インクルーシブ教育制度の導入期にみる親の団体活動とその影響に関する研究

--- 1981年教育法以降のロンドン・ニューアム地区を事例に -

橋田 慈子

(筑波大学大学院・院生/日本学術振興会特別研究員)

1. 問題の所在と研究目的、研究課題

インクルーシブ教育制度を早期に導入してきた英国(The United Kingdom)では、障害のある子どもの「排除」をめぐって、どのような議論と運動が行われてきたのだろうか1。この問いについて、本研究では障害のある子どもを持つ親たちが取り組んできた実践に焦点を当てて、答えていきたい。

1980年に制定された教育法は、親に対して学校選択の権限を与えるものであり、自分の意向が満たされていないと感じた親の異議申し立て手続きを認めた(ヒル/アーヴィング 2015, p.258)。しかし障害のある子どもを持つ親たちは、同法のもとで、学校選択の権限を与えられなかった。そうした親たちは、翌年、1981年教育法によってはじめて、特別な教育的ニーズをもつ子どもの教育環境に関して議論する枠組みを手に入れることができた(河合/石部 1985, p.45)。1981年教育法の施行を契機にして、特別な教育的ニーズのある子どもを持つ親たちはボランティア団体を結成し、時にグループ間のネットワークを形成しながら、通常学校に子どもを通わせる権利などを求めて運動を行ったといわれている(Smith 2001, p.45)。

一方、1980年代には「小さな政府」を掲げる保守党政権のもとで、障害のある子どもなどの「判定書(Statement)」 2 を所有する児童生徒に対する教育支援の提供を義務付けられてきた地方教育当局(Local Education Authority: LEA)の役割・権限が縮小される傾向も現れ始めた(ダニエルズ/ガーナー 2006, p.143; ウォーノック/ノーウィッチ 2012, p.22)。また1988年教育改革法のもとで、ナショナル・カリキュラムやリーグ・テーブル(学校別全国成績一覧表)が導入されると、成績を下げることが懸念される児童や、特別な教育的ニーズのある児童生徒に対する排除が強まったと指摘されている(ウォーノック/ノーウィッチ 2012, pp.25 - 26, p.33: 真城 2017, pp.144 - 145)。

これらの先行研究を踏まえると、1980年代の英国の障害児教育制度改革を通して、障害のある子どもを持つ親たちは子どもの教育に関与する権利を獲得した一方で、LEAによる支援不足と通常学校からの構造的排除という問題に向き合わなければならなかったと推察される。そうした状況において、障害のある子どもの親の団体活動は、いかなる議論を行い、障害のある子どものインクルージョンの枠組みを構築していったのだろうか。本研究では、ロンドンのニューアム地区の親の実践に焦点を当てて、この点を明らかにする。

ニューアム地区に焦点を当てる理由について簡単に説明したい。ニューアム地区はタワーハムレッツやハックニー地区と同様にロンドンのなかで最も貧しい地区の一つであるといわれている。人種の多様性や労働者階級の多さを背景として伝統的に労働党の地盤が強く、「ゆりかごから墓場まで」という福祉国家のスローガンを作り出した労働党の方針のもと、面積約36平方キロメートルに8校の特別学校が設置され、1980年代までに700名の生徒が特別学校に通っていたといわれている(Jordan / Goodey 2002, p.12)。ニューアム地区は、1980年代の後半から2000年代にかけて8つの特別学校のうち6校を閉鎖し、1996年にイングランドのなかで特別学校に通う児童生徒が、最も少ない地区に選ばれている(Norwich 1997, p.7)。また、2000年代にもニューアム地区は、特別学校やその他の「隔離」的環境にいる生徒の割合が最も少ない地区に認定されている(Rustemier / Vaughan 2005, p.3)3。ニューアム地区の制度改革の動きは、内ロンドン教育当局(Inner London Education Authority)の解体を前にして設置された「統合教育開発プロジェクト」や障害者運動を通して共有され、統合教育・インクルーシブ教育を導入する各地の動きに示唆を与えていたと考えられる(London Boroughs Disability Resource Team 1991: Rieser / Mason 1992)。

ニューアム地区のインクルーシブ教育実践について分析した先行研究は、いずれもニューアム地区の実践が障害のある子どもを持つ親の働きかけによって発展してきたことに言及しているが (Syeda 2000:原田/濱元 2017)、親たちが当時、具体的にどのような形で障害のある子どもを取り巻いている「排除」の問題を認識し、通常学校におけるインクルージョンの枠組みを構築していったのかを、親の語りを用いて明らかにする視点はなかった。また、同時代的にニューアム地区の親の実践を紹介した文献資料もあるが (Phillips 1989: Wolfendale 1992)、英国全体の障害児教育制度改革の流れを視野に入れながら、ニューアム地区の実践が誕生した経緯とその影響を検討する視点はなかったと考えられる。

