

イギリスにおけるインテグレーション及び インクルージョンをめぐる施策の展開

河 合 康*

(平成18年10月11日受付；平成18年11月9日受理)

要 旨

本稿では、イギリスにおけるインテグレーション及びインクルージョンに関する1970年代以降の施策の展開を検討した。その結果、1970年代以降、政府の諸文書や法令においてインテグレーションやインクルージョンの促進が明示されてきてはいるが、実際の統計データにおいてはインクルージョンが進展しているとはいえない状況にあること及びインクルージョンの実態についてはかなりの地域差がみられることが指摘された。さらに、イギリスでは特別学校の存在が否定されてはいるわけではなく、むしろ1970年代から特別学校がインクルージョンを進展させるために重要な機能を果たす存在として認識されていることが明らかにされた。さらに、1970年代から今日まで、インテグレーション及びインクルージョンを実施するための条件が明示されており、この条件の検討が今後の課題である点が指摘された。

KEY WORDS

special educational needs	特別な教育的ニーズ	integration	インテグレーション
inclusion	インクルージョン	UK	イギリス

I はじめに

今日の国際的な障害児教育の動向に大きな影響を及ぼしたのは1994年のサラマンカ声明(UNESCO [1994])である。同声明により、「特別なニーズ教育 (Special Needs Education)」や「インクルージョン (inclusion)」といった新しい概念が国際的に位置づけられることになった。この内、前者の概念に大きな影響を及ぼしたのは、1978年にイギリスで出された「ウォーノック報告」である。同報告では、従来の障害種別カテゴリーを撤廃して「特別な教育的ニーズ (Special Educational Needs)」という包括的な概念を導入することを提言し、さらに、この概念に該当する児童生徒は5～6人に一人に及ぶと推定したという点で画期的であり、その後の障害児教育の国際的な趨勢に影響を及ぼすことになったのである。

一方、イギリスにおいても、1970年代よりインテグレーションに関する政府文書や法令が出され、1990年代後半より公的文書において、インテグレーションに代わってインクルージョンという用語が使用されている。本稿では、今日の障害児教育の国際的な動向に影響を及ぼしたイギリスを取り上げ、1970年代以降におけるインテグレーション及びインクルージョンに関する施策を検討することを通じて、今後のインクルージョンの方向性を展望しようとするも

* 障害児教育講座

のである。

Ⅱ 「ウォーノック報告」におけるインテグレーション

イギリスでは、「1970年教育法」(Education Act 1970)によって重度の障害児にも教育の機会が保障される¹⁾とノーマライゼーションの世界的な潮流の中で1970年代にはインテグレーションの問題が議論されるようになった²⁾。こうした一連の動きを明確に位置づけたのが「1976年教育法」(Education Act 1976)〔以下「76年法」と略称する〕であった。同法第10条は、できるだけ障害児は通常学校で教育されるべきであるという原理を具体化した。その一方で、「76年法」第10条では、インテグレーションを実施しなくても良い場合を示した。それは、①インテグレーションの実施が不可能な場合、②効果的な教育の提供と矛盾する場合、③法外な公費歳出を伴う場合、の3つであった。最終的に、「76年法」第10条は法的効力を発することはなかったが、イギリスにおいて、インテグレーションの展開に一定の影響を及ぼすことになった。「76年法」が成立した時、「ウォーノック委員会」はすでに調査研究を進めており、委員会は1978年の報告書の中で「76年法」の内容も含めてインテグレーションに関する見解を表明した。

「ウォーノック報告」は、従来の障害カテゴリーを撤廃して、全児童の5～6人に1人は「特別な教育的ニーズ」(Special Educational Needs)を持っているという幅広い概念を導入したが、こうした子どもの大多数は、将来通常学校に通学するであろう(DES [1978] ,para.7.3)と推定している。また、「我々は、現在分離された特別な教育を受けている子どもの内、通常学校で教育されるようになる子どもの比率が増加することを期待している」(DES [1978] ,para.7.61)として、「76年法」を支持する意向を示した。

一方、「ウォーノック報告」は、インテグレーションを以下の3つに区分し、その概念を幅広くとらえている。(DES [1978] ,para.7.6)。

1. 位置的統合 (locational integration)
2. 社会的統合 (social integration)
3. 機能的統合 (functional integration)

第1の位置的統合とは、特別学級を通常学校に設置したり、同一敷地内に通常学校と特別学校を設ける場合である。「ウォーノック報告」では、この位置的統合にも十分その意義を認めている。そして、重度障害児のインテグレーションが進んでいるといわれるスウェーデンにおいてもこの形態が多いと報告した(DES [1978] ,para.7.7)。

第2の社会的統合は、障害児が食事・遊び等の課外活動に健常児と一緒に参加する場合である。「ウォーノック報告」では、この統合は個々の違いを受容しやすい低学年においてなされるほど効果的であるとしている(DES [1978] ,para.7.8)。

第3の機能的統合は、最も完全な形のインテグレーションである。これは、SENがある子どもの活動が通常学校の教育課程の中に位置づけられて、彼らが通常学校の活動に完全に参加することを意味する(DES [1978] ,para.7.9)。

通常インテグレーションというと、「機能的統合」が意識される傾向にある。しかし「ウォーノック報告」は、その前段階としての「位置的統合」や「社会的統合」にも十分その意義を認

めており、インテグレーションを強行に推進することに対する配慮と慎重な態度が示されていた。この点は、「76年法」第10条に規定されているインテグレーション実施のための3条件を詳細に検討しているところにもあらわれている。以下、この点についてみる。

①インテグレーションの実施が可能であること (DES [1978] ,para.7.49)

