

オーストラリアにおけるインクルーシブ教育システム構築に関する動向 ——「国家障害戦略」及び「国家統一情報収集」に注目して——

山中冴子 埼玉大学教育学部特別支援教育講座

キーワード：オーストラリア、インクルーシブ教育システム、合理的調整

1. はじめに

オーストラリアは、2008年に国連・障害者権利条約を批准した。条約批准から10年以上経過し、国連・障害者権利委員会への政府報告も3度目を迎え、2019年には同委員会より勧告も受けた。同国は1992年の障害者差別禁止法を根拠に、条約にある合理的配慮の概念に類似する合理的調整の概念やあり方に関して、教育を含め様々な分野で条約批准前からガイドライン等を定めている。各州・特別地域（以下、各州とする）で学校教育制度が異なる中、障害者権利条約批准を契機に、同国はこれまでの取り組みを一層推進しつつインクルーシブ教育システム構築に向けた取り組みに着手している。

そこで本稿では、同国において障害者権利条約を受けて打ち出された障害者施策の方向性を踏まえ、インクルーシブ教育システム構築にまつわる動向を概観する。具体的には、障害者権利条約の趣旨を具体化するために策定された2010年から2020年までの「国家障害戦略（National Disability Strategy）」と、それを踏まえて導入された学校教育における調整を可視化する「国家統一情報収集（National Consistent Collection of Data on School Students with Disability）」に注目する。

現在、日本（2013年に条約を批准）では「新たな時代における特別支援教育の在り方に関する有識者会議」が立ち上げられ、広く特別支援教育のあり方が議論されている。オーストラリアの動向は、日本に対して何らかの示唆を与えてくれるであろう。

2. 障害者及び関係者からの声

2-1 「国家障害戦略」への期待

障害者権利条約締約国は、条約第35条にあるように、条約が効力を生じたのち2年以内に、国連の障害者権利委員会に包括的な報告を行うこととなっている。オーストラリアは、2010年12月に国連・障害者権利委員会への第1回報告を終えた。その際のNGOによるパラレルレポートでは、教育に関して、教員の訓練不足や「隔離的な傾向の継続」「通常教育における合理的調整の提供がなされていない」などが指摘された。これらを受けた障害者権利委員会からの勧告は概括的なものではあったが、「合理的配慮の提供」「各州での障害基準実施範囲についての調査」「すべてのレベルでの教育と訓練における障害のある生徒の参加と修了割合の増進に向けた目標設定」が求め

られた¹。

オーストラリアは、障害者権利委員会への第1回報告と前後して、障害者権利条約を実現するための「国家障害戦略（National Disability Strategy；以下、NDS）」を策定している。パラレルレポートや障害者権利委員会からの勧告に関わる内容も盛り込まれており、各州の取り組みを方向付けるものとなっている。NDS 策定段階で重視されたのは、障害者権利条約策定時における関係 NGO のスローガン「私たち抜きに私たちのことを決めないで（nothing about us without us）」にも通ずる障害当事者や関係者の参画であり、彼らの声を集めた 2009 年の文書『シャットアウト～オーストラリアにおける障害者と家族の経験：国家障害戦略コンサルテーションレポート（Shut out: the experience of people with disabilities and their families in Australia- National Disability Strategy consultation report prepared by the National People with Disabilities and Carers Council）』（以下、『シャットアウト』）は NDS のあり方に大きな影響を与えた。

NDS は、政府全体（whole-of-government）が障害者の生活全般を見据えたアプローチ（whole-of-life approach）を採用して障害者に関わる高レベルの戦略を示す同国初のものであり、障害者権利条約を具現化するものとして大きな期待が寄せられた。人が生きていく上で必要とされる分野は多岐に渡るとともに複雑に連動しているとして、障害分野とそれ以外の分野双方における施策、計画、サービスを検討し、どう効果的に機能しあえるかを示すことが重要とされた。連邦政府と各州の連携を強化し、障害者、家族、友人、介助者にとっての優先事項を見極めていくことが求められた²。

2-2 インクルーシブ教育に向けての要望

『シャットアウト』において、教育については、子どもの将来的な経済の安定につながるだけでなく、社会性や情緒の発達、アイデンティティの確立などに決定的に作用するとして、特に障害のある子どもの保護者から多くの声が寄せられた。障害のある子どもの潜在可能性を开花させる機会の保障が重要であるにもかかわらず、教育組織はそれに貢献するどころか障壁となっているという意見である³。

