

《論文》

# 特別支援学校におけるガバナンスの可能性

## —視覚障害者体育カリキュラムを事例に—

鈴木麻里子

The Possibility of Governance on the School for Special Educational Needs

—Based on PE Curriculum for the Blind—

Mariko SUZUKI

キーワード：特別支援学校，学校ガバナンス，特別支援学校免許状

Keywords: The school for Special Educational Needs, School Governance, Teacher's Certificate of Special Education

### 1. 問題の所在

2005年12月の中央教育審議会答申「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」を受け、2007年4月より「特別支援学校」という新たな名称のもと、障害児等の教育が行われるようになった。この名称の変更を伴った教育制度の改変は、当時障害の種類や程度に応じ特別の場で行うとしていた「特殊教育」から、障害のある児童生徒に対して一人一人の教育ニーズを把握して適切な教育的支援を行う場の必要性和推進体制を整備することが求められたことによる。改変の背景には、盲・聾・養護学校（幼稚部・小学部・中学部・高等部）並びに小中学校の特殊学級、さらには通級による指導を受けている児童生徒数が増加している傾向にあることが大きな理由である。障害を持つ児童生徒数の増加は、近年の医学や心理学の進展と社

会におけるノーマライゼーション理念の浸透により、障害の概念や範囲が多様化したことによると考えられている。これらの障害を持つ児童生徒に対し、教育的支援、適切な指導が行われることが学校教育において早急に解決すべき課題となった。

しかしながら、特別支援学校として学校経営が行われて2年弱が経過した現在、各特別支援学校における具体的な変革や、さらなるノーマライゼーションの浸透が図られたかについての実際的な検討や分析が十分になされているとは言い難い。また、障害を持つ児童生徒数が増加の傾向にあるといっても、その内訳をみると、知的障害児のみが大きく増加しており、視覚・聴覚障害児や肢体不自由児の数はむしろ減少の傾向にある。この数的データを考慮しても、「特別支援学校」という一つの枠組みで障害児を同様にとらえ、かつての盲・聾・養護学校と

しての機能が薄れていくことは非常に懸念すべきことである。

また、この特別支援教育の制度改革は、教員免許制度の見直しも大きくかかわっている。それまで学校種ごとに設けられていた教員免許状が、障害に対し総合的な専門性を担保するという理由で「特別支援学校教員免許状」として一つに統合された。

しかしこれにおいても、果たして総合的専門性を身につけた教員養成が現実として可能となっているのかは疑問である。視覚障害や聴覚障害、知的障害とは支援する方法も学習の指導方法もまったく違うということは言うまでもない。これらの障害すべてを理解し、一人一人のニーズに適した指導が可能な教員養成がどこまで実行されているのか、さらに「特別支援学校免許状」を取得した教員がどの程度活躍しているのか、その実態を知る必要もあろう。

ところで「特別支援教育」という言葉が公的に登場したのは、2001年に設置された「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」である。そもそも「特別支援教育」という言葉の由来は英国に認められる。1981年英国の教育改革の中で登場してきた「Special Educational Needs (SEN)」であるが、英国においてSENとは必ずしも、前述しているような障害を持つ児童や学習困難児だけを対象としているわけではない。英国においては「Gifted Children」「Talented Children」と呼ばれる、優れた能力を有する児童もその対象となっている。つまり「特別支援教育」とは、単に障害を持つ児童をさすのではなく、そのアビリティやスキルに応じた教育サービスを提供するものである。さらに、Special Educational Needs Coordinator (SENCo) と呼ばれる職員が各学校に配属され

ており、SENCoは各SEN児童の障害やスキルに応じて、運動指導や言語指導、読書指導など様々な指導計画を個別に組み、必要とあれば専門的技術のある人材を学校外から要請することもある。これは、以前から英国においては学校ガバナンスが盛んであり、学校と外部との連携体制は多方面に渡って整備された環境にあったために可能なことである。

現在、わが国においても「特別支援教育コーディネーター」が配置されているものの、学校ガバナンスが十分に機能していないわが国の学校において、実際にその機能がどこまで働いているか、その実態を知ることも早急な課題である。

