

第 2 章

就学先決定に関する基礎的情報

- I. 就学手続きの変遷
- II. インクルーシブ教育システムにおける就学先決定の仕組み
- III. 先行研究・文献から

I. 就学手続きの変遷

1. 本研究における「就学」「教育相談」の定義

就学とは、学齢に達した子どもが学校に入学して、所定の教育課程のもとで学習することをいう。日本の教育法制上では、義務教育に関してのみ使用される用語である（世界大百科事典，1988）。

本研究で扱う「就学」は、主に障害がある子ども、又は生活上、学習上において困難を抱える子どもの小学校段階への就学を指すこととする。なお、義務教育間の教育の場の見直しや、小学校段階から中学校段階への就学についても含めることとする。

就学義務については、憲法第 26 条第 2 項において「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。」と規定されており、また、教育基本法第 5 条第 1 項には「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。」と規定されている。これらの規定を受けて学校教育法第 16 条では「保護者（中略）は、次条に定めるところにより、子に九年の普通教育を受けさせる義務を負う。」とされ、次いで第 17 条第 1 項において「保護者は、子の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを小学校又は特別支援学校の小学部に就学させる義務を負う。」、同条第 2 項において「保護者は、子が小学校又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十五歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務を負う。」とされている。

また、本研究で扱う「教育相談」とは、障害者基本法の一部改正（平成 23 年 8 月 5 日公布・施行）や学校教育法施行令の一部改正（平成 25 年 9 月施行）の趣旨を踏まえ、障害のある子ども（特別な支援が必要となる可能性のある子どもを含む。）及びその保護者に対し、各市町村が実施している就学先を見据えた相談を指すこととする。

2. 就学に関する歴史上の変遷

障害のある子どもの就学については、1948 年（昭和 23 年）盲学校・聾学校への就学義務制が実施された。その後、養護学校の義務制が施行されたのは戦後の学校教育制度が発足してから 32 年目の 1979 年（昭和 54 年）である。

障害がある子どもは特別支援学校（盲・聾・養護学校）に就学することが基本であったが、2002 年（平成 14 年）の学校教育法施行令の一部改正により、特別の事情のある場合は、特別支援学校（盲・聾・養護学校）に就学する障害の程度であっても、近隣の小学校・中学校に入学できることが明文化された。

就学制度の転換により、下記の四つの観点から総合的に判断して就学先を判断すること

となった。

- (1) 障害の種類・程度
- (2) 医療や学識経験者等の専門家の意見
- (3) 就学後の支援の状況
- (4) 保護者及び本人の希望

また 2007 年（平成 19 年）の「特殊教育」から「特別支援教育」への制度改革と、さらには 2012 年（平成 24 年）の中央教育審議会初等中等教育分科会からの「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（報告）」の提言を受け、2013 年（平成 25 年）に学校教育法施行令が一部改正され、障害のある子どもの就学に当たっては、個々の障害の状態等を踏まえた十分な検討を行った上で、小・中学校又は特別支援学校のいずれかを判断し決定する仕組みに改めることとなった。この改正により、就学先の決定に当たっては、上述した四つの観点に、新たに以下の三つの観点が加わり重視された。

- (1) 本人・保護者に十分情報提供を行う
- (2) 本人・保護者の意見を最大限尊重する
- (3) 教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行う

このように、2013 年（平成 25 年）9 月の学校教育法施行令の一部改正により、障害のある子どもの就学先の決定について、原則として本人・保護者の意向を最大限尊重するようになった。

なお、「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（報告）」（中央教育審議会初等中等教育分科会，2012）においては、多くの市町村教育委員会に設置されている「就学指導委員会」に関しても、早期からの教育相談・支援や就学先決定時のみならず、その後の一貫した支援についても助言を行うとの観点から、「教育支援委員会」（仮称）といった名称とすることが適当であるとした。

