

イギリスにおける特別なニーズ教育をめぐる制度的課題 —1993年教育法以前の地方教育当局の「判定書」作成における課題—

まな ぎ とも み
真 城 知 己 *

(1996年9月30日 受付)

イギリスにおいては、従来の特殊教育概念を拡大した特別な教育的ニーズに基づく教育（特別なニーズ教育）が1981年教育法によって制度化され、現行法の1993年教育法及び同法施行規則（1994）の「特別な教育的ニーズをもつ子ども」に関する規定、そして実践上の具体的な指針を示した「Code of Practice（1994）」に受け継がれている。

ウォーノック報告によれば、特別な教育的対応を必要とする生徒の割合は全学齢生徒のおよそ20%にも上ることが推定されていたが、1981年教育法の施行後、地方教育当局が特別な教育的対応を行う上での根拠となる特別な教育的ニーズに関する「判定書」の作成は、全般的に低率である上に地方教育当局ごとの格差が拡大するという事態となった。特別な教育的ニーズの評価の際の基準が不明確であったことが判定書の作成をめぐる混乱に拍車をかけ、1980年代を通じてこうした混乱は解消されなかった。

本稿では、1993年教育法が施行される以前の時期に焦点をあて、1981年教育法案の審議過程の段階から危惧されていた特別な教育的ニーズ概念の制度的導入を支える財政的保障の欠如の問題に加えて、地方教育当局と学校との関係の問題の観点から、特別な教育的ニーズの評価と判定書の作成における制度的課題についてその一部を整理した。

I. は じ め に

1978年の障害児者教育調査委員会報告書（通称ウォーノック報告：Warnock Report）及びその勧告を受けて成立した1981年教育法によって、イギリスにおける特殊教育制度においては、それまで用いられてきた障害のカテゴリーの撤廃と、新たに特別な教育的ニーズ（Special Educational Needs）概念の制度的導入が果たされた。

またこれに伴って、特別な教育的ニーズの「評価（assessment）」と「判定書（statement）」の作成が地方教育当局（Local Education Authority: LEA）に義務づけられることとなった¹⁾。

その後、教育への市場原理の導入を図った制度として知られている1988年教育改革法の施行に伴って、特別な教育的ニーズをふまえた教育的対応が困難となる状況の発生をへて、現行法である1993年教育法に至っている。

特別なニーズ教育に関しては、1993年教育法の第3部「特別な教育的ニーズをもつ子ども」において規定が用意され²⁾、これが1981年教育法に置き換わる制度となっている。

* 大阪教育大学 養護教育教室

さて、特別な教育的ニーズ概念の制度的導入の直接の契機となったウォーノック報告では、特別な教育的ニーズをもつ生徒の割合を「常時6人に1人、また学齢期間中のある時期には5人に1人が何らかの特別な教育的対応を必要とするであろう³⁾」と見積もり、これを前提として対応策を検討すべきであることが勧告されていた。

ウォーノック報告の勧告の一部を骨子に盛り込んだ1981年教育法案の審議過程では、この点に関する質疑がなされ、見積もりの割合を従来の2%に限定するべきであるという意見から、(ウォーノック報告の見積もりよりも)大幅に拡大すべきであるという意見などが表明されたが、結局、「ウォーノック報告の精神に鑑み」ということばで収束された。すなわち、ウォーノック報告における見積もりを前提とすることが了解されたのであった。

従って、1981年教育法の施行後に特別な教育的対応を受けるための根拠としての判定書の作成がどの程度行われるのかということは、ウォーノック報告で示された理念が実践に反映されるのか否かを判断する一つの指標となった。

つまり、判定書の作成割合が、いわゆる「障害児」の出現割合である2%を大きく超える水準で作成されるようになれば、「学習成績の如何によらず、他者との協調性や成人として期待される行動をとれるようになることを学習すべきであり、その学習を妨げるような障害(disabilities)や困難(difficulties)をもつ子どもが教育上のハンディキャップをもつ⁴⁾」ととらえて、学習上の文脈に照らして特別なニーズをもつ生徒に特別な教育的対応を図るように勧告したウォーノック報告の主旨が制度に裏付けられて浸透していったことを示すことになるし、反対に判定書の作成割合が2%程度にとどまっている、あるいはそれを下回る程度であれば、学習上の文脈を基準に生徒の特別な教育的ニーズを理解しようとした考え方が十分に実践の中に組み入れられていないことを示すということである。

果たして、実際には、1981年教育法が施行された後も、特別な教育的ニーズをもつ生徒に関する判定書の作成割合は、1981年教育法施行当時の Impairment や Disability をもつ「障害児」の出現割合と同様の値、すなわちおよそ2%程度で推移してきた。

1991/92年度の特別な教育的ニーズに関する判定書の作成割合も約2.2%であり⁵⁾、この傾向が1990年代に入っても続いていることを示している。

ただし、ここで注意しておかなければならないのは、この数値は、英国内全体の代表値であって、各地域(各地方教育当局)ごとの状況には幅があるという点である。

河合(1988⁶⁾)は、イギリスの1981年教育法の実施状況を調査した報告書⁷⁾から、判定書の作成が地方教育当局によって、4.2%から0.04%までの広い幅があることを引用している。

