



Title	教育と福祉の協働のために：特別支援教育の視点から
Author(s)	諏訪，晃一
Citation	教育文化学年報. 2021, 16, p. 22-30
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/81247
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

教育と福祉の協働のために —特別支援教育の視点から—

諏訪 晃一

1. はじめに

科学研究費助成によるプロジェクト「地域における子ども・若者支援に関する研究」（代表：高田一宏）では、教育と福祉の双方の視点から事例について検討し、教育と福祉を横断する理論構築を目指している。ここまでの研究で、高田(2020)は、教育と福祉がともに子どもの人権の保障を理念として目指していながら、現実にはそれが十分に果たせていないことを指摘した。具体的には、教育と福祉は、それぞれ、日本国憲法第 26 条に記された教育権の保障と、第 25 条に記された生存権の保障をめざしていながら、教育と福祉の間に「齟齬、摩擦、確執が目立つ」（高田, 2020, p.4）と述べる。また、高橋(2020)は、制度としての教育と福祉が成立してきた歴史的経緯を振り返り、日本において、教育と福祉の関係が依然として未整理な状態にあることを指摘した。

これらを踏まえ、本稿では、教育と福祉の関係について考える際の手がかりとして、特別支援教育を、教育と福祉の境界領域のひとつとみなして考察を進めることで、主に教育の側からみた、福祉との関係構築における課題について検討したい⁽¹⁾。特別支援教育に注目することで、教育と福祉がともに子どもの人権の保障を理念として目指しているなかで、教育が何に重きを置いているのか（あるいは何が副次的な扱いになっているのか）が、明らかになると考えたからである。

結論の一部を先に示しておくことと次の通りとなる。現行の特別支援教育において、「障害」は、WHO（世界保健機関）の ICF（国際生活機能分類）に基づく概念として捉えられている。ごく大まかに言えば、ICF では、「障害とは、その『個人』だけの要因で生じるものではなく、『個人』と『環境』との相互作用で生じるものであり、環境をうまく具合に整えることによって、困難を軽減することは可能である」（柘植, 2003, p.15）と捉える。一方、学校教育法では、「障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けること」（第 72 条）や、「障害による学習上又は生活上の困難を克服するための教育を行う」（第 81 条）ことが目指されている。学習指導要領も、この条文に基づいて内容が定められているため、「個人と環境の相互作用」という視点がないわけではないものの、より重視されているのは、（環境の要因よりも）個人の要因である。ICF に基づけば、「障害」

による困難を軽減するためには、『本人の努力』とともに『周りの環境の調整』が大切」（植，2003，p.16）という考え方になるはずだが，現行の特別支援教育においては，（少なくとも制度上は）両者の比重は等しいわけではなく，「本人の努力」に重きを置いていることは明らかである。もちろん，実際の教育実践には一定の裁量があるとはいえ，学習指導要領に対して忠実な実践をしようとするればするほど，「本人の努力」（ないしは「本人の努力」を支援すること）を重視した実践になりがちであることは念頭に置く必要がある。

なお，本稿では主に，学校教育法や学習指導要領を中心に，特別支援教育にかかわる国の施策について検討する。都道府県や市町村など地方自治体や，各学校では，国の施策を踏まえながらも，それぞれの裁量の範囲の中で，独自の施策や実践が展開されている。そうした施策や実践についての検討は，今後の課題としたい。

2. 特殊教育から特別支援教育へ

いまでいう特別支援教育は，かつて特殊教育と称されていた。現在の特別支援教育の，制度上の基本的な考え方は，2001年に文部科学省が設置した調査研究協力者会議による「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（2003年3月）に示されている。「特殊教育」から「特別支援教育」への転換にあたって出された，この「最終報告」では，次のような「現状認識」が示された。

