

我が国の教育政策における「インクルーシブ教育」 言説の解釈と変容：2009～2012年におけるアク ター間の相互作用に着目して

浜, えりか
名古屋大学大学院発達教育科学研究科：博士前期課程

<https://doi.org/10.15017/4773100>

出版情報：九州大学教育社会学研究集録. 23, pp.17-36, 2022-03-15. Seminar of Educational Planning, Measurement, Evaluation, Department of Education, Graduate School of Human-Environment Studies, Kyushu University

バージョン：

権利関係：

我が国の教育政策における「インクルーシブ教育」言説の解釈と変容 —2009～2012 年におけるアクター間の相互作用に着目して—

Interpretation and Transformation of the Discourse of "Inclusive Education" in Japan's Education Policy
-Focusing on the Interaction among Actors in 2009-2012-

浜 えりか

1. 問題設定

1.1 本稿の目的と背景

本稿の目的は、我が国の教育政策において、サラマンカ宣言に端を発する国際的な「インクルーシブ教育」の理念が、我が国でどのような形で解釈され、今日に続くような形で変容することになったのか、その過程を、特に議論が活発化した 2009～2012 年に焦点を当て、複雑な構造をなしていた各アクター間の言説と相互作用を整理しながら、明確にすることである。本研究でいうところの「アクター」とは、我が国における「インクルーシブ教育」に関する政策過程で重要な役割を果たした組織や団体（図 1 参照）のことである。

「インクルーシブ教育（包摂的教育）」とは、堤(2019)を援用すれば、エクスクルーシブ教育（排他的教育）の対概念で、障害に限らず、人種、国籍、言語、宗教、虐待、いじめ、貧困といった多様な理由により社会的に周縁化されやすい子どもとそうでない子どもとが地域の学校で共に学ぶ教育のことであり、従来までの「排除社会」の反省の上に、近い将来の「包摂社会」の創造をめざそうとするポスト近代の世界的な一大プロジェクトである。

1994 年の「サラマンカ宣言⁽¹⁾」、2006 年の第 61 回国連総会における「障害者権利条約」が採択などの動向から、「インクルーシブ教育」については、近年、国際的に広く関心が高まっている。我が国においても「インクルーシブ教育」は注目されており、伊藤(2019)は、その研究の蓄積スピードを論文データベース CiNii Articles の掲載数から調査した結果、2013 年以降「インクルーシブ教育」

と名のついた研究が急に蓄積されはじめ、論文数が飛躍的に伸びたことを明らかにした。その理由として、2012 年「共生社会の構築に向けたインクルーシブ教育システム構築に向けた特別支援教育の推進」が文部科学省（以下、文科省）に答申されたことをあげている。

2021 年 6 月時点で、CiNii Articles で「インクルーシブ教育」と、キーワード検索を行ったところ、1542 件の論文や雑誌記事がヒットした。その内訳としては、インクルーシブ教育の概念に関する研究の他に、授業実践論文、海外の事例研究、その他に月刊教育雑誌の特集記事などが見られた。このことから、学術分野だけではなく、一般的にも「インクルーシブ教育」という言説が多用されている現状が浮かび上がった。

しかし、「インクルーシブ教育」という概念は、以前からその定義の曖昧さが指摘されている。清水(1997)は、「インクルーシブ」という言説は多義であり、「使用する人によって差異がある(p36)」と警鐘を鳴らしており、堤(2019)は、我が国の先行研究を概観した上で、特別支援教育をめぐる言説のヘゲモニー争いに着目し、「インクルーシブ」という曖昧な定義の言説が登場することによって、むしろその対立構造が背後に包み隠されてしまったと指摘している。このように、「インクルーシブ教育」をめぐるのは、定義の曖昧さからその使用に関して多くの場で混乱が起きている。

1.2 国際的な言説と中教審解釈の相違

国際的な「インクルーシブ教育」解釈について概観すると、例えば、国際連合（以下、国連）経済社会局（DESA）は、「インクルーシブ教育」について、サラマンカ宣言で

「すべての人を受け入れ、違いを認め、学習を支援し、個々のニーズに対応する機関である『万人のための学校』を目指す必要性を認識すること」と定義していることから、「違いや障害の有無にかかわらず、すべての子どもたちが共に学ぶべきであるという考え」に基づき、『特別支援教育』と呼ばれる障害者のための分離された学習環境からの移行を意味しており、そのことで社会の「障壁や偏見を取り払う」ことができるとする。しかし、「特別支援教育」から「インクルーシブ教育」への効果的な移行には、「慎重な計画が必要」であるとして、特に、「適切なサポートなしに、障害のある学習者が通常の学校システムに配置されないよう、慎重な計画と構造の変更が必要」だと指摘する。

一方、国連教育科学文化機関 (UNESCO) は、「インクルーシブ教育」について、「国際人権条約では、性別、民族・社会的出身、言語、宗教、国籍、経済状態、能力など、社会的に記述された、あるいは認識された違いを理由に、教育の機会を排除したり、制限したりすることを禁止」していることから、「排除されたグループや周縁化されたグループに手を差し伸べ、質の高い教育を提供するためには、インクルーシブな政策やプログラムを開発・実施する必要」があるとして、「すべての学習者の参加と達成を制限する障壁を取り除き、多様なニーズ、能力、特性を尊重し、学習環境におけるあらゆる形態の差別を排除するインクルーシブ教育システムを推進」するものとしている。このように、国連の内部でも部局によって、「インクルーシブ教育」の解釈の射程には大きな幅があることが伺える。

他方で、国際的な「インクルーシブ教育」の解釈と我が国の解釈の違いが端的に表れているのは、現在の文科省中央教育審議会（以下、中教審）の考えと、国連で組織される「子どもの権利委員会⁽²⁾」（以下、国連子どもの権利委員会）との解釈の違いである。

中教審(2021)『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～(答申)」（以下、「令和の日本型学校教育(答申)」)によれば、我が国のインクルーシブ教育の整備に関して、「一人一人の教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できるよう、通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校と

いった、連続性のある多様な学びの場の一層の充実・整備がなされている(p21)」と言及している。これは、「通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校」という、「連続性のある多様な学びの場」が存在していることを指すと解釈できる。しかし、国連子どもの権利委員会の統括所見における、日本への勧告⁽³⁾によれば、「統合された学級⁽⁴⁾におけるインクルーシブ教育を進展させかつ実施すること、ならびに、専門教員および専門家を養成し、かつ学習障害のある子どもに個別支援およびあらゆる適正な配慮を提供する統合された学級に配置すること」とある。

このような国連子どもの権利委員会の考えと日本の文科省中教審の考え方の違いに関して、例えば、手塚(2015)は、このような日本の姿勢を「障害児教育分野での特別支援教育と権利条約のインクルーシブ教育との整合性をつけるためのものであり、言い換えれば、特別支援教育のままでインクルーシブ教育との整合性をいかに付けるかが焦眉の課題(p91)」にしていると指摘している。また、有松(2013)は、日本の特殊教育は国連・子どもの権利委員会から 1998 年、2004 年、2010 年と 3 度も分離教育制度に対する勧告を受け、特別支援教育になっていた 2010 年には「分離教育からインクルーシブ教育にすぐに転換するべき」と特に厳しい勧告を受けている(p2)と述べている。

このように、国連子どもの権利委員会が考える「インクルーシブ教育」は、文科省・中教審が考える「インクルーシブ教育」の見解と別の立場、つまり、「より統合された学級を志向する」立場に立っているとと言えるだろう。

1.3 問題の焦点化

それでは、我が国ではどのような過程で、「インクルーシブ教育」言説を解釈していったのだろうか。本節では、「インクルーシブ教育」言説が世界的な公の場で初めて登場した 1994 年の「サラマンカ宣言」以降(手塚 2015)を、我が国の障害児の権利に関して体系的に整理している渡部(2012)を参照した年表(p172-174)をもとに、問題の焦点化を行っていく。渡部(2012)によれば、我が国で一番初めに公に議論されたのは、2009 年 12 月に民主党政権下で発足した「障がい者制度改革推進本部

⑤)であった。その会期中の最中に、中教審に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会（以下、中教審特特委）」が発足し、「インクルーシブ教育」の在り方について議論がなされ、ここで中教審が「日本型インクルーシブ教育システム」の在り方を承認、2012年7月に「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）」（以下、「共生社会…（報告）」）を発表したと整理している。

概ね以上のような過程を経て、我が国では「インクルーシブ教育」言説を解釈していったことが分かった。そこで、本稿では、民主党政権下に「障がい者制度改革推

進本部」が発足した時から、中教審が「共生社会…（報告）」を発表した期間、つまり、2009～2012年までの経過に焦点を当てて検討することとする。

2. 先行研究の整理と検討

2.1 先行研究

本章では、まず、2007年から本格開始した日本の特別支援教育制度の過程に関する先行研究、次に、2009～2012年の「インクルーシブ教育」言説の導入の議論に着目した先行研究を整理し、検討する。

