

海外の動向

21世紀に向けたイギリスにおける
特別な教育的ニーズへの対応

千葉大学教育学部 真城知己

1. はじめに

「1988年教育改革法」の施行後、地方教育当局から各学校への権限委譲の拡大や直接国庫補助学校制度の推進政策により、イギリスでの教育は地域ごとの特徴が多様となり、実践面に関してはもはや「イギリスでは」と表現することが困難なほどである。これは「特別な教育的ニーズ (Special Educational Needs: SEN)」への対応においても同様である。

「特別な教育的対応」を制度的に保障する根拠となる特別な教育的ニーズに関する「判定書 (statement)」の発行に関わる問題や、特別な教育的ニーズはもっていると考えられるが「判定書」を作成されていない生徒への対応の質を、いかに保障するかなどに関してはとりわけこうした格差が学校ごとでも大きい。このような状況は生徒の特別な教育的ニーズをどのように把握し、必要な対応に結びつけるのか、すなわちニーズの「評価」のあり方に格差があるという問題でもある。

さて、「評価」の問題は大きく二つに分けられる。一つは「判定書」作成に関わる評価であり、もう一つは実践において生徒のニーズへの対応を具体的に実施するための評価である。ニーズのあるところに必要な対応を速やかにかつ柔軟に提供できるシステムを構築するために、生徒の特別な教育的ニーズをどのように把握・評価し、対応を調整するのか

についてのさらなる検討が制度及び実践において求められている。

イギリスでは「1993年教育法」の規定にもとづき、翌1994年に実践指針を具体的に示した施行細則 (Code of Practice) が発行された。そこでは具体的に評価の手続きや対応の責任の所在が明確に示されるようになった。

特別な教育的ニーズへの対応に関して、各学校には「SENコーディネーター (Special Educational Needs Coordinator: SENCo)」が、また地方教育当局と保護者との調整には「特別な教育的ニーズ裁定委員会 (Special Educational Needs Tribunal: SENT)」が設置されている。これらはいずれも生徒の特別な教育的ニーズの評価と対応のために有効に機能することが期待されている。また、特別な教育的ニーズをもつ生徒も含めて各学校が子どもの学習をより充実したものとするための模索も続けられている。

本稿では、これまでの制度的な経過について触れた上で最新の制度的動向について、緑書「すべての子どもに優れた教育を (Excellence for all children)」や「特別な教育的ニーズへの対応 (SEN 行動計画)」、「特別な教育的ニーズ裁定委員会」、「特別な教育的ニーズコーディネーター」などについて触れながら論じていくことにする。

なお、一般に子どもの特別な教育的ニーズをふまえた教育を「特別なニーズ教育 (Spe-

cial Needs Education: SNE)」と呼んでおり、国連でもこの名称が用いられるようになっている。しかし、特別な教育的ニーズ概念の発祥の地であるイギリスにおいては、同概念は「障害児教育」との密接な関係のもとで形成されてきた経緯をもつ。もちろん、イギリスにおける「特別な教育的ニーズ」概念は「障害」以外の要素が考慮されているし、その実践は「特別なニーズ教育」とであると表現しても正しいのであるが、国連で用いられている「特別なニーズ教育」の概念とは区別して理解すべきである。ちなみに、イギリスでは教育法においても教育雇用省 (DfEE) の公式文書でも「特別なニーズ教育」との表現はせずに、「特別な教育的ニーズをもつ子ども」や「特別な教育的ニーズへの対応」との表現が使用されている。本稿ではこれに則った表現を用いる。

2. 20 世紀後半の障害児教育と特別な教育的ニーズへの対応の展開

まず 20 世紀後半の展開を整理しておきたい。「1944 年教育法」の枠組みの元で展開してきた戦後のイギリス特殊教育制度は、子どもの能力と適正に応じた教育機会の提供を重視した同法の性格により多くの障害カテゴリーを設定し、対応する障害種別の学校を設置して教育機会の量的拡大を図ってきた。それは「1970 年教育法」により全員就学が実現したことに区切りを迎える。

