

大阪府学校教育審議会「今後の府立高校のあり方等について」中間報告をうけて 大阪の障害児教育における教育条件整備を求める見解

大阪障害児教育運動連絡会

大阪の障害児教育をよくする会	会長	岩田	美穂
大阪障害児・者を守る会	会長	播本	裕子
障害者（児）を守る全大阪連絡協議会	代表幹事	井上	泰司
大阪府立障害児学校教職員組合	執行委員長	山内	富士生
大阪教職員組合障害児教育部	部長	山林	哲
全国障害者問題研究会大阪支部	支部長	大島	悦子

1. はじめに

2021年8月27日、大阪府学校教育審議会（以下、学教審）は、「今後の府立高校のあり方等について」の中間報告（以下、「中間報告」）をまとめ、大阪府教育委員会（以下、府教委）に提出しました。学教審は、「公平性」を掲げながら論議をすすめてきましたが、9回の会議の結果をとりまとめて発表された「中間報告」は、障害のある子どもたちの権利を保障するためには極めて不十分な内容であり、深刻化する府立支援学校の「過大・過密」解消には程遠く、地域で学ぶ障害のある子どもたちの「競争と選別」をさらにつよめるものとなっています。

大阪障害児教育運動連絡会は、この「中間報告」は、子どもたちが適切な教育を受ける権利を保障する上で看過できないものとして、見解を發表します。

2. 「特別支援教育」をめぐる大阪の状況について

（1）特別支援学級の状況

2003年3月、文科省内に設置された調査研究協力者会議は、全児童生徒の約6.3%（67万人）にあたる発達障害の児童生徒を障害児教育の対象に加えることなどを盛り込んだ「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（以下、「最終報告」）を發表しました。ここでは、障害児教育における基盤整備を「量的な面において概ねナショナルミニマムは達成されている」とし、新たに加えた対象児童生徒の教育条件整備については、「既存の資源の再配分」ですすめる方向性が示されました。

しかしながら、特別支援学級や通級指導教室および特別支援学校の在籍者は、その後も全国的に増加の一途をたどっており、特別支援学級の過大・過密化が進んでいます。大阪府では、2020年度の小中学校の特別支援学級在籍者数は、3万7772人となり、10年前に比べて、約2.5倍となる中、特別支援学級の設置数は約2倍にとどめられ、「ナショナルミニマムの達成」どころか、教育条件の悪化が進んでいるのが現状です。

この背景には、LD、ADHDなど発達障害の子どもたちも支援教育の範疇とする特別支援教育体制の始まり（2007年）はもとより、「障害やそれによって生じる困難に応じた、よ

り手厚く専門的な教育」を願う保護者などの要求の高まりがあると考えられます。しかし同時に、通常教育の困難の増加も大きな要因であると考えられています。

日本の教育制度は「過度に競争的である」として、国連「子どもの権利委員会」の是正勧告を再三にわたって受けています。全国一斉学力調査に加え、大阪府独自の中学生「チャレンジテスト」や小学生「大阪府新学力テスト（愛称：すくすくウォッチ）」がすすめられるなど、「競争と選別」の教育がつよめられています。また、学校現場では、「スタンダード」（児童生徒共通のルール）の強要や指導のマニュアル化、ICTの導入による画一化等のゼロトランスの徹底と管理強化がすすめられ、集団における同調圧力と競争指導の圧力のなかで、学習面等でしんどさを抱える子どもたちがあぶり出される状況があり、教育困難がさらに深刻化しています。

国では、約40年ぶりの義務教育標準法改正により小学校全学年の学級人数上限を学年進行で35人に引き下げることが実現しました。その背景には、新型コロナウイルス感染症拡大のなかで、子どもたちのいのちと健康を守るために少人数学級の拡充を求める世論の高まりがありました。そして、全国の府県や政令市で自治体独自の予算で公立小・中学校全学年の少人数学級が実現しています。しかし、大阪府では、障害児を含めて40人を超える通常学級が多数存在しており、府独自の少人数学級拡充をいまだに実施していません。

以上のことから「最終報告」での「既存の資源の再配分」という政策は破綻していると私たちは考えています。特別支援学級・特別支援学校等の在籍児童生徒の大幅な増加に対応するためには、通常の学校の教育条件と教育内容を抜本的に改善し、特別支援教育の基本構想を再構築することが必要だと考えます。