表1 「インクルーシブ教育」言説の国際的登場から：我が国の動向

年	月	
1994	4	特別なニーズ教育に関する世界会議（ユネスコ・スペイン共催）「サラマンカ宣言」
1995	3	学習障害及びこれに類似する学習上の困難を有する児童生徒の指導方法に関する調査研究協力者会議「学習障害児等に関する指導について（中間報告）」
1999	7	同上「学習障害児等に関する指導について（報告）／学習障害の判断・実態把握基準（試案）」
2001	1	21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」⇒「インクルージョン」の動向紹介あり
2002	4	学校教育法施行令の一部改正（障害の程度を改定、認定就学制度の導入）
	10	文部科学省「通常の学級に在籍する特別な教育支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」の一部公表（通常学級の児童生徒の約6％が発達障害と推定）
	12	障害者基本計画（2003～12）閣議決定、障害者基本計画にかかる重点施策実施5か年計画「新障害者プラン」（2003～07）の提示
2003	3	特別支援教育の在り方に関する調査協力者会議「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」
	4	文部科学省「特別支援教育推進体制モデル事業」開始（04年度に拡充）
2004	1	文部科学省「小・中学校におけるLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の充実のためのライドライン（試案）」公表
	6	障害者基本法一部改正（障害の有無をこえた「交流及び共同学習」による相互理解の促進）
	12	発達障害者支援法公布（2005年4月施行）
2005	12	中教審「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）」⇒「インクルーシブ」の動向紹介あり
2006	4	学校教育法施行規則の一部改正（通級指導のLD等への拡大）
	6	学校教育法等の一部を改正する法律（特別支援教育制に改正、2007年4月施行）
	12	障害者権利条約採択〔国連〕（「合理的配慮」「インクルーシブ教育」など／2008年発効）
2007	4	特別支援教育の新体制が施行／特別支援学校・特別支援学級に用語が変更
2009	2	特別支援教育の推進に関する調査協力者会議「審議の中間とりまとめ」
	12	民主党政権の内閣に障がい者制度改革推進本部設置⇒我が国で初めて「インクルーシブ」について公に議論された
2010	3	特別支援教育の推進に関する調査協力者会議「審議経過報告」
	12	中教審が初等中等教育分科会「特別支援教育の在り方に関する特別支援」の「論点整理」公表（中教審として「インクルーシブ教育システム」の理念と方向性を承認）
2011	8	障害者基本法一部改正（「地域社会における共生」、共に教育を受けられるよう配慮）
	12	通常の学級に在籍する特別な教育支援を必要とする児童生徒に関する調査協力者会議の設置
2012	7	中教審が「共生社会に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進（報告）」を発表
2013	9	就学制度改正（上記を受けて、就学を本人保護者の意志を尊重するよう柔軟にした）
2014	1	障害者権利条約批准
2016	4	障害者差別解消法施行（同時に雇用促進法の改正部分も施行、「合理的配慮」義務規定）
	6	改正児童福祉法施行
	8	改正発達障害者支援法施行
	12	「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領の改善及び必要な方策等について（答申）」
2017	3	義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための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等の一部を改正する法律 ⇒通級による指導教員、日本語指導教員などの基礎定数化が実現
2018	3	第四次障害者基本計画閣議決定
	4	高等学校の〔通級による指導〕制度運用開始
2021	1	中教審『「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）』

日本の特別支援教育制度の過程を扱った研究は、かなり厚い蓄積があるが、ここでは視点を絞って山口(2008)、金澤(2013) 保坂(2020)に着目する。

山口薫は、1970年代頃～我が国の障害児教育の制度化に携わった中心人物である⁶⁾。その山口(2008)は、自身の著書の中で、日本における特殊教育から特別支援教育への変革について、2007年4月から従来の盲・聾・養護学校から特別支援学校に、特殊学級も特別支援学級になると共に、通級による指導と一体化の方向へと様変わりし、この変革は、1990年6月文部省(現在の文科省)の「通級学級に関する調査協力者会議」から始まったと整理した。さらに、我が国の戦後からの障害児教育の動向を振り返り、統合教育の運動が挫折してしまった原因を「子どもの適切な教育という点を十分に考慮せず、どんな重度・重複障害のある子どもも直ちに、既存の学校の通常学級に就学させようとしたこと」にあった(p21)」と主張している。しかし、統合教育の運動は100%間違いだったわけではなく、特殊教育を推進してきたわれわれ自身も、統合教育のもう一つの側面「出来るだけ通常学級のシステムに統合する(p23)」という点を軽視したことに誤りがあったと述べた。

金澤(2013)は、学校教育法第72条の解釈について、特別支援教育は、通常教育との本質的同一性を目的・目標としてきたことで、障害への対応としての「支援」を外在化させる状況を生み出してきたと指摘した。

保坂(2020)は、2007年の特別支援教育への制度的転換以降、インクルーシブ教育が目指されていることに触れ、特別支援学校、特別支援学級に在籍する児童生徒、通級指導を受けている児童生徒が増えていることを問題視して、その要因の一つを通常学級からの排除の視点に求めた。

次に、日本の2009～2012年の「インクルーシブ教育」概念の議論に着目した研究としては、全国障害者問題研究(2011)の特集論文、渡部編(2012)、文科省・中教審の姿勢に批判的な立場の有松(2013)・柴垣(2019)、ノーマライゼーションの概念から長いインクルーシブ教育に関して、アクターの存在に言及した曾(2019)など、一定の蓄積がある。

全国障害者問題研究会(2011)『障害者問題研究』で

は、「障害者権利条約とインクルーシブ教育の動向」と題し、国内の議論の経過に注目した特集号が組まれた。その中で、越野(2011)は、障害がある児童生徒の就学システムの在り方に関して、我が国の戦後からの歴史的背景を念頭に置きつつ、2000年代の議論の動向を示した。そして、障がい者制度改革推進会議(以下、改革推進会議)における論点の大半は、特別支援教育の具体化過程において既に提出されていたことを指摘した。また、就学システムをめぐる論点には、①教育形態の複数制と就学基準をめぐる問題、②就学形態の決定に関する権限配分をめぐる問題、③決定プロセスの合理化、民主化をめぐる問題の3点に分類し、それまでの文科省は、主に③に偏りがちであり、①②の視点こそが求められると指摘した。

中村・菌部(2011)は、改革推進会議が、「これまでの国の審議会とは異なる手法で運営」されており、「開催回数多さ、テーマの広さ、多彩な意見・資料などの情報量の多さ」から、「会議の推移を熟知する関係者さえ、その大綱をつかみにくい状況にあった(p72)」ことから、同会議の議論の推移を体系的に整理した。その中で、同会議の中心を担っている団体が、障害者の権利水準を障害者権利条約の内容にふさわしい形で引き揚げようという理念をもつ日本障害フォーラム(JDF)であったことは、注目すべき点であると強調した。

次に、2009～2012年頃の議論の経過を扱った論考として、渡部(2012)は、改革推進会議の主張である「第一意見」・「第二次意見」と中教審特特委の「論点整理」及び「共生社会…(報告)」を比較し、両者の主張には「埋まらない溝」があるとしているが、これまでの特別支援教育の蓄積と到達点を踏まえて「日本型」システムの構築が進むだろうとしている。

清水(2012a)は、「共生社会…(報告)」の読み解きから、「多様な学びの場の連続性」という言説に関して、「インクルーシブ教育がサポートなしの通常学級へのダンプ(投げ込み)ではないということを強調した警句である(p26)」と指摘した。また、インクルーシブ教育をめぐる文科省が用いた言説である「カスケード論」について、米国における障害児の義務就学を初めて規定した1975年以前(障害児教育が十分に整備されて

いなかった時代) から提起されてきたものであると説明した。「カスケード論」は、最も制約の多い環境から最も制約の少ない環境まで、段階的に障害児就学の間を图示したものであり、教育行政がそれに沿って整備する指針となったが、インクルージョンが叫ばれる時代にあつて、就学の間を固定され、制約のある就学の間を容認することにつながるという発想から、カスケード論は批判の対象となったとした。

また、清水(2012b)は、改革推進会議と中教審の意見の相違を対比しており、改革推進会議「第二次意見」が当時の特別支援教育を否定的に把握して、地域での就学を頑なに堅持しているのに対して、中教審の「論点整理」・「共生社会…(報告)」は、インクルーシブ教育と多様な障害児の教育ニーズへの対応を両立できると考えているとした。そのうえで、改革推進会議が、特別支援学校を「原則分離別学」と断じ、保護者の選択によって例外的に就学できる場としているのに対して、中教審が、特別支援学校は「連続性のある多様な学びの場」であるということを強調しようとするあまり、障害者権利条約第24条第2項(b)を軽視しすぎている(p41)と指摘した。

有松(2013)は、中教審に設置された特特委の議論を分析し、矛盾をはらんだ特別支援教育制度を続けようとする中教審特特委の姿勢を批判的に検討している。会議中に議論された問題点をカテゴリー化して、特別支援教育を受けている児童生徒の急増や、通常(普通)学級と特別支援学級の混乱等の現場の問題点に触れ、「特別支援教育政策の破綻的現状を糊塗し、政策の延命のためにインクルーシブ教育政策に踏み出した(p1)」と述べた。

柴垣(2019)は、改革推進委員会と特特委の議論の中で話題に上がった財政面、財源の問題を中心に考察をした。その結果、1958年以來50年にわたって築きあげてきた教育制度を変えることの判断を文科省だけで行うことが難しいこと背景には、教育資源の配分という財政面の問題はもとより、学校現場や教育委員会の意識、保護者の思いなど様々な要因が絡み合ったものがあることを理解する必要があると結論付けた。

曾(2019)は、ノーマライゼーション理念が我が国の特別支援教育に及ぼした影響を考察したうえで、インクル

ーシブ教育概念の導入の議論経過を概観した。その中で、2009～2011年頃の議論については、改革推進会議、全国特別支援教育推進連盟、文科省の3者のアクターが存在することを指摘している。

2.2 本稿の課題

先行研究の知見から、我が国の特別支援教育体制への推移と、「インクルーシブ教育」の在り方についての議論の経過を読み取ることができた。

我が国では、1990年に文部省に設置された「通級学級に関する調査協力者会議」から始まり、特別支援教育体制の構築に関する議論が進んできた。そして、2007年4月から、「特別支援学校」「特別支援学級」という名称の変更、通級による指導と一体化の方向になるなどの変革にみられる、特別支援教育体制がスタートした(山口2008)。しかし、特別支援教育体制の設定と構築によって、教育目標を同一視したことによる支援の外在化の問題(金澤2013)や、特別支援を受ける児童生徒の急増という問題(保坂2020)が生じた。

そんな中で、我が国でも国際的動向から「インクルーシブ教育」という言説が注目されはじめ、2009年に民主党政権下のもとでマニフェストに沿った形で(越野2011)、内閣府に設置された改革推進会議において積極的に議論が進められた。その同時期に、文科省は中教審に特特委を設置。ここでも「インクルーシブ教育」に関する議論を同時に展開した。