しかし、同時に障害をもつ子どもに対する教育があまりに子ども自身の要因、すなわち「障害」のみに偏重してなされていることへの疑問の声があげられるようになった。この問題意識のもと「特別な教育的ニーズ」の概念を最初に提起したのはガリフォード (Guriford, R.) であった。彼は、様々な障害をもつ子どもへの対応を、単に子ども自身の障害だけによって定めるのではなく、子どもがおかれている学習環境との『組み合わせ (combination)』を考慮して考えるべきであ

るとして同概念を提起したのであった。この考え方は、後の制度化に直接影響したウォーノック報告で「子どもが必要とする教育は子どもの『障害』のみによって規定されるのではない」として明確に論じられることとなった。すなわち、特別な教育的ニーズは個体要因である「障害」と学習環境要因との相互作用により規定され、教育的対応はこれを念頭において行うことが公の方針として示されたのであった。同概念の制度化に際しては、当時の通常の学校、特に中等学校における学力不振や学校崩壊といった諸課題への対応が背景因となり、特別な教育的ニーズをもつ生徒が全学齢生徒のおよそ 2 割にも達するという想定がなされた。

特別な教育的ニーズ概念の制度化は「1981 年教育法」によるが、対象想定が大幅に拡大されたにもかかわらず、それに伴う付加的な予算措置が制度的に保障されなかったこと、さらに特別な教育的ニーズ概念の動的性質のために 80 年代の実践は大きな混乱の渦中にあった。特に地方教育当局と各学校との間で責任の所在が曖昧にされ、生徒が必要な対応を受けることができないという自体も生じた。そうした中で「判定書」をもたない生徒への対応も念頭においたホール・スクール・アプローチ (Whole School Approach) が提案されるなど、実践的模索も続けられた。

ホール・スクール・アプローチは特定の教師のみが特別な教育的ニーズをもつ生徒への責任を持つのではなく、学校内の資源を最大限に活用しながら学校全体で生徒のニーズへの対応が可能となるような組織作りを目指す理念であった。ただ、学校での活動すべてに関係する理念であるがゆえに、具体化において行き詰まってしまった。なお、この理念は 90 年代には現職教員の教育の課題の中に受け継がれていると考えられる。

さて、80 年代後半には学校間に競争原理を導入しようとした「1988 年教育改革法」が施行され、特別な教育的ニーズをもつ生徒

への教育の質の低下が懸念された。90年代になると、80年代の特別な教育的ニーズの展開が総括され、92年に二つの報告書の提出、そして「1993年教育法」が成立した。同法にもとづき翌年に実践指針である施行細則（コード・オブ・プラクティス）が発行され、教育法を実践に移すための具体的な手続きが詳細に示された。その後「1996年教育法」に受け継がれたが、特別な教育的ニーズをもつ生徒への対応をさらに充実させるべく、翌97年に緑書「すべての子どもに優れた教育を」が教育雇用省から発行された。この最大の特徴は、特別な教育的ニーズをもつ生徒を含めて「すべて」の生徒に対して教育の質を高めるための具体的方策を見いだしたいという姿勢が前面に打ち出されたことであった。各方面からのべ3,600もよせられた意見をふまえて「特別な教育的ニーズへの対応（SEN 行動計画）」が発行され、21世紀に向けた具体的な方針が示された。

3. 緑書と SEN 行動計画

詳細については別の機会に改めて論じなければならないが、21世紀に向けた最新の動向を緑書と SEN 行動計画を取り上げて述べる。

緑書は重要な政策決定に際して各方面からの意見聴取を行うために発行されるものである。緑書「すべての子どもに優れた教育を」では意見聴取のために「学校全体の教育目標に応じて SEN をもつ子どもに相応の期待をすること」、「SEN をもつ子どもの親を支援すること」、「可能な限り通常の学校に SEN をもつ子どもをインクルージョンすること。個々の子どものニーズに対応することの重要性を強く認識すること。また、常時ニーズのある一部の子どもに対応する特殊学校の役割を作り出すこと」、「SEN への対応は実践的支援や場合によっては補償教育から、予防や早期介入へとその中心を移すこと」、「教師等が専門性を高めるための機会を後押しするこ

