

1993年教育法における代替教育機関（PRU） 設置規定の成立過程の分析

— 特別な教育的ニーズ（SEN）を有する生徒のインクルージョンの観点から —

青木 栄治

（筑波大学大学院）

1. はじめに

イギリス¹の教育におけるインクルージョンに関して1993年教育法（Education Act 1993 (c. 35)）は、特別な教育的ニーズ（Special Educational Needs：以下、「SEN」と記す）を有する生徒への対応を一層推進させた法律である。同法の特徴の一つに、コード・オブ・プラクティスの作成をイギリス政府に義務づけたことが挙げられる（飯田 2014, p.41）。コード・オブ・プラクティスとは「特別な教育的ニーズのある子どもに関する実践の枠組みを規定したもので、イギリスにおける特別ニーズ教育制度を遂行するための具体的な手続き等の内容を定めたもの」（真城 2011, p.85）である。これによって、具体的な実践方針が明確にされていなかった特別な教育的ニーズに関する規定は修正され「特別な教育的ニーズに対応した教育実践がさらに進展した」と評価される（水野 2019, pp.194-195）。

同時に1993年教育法は、停・退学（school exclusionまたはexclusion）との関連で、代替教育機関（pupil referral unit：以下、「PRU」と記す）の設置を初めて規定した法律である（Department for Education 2021）。イギリスでは義務教育期間においても、素行不良等を理由とした停・退学が認められている（国立特別支援教育総合研究所 2011）。PRUは、当時の地方教育当局（LEA：local education authority）（今日では地方当局local authority）が維持する学校である。その対象は、病気や停・退学等によって適切な教育を一定期間受けられない義務教育段階の生徒である（1993年教育法第298条）²。

停・退学者の中にSENを有する生徒が相当数含まれることから、本論ではPRUに注目する。2019年に公開された『ティンソン報告』（Department for Education and Race Disparity Unit 2019）は、停・退学に焦点化した報告書である。同報告によれば、停学の対象となった生徒の場合はその全体の44.9%が、そして退学の場合はその全体の46.7%が、SENを有すると特定された生徒である（Department for Education and Race Disparity Unit 2019, p.36）。これらの割合に対して、同時期のイギリスにおいてSENを有する生徒は、生徒全体の14.4%である（Department for Education 2017）。ここから、SENを有する生徒は停・退学の対象となりやすいことがわかる。

それでは、停・退学という排除にもなりかねない措置に対して、PRUは彼（女）らのインクルージョンに向けてどのような役割を担うことが想定されているのか。上述のように、停・退学の

対象となる生徒の多くがSENを有している。SENを有する生徒は通常学校での教育が原則とされるが、専門的な機関としての特別学校も存在する。こうした中で停・退学の生徒に関しては、PRUでの対応が図られている。PRUが特別学校とは異なる施設として法制上位置づけられていることには、固有の意義があるのではないか。この問いに答えるためには、PRUを設置することを規定した1993年教育法内での議論に立ち返り、その立法者意思を検討する必要がある。

以上より本論では、イギリスがインクルージョンに向けて取り組む中で、SENを有する生徒が受けている不利益の一つである停・退学に着目する。具体的には、1993年教育法においてPRU設置を規定した立法者意思を検討する。本論の目的は、この検討作業を通して、停・退学者に対する教育をどのように教育制度上に位置づけようとしていたのかを考察することである。これにより、今日のイギリスのインクルージョンに関して、その基盤となる制度設計への理解を深めることが可能になると考える。

日本における先行研究では、飯田(2014)が1993年教育法の議事録を対象とした研究を行っている。飯田の研究は、SENと関連の強い停・退学の問題にまで踏み込んでいない、という点で限界はあるものの、本論の検討においても土台となる研究である。その他には、懲戒の文脈で停・退学に言及したもの(鈴木 2020)や、インクルージョンに積極的なイギリスの小学校においても停・退学の基準を設けていることに言及したもの(新井/石橋 2018)等がある。ただしこれらは、部分的に停・退学に言及しているに留まる。停・退学を対象とした数少ない研究の一つに奥平(1999)があり、1990年代の停・退学の量的な実態を把握するうえで重要な文献である。またイギリスの研究を見ても、停・退学を問題視する研究(Done / Andrews 2020; Tomlinson 2005)はある。しかしいずれも、1993年教育法と関連づけて論じてはいない。

そこで本論は、1993年教育法制定時のイギリス議会での議論を検討の対象とし、停・退学に着目して考察することを試みる。先述の研究目的を達成するために、本論では以下の構成をとる。続く第2節では、先行研究及び議会資料を素材とした検討から、1993年教育法制定当時の停・退学の状況についてイギリス政府の把握が十分ではなかったことが示される。第3節では、イギリス議会におけるPRU規定に係る議論に焦点化し、PRUがなぜ必要とされたのか、そこではインクルージョンについては(どのように)論じられたのか、を整理する。そして第4節では、これらの作業の結果を踏まえた考察を行い、第5節で本論の成果と課題を示す。

2. イギリス政府による停・退学の全国的な実態把握への着手

本節では、1993年教育法制定当時の停・退学の状況を整理する。先行研究の他、議会でなされた文書答弁(Written Answers)を用いる。この作業によって、1993年教育法当時の停・退学の状況に対してイギリス政府がどのように対応したのかが明らかになる。

