

東京都における副籍制度の充実に向けて

—検討委員会中間まとめ—

平成 25 年 3 月
副籍制度充実検討委員会

はじめに

東京都教育委員会では、都立特別支援学校の小学部・中学部に在籍する児童・生徒の地域とのつながりを維持・継続するため、平成19年度から「副籍制度」を導入しています。

平成22年11月に策定した「東京都特別支援教育推進計画第三次実施計画」には、副籍制度の導入から5年が経過することを踏まえ、副籍制度の現状と課題を把握・整理した上で、更なる充実・改善を図るべく検証・検討を行うことが明記されました。

これに基づき、教育庁指導部義務教育特別支援教育指導課では、平成23年度に学識経験者、学校関係者、区市町村教育委員会関係者、都教育委員会関係者で構成する「副籍制度充実検討委員会」（3か年計画）を設置し、これまで2か年にわたって調査・検討を進めてきました。

この間、同委員会では、副籍制度を利用した交流活動に関する実施状況の調査や保護者代表からの意見聴取等を行いながら副籍制度の成果や課題を整理するとともに、本年度は都立特別支援学校の教員及び保護者、地域指定校の教員を対象とした8,000人規模のアンケート調査を実施し、副籍制度に関わる人々の意識や意見・要望等の把握に努めてきました。

「副籍制度充実検討委員会」における検討は、来年度が最終年度となります。都教育委員会では、同委員会における検討結果を踏まえて、平成25年度末には副籍制度の更なる充実・改善に向けて、新たな「副籍ガイドライン」を策定する予定です。

この「検討委員会中間まとめ」においては、これまで2か年にわたる検討の経過やアンケート調査の結果等を踏まえ、副籍制度の成果や課題を明らかにするとともに、充実・改善に向けた基本的な方向を示しています。

関係者の皆様にはぜひ御一読いただき、副籍制度のより一層の推進に向けた忌憚のない御意見を頂戴できればと考えております。

平成25年3月

東京都教育委員会

目 次

はじめに

第1章 副籍制度の概要と充実・改善に向けて

| | |
|--------------------------------|---|
| 1 副籍制度とは | 2 |
| (1) 副籍制度とは | 2 |
| (2) 副籍制度導入の背景（当時） | 2 |
| ア 国の動向 | 2 |
| イ 都の動向 | 2 |
| (3) 副籍制度導入までの経緯 | 3 |
| ア 副籍モデル事業の実施 | 3 |
| イ 副籍ガイドラインの作成 | 3 |
| 2 副籍制度の実際 | 3 |
| (1) 副籍制度の対象 | 3 |
| (2) 実施の手続き（地域指定校の決定） | 3 |
| (3) 交流形態及び実施内容（直接交流と間接交流） | 4 |
| ア 直接交流 | 4 |
| イ 間接交流 | 4 |
| (4) 副籍制度の利用状況の推移 | 4 |
| 3 副籍制度の充実・改善に向けて | 5 |
| (1) 副籍制度充実検討委員会の設置 | 5 |
| (2) 「副籍制度の充実に向けたアンケート調査」の実施 | 5 |
| ア 実施目的 | 6 |
| イ 実施対象 | 6 |
| ウ 実施方法 | 6 |
| エ 実施の時期 | 6 |
| オ 集計・分析に当たって | 6 |
| (3) アンケート調査の結果を踏まえた検討の観点 | 6 |
| ア 副籍制度の成果及び特色のある実践事例について | 6 |
| イ 副籍を実施している保護者の意識について | 6 |
| ウ 副籍を希望しない保護者の意識について | 7 |
| エ 都立特別支援学校の教員及び地域指定校の教員の意識について | 7 |
| オ 「継続すること」の意義について | 7 |
| カ 副籍制度への関与の在り方について | 7 |