と」及び「各学校、地域、そして全国水準で SEN に関する連携を促進すること」の6つの柱が立てられた。

そしてこれらに対する意見聴取をふまえて「特別な教育的ニーズへの対応（SEN 行動計画）」が発行された。これは「すべての子どもに優れた教育を用意するための親との協力」、「SEN の枠組みの見直し」、「インクルーシブ教育の志向」、「知識・技能の開発」、及び「特別なニーズへの対応のための連携の模索」の5領域で構成された。見かけ上柱立てが一つ少なくなったが、早期介入が「親との協力」の章に組み込まれるなど構成上の見直しがあったため、実質的な内容は緑書で示されたものが反映されている。

もっとも特徴的なのは、インクルージョンへの志向が明示されたことである。これは90年代に大きな課題として認識された「判定書」をもたないが特別な教育的対応を必要としている生徒への教育をどのように保障するのかという課題への解決が強く意識されているためであると考えられる。

1998年の統計によればイングランドでの「判定書」保有生徒は全体の2.9%であり、そのうちの約6割は通常の学校に在籍している生徒であった。このほかに「判定書」はもたないものの何らかの特別な教育的ニーズを「もつ状態にある」生徒がその数倍はいると考えられている。そしてさらに特別な教育的ニーズをもつとは考えられていないが、ある時期ある場面において何らかの配慮を必要とする状態には、生徒全体の半数もがなるともいわれている。このこと自体はすでに80年代初頭から認識されていたことであるが、80年代後半に導入されたナショナル・カリキュラムに関する「到達度評価」の結果から、判定書をもたないが著しい学習上の困難に直面している生徒をはじめ、生徒たちの学習上の問題が予想以上に深刻であることが強く認識されたためであろう。

現在のイギリスの特別な教育的ニーズへの

対応の考え方が、インクルージョンへの志向を強めているのは、このような通常の学校での状況が背景となっていると考えられる。

4. 特別な教育的ニーズ裁定委員会

全体的な流れは「判定書」をもたない生徒も含めたインクルージョン志向にあるが、よりニーズの強い生徒の教育の質の保障を巡る特徴についても触れておきたい。

イギリスでは「判定書」の作成やその内容に関する地方教育当局の決定に対して保護者が不服申請を行うことが保障されている。これは独立した司法組織である「特別な教育的ニーズ裁定委員会 (Special Educational Needs Tribunal: SENT)」で取り扱われる。これは子どもの教育が適切になされることを求める保護者の権利を擁護するために設置されたものである。裁定委員会は中立的な立場で生徒の特別な教育的ニーズへの対応について判断を下すので、その裁定は特別な教育的ニーズへの対応における一定の基準を示すことになる。この意味で特別な教育的ニーズへの対応における地域格差の是正にも役立っている。また、「判定書」の記載の水準を引き上げるので、適切なニーズの評価が促進されることも期待されよう。しかし、裁定が下されてもその後の詳細規定がないために地方教育当局がなかなか裁定結果を実施しないなどの問題が生じている。現在改訂中のコード・オブ・プラクティスではより速やかな対応がなされるように新たに規定が盛り込まれることになっている。

5. SEN コーディネーター

各学校での特別な教育的ニーズへの対応に際して重要な役割を担っているのが SEN コーディネーターである。SEN コーディネーターは大きく二つの性格をもっている。一つは各学校において特別な教育的ニーズをもつ子どもに対する様々な評価や記録の維持管理、学校内の資源の割り当てやカリキュラム

