

VI 総合考察

本研究では、インクルーシブ教育システム構築に向けた取組を進める上で、必要とされる教育の専門性や関係者の情報共有、関係機関等との連携、協働等を含む組織運営等を体制づくりの問題として捉え、特別な教育的ニーズのある子どもに対する合理的配慮が、その基礎となる環境整備のもとで効果的に実施されるために、地域（市町村）において必要な体制づくりに関して重視すべき内容について実践事例とともにまとめた。以下、文部科学省モデル事業における体制づくりの現状と課題、体制づくりに重視すべき内容、そして研究協力機関における取組について考察する。

1. モデル事業における体制づくりの現状と課題

研究に当たっては、文部科学省のインクルーシブ教育システム構築モデル事業等の実践地域及び学校に対し実地調査等を実施し、体制づくりの現状と課題を把握した上で、他の地域に参考となる実践を行っている地域（市町村等教育委員会）を研究協力機関とし、体制づくりの取り組みに関する情報収集するとともに、研究協議会等において意見交換を行い、体制づくりに重視すべき内容の検討を行った。

ここでは、インクルーシブ教育システム構築モデル事業の「モデルスクール」「モデル地域（交流及び共同学習）」「モデル地域（スクールクラスター）」の3事業を中心に、現状と課題について述べる。

（1）「モデルスクール」事業の現状と課題

「モデルスクール」は、各学校の設置者及び学校が、障害のある子どもに対して、その状況に応じて提供する「合理的配慮」の実践事例を蓄積するとともに、適切な「合理的配慮」のための校内体制の整備等について実践研究を行うものである。

成果としては、外部の専門家の活用により対象児童生徒の指導・支援を複数の者で定期的に検討することができたり、特別支援学級や通級指導教室を校内のリソースとして利用するなど役割分担による校内支援体制ができたりしたことが挙げられた。また、通常の学級に在籍する対象児童生徒の保護者に同意を得ることで、個別の指導計画や個別の教育支援計画の作成につながったことも挙げられた。

一方で、特別な支援や配慮が必要な児童は対象児童以外にも多く在籍しており、一人一人に対する合理的配慮をどのように実践していけばよいか、特に知的障害がある児童生徒の場合には、すべての学習内容を交流級で学ぶことは難しいため、特別支援学級における個別指導との効果的な組合せの必要性などが課題として挙げられている。校内支援体制が整備されている学校では、合理的配慮として考えられる項目が、学校全体のユニバーサルデザインとして進められており、基礎的環境整備に当たる状況になることもありうることである。地域や学校の状況による違いも考慮に入れておく必

要がある。

(2) 「モデル地域（交流及び共同学習）」事業の現状と課題

「モデル地域（交流及び共同学習）」は、特別支援学校と幼・小・中・高等学校等との交流及び共同学習、並びに小・中学校の特別支援学級と通常の学級との交流及び共同学習の計画的・組織的な実施について実践研究を行うとともに、これらの交流及び共同学習における「合理的配慮」の提供について実践事例を蓄積・普及するものである。

交流及び共同学習の回数を重ねることで、共感性の芽生えなど双方の子ども同士の関わり方に変化が見られてきた、合理的配慮を意識して指導することで教員の意識も変わってきたなど、子どもにも教員にも成果が見られたことが挙げられた。交流及び共同学習は子どもの視点で考えがちだが、教員同士が特別支援教育の大切さについての意識を共有し、連携体制と相互理解により継続できることが地域の特別支援教育を推進することにつながっていく。

課題としては、例えば、特別支援学校と地域の小・中学校の場合、両校の教育課程にどのように組み込んでいくか、より効果的に実施するための事前、事後の話し合いの時間の確保、保護者に対する理解啓発の必要性などが挙げられている。さらに充実を図るためには、個別の指導計画や個別の教育支援計画の活用、校内支援体制の整備、指導内容の工夫、外部の専門家の活用などの校内の環境整備と関係機関との連携をさらに進めていく必要がある。交流及び共同学習はただ活動の場を共有すればよいものではなく、連続性のある多様な学びの場としても、その教育効果に関する評価を行い改善していくことも大切である。