「ウォーノック報告」は、インテグレーションの実施が不可能な場合として、敷地が狭いこと、建物の改造・拡張が困難なこと等をあげている。また、通学の際の交通条件にも言及している。その他、通常学校が主要道路と隣接している場合などは、聴覚障害児のインテグレーションは慎重でなければならないとしている。「ウォーノック報告」は、万一こうした点を十分考慮せずにインテグレーションを実施するならば、その成功は期待できず、むしろ障害児にとって逆効果となる可能性さえあるとしている。

②効果的な教育の提供と両立すること (DES [1978] ,para.7.50-7.54)

「ウォーノック報告」では、効果的な教育は「全体としての学校 (the school as a whole)」に適用されるものであり、それ故、子どもにSENがあろうとあるまいとすべての子どもに適用されねばならないとしている。こうした原則に基づいて「ウォーノック報告」は効果的な教育を以下の4つの視点からとらえ、これらが満たされなければ効果的な教育の提供は困難であると考へた。

まず第1は、物理的条件が備わっていることである。障害児が安全に、そのニーズに応じた教育を受けられるような設備、施設、教材等が必要である。

第2は、子どものSENが通常教育プログラムの中で満たされるように細心の注意を払ったカリキュラムの作成が不可欠である。

第3は、子どもの情緒的ニーズを考慮しなければならないことである。子どもが特別な援助を受けることによって、不安や孤立感をもってはならないとした。このように「ウォーノック報告」では、外的条件だけでなく、子どもの内面にまで及ぶ洞察を加えている。

第4は教師の専門的能力である。すべての教師がSENに対する知識をもち、特別教育に必要な訓練、経験を積んでいなければならないとした。

以上の4点が満たされなければ効果的な教育の提供は不可能となり、インテグレーションの実施が困難になると「ウォーノック報告」は指摘している。

③法外な公費歳出を伴わないこと (DES [1978] ,para.7.55)

財源に制限がなければ、子どもの特別なニーズがどのようなものであれ、通常学校を含めたどの学校でも彼らを教育することは理論的には可能であろう。しかし、そのための公費歳出は、経済状況や他の領域への分配との関係の中で決定せざるをえない。それ故、国及び地方教育当局の財政状況を考慮して、法外な公費歳出を被らないで実施しうる場合にのみインテグレーションは可能であるとした。

このように「ウォーノック報告」には、インテグレーションを無条件に推進するのではなく、諸条件を踏まえて慎重に取り組もうとする姿勢がみられる。実際「ウォーノック報告」では、特別学校等の分離された教育形態を完全に否定する立場はとっておらず、一部の障害児にとって特別学校は今後も必要とされるであろうとしている。そして、その具体的な対象として、(1)重度・重複障害がある子ども、(2)重度の情緒又は行動面での障害があり、他の子どもの教育の妨げとなる子ども、(3)特別学級よりももっと親密で共同社会的な教育の場において成功しそう

な子どもを挙げている (DES [1978] ,para.6.10)。このように、「ウォーノック報告」では、分離された特別な教育の場も引き続き必要とされるとの認識を示した。

Ⅲ 1980年政府白書と「1981年教育法」

「ウォーノック報告」の提言を検討した政府は、1980年に政府白書「教育における特別なニーズ」(DES [1980])を公表した。その中では、障害児のインテグレーションの過程は継続されるべきであるが、通常学校が子どものニーズに十分対応できなければ通常学校への就学を強制すべきでない (DES [1980] , sec.37) とし、「ウォーノック報告」の方針に沿って、インテグレーションに対して慎重な見解を示した。

また、「76年法」第10条のインテグレーションの規定において、親について何も言及していないことを批判した (DES [1980] , sec.36)。そして、最終的に政府白書は、以下の3条件、すなわち、①子どものニーズに対処できること、②一緒に教育を受ける子どもの効果的な教育と両立すること、③親の意志を適切に考慮していること、が満たされる場合にインテグレーションを推進することを提案した (DES [1980] , sec.41)。

政府白書の提案を受けて、「1981年教育法」(Education Act 1981) [以下、「81年法」と略称する)が成立した。「81年法」の主要な点は以下の通りである。第一は、従来の障害種別カテゴリーを法的に撤廃し、SENという包括的な概念を導入したこと、第二は、インテグレーションの原則を明確にしたこと、第三は、SENの評価に関する手続きを整備したこと、及び、評価の結果、SENがあると判断された子どもについては、「判定書」(Statement)³⁾と呼ばれる文書を作成するシステムを確立したこと、第四は、親の権利を拡大したことである。第四の具体的な内容としては、子どもの教育措置の決定に親が関与できる機会を拡大したことや、判定書の内容に対して不服審査委員会と教育科学省大臣に2回不服申し立てを行う権利を認めたこと、が挙げられる。

インテグレーションに関しては、第2条以下で規定がなされた。具体的には、第2条第(2)項において、以下の条件が満たされれば、判定書が作成されている子どもに対して通常学校における教育を保障することが地方教育当局の義務であると規定した。その条件とは、子どもの親の意見が考慮されていること及び、子どもの通常学校での教育が、(a)子どもが必要とする特別な教育的対応を受けられること、(b)一緒に教育を受ける子どもへの効果的な教育の提供、(c)財源の有効な活用、と両立することであった。インテグレーションの実施の際の条件としては、「76年法」、「ウォーノック報告」、及び政府白書で挙げられていた点を盛り込むかたちでの規定になっていることがわかる。

Ⅳ 「1981年教育法」施行後の1980年代の状況

こうして、SENに基づく教育の制度的基盤が確立したわけであるが、同法の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った。このため、SENに対する捉え方や取り組みが地方教育当局によりかなり異なるという結果を招いた。たとえば、判定書が作成されている子どもの比率は地方教育当局によって0.04%~4%と異なり、又、イギリス全体でみても、その比率は2%弱であり (Education,

Science and Arts Committee [1987] ,144-148), 「ウォーノック報告」が推定していた約 20% という比率とはほど遠い値となっていた。

