

イギリス特殊教育に対する「1988年教育改革法」の影響

河 合 康*

(平成2年6月30日受理)

要 旨

イギリスの特殊教育は、「1970年教育法」による全員就学の実現、並びに「ウォーノック報告」の提言を法制化した「1981年教育法」の施行により着実に進展してきた。一方、1988年7月29日に戦後の教育制度の枠組み全体を根本的に変革した「1988年教育改革法」が成立した。本稿では、同法の内容を概括し、同法が、戦後発展してきたイギリスの特殊教育制度にいかなる影響を及ぼすかについて検討を加えた。その結果、全国共通カリキュラムと全国統一到達度評価の導入、学校定員の開放と国庫補助金学校の認可による親の学校選択の機会の拡大は、いづれも能力主義を助長し、学校間の競争を激化させ、学校の序列化を生み出すものであることが指摘された。特別な教育的ニーズをもつ子どもはこの序列化された学校体系の末端に追いやられ、統合教育も後退していくことが推測された。また、地方教育当局から学校へ多くの権限が委譲されることにより、これまで地方教育当局単位で調整されていた種々の援助サービスが崩れる可能性があることが指摘された。

KEY WORDS

special educational needs 特別な教育的ニーズ Warnock Report ウォーノック報告
Education Act 1981 1981年教育法 Education Reform Act 1988 1988年教育改革法

1 は じ め に

戦後のイギリス公教育の制度的基盤は、特殊教育の場合も含めて「1944年教育法」(以下「44年法」と略称する)にあった。しかし、1988年7月29日に、「44年法」を根本的に変革する「1988年教育改革法」(Education Reform Act 1988)¹⁾(以下「改革法」と略称する)が成立した。同法は、1987年11月20日に議会に上程されていた法案(Education Reform Bill)が成文化されたものである。法案の段階では147条であったが、審議の末、修正・追加等がなされ、最終的には238条にも及ぶ長文となった。

「改革法」の全体的なねらいは、地方教育当局の権限を縮小し、学校への中央政府の統制力を強めること、及び親の学校選択権を拡大して学校間に競争原理を導入し、子どもの学力水準の維持・向上を図ることに集約される。「改革法」に対する見解は様々である。「改革法」の導入により、教育内容や教育水準の学校間、地域間の格差が是正され、全体的な知的基礎学力の

* 障害児教育講座

向上が図られる、と積極的に評価する者もあるが、他方では、「改革法」は学校間の競争を助長し、能力主義的傾向を強め、選別機能を重視した過去教育形態へ回帰させるものである、とする批判的な見解もある。イギリスの特殊教育関係者も、戦後の特殊教育制度の発展を後退させるものではないかと懸念する声強い²⁾。

本研究では、まず、戦後のイギリス特殊教育の展開・発展の経緯を明らかにし、次に、「改革法」の施行により教育制度の枠組全体が変革された場合、特殊教育がいかなる影響を受けることになるのかを考察することを目的とする。

2 戦後の特殊教育の展開

戦後のイギリスの特殊教育制度の基盤は「44年法」にある。同法により、特殊教育の基本的な方針と施策が明確に示されることになった。従来、特殊教育に関する法規は、普通教育の一般規定から除外されていたが、「44年法」第8条により、特殊教育関連規定が一般の初等・中等教育に関する諸規定の中に位置づけられたのである。

障害の種類については、「44年法」第33条及び翌1945年の教育大臣規則に基づき、盲 (blind)、弱視 (partially sighted)、聾 (deaf)、難聴 (partially hearing)、虚弱 (delicate)、糖尿 (diabetic)、教育遅滞 (educationally subnormal)、てんかん (epileptic)、不適応 (maladjusted)、肢体不自由 (physically handicapped)、言語障害 (speech defect)、の11種に分類された。その後、「1959年障害児童生徒及び特殊学校大臣規則」(The Handicapped Pupils and Special Schools Regulation 1959)により、上記の糖尿が虚弱のカテゴリーに包含され、10種となった。また、「44年法」第34条でこの種の障害児の教育措置や、それに対する地方教育当局 (Local Education Authority) の義務も明確に規定された。しかし、すべての障害児に対して教育が保障されたわけではなかった。なぜなら、「44年法」第57条で、学校教育に不適当な児童生徒についての規定がなされ、彼らの措置は保健当局の管轄としたからである。これは、事実上の就学免除を意味していた。

1960年代に入ると、就学が免除されていた障害の重い子どもたちにも教育の機会を与えるべきであるという運動が強まってきた。そして、1970年についに、それまで学校教育に不適当とされていた子どもの措置を、保健当局から教育当局に移管することを規定した「1970年教育法」が成立し、翌1971年4月に施行された。これにより、障害児の全員就学が実質的に実現することになった。かくして、1970年代になると、全国の特殊教育諸学校数とそこに在籍する児童生徒数が飛躍的に増大していった。しかし、それに伴い、新たな問題が生じてきた。具体的には、重度障害児の教育のための専門家の確保、専門家間の協力の必要性、障害のカテゴリーの再検討、統合教育の方向づけ、就学前教育、義務教育終了後の措置、などの問題が挙げられる³⁾。

こうした状況に対処するため、1973年9月、時の教育科学省 (Department of Education and Science) 大臣で現首相のマーガレット・サッチャーは、特殊教育の問題全般を検討するために「障害児者教育調査委員会」(Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People)を設置した。委員長には、オックスフォード大学のメアリー・ウォーノック (Warnock, M.) 女史が選出された。同委員会は1974年9月から調査活動を開始し、1978年5月に「特別な教育的ニーズ」(Special Educational Needs)⁴⁾と題する報告書を提