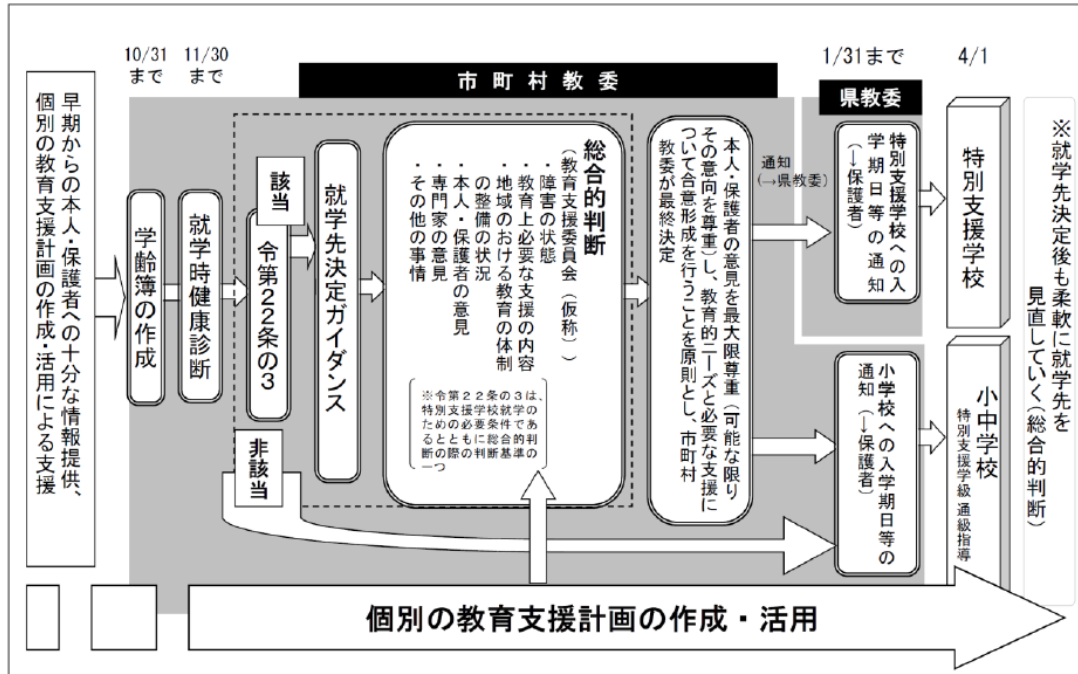
Ⅱ．インクルーシブ教育システムにおける

就学先決定の仕組み

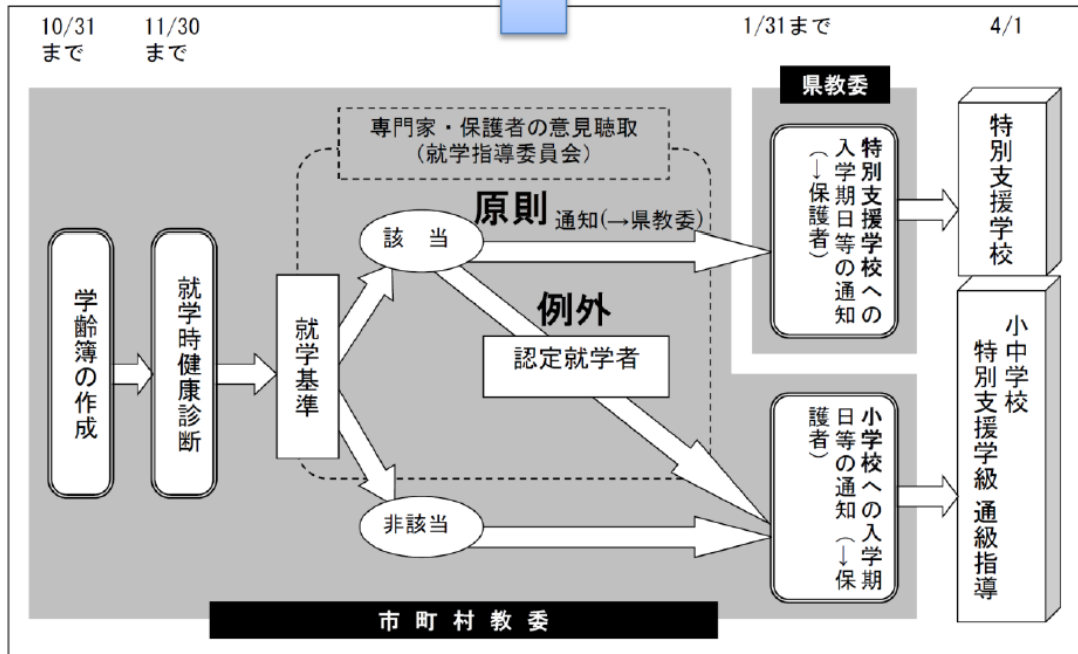
2013 年（平成 25 年）9 月、学校教育法施行令の一部改正により、特別支援学校の就学基準（学校教育法施行令第 22 条の 3）に該当する子どもは原則特別支援学校へ就学するという従来の就学先決定の仕組みから、総合的な観点から就学先を決定する仕組みへと変更された（図 2－1）。ここでは、教育支援資料（文部科学省初等中等教育局特別支援教育課，2013）から、改正の趣旨と内容を引用し、整理しておく。

障害のある児童生徒等の就学先決定について(手続きの流れ)

【学校教育法施行令改正後】



【学校教育法施行令改正前】



「教育支援資料」(平成25年10月 文部科学省初等中等教育局特別支援教育課)から抜粋

図2-1 就学先決定に関する手続きの流れ

1. 改正の経緯及び趣旨

学校教育法施行令は、障害のある子どもの就学先決定の仕組みについて規定している。2002 年（平成 14 年）以前においては、一定の障害のある者（視覚障害者等）については、例外なく特別支援学校に就学することとされていたが、その後、2002 年（平成 14 年）の改正により、認定就学制度が創設され、小・中学校の施設設備が整っている等の特別の事情がある場合には、例外的に特別支援学校ではなく認定就学者として小・中学校へ就学することが可能になった。

2002 年（平成 14 年）の改正以降、小・中学校に在籍する障害のある子どもの数が増加傾向にあるほか、学校施設のバリアフリー化、教職員の配置や研修体制等の充実が図られてきている。2006 年（平成 18 年）には、「障害者の権利に関する条約」が国連総会で採択され、人間の多様性の尊重等を強化し、障害のある者が、その能力等を最大限に発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能にするとの目的の下で、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みとしての「インクルーシブ教育システム」の理念が提唱された。また、同条約の批准に向けた作業の一環として 2011 年（平成 23 年）には障害者基本法が一部改正され、第 16 条第 1 項において、「国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた十分な教育が受けられるようにするため、可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならない」とされた。さらに 2012 年（平成 24 年）7 月に公表された中央教育審議会初等中等教育分科会報告「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（報告）」において、「障害のある子どもは特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め、障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・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を決定する仕組みとすることが適当である」との提言がなされた。

上記を踏まえ、障害のある児童生徒の就学先決定について、一定の障害のある子どもは原則として特別支援学校に就学するというこれまでの学校教育法施行令における基本的な考え方を改め、市町村の教育委員会が、個々の子どもの障害の状態等を踏まえた十分な検討を行った上で、小・中学校又は特別支援学校のいずれかを判断・決定する仕組みに改めることとなった。

なお、上記の中央教育審議会初等中等分科会報告（2012）においては、「その際、市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供しつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定することが適当である」との指摘がなされており、この点は、改正令における基本的な前提として位置付けられている。

2. 改正の内容

視覚障害者等（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、学校教育法施行令第22条の3の表に規定する程度のものである。以下同じ。）の就学に関する手続きについて、以下の整備を行うこととされた。