この「インクルーシブ教育」の解釈に関して、改革推進会議の意見と中教審特特委の意見の相違に着目した先行研究がみられ(渡部2012、清水2012ab、有松2013、柴垣2019等)、委員名簿の検討(柴垣2019)、議事録の検討(柴垣2019、有松2013)、意見書・報告書の文面の対比(渡部2012、清水2012ab)からの考察などの一定の研究蓄積がある。

これらの先行研究では、改革推進会議と中教審特特委の2つの会議体への着目と議論経過の整理と分析を詳細に行っており、その分析から、改革推進会議が主に主張する「障害の有無にかかわらず、すべての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」とした「学籍一元化⁷⁾案」(＝フル・インク

ルーション) に対して、文科省が抵抗を示し、特別支援教育体制の維持を目指している様子が強調されていた。その根拠として、1点目に、直ちに、フル・インクルージョン⁸⁾の体制を整えた場合の財源の問題を推進会議の中で提示したこと(柴垣 2019)、2点目に、中教審でカスケード論⁹⁾を根拠に言説を提示したこと(清水 2012a)、3点目に、中教審特特委の「論点整理」「共生社会…(報告)」で、特別支援体制と「インクルーシブ教育」が両立可能であるとの解釈を示したこと(清水 2012b)である。

このように、2009～2012年の「インクルーシブ教育」言説に着目した場合に、その解釈をめぐって特に改革推進会議と中教審特特委の間で混乱を極めた様子がかがえた。

これらの先行研究では、改革推進会議、中教審特特委での議事について詳細な検討がなされているが、民主党政権における内閣府側からの課題提起に対して、文科省がどのように、なんのために対抗する方針を示したのかという経緯の分析がなされていない。また、先行研究では、「インクルーシブ教育」の在り方に関して、政策過程の観点からの検討がなされておらず、政権与党(民主党)と文科省官僚や改革推進会議の管轄であった内閣府の官僚、校長会や当事者団体の存在などの「インクルーシブ教育」言説解釈に重要な役割を果たした主要なアクターの背景や相互作用、政策過程の実態を明らかにできていない。

そこで、本稿では、先行研究の知見を踏まえながら、当時の政権与党(民主党)と文科省らの先に挙げたアクターらによる複雑な背景や相互作用に着目し、その実相を整理することで、我が国の「インクルーシブ教育」をめぐる政策過程の実態を明らかにする。

3. 分析の理論枠組み

本稿では、「インクルーシブ教育」という言説をめぐる政策アクター間の相互作用に着目することから、シュミットが提唱する「言説的制度論(discursive institutionalism)」を分析の理論枠組みとして援用する。

シュミットの理論を解説する西岡(2012)は、「言説的

制度論」について、コミュニケーションの論理にしたがってアクターが操る言説や制度変化を説明するための動態的側面の分析に焦点を当てており、「アイディアや言説を用い、制度的コンテキストにおいて政治的变化(および持続性)を説明(p136)」するための理論枠組だと説明している。また、「ある政策プログラムを生み出し、正当化するための取り組みにおいて政策アクターがアクター同士で話し合う、あるいは国民に向けて話すことのすべて」すなわち、「言説には一組の政策のアイディアおよび価値観、それに、政策の構築およびコミュニケーションの相互作用過程、その両方が含まれる(p137)」としている。

シュミットは、アクター同士で話し合う言説を①「調整的言説」、国民に向けて話す言説を②「伝達的言説」と提起している。①「調整的言説」とは、主要な政策集団がある政策案の構築において合意に至る、共通の言葉やフレームワークを取り込んでいく機能を果たすものであり、②「伝達的言説」とは、主要な政策アクターが、調整段階で発展してきた政策が必要であり、適切であるということを一一般国民に向けて説得させる手段のことである。

本稿では、シュミットの「言説的制度論」を枠組みに照らし合わせ、特に、①「調整的言説」に着目しながら、「インクルーシブ教育」言説について、我が国で、どのようにアクター間の話し合いがなされて、解釈されることになったのか、その際にどのような言説が用いられたのか、という点を考察していく。

次章では、2009～2012年までの政治動向やアクターの動きから、先行研究、議事録、新聞記事や雑誌など一次資料を参考に、経過の整理を試みる。なお、本稿の射程である我が国の「インクルーシブ教育」を初めて議論した改革推進会議は、会議の開催回数、テーマの広さ、多彩な意見・資料などの情報量の多さ(中村・菌部 2011)が指摘されるほどの入り組んだ言説があふれている。また、「インクルーシブ教育」の在り方をめぐっては、文科省、学校教育関係者、当事者団体など、多数のアクターが利害や思いをもって、政策過程に影響を与えている。このような複雑な構造と過程を整理するために、次章では、研究目的に沿って、制度変化にインパク

トを与えた事象に焦点をしばって通時的な整理を試みる。

4. 「インクルーシブ教育」言説の導入と政策過程

4.1 民主党政権とフル・インクルージョンの理想

2009年8月の衆議院議員選挙で、民主党が308議席という圧倒的な議席を獲得し、自公政権からの悲願の政権交代を果たした。当時の民主党総裁だった鳩山由紀夫が内閣総理大臣に就任し、鳩山内閣が組閣された。民主党鳩山政権は、政権構想で「5原則」、「5策」⁽¹⁰⁾を軸にして改革を進めた(民主党2009a)。その中でも、政権交代の目玉となったのは、「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ(p2)」「政務三役(大臣、副大臣、政務官)を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する(p2)」(民主党2009a)という、官僚に依存した政策過程から脱して、政治主導で政策決定に携わろうとする「脱官僚」「政治主導」の改革であった。この改革によって、民主党鳩山政権は、従来からの政治と官僚の癒着による既得権構造を解体することを目的にした(毎日新聞2012)。そのために、政策決定は官僚を除外した「政務三役会議」で行い、官僚の役割は政治家のサポートと決まった方針に従って行政を行うことに限定した。これまでの日本政府の典型的な政策決定過程は、ボトムアップ方式であり、まず、省内の課長補佐クラスが省内外の根回しを始める。その後に課長や局長クラスも動いて、政治家に根回しをして、最後は事務次官や大臣が最終的な政策調整を行い閣議に送られるのが通例であった。この時に行われる事務次官会議は、政策に不備はないか最終的に官僚組織でチェックする役割を果たしていたが、この会議を「官僚支配の象徴」とみなしていた民主党は、事務次官会議を廃止し、官僚による事前調整を否定した(信田2013)。さらに、予算編成については、それまで進めていた自民政権下の次年度予算を凍結して、各省庁が予算を決めるための基準となるシーリングをなくし、省庁には頼らずに、政務三役での合議と作業を行うという新たな予算編成を行う手はずを取った(山口2012)。

また、民主党鳩山政権は、一連の改革の中で、「障が

い者福祉制度を抜本的に見直す」ことも掲げており、

『国連障害者権利条約』の批准に必要な国内法の整備を行うために、内閣に『障がい者制度改革推進本部』を設置し、「インクルーシブ(共に生き共に学ぶ)教育の推進」、「学校教育において障がい者と健常者がともに学ぶことを原則」、「保育園・幼稚園の段階から小中学校教育までインクルーシブ保育・教育」に取り組むことを宣言した(民主党2009b)。障がい者制度改革推進本部は、障害をもつ当事者や当事者団体が主な委員として参加し、半分を占めるなど、「Noting about us without us(私たちのことを私たち抜きで決めないで)」との障害者権利条約の理念を現実化し、従来の日本の会議体と一線を画す会議体であった(山口2012)。政治学者の山口二郎(2012)は、この障がい者制度改革推進本部の設置と成果について、行政と当事者の意見の食い違いがある中で、当事者の思いを反映させた点では、一歩踏み込んだ評価ができると述べている。

また、民主党が障がい者改革推進本部を設置した背景について、越野(2011)は、「2009年夏の政権交代後、与党民主党のマニフェストに基づき」、「障害者権利条約の批准に必要な国内制度全般の改革を推進することを課題(p32)」としていたと述べている。

以上のように、2009年夏に悲願の政権交代を果たした与党民主党政権は、抜本的な改革として「脱官僚」「政治主導」を軸において、政治主導で政策や予算を決定する体制を目指すとともに、その改革案の一つに、学校教育で「障がい者と健常者がともに学ぶことを原則」(＝フル・インクルージョン)とした教育を実現することを目指した。

4.2 内閣府と改革推進会議による議論の提起

民主党政権は、平成21(2009)年12月8日に閣議決定をして、同月に内閣府に「障がい者制度改革推進本部」を設置、その下に翌平成22(2010)年1月12日に第1回の改革推進会議⁽¹¹⁾が開催された。

改革推進会議は、議論を進めるために、平成22(2010)年4月26日に「障がい者制度改革推進会議における文部科学省ヒアリング」を行った。このヒアリングで改革

表2 我が国の「インクルーシブ教育」言説：議論の経過

		障がい者制度改革推進会議、(民主党政権)	文部科学省, 中教審特特委
平成21(2009)年	12月8日	閣議決定：内閣府に障害者制度改革本部を設置を決定	
平成22(2010)年	1月12日	改革推進会議 第1回	
	4月26日	改革推進会議 第9回	
	4月26日	障がい者制度改革推進会議における文部科学省ヒアリング 改革推進会議から文科省へ質問	
	6月7日	改革推進会議が「第一次意見」を公表	
	7月12日		文部科学省初等中等教育分科会 中央審に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」設置を決定
	7月20日		中教審特特委 第1回
	7月26日	改革推進会議 第17回	
	11月5日		中教審特特委 第6回
	12月17日	改革推進会議が「第二次意見」を公表	
	12月24日		中教審特特委 「特別支援教育の在り方に関する特別委員会 論点整理」
平成23(2011)年	2月14日	改革推進会議 第30回	
	2月24日	日本障害フォーラム(JDF)統一要求書 推進会議の委員ら13団体：共同で発表	
	3月28日		中教審特特委 第16回
	4月18日	改革推進会議 第31回 障害者基本法の改正について(案)	
平成24年(2012)	3月12日	改革推進会議 第38回(最終回)	
	4月27日		中教審特特委 第17回
	5月25日		中教審特特委 第18回
	6月8日		中教審特特委 第19回(最終回)
	7月23日		中教審特特委「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)」を公表