インテグレーションの実態についても、子どもの状況、年齢、地域差等の要因により異なっていた。その一方で、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、通常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、インテグレーションを推進している地域も増えていった。また、通常学校教師対象の特別教育に関する現職教育プログラムが開発されたり、又、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 SEN がある子どもの教育にあたっていこうという「ホール・スクール・アプローチ (Whole School Approach)」という概念が提唱され、広まっていった⁴⁾。また、特別学校がインテグレーション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た。このように、80年代のイギリスの特別教育は、種々の問題点や課題を残しながらも、また、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進展していった。

そのような中で、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する「1988年教育改革法」(Education Reform Act 1988) [以下「改革法」と略称する]が成立し、同法は、インテグレーションの展開に対しても大きな影響を及ぼすことになった。

「改革法」の第一の柱は、ナショナル・カリキュラム (National Curriculum) を導入したことである⁵⁾。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、ナショナル・カリキュラムを設定し、全国共通の学習水準を示し、さらに、その到達状況を把握するために、全国統一到達度評価 (Standardized Assessment Task) を実施し、各学校の成績を公表することにしたのである。

第二は、入学定員の開放 (open enrollment) である。1970年代後半以降、イギリスでは、児童生徒数が減少し、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、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し、地方教育当局はこれを制限することはできなくなった。

第三は、オプティン・アウト (opting out) の導入である。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・アウト) したい学校は、親の過半数の投票で、国が管理する国庫補助金学校 (grant maintained school) に移行することができるようになった。

第四は、地方教育当局から学校への権限の委譲である (Local Management of School: LMS)。これは、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を学校理事会 (governing body) と校長に移管するという政策である。

これら一連の改革の目的は、第一に教育界に競争原理を導入し、学校を市場化しようという点であり、第二に教育における中央集権化を進めようという点にあった。特別教育関係者は、こうした施策によって学校の序列化が生じ、その結果 SEN がある子どもは序列化された学校体系の末端に追いやられ、最終的にはインテグレーションが後退してしまう、といった点が危

惧されるようになっていった。たとえば、全国統一到達度評価の結果が公表されると、成績の良い子どものいる学校とそうでない学校が判然とし、親たちは、できるだけ成績のよい学校に子どもを入れようとすることになる。その場合、SENがある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、その結果、通常学校から徐々に排除されてしまいかねないという懸念が生じたのである。また、入学定員の解放により親の学校選択権が拡大され、加えて、児童生徒数に応じて学校に予算が配分されることになったため、この動きにさらに拍車がかかることが予想されたのである。さらに、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、それまで地方教育当局単位で調整されていたインテグレーションのための種々の援助サービスが崩れる可能性があるなどの指摘もみられた。このように、関係者は「改革法」に対して否定的な見方をする傾向が強かった (Willey [1988] ,136-138, Harris and Eden [2000] ,61)。

V 「1993年教育法」及び「1996年教育法」の制定

「改革法」の実施により、関係者の特別教育に対する不安が高まる中で、1992年に、「81年法」施行以降の特別教育の実態を分析した2つの報告書 (Audit Commission/HMI [1992a] [1992b]) が出されている。その中で、1980年代以降の最も大きな問題点として以下の3つが挙げられた。それは、① SENを構成する概念が不明確であり、学校と地方教育当局の個々の責任が不明確であること、②子どもの進歩及び子どもが受ける資源に対する学校と地方教育当局の責任が不明確であること、③地方教育当局に「81年法」を実施しようとする積極的な動機づけが欠落していること、であった (Audit Commission/HMI [1992b] ,5)。こうした問題点を克服し、「81年法」の理念を実現するために、「1993年教育法」(以下「93年法」と略称する)において「81年法」は修正され、「93年法」の第3部に「特別な教育的ニーズがある子ども」というタイトルの下で新しい規定がなされることになった。「93年法」第3部における最も重要な改正点は、「81年法」では具体的な実施方針が明確にされていなかったのに対し、具体的な施策を明示する「実施規則 (コード・オブ・プラクティス)」の公布についての規定がなされたことであった。この「実施規則」は翌1994年に公表され (DFE [1994])、特別教育システムにおける実践上の指針が示されることになった。これに伴い、地方教育当局、学校理事会及びSENに関係する者は、この「実施規則」の内容を踏まえて施策を講じなければならなくなった。なお、「93年法」第3部は、「1996年教育法」(以下、「96年法」と略称する)の制定により同法の第4部に移行しているが、その基本的枠組みは変わっていない。

以下、「93年法」と「96年法」及び「実施規則」の中で示されたインクルージョンに関係する主な施策をみってみる。

1 SEN 学校方針の策定

「実施規則」によって、すべての通常の小・中学校に作成が義務づけられたのがSENに関する学校方針 (Special Educational Needs Policy) である。この方針の中に含まれる内容は大別すると3つからなり、①学校の特別な教育的対応についての基本的な情報、②SENがある子どもの発見、評価、対応についての情報、③学校の教職員の研修と学校外の機関とのパートナーシップについての情報、であった。具体的には、①には、SEN学校方針の目的、後述する

SENCO の氏名, SEN がある子どもへの教育的対応を調整する手続き等が挙げられる。②には, SEN がある子どもに対する資源の配分, 発見・評価手続きと再検討の手続き, ナショナル・カリキュラムを含む均衡の取れた広範に互るカリキュラムへ SEN がある子どもがアクセスできるようにする手続き, SEN がある子どもが学校全体に統合される方法, SEN 学校方針の達成の有無を評価する基準, 学校内における特別な教育的対応についての不服を検討する手続き等が含まれる。③には, SEN に関する現職研修の手続き, 学校外の人的・物的資源の活用, 親とのパートナーシップの手続き, などが該当する。また, 各学校の年間報告書には, SEN がある子どもに対する方針の実施状況についての記述がなされなければならないとされた。

