

序論

1 障害のある子供の教育に求められること

(1) 障害のある子供の教育に関する制度の改正

平成18年12月、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、我が国は平成19年9月に同条約に署名し、平成20年5月に発効した。

同条約は、すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とし、いわゆる「合理的配慮 (Reasonable Accommodation)」や、教育に関しては「インクルーシブ教育システム (Inclusive Education System)」等の理念を提唱する内容となっている。平成25年9月現在、我が国においては同条約の批准に至っていないが、この間、障害のある子供の教育に関する各般の取組が進められてきた。

平成18年の教育基本法改正においては、「国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。」(第4条第2項)との規定が新設された。また、平成19年の学校教育法改正においては、障害のある子供の教育に関する基本的な考え方について、特別な場で教育を行う「特殊教育」から、一人一人のニーズに応じた適切な指導及び必要な支援を行う「特別支援教育」への発展的な転換が行われた。

平成23年の障害者基本法改正においても、「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を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。」(第16条第1項)、「国及び地方公共団体は、前項の目的を達成するため、障害者である児童及び生徒並びにその保護者に対し十分な情報の提供を行うとともに、可能な限りその意向を尊重しなければならない。」(第16条第2項)等の規定が整備された。さらに、これと並行して、中央教育審議会初等中等教育分科会においては、平成22年7月に設置された「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」を中心に、今後の我が国の特別支援教育の在り方等についての議論が進められ、平成24年7月に報告「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」(以下、「中央教育審議会初等中等教育分科会報告」という。)としてとりまとめられた。

これらを踏まえつつ、今般、障害のある児童生徒等の就学先決定の仕組みに関する学校教育法施行令の改正が行われ、平成25年9月1日をもって施行されたところである。

(2) 新しい就学期の支援の方向性

学校教育は、障害のある子供の自立と社会参加を目指した取組を含め、「共生社会」の形成に向けて、重要な役割を果たすことが求められている。そのためにも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の推進が必要とされる。

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、できる限り同じ場で共に学ぶことを目指すべきであり、その場合にはそれぞれの子供が、授業内容が分かり、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を最も本質的な視点である。

そのための環境整備として、個別の教育的ニーズのある子供に対して、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重要である。このため、小中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、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。

2 早期からの一貫した支援と、その一過程としての就学期の支援

(1) 早期からの支援の重要性

障害のある子供にとって、その障害を早期に発見し、早期からその発達に応じた必要な支援を行うことは、その後の自立や社会参加に大きな効果があると考えられるとともに、障害のある子供を支える家族に対する支援という観点からも、大きな意義がある。

乳児期から幼児期にかけて子供が専門的な教育相談・支援が受けられる体制を、医療、福祉、保健、労働等との連携の下に早急に確立することが必要であり、それにより、高い教育効果が期待できる。

乳幼児健診と就学前の療育・相談との連携、認定こども園・幼稚園・保育所等と小学校の連携を図る事業、子供家庭支援ネットワークを中心とした事業など、教育委員会と首長部局とが早期から連携して、子供の発達支援や子育て支援の施策が行われることで、支援の担い手を多層的にするとともに、連携のキーパーソンとなる職員として複数の職員を配置するなど、教育と福祉が互いに認識しあえる連携を実現し、担当者同士の信頼関係を構築することが重要である。

(2) 一貫した支援の重要性

障害のある子供が、地域社会の一員として、生涯にわたって様々な人々と交流し、主体的に社会参加しながら心豊かに生きていくことができるようにするためには、教育、医療、福祉、保健、労働等の各分野が一体となって、社会全体として、その子供の自立を生涯にわたって支援していく体制を整

備することが必要である。

このため、早期から始まっている支援を就学期に円滑に引き継ぎ、障害のある子供の精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させ、学校卒業後の地域社会に主体的に参加できるよう移行支援を充実させるなど、一貫した教育支援が強く求められる。

障害のある子供一人一人のニーズを把握し、適切な指導及び必要な支援を図る特別支援教育の理念を実現させていくためには、早期からの教育相談・支援、就学支援、就学後の適切な教育及び必要な教育的支援全体を一貫した「教育支援」と捉え直し、個別の教育支援計画の作成・活用の推進等を通じて、一人一人のニーズに応じた教育支援の充実を図ることが、今後の特別支援教育の更なる推進に向けた基本的な考え方として重要である。