すなわち，①特殊教育を行う学校（盲・聾・養護学校）や，特殊学級に在籍・通級の指導を受ける児童生徒が増加傾向にあること，②対象児童生徒数が増加傾向にある一方で（量的な拡大），対象となる障害種の多様になっていること（質的な複雑化），③それに対して，特殊教育教諭免許状保有率が十分でないなど，担当する教員の専門性が不十分な状況にあり，また，専門性の向上のためには，幅広い分野の専門家・関連部局・機関の連携が不可欠であること，④障害のある児童生徒一人一人の教育的なニーズを適切に把握し，自立や社会参加を支援する考え方に転換が求められていること（教育の方法論），⑤制度の構築にあたっては財政事情や地方分権にも配慮が必要であること，という5点である（文部科学省による同「最終報告」の「ポイント」より該当部分を要約）。

このような「現状認識」を踏まえて，上記「最終報告」では，「障害の程度等に応じ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』への転換を図る」という基本的な方向性が示された（文部科学省による同「最終報告」の「ポイント」より該当部分を引用）。

3. 現行の特別支援教育

特別支援教育とはなにか，ということについての標準的な定義は，前述の「最終報告」に示されている。すなわち，特別支援教育は，「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。」と定義されている(文部科学省による同「最終報告」の「ポイント」より該当部分を引用)。

「特殊教育」と「特別支援教育」の違いについて, 柘植(2013)は, 上記の「最終報告」の定義に依拠しながら, 「これまでの特殊教育では, 障害のある児童生徒の『障害の種類や程度』に特に注目してきたが, それらも含めて一人一人の『教育的ニーズ』をていねいに把握して対応していくことになった」(柘植, 2013, p.21-22)と述べている。それまでの特殊教育では, 「障害の種類や程度」に重きを置いて分類が行われ, それに応じた特殊教育諸学校(盲・聾・養護学校)や特殊学級で, 特別な教育が行われてきたが, それを一人一人の「教育的ニーズ」に注目する形で新たにスタートしたのが特別支援教育であると言える。

学校教育法の中で, 特別支援教育は, 第8章に記述があり, 第72条には, 「特別支援学校は, 視覚障害者, 聴覚障害者, 知的障害者, 肢体不自由者又は病弱者(身体虚弱者を含む。以下同じ。)に対して, 幼稚園, 小学校, 中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに, 障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とする」との規定がある⁽²⁾。また, 第81条には, 「幼稚園, 小学校, 中学校, 義務教育学校, 高等学校及び中等教育学校においては, 次項各号のいずれかに該当する幼児, 児童及び生徒その他教育上特別の支援を必要とする幼児, 児童及び生徒に対し, 文部科学大臣の定めるところにより, 障害による学習上又は生活上の困難を克服するための教育を行うものとする」と定められている。

前述の第72条に定められた目的(特に条文の下線部)を達成するために, 特別支援学校小学部・中学部では, 学習指導要領によって「自立活動」が規定されている。その「教育目標」は, 「第1章 総則」の「第1節 教育目標」で, 「児童及び生徒の障害による学習上又は生活上の困難を改善・克服し自立を図るために必要な知識, 技能, 態度及び習慣を養うこと」と規定されている。

また, 小学校・中学校についても, 学習指導要領に, 「自立活動」に関する定めがある(いずれも第1章「総則」に記載)。具体的には, 特別支援学級に在籍し, 「特別の教育課程」の元に学ぶ児童生徒については, 「障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るため, 特別支援学校小学部・中学部学習指導要領第7章に示す自立活動を取り入れること。」と規定されている。

特別支援学校の「教育課程編成の一般方針」は, 同じく学習指導要領の「第1章 総則」の第2節の中で, 4つ目の項目として規定されている。具体的には, 「学校における自立活動の指導は, 障害による学習上又は生活上の困難を改善・克服し, 自立し社会参加する資質を養うため, 自立活動の時間はもとより, 学校の教育活動全体を通じて適切に行うものとする。」と記されている。

