

(論 考)

我が国の特別な支援を必要とする子どもの 教育的ニーズについての考察

—英国の教育制度における「特別な教育的ニーズ」の視点から—

横 尾 俊

(教育研修情報部)

要旨：我が国の障害のある子どもの教育は、特殊教育から特別支援教育に制度を変えると同時に「教育的なニーズ」という概念を導入した。現在、「教育的なニーズ」の概念については欧州諸国や国際機関等においても活発に議論が交わされ、一人一人の子どもの個別のニーズに対応した教育が目指されている。ニーズについては、本人の感じる主観的なニーズと専門家などが考える客観的なニーズがあり、近年は民主主義的な観点から、本人の感じる主観的なニーズが重要視されるようになってきている。英国の教育制度における Special Educational Needs「特別な教育的ニーズ」のある子どもとは、「障害のカテゴリーによらない本人の『学習の困難さ』に必要な『特別な教育の手だて』のある子どもにある」と定義されている。一方で我が国の特別支援教育は、障害のカテゴリーを基礎においた制度設計がされている。そこでの「教育的なニーズ」についての定義はまだ議論がある状態であり、今後の課題となっている。本論文では、社会福祉分野でのニーズについての考え方を整理した後に、英国で取り組まれている「特別な教育的なニーズ」の概念を参考に、今後の特別支援教育における、「教育的なニーズ」の考え方を整理し、今後の障害のある子どもの一人一人の「教育的ニーズ」概念の課題について考察した。

見出し語：特別な教育的ニーズ，特別支援教育，教育的ニーズ，教育的な困難さ，障害カテゴリー

I. はじめに

1994年のサラマンカ宣言に代表されるように、一人一人の子どものニーズ(needs)を大切にした教育を目指すことは世界的な流れの一つとなっている。サラマンカ宣言では、すべての人を含み、個人主義を尊重し、学習を支援し、個別のニーズに対応する活動が必要であることを表明している²⁷⁾。この流れを受けて、UNESCOやOECDなどの国際機関が中心となって、世界各国でインクルーシブな教育を目指す取り組みが行われている。

我が国においても、障害のある子どもの一人一人の教育的ニーズに応じる「特別支援教育」が平成19(2007)年度から本格的に始まった。この制度改正

では、今までの特殊教育では支援の対象となっていなかったLD, ADHD, 高機能自閉症の子どもたちが支援を受けられるようになった。これらの子どもの多くは、通常の学級に在籍し何らかの課題を抱えている子どもである。しかしながら、新しい制度が現場で定着するにはいくつかの課題があげられる。例えば、具体的な支援のための専門的な知識や技術の不足、支援体制の構築などである。また、支援対象が広がった一方、通常の学級に在籍し、障害はないが学習に困難のある子どもは含まれていない点も検討すべき課題である。この他にもいくつか課題がある。中でも筆者が最も検討すべき課題だと考えているのは、「教育的なニーズ」の具体的な定義がまだなされていない点である。この定義が明確になっていない現状では、教員がどのように「ニーズ」を

理解し、子どもに関わっていくかが曖昧であり、制度が変わっても障害のある子どもへの本来の「支援」に結びつかない可能性があるのではないだろうか。

一方で、英国では子どもの教育的なニーズを中心として制度設計を行い、1980年より取り組まれてきた特別な教育的ニーズ（Special Educational Needs, SENと略す。）に応じる教育制度がある。この制度では、「特別な教育的なニーズ, SEN (Special Educational Needs)」を「特別な教育手だて (Educational Provision)」と対にすることでその定義を行っている。一般的に英国のSENは「特別な教育的なニーズ」と訳されているため²⁶⁾、単純に障害のある子どもを表す一つのカテゴリーと誤解されがちである。しかしながら、実際にはSENは、障害だけではなく、学習遅滞等の明確な障害のない子どもをもその対象としており、その対象範囲は、学習に困難のある全ての子どもと考えられている⁶⁾ ²⁶⁾。我が国の「特別支援教育 (Special Needs Education)」は英国のSENに応じる教育と似た概念であるために比較がされることが多いが、SENの中で述べられている「ニーズ」とはどのようなものなのだろうか。また、どのようなものをニーズとしてあげているのであろうか。

そこで、本稿ではまず英国の教育制度で考えられているSENを明らかとし、SENが目指している教育がどのようなものかを整理していきたい。さらに、SENの考え方を踏まえ、今後に課題となるであろう日本の特別支援教育における教育的なニーズの概念について検討し、どのような枠組みで障害のある子どもの教育を構築することが必要なのかについて考察する。

II. ニーズのもつ意味と英国の教育制度におけるニーズについて

1. 社会福祉分野におけるニーズ概念

まず本稿での論考の基盤として、ニーズというものがどのようなものかについて考える。

「ニーズ」という用語は経済分野、福祉分野、教育分野で広く浸透しており、この用語を使う場合には、無意識あるいは暗黙のうちに、消費を行う主体

や、サービスを受ける人、教育を受ける子ども（あるいは保護者）の望みを指していることがある。このようなニーズの考え方については、ある主体の欲求 (wants) と同義とされる場合があり、ニーズという概念にはいくつかの様相が重なっていると考えられる。

Bradshaw (1975) は、ニーズ又はニード (need) について社会福祉的な視点から4つに分類している²⁾。この分類法は、保健・医療・福祉、その他の領域のニーズに広く参考にされており¹⁹⁾、ニーズ概念についての古典ともいえるものである。この分類の概要は以下である。

(1) ノーマティブ・ニード (normative need)

専門家が本人の到達すべき水準を決め、その水準を達成するために必要なものがノーマティブ・ニードである。本人の外側である第三者から与えられた目標に対するニードを指す。

(2) フェルト・ニード (felt need)

本人が自ら自覚するニードであり、自分の現在の状態とこうありたいと願う状態との間の乖離について持つ主観的な感情である。感情レベルのもので実際には言語化されていない場合があるため、本当のニードがどのようなものなのか慎重に見定める必要がある。

