

<研究資料>

[知的障がい者・精神障がい者スポーツ研究班]

1970年代以降の英国における インクルーシブ教育の歴史と現状

谷口 広明 齋藤 利之
宮崎 伸一

1. はじめに

国連は、「障害者の権利に関する委員会」により2022年9月2日に採択された「日本の報告に関する総括所見」のうち、障害者権利条約第24条の「教育」の部分について、日本政府に対して

- ① 障害のある児童生徒に関する実態把握のための詳細な調査や、通常学級における環境の整備ならびに合理的配慮の提供により、障害のある児童生徒を支援するための予算および人的資源の配分見直しの更なる推進
- ② 特別支援学校および特別支援学級に在籍する児童生徒が大幅に増えてきており、インクルーシブな教育環境における合理的配慮や個別化された支援措置等の提供を確保する必要と指摘し、日本における分離教育の是正¹⁾を勧告した。しかし、これに対して文部科学省は基本的に否定的な立場をとっており、現在、国連のみならず、関係団体から厳しい目が向けられている²⁾。

さて、これまで日本は、英国の教育改革を参考に特別支援教育を開始し、現在も英国と同様に通常教育と特別支援教育の2元的教育制度を敷いている³⁾。英国では1980年代から障害のある児童生徒の通常学校における教育が保障され、2001年には、通常学校における教育が義務化されている^{註1)}。2019年に発表された諸外国における特別支援教育についての国別調査⁴⁾によると、通常学級で学ぶ障害や特別な教育的ニーズを有する児童生徒の割合は、英国(13.5%)、オーストラリア(8.9%)、アメリカ(8.7%)であり、日本(1.1%)や韓国(0.2%)を大きく上回っ

ており^{註2)}、「インクルーシブな社会」の達成に向けた「インクルーシブな教育」という位置付けのもと^{5,6)}、障害や特別な教育的ニーズのある多くの児童生徒が通常学校の通常学級で教育を受けている。英国の特殊教育ならびに現在の特別支援教育における本格的な出発点となったのは、1970年に制定された教育法「Education (Handicapped Children) Act 1970」⁷⁾とされ、その後、関連法律の制定や教育法の改定を経て現在のインクルーシブな教育制度に至っている。しかし、その変遷は順風満帆ではなく、単に全ての児童生徒を「一つの屋根の下」^{註3)}にインクルードすることや、1人1人の学びに対応した特別支援学校へのインクルードについては無関心であることに対する批判⁸⁾を受ける等、今後日本でも起こり得る問題を想起させる経緯を辿っている。

本研究は、英国教育省の担当者等とのヒヤリングから、1970年以降の英国におけるインクルーシブ教育の歴史を概括し、それをもとに現在の英国におけるインクルーシブ教育の現状と問題点を把握し、それらを踏まえて日本におけるインクルーシブ教育のどこに問題があり、どのように改善すべきか等を探る基礎的な資料とすることを目的とした。

2. 調査期間および調査方法

本研究は、2023年8月30日から9月4日の日程で、現地英国教育省にて、「特別な教育的ニーズおよび障害」を専門とする有識者2名（以下〈調査協力者〉参照）に対して非構造化インタビューを実施し（写真1）、同国における「特別な教育的ニーズ（以下「SEN」）」の歴史的背景や現在の課題点、そして日本が置かれている国連からの勧告等について情報を収集した。



写真1 調査後の写真（英国教育省内にて）

〈調査協力者〉

- 1) 英国教育省 「特別な教育的ニーズ（SEN）および障害」専任アドバイザー Andre IMICH 氏（写真右から2番目）
- 2) The Bridge Trustのアドバイザー（同団体は、4つの特別支援学校と1つの小学校を統括） Penny BARRATT氏（写真中央）

3. 英国におけるインクルーシブ教育の歴史の概括

調査協力者から、英国におけるこれまでのSENの歴史について、資料⁹⁾をもとに包括的に説明を受けた(表1)。英国では、1970年に制定された教育法「Education (Handicapped Children) Act 1970」⁷⁾をもとに、1978年のウォーノック報告書「Warnock Report」⁸⁾、1981年の教育法「Education Act 1981」¹⁰⁾などいくつかの改変を経て、現在のインクルーシブ教育に関わる土台が作られている。

