

# 国連は加盟各国に「特別なニーズ教育」の 取り組みを求めている

## 転換点にある障害児教育の背景

### 編 集 部

はじめに

この「特別なニーズ教育(注1参照)」という言葉は耳新しいことばです。

八年前、一九九四年六月、スペインのサラマンカで「特別なニーズ教育」に関する世界会議(九二か国、二五国際組織)が開かれました。

会議は「特別なニーズ教育における原則、政策、実践に関するサラマンカ声明」を採択しました。また参加各国の「特別なニーズ教育に関する行動の枠

組み」という文書も採択しました。

この行動の対象となる子どもたちは障害もしくは学習上の困難によってもたらされている特別な教育的ニーズをもっているすべての児童・青年たちです。

具体的には「障害児(者)、英才児、ストリート・チルドレンや労働している子どもたち、人里離れた地域の子どもたちや遊牧民の子どもたち、言語的・民族的・文化的マイノリティの子どもたち、ほかの恵まれていないもしくは辺境で生活している子どもたち」をあげている。

これと関連してこの小特集「LD（学習障害）児・ADHD（注意欠陥・多動性障害）児教育問題を考える」についての基本的な視点の整理をしてみました。

国連や国際社会が到達したおおきな視点、すなわちサラマンカ声明の冒頭部分の「特別なニーズをもつ児童・青年・成人に対し、通常の教育システム内の教育を提供する必要性と緊急性」をどこまで深く受け止めるかという点に帰着するようです。

小特集は新潟県の教育行政・学校、親、関係する専門家がその必要性・緊急性をどのように受け止めているかを検証する意味にもなります。

編集部ではこの小特集をくむにあたって障害者の人権への取組が国連のレベルでどの様な到達点に達しているのかを明らかにし、「障害児教育」をこのあたらしい視点にたって世界各国がいま再構築してゆく過程にあること等々を会員のみなさんにお知らせします。

（注一） 特別なニーズ教育

通常の一般におこなわれている教育的配慮だけではその子どもの発達を保障するには十分でなく、子どもたちの全面的発達を保障するために、通常の教育において一般的におこなわれている教育的配慮にとどまらずに、特別なカリキュラムの準備、教育施設・設備の充実整備、教材・教育の開発、その他、人的、技術的な諸条件の整備など特別な教育的配慮を必要とする教育的ニーズにもとづく教育

以下は編集部で整理したそれらの事柄の要約です。



## 障害者の権利が国連、国際社会でとりあげられた

人びとの障害者の人権への認識はこの約三〇年で深化し大きく広がってきました。それまでの間に、世界各国、各地域で障害者とそれを支えてきた人達が障害者問題への認識が国民の間で深く広くなることに懸命に取り組み、障害者にたいする制度や施策を拡充させてきたことで国際的な大きな世論が形成されました。

これから紹介する国連の場で次々ととりあげられる決議、宣言、声明はその反映です。そしてこれらの決定の内容が年をおうごとに障害者への認識・取り組みを深く、しっかりとしたものに急速にたかめているのがわかります。先の「特別ニーズ教育」は今日の到達点にたった提起であることがわかります。

一九七〇年代に入って、ついに国連が「障害者の人権」の問題でうごきはじめました。

一九七一年（昭四六）年、障害者の権利が国連総会ではじめて決議されました。

「精神遅滞者の権利に関する宣言」です。

その第一項「精神遅滞者は、最大限可能な限り、他の人々と同じ権利をもっている」とあります。加盟各国の社会経済的發展が不均等で、政策的に対応する上の優先順位の違いが「可能な限り」という文面で修正案で挿入されたそうです。にもかかわらず精神的遅滞者を可能な限り通常の生活に統合するのを促進する重要性や医療、教育、訓練、リハビリテーション、労働の権利が明文規定された点で画期的な決議でした。

七五（昭五〇）年、「障害者の権利に関する宣言」が採択されました。

先の宣言の弱点を克服し、権利の拡充をさらにすすめました。そのポイントの幾つかをあげます。

1 権利宣言の対象が全障害者に広がりました。

「障害者」の定義を盛り込みました。

「障害者 (disabled person)」という用語

は、先天的か否かにかかわらず、身体的もしくは、精神的能力における障害の結果として、通常の個人生活と社会生活の両者もしくは一方の必要性を…全面的にもしくは部分的に満たすことができない人」を意味すると定義しました。