1990年代以前より停・退学の措置は存在したが、その全国的な状況は十分に把握されていなかった。停・退学は、1986年教育(第二)法(Education (No. 2) Act 1986 (c. 61))によって“exclusion”という呼称で整備された。それ以前には“suspension”や“expulsion”という呼称が用いられていた(奥平 1999)。トムリンソンは「1990年代までに、学校から停・退学させるという手法

表1 1972-1993年における停・退学に関する主要な法的変更

西 暦	事 項
1972/3	離学年齢が16歳に引き上げられた。同時に、問題行動や怠学の生徒のために設立された特別ユニットの数が上昇した。
1986	停・退学の3類型が定められた <ul style="list-style-type: none"> • 停学 (<i>fixed-term</i>) の場合には、当該生徒が同じ学校に戻る日が決められている。 • 無期停学 (<i>indefinite</i>) の場合には、さらなる調査が行われるまで当該生徒は学校に通っていない。 • 退学 (<i>permanent</i>) の場合には、当該生徒は元の学校に戻れない。ただし代わりとなる場所が見つかるまで学籍は残る。
1988	教育改革法 (<i>ERA: Education Reform Act</i>) が、「市場」原理を受けて、親の選択、リーグ・テーブル、学校間の競争を導入。自律的学校経営 (<i>LMS: local management of schools</i>) の導入はLEAから学校へと権限を委譲した。
1990	学校における規律についてのエルトン報告書 (<i>Elton Report</i>) は、規律と停・退学に関して学校の諸要素が及ぼす影響に焦点を当てた。全国退学報告システム (<i>NERS: National Exclusions Reporting System</i>) も開始した。
1993	教育法によって <ul style="list-style-type: none"> • 無期停学のカテゴリーを廃止。 • 停学について、1学期あたり15日までという制限を設ける。 • 停・退学の生徒に対して教育を提供することや、退学となった生徒の状況に応じて必要な資金を提供することを、LEAに求めた。 • 学校外の生徒のために「代替教育機関 (<i>Pupil Referral Units: PRUs</i>)」の設立を規定。

(出典: Kinder et al. 1999, p.5, 斜体原著)

は、特別教育を検討するよりも速やかに、面倒ごとを引き起こす生徒や難しい生徒を取り除く主要な方法になっていた」(Tomlinson 2005, p.105)と指摘している。ただし1980年代には公式の統計調査が行われておらず(奥平 1999)、この時期にどれくらいの生徒が実際に停・退学の対象となっていたかは判然としない。イギリス政府が初めて統計をとったのは1994年度のことである(Social Exclusion Unit 1998)。

社会的排除対策部門 (Social Exclusion Unit) の報告書 (1998) によって、停・退学者が1990年代に急増したことが指摘される。この背景にあったのは、「主要には、1988年教育法以来進行している……市場原理によって学校教育を改革しようとする動向であり、競争原理の強化、学校選択の自由化、学校成績一覧表の公表などの政策」(奥平 1999, p.149)であると指摘されている。また「1990年代における保守党及び労働党政府のどちらも、問題を抱えた生徒を学校外の教育の場に追いやらないよう学校を説得することで、通常学校以外の教育にかかる支出を削減することに関心を向けていた」(Tomlinson 2005, p.105)という。1990年代の停・退学の増加に伴い、治安の悪化や薬物乱用問題等の深刻な社会問題も生じており、地方教育当局に“LEA Behaviour Support Plan”を作成させること等を通じて、問題行動及び停・退学への対応を図った(梶間 2000)。

1993年教育法当時、停・退学に対してどのような対応が図られていたのかについては、キンダーらが、停・退学に関連した法制面での変遷を表1のようにまとめている(Kinder et al. 1999, p.5)。この表にもあるように1993年教育法においても、停・退学についての規定は存在する(第261条及び第262条)。このうち無期停学の廃止は1994年9月から施行された(Hayden 1994)。

また、この当時の停・退学の状況について知る手がかりとなるのが、表中にもあるNERSである。これにより、1990年から1992年(2年度分)における退学者の情報が当時の教育科学省(De-

partment for Education and Science、現教育省Department for Education) に集められた³。NERS 以前には、停・退学の情報をイギリス政府は収集していなかった (House of Commons, *Hansard*, Vol.210, Written Answer, 01 July 1992)。NERSにより、当時の状況の一端が顕在化したことになる。この2年間の調査の結果は、文書答弁で以下の11の要点に整理され報告されている。

