

### 3. 障害のある児童生徒の学習保障

#### (1) 就学先の決定手続き

ニュージーランドでは、1989年教育法第8条に基づき、特別な教育的ニーズを持つ子どもは国立の学校に通う権利を有しており、また、就学先として、通常学級、特別学級・ユニット、特別学校を選択する権利もある。具体的には親・保護者が選択することが多い。

##### ア 通常学校への就学の場合

障害のある子どもが通常学校の通常学級に就学しても資金を伴う支援を必要としなければ、学校理事会が親・保護者の選択をそのまま認める。しかし、何らかの資金を伴う支援が必要な場合にはアセスメントが行われ、その結果に基づく支援の方法・内容について、保護者と教育省との合意に基づき、子どもを通常学級、特別学級又は特別ユニットにさせることになる。学校理事会は基本的にはこの合意に基づく保護者の選択を拒否することはできない。就学することが決まれば、個別の教育計画が作成される。

以下は、就学前にあるいは就学後に、特別な教育的ニーズに応じた支援を得るための手続きを教育省が説明した内容である<sup>147</sup>。

特別な教育的ニーズをもつ何人かの子どもたちは、学校に就学する前に早期介入スタッフによってそのニーズが評価されているでしょうし、学校に就学すればそれに応じたサービスが提供されます。

そうでなければ、子どもの学習や発達について心配は就学後に起きる場合があります。

ご自分のお子さんの学習と発達を心配される親御さんは担任の先生や校長先生にお子さんに必要な支援やサービス、また、適切な支援の範囲について話したいと申し出てください。

もしも親御さんがお子さんの学校と話し合っても心配があるようでしたら、教育省の生徒支援マネージャー（National Operations student support manager）に話をしてください。そこが、次に何をしたらいいか教えてくれます。そこへの連絡の詳細は教育省の地区担当特別教育部（District Ministry of Education, Group Special Education : GSE）に聞いてください。

特別な教育的ニーズを持つほとんどの子どもや若者は学校やカレッジから支援

147

<http://www.minedu.govt.nz/NZEducation/EducationPolicies/SpecialEducation/ServicesAndFunding/ReferralAndAssessment.aspx>

やサービスを受けています。もしも必要なら、学校は、専門教員 (specialist teachers) を手配したり、追加的なサービスや資源が必要かどうかの決定をするためにお子さんのニーズを評価 (assess) できる教育省の GSE へ照会することができます。もっとも適切なプログラムと支援とが行えるようにお子さんの学習ニーズを評価することが非常に大切になっています。

## 評価

評価の責任はかなりの程度、他の機関の専門家の支援を受けつつも担当教員と学校スタッフにあります。評価で得られた情報は個別の教育計画 (individual Education Programme) の基礎になります。特別な教育的ニーズを持つ子どもと一緒に活動する専門家は、専門教員、言語療法士 (speech-language therapists)、特別教育アドバイザー (special education advisors)、作業療法士 (occupational therapists)、心理療法士 (psychologists)、心理士 (psychologist)、ろう児アドバイザー (advisors on deaf children) などです。

子どもや若者の評価は、困難があるかどうか、その程度はどうか、子どものニーズは次のどれかを確かめるものです。

- ・ 学習のための特別授業 (special teaching)
- ・ 彼らが見るのを手助けするための特別設備
- ・ 彼らが聞き取るのを手助けするための特別施設
- ・ 彼らが動き回るのを手助けするための特別設備

こうした評価は時間をかけて行われ、次のうちの一つあるいは二つ以上に基づいて行われることになります。

- ・ 教室や遊び場など異なる状況での観察
- ・ 正規の標準テスト
- ・ カリキュラムを土台にした評価 (a curriculum-based assessment)
- ・ 学習環境評価
- ・ 学習方法、例えば、もしも授業が口頭ではなく文字だけだった場合によって学習できるかどうかの評価
- ・ 出席状況を含む生徒の活動記録の評価
- ・ 生徒の学習 (work) のポートフォリオ
- ・ 自己評価

評価を効果的にするためには信念のシステム (belief system) や文化的期待 (cultural Expectations) の多様性を考慮する必要があります。評価情報は評価の時点で、あるいは、終了後可能な限りすぐに生徒や家族にも共有されるようになっています。

評価はお子さんのニーズを見出すのに役立つものであって、ご家族にストレスを与えるものではありません。関係者による特別の支援や理解があればこの過程は

よりスムーズになります。

ニュージーランドの特別教育は特別な教育的ニーズのある子どもや若者を支援するため非範疇的アプローチ (non-categorical approach) を採用しています。つまり、医学的診断 (diagnostic labels) によるのではなく必要な支援という観点によるアプローチなのです。

評価過程から得られた情報は IEP の基礎となります。

評価結果による情報に基づき、個別の教育計画が作成される。これは特別な教育的ニーズのある生徒のために作成される計画であり、生徒の目標とその目標が達成されるべき時期を概括するものである。それには、生徒が目標を達成するのに必要な学習指導方針 (teaching strategies)、リソース、モニタリング・支援さらに評価が盛り込まれる。

個別の教育計画は親・保護者、担任の教員、子ども (子ども自身が参加を希望する場合)、適切な専門家による話し合い (meeting) で作成される。その目的は、現状の能力 (strengths) を把握し、短期・長期の目標を設定し、評価を記録することにある。

さらに、以下のことを明確にすることも目的としている。

- ・ 子どもの学習を手助けする授業実践
- ・ その子にカリキュラムを教える方法、リソース、教材・教具 (materials) の改善
- ・ 子どもが必要とする追加的で特別の設備
- ・ 必要な場合に、個人的ケア (personal care) を行う最善の方法
- ・ 親・保護者や家族が家庭での学習計画を支援する方法
- ・ 目標達成に向けての子どもの成長を見守り、評価する時程

個別の教育計画は年に少なくとも2回親・保護者との話し合いで修正されるようになっており、最初に作成に関わったメンバーで次の計画を作成する。親・保護者は話し合いが終わった後、毎回修正計画のコピーを受け取るようになっている。

