしまう。

スペクターとキツセは、このような研究上の困難を克服するために、社会問題を「ある状態が存在すると主張し、それが問題であると定義する人びとによる活動」として捉えることを要請し(Spector and Kitsuse 訳書 1990, p.117)、そうした人々の定義活動を「クレーム申し立て活動」として定義している。つまり、社会問題の構築主義的研究において、社会問題は、人々の活動の外部に客観的に存在するものではなく、ある事象に対して問題であると定義する人々の活動それ自体として考えるのである。

では、このクレーム申し立て活動とは、どのような特徴を持つものなのだろうか。スペクターとキツセは、「クレーム申し立ては、つねに相互作用の一形式である。つまりそれは、ある活動主体から他の者に向けての、ある想定された状態について何かをすべきだという要求である」としている(Spector and Kitsuse 訳書 1990, p.123)。つまり、クレーム申し立て活動は、自分たちにとって好ましくない状況に社会的な関心を集めさせ、その状況を変えるために他者に働きかける行為といえる。そのため、クレーム申し立て活動は、他者を説得するための論理的でレトリカルな構造を持っていることが指摘されている(Best 2012, pp.30-31)。

さて、ここまで、社会問題の構築主義、そしてクレーム申し立て活動の特徴について確認してきた。クレーム申し立て活動は、ある問題に対して、他者に対応を求めるとするならば、そのなかでは、問題解決に向けた対応の必要性について論理的に述べられていることが想定される。そのため、障害児教育政策の転換をもたらしてきた国の教育行政の論理の検討を目的としている本稿において、社会問題の構築主義の研究知見に基づきながら、報告や答申等を障害児教育政策に関するクレーム申し立て活動として位置づけて分析することは、有効であると考えられる。

しかし、クレーム申し立て活動は、ある問題に対して対策を要求するものであり、この点からすると、国の教育行政から出されている報告や答申等をクレーム申し立て活動として位置づけることが妥当かという疑問も湧いてくるだろう。そのため、教育政策決定過程において出される報告や答申等はどのような役割をもっているのかを確認したい。

省庁職員として文部省の政策形成過程を論じている前川(2002)によると、政策課題の発見、発掘から政策の具体的な構想の過程において、①関係機関・団体からのヒヤリングや会議、②調査研究、③審議会や懇親会を設けることがあると指摘する。本稿で検討する資料との関連で言えば、②調査研究と③審議会や懇親会の役割が重要になってくるが、調査研究の説明の中では、複数の専門家や関係者を『調査研究協力者』として依頼し、会議形式で調査研究を行うこともあり、その場合は、実態として審議会の形式に近くなることを指摘している(前川 2002, pp.186-190)⁽⁴⁾。そのため、ここでは政策形成過程における③の審議会や懇親会の役割がどのように述べられているのかを確認したい。

まず、審議会や私的懇談会での審議が行われる場合、政策課題がはっきりしている際に行われ、政策構想の検討及び提示につながっていくことが通例であるという(前川 2002, p.189)。このことから、審議会や調査協力者会議の中で行われる審議の内容は、直接的にも教育政策に影響を与えているといえるだろう。前川は、「審議会の答申や懇親会の報告が出ると、とりあえずその答申、報告を関係方面に通知することが多い。このことは、これらの答申、報告が文部省の政策を表現するものだからである」(前川 2002, pp.189-190)とも述べており、まさに、報告や答申等が教育政策そのものとしての意味を持っていることを示している。このように報告や答申等の役割を位置づけるのであれば、報告や答申等は、問題状況を指摘し、その問題の解決に向けた対応を要求しているクレーム申し立てというよりも、様々なアクターによってなされてきたクレーム申し立てを踏まえた国による制度的な対応そのものとして位置付けられるだろう。

しかしながら、そもそも審議会の答申とは、組織の上に立つものから受けた諮問に対して答えるものである。このように、答申や調査研究協力者会議から出される報告は、具体的な政策を決定する文部(科学)大臣や国の教育行政へと教育政策の方向性を提案するものである。つまり、報告や答申等は、ある問題に対する政策の必要性を主張する形式になっている。このように報告や答申等を位置づけるならば、これらの資料は、まさにクレーム申し立て活動と位置付けられる。本稿では、こうした報告や答申等の政策過程における役割を踏まえて、障害児教育政策に関して出された報告や答申等をクレーム申し立て活動として位置付け検討していく。

