

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 ——

徳 永 豊*

I はじめに

障害のある子どもにとっての教育の場の選択、つまり、どの学校で教育を受けるのか、またどの学級や教室で学ぶのかは、学校教育におけるひとつの課題である。さらに、この課題には、どのような支援を受けながら学ぶのかについても含まれる場合がある。この就学先の決定は、子どもが小学校に入学する際に、保護者が思い悩む点であり、その対応が議論され、工夫されつつ進められてきた。これが就学先決定の問題であり、障害のある子どもの就学手続きとして検討されてきた（渡部、1995 や細村、2003）。この問題は日本だけでなく欧米を含め、すべての国において、学校教育における重要な課題であり、国立特殊教育総合研究所（2006）は、欧米等の制度や取組を比較し、今後の方向性を検討している。

また、平成 19（2007）年に「特殊教育」から「特別支援教育」に制度が変更され、その後に就学先決定の仕組みが改められた。具体的には、平成 24 年 7 月に「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

* 福岡大学人文学部教授

別支援教育の推進（報告）」がとりまとめられた（文部科学省、2012）。その動向を踏まえて、文部科学省は、平成 25 年に就学先決定の仕組みに関する学校教育法施行令を一部改正し、その改正令は平成 25 年 9 月から施行された。この改正によって、①従来の就学基準の見直し、②本人・保護者の意見の最大限の尊重、などが規程された（文部科学省、2013）。つまり、保護者等の意見を含め総合的に就学先を判断する仕組みとされ、障害の程度を示す学校教育法施行令第 22 条の 3（昭和 37 年に新設の際には「第 22 条の 2」、その後の平成 6 年に変更）は一つの判断材料とされ、保護者との合意形成に努力することとされた。この改正に前後して、特別支援学校や特別支援学級の在籍者は増加し、また通級による指導を受ける者が急増している状況にある（文部科学省、2015）。

しかしながら、平成 25 年の学校教育法施行令一部改正に伴う就学先決定の仕組みや就学の実態における変化は明らかにされていない。また、改正による現状を踏まえつつ、就学先決定の仕組みや合意形成のための手続きに関する今後の課題は検討されていない。

表 1 障害のある子どもの就学手続きの変遷とその特徴

	概要とポイント	就学の原則	就学基準	手続き	専門家意見聴取	保護者意見聴取	最終決定者	就学先の選択肢
学校教育法施行令（昭和 28 年）公布	盲・聾学校の都道府県設置義務 親の就学義務	分離	なし	指導	なし	なし	教育委員会	小学校 盲・聾学校
学校教育法施行令の 2 の新設（昭和 37 年）	（盲者、聾者、精神薄弱者、肢体不自由者、病弱者）	分離	判別基準	指導	なし	なし	教育委員会	小学校 盲・聾・養護学校
学校教育法施行令の一部改正（平成 14 年）	認定就学者 専門家の意見聴取義務化	分離	判断基準	相談・指導	聴取	なし	教育委員会	小学校 盲・聾・養護学校
学校教育法施行令の一部改正（平成 25 年）	認定特別支援学校就学者 保護者の意見聴取義務化*1 合意形成・合理的配慮	包摂*2	特別支援学校就学可能条件、判断の手がかり	合意形成	聴取	聴取*3	教育委員会	小学校 特別支援学校

*1 保護者の意見聴取は加えられたが、意見をまとめるための「市町村の情報提供」は義務化されていない。

*2 包摂、インクルーシブ教育を意味する。

*3 学校教育法施行令の一部改正（平成 19 年）から、保護者の意見聴取が義務化される。

そこで、本研究では、就学手続きの変遷や就学先決定の仕組みを検討し、就学先決定の課題について考察する。また、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、合意形成において必要となる心理学的支援について考察することを目的とする。

Ⅱ 障害のある子どもの就学手続きの変遷

明治 11（1878）年に京都に盲啞院が創設され、我が国の障害のある子どもへの教育が開始された。その後、公立の盲学校等が設立され、それらの学校で教育を受ける子どもをどのように規定し、その就学手続きをどう進めるかについては、社会状況の変化に応じて、さまざまな変遷があった（文部省、1978）。その概要を表 1 に示した。

昭和 30 年代後半から、学校教育法施行令第 22 条の 2 に示される基準に従って就学指導を実施するという考えが強かった。このような考えから、本人・保護者の意見を尊重しつつ総合的に判断するという考えに変更されたのは、平成 25 年の学校教育法施行令の一部改正によってである。

これによって、大筋として分離・別学とされてきた特殊教育・特別支援教育（村田、1997）が、制度的にインクルーシブ教育を旨とするものとなった。ここではこの就学手続きの変遷をまとめ、就学先決定を巡る考え方の変化を検討する。

1. 養護学校教育の義務制実施以前

戦前の状況で重要な点は、障害のある子どもにとって教育が必要であることを保護者に理解してもらい取り組みである。大正 12（1923）年の「盲学校及聾啞学校令」は、都道府県に盲学校等の設置義務を負わせた。しかしながら、保護者に対しては、子どもを就学させる義務規定はなく、教育諸条件の不備や

教育への理解不足と相まって、盲学校等へ子どもを就学させる割合は低かった。そのために、教職員等の団体は、盲学校等へ子どもを就学させる保護者の義務を規定することを強く要望した（大久保、1980）。この点は、子どもを盲学校等へ就学させる保護者の義務についてであり、小学校に就学させる義務とは異なっていた。社会的状況として保護者が子どもを学校へ就学させる意義を理解していないことへの対応であり、これについては戦後約 20 年間の大きな課題となった。

昭和 22（1947）年の学校教育法で盲学校、聾学校及び養護学校が規定され、翌年の昭和 23 年には盲学校及び聾学校教育の義務制が実施された。昭和 28（1953）年の学校教育法施行令においては、盲者及びろう者について、学齢簿や都道府県への通知、保護者への通知などの市町村の手続きが規定されている（文部省、1978）。