こうした就学に際しての評価や個別の教育計画作成に関する事例をここで紹介しておきたい。この例を紹介してくれた日本人の母親によると、特別な教育的ニーズに関わる評価に際しては医学的な評価は不可欠となっているということであった (この評価の位置づけが教育省の説明では十分に明確とはなっていない)。

1. 2001年1月19日生まれの息子さんは2006年2月に地元の Torbay 初等学校 (小1～小6、全校400人程度) に就学。ニュージーランドでは、誕生とともに助産所 (Plunket) という機関に登録され、そこで0歳から5歳までは成長具合の診断及び育児等について相談を受けるようになっているが、そこでは何も指摘

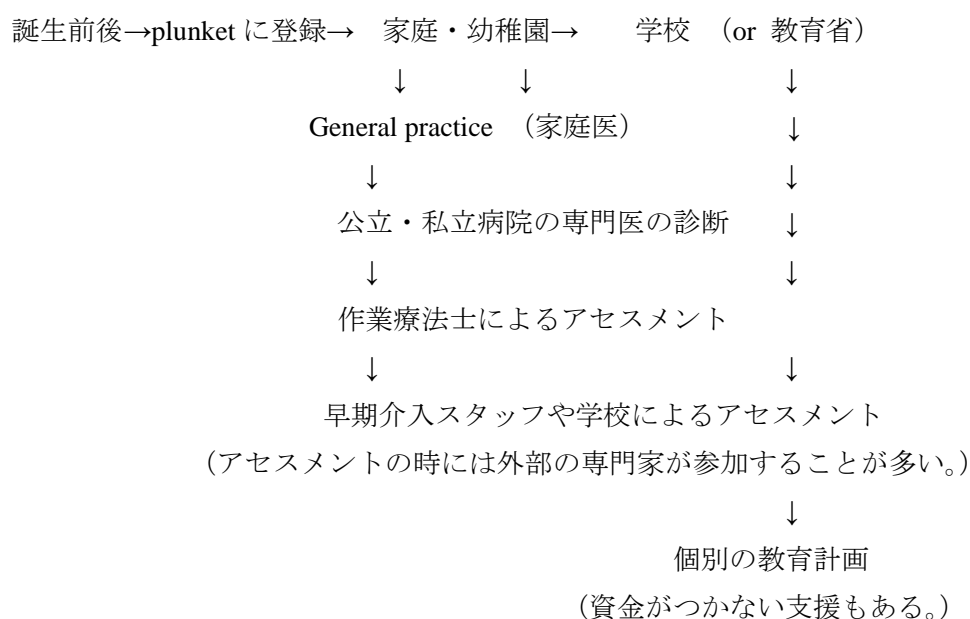
されたことがなかった。2006年4月（0学年 year 0）に、問題を担任の先生（担任は、5、6学年以外は毎年変わる。）から指摘された（Torbay 小学校では、小1、小2の生徒全員が必須科目として、PMP=Perceptual motor skill program を受けることになっている。このPMPにより、何らかの問題のある子どもを見つけることができる。）。この時に、学校から要請をうけて、専門医のDr.Wattの診察を受け、Mild Dyspraxia であるという診断書をもらい、Dr.Wattの推薦を受けたプロ・エドで作業療法を受けるようになった。その後、専門医からの診断書とプロ・エドでのアセスメントを学校に提出し、それを踏まえながら親、担任、学年主任、特別ニーズ教育専門の教員、さらに副校長と話し合っ て IEP を作成した。内容としてはPMPをできるだけ多く参加させる、とか日々の学習では何を重点的に行うか、などが話し合われ、また、両親のすべきこととして、作業療法に行くこと、週一で作業療法士に学校に出張してもらう、などを薦められた。PMPへの参加は、Torbay 小学校では低学年では必須科目になっているが、障害のある児童には、省ける授業があればPMPを優先させて受けさせている（PMPを受けることで恩恵が大きい場合）。

2. 週一回の学校での作業療法士による支援では不十分と思ったので GP（general practice: ホームドクター）に相談して、専門家を探し、私立病院の専門医（paediatrician）である Dr Watt を紹介された。彼によって developmental dyspraxia（motor planning disorder）と診断された。費用は150ドルであった。
3. 専門医により、私立の occupational therapist（作業療法士）を紹介され、1時間半ほどのテストにより、作業療法士（Professional Education Centre: Pro-Ed Centre という主に発達障害の評価を行う民間機関に所属。この機関は2003年の The Health Practitioners Competence Assurance Act で設置されるようになった。）よりアセスメント・レポートを書いてもらうこととなった。経費は250ドル。しかし、2009年5月まで支援は認められなかった。そのため、土曜日に私費で作業療法を受けてきた。この時に漢方医（natural herbalist）を薦められ、そこにも通い、漢方薬を処方された。
4. 2009年5月、4年生の時に、担任により学校生活中の行動に問題がある旨を指摘される。そこでGPに相談する（公立病院にしても私立病院にしてもGPを通す必要があるため。）。GPにより、地区の公立病院である North Shore Hospital（ワイテマタ地区保健局（Waitemata Health Board）が管轄する4つの公立病院・医院の一つ）に予約を入れてもらう。その公立病院より予約を入れ、専門医による診察を受ける。地区保健局と教育省は障害児関係では一緒に活動するため、この診察のときには、RTLBのスタッフが同行した（ただし、スタッフの同行は、両親の意向及びスタッフの希望があった場合に行われると思われる。）。そこで軽度のADD（Mild ADD）との診断を受け、薬を試してみることを提案される。

しかし、この時点では拒否。その後、投薬の検討を薦められたので、漢方医に相談し、量を増やす。しかし、担任の先生からは、際立った変化はない、との報告を受ける。2週間後に再度検診を受け、薬を試すだけ試してみよう、と結論を出し、投薬を開始。すると、すぐに担任の先生から、授業態度、集中力等が上がり、特に算数の学力が向上した旨の報告を受ける。そのため、2009年7月に、ABTによるフォローは不要となった。