(3) 表明されたニード (expressed need)

表明されたフェルト・ニードである。本人が感じているニードが言語化され、本人又は団体や家族など集団により表明されるものである。

(4) 比較のニード (comparative need)

他者が利用しているサービスにも関わらず、本人は利用していない場合などに、その人はそのサービスに対するニードがあると見なされる。また、社会の平均的な標準や生活様式から乖離しているとき、その実現に必要なサービスに対してニードがあると見なす。

この4分類に加えて都村 (1985) は、さらにミナム・スタンダード (minimum standard) とナショナル・ニード (national need) を加えて6つの類型に分類している²⁴⁾。この二つの内容は以下のものである。

(5) ミニマム・スタンダード (minimum standard)

補償される必要がある最低ラインの水準は、その時代時代でのコンセンサスがあり、それは権利と見なされ、それが満たされていない場合、ニーズがあると見なすことができる。

(6) ナショナル・ニード (national need)

国民としてふさわしい生活についての合意があるときに、現在の問題を解決してそれを実現するために多くの人が必要であると認める制度変革がある。

社会福祉の分野では近年「サービス利用者が感じているニーズ」の重要性を強調した文献が多くみられるようになった¹⁹⁾。もともと福祉分野は利用者中心主義という考え方を重視しており、本人の主観的な望み (wants) を強調することが予想できる。主観的な望みを重視する理由について、岡本 (2000) は以下の点をあげている。①対象者の範囲が拡大したこと、②専門家の判断がすべてという権威的な考え方が批判されるなど社会の状況が変化してきたこと、③ニーズに基づいた評価 (アセスメント) を行って支援するためには、利用者の感じているニーズが軽視できず、専門的な見地からみたニーズと利用者を感じているニーズをもとに、真のニーズを導き出していくことが求められること、④利用者 (クライアント) のいるところから始まるという社会福祉支援 (ソーシャルワーク) の原理からクライアントとそれに関係している人の感じているニーズは常に考慮されなければならないこと、⑤利用者の感じるニーズは、民主主義において重要な概念であることである¹⁹⁾。

一方でノーマティブ・ニード (normative need) や比較のニード (comparative need) は、本人の思いとは別の要素もそのニーズに含まれており、一口に「本人のニーズ」と表現されている場合においても、本人の思いとは違う、あるいは気付かない要素がこの用語の中に含まれていると考えられる。このようなことから、Bradshaw (1975) の4つの類型はサービス提供者側が専門的な見地から判断するニーズとサービス利用者を感じるニーズに分けることができるとしている¹⁹⁾。これは客観的なニーズと

表1 Bradshaw²⁾ と都村²⁴⁾ のニード分類における主観的なニーズと客観的なニーズ

主観的なニーズ	客観的なニーズ
felt need	normative need
expressed need	comparative need
	minimum standard
	national

主観的なニーズと呼ぶことができるだろう (表1)。

2. 教育分野におけるニーズ概念

教育と福祉的なサービスを同列に扱うことは適切ではないかもしれないが、様々なニーズの要素が絡み合っているという点では、教育においてもこの考え方をういてニーズを考えることは有用である。その意味で、福祉分野でのニーズについての取り扱いと同様に、教育現場においての、子どもの有するニーズがどのようなものなのかについて慎重に検討する必要があるだろう。なぜならば、実際の教育的取り組みでは、教員からみた子どもの到達目標 (ねらい)、子どもの意欲、保護者の願い、教員集団のコンセンサス、管理職の方針、予算や人員、空間の資源、またそれらの根本をなす教育理念と行政的な方針など様々な要素が絡み合っ教育活動が行われているからである。しかもこれらのどれかを排他的に優先することはできないのである。

例えば、一般的に学校や行政が示す方針は制約と捉えられることが多く、ニードと考えられることは少ない。しかし、こういった方針が示される状況は、子どもへの教育水準を現在の状況の中でよりよいものとするために出されていることが多く、ノーマティブ・ニード (normative need) として解釈することもできる。一方で民主的な手続きによってニードを明らかにすることを考えた場合には、本人や保護者の願いも重要なものであると考えることができるだろう。個を重視した教育への転換が目指されている現在、教育的なニーズはそうに複雑な要素が集合したものであるということを念頭におく必要がある。したがって、このようにニーズに関しての複雑な要素が絡み合う中で、子どもに関係する人々が、どのように協力し合っていくかが、ニーズ

表2 「学習における困難さ」と「特別な教育的な手だて」の定義

「学習における困難さ」
a) 子どもに、同年齢の子どもと比べて、学習において有意に困難さがある場合、 b) 子どもが、学区又は学校にある施設設備を十分に利用できない困難さがある場合、 c) 義務教育学校に就学する年齢以前で、上記の a), b) の状態に当てはまる場合か、特別な教育的 手だてがない場合、または、上記の a), b) の状態になる可能性のある場合である。
「特別な教育的な手だて」
a) 2歳以上の子どもの場合は、同年齢の子どもに提供される教育に、さらに追加された教育、あるいはその教育とは異なる教育的な手だてを特別な教育的な手だてという。 b) 2歳未満の子どもの場合は、全ての教育的な手だてが特別な教育的な手だてである。

(1996年教育法)⁸⁾

を重視した教育の大きな課題である。

3. 英国の教育制度におけるSENの定義

次に英国における特別な教育的なニーズ (Special Educational Needs, SEN) の定義を取り上げたい。英国におけるSENの定義は1996年教育法の中で、「特別な教育的な手だて (special educational provision)」と「学習における困難さ (learning difficulties)」という概念を用いて、「特別な教育的な手だて」を必要とするほど、「学習における困難さ」があるならば、その子どもは「Special Educational Needs」を持つとすると記されている⁵⁾。

教育的な支援の基盤を障害種に置いてきた我が国にとって、どのような場合にこの規定が該当するかを想像することは難しい。なぜならば、この定義ではSENに対するはっきりした判断基準 (criteria) が記されていないからである。