(1) 「判別基準」についての通知

この規定のみでは、就学先を判断する根拠が明確でなく、適切な教育を講じることが困難との要望があり、昭和 28 年に文部省により「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」（「判別基準」とする）が通達された。そこでは精神薄弱者を含め盲者や弱視者などの七区分について、その定義、基準及び教育的措置が示され、就学免除、養護学校、特殊学級、通常学級、就学猶予のいずれが望ましいかがまとめられている。

さらに、昭和 33（1958）年の学校保健法により、就学時健康診断が規定され、「翌学年に学齢に達する児童の就学時の健康診断の結果に基づき、市町村教育委員会は、就学義務の猶予・免除又は盲・聾・養護学校への就学に関する指導を行わなければならないこと（文部省、1978）」とされた。ここでは、学校における定期健康診断の結果によって、教育委員会が養護学校等への就学又は特殊学級への編入について指導・助言を行うことも規定されている。

(2) 学校教育法施行令第 22 条の 2

昭和 28 年の判別基準は、昭和 37（1962）年の学校教育法施行令の一部改正により、「盲者等の心身の故障の程度」として、その第 22 条の 2 にその基準が規定され、盲者、聾者、精神薄弱者、肢体不自由者及び病弱者の区分で、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。これにより、その後の約 40 年にわたる就学手続きの基本が完成した。

それにもかかわらず、就学義務についての保護者の理解不足による未就学や盲者等の判別の不適正、小学校等への不適正な就学が改善されず、昭和 38 年に文部省は「盲者、聾者等の就学の適正な措置と指導について」を通知し、適切な判別と就学指導の整備を強化した。

つまり、養護学校教育の義務制が実施される以前の課題は、障害のある子どもにとって学校教育が必要なことの理解を保護者等に浸透させ、就学率を高めることにあったと考えられる。

2. 養護学校教育の義務制実施以降

昭和 54（1979）年に養護学校教育の義務制が実施されると、障害が重い子どもであっても養護学校等への就学が原則として可能となり、関係者が長年にわたって思い描いていた夢の実現をみた。就学手続きについては、この義務化に伴い大きな変更はなかった。しかしながら、この養護学校教育の義務制実施前後には、この制度は障害を理由に就学する学校を決める分離主義によるものとして、統合教育を主張する団体からの強力な反対運動があった。就学指導における行政的な判断と保護者の希望の不一致について、マスコミ等の報道が続くような事態となった。このような行政の徹底した就学指導、つまり従来からの教育措置としての就学指導と保護者が望む適切な学校教育との間に軋轢が生じた現象と考えられる。

このような経過を辿りながら、その就学手続きの原則は維持し続けられ、そ

の後は平成年代なるまで大きな変更は行われなかった。しかしながら、地方教育行政においては、就学手続きの法令解釈に幅が生じるようになり、柔軟な運用が目立つように変化してきた。

3. 就学手続きや就学基準の見直し

昭和 60 年代は、地方教育行政においては就学手続きを柔軟に運用しつつ、これまでの枠組みで、そのシステムの充実と質的向上が課題となった。

例えば、障害者対策推進本部（1993）は、平成 5（1993）年に「障害者対策に関する新長期計画—全員参加の社会づくりをめざして」を策定した。その計画で、就学指導に関して「最も適切な教育の場を提供するため、就学指導の専門性の向上、市町村及び各学校内における就学指導体制の確立、それを支える特殊教育センターの充実等、就学指導体制の整備を図る。」と、述べている。さらに、「就学指導基準については、医療技術等社会情勢の変化に対応し」、中・長期的に検討を進めるとしている。

(1) 就学手続きの課題

このような就学指導の現状と課題について、国立特殊教育総合研究所（1994）は、「就学指導に関する調査報告書」をまとめている。その中で、就学指導改善に向けた具体的な課題として、①就学指導委員会の構成員の役割、②就学指導委員会で用いられる資料、③保護者への結果の伝え方の工夫、④就学指導後のフォローアップ、⑤就学を巡る教育相談活動の充実、を指摘している。

(2) 文部省の課題意識

また、文部省（1999）は、「就学指導の現状における就学指導の問題事例」として、「就学指導困難であったため、盲学校等対象の者が特殊学級や通常学級に在籍することになるケースは、地域によってかなり違いがある」としている。

さらに、ある教育委員会の調査結果として、「盲・聾・養護学校への就学が望ましいと指導したにもかかわらず、特殊学級又は通常学級へ就学したケース

の割合が約4割、特殊学級への就学が望ましいとの指導を受けたにもかかわらず、通常学級へ就学したケースが約3割」としている。

そして、就学指導が困難となる背景として、①統合教育の実現を目指す団体の活動、②「自宅から通える盲学校等がない」「就学年齢から寄宿舎に入舎させるのは忍びない」「少しでも地域の学校で通常の学級の子供と学習させたい」「学校は保護者が選びたい」という保護者の声を挙げている。

なお、市町村における支援事例として、「通常学級への介助員の配置」や「特殊学級に県の事業として、非常勤講師を加配している」などが紹介されている。

4. 平成14年の「学校教育法施行令の一部改正」

このような動向を受けて、就学基準や就学指導の在り方が課題とされ、平成13（2001）年の「21世紀の特殊教育の在り方に関する調査報告書」は、それらの点を検討している。この報告書は「ノーマライゼーションの進展に向け、障害のある児童生徒の自立と社会参加を社会全体として、生涯にわたって支援すること」が必要であるとし、「近年の特殊教育をめぐる状況の変化を踏まえ、これからの特殊教育は、障害のある幼児児童生徒の視点に立って一人一人のニーズを把握し、必要な支援を行うという考えに基づいて対応を図る」としている。この報告書において、就学指導については、①乳幼児期から学校卒業後まで一貫した相談支援体制の整備について、②障害の程度に関する基準及び就学手続きの見直しについて、③就学指導委員会の役割の充実について、の3点に関して、その考え方を示している。

