

報告事項 1（意見聴取）

大阪府の支援教育における今後の方向性について

近年、府立支援学校における在籍児童生徒数が増加する一方で、通常の学校にも支援を必要とする児童生徒が数多く在籍し、その数は年々増加傾向にある。

国において「インクルーシブ教育システムの構築」に向けた取組みがすすめられる中、今後、府として、支援教育の環境整備をどのような方向ですすめていくべきか、イタリアのフル・インクルージョンを参考に、コスト試算を含めた検討を行ったので、別紙のとおり報告し、委員会に意見を求める。

平成26年9月19日

大阪府の支援教育における今後の方向性について ～インクルーシブ教育システム構築に関する基本的考え方～

1 はじめに

大阪府ではこれまで、障がいのある児童生徒と障がいのない児童生徒が「ともに学び、ともに育つ」教育を基本として、支援学校、支援学級だけでなく、小・中学校の通常の学級や高校等すべての学校での多様な学びの場を用意すべく取り組んできた。

近年、知的障がいのある児童生徒を中心に、府立支援学校における在籍児童生徒数が年々増加し、学習指導上や学校運営上の課題への対応が必要となったことから、大阪府教育委員会では、平成21年3月に「府立支援学校施設整備基本方針」を策定し、知的障がい支援学校4校と、これに併設する形で、職業学科のある知的障がい高等支援学校3校を新設することとした。

27年4月までにはそのすべてが開校し、現行の整備計画にはひとつの区切りがつくことになるが、依然として、新校の整備規模である300人を超える児童生徒が在籍する府立支援学校が6校あることに加え、今後とも児童生徒数の増加が見込まれることから、さらなる新校の整備を求める声がある。

一方、18年12月の国連における「障害者の権利に関する条約」の採択（日本は26年1月に批准）以降、障害者基本法や学校教育法施行令の改正により、障がいのある児童生徒が地域の学校で学ぶことを選択しやすい方向で環境や条件が整えられるなど、国において「インクルーシブ教育システムの構築」に向けた精力的な動きが見られる。大阪府においても、発達障がいを含め、障がいにより配慮を要する児童生徒が通常の学校で学ぶケースが近年大きく増加している。

また、新たな支援学校の整備には、適地の確保に制約があるうえ、多額の費用が必要であることを考慮すると、今後の支援教育の環境整備としては、地域の小・中学校や高等学校に必要なかつ十分な環境を整え、障がいのある児童生徒を受け入れる方向で府の施策をすすめていくことも、十分に検討に値すると考えられる。

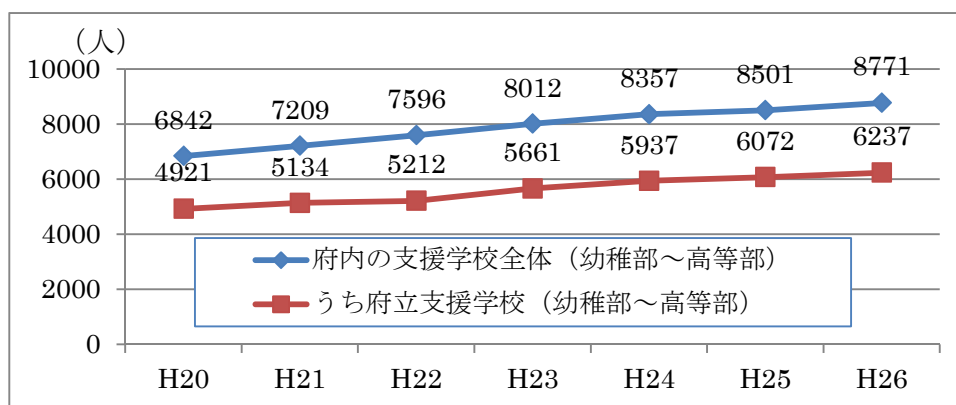
こうした問題意識のもと、中長期的な観点から、今後、府として、障がいの有無にかかわらずすべての子どもが通常の学校で学ぶ“究極の”インクルージョンをめざすべきか否か、府の支援教育の現状と課題を踏まえながら、先進事例として視察したイタリアにおけるフル・インクルージョンを参考に、財政面も含めた検討を行った結果をここに示すものである。