出した。同報告書は、委員長の名前をとって、別名「ウォーノック報告」と呼称されている。

「ウォーノック報告」は417ページからなり、全体を19章と付録に分け、特殊教育全般にわたって200項目以上の勧告を行った。「ウォーノック報告」の中で最も注目すべき点は、従来の障害種別カテゴリーを撤廃し、報告書のタイトルにもなっている「特別な教育的ニーズ」という概念を導入したことである。「ウォーノック報告」では、障害種別カテゴリーを撤廃した理由として、次のような点を挙げている⁵⁾。1) 多くの子どもが複数の障害を合わせ持つようになり、単一のカテゴリーに分類するのが困難である、2) 医学的観点に基づく障害カテゴリーは教育学的にみてあまり意味がない、3) 障害カテゴリーは否定的なラベリングをもたらす、4) カテゴリー化により子どもの障害と子どもが必要としている教育形態が混同されてしまう可能性がある、換言すれば、同種の障害カテゴリーに属する子どもはすべて同種の教育措置を必要とするという固定的な考えをもたらす、5) どのカテゴリーにも該当しない子どもが取り残される、6) カテゴリー化は健常児者と障害児者の間の違いを強調するものである。

そして、「ウォーノック報告」では、全学齢児童の5～6人に1人はなんらかの時期において「特別な教育的ニーズ」を有すると推定した⁶⁾。この包括的な概念の導入により、特殊教育の対象は著しく拡大されたのである。「特別な教育的ニーズ」という概念の趣旨は、従来の障害種別に応じた画一的な教育措置ではなく、個々の子どもの具体的なニーズに即応した柔軟な教育措置を講じようとした点、及び、従来適切な教育を受けることなく普通学級に放置されていた子どもも特殊教育の対象としようとした点、にあるといえる。その他、「ウォーノック報告」では、早期発見・早期教育の充実、統合教育の推進とその原則の確立、親の教育への関与の機会の拡充、特殊学校の新たな役割、義務教育終了後の教育の強化、教員養成の充実、等の提言を行った。

政府は「ウォーノック報告」の勧告を検討し、1980年に政府白書「教育における特別なニーズ」(Special Needs in Education)⁷⁾を公表した。その中で、勧告に対する政府の考え方や今後の方針を述べると共に、「ウォーノック報告」の精神を尊重して、教育法を制定する旨も明らかにした。政府白書の提言に基づいて、1981年10月31日に全21条と4つの附則で構成された「1981年教育法」(Education Act 1981)⁸⁾(以下「81年法」と略称)が成立した。

3 1980年代における特殊教育の動向

3. 1 「1981年教育法」の施行

「81年法」は同法の施行規則⁹⁾と共に、1983年4月1日に施行された。「81年法」は上記の「44年法」の中の特殊教育関連規定を大幅に修正し、特殊教育制度の新たな枠組みを構築したという点で、大きな意義を持っていた。「81年法」の骨子をまとめると、次の4点になる。

第一は、従来の障害種別カテゴリーを法的に撤廃し、「ウォーノック報告」で提起された「特別な教育的ニーズ」という包括的な概念を導入したことである。

第二は、統合教育の原則を明確にしたことである。地方教育当局には、「特別な教育的ニーズ」をもつ子どもに対して特別な教育措置を講じる義務が課せられているが、この措置は、親の意見を考慮した上で、できるだけ普通学校で講じなければならないとされたのである。ただし、統合教育実施の条件として、以下の3点が挙げられていた。①「特別な教育的ニーズ」をもつ

子どもが、適切かつ特別な教育措置を受けられること、②「特別な教育的ニーズ」をもつ子どもと一緒に教育を受けることになる子どもに効果的な教育を与えるのを妨げないこと、③財源を有効に利用すること。

第三は、「特別な教育的ニーズ」の評価に関する手続きが整備されたことである。また、評価の結果、「特別な教育的ニーズ」をもつと判断された子どもについては、判定書¹⁰⁾という文書を作成する義務が地方教育当局に課せられた。

第四は、特殊教育における親の権利が拡大したことである。具体的には、子どもの教育措置の決定に親が関与できる機会が拡大したこと、上述の判定書の内容に関して不服申し立てを行う権利が認められたこと、が挙げられる。不服申し立ては、不服審査委員会と教育科学省大臣に対して2回行うことができる¹¹⁾。

3. 2 「81年法」実施後の状況

「81年法」の施行により、80年代のイギリス特殊教育は新たな制度的枠組みを得たが、実際にはどのような展開を見せたのであろうか。

「81年法」実施にあたっての大きな問題点は、必要とされる特別な経費を政府が地方教育当局に支給しなかったという点である。このため、特別な教育的ニーズへの取り組みがそれぞれの地方教育当局によりかなり異なるという結果を招くことになった。

こうした状況は、「81年法」の基調となっている「特別な教育的ニーズ」という概念の捉え方の相違に顕著に表れている。それは、判定書が作成されている子どもの比率をみれば明らかである。Avonでは判定書が作成されている子どもは全学齢児童生徒の4%を越えており、そのうち半数以上が普通学校で教育を受けている。それに対し、Merton, Gloucestershire, の比率は0.2%であり、Hereford & Worcesterに至っては0.04%と極めて低い値を示している¹²⁾。こうした地域では判定書が作成される子どもは重度な子どもであるため、そのほとんどが特殊学校に在籍することになる。