- 全体で6,743件の退学が報告された。
- 1年目には2,910人だったが、2年目には3,833人へと増加した。
- 全体に占める初等教育段階の退学は、1年目には13%を占め、2年目は14%だった。
- SENをもっていて判定書 (statement) を有する生徒が全体に占める割合は、1年目が12.5%、2年目が15%であった。
- 男子が女子よりも退学の対象となり、その比率は1年目が4対1で、2年目が5対1であった。
- 男女両方において15歳で退学者が最大となった。
- アフリカ系カリブ人の生徒は、1年目は8.1%であり、2年目が8.5%であり、退学となった生徒の中で占める割合が偏っているように見受けられる。
- 他の生徒への攻撃やさまざまな形態の反抗が退学の主な理由だった。
- 退学の決定は通常覆されなかった。2年間で、生徒を退学させるという校長の決定が覆されたのは、地方教育当局によるものが170件、学校理事によるものが160件であった。213件の異議申し立てが親から提出され、37件が認められた。
- 退学の生徒に対するオルタナティブな教育的対応の情報は報告に含まれないこともあった。利用可能な情報によると、退学した生徒の45%は家庭で指導を受け、30%は別の通常学校で教育を受け、19%は学校付設のユニットにあり、6%は特別学校に通うか、通う特別学校を変更した。
- 退学手続きの完了や、別の学校への入学やその他の方法による、オルタナティブな教育的対応に関してしばしば遅れが生じていた。

(House of Commons, *Hansard*, Vol.223, Written Answer, 23 April 1993, Column 222)

NERSでは収集される情報に限りがあった。一方では、人種・民族的な背景や、SENの判定書の有無についての情報が収集されていた。しかし他方で、判定書はないがSENを有する生徒の割合や、停・退学の対象となった生徒が具体的にどのようなニーズを有していたかといった点は、ここから読み取ることはできない。

この点については、特別ニーズ教育の発展状況と関連づけて考える必要がある。1993年教育法制定当時においては、SENの概念すら十分に整理されておらず (水野 2019)、1993年教育法によって初めてコード・オブ・プラクティスの作成が規定された (飯田 2014)。こうした経緯を踏まえれば、当時はSENを有する生徒への対応それ自体が十分に確立していなかったことになる。したがって、SENの情報をNERSで収集しなかったのは、SENの概念ひいてはそれを基にした特別ニーズ教育が未成熟ゆえに、情報の収集が難しかったという事情も挙げられよう。

こうした停・退学は、学校の内から外への方向性を持つという点で排除に繋がりがねないばかりではなく、停・退学後に十分な教育が受けられないという点でも問題とされた。NERSの結果を踏まえて教育省が1992年に出した報告書では、停・退学になった生徒の多くが適切な教育を受けられていないことが指摘されている（Department for Education 1992, p.8）。

以上本節で見てきたように、1993年教育法制定当時、イギリス政府は停・退学に関して、量的な把握を始めたばかりであった。つまり、停・退学の対象となる生徒が存在する実態に対して、彼（女）らに対してどのような対応をするべきかという政策的な議論は後れをとっていた。この点を踏まえると、次節で見る1993年教育法のPRU規定についての審議は、停・退学者のインクルージョンに関する枠組みを形成する一つの転換点となっていることが予測できよう。

3. 1993年教育法案におけるPRU規定の成立：「再統合」の論理の導入

本節では、1993年教育法の審議過程全体の中でPRUについて定めた第298条がいつ・何について審議されたのかを確認する。前節で確認したように、1993年教育法案審議時にイギリス政府は、退学の量的な実態や退学者が被る不利益について把握し始めた。この問題状況を解決するために1993年教育法のPRU規定にはどのような役割が想定されていたのか。本節ではPRU規定に関する議論の経過を丁寧に追うことで解明を試みる。

(1) 1993年教育法案審議途中でのPRU規定案の追加

1993年教育法は1992年10月30日にその法案（House of Commons, Session 1992/93, Bill 71）が提出された。同法案全体についての議論を行う下院（House of Commons）の第二読会（1992年11月9日）の冒頭で、教育科学省の国务大臣（Secretary of State）であるパッテン（John Patten）はこの教育法案について以下のように述べている。

私は、生徒に、卓越し、潜在能力を最大限に発揮するための平等な機会を提供できると信じている。だからこそ、すべての生徒のニーズや適性に合わせた教育システム、学習困難（learning difficulties）のある生徒と才能のある生徒のニーズを同時に満たすことができるシステムが必要となる。その目標を達成するには、選択と多様性の基盤の上に構築された教育システムが必要である。（House of Commons, *Hansard*, Vol.213, Deb 09 November 1992, Column 630）

1992年に白書『選択と多様性』（*Choice and Diversity*）も出されており、パッテンの発言における「選択と多様性」は1993年教育法全体における一つのキーワードである。ただし、第298条のPRU規定に関して補足が必要な点として、同条は最初に提出された法案には存在しておらず、その後の議論で追加された点が挙げられる。それではPRU規定はいつ、そしてなぜ追加されたのか。

ここで、1993年教育法の審議経過を見ていく。1993年教育法は先に下院で議論が行われた。

表2 1993年教育法の審議過程⁴

段 階	開始日	
下院	第一読会	1992.10.30
	第二読会	1992.11.09
	委員会段階	1992.11.17
	報告段階	1993.03.02
	第三読会	1993.03.03
上院	第一読会	1993.03.08
	第二読会	1993.03.23
	委員会段階	1993.04.20
	報告段階	1993.06.10
	第三読会	1993.07.06
法案成立	1993.07.27	

(出典：議事録をもとに筆者作成)

