

# 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 —

**The Viewpoint Learned from British Inclusive Education Policy:  
Based on a Change in Inclusive Education Theory and the Reality**

遠藤 俊子

Toshiko ENDO

(日本女子大学人間社会学部教育学科 学術研究員)

## 要 約

近年日本の特別支援教育は、「日本型インクルーシブ教育システム」構築への転換期にあるが、インクルーシブ教育の本質を問う論議は希薄なままである。本論では、先ずインクルーシブ教育の本質について思想的背景と代表的な言説を概観した。その結果、「社会的インクルージョン」と「教育的インクルージョン」が対極的パラダイムに陥り、有機的で力強いインクルーシブ教育を生み出せない現状が窺えた。その中で、ソーシャル・インクルージョン政策を柱に「インクルーシブな社会」に向けた教育を実行したのが、ブレア政権以降のイギリス教育政策であった。ブレア政権はネオリベラリズムに内在する政策的矛盾に大きく揺さぶられるが、着実な議論のもとに合意形成を図り現在に至っている。翻って日本も、「社会の完全参加」に向け、教育・労働・福祉の連携から成り立つ「インクルーシブ教育システム」を如何に構築するのか、イギリスに習い論議を活性化させる時期にさしかかっている。

## [Abstract]

---

In recent years, Japanese special support education is going to switch to “Japanese-style inclusive education system”, but the discussion about the essence of the inclusive education is not accomplished. By the main subject, I surveyed a background and representative theory about the inclusive education. As a result, it is difficult to bring about systematical and powerful inclusive education, because social inclusion and educational inclusion fell into a confrontational paradigm. But, it was a British education policy after the Blair government to have done education based on social-inclusion policy. The Blair government inclined to neo-liberalism, but the government after Blair formed an agreement by a steady discussion about the inclusive education. Also Japan come to start the discussion of the inclusive education system which let education, labor, the welfare cooperate, too.

---

## I はじめに

欧米においてインクルーシブ教育は、特殊教育からの“multi-paradigm shift”と言われるように、多様な解釈を含む“曖昧な概念”とされてきた。確かに世界的な視野からも又は「発達障害

生徒」が急増する日本の教育現場からも、インクルーシブ教育は明白な実践理念として浸透することはなく、長らく「脱工業化段階の大半の諸国でさえ、サラマンカ声明<sup>1)</sup>に示された理想的状態を漠然と示しているに過ぎない」と言われてきた<sup>2)</sup>。その第一の理由は、インクルーシブ教育が単一の流れ(not a single movement)によるのではなく、さまざまな様相、場面、行為者、対象者を含むダイナミックかつ多様な価値の枠組み(a plural values framework)を持つ概念であるからだ<sup>3)</sup>。第二の理由は、元来教育政策が「広く社会福祉国家における社会政策の一部分である」ことに加え、とりわけインクルーシブ教育が「広く経済社会政策の成長と関係する」政策であることに起因する<sup>4)</sup>。

そうした状況であるからこそ、インクルーシブ教育の理念を再度検討する必要がある。先ず本論では、インクルーシブ教育の多様な言説について、ダイソン(A.Dyson)<sup>5)</sup>の4類型をもとに、実用化段階に向けたインクルーシブ教育の方向性を考察する。その前提として、インクルーシブ教育に多様な影響を与えた社会・政治的思想を3点提示した。これらの影響因はインクルーシブ教育の“multi”な側面の根底にあるものと考えられる。なかでもインクルーシブ教育には、ネオリベラリズムの影響因、すなわちequity(平等)とefficiency(市場経済)という2つの相対立するゴール(目的)が流れ込み、インクルーシブ教育に内在する自己矛盾とディレンマ(緊張関係)を顕在化させている。

次に、先行事例としてソーシャル・インクルージョンを教育政策の柱としたイギリス(ブレア政権期)とその後のインクルーシブ教育の実態について考察する。イギリスはブレア政権期において、日本と同様に二元的教育制度(特殊教育と普通教育)のもとでインクルーシブ教育を施行した。しかし、2005年ウォーノック論文「特別なニーズ教育の新たな視点」を契機に、イギリスにおけるインクルーシブ教育は混迷状況に入ったことが明らかになった。日本はイギリスの教育政策(教育改革)をモデルに特別支援教育を構想した。“今日のイギリス、明日の日本”と言われるように、イギリスでのインクルーシブ教育に対する本質的な論争を振り返ることは、今後の日本におけるインクルーシブ教育の在り方を考察する手立てになる。とりわけ、イギリスにおける経済優位の功利主義教育への急転回は、公正・平等を志向する教育現場をどう変化させたのか、又そこに潜む問題への対策について有効な示唆を与えてくれる。

## II インクルーシブ教育とは何か

### 1. インクルーシブ教育の定義

インクルーシブ教育の定義は多様に存在する。ひとつの到達地点として障害者権利条約<sup>6)</sup>第24条では「人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者とが共に学ぶ仕組み」と定義されている。そして、教育条項第24条は、条約全体の基本原則である第3条「社会での完全で効果的な参加とインクルージョン」に基づき構成されている。具体的に、24条第1項では締結国が障害者の教育の権利を守るために「あらゆる段階におけるインクルーシブ教育システムおよび生涯学習を確保すること」と規定され、第2項(a)～(e)では遵守すべき項目が以下のように並ぶ。

