

山梨県の知的障害児の就学動向について

－ 教育統計情報の分析から －

A Recent Trend of School Attendance of children
with Intellectual Disability in Yamanashi :
An Analysis on Statistics on Education

古 屋 義 博

Yoshihiro FURUYA

山梨県の知的障害児の就学動向について

— 教育統計情報の分析から —

A Recent Trend of School Attendance of children with Intellectual Disability in Yamanashi : An Analysis on Statistics on Education

古屋 義博

Yoshihiro FURUYA

I. 学校教育法施行令改正の経緯

小学校や中学校などへの子どもの就学に関する事務は、学校教育法施行令(昭和28年10月31日政令第340号)に示されている。障害のある子どもの就学事務に関するこれまでの主な改正は1962(昭和37)年と2002(平成14)年、2013(平成25)年に行われた。それらについて概観する。

1. 1962(昭和37)年改正：「就学基準」が新設される。

特別支援学校(旧、盲学校・聾学校・養護学校)に就学する子どもの障害の程度を示す、いわゆる「就学基準(現在の「学校教育法施行令第22条の3の表」)」が1962(昭和37)年改正で定められた。文部省(1978)はこのことについて次のように説明している(※すべて原文ママ。以下同様)。

昭和三十六年十月、学校教育法の一部が改正され、新たに第七十一条の二に、盲・聾・養護学校において教育すべき盲者、聾者、精神薄弱者、肢体不自由者及び病弱者の心身の故障の程度を政令で定めることが規定され、第七十五条第一項に規定する特殊学級の対象となる児童生徒が一部改められ、精神薄弱者、肢体不自由者、身体虚弱者、弱視者、難聴者及びその他心身に故障のある者で特殊学級において教育を行うことが適当なもの、となった。したがって、性格異常者、盲者、聾者、言語不自由者、その他の不具者という規定は除かれた。

次いで、昭和三十七年三月、学校教育法施行令の一部が改正され、学校教育法第七十一条の二の規定に基づき、新たに同法施行令第二十二條の二に、盲者、聾者、精神薄弱者、肢体不自由者及び病弱者の区分に従い、盲・聾・養護学校において教育すべき者の心身の故障の程度が定められた。これらの法令改正に伴い、同二十八年六月の文部事務次官通達「教育上特別な取扱を要する児童生徒の判別基準について」は失効することとなった。(※下線は筆者。以下同様。)

参考まで、本研究のテーマである知的障害について、下線部の「心身の故障の程度(現、障害の程度)」を現行(2002(平成14)年改正令)のものとあわせて以下に示す。

1962(昭和37)年改正令

- 一 精神発育の遅滞の程度が中度以上のもの
- 二 精神発育の遅滞の程度が軽度のもののうち、社会的適応性が特に乏しいもの

2002(平成14)年改正令

- 一 知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通が困難で日常生活を営むのに頻繁に援助を必要とする程度のもの
- 二 知的発達の遅滞の程度が前号に掲げる程度に達しないもののうち、社会生活への適応が著しく困難なもの

2. 2002(平成14)年改正：「就学基準」と障害のある子どもの就学先決定の仕方が見直される。

1979(昭和54)年に養護学校教育の義務制が施行された。その時期とほぼ同じくする1980(昭和55)年に、世界保健機関(WHO: World Health Organization)が、障害について説明するための概念モデルとして国際障害分類(I C I D H : (International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps)を公表した。Disease or Disorder(疾患・変調)、Impairment(機能・形態障害)、Disability(能力障害)、Handicap(社会的不利)で知られる概念モデルである。ただ、この概念モデルには当初から様々な批判(例えば、上田、2005)があり、間もなく改訂作業が進められた。そして、2001(平成13)年に、国際生活機能分類(I C F : International Classification of Functioning, Disability and Health)として改称・改訂がなされた。主な改訂は、これまでの医学モデル的な発想に、社会モデル的な発想、つまり背景因子(環境や個人の様々な属性)を加味した上で、その人の障害(健康状態)を説明するというものである。国際障害分類(I C I D H)改訂、すなわち障害(健康状態)の概念モデルの変更に伴い、2002(平成14)年に「就学基準」が改正(前掲の新旧条文参照)されることになった。