本研究では、こうした先行研究の課題を踏まえながら、以下の3つの検討課題を設定する。

- (1) 1980年代初頭の英国における障害児教育制度改革を概観し、ニューアム地区で障害のある子どもを持つ親の団体活動が活性化する背景を明らかにする。具体的には、1981年教育法に関わる文書と当時の教育改革の課題に言及した文献資料を参照する。
- (2) 1981年教育法の制定以降、親たちが障害児の排除や「隔離」をめぐってどのような議論を行い、通常学校へのインクルージョンを進めていったのかを明らかにする。そのために1981年教育法を契機に結成された親の団体「ニューアム 親の支援ネットワーク (Newham Parents' Support Network: NPSN)」に参加し、のちにニューアム地区の文教委員長を務めたリンダ・ジョーダンに対する聞き取り調査のデータや4、NPSN参加者が発行した資料、「ロンドン地区 障害リソースチーム (London Boroughs Disability Resource Team: LBDRT)」の資料、ニューアムの行政資料等を分析する。
- (3) 英国全体の障害児教育制度改革の動向に視点を転じ、1980年代から2000年代の障害児教育制度改革のなかで、ニューアム地区の実践がいかなる意味を持っていたのかを考察する。ここでは、教育雇用省(Department for Education and Employment: DfEE)や教育技能省(Department for Education and Skills: DfES)、教育省(Department for Education: DfE)、下院教育技能特別委員会(House of Commons Education and Skills Committee: HCESC)等の発行した政策文書、統計

資料を分析対象にする。

2. 障害のある子どもを持つ親の団体活動が活性化する背景、親たちの要求 ---- Newham Parents' Support Networkを事例に

(1)「ウォーノック報告」と1981年教育法の制定、教育改革に残された課題

本節では、1980年代に至るまでの障害児教育制度の変化を概観し、ニューアム地区で1980年 代に障害のある子を持つ親の団体活動が活性化する背景を明らかにする。

英国では、もともと伝統的に教育に対する親の発言権が弱く、その意向が実践に反映されるこ とがほとんどなかった。そのため、障害のある子どもを持つ親たちは、基本的にLEAの決定に 従わざるを得なかった(真城 2014. p.61)。LEAは1970年教育法のもとで、障害のある子どもをカ テゴリー別の特別学校に振り分けていった。こうしたなか、イングランドとウェールズの特別学 校 (病院を含む) の数は、1977年に1.653校になり、全日制特別学校に通う生徒の数は135.261名 になった(Warnock 1978, p.121)。1970年代に多くの障害児が特別学校に通っていたことが分かる。 1970年代にかけて活性化した障害者運動において、障害のある当事者たちは、このような教 育システムを①非障害児と同等の教育機会が保障されていない点、②隔離教育が一般社会からの 障害者の孤立と排除を再生産している点から批判した(バーンズ/マーサー/シェークスピア 2004. p.148)。当事者の批判を背景にして、小さい規模ではあるが、障害や学習上の困難を有する若者

の親たちが「ウォーノック報告」に向けた運動を起こしていったといわれている(Smith 2001, p.42) 1974年に活動を開始したメアリー・ウォーノック卿を委員長とする「ウォーノック委員会 | は、1978年に「ウォーノック報告(Warnock Report)」を刊行し、第9章で、障害のある子どもな どの特別な教育的ニーズのある子どもを持つ親を「パートナー」として位置付けた。「ウォーノ ック報告 | とそのあと制定された1981年教育法では、①障害の類別規定をやめて「特別な教育 的ニーズ」という概念が導入され、②特別なニーズのある子どもの統合教育の原則が宣言され、

③親の教育に関する権利の強化、④アセスメントと教育的対応の決定手続きの整備が図られた (堀 2014, p.12)。これらの政策は、障害のある子を持つ親が子どもの教育に関与する余地を作り だし、かつ統合教育の原則を宣言した点において画期的なものであった。統合教育の原則が掲げ られてから特別学校の数は減少し、フルタイムで特別学校に通う生徒の数は1979年時点の 131,000名から、1991年の95,400名に、27.5%減少している(HCESC 2006a, p.92)。

しかし1981年教育法の施行にあたって、政府は通常学校における教育支援に関わる予算措置 を行う意志がないことを表明しており、資金不足にある各地のLEAは限られた財源のなかで子 どもたちのニーズに対応しなければならない状況に置かれた(ウォーノック/ノーウィッチ 2012. p.33:河合/石部 1985, p.44)。さらに、1981年教育法の手続きに基づいて、親たちがLEAの教育 支援に異議申し立てを行ったとしても、申し立て委員会の決定が必ずしもLEAによる教育支援 の提供を保障したわけではなかった⁵。こうした政策上の課題を背景にして、障害のある子ども を持つ親たちの団体活動が活性化していったと考えられる。ニューアム地区の親の支援ネットワ

ークの活動は、このような時代状況のなかで誕生している。

(2) 親センターの成人教育実践と団体の結成

1975年にニューアム地区のバーキングロードに設置された「親センター(Parents' Centre)」は、もともと教育における親の関与を強めるために、慈善団体が設置したものだった。1980年代から同センターは、ニューアム地区のLEAと連携し、親たちが子どもの教育に関する情報を手に入れられるよう支援する学習活動を実施していった(Wolfendale 1992, p.139)。1982年から親センターのなかでは、1981年教育法の趣旨とその内容を学ぶ成人教育コースが開講され、障害のある子どもを持つ親たちがそこに参加した⁶。講座のなかで障害のある子どもを抱える親たちは障害のある人々に対する「隔離の歴史」について学び、「なぜ人々が分かれているのか」、「どのような状態が平等であるといえるのか」を、議論していったという⁷。そうしたコースに参加した親たちが、ウォーノック報告や1981年教育法の原則に反して、親の意向を無視した就学措置が行われていることに疑問を抱きはじめ、1983年に「親の支援ネットワーク(NPSN)」を結成した。