英国のSENに関する判断基準がない理由は、障害のラベリングを止めて、子どもの実態に即した教育を行うということをその理念としたためである。そのため、SENがあることは、ラベリング (刻印づけ) ではなく、能力や学習環境を一人一人の子どもで査定し、「学習における困難さ」を基本に規定されることとなる。つまり、SENにおける「教育的ニーズ」は「学習の困難さ」と対になる考え方なのである。したがって、SENがある状態とは「学習の困難さ」がある場合であり、「学習の困難さ」があるとは、その子どもが学習をしていく上で、「特別な教育的な手だて」が必要である場合とされてい

る。つまり、SENの概念の基には「学習の困難さ」という現象があり、その現象を環境的な条件から解消あるいは軽減し、さらには力を高めるための「教育的な手だて」を必要としていることを「SEN」と言い換えることになる。SENにおける「学習の困難さ」と「特別な教育的な手だて」の定義は表2のように記述されている⁸⁾。具体的な「学習の困難さ」を表す例は多岐にわたり、見えの困難さ、聞こえの困難さ、移動の困難さ等、従来の障害分類から判断されやすいものもある。また、読みや書きの困難さなどは、複数の要因が考えられ、学習の困難さ (この場合は知的障害や学習障害以外の要因も考えられる) は幅広い概念である。こういった学習の困難さの程度に応じて、特別な教育的な手段を考えるとというのが「学習の困難さ」と「特別な教育的な手だて」との関係だといえる。

一方、障害のラベリングをやめ、学習の困難さを中心に教育的な手だてを考える英国の教育であるが、実際には、従来の障害種を専門にして教育を提供することも可能である。特に視覚障害や聴覚障害については、盲学校や聾学校も存在しており、障害概念そのものを排斥したわけではない。「SEN」で新たな枠組みを作ったが、これまでの障害種別の対応も維持しながら教育を提供しているのである¹²⁾。このように英国のSENは、定義の仕方は論理的で明快であるが、実際に教育活動で運用していくためには、その都度「学習の困難さ」と「特別な教育的な手だて」を検討する必要がある、具体的な手続きが難しい現状にある。そのために、SENの定義は

表3 ウォーノック報告と同時期の英国の代表的な教育改革

(1) 中等教育改革 労働党の教育改革
11歳時エリート選抜を行うために実施されていた選抜試験 (Eleven Plus Examination)をやめ、地域に共通の中等学校を設けようというコンプリヘンシブ・スクール (Comprehensive schools) 構想。地域のすべての子どもを受け入れることを原則とすることを想定したため、障害などの問題をもつ子どもの教育についても検討することが求められた ³⁾ 。
(2) 補償教育 (Compensatory education)
1968年プラウデン報告：子どもの学習の到達度に違いが生じることを原因を、子どもの知能や他の生得的な能力に基づいて考えるのではなく、社会環境や家庭環境、生育歴に目を向け、それにより、子どもの教育的ニーズに注目し教育することを前提とした考え方 ¹⁵⁾ 。
(3) 保護者の学校教育への参加 1977年テイラー報告
「補償教育の考え方を通じて子どもの持つ社会的・家庭的な問題に対応するために重要となる保護者を学校教育の理解者、あるいは協力者として連携していくことが必要であることから、保護者が積極的に学校教育へ参加し、その発言権を補償する手だてを提案した ¹³⁾ 。

曖昧だ⁴⁾ 21) 22) と述べられることが多い。

また、このSENを明確化する手続きとしては、「判定書 (ステートメント)」の作成が重要な役割を担う。判定書の作成手続きは、医療、福祉、教育、心理などの関連する分野の専門家が子どもの評価を行い、その実態から「学習の困難さ」を査定し、そこに必要と考えられる「特別な教育的手だて」を明らかにするものである。その手続きとしては、教師を含めた専門家と保護者がその内容について同意して作成されることになる¹⁾。したがって、専門家からの客観的な視点だけではなく、本人や保護者の感じるニーズも反映されることになる。

Ⅲ. 英国における障害のある子どもの教育の変遷とウォーノック報告におけるSENの定義又は規定

1. 英国における障害のある子どもの教育の変遷

ここでは、英国の障害のある子どもの教育の歴史的な経緯を踏えながら、教育現場からすれば曖昧な解釈とともれるSENという概念を導入するに至った背景について述べる。

英国における障害のある子どもの教育が近代的な体系として確立されるのは、1944年教育法からである。1944年教育法⁵⁾では「特別な教育的取り扱い (special educational treatment) を要する子ど

もの障害」と規定されており、我が国の「特殊教育」と同様な障害カテゴリーが採用されていた。これらの障害種別とは、盲、弱視、聾、難聴、虚弱、糖尿、教育遅滞、てんかん、適応障害、肢体不自由、言語障害の11分類であった。この1944年教育法による教育制度では、障害の程度を基準に、教育を受けることに対して「適切」と「不適切」とに分類されていた。それらの子どもの教育及び指導に関して、「適切」とされた子どもについては地方教育局 (Local Educational Authority, 以下LEAとする) が、「不適切」とされた主に重度の知的障害(おおむねIQ50以下)については、地方保健局 (Local Health Authority) がその責任を担い、地方保険局が担当する場合は、実質的に就学免除の形をとることになっていた。この「適切」「不適切」の分類は、1970年教育法の施行時に撤廃され、障害のある子どもの全員就学がほぼ実現し、LEAがすべての子どもの教育を担うことになった(また同時に、糖尿が虚弱に組み入れられ障害種別は10種類となっている)。そのため、就学する児童生徒数が激増し、それに伴って、専門家の養成、義務教育修了後の措置、障害種別カテゴリーの検討、統合教育の方向づけなどを巡る課題が生じた。このような様々な課題を検討するために1973年に倫理学者であるマリー・ウォーノック (Mary Warnock) を委員長に「障害児者教育調査委員会」(Committee of Enquiry

into the Education of Handicapped Children and Youth) が設置され、特殊教育に関する方策が検討されることになった。なおこの委員会が1978年に提出した報告書が「ウォーノック報告」と称されている。