こうした提言が行われた背景には、特に就学手続きが柔軟に運用されている現実と法的整合性が大きな課題となっていたことが考えられる。具体的には、学校教育法施行令第22条の3に該当する者が、小・中学校において教育を受けている状況を法的にどう位置付けるかの課題であったともいえる。

この「21世紀の特殊教育の在り方に関する調査報告書」を受けて、平成14

(2002)年に学校教育法施行令の一部が改正された。その改正により、①就学基準の見直し、その内容の変更、②「認定就学者」の位置付け、③専門家の意見聴取、が規定された。この「認定就学者」とは、就学基準に該当する障害のある者で、小学校等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認められるものとされた。これは、柔軟な運用の結果として、就学基準に該当する障害のある者が小学校等において教育を受けている現実を法的に位置づける対策であった。

この改正は、従来の枠組みでの就学手続きの見直しであり、就学指導のシステムの充実と質的向上、柔軟な運用と法的整合性の問題に対応するものに過ぎなかった。

Ⅲ 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

平成14年以降、共生社会の形成を理念に障害のある子どもの教育は大きな変化の時期を迎えた。平成18(2006)年に国連総会において、「障害者の権利条約」が採択され、我が国は平成19年に同条約に署名するとともに、関連する法令・制度の整備が進められた。平成19(2007)年に特殊教育から特別支援教育に制度が変更され、発達障害の可能性のある子どもに対して、小・中学校でどのように支援していくかが大きな課題となった。

就学手続き又は就学先を決定する仕組みについては、平成24(2012)年に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」による「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)」で、課題となるポイントが示された。その報告書を受けて、平成25年に学校教育法施行令の一部が改正された。

この改正によって、国として「インクルーシブ教育システムの構築」をめざすことに伴い、就学に関する基本的な考え方、枠組みが変更された。つまり、

障害のある子どもの権利を踏まえて、制度そのものの不備を解消し、基本的な枠組みを変更するものであった。この基本的な枠組みの変更を象徴的に示すのが、「認定就学者」の廃止と、「認定特別支援学校就学者」の創設であった。これは原則として「すべての子どもは小学校への就学」を基本とすることを示すものと考えられる。

1. 平成 25 年の一部改正の理念

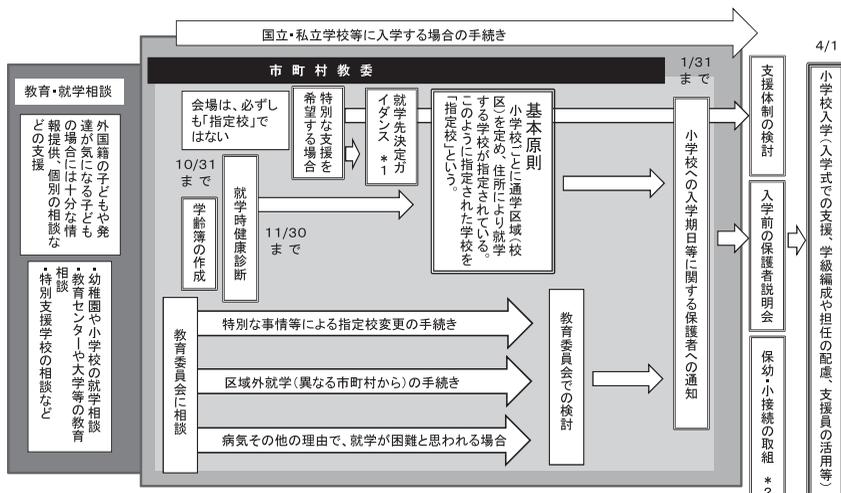
この改正の目指すところは、「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」で提言されたものであった。それは、「就学基準に該当する障害のある子どもは特別支援学校に原則就学するという従来の就学先決定の仕組みを改め、障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当である。」ことを実現することであった。

改正の具体的内容は、①「認定特別支援学校就学者」の創設、②専門家からの意見聴取に加えて保護者からの意見聴取の義務づけ（この点については平成 19 年の学校教育法の改正に伴う学校教育法施行令の改正時の変更）、③転学や区域外就学を規定するものであった。

2. 就学先決定の仕組み

新たな仕組みとして、「学校教育法施行令第 22 条の 3 について、これに該当する者が原則として特別支援学校に就学するという『就学基準』としての機能は持たないこととなる一方、我が国において特別支援学校に入学可能な障害の程度を示すもの」（文部科学省、2013）としている。つまり「就学基準」は、就学すべき基準でなくなり、就学可能な基準とされ、基本的な枠組みが変更された。

障害のある子どもの就学先決定の仕組みとして、「教育支援資料」（文部科学



*1 図2「障害のある子どもの就学先決定について」を参照
 *2 幼稚園幼児指導要録や保育所児童保育要録及び支援シート等の文書、さらに口頭による引継等で、入学前の情報が引き継がれる。

図1 小学校への就学の手続き

省、2013) にその解説図が示されている。この手続きは、小学校への就学手続きが前提となるものであり、その手続きを図1に示した。この手続きの一部として、障害のある子どもの就学の手続きがある。「教育支援資料」の解説図を修正したものを図2に示した。この一連の手続きについて、「就学先決定のモデルプロセス」とされた点も新しいことである。