4. 報告・答申等のレトリック構造の検討——「通級」(まとめ)に着目して——

この節では、ベスト(2012)のクレームのレトリック構造に関する議論を手がかりに、国の教育行政から出された報告や答申等の特徴を検討していく。ベストによると、クレームは、他者に対して、問題の存在を主張し、その問題への対応を求める説得的な活動であるため、クレームの内容を理解してもらうための前提、論拠、結論という3つの構造があるという(Best 2012, pp.30-31)。

それぞれ、簡単に確認すると、前提とは、問題の性質に関する記述のことであり、そこでは、問題に関する典型的な事例や統計などが示されることで、問題が実際に存在することが主張される。論拠は、問題と主張される状況への対応をとることを正当化するものであり、価値観が示されることで、問題状況に対して対応がなされなければならない理由を主張するものである。そして、結論は、前提と論拠を踏まえて、問題状況への具体的に必要とされる対応を示すものである(Best 2012, pp.30-40)。

ここでレトリック構造を確認するのは、次節で、国の教育行政はどのような文脈に位置付けながら、障害児教育政策を転換してきたのかを検討するためである。こうした分析を行う上で報告や答申等のどこに着目する必要があるのかという見通しを立てるためにも、レトリック構造を確認していきたい。

特にここでは、1992年に通級学級に関する調査研究協力者会議から審議のまとめとして出された「通級による指導に関する充実方策について」(以下、「通級」(まとめ))を対象にレトリック構造を検討していく。この「通級」(まとめ)を対象にする理由は、2節でも指摘したように、通級指導の制度化は、個別のニーズに基づいた対応が制度化された特別支援教育制度の先駆けとして位置付けられているためである。

「通級」(まとめ)は、具体的な内容に入る前の前文と、7つの節から構成されている。そのため、以下では、前文やそれぞれの節の概要を確認しながら、この「通級」(まとめ)のレトリック構造について確認していきたい。

前文では、まず、戦後の障害児教育の現場では、通級指導が実質的に行われてきたにもかかわらず、きちんと

なぜ特別支援教育を受ける子どもが増えているのか—障害児教育政策の転換点の検討を通して—

制度上位置付けられてこなかったことが指摘されている。そして、こうした問題を解決するためにも、通級指導に関する審議が必要だと論じている。また、最後に、学習障害への問題に対応することが喫緊の課題となっていることを指摘し、通級指導が効果的との指摘もあると言及することで、審議の必要性を正当化している。このように、前文では、端的に通級指導の制度上の問題に対応する必要性を述べていることから、レトリック構造の論拠としての役割を担っているといえるだろう。

また、それに続く1節の「通級の現状」も、前提や論拠として位置付けられる。この節では、通級指導を受けている子どもがどの程度いるのか、またどのような障害の種類や程度の子どものが受けているのかを示している。こうした、通級指導の現状の提示はレトリック構造の前提として機能していると思われるが、節の最後には、こうした現状を踏まえ、通級指導の障害児教育の有用性と今後の充実の必要性を主張している点では、論拠として位置づけられる。この点を踏まえると、1節は、前提を含みこんだ論拠としてのレトリック構造になっていると言えらる。

このように前提や論拠としての前文や1節の内容を踏まえて、2節以降は、通級指導に関する政策が提言されている。具体的には、通級指導をどのように捉えるのか(2節)、どのような障害児に対して、どのような方法で通級指導を行うのか(3節)、そして、通級指導の教育課程上の位置付け(4節)や、指導を充実させるための条件整備(5節)、通級指導における連携のあり方(6節)について、具体的な方向性が示されている。このような具体的な提言は、通級指導に関する問題を解決するための対応策の提示になっていることから、レトリック構造の結論として捉えることができるだろう。

