

論 文

デンマークにおける地方分権とインクルーシブ教育の実際

—Aabenraa, Lolland, Guldborgsund, Kalundborg municipality の 2007 年以降の変化に注目して—

A study of decentralization and inclusive education in Denmark ; Focusing on Aabenraa,
Lolland, Guldborgsund, Kalundborg municipality

是永 かな子 (高知大学教育学部、高知発達障害研究プロジェクト) ¹

真城 知己 (千葉大学教育学部) ²

KORENAGA Kanako¹ and SANAGI Tomomi²

1 Faculty of Education Kochi University, the Research Project on Kochi Developmental Disabilities

2 Faculty of Education, Chiba University

ABSTRACT

In this study, we analyzed the deployment of inclusive education in Denmark after the abolition “Amt” system. To analyze the four municipalities actual conditions, considering the regional difference. The following three trends were cleared. First, to make improvement of regular schools teaching. Second, to develop special needs educational resources. Third, to collaborate with other municipalities. Each municipality was chosen one or some direction to concrete own inclusive education.

Ⅰ. 問題の所在と研究の目的

デンマークは2007年1月から日本の「県」に相当する14のアムト(amt)を廃止し、生活・教育の基本単位を日本の「市町村」に相当するコムーネ(kommune)に移行させ、一層の地方分権を進めている。この改革ではアムトは5つの広域行政区域レギオン(region)に、271あったコムーネは人口3万人以上を目標に98に再編した¹。

デンマークでは、特別教育に関して各コムーネがその責任で対応する場合と、国やアムトが特別な予算を用意して対応する場合とがあった。後者は国民学校法(Folkeskolelovens)の第20条第2項規定に基づき、比較的軽度の特別な教育的ニーズのある子どもを対象にしていた。

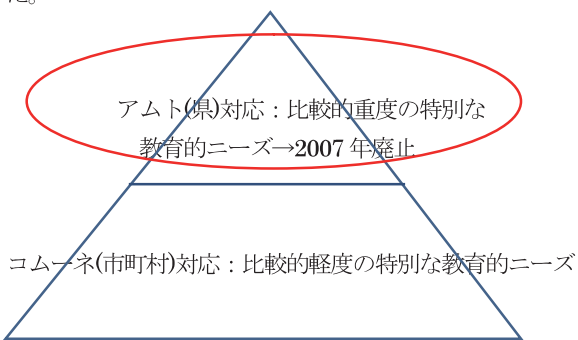


図1 2007年以前の特別ニーズ教育担当

この規定の内容は「拡大特別教育(vidtgående specialundervisning)」と呼ばれる²。

表1 拡大特別教育の4形態と2007年以降の管轄移行

管轄	学校	形態
コムーネ立	通常学校	通常学級の個別的統合 (enkeltintegreretundervisning)
コムーネ立	通常学校	特別学級(specialklass)もしくはセンタークラス(centerklass) (一部アムト立→コムーネ立)
アムト立 →コムーネ立	特別学校	視覚障害・聴覚障害・重度重複障害などの専門教育を保障する特別学校(specialskole)
アムト立 →コムーネ立	特別施設	治療・入所施設(opholdssteder og behandlings-institutioner)における教育

出典：DANMARKS EVALUERINGSINSTITUT (2009) Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning Kommunernes ansvar for opgaven efter kommunalreformen.

これらの「拡大特別教育」は、アムト単位で実施・評価されていたため、アムトの廃止が各コムーネのインクルーシブ教育に影響を与えることは必至である³。

一方で、2007年改革以前にもインクルーシブ教育の展開には特別学校中心、特別学級・センタークラス中心、通常学級中心のコムーネなどの地域差があった⁴。

具体的には、2007年改革以前のアムトの中で特別学校において拡大特別ニーズ教育を受けている子どもの少ない地域、及び通常学校であるフォルケスコレの通常学級で拡大特別ニーズ教育を受けている子どもが多くインクルーシブ教育が比較的進んでいるとされる地域である。

