

諸外国におけるインクルーシブ教育システムの構築状況

—第10回、第11回特別委員会における独立行政法人国立特別支援教育総合研究所提出資料（イギリス、フランス、イタリアにおける障害のある子どもの教育について）より抜粋—

【イギリスにおける障害のある子どもの教育について】

1981年教育法により、イギリスの障害のある子どもの教育は、それまでの障害カテゴリーを基にしたものから、学習における困難さから考えられる特別な教育的なニーズを基にしたものに変更されました。

この特別な教育的なニーズは、1979年に出されたウォーノック報告で提唱された概念です。この概念は、個々の子どもに障害のラベリングを回避することと、従来の障害カテゴリーの概念では支援されにくい学習遅滞の子どもへの教育や、障害が複数ある子どもの教育を充実させることも目的としています。

<教育システムについて>

イギリスでの障害のある子どもの教育制度は SEN と呼ばれています。これは Special Educational Needs（特別な教育的ニーズ）の頭文字から取られたものです。イギリスでは、「特別な教育的な手立て（special educational provision）」を必要とするほど、「学習における困難さ（learning difficulties）」があるならば、その子どもは特別な教育的ニーズがあると捉えられています。障害の有無にかかわらず、「学習における困難さ」の有無が基本となるのです。

イギリスにおける特別な教育的ニーズがあるという認定においては、法定評価によってステートメントを得るというプロセスが代表的なものとしてあげられます。これは学習の困難さが大きい子どもに発行されるもので、このステートメントには特別な教育的ニーズがどのようなものであるかということや、必要な教育的な手立てについて具体的に記述されます。地方行政当局（Local Authority）や学校はこのステートメントに書かれた教育的な手立てを用意する義務が生じます。また、学習の困難さが比較的軽いと判断される子どもにはこのステートメントは発行されません。このステートメントが発行されているかどうかで、子どもの就学のプロセスが若干異なります。

イギリスにおいての就学の決定権は地方行政当局にあります。ステートメントの有無にかかわらず、原則的に子どもは学校区のいずれかの小学校に入学することになります。ただし、ステートメントのある子どもについては、保護者が希望した場合、または他の子どもへの効果的な教育の提供と矛盾すると判断される場合は、特別学校（special school）に行くこととなります。特別学校は学習における困難さが大きい子どもが行く学校です。

通常の学校の中で、ステートメントはないが特別な教育的ニーズのある子どもに対する特徴的な工夫としては、校内の SEN についての体制を整備する教員である SEN コーディネーター（Special Educational Needs Coordinator (SENCO)）と段階的な教育的な手立てを用意するスクールアクション（School Action）、スクールアクションプラス（School Action Plus）をあげることができます。

スクールアクションとスクールアクションプラスは、教育的支援のステップを表し、前者よりも後者において、手厚い支援がなされます。また、両方のステップにおいて、

個別教育計画（IEP）が作られ、定期的に評価されることとなっています。この評価によって、これらのステップでは十分な教育的な効果が得られないと判断された場合には、先に述べた法定評価によってステートメントを得ることになります。

ステートメントがある子どもの場合は、取り出し指導等のより手厚い教育的な手立てを利用することができるようになります。また、特別学校への転校も考慮されます。

教育全体で SEN の対象となる子どもは、全体の 20% 程度です。また、特別学校の義務教育段階での在籍者数は、2010 年段階で 73,540 名で、全生徒数の 1.1% という統計データがあります。

就学の決定権は地方行政当局にあります。保護者とは、スクールアクション、スクールアクションプラスや法定評価のプロセスの中で、その都度アセスメント結果を基にした話し合いが持たれます。もし、そういった話し合いの結果、保護者が地方行政当局の決定や、学校の教育内容に不服がある場合、最終的には SEN を専門的に扱う訴訟機関 SEND 裁判所（the Special Educational Needs and Disability Tribunal）に申し立て、そこでの裁定を受けることもできるようになっています。

<条約の批准について>

障害者の権利に関する条約の批准については、2008 年の国会において、特別学校が条約の「general education system」に含まれるかどうかということと、軍隊での障害者の平等が担保されているかどうかということが議論となりました。

