

博士学位論文

障害者教育における「合理的配慮」の意義と課題

—韓国 の現状と社会福祉的背景—

2016年3月

愛知県立大学大学院人間発達学研究科博士後期課程

金 仙玉

目次

【論文要旨】	v
まえかき	
序章 研究の目的と方法	1
1. 研究の背景	1
2. 研究の目的と方法	3
3. 先行研究の検討	5
(1) 韓国における「正当な便宜」に関する先行研究	5
(2) 日本における「合理的配慮」に関する先行研究	6
第1章 「合理的配慮」概念の形成と展開	11
第1節 「合理的配慮」概念の形成と広がり	11
1. 宗教差別における「合理的配慮」概念の形成	11
(1) アメリカ公民権法の規定	11
(2) EEOC 指針と司法の判断	11
(3) 公民権法の改正	13
(4) アメリカ連邦最高裁判所の「過度な負担」の線引き EEOC の指針変更	14
2. 障害差別における展開	15
(1) アメリカリハビリテーション法	15
(2) ADA	16
(3) 各国の障害者差別禁止法	19
第2節 障害者権利条約の成立と意義	24
1. 障害者権利条約の成立背景と過程	24
2. 障害者権利条約における障害の捉え方	26
3. 障害者権利条約の内容と意義	28
4. 障害者権利条約成文化過程における「合理的配慮」規定の変遷過程	30
(1) バンコク草案における「合理的配慮」	30
(2) 作業部会草案における「合理的配慮」	30

(3) 議長草案・修正議長草案における「合理的配慮」	32
第2章 障害者権利条約の教育条項と「合理的配慮」	40
第1節 障害者教育の国際的動向	40
1. ノーマライゼーションの生成と展開	40
2. ノーマライゼーションの影響を受けた障害者教育の展開	42
(1) 主要国の障害者教育の展開	42
(2) 国連の障害者教育保障の取り組み	44
(3) インクルーシブ教育の生成と展開	45
第2節 障害者権利条約の教育条項	48
1. 教育条項の成文化過程	48
2. 教育条項の内容と意義	49
第3章 韓国における福祉国家論の展開と「正当な便宜」の法制整備	56
第1節 社会福祉制度・政策の展開	56
1. 大韓民国政府樹立以降から 1950 年代末までの時期	56
2. 1960 年から 1980 年前後までの時期	57
3. 1980 年前後から 1980 年代後半までの時期	58
4. 1990 年代前後から 1997 年までの時期	58
5. 1998 年以降	60
第2節 金大中政権における福祉国家形成の開始と再編	62
1. 金大中政権における市民運動の意義	63
2. 市民権拡大と「正当な便宜」	65
第3節 「正当な便宜」の法制整備	67
1. 障害者差別禁止法における「正当な便宜」	67
(1) 障害者差別禁止法の成立	67
(2) 障害者差別禁止法の概要	70
(3) 教育条項立法過程における「正当な便宜」の論点	74
(4) 教育条項と「正当な便宜」規定	76

2. 国家人権委員会の「正当な便宜」規定	79
(1) 国家人権委員会の概要	79
(2) 障害者差別禁止法履行ガイドライン	79
(3) 「正当な便宜」提供判断基準研究	82
(4) 教育差別に対する是正勧告	85
第4章 韓国の障害児教育の展開と教育現場における「正当な便宜」の運用実態	99
第1節 障害児教育の歴史的発展	99
1. 障害児教育の始まりの時期	99
2. 植民地時代の障害児教育の時期	100
3. 解放後の障害児教育法制整備の時期	102
第2節 インクルーシブ教育の現状と課題	105
1. 特殊教育対象児童・生徒の選定と配置	105
2. 特殊教育対象児童・生徒の現状	108
3. 当事者の語りからみるインクルーシブ教育の現況	110
4. 課題	112
第3節 ソウル市内の小学校における「正当な便宜」の運用実態	113
1. 調査対象者及び調査方法	113
2. 調査内容及び分析方法	114
3. 調査結果と考察	115
(1) 「正当な便宜」獲得のための3つのプロセス	115
(2) 教育現場における「正当な便宜」をめぐる課題	116
(3) 個別の支援としての「合理的配慮」	118
(4) 関係者の要求の調整	119
第4節 教育現場における「合理的配慮」の在り方	122
第5章 戦後日本の障害児教育の展開と「合理的配慮」の法制整備	128
第1節 戦後から養護学校義務制実施までの特殊教育	128
1. 糸賀一雄の思想と障害児観の転換	128

2. 盲・聾学校及び養護学校の義務化	130
第2節 特殊教育から特別支援教育への転換と現状	133
1. 特殊教育から特別支援教育へ	133
2. 特別支援教育の実態	134
(1) 特別支援教育の基本理念	134
(2) 特別支援教育と就学基準	135
第3節 「合理的配慮」の法制整備	140
1. 障害者制度改革推進会議の取り組み	140
(1) 改正障害者基本法における「合理的配慮」	140
(2) 差別禁止部会における「合理的配慮」	145
2. 中央教育審議会の取り組み	147
3. 障害者差別解消法における「合理的配慮」	151
4. 「合理的配慮」の法制整備に関する考察	153
終章 総括と展望	159
1. 韓国の教育現場における「正当な便宜」をめぐる3つの課題	159
2. 「正当な便宜」と「合理的配慮」	162
3. 教育現場における「合理的配慮」の意義と課題	163
あとかき	
参考文献	166
表・図一覧	
資料	
謝辞	

まえがき

筆者は、修士論文で障害者差別の中でも人間の自律・自立をそこなう教育差別とその現実に注目し、韓国の障害者差別禁止法施行に基づく教育領域における具体的な法整備とその運用の実態を考察した。考察の結果、国連障害者権利条約の基本理念とされる「合理的配慮」を韓国独自に解釈して打ち出された「正当な便宜」は、自分の意思表示が困難な知的障害者の権利行使を制限・排除する構造となっていることが分かった。これは「すべての障害者の完全な社会参加と平等権の実現を通じ、人間としての尊厳と価値を具現する」という同法の目的と矛盾するものであり、「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、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」という障害者権利条約の理念に反するものである。そもそも同法の教育条項の成文化過程においても障害者権利条約の教育条項の意義や解釈、「合理的配慮」に関する議論は乏しかった。

社会、組織等々人が集う集合体において、豊かさ、強さの一つとして、多様性、可能性がある。多様性とは、互いを認め合い、尊重し合うこと、可能性とは互いの短所を補い、長所を伸ばし合うことで1+1が10にも100にも時には無限大に広がっていくことである。

能力主義、競争主義で勝者が生き残り、敗者が排除される社会より多様性、可能性を重んじる社会がより人々を幸せにする。このような社会に向け「合理的配慮」の果たす役割は重要であるとの思いから「合理的配慮」に着目するようになった。

知的障害児の親として日本で社会福祉を学び、福祉施設での仕事を通して、知的障害児者も家族を想い自己実現を遂げ自立しようとする社会における一員であることを切実に感じた。彼ら／彼女らが立って歩いていける道をしっかりと舗装していくのは社会と親の役目である。本研究が韓日における障害児の教育権保障に微力でありながら役に立てれば幸いである。

序章 研究の目的と方法

1. 研究の背景

なぜ障害者は社会から排除されてきたのだろうか。この問いを通常「人権宣言」と訳される¹フランスの「人および市民の諸権利宣言」において提案された古典近代平等原則から考えてみたい。

1789年フランス市民革命期に提案されたいわゆる人権宣言のスローガンは「自由・平等・友愛」であり、ここでの平等とは封建社会の打破、封建的身分拘束からの解放を意味していた。同宣言第6条では、「すべての市民は、法律の前に平等であるから、その能力にしたがい、徳と才能以外の差別をのぞいて平等にあらゆる公の位階、地位、職に就くことができる」。すなわち個人を評価するにあたって、その人の「能力」²のみに基づくべきであって、「能力」以外の、例えば、身分・人種などの属性を含めるべきではないということである。しかしそれは「能力」によって差別することを自明視するものであった³。封建社会から近代資本主義社会への転換期に提案されたこの考え方は「能力」があれば、女性や有色人種であっても相当な社会的地位に就けるという原理に支えられ、20世紀以降に人間解放の有力な思想として「能力に基づく平等」という平等理念を生み出したのである。しかし問題は、この平等理念は多数の人々には「ゆえなき差別」として不当な扱いを撤廃する装置となるが、「能力」に制約のある障害者にとっては「ゆえある差別」⁴として彼らへの劣等処遇や排除を正当化するという問題を孕んでいるのである。

竹内章郎は、『弱者』排除を克服するための原理的な思想を成立させるには、『能力』というレベルまで共同性概念を深化拡大する必要がある⁵とし、「能力そのものを人間存在そのものからいったんは切り離して、つまり分離して捉えておく」ということが重要だとする。「能力の共同性」について、「能力の根幹は、《当該諸個人の『自然性』と諸環境や他者（社会的生産物等を含む）との相互関係自体》ということになる。この『能力の共同性』からすれば、『弱者』個人が所有する『低い能力』は、それが特定されるその瞬間において、『低さ』を補填する人的諸関係も含めた環境等の能力の不備に起因することにもなる」と捉えている⁶。個人の自然性の中には、損傷（インペアメント）、自然上恵まれている素質なども含めて「自然性」と表現されている。そして、能力の根幹は、この自然性と諸環境

や他者（社会的生産物等を含む）との相互関係自体ということになるのである。諸環境や他者のなかには、様々な社会的諸制度や文化、他者による支援やケア、人間関係、精神的交流等も含まれている。能力の根幹を、このように当該者個人の自然性と諸環境や他者との関係性において把握するというのが、「能力の共同性」概念の意義である。能力というものを、個人の所有ということだけでは規定できないのである。能力あるいは能力不全の形成過程は、共同性や社会的諸関係によって媒介されている。あるいは、個人の自然性に宿る能力の外側には、社会、文化の能力と言い得るものがあり、そのあり方が問題なのである。そして、社会や文化の能力として、社会が面倒を見るのはここまでで、あとは個人のやるべきこと、あるいは個人の能力の問題だというのは、能力を個人の私的所有物としてみる典型的な考え方である。そうではなく、障害をもった人々は、まわりの社会や文化や人間関係を媒介として、またそれらに規定されながら生活しており、能力の発達も人間性も社会的に制約され、疎外されているのである。障害においても同様に人間存在から切り離し、社会環境との接点から生まれてくるものであると捉える必要がある。これらを踏まえ「合理的配慮」に着目し障害に対して社会としてどのように取り組むかが重要となってくる。

現在、障害者の権利保障をめぐる鍵概念となっている「合理的配慮（reasonable accommodation）」は、本格的にはアメリカ障害者法（Americans with Disabilities Act, 1990, 以下、ADA）において注目され、1990年代以降、障害者の差別を禁止する法律が導入される過程で広がりを見せたものである⁷。そして、「合理的配慮」の概念は、障害者の権利に関する条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006, 以下、障害者権利条約）で国際人権条約として、はじめて導入された⁸。障害者権利条約成立以前において「合理的配慮」は、主として障害者の雇用と関連した差別禁止法制のなかで言及されてきた。しかし、同条約の教育条項（第24条）では、インクルーシブ教育が強調され、教育差別を撤廃し実質的な平等を実現するために「合理的配慮」の提供義務が規定されている。

つまり、インクルーシブ教育は、障害者を含むすべての人々が共生する社会形成の土台として位置付けられたといえる。本論文で扱う「合理的配慮」の問題とは、障害者の社会権としての発達の問題であり、障害者の人間性とウェルビーイングを尊重し、真に平等な社会を探求する社会福祉の問題でもあるのである。

韓国では、障害者権利条約が採択され同条約を韓国に紹介する際に韓国政府は

reasonable accommodation を「合理的便宜 (합리적 편의)」と訳して表記しており、関連分野の研究者も「合理的便宜」あるいは「合理的配慮 (합리적 배려)」と表現していた。しかし、2007年4月、「障害者の差別禁止及び権利救済に関する法律」(以下、障害者差別禁止法) 制定とともに、「合理的配慮」という用語は福祉的で恩恵的なイメージがあり、提供者の立場に立つ言葉であるとする障害当事者の主張によって「正当な便宜 (Legitimate Accommodation, 정당한 편의)」という用語を導入することになる⁹。しかし、「正当な便宜」と言葉が変わることで提供者の義務的な「合理的配慮」ではなく、障害者自身が主張しないと得られず、障害者には負担となっている。提供者は障害者のニーズを引き出す義務を負っている。しかし、障害者が主張しないと提供者は見知らぬふりをする事が出来る。障害者や保護者が「正当な便宜」提供を申請する申請主義的側面が大きくクローズアップされる皮肉な結果になったと現状では言わざるを得ない。「正当な便宜」導入後、「合理的便宜」や「合理的配慮」の表記は見られなくなった。そればかりでなく、障害者権利条約の「合理的配慮」に照らしながら、「正当な便宜」に関する議論や概念整理・検討の取り組みも見られなくなった。その結果、障害当事者や「正当な便宜」提供者の多くが「正当な便宜」を「合理的配慮」と解釈し、「正当な便宜」を提供しさえすれば、障害者権利条約が求めている「合理的配慮」を十分に満たしたと考えている。こうした問題状況から、障害者権利条約の「合理的配慮」との違いに着目して「正当な便宜」を再検討する必要がある。

2. 研究の目的と方法

本研究では、障害者権利条約の「合理的配慮」と「正当な便宜」の違いに着目し、韓国の教育現場における障害児に対する「正当な便宜」の運用の実態を考察し、どのような課題を抱えているのかを明らかにする。さらに、日本の「合理的配慮」の法制整備の考察を踏まえ、教育現場で障害者の参加の制限・排除を克服するための「合理的配慮」の意義と課題を見出すことを目的とする。

上記の研究目的を実現するために研究方法として、次の2つを用いる。分析の際には、「合理的配慮」とノーマライゼーション、インクルージョンとの関係にも注目する。

第1に、韓国の教育現場における「正当な便宜」の運用の実態を考察し、どのような課題があるかを明らかにする。そのために現地韓国でインタビュー調査を行う。インタビューは知的障害児の親と教師を対象とする。権利主張が困難な知的障害児に「合理的配慮」

を提供するためには親と学校との相互協働が極めて重要である。そこで、親と学校との「合理的配慮」の創出過程に着目すれば、「合理的配慮」の意義と課題を見出すことができると考える。

第2に、韓国の「正当な便宜」の実態を浮き彫りにするために日本の「合理的配慮」の整備過程の考察を踏まえて、韓国の「正当な便宜」と障害者権利条約の「合理的配慮」との相違を明らかにする。これらを通して、障害者の能力、平等、権利保障の本質に迫りながら教育現場で障害者の参加の制限・排除を克服するための「合理的配慮」の意義と課題を見出す。さらに、韓国における障害者教育が発展していく「正当な便宜」の可能性を追求する。

本研究で用いる用語の表記について説明しておきたい。

障害と障害者の表記については、様々な主体がそれぞれの考えに基づき、「障害」、「障がい」、「障碍」、「障がい者」「障がいをもつ者」など様々なものであるが、本研究では「障害」「障害者」という漢字表記に統一する。ただし、引用文献を用いる場合はその文献の表記に従う。なお、文脈によって適宜「障害児」と「障害者」を用いるが、「障害者」の表記は、「障害児」も含む。

Reasonable Accommodation の表記については、韓国の関連法制に言及する際には「正当な便宜」を用いるが、それ以外には、便宜上日本政府仮約である「合理的配慮」を用いる。

障害者権利条約第2条では「合理的配慮とは、障害のない人が他の者との平等を基礎としてすべての人権及び基本的自由を享有しまたは行使することを確保するための必要かつ適切な変更及び調整であって、特定の場合に必要とされるものであり、かつ、不釣り合いなまたは過重な負担を課さないもの」と定義している¹⁰。

韓国の障害者差別禁止法第4条2項では「正当な便宜」を「障害者が障害のない人と同等に、同じ活動に参画することができるようにするため、障害者の性別や種別程度等を考慮した便宜施設・設備・道具・サービス等、人的・物的諸般の手段と措置」と規定している¹¹。「正当な便宜」は、障害者が該当する活動に参加する機会を障害者でない人と同等に保障することを意味する。同法第4条1項3号では「正当な事由なしに正当な便宜を否定することは障害者差別である」と規定している。また、障害者差別禁止法の権利救済機関である国家人権委員会¹²のガイドラインでは、「正当な便宜は、障害者が健常者と同じスタートラインに立って参加できるように差別を実質的に解消するために導入された概念であり」、「国や自治体が恩恵として与えたものではなく、憲法及び関係法令に基づいて障害者

が行使する権利である」としている。

Inclusive Education の表記については、韓国の国家人権委員会が発行した『障害者権利条約解説集』では、「統合教育」(통합교육) と訳し表記しているが、本研究では、便宜上日本で一般的に用いている「インクルーシブ教育」を使用する。

3. 先行研究の検討

(1) 韓国における「正当な便宜」に関する先行研究

「正当な便宜」は、障害者差別禁止法が制定された 2006 年から、各国の障害者差別禁止法制を韓国に紹介するなかで論じられてきた。「正当な便宜」に特化した関連する研究は、ユ・ドンチョル^{ユ・ドンチョル} (2010)、キム・ドンヒョン^{キム・ドンヒョン} (2014) が挙げられる。ユ・ドンチョルは、アメリカの ADA における主として雇用分野の「合理的配慮」規定と関連判例を検討し、雇用上の「正当な便宜」の内容を類型化し具体的指針を定める必要があると述べている。キム・ドンヒョンは、障害者差別禁止法における「正当な便宜」提供を憲法的視点から論じたもので、障害者差別禁止法における「正当な便宜」提供義務を憲法上の平等権に基づく基本権として位置付け、「正当な便宜」の実効性を確保するための改善策を示している。

また、障害者差別禁止法の内容や制定過程における争点を検討した研究のなかで「正当な便宜」をめぐる議論に言及した研究として、イ・スンギ^{イ・スンギ} (2007)、カン・ミンヒ^{カン・ミンヒ} (2008)、ナム・チャンソプ^{ナム・チャンソプ} (2007)、ヨム・ヒョンク^{ヨム・ヒョンク} (2009)、임미경^{임미경} (2009)、박나원^{박나원} (2010)、이준일^{이준일} (2009・2010)、유성지^{유성지} (2009) などが挙げられる。これらの研究のなかでヨム・ヒョンクのみが、発達障害者の「正当な便宜」の必要性について提起しているが、宣言的提起にとどまっている。

위계철^{위계철} (2012) は、障害者差別禁止法の条項分析を通して実効性を確保するための改善策を模索している。彼は、韓国の「正当な便宜」は、「過度な負担」(財政的負担) と「著しい困難な事情」(非財政的負担) がある場合は提供義務が免除されると解釈しており、他国の「過度な負担」のみの免除規定に比べて二重に免除していると批判している。すなわち、便宜提供義務者に責任免除の可能性を与える余地があるため、障害者の権利確保に不当な条項であると指摘している。

こうした先行研究の動向のなかで、教育権については僅かに、김주영^{김주영} (2009) の以下の指摘をみることができる。キム・ジュヨン^{キム・ジュヨン}は、障害者差別禁止法施行前の教育差別に関する国家人権委員会への申立件数と同法施行後 2008 年までの申立件数の増加について言及し

ており、2009年から段階的に適用される教育現場における「正当な便宜」をどのように保障していくかなど検討すべき課題は多いという。崔榮繁^{サイタカノリ}（2009）は、2009年4月から段階的に適用が開始される「正当な便宜」について、「お金」がかかる「正当な便宜」提供義務をどこまで国家人権委員会の勧告が担保できるのかと指摘している。

本研究は、現在までほとんど対象とされていない教育分野における「正当な便宜」を対象としており、キム・ジュヨンと崔の指摘部分の延長線にある研究だと位置付けることができる。このように、現時点では「正当な便宜」を障害者権利条約上の「合理的配慮」との違いに着目して検討を行った研究はない。

（2）日本における「合理的配慮」に関する先行研究

日本は障害者権利条約への署名から批准に至るまで約7年かかっており、その間「合理的配慮」に関する研究も蓄積されている。日本における「合理的配慮」に関する先行研究は、次の3つに分類することができる。

- ① 障害者権利条約批准の必要性を提起し、その中で「合理的配慮」について言及した研究
- ② 外国の障害者差別禁止法制を紹介しながら、雇用分野における「合理的配慮」について言及した研究
- ③ 教育分野における「合理的配慮」について言及した研究

各分野で行われた先行研究について概観していきたい。①に関する研究は、長瀬修（2004・2008・2012）、松井亮輔・川島聡（2010）、武川真固（2012）、などが挙げられる。長瀬（2004）は、障害者権利条約成文化過程の作業部会草案における主な論点（差別の定義、合理的配慮、教育など）について分析した。また、長瀬（2008）は、「新たな概念である『合理的配慮』を常識として日本社会に定着させていくために、障害者差別禁止法を制定する必要がある」と述べている。さらに、長瀬（2012）は、障害者権利条約の教育における条文の背景と議論の経緯について論じている。松井・川島聡（2010）の『概説障害者権利条約』はこの分野において基本文献だといえる。ここでは、障害者権利条約の内容と日本の課題を権利義務の構造、法的能力、教育、労働と雇用などの多角的な視点から論じた多数の論文が掲載されている。

②に関する研究は、高齡・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター（2008）、青柳幸一（2008）、松井亮輔（2008）、杉原努（2010）、長谷川珠子（2015）などが挙げられる。

高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター（2008）は、障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関してアメリカと EU 諸国の動向を調査し、差別禁止法制の展開と「合理的配慮」について論じている。他の研究も欧米諸国の差別禁止法における「合理的配慮」規定について論じている。雇用における「合理的配慮」を理解する上では有益な文献である。

③に関する研究は、玉村公二彦（2005・2006・2008）、松田康子（2012）などが挙げられる。玉村公二彦（2005）は、障害者権利条約における教育条項について歴史的経緯と審議経過を分析し、「合理的配慮」の概念検討を行っている。また、同条約の草案における教育条項の骨格をまとめるなかで、「合理的配慮」を教育の権利実現のための方策とし、通常教育における必要な支援を示すために導入された概念であることを示唆している。また、玉村（2006）は、「合理的配慮」について次の4点にその意義を整理している。

- a. 新しい概念としてその意義、範囲、内容などについて明確で詳細な定式化は国際的に課題となる。
- b. 平等を促進し、差別を撤廃するために、障害者に即した個別的視点と、固有のニーズの視点から社会を見直す契機を含むという普遍性を持つものである。
- c. 「合理的配慮」の分野と機能の限定性として、理念的にはインクルーシブな社会を想定しつつ、現実的には特定の分野での通常的环境という文脈に限定されて役割を果たす点は注意する必要がある。
- d. 「合理的配慮」の妥当性と不釣り合いな負担の規定が課題である。

松田（2012）は、大学に在籍する障害学生1名を対象とした構造化面接によって、高等教育における障害学生支援と「合理的配慮」の検討を行っている。「合理的配慮とは、関わること、働きかけられようとすることによって、『呼応の関係』が生じ、単なる調整（accommodation）から配慮（caring）へと導かれていく。配慮（caring）とは、そもそも応答性の行為であり、それ故に、極めて個別性を帯びたものとなる。ここに「合理的配慮」と『教育的関わり』と『支援』の融合が導かれる」と述べている。

日本で外国の障害者差別禁止法や「合理的配慮」を紹介した研究の多くはアメリカやイギリス、EU 諸国を対象としている。こうした状況の中で崔榮繁（2009）は韓国の障害者差別禁止法の内容検討を行っており、崔の研究は唯一日本語で公表されたものである。崔は「正当な便宜」と「合理的配慮」の基本的概念の比較検討を行っており、文言の違いはあるものの、「正当な便宜」提供義務は、事後的平等の確保という類型に属し、拒否が差別になることや過度な負担及び著しく困難な事情がある場合は適用除外となる規定は、障害者権利条約と同様で、「合理的配慮」と「正当な便宜」は概念上の類似性が大きいと指摘し

ている。しかし、崔の研究は条文上の規定からの解釈や見解を示したものであり、関連分野での運用の実態の把握を踏まえて「正当な便宜」概念の再検討と「正当な便宜」と「合理的配慮」との相違については明らかにしてはいない。

また、鈴木勉（2014）は、障害者権利条約が構想している障害者の平等を回復するためには3つの措置があると提起している。すなわち、「普遍的な権利保障（universal design）」、「特別な措置（affirmative action）」、「合理的配慮（reasonable accommodation）」である。同条約は、障害者を含むすべての人が最大限、利用可能な「ユニバーサルデザイン」を施設・設備のみならず、サービス設計の基本とするよう規定している。これらを法的に権利として規定することが、第1の平等回復措置である。国が障害者に対する格差と差別を積極的に是正する措置をとることが「特別な措置」であり、これは障害者一般に開かれた制度である。「合理的配慮」とは、障害者の平等を確保するために講じられる環境調整で、これは非常に個別性が高いものであり、障害の状態に応じて講じられる「個別の支援」と論じている。鈴木氏の指摘は、障害者の教育を受ける権利を実質的に確保するためには、単に「普遍的な権利保障」と「特別な措置」として就学の機会保障と就学援助金などの保障に関する制度だけではなく、「合理的配慮」、とりわけ障害の個別性を配慮した「個別の支援」が保障されなければならないと提起しており、妥当な指摘だと思う。しかし、「個別の支援」とはどのようなものであるかについては具体的に説明していない。障害者教育現場において個別の支援としての「合理的配慮」はどのような意義を持つものだろうか。

玉村（2006）は、『合理的配慮』の原理は平等論という観点からすると、より複雑で豊かな平等の概念に『合理的配慮』の基礎が置かれている」と述べている。知的障害児は障害の特性上インクルーシブ教育現場で特に排除されやすい立場であり、親と学校の理解と意識の改革を必要とする。知的障害児に対する親と学校との「合理的配慮」の創出過程に着目すれば、より豊かな平等の概念に基礎が置かれている「合理的配慮」の意義を見出すことができると考える。

韓国の「正当な便宜」と日本の「合理的配慮」に関する先行研究を検討した結果、日本の「合理的配慮」の先行研究は障害者権利条約と関連させながら「合理的配慮」の在り方を論じた研究や、「個別の支援」として「合理的配慮」に着目している研究が多い。一方、韓国の「正当な便宜」の先行研究は、「個別性」や障害者権利条約と関連させて「正当な便宜」を論じた研究は日本に比べて少ない。韓国の「正当な便宜」をめぐる先行研究の特徴であるといえる。

注

- ¹ 竹内章郎は、訳は完全な誤訳というべきであると指摘する。この宣言は実態として人を男に限り女性を排除し、また最終的な権利（市民権）主体も、男のうちの一定の財産所有である市民（シトワイヤン＝ブルジョア）以上（貴族を含む）に限る不平等なもので、真にすべての人の法の下での平等論であるかのような文書を実態と誤解させる訳語（人権）はとるべきではない。ただし、成人に対する一人一票の同一の参政権や誰にも同一に保障される移動・居住などの自由の権利、同一の罪への同一刑罰なども法の下での平等＝同一性であり、これらが重要な平等の理解を示しているのは明らかであると述べる（竹内章郎『平等の哲学』大月書店、2010年、pp.7-8）。
- ² 主として労働能力及び主権者としての社会参加の力を意味するが、能力その概念自体が解明されるべき問題であった。
- ³ 竹内、同上書、p.49
- ⁴ 鈴木勉「障害者権利条約が提起する新法制定に向けての論点」吹田さつき福祉管理職研究会資料、2010年、p.1
- ⁵ 竹内章郎『弱者の哲学』大月書店、1993年、p.144
- ⁶ 竹内章郎「平等への哲学：新しい福祉思想の扉をひらく／『能力の共同性』への諸論点」愛知県立大学『人間発達の保障をめざす教育福祉ガバナンスと教育委員会改革に関する理論と実践の研究』科学研究費補助金（基盤研究(B)）研究成果中間報告書（その1）、2012年、p.80
- ⁷ 各国の障害者差別禁止法制における「合理的配慮（reasonable accommodation）」の組み入れ方と名称は異なっており、イギリスやオーストラリアでは「合理的調整（reasonable adjustment）」、イスラエルでは「調整（adjustment）」、ニュージーランドでは「配慮（accommodation）」などの用語が用いられている。
- ⁸ 国際文書として初めて「合理的配慮」が導入されたのは1994年国連の経済・社会・文化権委員会（UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights）で採択された「一般的意見（General Comment）第5号」の中である。同文書は、障害者の人権の保障に関する意見であり、前文、第1章締約国の一般的義務、第2章実施手段、第3章障害に基づく差別を撤廃する義務、第4章社会権規約の個別の規定によって構成されている。「合理的配慮」は、第3章「障害に基づく差別を撤廃する義務」において、次のように規定されている。「障害者への法制と実態の両面での障害者への差別は長い歴史を持ち、様々な形態を取る。教育機会を否定するといった不当ではっきりと分けへだてする差別から、物理的、社会的障壁の強制によってもたらされる隔離と孤立などのような『目立たない』差別までである。社会権規約に関して『障害に基づく差別』とは経済的、社会的、文化的権利の認知、享受、行使を無効にする、もしくは損なう効果を持つ、障害に基づく全ての区別・排除・制限もしくは優遇・『合理的配慮』の否定を含むと定義されうる」。同文書は、障害を理由にする差別に、「合理的配慮」提供拒否を位置付けており、これは後の障害者権利条約上の「合理的配慮」関連条項に継承されているといえる。
- ⁹ 障害者差別禁止法第2条では「正当な便宜とは、障害者が障害のない人と同等に、同じ活動に参画することができるようにするため、障害者の性別や種別程度等を考慮した便宜施設・設備・道具・サービス等、人的・物的諸般の手段と措置」と規定している。以下、韓国の障害者差別禁止法の日本語訳は特に注記しない限りには崔榮繁仮訳（2011）「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」による。
- ¹⁰ “Reasonable Accommodation” means necessary and appropriate adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms. なお、障害者権利条約の日本語訳は特に注記がない限り日本政府仮訳による。
- ¹¹ 장애인차별금지법제 4 조 2 항 「정당한 편의란 장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치를 말한다」。なお障害者差別禁止法の韓国語訳は韓国政府仮訳による。

¹² 国家人権委員会は国家人権委員会法に基づいて 2001 年 11 月 25 日に発足、2002 年 2 月から活動を開始している。国家人権委員会は「すべての個人が有する不可侵の基本的人権を保護して、その水準を向上させることにより人間としての尊厳及び価値を具現して民主的基本秩序の確立に寄与する（国家人権委員会法第 1 条）」ことを目的とする。国家人権委員会の概要については第 3 章で述べる。

第1章 「合理的配慮」概念の形成と展開

本章では、「合理的配慮」概念がどのような社会的状況のなかで形成され、展開されたかを整理・検討し、新しい概念としての「合理的配慮」が有する意義と課題を把握する。「合理的配慮」概念の形成と展開動向は、後掲図表1（23頁）でまとめている。

第1節 「合理的配慮」概念の形成と広がり

1. 宗教差別における「合理的配慮」概念の形成

(1) アメリカ公民権法の規定

1964年アメリカで制定された公民権法第7編（Title VII of the Civil Rights Act）703条（a）の（1）では、15名以上の被用者を雇用する使用者を対象とし、人種、肌の色、宗教、性別または出身国（race, color, religion, sex, or national origin）を理由とする雇用の拒否、解雇または賃金等労働条件について差別をすること、若しくは雇用機会を奪い、奪う可能性のある方法で被用者を制限（limit）、分離（segregate）、類別する（classify）ことを禁じた。1964年公民権法は、民族、肌の色、性別などと並んで、一般的に宗教を理由とする差別は禁じていたが、使用者に「合理的配慮」を講ずることを義務づけていなかった。そのため、宗教を理由とする労働争議が起こった。すなわち「ユダヤ教や原始的なキリスト教を信仰する人はその教義により金曜日の日没から土曜日の日没までには世俗的なことを行わないこと、つまり安息を守ることを求められていた。しかし、それが月曜日から金曜日までの勤務を命ずる労働条件を定める労働協約などに抵触し、解雇されるという状況が多数あった」¹。そして公民権法第7編の差別禁止に抵触する行為かどうかについて判断を求める申立てが同法の権利救済機関である雇用機会均等委員会（Equal Employment Opportunity Commission, 以下、EEOC）²に提起された。

(2) EEOC 指針と司法の判断

EEOC は、1966 年に使用者の方針・基準と宗教儀式間の葛藤に関する申立てに対して、ガイドラインを発表した。中川（2004）は、このガイドラインの中で「EEOC は、宗教を理由として差別をしない義務が、便宜的措置³義務が使用者の業務の遂行に対し重大な支障（serious inconvenience）なく講じられる場合には、使用者の側が、被用者および場合によっては求職者の合理的な宗教上の必要事項に対して合理的な便宜的措置を講ずる責務を含む、と信ずる」という原則に着目している。しかし、1966 年ガイドラインが、使用者が便宜的措置義務を逃れる要件を「業務の遂行に対し重大な支障とならない限り」としたため、安息を守らなければならない人々から苦言が呈された⁴。そのため、1967 年にガイドラインの先の部分は、「EEOC は、1964 年公民権法第 7 編 703 条（a）（1）によって要請される宗教を理由として差別をしない業務は、便宜的措置義務が、使用者の業務上の行為に対して過度な負担なく、講じられる場合には、使用者の側が被用者および求職者の宗教上の必要事項に対して便宜的措置を講ずる責務を含む、と信ずる」と修正された。

1967 年ガイドラインでは、1966 年ガイドライン上の「重大な支障（serious inconvenience）」は「過度な負担（undue hardship）」へと変わり、それが現在の「合理的配慮」を規定している法制においても受け継がれているのである。

EEOC ガイドラインに便宜的措置義務を講じる責務が規定されてから公民権法第 7 編が制定される前における問題は、第 1 に EEOC ガイドラインの司法上の効力、第 2 に裁判所における便宜的措置義務の裁判法理（抗弁内容、便宜的措置義務と労働協約との関係、便宜的措置義務と政教分離の関係）であった。例えば、1971 年の *Dewey v. Reynolds Metals Co.* 事件⁵がある。本件は、特定の宗教に改宗した被用者が、その宗教の教義により日曜日に安息を守ることが求められていたが、労働協約に基づき日曜日の休日労働を会社から命ぜられ、それに従わなかったこと、そして配転を拒否したことから解雇された事案である。本件を審理した第 6 巡回控訴裁判所の判事は、多数意見として、まずデューイが 1967 年 1 月 EEOC に申立てを提起したことから、本件について 1966 年ガイドラインまたは 1967 年ガイドラインのどちらが適用されるかを吟味し、被用者が自ら信仰と通常の労働時間や時間外労働が抵触する場合に便宜的措置を要請することができないとされている 1966 年ガイドラインが適用されるとした。そして中立な労働条件が適用される限り、便宜的措置を講じなくても宗教差別とはならないと断じた。

また、Riley v. Bindix Corporation 事件⁶がある。この事件は、特定の宗教を信仰する個人が、一週間 5 日、朝 7 時半から午後 4 時までのシフトで働いていたが、その後一週間 5 日午後 3 時半から午前零時のシフトに変更され、教義上の理由から金曜日に通常通り働けなくなり、解雇されたことから、1967 年ガイドラインに基づき公民権法第 7 編に違反するとして提訴した事案である。裁判所は、シフトの変更は、使用者の業務の遂行上通常のものであり、被用者全員に平等に適用されるものであるから、宗教を理由として被用者を差別するものでないと判示している。

類似の事案を含めこれらの判決から明かなことは、第 1 に当初差別意図のない中立的な労働条件について例外を認める便宜的措置を講ずる必要はないとされてきたこと、第 2 に、その際狭義の宗教の自由および政教分離の原則からも便宜的措置義務に対し問題を投げかけたことである。その一方で、主要な争点ではなかったが、便宜的措置義務の制約法理として「過度な負担」および「合理性」という用語が相当初期から用いられてきた。そして、「合理性」とは（少なくとも 1966 年ガイドラインの下では）被用者の信仰に対する便宜的措置を講ずる努力をすることであり、さらにその努力さえしていればよいとした。また、「過度な負担」が便宜的措置義務に対する実体的な抗弁であるとしたことも明らかにされている。しかし、差別意図のない中立的な労働条件であれば便宜的措置義務を講ずる必要がないとする考えはこの時期以降認められなくなり、「過度な負担」および「合理性」が便宜的措置義務の制約法理の中心となっていくこととなる⁷。

(3) 公民権法の改正

EEOC の 1967 年ガイドラインの下では、それ自体の司法上の効力および便宜的措置義務の内容に関して混乱があった。この問題を解決するために、1972 年にアメリカ連邦議会は、EEOC の 1967 年ガイドラインに対応するかたちで、公民権法を改正し、宗教差別に関する便宜的措置義務を認めることとなった。公民権法第 7 編 701 条 (j) は、禁止される差別事由の宗教の定義を以下のように規定した。

宗教という用語は、使用者が、自らの業務の遂行にとって過度な負担 (undue hardship) なく、被用者または志願者の信仰、宗教活動に対し合理的に便宜的措置 (reasonably accommodate) を図ることができないことを立証できない限り、宗教上の信条並びに、信仰および宗教活動のすべての諸相を包括する。

この定義により、労働条件が信仰上の理由から特定の被用者にとって不利益となるとき、使用者は、過度な負担の程度まで、被用者の信仰に対して合理的な便宜的措置を講ずる義務が公民権法上規定されることとなった⁸。

このように「合理的配慮」の概念は宗教差別の文脈で導入された概念であり、1966年、1967年のEEOCのガイドラインにおいて採用され、1972年に公民権法に加えられた。

(4) アメリカ連邦最高裁判所の「過度な負担」の線引きとEEOCの指針変更

アメリカ連邦最高裁判所では1977年のTrans World Airlines v. Hardison事件⁹において「過度な負担 (undue hardship)」を線引きする判決が出た。アメリカ最高裁判所はHardisonが主張した便宜内容は使用者に過度な負担を生じさせるものであり、「無視できる程度 (de minimis)」¹⁰以上の合理的配慮は使用者に過度な負担になるとした。こうした最高裁判所の判決が出された後、EEOCは過度な負担に対する解釈に関する公聴会を開催し¹¹、1980年に新しいガイドライン¹²を発表し、「過度な負担」について次のように規定した。

合理的配慮の義務

雇用主が配慮提供を事業遂行上過度な負担であると立証できないかぎり、雇用主は現在または将来の被雇用者の宗教的慣行に対する配慮を提供しないのは公民権法701条(j)による同法703条(a)の(1)上の不法雇用慣行になる。

合理的配慮の提供

(1) 現在または将来の被雇用者が雇用主に自身の宗教的便宜を告知した後、雇用主は個人の宗教慣行に対して合理的に配慮を提供する義務が生じる。配慮提供に対する拒否は唯一雇用主が過度な負担が事実上配慮提供の各有効な対案に起因すると主張できる場合のみ正当化される。ただし、配慮提供されている者たちと同一な宗教的慣行をもつ多くの人たちが配慮を必要とするという仮定だけでは過度な負担の証拠にはならない。

(2) 過度な負担の原因にならない有効な配慮提供方法が一つ以上の場合、委員会は次のような検討を通して提供される配慮が適当かを決定する。

(i) 配慮の対案が雇用主によって考慮されること。

(ii) 配慮の対案がある場合配慮提供を必要とする個人に実際提供されること。宗教的慣行に対して配慮を提供する一部対案は彼/彼女の補償、期間、条件や雇用特典のような雇用機会に関して個人に不利益をもたらすかもしれない。過度な負担の原因にならない配慮提供方法が一つ以上の場合雇用主は必ず彼/彼女の雇用機会に関し個人に被る不利益を最小限にとどめる対案を提供しなければならない。

以上のことから、使用者が過度な負担になることを立証することができれば、雇用差別に該当しないことが示された。使用者と当該被用者間で解決できる問題と使用者と当該被用者以外の第三者被用者が絡んでくる問題では第三者被用者への配慮が必要となってくる。これは現在の「合理的配慮」の規定においても同様であるといえる。「合理的配慮」においては判断基準がまだ揺れ動いており明確な線引きが行われていないように思われる。

このように宗教との関連で生み出された「合理的配慮」の概念はアメリカのリハビリテーション法という障害者への差別を禁止した法律で法理化され、ADA を機に各国の障害者差別禁止法へと波及していく。

2. 障害差別における展開

(1) アメリカのリハビリテーション法

公民権法第 7 編では人種、肌の色、宗教による差別については議論が展開されてきたが、障害を理由とした差別については議論されなかった。障害者に対する差別を法律上初めて明確に禁止したのは、1973 年に制定（1977 年施行）されたリハビリテーション法（Section 504 of the Rehabilitation Act）504 条であり、宗教差別領域において生成された「合理的配慮」の概念が初めて法規として規定された。同法 504 条では、連邦政府における差別禁止と連邦政府から援助を受けている事業において障害者（504 条は *qualified handicapped individual* という言葉を用いている）に対する差別を禁止したが、具体的に何をもって差別とするのかは、施行規則に委ねるものとなっていた。

リハビリテーション法 504 条は、当初「合理的配慮」に関する規定を含んでいなかった¹⁴。「合理的配慮」の用語が最初に障害者の権利に関する法規の中で規定されたのは、同法に基づいて策定された 1977 年の労働省内の連邦契約応諾プログラム（Office of Federal Contract Compliance Programs ; OFCCP）による規則においてである。この OFCCP の規定は、連邦の契約者は、連邦と 2,500 ドル以上の契約を結ぶ場合、契約者の過度な負担にならない限りにおいて、身体あるいは精神に障害がある応募者または従業員に対して「合理的配慮」を行うことを規定したものである¹⁵。1978 年には 504 条に関する厚生省の施行規則で、「合理的配慮」が規定されている。施行規則で差別禁止の対象としているのは、①雇用、②公的サービスへのアクセス、③教育という 3 つの分野においてであり、差別の 3 類型として、①障害をもたない者と異なる取扱い、②障害者にとって著しく不利になる効

果を伴う取扱い，③合理的な範囲で求められている便宜の提供を拒むことを明示している。504条の障害者教育における「合理的配慮」の規定については，第2章第1節で述べる。

(2) ADA

1) 成立背景

1970年代後半から国連を中心とした障害者の機会平等の理念に関する大きな動きが起こる。1979年に採択された国連の国際障害者年行動計画では「完全参加と平等」の実現が主テーマとなり，機会の平等が目標の1つに掲げられた。そして「完全参加と平等」を実現するための具体的な行動計画として，1982年に障害者に関する世界行動計画（World Programme of Action concerning Disabled Persons）が採択された。このなかでは，障害の予防，リハビリテーションとともに，機会の均等化が重視され，「物理的環境，住宅と交通，社会サービスと保健サービス，教育や労働の機会，スポーツやレクリエーションの施設を含めた文化・社会生活といった社会の全体的な機構を，すべての人が利用できるようにしていくこと」が目標に位置づけられた。

ADAは，人種・性別等による差別を禁じた1964年の公民権法や連邦政府及びその補助を受ける事業における障害者差別を禁止した1973年のリハビリテーション法を引き継いでいるが¹⁶，官民を問わず，雇用や交通機関，公共的施設の利用など，あらゆる分野で障害者への差別を禁じ，機会の平等と社会への参加の保障を具体化する法律とされている。

この理念は国際的に流通していったが，あくまでも宣言的な理念であり，実効性のあるものではなかった。これに対して同理念を実効性のあるものにするため，機会平等理念を法制化する動きがアメリカで開始された。1990年に制定されたADAはその代表的なものである¹⁷。

2) 構成と内容

ADAはリハビリテーション法の適用範囲を州や地方自治体あるいは民間企業にまで広げ，雇用，公的サービス，交通など障害者の生活上のあらゆる領域において障害を理由とする差別を禁止している。ADAは4編から構成されており，第1編は雇用，第2編は公共サービス（公共交通機関），第3編は，民間事業者によって運営される公共性のある施設および

サービス、第4編は通信である。各編の内容は以下のとおりである。

第1編では、従業員15人以上の事業所は有資格障害者に対して採用や昇進、解雇、報酬、訓練、その他の雇用条件に関して差別してはならないと規定している。さらに雇用斡旋機関、労働組合、労使合同委員会に対しても「合理的配慮」を行うことを規定している。また、同法第101条では「過度な負担 (undue hardship)」について規定しているが、詳細な内容は後述する。第2編は、法で定められた保護の対象となる障害者に対して、すべての州及び地方自治体が運用する事業、サービス、活動への参加を拒否したり、差別をしてはならないと規定している。第3編は、民間事業体によって運営される施設及びサービスに対して¹⁸、障害者に対する排除、分離及び不平等な扱いなどの差別行為を禁止している。第4編は、通信事業者は文字式電話を使う聴覚・言語障害者と一般の電話利用者との双方向通信を保障しなければならないと規定している。

3) 障害の定義と保護対象者

ADA では、障害について次のように定めている。

- i) 個人の主な生活活動 (major life activities) の1つまたは複数を実質的に (substantially) 制限する身体的または精神的な損傷 (impairment) を有する者
- ii) またはそのような損傷の経歴を有する者
- iii) またはそのような損傷をもつとみなされる者

ADA 第1編と第2編では同法上の保護対象者を規定している。第1編では、有資格障害者 (qualified individual with a disability) に対して障害を理由に雇用での差別を禁止している。有資格障害者とは、「適切な設備 (配慮) があれば、あるいは適切な設備 (配慮) がなくても、現有のまたは希望する職務に伴う本質的な機能を遂行できる障害者」を指している。第2編で規定している有資格障害者とは、「障害をもつ個人で、規則・政策・実施の適切な修正、あるいは建築・コミュニケーション・交通障壁の除去、あるいは補助具やサービスの提供があれば、あるいはなくても、公共事業体の提供するサービスを受けたり、事業や活動に参加する本質的な資格要件を満たしている者」であり、これらのサービスを受けたり、事業や活動に参加する要件を持たしている者を対象としている¹⁹。

4) ADA における「合理的配慮」

ADA の第 1 編雇用では、雇用者は障害者の社会参加のための「合理的配慮」の義務を課しているが、第 2 編公共サービス（公共交通機関）と第 3 編民間事業者によって運営される公共性のある施設およびサービスでは「合理的変更（reasonable modifications）」の義務を課している。つまり、雇用の分野では「合理的配慮」という用語が用いられているが、公共サービスと民間事業者の施設とサービスの分野では「合理的変更」という用語を用いているのである。そして使用者にとって、過度な負担（undue hardship）となることを証明することなく、被用者に対し、「合理的配慮」を提供しないことは違法な差別に当たると規定している。ADA 第 101 条 9 では「合理的配慮」の内容を次のように明示している。

- (A) 従業員によって使用される現存する施設を障害者に利用しやすく使用可能にすること
- (B) 仕事の再編成、パートタイムまたは勤務日程の調整、空席への採用、機器または装置の取得または改変、試験・訓練教材・方針の適当な調整または改変、有資格の朗読者または通訳者の提供、およびその他障害者のための他同様の設備（配慮）である。

第 101 条 10 (A) では「過度な負担」を規定しており、「過度な負担とは、いくつかの要素に照らして相当な困難や出費を伴う行為を指す」。そして、第 101 条 10 (B) では過度な負担であるかどうかを決定するにあたり考慮すべき要素として以下の 4 点が挙げられている。

- ① この法律の下で要求される配慮の性質およびコスト
- ② 「合理的配慮」の規定が適用される施設の総財源、その施設で雇用されている被用者の数、経費および財源への影響または、配慮がなされたならば、当該施設の運営に与える影響
- ③ 適用事業者の総財源、被用者の数という点からみた適用事業者の事業規模、施設の数・種類・立地
- ④ 事業者の労働力の構成、構造、機能を含む適用事業者の事業の性質または事業、適用事業者における当該施設の地理的孤立性、管理、財政上の関係である。

また、施行規則では、「合理的配慮」の種類として次の 3 つを挙げている。

- ① 応募のプロセスにおける平等な機会を保障するために必要とされる配慮
- ② 労働環境や仕事・状況についての配慮、有資格障害者がその職務の本質的機能を遂行できるようにする措置
- ③ 障害をもつ従業員が障害を持たない従業員と同等の利益および特典を享受すること

を可能にする配慮（1630. 2(6)）。

このように、ADAは有資格障害者という一定の社会に参加する能力を持つ障害者に対して障害を理由とした差別を禁止することで、機会平等を保障することが主なねらいであったといえる。機会平等の基本的な考え方について定藤（2003）²⁰は、「社会参加の意思と可能性をもつすべての障害者に障害を理由にその機会を与えないことは不公正であり、不当な差別であると捉えて、様々な差別的慣行や規則、行為などを機会均等の観点から法的、社会的に規制することによって、障害者の社会参加機会の拡大を図ろうとするものである」と述べている（傍点：引用者）。アメリカのリハビリテーション法504条やADAは機会平等法であるが、竹内（2010）²¹は「アメリカで推進されてきた機会平等の機会は、富や権力を得るための特定の機会でしかなく、人間の豊かな成長のための機会ではない」と指摘している。根本的にアメリカは、「能力のある者」に寛大で機会平等を保障しているが障害差別そのものを否定・除去しようとするものではないことがわかる。

1990年のADAの制定以来、その法理念となった障害者に対する「機会平等」及び「差別禁止」という概念は、またたく間に世界を席卷し、各国の障害者差別禁止法の制定に影響をもたらした。各国の障害者差別禁止法の制定にあつて共通の事情が存在していた。それは1980年代における「福祉国家」再編の世界的潮流である。イギリスでは1979年以来の保守党政権による経済自由化政策と大幅な福祉改革の中で、90年代には労働党の福祉政策も伝統的な再分配主義から機会保障へと転換していく。また、オーストラリアにおいても80年代の社会政策の最優先課題は国家経済の建て直しであり「機会平等」で障害者への所得保障費の節減効果を期待し²²。そうした過程で障害者差別禁止法が制定されていく。

（3）各国の障害者差別禁止法

1990年代に入り、オーストラリアの障害者差別禁止法（1992年）、ニュージーランドの人権法（1993年）、イギリスの障害者差別禁止法（1995年、同法は2010年に平等法に盛り込まれる）をはじめ40カ国もの国々で次々と差別禁止法が制定された。また2000年代に入ってはEUで、2000年代後半からはタイ・韓国（2007年）、マレーシア（2008年）などで障害者差別禁止法が制定される。これらの法律では、雇用及び教育などの分野において「過度な負担」や「不釣り合いな負担」をもたらさない範囲に限り「合理的配慮」提供義務があると規定している。以下では、「合理的配慮」のタイプを提示しているイギリスの

「平等法」と障害者権利条約の「合理的配慮」規定に影響を与えた EU の「雇用均等一般枠組み指令」の「合理的配慮」規定について概観する。

1) イギリス平等法上の「合理的調整」

平等法（Equality Act, 2010）²³が制定される前のイギリスでは差別理由ごとに異なる法律を適用させてきた。例えば、性差別禁止法（1975年）や人種関係法（1976年）、障害差別禁止法（1995年）²⁴などが存在していたのである。2010年に制定された平等法はこれらの個別的に適用させてきた差別禁止法令を統合したものである。

平等法では、第20～22条にかけて「合理的調整（reasonable adjustment）」に関する共通規定を設けており、「合理的調整」義務の詳細は、分野ごとに附則で定められている。第20条では「合理的調整」義務について次のように定めている。

本法が、ある者に対し合理的調整義務を課す場合、本条、第21条及び第22条並びに適用可能な附則が適用される。また、義務が課せられる者を A と呼ぶ。義務が生じる場面は、以下のとおりである。

- i) A の規定、基準または慣行が、障害者を、障害者でない者と比較して当該事項に関して実質的に不利な立場に置く場合
- ii) 物理的特徴²⁵が、障害者を、障害者でない者と比較して当該事項に関して実質的に不利な立場に置く場合
- iii) 障害者が、補助的支援（auxiliary aid）²⁶の提供がなければ、障害者でない者と比較して当該事項に関して実質的に不利な立場に置かれる場合

上記の i) または ii) が情報の提供に関連している場合、A が講じるべき合法的措置には、当該状況において情報がアクセス可能な形式で提供されていることを確保するための措置が含まれる（6項）。i), ii) または iii) の遵守不履行は、合理的調整義務の遵守不履行にあたる。A が障害者に関してその義務を遵守しない場合、A は障害者を差別することになる。

教育分野の合理的調整の詳細な内容は附則10及び13に規定されており、上記の i), ii), iii) 3つの合理的調整義務が機関別に適用される。16歳以下の児童生徒を対象とする教育機関は i) と iii) のみ適用される（附則13.2(2)）。この教育機関においては ii) の物理的特徴に関する「合理的調整」義務は適用されず、代わりに障害児童生徒に対するアクセシビリティに関する計画を策定する義務が課せられている（附則10.3(1)）。アクセシビリティ計画は、

①障害を持つ児童，生徒および学生が学校のカリキュラムに参加できる範囲を拡大すること，②障害を持つ児童，生徒および学生が，学校が提供しまたは供用する給付，設備，サービスを利用できる範囲を拡大することを目的として学校の物理的環境を改善すること，③障害のない児童生徒のために書面で提供された情報を，障害者の生徒に，障害の状態や障害者の生徒自身，またはその親の選択を考慮したうえで合理的な期間と方法において提供できるよう改善することである（附則 10.2(2)）。16 歳以上の生徒を対象とする教育機関と高等教育機関（大学教育以上に該当する）は，i), ii), iii)3 つすべてが適用される（附則 13.3(2)）²⁷。

平等法上では「過度な負担」の文言は設けていないが，同法の権利救済機関である平等人権委員会（Equality and Human Rights Commission）は，学校で「合理的調整」を提供する際に，合理性の判断要素として「相当な不利（substantial disadvantage）」²⁸を挙げており，ADA における「過度な負担」と同趣旨の規定と捉えることができる。

また，平等法においては「合理的調整」を，「対応型（reactive）合理的調整」「予測型（anticipatory）合理的調整」に区別している。対応型合理的調整は，個別的で対応的な特性を持っており，個別の場面において，基本的に障害者からの求めがあって初めてその提供の義務が生じる。これに対して予測型合理的調整は，予測的要素を含んでおり，障害者からの求めがある前に社会的障壁を取り除くことである²⁹。そして，雇用分野では対応型合理的調整を，教育分野では予測型合理的調整を適用させている。予測型合理的調整は集団的，予測的手段という点において間接差別との区別があいまいな側面がある。また，「合理的配慮」を個人の権利救済の手段として法制化しているアメリカでは予測型合理的調整に対する非難の声もある³⁰。しかし，個人の権利救済も重要であるが，障害者一般の不便やニーズを予測しながら前もって社会的障壁を取り除いていく側面（社会的制度や施設の構造的変更）をもつ予測型合理的調整は重要な意味を持つものだと考える。

対応型合理的調整は，主に雇用分野で生じるものであるだろう。韓国の障害者差別禁止法第 11 条 1 項 1 号「施設・装備の設置または改造」は対応型合理的調整に該当する。雇用主は施設・装備の設置や改造を必要とする障害者がいつ採用されるか，また，障害の種類や特性も分からない障害者のために予め合理的調整を提供する必要はないからである。こうした配慮は必要と要求があって初めてそれに応じ「対応的」に提供されるものである。これに対して，予測型合理的調整は，障害者一般のニーズを考慮して前もって用意する必要があるため，提供義務者に障害者一般が必要とする配慮を持続的に予測し，既存の配慮や便宜の再検討を求めている。これは，障害者一般を対象とする教育や公共施設・サービ

ス分野の関連主体に義務が課せられている。

また、「合理的配慮」が要請される段階によって就学や就職などの前後の段階に分けることができる。例えば、教育分野では就学前の段階においては健康診断や試験が、就学後は学習の保障、評価などが問題となる。そして、提供される配慮・便宜の内容によって、有形の配慮と無形の配慮に区分することができる。例えば、施設・設備・人的支援などは有形の配慮に該当し、試験時間の調整、制度改善などは無形の配慮に該当する。

2) EU の雇用均等一般枠組み指令

EU では、2000 年以降、差別禁止に関する指令が採択された。「人種的または民族的出身に関わらない個人の間

の均等待遇原則の実施に関する理事会指令 2000/43/EC」と「雇用及び職業における均等待遇の一般的枠組を設定する指令 2000/78/EC」(以下、一般枠組み指令)が代表的である³¹。一般枠組み指令は、宗教、信条、障害、年齢、性的志向(sexual orientation)を理由とする雇用差別を禁止することを目的とする(第1条)。同指令は4章21条で構成されており、第1章総則(1条~8条)では、差別の概念や適用範囲などを定めている。差別の概念を直接差別、間接差別、ハラスメントに分け、それぞれ定義している。適用範囲は、私的・公的部分の全ての人と公共機関に適用され、i) 自営業及び職業へのアクセス(選抜及び採用条件を含む)、ii) 職業訓練、再訓練(就労体験を含む)、iii) 解雇や賃金など雇用条件及び労働条件に対して差別を禁止する(第3条)。障害者のための「合理的配慮」は同指令第5条に次のように定められている。

障害者への均等な取り扱い原則を遵守するため、「合理的配慮」が提供されなければならない。

これは、使用者にとって不釣り合いな負担を課さないものにおいて、特定のケース(in a particular case)で必要な場合、障害者の雇用へのアクセス、参加、昇進または必要な場合に職業訓練へのアクセスを可能にする適切な措置を講ずることを意味する。