（２）特別支援学校の状況

全国の特別支援学校の在籍児童生徒数は、この10年間で1.23倍に急増する一方、学校数は1.11倍にとどまっています。学校の新設はすすまず、「過大・過密」は深刻化し、一つの教室をカーテンなどで仕切って二つにしたり、図書室や音楽室などの特別教室を普通教室に転用したりする事態が蔓延しています。文科省の2019年度調査で不足教室数は全国で3162に上り、子どもたちの学ぶ権利が侵害されています。そのようななか、2021年9月24日、文部科学省は、父母・教職員・関係者らの長年の要求と運動を受けて、「在籍者数の増加により慢性的な教室不足が続いている特別支援学校の教育環境を改善する観点」から「特別支援学校設置基準」を制定しました。しかし、制定された設置基準は、児童・生徒数の上限、特別教室などの施設の明記、通学時間の上限、既存校への速やかな適用などは定められず、あまりにも不十分です。

大阪府では、2020年度の特別支援学校の在籍者数は9155人となり、10年前に比べて、約1.26倍となっています。2015年度までに6校が増設されたものの、2016年の大阪市立特別支援学校の府移管以降新たな学校は建設されていません。

2020年10月、府教委は、「有識者会議」の論議を踏まえて、2018年3月に策定した方針の見直しをおこない、「知的障がいのある児童生徒等の教育環境に関する基本方針（以下、基本方針）」を発表しました。新たにおこなった「将来推計」（2018年度～2026年度）では、これまでの推計値を約200人上回る1590人増となることが明らかとなりました。

府教委はこの対応として、「閉校した高校を活用した新校の整備」「知的障がい支援学校の

既存施設の活用」「知肢併置の拡充」「府立高校内への分教室の設置」などを方針として示しました。しかし、府教委が発表した新校整備の具体化は、旧西淀川高校校舎を活用した知的障害校の開校のみで、府立支援学校の「過大・過密」の解消とは程遠いものです。

有識者会議では、府立支援学校の現状を踏まえて「学校整備は待たなし」「本来の教育のあるべき方向と逆行している」「トイレや更衣室の不足など人権問題になりかねない」などの意見が出されました。府教委はこうした意見を真摯に受け止めるとともに、策定された設置基準の趣旨を踏まえ、大阪府として府立支援学校で学ぶ児童生徒の教育条件を整備する責務を果たさなければなりません。

3. 「中間報告」の特徴・問題点と私たちが求める障害児教育の条件整備について

(1) 高校入試の「二極化」は府教委の施策の誤りによるもの

「中間報告」の前半では、「府立高校の現状と課題」を述べています。そこには、高校における一般選抜において競争率 1.2 倍以上の学校数の推移と二次選抜終了後の志願割れ学校数の増加をもとに高校入試が「二極化」する状況を大阪の課題ととらえています。そして、その原因については、「学区制の撤廃等により府立高校間での受験生の流動化が活発となった」「各校の特色についての理解が十分浸透しなかった」などの認識にとどまっています。

しかし、高校入試の「二極化」の原因には、「府立学校条例」(2012年制定)により「3年連続志願者が定員に満たない」府立高校が再編整備の対象とされたことと、府立高校の通学区が廃止(2014年)されたことにより受験競争が府全体に拡大していることが大きな影響を与えていると私たちは考えます。

府教委のこうした施策により、定員にゆとりがあることによって、在籍する子どもたちに丁寧に関わり寄り添う教育にとりくむことができていた公立高校が次々と廃校になりました。学校間の競争をあおり、府立高校に生き残りをかけた生徒獲得競争を強いることにより公立高校の「志願割れ」を意図的につくり出し、子どもたちの「学ぶ権利」を侵害する府教委の姿勢は断じて容認できません。

OECD 調査における1学級のクラス人数(中学校)は、世界の標準は1学級20人程度であり、日本は32人で OECD 諸国の中で下から2番目です。全国の高校の過半数は1学年6クラス未満です。コロナ禍のなかで、生徒一人ひとりによりゆきとどいた教育が求められているいまこそ、大阪府は、世界の流れに沿って高校における少人数学級を積極的にすすめるべきです。

(2) 児童生徒数の増加に見合った支援学校増設を論じない府教委

「中間報告」では、中学校の支援学級に在籍していた生徒のうち支援学校高等部への進学は減少傾向にあり、全日制・通信制の高校への進学者が、全国的に増加していると述べています。とりわけ大阪府においては、その傾向が年々つよまり、中学校の支援学級の卒業生8割が自立支援コース、共生推進教室以外の高校へ進学していると指摘しています。学教審においては、在籍が支援学校となる共生推進教室に比べ、高校の一つのコースである自立支援コースの志願倍率が高いことも言及されました。【※①】