推進会議は、文科省に対して、以下のような質問をした。①学校教育法72条「特別支援教育は教育目標に準ずる」という表現について、障害児を普通教育から排除する結果や分離の根拠になっているのではないか。②特別支援教育の強調は分離教育⁽¹²⁾につながるのではないか。それらに対して、文科省は、①について、『「準ずる」という解釈は、障害による学習上又は生活上の困難を改善・克服し自立を図るために必要な知識、技能を授けることを目的としている」としている。つまり、「普通教育より一段低い教育ないしは一般とは異なる教育」を含意するものではないとした。②については、インクルーシブ教育と特別支援教育は相反するものではなく、同じ方向を目指したものであると回答している(文科省2010)。

この同じタイミングで、改革推進会議は、全国特別

支援学校校長会(以下、全国特支学校校長会)、全国特別支援教育推進連盟(以下、全国特支教育推進連盟)らに対してもヒアリングを行っており、両者は意見書を提出している。

全国特支学校校長会は、その意見書の中で「インクルーシブ教育と特別支援教育は相反するものではなく、同じ方向を向いているもの」であり、「学籍一元化」について、「慎重な制度設計」を求めるとともに、「児童生徒などの当事者のためになる制度改革」「保護者の意向が十分尊重された支援」となることを求めた。同じく、全国特支教育推進連盟(14団体)は、意見書の中で、「学籍一元化」によって「特別支援学校・特別支援学級が廃止されること」に反対であり、「障害のある子どもたちには条件整備のされた学校・学級が必要」なので、「日本独自のインクルーシブ教育を構築することを強く望

む」との強い意見を表明した。

第9回改革推進会議では、このような文科省の回答や全国特支学校校長会らの意見と、フル・インクルージョンを求める委員らの意見が交錯し、「インクルーシブ教育」の方向性や解釈をめぐる、委員や出席者の意見が対立した。その中でも、第9回改革推進会議では、文科省の立場を印象づける出来事があった。文科省側が財政の試算比較を示すことによって、フル・インクルージョンに対する拒否姿勢が垣間見える場面があったのだ。

文科省官僚が示した試算比較は、概ね以下の通りだった。「(改革推進会議が主に進めようとしているように、)居住地の小中学校の通常学級への就学を原則とした場合を【想定A】とした時、教員等の人件費が毎年2兆円強、施設設備が総額10兆円弱である。一方で、文科省が示しているように、漸進的にインクルーシブ教育システムに移行しながら、保護者への十分な情報提供ということを前提に、その希望を踏まえながら教育委員会の総合的判断を行う場合を【想定B】とした時に、教員の人件費が毎年1,000億円強、施設設備が1.2兆円である」というのだ。

この文科省の姿勢に対して「批判が集中した」(柴垣2019,p78)と表現されるように、多くの委員から反対意見や質問が相次ぎ、委員や出席者それぞれの思いが錯綜した「並行線な議論」(第9回)となった⁽¹³⁾。

その後、改革推進会議は、平成22(2010)年6月7日に、「第一次意見」を公表し、そこでは、教育に関して、「障害の有無にかかわらず共に教育を受けられる教育制度(インクルーシブ教育)の基本的方向」を定めるという意見を表明した。

4.3 中教審と改革推進会議の対立と帰結

その翌月の、7月12日には、文科省初等中等教育分科会で、特別支援教育課の提案により、第一の議題として、障害者権利条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方について専門的な調査審議を行うための議論がなされ、その結果、中教審への「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」設置を決定した。その僅か8日後の7月20日に、第1回「特別支援教育の在り方に関する特別委員会(以下、中教審特特委)」が開催された。中教

審特特委の議論の方向性としては、障害者権利条約の理念を踏まえた「インクルーシブ教育」には賛成であるが、理念だけの「インクルーシブ教育」に止まるのでは、学校現場では混乱が起きてしまい、結果的に「子どもたちのため」にはならないだろうだろう。「子どもたちのため」を考えると、具体的な日本の財政を鑑みて、学校現場に合った形で人的・物的環境整備が必要であるという方向性であった。

そんな中、第6回中教審特特委では、宮崎委員長の意向から端を発して、文科省官僚から、アメリカの障害児教育の考え方で取り入れられている「カスケード論」を根拠にした提案がなされた。この回では、「カスケードという考え方(滝のように多様な学びの場を連続的に提供)で、一気に押し進めるということではなく、短期的、中期的、長期的に進めていくという考え方で制度改革施策を整理し、段階的に実施し、教育現場等に混乱が生じないようにしていくことが必要」(宮崎委員長)という結論に至った。

その1か月後の平成22(2010)年12月17日、改革推進会議側は、会議での議事内容をまとめて提案するものとして「第二次意見」を公表した。この中で、文科省や中教審特特委がとっている特別支援教育維持の姿勢について「原則分離学」と断じ、学校教育において、「障害のある子とない子が同じ場で共に学ぶことを原則」とした。ただし、限定的には特別支援学校の存在を認めているという点では「第一次意見」から変化している(清水2012b)。その僅か7日後の12月24日に、中教審特特委は、「特別支援教育の在り方に関する特別委員会 論点整理」(以下、「論点整理」)を公表し、この中で、「インクルーシブ教育システム(包容する教育制度)の理念とそれに向かっていく方向性に賛成」した上で、「人的・物的な環境整備をした上で、短期と中長期的に整理し、段階的に実施して行くことが必要」であるとした。

このように、改革推進会議の「第二次意見」と中教審特特委の「論点整理」とでは「インクルーシブ教育」の解釈をめぐる対立する姿勢が見られた。この対立構造が垣間見えるのが、平成23(2011)年2月14日の第30回改革推進会議の議論である。ここでは、各委員から中教審特特委に対する批判的な意見が多く出され、「(中教

審特特委) 論点整理の文言に、第二次意見がいかされていない」、「(障害のある子とない子との学ぶ場の) 原則分離がさらに進んでしまう」、「改革推進会議の議論を反映させてほしい」等の発言があった。このような改革推進会議と中教審特特委との食い違いについて、渡部(2012)、清水(2012b)は、両者の「溝は深く、埋まることがないだろう」と指摘している。

さらに、平成23(2011)年2月14日の第30回改革推進会議の10日後の2月24日には、改革推進会議の中心を担っていた日本障害フォーラムをはじめとして改革推進会議の委員らの団体13団体⁽⁴⁾が共同で「日本障害フォーラム(JDF)統一要求書」を発表した。そこでは、「第二次意見を最大限尊重すべき」であり、「共に学び育つことを原則としたインクルーシブ教育、本人や保護者が選択する場合は特別支援学校等での教育を受ける(障害者が一般教育から排除されないこと)」を主張した。

その1か月後の3月28日の中教審特特委では、「論点整理」に示したように「インクルーシブ教育システム」を具体的に実現させるための人的物的体制の整備をどのようにしていくかを議論しており、ここでは、改革推進会議側との主張の相違に関する話題には触れられていない。

さらに、その一か月後の4月18日に、改革推進会議(第31回)が開催され、障害者基本法の改正に関する案が話し合われた⁽⁵⁾。ここで教育に関する解釈について内閣府の官僚である斎藤企画官から、条文の教育の箇所に関して以下のような発言があった。

「ともに学ぶところだけを切り取ってインクルーシブ教育だというとならえ方ではないかということをおっしゃっていただきましたけれども、そういった制度全体をインクルーシブ教育システムと位置づけるのではないかと考えて整理をして、当然ともに学べるように配慮をして施策を講ずるんですが、ともに学ばない場合のこともしっかりと施策を講じて、全体としてインクルーシブ教育システムという位置づけではないかと考えてございます。」

この発言から、改革推進会議側が一貫して貫いている「障害のある子とない子が同じ場で共に学ぶことを原則」という意見に対して、この時の内閣府官僚側は「共

に学ぶ場合も、ともに学ばない場合も含めて、全体としてインクルーシブ教育システム」というように、文科省や中教審特特委寄りの解釈をしていることが分かる。

このような紆余曲折を経た改革推進会議も、平成24年3月12日第38回の最終回を迎えた。最後の会議にあたって、改革推進会議の成果と反省が議題に上がった。改革推進会議を振り返って、委員たちからは、「むしろ本質に迫る議論をここではやったが、何故に推進会議での提言をきちっと法定化できなかったのか」という発言が出るなど、議論が法定化にいかされなかった事実を重く受け止める発言があった。これに関して、議論が法定化に至らなかった原因が、多くの委員たちから、改革推進会議が「省庁との調整に無力であった」ことと、縦割り行政のシステムにあるとの指摘があった。

この改革推進会議の最終回を迎えた1か月後の4月27日に、前回の開催(2011年3月28日第16回)から1年ぶりに中教審特特委が開催(第17回)され、次に5月25日(第18回)、そして、6月8日(第19回)に最終回を迎えた。この議論でまとめられたものを、中教審特特委は、最終回(第19回)の1か月後の7月23日に「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)」として公表した。この中教審特特委の「共生社会…(報告)」は、今日の我が国の特別支援教育に継承されており、文科省(2021)答申の文面と見比べてみても、「一層…」という表現が加わったなど以外はほとんど変化が見られない⁽⁶⁾ことから、今日の教育制度の中核に位置していると言える。