具体的には、1970年にイングランドとウェールズが、障害児が通常の学校教育から排除されているという実情を廃止するための規定およびそれに関連する目的を定める法律「Education (Handicapped Children) Act 1970」⁷⁾を制定し、これにより、それまで「教育不能児」とされた障害児が教育の対象となり、重度の障害であっても全ての児童生徒に教育を受ける権利が付与された⁸⁾。しかし、いわゆる特殊学校に在籍する児童生徒が急増する中で様々な問題が発生し、特殊教育制度の見直しに向け、1974年に「障害児（者）教育調査委員会」が設置され、1978年にまとめられたウォーノック報告書「Warnock Report」において、従来の障害カテゴリーを廃止し「特別な教育的ニーズ（Special Educational Needs:「SEN」）」という包括的な概念が提案された。また、当時の調査によって、通常教室で教育を受けている児童生徒を含めて学齢児の約20%（うち特殊学校で教育を受ける者2%）が特別な教育的ニーズを有していることが明らかとなり、通常学校内でのニーズに対応するシステムとしてSENの「スクールアクション」「スクールアクション・プラス」等の支援制度と、重度の障害を有する児童生徒のニーズを明確にし、専門家による支援を保証するためにSENの「ステートメント」が導入された⁸⁾。

その後、ウォーノック報告書をもとに、1981年に教育法「Education Act 1981」¹⁰⁾が制定され、SENを受ける児童生徒の通常学校で教育を受ける権利と、必要に応じて特別学校（Special School）等における教育を保証することとなった。2001年には、特別な教育的ニーズおよび障害者法「Special Educational Needs and Disability Act 2001」¹¹⁾が制定され、同法律は、学校およびその他の教育施設における障害を理由とする差別に対する規定をさらに強化するための

表1 1970年以降の英国における Special Education Needs (SEN) に関する法および報告の概要*

年	法および報告 (英語表記)	法および報告 (日本語表記)**	概 要
1970年	Education (Handicapped Children) Act 1970	教育法 (障害児)	イングランドおよびウェールズに関して、障害児が学校教育に適さないという分類を廃止するための規定、およびそれに関連する目的を定める法律。これにより障害のある全ての子どもに教育を受ける権利が付与された。
1978年	Warnock Report	ウォーノック報告書	子どもの障害による分類の撤廃および「特別な教育的ニーズ (SEN)」と付加的な支援内容を保証する「ステートメント」を提案。
1981年	Education Act 1981	教育法	ウォーノック報告書を受け策定。SEN認定を受ける子どもの通常学校で教育を受ける権利を保障。なお特別な支援が必要な子どもを対象に「ステートメント」を導入し特別学校などにおける教育を保証。
1993年	Code of Practice (1993; updated 2001)	実施要綱 (2001年更新)	子どもの特別な教育的ニーズの特定、評価、対策といった法定義務を遂行するための要綱。
1996年	Education Act 1996	教育法	教育法 (1944年) を統合する法律。特別学校 (Special School) の設置に関する規定を含む、法定教育制度についての法律。
2001年	Special Educational Needs and Disability Act 2001	特別な教育的ニーズおよび障害者法	学校およびその他の教育施設における障害を理由とする差別に対する規定をさらに強化するための法律。これによりSEN「ステートメント」を受ける子どもの通常学校で学ぶ権利を強化。
2002年 2010年	Two Audit Commission Reports and an Ofsted Report	監査委員会の2つの報告書 (2002年～2010年) とオフステッド報告書 (2010年)	SEN「ステートメント」の取得だけでは十分な支援が得られていない現状が報告された。
2011年	SEN Green Paper (2011) Support and aspiration: A new approach to special educational needs and disability	緑書 (2011年)	保護者や子どもの不満に対して2014年よりSEN「ステートメント」を廃止し、代わりに「教育、健康とケア計画 (Education Health and Care Plan, 以下「EHCプラン」)」を導入。それまでの「教育」的な支援から「教育・保健・福祉」を包括した支援への移行が報告された。
2014年	Children and Families Act 2014	子ども・家庭法 (2014年)	SENに関して、それまでの行政的な運用方法から、保護者や支援者の意向を踏まえ柔軟に支援プログラムを運用するための法律。関連規定と合わせ、それまでの「ステートメント」から、教育・保健・福祉の支援を包括した「EHCプラン」へ移行した (移行期間: 2014年～2018年)。
2015年	Code of Practice 2015	実施要綱	子ども・家庭法 (2014年) ならびに関連規定の運用要綱。
2023年	Green Paper 2023 - SEND review	緑書 (2023年)	SENDの見直し: 適切な支援, 適切な場所, 適切な時期。