この時期の英国の教育改革についてはウォーノック報告が注目されるが、その他にも「中等教育改革」、「補償教育」、「テイラー報告」といったいくつかの動きがあった（表3）。これらの教育改革の課題はウォーノック報告にも反映されており、障害のある子どもの教育を考える新しい枠組みに生かされていると記されている²⁶⁾。

2. ウォーノック報告が目指したもの

英国において、ウォーノック報告から1981年教育法につながる1970年から1980年代の20年間は、障害そのものや障害者の権利についての考え方が大きく変化した時期であった。世界的にも「聴力障害者の権利宣言（1971）」「精神遅滞者の権利に関する宣言（1971）」「障害者の権利に関する宣言（1975）」など障害者の権利に関する宣言が制定批准され、障害者の権利や生活について、社会がどう関わるべきかを考え直す時期であったと考えられる。このような中、英国において1973年に前述の「障害児者教育調査委員会」が設置された。その委託内容は、「心身障害児童・青少年に対する英国の教育制度に再検討を加え、同時に、これら青少年の就業対策を含む医療面の改善策を考慮し、併せて以上の目的に沿った予算人員の最も効果的な配分等の方策について調査し、所要の勧告を行うこと。」というものであった。この委員会内には、①就学前、障害のある幼児の教育課題、②障害のある子どもの統合教育、③特殊教育諸学校の役割、④義務教育を修了した障害のある生徒の教育課題、⑤特殊教育の教員養成・研修計画の小委員会が設けられ、主に1) 障害の分類とラベリングの問題点、2) 統合教育、3) 障害のある子どもに対する生涯教育と専門家の関与、4) 保護者の協力について等が検討された。この委員会において27名の委員が5年間の期間をかけて、400ページを超える報告書（ウォーノック報告）を作成し、政府に提出している⁶⁾。

この報告書では、その当時の英国における障害のある子どもの現状の分析と、望ましい教育のビジョン、現状の問題点と改善の方向性を明確に示しており、その内容では主に2つの点において注目される。1つめは「教育を受ける対象」について述べている点、2つめは「教育の場と質」についてである。

（1）ウォーノック報告における「教育を受ける対象」

まずは、1つめの「教育を受ける対象」についてである。ウォーノック報告では、①従来の障害種別による教育によって社会的なラベリング（烙印づけ）がされることを防ぐ、②重複障害など複数の障害カテゴリーに該当する子どもや、学習遅滞などの従来の障害カテゴリーでは説明できない子どもに十分な教育的な手だてを提供する、という二つの目的のためにSENという新しい概念を導入し、子どもに合った支援を受けられるよう対象を拡大させている。この概念を導入した根底には、「障害のカテゴリー」から「支援の連続性」への理念の変更がある。それが「SEN」や「連続したニード」という用語を用い、障害のある子どもと、学習や適応において広範な難しさを経験している子どもとの間をはっきりと分けずに、支援が必要な子どもを広く対象とした。

当時は教育的な効果の評価が難しかった重度の重複障害のある子ども等に対しても「文明社会であるならば、もっとも重い機能不全を抱える子どもに、ただ世話をするに甘んじてはならない。ゆっくりであっても、我々の明らかにした教育目標を目指し、常に彼らを支援する方策を見い出さなくてはならない。」と述べ⁶⁾、重複障害の子どもを決して単なる医療対象の子どもとせず、教育を行う対象であることの必要性を主張している。また、主たる障害がない学習遅滞の子どもや、移民の子どものように、家庭の言語環境が英語ではないために、英語で行われる授業で学習が難しい子どももその対象とした。この概念においては、「学習の困難さ(Learning Difficulty)」という考え方の基に特別な教育的な手だてを用いて教育を行うことを目指しているとも言える。

（2）ウォーノック報告における「教育の場と質」

次に2つめの「教育の場と質」についてである。

統合教育という視点から注目されているウォーノック報告であるが、この報告の中では、「教育の質」を高めることが重要であると示している。ウォーノック報告は、そもそも障害のある子どもの教育を普通教育とは一線を画したところに置くという英国でもみられがちだった伝統的考え方を廃することから出発し²⁶⁾、教育はできる限り通常の学校で行われるべきであり、そのためには、小学校・中学校の中で特別な教育的な手だてを整備することが必要であることを提唱している。

しかしながら、特別学校（Special School）の存在そのものを否定するのではなく、密度の高い教育の場が子どもに必要な場合に限定しつつも、特別学校の存在意義を認めていることには注目すべきである。例としては、障害が重度であるために必要とされる施設、教授法が小学校・中学校で用意できない場合や、対人関係や社会性に困難さがある情緒・行動障害がある場合、又は障害は軽くても重複していて小学校・中学校での特別な援助程度では効果が上がらない場合をあげている。

このようにウォーノック報告では教育的なニーズを中心とした教育を行うために、SENという概念を導入した。それまでの特殊教育が対象としていた子どもが全体の2%であったにも関わらず、その教育が対象とする子どもは20%と推測し、具体的な教育的な手だてを準備することを求めたのである。

IV. SENに関する課題

SENの概念について、ウォーノック報告を受けた政府白書（1980）では次のように述べられている⁷⁾。

「現行法は障害のある子どもはすべて単一の障害を有するものであると仮定しているが……いかなる分類体系をもってしても、一人一人の子どもの医学的、心理学的、教育的および社会的諸側面を同時に記述することは容易にできることではない。しかも、医学的診断は、子どもの教育上の必要条件を適切に分析評価するものでもない。ある意味では、一人ひとりの子どもの教育的ニーズはその子どもで『特別』なのである。それらのニーズはその子どもに特有なものだからである」。

このように、一人一人のニーズに応じるという考え方を実現するために、SENに「定義の曖昧さ」という課題が生じたことが説明されている。ここでは主に曖昧さのため、どのような課題が生じ、またそのような課題にどう対処しているのかについて取り上げる。