イギリス全体でみると、判定書が作成されている子どもは1.7%¹³⁾程度であり、「ウォーノック報告」が提唱していた5人に1人が特別な教育的ニーズをもつという推定とはほど遠い値となっている。この理由としては、評価手続きに親が関与できるようになり、また、多くの専門家によりかなり詳細な評価がおこなわれるようになったが、判定書が作成されるまでに相当な期間を有してしまい、さらには、判定書を年1回再審査しなければならないために、現在の人的・物的資源が乏しい状況では多くの子どもを「81年法」の評価の対象にするのが難しいことが考えられる。

統合教育の実態については、障害種別、年齢、地域差等の要因により異なってくるため一般化して評価することはできないが、80年代以降様々な取り組みが工夫されてくるようになった。たとえば、巡回教員による治療サービスを提供したり、普通学校の教師に補助スタッフを配置して援助サービスを提供するなどして、統合教育を推進している地域も多い。また、Coventryなどの地方教育当局は、普通学校教師対象の特殊教育に関する現職教育プログラムを開発して教師の資質向上に努めている¹⁴⁾。最近では、特定の教員だけに特殊教育を担当させるのではなく、校長を含めたすべての教職員と親が一体となって学校全体として特別な教育的ニーズをもつ子どもの教育・指導にあたっていくとする「Whole School Approach」¹⁵⁾という概念が広まってきている。この際、重要な役割を担うことになるのが特殊教育担当部 (special needs

department) であるが、こうした部を設置する学校が特に中等学校で多くなっている。また、特殊学校が統合教育推進のためのリソースセンターとして機能している地域もでてきている。たとえば、Avon, Gloucester などの地方教育当局では、特殊学校の教師がチームを組織し、同じ地区の普通学校で統合教育を実践している教師に、指導法や教材・教具についての知識・助言を与えたり、特別な教育的ニーズをもつ乳幼児の就学前教育を援助するなど、自らの知識や経験を生かした価値のあるサービスを提供している¹⁶⁾。

このように、イギリスの特殊教育は、種々の問題点や課題を残しながらも、また、多少の地域差は認められるものの、少ない財源の中で既存の資源を再配分しながら、着実に進展してきた。しかし、「改革法」の施行によって、これまでの蓄積が崩れてしまいかねないという危機感を特殊教育関係者の多くは持っている。では、具体的には、「改革法」はいかなる内容を有しているのだろうか。

4 「1988年教育改革法」の内容

4. 1 全国共通カリキュラム (National Curriculum) の導入

従来イギリスでは、日本の学習指導要領や教科書検定に相当するものはなく、学校と教師の教育の自由が保障されていた。しかし、「改革法」は、全国共通カリキュラムを設定し、全国共通の学習水準を示した。全国共通カリキュラムは、数学、英語、理科の3教科からなる中心教科 (Core Subjects) とその他の基礎教科 (Foundation Subjects) で構成される。基礎教科の内容は、歴史、地理、技術、音楽、美術、体育、現代外国語 (中等学校のみ) である。各教科について、到達目標、学習内容、評価基準がそれぞれ決められる。到達目標は10のレベルから成っている。Table 1 は、数学の到達目標のひとつである「データの取り扱い」の一例を、また、Fig. 1. は、各レベルがおおよそどの年齢段階に相当するかを示したものである¹⁷⁾。全国共通カリキュラムは、教育科学省大臣が創設し、改訂する権限を有する。全国共通カリキュラムが全授業時間に占める割合は70%程度である。

4. 2 全国統一到達度評価 (Standardized Assessment Task) の実施

「改革法」では、義務教育を第1段階 (5～7歳)、第2段階 (8～11歳)、第3段階 (12～14歳)、第4段階 (15～16歳) の4つに分け、各段階の終了時点で、全国統一形式の到達度評価が実施される。7歳と11歳の時には3つの中心教科について、また、14歳の時には全国共通カリキュラム全教科について実施される。16歳の時のテストは、中等教育修了一般資格試験 (General Certificate of Secondary Education) によって代替される。全国統一到達度評価の導入にあたって、「学校試験・評価審議会」 (School Examination and Assessment Council) が設置され、評価に関するすべての事柄を監督することになっている。到達度評価の結果は、親と子どもにも文書で伝えられる。また、各学校ごとに、どの到達目標のどのレベルに何人の子どもがいるかが11, 14, 16歳での評価では公表される。7歳児の結果を公表するか否かは各学校が決定する。全国統一到達度評価の実施予定計画を示したのが Table 2 である¹⁸⁾。

Table 1 全国共通カリキュラムの例 (数学;到達目標「データの取り扱い」)

レベル 1

- 対象物を分類するための基準を選び、正確に（矛盾なく）用いる。

レベル 2

- 対象物を分類するための基準を選ぶ：観察や出来事の結果を記録する。
(例) 学校へ歩いて通う子供とバスや車で通う子供を分類する。
- データ集計用紙を作成し、度数表を作るためのデータを記録するためにそれを用いる。
(例) 餌台に集まる鳥の種類と数を記録する。

ツグミ	上	2
スズメ	正	5
コマドリ	—	1
アオガラ	下	3

レベル 3

- 表とリストから特定の種類の情報を引き出す。
(例) 表の中から価値のあるもの、カテゴリ中の各項目の価値を読み取る。
- 情報を簡単なデータベースに入れたり取り出したりする。
(例) 天候の統計や身長、生年月日、年齢等の個人的データを扱う。

レベル 4

- データが必要となる事柄を特定する：適当な等区間の階級に画線法を用いて、離散的なデータを収集、整理し、順位づける。グループ分けされたデータとして、度数表を作成する。
(例) 生まれ月別の児童の数を記録する。
- データの平均値と範囲を理解し、計算し、使用する。
(例) 試合数の異なる 2 つのホッケーチームの得点の記録を比較するために平均値を計算する。
- コンピュータのデータベースとやりとりする。