また、幼稚園等・小学校段階から高等学校段階まで、年齢や発達段階に応じた交流及び共同学習の在り方についての検討も重要になる。

(3) 「モデル地域（スクールクラスター）」事業の現状と課題

「モデル地域（スクールクラスター）」は、スクールクラスター（域内の教育資源の組合せ）の効果的な活用や、スクールクラスターの適正な規模の設定に関して実践研究を行うとともに、スクールクラスターを活用した「合理的配慮」の提供について実践事例を蓄積・普及する事業である。

スクールクラスターは新しい概念である。モデル地域では、人材の活用、教育の場の活用、既存の機能の拡充など地域の教育資源を様々な形で組み合わせ、事業展開をしていた。地域により教育資源には違いがあることから、固定的に捉えるよりも柔軟に考える必要がある。各学校が校内支援体制だけでは対応が難しい場合に、地域の教育資源をいつでも活用することができる仕組みをつくっていくことが大切である。

通級指導教室が中核となり情報提供をしたり、特別支援学校の教員が専門的な助言を行ったりするなど小・中学校と特別支援学校の連携が強化された。中学校区を1つの単位として、合理的配慮協力員が巡回訪問することにより、保育所・幼稚園等、小

学校、中学校間の連携が深まり、関係機関と共に具体的な支援について協議することができた。これまで点在していた教育資源や人的資源を有機的にネットワークとしてつなげていく機会となった等が成果として挙げられた。

学校現場や児童生徒の状況がよくわかる専門性の高い教員が校内や校外の相談支援を行うことは効果的だが、一部の教員に負担がかかることも否めない。すべての教員の資質の向上と各教員が担う役割に関する専門性の確保、さらに地域の人的資源として活躍できる人材の育成は大きな課題である。また、特別支援学校のセンター的機能に対する、地域の小・中学校の依存度が高く、自らの課題解決能力が育ちにくくなるという指摘もある。特別支援学校や特別支援学級、通級による指導だけでなく、通常の学級における教育も含め、地域における教育全体の質の向上を図っていく必要がある。ライフステージ間の移行期の支援も大切である。インクルーシブ教育システムでは、連続性のある支援体制を確立し、生涯にわたり途切れのない一貫した支援体制を構築することも重要な要素である。

(4) 合理的配慮協力員の役割と機能

本事業では、合理的配慮に関わる学校内外・関係機関との連絡・調整、特別支援教育コーディネーターへの指導や特別支援教育支援員の研修等の校内体制整備、保護者等からの教育相談対応の支援等を行う合理的配慮協力員の配置もできることになっている。合理的配慮協力員には、大学の教員や臨床心理士、スクールカウンセラー、特別支援教育に精通した教員など様々な人材が活用されていた。モデル事業の実績からは、スクールソーシャルワーカーや保健師などとともに、本人・保護者、教員・学校と関係機関をつなぐキーパーソンとして機能することが期待されるが、地域の実情に合った役割を果たせるように、その機能については検討が必要である。

2. 体制づくりに重視すべき内容について

体制づくりに重視すべき内容について、8つの視点からまとめた。まとめについては、全国のどの地域（市町村）においても等しく取り組むべきもの（ナショナルミニマム）のグランドデザインとしてまとめたが、人口規模や社会資源の状況など地域により実情は異なることから、地域の実情に応じた活用の仕方が望まれる。

内容の整理に当たっては、地域（市町村）の体制づくりにより、各学校における子どもへの教育的支援がどのように変わっていくことを望むのか、そのためのビジョンを持ち、具体的な取組の方向性がみえる内容とすることを意識してまとめた。

