

第 1 章

研究の概要

- I. 問題の所在及び目的
- II. 研究の構成及び方法
- III. 就学先等の決定手続きに関する諸課題と
本研究が取り組んだこと

I. 問題の所在及び目的

1. 問題の所在

障害のある子どもや保護者にとって、就学先や学びの場の決定には、不安や悩みが大きいと言われている。たとえば、保護者の思いとして「学校生活になじめるか不安だった」「学校でどのような支援が受けられるのか不安があった」³⁾ など、学校そのものへの不安がある。また、「親が決めるような言い方だった」「教育委員会側の人が多く圧倒された」「知能テストの結果で決めつけられた」³⁾ など、就学に関する教育相談の内容や方法に対する不満がある。さらに、「決定した就学先が本当によかったかどうか」「理想とのギャップ」「家族への説明」³⁾ など、決定後の悩みもある。

こうした、不安や悩みを可能な限り少なくし、子どもや保護者が安心して就学を迎えられるよう、就学先や学びの場（以下「就学先等」と記す）の決定手続きは常に見直し充実させていく必要がある。

就学に関する課題は、共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの理念の構築という大きな教育の方向性の中でも検討され、見直されてきた。

平成 18 年に、国連総会において「障害者の権利に関する条約」が採択された。これに対応する形で、日本では、平成 18 年の教育基本法の改正、平成 19 年の学校教育法改正による特殊教育から特別支援教育への転換、平成 23 年の障害者基本法の改正、さらに、平成 24 年の中央教育審議会初等中等教育分科会の報告など、共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育が推進されてきた。

こうした動向を踏まえ、平成 25 年 8 月 26 日、就学先決定の仕組みに関して学校教育法施行令の一部改正が行われ、同年 9 月 1 日「学校教育法施行令の一部改正について(通知)」(25 文科初第 655 号文部科学事務次官通知)によって、その内容が周知された。

同年 10 月 4 日、就学手続きに関する具体の業務を行う際の参考として「教育支援資料」が文部科学省初等中等教育局特別支援教育課から公表された。そこには、関係者の心構えと関係者に求められること、就学先の検討に向けた準備等の具体が示されるとともに、改善充実すべき事項が記されている。

研究を開始した令和 3 年 4 月時点で、学校教育法施行令一部改正から 7 年が経過したが、この間、各教育委員会が行う就学先決定の手続きの現状と課題等について全国的な調査を実施し検討した研究は見られない。

一方、令和 3 年 1 月の「新しい時代の特別支援教育の在り方に関する有識者会議報告」では、「きめ細かな就学相談と保護者への具体的な情報提供及び学びの場の検討等の支援」として、保護者への情報提供、本人や保護者支援及び関係者の理解促進、教育委員会と保護者の意向が合致しない場合の調整の在り方、就学相談担当者の専門性の向上など、就学先決定の手続き等に関して改善充実すべき事項が提言された。

また、近年、外国につながるのある子どもの就学先や学びの場について課題になっており、その実態把握や改善も求められている。

本研究は、以上のような就学先決定の手続き等に関する状況を踏まえ、全国の現状と課題、好事例の収集と分析を行い、国及び地方の教育行政における就学先決定の手続き等の充実に寄与するものであり、障害のある子ども本人や保護者が安心して就学を迎えることにつながると考えられる。

2. 目 的

本研究は、以下の3点を目的とし、子どもや保護者が安心して就学を迎えられるよう、就学先決定の手続きの改善・充実に寄与する。

1. 全国の市区町村教育委員会に質問紙調査を実施し、就学先や学びの場の決定手続き等に関する現状と課題を明らかにする。
2. 質問紙調査結果等から特色ある取組をしている教育委員会に訪問調査を実施し、就学先や学びの場の決定手続き等に関する好事例を収集、整理する。
3. これらの調査結果を全体的に考察し、就学先や学びの場の決定手続き等に関する、全国的な現状と課題、好事例としての市区町村の取組等を取りまとめた研究として情報提供を行う。

Ⅱ. 研究の構成及び方法

1. 研究の構成

本研究は、質問紙調査（主に令和3年度に実施）、訪問調査（主に令和4年度に実施）及び研究協力機関からの情報提供と分析（令和3年度及び令和4年度に実施）で構成する。

質問紙調査により、就学先や学びの場の決定手続き等に関する全国的な現状と課題を把握し、分析することとした。また、質問紙への回答内容から、特色ある取組を実施している市区町村を抽出し、訪問調査の対象や研究協力機関とした。

