

スリランカのインクルーシブ教育政策

— 2020 年通達と「指導指針」に焦点をあてて —

古田 弘子*・セートゥンガ プラサード**・川口 純***

Inclusive education policy in Sri Lanka: Referencing the 2020 Circular and Guidance Manual

Hiroko Furuta, Prasad Sethunga, Jun Kawaguchi

(Received October 1, 2022)

The study examined the inclusive education policy in Sri Lanka referencing the 2020 Circular and Guidance Manual published by the Ministry of Education (MoE) to clarify its status in the context of the inclusive education policy in developing countries. By analyzing the content of the 2020 Circular and Guidance Manual based on the Sinhalese version, it was found that considerable amount of content mentioned was regarding the special education unit in regular government schools as well as the enrollment procedure for children with special educational needs. On the other hand, fewer described were related to the coordination with special schools (both MoE-assisted and non-assisted private organizations) and early intervention institutes which are not directly under the MoE. In the context of inclusive education policy in developing countries, it was found that Sri Lankan inclusive education policy is characterized by preserving and utilizing special and integrated education.

Key words: Inclusive Education, Special Education, Policy, Circular, Sri Lanka

I. はじめに

1. インクルーシブ教育政策とは

インクルーシブ教育とは比較的、新しい用語であり、2000 年代に入ってから教育政策として導入した国が多い。特別なニーズのある学習者を包摂するために、学校側や教員など教育の供給側が変容する教育形態を指す。1990 年代まで国際的に主流であった「統合教育 (Integrated Education)」は特別なニーズのある子どもを通常学級で教育しようとするため、一見すると同じ場所で子どもたちが教育を受けているため、インクルーシブ教育と混同されやすいが、理念的には真逆の教育形態である。

学習者が何か特別なニーズを有していれば、それを学習者自身 (教育の需要側) が克服して、教育を受けるのが統合教育であり、教育の供給側が対応するインクルーシブ教育と反対の理念を持つ。

インクルーシブ教育が国際的な注目を集めたのは、1994 年に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」が開催されたことが発端と言われる。本会議において「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並びに行動の枠組み」(以下、サラマンカ声明) が採択され、「インクルーシブ教育こそが EFA (Education for All: 万人のための教育) 達成のために最も効果的な教育形態である」と宣言された。しかしながら 1990 年代にはそれ程、インクルーシブ教育に関心が集まったわけではない。

2000 年代に入り、2015 年までの EFA 達成が多くの開発途上国において困難であると各国国際機関から報告されるにつれ、その注目度は高まっていった。例えば、2003 年には世界銀行が「世界の不就学児童 1 億 1,500 万人の内、4,000 万人が障害のある児童である。そして、その内、5% しか初等教育を修了できない」(World Bank, 2003) という衝撃的な報告をした。また、ユネ

* 熊本大学教育学研究科

** ペラデニヤ大学人文学部

*** 筑波大学人間系

スコは2005年に「世界には7,200万の不就学者が存在し、その内、5,700万人が障害のある子どもである」(UNESCO, 2005)と報告した。このような衝撃的な報告を受け、不就学児童を如何にして通学・就学させるか、という点が次第に国際社会においても重要視されることとなった。

また、初等教育の就学率を80%程まで上昇させるのは、無償化政策の導入等で比較的、容易に達成できるが、残された最後の5%、10%の子どもの就学を達成するにはかなりの困難が生じるということも世界の共通認識となった。上記の報告に確認されるように、障害児を代表として教育から“疎外されやすい子ども”の割合が不就学児の中で高くなったことも後押しし、徐々にインクルーシブ教育に国際的な注目が集まっていった。

また、インクルーシブ教育が単に不就学児童を学校に就学させるための方法として喧伝されたのではなく、すべての児童に対して質の高い教育を提供し、かつ費用対効果が高いことが謳われたことも多くの国にインクルーシブ教育政策を導入する動機を与えた。例えば、「サラマンカ声明」ではインクルーシブ教育が実に理想的な教育として語られている。要約すれば、「インクルーシブ教育を導入すれば、すべての子どもの教育を受ける権利が保障され、社会的にも公正性をもたらし、EFA達成のためにそれ程、費用がかからず、かつ質を高めることにつながる」と国際的に宣言されたのである。そして、あたかもインクルーシブ教育が、途上国の教育課題に対する“万能薬”であるかのように喧伝されたのである。

そして、2000年代に入ると途上国側だけでなく、国際援助機関にとっても徐々に援助の説明責任が問われる時代に入り、援助資金も限界があるという認識が広まってきた。そのため、国際社会としても、EFA達成に向け、如何に残された5%、10%の子どもを就学させるか、かつ、そのコストを如何に抑えられるかということは、年々、重要になっていった。このような背景があり、インクルーシブ教育は徐々に国際的な関心を高めていったのである。2022年現在、185カ国が批准している国連の「障害者権利条約」においても、教育の条項においてそれまでの「選択」から「原則としてインクルーシブ教育」を志向することが定められている(外務省, 2022)。

2022年現在、SDGs(持続可能な開発目標)の達成は国際社会全体の目標と位置付けられる。中でも、包摂(Inclusion)と公平(Equity)はSDGs全体におけるキーワードとなり、教育分野においても、教育の包摂性を如何に高めるか、という点が重要課題となっている。このような背景があり、近年、多くの国でインク