5. 2009年9月に学習支援の充実のために、私立の作業療法士のRick Chengさんに Psychological Educational Assessment Report を2009年9月に書いてもらい、RTL Bを通じて教育省に提出した。この時は時間がかかった（実際のテストはサイコロジストによって行われた。）。
6. 2010年2月に、ラップトップが支給され、また、RTL Bからの働きかけで Mathletics（世界中で利用できる算数学習のサイト）の無料使用が実現した。

以上の流れを確認すると



\*\*\*\*\*以下は追加情報\*\*\*\*\*

7. 個別教育計画は、両親、担任、RTL Bのメンバー及び特別教育ニーズ・コーディネーターのミーティングで作成する。IEPで確認された週2時間の個別指導以外に、私的に経費を負担（1時間あたり16ドル）して毎日個別指導を受けている。
8. 登下校での保護者の付き添いは4年生くらいまで。授業開始前（7:30～8:30）と放課後に学童あり。1週間あたり100ドルかかるが、（低所得家庭には）補助が

- ある。夏休みには **Holiday Programme** があるが、保護者によるケアが中心。
9. キャンプは4年で1泊、5・6年で2泊あり、いずれも平日であるが保護者が **helper** として参加する。学校の教育活動への保護者参加は多い。保護者の参加を可能とする環境は整っている。「家族のため」という理由で年休を取りやすい。子沢山の家庭には支援がある。
  10. 校区にある中学校7、8年生にはコンピュータークラスがあり、そこへは無条件では入れない。初等学校では音楽の時間がなくなった。体育は学校ごとに事情が違っているようだ。入学式はないが、卒業式はある。国歌は全校集会の時に歌うことが多い。制服はある。
  11. 医療面でいえば、**GP (general practice)** にかかる場合には費用（それぞれに違う。）がかかるが、その後公立病院で治療する場合には費用は不要（待ち時間が長い）。私立病院の場合には経費があるので、「私立医療保険」に入っている。公立病院は無料であるが、待ち時間が症状によって数週間から1年にわたる。公立の専門医、作業療法士を申し込むこともできるが、診察まで数カ月かかるため、教育省等に提出が必要なテスト結果（診断結果）を得るためには、私立に頼らざるを得ない（学習支援教材などは申し込んでからも、かなり実際に配布されるまで時間がかかるため。）。
  12. 教員も理解があり学校への注文はとりたててない。しかし、様々な経費の私負担があることや、社会的自立への不安はある。

## イ 特別学校の場合

最初から特別学校への就学を選択する場合には、**ORRS** の受給の時と同じように、1989年教育法第9条の合意が必要となる。特別な教育的ニーズを持つ子どもが就学先を決める場合、基本的には子どもや親に権利があるとしながら、教育長官との間での合意が必要であると規定しているからである。ただし、第9条の規定では、特別な教育的ニーズをもつ子どもが就学先を決める場合には、通常学校であっても合意が必要であると読めるが、以下に整理する教育省 **HP** ではこれについては触れていない<sup>148</sup>。

(ア) 「第9条の合意」とは、子ども又は若者が特別教育サービスを受けるか、又は、特別学校へ就学することを認める、子ども・若者の親又は保護者と教育省との間の公的な合意 (**formal agreement**) のこと。これは子ども・若者が、①**ORRS** などの特別教育補助を受ける、②特別学校に就学する、③5歳前に就学する、④14歳

148

<http://www.minedu.govt.nz/NZEducation/EducationPolicies/SpecialEducation/FormsAndGuidelines/Section9Agreements/WhatIsASection9Agreement.aspx>

以降も初等学校に在籍する、⑤19歳以降も中等学校に在籍する（ただし、21歳まで）ために必要である。

(イ) この合意による手続きの具体例

① ORRS：もし、ある生徒が ORRS 資金の資格があると証明されれば、確認レターが特別サービスを受けるための第9条合意とみなされる。

② - 1 全日制特別学校 (Day Special Schools)

もしも特別学校への就学を考えるとすると、あらかじめ地方の教育省特別教育部事務所 (local GSE office) か特別学校とのコンタクトが必要となる。特別学校への就学のために第9条合意に申し込むかどうかを決定する時には助言を求めることができる。すでに ORRS 受給確認レターが届いている子どもでも、特別学校への就学には第9条合意が必要となる。まだ、受給資格の確認が取れてない子どもの場合には、特別学校の校長と教育省特別教育部の地区担当責任者 (the Ministry of Education, Special Education (GSE) district manager) の勧告があれば、特別教育部地域責任者 (the GSE regional manager) の承認が得られる。

- 2 国立寄宿制特別学校と地域保健学校 (National Residential Special Schools and Regional Health Schools)