以上のような政策過程の整理から、今日に続くような「インクルーシブ教育」の制度を実現するために最も主張を通したアクターは、文科省官僚、中教審特特委であったと言える。しかし、ここで疑問に残るのが、多くのアクターの思惑や利害関係があった状況下で、なぜ文科省官僚や中教審特特委の主張が最も自らの主張を通すことができたのか、ということである。

そこで、次章では、第1節で、政策過程の段階に重要なインパクトをもった文科省、中教審特特委の言説に着目し、シュミットの「言説的制度論」を理論枠組みにして分析したい。第2節では、登場するアクターの思惑や利害関係を背景にした相互的な作用を分析したい。

5. アクターの言説と相互作用の分析

5.1 アクターの言説に着目した分析

シュミットは、「言説的制度論」について、「ある政策プログラムを生み出し、正当化するための取り組みにおいて政策アクターがアクター同士で話し合う、あるいは国民に向けて話すことのすべて」(西岡 2012,p137)と説明している。

本節では、「インクルーシブ教育システム」を「生み出す」ために最も主張を通した文科省官僚、中教審特特委の言説に着目し、どのように「正当化」のための言説が用いられ、「インクルーシブ教育システム」が生み出されたのか、また、どのように他アクターへの説得が試みられ、結果は怎么样了のかを分析する。

分析する場面としては、第一に、意見の対立が見られた改革推進会議の場面に注目し、改革推進会議に文科省官僚が出席した際(第9回、17回)、その委員らに対して、文科省官僚がどのような「調整的言説」を用いて、自らの主張の「正当化」を試みたのかを分析する。第二に、「特別支援教育のままでインクルーシブ教育との整合性をいかに付けるかが焦眉の課題」(手塚 2015,p91)であった中教審特特委において、どのようにその課題をクリアしようとして、「調整的言説」が用いられたのかを分析する。

平成 22(2010)年 4 月 26 日の改革推進会議第 9 回では、法務省、文科省、教育関係団体、総務省が出席し、省庁等ヒアリングが行われた。第 9 回改革推進会議の中では、先行研究も着目したように(中村・菌部 2011、柴垣 2019 等)、文科省の意図を象徴していると思われる提示をした。改革推進会議が進めようとしている「直ちにフル・インクルージョンに転換する案」【想定 A】と、文科省が進めようとしている「漸進的なインクルーシブ教育システム」【想定 B】について、両者の財政コスト試算を出したのだ。具体的には、【想定 A】直ちにフル・インクルージョンを行った場合に、教員等の人件費が毎年 2 兆円強、施設設備が総額 10 兆円弱、【想定 B】漸進的にインクルーシブ教育システムに移行を行った場合には、教員の人件費が毎年 1,000 億円強、施設設備が

1.2 兆円のコストが想定されると提示した⁽¹⁷⁾。

このような試算の提示や文科省の姿勢について、多くの委員から「批判が集中した」(柴垣 2019,p78)が、批判の声に対して文科省官僚は、「教育の課程」、「カリキュラム」の問題に言及し、障害者権利条約にもうたわれた「発達を最大限に達成するという目標」を失わないために必要な、「教員の専門性の担保」が必須であるとした。また、現行の教育支援制度、つまり「特別支援学級」「通級指導」が権利条約にある「発達を最大限に達成するという目標」に寄与してきたことを強調した。このように、文科省官僚は、「特別支援教育体制」の維持という自らの主張の正当性を障害者権利条約の根拠にした説明に求めた。

また、現行の特別支援教育制度だけでは「不十分である」という意見を想定し、今後は「特別支援教室構想」「柔軟かつきめ細かい支援」を「長期的視点」で考え、「リソースを少しずつ拡大しながら、漸進的にやっいていこう」という姿勢であると示したことからも、「漸進的に」(＝少しずつ)という障害者権利条約 4 条⁽¹⁸⁾の表現を活用した説明を行った。

しかし、このような文科省官僚から改革推進会議への「調整的言説」を用いた説得の試みは失敗に終わってしまう。第 9 回会議の約 1 か月後の同年 6 月 7 日に、改革推進会議側が「第一次意見」を公表し、「障害の有無にかかわらず共に教育を受けられる教育制度の基本的方向」、つまり、当初と変わらずに、フル・インクルージョンの意見を示したのである。

それを受けて、文科省官僚は、「第一次意見」公表の約 1 か月後の同年 7 月 12 日に、文科省初等中等教育分科会の会議で、特別支援教育課の提案から、中央審に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会(特特委)」設置を決定した。この決定によって、「インクルーシブ教育」の在り方を議論する会議体が、改革推進会議と中教審特特委の 2 つとなり、両者では、互いに相反する方針が話し合われるという特異な状況が生まれた。

中教審特特委は、その設置目的を「障害者権利条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方について専門的な調査審議を行うため」として、7 月 20 日に第一回会議を迎えている。この設置目的の表現から、1 点目に、

現行の特別支援教育制度をいかに「障害者条約の理念を踏まえた」ものにするかということ、2点目に、「専門的な調査審議」という点から、改革推進会議にはなかった（この会議の委員は教育関係者が0名であった）教育的な「専門性」を強調することで会議体の正当性を強調したと解釈できる。

さらに、平成22(2010)年7月26日の第17回改革推進会議に、文科省官僚が招集されており、中教審特特委が議論進行中の方針である「インクルーシブ教育システム」の正当性を、「調整的言説」を用いて次のように説明している。「インクルーシブ教育」ではなくて「インクルーシブ教育システム」という言葉については、「権利条約の中でも各締約国は権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより措置をとる、コミットするというのが第4条に出て」いるし、「国際的に共通の定義なり概念内容があつて、それをひたすらやっていくことよりは、それぞれの国において漸進的に自国におけるアベイラブルな手段を最大限に利用していくという考え方があつる」。そして、「国によって利用可能なリソースとかシステムの構成要因も違うだろうということを前提にした条約の議論があつたということ踏まえてのもの」であり、さらに、「この条約（障害者権利条約）に署名すること自体が特別支援学校の存在を否定するものではないんだということを前提に、例えばシステムの構成要素としては特別支援学校であるとか、特別支援学級のような仕組みも日本においては最大限に利用した上で、そのシステムの構築なり具体化を図っていくべきではないか」とした。

このように、文科省官僚は、国際的な共通の定義のインクルーシブ概念をそのまま取り入れるのではなく、漸進的に（少しずつ）、日本においてアベイラブル（適用可能）な手段である特別支援学級や通級指導を最大限に利用していく解釈を示唆し、特別支援学校の存在も障害者権利条約に抵触しないのだから、自国における適応可能な手段であるのだと主張している。

その後、平成22(2010)年11月5日の第6回中教審特特委では、突如「カスケード論」という考え方が宮崎委員長長の意向から端を発し、文科省官僚によって紹介、提

案された。カスケード論は、「滝のように多様な学びの場を連続的に提供」することで、「一気に押し進めるということではなく、短期的、中期的、長期的に進めていくという考え方」であり、制度改革施策を整理し、「段階的に実施」し、「教育現場等に混乱が生じないように」していく必要性を強調することによって、特別支援教育を基調とした段階的な「インクルーシブ教育システム」の正当性をもたせたのだと解釈できる。

このように文科省、中教審特特委側の「調整的言説」を用いた主張をしても、改革推進会議との調整はうまくいかなかった⁽¹⁹⁾。改革推進会議は「第二次意見」を公表し、「保護者の希望があれば、限定的に特別支援学校に学籍を置くこと」を加えたものの、「第一次意見」とは変わらずに「障害のある子とない子が同じ場で共に学ぶことを原則」（＝フル・インクルージョン）の意見を発表した。

そして、「第二次意見」公表から僅か7日後というスピードで、中教審特特委は、「論点整理」を発表した。この要点は、第一に「共生社会の形成に向けて、障害者の権利に関する条約に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であり、その構築のため、特別支援教育を着実に進めていく必要がある」。第二に、「教育的ニーズに最も的確に答える指導を提供できる、多様で柔軟な仕組みを整備することが重要…小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある『多様な学びの場』を用意しておくことが必要である」。第三に、「施策を短期と中長期（10年間程度）に整理した上で、段階的に実施」するということであつた。このように、「論点整理」は、それまで中教審特特委で話し合われていたように、「インクルーシブ教育システム」構築のために、現行の特別支援教育を段階的に進めていくという方針を整理して発表したものであつた⁽²⁰⁾。このような言説を用いる形で、中教審特特委は、改革推進会議の「第二次意見」とかみ合わない方針(清水2012b)を公表し、両者の溝の深さを強調する結果となつた。その後、中教審特特委は、自らが出した「論点整理」をもとに議事を重ねて、最終的に、その内容を基盤として「共生社会…(報告)」を仕上げたことになつたのだつた。