第2章 副籍制度の現状と検討課題の整理（アンケート調査の結果から）

| | |
|------------------------------|----|
| 1 副籍制度の現状（アンケート調査の結果から） | 10 |
| (1) 保護者の意識 | 10 |
| ア 副籍制度を利用している保護者の意識 | 10 |
| イ 副籍制度を利用していない保護者の意識 | 10 |
| (2) 教員の意識 | 11 |
| ア 都立特別支援学校の教員の意識 | 11 |
| イ 地域指定校の教員の意識 | 11 |
| 2 副籍制度の成果 | 12 |
| (1) 個に応じて創意工夫された交流事例の蓄積 | 12 |
| (2) 交流の継続による「つながり」の深化 | 12 |
| (3) 小学校、中学校における障害理解の促進 | 12 |
| 3 充実・改善に向けた検討課題 | 13 |
| (1) 副籍制度の理念の再構築 | 13 |
| (2) 副籍制度の理念の具現化に向けた制度の改善 | 13 |
| ア 副籍制度の利用に伴う手続きの見直し | 13 |
| イ 交流の基本的な考え方及び在り方の見直し | 13 |
| (3) 副籍制度に関わる全ての人々に期待することの明確化 | 14 |
| (4) 副籍制度の理解推進に関する具体的方策の検討・工夫 | 14 |

第3章 副籍制度の充実・改善に向けた基本的な方向

| | |
|-----------------------------------|----|
| 1 新たな理念の提案 | 16 |
| (1) 副籍制度が目指すもの（「共生地域」の実現） | 16 |
| ア 共生社会と「共生地域」 | 16 |
| イ 「共生地域」の担い手となる人材の育成 | 16 |
| ウ 副籍制度に基づく交流の意義 | 16 |
| (2) 理念の浸透に向けた都教育委員会及び区市町村教育委員会の役割 | 18 |
| ア 都教育委員会の役割 | 18 |
| イ 区市町村教育委員会の役割 | 18 |
| 2 「つながり」を確かなものとする制度及び内容の充実 | 18 |
| (1) 地域との「つながり」を維持できる制度への改善 | 18 |
| ア 区市町村が基盤（主体）となる制度への移行 | 18 |
| イ 都立特別支援学校で学ぶ全ての児童・生徒が副籍をもつ制度への移行 | 18 |
| (2) 心の「つながり」を実感できる交流の在り方の見直し | 19 |
| ア 交流の基本的な考え方の再整理 | 19 |
| イ 個に応じた交流方法の創意工夫 | 19 |

| | | |
|-----|-----------------------------|----|
| 3 | 「つながり」を支える人々への理解推進の充実 | 20 |
| (1) | 期待することの明確化 | 20 |
| ア | 都立特別支援学校の教員への期待 | 20 |
| イ | 都立特別支援学校の保護者への期待 | 20 |
| ウ | 地域指定校の教員への期待 | 21 |
| エ | 地域指定校の保護者への期待 | 21 |
| オ | 地域の人々への期待 | 21 |
| (2) | 理解推進の具体的方策 | 22 |
| ア | 新たな副籍ガイドラインの策定 | 22 |
| イ | 交流事例集の作成 | 22 |
| ウ | 小・中学校の児童・生徒向け副読本の作成と事前指導の実施 | 22 |
| エ | 「副籍の日」（仮称）の設定 | 22 |
| オ | 副籍制度に関する教員研修の機会の確保と内容の充実 | 22 |
| 4 | 今後の取組 | 23 |
| | 副籍制度充実検討委員会「中間まとめ」の概要 | |
| 資料 | 1 アンケート調査票の様式 | 27 |
| | 2 アンケート調査の集計結果の概要 | 32 |
| | 3 アンケート調査の結果（自由記述）から | 37 |

第1章 副籍制度の概要

1 副籍制度とは

(1) 副籍制度とは

都教育委員会は、平成 16 年 11 月に策定した「東京都特別支援教育推進計画第一次実施計画」の基本理念に、「発達障害を含む障害のある幼児・児童・生徒の一人一人の能力を最大限に伸長するため、乳幼児期から学校卒業後までのライフステージを見通した多様な教育を展開し、社会的自立を図ることのできる力や地域の一員として生きていける力を培い、共生社会の実現に寄与する」ことを掲げた。