以上述べてきたとおり、英国におけるSENの実態と比較してみると、わが国における「特別支援教育」がいかに断片的に行われていか指摘できるであろう。

これらの課題を解決するに当たって着目したいのが、特別支援学校の中でも視覚障害者を対象とした盲学校である。かつての盲・聾・養護学校の中でも盲学校を取り上げるのは、その障害の特質による。「目が見えない」という一定の障害の基準を設けることで、支援の方法にも一定の法則性が求められると考えるからである。また知的障害とは違い、その児童数が減少しているなかで、今後の学校経営の在り方が求められることも大きな理由である。さらに特別支援学校にセンター機能が求められている現状において、学校ガバナンスを考慮した学校経営がどこまで進められているのか調査する必要がある。障害の基準を一定にした上で、それらのあり方を探り、将来的には特別支援学校全体的なガバナンスのあり方を検討する。

以上の点を踏まえ、特に盲学校における体育

教育に着目したい。体育は一般の教科と違い、実技を伴う。その上において、視覚障害者にとって支援者は必要不可欠である。しかし、視覚障害を持つ一人一人に適した指導を行うには十分なスタッフ数が学校に配置されているとは言い難い。そこで、外部人材の活用が注目される。

さらには、今後、特別支援学校に求められるセンター機能の一つとして、パラリンピック出場選手養成機関としての役割があるのではないかという仮説がたてられる。競技者に条件があるスポーツ選手を育成していく上では、その条件に当てはまる児童生徒が集まる特別支援学校と連携することが何よりも近道であり、当然連携体制が整えられる必要がある。

ところで、「学校ガバナンス」もしくは「教育ガバナンス」についてであるが、教育における「ガバナンス論」は現在もなお議論を要する課題ではあるが、本稿においては、小松茂久（2004）の理論に立脚して論を進めていきたい。小松は、公共性論に立脚した教育行政システムとして、「公共的問題に関わる政策形成を中央政府や自治体が独占するのではなく、企業、NPO、NGO、住民など多様なステークホルダーと政府部門とが有機的で開放的なネットワークを形成し活動することによる公共的な問題解決の方向性がネットワークとしてのガバナンスであった。地方教育行政もネットワークとしてのガバナンスの構築、すなわち教育ガバナンスの構築をめざして改変される必要性」<sup>1)</sup>を提起している。多様なネットワーク構築の必要性は特別支援学校においても論外ではなく、ノーマライゼーションの考え方からも、より公共性を重視し、早急に解決しなければならない課題である。

これらのことを総括的にとらえ、最終的に特別支援学校に求められる外部連携及び学校ガバナンスの実態を明らかにし、今後の特別支援学校経営のあり方を探る。

本稿においては、まず特別支援学校、特に盲学校における体育指導の事例を検討し、その人的資本の実態を探ることに重点を置く。今後の発展的課題解決に向け、この調査をもとに、さらに継続的に望まれる連携のあり方を検討することにした。

## 2. 特別支援学校とは

### (1) 特別支援教育の歴史的背景

#### ～戦後の特殊教育制度～

我が国において障害者への教育システムが整備されたのは、戦後の教育改革においてであるといつてよい。戦前にも障害を持つ者へ対する教育は存在していた記録はあるが、それは師範学校付属小学校において実験的に行われていたというのが実情であり、さらに障害児は義務教育から排除されていた点を考慮すると、その制度は十分といえるものではなかった。

制度的な観点から障害者教育を概観すると、戦後の日本における障害者教育の萌芽はアメリカ教育使節団による学校制度の改革に関する勧告の中に見られる。「適当な段階において、心身の発育不良な児童に注意しなくてはならぬ。目の見えぬものや耳の聞こえぬもののために、また正規の学校では十分にその必要を満たしえぬ非常に不利な条件を持つ児童のための別個の学級または学校を設けなくてはならない。」<sup>2)</sup>と、積極的に特殊教育及び特殊学校・学級の設置を勧告している。

その後、1947年3月に教育基本法と学校教育

法が制定されるのであるが、当時の教育基本法においては、障害者教育を限定的に対象とした条文は規定されていない<sup>3)</sup>。しかしながら、教育の機会均等、義務教育の保証が障害児にも適応されるようになり、これにより障害児教育に関する制度が整えられることになった。