8つの視点にはそれぞれ下位項目を設け、以下のような点をポイントとして、具体的な取組の方向性を示した。

(1) インクルーシブ教育システム構築に向けてのビジョン

体制づくりの取組にはまずビジョンが必要である。インクルーシブ教育システム構

策に向けての体制づくりのビジョンを考えるに当たっては、地域（市町村）における学校や地域社会の現状を把握することから始まる。現状と課題を明らかにすることで目指すものの方向性が決まっていく。そして、目指す目標は具体的で実現可能なものである必要があり、取組に関する評価が必要である。評価の観点を明確に持ち、Plan（計画）→Do（実行）→Check（評価）→Action（改善）のサイクルを機能させスパイラルアップしていくことが望まれる。

（２）行政の組織運営に関すること

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には、教育だけでなく、保健、医療、福祉、労働等の関係部局が連携した取組が不可欠となる。行政の組織は基本的に各事業、業務の分担により運営されているため、会議や資料等において情報の共有化は図られるものの、関係部局間連携の下、協働で事業や業務を遂行するシステムにはなりにくい面がある。子どもに関する施策窓口の一元化や横断的な部局間の定例会議等の仕組みを整える工夫も考えられる。体制づくりに当たっては、利用者にとって地域の身近な機関であり、窓口が一本化されている、必要な情報をすぐに得ることができるなど、地域市民にとってわかりやすい仕組みが提供されなくてはならない。施策展開の進捗管理を適宜行い、よりよい方向性を考えるため、有識者等からなる検討会議等の設置し、検討することも見直をする機会となる。

（３）乳幼児期からの早期支援体制に関すること

乳幼児期からの早期支援体制では、出生直後から子育て支援の中に発達について支援する相談支援体制が整っていることが望まれる。障害があるから支援が必要であるという発想ではなく、子育てで悩みや困ったことが生じたら、いつでも相談対応ができ、具体的な支援のプランが提供され、必要に応じて早期療育等につながるなどの機能が円滑に進む仕組みである。また、家庭とともに乳幼児期の生活の場である保育所や幼稚園等においても、支援ニーズのある子どもや保護者に対して支援が行われることが、早期発見・早期支援の体制整備につながっていく。そのためには、地域（市町村）において保育所や幼稚園等に対して支援を行い、保育所や幼稚園等の子育て支援はもとより、障害のある子どもの支援についても、専門性を高めていく仕組みを考えていく必要がある。情報共有のツールとして相談支援ファイル等の活用も望まれる。ツールを効果的に活用していくためには、例えば、障害のリスクのある子どものための障害支援のファイルとしてではなく、すべての子どもの子育てファイルとして、母子手帳のように全家庭に配布する方法もある。さらに、ツールの存在を地域市民全体に周知しておくことにより、個別の教育支援計画や個別の移行支援計画と生涯にわたる一貫した支援ツールとして機能することになる。

（４）就学相談・就学先決定に関すること

就学相談・就学先決定に関することについては、先の学校教育法施行令の改正により新しい就学の仕組みに改められたことを受けての体制整備となる。総合的な観点か

ら就学先を決定するための教育支援委員会（仮称）等の設置、保護者及び専門家からの意見聴取の機会の拡大などがポイントになる。そのために、保護者に対して就学に関する情報を十分に提供できる仕組みの検討も必要になる。就学に当たっては、保育所や幼稚園等における支援を小学校につなげるためのツールとして就学支援シート等を活用も望まれる。保護者を含めた関係者が情報を共有することで、就学後の個別の教育支援計画にもつながっていく。また、学校保健安全法に基づいて実施される「就学時健康診断」は、小学校入学前の適切な就学先を決定するための最終的な情報収集の機会となる。母子保健法に基づく「乳幼児健康診査」や「母子訪問指導事業」、児童福祉法に基づく「乳児家庭全戸訪問事業」で得られる情報が就学時健康診断へとつながることで、就学に向けての早期からの相談支援体制が充実していくことになる。