ルーシブ教育が教育政策として導入されている。

2. 開発途上国におけるインクルーシブ教育政策

開発途上国と一言で言っても、多種多様な国が存在しているため、一概に論じることは難しい。が、まず途上国の前提として教育予算が潤沢ではないことが挙げられる。そのため、費用対効果が高い上に、子どもたちの就学を促進すると喧伝されているインクルーシブ教育を導入するモメンタム(機運)が国内外で強く働きやすい。ただし、留意しなければならないのは、費用対効果が高いと言った際の「効果」を何で測るかである。黒田(2008)は「就学率の向上」だけでなく、「教育の質」、「差別を無くす社会的機能」、「コスト」の4観点から捉える必要があることを述べている(黒田, 2008)。

また、前節で述べたように、インクルーシブ教育とは教育を提供する政府、学校、教員など供給側が学習者の個別のニーズに対応する教育形態である。しかしながら、途上国においては、そもそも教育の供給側が脆弱である。特に、教員の量、質ともに不十分の場合が多く、インクルーシブ教育の導入以前に「教員不足」に陥っている国が多い。その様な状況の中で、さらに特別なニーズを有する子どもたちを受け入れることは教員にとって大きな負担になる。

しかも、子どもたちを受け入れようとする教員に対して、特別な教員研修を実施する国は少なく、受け入れに際して特別手当を支給している途上国も無いに等しい。途上国における先行研究を概観するとインクルーシブ教育の導入に際して、教員の態度や理解が課題として挙げられることが多いが、実際には教員養成を中心とした教員政策自体に課題がある国が多い。つまり、包摂の準備をせずに、ただ包摂を学校現場に要請していると言っても過言ではない。

結果的に多くの途上国において教員は特別なニーズを有する子どもたちを通常学級に受け入れるものの当該ニーズに十分に応えられているわけではない。さらに悪い状況としては、一緒に教室内にいるもののただ同じ場所にいるだけで実質的な学びが起こらず、座っているだけという「ダンピング教育(投げ捨て教育)」に陥るケースは珍しくない。この様に、途上国においては、インクルーシブ教育の導入過程において量的拡大の側面が質的改善よりも優先されてきたと言える。

また、インクルーシブ教育の導入に伴い、特別学校を廃止する現象が確認される。特にアフリカにおいては近年、視覚障害児のための特別学校を廃止する傾向にある¹⁾。開発途上国におけるインクルーシブ教育政策を検討する際には、特別学校の位置づけの変化にも目を向ける必要があるだろう。

Ⅱ. スリランカにおけるインクルーシブ教育政策について

1. インクルーシブ教育の概要

スリランカにおける障害児の教育は、植民地下の盲・聾学校設立（1912年）、さらに1960年代後半からの中央・州政府校における特殊教育（SE）ユニット（以下、SEユニット）を基盤に発展してきた（Furuta and Alwis, 2017）。

それに対して、1997年教育改革に関する特別委員会の通達（Ministry of Education and Higher Education, 1997）において障害児の教育の場が通常の教育の場を前提とすると記されたことを端緒として、2004年には国立教育研究所の特殊教育部がインクルーシブ教育部に名称変更され、インクルーシブ教育への方向転換が内外に示された（古田, 2022）。

2020年教育省統計によれば、スリランカの公立学校は10,155校、生徒数は4,063,685人（第1学年～13学年在籍者数）、教員数249,494人である。そのうちSEユニット通学生徒数は7,502人である。また教育省が教員の給与を支払う被補助特別学校（assisted schools）は30校であり2,496人が学ぶ（Ministry of Education, 2020）。

このような教育制度の下実施されてきた障害児への教育提供において、インクルーシブ教育の実施という観点から、これまで以下のような問題があった。

第一に、これまでの教育制度では、教育省が直接管轄するのが、中央・州政府学校のSEユニットに通学する子どもに限定されていた点である。第二に、そのSEユニットが年齢幅の広い子どもが何年も通う、小学校入学前段階の教育を行う場として定着していた点である（Furuta, 2006; 横澤・古田, 2013）。さらに近年SEユニットは障害種を問わず受け入れる場になっており（古田, 2022）、質の高い教育を提供することがますます困難になっている。第三に、特別学校は1校をのぞき、多くが社会事業局に登録する民間団体に運営されており、その相当数は被補助特別学校ではある。とはいえ、その教育内容への教育省の関与は乏しい。さらに、特に知的障害児のための特別学校に関しては教育省の被補助特別学校にもなっていない施設がほとんどであるという点である²⁾。第四に、障害が重度のため在宅となっている子どもへの教育が、これまで教育省の視野から欠落していた点である。

2. これまでのインクルーシブ教育政策

スリランカにおけるインクルーシブ政策策定への流れは以下のようにとらえられる。まず、2003年に社会福祉省により策定されたスリランカ国家障害計画

（National Policy on Disability for Sri Lanka）ではインクルーシブ教育の推進を前提としたうえで、障害児の教育の場として、①通常の学校、②通常の学校で学ぶことが困難な場合、特別学校、③障害の程度が重く特別学校で学ぶことが困難な場合には、家庭や地域社会での学習を推奨する、という3段階を提示した（Ministry of Social Welfare, 2003）。2000年代後半に教育省「EFAとミレニアム開発目標のためのモニタリング・開発局」がインクルーシブ教育政策形成のための国内調査に着手し、国家教育研究評価センター（National Education Research and Evaluation Center）がその報告書を発行した（Gunawardana and Ekanayake, 2009）。しかしながら政策立案まで至らなかった。