* 現地で調査協力者から入手したパワーポイント資料 (Imich, 2023) をもとに筆者が作成。

** 筆者訳

法律であり、これをもとに SEN「ステートメント」を受ける児童生徒の通常学校における教育が強化された^{註4)}。

しかし、同法律（2001）によって、SEN「ステートメント」を受ける児童生徒の通常学校におけるインクルーシブな教育が強化されたものの、2010年のオフステッド報告書「Ofsted Report」¹²⁾や複数の調査報告書において、十分な支援が得られていないことに対する不満が保護者や児童生徒から挙げられた。そこで、2011年に発表された SEN 緑書「Support and aspiration: A new approach to special educational needs and disability」¹³⁾において、2014年より SEN「ステートメント」を廃止し、代わりに教育、健康とケア計画「Education Health and Care Plan（以下「EHC プラン」）」を導入し、「ステートメント」に紐づいたそれまでの「教育」の支援から、EHC プランに紐づく「教育・保健・福祉」を包括した支援へ移行することが報告された。さらに、2014年に制定された子ども・家庭法「Children and Families Act 2014」¹⁴⁾において、SEN に関して、それまでの行政的（抑制的）な支援プログラムの運用から、保護者や支援者の意向を踏まえた柔軟な運用を保証し、また、関連規則において、それまでの SEN「ステートメント」から、教育・保健・福祉的支援を包括した「EHC プラン」へと移行した。

上記の通り、1978年のウォーノック報告書と1981年の教育法以降、英国の特別支援教育は、SEN の概念を中心に発展した。さらに、2001年の特別な教育的ニーズおよび障害者法によって、SEN「ステートメント」を受ける児童生徒においても通常学校におけるインクルーシブな教育が進められた。しかし、2014年に制定された子ども・家庭法では、実情との乖離に対して方向性の転換を基本とした内容が盛り込まれ、現在もその動向が注目されている。

4. 現在の英国におけるインクルーシブ教育の現状と問題点および日本への展開

これまで、英国においては、インクルーシブ教育が保護者や障害のある児童生徒および社会のニーズとして十分な役割を果たしてきていると考えてきたが、聞き取り調査の結果、現状ではその限りではないことが明らかとなった。つまり、2010年以降、障害を持つ児童生徒の保護者の中で、SEN「ステートメント」の取得を希望しているケースが増加傾向にあり、様々な条件や特別な教育的ニーズおよび障害者法（2001）の下、「ステートメント」の取得が容易ではない状況があったというのである。そこで政府は、保護者の要望にも対応できるように、子ども・家庭法「Children and Families Act 2014」¹⁴⁾において必要な法律を整備し、その実施要綱「Code of Practice 2015」によって遂行のためのガイドラインを策定した。その結果は、現在の日本の教育環境（通常学校と特別支援学校への入学を保護者や児童生徒が選択できる）に近

づいているとも解釈できるものである。

国連障害者権利条約委員会は、日本以外の諸外国に対しても総合所見を示している。例えば、ドイツでは障害者権利条約の実施に向けた国家行動計画が示されているものの、実際には、障害のある児童生徒の多くが隔離された特別な支援のための学校に通っていることを懸念している。また、フランスにおいても、歴史的に障害のある児童生徒の教育は厚生省管轄で行われてきた経緯があり、障害のある多数の児童生徒が寄宿舎型の医療・社会施設を含む分離された教育状況に置かれていることを懸念している。さらに、英国は、SENの存在については、保留宣言をした上で、障害者権利条約を批准し維持してきたが、国連障害者権利条約委員会は、保留宣言の撤回を要請する姿勢を変えていない。よって、これらの指摘から「分離教育」に対する指摘は、日本だけではないことも確認する必要がある。