これらの学校に入学する場合には、就学申し込みは当該校の入学許可委員会に提出する。しかし、第9条合意についてのプロセスは上述の特別学校とほぼ同じである。

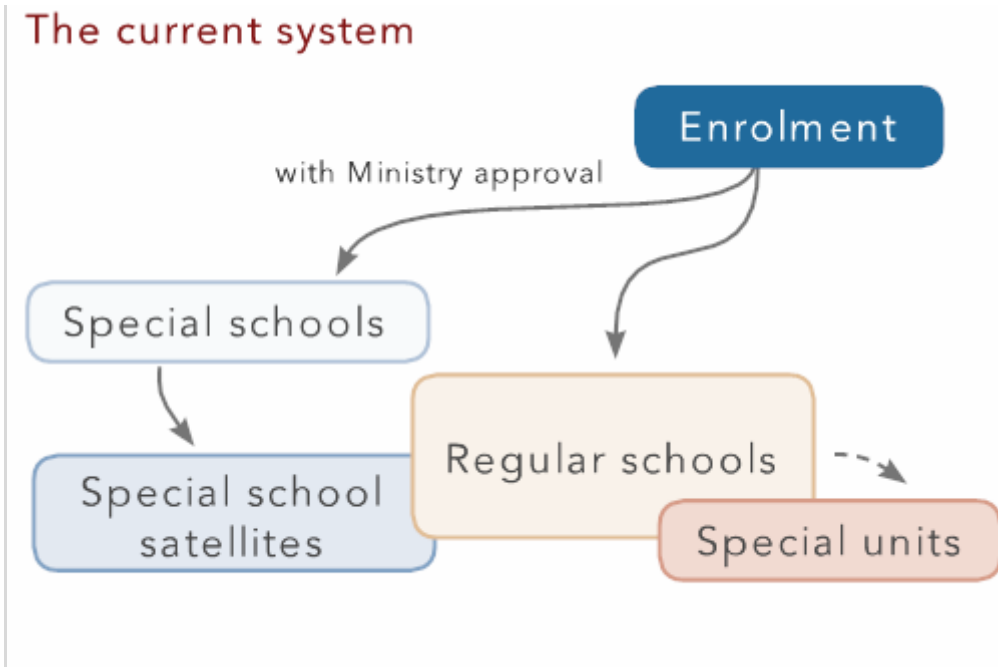
\* ③、④、⑤は省略

(ウ) 第9条合意ができなかった場合には、親はその決定の再考を要請することができる。まず、教育省特別教育部地域責任者に合意不許可の再考要請を伝えなければならない。それを受けた地域責任者が、特別学校校長、教育省特別教育部地区責任者、教育省生徒支援チームのメンバー1名、親組織代表、通常学校の校長で構成される地域委員会 (a regional panel) を招集する。同委員会は、第9条合意不許可の原決定を認めるか、あるいは、第9条合意を求める申請を承認するかを決定する特別教育担当副長官に必要なデータすべてと勧告を送付する。もしも、次官補 (Deputy Secretary) が合意不許可の原決定を認めた場合には、1989年教育法第10条に基づき、親は公的な調停手続き (formal arbitration process) を取ることができる。その際には、事前に手続きについての情報を得るために地方の GSE 事務所とコンタクトを取ることができる。

(注)

以下の図は、教育省が2010年に行った2010年特別教育評価に際して、関係者に示した討議資料に掲載された就学先の簡単な図式である。これを見ると、特別学校への就

学だけ教育省の承認が必要となっている。しかし、ORRS を得て通常学校に就学する際における上述の第9条規定とは少し異なっている。



## (2) カリキュラム

ナショナル・カリキュラムは次官が教育法第 60 条 A にしたがって国家教育指針 (National Education Guidelines) を作成し広報紙に公表することになっている。指針はまず国家教育目標 (National Education Goals) を定め、それを達成するためのカリキュラム基本政策ステイメント (授業の基本方針や評価) と国家カリキュラムステイメント (学習すべき知識や技能の明確化)、さらに、実際のニュージーランド・カリキュラム (原理、価値、キー・コンピテンシー、学習領域、達成目標) さらにカリキュラム実施に関する指針 (学校カリキュラムの運営や実施報告などについての学校理事会への指示) で構成される。全体の構造は以下の通りになっている。





ニュージーランド・カリキュラムでは、高い期待、ワイタング条約の尊重、文化多様性、学び方の学習、地域関与、一体性、未来志向と並んで、インクルージョンが原則として提示されている。ここに示されたインクルージョンについて、「このカリキュラムは非性別主義、非人種主義、非差別的であり、生徒のアイデンティティ、言語、能力及び才能が確実に認識され肯定されるとともに、彼らの学習ニーズに対処することを保証する」ものとなっている。様々な事由による排除（exclusion）を否定したものであり、また、障害に特化したものでもない広い原則となっている。

なお、国家教育目標の7番目には、「特別ニーズを見つけ出し、適切な支援をすることで特別支援を持つ生徒の学習が成功すること。」が示されている<sup>149</sup>。

<sup>149</sup> <http://nzcurriculum.tki.org.nz/Curriculum-documents/The-New-Zealand-Curriculum/Principles>

こうした指針や国家カリキュラムに沿って学校で具体的なカリキュラムが編成されるようになっている。なお、ニュージーランドの、特に初等学校では教科書はほとんど使用されていない。

ニュージーランド子ども委員会はニュージーランド・カリキュラムについて「インクルージョンはニュージーランドのカリキュラムの根幹である。このカリキュラムは社会的及び生物学上の性別、民族、信条又は能力や障害、社会的、文化的背景又は地理的位置に関わらず、公立移管私立学校も含めて英語による教育が行われている国立校の生徒全員に適用される (MoE, 2007, p. 6)。文書に記されているように、『カリキュラムは非性別主義、非人種主義、非差別的であり、生徒のアイデンティティ、言語、能力及び素質が確実に認識され肯定されるとともに、彼らが学ぶためのニーズに対処することを保証する。』(OCC: 万人の学校: ニュージーランドにおける、子どものインクルーシブ教育への権利 別添翻訳資料集の資料3を参照)

また、人権委員会の2009年報でも「1989年教育法の第60款A(1)により、教育長官相には国の教育目標、カリキュラム方針及び声明並びに教育行政指針を公表し、学校の規則の枠組みを決める権限が与えられている。全国教育目標の1及び7並びに全国行政指針1及び5は、ニュージーランドの教育課程における『高い期待』と『インクルージョン』の根本理念であると同時に、特に障害のある生徒の持つ潜在能力の実現に関わるものである。」と評価している。

ニュージーランド・カリキュラムにおいては、このようにインクルージョンが基本理念の一つとなっている。

### (3) 就学や学習保障上のトラブル・権利侵害への対応

上述のように、親や保護者は各種の機関との相談を経て、最終的には保護者自身がその子どもの就学先を決定するようになっている。しかし、1989年教育法でも教育省のHPでも特別な教育的ニーズを持つ子どもの就学先の決定には保護者と教育省との合意が必要とされている。

また、1989年教育法だけ読むと、場合によっては次官が就学先を指示 (direction) するとも規定している (もちろん、それに対して見直しを求めることはできるようになっている)。

それゆえに就学先をめぐるトラブルが生じてくるのであろう。就学に際してのトラブルや苦情に関しては、まずは教育省が窓口になるようであるが、さらには子どもへの関わり方における差別や人権侵害に関する苦情には、主に、人権委員会、オンブズマン、子どもの権利コミッショナーが対応しているようである。