訪問調査では、障害のある子どもの早期からの支援体制も含めて、就学先や学びの場の決定手続き等に関する好事例を収集し、分析することとした。訪問対象の一部については研究協力機関とし、より詳細な情報提供を依頼した。

なお、研究協力機関としては、札幌市教育委員会幼児教育センターと松江市教育委員会松江市発達・教育相談支援センターに委嘱した。この2市については、本研究所のこれまでの研究成果から、障害のある子どもの早期からの支援体制及び就学先や学びの場の決定手続き等において、先進的であり他の市区町村の参考になる取組を実施していると判断し

た。このため、研究開始時点から研究協力機関に委嘱し、情報提供等を依頼してきた。

加えて、令和４年度には特別研究員１名が本研究に参画した。特別研究員の研究内容の一部として、特別支援学校に在籍している生徒及び保護者の就学に関する意識調査があり、この調査の成果についても、本研究に加えることとした。

上記の結果全体を通じ、インクルーシブ教育システムにおける就学先や学びの場の決定手続き等について全体的に考察する。研究全体をとりまとめ、研究成果報告書等を作成し、国及び地方の教育行政に対する情報提供を行うこととした。

２．方 法

（１）質問紙調査の概要

全国の全市区町村教育委員会を調査対象とし、質問紙の発送及び回収を令和３年度に実施した。目的は、市区町村における障害のある子どもの就学先や学びの場の決定に関する現状と課題、障害のある子どもの早期からの支援体制、外国につながるのある子どもの就学先や学びの場の決定に関する現状と課題等を明らかにすることであった。調査用紙の作成、調査結果の分析に当たっては、文部科学省特別支援教育課を含む研究協力者及び研究協力機関から意見聴取を行った。

令和３年度は、数値データについて単純集計を実施した。結果については、中間報告書の第２章で報告した。また、令和３年度国立特別支援教育総合研究所セミナー分科会において、概要を報告した。

令和４年度には、数値データの精査、自由記述に関する分析と数値データのクロス集計等を実施し、全体的な考察を実施した。

以上の研究成果を第２章にまとめた。

（２）訪問調査の概要

訪問調査は令和４年度に実施した。目的は、質問紙調査の結果等から、就学先や学びの場の決定の手続き等について、市区町村教育委員会の特色ある取組を、好事例として収集し、分析することであった。障害のある子どもの早期からの支援、就学先決定の手続き、就学先決定後の変更、外国につながるのある子どもの就学先や学びの場の決定等について、特色ある取組を行っている１０の市町について、人口規模や取組の内容等も勘案して抽出し、取組の実際について聞き取りを実施した。これらの研究成果を第３章にまとめた。

（３）研究協力機関からの情報提供

研究協力機関である札幌市教育委員会幼児教育センターについては、主に、いわゆる「幼保小連携」（幼稚園、保育所、認定こども園と小学校との連携）に関する取組や、幼児教育センター及び各市立幼稚園による就学に向けた相談支援体制等について情報提供を依頼し

た。

松江市教育委員会発達・教育相談支援センターについては、同センターを中心とした早期からの支援体制、特に乳幼児健診等の母子保健との連携や市立幼稚園及び市立幼保園（松江市独自の幼保一元化施設）に設置された「特別支援幼児教室」の役割等について情報提供を依頼した。

研究協力者には、幼児教育の現場で幼児期の子どもや保護者の相談支援にあたってきた幼稚園等の教諭と、就学前からの引き継ぎを行い、就学後の相談支援にあたってきた小学校の管理職に委嘱し、研究協議会等において、それぞれの現場における実地的な知見や思いの提供を依頼した。また、障害のある子どもの就学期の諸課題について研究業績のある大学教員に研究協力者を委嘱し、専門的な知見の提供や研究方法等について助言を依頼した。さらに、文部科学省初等中等教育局の視学官、特別支援教育課の特別支援教育調査官や担当事務官にも研究協力者を依頼し、国の教育行政に関する情報提供や研究協議会における指導助言等を依頼した。

