

インクルーシブ教育システムの必要性と実現可能性に関する背景説明

ー「インクルーシブ教育システムの方向性と就学先決定の仕組みに関する要望書」附属資料ー

はじめに

本資料は、令和 8 年 7 月 16 日付で文部科学省・総務省・地元国会議員宛に提出した「インクルーシブ教育システムの方向性と就学先決定の仕組みに関する要望書」を補強する背景説明資料である。

インクルーシブ教育をめぐる議論は、しばしば「国連の勧告に従うべきか否か」という国際規範適合の是非の問題として語られがちである。しかし本資料は、その論点を国際的要請の視点からの整理（第一部）と、日本の学校現場が現に直面している危機からの内発的必要性の視点からの整理（第二部）という二つの側面から論証し、統合的な結論を導く。

結論を先取りすれば、インクルーシブ教育への転換は「国際基準に合わせるための外圧対応」ではなく、「不登校・いじめ・教員不足という形で既に進行している日本の学校の機能不全に対する、実証された現実的な処方箋」である、というのが本資料の主張である。

第一部 国際的要請と日本政府の対応の構造

1. 国連障害者権利委員会の勧告の内容

2022 年 9 月、国連障害者権利委員会は障害者権利条約に基づく対日審査の総括所見において、教育（第 24 条）に関する懸念事項と勧告を(a)～(f)の 6 項目にわたり示した。中心的な論点は次の通りである。

- ・ (a) 医療に基づく判定を通じて障害のある子どもの分離された特別教育が永続していること、特に知的障害・精神障害やより集中的な支援を要する子どもが通常環境での教育にアクセスできない状態にあること。
- ・ 同項では、隔離された特殊教育の停止を目的として、具体的な目標を定めた質の高いインクルーシブ教育に関する国家行動計画を採択することを明確に要請している。

- ・ (b) 通常の学校が障害のある子どもの就学を拒否できないようにする「非拒否」条項・政策の策定、および令和4年4月27日付文部科学省通知の撤回。

2. 文部科学省が「国家行動計画」を示していない構造的背景

勧告から3年以上が経過した現在も、数値目標や達成期限を伴う国家行動計画は策定されていない。国会審議における文科省の応答を見ると、その理由は単なる遅延ではなく、次のような構造に基づくものと考えられる。

(1) 概念の内部化による対応の代替

文部科学省は2012年の中教審報告以来、特別支援学校・特別支援学級・通級指導・通常学級という「連続性のある多様な学びの場」全体を、インクルーシブ教育システムの実現形態として位置づける独自の理論構成を採ってきた。この定義のもとでは、特別支援学級の在籍者増加そのものが「インクルーシブ教育システムの充実」として説明可能になる。行動計画の策定は、この定義と国際的な理解との齟齬を可視化してしまうため、既存の枠組みの維持と運用改善（基礎定数化や支援員の配置拡充等）による対応にとどめていると考えられる。

(2) 在籍者急増という既成事実による転換コストの増大

特別支援学級在籍者は制度開始の2007年度から2021年度にかけて、少子化にもかかわらず小学生で約2.9倍、中学生で約2.6倍に急増している。この規模に達した制度を数値目標付きの行動計画によって転換対象とすることは、自治体財政・教員配置・保護者の合意形成のいずれにおいても相当な政治的コストを伴う。数値目標を伴わない「取組の推進」という表現にとどめることで、このコストを回避している側面がある。

(3) 条約解釈の独自性

障害者権利条約第24条の "general education system" の日本政府訳（教育制度一般）は、通常教育への包摂を核心とする国際標準の理解から離れて解釈できる余地を残しており、行動計画という具体的コミットメントを避ける土壌になっていると考えられる。

文部科学省は令和4年4月27日通知の撤回要請についても「勧告で撤回を求められたことは遺憾である」との認識を国会で示しており、勧告を「誤解に基づくもの」として位置づける姿勢が見て取れる。

3. 「最善の利益」論拠の空洞化

分離別学が障がい児の最善の利益に基づく決定であるという説明には、少なくとも次の三つの手続

的な欠落がある。

- ・ 就学先決定において、意思表示が困難な子どもの最善の利益を個別に判定する独立した仕組み（第三者関与、判定書の明示、定期的な見直し）が制度化されていない。市町村教育委員会が本人・保護者の意見を尊重しつつ総合的に決定する仕組みはあるが、これは「意見の尊重」であって「最善の利益の判定」ではない。
- ・ 通常学級側の合理的配慮・人員体制が不十分なままでは、「本人・保護者の意向」自体が「通常学級では無理だろう」という消去法的選択にならざるを得ず、真に自由な選択の結果とは言えない。
- ・ 国連の勧告は、分離が医学的診断による自動的な振り分けの結果であって、個別の子どもの最善の利益の立証ではないという趣旨の懸念を示している。