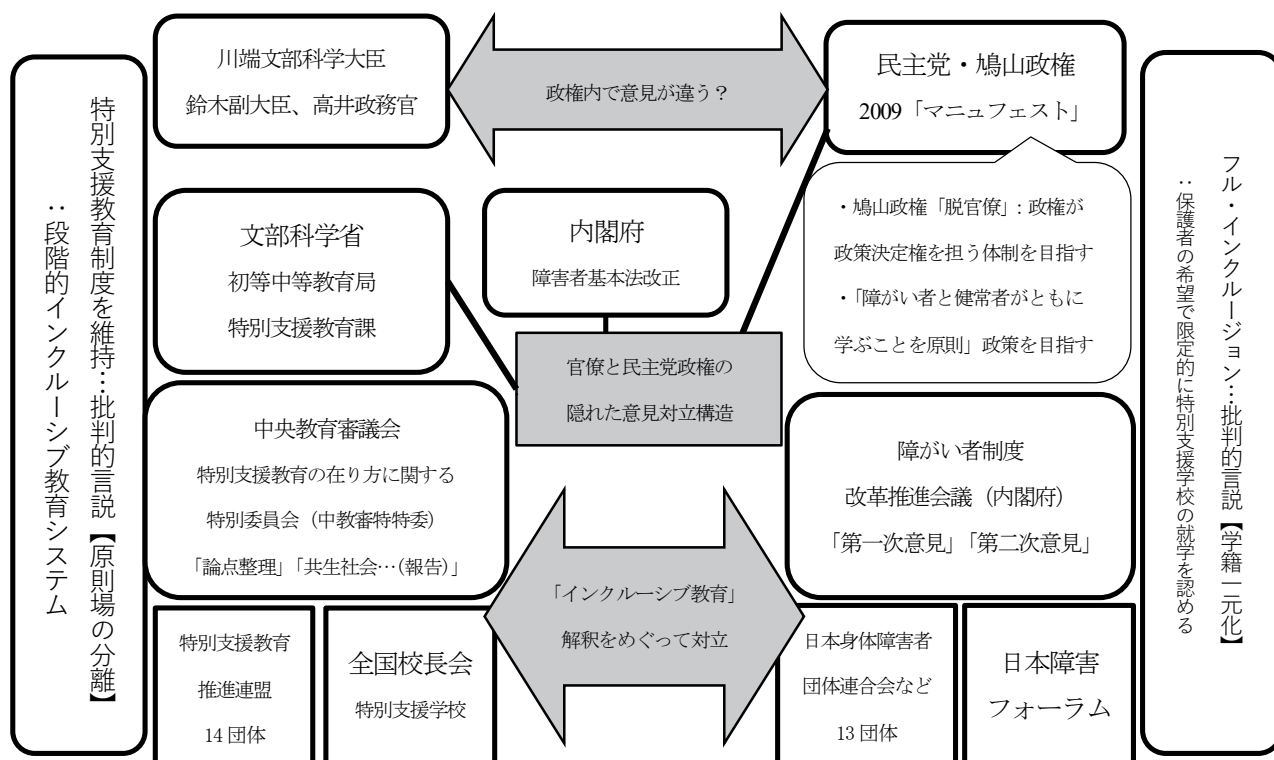
5.2 アクター間の相互作用に着目した考察

2009年～の「インクルーシブ教育」体制をめぐる議論に関して、多くの先行研究が指摘するように、障がい者制度改革推進会議と中教審特特委の2つの会議体は「インクルーシブ教育」言説の解釈を政策にするために重要な意味をもっていた。しかし、前節までの整理から、その2つの会議体が設置された背景には、各アクターの利害や意図が錯綜していたことが分かった。つまり、「脱官僚」を軸に改革を推し進め、障害児教育分野においてはフル・インクルージョンでマニフェストを実現させたい民主党政権、また、教育関係者主導で「インクルーシブ教育システム」の方向性を決めたい文科省官僚と学校関係者（校長会）の確固たる意図が存在し

権の隠れた意見の対立構造があったと言える。

しかし、文科省官僚は、国家公務員という立場上、自らの主張を公の場で積極的に表明することが困難である。そこで、フル・インクルージョンに対して、財政の視点や障害者権利条約の解釈を根拠にした拒否姿勢を示し、その上で、中教審に特特委を設置したことで、具体的なインクルーシブ教育システムの在り方を専門的に議論し、「論点整理」「共生社会…（報告）」を発表するなどの手を打ったことで、政策決定のための主導権を取り戻すことに成功したと言える。このことについて、逆に民主党政権側から見てみると、民主党政権は、政権交代の際に、政治と官僚の癒着体制からの「脱官僚」を目指し、官僚に依存することなく政治が主導で政策決定を進めることを目指した。しかし、本稿の考察で明らかにな

図1 各アクターの立ち位置と相互関係



た。また、文科省側は、1990年から議論が始まり、長年検討して、2007年4月～特別支援教育体制の開始から僅か2、3年目というタイミングにあって、直ちに、フル・インクルージョンを進めることに大きな抵抗感があったことは否めないだろう。このような背景から、改革推進会議と中教審特特委設置には、文科省と民主党政

ってきたように、フル・インクルージョンを議論するために設置した「改革推進会議」は、財政的問題、学校現場の反対意見という大義名分による文科省官僚の言説的拒否と、新たに中教審に特別委員会を設置、具体的な議論を進められたことで、「インクルーシブ教育」をめぐる政策決定権を官僚側に取り戻されてしまった。つま

り、民主党政権が政治主導で決めなかったフル・インクルージョンの主張はほとんど通らずに、皮肉にも、「脱官僚」を推し進めようとしたが故に、官僚に政策決定権を握られた一つの事例であったとも言える。改革推進会議の委員らが最終回の会議内で「改革推進会議が省庁との調整に無力であった」と述懐していることから、改革推進会議で議論された議題について、本稿の事例に限らず、その他にも、各省庁（官僚）に政策決定権を取り戻されてしまった可能性が考えられるだろう。

山口(2012)が指摘するように、民主党政権が設置した障がい者改革推進本部は、「Noting about us without us(私たちのことを私たち抜きで決めないで)」との障害者権利条約の理念から、障害者団体や当事者を全体の半分以上の委員に登用し、当事者の思いを反映させた点では、一歩踏み込んだ評価ができる。しかしながら、鳩山政権が行った性急で無理な改革によって、全体を見ると数多くの失政が重ねられた。山口(2012)は、鳩山政権の失敗の要因として、無理な予算の立て方と官僚や利益団体との調整の失敗を挙げている。鳩山政権は、民主党政権が誕生すると、すぐにそれまで進めていた自民政権下の次年度予算を凍結して、各省庁が予算を決めるための基準となるシーリングなしで新たな予算編成を行う手はずを取った。しかも、「政治主導」のため、省庁には頼らずに、大臣・副大臣・政務官の政務三役のみでの合議と作業を行うことで、その円滑な運営をさらに難しくした。また、官僚や利益団体との調整の失敗については、環境税と温暖化対策について、官僚と背後の利益団体、利益団体と結びつきが強い議員らの抵抗によって失敗したという一例を挙げている。

これらの政治学の知見に基づき、本稿のケースを分析すると、「Noting about us without us(私たちのことを私たち抜きで決めないで)」との国際的な理念に基づいた改革推進会議のフル・インクルージョン主張が日本の教育制度に反映されなかった要因として、以下の点が挙げられるだろう。

民主党鳩山政権の「直ちに」フル・インクルージョンへの転換という、早急で無理な改革案から、利益団体である全国校長会や特別支援教育推進連盟の反対があった。その反対を後ろ盾とした文科省が、全面的に拒否姿

勢を示した。そして、文科省は、新たに中教審特特委という会議体を設置し、「調整的言説」を用いながら、具体的で実現可能な議事をすすめることで政策主導権を握った。特に、フル・インクルージョンにかかる予算などは、改革推進会議でも政権内でも議論されていなかったために、中教審特特委では、より具体的な財政案、人的物質的環境整備における財政案を煮詰めて議論を進めた。このような過程で文科省は、政策主導権を握り、結果として、特別支援教育制度を基として段階的に「インクルーシブ教育」を実現していく「日本型インクルーシブ教育システム」に帰結させたと言えるだろう。

6. 結語

本稿は、サラマンカ宣言に端を発する国際的な「インクルーシブ教育」の理念が、我が国でどのような形で解釈され、今日に続くような形で変容することになったのか、その過程を、特に議論が活発化した2009～2012年の各アクター間の言説と相互作用を整理し、明確にすることを目的として、整理、分析をしてきた。本稿での考察を要約すると次のようになる。

第一に、我が国の「インクルーシブ教育」概念の解釈に至る過程についてである。2009年に発足した民主党政権のマニフェストにおけるフル・インクルージョンを目指す政策を実現する意図と障害者権利条約の実現を目指して、改革推進本部を発足し議論が進められたが、利益団体である全国特支学校校長会等の後ろ盾をもとに、文科省官僚によって拒否姿勢が示された。

第二に、我が国の「インクルーシブ教育」概念の変容についてである。文科省は特別支援教育の維持を目指していたことから、障害者権利条約をもとにした「調整的言説」を用いて、改革推進会議を説得しようとしたが失敗したので、中教審に特特委を発足し、特別支援教育体制を維持しながら「インクルーシブ教育システム」を実現する方策を探った。このことで、内閣府下の改革推進会議と文科省下の中教審特特委の両方で、「インクルーシブ教育」について議論されるという特異な状況が生まれた。しかし、両者の主張は全くかみ合わずに、最後まで大きな溝を残した。改革推進会議は、最後までフ

ル・インクルージョンの意見を譲らずに「第二次意見」を出したので、中教審特特委は、その後すぐに「論点整理」を出して抵抗した。中教審特特委は、その後も「論点整理」をもとにした議論を深めて、最終的に中教審特特委は「共生社会…(報告)」を公表し、この報告をもって我が国の「インクルーシブ教育システム」の在り方の基盤を作った。

第三に、「インクルーシブ教育システム」の形成過程に関わったアクターらの構造の複雑性についてである。民主党政権が「脱官僚」を掲げて、各省庁に頼らずに政治主導で一元化した議論を行おうと「障がい者改革推進本部」が設置されたと考えられるが、その議論の過程で校長会等の利益団体や官僚による抵抗があった。特に文科省官僚は、全国特支学校校長会からの意見を後ろ盾にしながら、「調整的言説」を用いて、直ちにフル・インクルージョンを行う案に抵抗し、中教審に特特委という別の会議体を設置した。中教審特特委は、文科省官僚との協力のもとで財政面を含めた具体的な議論が進め、特別支援教育を維持しながら段階的に「インクルーシブ教育」体制を整えていくという「日本型インクルーシブ教育システム」の具体化をすることで、改革推進会議に先んじて政策としての形を作っていた。これは、別の見方からすると、民主党政権は「脱官僚」方針で、官僚が政策決定に関わらないような体制を敷いたが、それがかえって「改革推進会議が省庁との調整に無力」という状況を生んでしまい、文科省官僚との事前調整をすることができなかった。そのような背景から、文科省官僚が当初から主張していた案を、別の会議体、つまり、中教審特特委によって具体化され、現在の我が国の「インクルーシブ教育」体制に続く政策ができあがったのだった。これは、皮肉にも、民主党政権の「脱官僚」方針によって、かえって官僚に政策の主導権を握られてしまったケースの一つであると言えるだろう。