この基本理念の具現化に向けた施策の一つが「副籍制度」である。本制度の実施に当たり、都教育委員会では副籍制度について、「都立特別支援学校の小・中学部に在籍する児童・生徒が、居住する地域の区市町村立小・中学校に副次的な籍（以下、「副籍」という。）をもち、直接的な交流（小・中学校の学校行事や地域行事等における交流、小・中学校の学習活動への参加等）や間接的な交流（学校・学級だよりの交換等）を通じて、居住する地域とのつながりの維持・継続を図る制度である」とした。

なお、「副籍制度」は、都立特別支援学校と居住する地域の区市町村立小学校又は中学校の両方に二重に学籍を置くという制度ではなく、学籍はあくまでも所属する都立特別支援学校に置くものである。

(2) 副籍制度導入の背景（当時）

ア 国の動向

国は、平成 14 年 12 月に閣議決定した「障害者基本計画」において、我が国が目指すべき社会の姿として、「障害の有無にかかわらず、国民誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う共生社会」について示した。

これに基づき、平成 16 年 6 月に改正された「障害者基本法」では、教育について、「障害のある児童及び生徒と障害のない児童及び生徒との交流及び共同学習を積極的に進めることによって、その相互理解を促進しなければならない」（同法第 14 条第 3 項）ことが示された。

また、平成 19 年 4 月の特別支援教育への移行に当たっては、「特別支援教育の推進について（通知）」の中で、「特別支援教育は、障害のある幼児児童生徒への教育にとどまらず、障害の有無やその他の個々の違いを認識しつつ様々な人々が生き生きと活躍できる共生社会の基礎となるものであり、我が国の現在及び将来の社会にとって重要な意味を持っている」という理念が示された。

イ 都の動向

都教育委員会は、昭和 63 年度より「心身障害児理解教育推進事業」（平成 13 年度からは「心身障害児理解教育の充実事業」に改称）を実施し、都立盲・ろう・養護学校と近隣の幼稚園、小・中学校、高等学校との交流を積極的に進めてきた。

本事業はこれまで、各都立盲・ろう・養護学校と近隣の小・中学校等との交

流（学校間交流）を主体に、障害のある幼児・児童・生徒の理解推進に大きな成果を上げてきた。

その一方で、スクールバスや公共交通機関等を利用して通学する児童・生徒にとっては居住する地域とは離れた学校との交流となってしまう、「学齢期において地域との関係が希薄になりがちである」という指摘があった。

そのため、都教育委員会は、平成 16 年 9 月に「居住地の小・中学校における個別の交流教育ガイドライン（試案）」を示し、都立盲・ろう・養護学校の小・中学部に在籍する児童・生徒が、障害の状態に応じて居住する地域の区市町村立小・中学校において交流活動を実施し、経験の拡大や社会性の育成を図る「居住地校交流」を実施してきた。

(3) 副籍制度導入までの経緯

ア 副籍モデル事業の実施

都教育委員会は、「東京都特別支援教育推進計画第一次実施計画」に基づき、平成 16 年度から平成 18 年度までの 3 年計画で「副籍モデル事業」を実施し、同制度の本格導入に向けた試行・検証を行った。（平成 16 年度は八王子市及びあきる野市において試行を開始し、平成 17 年度からは北区及び調布市を加えた 4 区市において試行した。）

イ 副籍ガイドラインの作成

都教育委員会は、「副籍モデル事業」における成果や課題等を踏まえ、平成 18 年 3 月に「副籍制度の円滑な実施に向けて（ガイドライン試案）」を作成し、その中で副籍制度の基本的な考え方、実施に当たっての標準的な内容・手続き等を示し、各区市町村教育委員会に意見を求めた。

その後、都教育委員会は、平成 19 年 3 月に、「特別支援教育推進のためのガイドライン『東京の特別支援教育』～特別支援教育体制・副籍モデル事業等報告書～【最終報告】」において「副籍ガイドライン」を示し、平成 19 年 4 月、全都において副籍制度を本格的に導入した。