## ア 人権委員会報告

就学先の決定先をめぐるトラブルや学校での人権侵害が生じた場合、一番多く、訴えがなされるのは人権委員会である。

ニュージーランドの人権委員会は、1977年の人権委員会法（Human Rights Commission Act 1997）で設置された独立機関で、多様性に価値があり、人権が尊重され、誰もが偏見や不法な差別から自由になることができる公平で、安全でしかも正義のある社会のために活動している。その任務は大きくは以下の4点。

1. ニュージーランドにおいて人権尊重を弁護し、促進する。
2. ニュージーランドにおいて個々人間や多様な集団間の調和的な関係づくりを奨励する。
3. 平等な雇用機会を先導し、監視し、助言する。
4. 差別について情報を提供し、苦情や差別の解決を支援する。

人権委員会が扱う差別問題に障害を事由とする差別も含まれていることは前述したが、具体的に差別が起きる問題として、人権委員会があげているのは8領域である。

1. 政府や公的部門の活動
2. 雇用
3. 教育へのアクセス
4. 公共の場所、乗り物、施設
5. 商品やサービスの提供
6. 土地、住宅、宿泊設備（accommodation）の提供
7. 産業・職業協会、資格付与団体、職業訓練機関
8. パートナiership

人権委員会を通しての紛争解決の過程については、既に「平成20年度『障害者の社会参加推進に関する国際比較調査研究』委託報告書」で紹介されている（301頁）が、参考のため紹介しておく。

さて、障害のある子どもの教育にかかわる差別については、2009年の人権委員会報告『障害児の教育への権利』では、「学校がもしも障害を理由として生徒の入学を拒否した場合、あるいは、障害のある生徒に他の生徒と比べて良くない扱いをした場合、1993年人権法（HRA）に則り、違法な差別だと訴えることができる」との説明をしている。

この人権委員会が2002年以来関わってきたこの問題は261件であり、2002年に52件に上った後、2003年から2006年にかけて全体としては下降したが、最近2年間で

反転し、2007年と2008年には苦情と問い合わせの件数は急増している。2009年3月18日時点で、委員会はすでに12件の苦情を受けており、5件の苦情と問い合わせのあった2008年の同時期と比べて2倍以上に上っている。

2002年から2005年までは、4分の3がインフォライン(問い合わせ受付電話窓口)サービスで扱われ、解決したが、2006年以降は、3分の2以上が更なる対処が必要なためにインフォラインから別のチームへ、大部分が紛争解決チームの調停人へ回されている。

過去7年間に受けた261件の苦情と問い合わせの内、インフォラインでの対応で解決しなかった126件には更なる対処が求められた。その内訳と結果は以下の通り。

苦情、および問い合わせ 2002年1月～2008年12月

結果	件数	%
未解決の苦情	14	11%
調停実施 — 解決	11	9%
調停実施 — 一部解決	3	2%
調停実施 — 失敗	7	6%
調停要請 — 学校や法的管轄に問題があり進展せず(資金問題)	4	3%
調停者のその他支援により解決	6	5%
その他の情報や調停者、人権委員会スタッフによる支援	25	20%
苦情を出した者や人権委員会により調停プロセスが適切とみなされなかった — 支援進展無し	8	6%
人権委員会の役割が不適切であったため、その他の機関が関与	17	13%

ところで、これらの苦情のなかで、73件(28%)は注意欠陥多動性障害(ADHD)関連、26件(10%)は自閉症の生徒、17件(6.5%)はアスペルガー症候群の診断を受けている生徒となっている。いわゆる発達障害に関連する問題が多くなっているようである。

また、60%の苦情と問い合わせが以下の4つの問題に関連している。

- ・ 子どもの就学にかかわる問題(学校が子どもの就学を認めないか、認めたとしてもごく限られた時間の就学しか認めない(51件))。
- ・ 障害、あるいは、障害が原因となる行動を理由として停学又は退学させられた(43件)。
- ・ 障害のある生徒のための教員補助員など特別な支援のニーズと財源確保(44件)。
- ・ キャンプや校外学習など、学校の様々な活動への障害児の完全な参加の可否(24件)。

人権委員会を通じた支援やその他の調停によって問題が解決しなかった場合、ニュージーランドでは人権審議裁判所 (Human Rights Review Tribunal) での解決方法があるが、就学問題でこの裁判所で争われた事件はないようである。

#### イ 子どもの権利コミッショナー事務所 (the Office of Children's Commissioner)

ニュージーランドの子どもの権利コミッショナー事務所は、最初は 1989 年の「子ども、若者とその家族法 (the Children, Young Persons and Their Families Act 1989)」で創立され、子どもの権利コミッショナー 2003 年法 (the Children's Commissioner Act 2003) になって子どもの権利問題を扱う機関となった。

子どもの権利コミッショナー事務所で扱われる、障害のある子どもの教育問題に関わる苦情については、140・141 頁で紹介しておいたが、人権委員会に次いで、特別支援教育についての苦情が寄せられる機関となっている。

子どもの権利コミッショナーは特別教育に関わって数多くの差別が存在するとして、教育省が行った「特別教育評価 2010」に際して、かなり強烈な問題提起をしている。一部を要約して紹介しておこう。

2009 年の博士論文でアリソン・カーニー (Alison Kearney) が障害のある生徒の排除について分類している。アリソンによると、それは、就学又は全時間出席の否定、カリキュラムへのアクセスや参加の否定、いじめ、基金に関しての教員や校長の不適切な考え方や扱い、学校スタッフによる介護・子どもの尊重・責任の欠如、教員の知識や理解の不足、家庭と学校スタッフとの貧しい関係、教員補助員に対する排除的な考え方や扱いである。