- (a) 「障害者が障害を理由に通常／一般の教育システムから排除されない」
- (b) 「自己の生活する地域社会において、インクルーシブで、質の高い、かつ無償の初等および中等教育にアクセスできる」
- (c) 「個人の必要とする合理的配慮が提供される」
- (d) 「障害者が、その効果的な教育を促進するために、必要なサポートを通常／一般の教育システム内で受ける」
- (e) 「効果的で個別化されたサポートの措置が、フル・インクルージョンというゴールに矛盾しない形で、知的および社会的発達を最大化する環境で提供される」

障害者権利条約が掲げるインクルーシブ教育の定義は、国際機関の人権保障と障害者の「完全参加と平等」めざすとくりくみ(運動)と密接に関わりながら形成されてきた。インクルーシブ教育の初出は、1994年ユネスコによる「特別ニーズ教育における原則、政策、実践に関するサラマンカ宣言」に遡るが、その後ユネスコは「教育におけるインクルージョンのための政策指針」を2005年に続き2009年に公表している。そして、ユネスコの政策指針2009年<sup>7)</sup>では、インクルーシブ教育が学校教育と深く関わる「地域コミュニティでのソーシャル・インクルージョン」を通じて実現されることが提言された。すなわち、インクルーシブ教育の最終目標は、教育→学校→コミュニティの改革を通じた民主制社会の実現という広義で民主的な目標に移りつつある。

## 2. インクルーシブ教育に関わる社会・政治的思想

### (1) 伝統的な特殊教育 (special education) への批判

伝統的な特殊教育への批判とは分離教育政策に対する批判である。そもそも分離教育への批判はポストモダン・ポスト構造主義思想に始まった。フーコー (M.Foucault) は『狂気の歴史』のなかで、「中心的価値から逸脱する異質の排除」という社会システムがもつ権力作用を明るみにした。その後、フーコー主義者たちは、その分析手法を特殊教育にも拡大し、特殊教育は、近代科学が生み出した個別的な病理診断基準を使い障害のある子どもたちを選別して教育を提供する一方、学校秩序に反する子どもやニーズのある子どもを異質なものとして排除・周辺化(exclusion)しているのだと主張した。

つまり、特殊教育が準拠してきた医療モデル<sup>8)</sup>は、障害が「個人と環境との社会政治的關係から成立する」視点を打ち消すものであり、障害を「非政治化」して治療技術の問題に還元し、排除を隠ぺいする作用があると述べた。フーコー主義者たちは、近年の特殊教育の制度的変遷を、フーコー主義者に対する批判回避から新たに「特別な教育的ニーズ (SEN)」<sup>9)</sup>概念を作りだし、特殊教育の再構築を図ろうとしているものだと批判した。このようにインクルーシブ教育の根底には、ポストモダン・ポスト構造主義からの特殊教育に対する強い社会的・文化的構造批判が窺える。

同様、「障害学」の創始者オリバー (M.Oliver)<sup>10)</sup>は、資本主義社会が「環境より個人を改善すべき」という医学的アプローチを優先させたと主張している。また、障害者は、産業化の過程で労働力としての価値を剥奪され“無力化された者 (= 障害者)”という役割を演じ続け、専門家集団や福祉国家への依存を深めたのだと主張した。オリバーは、医療モデルから社会モデルへの転換をめざす「新しい社会運動」を提唱したが、その一環に特殊教育のラディカルな変革が含まれていた。

## (2) ノーマライゼーション原理の成熟

1960～70年代、北欧発のノーマライゼーション原理が浸透するにつれて、北米では脱施設化を目指す「自立生活運動」、欧米では教育的統合としてのインテグレーションが推進された。国連による「国際障害者年」(1981年)が決議されると、「完全参加と平等」のスローガンのもとにノーマライゼーションは一層強化された。しかし1990年以降、インテグレーションの具体化に関わる課題が浮き彫りになると、二元論(二元的教育制度)であるインテグレーションから一元論ないし多元論を志向するインクルーシブ教育へ一気に流れが加速された。実はその背景にはノーマライゼーションの理論的成熟があったと考えられる。

近年、清水(2010)はノーマライゼーションには2つの異なる類型があったことを明らかにしている<sup>11)</sup>。1つは、1950年代デンマーク福祉行政の役人であったミッケルセン(B.Mikkelsen)が提唱し、その後ニリエ(B.Nirje)により定式化された北欧型ノーマライゼーションである。北欧型は、障害者の人権保障を核に「ノーマルな生活条件(居住・仕事・余暇)」の保障を提唱した。しかし、北欧型は、近年のネオリベラルな政策が浸透するに従い徐々に有効性が薄らいだ。そして、もう1つが北米に伝播し深化した北米型ノーマライゼーションである。1970年代、北米型の主導者であるウォルフエンズベルガー(W.Wolfensberger)は、ノーマライゼーションを以下のように意義づけ運動論的要素を含む内容に転換した。

第一に、北欧型ノーマライゼーションは「生活環境のノーマル化」を主張したが、それに対する批判を含めて「個人のノーマル化」を前面に出した。ラベリング理論に強く影響されたウォルフエンズベルガーは、障害者が社会からの逸脱者としてラベリングされている現実に対して、そうした社会の「逸脱者観(障害者観)」を変えることこそがノーマライゼーションの基本原則であると主張した。

第二に、その頃の米国では、入所施設における劣等処遇の批判からコミュニティを主体とする脱施設化運動が起きていた。ウォルフエンズベルガーもその運動に触発され、自らのノーマライゼーション原理をコミュニティ・ケア重視の「社会的役割の有価値化(social role valorization : SRV)」理論へ変換していく<sup>12)</sup>。「SRV」理論では、a)市民としての障害者像の確立 b)コミュニティ・ケア c)社会的統合の推進の3点が重要視されるが、とりわけ障害者の社会的統合が「SRV」理論の最終目標であった。