制度の存続を正当化する理由（財政・現場の慣行・保護者の一定の支持）と、個々の子どもにとって分離が最善の利益であることを立証する理由は、本来別のものである。日本はこの区別を埋める手続を持たないまま、前者をもって後者の代替としている、というのが本質的な批判である。

第二部 日本国内の必要性：学校現場の危機からの論証

第一部の論証が国際規範との整合性を出発点とするのに対し、本部では視点を転換し、日本の学校が現に直面しているデータ上の危機から、分離型システムの限界とインクルーシブ教育への転換の必然性を導く。

1. 学校現場の危機的状況（令和 6 年度文部科学省調査）

令和 7 年 10 月に公表された令和 6 年度「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」は、現行の学校システムが複数の指標で機能不全に近づいていることを示している。

- ・ 不登校：小中学生の不登校児童生徒数は 35 万 3,970 人で過去最多を更新し、12 年連続の増加。高校を含めると 42 万 1,752 人に上る。10 年前と比較すると小学生は 5.5 倍、中学生は 2.2 倍の増加である。
- ・ いじめ：いじめ認知件数は 76 万 9,022 件で 4 年連続の過去最多。心身に重大な被害が疑われる「いじめ重大事態」も 1,405 件と過去最多である。
- ・ 暴力行為：小中高での暴力行為発生件数は 12 万 8,859 件で、これも過去最多を更新した。

- ・ 教員不足：2024 年度は当初時点で約 2 割の学校で教員不足が生じ、年度内には欠員が生じる学校が 3 割近くに達する可能性が指摘されている。教員の精神疾患による休職者数も過去最多の 7,119 人に上る。

これらは個別の問題ではなく、「同質性を前提とした一斉授業・学級経営モデルが、多様化する子どもの実態に対応できなくなっている」という一つの構造的課題の複数の現れとして読むことができる。

2. 分離型システムと現場の危機の構造的な関連

特別支援学級・学校の在籍者急増（前掲）は、少子化の中でこの部分だけが突出して伸びていることを意味する。これは、通常学級が多様なニーズに対応しきれないために、特別支援教育が「受け皿」として肥大化している可能性を示している。

同時に、教員不足の深刻化と特別支援教育の対象拡大は並行して進んでおり、慢性的な人員不足の中で「専門的な場に分ければ質の高い支援ができる」という制度設計の前提自体が崩れつつある。

大空小学校初代校長・木村泰子氏は、分離を前提とした処遇の違い（特別支援教育担当への手当加算等）が現場教員間の分断を生み、結果として「対応が難しい子どもは特別な場へ」という排他的な学校文化をかえって固定化してきたと指摘している。これは、分離型の制度設計が意図せずして包摂的でない学校文化を強化する方向に作用しうることを示す実践的な証言である。

3. インクルーシブ共学の理論的必要性 ―子ども一人ひとりの異なる存在としての尊重

堀智晴氏（大阪市立大学教授・現在は退職、奈良県自閉症協会元理事）は、著書「インクルーシブな学校と社会を創る」（川島書店、2025 年）第 10 章において、なぜインクルーシブ教育の実践がなかなか広がらないのかを論じ、その背景に教育現場の根強い二つの思い込みがあると指摘している。一つは、インクルーシブ教育を障害のある子どもへの特別な配慮の問題として狭くとらえてしまう思い込みであり、もう一つは、分離された場であっても一人ひとりに応じた指導さえできていればそれがインクルーシブ教育の実践だとみなしてしまう思い込みである。

堀は、インクルーシブ教育の核心を、子どもたちが同じ場にいることでいずれ同じように学び合えるようになる、という同質化の過程には置いていない。むしろ、一人ひとりが異なる存在であることを前提としたうえで、その違いを保ったまま同じ場を共にし、互いに理解し合おうとする過程そのものを「インクルーシブ共学」の核心として位置づけている。この考え方に立てば、特別支援学級等に籍を置いたうえで「交流及び共同学習」の機会を設けるという現行の枠組みは、日常的に場を共にし

ながら違いを認め合う関係を積み重ねる契機に乏しく、堀のいう共学とは性質が異なるものとなる。

堀はさらに、教育の目的を、知識・技能の習得という限定的な目的（小さな目的）と、子ども一人ひとりが自分の生き方・学び方・他者との関わり方を自分の言葉で形づくっていく目的（大きな目的）とに分けて論じ、異なる他者と日常的に関わり合う経験こそが、後者の大きな目的にとって不可欠であると論じている。分離された環境では、この日常的な関わりの機会そのものが構造的に失われることになる。