また、国の調査委員会による調査でも対象となった12の地方教育当局の判定書の作成割合は、3.3%から0.8%までの幅があった⁸⁾。

このように各地方教育当局レベルで判定書の作成割合をみると、一部の地域では判定書の作成割合が増加傾向を示したものの、むしろ逆の傾向を示す地域も現れるというように、地域ごとに判定書の作成に格差が生じたことが理解できる。

すなわち、特別な教育的ニーズに関する判定書の作成割合は、ウォーノック報告や1981年教育法で推定されていたようなおよそ20%という値には遥か及ばない水準であり、かつ地方教育当局によって判定書の作成割合に大きな格差が生じてしまう問題が生じたのである。

ここで留意すべきなのは、判定書の作成割合は、実際にニーズをもつ生徒の出現割合を示しているのではないという点である。

判定書の作成は、各地方教育当局に義務づけられているとはいえ、実質的には判断の裁量が委ねられているため、地方教育当局が、実際には特別な教育的対応を必要とするような特別な教育的ニーズをもっている生徒が管轄地域にいるにも関わらず、その生徒に関する判定書を作成しなければ、統計数値上には現れないことになるからである。判定書の作成比率が極端に低い地方教育当局の場合には、特別な教育的対応を必要としているにも関わらず、必要な教育的対応を受けられずにいる生徒が多数存在していることになる。

また、特別な教育的ニーズをもっていながら、判定書を所持していないために特別なサービスを受けるための法的根拠がなく、結果的に必要な特別な教育的対応がなされずにいる生徒の存在もある。

このように、地方教育当局による判定書の作成割合が低いということは、いくつかの不利益を生じてしまっているのである。

それではなぜ、地方教育当局における特別な教育的ニーズに関する判定書の作成割合が低いという状況が生じたのであろうか。

ウォーノック報告で見積もられたおよそ20%の値に遥か及ばない点については、特別な教育的ニーズそのものの概念構成上の問題も存在しているため、作成割合が想定よりもきわめて低いこと自体の評価は慎重でなければならないが⁹⁾（まして20%が達成目標として取り扱われてはならない）、それまでの「障害児」の出現割合と比較しても判定書の作成割合が低くなってしまっているような地方教育当局の場合、1981年教育法の施行前に受けられていた教育的対応が十分に用意されなくなっている可能性も考えられるのである。

この原因として、単に地方教育当局が特別な教育的対応を行う責任を回避するために意図的に判定書の作成割合を引き下げているという行政的な問題に帰着されるのではなく、判定書の作成に関わる制度上の問題点が存在していると考えられる。

そこで本稿では、地方教育当局が判定書を作成するにあたっての問題となっている状況について、特に、制度的側面における問題を明確にすることを目的とした。

II. 特別な教育的ニーズの判定書の構成内容の問題

各地方教育当局における特別な教育的ニーズに関する判定書の作成は、当該生徒の評価が先行して行われることになっている。そしてその結果に基づいて、特別な教育的対応が必要であるかどうかを判断し、必要があると認められた場合には、判定書が作成される。

ここでは特別な教育的ニーズの判定書の構成内容についてみてみよう。

現在の特別な教育的ニーズの判定書の構成内容は、現行制度上は1993年教育法の施行規則(1994)によるが、本稿で取り上げている時期においては1981年教育法に関する施行規則(1983)に従って、次のように規定されていた¹⁰⁾。

- 1) 子どもの氏名・住所・性別・出生地・宗教・家庭で使用する言語
親もしくは保護者の氏名・住所・子どものとの続柄
- 2) 特別な教育的ニーズ
- 3) 特別な教育的対応
- 4) 適切な学校もしくはその他の措置
- 5) 教育以外の付加的な対応

さらに、付帯項目として、以下の7項目が設けられている。

- A. 親からの申し立て
- B. 親の証言
- C. 教育学的助言
- D. 医学的助言
- E. 心理学的助言
- F. その他教育当局がえた助言
- G. 地域保健当局もしくは社会サービス当局による情報

ここで示した構成は、判定書の内容の基本的要素であり、具体的な内容の記載方法や項目設定の方法は、各地方教育当局の裁量に任されている部分が多い。

従って、これ以上の具体的な内容の基準が示されていないため、最も重要な2)特別な教育的ニーズ、及び 3) 特別な教育的対応の欄への記入内容は、不可避免的に地方教育当局の担当者によって大きく異なってしまうのである。

まして、特別な教育的ニーズに関する判定書は、特別な教育的対応を行う上での根拠となることから、できるだけ曖昧な表現をすればするほど、地方教育当局が特別な教育的対応を十分に用意しないことの責任を問われる可能性を低くすることができるので、自ずと担当者が曖昧な表現で記載するような傾向が発生した。