レベル 5

- データを集めるために観察用紙を作成し、使用する：結果を照合、分析する。
(例) 環境調査のため簡単な動植物の生息地の記録を考える。
(例) 乗車人数ごとの車の数を数える。
- 等区間の級間を用いて連続的なデータを収集し、分類し、順番づける：グループ分けしたデータの度数表を作成する。
(例) 一学年の子供の身長の情報を集める。
(例) 理科、地理、技術のような科目の実験や測定を通してデータを扱う。
- データをデータベースに入力し検索して結論を引き出す。
(例) 国勢調査のデータを利用して伝染病の影響に関する結論を引き出す。

レベル 6

- データが必要となる事柄を特定する：データを収集するために適当な観察用紙を作成し、使用する：結果を照合、分析する。
(例) 横断歩道をつくるのに最善の場所を決める。
- (偏りを考慮した)意見を調査するために質問紙を作成、使用する：結果を照合、分析する。
(例) 詩、音楽、文学、芸術、テレビ番組等に関する趣味を調査する。

レベル 7

- 単純な仮説をたてる：この仮説をテストするために質問紙 (Yes/No 方式) を作成、使用する：仮説が有効かどうかを調べるため結果を収集、分析する。
(例) 児童/親は学校が 8 時に始まり、昼休み無しで 14 時に終ることを好むという仮説をたて、これを検定する。
- 関係したデータを用いて、適当に定義された階級の中に記録したり分類したりする：度数表を作成する：計算機を使って平均値を計算する。
(例) 表を用意する：平均を計算する。

(a) 身長測定：

120cm から 200cm までについて 10cm 間隔で調べる：級間は以下のように定義する：

区間	階級値
$120 \leq h < 130\text{cm}$	125cm
$130 \leq h < 140\text{cm}$	135cm
$140 \leq h < 150\text{cm}$	145cm, etc.

$h = \text{身長 (センチメートル)}$

(b) 試験の点数：0 点から 100 点までを 10 点間隔で分類する

区間	階級値
0-9	4.5
10-19	14.5
20-29	24.5
30-39	34.5

- 与えられたデータから度数分布の平均、メジアン、モード、範囲を見だし、結果を解釈する。
(例) 年齢の異なる子供の身長の平均を比較し、結果を解釈する。

レベル 8

- 各質問に対し 3 つ以上の選択肢を持つ適当な質問紙を作成する：仮説を検定するために結果を照合、分析する。
(例) 製品を好みの順にリストアップした結果によって得た回答を分析する。
- 累積度数表を作成する。

レベル 9

- 母集団を調査するために標本抽出を使う。異なった大きさの標本の信頼度を認識する。

レベル 10

- 異なった分散を用いて変量の範囲を書き上げる：データの標準偏差値を計算する。

4. 3 入学定員の開放 (open enrollment)

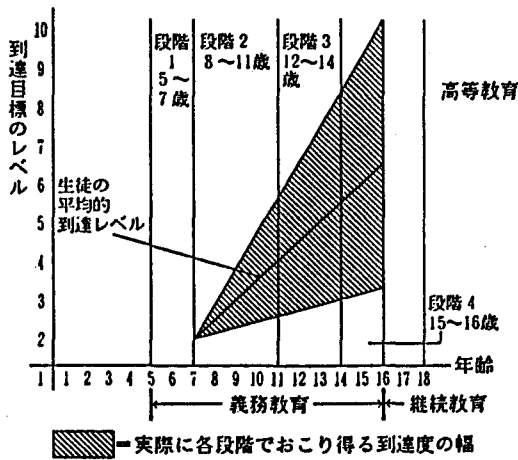


Fig. 1 到達目標のレベルと年齢の関係

70年代後半以降、イギリスでは、児童生徒数の減少という深刻な問題に直面した。これは、学校の統廃合という形で顕在化してきた。これまで各地方教育当局は学校の統廃合を食い止めるために、各学校の入学定員を一定の割合で減じて調整してきた。「改革法」ではこれを撤回し、親の学校選択の機会を拡大したのである。つまり希望者の多い学校は、収容能力の上限まで子どもを入学させることができるようになり、地方教育当局はこれを制限することはできなくなった。

4. 4 オプティング・アウト (opting out)

従来、地方教育当局は、管轄内のすべての公立学校について責任を有しており、就学前教育から高等教育まで必要とされる措置を講じてきた。しかし、「改革法」により、児童生徒数が300人以上の初等・中等学校で、地方教育当局の管理下から離脱（オプティング・アウト）したい学校は、親の過半数の投票で、国庫補助金学校 (grant maintained school) になることができるようになった。これにより、学校の財源母体が地方教育当局から国に移ることになる。

4. 5 地方教育当局から学校への権限の委譲

これまで、地方教育当局が担っていた学校の管理運営・財政に関する権限や人事権の多くを学校理事会 (governing body) と校長に移管する。

4. 6 内ロンドン教育当局 (Inner London Education Authority) の廃止

労働党勢力の強い内ロンドン教育当局を廃止して、同当局の管理下にあった13の区 (borough) を独立させる。

4. 7 高等教育の改革

各大学への予算に関して教育科学省大臣が介入する権限が強まり、非能率や財政難などの理由により大学教官の解雇ができるようになり、大学の身分保障が不安定になった。

Table 2 全国統一到達度評価の実施計画

時期	数学、理科	国語（英語）
91年夏	7歳（非公表）	7歳（非公表）
92年夏	7歳（公表）	7歳（公表）
	14歳（非公表）	
93年夏	14歳（公表）	14歳（非公表）
94年夏	11歳（非公表）	11歳（非公表）
		14歳（公表）
95年夏	11歳（公表）	11歳（公表）