その後2010年代からは、インクルーシブ教育政策形成を教育省ノンフォーマル・特殊教育局が引き継いだ形となった（古田, 2022）。2014年には国家教育審議会（National Education Commission）がSEユニットと通常の学級の子どもの交流や補助員の活用に言及するなど、インクルーシブ教育に関連するさまざまな実践のあり方を示した（NEC, 2014）。

その後2020年12月に、教育省はインクルーシブ教育に関する通達および指導指針^{3) 4)}（以下、2020年通達と「指導指針」）を発出した。本稿では、この2020年通達と「指導指針」をもって、スリランカのインクルーシブ教育政策策定に向けた第一歩であるにとらえる⁵⁾。2020年通達と「指導指針」は、シンハラ語およびタミル語版で製本された冊子として2022年半ばに各州に配布されている⁶⁾。しかしながら、本通達は本稿執筆時点で通常は通達が公開される教育省のウェブサイトには、シンハラ語版・タミル語版ともに、掲載されてない。また英語版は出されていない。

2020年通達と「指導指針」は、スリランカの障害のある子どもの教育をインクルーシブ教育という観点からとらえた画期的な政策文書である。しかしながら国内各州の教育事務所関係者には周知されているが、広く障害児教育関係者に知られるには至っていない⁷⁾。また英語版がないことから、内外の幅広い関係者による内容把握が困難な現状にある。

そこで本研究では、2020年通達の原本であるシンハラ語版をもとに2020年通達と「指導指針」の概要を明らかにし、その分析を行うとともに、国際的なインクルーシブ教育政策におけるその位置づけを探ろうとするものである。

3. 2020年政策文書

(1) 2020年通達について

2020年通達と「指導指針」のうち、通達の邦訳を以下に記す。

ED/Q/18/3/1/1 (ii) 12月3日 37/2020
通達および指導指針
特別な教育的ニーズ、特別なニーズのある子どもを含む、すべての子どもへのインクルーシブ教育に向けた教育環境の整備に関する通達と指導指針
<p>スリランカ民主社会主義共和国の憲法は、すべて国民は公平かつ平等に教育を受ける機会を得る権利を有する、と定めている。</p> <p>特別ニーズおよび特別な教育的ニーズのある子どもの教育の充実に向けて、</p> <p>I 学校教育を通じて、特別ニーズおよび困難を有する子どものニーズを満たしながら、彼らのもてる能力を最大限引き出すような、質の高い教育を施すこと。</p> <p>II 特別な教育的ニーズのあるギフティッド児の能力に合わせて、彼らが困難を克服するために、特殊教育の方法を取り入れた質の高い教育を施すこと。</p> <p>III 神経疾患や身体障害のため在宅や長期入院を余儀なくされている子どものために、「訪問教員制度」の下で、彼らが教育を受ける権利を確保すること。</p> <p>しかしながら、上述した子どもの多くは未だに学校教育制度に参画する機会を得ていない。ゆえに、本通達は、特別な教育的ニーズのある生徒を含むすべての子どもに対する質の高い教育を確実に実施するために、統合教育、インクルーシブ教育、学びのユニバーサルデザイン、これらをスリランカに適合させながら実践するねらいで発出するものである。</p> <p>教育行政官、校長、教員、親、生徒などの関係者は、特別な教育的ニーズおよび特別なニーズのある子どものためのインクルーシブ教育の提供を含めた教育環境の整備を、指導指針に沿って実施しなければならない。また別添2の「グローバルエデュケーション・モニタリングレポート⁸⁾」のインクルーシブ教育に関する10の提案、さらに別添3にある学びのユニバーサルデザインを、すべての子どものための質の高い教育の提供を確保するために実施しなければならない。本通達の発出後、本通達に記す指示が円滑に実施されるように、これまでの通達を改定するとともに、必要な事項と設備環境整備に本省は取り組むものである。</p>

上の通達における基本的な用語のシンハラ語を以下に示す。

特別な教育的ニーズ	විශේෂ අධ්‍යාපන අවශ්‍යතා
特別なニーズ	විශේෂ අවශ්‍යතා
統合教育	එකීයකරණ අධ්‍යාපනය
特殊教育	විශේෂ අධ්‍යාපනය
インクルーシブ教育	අන්තර්කරණ අධ්‍යාපනය

(2)「指導指針」の概要

「指導指針」では広範な内容を25章に分け示した(Table 1)。

Table 1 指導指針の目次

章	タイトル
1	序文
2	義務教育
3	特別なニーズのある子どもの発見と登録
4	特別なニーズのある子どもの教育的アセスメント
5	SEユニットまたは被補助特別学校への入学
6	幼児の特殊教育
7	SEユニットの生徒に対する通常学級での統合教育
8	長期入院児の教育
9	SEユニットの生徒へのインクルーシブ教育の機会提供
10	SEユニットの適正教員数の算定方法
11	個別教育計画(IEP)と個別学習計画(ILP)
12	特殊教育分野における人員配置
13	補助器具の使用と安全確保
14	SEユニットの物理的環境整備とアクセスの確保
15	インクルーシブ教育における第1学年への入学
16	インクルーシブ教育
17	「シショータヤ」国立特殊・インクルーシブ教育施設
18	特殊教育専門家委員会
19	全国および各学校における試験実施上の配慮の提供
20	特殊・インクルーシブ教育における校長の役割
21	初等・中等教育部において特殊教育とインクルーシブ教育部門間の調整を担当する主事の任命と当該部長の役割
22	学校カウンセリング教員の役割
23	学業スキルに秀でた生徒の発見、教育機会提供と調整
24	UDL(学びのユニバーサルデザイン)
25	当面の実施上の指示