障害のある生徒の府立高校への進学増加には、保護者・本人による進学希望や、定員割れする府立高校が廃校を避けるために、これまで合格することができなかった知的障害のある

生徒を入学させた結果が背景にあると私たちは考えます。

そして、もう一方では、府立支援学校に在籍する幼児児童生徒、とりわけ知的障害のある児童生徒が年々増加しているなかで、その増加に見合った支援学校の整備をおこなってこなかった府教委の姿勢が、府立高校への進学増加に一層拍車をかけていると考えます。

「中間報告」では、知的障害のある児童生徒数の増加については、2016年度に算出した推計値・2020年度に算出した再推計値において毎年度実績値が推計値を上回る結果となる状況があります。しかし、府立支援学校高等部への進学状況は減少傾向にあるとして、「過大・過密」を解消するための支援学校増設について全く論じない府教委の姿勢は断じて容認できません。高校の統廃合の校舎や跡地利用で対応しようとする府教委の政策をこのまま続けていくのであれば、府立支援学校の「過大・過密」の傾向はより悪化の一途をたどります。児童生徒数の増加に見合った支援学校の抜本的増設は、きわめて喫緊の課題です。

また、日本語指導が必要な生徒の状況など、配慮を必要とする生徒の多様性の中に障害のある生徒を位置付けて論じることにより、障害のある生徒の教育を通常の学級で可能にするための「特別支援教育体制」の枠組みをさらにひろげるものとなっています。私たちが大切にしている障害のある生徒一人ひとりの成長・発達を保障する「障害児教育」を後景においやる府教委の姿勢についても、厳しく指摘する必要があります。

【※①参考資料 「大阪府学教審中間報告（2021年8月）の示すデータについての検討」 越野和之（奈良教育大学） 巻末に資料添付】

（3）「府立高校と支援学校の併設」の見直し、高校における大阪の「インクルーシブ教育」の総括と検証を

「中間報告」の後半では、「府立高校のあり方等」について提言を述べています。「生徒の多様性への対応」として、「共生推進教室の成果や他府県の事例を踏まえながら、『ともに学びともに育つ』教育について、インクルーシブ教育システムの考え方を踏まえ、より具体的・実践的な仕組みで行う府立高校の設置」や「府立高校と支援学校の併設」等について検討が必要としています。

しかし、「府立高校と支援学校の併設」については、他府県では分校や分教室の施設・設備面や教職員配置、教育課程において教育条件低下が大きな問題となっています。大阪においてもその議論がすすめられることについて、私たちは危惧を抱かずにはいられません。

私たちが大切にしている障害児教育は、障害児と健常児が「みんなと一緒」の時間・場所で「共に学ぶ」だけの教育ではなく、障害のある児童生徒一人ひとりの学びや成長・発達を保障する教育です。大阪府は、支援学級における学級認定や適切な教職員配置、教育課程の充実など、これまで十分な教育条件の整備をおこなわずに大阪の「インクルーシブ教育」をおしすすめてきました。その結果として、障害のある子どもたちが、通常学級から支援学級へ、支援学級から支援学校へと学びの場を求めている状況があり、支援学校小学部や中学校の支援学級における児童・生徒の在籍者数の増加につながっています。

また、「共生共育論」（「原学級主義」）の立場に立つ大阪府は、学教審を通じて「ともに学びともに育つ」教育、大阪の「インクルーシブ教育」を高校においてさらにおしすすめるようとしていることも見過ごすことはできません。

大阪の障害児教育は、半世紀近く「養護学校不要論」「原学級保障論」（どのような重度の障害を持つ子どもでも、すべて地域の小・中学校の通常学級に通わせるという考え方）によ

って、ゆがめられてきた経過があります。そのなかで、インクルーシブ教育については、「インクルーシブ（＝包括的な）」の反対語として「エクスクルーシブ（＝排除する）」が引き合いにだされ、障害のある子どもが特別支援学校や特別支援学級で学ぶことが通常教育から「排除」「差別」されているとする見方が今も根強くあります。そのため、子どもの実態に応じた適切な教育を受ける権利が侵害されてきました。【※②】

大阪府はこうした実態に目を向けるとともに、大阪の「インクルーシブ教育」のあり方についての総括と検証をおこなうことが必要です。障害児・健常児の双方にとってよりよい教育を保障することは、大阪府の責任であり、「安上がりの障害児教育」をすすめる府教委の姿勢は断じて容認できません。【※②参考資料 「大阪発 私たちのめざすインクルーシブ教育」：大阪発「インクルーシブ教育を考える会」発行】