5 「改革法」の特殊教育に対する影響

ここでは、「改革法」の中でも特に特殊教育に対して影響を与えることになると思われる、前節4. 1—4. 5の項目について検討を加える。

5. 1 全国共通カリキュラム

全国共通カリキュラムの内容は、伝統的な教科中心型の構成であり、特別な教育的ニーズをもつ子どもにとって必要な総合的な教科編成や生活単元学習は不可能となることが予想される。また、職業教育や社会教育などの教科は含まれておらず、進路指導において大きな影響がでてくるものと思われる。全体的にみて、全国共通カリキュラムは、学校教育における教育課程の創造的で弾力的な運用を妨げるものであり、これは特殊教育にとって、深刻な問題を提起することになる。こうした点を懸念して、全国共通カリキュラム委員会 (National Curriculum Council) の第5通達¹⁹⁾の第6節では、「特別な教育的ニーズをもつ子どもはすべて、時間、特別な形態の援助、注意深く構造化された指導プログラム、そして、ある場合にはコミュニケーションの代替手段を必要としている。」と指摘しているが、どの程度保障されるのかは定かではない。

校長は、原則としてすべての子どもに全国共通カリキュラムを適用しなければならないが、「改革法」第17～19条では、全国共通カリキュラムの免除 (exception) に関する規定行っている。免除の対象となるケースは後述するようにいくつかあるが、その大半は特別な教育的ニーズをもつ子どもになることが予想される。免除には、全国共通カリキュラムの非適用と全国共通カリキュラムを修正しての適用の2通りがある。すなわち、全国共通カリキュラムは、適用、修正適用、非適用の3つのレベルがあるわけである。また、全国共通カリキュラムの免除は、到達目標、学習内容、評価手続き、の3要素についてなされる。適用、修正適用、非適用について考えられるパターンを示したのがTable 3である²⁰⁾。

1は適用の、また、9は非適用の場合である。修正適用はいくつかのケースが考えられるが、ここで前提となるのは、学習内容の修正と評価手続きの修正は対応関係にあるという点である。たとえば、感覚障害や運動障害を考慮して、課題の提示方法や反応様式を修正して指導した場合、評価手続きもそれに応じて修正されることになるからである。この条件をふまえると、修正適用については2, 3, 6, 7のパターンは生じず、4,

Table 3 全国共通カリキュラムの免除パターン

到達目標・レベル	学習内容	評価手続き	パターン
● 全国共通カリキュラム	● 適用	● 適用	1
		● 修正	2 *
		● 適用	3 *
		● 修正	4
	● 修正	● 適用	5
		● 修正	6 *
		● 適用	7 *
		● 修正	8
	● 非適用		● 何らかの代替措置 9

* ; 理論的に考えられないパターン

5, 8, のいずれかのパターンがとられることになる。4は到達目標・レベルは修正されないが、学習内容と評価手続きが修正される場合で、上述の感覚障害や運動障害がこれに当たる。5は到達レベルだけが修正される場合で、学習困難をもつ子どもに対して、当該年齢レベルよりも低いレベルを適用するケースがそうである。8は3つのすべての要素が修正される場合で、学習困難と感覚・運動障害を併せもつ子どもなどに取られる措置となる²¹⁾。

1989年7月には、特別な教育的ニーズをもつ子どもを考慮した通達15/89「全国共通カリキュラムの一時的免除」²²⁾が出されている。それによると、校長は免除を適用する場合、指示 (direction) を出すことになるが、それは、general direction と special direction の2種類がある。前者は、6か月程度の免除で全国共通カリキュラムの再開が可能であると考えられるケースであり、第13節では次の3つを挙げている。それは、a. 教育制度が異なる地域から移ってきたため、全国共通カリキュラムに適應するための期間が必要な子ども、b. 一時入院しており、その後家庭で教育されていたために、もしくは学校に通学していなかったために、全国共通カリキュラムに適應するための時間が必要な子ども、c. 情緒的な問題を一時的にもっており、特別な措置が必要な子ども、である。一方、後者の special direction は、「81年法」による特別な教育的ニーズの評価や再評価が行われている間に出されるものである。

全体的にみて、「81年法」並びにその関連諸規則が地方教育当局の義務や権限を主体にした規定がなされているのに対し、「改革法」の免除に関する規定や通達では校長に関する事項が多くなっている。確かに、免除に関連する諸規則は、免除の指示を出す際に校長に種々の制約を課してはいるが、それでもまだ校長に裁量権を与えすぎているという批判がある²³⁾。

さらに、全国共通カリキュラムの免除に関する規定は、「81年法」で明確に規定されている統合教育の実施を妨げるのは明らかであり²⁴⁾、免除を正当化する手段として「81年法」の判定書が用いられる可能性も否定できない²⁵⁾、と懸念する声も多い。また、到達度を客観的に評価できる教科に優先順位が与えられると、特別な教育的ニーズをもっている子どもを援助しようという努力を教師が行わなくなる²⁶⁾、という指摘もある。

また、通達15/89の第49節によれば、親は、免除を適用するという校長の決定に対して不服申し立てを行うことができるが、その際地方教育当局が担う役割が明確にされておらず、また、「81年法」における親の不服申し立てとの関係がどうなるのか漠然としており²⁷⁾、親が混乱する可能性が大いにある。