1. 教育的な手だての不平等に関する課題

障害のカテゴリーによるラベリングをやめた背景には、カテゴリー化をすることでカテゴリーの狭間にいる子どもを救うことや、障害のラベリングからくる社会的不利を未然に防ぐ目的があった。また、もともと英国では1970年以後、重複障害、自閉症、重度の身体障害の子どもの教育の問題に直面する中で、障害を分類すること自体の問題、すなわち、障害か健常かの絶対的な区別をすることができないことが専門家に気付かれていた¹⁴⁾。このことは、現在の我が国にもみられる状況である。障害区分の細分化を行えば行うほど、障害の状態の連続性という観点からは、子どもの障害分類の判断は難しくなる。また、重複した障害のある子どもへの教育的な関わり方が複雑になり、その教育的な支援方法の整合性を保つことが難しくなる。障害を細分化しながら、教育的な支援の方法を考えることは、手続きとしては明快だが、英国のSENはそれとは別の方法を採用したということになる。

障害のラベリングをやめたことで、どのような特別な教育的な手だてを提供するか、またそれをどの程度行うべきか等について、子どもの学習の困難の程度や内容を、一人一人について考えていくことが必要となった。ウォーノック報告の記述に関する項目の中で、学習の困難については記述することが重要であると述べられている⁶⁾。このような記述の手続きが増えたことにより、一人一人の子どもの実態について細やかにみていくこととなり、本人の障害による学習の困難さだけではなく、周囲の環境要因も意識化されるようになった。この手続きの煩雑さはSENの理念を反映しているといえることができる。

しかしながら、このように具体的な判断基準がないことで、子どもが通う学校や関わる教育関係者によって、教育的ニーズの理解に差異が生じてしま

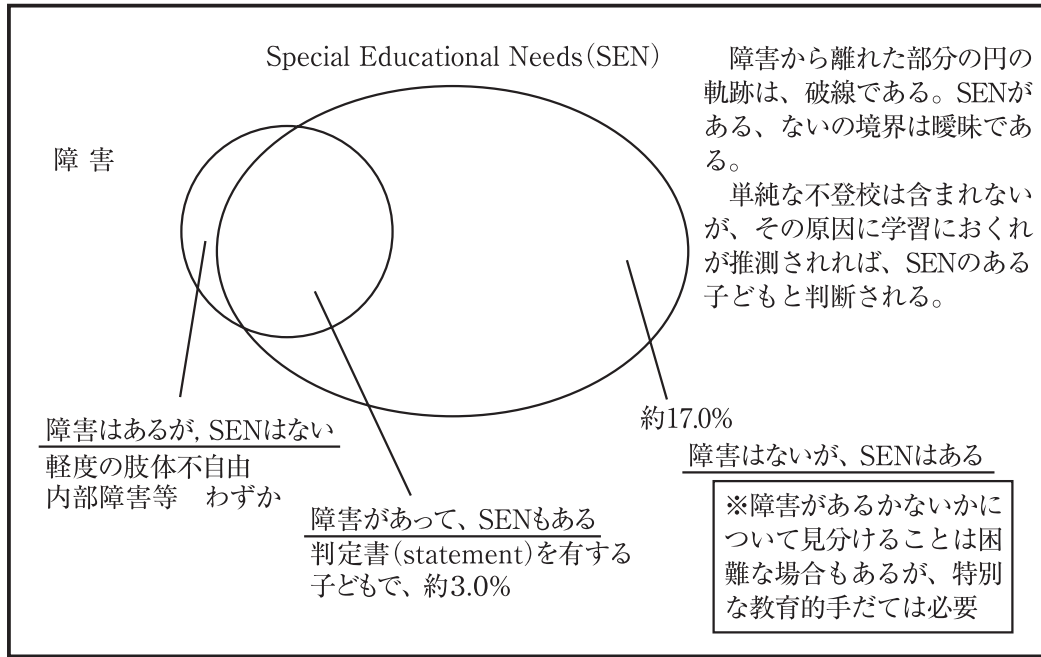


図1 「障害」と「Special Educational Needs (SEN)」の概念の重なりと違い
徳永 (2005)²³⁾

う可能性があることが指摘されている²⁰⁾。この問題は、管理職や教員集団が特別な教育的なニーズをどのように理解するかや必要とする予算をどう考えるか等の学校間の差にとどまらず、財政的に豊かな都市部とあまり豊かではない地方における格差もあり、場合によって保護者や子どもにとっては不服申し立てが必要になる事態になることがある。このような場合のために保護者がその子どもの扱いに不服がある場合に申し立てができる調停機関が設けられている。その詳細についてはガイドブック¹⁾において説明されている。

2. 「18%のSENのある子ども」についての課題

SENの対象となる子どもに関しては、ウォーノック報告と実際に施行された教育制度間に横たわる課題がある。それは、実際のSENのある子どもの割合についてである。ウォーノック報告では、SENのある子どもが20%と見積もられていたが。しかしながら、実際に1981年教育法が施行された時点では、従来の特殊教育が対象としていた2%の割合の子どものみに、SENの支援が必要であることを示す判定書（以下、ステートメントと呼ぶ）が発行されなかった。そのため残りの18%の子どもに対し

では具体的な手だてを講じることが難しく、しばらくの間、教育現場にSENに対する考え方について混乱が生じたようである²⁵⁾。実際には、SENがありながら、具体的な教育的な手だてを受けることのできない子どもを称して「18%のウォーノックの子どもたち」とよばれていた¹¹⁾。

学校現場において、特別な教育的な手だてを実施するためには、人員や教材等のリソースを確保する必要がある。しかしながら、こういった大きな制度改革を行った場合に、実態に見合った具体的なリソースを即時に提供することは困難である。なぜならば、教育的な手だてには連続性が必要であり、どの程度から具体的に予算をつければよいかということ判断するのが難しいからである。また、1981年教育法の施行時期には緊縮財政の時期と重なったため、簡単に予算の増加を望むことは難しい状況であった。