NPSNを結成した目的は、親たちが自らや自分の子どもの権利を認識するための学習の場を提供することにあった。NPSNが発行した文書資料によると、NPSNの活動目的は①特別な教育的ニーズのある子どもを持つ親たちが自らの知識・技能を獲得し、子どものニーズを把握して実践に移すことができるようにする、②親が自分の有する権利について認識し、行動できるようにする、③親たちが互いを支援できるようにすることにあったという(NPSN 1984, p.1)。こうした団体の目標を達成するために、NPSNは障害児の親を対象にしたフォーラムや成人教育コースを計画し、親のためのヘルプラインを構築し、LEAの資金的援助を受けながら、特別な教育的ニーズのアセスメントに関するリーフレットを作成・配布した(NPSN 1984, p.1;Phillips 1989, p.103)。NPSNの参加者の記録によると、1984年の時点でニューアム地区には4つの「親のボランティア団体や機関が存在しており、それらの団体が、教育に関する親の見解を表明する機会がないことに懸念を抱き」、親との「適切な相談、関係者の関与」を行政に求めるようになっていたという(Wolfendale 1984, p.3)。

ニューアム地区では、このような親の権利意識と参加要求の高まりを背景にして、1983年10月から文教委員会のなかに統合教育作業部会(Integration Working Party)が設置されている。同部会には、NPSNに参加する5名の親と4名の教員、3名の議員が参加し、LEAの職員とのあいだで議論と学習を行った(LBDRT 1991, p.6)。同部会は1984年9月までに17回にわたる会合を開き、適宜、学校関係者や親の団体参加者から意見を収集しつつ、報告書をまとめた。NPSN参加者と教員とのあいだの意見が分かれたことから、同部会の報告書は、教員等による「多数派レポート」とNPSN参加者等による「少数派レポート」の2つになった。

「多数派レポート」を作成した教員たちは、通常学校から長らく排除されてきた子どもたちが統合されることに懸念を示しており、原則的に「特別学校は残しながら、特別学校が通常学校の生徒やスタッフに対して支援・助言を行う」機関になる、というアウトリーチの方向性を提示した(LBDRT 1991, p.8)。他方、NPSNの参加者たちは、「(教員たちは)通常学校でのリソースや教員訓練の不足を心配している」が、「最高の訓練は、子どもに関わる経験によってもたらされる」

と主張した (NPSN 1984, p.2)。 NPSN の参加者が策定した「少数派レポート」は、「どんな子ども も、先天的に統合不可能であると判断されてはならない」という原則を掲げ、通常学校で教育支 援を提供する方向性を支持した(LBDRT 1991, p.9)。NPSNの参加者たちは、すべての子どもが 統合可能であるという前提に立ちつつ、通常学校の役割や機能を変容させることを求めていた点 において、教員の意見と対立していたことが分かる。

1980年代の後半に、NPSNの参加者はニューアム地区の議員や学校理事になり、教育制度の内 側から障害のある子どもの通常学校における教育支援の枠組みを構築していった。こうした親の 実践はウォーノック報告と1981年教育法が示した「パートナーとしての親」を体現する運動と して読み取ることができる。

3. ニューアム地区の教育制度改革過程にみる親の参画

(1) 特別学校の閉校・再編過程での議論

NPSN参加者の一人であるリンダ・ジョーダンは、ダウン症の子どもを持つ母親である。彼女 は1980年代前半に親センターの講座に参加し、NPSNのメンバーとなり、1986年のニューアム 地区選挙に労働党から当選した。ニューアム地区では、彼女の当選と文教委員長就任(1988~ 1994年)をきっかけにして、統合教育・インクルーシブ教育政策が進展していった。

統合やインクルージョンを政策化するプロセスにおいて、リンダ・ジョーダンやNPSNの参加 者は障害のある当事者との協力関係を築いていった。NPSN参加者たちは1986年に特別学校で の教育を経験した障害当事者と議論を開始し、1987年から当事者とともに「ニューアム アク セスと障害に関する諮問グループ (Newham Access and Disability Advisory Group) | を組織し、 ニューアム議会に対して、助言・提言を行うようになった(Jordan / Goodey 2002, p.23)。リン ダ・ジョーダンは、当時の様子について、次のように振り返っている8。

障害のある人たちはもともとインクルージョンの実現と権利の獲得に向けた運動を起こし ていました。多くは特別学校に通っていた経験のある人たちで、そこへの嫌悪感を持ってい ました。私たちは障害者団体を組織する障害のある成人に会い、何度もミーティングを行っ てきました。彼らは、障害のある子どもの両親が、大きな味方になると信じていました。

当事者との議論を経て、リンダ・ジョーダンは、障害児の「隔離」的環境を作ってきた「特殊 教育」が「障害のある人々やその他の困難を有する人への偏見」を再生産しているという問題意 識を抱いていった(Rieser / Mason 1992, p.166)。そうした課題意識は、文教委員会のなかでも共 有され、ニューアム地区は1987年に「通常学校における特別な教育(Special Education in Mainstream Schools) | という声明を発表している。その声明には「隔離された特殊教育が差別を引き 起こす要因となってきた」ことを踏まえ、ニューアム地区では、障害のある子どもを「隔離せ ず」に「特別な教育を行う」こと、それが「障害のある人々への偏見に抗う最初のステップ」に なることが示された(LBDRT 1991, p.13)。こうした声明に基づき、NPSN参加者や通常学校の校 長によって組織された「統合教育推進グループ (Integration Steering Group)」は、地区内の特別学校の閉校を提案していった。