さらに、現在の学校レベルでは、全国共通カリキュラム実施のための人的・物的資源—たとえば、全国共通カリキュラムのすべての教科の記録保管、評価、テストに要する時間や特別な職員—が不足しているのが現状である。もし全国共通カリキュラムの要件を満たそうとすれば、中心教科以外の活動を軽視せざるをえなくなるが、こうした活動は特別な教育的ニーズをもつ子どもには特に重要なだけに深刻である。また、以前は、学習上の困難を有する子どもに、週2時間特別な援助を与えていたが、「改革法」による行政上の職務が増えたため、それが不可能になってしまった、という管理職の報告もある²⁸⁾。財源や資源不足のしわ寄せは、これまで特別な教育的ニーズをもつ子どもに与えられていた援助に向けられる可能性は否定できない。

一方、全国共通カリキュラム委員会が数学と理科の2つの中心教科について言及した報告書では、特別な教育的ニーズをもつすべての子どもが全国共通カリキュラムに関わるようにすべきであること、また、免除の手続きよりも全国共通カリキュラムへのアクセスの原理を検討すべきであること、が指摘されている²⁹⁾。そのためには、到達目標のレベル1以下に該当する細

分化された学習内容が必要となるであろう³⁰⁾が、そのための作業が徐々に進められている。

5. 2 全国統一到達度評価

全国統一到達度評価に関して、通達22/89³¹⁾は、特別な教育的ニーズをもつ子どもを確定するために評価を用いるように地方教育当局や学校に求め、第27節で次のように述べている。「「改革法」下での評価手続きによって、個々の子どもの進歩を定期的に把握できる。子どもが特別な教育的ニーズをもつかもしいない場合、この新しい評価手続きは、そうした子どもの発見に資するかもしれない。」さらに、第40節では、全国共通カリキュラムに基づく評価から得られる証拠は、教育的助言―「81年法」にもとづいて評価された場合に校長がださなければならない助言―と関連づけられることを示唆して、「改革法」における評価の意義を指摘している。

しかし、新しい評価手続きは子どもの成績を相対的に比較するためのより強固な枠組みを提供しており、特別な援助を求める子どもにとっては厳しいものになっている³²⁾。また、成績が、教師の様々な観察ではなく、1度だけの成績に基づいて判断されるとすれば、すべての子ども、特に特別な教育的ニーズをもつ子どもが示す微妙な変化を把握することは困難になろう³³⁾。

さらに、全国統一到達度評価の結果が公表されるという点も特別な教育的ニーズをもつ子どもにとって脅威となる。結果の公表によって、できる子どものいる学校とそうでない学校が必然的に判然としてくるからである。親たちは、わが子をできるだけ結果のよい学校に入れようとし、競争原理が強まり、その結果、学校間格差が広がることになる。「改革法」によって、親の学校選択権が拡大されればこの動きにさらに拍車がかかることになろう。特別な教育的ニーズをもつ子どもは、学校の水準を高めることができない者というラベルづけがなされ³⁴⁾、普通学校から徐々に排除されてしまいかねない。そうすると、これまで蓄積してきた統合教育の実践は後退を余儀なくされるかもしれない。

4つの段階での全国統一到達度評価の画一的な適用や評価結果の公表についての再検討がなされない限り、特別な教育的ニーズをもつ子どもに対する脅威は緩和されないであろう³⁵⁾。

5. 3 入学定員の開放

入学定員の弾力化が進み、その裁量権が地方教育当局から学校に移れば、必然的に学校間で競争起こり、学校間の格差が生じることになる。名目上は、親の学校選択の機会の拡大であるが実際は校長の選抜強化につながるという批判がある³⁶⁾。すでに、少数民族や異文化からの子どもが多数をしめる学校への通学を親が拒否するケースも出てきており³⁷⁾、こうした動きが、特別な教育的ニーズをもつ子どもが在籍する学校に波及することは十分に考えられる。

5. 4 オプティング・アウト

オプティング・アウトし国庫補助金学校になると、これまで地方教育当局から与えられていた費用が中央政府から与えられることになる。そうなった場合、第一に問題となるのは、従来地方教育当局からの資金で賄われてきた特別な教育的ニーズのための種々のサービスの調整はどうなるのか、また、国庫補助金学校においても特別な教育的ニーズをもつ子どもに適切な処置を講じられるよう地方教育当局に代わって中央政府が十分な財政的援助を与えるのか³⁸⁾、という点である。第二の問題は、中央政府から援助が与えられたとしても、校長や理事がその費用を効果的に運用して、判定書に記されている特別な指導や援助を与えるかどうかという点で

ある。通達21/89「国庫補助金学校；財政措置」³⁹⁾の第60節は、国庫補助金学校に対して、特別な教育的ニーズをもつ子どもに対しても、公費補助金学校にならなかった場合（地方教育当局管轄のままであった場合）に与えられていたであろうと想定される特別な援助以上の援助を与えなければならないこと、を確認している。しかし、実際にこれがどの程度保障されるかは定かでない。特に、管轄下が異なることになる特殊学校との交流教育や統合教育の実践を国庫補助金学校が推進する見込みは少なくなるといえよう⁴⁰⁾。

また、オプティング・アウトによって、1960年代以降進展してきたコンプリヘンシブ・スクールが崩れ、再び複線型の教育形態に回帰すれば、その結果、学習上の困難をもつ子どもが再び特殊学校に送られることになるかもしれない⁴¹⁾。戦後のイギリスでは、中等学校を、グラマー・スクール、テクニカル・スクール、モダン・スクールに分けた3類型分立制度を取り、11歳時に行われる選抜試験によってこの制度を維持してきた。しかし、この制度は伝統的な社会の階級構造を反映するものである、という批判が主に労働党政権下でなされ、地域に共通のコンプリヘンシブ・スクールを設置しようという運動が強まっていった。その結果、1980年代半ばには、90%以上の学校がコンプリヘンシブ・スクールとなった。このような中等教育段階における選抜機能の克服を目指した理念は、まさに障害児と健常児の間の差別・障壁を撤廃しようという理念と符節を合わせるものであり、特殊教育における統合教育の推進に少なからず影響を及ぼしてきた。しかし、オプティング・アウトによって、優秀な子どもの集まるグラマー・スクールが復活する可能性がある。これは、戦後のイギリス教育制度の展開を逆行させるものであり、統合教育も同じ方向に向かって衰退していきかねない。