（５）各学校における合理的配慮・基礎的環境整備への支援に関すること

合理的配慮の充実を図る基礎となる環境整備は、必要性が生じたときにすぐに十分な対応できるとは限らない。体制づくりのビジョンのもとに予算確保や段階的な整備等、計画的に取り組むことも重要である。そのためには、学校間で情報を共有し支援がつながる体制づくりが必要であり、地域の各学校の校内委員会や校内支援体制を支援する体制、個別の指導計画、個別の教育支援計画を効果的に活用することができる工夫も考えていく必要がある。基礎的環境整備のもと合理的配慮を円滑に行うためには、各学校が持っている校内の教育資源だけでは十分な対応ができない面もでてくることから、支援員やスクールカウンセラー等の専門職員等も計画的に配置することも重要になる。また、必ずしもすべての学校に設置されているわけではない特別支援学級や通級による指導を地域のリソースとして積極的に活用していくことも望まれる。

（６）地域資源の活用による教育の充実に関すること

地域資源の活用による教育の充実は、連続性のある多様な学びの場と学校間連携をどのように生かしていくかということである。交流及び共同学習の推進については、障害者基本法や学習指導要領等にも示されているが、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基盤ともなるものである。学校間でそのねらい等が双方の指導計画や授業計画に明確に示されている必要がある。特別支援学校に在籍する児童生徒に地域の小・中学校に副次的な籍を設けたり、また、地域の小・中学校に在籍する児童生徒に特別支援学校の副次的な籍を設けたりしている地域もある。子ども同士や教員同士の意識が高まったり、居住地域とのつながりが密になったりなどの成果が挙げられており、参考になる取組である。

スクールクラスター（域内の教育資源の組合せ）は初等中等教育分科会報告（2012）で示された新しい考え方である。特別支援学校のセンター的機能や分校、分教室の活用、前述した特別支援学級や通級による指導を地域のリソースとして活用するなどが考えられる。また、地域において専門性の高い教員による巡回指導の活用等もある。各地域により教育の場や人材の実情は異なると思われるが、学校が単体で対応できな

い場合には、スクールクラスターの活用や専門家チーム、巡回相談員等の相談支援がいつでも受けられる支援体制の整備が望まれる。

(7) 教育の専門性に関すること

インクルーシブ教育システム構築のためには、すべての教員において、特別支援教育における一人一人の教育的ニーズに応じた指導・支援に関することや、通常の学級にも多く在籍している発達障害のある児童生徒の指導・支援に関することについて、一定の知識・技能の習得が必須となる。教育の専門性には、すべての教員に共通の専門性と職種による専門性があることから、すべての教員が身につけておくべき専門性の確保と、職種により異なる専門性の向上に取り組む必要がある。教育の専門性に関する方針や方策が明確にされた上で、計画的に教職員の研修体制等が整備されていることが望まれる。教職員人事は、都道府県等教育委員会の所管となるが、市町村において支援員や専門職員の効果的な配置も考えていく必要がある。合理的配慮協力員という新しい専門職員の必要性と機能についても、モデル事業の取組等を参考に今後検討していくことになる。

(8) 社会基盤の形成に関すること

誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会である「共生社会」の形成のためには、学校や教育を支える地域社会の理解を積極的に図っていくことが大切になる。そして、障害者をはじめ様々な支援ニーズのある人たちが、生涯にわたりいつでも支援が受けられる体制が必要であり、自立と社会参加に向けた就労に関する支援ができる体制が整備されていることが望まれる。

3. 研究協力機関における取組から

研究協力機関の10地域(市町村)は、その地域の特色ある取組という視点ではなく、他の地域においても参考になりそうな取組をしていること、全国各地から地域に偏りがでないこと、人口規模などを考慮して選定した。潟上市、いなべ市、岡谷市が人口5万人以下、芦屋市、石巻市、上越市が人口約10～20万人、下関市、和歌山市、船橋市が人口約30～60万人の中核市と宮崎県である。

まず、人口5万人以下の潟上市、いなべ市、岡谷市の取組である。

潟上市では、出生から就学、中学校卒業後までつなぐ相談支援体制をつくっている。行政の関係4課では、全体協議の他、部門別会議や個別のケース会議等も行う。モデルスクールでは、校内組織を機能させながら、定期的にケース会議を行い合理的配慮の検討、見直しがなされている。対象児童の合理的配慮の工夫は、他の児童にも効果があり、授業のユニバーサルデザイン化にもつながっている。通級指導教室が地区の拠点でもある。