3. 研究体制

本研究の研究体制は、以下に示したとおりである。

研究代表者

久保山 茂樹 （インクルーシブ教育システム推進センター）

研究分担者

廣島 慎一 （発達障害教育推進センター 令和3年度）（令和3年度研究副代表者）

久道 佳代子 （研修事業部）（令和4年度研究副代表者）

佐藤 利正 （インクルーシブ教育システム推進センター）（令和4年度研究副代表者）

澤田 真弓 （研修事業部）

杉山 奈実子 （令和4年度特別研究員 静岡県教育委員会派遣）

滑川 典宏 （情報・支援部）

吉川 和幸 （研修事業部）

研究協力者 （敬称略 五十音順）

菅野 和彦 （文部科学省特別支援教育課）

北本 雅人 （札幌市立発寒小学校）

棚澤 美奈登 （札幌市立手稲中央幼稚園）

高橋 志織 （文部科学省特別支援教育課）

廣島 慎一 （徳島県立徳島視覚支援学校 令和4年度）

堀之内 恵司 (文部科学省特別支援教育課)

真鍋 健 (千葉大学教育学部)

森重 亜美 (松江市立しんじ幼保園 令和3年度、
松江市教育委員会松江市発達・教育相談支援センター 令和4年度)

研究協力機関 (カッコ内は研究協力機関における本研究の担当者 敬称略)

札幌市教育委員会学校教育部幼児教育センター (松井 泰子 令和3年度)

(本間 真純 令和4年度)

松江市教育委員会松江市発達・教育相談支援センター (山本 勉)

Ⅲ．就学先等の決定手続きに関する諸課題と本研究が取り組んだこと

1．インクルーシブ教育システムの構築における就学先や学びの場の決定

前述のように、令和3年6月、文部科学省初等中等教育局特別支援教育課は、『障害のある子供の教育支援の手引～子供たち一人一人の教育的ニーズを踏まえた学びの充実に向けて～』（以下、『手引』と記す）を公表した。これは、令和3年1月の『新しい時代の特別支援教育の在り方に関する有識者会議 報告』において、平成25年10月に文部科学省初等中等教育局特別支援教育課が公表した『教育支援資料～障害のある子供の就学手続きと早期からの一貫した支援の充実～』について「内容を充実させる必要がある」と指摘していることを踏まえて作成されたものである。

『手引』では、「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの推進が必要とされている」とした後、就学に関する新しい支援の方向性として以下のように述べている。

インクルーシブ教育システムの構築のためには、障害のある子供と障害のない子供が、可能な限り同じ場で共に学ぶことを目指すべきであり、その際には、それぞれの子供が、授業内容を理解し、学習活動に参加している実感・達成感をもちながら、充実した時間を過ごしつつ、生きる力を身に付けていけるかどうかという最も本質的な視点に立つことが重要である。

そのための環境整備として、子供一人一人の自立と社会参加を見据えて、その時点での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。このため、小中学校等における通常の学級、通級による指導、特別支援学級や、特別支援学校といった、連続性のある「多様な学びの場」を用意していくことが必要である。

教育的ニーズとは、子供一人一人の障害の状態や特性及び心身の発達の段階等（以下「障害の状態等」という。）を把握して、具体的にどのような特別な指導内容や教育上の合理的配慮を含む支援の内容が必要とされるかということを検討することで整理されるものである。そして、こうして把握・整理した、子供一人一人の障害の状態等や教育的ニーズ、本人及び保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から、就学先の学校や学びの場を判断することが必要である。

このように、インクルーシブ教育システムの構築に向けて、障害のある子どもと障害のない子どもが可能な限り同じ場で共に学ぶことを目指すべきであるということと、子ども一人一人の自立と社会参加を見据えて、その時点での教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供することとの、両方が重要であると述べられている。

就学先等の決定手続きにおいて、この2つをどのように実現するのか具体的に検討する必要がある。本研究では、市区町村教育委員会への訪問調査を通じて、情報収集を行い検討することとした。

2. 乳幼児期からの支援体制

『手引』では、一人一人の子どもに対する一貫した教育支援について、「就学支援中心の『点』としての教育支援だけでなく、早期からの教育相談・支援、就学相談・支援、学校や学びの場の変更を含む就学後の継続的な教育支援に至る一連の「線」としての教育支援へ、そして、家庭や関係機関と連携した『面』としての教育支援を目指すべきである」と述べている。

