

第 10 章

総合考察

- I. 学校教育法施行令の一部改正（平成 25 年）以降の就学先決定に関する現状と課題
- II. 教育相談・就学先決定の取組の充実に向けて
－指定研究協力地域の取組から－
- III. 今後の課題

I. 学校教育法施行令の一部改正（平成 25 年）以降の

就学先決定に関する現状と課題

国立特別支援教育総合研究所が平成 28 年度～29 年度地域実践研究「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」において行った青森県内の各市町村教育委員会に対する調査において、就学先決定に関する事項（①障害の状態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の確立、②保護者及び専門家からの意見聴取の機会の設定と就学先決定への反映、③就学時健診の目的・役割とそれまでの相談体制の確立、④保育所・幼稚園等の支援を小学校につなげる就学支援シートなどの活用、⑤就学に関する保護者への情報提供などの支援体制の充実）は比較的多くの自治体が行っている実態が見られた（国立特別支援教育総合研究所，2018）。また、全国の都道府県教育委員会及び市区町村教育委員会に対して行った調査（国立特別支援教育総合研究所，2017）においても、就学支援システムに関する事項（①就学先決定に関する研修会や協議会等の実施、②本人・保護者と市区町村教育委員会・学校の意見が一致しない場合の第三者的な有識者の派遣などの都道府県教育委員会からの支援の実施、③保護者及び専門家からの意見聴取の機会の設定と総合的な判断による決定への反映、④就学時健診の目的・役割とそれまでの相談体制の整備、⑤保育所・幼稚園等の支援を小学校につなげる就学支援シート等の活用、⑥保護者に対する就学に関する早期からの教育相談・学校見学会などの支援体制の充実）について、いずれも高い実施率が示された。これらのことから、我が国のインクルーシブ教育システムの構築・推進に向けて必要な取組のうち、就学先決定に関することについては、各自治体において体制整備が進められていると考えられる。

本研究における各自治体への訪問調査においても、就学に向けた教育相談・就学先決定に関しては、各自治体が、相談システム、教育・心理・医療・福祉等の専門家による就学に関する委員会、本人・保護者への情報提供、保護者や専門家からの意見聴取等のそれぞれについて整備を進めている現状が示された。このことから、仕組み作りという意味では各自治体がインクルーシブ教育システム構築・推進に努力しているといえる。しかし、各自治体が体制、仕組みを整えつつある中で、就学先決定に向けた各プロセスにおいて、第 3 章のまとめ及び第 4 章の考察で述べたように課題を抱えていることも本研究によって示された。このことは、自治体が必要な取組は進めているが、その質においては改善・充実させていく必要があるということである。第 3 章及び第 4 章の結果・考察からは、就学先決定の取組において抱えている課題は、就学先決定の各プロセスが、本人・保護者にとって十分なものとなっているか、本人・保護者に対して十分に機能しているか、という観点から捉えることができると考えられる。以下、この観点から、考察しておきたい。

1. 合意形成をめぐる

就学先決定に向けての取組において、保護者と、教育委員会、学校が「合意形成」を図ることは重要であるが、「就学先」「学びの場」についての意見を一致させることに重点が置かれている状況が見受けられる。就学先、学びの場だけではなく、本人の実態、教育

的ニーズや必要な支援の内容・方法について、合意形成を図ることがまず重要であり、就学先、学びの場については、その延長線上にあると考えられる。

まずは、教育委員会等は、子どもの将来に向けた保護者の願い、子どもの状況等について、十分に保護者の話を聴いた上で、子どもの実態、必要な支援等について、丁寧に情報交換、意見交換を行いつつ、合意形成を図ることが必要と考えられる。就学先、学びの場については、合意を得た必要な支援が実践され、充実した学校生活を送ることができる場という観点から、十分に検討することが重要である。

第3章の調査結果から、合意形成の課題として、「保護者の意見を可能な限り尊重する」ことが、単に、保護者の意見に従うことになってしまいかねないことが挙げられていたが、対等な話し合いを行うためには、子どもの実態、教育的ニーズ、必要な支援等について、十分に話し合いがなされること、様々な学びの場について、そこでの学習や生活について、十分な情報が提供され、保護者にイメージが持てるようにすることが必要と考えられる。この意味では、先の結果にも表れていたが、保護者が学びの場を検討するために十分な学校（該当する小学校、該当する通級指導教室、設置されている特別支援学級、特別支援学校等）に関する情報を提供でき、かつ、確実に保護者に伝わるように努める必要がある。