また、この政令改正前は、就学基準に該当する子どもは、盲学校・聾学校・養護学校(現、特別支援学校)に就学することを制度上、前提にしていた。しかし、この2002(平成14)年改正に伴い、この前提そのものが見直され、「認定就学者(視覚障害者等のうち、市町村の教育委員会が、その者の障害の状態に照らして、当該市町村の設置する小学校又は中学校において適切な教育を受けることができる特別の事情があると認める者：平成14年改正の第5条第2項)」として例外的に小・中学校への就学も制度として可能になった。ただし、就学基準に該当する子どもの就学先は、盲学校・聾学校・養護学校(現、特別支援学校)という原則には変更はなかった。

3. 2013(平成25)年改正：「就学基準」に該当してもすべての子どもが小・中学校に原則、就学する。

2006(平成18)年12月13日に国連総会で、障害者権利条約(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)が採択された。その第24条(教育)に次のような記述がある。

- 1 締約国は、教育についての障害者の権利を認める。締約国は、この権利を差別なしに、かつ、機会の均等を基礎として実現するため、障害者を包容するあらゆる段階の教育制度及び生涯学習を確保する。当該教育制度及び生涯学習は、次のことを目的とする。
 - (a) ～ (c)…略…
- 2 締約国は、1の権利の実現に当たり、次のことを確保する。
 - (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。…以下、略…

この条文によれば、障害のある子どもの就学は原則、「自己の生活する地域社会」で「必要とされる合理的配慮が提供され」、「質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができる」ことになる。条約の批准(2014(平成26)年1月20日)に向けての国内法の整備の一環として、学校教育法施行令改正が2013(平成25)年に行われた。主な改正は第5条の見直しであった。

平成14年改正令(廃止)

認定就学者(視覚障害者等のうち、市町村の教育委員会が、その者の障害の状態に照らして、当該市町村の設置する小学校又は中学校において適切な教育を受けることができる特別の事情があると認める者)(第5条第2項)

平成25年改正令(現行)

認定特別支援学校就学者(視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者(身体虚弱者を含む。))で、その障害が、第二十二条の三の表に規定する程度のもの(以下「視覚障害者等」という。)のうち、当該市町村の教育委員会が、その者の障害の状態、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制の整備の状況その他の事情を勘案して、その住所の存する都道府県の設置する特別支援学校に就学させることが適当であると認める者

この改正によって、「就学基準」に該当する子どもの就学先決定の原則と例外とが制度上、逆転した。2002(平成14)年改正令の場合は、「就学基準」に該当する子どもが小・中学校に就学することを市町村教育委員会が様々な事情を勘案した上で、小・中学校への「就学者」とすることが妥当と「認定」とするという意味(法令上、「認定就学者」という呼称)であり、小・中学校への就学はあくまでも「例外」であった。一方、2013(平成25)年改正令の場合は、就学基準に該当する子どもを、様々な事情を勘案した上で、「特別支援学校」への「就学者」とすることが妥当と「認定」とするという意味(法令上、「認定特別支援学校就学者」という呼称)であり、特別支援学校への就学が「例外」となる。これによって制度上、例えば身体障害者手帳や療育手帳などで認定されるような明確な障害の有無にかかわらず、すべての子どもが「自己の生活する地域社会」で「必要とされる合理的配慮が提供され」、「質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができる」という障害者権利条約と整合性が図られた。

II. 学校教育法施行令改正の経緯から想定される障害のある子どもの就学動向

就学基準を明確にして盲学校・聾学校・養護学校(現、特別支援学校)への就学者の適正化を図った1962(昭和37)年改正令、ICFに加えられた社会モデル的な発想を加味しながら例外として障害のある子どもを小・中学校に就学させることを可能にした2002(平成14)年改正令、障害のある子どもの就学先を原則小・中学校とするが特別支援学校への就学を例外と認めていくとした2013(平成25)年改正令、というこれまでの学校教育法施行令改正の経緯を国際的な動向を含めて表1にまとめる。

学校教育法施行令改正の経緯から障害のある子どもの就学動向はどのように推計できるのか。実際の統計情報とは無関係に、理論的に在籍者数の推移を推計すれば、図1に示すようなイメージ図になる。

2002(平成14)年改正で、就学基準に該当する子どもの一部が、「例外(認定就学者)」として、特別支援学校ではなく、小・中学校(主に特殊学級(現、特別支援学級))に在籍することになり、特別支援学校在籍者は微減、小・中学校の特殊学級在籍者は微増する。