2 障害者の人間としての尊厳に関する固有の権利、同年齢の障害を持たない市民と同等の基本的人権を有することを明確にしました。

3 社会の各分野に参加しその能力を發揮し、伸張して行く個人として、自立と社会参加の権利を明確にしました。

4 ノーマライゼーションとインテグレーションという考え方を強調しました。(注2参照)

### 「国際障害者年」は国際行動を提起した

この宣言はそれでもなお弱点がありました。

障害者は依然として配慮され、意見を聴取されるべき対象として位置づけられ、障害者の自己決定権、障害者に関する政策の立案と決定の過程への参加権については明確になっていませんでした。

このことの克服は「一九八一（昭五六）国際障害者年」へむけての取り組みの中でなされてゆきます。

(注2) ノーマライゼーションとインテグレーション

※ノーマライゼーション

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

※インテグレーション

インテグレーションとは文字通り「統合」であるが、実際にはさまざまな領域で多様な意味で使われる用語である。障害児・者にとってインテグレーションとは、完全・平等な社会参加という意味での「社会的統合」が上位の目的として設定され、そのための方法、道筋として「教育的統合」が位置づけられる。「統合教育」とも訳されるが、日本では障害児を通常学級に受け入れることが多い。しかし実際にはインテグレーションの形態、内容は多様である。通常学級内での特別なケアだけに止まらず、たとえば通常学級と同一敷地内・校舎内に障害児学校を設置することを「位置的統合」といい、障害児学級もその意味では位置的統合の一形態である。障害児と健常児が日常的に交流する、ないしそのための状況、条件を整えることは「社会的統合」と呼ばれている。ユネスコの定義に従えば、可能な限り通常の教育環境の中で、特別な教育的配置をしていくことであり、裏返せば、特別な施策なしに単に通常学級へ入れるだけの措置は、インテグレーションではなく、「ダンピング」（投げ入れ）とされている。

国際障害者年の英語表記が International Year for Disabled Persons (七十六年第三一回国連総会) から International Year of Disabled Persons (七十九年第三四回国連総会) になりました。for が of にかわった意味は、健常者たちによる障害者のため国際年から障害者による国際年という考え方の発展があったということです。

国際年の翌年、八三(昭五八)年、「障害者に関する世界行動計画」がたてられ、「国連障害者の十年(八三年〜九二年)」の国際共同行動が提起されました。

行動計画等の中で障害者の政策決定過程への参加権等これまでの宣言の弱点が克服されて行きました。

この国際年に一〇〇をこえる民間の障害者団体が参加し、国際障害者年日本推進協議会(九三年、日本障害者協議会と改称)が結成され、政府や地方自治体への働きかけをつよめました。

日本の障害者基本法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法等は法が対象とする障害と障害者の範囲をきわめて狭く規定していて多くの障害者が福祉その他の施策の恩恵を受けられないでいます。そのこともふく

めて制度・施策等の改善はきわめて不満足な状況で終わりました。臨調「行政改革」の時期にかさなっていたことも大きな要因でした。世界各国でも同じ状況でした。国連は国際障害者年の目的はそのすべてにわたって未達成に終わったと確認せざるをえませんでした。

達成への再度の挑戦がはじまっている

国際障害者の十年の取り組みが終わった翌年、九三(平成五)年、国連総会は障害者に関する四つの決議をあげ、再度の挑戦を参加国に求めています。

- 一、毎年一二月三日を「国際障害者デー」とする
- 二、「障害者の機会均等化に関する基準原則」の作成
- 三、「障害者に関する世界行動計画継続のための長期戦略を実施する行動プランの開発」をする
- 四、「社会のあらゆる側面における障害者の積極的にかつ完全なインクルージョン(注3)と、そこにおける国連の主導的役割」

この四決議の二の「基準原則」の対象となる分野は  
a アクセスできること

(注3) インクルージョン

近年北米を中心にインテグレーションに代わってインクルージョンという用語が使われるようになってきている。インテグレーションが「通常教育と障害児教育の二分立を前提にして両者の接近や統合を推進しようとする」のに対し、「通常教育と障害児教育を統一した一つのものとして学校システムを構想し」、その中で障害児などに対応するのがインクルージョンということになる。日本でもこうした理解にたつて、インテグレーションが二元論であると区分し、「インテグレーションからインクルージョンへ」といった主張がなされることもあるが、こうした区分の仕方に対しては、北欧などからの批判もあり、ヨーロッパの多くの国では依然としてインテグレーションの用語が一般的である。