2 大阪府における支援教育の現状と課題

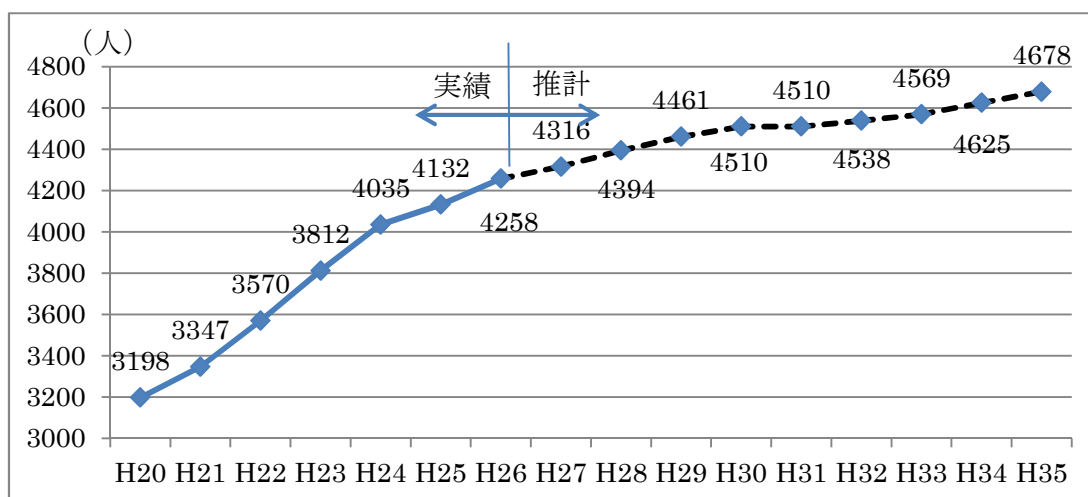
(1) 府立支援学校在籍児童生徒数の増加

- ・ 近年、知的障がいを中心として、府立支援学校における在籍児童生徒数が大きく増加。(平成 20 年度から 25 年度までの 5 年間で約 1,200 人の増)
- ・ 直近ではその伸びが鈍化してはいるが、昨年度行った府立支援学校における知的障がい児童生徒数の推計によれば、以後の 10 年間でさらに 550 人程度の増加見込み。
- ・ 現在進めている「府立支援学校施設整備基本方針」に基づく新校整備等に対応は可能と考えているが、今後の児童生徒数の動向について見極めが必要。