2013(平成25)年改正で、特別支援学校への就学は「例外」となったので、特別支援学校在籍者(つまり認定特別支援学校就学者)は減少し、小・中学校への就学者は増加する。また、小・中学校内では、これまで特別支援学級に在籍していたような障害の程度の子どもの合理的配慮の提供を受けて通常の学級に在籍することになるので、結果的には小・中学校特別支援学級在籍者数は、増加要因が減少要因で相殺さ

れ, 変化なしとなる。

表 1 学校教育法施行令改正を節目とした障害のある子どもの就学制度の変遷

	「就学基準」に該当する子どもの就学先		○国際的な主な動向 (以下, 左寄せ) ●国内の主な動向 (以下, 右寄せ)
昭和37年3月	【第1段階】 盲学校・聾学校・養護学校		○昭和50年 障害者権利宣言採択 ●昭和54年 養護学校義務制施行 ○昭和55年 国際障害分類採択 ●平成 5年 通級による指導開始 ○平成13年 国際生活機能分類採択
平成14年9月	【原則】 盲・聾・養護学校 平成19年～特別支援学校	【例外】 小学校 認定就学者	○平成18年 障害者権利条約採択 ●平成19年 特別支援教育開始
平成25年9月	【例外】 特別支援学校 認定特別支援学校就学者	【原則】 小学校	●平成25年 障害者差別解消法制定 ●平成26年 障害者権利条約批准 ●平成28年 障害者差別解消法施行

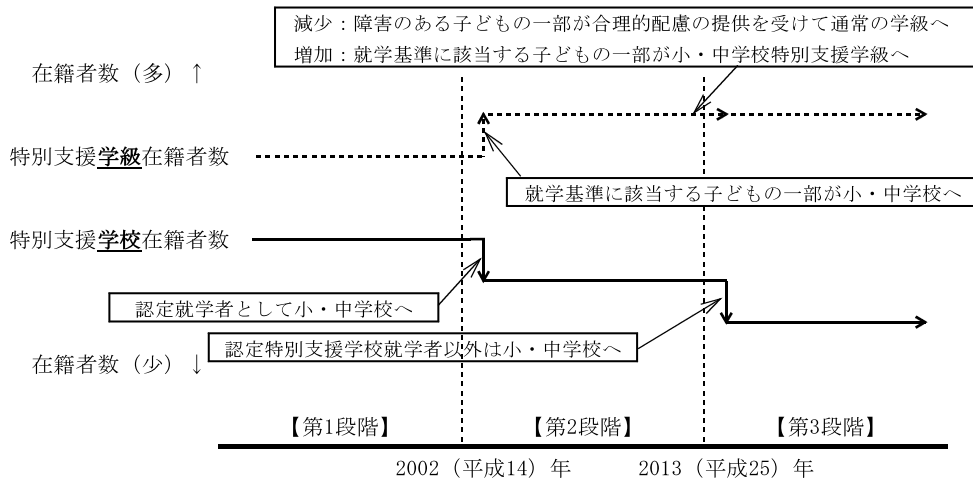


図 1 政令改正を踏まえた特別支援学級と特別支援学校の在籍者数の理論的な推移 (推計)

Ⅲ. 山梨県の特別支援学校(知的障害)と知的障害特別支援学級の在籍者数の推移(現状)

以上, 学校教育法施行令改正の経緯とそれを踏まえた小・中学校(通常の学級と特別支援学級)と特別支援学校の在籍者の推移を理論的に推計した。

次に, 在籍者が最も多く, 年度ごとの在籍者の変動による影響を受けにくい知的障害, かつ筆者の所属する大学が設置され, 筆者自身が諸状況を比較的把握できている山梨県の小学校および小学部を例にして実際の在籍者数の推移について検討を行う。検討を行うための情報は, 文部科学省発行の『学校基本調査』と, 山梨県教育委員会発行の『山梨の特別支援教育: データ編』で一般に公開されている統計情報を使用する。以下, 各情報の取得先と取得年月日を記す。

○文部科学省発行『学校基本調査』

http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm (2016/02/24取得)

○山梨県教育委員会発行『山梨の特別支援教育: データ編』

<http://www.pref.yamanashi.jp/gakkosui/tokubetsushien/documents/h27detahen.pdf> (2016/02/24取得)