また、教育におけるインクルージョンの理解については、障害のない子どもとただ場所を共有すれば良いのではなく、教育の質を同等にすることとして捉える意見が多かった。障害のある子どものニーズに応えるための教員養成や教員研修も含め、教室内外でのリソースが不十分である場合は、保護者が通常学校への就学を望んだとしても結局は別の場を選ばざるを得なくなる⁴。教育組織による障害への無理解と恐れから教育の場の選択肢が狭められているといった声や、障害のある子どもの基本的なニーズを満たす場合でさえ多くの労力が割かれることへの不満も聞かれた⁵。このような状況に対して、教員養成と現職教員向けの研修強化、さらには、「真の」インクルーシブ教育実現に向けた予算措置が必要とされた⁶。

3. 「国家障害戦略」の策定

3-1 「国家障害戦略」の全体像

オーストラリアはこれまでも障害者差別を法的に禁止し、各分野での調整のあり方を定めたガイドラインを策定するとともに、障害者支援のあり方に関する連邦政府と各州政府の合意である「国家障害協定 (National Disability Agreement)」も更新してきた⁷。障害分野にとどまらず広範な分野を連動させながらインクルーシブな社会を目指す障害者権利条約の趣旨を具現化するために、同国はこのような取り組みと関連を持たせながら、障害者とその家族及び支援者に関わる長期の国家戦略を初めて策定した。それが2010年から2020年までの10年間を見据えたNDSである。これは『シャットアウト』にもあったように障害分野に止まることなく、地域レベルのあり方を牽引するものでもある⁸。NDSは4年ごとの実施計画段階(2011年から2014年、2015年から2018年)と2019年から2020年までの評価段階を経て、次期戦略に移行することとなっている。NDSは次の6つの領域からなる。

- ① インクルーシブでアクセス可能な地域社会 (Inclusive and accessible communities)
公共交通機関、公園・建物・住居、情報通信技術、スポーツ・レクリエーション・文化などの物理的環境に関すること
- ② 権利保護、公正と法制 (Rights protection, justice and legislation)
反差別の基準、苦情処理、アドボカシー、投票・公正に関わる仕組みなどの法的保護に関すること
- ③ 経済の安定 (Economic security)
仕事の機会、経済的自立、就労困難者への収入・住居支援などに関すること
- ④ 個人への支援・地域への支援 (Personal and community support)
地域におけるインクルージョンと参加、障害専門サービスと通常サービス双方による個を中心に据えたケアと支援 (person-centred care and support)、身近な人によるケアと支援に関すること
- ⑤ 学習とスキル (Learning and skills)
早期教育とケア、学校教育、継続教育、職業教育、教育から雇用への移行支援、生涯学習に関すること
- ⑥ 健康と福祉 (Health and wellbeing)
健康サービス、健康促進・健康分野と障害分野の連携、生活支援に関すること

3-2 教育に関する戦略

NDSは障害者が地域で生活していくための広範な戦略となっているが、教育に関わっては特に上記⑤が該当する。⑤に向けた取り組みの成果 (outcome) としては、「障害者が、彼らのニーズに応えたインクルーシブな質の高い教育システムに参加することで、潜在能力を十分に開花させること。障害者が生涯にわたって学びを継続する機会をもつこと」が期待されており、施策の方向性として以下の4つが示されている⁹。

- ① 全ての教育機関がインクルーシブな質の高い教育プログラムを提供できるようにすること（教員の専門性向上など）。
- ② 障害者、家族、介助者の社会福祉（social wellbeing）と経済的安定の改善にも関わって、障害者とその他の者との教育成果の格差（disparity）を縮小させること。
- ③ 早期教育、訓練、スキルの発展に向けた連邦政府と各州による改革や取り組みを保障し、各ライフコースにおける障害者のニーズに応えること。
- ④ 障害のある生徒の学校から継続教育、雇用、生涯学習への移行を円滑にすること。

本稿のテーマであるインクルーシブ教育システムについては上記①が関わっている¹⁰。これについて2011年からの実施計画では、早期教育の充実をはじめ、エビデンスに立脚した学校への予算提供の仕組みを検討すること、教員の専門性向上に向けて取り組むこと、障害のある児童生徒に関するデータ収集の精度を向上させること、障害のある児童生徒の教育成果報告のあり方を検討すること、「教育における障害基準（Disability Standards for Education）」のレビューを踏まえること、全国規模で実施されるリテラシー・ニューメラシーの評価試験やナショナルカリキュラムをインクルーシブなものとするなどが明記された¹¹。