当初に作成された判定書（ステートメント）は学齢児の2%に対してであったが、施行から25年を経た現在においても、その作成は3%程度とウォーノックが考えた20%には及んでいない¹²⁾。この現状に対してウォーノック本人は「もう少しだけでもこれらの子どもに対する予算が増やされるならば、学

校自体が良くなり、子どもたちの生活の質も高まる」と述べている¹⁶⁾。

現在は特別な教育的な手だての必要性に応じて、予算が配分されるシステムがLEAにより展開されており、それによって補助教員をつけたり教材を購入したりすることが可能となっている¹⁾。しかしながら、この制度は学校側がLEAに対して所定の手続きを行い、審査されることで資金を得ることになっている。そのため、書類作成などの手続き上の煩雑さを避ける教員や、SENへの理解のない学校長などの場合には、このような申請が行われない場合もあり、この部分についても課題となっている。また、資金を得たとしても、この資金はいわゆる“紐付き”ではないため、得た資金を別の用途に流用するなどの事例があるため、予算の使い方についての明確な基準がないことが問題視されている¹⁰⁾。

判定書（ステートメント）と支援の関係については理解が難しい部分だが、徳永(2005)の示す図(図1)²³⁾をみると、判定書を持たないがSENのある子どもと、判定書がありSENのある子どもの関係を理解することができる。

3. 判定書を得るための手続きと教育的な手だてを得るための手続きの煩雑さに関する課題

学習上の困難に直面している子どもの状態を評価（アセスメント）する場合には、その子どもの学習上の困難の原因となるものを何らかのカテゴリーから選び、それに適用できる教育的な手だてを選ぶ方が時間的な制約やコスト的なメリットから考えると効率的である。こうした理由から、以前は英国においても学習困難の要因をカテゴリーに分け、障害種を用いてきた。

またステートメントを作成するには、医療面、心理面等多方面からのアセスメントが必要であるが、そのためには時間が必要である。また、経費面からも複数の専門家に依頼するために、およそ3千ポンドから4千ポンド（日本円にして70万円から90万円程度）が必要であり、このことは、政府にとって大きな負担となっている。この経費が大きいために、子どもへの教育的な手だてにまで資金を回すことができないという問題が生じている¹⁰⁾。

さらに、本来は教育的な手だてを得るための判定書だが、実際には判定書を得ても自動的に資金が得られる制度ではないため、小学校・中学校に在籍している子どもにとって、判定書を保有していても、直接の支援、つまり利益にはならないこともある（判定書を保有しているとLEAから資金を得やすくなる可能性はある¹⁾）。

またこの判定書については、毎年内容の更新が求められている⁹⁾。この業務はSENコーディネーター（Special Educational Coordinator : 以下SENCO）が年度末に行うこととなっており、その作業は負荷が高いために、具体的なSENCOとしての業務や子どもの指導が難しくなるという課題もあり、今後検討が必要であると指摘されている²⁰⁾。

V. 現在の我が国の特別支援教育におけるニーズと支援の位置づけ

1. 特殊教育と特別支援教育

英国の教育制度とSEN及びそれらの課題について述べてきたが、ここからは我が国における障害のある子どもへの教育システムとその課題について検討する。

これまで日本では、対象となる子どもの特性に適した教育課程・教育方法および教育メディアなどを通じ、教科教育・治療教育および職業教育を実施する特殊教育がすすめられてきた²⁸⁾。

そのため、障害があることにより、通常の学級における指導ではその能力を十分に伸ばすことが困難な子どもに対しては、一人一人の障害の種類・程度等に応じ、特別な配慮の下、盲・聾・養護学校や小・中学校の特殊学級での教育が行われてきた。また平成5（1993）年には、通常の学級に在籍する障害のある児童生徒が、通常の学級で教科等の指導を受けながら、特別の指導を特別の場で受ける「通級による指導」が制度化された。このように我が国は子どもの障害や発達の程度に応じた教育を行うための多様な仕組みを増やしてきている。

平成13（2001）年1月に示めされた文部科学省の「21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議」による「21世紀の特殊教育の在り方につ

いて～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～（最終報告）」では、「特殊教育については、これまで児童生徒等の障害の種類、程度に応じて特別の配慮の下に手厚くきめ細かな教育を行うため、盲・聾・養護学校や特殊学級などの整備充実に努めてきたところである。」というように、従来の特殊教育が少人数指導などの特別の配慮等を基本に、障害の種類と程度に応じたきめ細やかな対応をしてきたことを述べている。

今回の学校教育法の一部改正（平成18（2006）年6月21日）では「特別支援学校は、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者（身体虚弱者を含む。以下同じ。）に対して、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とする。」といった規定に改められた。この点については、環境要因の変更にまでは踏み込んでいないが、障害そのものよりも、障害とその子どもを取り巻く環境から生じる一人一人違った学習や生活の困難を教育の中で取り扱うというように読むことができる。

こうしたことから、教育的な支援について、子どもの障害カテゴリーからのみ考えるのではなく、障害のある子どもが直面している学習上や生活上の課題にも目を向ける視点が付加されたものと考えることができる。

2. 特別支援教育における「教育的なニーズ」概念

特別支援教育では特殊教育に比べ、障害カテゴリーよりも、個に対応した教育をしていこうという姿勢が見て取れることは先に述べた。この新しい枠組みでは、「障害のある子どもの一人一人の教育的ニーズに対応した教育」という理念で、「教育的なニーズ」という概念が導入されている。この概念の導入は、先にも述べた障害に対する世界的な動向を取り入れたものと解釈できる。この概念は英国の教育制度におけるSENに類似した考えである。

英国のSENの定義は、「学習の困難さ」や「特別な教育的な手当て」を軸に規定されている。一方で特別支援教育の「教育的なニーズ」については、文

部科学省の通知や答申・報告書等で明確に定義している部分はない。こういった定義のない中で、徳永（2004）によれば、文部科学省が出した「小・中学校におけるLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」の中のニーズの使われ方として①子どものカテゴリーとして使用する場合、②手だての支援の明確化の手続きを説明する場合、③要望や希望、期待を意味する場合の3つのタイプに整理できると指摘している²²⁾。