教育基本法を受け、学校教育法においては、その第1条で「この法律で、学校とは、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、大学、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園とする」とし、盲・聾・養護学校が学校として公教育の場であることが明確に示された。さらに、「第6章特殊教育」が設けられ、第71条<sup>4)</sup>には、盲・聾・養護学校へ入学する障害の対象と、そこで行われる教育の目的が示されたのに加え、第74条<sup>5)</sup>では、都道府県に盲・聾・養護学校設置の義務が課せられた。また、第22条と第39条でその義務制が規定され、関係者による要求運動も功を奏し、盲・聾学校の義務性は1948年度、第1学年から実施され、以後毎年度就学義務の学年が進められ、1953年度6カ年の義務制が完成された<sup>6)</sup>。これによって、特殊教育は飛躍的に進展したが、これは盲・聾学校に限定した義務制であり、知的障害、肢体不自由、病弱対象の養護学校は、義務制への要求運動も盛り上がりを見せず、成立しなかったため、盲・聾学校から遅れること31年、1979年度ようやく実現することとなった<sup>7)</sup>。

学校教育法によって特殊教育の法的根拠が明確になったわけだが、次に、行政機関における特殊教育の取扱いの変遷を説明したい。終戦直

後より文部省の機構改革は断続的に行われていたが、学校教育法を受けて学校教育局が改組された1947年、同局には庶務課、大学教育課、専門教育課、師範教育課・高等教育課・中等教育課および初等教育課が置かれることとなった<sup>8)</sup>。翌1948年11月には、「文部省CIE事務折衝に基づく文部省設置法案」において、盲・聾・養護学校は初等教育局の所管となることが明示されている<sup>9)</sup>。さらに1949年に文部省設置法が公布され、翌1950年改正法において、青少年局内に特殊教育課が設置されるにいたった。その後も度々改組が行われ、1962年、初等中等教育局に特殊教育課が設置された。これによって、障害児教育の国の行政事務は、特殊教育課が担うこととなり、事実上、特殊教育に関する行政機関が成立した。

## (2) 特別支援学校の全体像

次に現在の特別支援学校の全体像を把握しておきたい。学校基本調査においては、2006年度までは盲・聾・養護学校ごとの統計をとっていたが、2007年度からは「特別支援学校」としての区分で調査されるようになった。06年の時点での盲・聾・養護学校の実態は次の表1に、各学校における在学者数の推移は図1に示した。

図1からもわかるように、在籍者数が増加傾向にあるのは養護学校のみであり、聾学校・盲学校は、少子化による子どもの数の減少と同様、減少傾向にあることがわかる。

さらに、表1をもとに教員一人当たりの児童生徒数を見てみたい。盲学校においては、教員

表1 2006年度盲・聾・養護学校の学校調査<sup>10)</sup>

盲学校			聾学校			養護学校		
学校数	在学者数	本務教員数	学校数	在学者数	本務教員数	学校数	在学者数	本務教員数
71	3,688	3,323	104	6,544	4,908	831	94,360	56,826