このように, すべての小・中学校に SEN に関する学校としての具体的な方針の作成が義務づけられたことによって, 通常学校に在籍している SEN がある子どもにも, 適切な特別な教育的対応を保障するための手だてが整備されることになった。

2 特別な教育的ニーズコーディネーターの配置

「実施規則」では, SEN の学校方針を実施し, SEN に関する全体的な調整を行う SENCO (Special Educational Needs Coordinator) [以下, SENCO と略称する] と呼ばれる人物を通常の小・中学校に配置することを義務づけた。小規模校の場合は, 校長又は教頭が兼務できるようにしている。SENCO の主な業務は, ① SEN の学校方針の日々の運用, ②他の教師との連携と彼らへの助言, ③ SEN がある子どもへの対応の調整, ④ SEN に関する登録簿の管理, 及び SEN があるすべての子どもの記録の監督, ⑤ SEN がある子どもの親との連絡, ⑥教職員の現職研修の手配, ⑥教育心理学サービス, 他の援助機関, 医学的・社会的サービス, 有志立団体を含むその他の外的機関との連携, などが挙げられる。このように, SENCO の業務は多岐に互っており, 通常学校において SEN がある子どもに対応する際, 重要な役割を果たすことになった。

3 評価システムの導入

「実施規則」では, 子どもの評価について, 5段階からなる新しいシステムを導入した。この5段階システムは, 後述する2001年の「実施規則」の改正で変更され, School Action と School Action Plus (就学前の場合は Early Years Action と Early Years Action Plus) という段階に改正された。前者では学校内において個別指導計画が作成され, 後者になると学校外の専門家も関与するようになる。この2段階のプロセスにより個別指導計画を作成しても, 十分な対応が難しい場合に法的評価が行われ, その結果法的対応が必要な場合, 判定書が作成されることになる。

Table 1 は, この評価プロセスからみた小・中学校における SEN がある児童生徒数と比率を示したものである。School Action と School Action Plus と判定書作成までを合わせると, 小学校では18.0%, 中学校では16.5%となっている。この数値と特殊学校に在籍する約1%の児童生徒を合わせると, 「ウォーノック報告」で推定した5~6人に一人が SEN を有するという比率になることがわかる。

この評価システムの重要なポイントは, 判定書を作成する必要はないが SEN があると考えられるような, 通常学校に在籍する児童生徒も特定され, 登録されることにより, 特別な配慮を行えるようになった点にあった。

Table 1 小・中学校における児童生徒の実態 (2005年1月)

	小学校児童数 (%)		中学校生徒数 (%)	
SEN が無い	3,444,640	(81.9)	2,766,012	(83.4)
School Action	468,480	(11.1)	333,250	(10.0)
School Action Plus	224,000	(5.3)	140,260	(4.2)
判定書作成	67,380	(1.6)	76,528	(2.3)
計	4,204,500	(100.0)	3,316,050	(100.0)

出典 DfES (2005) Special Educational Needs in England, January 2005. の Table 1a (p.7) と Table 1b (p.8) に基づき筆者が作成。

4 インテグレーションに関する規定

以上が、インテグレーションに関わる主な施策であるが、インテグレーションに関わる具体的な規定は第316条（「93年法」では第160条に該当）で扱われており、以下のように記されている。

「(1)……………以下の第(2)節の条件が満たされている場合は、親の希望に反しなければ、子どもは特別学校以外の学校で教育されなければならない。

(2) その条件とは、特別学校以外の学校でその子どもを教育することが、

- (a) 子どもの学習困難に必要な特別な教育的対応を子どもが受けられること
- (b) その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提供すること
- (c) 財源の効果的な活用

と両立するということである。」

さらに、「学校選択」と題する附則27の第3節において、次のような規定がなされた。

「親が子どもの教育を希望する学校に関する手続きの実施において、親が希望校を表明し、地方教育当局が判定書を作成している場合は、以下の場合以外は、判定書にその学校名を記さなければならない。

(a) 学校が、子どもの年齢、能力や適性に合っていないか、又はその子どものSENに合っていない、

(b) 子どもの学校への就学が、一緒に教育を受けることになる子どもへの効果的な教育の提供と両立しない、又は、財源の効果的な活用と両立しない」

このように、「96年法」においても、「81年法」におけるインテグレーションを実施する際の条件が引き継がれるかたちで明示されたのである。

VI 労働党政権におけるインクルージョンの施策

1 1997年緑書

イギリスの1980年代以降の教育政策は、保守党政権下におけるものであったが、1997年に

政権がブレアの率いる労働党に移った。労働党は政権を奪取すると、同年7月に、すべての子どもの教育水準の向上を意図した白書「学校における学力向上」(DfEE [1997a])を公表した。その内、特にSENがある子どもを対象とした施策を示した緑書「すべての子どものための学力向上：SENを満たす」(DfEE [1997b])が同年10月に出されている。緑書では、2002年までに実現を目指す8つの柱について具体的に提示しており、その中の一つに「インクルージョンの促進」を掲げ、政府文書として初めてインクルージョンという用語が明示されることになった。そして、インクルージョンに関する具体的な目標として以下の点を示した(DfEE [1997b],9)。

- 様々なSENがある子どもを受け入れる通常学校が増加している。その結果、現在は特別学校に在籍しているような判定書が作成されている子どもの内、通常学校で教育を受ける者の比率が増加している。
- インクルージョンを促進するための全国及び地域でのプログラムが実施されている。
- 特別学校と通常学校が協力し合って、相互に援助を提供している。

