

発達障害のある子どもと小学校特別支援学級への 就学に関する法制度 －別府市を例に－

織原保尚

【要 旨】

別府市を例に、特に発達障害や軽度の知的障害のある子どもが小学校特別支援学級に入学する際の手続、実態などについて、法学的視点から論ずるものである。障害のある子どもの教育を受ける権利について憲法上の理論について概観し、障害者権利条約とインクルーシブ教育について論じる。学校・学級選択にまつわる法制度について見たのちに、学校教育の現状について特に別府市を例に論じる。最後に日本に対する示唆をもって論を結ぶ。

【キーワード】

憲法 障害者権利条約 インクルーシブ教育 発達障害 特別支援学級

はじめに

子どもがどのような教育を受けるか、ということは親にとって大きな関心事である。「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ」という憲法26条2項の条文の規定を根拠に、子ども教育を受けさせる責務を負うのは、第一次的には、親や親権者であるとされる¹が、その論をまつ間もなく、現在の社会における教育の役割を考えると、我が子の教育について何を差し置いても強い関心をもつのが親というものだろう。それは、障害がある子の親であっても、全く同じことである。障害のある子どもが、どのタイプの公立学校教育を受けるかは、子どもの発達、義務教育修了後の社会での生き方、親子の親密な交わりのあり方、親の生き方にとって極めて重要な意味合いをもつとされる²。憲法26条はすべての国民について「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とし、さらに2項で義務教育は無償と定めている。これは当然障害のある子どもにも当てはまるものである。

しかし現状、障害のある子どもの成長に対して、そして障害のある子の親の期待に対して、十分応える教育が提供されているのであろうか。また、障害のある子どもが入学する際には、学校選択の問題がある。どのような学校、環境で学習するかは、学習の内容、また子どもの成長にとっても大きく影響がある。このような学校選択の場面において、親の希望などが十分反映されるような制度になっているだろうか。本稿は、筆者の在住する大分県別府市を例に、特に発達障害や軽度の知的障害のある子どもが小学校特別支援学級に入学する際の手続、実態などについて、法

学的視点から論ずるものである。以下第I章においては障害のある子どもの教育を受ける権利について、憲法上の理論について概観し、第II章では日本が2014年に批准した障害者権利条約とインクルーシブ教育について論じる。第III章で障害のある子どもと学校・学級選択にまつわる法制度について見たのちに、第IV章で障害のある子どもと学校教育の現状について、特に別府市の例などに基づいて論じる。そして、最後にアメリカにおける同様の問題と対比しつつ、日本に対する示唆をもって論を結ぶ。

I 障害のある子どもの教育を受ける権利と憲法上の議論

憲法学的には、一般的に子どもの教育を受ける権利について、旭川学力テスト事件³で最高裁が説明した子どもの学習権という考え方が知られている。すなわち、憲法26条の「規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在していると考えられる」とするものである。この判決では、教師に憲法23条による学問の自由を根拠に、教師の教育の自由を一定の範囲において肯定し、親の教育の自由も場面を例示して肯定した。一方で国家についても、「必要かつ相当と認められる範囲において」教育を決定する権能を有している。そして、憲法26条、13条を根拠に、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入は許されないと、国家の介入に歯止めもかけていると考えられている。

学校・学級の選択をめぐるのはこれまで裁判なども提起されていたり、様々な議論があったりした⁴。選択に関して、教育委員会や公立学校長等公権力の決定は手続も含めて慎重さが求められる一方で、通常学校では十分な教育を受けられない子どもが、特別な学校・学級での教育を求める権利も、憲法26条にいう教育を受ける権利の内容として考えられる、との指摘がある⁵。

また、憲法13条を根拠に、教育を受ける権利のような社会権を実現する場においては、個人の自由権・自己決定権に「最大の尊重」を払わなければならないという議論が目される。学校選択のように行政裁量があるとされる場面で、行政はその行政裁量を行使するにあたって、「憲法上の自由権・自己決定権の保障する権利利益[の内実]」を、「要考慮事項=考慮しなければならない事項」として位置づけなければならないとの法的義務を負っており、その要考慮事項の重みとして最大の尊重を払わなければならないとする。そして、憲法13条を根拠に、学校選択の場において、子どもが自己の人生を作り上げようと模索し、親が子どもと共に懸命かつ真摯にその生き方を模索しようとする場合、行政権等はその自己人生希求の営みに最大の尊重を払わなければならないとの法的義務を負うと解する。憲法26条に基づく憲法上の義務を義務教育課程で履行するにあたっては、①子どもの自立・自律・自己人生創造希求を確保するために、その子どもの障害のニーズに対応した教育方法という選択肢を用意し、②義務教育課程終了後に社会に出た場合の自立・自律・自己人生創造希求の営みを十全にするために、障害のある子どもとない子どもとの日常的交わりを保障する教育方法という選択肢を用意するよう法的に義務づけられ、③公権力は、義務教育課程においてその子どもが人生創造希求の営みを続けていくことが可能とするような教育環境、すなわち、自己が何か劣った存在といった烙印が押されることにより、自尊を害されることがないような教育環境を保障する教育方法という選択肢を用意するよう法的に義務付けられているという構成になる。③についてはインクルーシブでない教育は、こういったマイナス効果を伴いがちである点に細心の注意が払われなければならないとする。そして憲法