2 副籍制度の実際

(1) 副籍制度の対象

副籍制度は、都立特別支援学校の小・中学部に在籍する児童・生徒で、副籍制度の利用を希望する児童・生徒を対象とする。副籍制度の利用希望の有無については、児童・生徒が学籍を置く都立特別支援学校が、保護者への意思確認を行う。

(2) 実施の手続き（地域指定校の決定）

副籍制度の利用を希望する児童・生徒が副次的な籍を置く小・中学校（以下、「地域指定校」という。）は、原則として児童・生徒の自宅に最も近い小学校又は中学校とするが、特別な事情がある場合には、他の小・中学校を地域指定校とすることもできる。

地域指定校は、各区市町村教育委員会が域内の都立特別支援学校からの通知に基づいて決定する。決定に当たり、区市町村教育委員会は、初めに仮の地域指定校を定め、都立特別支援学校を経由して当該保護者の意思を確認した上、承諾の意思が確認できた場合に正式決定を行う。その際、承諾が得られない場合には、区市町村教育委員会は改めて地域指定校の調整を行い、都立特別支援学校を経由して当該保護者の意思を再確認する。

地域指定校の決定通知は区市町村教育委員会から、保護者、都立特別支援学校の校長、地域指定校の校長の三者に対して行われ、区市町村教育委員会は当該児童・生徒の学齢簿（備考欄）に地域指定校名を記録する。

(3) 交流形態及び実施内容（直接交流と間接交流）

副籍制度に基づく交流形態には、「直接交流」と「間接交流」がある。交流形態の選択は保護者の意思を尊重して行う。

それぞれの交流形態における具体的な内容は、当該児童・生徒の実態や保護者の希望、地域指定校の状況等を踏まえ、都立特別支援学校と地域指定校が十分に協議・調整して決定する。

ア 直接交流

都立特別支援学校の児童・生徒が、地域指定校で行われる行事や授業等に参加する交流形態である。

具体的な内容として、①地域指定校の学校行事（運動会、学芸会等）への参加、②地域指定校の授業への参加、③地域指定校の地域行事への参加などが考えられる。

なお、直接交流の際の児童・生徒の付き添いは、原則として保護者の責任において行う。

イ 間接交流

学校だよりや学級だより、手紙やビデオレター等の交換などを通じて交流を行う形態である。交換の手段としては、郵便を利用する方法や、双方の児童・生徒がそれぞれの学校や自宅を訪ねて手渡すなどの方法が考えられる。

なお、学校だよりや学級だより等の交換は、直接交流を行う場合にも実施することができる。

(4) 副籍制度の利用状況の推移

導入から5年が経過した現在、副籍制度の利用率は表1のとおりである。

都立特別支援学校の小・中学部に在籍する児童・生徒のうち、副籍を利用している児童・生徒の割合は、平成20年度以降は40%近い数値である。ここ数年、利用率は微減であるが、都内で2,000名以上の児童・生徒が副籍をもち、地域指定校との交流を行っている。

副籍制度を利用している児童・生徒の中で直接交流を実施している児童・生徒の割合は年々増加傾向にあり、導入当初（平成19年度）には32.9%であったものが、平成23年度には55.0%になっている。間接交流のみを実施している児童・生徒の割合が年々減少していることも踏まえると、副籍制度における直接交流へ

の期待が大きいことや、内容の充実が図られていることが推測される。

これに伴い、都立特別支援学校の小・中学部に在籍する児童・生徒全体に占める直接交流の実施率も、平成19年度の9.7%から、平成23年度には20.0%になっている。

【表1 副籍制度の利用状況の推移】

(単位：人)

| 年 度 | | 平成19年度 | 平成20年度 | 平成21年度 | 平成22年度 | 平成23年度 |
|-----------|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 小・中学部在籍者数 | | 4,881 | 5,116 | 5,318 | 5,389 | 5,518 |
| 副籍制度の利用者数 | | 1,434 | 2,043 | 2,019 | 2,032 | 2,028 |
| 利用率 (%) | | 29.4% | 39.9% | 38.0% | 37.7% | 36.8% |
| 内 | 直接交流を実施 | 472 | 1,013 | 1,071 | 1,133 | 1,108 |
| | 間接交流のみを実施 | 962 | 1,030 | 948 | 899 | 920 |
| 訳 | 直接交流実施率 (副籍制度利用者の内) | 32.9% | 49.6% | 53.0% | 55.8% | 55.0% |
| | 間接交流実施率 (副籍制度利用者の内) | 67.1% | 50.4% | 47.0% | 44.2% | 45.0% |
| | 在籍者数に占める 直接交流実施者の 割合 (%) | 9.7% | 19.8% | 20.1% | 21.0% | 20.0% |