まず閉校が提案されたのは、情緒・行動障害のある子どもが通うレジェント特別学校、聴覚障害児の通うタンマーシュ特別学校、学習障害児(Learning Difficulty)の通うランズベリー特別学校の閉校であった。しかし、特別学校の閉校は一枚岩に進んだわけでなかった。とくにランズベリー特別学校に子どもを通わせる親たちは、特別学校の閉校により、それまで子どもたちが築いてきた学校内での関係性が壊れてしまうことや、通常学校での継続的な支援が受けられなくなることに懸念を抱いていた。当時のようすについて、リンダ・ジョーダンは、次のように振り返っている。

学校を閉校すると決めたとき、私たちは、その学校に子どもを通わせている両親に会い、どのように子どもたちの包摂が進んでいくのか、説明をしてきました。そのうち何人かの親、とくに重度の学習障害(Severe Learning Difficulty)児や自閉症児の親は、学校が閉鎖されて子どもたちが異なる学校に通うことを、非常に懸念していました。そのため、いくつかの学校の閉校に関しては、1つの学校に一緒に通うことができるようにしました。「リソース校(Resourced School)」システムはそこから生まれました。

リソース校システムは、特別学校のなかで子どもたちが享受していた資源や教育支援を、通常学校の敷地内で提供可能にしたものである。リソース校システムの成立によってそれまで特別学校で働いていた教員は、LEAに設置された「学習支援チーム(Learning Support Team)」に配属され、通常学校のなかで学習上の困難を抱える子どもや自閉症児、視覚障害・聴覚障害児に対して学習支援を提供するようになった 9 。こうした制度改革により、ニューアム地区では1997年時点で464名の学習上の困難を有する児童生徒(就学前を含む)、116名の聴覚障害児、50名の視覚障害児、88名の情緒・行動障害児が、通常学校で教育支援を受けられるようになったという(Newham Council 1997, p.26)。ニューアム地区では、通常学校における支援体制を構築しながら、表1に示したように6校の特別学校が閉校され、2校が再編された 10 。

(2) 通常学校・LEAの役割の変容、インクルージョンの進展

通常学校への統合・インクルージョンを進める過程では、教育支援の枠組みを整えるとともに、障害のある子どもやその親に対する学校側の受容的な態度を醸成することも目指された。1993年教育法とその実施規則が、「特別な教育的ニーズのある子どもやその親が心地よさを感じられるよう学校側が調整を行う」ことを明記してから(Mittler 2000, p.164)、障害のある子ども・若者やその親が「迎え入れられている」と感じることのできる学校とはどのようなものなのかを議論する「インクルージョン・プロジェクト」が開始された。このプロジェクトには、障害のある子ども・若者、親のほかにも教職員(通常学校の校長、特別な教育的ニーズコーディネーター)等が参加しており、1997年に「ニューアムLEA インクルーシブ教育憲章(The Newham LEA Inclusion Charter)」を策定している(Staff and Pupils of the Cleves School 1999, p.84)。インクルーシブ

年	計画
1989	レジェント(Regent)特別学校の閉校
1990	タンマーシュ(Tunmarsh)特別学校の閉校 ランズベリー(Lansbury)特別学校の閉校
1992	エレノア・スミス(Eleanor Smith)特別学校の役割に、通常学校への教育支援が追加される
1995	エリザベス・フライ(Elizabeth Fry)特別学校の閉校 ガーニー(Gurney)特別学校の閉校
2001	ベックトン(Beckton)特別学校の閉校、ジョン・F・ケネディ(John F Kennedy)特別学校へ統合される

表1 ニューアム地区における特別学校の閉校・再編過程

出典: Jordan / Goodey (2002) Human Rights and School Change: The Newham Story, Centre for Studies on inclusive Education, pp.42-44.およびGOV. UK "Get information about schools" (https://get-informationschools.service.gov.uk/〉(Accessed 27 May 2018) で検索のうえ、筆者作成。

教育憲章のもとでは「すべての親・ケアラー、子どもが学校に迎え入れられていると感じられる ような政策」を実現することが目標に掲げられ、同憲章の内容に照らし合わせて、LEAが各校 のインクルーシブ教育実践を監督し、まとめることになった。

また、各学校には「インクルーシブ教育監査 (Inclusive Education Audit)」が配布され、イン クルーシブ教育を進めるために各校が「すべての人を迎え入れること」、「障害に対する固定観念 に挑戦 | し「ポジティブなイメージ、言葉だけを用いること | 等の具体的な行動指針が示された (Staff and Pupils of the Cleves School 1999, pp.87-89)。さらに通常学校の校長は、LEAに設置され た「インクルーシブ教育グループ (Inclusive Education Group)」に所属し、そこで各学校の方針 やサービスの開発について話し合い、文教委員会の特別な教育的ニーズ作業部会と連携しながら、 施策を具体化する役割を担っていった(Newham Council 1997. p.7)。このようにしてニューアム 地区では、LEAと通常学校が連携しつつ、障害のある子どものインクルージョンを進める体制 が構築されてきたのである。

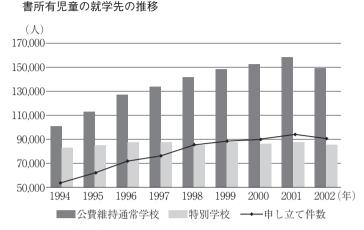
これまで検討してきたことから、ニューアム地区では、障害のある子どもを持つ親や当事者た ちが通常学校での教育に関わる人びととの議論を重ねながら、障害のある子どもや若者が過ごし やすい学校づくりを進めてきたことが明らかになった。もともとインクルージョンに関する議論 は、通常学校への統合を求める親たちの取り組みから始まっていたが、それを実行に移す段階で は、特別学校の閉校に懸念を抱く親など、様々な立場の人との「排除」をめぐる議論が生まれ、 新しい教育システムが作りだされていったと考えられる。ニューアム地区の実践は、その後、労 働党政権の教育改革に示唆を与えていった。