以上2つのノーマライゼーション原理については、堀(1994)<sup>13)</sup>の分類を借りると「同化のノーマライゼーション=北欧型」と「異化のノーマライゼーション=北米型」に分類することが可能だ。堀の見解によれば、北欧型は障害者を通常な社会生活に近づける同化的側面を、一方の北米型は、障害者に対する社会の在り方そのものを変革する異化的側面に立脚する。そして、このノーマライゼーション原理の異化的側面こそが、インクルージョン原理にシンクロしたのではないか。

## (3) ネオリベラリズムの浸透

1900年以降、ネオリベラリズムは“経済発展と社会統合”を照準に教育政策のなかに浸透し、経済優位の教育体制を確立した。ネオリベラリズムがインクルーシブ教育に与える影響は多様であり複雑である。例えば、費用対効果に関してはネオリベラリズムとインクルーシブ教育には親和性がみられた。そもそも、各国がインクルーシブ教育に介入し始めた時期は、教育と経済が深

く結び付き始めた時期であり、世界中の国々で経済不安が高まり「自信喪失と財政不安の増大」した時期でもあった。そして、さらなるグローバル経済の深化を求めて、各国の政府・国際機関は、「教育政策と社会政策の中心的な構成要素として」また「経済と社会の結合を確保するための主要な戦略として」、経費がかかる特殊教育よりもインクルーシブ教育を積極的に活用し始めた<sup>14)</sup>。

一方、ネオリベラリズムは相対する(平等VS.市場)目標を掲げてきたが、近年そうした矛盾を抱える目標に対して、ソーシャル・インクルージョンをもって解決する方向性が打ち出されてきた。1990年以降、EUでは社会政策としての社会包摂的アプローチ(=ソーシャル・インクルージョン)が盛んに実施された。特にグローバル経済競争から排除される非生産的なグループに属す若者に対しては、「排除された人々の社会参加を動員するメカニズムの創出」・「地域コミュニティにおける社会的ネットワークの構築」・「文化的アイデンティティの支援」が重要であるというコンセンサスが確立してきた<sup>15)</sup>。

このような流れの先駆けとして、ソーシャル・インクルージョンとしてのインクルーシブ教育、すなわち、学ぶ場から疎外された人々の「学ぶ機会の保障」と「再雇用」に重点をおく教育政策を実行したのがブレア政権であった。ブレア政権に始まるイギリス教育政策の変遷については、II.にて検討する。

### 3. インクルーシブ教育の理論的変遷

ここでは、以上をふまえ現在までのインクルーシブ教育の理論的変遷を概観しておきたい。既述のように世界の動向は、「サラマンカ宣言」(1994年)を契機にインクルーシブ教育へ転換されていく。しかし、インクルーシブ教育の目指す方向性や意義については、各国の教育政策の成熟段階を反映して多様な解釈が散見される。また、インクルーシブ教育に関わる言説自体も、往々にして構造の問題、実践の問題、あるいは心構えの問題を示すのが曖昧であった。

そのなかで、インクルーシブ教育に関わる言説を「理論と実現」の二次元の構図で提示したのがダイソンであった(図-1参照)<sup>16)</sup>。そのなかでダイソンは、例えば「権利と倫理」の言説と「政治」的言説は社会正義の概念とつながり、「有効性」の言説と「実用主義」的言説はインクルーシブ

#### I. 第一の次元 (理論化レベル) :

- (1)「権利と倫理」の言説 — 平等な教育権の保障
- (2)「有効性」の言説 — 特殊学校、通常学校のどちらが有効か？  
(財政・学習機会の増大・生徒の到達度など)

#### II. 第二の次元 (実現化レベル) :

- (3)「政治」的言説 — ソーシャル・インクルージョンと民主的な社会の創造  
公教育制度の再編(一元的教育制度への志向)
- (4)「実用主義」的言説 — インクルーシブな組織としての学校の創造  
(教育システム・教授法・実践内容・教員意識など)

図-1 ダイソンによる4つの類型 (『世界のインクルーシブ教育』pp107 - 117より作成)

な学校を創造する実際的な問題と結び付くなど、自らが示す4つの類型は相互に交差し折衷的に融合し新たなインクルーシブ教育理論へ再構築されていくと述べている。

しかし、1990年以降ネオリベリズムが浸透する動向を顧みると、ダイソンの類型は第一の次元(理論化)から第二の次元(実現化)へ確実にシフトし、さらに現状は「政治」的言説(政策：政治的要請)と「実用主義」的言説(テクニカル：実践的要請)とが屹立する状況にあることが窺える。以下、各言説の諸相、課題、およびインクルーシブ教育の理論的再構築について検討する。

### (1) 第一の次元(理論化レベル)の諸相

インクルーシブ教育の成立にむけて、「権利と倫理」の言説・「有効性」の言説は先導的であった。2.(1)で述べた分離教育批判の潮流を受けて、「権利と倫理」の言説は平等な教育制度の確立、「有効性」の言説は費用対効果の視点において、両者は共に特殊教育の批判的分析から始まった。両者の視点の違いは「社会正義」の強弱である。