審議の枠組みは他の法律同様で、下院・上院それぞれで第一読会、第二読会、委員会段階、報告段階、第三読会が行われた(表2)。審議による法案の変遷がわかる資料として、下院の委員会段階が終了した時点での法案(Session 1992/93, Bill 130)及び、上院の議論によって修正された箇所の一覧(Session 1992/93, Bill 236)、がある。前者の資料にはPRU規定は存在せず、後者の資料には、第266条案に続いて「学校又はその他の場所での教育についての例外的な対応(Exceptional provision of education in school or elsewhere)」という見出しで追加がある。またその内容は成立した1993年教育法第298条と同じである。したがって、PRU規定は上院の議論の中で追加されたことになる。法案審議の中で、具体的な修正案をもとに議論されるのは委員会段階からであり、第1条案から順に議論が行われる。

上述のとおりPRU規定は第266条案に続く形で挿入されており、それは1993年5月4日の委員会段階における修正案301Aが相当する。

上院においてPRU規定が追加された背景には、前節で述べたNERSが影響していると考えられる。修正案301Aを提出したブラッチ(Emily Blatch)は、教育省の閣外大臣(Minister of State)である。すなわち当時の政権に属する立場から、同政権が提出した法案に対して修正案を出したことになる。このことは、1992年10月30日の法案提出時から、1993年5月4日の上院での議論時点に至るまでの間に、本修正案の必要性が出てきたことを意味している。1993年教育法が審議されている最中の1993年4月23日には、NERSの最終報告書が公開されている。すなわち、停・退学の具体的な実態が顕在化し、その対応の必要性が認識された時期と、1993年教育法が議論されていた時期は重複していたことになる。この結果として、1993年教育法案の審議の裏で、PRUの規定が修正案として作成・提出されたことが窺える。このことは、当時の教育科学省やイギリス政府にとって、停・退学の実情が早急に対応すべき課題であったことを示している。加えて、先に引用したパッテンの発言にもあるように「すべての生徒のニーズや適性に合わせた教育システム」を志向する1993年教育法と、停・退学の生徒への対応というものの親和性が高かったという事情もあるだろう。

(2) 1993年教育法案修正案301Aの審議過程の検討

それではこのPRU規定は何を意図して追加されたものだったのか。本節では、1993年5月4日上院の議事録(House of Lords, *Hansard*, Vol.545, Deb 04 May 1993)⁵を対象に、その議論の全体像をつかむこととする。議論の全体の流れとして、提案者(ブラッチ)による修正案の説明の後に、各議員からの批判・質問、提案者による応答、というやり取りが繰り返される。したがって、停・退学者のインクルージョンにおけるPRUの役割を考察するためには、議論においてどのような論点が出され、それに対してブラッチがどのように答えたかという点に注目することが有益である。

①修正案301Aの概要

修正案301Aの審議の冒頭でブラッチは、当該修正案では大きく二つの提案をしていると述べる。一つ目は、生徒のニーズに応じるために必要な場合、地方教育当局が学校以外で教育を提供する義務を課すことである。この新しい義務は、学校以外で教育を提供するという調整がなされないならば、病気や停・退学等のために、効果的で適切な教育を受けられない、義務教育段階の生徒に適用される（Column 602）という。二つ目は、停・退学者のための独立したユニットに法的な地位を与えることである。修正案301Aは、LEAが設立・運営する、異なるカテゴリーに属する学校のための規定を設けることで、独立ユニットを管理するものである。そしてこの新しいカテゴリーの学校は、代替教育機関と呼ぶこととされた（Column 603）。

ここでブラッチが提示しているように、修正案301Aには2種類の対象が掲げられていた。一つは、病気の生徒であり、一つは停・退学の生徒である。いずれも学校では教育を受けられなくなった生徒であり、こうした生徒への対応を包括的に可能にする施設として修正案301Aは提案された。そしてPRUの詳細について、ブラッチは次のように説明する。

皆さんは、PRUが他の学校とどのように異なるのか疑問に思うかもしれない。PRUは通常は小規模なユニットで、フルタイムまたはパートタイムの教育を、幅広い年代にわたって相対的に少人数の生徒——おそらくは15～30人——に提供する。その意図は、できるだけその生徒がPRUに滞在する期間を短くすることにある。PRUは、通常学校に対する長期のオルタナティブではない。（Column 603）

PRUが少人数の生徒を対象として教育を提供する目的は、できるだけ生徒がPRUにいる期間を短くすることにある、というのは注目すべき点であろう。PRUが「相対的に小規模」であることは、そこに在籍する生徒のニーズに対応するという点では有益である。しかし、通常学校に代わって集中的な対応を恒常的に提供することは、PRUに想定されている役割ではない。確かに通常学校の代替となるものとしてブラッチはPRUを位置づけているが、それは「長期のオルタナティブ」ではない。つまり、最終的には通常学校に戻る事が重視されていることになる。

