

イギリスのインクルーシブ教育

眞城 知己 千葉大学

要 旨：イギリスにおけるインクルーシブ教育に関する考え方は多様であるが、政府の方針において、特別学校の完全な廃止が明確化されたことはない。本稿では、1980年代に導入された特別な教育的ニーズの概念をふまえた特徴的な教育制度の流れに位置づけた理解のための視点を取り上げた。イギリス政府が示すインクルーシブ教育の基本原則には、通常学校が適切な対応を行えば、特別な教育的ニーズのある子どもの大半が通常学校に包含されることが示されるとともに、特別学校の専門的な役割も明示されている。継続的に他の生徒の安全を脅かしたり、学習を著しく妨害する行動がある場合など一部の例外を除き、すべての生徒の利益を保障すべく、通常学校が適切に対応を調整する役割と責任が強調されているのである。また、単独の学校ではなく、各地域の資源をふまえて複数の機関が協力しながら、包含できる多様性の範囲を拡大していこうとしている点が特徴である。

Key words：インクルーシブ教育のガイダンス、すべての生徒の利益、通常学校の役割と責任

I. はじめに

イギリス¹⁾のインクルーシブ教育は、いくつもの立場からの考え方や実践が混在している。

すなわち、それらのいずれもが唯一の実践モデルとなりうるものでもないし、理論的に完成されているわけでもない。

ところが、わが国においてイギリスのインクルーシブ教育について取り上げた論文や紹介のなかには、イギリスのインクルーシブ教育の基本は、すべての子どもを通常学校に通わせることであると断定的に述べているものがある。その際に、教育の場における分離や差別の撤廃を求めて特別学校の全廃を主張して熱心な活動を行っているインクルーシブ教

育連盟 (Alliance for Inclusive Education ; 一般にはアルフィー (ALLFIE) と称されている) や、同様にフルインクルージョン (full inclusion) という用語を使いながら、「すべての子どもを通常学校に」という運動に取り組んでいる団体の活動をイギリスにおけるインクルージョンの代表例として紹介したものなどがこれに該当する。

しかしながら、イギリス政府は (1997年の労働党政権の誕生の際でも)、CSIE²⁾の影響を受けてもこれまでに特別学校の完全な廃止を明確化したスタンスをとったことはない。

たしかに、特別な教育的ニーズの考え方を初めて教育制度上に位置づけた1981年教育法以来、特別な教育的ニーズのある子どもに対する「通常学校の役割と責任を拡大する」原則は一貫して教育法に明記されてきた。イ

ンクルーシブ教育における通常学校の役割と責任を明確にしようとの方向性が備えられていることはたしかである。

しかしながら、例えば、統合教育にかかわる発想方法、すなわち、分離か統合かというベクトル上の視点から、イギリスのインクルーシブ教育をとらえようとしてしまうと、正確な理解の妨げとなる。

イギリスにおいて、国や地方教育当局が責任をもって教育を提供する根拠となる判定書(Statement)を作成されている子どもの半数以上が通常学校に在籍している現在であっても、この割合の変化のみを指標にインクルーシブ教育の進展を評価するのは適切ではない。イギリスの教育制度特有の規定要因と制度論理に関連づけなければ、その特質は浮かび上がらないからである。

また、イギリスのインクルーシブ教育は、障害のある子どもだけにかかわるのではなく、BME (Black and Minority Ethnic) に代表されるマイノリティの文化的多様性を通常学校にいかに包含することができるかという課題も重要な柱となっており³⁾、こうした多角的な視点からの取り組みの一環にあるということを忘れてはならない。

本稿では、こうした点を念頭におきながら、イギリスにおけるインクルーシブ教育に関する制度を理解するための視点を提供することにしたい。

Ⅱ. インクルーシブ教育に関する指針

サランカ宣言(1994)以降のイギリスにおいて、特別な教育的ニーズのある子どもに関するインクルーシブ教育の考え方の枠組みを提供している柱の制度は3つある。

第一に、法的枠組みとしての1996年教育法および、その一部修正を規定した2001年特別な教育的ニーズおよび障害法、第二に、

これらの法律を施行するための実践枠組みを提供しているコード・オブ・プラクティス(Code of Practice, 2001⁴⁾)、そして、第三に、ガイドラインとしてのインクルーシブ教育に関する指針(DfES, 2001⁵⁾)である。