また、「インクルージョンの促進」と題する第4章では、サラマンカ声明を支持することを表明し(DfEE [1997b],44)、より一層のインクルージョンの進展に対する政府の関与を強調した。そこでは、インクルージョンについて次のように述べられている。「インクルージョンはプロセスであり、固定した状態ではない。インクルージョンが意味することは、SENがある子どもが可能な限り通常学校で教育を受けるべきであるということだけでなく、カリキュラムや学校生活において仲間と一緒に十分に活動すべきであるということである」。そして、通常学校でのインクルージョンを促進するために採るべき実際的な手段を提示した(DfEE [1997b],46-47)。特に、「特別学校の教職員がいかにして通常学校とより一層密接に協働し、いかにしてすべてのSENがある子どものニーズを満たすためにサービスを提供できるのかについて検討する必要がある」(DfEE [1997b],49)とあるように、インクルージョンを推進する上での特別学校の新たな役割に対する期待が示されていた。

2 1998年SEN行動計画

政府は、3600を超える関係者や関係機関からの緑書に対する意見を受けて、1998年にSENに関する行動計画(DfEE [1998a])を示した。その序文の冒頭で、教育雇用省大臣のブランケット(Blunkett,D.)は、「特別なニーズがある子どもの教育は、国家の重要な課題である。完全にインクルーシブな社会、すなわち、すべての構成員が自らの貢献に対して自らを価値ある者とみなす社会の構築が重要である」(DfEE [1998],2)と指摘し、インクルージョンの促進が重要な国家目標であることを示した。行動計画では、緑書で提示された8領域について改革の進捗状況をまとめ、さらにこれを一層促進するための計画を示した。ブランケットは、「向こう3年間で、学校に確保される財源の実質的な増加によって、SENがある子どもは多大な恩恵を受けることになるであろう」(DfEE [1998],3)と述べ、具体的に経費の数値と、2000年までに3年計画で実現させる内容を表にして明確に示した。その内容とは、①教育水準向上のための計画の策定、②親への効果的な援助、③インクルージョンの促進、④手続きの整備から実際的な援助への重点の移行、⑤教職員の養成・研修の強化、⑥SENにおけるパートナーシップの促進、であり、インクルージョンが重要な課題の一つとして掲げられている。

本文でも第3章の「よりインクルーシブ教育システムを発展させる」において、インクルージョンについて論じている。同章の冒頭では、「我々は、以下の点を通じて、さらなるインクルー

ジョンを推進し、特別学校の役割を発展させる」と述べ、次の5点に言及した。

- 1999年から、「教育開発計画」の中にインクルージョンに関する方針についての情報を公表するように地方教育当局に求める
- インクルージョンについての法的枠組み（「1996年教育法」第316条）を再検討する
- 通常学校との実際的なリンクを発展させる際の特別学校による良き実践を発見し、広める。そして、よりインクルーシブ教育システムへの特別学校の貢献を促進する
- 学校入学手続きにおいて、SENがある子どもが公平に扱われることを保障する
- 財政的支援を提供する

そして、インクルージョンについて、録書の内容を継承しながら次のように記している。「インクルージョンはプロセスであり、固定した状態ではない。インクルージョンとは、SENがある子どもを通常学校に在籍することを含めて、多くのことを意味するために用いられる。例えば、すべての子どもがカリキュラムに参加したり、通常学校での社会生活に参加すること、すべての子どもが可能な限り高い成績に繋がるような学習へ参加すること、青少年が卒業後幅広い社会経験や機会に参加すること、である。ほとんどの子どもにとって、通常学校は自然に他の形態のインクルージョンに繋がるものである。したがって、SENがある子どもの大多数にとって、メインストリーム以外での対応を考える必要はないのである。」(DfEE [1998], 23)

その一方で、「ある子どもにとっては、メインストリームの場は正しくないかもしれない。それ故、我々は、専門的な対応—それは、常にというわけではないが、多くの場合、特別学校におけるものであるが—が重要な役割を果たし続けると確信している」(DfEE [1998], 23)とあるように、すべてのSENがある子どもに対してインクルージョンを求めているわけではなく、特別学校の存在を否定してはいない。むしろ、「我々の目的は、子どもができるだけ多くの時間をメインストリームの場で過ごすということが当たり前の前提となるような、地域におけるインクルーシブな教育システムを作ることである。そこでは、特別学校（または、その他の専門的な対応）がふさわしい子どもに対しては、近隣の通常学校と密接なリンクがあるのである。……我々は、地域の（教育）提供パターンをより一層統合し、インクルージョンを最大限に実現するために、特別学校と通常学校の教職員がより密接に活動することを促すつもりである。」(DfEE [1998], 23)という指摘にみられるように、特別学校をインクルージョンを推進するための重要な機関として認識していることがわかる。このことは、インクルージョンを扱った第3章の冒頭で、「インクルージョンの推進」と「特別学校の役割の発展」を並置して提示していることからもうかがうことができる。

3 「2001年特別な教育的ニーズ・障害法」におけるインクルージョン

行動計画で示された法令の修正は、「2001年特別な教育的ニーズ・障害法」(Special Educational Needs and Disability Act 2001)⁶⁾ [以下、「2001年法」と略称する] で実現することとなった。「2001年法」では、インクルージョンを記した「96年法」第316条を以下の通り修正すると共に、第316A条を加えた。

第316条 通常学校でSENがある子どもを教育する義務

- (1) 本条は学校で教育されるべきSENがある子どもに適用される。
- (2) 第324条における判定書が作成されていない子どもの場合は、通常学校で教育されなけれ