26条1項にいう「能力に応じて、ひとしく」の意味も①②③を包摂するものとして解釈される必要があるとする⁶。

また、障害のある子どもと学校選択の問題についての憲法学説については、通常学級と特別支援学校・学級が分離された状態であることを、人種によって分離された学校において教育をしていたことに関するアメリカ憲法における議論と同様に、障害がある子どもについても「分離された教育施設は本来的に不平等である」とすべきであると、例外的に分離教育がなされる場合には、公権力側がその必要性を立証すべきであるとする説がある。憲法14条、26条1項に示される平等権に基づくアプローチである⁷。

また憲法26条1項においては「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とされる。「すべて国民は」とあるため、当然障害のある者もその対象として含まれる⁸。そして「能力に応じて、ひとしく」の部分について「すべての子どもが能力発達のしかたに応じてなるべく能力発達ができるような（能力発達上の必要に応じた）教育を保障される」という有力な見解がある⁹。さらにこの見解から、人間の能力は固定的なものではなく、教育によって発達していくものであり、障害のある子どもについては、個々のニーズに応じた教育を保障することが必要であると説明される¹⁰。憲法26条の教育を受ける権利の保障について、歴史的進展方向として、大局的には「能力に応じて（応ずる）」（能力権利）から、「必要に応じて（応ずる）」（必要原理）への転換に向かいつつあるとの指摘もある¹¹。

なお、障害のある子どもの教育については、教育基本法4条2項において「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない」と規定されている。これは2006年に改正された部分で、1947年教育基本法においては、「すべて国民は」との表現はあったものの、障害のある人についての言及はなかったため、近年の一つの進歩と評価することができる。

II 障害者権利条約とインクルーシブ教育

日本は2014年に障害者権利条約を批准した。条約では、3条(c)で障害のある人の「社会への完全かつ効果的な参加及び包容」を定める。

そして、障害者権利条約が求める概念として、「インクルーシブ」というものが注目を集めている。障害者権利条約では、障害に対する「合理的配慮」を怠った場合は差別とされるという点が注目されるが¹²、教育の場面においては、合理的配慮が求められる他、教育に関する権利として「機会の均等を基礎として実現するため、障害者を包容する（inclusive）あらゆる段階の教育制度及び生涯学習を確保する」としている¹³。その上で、「人間の潜在能力並びに尊厳及び自己の価値についての意識を十分に発達させること」、「人権、基本的自由及び人間の多様性の尊重を強化すること」、「その人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」、「障害者が自由な社会に効果的に参加することを可能とすること」¹⁴を教育制度、生涯学習の目的としている。そして、それを実現するために「障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること」や、「その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般的な教育制度の下で受けること」、また「学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられること」などが確保されることとされている¹⁵。

さらに国連障害者権利委員会によって2016年に出された「インクルーシブ教育を受ける権利

に関する一般的意見第4号」では、インクルーシブ教育を、「すべての学習者の基本的人権」とし、「すべての生徒の固有の尊厳と自律を尊重」、「効果的に社会に参加し、貢献する能力を認める」ことを原則とし、「障害のある人が貧困から脱し、地域社会に完全に参加する手段を得、搾取から保護されることを可能にするために主要な手段」、「インクルーシブな社会を実現するために主要な手段」であり、「すべての生徒に配慮し、効果的にインクルージョンするために、通常学校の文化、方針及び実践を変革することを伴う」ものとされている¹⁶。

そして、分離教育との違いとして、「分離は、障害のある生徒の教育が、特定の機能障害やさまざまな機能障害に対応するために設計され、あるいは使用される別の環境で、障害のない生徒から切り離されて行われるときに発生する」とし、「統合は、障害のある人は既存の主流の教育機関の標準化された要件に適合できるという理解の下に、彼らをそのような機関に配置するプロセスである」とする。その上で、「インクルージョンには、対象となる年齢層のすべての生徒に、公正な参加型の学習体験と、彼らのニーズと選好に最も合致した環境を提供することに貢献するというビジョンを伴った、障壁を克服するための教育内容、指導方法、アプローチ、組織体制及び方略の変更と修正を具体化した制度改革のプロセスが含まれ」、「組織、カリキュラム及び指導・学習方略などの構造的な変更を伴わずに障害のある生徒を通常学級に配置することは、インクルージョンにならない」としている¹⁷。