「面」としての教育支援の実現は、子ども本人の育ちの経過や、悩んだり、苦しんだり、判断を迫られたりする「保護者の歴史」（久保山：2014）を、それぞれの時点で出会う担当者が、的確に理解し、踏まえながら、相談や支援に応じることにつながる。それは、まさに「親子に寄り添う」ことである。本人や保護者に対する「面」としての支援を、すでに展開している自治体もあると考えられるが、就学先等の決定手続きを含む支援体制として検討する必要がある。

そこで、本研究では、就学前1年程度の就学先等の決定手続きのみに限定せず、市区町村における乳幼児期からの支援体制や、乳幼児期からの支援体制と就学先等の決定手続きとの連続に関する現状と課題を明らかにするとともに、市区町村における特色ある取組等について情報収集を行うこととした。

具体的には、質問紙調査において「乳幼児期からの支援体制」を調査項目の柱の一つとして実態把握を行うこととした。また、令和3年度の研究協力機関2市から、乳幼児期からの支援体制について重点的に情報収集を行うこととした。令和4年度の訪問調査でも調査項目の柱の一つとした。

3. 就学先や学びの場の決定手続きの流れ

図1は、『手引』の参考資料にある「障害のある児童生徒の就学先決定について（手続きの流れ）」である。これは、『手引』の第2編「就学に関する事前の相談・支援、就学先決定、就学先変更のモデルプロセス」の要点を示したものである。このモデルプロセスが最初に示された平成25年の学校教育法施行令の一部改正以来、7年が経過しており、最新の実態把握が必要であると考えられた。そこで、本研究では、図1に示されている過程について現状と課題を明らかにするとともに、市区町村における特色ある取組等について情報収集を行うこととした。