3. 就学先決定のプロセスモデル

障害のある子どもの場合は、就学の1年前、さらにそれより前の教育相談・就学相談により就学に向けての準備が必要になる。障害が明らかな場合は、3・4歳の頃より就学についての情報収集や学校訪問を経験しておくことが大切であろう。実際の就学手続きは、学齢簿の作成からとなるが、多くの自治体ではそれよりも早めに就学相談を実施している。就学時健康診断等の情報で、校区

にある小学校以外への就学の可能性がある保護者が「就学決定ガイダンス」を受けことになる。

そして、「教育支援委員会」（従来の就学指導委員会の機能が拡大したもの）において、障害の状態や本人・保護者の意見、専門家の意見等を踏まえて総合的に検討され、合意形成の案がまとめられる。保護者の意見を尊重しつつ、子どもにとっての適切な就学先と一緒に模索することになる。

4. 就学先決定の現状

平成 25 年の「学校教育法施行令の一部改正」以降、就学先決定の取り組みにはどのような変化が生じているのだろうか。

文部科学省（2016）の資料によると、小学校・特別支援学校就学予定者（新第 1 学年生）として、市町村教育支援委員会等の調査・審議対象となった者の数の推移を示している。特別支援教育になった平成 19 年度が 30,844 人であり、

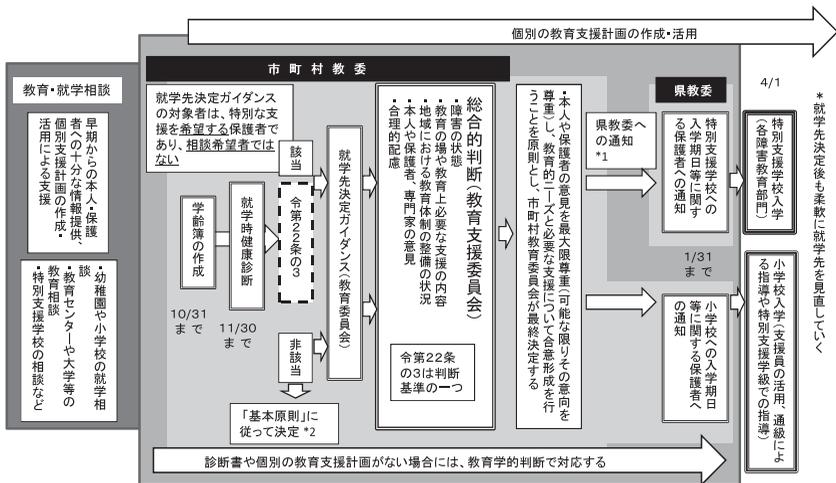


図 2 障害のある子どもの就学先決定について

その後増加していて、平成 25 年が 39,208 人、さらに平成 27 年度が 44,883 人となっている。この増加は継続的なものであり、平成 25 年の「学校教育法施行令の一部改正」に伴ったものとは考えられない。

この資料には、平成 26 年度に調査・審議の対象となった者の中で、学校教育法施行令第 22 条の 3 に該当する者の数及びその就学先が公立特別支援学校又は公立の小学校であった人数・割合が示されている。

さらに、公立小・中学校において学校教育法施行令第 22 条の 3 に該当する者の数も示されていて、通常学級に在籍する数が 1,418 人となっている。

近年の動向として、調査・審議の対象者が増加している状況であり、また、特別支援学校・特別支援学級の在籍者や通級による指導を受けている者が増加している。

具体的には、長野県教育委員会（2015）によると、就学相談（判断）件数の推移として、平成 19 年度が 1,854 件、平成 21 年度が 2,144 件、平成 23 年度が 2,438 件、平成 25 年度が 2,561 件と増加していて、実際の対応として特別支援学校への就学には変化がなく、特別支援学級への就学、通級による指導の活用が増加していて、通常学級への就学は減少している。そして、就学基準等と異なる対応は、平成 19 年以前は 10% 程度の件数であったものが、平成 25 年頃には 5% 程度と減少を示している。

また、北九州市における小学校の特別支援学級について知的障害学級及び自閉症・情緒学級の増加状況を見ると、どちらの学級においても毎年 50 人規模で増加していることが示されている（北九州市教育委員会、2015）。

この傾向は、平成 25 年の「学校教育法施行令の一部改正」に伴うものではないが、各市町村の就学相談や就学支援委員会の調査・審議の件数の増加とともに、特別支援学級への就学者、通級による指導を受ける者が全国的に増加していることが示されている。

このような増加傾向に対して、教育支援委員会においてどのような場合に会

議で調査・審議するのかの検討が必要となっている。支援が必要と考えられるすべての就学者について就学先を検討することは困難な状況であり、学校教育法施行令第22条の3に該当する者のみを審議する場合もある。福岡市は平成28年度から、特別支援学校への希望者と知的障害を除く特別支援学級希望者を調査・審議の対象とし、知的障害の特別支援学級を希望する場合には、該当する小学校において検討することとしている。また通級による指導を希望する場合も、教育支援委員会での審議を行わず、希望の申し込み・書類選考審査等に対応している（吉竹、2016）。

制度的に特殊教育から特別支援教育に変更され、子どもの障害や特性に応じた教育の重要性が理解されてきて、特別支援教育を希望する保護者が増加している。それに伴い、教育支援委員会での調査・審議する件数が増加しているところに、平成25年の「学校教育法施行令の一部改正」が追加され、就学手続きそのものの再検討が必要となっている。

Ⅳ 就学先決定における保護者の立場と不安、迷い

就学先決定のプロセスモデルにおいて、保護者は就学に関する十分な情報提供を受け、就学についてのガイダンスや相談によって、就学に関する自ら及び本人の意向を表明し、市町村教育委員会等と合意形成を行う主体とされている。これは、平成25年の「学校教育法施行令の一部改正」により、新たに明確にされた保護者の立場である。