《図 1》 府立支援学校在籍児童生徒数の推移



《図 2》 府立支援学校における知的障がい児童生徒数の実績と今後の見通し

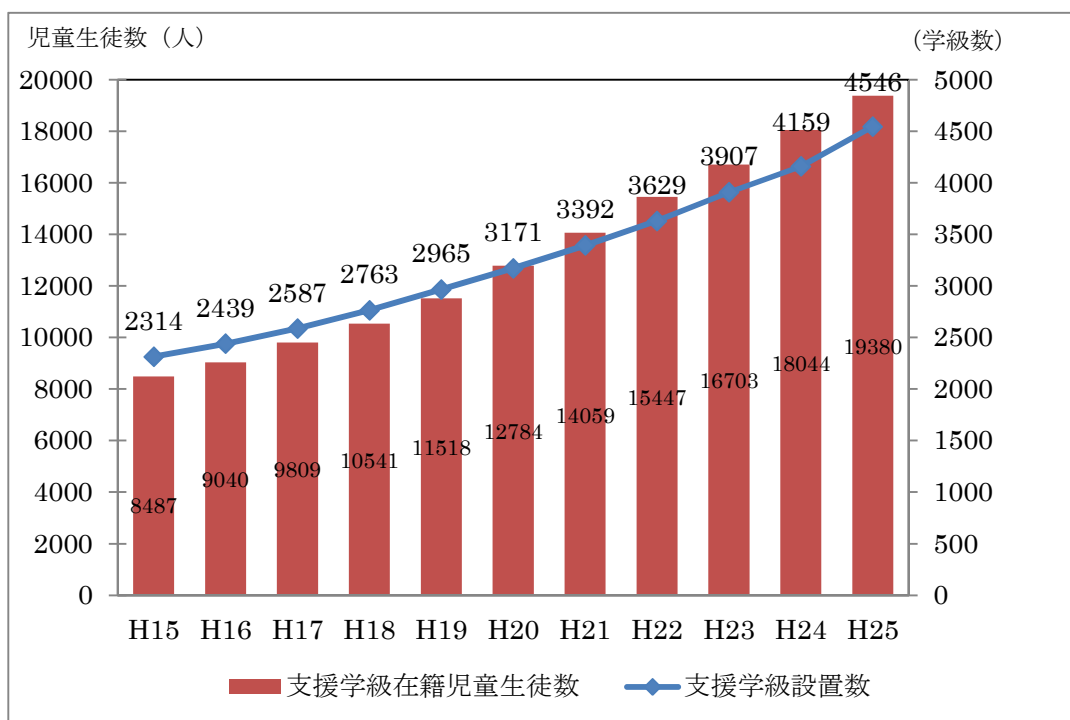


(注) 平成 26 年度までは実績値、27 年度以降は推計値

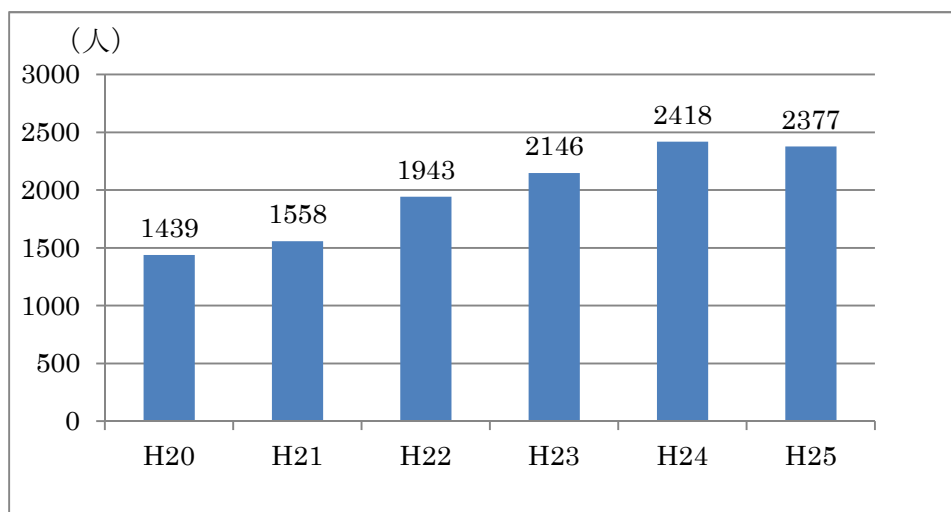
(2) 支援を必要とする児童生徒は通常の学校にも数多く在籍

- ・ 府内の小・中学校の支援学級における在籍児童生徒数は、この5年間（平成20～25年度）で1.5倍、約6,600人の増。学級数も小・中学校あわせて1.4倍に。
- ・ 文部科学省の調査（24年12月公表）によれば、通常の学級にも、学習面または行動面で著しい困難を示す児童生徒が6.5%在籍。
- ・ 府立高校においても、近年、障がいにより配慮を要する生徒が増加しており、現在2,000人以上が在籍。

《図3》 支援学級在籍児童生徒数と支援学級設置数の推移



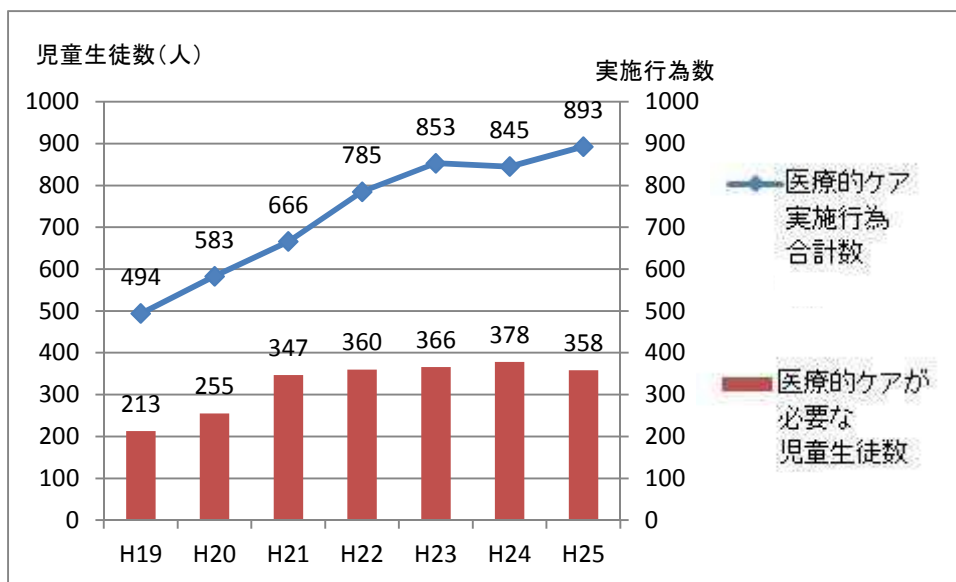
《図4》 府立高校における障がいにより配慮を要する生徒数の推移



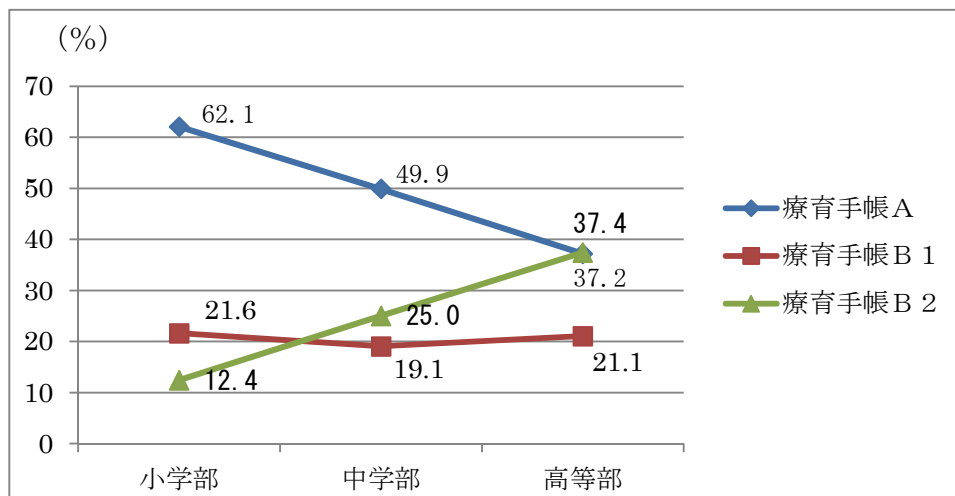
(3) 児童生徒・保護者のニーズの多様化

- ・ 養護教育（現・特別支援教育）の義務制実施（昭和 54 年度）以降、全員就学という理念を背景に、近年、支援学校における障がいの重度化、重複化傾向が著しくなっており、また、医療的ケアを必要とする児童生徒も増加。
- ・ 一方、府立支援学校における療育手帳の取得状況をみると、B 2（軽度）の増加が顕著。支援学校では、学部の進行に伴い、全体に占める B 2 の割合が高くなっている。（小<中<高）
- ・ 中学校の支援学級から支援学校の高等部への進学者数は、近年概ね横ばいで推移（進学率としては低下）する一方で、高等学校に進学する障がいのある生徒が年々増加。