インクルーシブ教育を具体的に推進するうえでの基本的課題とされてきたことの1つは、地方教育当局および各学校が、特別な教育的ニーズのある子どもへの対応に取り組む動機づけに欠けているという問題であった⁶⁾。

そこで政府は、1990年代の後半以降に、さらなる教育法の整備やコード・オブ・プラクティスでの実践指針の改訂を行うとともに、特にインクルーシブ教育に焦点をあてたガイドラインを作成することで、より実効性をもたせようとしてきた流れが背景にある。

このインクルーシブ教育に関する指針(以下: ガイダンス)は、法律によって規定されており⁷⁾、各地方当局が内容を見捨ててはならないことが明確に定められている。

すなわち、このガイダンスの内容こそが、現在のイギリス政府が公式に定めたインクルーシブ教育についての枠組みなのである。

そこで、以下にこのガイダンスの内容について取り上げて述べることにしたい。

1. 「ガイダンス」に示される基本原理

ガイドラインには、インクルーシブ教育に関する7つの基本原理が示されている⁸⁾。

- ①インクルージョンは、各学校、地方教育当局、および関係機関が、おのおのの文化や方針および実践において、生徒を包含していこうとするプロセスである。
- ②適切な訓練、方略および支援によって、ほぼすべての特別な教育的ニーズのある子どもが通常学校に適切に包含される。
- ③インクルーシブ教育は質の高さと選択性を用意し、また、親と子どもの視点も取り入れるものである。
- ④すべての生徒の利益が保障されなければならない。

- ⑤学校と地方教育当局、そして関係機関は、学習や参加の妨げとなる障壁を積極的に取り除かなければならない。
- ⑥すべての子どもがその潜在能力を発揮できるような適切な教育を受けられるようにしなければならない。
- ⑦通常教育は、常にすべての子どもにとって適切なわけではない。通常教育は特定の時期においては（その子どもに）適切な機会となりうるとは限らないので、後の段階になってから適切に子どもを包含することは妨げない。

以上の基本原理から明確なのは、インクルージョン概念の本質である「多様性を包含するプロセス」である点が確認されるとともに、第一に、子どもに対する教育の質の保証への視点、第二に、通常学校の役割と責任についての視点、そして第三に、通常学校以外の教育の場への視点が含まれていることである。

すなわち、インクルーシブ教育を推進するためのガイダンスにおいて、通常教育のみがその役割を担うのではないこと、つまり、特別学校を含めた通常学校以外の教育の場を含めて、子どもに対する教育の質を高めることが基本原理として明示されているのである。

ここには通常教育以外、すなわち特別学校も含めた特別な教育の機会の存在を否定する考え方はみられない。この点について、「インクルージョンは、単に子どもの就学先となる学校がどこであるかということではない⁸⁾。」「インクルージョンは、地域と地域住民の意識を高め、通常学校と特別学校そして関係機関が相互に支え合い、生徒を支援するような協力を強めるものである⁹⁾。」と述べられていることに明白なように、特別学校はインクルーシブ教育制度において、その役割と位置づけをもっているのである。

2. 基本原理の背景

それではなぜ、こうした基本原理が構成さ

れているのであろうか。その背景について、簡単な説明を加えておこう。これを理解するためには、1980年代の特別ニーズ教育制度の構造的課題についての理解が欠かせない。

特別な教育的ニーズの考え方が制度化される際に自覚された大きな長所の1つは、子どものニーズに応じた資源配分が柔軟にできる教育制度に移行できる構造をもち得るということであった。つまり、それまでのように「障害」のカテゴリーでの資源配分ではなく、強いニーズには多くの資源配分を可能とし、ニーズが軽減されれば資源配分もそれに連動するということを制度的に可能にした点であった。

しかし、実際には、基準の不明確さと財政的保障の欠如、さらに地方教育当局と学校の責任分担が曖昧であったために適切な対応を怠り、不適切な学習環境を提供し続けた結果、ニーズが強くなってしまった子どもがいる学校に多くの資源が配分されたり、他方で、よりよい学習環境を構築するよう努めてきた学校は、（より効果的な環境要因を構築できたことによって）子どものニーズが軽減されたにもかかわらず、予算配分が削減されてしまうという問題が生じてしまったのであった¹⁰⁾。

このような1980年代の特別ニーズ教育制度構造における深刻な問題を解決するために、各学校に対して、特別な教育的ニーズに関する取り組みを学校外に公表することが義務づけられたのであった¹¹⁾。