この負担は、加盟国の障害者政策の枠組みの中に存在する措置によって十分に救済されているならば不釣り合いではないものとする。

EU の一般枠組み指令における「合理的配慮」に関する規定は、障害者権利条約の「合理的配慮は、障害のない人が他の者との平等を基礎としてすべての人権及び基本的自由を享有しまたは行使することを確保するための必要かつ適切な変更及び調整であって、特定の場

合(in a particular case)に必要とされるものであり、かつ、不釣り合いなまたは過重な負担を課さないものとする」との規定と類似しており、EU の一般枠組み指令は障害者権利条約と同趣旨であるといえる。

表1 「合理的配慮」概念の形成と展開

国連の取り組み	各国の取り組み	備考
1948 世界人権宣言 1966 国際人権規約採択（社会権規約と自由権規約からなる） 1971 知的障害者権利宣言 1975 障害者権利宣言	64【アメリカ】公民権法第7編703条制定 72【アメリカ】公民権法改正 77【アメリカ】リハビリテーション法504条施行 78【アメリカ】リハビリテーション法504条	人種や人種、肌の色、宗教、性別または出身国による差別禁止 宗教に関して「合理的配慮」がないことを差別とした 同法に基づいて策定された連邦契約応諾プログラムによる規則で「合理的配慮」規定 504条施行規則で「合理的配慮」規定、連邦政府のガイドラインで「合理的配慮」規定
1980 WHO「国際障害分類（ICHDH-1）発表 1981 国際障害者年 1982 障害者に関する世界行動計画 1983 国連・障害者の10年（～1992）	88【アメリカ】公正住宅修正法 90【アメリカ】ADA制定	住宅提供の際に障害に理由とした差別禁止、「合理的配慮」、「合理的修正」規定 雇用では「合理的配慮」、公共施設およびサービスでは「合理的変更」規定
1993 障害者の機会均等化に関する標準原則 1994 特別ニーズ教育に関する世界会議、「特別なニーズ教育に関するサラマンカ声明と行動枠組み」採択 2001 WHO「国際生活機能分類」発表 2006 障害者権利条約	92【オーストラリア】障害者差別禁止法制定 93【ニュージーランド】人権法制定 94【国連】経済・社会・文化権委員会「一般的意見」第5号 95【イギリス】障害者差別禁止法制定 00【EU】一般枠組み指令採択 06【国連】障害者権利条約採択 07【韓国】障害者差別禁止法制定 08【マレーシア】障害法制定 14【日本】障害者差別解消法制定	「合理的調整」規定 宗教・障害について「配慮」の提供、雇用では「合理的手段」の提供義務規定 国際文書において「合理的配慮」初導入第3章「障害に基づく差別を撤廃する義務」において「合理的配慮」を規定 対応型合理的調整・予測型合理的調整提示（同法は2010年に平等法に統合される） 障害者権利条約の「合理的配慮」定義に影響を与える 国際人権条約において初めて「合理的配慮」導入 「合理的配慮」に置き替えて「正当な便宜」用語導入。「雇用」「教育」「財貨とサービスの提供および利用」等全6領域で「正当な便宜」規定 「教育へのアクセス」の規定の中で「合理的配慮」規定 「合理的配慮」に関する定義なし、提供される領域を定めていない

- ・国連の点線を基準に上の取り組みはノーマライゼーション理念が、下はインクルージョン理念が基盤となっている。
- ・ADA制定と障害者の機会均等化に関する標準原則採択以降、各国の障害者差別禁止法、主に雇用で「合理的配慮」が規定されている。
- ・障害者権利条約採択以降、雇用領域のみならず多様な領域で「合理的配慮」が提供されている。
- ・国ごとに「配慮」「合理的変更」「合理的調整」「正当な便宜」等用いられている用語が異なっている。

第2節 障害者権利条約の成立と意義

障害者権利条約は、「全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する（第1条）」国連の人権条約として、2006年12月13日、第61回国連総会において採択された。同条約を韓国は選択議定書³²を採択せずに2008年12月批准、翌年1月より国内発効しており、日本は2014年1月22日批准、同年2月より国内発効している。

1. 障害者権利条約の成立背景と過程

国連による障害者の権利保障の取り組みは1970年代に入ってから本格化される。1975年採択の「障害者の権利宣言」、1981年の国際障害者年を経て、1982年の障害者に関する世界行動計画、1983年～1992年の障害者の十年などの取り組みがなされる。

一方、第二次世界大戦による人間の尊厳の抹殺を経験した国際社会は、人間の尊厳を守り、基本的人権を保障し、特に社会的弱者の人権を保護することを目的とする国際条約が採択されることとなる。具体的には、人種差別の撤廃に関する国際条約（1965年）、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）（1966年）、女子に対する差別の撤廃に関する条約（1979年）、拷問及び他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取り扱いまたは、刑罰に関する条約（1984年）、児童の権利に関する条約（1989年）などの人権条約である。しかし、障害者の人権に関しては上記の条約には十分に規定されておらず、障害者の人権を保護・確保していく上では実効性がないという批判が相次いだ。例えば、女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約は、障害女性に関する条項を設けていない。また、児童の権利に関する条約は、障害児童に関する条項を設けてはいるものの、実質的に障害児童の権利を保障するためには強制力が弱いという指摘があった³³。

こうした状況の中で、1980年後半からイタリア、スウェーデンから障害者の差別撤廃を目的とする国際的な条約の制定が提案される。しかし、オーストラリア、日本、イギリスなどの国からは財政的負担を理由として反対され、北ヨーロッパ諸国は、類似した既存の国際人権条約があることから、制定に多数の国々から支持が得られなかった。その後、1989年にスウェーデンが再び障害者の権利条約の制定を提案したが、多くの国から反対があり

成立しなかった。1990年代後半になると国際障害者年を推進してきた国際障害者組織から、拘束力のない機会均等基準規則ではなく条約を求める声や動きが生まれてきた。2000年3月に世界障害者NGO会議が北京で開催され、同年3月12日に、新世紀における障害者の権利に関する北京宣言が採択された。このような情勢を背景に中国政府は、北京宣言よりも早い2000年2月8日から17日の国連社会開発委員会第38会期において、障害者の権利条約策定提案を行っていたが、コンセンサスが得られなかった³⁴。

2001年12月第56回国連総会は、メキシコ提案の「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的総合的な国際条約」決議を採択した。この決議で、同条約に関する諸提案について検討するため、すべての国連加盟国及びオブザーバーに開かれた「アドホック委員会（以下、特別委員会）」を設置することを決定した。その後、2002年8月から8回の特別委員会が開催され、同条約の性格、構造、非差別及び平等などの主要な争点の審議が進められた。その経過は表2のとおりである³⁵。

表2 障害者権利条約審議過程

年月日	主な取り組みの内容
2001.12.19	第56回国連総会で障害者権利条約の必要性提起、特別委員会設置決定
2002.7.29～8.9	第1回 特別委員会
2003.6.16～27	第2回 特別委員会：作業部会の開催議題及び構成員等決定
2004.1.5～16	作業部会（Working Group）：作業部会草案の採択
2004.5.24～6.4	第3回 特別委員会：作業部会草案の第1読開始
2004.8.23～9.3	第4回 特別委員会：作業部会草案の第1読終了、第2読開始
2005.1.24～2.4	第5回 特別委員会：作業部会草案の非公式協議
2005.8.1～12	第6回 特別委員会：作業部会草案の第2読終了
2005.10.7	議長草案の公表
2006.1.16～2.3	第7回 特別委員会：修正議長草案の採択
2006.8.14～25	第8回 特別委員会：条約内容の基本合意
2006.9.～11.17	起草部会（Drafting Group）：法技術的な修正
2006.12.13	第61回国連総会：障害者権利条約とその選択議定書の採択

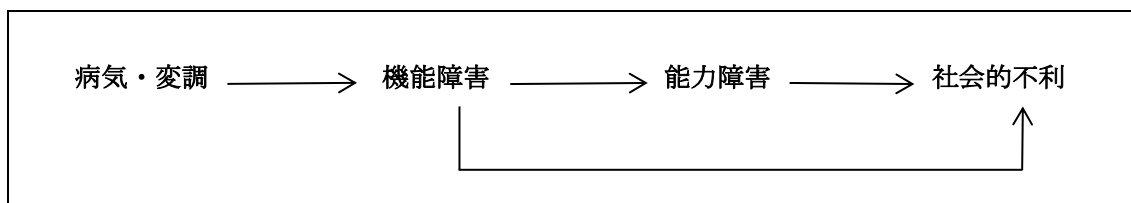
審議過程では、条約のモットーである「我々抜きに我々のことを決めるな! (Nothing about us without us!)」を實踐していく。条項別に提出された議長案に対して、各国の政府代表と国家人権機関、そして国際障害者連盟及び障害市民団体がそれぞれの立場と見解を表明し、これを調整者（Facilitator）が取りまとめ、完成された条文を発表する。同条文を国々が全員一致または賛否投票を通じて合意する方法で成文化された。このような過程を経て、障害者権利条約は2006年12月13日第61回国連総会で採択された。

2. 障害者権利条約における障害の捉え方

障害者権利条約の第1条では、障害者は「長期的な身体的、精神的、知的または感覚的な障害を有する者であって、様々な障壁との相互作用により他の者と平等に社会に完全かつ効果的に参加することを妨げられることのあるものを含む」と定義されている。同条約はWHOが2001年発表した国際生活機能分類（International Classification of Functioning 以下、ICF）を反映しており、障害の原因、障害によって生じる問題などを障害者がもっている個別的な属性を超えて社会環境の変化を求める社会モデルを採択している。

それまでWHOは1980年に発表した国際障害分類（International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps; ICIDH-1）に基づき、障害を捉えていた。ICIDH-1は病気の諸帰結を整理したもので、図1のように障害を機能障害（impairment）、能力障害（disability）、社会的不利益（handicap）の3つのレベルに分けて捉える。病気・怪我が顕在化したものが機能障害、そのために実際の生活の中での活動能力が制約されることが能力障害、さらにそのために通常の社会的役割を果たせなくなることが社会的不利益とされる³⁶。

図1 国際障害分類 1980年版の障害モデル

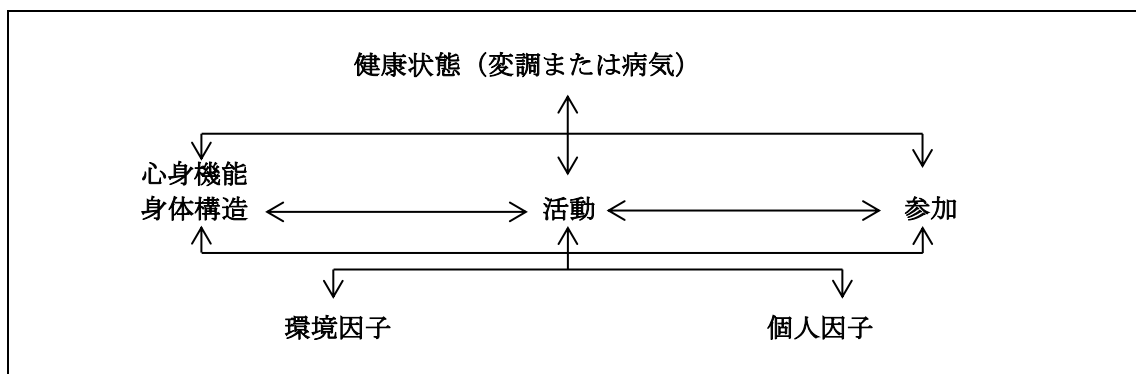


ICIDH-1は、機能障害や能力障害よりは、社会的不利受ける状況を強調している。社会的不利とは、機能障害や能力障害の結果としてその個人に生じる不利益であって、社会的に正常な役割を果たすことを制限あるいは妨げるものである。これには、教育・労働・結婚における機会の制約や文化・余暇・その他社会参加に際しての機会の制約などによる不利益があるとされた。国際障害分類によって障害概念を構造化したこと、特に社会的不利というレベルを障害の概念に取り込んで位置付けることにより、社会の在り方との関係で障害を把握する必要性を明確にしたことは画期的なことであった³⁷。

WHOは1997年にICIDH-2を発表する。ICIDH-2は環境と個人という背景要因を含めた障害概念を採用し、障害を機能障害（Impairment）、活動（Activities）、参加（Participation）という3つのレベルでとらえている。ICIDH-2の特徴は、ICIDH-1のように障害を疾病や

損傷の諸帰結として機能障害や社会的不利が発生するのではなく、環境との相互的な関係の中で発生すると定義している点にある。こうした障害概念を定義・展開してきた WHO は 2001 年に ICF を発表する。ICF は、1997 年に提案された ICIDH-2 を基に 5 年間の現場検証と国際会議を経て 2001 年に提案されたものである。ICF では、社会環境要因をより重視した形で、心身機能・身体構造、活動、参加という 3 つの次元とそれらの相互作用のモデルが提案された³⁸ (図 2)。

図 2 ICF の構成要素間の相互作用の図



茂木俊彦 (2007) は、「ここで重要なのは、人間は心身の機能を働かせて様々な活動を展開し、また社会のあらゆる分野に参加する権利を有する存在であり、このことは障害の有無に関係なく誰にもあてはまるのだ、という考え方を基盤にすえていることである。その上で、障害は活動と参加に困難をもたらすことを確認しつつ、この困難は環境整備の在り方、度合いがどうであるかによって変わってくるのだという見方が示されている」と述べている³⁹。さらに、「人間個人に発生する生物学的レベルでの『機能障害』はきわめて多様であり、『機能障害』が何であるかによって『活動制限』の態様は異なる。また『参加制約』を最小にしていくために必要な環境整備にも、障害の種類による違いがある。それゆえ私たちは障害者が遭遇する活動制限や参加制約を限りなくゼロに近づけるために、各人の障害の種類とそれから派生する制限・制約についてよく理解して、どう環境を整えていくべきかを考える必要がある」と指摘している⁴⁰。

竹内の「能力の共同性」論において、「『弱者』の『能力のなさ』をあげつらうことは、『弱者』を受容できない自らの『能力』のなさをあげつらうことであり、『弱者』の有効性を看過したもの」と述べている⁴¹。つまり障害者を能力の低い人と捉える社会はその障害を享受できない能力の低い社会ということになる。

3. 障害者権利条約の内容と意義

障害者権利条約は25項目の前文と50箇条の本文および18箇条の選択議定書から成っている。その構造と内容は次頁の表3とおおりである⁴²。

玉村(2008)は、条約には「第一世代の自由権」、「第二世代の社会権」がきちんと入っており、「第三世代の人権」については、発達・開発、社会連帯の権利は国際協力の条項などを含んでいる点を評価している。さらに、障害者の権利を保障するための「アクセシビリティ」「モビリティ」の条項、「リーズナブル・アコモデーション」などの概念が組み込まれている点も評価している。さらにこれらを具体化していくことで障害者が、これまで育まれてきた人権を享受し、社会参加や発達・社会連帯といった中で提起される新しい人権を育てていくことになる」と述べている。そして、同条約の意義として以下の3点を挙げている。

第1に、障害者の視点でこれまで積み上げられてきた普遍的な人権を確実に強固なものにしようとする意義、第2に、障害者の人権保障の国際的な合意の到達点を示したという意義、第3に、日本における障害者の権利保障を実質化させ、さらに発展させる契機とすることの意義である⁴³。

玉村の指摘に加え、障害者権利条約全体を貫いているのが、「障害のない人との平等の実現」であり、差別や偏見をなくすことを特に大切にしている点は重要である。また、障害の捉え方についても、前述したように、機能面での障害（知的障害、発達障害、精神障害、肢体障害、視覚障害、聴覚障害、内部障害、難病など）だけではなく、障害者を取り巻く環境（障壁）との関係で障害を捉えている点は障害者の権利保障の基本的視点を示すものとして重要である。

同条約が重視する考え方の1つに、「インクルーシブ」がある。障害者は教育や就労、生活の場面などで分け隔てられている状況が多々ある。また、表向きは地域で一緒に生活しているようにみえても、障害者と健常者との間には暮らしの質に大きな格差がある。そのため、分け隔てないという意味のインクルーシブを重視しているのである。国際障害者年（1981年）では「一部の構成員をしめだす社会は弱くもろい」とした。言い換えれば、障害者が住みやすい社会は、誰もが住みやすい社会ということになる。

障害者権利条約の批准はゴールではなく新たなスタート地点である。批准国は同条約と国内の障害者に関する法律や制度との間にずれがある場合には条約の水準にそって見直していかなければならない。

表 3 障害者権利条約の構成

前文	
総論的条項	
第 1 条 目的	第 24 条 教育
第 2 条 定義	第 25 条 健康
第 3 条 一般的原則	第 26 条 ハビテーション（療育）と リハビリテーション
第 4 条 一般的義務	第 27 条 労働及び雇用
第 5 条 平等と非差別	第 28 条 十分な生活水準及び社会保障
特定のグループや状況への特別な留意	第 30 条 文化的な生活、リクリエーション 休暇及びスポーツへの参加
第 6 条 障害のある女性	実施
第 7 条 障害のある子ども	第 31 条 統計及びデータ収集
第 11 条 危機のある状況及び人道上の緊急事態	第 32 条 国際協力
条約のための特別な規定	第 37 条 締約国と委員会との協力
第 8 条 意識の向上	第 38 条 委員会と他の機関との関係
第 9 条 アクセシビリティ	第 40 条 締約国会議
市民的政治的権利	モニタリング
第 10 条 生命に対する権利	第 33 条 国内的な実施及びモニタリング
第 11 条 法の前の平等	第 34 条 障害のある人の権利に関する委員会
第 13 条 司法へのアクセス	第 35 条 締約国の報告
第 14 条 身体的自由と安全	第 36 条 報告の検討
第 15 条 拷問や残忍な、非人道的、 品位を傷つける扱い、刑罰からの自由	第 39 条 委員会の報告
第 16 条 搾取、暴力、虐待からの自由	最終規定
第 17 条 人間の尊厳（インテグリティ）の保護	第 41 条 委託
第 18 条 移動の自由と国籍	第 42 条 署名
第 21 条 表現及び意思の自由、情報へのアクセス	第 43 条 拘束されることについての同意
第 22 条 プライバシーの尊重	第 44 条 地域的な統合のための機関
第 23 条 家庭及び家族の尊重	第 45 条 効力の発生
第 29 条 政治的及び公的生活への参加	第 46 条 留保
経済的社会的文化的権利	第 47 条 改正
第 19 条 自立した生活及び地域社会への インクルージョン	第 48 条 廃棄
第 20 条 個人の移動（モビリティ）	第 49 条 アクセシブルな形式
	第 50 条 正文

4. 障害者権利条約成文化過程における「合理的配慮」規定の変遷過程

(1) バンコク草案における「合理的配慮」(2003年10月)

2003年10月14日～17日、バンコクの国連アジア太平洋経済社会委員会(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific ; ESCAP) 本部で、「障害者の権利及び尊厳の促進及び保護に関する総合的かつ包括的な国際条約に関するアジア太平洋地域専門家グループ」会議が開催された。会議のまとめとして、「障害者の権利及び尊厳の促進及び保護に関する包括的かつ総合的な国際条約を起草するためのバンコク草案(以下、バンコク草案)」が作成された。このバンコク草案において「合理的配慮」の用語が使用されたのが、同条約の成文化過程では初出となる。バンコク草案では「合理的配慮」自体の定義も項として設けており、「定義(第2条)」の条項での「差別」「機会の均等」に挿入されていた。また、「労働の権利(第28条)」においてこの概念が使用されていた。

バンコク草案における「合理的配慮」規定は表4のとおりである。

表4 バンコク草案の「合理的配慮」

第2条 定義	合理的配慮 「合理的配慮」は、障害を持つ人が基本的人権と自由を享有できるようにするため、[及び物、サービス、設備にアクセスできるようにするため] 必要かつ適切な措置をとることを意味する 機会の均等 (Equality of opportunity) 均等の機会とは、社会が障害を持つ人を平等の尊厳と権利を持つ人間として扱い、適切な方法、調整、配置、積極的差別是正措置、「合理的配慮」もしくは特別措置を用いて全ての制限や制約を取り除き、障害者の可能性を引き出す環境を提供し、障害を持つ人と持たない人の事実上の平等を保障する状態を意味する。
第28条 労働	障害者は、生産的なリソースやサービスへのアクセスを持つ権利及び自由に選択または承諾した労働によって生計を立てる機会を得る権利を含めた労働の権利を有する障害を持たない労働者と対等な機会と待遇の促進を目的として、この権利には職場へのアクセスを持つ権利、そして募集と雇用の過程および職場全面における「合理的配慮」への権利が含まれる。

注：バンコク草案の日本語訳は全日本聾唖連盟による⁴⁴。

(2) 作業部会草案における「合理的配慮」(2004年1月)

2003年6月16日～27日に開催された第2回特別委員会は、作業部会の設置⁴⁵を決定し、作業部会は2004年1月に条約草案として前文と25条から成る作業部会草案を作成した。この草案は、あくまで特別委員会での条約交渉のたたき台と位置づけられているため、前

文と全 25 条の草案には、様々な意見が脚注として示されている。作業部会草案において「合理的配慮」は、定義に関する第 3 条、第 7 条（平等及び非差別）、第 17 条（教育）、第 22 条（雇用）の分野でとりいれられている。第 7 条（平等及び非差別）1 項では、「締約国は、障害を理由とするいかなる差別も禁止するものとし、差別に対しても平等かつ効果的な保護を障害者に保障する」と述べた上で、第 2 項で差別の定義を、第 3 項では差別の例外について言及している。第 4 項で「障害のある人に対して平等の権利を確保するため、締約国は、障害のある人がすべての人権及び基本的自由を平等な立場で享有し及び行使することを保障するための必要かつ適当な変更及び調整と定義される『合理的配慮』（脚注 27）を提供するためのすべての適当な措置（立法措置を含む）をとることを約束する。ただし、このような措置が不釣り合いな負担を課す場合には、この限りでない」と、「合理的配慮」の提供を規定している。脚注 27 は、作業部会での議論が示されている。その内容は次のとおりである⁴⁶。

脚注 27

作業部会は、非差別原則の遵守を確保するために、この条約には「合理的配慮」のような概念が必要であると考えた。この概念が多様な部門（例えば、雇用や教育など）に難なく適用され得ることを確保するために、また、法的伝統の多様性を尊重するために、この概念を一般的で柔軟性のあるものにする必要がある。また、「合理的配慮」に帰するところになるものを決定する過程は、個別化されるべきであるとともに、その過程では個人とその関係主体とが相互に作用するべきである。ある主体がいかなる特定の「合理的配慮」をも受け入れるように個人に強制することは許されないと解される。しかしまた、一定の幅のある「合理的配慮」—各々の「合理的配慮」は当然合理的なものである—が利用可能な状況においては、個人は自己に好ましいものを選択する権利を有しないと考えられた。使用者及びサービス提供者が「合理的配慮」を提供しない理由として「不釣り合いな負担」を援用することは、国の資金の使用可能性によって制約されるべきであるとの一般的な合意があった。作業部会の構成員の中には、「合理的配慮」の欠如がそれ自体差別を構成するとの提案を支持した者もいて、そうした構成員の中には、この見解を支えるものとして、社会権規約委員会の一般的意見第 5 号を強調した者もいる。作業部会の構成員の中には、「合理的配慮」の概念が関係国内法令の下で実現されまたは形成される方法を、この条約は命ずるべきでないと考えた者もいる。特に、そのような者は、国の責任を主として規定するための国際的な法的文書が、民間主体の側の「合理的配慮」の欠如を非差別原則の侵害として構成することは不適切であるとの見解を表明した。

第 17 条（教育）と第 22 条（労働）における「合理的配慮」規定は以下の表 5 のとおりである。

作業部会草案では、障害者の教育権を改めて確認し、「インクルーシブかつアクセス可能な教育を選択することができる」ようにしなければならないとしている。締約国がインク

ルーシブ教育を実現するために提供すべき「合理的配慮」としては「教師、学校カウンセラーと心理士の専門的研修」、「アクセス可能なカリキュラム」、「アクセス可能な教授メディアと技術」、「代替的拡大的なコミュニケーション様式」、「代替的な学習方略」、「アクセス可能な物理的環境」などを具体的に示している。玉村（2007）は、作業部会草案で示された教育における「合理的配慮」は、「インクルーシブかつアクセシブルな通常の教育という文脈において課題となる施設・設備といった物理的環境の調整、教授メディアやコミュニケーションの配慮・便宜の供与などを示している」と述べている⁴⁷。

表 5 作業部会草案の「合理的配慮」

第 17 条 教育	教育についての障害があるすべての人の権利を認めるとし、この権利を実現するために、(a) インクルーシブで、アクセス可能な教育を選択することができること、(b) 教師、学校カウンセラーと心理士の専門的研修、アクセス可能なカリキュラム、アクセス可能な教授メディアと技術、代替的拡大的なコミュニケーション様式、代替的な学習方略、アクセス可能な物理的環境、障害のある就学者の全面的な参加を確保するためのその他「合理的配慮」を含む、必要な支援が提供されること
第 22 条 雇用	締約国は、障害のある人の労働の権利を認めるこの権利は、障害のある人の平等な機会及び取扱いを促進するため、障害のある人が自由に選択しまたは引き受けた労働を通じて生計を立てる機会を含む締約国は、この権利を保護するための適当な措置をとるインクルーシブな労働市場や環境、雇用機会の促進、積極的（差別是正）措置などに続き、(e) 職場及び労働環境における障害のある人の「合理的配慮」を確保することとしているそして、脚注では、作業部会の構成員の中には、雇用の文脈において、「合理的配慮」を行う義務が特に重要であることを強調して、この条約における「合理的配慮」に関する他の条文草案に加えて、労働の権利の下で「合理的配慮」に関する一層詳細なパラグラフが入念に仕上げられるべきであると考えた者もいる。

注：表の作成は筆者による。なお、作業部会草案の日本語訳は長瀬修・川島聡編著『障害者の権利条約：国連作業部会草案』明石書店、2004年の仮訳による。

(3) 議長草案・修正議長草案における「合理的配慮」（2006年1月）

第3回特別委員会（2004年5月）で、作業部会草案の第1読が開始される。第4回特別委員会（2004年7月）においては第1読が終わるとともに、第2読が開始される。第5回特別委員会（2005年1月）では、一部の条文に関する非公式協議が行われ、第6回特別委員会（2005年8月）で作業部会草案の第2読が終わった。そして、2005年10月にこれまでの議論を反映させた条約草案（以下、議長草案）をとりまとめた。これが第7回障害特別委員会（2006年1月）での叩き台となった。第7回特別委員会においては、議長草案の第1読が終了し、新たな条約草案（以下、修正議長草案）が採択された。

修正議長草案の「合理的配慮」は、定義の部分の修正と新たな分野への拡大や文言の挿入もみられる。作業部会草案・議長草案・修正議長草案の定義、平等及び非差別、教育での変更内容は表6のとおりである。

表6 作業部会草案・議長草案・修正議長草案の変更内容比較

作業部会草案 (2004年1月)	議長草案 (2005年10月)	修正議長草案 (2006年2月)
第7条4 平等及び非差別	第2 定義	第2 定義
締約国は、障害者のために平等の権利を確保するため、「合理的配慮」を提供するためのすべての適当な措置（立法措置を含む）をとることを約束する。「合理的配慮」とは、障害者に対し、すべての人権及び基本的自由を平等な立場で享有しまたは行使することを保障するための必要かつ適当な変更及び調整をいうただしこのような措置は不釣り合いな負担を課すものではない。	「合理的配慮」とは、特定の場合において必要とされる、障害のある人が他の者との平等を基礎としてすべての人権及び基本的自由を享有しまたは行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、不釣り合いな負担を課さないものをいう。	「合理的配慮」とは、特定の場合において必要とされる、障害のある人が他の者との平等を基礎としてすべての人権及び基本的自由を享有しまたは行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、不釣り合いな負担を課さないものをいう。
/	第5条3 平等及び非差別	第5条3 平等及び非差別
	締約国は、「合理的配慮」が提供されることを確保するためのすべての適当な行動をとることを約束する。	締約国は、平等を促進し及び差別を撤廃するため、「合理的配慮」が提供されることを確保するためのすべての適当な行動をとる。
第17条 教育	第24条 教育	第24条 教育
教育についての障害があるすべての人の権利を認める」とし、この権利を実現するために、(a)インクルーシブで、アクセス可能な教育を選択することができること、(b)「教師、学校カウンセラーと心理士の専門的研修、アクセス可能なカリキュラム、アクセス可能な教授メディアと技術、代替的拡大的なコミュニケーション様式、代替的な学習方略、アクセス可能な物理的環境、障害のある就学者の全面的な参加を確保するためのその他「合理的配慮」を含む、必要な支援が提供されること	1 締約国は、教育についての障害のある人の権利を認める。 [中略] あらゆる段階におけるインクルーシブな教育及び、インクルーシブな生涯学習を確保する。 2 この権利を実現するため、締約国は次のことを確保する。 [中略] (b)障害のある人が、可能な程度まで自己の住む地域社会において、インクルーシブで質の高い無償の初等教育及び中等教育にアクセスすることができること	1 締約国は、教育についての障害のある人の権利を認める。 [中略] あらゆる段階におけるインクルーシブな教育及び、インクルーシブな生涯学習を確保する。 2 この権利を実現するため、締約国は次のことを確保する。 [中略] (b)障害のある人が、自己の住む地域社会において、他の者との平等を基礎として、インクルーシブで質の高い無償の初等教育及び中等教育にアクセスすることができること

	<p>(d)障害のある人が、その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般教育制度内で受けること一般教育制度が障害のある人の支援ニーズを十分に満たすことができない例外的な環境においては、締約国は、完全なインクルージョンという目標に即して、効果的な代替支援措置が提供されることを確保する。</p> <p>[中略]</p> <p>5 締約国は、障害のある人が、差別なしにかつ機会の平等を基礎として、一般の高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習にアクセスすることができることを確保するため、締約国は、障害のある人に適当な支援を与える。</p>	<p>(d)障害のある人が、その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般教育制度内で受けること障害のある人の個別的な支援ニーズを「十分に満たすため」[一般教育制度が十分に満たすことができない環境においては]、締約国は、完全なインクルージョンという目標に即して、学業面の発達及び社会性の発達を最大にする環境において、効果的で個別化された支援措置が提供されることを確保する。</p> <p>[中略]</p> <p>5 締約国は、障害のある人が、差別なしにかつ他の者との平等を基礎として、一般の高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習にアクセスすることができることを確保するため、締約国は、「合理的配慮」が障害のある人に提供されることを確保する。</p>
--	---	---

注：表の作成は筆者によるもので、…線は修正された部分、一線は挿入された部分を示す。なお、作業部会草案の日本語訳は長瀬修・川島聡編著（2004）『障害者の権利条約：国連作業部会草案』の仮訳による。

議長草案と修正議長草案の日本語訳は長瀬修・川島聡の仮訳による（障害保健福祉研究情報システム www.dinf.ne.jp アクセス 2015年8月14日）。

3つの案の修正経過と修正された内容は以下の3点である。第1に、「合理的配慮」の定義に関する条文内容が適用の場面や適用義務のあり方をめぐって修正された。作業部会草案の「平等な立場」が議長草案では「他の者との平等を基礎として」に変更されている。立場（footing）という言葉が一部の障害者にとって好ましくない意味合いを有する旨の主張が受け入れられたことによる。また、「特定の場合において必要とされる」という文言が挿入されている。これは、「合理的配慮」が個人の個別具体的なニーズに取り組むものであることから、これを意味する「特定の場合において必要とされる」といった文言を追加すべきであるとのEU代表の提案が認められ、挿入されたのである。さらに、作業部会草案の冒頭部にある「合理的配慮を提供するため」という文言を「合理的配慮が提供されることを確保するため」に変更すべきである、との提案をEU代表が行い、それが採択された。EU代表によれば、国は「合理的配慮」を直接には提供できず、殆どの場合において私企業

が「合理的配慮」を提供する義務を負うものであり、国は私企業による「合理的配慮」の提供を確保する義務を負うことになる。これに対して、タイ代表は、政府は万人のためのインクルーシブなインフラ整備を行い得る一方で、民間企業の場合にはそれが難しいので「合理的配慮」の概念が必要になると述べつつ、それでもなお国は「合理的配慮」を直接に提供する義務を負う場合がある、と主張していた。

第2に、第5条「平等及び非差別」条項の修正である。議長草案の「適当な行動をとることを約束する」が「すべての適当な行動をとる」に修正されており、「平等を促進し及び差別を撤廃するため」という文言を挿入し、「合理的配慮」の性格を明確に位置づける表現となっている。

第3に、第24条（教育）条文の修正である。インクルーシブな教育の権利を保障するために、第2項（b）「障害のある人が、可能な程度まで自己の住む地域社会において、インクルーシブで質の高い無償の初等教育及び中等教育にアクセスすることができること」での「可能な程度まで」を「他の者との平等を基礎として」に修正している。第2項（c）「一般教育制度が障害のある人の支援ニーズを十分に満たすことができない例外的な環境においては」を「障害のある人の個別的な支援ニーズを〔十分に満たすため〕〔一般教育制度が十分に満たすことができない環境においては〕」に修正している。「効果的な代替支援措置」を「効果的で個別化された支援措置」に修正し、「学業面の発達及び社会性の発達を最大にする環境において」の文言が挿入されている。

議長草案第5項では「締約国は、障害のある人が、差別なしにかつ機会の平等を基礎として、一般の高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習にアクセスすることができることを確保する。このため、締約国は、障害のある人に適当な支援を与える」とあったが、修正議長草案では、「機会の平等を基礎として」が「他の者との平等を基礎として」に、「適当な支援を与える」が「合理的配慮の提供の確保」に修正されている。

修正議長草案は、「合理的配慮」に関するこれまでの到達を踏まえながら、より明確に表現するとともに、新たな分野や部分への挿入を行っている。しかし、より明確になったとはいえ、条約として簡素化して表現するために、詳細は省かれ概括的に「合理的配慮」とのみ示されている。「合理的配慮」の概念の具体化を、各国の到達点を踏まえつつ、より内容的に明確にしていく課題が提起されているともいえる⁴⁹。

「障害者権利条約の reasonable accommodation をフランスでは Aménagement raisonnable, スペインでは Ajustes razonables, ドイツでは Angemessene Vorkehrungen（適切な準備対策）という訳語を用いている。荒川（2008）は、障害者権利条約が批准さ

れる際に、それぞれの国がどのような訳文・訳語を採用するかはその国の現行法を改正する根拠にも、逆に正当化する理由にもなりうる」と指摘している⁵⁰。つまり、「合理的配慮」は批准国の社会文化的・経済的背景や関連分野の到達点・実態など様々な要因によってその解釈や運用に相違が出てくるものであるといえる。

「合理的配慮」概念の形成と展開をみてきた中で、新しい概念としての「合理的配慮」が持つ意義と課題についてまとめておきたい。

「配慮」とは人に気を配る事（広辞苑）、「アコモデーション」とは調和・適応・調整（大辞林）とあるように結局のところは個別の問題を、それを取り巻く人々・社会で解決しようということである。障害者権利条約において「合理的配慮」の概念が打ち出されたことは、個別性を尊重して提供されることを前提に、人と人のつながりを作り、共存・共生社会を構築する契機を提供したという意義がある。

一方、「合理的配慮」はこれまで各国の障害者雇用差別関連法制の中で規定、使用されてきた概念であるが、障害者権利条約で国際人権条約として、はじめて導入されるにあたって雇用以外の教育の分野でも規定や提供義務がなされることになった概念である。当然、同条約の「合理的配慮」の成文化過程でも雇用の分野での規定が多く提案され、その提案が受け入れられたことが分かる。雇用分野における「合理的配慮」は提供主体の一つである民間事業主の財政等を考慮して「妥当性」と「過度な負担」がある場合は提供義務を免れる等の免責条項を設けている。もともと、「合理的配慮」がアメリカの労働雇用分野に起源を有する事で「過度な負担」による免責条項が生まれた。しかし、教育現場においては能力を引き出し、発達を促すことが目的であり、営利目的の労働分野と同様に「過度な負担」の免責条項を設けるについては検討の余地があると考えられる。教育は個人の成長・発達を目的とした営みであり、個人の成長・発達は社会の可能性・多様性を広げる。同様に障害者の成長・発達も社会の発展へとつながるものであり、能力を社会の発展との関係で捉えるならば「過度な負担」とは、その社会の限界を示すものに他ならず、福祉社会のためには乗り越えなければならない課題であるといえる。財政等の理由により過度な負担を容認することは障害者個人ないしはその親や家庭に責任転嫁することであり、教育の機会均等に反し、結果的に能力による差別を合法化することになる他ならない。

注

- ¹ 中川純「障害者に対する雇用上の『便宜的措置義務』とその制約法理（2）」『北海学園大学法学研究』40巻2号，2004年，p.48
- ² EEOCは1964年公民権法第705条によって設置された連邦政府の機関である。法律の内容について各種のガイドラインを作成したり，具体的事案において被害者の申立にもとづき調査を行い，適切な自主的解決を促したりする。自主的解決に至らなかった事件については被害者に代わって使用者を相手に訴訟を提起する権限も有する。
- ³ 中川は *reasonably accommodate* を合理的に便宜的措置，*accommodate* を便宜的措置と訳している。本研究においては中川の引用部分の中川の訳文そのままを用いるが，それ以外には「合理的配慮」「配慮」と表記する。
- ⁴ 中川純，同上論文，p.48
- ⁵ 同上論文，p.51
- ⁶ 同上論文，p.52
- ⁷ 同上論文，p.57
- ⁸ 同上論文，pp. 57-58
- ⁹ 同上論文，pp.63-64を参照されたい。
- ¹⁰ 同上論文，pp.30-31を参照されたい。
- ¹¹ キム・ドンヒョン「障害者差別禁止法の正当な便宜提供の憲法的論議」高麗大学大学院修士論文，2014年，p.11
- ¹² 英語原文は www.gpo.gov/.../CFR.../CFR-2011-title29-vol4-part1605.xml
- ¹³ 青柳幸一「論説 障害をもつ人の憲法上の権利と合理的配慮」『筑波ロー・ジャーナル』4号，2008年，p.64
- ¹⁴ 同上論文，p.64
- ¹⁵ 石川球子「アメリカにおける障害者差別禁止と合理的配慮をめぐる動向」『障害者雇用にかかる合理的配慮に関する研究：EU諸国及びアメリカの動向』独立行政法人高齢・障害者雇用機構障害者職業総合センター，2008年，pp.66-67
- ¹⁶ 矢嶋理絵「障害をもつアメリカ法」茂木俊彦編『特別支援教育大辞典』旬報社，2010年，p.443
- ¹⁷ 定藤丈弘・佐藤久夫・北野誠一編集『現代の障害者福祉』有斐閣，2003年，p.9
- ¹⁸ 民間事業者によって運営される施設には，(a) 旅館，ホテル，モーテル等の宿泊施設，(b) レストラン，その他の食品や飲物を提供する施設 (c) 映画館，劇場，コンサートホール等の娯楽施設，(d) 体育館，会議場，講演会場等の集会施設 (e) パン屋，食品雑貨店，洋品店等の販売・レンタル施設 (f) コインランドリー，銀行，美容院，薬局，病院等のサービス提供施設 (g) ターミナル，駅 (h) 博物館・美術館，図書館 (i) 公園，動物園等のレクリエーション施設 (j) 私立の保育，初等，中等，大学，大学院等の教育施設 (k) デイケア・センター，老人クラブ，ホームレスのための福祉施設 (l) ヘルスクラブ，温泉健康センター等の運動施設等が含まれる（斎藤明子訳『アメリカ障害者法』現代書館，2004年，p.28）。
- ¹⁹ 連邦最高裁判所が障害の範囲を狭く解釈する傾向にあったことから，2008年ADA改正法により，「主要な生活活動を著しく制限する障害を有するか，あるいはそのような障害の経歴を有することを証明できる者に対してのみ，『合理的配慮』が必要とされると規定する。障害を持つ『みなされている』だけの者には，『合理的配慮』を提供する必要はない」とした（独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター「第1分冊：アメリカ・イギリス編」『欧米における障害者差別雇用差別禁止法制度』資料シリーズNO.73の1，2013年，pp.8-44）。なお，主要な生活活動とは自分自身ができること，手作業を行うこと，見ること，聞くこと，食べること，眠ること，歩くこと，立つこと，持ち上げること，曲がること，話すこと，呼吸すること，学ぶこと，読むこと，集中すること，考えること，意思疎通を行うこと，働くことを指すが，これらに限らない（第12102条(2)）。

-
- ²⁰ 定藤丈弘・佐藤久夫・北野誠一，前掲書，pp.16-17
- ²¹ 竹内章郎，2010年，p.123
- ²² 杉原昭博「機会平等法の国際的展開」河野正輝・関川芳孝編『障害者をもつ人の人権：権利保障のシステム』有斐閣，2002年，pp.79-81
- ²³ 平等法は全13編からなり，205条と附則28で構成されている。第1編社会経済的不平等では，社会経済的不平等にかかる公共機関の義務を規定している。第2編は，保護対象と禁止行為を規定しており，保護対象として年齢，障害，性別，性転換，妊娠・出産，結婚（同姓婚を含む），人種，宗教・信念，性的指向の9つを定めている。第3編から第7編までは差別を禁止する領域（教育，サービス，施設物など）を規定している。第9編は権利救済手続きを規定している。第10編は契約等について，第11編は平等の推進のための公的機関の平等に関する義務と積極的な措置を規定している。第12編と13編は障害者に対する移動手段等の差別禁止を規定している。平等法で定めている障害差別の類型は1995年に制定された障害差別禁止法（DDA）とは異なる。DDAは雇用，商品・施設・サービスの提供において障害を理由とした差別を禁止する法律で，禁止する差別として「直接差別」，「合理的調整義務」，「障害に関係する差別」（disability related discrimination），「見せしめ」（victimization）を規定していた。ところが，平等法では禁止する差別として，「直接差別」，「障害に起因する差別」（discrimination arising from disability），「間接差別」，「合理的調整義務」，「見せしめ」，「嫌がらせ」（harassment）を定めている。すなわち，平等法では，1995年DDAでは規定していなかった「間接差別」を新たに導入し，「障害に関係する差別」が「障害に起因する差別」に変えられた。
- ²⁴ 1995年に制定された障害者差別禁止法において「合理的調整」が定められていた。例えば，雇用主に「調整を行う」義務を課し，雇用主は「合理的と考えられるステップをとる」義務があるとされる。雇用主の「合理的調整」として，施設の改造，勤務時間の変更，朗読者または手話通訳者の配置などの事項を挙げている。
- ²⁵ (a) 建物のデザインまたは構造の特徴，(b) 建物へのアプローチ，建物からの出口，建物へのアクセスの特徴，(c) 建物の家具・調度（fitting or furniture），設備（furnishings），素材（materials），備品（equipment）・その他の家財（chattels），(d) その他の物理的要素や性質を意味する（20条10項）。
- ²⁶ 障害者に対して支援や援助を提供することであり，当該障害者の利用に適したキーボードや文書読み上げソフトのような専門的機器の提供が含まれる（第20条5項）。
- ²⁷ シム・ゼジン『合理的の便宜提供義務と障害者福祉支援法制との関係：障害者権利条約，アメリカ，イギリスの事例を中心に』韓国法制研究院，2013年，p.75。なお，原文はハングルであり日本語訳は筆者による。
- ²⁸ EHRC，“Guidance: Reasonable Adjustments for disabled pupils” p.7
www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/education-providers-schools-guidance/key-concepts/reasonable-adjustments/（アクセス2015年5月22日）
- ²⁹ 川島聡「イギリス平等法における障害者差別法と日本への示唆」『大原社会問題研究所雑誌』No.641，2012年，p.39。チェ・スン Chol「正当な便宜の概念に関する研究」『障害者福祉研究』1巻3号，2010年，pp.77-78。予測型合理的調整はイギリスで1970年代に形成された社会モデルがベースになっていると思われる。1972年に障害をもつ当事者によって「隔離に反対する身体障害者連盟」（Union of the Physically Impaired Against Segregation 以下，UPIAS）が設立される。UPIASは，1976年に「障害の基本原則」を発表し，社会モデルの土台を作った。基本原則では，障害をインペアメントとディスアビリティという2つのレベルに分けて考えている。「我々の見解においては，身体障害者を無力化しているのは社会である。ディスアビリティとは，私たちが社会への完全参加から不当に孤立させられたり排除させられることによって，私たちのインペアメントを飛び越えて外から押し付けられたものである。このことを理解するためには，身体的インペアメントと，それをもつ人々の置かれている社会的状況との区別が不可欠であり，後者をディスアビリティと呼ぶ（UPIAS:3-4）」（日本語訳は杉野昭博『障害学：理論形成と射程』東京大学出版会，2007年，p.117）。イギリスで生まれた社会モデルは，1982年に示

された国際障害者連盟 (Disabled People's International ; DPI) に引き継がれている。DPI の定義では、「インペアメントは、身体的、精神的、感覺的損傷により生じるもので個人が持つ機能的限界を意味する。ディスアビリティは、物理的・社会的障壁によってもたらされた他者と等しいレベルで共同体の正常な生活に参加する機会の喪失や制約」とされる。すなわち障害は、障害者を排除する社会的抑圧システムの不備により社会的に不利益を被ることである。

- ³⁰ キム・ドンヒョン, 前掲書, p.8
- ³¹ 2002年に雇用、職業訓練及び昇進へのアクセス並びに労働条件に関しての男女均等待遇原則の実施に関する理事会指令を改正する欧州議会と理事会の指令が採択され、2004年に財及びサービスへのアクセスとその供給における男女均等待遇原則を実施する理事会指令が採択された。
- ³² 選択議定書は、個人通報制度及び委員会調査権等の手続きを規定している。個人通報制度とは、権利侵害を受けた者が当該国内で権利救済の手続きを行ったにもかかわらず、救済されなかった場合「障害者権利委員会」に申立てをし、委員会が審議を行い、障害者権利条約に違反した場合当該国に申立人に対する賠償及び再発防止などの適切な措置、国内法令の改訂勧告を行う制度である(チョ・ヒョンソク「障害者権利条約と障害者差別禁止法」『国際訴訟法務』創刊号, 2010年, p.89)。現在障害当事者や関連団体は政府に対して選択議定書の批准を強く求めている。
- ³³ 韓国国家人権委員会『障害者権利条約解説集』2007年, pp.3-6
- ³⁴ 杉原努「障害者権利条約における合理的配慮の経緯:労働及び雇用の視点」『仏教大学社会福祉学部論集』第6号, 2010年, pp.74-75
- ³⁵ 川島聡「障害者権利条約における障害差別禁止と合理的配慮」『障害者雇用にかかる合理的配慮に関する研究:EU諸国及び米国の動向』調査研究報告書 NO.87, 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター, 2008年, p.42を基に一部修正。
- ³⁶ 佐藤久夫・小澤温著『障害者福祉の世界(第3版)』有斐閣, 2006年, pp.11-12
- ³⁷ 石部元雄・上田征三・高橋実・柳本雄次編『よくわかる障害児教育(第3版)』ミネルヴァ書房, 2013年, p.6
- ³⁸ 小澤温「障害者を取り巻く社会情勢と生活実態」社会福祉士養成講座編集委員会『障害者に対する支援と障害者自立支援制度』中央法規, 2010年, p.23
- ³⁹ 茂木俊彦『障害児教育を考える』岩波書店, 2007年, p.29-30
- ⁴⁰ 茂木俊彦, 同上書, p.30
- ⁴¹ 竹内, 前掲論文, 2012年, p.83
- ⁴² 玉村公二彦・中村尚子『障害者権利条約と教育』全障研出版部, 2008年, p.27
- ⁴³ 玉村・中村, 同上書, pp.24-26
- ⁴⁴ www.jfd.or.jp/int/unconv/escap-conv2003a-bkconvdraft-j.html (アクセス 2015年8月5日)
- ⁴⁵ 作業部会は、政府代表 27名(アジア地域からは日本、中国、韓国、インド、フィリピン、タイ及びレバノンの7カ国の政府代表が参加)、障害 NGO 代表 12名(国際障害同盟を構成し、主に障害種別を代表する7国際 NGO(リハビリテーション・インターナショナル、障害者インターナショナル、インクルージョン・インターナショナル、世界盲人会連合、世界ろう連盟等)に加え、各地域を代表する5地域障害 NGO)及び国内人権機関代表1名を合わせ、全体で40名から構成される。
- ⁴⁶ 日本語訳は長瀬修・川島聡編著『障害者の権利条約:国連作業部会草案』明石書店, 2004年, pp.67-68
- ⁴⁷ 玉村公二彦『障害者差別禁止法における合理的配慮規定の実効性に関する比較社会学研究』平成17年度~平成18年度科学研究費補助金研究成果報告書, 2007年, p.15
- ⁴⁸ 川島聡, 前掲書, 2008年, p.37
- ⁴⁹ 玉村, 同上, p.17
- ⁵⁰ 荒川智「欧州は権利条約をどう訳したか:インクルージョンと教育をめぐる」玉村公二彦・中村尚子編『障害者権利条約と教育』全障研出版部, 2008年, p.68

第2章 障害者権利条約の教育条項と「合理的配慮」

第1章における「合理的配慮」概念の形成と展開を踏まえた上で、本章では「合理的配慮」の上位概念となるノーマライゼーションやインクルージョン理念の生成と展開、そして二つの理念の影響を受けた先進諸国や国連を中心とした障害者の教育権確保の取り組みについて検討する。また、障害者権利条約の教育条項に焦点を当てて「合理的配慮」の内容を検討する。

第1節 障害者教育の国際的動向

1. ノーマライゼーションの生成と展開

ノーマライゼーションとは、1953年にデンマークのN.E.バンク・ミケルセン（1919年～1990年）と知的障害者の親の会が協同して、福祉サービスの改善に対する親の会の要望をまとめ、社会大臣宛に提出した覚書のタイトルであるデンマーク語「Normalisering」を英訳したものである¹。そして1959年に制定された「知的障害者福祉法（以下、1959年法）」に世界で初めて「ノーマライゼーション」という言葉が用いられた。中園（1981）は、1959年法におけるバンク・ミケルセンの定義するノーマライゼーションについて「児童においては『彼等の生まれた環境で生活し、遊び、幼稚園や学校に通学することを意味している』し、成人にあっては『両親の家庭から独立し、訓練や教育を受け、職業を求める権利』を意味している。また『余暇やレクリエーションもノーマルな生活には必要である』し、『精神遅滞児・者を可能な最善の方法で地域社会に統合するように試みる』ことを意味している」としている²。バンク・ミケルセンによって提案されたノーマライゼーションは1960年代にスウェーデンのB.ニイリエ（1924年～2006年）によって具体化された。ニイリエは、知的障害者がノーマルな生活をしてゆくために、次のような具体的な8つの原理を提示した。①一日のノーマルなリズム②一週間のノーマルなリズム③一年間のノーマルなリズム④ライフサイクルのノーマルな経験⑤ノーマルな要求の尊重⑥異性との生活⑦ノーマルな経済的基準⑧ノーマルな環境基準である。

ニイリエは、北米にノーマライゼーション原理を紹介したが、北米でノーマライゼーション原理を流布するのに重要な役割を果たしたのは、W.ヴォルフエンズベルガー（1934年～2011年）である³。ヴォルフエンズベルガーは1972年に『対人サービスにおけるノーマライゼーション原理』を出版する。その中でノーマライゼーションについて「可能な限り文化的に通常である身体的な行動や特徴を維持したり、確立するために、可能な限り文化的に通常となっている手段を利用すること」「逸脱している人（その可能性のある人）は、年齢や性というような同一の特徴をもつ人たちの文化に合致した（つまり、通常となっている）行動や外観を示しうるようにされるべきだ」と述べている⁴。

ヴォルフエンズベルガーの考え方は、様々な固有の生活習慣や文化を持つマイノリティの固有性やニーズ、生活スタイル等を尊重せずに、単に社会の主流に合わせさせようと（同和）したために、かえってマイノリティにとって様々な不都合を生み出してしまったとする⁵。そこで彼は、1984年からはノーマライゼーションに代え、ソーシャルロール・バロリゼーション（Social Role Valorization, SRV；社会的役割の有価値化）を提唱し、ノーマライゼーション原理と関係づけながら、SRVを次のように説明している。

ノーマライゼーション原理の最も明白で究極的なゴールは、社会的な価値が低いとされがちな人々に対して、価値のある社会的な役割を付与したり、そうした役割をもち続けさせたりすることでなければならない。

これまでバンク・ミケルセンとニイリエに代表される北欧型のノーマライゼーション原理とヴォルフエンズベルガーに代表される北米型のノーマライゼーション原理をみてきた。北欧型のノーマライゼーション原理は、知的障害者の施設分離と非人道的現実に対する批判・抵抗への闘いから生成されたということが出来る。そしてその理念は脱施設化というだけではなく、立法を通して障害者の人権思想として広まった。これに対して、北米型のノーマライゼーション原理は、立法と結びつくよりは、脱施設化運動のための政治・社会的理念として広まったといえる⁶。

2. ノーマライゼーションの影響を受けた障害者教育の展開

—分離から統合へ—

(1) 主要国の障害者教育の展開

スウェーデンやフィンランドなどの北欧諸国では、1960年代の終わりごろからノーマライゼーションの理念があらゆる分野に適用され、教育におけるノーマライゼーションとしてインテグレーション（統合教育）が推進される。スウェーデンでは、1967年に重度を含めた知的障害児の義務教育制実施とともに、就学児童生徒数の急増に伴う場所不足の解消策として、通常学校の校舎・敷地内に知的障害学校を設置する「場の統合」が進められた。このような北欧諸国の動きは、先進諸国に影響を与える。1970年代半ば以降イギリスとアメリカでは障害者教育において新しい概念や枠組みとして、特別な教育的ニーズ教育、メインストリーミング、統合教育などが提唱され、展開されていく。

イギリスでは、1944年教育法で11の障害カテゴリー⁷を設けて特殊教育の充実と拡大を図ったが、中度以下（IQ50以下）の「精神遅滞児」等を学校教育から除外する就学除外規定を定めていた。しかし、この規定は1970年教育法で廃止されることになった。そして、従来の障害者教育の在り方を根本から揺るがすことになったのが、1978年のイギリス教育科学省の「ウォーノック報告（Warnock Report）」である。ウォーノック報告では従来の障害カテゴリーを廃止し、全学齢児童生徒の5・6人に1人が何らかの特別な対応が必要であると推定し、「特別な教育的ニーズ（Special Educational Needs）」という概念を用いることを提言した。その理由としては、①多くの子どもが複数の障害を合わせもつようになっており、単一のカテゴリーに分類するのが困難であること、②医学的観点にもとづく障害カテゴリーは教育学的に見てあまり意味がないこと、③障害カテゴリーは否定的なラベリングをもたらすこと、④カテゴリー化により、子どもの障害と子どもが必要としている教育形態が混同されてしまう可能性があること、⑤カテゴリー化は健常児者と障害児者の間の違いを強調するものであることなどが挙げられている⁸。また、教育的統合を3つのレベルで整理した。その3つとは、特別な学校や学級が通常の学校や学級と空間的な場所を共にする「位置的統合（locational integration）」、そのことを前提として障害児と通常の子どもが遊びなど日常生活を共にする「社会的統合（societal integration）」、障害児が通常の学校や学級の教育活動に意図的・計画的に参加する「機能的統合（functional integration）」である。ウォーノック報告では、インクルージョン（統合教育）、ノーマライゼーションを包

括的に構造化し、さらに保護者の権利等も規定している⁹。1978 ウォーノック報告を受けて「1981年教育法」が制定された。同法において「特別な教育的ニーズ」という概念は制度的に位置づけられることになった。また、統合教育の原則を打ち出し、地方教育当局に特別な教育的ニーズをもつ子どもに対して特別な教育的措置を講じることを明確に示した。

アメリカでは、1960年代から70年代にかけて、障害者教育は飛躍的発展期を迎えた。その背景には、第1に連邦政府による財政援助を伴った教育改革の推進があり、第2にマイノリティに対する人権保障、その重要な一環である教育保障を求める市民運動の前進があった¹⁰。そして1975年に現在のアメリカの障害児教育の基本的枠組みとなった「全障害児教育法（Education for All Handicapped Children Act. 1990年に Individuals with Disabilities Education Act に名称変更された。以下、IDEA）」が成立した。同法では、①資格を認定された全ての障害児（3～18歳、1980年から21歳まで）に対する「無償で適切な公教育（free appropriate public education）」保障、②「最少制約環境（least restrictive environment）」における教育の提供、③「個別教育計画（individualized education program）」の作成、④意思決定における親や生徒の参加、⑤「適正手続き（procedural safeguards）」、⑥措置決定における差別のない評価を定め、連邦政府による財政援助の条件として、州に特別教育システムの整備を求めた。特に、障害児に対して、可能なかぎり、健常児と同じ場での教育が保障されなければならないという「最少制約環境」条項は、従来における特別教育システムの変革に大きな影響を及ぼし、メインストリーミングを基本方針とする統合教育が推進される。フランスやイタリアでも、この時期、統合教育への方向が明確にされるようになった¹¹。