その「自立活動」の内容は, 学習指導要領で規定されており, 特別支援教育小学部・中学

部では「第7章 自立活動」に、具体的な記述がある。その文言は、小学部・中学部で共通で、「健康の保持」「心理的な安定」「人間関係の形成」「環境の把握」「身体の動き」「コミュニケーション」の6つの区分にわたって、27項目が規定されている。これが自立活動のいわゆる「6区分27項目」である。

堀家(2011)は、6つの各「区分」について、次の通り説明している。すなわち、「1 健康の保持」は、「生命を維持し、日常生活を行うために必要な身体の状態の維持・改善を行う観点から」、「2 心理的な安定」は、気持ちや情緒をコントロールして変化する状況に適切に対応するとともに、障害による学習上または生活上の困難を改善・克服する意欲の向上を図る観点から」、「3 人間関係の形成」は、「自他の理解を深め、対人関係を円滑にして、集団参加の基盤を培う観点から」、「4 環境の把握」は、「感覚を有効に活用し、空間や時間などの概念を手掛かりとして、周囲の状況を把握したり、環境と自己との関係を理解したりして、的確に判断し、行動できるようにする観点から」、「5 身体の動き」は、「日常生活や作業に必要な基本動作を習得し、生活の中で適切な身体ができるようにする観点から」、「6 コミュニケーション」は、「場や相手に応じてコミュニケーションを円滑に行うことができるようにする観点から」、それぞれ内容が示されているという（以上、堀家(2011) p.134-p.139 より引用）。

この「自立活動の6区分27項目」については、一人一人の子どもの実態に応じて行うものとされており、一人の子どもに「6区分27項目」の全てを網羅的に行う必要はない。学習指導要領では、「自立活動の指導に当たっては、個々の児童又は生徒の障害の状態や特性及び心身の発達の段階等の的確な把握に基づき、指導すべき課題を明確にすることによって、指導目標及び指導内容を設定し、個別の指導計画を作成するものとする。その際、第2に示す内容の中からそれぞれに必要とする項目を選定し、それらを相互に関連付け、具体的に指導内容を設定するものとする。」とされている（特別支援学校 小学部・中学部学習指導要領「第7章 自立活動」「第3 個別の指導計画の作成と内容の取扱い」より）。

4. 学習指導要領における「障害」

ここまで、「障害」という言葉を特に断りなく用いてきたが、学習指導要領の中で、「障害」という言葉は、どのような意味合いで用いられているのだろうか。現行の特別支援学校教育要領の「学習指導要領解説」では、WHO(世界保健機関)の「国際生活機能分類 (ICF)」にその根拠を求めている。ICF と、学習指導要領における自立活動の関係について、学習指導要領解説には次のような記述がある。

自立活動が指導の対象とする「障害による学習上又は生活上の困難」は、WHO において ICF が採択されたことにより、それとの関連で捉えることが必要である。つまり、精神機能や視覚・聴覚などの「心身機能・身体構造」、歩行や ADL（食事や排泄、入浴等の日常生活動作）

などの「活動」、趣味や地域活動などの「参加」といった生活機能との関連で「障害」を把握することが大切であるということである。そして、個人因子や環境因子等とのかかわりなども踏まえて、個々の幼児児童生徒の「学習上又は生活上の困難」を把握したり、その改善・克服を図るための指導の方向性や関係機関等との連携の在り方などを検討したりすることが、これまで以上に求められている。

（特別支援学校学習指導要領解説自立活動編 「第2章 今回の改訂の要点」「2 障害の捉え方と自立活動」「(2) 障害の捉え方の変化と自立活動とのかかわり」より）

西村・池本(2011)は、「ICFは、人間の生活機能の視点から捉えた新たな障害概念であり、障害を心身機能・身体構造障害のみならず、環境等との関連から生ずるものとして、活動制限、参加制約を含めた総称として捉える」(p.141)と説明している。加えて、ICFの特徴として、「本人を主体とし、障害はごく当たり前に生ずるものとして人間の肯定的な部分をも併せながら環境等との関連の中から困難の発生要因を考え、長期的な視野に立って（社会）参加の保障のための支援・援助の方策・手だてを多面的、総合的に見出す」(p.141)ということを挙げている。また、ICFと言え、社会モデル的な視点を導入した点に特徴があると言われるが、個人モデル（医療モデル）を完全に捨てたわけではなく、「対立する医療モデルや社会モデルの統合としても説明され、環境の改善を重視しつつ、参加を促進するために個人の能力開発の必要性も示す」(p.141)と西村らは指摘している。