②修正案301Aに関する論点

審議過程においてPRUに向けられた批判の一つが、PRUの設置によって停・退学がより増加するのではないか、というものである。例えばジャッド（Frank Judd）はNERSの報告を踏まえつつ、学校内での行動と規律の問題に関連して、1993年教育法によって停・退学を減らす枠組みを提示しているというイギリス政府の主張は、楽天的であると指摘している（Column 604）。彼がその根拠に挙げるのが、議論当時にイギリスの学校を取り巻いていた状況である。彼は「学校の成績によって親が選択し、生徒一人あたりの平均的な費用に従って生徒数に応じた予算配分を行うといった、競争やリーグ・テーブル等の粗雑な文化が導入されたことで、学校間の対立が生じ、困難を抱えた生徒や荒れた生徒を停・退学させる圧力が増すことになっている」（Column

604) と批判する。

ここでジャッドが指摘しているのは、修正案が停・退学の根本的な原因に対して対処をしていないということである。むしろ、「停・退学に伴う対応を法的にはLEAがしなければならないということ、校長や学校理事会が知ったならば、彼(女)らは自分が何も間違っただけをしていないという理解のもとに、より容易に生徒を停・退学させるだろう」(Column 604) と述べ、PRUが停・退学を促進するという懸念を示している。ジャッドは、停・退学が時として有効であるという主張が存在することも示したうえで、停・退学そのものが不要となるよう、すべての生徒のニーズに応じるあり方を検討すべきという考え方を提示した(Column 612)。そしてエルトン(Rodney Elton)もこの論点を引き継ぎ、停・退学者の数を減らすための議論の必要性を主張した(Column 613)。

こうした論点に対してブラッチは、修正案が掲げる目標をもって応答する。修正案は、いかなる理由であれ学校にいない生徒のニーズに応じられるような枠組みを提示するものであるという(Column 608)。すなわちブラッチが視野に捉えているのは、既に学校にいない生徒への対応策を用意することであり、停・退学へのリスクを有する生徒への対応とは視点が異なっている⁶。ブラッチは、「これらの条項の背景にある考えとは、生徒が通常学校に再統合される(reintegrated into mainstream)べき、というものである」(Column 609)と主張した。そのうえで、「学校外での教育の義務は、それなしでは教育を受けることが侵害される、学校外にいる幅広い生徒を包含するだろう」(Column 609)と論じた。

PRUに対する第2の批判は、PRUが現実的に停・退学者に適切な対応をするのは難しいのではないかと、いうものである。エルトンは、停・退学が長引くほど再統合する(re-integrate)のは難しくなるため、停・退学の生徒が最短期間で通常学校に戻れることを保障しなければならないと主張した(Column 614)。そのうえで、様々なニーズを有する生徒を対象とするPRUの仕事が極めて困難であることを指摘した(Column 614)。こうしたことを指摘した背景には、システム全体の硬直性によって最も困難な生徒は学校の外に追いやられたままになっているという主張がある(Column 615)。ジャッドもまた、PRUでの対応という方法は適当ではないと指摘していた。なぜならば、この修正案が施行されることでLEAは、突然の連絡であっても、また1年のいつであっても、新たな生徒を受け入れられるよう、それだけの余裕を持った施設を用意しなければならない(Column 604)からである。予測できない数の生徒を確実に受け入れるために、施設に余裕がある状態を常に維持することは、支出の増加に繋がるということ、ここでジャッドは懸念として指摘した。

この論点に対してブラッチは、自分のよく知る施設の実例を挙げて応じた。そこはPRUに相当する施設であり、生徒が通常学校に再統合できるような実践を行っており、一時期は再統合ユニット(reintegration unit)と呼ばれていた(Column 615)と述べ、そしてPRUにおいても生徒が通常学校に戻れることが最も重要な目的である(Column 616)と改めて強調した。また費用に関しては、ある施策を実行するかは支出による、といった「使い古された」(tired old) 答弁に立ち返るつもりはなく、ここで示す枠組みは、教育を受けるべき生徒のために用意されている(Column 608)と述べている。

PRUに対して向けられたもう一つの批判は、病院にいる病気の生徒と停・退学の生徒とが一緒に扱われていることに関するものである。この批判はカンリフ＝リスター（Susan Cunliffe-Lister）の発言に始まり、エルトン、ウォーノック（Mary Warnock）、グラント＝フェリス（Robert Grant-Ferris）、ハムウィー（Sally Hamwee）ら複数の議員が支持した。カンリフ＝リスターが提示した論点は、もし新しい義務が課されたならば、停・退学は地方教育当局にとって主たる関心事になりやすく、病気の生徒は今まで以上に対応されにくくなるのではないか（Column 605）、というものであった。

停・退学への対応がその他の生徒の教育に悪影響を及ぼしうるという危機感に対して、ブラッチは以下のように答えた。すなわち、学校に在籍できない生徒へのその他の教育機会（education otherwise）に関する新たな義務は、その多様な背景を包括しており（Column 609）、ここでの議論が病気の生徒の利益に焦点化するのとは、他の理由により学校に在籍できない生徒の利益に焦点化するのと同様、至極妥当なことである（Column 610）。地方教育当局が計画を立てるに際して、特定のニーズにのみ敏感であるのは問題であり（Column 610）、病気の生徒がなおざりにされることはないという考えを示した。