いなべ市では、関係5課の連携の下に、妊娠、出生から保育所入園までの本人、保護者への支援と、保育所から就労支援までの総合的な途切れない子ども支援のビジョンを進めている。発達に関するツールもうまく活用されている。中学校区において授業スタイルの検討を行うなど小中一貫した教育活動の推進にも力を入れている。

岡谷市は、点在していた子ども支援を教育委員会が統括し、就学前から学齢期終了後まで、専門カウンセラーや通級指導教室担当者がキーパーソンになり、家庭支援も含め総合的に子どもと保護者を支える取組を行っている。また、すべて小・中学校において、特別支援教育コーディネーターの複数指名、副学籍による交流及び共同学習の推進を図っている。

次に、人口約10～20万人の芦屋市、石巻市、上越市の取組である。

芦屋市では、福祉と教育にそれぞれ中核となる機関あり、子どもの情報が共有され、連携した支援を行っている。県立特別支援学校がスクールクラスターの拠点となり、小・中学校への巡回指導や巡回相談を行う他、ケース会議等では教育と福祉の担当者が入る。通常の学級、特別支援学級、通級、支援員、介助員が連携した個への支援を行っている。

石巻市は、地区ごとの特別支援教育コーディネーター連絡協議会を充実させている。情報交換だけでなく事例検討を行い、子どもの具体的な支援につなげる機会としている。地域支援のネットワークとして県立の特別支援学校との連携を強化するほか、就学相談に保健師や保育担当者が同席するなど保健師とのつながりも大切にしている。

上越市では、巡回教育相談や就学相談の充実のため、市主催の研修会を数多く実施するなど研修支援体制に重点を置いている。エリアでは通級指導教室担当者が専門性を生かした連携を図り、中学校ブロックでは小中連携を図っている。市内に大学、特別支援学校、児童相談所、福祉施設等の関係機関が各学校への相談支援体制を担っている。

最後に、中核市である下関市、和歌山市、船橋市と宮崎県の取組である。

下関市では、早期からの一貫した支援体制として、5歳児相談会を拡充することにより、幼稚園・保育所等の保育の質の向上や保育の担当者と保健師との連携を進めている。また、県が配置している地域コーディネーターの巡回相談を活用することで、学校における個に応じた指導を計画的、組織的に進めることにつながっている。

和歌山市でも、乳幼児健診から学校卒業までを通して支援する発達障害児支援システムとして5歳児相談事業を実施している。大学病院とも連携し、必要な子どもは発達相談につながる。また、特別支援教育専門員による巡回支援訪問により、各学校が専門的な指導助言を受け、校内の支援体制を充実させることができるようにしている。

船橋市では、早期支援体制の整備と「引き継ぎのための連絡票」を活用した連携体制、就学後のフォローアップ相談などを実施している。市立特別支援学校に、臨床心理士、言語聴覚士1名を配置し、小・中学校の相談に同行するなど、外部人材を活用

して教育相談を行うことで専門的な視点を指導・支援に生かしている。

宮崎県は、県内を障害保健福祉圏域で7エリアに分割し、保健、福祉機関とも連携を図りながら、特別支援学校のセンター的機能を統括するチーフコーディネーター及びエリアの拠点校にエリアコーディネーターを配置し、両者がエリア内の小・中学校等への巡回支援を実施している。エリアサポートは幼・保等から小・中・高等学校まで対象としている。

人口が5万人を切る市町村では、行政機関等も互いに顔が見え、子どもの情報の共有化も図りやすく、人と人がつながりやすい状況にある。一方で、中学校卒業以後の子どもの生活環境は広がるため、支援がつながる仕組みの構築の難しさがある。また、限られた財源での事業展開が求められる。心理職や通級担当者などの専門性の高い人材も限られているため、人材育成と配置の課題もある。