4. 「中間報告」に対する私たちの考え

(1) 「障害者の権利条約」に示されたインクルーシブ教育

国連で採択された「障害者の権利条約」の教育分野においては、「インクルーシブ教育システム」の目的について次のように示しています。

- (a) 人間の潜在能力並びに尊厳及び自己の価値についての意識を十分に発達させ、並びに人権、基本的自由及び人間の多様性の尊重を強化すること。
- (b) 障害者が、その人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること。
- (c) 障害者が自由な社会に効果的に参加することを可能とすること。

そして、締約国には次のことを求めています。

- (a) 障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと及び障害のある児童が障害に基づいて無償のかつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと。
- (b) 障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること。
- (c) 個人に必要なとされる合理的配慮が提供されること。
- (d) 障害者が、その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般的な教育制度の下で受けること。
- (e) 学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられること。

「合理的配慮」については、「障害者の権利条約」第2条で「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう」と定義されています。

しかし、学教審の「中間報告」は、「公平性」の観点で論議がなされてきましたが、現在の公立高校における教育が、「障害者の権利条約」が示す「一般的な教育制度」として成り立

っているのかという点については、私たちは十分に吟味をする必要があると考えます。

(2) 教育条件整備の抜本的改善を

先述の府立高校への障害のある生徒の入学には、教職員の増員、教育課程や施設・設備の充実など、高校における教育条件整備や合理的配慮はおこなわないまま、定員割れがすすむ高校に入学をさせているという大きな問題があります。

さらに、知的障害のある生徒をはじめ、配慮を必要とする生徒が数多く高校に進学する一方で、十分な教育的配慮を受けることができずに、不登校や中途退学の道を選択せざるを得ない状況に追いやられている生徒もたくさんいます。障害のある生徒たちが、通常教育の名のもとに真っ先に排除され切り捨てられる状況が現在の教育制度の中で蔓延している問題は直視しなければならない事実としてあります。また、子どもの進路先として希望選択した高校において適切な教育を受けることができている状況は、保護者の願いにも反するものです。

学教審の「中間報告」を通じて、大阪府がおしすすめようとしている「特別支援教育」のあり方は、これまでの大阪の「ともに学びともに育つ」教育を「インクルーシブ教育システム」の枠に流し込み高校においてすすめようとしているだけで、学校現場の序列化と一般的な教育制度から排除する路線により拍車をかけ、「競争と選別」の教育のつよまりにつながるものが危惧されます。「障害者の権利条約」が求めている「インクルーシブ教育システム」の目的と照らしても、大阪府の方向性は全く逆行するものです。

(3) 豊かに学び、成長・発達する権利が保障される「障害児教育」

私たちは、特別な教育的ニーズをもつ障害のある子どもたちが、通常学級、支援学級、支援学校、通級指導教室など、どこで学んでいても、適切な教育を受ける権利が保障されるべきだと考えます。それは高校教育においても同様です。高校へ「進学」することや「就労」することのみが目標・目的ではなく、安心できる自分の居場所があり、高校生活を通して生徒一人ひとりが豊かに学び、成長・発達する権利が保障されることが大切だと考えます。

しかし、今の学校教育が必ずしもそのような状況にあるとはいえません。学校の設置者である大阪府は、個別の教育的ニーズのある子どもたちに対して、「多様な学びの場」を用意し、必要な手立てをとる責務を果たさなければなりません。

そのためには、特別支援学校等の在籍児童生徒の大幅な増加に対応するために地域に根ざした適正規模の支援学校の抜本的増設、通常の学校の教育条件と教育内容を抜本的に改善し、特別支援教育の基本構想を再構築することが必要であると考えます。そして、学校教育における「目標」「目的」は何なのか、そもそも「障害児教育」とは何なのか、どうあるべきかということについては、私たちも含めてあらためて議論を重ねていくことが重要です。

大阪障害児教育運動連絡会は、障害のある子どもたち一人ひとりの適切な教育を受ける権利を保障するために、引き続き大阪府に対して、大阪の障害児教育における教育条件整備を求める運動を強める決意です。