5. 5 地方教育当局から学校への権限の委譲

「改革法」第3条は、地方教育当局に教育財政計画を作成すること、及びその計画について教育科学省大臣の承認を求めることを義務づけている。各学校に分配される金額は一定の算定基準に従って決定されるが、その内の75%は子どもの人数と年齢に基づかなければならず、残りの25%の枠内で、特別な教育的ニーズをもつ子どもへの対応が考慮されることになる⁴²⁾。通達7/88⁴³⁾の第115節によると、大臣は、算定基準の中に、特別な教育的ニーズをもつ子どもの出現率を考慮するための措置を含ませることを求めている。この中には、判定書が作成されている子どもも、作成されていない子どもも含まれる。これらのニーズを見積り、予算配分を決めるのは地方教育当局であるが、特別な教育的ニーズの捉え方や資金の配分率は地方教育当局によってまちまちであり、Rochdaleは12%、Walsallは8.2%、と比較的高い比率であるが、SomersetやStockportは1%以下となっている⁴⁴⁾。

このように地域差は認められるが、これまで地方教育当局内では、ある程度同一の水準のサービスが確保されていた。子どもの「特別な教育的ニーズ」を満たすためには、現職教育、各機関への援助・助言サービスなどが、地方教育当局の規模に応じて様々なレベルで調整されなければならないが、これは個々の学校や諸機関の取り組みに共通性がなければ難しい。学校へ多くの権限が委譲されると、特別な教育的ニーズをもつ子どもに対する措置も学校によって異なってくる可能性があり、同一地域の学校が協調して取り組むことが困難になろう。学校経営における地方教育当局の役割が減じると、これまで各地方教育当局に広まり定着してきた調整のとれた援助システムが崩壊する危険性がある⁴⁵⁾。

一方、各学校が、自由に資金を運用できる利点を生かして、これまで以上に特別な教育的ニ－

ズのために積極的にサービスを提供すればこうした危惧も減じるであろう。しかし、逆に、特別な教育的ニーズをもつ子どもの入学を制限して、他の子どものために資金を使おうとする学校も出て来るであろう⁴⁶⁾。現実には後者の可能性が大きい。なぜならば、学校に配分される経費は上述の通り、在籍児童生徒数に基づいて決められるからである。親が学校選択する基準は、各学校の学業成績レベルとなるであろう。各学校は、学校全体の成績を上げるために、できる子どもに注意を向けるようになり、その結果、特別な教育的ニーズをもつ子どもは軽視されることになる。子どもの数に基づいた費用の分配は、学校を市場化 (marketing the school) するものであり、その被害を一番受けるのは、特別な教育的ニーズをもつ子どもたちなのである⁴⁷⁾。

最後に、「81年法」では、特別な教育的ニーズをもつ子どもに対する責任や義務の多くを地方教育当局に課しているが、多くの権限が学校に移った場合、地方教育当局がどの程度責任や義務を遂行できるのか、また、地方教育当局が「81年法」の諸規定の不履行の理由として学校への権限の委譲を挙げた場合、中央政府がいかなる対応を行うかは予測しがたいものがある。学校への過度の権限の委譲は、全国共通カリキュラム以上に、特殊教育に影響を及ぼすかもしれない⁴⁸⁾。

6 お わ り に

以上、「改革法」が特殊教育に与える影響について、多くの懸念や危険性を指摘してきた。しかも、これらは独立してではなく、相互に関連を持ちながら相乗的かつ集約的に顕在化する可能性が強い。なぜならば、全国共通カリキュラム・全国統一到達度評価の導入、学校の裁量権の拡大、親の学校選択権の拡大、子どもの数に基づく資金の分配、はそれぞれ循環的に競争原理を激化させ、学校間格差を生み出し、その結果、特別な教育的ニーズをもつ子どもは能力別に序列化された学校体系の末端へ、すなわち、普通学級から特殊学級へ、さらには特殊学校へと追いやられてしまうからである。

しかし振り返ってみると、法案の段階では特別な教育的ニーズに関しては全国共通カリキュラムの免除規定しか認められていなかったものが、特殊教育関係者の努力により、法案から法律制定にいたる過程で、特殊教育関連規定がかなり盛り込まれ、種々の点で前向きな修正が加えられている。また、「改革法」に関する種々の専門委員会や作業グループにも特殊教育関係者が加わっており、彼らの努力により、特別な教育的ニーズをもつ子どもをできるだけ考慮したかたちで、「改革法」が実施に移されることが望まれる。

注

- 1) HMSO (1988): Education Reform Act 1988. なお、本稿における「1988年教育改革法」についての記述に際しては、主に以下の文献を参考にした。Advisory Centre for Education (1990): Summary of the 1988 Education Reform Act./E. King, 鈴木慎一 (訳) (1989): 1988年教育改革法について。教育, 506, 42-47./太田政男 (1989): 「すべてのものに中等改革を」と教育改革。教育, 506, 59-60./鈴木慎一 (1989): サッチャー＝ペイカー改革の意味。