また、保護者を取り巻く周囲、地域の状況、たとえば、障害のある子どもや特別支援学校・特別支援学級等に対する周囲の理解不足等、保護者の置かれた状況が、合意形成、就学先決定を難しくしている場合もある。いわゆる、偏見、世間体がもたらす課題である。就学担当者は、保護者の悩み、考えの出どころ、背景に思いを寄せる必要があると同時に、家族、地域に対して理解を広げるための戦略（広報、説明会、学校開放、等）を検討し実践することが求められる。それには、教育委員会だけでなく、福祉をはじめ他の部局との連携も不可欠であり、自治会等の協力も得ながら、その地域性に応じた取組を行う必要がある。

人口規模の小さな自治体では、多くが顔見知りの関係であったり、すぐに個人が特定されやすい状況があったりと、説明会に参加すること自体に、保護者が困難を感じる場合もありうる。都道府県や近隣自治体との連携等により工夫できる可能性も考えられる。

2. 保護者への情報提供

上記の合意形成をめぐる課題の多くは、保護者にいかに情報が十分に届くようにできるか、ということにも関連が深い。

子どもの発達や様々な障害についての必要十分な情報、子育てに関して役立つ情報、子どもの実態や必要な支援及びその内容・方法に関する情報、そして、様々な学校（学びの場）についての情報等を保護者に確実に提供することが重要である。また、就学先決定の仕組みについても保護者が理解できるように周知することが求められる。

本研究の調査からも、「合意形成」の捉えが、就学担当者と保護者とで異なっている可能性、さらには、たとえば特別支援学級での学習や生活、特別支援学級でできうること等について、保護者の捉え、イメージが、就学担当者とは異なっている可能性が指摘された。各学びの場の特色、そこでの学習や生活、メリット等が十分に保護者に理解されることが重要であり、そのための戦略が求められる。

近年では、各学校は、危機管理・安全確保が求められる一方、地域に開かれた学校とし

での努力も求められている。地域資源の一つとして、学校を地域に知ってもらい、活用してもらい、そして地域の力を学校教育に取り込む取組である。これを進める中で、学校の特色、教育内容、子どもたちの学校生活等について周囲の理解を広げ、深めていくことが重要となる。障害のある子どもの受け入れ体制も含め、各学校ができることを整理し知らせていくことが必要である。就学を控え、障害のある子どもの保護者のみならず、障害のない子どもの保護者も含め、地域に対して、学校をもっと知ってもらい取組が、就学先決定に向けた保護者への情報提供にもつながる可能性がある。いずれにしても、行政だけでなく、各学校が、教育内容・教育活動の充実とともに、保護者をはじめ周囲に「知ってもらい」取組は重要と考えられる。

3. 専門家・専門性

各自治体において、就学先決定に関して、教育支援委員会の設置も含め、専門家の意見を聴く機会を設けることは取り組まれてきている。子どもの実態や、これからの成長の見通し等の専門家からの知見は、就学先決定に向けた保護者との話し合いにも重要である。ただし、自治体によっては専門家の確保に苦労しているところもある。都道府県との連携、さらには各自治体同士の連携によって工夫できる可能性も考えられる。

また、各学びの場の教員の、子どもの実態把握、必要な配慮、指導・支援に関する専門性も課題となっている。この充実に向けて研修会等が各県、市町において行われているが、その内容、方法も含め、充実させていく必要がある。研修会の企画に関しても、参加に関しても、時間的な制約もあり、十分に実施できないことは、多くの自治体の課題になっている。各部局、各学校等の組織のキーパーソン（特別支援教育コーディネーター等）を中心に、相互に学び合える状況を作っていくことが重要となる。

各学校の受け入れ体制や指導力の充実については、第4章の保護者への調査からも、保護者が安心して就学を迎えるために不可欠であることが示唆されており、就学先決定をめぐっては、就学先決定までに関わる機関、担当者の専門性だけでなく、就学後に関わる学校・教員の専門性も含めて考える必要がある。

4. 教育相談担当者の専門性

各学校の教員の専門性も本人・保護者にとって重要なことであるが、就学先決定に向け、教育相談を担当する者の専門性も重要である。本研究で行った自治体への訪問調査における直接の質問項目ではないが、就学に係る教育相談の担当者は、保護者の伴走者であることが重要との声も聞かれた。保護者が話しやすい雰囲気の中で、保護者の思いを丁寧に受け止め、子どもの将来的な姿を共有できるような教育相談が望まれる。教育相談に関連して、その在り方に関する参考資料はこれまでも提供されており（国立特殊教育総合研究所、2007、等）、就学前の保護者との相談の進め方等について触れたものもある（国立特別支援教育総合研究所、2016）。

本研究においても、第3章及び第4章を通して、保護者との信頼関係の構築が重要であり、最終的には就学先を決断するとしても、それに至るまでに保護者の思いに十分寄り添い、保護者の考えを受け止める力量が担当者に求められることが示されている。第4章の保護者の声からも、相談担当者が保護者に、急かされる感じ、迫られる感じ、断定的な