また、第1章で述べたアメリカリハビリテーション法504条の障害者教育における「合理的配慮」規定についても触れておきたい。清水貞夫（2004）は、504条の教育における reasonable accommodation を「理にかなった条件整備」と訳して、その規定を紹介している。清水によると、連邦政府がガイドラインで示している「理にかなった条件整備」は表7のとおりであり、「理にかなった条件整備」とは、教育プログラムの基本（例えば教育内容やテストの合格基準など）に変更を加えるものではなく、過度の財政負担を当事者に課さないものとされている¹²。

表7 リハビリテーション法 504 条障害者教育における「合理的配慮」

<p>教室環境の調節</p> <p>生徒の座席位置の変更 教室の創作を変更する 外部刺激を減らす措置の採用</p> <p>学習面での変更</p> <p>課業を完成するための時間延長を認める 教授の速度を調整する ピア・チューターをつける 講義の概要を配布する 視覚援助機器を活動する 教材の読みのレベルを調整する 特別な教材を利用する 日課のスケジュールの変更</p>	<p>テストでの修正</p> <p>テストを口頭ないしテープで行う テスト時間の延長 テストの仕方の変更 拡大文字によるテスト テスト問題の読むレベルを下げる</p> <p>補助機器など</p> <p>手話通訳者をつける 点字翻訳機の配置 拡大読字機 代替え入力機</p>
--	--

(2) 国連の障害者教育保障の取り組み

1971年に国連で知的障害者の権利宣言が採択された。これにより「精神薄弱者が他の社会の構成員とともに通常の社会生活を送れるように、また、自らが自らの権利を守ることができない社会構成員にこそ、社会正義と平等のルールが貫かれなければならないこと」が明らかにされた。1975年には知的障害者の権利宣言を一步進めた障害者の権利宣言が採択された。同宣言では、障害者が「同年齢の市民と同等の基本的権利を有する」こと、「他の人々と同等の市民権および政治的権利を有する」こと、障害者の教育が治療やリハビリテーションと同様に「社会的統合または再統合の過程を促進する」ために不可欠のものとして位置付けられており¹³、ノーマライゼーション理念が盛り込まれている。これにより、障害者が自身の年齢相応の生活を送る権利と能力や技能を発達させ、社会的統合をするための教育やサービスを受ける権利があることが宣言されたのである。1981年には「完全参加と平等」をテーマとし国際障害者年が採択され、障害者が市民として教育や労働の場をはじめあらゆる領域で「完全参加」できるように、権利としての平等を実現していこうとするノーマライゼーション理念が国際的に提起された。

障害者の教育保障は、1982年の障害者に関する世界行動計画(World Programme of Action concerning Disabled Persons 以下、世界行動計画)において具体化されることになる。同計画では、障害者の教育が「最も重度の者も含め」すべての障害者に保障されるべきこと、またそれが「特別な施設で行われる」場合でも「普通教育に匹敵し」「普通学校と密接なつながりをもって行われるべき」であり、「障害児に対する教育サービスは個別化され、地元

で利用でき、包括的・選択的である」ことが求められた。国連は同計画を実行させるために 1983 年から 1992 年の期間を国連障害者 10 年と宣言し、国連障害者の 10 年の中間点である 1987 年に同計画の実施を評価するため、「国連障害者の 10 年の中間点で同計画の実施をレビューするグローバルな専門家会議」を開催した。専門家会議の報告書では障害者に対するあらゆる形態の差別撤廃に関する国際条約の起草と加盟国に批准することを要求した。しかし、国連総会に提出された草案について多数の国々は拘束力をもつ国際条約の制定には反対もしくは保留を表明した¹⁴。そして 1993 年に強制力・拘束力をもたない障害者の機会均等化に関する基準規則（The Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities 以下、基準原則）が採択された。同原則には、教育、雇用、医療、途上国への技術・経済協力や国際協力等々の分野において、障害者の社会活動への参加、差別禁止、機会均等を実現する方法が具体的に示されている。基準原則の教育条項（原則 6）¹⁵は、すべての段階での教育の機会均等化の原則を述べた上で、障害者教育の公的責任、アクセシビリティと支援サービスの提供、最重度の人も含めた義務教育の提供、幼児・就学前児・女性への考慮、カリキュラム・教師の専門性と条件整備、統合教育の推進、ろう者及び盲ろう者のコミュニケーション・ニーズの特別な考慮といった内容で構成されている¹⁶。

基準原則は、障害者の教育とインクルーシブ教育の質を担保する上で必要な最小限の条件を規定したものであり、世界各国の障害者教育に多くの影響を与えた。韓国も基本原則が出された後からインクルーシブ教育に対する関心や要求が高まった¹⁷。

（3）インクルーシブ教育の生成と展開

1) インクルージョンの生成

ノーマライゼーションは、障害者教育に大きな影響を与え、統合またはメインストリーミングと呼ばれる統合教育への世界的な潮流をつくったが、1994 年に開催されたユネスコの世界会議において「サラマンカ声明」が採択されて以降は、「インクルージョン」という用語が用いられるようになった。

まず今日、障害者の教育・福祉をはじめとして、各種の社会施策分野で多用されているインクルージョンの生成について見ていく。

インクルージョンは、1980 年代末から 90 年代初頭にかけてソーシャル・エクスクルージョン（以下、社会的排除）の状況に対抗するために登場した概念であり、社会的に排除

され孤立した人たちを社会に包み込むことである。

社会的排除という用語はフランスで生まれたと言われている（フランスのルネ・ノワールが1974年刊行された『排除された人たち—10人に1人のフランス』で最初に使用したといわれる）。1980年代フランスには経済のグローバル化の過程でアフリカ系イスラム教徒である移民労働者が流入する。政府の同化政策が進められながらも、彼らはフランス社会の中で周辺化した新たな貧困層を形成していた。そこに社会的正義と公平を求める社会政策としてインクルージョンの主張が登場したのである。このフランスの問題はフランスと同様に経済のグローバル化の進行するヨーロッパ社会へと拡大される¹⁸。

EUは、1992年に「連帯した欧州に向けて」と題する報告をまとめ、社会的排除は①社会的に統合され、アイデンティティを確立する慣行や権利において個人や集団が排除されるメカニズムである、②その範囲は仕事への参加以上のものであり、住居、教育、健康、サービスへのアクセスといった分野でも実感され、顕在化するものであるとされた¹⁹。

社会的排除に対抗するインクルージョンを各種施策の目標にすえて取り組み始めたのはイギリスであった。1997年から2010年まで政権を担ったイギリスの労働党ブレア政権は、1997年内閣府の中に「社会的排除対策室（Social Exclusion Unit）」を組織し、ホームレス、貧困な外国労働者、失業者、非行や犯罪等のための社会政策はインクルージョンという理念のもとで立案・実施が推進されている²⁰。ブレア政権のA.ギデンズ（2004）は、社会的排除を次のように定義している²¹。

社会的排除とは、人々が社会への十分な関与から遮断されている状態を指す。社会的排除はアンダークラスよりも広い概念であって、その利点は、『過程』—排除のメカニズム—を強調していることにある。例えば、学校施設も貧弱で、地域での就職機会もほとんどない荒廃した団地に住む人たちは、社会のほとんどの人たちが享受する自己改善の機会を事実上否定される可能性がある。また、社会的排除は貧困そのものとは異なる。社会的排除という概念は、個人や集団が住民の大多数に開かれている機会を享受するのを妨げる一連の多様な要因に焦点を当てている。

ブレア政権は障害者教育政策でもインクルージョンを目標に据えている。「一に教育、二に教育、そして、三に教育」を公約に掲げ、1997年にグリーンペーパー（政策文書）「すべての子どもに卓越さを：特別なニーズ教育への対応」（*Excellence for All Children*）を発表する。同文書は、次節で論じるサラマンカ声明の支持を明確に表明している。16年間に及ぶ保守党政権下で、公教育への市場主義の導入による学校間競争政策をうけて、排除される児童生徒の増大と特別学校（障害児学校）と通常学校の2分固定化が進行してきたこと

への対抗軸として、インクルージョンを打ち出している²²。

これまでインクルージョンの生成過程を概観した。ここから、教育現場において「合理的配慮」の制限・欠如による障害児者の学校生活や教育活動からの排除は、経済活動からの排除、地域社会からの排除へと、さらには人間的絆からの排除へとつながり、基本的人権まで侵害されるものとして捉えなければならない。したがって、教育現場における「合理的配慮」の制限・欠如による排除は障害児者の生存そのものを脅かすものとして理解されなければならないのである。

2) サラマンカ声明におけるインクルーシブ教育

1994年6月、スペインのサラマンカで、ユネスコとスペイン教育・科学省共催の「特別ニーズ教育に関する世界会議：アクセスと質（World Conference on Special Needs Education : Access and Quality）」が開催され、「特別なニーズ教育に関する原則、政策、実践に関するサラマンカ声明と行動の枠組み（The Salamanca Statement and a Framework for Action 以下、サラマンカ声明）が採択された。サラマンカ会議は、1990年タイで開催された「万人のための教育」世界会議に続くものである。「万人のための教育」世界会議は、ユネスコの最重要事業の1つとして、ユネスコ、ユニセフ、国際開発計画、世界銀行の共催で開かれ、初等教育の保障、非識字者の解消などを課題とした。それを受けたサラマンカ会議は、世界のすべての子どもを学校にインクルージョンし、また、それを可能とするために学校制度の改革をめざすことを目標とした。その際、学校教育にアクセスできないでいる子どもの多くは「特別な教育的ニーズ」のある者にとらえた。それは障害児やストリート・チルドレン、就労児、移動民や遊牧民の子ども、言語的・民族的マイノリティの子どもなどである。声明は、これら特別な教育的ニーズをもつ子どもを、大多数の子どものために設けられた教育機関に包摂すべきとの共通認識のもと、インクルージョン学校（inclusive school）という概念を提起した。インクルージョン学校の設置は「差別的態度を変える上で、すべての人を歓迎する地域社会を創造する上で、インクルーシブな社会を発展させる上でもきわめて重要なステップである」とした²³。

サラマンカ声明以降、インクルーシブ教育は国際的なトレンドになっているが、先進国と途上国ではねらいが異なる。先進国では、障害児の教育だけではなく、大量のドロップアウト、貧困層の児童、移民児童など、障害のみならず環境や境遇上の理由で学習上の問題を抱える一人一人の子どものニーズに対応する教育の改善が主なねらいである。これに

対して途上国では、ストリート・チルドレン、就労児、マイノリティの子どもなど、広範なマージナルなグループや階層に対する教育機会の普及が念頭にあり、そのなかに障害児も含まれるものである²⁴。サラマンカ声明は、ソーシャル・インクルージョンを実現していく手段としてインクルーシブ教育という理念を打ち出している。

2006年に採択された障害者権利条約はインクルーシブな社会の実現を目指してインクルーシブ教育関連諸整備についてより具体的に規定している。

第2節 障害者権利条約の教育条項

1. 教育条項の成文化過程

障害者権利条約の教育条項の成文化過程において、最も議論になったテーマの一つは、すべての障害者に普通学校・学級（一般教育制度）での教育を保障するかどうか、特に視覚障害者やろう者のためには特別な教育環境が必要なのかどうかということであった。

教育条項の審議過程における議論の第一段階は、2004年1月に開催された作業部会において出された作業部会草案のもとに行われた。草案17条2項(a)では、「障害のあるすべての人が、自己の属する地域社会において、インクルーシブでアクセス可能な教育を選択することができること」とあり、「選択権の保障」に焦点が当てられ、インクルーシブでアクセス可能な教育を選択できることが重視されている。玉村(2008)は、教育条項(作業部会草案17条、議長草案24条、修正議長草案24条:表6参照)の議論過程について次のように述べている²⁵。

第24条の議論の第一段階では、インクルーシブ教育の内容議論というよりは、「特別な教育と通常の教育をどう選択するのか」が議論の焦点となっていた。そこから、「インクルーシブでアクセス可能な教育を選択できること」が重視されてきた。その後、インクルーシブ教育が強調される段階に移っていく。これらの審議の過程で、通常学校や学級への投げ入れ(ダンピング)、通常学級の中で孤立しているという状態がないようにしなければならないということになり、インクルーシブ教育の質が強調されていく。これが議論の第二段階である。その中では、インクルーシブ教育を目標として追求しつつ、例外的に「代替的教育形態」(特別な教育)も確保されなければならないといった表現も提起されるが、しかし、「例外」や「代替」といった特別教育の位置づけは疑問であるといった議論も出され、インクルーシブ教育を強調しつつも、障害者の支援のニーズを満たしていく方策をどのように条約に書き込んでいくのかという議論がされていく。結論的には、それぞれの国の実情に応じてインクルーシブ教育をめざすことができるような書きぶりになった。

その後、この作業部会草案をベースにして第3回から第6回までの特別委員会で議論をし、その議論をもとに議長草案と2006年1月に修正議長草案が出された。ここで教育に関する条項は24条となり、現在の条約成文の内容と形式に近づいてきたのである。

インクルーシブ教育の捉え方やその実践は、条約批准国の社会文化的背景や一般教育制度の発展段階と障害児教育の現状によって異なるだろう。いずれにしろ、批准国は各国の教育の発展段階を視野に入れて障害児の最大限の発達と社会参加を保障する教育となるような改革が求められているのである。

2. 教育条項の内容と意義

障害者権利条約における教育条項は24条に位置づけられており、以下の5項によって構成されている（表8参照）。なお、条文は日本政府仮訳に基づいている。

第24条1項は、インクルーシブ教育と生涯学習を通して行われる障害者教育の方向性を提示しており、第2項は、こうした障害者の教育を実現するための措置を明示している。第3項は、障害者の教育を支援するための措置が述べられており、特に視・聴覚障害者の教育環境の保障が強調されている。第4項は、視・聴覚障害者の教育のための教師採用及び訓練などが規定されている。第5項は、障害者のすべての教育へとアクセスすることができることを確保するための「合理的配慮」提供義務を明示している。

表8 障害者権利条約の教育条項

<p>1 締約国は、教育についての障害者の権利を認める締約国は、この権利を差別なしに、かつ、機会の均等を基礎として実現するため、障害者を包容するあらゆる段階の教育制度及び生涯学習を確保する当該教育制度及び生涯学習は、次のことを目的とする。</p> <p>(a) 人間の潜在能力並びに尊厳及び自己の価値についての意識を十分に発達させ、並びに人権、基本的自由及び人間の多様性の尊重を強化すること。</p> <p>(b) 障害者が、その人格、才能及び創造力並びに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ること。</p> <p>(c) 障害者が自由な社会に効果的に参加することを可能とすること。</p> <p>2 締約国は、1の権利の実現に当たり、次のことを確保する。</p> <p>(a) 障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと及び障害のある児童が障害に基づいて無償のかつ義務的な初等教育からまたは中等教育から排除されないこと。</p> <p>(b) 障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること。</p>

- (c) 個人に必要とされる合理的配慮が提供されること。
 - (d) 障害者が、その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般的な教育制度の下で受けること。
 - (e) 学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられること。
- 3 締約国は、障害者が教育に完全かつ平等に参加し、及び地域社会の構成員として完全かつ平等に参加することを容易にするため、障害者が生活する上での技能及び社会的な発達のための技能を習得することを可能とするこのため、締約国は、次のことを含む適当な措置をとる。
- (a) 点字、代替的な文字、意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式並びに定位及び移動のための技能の習得並びに障害者相互による支援及び助言を容易にすること。
 - (b) 手話の習得及び聾ろう社会の言語的な同一性の促進を容易にすること。
 - (c) 盲人、聾ろう者または盲聾ろう者の教育が、その個人にとって最も適当な言語並びに意思疎通の形態及び手段で、かつ、学問的及び社会的な発達を最大にする環境において行われることを確保すること。
- 4 締約国は、1 の権利の実現の確保を助長することを目的として、手話または点字について能力を有する。教員（障害のある教員を含む）を雇用し、並びに教育に従事する専門家及び職員（教育のいずれの段階において従事するかを問わない）に対する研修を行うための適当な措置をとるこの研修には、障害についての意識の向上を組み入れ、また、適当な意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式の使用並びに障害者を支援するための教育技法及び教材の使用を組み入れるものとする。
- 5 締約国は、障害者が、差別なしに、かつ、他の者との平等を基礎として、一般的な高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習を享受することができることを確保するこのため、締約国は、合理的配慮が障害者に提供されることを確保する。

ここで韓国の国家人権委員会が第 24 条に対してどのように捉えているかを整理しておきたい。国家人権委員会は、第 24 条は「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A 規約）（1966）第 13 条、児童の権利に関する条約（1989）第 29 条、障害者の機会均等化に関する基準規則（1993）（6）、経済的、社会的および文化的権利に関する委員会一般的意見第 13 号[教育への権利]（1999）が反映されている」と述べている²⁶。「A 規約」第 13 条 2 項では、初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする事や中・高等教育の漸進的無償教育の導入の必要性を明示しており、児童の権利に関する条約第 29 条では、児童の人格、才能、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ることが規定されている。また、障害者の機会均等化に関する基準規則（6）では、「政府は障害を持つ児童・青年・成人の統合された環境での初等・中等・高等教育機会均等の原則を認識すべき」であり、「普通学校での教育は通訳者や他の適切な支援サービスを前提とし、多様な障害を持つ人のニーズを満たすためのアクセシビリティと支援サービスが提供されるべきである」としている²⁷。さらに、「一般的意見第 13 号で提示している教育のあらゆる形態およびあらゆる段階において相互に関連する利用可能性（availability）、アクセス

可能性（accessibility）、受け入れ可能性（acceptability）、適合可能性（adaptability）という4つの要素が教育条項に盛り込まれている」と指摘している²⁸。4つの要素の内容は以下のとおりである²⁹。

利用可能性は、教育施設及びプログラムが、締約国の管轄内において十分な量だけ利用できなければならない。そのような施設及びプログラムが機能するために何が必要かは、それがどのような発展段階の中で運営されているかを含む多くの要素による。例えば、あらゆる施設及びプログラムは、建物その他の風雨からの保護となるもの、男女両方のための衛生施設、安全な飲み水、国内競争力のある給与を受けている訓練された教員、教材、などを必要とすると考えられる。中には、図書室、コンピューター設備及び情報技術のような施設を必要とするものもあるだろう。

アクセス可能性は、教育施設およびプログラムは、差別が行なわれることなく、締約国の管轄内のすべての者にとってアクセス可能（機会が与えられるもの）でなければならない。アクセス可能性には相互に重なりあう3つの側面がある。(i) 教育は、いかなる禁止事由に基づく差別もなく、法律上も事実上も、すべての者にとって、特にもっとも傷つきやすい立場に置かれた集団にとってアクセス可能でなければならない。(ii) 物理的アクセス可能性は、教育は合理的利便性があるいずれかの場所への出席（例えば近所の学校）または現代的技術（例えば遠隔学習プログラムへのアクセス）のいずれかによって、安全な物理的範囲に存在しなければならない。(iii) 経済的アクセス可能性は、教育は万人にとって負担可能なものでなければならない。

受入れ可能性は、学習課程および教育方法を含む教育の形式および内容が生徒にとって、および適切な場合には親にとって受入れ可能な（例えば、生活や将来と関連しており、文化的に適切であり、かつ良質な）ものでなければならない。

適合可能性は、教育は変化する社会および地域のニーズに適合し、かつ多様な社会的・文化的環境に置かれている生徒のニーズに対応できるよう、柔軟なものでなければならないと、されていた³⁰。

こうした教育条項が国際人権条約を踏まえて成立したことを国家人権委員会が重視している点は高く評価できる。

一方、インクルーシブ教育について清水（2011）は、障害者権利条約の教育条項を理解するためには、条約全体を踏まえる必要があると述べている³¹。

教育関係者は、障害者権利条約のあらゆる段階でインクルーシブな教育制度を確保するとの規定に注目する。しかしながら、条約は、教育に関する事項だけを規定したものではなく、福祉・労働・医療・社会生活等々生活の全般について障害者の非排除・非差別・平等を規定した国際条約である。実際、インクルージョンの用語は、条約の諸処にみられ、条約全体の基本原則の一つが社会での完全で効果的な参加とインクルージョンとなっている。つまり、インクルーシブ教育の実現は、障害者の生活にかかわる諸分野における非排除・非差別・平等の実現と不可分な関係にあることが認識されているのである。換言すれば、障害者の生活にかかわる諸分野でのソーシャル・インクルージョンとインクルーシブ教育は環をなしている。

障害者権利条約は、障害や障害者に対する先入観や既存の考え方を是正していくことを求めている。障害や障害者に対する理解や意識改革を育む上で教育は重要であり、インクルーシブ教育を排除・差別をなくし人々の多様性を認め合えるインクルーシブな社会をつくりあげる土台として位置づけ、社会の変化を求めているのである。インクルーシブ教育は、サラマンカ声明以降国際的に展開されているが、各国の経済的・文化的背景、一般教育制度と障害者教育の発達段階によって捉え方や解釈は異なり、その実践の展開も様々な形で進められている状況である。

荒川（2013）は、インクルーシブ教育について次のように説明している³²。

学習等への参加、排除をなくす。多様性への着目と対応をインクルーシブ教育のキー概念とし、学習者の差異や多様性は教授・学習上の問題としてではなく、学習を豊かにする機会として捉えるべきもので、排除されてきた、また排除される学習者に焦点を当てつつも、すべての学習者を対象としている。さらに、インクルーシブ教育は、平和教育、人権教育、環境教育など同様に、教育全体に通底する原理の一つとし、誰ひとり排除せず、すべての子どもの多様性を尊重し、学習参加と全人格的発達を保障することを目指す。

障害者権利条約と日本におけるインクルーシブ教育は、障害の問題を超え、すべての学習者＝すべての市民に対するものであり、インクルーシブ教育はそれ自体が目的ではなく、インクルーシブな社会を創りだし、維持するという目的のための手段として位置付けている。また、インクルーシブ教育を一人の子どもも排除せず、多様性を尊重し、学習参加と全人格的発達を保障することを目指すプロセスとして捉えることが大切である。

教育実践レベルにおけるインクルーシブ教育の意義と課題について浜谷直人（2011）は「個への支援からインクルージョンへ：巡回相談の現場から」の中で、次のように述べている³³。

個を取り出して支援しても状況は改善されない。個別の問題は個人に原因があるのではなく、個人を取り巻く環境や複数の要因との関連のなかで生じる。問題の中心にいる個人を直接支援すること以上にその個人を取り巻く他の人々への適切な支援・指導が状況の改善に効果があるはずである。問題の中心にいる個人を排除するのではなく、集団の仲間として認める、すなわちインクルージョンされる配慮・支援が問われる。[中略]状況が改善されるケースに何度か出会ったがそれらのケースはインテグレーションというよりは、インクルージョンが実現していた。

インクルージョンとは、一人の子どもも排除しないことである。それは、「平等を尊重する」と言い換えることができる。しかし、平等という言葉は誤解されやすい。どの子どもにも同じ見方をすることは平等ではない。単一の見方（ものさし）は必ず硬直した序列化を生む。一人ひとりの特徴や持

ち味に即して、その魅力を評価する多面的なものさしをもつことでしか、平等な教育に近づくことはできない。

この事例の中で障害児を含めて、様々な特性をもった子どもたち一人ひとりが輝く学校・学級文化環境づくりは現実のものとなっている。この意味で、インクルーシブ教育の実践は、「合理的配慮」にかなった学校社会・文化づくりの実践といえるだろう。つまり個別の問題を集団から切り離しても問題の解決にはならないのである。集団から切り離して一時的に問題が解決したようにみえても集団に戻れば原点に戻る。集団における個別の問題は集団の状況が改善するように支援する必要がある。

注

- 1 水野和代「ノーマリゼーション原理に関する一考察：その起源と本質的把握の試み」『人間文化研究』第19号，名古屋市立大学大学院人間文化研究科，2013年，p.64
- 2 中園康夫「『ノーマリゼーションの原理』の起源とその発展について：特に初期の理念形成を中心として」『社会福祉学』22(2)，日本社会福祉学会，1981年，pp.91-92
- 3 清水貞夫『インクルーシブな社会をめざして：ノーマリゼーション・インクルージョン・障害者権利条約』クリエイツかもがわ，2010年，p.38
- 4 Wolfensberger, W. (1972). *The Principle of Normalization in Human Services*. (中園康夫・清水貞夫編訳『ノーマリゼーション：社会福祉サービスの本質』学苑社，1982年，pp.48-49)
- 5 真城知己「障害児教育の概念：インクルージョンに向けて」石部元雄・上田征三・高橋実・柳本雄次編『よくわかる障害児教育（第2版）』ミネルヴァ書房，2010年，p.12
- 6 清水貞夫，同上書，p.140
- 7 盲，弱視，聾，難聴，てんかん，教育的遅滞（educationally subnormal），不適応，肢体不自由，言語障害，病虚弱，糖尿（後の改正で除かれる）である。
- 8 河合康「障害児教育から特別支援教育へ外国の例イギリス」石部元雄・上田征三・高橋実・柳本雄次編『よくわかる障害児教育（第2版）』ミネルヴァ書房，2010年，p.46
- 9 落合俊郎「教育」松井亮輔・川島聡編『概説障害者権利条約』法律文化社，2010年，p.179
- 10 安藤房治「アメリカの障害児教育」茂木俊彦編集代表『特別支援教育大辞典』旬報社，2010年，p.17
- 11 岸本睦久「統合教育と交流教育」井谷善則・今塩屋隼男『障害児教育』ミネルヴァ書房，2002年，p.62
- 12 清水貞夫『アメリカの軽度発達障害児教育「無償の適切な教育」を保障』クリエイツかもがわ，2004年，p.17
- 13 中村満紀男・荒川智編著『障害児教育の歴史』明石書店，2003年，p.90
- 14 中野善達編『国際連合と障害者問題：重要関連決議文書集』エンパワメント研究所，1997年，pp.82-83
- 15 規準原則：6 教育

加盟各国は、統合された場での障害をもつ児童及び青年，成人の初等教育及び中等教育，中等教育終了後の教育の機会均等の原則を認識すべきである。加盟各国は、それらの障害をもつ人々に対する教育が、教育組織全体の不可欠な一部分であることを保障すべきである。

1. 教育関係当局は、障害をもつ人々の教育を統合された場で実施する責任がある。障害をもつ人々の教

-
- 育は、その国教育計画、教育課程の編成、学校組織全体の不可欠な一部分を形成すべきである。
2. メインストリーム校における教育は、通訳者やその他の適切な支援サービスを提供することを前提条件とする。いろいろな障害をもつ人々のニーズに相応しい適切なアクセスや支援サービスを提供すべきである。
 3. 教育のあらゆるレベルで、障害をもつ人々の保護者グループと障害をもつ人々の団体が関与すべきである。
 4. 義務教育を施行している加盟各国においては、もっとも重い障害を含む障害のあらゆる種類とあらゆるレベルをもつ少女と少年に対して、義務教育を行うべきである。
 5. 下記の分野について特別な注意が払われるべきである。
 - (a) 障害をもつ非常に幼い子どもたち、(b) 障害をもつ就学前児童、(c) 障害をもつ成人、特に女性
 6. 障害をもつ人々に対して統合された場での教育上の諸準備を行う際、加盟各国は、(a) 明確に記述された方針を持つべきであり、それは学校レベルで、またより広い地域社会で理解と承認を得られるべきである。(b) 追加や修正のできる柔軟な教育課程を認めるべきである。(c) 質の高い教材、継続的な教員研修、補助教師を用意すべきである。
 7. 統合教育と地域社会に基礎を置くプログラムは、障害をもつ人々に費用のかからない教育と訓練を提供する相互補完的な場とみなされるべきである。地域社会に基礎を置く国のプログラムでは、地域社会が地域の資源を利用し、開発して障害をもつ人々を教育するように地域社会を奨励すべきである。
 8. 一般校では障害をもつ人々のニーズに十分に適合しえない場合には、特殊教育が考慮されるかもしれない。その特殊教育は、一般学校で教育を受ける準備をすることを目的にすべきである。その教育の質は、一般教育と同様の基準と方向性を反映し、また一般教育と密接に関連するものであるべきである。最小限、障害をもつ生徒に障害のない生徒と同じ教育資源が与えられるべきである。加盟各国は、メインストリーム教育と特殊教育サービスの漸進的統合を目標にすべきである。現時点で、ある場合には、特殊教育が障害をもつある生徒たちにはもっとも適した教育形態であるとみなされるかもしれない。
 9. 聾者及び盲聾者には特有なコミュニケーション・ニーズがあるため、彼らの教育は、こうした人々のための学校あるいはメインストリーム校の中の特殊学級やユニットでより適切に準備されるかもしれない。初期の段階では、聾あるいは盲聾者の効果的なコミュニケーション・スキルと最大の自立をもたらす、文化に格別な配慮をした指導に特別な注意を向ける必要がある。日本語訳は、中野善達・田中英雄「国連『障害をもつ人びとの機会均等化に関する基準原則』筑波大学リハビリテーション研究』3 (1), 1994年, p.33に基づいている。
- 16 玉村公二彦「国連・障害者権利条約草案における教育条項の形成と審議過程：インクルーシブ教育・『合理的配慮』と特別教育」『奈良教育大学紀要』第54巻1号, 2005年, p.119
 - 17 ジョン・ドンヨン「障害者権利条約と教育」『障害者権利条約国内障害者法制度改善方向討論資料集』2008年, p.119
 - 18 清水貞夫, 前掲書, 2010年, pp.156-160
 - 19 高橋 義明「欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究』No. 185, 国立社会保障・人口問題研究所, 2013年, pp.4-5
 - 20 清水貞夫, 同上書, p.161
 - 21 Giddens, A.(2001).Sociology 4th edition. (松尾精文・西岡八郎・藤井達也・小幡正敏・叶堂隆三・立松隆介・内田健訳『社会学第4版』而立書房, 2006年, p.404
 - 22 清水貞夫, 同上書, pp.163-164
 - 23 中野善達編, 前掲書, pp.360-371
 - 24 中村満紀男・前川久男・四日市章編著『理解と支援の特別支援教育』コレール社, 2014年, p.24
 - 25 玉村公二彦・中村尚子, 前掲書, 2008年, pp.32-33
 - 26 韓国国家人権委員会, 前掲書, pp.3-6
 - 27 同上書, pp.3-6
 - 28 同上書, pp.3-6

-
- ²⁹ 日本語訳は荒牧重人・平野裕二の仮訳による。
http://homepage2.nifty.com/childrights/international/edu_rights/cescr_gc13.htm (アクセス 2015 年 5 月 17 日)
- ³⁰ 日本語訳は荒牧重人・平野裕二の仮訳による。
[wwwhttp://homepage2.nifty.com/childrights/international/edu_rights/cescr_gc13.htm](http://homepage2.nifty.com/childrights/international/edu_rights/cescr_gc13.htm) (アクセス 2015 年 8 月 5 日)
- ³¹ 清水貞夫「特別支援教育制度からインクルーシブ教育の制度へ」『障害者問題研究』第 39 巻 1 号, 2011 年, p.3
- ³² 荒川智「インクルーシブ教育の国際的動向と日本の課題」日本特別ニーズ教育学会第 19 回発表要旨集 2013 年, pp.12-13
- ³³ 浜谷直人「個への支援からインクルージョンへ: 巡回相談の現場から」『教育』11 月号, 国土社, 2011 年, pp.21-25

第3章 韓国における福祉国家論¹の展開と 「正当な便宜」の法制整備

韓国では障害者差別禁止法の立法過程において、障害者権利条約における「合理的配慮」に対して障害当事者の主張にそって「正当な便宜」という用語が導入された。こうした障害当事者の立法過程への影響力の行使は韓国の福祉国家の形成による社会的背景と連動している。本章では韓国における福祉国家論の展開をまとめ、その意義と課題を整理することで、「正当な便宜」の意義と課題は何かを明らかにする。

第1節 社会福祉制度・政策の展開

韓国における戦後社会福祉の歴史を、^{オム・キウク} 嚴基郁（1998）は、次の4つに分けて区分している²。(1) 大韓民国政府樹立以降から1950年代末までの時期、(2) 1960年から1980年前後までの時期、(3) 1980年前後から1980年代後半までの時期、(4) 1990年代前後から1997年までの時期である。この時期区分は1998年に発表されたものであるが、1998年に「生産的福祉」をスローガンに掲げた金大中政権がスタートし、これを期に韓国の社会福祉は大きく転換する。そして、金大中政権には韓国福祉国家に関する議論も盛んに行われた。そこで、1998以降を(5)の時期として位置付け、韓国の社会福祉制度政策展開過程と福祉国家をめぐる議論について検討する。

1. 大韓民国政府樹立以降から1950年代末までの時期

1945年8月15日第2次世界大戦が終結し韓国は日本の植民地時代から解放を迎える。しかし、1945年9月8日マッカーサー傘下のGHQに占領され、約3年間を直接統治されることになった。米軍政期には、植民地時代の法令がそのまま効力を持っていて、福祉政策も過去日本の朝鮮総督が定めた朝鮮救護令と軍政法令に基づく、消極的救貧策に過ぎなかった³。その後、1948年8月15日大韓民国政府樹立と共に米軍政期は終わるが、1950年から再び朝鮮戦争（1950年6月～1953年7月）という難局に直面する。朝鮮戦争による多数の戦争孤児、障害児者が発生し、彼らに対する最低生活保護と要保護児童のための

収容保護施設が拡大された。しかし、国の経済的基盤が弱かったため実際の救済事業に大きな役割を果たしたのは外国民間援助団体であり、一時はその救済予算が政府の救済予算を遥かに超えたこともあった⁴。

この時期は、軍事援護法（1950年）、警察援護法（1951年）、戦没軍警遺族と傷痍軍警年金法（1952年）、国民医療法（1951年）が制定されたが⁵、社会福祉全体を包括する法律は制定されていない。

2. 1960年から1980年前後までの時期

1961年に軍事クーデターによって政権を奪取した朴正熙^{パク・チョンヒ}は、朝鮮戦争による戦争犠牲者やその家族に対する緊急救済制度として、軍事援護補償法（1961年）、国家有功者等特別援護法（1962年）、軍人年金法（1963年）を制定する。また、国民の民生苦（生活苦）の解決を政治公約としていたことから生活保護法（1961年）、災害援護法（1962年）、医療保険法⁶（1963年）などの法律を制定させた。

朴正熙政権は、「自主国防」と「自主経済」を政策目標とし、「先建設・後分配」をスローガンとして掲げて、翌年から、第1次経済開発5ヵ年計画を実施する。1960年代後半になるとその成果が現れはじめ、韓国経済は高度経済成長期を迎える。1960年代後半から韓国の経済成長率は10%前後で推移していた。しかし、社会福祉政策の展開は極めて低調であった。その一つの例として、政府一般財政に占める社会保障関連費が1960年代後半によりやく1%を超えているのである⁷。このようにこの時期は、産業化・工業化の進展による経済的成長を成し遂げた反面、財閥優遇の経済成長優先政策をとったことから各種の社会問題が生み出された。都市貧民の形成、失業問題、低所得層の生活問題などは、従来の要救護対象とはその性格を異にしている⁸。このような社会的状況のなかで社会福祉関連制度として、淪落行為等防止法⁹（1961年）、児童福利法¹⁰（1961年）、未成年者保護法（1961年）、社会福祉事業法（1970年）が制定された。しかし、法体系の整備に過ぎず具体的な社会福祉制度の基盤が整備されたとは言い難い。

一方、この時期に、国家次元で最初の障害者教育計画が立てられた。第2次経済開発5ヵ年計画（1967年～1971年）の教育部分に含まれた計画であった。同計画は、特殊学校と特殊学級の新設、特殊学校の初等課程の義務教育拡大実施、教員の確保、私立学校に対する財政支援などが主な内容であった。しかし、経済成長優先政策の中で実現されなかった。第3次経済開発5ヵ年計画（1972年～1976年）、第4次経済開発5ヵ年計画（1977年～

1981年)においても障害者教育計画は経済成長優先政策が進められる中で成果は不十分であった。その後も経済開発 5 カ年計画に障害者教育計画は含まれていたものの、推進は見られなかった¹¹。

3. 1980 年前後から 1980 年代後半までの時期

1961年から18年間続いていた朴正熙軍事政権は1979年に終わる。その後、再びクーデターによって全斗煥^{チョン・ドファン}軍事政権(1980年~1987年)の第5共和国が発足する。1980年に改正された第5共和国憲法¹²は、生存権の保障と社会保障・社会福祉推進の責任と義務に関する内容を含んでいた。第9条(幸福追求権)では、「すべての国民は人間としての尊厳と価値をもち、幸福を追求する権利をもっている」とし、第34条では「すべての国民は人間らしい生活を行う権利を持つ。国家は社会保障・社会福祉の増進に努力する義務」と規定し、国民の幸福追求権と国家義務を成文化している。社会福祉においては、老人福祉法(1981年)、児童福祉法(1981年)、心身障害者福祉法(1981年)が制定され、1983年には社会福祉事業法を改正し、地域住民へ総合的な福祉サービスを提供する「総合社会福祉館」の設置を義務づけた。また、社会福祉専担公務員採用、大学の社会福祉学科の量的増加もみられた。障害者福祉施策は心身障害者福祉法成立後から進められていた。具体的には、障害者福祉専任部局の設置、障害者職業あっせん事業の実施、障害者雇用促進指針、障害者が自立するための作業場の設置と運営、産業災害による障害者のための職業訓練センターの開設などが施行された。この時期は障害者福祉の土台を築いた時代であったといえる¹³。

4. 1990 年代前後から 1997 年までの時期

1986年6月の「民主化闘争」¹⁴によって大統領直接選挙が復活し、1988年に国民による直接選挙によって選ばれた盧泰愚^{ノ・テウ}政権(1988年~1992年)が誕生した。新たな国家の在り方を求めて韓国が変化を始めた時期である¹⁵。盧泰愚政権における政治的状況は「権威主義体制からの移行」という新しい使命をもち、なによりも政権の支持基盤の大きな部分を軍隊から国民に移動させ率先して政治の自由化を推進しなげればならなかった。経済的状況は1988年以後急激な賃金上昇に為替レートの切り上げが加わったため、国際競争力が悪化し、1989年の経済成長率は6.7%まで落ち込んだ(1986年12.9%, 1988年12.4%)。このような政治・経済システムを背景に、盧泰愚政権下では1988年を「福祉元年」と位置づけ、

国民年金制度（1988年）、皆保険（1989年）、母子福祉法・母子保健法（1989年）障害者雇用促進法（1990年）などを制定させた。

1993年2月に過去の軍出身の政権から脱皮し、初めて一般人による文民政府である金泳三キム・ヨンサム政権（1993年～1997年）が誕生した。金泳三政権は変化と革命を通じて「新韓国建設」を主張し政治・経済・社会各部分での改革を試みた。政治家と経済団体の癒着を根絶するために、金融資産の流れを透明化するための金融実名制を導入した¹⁶。一方、この時期の韓国経済は1980年代末の景気過熱による後遺症で経済成長が鈍化し賃金や不動産価格急騰、社会間接資本不足などで製造業分野の競争力弱体化現象が著しく現れた。また、対外的にはウルグアイランドなど新しい国際通商関係が模索され、この過程の中で農産物や金融市場に対する開放圧力が加重された。また、1996年OECD加入で、金融市場の早期開放の状況を迎え、金融産業発展と競争力強化のために、1997年には金融改革法案を用意したが、財政悪化によるIMF危機に直面することになる。このような経済・社会的状況の中で、1997年に「第1次障害者福祉開発5ヵ年計画」が発表された。これは「老人・障害者福祉総合対策」（1996年3月）の樹立、「障害者団体代表招請国政座談会建議事項措置計画」（1996年5月）などその間発表された障害者福祉施策等を基本にして福祉・教育・雇用部分などを連携させる中・長総合計画を樹立し1998年から2002年までの5年間にかけての計画を示したものであった¹⁷。その基本方向は、障害者の福祉拡大、特殊教育の強化、雇用促進などを通して障害者が家族、近隣、地域社会と共にする社会を具現化することによって、障害者の完全な社会参加と平等を保障することであるとしている。そして、障害者の完全な社会参加と平等保障のために、①家族・近隣・地域社会が障害者と共にする福祉実現、②福祉拡大（障害発生の予防・障害者の生活安定支援強化・社会参加拡大及び便宜施設拡充・障害範疇の拡大）、③特殊教育強化（障害児教育機会拡大・特殊教育の内実化・特殊教育支援体制の効率化）、④雇用促進（障害者職業能力開発増進・重症障害者雇用環境改善・事業者の障害者雇用促進支援）を提示しており、ノーマライゼーションを一定程度反映した表現になっている。

韓国における福祉国家論の議論の中ではノーマライゼーションはどのように受け止めたのであろうか。

ウィ・ケチョル（2012）は、「韓国におけるノーマライゼーション理念は1980年代にニリエの提唱を中心に断片的に紹介されていて、1990年代中盤以降からはヴォルフエンズベルガーの Social Role Valorization（社会的役割の有価値化）理論が国内に紹介され障害者福祉の重要な理念の一つとしてとらえるようになった。他方、障害者を排除・拒否する

社会的風土を改革しないまま社会統合のための脱施設化を進めると障害者は social dumping の対象になるだけである。福祉サービスのシステム確保、障害者が居る家庭に対する援助体制確立を含む多角的な支援対策を整えながらノーマライゼーション理念に関する議論が展開されなければならないという批判の声もある」と指摘している¹⁸。

ジョン・ドソン（2011）は、「韓国社会に1990年代末からノーマライゼーションと社会統合という理念が登場し、障害者の自立生活運動と障害当事者主義が障害者福祉の新しいパラダイムとして浮上した」と述べている¹⁹。

一方、この時期に、国家の経済開発計画と分離された最初の障害者教育計画「共に生きる福祉社会に向かう特殊教育5ヵ年計画」（1998年～2002年）が立てられた。同計画は特殊教育機関の増設を通じた障害者の教育機会の拡大、統合教育の基盤構築、特殊教育教員の専門性強化などを主な内容とした。しかし、この計画も1997年のIMFという国家の財政危機によって思いどおりに推進されなかった²⁰。

5. 1998年以降

1998年以降は、韓国において様々な変化が生じた時期である。政治システムでは、前述したように「生産的福祉」²¹をスローガンとする金大中政権（1998年～2002年）が誕生する。経済システムでは、1962年以降長らく続いた経済成長が終わり、1997年末にはIMF（国際通貨基金）の緊急支援を受けるという経済の危機的状況を迎える。社会構造面からは、2000年に高齢化率が7.2%となって高齢者社会が到来したこと、さらに2019年には高齢化率が14%を超えることが予測され、早い速度で高齢社会を迎えることが確実視されていることである。加えて少子化の進行も著しい。1976年に3.2であった合計特殊出生率が、1999年は1.42、2003年1.19、2005年1.08と、早い速度で進行している。

この時期、社会福祉の分野では、こうした変化に対応するため新たな制度が次々と構想されていく²²。1999年には1961年制定の生活保護法を全面的に見直した国民基礎生活保障法が制定され、最低生計費以下で生活するすべての国民が給付の対象となり、また就労能力を持っている対象者に対しては就労事業に参加することを前提として給付を行うワークフェア政策を推進・強化することになった。2007年には日本の介護保険法にあたる老人長期療養保健法が制定された。障害者福祉施策の分野では、1999年に障害者福祉法を改正し、障害者の完全な社会参加のため、障害者補助犬、障害類型による再活サービス提供、障害者生産品の購入などを規定した。また、社会保障に対する障害の範囲を拡大した。2000

年には障害者雇用促進及び職業再活法が制定され、勤労能力と意欲がある障害者に就労を通しての自立を強化することになった。総じて、この時期は「生産的福祉」のスローガン下に社会保障制度改革に拍車をかけた時期であった。

2003年に金大中政権の政策路線の継承と、そこで残された課題を背負って登場した²³ 盧武鉉政権（2003年～2007年）は、「国民参与センター」を設置し、大統領府秘書室に市民社会主席秘書官室を置き、市民団体社会運動団体と密着した関係を維持する。12大政課題の一つが「差別解消を通じた国民統合」であり、2004年以降は差別是正へと政策内容を拡大した。その間、部分的に成しえていた差別に対するアプローチを国家レベルのアジェンダに設定し、2007年に障害者差別禁止法が制定された。「差別」を「社会的排除」として「差別是正政策」を国政の課題として推進したのは、人権保障という側面もあったが、差別の深化が不公正な競争をもたらし、社会的排除される階層を拡大するだろうという問題意識からである²⁴。

民主化の動きを背景にした市民団体の急速な成長と人権問題に関心がある金大中と盧武鉉という10年間の政権継続によって障害者の人権保障に関する法制度の基盤が整えられ、障害当事者の権利意識が高まった。

2008年には10年の進歩の時代を終え、保守の李明博政権（2008年～2012年）がスタートする。社会保障の分野からみれば、医療保険の民営化や医療供給の市場化などの保守的な改革政策がうまくいっていないのが現状である²⁵。また、障害者の権利保障についても2009年3月の閣議で行政安全部が提出した国家人権委員会の職制改正令を最終議決した。これに伴い、国家人権委員会は208人の定員が164人になり、人権委員会の局も5つ（人権政策・侵害の救済・差別是正・人権教育・行政支援）から1官（企画調整）2局（政策教育・調査）に減らされた。これは規模の縮小だけでなく、国家人権委員会の最も重要な本来の性格である政府からの独立性の毀損であると指摘されている。

以上のように、韓国の障害者の教育や福祉に関する法制度には経済第一の価値やそれに基づく政策展開のなかで、社会をあげて障害者の人権保障の基盤となるノーマラゼーションやインクルージョン理念を障害者の教育をはじめ関連法制度に盛り込み、その実質化に向けての取り組みは希薄であると言わざると得ない。

第2節 金大中政権における福祉国家形成の開始と再編²⁶

1998年 IMF の管理の下で誕生した金大中政権（1998年～2002年）は、外貨保有高の増大、貿易収支の黒字実現、外資導入の拡大、経済成長率の回復など多くの成果を遂げ「IMF 早期卒業」を宣言した。一方で、こうした金融危機への適応過程のなかで、大量失業、中産層の崩壊、貧困の増加など深刻な社会問題が累積した。しかし、従来の社会保障制度では大量の失業者や貧困者を救済するには限界があったため、社会保障制度の改革を推進しなければならない状況におかれていた。失業や貧困問題に対応してきた従来の社会保障制度には1993年制定された雇用保険制度と1961年制定された公的扶助としての生活保護制度が存在していた。しかし、雇用保険制度は30人以上規模の企業の労働者のみをカバーしており、小・零細企業で働く労働者は対象外であった。また生活保護制度は18歳以下の児童と65歳以上の高齢者や障害者など、労働能力を持たない者のみを対象としていた。労働能力のある者は雇用保険により、労働能力のない者は公的扶助により保護するという仕組みをとっていたので、これらの制度から除外される者も多くいた。福祉国家のバロメーターとしての脱商品化とは、資本主義の市場経済のもとで商品化された労働力の商品性が、社会保障という制度的措置によって解除される度合いを示す。しかし、従来の社会保障制度では、労働能力のある者が市場から排除された場合受け皿として機能せず、労働力は脱商品化されない。そこで金大中政権は、福祉改革の戦略として、第1次社会保障長期発展計画（1998年）を発表し、社会保障制度改革に拍車をかけていく。同計画のもとで、雇用保険の適用範囲をすべての企業に拡大適用する改革を行う。また、労働能力の有無を受給基準とする既存の生活保護制度を廃止して最低生計費以下のすべての国民を対象とする国民基礎生活保障制度を創設した。雇用保険と国民基礎生活保障制度が整備されることによって、失業者はまず失業給付を受けられることになり、受給期限が終了し低所得状況になった場合は国民基礎生活保障制度の対象となる。この二つの整備によって労働力が脱商品化される仕組みをもつようになったのである。

こうした社会保障制度の改革のなかで、年金（5人以上規模の企業の労働者→都市自営業者を含むすべての国民に拡大）や医療（職域・地域ごとに分立されていた組合を統合し、すべての国民を1つの制度の中に包括）などの他の制度においても改革が進められた。IMF 危機をきっかけとして、以前とは異なり社会保障制度が脱商品化機能をもつ普遍的な制度に変わったという意味で、盧泰愚政権の福祉元年（1988年）はスローガンにすぎなかったが、ここでようやく福祉国家の形成が実際に目指されたといえる。

ところが以上のような社会保障制度の整備や拡充によって福祉国家を形成しながらも、一方では異なる論理による改革推進もみられた。例えば、国民基礎生活保障制度における自活事業や職業訓練への参加を条件として給付を行う、ワークフェア政策が導入された。労働力の脱商品化を追究する制度的枠組みの整備と同時に、その具体的な実施においては（再）商品化の論理が働いたのである。また、年金の場合は適応対象を全国民に拡大したが給付水準の引き下げ（所得代替率 70%→60%）や受給年齢の引き上げ（60歳→65歳）が行われ、医療保険においても給付水準の低さが指摘されつづけていたが、給付水準の見直しは積極的に推進されなかった。こうした韓国の動向は今日の多くの国で見られる福祉国家の再編戦略の典型である。

要するに、韓国の福祉国家形成はIMF危機による大量失業や貧困層の拡大の状況に対処するかたちで脱商品化機能をもつ社会保障制度を整備しながらも、他方ではそれを抑制あるいは再編政策が同時に進められたのである。武川（2010）は、WelfareとWorkfareの同時進行が韓国の福祉国家を特徴づけており、「人間開発中心の福祉（労働を通じた福祉）」に求めている金大中政権の「生産的福祉」はWelfareとWorkfareの同時進行を推進するため提唱され、展開されたものとして理解することができる。

1. 金大中政権における市民運動の意義

上記で述べたように、福祉国家の形成と再編を同時に進行させなければならないという状況のなかでスタートした金大中政権は、市民団体との政策的連帯を通じて、少数政権としての支持基盤の脆弱性を克服するため、非営利民間団体支援法を制定して市民運動の法的・制度的基盤を強化する²⁷。次頁の表9は、金大中政権の時期に市民運動・在野運動の出身者が中央政府内の組織に抜擢²⁸されている状況を示したものである。表9から、市民運動と在野運動の指導者の抜擢は金大中政権のもので量的に著しく広がるとともに、また高度の政治性や象徴性のある「大統領関連所属委員会」における抜擢が増えるなど、質的にも深まりをみせたということである²⁹。

表9 金大中政権時代に中央政府に抜擢された市民運動・在野運動の出身者 (単位:名)

	中央政府と政府主導民間団体の分類	全斗煥・ 盧泰愚政権	金泳三 政権	金大中 政権	盧武鉉 政権	合計 A	合計 B
長官・秘書官等	長官・大統領秘書室	0	0	9	2	11	11(16.6%)
大統領関連所属 委員会	監査院不正防止対策委員会	0	2	10	0	12	34 (51.5%)
	民主平和統一諮問会議	1	1	1	0	3	
	腐敗防止委員会	0	0	1	1	2	
	第二建国汎国民推進委員会	0	0	10	0	10	
	その他	0	2	5	0	7	
行政所属委員会	国務総理・傘下機関所属諮問委員会等	0	1	4	0	5	15 (22.7%)
	行政部処所属委員会等	3	3	3	0	9	
	その他	0	0	1	0	1	
政府主導民間 団体	公社等	0	0	3	0	3	6 (0.9%)
	民族和解協力汎国民協議会	0	0	3	0	3	
不明	不明	1	-	-	-	-	-
	合計	5	9	50	3	66	
	比率	8.6%	13.6%	75.8%	4.5%	100.0%	

注：同じ人物が同一委員会委員から委員長になるなどの場合、複数の諮問委員会委員になる場合などがあるため人数は延べ人数となっている。実際の人数は28名である。

出所：小此木政夫編『韓国における市民意識の動態』慶應義塾大学出版部，2005年，p.97

なぜ金大中政権は市民運動の法的・制度的基盤を強化し市民運動と在野運動出身者を政府組織に抜擢したのだろうか。

少数与党の金大中政権は1987年の民主化以降の政党構造を規定してきた地域対立と自らの狭い地域基盤を拡大するため、それまでの地域対立から国政全体における改革派對保守派へと対立軸を変換し国民に訴えることによって、政権の支持基盤を広げようとした。また、IMF危機は40年近く継続してきた権威主義的かつ保守政権の財閥中心の「先成長、後分配」の成長モデルを解体し、終焉させなければならなかった。こうした背景のもとで市民団体は改革の同伴者として保守既得権勢力との権力闘争の中に足を踏み入れたのである³⁰。そして、政府組織内に抱き込まれた市民運動と在野運動の指導者たちは政策提案や立法過程において活躍する。今まで表面化しないまま潜伏したイシュー (latent issue) に止まらざるを得なかった少数者・弱者の人権問題も本格的に提起された³¹。障害者の人権保障や権利獲得を主張する運動団体も次々と設立され、また障害者政治家による政策提案や立法活動も活発に行われた。こうした様相を狭い政治基盤の拡大と経済危機から脱出するためではあったとしても、市民団体の活性化や社会的弱者である障害当事者の政治への参加や活動は、T.H.マーシャル (Thomas Humphrey Marshall, 1893年～1981年) が提唱した市民権の拡大とみなすこともできる。

2. 市民権拡大と「正当な便宜」

マーシャルは、1950年にまとめた『市民権と社会階級』で市民権の歴史的発展段階を示している。彼は市民権を次のように定義している³²。

市民権とは、ある共同社会の完全な成員である人々に与えられた地位身分である。この地位身分を持っているすべての人々とは、その地域身分に付与された権利と義務において平等である。そうした権利や義務がどのようなものとなるかを決定するような普遍的原理は、存在しない。しかし、市民権を制度として発展させつつある社会は、理想的市民権を創り出すのであって、諸々の業績はこの理想的市民権によって測ることができるし、それに対しては大いなる希望が向けられるようになるのである。こうして設定された道を前進するように駆りたてる衝動は、いっそう完全な平等、地位身分を構成する素材の充実、そしてその地位身分が与えられる人々の数の増大をめざす衝動である。

すなわち市民権とは、共同体としての社会の完全な成員性（membership）を意味しており、その社会の完全な成員が平等に有する権利と義務の総称であるということになる³³。マーシャルは、市民権は、市民的権利、政治的権利、社会的権利の3つの要素から構成されるとした。18世紀には、身体的自由、言論・思想の自由、契約の自由、所有権などから構成される市民的権利が、19世紀には、参政権などの政治的権力への参加の権利としての政治的権利が、20世紀には、社会的権利（以下、社会権）が、それぞれ市民権の構成要素になったという理論を展開している。

多田秀範（2010）によれば、福祉国家論の提唱であるエスピン＝アンデルセンが1990年の著作『福祉資本主義の3つの世界』で福祉国家の核心が社会権にあるとした背景にはマーシャルの市民権（特に社会権）に関する思想があり、それが福祉国家化推進のコンセンサスをつくりだす上で大きな役割を果たしたとされる³⁴。

伊藤（1996）は、次のような福祉国家の市民権の問題点を指摘している。

第1に、福祉国家の市民権は社会権を市民権の重要な要素として位置付けている。しかし、市民的権利や政治的権利は、国家が介入や干渉を差し控えることで、その権利保障が可能であるのに対して、社会権の充足には、一定の社会的資源の調達と制度の拡充が必要となる。社会権は「国家によって保障される給付への要求」である。したがって、経済成長と生産力に依存しており、国家の経済的基盤の相違によって社会権の保障に相違が生じる。マーシャルは市民権を社会の構成員に平等に付与される普遍的権利と捉えたが、市民権の構成要素としての社会権はその普遍性という面から大きな限界を有している。

第 2 に、現代社会の中での社会権の既得権化という問題がある。社会権の内容は、その充足が国家の分配政策と密接に関連しているため、現代国家のもとでは、民主主義的に遂行される利害調整によって規定される。そのため、人々はみずからの利益や要求をできるだけ貫徹させるために、他人と結束し、労働組合や各種の圧力団体に結集するようになる。しかし、集団の結成、加入という点からみれば、それは、不可避免的に集団にアクセスしうる人とそうでない人といった社会構造の不平等を反映し、強化することとなる。社会権は、その意味で現実に存在するさまざまな不平等を反映するばかりか、それを積極的に媒介する機能を果たすのである。それは、個人の権利というよりは、特定集団の既得権と化し、さらに、政治的妥協や利害取引の道具と化してしまう危険性を有している。その結果、集団への有効なアクセスの手段をもちえない人々は、社会権を行使することで得られる利益を実質的に享受できない可能性が出てくる。

韓国の障害者差別禁止法の立法過程において障害当事者は障害者権利条約上の「合理的配慮」という用語は福祉的で恩恵的なイメージがあると主張し、「正当な便宜」という用語を導入した。立法過程に参加し政策提案を行う（立法過程での障害当事者の取り組みについては次節で詳細に述べる）ことができる障害当事者個人と集団は自ら必要な便宜や配慮を主張できる力をもつ個人や集団であるだろう。実際、成文化された障害者差別禁止法第 7 条では「障害者は、自己の生活全般に関し、自己の意思により自ら選択し決定する権利を有し、障害者は、障害者ではない人と同等の選択権を保障されるための必要なサービスと情報を提供される権利を有する」と規定している。しかし、権利主張や自己決定権を行使することができる者のみ実現可能な規定である。これは伊藤が指摘した社会権の既得権化という問題を如実に示している。

障害当事者の権利の主体性を獲得するために導入された「正当な便宜」は、自分の意思を表現することに困難がある知的障害者を含むすべての障害者の利益を代弁することができず、自分の意見を発言することができる障害者たちの利益を代弁する概念に他ならない。