この「通級」(まとめ)の特徴的なところは、最後に学習障害児に対する対応について論じられていることである(7節)。これは、前文の最後に通級指導に関する審議を行う理由として、学習障害児の指導の有効性が述べられていたことに対応しているといえる。ここでは、具体的に学習障害とはどのような障害で、どのような対応が必要とされるのかが論じられているものの、学習障害について今後基礎的な研究が必要として、ここで論じられている学習障害の定義や学習障害への対応は暫定的なものとして位置付けられている。このようにこの節では、学習障害児に対する通級指導の具体的な対応策が論じられてはいない。このことを踏まえると、この議論は、通級指導に関するクレームのレトリック構造の結論としてではなく、前文と同様に、通級指導の必要性を正当化させる論拠として機能していると言える。

ここまで、「通級」(まとめ)のレトリック構造を検討してきた。この報告のレトリック構造は、具体的な審議のまとめの内容に入る前の前文、また本文の最初の節が、前提や論拠として機能しており、本文の中心は、具体的な通級指導の政策への提言を行っている結論として位置付けられる。また、最後の7節は、それまで障害児教育制度の対象となっていない学習障害の問題を論じることで、通級指導の検討を行うことを正当化する論拠として機能していた事を確認した。こうしたレトリック構造からこの報告の特徴を述べておくと、前提や論拠が端的に述べられている一方で、結論としての政策提言に関する内容が多いということである。これは、社会問題の自然史⁵⁾において、政策形成に関する議論の段階は、すでに、様々なクレーム申し立て、またそれに対するメディアや大衆の反応に影響を受けてなされることが多いことから(Best 2012, pp.21-22)、その問題解決に向けた議論を行うことの正当化はさほど必要ないということが考えられる。また、審議会が出す答申の特徴に見やすいように、国の教育行政のもとに置かれた審議会や調査研究協力者会議が出す報告や答申等などは、審議会や調査研究協力者会議が置かれた組織の上からの要請によって議論を行い、政策を提言しているため、議論している問題の政策提言を行うことに対して正当化する必要性がないということも、この「通級」(まとめ)のレトリック構造の特徴をもたらしていると考えられる。

5. 障害児教育政策の転換点の検討

5-1 「通級による指導」の制度化の再検討

前節では、「通級」(まとめ)のレトリック構造を検討してきた。ここでは、それを踏まえて、一人一人の教育的ニーズに対応する特別支援教育の先駆けとして位置付けられてきた通級指導が、どのような戦後の障害児教育政

策の展開の中で制度化されたのかを検討したい。特に、これまで、通級指導は、国際的なインクルーシブ教育政策の影響や、学習障害の社会的に認知の広まりと関連づけながら制度化されたことが指摘されてきた。しかし、「通級」(まとめ)の内容を確認すると、そのような位置付けとは別に、国の教育行政が通級指導を制度化した文脈が見えてくる。

国の教育行政はどのような文脈に位置付けながら、通級指導を制度化したのかを確認するために、前節で検討した「通級」(まとめ)におけるレトリック構造の論拠にあたる部分、そのなかでも特に前文の内容に着目したい。レトリック構造の論拠は、問題への対応を正当化する特徴を持つことを確認した。そこでは、ある問題への対応が必要とされる文脈を提示することで、対応の正当化がなされていると考えられる。そのため、この論拠にあたる部分こそ、国の教育行政がどのような文脈に位置付けて、通級指導を制度化しようとしたのかを表れているといえるだろう。

すでに、前節でも前文の概要について示したが、ここではもう少し詳細に内容を確認したい。冒頭では、特殊学級との比較の中で、通級指導とはなにかについて述べられている。具体的には、1947年に学校制度上位置付けられた特殊学級は、軽度の心身障害児の教育の場として重要な役割を果たしているとして述べ、当初は児童生徒が籍を置き、大半の指導を受ける「固定式」として想定され整備されてきたという。一方、近年、多くの時間を通常学級で指導を受け、障害に応じて特殊学級で特別な指導を受けるといった形態も、ある障害の種類や程度によっては一般化してきたとして、こうした指導形態を「通級」と述べている。