「権利と倫理」の言説を主導するユネスコ等政府・国際機関は、ノーマライゼーション原理、普遍的な道徳思想、また民主的な思想を背景に、長期にわたり子どもの「人権」「教育を受ける権利」「普通教育の機会均等」の延長線上にインクルーシブ教育への道筋を作り上げてきた。ダイソンは、「権利と倫理」の言説を4つの類型のなかでとりわけ重要視したが、その特徴については「時に支配的に陥る可能性がある」とも指摘している。さらに、「権利と倫理」の言説の特徴については以下の点を補足しておきたい。

第一に、「権利と倫理」の言説は、インクルーシブ教育を単なる特殊教育内の改革にとどめず、分離的特殊教育制度の改造あるいは一元的教育制度の開発をグローバル・スタンダードにした。しかし、「サラマンカ声明」は、絶対主義的な文言<sup>17)</sup>かつ上からの要請というニュアンスが強く、実践を遂行する側への説明(意義や手法)は不十分なままである。第二に、「権利と倫理」の言説を主導する政府・国際機関には、実は立場の異なる2つのグループが存在した。ユネスコを代表する国際機関は、「平等・公正」を基軸に人権アプローチとしてのインクルーシブ教育を志向した。一方、世界銀行・OECD等の国際機関は、「卓越の手段としての公正」を基軸にネオリベラルな経済競争に参戦するために、インクルーシブ教育を有効活用するという視点から推進した。すなわち、ここでは「平等・公正」は手段であり「卓越・市場経済」が目的なのである。「権利と倫理」の言説には、インクルーシブ教育の軸足をどこに置くかにより、ネオリベリズムとの親和性を高める傾向がある点を指摘しておきたい。

一方「有効性」の言説は、2.(3)で述べた費用対効果論を中心に展開した。しかし、コストに関わる国際的な研究は、特殊教育とインクルーシブ教育のどちらに軍配をあげるべきか結論には到達していない。今後「有効性」の言説がどのように活性化するのは予測できないが、ダイソンが指摘するように、インクルーシブ教育(特に学校制度と実践について)の精度を高めるための潜在的なパラメーターとして意義を発揮していくものと考えられる<sup>18)</sup>。

### (2) 第二の次元(実現化レベル)の諸相

インクルーシブ教育は第二の実現化レベルに突入したといえよう。近年、「政治」的言説は先鋭的に語られるようになってきた。最大の理由は、ネオリベリズムが浸透し「社会的排除」が世

界的規模で社会問題化したからである。「社会的排除」との関連において、インクルーシブ教育は、「排除勢力VS.インクルージョン勢力」という枠組の政治的闘争として捉えられるようになった。その実状をバートン(L.Barton)は以下のように分析する<sup>19)</sup>。

市場エネルギーが、教育の支配、プロセス、成果に対して与えている影響力が、より階層的で社会的地位に支配される、選別的なシステムを確立してきたということであり、そのシステムでは排除的な政策と実践がいつそう顕著になってきたということなのである。また、この社会的排除の問題は、たんに教育の領域においてのみあてはまるのではなく、福祉と社会システム全体の特徴である。

「政治」的言説は、インクルーシブ教育を「インクルーシブな社会(=包摂的社会)」への経路であると捉えている。換言するならば、「インクルーシブな社会」が目的価値であり、インクルーシブ教育が、その社会を創出し維持するための手段価値になる。バートンは、今後「インクルーシブな社会」に向けた教育は、排除された者が社会参加できる新たな政策的枠組みを明確にする必要性、加えて教育と医療・福祉・労働とのネットワークの確立などの、新たな教育的課題に立ち向かう必要性に直面するだろうと予測している。

「実用主義」的言説は、現在最も優勢に語られている。それは、ローカルな学校現場では、インクルーシブ政策やイデオロギーよりも実践テクノロジーに対する関心が強いからである。また、研究者たちもインクルーシブ教育の実現には、学校組織の改革や教授法の開発が重要であると指摘してきた。さらに、インクルーシブ教育の目標が、すべての子どもの「公共の学び」の保障であるとする主張に移行しつつあるからだ。「ゆとり」から「学力向上」路線に転換した日本においても、「学力保障」の関心の高まりによって、「発達障害」児童生徒の「学力保障」が焦眉の課題になってきた。その結果、インクルーシブ教育は「発達障害」児童生徒に対する学力問題に焦点化して捉えられるようになった。

さらに先行するイギリスにおいては、「学力保障」とセットで(学力評価のための)高度なアセスメント技術が重視された結果、従来の社会性・創造性・経験を生かしたカリキュラムの影は薄くなり、読み書きや数量処理能力中心のカリキュラムに偏る傾向が生じてきた。そうした“カリキュラムの質的ムラ(uneven)”に対する反省から、カリキュラムのバランスを改善する動き、または「教え、そして競わない(teaching not testing)」という高度な教育的スタンダードを取り入れる動きも出てきている<sup>20)</sup>。イギリスの例を見るまでもなく、今後の「実用的」言説には、「学力保障」の一步先にある教科教育偏重の学校文化それ自体をどう変革するのかが問われている。

### (3) インクルーシブ教育理論の再構築に向けて

以上4つの言説を概観した。今後インクルーシブ教育の理論がどのように発展または再構築されるのだろうか。一つの方向として、エインスコー(M.Ainscow)が広義のインクルーシブ教育と定義するように、エスニック・マイノリティを含む「学習者の多様性」(Learner diversity)の観点から文化的多元主義に接近した理論が構築される可能性もある<sup>21)</sup>。一方、オランダからの教育報告では、今日のオランダの学校教育は「学校を母体とするインクルージョン」から「社会そのものを母体とするインクルージョン」の転換点にあり、民主的シチズンシップ教育とインクルージョン原理を子どもとその保護者にさらに浸透させる段階にきたと述べられている<sup>22)</sup>。