3 副籍制度の充実・改善に向けて

(1) 副籍制度充実検討委員会の設置

副籍制度の導入から5年が経過したことから、都教育委員会は、平成22年11月に策定した「東京都特別支援教育推進計画第三次実施計画」において、副籍制度のこれまでの成果や課題を整理し、更なる充実・改善に向けて検討を行うこととした。

そのため、平成23年度に学識経験者、学校関係者、区市町村教育委員会関係者、都教育委員会関係者で構成する「副籍制度充実検討委員会」を設置し、これまでの副籍制度の成果及び課題等の整理を行うとともに、新たな副籍ガイドラインの策定に向けた検討を行うこととした。

(2) 「副籍制度の充実に向けたアンケート調査」の実施

副籍制度充実検討委員会は、現在の副籍制度の成果や課題を整理するために、保護者や都立特別支援学校の教員、地域指定校の教員を対象にアンケート調査を

行い、副籍制度に関する関係者の意識を把握することとした。

ア 実施目的

- ① 現行の副籍制度の成果及び問題点の把握と検討課題の整理
- ② 関係者（都立特別支援学校の教員及び保護者、地域指定校の教員）の意識の把握と背景分析

イ 実施対象

- ① 都立特別支援学校小学部・中学部の保護者 5,231人
- ② 都立特別支援学校小学部・中学部の教員 2,279人
- ③ 地域指定校の教員 444人 計 7,954人

ウ 実施方法

- ① アンケート調査票（無記名式）の配布による。（巻末資料参照）
- ② 実施上の留意点
 - 1) 保護者に配布する調査票は、「直接交流を実施している場合（様式1）」、「間接交流のみを実施している場合（様式2）」、「副籍制度を利用していない場合（様式3）」の3種類を用意し、制度利用の実態に応じて個別に配布した。
 - 2) 「地域指定校の教員」は、「副籍制度充実検討委員会」の委員である区市町村教育委員会関係者が所属する自治体（3区3市）の小・中学校の教員（学級担任及び特別支援教育コーディネーター）を対象とした。

エ 実施時期

平成24年9月10日から9月28日まで

オ 集計・分析に当たって

各設問に、「そう思う」「まあそう思う」「あまり思わない」「思わない」「どちらとも言えない」の5つの回答の選択肢を用意し、「そう思う」「まあそう思う」との回答を合わせて肯定的な見解と捉え、その割合(%)を算出した。

(3) アンケート調査の結果を踏まえた検討の観点

アンケート調査の結果集計・分析に当たっては以下の観点を設定し、今後の方向性について検討を行う際の論点を整理することとした。

ア 副籍制度の成果及び特色のある実践事例について

- ・ 副籍制度を利用した交流は、児童・生徒一人一人の障害の種類や程度、保護者の意向、地域指定校の実情等を踏まえ、「無理のない範囲」で「個に応じた」交流内容を創意工夫することが大切である。
そこで、副籍制度の成果を明らかにするとともに、特色のある交流活動の内容や工夫のポイント等を広く共有できるよう、実践事例の収集・整理を行う。

イ 副籍制度を利用している保護者の意識について

- ・ 交流を通じて印象に残っていることや残念に感じたこと、充実・改善に向けた意見や要望などを把握し、副籍制度の理念の再構築や制度改善に向けた要点等を整理する。

ウ 副籍制度を利用していない保護者の意識について

- ・ 約 60%を占めている「副籍制度を利用していない児童・生徒」について、その保護者の意識を把握し、利用率を高める方策や交流の在り方等を検討する際の資料とする。