こうした事例で浮かび上がってくるのは、親を当該の子どもの専門家として、ともに子どもの幸福のために協力するパートナーとして学校が対応していないという現状。また、学校と家庭との間の葛藤を解決する法的な義務 (legal requirement) が政府には課せられていない。1989 年教育法では、例えば親擁護委員会 (Parent Advocacy Boards) による親擁護 (the provision of advocacy for parents) は意図されていないし、求められてもいない。同法にある「相談 (consult)」は「擁護」や「問題解決 (resolution of issues)」といった概念を含んでいる、また、含むように拡大できるという議論もありうる。しかし、「相談」といいながら、手続きを明確にしていないと、実際には学校は親や子どもを排除する権限をもった機関となってしまう。したがって、子どもの権利コミッショナーは、学校は透明で周知徹底されたシステムを作り、生徒や家族が学校に対して意見を述べ、懸念を表し、苦情を言えるようにすることを強く勧告する。

OCC による調停はその一部である。教育省との前回の合意にもとづき、OCC は家庭と学校との間の問題解決を進める役割を果たしてきた。OCC による調停は、代替的な苦情処理過程の一つなのである。

子どもの権利コミッショナーは、このように学校自体に苦情処理や紛争解決のシステムを作り上げるように提言しているが、逆にいえば、まだまだ第三者の介入を必要とするような差別問題が起きていることの証拠である。

#### ウ オンブズマン (Ombudsmen)

ニュージーランドでは 1962 年のオンブズマン法 (Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962) で、公的サービスを監視し評価する機関としてオンブズマンが設置されている。その後、1975 年から 1987 年にかけて法改正でその権限が拡大されてきた。しかし、オンブズマンは拘束性のある決定をする権限を有するものでなく、調査をし、報告や勧告を行うだけである。

2009/2010 オンブズマン報告によると、教育へのアクセスに関する苦情 (complaints) は相当あるが、苦情の対象となるのは、学校理事会、第三段階教育機関 (the Tertiary Institutions)、教育省、ニュージーランド資格当局 (the New Zealand Qualifications Authority)、第三段階教育委員会 (the Tertiary Education Commission)、教育評価機関、ニュージーランド教員審議会 (the New Zealand Teachers Council) などである。

2009/2010 オンブズ報告では特別教育に関わる苦情については触れていないが、2008/2009 報告では触れている。しかしながら、詳細な内容や解決したのかどうかについての報告はなされていない。

なお、2009/2010 報告では、2008 年に障害者権利条約を批准したので、第 33 条の条約の実施に関する独立の監視機構としての役割を果たすため、人権委員会や障害者団体との協働活動を始めたいと述べている (この点について、2011 年 3 月のオークランドの本部でのインタビューで聞いたところ、まだ具体的には動いていないということであった。)

#### エ 保健・障害問題コミッショナー (Health and Disability Commissioner)

保健・障害問題コミッショナーは 1994 年の保健・障害問題コミッショナー法で設置され、同法で規定された権利規定 (a Code of Rights) に基づき、保健・障害関係サービス利用者 (consumer) の権利擁護を目的としている。

権利規定で掲げられている権利は、①尊敬をもって処遇される (be treated) 権利、②差別なく公平に処遇される権利、③尊厳と独立への権利、④基準を満たしたサービスを受ける権利、⑤効果的なコミュニケーションへの権利、⑥情報を完全に受け取る権利 (Rights to be fully informed)、⑦情報を得た上での選択や情報を得た上での同意の権利 (Rights to Make an Informed Choice and Give Informed Consent)、⑧支援への権利、⑨教育や調査に参加する権利 (Rights in Respect of Teaching and Research)、⑩苦情を訴える権利 (Right to Complain) であるが、それぞれの権利より詳細に規定されている。サービスの提供者はこの権利を保障する義務がある。

この権利規定は全て特別教育にも適用されるが、特に第4、5、10の権利が重要とされている。障害のある子どもの就学問題で、同コミッショナーへの苦情処理申請がなされることが想定されるが、2010年の年報をみる限り、具体的な事案は紹介されていない<sup>150</sup>。

以上、差別や不当な扱いに対する苦情や不服を申し立てる第三者機関を4つ取り上げた。

先述した教育省が2010年度に行った「特別教育評価2010」で、「物事がうまくいかなくなった時に、問題解決にどんな手だて(arrangements)が取られるべきでしょうか。」という質問に対して、「問題を予防し、最小限に抑えるシステム」、「明確な不服申し立てのプロセス」、「早期の、内部的な解決」といった意見とともに、「第三者のアドバイス(Third party advice)」、「権利擁護(Advocacy)」、「調停(Mediation)」それに「独立した審査及び仲裁の手続き(review and arbitration process)」が挙がっていた。これまでのところ、ニュージーランドでは人権委員会とOCCの役割がかなり大きいといわなければならない。

#### 4. 今後の見通し

ニュージーランド教育省は2010年10月に「全てが成功するように：全ての学校、全ての子ども(Success for All: Every School, Every Child)」という政策を公表した。これは、ニュージーランドで完全なインクルーシブ教育制度を完成させるための政府4ケ年計画であり、その基本をなしているのは教育法、障害者権利条約そして2001年のニュージーランド障害者問題方略(the New Zealand Disabled Strategy)」である。

さらにこの計画策定には二つの評価作業が影響を与えている。

##### 1) 教育評価機関の評価

前述したように、教育評価機関は2010年6月に「高度ニーズのある生徒のインクルージョン」という報告書を出している。

ここで高度ニーズのある生徒というのは、134頁の三角形の上位に該当する約3%の最高度ニーズのある生徒であり、この生徒たちが通常学校でどんな受け入れられ方をしているかを同機関が評価した結果での報告である。同機関は、高度ニーズのある生徒が主流のクラスで学ぶことは望ましいとの立場に立って、実践的な観点から評価を行った(とはいえ、同機関は主流から外れている特別学校や特別ユニット、さらに、自宅学校(homeschooled)で学ぶことも認めている。)

---

<sup>150</sup> <http://www.hdc.org.nz/education/presentations/the-code-of-rights-and-special-education>

評価は2009年度の3学期と4学期に、中等学校30校、初等学校199校に対して行われた。評価の観点は、①インクルーシブな学校という文化を打ち立てる倫理的基準とリーダーシップを備えていること、②高度ニーズのある生徒のインクルージョンを認識し、支援する組織の整ったシステム、効果的なチームワーク、建設的な関係ができていないこと、③高度ニーズのある生徒をインクルードするための複雑で独特の試みをマネージする革新的で柔軟な実践を行っていること、であった。