以上が修正案301Aをめぐる審議の経過である⁷。

4. 停・退学者のインクルージョンにおける PRU の役割の考察

以上の検討をもとに、本節では停・退学者のインクルージョンに関して、PRU規定の立法者意思を考察する。第2節で確認したように、1993年教育法制定当時、停・退学についてはその実情をイギリス政府がようやく把握し始めた頃であった。またSENとの関連に対しても、イギリス政府は今日ほど明確に認識してはいなかった。このように実態把握が不十分な状態では、停・退学者のインクルージョンに関する枠組みについても構築されていなかったことが推察できる。

こうした中で「すべての生徒のニーズや適性に合わせ」る（House of Commons, *Hansard*, Vol.213, Deb 09 November 1992, Column 630）という目的に向けて、停・退学の生徒に対しては「再統合（reintegration）」という論理が用いられたことが、ブラッチの発言から見て取れる。先行研究においても、PRUが通常学校への復学を志向していることには言及されている（Kinder et al. 1999）。本節では、PRUが「再統合」を志向しているという点から更に進んで、それが当時ひいては今日のイギリスの教育においてどのような意味をもつものであるのかを考察する。

従来の日本の研究では、イギリスのインクルーシブ教育について、特別－通常の関係として描かれてきた。それは就学先を決定する学校段階間の場面に着目したものや、通常学校の中でいかにSENへの適切な対応を実現するかという点に着目したものであった。このように、生徒をなるべく通常学校で受け入れ、そのニーズに対応しようとする動向の一方で、イギリスでは停・退学という排除にもなりかねない措置が存在する。そして実際に停・退学の対象となった生徒の受け皿となるのが本論で見てきたPRUである。すなわち、停・退学に着目した時、イギリスのインクルーシブ教育を特別学校・通常学校という二者のみで捉えるのは不十分であり、PRUのような施設をも射程に含めて考える必要がある。1993年教育法を転機として、イギリスのインク

ルーシブ教育は、特別な対応、通常学校での対応に加え、オルタナティブな対応を含めた形へと変化したと言えよう。

そして通常－代替という関係性は、どちらかを選択するものではなく、停・退学という排除の後にPRUを経て通常学校へ「再統合」する、という一連の過程が想定されているものだった。停・退学それ自体を問題視する主張は、審議過程においてもジャッドやエルトンの発言に見ることができた。PRUが停・退学を前提とした点では、確かにインクルージョンに逆行するようにも読み取れる。これに対してブラッチが提示した「再統合」の論理は、停・退学後の対応に焦点を当てたものだった。先行研究では「イギリスでは停退学処分があるということ自体は前提であり、「問題は処分が適切に行われているか、不平等がないか、退学した子どもたちが必要な援助を受けているか、などなのである」（奥平 1999, p.152）と指摘されている。本論の検討の結果もまた、イギリスにおいては、どのように停・退学を減らすか、という議論に先行して、停・退学の生徒をいかに包摂するか、という点での条件整備が行われたことを示している。学校の内から外への方向性を持つ停・退学を1986年教育（第二）法が整備したとするならば、1993年教育法では学校の外から内への方向性を持つPRUを制度上位置づけるものであった。つまりPRUは、停・退学という排除の受け皿を用意したという、場合によっては負となりうる側面と同時に、そこからの「再統合」の道を制度上確立したという正の側面も有していることになる。

ただし、こうした「再統合」の論理を実現するうえで、PRUの構想が十分に練られたものであったとは言い難い。1993年教育法第298条は、停・退学以外にも学校で教育を受けられない生徒を広く対象としていた、という点には留意が必要である。審議過程でもカンリフ＝リスターやエルトンが指摘していたように、このことは第298条の射程に含まれる生徒が有するニーズを多様化させ、現実的に対応を困難にさせる。そのニーズに関しても、NERSでは人種・民族上の背景に関する情報は収集しているものの、停・退学の対象となる生徒が具体的にどのようなニーズを有しているのかは把握されなかった。

5. おわりに

以上、本論では、PRU設置規定が停・退学者のインクルージョンについてどのような論理を内包していたか、を詳らかにすることを試みた。本論の成果は、今日まで続く停・退学の議論に対して、その制度上の転換点として1993年教育法が位置づくことを明らかにした点にある。このことは、1993年教育法の意義を新たな観点から浮き上がらせたことを意味する。同法がSENを有する生徒への対応を推進した法律であることは既に指摘されている。同法成立時には、停・退学とSENとの関連はまだ十分認識されてはいなかったが、結果として同法は、停・退学者への対応も含めた形で、SENを有する生徒への対応を推進した法律と言えよう。ここで停・退学とインクルージョンを繋いだのが「再統合」の論理である。この「再統合」の論理を持つPRUの規定によって、イギリスのインクルーシブ教育は通常－代替という新たな関係性が生じたことになる。本論では、1993年教育法制定時の議論にまでさかのぼり、PRUの規定根拠を確認したことで、上記のようなイギリスの転換点を確認することができた。