1. 保護者の立場の変遷

それでは、これまでの就学手続きにおいて、保護者はどのような立場におかれ、その立場はどのように変遷し、現在のものとなったのであろうか。表1の就学手続きの変遷を踏まえると、次のように位置づけられる。

(1) 保護者の理解不足

戦前及び昭和 30 年代は、盲学校等に就学することが可能であっても、教育諸条件の不備や社会状況、保護者の理解不足により、場合によって保護者が子どもを就学させていない現実があった。教職員を中心とする団体による「盲学校等へ子どもを就学させる保護者の義務」を法的に規定しようとする運動などが、保護者の立場を示している。この時代の保護者への対応は、子どもにとっての学校教育の必要性を理解させ、子どもを就学させることを促すことであったと考えられる。

(2) 法令に従う立場

養護学校教育の義務制（昭和 54（1979）年）実施前後は、学校教育法施行令第 22 条の 2 の就学基準による就学措置が強化され、保護者の意向に沿わない就学手続きが進められ、社会的に課題となった。就学指導における行政的な判断と保護者の意向の不一致について、マスコミ等の報道が続くこととなった。法令である就学基準に従って、障害の程度により盲学校等へ子どもを就学させる「保護者の義務」が明確となった時期である。保護者として、場合によっては、自らの意向は顧みられず、法令による就学の決定に従わざるを得なかった立場でもあったと考えられる。

昭和 60 年代から平成にかけて、保護者の悩みに対応する就学を巡る相談が重視され、就学基準についての見直しが検討された。また、保護者の意見表明の機会が取り上げられるようになったものの、基本的な就学手続きは従来のものと変わりなく、保護者の立場に大きな変化はなかった。

(3) 意向表明をする立場

そして、平成 25 年の「学校教育法施行令の一部改正」により、就学手続きというよりは就学先決定とされ、就学先決定ガイダンスによる情報提供が前提となった。また、本人・保護者の意見を最大限尊重し、総合的に判断を行うこととされた。つまり、保護者の立場に大きな変化が生じ、就学手続きは、保護

者と教育委員会との「合意形成に向けた取組」とされ、保護者は自らの意向を表明する権利主体とされた。

2. 保護者の不安や迷い

平成 25 年の「学校教育法施行令の一部改正」から 4 年目を迎えている。保護者は就学先決定プロセスモデルにおいて、就学先について本人及び自らの意向を伝える主体とされたが、就学を巡る不安や迷い、悩みにはどのようなものがあるのだろうか。現在は改正からまだ 4 年目であり、それ以前の就学手続きに伴う不安や迷いを含めて検討する。

(1) 就学指導・相談の経緯から

国立特殊教育総合研究所（1994）は、24 事例の就学指導・相談の経緯の概要をまとめ、①就学までの経緯の検討、②就学後の指導の検討の項目で、保護者の意識調査の結果をまとめている。この 24 事例については、保護者と教育委員会の考えが一致していなかった事例等と事例を 5 つの区分で整理し、保護者の意識を検討している。また、朝倉（2005）は、通園施設に在籍する就学予定児の母親 4 名に対し就学前に 2 回、就学後に 1 回のインタビューを実施し、就学を巡っての保護者の意識や不安、迷いについて検討している。

これらの調査結果を踏まえつつ決定プロセスモデルの段階を想定すると、さまざまな不安が推測される。前提となることとして、保護者に子どもの就学先決定のプロセスについて、その情報がないことがあげられる。そのため、「決定プロセスのわからなさ」「教育の場やそこでの教育内容のわからなさ」がある。また、「子どもの状態のわからなさ」に加えて、「子どもの障害の受け止めの難しさ」があげられる。さらに、就学先を決定したとしても、その決定の「メリット・デメリットのわからなさ」「適切性の判断基準のわからなさ」がある。

また、就学先については、「選択肢の量的少なさ」や「選択肢の質的レベルの低さ」もありつつ、障害のない子どもに必要とされない支援を受ける「異な

る対応への不安」があげられる。さらに教育委員会等の「行政対応のまずさ」や就学先の「校長・担任教員への不安」に加えて、就学後について「具体的な対応の説明のなさ」などが指摘される。

表 2 就学先決定についての不正さの例

結果の不正さ	特別支援学校までが遠い 校区の学校に特別支援学級がない 担当教員の専門性が低い 学校に洋式トイレがない 学級の授業レベルが低い 通学バスがない 送迎や移動の介助を求められる
手続きや過程の不正さ	地域の学校についての説明がない 決定プロセスの説明がない 意見を述べる機会が少ない、時間が短い 検査結果を教えてくれない 子どもの状況をよく理解しないで、協議している
相互作用的不公正さ	子どもの行動観察の際に、被験者のように扱う 学校長の態度が好意的でない 担当者が高圧的、断定的な話し方である 就学について対応する職員に一貫性がない
その他	子どもに特別支援教育が必要なのか理解できない

(2) 就学手続きの公正さ

このような保護者の不安や悩みについて整理する視点として、就学先決定プロセスモデルにおける公正な対応、さらに決定された就学先について、保護者が公正と判断するか否かも重要になる。手続きを踏みながら、合意形成され提案される就学先を公正と判断する要因を検討することが必要になる。福野(2011)を参考にすると、社会的な対応について公正さを検討する場合には、「結果の公正さ」「手続き的公正さ」「相互作用的正さ」がある。

「結果の公正さ」とは、提案される結果について、つまり就学先について、公正と考えるか否かである。また、「手続き的公正さ」とは、その結果にいたる手続き、つまり提案される就学先が決まる手続きや過程が公正と考えるか

ある。さらに、「相互作用的正さ」とは、保護者自身が最終的な決定者となる教育委員会から丁寧な扱いを受けたか、否かの公正さである。

このような視点を活用することで、就学先決定に伴う保護者の不安や不満を整理することが可能になる。これまで取り上げた不安や戸惑い、不満については、表2のように整理できる。結果の不正さの是正においては、教育委員会の予算増等につながる場合もあり、簡単には解決できないものもある。しかしながら、手続き的不公正さや相互作用的不公正さについては、このように整理することで解消する努力を教育委員会に求めることが可能となる。