の調整、学校外の関連機関との連絡調整などを担う役割である。もう一つは「1988 年教育改革法」の施行に伴うナショナル・カリキュラムの特別な教育的ニーズをもつ生徒への適用と「1993 年教育法」及び同法施行細則の規定による各学校における評価記録責任者及び地方教育当局への申請実務担当者としての役割である。具体的には次の様な内容となる。

- ・学校の日常の SEN 方針の実施
- ・各教師への協力と助言
- ・SEN をもつ生徒への対応の調整
- ・学校の SEN 記録簿 (Register) の維持管理と特別な教育的ニーズをもつ生徒記録のモニター・総括
- ・SEN をもつ生徒の親との協力
- ・現職教育活動
- ・学校外の組織との協力
- ・「判定書」に関わる申請書類の作成

これらをみれば SEN コーディネーターが各学校での特別な教育的ニーズへの対応の核となる役割を担っていることが理解できよう。

しかしながら、具体的な業務遂行に関する詳細は各学校の事情を考慮しながら SEN コーディネーターが各々判断して活動しなければならず、責任と負担の重さが課題となっている。こうした中で専門業務時間を確保できないコーディネーターも少なくない。特に日常的な生徒の活動の記録の維持管理は、正確さ、詳細さとともに簡便さも備えていなければ手に負えない。このため SEN コーディネーター向けに、日常記録のフォーマットや特別な教育的ニーズへの対応の方針決定に用いるフォーマットなど、一連の評価表をパッケージ化したものも開発されるようになってきている。こうしたパッケージの特徴としては、評価表がそのまま「保持される記録」となることから、子どものニーズがどのように変化したのかがわかるように領域が整理されていることがあげられる。

■

パッケージは複数のものが市販されているが、おおむね生徒のプロフィール、生徒ごとの学習日課、指導計画作成用の評価表、行動観察記録表、保護者からの意見の記録用紙、及び個人別の教育計画用の用紙から構成されている。中には日常の行動記録はチェック式でごく短時間で記録が行えるようになっている一方、特別な教育的ニーズを生じさせていると考えられる原因（個体要因・環境要因）や対応に際しての方針については、丁寧に記述をさせるように工夫されているものもある。また、こうしたパッケージになっている評価ばかりでなく、作文や絵など生徒がつくったものを個人別に活動の記録として保存し、学習の様子を継続的に把握できるようにしている SEN コーディネーターもいる。

上述した生徒の評価・記録は、SEN コーディネーターの最も重要な役割であり、整理された生徒の記録からその学校の SEN への基本対応方針を導いたり、各教師の具体的な指導への助言や相談に活用される。

また、作成・維持された生徒の記録は「判定書」の作成プロセスで学校で行われた評価として取り扱われることもあり、質的に妥当性・信頼性を十分に得られるようなものでなければならないのである。

このほか特に通常の学校においては、特別な教育的ニーズについて十分な知識のない教師や学校全体として生徒の特別な教育的ニーズに対応する能力を高めていく組織作りをするための校内研修を計画することもコーディネーターの役割として考えられている。ただし、SEN コーディネーターはその個人が責任の大半を担うよう位置づけられるのではなく、各学校が生徒の特別な教育的ニーズにどのような体制で対応を計画するのかについて、学校全体が機能を高めることを目指す中でその役割と職務を位置づけられるべきである。

6. おわりに

新しい特別な教育的ニーズのバイブルともいわれたコード・オブ・プラクティスは2000/2001 年度中に改訂版が発行されることになっている。また、制度上の特別な教育的ニーズの定義も見直されようとしている。

現在のイギリスでの特別な教育的ニーズをとりまく状況はよりインクルーシブな傾向を強めている。とりわけ SEN 行動計画にみられるように学校全体の教育の質を高める中で障害をもつ生徒を含めた特別な教育的ニーズをもつ生徒への対応をより適切なものにしていく方向性が模索されているのである。