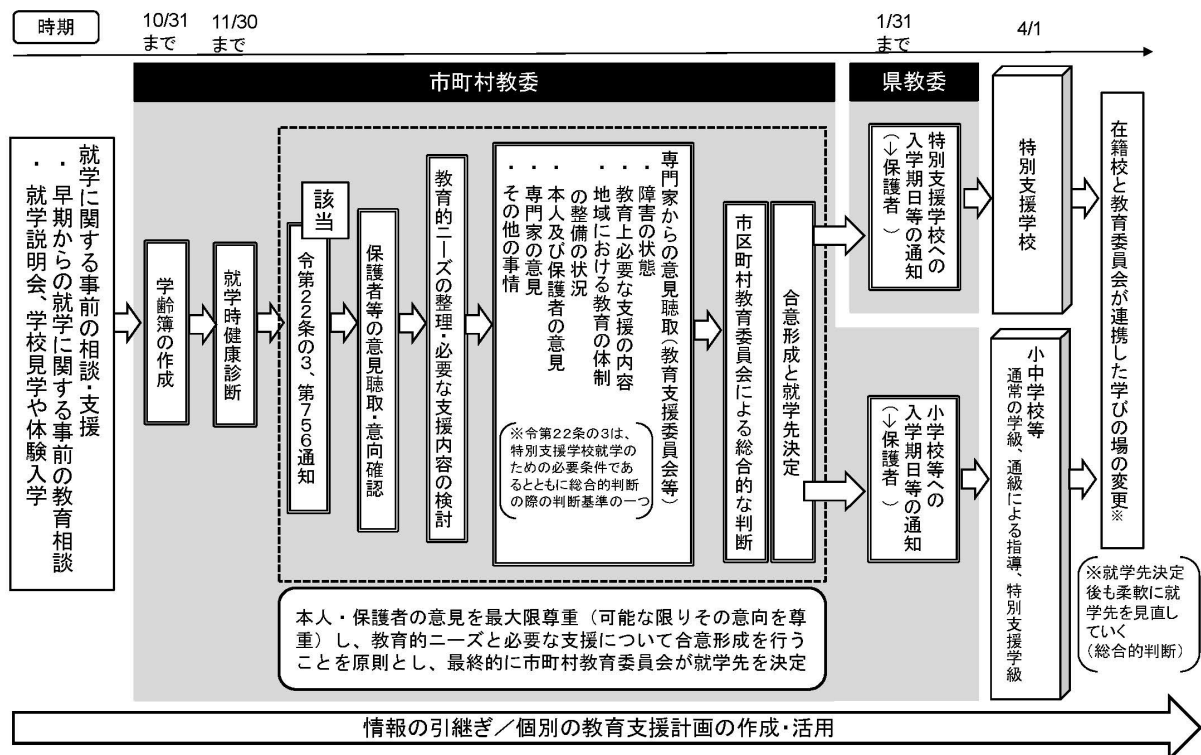


図1 障害のある児童生徒の就学先決定について（手続の流れ）（文部科学省：2021）

具体的には、質問紙調査において「就学相談や就学先決定の手続き」を調査項目の柱の一つとして、図1にある以下の項目を含めて実態把握を行うこととした。

- ・就学に関する事前の相談・支援
- ・就学先の検討に先立って、保護者等からの意見聴取・意向確認のための就学相談
- ・教育的ニーズの整理・必要な支援内容の検討
- ・教育支援委員会等による専門家からの意見聴取
- ・市区町村教育委員会による総合的な判断と就学先決定
- ・情報の引継ぎ
- ・就学後の学びの場の柔軟な見直し

4. 外国につながる子どもの就学

外国につながる子どもの就学について、『手引』では、「障害のある外国人の子供について」として1項目を設け、解説している。その中で、「日本国籍を有する子供と同様に、本手引及び『障害のある児童生徒等に対する早期からの一貫した支援について（通知）』（平成25年10月4日付け25文科初第756号文部科学省初等中等教育局長）等を参考としながら、障害のある外国人の子供一人一人の障害の状態等や教育的ニーズ、本人及び保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から判断すること等が必要である」とし、基本的には日本人である障

害のある子どもと同様に就学先等の決定手続きを行うよう述べている。ただし、「その際、言語、教育制度や文化的背景が異なることに留意し、本人及び保護者に丁寧に説明し、十分な理解を得ることが必要である。また、外国籍か日本国籍であるかを問わず、就学時に決定した学校や学びの場は、固定したものではなく、それぞれの子供の発達の種類、適応の状況等を勘案しながら、柔軟に変更できるようにすることが適当である」とし、必要な対応を講ずるよう指摘している。

外国につながるのある子どもの現状については、本研究所のテーマ別研究班「外国人児童生徒等支援班」が、文部科学省総合教育政策局国際教育課等の協力を得ながら研究を進めている。本研究では、特に外国につながるのある子どもの就学先等の決定手続きについて、外国人児童生徒等支援班と連携して研究を実施することとした。

具体的には、質問紙調査において「外国につながるのある子どもの就学先決定」を調査項目の柱の一つとして実態把握を行うこととした。また、令和4年度の訪問調査において調査項目の柱として全体的に情報収集するとともに、外国につながるのある子どもの就学先等の決定手続き等において特色ある特組を実施している市区町村から詳細な情報収集を実施した。

<文 献>

- 1) 久保山茂樹(2014)：保護者とわかりあうために、子どものありのままの姿を保護者とどうわかりあうか、久保山茂樹編著、学事出版
- 2) 国立特別支援教育総合研究所(2009)：地域事例 島根県松江市 乳幼児期からの一貫した相談支援体制－特別支援幼児教室の取組－，発達障害支援グランドデザインの提案，国立特別支援教育総合研究所，ジアース教育新社
- 3) 国立特別支援教育総合研究所(2020)：教育相談・就学先決定における現状と課題（2）－保護者への質問紙調査及びフォーカスグループ・インタビューから－，地域実践研究「教育相談、就学先決定に関する研究」研究成果報告書，国立特別支援教育総合研究所
- 4) 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課(2021)：障害のある子供の教育支援の手引～子供たち一人一人の教育的ニーズを踏まえた学びの充実に向けて～
- 5) 札幌市教育委員会(2021)：その子らしさが発揮される幼児教育の在り方と幼児の見方や捉え方の共有に向けたエピソード集の作成－「つながる ひらがる 札幌市の幼児教育」の実現に向けて－，令和2年度地域実践研究「インクルーシブ教育システムの理解啓発に関する研究」研究成果報告書，国立特別支援教育総合研究所

(久保山茂樹)