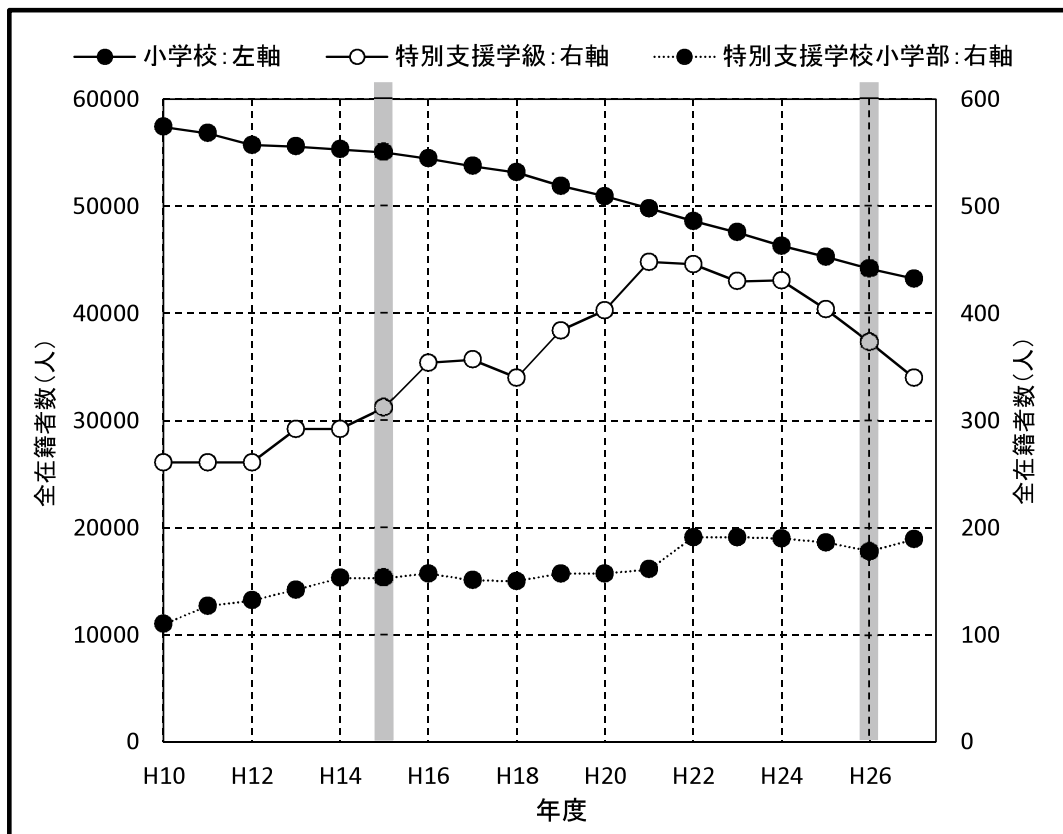


図2 特別支援学校(知的障害)小学部と小学校知的障害特別支援学級の在籍者数の推移

山梨県内の知的障害を対象にするすべての特別支援学校小学部(肢体不自由も対象にするいわゆる知肢併置型の特別支援学校を含む)の全在籍者数と、小学校の全在籍者数と知的障害特別支援学級の全在籍者数の推移を図2に、1998(平成10)年度の在籍者数を100とする指数を図3に示す。