ばならない。

(3) 第 324 条における判定書が作成されている子どもの場合は、

(a) 親の意向, 又は

(b) 他の子どもへの効果的な教育の提供,

と矛盾しない限り, 通常学校で教育されなければならない。

まず, 第 316 条では, 判定書が作成されていない子どもと作成されている子どもの場合に分け, 前者については, 通常学校で教育を受けるべきであることを明記した (第(2)節)。そして, 後者については, 親の希望と他の子どもへの効果的な教育の提供と矛盾しない限り, 通常学校で教育されなければならないとした (第(3)節)。つまり, 親がインクルーシブな教育の場を希望しない場合は, 地方教育当局には通常学校での教育を提供する必要がないことになり, 親に認められている学校選択権は幅広いものであることがわかる。一方, 「他の子どもへの効果的な教育の提供」の条件が適用できるのは, その学校に関して, 地方教育当局が (他の地方教育当局も含めて), その矛盾を回避するために採ることができる適切な手段がないことを示した場合に限るとされた (第 316A 条第(3)節(b)項)。すなわち, 地方教育当局への説明責任が明記され, インクルージョン不履行の際の条件の適用が制限されることになった。

このように, インクルージョン実施の条件としては, 親の希望と他の子どもへの効果的な教育の提供という 2 条件が示されることになった。従来は, これに加えて, 子どもが必要とする特別な教育的対応を受けられることと, 財源の有効な活用という 2 条件が付加されていた。その意味で, インクルージョンの実施条件の内の 2 つが削除されたことは, インクルージョンを推進するものとして評価できるものでもあった。しかし, 「96 年法」におけるインクルージョンの条件については, 上述の通り附則 27 の第 3 節でも規定されており, 「2001 年法」ではこの附則は修正されることなく残されていた。むしろ, 第 316A 条第(3)節(b)項では, 「第 316 条は, 付則 27 の第 3 節の実施を妨げるものではない」としており, 正則ではインクルージョンの条件が緩和されたかにみえるが, 「2001 年法」全体で見ると, 実質的にはそれ以前の条件が残されたままであったのである。また, 「96 年法」第 316A 条第(8)項に基づいて出されたガイダンスにおいても, 「メインストリーム教育は, すべての子どもにとって, すべての時期において常に適切であるわけではない」(DfES [2000b], 2) とされており, インクルージョン実施の条件はその後の議論に影響を及ぼすことになった。

Ⅶ インクルージョンの実態

ここまで, 政府文書や法令におけるインクルージョンに関する施策をみてきたが, 実際のインクルージョンの状況はいかなるものであったであろうか。

会計検査院の報告 (Audit Commission [2002], 18-19) によると, 1991-2001 年の 10 年間で特別学校への在籍児童生徒数はそれほど減少しておらず, むしろ, その前の 1981-1991 年の方が減少傾向が認められている。

近年の状況については, インクルーシブ教育研究センターの調査 (Rustermier & Vaughan [2005]) によると, 2002 年, 2003 年, 2004 年において, 特別学校等の分離された場で教育されている子どもの数は, それぞれ, 103,721 人, 103,683 人, 101,612 人と多少減少している。

しかし、全児童生徒数の比率からみると、0.84%、0.84%、0.82%となっており、インクルージョンの顕著な傾向はみられていない。また、インクルージョンの実態は地方教育当局によってかなり異なるようである。Table 2と3は2002-2004年において、特別学校等の分離された場で教育を受けている子どもの比率が低い地域と高い地域を上位から示したものである(Rustermier & Vaughan [2005] ,9-10)。

Table 2 特別学校等の分離された場に在籍する児童生徒の比率が低い地域

2002		2003		2004	
Newham	0.15	Newham	0.17	Newham	0.06
Rutland	0.22	Rutland	0.26	Rutland	0.23
Barnsley	0.43	Nottingham	0.46	Nottinghamshire	0.45
Cumbria	0.43	Cumbria	0.48	Nottingham	0.47
Nottinghamshire	0.45	East Riding	0.48	Cumbria	0.49
East Riding	0.46	of Yorkshire		Barnsley	0.50
of Yorkshire		Nottinghamshire	0.48	East Riding	0.50
				of Yorkshire	

Table 3 特別学校等の分離された場に在籍する児童生徒の比率が高い地域

2002		2003		2004	
Knowsley	1.43	Lewisham	1.70	South Tyneside	1.46
Manchester	1.42	Knowsley	1.52	Wirral	1.34
South Tyneside	1.41	Wirral	1.37	Halton	1.32
Stoke-on-Trent	1.41	South Tyneside	1.36	Knowsley	1.32
Greenwich	1.36	Manchester	1.32	Stoke-on-Trent	1.23
Wirral	1.35	Halton	1.29	Birmingham	1.21
				Lewisham	1.21

2004年においてインクルージョンが進展している地域としては、Newham (0.06%)、Rutland (0.23%)、Nottinghamshire (0.45%)、Nottingham (0.47%)、Cumbria (0.49%) が挙げられる。特に、Newham は1999年以降、連続して最も低い数値を示している⁷⁾。特に、2004年比率は0.06%と前年の3分の1の比率であり、2番目に低率のRutland (0.23%) の間にかなりの開きがみられる。Newham はインクルージョンの先進地域であることが察知される⁸⁾。一方、特別学校への在籍率が高い地域としては、South Tyneside (1.46%)、Wirral (1.34%)、Halton (1.32%)、Knowsley (1.32%)、Stoke-on-Trent (1.23%)、Birmingham (1.21%)、Lewisham (1.21%) である。2004年の時点の比率からみると、South Tyneside の子どもはNewham より、24倍分離されやすい傾向にあるといえる。

また、全体的にみると、148の地方教育当局の内、特別学校在籍率が減少したのが91、増加したのが48、変化無しが9であり、約3分の1の地方教育当局で分離が進行していることが指摘されている (Rustermier & Vaughan [2005] ,8)。

このように、政府の法令や文書ではインクルージョン推進の方向性は示されてはいるものの、

地方教育当局によってインクルージョンの展開はかなり異なっていることが察知される。2002年1月から「2001年法」が施行されたことにより、SENがある子どもが通常学校で教育を受ける権利が法的に強化されたが、3分の1近くの地方教育当局において、実際に分離されている子どもの比率が増加している。こうした事実により、「インクルージョンに対する全国的な法令及び政策文脈が重大な欠陥を有していることは自明であり、このことが、受け入れがたい地域間格差を生み出している」(Rustmier & Vaughan [2005], 22) といった批判がなされている。