このICFに加えて、現行の学習指導要領では、合理的配慮の考え方も、新たに導入されている。合理的配慮は、2016年に施行された障害者差別解消法の中で求められているものであり、公立学校ではその提供が義務となった。「合理的配慮」の概念は、2006年に国連で採択された「障害者の権利に関する条約」の中に明文規定がある。それによれば、「合理的配慮」とは、「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう。」とされている（外務省のWebサイト「障害者の権利に関する条約」より）

5. 合理的配慮とICF

このように、合理的配慮とICFの考え方は、大きな方向性としては共通していると考えられる。しかし、西村らは、「合理的配慮とICFは、考え方には相違がある。それは、合理的配慮が特定の個別的な環境を対象として考えるのに対し、ICFが一定の画一的な環境を捉えた環境改善の考え方によることである。」(p.142)と述べ、両者の間には整合性が取れない部分もあると指摘する。西村らの議論によれば、ICFの考え方は、いわゆるユニバーサル・デザインやユニバーサル・アクセスの考え方に近い。しかし、いくら「ユニバーサル」と言っても、個別の事例で見れば、障害のある人が何らかの活動の制限を受けることは十分

にあり得る。「ユニバーサル」な配慮だけでは「合理的配慮」とならないのは明らかで、ここに合理的配慮と ICF の考え方の違いがあると言える。

加えて、西村らは、合理的配慮の概念と、(ICF の考え方の中では許容されるような) 個人の能力開発としての教育という考え方の間で整合性を取ることの困難についても指摘している。西村らはこの点について必ずしもクリアな議論を展開してはいないが、要は、障害のある人が直面する様々な困難を、全て社会モデルで説明してしまうと、個人の能力開発としての教育は不要（従って、個に応じた教育も不要）、となりかねない、という議論だと考えられる。

現実には、社会モデルの考え方が社会の隅々にまで行き渡るには、まだまだ時間が必要で、良くも悪くも、当事者が個人的な努力によって障害を「克服」することの意味は（また教育の中でそうした個人の努力を支援することの意味は）、当分の間、失われまいと考えられる。しかし、ICF の「障害」概念と合理的配慮の考え方の間には、微妙なズレがあることには、留意が必要だと考えられる。

それでは、このズレは、学習指導要領ではどのように整理されているのだろうか。表 1 は特別支援学校学習指導要領解説の、「(3) 合理的配慮と自立活動とのかかわり」と題された節の一部である。合理的配慮について書かれた一節でありながら、本人に対する指導に重点を置いた記述になっていることがうかがえる。

この節の中では、例えば、「自分が活動しにくい環境や状況にあることを認識」できることや、「自分が求める環境や状況に対する判断や調整のための依頼」ができることを目指して、指導するよう求めている。また、弱視の子どもに対して、弱視レンズを活用できるよう指導する、といった例も挙げられている。

確かに、そうした能力が身につけば、その子自身がより生きやすくなる可能性は広がると言える。しかし、そうした能力を身につけるまでの過程においては、それができないことを前提とした配慮が必要だろう。例えば、子どもの場合、自分が何で困っているのかが分からないことはしばしばある（より具体的には、例えば、文字に出会って間もない子どもの場合、「字が小さいから読めない（そのことで自分が困っている）」ということ自体を、本人が把握していないことがある）。また、（例えば大人になったときに）そうした能力が十分でないからといって、その人に対して合理的配慮をしなくてよい、という理由にはならないだろう。