この特別学校の扱いについて、子ども学校家庭省からは「我々の国内法では特別な教育的ニーズのステートメントを持つ子どもの就学にあたっては、保護者がそれを望まない場合と他の子どもたちの効果的な教育の手立てと矛盾しない限りはメインストリームスクールで教育されなければならないことになっている。我々は地方行政当局が、特別な教育的ニーズのステートメントを持つ子どもの就学を決定するときに、保護者の希望を考慮することができるようにし続けたいと考えている。したがって、特別学校は障害がある子どものために、地方行政当局の包括的な教育の手立ての中で重要な部分のままで残されている。そして、我々はイギリスの通常の教育システムがメインストリームスクールと特別学校の両者を含むことで 24 条の (2) (a) への解釈宣言とすることを提案したい。」と答弁がなされています。

なお、条約については、この提案が政府の公式な解釈宣言となり 2009 年 6 月に批准されています。

（補足）イギリスの条約への批准のプロセスにおいては、2007 年に署名後、2009 年に留保と解釈宣言とともに批准がなされている。

（仮訳）留保

教育 — 条約 第 24 条 第 2 項 (a) と (b)

連合王国は、障害のある子どもが、自己の生活する地域社会の外にある、より適切な教育の提供が可能などどこかで教育され得る権利を保持する。但し、障害のある子どもの親は、その子どもが教育される学校の優先順位を表明する機会を他の親と同様に持つ。

(仮訳) 解釈宣言

教育 一条約 第24条 第2項 (a) と (b)

連合王国政府は、障害のある子どもの親が、障害のある子どものニーズに応ずることのできるメインストリームの学校や職員へのアクセスがより多くできるようなインクルーシブなシステムの開発を継続するものとする。

連合王国政府は、連合王国における教育制度一般には、メインストリーム学校と特別学校を含むものと理解しており、このことは本条約において許容される。

※留保と解釈宣言について国連では以下のように定義している。

(仮訳)

留保とは、条約の特定の規定の自国への適用上その法的効果を排除し又は変更することを意図した国が行う宣言である。

解釈宣言については、批准を行う国は時々、ある条約の内容についての自らの理解や特定の条項についての解釈について宣言する。留保とは異なり、解釈宣言は国家の立場について明確にするのみで、条約の法的拘束力を除外したり、変更したりするものではない。

【フランスにおける障害のある子どもの教育について】

フランスでは、教育への平等なアクセスを共和国憲法が保障しており、これを実現するため教育法典は「教育を受ける権利は全ての者に保障される（教育法典 code de l'éducation L.111-1 条）」と規定しています。同法典 L.111-2 条は、「一人一人の能力や特別なニーズに対応した適切な手段によって、学校教育のそれぞれの種類や段階における機会均等が実現される」と述べた上で、L.112-1 条では、「国が、この義務を果たすために・・・、障害のある子ども、青年、成人が通常の場合において就学するために必要な予算と人的な措置を行うこと」、「全ての障害のある、あるいは健康上の問題のある子ども、青年が、居住地に最も近い通常学校に学籍を登録される」ことを規定しています。

<教育システム>

フランスの人口は日本の約半分ですが、就学人口は比較的多く、初等中等教育段階は 10,055,162 人であり、日本の約 7 割程度 (OECD、2008) となっています。

初等中等教育の学校教育システムは基本的に次のとおりです。

初等教育段階は、日本の幼稚園にあたる保育学校の 3 年間と、小学校の 5 年間を合わせたものです。中等教育段階は、日本の中学校にあたるコレージュの 4 年間と日本の高等学校にあたるリセの 3 年間です。学級サイズの平均は 2009-2010 年のデータで、保育学校が 25.7 人、小学校が 22.7 人、コレージュが 23.8 人、職業リセが 18.7 人、普通リセが 26.1 人です。

フランスの義務教育は、6 才から 16 才であり、学年でいえば、小学校 1 年生からリセの 1 年生までとなります。日本の学習指導要領にあたる、学校教育で修得すべき共通基礎が定められており、授業内容の修得状況によって原級留置や飛び級があります。原級留置を繰り返す場合には、共通基礎の修得を断念し、中等教育段階の早期か

ら職業自立を目指す教育が実施されます。

障害のある子どもの場合には、通常学級に加えて、通常学校の中に、「インクルージョンのためのクラス」や「インクルージョンのための校内ユニット」が用意されています。それぞれの障害種別に分かれており、前者は、初等教育段階にあって、後者は、中等教育段階にあります。ともに日本の特別支援学級に類似していますが、前者のほうが、より固定的な組織と考えられます。