このように通級指導を定式化したあとで、中盤では、それまで出されてきた報告や答申に言及しながら、特定の心身障害児に対しては、有効な教育形態であることを指摘している。例えば、1978年に出された『軽度心身障害児に関する学校教育の在り方』(以下、「軽度心身障害児」報告)では、軽度心身障害児に対する具体的方策の一つとして、通級指導を考慮するように提言していることや、第3次臨時教育審議会答申や1988年の教育課程審議会答申においても、通級指導における指導体制の充実や、教育条件の改善が主張されていることを述べている。

そして、前文の後半には、現場での実践が蓄積されており、かつ軽度心身障害児を中心に有効な教育形態である通級指導が、教育課程上の位置付けや、通級指導の対象になる児童生徒の障害の種類や程度、指導内容や方法が明確にされてこなかったなど、実践する上で解決が必要な問題を抱えていることが述べられている。また、最後に、学習障害児への指導にも通級による指導が効果的とも言われていることを述べることで、通級指導の問題を検討する必要性を論じている。

このように前文の内容を確認してみると、学習障害が通級指導の制度化をもたらしたという捉え方は、ほんの一面に過ぎないと言えるだろう。もちろん、最後にそれまで障害児教育の対象として着目されてこなかった学習障害に言及していることから、学習障害への着目が通級指導の制度化過程に影響を与えていることは確かだろう。本文でも、1つの節を使って学習障害について論じられている。しかしながら、その7節では、ある児童が学習上の困難を抱えていたとしても、様々に他の要因が考えられるため容易に学習障害と結びつけて捉えてしまうことに対して、慎重な姿勢を取っている。また、そこでは、現状として専門家であっても学習障害の判別が難しい状況にあることが指摘されている。以上のような記述から伺えるのは、この当時、まだ学習障害という問題が学校教育の領域において十分に正統性を得ていない状況であったと言える。このように考えると、十分に学校教育の問題として正統性を持っていない学習障害のみによって、教育政策の転換がもたらされることはないだろう。

むしろ、ここで重要だと思われるのは、この審議がなされるよりも以前から、主に軽度心身障害児に対する障害児教育の形態として多くの積み重ねがあり、そうした障害児に対する教育として有効であることが国の障害児教育政策の中でも議論されてきたことに言及されている点である。具体的には、「既に、昭和53年に、文部省の特殊教育に関する研究調査会の報告『軽度心身障害児に関する学校教育の在り方』も、軽度心身障害児に対する具体的方策の一つとして、『通級による指導』を考慮すべきことを提言している」と述べられている。このように、国の障害児教育政策の中でも1978年の時点で通級指導の重要性が述べられてきたことに言及しながら、通級指導の制度化の必要性が主張されている。このような前文の内容を踏まえるならば、学習障害への着目によって通級指導の制度化がなされたというだけでなく、むしろそれ以上に、国の障害教育政策、その中でも特に軽度

なぜ特別支援教育を受ける子どもが増えているのか—障害児教育政策の転換点の検討を通して—

心身障害児への教育の充実や整備の必要性が主張されてきたという文脈に位置付けられながら、通級指導の制度化がなされてきたといえる。

5-2 障害児教育政策の転換点としての「軽度心身障害児」報告

前節では、国の教育行政が、軽度心身障害児への教育の充実や整備が必要とされてきた文脈に位置づけながら、通級指導を制度化してきたことを確認した。このことが示すのは、一人一人の教育的ニーズに対応するといった障害児教育の方向性は、通級による指導の制度化以前に、すでに障害児教育政策のなかで位置付けられていた可能性があるということである。このことを確認するために、ここでは、「通級」(まとめ)の前文で言及されている1978年に出された「軽度心身障害児」報告の内容を確認していきたい。