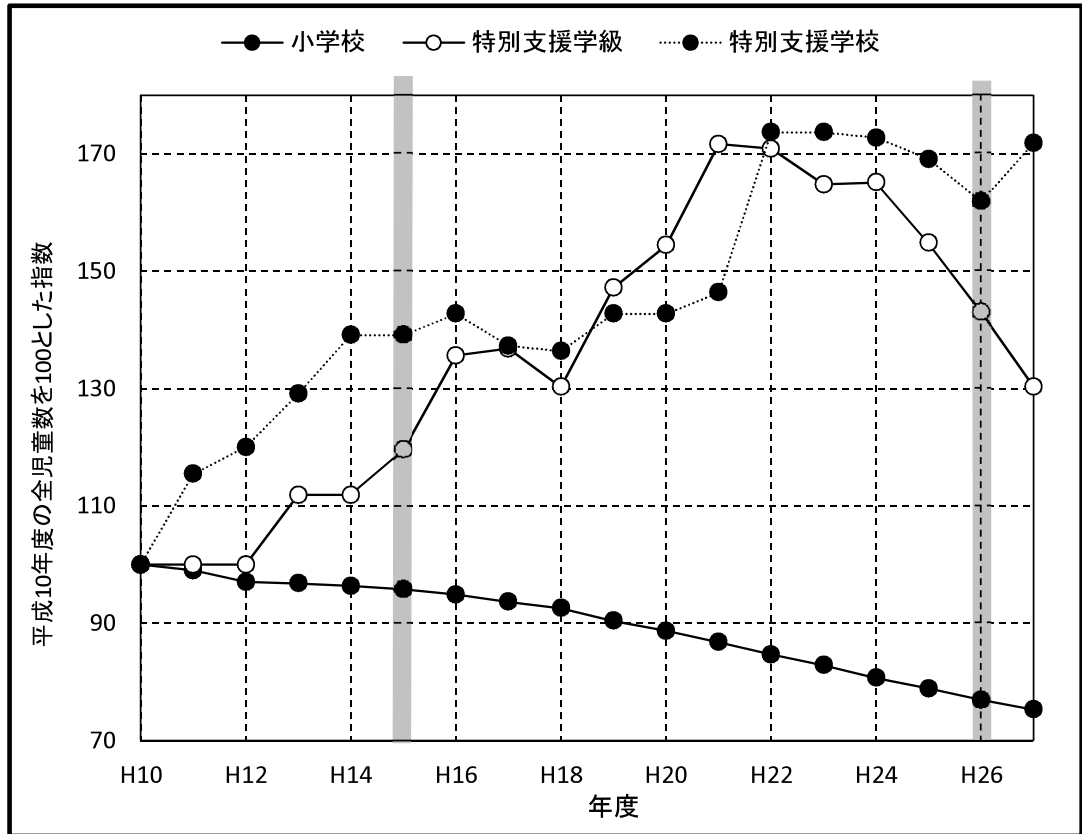


図3 1998(平成10)年度の在籍者数を100とする指数の推移

1. 2002(平成14)年前後：第1段階から第2段階への統計から

2002(平成14)年頃にかけて、特別支援学級在籍者数も特別支援学校在籍者数も増加傾向を示していた。2002(平成14)年頃以降、特別支援学校在籍者数の増加傾向はいったん落ち着き、一方で、例外的な年(2006(平成18)年)があるものの、特別支援学級在籍者数は2009(平成21)年にかけて急増する。知的障害の発生率や障害の程度は、このような短い期間に大きく変化することはないはずである。よって、2003(平成15)年から2009(平成21)年の7年については、政令改正を踏まえた理論上の推計に近い状況になったといえる。すなわち、旧来であれば、特別支援学校に在籍したであろう子ども、すなわち認定就学者または市町村教育委員会が認定せずとも障害の比較的重度の子どものが地域の小学校(特別支援学級)に在籍することが増えたと考えられる。よって、この時期について、障害が比較的重度の子どものが在籍することになった小学校や担任教員、あるいは市町村教育委員会が様々な工夫をこらしたと考えられる。

2009(平成21)年から2010(平成22)年にかけてこれまでの傾向に大きな変化が生じている。2002(平成

14)年以降に入学した子どもが卒業していく時期にも重なっているが、小学校(特別支援学級)在籍者数が急激に減少する一方、特別支援学校在籍者数が2009(平成21)年から2010(平成22)年にかけて急増して高止まり傾向が続く。数年前(2003(平成15)年から2009(平成21)年)までは小学校(特別支援学級)に在籍していた障害の程度の子どもが、特別支援学級ではなく特別支援学校在籍するようになったと考えられる。

2. 2013(平成25)年前後：第2段階から第3段階への統計から

政令改正を踏まえた理論上の推計では、特別支援学級在籍者数は変化がなく、特別支援学級在籍者数は減少した。しかし、実際は、推計とは異なる統計になっている。小学校(特別支援学級)に在籍するはずの多くの子どもが特別支援学校在籍するようになったと考えられる。繰り返すが、このような短い期間に知的障害の発生率や障害の程度は大きく変化していないはずである。つまり、学校教育法施行令第22条の3の表の「知的障害」1号規定に該当する知的障害のある子どもの在籍者数はそのまま変化がなく、一方、1号規定には当てはまらない2号規定である軽度の知的障害の子どもが多く在籍するようになったとしか考えられない。これによって特別支援学校(知的障害)在籍者の障害の程度の差がこの期間(2010(平成22)年以降)に広がったと考えられる。