障害のある子どもの場合には個々のニーズによって、通常の教科学習だけでなく、コミュニケーションの指導、日常生活の指導、身辺自立、運動・動作、点字、歩行訓練など、日本でいえば自立活動にあたる内容を指導することや、身辺の介助、医療的ケアなどが必要となります。フランスでは、これらを総合的に行う教育を特別教育（エデュカシオン・スペシアル）と呼び、厚生省系の障害児を対象とする療育施設が担当してきました。これがフランスの障害のある子どもの教育の特徴であり、国民教育省の知育中心の学校教育（アンセーニュマン）とは別に発展してきたもう一つの教育のシステムです。

例えば、パリ国立盲学校やパリ国立聾学校などは、この特別教育を行う施設です。特別教育施設では、厚生省系が所管する特別教育免許を持つ教員、同様に厚生省系が所管する特別教育指導士や言語矯正士などの国家資格を持つ療法士が主に指導を行っています。

しかしながら、2009年には、この特別教育施設内に「学校ユニット」を設置することが法律で規定され、これらの施設においても国民教育省の学校教育のシステムが組み込まれることになりました。なお、この枠組みの中で、通常学校と特別教育施設を行き来しながら就学することもなされています。これは、日本の交流及び共同学習に近いと思われそうですが、学習活動自体は、通常学級というよりは通常学校の特別なクラスに入ることが多いと思われそうです。

次に、就学先の決定についての手続きについて説明します。

通常、就学の前年9月から当年1月までに、保護者は、居住地に最も近い通常学校へ子どもの学籍を登録します。この学校が学籍校となります。ここまでは、障害の有無に関わらずまったく同じ手続きです。学籍登録を申請された学校は、障害を理由に、これを断ることはできませんが、この学籍の登録は、子どもが、そのまま、その学校へ入学することを意味していません。

学籍登録の後で、障害のある子どもの保護者は自らの意思で県障害者事務所に個別就学計画の作成を要求します。

県の障害者事務所は、公益法人として県議会が設置する独立機関で、障害者手当の判定、支給、個別就学計画の立案など、障害のある人の乳幼児期から成人以降まで一貫したサービスを提供する窓口です。個別の就学計画は、県障害者事務所内の委員会にある専門家のチームが、保護者や学校と密接に関係を持ちながら、子どもの就学の場、学習の内容、必要な支援サービスの内容を定めるもので、毎年、個別就学計画のフォローアップチームにより、見直しが行われます。

個別就学計画作成の要求を受けた県障害者事務所は、上記の手続きにより、個別就学計画を作成します。個別就学計画の最終決定には保護者の同意が必要とされます。

このため委員会は、個別就学計画を作成後に、保護者あるいは法的後見人に、その内容を通知して同意を求めます。この回答には15日間の猶予期間が与えられます。

そして、もし不満のある場合には、まず、県障害者事務所に対して直接その取り消しを求める行政不服審査が可能です。ここで問題が解決しない場合には、行政訴訟審査、国民教育オンブズマンの利用などの手続きが用意されています。さらに、この決定が障害による差別にあたると思われた場合には、差別禁止平等対策高等機関(HALDE)に訴えることができます。

一方、学籍登録のあと、もし、保護者が、個別就学計画の作成を要求しない場合は、その子どもは、そのまま学校に入学することになります。

このような状況になった場合であって、かつ学校が特別な支援の必要を認める場合には、保護者に対して、個別就学計画の作成を申請するよう文書で通知します。もし、保護者が、一定の期間内(4ヶ月)にその申し入れに対して行動を起こさない場合には、大学区視学官が、県障害者事務所にその旨を連絡して、その子どもの特別なニーズの評価の実施を申し立てるなど、県障害者事務所と保護者とが連絡をとるために必要なあらゆる手段を講ずるものとされています。

(補足)「就学の決定に当たり、親の同意が必要要件となっているかどうかについて」
具体的な就学決定の手続きは、以下のように行われる。

まず、保護者、あるいは法的後見人(以下「保護者」とする)は、子どもの障害の有無に関わらず、居住地に最も近い通常学校へ学籍を登録する。その後、障害のある場合には、保護者からの申し出によって、特別な支援を受けて就学するための個別就学計画(PPS)が作成される。PPSは、通常学級での就学を最優先に、また保護者が密接に就学先の決定に関与することが規定されているが、その最終決定は県の障害者権利自立委員会が行うことになっている。

障害者権利自立委員会は、PPSの決定に先立って、15日間の期限付きで保護者に内容を提示して意見を求めた上で、最終決定が行われる。PPSが最終決定した場合に、もし、保護者が、その決定を不服とする場合には、調整、調停、または訴訟の手続きが取られることになる。