なお国内法では、障害者基本法2011年改正において、「国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた十分な教育が受けられるようにするため、可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならない」として、子どもと保護者への情報提供や意向尊重、障害のある子と障害のない子との交流や共同学習の推進による理解促進などについて定められている¹⁸。

III 障害のある子どもと学校・学級選択

(1) 就学先としての特別支援学級

障害のある子どもの教育については、学校、学級選択の場面で、大きな判断が求められる。通常学級に入学する場合や、特別支援学校に通う場合、小学校などの特別支援学級に通う場合、通級による指導が行われる場合などがある。今回は、特に特別支援学級における場合を中心に見てみたい。

まず、2020年現在障害のある子どもの教育という点で中心的な役割を担っていると思われる特別支援学校については、学校教育法72条以下で規定がなされている¹⁹。さらに、学校教育法施行令²⁰、学校教育法施行規則²¹などでも詳細な規定が設けられている。

一方で、本稿の中心となる特別支援学級については、法令上定める規定はさほど多くない。学校教育法81条2項では、「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は、次の各号のいずれかに該当する児童及び生徒のために、特別支援学級を置くことができる」とし、その対象者として、知的障害者、肢体不自由者、身体虚弱者、弱視者、難聴者、その他障害のある者で、特別支援学級において教育を行うことが適当なもの、を挙げる。そして3項で「疾病により療養中の児童及び生徒に対して、特別支援学級を設け、又は教員を派遣して、教育を行うことができる」と定め、学校教育法施行規則で、教育課程や教科書の使用を通常の学級と異なるものとするができることを定める²²他、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（以下「義務標準法」）」において、特別支援学級における学級編制や教職員定数を定

める規定などがある²³程度である。

義務標準法では、特別支援学級の1学級の児童又は生徒の数について8人を上限としている。小中学校通常学級の学級定員は40人が上限（小学校第1学年は35人）とされ、また特別支援学校の定員が6人であるので、それらの中間的な位置づけとなっている。また、学校教育法施行規則137条²⁴の規定により、学級が定員の8人に満たない場合であっても、障害の種別ごとに特別支援学級が開設されることになる。

特別支援学級の対象となる障害の程度については、特別支援学校の対象と比較して軽度とされてきた²⁵。それを示しているのが、2003年に「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議」によって出された最終報告である「今後の特別支援教育の在り方について」である。そこでは、特別支援学級の前身である特殊学級について、「特殊学級の機能として、その制度の本来の趣旨を尊重し、盲・聾・養護学校の対象とはいえない程度の教育的ニーズを有する障害のある子どもを教育する機能を今後も持たせることが適当」と説明している²⁶。

文部科学省による通知レベルでは、2013年における通知²⁷において、「その者の障害の状態、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制の整備の状況その他の事情を勘案して、特別支援学級において教育を受けることが適当であると認める者を対象として、適切な教育を行うこと」として、対象とする障害の種類、程度を挙げる。本稿のテーマである発達障害のある子どもという部分では、自閉症・情緒障害者として、「自閉症又はそれに類するもので、他人との意思疎通及び対人関係の形成が困難である程度のもの」、「主として心理的な要因による選択性かん黙等があるもので、社会生活への適応が困難である程度のもの」が挙げられている。また、発達障害と重複することが多い知的障害者については、「知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通に軽度の困難があり日常生活を営むのに一部援助が必要で、社会生活への適応が困難である程度のもの」としている。

小・中学校学習指導要領においては、かつて学校教育法施行規則138条にいう「特別の教育課程」についての言及はなかったが、2017年告示において明示がなされた。(ア) 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1示す「自立活動」を取り入れることと、(イ) 児童の障害の程度や学級の実態等を考慮の上、各教科の目標や内容を下学年の教科の目標や内容に替えたり、各教科を、知的障害者である児童に対する教育を行う特別支援学校の各教科に替えたりするなどして、実態に応じた教育課程を編成すること、の2点である²⁸。さらに小中学校学習指導要領においては、「障害のある児童などについては、家庭、地域及び医療や福祉、保健、労働等の業務を行う関係機関との連携を図り、長期的な視点で児童への教育的支援を行うために、個別の教育支援計画を作成し活用することに努めるとともに、各教科等の指導に当たって、個々の児童の実態を的確に把握し、個別の指導計画を作成し活用することに努めるものとする」と努力義務を課している。その上で、特別支援学級に在籍する児童や通級による指導を受ける児童については、「個々の児童の実態を的確に把握し、個別の教育支援計画や個別の指導計画を作成し、効果的に活用するものとする」とし、個別の教育支援計画、個別の指導計画の作成、活用を義務付けている²⁹。