まずは、この報告の概要を示そう。この報告は、前文と2つの節から構成されている。前文では、まず、1979年から養護学校教育の義務制が施行されることに伴って、主に重度・重複障害児に対する様々な施策がなされていることに言及している。そして、その一方で、軽度心身障害児への教育の改善・充実が必要な時期に至っていると述べることで、軽度心身障害児の教育を検討する必要性が述べられている。こうした前文をふまえ、1節では、「軽度心身障害児に対する学校教育のための基本的な考え方」という見出しのもと、2節で論じる具体的な方策をどのような観点から論じているのかが示されている。そして、2節では、「軽度心身障害児に対する学校教育のための具体的方策」という見出しのもと、弱視者、難聴者、知的障害者、肢体不自由者、病弱・身体虚弱者、言語障害者、情緒障害者、2つ以上の軽度の障害を有する者の8つの分類に基づいて、それぞれの障害の種別ごとに具体的な方策について述べられている。

「通級」(まとめ)では、軽度心身障害児への教育において通級指導を具体的な方策として考慮するようにと指摘されていたが、「軽度心身障害児」報告において、通級指導への言及はどのような文脈の中でなされているのだろうか。このことが端的に示されているのは、1節である。そこでは、次の2節のなかで軽度心身障害児に対する具体的な方策をどのような観点から提言するかをあらかじめ提示している。具体的には、「特殊学級への通級、特殊学級と通常の学級の交流、専門の教師の巡回による指導など多様な指導形態のいずれを指導内容の必要性との関連のもとに選択するか」ということが一つの観点として論じられることが述べられている。つまり、通級指導は、軽度心身障害児に対する多様な教育形態の一つとして位置付けられている。このように、多様な教育形態を想定しながら、適切な教育形態をどのように選択すればよいのかが述べられているのは、軽度心身障害児への教育は「心身の状況に応ずる弾力的、かつ、柔軟な教育形態の可能性などを考慮し、学校教育全体を通じて最もふさわしい教育の場を求めるという立場から考えなければならない」という認識にもとづいているためといえる。

このような、障害児に対して、弾力的で柔軟な教育形態を考慮しつつ、適切な教育の場を検討する必要があるという言及は、特別支援教育への制度的転換が具体的に検討され始めたなかでも述べられている。例えば、2002年に初めて、報告・答申等のタイトルに「特別支援教育」という語が使用された「今後の特別支援教育の在り方について(中間まとめ)」では、第2章の「今後の特別支援教育の在り方についての基本的な考え方」において、「児童生徒の一人一人の教育的ニーズは多様であり、また不変のものでもない」という認識のもと、「小・中学校の特殊学級や盲・聾・養護学校等の利用可能な人的・物質的資源を児童生徒一人一人の教育的ニーズに応じて弾力的に活用して適切な教育を行っていくという観点からも、教育の場を固定したものとするのではなく、児童生徒の実態等に応じて弾力的に教育の場を用意するという考え方に立って取り組むことが必要」と述べられている。このことを踏まえると、1978年に出された「軽度心身障害児」報告の時点で、現在の特別支援教育につながる障害児教育の方向性が示されていたといえる。

しかし、こうした特別支援教育につながる障害児教育の方向性は、「軽度心身障害児」報告よりも前の1969年に出された「特殊教育の基本的な施策のあり方について」(以下、「あり方」報告)において既に示されていた。例えば、「I. 特殊教育の改善充実のための基本的な考え方」では、5つの観点から基本的な考え方が述べられているが、そこでは、(1)「心身障害児の能力・特性等に応じ、柔軟で弾力的な教育的取り扱いをすること」のなかで、「すべての心身障害児に対し、その能力、特性等に応じた適切な教育が行われるべきあり、そのために、「柔軟で弾力的な教育的取り扱いをする必要がある」ことを指摘されている。

このように、1969年の時点で、障害児教育政策の基本的な在り方として「軽度心身障害児」報告の関連する内容の報告が出されていたにもかかわらず、1978年に改めて「軽度心身障害児」報告が出されたのはなぜだろうか。それは、この報告の前文にも書かれていたように、養護学校の義務制実施に伴い、重度障害児への教育施策が十分に検討されてきている中で、軽度障害児の教育についても改めて検討する必要が出てきたことが考えられる。