その一方で、教育法典には、他の学校などへの学籍登録や特別な学級などの特別な就学の場合には、保護者の同意が必要と規定されているため、PPSが決定されても、特別な就学について保護者の同意がなければ、その決定されたPPSは実施されない。この結果、子どもは学籍を登録した居住地に最も近い学校へ就学することになる。

付記：もし、保護者がPPSを受け入れない場合は、そのまま当初学籍が登録された通常の学校への就学が行われる反面、障害のある子どものための公的な支援の枠組みを受けられないことになる。これを回避するため障害者権利自立委員会は、実際には、15日間の期限のあとに審査のやり直しを含めて、保護者との合意形成の話し合いを継続するようである。

<条約の批准について>

フランスでは、前シラク大統領の公約の1つであった「障害者の社会参加」の実現を目指して、同国で最初の障害者の権利を定めた基本法であった1975年6月30日法の見直し作業が2002年から進められました。そして2005年2月11日法(障害者

の権利と機会の平等、参加と市民権のための法)が制定され、この法律によって、冒頭に述べた教育法典の条項の一部追加や変更など、一連の個別法改正が実施されました。

また、2004年には、2000年のEU指令を受けて、差別禁止平等対策高等機関(HALDE)を設立しています。フランスは、これらの結果を踏まえ、2010年2月18日に、国連の障害者の権利に関する条約の批准を行いました。批准にあたって、教育条項に関係する留保はありませんでした。

なお、条約への署名については、国連での署名準備が整うと同時に条約に署名し、その1年半後の2008年9月23日に選択議定書に署名しています。

【イタリアにおける障害のある子どもの教育について】

イタリアでは、障害がある子どものみを対象とした学校は廃止され、幼稚園から大学まで、障害の有無にかかわらず、通常の学校に就学することになっています。

1975年に、上院議員ファルクッチ氏を委員長とする内閣委員会が、障害のある子どもの教育について次のような勧告を示しました。「通常の学校は障害がある子どもの教育の場として最も大切な場であり、分離した特殊教育施設を廃止して、幼稚園から中学校まで、通常の学校の中で教育が行われるような新しい運営が必要である。」

以後、イタリアでは、この勧告に沿った法整備が進められてきました。1992年の第104号法律「障害者の援助、社会的統合および諸権利に関する基本法」が制定されるに至って、幼稚園から大学まで全ての学校教育段階において、障害がある子どもも一般の学校で学ぶシステムが整えられ、現在に至っています。

<イタリアの教育システムについて>

イタリアの教育システムについて、障害がある子どもへの対応を中心に説明します。

障害がある子どもの認定については、1994年2月24日付大統領令第2条に規定されており、管轄学校長を含む関係者から地域保健機関(ASL<Azienda Sanitaria Locale>)の社会事業部への通知により、地域保健機関所属あるいは同機関が提携する機関の専門医や発達心理学者が認定業務を実施することになっています。

インクルーシブ教育が有効に機能するために、通常の学校への具体的対応策として次のような対応がなされています。すなわち、特別支援教育教員としての資格を有する支援教師の配置、学級の小規模化・複数学級担任制の導入、学習集団の工夫、柔軟なカリキュラムの編成(教科プログラム、科目、授業時間数への配慮)、評価方法の工夫、個別教育計画の作成、関係機関、特に地域保健機関との多様な連携、支援員の配置などです。

支援教師は、通常の学級に在籍する障害がある子どもの指導や学校生活を支援し、担任とともにクラスに在籍する児童生徒全体に対しても責任をもつものとされています。支援教師は、児童生徒138人に対して一人の割合で配置されることになっています。支援教師の資格は、大学終了後さらに2年間のコースを修了することにより取得できます。現職教員も研修を受け、一定の単位を取得することで資格取得が可能です。支援教師の養成課程のカリキュラムは、すべての障害種をカバーするようにプログラムされており、教育全体の中の部分として、障害児教育をとらえることが基本的

な方針となっています。支援教師に対する特別な処遇はなされていません。

イタリアの小中学校の学級の児童生徒定数は25名が標準となっていますが、障害のある子どもが在籍している学級の定員は20名に減ぜられることになっています。併せて、支援教師が加配されることとなります。また、従来から小学校低学年は複数担任制となっていますので、さらに手厚い対応が可能となります。