また、大部分の授業を在籍する通常の学級で受けながら、一部の時間で障害に応じた特別な指導を実施する「通級による指導」³⁰は、学校教育法施行規則140条、141条の規定に基づき、1993年の文部省告示³¹により正式な制度となった。これについても、これら以外にはこれといった規定は存在しない。また、通知レベルでは2013年の文科省通知によって、対象者が説明されている³²。

このように規定が少ない中、特別支援学級の運営方針は、各地方自治体に委ねられているわけである。

(2) 就学先決定手続

就学先決定については、学校教育法施行令に規定がある。施行令5条では「市町村の教育委員会は、就学予定者（法第17条第1項又は第2項の規定により、翌学年の初めから小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校又は特別支援学校に就学させるべき者をいう。以下同じ。）のうち、認定特別支援学校就学者（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。）で、その障害が、第22条の3の表に規定する程度のもの（以下「視覚障害者等」という。）のうち、当該市町村の教育委員会が、その者の障害の状態、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制の整備の状況その他の事情を勘案して、その住所の存する都道府県の設置する特別支援学校に就学させることが適当であると認める者をいう。以下同じ。）以外の者について、その保護者に対し、翌学年の初めから2月前までに、小学校、中学校又は義務教育学校の入学期日を通知しなければならない（下線は筆者による）」と定め、障害がある子どもについて原則として小中学校に入学するものとし、下線部にあるような条件の下、特別支援学校に入学することが適当と認められ認定特別支援学校就学者となった子どもが、例外的に特別支援学校に入学するという規定になっている。この規定については、2013年の施行令改正に伴って変化した部分である。それまでは、就学基準に該当する障害のある子どもは原則特別支援学校に就学するというようになっており、市町村の教育委員会が特別な事情があると認めた子どもを認定就学者として小学校、または中学校に入学できるという制度を採っていた。しかしこの制度は、後述する2014年に日本が批准した障害者権利条約の理念にも反するものであり、中央教育審議会初等中等教育分科会による報告³³なども経て、施行令が改正されたという経緯がある。

就学先決定時には、保護者から意見を聴取することが定められている³⁴。保護者の意見聴取は、日常生活上の状況等をよく把握している保護者の意見を聴取することにより、子どもの教育的ニーズを的確に把握するためとされる³⁵。また、就学先決定時には、教育学、医学、心理学などの専門家からも意見を聴取することとなっている。これらは保護者については2007年³⁶、専門家については2002年³⁷に改正された部分である。

さらに2013年に出された文部科学省による通知³⁸では、就学先決定について2012年中教審報告を引用し、「その際、市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当である」との指摘あったことを紹介し、その上で、この点を改正令における基本的な前提として位置づけるとしている。

また、同じく2013年に文部科学省による通知³⁹においては、「障害のある児童生徒等に対する早期からの一貫した支援について」として「市町村の教育委員会は、乳幼児期を含めた早期からの教育相談の実施や学校見学、認定こども園・幼稚園・保育所等の関係機関との連携等を通じて、障害のある児童生徒等及びその保護者に対し、就学に関する手続等についての十分な情報の提供を行うこと」とし、就学前からの機関との連携などについても説明がなされている。

以上をまとめると、障害のある子どもの学校・学級選択については、学校教育法施行令により、原則として小中学校に入学するものとし、特別支援学校に入学することが適当と認められた子どもが例外的に特別支援学校に入学するとされ、その上で実際には、文科省による通達に基づき、本人・保護者の意見を最大限尊重しつつも、最終的には市町村教育委員会が決定するという事になっている。就学決定の場面において教育委員会等の公権力が行う、本人・保護者からの意見聴取や情報提供については、憲法13条に内包される「適正な手続的処遇を受ける権利」を満たすような、事前手続要件を充足するようなものでなければならないと考えることができる⁴⁰。

IV 障害のある子どもと特別支援学級

(1) 特別支援学級の現状

2017年度現在で、特別支援学校在籍者は小学部41,107人、中学部30,695人、特別支援学級在籍者が小学校167,269人、中学校68,218人となっている⁴¹。10年前の2007年度の特別支援学校在籍者は小学部33,411人、中学部24,874人⁴²、特別支援学級在籍者が小学校78,856人、中学校34,521人⁴³となっており、2017年度と2007年度を比較した場合2017年度は、特別支援学校、特別支援学級在籍者はそれぞれ大幅に増えているという現状がある。少子化が進む中、そして法改正がなされる中、逆行するように特別支援学校・学級在籍者が増加している状況を表して、「より早期からの多様な分離が進む」という表現もなされている⁴⁴。