4. 英国の障害児教育政策におけるニューアム地区の実践の意味

(1) 保守党政権の教育改革にみる親とLEAの葛藤

本節では、1980年代以降の障害児教育制度改革の動向に視点を移して、ニューアム地区の実 践が、当時いかなる意味を持っていたのかを検討する。

先にも述べたように、「ウォーノック報告」と1981年教育法は、統合教育の実施を謳い、特別 学校の閉校に寄与したものの、統合教育の実施に係るLEAへの追加予算は導入されず、LEAは



出典: DfES (2001a) Statistics of Education: Schools in England, Table No.54. DfES (2003) Statistics of Education: Schools in England, Table No.55. HCESC (2006a) Special Educational Needs: Third Report of Session 2005-06, The Stationary Office, p.101. を参考に筆者作成。

限られた財源のなかで子どもの教育支援を提供しなければならない状況に置かれていた。こうしたなか、判定書の発行や適切な教育支援の提供を求める親と、教育支援の提供に困難を抱えているLEAのあいだに対立関係が生じていた(ウォーノック/ノーウィッチ 2012, p.33)。 さらに、1988年教育改革法を通してナショナル・カリキュラムとナショナル・テストが復活し、学校ごとのランキングが示されるようになると、「余分に手間

がかかるわりに一斉テストでの好成績が期待できないような生徒」を受け入れることに、各学校が「消極的」になる傾向が現れていったという(バーンズ/マーサー/シェークスピア 2004, p.148)。 1980年代の教育改革を通して統合教育の原則が示された一方で、障害のある子ども(特に学習上の困難を抱える子ども)に対する支援不足と排除の問題が深刻化していったと考えられる。

この状況に対処するため、政権は1993年教育法を制定し、子どもの就学先や教育支援の内容を記した判定書に関する「不服申し立て」を認める「特別な教育的ニーズ審判所(Special Educational Needs Tribunal)」を設置し、LEAから独立した裁判を可能にした(Mittler, 2000, p.167)。そして1994年の審議開始以降、「通常学校からの就学拒否に対する親の申し立て」件数は、図1(折れ線グラフ部分)に示したように増加した。図1を見ると、親による申し立て件数の増加に比例して、通常学校における判定書所有児の就学(棒グラフ(黒)部分)が認められていたことが分かる。

しかし、親からLEA・学校に対する異議申立てがあって初めて子どもの就学や教育支援が認められる状況では、その間の子どもの教育に対する代償が大きいと考えられる。このような状況において、労働党政権は、「親と学校、LEAの間の対話を促進し、特別な教育的ニーズ審判所への申し立て件数を減少」させる方向性を模索していったのである(DfEE 1997, p.8)。

(2) 労働党政権の教育改革におけるニューアム地区への注目と近年の動向

1997年に誕生した労働党プレア政権は、LEAと親、学校の「パートナーシップ」によるインクルージョンの方向性を模索するなかで、ニューアム地区の取り組みを参照した。教育雇用省のもと、1997年7月に設置された「特別な教育ニーズに関する諮問グループ(The National Advisory Group on SEN)」には、ニューアム地区の「インクルージョン・グループ」のメンバーであった校長・ヴァネッサ・ワイズマンの参加がみられる。同諮問グループの活動のあと刊行された緑書『すべての子どもに優れた教育を(Excellence for all children)』では、ニューアム地区の「特

別な教育的ニーズに関わる方針」がモデルケースとして紹介されている(DfEE 1997, p.34)。

ニューアム地区のLEAは、各学校が「特別な教育的ニーズに関わる方針」を策定するこ とを支援し、LEAが地域の学校全体にアプローチすることの価値を提示してきました(中 略)。LEAの役員は、すべての学校の方針を法定要件に照らし合わせて検討し、各方針の肯 定的側面と改善が必要な側面について、助言を行ってきました(中略)。ニューアム地区の 各学校は、こうしたLEAの助言を参照し、特別な教育的ニーズの方針を修正してきました。

ニューアム地区のLEAの取り組みを紹介した第3章「実践的な支援:特別な教育的ニーズの 提供に関する枠組み」では、「LEAが学校における特別な教育的ニーズの提供の質を向上させる ために支援を行うべきである」という提言がなされており (DfEE 1997, p.33)、そうした提言に基 づいて、今後、特別な教育的ニーズに関わる行動綱領(Code of Practice)を修正する計画が示さ れた。

2001年に制定された「特別な教育ニーズおよび障害者法 (Special Education Needs and Disability Act)」の行動綱領では、「LEAが通常学校におけるインクルージョンの計画を作成すること」、 「学校やその他のパートナーとLEAが協議し、特別な教育的ニーズに関わる方針を策定、レビュ ーする」ことが行動枠組みとして示された(DfES 2001b, p.9)。2001年の行動綱領からは、全国の LEAに対して、各校のインクルーシブ教育の方針や支援内容を監督してきたニューアム地区の LEAに近い役割が期待されていたようすを読み取ることができる。

こうした枠組みが作りだされるなかで、通常学校における判定書所有児童の就学率は微増して いる。1993年の時点で公費維持の通常学校に進学していた判定書所有児童生徒全体の割合は47.7 %であったが、1997年に57%、2001年には61.2%になっている(HCESC 2006a, p.101)。さらに 1997年以降、新たに判定書が発行された児童生徒の7割近くが、通常学校に就学できていること も分かっている (HCESC 2006a, pp. 88-90)。