翻って日本のインクルーシブ教育は、「実用主義」的言説、「政治」的言説ともに十分に成熟した段階に達していない。今必要なのは、教育現場に先行しがちな「実用主義」的言説と「政治」的言説を融合した新たな理論を求め、教育に関わる全てのアクター及び社会全体で合意形成ができるようにインクルーシブ論議を深めることだ。問題は「実用主義」的言説と「政治」的言説のバランスにある。また、近年の日本では子どもの貧困や教育格差の拡大が深刻化するが、貧困と障害との関連性または教育格差の土台にある学力低下を是正するための「セイフティネットの1つとしてのインクルーシブ教育」という新たな切り口も注目に値する<sup>23)</sup>。

## II. イギリス教育政策の矛盾とインクルーシブ教育

日本はイギリスの教育政策をモデルに特別支援教育を構想した。すでにイギリスでは、ブレア政権期の政策文書「グリーンペーパー」(“Excellence for all children”1997年)にてインクルージョンの推進とインクルーシブ教育の奨励が公表されていた。しかし、既述のように「第3の道」を理念に掲げるインクルーシブ政策は、ネオリベラリズムに軸足が傾き、equity (平等)と efficiency (市場経済)という2つの相対立するゴールを目指し推進された。そのことから生まれるディレンマ(緊張関係)はインクルーシブ教育にも波及した。II. では、ブレア政権期のイギリスの教育政策とその後のインクルーシブ教育の混迷状況を振り返る作業を通じ、日本のインクルーシブ教育再考の論点を考察する。

### 1. ブレア政権下でのインクルーシブ政策

1997年、長期間の保守党支配をへてブレア労働党政権が誕生した。ブレア政権の特徴を振り返ると、一言でいうならば「福祉国家の現代化」をスローガンに、グローバル資本主義を容認する一方「新たな社会正義」(=インクルージョン)を政策の中軸に据えたことにある<sup>24)</sup>。「新たな社会正義」を打ち出す背景には、従来のケインズ主義的福祉国家を超えて政府の財政負担を抑え、増大する「社会的排除」された弱者への対策を講じるという社会的要因があった。だが、ブレア政権におけるインクルージョンの枠組みは、「市場適応型人間」つまりグローバル経済競争のなかで自立できる人間の育成にあり、そうした人々を如何に雇用市場や地域社会統合するかにあった<sup>25)</sup>。政策の柱は、以下のような表裏一体となった雇用政策と教育政策である。

第一、雇用政策重視はインクルージョンを実現させる最も重要な手段である。但し、「福祉から労働へ」のスローガンが象徴するように、貧困や格差からの脱出は、福祉による“結果の平等”ではなく、雇用環境の整備による“機会の平等”によるものとされた。1997年からの3年間の成果では、72万人の若者がニューディール・プログラム(就労自立支援)に参加し、そのうち4割が通常の就職に成功している<sup>26)</sup>。第二、教育政策重視はその雇用政策を補完する意味で重要視された。そこで政府が保障するのは、教育による「個人の能力を高めること」であり、その能力を生かし雇用を獲得するのは個人責任の領域とした。従って、政府は国家職業資格制度や生涯学習等の雇用・教育環境は整えるが、完全雇用という“結果の平等”には踏み込まない姿勢をとった。

ではイギリスの教育政策の矛盾とは何か。1980年代、イギリスの教育政策は旧来の児童中心主義の教育から「経済政策の一環としての」教育へと大きく転換した。経済政策に準じる教育とは、何よりも国の経済的競争力の強化が国是にあり、そこに向け「資本」である国民の知的水準・



労働能力を向上させる教育である。手段は、質の高い公教育を目指し投資する政策であった。実際に、教育予算の増加(年率4.4%の増加)、教師の待遇改善(昇給と加給)、学校施設の改善(2005年度50億ポンド)が進行した<sup>27)</sup>。しかし、既述のようにブレア政権期の教育政策は、「メリトクラシーのなかでの公平な競争」と称されるように、経済政策の観点では競争的学力向上主義、社会正義の観点ではインクルーシブ政策という矛盾する側面が内在した。そして、「市場」VS.「平等」の相克はインクルーシブ教育に以下のようなディレンマ(緊張関係)を出現させた。

まずは財政問題である。前述のようにネオリベリズムは、教育システム全体の費用対効果を高める意味からもインクルーシブ教育の導入に前向きであった。しかし、実際にインクルーシブ教育の条件整備を徹底して行くと相当額の財政措置が必要であることが判明した<sup>28)</sup>。だが、労働党政権の教育予算の決定は、各学校へ独自の予算を執行する自治権を与える一方、子ども一人当たり予算支給額については、その学校が国の定める評価基準に成果をあげたかどうかで決定する方法をとっていた。さらに、特別なニーズを有する子どもに充てられる予算は国が決める使途指定の補助金扱いであり、各学校は、極めて限定された予算でインクルーシブ教育を遂行するという根本的な矛盾に直面するようになった<sup>29)</sup>。