具体的には、クブンハウ、ストアストルム、リーベ、ヴィボー、リンキョビン、ノアユラン、ロスキレ、ボーンホルムアムトである。また、拡大特別ニーズ教育を受けている子どもが通常学校ではなく特別学校などの分離措置の割合が高い地域もあった。具体的には、クブンハウ特別市、フレデリクスベア特別市、フレデリクスボー、ヴェストシエラン、フエン、スナナーユラン、オーフス、ヴァイレアムトである⁵。

よってデンマークのインクルーシブ教育の進展を分析するには、多様な地域差を前提に検討する必要がある。デンマーク国内でも改革後の動向を12のコムーネを取り上げ、パイロスタディとして分析している。その中では分離的教育措置にある子どもが5.6%にまで増えていること、自治体の格差が生じ始めていることなどの課題も指摘されている⁶。

以上を踏まえて本研究では、アムト廃止後のデンマークにおけるインクルーシブ教育の展開について、各コムーネにおける改革動向を分析する。その際には地域差を考慮して、具体的に4コムーネを分析することとし、その実相を明らかにする。

Ⅱ. 研究の方法

本研究では、聞き取り調査と文献検討を行う。分析するコムーネは、第一に統合したコムーネの数が多いこと、第二に2007年以前の傾向が分離的教育が少ないもしくは多いなどの支援形態の多様性を考慮すること、第三に都市部と地方などの地域差考慮することを念頭に、以下の4コムーネとした(図1、表2、3参照)。

それらは具体的には、2007年のコムーネ改革において7コムーネを統合したローランドコムーネ(Lolland kommune)、6コムーネを統合したグルドボリスンドコムーネ(Guldborgsund kommune)、5コムーネを統合したカルンボーコムーネ(Kalundborg kommune)、5コムーネを統合したアーベンローコムーネ(Aabenraa kommune)である。

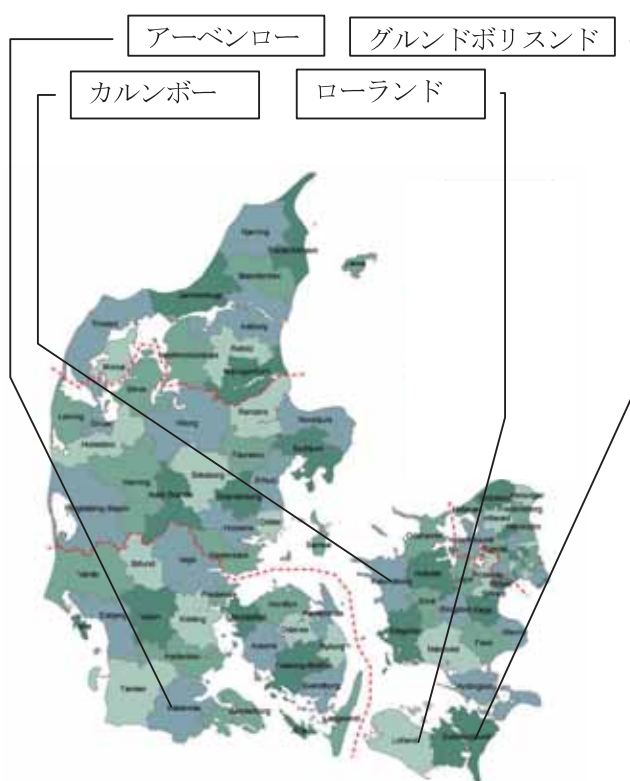


図2 各コムーネの位置

出典：Eniro, <http://kommune.eniro.dk/danmarkskort/>

聞き取り調査を行ったのは、2008年及び2009年(第一回)との2011年(第二回)である。

聞き取り調査対象者は、市長、教育長、行政担当者、市議会議員、コムーネ立教育心理研究所(PPR)職員、教員等であり、政策的・実践的な改革動向について聞いた。

検討した文献は、主に聞き取り調査時に提供された資料及びコムーネが公開している資料、コムーネ公式ホームページの情報等である。

特にコムーネ改革後の新コムーネ地域内差異の克服、新コムーネにおける特別教育組織編制及び新たな方略の決定、インクルーシブ教育における特別学校の位置づけと通常教育改革、新旧コムーネにおける政策決定プロセス等について検討する。