前述のように特別支援学級の定員については8人とされており、一見手厚い指導がなされるように見えるが、実際は特別支援学級においては複数の学年の子どもを同一の学級に編成することが常態化している。通常学級においても、複数の学年の子どもと一緒に学ぶ複式学級の場合、小学校の第1学年を含む場合や、中学校においては特別支援学級と同様の8名となっている（小学校の第1学年を含まない場合は16人）。さらに、特別支援学級の場合、通常学級では許容されない3学年以上にわたる複々式編成も許容されており⁴⁵、この点特に手厚いわけではないことが指摘されている⁴⁶。また、8人という定員についても、特に大都市においては、定員ぎりぎりの8人学級が常態化しているところが少なくないことも指摘されている⁴⁷。

特別支援学級については、各自自治体により方針が異なり、「インクルーシブ」という点においても、温度差があるといわれる。特別支援学級については、一日の授業の大半を特別支援学級で受けるようなプログラムになっている地域もある一方で、自治体によっては、特別支援学級に在籍していても普段は通常の学級で授業を受け、国語や算数の時間だけは特別支援教室で特別な授業を受けるといった形で学習をするといった方法を取るものもある。また、むしろ特別支援学級の設置は少ない代わりに通級の制度を活用し、各学校に通級の学級を設置し、必要な教科だけ、通級のクラスで授業を受けるといった形式をとる地域もある。このような実態は「インクルーシブ」という点、実際の教育を受けている側からは評価されるものではあろうが、実際は、自治体の方針、また、各教員の知識、理解などに左右されるものであり、法制度から見た権利の保障としては十分なものと言えるものではないだろう。

(2) 別府市の例

大分県別府市は九州の東部、別府温泉を擁する観光の街として知られる。人口は2020年現在約11万7千人、大分県では2番目に人口が多いという地方都市である。地方都市の場合、大都市部の状況とは異なり、例えば子どもが簡単に別の学校に通うことができないなど、地方独自の状況があると考えられる。本稿においては、一地方都市の例として、別府市を取り上げる。

別府市においては、「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例（ともに生きる条例）」が2013年に制定された。障害の定義としては「身体、知的、精神その他の心身の機能が傷病その他の事由によりその能力が発揮されないため、継続的に日常生活又は社会生活を営むに当たって、社会的な制度の整備及び支援を必要とする状態のこと」とされ、発達障害の文字は入っていないが、別府市によるその解説書においては、発達障害を含む障害者基本法における定義と同義であると明示されている。この条例では助言やあっせん、勧告などの手続なども示されるほか、親亡き後等の問題を解決するための取組などについても定められる 意欲的な条例と評価されている。別府市「ともに生きる条例」においては、「市は、特別支援学校と小学校、中

学校等との連携及び調整を推進するよう努めるものとする」⁴⁸とされ、障害のある子どもについて、小中学校と特別支援学校とが連携しつつ教育を提供することが謳われている。

別府市教育委員会学校教育課による2019年の資料によれば、就学先の決定方針として「幼児児童生徒の可能性を最大限に伸ばし、可能な限り積極的に社会参加・自立する人間に育てるため、障がいの状態、本人の教育的ニーズ、地域における教育体制の整備の状況、本人・保護者の意見、専門家の意見等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する」⁴⁹とある。

別府市には、市立の小学校が14校（私立の小学校が1校）、市立の中学校が8校（私立の中学校が1校）ある。特別支援学級は、知的障がい学級と自閉症・情緒障がい学級に区分され、知的障がい学級は小学校13校、中学校6校、自閉症・情緒障がい学級は小学校13校、中学校7校と、数多くの学校に設置がされている。一方通級による指導についてはLD・ADHD等という区分で、小学校3校、中学校2校とこちらは設置されている学校に限られているという状況がある。通級による指導が設定されていない学校で通級による指導を利用したい場合は、他校通級として保護者によって送迎を行うなどの方法がとられる。特別支援学校としては、大分県立の特別支援学校として知的障害のある子ども対象の学校が1校、肢体不自由、病弱の子ども対象の学校が1校、病院に入院している子ども向けの学校が病弱の子どもと、肢体不自由の子ども向けにそれぞれ1校設置されている。

小学校入学までの流れとしては、9月に市役所にて第1回就学相談会が行われ、ここで就学にあたって、支援・配慮が必要な子どもとその保護者が参加し、就学に関する悩み、子どもの状況等を聞き、支援のあり方に関する相談を行う。この相談会では、小中学校の教員、特別支援学校の教員、学識経験者や医療関係者などが対応する。10月には、特別支援学級、特別支援学校への見学や体験入学などが行われ、また、障害のあるなしに関わらず、小学校就学に向けての子どもの健康診断が行われる。11月には第2回、第3回の就学相談会が行われ、就学先についての意向の最終確認などが行われる。これに基づき就学先を決定するために、医師、学識経験者等から構成される「別府市教育支援委員会」によって審議が行われ、12月には、通常学級、特別支援学級などの就学先について委員会での判定が保護者に連絡される。県立の特別支援学校に就学を希望する場合は「大分県障害児適性就学指導委員会」に向けての手續を別府市教育委員会が行う。そして1月には、特別支援学校の以外の場合、保護者に対して別府市教育委員会から入学通知書が郵送され、特別支援学校の場合は、県委員会の審議を踏まえ、県教育委員会が特別支援学校の指定を行い、保護者、市教育委員会、特別支援学校長に通知する。その後、1月下旬から2月にかけて入学説明会が行われ、保護者からの困りを伝えるような機会が設けられ、4月から入学という形になる。保護者との関連では、保護者の希望は、通常学級、特別支援学級、特別支援学校という形で入学の希望は出せるが、特別支援学級の中での知的障がい学級と自閉症・情緒障がい学級の選択については、知能検査などの結果に基づき「別府市教育支援委員会」での判定によって入学先が決められるということになっている。