第3節 「正当な便宜」の法制整備

1. 障害者差別禁止法における「正当な便宜」

(1) 障害者差別禁止法の成立³⁵

障害者差別禁止法は2003年4月に結成された「障害者差別禁止法制定推進連帯（以下、障推連）」が法制定の動きを主導しており、障害当事者運動の結実だと言われている。以下、障推連の取り組みを中心に、障害者差別禁止法の制定過程を概観する。

1) 障推連結成と法案作りの時期（2003年～2004年）

障害者差別禁止法制定の必要性が語られるようになった最初の契機は、障害者問題を市民とともに解決していこうとした釜山を中心とした「開かれたネットワーク」の活動である。「開かれたネットワーク」は、障害者問題を同情や施しではなく権利保障として捉えなければならないという趣旨で2000年上半期から障害者差別禁止法について議論し始め2001年に障害者差別禁止法草案を発表する。2002年に韓国障害者団体総連盟が中心となって障害者差別禁止法推進協議会の準備の集いが結成され、開かれたネットワーク、障害友権益問題研究所、韓国 DPI などの障害者運動団体は、障害者差別禁止法制定のための障害者団体・市民社会団体などの連帯機構を創ることに力を注ぐ。これに伴い組織構成に関する議論過程を経て2003年4月に58の障害者関連団体が集まり障推連が結成される。理念や主張が異なる障害者団体や関係団体は、障推連結成を契機に国土大行進、公聴会、記者会見、声明書発表など様々な方法を通して障害者差別禁止法制定の必要性を訴え、法制定運動に拍車をかけていく。

障推連は「法制定委員会」と「全体連帯団体」で構成され、「今は、障害者差別禁止法である」というスローガンを掲げて法制定委員会（以下、法制委）が法案作成に当たった。法制委は、障害者差別禁止法の理念定立と基本骨格を構成し法案草案を作るために2003年6月から10月まで1回の公聴会、9回の公開討論会を開催し実際に経験した差別事例を収集・検討を行った。公開討論会は、法制委の4つの分科（総則及び機構、差別禁止、権利救済、女性）のテーマにそった討論の形式をとっていた。総則チーム関連は「障害者差別

禁止法の理念と哲学」, 差別研究チーム関連は「障害者の差別を振り返って」, 障害女性差別研究チーム関連は「障害女性の認知的観点から差別禁止法をみる」, 権利救済手段研究チーム関連は「力のある差別禁止法づくり」といった具合である。以下の「障害者差別禁止法の理念と哲学(2003)」の公開討論会の資料から, 立法過程における当事者参加を貫こうとする姿勢が示されている。

私たちの社会のすべての制度や環境は健常者中心に計画・施行されており, 障害者関連政策も障害当事者の要求が排除されたまま進められる場合が多かった。差別は当事者でなければ直接経験することはできない。障害当事者主義は, 障害者自らの決定と選択に基づいたものであり, 障害者の自立に欠かせない。依存的対象としてではなく, 同等な権利と機会を持って共に社会へ参加する生活者として, そして独立した一人の社会構成員として正当な権利を行使する主体であるということを障害者差別禁止法制定過程において中核に据えなければならない。

2003年10月には, 東アジア国際シンポジウムを開催する等, 各国の差別禁止法関連専門家が招待され, 法律や立法運動の状況などが報告された。そして公開討論会の結果を踏まえて, 障害者差別の実態を集め, それを土台に2003年11月から2004年4月までの6ヶ月間, チーム別に草案作りを行った。2004年5月具体的な差別行為を入れ込んだ草案検討のため, 100名がソウルで二日間の大規模討論会を開催, 同年7月から9月に地域巡回公聴会を8つの都市で開催している。これらの一連の活動で得た障害当事者や関係者の声を反映させた「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律(案)」を9月に発表し, 法学者等の諮問討論会を経て2004年11月に障推連案を公表したのである。障推連案は, ①国家人権委員会から独立した障害者差別禁止委員会の設置, ②実効的な権利救済手段としての是正命令, ③立証責任の転換, ④懲罰的賠償制度導入の4つの主要獲得目標を設定した。

一方, 障推連の動きに対応して, 政府も動き出した。2004年6月に保健福祉部から「障害者差別禁止法」政府案の原案(保健福祉部案)が公開され, 政府案として発議するよう準備がなされた。さらに10月には国家人権委員会への差別是正機構の一元化を決定する。これとは別に国家人権委員会では国家人権委員会法に基づき, 障害のみならず19の差別からの救済を包括的に規定する「差別禁止法」案の作成を進める。こうした政府と国家人権委員会の動きは障害者差別禁止法の単独立法を主張する障推連との対立構図や葛藤が形成されるきっかけとなり, 障推連は第1次国家人権委員会占拠籠城を敢行する。

2) 立法運動の時期 (2005 年)

2005 年に入り、障推連は立法運動を本格化させる。同法が福祉法ではなく人権法として言及されなければならないという立場から障害者差別禁止法案を立法発議するために各政党の国会の法制司法委員会所属議員に障推連案の発議をする意志があるか質疑書を送付する。これに民主労働党が応じ、同党の法制司法委員会所属^{ノ・フエチョン} 회 장 議員が立法発議することとなった。民主労働党の政策チームとの 3 回の懇談会や討論を経て法案修正を行い、2005 年 9 月 20 日国会に発議される。しかし、国会の動きはなかった。障害者差別禁止法制定は社会的負担を大幅に増加させるので現実的に時期尚早という見解を示し、検討を遅らせていた。さらに、障害者差別禁止法案が法制司法委員会で扱われることを望む障推連の意図とは異なり、2005 年 10 月法案は保健福祉委員会に回付された。国会は係留中の障推連の障害者差別禁止法案を国家人権委員会の差別禁止法案提出後、併合審理する方針を明らかにした。政府の国家人権委員会への差別是正機構一元化方針、国家人権委員会の差別禁止法案の提出予定などを理由に上程すらされないまま時間が過ぎていく。こうした国会の立場は障推連に障害者差別禁止法が立法されなくなるという危機意識をもたらした。障推連は政府の無関心や国会の動きに対し国家人権委員会が準備している差別禁止法に障害者差別禁止法を吸収しようと判断し、第 2 次国家人権委員会占拠籠城 (50 日) に突入する。障推連の運動末、国家人権委員会は障害者差別禁止法の別途立法化の必要性を認める。この国家人権委員会の立場の変化は障害者差別禁止法の制定に決定的な契機となり、具体的な立法作業へと移っていく。

3) 法制定の時期 (2006 年～2007 年)

2006 年 5 月「大統領諮問貧富格差是正委員会」より、民と官の共同で障害者差別禁止法を作るという提案があり、政府の関係部署と障推連で構成する「障害者差別禁止法民官共同企画団 (以下、共同企画団)」が結成された。共同企画団は 2006 年 12 月までに数回の会議を行っており、ここでの議論のベースとなったのが、民主労働党案すなわち障推連案である。2006 年 9 月 27 日に開催された第 4 回全体会議で障害者差別禁止法の立法について政府と障推連が合意していく方針を決めた。その後、小委員会を構成し、法案作成に入った。法案作成は、差別是正委員会が政府側と障推連の意見を受けて民主労働党案を修正した差別是正委員会調停案を作成し、これを再び政府側と障推連に送り意見を受けて再修正

する作業を繰り返し行った。差別是正委員会の協議は、民主労働党案を原案とおりに貫徹させようとする障推連と現実的な理由を挙げて大幅に変更、削除を要請する政府間で神経戦が展開されたが議論を重ねるうちに多くの部分でお互いの立場を理解することになったという。しかし、独立の差別是正機構、是正命令、懲罰的損害賠償、立証責任については意見が分かれたままであった。

共同企画団の議論が進んでいく中、開かれたウリ党の障害当事者議員である ^{チャン・ヘンスク} 장향숙 議員は障害者差別禁止法案を用意する計画を発表する。しかし、開かれたウリ党は共同企画団が作成していた障害者差別禁止法案を党内の議論を経て党論と決定し、チャン・ヒャンスク議員代表で12月16日に54名で共同発議した。これに対抗して、保守野党のハンナラ党も障推連案と共同企画団案を取り入れた法案を全旨の ^{チョン・ファウミン} 정화민 議員がハンナラ党案として開かれたウリ党の発議日と同日の12月18日に38名で共同発議した。こうした開かれたウリ党とハンナラ党の競争的な動きが障害者差別禁止法制定を速やかに推進させた重要な政治的背景となり、その結果、2005年に国会に出された民主労働党案（障推連案）を含めて3党の法案が国会に提案される。3党が同法を発議したのでこれらを一つに統合する必要があった。国会保健福祉委員会は3党の案を2月初めに併合審議した。2007年2月7日、法案審査小委員会では開かれたウリ党案を中心に一つの法案として統合し、審議手続きに入り、残された争点の最終的な妥協が図られ、2007年4月10日に制定され、2008年4月11日から施行となったのである。

(2) 障害者差別禁止法の概要

障害者差別禁止法の目的は、「すべての生活領域での障害を理由とした差別を禁止し、障害を理由に差別を受けた人の権益を効果的に救済することにより、障害者の完全な社会参加と平等権の実現を通じ、人間としての尊厳と価値を具現すること」（第1条）であり、6章50条で構成されている。総則では、障害および差別行為などについて規定し、第2章では、差別禁止規定を「雇用」、「教育」、「財貨とサービスの提供および利用」、「司法・行政手続きおよびサービスと参政権」、「母・父性権・性等」、「家族・家庭・福祉施設・健康権等」の6領域に置いている。第3章では、「障害女性と障害児童等」について別途に規定しており、その実効性を担保するために第4章では「障害者差別是正機構および権利の救済等」について規定している。

1) 障害の定義

障害者差別禁止法の障害並びに障害者の定義（第2条2号）では、「この法で禁止する差別行為の事由となる障害とは、身体的・精神的損傷または機能喪失が長期間にわたって個人の日常生活または社会生活に相当な制約を招く状態をいう」と規定している。

2) 差別の種類

差別の種類として①直接差別、②間接差別、③「正当な便宜」提供の拒否、④不利な待遇を表示・助長を直接行う広告あるいは効果による差別の4類型に規定している。

① 直接差別

障害者を、障害を事由に正当な事由なく制限・排除・分離・拒否などによって不利に待遇する場合

② 間接差別

障害者に対し、形式上は制限・排除・分離・拒否などによって不利に待遇しなくとも、正当な事由なく障害を考慮しない基準を適用して、障害者に不利な結果をもたらす場合

③ 「正当な便宜」提供の拒否による差別

正当な事由なく障害者に対して「正当な便宜」提供を拒否する場合であると、規定されている。「正当な便宜」については後に詳細に述べる。

④ 不利な待遇を表示・助長する広告あるいは効果による差別

正当な事由なしに、障害者に対する制限・排除・分離・拒否等の不利な待遇を表示・助長する広告を直接行い、あるいはそうした広告を許容・助長する場合

さらに、「障害者を手助けするための目的で障害者を代理・同行する者（障害児の保護者または後見人それ以外に障害者を手助けする者であることが通常求められるものを含む）」に対し、①及び④の行為をする場合や補助犬または障害者補助器具等の正当な使用を妨害し、または補助犬及び障害者補助器具対象に①及び④の行為をする場合も差別とされる。広告による差別を除けば、欧米諸国の差別禁止法や障害者権利条約の差別類型と基本的に同様であるといわれている。

3) 差別禁止の適用分野

① 雇用

雇用に関する差別禁止は、募集・採用、賃金および福利厚生、教育・配置・昇進・転任、定年・退職・解雇における差別禁止、労働組合加入と組合員の権利および活動における差別禁止、「正当な便宜」提供義務を使用者に賦課、障害者の意思に反する職務配置の禁止、医学的検査の禁止などで構成されている。

② 教育

教育責任者に対し、障害者の入学支援および入学拒否禁止、転校の強要および拒絶の禁止、特殊教育振興法第 11 条（特殊教育センターの設置・運用）遵守の義務、「正当な便宜」提供の要請拒絶の禁止、韓国内外のすべての活動における障害者の参加の制限・排除・拒否の禁止など、「正当な便宜」提供義務の教育責任者への賦課などで構成されている。教育責任者は、在学中の障害児童生徒の教育活動に不利益がないよう、「手段を積極的に講じ、提供」すべき義務を課している。「正当な便宜」提供義務の具体的内容及び適用対象者（所）の段階的範囲や適用時期などは、施行令で定められている（表 11 参照）。

③ 財と用益の提供及び利用

動産や不動産取引、建物や交通機関へのアクセス、情報アクセス、文化芸術活動や体育活動における差別を禁止している同節は 11 の条項からなり、広範な分野をカバーしている。個人情報保護を規定する第 22 条では、障害児童と精神障害者等の本人の同意を受けることが難しい障害者の代理行為者は民法の規定を遵守する、となっている。

④ 司法・行政、サービス及び参政権

公共機関とその所属員に対して、司法・行政手続のサービス提供における直接または間接差別を禁止し、許認可等、権限行使においても差別を禁止している。また、「正当な便宜」提供についても、サービス等の提供から司法手続き、あるいは拘禁・拘束状態での提供を定めている。

⑤ 母・父性権や性等

母・父性権や性等は、いわゆる性と生殖の権利を規定する節である。第 28 条では、妊娠や出産などの生殖に関することと親や家族であることの権利が定めてあるほか、同条 3 項で保育施設や児童福祉施設とそれらの従事者は、父母が障害者であることを理由に子どもを区別したり、不利益を与えたりしてはいけないと規定している。

⑥ 家族・家庭・福祉施設・健康権等

第 30 条では、「家族・家庭及び福祉施設等の構成員は、障害者の意思に反して過重な役割を強要し、または障害を理由に、正当な事由なく意思決定過程において障害者を排除し

てはならない」と定められている。障害者の自己決定権は福祉施設職員だけでなく、家族関係者に対しても向けられている。

崔榮繁（2009）によれば³⁶、第 30 条の規定は、法案作りの際に全国で複数回行ったヒアリングや公聴会等に障害当事者から寄せられた差別事例がこの分野で一番多かったという結果によって規定されたものである。

4) 差別是正と救済

① 差別是正機関及び権利救済等

差別是正機関は、国家人権委員会の「障害者差別是正小委員会」が同法における救済機関となる。救済機関は同法制定の際の大きな争点のひとつであった。前述したように障推連は、当初より国家人権委員会からも法務省からも独立した勧告だけでなく是正命令が可能な「障害者権利委員会」の設置を主張していたが救済機関は国家人権委員会となった。ここでの救済ができない場合は、当該案件は法務大臣に移るという形になっている。手続き等に関しては国家人権委員会法に準拠する形となる。

② 損害賠償・立証責任等

損害賠償の責任を逃れるためには差別行為を行った者が故意または過失がなかったことを立証しなければならないとしている。また、「違反した行為により損害が発生したことは認められるも、差別行為の被害者が財産上の損害を立証することができない場合には、差別行為をした者がそれにより得た財産上の利益を、被害者が被った財産上の損害と推定する」と、「被害者が被った財産上の損害額を立証することが困難な場合は、弁論全体の趣旨と証拠調査の結果に基づき、相当の損害額を確定することができる」と規定しており、被害者側の立証負担の軽減を図っている。一般的に不法行為に対する損害賠償責任を問うためには不法行為による被害を受けた被害者が加害者の行為と因果関係にある損害の存在及び損害額を立証しなければならない。しかし、社会的・経済的に劣悪な状況に置かれている障害者のために故意や過失がなかったことを差別行為者に立証する責を課しており、差別を受けた障害者がより容易に差別による損害賠償を受けることができるよう補完策を設けている。

第 47 条は、立証責任の配分に関する条項である。1 項では「この法律と関連した紛争解決において、差別行為があったという事実は、差別行為を受けたと主張する者が立証しなければならない」と規定している。2 項では「第 1 項における立証責任は、障害を理由とし

ないこと、或いは正当な事由があったことの証明においては差別行為をしたと主張される者に立証責任が転換される」と規定している。制定時、障推連は差別を行った者に情報が偏在していることや被害者の証拠へのアクセスの制限などを考慮し、「立証責任の転換」を主張してきたが、「配分」となった。少なくとも、加害者側も障害に基づく差別がなかったことを立証しなければならなくなっている。

③ 罰則

差別の故意性、差別の持続性及び反復性、差別被害者に対する報復性などの差別被害の内容と規模を考慮して差別行為が悪意のものと認められる場合、3年以下の懲役または3千万ウォン以下の罰金などの刑事罰が課せられる。そして正当な理由なく是正命令の不履行時は3千万ウォン以下の過怠料を賦課すると規定している。韓国の障害者差別禁止法は民法法型の差別禁止法に刑事罰も準備しているという特徴を持っている。

(3) 教育条項立法過程における「正当な便宜」の論点³⁷

障害者差別禁止法の教育条項の立法過程における論点は、「正当な便宜」提供の適用範囲と内容に分けられる。

まず、適用範囲に関しては、「学院の設立・運営および課外教習に関する法律」に私設の教育施設（塾・予備校を含む）などを含むかどうか論点であった。障害当事者団体は、私設の教育施設が大きな比重を占める韓国の教育実情を考えると、私設の教育施設で便宜提供を受けないことは教育の多くの部分を放棄することになるとして、私設の教育施設も含むべきだと主張した。また、国・自治体で設置・運営する教育訓練機関、道路交通法に基づく自動車教習所、青少年活動振興法に基づく青少年活動施設なども含めることを要求した。これに対して政府は、民間企業の過度な経済的負担と私設の教育施設は公共性が弱く強制条項を適用することは困難であるが、特定規模以上の私設の教育施設は広報などを通じて支援が行われるよう政府レベルで努力すると約束し、また自動車運転教習所を教育施設に含むのは無理だが、免許取得時の便宜提供については施行令で定めることを提案した。しかし、①障害当事者団体は雇用分野においては小規模の事業所が適用対象であるのに、教育分野において小規模の教育施設が排除されるのは公平性を欠くと主張した。結局、私設の教育施設は規模と関係なく「正当な便宜」提供義務の対象から外された。

次に、「正当な便宜」の内容に関する論点である。障害当事者団体は教育責任者に対して①施行令に、特殊教育法に規定されている理学療法・作業療法などの治療サービス提供を

明示、代替学習教材の開発・提供、点訳、映像資料の提供と聴覚障害児童・生徒のために手話が可能な教師を任用すること、②「正当な便宜」提供のための資料開発と関連して優秀な資料を提供した者に対して表彰など積極的な奨励策を講じて実行するよう施行規則に明示すること、③障害者・老人・妊婦等の便宜促進保障法に明示されている 500 m²以上の比較的規模が大きい予備校や建物主が運営する塾は障害児の教育に必要なヘルパーや点訳などを支援すること、④聴覚障害者の指導教師が手話能力を習得することができるよう「手話能力の検証制度の導入」などを要求した。政府は①に対しては、治療サービスの重要性は共感するが、学齢期の障害児童・生徒に限って適用される内容を施行令に定めるのは施行上の問題が生じる可能性があるため、施行令上の明示は不適切だとし施行令に反映させなかった。②③④の要求も受け入れなかった。

このような政府の立場は、言うまでもなく「正当な便宜」提供に伴う費用と密接に関連している。障害児者の教育権保障という側面と便宜提供の主体に対する義務付与という側面の間でどこに適切なバランス点を見出すかが重要な課題であったのである。すなわち障害児者に最大の権利保障を提供するにあたって必然的に発生する費用をどのように負担するかという問題と、多様なサービスに合理性とバランスの調和点をどこに求めるかが大きな争点であったのである。もちろん「正当な便宜」の提供は費用を必要とする場合が多くある。しかし、障害者が必要とする「正当な便宜」は、国と自治体が予算を組んで実施するものだけでは不十分であり、国と自治体とNPOなどが連携することで財政的措置に頼らないでサービスを提供する方途が現在模索されている。注意すべき点は、「正当な便宜」を費用と結び付ける事で国が障害者権利条約で謳っている「合理的配慮」の原理と意味を矮小化させる可能性を内包していることである。そもそも同法の教育条項の立法過程においても障害者権利条約の教育条項の意義や解釈、「合理的配慮」の在り方などに関する議論は見られなかった。こうした問題状況から障害者権利条約の理念に近づけていくために教育における障害者の非差別・平等、実質的な教育権保障の観点から「正当な便宜」が有している意味を掘り下げ議論や研究を着実に進めていく必要がある。

(4) 教育条項と「正当な便宜」規定

1) 法における教育条項と「正当な便宜」

障害者差別禁止法の中で、教育に関する条項は第2章、第3章に規定されており、特に第2章第14条は「正当な便宜」提供義務を規定している。これらを章節別に示せば、表10のとおりである。

表10 法における教育と「正当な便宜」

章	節	条	条 文
第1章 総則		第3条 定義	6 教育機関とは、嬰幼兒保育法による保育施設、幼 児教育法・初・中等教育法及び高等教育法による各級学校、生涯教育法による生涯教育施設、単位認定等に関する法律に定める教育科学技術省長官の評価認定を受けた教育訓練機関、職業教育訓練促進法による職業教育訓練機関、その他大統領令に定める機関をいう 7 教育責任者とは、第6号による教育機関の長または運営責任者をいう
第2章 差別 禁止	第2節 教育	第13条 差別 禁止	①教育責任者は、障害者の入学支援及び入学を拒否することはできず、転校を強要できず、嬰幼兒保育法による保育施設、幼 児教育法及び初・中等教育法による各級学校は、該当教育機関に転校することを拒絶してはならない ②第1項の規定による教育機関の長は障害者等に対する特殊教育法第17条の規定を遵守しなければならない ③教育責任者は、当該教育機関に在学中の障害者及びその保護者が第14条第1項各号の便宜供与を要請するとき、正当な事由なくこれを拒絶してはならない ④教育責任者は、特定の授業や実験・実習、現場見学、修学旅行等の学習を含むすべての校内の活動で、障害を理由に障害者の参加を制限、排除、拒否してはならない ⑤教育責任者は、就業及び進路教育、情報提供において、障害者の能力と特性に合った進路教育及び情報を提供しなければならない ⑥教育責任者及び教職員は、教育機関に在学中の障害者に関係を有する者、特殊教育教員、特殊教育補助員、障害者関連業務の担当者を冒瀆し、或いは、さげすんではならない ⑦教育責任者は、障害者の入学支援時、障害者ではない志願者と異なる追加書類、別途の様式による志願書類等を要求し、または障害者のみを対象にした別途の面接や身体検査、追加試験等(以下“追加書類等”とする)を要求してはならない但し、追加書類等の要求が、障害者の特性を考慮した教育施行を目的にすることが明白な場合にはこの限りではない ⑧国家及び地方自治団体は、障害者に障害者等に対する特殊教育法第3条第1項による教育を実施する場合、正当な事由なく当該教育課程に定めた学業時数を違反してはならない
		第14条 正当便宜 提供義務	①教育責任者は、当該教育機関に在学中である障害者の教育活動に不利益がないよう、次の各号の手段を積極的に講じ、提供しなければならない 1 障害者の通学及び教育機関内での児童及びアクセスに不利益が無いようにするための各種移動補装具の貸与及び修理 2 障害者及び障害者に関係を有する者が必要とする場合の教育補助人員の配置 3 障害による学習参加の不利益を解消するための拡大読書器、補聴機器、高さ調節用机、各種補完・代替意思疎通道具等の貸与及び補助犬の配置や車いすでアクセスのための余裕空間確保

		<p>4 視・聴覚障害者の教育に必要な手話通訳，文字通訳(速記)，点字資料，字幕，拡大文字資料，画面朗読・拡大文字プログラム，補聴機器，携帯用点字ディスプレイ，印刷物音声変換出力器を含む各種障害者補助器具等の意思疎通手段</p> <p>5 教育課程を適用することにおいて，学習診断を通じた適切な教育及び評価方法の提供</p> <p>6 その他，障害者の教育活動に不利益が無いようにするために，必要な事項として大統領令が定める事項</p> <p>②教育責任者は，第1項の各号の手段を提供するにあたり，必要な業務を遂行するために障害学生支援部署または担当者を置かなければならない</p> <p>③第1項を適用することにおいて，その適用対象の教育機関の段階的範囲と第2項による障害学生支援部署及び担当者の設置及び配置，管理監督等に必要な事項は大統領令で定める</p>	
	第5節 母・父 性権・ 性等	第28条 母・父 性権の 差別禁 止	③教育責任者及び嬰幼児保育法に基づく保育施設及びその従事者と児童福祉法による児童福祉施設及びその従事者等は，父母が障害者であるという理由でその子女を区分し，または不利益を与えてはならない
	第6節 家族・ 家庭・ 福祉施 設・健 康権等	第30条 家族・ 家庭・ 福祉施 設等 におけ る差別 禁止	③家族・家庭及び福祉施設等の構成員は，障害を理由に障害者の就学または進学等，教育を受ける権利と財産権の行使，社会活動への参加，移動及び居住の自由(以下，この項で“権利等”という)を制限・剥離・拘束し，または権利等の行使から排除してはならない
第3章 障害女 及障害 児童等		第33条 障害 女差別 禁止	<p>④教育機関，事業所，福祉施設等の性暴力予防教育の責任者は，性暴力予防教育を実施するに当たり，障害女性に対する性認識及び性暴力の予防に関する内容を含めなければならない</p> <p>⑤教育機関及び職業訓練を主管する機関は，障害女性に対し，次の各号の差別をしてはならない但し，次の各号の行為が，障害女性の特性を考慮し適切な教育及び訓練を提供することを目的にすることが明白な場合にはこれを差別とは看做さない</p> <p>1 学習活動の機会制限及び活動の内容を区分する場合</p> <p>2 就職教育及び進路選択の範囲等を制限する場合</p> <p>3 教育と関連する計画及び情報提供の範囲を制限する場合</p> <p>4 その他教育において正当な事由なく障害女性に不利に遇する場合</p>
		第35条 障害 児童 差別禁 止	<p>②何人も，障害児童に対し，教育，訓練，健康保険サービス，リハビリテーションサービス，就職準備，レクリエーション等を提供される機会を剥奪してはならない</p> <p>③何人も，障害児童を義務教育から排除してはならない。</p>

出所：表は崔榮繁仮訳（2011）「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」を基に作成。

2) 施行令における教育条項と「正当な便宜」

施行令における教育条項と「正当な便宜」の規定は表 11 のとおりである。法施行と同時に施行されるものと、第 9 条のように段階的に適用されるものが見られる。

表 11 施行令における教育と「正当な便宜」

条	条文
第 4 条	<p>教育機関 法律第 3 条第 6 項のその他、大統領令で定める機関とは、次の各号の機関をいう</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 英才教育振興法第 2 条による英才学校と英才教育院 2 在外国民の教育支援等に関する法律第 2 条第 3 号による韓国学校 3 教員等の研修に関する規定第 2 条第 1 項による研修機関 4 公務員教育訓練法第 3 条第 1 項による中央教育研修院、同法第 4 条第 1 項による専門教育訓練機関
第 8 条	<p>「正当な便宜」の内容 法律第 14 条第 1 項第 6 号により、教育責任者が供与しなければならない事項とは次の各号のとおりである</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 円満な教授、または学習遂行のための指導資料等 2 通学に関連する交通便宜 3 教育機関内部の教室等の学習施設及びトイレ、食堂等、教育活動に必要な全ての空間において移動し、或いはアクセスに必要な施設、設備及び移動手段
第 9 条	<p>教育機関の正当な便宜提供の段階的範囲 法律第 14 条第 3 項による教育機関の段階的適用範囲は以下のとおりである</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 次の各目の施設：2009 年 4 月 11 日から適用 <ol style="list-style-type: none"> ア.国・公・私立特殊学校 イ.幼児教育法による国・公立幼稚園の中で特殊クラスが設置された幼稚園 ウ.初・中等教育法による各級学校の中で特殊学級が設置された国・公立各級学校 エ.嬰幼兒教育法に基づく障害児を専門的に担当する保育施設 2 次の各目の施設：2011 年 4 月 11 日から適用 <ol style="list-style-type: none"> ア.第 1 号ナ目以外の幼児教育法に伴う国・公立幼稚園 イ.初・中等教育法に伴う国・公・私立各級学校(第 1 号タ目も学校は除外する) ウ.高等教育法に伴う国・公・私立各級学校 エ.保育する嬰幼兒の数が 100 人以上の国・公立及び法人の保育施設(第 1 号ラ目の施設は除外) オ.英才教育振興法第 2 条に伴う英才学校と英才教育院 3 次の各目の施設：2013 年 4 月 11 日から適用 <ol style="list-style-type: none"> ア.幼児教育法に伴う私立幼稚園 イ.生涯教育法第 20 条による学校形態の単位認定生涯教育施設及び同法第 30 条による学校付設の生涯教育施設 ウ.ナ目以外の生涯教育施設単位認定等に関する法律において定めた評価認定を受けた教育訓練機関及び職業教育訓練促進法に伴う職業教育訓練機関の中で、1000 ㎡以上の規模の教育機関但し、遠隔大学形態の生涯教育施設は延面積 2500 ㎡以上の規模の生涯教育施設に限る エ.国公立及び法人が設置した保育施設 オ.教員等の研修に関する規定第 2 条第 1 項による研修機関 カ.公務員教育訓練法第 3 条第 1 項による中央教育研修院及び第 4 条第 1 項に伴う専門教育訓練機関
第 10 条	<p>障害学生支援部署及び担当者</p> <p>①教育責任者は、法律第 14 条第 3 項により、該当の教育機関に在学中の障害者の教育活動に不利益が無いように、次の各号に定めるところにより、障害学生支援部署を設置し、または担当者を配置しなければならない</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 初・中等教育法及び高等教育法による学校の場合：独立した障害学生支援部署または担当者を置かなければならない 2 嬰幼兒教育法による保育施設と幼児教育法による幼稚園の場合：障害児童のための担当者を置かなければならない 3 生涯教育法による生涯教育施設、単位認定等に関する法律による教育訓練機関、職業教育訓練促進法による職業教育訓練機関及び第 4 条による教育機関の場合：障害学生のための担当者を置かなければならない <p>②教育責任者は、第 1 項による障害学生支援部署または担当者の活動内容及び障害学生の利用実態を定期的に点検しなければならない</p>

出所：法文の日本語は崔榮繁仮訳(2011)「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」による。表は筆者作成。

2. 国家人権委員会の「正当な便宜」規定

(1) 国家人権委員会の概要

1993年6月ウィーンで開かれた世界人権大会に人権団体共同対策委員会が参加するなかで、韓国の障害関係者は国際社会で議論されている国家人権機構の必要性を認識した。その後、人権団体を中心に国家人権機構の設置を粘り強く要求した。この要求は1996年の大統領選挙の前に金大中候補の選挙公約に引き継がれ、金大中が大統領になった後、「国民の政府」100 大政課題に含まれるに伴い、国家人権機構の設立議論が本格化していった。このような過程を通じて国家人権委員会は、2001年11月25日に発足し、2002年2月から活動を開始した。

国家人権委員会は、平等権の侵害行為となる差別行為（性別、障害、社会的身分等18の種類）と基本的人権の侵害について調査・権利救済を行う立法、行政、司法という三権から独立した国家機関である。また、国連や他国の人権機構と協力し、国際人権規範の発展と普遍的人権規範を国内に実行させる役割を担っている。2008年4月からは障害者差別禁止法の救済機関としても位置付けられている。国家人権委員会には「障害者差別是正小委員会」が設けられ、そこが障害者差別に関する審査を行い、必要に応じて是正勧告を行う。是正勧告に従わない場合には法務部長官が是正命令を下すことになっている。国家人権委員会には是正命令権がなくその限界性を持ちつつも、障害者、児童、老人、性的少数者、外国人など社会的弱者がいつでも彼らの問題をもって人権委のドアを叩くことができ、簡易で効率的な人権救済を提供することは、韓国の人権状況において大きな意味を持つと評価されている。

(2) 障害者差別禁止法履行ガイドライン

2009年に国家人権委員会が出した『障害者差別禁止法履行ガイドライン』（以下、ガイドライン）では雇用、教育、施設・設備の利用などの分野における「正当な便宜」提供について規定している。「正当な便宜」について大きく、基本原則と例外に分けており、これらを具体的に示したものとして「正当な便宜」の内容を例示している。

まず基本原則では、「正当な便宜は、国及び地方公共団体が恩恵として与えるものではなく、憲法及び関係法令に基づいて障害者が行使する権利である。正当な便宜は、障害者が

健常者と同じスタートラインに立って参加できるように差別を実質的に解消するために導入された概念である」とし、以下の 8 項が挙げられる。

- ① 障害者の人間としての尊厳と価値を尊重し、保護する方法で提供しなければならない。
- ② 障害者が必要とする方法と手段、時期を考慮して提供しなければならない。
- ③ 障害者の種類・程度・性別・特性を考慮しなければならない。
- ④ 必要に応じて障害者と障害者の関係者ともに提供しなければならない。
- ⑤ 避けられない場合を除いては、障害者と健常者を分離しない方法で提供しなければならない。
- ⑥ 安全で便利な方法で提供しなければならない。
- ⑦ 障害者が他人の助けがなくても利用できる方法と手段をまず考慮すべきであり、可能であれば他人の助けを最小限にする方法と手段でなければならない。
- ⑧ 目的達成のために効果的、かつ、適切な手段でなければならない。

次に、例外として、以下の 6 項が挙げられる。

- ① 障害者の障害類型及び程度・性別・特性に適合しない場合や不必要な場合
- ② 「正当な便宜」の提供による過度な経済的負担が伴う場合
- ③ 対象施設等の構造変更または施設の設置が不可能な場合
- ④ 使用主と施設主が異なる場合に施設主が同意せず使用主が正当な便宜を提供できない場合³⁸
- ⑤ 「正当な便宜」を提供することによって本来の目的が毀損・喪失される場合
- ⑥ 職務遂行上要求される資格及び能力がない場合など

ガイドラインが示す「正当な便宜」の内容は次頁の表 12 のとおりである。

表 12 国家人権委員会のガイドラインの「正当な便宜」の内容

区分	内容	
幼・小・中等教育機関・保育施設含む	移動及びアクセス便宜	<ul style="list-style-type: none"> ・通学の便宜を提供している（別途の通学車両運営など） ・校門の外から学校の玄関に至るまでの進入路は障害児童生徒が安全に移動できるようにスロープ、点字ブロック等が設置されている ・学校内に階段のほか各階を上り下りできるようにスロープやエレベーターが設置されている * ・教室、職員室、音楽室、図書室などの教育活動が行われているすべての施設は車いすを利用することができる * ・移動に制約がないように入出口の幅が十分に確保されて段差をなくしている ・視覚障害児童生徒のために階段、廊下などに点字標識付きのハンドレールが設置されている * ・障害児童生徒が利用できるトイレが設置されている ・特殊学級は学校の移動やアクセスが良い場所に置かれている ・障害児童生徒が必要とする場合、一定期間、車いすなど移動器具を貸与する
	補助員の配置	<ul style="list-style-type: none"> ・障害児童生徒が必要とすれば、教育補助員を提供する * ・聴覚障害児童生徒の教育に必要な場合、手話通訳や文字通訳、補聴機器等を提供する *
	学習及び意思疎通のための補助機器	<ul style="list-style-type: none"> ・視覚障害児童生徒のための点字資料、拡大文字資料、標準テキスト資料等を提供する * ・視・聴覚障害児童生徒に画面朗読・拡大プログラム、補聴機器、無地点字端末機、印刷物音声変換出力機器等を提供する
	適切な教育及び評価	<ul style="list-style-type: none"> ・個別化教育プログラムを提供する ・試験および評価のための適切な補助手段（拡大試験紙、特殊キーボードなど）や補助員を提供する * ・障害の特性および類型を考慮して試験および評価時間を延長する * ・試験及び評価を行う際に障害の特性を考慮した評価方式（試験方式の変更）を運用して同等に参加できるようにする *
	障害学生支援部署	<ul style="list-style-type: none"> ・教育活動を支援するための別途の部署を設けている * ・別途の部署ではないが、学生課など関連部署内に障害児生徒の教育活動を支援するための担当者がある *
高等教育機関・他の教育機関	募集や入学での便宜提供	<ul style="list-style-type: none"> ・募集要項に関する情報や相談は障害学生がアクセスして利用することができる
	円満な教授・学習のための便宜提供	<ul style="list-style-type: none"> ・受講申請等学校教務に関する情報は障害学生が自由にアクセスして利用することができる ・受講申請等各種書式は障害学生自らが認知し、作成することができる ・障害学生が要請すれば拡大読書機、補聴機器、高さ調節用机等の学習補償機器、教育用補助工学機器を貸与 ・中間テストや期末テスト等評価の際に不利益がないように試験時間と場所、方法等が調節できる
	教育施設内移動及びアクセスの便宜	<ul style="list-style-type: none"> ・建物と建物の間を(定期的に行き来する校内移動車両を運行する場合、車いすの搭乗設備が備えられている ・車いす使用の学生が校内すべての施設や場所に移動できるようにスロープが設置されている ・建物の主要出入口・建物内の各出入口は車いすを使用する障害学生の出入が可能になるよう段差をなくしてあり、十分な幅を確保している

表は、ガイドライン pp.34-39 を基に作成。なお、*印は高等教育機関・他の教育機関も規定されている内容である。

以上、ガイドラインで示している「正当な便宜」の内容をみてきたが、その殆どは身体・視覚・聴覚障害者の移動や社会参加を保障する基礎的環境整備である。国家人権委員会は、基礎的環境整備を「正当な便宜」の内容として提示しているが、基礎的環境整備は、ユニ

バーサルデザインの側面から国等の設置者に義務づけた方が教育現場において受容・合意されやすいと思われる。障害者だけではなく、すべての人々に優しいという施設整備という次元で論じられるのが望ましいと考える。ユニバーサルデザインという考え方に基づき、まず施設（教育機関）における障害者への配慮を行うことは障害者権利条約においても最優先の義務とされているからである。教育機関においてユニバーサルデザインを実現する義務は障害者差別禁止法の前提事項として組み込まれているというべきである。その上で、障害者差別禁止法では、ユニバーサルデザインでは保障しきれない個別のニーズに対する義務を定めることが妥当だと思われる。

なにより、「正当な便宜」の提供は、障害の種類や特性に応じなければ妥当な正当性を持ったものとは言えない。しかし、個別の障害者の障害の特性にみあった「正当な便宜」を提供するための聴聞などの当事者の意思を尊重した手続規定が欠落している。「正当な便宜」の内容は障害種別と個々の障害者によって異なるため、教育責任者と障害者本人・保護者とが協議や意思疎通できる指針などが必要である。

(3) 「正当な便宜」提供判断基準研究

2009年のガイドラインを関連分野で適用させてきたが、ガイドラインで提示している内容が主に身体・視・聴覚障害者に対する便宜提供に関するものであり、知的障害者（発達障害者含む）に対する「正当な便宜」の定めが課題として浮上してきた。こうした中で、2013年12月に国家人権委員会から「正当な便宜提供判断基準研究（以下、判断基準）」が出される。これは、国家人権委員会が徳成女子大学のアジア社会福祉研究所に依頼し、研究所から提出された報告書である³⁹。判断基準では、知的障害者に強調されるべき原則、「正当な便宜」検討観点を述べた上で、各分野別の（教育、雇用、行政・司法サービス、文化芸術享有）の「正当な便宜」提供について規定している。以下、知的障害者に強調されるべき原則、「正当な便宜」検討観点、教育分野の「正当な便宜」について述べる。

なお、判断基準の検討過程には障害当事者が含まれていない。その点は判断基準策定の在り方にとっても弱点であることを指摘しておきたい。

1) 知的障害者に強調されるべき原則

① 知的障害者の当事者的性格の認定

「正当な便宜」提供を検討する上で当事者が「正当な便宜」提供を望んでいるかを確認する。望んでいるのであれば何を望んでいるかを問い、それに応じて措置を行うべきである。意思疎通に困難がある当事者の場合もまず当事者に意見を聞く。聞き取った意見を理解する上で困難な場合は親や専門家に意見を聴取することができる。

② 物的サービス優先⁴⁰

この原則は、知的障害者の当事者性が無視されたり、サービス提供者の環境的・心理的便宜によって人的サービスを提供しようとする慣行を防ぐためである。当事者から「正当な便宜」提供を要求された場合は優先的に物的サービスを提供する。十分な物的サービスが提供され人的サービスが必要でない場合は物的サービスを、物的サービスと人的サービスを混合して提供する場合は物的サービスを優先的に提供し、補完的に人的サービスを提供する。物的サービスが提供できない場合は例外的に人的サービスのみを提供する。

2) 「正当な便宜」の検討観点

① 政策及び施策

「正当な便宜」提供の具体的な手段は個別政策においてより具体的に開発していく必要がある。

② 施設物（施設・設備・備品・教材等）

知的障害者が身体障害を持っている場合は身体障害者に適用される各種の正当な便宜を提供しなければならない。しかし、ここでいう施設物とは知的障害の特性とそれによって生じる困難を軽減または除去するための施設物であり、主に補完代替意思疎通器具と関連がある。また、知的障害者に正当な便宜を提供するための情報アクセス権などを実現する施設物の考案・変更・代替なども含む。

③ 人的便宜

人的便宜は物的便宜の補完的な性格をもつ。物的便宜の提供にもかかわらず正当な便宜の提供として不足した場合人的便宜を付加的に提供する。また、当事者の成長過程、習慣、意思疎通方式などの情報を得ることができる家族構成員とのパートナーシップも考慮する。

④ 情報アクセス

知的障害者は主体的に生きるための必要な情報を理解することに多くの困難がある。教育、雇用などの関連機関は多様な形態（わかりやすい文言、DVDなど）を用いて知的障害者から要求がある場合は情報を提供しなければならない。

⑤ 情緒的支援

知的障害者に日常生活のみならず、正当な便宜を提供する過程において情緒的支援を行う。情緒的支援が必要な理由は、知的障害者が享有する権利を請求し、サービスを受ける過程において心理的に委縮する環境に置かれる場合、権利を行使することが困難であるからである。したがって、情緒的支援は正当な便宜提供の当初の目的を達成する環境整備的な性格を持つといえる。

3) 教育分野の「正当な便宜」に対する見解

現行の障害者差別禁止法においては「過度な負担」や「著しい困難な事由」がある場合は「正当な便宜」を提供しなくても良いと規定しているが、義務教育の段階においては過度な負担や著しい困難な事由などの規定を設けるべきではない。「正当な便宜」を財政（お金）の側面からみることによって障害者の権利である「正当な便宜」の提供範囲を縮小させるからである。過度な負担や著しく困難な事由などといった制限を設けたのは本来雇用分野において民間事業所の負担を考慮するためであって、国家が責務として行わなければならない義務教育の段階では適切ではない。したがって、教育の権利を保障するための「正当な便宜」提供は「障害の程度と特性に応じて個別に提供されるもの」という判断基準研究の原則と障害者権利条約の教育条項をもとに、知的障害者の教育権向上に必要な実践と政策に反映されなければならない。

判断基準研究の教育分野の「正当な便宜」に対する見解では「義務教育の段階においては過度な負担や著しい困難な事由などの規定を設けるべきではない。【中略】教育の権利を保障するための「正当な便宜」提供は「障害の程度と特性に応じて個別に提供されるもの」と、基本原則を示しているだけであり、それ以上踏み込んだ意見は述べられていない。

国家人権委員会は、障害者の人権保障の社会的セーフティネットの役割を担うべき窓口であり、国家人権委員会法に基づいて運営されている国内機関ではあるが、国際人権条約の履行に関する研究及び勧告または意見の表明（第 19 条 7 項）を行わなければならない。したがって、国家人権委員会は障害者権利条約が求めている教育を保障するため積極的に障害当事者、政府関係者、専門家が話し合う場を設けていくべきである。

特に知的障害者の当事者性をいかに反映させるかが示されている。すなわち、『『正当な便宜』提供を検討する上で当事者が『正当な便宜』の提供を望んでいるかを確認する。望んでいるのであれば何を望んでいるかを問い、それに応じて措置を行うべきである。意思

疎通に困難がある当事者の場合もまず当事者に意見を聞く。聞き取った意見を理解する上で困難な場合は親や専門家に意見を聴取する」としている。また、情報の理解を促すために DVD や補完代替意思疎通器具を提供し、知的障害者の自己決定の権利を謳っている。しかし、ここでは注意しなければならないのは、知的障害者の選択と決定を原則としながらも、事実上親や専門家に「正当な便宜」を決定する権限が与えられており、いかに知的障害者の権利を侵害しないように代弁するかが重要である。また、DVD や補完代替意思疎通器具などはコミュニケーションツールであり、ツールだけで当事者が求める「正当な便宜」提供を保障することはできない。

秋元（2004）は、「自己決定の権利は、知的障害者や子どもなどの判断能力が十分でない者の場合には他者とのかかわりのなかで選択肢についての情報を分かりやすく提供するなどの自己決定を導き出す支援が必要になる」と述べている⁴¹。池原（2010）は、「障害のない人は教育や社会関係のなかで支援を受けながら自己決定をしているが、障害者は平等に教育の機会を与えられず、また、社会関係においても十分な支援を受けられない状態に置かれており、障害者の自己決定には社会的支援の欠損が認められる。したがって、その社会的支援の欠損を補充すれば障害者も自己決定が可能になる」と論じている⁴²。したがって、まずは知的障害者の特性を考慮し、彼らに対する表現の自由保障や自己決定のあり方を問わなければならない。障害児の意見を理解することが困難である場合、障害児の発話能力が低く、障害児に問題があると捉えるのではなく、障害児に問題があるというよりは、障害児の表現能力を発揮できない状態にしている環境の問題があると捉えなければならない。そして教育や人との関わりのなかで知的障害者の情報へのアクセスや自己決定の権利を自ら成していく力を育てていかなければならない。

（4）教育差別に対する是正勧告

1）教育差別の申立状況

2001 年から障害者差別禁止法の施行前である 2007 年までに国家人権委員会に受付・処理された障害者の教育差別の申立件数は補強調査、政策勧告、判断不可などを含め全体で 90 件であった。表 13 は、障害者差別禁止法施行後（2008.4.11～2012.12.31）の教育差別の申立類型である。障害者差別禁止法施行前後を比べると、まず申立事件の数的増加が見られる。障害者差別禁止法の制定前 7 年間で 90 件だった申立件数が、同法が施行された

2008年1年間だけで61件と増加しており、2008.4.11～2012.12.31までの総件数は323件であった。障害者差別禁止法の施行による障害者の教育に対する権利意識が高まってきたと思われる。こうした変化は、法施行後障害当事者や保護者が差別禁止と「正当な便宜」の提供の義務に明示されている内容を知ることによって今まで受けてきた差別を認識・判断することになったと推察される。

表 13 教育分野における申立類型 (2008.4.11～2012.12.31)

区分	教育領域								
	合計	転・入学拒否	施設へアクセスや利用	授業・試験評価での便宜提供	校内から活動の排除	特殊学級の設置	いじめ	その他	
2008	件数	61	9	14	14	7	6	3	8
2009	件数	49	16	2	8	13	1	3	6
2010	件数	55	4	10	12	6	4	7	12
2011	件数	62	10	6	7	1	3	-	35
2012	件数	96	9	2	13	3	51	2	16
総件数		323	48	34	54	30	65	15	77

出所：チョ・ヒョンソク「障害者差別禁止法施行5周年の成果と評価」国家人権委員会，2013年，p.74を基に修正。

教育分野の申立案件の処理状況は、表14のとおりである。特に、棄却・却下率が高いことに注目する必要がある。障害者本人や保護者が感じる障害差別と国家人権委員会の障害差別判定基準とのずれを読み取ることができる。国家人権委員会は棄却の理由として、権利救済非対象の場合は「事実を認める客観的証拠がない」、「人権侵害や差別行為に該当しない」などを挙げている。また調査中解決の場合は、被害回復が行われるなど「救済措置がこれ以上必要ではない場合」を挙げており、却下の理由としては、「調査の対象ではない場合」などを挙げている。

表 14 教育分野の申立案件処理状況 (2008.4.11～2012.12.31)

件数	調査対象					却下 (調査対象外) ***	調査中止	移送
	権利救済対象			権利救済非対象				
	勧告	調停成立*	合意終結**	調査中解決(棄却)***	棄却(差別や事実ではない案件)			
268	11	-	22	45	30	157	-	3

- *調停成立：障害差別調停委員会によって調停成立し終結
- **合意終結：申立案件調査中に当事者が相互合意書を作成し案件が終結
- ***調査中解決：申立案件調査中に権利救済が完了しそれ以上の措置が必要なく、棄却処理された場合
- ****却下：申立内容が調査対象に該当しない場合、被害者が調査を望まない場合、申立原因が発生した日から1年以上過ぎて申立場合、申立人が申立を取り消した場合など

出所：チョ・ヒョンソク「障害者差別禁止法施行5周年の成果と評価」国家人権委員会，2013年，p.87を基に修正。

2) 是正勧告の分析

勧告の分析の対象は2008年差別禁止法施行後国家人権委員会の決定に基づいて出された勧告の3件である。その内訳は「障害差別是正勧告事例集」(2008年4月11日～2010年9月10日)に掲載された2件と2012年6月12日の1件である。数は少なく、高等教育機関に限るものの、教育差別に対する国の基準を知る上では重要であり、分析を敷衍していくことで、「正当な便宜」の内容をカテゴライズすることが可能となる。以下の決定文はハングルの原文を可能な限り直訳して掲載した。勧告を分析する際には、障害者権利条約の教育条項はもちろん、教育条項と密接に関連している「合理的配慮」、アクセシビリティ、ユニバーサルデザイン条項と照らし合わせながら分析を行う。これらの分析を通して、障害者条約批准国である韓国が、障害者の教育権を保障するためどのように同条約を解釈しているのかを考察する。

勧告1 視覚障害者の研修における教育差別に関する勧告

08^{진척}차 (差別行為) 104 2009.1.21 決定

申立人：教師（視覚障害者）

被申立人：遠隔教育教員研修機関

概要

<決定要旨>

申立された教育研修機関は、視覚障害者用補助機器のスクリーンリーダー機が認識できる代替テキストを提供しておらず、キーボードだけではすべての学習内容を利用できないにもかかわらず、視覚障害者のための点字もしくはファイル形態の補助教材が提供されないのは、教育・訓練の利用に関して障害者を不利に待遇することによって平等権を侵害した差別行為である。

<主文>

- ① 申立された教育研修機関に「インターネット Web コンテンツアクセス指針」を参考に障害者の情報への保障がされるよう遠隔教育コンテンツを補完することと、視覚障害者のため点字もしくはファイル形態の補助教材を提供することを勧告する。
- ② 申立された教育研修機関の監督機関である教育省長官に「インターネット Web コンテンツアクセス指針」を参考に障害者の Web へのアクセスを保障するために「e-ラーニング品質管理ガイドライン」を改訂することを勧告する。

<判断>

- ① インターネットの Web コンテンツアクセスと関連し、国際的 Web 標準化機関である W3C (World Wide Web Consortium) は障害者も Web コンテンツの利用に困難がないよう 1995 年に「Web コンテンツアクセス指針 1.0」を制定しており、韓国は WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) 1.0 を参照し、国内実情に合う「インターネット Web コンテンツアクセス指針」を 2005 年に国の標準として制定した。そこには障害者が Web コンテンツを利用するに当って必要な 14 の原則を提示している。
- ② e-ラーニングによる遠隔教育教員研修機関は 2000 年から設立し始め 2007 年まで全国に 65 カ所の機関で運営されている。e-ラーニングによる遠隔教育はサイバー家庭学習システムなどの初等・中等教育分野とサイバー大学、サイバー職業教育センター等の高等教育及び生涯教育分野にまで急速に広まっている。昨年国内 e-ラーニング規模は 546 の政府や公共機関のうち 56.9%が、全国 350 の正規教育機関のうち 74.3%が e-ラーニングを導入しており、e-ラーニングは知識基盤社会の新しい教育パラダイムに浮上している。よって、障害者が教育・訓練において差別を受けないように「e-ラーニング品質管理ガイドライン」の早急な改正が必要である。

分析

本勧告は、視覚障害者の教育保障と密接に関連している情報アクセス保障に関する勧告である。障害者権利条約の第 21 条では、障害者があらゆる形態の意思疎通であって自ら選択するものにより、表現及び意見の自由（他の者と平等に情報及び考えを求め、受け、及び伝える自由を含む）についての権利を行使することができることを明示している。すなわち、障害者も健常者が利用しているのと同じように、いろいろな情報を検索したり、受信したり、発信したり、意見交換したりする権利を有していることを明確にしているのである。そしてその権利を行使するために締約国にマスメディア（インターネットを通じて情報を提供するものを含む）がそのサービスを障害者にとって利用可能なものとするよう奨励することを求めている。本勧告において国家人権委員会は、申立された教育研修機関のみならず、その監督機関である教育部長官に障害者の情報アクセス権を確保し、提供する義務があることを確認しており、障害者権利条約の情報アクセス規定に即して判断したものと解釈することができる。国家人権委員会は、勧告決定の理由として、2005 年に「インターネット Web コンテンツアクセス指針」を制定し、障害者が Web コンテンツを利用するに当って差別されないよう原則を示しているにもかかわらず、指針を変更しなかったこ

とを指摘している。このことから「正当な便宜」の提供の範疇には施設・設備・道具・サービスなど人的・物的措置はもちろん、障害者が健常者と同等にあらゆる活動に参加するための既存の指針の変更などノーマライゼーション理念を背景にしているともいえる。

勧告 2 障害を理由とした入学不許可に関する勧告

08 진차 (差別行為) 623・648 併合 2008.12.22 決定

申立人：X大学の博士課程受験者（知的障害者）

被申立人：X大学

概要

<決定要旨>

博士課程入学選考で申立人が口述を通じた意思疎通に困難があるにもかかわらず、障害の特性を考慮しない恣意的で、不合理な評価方式を運営することで、申立人が口述試験で知的能力、思考能力、価値観などを表現する機会や環境を十分に提供しなかったと判断する。よって、これは障害の特性を考慮しない評価方式を通じて申立人に不利な待遇をしたものである。

<主文>

- ① 申立された所属機関の長である X 大学学長に、申立人の不都合処分を取り消し障害者の特性を考慮した評価方式を提供し、申立人が再審査を受けられるよう処置することを勧告する。
- ② 申立された人に障害と関連した人権教育を受けることを勧告する。

<判断>

- ① 憲法第 11 条は平等権を、第 31 条は教育の機会均等を規定しており、差別禁止法第 4 条では障害者を、障害を事由に正当な事由なしに制限・排除・分離・拒否などによって不利に扱う場合と障害者に対して形式上では制限・排除・分離・拒否などによって不利に扱っておらずとも、正当な事由なしに障害を考慮しない基準を適用することによって障害者に不利な結果を招く場合、差別行為と規定している。よって、教育機関は入学選考過程において志願者の障害の特性を考慮した適切な便宜提供を行うことで障害による差別が発生しないよう努力する義務がある。
- ② 入学選考評価は書類選考と口述試験に分けられるが、申立人は 100 点満点中、書類選考部分 60 点満点に 54 点を受け、比較的優秀な成績を収めた反面、口述試験部分は 40 点満点に 15.33 点を受け相当低い成績を収めたことがわかる。口述試験内容を具体的にみる

と、選考委員長は申立人が十分に受け答えできなかったため、申立人が提出した論文だけをもって評価したと陳述しており、選考委員の一人も一般的な形態の口述問答が不可能で教科目履修内訳、成績表、論文を根拠に評価したとして外国語の理解程度は測定が不可能で最低等級（D）を与えたと陳述している。これらの陳述から、選考委員会では申立人が口述を通じた意思疎通に困難があるにもかかわらず、障害の特性を考慮しない恣意的で不合理な評価方式を運用することで申立人が口述試験で自身の知的能力、思考能力、価値観などを表現することができる機会や環境を十分に提供しなかったと判断できる。よって、これは障害者の特性を考慮しない評価方式を通じて申立人に不利な待遇をしたもので障害を理由とした差別行為に該当する。

分析

本勧告は、入学選考過程において障害の特性を考慮しない評価方式によって障害者に不利な待遇（不合格）をしたことに対する勧告である。この勧告の決定において注目すべき点は、障害を理由に入学を拒否する直接差別ではなく、間接差別についても障害を理由とした差別として認定していることである。教育における差別のなかには、制限・排除・分離・拒否などの形式的な差別によって不利に扱うという積極的差別ではないが正当な事由なしに障害を考慮しないという消極的差別により障害者に不利な結果を招く場合も差別に該当するとしている。つまり、本勧告が間接差別を適用していることは、広く差別を認めることになる。これは高等教育の入試選考過程においても参考になると思われる。入学選考過程での差別の有無はまず、間接差別に当たらないかどうかを判断し、その後、間接差別を解消するために必要とする「正当な便宜」を提供しているかどうかを判断するという判断の筋道が用いられていることが示されている。

勧告3 障害者の移動権の未確保による学習権侵害に関する勧告

10 진차 (差別行為) 175100 併合 2012. 6.13 決定

申立人：Y大学の学生（身体障害者）

被申立人：Y大学

概要

<主文>

Y大学学長に車いすを使用している障害学生の学習権保障のために教育施設の再配置また移動の便宜を確保することを勧告する。

<判断>

- ① 憲法第 11 条は平等権を、第 31 条は教育の機会均等を規定している。差別禁止法第 4 条 2 項の人的、物的諸手段の措置である「正当な便宜」に関する規定を考慮すると、エレベーターなどの移動便宜設備だけではなく車いすの障害学生が利用する関連施設の再配置をも含んでいる。よって、これらの「正当な便宜」を提供しなかった場合、障害を理由とした差別行為に当たる。
- ② 申立された大学はエレベーターを設置する義務があるが、大学の関係者は、エレベーターは短期的に設置することが難しく、財政及びその他の条件が確保される場合、設置を検討する予定であると回答した。しかし、短期的な施行が難しい場合は、当該教育施設を学生たちが日常的に利用する建物や車いす使用の障害学生がアクセスできる建物の 1 階、または移動便宜設備が設置された建物に移転または再配置するよう考慮しなければならない。