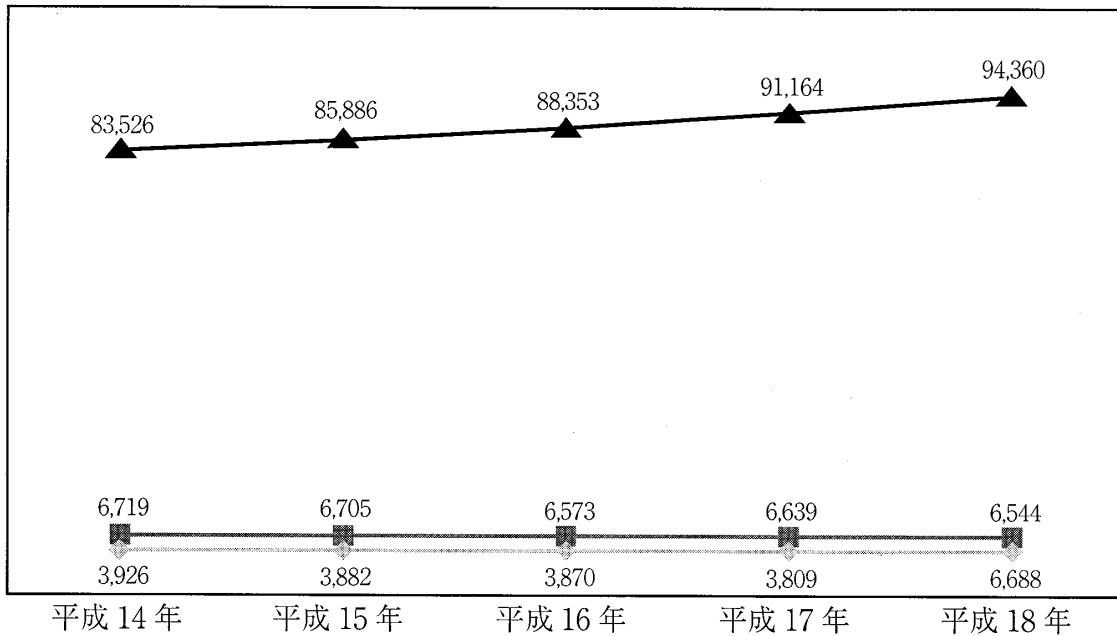


図1 盲・聾・養護学校在籍者数の推移<sup>11)</sup>

一人当たり児童生徒数は1.1人、盲学校は1.3人、養護学校は1.6人という計算になる。一見、教員一人当たりの児童生徒数は十分な数を満たしているかのような感覚を抱くが、現状は人的に十分な環境とは言い難い。では次に視覚特別支援学校の実際をもとに、特別支援学校における人的環境について述べる。

**(3) 視覚特別支援学校**

視覚障害者に対する特別支援学校は、2006年

度現在で71校であり、その内訳は、国立が1校、都道府県立が65校、市立が3校、私立が2校である。

全国の児童生徒の在籍状況及び教員数を次の表2、表3にまとめた。なお、表3の教員数は、本務教員と兼務教員の数を合わせた数を表示した。

注目したいのは、講師の数である。教員構成の約14.3%を占めている。これを通常の小学校と比較すると、2006年度の全国小学校教員数は、

表2 盲学校年齢別在籍状況 (2006)<sup>12)</sup>

区分	幼稚部 3～5歳	小学部 6～11歳	中学部 12～14歳	高等部		合計
				本科 15～17歳	専攻科 18～20歳以上	
国立	8	17	31	52	66	174
男	4	10	18	26	51	109
女	4	7	13	26	15	65
公立	259	646	409	850	1,266	3,430
男	146	358	237	532	913	2,186
女	113	288	172	318	353	1,244
私立	1	15	8	31	29	84
男	1	6	6	21	21	55
女	-	9	2	10	8	29
合計	268	678	448	933	1,361	3,688

表3 盲学校教員数 (2006)<sup>13)</sup>

	校長	教頭	教諭	助教諭	養護教諭	養護助教諭	栄養教諭	講師	合計
国立	1	1	84	-	1	-	1	30	118
男	1	1	47	-	-	-	-	12	61
女	-	-	37	-	1	-	1	18	57
公立	66	88	2,737	35	74	6	2	478	3,486
男	57	74	1,379	19	-	-	-	222	1,751
女	9	14	1,358	16	74	6	2	256	1,735
私立	2	2	30	7	1	-	-	16	58
男	2	2	14	3	-	-	-	7	28
女	-	-	16	4	1	-	-	9	30
合計	69	91	2,851	42	76	6	3	524	3,662

本務者、兼務者合わせて44万人である。そのうち講師は3万6千人であり、その割合は8.1%程度であることを考えると、盲学校における講師の割合が非常に多ことがわかる。特に、大阪、兵庫、京都の関西圏では多くの講師が在籍していることが確認されるが、しかしながらその根拠については現在調査中であり、今後も解明に努めたい。

さて同様に、学校及び養護学校の講師の割合を見てみると、聾学校は13.8%、養護学校は11.9%であった。いずれにせよ、各学校において、講師が学校現場において必要不可欠な人材であるといえるであろう。

### 3. 国立視覚障害特別支援学校の事例

#### (1) 国立大学法人筑波附属視覚特別支援学校の概要

次に、盲学校の事例を見ていきたい。我が国唯一の国立盲学校は、国立大学法人筑波大学附属視覚特別支援学校（附属盲学校）である。東京都文京区にあり、最寄り駅から同校までは徒歩で10分程度であるが、この間の歩道には点字ブロックが設置されており、点字ブロックに沿っていくと、高台の閑静な住宅地にたどりつく。そこに同校が立地している。同校は、東京

盲聾学校が前身で、1937年にはヘレン・ケラーが来校しており、歴史的にも注目すべき学校である。戦後、東京教育大学附属盲学校になり、2007年学校教育法の改正により現在の名称となった<sup>14)</sup>。