以上のような考察から、本研究の意義は次のようになるだろう。先行研究において、「インクルーシブ教育」と政治との関係性や政策過程論の観点からの検討はなされておらず、複雑な過程を経た議論が体系的に整理されてはいなかった。本研究では、当時政権与党であった民主党政権と文科省、現場の当事者などのアクターの

関係性や意図に着目した整理をしたと共に、複雑な議論の経過を概観して整理することができた。また、障がいの権利向上の意識からフル・インクルージョンを求めた改革推進会議の意見が直接政策に反映できなかった大きな原因の一つとして、民主党鳩山政権が掲げていた

「脱官僚」の方針がもとで、官僚や背後にあった校長会ら利益団体との調整がうまくいかなかったことを指摘した点も、新しい知見であると考えられる。

また本稿の知見は、「インクルーシブ教育」をめぐる教育政策が、以下の2つの問題を抱えていることを示唆している。第一に、本ケースでは、「インクルーシブ教育」という国際的にも立場によって定義が異なる概念を取り扱った。このように、定義が曖昧な国際的な理念が日本に輸入される際に、主導権を握ったアクターの意図に合致させた（時に、歪めて正当化させた）解釈による政策が形成される危険性があるという問題である。第二に、本ケースでは、民主党政権のマニフェストの政策実現のために、教育においても、急進的にフル・インクルージョンが目指された。そのことによって、文科省官僚などによって拒否され、その過程において、中教審特特委と改革推進会議という相反する意見を持つ会議体に対立したが、結局、両者は合意に至らず、中教審特特委側の意見が我が国の教育現場の体制を形づくった。このように、本ケースで、両者が合意に至らずに、「インクルーシブ教育システム」が構築された点から、十分な議論を経ずに結論に至ったと言えるだろう。つまり、時の政権の在り様によって、例えば、性急に主導権を握る必要性に迫られるなどの各アクターの事情から、十分な議論をなされない体制が構築され得るという問題である。以上のような問題点を議論することは、社会全般にとっても肝要な問題であろう。

ただし、本稿は、以下のような限界を有している。本研究では、アクター間の複雑な構造を追求する中で浮かび上がった民主党政権内の意見の違い、つまり、なぜ文部科学大臣らはマニフェストと相違して、文科省官僚と同じ立場の発言をしているのだろうかという疑問は追求することができていない。また、財政の関係で財務省がどのように関与したのか、他の省庁間の関与について、議事録では発言がなかったことから確認することが

できなかった。また、国連をはじめ国際的な「インクルーシブ教育」概念の解釈の違いについて、深い洞察をすることができなかった。これらの点に関しては、今後の研究課題になるだろう。

いずれにしても、本研究で明らかになったように、我が国の「インクルーシブ教育」の在り方をめぐる議論は多くのアクターの思惑を背景に複雑な議論の経過を辿ってきた。その中で、最終的に最も自らの主張を通したのは、文科省官僚と中教審特特委であり、その時に提起された「日本型インクルーシブ教育システム」は、議論が活発化した2009～2012年頃から10年程経過した今日の日本において、ほとんど形を変えずに受け継がれている。

他方で、「日本型インクルーシブ教育システム」には大きな問題をはらんでいると指摘する研究もある。例えば、山崎(2021)は、各都道府県の学級編成数の調査を行い、日本におけるインクルーシブ教育システムの制定により、裁量をもった各都道府県や自治体ごとの教育行政において、財政がより安価になるような就学指導の調整が行われている都道府県がある可能性を指摘し、教育条件の低下につながっていることに警鐘を鳴らした。これは、現行の「日本型インクルーシブ教育システム」が有している危うさを示す知見であると言えるだろう。

これらの研究知見や、現在我が国の特別支援教育で山積している問題から考えると、渡部(2012)が示唆するように「インクルーシブ教育」は「完成形」ではなく、「プロセス」であり、山口(2008)が言うように、現在もまだ、インクルーシブ教育を目指す「長い旅路の途中」であろう。今日の我が国の制度が、完成された「日本型インクルーシブ教育システム」ではなく、これからもさらに議論を重ね、模索していかなければならない。

<注>

- (1) スペインのサラマンカにおいて、192カ国の政府と25の国際組織が参加して採択された。「万人のための教育」(Education for All)を目指し、インクルーシブ教育への政策的転換の必要性が確認された。
- (2) 国際連合広報センターHPによれば、子どもの権利委員会(Committee on the Rights of the Child)は、

条約のもとに設置された委員会で、18人の独立した専門家で作成される。定期的に開かれて条約による義務の実施について締約国が行った進捗状況を審査し、これらの義務をいかに果たすかについて政府に勧告する。また、条約の規定についての解釈を一般的コメントの形で発表している。

- (3) 第4-5回統括所見(2019年2月1日子どもの権利委員会委員会第80会期で採択)
- (4) 英語原文では、「in integrated classes」と表現されている。
- (5) 同じ時期に、民主党政権下で障がい者の権利や政策の在り方に関して多くの会議体が発足しているが、「インクルーシブ教育」については、その中でも「障がい者制度改革推進会議」で議論が活発に進められた。
- (6) 山口薫は、我が国の障害児教育において通級による指導を国の制度として検討した中心人物である。八幡(2012)は、1970年代～80年代の「分離か、統合か」という論争の時期に、それまで各自治体で独自に実施していた「通級による指導」を国の制度にすることを、山口薫を中心に検討されたとしている。
- (7) 「学籍一元化」という表現は、改革推進会議第9回ヒアリングにて、特別支援学校の存続を危惧した全国特別支援教育推進連盟(全国特別支援学校長会、全国特別支援学級設置学校長協会、全国盲学校PTA連合会など14団体加盟)によって、批判的ニュアンスを含んで表現しているものである。そこで、本稿では、民主党政権と障がい者制度改革推進会議が主張した「障がいがある子とない子が同じ場で共に学ぶ」という主張を主に「フル・インクルージョン」と表現することとする。
- (8) インクルーシブ(=インクルージョン)を促進する議論において、地域の学区から離れた学校(日本という特別支援学校)を容認するか、またすべての障害児を通常学級でサポートつきで教育することを原則とするか否かで議論が分かれている。そこで後者を、フル・インクルージョンという用語が特に当てられたりする(清水1997)。本ケースの場合は、当時の民主党政権や改革推進会議が、「障害の有無にかか

わらず、すべての子どもが地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」とであるという主張をしていたため、その主張をフル・インクルージョンと同義で扱うこととする。

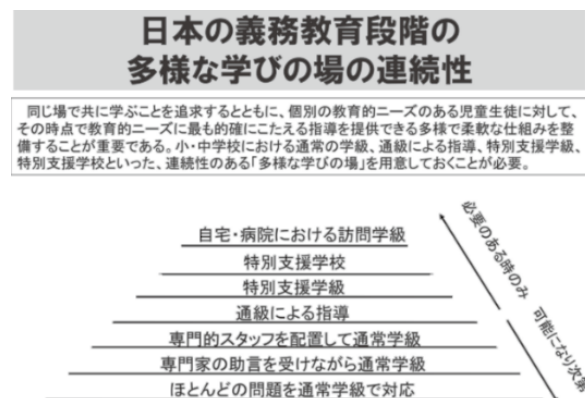
なお、近接した用語として「統合教育」というものがある。「統合教育」とは、広義には、「分離主義教育」の対概念として諸々のレベルでの交流・交流を意味する。最も狭義には、障害児が通常の学級に在籍して非障害児とともに学習活動をおこなうことを意味する。この意味においては、完全統合と部分統合の区別がなされる(越野 1997)。

我が国において、「インクルーシブ教育」が登場する以前は、「分離か、統合か」とのヘゲモニー争いが起きていた(八幡 2012、堤 2019)。

- (9) 図2は、中教審特特委の第6回会議で提示された資料。特特委宮崎委員長の意向から、「カスケード論」の提案に至ったと文科省官僚が発言している。

図2 特特委の第6回提示資料

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1298956.htm



- (10) 民主党(2009)が行おうとした5原則、5策は以下のとおりである。

5原則：①官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ。②政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下で政策決定に一元化へ。③各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ。④タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆(きずな)の社会へ。⑤中央集権から、地域主権へ。

5策：①政府に大臣、副大臣、政務官(以上、政務三役)、大臣補佐官を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。②各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役

割を重視する。③官邸機能を強化。④事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。④天下り、渡りの幹旋を全面禁止。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する。

- (11) 平成22(2010)年1月第1回～平成24(2012)年3月第38回の全38回にわたって議論が繰り返され、中村・菌部(2011)が指摘するように、改革推進会議は、それ以前の審議会とは異なる手法で運営されている点や、開催回数の多さ、テーマの広さ、多彩な意見・資料などの情報量の多さのために、議論それ自体が複雑で整理しにくい状況にあったと言える。

- (12) 「分離教育」や「原則場の分離」という表現は、現行の特別支援教育制度が通常学級、特別支援学級、特別支援学校というように障害の有無によって場を分けた指導を行っていることから、批判的なニュアンスを含んで表現しているものである。改革推進会議上でも、この表現は、発言の中で多く用いられている。

- (13) ここで注目すべきは、当時の文科省に就いていた高井政務官(民主党)の立場である。第9回改革推進会議では、政府でインクルーシブ教育を積極的に進める方針であるとの説明の後に「インクルーシブ教育システムと特別支援教育というのは、私どもは相反するものだと考えておりませんで…」との発言が見られることから、文科省官僚の立場と近いことが分かる。なお、当時の川端文部科学大臣、鈴木副大臣も「インクルーシブ教育」をめぐることは、国会審議の場で文科省官僚と同じ立場の発言をしている。これらの発言から、この時、政府内で「インクルーシブ教育」をめぐる立場が、文科省関係議員とその他の議員で意見が分かれていたのか、という疑問が生じる。