2020年通達と「指導指針」には、別添が3点つけられている。第1が、特別なニーズのある3歳児のゾーン教育事務所への登録、第2が、「グローバルエデュケーション・モニタリングレポート(以下、GEMレポート)」の10の提言(UNESCO, 2020)、第3が、UDL(学びのユニバーサルデザイン)である。

(3) インクルーシブ教育に関する指導指針の内容

上述したように、「指導指針」では広範な内容を取り扱っているため、ここではすべての内容を検討することはできない。そこで本稿では、教育制度(統合教育・インクルーシブ教育)、就学手続き、教育の場(SEユニット、特別学校、在宅および通常学級)に関する指導指針の内容について整理する。換言すれば、IIの1

で指摘したような、インクルーシブ教育の実現をこれまで阻んできた諸課題に教育省がどのように向き合い、スリランカ型のインクルーシブ教育を構築しようとしているかに焦点をあてながら、その内容をみていくことにする。

1) 教育制度（統合教育・インクルーシブ教育）

2020 年通達と「指導指針」第 2 章では、義務教育について述べている。ここでは 1963 年義務教育に関する通達、2016 年義務令改訂、2017 年義務教育令実施に関する指針⁹⁾ について提示するとともに、2020 年の GEM レポートに言及している。

続いて第 2 章 1 では特殊教育について述べている。すなわち特殊教育を「肢体不自由または神経疾患、情緒、行動、知的、視覚、聴覚、構音障害または学習障害のある子どもへの教育を特別ニーズ教育または特殊教育と呼ぶ」と定義し、特別ニーズ教育が従来の特殊教育に相当するものであることを説明している。さらに、特殊教育を、①各種障害のある子どもへの教育、②ギフティッドの子どものニーズに対応する教育の 2 種に分けている。

第 2 章 2 では、統合教育について述べている。すなわち、前節で述べた特殊教育を必要とする子どもに対して、SE ユニット、特別学校、家庭訪問教員の訪問先、通常学級での学びを提供するのが、統合教育であると述べる。また、統合教育の目的が、特殊教育を必要とする子どもに社会的学業的スキルを身につけさせながら障害のない子どもと学ぶ経験を提供することであると述べる。さらに、統合教育の 3 類型として、教育アセスメント委員会報告に提唱された、①訪問教員による学習計画、②被補助特別学校における学習計画、③方略的な対応をする学級（SE ユニット）における計画があげられ、両親・保護者の同意を得て選択される、と述べている。

これらの 3 類型のうち、①は、IEP および ILP¹⁰⁾ に沿って訪問教員が家庭で指導を行うものである。②については、ゾーン教育事務所の教育アセスメント委員会が、障害が重度であるが訓練後移動スキルを身につけられる場合、両親・保護者の同意を得て寄宿制・全日制の特別学校で教育を受けることができる、と記されている。その後ゾーン教育事務所の教育アセスメント委員会の判定において改善が見られた場合は、近隣の公立学校への入学も可能であること、特別学校入学に際しては、州社会事業局の了解を得る必要があることが記されている。

③は、主に SE ユニットにおいて、1 人 1 人の子どものニーズに応じて適切な教育方法をとるなどの方略的な対応をすることについて記されている。その際就

学年齢の 1 年前の 4 歳児から、ユニットまたは通常学級に受け入れが可能である、としている。

インクルーシブ教育については、別途 16 章で述べている。ここでは、すべての障害者が、自分が受ける教育に関する希望を表明する権利を有するという基本理念を押さえつつ、すべての子どもがそれぞれの困難や差異にかかわらずともに学ぶことができるインクルーシブ教育を提供することが学校に求められるという原理原則が確認されている。さらに、柔軟なカリキュラム調整、教職員による必要な支援の提供、チャイルド・フレンドリーな集団形成等について言及したうえで、障害以外のニーズのある子ども¹¹⁾ への教育提供について述べている。

2) 就学手続き

第 3 章では、特別なニーズのある幼児の発見と判定について説明している。障害に関する医学的診断書があれば、3 歳以前から教育を受けられると述べている。このような子どもの情報は、ゾーン教育事務所の特殊教育および初等教育担当官の支援を得て、義務教育令にもとづいて開催される「学校委員会」により収集される。その際、家族保健局の家族健康サービス官との連携が求められる。ゾーン教育事務所で、年間 3 回の啓発ミーティングが両親・養育者のために開催される。両親、学校発展協会、同窓生団体、ボランティア・福祉団体は幼児のニーズを満たすように協働することが求められる。幼児には必要に応じて、移動支援機器、立位支援機器、拡大レンズ、補聴器、視覚補助具が提供される。加えて、ゾーン教育事務所のノンフォーマル教育部は重度で重複した、身体障害のある子どものためにボランティアを活用するコミュニティプログラムを実施するために、保健省、社会事業局、女性子ども局と共働する必要がある。その際、子どもの両親の社会経済的、文化的環境について理解している必要があると記している。

