

令和 8 年 7 月 22 日

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

— 国連障害者権利委員会勧告を踏まえ、意思の表明が困難な児童生徒の最善の利益を確保する制度の確立を求めて —

特定非営利活動法人奈良県自閉症協会
理事長 河村 舟二

1 要望の趣旨

奈良県自閉症協会は、地域における共生社会の実現を目指し、長年にわたりインクルーシブ教育の推進に取り組んでまいりました。

現在、日本の障害のある児童生徒の教育は、国連障害者権利委員会（以下「権利委員会」といいます。）が求めるインクルーシブ教育と、文部科学省が推進する「多様な学びの場」モデルとの間で、理念上・制度上の乖離を抱えています。この乖離をめぐる議論は、しばしば「分離か包摂か」という理念の対立として語られ、膠着してまいりました。

しかし、本要望書が求めるのは、この二者択一の決着ではありません。私たちが問うのは、より具体的な一点、すなわち「どの環境で学ぶかを、誰が、どのように決めるのか」という就学先決定の仕組みです。とりわけ、自ら意思を表明することが困難な児童生徒について、その子ども自身の最善の利益が、制度上、確実に確保されているかを問うものです。

以上を踏まえ、文部科学省に対し、国際基準と国内制度の整合性についての公式な立場を示すとともに、意思の表明が困難な児童生徒の最善の利益を確保する就学先決定の仕組みを確立することを求めます。

2 国連勧告と文部科学省方針の相違点

権利委員会は、令和四年九月の対日総括所見において、次の点を指摘しました。

懸念事項として、医療に基づく評価を通じて障害のある子どもの分離された特別教育が継続していること、とりわけ知的障害、精神障害又はより集中的な支援を要する子どもにとって通常環境での教育がアクセスしにくくなっていること、通常の学校に特別支援学級が存在すること、及び、特別支援学級の児童生徒が授業時間の半分以上を通常の学級で過ごさない

ようにするとした令和四年の通知を挙げました。

勧告事項として、分離された特別教育を終わらせることを目的として、国の教育政策、法令及び行政上の取決めの中で、インクルーシブ教育に対する障害児の権利を承認すること、明確な目標、期間及び十分な予算を伴う国家行動計画を採択すること、並びに、すべての障害のある児童生徒に対し、必要な合理的配慮及び個別の支援をあらゆる教育段階で提供することを要請しました。

これに対し、文部科学省は「多様な学びの場」（特別支援学校、特別支援学級及び通級による指導）の維持・充実を方針としており、総括所見の公表後、当時の文部科学大臣は記者会見において、特別支援教育を中止することは考えていない旨を述べています。

両者の相違は、次の三点に整理できます。第一に、分離された学びの場を、権利委員会は原則として解消すべきものと捉えるのに対し、文部科学省は維持・充実すべき選択肢と捉えている点です。第二に、権利委員会はインクルーシブ教育を障害児の権利として承認するよう求めるのに対し、文部科学省は本人・保護者が選択できる学びの場として制度化している点です。第三に、権利委員会は目標、期間及び予算を伴う国家行動計画を求めるのに対し、文部科学省はそのような計画を示していない点です。

3 世界の潮流とその正確な理解

国際的には、通常の学級での学びを基本とし、障害の状態に応じた合理的配慮と専門職の配置によってこれを支える方向が、大きな流れとなっています。米国は障害者教育法（IDEA）において「最も制約の少ない環境（LRE）」を原則とし、可能な限り通常の学級で学ぶことを求めています。イタリアは、原則として特別支援学校を設けず、通常の学級を基本とする体制をとっています。

ただし、正確を期せば、権利委員会が一般的意見第四号（二〇一六年）で示すフルインクルージョンの理念は、これら諸国の実際の運用よりも、むしろ徹底したものです。英国をはじめ、特別支援学校を維持する国も少なくありません。したがって、「世界の潮流」と「権利委員会が求める水準」は同一ではありません。

しかし、そのうえでなお、国際的に共通する原則があります。それは、分離を既定値とせず、通常環境での学びを出発点とし、そこからの分離は本人の最善の利益に照らして例外的

にのみ認める、という決定の筋道です。日本の課題は、この決定の筋道が制度として確立していないことにあります。

4 現行の就学先決定の仕組みとその盲点

日本の就学先決定の仕組みは、平成二十五年の学校教育法施行令の改正により大きく改められました。従来、一定の障害のある子どもは原則として特別支援学校に就学するものとされていましたが、現在は、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・心理学等の専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を総合的に勘案し、本人・保護者の意見を最大限尊重した上で、最終的に市町村教育委員会が就学先を決定することとされています。