次は、通常の学校における“新しい形の分離(new forms of segregation within mainstream)”である。イギリスでは、「学校評価」の強化と保護者の「学校選択」の自由が認められたことで、学校間競争が熾烈化し学校間格差・地域格差が明るみになった。そうした状況に付随し、本来は平等で民主的である教育システムにおいて、学校改善を名目に這い上がりたい学校は、「特別な教育的ニーズ」をもつ生徒を排除する傾向を示すようになった。さらに、教育の「個別化」(個人のニーズと能力に応じる教育)が「スタンダード・アジェンダ」になったことで、社会的な問題行動のある子どもが個別的指導を理由に通常プログラムから引き抜かれることが一般化し、インクルーシブ教育における“新しい形の分離”が進行した<sup>30)</sup>。おそらく、インクルーシブ政策にも関わらず「学習と社会参加」から排除された生徒のなかには、将来的に非熟練の若年労働者になる可能性、または社会への帰属自体を喪失する可能性のある若者が含まれるものと推察される<sup>31)</sup>。

その結果、功利主義に彩られた「アカウンタビリティ文化」や「スタンダード・アジェンダ」が浸透するイギリスの教育政策全体に対して、むしろ頼るべきは(インクルーシブ教育よりは)伝統的な特殊教育であるとされ、特殊教育へ回帰する傾向が生じてきた<sup>32)</sup>。

## 2. ウォーノック論文の衝撃、およびノーウィッチの反論

さらにイギリスにおけるインクルーシブ教育の混迷を深めたのが2005年ウォーノック論文「イギリス特別なニーズ教育の新たな視点」であった。1978年、ウォーノック(M.Warnock)は、時の教育科学大臣マーガレット・サッチャーの諮問に応えたウォーノック報告にて「特別な教育的ニーズ(SEN)」概念を提案し、イギリスの障害児教育をインクルーシブ教育へ転換する礎を築いた。しかし、2005年ウォーノックは、「1978年ウォーノック報告とそれを反映した1981年教育法において、今日の特徴づける『「混乱の種」が蒔かれたのだ」と、ウォーノック報告以降のイギリスのインクルーシブ教育政策を批判した<sup>33)</sup>。以下、テルジ(L.Terzi)編纂の文献からその経過を概観する<sup>34)</sup>。

批判の第一はインクルージョン概念の変更である。ウォーノックは、「特別な教育的ニーズ(SEN)」

という概念は必要であったが、幅広い領域におよぶ曖昧な概念であったために、新たな「特別な教育的ニーズ児」というスティグマを生む結果を招いてしまったという。また、インクルーシブ教育については、「ひとつ屋根の下」(＝一元的教育制度)で教育を受ける権利と定義づけたことが「悲惨な遺産」を生み、物理的にはインクルードされていても精神的にはエクスクルードされている多くの子どもを生み出したと主張した。ウォーノックは、こうした子どもに対しては「通常学校では満たされないニーズを有する他の子どもと同様、インクルージョン計画の再検討が必要」とし、具体的にはむしろ「小規模で適切な特殊学校」が子どもの学びや帰属感を実感できる場であると結論した。

第二に、ウォーノックは、インクルーシブ教育政策の混乱が政府のインクルージョン政策の在り方にあるとして、直ちに不経済なステートメント(判定書)制度を廃止するよう要請した。第一の理由と同様に、ウォーノックは、本来通常学級で対応可能なディスレクシア(識字障害)の子どもと難しい自閉症や行動上の問題を抱える子どものニーズは区別されるべきであり、インクルージョンのイデオロギーはその「差異」を見過ごしているのだと主張している。

混乱の解決策として、ウォーノックは、歴史に逆戻りするように特別学校・特別専門学校の拡大という分離的方向性を提示した。そして、何よりもウォーノックが求めたのは「インクルージョンの再検論」であった。ウォーノックは、インクルージョン理念とは「元来、善意から生まれた」一般社会の理想ではあるが、学校にとっては必ずしも理想ではないと主張する。すなわち、インクルーシブ教育の理想は、「ひとつ屋根の下で学ぶ」社会的価値にあるのではなく、「学習という共通した活動に参加する」教育的価値にあるとした。

ウォーノックの「インクルージョンの再検論」に対して、ノーウィッチ(B.Norwich)は以下2つの視点から再批判を行った。第一に、ウォーノックのインクルージョンには「社会生活のあらゆる場面における共生・完全参加・平等の価値」という社会的インクルージョンの視点が希薄であること、第二に、教育計画が学業的成果という個人に焦点化されて、教育の社会的価値から語られていないと批判したのであった。さらにノーウィッチは、インクルーシブ教育を「将来に向けた付加的な教育支援」と捉えて、分離教育にもフル・インクルージョンにも限定しない、「混合型の支援」(特殊学校・学級と通常学級の共同設置などを含む)という新たな試みを提案した。また、この他にもインクルーシブ教育の実現には、(1)法的なステートメント制度の有無を問わず、基本的に国または地方レベルの包括的で協力的なシステムが必要であること(2)複数の価値を認める多元的価値観(平等・連帯・個人の尊重)に立つ必要性があることを提言している。

### 3. イギリス教育政策からの示唆

我々は、近年のイギリスにおける教育政策から何を学び取ることができるだろうか。ブレア政権は、「新たな社会正義」としてソーシャル・インクルージョン政策を重視したが、教育水準向上政策とインクルージョン政策を同時進行させたために、要はメリトクラシーによる競争強化によって通常教育から排除される青少年が増加させ、最終的にはワークフェア政策で救済する戦略をとった。インクルーシブ教育においても、増加する対象者への支援予算が逼迫したことで、学校間格差や地域格差が拡大してしまった。そうした状況の中で、ウォーノックは、平等VS.個の尊重を同時に保障する矛盾(＝“差異のディレンマ”)が拡大したとして、インクルーシブ教育の