「軽度心身障害児」報告の前文では、養護学校の義務制実施が日本の義務教育制度の完成と位置付けられている。このことから、戦後の障害児教育政策の最重要課題は、養護学校の義務制実施を行い、教育制度から排除されていた重度障害児も教育の対象として組み込むことであった。そして、養護学校の義務制実施が正式に決定し、それまで教育の対象となっていなかった重度障害児への教育施策の検討が蓄積されてきた状況のなかで、今度は既に教育の対象となっていたものの、障害児教育として十分な対応ができていなかった軽度障害児への教育に焦点化されるようになったといえる。

「軽度心身障害児」報告をこのような障害児教育政策の展開の中で考えると、この報告を起点として、国の教育行政による具体的な障害児教育政策が転換したと捉えられるのではないだろうか。つまり、教育制度の外部に位置づけられた重度障害児教育問題への対応から、教育の対象とされていながらも、障害児教育として十分な配慮がなされていなかった軽度障害児問題への対応に焦点化されるようになったといえる。そうした意味で、この「軽度心身障害児」(報告)は、現在の特別支援教育における一人一人の教育的ニーズに対応するといった障害児教育が具体的な障害児教育政策のなかで求められるようになった転換点として位置づけられる。

6. おわりに

本稿では、なぜ特別支援教育を受けている子どもが増えているのかという問いに対して、一人一人の教育的ニーズに対応するといった障害児教育観が結果的に排除の論理として作用しているのではないかという見通しのもと、国の教育行政から出された答申や報告等に着目しながら、このような障害児教育観がどのような障害児教育政策の展開のなかで、特別支援教育として制度化されてきたのかを検討してきた。

まず、特殊教育から特別支援教育への橋渡しとして位置付けられている、通級指導の制度化について議論していた「通級」(まとめ)に着目しながら、国の教育行政は通級指導をどのような文脈に位置付けて制度化しようとしていたのかを検討した。そこでは、軽度障害児などに対する教育の充実や整備の必要性という文脈に位置付けながら、通級指導が制度化されてきたことを確認した。このことは、新しい障害である学習障害の社会的認知の広まりによって、一人一人の教育的ニーズに対応するといった障害児教育観に基づく特別支援教育への制度的転換がなされてきたというよりも、通級指導の制度化以前に、すでに障害児教育政策のなかで、そのような障害児教育観が位置付けられていた可能性があるということである。

このことを検討するために、次に「通級」(まとめ)において言及されていた「軽度心身障害児」報告に着目し、すでに、そのなかに特別支援教育につながる障害児教育観が表れていたこと、そして、この報告が、戦後の障害児教育政策の転換点となることで、特別支援教育につながる障害児教育観をふまえながら具体的な政策が展開されてきたということを確認した。

では、最後に、「軽度心身障害児」報告によって、障害児教育政策が一人一人の教育的ニーズに対応するといった障害児教育観に基づいた障害児教育政策に移行する転換点となったことの意味を、近年、社会的マイノリティへの支援の問題を検討する上でキーワードとなっている包摂と排除という概念を用いて検討してみたい。

5節の最後でも述べたように、「軽度心身障害児」報告が出される前の障害児教育政策の最重要課題は、養護学校の義務制実施であった。これは、教育制度の外部に置かれていた重度障害児を教育制度の中へ包摂しようとする過程と言える⁶⁾。つまり、この過程は障害児教育の対象を拡大するための外部へ志向している包摂の実践であるといえる。

しかし、1979年の養護学校義務制実施が決まると、今度は、もともと教育の対象となっていたが、十分に障害児教育として対応されてこなかった子どもへの着目というように、障害児教育の対象の拡大の視線が教育制度の内部にいる子どもへと向けられていく。その過程で、まずは、軽度心身障害児への対応が求められるようにな

なぜ特別支援教育を受ける子どもが増えているのか—障害児教育政策の転換点の検討を通して—

り、次に通級指導が制度化され、その後、それまで障害児教育の対象とみなされてこなかった学習障害(のちに発達障害)を持つ子どもへの対応が障害児教育政策の中で正統性を得て、一人一人の教育的ニーズへと対応する特別支援教育へと制度的転換が起きてきたといえる。つまり、「軽度心身障害児」報告は、この障害児教育の対象の拡大を内部に向けるようになった転換点として位置付けられるといえるだろう。このように考えると、特別支援教育は、障害児教育の対象を拡大するための内部に向けたベクトルの到達点といえる。なぜなら、特別支援教育の対象は障害の種別ではなく、一人一人の教育的ニーズにあると位置づけることで、原則的にはあらゆる児童生徒が障害児教育の対象になったといえるからである。