こうした記述のあり方は、「障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図る」ということが、学校教育法や学習指導要領の中で目指されていることと密接に関わっていると考えられる。学校教育の中では、「障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図る」ために、個人がその能力を高めるために努力すること、そしてそのための支援をすることが、その中心的な活動として位置づけられていると言える。

6. 「個人」と「環境」

前述の通り、柘植(2013)は、「障害とは、その『個人』だけの要因だけで生じるものではなく、『個人』と『環境』の相互作用で生じるものであり、環境をうまい具合に整えることによって、困難を軽減することは可能である」(p.15)と述べる。しかし学習指導要領のこの箇所の記述で主に焦点が当てられているのは、あくまで個人の要因であり、環境の要因や、個人と環境の相互作用といった視点は、副次的なものに留まっていると言わざるを得ない。このことは、特別支援教育に限ったことなのだろうか。あるいは、法令や学習指導要領で決まっているから、現場でも「本人の努力」が重視されているのだろうか。確かにそういう面はあるかもしれないが、筆者にはそれだけとは思われない。(日本の)学校教育にもともと内在している傾向が、法律にも反映され、特別支援教育に関する記述にも現れていると考えるべきではなかろうか⁽³⁾。

教育と福祉の関係を考える上で、このことは示唆的である。すなわち、子どもが何らかの困難に直面したとき、学校教育は、「本人の努力」(ないしは「本人の努力」を支援すること)を優先する傾向がある。しかし、現実には、「本人の努力」によって困難を克服するというアプローチが常にうまくいくわけではない。「本人の努力」によっても解消しない場合や、仮に解消できるとしても、本人に過重な負担がかかる場合もありうる。そうしたときに、学校教育は、十分な代替手段を持ち合わせていないように思われる。さらに言えば、「本人の努力」によって困難が解消することには「良い」面もあるが、それに固執しすぎると、本人が、自分一人で課題を抱え込むことにもつながりかねない。結局、学校教育が持つこうした傾向は、ICFに示された、国際的に確立された共通理解と合致しないし、冒頭で紹介した、高田(2020)の言う、子どもの人権の保障の実現をかえって遠ざけてしまうおそれがある。加えて、困難に直面したらまず「本人の努力」によって解決すべき、という考え方は、常識的で通俗的な価値観とも言える⁽⁴⁾。通俗的な価値観を採ることが直ちに悪いわけではない。しかし、問題を難しくしているのは、そうした価値観が、法令等(具体的には学校教育法や学習指導要領)の裏付けを得て、制度の中で正式な目標として位置付けられ、組織的に推進されていることである。

教育と福祉の関係構築を図る際に、このことは大きな壁になるものと考えられる。すなわち、通俗的な価値観と、法令その他の制度が結びつくことによって、困難に直面したら「本人の努力」によって解決すべき、という考え方から、教育関係者が距離を置くことを難しくしていると考えられるのである。それだけでなく、制度の裏付けがあることで、法令や学習指導要領に忠実であろうとすればするほど、その考え方から逃れにくくなるという構造がある。教育と福祉の協働のためには、教育関係者と福祉の関係者が、こうした構造について共通理解を図る必要があると考えられる。

表 1：(『特別支援学校教育要領・学習指導要領解説 自立活動編（幼稚部・小学部・中学部）』（平成 30 年 3 月）「第 2 章 今回の改訂の要点」「2 障害の捉え方と自立活動」「(3) 合理的配慮と自立活動とのかかわり」より)

これらの法令等示された合理的配慮の主旨や意義に鑑みれば、学校教育における自立活動と合理的配慮の関係は、次の二つの関連で捉える必要がある。

一つ目は、自立活動としては、障害による学習上又は生活上の困難を改善・克服するために、幼児児童生徒が、困難な状況を認識し、困難を改善・克服するために必要となる知識、技能、態度及び習慣を身に付けるとともに、自己が活動しやすいように主体的に環境や状況を整える態度を養うことが大切であるという視点である。