(3) 不正さをいかに少なくするか

子どもの就学先に悩み、関係者と相談しながら、教育委員会と合意形成しつつ、最終的に就学先が決定される。この就学先決定のプロセスにおいて、保護者が「満足できる状況」「公正である」と判断できる状況をどう確保するかが重要になる。言い換えれば、就学先決定プロセスにおいて、「結果の不正さ」「手続き的不公正さ」「相互作用的不公正さ」を感じずに、選択された学校に子どもが入学できることが一つの目標になる。

それでは、「結果の不正さ」「手続き的不公正さ」「相互作用的不公正さ」を少なくするための教育委員会の工夫としてどのような点が考えられるだろうか。

1) 結果の不正さを少なくするために

結果に対しての不公平さ、つまり満足のいかなさとして挙げられるものの一つに、選択できる学校や学級の幅の少なさやその質の低さがある。特別支援学校等の設置は予算が伴う課題であり、解決することが難しい場合がある。特別支援学校が複数の障害部門を設置することは選択肢を広げることにつながり、子どもの通学時間等を短縮する意味でも一つの工夫であろう。特別支援学級や通級による指導は、全国的に増加の傾向にあり、地域の要請に応じたものであろう。結果の公正さを高める工夫の結果と考えられる。

さらに、学校教育や授業の質の問題の解決のためには、学校の管理職や学級担任の専門性を高めることが求められる。そのような取り組みを重ねながら、仕方なく選択する「貧困な選択」にならないような工夫が大切になる。

2) 「手続き的不公正さ」を少なくするために

手続き的な公正さは、必要な情報提供と保護者が理解できる説明が重要になる。教育委員会は、就学先決定のプロセスやタイムスケジュールを理解できるように知らせ、地域の活用できる選択肢やそこでの教育内容を適切に説明しなければならない。その際には、特別支援学校等における授業について紹介ビデオを視聴したり、実際の授業を見学したり、さらには、在学している障害のある子どもの保護者等との意見交換をしたりして、実際の状況を適切に理解することが重要になる。また、保護者が質問したり、意見を述べる機会を適切に設定することも大切になる。

また、保護者に伝えることが可能な情報とそうでない情報の区別を知らせ、伝えることができない場合は、その理由を説明することが求められる。

なお、教育委員会の担当者は、就学手続きに詳しいことが大前提となる。

3) 「相互作用的不公正さ」を少なくするために

基本として、適切なかつ丁寧な対応に欠ける場合にこの不公正さが生じる。保護者は、子どものことを一番よく知っているし、心配している「専門家」として対応する心構えが求められる。就学先を決定する当事者であり、意向を表明できる権利主体である。

なお、地方公務員は、その地域の住民のために仕事をする役割であることを再確認する必要がある。

V 合意形成のモデルとその支援

就学先決定の仕組みとして、「教育支援資料」（文部科学省、2013）では「就

就学先決定のモデルプロセス」が示された。さらに、就学先決定においては、本人・保護者の意見等を踏まえて総合的に検討し、合意形成に努めることとされた。ここではこの合意形成の前提となる保護者の意向を固める過程や合意形成の手続き、さらには教育委員会の課題を検討する。

1. 保護者が自らの意向を固める過程とその支援

保護者が自らの意向の表明を求められるとしたら、就学先としてどの学校や学級を希望するか、それを固めるための段階、ステップが想定される。この意向を固めることが保護者の役割であり、その役割を明確にして、その過程を適切に支援していることが重要になる。

表3に、この取りまとめステップを示した。ステップの概要とそこで必要になる支援として次のものが考えられる。

第1に「子どもの状態像の把握」がある。何らかの障害の可能性があって就学先の検討が必要になっている場合、どのような行動やどのような困りごとがあるのか、その把握が必要となる。保護者自身が子どもの困難さを理解している場合もあれば、反対にそれを理解していない場合がある。例えば、保育場面でのみ困難さが生じて、保護者は家庭では困っていない場合等には、就学先の検討がなぜ必要か納得することが難しくなる。この場合は、子どもの困難さの理解と受け止めが課題となる。

保育所等の集団場面での我が子の行動観察や客観的な心理検査の結果等を踏まえて、就学した際に子どもが直面するであろう課題を推測する必要が出てくる。

また、状態像を把握したとしても、就学前に時間がある場合は、その中で子ども自身が発達し可能な行動が増えることもあり、そのような変化を想定しておく必要もある。

第2に「活用できる教育の理解」の段階がある。子どもの状態像を把握した

表3 保護者意向の取りまとめステップ

<p>1. 子どもの状態像の把握 子どもが発達することを前提に、発達状況や子どもの困り具合、困難さを把握する。</p>	<p>子どもの行動把握、小学校等への見学</p>
<p>2. 活用できる教育の理解 地域の小学校の特別支援学級や通級による指導、特別支援学校の状況を理解する。必要に応じて訪問見学等を行う。</p>	
<p>3. 選択肢とメリット・デメリットの整理 可能な選択肢をあげ、そのメリット・デメリットを検討し、整理する。</p>	
<p>4. 意向のまとめとその表明 保護者として、希望とする学校や学級、合理的配慮等を整理し、保護者の意向をまとめ、それを教育委員会に対して表明する。</p>	

としても、活用可能な学校や学級、つまり教育に関する情報がなければ、選択肢を固めることができない。居住地域にどのような学校があるのか、どのような小学校や特別支援学校があるのかを把握する必要がある。また、特定の小学校にどのような種類の特別支援学級があるのか否か、加えて、通級による指導であれば、どの学校にどのような通級指導教室があるのかの情報がある。さらに、特別支援学級担任教員や通級による指導の担当教員は、どのような教員なのかの個人的な情報も検討の材料になる場合がある。