インテグレーションとインクルージョンの区別は理念的にはできたとしても、実際にははっきりしないことが多く、関係者の理解も一様ではない。どちらの言葉がよいかという問題ではなく、公教育の責任として個々の子どもが持つ普遍的な教育的ニーズと特別なニーズの両方に応えられる条件、体制をいかに構築するかがいま問われているのである。

b 教育

c 雇用

d 所得保障と社会保障

e 家庭生活と個人の尊厳

f 文化

g レクリエーションとスポーツ

h 宗教

です。(「b教育」の部分の規則は文末の資料6参照)

八七年ストックホルムでひらかれた専門家会議が「障害者差別撤廃条約」を起草・締結する努力をするように提案したのですが、合意されなかつたので、条約に準じる効果を期待して「規則」が作られました。

この「規則」の目的では加盟各国には「障害者を持つ人びとの権利と自由を実現させることを妨げ、社会の諸活動に参加するのを困難にする障壁除去のための適切な行動をとる責務がある」ことを明記しました。

国連は加盟各国に各国の実施状況の「特別報告者」を任命させ、彼が国連の専門家組織と協議するという方法で基準原則の実効性を高めながら、このことがらが慣習法として定着して行くことを期待しています。

アジア・太平洋障害者の一〇年（一九九三～二〇〇二）  
アジアでの取り組みは来年までつづく

国連の障害者の権利実現の取り組みはとりわけ発展途上国につよくそがれています。とりわけアジア・太平洋地域には四億五〇〇〇万人（世界人口の一〇％）の障害者の六割、二億七〇〇〇万人が住んでいるからです。

日本を含む三三か国の共同提案で国連・アジア太平洋経済社会委員会総会は「アジア・太平洋障害者の一〇年」を採択しました。いまアジア・太平洋地域では障害者の人権の拡大の取り組みが本格的に始まったばかりのようです。

「特別ニーズ教育」を確定したサラマンカ  
声明

― 障害者の教育保障の取り組みが本格化―

先述した九三年国連総会決議の一つ「障害者の機会均等化にかんする基準原則」では障害者の教育に関して統合化（注4）された教育環境で行われるべきだという内容の採択をしています。

（注4） 統合化とはインテグレーションとか教育的

統合とかの言い方でもいわれ、日本では障害児を通常学級に受け入れることを指して使われることが多いそうです。

こうした動きをさらに推し進めるために、ユネスコ、ユニセフ、国連開発計画、世界銀行の共催で一九九〇年「万人のための教育」世界会議がタイで開催され、初等教育の保障、不識学者の解消などの課題が論じられました。

一九九四年、「特別ニーズ教育に関する世界会議」がスペインのサラマンカでひらかれました。

この会議の目的は世界のすべての子どもを学校に包括（インクルージョン）し、それを可能にするための学校制度の改革をめざすことでした。

インクルージョン学校という概念がこの会議で提起されたのです。

声明が「特別ニーズ教育」を提起した意図

― インクルージョン学校という新しい概念の提起―

先の「障害者の機会均等化に関する原則」の対象分野の一番最初にあがっていたのは、アクセスすること

でした。いま学校にアクセスできないでいる子どもは特別な教育的ニーズを抱えています。障害のある子ども、ストリートチルドレン、働かなければならない子ども等々です。この子どもたちを大多数の子どもたちも通っている教育機関に包括すべきだというのが会議に参加した人達の共通の思いでした。

子どもがもっている困難さやいろいろな個人差があるろうとも、可能ならいつでも、どこでもすべての子どもはいっしょに質の高い教育を保障されなくてはいけないというのが基本原則だとしました。

ですから全ての学校で出会うさまざまな特別なニーズに応じて、さまざまな支援やサービスがなされなければならぬというのがこの会議の到達点でした。

## 日本の障害児の就学指導法制と行政対応を考える

— 日本での「特別なニーズ教育」が問われている。先述してきたように障害児教育についての国際的な見解は、「通常の学級で障害児の特別な教育的ニーズ」に依ってゆく方向でした。

日本では障害児の「特別な学校・学級における教育」

をするという意味の「特殊教育」という言葉が使われてきていました。障害児の就学に関しては各自治体の教育委員会のもとにある「就学指導委員会」が、障害児の就学時の健康診断結果で治療の勧告をしたり、保健上の必要な助言をしたり、就学義務の猶予や免除および就学指導などをしてきました(学校保健法第五条)。