分析

本勧告は、障害者権利条約の第 9 条アクセシビリティに関連するもので、第 9 条 1 項では「締約国は、障害のある人が自立して生活すること及び生活のあらゆる側面に完全に参加することを可能にするため、障害者が、他の者との平等を基礎として、都市及び農村の双方において、物理的環境、輸送機関、情報通信、並びに公衆に開かれまたは提供される他の施設及びサービスにアクセスすることを確保するための適切な措置をとる。このような措置は、(a) 建物、道路、輸送機関その他の屋内外の施設（学校、住居、医療施設及び職場）を含む」と規定している。アクセシビリティは、障害者権利条約において「合理的配慮」の提供と同様に障害者固有のニーズに応じる条項である。障害者権利条約第 9 条アクセシビリティと密接に関連しているのが第 20 条の障害者の移動の自由についての条文である。障害者の移動の自由とは、健常者と同じように自由に移動でき、参加する権利を意味し、参加する権利の不在は社会的差別だといえる。本勧告では、障害者の立場に立って、教育環境にアクセスできるためには障害に応じた移動に必要な支援が提供されることが不可欠であることを示しており、障害者の移動の自由を人権として明確に認めたものだといえる。もっとも、障害者権利条約第 20 条（個人の移動）のタイトルからも窺えるように、移動は当事者の移動を保障するものであり、当事者である障害者の具体的な移動を保障しなければならない。そして、そのためには、障害者本人が移動に対して不便を感じないことを考慮に入れた移動権を保障する必要がある。

3) 考察

以上、韓国の障害者差別禁止法施行に基づく教育領域における法整備の実態を検討するため、国家人権委員会のガイドラインと是正勧告の考察を行った。その結果、以下の3つを問題点及び課題として挙げる事ができる。

第一に、「正当な便宜」の内容が特定の障害種別に偏っている。障害者差別禁止法の教育条項と国家人権委員会のガイドラインは、当該教育機関の教育責任者と国・自治体に対して提供すべき「正当な便宜」を例示している。しかし、これらは身体・視覚・聴覚障害者に対する便宜であり、知的・発達障害者の特性と彼らに対する「正当な便宜」の定めが課題として残されている。

第二に、国家人権委員会における是正勧告の課題である。条約批准国である韓国が勧告の判断の際に国内法だけを根拠法として用いていることは問題である。障害者権利条約は障害者の権利と尊厳を保護し、促進するための包括的な国際条約である。したがって、同条約は国内法の解釈のガイドラインとして積極的に用いられるべきである。なぜなら、国家人権委員会は、国内法に基づいて運営されている国内機関ではあるが、同時に人権の保護や向上という目的を果たすために国際法を尊重しなければならないということが人権保障の世界的な潮流の中でスタンダードであると考えべきである。

第三に、是正勧告において棄却と却下の理由を具体的に明示していないことも問題点として挙げる事ができる。例えば、棄却の理由として「救済措置が必要ではない場合」を示す際に、どのような場合に救済措置が必要でないかを明示し、申立人がなぜ救済措置を受ける事ができないかを知り理解させなければならない。却下の理由として「調査の対象ではない」を示す場合も、どのような対象が調査から除外されるのかについて根拠を明示すべきである。

しかしながら、国家人権委員会は、差別の判断の基準として大韓民国憲法第11条の平等権に根拠を置き差別禁止法を、平等権を実現していくための手段として位置づけている。この手段を通じて世論を形成し、韓国社会の人権意識向上を図ろうとしていると思われる。教育差別に対しても間接差別を差別の判断の基準として適用しており、このことは広く差別を認めることであり、障害者差別禁止法施行後の教育差別に対する権利救済の成果の一つだと考える。

上記の3つの問題点及び課題を含みつつ、障害者権利条約批准と障害者差別禁止法制定は、韓国における障害者の教育権保障にどのような影響を与えたのだろうか。以下、障害

者差別禁止法制定や条約批准によって、障害者の教育権保障全体に関わる成果と課題について述べる。

まず、成果として、教育差別を受けた障害当事者や保護者は障害者差別禁止法を根拠にして権利救済を求めるようになったことを挙げることができる。これは障害者差別禁止法施行後の申立件数の飛躍的な増加からも把握できる。このことから、障害者差別禁止法が権利救済の窓口としての役割を果たしており、教育権が侵害されたとき、泣き寝入りせず権利救済を訴える受け皿が整えられたと評価しても良いと思われる。

しかし、障害者教育への法制整備は進んでいるものの、「正当な便宜」を必要とする枠から知的障害者を含むすべての障害者の教育権保障が制限・排除されかねない問題を有している。これは、「すべての障害者の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、保護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」という障害者権利条約の目的と「すべての障害者の完全な社会参加と平等権の実現を通じ、人間としての尊厳と価値を具現する」という障害者差別禁止法の目的と矛盾するものである。理念や主張を異にしていた障害者団体の一致団結した当事者運動の産物として生まれたはずの障害者差別禁止法の弱点だと考えられる。こうした問題状況から、「正当な便宜」を含む大韓民国憲法第 11 条平等権、第 31 条教育を受ける権利、そして障害者権利条約が求めている教育権保障を制限、または反する教育法制の条項や内容があれば修正や改正を求めていくべきであり⁴³、条約批准国である韓国の最も追究すべき課題だと考えられる。障害者権利条約に示されている国際的な視点から、韓国における障害者の教育法制の中身の充実や教育現場の理解を深めていくことによって障害者の教育権保障へと向かうのではないかと思われる。

このように、障害者を取り巻く韓国の社会文化環境は、金大中政権と盧武鉉政権による 10 年間（1998 年～2007 年）に、大きく変わり、「福祉国家」への道を切り拓き、社会権としての障害者の教育権、発達権の保障を準備した。金大中政権のもとで、市民運動の法的・制度的基盤が強化され、障害当事者が韓国社会の成員として登場し、政治参加と市民権の拡大をはかった。2007 年には障害者差別禁止法が成立、公布された。そして、同法の教育条項には、「正当な便宜」の提供が規定された。しかしながら、「正当な便宜」は、国及び自治体の財政上の制約などにより、障害者権利条約で規定している「合理的配慮」の原理と意義を発展的に運用できているわけではない。国家人権委員会が出した『障害者差別禁止法履行ガイドライン』（2009 年）では、雇用や教育、施設・設備などの分野における「正

当な便宜」提供について規定している。そして、「正当な便宜」は、障害者が健常者と等しく参加でき、差別を実質的に解消する基礎的環境整備を明示したことは大きな前進である。しかし、「過度な負担」という免責規定により、「正当な便宜」の提供範囲は合法的に制限される危険性をはらんでいる。障害当事者や保護者は、障害者差別禁止法さらには大韓民国憲法第 11 条の平等保障、第 31 条の教育を受ける権利保障などを根拠法として権利救済の運動を展開しており、近時、申立件数は飛躍的に増加している。能力の共同性概念に照らして言えば、障害者の能力の発達を最大限に保障していく「正当な便宜」が提供されていないとすれば、それは福祉国家としての整備をすすめてきたとはいえ、なお韓国社会や文化の側にある制約であり、権利救済の取り組みのなかで、制約を突き崩していかねばならないのである。

注

- ¹ 福祉国家の概念規定は、価値観、イデオロギー的な立場、理論的観点により多様に示すことができるが、次のような共通点と相違点を挙げることができる。共通点として、①福祉国家は資本主義の経済体制の中で発足し、資本主義の市場構造が作動することにより現れる様々な社会悪に対する解決策として登場した。②福祉国家の必要条件または同伴すべき条件として、政治的民主主義が前提となる。③すべての国民の生活の安全と基本的ニーズを充足するため、すくなくとも、最低限の全国水準の福祉を保障する国家をいう。相違点として、①福祉国家がどのような種類の平等をどの程度実現できるのか（または、実現しなければならぬのか）に対する議論は論者により異なる。②資本主義の改革をどこまで追求できるのか（または、追求しなければならぬのか）については論者により異なる（キム・テソン、ソン・ギョンリョン 2001）。
- ² 嚴基郁「韓国の社会福祉」中村優一・一番ヶ瀬康子編集『世界の社会福祉アジア』旬報社、1998年、p.428
- ³ 金蘭九「韓国の障害者政策」竹前栄治・障害者政策研究会編『障害者政策の国際比較』明石書店、2002年、p.208
- ⁴ 嚴基郁、同上論文、p.428
- ⁵ 金蘭九、同上論文、p.208
- ⁶ 労働者が任意加入する制度として制定され、1965年に最初に医療保険組合が発足した。しかし、強制加入ではない保険制度は、社会の保険に対する認識の欠如及び雇用主のコスト回避によって広まらず、1977年に至っても実験制度によってカバーされた加入者は、わずか6万3000名のみであった。79年から全ての公務員及び私立学校教職員を強制加入させる健康保険制度を実施した。1970年代後半から公務員、教職員及び正規労働者を対象に医療保険組合が設置されていったのに対して、一般地域住民と農漁村に対する地域医療保険組合は1987年11月、都市自営業者は1989年7月によりやく設立された。ここで、韓国においては実質上皆保険が達成されたのである（井上久子「韓国の社会保障」足立正樹編『各国の社会保障』法律文化社、1993年、p.168）。
- ⁷ 金蘭九、同上論文、2002年、p.210

-
- ⁸ 嚴基郁, 同上論文, 1998年, p.428
- ⁹ 同法は, 善良な風俗を害する淪落行為を防止し, 淪落行為をし, またはするおそれがある者を善導することを目的とする(第1条)。韓国 Web 六法 <http://www.geocities.co.jp/WallStreet/9133>(アクセス 2015年7月23日)。
- ¹⁰ 児童福祉に関する最初の法律である。当時は, 国の財政の確保が困難であり, 保護対象者が制限的であり, 要保護政策であった。その後, 1981年に要保護児童に限定せず, すべての子どもを対象とする普遍的な児童福祉法に改正された。
- ¹¹ ジョン・ドンヨン, 前掲書, p.135
- ¹² 現行の大韓民国憲法は, 1948年7月17日に制定され, 全文と本文10カ章134カ条, 附則6カ条で構成されている。そして1948年憲法以後, 9回わたって改正されてきた。以下, 主な変更内容を示す。
- 1952年第1次憲法改正の骨子は, ①大統領と副大統領の直選制, ②両院制国会, ③国会の國務院不信任制, ④國務委員任命における國務総理の請求権(推薦権)などであった。
- 1954年第2次憲法改正の内容は, ①初代大統領に限り三選制限を撤廃して無制限立候補を許し, ②主権の制約または領土変更時の国民投票制度の導入, ③國務総理制の廃止及び國務委員に対する個別的な不信任制の採択, ④大統領欠位の時における副大統領の地位継承制度, ⑤憲法改正の国民発案制及び限界条項の新設, ⑥軍法会議の憲法上根拠の明示, ⑦自由経済体制の導入などであった。
- 1960年6月15日第3次憲法改正の骨子は, ①基本権の修正・補完と強化, ②大統領制から議院内閣制への転換, ③複数政党制の保障と政党の憲法上の位置の向上, ④法官選挙人団による法官の選出, ⑤弾劾裁判所と憲法委員会の廃止の代わりに憲法裁判所の設置, ⑥中央選挙管理委員会を憲法機関とし, ⑦警察の中立性を規定し, ⑧地方自治団体の長を直選挙で選出するなどであった。
- 1960年11月29日第4次憲法改正によって, 不正選挙関連者の処罰法, 反民主行為者の公民権制限法, 不正蓄財特別処理法など一連の遡及特別法が制定された。
- 1962年第5次改憲改正では, ①人権の尊厳と価値に関する条項の新設, ②国家安全保障による基本権の制限可能性, ③原則的な大統領制の採択, ④経済科学審議会と国家安全保障会議の新設, ⑤公職選立候補者の所属政党公薦の義務化及び党籍脱・変更時の議員職喪失などであった。この憲法によって朴正熙將軍は大統領になり, 以降18年間執権する。
- 1969年第6次憲法改正の内容は, 大統領の連任を3期まで延長し, 大統領に対する弾劾の訴追の議決定足数を加重し, 国会議員の定数を増員し, 国会議員の國務委員兼職を許したのであった。
- 1972年第7次憲法改正では, 国家安全保障が基本権の制限事由に追加され, 拘束適否審査制の廃止, 緊急拘束要件の緩和, 任意性のない自供の証拠能力否認条目の削除, ②財産権の使用・収益・制限の場合, 法律での補償の方法と基準を設定させ, また, 軍人・軍属の二重賠償請求禁止, 労働三法の主体と範囲の縮小, ③大統領直選制を廃止して大統領選出機構としての統一主体国民会議を新設し, 国会が提案した憲法改正案はこの機構で議決・確定させ, ④大統領は, 国会の同意や承認を必要としない事前的・事後的緊急措置権, 国会解散権などを始め, すべての法官の任命・補職権と懲戒による罷免権等を規定することなどであった。
- 1980年第8次憲法改正の骨子は, 幸福追求権と環境権の新設, 自供の証拠能力制限・連座制の廃止・拘束適否制の復活・刑事被告人の無罪推定など基本権保障の強化, 統一主体国民会議の廃止, 大統領の選挙は選挙団による間接選挙制度で, 大統領の任期延長のための憲法改正は憲法改正案当時の大統領に対しては適用除外, 国政調査権の新設, 国会権限の回復などであった。
- 1987年第9次憲法制定は, 大統領直選制と基本権保障の拡大・強化を渴望する国民的改憲要求を当時与党であった民政党の盧泰愚代表委員が6.29民主化宣言の形態で受け入れ, 実現された。第9次改憲は, 国民の民主主義の熱望を反映し, 与・野党の合意で誕生したという点に大きい意義がある(金知煥「国家の組織に関わる法」李範燦・石井文廣編著『大韓民国法概説』成文堂, 2008年, pp.10-15)。
- ¹³ 金蘭九, 前掲論文, 2002年, p.212
- ¹⁴ 6月29日民主化抗争は, 大統領の直接選挙制改憲を中心とした民主化を要求するデモを中心とした韓国における民主化運動の名称で1987年6月10日から6月29日まで韓国で全国的に行われた反独裁・

- 民主化運動である。6月民主抗争, 6月民主化抗争, 6月民主化運動などと呼ばれている。
- 15 小松理佐子「社会福祉制度・政策の日韓比較」野口定久編集『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規, 2007年, p.175
- 16 金貞任「韓国」増田雅暢・金貞任編著『アジアの社会保障』法律文化社, 2015年, p.50
- 17 金蘭九, 前掲論文, pp.216-217
- 18 ウィ・ケチュル「障害者差別禁止法の実効性確保に関する研究」ソウル市立大学大学院博士論文, 2012年, p.34
- 19 ジョン・ドソン「障害者権利条約が韓国の障害者福祉政策に与える影響」Nazarene 大学大学院修士論, 2011年, p.9
- 20 ジョン・ドンヨン, 前掲書, p.135
- 21 金大中大統領は, 1999年新年の祝辞中で, 「中産層の育成と庶民生活の向上を目標とする人間開発中心の生産的福祉」を提唱した。大統領秘書室・生活の質の向上企画団による『生産的福祉への道(1999)』によれば, 生産的福祉は, 人権・労働権・社会的連帯を哲学的基礎とする民主的—福祉—資本主義の体制として解釈することができる。生産的福祉は, 民主主義の実現と市場経済の発展という2つの国家目標と同等の比重をもつ国家目標として位置づけられた。このような人権・労働権・社会的連帯を哲学的基礎とする生産的福祉の体制は, 次の3つの構造的特徴をもっている。第1に, 生産的福祉は, これまでの経済成長の過程では福祉に対する考慮が不足していたことから, 福祉に対する国家責任を強調している。生産的福祉は20世紀のケインジアン福祉国家の中核概念である市民権としての福祉を基本的な考えとしている。このため生産的福祉は残余的福祉ではなく, 人権や社会権としての福祉といった概念に基づいた社会保障を要求する。したがって国家責任が生産的福祉の基礎として繰り返し強調される。すべての国民を貧困から解放し, 人間らしい生活をするように, 基礎生活を人間の基本的権利として保障することが国家の責任であると考えられているのである。第2に, 生産的福祉は, 21世紀のグローバル資本主義という環境の下における韓国経済の危機やその克服過程で生じた中産層の弱体化と庶民生活の不安を改善しようとする積極的意思の表現でもある。したがって生産的福祉は公正で競争的な市場秩序に基盤をおかない経済は, 結局は崩れてしまうと認識しており, 一方で, 国家福祉の規模を拡大するが, 他方で, 市場の秩序やその機能を最大限に担保しうる方法を模索する。それゆえ生産的福祉は国家の再分配政策のみに依存するのではなく, 人的資源の高度化を通じて, 労働の権利と機会を拡大しようとする。たえざる教育と訓練を通じて労働者が自ら知識産業社会の新たな需要に対応するように支援することが生産的福祉の重要な柱である。生産的福祉は労働生産性を向上させるための社会投資としての福祉を強調する。第3に, 生産的福祉は, 雇用の安定と創出, 失業者の生活安定と再就職のために政労使が協同することを強調する。過酷な競争のなかで企業が生き残るためには, 労働者の創意と自発的参加が不可欠であり, 労使が共同で参加する労使協議や労働者の経営参加の道を同時に追求すべきであり, 政労使による社会的パートナーシップを形成しなければならないというのである。すなわち, 生産的福祉は社会権の積極的拡大を主張する社会民主主義路線と, 市場経済の活性化を主張し人間開発や福祉多元主義を強調する新自由主義路線を統合的に克服しようとするブレア流の「第三の道」に近いといえる(李惠炅「金大中政府の生産的福祉」社会政策学会編『東アジアにおける社会政策学の展開』法律文化社, 2006年, pp.138-140)。
- 22 小松理佐子, 前掲論文, p.175
- 23 金成垣・山本克也「韓国の社会と社会保障制度」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』NO.167, 2009年, p.5
- 24 イ・スクチン「差別禁止法制化過程と立法運動の動学」韓国社会科学研究会『動向と展望』77号, 2009年, pp.3-4
- 25 金成垣・山本克也, 同上論文, pp.6-7
- 26 李惠炅, 同上論文, p.138。金成垣「後発福祉国家としての韓国」金成垣編著『現代の比較福祉国家論: 東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房, 2010年, pp.245-247
- 27 長い間在野と野党の時期を経験した金大中大統領の主要支持勢力である中下層の庶民, 労働者, 女性な

ど社会的少数者を代弁する政府であることを公言していたのである。このような政府の意思にもかかわらず、金大中政府は経済危機とともに出発し、IMFとの協定を執行せざるをえない悲運を迎えた。

「皆様が私を大統領に選んでくださったのに、これから私は皆様が嫌がることを始めなければなりません」と述べた。大統領当選後の初演説は、金大中政府の悩みをそのまま露にするものであった。金大中政府のすべての社会政策は、危機管理政策として始まった。いわゆる生産的福祉政策はこのなかで生みだされたものである。企画団（1999）によると、生産的福祉は、過去の成長主義が招いた人権軽視と福祉最少化の弊害を是正し、成長と分配の間の均衡を追求する新しい社会発展戦略を意味する。同時に生産的福祉は、半世紀にもわたる権威主義の政治体制を清算し、参加型民主主義に基づき、社会的市民権を実現しようとする積極的な社会政策である（鄭鎮星「金大中政府の女性政策」社会政策学会編『東アジアにおける社会政策学の展開』社会政策学会、2006年、pp.151-152）。

- 28 小此木政夫編『韓国における市民意識の動態』慶應義塾大学出版部、2005年、p.97。なお、小此木政夫は「抱き込む」の用語を用いている。
- 29 小此木、同上書、p.99
- 30 小此木、同上書、p.100
- 31 韓寅燮「韓国の民主化の過程と人権問題：その成就と限界」徐勝監修／金津日出美・庵途由香編『現代韓国民主主義の新展開』御茶の水書房、2008年、p.28
- 32 T.H.Marshall and Tom Bottomore.(1992).*Citizenship and Social Class*,Pluto Press. (岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社、1993年、pp.37-38。なお、訳者はCitizenshipをシティズンシップと訳している。
- 33 伊藤周平『福祉国家と市民権』法政大学出版局、1996年、p.135
- 34 多田英範「東アジア福祉国家論の課題」金成垣編著、前掲論文、2010年、p.475
- 35 金仙玉「韓国における障害者の教育権保障に関する研究：障害者差別禁止法の教育条項を中心に」愛知県立大学大学院人間発達学研究科修士論文、2013年、pp.14-17。金仙玉「韓国における障害者権利条約批准後の障害者の教育権保障に関する一考察：国家人権委員会のガイドラインと勧告の分析を通して」『総合社会福祉研究』第44号、2014年、pp.108-109を基に修正・加筆したものである。
- 36 崔栄繁「韓国の障害者法制：障害者差別禁止法を中心に」小林昌之編『開発途上国の障害者と法:法的権利の確立の観点から』アジア経済研究所、2009年、p.42
- 37 カン・ミンヒ「障害者差別禁止法制定の障害談論分析：施行令制定過程の争点を中心に」『保健社会研究』第28巻2号、韓国保健社会研究院、2008年、pp.218-221
- 38 国家人権委員会の担当者への聴取（2014年1月17日）によると、教育現場において国立学校の場合には、日本の文科省に当たる教育省が使用主であり、かつ施設主になる。公立学校の場合には、日本の教育委員会に当たる教育庁が使用主であり、地方自治体が施設主になる。私立学校の場合には、学校法人が使用主であり、かつ施設主になるという。また、正当な便宜の提供が義務付けられているのは学校教育現場だけではなく、その他の生涯教育施設、教員研修機関などもあり、ケースバイケースで対応しなければならない多様な事例が在ると思われるとのことである。
- 39 主管研究機関名：徳成女子大学産学協力団（アジア社会福祉研究所）、総括責任者：キム・ジンウ（徳成女子大学社会福祉学科教授）、共同研究員：ユ・ドンチョル（東義大学社会福祉学科教授）、パク・スクキョン（慶熙大学教授）、キム・ゼアン（弁護士）、補助研究員：ソ・ゼキョン（障害者差別禁止撤廃連帯常任活動家）、キム・ミョンシル（韓国発達障害者家族研究所所長）、イ・ミンジョン（徳成女子大学社会福祉学科修士課程在学）である。
- 40 国家人権委員会の是正勧告（2008年12月3日）では、物的サービス優先について次のように述べている。「障害者の選挙権行使を保障するために提供されるべき便宜の内容として選挙権を行使しようとする障害者であれば誰もが他の投票者や選挙関係者の好意的な助けに依存しなくてもアクセスできる場所に投票所を設置する。やむを得ずアクセスが困難な場所に投票所を設置した場合は臨時スロープなどの必要な設備を優先的に提供する。車いすに乗った障害者を関係者が直接に持ち上げて階段を上り下がりする人的サービスは他に実現可能な方法がない場合に限り提供する」。

⁴¹ 秋元美世「権利擁護における支援と自律」『社会政策研究』4, 2004年, p.29

⁴² 池原毅和「法的能力」松井亮輔・川島聡編『概説障害者権利条約』法律文化社, 2010年, p.189

⁴³ 例えば, 教育基本法 18 条では「国家及び地方自治団体は身体的・精神的・知的障害等により特別な教育的配慮を必要とする者のための学校を設立・経営しなければならない」と規定しており, 分離された特殊学校の設立を強調する内容となっている。障害者権利条約が求めているインクルーシブ教育を実現するためには改正しなければならない。

第4章 韓国の障害児教育の展開と教育現場における「正当な便宜」の運用実態

第3章では、「正当な便宜」の意義と課題を明らかにした。本章ではインクルーシブ教育現場における障害児に対する「正当な便宜」の運用の実態を考察する。そのために、まず韓国の障害児教育の歴史的展開を素描し、法制整備の特徴を整理する。その上で知的障害児の親と教師に対するインタビュー調査等に基づき、教育現場における個別支援としての「合理的配慮」の重要性を提起する。

なお、表記の混乱を防ぐために、現在韓国の障害児教育分野で使われている用語を用いることにする。なお、用いる用語は以下の表15に示す。

表15 障害児教育に関する基本用語の韓日比較表

ハングル	日本語訳	日本の特別支援教育における表現
특수교육	特殊教育	特別支援教育
특수교육교원 (특수교사)	特殊教育教員 (特殊教師)	特別支援教育教員
특수학교	特殊学校	特別支援学校
특수학급	特殊学級	特別支援学級
정당한 편의	正当な便宜	合理的配慮
합리적 배려		合理的配慮

第1節 障害児教育の歴史的発展

1. 障害児教育の始まりの時期（1870年～1910年）¹

1870年代の朝鮮王朝末の開化思想²は、西洋諸国や日本の影響を受けて、朝鮮の近代化を目指す運動によって展開した。その中で、教育の「実用化」、「民主化」、「救国化」を強調する新教育運動（教育的開化運動）が展開され、韓国でも伝統的な経典中心の教育を脱皮し、新しい学問専修のための近代学校が設立されるに至る³。近代学校の設立という一連の流れの中で外交視察団の帰国報告文書や当時の開化書籍などを通じて外国の障害児教育

が紹介された。

例えば、1881年朴^{パク・ジョンヤン}定陽などの紳士遊覧団⁴は、日本の各種教育機関について報告する中で当時の日本の盲啞院を紹介しており、これは韓国に外国の障害児教育が紹介された最初の記録と評価されている⁵。また、代表的な開化思想家であった兪^{ユ・ギルジョン}吉濬は、日本と欧米を視察した後1895年に『西遊見聞』を発表する。『西遊見聞』第17編の貧院のところでは、肢体不自由及び病虚弱児教育の幼児院、精神遅滞教育の痴児院、視覚・聴覚障害児教育の盲人院・啞人院について当時の欧米の障害児教育を紹介している。金^{キム・ビョンハ}柄夏⁶（2011）は、兪吉濬の『西遊見聞』の内容は福沢諭吉の『西洋事情』（1866年・1870年）の内容を多く参照しているとして、次のように述べている⁶。

当時、韓国では西洋を紹介する資料はほとんどなく、兪吉濬は軟禁状態で参考文献の持参が制限されたまま本を執筆しなければならないということから、『西洋事情』を多く参考せざるを得なかったと思われる。しかし、『西遊見聞』の全体的な構成と体制は『西洋事情』とは相当に異なっていて、新しい内容を多く反映している。例えば、第14編「開化の等級」は『西遊見聞』の独創的な内容である。

こうした外国の障害児教育が文書と書籍を通じて紹介される段階を経て、韓国で障害児教育が始まったのは、1898年に、アメリカの宣教師で医師であるロゼッタ・ホール女史(Hall, Rosetta Sherwood 1865年～1951年)が設立した平壤盲学校である。1908年、ホール女史は、本格的な聾教育の準備のためイ^{イ・イクミン}イクミンなどを中国に派遣し、同僚宣教師⁷が運営する聾学校でイ・イクミンに聾教育のための方法を研修させた。イ・イクミンが帰国した後の1909年、ホール女史は韓国最初の聾教育を始め、平壤盲学校は平壤盲啞学校に改称され、1945年まで継続された⁸。

2. 植民地時代の障害児教育の時期（1910年～1945年）

1910年からは日本による植民地時代が始まる。金^{キム・ナンク}蘭九⁹（2004）は、植民地時代の障害児教育について次のように述べている⁹。

1905年12月、日本は朝鮮に韓国総督府を設置した。初代総監は、伊藤博文である。当時の朝鮮における孤児養育、障害児更生施設は、僅かに外国人が布教の傍ら経営している2・3か所を数える他、朝鮮人の事業としては1906年2月に設立した京城孤児院が唯一であった。この京城孤児院は、朝鮮人李和の創始で当時91名の孤児を収容していたが、1910年2月、当時の京城府（今のソウル）が官権で京城孤児院を強制的に収容した。

1910年8月の日韓併合の後、日本は大韓帝国を朝鮮と改称し、京城府に朝鮮総督府を設置した。初代総督は、寺内正毅である。ところで、日韓併合以後、いわゆる日本の植民地政策で、朝鮮の人々の生活は総体的な貧困状態に到達した。特に、政治的混乱と列強の経済的な搾取によって、従来の教育・職業・各種の福祉制度は有名無実になった。そのような状況の中、同年9月、朝鮮総督府官制（勅令第354号）が公布され、救恤慈善事業に関する事務は朝鮮総督府内務局地方課の所管になった。その際、日本の皇室より朝鮮に臨時恩賜金3千万円が渡された。続いて、1911年、孤児の養育基金として、日本の臨時恩賜金より50万円が朝鮮総督府に渡された。そこで、朝鮮総督府は、京城府が官権ですでに1910年2月に強制的に収容した京城孤児院の事業を土台にし、同年6月「朝鮮総督府済生院規程」（朝鮮総督府令77号、全文8条）を制定した。

1912年、朝鮮総督府は韓国全域に「朝鮮教育令」を実施する傍ら、同年2月には、朝鮮総督府済生院医療部を設置した。以降、朝鮮総督府は京城府に朝鮮総督府医院を、各道に道慈恵医院を開設した。続いて、同年3月27日、朝鮮総督府は、勅令第43号により「朝鮮総督府済生院官制」（全文7条）を制定・公布し、同年4月1日から施行された。

「済生院官制」の制定・公布により、1913年3月に朝鮮総督府は済生院内に養育部と盲啞部を設け、養育部は主に孤児を養育・保護し、盲啞部は盲者と啞者に対して普通教育を実施し、生活に必要な機能を教えることを教育の目的としていた¹⁰。盲啞部の履修科目は、修身・国語（日本語）・朝鮮語・算術・音楽・針灸及び体操の計7科目であり、修業年限は盲生科3年、啞生科は5年、盲生の速成科1年も設けられた。1914年には「按摩術・鍼術・灸術営業取締規則」を制定し、盲啞部の卒業生には鍼・灸・按摩師の免許を与え、盲人の自立を促進した。こうした状況の中で1921年に済生院盲啞部教師である朴斗星^{パク・ドソン}は学生たちと「朝鮮語研究委員会」を組織し、ハングル点字作りに力を注ぎ、1926年に6点の点字を発表する¹¹。1935年には李昌浩^{イ・チャンホ}牧師によって平壤に光明盲学校が、1938年には済生院の盲啞部卒業生である孫龍洙^{ソン・ヨンス}によって元山盲学校が設立された。

一方、朝鮮総督府傘下の朝鮮教育会が発行した月刊教育雑誌「文教の朝鮮」⁴⁴によれば、一般の公立学校内に設置された最初の特級学級は1937年にソウル東大門公立小学校に設けられた病虚弱児養護学級であり¹³、その運営実態は「文教の朝鮮」第193号（1941年10月号）において具体的に述べられている。

以上のように、韓国の障害児教育は、西北地方である平壤の盲啞教育を中心に発達し、キリスト教の宣教師と韓国のキリスト教人の努力により、救貧保護的な性格を持ちつつ発達した。ここに韓国における公的障害児教育の胎動を見ることができる。植民地時代の済生院は、韓国最初の公立障害児教育機関として解釈することもできるが、障害児教育機関というよりも障害児と孤児を共に救貧保護することが一次的目的であったといえる。

3. 解放後の障害児教育法制整備の時期（1945年～現在）

1945年8月に日本の植民地から解放後、アメリカ軍政期の1945年10月に済生院盲啞部を6年制初等学校の国立盲啞学校へ改編し、1947年9月に5年制中等部を設置した。1948年に公布された制憲憲法¹⁴第16条は「すべての国民は、均等に教育を受ける権利を有する。少なくとも初等教育は、義務的であり無償とする」と明示し、この条項に基づいて1949年に教育法が制定された。同法第81条は、「すべての国民は、能力に応じて等しく教育を受ける権利がある」とし、特殊学校の設置義務や特殊学級の拡充等が明示された。

しかし、第98条に「不具、廃疾、病弱、発育不完全またはその他やむをえない理由」により、親は就学義務を免除・猶予されると規定し、特殊教育における公教育の整備を遅らせた¹⁵。むしろ、1950年代前後に民間人によって法に依らない私立の特殊教育施設が多く設置される。最初の私立の特殊教育施設は1946年に李永植^{イ・ヨンシク}牧師が設立した大邱盲啞院（現大邱ヨンファ学校（聾）・大邱クァンミョン学校（盲）の前身）であり、済生院盲啞部出身である朴永生^{パク・ヨンセン}などが教師として赴任し、女子盲学生2名と12名の聾学生を収容しスタートした。また、韓国最初の肢体不自由児特殊学校は1964年に延世大学セプランス病院に設置された小児再活院附属小学校（現延世再活学校）¹⁶であり、精神遅滞学校は1966年韓国社会事業大学内に設立された大邱保明学校である¹⁷。私立の特殊学校の殆どはキリスト教的人導主義、博愛精神を建学理念とし、設立当初は収容保護的な福祉施設から出発したが、その後学校制度へと変わったものが多い¹⁸。1950年代から1970年まで全国的に国公立の特殊学校は7校、私立の特殊学校は25校が設置され、実際の特殊教育は私立の特殊学校が担ってきた。

こうした中で、1970年代に入ってから国連による障害者の教育権を含む権利保障の取り組みが本格化し、1971年に知的障害者の権利宣言が、1975年には障害者の権利宣言が決議された。この宣言では「障害者は、同年齢の市民と同等の基本的権利を有する」こと、障害者の能力と技能を最大限に発達させ、社会的統合を促進する教育・職業教育といったサービスを受ける権利があることが明示された。同年1975年にアメリカでは、全障害児教育法（Education for All Handicapped Children Act）が制定される。

これらの国際的な動向を背景として、韓国では、大韓民国憲法第10条、第11条1項、第31条1項及び5項と教育基本法第18条（表16）に基づき、1977年に特殊教育振興法が制定された。この法により、障害児教育は公的に保障されるようになった。すなわち、全国の市・郡に公立特殊学校及び特殊学級が設置され、特殊教育発展の土台が築かれた。

同法は1994年に全面改正され、統合（インテグレーション）教育及び個別化教育・巡回教育や特殊教育運営委員会等に関する規定が盛り込まれた。しかし、「特殊教育振興法」は、初等・中等教育を中心として定められており、就学前の乳幼児及び学校教育修了後の成人のための教育支援に対する規定と、国・自治体の責務規定が不十分で、特に統合教育の現場では、十分な教育的配慮がなされていないと指摘されていた¹⁹。こうした問題を解決するため、2007年に特殊教育振興法は廃止され、新たに「障害者等に対する特殊教育法（以下、「特殊教育法」）が制定された。これによって、3歳からの幼稚園課程から18歳までの高等学校課程までが義務教育となり、3歳未満及び高等学校課程後の専門科課程が無償教育となった（表17参照）。

表16 特殊教育関連法制

憲法 第10条	すべての国民は、人間としての尊厳及び価値を有し、幸福を追求する権利を有する。国は、個人の有する不可侵の基本的な人権を確認し、これを保障する義務を負う。
第11条1項	すべての国民は、法の前に平等である。何人も性別、宗教又は社会的身分により、政治的、経済的、社会的、文化的生活のすべての領域において差別を受けない。
第31条1項	すべての国民は、能力に応じて、均等に教育を受ける権利を有する。
第31条5項	身体障害者及び疾病又は老齢その他の事由により、生活能力がない国民は、法律が定めるところにより、国の保護を受ける。
教育基本法第 第18条（特殊教育）	国家及び地方自治団体は、身体的・精神的・知的障害等により特別な教育的配慮が必要な者のための学校を設立・経営しなければならない。その者の教育を支援するために必要な施策を樹立・実施しなければならない。

注：幼児教育法及び施行令、小・中等教育法及び施行令、特殊学校施設・設備基準令、障害者差別禁止法等で特殊教育を規定している。

表17 韓国における特殊教育振興法から特殊教育法制定までの主な内容変更

法律名	特殊教育振興法 (1977年12月制定, 1979年1月施行)	特殊教育振興法全面改正 (1994年)	障害者等に対する特殊教育法 (2007年5月制定, 2008年4月施行)
目的	生活に必要な知識と機能教育	自主的な生活能力伸長, 生活安定, 社会参加	統合教育の環境提供及び自己実現, 社会統合
定義	点字・口話及び補装具などを用いた教育・矯正・職業指導	特性に適合した教育課程, 方法・教育媒体を通じた教科教育, 治療教育及び職業教育	特性に適合した教育課程及び特殊教育関連サービス提供
方法	分離教育及び部分統合教育	分離教育, 統合教育, 巡回教育, 個別化教育, 保護者教育, 進路教育等	同左
実施場所	特殊学校及び特殊学級	特殊学校, 特殊学級, 一般学級, 病院, 障害者福祉施設, 家庭等	特殊教育支援センター追加
統合教育	— (規定なし)	希望時一般学校に配置可能, 一般学校内の便宜施設義務化	希望時一般学校に配置可能, 一般学校内の便宜施設義務化
義務教育	義務教育: 小, 中	義務教育: 小, 中	義務教育: 幼, 小, 中, 高
無償教育	無償教育: 幼, 高(1988年完成)	無償教育: 幼, 高(1988年完成)	無償教育: 3歳未満
治療教育	矯正教育の一環として実施	矯正教育の一環として実施	治療教育条項を削除し, 治療支援を教育関連サービスに含む

出所: キム・ウォンキョンほか, 2009年, p.66を基に一部修正。

1977年の特殊教育振興法では、特殊教育を「特殊教育対象児童・生徒に点字・口話及び補装具などを用いて教育・矯正（療育）職業指導を行うこと」と定義していたが、1994年の全面改正では、特殊教育を「特殊教育対象児童・生徒の特性に適合した教育課程・教育方法・教育媒体を通じて教科教育・治療教育及び職業教育などを実施すること」と定義されている。2007年の特殊教育法では、特殊教育を「特殊教育対象者の教育的要求を充足するために特性に適合した教育課程及び第2項による特殊教育関連サービス提供を通じてなされる教育（第2条1項）」と定義している。特殊教育関連サービスとは、「特殊教育対象者の教育を効果的に実施するために必要な人的・物的資源を提供するサービスとして、相談支援、家族支援、治療支援、補助人材支援、補助工学機器支援、学習補助機器支援、通学支援及び情報アクセス支援等（第2条2項）」であり、教育監²⁰や学校長に提供義務を課している（第28条）。

特殊教育法においては「正当な便宜」に関する規定は設けていないが、第5章「高等教育及び生涯教育」第31条で「便宜提供」について、学習補助機器及び補助工学機器等の物的支援、教育補助人員配置等の人的支援、通学支援及び情報アクセス支援等が規定されている。

ハン・ヒョンミン（2007）は、韓国の特殊教育法制の形成と発展及び最近の法制の特徴について次のように述べている²¹。

1977年に制定された特殊教育振興法は、特殊教育学校の教員（校長・教頭・教師）、特殊教育専門家、大学の特殊教育科教授などが中心となった韓国特殊教育協会が制定を主導して制定された専門家中心の法律であった。これは障害と特殊教育に対する国民の理解と関心不足、障害当事者（本人と保護者）の消極的態度²²、維新体制における分配より成長を最優先とする当時の「開発独裁時代」という時代的背景からは不可避なことであった。これとは異なり、特殊教育振興法を全面改正した1994年は1980年代後半から始まった民主化運動と文民政府（金泳三政権）時代であった。当時は各階層の民主化渴望、様々な市民・社会団体の登場と各種団体の権利獲得運動などが炎のように燃え上がった。こうした時代的状况は障害界や特殊教育（学）界でも例外ではなかった。その結果、1994年の特殊教育振興法の全面改正は、「障害友権益問題研究所（장애우권익문제연구소）」²³を中心とし1993年に結成された障害当事者団体（当時、障害者の福祉のための共同対策委員会）の積極的な法律改正運動と韓国特殊教育協会など特殊教育専門家（団体）、政府が「共に」推進された。

その後、1998年と2002年の金大中（国民政府）、盧武鉉（参与政府）政権の誕生はこうした運動を加速化させた。特殊教育専門家（団体）や政府（教育人的資源部）よりはむしろ障害当事者主義に立脚した市民・社会団体が法律改正または新法制定の推進動力（動力）となった。特に、2007年に制定された特殊教育法は一部政治権力と連帯した「障害者教育権連帯」が法案を作り、制定させたものとして、特殊教育の従事者を排除し、専門家主義を否定し、障害当事者が主導し作った法律である。

このように最近の特殊教育法の立法傾向は障害当事者主義に立脚した当事者運動が先導しているといえる。

このような過程で当事者と従事者間での信頼関係が構築されていないなかで特殊教育法が制定されたといえる。こうした当事者の声を反映し作られた特殊教育法に基づいて実施されている実践はどのような状況であり、どのような課題を抱えているのであろうか。次にその実践の実態について踏まえ、教育現場での「正当な便宜」の運用の実態を見ていく。

第2節 インクルーシブ教育の現状と課題

本節では、インクルーシブ教育の運用実態を概観するが、これに先立って障害児がどのような手続きを経て教育を受けるに至るかを一瞥する。

1. 特殊教育対象児童・生徒の選定と配置²⁴

特殊教育法上の特殊教育対象児童・生徒は同法第15条により「視覚障害、聴覚障害、知的障害、身体障害、情緒・行動障害、自閉症障害、意思疎通障害、学習障害、健康障害、発達遅滞」と定義されている。同法15条及び施行令10条に基づく特殊教育対象児童・生徒の選定基準は次頁表18のとおりである。

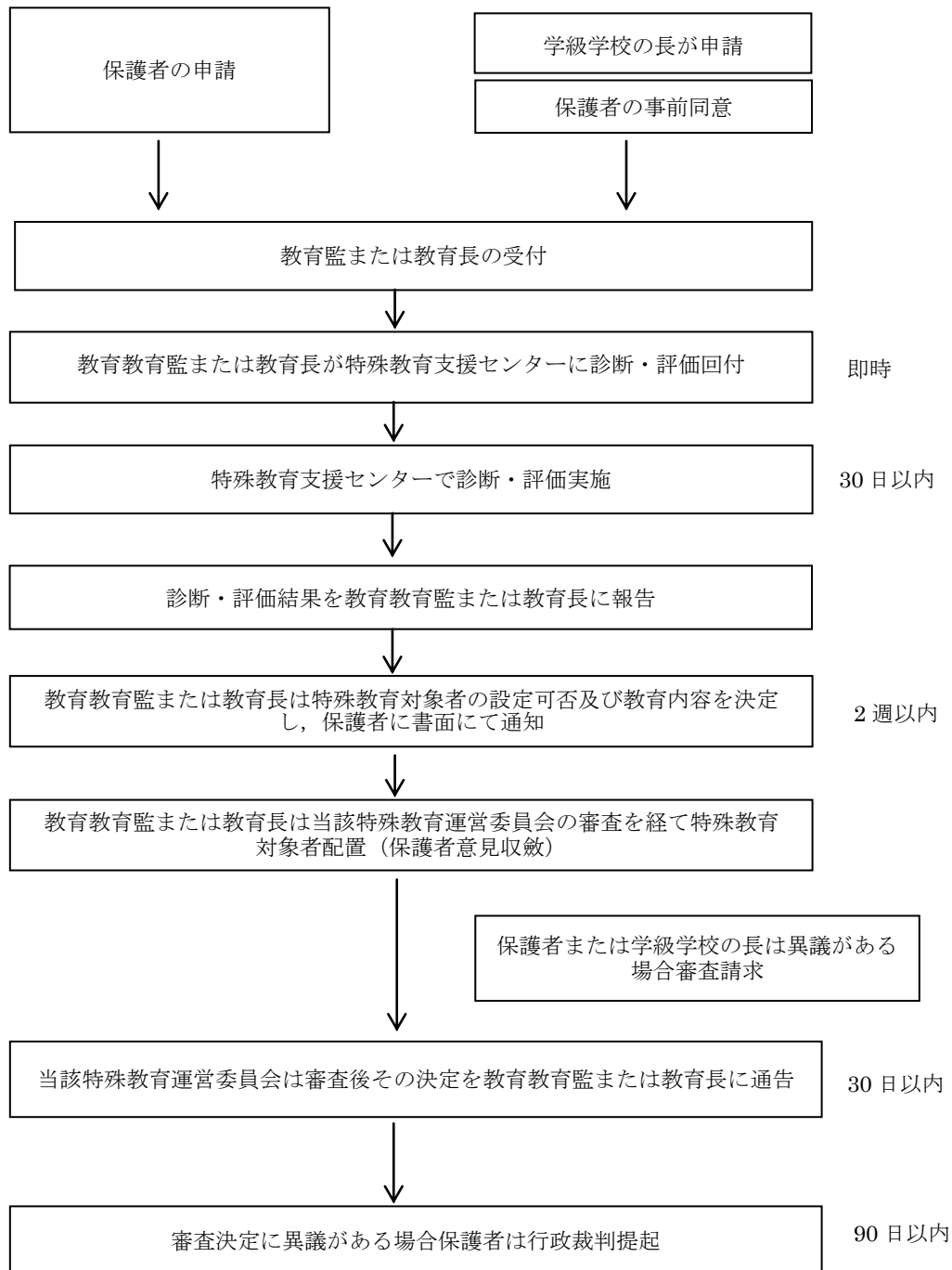
表 18 韓国における特殊教育対象児童・生徒の選定基準

障害類型	選定基準
視覚障害	視覚系の損傷が著しく、視覚機能を全く使えないか、補助工学機器のサポートを受けなければ視覚的課題の遂行が困難な者で視覚による学習が困難で特定の光学機器・学習媒体などを通じて学習したり、触覚または聴覚を学習の主な手段として用いる者
聴覚障害	難聴の損傷が著しく、補聴器を着用してもヒアリングを通じた意思疎通が不可能または困難な状態であるか、補聴器を着用しなければヒアリングを通じた意思疎通が可能であり、聴覚による教育遂行が困難な者
精神遅滞	知的機能と適応行動上の困難がともに存在して教育遂行が困難な者
身体障害	機能・形態上の障害を持っているか、体を支えることや手足の動きの困難など身体的条件や状態によって教育遂行上困難がある者
情緒・行動障害	長期間にわたって、次の各目のいずれかに該当し、特別な教育的措置が必要な者 ア.知的・感覚・健康上の理由ではないが、学習上困難がある者 イ.同年代や教師との対人関係に困難があり、学習上困難がある者 ウ.一般的な状況において不適切な行動や感情を示し、学習上困難がある者 エ.不幸福感やうつ病を示し、学習上困難がある者 オ.身体的痛みや恐怖を現し学習上困難がある者
自閉性障害	社会的相互作用と意思疎通に欠陥があり、制限的で反復的な関心と活動により教育的遂行及び日常生活適応にサポートが必要な者
意思疎通障害	次の各目のいずれかに該当し特別な教育的措置が必要な者 ア.言語の受容と表現能力が認知能力に比べて著しく不足する者 イ.調音能力が著しく不足し、意思疎通が困難な者 ウ.言葉を流暢に話す力が著しく不足し、意思疎通が困難な者 エ.機能的音声障害があり、意思疎通が困難な者
学習障害	個人の内的要因により聞く、話す、注意集中、知覚、記憶、問題解決などの学習機能や読む、書く、数学など学業遂行上著しい困難がある者
健康障害	慢性疾患によって、3 カ月以上の長期入院または通院治療など継続的な医療的支援が必要で、学校生活及び学業遂行上困難がある者
発達遅滞	身体、認知、意思疎通、社会・情緒、適応行動のうち一つ以上の発達が同年齢に比べて顕著に遅滞して特別な教育的措置が必要な幼児及び9才未満の者

出所：韓国教育部『2013年特殊教育統計』なお、原表のハングルの日本語訳は筆者による。

また、同法 15 条・16 条では特殊教育支援センターにより障害児に対する診断・評価の施行を定めており、特殊教育支援センターは診断・評価を行い、特殊教育対象児童・生徒の選定可否及び必要な教育支援内容に関する最終意見を作成し、教育長または教育監に報告する。選定された特殊教育対象児童・生徒は該当特殊教育運営委員会の審査を経て、障害程度・能力・保護者の意見などを総合的に判断して居住地から最も近い一般学校の一般学級、一般学校の特殊学級、特殊学校に配置される。図 3 は特殊教育法施行規則に明示されている特殊教育対象者診断・評価依頼書提出及び処理手続を示したものである。

図3 特殊教育対象者診断・評価依頼書提出及び処理手続



作成時の留意事項

- ①学級学校の長が申請する場合特殊教育対象者の保護者が作成した同意書を添付する。
- ②受付番号：市・道（日本の県にあたる）下級教育庁が記するので、志願者は記載しない。
- ③依頼書の記載事項を修正する際には必ず該当学校の長または市・道の教育監の捺印があること。
- *学級学校とは、幼稚園・初等学校（小学校）・中学校・高等学校を指す。（高等学校以下学級学校設立・運営規定施行規則第2条）

出所：『2015 特殊教育年次報告書』教育部，2015年，p.339 なお，日本語訳は筆者による。

2. 特殊教育対象児童・生徒の現状

表 19 は、2015 年 4 月 1 日基準の特殊教育状況を示したものであり、2014 年に 87,278 人であった特殊教育対象児童生徒数が 2015 年には 88,067 人で 789 人増加している。

表 19 2015 年特殊教育現況

配置別		特殊学校	一般学校		特殊教育支援センター	計	
			特殊学級	一般学級 (全日制統合学級)			
特殊教育対象者数		25,531	46,351	15,622	563	88,067	
児童 生徒 数	障 害 領 域 別	視覚障害	1,353	291	435	9	2,088
		聴覚障害	952	765	1,752	22	3,491
		精神遅滞	14,891	28,744	4,001	80	47,716
		肢体障害	3,707	4,246	3,010	171	11,134
		情緒・行動障害	199	1,624	707	-	2,530
		自閉症障害	4,000	5,363	675	7	10,045
		意思疎通障害	85	997	961	2	2,045
		学習障害	13	1,891	866	-	2,770
		健康障害	48	238	1,649	-	1,935
		発達遅滞	283	2,192	1,566	272	4,313
	計	25,531	46,351	15,622	563	88,067	
	学 校 課 程 別	障害児	179	-	-	563	742
		幼稚園	883	2,039	1,822	-	4,744
		小学校	6,472	20,991	6,128	-	33,591
中学校		6,142	11,312	3,654	-	21,108	
高等学校		7,581	11,823	4,018	-	23,422	
専攻科		4,274	186	-	-	4,460	
計	25,531	46,351	15,622	563	88,067		
学校及びセンター数		167	7,397	6,972	196	10,908	
			10,528				
学級数		4,454	9,868	(14,580)	61	28,963	
特殊学校(級)教員数		7,863	10,185	-	291	18,339	
特殊教育補助員数		3,386	6,483	471	-	10,340	

出所：『2015 特殊教育年次報告書』教育部，2015 年，p.6

表 20 は、障害者権利条約批准前後と障害者差別禁止法及び特殊教育法制定前後である 2007 年から 2013 年の特殊教育対象児童・生徒の推移を示している。

表20 特殊教育対象児童・生徒の推移（2007年～2013年）

単位：人

配置類型			特殊教育学校				一般学校								計			
							特殊教育級				一般学級（全日制統合学級）							
特殊教育対象児童生徒																		
年度			2007	2008	2009	2013	2007	2008	2009	2013	2007	2008	2009	2013	2007	2008	2009	2013
児童 生徒 数	教 育 課 程	幼稚園	1,032	976	856	869	599	634	720	1,394	1,494	1,626	1,727	1,927	3,125	3,236	3,303	4,190
		小学校	7,657	7,458	7,271	6,633	22,498	22,887	22,469	21,087	2,597	3,629	4,295	5,798	32,752	33,974	34,035	33,518
		中学校	6,286	6,346	6,181	6,293	7,500	8,379	9,197	12,023	1,481	2,108	2,568	3,925	15,267	16,833	17,946	22,241
		高等学校	6,541	8,620	7,143	7,555	4,743	5,957	6,994	10,631	2,065	2,864	3,416	4,280	13,349	17,441	17,553	22,466
		専攻科	1,447	1,755	2,062	3,594	0	—	—	46	0	—	—	—	1,447	1,755	2,062	3,640
		計	22,963	23,400	23,513	25,138	35,340	37,857	39,380	45,181	7,637	10,227	12,006	15,930	65,940	71,484	74,899	86,249

出所：韓国教育人的資源部『2007年度特殊教育統計』，教育科学技術部『2008年・2009年度特殊教育統計』
教育部『2013特殊教育年次報告書』を基に作成。

表 20 のように、一般学校に配置されている特殊教育対象児童・生徒の数も割合も増えている。2007 年には、一般学校に配置された児童・生徒数は 4 万 2977 名、6 万 5940 名の特殊教育対象児童・生徒全体の 65%であった。しかし、2013 年には 6 万 1111 名が一般学校に配置され、比率も 71%となっており、数字上では多くの特殊教育対象児童・生徒が一般学校の特殊学級と一般学級で教育を受けているとすることができる。課程別にみると幼稚園で 67%から 79%、小学校で 77%から 80%、中学校で 59%から 72%、高校で 51%から 66%、専攻科で 0%から 1%と全課程でその割合が増加している。特に幼稚園と中学校及び高等学校が 10%以上増えている。2007 年に 32,752 人だった小学生の総数が 6 年後の 13 年には当時の小学生が中・高生となりその総数が 44,707 人となっている。その変化が事故や病気の発生によるものなのか、対象者の過剰認定によるものかは不明である。その部分を差し引いても障害者差別禁止法と特殊教育法が一定の効果を上げている事がうかがえる。

一般学校に設置された特殊学級に通う児童・生徒は中学校と高等学校になるにつれて少なくなっている。上記でみた課程別の割合からもその傾向を読み取ることができる。多くの障害児の親は社会性を学んでほしいと願い小学校は一般学校に通わせているが、中学校はレベル別授業や教科別授業が多くて障害児がクラスの中で孤立し、ただ健常児と同じ場所にいるだけという状態になる場合が多いことと、成人期の自立生活を考えると中学校からは特殊学校に通う事例が多いという²⁵。

3. 当事者の語りからみるインクルーシブ教育の現況

韓国政府教育人的資源部²⁶は、2005 年に「障害児と健常児が共に生きる学校文化の創造」を提起し、次の 3 つのインクルーシブ教育の推進方策を提示している。第 1 に、小・中・高等学校教科書に障害児関連内容を反映した教育課程の資料開発と指導力の向上を通じて、健常児の障害児に対する理解と認識の改善を図る。第 2 に、障害体験の活動を通じて健常児と障害児が共に生活し、学ぶ学校教育の風土を醸成する。第 3 に、障害児施設などの奉仕活動を通じて健常児の障害児に対する認識改善を促すことである。

このように国が政策的にインクルーシブ教育の推進方向を提示しているが、実際の教育現場は大学入試のため、児童や生徒と親・教師は成績向上対策に没頭しているのが実態である。成績問題の深刻さは、「PISA ショック」という言葉に象徴される。2009 年の国際学力評価 (PISA) の結果、世界 1 位がフィンランド、韓国が 2 位ということについて PISA 責任管理者は、「韓国は勉強ができる国ですが、決して羨ましい国ではありません。韓国の

学生たちは優秀な学生たちですが、幸福な学生ではありません（新聞「ハンギョレ」^{한겨레}、2010.4.26 付）」と指摘しており、これに対してある現場の教師は次のように述べている²⁷。

朝晩、学校で勉強をし、塾の受講、夏・冬休みも奪われながら成績を上げることに没頭している。…過程は無視されて結果のみを重視する教育風土、目的のためであれば手段が正当化される教育観、私教育費が公教育費を超えて、私教育なしでは大学進学が難しい国、鉄のような学歴神話の社会で生き残るためには、ジャングル法則と適者生存の価値観で武装しなければならない。こうした抑圧的な教育現実が PISA ショックの悲しい現実である。（新聞「ハンギョレ」2010 年 4 月 26 日付 29 面掲載）

こうした競争的な教育現場の状況のなかで、学級の成績平均を低くさせると言われて非難されがちな障害児に対する配慮や支援は現実的にどれほど可能なのかという疑問が生じる。上記の国が提示している「共に生きる学校文化の創造」が学校現場でどのように実現されていくかが重要な課題である。競争的な学校文化が共に生きる共同体的な学校文化へと変わる中で、教育におけるインクルージョン、すなわちインクルーシブ教育を実現することができると思うからである。

それでは、教育現場におけるインクルーシブ教育の実態はどのようなものであろうか。ある親の語りからこの問いについて考える。障害児の親はインクルーシブ教育の実態について次のように述べている²⁸。

インクルーシブ教育を理解する視角は、一般的に障害児と健常児が同一の空間に居ることだとみる認識が蔓延しています。障害児と健常児が同一空間の中で学んでいることだと思い、教育面よりも安全性に重きを置き事故防止に最も注意を払っています。つまりインクルーシブ教育は障害児と健常児が同じ教室で授業を受けることだと多くの人々が理解・解釈しているのです。