第 4 章では、特別な教育的ニーズのある子どもの教育的アセスメントについて述べている。ゾーン教育事務所特殊教育部に登録された子どもに支援を行うために、専門家 3 人を招集した委員会が開催される。教育アセスメント委員会とは、ゾーン教育事務所所長をはじめとする多くの有資格の教育関係者の参加を得て、関係各所¹²⁾ で開催されると記されている。教育アセスメント報告では、当該児童が、①訪問教員の支援、②被補助特別学校、③ SE ユニット、④通常学級のいずれか 1 つ適切な就学先を推薦先として付す、とされる。

第 5 章には、SE ユニットおよび被補助特別学校への子どもの入学手続きについて、というタイトルがつ

いている。が後述するように被補助特別学校への入学手続きについてはほとんど記述されていない。

SE ユニットに入級する子どもについては、まず学校入学の登録を行うことが義務づけられること、学習上の困難を呈する子ども（特別な教育的ニーズのない子ども）や、上記の就学先に関する推薦書のない子どもはSE ユニットへの入級を許されないことが記されている。

続いてSE ユニットの子どもがSE ユニットのない学校の通常学級に統合される場合は、特殊・インクルーシブ教育調整部門が支援を行う、と述べている。

さらに、第6章では、就学前段階の特別な教育的ニーズのある幼児の教育について述べている。全幼児教育機関が統合教育を実施する必要があると述べられている。具体的には、3歳でゾーン教育事務所に登録した特別なニーズのある子どもは、州社会事業局の運営する特殊教育幼稚園または中央政府社会事業局チャイルドガイダンスセンターで4歳段階まで教育を受けられる¹³⁾が、就学年齢の5歳以降に引き続きこれらの教育機関に通うことは許されない、と記されている。

3) SE ユニット

第7章では、SE ユニットにおける統合教育について述べている。指導内容については、聴覚障害児にはコミュニケーションスキル（読話、手話スキル）が、視覚障害児には点字が提供されることが別途記されている。

続いて、SE ユニットに通学する子どもの通学期間についての記述が見られる。SE ユニットへの通学期間は原則2年までとするが、2年を経過してもSE ユニットを出て通常学級で学ぶことが困難な場合には、引き続き2年間通学できる。その間は、初等教育のキーステージ1に相当する内容を変更・調整したカリキュラムまたは代用的方法で教育を行う。4年を経てもなお特殊教育の支援なくして学習が困難な場合は、さらに2年間、初等教育のキーステージ2またはキーステージ3の内容を学習し、その後は中等教育（前期）段階に編入させる。中等教育（前期）段階の修了証書は、試験なしに授与される。その後もSE ユニットを出て学ぶことが困難な子どもは、15歳までそのままそこで学ぶことができる。この期間中には健康、スポーツ、美術、音楽、技術といった科目が提供される必要がある。中等教育（前期）段階の修了証書を授与された子どもは、中等教育（後期）段階に入学することができる、と記されている。

第9章では、SE ユニットに通う子どもにインクルーシブ教育を経験させることについて述べている。特に、通常学級に統合された後に、年齢相応の段階に達して

いないという理由で教育活動から排除されてはならないと述べ、このような子どもに対して適切な対応をすることはすべての教員の責任であると明記している。

さらに第10章では、SE ユニットにおける適切な教員1人あたりの生徒数の基準が5人であり、5人を超えたときには、追加の教員が配置されると記されている。

SE ユニットの編成については、年少児用と年長児用との2教室が設置され、年少児用は4歳児のためであると記されている。一方、年長児用のクラスはSE ユニットにとどまっている生徒および通常学級に統合しながら、必要に応じてSE ユニットを訪問する生徒で構成される。後者に対して教員は通常学級に出向きコーティーチング（co-teaching）¹⁴⁾を行う。このように後者は、SE ユニットというよりもリソースルームの役割を果たすことを示唆している。さらに、すべてのSE ユニットはリソース・ユニットに再編成され、通常学級にいる子どもに支援を提供すべきである、との将来構想が記されている。

第14章ではSE ユニットの開設と物理的環境整備について述べている。SE ユニットは上述のように特殊教育のリソースセンターに転換されていく必要があり、必要な施設・設備を配置するのは学校施設・設備技術者、校長および教育事務所等の責任者である、と述べている。これに関する法的根拠は、1996年障害者保護法に基づき社会事業・社会福祉大臣代理による2006年障害者（アクセシビリティ）規則の実施に向け、2007年に教育大臣により発出された通達（No.2007/09）にある、と述べられている。

4) 特別学校

第5章はそのほとんどがSE ユニットに関する記述である。この指導指針全体を通して、特別学校における教育の内容についてはほとんど言及されていない。

5) 在宅

第8章では、長期入院児について述べている。国立の小児科基幹病院¹⁵⁾に入院する子どもは、治療が終了次第教育を継続する必要があるため、訪問教員を病院近隣の学校に配置し、彼らを訪問させる必要がある、と記されている。

第10章では長期入院児の教員1人あたりの生徒数の基準を3人と定め、国立病院¹⁶⁾には、特殊教育教員が2人、初等教育教員が2人配置され、それ以外の前述の3基幹病院には特殊教育教員1人および初等教育教員1人が配置される、と記されている。

6) 通常学級

第15章では、特別な教育的ニーズのある子どもの入学にあたっては以下のような手順が求められる点について述べている。

3歳でゾーン教育事務所の特殊教育調整官により「特別なニーズ」というカテゴリーで登録された後、4歳で教育アセスメントを受ける。これらの子どものリストはゾーン教育事務所で作成され、受け入れ校に通知される。