4. 「国家統一情報収集」の導入

4-1 「国家統一情報収集」の概要

障害者権利条約について、オーストラリアの第1回報告を受けた障害者権利委員会からの勧告では「合理的配慮の提供」「各州での障害基準実施範囲についての調査」の必要性が指摘され、NDSでもそれらを含むインクルーシブ教育システム構築が求められていることは先述の通りである。

2013年から開始され、2015年からすべての学校が参加している「国家統一情報収集（National Consistent Collection of Data on School Students with Disability：以下、NCCD）」は、これらの要請に直接応えようとするものとして注目に値する。NCCDは、全国の全ての学校から毎年同じ方法で、何らかの調整を受けている障害のある児童生徒の情報（児童生徒の学年、大まかな障害種別、提供されている調整の程度）を集約するものであり、学校レベルでそのための取り組みを毎年振り返りながら蓄積させることを目指している¹²。しかも、NCCDは障害定義と調整のレベルを全国的に統一し、それに照らして得られた情報をエビデンスとして、障害のある児童生徒に対する連邦政府からの付加給付金にも反映される¹³。

NCCDにおいてインクルーシブ教育は、年齢に適した（age-appropriate）学校環境で学びの支援を受け、学校での教育活動の全てに貢献及び参加することと定義されている。すべての児童生徒が十分に教育活動に参加できるよう、児童生徒個々のニーズを評価し、学校の教育活動を変更（changes）するなり修正（modifications）することが必要となるが、この修正がいわゆる調整（adjustments）と言われる。調整は教授・学習方法だけでなく、教室・学校環境、児童生徒の進歩と達成度を測り報告する方法、ケアと計画の提供、教員や支援スタッフの研修に至るまで幅広

く関わる取り組みであり、「教育における障害基準」には調整を検討する際の観点が示されている¹⁴。

4-2 「国家統一情報収集」のプロセス

各校における NCCD の作業は、計画（planning：学内に NCCD を周知）、実施（implementation：NCCD 対象の児童生徒を決定し調整を提供）、検証（validation：NCCD に提出する情報を確定）、省察（reflection：これまでの作業を振り返り翌年につなげる）の 4 段階からなる。直接的には個々の児童生徒の関係者が複数で共に NCCD のための作業をするが、学校全体で把握され取り込まれるものとされている（whole-school approach）¹⁵。

NCCD の対象となる児童生徒は学校が特定する。その正確性は学校長の責任のもとに担保されねばならない。つまり各校の見立てが問われるのであり、カリキュラムや児童生徒の達成度についての共通理解が図られるとともに、教員による障害や調整の判断が公平且つ安定的なものである必要がある。そのために求められているのが、各校の判断基準を前もって確定しておく作業（moderation）である¹⁶。この作業は先述の NCCD の検証段階までに、①判断基準を確定するための作業チームをつくる、②可能であれば最低でも 8 名の児童生徒をサンプルとして抽出する、③彼らのニーズと実際に提供されている調整について証拠となる情報をまとめる、④最低でも 2 名のメンバーがそれぞれサンプル児童生徒の障害カテゴリーと調整の程度を判断する、⑤作業チームメンバーの判断を付き合わせ NCCD 関連のリソースをもとに検討して結論を出す、といった流れで進む。その後、学校はここで確定した判断基準をもとに、サンプルとされなかった児童生徒のデータを整え、NCCD の作業を完成させることになる¹⁷。NCCD は毎年データを蓄積させることを通して学校の専門性を高めることを狙っているが、具体的には以上のような判断基準確定のための作業を通して、各教員の見立てを強化していくことが目指されている。

5. 「国家統一情報収集」における障害と調整の定義

5-1 障害の定義

NCCD を含めインクルーシブ教育に関する動向は、障害者権利条約や NDS もさることながら、障害者差別禁止法や「教育における障害基準」によっても支えられてきた。これらでは、身体機能や精神機能の低下、認識・情緒・行動上の困難、特異な学習の仕方、身体の形態不全、疾病、さらにこれらが現在ある者、過去にあった者、将来もつ可能性のある者、そのようにみなされる者、といった広範な障害定義が採用されている¹⁸。