また、教育基準局の報告(OfSTED [2004], 7)でも、インクルージョンについて次のように指摘がなされており、必ずしも、インクルージョンが順調に進展していないわけではない状況が推察される。

- 通常学校に在籍する判定書を有する子どもの比率はあまり変わっていない。
- インクルージョンの潜在的な利点についての認識は高まっているが、その認識は一様ではない。すべての学校が必ずしもその意義を評価しているわけではない。
- 行動上の困難がある子どもの受け入れが、最も困難な問題のままである。
- SENCOと地方教育当局サービスによる効果的な活動により、職員の意識が高まっているが、態度と実践の進展は遅い。
- 通常学校と特別学校のパートナーシップは開発されていない。

Ⅷ おわりに

1970年代以降、政府の諸文書や法令において、インクルージョンの促進が明示されてきてはいるが、実際の統計データにおいては、イギリス全体でインクルージョンが進展しているとはいえない状況にあることが明らかにされた。また、上述の通り、政府の緑書と行動計画の両者が「インクルージョンとは固定した状態ではなく、プロセスである」とし、かつ政府のガイダンスにおいても「インクルージョンとは、子どもをインクルードするために、学校、地方教育当局及びその他の機関が文化、政策及び実践を展開するプロセスである」(DfES [2001b], 2) としているように、イギリスでは政府として特定のインクルージョンの状態像を示しておらず、そのため、インクルージョンの実態についてはかなりの地域差がみられることが指摘された。

また、特別学校の存在が否定されてはいるわけではなく、むしろ1970年代から、特別学校がインクルージョンを進展させるために重要な機能を果たす存在として認識されていることがうかがわれた。この特別学校とインクルージョンの関係については、「2001年法」に従って示された政府のガイダンスの中の「インクルージョンとは、……通常学校と特別学校等が協調して、お互いを支えあい、SENがある子どもを支援することを強化するものである。」(DfES [2001b], para.8) といった記述に象徴されている。

一方、親の権利が保障されるシステムが整備されてきており、1980年代以降、学校の選定に際しては、親の希望に合致することという条件が示されていることが明らかにされた。ただし、この中にはインクルージョンに対する権利だけではなく、親がインクルーシブではない場を選択する権利も認められていた。事実、不服申し立ての事例をみると親が特別学校を希望するケースがかなりみられており、特に私立の特別学校を希望する傾向があることが指摘されている(河合 [1999])。このような親の希望を尊重することについては、分離を助長するも

のであることや、子どもの権利や利害を侵害するものであるなどの問題点が挙げられており (Rustmier [2002] ,18), 今後, インクルージョン施策との関連で検討を要する課題である。

さらに、「76年法」以降, インテグレーションやインクルージョンを実施するための条件が明示されており, 現行では, 親の希望に合致することに加えて, ①子どもが年齢・適性・ニーズ等に応じた教育が受けられること, ②他の子どもへの効果的な教育の提供と両立すること, ③財源を有効に活用すること, となっている (現行では, ①③については附則による規定であり, ②については正則の条文となっている)。また, イギリスでは出席停止 (エクスクルージョン) が制度的に認められており⁹⁾, 永続的なエクスクルージョンとなっている子どもの内, 約3分の2が SEN がある子どもであり (ACE [2005] ,110), その中でも情緒・行動上の問題がある子どもがこの内の多くを占めている (Harris and Eden [2000] ,8) とされている。②の条件が残されたのもこのエクスクルージョンのシステムとの関連が大きいといえる。「ウォーノック報告」はインテグレーションの実施について, SEN がある子どもだけでなく「全体としての学校」にも目を向けていたが, こうした観点が現在においても少なからず継承されている部分があることがうかがわれる。

このように, 現段階におけるイギリスのインクルージョンは, 特別学校やエクスクルージョンを否定するものではなく, むしろ, これらの制度的存在を前提としたものであるといえる。今後, インクルージョンをめぐって子どもの権利と親の権利との関係がどのようにとらえられるのか, インクルージョンとエクスクルージョンのシステムがどのような関係性を持って運用されるのか, インクルージョンにおける特別学校の役割がどのように展開していくのか, などについて継続的に検討する必要があるだろう。

〈付記〉本研究は平成 18～21 年度科学研究費補助金基盤研究 (A) (課題番号 18203040) の助成を受けて実施されたものである。

【注】

- 1) イギリスでは, 「1944年教育法」により, 障害の重い子どもは学校教育に不適当とされ, 彼らの措置は保健当局が担当していたが, 「1970年教育法」によりその管轄が教育当局に移管された。
- 2) たとえば「1970年慢性疾患・障害者法 (Chronical Sick and Disabled Persons Act 1970)」の第25～27節は, インテグレーションを指示する立場を明確に表明しており, また, スコットランドにおいても「マックカーン委員会 (McCaan Committee)」の報告で, 通常学校で教育される障害児が増加することが予想されていた (DES [1978] . para.2.83)。
- 3) 判定書 (Statement) の内容はその後修正されており, 現行の形式は以下の通りである。第1節: 子どもや両親のプロフィール, 第2節: 特別な教育的ニーズ (Special Educational Needs), 第3節: 特別な教育的対応 (Special Educational Provision), 第4節: 教育の場 (Placement), 第5節: 教育以外のニーズ (Non-educational Needs), 第6節: 教育以外の措置 (Non-educational Provision)。
- 4) 1980年代のホール・スクール・アプローチ を扱ったものとしては Dean, J. (1989) *Special Needs in the Secondary School: The Whole School Approach*. Routledge. などがある。