（1）就学先を決定する仕組みの改正

市町村の教育委員会は、就学予定者のうち、認定特別支援学校就学者（視覚障害者等のうち、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をいう。以下同じ。）以外の者について、その保護者に対し、翌学年の初めから2月前までに、小学校又は中学校の入学期日を通知しなければならないとすること。

また、市町村の教育委員会は、就学予定者のうち認定特別支援学校就学者について、都道府県の教育委員会に対し、翌学年の初めから3月前までに、その氏名及び特別支援学校に就学させるべき旨を通知しなければならないとすること。

（2）障害の状態等の変化を踏まえた転学

特別支援学校・小中学校間の転学について、その者の障害の状態の変化のみならず、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の変化によっても転学の検討を開始できるよう、規定の整備を行うこと。

（3）視覚障害者等による区域外就学等

視覚障害者等である児童生徒等をその住所の存する市町村の設置する小・中学校以外の小学校、中学校又は中等教育学校に就学させようとする場合等の規定を整備すること。

また、視覚障害者等である児童生徒等をその住所の存する都道府県の設置する特別支援学校以外の特別支援学校に就学させようとする場合等の規定を整備すること。

（4）保護者及び専門家からの意見聴取の機会の拡大

市町村の教育委員会は、児童生徒等のうち視覚障害者等について、小学校、中学校又は特別支援学校への就学又は転学に係る通知をしようとするときは、その保護者及び教育学、医学、心理学その他の専門的知識を有する者の意見を聴くものとする。

Ⅲ. 先行研究・文献から

ここでは、我が国における就学に関連する先行研究について、国立特別支援教育総合研究所が行ってきた研究、他機関・大学等の研究を概観する。

1. 国立特別支援教育総合研究所における研究

「インクルーシブ教育システム構築に向けた取組を支える体制づくりに関する実際研究」（国立特別支援教育総合研究所，2015）において、インクルーシブ教育システム構築に向けて、どの地域においても重要な事項（グランドデザイン）が整理され、就学相談・就学先決定に関しては、就学先を決定する仕組みの確立、保護者や専門家の意見聴取の機会の設定、就学時健診・相談支援体制の確立、就学支援シートの活用、保護者への情報提供等の支援体制の充実の必要性について述べている。またそれらについて、いくつかの自治体の参考となる取組が例示されている。

2016 年（平成 28 年）には、地域実践研究「地域におけるインクルーシブ教育システム構築に関する研究」において、青森県内の全市町村に対するグランドデザインの取組状況の調査が行われた。それによると各市町村教育委員会の取組として、就学相談に関する取組は、グランドデザインの中で最も多くなされていた。成果としても早期支援の充実が図られたとの報告がなされている。課題としては「幼保・小中との連携」「私立の保育園・町外幼稚園との連携体制の構築」「幼保・小中間での引き継ぎの手法の整理・システム化」等が挙げられた（国立特別支援教育総合研究所，2018 a）。

さらに「我が国におけるインクルーシブ教育システムの構築に関する総合的研究」（国立特別支援教育総合研究所，2018b）においては、インクルーシブ教育システム構築の評価指標の作成が行われている。この研究の中で、上記の就学先決定に関する仕組みや相談支援体制についてのグランドデザインの項目が評価指標に取り入れられている。

2. 大学等における研究

保護者支援に視点を置いた研究では、竹内（2012）は、「障害児の就学先決定手続きにおける親参加・親支援の課題」において、障害児の家族に対する支援が、親に対し、専門家の求める「適正な障害受容」をし、当該障害児の障害や発達についての専門知識を身に着けた「準専門家」として就学指導に参加するといった、特別な「親役割」を要求することにつながる危険性について指摘し、必要な親支援の在り方について検討している。