本論の限界として、PRUから通常学校へという「再統合」の論理について、審議過程から確認できるのは、制度設計の次元に留まる点が挙げられる。その制度が運用された結果としての、「再統合」の実質については更に追究する必要がある（Kinder et al. 1999）。PRUの規定が1996年教育法によって今日まで引き継がれていることを踏まえると、「再統合」の枠組みもまた一過性のものではなく、今日にまで継承されている。またイギリスでは、義務教育においても必ずしも就学による必要はなく、家庭での教育が認められている。停・退学者が教育を受ける仕組みの一端を担っている可能性はあるが、家庭での教育はその量的な把握さえなされていないのが現状（Long / Danechi 2022）であり、更なる調査・研究が必要となる。PRUのような代替となる施設を経た「再統合」の考えのもと、イギリスの教育が停・退学にどのように向き合ってきたのか／いるのか、という実態に迫ることが今後の課題である。

-
- 1 本論ではイングランドを指す。
 - 2 1993年教育法298条を以下に示す（訳は筆者による）。なお今日では、1996年教育法（Education Act 1996 (c. 56)）第19条が1993年教育法第298条をそのまま引き継いでいる。
「第298条 学校又はその他の場所での教育についての例外的な対応
(1) 各地方教育当局は、病気や停・退学やその他の理由により、調整を行わない限り一定期間適切な教育を受けられない、義務教育段階の子どもに対して、学校又は学校以外の場所で、適切なフルタイム又はパートタイムの教育を提供するための調整を行わなければならない。
(2) (本条の施行前後によらず) 地方教育当局によって設置され、維持されている学校のうち
(a) 前項のような子どもたちへの教育を提供することに特化して設立されたもの
(b) カウンティ・スクールや特別学校でないものは「代替教育機関」となる。
(3) 地方教育当局は、任意の代替教育機関での寄宿施設の提供を実施することができる。
(4) 地方教育当局は、病気や停・退学やその他の理由により、調整を行わない限り一定期間適切な教育を受けられない若者のために、学校以外の場で、適切なフルタイム又はパートタイムの教育を提供するための調整を行うことができる。
(5) 1944年教育法 [1944 c.31] の第9条第2項（保育学校でも特別学校でもなく、LEAによって設置されカウンティ・スクールとされる学校）は、上記第2項の規定のもと効力を有する。
(6) 本条に従って、学校以外で教育が提供されているすべての子どもと、本条に従って、フルタイムの教育が学校以外で提供されているすべての若者は、1944年から本法までの諸教育法の趣旨に照らして、生徒として扱われなければならない。
(7) 本条において「適切な教育」とは、子ども又は若者に関して、その年齢・能力・適正・特別な教育的ニーズに適した効率的な教育を意味する。
(8) 附則第18（代替教育機関）は、効力を有する。」
 - 3 無期停学・停学についてNERSでは収集していなかった（House of Commons, *Hansard*, Vol.229, Written Answer, 23 July 1993）。
 - 4 審議が複数日にまたがる場合には、最初の日を記載している。
 - 5 以下当該議論に関しては、文中では議事録のColumn番号のみ記す。議事録に記載の時刻から、1

時間程度の議論だったことがわかる。またこの間の発言者は10名で発言回数は23回であった。

- 6 1993年教育法案では無期停学の廃止と、停・退学についての統計(exclusion table)の公開が検討されており(Column 615)、停・退学を減らすことが等閑視されていたわけではない。
- 7 議事録のColumn 616に相当する、4名の発言者による計5回の発言は割愛した。これらの発言のColumn番号がすべて616に収まるほどに一人ひとりの発言量が少なく、必然的にその内容の重要性も乏しいからである。またこの日の後もPRU規定について議論の場が存在するが、そこでの修正案は撤回等がなされ、結果として修正案301Aがそのまま1993年教育法第298条として成立した。したがって本論では、第298条について中心的に議論をした1993年5月4日に焦点化した。

【引用・参考文献】

- 新井英靖／石橋由紀子(2018)「第7章 英国におけるインクルーシブ学校の実践展開」湯浅恭正／新井英靖編著『インクルーシブ授業の国際比較研究』福村出版、pp.261-287。
- 飯田明葉(2014)「英国における特別な教育的ニーズ教育に関する研究：1993年教育法制定過程に着目して」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』62巻2号、pp.37-50。
- 奥平康照(1999)「イギリスの退学処分問題と教育改革」和光大学人間関係学部『人間関係学部紀要』4号、pp.143-156。
- 梶間みどり(2000)「イギリスにおける問題行動に対する地方教育当局の役割：『LEA Behaviour Support Plan』を中心に」『比較教育学研究』26号、pp.91-110。
- 国立特別支援教育総合研究所(2011)「イギリスにおける障害のある子どもの教育について」(2011.05.27開催、特別支援教育の在り方に関する特別委員会(第10回)配付資料6-1)〈https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1306642.htm〉(2022年1月26日閲覧)。
- 真城知己(2011)「イギリスにおける中等学校への就学に際しての親の学校選択支援制度の特徴」『発達障害支援システム学研究』10巻2号、pp.79-87。
- 鈴木麻里子(2020)「教員の懲戒権に関する考察：英国の懲戒権を参考に」『日英教育研究フォーラム』24号、pp.33-43。
- 水野和代(2019)『イギリスにおけるインクルーシブ教育政策の歴史的展開』風間書房。

*

- Department for Education (1992) *Exclusions: a discussion paper*, Department for Education.
- Department for Education (2017) “Special educational needs in England: January 2017 (SFR37/2017)”. 〈https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633031/SFR37_2017_Main_Text.pdf〉 (Accessed May 30, 2022).
- Department for Education (2021) *Special educational needs survey 2022: Guide to the completion of the SEN2 aggregated return, version 1.1*. 〈https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1013751/SEN2_2022_Guide.pdf〉 (Accessed Mar 15, 2022).
- Department for Education and Race Disparity Unit (2019) *Timpson review of school exclusion (CP 92)*, Department for Education.
- Done, E. J. / Andrews, M. J. (2020) “How inclusion became exclusion: Policy, teachers and inclusive education”, *Journal of Education Policy*, Vol.35 No.4, pp.447-464.