また、特殊教育教師による身体的・精神的暴力も深刻な問題です。「特殊学校に転校して下さい」「問題行動が深刻」「この子の担当はつらい」といった表現が多々あります。深刻な暴力問題を起こした教師に対して「転勤措置」で終わらせてしまうので問題の根本的な解決にはなりません。

前半は、インクルーシブ教育の捉え方に関する問題である。前述したようにインクルーシブ教育という用語は、1994 年のサラマンカ声明で初めて使われた。この声明は、「インクルーシブな方向性を持つ学校こそが、差別的な態度とたたかい、喜んで受け入れられる地域を創り、インクルーシブな社会を建設し、万人のための教育を達成するためのもっとも効果的な手段である」とした。インクルーシブ教育はサラマンカ声明以降障害児教育分野で拡がりを見せ、各国の教育制度とそこにおける障害児教育の発達段階や現状を踏まえて

様々な形で進められている。障害者権利条約の教育条項は、特にインクルーシブ教育が強調されており、インクルーシブ教育をインクルーシブな社会を創り出すための手段として位置付け、教育制度の改革を求めている。すなわちインクルーシブ教育は「障害のある子とない子」という二分法的に捉えるのではなく、教育現場で排除されがちな障害児に焦点を当てながらすべての子どもが排除されないような教育の在り方がまず問われるべきである。したがって、障害者権利条約のインクルーシブ教育の意義を理解し、その理解を深めてインクルーシブ教育の捉え方を見直していく必要があると思われる。

後半は、教員の資質に関する問題である。2007年に法改正された特殊教育法は、国・自治体に特殊教師に対しては教科教育に関する職務研修を、一般の教員に対しては特殊教育と関連した職務研修を実施しなければならないと規定している。しかし、教育現場における特殊教師のインクルーシブ教育に関する理解が乏しく、教師自身が障害児に対して偏見を持っている。これは教師の専門性以前の問題であり、なにより障害児教育に対する責任感・使命感を持つ必要があると考えられる。

4. 課題

以上、韓国の障害児教育の歴史的展開を踏まえ、インクルーシブ教育の現状を分析し、どのような課題があるかを検討してきた。その結果、韓国の障害児教育に関連する法制整備には、障害者権利条約の観点からみると、基本的な問題点と課題が残されていることが明らかになった。

第1に、障害者権利条約におけるインクルーシブ教育の意義が深く論じられなかったことである。国は理念的にはインクルーシブ教育として障害児と健常児が「共に生きる学校文化」の創造を提起しているが、教育現場では物理的統合にとどまっている場合が多い。そもそも障害者権利条約批准をめぐって条約との整合性からインクルーシブ教育に関する議論は乏しかった。したがって、批准国である韓国は障害者権利条約におけるインクルーシブ教育の意義を検討し、国の責任において積極的に障害児と健常児が共に生きる学校文化を創造する教育の在り方を問い直していく必要がある。この取り組みがインクルーシブ教育の実現に近づくための第一歩である。

第2に、「正当な便宜」の再検討も課題となっている。障害者権利条約の「合理的配慮」の意義の検討を踏まえ、障害者差別禁止法と特殊教育法の「正当な便宜」との関係を理論的に整理する必要がある。教育現場において特殊教育法上の特殊教育対象者一般に開かれ

た「特殊教育関連サービス」を明確な概念整理がないまま「正当な便宜」もしくは「合理的配慮」と捉えている²⁹。したがって「正当な便宜」の概念の再検討、「正当な便宜」と「合理的配慮」との相違を理論的に明らかにする必要がある。

第3に、障害児教育法制上の表現の問題である。インクルーシブ教育を実現するためには障害児や障害に対する認識の改善が重要であると述べながらも、障害児教育法制上は「特殊」教育、「特殊教育対象児童・生徒」、就学することに対して「配置」という表現が使用されている。こうした表現は、障害児教育がまだ特殊な扱いをされており、障害児が権利の主体であるという認識の弱さを示している。障害による身体的・行動上の特徴に目を奪われ、障害児も健常児と同様に個人差はあっても確実に成長していくという発達の視点が欠落しているためであると思われる。障害児を発達や権利の主体として理解するためには、障害児教育法制上の表現についての見直しの検討と表現の変更が必要であると考えられる。

第3節 ソウル市内の小学校における「正当な便宜」の運用実態

1. 調査対象者及び調査方法

韓国ソウル市に本部を置いている「全国障害児父母会連帯」³⁰の事務局長に、研究の概要について文書と口頭で説明を行い、研究協力候補者の紹介を依頼した。そして面接調査は、同意の得られた現在小学校の通常学級に在籍しているか、在籍したことのある障害児の親3名と障害児教育に携わる教師2名を対象とした。調査対象者の属性等は表21のとおりである。本調査は、個別対面的に半構造化インタビューを行った。調査に費やした時間は一回60分から180分程度であった。倫理的な配慮については、盛山（2004）が提示した次の3点³¹、すなわち、①調査対象者に事前に、研究内容を十分説明して同意を得るなどの「インフォームドコンセント」、②インタビューの間に対象者への差別的な言葉を発しないように注意する「ハラスメントの回避」、③調査結果は研究目的以外には使用しないこと「コンフィデンシャルティ（秘密保持）」を考慮し、このことについて口頭および書面で伝え、対象者から同意を得た。また、本調査は筆者の所属する愛知県立大学の研究倫理審査委員会の承認（2013年5月23日申請、6月19日許可 愛県大管理第3-15号）を得て実施された。

表 21 調査対象者の属性等

対象者	所属先（役職）	実施日	子どもの現状	
親	A 女性	現・ソウル市麻浦区障害児父母会役員兼中学校非常勤講師	2013.11.22	12歳（女，小5年生で通常学級在学中，知的障害1級），親が「学校生活は楽しい」と聞くと，いつも「友だちがいない，勉強が難しい」と言う。
	B 男性	前・ソウル市障害児父母会会長	2013.11.22 2014.6.8	17歳（男，中1年生で一般学校に在学中，知的障害1級）小学校時は一般学級で過ごす機会が多く，楽しく学校に通っていたが，中学校は特殊学級にいる時間が多くなって他の学生と関わる機会が少なく，楽しみが減った。
	C 女性	現・共に生きるソウル市障害児父母会共同代表	2013.11.21	18歳（女，高2年生で特殊学校高等部に在学中，知的障害1級），小学校時にひどくいじめを受けて情緒不安な時期もあった中学校から特殊学校に進学し，特殊学校進学後は落ち着いて生活している。
教師	D 女性	ソウル市南部特殊教育支援センター教歴10年，教育行政職歴4年	2013.11.20	
	F 女性	ソウル市ダンジュン小学校教歴15年	2013.11.21	

注：当該障害児生徒年齢は2014年12月時点の年齢であり，年齢と学年が異なるのは入学の留保があったからである。
また，知的障害等級は障害の程度により重度の1級から3級までの等級がある。

2. 調査内容及び分析方法

質問事項は，親に対しては，「子どもが学校生活や学習活動に参加する上で必要だと考えられる支援があった場合，学校にどのように要求をしてきたか」について，教師に対しては，「親から子どもの学校生活や学習活動を営む上で困難を感じ何らかの支援を要求された場合，それをどのように受け止めて対応してきたか」を面接によって尋ねた。

親に対して得られたデータは KJ 法を参照に分析を行った。分析の手順はまず，対象者ごとに逐語化された韓国語データを繰り返し読み，調査内容に対する答えが表現されている部分を中心に日本語に翻訳し，付箋紙に記した。次に，模造紙上にランダムに付箋を配置，類似したものどうしのグループ化を繰り返し，最終的にはグループを集約し，サブカテゴリー名をつけた。教師に対して得られたデータを分析する際には，調査内容に対する答えが表現されている部分を中心に，帰納法的に分析を行った。

3. 調査結果と考察

(1) 「正当な便宜」獲得のための3つのプロセス

親であるA・B・Cの事例から親たちは子どもが学校生活や学習活動に参加する上で何らかの支援（配慮や便宜）が必要な場合、次の3つの過程を経ていることが分かった。

- ① 要求とされるものを「把握」する過程
- ② 把握した内容を学校側に要求する「遂行」の過程
- ③ 要求した事項に対して進展があるかどうかの確認後再び要求する「再遂行」の過程

また、それぞれの過程に影響を与える9つのサブカテゴリーが見出された。詳細な内容は以下の表22に示す。

表22 「正当な便宜」獲得のための3つのプロセスとサブカテゴリー

3つのプロセス	サブカテゴリー	データ（抜粋）
「把握」過程	子ども理解のための大人自身のふり返り	<ul style="list-style-type: none"> ・親は子どもが表している言動について「どうして」「何を」「どのように」取り組んでいけばよいのかを考える（B） ・子どもを観察することが非常に重要であり観察した内容を基に親と教師が話し合い子どもの置かれている環境を共感し、取り組み支援を共有する（B）
	一貫した教育目標	<ul style="list-style-type: none"> ・親は子どもが1年生から6年生までの教育目的を持つべきであり、子ども自らが学校に行きたくなるような目的も立てる（B）
「遂行」過程	インクルーシブ教育に関する的確な認識	<ul style="list-style-type: none"> ・親のインクルーシブ教育に対する理解が乏しければ行政的・政策的支援についての議論に偏ってしまい、子どもに必要な事柄についての議論が欠ける（B） ・インクルーシブ教育現場において子ども同士の相互理解が重要であり相互理解はぶつかり合えながら感じる（A・B・C） ・障害児が多数に合わせるのではなく、多数が障害児にどのように支援すれば良いのか。障害児が楽しく過ごすためにはどのように支援すれば良いのか。障害児を中心に置いて考える（B）
	学校の仕組みの熟知	<ul style="list-style-type: none"> ・事案の内容によって話しの相手が異なる。特殊学級と関連する内容は特殊教師と、在籍クラスと関連する内容は担任教師と、行政的支援は校長をはじめその事案の決定権を持っている人に話す（A・B・C）
	親による子どものニーズの代弁	<ul style="list-style-type: none"> ・本当に子どもにとって必要なのかについて検討しないと、何かをして下さいとただ求めるだけになってしまう（B） ・親の観点から言うと要求が多くなる、親の欲求とニーズを区分（B） ・要求事項が利己的(自分の子だけ)すぎると、批判の対象になる（B・C）

	親と教師の協働	<ul style="list-style-type: none"> ・教師を批判しない。教育現場において子どもに対する教育的支援の主体は担任 (B) ・学校で友だちともめて怪我した場合暴力だ、差別だと訴えるがこれは関係の中で起きうる衝突である。教師を信じ、学校内で教師が解決するようにする。些細なことで子どもたちと距離を置き始めると関わりを持つことが難しくなる (B) ・親が学校と良い関係形成ができないと子ども学校生活の中で得るものはゼロまたはマイナスになりかねない (B)
	ソフト面優先の議論	<ul style="list-style-type: none"> ・インクルーシブな環境や雰囲気をもどのように作っていくかについて話し合い、その上に政策や支援を加えていくかについて議論 (B) ・政策などのハードなものを前面に置くとソフトなものを入れることが大変困難 (B)
「再遂行」 過程	学校への働きかけ	<ul style="list-style-type: none"> ・要求が反映されなかった場合、直ちに申立てをするのではなく、学校で一度会議を行って下さいと提案 (B・C) ・申立てをした後に学校に要望をするよりも出す前に伝え学校で再び検討を行うように働きかける (B)
	他の子どもたちへの働きかけ	<ul style="list-style-type: none"> ・学期が終わると息子と過ごしてどうだったか、クラスの子どもたちに手紙を書いてもらい、手紙を手掛かりに他の子どもたちの変化を読み取ったり、子どもたちと良い関係を作る方法も探る (B)

調査の結果、「遂行」の過程における「親による子どものニーズの代弁」のサブカテゴリ一からは、親の要求・願望と子どものニーズとの相違への着目が重要であることがわかる。そのため、いかに、要求事項が子どもにとって必要なものか、親自身の要求になっていないかを的確に把握し親自身の要求を取り除くことが極めて重要である。また、「遂行」の過程の「親と教師の協働」と、「再遂行」の過程の「他の子どもたちへの働きかけ」も大切であることが読み取れる。

学校での「正当な便宜」提供においては、障害児本人や親と教師二者だけで構成される状況は皆無である。学校責任者の捉え方が「正当な便宜」提供に影響を及ぼす事も多々あると思われる。障害児、親、健常児、教育責任者、教師など、これら教育現場を構成するすべてが納得し得る形での解決が最も望ましい。したがって、上記の3つのプロセスに加えて教師や学校側からも能動的に多くの関係者を取り込むための交流やコミュニケーションの機会を設けることも必要である。

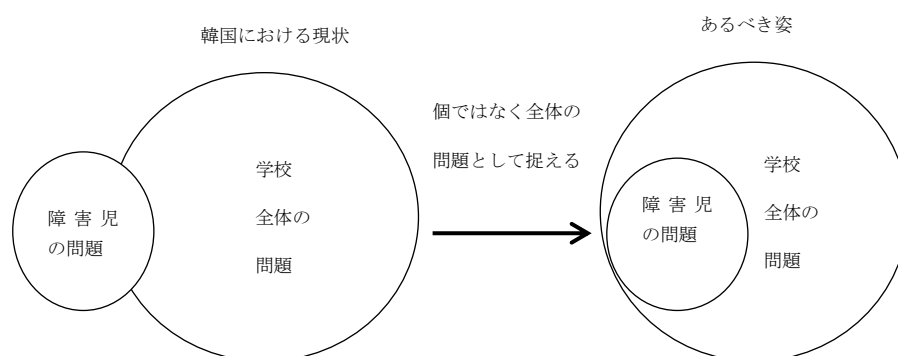
(2) 教育現場における「正当な便宜」をめぐる課題

以下は、親 A さんが子どもの就学前に入学を希望する小学校に要求した内容とその要求に対する学校側の対応を示した事例である。以下に示す事例文は、質問事項に対応して再構成したものである。

娘は股関節が弱くてしゃがむことが困難です。就学前に学校を訪ねて娘の状況を説明して娘が利用できる便器を備えたトイレを設置してくださいと要求しました。学校側から障害者差別禁止法によると障害児トイレの規格を規定していて、リフォームで解決できる問題ではないと断られました。結局、入学を留保しました。そして翌年の入学に向けて学校にトイレの設置を求めました。具体的には、学年が上がって教室が変わる場合各階ごと左右に一つずつ娘が利用できるトイレの設置を要求しました。学校からこれを強制する法がないと言われた。障害者便宜増進施設に関する法があるものの、その法では建物の1階のみ障害児トイレの設置が義務付けられているので、2階にトイレを設置しなくても違法ではないと言われ、翌年も就学できませんでした。

Aさんの事例は、韓国の障害児教育現場における「正当な便宜」の課題を浮き彫りにする発言が見られる。親の要求に対して学校責任者である校長はトイレの設置という便宜提供によって何が当該障害児の権利保障や利益であるかについての検討は行われておらず、「根拠とする法がないので強制事項ではない」ことを理由として取り組もうとしなかった。そこには、受容の範囲を縮小させ、障害児の問題を学校全体として取り組もうとしない消極的な姿勢がうかがえる（図4参照）。

図4 韓国の教育現場における現状とあるべき姿



さらに、「これを強制する法がない」と、「正当な便宜」そのものを否定している。韓国の教育現場においては本質的な側面と運用面での整理がされていないことが推測される事例である。前述した障害者差別禁止法制定時の教育条項過程において政府と障害当事者とのやりとりは論じられているが、遂行していく教育現場の責任者（便宜提供者）を含めてのやり取りがなかった。

また、非常勤講師として中学校で働いている A さんからは、働き先の中学校に通学している障害生徒の親があるでき事をきっかけに学校側に要求した内容と学校側の対応について次のような話を聞くことができた。

中 1 の障害女子生徒が障害男子生徒に性暴力を受けた事件がありました。中学校は教科別に移動して行う授業が多くて、一般生徒が教室に遅れて入るとチェックしますが、障害生徒は授業に入らなくても、遅刻しても何のチェックもない。今回の事件は教室移動中に起こったのです。事件後、男子生徒は転校させられました。親たちは今回の事件は二人を加害者と被害者に分けることが難しく、教室を移動する時に障害生徒を放置したこと、出席をチェックしなかったことが問題だと考え、学校にいる 11 名の障害生徒が教科授業を受けるために移動する時に補助員を配置して下さいと要求しました。すると、学校側からこれは法に明示されていないので強制事項ではなく何の問題もない、予算もないし、他の生徒との公平の問題もあると。結局親たちは人権教育と性教育を実施することを要求した。これに対し学校側は、すべての一般学級（11 学級）を対象に 2 時間ずつ人権教育を実施したが、性教育の実施は行われませんでした。

上記の事例からも他の生徒との公平性を理由として学校全体の問題として取り組もうとしない。その結果、人権教育と性教育を実施してほしいという要求が、全一般学級（11 学級）を対象に 2 時間ずつ人権教育を実施するという選別的支援、受動的支援が提供されるに留まっている。また、便宜提供義務者である校長は、便宜提供に伴う理由に学校側の負担を理由に抗弁している。障害者差別禁止法上でも「正当な便宜」提供義務は過度な負担等がある場合は適用除外とされており、過度な負担は「正当な便宜」を提供する側が立証しなければならない。しかし、話の内容からは、学校側が過度な負担に対する立証をしているとはいえない。問題は、校長が学校の負担を理由に法の抜け道を探すことに重点を置いていることである。便宜提供義務者以前に教育者である校長は、便宜提供に伴う学校側の負担の抗弁に重点を置くより当該障害児の教育を受ける権利を最優先して、便宜提供の必要性を判断すべきである。

（3）個別の支援としての「合理的配慮」

ここで取り上げる親 B さんの事例は、日本の先行研究で紹介した鈴木（2014）の個別の支援としての「合理的配慮」を考える上で有意義な見解を示している。以下の事例は、B さんが 1 年に 5 名の友だちができるように支援してほしい³²と学校側に要求し、それに対し

て教師と B さんが取り組みを示したものである。

親と教師がプログラムを作ってあれこれしなさいと言わないように話し合い、まず子ども同士が関わるようにして、親と教師らは見守ることにしました。偶然、クラスの子どもたちが息子と関わる中で、写真を撮る真似をすると息子が顔をあげ、笑うことに気づき、写真を撮ってもらうことが好きかなと思ったようです。子ども同士が遊び方を創り出すのです。1 学年を終わると、1 学年担任がその方法を 2 学年の担任に伝えました。このように 6 年間で過ごす中で息子に多くの変化が見られ、教室で座っていること自体が困難で子どもたちと関わるのが苦手でしたが、クラスの子どもたちが寄ってくると喜んで迎えるようになりました。息子のクラスが成功すると、他のクラスの先生が「あなたのクラスはどうして問題が起こらないの」と聞かれ、取り組みを教え、他のクラスでも取り組みが行われた。この学校に通うすべての障害児が学校に行くことが楽しくなりました。親や教師もうれしくなり、また何かをしてあげたい、取り組みたいという気持ちが生まれ、具体的な関わり方法（支援）を工夫していきました。

B さんの語りから個別の支援は、一つの事例がまた一つの事例を創り出していることが推測される。一人の子に適用される支援は、類似した環境に置かれている子に直ちに適用できる支援となり、個別の支援が活性化され、やり方が蓄積・体系化されると普遍的支援になることが示されている。すなわち個別の支援は、普遍的支援を創っていく始まりだといえることができる。また、共に創って行こうとする「自発的姿勢」が重要である。自発的姿勢は、障害のため通常の状態のものではそこを補う学校生活や学習が困難であるから支援をするということではなく、個人がもつ障害の特性を理解し、学校全体を適切な環境として整えて学校生活や学習を可能にしていくという捉え方から生まれてくるのだろう。この事例では、B さんの要求を超えて学級、学校作りへとつなげた点が重要である。一障害児の利益だけではなく、すべての子どもの成長・発達を促すことになったのである。「合理的配慮」はそのような好循環を生み出す発展的概念として捉える必要がある。

この事例は成功例とみることができ、障害児の権利の根幹ともいえる障害児が社会と共生するという点からも参考となる。

(4) 関係者の要求の調整

次に、親の要求に対して学校の関係者がどのように関わっているのかを見ていく。

以下は、教育行政職（日本の教育委員会指導主事にあたる）としてソウル市南部特殊教

育支援センターに勤めている D さんの事例であり、親から子どもが通常学級で無理なく統合されるように支援してほしいと相談があった際に行った対応について示したものである。

学校から支援を求められて学校に出向く時は必ず親、在籍クラスの担任、特殊教師の 3 人に参加していただきます。3 人に出席していただく理由は少なくとも当該障害児の教育に関わっている 3 つの主体が共に話合わなければならないと思うからです。そして、親と担任教師との意見が異なった場合はその場で調整します。例えば、親は a を必要としているが、担任らは b と c を必要しているのだとすれば、a と b と c を折衷して d を提案します。

教師 F さんは、親との関わりについて次のように語っている。

親から子どもが学校生活をしていく上で困難があつて相談が求められた場合は、親の話に耳を傾けるようにしています。しかし、本人の子どもだけにフォーカスを当てていることが問題で、要求事項が多い場合はここまではできますが、これはできないと。学校は多様な子どもたちがいるところで、共同体的な生活を営むためには諦めなければならない部分もあると説明します。先生はいろいろ取り組もうとしているのに大変なこともあると、受け入れてくれますね。

また、F さんは次のように語った。

私は、親から便宜提供の要求があり、一人では解決することが難しいと考えた場合は隣の特殊学級の教師や障害児が学籍をおいてあるクラスの担任先生と親に相談します。特に授業補助員は一般学級での授業参加や生活を支援しているので一般学級で生じる問題をよく知っています。ですから補助員とは常にお話するように時間を作っています。また、担任先生から困っていることがあつてどうすれば良いかとお話があつた場合は、一緒に考え、遊びの時間を設けたり、私が一般学級で障害理解について授業を行ったりします。教師間と教師と親はいつでも話し合える関係になっていて、お互いが協力できる体制を作ろうとしています。親たちは教師たちが近寄っていくととても喜びます。それは担任先生も同じです。一番の問題は教育庁（日本の教育委員会にあたる）の関係者、校長、教頭たちの姿勢です。学校側は障害児に関わる問題は小さい問題だと捉えています。しかし、小さい問題だけど、常に抱えている問題であるため悩まなければなりませんし、細かな配慮が必要です。このような現状なので、私は親たちに私ができることには限界があるので、「校長先生にも会いに行ってください。教育庁にも行って下さい」と言っています。

D さんは、当該障害児と関連している人々の間で要求が異なる場合の調整に重点を置き、協議を通じて意見の調整を行い、当該障害児に必要な支援を創り出そうと働きかけている。

Dさんの取り組みは、親と教師間で求めている便宜の内容が異なった場合の調整に重点が置かれている。

Fさんの語りは、親からの相談・要求において親と教師の合意の重要性が示されている。その合意は高いレベルの決議を求めるのでもなく、全体受容をも必要としない。

両者の対応から「正当な便宜」提供を念頭においた対応ではなく、親の要求に応じていくだけのものになっており、また障害児本人の視点にたった調整が見受けられない。さらにそれぞれの裁量の範囲内で対応しようとする姿勢がうかがえるが、個別のニーズに応じた支援を提供する場合は「正当な便宜」提供においては学校長など上級管理者や学校行政の裁量が必要な場合も多くある。その場合は異なる要求を調整し、より高いレベルで合意を形成していくべきである。「正当な便宜」の概念にはそこまでのプロセスは含まれていると考えられる。

前述したように学校での「正当な便宜」提供においては、障害児、親、健常児、教育行政責任者、教師などこれら教育現場を構成するすべてが納得し得る形での解決が最も望ましい。

障害者教育における「合理的配慮」の在り方を考える上で、第1章で述べたイギリスの平等法上の「合理的調整」は示唆に富んでいる。平等法で規定している二つの「合理的調整」のなか「対応型合理的調整」は、障害者個人から具体的要求を受けた後に相手側が講じなければならない事後的・個別的措置であり、障害者権利条約に定める「合理的配慮」と同様の概念である。それに対して「予測型合理的調整」は、障害者個人の具体的要求を受ける前に、相手側が障害者一般のニーズを予測しながら前もって講じなければならない事前的・集団的措置である³³。そして雇用では「対応型合理的調整」を適用しており、公共サービスと教育では「予測型合理的調整」を適用している³⁴。特に学校においては、前述のように「正当な便宜」の要求・獲得する過程において親と学校側が対立する関係になった場合子どもに与える傷や負の影響は大きい。便宜提供義務者に障害児一般のニーズを持続的に予測させる役割と既存の制度や便宜に対して再検討を求める「予測型合理的調整」を最優先の義務として適用していくことが望ましいと考える。これは、一人の子どもも排除しないように既存の学校体制の見直しや改革を目指すインクルーシブ教育の理念にも適合する。

第4節 教育現場における「合理的配慮」の在り方

本調査では、親の学校への要求と学校の受け入れまでのプロセスに着目し、調査を行った。そのため、当事者の子どもたちの思いを聞き取るまでには至らなかった。しかし、親（Bさん）のインタビュー調査内で、障害児とともに同じクラスで過ごした健常児の子どもたちから、障害児にあてて書かれた手紙があった。そのなかで4年生の1・2学期が終わるに当たって書かれたものを見ていく。

課題1 A君に宛てた手紙

1学期が終わるにあたってクラスの子どもたちが自由テーマでA君に宛てた手紙である。この中では多くの子どもが初めて会った時、A君に対し「怖さ・変・嫌」など負のイメージを持っていたが一緒に過ごす過程でプラスの印象へと変わっていく様子が読み取れる。

「私は初めてA君に会った時少し怖かったが、今は友だちのようになってきた」

「僕はA君が初めて教室に入って来た時、とてもよかった。でもA君が声を上げたり、物を投げる時は少し不便に感じるがA君が笑う時は本当に気分がよかった。僕の親友A君、その笑顔をとわにかみしめよう」³⁵

「私は初めA君と同じクラスになった時、とても嫌だった。なぜなら私は障害者がとても怖かったし、暴れる時とても怖かった。でも一緒に過ごしてみると、A君の良い点が多く私との共通点もあるね。A君は歌好きでしょ。私も好きよ。2学期からはもっと仲良く過ごしたい。怖いと思ってごめんね」
「初めて会った時少し驚いた。なぜなら初日から発作を起こしたから。今もA君を怖がっているけどこれからはより親しく過ごして仲良くなればいいね」

「A君と1学期を過ごしていろんなことを感じた。障害者も人間だし、感情もあり、好きなものもあるんだと感じた」

「初めて会った時少し恐ろしかった。でも一緒に遊んでいて…A君が好きになったよ。夏休みは元気に過ごし、2学期に笑顔で会おうね」

「こんなことというのは何だけど初めて会った時は好きじゃなかった。一緒に過ごしてA君も私たちと同じ人間だし、考えるんだと思った。2学期も仲良くしよう」

課題2 障害に対する私（僕）の考え ―宇宙人³⁶はいるのか―

ここではほとんどの子どもが障害者を宇宙人のように見た経験があると答え、A君と接し今後そのような視線で見るべきでない、見ないようにしようといった意見が多かった。ごく一部で以前にも障害児と接する機会があり、一般の人と同じようにみるとの回答もあった。

ここでは児童の対応には大きく4つに分類される。

イ A君の立場になって考える。

ロ 自分が障害者の立場になって考える。

ハ 障害者に対する抵抗がない。

ニ 障害者に対する抵抗がある。

「人は障害を持ちたくて持ったのだろうか、否自分の体が不自由で障害を持ったのに、宇宙人を見るように見られると私ならくやしいと思う」 (イ)

「私は宇宙人を見るように見たことがあると思う、A君と両親はとても悲しいと思う、私はA君と遊んであげるのが楽しいです、私も障害者なら悲しい、そしてA君を友だちだと思います、だから宇宙人を見るようには見ないでほしいです」 (イ・ロ)

「A君と初めて会ったときは不思議で宇宙人のようにみた、そして同じ人間なのに可哀そうだと思う、一緒に過ごして障害者も私たちと同じように話し、息をし生きる人だとわかった、もう障害者に対する偏見を持たない」 (ロ)

「宇宙人はいると思うが障害児は宇宙人とは思わない。行動と姿が異なるだけで人と障害者は同じだ」 (ハ)

「僕も昔も今もこの題のように障害者を宇宙人のように見ることがある。主に学校でそうである。家の近所には障害者がいないから、正直障害者が僕の傍を通ると見ずにはいられない、見ないように努力する」 (ニ)

「僕は正直宇宙人のように見たことがある、A君だけでなく全ての障害者が少し怖い」 (ニ)

課題3 私（僕）がもし障害者になったら

ここではほとんどの子どもが、自分が障害者になることに対して否定的で悲観的な回答が多く、一部に自分はそのような状況でも希望を持って堂々と生きていく、より頑張っ立派な人物になるといった前向きな回答も見受けられた。

ここでは大まかに悲観的に捉える子どもが全体の17名、前向きが3名、ニュートラルが2名、最初は悲観するがそれを乗り越えようとするが1名と分かれた。

「家族はみんな悲しみ、人々は変に見るだろう。私の日常生活は絶望的であるだろう。外に出るのが嫌になり、人が嫌になり、自分自身が嫌になるだろう」

「僕が障害者になると人々は差別し、宇宙人をみるように見るだろう。家族は私をいじめるだろう、人々は僕を避け、家族すらも避けるだろう。そして僕は一人ぼっちになるだろう」

「…人々の視線を感じる。私は恥ずかしかった。友達は私を遠ざけた。本当に嫌だった。自殺したくなった。しかし母の支えで一生懸命勉強し、立派な人になった」

「…挫折せず、夢を追うだろう、ただ周りが変に見えなければ…障害者も人であり、立派な人になれる。私は障害者になっても希望を失わない」

「私が障害を持つと私も悲しいし、両親も悲しむだろう」

「僕が身体障害者になると悩み、それによって別の精神的障害を持つことになるだろう」

「僕が障害を持つと最初はいろんな人がなぜそうなったか聞くだろう、しかしやがて僕を避けるようになるだろう、そして一人ぼっちになり毎日がつまらなくなり結局はそんな生活がいやで自殺するだろう」

上記から子どもたちにとって同じ学校に障害児がいるという環境と直に接する環境では感じ方がまったく異なることが読み取れる。ここではインクルーシブ教育で子どもたちの変化を見ることができた。直に接することで障害・障害者についてより深く考える機会を得たこと、子どもによっては障害者の立場を考え、またある子どもは自分だったらと自分に置き換え考え、彼らなりに障害に真剣に向き合うこと、乱暴な言い方をすれば本で、話で聞く障害ではなく実際の障害児に触れることでよりリアルで多くの経験をすることが出来た。今後彼らが成長するにおいてA君との時間が貴重な財産となるであろう。またA君にとってもたとえ離れ離れになったとしても心の友として、真の友としてかけがえのない

財産を得たといえるのではないだろうか。

しかし、一方でA君と接しながらも、障害者に対して「かわいそう・しんどそう・つらそう」といった障害に対する悲観的なイメージを拭え切れない児童が多数見受けられる。時には笑い、A君が好きな歌を楽しそうに歌っている姿を見ているにもかかわらずである。自分が好きな事、楽しい事を思い切りできる年頃の健常児にとっては、当たり前な事を当たり前に行える事がふつうなのである。当たり前な事を当たり前に行える事の重要性を感じる事のできる年頃になった時、障害に対し肯定的な印象を持つ子どもが増えるのではないだろうか。またA君にとっては健常児との心のバリアを少しでも取り除くことができたのではないだろうか。彼らにとっては可能性を広げ、多様性を享受することができた時間ではなかつただろうか。この事例が成功事例とまで評価するには時期尚早ではあるが一定の成果を上げたことは疑いの余地がない。ここで最も評価できるのは個の問題にクラス全体を巻き込んで取り組んだことである。教育現場の「合理的配慮」の在り方にはまだまだ模索する点が多い。しかし、障害者差別をなくす上でインクルーシブ教育は根幹でありその実践のために「合理的配慮」が果たす役割は大変重要であるといえる。つまり、目的は障害者差別をなくすことであり、そのための手段・方法がインクルーシブ教育であり「合理的配慮」である。手段・方法が目的に取って代わることはしばしばあり、そうなると方向性や対応にずれが生じ本来の目的を見失うことになる。そのようにならないためには、「合理的配慮」の提供・享受で問題を完結させずその後の検証・考察を欠かさず行わなければならない。そういう意味でも今回の事例検証は大きな意義がある。

この実践の中で行われた「合理的配慮」とは、障害児のインクルーシブ教育において、障害児と健常児が共に勉強をする場面に視点をあてたことでなく、障害児と健常児が共に学校生活を送るという場面に視点をあてたことである。同じ内容の教科を共に同じ教室で学ぶことは難しいが、日々の学校生活のなかで一緒に遊んで楽しむことや、ときには喧嘩をしたりして困ったりすることなど、様々な感情を共有することは可能である。この実践では、障害児が健常児のように「計算ができるようになる」「読み書きができるようになる」といった能力に視点を当てたのではなく、障害児と健常児が、ともにさまざまな感情を共有し合い、その過程のなかで同じ人間であるという理解を子どもたち自身が深めていけるように、教師と親が目標を設定し、子どもたちの関わりを見守るという姿勢で、関わり続けたことが「合理的配慮」であるといえる。親、教師、他の児童、つまり彼と関係するすべての人々が、障害があっても仲間と共に生き、共に育ち合うことの大切さを知るきっかけとなり、障害を「共同の所有物」と捉える公共空間が、インクルーシブ教育の実践現場

である学級，学校では生み出され，現実のものとなってきたのである。国や自治体の社会文化環境の整備状況には厳しい状況があるものの，このようにインクルーシブ教育の実践のなかでは保護者と教職員との協働により，部分的であれ，障害児に最も身近な生活空間が「合理的配慮」に満たされた学校文化環境に媒介されて，障害児も健常児も学びにおいて，あるいは遊びにおいても，持てる能力を發揮できる可能性が生まれ，さらに探求されていくのである。

注

- 1 韓国では教育の歴史に関する研究の多くは教育の近代化が始まった時期を起点としている。教育の近代化が始まった時期は開化期（1870年代から1910年に至る）であるとみており，本稿においても開化期からの障害児教育の展開を論じる。
- 2 1876年の開港を前後して形成された政治思想であり，西欧文明を積極的に受け入れて朝鮮社会を改革し，近代国家を目指して유길준, 김옥균, 박영효, 홍영식などにより発展された。
- 3 鄭 撤「開化期新教育思想の成長と近代教育の発展」全南大学教育大学院修士論文，1983年，p.3
- 4 1881年4月10日から約4カ月にかけて日本に派遣した文物視察団（62名）である。
- 5 キム・ヨンウクほか『特殊教育学第4改訂版』教育科学社，2009年，p.61
- 6 キム・ビョンハ『韓国特殊教育論：我が国の特殊教育（学）の正体性』大邱大学出版部，2011年，p.70
なお，韓国語の日本語訳は筆者による。
- 7 同上書，p.85。ミルズ女史とされており，1887年中国に初めて聾学校を設立した。設立初期にはA.G.ベルの視話法を基礎とした言語指導法が導入された。
- 8 金蘭九「障害児教育政策の史的展開：韓国の視覚障害児教育政策と日本との関わりを中心に」『九州看護福祉大学紀要』6（1），2004年，p.131
- 9 金蘭九，同上論文，p.132
- 10 キム・ヨンウクほか，同上書，p.62
- 11 金蘭九，同上論文，p.135。キム・ヨンウクほか，同上書，p.62
- 12 1925年9月に創刊し1945年1月まで通巻229号まで発行された。
- 13 家庭訪問制教師学級は肢体不自由児のみを対象にして1963年に初めて設置され，1969年にソウル^{ウオルグ}月溪^{テルソン}小学校に弱視のための特殊学級が，1970年には大邱七星小学校に精神薄弱児特殊学級がそれぞれ初めて設置された（キム・ヨンウクほか，同上書，pp.62-63）。
- 14 1948年に制定され，1952年まで存在した大韓民国の憲法で建国憲法とも呼ばれている。前文と本文10章130条で構成されている。
- 15 チョ・ゼグ「韓国の特殊教育の成立と展開」慶尚大学教育大学院修士学位論文，2002年，p.21
- 16 再活とは，リハビリテーションの意味であり，正式名称は延世大学セブランス病院小児再活院附則小学校である。
- 17 朴在国・朴華文「韓国における障害児教育改革」『リハビリテーション研究』98号，1997年，p.2
- 18 キム・ヨンウクほか，同上書，p.64
- 19 佐藤竜二「韓国における障害のある子どもへの合理的配慮：法的根拠と具体的配慮について」『世界の特別支援教育』(24)，2010年，p.80

-
- 20 教育長は教育行政機関である教育庁の最高責任者であり、教育庁は特別市、広域市、道単位及び一つまたは2つ以上の市・郡、自治区に置かれる地方教育行政機関である。教育監は各市・道の教育及び学芸業務を執行する市・道教育庁の長である。教育監は教育監選挙グループによって選挙で選ばれ、教育長は教育監から任命される。
- 21 ハン・ヒョンミン「韓国特殊教育法研究 20 年の成果と課題」大韓教育法学会編著『教育法研究動向』韓国学術情報, 2007 年, pp.254-256
- 22 当時の韓国社会では障害は抑圧され、隠される存在であった。そのため、ものが言える社会的状況ではなかった。それを筆者は消極的態度と表現しているが、不適切であると考え。適切に表現するならば、社会的背景により、発言することができる状況ではなかった。
- 23 1987 年 12 月 2 日に設立された障害者運動の団体であり、現在全国 10 カ所に支所を設置している。障害者を取り巻く、様々な問題を研究、調査し、その結果に基づいて実践的活動を行い、障害者の福祉増進と権益擁護を図り、障害者がより良い生活を営むことに寄与することを目的として活動している。特殊教育振興法、障害者雇用促進及び職業リハビリテーション法、障害者・老人・妊産婦等の便宜増進法等の改正過程に積極的に参加し、主導的な役割を担った (<http://www.cowalk.or.kr/> アクセス日 2015 年 12 月 2 日)。
- 24 韓国では「就学」(취학)を「配置」(배치)と称する場合が多い。
- 25 2013 年 8 月の 10 日に実施した障害者教育権連帯事務局長へのインタビューによる。
- 26 教育人的資源部は 2013 年から教育部へと名称が変更されている。
- 27 原文はハングルであり、日本語文は筆者訳による。
- 28 2013 年 11 月の 21 日に実施した前ソウル市障害児者父母会会長へのインタビューによる。
- 29 2013 年 8 月の 10 日に実施した全国障害児父母会連帯事務局長へのインタビューによる。
- 30 全国障害児父母会連帯は、2003 年に設立された障害者教育権連帯を引き継ぐ団体で、2008 年からこの名称になった。現在全国 16 カ所に支部を設置している。
- 31 盛山和夫『社会調査法入門』有斐閣, 2004 年, pp.16-17
- 32 親は学校に継続的に通うためにも友だちという存在を通じて心の安らぎを感じるようにすることが最も必要だと考えた。しかし多動で椅子に座ることが困難で、パニックに陥ることも多く、自らの意思で人間関係を築くことが容易ではないため、1 年に 5 名の友だちができるように支援してほしいと学校側に要求した。
- 33 川島聡「英国平等法における障害者差別法と日本への示唆」『大原社会問題研究所雑誌』No.641, 2012 年, p.39
- 34 シム・ゼジン, 前掲論文, p.10
- 35 低学年 (1 学年, 2 学年, 3 学年同じクラス) からの友だちである。
- 36 韓国では様子や行動が奇抜な人を「宇宙人 (우주인)」と表現することがある。

第5章 戦後日本の障害児教育の展開と「合理的配慮」の 法制整備

第4章では、韓国の障害児教育の展開と教育現場における「正当な便宜」の運用の実態を考察した。本章では日本の障害児教育の根幹を築いた糸賀一雄の取り組みを踏まえながら「合理的配慮」の法制整備の流れを考察し、韓国の「正当な便宜」との相違を明らかにする。

第1節 戦後から養護学校義務制実施までの特殊教育

1. 糸賀一雄の思想と障害児観の転換

戦後の日本の障害児教育の展開の中で糸賀一雄（1914～1968）の取り組みは注目すべきである。なぜならば、障害に対する知識と理解を深め、教育の方法や内容、援助の在り方を方向づける根本の思想を提示したからである。

糸賀一雄は、1914年に鳥取市で生まれ、1938年に京都帝国大学文学部哲学科を卒業し、一年間小学校の代用教員を経験する。1939年から滋賀県庁に入るが、戦争で親をなくし、街頭に放り出された子どもたちを「浮浪児狩り」と称し強制収容している姿を目の当たりにする。そして、1946年に代用教員時代に出あった池田太郎、田村一二と共に戦災孤児、精神薄弱児等の入所・教育・医療を行う「近江学園」を設立し、園長となる。1963年には近江学園を基盤に、重症心身障害児施設「びわこ学園」を開設し、実践や探究を通して「発達保障」、「この子らを世の光に」などの思想を提唱した。

糸賀の思想は「この子らを世の光に」根幹をなす。これまでは無能で社会のじゃまものとされていた障害児の存在そのものに価値を置くという障害児観の転換に大きく影響を及ぼした。糸賀は次のように述べている¹⁾。

この子らはどんなに重い障害をもっていても、だれととりかえることもできない個性的な自己実現をしているものなのである。人間とうまれて、その人なりの人間となっていくのである。その自己実現こそが創造であり、生産である。私たちのねがいは、重症な障害をもったこの子たちも、立派な生産者であるということを、認めあえる社会をつくらうということである。「この子らに世の光を」あて

てやろうというあわれみの政策を求めているのではなく、この子らが自ら輝く素材そのものであるから、いよいよみがきをかけて輝かそうというのである。「この子らに世の光を」この子らが、生まれながらにしてもっている人格発達の権利を徹底的に保障せねばならぬということなのである。

ここに示されている糸賀の重症心身障害児観は、慈恵的保護の対象として捉えるのではなく、「立派な生産者」として社会の価値を変革させる存在として捉え、彼らの発達の権利を徹底的に保障すべきだというのである。糸賀が「この子らを世の光に」と述べているように一人一人は常に光を放っている。太陽も常に光を放っている。しかし、太陽の光が雲や様々なものに遮られたり光が暗くなったり地球の裏側にいることで太陽の光が届かないように、一人一人が放つ光もその場所、障壁の存在によって遮られる。その光がより輝く場所に導き、障壁を取り除くことが重要である。

渡部昭男（2015）は、「糸賀一雄らの施設実践の創出と展開による近江学園・びわこ学園等における『発達保障』（1961）、『可逆操作』（1965）、『横（横軸）の発達』（1966）等の提起は、1960年代末から1970年代における障害児者の教育権保障運動につながり、1979年の養護学校教育の義務化を準備した。糸賀一雄の最大の功績は、『能力』観を変革したことである」と述べている²。

戦後日本の日本国憲法第（1946公布1947施行）26条では、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とし、また、教育基本法（1947公布施行）第3条「すべての国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであつて、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない」とし、能力以外による差別を禁止していたが、能力によって教育上差別されることは否定していなかった。しかしその後の「能力」観の変革について渡部は、「能力に応じて」の解釈において、「1969年に清水寛が『発達に必要なかつ適切な』という新解釈を、1978年に兼子仁が『能力発達上の必要に応じた』との教育条理解釈を採用するに至る。憲法解釈の深まりが、就学猶予・免除による権利侵害から教育権保障へ（排除から包摂へ）と国の政策や自治体の施策を大胆に転換させた」と論じている³。

このような能力観に関わって糸賀はすでに次のように述べている⁴。

この世に役に立ちそうもない重度や重症の子どもたちも、ひとりひとりかけがえのない生命をもっている存在であって、この子の生命はほんとうに大切なものだということであった。「人間」という抽象的な概念ではなく、「この子」という生きた生命、個性のあるこの子の生きる姿のなかに共感や共鳴

を感ずるようになるのである。

ちょっと見れば生ける屍のようだとも思える重症心身障害のこの子が、ただ無為に生きているのではなく、生き抜こうとする必死の意欲をもち、自分なりの精いっぱい努力を注いで生活しているという事実を知るに及んで、私たちは、いままでその子の生活の奥底を見ることのできなかった自分たちを恥ずかしく思うのであった。重症な障害はこの子たちばかりでなく、この事実を見ることのできなかった私たちの眼が重症であったのである。

これは竹内の「能力の共同性」ともつながっている。前述したように竹内は『『弱者』の『能力のなさ』をあげつらうことは、『弱者』を受容できない自らの『能力』のなさをあげつらうことであり、『弱者』の有用性を看過したものだ」と述べている。糸賀・竹内の示すとおり、障害・能力を個の問題としてではなく、取り巻く環境、社会がどのように捉えているかが重要であり、障害を個の問題ではなく、社会の「共同の所有物」と捉えるヒントを与えてくれたものである。

糸賀の障害児観や「能力」観は、権利としての障害児教育や福祉政策の確立を促す契機となったと考える。また、障害児一人一人を大切することで、社会全体をより豊かに変革しようとした糸賀の実践・思想や、竹内の「能力の共同性」から「合理的配慮」を「強者」が「弱者」に施しを与える上下関係で捉えるのではなく、ひとつの課題を共に克服するという対等な相互関係として捉える必要がある。

2. 盲・聾学校及び養護学校の義務化

1945年8月、日本はポツダム宣言を受諾し、第二次世界大戦は終結した。戦後の障害児教育は、聾教育教師たちの熱義と連合軍最高司令官総司令部（以下、GHQ）の対日占領政策から始まる。

古谷史映ら東京の聾学校教師たちは、全国の聾学校教師に働きかけて、1946年2月23日-24日に、「聾教育の民主々義的態勢を確立して、平和的・文化的新日本の建設に寄与する」とともに聾教育の復興を図るため、研究大会を開催し⁵、その場で「全国聾啞学校教員連盟」を労働組合として結成した。連盟は、「全国聾啞学校教員ノ経済的社会的地位ノ向上」と「聾啞教育ノ民主主義的態勢ノ確立」を目的に定め、「聾啞教育ノ義務制実現」等を掲げて活動を開始した。1946年2月28日、古谷史映らは、安倍能成文部大臣に会見し、①聾啞教育の義務制即時実施、②聾啞学校と盲学校の分離等を要求するとともに、3月来日予定の米国教育使節団（第1次）（United States Education Mission to Japan ; USEMJ）に対し

聾教育界の要望を述べる委員として川本宇之介（東京聾啞学校長）を選出するように要請した。

1946年3月に来日した米国教育使節団は、連盟や川本らの働きかけもあって、その報告書に、①年齢相応の各学校段階において心身障害児に注意を払うこと、②盲児、聾児および通常の学校ではそのニーズを十分に満たせない重いハンディキャップをもつ児童のためには、別個の学級・学校が用意されるべきこと、③心身障害児の教育は義務教育法で規定することを明記した。米国教育使節団報告書のなかに障害児教育に関する一文が明記されたことで、以降、障害児教育は学校教育の一環であると明確に位置づけられた⁶。

渡部（1996）は、米国教育使節団報告書は、障害児の教育的統合に関して、以下の三つの重要な意味を有していたと述べている⁷。

第一は、法レベルでの「特殊教育」の統合である。

第二は、6・3・3制レベルでの包摂である。報告書の基調は、「6年制の初等教育—3年制の前期中等教育—3年制の後期中等教育」という単線型（a single system）の学校教育体系の確立であった。そして、各段階に応じた障害児への「attention」を想定していた。

第三は、形態レベルでの分離である。その点において、誤解してはならないのは、「全てを分離せよ」としているわけではなく、盲・聾児及び通常の学校ではニーズの満たない障害児のセパレートを予定していたことである。

1946年8月には、内閣の直属機関として「教育刷新委員会」が設置され、教育基本法の制定を中心に戦後の教育改革が本格化する。教育刷新委員会は49年6月に教育刷新審議会と改称し、52年6月に中央教育審議会が設置されるまでの約6年間存続して、合計35回（51事項）にわたる建議⁸を行った。そして、この教育刷新委員会の建議が基になって、1947年3月31日に教育基本法と学校教育法が制定される。学校教育法によりすべての児童生徒の義務教育の規定が設けられ、また盲・聾・養護学校が法制化された。さらに小・中・高校に特殊学級を設置することができるようになった。しかし、特殊教育諸学校設置義務の実施期日の未設定や戦前から引き継がれた病弱、発育不全など就学困難と認められる者に対する就学猶予・免除規定によって、養護学校義務制は、延期されることとなる。

盲・聾学校教育の義務化は、全国にすでに相当数の盲学校及び聾学校が設置されていたこと⁹や盲・聾教育界の一致団結した運動もあり、1948年4月に盲学校及び聾学校の就学義務及び設置義務に関する政令が公布され、小学部1年から学年進行で順次義務化されていき、1956年に小・中学部9年間の義務教育が完成することになる。

一方、養護学校義務制は、戦前における不均等発展（盲・聾教育以外の遅れ）による制度的基盤の欠如とその結果としての改革主体の不在を反映して戦後教育改革期には実現しなかった。こうした状態の中、1952年に文部省初等中等教育局に特殊教育室が設置され、国の特殊教育行政の中核ができたことによって、特殊教育の振興が加速される¹⁰。

1954年・1959年に中央教育審議会は「特殊教育の充実振興についての答申」を提出する¹¹。このような流れを受け1956年に公立養護学校整備特別措置法が成立し、養護学校の量的拡大の準備が整った。1971年、中央教育審議会は、「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」答申を行い、将来の養護学校義務制と重度障害児教育への対策を重点化するとともに、就学前教育と義務教育後教育の充実などが提言された。この答申を受け文部省は、1972年、特殊教育拡充整備計画を策定した。養護学校の拡充、特殊学級の増設、特殊教育諸学校幼稚部の拡充であった。養護学校の拡充は、養護学校義務制の実施を念頭に、養護学校設備7カ年計画から養護学校未設置県の解消をねらうものであった。1973年11月に、学校教育法中養護学校における就学義務及び養護学校の設置義務に関する部分の施行期日を定める政令が示され、1979年度から養護学校教育の義務制が施行されることとなった¹²。

清水寛（1990）は、「養護学校義務化は不就学障害児を激減させ、障害児教育全体が権利としての義務教育制度の環のなかに位置づけたことのもつ歴史的意義は大きい」と述べ、「1960年代後半からの“権利としての障害児教育”の運動のなかで、とりわけ養護学校義務化が実現したことによって、障害児学校には重篤・重症の子どもも含め障害の重い子どもたちが増えてきている」と説明している¹³。また、1979年には通学して教育を受けることが困難な盲・聾・養護学校の小学部・中学部の児童生徒に対して、教員が家庭や医療機関等を訪問して教育を行う「訪問教育」も実施された。そして1993年には、通常の学級に在籍する軽度の障害児童生徒が通常の学級で教科等の授業を短時間受けながら、特別の指導を特別の場で受ける「通級による指導」の実施がはじまった。2000年には、養護学校等の高等部でも訪問教育を本格的に実施するようになる¹⁴。訪問教育は1989年国連で採択された「子どもの権利条約」第23条3項¹⁵の障害児の「特別なケアへの権利」の履行の一つであるといえる。

清水寛は、日本の障害児教育は、戦前からの数世紀にわたる先人たちによる血の滲むような努力の積み重ねを基礎に、とりわけ戦後の日本国憲法の民主主義・基本的人権の尊重・平和主義の原理に支えられ、かつその法理念そのものを深化させつつ（例えば、生存権概念の発達権保障の立場からの拡充など）大きく前進してきたと述べている¹⁶。

第2節 特殊教育から特別支援教育への転換と現状

1. 特殊教育から特別支援教育へ

前述のように戦後の日本の障害児教育は、1947年に制定された学校教育法第6章に定められた「特殊教育」という名のもとに、約60年間展開されてきたが、2006年6月24日に学校教育法等の改正によって、「特殊教育」は「特別支援教育」へと改められ、2007年4月から施行されている。こうした特殊教育から特別支援教育への転換は2001年に文部科学省が公表した「21世紀特殊教育の在り方について（最終報告）」と2003年の「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）（以下、特別支援教育最終報告）」に基づいている。以下、2つの最終報告の概要を述べる。

「21世紀特殊教育の在り方について（最終報告）」第1章「今後の特殊教育の在り方についての基本的な考え方」では、「ノーマライゼーションの進展¹⁷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」と述べている。障害の重度重複化や多様化などを踏まえて、「盲・聾・養護学校や特殊学級などの特別な場において、障害の種類、程度に応じた適切な教育を行うという考え方」から「児童生徒等の特別な教育的ニーズを把握し、必要な教育的支援を行うという考え方に転換する必要がある」として、「特殊教育」に代わる新制度（「特別支援教育」という名称）を提起した。特殊教育全般にわたる制度の見直しや施策の充実に向けて、①障害のある子ども一人一人の視点に立って、そのニーズを把握し、必要な支援を行うよう対応を図ること、②教育、福祉、医療等が一体となって、乳幼児期から学校卒業後まで障害児及びその保護者に対して一貫した支援を行うこと、③地域の特殊教育のセンターとして盲・聾・養護学校における機能の充実を図ると共に、小・中学校等の通常学級に在籍している学習障害(LD)や注意欠陥多動性障害(ADHD)、高機能自閉症等の特別な教育的支援を必要とする児童生徒への教育的対応、④特殊教育教諭免許状の保有率向上や職員研修の充実による特殊教育関係職員の専門性の向上などについて提言している。この報告書の中に、障害児一人一人のニーズを把握し、生涯にわたって一貫した支援を行い、発達障害児の教育にも対応していく、といった今日の「特別支援教育」の基本的な全体像をみることができる¹⁸。

この「21世紀特殊教育の在り方について（最終報告）」の報告を受けて具体的な方向性を提示した「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」が2003年に公表された。同法では、特別支援教育の理念は、「一人一人の教育的ニーズを把握して、その持てる力を

高め、生活や学習上の困難を改善または克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うものである」としている。これを実現するために、①多様なニーズに適切に対応する仕組みとして、個別の教育支援計画、②教育的支援を行う人・機関を連絡調整するキーパーソンとしての特別支援教育コーディネーター、③盲・聾・養護学校を、障害種別を限定しない特別支援学校にして地域の特別支援教育のセンター的役割を担う学校とするなどを打ち出した。2005年には中央教育審議会が「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」答申した。また、2006年には学校教育法が改正され、特殊教育から特別支援教育への転換、盲・聾・養護学校から特別支援学校への制度の転換などが示され、2007年4月より特別支援教育が実施されることになった。

2. 特別支援教育の実態

(1) 特別支援教育の基本理念

2007年4月1日文科省から出された特別支援教育の推進について（通知）では特別支援教育の基本理念を次のように定めている¹⁹。

特別支援教育は、障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加に向けた主体的な取り組みを支援するという観点から、幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズを把握し、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善または克服するため、適切な指導及び必要な支援を行うものである。また、特別支援教育は、これまでの特殊教育の対象の障害だけでなく、知的な遅れのない発達障害も含めて、特別な支援を必要とする幼児児童生徒が在籍する全ての学校において実施されるものである。さらに、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形成の基礎となるものであり、日本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。

茂木俊彦（2007）は、文科省が掲げた理念について、「日本を、障害者を含むすべての人々が共生する社会（インクルーシブな社会）として形成していくという展望を打ち出し、そこに特別支援教育を位置づけて、その重要性を指摘している」と述べている²⁰。

日本では、1981年の国際障害者年を契機にノーマライゼーションの思想の広がりとともに、障害者自身の権利意識の高揚や障害者問題を国民全体の課題として捉える視点を生み出した²¹。そして、2000年頃から社会福祉の理念として、それまでのノーマライゼーション

ンに代わって、あるいは加えて、インクルージョンが社会福祉関係者のあいだで議論されるようになった²²。2000年に厚生省の『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』²³において「…『つながり』は共生を示唆し、多様性を認め合うことを前提としていることに注意する必要がある。…イギリスやフランスでも、『ソーシャル・インクルージョン』が一つの政策目標とされるに至っているが、これらは『つながり』の再構築に向けての歩みと理解することも可能であろう」という文脈で用いられた。

このように、日本の障害児教育は2000年代に入り、国連や先進諸国の動向を踏まえてノーマライゼーションやインクルージョン理念を反映させ、一人一人の教育的ニーズに応じたインクルーシブ教育の重要性を提起した。国は並行して、さまざまな関連法整備が進み、2007年4月より特別支援教育が実施されている。

(2) 特別支援教育と就学基準

1) 特別支援学校

特別支援学校は、学校教育法の第8章第72条では、特別支援学校の目的が示されており、「視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者または病弱者（身体虚弱者を含む）に対して、幼稚園、小学校、中学校または高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上また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」とされている。表23は、2014年度における特別支援学校の状況を示したもので、表24は、特別支援学校への就学基準を示したものである。

表23 特別支援学校数及び在籍幼児児童生徒数 一国・公・私立計一 2014年5月1日現在

障害区分		学校数	学級数	在籍幼児児童生徒数				
				幼稚部	小学部	中学部	高等部	計
単一障害	視覚障害	65	1,217	196	595	427	1,794	3,012
	聴覚障害	88	1,793	1,140	1,937	1,233	1,622	5,932
	知的障害	514	15,996	69	18,830	16,572	40,939	76,410
	肢体不自由	130	4,216	36	5,149	3,032	3,449	11,666
	病弱	63	982	-	905	785	782	2,472
複数障害	視覚・知的	1	56	14	124	94	-	232
	視覚・病弱	1	18	-	7	3	22	32
	聴覚・知的	10	238	53	177	147	403	780
	知的・肢体	141	6,353	8	7,273	5,620	11,905	24,806