*最後に、今回の見解作成にあたって、越野和之先生(奈良教育大学)に貴重な観点からの資料提供をいただきましたこと厚く御礼申し上げます。

大阪府学教審中間報告（2021年8月）の示すデータについての検討

越野和之（奈良教育大学）2021/10/31

(2) 支援学級に在籍していた中学校等の卒業生の進路及び府立高校に在籍する「障がい等により配慮を要する」生徒の状況等

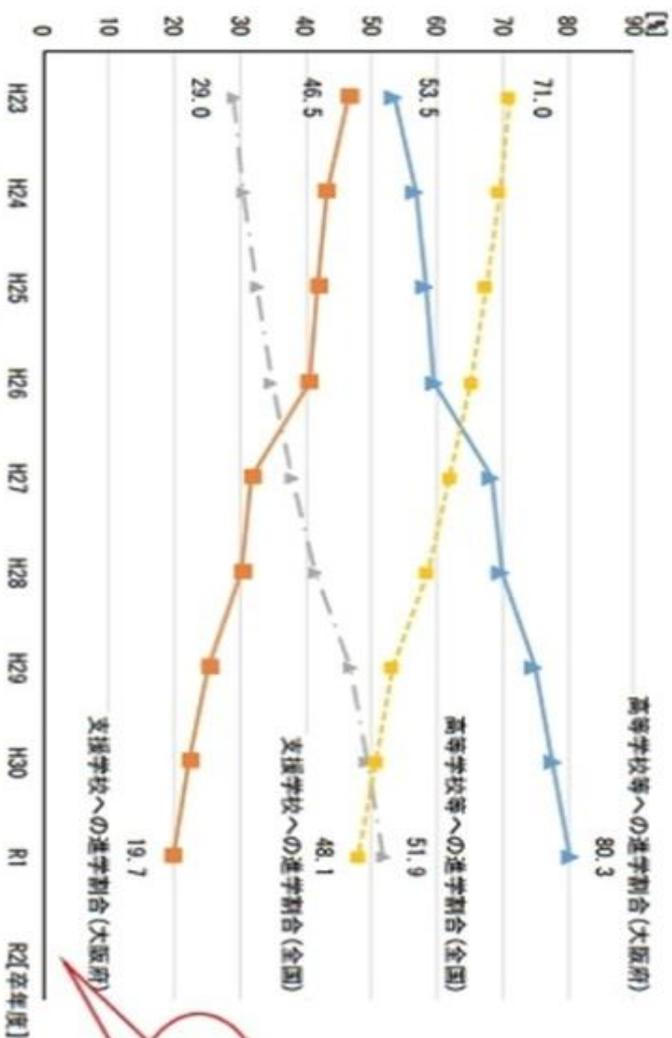


図2：中学校等支援学級に在籍する生徒の進学割合（大阪府・全国）の推移

*すべての障がい種を含む。

とりまとめ・
公表は秋頃予定

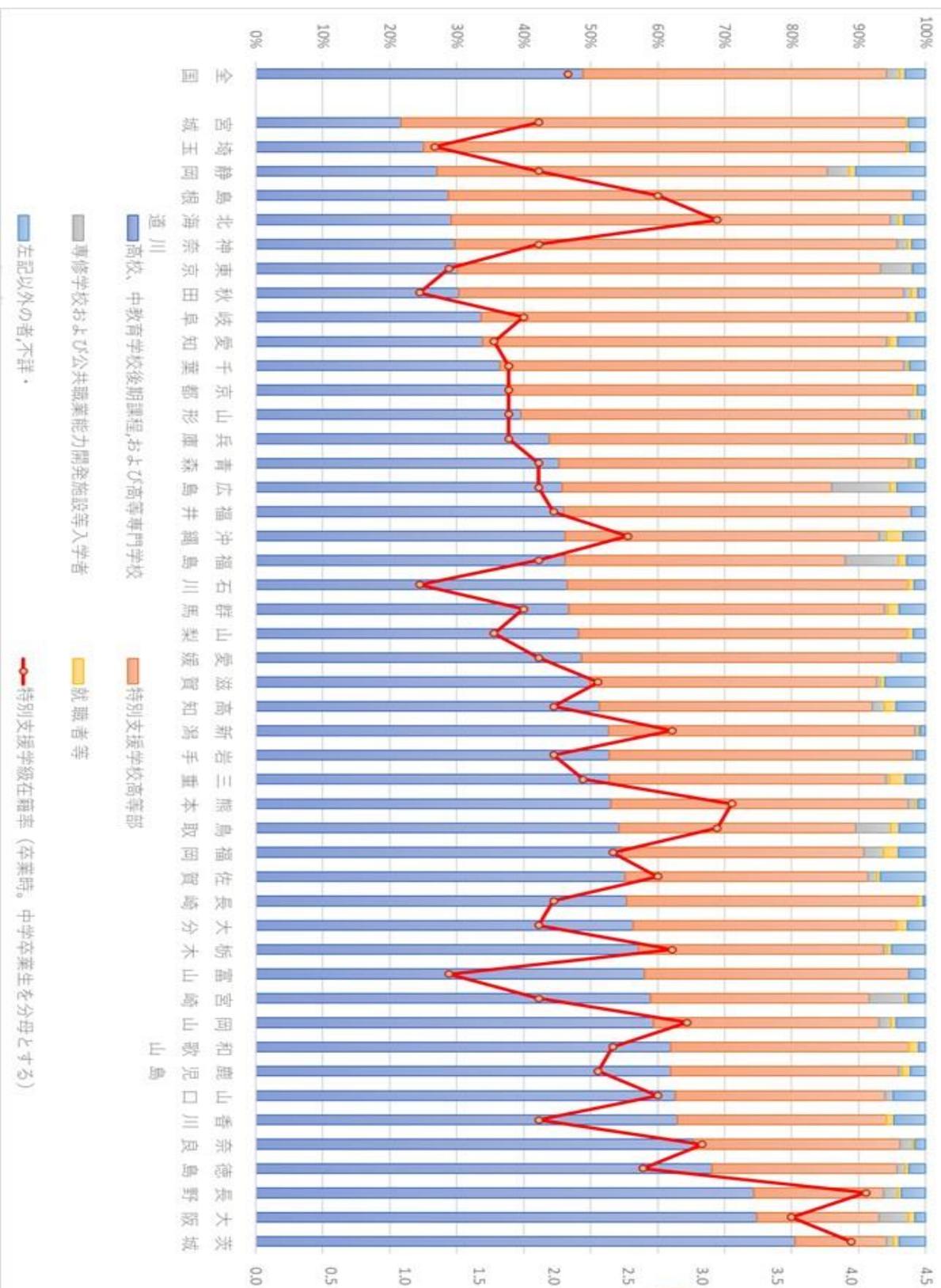
大阪府学校教育審議会「今後の府立高校のあり方等について中間報告」（2021年8月27日）