一方で、1991年から2000年にかけて、特別学校に在籍している判定書所有児童生徒の数自体 には大きな変化があらわれていないことも指摘されている(HCESC 2006a, p.88)。このような状 況を鑑みると、特別学校における「隔離 | や障害のある子どもに対する偏見自体を問題提起して きたニューアム地区の親たち(NPSN参加者)の問題意識と、通常学校における支援の不足、 LEAの役割・機能の変化を重視してきた政策関係者の問題意識のあいだには、少なからず乖離 が生じていた可能性もあると考えられる。

近年、特別学校に通う児童生徒の割合は増加傾向にある。判定書所持児童の特別学校への就学 率は、2001年時点の33.8%から2016年には42.9%(EHCプランを持つ児童生徒を含む)に約10% 増えている (HCESC 2006a, p.101; DfE 2016, p.6)¹¹。このような状況を、障害のある当事者はどう とらえているのか。現在、当事者団体「インクルーシブ教育のための同盟 (The Alliance for Inclusive Education)」で代表を務めているタラ・フロッドは、障害のある子どもが「通常学校に就 学することは以前よりもずっと困難になっている」と指摘している。さらに彼女は、「周囲の否 定的対応」により、障害のある子どもを持つ親たちが子どものことを「ネガティブ」に考えるよ

うになっていると述べている¹²。当事者の語りからは、障害のある子どもに対する周囲の人びと の否定的対応やネガティブな見方が、今日的な課題になっているようすがうかがえる。それゆえ に、障害児への偏見や「隔離」の問題を提起したニューアム地区の親たちの実践は、今日におい ても示唆に富むものであると考えられる。

5. 本研究のまとめと今後の課題

(1) 本研究で明らかになったこと

本研究では、1981年教育法の制定以降、障害のある子どもを抱える親たちが、いかなる形で 障害のある子どもの「隔離」や排除の問題を提起し、通常学校へのインクルージョンを進めていったのかを、ニューアム地区の事例から検討してきた。

まず1980年代前後の英国における障害児教育制度改革を概観し、親たちの団体活動が活性化する背景を提示した。「ウォーノック報告」や1981年教育法に関わる文書資料を検討し、それらの政策が「パートナーとしての親」という理念を提示しつつ、障害のある子どもの統合教育の原則を謳ったものの、通常学校での教育支援に関わる追加の予算措置が十分でなかったことから、適切な教育支援の提供と、親の権限強化を求めた親の団体活動が活性化していたことを明らかにした。

続いて、1981年教育法の施行を契機に結成されたニューアム地区の親の団体、NPSNに焦点を当てて、参加者が展開した議論と実践を分析した。NPSN参加者に対する聞き取り調査や当時の文献資料を分析し、①1980年代に「親センター」の成人教育実践を通して障害のある子を持つ親たちが自らの権利を自覚し、子どもの教育に関与することを行政に要求していったこと、②そうした親たちが統合教育の作業部会に参加し、1980年代の後半からニューアム地区の学校理事や議員、文教委員長となり、教育制度の内側から統合教育・インクルーシブ教育の実施を促してきたことを明らかにした。③統合教育・インクルーシブ教育を進める過程では、特別学校における教育を経験してきた当事者と親が、障害のある人々に対する「隔離」と排除、偏見の問題を共有し、通常学校での教育支援の枠組みを構築しつつ、特別学校の閉校と通常学校への包摂を同時に進めていったことも分かった。

ニューアム地区のインクルーシブ教育改革の取り組みは、LEAと学校、親のパートナーシップによるインクルージョンを目指した労働党政権のモデルケースとなり、LEAの監督のもと通常学校における教育支援を提供する枠組みの構築に寄与した。一方で、特別学校に通う児童生徒の数には1990年代から2000年代にかけて大きな変化が見られず、ニューアム地区の親たちの意識と政策関係者の問題意識のあいだに乖離が認められることを指摘した。

(2)残された研究課題

最後に、本研究に残された課題に言及して、本稿を締めくくりたい。まず、本研究では、資料的な制約もあり、ニューアム地区の実践が2001年の「特別な教育的ニーズおよび障害者法」とその行動綱領にいかなる示唆を与えていたのか、特別学校に通う児童生徒の数をめぐって、政策

関係者のあいだでどのような議論があったのかを実証的に解明することができなかった。この点 について審議録等の分析を行い明らかにすることを別稿に譲りたい。また学校関係者のなかでも、 特に「校長 (Head Teacher)」や「学校理事 (School Governor)」の役割に焦点を当てて、インク ルーシブ教育制度の導入過程における葛藤を分析することも課題になる。英国では、親の権限強 化の流れのなかで学校理事や校長の権限強化も同時に進み、とりわけ校長は、学校のカリキュラ ム指針、編成、実施計画の策定などの権限を有するようになっていた(日英教育学会編 2017. p.89)。他方で通常学校の校長や学校理事は、学校間競争のなかでインクルーシブ教育を導かな ければならない立場に置かれており、政策のあいだの矛盾や葛藤に直面していたと考えられる。 校長組織、学校理事の組織の議論を参照しながら、インクルーシブ教育をめぐる矛盾や葛藤を明 らかにすることも今後の課題である。