表2 調査対象地域一覧

現コムーネ	旧アムト	現リージョン	コムーネ統合数	人口(2012)面積
Lolland	Storstrøm	Sjælland	7	45.492 891,92 km ²
Guldborgsund	Storstrøm	Sjælland	6	61.907 903,42 km ²
Kalundborg	Vestsjælland	Sjælland	5	48.764 604 km ²
Aabebreaa	Sonderjyllands	Syddanmark	5	59.645 941,55 km ²

表3 調査対象地域教育資源の特徴

現コムーネ	統合前(2006)の拡大特別教育の割合(旧コムーネ別割合)	アムト内特別学校数	コムーネ内通常学校数	2003/04特徴
Lolland	Nakskov(0), Rudbjerg(0), Ravnsborg(0,26), Højreby(0), Maribo(0,21), Rødby(0), Holeby(0)	0	公立4, 私立11	分離教育率少
Guldborgsund	Nykøbing-Falster(0,04), Nysted(0), Nørre-Alslev(0), Sakskøbing(0), Stubbekøbing(0), Sydfalster(0)	0	公立19, 私立6-7	分離教育率少
Kalundborg	Bjergsted(2,66), Gørlev(1,08), Hvidebæk(2,69), Høng(2,21), Kalundborg(3,28)	16	公立21, 私立不明	分離教育率多
Aabebreaa	Bov(2,30), Lundtoft(2,58), Rødekro(1,12), Tinglev(4,54), Aabenraa(2,25)	8	公立22, 私立10	分離教育率多

以下のような日程で、聞き取り及び授業見学、文献収集を行った。

表4 訪問先一覧

現コムーネ	訪問日	訪問先		聞き取り対象者	
		通常学校	特別学校	PPR および行政関係者	学校関係者
Lolland	2008 0904	Nordvestskolen (重複障害学級設置)	×	学校行政担当 特別教育コンサルタント	校長 副校長
	2011 1109	×	×	学校行政担当	×
Guldborgsund	2008 0905	Nørre Skole (特別学級設置) Sundskolen (センタークラス設置)	×	PPR 学校コンサルタント PPR 心理士	校長 教員
	2011 1110	Ellekildeskolen (特別学級設置)	×	PR 学校コンサルタント	校長 教員
Kalundborg	2008 1211	Efterskole (社会教育学校)	Syncenter Refsnæs (視覚障害学校)	市長 教育長 職員	教員
	2011 1111	×	×	教育長 市議会議員	教員
Aabebreaa	2009 0914	Rugkobbelskolen (特別学級設置) Ravsted Skole (実験学校)	Fjordskolen (重複障害学校)	市長 教育担当者 PPR 心理士	校長 教員
	2011 1108	Tinglev skole (特別学級設置、LP-method) Allsundgymnasiet (高等学校)	×	PPR 心理士	校長 教員

III. 結果

1、ローランドコムーネ

ローランドコムーネは7コムーネを統合した。2007年改革以前は分離的教育措置の割合が比較的に少ない県に位置していた。ローランドコムーネはデンマークの東南の端

に位置しており、コミュニネ内のマリボ地区では30%以上、ナスコブ地区では50%以上が移民であるなど移民率が高く、経済的には困難な状況にある。

第一回訪問調査は2008年9月4日に、第二回訪問調査は2011年11月9日に実施した。

第一回調査時には、義務教育段階に4200人の子どもがいて、そのうち500人が特別な教育が必要とされていた(約12%)。分離的教育措置の割合が比較的少ないため、通常学級での教育を基本とする。具体的には、0-3学年は通常学級において教育するため、完全な統合を目指して2人担任の保障に努力する。4-6学年も通常学級に留まれるようにする。7-10学年は子どものニーズに応じて分離することもありうるとの方針を示した。7つのコミュニネを統合した際には、学校を15校から4校に再編した。