もちろん、こうした一人一人の教育的ニーズに対応した教育によって、それまで、支援の手が届かなかった子どもにも配慮がなされるようになることで、実質的な包摂が達成されることもあるだろう。しかしながら、本稿の冒頭で確認したように、現在では、こうした障害児教育観は、多くの障害児を他の子どもから排除する論理として用いられてしまっていることから、特別支援教育を受ける子どもが増加していると言えるのではないだろうか⁽⁷⁾。

さて、本稿を締めくくるにあたって、本稿の課題を述べておきたい。本稿では、障害児教育制度の転換を国立特別支援教育研究所のデータベースに記載されている報告や答申等に基づいて検討してきた。しかし、このデータベースにおいて、国の教育行政から出された障害児教育に関する報告や答申等が全て記載されているとは限らない。例えば、1959年12月に中央教育審議会から「特殊教育の充実振興についての答申」が出されているが、この答申に関する情報はデータベースに含まれていない。また、今回は審議会や協力者会議が議論を踏まえて最終的に出された答申や報告のみに着目して検討してきたため、実際にどのような議論がなされていたのかについて十分に検討することはできなかった。新たな資料に着目することで、本稿の議論の修正が必要になる可能性があるだろう。そのため、本稿で行った議論を手がかりに、今後はさらなる議論の精緻化を目指すための資料収集が必要となる。

また、構築主義的な研究としての課題も述べておきたい。本稿では、国の教育行政から出された報告や答申等に着目し、それらの資料をクレーム申し立てとして位置づけ、そのなかの議論がどのような文脈に位置づけながら展開してきたのかを追うことで、国の教育行政がどのように障害児教育を展開してきたのかを検討してきた。しかし、そもそも、そこで議論がなされるようになるのは、当事者や保護者、専門家など、様々なアクターによるクレーム申し立て活動によって、国の教育行政に影響を与えてきた結果でもあろう。そのため、こうした障害児教育政策の転換と、国の教育行政以外のアクターによるクレーム申し立て活動とを関連付けながら、検討する必要がある。

さらに、様々なアクターのクレーム申し立ても踏まえた研究は、一つ一つの教育政策がどのように成立してきたのかという、より短期的な議論の展開を追う必要がある。本稿では、戦後から現在に至る長期的な障害児教育政策の展開を対象に検討してきたため、あるクレーム申し立てがどのようなアクターに引き継がれ、一つの具体的な政策に至ったのかといったことは論じることはできなかった。こうした点は、今後の課題としたい。

【注】

- 1) 以下の統計は、文部科学省のホームページに掲載されている「特別支援教育資料」を参照した(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/1343888.htm 最終アクセス 2020年11月26日)。具体的には、令和元年度と平成19年度の特別支援教育資料のデータを比較した。
- 2) また、発達障害(学習障害)が障害児教育政策の変更をもたらしたという認識は、発達障害の概念を検討することを主眼としていない文献においても表れている。例えば、柘植(2002)は、1980年代半ばから90年ごろにかけてLDに関する親の会の設立や学会が発足したことに触れながら、保護者の願いや、LDの学術研究者による豊富な研究成果の蓄積は、教育政策に確実に影響を与え、多様なニーズを踏まえ、それに応える形で政策形成が行われていったことを指摘している(柘植 2002, p.26)。
- 3) このホームページは現在でも閲覧可能となっている(https://www.nise.go.jp/blog/2000/05/horei_indexa2.html 最終アクセス 2020年11月26日)。
- 4) 本稿の分析において具体的に検討する「報告」の資料は、主に「〇〇調査研究協力者会議」から出されているもの