特別なニーズのある子どもが短期間の間に十分な発達を示し、教育アセスメント報告によりインクルーシブ教育が適当だとされた場合には、両親は子どもにもっとも適した学校に応募書類を提出することになる。ここでは、障害は入学にとっての障壁ではない、と記されている。

入学に際しては、SEユニットから小学校1年生に統合される生徒についてあらかじめ勘案しなければならない。当該生徒が「卒業生の子ども」、「きょうだいで在学」、「近隣」といったカテゴリー¹⁷⁾に入らなければ、残りの枠で入学させる。もしゾーン教育事務所に登録した特別なニーズのある子どもがそれらの枠に選ばれない場合は、迅速に調整をはかる必要がある、と記されている。

(4) 2020年通達と「指導指針」の分析

ここでは、2020年通達と「指導指針」における、教育制度（統合教育・インクルーシブ教育）、就学手続き、教育の場（SEユニット・被補助特別学校・在宅・通常学級）の取り扱いについて検討したい。

最初に教育制度に関連する用語について検討する。2020年通達と「指導指針」では、インクルーシブ教育を広範な概念としてとらえ、特別ニーズ（特殊）教育を障害児の教育ととらえ、特殊教育を実施する方法が統合教育であるという整理のしかたがなされている。統合教育という呼び名を実施方法を指す用語として残し、特別ニーズ教育を従来の特殊教育と重ねてとらえる見方には、作成者らの努力、独創性がうかがえるところではある。

一方、特別なニーズと、特別な教育的ニーズを分けて用いているが、前者は障害、後者は障害以外のニーズと使い分けているようである。しかし、一部で使用方法に一貫性がなく、混乱が見られるようだ。

続いて、障害のある子どもの就学手続きについては、ゾーン教育事務所が重要な役割を果たし、教育アセスメント委員会が障害の程度を判定し、就学先を判定する制度について明文化したことで画期的な指導指針となったととらえられる。しかしながら、ここで2点課題が残されている。1点は、判定の基準となるのが障害の程度であるが、両親・保護者の同意を得るとはい

え、特別学校をすすめる場合その教育内容に教育省がどれだけ関わることができるのかという点である。前述したように、2020年通達と「指導指針」では特別学校の教育内容にほとんどふれられていない。その背景には、特別学校の運営母体が各学校理事会にあり、その教育内容に教育省がこれまで関心をもってこなかったことがあるだろう。特別学校の教育内容にまで踏み込んだ、より強力な連携が今後求められるように思われる。

もう1点は、幼児期それも3歳児段階からゾーン教育事務所が特別な教育的ニーズのある子どもにかかわるとされているが、ゾーン教育事務所特殊教育担当者の専門性は学齢期の5歳以上の子どものニーズへの対応にあり、教育よりも療育が求められる3歳児、4歳児の幼児に対応する専門性をもちうるのかという点である。社会事業局運営の早期教育機関に、教育行政がこれまでほとんど注意を払わなかったことを考慮すれば、本「指導指針」は最初の一步を踏み出したといえる。しかしながら、社会福祉、保健領域の支援からの移行としての就学という観点がほとんど示されることなく、すべてを教育の枠組みでとらえることには無理が生ずるであろう。ここでも関連職種との強力な連携が今後求められるように思われる。また、政府機関である社会事業局運営機関以外にも、民間団体が運営する早期療育機関が特に都市部では増加しているが、それらへの言及もまったく見られないところが懸念される。

2020年通達と「指導指針」が多くのスペースをさしているのは、SEユニットのあり方についてである。ユニット改革をねらいとする「指導指針」であることととらえることもできる。SEユニット通学の年限を示したことは、これまで生徒が何年も通学しながら教育効果があがらずむしろ居場所を果たしてきたSEユニットに、根本的な変革をもたらすきっかけにはなるだろう。また、「指導指針」がもたらした視座の転換として、これまで就学前の準備段階と位置付けられてきたSEユニットを通常教育のなかに位置付けたという点、そして中等教育（前期）の修了証書が試験無しで授与されると記した点があげられる。

しかしながら、SEユニットの教員配置が生徒5人に教員1人とされている点については、有資格教員の不足という現状に鑑みると少し先の達成課題となりそうである。加えて、SEユニット教員が通常学級でco-teachingを行うという提言や、SEユニットがリソース・ユニットに編成替えされるという提言は、いずれも他国での実践をそのまま移入したようにもとらえられるところである。

一方、前述したように特別学校に関する記述是非常

に限られ、就学における選択肢として提示しながらもそこでの教育に教育省が今後どれだけ関与していくのかその姿勢が明示されていないのは気がかりなところである。特に障害のある子どものうちの過半数を占める知的障害児のための特別学校の多くが教育省の被補助特別学校ではないなかで、被補助特別学校以外の教育の場への視点が欠落しているのは、本通達と「指導指針」の限界といえるのではないか。

長期入院児、および在宅児への訪問教員制度に関する規定がなされたのは、本通達と「指導指針」の斬新な点の1つである。今後の、訪問教員への予算措置を含めた制度構築に向けた提言ととらえられよう。

通常学級への就学については、学齢までに障害が改善されたという条件付きで、認められる。障害の程度以外の、本人や両親・保護者の意思については言及がないところである。いったん通常学級への入級が認められた場合は、一般児童と同様のさまざまな入学枠組みを使って入学させるという点に至るまで具体的に記すことで有用な指針となっている。