第二回調査時には、ノルウェーのLPモデルの活用や読字指導センターの設置、以前はコミュニネ外の特別学校に通学していた障害児のコミュニネ内の学校での受け入れ推進など、コミュニネ立学校や通常学校指導中心の教育方法を開発して、インクルーシブ教育を一層推進していた。

LPモデルとは、全ての子どもを対象とした学習環境の開発であり、社会や子どもの前提条件に関係なく、学習の良い条件を提供する学習環境を構築することを目的とする(図3参照)。

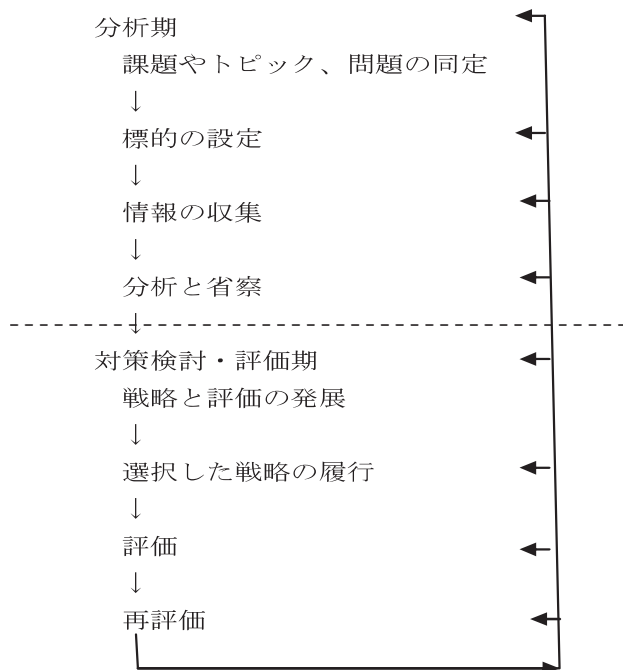


図3 LPモデルの流れ

出典：Thomas Nordahl(2006)Modellheftet Beskrivelse av analysemodellen og strategier for implementering i skolen, Lillegarden Kompetansesenter,p.9.

LPモデルの第一の分析期では学校・学級経営に関する

具体的な課題を明確にして、ターゲットを設定し、情報収集、省察による分析をスーパーバイザーと学校組織全体で行う。第二の対策検討・評価期では、戦略策定と調整、計画実施(3-6週間)、評価、計画の修正を行う。

支援が必要な子どもも含め、全ての子どもを包括できる通常学級学習環境を改善する方略を積極的に活用していたのである。その結果、国民学校内の特別学級対象児童を2007/08年度の249人から2011/12年度には196人に減少させていた⁷。また新旧コミュニネにおける政策決定プロセスは4校の学校長会を活用することによって意見を集約していた。

以上からローランドコミュニネは新コミュニネ地域内差異の克服として通常学校への統合を進めていた。新旧コミュニネにおける政策決定プロセス等についてはコミュニネ単位で明確な方向性を示した。新コミュニネにおける特別教育組織編制及び新たな方略の決定としては通常学校指導を中心に通常学校をよりインクルーシブにすることで通常学級からの排除を減らし、他地域の教育資源を活用の経費を削減する改革を進めていた。

2、グルドボリスンドコミュニネ

グルドボリスンドコミュニネは6コミュニネを統合した。

2007年改革以前は分離的教育措置の割合が比較的少ない県に位置していた。グルドボリスンドコミュニネはデンマークの東南の端に位置しており、経済的には困難な状況にある。