また、相場・島津・伊藤他（2016）は、「発達に気がかりのある幼児に対する相談・支援アプローチ」において、幼稚園・保育所に在籍している発達に気がかりのある幼児の支援を行うため「相談ルーム」を設置し、幼児への指導、保護者への相談、幼稚園・保育所への情報提供を行った結果、保護者の養育に対する自信と、就学への前向きな姿勢に寄与したと述べている。課題としては、就学先決定後の追跡とフォローアップ、小学校との連携の強化、相談ルームの運営体制の強化を述べている。

さらに、横山・市森・表・岡本（2018）は、「就学サポート相談会に参加した発達障害児を持つ保護者の相談会前と就学後における子どもの状態の捉えと就学に関する思い」において、就学の相談会に参加した発達障害児を持つ保護者の、相談会前と就学後における子どもの状態の捉えと就学に関する思いを明らかにした。そこでは、相談会前における保

護者の子どもの状態の捉えとして【子どもの発達に生活する上で支障となる特性がある】
【学校生活でやっていけないかもしれない】【自分の子どもは相談の対象ではない】、就学に関する思いとして【通常学級・地域の学校への強い希望】【子どもに合わせた就学環境を整えたい】【生活力が付く就学先を選びたい】のカテゴリを抽出している。就学後では子どもの状態の捉えとして【学校生活に適応できている】【学校で適切な行動がとれていない】、就学に関する思いとして【情報共有による学校生活への安心】【順調に学校生活が送れそうな予感】【就学先への不満】のカテゴリを抽出している。発達障害のある子どもに適した就学環境を整えていくためには、保護者自身が子どもの特性を把握するとともに、就学先への申し送りを行う力を付けられるよう支援していくことが必要であるとしている。

就学先決定のシステムや、機関の支援体制については、木原・多田・古川（2013）が「地域校で教育を受けている肢体不自由児の支援について」において、事例検討を通じ、地域支援での教育と医療の連携における特別支援学校での校内専門家としての理学療法士の役割について報告している。その中で、地域校で教育を受ける肢体不自由児の数が増加していくこと、地域校での特別支援教育の担当者はほとんどが医学的な知識はなく、しかも初めて肢体不自由児を担当する教員も多く、医療機関での指導内容が教育機関に十分に伝わっていないという課題を述べている。そのため、地域校への支援は、専門家による教員が実施可能な支援方法の具体的な提示と、定期的な支援方法の見直しが大切であるとしている。

また、徳永（2017）は、「障害のある子どもの就学先決定と心理学的支援：コンセンサス・ビルディング・モデルの提案」の中で、実際の就学先を検討する際に、一つの視点として、合意形成の過程（コンセンサス・ビルディング過程）の提案をしている。そこでは、障害のある子どもの就学手続きの変遷や就学先決定の仕組みを取り上げ、就学先決定の課題について検討するとともに、その手続きにおける保護者の立場と保護者の不安や悩みを検討し、それらについて「公正さ」という概念で整理している。さらに、合意形成の前提となる保護者の意向を固めること、及び合意形成の過程（コンセンサス・ビルディング過程）について考察している。徳永（2017）は、障害のある子どもの就学に関する相談や手続きは、子どもの障害の受け止めの状況も含め、保護者が心理的に複雑な状況において、就学先を決めていくことが求められることを述べている。さらに、家庭状況や経済状況等、数多くの要因を考慮しながら進めなければならない難しい課題となる場合もあると述べている。そのような複雑な要因があることを前提に、合意形成を含めて、就学先決定について、行政手続きの視点から、その過程と必要な支援を検討している。

佐藤・今枝・菅野（2018）は、「障害幼児の就学先決定に向けた支援体制に関する研究－教育委員会の運営する支援教室との関係から－」において、就学先決定に向けた支援体制を検討するために、全国的に先進的かつ障害幼児への早期支援に取り組んでいると考えられるモデル事業指定地域の教育委員会を対象として、支援教室の実施有無と就学先決定