在り方を問い「理想としてのインクルージョン再検論」を要請した。

しかし、賛否両論が際立つブレア政権期の教育政策においては、敢えて注目すべき点をあげるならば、中等教育を中核に教育・雇用・労働分野の結合を強め、職業能力向上策が活発化した点をあげることができる。その後の政策文書(“Every Child Matters” 2003年)では、0歳から19歳を対象に「児童福祉」と「学校教育」を横断的につなぐ方向性が示唆され、排除された者が社会参加できる新たな政策的枠組みの可能性が生まれてきた<sup>35)</sup>。I. 2, (2)で述べたウォルフエンズベルガーは、ノーマライゼーション原理を「障害者」の権利論から「社会統合論」へ転換させたが、このウォルフエンズベルガーのノーマライゼーション原理を教育政策として実行したのが、他ならぬブレア政権期の教育政策であったと思われる。すなわち、それは、「政治」的言説と「実用主義」的言説あるいは「社会的インクルージョン」と「教育的インクルージョン」融合の一試案であったのではないだろうか。インクルーシブ教育の確立には、学校教育の制度内改革と同時進行で、最終的なコミュニティへの完全参加が保障されるシステムを構築していくことが肝要である。

インクルーシブ教育は「プロセスとしてのインクルージョン」という言い方をされるが、これはインクルーシブ教育システム構築という長期的なプロジェクトに対して、試行錯誤しつつ「社会」と「教育」の在り方を問い続ける作業をさす言葉と考えられる。特別支援教育がインクルーシブ教育に転換する際の課題は、まずはゴールと段階的目標を一層明確にすることであるが、この「プロセスとしてのインクルージョン」そのものが20年に渡るイギリス教育政策の変遷から学ぶ視点であろう。

### Ⅲ. まとめ

インクルーシブ教育は様々な価値を含む多義的な概念である。また近年では、社会的排除(社会的エクスクルージョン)が頻繁に議論されるようになってきている。本章では、先ず欧米に端を発するインクルーシブ教育の定義が、どのような思想的基盤から発生し、また時間的経過のなかでどのような課題があり現在に至っているのかを明らかにした。現在のインクルーシブ教育は、すでに実現化レベルに入ったといえるが、一般的に「政治」的言説と「実用主義」的言説が「対立するパラダイム」として捉えられている。「インクルーシブな社会」とは、「障害者」を主に誰しもが合理的かつ継続した支援を受けることで、社会的排除が低減された社会に参加し貢献できることを意味するものだ。「社会的インクルージョン」と「教育的インクルージョン」の関係性を明確に定義し合意形成することが求められている。

対立する教育言説の「合意形成論」では、インクルーシブ教育を目指す学校再構造化を例にとると、最初は葛藤の関係にあるが、妥協(共通な改善策を目指す一連の合意)や互惠(打開を目指す双方の補足と了解)の関係が生起されてくるのが分かってきた<sup>36)</sup>。イギリスにおけるブレア政権以降の一連のインクルーシブ教育政策は、インクルーシブ教育の在り方に関わる合意形成の歴史であったと思われる。現在のイギリスは、政策文書「グリーンペーパー」(“Support aspiration : a new approach to special education needs and disability” 2011年)によって新たな指針が示された。そこでは、ステートメント制度を見直し25歳までの長期支援を目指す新しいアセスメントへ移行を予定する一方、インクルーシブ教育を通常教育に限定せず特殊学校も含めて構築することでコンセンサスが成立した<sup>37)</sup>。

翻って日本は、イギリスの合意形成に至る歴史から有効な示唆を得るべきであろう。日本は、2012年中教審報告<sup>38)</sup>にて「日本型インクルーシブ教育システム」の構築を宣言し、特別支援教育が新たな政策転換点にさしかかったことを明示した。しかし、その間にインクルーシブ教育の本質に関わる議論は充分ではなく、「日本型」が何を想定するのかも曖昧なままである。今後は、インクルーシブ教育のゴールを明確にし、社会への完全参加に向けて教育・労働・福祉が連携できる協力システムをどのように再構築するのか、議論を活性化することが重要である。