- Hayden, C. (1994) “Primary age children excluded from school: A multi agency focus for concern”, *Children and Society*, Vol.8 No.3, pp.257-273.
- House of Commons, *Hansard*, Vol.210, Written Answer, 01 July 1992.
- House of Commons, *Hansard*, Vol.213, Deb 09 November 1992.
- House of Commons, *Hansard*, Vol.223, Written Answer, 23 April 1993.
- House of Commons, *Hansard*, Vol.229, Written Answer, 23 July 1993.
- House of Commons (1992) “Education Bill. (Bill 71 1992/93)”, *House of Commons Parliamentary Papers*. <<https://reio.nii.ac.jp/hss/1000000000093828>> (Accessed Jan 13, 2021).
- House of Commons (1993a) “Education Bill. As amended in Standing Committee E. (Bill 130 1992/93)”, *House of Commons Parliamentary Papers*. <<https://reio.nii.ac.jp/hss/1000000000093886>> (Accessed Jan 13, 2021).
- House of Commons (1993b) “Education Bill. Lords’ Amendments. (Bill 236 1992/93)”, *House of Commons Parliamentary Papers*. <<https://reio.nii.ac.jp/hss/1000000000093988>> (Accessed Jan 13, 2021).
- House of Lords, *Hansard*, Vol.545, Deb 04 May 1993.
- Kinder, K. / National Foundation for Educational Research in England and Wales (1999) *Raising behaviour 2: Nil exclusion? policy and practice*, National Foundation for Educational Research.
- Long, R. / Danechi, S. (2022) *Home education in England (Number 05108)*, House of Commons Library.
- Social Exclusion Unit (1998) *Truancy and school exclusion (Cm 3957)*, Her Majesty’s Stationery Office.
- Tomlinson, S. (2005) *Education in a post-welfare society* (Second Edition), Open University Press.

[付記] 本研究は、JST次世代研究者挑戦的研究プログラムJPMJSP2124の支援を受けたものです。

[Abstract]

Examination of the enactment process of the provision of PRUs under the Education Act 1993

— Focus on inclusion for pupils with special educational needs —

Eiji Aoki

(Graduate School, University of Tsukuba)

The purpose of this paper is to clarify the significance of the provision of PRUs under the Education Act 1993 in terms of the educational reform toward inclusion in England. The paper examined parliamentary materials such as minutes or written answers that were related to exclusion. The term “exclusion” was first regulated by the Education (No.2) Act 1986. The law set up three categories of exclusions: “fixed-term”, “indefinite” and “permanent”. The Education Act 1993 abolished the category of indefinite exclusions and provided for the establishment of pupil referral unit (PRU) for those children out of school. The Act also attempted to promote the provision for pupils with special educational needs. The evidence that they are more likely to be excluded has been pointed out recently.

In England, some researches in the 1990s reported the increase of exclusions. Conversely, the Government had never collected the details of pupils excluded from school. The National Exclusions Reporting System (NERS) in 1990-1992 revealed the tendency of exclusions, although the relationship between special educational needs and exclusions was clarified to a limited extent. These evidences made the Government regard exclusions as a matter of urgency to be tackled. At the same time, the new Education Bill was under the debate. An amendment which concerned exclusions needed to be suggested to the Bill.

Amendment No. 301A, which defined the legal status of PRUs, was discussed in the House of Lords on 4th May 1993. Minister of State emphasised the importance of ensuring that children out of school could receive suitable education. She claimed PRUs would function so and reintegrate children into the mainstream. The main arguments provided by the Members were as following. Firstly, the amendment did not address the root causes of exclusion. Secondly, the amendment encompassed pupils out of schools by a variety of reasons, including illness or exclusion. Thirdly, under the amendment, sick pupils might be more deprioritised than they had been because of excluded pupils being the main concern of LEAs.

The study pointed out that the establishment of PRUs under the Education Act 1993 introduced the concept of reintegration. Conventional Japanese studies on inclusion in England focused on mainstream-special relationship. However, the findings of the paper cast a sceptical

view on this discourse. Inclusive education in England was comprised of alternative institutions like PRUs as well as special and mainstream ones. Mainstream-alternative relationship was not the binary opposition. PRUs were not a long-term alternative to mainstream schooling but a factor of reintegration, which would get pupils out of school back into mainstream. In England, prior to the discussion of how to reduce exclusions, how to achieve reintegration of pupils out of school was discussed, as illustrated by legislative intent of the provision of PRUs under the Education Act 1993. Limitations of the study are discussed.