人口が10～20万人規模になると、ブロックやエリアといった地区割りで事業展開する規模になる。教育委員会と他の関係部局との連携強化や協働する仕組みへとどう進めていくかの課題も出てくる。キーパーソンとなる人材も地区ごとに必要になる。人材育成と配置の課題は同様である。地域支援のネットワークにおける県立特別支援学校とのつながりなど都道府県と市町村の広域での連携体制が重要になる。

中核市の人口規模になると、取り組むべき様々な行政施策の一つとしての予算確保が大きな課題となる。子どもの支援に関する事業等についての関係部局間の調整も必要になる。あらゆる課題にすべて対応することは困難であることから具体的な喫緊の課題が優先される。3市ではいずれも早期支援体制の充実と学校支援の取組であった。

市町村だけでは体制づくりのための教育資源や人的資源の確保、予算面でも難しい面が出てくる。例えば、宮崎県のように都道府県と市町村が連動した仕組みや、近隣の市町村が協働する仕組みを工夫することなども考えていく必要がある。

4. まとめ

インクルーシブ教育システムにおいては、本人、保護者、教員、学校を地域が支える仕組みが整っていることが求められる。個別の教育的ニーズのある子どもに対して、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必要であり、その仕組みは、連続性のある支援としてライフステージごとにつながっていかなければならない。モデル事業において体制づくりがうまく展開できている地域では、既存の体制の中で、人がつながり機関がつながる仕組みに様々な工夫が見られた。インクルーシブ教育システム構築のための体制づくりに当たっては、これまでの機能をどう高めていくか、地域の資源をどう生み出し活用していくか、新しいものを創り出す発想と既存のシステムを有効活用する発想の両方の視点が必要である。

共生社会とは、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会である。共生社会を形成していくためには、インクルーシブ教育システムが機能していることが望まれる。インクルーシブ教育システム構築の基盤となるのは、特別支援教育の一人一人を大切にされた教育の充実である。一人一人を大切にする教育とは、個別的な指導を充実させるということだけでなく、集団の中の個人、集団を構成する一人一人のことを大切にする教育である。合理的配慮が個への支援とすれば、その基礎となる環境整備は個も含めた集団への支援とも考えられる。そこには、一人一人の子どもに寄り添う学級経営や生徒指導の充実が大切であり、みんながわかる授業づくり、授業のユニバーサルデザイン化などの工夫も求められてくる。

初等中等教育分科会報告(2012)では、インクルーシブ教育システムの定義として、「インクルーシブ教育システムとは、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が共に学ぶ仕組みであり、障害のある者が「general education system」から排除されないこと、自己の生活する地域において初等中等教育の機会が与えられること、個人に必要な「合理的配慮」が提供される等が必要とされている。」と示されている。単に同じ場で学ぶことが目指すゴールではなく、目的の具現化に向けて、望ましい教育の在り方を探っていくプロセスが、インクルーシブ教育システム構築であると考えられる。インクルーシブ教育システムはこういうものであると具体的に示された途端に、そうあらねばならないものになり、子どもの実態を無視したシステム先行の状況に陥りかねない。インクルーシブ教育システム構築のための体制づくりは、共生社会の形成に向けて国レベル、都道府県レベル、市町村レベル、そして学校レベルという階層構造の中で、それぞれがPlan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Action(改善)の繰り返しにより、より良いものにしていくための努力が望まれ、それらが有機的につながっていくことが求められる。

本研究では、インクルーシブ教育システム構築に向けた取組を進める上で、必要とされる教育の専門性や関係者の情報共有、関係機関等との連携、協働等を含む組織運営等を体制づくりの問題として捉え、その在り方について検討した。合理的配慮がその基礎となる環境整備のもとで効果的に実施されるために、地域(市町村)における体制づくりに必要かつ重視すべき内容について、全国のどの地域(市町村)においても等しく取り組むべきもの(ナショナルミニマム)としてまとめた。人口規模や社会資源の状況など地域により実情は異なるため、地域の実情に応じた取組が望まれるが、合理的配慮の提供やその基礎となる環境整備のための地域資源の効果的な活用、人がつながり機関がつながる仕組みなどの体制づくりの課題については、今後さらなる検討が必要であると考えている。