学校における特別な支援が必要な子どもへの支援については、特別支援教育支援員（別府市では「学校いきいき支援員」という名称である）という制度がある。市の資料によればこれは、「学校生活において、特別な支援を必要とする児童生徒に対して、一人一人に応じたきめ細かい指導を行うため、支援員を配置する。これによる、一人一人の教育的ニーズに応じた適切な支援を行い、できる限り社会参加・自立する人間を育てることを目標とする」と説明される制度である。2018年度では小学校32人、中学校11人が配置されている。

筆者の在住する学区の小学校においては、各学年通常学級が2クラス設置され、特別支援学級は、全学年を通じての、知的障がい学級と自閉症・情緒障がい学級がそれぞれ1クラス設置さ

れている。特別支援学級に在籍する子どもは、国語、算数の授業などが特別支援学級において行われ、それ以外は通常学級で授業を受けるというのが基本的なスケジュールである。

おわりに

筆者はアメリカ障害者教育法との関連についても関心があるため、それについても若干説明をしたい。アメリカにおいて、障害のある子どもを対象とした教育について定めている法が、障害者教育法⁵⁰である。この法は、障害のある子どもに対する、3歳から21歳までの時期における初等中等教育について定めた法であり、教育に関するサービス提供について充実した内容をもつことで知られている⁵¹。提供される教育の内容については、「無償かつ適切な公教育 (FAPE:Free Appropriate Public Education)」と説明される。そして、子どもにとって、最も制約の少ない環境 (LRE:Least Restrictive Environment) で障害のある子どもの教育が行われなければならない⁵²。すなわち通常学級で行われている教育に最も近い環境で、また、障害のない子どもと一緒に教育を受けられるような環境で、障害のある子どもの教育が行われるということである。また、不服申立などに関連して適正手続についても充実した規定がなされている⁵³。そしてアメリカ連邦最高裁は2017年、自閉症のある小学4年生の男の子についての判決⁵⁴の中で、通常学級に完全に通ってはならず、その学年の基準を達成できない子どもについて、通常学級の多くの子どもにとって進級していくことが適切に挑戦的 (appropriately ambitious) なものであるように、彼の教育プログラムも、彼の状況に照らして適切に挑戦的でなければならない。目標は異なるかもしれないが、すべての子どもたちは挑戦的な目標 (challenging objectives) を達成する機会をもつべきである、と説明している。

このようなアメリカの法制度と比較する観点から、日本の現状について考えてみたい。まず、日本の場合、障害のある子どもに関する専門的な法律がないという点がある。前述のように日本の障害のある子どもの教育に関する法は、学校教育法やそれに伴う政令、施行規則などであり、一般的な教育関係の法制度の一部として存在している。そのシステム自体はプラスにもマイナスにも評価はできるだろうが、障害のある子どもに関する規定自体が少ないということは、マイナスの点として指摘できるのではないだろうか。前述のように特に特別支援学級や、通級による指導などについても規定は多くなく、教育サービス提供の水準を担保するという意味でも、規定の整備が望まれるところである。

学校選択の場面において本人・保護者の意見は「最大限尊重」されるものの、必ずしもその希望が実現するような規定にはなっていない。学校選択における教育の内容、体制については、他からは細かなものに見えるようなことであっても、本人、親、保護者には非常に気になることであるという、デリケートなものである。そのような細かい部分も含めると実際には不満のある親もいることと思われる。もちろん、現実的に実現不可能な場合もあるだろうが、その点は話し合いを綿密にするような手続規定の充実などでフォローすることもできるだろう。この点についても規定の整備が望まれる。

インクルーシブという面においても、障害者権利条約の批准というターニングポイントがあったにもかかわらず、むしろ分離が進んでいるという状況である。日本においては学校教育法など、直接学校選択に関する法令の中に、特にインクルーシブに配慮したと思われる規定が見当たらない。これをインクルーシブな教育が進まない一因とみることもできるだろう。その点アメリカ障害者教育法におけるLREの基準などは、一つのヒントになるのではないだろうか。