この解決策こそが、通常学校における特別な教育的ニーズへの対応の質を向上させるうえで直接的な影響を与えたのである。これは1992年以降のOFSTEDによる学校評価の際の評価項目とされたことで、より明確な位置づけを与えられることとなった。

こうして、各学校が特別な教育的ニーズに関して適切な取り組みを促す枠組みが形成されていったのである。

しかしながら、通常学校における特別な教育的ニーズへの対応には、地域や学校間により大きな違いが生じた。とりわけ、通常学校における特別な教育的ニーズへの対応の不十分さは、教育の質の低さとしてとらえられ、障害にかかわるさまざまな団体（英国自閉症協会、肢体不自由協会など）が設置する学校へは、専門性を担保した教育を求めて高額授業料を納めてでも入学させたいと希望する保護者が増加するといった現象も生んだ。同様に、特別学校を廃止した地域の周辺で特別学校の生徒数が増加したところもあった。

これらは、いずれも通常学校で提供される教育の質の問題に端を発していた。それゆえに、通常学校での教育の質の向上が強く主張されているのである。また、障害に直接関係した専門性が備えられたより質の高い教育を提供する社会資源としての特別学校の役割が、インクルーシブ教育の考え方と整合性を持っていると考えられてきたことが、基本原理にも現れているのである。

3. 実践に向けた具体的内容

インクルーシブ教育を効果的に推進するための指針は、a. インクルーシブ教育の精神、b. すべての生徒に対する幅広くバランスのとれたカリキュラム、c. 学習や参加を妨げる要因を早期に特定するシステム構築、および、d. すべての子どもに対する高い期待と適切な目標設定、の4点として示されている。

これらは、いずれも通常学校における教育の質を向上させることが強く意識されている。特に、bに示されたカリキュラムに関する点については、2000年に改訂されたナショナル・カリキュラム（National Curriculum 2000）に関連づけながら、「適切な学習課題の設定、生徒の学習上のニーズの多様性への対応、学習を妨げる潜在要因の解消と生徒個人および生徒集団のアセスメント」を教師の責任として示した政府の方針をそのまま踏襲している。この方針は、特別な教育的ニーズ

のある子どもだけでなく、性別や文化的差違、難民などあらゆる多様性を包含することができる教育課程を目指すことが念頭におかれた点が特徴的である。aの精神の基本はここにおかれている。

cについては、コード・オブ・プラクティスに具体的な手続きが示されていることから、これを参照するように指示されている。

dにもイギリスのインクルーシブ教育に対する考え方の背景が象徴的に現れている。

学校での学習活動における適切な目標設定の必要性は、ともすれば言及するまでもないことのように思われるが、通常学校に在籍している特別な教育的ニーズのある子どもの多くが、その学校で設定されている学習目標に照らしてまったく到達できないままに放置されてきた問題への対応のために用意された項目だからである。すなわち、ガイダンスでは、各学校で学習目標の設定をする際に、どの生徒も達成できうる目標を必ず含めるように設定しなければ、生徒を包含する学校体制とは認められないことを強調しているのである。

4. 判定書を作成されている生徒について

地方教育当局が責任をもって必要な資源の割り当てを行ううえで、内容として示された事柄が必ず実行されなければならない強制力をもつ判定書は、特別な教育的ニーズに応じた教育を受けるうえで、最も重要かつ直接的な制度的根拠となるものである。

2001年特別な教育的ニーズおよび障害法によって修正された第316条は、子どもの両親の（特別学校への就学についての）希望や、他の子ども¹²⁾に対する効果的な対応と両立し得ない場合を除いて、特別な教育的ニーズがあり、判定書を作成されている子どもは、通常学校において教育されなければならないと規定している¹³⁾。

これをふまえて、ガイダンスでは、地方教

育当局が後者の問題を解消できないことについての合理的な理由がない限り、判定書が作成される子どもを通常学校において教育させなければならないことを指示している。現在、判定書を作成されている生徒の半数以上が通常学校において教育を受けているのは、この指示によるところも大きい。もちろん、親の希望があれば特別学校への就学も選択できる¹⁴⁾。

すなわち、ガイダンスでは、特別学校を否定しているのではなく、通常学校が担うべき責任の所在と具体的な対応を可能とする調整を促進することに強調点をおいているのである。