感じ、等を与えた場合に、保護者は相談にネガティブな思いを抱き、前向きに話し合うことができにくくなるのが分かる。

就学に関する様々な知見を有する相談担当者。一方、日々の子育てに追われながら、不安を抱きながらも我が子の就学に向き合おうとする保護者。立場や有する知識は異なっても、対等に話し合いを行うことが重要であり、その力量が相談担当者には必要である。

本研究における自治体への訪問調査や保護者への調査において、質問項目に対する直接的な回答ではないが、意見交換の中で、「教育委員会の就学担当者と保護者という関係の中では、相互に意見が平行線でも、別の場所で（スーパー等のお店等で）偶然出会ったときには、理解し合えた。」という話を聞いた。これは、場所や役回りを離れたら理解し合えることがある、ということの例と考えられる。また、同様に、「理解し合えないまま判断するより、状況によっては、最初は保護者の考えに沿って就学して、そのあとで考え直すことがよい場合もあるのでは」という声も聞かれた。これらの声も、就学に係る教育相談における保護者との対等性や、保護者の意見を尊重することを考えていく上で示唆に富むものと思われる。

5. 連携

保育所・幼稚園等における支援を小学校等につなげるために、支援シート等の活用は重要である。長野県の調査からも、実際の連携に機能するよう、各学校、機関、自治体で工夫を重ねていく必要がある。

各部局、学校、機関等の連携の必要性は言を待たないが、保護者にとっても、各機関にとっても、それぞれの機能の充実とともに、それぞれが、できること、担うことを整理し、分かりやすく保護者や他の機関に伝えることが重要と考えられる。

このことよって、保護者にとっては、それぞれの機関、場が、我が子にとって何ができる場なのか、何が提供可能な場なのかを知ることができる。また、それぞれの機関、場にとっては、相互に、その子どもにとって何ができる場なのかを知ること、知らせることになり、相互の連携が図りやすくなる。連携を進めるためには、地域の中で、相互に、つながりやすくする工夫をしていくことが求められる。

また、保護者同士の連携、つながりを支えていくのも、各部局、学校、機関等が取り組むべきことと考えられる。第4章の保護者への調査からも分かるように、我が子の就学先決定の時期を迎える保護者にとって、同じ立場にいる保護者同士や、先輩保護者とのつながりが支えになる。保護者同士の情報交換の場や先輩保護者の体験談を聞く機会の確保など、地域に住む保護者をつないでいくことも重要な取組と考えられる。

II. 教育相談・就学先決定の取組の充実に向けて

— 指定研究協力地域の取組から —

長野県は、平成 30 年度の取組において、A地域を中心に、就学先決定に関する現状、

課題を整理し、その課題を解決するための必要事項を考察した（第5章）。まずは、それを少しでも実践していくための手立てを、教育委員会、学校と連携しながら検討していくことが必要と考えられる。長野県は全国的に市町村が多く、とりわけ村も多い。先にも触れたように地域の様々な事情を保護者が背負い、就学先決定を難しくしている状況も見られる。また、特別支援学級の設置率も高い現状がある。特別支援学級以外の場がよりその子どもの学習にとって適している場合も含め、地域の理解を促し、総合的判断による就学先決定の取組を支えるためのガイドブック等の作成等も今後に向けた一手段と考えられる。こうした各都道府県等の実情に応じたガイドブックの作成（改良）も有効であろう。

また、令和元年度には、就学先決定に向けた取組における、教育（学校）と福祉（福祉事業所）の連携について取り組んだ（第6章）。子どもの様々な情報を共有し多面的に議論することは、就学先決定やその後の指導・支援において有益であることは言を俟たない。福祉事業所のおかれた状況も、地域の事情も異なる中で、連携のありようも一概に論じることができないが、本研究から、連携がスムーズにできているところは、教育委員会内に福祉担当者が配属されているなど、横断的で柔軟な組織となっていることが示唆された。第6章の調査からも、学校と福祉事業所の連携は多くが望んでおり、少しでも機能するように工夫することが自治体には求められる。

柏市は、人口 40 万人を超える中核市であることから、就学に関する相談件数の増加が課題となっていた。そこで、本研究において、相談に訪れる保護者、相談を紹介する保育等の担当者の相談理由及び紹介理由の分析を行った（第7章）。その結果、保護者の相談理由と保育担当者等の紹介理由のズレが分かり、大きく膨らんだ就学相談のイメージの整理に取り組んだ。「就学に不安のある子の相談」から「一人一人に合った就学先を考える相談」に改め、ポスターの作成と周知に取り組んだ。人口規模や地域資源の違いから、就学に係る教育相談の抱える課題も自治体によって異なると考えられる。「就学に係る教育相談」の内容、機能、役割も決して一様ではないと考えられ、各自治体が就学に係る教育相談にどのような機能・役割を持たせるのか今一度検討することも、自治体によっては必要な取組であろう。