個別の教育支援計画の作成・活用により、①障害のある子供の教育的ニーズの適切な把握、②支援内容の明確化、③関係者間の共通認識の醸成、④家庭や医療、福祉、保健、労働等の関係機関との連携強化、⑤定期的な見直し等による継続的な支援、などの効果が期待でき、その取組を強力に推進していくことは、特別支援教育の理念の実現につながるものである。

これにより、これまでの就学指導中心の「点」としての教育支援から、早期からの支援や就学相談から継続的な就学相談・指導を含めた「線」としての継続的な教育支援へ、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。

(3) 就学移行期の支援の意義と就学移行期の支援に求められること

一貫した教育を効果的に進めるためには、支援の主体が替わる移行期の支援に特に留意する必要がある。医療機関等で障害が発見されてから教育、福祉、保健、労働等の支援機関に引き継がれる時期、認定こども園・幼稚園・保育所、児童発達支援センター等の障害児通所支援施設等から小学校や特別支援学校小学部に引き継がれる時期、小学校・特別支援学校小学部から中学校・特別支援学校中学部に引き継がれる時期、中学校・特別支援学校中学部から高等学校・特別支援学校高等部に引き継がれる時期、そして高等学校・特別支援学校高等部から就労・大学・就労移行支援機関・生活介護事業所等へ引き継がれる時期、これらの「移行期」において、従前の支援内容を新たな支援機関に着実に引き継ぐことが重要である。

移行期の支援とは、支援の対象となる子供と保護者が、必要な支援の継続性を確保するとともに、従前の支援の評価と見直しにより、より良い支援を求めることができるようにすることである。また、新たな支援への見通しをもてるようにすることにより、不安を解消するとともに、支援先や支援内容に主体的に関与することにより、子供と保護者の自立性を促すものである。

幾つかの移行期の中でも、就学への移行期における支援の在り方は特に重要である。それには幾つかの理由があり、子供と保護者の期待と不安が大きいこと、就学への移行期は子供の成長の節目と対応していること、子供の教育的ニーズに応じた多様な学びの場を検討する必要があることなどが挙げられる。

(4) 就学後のフォローアップと柔軟な対応

就学時に決定した「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程度、適応の状況等を勘案しながら、小中学校から特別支援学校への転学又は特別支援学校から小中学校への転学といったように、双方向での転学等ができることを、すべての関係者の共通理解とすることが重要である。そのためには、教育相談や個別の教育支援計画に基づく関係者による会議などを定期的に行い、必要に応じて個別の教育支援計画を見直し、就学先等を変更できるようにしていくことが適当である。

また、就学相談の初期の段階で、就学先決定についての手続の流れや就学先決定後も柔軟に転学等ができることなどを本人・保護者にあらかじめ説明を行うことが必要である（就学に関するガイダンス）。このことは、就学後に学校で適切な教育がなされないといったことが原因となって、子供が学校で困ることのないようにする観点からも重要である。

(5) 就職・就労に向けた取組

障害のある子供が、将来の進路を主体的に選択できるよう、子供の実態や進路希望等を的確に把握し、早い段階からの進路指導の充実を図ることが大切である。また、企業等への就職は、職業的な自立を図る上で有効であることから、労働関係機関等との連携を密にした、就労支援を進めることが必要である。さらに、卒業後に福祉的就労に進むことも想定されることから、障害福祉担当部局等との連携を進めることも必要である。

特別支援学校では、個別の教育支援計画を活用し、幼稚部・小学部・中学部・高等部で一貫性のあるキャリア教育を推進し、卒業後も継続した支援を行っている。また、進路指導において、子供が進路計画を自ら作るというような取組も始まっている。これらの取組を一層発展させるとともに、特別支援学校以外の障害のある子供にも広げていくことが望ましい。また、卒業と同時に適切な就労系障害福祉サービスを利用できるようにするためには、特別支援学校在学中のアセスメント実施のため、学校や教育委員会と障害福祉担当部局等との連携を適切に行うことが重要である。

社会の中で自立していくための教育という意味でキャリア教育と特別支援教育の考え方には共通するものがある。社会環境の変化が大きくなっていく中、特別支援学校・特別支援学級で行われてきて