- 教育, 506, 32-41./伊藤良高(1988):英・1988年教育改革法とコンプリヘンシヴ・スクール. 九州教育学会研究紀要, 16, 119-126./週間教育資料(1990):共通カリキュラムと評価システム, 203, 2-5.
- 2) 「改革法」に対する懸念については, 日本でも以下の文献で指摘されている。高石道明(1989):英国—1981年法の施行状況及び1988年法と特殊教育の関連. 国立特殊教育総合研究所, 世界の特殊教育(Ⅲ), 1-8. 緒方登志雄(1990):英国におけるノーマライゼーション. 発達障害研究, 11(4), 43-50.
- 3) 石部元雄・溝上脩編(1980):世界の特殊教育. 福村出版, 58-59.
- 4) HMSO(1978): Special Educational Needs. Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People.
- 5) *ibid.*, 42-43.
- 6) *ibid.*, 40-41.
- 7) HMSO(1980): Special Needs in Education.
- 8) HMSO(1981): Education Act 1981.
- 9) HMSO(1983): The Education (Special Educational Needs) Regulation 1983.
- 10) 判定書の形式については, 拙稿(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. を参照.
- 11) 親の不服申し立てについては, 拙稿(1985):イギリス特殊教育における親の教育関与への権利について—「1981年教育法」を中心にして—. 心身障害学研究, 9(1), 39-57. を参照.
- 12) HMSO(1987): Special Educational Needs, Implementation of the Education Act 1981. 144-148.
- 13) *ibid.*, 146.
- 14) 拙稿(1986):イギリス特殊教育の動向—「ウォーノック報告」及び「1981年教育法」以降における. 心身障害学研究, 10(2), 155-156.
- 15) Dean, J. (1989): Special Needs in the Secondary School: The Whole School Approach. Routledge.
- 16) 前掲書14) 156.
- 17) 週間教育資料(1990):共通カリキュラムと評価システム. 4-5.
- 18) 同上, 3.
- 19) National Curriculum Council(1989): Circular number 5: Implementing the National Curriculum-Participation by Pupils with Special Educational Needs.
- 20) Norwich, B. (1989): How should we define Exceptions? British Journal of Special Education, 16(3), 96.
- 21) *ibid.*, 97.
- 22) HMSO(1989): Circular 15/89. Education Reform Act 1988: Temporary Exceptions from the National Curriculum.
- 23) Doyle, P. and Rickman, R. (1989): LMS: Implications for the 18 Per Cent. British Journal of Special Education, 16(2), 77-78.
- 24) Wedell, K. (1988): Special Educational needs and the Education Reform Act. Forum, 1(1), 19-21.
- 25) Dessent T. (1989): To “statement” or not to “statement”? British Journal of Special

- Education, 16 (1), 5.
- 26) Wedell, K. (1988): The New Act: A Special Need for Vigilance. *British Journal of Special Education*, 15 (3), 98-101.
 - 27) Advisory Centre for Education (1989): A National Curriculum for all? *ACE Bulletin*, 30, 4-6.
 - 28) Willey, M. (1989): A Rising Sence of Alarm. *British Journal of Special Education*, 16 (4), 136-138.
 - 29) National Council for Special Education (1989): National Curriculum: A Year's Grace ? *British Journal of Special Education*, 16 (1), 18.
 - 30) Cashdan, A. (1990): Disapplying the national curriculum. *Education*, 175 (6), 138.
 - 31) HMSO (1989): Circular 22/89; Assessments and Statements of Special Educational Needs: Procedures within the Education, Health and Social Services.
 - 32) Peter, M. (1989): Editorial. *British Journal of Special Education*, 16 (4), 186.
 - 33) Reason, R. (1989): Evidence of Progress? *British Journal of Special Education*, 16 (4), 149-152.
 - 34) *ibid.*, 149.
 - 35) Peter, M. (1989): *op. cit.*, 136.
 - 36) エイデル研究所 (1987): 英・サッチャー政権, 「教育改革法案」議会提出へ. 季刊教育法 冬季号, 100.
 - 37) 同上
 - 38) Baker, K. (1988): More Replies from the Education Secretary. *British Journal of Special Education*, 15 (1), 6-7.
 - 39) HMSO (1989): Circular 21/89; Grant-Maintained Schools; Financial Arrangements.
 - 40) Peter M. (1988): Editorial. *British Journal of Special Education*, 15 (2), 49.
 - 41) Wedell, K. (1988): Special Educational needs and the Education Reform Act. *Forum*, 1 (1), 20.
 - 42) Peter, M. (1989): Local Management and schools. *British Journal of Special Education*, 16 (2), 75-76.
 - 43) HMSO (1988): Education Reform Act: Local Management of Schools.
 - 44) Lee, T. (1990): Special educational needs and social disadvantage under LMS: present issues and future implications. *ACE bulletin*, 35, 7.
 - 45) *ibid.*, 6. Peter, M. (1988): *op. cit.*, 76.
 - 46) Lee, T. (1989): *op. cit.*, 8.
 - 47) Willey, M. (1989): *op. cit.*, 138.
 - 48) Peter, M. (1988): *op. cit.*, 75.

Influences of Education Reform Act 1988 on Special Education in Great Britain

Yasushi KAWAI

ABSTRACT

In Great Britain, the Warnock Report was presented in 1978, and the Education Act 1981, which was based upon the Report, was put in force in 1983 April. The Education Reform Act 1988 changed educational system entirely and radically.

The purpose of this study was to examine influences of the Education Reform Act 1988 on the special education in Great Britain. National Curriculum, Standardized Assessment Task, open enrollment, opting out, and financial delegation may accelerate competitions among schools. As a result, children with special educational needs might be excluded from mainstream schools. Local management of schools will change the context in which local education authorities would operate and consequently the basis for planning and administering the network of services.

As a whole, integration will be threatened by many provisions in the Education Reform Act 1988 and the relating regulations.