富士見市は、就学に係るサポートに関する適切な情報が保護者に十分行き届いていないことから、適切な情報提供の在り方を検討した（第8章）。人口約 11 万人という規模から、保護者向けのリーフレットの作成・配布を検討した。この過程で、どのような情報をどのように示すことがよいのか、保護者による簡易的なモニター評価を実施しながら取り組んだ。リーフレット作成の取組を通し、効果的な情報提供につなげるには、利用者の声を聞くことも重要であることが示された。

坂城町は、人口約 1 万 5 千人の小さな町であり、町内の各学校での支援の現状、乳幼児期からの支援の経過等、情報の共有化が課題であり、情報の一元化に取り組んだ（第9章）。この取組を通して、職員の負担感の軽減、共通のフォームによる資料の検討のしやすさ、支援の継続等の成果につながった。小規模の地域ならではの取組といえる。

以上の各指定研究協力地域の取組は、それぞれの地域での取組であるが、全国の各自治体にとっても参考となると考えられる。これらを通して重要と考えられるのは、利用者の声を聞きながら取り組むということである。第3章で実施した、各自治体への訪問調査において、研修会・相談会の実施、説明会・見学会の実施、リーフレットの作成、巡回相

談等、就学先決定に向けての様々な取組、工夫が挙げられたが、これらについても、いかに保護者の声を聞くかが、より充実した取組にしていくためには求められていると言える。

Ⅲ. 今後の課題

本研究において、研究1年目の平成30年度は、各県教育委員会就学担当者、各市町教育委員会就学担当者、各市町療育センター等保護者支援担当者への訪問聞き取り調査、及び指定研究協力地域である長野県のA地域の市町村教育委員会就学担当者への訪問聞き取り調査をもとに、就学に係る教育相談、就学先決定に関する現状、課題を把握、整理し、必要と考えられる事項を考察した。研究2年目の令和元年度は、各地の就学に係る教育相談を経験した保護者に対して質問紙及びインタビュー調査を実施し、保護者の声をもとに、自治体の取組や課題を検討した。また、人口規模の異なる各指定研究協力地域の取組をもとに、就学に係る教育相談、就学先決定に向けて参考となる知見を整理した。

就学先決定に向けて、保護者と話し合いをもつうえで、先に、保護者が地域の中で抱える課題について触れたが、保護者自身が病気を抱えていたり、障害があったり、外国籍であったり等の状況の場合も考えられる。第4章において、障害の程度が重い場合と比較的軽い場合の違いが明らかになったが、障害の程度だけでなく、就学に関する相談の前に、すでに「障害」の診断がある場合と、診断を受けていない場合では、相談の対応や質も異なってくることも考えられる。また、障害種によっても異なることも考えられる。さらに、相談を受ける前に、すでに就学に係る教育相談がどのようなものであるかを知っている保護者とそうでない保護者では、相談の進め方が異なってくることも予想される。

本研究においては、限られた数のデータのため、上記のことは十分に検討できなかったが、今後、就学先決定に関する研究を進める上で、地域性、保護者自身が抱える課題、障害種、診断の有無などの観点から検討する必要があるだろう。また、就学後の学びの場の見直しについても、今後、事例を蓄積しつつ検討する必要がある。

さらに、地域によっては、学校以外の民間やNPO等の教育機関、フリースクール等も子どもの学習活動の充実に機能している場合がある。今後はこうした機関との連携も視野に入れる必要があるだろう。

いずれにしても、障害のある子どもの学習活動の充実に向け、また、保護者にとっては子どもの成長の見通しがもてるような就学先決定の取組が求められており、各自治体（教育委員会）、学校、関係機関、それぞれに一層の努力が求められる。

引用文献

国立特殊教育総合研究所（2007）．学校コンサルテーションケースブックー実践事例から学ぶー．課題別研究「地域の支援をすすめる教育相談の在り方に関する実際研究」報告書．

国立特別支援教育総合研究所（2016）．インクルーシブ教育システム構築のための体制づ

くりに関する研究－学校における体制づくりのガイドライン（試案）の作成－．専門研究A研究成果報告書．

国立特別支援教育総合研究所（2017）．インクルーシブ教育システム構築の現状に関する調査報告書．基幹研究（横断的研究）「我が国のインクルーシブ教育システム構築に関する総合的研究」調査報告書．

国立特別支援教育総合研究所（2018）．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．地域実践研究成果報告書．

（牧野泰美）