《図 5》府立支援学校における医療的ケアが必要な児童生徒数の推移

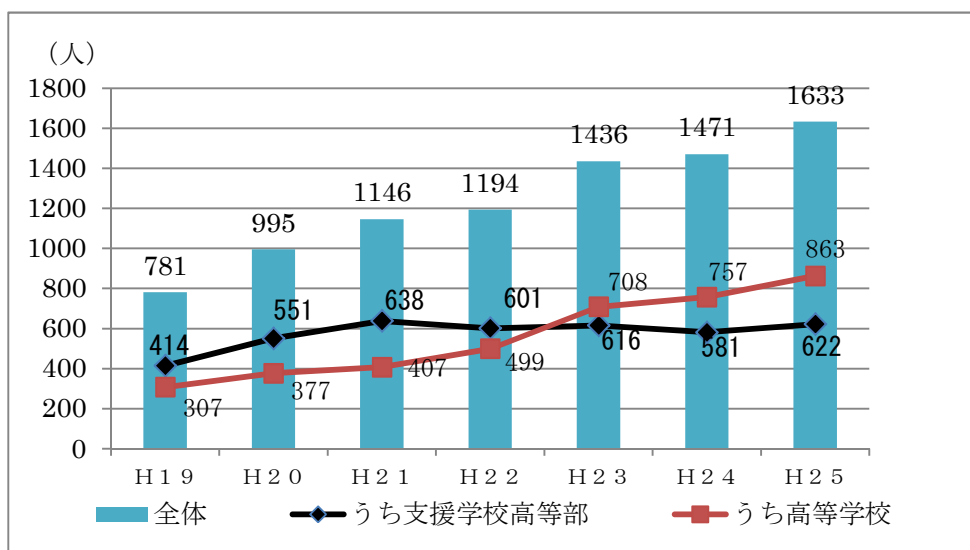


《図 6》府立支援学校における療育手帳の取得率（学部別）



(注) 府立支援学校長会調べ (H25. 9 月)

《図 7》 中学校の支援学級在籍生の進路状況の推移



3 インクルーシブ教育システムの構築・推進に向けた動き

- 平成 18 年 12 月に国連で「障害者の権利に関する条約」が採択され（日本では 26 年 1 月に批准）、それを踏まえた障害者基本法の一部改正を受け、24 年 7 月、中教審分科会が「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」に係る報告書を取りまとめた。

H24.7 中教審分科会報告書（抜粋）

インクルーシブ教育システムにおいては、同じ場で共に学ぶことを追求するとともに、個別の教育的ニーズのある幼児児童生徒に対して、自立と社会参加を見据えて、その時点で教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できる、多様で柔軟な仕組みを整備することが重要である。小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある「多様な学びの場」を用意しておくことが必要である。

- これを踏まえ、文部科学省は、昨年 9 月、学校教育法施行令を一部改正し、「学校教育法第 22 条の 3 に定める就学基準に該当する障害のある子どもは特別支援学校に原則就学」という従来の就学先決定の仕組みから、「障がいの状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見などを踏まえ、総合的な観点から就学先を決定」する仕組みに改められた。
- 支援学校や支援学級の設置、通級による指導など、子ども一人ひとりの学習を保障する観点から連続性のある多様な学びの場の確保のための「基礎的環境整備」とともに、これらをもとに各学校において、障がいのある子どもに対し、その状況に応じて個別に「合理的配慮」を提供することを通じて、インクルーシブ教育システムの構築をめざすことが求められる。

4 これまでの府の取組みと評価

大阪府では、「ともに学び、ともに育つ」教育を基本に、すべての校種で障がいのある子どもたちのニーズに応じた多様な学びの場を用意することをめざし、これまで、全国的に見ても先進的に取り組んできた。