#### [注－参考・引用文献]

- 1) 1994年、ユネスコとスペイン政府開催の「特別ニーズ教育世界会議」で採択された宣言。宣言では、教育におけるインクルージョンの原則、「万人のための学校」の必要性が表明され、インクルーシブ教育の初出と判断される。
- 2) H・ダニエルズ (H.Daniels), F・ガーナー (F.Garner), 中村満紀男, 窪田眞二監訳, 『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』, 明石書店, 2006年, p40。
- 3) Anatsacia Liasidou, “Inclusive Education, Politics and Policymaking”, Continuum, 2012年, pp5-8.
- 4) Ibid. pp73-86.
- 5) H・ダニエルズ, F・ガーナー前掲書, pp107-117。
- 6) 障害者の権利に関する条約 (略称: 障害者の権利条約) 外務省  
[www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinkin/index\\_shogaisha.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinkin/index_shogaisha.html)
- 7) Policy Guidelines on Inclusion in Education (ユネスコ2009年指針)  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849e.pdf>
- 8) 2001年, WHO (世界保健機関) は「国際障害分類」(ICIDH) を「国際生活機能分類」(ICF) へ改訂した。そこでは、「障害」が個人の機能不全に基づく個人因子ではなく個人を取り巻く環境因子から発生するとし、医療モデルから社会モデルへの転換を提唱した。
- 9) 1987年“ウォーノック報告” (英) 初出の概念。そこでは、障害(者)を障害カテゴリーごとに把握するのではなく、支援を必要とし「ニーズを持つ人」と総体的に捉え直すことが提唱された。SEN = Special Education Needsの略。
- 10) M.オリバー, 三島亜紀子, 山森亮, 横須賀俊司訳, 『障害の政治 イギリス障害学の原点』, 明石書店, 2006年参照。
- 11) 清水貞夫, 『インクルーシブな社会をめざして ノーマライゼーション・インクルージョン・障害者権利条約』, クリエイツかもがわ, 2010年参照。
- 12) 清水貞夫前掲書, pp94 - 124。「社会的価値を剥奪された(劣等児)」を社会的な価値のある者へと変えてゆこうとするとする見方である。また、彼らの社会的役割を創造し、その役割に期待することがノーマライゼーションの最終目標であるとする考えである。
- 13) 堀正嗣, 『障害児教育のパラダイム転換』, 柘植書房, 1994年, pp93-104。
- 14) H・ダニエルズ, F・ガーナー前掲書, p13。
- 15) 樋口明彦, 「現代社会における社会的排除のメカニズムー積極的労働市場政策の内在的ジレンマをめぐってー」, 『社会学評論』55(1), 日本社会学会, pp2-17。
- 16) H・ダニエルズ, F・ガーナー前掲書, pp102-135。
- 17) H・ダニエルズ, F・ガーナー前掲書, pp103-107。
- 18) Ibid. p16.
- 19) H・ダニエルズ, F・ガーナー前掲書, pp136-137。
- 20) Ibid. p20.
- 21) Ibid. pp28-29.
- 22) リヒテルズ直子, 「多様な能力へのニーズとインクルージョン教育の本質～国際化時代の教育先進例としてのオランダの教育～」, 『日本LD学会第22回プログラム』, 日本LD学会, 2013年, pp18-19。
- 23) 落合俊郎, 「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 Norich (2010) の視点から」、広島大学特別支援教育実践センター研究紀要第14号、2016年、pp21-41。
- 24) 政権発足時、内閣府に「社会的排除対策室 (exclusion unit)」を設置し横断的な手法でインクルージョン政策を実施した。インクルージョンへの指針として、保健省は白書『有価値化：21世紀における知的障害者のための新しい戦略』(2000年)を交付した。教育関係では、1997年政策文書「グリーンペーパー」(すべての子どもに卓越さを：特別なニーズ教育への対応)が交付された。政府の見解では、「社会的排除」された者たちへの教育的取り組みの強化こそがインクルージョンであるとしている。
  - 25) 小堀真裕、「中等教育政策に関するブレアの思想」(社会科学年報38：2007年)によると、本来ブレアの教育思想は労働党の伝統を引き継ぎ且つ多面性があるものだった。2001年を境とし前半は、サッチャー保守政権に抗してコミュニティ包摂としての社会主義を主張したが、後半では「全ての人々への機会保障+メリトクラシー」に変容した。
  - 26) 山口二郎、『ブレア時代のイギリス』、岩波書店、2005年、pp33-37。
  - 27) 山口二郎前掲書、p49。
  - 28) 荒川智、越野和之、『インクルーシブ教育の本質を探る』、全障研出版部、2011年、p34。日本(2011年文部科学省)での試算であるが、全ての子どもが地域に就学することを原則とした場合は12兆円、現行制度に基づきながら漸進的に進めると1兆3千億円と報告されている。
  - 29) イギリスの「特別な教育的ニーズ」予算の執行は、ステートメント=判定書(教育心理士によるアセスメント)に従い、子ども一人ひとりに支援資金をつけるやり方を採用した。そこで、多くの親はニーズに確実に応えたもらうためにステートメントを積極的に要求し、財源不足が明るみになった。そこで各地方教育局は、ニーズではなくステートメント数と利用可能な財源との調整の元に予算執行する方法を採用するに至った。
  - 30) Ibid. p20.  
“新しい形の方離”の対象になった子どもには、学力中心主義のカリキュラムでは難しい自閉症や行動上の問題を抱えるADHD(注意多動性欠陥障害)の子どもが含まれた。
  - 31) 岩田正美、『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』、有斐閣、2008年参照。
  - 32) H・ダニエルズ、F・ガーナー前掲書、p22。
  - 33) イギリスのインクルーシブ教育政策：  
1981年教育法(ステートメント制度導入)→1993年教育法(1981年法改訂)→1995年障害者差別禁止法→1996年教育法(1981年法改訂)→1997年DfEE(緑書：インクルージョン明示)→1998年DfEE(SENの行動計画)→2001年「2001年特別な教育的ニーズと障害法」。
  - 34) ロレラ・テルジ編、宮内久絵他2名監訳、『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-』、ジアース教育社、2012年参照。
  - 35) 青山智恵、「英国教育が目指すもの」、『ていくおふ』夏号、ANA総合研究所、2008年、p27。
  - 36) スキッドモア(D.Skidmore)、第7章「対立する教育言説」、『インクルージョンの時代』、明石書店、2004年、pp177-120。
  - 37) 齋藤由美子、「諸外国における障害のある子どもの教育政策の動向-英国・米国を中心に-」、『国立特別支援教育総合研究所ジャーナル』3月号、2013年、pp74-77。
  - 38) 2012年中央教育審議会報告「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進」文部科学省。