また、学校における体制面の問題も大きい。前述したように、特別支援学級の定員8人という

人数は、学年が複数にわたる場合などを考えると決して少ない人数ではない。この状態を特別支援教育支援員の活躍によってカバーしているという状況もあるようである。一步進んで、そのような人的な問題さえクリアされれば、よりインクルーシブな環境を作っていくことも可能ではないか。子どもにつくことができる人数を増やすことができれば、例えば通常学級の中で教育を受けることが可能になる場合も多いだろう。そのような状況こそが、まずは障害のある子どもにとって「適切に挑戦的」な環境といえるのではないだろうか。

日本国憲法26条では、すべて国民は「その能力に応じて、ひとしく」教育を受ける権利があるとされる。障害のある子どもたちに対して、その能力に応じて、ひとしい教育のあり方についてのより一層の議論が必要である。1870年代、現在の北海道大学、当時札幌農学校の教頭であったクラーク博士は、学生たちに向かって「Boys be ambitious!」と言葉を残したと伝えられる。「少年よ大志を抱け」である。2020年現在、日本の障害のある少年・少女が大志を抱くことができるような教育、環境が、はたして提供されているだろうか。これからの課題は大きい。

謝辞

本稿の執筆にあたっては、別府市立春木川小学校の後藤志保教諭、川口真琴教諭にアドバイスをいただいた。この場を借りて感謝申しあげる。

本稿は、科学研究費助成金（平成30年度～平成32年度基盤研究（C）（一般）「アメリカ障害者教育法における発達障害のある子どもの教育を受ける権利について」（18K01271）に基づく研究成果の一部をなすものである。

- 1 芦部信喜『憲法第7版』（岩波書店2019年）283頁。
- 2 竹中勲『憲法上の自己決定権』（成文堂2010年）215頁。
- 3 最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁。
- 4 拙稿「教育を受ける権利と障害のある子どもについて：特別支援教育とインクルーシブ教育」『人権保障の現在』（ナカニシヤ出版2013年）246頁以下。
- 5 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂2011年）372頁。
- 6 竹中・前掲注2・221-223頁。
- 7 高井裕之「ハンディキャップによる差別からの自由」『岩波講座現代の法14自己決定権と法』（岩波書店1998年）203頁以下。
- 8 西原博史「第26条 教育を受ける権利・教育を受けさせる義務」芹沢齊＝市川正人＝阪口正二郎編『新基本法コンメンタル憲法』（日本評論社2011年）225頁。
- 9 兼子仁『教育法（新版）』（有斐閣1978年）231-232頁。
- 10 米沢広一『憲法と教育15講（第3版）』（北樹出版2011年）142頁。
- 11 渡部昭男「『能力原理』から『必要原理』への転換-『教育を受ける権利』をめぐる」『障害者問題研究』36巻1号（2008年）18頁。
- 12 障害者権利条約2条。
- 13 同24条1項。
- 14 同24条1項（a）-（c）。
- 15 同24条2項（a）-（e）。

- 16 国連障害者権利委員会「インクルーシブ教育を受ける権利に関する一般的意見第4号」(2016年) パラグラフ10。日本障害者リハビリテーション協会によって公表されている訳による。仮訳：石川ミカ、日本障害者リハビリテーション協会、監訳：長瀬修
http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/rightafter/crpd_gc4_2016_inclusive_education.html (2020年1月24日閲覧)。
- 17 同パラグラフ11。
- 18 障害者基本法16条1-3項。
- 19 学校教育法72条では特別支援学校の目的として「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」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」こと、「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」を挙げる。
- 20 11条以下に規定がなされている。
- 21 108条以下。
- 22 学校教育法施行規則136条以下。
- 23 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律3条。
- 24 学校教育法施行規則137条
特別支援学級は、特別の事情のある場合を除いては、学校教育法第81条第2項各号に掲げる区分に従って置くものとする。
- 25 越野和之「特別支援学級制度をめぐる問題と制度改革の論点」障害者問題研究47巻1号(2019年)10頁。
- 26 文部科学省 特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議最終報告で「今後の特別支援教育の在り方について」(2013)第4章3(6)。
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361204.htm (2020年1月24日閲覧)。
この報告ではさらに、「特別支援教室(仮称)」として、通常の学級に在籍した上で障害に応じた教科指導や障害に起因する困難の改善・克服のための指導を必要な時間のみ特別の場で教育や指導を行う形態とすることについて具体的な検討が必要としている。
- 27 25文科初第756号 平成25年10月4日「障害のある児童生徒等に対する早期からの一貫した支援について」第1,3(1)。文部科学省初等中等教育局長名での通知となっている。
- 28 小学校学習指導要領(平成29年公示)24頁、中学校学習指導要領(平成29年公示)25,26頁。特別支援学級における「特別の教育課程」については、自立活動の実施も含め特別支援学校の学習指導要領を参考にすべき旨は従来から言われてきたことであるとの指摘がある。越野・前掲注24・12頁。
- 29 小学校学習指導要領(平成29年公示)24,25頁、中学校学習指導要領(平成29年公示)25,26頁。小学校については2020年度から、中学校については2021年度から全面实施される。
- 30 通級制度の現状については、文部科学省「通級による指導のガイドの作成に関する検討会議(第1回)」の参考資料として、文部科学省初等中等教育局特別支援教育課によって2019年に作成された「(参考)通級による指導の現状」が詳しい。
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/03/06/1414032_09.pdf (2020年1月24日閲覧)。
2017年現在で、公立小・中学校において通級による指導を受けているのは、約109,000人とされる。