が多い。

- 5) 社会問題の自然史とは、それぞれの社会問題の事例において、社会問題の過程の段階の連鎖を示すものである。ベストは、この自然史の段階を、クレーム申し立て、メディア報道、大衆の反応、政策形成、社会問題ワーク、政策の影響といった6つの段階からなることを指摘している(Best 2012, pp.17-18)。
- 6) 養護学校義務化に伴い、重度障害児を教育の対象に組み込んでいく論理を検証した論文として、河合(2018)がある。
- 7) ここで論じた障害児教育制度の展開を包摂と排除といった概念を用いて議論は、改善されるべき排除が先にあり、目指されるべき包摂があとにくるというように、排除と包摂が明瞭に分けて捉えることができるのではなく、排除と包摂が複雑に絡み合っていて成立していることを指摘している倉石(2018)の議論から着想を得ている。

引用文献

赤川学, 2012, 『社会問題の社会学』弘文堂。

Best, J., 2013, *Social Problems*, 2nd ed., New York: Norton & Co.

Hacking, I., 1986, "Making up people," in Heller, T. ed., *Reconstructing Individualism*, Stanford University Press, pp.222-236. (= 2012, 出口康夫, 大西琢朗, 渡辺一弘訳「人々を作り上げる」『知の歴史学』岩波書店, pp.209-235).

堀家由紀代, 2012, 「特別支援教育の動向と教育改革 — その批判的検討」『佛教大学教育学部学会紀要』第11号, pp.53-68.

金澤貴之, 2013, 「特別支援教育における「支援」概念の検討」『教育社会学研究』第92集, pp.7-23.

河合隆平, 2018, 「重症心身障害児の『学校』をつくる — 教育と生存の場としての学校」『教育学研究』第85集4号, pp.433-445.

倉石一郎, 2018, 「増補新板 包摂と排除の教育学 — マイノリティ研究から教育福祉社会史へ」生活書院。

前川喜平, 2002, 「文部省の政策形成過程」城山英明, 細野助博編『続・中央省庁の政策形成過程 — その持続と変容』中央大学出版部, pp.167-208.

篠宮紗和子, 2018, 「障害児教育論における『(軽度)発達障害』の概念化過程 — 知的障害教育専門誌の分析をもとに」『年報科学・技術・社会』第27巻, pp.59-78.

Spector, M., & Kitsuse, J., I., 1977, *Constructing Social Problems*, Menlo Park, Cummings Publishing Company. (= 1990, 村上直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太訳『社会問題の構築 — ラベリング理論をこえて』マルジュ社).

鈴木文治, 2010, 『排除する学校 — 特別支援学校の児童生徒の急増が意味するもの』明石書店。

高木美歩, 2019, 「消え去る媒介者としての『軽度発達障害』」『Core Ethics』Vol.15, pp.85-96.

高橋智編, 2007, 『インクルージョン時代の障害理解と生涯発達支援』日本文化科学社。

柘植雅義, 2002, 『学習障害(LD) — 理解とサポートのために』中央公論新社。

———, 2013, 『特別支援教育 — 多様なニーズへの挑戦』中央公論新社。

[Article]

Why Are More Children Receiving Special Needs Education?

Through an Examination of the Turning Point in the Education Policy for Children with Disabilities

Yoshihiro Hosaka

Why are more and more children receiving special needs education? This paper examines this question from the perspective that the view of education for children with disabilities, which responds to the educational needs of each individual child, may be acting as a logic of exclusion as a result. Specifically, I have been examining the institutionalization of this view of education for children with disabilities through the development of educational policies for children with disabilities, using the findings of the Social Constructionism, on reports issued by the national educational administration. Specifically, I pointed out that this view of education, which

なぜ特別支援教育を受ける子どもが増えているのか—障害児教育政策の転換点の検討を通して—

responds to the educational needs of each individual, has been institutionalized not because of the influence of developmental disabilities, but because it has been situated in the context of post-war policies for the education of children with disabilities. I also pointed out that the policy for educating children with disabilities based on this view of education has been developed from the implementation of compulsory schools for children with disabilities. The current increase in the number of children receiving special needs education can be said to have occurred in the context of these developments in educational policy.