これは特別な教育的対応のための費用配分の目処が立たないことも背景因となっていた。

次節で触れるように財政的な保障がなされない状況にあつては、単一年度内にどの程度の特別な教育的ニーズに関わる財政的準備が必要であるのかを予測しえない限り、特別なニーズ教育に関わる予算編成を組むことができず、また、支出金額が年度によって大幅に異なる可能性も考えられる。これは生徒の教育上のニーズが年度によって異なるというよりも、特別な教育的対応に関する費用配分が現行制度上では特別な教育的ニーズに関わる申請によって左右されるからである。

特別な教育的対応を求める申請が多い年度や地域では、特別なニーズ教育に多くの費用が要求され、そうではない年度や地域ではその逆の事態が生じるようでは、教育サービスの提供に関して制度的に大きな不公平が容認されてしまうことになる。

地方教育当局が限られた資源を配分しようとする場合に、必要とされる資源の総量の目処がたてられないために十分な配分が行えないというのが実状であり、これは特別な教育的対応の根拠となる判定書の内容に一定の明確な下位構成内容領域の設定とそれに必要と考えられる資源の規模についての見込みをえるための調査の実施が行われえない限り、解決されないと考えられる。また、生徒の特別な教育的ニーズをふまえた特別な教育的対応の編成を適切に実施するためには、この各々について制度化される必要がある。

構成内容の指針については、国からの共通した指針が示される必要とともに、各地域の実状を反映できるような指針についてもその必要性が指摘され¹⁰⁾、1993年教育法の施行規則とともに、実践指針である "Code of Practice" (1994¹⁰⁾) が示された。この内容はきわめて重要なもので、次報ではその内容について詳述したいと考えている。

Ⅲ. 財政的保障の欠如

生徒の特別な教育的ニーズに関する評価の結果、当該生徒に対して特別な教育的対応を行う必要があると判断された場合、地方教育当局は特別な教育的ニーズに関する判定書を

作成し、それに基づいて特別な教育的対応を行うことになっている。

しかし、特別な教育的対応を行うために必要な財政的負担は、地方教育当局の負担となるため、国からの財政的援助がない状況にあっては、資源配分を行うことには限界がある。これが多くの地方教育当局が従来の「障害児」の出現割合とほぼ同率でしか判定書を作成していない大きな原因となっていた。

1981年教育法の審議過程においては、特別な教育的ニーズ概念の制度的導入にあたって、付加的な資源が用意されるのかどうかを問いただす質疑がなされたが、結論的にこうした点について政府の明確な回答はなされず、1981年教育法の施行後も付加的な資源は用意されなかったのである¹³⁾。

これは、特に通常の学校における特別な教育的対応のための資源の確保が困難となることを意味していた。1981年教育法で統合教育の推進が明示されたにも関わらず、実際にはほとんど進行しなかった原因をこの点に求めた指摘もある¹⁴⁾。

すでに問題点として指摘したが、制度的に特別な教育的対応の対象は従来の「障害児」から拡大されたものの、それに必要な資源の確保がなされなかったことは、地方教育当局における資源配分に直接的な影響を与えていた。

すなわち、地方教育当局は、従来の「障害児」への特別な教育的対応を継続的に求められる一方で、新たに従来のカテゴリーに入らなかった生徒で特別な教育的ニーズがあると判断される生徒たちへの特別な教育的対応をも図らなければならなくなったからである。

従来の予算枠の中で前者への対応を保障すれば、後者への資源配分はできなくなる。反対に後者への特別な教育的対応を新たに行うようにすれば、必然的にそれまで前者に配分していた資源を削減せざるをえなくなる。両立しえない課題を抱え込まれたことが、地方教育当局が作成する判定書の記述内容における曖昧表現の使用問題（後述）の財政的要因である。

このジレンマに加えて特別な教育的ニーズの評価の際の基準が明確に示されていなかったため、特別な教育的対応のための資源配分の優先基準が用意できないのはいわば必然的でもあった。

特別な教育的対応のための付加的な特別な資源が用意されない制度的状況の中で、公平な資源配分を求められる地方教育当局のおかれている立場がいかに困難なものであったのかが理解できよう。

次節以降では、さらに地方教育当局と学校との関係における制度的課題について述べていくことにする。

Ⅳ. 地方教育当局と学校との関係の問題 (1) 一責任分担の不明瞭性一

Audit Commission and HMI (1992a) は、1981年教育法の施行後、特別な教育的ニーズをふまえた教育が判定書の作成等において混乱を呈し、十分に実践に移されていない状況が1980年代を通じて続いてきたことから、その実体を調査し、主要な問題点として次の3点を指摘した¹⁵⁾。

- a. 特別な教育的ニーズの構成要素が不明確であり、また学校および地方教育当局それぞれの責任が不明確である
- b. 学校および地方教育当局の生徒の進歩 (progress) に対する責任が不明確であり、

また生徒が利用する資源についての責任も不明確である

- c. 地方教育当局が1981年教育法を施行する動機に欠けている状況がある

第一番目の点については、制度上の特別な教育的ニーズの定義が単に「著しい学習上の困難を有する」という点においてしか規定されていない、すなわち、特別な教育的ニーズ概念の構成要素が制度的に不明確であるため、必然的に生徒の特別な教育的ニーズの評価を行うことが困難となっているという制度的問題の存在を示している¹⁶⁾。