このような障害定義は様々なケースを網羅できるという意味で意義が認められてきたが、データ収集においては使いにくさが指摘されてきた。NCCD では上記の障害定義を、肢体不自由（physical）、認知障害（cognitive）、感覚障害（sensory）、社会性・情緒障害（social/emotional）の 4 区分に整理している¹⁹。

NCCD は、同国において教育分野の統一的な障害定義がなかったことによるこれまでの混乱等を解決する上でも、意欲的な取り組みと言える。

5-2 調整の定義と水準

NCCD では障害のある児童生徒をピックアップすることになるが、単に障害があるということではなく、何らかの調整を受けていることが前提となる。調整の必要性を判断する際、障害によって教育にどのような影響がもたらされるのか、つまり、児童生徒の機能的ニーズ (functional needs) を把握せねばならない。NCCD ガイドラインによると、機能的ニーズは、①教科 (カリキュラム・教育実践における成果を変更することに関して)、②コミュニケーション (メッセージを受けて理解し、他者に伝えることに関して)、③参加 (学校プログラム全てに効果的に参加するための安全性確保に関して)、④個別のケア (衛生管理や飲食のニーズ、健康のケアに関して)、⑤移動 (移動と体勢保持、手の動きに関して)、以上5つのポイントが、これらに限定されるわけではないという前置き付きで示されている²⁰。

ちなみに調整は個別性が高いため、それを実施した取り組みは「個別化された学習・支援 (Personalised Learning and Support)」とも説明される。その際、調整が適切に提供された上で教授・学習活動の質が確保されていること (quality teaching and learning)、合理的調整について児童生徒・保護者及び家族・学校関係者その他と具体的かつ明確な合意形成を図ること (consultation)、児童生徒・保護者及び家族・学校関係者その他が協働的に計画し実施にあたること (collaborative practice and planning) が不可欠とされている²¹。

NCCD では、調整を最低でも年間 10 週間程度は継続して提供されたものとし、その水準を次の4段階で把握する²²。

①支援 (Support provided within quality differentiated teaching practice)

付加的なリソースは要しない程度で、教員として勤務を続け一定程度「熟練」した教員 (proficient)²³ であれば通常の見組みの中で提供可能な程度の支援。

②補足的な調整 (Supplementary adjustments)

すべての児童生徒が既に活用可能な戦略やリソースに補足する形で調整を実施するもの。所属する学年のカリキュラムにアクセスする上で必要な支援を受ける状態。

③実質的な調整 (Substantial adjustments)

教育活動のほとんどもしくは1日の大半に調整を要する程度のもの。異なる学年のカリキュラム内容を採用するような状態。

⑤ 広範囲にわたる調整 (Extensive adjustments)

支援ニーズが極めて高く、個別化され、継続される程度のもの。大人の支援がないと学校教育活動の大半への参加が困難な状態。

学校は、児童生徒のニーズ評価や提供された調整、調整に関する継続的なモニタリングや振り返り、児童生徒及び保護者その他とのコンサルテーションや協働の取り組みについての文書記録などを証拠として保持することが求められている²⁴。

6. おわりに

オーストラリアでは、障害者権利条約批准を契機に NDS を策定し、インクルーシブ教育システムの構築に努めてきた。各州で学校教育制度が異なる中、NCCD は全ての学校における障害定義や調整の水準を統一して可視化させるだけでなく、教員の専門性を高めることも同時に要請する仕組みとなっている。さらに、教員によって提供される調整の水準が連邦政府の予算に反映される点は、インクルーシブ教育の実質的な実現に向けて児童生徒のニーズに直接応えようとするものであり大変興味深い。

ちなみに、次期国家障害戦略の策定に向けて、障害当事者及び関係者からは、目に見える障害のある児童生徒のインクルーシブ教育は進展しているとの声が聞かれている。しかしながら、自閉症、知的障害、精神障害をはじめとする目に見えない障害 (hidden disabilities) のある児童生徒の通常学校へのアクセスは依然として難しいという²⁵。そこで、通常学校への就学を拒否された人数の把握や、障害のある児童生徒の教育経験等についての質的なデータも要望されている²⁶。

今後は、具体的には異なる各州のインクルーシブ教育システム構築の動向を把握し、本稿で明らかにした全国的な取り組みがどう生かされるのかを明らかにするとともに、次期国家障害戦略についての動向を追う必要がある。