つまり、障害者基本法に示す「社会的障壁の除去は、それを必要としている」とは、例えば、自分が、活動しにくい環境や状況にあることを認識していることと言える。例えば、自立活動の内容には、「環境の把握」の区分に「感覚を総合的に活用した周囲の状況についての把握と状況に応じた行動に関すること」の項目が示されている。また、「意思の表明があった場合」とは、自分が求める環境や状況に対する判断や調整のための依頼の仕方を学ぶことと言える。自立活動の内容には、例えば、「コミュニケーション」の区分に「状況に応じたコミュニケーションに関すること」の項目が示されている。それらの項目を相互に関連付け、具体的な指導内容を設定し、指導するという視点である。

二つ目は、学校教育における合理的配慮は、障害のある幼児児童生徒が他の幼児児童生徒と平等に教育を受けられるようにするために、障害のある個々の幼児児童生徒に対して、学校が行う必要かつ適当な変更・調整という配慮であるという視点である。

つまり、小さい文字が見えにくい弱視の児童が、他の児童と平等に授業を受けられるよう、教師が拡大したプリントを用意することは、この児童に対する合理的配慮であると言える。一方、この児童がプリントの文字が見えにくいという学習上の困難を主体的に改善・克服できるよう、弱視レンズ等を活用するために、知識、技能、態度及び習慣を養うことを目的に指導するのが自立活動である。両者は、きめ細かな実態把握が必要であること、個に応じたものなど共通点もあるが、その目的は異なっていることに留意が必要である。

こうしたことから、今後の自立活動の指導においては、指導内容と合理的配慮との関連性についても十分考慮することがこれまで以上に求められていると言えよう。

〈注〉

- (1) 本稿では主に義務教育課程における特別支援教育に注目する。
- (2) 下線は引用者による。
- (3) もちろん、法律や指導要領に記載されれば、それに基づいて現場での実践が行われるという、相互規定的な関係もある。加えて、いったん法律として制定されてしまえば、それを改正することは容易でないという面もある。
- (4) 例えば、小学校の通知簿では、低い評定の文言に「がんばろう」が用いられることが

ある。国立教育政策研究所(2003)では、小学校の通知簿で、3段階での評定を示す文言の例のひとつとして、「よくできる、できる、がんばろう」が挙げられている。

〈参考文献〉

- 堀家由妃代, 2011, 「特別支援教育の教育課程」菅原伸康(編著)『特別支援教育を学ぶ人へ』ミネルヴァ書房 pp.101-131.
- 国立教育政策研究所(編), 2003, 『通信簿に関する調査研究』国立教育政策研究所
- 西村修一・池本喜代正, 2011, 「ICF と合理的配慮との関連性:個人のニーズの実質的視点から合理的配慮を捉える方法的知見」『宇都宮大学教育学部教育実践総合センター紀要』第34号, pp.137-144.
- 高田一宏, 2020, 「教育福祉の理論」『教育文化学年報』第15号, pp.3-12.
- 高橋味央, 2020, 「教育福祉の概念構造と歴史的変遷」『教育文化学年報』第15号, pp.43-53.
- 柘植雅義, 2013, 『特別支援教育:多様なニーズへの挑戦』中公新書

〈参考資料〉

- 小学校学習指導要領(平成29年告示)
- 中学校学習指導要領(平成29年告示)
- 特別支援学校小学部・中学部学習指導要領(平成29年告示)
- 特別支援学校教育要領・学習指導要領解説 自立活動編(幼稚部・小学部・中学部)(平成30年4月)
- 文部科学省『今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361204.htm
(2021/2/27 アクセス可)
- 文部科学省『今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)のポイント』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361207.htm
(2021/2/27 アクセス可)
- 外務省 Web サイト 「障害者の権利に関する条約」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr_ha/page22_000899.html
(2021/2/27 アクセス可)

付記

本稿は、科学研究費基盤研究(C)(課題番号19K02396)「地域における子ども・若者支援に関する研究—教育と福祉の統合の視点から—」の研究成果の一部である。