また、「教育的なニーズ」という用語自体も、この「小・中学校におけるLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」¹⁷⁾や「21世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～（最終報告）」²⁸⁾の中では、「特別な教育的なニーズ」という言葉が用いられているのに対し、「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」以降では、「障害のある子供の一人一人の教育的ニーズ」のように「障害のある」という言葉が併記されるようになった。「一人一人の教育的なニーズ」ということを障害のある子どもの教育の枠組みでとらえ、「障害」がより強調された表現に変化しているといえる。このことは、現在の特別支援教育の理念を実現するために、いったん対象とする児童生徒の範囲を限定したとも解釈できる。しかし、障害のない子どもであっても教育的なニーズが存在することは、ウォーノック報告のSENの連続性の議論からも明らかであり、今後、障害のカテゴリーと教育的なニーズについての整合性を整理することは大きな課題といえる。

我が国の特別支援教育では「障害のある子どもの一人一人の教育的ニーズ」という言葉のもと、「障害」を上部構造に、子どもの実態把握などを下部構造に位置づけていると考えられる。こうした構造の利点は、「障害」を明確化することで支援内容への接続がより簡便になることである。一方で、特殊教育から特別支援教育になり「教育的なニーズ」という用語が明確に記されるようになった背景には、障害よりも子どもの直面している困難に焦点化するこ

とが重要であるという考え方が影響しているのである。この子どもの直面している学習上の困難への支援という視点を、障害概念を残ししつつどのように維持していくかは、今後の課題といえることができるだろう。

3. 分類の視点から見た英国と我が国の教育的ニーズとその課題

ニーズという概念には、複数の意味づけがあることを前述した。複数の意味が一つの言葉に込められているときには、どこかでその意味を整理する必要がある。意味が取り違えられたまま物事が進行した場合、進行するにつれて齟齬が生じてくるからである。意味づけされているものは、その概念を明らかにした上で議論を進められなければならない。

近年、障害は個が有する障害そのものとしてではなく、周囲の環境との中で相対的、多様に生じるものであるという認識が広く受け入れられるようになってきている。この障害の捉え方の変化は、「医療モデル」から「社会モデル」へなどと説明され¹⁸⁾、社会福祉における新たな価値観として、基本的なものと位置づけられている。しかし、教育現場における「障害」の捉え方について、社会モデルのみから理解することは非常に難しいと考えられる。なぜならば、教育の目的は社会的な自立や自己実現を目指すことであり、「子どもが学習する」「学習して力を高める」「子どもに変化を迫る」というパラダイムが教育の基本であるからである。教育の中では、「障害」は、特殊なものではなく中立的な属性として位置づけ、学習や生活における困難さを把握し、そこに生じる「教育的ニーズ」への対応を重視し、将来的に社会の中でできるだけ充実し、質の高い生活を送ることが可能となる取り組みが必要である。そのためにも「教育的ニーズ」については、子どもに関わるすべての人々が継続的に考え、お互いに議論をする必要があるだろう。このことは、ニーズ概念の項で述べた、様々な立場からのニーズを総合して、子どものためにより良い教育を実現可能とすることだと考えられる。

こうしたことを踏まえて、ニーズ概念の議論の方向性としては、「障害のある子どもの学習の困難さ」

を基準にするのか、あるいは障害のある子どもが学習指導要領に沿った学習をするための教育的手だてを基準にするのか、あるいはさらに踏み込んで、英国のSENのように障害カテゴリーにとらわれず、個々の子どもの「学習の困難さ」を基準に置くのかなどが論点としてあげることができる。この教育における理念とそれを実現するための目標を定めるための検討が必要となるだろう。

VI. おわりに

本稿では、1978年のウォーノック報告に始まる英国の教育制度の変遷と、SENの考え方とその教育の理念とシステムに関する考え方を手がかりに、今後の我が国の特別支援教育における「教育的なニーズ」の取り扱いに関する課題点について考察した。

ウォーノック報告が定義したSENの概念規定は曖昧であるとされながら、その重要さと幅広さのために長らく多くの議論が継続されてきている。また相対的な用語である「学習の困難さ」を概念規定の柱としたゆえに、より曖昧さが生じたと考えてきた。しかしながら、それらのために判定書（ステートメント）を作成するときや、教員が子どもへの「特別な教育的な手だて」を考えるときに、「教育的ニーズ」「学習の困難さ」に関する議論を継続させる機能が、この概念の中に含まれているのかもしれない。

我が国の特別支援教育では、障害カテゴリーを残しつつ、「教育的ニーズ」を重視した教育理念を示している。この障害カテゴリーを維持している部分が英国の教育制度とは大きく異なる点である。障害のある子どもの教育的なニーズという、「障害」の限定をつけることで、これまでの特殊教育との整合性を維持していると考えられるだろう。この部分は過去の蓄積してきた専門性などの遺産を活用する上で、利便性の高い考え方ではある。しかし今後、障害のある子どもの教育に対する小・中学校の役割が増大するとすれば、この「教育的なニーズ」を障害から考えていくのか、あるいは子どもの特別な支援の必要性から考えていくのかは、いっそう議論の必要があるだろう。それは、小・中学校では学

級集団を単位に教育が提供されており、障害のカテゴリーだけではとらえられない学習困難な子ども等の「教育的なニーズ」についても検討していく必要が生じると考えられるからである。一方で、英国では発生頻度（出現率）が低いSENとして、障害カテゴリーの復活が検討されている²³⁾。こういった状況を考えると、「教育的なニーズ」だけや「障害カテゴリー」だけではとらえきれない部分があることが考えられる。今後は教育現場の取り組みやそこで生じる課題を検討しつつ、小・中学校では「教育的なニーズ」を中心に置いた支援を考えたり、特別支援学校では、障害のカテゴリーも重視しながら「教育的なニーズ」を考えたりなど、その状況や子どもに応じた「教育的なニーズ」について考える必要がある。