なお、ガイダンスでは、移動の際に歩行器の使用が不可欠の生徒が19世紀に建築された校舎の狭い廊下を安全に移動できるように、通常の授業終了の5分前に移動を始めることが可能となるような調整をした学校や、ティーチング・アシスタント（TA）が通常学級に入ることによって他の生徒の集中が妨げられてしまわないように、教科担任とTAが十分な打ち合わせを日常的に行うことなど、通常学校における身近な対応例を示して、通常学校が特別な教育的ニーズのある生徒への教育環境の調整、自尊感情への配慮の工夫などについて促している¹⁵⁾。

通常学校が特別な教育的ニーズへの対応について、学校内の調整によって実施が可能な調整をしていないと考えられる場合には、「対応ができない」として生徒を排除することは許されないことを、具体的な解決事例を挙げながら説明していることが特徴である。

なお、長期にわたり著しく他の子どもの安全を脅かしたり、学習を妨害する行為が続くような場合には、他の子どもに対する効果的な教育と両立させることが難しいこともあるとし、やむを得ない場合の例として提示している¹⁶⁾。

5. 特別学校の役割と関係機関の利用

ガイダンスでは、政府が特別学校に重要な役割と価値があると認識していることを確認するとともに、インクルーシブ教育制度においても不可欠の役割を担っていることを明示している¹⁷⁾。

そのうえで、地域の通常学校との密接な連携の重要性を指摘し、通常学校教師、特別な教育的ニーズ・コーディネーター（SENCO）、TA、そして親との協働によって対応を図った例や、通常学校と特別学校の両方に学籍を置いて連携の元に学習を進めている例を挙げている¹⁸⁾。

この際、いずれの学校においても他方での学習活動に参加している際に、欠席扱いにしないことを指示するなど、細かい配慮が伺える（出欠席の状況は学校評価の際の重要項目の1つであるため、他の学校や関係機関でのサービスを受けている生徒が欠席扱いになることをおそれて連携の妨げになった事例をふまえてのことである）。

関係する専門機関で支援を受けることについては、インクルーシブ教育の枠組みが、それらを利用したいと希望する保護者の権利に何ら制限を加えることがないことも、あわせて示されている¹⁹⁾。



Ⅲ. まとめ

21世紀に入り、イギリス政府は、カリキュラムを軸に教育の水準向上のための道筋を探る機関（Qualifications and Curriculum Development Agency：QCDA）を設置し、特別な教育的ニーズのある子どもや民族的マイノリティを包含した教育制度のあり方を検討したり、Every Child Mattersという表現を用いた子どもの多様なニーズへの対応に積極的に取り組もうとしている。これはこの点に関する対策が教育制度の根幹にかかわる課題

となっていることの顕れにほかならない。

そこでは、各学校がおのの地域特性や生徒の教育的ニーズの多様性を包含できるように教育の水準を引き上げるための方途が特に教育課程の視点から模索されている。

これに関するさまざまな制度には、特別な教育的ニーズのある子どもや障害に関する領域が必ず位置づけられているが、もしも、特別学校において提供される教育の質が、通常学校よりも「低い」ものにすぎなかったり、そこに割り当てられる資源配分に不利な条件が付与されてしまうのであれば、これは単にインクルーシブ教育の方向からはずれていることを意味することにとどまらなくなってしまう。この場合には、特別学校への措置は、通常学校からの排除どころではなく、教育制度そのものからの排除を意味するからである。

第二次世界大戦後の三分岐制の中等教育で、モダン・スクールがグラマー・スクールなどに比べて、教員の質や予算配分などあらゆる面で不利な位置づけにされたことが、モダン・スクールの荒廃を招き、教育機会の平等が中等教育改革の基軸になったことを思い返せば、イギリスにおいて各学校の教育の質を引き上げる際に、一部の学校に不利な条件が生じてしまわないようにすることは、重要な課題となってきたことである（一時的にこれに著しく逆行する時期もあったが）。

それゆえに、特別学校における質の高い教育が提供されることは、通常学校におけるインクルーシブ教育の推進と相反するのではなく、むしろ、生徒の教育的ニーズの多様性の包含を積極的な推進を促進することにつながると考えられるのである。

つまり、イギリスにおけるインクルーシブ教育制度は、通常学校も特別学校もともに教育の質を高めつつ、相互に協力関係を構築して、子どもたちの多様性をより効果的に包含することを目指しているのである。