に向けた取組及び関係機関との連携状況との関係を明らかにすることを目的とした研究を行っている。そこでは、移行支援における相談・支援体制整備の重要性が伺え、支援教室もその重要な役割を担うことが示唆されている。早期からの相談・支援を実施しており、保護者ともかかわりの深い支援教室を実施している方が、個別の教育支援計画等の子どもの情報を引き継ぐ資料を作成しやすい状況が考えられると述べている。今後の課題として、教育機関に限定せずに子どもの情報を引き継ぎ、共有する機能や、関係機関と連携するための機能に焦点を当て、子どもや保護者への就学を見据えた支援体制の在り方を検討していく必要があると述べている。

以上の先行研究から、就学に向けての保護者への支援や相談に関して、子どもや保護者への就学を見据えた支援体制の構築・充実の重要性、保護者の子どもの障害に関する思いを受け止めることの重要性、保護者の養育に対する自信や就学への前向きな姿勢を支援することの重要性が示唆された。このことから、本研究において、就学に係る教育相談の在り方、就学先決定に向けた各プロセスの課題と解決の方策を検討することは、保護者支援の観点からも重要と考えられる。

また、平成 25 年の学校教育法施行令の一部改正により、就学先決定に向けては、本人・保護者の意向を最大限尊重することとされたが、その後の各自治体の現状、課題について、先行研究を概観した限り、全国規模の調査はなされていない。上記施行令の一部改正後の、各地の就学先決定に向けた取組の状況、課題を把握する意味でも、本研究の意義は大きいと考えられる。

引用文献

- 相場眞理子・島津真奈美・伊藤栄子・田口睦子・斎藤孝・内海淳・藤井慶博（2016）．発達に気がかりのある幼児に対する相談・支援アプローチ．秋田大学教育文化学部教育実践研究紀要，38，195-202．
- 中央教育審議会初等中等教育分科会（2012）．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（報告）．
- 平凡社（1988）．世界大百科事典第 2 版．
- 木原将歳・多田智美・古川敦（2013）．地域校で教育を受けている肢体不自由児の支援について．第 49 回日本理学療法学術大会抄録集，41．
- 国立特別支援教育総合研究所（2015）．インクルーシブ教育システム構築に向けた取組を支える体制づくりに関する実際的な研究—モデル事業等における学校や地域等の実践を通じて—．研究成果報告書．
- 国立特別支援教育総合研究所（2018a）．地域におけるインクルーシブ教育システム構築に関する研究．研究成果報告書．

国立特別支援教育総合研究所（2018b）．我が国におけるインクルーシブ教育システムの構築に関する総合的研究－インクルーシブ教育システム構築の評価指標（試案）の作成－．研究成果報告書．

文部科学省初等中等教育局特別支援教育課（2013）．教育支援資料－障害のある子供の就学手続と早期からの一貫した支援の充実－．

佐藤麗奈・今枝史雄・菅野敦（2018）．障害幼児の就学先決定に向けた支援体制に関する研究－教育委員会の運営する支援教室との関係から－．東京学芸大学紀要，総合教育科学系，69(2)，463-475．

竹内麻子（2012）．障害児の就学先決定手続きにおける親参加・親支援の課題．早稲田大学大学院文学研究科紀要，第1分冊，57，71-83．

徳永 豊（2017）．障害のある子どもの就学先決定と心理学的支援：コンセンサス・ビルディング・モデルの提案．福岡大学人文論叢，48(4)，1027-1053．

横山三千代・市森明恵・表志津子・岡本理恵（2018）．就学サポート相談会に参加した発達障害児を持つ保護者の相談会前と就学後における子どもの状態の捉えと就学に関する思い．Journal of Wellness and Health Care，42，57-65．

参考文献

文部科学法令研究会（監修）（2018）．平成30年度版文部科学法令要覧．ぎょうせい．

（山本 晃）