いる自立支援，職業教育や職場体験を更に発展させ，進化させていく必要がある。

3 今日的な障害の捉えと対応

(1) 今日的な障害の捉え方 (ICF)

従前の「特殊教育」においては，子供の障害の種類や程度に応じてきめ細かな対応を行う観点からの教育が行われてきた。この場合の障害については，疾病等の結果もたらされる器質的損傷又は機能不全による種々の困難があり，これらのことによって一般の人々との間に生ずる社会生活上の不利益等と捉えられていた。これは，昭和55年に世界保健機関（WHO）によって採用された，国際障害分類（ICIDH / International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps）に基づいた捉え方であり，「医学モデル」と呼ばれることもある。

これに対して WHO は，従来の ICIDH の改訂作業を行う中で，障害のある人だけでなく，障害のない人も含めた生活機能分類として，平成13年に，「国際生活機能分類（ICF / International Classification of Functioning, Disability and Health）」を採択した。ICF では，障害の状態は，疾病等によって規定されるだけではなく，その人の健康状態や環境因子等と相互に影響し合うものと説明されており，すなわち ICF は，疾病等に基づく側面と社会的な要因による側面を考慮した，「医学モデル」と「社会モデル」を統合したモデルとされている。

これに関連して，平成23年に改正された障害者基本法においては，障害者は「身体障害，知的障害，精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であつて，障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」と新たに定義されていることに留意する必要がある。また，特別支援学校の学習指導要領解説においても，障害による学習上又は生活上の困難を改善・克服するために必要な知識・技能等を身に付けるための必要な指導を計画する際には，ICF の障害の捉え方を踏まえるよう示されている。

(2) 障害の種類・程度と就学先の決定の在り方

我が国においては，学校教育法第72条において，「特別支援学校は，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。以下同じ。）に対して，幼稚園，小学校，中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに，障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とする。」旨が規定され，特別支援学校における教育の対象となる障害種として5つの障害種が規定されている。

また，その具体の障害の程度については，学校教育法第75条において，「第七十二条に規定する視

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の障害の程度は，政令で定める。」旨が規定されており，これを受け，学校教育法施行令第22条の3において，学校教育法第75条に規定する視覚障害者，聴覚障害者，知的障害者，肢体不自由者又は病弱者の障害の程度が定められている。

以上から明らかなように，学校教育法施行令第22条の3は，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であり，これに加えて，従来の就学先決定の仕組みにおいては，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」としても，併せて位置付けられていた。

これに対し，今般の学校教育法施行令の改正により，障害の状態（第22条の3への該当の有無）に加え，教育的ニーズ，学校や地域の状況，保護者や専門家の意見等を総合的に勘案して，障害のある児童生徒の就学先を個別に判断・決定する仕組みへと改められたところである。

なお，これにより，学校教育法施行令第22条の3については，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としての機能は，引き続き有していることに留意が必要である。

（3）合理的配慮の定義，決定方法等

「合理的配慮」は，障害者の権利に関する条約において提唱された新たな概念であり，中央教育審議会初等中等教育分科会報告では，「障害のある子どもが，他の子どもと平等に「教育を受ける権利」を享有・行使することを確保するために，学校の設置者及び学校が必要かつ適当な変更・調整を行うことであり，障害のある子どもに対し，その状況に応じて，学校教育を受ける場合に個別に必要とされるもの」であり，「学校の設置者及び学校に対して，体制面，財政面において，均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」，と定義されている。なお，障害者の権利に関する条約において，「合理的配慮」の否定は，障害を理由とする差別に含まれるとされていることに留意する必要がある。

「合理的配慮」の決定・提供に当たっては，各学校の設置者及び学校が体制面，財政面をも勘案し，「均衡を失した」又は「過度の」負担について，個別に判断することとなる。各学校の設置者及び学校は，障害のある子供と障害のない子供が共に教育を受けるというインクルーシブ教育システムの構築に向けた取組として，「合理的配慮」の提供に努める必要がある。その際，現在必要とされている「合理的配慮」は何か，何を優先して提供する必要があるかなどについて共通理解を図る必要がある。

「合理的配慮」は，一人一人の障害の状態や教育的ニーズ等に応じて決定されるものであり，その検討の前提として，各学校の設置者及び学校は，興味・関心，学習上又は生活上の困難，健康状態等