同校は、視覚障害特別支援学校では唯一、入学試験が設けられている。幼稚部から高等部まで各段階で入試があり、全国から児童生徒が入学してくる。同校の2006年度の在籍状況は、表2より、幼稚部8人、小学部17人、中学部31人、高等部118人の合計174人である。中学部以上には寄宿舎が設けられており、2008年現在は、高等部を卒業した専攻科の生徒も含め、141人が入舎している。これは中学部以上の生徒の7割以上が寄宿舎で生活している計算である。

一方、同校の教員数は表3より、校長、教頭がそれぞれ1人ずつ、教諭84人、養護教諭1人、栄養教諭1人、講師30人の合計118人である。

同校においては、教員一人当たりの児童生徒数は1.4人程度であり、これは全国平均よりも多い計算になる。

#### (2) 視覚障害特別支援学校における体育指導

次に、筑波大学附属視覚特別支援学校における保健体育をもとに、視覚障害特別支援学校の体育指導の実態を述べたい。

特別支援学校におけるカリキュラムは、「幼稚園、小学校、中学校、高等学校に準ずる教育を行うとともに、障害に基づく種々の困難を改善・克服するために、「自立活動」という特別の指導領域が設けられています。また、子どもの障害の状態等に応じた弾力的な教育課程が編成できるようになっています。」<sup>15)</sup>と文部科学省が説明するように、教科に関する学習指導は、「弾力的に編成」できる。つまり、同校においても、視覚障害の状態によって「弾力的」にカリキュラムが編成されている。

続いて視覚障害を持つ児童生徒に対して体育教科のカリキュラム編成が実際にどのように行われているか、説明したい。

主な教材は大きく、ボール種目、水泳、陸上競技、器械運動の4種類である。ボール種目及び陸上競技の詳細について、次の表4にまとめた。

表4 ボール種目及び陸上競技の詳細

ボール種目	陸上競技
フロアバレーボール	短距離走
ゴールボール	幅跳び
サウンドテーブルテニス	砲丸投げ
ゴルフ	投てき
ボーリング	
グランドソフトテニス	

フロアバレーボールやサウンドテーブルテニス、ゴールボールは、視覚障害特別支援学校では割合的によく扱われる種目であるが、通常の学校では扱われず、一般的には馴染みのない競技である。各競技内容の詳細についてここでは触れないが、問題は、「弾力的」にカリキュラムの編成がなされている環境の下、これらの競技が採択されている根拠は何か、という点である。

ここで指摘したいのは、カリキュラムを設定する上で、指導できる人材の存在が大きく影響

しているという点である。つまり、冒頭でも述べた教員免許の取得状況が大きな要因であると考えられる。

教育職員免許法の改正において、特別支援学校の教諭は、まず、従来通りの小・中学校等の免許状を基礎とし、新たに創設された「特別支援教育免許状」が必要になった。またそれまでに盲・聾・養護学校教諭免許状を有していた者に対しては、一定の講習等を受講するなどして、円滑に移行できるよう、措置が講じられなければならないとしている<sup>16)</sup>。

しかしながら、実際問題として、小・中・高等学校教諭免許状を有していることが前提で特別支援教育免許状を取得しなければならず、その保有者の数は、従前の盲・聾・養護学校教諭免許状からの移行者を考慮しても十分な数ではない。そこで移行措置としてとられているのが、教育職員免許法附則第16項<sup>17)</sup>である。この規定により、幼稚園、小学校、中学校または高等学校の教諭免許を有していれば、当分の間、特別支援学校において教諭や講師になることができることとなった。

筑波大学附属視覚特別支援学校においても、全教員が特別支援学校教諭免許を有しているわけではなく、多くが各学校段階の教諭免許のみの保有者である。

この現状から明らかになった点は、視覚障害者に対して、専門的に体育指導ができる人材が非常に限られていることである。同校においても人事異動はあり、特別支援学校教諭免許を有していない教員は、数年勤務したのちに、一般校へ異動となることは制度的には何ら問題はない。しかし、これにより、視覚障害者に対する指導の専門性を持つ教員は常時限られた人数しかおらず、そのわずかな専門性を持つ教員に

よってカリキュラムが編成されることになる。つまり、人的資源が乏しい状況において、視覚障害者への指導が系統的発展的に行うには非常に困難な状況であることが指摘できるのである。