第一回訪問調査は2008年9月5日に、第二回訪問調査は2011年11月10日に実施した。

第一回調査時には、義務教育段階の6500人の子どもの内障害児は300人(約4.6%)であった。教育形態は、通常学級、個別統合、通常学級に併設されるサテライト学級、特別学級、カテゴリー別の学級(ADHD、自閉症)などがあった。

コミュニネの教育方針には「サラマンカ声明に従って」という文言が入っていた。コミュニネの教育方針の中でインクルージョンが最初に言及されているのはそれが重要視されている結果といえる。その上で、学校単位での裁量も認め、学校長がキーパーソンとなる。コミュニネは実践のためのガイドラインをつくることに責任を負う。

第二回調査時には、コミュニネ内のいっそうの脱中央集権化を進めていた。「地域の子どもは地域の学校に通う」という意識改革推進とともに通常学校指導中心の教育方法を開発してインクルーシブ教育を推進しつつあった。

以下に訪問したEllekilde学校の例を示す(図4参照)。Ellekilde学校は2005年から2008年にかけて改革され、「新たな学校」として位置づいた。電子黒板や無線ネットワークも整備されている。18学級あり、平均学級規模

は 20-28 人である。380 人の子ども(内 24 人がインクルー
ジョン学級対象児童)、25 人の教員と 2 人の特別教員、学
校勤務の 5 人の学童保育職員(Pedagog)、学童保育勤務の
20 人学童保育職員、3 人の特別学童保育職員によって構成
される。学校のスローガンは関係性、組織、専門性、ユー
モア、柔軟性と発展、責任、承認、共同体、協働である。
組織的特徴としては、各学年にインクルージョンクラスが
並列で存在する。その結果、特別な学級も保障されるが、
通常学級への個別・集団統合を常に試行している。

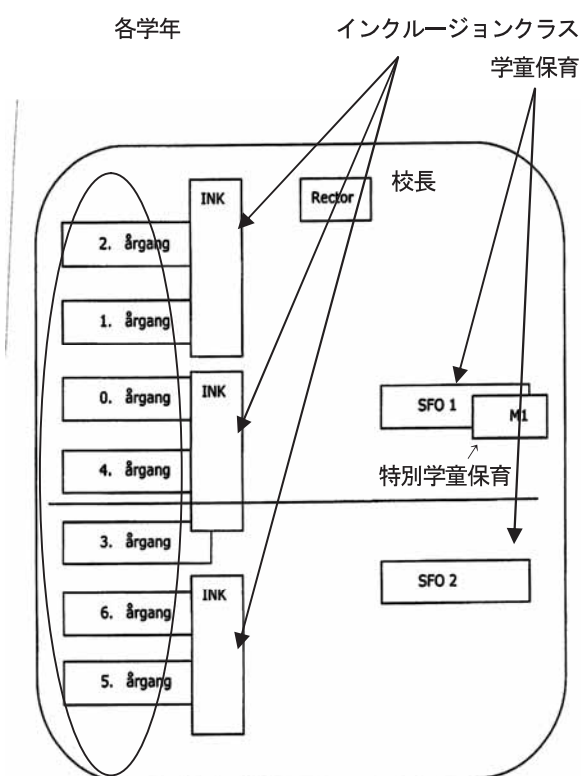


図 4 Ellekilde 学校の学校組織図

出典：Ellekildeskolen(2011)En moderne skole med en ny vision.



写真1 6人のSNE児を統合して特別教員を含めて3人の
教員が1学級で支援

統合を進めることによって、排除をなくし、資源を通常
学級に移行させる努力を続けている。

このように新コムーネ地域内差異の克服および新旧コ
ムーネにおける政策決定プロセスについては、コムーネが
基本的方向を明示し、その上で通常学校指導を中心に各学
校に権限を委譲して、各学校に創意工夫を求めるとともに、
柔軟な対応を許容する。その結果、学校レベルでの分権と
プロジェクト型試行が容認され、通常学級において特別教
員が特別ニーズ教育対象児のみならず、他の子どもを支援
しつつ、通常学級の教育力を高める取り組みをする
Ellekilde 学校などが創出されたのである。