5. 今後の英国および日本の課題とその解決に向けて

英国では、1990年代から今日に至るまで国を挙げて“インクルーシブ教育”の重要性に注視してきた¹⁵⁾。しかし近年、保護者や児童生徒のニーズは特別な支援（2014年まではSENの「ステートメント」、制度移行後は「EHCプラン」）の享受であり、通常学校でのインクルーシブ教育では、その対応に十分な支援と必要な時間や人を確保することが困難になってきている。2005年に、ウォーノック報告書（1978）においてSENの「ステートメント」を廃案したウォーノック氏本人により、「ステートメント」を廃止するか、できないのであれば「特殊学校へのパスポートとすべきである」¹⁶⁾と、現行（当時）のインクルーシブな教育制度が障害のある児童生徒のニーズを満たしていないことへの批判を投げかけ波紋を呼んだ⁸⁾。しかし、この状況は現在も変わらず¹⁶⁾、2010年以降「ステートメント」の申請数は増加傾向にある^{16,17)}。

そして、ヒヤリングを進めて行く内に、日本における特別支援学校に相当する教育システムは、結果的に児童生徒の利益につながっている可能性が考えられ、現在の日本の教育システムについても諸外国の現状を踏まえ、現実的な制度設計は、今後さらに慎重に議論する必要があると感じた。

他方、文部科学省は、今後も今回の勧告全体の趣旨を踏まえ、日本におけるインクルーシブ教育推進に向けた具体的な方向性を以下の通り示している¹⁸⁾。

- ① 適切な指導や必要な支援を組織的に行うための校内支援体制の充実
- ② 自校通級や巡回指導をはじめとする通級による指導の充実
- ③ 特別支援学校のセンター的機能の充実

④ 特別支援学校を含めた2校以上の学校と一体的に運営するインクルーシブな学校運営のモデルの創設等

特に、④に関していえば、今回のヒヤリング協力者である Penny BARRATT 氏の団体¹⁹⁾（4つの特別支援学校と1つの小学校を有し、学校教育を運営している）は、まさにそのモデル的存在であり、必要な助言が得られることが期待できる。この様に、一国でその問題を考えるのではなく、例えば日本と英国が、総合的に協力しあい問題の解決に取り組むことが今後強く望まれる。

6. ま と め

2016年現在、特別支援学校の児童生徒数は、約7.1万人（2005年比で1.3倍）、特別支援学級では約21.8万人（2005年比で2.3倍）と10年前に比べいずれも増加している²⁰⁾。一方、特別支援教育の現場にも課題があり、近年急増している発達障害のある児童生徒への対応等、特別支援教育の守備範囲は確実に広がり、指導内容の充実や教員の質の向上が求められている。この様にインクルーシブ教育を取り巻く環境は、年々より複雑化している。

引き続き、国連の懸念・勧告に関して諸外国と連携しながら、積極的にこれらの問題に取り組んでいき、障害のある児童生徒のQOL向上にどのような環境整備が必要なのか、様々な視点から議論を深める努力を継続する必要がある。

謝辞 本研究の一部はグレイトブリテン・ササカワ財団からの助成金により実施された。

註

註1) SEN「ステートメント」を受け、特別支援学校における教育を望むケース等を除く。

註2) 英国と韓国は2019年、オーストラリアは2018年、アメリカは2016年の統計に基づく、英国の統計は公立の初等学校、中等学校、特別学校の値である。引用文献4) p.9.

註3) 引用文献8) p.17.

註4) SEN「ステートメント」を受け、特別支援学校における教育を望むケース等を除く。

註5) 引用文献8) p.6.