- 5) SENがある子どもの場合、ナショナル・カリキュラムが免除又は修正されることもある（「2002年教育法」(Education Act 2002)の第92条, DfES (2003) Disapplication of the National Curriculum (Revised) などによる)。また、1998年より小学校1年生のレベルに達しない子どものために、Pスケールと呼ばれる基準が導入されている（現行については、DfEE (2001) Supporting the Target Setting Process (revised March 2001) : Guidance for effective target setting for pupils with special educational needs. を参照）
- 6) 「2001年法」は、「96年法」第IV部と「1995年障害差別禁止法」(Disability Discrimination Act 1995) 第Ⅲ, IV部の修正を主な目的とした法律である。「2001年法」は両法を全面修正するものではなく、表記が部分修正や条文の追加という形式を採っている。「2001年法」は3部構成で、全43条と9付則からなる。第1部の「特別な教育的ニーズ」が「96年法」の第IV部の修正を行い、また、第2部の「教育における障害差別」で「95年法」の第Ⅲ, IV部を修正している。また、「2001年法」と共に、1994年に出された「実施規則」も改訂版が出された (DfES [2001a])。
- 7) 1999-2001年のデータについては、Norwick,B. (2002) LEA inclusion trends in England 1997-2001: Statistics on special school placements & pupils with statements in special schools. CSIE. p.8 に示されており、Newham の各年の比率はそれぞれ、0.39%, 0.33%, 0.3%となっている。
- 8) Newham におけるインクルージョンの実態については、Jordan,L. & Goodley,C. (2002) Human rights and school change: the Newham story. CSIE が詳しい。
- 9) エクスクルージョンについては、「1998年学校基準・枠組法」(School Standards and Framework Act 1998) の第64条に規定されている。また、最近では、DfES (2004a) Circular 10/99 Secretary of State's Guidance on pupil behaviour and attendance (Ref: DfES/0566/2004) や DfES (2004b) Improving Behaviour and Attendance: Guidance on Exclusion from Schools and Pupil Referral Units (Ref:DfES/0354/2004) でエクスクルージョンについての指針が示されている。

【文献】

- ACE (Advisory Centre for Education) (2005) Special Education Handbook: The law on children with special needs (9th edition) .
- Audit Commission (2002) Special educational needs: A mainstream issue.
- Audit Commission/HMI (1992a) Getting in on the Act. Provision for Pupils with Special Educational Needs: the National Picture.para.37.
- Audit Commission/HMI (1992b) Getting the Act Together. HMSO.
- DES (Department of Education and Science) (1978) Special Educational Needs. Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People. HMSO.
- DES (1980) Special Needs in Education. HMSO
- DfE (Department for Education) (1992) Special Educational Needs: Access to the System. para.20.

- DfE (1994) Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs.
- DfEE (Department for Education and Employment) (1996) Special Educational Needs in England. Statistical Bulletin No.9/96.
- DfEE (1997a) Excellence in schools.
- DfEE (1997b) Excellence for all children: Meeting Special Educational Needs.
- DfEE (1998a) Meeting Special Educational Needs: A programme of action.
- DfEE (1998b) Special Educational Needs in England. Statistical Bulletin No.9/98.
- DfEE (2001) Supporting the Target Setting Process (revised March 2001) : Guidance for effective target setting for pupils with special educational needs.
- DfES (Department for Education and Skills) (2001a) Code of Practice: Special Educational Needs. (DfES/581/2001)
- DfES (2001b) Inclusive Schooling: Children with Special Educational Needs. (DfES/0774/2001)
- DfES (2003) Disapplication of the National Curriculum (Revised)
- DfES (2004a) Circular 10/99 Secretary of State's Guidance on pupil behaviour and attendance (Ref:DfES/0566/2004)
- DfES (2004b) Improving Behaviour and Attendance: Guidance on Exclusion from Schools and Pupil Referral Units (Ref:DfES/0354/2004)
- DfES (2005) Special Educational Needs in England, January 2005.
- Education, Science and Arts Committee (1987) Special Educational Needs, Implementation of the Education Act 1981. HMSO.
- ELR (Education Law Reports) (1994-2005) Jordans.
- Harris, N and Eden, K. (2000) Challenges to School Exclusion, Exclusion, Appeals and the Law. Routledge Falmer.
- Jordan,L. & Goodley,C. (2002) Human rights and school change: the Newham story. CSIE
- 河合康 (1999) イギリスにおける特別な教育的ニーズをめぐる親の学校選択権. 発達障害者研究,20 (4) ,331-337.
- Norwick,B. (2002) LEA inclusion trends in England 1997-2001: Statistics on special school placements & pupils with statements in special schools. CSIE.
- Ofsted (Office for Standards in Education) (2004) Special educational needs and disability: Towards inclusive schools (HMI 2276)
- Rustemier,S. (2002) Social and educational justice:the human rights framework for inclusion. CSIE.
- Rustemier,S. and Vaughan,M.O. (2005) Segregation trends-LEA in England 2002-2004: Placement of pupils with statements in special schools and other segregated settings. CSIE.
- SENDIST (Special Educational Needs and Disability Tribunal) (2002) Special Educational Needs : How to appeal.
- SENDIST (2004) Annual Report 2003/2004.
- UNESCO (1994) The Salamanca Statement: Access and Quality.
- Willey,M (1989) : A Rising Sense of Alarm. British Journal of Special Education,16 (4) ,136-138.

Political Development of Integration and Inclusion in UK

Yasushi KAWAI *

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the political development of integration and inclusion from 1970s in UK. It was clarified that inclusion was not accelerated as a whole according to the actual statistical data though the promotion of integration and inclusion was indicated at some acts and political documents. The existence of special schools was not rejected. If anything it was accepted that special schools had very important roles to promote inclusion. It was suggested that some statutory conditions to implement inclusion should be examined.

* Division of Special Education