エ 都立特別支援学校の教員及び地域指定校の教員の意識について

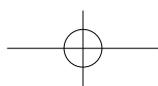
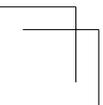
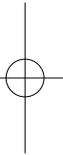
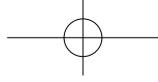
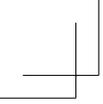
- ・ 交流内容の充実に向けては、都立特別支援学校及び地域指定校の教員の理解及び両者の協力が不可欠であることから、副籍制度に関わった教員の意識を把握し、制度改善や交流内容の充実に向けた要点等を整理する。

オ 「継続すること」の意義について

- ・ 副籍制度は最長で9年間の継続的な利用が可能である。現在は、導入後5年が過ぎたところであるが、導入当初から継続して利用している事例について、保護者や教員の意識を把握することにより、「継続すること」の意義について検証する。

カ 副籍制度への関与の在り方について

- ・ 保護者、都立特別支援学校の教員、地域指定校の教員の意識を比較・検討することなどを通じて、各々が副籍制度の充実に向けてどのように関与することが望ましいのかについて明らかにする。



第2章 副籍制度の現状と検討課題の整理 (アンケート調査の集計結果から)

1 副籍制度の現状（アンケート調査の結果から）

(1) 保護者の意識

ア 副籍制度を利用している児童・生徒の保護者の意識

① 直接交流を実施している場合

72%の保護者が現在の直接交流の内容に満足しており、そのうち半数以上の保護者が次年度の継続利用を望んでいる。このことは、都立特別支援学校と地域指定校との緊密な連携のもと、児童・生徒のニーズや保護者の要望を大切に交流活動が積み重ねられてきた成果であると考えられる。

最も多かったのは、「地域で声をかけてもらえるようになって嬉しく思う」といった内容であり、中には、「スーパーマーケットで子供とはぐれてしまった時、地域指定校の友達と一緒に探してくれた」などの報告もあった。

直接交流を実施している保護者からは、「交流を低学年から続けていくことが大切であり、そのことが児童・生徒の社会性を広げる大きな経験となり、地域とのつながりができる」、「直接交流の実施により、地域指定校の児童・生徒とのかかわりだけでなく、PTAを含む保護者同士のつながりにも広がった」、「副籍制度を推進するためには、保護者の積極的な取組が必要であると考えている」などの意見があった。

また、80%の保護者が「副籍制度が共生社会の形成に意義がある」と考えており、61%の保護者が「全員が副籍をもつのがよい」と考えている。

② 間接交流のみを実施している場合

約60%の保護者が間接交流の内容に満足しているとともに、50%程度の保護者が地域指定校から学校だよりなどが届くのを楽しみにしていることが分かった。また、76%の保護者が「自宅に届く学校だより等を通じて地域指定校の様子が分かる」と回答している。

間接交流のみを実施している保護者の56%が今後も副籍制度の利用を継続したいと考えているが、直接交流を行いたいと考えている保護者は22%であった。また、68%の保護者が「副籍制度は共生社会の形成に意義がある」と考えており、54%の保護者が「全員が副籍をもつのがよい」と考えている。

アンケートには、「地域指定校の児童・生徒が自宅にお便りを持ってきてくれ、玄関でお互い仲良く向き合う感じがした」、「地域指定校に特別支援学校のお便りを持っていくだけの交流であるが、地域指定校の児童から『ありがとう』と声をかけてもらえる」などの記述もあり、間接交流のみの実施であっても内容や方法を工夫することにより、児童・生徒同士のつながりを形成することができることが分かる。

イ 副籍制度を利用していない児童・生徒の保護者の意識

現在、副籍制度を利用していない児童・生徒の保護者のうち、今後、副籍制度を利用したいと考えている保護者は20%程度に留まっている。その主な理由は、「地域指定校の受け入れ体制に不安がある」、「我が子の障害の状態から、交流は難しいと思う」、「付き添いすることが難しい」といったものである。

その一方で、60%の保護者は「副籍制度は共生社会の形成に意義がある」と考えている。「全員が副籍をもつことが良い」と考えている保護者は39%であ