「中学校等の支援学級に在籍していた生徒のうち、中学校等を卒業後に全日制や通信制の高校に進学する者の数は、大阪府、全国ともに年々増加しており、大阪府においては、この10年で4倍強となっている。一方で、支援学校高等部に進学する者の数は減少傾向にあり、大阪府においては、これらの傾向が全国に比べて顕著で、高校への進学割合は全国平均を28.4ポイント上回っており（図2参照）、知的障がい生徒自立支援コース（以下「自立支援コース」という。）及び共生推進教室以外に進学した生徒数は1,741名となっている（表2参照）」。

○中学校支援学級卒業生の8割が高校等へ？それは大阪だけ？どんな子どもたちなの？

○支援学校高等部への進学者の数は減少傾向というが、本当にそうなのか？

図1：中学校特別支援学級卒業生の進路分布の都道府県間比較
 —特別支援学級卒業生を分母とした場合—



○高校進学者の割合（帯グラフ下部青色）が最も高いのは茨城県で、大阪府は第2位。次いで長野県。大阪固有でも近畿固有でもない。

○高校進学者が過半数を占める府県は23位の高知まで。ほぼ半数。関東以西に広く分布する「全国的」状況。

○特別支援学級在籍率（赤色折れ線）と緩やかに対応。

図2：中学校全卒業者を分母にした場合の特別支援学級卒業者の進路分布（2020年3月卒）
中卒者1,000人中の人数