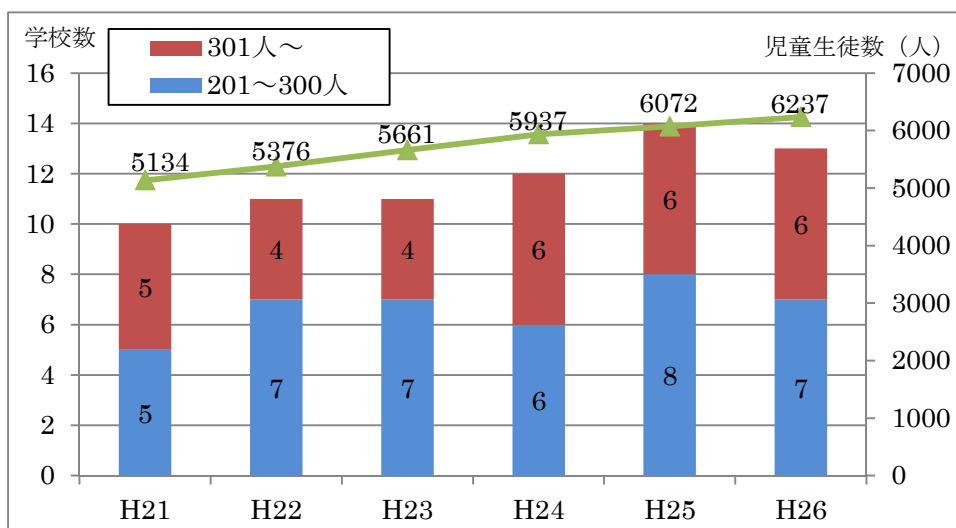
(1) 知的障がい支援学校・職業学科のある知的障がい高等支援学校の整備

- ・ 知的障がい支援学校に在籍する児童生徒数の増加と卒業後の社会的自立を支援するため、「府立支援学校施設整備基本方針」に基づき、閉校した府立高校等の跡地や校舎を活用して、計画的に新校を整備。
- ・ また、新校開校までの対応として各地域に分校を設置し、このうち、交野支援学校四條畷校については、枚方支援学校（仮称）開校後も当面存置。
- ・ しかしながら、依然として、在籍児童生徒数 300 人超のいわゆる「大規模校」が 6 校ある。
- ・ 知的障がい支援学校高等部卒業生の就職率は、全校への職業コース設置による実践的な作業学習、職場実習企業の開拓などの就労支援の取組みにより年々向上してきているが、全国平均を依然下回っている状況。

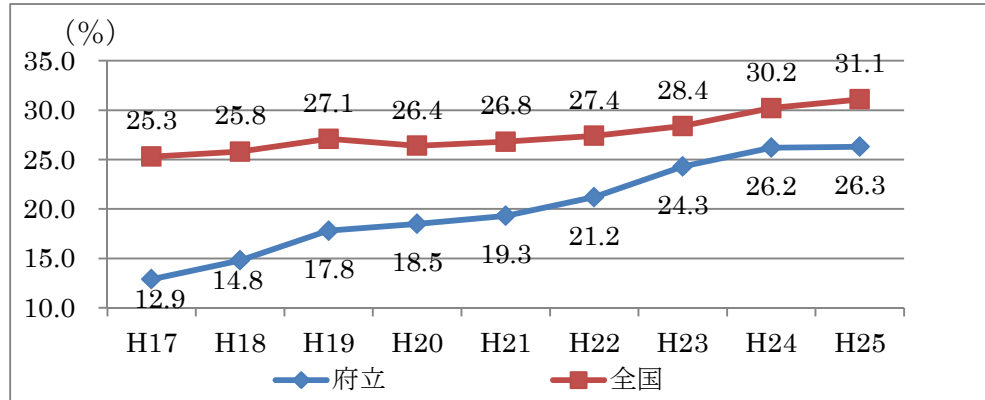
		(建設費)	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">小・中・高等部がある支援学校を整備（4校）</div> <div style="font-size: 2em; margin: 10px 0;">➔</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">職業学科がある高等支援学校を併設（3校）</div>	【豊能・三島地域】	摂津支援学校 とりかい高等支援学校	約 21 億円
	平成 25 年開校		
	【泉北・泉南地域】	泉南支援学校 すながわ高等支援学校	約 22 億円
	平成 26 年開校		
	【北河内地域】	枚方支援学校（仮称） むらの高等支援学校（仮称）	約 40 億円
平成 27 年開校予定			
	【中河内・南河内地域】	西浦支援学校（仮称）	約 30 億円
平成 27 年開校予定			