- 1 英国では、1981 年教育法以降、特別な教育的ニーズ (Special Educational Needs) という概念が用 いられており、必ずしも障害児のみがそのなかに含まれているわけではない。しかしながら、本研究 はあくまでも特別学校(Special Schools)から通常学校(Mainstream Schools)へのインクルージョ ンの道程を分析するものであるため、もともと特別学校のもとに措置されていた障害児の「排除」を めぐる議論に焦点を当てて検討を進める。なお、特別学校は、日本の養護学校・特別支援学校を意味 するものとして捉えることができる。通常学校は、普通学校のことを指す。
- 2 判定書 (Statement) とは、評価 (Assessment) の結果、子どもが「特別な教育的ニーズ」をもつ と診断された場合に、LEAが作成する文書のことである。判定書には「LEAが適当と考える特別な教 育措置」や「LEAが適当と考える学校形態」、「特定の学校の名前」などが記されている(河合/石部 1985, p.41)。LEAは特別な教育的ニーズに関する判定書に基づいて特別な教育的対応を行うことにな っている(眞城 2017, p.146)。
- 3 本研究では、障害のある子どもをそうでない子どもから分ける教育システムのことを「隔離」教育 と定義する。
- 4 本研究における聞き取り調査は、次の2名に対して実施した。①リンダ・ジョーダン(元Newham Parents' Support Network、元The Integration Alliance参加者)。ニューアム地区の議員でかつ地区 の文教委員長(The Chair of Education Committee)を務めた。聞き取り調査は2018年2月20日と5 月22日にロンドンにて実施。②タラ・フロッド(現 Alliance for Inclusive Education 代表)。2017年10 月2日、2018年2月16日、ロンドンにて実施。本研究における聞き取り調査は、筑波大学人間系の研 究倫理審査の承認を得て実施している。
- 5 1981年教育法により導入された親の不服申し立て制度は、不服審査委員会の委員が地方教育当局に よって選出されていた点などに課題が認められていた(河合 1998, p.675)。
- 6 親センターでは、親を対象とした講座のほかにも、学習障害のある成人の訓練コースを開講するほ か、無料の読み書き講座、地域住民を対象としたカウンセリングも開かれていた(Wolfendale 1992. pp.140-141)。こうした教育実践は、労働者教育協会(Workers' Educational Association) の支援を 受けて開講されていた。
- リンダ・ジョーダンへの聞き取り調査(2018年2月20日実施)。
- 8 リンダ・ジョーダンへの聞き取り調査 (2018年2月20日実施)。

- 9 リンダ・ジョーダンへの聞き取り調査(2018年5月22日実施)。
- 10 ニューアム地区では17の通常学校が「リソース校」になった(HCESC 2006b, p437)。2018年時点で、ニューアムに残る特別学校は、ジョン・F・ケネディ特別学校とエレノア・スミス特別学校の2校である。ジョン・F・ケネディ特別学校は2014年にアカデミーなっており、2017年時点で115名の生徒が通っている(Ofsted 2017, p.10)。エレノア・スミス特別学校は2016年にアカデミーになっている。2015年時点の在校生数は77名である(Ofsted 2015, p.9)。なお、ニューアム地区に特別学校が少ない状況に関して、「特別学校に子どもを通わせたいと考える親にとって障壁になっているのではないか」という指摘もある(HCESC 2006b, p.84)。
- 11 EHC プランの正式名称はEducation, Health and Care Planであり、判定書に代わるものとして導入されている。
- 12 タラ・フロッドへの聞き取り調査(2017年10月2日、2018年2月16日実施)。

【引用・参考文献】

- 河合康/石部元雄(1985)「イギリス特殊教育における親の教育関与への権利について――『1981年教育法』を中心にして」『心身障害学研究』第9巻第2号、筑波大学心身障害学系、pp.39-47。
- 河合康(1998)「イギリスにおける特別な教育的ニーズをめぐる親の不服申し立て制度」『上越教育大学研究紀要』第17巻第2号、上越教育大学、pp.675-685。
- コリン・バーンズ/ジェフ・マーサー/トム・シェイクスピア (2004) 『ディスアビリティ・スタディーズ――イギリス障害学概論』(杉野昭博/松波めぐみ/山下幸子訳) 明石書店。
- 真城知己(2014)『イギリスにおける特別な教育的ニーズに関する教育制度の特質についての研究』広島 大学博士論文。
- 眞城知己(2017)『イギリスにおける特別な教育的ニーズに関する教育制度の特質』風間書房。
- 日英教育学会編(2017)『英国の教育』東信堂。
- 原田琢也/濱元伸彦(2017)「ロンドン・ニューアム区の学校のインクルーシブ教育実践(Ⅱ) 個のニーズへの対応と集団への包摂の両立を目指して」『金城学院大学論集 社会科学編』第14号、金城学院大学、pp.1-23
- ハリー・ダニエルズ/フィリップ・ガーナー編 (2006) 『世界のインクルーシブ教育――多様性を認め、 排除しない教育を』(中村満紀男/窪田眞二監訳) 明石書店。
- 堀正嗣監訳(2014)『ディスアビリティ現象の教育学――イギリス障害学からのアプローチ』現代書館。 マイケル・ヒル/ゾーイ・アービング(2015)『イギリス社会政策講義――政治的制度的分析』(埋橋孝 文/矢野裕俊監訳)ミネルヴァ書房。
- メアリー・ウォーノック/ブラーム・ノーウィッチ著、ロレラ・テルジ編(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』(宮内久絵/青柳まゆみ/鳥山由子監訳) ジアース教育新社。

*

- DfE (2016) Special educational needs in England: January 2016.
- DfEE (1997) Excellence for all children: Meeting Special Educational Needs.
- DfES (2001a) Statistics of Education: Schools in England.
- DfES (2001b) Special Educational Needs Code of Practice.