引用文献

- 1 玉村公二彦・片岡美華「オーストラリアにおける障害者権利条約批准と特別教育の方向」『教育実践開発研究センター研究紀要』No. 23, 2014 年, pp. 131-137 を参照。障害者委員会の勧告にある「障害基準」とは「教育における障害基準」を指し、障害者差別禁止法を根拠に教育の場での調整についての考え方を示したものである。引用文献 7 も参照されたい。
- 2 Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (2009) *Shut out: the experience of people with disabilities and their families in Australia-National Disability Strategy consultation report prepared by the National People with Disabilities and Carers Council*, pp. 7-9. また、トランジション支援に関わっては、山中冴子『オーストラリアにおける障害生徒のトランジション』学文社, 2014 年, pp. 113-114 も参照。
- 3 同上, p. 47.
- 4 同上, pp. 48-50. 学校文化のあり方を指摘する声や、義務教育終了後における取り組みの必要を指摘する声もあった。
- 5 同上, pp. 6-7.
- 6 同上, p. 51. 個別の計画に基づいて、トランジションを広く柔軟に支援するべきという意見も多数寄せられた。
- 7 障害者差別禁止法や教育分野での調整に関するガイドラインに相当する「教育における障害基準」については、山中冴子『オーストラリアにおける障害生徒のトランジション』学文社, 2014

年, pp. 107-108 を参照。「国家障害協定」については、山中冨子「オーストラリアにおける障害者権利条約批准後の障害者施策改革-ニューサウスウェールズ州における展開を中心に-」『社会福祉研究』第 124 号, 2015 年, pp. 103-109 を参照。「国家障害協定」は、連邦政府と各州の障害者施策における責任の所在を、障害者権利条約の趣旨に沿って改めて明確化したものである。

8 Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (2010) *2010-2020 National Disability Strategy*, pp. 9-10.

9 同上, pp. 53-56.

10 同上, p. 57.

11 Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (2012) *National Disability Strategy 2010-2020 Report to the Council of Australian Governments 2012; Laying the Groundwork 2011-2014*, pp. 123-136.

「教育における障害基準」はこれまでも 2 度のレビューが実施された。これがナショナル・カリキュラムにどう関わっているのかについては、山中冨子「オーストラリアン・カリキュラムにおける障害のある児童生徒を包摂する仕組みに関する研究」『特殊教育学研究』No. 57 Vol. 1, 2019 年, pp. 49-58 を参照。

12 NCCD は各州のシラバス運用にも関わる。このことについては、山中冨子「オーストラリアン・カリキュラムにおける調整の手続き-ニューサウスウェールズ州シラバスに焦点を当てて-」『埼玉大学紀要教育学部』No. 68 Vol. 2, 2019 年, pp. 183-189 を参照。

13 Education Council Joint Working Group to Provide Advice on Reform for Students with Disability (2019) *National Consistent Collection on Date of School Students with Disability 2020 Guidelines*, p. 9.

14 Australian Department of Education, Skills and Employment (2020) *Planning for personalised learning and support: A national resource*, p. 4.

15 NCCD サイト (<https://www.nccd.edu.au/process>) を参照 (2020 年 6 月 21 日確認)。

16 Education Services Australia (2019) *Moderation resource for schools ver. 2*, p. 5.

17 同上, pp. 9-11.

18 竹田紘子「第 4 部第 2 章オーストラリア 1 障害者に対する差別禁止に係る法制度」『内閣府障害者の社会参加推進に関する国際比較調査研究 調査報告書』2009 年, pp. 337-345.

19 前掲 13, p. 37.

20 前掲 13, p. 40.

21 前掲 14, pp. 5-6.

22 前掲 13, pp. 35-36.

23 オーストラリアでは、「オーストラリアの教員のための専門性基準 (Australian Professional Standards for Teachers)」によって教員の専門性を 4 段階で示しており、Proficient は教員養成を終了し教員資格を得た段階 (Graduate) の次のものとして規定されている。詳細は、NSW Education Standards Authority による「オーストラリアについての教員のための専門性基準」についてのサイト (<http://educationstandards.nsw.edu.au/wps/portal/nesa/teacher-accreditation/how-accreditation-works/guide-to-accreditation/professional-standards>) を参照 (2020 年 8 月 19 日確認)。

24 前掲 13, p. 21.

25 the Social Deck Pty LTD (2019) *Right to opportunity: Consultation report to help shape the next national disability strategy*, pp. 59-62.

26 同上, pp. 77-78.

(2020年9月30日提出)
(2020年10月30日受理)