(注) 北河内地域、中河内・南河内地域は予算ベース

《図 8》府立支援学校在籍児童生徒数と在籍数が 200 人を超える学校数の推移



《図9》府立知的障がい支援学校（共生推進教室を含む）高等部卒業生の就職率の推移

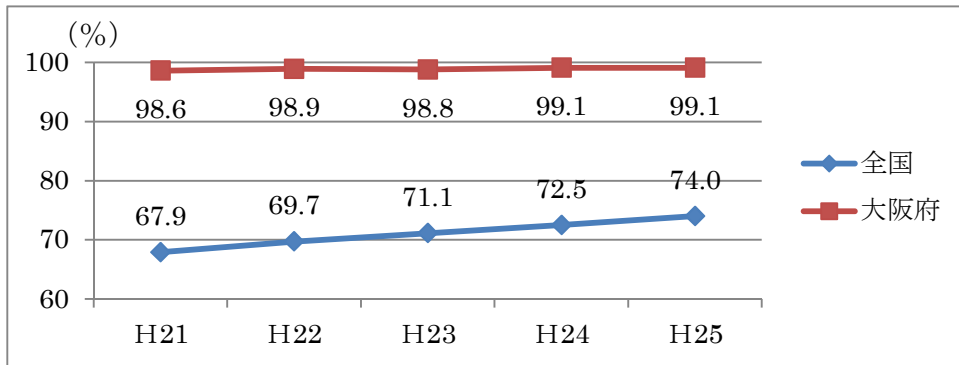


(2) 小・中学校における取組み（支援学級の設置促進等）

ア 支援学級の設置促進

- 大阪府内の小・中学校における支援学級の設置率（平成25年度）は99.1%と全国平均（74.0%）を大きく上回っている。

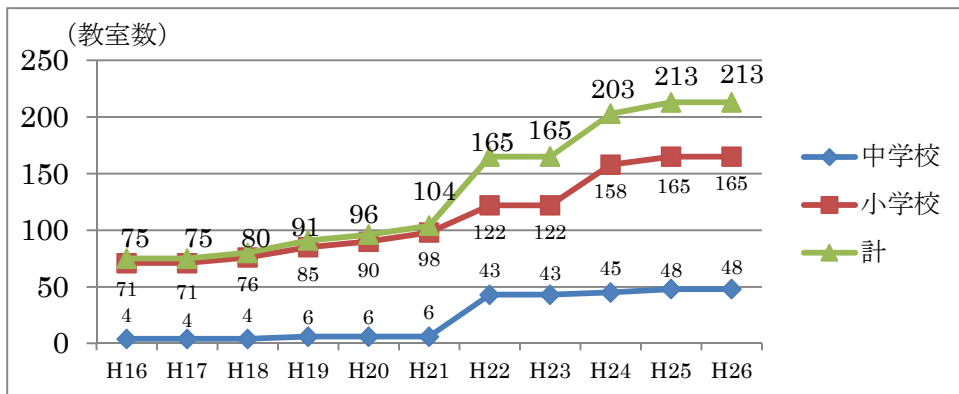
《図10》支援学級設置率の推移



イ 通級指導教室の増設置

- 通常の学級に在籍する発達障がい等のある児童・生徒の指導・支援の充実を図るため通級指導教室の増設置に努めた結果、10年間で教室数が約3倍に。

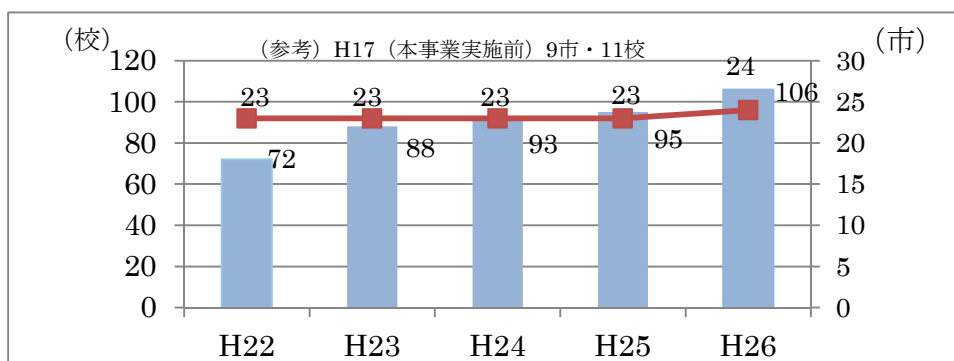
《図11》通級指導教室の設置状況



ウ 医療的ケアが必要な児童生徒への看護師配置の促進

- ・ 医療的ケアの必要な児童生徒が地域の小・中学校で学べる条件整備を促進するため、市町村に対して財政的支援を行う「市町村医療的ケア体制整備推進事業」を平成18年度より実施。
- ・ この結果、看護師を配置する学校が9年間で約10倍に増加したが、当該補助制度を活用する市町村数は、近年、横ばいで推移。

《図12》「市町村医療的ケア体制整備推進事業」による補助を行っている市町村数と同事業により看護師を配置している小・中学校数の推移



(3) 自立支援推進校・共生推進校の整備

- ・ 全国に先駆けて、高等学校における知的障がいのある生徒の学習機会の充実を目的として、平成18年度に自立支援推進校・共生推進校を制度化。その後、「府立高等学校における知的障がいのある生徒の教育環境整備方針」を踏まえ、共生推進校を順次拡大。志願倍率は近年2～3倍で推移。
- ・ 27年度に共生推進校を新たに2校設置することで、「大阪府教育振興基本計画」に掲げた取組みに区切りがつくが、これまでの成果や課題の検証が必要。

《表1》自立支援推進校・共生推進校の推移

設置年度	自立支援コース設置校	共生推進教室設置校	高等支援 (本校)
H18	柴島、阿武野、西成、松原、園芸、枚方なぎさ、八尾翠翔、堺東、貝塚	枚岡樟風	たまがわ
H22		千里青雲、芦間、久米田	
H25		北摂つばさ	とりかい
H26		信太	すながわ
H27		緑風冠、金剛 (予定)	むらの (仮称)
計	9校	8校	4校

注：自立支援推進校には、別途、大阪市立の2校（桜宮、東淀工業）がある。

《表2》募集人員の推移（大阪市立を除く）

単位：人

	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
自立支援推進校	23	23	23	27	27	27	27	27	27
共生推進校	2	2	2	3	12	12	12	15	18
計	25	25	25	30	39	39	39	42	45