この点に関してAudit Commission and HMI (1992a) は、1981年教育法においてどのような生徒たちが特別な教育的対応がはかられるべき対象になるのかという点が明示されなかったことが、地方教育当局が同法に基づいた実践を正確に行うことを非常に難しくしていると指摘した¹⁷⁾。地方教育当局ごとの判定書の作成割合の格差の原因もここに求められた。

また、学校及び地方教育当局の責任が不明確であるという指摘は、学校に在籍する生徒の「特別な教育的ニーズの発見→評価→判定書の作成→特別な教育的対応の編成」という一見すると詳細かつ整然と手続きが規定されているかのようにみえる一連の過程において、実際には学校及び地方教育当局それぞれがどの部分にどのような形で関わるのかの責任分担が曖昧であるということを示している。

判定書の作成は地方教育当局に義務づけられているが、それはあくまで地方教育当局が判定書の作成に先行して実施した評価の結果に依拠している。このため、特別な教育的ニーズがあると考えられる生徒の照会が各学校から行われたとしても、当該の生徒に関する判定書の作成の必要性は地方教育当局の判断によってしまう。

地方教育当局の判断に対して意義のある場合には、親または保護者が不服申し立てを行い、裁決機関の裁定に委ねることが保障されているが¹⁸⁾、一連のプロセスにおいて、学校及び地方教育当局それぞれがどのような役割を担う義務があるのかが明確に規定されていないという問題があったのである。

これは第二番目の問題点とも関係している。つまり、特別な教育的対応として学校及び地方教育当局が当該生徒にどのような内容を提供すれば、生徒の特別な教育的ニーズを満たすことになるのかが不明確だったのである。

従って、特別な教育的対応を用意するにあたって、どのようなニーズに対してどのような対応が用意されるのかのガイドラインが必要とされたのである。

もちろん、特別な教育的ニーズは、単に生徒の個体内要因にのみ依拠して成立するのではなく、生徒のおかれている環境との相互作用の中で初めて規定される概念であることから、特別な教育的ニーズと特別な教育的対応とは一対一の対応関係にはない。

別の表現をすれば、同じ様な「障害」をもった生徒であっても、学校の違いや学習環境の違いによって、必要とする特別な教育的対応は異なるのである。

この、特別な教育的ニーズ概念そのものの性格に由来する「評価」の難しさが地方教育当局による判定書の作成に影を落としていることは明らかである。

特別な教育的ニーズの評価は、学習環境（カリキュラム、授業形態など広く含む）に照らして行われなければならないことから、必然的に各学校における学習場面の中で行われる評価は不可欠の要素となる。

判定書の記述には、教育学的助言や心理学的助言などが含まれており、ここに教師や学校からの報告が反映されるようになっているが、その取り扱いは地方教育当局に委ねられ

ており、具体的に適切なリファレンスの保障がなされないと、実際の生徒の特別な教育的ニーズと判定書におけるニーズの評価が一貫性をもたないものになってしまう危険性もある。

実際に、評価にあたっての記載内容に関する規定の不備と地方教育当局におけるその取り扱いの不適切さが重なって、地方教育当局が作成した判定書に関する不服審査委員会の場において、その内容の不備を指摘された地方教育当局の担当者が責任を学校に転嫁するという事態が起こっている¹⁹⁾。

こうしたことが特別な教育的ニーズをもつ生徒にとって大きな不利益をもたらすことは明らかであり、早急な改善が求められていた。

判定書の記述の不備に関しては、1981年教育法の施行規則(1983)によって判定書の構成内容は示されているものの、それぞれの構成内容の記述にあたっての具体的な必須要素が規定されていないために、実際に作成された判定書の記述が大変に曖昧になるという問題が生じていた。

記述内容の問題については、河合(1988²⁰⁾)に示されているが、それによれば「この子どもの能力を伸ばすためには個別的な注意を必要とする」「すべての発達領域において著しく遅れている」というような記述にとどまっている場合があり、そこから何ら特別な教育的対応を導くことができないような内容であっても、定期的な判定書の見直し規定が形式的なものにとどまっているために、実質的には、親か保護者が不服申請をしない限り、制度的に内容表記の是正をするすべがなかった。

地方教育当局に適切な判定書を作成する努力を求めず、不服申請がされれば再検討するというシステムは、本末転倒も甚だしく、明らかに判定書作成に関わる制度的不備が原因である。

不服申請には裁決が出るまで時間がかかるため、その間、特別な教育的ニーズをもった生徒が受ける不利益は取り返しがつかない。

作成された判定書が十分な特別な教育的対応を提供するために有効なものとなるように、学校における評価も含めて判定書作成に関わる評価の内容と基準の明示化と責任の所在を規定することが不可欠である。

1993年教育法によって、判定書の作成のための評価に一定の時間制限(6ヶ月以内)が設けられた²¹⁾ことは、こうした方向への前進と評価できよう。

さて、判定書における特別な教育的ニーズに関する記述は、続く特別な教育的対応を導くような内容にならない限りは、地方教育当局がどのような特別な教育的対応を行うのかに関する責任を明示した根拠が用意されないこととなる。