この理論的整理は、前節でみた大空小学校の実践と重なり合う。大空小学校が特別支援学級を置かず、すべての子どもを通常学級で受け入れているという制度設計は、堀が理論面で示す「異なる存在のまま場を共にする」インクルーシブ共学を、特定の実験的環境としてではなく、通常の公立小学校の枠組みの中で日常的に成立させた具体例として位置づけることができる。すなわち、大空小学校の実践は、堀の理論的主張が絵に描いた理想ではなく、実際の学校現場で機能しうることを示す実証例でもある。

4. インクルーシブ教育が機能した実証例：大阪市立大空小学校

理念としてではなく、実際に何が起きたかという実務レベルで検証すると、以下の点が確認できる。

(1) 規模と実現可能性

大空小学校は全児童数の約 17%（過去 5 年間平均）が障害のある子どもであり、特別支援学級を置かず、すべての子どもが通常学級で学んでいる。これは例外的な小規模実験ではなく、通常の公立小学校の制度枠組みの中で、相当な規模のインクルージョンが実現した事例である。

(2) 教員不足への現実的な対応策としての側面

大空小学校では、地域住民や保護者の参加により子どもへの支援人員を増やし、支援担当教員がチームを組んで通常学級内で支援する体制を構築している。結果として 1 クラス 20～25 人に対し、担任のほか地域住民・保護者を含め 2～3 人の大人が支援に関わる形になっており、1 人の教員が 35～40 人を担当する従来モデルの代替案として機能している。「インクルーシブ教育は人手とコストがかかりすぎて非現実的」という懸念に対する、実際に運用された反証といえる。

(3) 卒業後の実証

大空小学校卒業生を対象とした東京大学大学院教育学研究科附属バリアフリー教育開発研究センターの追跡座談会では、視覚障害を発症しパラリンピック出場を目指す卒業生や、一般就労した卒業生など多様な進路が確認されており、分離を経験しなかったことが進路の幅を狭めたことを示す証言は

見当たらない。

5. 少子化という日本特有の機会

学級規模の縮小と学校統合が進む日本の人口動態は、多様な子どもを同じ場に包摂しながら少人数指導を実現するための構造的な好機でもある。分離のための施設・人員配置を、統合された学級内での複数担当制へ転換するという制度設計の見直しは、少子化局面だからこそ財政的な現実味を持つ。

また、文部科学省自身、不登校急増の背景として、子どもの休養の必要性への理解の広がりや、無理に登校させなくてもよいという意識変化を挙げているが、これは裏を返せば、現在の学校の在り方が多くの子どもにとって安心して参加できる場になっていないことの間接的な自認でもある。これは特別な支援を要する子どもに限った課題ではなく、学校全体の設計思想に関わる課題であり、インクルーシブ教育が掲げる「学校の在り方そのものを変える」というアプローチと問題意識を共有する。

結論

第一部で見た国際的要請（国連勧告）は、日本に対する「べき論」としての外圧である。それに対し第二部で見た国内のデータと実践例は、分離を前提とした現行システムが既に限界に近づいており、インクルーシブ教育への転換が理念ではなく実務上の必要性であること、かつその転換が絵空事ではなく大空小学校という具体的な事例において機能したことを示している。

この二つの論拠を統合すると、インクルーシブ教育への転換は「国際基準に合わせるための対外的な体裁」ではなく、「不登校・いじめ・教員不足という形で進行している日本の学校の危機に対する、実証済みの現実的な処方箋」として位置づけることができる。要望書が求める就学先決定の仕組みの見直し（意思決定支援の充実、最善の利益の明示的判定、独立した関与者の確保、通常環境を出発点とすること等）は、この処方箋を個々の子どもの就学プロセスに落とし込むための具体的な制度設計である。

主な参照資料

- ・ 文部科学省「障害者権利条約対日審査について」（令和4年10月、総括所見関連資料）
- ・ 文部科学省「令和6年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果の概要」（令和7年10月公表）
- ・ 全国公立学校教頭会「教育現場に関する調査」（2025年2月公表）

- ・ 木村泰子・小国喜弘 座談会「大空小学校の卒業生たちのその後の 10 年を振り返る」（東京大学大学院教育学研究科附属バリアフリー教育開発研究センター）
- ・ ヒューライツ大阪「障害のある子どものインクルーシブ教育の実現にむけて」
- ・ 国連障害者権利委員会「障害者権利条約対日審査 総括所見」（2022 年 9 月）
- ・ 堀智晴「インクルーシブな学校と社会を創る」（川島書店、2025 年）第 10 章

※ 本資料中の統計数値・記述は、各出典に基づき要約したものであり、詳細は原資料を参照されたい。