	知的・病弱	13	539	-	601	546	1,025	2,172
	肢体・病弱	23	873	13	909	573	731	2,226
	視・肢・病	1	35	2	28	24	25	79
	聴・知・肢	1	58	5	59	50	68	182
	聴・知・病	1	38	18	40	21	60	139
	知・肢・病	26	919	4	916	777	1,469	3,166
	聴・知・肢・病	1	50	3	48	38	94	183
	視・聴・知・肢	1	86	8	92	59	121	280
	視・聴・知・肢・病	16	550	17	478	492	861	1,854
	計	1,096	34,017	1,586	38,168	30,493	65,370	135,617

この表は特別支援学校が学則等で受け入れを明示している障害種別で分類したものである。

出所：文部科学省初等中等教育局特別支援教育課『特別支援教育資料』2015年，p.2を基に筆者修正。

表 24 特別支援学校への就学基準 (学校教育法施行令第 22 条の 3)

区分	障害の程度
視覚 障害者	両眼の視力がおおむね 0.3 未満のものまたは視力以外の視機能障害が高度のもののうち、拡大鏡等の使用によっても通常の文字、図形等の視覚による認識が不可能または著しく困難な程度のもの
聴覚 障害者	両耳の聴力レベルがおおむね 60 デシベル以上のものうち、補聴器等の使用によっても通常の話声を解することが不可能または著しく困難な程度のもの
知的 障害者	1 知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通が困難で日常生活を営むのに頻繁に援助を必要とする程度のもの 2 知的発達の遅滞の程度が前号に掲げる程度に達しないものうち、社会生活への適応が著しく困難なもの
肢体不 自由者	1 肢体不自由の状態が補装具の使用によっても歩行、筆記等日常生活における基本的な動作が不可能または困難な程度のもの 2 肢体不自由の状態が前号に掲げる程度に達しないものうち常時の医学的観察指導を必要とする程度のもの
病弱者	1 慢性の呼吸器疾患、腎臓疾患及び神経疾患、悪性新生物その他の疾患の状態が継続して医療または生活規制を必要とする程度のもの 2 身体虚弱の状態が継続して生活規制を必要とする程度のもの

2002 年の改正により、上記の就学基準に該当する障害児についても、小・中学校において適切な教育を受けることができる特別な事情がある場合、小・中学校に就学させる認定就学制度を導入した。

2) 特別支援学級と通級による指導

特別支援学級は、学校教育法第 81 条第 2 項に基づいて設置される²⁴。2014 年には、表 25 のように、小・中学校合わせて 49,743 学級、174,881 人である。学校教育法上は高等学校にも特別支援学級を設置することが可能であるが、一部の私立学校などを除いては、特別支援学級の設置は進んでいない²⁵。

表 25 特別支援学級数及び特別支援学級在籍児童生徒数 一国・公・私立計

区分	小学校		中学校		合計	
	学級数	児童数	学級数	生徒数	学級数	児童生徒数
知的障害	16,369	62,591	8,271	32,230	24,640	94,821
肢体不自由	2,016	3,205	780	1,159	2,796	4,364
病弱・身体虚弱	1,142	1,992	480	781	1,622	2,773
弱視	317	365	92	106	409	471
難聴	652	1,029	266	410	918	1,439
言語障害	458	1,460	103	148	561	1,608
自閉症・情緒障害	14,616	58,376	6,490	23,248	21,106	81,624
総計	35,570	129,018	16,482	58,082	52,052	187,100

中等教育学校の特別支援学級はなし

出所：文部科学省初等中等教育局特別支援教育課『特別支援教育資料』2015年，p.3を基に修正。

通常学級に在籍する児童生徒のうち，特別な対応や配慮が必要な者を一定時間，通級指導教室で支援を行うものであり，1993年から実施されている。法的根拠は学校教育法施行規則第140条および関連規則にある。通級による指導の対象は毎年増加しており，1993年度が12,259人であったが，表26のように2014年度は83,750人と6.8倍となっている。特別支援学級及び通級による指導の対象者基準となる児童生徒の障害の程度と種類は，表27のとおりである。

表 26 通級による指導の実施状況

区分	小学校		中学校		合計	
	人数	%	人数	%	人数	%
言語障害	34,071	45.2	304	3.6	34,375	41.0
自閉症	11,363	15.1	1,977	23.6	13,340	15.9
情緒障害	7,783	10.3	1,609	19.2	9,392	11.2
弱視	160	0.2	30	0.4	190	0.2
難聴	1,796	2.4	385	4.6	2,181	2.6
学習障害	9,554	12.7	2,452	29.2	12,006	14.3
注意欠陥多動性障害	10,593	14.1	1,620	19.3	12,213	14.6
肢体不自由	35	0.05	5	0.06	40	0.05
病弱・身体虚弱	9	0.01	4	0.05	13	0.02
総計	75,364	100.0	8,386	100.0	83,750	100.0

出所：文部科学省初等中等教育局特別支援教育課『特別支援教育資料』2015年，p.3を基に修正。

表 27 特別支援学級及び通級による指導の対象者基準

特別支援学級		通級による指導	
知的障害者	知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通に軽度の困難があり日常生活を営むのに一部援助が必要で、社会生活への適応が困難である程度のも	/	
肢体不自由者	補装具によっても歩行や筆記等日常生活における基本的な動作に軽度の困難がある程度のも	肢体不自由者、病弱者及び身体虚弱者	肢体不自由、病弱または身体虚弱の程度が、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする程度のも
病弱者及び身体虚弱者	一 慢性の呼吸器疾患その他疾患の状態が持続的または間欠的に医療または生活の管理を必要とする程度のも 二 身体虚弱の状態が持続的に生活の管理を必要とする程度のも		
弱視者	拡大鏡等の使用によっても通常の文字、図形等の視覚による認識が困難な程度のも	弱視者	拡大鏡等の使用によっても通常の文字、図形等の視覚による認識が困難な程度のもで、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とするもの
難聴者	補聴器等の使用によっても通常の話声を解することが困難な程度のも	難聴者	補聴器等の使用によっても通常の話声を解することが困難な程度のもで、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とするもの
言語障害者	口蓋裂、構音器官のまひ等器質的または機能的な構音障害のある者、吃音等話し言葉におけるリズムの障害のある者、話す、聞く等言語機能の基礎的事項に発達の遅れがある者、その他これに準じる者（これらの障害が主として他の障害に起因するものではない者に限る）で、その程度が著しいもの	言語障害者	口蓋裂、構音器官のまひ等器質的または機能的な構音障害のある者、吃音等話し言葉におけるリズムの障害のある者、話す、聞く等言語機能の基礎的事項に発達の遅れがある者、その他これに準じる者（これらの障害が主として他の障害に起因するものではない者に限る）で、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする程度のも
自閉症・情緒障害者	一 自閉症またはそれに類するもので、他人との意思疎通及び対人関係の形成が困難である程度のも 二 主として心理的な要因による選択性かん黙等があるもので、社会生活への適応が困難である程度のも	自閉症者	自閉症またはそれに類するもので、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする程度のも
		情緒障害者	主として心理的な要因による選択性かん黙等があるもので、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする程度のも
/		学習障害者	全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算するまたは推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示すもので、一部特別な指導を必要とする程度のも
		注意欠陥多動性障害者	年齢または発達に不釣り合いな注意力、または衝動性・多動性が認められ、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすもので、一部特別な指導を必要とする程度のも

出所：「障害のある児童生徒の就学について（通知）（平成 14 年 5 月 27 日 14 文科初第 291 号）及び「通級による指導の対象とすることが適当な自閉症者、情緒障害者、学習障害者または注意欠陥多動性障害者に該当する児童生徒について（通知）」（平成 18 年 3 月 31 日 17 文科初第 1178 号）による。なお、障害の種類を対応させるため、障害の記載順序が実際の通知とは一致していない。

市町村の教育委員会は、毎年10月末までに10月1日現在にその市町村に住所を有する新入学者の学齢簿を作成し、作成後は就学時健康診断を、就学予定者すべてを対象に実施するとともに、就学への適応検査などもなされる。その後、市町村の教育委員会は、就学時健康診断の結果に基づき、治療の勧告、保健上の必要な助言、または必要に応じて就学義務の猶予・免除、特別支援学校への就学に関する指導を行うなど適切な措置を取らなければならない。学校教育法施行令第18条2が改正され、2007年4月から「就学決定時における保護者からの意見聴取の義務づけ」が規定された。さらに、2013年9月から施行された学校教育法施行令の一部改正により、就学先決定の在り方が改められ、「教育支援資料：障害のある子供の就学手続きと早期からの一貫した支援の充実」が文部科学省初等中等教育局特別支援教育課より公表された。そこには、就学先決定にあたっては、「市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分な情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が、行政上の役割として就学先を決定する」と規定している。今回の学校教育法施行令の改正は、2012年7月に公表された中教審の報告「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」の「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」との提言がなされたこと等を踏まえたものである。

また、2011年7月に改正された障害者基本法第16条障害者の教育に関する規定においては、「1.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が受けるようにするため、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。2.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」と規定している。

就学先決定における本人・保護者への意見聴取や意見尊重、合意形成は「合理的配慮」の提供においても重要である。

小・中学校就学においては一般健常児も含め児童自身が自己主張することに限りがあるため、保護者の意向が最優先されているのが現状である。しかし進学過程で児童・生徒

の意向が保護者の意向より優先されるべき状況となった場合においては本人・保護者の意向尊重規定が生きてくる。すなわち障害児者の成長過程において本人の意向尊重手段が変化するといえる。障害児者の意向伝達能力に応じて意向聴取対象が当初は保護者であり能力の発達により本人・保護者さらに本人へと変わっていくべきなのである。ここで一番大切なのは本人の意向・ニーズをいかに掴むかが肝心でありそのための手段として保護者への聴取であるべきである。つまりは本人の意向・ニーズを的確に捉えることが大事であり保護者にもその点を十分に説明し、保護者の意向・ニーズで本人の意向・ニーズが縮小・拡大されたり歪曲されたりしてはならない。これらをふまえ就学指導・就学相談のプログラムにおいて「知的障害のある者を含む本人の意向尊重」が現にどう扱われているかは、検証されるべき課題である。これは「正当な便宜」と「合理的配慮」においても同様なことがいえる。

第3節 「合理的配慮」の法制整備

日本は2007年9月28日に障害者権利条約への署名を行った。以降、約7年間、批准に向けた関連国内法の整備を行ってきた。「合理的配慮」の法制整備は主に障害者制度改革推進会議と中央教育審議会で行われた。そこで、本節では障害者制度改革推進会議と中央教育審議会の取り組みを検討する。また、2013年に制定された障害を理由とする差別の解消の促進に関する法律（以下、障害者差別解消法）の「合理的配慮」規定を概観する。

1. 障害者制度改革推進会議の取り組み

(1) 改正障害者基本法における「合理的配慮」

日本政府は、障害者権利条約の批准に必要な国内法の整備を始めとする障害者制度の集中的な改革を行うため、2009年12月8日に「障害者制度改革推進本部の設置について」²⁶閣議決定し、内閣に障害者制度改革推進本部を設置した。そして、同年12月15日には「障害者制度改革推進本部」の本部長決定で障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるため、障害者・学識経験者などで構成される「障害者制度改革推進会議（以下、推進会議）」を設けることとなった。推進会議の開催状況は表28のとおりである。

表 28 推進会議開催状況

回数	年月日	主要議題
第 1 回	2010.1.12	推進会議の運営, 今後の進め方
第 2 回	2010.2.2.	障害者基本法
第 3 回	2010.2.15	障害者自立支援法, 総合福祉法 (仮称)
第 4 回	2010.3.1	雇用, 差別禁止法, 虐待防止法
第 5 回	2010.3.19	教育, 政治参加, 障害の表記
第 6 回	2010.3.30	司法手続き, 障害児支援, 医療
第 7 回	2010.4.12	共通・情報へのアクセス, 建物の利用, 所得保障, 障害者施策の予算確保
第 8 回	2010.4.19	団体ヒアリング
第 9 回	2010.4.26	各省等ヒアリング (法務省・文部科学省, 教育関係団体・総務省)
第 10 回	2010.5.10	各省等ヒアリング (厚生労働省・総務省, 国土交通省), 障害の表記
第 11 回	2010.5.17	各省等ヒアリング (外務省), 今後の取り組み (内閣府)
第 12 回	2010.5.24	第一次意見取りまとめに向けた推進会議の問題意識の確認
第 13 回	2010.5.31	意見交換, 第一次意見の取りまとめ
第 14 回	2010.6.7	第一次意見のとりまとめ
第 15 回	2010.6.28	第一次意見に関する結果報告, 今後検討すべき議題など
第 16 回	2010.7.12	有識者ヒアリング (司法へのアクセス, 虐待防止, 児童の障害者権利条約に基づき日本から提案された報告の審査), 障害のある女性
第 17 回	2010.7.26	意見交換など (文部科学省, 教育関係団体)
第 18 回	2010.8.9	今後の推進会議の進め方
第 19 回	2010.9.6	障害者基本法の改正, 合同の作業チーム
第 20 回	2010.9.27	障害者基本法の改正 (ユニバーサルデザイン, 障害の予防, スポーツ・文化, 住宅に係る関係省庁からのヒアリング)
第 21 回	2010.10.12	障害者基本法の改正 (総則, 推進体制)
第 22 回	2010.10.27	障害者基本法の改正 (総則, 推進体制)
第 23 回 ～ 第 26 回	2010.11.1 ～ 2010.11.22	障害者基本法の改正
第 27 回 ～ 第 29 回	2010.12.6 ～ 2010.12.17	障害者基本法の改正 (第二次意見のとりまとめなど)
第 30 回	2011.2.14	障害者基本法の改正
第 31 回	2011.4.18	障害者基本法の改正
第 32 回	2011.5.23	災害と障害者
第 33 回	2011.6.27	合同作業チームの報告
第 34 回	2011.8.8	障害者基本法の改正についての報告, 第 16 回障害者制度改革推進会議総合福祉部会 (7 月 26 日開催) に提案された障害者総合福祉法 (仮称) 骨格提言素案
第 35 回	2011.9.26	障害者総合福祉法 (仮称) 骨格に関する総合福祉部会の提言
第 36 回	2011.10.24	現行の障害者基本計画
第 37 回	2012.1.23	災害と障害者
第 38 回	2012.3.12	障害者制度改革推進会議の成果と課題

表は、内閣府 <http://www8.cao.go.jp/shougai/kaikaku/kaikaku.html> を基に作成。なお、太い箇所は教育に関する審議が行われた。

推進会議は2010年1月12日から2012年3月12日まで38回開催され、条約の批准に向けた検討及び障害者基本法の改正に向けた検討が行われた。推進会議は、2010年6月7日に2010年1月から審議を開始し計14回にわたる審議の内容を「第一次意見」としてとりまとめ、これを受けて、6月29日には「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第1次意見）概要は図5のように示されている²⁷。

背景・経緯

障害者制度改革の推進のための基本的な方向(第一次意見) (障がい者制度改革推進会議)【概要】

・日本の障害者福祉政策の経緯、障害者の人権確保に関する国際的な取組(「障害者の権利宣言」(1975)、「国連障害者の十年」(1983~)等)→障害者権利条約の採択(2006)、発効(2008)→締結に向け国内の制度改革へ
 ・「障がい者制度改革推進本部」を内閣に設置(昨年12月)・・・条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革の実施
 ・「障がい者制度改革推進会議」の開催(本年1月~)・・・障害当事者を中心に構成し、改革の「エンジン部隊」として計14回にわたり審議

第一次意見
の取りまとめ
(H22.6.7)

基本的考え方

1. 「権利の主体」である社会の一員
2. 「差別」のない社会づくり
3. 「社会モデル」的観点からの新たな位置付け
4. 「地域生活」を可能とするための支援
5. 「共生社会」の実現

基礎的な課題における改革の方向性

- 1) 地域で暮らし権利の保障とインクルーシブな社会の構築・・・地域移行や地域生活支援の充実を柱に据えた施策の展開
- 2) 障害の捉え方・・・国民全体の意識改革(医学モデル→社会モデル)
- 3) 障害の定義・・・サービスを必要とするすべての障害者を支援
- 4) 差別の定義・・・法律における定義の明確化(合理的配慮を含む)
- 5) 言語・コミュニケーションの保障・・・法律における定義の明確化
- 6) 虐待のない社会づくり・・・虐待防止、被害の救済等の制度構築
- 7) 障害の表記・・・国民各層の議論動向を踏まえた考え方の整理
- 8) 実態調査・・・障害者及び家族の実態把握

横断的課題における改革の基本的方向性

- 1)-1 「障害者基本法」の抜本的改正**
 ・障害の定義、差別の定義、施策分野規定の見直し・追加。改革集中期間終了後、障害者権利条約の実施状況の監視等を担うモニタリング機関(改革集中期間終了後設置)
- 1)-2 改革集中期間における推進体制**
 ・中央障害者施策推進協議会及び推進会議を発展的に改組し、改革集中期間における改革推進等を担う審議会組織を設置(改革集中期間終了後、上記のモニタリング機関へ移行)
 →第二次意見を踏まえ、23年に法案提出
- 2) 「障害を理由とする差別の禁止法」(仮称)等の制定**
 ・障害者に対する差別を包括的に禁止し、被害を受けた場合の救済等を目的とした制度の構築
 →「差別禁止部会」で検討、25年に法案提出、併せて他の関係法律整備法案も検討
 これに関連し、人権救済制度に関する法案も早急に提出できるよう検討
- 3) 「障害者総合福祉法」(仮称)の制定**
 ・制度の谷間を生まず、障害者が地域で自立した生活を営むことができる制度の構築
 →「総合福祉部会」で検討、24年に法案提出、25年8月までの実施

障害者制度改革の基本的方向と今後の進め方

	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年
○第一次意見取りまとめ 一●制度改革の基本的方向を決定(6月中下旬予定) ○第二次意見取りまとめ(秋から年末末途)→●制度改革の重要方針を決定					
推進会議で検討		●障害者基本法 本改正・制度改革の 推進体制等に関する 法案の提出	●次期障害者 基本計画決定 (12月目途)		
差別禁止部会(夏以降)で検討				●障害者差別禁止法 案(仮称)の提出(改革 の推進に必要な他の関 係法律の一括整備法 案も検討)	
総合福祉部会(4月~)で検討			●障害者総合福祉法 案(仮称)の提出		8月までの施行

個別分野における基本的方向と今後の進め方

- ※各個別分野については、改革の集中期間内に必要な対応を図るよう、工程表としてそれぞれ検討期間を設定
- 1) 労働及び雇用**
 ・雇用率制度の在り方の検証・検討(~24年度)
 ・福祉的就労への労働法規の適用の在り方(~23年度)
 ・職場での合理的配慮確保のための方策(~24年度) 等
 - 2) 教育**
 ・障害の有無にかかわらず共に教育を受けられる教育制度(インクルーシブ教育)の基本的方向(~22年度)
 ・手話・点字等に通じた教員等の確保・専門性の向上に係る方策(~24年) 等
 - 3) 所得保障等**
 ・障害者の所得保障の在り方を公的年金の抜本見直しに併せて検討(~24年) 等
 ・住宅の確保のための支援の在り方(~24年) 等
 - 4) 医療**
 ・精神障害者の強制入院等の在り方(~24年)
 ・社会的入院等を解消するための体制(~23年度)
 ・医療費用負担の在り方(応能負担)(~23年) 等
 - 5) 障害児支援**
 ・相談・療育支援体制の改善に向けた方策(~23年) 等
 - 6) 虐待防止**
 ・行為者の範囲、救済・監視機関の在り方 等
 - 7) 建物利用・交通アクセス**
 ・地方のバリアフリー整備の遅れ解消の方策(~22年度) 等
 - 8) 情報アクセス・コミュニケーション保障**
 ・情報バリアフリー化のための環境整備の在り方(~24年)
 ・障害特性に応じた災害時緊急連絡の伝達の方策(~24年) 等
 - 9) 政治参加**
 ・選挙情報への障害者のアクセスを容易にする取組(~22年度) 等
 ・投票所のバリア除去等 等
 - 10) 司法手続**
 ・刑事訴訟手続における障害の特性に応じた配慮方策(~24年) 等
 ・司法関係者に対する研修の一層の充実 等
 - 11) 国際協力**
 ・アジア太平洋での障害分野の国際協力への更なる貢献 等

推進会議は、障害者制度改革の推進のための基本的な方向をもとに、第19回からは障害者基本法改正についての議論を本格的に進めた。その後、2011年8月には障害者基本法の一部を改正する法律が公布された。改正障害者基本法は障害者権利条約を踏まえて、「合理的配慮」の提供を初めて日本の国内法で位置付けている。表29に本研究と関連する障害者基本法の改正前後の条項を示す。

表29 障害者基本法改正前後の条項 (1970年制定, 最終改正2011年)

改正前	改正後
<p>目的 第一条 この法律は、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、<u>基本的理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進し、もって障害者の福祉を増進することを目的とする。</u></p>	<p>目的 第一条 この法律は、<u>全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、<u>基本原則を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。</u></u></p>
<p>定義 第二条 <u>この法律において「障害者」とは、身体障害、知的障害または精神障害（以下、「障害」と称する。）があるため、継続的に日常生活または社会生活に相当な制限を受ける者をいう。</u></p>	<p>定義 第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。 1 障害者: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または社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。 2 社会的障壁:障害がある者にとつて日常生活または社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものをいう。</p>
<p>国及び地方公共団体の責務 第四条 <u>国及び地方公共団体は、障害者の権利の擁護及び障害者に対する差別の防止を図りつつ障害者の自立及び社会参加を支援すること等によ、障害者の福祉を増進する責務を有する。</u></p>	<p>国及び地方公共団体の責務 第六条 国及び地方公共団体は、<u>第一条に規定する社会の実現を図るため、前三条に定める基本原則（以下「基本原則」という。）にのっとり、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に実施する責務を有する。</u></p>

	<p>差別の禁止 第四条 (新設された条項である)</p> <p><u>何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。</u></p> <p><u>1 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。</u></p> <p><u>2 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。</u></p>
<p>教育 第十四条</p> <p>国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢、能力及び障害の状態に応じ、十分な教育が受けられるようにするため、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。</p> <p><u>2 国及び地方公共団体は、障害者の教育に関する調査及び研究並びに学校施設の整備を促進しなければならない。</u></p> <p>3 国及び地方公共団体は、<u>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</u>によって、その相互理解を促進しなければならない。</p>	<p>教育 第十六条</p> <p>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が受けられるようにするため、<u>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。</u></p> <p>2 国及び地方公共団体は、前項の目的を達成するため、<u>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。</u></p> <p>3 国及び地方公共団体は、<u>障害者である児童及び生徒と障害者で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</u>によって、その相互理解を促進しなければならない。</p> <p>4 国及び地方公共団体は、障害者の教育に関し、調査及び研究並びに人材の確保及び資質の向上、適切な教材等の提供、学校施設の整備その他の環境の整備を促進しなければならない。</p>

表は <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/kaisei2.html> (アクセス 2015 年 7 月 20 日) を基に作成。

まず、教育条項について見ていく。渡部昭男 (2012) は、改正された障害者基本法の教育条項について、「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という従来の規定に加えて、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 (「共育」)、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 (「意向尊重」)、等の踏み込んだ規定を追加しており可能な限りとは言え、インパクトのある指針となっている」と述べている²⁸。「可能な限り」について松田 (2012) は、「障害が重度な場合は、より適切な環境がほかにある場合という想定があって、つけられた文言である」と述べている²⁹。

さらに渡部は、「障害」の定義について、発達障害を精神障害に含め、「社会的障壁」という概念を導入したことについて、これは障害を個人の属性に留めずに「個人と環境の相

相互作用」モデルにおいてとらえる WHO の 2001 年「国際生活機能分類 ICF」を意識したもので、「社会的障壁」を引き起こしている「環境」自体を変えることが政策テーマにのぼることは画期的だと、指摘している。

差別禁止部会第 3 回議事録によれば、政府関係者は「社会的障壁」という概念を導入した理由について次のように述べている³⁰。

社会的障壁を除去することというのは、条約でいうところの「特定の場合において必要かつ適当な変更及び調整であって」のところを受けていまして、その条約の文言上も実は何をという目的語が書いていないわけですね。ただ、そのままにしますと、日本国政府でつくる法律の案としては、そのまま、「何を」という部分を入れずに書くことができないものですから、何を調整、変更するのかということも明記する必要があると。それは何をかという、社会的障壁の除去であって、定義第 2 条の第 2 号で書いてあるように、それは、障害がある者にとって日常生活または社会生活を営む上で障壁となる一切切切のもの。それは制度であろうと、事物、物理的な障壁のようなもの、それから、さらには目に見えない慣行ですね。それから、観念のようなもの、そういったもの一切を含むもの、それを条約でいうところの変更や調整をする目的語というふうにとらえています。

また、第 4 条（差別の禁止）2 項では「社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮³¹がされなければならない」（傍点：引用者）と定められている。

韓国の障害児教育や関連法制における障害の定義は法制ごとに若干の違いはあるが、基本的に障害者福祉法に沿った医学モデルに基づいている。日本の改正された障害者基本法は、障害者を「障害及び社会的障壁により継続的に日常生活または社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう」と定義しており、障害者権利条約の趣旨に沿った社会モデルに立脚し、障害を捉えている。日本の障害者施策の基本的理念や方向性を提示する障害者基本法における社会モデルへの転換は障害者の問題の要因と責任を障害者個人ではなく社会に帰属する者として構成し³²、社会の責任を明らかにしているのである。したがって、障害者基本法の改正は障害者権利条約の趣旨を踏まえた改正であるといえる。

（2）差別禁止部会における「合理的配慮」

障害者制度改革推進会議は、障害を理由とする差別の禁止に関する法制度について検討を行い、2013 年常会への法案提出を目指して、2010 年 11 月から差別禁止部会を開催し

た。表 30 のように、差別禁止部会では 2010 年 11 月 22 から 2012 年 7 月 13 日までに 21 回の会議を開催し、障害を理由とする差別の禁止に関する法制について議論を行った。諸外国の法制度についてのヒアリング、差別禁止法の必要性、差別の捉え方やその類型などの議論を踏まえ、教育、公共的施設及び交通施設の利用、情報、雇用などの各分野について検討し、2012 年 3 月には「障害を理由とする差別の禁止に関する法制の制定に向けて：論点に関する中間的な整理（案）（以下、中間論点整理）」を出した。

中間論点整理（案）では「合理的配慮」について次のように示されている。「私人に対し『合理的配慮』の提供という作為を課す根拠としては、同じ社会の構成員である以上、互いに助け合わないといけないという一種の連帯思想を持ち出すことが可能ではないか」、また、「障害者権利条約においては『合理的配慮』は『特定の場合において必要とされるもの』となっているが、障害者からの求めがなくても何らかの事前の措置を行っておくべきかどうかについて、議論の中で問題提起が行われた。ただし、『合理的配慮』との関係をどのように考えるかについて、引き続き検討を要する」とした。ここで注目すべき点は「合理的配慮」を障害者の要求があって応じるという受動的にとらえるのではなく、事前措置をいう能動的要素が議論されたことである。

表 30 差別禁止部会開催状況

回数	年月日	主要議題
第 1 回	2010.11.22	差別禁止部会の運営、今後の進め方
第 2 回	2011.1.31	差別禁止に関する諸外国の法制（ヒアリング）：EU・イギリス・フランスの障害者差別禁止法制
第 3 回	2011.4.8	差別禁止に関する諸外国の法制（ヒアリング）：アメリカ・ドイツの障害者差別禁止法制
第 4 回	2011.5.13	差別禁止に関する諸外国の法制（ヒアリング）：イギリス・韓国の障害者差別禁止法制
第 5 回	2011.6.10	差別禁止に関する諸外国の法制（ヒアリング）、差別禁止法制の必要性等の論点
第 6 回	2011.7.8	直接差別・間接差別、間接差別（ヒアリング）
第 7 回	2011.8.12	差別の類型論をめぐる論点（その 2）、障害者差別が裁判で争われた事例（ヒアリング）
第 8 回	2011.9.12	差別の類型論をめぐる論点（その 3）、欠格事由に関するヒアリング、条例に基づく救済に関するヒアリング
第 9 回	2011.10.14	差別の類型論をめぐる論点（その 4）、雇用及び就労における差別
第 10 回	2011.11.11	司法手続き及び選挙等の分野における差別禁止
第 11 回	2011.12.9	公共的施設及び共通施設の利用における差別禁止
第 12 回	2012.1.27	省庁アタリ（「合理的配慮」）：厚生労働省・文部科学省、情報分野における差別禁止
第 13 回	2012.2.10	情報の分野における差別禁止（その 2）、教育の分野における差別禁止
第 14 回	2012.2.24	日常生活（商品、役務、不動産）における差別禁止法
第 15 回	2012.3.9	医療の分野における差別禁止法、中間の論点整理
第 16 回	2012.3.16	中間の論点整理（その 2）
第 17 回	2012.4.27	ハラスメント、欠格事由等の障害者差別禁止法に関わる課題
第 18 回	2012.5.11	障害女性にかかわる差別についてのヒアリング及び検討
第 19 回	2012.5.25	救済のための仕組みについてのヒアリング及び検討
第 20 回	2012.6.29	部会提言のとりまとめの方向性
第 21 回	2012.7.13	部会提言のとりまとめ（その 1）

表は内閣府 <http://www8.cao.go.jp/shougai/kaikaku/kaikaku.html> を基に作成。

中間論点整理（案）が出された後、障害女性、救済の仕組みなどについて検討し、同年6月からは部会の意見の取りまとめに向けた議論を始めた。同年7月には、障害者基本法の改正に基づき、推進会議は廃止され、推進会議の機能を発展的に引き継ぐものとして障害者政策委員会（以下、政策委員会）が組織され、差別の禁止に関する法制の在り方の検討の場も推進会議から政策委員会に移ることとなった。政策委員会の下に新たに設置された差別禁止部会は、推進会議の下で開催されてきた差別禁止部会における21回にわたる議論も踏まえて、2012年7月から9月まで4回の議論を行い、同年9月14日に差別禁止部会としての障害を理由とする差別の禁止に関する法制についての意見を取りまとめた。意見のとりまとめでは教育における「合理的配慮」の内容について授業等に関するもの、入学試験・定期試験に関するもの、保護者への「合理的配慮」を示している。また、「過度な負担」について次のように述べている。

…特に義務教育においては、そもそも、その条件整備はこれを提供する側の責務であること、「合理的配慮」がなければ、誰でも保障される義務教育の機会が十分に保障されないことに鑑みると、その例外は極めて限定的である必要がある。

その他、留意事項と障害者及び保護者が学校に対し対等な立場で意見を述べることを支援する第三者の参加を得ながら意見の調整が図られる内部的紛争解決の仕組みについても言及している。ここでは、『過度な負担』について極めて限定的である必要がある」と「過度な負担」の拡大解釈に対して一定の歯止めがきかせるような内容になっており評価できる。一方で「特に義務教育においては…」と、義務教育とそれ以降の教育に線引きがなされている点は憂慮すべき点である。

2. 中央教育審議会の取り組み

表28からわかるように、第5回（2010.3.9）障害者制度改革推進会で最初に「教育」が議題となった。第9回（2010.4.26）で各省等ヒアリング日程中、文科省と教育関係団体が意見聴取された。中村尚子・菌部英夫（2011）によれば、文科省はこのとき「インクルーシブ教育システムについて、理念だけではなく人的・物的条件整備とセットでの議論が必要と考える。条件整備が整わない中で理念のみのインクルーシブ教育は、結果として、子どもの『能力を可能な最大限度まで発達させる』との目的（障害者権利条約第24条（教育）

を損なう恐れがあることに留意すべきであると考える」という総論的意見を提出した」と述べている³³。図5で示したように、2010年6月7日に取りまとめられた「第一次意見」を受けて2010年6月29日に「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。閣議決定では「横断的課題における改革の基本的方向と今後の進め方」と「個別分野における基本的方向と今後の進め方」が明示された。横断的な課題では、①障害者基本法の改正と改革の推進体制、②障害を理由とする差別の禁止に関する法律の制定等、障害者総合福祉法制定（仮称）が示され、個別分野では、①労働及び雇用、②教育など11の課題が取上げられ、課題ごとに論点項目と検討期限などの大枠が示された。個別分野の課題として位置づけられた教育では次のように示された。

障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるという障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、2010年度に障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく検討を行う。手話・点字等による教育、発達障害、知的障害等の子どもの特性に応じた教育を実現するため、手話に通じた者を含む教員や点字に通じた視覚障害者を含む教員等の確保や教員の専門性向上のための具体的方策の検討の在り方について、2012年内を目途にその基本的方向性についての結論を得る。

これを踏まえ、2010年7月に障害者制度改革推進本部の閣議決定に基づき、障害者権利条約の理念を踏まえた特別支援教育の在り方について、専門的な審議を行うことを目的として中央教育審議会初等中等教育分科会に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会（以下、特別委員会）」が設置された。特別委員会は、2010年7月20日から2012年4月27日までに17回の会議を行っており、特別委員会開催状況は以下の表31のおとりである。

表31 特別委員会開催状況

回数	年月日	主要議題
第1回	2010.7.20	委員長の選任等、特別委員会における検討事項
第2回	2010.8.11	就学相談・就学先決定の在り方について自治体からのヒアリング、自由討議
第3回	2010.9.6	就学相談・就学先決定の在り方について、制度改革の実施に必要な体制・環境整備について自治体からのヒアリング、制度改革の実施に必要な体制・環境整備
第4回	2010.10.5	制度改革の実施に必要な体制、環境整備について自治体からのヒアリング、障害のある幼児児童生徒の特性・ニーズに応じた教育・支援のための教職員の確保及び専門性の向上のための方策について自治体からのヒアリング、障害のある幼児児童生徒の特性・ニーズに応じた教育・支援のための教職員の確保及び専門性の向上のための方策について自由討議、その他関連事項について有識者からのヒアリング

第 5 回	2010.10.25	自由討議
第 6 回	2010.11.5	論点整理
第 7 回	2010.11.19	論点整理
第 8 回	2010.12.3	特別支援教育の在り方に関する特別委員会における論点整理（案）
第 9 回	2011.3.10	委員長の選任等，特別支援教育の在り方に関する特別委員会論点整理に関する意見募集の結果，特別支援教育の在り方に関する特別委員会の当面の進め方など
第 10 回	2011.5.27	今後の進め方，諸外国における特別支援教育の状況
第 11 回	2011.8.19	早期からの教育相談・支援
第 12 回	2011.9.15	合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループの審議状況，教職員の確保および専門性の向上，交流および共同学習（副次的な学籍を含む）特別支援教室構想
第 13 回	2011.11.4	交流及び共同学習（副次的な学籍を含む），特別支援教室構想，合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループの審議状況，教職員の確保及び専門性の向上
第 14 回	2011.12.9	教職員の確保及び専門性の向上，就学先決定の際の意見が一致しない場合の調整の仕組み等，合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループの審議状況
第 15 回	2012.2.13	合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループ報告
第 16 回	2012.3.28	自由討議
第 17 回	2012.4.27	特別委員会報告

表は内閣府 <http://www8.cao.go.jp/shougai/kaikaku/kaikaku.html> を基に筆者作成。

特別委員会は第 8 回の会議後 2010 年 12 月 24 日に「論点整理」を公表した。論点整理は主に次の 4 点から構成されている。①インクルーシブ教育システム構築に向けての特別支援教育の方向性について，②就学相談・就学先決定の在り方について，③インクルーシブ教育システムを推進するための人的・物的な環境整備について，④教職員の確保及び専門性についてである。「合理的配慮」については，③で言及されており，ソフト・ハードの両面が必要であり，今後，障害種別の内容も含めて一層の検討が必要だと述べている³⁴。

この「論点整理」を受けて，2011 年 5 月 27 日には特別委員会の下に「合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループ（以下，WG）」を設置し，特別支援教育における「合理的配慮」等の環境整備に関し障害者本人・保護者からのヒアリングや配慮事項の検討，専門的な調査審議が行われた。WG は，2011 年 7 月 8 日から 2012 年 1 月 13 日までの 8 回会議を開催し，2012 年 2 月 13 日に表 32 のような「WG 報告：学校における合理的配慮の観点」を公表する。

表 32 学校における「合理的配慮」の観点

<p>① 教育内容・方法</p> <p>(1 教育内容)</p> <p>1-1 学校上または生活上の困難を改善・克服するための配慮</p> <p>1-2 学習内容の変更・調整</p> <p>(2 教育方法)</p> <p>2-1 情報・コミュニケーションおよび教材の配慮</p> <p>2-2 学習機会や体験の確保</p> <p>2-3 心理面・健康面の配慮</p> <p>② 支援体制</p> <p>1 専門性のある指導体制の整備</p> <p>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</p> <p>3 災害時等の支援体制の整備</p> <p>③ 施設・設備</p> <p>1 校内環境のバリアフリー化</p> <p>2 発達、障害の状態および特性等に応じた指導ができる施設・設備の配慮</p> <p>3 災害時等への対応に必要な施設・設備の配慮</p>

特別委員会は「論点整理」と「WG 報告」を受けて、2012 年 7 月 23 日に「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進〈報告〉」（以下、報告）を公表した³⁵。これにより、学校・教育現場における「合理的配慮」という概念とその基礎となる環境の整備として「基礎的環境整備」が提案された。その主な内容は、以下の表 33 のとおりである。

表 33 「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〈報告〉」における「合理的配慮」

<p>「合理的配慮」について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・条約の定義に照らし、本特別委員会における「合理的配慮」とは、「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渡の負担を課さないもの」と定義した。なお、障害者権利条約において、「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。 ・障害のある子ども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、障害のある子どもに対し、その状況に応じて、「合理的配慮」を提供する。 ・「合理的配慮」の決定に当たっては、人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするといった目的に合致するかどうかの観点から検討が行われることが重要である。
--

- ・「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、設置者・学校と本人・保護者により、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く、その内容を個別の教育支援計画に明記することが望ましい。なお、設置者・学校と本人・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。また、学校・家庭・地域社会における教育が十分に連携し、相互に補完しつつ、一体となって営まれることが重要であることを共通理解とすることが重要である。さらに、「合理的配慮」の決定後も、幼児児童生徒一人一人の発達の程度、適応の状況等を勘案しながら柔軟に見直しができることを共通理解とすることが重要である。
- ・移行時における情報の引継ぎを行い、途切れることのない支援を提供することが必要である。

「基礎的環境整備」について

- ・「合理的配慮」の充実を図る上で、「基礎的環境整備」の充実が欠かせない。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り組みとして、「基礎的環境整備」の充実を図っていく必要がある。
- ・共生社会の形成に向けた国民の共通理解を一層進め、インクルーシブ教育システム構築のための施策の優先順位を上げていくことが必要である。

学校における「合理的配慮」の観点

- ・「合理的配慮」の観点について整理し、障害種別の「合理的配慮」として、その代表的なものと考えられるものを例示した。示されているもの以外は提供する必要がないということではなく、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ことが望ましい。
- ・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かなどについて、関係者間で共通理解を図る必要がある。
- ・複数の種類の障害を併せ有する場合には、各障害種別の「合理的配慮」を柔軟に組み合わせることが適当である。

「合理的配慮」の充実

- ・学校においては、「合理的配慮」は新しい概念であり、その理解は不十分と言え、学校・教育委員会、本人・保護者の双方で情報が不足している。そのため、早急に「合理的配慮」の充実に向けた調査研究事業を行い、それに基づく国としての「合理的配慮」のデータベースを整備し、各教育委員会の参考に供することが必要である。
- ・「合理的配慮」は、その障害のある子どもが十分な教育が受けられるために提供できているかという観点から評価することが重要であり、それについても研究していくことが重要である。

3. 障害者差別解消法における「合理的配慮」

前述のように日本では、障害者権利条約の批准のために2009年12月に閣議決定により障害者制度改革推進本部を設置し、2010年1月からは障害者制度改革推進会議を開催してきた。2010年11月には障害を理由とする差別禁止法の制定を目指して差別禁止部会を開催し、当事者や関係者たちと議論を重ねて、2012年9月14日「障害を理由とする差別の禁止に関する法制についての差別禁止部会の意見」をとりまとめた。それをもとに、2013年6月「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下、障害者差別解消法）」が制定され、2016年4月より施行されることになっている。

障害者差別解消法は、26条と附則から構成されている。第1章総則（第1条～第5条）は、目的・定義・責務等、第2章は基本方針（第6条）、第3章は差別解消措置（第7条～

第13条)、第4章は差別解消支援措置(第14条～第20条)、第5章雑則(第21条～第24条)、第6章は罰則(第25条～第26条)を定めている。以下、主要規定について概観する。

同法の目的(第1条)は、「障害者基本法の基本的な理念にのっとり、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを踏まえ、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資すること」である。2011年に改正された「障害者基本法」第4条に規定された差別の禁止に関するより具体的な規定を示し、それが遵守されるための具体的措置等を定めた法律である³⁶といえる。

同法(第2条1項)で言う障害者とは「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または社会生活に相当な制限を受ける状態にある」者をいう。社会的障壁とは「障害がある者にとって日常生活または社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のもの」(第2条2項)である。

同法第3条では国及び地方公共団体の責務を規定しており、第4条では国民の責務を次のように定めている。「国民は、第1条に規定する社会を実現する上で障害を理由とする差別の解消が重要であることに鑑み、障害を理由とする差別の解消の推進に寄与するよう努めなければならない」としており、国や自治体責務だけではなく、国民にも努力義務を課している。「合理的配慮」提供においては人々の認識改革や社会全体の受け止め方が何より大事な要素の一つであることを理解している。これは障害者権利条約の批准を向けての制度改革や差別禁止法制定を目指して開催された会議の議論の中での数多く出された意見であり、共通認識となっていたことである。

第7条と第8条は、同法で禁止する2種類の差別について定めている。行政機関等³⁷は、その事務または事業を行うに当たり、①障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。②障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があつた場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない(第7条)。事業者³⁸は、その事業を行うに当たり、①障害を

理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。②障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をするように努めなければならない(第8条)としている。すなわち「合理的配慮」の提供について行政機関等に対しては義務づけているが(第7条2項)、一方で事業者等に対しては努力義務に留めている(第8条2項)。また、個人的な付き合い、家族の間のできごととは含まれていない。

この「合理的配慮」に関する規定を学校に当てはめると、国公立学校は行政機関等に位置付けられ、一方私立学校は事業者に含まれることになり、「合理的配慮」の提供は努力義務に留まるのである。しかし、同第11条で「主務大臣は、基本方針に即して、第8条に規定する事項に関し、事業者が適切に対応するために必要な指針」を定めるものとしており、実質的に義務に近いものである³⁹。

第17条では、国と自治体は、障害を理由とする差別に関する紛争等の問題を解決するために、「障害者差別解消支援地域協議会」を組織することができるとしているが、権利救済に関する規定は設けておらず、権利救済の仕組みを作るものが今後の課題となる。

差別解消地域支援協議会の運営において地域間の格差が生じ障害者の不利益とならないよう国が主導し、監理・指導していく必要がある。

2016年の施行に向けて、関係団体のヒアリング等を行いながら、障害者政策委員会における議論を踏まえつつ、政府全体の方針として、差別の解消の推進に関する基本方針を策定する。基本方針策定後においては、各行政機関等及び主務大臣において、関係団体ヒアリング等を行いながら、対応要領・対応指針及び事業分野別の指針(ガイドライン)を策定する。また、一般国民に対し、法の趣旨・目的の解説等を行う地域フォーラムの開催し、普及・啓発活動を実施する⁴⁰。

4. 「合理的配慮」の法制整備に関する考察

これまで日本における障害者教育と「合理的配慮」の法制整備を見てきた。そして韓国との相違点として次の2つを挙げることができる。

第1に、日本の「合理的配慮」の法制整備においては、障害者権利条約の社会モデルに即して、同条約の原則である非差別、平等、インクルージョン理念を反映させて条約の趣

旨に沿った「合理的配慮」の定義や在り方などを提示、規定している。これに対して韓国の「正当な便宜」の法制整備においては、従来の国内法との整合性を重視し、障害者権利条約との関係で議論・検討が乏しい。

日本が障害者権利条約を批准し、国内法に適応するにあたって「合理的配慮」の理念を抵抗なく受け入れられた背景には何があったのだろうか。戦後日本は糸賀一雄の「この子らを世の光に」に集約される思想をベースにした実践の蓄積があり、その実践は日本国憲法・教育基本法における「能力に応じて」の新たな解釈や法律や制度の改変を導き、子どもの権利条約の障害児の「特別なケアへの権利」やノーマライゼーション・インクルージョン理念等の国際的流れを受容しつつ障害者教育の法制整備を成し遂げてきた。そして2000年代に入っては一人一人の教育的ニーズに応じる教育への転換を図り、2007年から特別支援教育が実施されている。つまり、障害者権利条約を批准する以前に、すでに「合理的配慮」を議論する土台ができていた。その土台を礎に、障害者権利条約の批准にあたりその趣旨を既存の法律に反映させることができたといえる。言い換えれば、日本は障害者権利条約を批准する前に、障害児加配や訪問教育、施設最低基準など「合理的配慮」につながる条件整備の法制ができており、批准するにあたってこれをより個別性を尊重する仕組みとして整備することとなったのである。

これに対して韓国では政治体制や経済的状況から障害者教育の法制整備のスタートも遅かった。それゆえ社会整備が成熟しないままに当事者の運動に突き動かされて法律は制定された。1977年に制定された特殊教育振興法では小・中学校が義務教育化されたものの、その運用実態は法律とは大きく乖離しており実際に学校に通う障害児は少なかった。その後1994年に特殊教育振興法全面改正にいたるまで大きな変動はなくそのため運用実態の検証が乏しく、特殊教育振興法全面改正後も大きな変化は見られなかった⁴¹。その結果、2007年に制定された障害者等に対する特殊教育法では障害当事者の権利獲得運動が大きな影響を与えたものの、権利獲得に重点がおかれ「正当な便宜」運用にあたって個別の対応に対する丁寧な議論がなされず、運用において様々な問題点を残すことになった。

第2に、韓国の障害者差別禁止法では国と自治体に対して「正当な便宜」提供義務を規定しているが、スローガンの要素が強く具体性が乏しい。一方、日本は、日本国憲法・教育基本法から導かれる「教育を受ける権利」を保障するために教育行政の条件整備義務の一環として国及び自治体や市町村の責務として「基礎的環境整備」を定めている。越野和之⁴²は、「合理的配慮」と「基礎的環境整備」を切り分けることで国が「合理的配慮」の責務からのがれることを憂慮する。さらに、「中教審が『基礎的環境整備』として挙げている

八項目は従来から行われてきた特別支援教育諸施策のリストに他ならない」と指摘している。しかし、それを改めて明示したことは、評価に値する。

また、法の条文を見ても韓国では「…してはならない、…しなければならない」という表現が目立つのに対して、日本では「…する必要がある、…である」という国・自治体や事業者の積極的な姿勢を促す表現が多い。加えて、障害者差別解消法という言葉からも今ある差別を解消していくという視点に立っている。内閣府障害者施策担当が策定した「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律 Q&A 集」において「本法においては、行政機関や事業者等における障害を理由とする差別を禁止するとともに、それを社会において実効的に推進するための基本方針や指針の策定等の措置や、相談・紛争解決の体制整備等の国や地方公共団体における支援措置について定めており、これらを通じて差別のない社会を目指すものとして、『障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律』としている」とある。韓国は障害者差別禁止法となっており、また、世界的にも障害者差別禁止法としている国が多いなかで解消するという日本の能動的立場は、禁止という立場と比べ、より踏み込んだ議論の結果だとみることできる。

しかし、2016年4月より障害者差別解消法の実施に伴い教育現場での「合理的配慮」提供に際して予想される課題もある。「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進〈報告〉」（表33参照）では、学校における「合理的配慮」の観点のところで「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かなどについて、関係者間で共通理解を図る必要がある」としている。

2012年2月に出された「WG報告：学校における合理的配慮の観点」では、文科省は『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』または『過度の』負担について、個別に判断するとしている。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」としていたが、「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〈報告〉」では各学校の設置者及び学校が体制面、財政面をも勘案しという文言がなくなっているが、『均衡を失した』または『過度の』負担の文言は継承されており本質的な変化はない。権利として必要とされる支援には優先順位という概念が入り込む余地などあってはならない。障害の程度に応じて支援の在り方が変わるのは当然である。例えば足が不自由であるとする。自力で立てるが自力で歩くのが困難な場合と自力で立つこと自体が困難な場合で支援の在り方は変わるが、支援が必要であることにはかわりはない。

注

- 1 糸賀一雄『福祉の思想』NHK ブックス, 1968年, p.177
- 2 渡部昭男『『排除から包摂へ』のあゆみ: SNE学会の研究運動課題によせて』『SNEジャーナル』日本特別ニーズ教育学会, 2015年, p.77
- 3 渡部, 同上論文, P.79
- 4 糸賀一雄, 同上書, p.175
- 5 高橋智「全国聾唖学校職員連盟」茂木俊彦編『特別支援教育大辞典』旬報社, 2010年, p.567
- 6 中村満紀男・荒川智編著, 前掲書, 2003年, p.31
- 7 渡部昭男『『特殊教育』行政の実証的研究: 障害児の「特別な教育的ケアへの権利」』京都法政出版, 1996年, p.484
- 8 審議の詳しい内容については, 渡部昭男, 同上書, pp.132-133。高橋智「教育刷新委員会と障害児教育」茂木俊彦編『特別支援教育大辞典』旬報社, 2010年, pp.150-151を参照されたい。
- 9 盲児とろう児については, その教育の可能性が早くから認識され, 1923年には「盲学校及聾唖学校令」が制定され, 全国の道府県に盲学校及び聾唖学校の設置が義務付けられて, 初等教育が無償とされ, 普通教育と職業教育が行われた(姉崎弘『特別支援教育とインクルーシブ教育』ナカニシヤ出版, 2011年, p.2)。そして, これらの学校の教員養成も官立の東京盲学校及び東京聾唖学院において行われていた(森谷就慶「障害児教育の歴史」菅原信康編著『特別支援教育を学ぶ人へ』ミネルヴァ書房, 2011年, p.59)。
- 10 中村満紀男・荒川智編著, 同上書, p.134
- 11 この答申で養護学校は, 「精神薄弱」・肢体不自由・病弱別の設置義務または奨励(病弱), 特殊教育諸学校高等部における職業教育の設備充実, 盲学校と聾学校の高等部教育の重視, 聾学校における幼稚部設置が勧告され, 私立特殊教育諸学校の設置が奨励された。特殊学級については, 教員定数の増加や助成とともに, 「精神薄弱」学級の設置義務と中学校における職業教育の重視, 身体虚弱学級の設置の奨励が勧告され, 親・社会・一般の教員に対する特殊教育に対する主知も勧告された。また, 障害者の社会的自立を重視しており, 卒業後の就職を含む社会的自立促進のために関係する中央省庁の「関係」と, 社会による協力と理解を得るための親の団体の活動促進と障害者の社会的自立の後援団体の育成, 重度障害児の施設保護, 非行障害児に対する保護が提案されている(中村満紀男・荒川智編著, 同上書, p.135)。
- 12 森谷就慶, 前掲論文, pp.59-60
- 13 清水寛『『ひとしく』『能力に応じてについて』』『教育』教育科学研究会編集, 国土社, 1990年, pp.93-95
- 14 石部元雄・上田征三・高橋実・柳本雄次編, 前掲書, pp.36-37
- 15 この条約は, 18歳未満のすべての子どもに対して, 生命・生存権・発達権, 意見表明権や表現・情報の自由, 思想・宗教の自由, 教育への権利, 遊び・文化への権利など, 人間としての不可欠な権利を認めるよう締約国に法的に意義づけた注目すべき条約である。そして, 障害者の権利における実質的平等の実現のための原則が, 第23条3項で次のように明記されているのである。「障害児の特別のニーズを認め, 前項に従い拡充された援助は, 親または子どもを養育する他の者の財源を考慮しつつ, 可能な場合にはいつでも無償で与えられる。その援助は, 障害児が可能なかぎり全面的な社会的統合ならびに文化的および精神的発達を含む個人の発達を達成することに貢献する方法で, 教育, 訓練, 保健サービス, リハビリテーションサービス, 雇用準備およびレクリエーションの機会に効果的にアクセスし, かつそれらを楽しむことを確保することを目的とする」。
- 16 清水寛, 同上論文, p.95

17 1982年の身体障害者福祉審議会答申では、「障害者等の社会的不利を負いやすい人々を当然に包含するのが通常の社会であるとする理念」としてノーマライゼーションに注目している。また、1987年の「障害者対策に関する長期計画後期重点施策」でも、「障害者がができる限り一般市民と同様に生活し、活動することができるような生活条件を障害者に提供する」ノーマライゼーションを基本理念ととしている。そして1993年に策定された「障害者対策に関する新長期計画」では、「真に豊かな成熟社会を築いていくためには、障害のある人が社会の構成員として普通の生活を送れるという『ノーマライゼーション』の考え方が基本的な理念となる」としている。さらに、1997年には「障害者プラン～ノーマライゼーション7カ年戦略～」が策定された。この障害者プランは、リハビリテーションの理念とノーマライゼーションの理念のもと、次の7つの視点から施策の重点的な推進を図るとしている。

- ①地域で共に生活するために、
- ②社会的自立を促進するために、
- ③バリアフリー化を促進するために、
- ④生活の質の向上を目指して、
- ⑤安全な暮らしを確保するために、
- ⑥心のバリアを取り除くために、
- ⑦国際協力・交際交流の視点である。

また、ノーマライゼーションの理念とは、「障害者が障害のない者と同等に生活し、活動する社会を目指す理念である」とした。2002年に作成された障害者基本計画においては、ノーマライゼーション「障害者を特別視するのではなく、一般社会の中で普通の生活を送れるような条件を整えるべきであり、共に生きる社会ことノーマルな社会であるとの考え方」であるとした。2003年障害者雇用対策基本方針では、「障害者が一般市民と同等に社会の一員として社会経済活動に参加し、働く喜びや生きがいを見出していくというノーマライゼーションの理念に沿った社会を実現するために、職業を通じての社会参加を進めること」を取り上げている（寺島彰「障害者福祉の基本理念」坂本洋一・植村英晴・柳田正明・朝日雅也編著『障害者福祉・支援論』第一法規、2009年、p.27）。

18 姉崎弘、前掲書、pp.6-7

19 文部科学省（2007）「特別支援教育の推進について」（初等中等教育局長通知）

20 茂木俊彦、前掲書、2007年、p.98

21 滝村雅人『対象論的視点による障害者福祉制度』さんえい出版、2003年、p.34

22 武川正吾『福祉社会』有斐閣、2011年、p.329

23 厚労省『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』
http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html（アクセス2015年11月11日）

24 第82条「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校においては、次項各号のいずれかに該当する幼児、児童及び生徒その他教育上特別の支援を必要とする幼児、児童及び生徒に対し、文部科学大臣の定めるところにより、障害による学習上または生活上の困難を克服するための教育を行うものとする。第2項「小学校、中学校、高等学校及び中等教育学校には、次の各号のいずれかに該当する児童及び生徒のために、特別支援学級を置くことができる。1 知的障害者、2 肢体不自由者、3 身体虚弱者、4 弱視者、5 難聴者、6 その他障害のある者で、特別支援学級において教育を行うことが適当なもの。」

25 中村満紀男・前川久男・四日市章編、前掲書、2014年、p.34

26 閣議決定の概要は以下のとおりである。

- ・障害者の権利に関する条約（仮称）の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革を行い、関係行政機関相互間の緊密な連携を確保しつつ、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、内閣に障害者制度改革推進本部を設置する。

- ・本部の構成員は、次のとおりとする。ただし、本部長は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求めることができる。

本部長 内閣総理大臣、副本部長 内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（障害者施策）、本部長 他すべての国務大臣

- ・本部は、当面5年間を障害者の制度に係る改革の集中期間と位置付け、改革の推進に関する総合調整、改革推進の基本的な方針の案の作成及び推進並びに法令等における「障害」の表記の在り方に関する検討等を行う。