3、カルンボーコムーネ

カルンボーコムーネは5コムーネを統合した。2007年
改革以前は分離的教育措置の割合が比較的多い県に位置
していた。

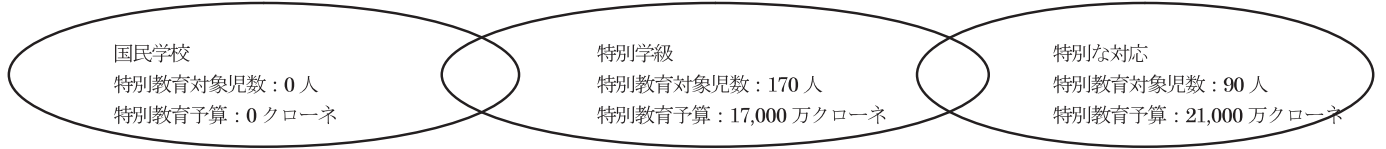
カルンボーコムーネはデンマークの首都コペンハーゲ
ンから1時間30分程度に位置しているなど、比較的都市
部であり、経済的にも余裕がある。

第一回訪問調査は2008年12月11日に、第二回訪問調
査は2011年11月11日に実施した。

第一回調査時には、カルンボーコムーネは県廃止直後は
5つのコムーネの方向性を統合させることが優先課題であ
り、特別学校の資源も継続的に活用する方向であった。

しかし方向性統一後は、明確に改革方針を打ち出した。
第二回調査時には、特別学校の一定数の子どもを特別学級
に移行させ、特別学級の一定数の子どもを通常学級に移行
させるなど(図5参照)分離的な教育措置も活用しつつ、特
別な教育的ニーズに対応する方法を独自に開発しつつあ
ったのである。

2011年8月1日



2016年8月1日(目標)

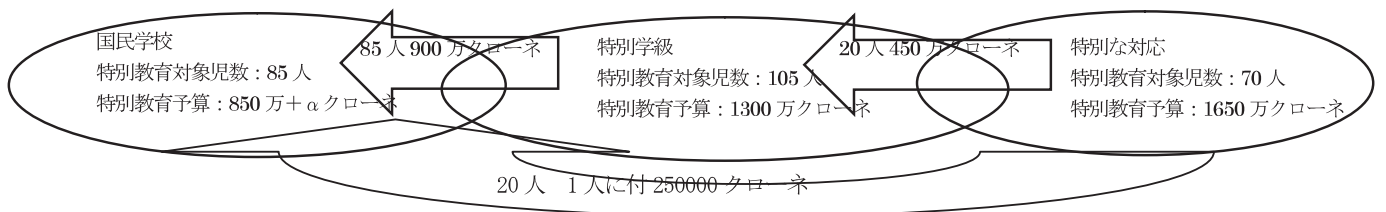


図5 カルンボーコミュニティーにおける特別教育対象児措置の現状と目標

出典：Kalundborg Kommune(2011)Den rummelige folkeskole En bevægelse fra specialiserede til mindre specialiserede tilbud, Kalundborg Kommune,p.63.

新コミュニティー地域内差異の克服には時間をかけて組織的統合を進めた。その後新コミュニティーにおける特別教育組織編成及び新たな方略を決定して、数値的目標を示した。特別な場での教育を減らし、通常学級で特別な教育を提供するようにコミュニティーレベルで目標設定をしているのである。実現のためには特別なニーズ教育の資源を独自に開発して、コミュニティー全体での動きとして推進する改革を遂行していた。新旧コミュニティーにおける政策決定プロセス等については各旧コミュニティーから代表者を選出し、改革のための委員会を設置すること、学校長会を活用することで議論を進めていた。

また主要議事録はすべてコミュニティーのHPで公開されていた。

4、アーベンローコミュニティー

アーベンローコミュニティーは5コミュニティーを統合した。2007年改革以前は、分離的教育措置の割合が比較的多い県に位置していた。アーベンローコミュニティーはデンマークの西南の端に位置しておりドイツと国境を接し、私立ドイツ人学校も設置されている。経済的には困難な地域である。