#### 4. 今後必要とされる支援のあり方の検討

以上、特別支援教育の歴史的背景と現状及び事例を述べてきた。これらのことから今後必要と考えられる支援体制について述べたい。

今回の調査において明らかになったのは、特別支援学校において専門性を有した人的資源が非常条に乏しいことである。制度的には今後年数をかけて解消をめざしているが、実際、その解消は難しいと考えられる。特別支援学校において、その免許上保有者の数が少ないことの理由の一つは、もちろん免許法の改正によるところが大きいですが、そもそも、盲・聾・養護学校教諭免許状保有者も十分ではなかったという過去がある。本来、円滑に移行措置がとられるべき母数が少ない以上、今後の爆発的に特別支援学校免許保有者の数が増えることはないと考えるのが妥当である。このことから、現在、特別支援学校において講師の割合が非常に多くなっていることも説明できるであろう。特別支援学校免許状を持たず、しかし、人的資源の乏しい特別支援学校においては、講師による人的資源が慢性的に必要な状態となっている。しかしながら、一方で専門性の確保も重要な課題であり、乏しい人的資源を講師によって一時的に解消しようとする悪循環に陥っている。

そこで、ガバナンス的学校経営への転換の可能性を指摘したい。免許制度の束縛によって人的な課題が発生してしまう以上、専門的指導を

外部団体や関連団体、保護者などとの連携によって解消しようとするものである。

盲学校における体育指導を例にとれば、パラリンピックに関連する団体、たとえば日本視覚障害者サッカー協会、日本身体障害者水泳連盟、盲人マラソン協会などと連携することにより、学校体育の中においても専門的指導体制を構築することが可能性として十分考えられることである。また専門性と人的資源を保持した上で、教員免許制度にとらわれない、柔軟な人材確保が可能となる。

本稿においては、盲学校を例に、特別支援学校が抱える人的資源の課題を明らかにした上で、今後求められる人的資源の確保の可能性を示唆した。特別支援学校の教員免許制度を始め、教員及びスタッフに関する適正な規模、養成制度、研修制度など、解決しなければならない課題は山積している。今後は、本稿で得られた課題を念頭に、ガバナンス的学校経営によっていかに解消していけるかについて検討していきたい。

#### 注

- 1) 小松茂久「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」、日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報30』, 2004, p12
- 2) 石川謙著者代表、『近代日本教育制度史料第18巻』, 講談社, 1964, p542
- 3) なお、2006年に改正された現行の教育基本法においては、第4条「教育の機会均等」の第2項で「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育が受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない」としている。
- 4) 「盲学校、聾学校又は養護学校は、それぞれ盲者（強度の弱視者を含む。以下同じ。）、聾者（強度の難聴者を含む。以下同じ。）又は知的障害者、肢体不自由者若しくは病弱者（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し、あわせてその欠陥を補うために、必要な知識技能を授けることを目



- 的とする」
- 5) 「都道府県は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒のうち、盲者、聾者又は知的障害者、肢体不自由者若しくは病弱者で、その心身の故障が、第七十一条の二の政令で定める程度のものを就学させるに必要な盲学校、聾学校又は養護学校を設置しなければならない」
  - 6) 石川、『近代日本教育制度史料第22巻』、講談社、1964年、p548
  - 7) 高橋智「戦後の障害児教育と特別ニーズ教育」『現代教育史事典』、東京書籍、2001、p161
  - 8) 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』、岩崎学術出版社、1970、p323
  - 9) 同上、p336
  - 10) 文部科学省平成18年度学校基本調査「調査結果の概要」より筆者作成
  - 11) 同上
  - 12) 同上
  - 13) 同上、本務者、兼務者の数を合計した。
  - 14) 国立大学法人筑波大学附属視覚特別支援学校ホームページ (<http://www.nsfb.tsukuba.ac.jp/>、最終閲覧2008年12月10日)
  - 15) 文部科学省ホームページ、「特別支援教育に関すること」「カリキュラム」([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/main.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/main.htm)、最終閲覧2008年12月10日)
  - 16) 中央教育審議会答申「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」、2005年12月、pp22-23
  - 17) 「幼稚園、小学校、中学校又は高等学校の教諭の免許状を有する者は、当分の間、第3条第1項から第3項までの規定にかかわらず、特別支援学校の相当する各部の主幹教諭（養護又は栄養の指導及び管理つかさどる主幹教諭を除く。）、指導教諭、教諭又は講師となることができる。」