「特別学校の存在自体が子どもを通常学校に包含していないので、インクルーシブ教育にならない」という主張が制度的に成立していない背景は、まさにこの点に集約される。だから、障害者差別禁止法（Disability Discrimination Act 1995, 2005）においても特別学校の存在自体は否定されていないのである。

ただ、現実には、特別学校が一様に高い教育水準を保持しているわけではないために、特別学校制度を利用することに伴う自尊感情の低下の問題が取り上げられたり、教育効果が十分にあげられていないとの批判も存在することは事実である。今日的な課題をふまえて、特別学校がその専門性を発揮した役割と責任の自覚をインクルーシブ教育の文脈にしっかりと位置づけて具体的な実践を展開することが、強く求められているのである。

本稿では触れることができなかったが、単一の学校で生徒のあらゆるニーズを包含しようとするのではなく、地域内の学校が機能を分散して担い、地域としてニーズへの対応を図るクラスター方式と呼ばれる方法も各地で取り入れられてきた。ガイダンスでも触れているような、生徒が必要に応じて複数の学校や関係機関において必要な期間だけ必要な指導を受けられるような制度は以前から行われてきたものであるが、今後、一層こうした形態がとられていくことになるだろう。こうした連携は、それを構成する各学校や関係機関がおのの提供している教育や関連サービスの質が保障されていないと成り立たない。通常学校や特別学校等が、それぞれに地域の連携のなかで、自らの役割と責任を自覚したポジショニングと実践をどこまでできるかが、イギリスにおける今後のインクルーシブ教育のありようを左右するのである。

注および文献

- 1) 本稿において「イギリス」というのは、イングランドおよびウェールズを指すことに留意されたい(スコットランドと北アイルランドは、おのおの別の制度を有しているため)。
- 2) Centre for Study on Inclusive Education
- 3) Pascal, C. and Bertram, T.(2004) : Sure Start : for everyone. Inclusion pilot projects summary report. Evidence & Research. などの取り組みにイギリス政府の姿勢が端的にみえる。
- 4) Code of Practice は、施行細則、実施規則、あるいはコード・オブ・プラクティスなど、日本ではさまざまな訳が用いられているが、学術的には「施行細則」がもっとも適切である。ここでは混乱を避けるためそのままコード・オブ・プラクティスとの表記を用いている。
- 5) DfES(2001) : Inclusive Schooling - Children with Special Educational Needs. Statutory Guidance. DfES/0774/2001.
- 6) このことは、統合教育の推進が念頭におかれていた時期において、特別な教育的ニーズの考え方を基盤に据えた通常学校における教育原則が 1981 年教育法に明示されたにもかかわらず、地方教育当局がこれを推進する動機づけが欠如しているとの指摘(Audit Commission and HMI, 1992 : 下欄参照)に端的に表れている。
- 7) これは Special Educational Needs and Disability Act 2001 の第 1 条によって、Education Act 1996. (c.56) 第 316 条に修正が加えられた際に規定されたものである。具体的には第 316 条 A (8) に、「イングランドにおいては国務大臣によって、またウェールズにおいては、ウェールズ国議会(National Assembly for Wales)によって発効された第 316 条の規定に基づき、地方当局がこのガイダンスを考慮しなければならない」と規定されている。
- 8) DfES(2001) : op cit. p.2.
- 9) DfES(2001) : ibid. p.3.
- 10) Audit Commission and HMI(1992) : Getting in on the Act. Provision for pupils with special educational needs. the National picture. HMSO.
- 11) 真城知己(2005) : イギリスの特別な教育的ニーズ・コーディネーター。(文部科学省科学研究費補助金(若手研究(B)/特別な教育的ニーズ・コーディネーターの機能と養成に関する研究/課題番号 : 14710173 による DVD 教材)
- 12) ここでいう「他の子ども」とは、判定書を作成された子どもが日常的にかかわりをもつ対象である場合に限定されている。一時的なかわりの場合には含まれない(DfES, 2001, op cit., p.13).
- 13) Education Act 1996. (c.56) 第 316 条 (3).
- 14) DfES(2001) : op cit., p.11.
- 15) DfES(2001) : ibid., pp.14,16-19.
- 16) DfES(2001) : ibid., pp.20-21.
- 17) DfES(2001) : ibid., p.21.
- 18) DfES(2001) : ibid., pp.21-22.
- 19) DfES(2001) : ibid., p.23.