III. まとめ

以上、特別支援学級と特別支援学校の在籍者数の推移について、政令改正を踏まえた理論上の推計と実際との統計を比較検討した。

2002(平成14)年前後、本論でいう第1段階から第2段階にかけて、比較的軽度の障害のある子どもも地域の小・中学校に認定就学者として就学することが可能になったが、その小・中学校を管理する市町村教育委員会による教育的な基盤の整備が不十分であったとの指摘(藤川・古屋, 2002)があった。その反動か、2010(平成22)年を境に、特別支援学校在籍者が急増した。その急増が結果として特別支援学校(知的障害)在籍者の障害の程度の差を拡大させたと考えられる。学校教育法施行令第22条の3の表の「知的障害」1号規定には該当しない、場合によっては、2号規定「知的発達の遅滞の程度が前号に掲げる程度に達しないもののうち、社会生活への適応が著しく困難なもの」の「知的発達の遅滞」が明確に認められない子どもの在籍も指摘されている。例えば、全国特別支援学校知的障害教育長会(2015)の調査(対象は、同会加盟校：本校 616校、分校 75校、分教室 68校)の結果、「発達障害等の在籍状況について、小学部から高等部までの41,697人41.3%に発達障害等があり、そのうち知的障害のある自閉症が最も多く37,804人37.5%である。」と指摘している。すなわち、知的障害のない発達障害等は3.8% (=41.3% - 37.5%)ということである。あるいは「療育手帳なし」は小・中学部、高等部合計で「4.8%」との結果を公表している。また例えば、熊地・清水・武田(2011)や熊地・佐藤・斎藤・武田(2012)は、特別支援学校(知的障害)在籍者の中に知的障害のない子どもが在籍しているということを前提にした調査を行い、知的障害児教育の現代的な諸課題を整理している。

これらの指摘、あるいは本論で検討した政令改正を踏まえた理論上の推計と実際の統計とを比較検討した結果のとおり、近年、特別支援学校(知的障害)在籍者の障害の程度には大きな変化が生じていると考えられる。その状況の中で学習指導要領の改訂が検討され、文部科学省初等中等局特別支援教育課(2015)は特別支援学校については、以下の3点が重要事項と指摘している。

- (1) 幼児児童生徒の発達の段階に応じた自立活動の改善・充実
- (2) これからの時代に求められる資質能力を踏まえた、障害のある幼児児童生徒一人一人の進路に

応じたキャリア教育の充実

(3) 知的障害のある児童生徒のための各教科の改善・充実

この(3)についての検討はもちろん重要であると筆者も考えているが,すべての子どもが「自己の生活する地域社会」で「必要とされる合理的配慮が提供され」,「質が高く,かつ,無償の初等教育を享受することができる」という障害者権利条約のねらいを再確認しないまま,あるいは学校教育法施行令第22条の3の表(の知的障害2号規定)に該当するとはいえない実態の子どもの在籍が特別支援学校(知的障害)で増えている現状を追認したまま,知的障害児教育の根幹の一つである各教科についての見直しを行うことには慎重であるべきと考える。

文献

- 1) 藤川健・古屋義博(2004)山梨県内の市町村教育委員会による就学指導に関する調査. 山梨大学教育人間科学部紀要, 5(2), 207-217.
- 2) 文部科学省初等中等局特別支援教育課(2015)資料8:特別支援教育部会における検討事項について(案). 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会特別支援教育部会(第1回)配付資料.
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/063/siryo/attach/1364539.htm(2016/03/29取得)
- 3) 文部省(1978)特殊教育百年史. 東洋館出版.
- 4) 上田敏(2005) I C F の理解と活用. 萌文社.
- 5) 全国特別支援学校知的障害教育長会(2015)北海道(札幌)大会「平成 27年度情報交換資料(全国のまとめの概要)」。全国特別支援学校知的障害教育校長会.
http://www.zentoku.jp/dantai/titeki/sapporo150805_1.pdf(2016/02/24取得)