最後に、障害が重度・重複している子どもに対しては、ゾーン教育事務所のノンフォーマル教育部が地域で対応すると言及することで、不就学の障害児に教育提供を行うという姿勢を示したととらえられる。しかしながら、その記述は断片的であり、今後さらにその内容を充実させる必要があると思われる。

(5) 小括

スリランカの2020年通達と「指導指針」は、スリランカで初めて発出されたインクルーシブ教育政策策定に向けた一里塚となる文書であり、その重点はSEユニットがこれまで直面してきた問題解決への取り組みにおかれている。

遅きに失した感はあるものの、インクルーシブ教育政策文書が発行されたことには大きな意義がある。実際に、ある州の教育事務所では「このような規則や提言が法的根拠とともに文書で示され、とても良かった」という聞き取りが得られた¹⁸⁾。

一方、インクルーシブ教育をすべての障害のある子どもへの教育提供という観点からみると、これまで手薄であった被補助特別学校についての言及が少なく、療育機関、教育省管轄外の民間団体運営施設との連携に関する言及がほとんど見られないという点を指摘できる。また、重度・重複した障害のある子どもをゾーン教育事務所のノンフォーマル教育部が地域プログラムとして行うという記述があるが、具体性に乏しい。

2019年の同時爆破テロ、2020年以降のコロナ禍に続いて2022年からは深刻な経済危機に直面するスリランカにとって本通達と「指導指針」の実施は当面は

容易ではないことがみこまれるものの、今後のさらなる改善・改定が期待されるところである。

Ⅲ. スリランカのインクルーシブ教育政策に関する国際比較検討

本節では、他の途上国との比較を通して、スリランカのインクルーシブ教育政策導入過程における特徴を検討していく。今回の通達や通達の発行に至るまでの経緯を検討しても多々、特徴が確認されるが、本稿では、次の3点について述べたい。

まず1点目として、SEユニットの位置付けである。先述したように、途上国においては、特殊教育をコストの観点からも縮小させようという動きがある中、スリランカにおいては、特殊教育を学校教育制度に位置付け、インクルーシブ教育の導入を進める中であつても、堅持しようとする姿勢が確認された。しかしながら、特別学校における教育の内容や特別学校とユニットの関係が見え難いのは今後の課題であろう。

2点目として、統合教育を明示している点である。インクルーシブ教育の導入に伴い、理想的過ぎる教育政策を掲げる国が多い中で、非常に現実的とも言えるだろう。インクルーシブ教育か、統合教育かという選択を迫るものではなく、学校と保護者の対話の中で柔軟に運用を図るという点は、現実的な教育政策と言えるだろう。インクルーシブ教育とは包摂度合を高める過程であり、徐々にスリランカの包摂度合が高まるような努力が求められる。

3点目に現実可能性の問題である。財政危機に見舞われているスリランカが実際にいかに本「指導指針」を実現していくのか、注視される。また、インクルーシブ教育の肝である教員についても、言及が不十分で、専門性の高い教員をいか養成し、配置するか、といった教員政策に関する方針が見え難い点は本方針を実現していくための今後の課題であろう。

Ⅳ. まとめ

本研究では、スリランカのインクルーシブ教育政策を、2020年通達と「指導指針」に焦点をあてて検討し、国際的なインクルーシブ教育政策におけるその位置づけを探った。2020年通達と「指導指針」の概要についてシンハラ語版をもとにして分析した結果、「指導指針」にはSEユニットのあり方および就学手続きの規定が十分盛り込まれているが、特別学校や教育省管轄外の民間団体や療育機関との連携に関する記述が不十分であることを明らかにした。また、2020年通達と「指導指針」を開発途上国におけるインクルーシブ

教育政策という観点からみると、特殊教育の堅持、統合教育の明示という特徴を有することが示唆された。

なお、本研究では、Ⅱの3(1)(2)(3)を第2著者が、ⅠとⅢを第3著者が、Ⅱの3(3)を第1・第2著者が、それ以外の部分を第1著者が執筆を担当した。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費 (21KK0039) (21H00830) を受け、実施したものである。

注

- 1) この背景には、単にコスト削減という目的もあるが、アフリカ特有の「障害観」も影響を及ぼす。そもそも口承文化が発達してきたアフリカでは視覚障害は重度の障害とはみなされず、コミュニケーションが取れる相手とみなされる。視覚障害児が生まれると将来は、教会の牧師が学校教員に就かせようとするため、通常学級で普通の教育を受けさせようとする傾向がある。
- 2) 2022年8月に第一、第二著者は北部州と中央州で、被補助特別学校でない知的障害児を対象とする特別学校2校を訪問しているが、その全数把握等を行うのは容易ではない。
- 3) Ministry of Education. Circular and Guidance Manual. ED/Q/18/3/1/1 (ii) 12/03 37/2020.
- 4) Guidance Manual を、本稿では「指導指針」と訳す。
- 5) インクルーシブ教育政策策定にあたっては、第1、第3著者が参加する国際協力機構 (JICA) の実施する「スリランカ国インクルーシブ教育アプローチを通じた特別なニーズのある子どもの教育強化プロジェクト (REACH-SS) (2019年3月～)」が英語暫定案にコメントを求められることがあった。
- 6) 2022年9月の第1著者の北部州訪問時に、タミル語版とシンハラ語版の製本冊子が届いているのを確認した (2022年9月12日北部州教育局特殊教育担当次長訪問時)。発出から約1年半経過している理由としては、2021年のコロナウイルス感染状況の悪化、さらに2022年4月以降の財政危機による燃料不足が影響したと思われる。
- 7) 2022年9月の第1・第2著者による中央州訪問時に、州政府立学校で、2020年通達と「指導指針」について「聞いたことはあるが、製本冊子は手にしていない」という聞きとりが、また同州にある被補助特別学校では「知らない」という聞きとりが得られた (2022年9月21日)。
- 8) UNESCO (2020)。なお、公益財団法人ユネスコ・アジア文化センターが日本語サマリー「インクルージョンと教育 すべての人とは誰一人取り残さないこと」を公開している。 https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721_jpn (2022.9.20 最終閲覧)。
- 9) Extraordinary Gazette No. 1963/30, 2016 with Compulsory Education Regulations and the related Instruction Letter on the Implementation of Compulsory Education Orders dated