評価プロセスにおける学校の役割を明確にし、必要な特別な教育的対応を導くことができるような評価記録のフォーマットが用意されなければならないし、また、地方教育当局にあっては学校が行った評価の取り扱いに関する責任の明確化の必要性があるとともに、地方教育当局における特別な教育的ニーズの評価におけるフォーマットとの対応もはかれるようなシステムの構築と、その制度化が必要であった。

V. 地方教育当局と学校との関係の問題(2) 一学校への資源配分一

特別な教育的対応のための資源配分が困難である状況を背景に、多くの地方教育当局が判定書の記述において意図的に曖昧な表現を用いている状況のあることについてはすでに

述べた。

Audit Commission and HMI (1992a) は、地方教育当局がこうした姿勢に出ている原因として、予算を用意したとしても、学校がそれを適切に使わないのではないかという危惧があるためであると分析している²⁰。これは、地方教育当局が管轄内の学校での実践を信頼していないという理由もあるが、具体的な対応の指針がどこからも示されていない状況にあっては、各学校から付加的な資源配分の要求があったとしても、全体の予算枠が限られているために、配分の基準を用意することができないというのが実際的な理由であろう。

地方教育当局では、このため特別な費用を用意する代わりに、直接教師を派遣するという形で対応を図ろうとしているという²⁰。

この形態が採用されるのは、教師を派遣する形であれば、配分される資源（＝教師）がどの程度の費用を必要とするのかが明確である上に、設備費や教材費とは異なり、教師を直接派遣する場合には、資源の利用状況が明確に把握できるという利点があるからである。

つまり、前節で述べた判定書の作成の過程で各学校から提供される評価資料の取り扱いの問題は、どのような特別な教育的対応にどれだけの費用が必要であるのかが、各学校によって統一されておらず、その結果、地方教育当局では資源配分の判断が困難となり、判定書に具体的な資源配分について明示することができなくなっているということであったが、地方教育当局サイドでのこの問題への一つの対処方法が、直接教師を派遣するという形態であったのである。

地方教育当局がこうした形態をとらざるをえないのは、学校で行われている評価を資料の柱としながら作成した判定書に従って行われた特別な教育的対応が有効に機能しているのかをチェックするシステムがないために、資源配分の妥当性が地方教育当局によってフィードバックできないということが、原因となっていた。

地方教育当局が、学校に配分した資源が生徒の進歩のために有効に活用されているのかどうかをチェックすることができれば、どのようなニーズに対して、どのような資源配分を行えばよいのかということに関する基準の蓄積を図ることができる。しかし、地方教育当局と学校との間にこうしたシステムがない場合には、生徒の特別な教育的ニーズに対して特別な教育的対応を図るために資源配分を行ったとしても、本当にニーズのある生徒にとって有効に資源が利用されているのかどうかに関する妥当性の検討ができないために、その後の資源配分のための基準を作成することが困難となってしまったのである。

また、特別な教育的ニーズをもつ生徒の在籍している学校が、資源配分以前の問題として生徒のニーズに対応する能力をどれだけ備えているのかということも大きな問題となっていた。

これは対応能力の不十分な学校への資源配分の問題を指している。

例えば、ある学校が生徒の学習上の進歩を適切に図ることができず、そのためその生徒が大きな学習上の困難状況を示しているとする。

ここで学校の対応能力が不足している場合には、その生徒は特別な教育的ニーズの度合いを一層強めていってしまうであろう。

この段階で、学校が地方教育当局に特別な教育的対応のための判定書の作成を申請したとしよう。この生徒は、学校側の対応能力の不足のために高いレベルのニーズをもった生徒として学校側の評価が提出され、その結果、学校が付加的な資源配分を受けることになったとする。

これでは、十分に生徒の教育的ニーズに対応することができていない学校にばかり、資源配分がなされることになるのではないか。

その逆に優秀な教員のいる学校、あるいは特別な教育的ニーズへの対応能力を高めることができるように積極的に教員の資質向上に努めている学校には、資源配分が行われにくくなってしまうのではないかという問題があるのである。

従って、地方教育当局による資源配分にあたっては、単に生徒に関する情報ばかりを取り扱うのではなく、学校の活動についても評価がなされる必要がある。

特別な教育的ニーズ概念は、そもそも生徒がおかれている環境との相互作用の文脈において理解されるものであることから、判定書の作成に際しても本来は生徒のおかれている環境（ここでは特に学校の生徒への対応）についての評価が不可欠なはずである。

ところが、現在の判定書の形式では、ウォーノック報告における従来の子どもの「障害」にのみ焦点をあててきたことへの反省がなされて制度改革が行われた経緯が反映されていないのである。

施行規則によって規定されている判定書の形式について、特別な教育的ニーズ概念の基本的考え方が明確に盛り込まれるような内容で記載されるべき旨とその具体的記載内容項目の制度化に加え、判定書への記載例を示したガイドラインが用意される必要があるだろう。