引用文献

- 1) Advisory Centre for Education : Special Education Handbook, 8th ed., 2004.
- 2) Bradshaw, J. : A taxonomy of social need. In McLachlan, G.(Ed.), Problems and progress in medical care, Oxford, UK: Oxford University Press, 1972.
- 3) ブライアン・サイモン：現代の教育改革—イギリスと日本—, エイデル研究所, 1987.
- 4) Croll, P., & Moses, D. : Special needs in the primary school: One in five?, London: Cassell, 2000.
- 5) Department for Education and Science: Education Act 1944, London: HMSO, 1944.
- 6) Department for Education and Science : Special educational needs: Report of the committee of enquiry into the education of handicapped children and young people(The Warnock Report), London: HMSO, 1978.
- 7) Department for Education and Science : Whitepaper special educational needs, London: HMSO, 1980.
- 8) Department for Education and Science : Educational Act 1996, London: HMSO, 1996.
- 9) Department for Education and Skills : Special educational needs: Code of practice, London: DfES Publications, 2001.
- 10) 藤本裕人・横尾 俊：我が国の障害児教育の経費策定と評価に関する研究, 平成17年度－18年度科学研究費補助金(萌芽研究)研究成果報告書, 国立特別支援教育総合研究所, 2008. (刊行予定).
- 11) Gipps, C., & Gross, H. : Warnock's eighteen per cent : Children with special needs in primary schools, London: Falmer Press, 1987.
- 12) 石塚謙二・徳永 豊：「特殊教育」および「特別な教育的ニーズのある子ども」の定義と特殊教育の現状について, 主要国の特別な教育的ニーズを有する子どもの指導に関する調査研究, 平成11年度－13年度科学研究費補助金(特別研究促進費(2))研究成果報告書, 国立特殊教育総合研究所, pp.19-21, 2002.
<http://www.nise.go.jp/kenshuka/josa/kankobutsu/pub_f/F-101/chapter03/chapter03_e02.html>.
- 13) 木幡敬史：英国における民間との連携と学校格差, 2001年度森基金海外フィールドワーク報告書.
<<http://www.kri.sfc.keio.ac.jp/report/mori/2001/c-kokusai/c-2/mori2001report.htm>>.
- 14) 小嶋英夫：学校から成人生活への移行—イギリスの「ウォーノック報告」および「特殊教育に関する政府白書から」—, リハビリテーション研究, 36, 15-20, 1981.
- 15) 小泉正美：プラウデン報告書—イングランド初等教育制度改革案の意義—, 北海道教育大学紀要, 第一部C教育科学編, 19(2), 135-146, 1968.
- 16) 三友社出版：特別なニーズ教育とウォーノック女史, 1999. (講座 転換期の障害児教育, 第1巻), (ビデオカセット(45分): VHS).
- 17) 文部科学省(編)：小・中学校におけるLD(学習障害), ADHD(注意欠陥／多動性障害), 高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン(試案), 東洋館出版社, 2004.
- 18) 小田侯朗・横尾 俊：聴覚障害児の障害認識に関する研究, 国立特殊教育総合研究所研究紀要, 27, 35-45, 2002.
- 19) 岡本秀明：第1部 ニーズ概念の検討, ケアプラン作成手法『星座理論』についての研究, 大阪市立大学生活科学部長寿社会科学研究室, pp.3-10, 2000.
- 20) Robertson, C. : Time for the thinking to stop. Special children, pp.9-10, 2005.
- 21) Special Educational Needs Policy Options Group : Allocating resources for special educational needs provision, A NASEN Publication, 1994.
- 22) 徳永 豊：教育的ニーズ, 肢体不自由教育, 167, 55-56, 2004.

- 23) 徳永 豊：「特別な教育的ニーズ」の概念と特殊教育の展開—英国における概念の変遷と我が国における意義について—, 国立特殊教育総合研究所研究紀要, 32, 57-67, 2005.
- 24) 都村敦子：ソーシャル・ニードを把握するいくつかのアプローチについて, 季刊社会保障研究, 11(1), 27-40, 1975.
- 25) 矢吹美美子：イギリスにおける統合教育とその基盤的背景, 関係学研究, 16, 33-42, 1988.
- 26) 矢野裕俊：英国の障害児教育—「ウォーノック報告」に見る改革への道—, 日本盲人福祉研究会, 1980.
- 27) World Conference on Special Needs Education, Access and Quality : Salamanca statement and frame for action on special needs education, Salamanca, Spain, 1994.
- 28) 21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議：21世紀の特殊教育の在り方について——一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について—(最終報告), 2001.
- (受稿年月日：2007年9月6日, 受理年月日：2007年12月7日)

Current status and issues in language training by resource room instruction (for children with hearing loss): From communication to literacy

YOKOO Shun

Department of Teacher Training and Information, National Institute of Special Needs Education (NISE), Yokosuka, Japan

Received September 6, 2007; Accepted December 7, 2007

Abstract: The system of education for children with disabilities in Japan has changed from that of special education to that of special-needs education, and at the same time the concept of “educational needs” was incorporated into the education for such children. Currently, an active discussion on the concept of “educational needs” is being conducted in European countries and at international institutes aiming at education to respond to the needs of individual children. There are both subjective needs that a child feels and objective needs that specialists suggest. Recently, the subjective needs that a child feels have been emphasized from a democratic viewpoint. In the educational system in the UK, children with “special educational needs” are defined as “children who need ‘special educational provision’ because of their ‘learning difficulty regardless of the category of their disability.’” On the other hand, the system of special-needs education in Japan has been designed on the basis of the category of the disability. The definition of “educational needs” in this system is still being discussed and remains to be established. In this paper, we first organize the concept of needs in the field of social welfare, organize the concept of “educational needs” in special-needs education on the basis of the concept of “special educational needs” that has been addressed in the UK, and then examine the future issues regarding the concept of “educational needs” of individual children.

Key Words: Special educational needs, Special-needs education, Educational needs, Educational difficulty, Category of disability