30.01 2017.

- 10) 2020年通達と「指導指針」の第16章で、IEP (Individual Education Plan) については、教員を含む専門家により作成される体系だった教育計画、ILP (Individual lesson Plan) については、IEPを実施していくために子どもが獲得すべき各スキル向上に向けた授業、単元、活動に関する計画であると説明している。
- 11) 例として挙げられているのは、ストリートチルドレン、経済的に困窮した子ども、エステイト (茶農園)・漁業地域・離島といった社会的に不利な地域に居住する子ども、移動する子ども、先住民族の子ども、学校からの脱落者、児童労働に従事する子どもである。
- 12) 「シショーダヤ国立特殊教育・インクルーシブ教育研究所」、「国立教育研究所インクルーシブ教育部」、「州政府教育局リソースセンター (北西部州ワリヤボラ、西部州ミーゴダ)、マハラガマ自閉症センター、ゾーン教育事務所特殊教育センター、国立教員養成カレッジ (ハーピティガマ、マハラガマ、ジャフナ、アダラッチェナイの4校) 特殊教育科、SEユニット等が挙げられている。
- 13) これらの早期療育施設に関しては、Furuta (2009)、古田・杉山 (2009)、古田・松本・横澤 (2011) を参照されたい。
- 14) 米国最大の障害児教育研究実践団体である Council for Exceptional Children (CEC) によれば、特殊教育教員と一般教育教員の2人で計画・実践を共働しながら授業を行うこと。
<https://exceptionalchildren.org/topics/co-teaching> (2022.9.20 最終閲覧)。ただし、「指導指針」では出所について具体的な説明は付されていない。
- 15) ティーチング・ホスピタル、ジェネラル・ホスピタル、ベース・ホスピタルの3病院が挙げられている。
- 16) 国立レディリッジウェイ病院およびアペクシャ病院 (いずれも西部州) が挙げられている。
- 17) 人気のある公立校では、これらのカテゴリーを入学優先枠とする。
- 18) 2022年9月のA州教育事務所における第1著者による聞き取りから。

文献

- Furuta, H. (2006) Present status of education of children with disabilities in Sri Lanka: Implications for increasing access to education. *The Japanese Journal of Special Education*, 43 (6), 555-565.
- Furuta, H. (2009) Responding to educational needs of children with disabilities: Care and education in special pre-schools in the North Western Province of Sri Lanka. *The Japanese Journal of Special Education*, 46 (6), 457-471.
- 古田弘子・杉山照子 (2009) スリランカの社会福祉部門が果たす「教育」的役割—社会事業局による非就学障害児への支援を中心に—. 熊本大学教育実践研究, 26, 61-67.
- 古田弘子・松本なるみ・横澤美保 (2011) スリランカ北西部

- 州の障害児通園施設における療育と教育—指導内容に着目して—. 熊本大学教育学部紀要, 60, 99-105.
- 古田弘子 (2022) スリランカにおける障害のある子どもの教育—後期 中学校を修了した障害者の教育経路に着目して—. 比較教育学研究, 79-95.
- 外務省 障害者の権利に関する条約.
https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr_ha/page22_002110.html
- Gunawardana, C. and Ekanayake, M. B. (2009) Final report. Study on inclusive education in Sri Lanka. National Education Research and Evaluation Center. UNICEF and EFA Unit, Ministry of Education.
- 黒田一雄 (2008) 障害者と EFA インクルーシブ教育の可能性と課題 国際教育協力論集, 広島大学国際教育開発センター, 10 (2), 29-39.
- Ministry of Education and Higher Education (1997) General education reforms 1997. The Presidential Task Force on General Education.
- Ministry of Education (2020) Annual School Census of Sri Lanka: Final Report-2020.
- Ministry of Social Welfare (2003) National policy on disability for Sri Lanka.
- National Education Commission (2014) Study on development of special education and non-formal education. Research Series (2014)-No.10. Nugegoda, Sri Lanka.
- UNESCO (2005) *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2020) Global education monitoring report: All means all.
<https://gem-report-2020.unesco.org/>
- World Bank (2003). *Education NOTES Education for All: Including Children with Disabilities*. Washington, D.C.: The World Bank.
- 横澤美保・古田弘子 (2013) スリランカのスペシャル・ユニット (特殊学級) の教育内容と課題—ある知的障害ユニットの実態から—. 発達障害研究, 35 (1), 107-113.