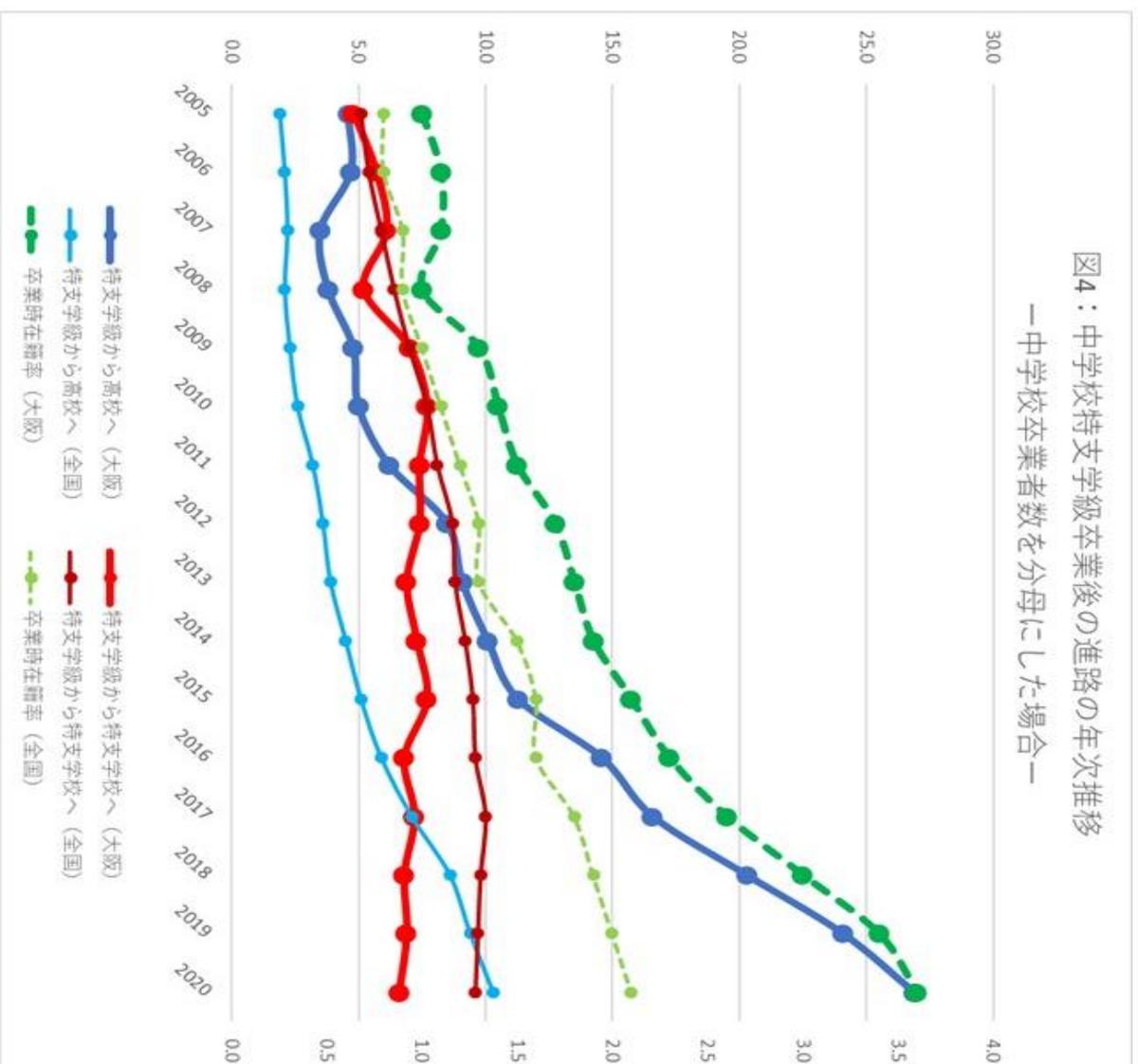


○中学校卒業時点の特別支援学級在籍率（赤色折れ線。中学特別支援学級卒業者を中学校卒業者数で除したものの）の巨大な差異（1.1%から4.1%）。

○高等学校進学者（棒グラフ橙色）は在籍率に緩やかに対応。在籍者が多いほど高校進学者も増加。

○大阪は在籍率第3位（中卒者の3.6%）。

図4：中学校特支学級卒業後の進路の年次推移
—中学校卒業者を分母にした場合—



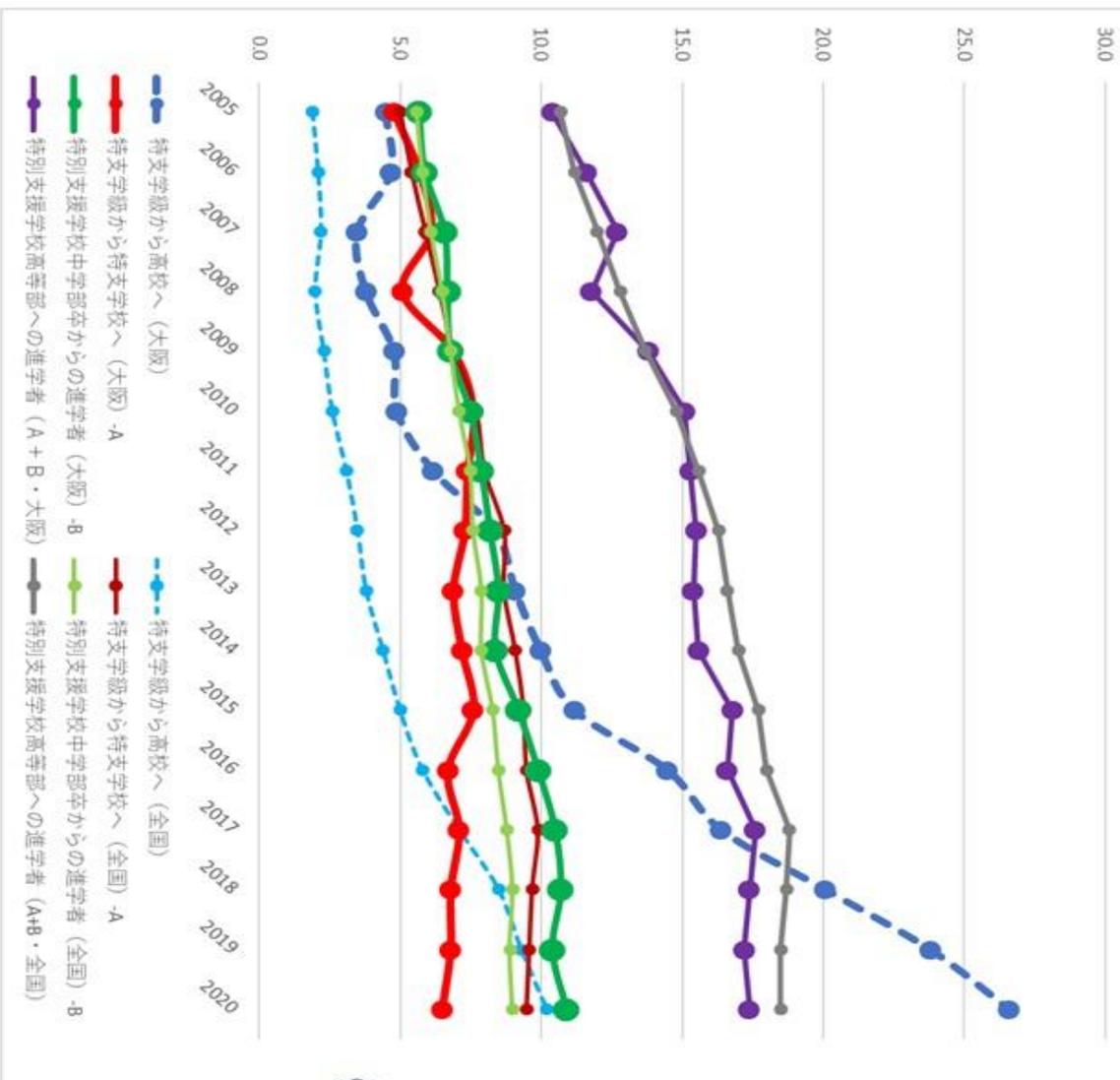
○中学校支援学級卒業生が特別支援学校高等部に進学する割合（赤色および水色）は、2010年頃までは大阪と全国はほぼ同一。その後全国はさらに緩やかに増加するが、大阪はほぼ横ばいで差が開く。大阪の支援学級から高等部への進学率は「横ばい」であり、学教審データ（46.5%から19.7%へ）というような大幅な減少は事実ではない。

○高等学校進学者の割合（青色および水色）は大阪、全国とも増加傾向だが、2012年頃から大阪の増加傾向が強まり全国との間に差が開くようになる。

○高校進学者の推移は、特別支援学級在籍率（中学校卒業時）と重なり合うように推移する。大阪における高校進学者割合の増加は、特別支援学級在籍率の増加の結果である可能性がある。