(注5) 七八年文部省初等特殊教育通達第三〇九号

通達で自治体の機関委任事務として活動する

機関一三〇九号通達は二〇〇〇年四月一日、

地方分権に関する法律の施行で失効、同委員

会の仕事は自治体事務となった。

これらに関する問題は障害児教育にたずさわる人たちや識者からいくつか指摘されています。

\* 「特殊教育」という障害児教育政策への批判

障害種別やその障害の程度の判定でおこなわれている「特殊教育」論について障害に起因する問題点のみを障害特性とみなして発達を限定的にとらえているという発達限界論への批判、また子どもたちの個々にとって必要な教育はこの判定では明確でないという権利としての教育の保障が十分でない点等々です。

\* 「就学猶予」「就学免除」についての批判



「就学猶予」については学校教育法が義務教育年齢主義にたっているので猶予された期間は、義務教育をうける権利を放棄させられたことになる。年齢主義を年数主義とするような学校教育法の改定がある。

「就学免除」については義務教育をうける権利の放棄と同義語になるので学校教育法第二三条を廃止して、学習権の保障が明確になる方向の改正がある。

\* 障害児を学校教育の入り口でささえる就学委員会から「特別ニーズ教育」に対応できる「修学委員会」に発展すべきだという意見もありました。

いづれにしろ「特別のニーズ教育」への取り組みははじまったばかりです。

特別な教育的ニーズとそれに対応できる特別な教育的ケアの内容を具体化する問題やその教育をうける資格の認定方法等々については少なくとも発達心理学、医療、福祉などの専門家や教育の専門家の教職員、父母・保護者たちが各地域ごとに参加して論議をかさねそれらの代表によって成案ができる、行政も教育の分野、福祉の分野の縦割りの枠を超えてこれと共同するという方向が今後の道筋のようです。

(文責・本田 敏彦)

## 〔資料6〕

### 国連「障害者の機会均等に関する基準規則」の教育の部分

#### 規則6 教育

政府は障害を持つ児童・青年・成人の統合された環境での初等・中等・高等教育機会均等の原則を認識すべきである。政府は障害を持つ人の教育が教育体系の核心であることを保障すべきである。

1 教育全般を担当する当局が統合された環境での障害を持つ人の教育に責任を負うべきである。障害を持つ人の教育は全体的教育計画、カリキュラム開発、学校運営の核心的部分であるべきである。

2 普通学校での教育は通訳者や他の適切な指示サービスを前提とする。多様な障害を持つ人のニーズを満たすためのアクセシビリティと支援サービスが提供されるべきである。

3 親のグループと障害を持つ人の組織が全てのレベルでの教育課程に関与すべきである。

4 義務教育を実施している国では、最重度の障害を含め、あらゆる種類とあらゆる程度の障害を持つ女子・男子に教育が提供されるべきである。

5 特別の関心が次の分野に与えられるべきである。

(a) 障害を持つ幼い子ども

(b) 学齢期以前の子ども

(c) 障害を持つ人、特に女性

6 普通学校において障害を持つ人に教育的設備を提供するために、政府は

(a) 学校の内外で理解され受け入れられる明確な方針を持たなければならない。

(b) カリキュラムの柔軟性・追加・変更を許容しなければならない。

(c) 質の高い教材、継続的な教育研修、補助教員を提供しなければならない。

7 統合教育と地域に根ざした計画は障害を持つ人に対する費用効果の高い教育と訓練を提供するお互いに補充するものと見なされるべきである。全国的な地域に根ざした計画は、障害を持つ人に地元での教育を提供するために、地域社会がその資源を利用し、開発するのを奨励すべきである。

8 普通学校体系が障害を持つ人全てのニーズを依然として適切に満たさない場合には、特殊教育の考慮も可能である。その目的は学童を普通学校体系教育への準備することにあるべきである。特殊教育の質

は普通教育と同じ基準と意欲を反映し、普通教育と密接に関連づけられるべきである。少なくとも、障害を持つ学童は、障害を持たない生徒と同じだけの教育的資源を割り当てられるべきである。政府は普通教育への特殊教育の段階的な全般的統合を目指すべきである。障害を持つ一部の学童には現在のところ、特殊教育が最も適切な教育の形態であると見なされる場合もあることが認められる。

9 ろう者と盲ろう者はその特別なコミュニケーション・ニーズにより、ろう者と盲ろう者用の学校もしくは普通学校内の特別学級・班での教育が一層適切であるかもしれない。特に当初の段階では、ろう者もしくは盲ろう者の効果的コミュニケーションと最大限の自立をもたらす、文化に配慮した教育に特別の注意を寄せる必要がある。