Audit Commission and HMI (1992a) は、こうした状況に対して、地方教育当局及び各学校が特別なニーズ教育に関わる方針を明示する必要性、正確な費目設定の必要性、地方教育当局との協力の下に学校の対応能力を高める方策の検討、学校の対応の生徒への影響の調査の必要性などの勧告を行った（本稿末資料参照）。

VI. お わ り に

本稿では、1993年教育法に基づいて“Code of Practice” が示される以前の時期を検討対象にし、特別な教育的ニーズに関する判定書の作成が進まないという問題をめぐる制度的課題について、判定書の構成内容の問題、付加的資源のための財政保障規定の欠如、地方教育当局と学校との関係をめぐる制度的不備について整理してきた。

Audit Commission and HMI (1992a, 1992b) は、2つの報告書の中で1990年代に各地方教育当局が1981年教育法の基本原理を実施に移すための基本的な考え方のガイドラインと、具体的に各地域の学校や地方教育当局レベルで取り組むべき実施上の指針や、特に問題としてあげられた地方教育当局と各学校との関係のあり方について勧告を行った。

その意図は、特別な教育的対応を行うための原則を各地域ごとに明確な形で公にさせることで、曖昧さが強かった判定書の作成の基準などへの批判への対応を促すとともに、その際に各地域ごとの状況を反映させることができるように枠をつくらうとしたことにある。また、特に問題となる資源の配分に関しては、学校側の要求と地方教育当局側の論理とをいずれも盛り込んだ内容となっており、両者が両立し得ない場合の対応が今後の課題となろう。

いずれにしても、Audit Commission and HMI が1990年代になってこうした報告書を発行したことから看取されるのは、1980年代における1981年教育法の本質的内容（判定書の作成の手続きといった形式的な内容の実施は、既述したように地方教育当局による幅はあるもののある程度は行われたが、特別なニーズ教育の実施という意味で）の実施がいかに困難であり、また混乱した状況に置かれていたかということである。

ハンドブックの中のある程度の内容は、1993年教育法に反映され、また実践指針も示されたことから、特別な教育的ニーズの定義とそれに基づいた対応の決定までのプロセスにおける曖昧さの解消に向けて確実に前進する気運が見られたが、やはり財政的な根拠が示されない状況が解決されていないために、まだ具体的な実践が大きく変革されるという状態にはなっていない。

改めていうまでもなく、特別な教育的ニーズ概念は、環境との相互作用の過程で規定されるという特徴を持っているため、環境と個体との関係についての理論的定義についてのいっそうの議論とそれに基づいたモデルの開発が急務となっている。

しかし、実践的裏付けを伴ったモデルの開発にはまだ時間が必要であろう。

こうした状況の中、判定書は作成されていないものの、何らかの教育上の特別な配慮を必要とする生徒への独自の対応も試みられるようになっている。

ウェールズのクルーイド州 (Clwyd) では、判定書を作成されていない生徒で、特別な教育的対応が必要であると考えられる生徒の「登録制度 (resister)」を創設している²⁰⁾。

この制度はもともとは小学校の教師が、特別な教育的ニーズのある生徒をシステムティックに発見できるようにするために意図されたものであり、生徒のニーズの度合いによって大きく次の2つのレベルから構成されている。

生徒が学習場面において困難を経験していると見なした場合、その生徒はレベル1として登録される。この際、地方教育当局と学校の代表者の協議の上で登録が決定されることになっている。通常は教育心理士 (educational psychologist) がそれぞれの代表者となる。

より重い教育上のニーズのある生徒は、レベル2として登録される。

このシステムにおいては、地方教育当局と各学校との協力関係を基本に据え、固定的な特別な教育的ニーズのカテゴリーを作ろうとするのではなく、生徒が地方教育当局からの付加的な援助を本当に必要とするのかどうかを見極められるような評価尺度を作ることが意図されている。

従って、登録の対象かどうかを判断する基準は、当該学年において獲得しておくべき最低限度の能力が何であるのかを示す形で用意されている。

例えば、4年生の場合には、読みは生活年齢と比較して9ヶ月以上遅れてはならない、書字は15ヶ月以上遅れてはならない、といったようなガイドラインが示されて、これに照らして生徒の評価がなされるようになっている。

そして具体的に地方教育当局から対応に必要な資源が提供されるようなシステムになっている。

この評価ガイドラインにおいても、あくまで基準のおきどころは生徒の到達水準との比較におかれているため、本稿で問題にしてきた制度的課題を補完するようなシステムとはなっていないが、従来の「障害児」に対しては判定書を作成して特別な教育的対応を保障しつつ、判定書が作成されていない生徒についても、地方教育当局と各学校との協力関係の下に必要な対応をとることができようシステムを独自に模索している点が高く評価できよう。こうした実践を通じて、特別な教育的対応を見据えた生徒の特別な教育的ニーズの評価の視点が蓄積され、ガイドラインが作られていくことが重要であろう。