第一回訪問調査は2009年9月14日に、第二回訪問調査は2011年11月8日に実施した。

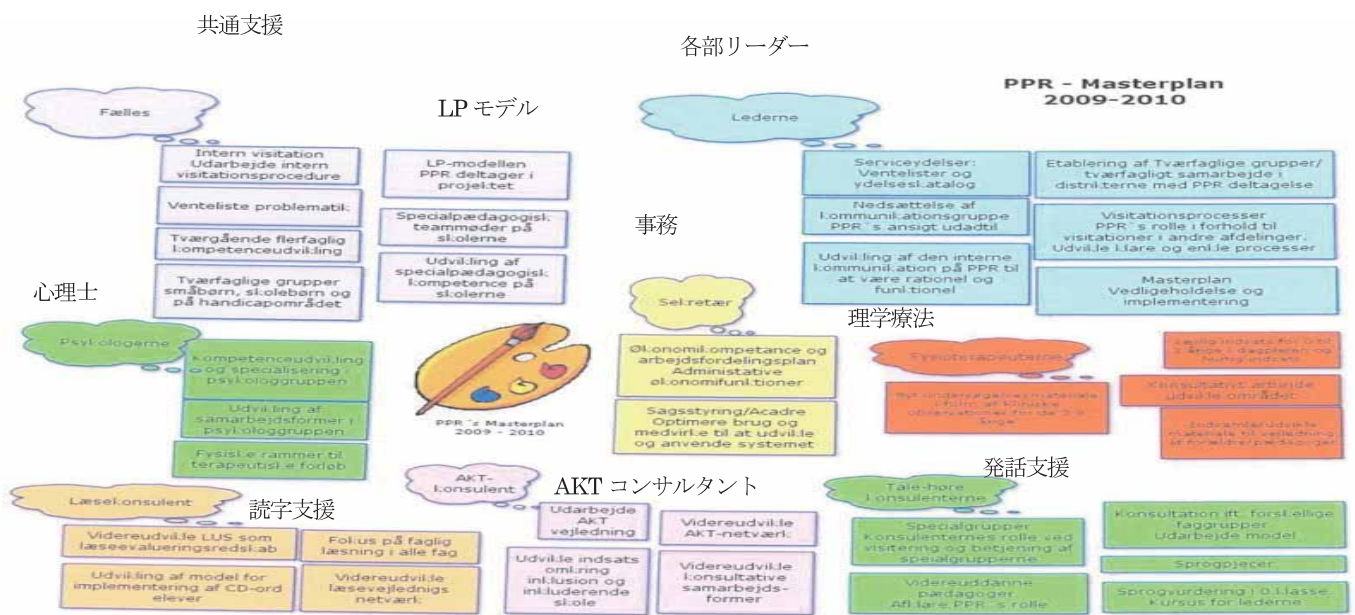


図6 アーベンローコミュニティー立教育心理研究所(PPR:全コミュニティーに設置)の組織図(2009/10)

出典：PPR(2008)PPR-Vi udvikler kompetencer,p.5.

コミュニティー内で AKT コンサルタント(不適応対応)、読字支援、LP モデル活用、発話支援、理学療法士などを保障する一方、コミュニティー内で保障できない教育は他地域資源を利用

第一回調査時には、専門的な教育を保障することが第一であるとして、知的障害や自閉症、重複障害、視覚障害や聴覚障害のある子どもは特別学校や他コムーネの教育資源も活用することを前提としていた。コムーネ内では、センタークラス設置学校でのADHDや行動の問題がある子どもにも対応し、可能であれば通常学級統合も試行していた。

第二回調査時には、コムーネ内での教育的対応能力の向上とともに（図6参照）、県廃止後コムーネ立に移行した比較的大規模な特別学校も活用しつつ、2007年改革以前同様、聴覚障害児等の対応は他地域の学校資源も利用してコムーネ内の子どもへのニーズに「専門的」に対応することを重視していた。