第3に「選択肢のメリット・デメリットの整理」の段階がある。選択肢として、特別支援学校と小学校の特別支援学級が想定される場合に、子どもの学び、合理的配慮（物的環境の整備を含む）、友達との関係、通学、保護者の負担等の条件を整理して、それぞれのメリット、デメリットを理解することが必要になる。一般的には専門性の高い対応は特別支援学校の方が強いし、地域とのつながりや通学を考えれば、小学校が便利であろう。特に障害が重度で継続的な医療が必要な子どもの場合には、医療施設併設の特別支援学校への就学が適切な場合もある。

第4に「意向のまとめとその表明」がある。メリット等を整理して、保護者

の希望としての意向をまとめる段階である。すべてが望むようにならない場合もあり、それでも第1選択、第2選択を固め、それぞれについて、そのように決定した理由を書き出し、その選択における要望もまとめることが求められる。

また、その意向を適切に教育委員会等に伝えることが必要になる。保護者の意向がまとまったからといって、それを適切に教育委員会に伝えられるとは限らない。また、教育委員会がその意向を尋ねる適切な状況を設定するとは限らないので、お互いに注意することが必要である。場合によれば、口頭だけでなく書類として、自らの選択とその理由を述べることが重要である。保護者の伝える力が不安な場合には、支援する人が代弁する機会の検討も考えられる。

なお、保護者が自らの意向を固める場合に、それに主体的に取り組むのは保護者となる。保護者が、子どもの教育に関心を示さなかったり、特別な支援の必要性を理解しなかったり、子どもの学びよりも世間体を重視したりする場合もある。その際には、保護者が保護者の役割を理解し、それに主体として取り組む支援が必要となる。

2. コンセンサス・ビルディングの過程

「教育支援資料」（文部科学省、2013）は、就学先決定を、保護者と教育委員会による合意形成と位置づけた。この合意形成については、あっせん（mediation）や調停（conciliation）、仲裁（arbitration）と類似する概念であり、特別支援教育における保護者と教育委員会、学校間の意見不一致の解決として取り上げられている（Gersch, I. and Gersch, A., 2003）。

就学先の決定において、教育委員会による最終的な決定を前提として、一方的な教育委員会の判断から助言・指導に、さらには助言・指導から仲裁・調停・合意形成と変化してきている。

一般的に、合意形成（consensus building）とは、多様な関係者の意見一致を図ることを意味し、特に協議などを通じて、関係者の多様な価値を明らかと

し、意思決定として相互の意見の一致を図る過程のことをいう。

障害のある子どもの就学については、本人及び保護者、専門家、教育委員会等の関係者がそれぞれの意見を述べて、子どもにとって適切な学校についての議論をとおして意思決定を行うことになる。

表 4 就学先決定に向けたコンセンサス・ビルディング過程

1. オリエンテーション 目的の確認、関係者の確認、スケジュールを確認する。
2. 情報確認と責任の明確化 子どもの状態像の確認と活用できる教育に関する情報を提供し、保護者や教育委員会の責任・役割を明確にする。
3. 就学先の検討 保護者の意向の表明、専門家の意見・助言の確認、制限等の事実関係の確認、場合によれば時間をとって検討する。
4. 合意形成 お互いの意見を調整し、子どものよりよい教育を考え、現実的な就学先や対応の案を決める。合意に至らない場合は、継続審議。不慮の事態も想定し、相互の今後の取り組みを確認する。
5. 合意事項の実行 相互の取り組みの実施とその状況の確認、情報交換、状況変化へ対応する。

この過程を合意形成、コンセンサス・ビルディングとすれば、就学先決定のコンセンサス・ビルディングには、どのような段階または過程があるのだろうか。ここでは、不一致の解決過程（Department for Education and Skills, 2001）を参考にすると5段階のモデルが考えられる。

ここではこのモデルを活用して「就学先決定に向けたコンセンサス・ビルディング過程」として表4のものを示した。

第1段階が「オリエンテーション」である。話し合いの目的を明確にし、誰が合意形成に参加するのか、また何回ほど話し合いを行って、どの段階で合意形成に向かうのかを決めて、お互いに確認する。

第2段階が「情報確認と責任の明確化」の段階である。教育委員会による学

校教育に関する情報提供及び、どのような選択肢があるのかの説明が前提となる。これらの情報を保護者と教育委員会で共有して、保護者には意向を表明する責任があり、また教育委員会は委員会としての考えを伝える役割がある。それらをお互いに確認する。

第3段階が「就学先の検討」であり、保護者が就学先の希望を表明し、教育委員会としての考えも明らかとする。それぞれの意向や考えの理由を確認し、それらを前提として専門家に意見を求める。それぞれの選択肢において可能な条件と不可能な条件を検討確認し、それぞれの意向の現実的な側面について検討する。合意形成までの時間が必要と判断すれば、それぞれの検討の時間を確保する。

第4段階が「合意形成」である。お互いの意見を調整し、子どもによりよい教育を考え、現実的な就学先や対応の案を決める。納得できない部分について検討しつつ、合意形成に努める。

検討していた条件が満たされない場合、合意した事項に納得できないことが生じた場合等の不慮の事態も想定しつつ、それに対しての手続きを確認する必要がある。

そして、最後の段階が「合意事項の実行」である。合意された方向で関係機関と連絡を取り合い、関係機関からの情報を確認しつつ、実行状況を共有する。なお、合意した事項に伴う変更が必要な場合の対応についても、相互に継続的に連絡を取り合って進める必要がある。