判定書の作成をめぐるのは、この他にも不服申請に関する制度的課題などがあり、この点に関する検討もいずれ行っていきたい。

本稿の末に、資料としてAudit Commission and HMIによる2つの報告書の勧告の一

覧をあげておく。現行法である1993年教育法及び同法施行規則(1994)の関係規定では、この勧告の内容が反映された(例えば、国が実践上の指針を明示することや、判定書の作成期限を6ヶ月以内にすることなど)。Audit Commission and HMIの報告書の勧告内容の詳細と、実践指針である"Code of Practice"に関する詳細の解説は次の機会に行いたい。

註

- 1) Education Act 1981 (Chapter 60), Section 4 及び Section 7 の規定による。
- 2) 1981年教育法の規定は、1993年教育法第3部「特別な教育的ニーズをもつ子ども」の規定に置き換えられ、現行法となっている。1993年教育法中の規定における特徴は、特別なニーズ教育の実施にあたっての国による「実践指針」の明示化が規定されたこと、及び1988年教育改革法によるいわゆる「教育への市場原理の導入」路線が特別なニーズ教育の領域においても継承されている点などにある。1981年教育法からの修正条項については、真城知己・名川勝(1995):1993年教育法の特別な教育的ニーズを持つ子どもに関する規定.筑波大学リハビリテーション研究,4(1),69-73.を参照されたい。
- 3) Department of Education and Science (1978) : Special Educational Needs. Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People.HMSO.41 (para. 3.17).
- 4) ibid.,36 (para. 3.2).
- 5) Department for Education, Welsh Office, Scottish Office Education Department, Department of Education for Northern Ireland, and Universities Funding Council (1993) : Education Statistics for the United Kingdom 1993 Edition.HMSO.43および47より計算した。
- 6) 河合康(1989):イギリス特殊教育における特別な教育的ニーズについて.筑波大学心身障害学研究,13(2),141-148.
- 7) Education, Science and Arts Committee (1987) : Special Educational Needs, Implementation of Education Act 1981. HMSO.
- 8) Audit Commission and HMI (1992a) : Getting in on the Act. Provision for Pupils with Special Educational Needs: the National Picture. HMSO. 1,14.
- 9) 判定書の作成割合がウォーノック報告による20%という数値を前提として、制度の実施状況の評価を行うことには慎重にならなくてはならない。それは、特別な教育的ニーズ概念は概念構成の要素がまだ十分に議論し尽くされていない段階だからである。ウォーノック報告における20%という見積もりは、ウォーノック委員会が行った学校や教師を対象にして行った複数の調査の報告を参考にして行われたものであるが、ウォーノック委員会の活動当時は、中等教育改革の後遺症や社会経済の状況が思わしくなかった時期に当たっており(ウォーノック報告における20%という見積もりがなされた背景要因については、拙稿(1993):イギリスにおける特別な教育的ニーズ概念の導入背景に関する一仮説.中等教育改革を背景にした説明の試み.障害者の教育と福祉の研究,10-26.の中で仮説提起的に検討した)、従って当時の見積もりに関しては「前提」とすることなく常に吟味が必要である。その際、なにをもって

特別な教育的ニーズととらえるのか、すなわち特別な教育的ニーズの構成要素が理論的裏付けをもちながら明示されなければならない。

- 10) 特別な教育的ニーズの判定書の内容は、The Education (Special Educational Needs) Regulations 1983(Statutory Instruments, 1983 No.29) の別表として規定されている。邦文では、河合康(1986):イギリスの特殊教育.The Education (Special Educational Needs) Regulation 1983を中心にして.総合リハビリテーション,14 (2), 139-142.の紹介がわかりやすい。
- 11) Audit Commission and HMI (1992b):Getting the Act Together. Provision for Pupils with Special Educational Needs. A Management Handbook for Schools and Local Education Authorities. HMSO. 17.
- 12) Department for Education (1994) :Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs.HMSO.
- 13) 拙稿(1996):イギリスにおける特別な教育的ニーズ概念の教育制度への位置づけに関する研究(1),兵庫教育大学研究紀要第1分冊(学校教育・幼児教育・障害児教育),16,101-108.において法案への修正案について検討した。特別な教育的ニーズの定義に関わる問題として必要な資源の保障を意図した修正案は採決の結果否決されたが、審議過程で特別な教育的ニーズの制度的導入における根本的課題が示唆された。
- 14) Cole, T. (1989):Apart or a part? Integration and the Growth of British Special Education.Open University Press. 136.
- 15) Audit Commission and HMI, op cit.8), 1.
- 16) Education Act 1981, Section 1において「特別な教育的対応を必要とするような学習上の困難を有するものが特別な教育的ニーズをもつ」と特別な教育的ニーズの定義がなされ、その原因としての「著しい学習上の困難」や「障害」があげられているが、特別な教育的ニーズの構成要素が明示されていないために、解釈が困難で、評価の基準も導けない。
- 17) Audit Commission and HMI, op cit.8), 1.
- 18) 判定書に関する不服申し立ては、大きく次の2通りの場合がある。一つは、判定書が作成されないことに対する不服申し立てであり、もう一つは作成された判定書に対する不服申し立て(判定書の作成そのものへの不服申し立ても含む)である。
- 19) 河合, op cit.6),145.
- 20) ibid.,143-145.
- 21) Education Act 1993 (Chapter 35).Section 172 (2) (b), 及び173 (1) (b).
- 22) Audit Commission, op cit.8), 1.
- 23) ibid.
- 24) Audit Commission, op cit.11), 18-19.