コムーネ内でAKT コンサルタント（不適応対応）、読字支援、LPモデル活用、発話支援、理学療法士などを保障する一方、コムーネ内で保障できない教育は他地域資源を利用することを前提で改革を進めていたのである。

このようにインクルーシブ教育における特別学校の位置づけと通常教育改革としては、通常学校の機能強化を進めつつも、知的障害や重複障害、感覚障害など従来コムーネ立学校では対応できなかった子どもには「専門性」の確保の観点から、他地域資源利用を継続している。

5、総合考察

2007年にアムト（県）が廃止され、比較的重度の特別ニーズ教育もコムーネ（市町村）が責任を負うことになった。その結果、各コムーネは統合と改革を同時に求められることとなった。

新コムーネ地域内差異の克服および新コムーネにおける特別教育組織編制及び新たな方略の決定においては、方向性の統一に時間をかけて慎重に議論を進めたコムーネ、新コムーネ単位で大きな方向性を示して全体として改革を遂行するコムーネ、新たなビジョンを示しつつも分権をいっそう進めて多くの裁量を各学校に移行するコムーネ、所属していた旧アムトの方向性を基本的に踏襲していたコムーネなどがあつた。

新旧コムーネにおける政策決定プロセスについては旧コムーネからの代表者の選出や、学校長会の活用などによって意見を集約していた。

インクルーシブ教育における特別学校の位置づけと通常教育改革に関しては、旧コムーネにおける分離的教育措置に影響を受けており、分離的教育措置の割合が少なかったコムーネではコムーネ内の通常学校や通常学級の機能拡大、教育資源の開発を行い、分離的教育措置の割合が多かったコムーネでは特別学校の「専門性」を活用する傾向が継続されていた。

以上の本調査の結果、デンマークにおける地方分権とイ

ンクルーシブ教育の実際の方針性は以下の3つがあると考察した。それらは、第一に通常学校指導の改善、第二に新たな特別ニーズ教育資源の開発、第三に他地域資源の活用である。各コムーネはこれらの方向性のいずれかにとくに注力して、インクルーシブ教育を具体化していた。

インクルーシブ教育具体化の方針の差異は、特別学校を含めたコムーネが有する資源の有無、統合した複数コムーネの改革方向性の融合（統合以前の傾向の存続もしくは新たな方針提起）、コムーネ予算の効率的な活用（通常学級主体の支援は予算の効率化につながる）に起因していると考えられる。

IV. 謝辞

研究にご協力いただいたAabenraa kommuneのHans Jørn Søberg氏、Lolland kommuneのBjarne Voigt Hansen氏、Lissi Bach Håkansson氏、Guldborgsund kommuneのSøren Højrup氏、Kalundborg kommuneのSteen Kr. Eriksen氏、Poul Edvard Larsen氏、Kaj Buch Jensen氏に記して感謝申し上げます。

引用・参考文献

- 1 Indenrigs-og Sundhedsministeriet(2005) KOMMUNALREFORMEN –KORT FORTALT.
- 2 DANMARKS EVALUERINGSINSTITUT(2009) Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning Kommunernes ansvar for opgaven efter kommunalreformen.
- 3 UNI・C Statistik&Analyse(2008)Folkeskolens vidtgående specialundervisning Skoleårene 1996/97–2006/07.
- 4 真城知己(2007)デンマークにおける「拡大特別ニーズ教育」—2007年地方分権制度再編前までの特徴—『障害科学研究』第31巻,pp.153-159.
- 5 Undervisningsministeriet(2005)Folkeskolens vidtgående specialundervisning 1991/92-2003/04
- 6 Undervisningsministeriet(2010)Specialundervisning i folkeskolen-veje til en bedre organisering og styring.
- 7 Inklusion-i skolevæsnet i Lolland Kommune(調査時提出資料)