-
- ・本部長は、障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるため、障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者等の参集を求めることができる。
 - ・本部の庶務は、関係行政機関の協力を得て、内閣府において処理する。
 - ・前各項に定めるもののほか、本部の運営に関する事項その他必要な事項は、本部長が定める。
 - ・2000年12月26日閣議決定により設置された障害者施策推進本部（以下「旧本部」という）は廃止し、これまで旧本部が決定した事項については、本部に引き継がれるものとする。
- ²⁷ <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-gaiyo.pdf>（アクセス2015年6月14日）
- ²⁸ 渡部昭男『日本型インクルーシブ教育システムへの道：中教審報告のインパクト』三学出版、2012年、p.150
- ²⁹ 松田康子「高等教育における障害学生支援と『合理的配慮』の検討：ひとりの障害学生への聴きとり調査を事例に」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』117号、2012年、pp.206-207
- ³⁰ 障害者制度改革推進会議差別禁止部会第3回議事録2011年、p.5
- ³¹ 「合理的な配慮」という言葉を用いた理由については障害者制度改革推進会議差別禁止部会第3回議事録2011年、p.6を参照されたい。
- ³² 川島聡・東俊裕「障害者の権利条約の成立」長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本—概要と展望』生活書院、2008年、p.20
- ³³ 中村尚子・菌部英夫「2011-2011年間の障害者制度改革議論における教育問題」『障害者問題研究』第39巻1号、全国障害者問題研究所、2011年、p.73
- ³⁴ 詳しい内容は内閣府 <http://www8.cao.go.jp/shougai/kaikaku/kaikaku.htm> を参照されたい。
- ³⁵ 報告は主に次の5点から構成されている。1.共生社会の形成に向けて、2.就学相談・就学先決定の在り方について、3.障害のある子どもが十分に教育を受けられるための「合理的配慮」及びその基礎となる環境整備、4.多様な学び場の整備と学校間連携等の推進、5.特別支援教育を充実させるための教職員の専門性向上等である。
- ³⁶ 東俊裕「障害者差別解消法と『合理的配慮』」『法律時報』1081号、日本評論社、2015年、p.62
- ³⁷ 国、自治体、独立行政法人などである。
- ³⁸ 営利、非襟関係なしに一定の事業を反復して行っている事業所である。
- ³⁹ 松岡克尚「大学における障害学生支援の在り方と合理的配慮の考え方：障害者権利条約と障害者差別解消法を受けて」『関西学院大学人権研究』18号、2014年、p.29
- ⁴⁰ 内閣部「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律について」2013年9月30日資料。
<http://www8.cao.go.jp/shougai/kaikaku/kaikaku.html>（アクセス2015年10月2日）
- ⁴¹ 1996年4月現在の障害児の就学率は21%であった。『特殊教育白書』国立特殊教育院、2010年、p.98
また、2007年2008年の小学校における障害児の就学率は7割強で、2009年以降は9割を超えている。
- ⁴² 越野和之「教育における合理的配慮」荒川智・越野和之著『インクルーシブ教育の本質を探る』全障研出版部、2013年、pp.72-73

終章 総括と展望

本研究では、障害者権利条約の「合理的配慮」と「正当な便宜」の違いに着目し、韓国の教育現場における障害児に対する「正当な便宜」の運用の実態を考察し、どのような課題を抱えているのかを明らかにすることを目的として設定した。さらに、日本の「合理的配慮」の法制整備の考察を踏まえ、教育現場における「合理的配慮」の意義を見出すことを目的とした。この研究目的に照らし、以下では、韓国の教育現場における「正当な便宜」の運用実態の考察、「正当な便宜」と「合理的配慮」、教育現場における「合理的配慮」の意義と課題を総括として述べる。

1. 韓国の教育現場における「正当な便宜」をめぐる3つの課題

知的障害児の親と教師に対するインタビュー調査を通して、韓国の教育現場における「正当な便宜」の運用の実態を考察した。事例調査の結果から個別の問題において必要に応じ、一般教師・児童生徒を含む学校全体を巻き込んでの取り組みに乏しいことがわかった。その上で、次のような3つの課題が見えてきた。それぞれの課題を述べるとともに、課題の解決に向けての提言を示す。

第1に、国・自治体の責任としての基礎的環境整備に関する課題である。現在韓国では基礎的環境整備に対する概念が脆弱であるため、「正当な便宜」提供が「過度な負担」で拒否されることが多い。便宜提供履行者が「正当な便宜」提供の要求を受けるまで、自己努力における能動的行動・想定が成されておらず、「正当な便宜」要求に対するハードルが高くなってしまっている。要求があるまで行動・想定（基礎的環境整備）が無いため、要求されてから初めてゼロからのスタートになる。100の要求があっても事前に基礎的環境整備を整えることで要求後のスタートがゼロからではなく、例えば50からのスタートになるためハードルも下がる。社会が「正当な便宜」を障害者の権利として認識できる能力とも相まって、国が自ら責務性を明確にし、基礎的環境整備を整えることが急務である。

第2に、学校レベルの解釈・取り組みに関する課題である。学校の対応において「正当な便宜」は、法的な根拠をたてに、時には法の抜け道を使って、障害児が享受することができる権利を阻害している。「正当な便宜」は、「合理的配慮」を受ける上で最低限のものを示す概念にすぎず、法で定められていること以上のものを享受する権利を阻む一面をも

つ。また、事例でもあったように「他の児童との公平性」を持ち出し、「正当な便宜」提供を拒むことさえある。この事例は可能性・多様性の否定そのものであり、提供履行者の責務の放棄であるといえる。障害児の「正当な便宜」の必要性を他の児童に説くのが提供者の義務でもある。「正当な便宜」を受ける障害児が他の児童の視線を気にし、「正当な便宜」を求めることができないなどということがあってはならない。

しかし、法で全てを縛ってしまうと息苦しい社会になる。すべての人間が人間らしく生きていく権利は法律で保障される以前に、互いに尊重し合い大切にされなければならない。糸賀は「障害や欠陥があるからといってつまはじきする社会を変革しなければならない。しかし変革は突然にやってくるのではない。社会のあらゆる分野で、人々の生活の中で、その考えや思想が吟味されねばならない。基本的な人権の尊重ということがいわれる。しかしその根本には、一人一人の個人の尊重ということがある。おたがいの生命と自由を大切にすることである。それは人権として法律的な保護をする以前のものである。共感と連帯の生活感情に裏付けられていなければならないものである」と述べている¹。

共生や共同は、単に個人と個人とが、また集団相互が一緒に協力するとか、助け合うといった場面ではじめて生じることではない。そのような助け合いなどのはるか以前に、「個人の能力という次元で『能力の共同性』として、『人間個人の自然性と環境との関係そのもの』として、共同や共生が厳然と成り立つ」²のである。「能力の共同性」に基づけば、「助けてやる」も「助けてもらう」もない、本当の「助け合う」ことが生まれ、本当の共生や共同が成り立つ。この能力の中にある共生や共同に立脚してこそ、諸個人間の共生や共同も、本当に地に足のついた本物の共生や共同になる。また、こんな共生や共同の中でこそ、完全に同じではなくてはならないといった画一性という意味での平等ではなく、人間の間での真の平等ということも育まれていくのである。つまり、障害児のニーズを親・教師・学校責任者が正確に読み取り、「助け合う」という相互関係を築いていくことが重要なのである。個別の障害問題は個人の問題ではなく社会全体の問題であり、その障害の克服は社会全体での問題の克服になる。

したがって、少なくとも障害児の最も身近な家族そして学校・学級という親密圏における生活において、当該障害児の最善の利益を追求する親と教職員とが共同で「合理的配慮」ないしは「正当な便宜」を自分たちで実践したり、関係機関に働きかけたりしていく過程には、「過度な負担」などという概念が入り込む余地はないのである。もし、ある人的物的環境整備ができないことを「過度な負担」という名によって正当化されようとしているのであれば、それはその国の社会的文化的環境の歴史的制約（能力不全）である。決して、

障害児とその家族の能力（価値観や財貨の所有を含む）の問題におしとどめられてはならないのである。

第 3 に、当事者である障害児と保護者の意見を聴くことと、学校に対する親の働きかけの内容に関する課題である。韓国における「正当な便宜」の運用のプロセスにおいては主に親と学校との話し合いに力点が置かれ、障害児本人の意思を尊重・反映させるための体制が十分ではない。そのため、親自身の主張が強すぎるあまり、「正当な便宜」の過剰な要求で子どもの成長を阻害しうる危険性も垣間見えた。また、4 章で取り上げた児童たちの手紙は積極的な親とそれに呼応した教師によって実現できたものである。しかし中には親の要求に呼応できない教師や親自身が消極的であったり、無関心であったため、児童が「正当な便宜」を享受できない事例もあった。大人の都合でこのような事態が起こってはならない。「正当な便宜」を享受するプロセスにはそのようなリスクを生み出す恐れがあるといえる。そのリスクを避けるには共同性に基づく環境整備が必要となってくる³。当事者として政策づくりにおいても、学校の人的物的環境整備においても、障害者の年齢や発達段階に即して意見表明の機会を保障し、合理的に配慮された学習生活環境を整備していくことが課題である。

教育における平等の問題は、一人一人の能力の全面発達という課題も、独立した個人の競争関係のもとではリアリティがなく、人間の関係性＝共同性を構築していく中で追求していくことが大切である。能力の差を公正な競争によって正当化するのではなく、能力における差異を補完する関係、つまり人間の関係性＝共同性の理論によって、平等を実質化する教育福祉政策が求められているのである。「人間の関係性」によって平等が実質化されるという見地からすれば、集団においては長所を互いに高め短所を補完する関係を、個においても自らの長所をさらに磨きをかけ短所を克服する努力を行い、個の成長のための環境整備を集団全体でするといった、好循環サイクルの確立が必要である。好循環サイクルを確立することで可能性が開かれ、サイクルの中にかに多くの関係者を取り込むかが多様性を高める。可能性と多様性の広がりこそがダイナミックなインクルーシブ社会を構築していくのである。

2. 「正当な便宜」と「合理的配慮」

障害者権利条約においては障害を社会モデルに立脚して捉えているのに対し、韓国の障害者差別禁止法では医学モデルに立脚しており、障害を捉える視点が異なるため、そもそもの議論のスタート地点が異なっている。医学モデルとして捉えているため、当事者の自然的能力・回復など個の問題として捉え、社会として取り組みことができず、社会の変革につながらない。

韓国の障害者差別禁止法では障害を「身体的・精神的損傷または機能喪失が長期間にわたって個人の日常生活または社会生活に相当な制約を招く状態をいう」と定義している。同法の立法過程において障害当事者は社会モデルに立脚し障害を捉えることを主張した。しかし、政府は、現行障害者福祉法上の障害の概念⁴との一貫性を維持する必要があるという「政策一貫性維持論理」、障害の概念を広げると中産階級の障害者がより多くの利益を得ることもでき公平性の是非が生じうるという「不平等発生論理」、また軽度の障害者が制度を悪用・濫用する恐れがあるという「制度悪用論理」などを理由に反対した⁵。結果、障害の概念は障害者福祉法に沿った「身体的・精神的損傷又は機能喪失が長期間にわたって個人の日常生活又は社会生活に相当な制約を招く状態をいう」とする従来の医学モデルを踏襲したものになっている。つまり、韓国の「正当な便宜」は障害者権利条約との整合性よりは既存する国内法との整合性を重視した。そのため、障害者権利条約で謳っている「合理的配慮」の原理を矮小化している。障害者の権利を守り、社会を見直す手段として「正当な便宜」の考え方を社会全体に浸透させるためには、障害により生じる困難や排除・制限を個の問題ではなく社会環境との接点から生まれてくるものであるという社会モデルへの転換を国が主導して行うべきである。

韓国の障害者便宜施設促進市民連帯事務長ベ・ユンホ（2007）は、差別禁止法制定過程において、権利条約の「合理的配慮」の用語を「正当な便宜」という用語に置き替えた背景について次のように述べている⁶。

この用語は、これまで「合理的配慮」、「合理的便宜」などで翻訳がされてきたが、差別禁止法の制定とともにこれは「配慮」ではなく、「便宜」であり、「合理的」ではなく、「正当な」と翻訳することとした。「正当な便宜」は同情によって施される配慮ではなく、障害者のアクセスと移動のためには必ず必要であり、当然受けるべき権利なので正当である。「合理的配慮」という用語は施設主の立場から便宜を提供することが合理的か否かを確かめて、それを配慮の次元でやってあげるという意味で受け入れやすい。そこで差別禁止法の制定に伴い、障害界は「合理的配慮」という用語を拒否して「正当な便宜」という用語を採択した。

ここで「正当な便宜」の当然の権利とする主張には同意するものの「合理的配慮」が提供義務者の施しであるかのような捉え方により、「合理的配慮」から「正当な便宜」へと用語が変換したにもかかわらず、当初の思惑とは異なり提供義務より権利主張の観点が強調されるあまり、提供義務履行者は受動的かつ消極的立場に立つ結果になった。「正当な便宜」も「合理的配慮」も障害者の権利である。しかしここで言う権利は声高に主張するものではなく、人が生きていく上で当然の権利である呼吸をするのと同様であると考えられる。また提供義務者にとっては必ず果たさなければならない当然の義務である。

韓国において「正当な便宜」は、障害者の権利主張を出発点とする側面が強く、「合理的配慮」は、提供者の提供義務を強調する側面が強いといえる。言うならば、「正当な便宜」は行使するもの、「合理的配慮」は果たすものである。

3. 教育現場における「合理的配慮」の意義と課題

子どもの教育権保障のための環境を整えることが責務である義務教育段階の教育現場においては、提供義務者がそれを拒んだり、阻害してはならない。そのためにも「過度な負担」の条項は極めて限定的に解釈すべきである。

「合理的配慮」は、障害当事者がお願いをし、提供者が施すものではなく、人間の関係性＝共同性の理論によって、障害当事者が時には提供者が問題提起をし、問題を共有し共に取り組み解決するものでなくてはならない。さらに、教育現場である以上、障害児のみならず健常児にも配慮し、目を向ける必要がある。健常児を配慮し、障害児をおろそかにするのではなく健常児を巻き込んだ取り組みが必要となる。

教育現場における「合理的配慮」は、要求されたから提供するという受動的な態勢で「絶対に必要なのか」を問いかけて提供される支援ではなく、障害の個別性を考慮して学校生活や学習活動を営む上で「必要とされるものは何か」を掘り起こすこと、すなわち障害児の置かれている環境に対し、親と健常児及び教師の相互理解と協働の中から創られる能動的支援であり、調整と合意を通じた支援体系であるといえる。

教育現場における「合理的配慮」の意義は、障害児の参加のみならず、健常児へのインクルーシブであり可能性・多様性へとつながっていく。個別の問題への取り組み一つ一つが彼ら障害児・健常児の可能性につながる。健常者・障害者が共存する場が通常社会であり、障害者の排除は通常社会ではなく特殊社会といえる。障害児の不参加は健常児にとっても特殊社会によるイクスクルージョンであり多様性の欠如である。「合理的配慮」は、多

様性・可能性を育むものでなくてはならない。

逆差別や他の児童との公平性といった建前を打開し、障害児と健常児の多様性・可能性を育むものとして「合理的配慮」を教育現場と社会全体に浸透させるためには、障害を個の問題ではなく社会全体で取り組むべき「共同の所有物」として捉えなければならない。

竹内は、「持っている障害以外では障害者ではない、持っているものを手放せる、…障害を本人から分離し得る機能として捉えられるのではないか」としている⁷。なぜ「障害」は障害たるのか。歌を歌う上で目が見えない事は障害なのか、絵を鑑賞する上で耳が聞こえないことが障害なのか、知的障害者が歌うとき・踊るとき知的障害が障害となりうるのか、このような場面で目が見えない、耳が聞こえない、知的障害はなんら障害となりえない。様々な環境下で生じる様々な障害は社会・環境との接点から生まれてくるものである。環境においては本人から分離し得るものであり、「障害をもっている人なのである (person with)」というように障害が人の所有物とするのであるなら、障害は社会と個人の「共同の所有物」である。つまり重要なのは、障害を諸個人の自然性として捉える医学モデルではなく、社会・諸環境や他者との関係性として捉える社会モデルを基本とすることである。さらに障害を共有する(一人一人の障害者の特性を社会として認めること)必要がある。「共同の所有物」に問題があるのであれば共同で取り組むのは至極当然のことである。「合理的配慮」の実践を通して障害を社会の「共同の所有物」として捉えることを理論的に解明することが今後の研究課題の一つである。

注

1 糸賀一雄『福祉の思想』1968年、p.15

2 竹内章郎「平等への哲学：新しい福祉思想の扉をひらく／『能力の共同性』への諸論点」愛知県立大学『人間発達の保障をめざす教育福祉ガバナンスと教育委員会改革に関する理論と実践の研究』科学研究費補助金(基盤研究(B))研究成果中間報告書(その1)、2012:83

3 資料「正当な便宜享受のプロセス」参照。

4 障害者福祉法第2条では「障害者とは、身体的・精神的な障害により長期間に渡って日常生活または社会生活を行うのに相当の制約を受ける者」と規定している。

障害者福祉法による障害の種類は、現在15種類(肢体障害、脳病変障害、聴覚障害、言語障害、知的障害、精神障害、自閉症、心臓障害、腎臓障害、胃臓障害、呼吸器障害、肝臓障害、顔面障害、腸瘦・尿瘦障害、てんかん障害)がある。障害の種類別にみると、2010年で肢体障害が53.1%で最も多く、聴覚障害が11.9%、脳病変が10.4%、視覚障害が9.9%、知的障害が6.4%である。障害者人口は2011年に251.9万人であり、毎年増加する傾向である(金貞任、前掲書、2015年、pp.58-59)

-
- ⁵ 障害者差別禁止法制定の際に障害当事者や関連団体は社会モデルに立脚することや、また障害の定義が、障害が現れた時期によって異なることからその時期について長期・短期・一時的などの全ての時期を盛り込み、さらに過去や未来に推測される時期も盛り込むことを要求した。これに対し政府は、現行障害者福祉法上の障害の概念との一貫性を維持する必要があるという「政策一貫性維持論理」、障害の概念を広げることはかえって中産階級の障害者がより多くの利益を得ることもでき公平性の是非が生じうるといいう「不平等発生論理」、また、軽度の障害者が制度を悪用・濫用する恐れがあるという「制度悪用論理」などを理由として挙げて反対した（ナム・チャンソプ「障害者差別禁止法の制定過程と争点」『韓国障害者福祉学』6号，韓国障害者福祉学会 2007年，p.27）
- ⁶ ablenews.co.kr 2007年11月23日付。なお，ablenewsは2002年12月1日に障害者の人権擁護，認識改善，社会への主体的参加，自立情報提供を目的として開始されたインターネット障害者新聞である。
- ⁷ 竹内，同上書，pp.44-45

あとがき

障害に対するマイナスイメージが強い韓国において、「正当な便宜」の法制化にあたり権利主体である障害当事者が声をあげ、その影響力が発揮できたことには歴史的な意義があった。ここから障害当事者の便宜享受の権利重視から国の便宜提供の義務重視へといかに変換していくかが鍵であると考えられる。それにより、マクロレベルでは国の責任でもって基礎的環境整備を整えること、国が率先して行うことで障害者差別禁止に対する姿勢を示し、「正当な便宜」の重要性を国民に浸透させることができる。

ミクロレベルでは現状では享受者と提供者の双方向になっているコミュニケーションを多方向に変えていくことが重要となってくる。障害が生じる環境・コミュニティを形成する、例えば学校や地域、職場などの構成員全体で取り組み、個別の問題を個の問題ではなくコミュニティ全体の問題として捉える必要がある。個の問題と個別の問題を混同してはならない。個の問題とは一人一人の問題であり、個別の問題とは全体で取り組むべき一つ一つの問題である。障害の克服を個人でなく社会全体で取り組み克服することが大事である。特に学校においては障害当事者と教師・学校管理者はもちろんのこと、他の児童を含む多方向のコミュニケーションが大事である。障害当事者やその家族が願う環境の整備は物的環境よりも子ども同士の関係、先生との関係、他の児童の親との関係といったような、人間関係が子どもの環境そのものである。糸賀は「人間というのは、単なる個体ではない。社会的存在、関係的存在であるということの意味する。人間関係こそが人間の存在の理由だ」とし、「その社会的な存在になっていく道行というものを私たちは問題にしなければならない。これを教育と言う」と述べている¹。

「正当な便宜」を「需要」と「供給」の関係で捉えるのではなく、個々の「正当な便宜」一つ一つがコミュニティを形成するすべての構成員を豊かにする「財産＝宝物」として捉えられるべきである。障害を社会の「共同の所有物（財産＝宝物）」として捉え、「共同の所有物」に対する「正当な便宜」を豊かにすることで、すべての人々が成長していき、社会も発展し、国家も発展していくといった、可能性と多様性が広がっていく社会を目指すべきである。

本研究において「正当な便宜」の課題を多く取り上げてきたがその一つ一つが可能性で

¹ 糸賀一雄『糸賀一雄の最後の講義：愛と共感の教育（改訂版）』中川書店、2009:41

もある。課題を克服するごとに社会が成長し、多様性を享受することになる。さらに「正当な便宜」提供に際して当事者の意見を尊重し、反映させること、つまり当事者参加を最も重視する「正当な便宜」の本来の趣旨を追求し提供者との協働性を構築できた時「合理的配慮」をも突き抜けていく可能性を秘めている。「正当な便宜」と「合理的配慮」の発展を考える際の基本的アプローチとして障害を社会の「共同の所有物」として捉え、能力を社会との関わりの中で捉える「能力の共同性」は重要である。

最後に、私事で恐縮であるが、エピソードを紹介する。私は2004年韓国でダウン症の次男を出産した。翌日担当主治医に呼ばれ「ダウン症の疑いがありますが、妊娠中検査をしてなかったのか」と言われた。看護師さんからも「血液検査（韓国は血液検査を保健所でも無料で受けられる）をしていたらダウン症はすぐ分かるので産まなくて済んだかもね」と言われた。あまりの言葉に私は耳を疑った。次男は大腸の異常でミルクもまともに飲めなかった。しかし、適切な治療も行わず、「障害児はもともと免疫力が弱いので仕方がない」と放任され、怖くなった。「産んだ私がいけなかったのか。なんで周りは冷たい目でみるのだろうか」など、私と子どもの居場所がないと思い「飛行機に乗ると脱水するかも」と言われたけど、日本に向かう飛行機に乗った。翌日病院に入院した。そこである日病院のエレベーターで看護助手として働くダウン症の「やっちゃん」と出会った。その瞬間は今でも鮮明である。障害者も社会の一員として働けるのだと、どうすればどのような仕組みがあれば、こんなことができるかを考え続けた。先生・看護師をはじめ病院の入院中の対応は、韓国での対応と比較して雲泥の差であった。この点が韓国と日本との障害者に対する社会的認識の根本的に違う点であると感じた。さらに日本においても昨今、出生前診断が問題になっている。生まれる段階で選別される命が生まれた後、平等に扱われるのは非常に困難であると感じる。難しい問題ではあるがこの問題に真摯に向き合わなければならない。

引用文献

日本語

- 青柳幸一（2008）「論説 障害をもつ人の憲法上の権利と合理的配慮」『筑波ロー・ジャーナル』4号, pp.1-33
- 秋元美世（2004）「権利擁護における支援と自律」『社会政策研究』4, 社会政策研究編集委員会, pp.26-50
- 姉崎弘（2011）『特別支援教育とインクルーシブ教育』ナカニシヤ出版
- 荒川智（2008）「欧州は権利条約をどう訳したか：インクルージョンと教育をめぐる」玉村公二彦・中村尚子編『障害者権利条約と教育』全障研出版部, pp.68-73
- 荒川智（2013）「インクルーシブ教育の国際的動向と日本の課題」日本特別ニーズ教育学第19回発表要旨集, pp.12-15
- 安藤房治（2010）「アメリカの障害児教育」茂木俊彦編集『特別支援教育大辞典』旬報社, p.17
- 池原毅和（2010）「法的能力」松井亮輔・川島聡編『概説障害者権利条約』法律文化社, pp.183-199
- 石川球子（2008）「アメリカにおける障害者差別禁止と「合理的配慮」をめぐる動向」『障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究：EU諸国及びアメリカの動向』独立行政法人高齢・障害者雇用機構障害者職業総合センター, pp.57-108
- 石部元雄・上田征三・高橋実・柳本雄次編（2013）『よくわかる障害児教育』第3版, ミネルヴァ書房
- 伊藤周平（1996）『福祉国家と市民権』法政大学出版局
- 糸賀一雄（1968）『福祉の思想』NHKブックス
- 糸賀一雄（2009）『糸賀一雄の最後の講義:愛と共感の教育（改訂版）』中川書店
- 井上久子（1993）「韓国の社会保障」足立正樹編『各国の社会保障』法律文化社, pp.159-177
- 李惠炅（2006）「金大中政府の生産的福祉」社会政策学会編『東アジアにおける社会政策学の展開』法律文化社, pp.137-150
- 小此木政夫編（2005）『韓国における市民意識の動態』慶應義塾大学出版部
- 小澤温（2010）「障害者を取り巻く社会情勢と生活実態」社会福祉士養成講座編集委員会『障害者に対する支援と障害者自立支援制度』中央法規, pp.2-28
- 落合俊郎（2010）「教育」松井亮輔・川島聡編『概説障害者権利条約』法律文化社, pp.165-182
- 巖基郁（1998）「韓国の社会福祉」中村優一・一番ヶ瀬康子編集『世界の社会福祉アジア』旬報社, pp.421-449
- 河合康（2010）「障害児教育から特別支援教育へ外国の例イギリス」石部元雄・上田征三・高橋実・柳本雄次編『よくわかる障害児教育』第2版, ミネルヴァ書房, pp.46-49

- 川島聡（2008）「障害者権利条約における障害差別禁止と合理的配慮」『障害者雇用にかかる合理的配慮に関する研究：EU 諸国及び米国の動向』調査研究報告書 NO.87 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター， pp.33-55
- 川島聡・東俊裕（2008）「障害者の権利条約の成立」長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本一概要と展望』生活書院， pp.11-34
- 川島聡（2012）「英国平等法における障害者差別法と日本への示唆」『大原社会問題研究所』雑誌 No.641， pp.28-43
- 岸本睦久（2002）「統合教育と交流教育」井谷善則・今塩屋隼男『障害児教育』ミネルヴァ書房， pp.60-72
- 金蘭九（2002）「韓国の障害者政策」竹前栄治・障害者政策研究会編『障害者政策の国際比較』明石書店， pp.207-229
- 金蘭九（2004）「障害児教育政策の史的展開：韓国の視覚障害児教育政策と日本との関わりを中心に」『九州看護福祉大学紀要』6（1）， pp.127-140
- 金仙玉（2013）「韓国における障害者の教育権保障に関する研究：障害者差別禁止法の教育条項を中心に」愛知県立大学大学院人間発達学研究科修士論文
- 金仙玉（2014）「韓国における障害者権利条約批准後の障害者の教育権保障に関する一考察：国家人権委員会のガイドラインと勧告の分析を通して」『総合社会福祉研究』第44号，総合社会福祉研究所， pp.107-117
- 金成垣（2010）「後発福祉国家としての韓国」金成垣編著『現代の比較福祉国家論：東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房， pp.241-253
- 金成垣・山本克也（2009）「韓国の社会と社会保障制度」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』NO.167， pp.4-17
- 金貞任（2015）「韓国」増田雅暢・金貞任編著『アジアの社会保障』法律文化社， pp.48-80
- 金知煥（2008）「国家の組織に関わる法」李範燦・石井文廣編著『大韓民国法概説』成文堂， pp.10-65
- 越野和之（2013）「教育における合理的配慮」荒川智・越野和之著『インクルーシブ教育の本質を探る』全障研出版部
- 小松理佐子（2007）「社会福祉制度・政策の日韓比較」野口定久編集『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規， pp.171-185
- 崔榮繁（2009）「韓国の障害者法制：障害者差別禁止法を中心に」小林昌之編『開発途上国の障害者と法:法的権利の確立の観点から』アジア経済研究所， pp.29-63

- 崔榮繁（2013）「韓国の障害者教育法制度と実態」小林昌之編『開発途上国の障害者教育：教育法制と就学実態』調査研究報告書アジア経済研究所，pp.3-31
- 斎藤明子訳（2004）『アメリカ障害者法』現代書館
- 佐藤久夫・小澤温著（2006）『障害者福祉の世界』第3版，有斐閣
- 佐藤竜二（2010）「韓国における障害のある子どもへの合理的配慮：法的根拠と具体的配慮について」『世界の特別支援教育』（24），pp.79-84
- 定藤丈弘・佐藤久夫・北野誠一編集（2003）『現代の障害者福祉（改正版）』有斐閣
- 真城知己（2010）「障害児教育の概念③インクルージョンに向けて」石部元雄・上田征三・高橋実・柳本雄次編『よくわかる障害児教育』第2版，ミネルヴァ書房，pp.10-13
- 清水貞夫（2010）『インクルーシブな社会をめざして：ノーマリゼーション・インクルージョン・障害者権利条約』クリエイツかもがわ
- 清水貞夫（2011）「特別支援教育制度からインクルーシブ教育の制度へ」『障害者問題研究』第39巻1号，全国障害者問題研究所，pp.2-11
- 清水貞夫（2004）『アメリカの軽度発達障害児教育「無償の適切な教育」を保障』クリエイツかもがわ
- 清水寛（1990）『ひとしく』『能力に応じてについて』『教育』40（3），教育科学研究会編集，国土社，pp.84-96
- 障害者制度改革推進会議差別禁止部会（2011）第3回議事録
- 杉原昭博（2002）「機会平等法の国際的展開」河野正輝・関川芳孝編『障害者をもつ人の人権：権利保障のシステム』有斐閣，pp.77-92
- 杉野昭博（2007）『障害学：理論形成と射程』東京大学出版部
- 杉原努（2010）「障害者権利条約における合理的配慮の経緯：労働及び雇用の視点」『仏教大学社会福祉学部論集』第6号，pp.69-86
- 鈴木勉（2010）「障害者権利条約が提起する新法制定に向けての論点」吹田さつき福祉会管理職研究会資料，pp.1-10
- 鈴木勉（2014）「障害者の権利条約における平等回復のための三つの措置」『福祉のひろば』総合社会福祉研究所，pp.12-13
- 高橋智（2010）「教育刷新委員会と障害児教育」茂木俊彦編集『特別支援教育大辞典』旬報社，pp.151-152
- 高橋智（2010）「全国聾唖学校職員連盟」茂木俊彦編集『特別支援教育大辞典』旬報社，p.567
- 高橋 義明（2013）「欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究』No. 185，国立社会保障・人口問題研究所，pp.4-25

- 竹内章郎（1993）『弱者の哲学』大月書店
- 竹内章郎（2010）『平等の哲学』大月書店
- 竹内章郎（2012）「平等への哲学:新しい福祉思想の扉をひらく／『能力の共同性』への諸論点」
愛知県立大学『人間発達の保障をめざす教育福祉ガバナンスと教育委員会改革に関する理論
と実践の研究』科学研究費補助金（基盤研究(B)）研究成果中間報告書（その1），pp.41-86
- 武川正吾（2011）『福祉社会』有斐閣
- 滝村雅人（2003）『対象論的視点による障害者福祉制度』さんえい出版
- 多田英範（2010）「東アジア福祉国家論の課題」金成垣編著『現代の比較福祉国家論:東アジア発
の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房，pp.473-481
- 玉村公二彦（2005）「国連・障害者権利条約草案における教育条項の形成と審議過程：イ
ンクルーシブ教育・『合理的配慮』と特別教育」『奈良教育大学紀要』第54巻1号，pp.115-126
- 玉村公二彦（2006）「国連・障害者権利条約における『合理的配慮』規定の推移とその性格」
『障害者問題研究』第34巻1号，全国障害者問題研究会，pp.11-21
- 玉村公二彦（2007）『障害者差別禁止法における合理的配慮規定の実効性に関する比較社会学研
究』平成17年度～平成18年度科学研究費補助金研究成果報告書
- 玉村公二彦・中村尚子（2008）『障害者権利条約と教育』全障研出版部
- 鄭鎮星（2006）「金大中政府の女性政策」社会政策学会編『東アジアにおける社会政策学の展開』
法律文化社，pp.151-168
- 寺島彰（2009）「障害者福祉の基本理念」坂本洋一・植村英晴・柳田正明・朝日雅也編著『障害
者福祉・支援論』第一法規社，pp.26-32
- 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター（2013）資料シリーズ
NO.73 の1「欧米における障害者差別雇用差別禁止法制度第1分冊：アメリカ・イギリス
編」
- 長瀬修・川島聡編著（2004）『障害者の権利条約：国連作業部会草案』明石書店
- 中川純（2004）「障害者に対する雇用上の『便宜的措置義務』とその制約法理:アメリカ・カナダ
の比較研究(二)」『北海学園大学法学研究』40（2），pp.267-349
- 中園康夫（1981）『『ノーマライゼーションの原理』の起源とその発展について：特に初期の理
念形成を中心として』『社会福祉学』22（2），日本社会福祉学会，pp.89-111
- 中野善達・田中英雄（1993）「国連障害をもつ人びとの機会均等化に関する基準原則」
『筑波大学リハビリテーション研究』3（1），pp.25-40
- 中野善達編（1997）『国際連合と障害者問題：重要関連決議文書集』エンパワメント研究所

- 中村尚子・藪部英夫（2011）「2011-2011年間の障害者制度改革議論における教育問題」『障害者問題研究』第39巻1号，全国障害者問題研究所，pp.72-77
- 中村満紀男・荒川智編著（2003）『障害児教育の歴史』，明石書店
- 中村満紀男・前川久男・四日市章編著（2014）『理解と支援の特別支援教育』コレール社
- 朴在国・朴華文（1997）「韓国における障害児教育改革」『リハビリテーション研究』98号，pp.13-19
- 浜谷直人（2011）「個への支援からインクルージョンへ：巡回相談の現場から」『教育』11号，国土社，pp.19-25
- 韓寅燮（2008）「韓国民主化の過程と人権問題」徐勝監修／金津日出美・庵途由香編『現代韓国民主主義の新展開』御茶の水書房，pp.5-34
- 東俊裕（2015）「障害者差別解消法と『合理的配慮』」『法律時報』1081号，日本評論社，pp.62-67
- 松岡克尚（2014）「大学における障害学生支援の在り方と合理的配慮の考え方：障害者権利条約と障害者差別解消法を受けて」『関西学院大学人権研究』18号，pp.27-31
- 松田康子（2012）「高等教育における障害学生支援と『合理的配慮』の検討」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』117号，pp.205-229
- 水野和代（2013）「ノーマリゼーション原理に関する一考察：その起源と本質的把握の試み」『人間文化研究』第19号，名古屋市立大学大学院人間文化研究科，pp.63-77
- 茂木俊彦（2007）『障害児教育を考える』岩波新書
- 森谷就慶（2011）「障害児教育の歴史」菅原信康編著『特別支援教育を学ぶ人へ』ミネルヴァ書房，pp.40-67
- 盛山和夫（2004）『社会調査法入門』有斐閣ブックス
- 文部科学省（2014）「平成26年度特別支援教育資料」
- 矢嶋理絵（2010）「障害をもつアメリカ法」茂木俊彦編『特別支援教育大辞典』旬報社，pp.443-444
- 渡部昭男（1996）『「特殊教育」行政の実証的研究：障害児の「特別な教育的ケアへの権利」』京都法政出版
- 渡部昭男（2012）「日本型インクルーシブ教育システムの道」渡部昭男編著『日本型インクルーシブ教育システムへの道：中教審報告のインパクト』三学出版，pp.145-174
- 渡部昭男（2015）『「排除から包摂へ」のあゆみ：SNE学会の研究運動課題によせて』『SNEジャーナル』日本特別ニーズ教育学会，pp.74-85
- Giddens, A.(2001).*Sociology 4th edition*. (松尾精文・西岡八郎・藤井達也・小幡正敏・叶堂隆三・立松隆介・内田健訳（2006）『社会学第4版』而立書房
- T.H.Marshall and Tom Bottomore.(1992).*Citizenship and Social Class,Pluto Press*. (岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社

Wolfensberger, W. (1972). *The principle of Normalization in human services*. (中園康夫・清水貞夫編訳 (1982) 『ノーマリゼーション：社会福祉サービスの本質』 学苑社

韓国語 原典表記(ハングル)に加えて, 筆者による日本語訳を()に記した。

강민희 (2008) 「장애인차별금지법 제정의 장애담론 분석 : 시행령 제정과정의 쟁점을 중심으로」 『보건사회연구』 제 28 권 2 호, 한국보건사회연구원, pp.209-235

(カン・ミンヒ 「障害者差別禁止法制定の障害談論分析 : 施行令制定過程の争点を中心に」 『保健社会研究』 第 28 卷 2 号, 韓国保健社会研究院)

교육인적자원부특수교육정책과 (2005) 『2005 년도특수교육운영계획』

(教育人的資源部特殊教育政策課 『2005 年度特殊教育運營計畫』)

교육인적자원부특수교육정책과 (2007) 『2007 년도특수교육운영계획』

(教育人的資源部特殊教育政策課 『2007 年度特殊教育運營計畫』)

교육인적자원부특수교육정책과 (2008) 『2008 년도특수교육운영계획』

(教育人的資源部特殊教育政策課 『2008 年度特殊教育運營計畫』)

교육인적자원부특수교육정책과 (2009) 『2009 년도특수교육운영계획』

(教育人的資源部特殊教育政策課 『2009 年度特殊教育運營計畫』)

교육인적자원부특수교육정책과 (2010) 『2010 년도특수교육운영계획』

(教育人的資源部特殊教育政策課 『2010 年度特殊教育運營計畫』)

교육인적자원부특수교육정책과 (2011) 『2011 년도특수교육운영계획』

(教育人的資源部特殊教育政策課 『2011 年度特殊教育運營計畫』)

교육인적자원부특수교육정책과 (2012) 『2012 년도특수교육운영계획』

(教育人的資源部特殊教育政策課 『2012 年度特殊教育運營計畫』)

교육부특수교육정책과 (2013) 『2013 년특수교육연차보고서』

(教育部特殊教育政策課 『2013 特殊教育年次報告書』)

교육부특수교육정책과 (2015) 『2015 년특수교육연차보고서』

(教育部特殊教育政策課 『2015 特殊教育年次報告書』)

국가인권위원회 (2007) 『장애인권리협약 해설집』

(国家人權委員會 『障害者權利条約解説集』)

국가인권위원회 (2009) 『장애인차별금지법 이행 가이드라인』

(国家人權委員會 『障害者差別禁止法履行ガイドライン』)

국가인권위원회 (2011) 『장애인차별금지법상 인적 편의제공에 관한 연구』

(国家人權委員會 『障害者差別禁止法上の人的便宜提供に関する研究』)

국가인권위원회장애차별조사 1 과 (2012) 『장애인차별금지법 모니터링 결과 보고서』

- (国家人權委員會障害差別調査 1 課 『障害者差別禁止法モニタリング結果報告書』)
- 국가인권위원회 (2013) 『정당한 편의제공 판단기준연구』
- (国家人權委員會 『正当な便宜提供判断基準研究』)
- 국립특수교육원 (2010) 『특수교육백서』
- (国立特殊教育院 『特殊教育白書』)
- 김동현 (2014) 「장애인차별금지법상 정당한편의 제공의 헌법적 논의」 고려대학교대학원 석사논문
- (キム・ドンヒョン 「障害者差別禁止法上の正当な便宜提供の憲法的論議」 高麗大学大学院修士論文)
- 김병하 (2011) 『한국의 특수교육론: 우리나라 특수교육의 정체성』 대구대학 출판부
- (キム・ヒョンハ 『韓国の特殊教育論：我が国の特殊教育の正体性』 大邱大学出版社)
- 김영옥 외 (2009) 『특수교육학제 4 개정판』 교육과학사
- (キム・ヨンウクほか 『特殊教育学第 4 改訂版』 教育科学社)
- 김원경 외 (2009) 『최신특수교육학 2 판』 학지사
- (キム・ウォンキョンほか 『最新特殊教育学 2 版』 学知社)
- 김태성·성경륜 (2001) 『복지국가론』 나남출판
- (キム・テソン・ソン・ギョン리운 『福祉国家論』 ナナム出版)
- 김주영 (2009) 「장애인차별금지법 시행 이후 장애인 교육권의 변화와 향후 과제」 『장애인교육권 현황 및 향후 과제 장애인교육권보장에 관한 토론회자료집』 국가인권위원회, pp.7-41
- (キム・ジュヨン 「障害者差別禁止法施行以降の障害者教育権の変化と今後の課題」 『障害者教育権の現況と今後の課題に関する討論会資料集』 国家人權委員會)
- 남찬섭 (2007) 「장애인차별금지법의 제정과정과 쟁점」 『한국장애인복지학』 6 호, 한국장애인복지학회, pp.5-53
- (ナム・찬소브 「障害者差別禁止法の制定過程と争点」 『韓国障害者福祉学』 6 号, 韓国障害者福祉学会)
- 심재진 (2013) 『합리적 편의제공의무와 장애인복지지원법제와의 관계:장애인권리협약·미국·영국의사례를 중심으로』 한국법제연구원
- (シム・ゼジン 『合理的便宜提供義務と障害者福祉支援法制との関係』 韓国法制研究院)
- 염형국 (2009) 「한국 장애인차별금지법의 제정 경과와 의의」 경희대학교대학원석사논문
- (ヨム・ヒョンク 「韓国の障害者差別禁止法の制定経過と意義」 慶熙大学大学院修士論文)
- 유동철 (2010) 『장애인차별금지법상의 합리적편의에 관한 연구:미국 EEOC 사례를 중심으로』 법무국
- (ユ・ドン철 『障害者差別禁止法上の合理的便宜に関する研究』 法務局)
- 위계철 (2012) 「장애인차별금지법의 실효성확보 방안에 관한 연구」 서울시립대학교대학원

박사논문

(ウィ・ケチュル 「障害者差別禁止法の実効性確保に関する研究」 ソウル市立大学大学院博士論文)

이숙진 (2009) 「차별금지법 제정 과정과 입법운동의 동학」 『동향과전망』 77 호, 한국사회과학연구소, pp.422-454

(イ・スクチン 「差別禁止法制化過程と立法運動の動学」 『動向と展望』 77 号, 韓国社会科学研究所)

정도선 (2011) 「장애인권리협약이 한국장애인복지정책에 미치는 영향」 나사렛대학교대학원석사논문

(ジョン・ドソン 「障害者権利条約が韓国障害者福祉政策に与える影響」 Nazarene 大学大学院修士論文)

정동영 (2008) 「장애인권리협약과 교육」 『장애인권리협약과 국내 장애인법제도개선 방향 검토자료집』 국가인권위원회 · 장애인권리협약한국비준연대 · 한국장애인인권포럼공동 개최, pp.117-144

(ジョン・ドンヨン 「障害者権利条約と教育」 障害者権利条約と国内障害者法制度改善方向討論資料集, 国家人権委員会 · 障害者権利条約韓国批准連帯 · 韓国障害者人権フォーラム共同開催)

정철 (1983) 「개화기신교육사상의 성장과 근대교육의 발전」 전남대학교교육대학원석사논문

(鄭徹 「開化期新教育思想の成長と近代教育の発展」 全南大学教育大学院修士論文)

조재구 (2002) 「한국의 특수교육의 성립과 전개」 경상대학교교육대학원석사논문

(チョ・ゼグ 「韓国の特殊教育の成立と展開」 慶尚大学教育大学院修士論文)

조형석 (2010) 「장애인권리협약과 장애인차별금지법」 『국제소송법무』 창간호, 한양대학교 법학연구소, pp.87-103

(チョ・ヒョンソク 「障害者権利条約と障害者差別禁止法」 『国際訴訟法務』 創刊号, ハンヤン大学法学研究所)

조형석 (2013) 「장애인차별금지법 시행 5주년 성과와 평가」 『장애인차별금지법 시행 5주년 성과와 평가』 국가인권위원회, pp.63-108

(チョ・ヒョン소ク 「障害者差別禁止法施行 5 周年の成果と評価」 『障害差別禁止法施行 5 周年の成果と評価』 国家人権委員会)

최승철 (2010) 「정당한 편의개념에 관한 연구」 『장애인복지연구』 제 1 권 3 호, 한국장애인개발원, pp.65-91

(チェ・スン Chol 「正当な便宜の概念に関する研究」 『障害者福祉研究』 第 1 卷 3 号, 韓国障害者開発院)

한현민 (2007) 「한국 특수교육법 연구 20 년의 성과와 과제」 『교육법학 연구 동향』 대한교육법학회 편저, 한국학술정보, pp.243-289

(ハン・ヒョンミン 「第 6 章韓国特殊教育法研究 20 年の成果と課題」 『教育法研究動向』 大韓教育法学会編著, 韓國學術情報)

参考文献

日本語

- 糸賀一雄（1965）『この子らを世の光に』 柏樹社
- 糸賀一雄（2014）『生きることが光になる糸賀一雄生誕 100 年記念論文集』 生誕 100 年記念事業実行委員会研究事業部編
- 上田敏（1983）『リハビリテーションを考える：障害者の全人間的復権』 障害者問題双書
- 埋橋孝文編著（2007）『ワークフェア：排除から包摂へ？』 法律文化社
- 小川政亮（2007）『障害者・患者・高齢者の人として生きる権利』 大月書店
- 韓国社会科学研究所社会福祉研究室著（2002）『韓国の社会福祉』 金永子編訳，新幹社
- 倉本智明・長瀬修編著（2000）『障害学を語る』 エンパワメント研究所
- 国立特別支援教育総合研究所（2009）『特別支援教育の基礎・基本』
- コリン・バーンズその他（2004）『ディスアビリティ・スタディーズ』 杉野昭博の他訳，明石書店
- 佐藤郁哉（2008）『質的データ分析法—原理・方法・実践』 新曜社
- 柴田洋弥・尾添和子著（1994）『知的障害をもつ人の自己決定を支える』 大揚社
- 園山繁樹・前川久男編著（2009）『障害科学の研究法』 明石書店
- 武川眞固（2012）「障害のある人の権利保障と障害差別禁止法の枠組み」『高田短期大学紀要』 30 号， pp.25-35
- 坪井由実（2014）「憲法と教育基本法」横井敏郎編著『教育行政学』 八千代出版， pp.3-17
- 中田洋二郎（2002）『子どもの障害をどう受容するか』 大月書店
- 中村満紀男編著（2004）『優生学と障害者』 明石書店
- 長谷川珠子（2015）「障害者雇用促進法と合理的配慮」『法律時報』 1 月号， 日本評論社
- 平田厚（2003）『知的障害者の自己決定権』 エンパワメント研究所
- 福祉労働編集委員会（2007）『福祉労働』 117 号， 現代書館
- 堀正嗣（1994）『障害児教育のパラダイム転換：統合教育への理論研究』 柘植書房
- 堀尾輝久（1971）『現代教育の思想と構造』 岩波書店
- 松井亮輔（2008）「労働」長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本—概要と展望』 生活書院，
- 松井亮輔・川島聡編（2010）『概説 障害者権利条約』 法律文化社
- 南雲直二（2002）『社会受容：障害受容の本質』 荘道社
- 村田拓司（2005）「市民社会のルールとして，なぜ障害による差別の禁止が必要か」『福祉労働』 108 号， 現代書館， pp.42-49

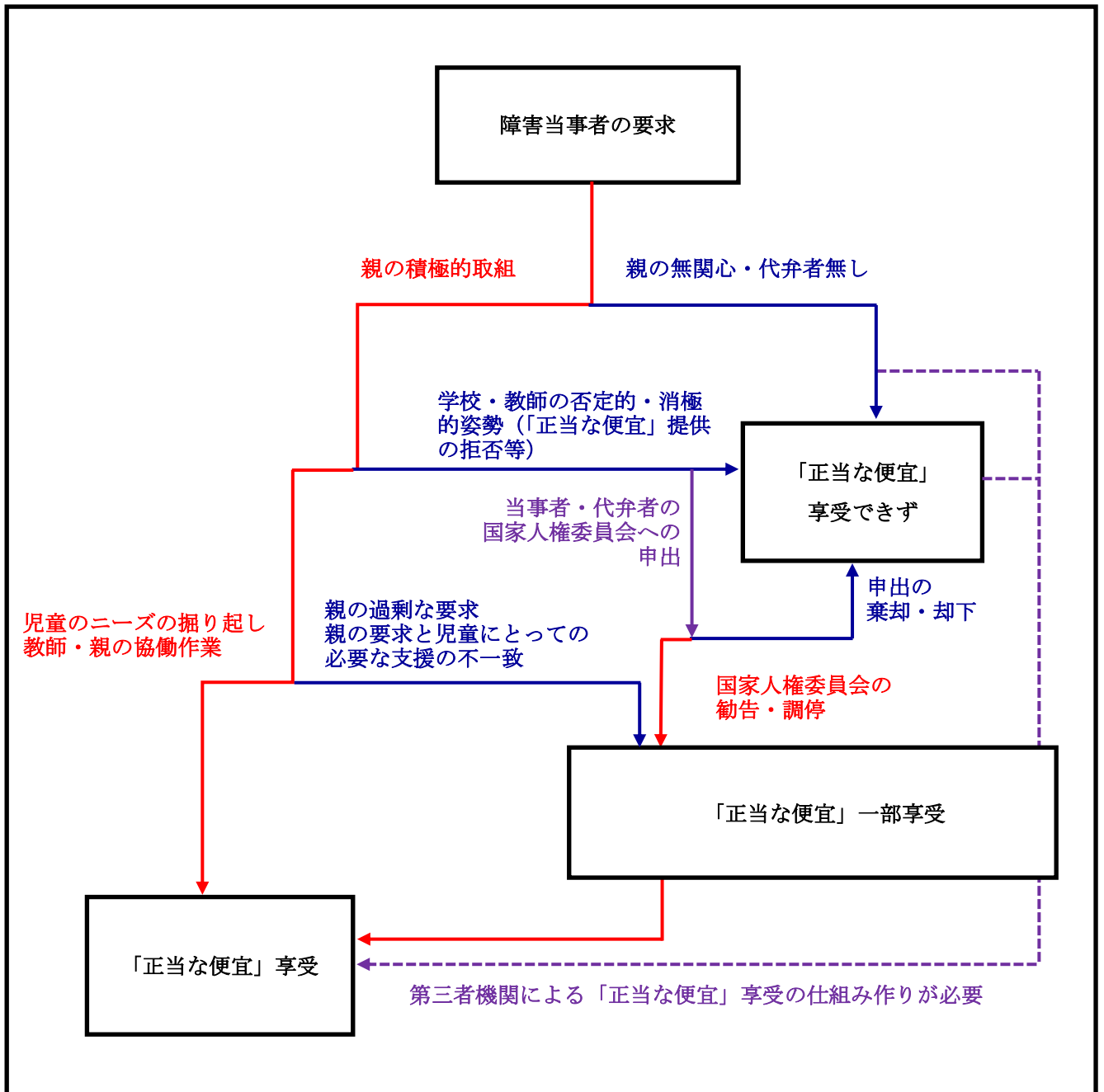
- 要田洋江 (1997) 『障害者差別の社会学』 岩波書店
 横塚晃一 (2007) 『母よ！殺すな』 生活書院
 渡部昭男 (2008) 『障がいのある子の就学・進学ガイドブック』 青木書店

韓国語

- 국립특수교육연구원 (2009) 『특수교육학용어사전』
 (国立特殊教育院『特殊教育学用語辞典』)
 권영성 (2010) 『헌법학원론』 학문사
 (クオン・ヨンソン『憲法学原論』法文社)
 김연명편 (2002) 『한국 복지국가 성격논쟁 I』 인간과 복지
 (김ム・ヨン미ョン編 (2002) 『韓国の福祉国家性格論争 I』人間と福祉)
 김용득·유동철편 (2005) 『한국장애인복지의 이해』 인간과 복지
 (김ム・ヨン토크·유·돈치올編『韓国障害者福祉の理解』人間と福祉)
 김성희 외 (2011) 『2011년 장애인 실태조사』 한국보건사회연구원
 (김ム・ソン히他『2011年障害者実態調査』韓国保健社会研究院)
 한국복지행정학회 (2007) 『사회복지정책론』 양서원
 (韓国福祉行政学会『韓国福祉政策論』ヤンソウォン)
 정대영 (2012) 『특수교육학』 창지사
 (チョン·데ヨン『特殊教育学』創知社)
 박숙자 외 (2012) 『특수교육학개론』 청목사
 (박·스즈야外『特殊教育学概論』青木社)
 박옥희 (2008) 『장애인복지론』 학문사
 (박·오키『障害者福祉論』學問社)
 대한민국 (2011) 『장애인 권리협약제 1차 국가보고서』
 (大韓民國『障害者權利條約第1次國家報告書』)

表・図一覧

表 1 「合理的配慮」概念の形成と展開	-23-
表 2 障害者権利条約審議過程	-25-
表 3 障害者権利条約の構成	-29-
表 4 バンコク草案の「合理的配慮」	-30-
表 5 作業部会草案の「合理的配慮」	-32-
表 6 作業部会草案・議長草案・修正議長草案の変更内容比較	-33-
表 7 リハビリテーション法 504 条障害者教育における「合理的配慮」	-44-
表 8 障害者権利条約の教育条項	-49-
表 9 金大中政権時代に中央政府に抜擢された市民運動・在野運動の出身者	-64-
表 10 法における教育と「正当な便宜」	-76-
表 11 施行令における教育と「正当な便宜」	-78-
表 12 国家人権委員会のガイドラインの「正当な便宜」の内容	-81-
表 13 教育分野における申立類型	-86-
表 14 教育分野の申立案件処理状況	-86-
表 15 障害児教育に関する基本用語の韓日比較表	-99-
表 16 特殊教育関連法制	-103-
表 17 韓国における特殊教育振興法から特殊教育法制定までの主な内容変更	-103-
表 18 韓国における特殊教育対象児童・生徒の選定基準	-106-
表 19 2015 年特殊教育現況	-108-
表 20 特殊教育対象児童・生徒の推移	-109-
表 21 調査対象者の属性等	-114-
表 22 「正当な便宜」獲得のための 3 つのプロセスとサブカテゴリー	-115-
表 23 特別支援学校数及び在籍幼児児童生徒数	-135-
表 24 特別支援学校への就学基準	-136-
表 25 特別支援学級数及び特別支援学級在籍児童生徒数	-137-
表 26 通級による指導の実施状況	-137-
表 27 特別支援学級及び通級による指導の対象者基準	-138-
表 28 推進会議開催状況	-141-
表 29 障害者基本法改正前後の条項	-143-
表 30 差別禁止部会開催状況	-148-
表 32 学校における「合理的配慮」の観点	-150-
表 33 「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〈報告〉」における「合理的配慮」	-150-
図 1 国際障害分類 1980 年版の障害モデル	-26-
図 2 ICF の構成要素間の相互作用の図	-27-
図 3 特殊教育対象者診断・評価依頼書提出及び処理手続	-107-
図 4 韓国の教育現場における現状とあるべき姿	-117-
図 5 障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第 1 次意見）概要	-142-



注：① 赤線部分がスムーズに機能する為に役割を果たすのが国である。
② 親の過剰な要求や児童のニーズとの不一致（完全な不一致ではなく部分的な不一致）によりその要求の中で正当な要求までもが「正当な便宜」の一部享受という結果になりうる。
③ 実線部分は現状を表しており、点線部分は今後の課題となる仕組みづくりを表している。

謝辞

博士論文を完成させるに当たって本当に多くの方々の方々の力添えをして頂いた。特に、指導教授である望月彰先生には言葉に尽くし切れない感謝の意を表したい。博士課程からご指導を頂くことになった望月先生からは、当事者の願いや気持ちを最優先視する権利保障の基本的視点、論文の作成にあたり多くのことを教えて頂いた。また、副査である坪井由実先生と橋本明先生に深く感謝の意を申し上げたい。修士課程からご指導を頂いた坪井先生からは、論文の核となる平等や能力問題の捉え方を教えて頂き、そして論文の構成、分析の視点、日本語の表現など丁寧なご指導を頂いた。橋本先生からは足を運び、研究に関する資料や情報を収集する研究者として姿勢を学んだ。また、草稿の審査時に重要なポイントを指摘して頂いたお蔭で、論文全体の流れがよくなった。そして、学外審査委員の渡部昭男先生と玉村公二彦先生に感謝の意を申し上げたい。渡部先生はわざわざ名古屋に来て下さって、大変貴重なコメントをして下さり、そのお蔭で論文全体の考察を深めることが出来た。玉村先生は、突然の審査員の依頼だったにもかかわらず快く承諾して下さい、なにより玉村先生の先行研究があったからこそ、本研究を展開することができた。その他にも、いつも有効な情報を教えて下さった静岡福祉医療専門学校の磯野博先生にも感謝を申し上げたい。

そして、韓国でインタビュー調査を行う中で、素晴らしい縁にめぐりあえた。突然の調査依頼を快く受け入れて下さった全国障害児父母会連帯事務局長キム・ギリョンさん、前・ソウル市障害児父母会会長チェ・ソユンさん、ソウル市麻浦区障害児父母会ノ・ギョングジュさん、共に生きるソウル市障害児父母会共同代表キム・ヒョンスさん、ソウル市南部特殊教育支援センターユ・ギョングウォン先生、ソウル市ダンジュン小学校キム・ミヒョン先生、障推連のソ・ゼギョンさんに感謝の意を申し上げたい。

また、博士課程の期間中、研究に専念できたのは、文部科学省と市原国際奨学財団の奨学金のお蔭である。そして、大学院の先輩である藤岡恭子さん、工藤英美さん、加藤弘美さんからは多くのことを教えて頂いた。また、水野みち代さんと酒井多輝子さんの温かい応援は勉強を続ける上で何よりも励みになった。さらに、勉強、対話、飲み会など多くのことを共有して頂いた望月ゼミの寺崎千華さん、東俣淳子さん、浅田明日香さんにも感謝したい。そして、いつも励ましをおしまなかったキム・ウォンギョンさんと中根小学校ひまわり学級の鈴木千枝先生にも感謝したい。

最後に、長年の留学生活を見守って下さった母と義理の母、家族に感謝したい。特に、博士論文執筆が思うように進まなくて悩んだ時、草稿の修正で苦しんだ時に無条件の愛で理解し、支えてくれた夫の金昌健と息子の仁庶・賢庶にも感謝したい。