註6) 特に2014年以降、急激に増加し今日に至っている¹⁷⁾。これは、「ステートメント」が教育的支援に限定されていたことに対し、「EHCプラン」では、表1に示した通り、保健・福祉的支援が包含されていることなどが挙げられる。

引用文献

1) 外務省（2022）国際連合障害者の権利に関する委員会第27会期「日本の第1回政府報告に関する総括所見（仮訳）」。 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100448721.pdf>（参照日：2022年12月1日）。

- 2) 越野和之 (2022) 国連障害者権利委員会総括所見・教育関連の勧告事項について. 全国障害者問題研究会 HP より入手. https://www.nginet.or.jp/img/20221017_koshino.pdf (参照日: 2022年12月4日).
- 3) 是枝喜代治 (2014) イギリスにおけるインクルーシブ教育の実際—Education Village の視察から—. 東洋大学ライフデザイン学研究 (10): 265-282.
- 4) 国立特別支援教育総合研究所 (2020) 諸外国におけるインクルーシブ教育システムに関する動向—令和元年度国別調査から—. <https://www.nise.go.jp/nc/wysiwyg/file/download/1/6761> (参照日: 2023年12月1日).
- 5) 呉文慧 (2021) 我が国の特別支援教育や特別ニーズ教育において「教育的ニーズ」概念はどのように議論されてきたか: 英国の動向に位置付けて. 神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要14 (2): 41-48.
- 6) 落合俊郎・島田保彦 (2016) 共生社会をめぐる特別支援教育ならびにインクルーシブ教育の在り方に関する一考察: Mary Warnock and Brahm Norwich (2010) の視点から. 広島大学大学院教育学研究科附属特別支援教育実践センター研究紀要 (14): 27-41.
- 7) 英国政府 (1970) Education (Handicapped Children) Act 1970. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/52/enacted> (参照日: 2023年10月4日).
- 8) ウォーノック, ノーウィッチ: 宮内久絵・青柳まゆみ・島山由子監訳 (2012) イギリス特別なニーズ教育の新たな視点—2005年ウォーノック論文とその後の反響—. ジアース教育新社, pp.1-55. 〈Warnock, M. and Norwich, B. (2010) Special educational needs: A new look〉.
- 9) Imich, A (2023) Welcome to the world of SEND (Special Educational Needs and Disability). Department for Education. イギリス教育省特別支援教育インタビュー資料 (2023年8月入手).
- 10) 英国政府 (1981) Education Act 1981. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/60/contents> (参照日: 2023年10月4日).
- 11) 英国政府 (2001) Special Educational Needs and Disability Act 2001. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/10/contents> (参照日: 2023年10月4日).
- 12) 英国政府 (2010) The special educational needs and disability review: A statement is not enough. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81508ced915d74e623193f/Special_education_needs_and_disability_review.pdf (参照日: 2023年10月4日).
- 13) Department for Education (2011) Support and aspiration: A new approach to special educational needs and disability: A consultation. <https://education-uk.org/documents/pdfs/2011-green-paper-sen.pdf> (参照日: 2023年12月1日).
- 14) 英国政府 (2014) Children and Families Act 2014. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/6/contents/enacted> (参照日: 2023年12月1日).
- 15) 遠藤俊子 (2017) イギリスのインクルーシブ教育政策から学ぶ視点: インクルーシブ教育理論の変遷と実態をふまえて. 日本女子大学大学院人間社会研究科紀要号 (23): 1-13.
- 16) Department for Education (2019) Statements of SEN and EHC plans: England, 2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5cee929fed915d2aba925ec1/SEN2_2019_text.pdf (参照日: 2023年12月1日).
- 17) 英国政府 (2023) Education, health and care plans. <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/education-health-and-care-plans> (参照日: 2023年12月1日).
- 18) 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課企画調査係 (2023) 特集 障害者権利委員会の総括所見と今後の対応等について審査に寄せて. 日本発達障害連盟編, 発達障害白書2024年度版. 明石書店, pp. 22-24.

- 19) The Bridge Trust (2023) A brief history. <https://thebridgetrust.academy/about-us/trust-history/>
(参照日：2023年12月1日).
- 20) 尾上浩二（2022）特集1 障害者権利条約の初回審査に寄せて. 日本発達障害連盟編，発達障害白書 2023年度版. 明石書店, pp. 15-16.