今回の評価では、30%強の学校がインクルーシブ教育の実践をある程度行ってはいたが、システム、授業、態度さらに方法など学校全体としてインクルーシブネスが弱かった。その結果、教科、課外活動、学校での社会生活への参加が十分ではなかった。

20%の学校ではほとんどインクルーシブ教育の実践がみられなかった。これらの学校では高度ニーズのある生徒のインクルージョンについての倫理的、職業的リーダーシップが欠如しており、その生徒たちは教科、課外活動などに全く参加できていなかった。

同報告書は、今回の評価をふまえて、学校スタッフに対しては、高度ニーズのある生徒が学校生活全体でどの程度インクルージョンされているかを評価するために、報告書に盛り込まれた評価データ、事例研究、自己評価のための質問、インクルーシブな授業の指標を利用し、また、これらの生徒がインクルードされていない点はどこかを確かめ、既に当該学校で実践されているインクルージョンを拡大する計画を実行するように求めるとともに、教育省に次の3点を求めた。

- ・ 効果的で、根拠に基づく (evidence-based) 学校全体の職能成長プログラムを拡大して全ての生徒のための効果のある授業を支援する学校全体の力量を育てること。
- ・ インクルーシブな学校を目指すリーダーシップを育むために校長の研修や支援の在り方を直すこと。
- ・ 特別教育の評価の一環として、主流学校、特別学校、特別教育班 (Group Special Education) そして RTLB がニュージーランドの学校におけるインクルージョンのレベルを引き上げるための協働作業を効果的に進める方法を考えること。

## 2) 教育省自身の評価

教育省は2009年の秋から、特別教育の見直し作業を開始し、その一環として、2010年2月に討議文書を公表し、3月にかけて全国から意見を集めた。これに対しては2000件以上の意見が寄せられた。人権委員会や子ども権利コミッショナーはもちろんこの中に含まれている。

関係者の意見を求めるための質問は10である。

### <学校教育について>

- ① a 学校を成功に導くための必要な支援は何ですか。
- ① b 学校が成功するために必要な学校間の協働の方法は何ですか。



<学校や社会への移行と協力機関について (Transitions and Agencies working together)>

- ② スムーズな学校や社会への移行に必要なものは何ですか。
- ③ 生徒と家族のニーズに見合ったサービスをコーディネートする方法は何ですか。

<基金と資源の利用 (Funding and resource use) >

- ④ 教育省は基金提供・意思決定・検証 (verification) の手だて (arrangements) や基金受給 (fundholding) をどうすべきでしょうか。
- ⑤ a 個人を対象とするサービスや支援が効果的な方法は何ですか。
- ⑤ b プログラム、サービスそして支援が混在している現行システムは妥当で、それは経費に見合ったものになっているか。また、現行システムを変えるにはどうすればいいですか。

<質の高いサービスとアカウントビリティについて>

- ⑥ どうすれば質の高いサービスになりますか。
- ⑦ 家族や学校への適切な情報提供の方法は何ですか。
- ⑧ 成功した特別教育とはどのようなものですか、そして、それを評価するにはどうすればいいですか。
- ⑨ 問題が生じた時に、それを解決するにはどんな手だてが必要ですか。

<最後に>

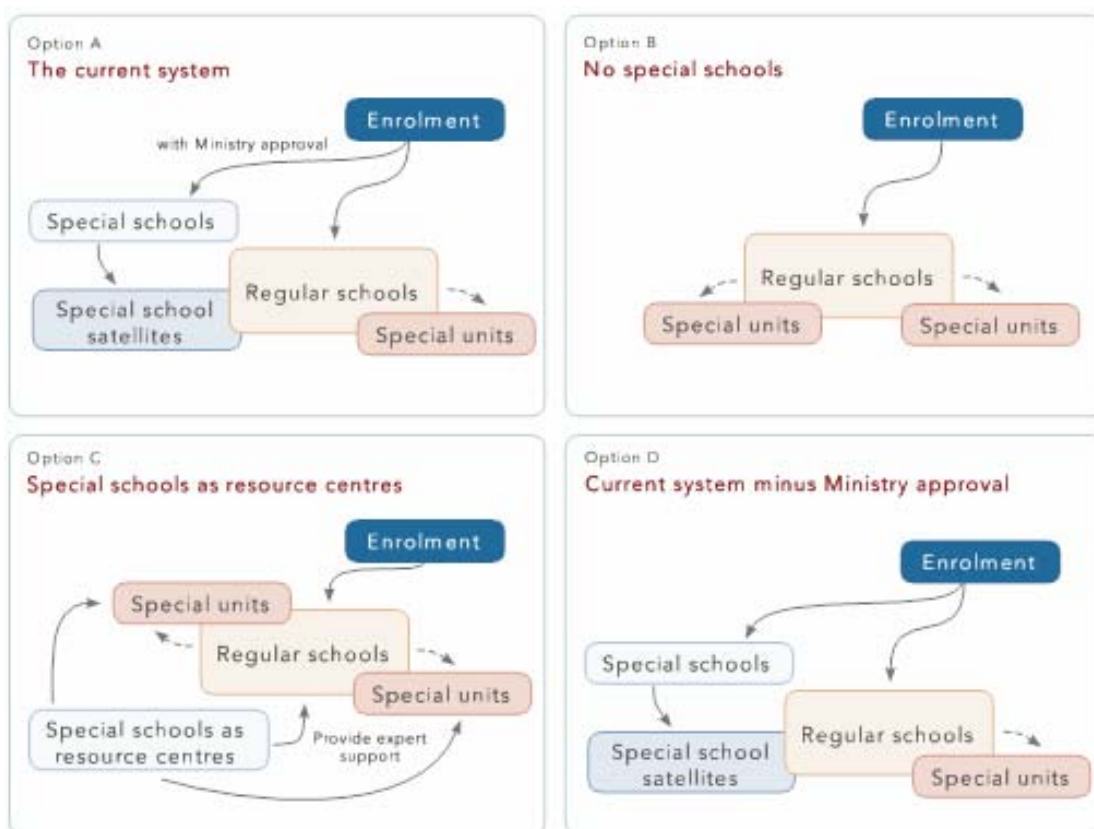
- ⑩ 特別な教育的ニーズのある子どもや若者にとっての成果を改善するために最も重要な改革は何ですか。