の当該の子供の状態把握を行う必要がある。これを踏まえて、設置者及び学校と本人及び保護者により、個別の教育支援計画を作成する中で、発達の段階を考慮しつつ、「合理的配慮」の観点を踏まえ、「合理的配慮」について可能な限り合意形成を図った上で決定し、提供されることが望ましい。その内容は、個別の教育支援計画に明記するとともに、個別の指導計画においても活用されることが期待される。

「合理的配慮」の決定に当たっては、各学校の設置者及び学校が体制面、財政面をも勘案し、「均衡を失した」又は「過度の」負担について、個別に判断することとなる。その際、現在必要とされている「合理的配慮」は何か、何を優先して提供する必要があるかなどについて共通理解を図る必要がある。なお、設置者及び学校と本人及び保護者の意見が一致しない場合には、「教育支援委員会」（仮称）の助言等により、その解決を図ることが望ましい。

（４）合理的配慮の観点

「合理的配慮」については、個別の状況に応じて提供されるものであり、これを具体的かつ網羅的に記述することは困難であることから、中央教育審議会初等中等教育分科会報告においては、「合理的配慮」を提供するに当たっての観点を①教育内容・方法、②支援体制、③施設・設備について類型化した整理が試みられている。

その「合理的配慮」の観点については以下の通りであるが、いずれにせよ、それぞれの学び場における「合理的配慮」は、「合理的配慮」の観点を踏まえ、個別に決定されることとなるため、後述する「基礎的環境整備」の状況等により、提供される「合理的配慮」は異なることとなる点に留意する必要がある。

【「合理的配慮」の観点① 教育内容・方法】

<①-1 教育内容>

①-1-1 学習上又は生活上の困難を改善・克服するための配慮

①-1-2 学習内容の変更・調整

<①-2 教育方法>

①-2-1 情報・コミュニケーション及び教材の配慮

①-2-2 学習機会や体験の確保

①-2-3 心理面・健康面の配慮

【「合理的配慮」の観点② 支援体制】

- ②-2 幼児児童生徒，教職員，保護者，地域の理解啓発を図るための配慮
- ②-3 災害時等の支援体制の整備

【「合理的配慮」の観点③ 施設・設備】

- ③-1 校内環境のバリアフリー化
- ③-2 発達，障害の状態及び特性等に応じた指導ができる施設・設備の配慮
- ③-3 災害時等への対応に必要な施設・設備の配慮

なお，合理的配慮については，新たに「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）」が平成25年6月26日に公布されており，今後，平成28年4月1日の同法の施行に向け，政府において基本方針の策定が進められるほか，これらを踏まえ，文部科学省においても，教育等の分野における合理的配慮に関する対応指針等の策定を行うこととなる。

（5）基礎的環境整備

障害のある子供に対する支援については，法令に基づき又は財政措置により，国は全国規模で，都道府県は各都道府県内で，市町村は各市町村内で，教育環境の整備をそれぞれ行う。これらは，「合理的配慮」の基礎となる環境整備であり，それを「基礎的環境整備」と呼ぶこととする。これらの環境整備は，その整備の状況により異なるところではあるが，これらを基に，設置者及び学校が，各学校において，障害のある子供に対し，その状況に応じて，「合理的配慮」を提供する。

「合理的配慮」の充実を図る上で，「基礎的環境整備」の充実は欠かせない。そのため，必要な財源を確保し，国，都道府県，市町村は，インクルーシブ教育システムの構築に向けた取組として，「基礎的環境整備」の充実を図っていく必要がある。その際，特別支援学校の「基礎的環境整備」の維持・向上を図りつつ，特別支援学校以外の学校の「基礎的環境整備」の向上を図ることが重要である。また，「基礎的環境整備」を進めるに当たっては，ユニバーサルデザインの考え方も考慮しつつ進めていくことが重要である。

なお，「基礎的環境整備」については，「合理的配慮」と同様に体制面，財政面を勘案し，均衡を失した又は過度の負担を課さないよう留意する必要がある。また，「合理的配慮」は，「基礎的環境整備」を基に個別に決定されるものであり，前述のとおり，それぞれの「基礎的環境整備」の状況により，提供される「合理的配慮」は異なることとなる。