○なお本図のデータは中学校卒業生数を分母にしたものであり、特別支援学校中学部卒業者は分母に含まれない。特別支援学校への進学者の増減は、特別支援学校中学部在籍・卒業者の増（より早くに特別支援学校に在籍する傾向）に由来する可能性がある。（→次ページ図5へ）

図5：中学校および特別支援学校中学部卒業後の進路
—分母に特支校中学部を含めた場合—



○中学校卒業生および特別支援学校中学部卒業生の合計を分母にして、①中学校特支学級から高校への進学者、②中学校特支学級から特別支援学校高等部への進学者、③特別支援学校中学部を卒業して進学した者、④②と③の合計（≒特別支援学校高等部進学者）の割合を年次的に示した。

○図4で見たように、大阪府における②（特支学級から特別支援学校へ。赤色）の割合は2010年代には横ばいもしくは微減であるが、③（特別支援学校中学部卒業者のうち進学者。緑色）は同時期に明らかな増加傾向を示す。

○その結果、②と③の合計である④（紫色）は全国とほぼ同様の増加傾向を示しており、特別支援学校高等部への進学者に減少傾向は認められない。

○中学校特別支援学級から高等部への進学者の減少は「見かけの減少」であり、実は、より早く（中学部段階）から特別支援学校を選ぶ者が増加した結果とみられる。あえて言えば「分離」は減少したのでなく、より早期化したということになる。