- (14) 日本障害フォーラム(JDF)の他に、日本身体障害者団体連合会、日本盲人会連合、全日本ろうあ連盟、日本障害者協議会、DPI日本会議、全日本手をつなぐ育成会、全国脊髄損傷者連合会、全国精神保健福祉会連合会、全国社会福祉協議会、日本障害

者リハビリテーション協会、全国「精神病」者集団、全国盲ろう者協会、全日本難聴者・中途失聴者団体連合会の13団体が共同で発表した。これらの団体は、改革推進会議の委員らが所属している団体であった。

(15) 16条(教育)「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」という案が出された。

(16) 中教審(2012)「共生社会…(報告)」と中教審(2021)「令和の日本型学校教育(答申)」の文面を比べてみると、その方針に何ら変化がないことがよく分かる。中教審(2012)「共生社会…(報告)」では、「インクルーシブ教育システムにおいては…教育的ニーズに最も的確に答える指導を提供できる、多様で柔軟な仕組みを整備することが重要である。小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある『多様な学びの場』を用意しておくことが必要である」とある。一方で、中教審(2021)「令和の日本型学校教育(答申)」では、「一人一人の教育的ニーズに最も的確に答える指導を提供できるよう、通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある多様な学びの場の一層の充実・整備を着実に進めていく必要がある」とある。このように、2012時点での中教審の方針が現在までも引き継がれていると言うことができるだろう。

(17) 予算の関連で政策に関して拒否姿勢を示すのは慣例的に財務省の役割であるが、本ケースにおいては議事録で財務省に関する発言が一切見られない。このことから、財務省に提案する各省庁予算編成の手前で、文科省が拒否しているのではないかという可能性も考えられる。

(18) 障害者権利条約第4条の2「締約国は、経済的、社会的及び文化的権利に関しては、これらの権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、また、必要な場合には国際協力の枠内で、措置をとる

ことを約束する。ただし、この条約に定める義務であって、国際法に従って直ちに適用可能な(される)ものに影響を及ぼすものではない。」(文科省 HP 外務省 HP)を根拠にしている。

(19) あるいは、文科省・中教審特特委側は、改革推進会議側と意見調整しようとする意図はなく、自らの会議体が議論をしている政策案の正統性を強調することで、政策を具体化しようとしたのかも知れない。中教審特特委の設置目的が「障害者権利条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方について専門的な調査審議を行うため」としていることから、特別支援教育制度を存続させるという設置主体である文科省側の強い意志を伺うことができる。

(20) ここで特記すべきは、改革推進会議の「第二次意見」が出てからの中教審特特委の議事録に「改革推進会議」や「第二次意見」の話題が一切上がっていないことだ。ただし、意図的かどうかは不明だが、改革推進本部の福祉部会の資料を提示して、これを改革推進本部の意見だとしている。このような状況から、少なくとも、「第二次意見」が出された段階で、文科省や中教審特特委は、改革推進会議を説得することや意見調整をすることは難しいと判断して、フル・インクルージョンを主張する改革推進会議の意見と全くかみ合わない(清水 2012b)内容の「論点整理」を出して、政策の主導権を握ろうとしたのではないかと考えられる。

<参考文献>

有松玲, 2013, 「障害児教育政策の現状と課題—特別支援教育の在り方に関する特別委員会審議の批判的検討—」, 『Core Ethics』, Vol. 9 (2013), pp. 1-13

中央教育審議会, 2012, 「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)」

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm (最終閲覧日 2022年1月22日)

中央教育審議会, 2021, 「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出

- す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～(答申)』
https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_syoto02-000012321_2-4.pdf (最終閲覧日 2022 年 1 月 22 日)
- 外務省, 障害者の権利に関する条約 (略称: 障害者権利条約),
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html (最終閲覧日 2021 年 11 月 25 日)
- 伊藤駿, 2019, 「インクルーシブ教育研究の論点整理—インクルーシブ教育の 4 つの要素に基づいて—」, 『教育文化学年報』, 14, pp.22-31
- 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
- 越野和之, 1997, 茂木俊彦他編, 1997, 『障害児教育大事典』, 旬報社
- 越野和之, 2011, 「就学システムの現状と改革の論点」, 『障害者問題研究』, 第 30 巻第 1 号, pp. 28-36
 毎日新聞社, 毎日新聞東京朝刊, 2012 年 7 月 29 日, 特集「ストーリー: 民主党の失敗学」
- 民主党, 2009a, 「民主党 政権政策 Manifesto」,
https://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf (最終閲覧日 2022 年 1 月 22 日)
- 民主党, 2009b, 「民主党政政策集 INDEX2009」,
<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/> (最終閲覧日 2022 年 1 月 22 日)
- 文部科学省, 中央教育審議会「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」議事録、論点整理、報告、配布資料
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/index.htm#pagelink3(最終閲覧日 2022 年 1 月 23 日)
- 文部科学省, 2010, 障がい者制度改革推進会議における文部科学省ヒアリング (平成 22 年 4 月 26 日) ヒアリング項目に対する意見書
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1296188.htm(最終閲覧日 2021 年 1 月 22 日)
- 文部科学省, 参考資料 2: 障害者の権利に関する条約
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1323315.htm(最終閲覧日 2021 年 11 月 12 日)
- 中村尚子・菌部英夫, 2011, 「2010-2011 年間の障害者制度改革議論における教育問題」, 『障害者問題研究』, 第 30 巻第 1 号, pp.72-77
- 日本障害フォーラム(JDF), 2011, 「障害者基本法の抜本改正についての JDF 統一要求書」
<https://www.normanet.ne.jp/~jdf/yobo/20110224.html>(最終閲覧日 2022 年 1 月 23 日)
- 西岡晋, 2012, 「第 8 章 シュミットの言説的制度論」, 岩崎正洋編, 2012, 『政策過程の理論分析』, 三和書籍, pp.133-148
- 信田智人, 2013, 『政治主導 VS.官僚支配 自民政権、民主政権、政官 20 年闘争の内幕』, 朝日新聞出版
- 大西誠, 「独自ビジョン策定し存在感向上へ・全特長が第 47 回研究大会」, 「日本型インクルーシブ教育を構築」『内外教育』, 時事通信社, 2010 年 7 月 2 日, 第 6006 号, pp.6-8
- 清水貞夫, 「インクルージョン [inclusion]」, 1997, 茂木俊彦他編, 1997, 『障害児教育大事典』, 旬報社, pp.36-37
- 清水貞夫, 2011, 「特別支援教育制度からインクルーシブ教育の制度へ」, 『障害者問題研究』, 第 30 巻第 1 号, pp. 2-11
- 清水貞夫 2012a, 「『連続性のある多様な学びの場』と『域内の教育資源の組合せ』」, 渡部昭男編, 2012, 『日本型インクルーシブ教育システムへの道—中教審報告のインパクト—』, 三学出版, pp.26-39
- 清水貞夫 2012b, 「特別支援学校の設置義務を市町村へ」, 渡部昭男編, 2012, 『日本型インクルーシブ教育システムへの道—中教審報告のインパクト—』, 三学出版, pp.40-52
- 柴垣登, 2019, 「財政面から見た日本的インクルーシブ教育システムについての考察—障がい者制度改革推進会議と特別支援教育の在り方に関する特別委員会の財政面での議論に着目して—」, 『Core Ethics』, Vol. 15 (2019), pp.73-84
- 曾漫純, 2019, 「特別支援教育政策の形成実施過程に関する考察: 政策理念をめぐる議論を中心に」, 『公教育システム研究』, 18, pp.29-46
- 障がい者制度改革推進会議, 議事録, 配布資料, 第一次意見, 第二次意見

- <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/kaikaku.html>(最終閲覧日 2021 年 11 月 30 日)
- 堤英俊, 2019, 『知的障害の教育の場とグレーゾーンの子どもたち—インクルーシブ社会への教育学』, 東京大学出版会
- 手塚和男, 2015, 「障害者権利条約における教育を受ける権利」, 『三重大学教育学部研究紀要』, 第 66 巻, pp. 83-107
- United Nations Committee on the Rights of the Child, 2019, “Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Japan”, UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS TREATY BODIES Treaty Body Database, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fJPN%2fCO%2f4-5&Lang=en (=2019, 子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議訳, 「日本の第 4 回・第 5 回統合定期報告書に関する総括所見」(最終閲覧日 2021 年 11 月 20 日))
- https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/soukatsu_ja.pdf (最終閲覧日 2021 年 11 月 20 日)
- United Nations Division for Social Policy Development(DSPD) Department of Economic and Social Affairs(DESA), “Toolkit on Disability for Africa INCLUSIVE EDUCATION”, <https://www.un.org/esa/socdev/documents/disability/Toolkit/Inclusive-Education.pdf>(最終閲覧日 2021 年 11 月 27 日)
- UNESCO, “Inclusion in education”, <https://en.unesco.org/themes/inclusion-in-education>(最終閲覧日 2021 年 11 月 27 日)
- 八幡ゆかり, 2012, 「わが国におけるインクルーシブ教育のあり方—統合教育の歴史的背景を踏まえて—」, 鳴門教育大学研究紀要, 第 27 巻, pp.65-79
- 山口二郎, 2012, 『政権交代とは何だったのか』, 岩波新書
- 山口薫, 2008, 『特別支援教育の展開—インクルージョン(共生)を目指す長い旅路—』, 文教資料協会
- 山崎洋介, 2021, 『『インクルーシブ教育システム』による学級編成、就学指導の変化と教育条件の質的低下について』, 『日本教育法学会年報』, 第 50 号, pp.169-178
- 渡部昭男, 2012, 「総括 日本型インクルーシブ教育システムへの道」, 渡部昭男編, 2012, 『日本型インクルーシブ教育システムへの道—中教審報告のインパクト—』, 三学出版, pp.145-174