- DfES (2003) Statistics of Education: Schools in England.
- HCESC (2006a) Special Educational Needs: Third Report of Session 2005-06, The Stationery Office.
- HCESC (2006b) Special Educational Needs: Third Report of Session 2005-06 Volume II, The Stationerv Office.
- Jordan, Linda / Goodey, Chris (2002) Human rights and school change: the Newham story, new edition. Centre for Studies on Inclusive Education.
- London Boroughs Disability Resource Team (1991) Newham Makes Integration Work.
- Mittler, Peter (2000) Working Towards Inclusive Education: Social Contexts, David Fulton Publishers.
- Newham Council (1997) Children's Plan for Newham 1997 2000: An Inter Agency Strategy for disabled children & young people.
- Newham Parents' Support Network (1984) Statement to LEA Working Party on Integration.
- Norwich, Brahm (1997) A trend towards inclusion: Statistics on special placements & pupils with statements in ordinary schools England 1992 - 1996. Centre for Studies on inclusive Education.
- Ofsted (2015) "Eleanor Smith School" (http://eleanorsmith.newham.sch.uk/wp-content/uploads/2016 /01/Eleanor - Smith - School - Ofsted - Report.pdf (Accessed 27 May 2018).
- Ofsted (2017) "John F. Kennedy Special School" (https://primarysite-prod-sorted.s3.amazonaws. com/jfk-school/UploadedDocument/242f937096ac4cc3a5d8387bcf6cb77c/john-f-kennedy-special - school - 10031164 - pdf - final - 3.pdf (Accessed 27 May 2018).
- Phillips, Ray (1989) "The Newham Parents' Centre: A Study of Parent Involvement as a Community Action Contribution to Inner City Community Development", Wolfendale, Sheila, Parental Involvement: Developing Networks Between Schools, Home and Community.
- Rieser, Richard / Mason, Micheline (1992) Disability Equality in the Classroom: a human right issue, Disability Equality in Education.
- Rustemier, Sharon / Vaughan, Mark (2005) Segregation trends: LEAs in England 2002 2004, Centre for Studies on inclusive Education.
- Smith, Alice (2001) "The rise and impact of the parental lobby: including voluntary groups and the education of children with learning difficulties or disabilities," Wolfendale, Sheila, Working With Parents of SEN children After the Code of Practice, Routledge, pp.41 - 54.
- Staff and Pupils of the Cleves School (1999) Learning and Inclusion: The Cleves School Experience, David Fulton Publishers.
- Syeda, Meher (2000) Inclusion policy and practices in the London Borough of Newham, University of London.
- Warnock, Mary (1978) Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People, London Her Majesty's Stationery Office.
- Wolfendale, Sheilna (1984) Working Party on Integration.
- Wolfendale, Shelina (1992) Empowering Parents and Teachers, Cassell.

【付記】

本研究はJSPS科研費17J00792の助成を受けたものです。

[Abstract]

A Study of Parents' Activities Promoting
the Inclusive Education System in the United Kingdom

Focus on London Borough of Newham after the Education Act 1981

Nariko HASHIDA

Graduate school, Tsukuba University /
Research Fellow, Japan Society for the Promotion of Science

The purpose of this research is to clarify what kind of discussion and activities promoted the inclusive education system of Newham. The research methods are to conduct an interview with a participant of Newham Parents' Support Network and analyzed of some policy documents, related papers.

In the UK, the number of special schools had been increasing by 1970s. This system segregated many disabled children into special schools. The disability movement had criticized this system and some parents joined it to acquire "parental rights". "Warnock Report" and Education Act 1981 stipulated that children with special educational needs should be educated in mainstream schools if parents request it. However, the government had not prepared additional budgets for integration. Therefore, the parents' campaign for educational support in mainstream school occurred in the 1980s.

The Parents Centre of Newham provided the learning activities for parents of disabled children to know the purpose and contents of 1981 Education Act. The participants started to recognize their rights to education, represented their concern with integration. After that, they launched Newham Parents' Support Network to enable parents to recognize their knowledge, skills, needs, put them into practice. 5 participants of NPSN joined Integration Working Party from 1983, shared their idea with the councilors, teachers, and officers of local education authority. Moreover, the parents made relationships with disabled young people who had graduated from special schools, shared the matters of "segregation".

The parents became a councilor (chair of the education committee in 1988-1994) and school governors. The Integration Steering Group in education committee started the closure programs of 6 special schools, produced the learning support services in mainstream schools.

In the 1990s, the parents, disabled children and adults, the teachers in mainstream schools, and LEA officers participated in Inclusion Project, and they created "The Newham Local Education Authority Inclusion Charter" and "The Audit". It promoted a policy of making all parents feel their children will be welcomed in mainstream schools. After that, LEA's officers re-

viewed all the SEN policies of mainstream schools according to Inclusion Charter and Audit.

In Labor Government, the Department of Education and Employment organized the National Advisory Group on SEN. They shared good practices of Newham. Green Paper and the code of practice of Special Educational Needs and Disability Act 2001 promoted the school-based approaches with supporting from LEAs. The role of LEAs was reviewed, and placements of pupils with statements in mainstream schools were increased by the 2000s.

As a result of this study, it becomes clear that: the discussions with parents, the disabled adults and children, the teachers, local officers played important roles to acquire the educational supports in mainstream schools in Newham. They shared the concerns of each other, changed their roles, put the end of "segregation" in special schools as local level.