もちろん、障害児教育に関する専門性がないがしろにされているわけではない。インクルージョンを強めようとする傾向の中で、より専門的な対応を必要としている生徒への対応を特殊学校がどのような位置づけの中で行うことができるのかが検討されているのである。絶対的な学校数は少ないが自閉症協会のように障害種ごとの様々な協会が運営する私立の特殊学校への信頼・評価が高く、こうした学校の人気が高いことから、専門的対応をもとめた特殊学校のニーズは強いのである。

特別な教育的ニーズの考え方に対しては、現在でも「専門的対応がないがしろになるのでは」という誤解をもつ人がいるが、決してそうではないことを正しく認識すべきである。

さて、通常の学校においてはこれまで以上に SEN コーディネーターの担う役割が大きくなることが予想される。しかし、通常の学校での特別な教育的ニーズへの対応は彼らの専門性や能力を高めればすむわけではない。通常の学校では特定の担当者の方に責任の大半が偏ると、子どものニーズに適切に対応できないと考えられているからである。むしろ各学校で子どものニーズの記録や評価のシス

テムをきちんと構築することに傾注し、学校全体で特別な教育的ニーズへの対応に必要な体制を構築しようと組織を作り上げていくことが重要なのである。また、SEN 行動計画で示されたように、ニーズに直面する前にそれを予防し、ニーズが深刻になる前に速やかな対応が図れるような学校づくりが模索されているのである。

「特別な教育的ニーズ」は学問的にもまだ未成熟な概念であるが、障害カテゴリーのように用意された枠組みではなく、まず子どものニーズに目を向けることから出発しようとする考え方は、必ず多くの子どもに有効な教育を創出するに違いない。様々な混乱の中で教育界全体を巻き込みながら前進するイギリスにおける「特別な教育的ニーズ」の動向には各国から強い関心がよせられている。

なお、教育雇用省の特別な教育的ニーズ関

連の情報はウェブページ上でも提供されている (<http://www.dfes.gov.uk/sen/senhome.htm>)。

参考文献

- 1) DfEE (1997): Excellence for all children, Meeting Special Educational Needs (Green Paper).
- 2) DfEE (1998): Special Educational Needs in England.
- 3) DfEE (1998): Meeting Special Educational Needs: a programme of action.
- 4) 真城知己 (1997): 特別な教育的ニーズの評価の視点, SNE ジャーナル, 2(1), pp. 3-29.
- 5) 真城知己 (1999): イギリス—障害概念の拡大と特別な教育的ニーズ—, 茂木俊彦・清水貞夫監修: 講座『転換期の障害児教育』第6巻「世界の障害児教育・特別なニーズ教育」, 三友社出版, pp. 73-124.

次号予告 (117号 平成12年4月)

特集テーマ 「言語反応がとらえにくい子のコミュニケーション」

特集

言語反応がとらえにくい子のコミュニケーション

京都大学大学院教授 鯨岡 峻

受け手効果によるつながり感覚——情動の共有

都立光明養護学校教諭 原田 京子

期待反応を引き出す——大人の働きかけを求めて笑顔を見せた事例——

東京学芸大学助教授 小池 敏英

共感関係を育てる「体によるコミュニケーション」——動作法——

文京大学助教授 今野 義孝

子どもの自発的なコミュニケーションを引き出す——インリアル法——

都立八王子東養護学校教諭 坂口しおり

コミュニケーションとしてのマジカル・トイ・ボックス

都立江戸川養護学校校長 三室 秀雄

具体物やカードによるコミュニケーション

香川大学附属養護学校 馬場 広充・坂井 聡

シリーズ

●発達障害学講座 認知障害を持つ子どもの理解

東海大学教授 山崎 晃資

●時代への提言 成瀬 悟策

●医療的ケアの理解と対応 ●最近の福祉の動向「富山型デイケア」 ●人気の Home Page めぐり

◎図書紹介◎北から南から◎編集後記