この仕組みは、「本人・保護者の意向の最大限の尊重」を支柱としています。しかし、ここに盲点があります。

自ら意思を表明することが困難な児童生徒の場合、「本人の意向」は事実上脱落します。そのとき決定は、保護者の意向と、教育委員会の総合的判断とに委ねられます。ところが、保護者は「手厚い支援が受けられる」という理由から分離を選ぶことがあり、それが必ずしも子ども本人の最善の利益と一致するとは限りません。また、教育委員会の総合的判断の考慮要素には「地域における教育の体制の整備の状況」が含まれ、地域に何が用意されているかという行政側の事情が就学先を左右し得ます。現に権利委員会は、日本の就学決定が医療に基づく評価に依拠している点、及び受入れ準備の不足を理由に通常の学校での受入れが否定されている点を、懸念事項として挙げました。

その結果、意思を表明できない子どもは、二重に脆弱な位置に置かれます。自らの視点が決定過程から抜け落ち、その決定は本人の利益とは異なり得る当事者によって下されます。本人の最善の利益それ自体を独立に確保する仕組みが、現行制度には存在しないのです。

5 提案 — 意思の表明が困難な児童生徒の最善の利益を確保する仕組み

そこで、就学先決定の仕組みに、次の要素を組み込むことを提案します。これは、分離を望む家族の願いと、子ども本人のインクルーシブ教育への権利とを対立させることなく接続する、具体的な制度設計です。

(1) 意思決定支援を尽くすこと。本人が意思を表明できないと結論する前に、代替的・補

助的なコミュニケーション手段を用いて本人の視点を引き出す努力を行う。障害を理由に、意思表示の能力がないと推定してはならない。

(2) 最善の利益の明示的な判定。就学先決定において、本人の最善の利益を、保護者の選好や地域の受入れ事情に還元されない独立の判断事項として明示的に検討し、文書化する。

(3) 本人のための独立した関与者。保護者とも教育委員会とも独立に、子ども本人の利益を代弁する第三者を関与させる。現行の教育支援委員会は意見が一致しない場合の調整を担うが、これを、平時から子ども本人の利益を保障する仕組みへと位置づけ直す。

(4) 通常環境を出発点とすること。通常の学級での学びを出発点とし、そこからの分離は、合理的配慮を尽くしてもなお本人の最善の利益に合わないとは判定された場合に限って認める。

(5) 合理的配慮の事前評価。通常の学級では対応できないと結論する前に、合理的配慮の提供可能性を評価する。受入れ体制の不備が、そのまま分離の理由とならないようにする。

(6) 定期的な見直し。本人が支援を得て意思を表明できるようになるにつれて、就学先を再検討する。

これらは、権利委員会が依拠する障害者権利条約とも整合します。同条約第七条は障害のある子どもの最善の利益と意見表明権を、第十二条は支援を受けた意思決定を定めています。就学先決定は、子どもが「自己に影響を及ぼす事項」の最たるものです。

6 文部科学省に求める立場表明及び措置

以上を踏まえ、文部科学省に対し、次の事項を求めます。

第一に、国際基準と国内制度の整合性について公式な立場を示すこと。とりわけ、「多様な学びの場」モデルが、意思を表明できない児童生徒の分離を、本人の最善の利益の判定を経ないまま既定値としていないかについて、国としての説明責任を果たすこと。

第二に、本要望書第5節に示した、意思の表明が困難な児童生徒の最善の利益を確保する就学先決定の仕組みを、制度として確立すること。

第三に、これに伴う措置として、通常の学級における合理的配慮の標準化、専門職の配置基

準の明確化、地域間格差の是正、当事者・家族・学校現場との協議の場の設置、及び国連への定期的な進捗報告体制の整備を進めること。

7 結語

世界の教育政策は、通常環境での学びを基本とする方向へと舵を切りつつあります。日本がどの方向に進むのかは、教育政策の根幹に関わる問題です。

同時に、私たちがとりわけ強く訴えたいのは、自ら声を上げられない子どもの扱いです。声を上げられない子どももまた、一人の権利の主体です。その就学先を、保護者の選好や行政の事情によって既定値として定めてしまうことは、その子を、最善の利益を確保されるべき主体としてではなく、処分の対象として扱うことになりかねません。分離が長期的に差別や偏見を固定化する危険性があることも、国内外で指摘されてきました。

奈良県自閉症協会は、地域の実情に根ざした活動を通じ、インクルーシブ教育の実現可能性を確信しています。現場の混乱を避け、そして何より、意思を表明できない子ども一人ひとりの最善の利益を確保するためにも、文部科学省として明確な立場と具体的な仕組みを示すことが不可欠です。

本要望書に対する公式な回答を求めます。

以上