- 31 平成5年1月28日文科省告示第7号。内容としては、「障害の状態の改善又は克服を目的とする指導とする。ただし、特に必要があるときは、障害の状態に応じて各教科の内容を補充するための特別の指導を含むものとする」とされる。
- 32 前掲注26・25文科初第756号第1,3 (2)。「通級による指導を行う場合には、以下の各号に掲げる障害の種類及び程度の児童生徒のうち、その者の障害の状態、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制の整備の状況その他の事情を勘案して、通級による指導を受けることが適当であると認める者を対象として、適切な教育を行うこと」とした上で対象者については、1「障害の種類及び程度」において規定がなされる。以下発達障害に関連する部分を抜粋すると、
- ア 言語障害者
口蓋裂、構音器官のまひ等器質的又は機能的な構音障害のある者、吃音等話し言葉におけるリズムの障害のある者、話す、聞く等言語機能の基礎的事項に発達の遅れがある者、その他これに準じる者（これらの障害が主として他の障害に起因するものではない者に限る。）で、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする程度のもの
- イ 自閉症者
自閉症又はそれに類するもので、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする程度のもの
- ウ 情緒障害者
主として心理的な要因による選択性かん黙等があるもので、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする程度のもの
- カ 学習障害者
全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算する又は推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示すもので、一部特別な指導を必要とする程度のもの
- キ 注意欠陥多動性障害者
年齢又は発達に不釣り合いな注意力、又は衝動性・多動性が認められ、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすもので、一部特別な指導を必要とする程度のもの
といった規定がなされている。
- 33 中央教育審議会初等中等教育分科会報告「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」平成24年7月。
- 34 学校教育法施行令18条の2。
- 35 特別支援教育課「特別支援教育をめぐる法令改正について：盲・聾・養護学校から特別支援学校へ」教育委員会月報19巻1号9頁。
- 36 18文科初第1290号 平成19年3月30日。
- 37 14文科初第291号 平成14年5月27日。
- 38 25文科初第655号 平成25年9月1日。
- 39 前掲注26・25文科初第756号第1.1 (2) 平成25年10月4日。
- 40 竹中・前掲注2・215頁。
- 41 文部科学省：特別支援教育資料（平成29年度）第2部 データ編
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2019/10/28/1406445_0000.pdf (2020年1月24日閲覧)。

- 42 文部科学省：特別支援教育資料（平成19年度）第2部3設置者別特別支援学校数、幼稚部・高等部設置学校数、学級数、幼児児童生徒数及び教員数－障害種別－
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/020/011.htm（2020年1月24日閲覧）。
- 43 文部科学省：特別支援教育資料（平成19年度）第2部5特別支援学級数及び特別支援学級在籍児童生徒数－障害種別、都道府県別－
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/020/013.htm（2020年1月24日閲覧）。
- 44 季刊福祉労働150号（2016年）特集など。
- 45 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律施行令1条。
- 46 越野・前掲注24・12頁。
- 47 窪田知子「学校基本調査・特別支援教育資料にみる特別支援学級の現状と課題」障害者問題研究47巻1号（2019年）9頁。
- 48 別府市ともに生きる条例15条3項。
- 49 別府市教育委員会学校教育課「平成30年度別府発達医療センター就学相談会 資料」より。
- 50 Pub. L. No.94-142, 20 U.S.C. § § 1400-1482.
- 51 高等教育については拙稿「アメリカにおける発達障害と高等教育における配慮の合理性に関する法的基準」別府大学紀要57号29頁（2016）参照。
- 52 20 U.S.C. § 1412 (a) (5).
- 53 20 U.S.C. § 1412 (a) (6) (A), § 1415.
- 54 *Andrew F. v. Douglas Cnty. Sch. Dist.* RE-1, 137 S. Ct. 988 (2017). 日本語文献として今村奈緒「インクルージョンと適切な教育－児童・生徒の状況に応じた適切な教育の保障」障害法2号33頁（2018）, 拙稿「アメリカにおける障害のある子どもの教育－障害者教育法と無償かつ適切な公教育（Free Appropriate Public Education）」障害法3号5頁（2019）参照。