5 イタリアにおけるフル・インクルージョンについて

～ミラノ視察（平成26年5月8～10日）から得られたこと～

イタリアでは、障がいのある子どもが通常の学校でともに学んでいる。

これを実現するために、少人数による学級編制に加え、支援教師の配置などきめ細やかな支援体制がとられているとともに、地域保健機構（ASL）との役割分担など、法律の整備等を通じて、学校が教育に専念できる仕組みや環境が整えられている。

（1）イタリアの教育制度

1977年に支援学校が廃止され、現在は支援学校や支援学級は存在しない。

・幼稚園	3年		
・小学校	5年（6～10歳）	↓	義務教育10年間 （小1～高2）
・中学校	3年（11～13歳）		
・高校	5年（14～18歳）		

（2）特徴

ア 少人数学級

《スカルパ小学校》

- ・1クラス 20人（うち障がいのある児童は3人まで）
障がいのある子どもがいないクラスは23～25人

《ヴィヴァイオ中学校》

- ・1クラス 25人（うち障がいのある生徒5人）

《マルコン高校》

- ・1クラス 22～26人 障がいのある生徒がいる場合は25人以下

イ 支援体制（スカルパ小学校の場合）

- ・学級担任：学級全体を担当する教員として1クラス2人の配置。
- ・支援教師：障がいのある児童の人数に応じ、1クラス1～2人の配置。
- ・支援員：障がいのある児童の介助を行う職員として配置。

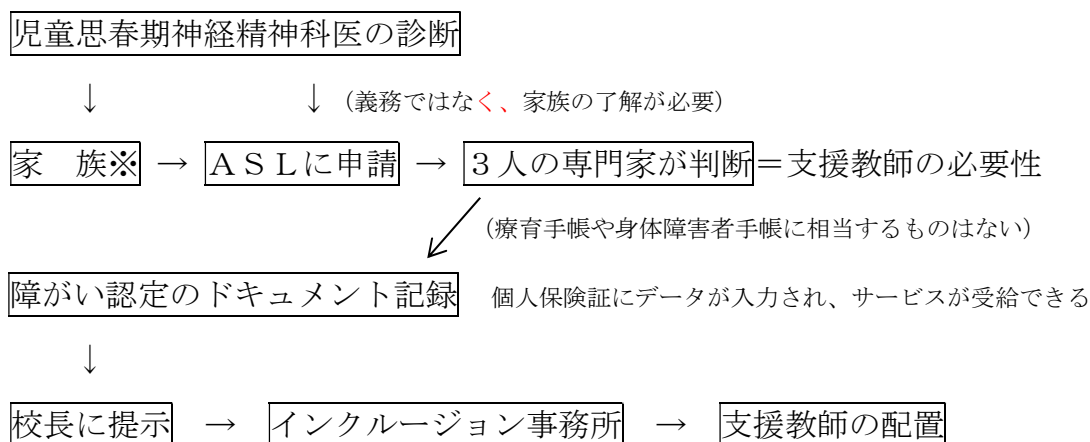
ウ 地域保健機構（ASL）との役割分担

ASLは、医療・保健・福祉の機能を一元的に担う機関で、障がいの認定、機能診断（D.F）、動態-機能プロフィール（P.D.F）、個別教育計画（P.E.I）の作成・更新にあたって重要な役割を担っている。

- ・障がいを認定する委員会のメンバー

児童思春期神経精神科医、臨床心理士、福祉担当ケアマネージャー各1人
子どもの状況を確認のうえ、最初に診断した医師の意見や保護者の意見も参考にする。

・障がい認定の流れ



・学校とASLの連携

ASL提携病院の医師が機能診断書を作成。
役割分担により、教育は学校が責任を持って行う。

・プログラム協定

連携に実効性を持たせるため、ASL、学校等の業務分担やコスト分担についてプログラム協定を締結。

(3) イタリアのフル・インクルージョンの課題と評価

《確認できた課題》

- ・病弱の子どもについては、入院日数 60 日以上に対応（国の学習保障の規定）しており、60 日未満の入院の場合は教育権が保障されていないと思われる。
- ・国立・国営で医師、看護師のいる特別支援学校類似施設がミラノ県に 2 箇所ある（ロンバルディア州には 10 箇所）。
- ・高校での障がいのある生徒の受け入れ体制は不十分。
- ・膨大な人員を配置しており巨額の財政負担と推測されるが、それでもなお支援教師が足りず、一般教師がその代替を担っている（10%程度）のが実情。
- ・一般教師は、障がいのある子どもへの理解が不十分な場合も多く、支援教師が障がいのある子どもと一般教師とのつなぎ役になる必要がある。
- ・フル・インクルージョンは、クラス全体の授業の進度に影響があるという意見もあり、障がいのある生徒・ない生徒双方のニーズを満たすことは難しい。