3. 合意形成が困難な事例と教育委員会の課題

就学先決定に向けて、教育委員会及び保護者は合意形成に取り組むことが求められている。

(1) 合意形成が困難な事例

合意形成には、教育委員会と保護者の双方にそれぞれに役割があるが、教育

委員会が努力しても合意形成が困難な事例が想定される。例えば、①教育委員会からの連絡に応じない、②子どもに特別な支援が必要であることを理解していないし認めない、③子どもに障害があるが保護者が就学先の協議の必要性を理解していない、等が考えられる。

このような事例は特殊なものと考えられるが、子どものよりよい教育を考えると、教育委員会には、スクールソーシャルワーカー等を活用した息の長い継続的・積極的な対応が求められる。

(2) 教育委員会の課題

それでは、コンセンサス・ビルディング過程を効果的に進める上で、教育委員会に求められることとは何であろうか。今後に検討していく必要がある点として、以下のものが考えられる。

1) コミュニケーション・スキルの向上

就学先について保護者に情報提供を行い、保護者の意向を聴き、お互いの意見を調整するには、担当者のコミュニケーションスキルが重要になる。よりよいコミュニケーションが、保護者との良好な関係形成に欠かすことができない。

2) 保護者の多様な意向、意見を前提に

子どもの就学先について、保護者は自らの意向を表明することが求められている。保護者の意向には多様なものがあり、教育委員会の考えと一致しないことを前提として、合意形成に努める心構えが重要になる。

3) 保護者との対立を避ける

就学先について、お互いの意向や意見が異なる状況をお互いの「対立」に発展させることを避け、可能な限り早く不一致を解決することに努める。合意形成が難しい場合には、第三者の調整を活用することを検討し、相互の関係がこじれることを避ける。

4) 経験の蓄積を手続き改善に生かす

合意形成の困難事例やその場合の対応について、それらの経験を蓄積し、今

後の手続きや対応の改善に生かすことが重要になる。

5) 合意形成のための専門性

あっせん（mediation）や調停（conciliation）、仲裁（arbitration）に関する専門性について研究を進め、カウンセリング等の専門性の高い職員の配置を検討する。

VI まとめとして

ここでは、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してきた。また、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た。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）について考察した。

障害のある子どもの就学に関する相談や手続きは、保護者が子どもの障害をどう受け入れるかについての受け止め、理解を前提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。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。

本研究では、そのような複雑な要因があることを前提に、新たに提案された合意形成を含めて、就学先決定について、従来の「相談機能」という視点でなく、行政手続きという視点で、その過程と必要な支援を検討してきた。

実際の就学先決定を検討する際に、一つの視点として、このような理解も成り立つのではないかという提案である。今後は、このような視点から就学手続き、合意形成を検討しつつ、より公正な就学先決定に必要な条件について検討することが求められる。

謝辞 本研究をまとめるにあたり、助言をいただきました日本肢体不自由教育

研究会理事長西川公司先生、西九州大学教授古川勝也先生に感謝申し上げます。

引用・参考文献

- 1) 朝倉和子 (2005) 障害幼児の就学決定過程に関する研究 東京家政学院大学紀要第45号 東京家政学院大学
- 2) Department for Education and Skills (2001) SEN Toolkit. London : DfES Publications.
- 3) 福野光輝 (2011) 社会的公正 唐沢稔・村本由紀子編著 『社会と個人のダイナミクス』 誠信書房
- 4) Gersch, I. and Gersch, A. (2003) Resolving Disagreement in Special Educational Needs. London , New York : Routledge.
- 5) 細村迪夫 (2003) 就学指導をめぐるこれからの課題 障害児就学相談会編 『新しい就学基準とこれからの障害児教育』 中央法規
- 6) 北九州市教育委員会 (2015) 本市の子どもの教育の現状と課題 www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000697212.pdf
(平成 28 年 7 月閲覧)
- 7) 国立特殊教育総合研究所 (1994) 就学指導に関する調査報告書
- 8) 国立特殊教育総合研究所 (2006) 障害のある子どもの就学手続きに関する国際比較：国連障害者の権利条約検討の動向に関連して 世界の特殊教育 20 55-66
- 9) 文部省 (1978) 特殊教育百年史 東洋館出版社
- 10) 文部省 (1999) 我が国の特殊教育の現状と課題 文部省初等中等教育局特殊教育課
- 11) 文部科学省 (2001) 21 世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～ (最終報告) 21 世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議
- 12) 文部科学省 (2002) 就学指導資料
- 13) 文部科学 (2013) 教育支援資料～障害のある子どもの就学手続きと早期からの一貫した支援の充実～
- 14) 文部科学省 (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）中央教育審議会初等中等教育分科会特別支援教育の在り方に関する特別委員会
- 15) 文部科学省（2015）特別支援教育資料（平成 26 年度）
 - 16) 文部科学省（2016）資料 5 平成 27 年度特別支援教育に関する調査の結果について
教育課程部会 特別支援教育部会 議事要旨・議事録・配付資料
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/063/siryo/_icsFiles/afieldfile/2016/05/26/1371323_5.pdf（平成 28 年 7 月閲覧）
 - 17) 村田茂（1997）新版日本の肢体不自由教育 慶應義塾大学出版会
 - 18) 長野県教育委員会（2015）平成 26 年度障がいのある児童生徒の就学相談について
<http://www.pref.nagano.lg.jp/kyoiku/kyoiku/goannai/kaigiroku/h27/teireikai/documents/993-8.pdf>
（平成 28 年 7 月閲覧）
 - 19) 大久保哲夫（1080）障害児の就学指導の制度に関する一考察 奈良教育大学教育研究所紀要 16 103-114.
 - 20) 渡部昭男（1995）障害児の就学・進学ガイドブック 青木書店
 - 21) 吉竹雅人（2016）特別支援教育の課題と動向 福岡市教育センター研修資料