教育課程や教育方法、教材等については、障害のある子どもたちの具体的な必要性に合わせて柔軟に対応することになっており、その場合、個別教育計画（P. E. I）が作成されます。この個別教育計画は、連続性をもたせ段階的に進展していくように内容を示すことになっています。指導に際しては、障害のある子どもを疎外したり、障害のある子どもに優越感を抱いたりする心情が他の児童生徒たちに芽生えないような働きかけをしていくことが求められています。また、個別教育計画は、評価にも活用されており、この計画に即して、子どもの進歩した側面を評価することになっています。

イタリアの教育では、インクルーシブ教育に関連して、学校外の関連機関との連携協力という観点から、次のような特徴をあげることができます。

- ①保健省と公教育省は、障害のある子どもの教育に対して連携して対応している。
- ②保健省管轄の地域保健機関が障害のある子どものケアに日常的に重要な役割を果たし、支援教師とも連携している。障害の認定や機能診断（Diagnosi Funzionale : D. F）、動態-機能プロフィール（Profilo Dinamico Funzionale : P. D. F）、個別教育計画（Progetto Educativo Individuale: P. E. I）の作成にも深く関与している。
- ③家庭医の制度が障害児のケアにも有効に機能している。
- ④チューター制度が設けられている。これは、放課後、主に学生アルバイトであるチューターを家庭に派遣して、障害のある子どもの放課後の家庭での生活を支援しようとする制度である。
- ⑤障害等に関する専門的な指導領域において、学校外からの支援の仕組みがある。例えば、視覚障害については、盲人協会が「視覚障害教育相談センター」を運営しており、点字や歩行などの専門家を学校に派遣したり、触覚教材や拡大教材を提供していたりする。

このように、インクルーシブ教育を支えるために学校以外の関連機関と連携がなされていますが、この連携を確実なものとするために、「プログラム協定」が結ばれています。これは、市町村（コムーネ）や県、州が、学校当局及び地域保健機関、その他の例えば福祉サービス公社などの公共事業体との間で、各機関の資金拠出割合や提供可能なサービスとその方法、時期および各種のサービスを提供する場所等について締結した公的契約です。この協定によって、障害がある子どもに要するコスト分担や役割分担が明示されますので、障害のある子どもの通常の学校で学ぶ権利の実質的行使がより確実なものとなります。

また、近年、学習障害に対する対応にも力が入られるようになってきています。2010年10月に、学習障害のある子どものための法律が制定され、学習障害を知的障害と区別して学校教育を保障することが規定されました。この法律では、学習障害の様態が具体的に定義されています。その上で、そうした学習障害のある子どもに対して、通常の学校で教育を受ける権利を保障すること、学校教育において支援や潜在能力を引き出す指導を適切に行うこと、対人関係等の困難を減ずること、教育のニーズに応じた評価等を行うこと、教師や保護者が学習障害に対して適切な理解をすること、

早期の診断、判定、支援のために家族・学校・保健機関の連携強化を図ること、社会や就労の場での能力発展の機会均等を確保することなどについて記されています。

（補足）盲学校と特別支援学校（知・肢・病）と言える学校の存在について

旧盲学校及び旧聾学校が、国立中学校や職業高校として存続しているケースがある。校名がそのまま継承されている学校もあるが、国立学校として他校と同様のインクルーシブな教育を行っており、在籍生徒は、健常者が多数を占めている。

一方、旧盲学校及び旧聾学校から移行した学校は、視覚障害や聴覚障害に特有の課題への対応や特別な指導を行う機能を有しており、障害生徒の在籍者の比率が、視覚障害や聴覚障害が他の障害種に比べて高くなっている。

<条約の批准について>

2007年3月30日に、イタリアは「障害者の権利に関する条約」の署名準備が整うと同時に条約及び選択議定書（オプションプロトコル）に署名しています。

2008年1月28日、イタリア上院（元老院）において、「障害者の権利に関する条約」及び「選択議定書」の批准及びこの条約に関連した国立の国内監視委員会の設立が全会一致で承認されています。

2009年2月24日、イタリア下院（代議院）においても「障害者の権利に関する条約」及び「選択議定書」の批准及び国立の監視委員会の設立について審議され、「法律2009年3月3日第18号」が成立しました。これにより、国内監視委員会の設立が具体的ものとなり、批准の準備が整ったこととなります。

2009年3月14日の官報（61号）にイタリア共和国大統領が批准を承認したことが記載されました。

2009年5月15日に「障害者権利条約」及び「選択議定書」を批准しています。