《「イタリア方式」を導入した場合の影響（超概算）》

- ◆ 必要教員数：（現行） 約 5.6 万人 ⇒ （イタリア方式） 約 10.0 万人
- ◆ 学級数：（現行） 約 2.4 万学級（注） ⇒ （イタリア方式） 約 4.4 万学級
（注） 通常の学校における学級数のみ。（支援学校に係るものを含まない）
- ◆ 所要人件費：（現行） 約 4,450 億円 ⇒ （イタリア方式） 約 7,890 億円

※ 支援学校の廃止による運営コストの減は年間 25 億円程度と見込まれる。

【試算の前提条件】

- ・ 1 学級の定員を 20 人とする。
- ・ 通常学級 1 学級に 2 人の教員を、支援学級・通級指導教室在籍生 3 人につき 1 人の支援教師を配置。
- ・ 障がいの程度が重度の児童生徒（重複障がい、訪問籍の生徒を重度とみなす）は 1 学級に 1 人のみ。
- ・ 児童生徒数は H25.5.1 現在（私立学校を含まない）、教員の給与単価（年額）は H26 当初予算要求時のものを採用。

《視察結果を踏まえた評価》

実際に現地で見聞した結果、「イタリア方式」のフル・インクルージョンは、子どもたち同士が障がいの有無を意識することなく、各学校が自然な学びの場となっているという印象を受けた。また、各学校においては、専門性の高い支援教師が配置されており、日本と比べると、より充実した教員配置がなされている。「ともに学ぶ」ことが前提であり、障がいのある子どもが戸惑うことなく授業を受けられる雰囲気は、日本も学ぶべき部分である。

一方、地域保健機構（ASL）を中心とした仕組みは、学校と ASL が連携することで、教育と福祉の役割分担を明確にし、学校が教育課題に集中できる環境を構築している。日本の学校が、教育のみならず、関係する様々な分野を含めた対応を求められている現状とは対照的である。

しかしながら、現地関係者には、フル・インクルージョンはクラス全体の授業の進度に影響があるという否定的な意見もあるように、

- すべての人が必ずしも完全に納得して受け入れているわけではないこと
 - 法律や理念が現場で十分に生かされているとはいえない現状が窺えること
- に加え、

- ① 巨額の財政負担
- ② 受け皿となるハードの不足（学級増への対応）
- ③ 大幅に増員が必要となる教員の数・質の確保
- ④ 医療や福祉の面で学校を支える枠組みづくり（学校が教育に専念できる環境）など課題が多い。

6 今後、府が進むべき方向性

- 障がいの有無にかかわらず子どもたちが自然に交流するなど、イタリアの教育環境に学ぶべき点は多いが、仮に「イタリア方式」を導入した場合、現状に比べて極めて巨額の財政負担が必要となるうえ、支援教育としての実効性、保護者のニーズへの対応や満足度という点で課題があることが視察を通じて浮き彫りとなった。
- そこで、府における「インクルーシブ教育システム」の構築は、支援学校、支援学級を含む、連続性のある多様な学びの場の提供を通じた「ともに学び、ともに育つ」教育の推進により実現をめざす。
- 個々の障がいの状況や教育的ニーズをカバーできるよう、府として、実効性や費用対効果を見極めながら、児童生徒や保護者に幅広い選択肢を用意する方向で取り組む。
- 今後、自立支援コース・共生推進教室をはじめ、これまでの施策の成果をしっかりと検証し、支援学校、支援学級だけでなく、通常の学校における環境づくりなど、多様な学びの場の“ベストミックス”を模索するとともに、これらがこれまで以上に相互交流を深めることなどを通じて、全体として一体感のある「大阪版インクルージョン」を追求していく。

- ・ 「イタリア方式」をそのまま導入するには、通常学級の小規模化や支援教師の配置により、人件費だけで現状より3,400億円以上も多くの費用がかかり、また、教育以外の専門分野との連携・協力体制の強化といった対応も必要である。
- ・ 府としては、学びの場が比較的画一的であり、かつ、関係者の中には否定的意見もある「イタリア方式」のフル・インクルージョンより、障がいのある子どもや保護者がそれぞれの実情やニーズに応じて選択できる「連続性のある多様な学びの場」を用意することで「インクルーシブ教育システム」の構築をめざす。
- ・ その実現に向けて、これまですすめてきた「ともに学び、ともに育つ」教育をより一層推進していくこととし、支援学校、府立高校に設置している自立支援コース・共生推進教室、小・中学校の支援学級や通級指導教室、通常の学校など、それぞれの学びの場における受入れ環境のさらなる充実に努力する。
- ・ また、それとあわせて、子どもたちが障がいの有無を意識することなく学び合えるよう、多様な学びの場が相互に交流を深める機会を増やすことや、障がいのある子どもたちが校種を問わず安心して学べるよう、教員の専門性をより一層向上させることも重要である。
- ・ こうしたことから、今後、児童生徒や保護者のニーズを踏まえ、また、社会情勢に的確に対応することを基本として、これまでの取組みの成果や課題について十分な検証を行うとともに、児童生徒数の動向や費用対効果に留意しつつ、多様な学びの場の“ベストミックス”による「大阪版インクルージョン」を通じて、支援教育のよりよい環境づくりに取り組む。