＜資 料＞

1. "Getting in on the Act"(註8)における勧告

・教育省(Department for Education)が、子どものニーズの水準を定義する上での指針を示すことが必要である

- ・ 地方教育当局が特別なニーズをもつ生徒に対する通常の学校の責任を規定する上での指針を示すことが必要である
- ・ 判定書を作成された生徒の両親が一定の範囲内で子どもの学校の選択権を持つ必要性
- ・ 地方教育当局が1981年教育法を完全に実施するようにするための動機づけとなるような対策が必要である
- ・ 判定書の記述が子どもの教育目標や学校の責任を明確にするように変えられる必要がある
- ・ 1992年学校教育法の規定に基づく視学官および現在ある地方教育当局の視学官が特別なニーズをもつ生徒に対する学校の活動を厳密に視察する必要がある
- ・ 評価と判定書の作成に法的な時間制限を設ける必要がある
- ・ 学校から排除されている情緒障害および行動問題のある生徒のための教育的対応がどの程度なされているのかを明らかにする調査の必要がある
- ・ 費用拠出者（地方教育当局）とサービス提供者（通常は学校）との役割の区別を明確にする必要がある（特に大きな費用負担が必要な場合）。地方教育当局は各学校に生徒の進歩に対する責任を持たせるようにすること
- ・ すべての地方教育当局が特別な教育的ニーズをもつ生徒への対応の力を高めている一部の地方教育当局にならうことが必要である
- ・ 地方教育当局が特殊学校にいる生徒の数を考慮した上で、通常の学校にいる特別なニーズをもつ生徒の支援に資源を移すべきかどうかを検討する必要がある
- ・ 各学校が特別なニーズをもつ生徒の援助のために人員を探す努力を行い、また、日々の生活を基本とした支援を利用するように計画を立てる必要がある

2. "Getting the Act Together" (註11) における勧告

- ・ 地方教育当局と各学校は、サービスの依頼者と提供者としての関係をつくるべきである
- ・ 地方教育当局と各学校は、特別なニーズに関わる施策の内容を公刊し、検討すべきである
- ・ 各学校と地方教育当局は、特別なニーズをもつ生徒の発見を一貫性をもって行うシステムを構築すべきである
- ・ 地方教育当局は、各学校が特別なニーズへの対応を行う能力を高めるべく改善を学校とともに取り組むべきである
- ・ 判定書は、適切な方法で発行されるべきである
- ・ 地方教育当局は、特別なニーズのある生徒が判定書をもっていなくとも、実際の出現に応じて通常学校への予算措置を検討すべきである
- ・ 判定書のある生徒に対する学校への予算措置の決定に際しては、生徒のニーズに応じて正確に費目を示すようにすべきである
- ・ 各学校と地方教育当局の特別なニーズ支援担当部局は、特別なニーズをもつ生徒に対する活動に責任を持つべきである
- ・ 各学校の特別なニーズへの対応についての視察は、個々の生徒への影響の内容に焦点をあてるべきである
- ・ 地方教育当局は、生徒人口の変化に応じて特別なニーズのための資源の再割り当てを行

うべきである

- ・ 地方教育当局は管轄内の特殊学校の点検をし、学校配置の合理化を行うべきである
- ・ 各学校と教師は、学級内での特別なニーズをもつ生徒の学習の質を改善するための実践方略を行うべきである
- ・ 各学校と教師は、特別なニーズをもつ生徒への対応のために、担任以外の成人（支援教師）の利用方法を計画に盛り込むべきである
- ・ 各学校は、教師の活動の評価を通じて特別なニーズをもつ生徒の達成状況の評価を行うべきである

Problems of British Education System regarding Special Needs Education
—Difficulties of Issuing Statements of Special Educational Needs for
Local Education Authorities before 1993 Education Act—

Tomomi SANAGI *

* *Department of Special Education, Osaka Kyoiku University*

According to the Warnock Report, there was estimated that ratio of pupils who need special educational provision was over 20% among all pupils in Great Britain. Although the 1981 Education Act introduced significant changes to the legislative framework for special educational provision, it was greeted with a certain amount of ambivalence by those who were to be responsible for putting its provisions into effect. For Local Education Authorities (LEAs), especially it was. Above all, the new procedures of assessment and issuing "statements" about special educational needs would prove to be problematic in implementation of the Act. Differences in the way that LEAs conceptualize special educational needs have affected their policy on assessment and making statements, and certainly there seems to be wide variation in practice.

While school has grounds to believe that additional and special resources will be needed to meet a pupil's educational needs, it is difficult to confirm validity or reliance of school's assessment by LEA. And there have been disparity of making statements and special educational provision from a LEA to others.

This article argued that reasons of such problematic situation were not only ascribe to legislative defect, but also to relational constitution between LEA and schools.

Key words: LEA Statement about Special Educational Needs the Education Act 1981
Report of Audit Commission & HMI the Education Act 1993