この質問に対して、2,000を超える回答があり、それを教育省が要約しているが、その中で、学校間のネットワーク作りを意図して設定した質問が ①b の質問である。この質問をする際に、教育省はこれからのニュージーランドの学校システムを4つあげて、回答の際の参考として示している（現行システムについては 137、153頁ですでに紹介しておいたが、再掲する。）<sup>151</sup>。

---

151

<http://www.minedu.govt.nz/theMinistry/Consultation/ReviewOfSpecialEducation/~media/MinEdu/Files/TheMinistry/Consultation/ReviewSpecialEducation/ReviewOfSpecialEducationDiscussionDocument.pdf>



(選択肢 D は、特別学校への就学に際して現行では必要となっている教育省の承認が不要となっているモデルである。)

教育省は以下のように要約している（下線は引用者）。

回答者の半数近くが学校間の協働関係に向けてのアイデアを出している。しかし、その多くについては実現が難しいので、関係作りに向けての支援が必要である。

学校間で知識やスタッフを共有する方法について幅広いアイデアが出された。幾人かの回答者は、特別教育だけでなく教育問題について成功を収めている学校群を参考に、して特別教育の実践を支援する学校群を作り出すように提言している。

特別学校の将来についての4つの選択肢が討議文書では示されていた。多くの回答者は明確に考え方を表明していなかったが、しかし、何らかの形態で特別学校を存続させることについては19パーセントの支持があった。特別学校を閉鎖し、通常学校を改善すべきとした意見は1パーセントであった。

特別学校を資源センターとして残す選択肢の C は、資源センターの全体的利点についての議論を巻き起こした。特別学校の枠を超える資源センターの統治と運営については多様な選択肢が提起された。

これだけ読むと、インクルーシブ教育に対する意識が読み取れない。しかし、質問⑩に対する回答では、約3分の1の回答者が通常学校での基金とサービスの水準向上を求め、15パーセントの回答者が特別な教育的ニーズのある生徒に対する態度を変え、インクルージョンが促進されることを望んでいる。

なお、質問⑨の問題が生じたときの対応については、155頁でも触れておいたが、まずは問題が起きないこと、そして、問題が起きた時には第一段階（low-level）で解決できることを半分以上の回答者が望んでいた。その多くが明確な方針、手続き、有効なコミュニケーションだけでなく、適切な情報へのアクセスを求めている。討議文書では明確な苦情処理過程について触れておいたが、それが13%の回答者に支持された。

何らかの心配ごとが問題解決の手続きを踏んでも解決できない場合には、権利擁護や調停サービスが別の組織で行われることにはかなりの支持が集まった。約22%の回答者がこうしたコメントをしている。

回答者たちは独立した、利用しやすいこれらのサービスを求めている。これについては家族のほとんどが適切であると回答したが、学校もまた必要としていることが分かった。

さらに15%が独立の審査（review）や仲裁（arbitration：これはmediationよりは法的強制力があるといわれている。\*引用者注）の手続き、すなわち、最終的な結果や決定を下し、未解決の状態を解消する手続きを求めている。

ほぼ同じ時期に行われた教育評価機関と教育省自身の評価に基づき、上述したように教育省は「全ての学校と生徒が成功するように」を策定したのであった。4ケ年で完全なインクルーシブ教育制度を完成させるとしているが、しかし、特別学校やそのサテライトや特別ユニットをどうするか、の具体的展望や苦情処理や調停・仲裁手続きの明確化は示されず、教職員養成・研修の充実、ORRSの枠拡大、特別学校の資源センターとしての役割拡大などを中心としている。

それゆえ、ニュージーランドの障害のある子どもの教育は極めて漸進的にインクルーシブ教育へと動いていくものと思われる。

しかし、2008年に障害者権利条約を批准したニュージーランドは、その国内での実施を監視する役割として人権委員会に障害者の権利問題を主に担当するコミッショナーを2011年に置くことになったし、また、人権委員会とオンブズマンとの連携も強化されるため、障害児差別問題の解決やインクルーシブ教育の推進に関わる動きが顕在化することが予想される。

## インタビュー先

1. Mr Kayne Goo; Special education: Office of Northern Region
2. Azusa Barraclough (オークランド在住日本人で母親)
3. Office of the Ombudsmen
4. Margaret A. McLean & Rod Willis ; School of Critical Studies in Education
5. Lisa Martin; Parent & Family Resource Center
6. Tom Purvis; Kelstone Deaf Education Centre
7. Paula Tornquist; Mangawhai Beach School

## 参考文献・資料・HP

- ・ 八巻正治『アオテアロア/ニュージーランドの福祉』学苑社、2001年
- ・ 矢部明宏「諸外国の憲法事情 3 ニュージーランド」国立国会図書館調査及び立法考査局、2003年12月
- ・ 渡邊みさ子「ニュージーランド」『平成20年度内閣府「障害者の社会参加推進に関する国際比較調査研究」委託報告書、2010年3月
- ・ 教育省 HP (<http://www.minedu.govt.nz/NZEducation.aspx>)
- ・ 人権委員会 HP (<http://www.hrc.co.nz/>)
- ・ 子どもの権利コミッショナー事務所 HP (<http://www.occ.org.nz/>)
- ・ オンブズ HP (<http://www.ombudsmen.parliament.nz/>)
- ・ 保健・障害コミッショナーHP (<http://www.hdc.org.nz/>)
- ・ 障害者問題担当事務局 HP (<http://www.odi.govt.nz/index.html>)
- ・ 知的障害児 (IHC) HP  
(<http://www.ihc.org.nz/Contacts/IHCNationalOffice/tabid/1218/Default.aspx>)