

原著

これからの障害児保育に求められる「合理的配慮」の在り方を模索する

Explore how the "reasonable accommodation" that will be required in childcare for children with disabilities in the future ought to be

金 仙玉

愛知みずほ大学短期大学部

Kim Sunok

Aichi Mizuho Junior College

Abstract.

This article explores how the "reasonable accommodation" that will be required in childcare for children with disabilities in the future ought to be, through a review of the clauses on education in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the development of a legal framework for the "reasonable accommodation" in the field of education in Japan. "Reasonable accommodation" in childcare for children with disabilities is not support provided while asking, "Is it absolutely necessary?" with a passive stance whereby people provide it only because they have been asked to. Rather, it is about discovering the answers to "What is necessary?" in order to conduct childcare activities by taking into consideration the individuality of disabilities. In other words, it is active support which is created out of the mutual understanding and cooperation of the parents and the children with no disabilities and of the caregivers with regard to the environment in which the children with disabilities are placed, and can be said to be a support system based on coordination and consensus.

キーワード：障害者権利条約，障害児保育，合理的配慮，インクルージョン，特別支援教育

Key words: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Childcare for children with disabilities, Reasonable accommodation, Inclusion, special needs education

はじめに

現在、障害児の権利保障をめぐって鍵概念となっている「合理的配慮(Reasonable Accommodation)」¹⁾は、本格的には ADA (Americans with Disabilities Act, 1990)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。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。障害者権利条約 (第2条) では、「合理的配慮」を「障害者に対して、すべての人権及び基本的自由の享有・行使を他者と平等に確保するための必要とされる適切な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、不釣り合いな又

過重な負担を課さないもの」と定義されている。また、教育条項 (第24条) では、「障害者の権利を認め、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、インクルーシブ教育制度等を確保すること」を目的とし、締約国に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」提供を義務づけている。そのため、障害児保育においても障害児に対する「合理的配慮」提供が求められている。

日本は、障害者権利条約を2014年1月に批准している。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、障害者雇用や教育分野における「合理的配慮」について言及した研究は多数存在するが、障害児保育における「合理的配慮」に関する研究蓄積は乏しい状況

である。そこで本稿では、障害者権利条約の教育条項と日本の教育分野における「合理的配慮」の法制整備の考察を通して、これからの障害児保育に求められる「合理的配慮」の在り方を模索する。

本稿で用いる用語の表記について説明しておく。

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」、「障がい者」「障がいをもつ者」など様々に使用している。そこで本稿では法律・制度で使用されている、「障害」「障害者」という漢字表記に統一した。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」「障害児者」を用いるが、「障害者」の表記は、「障害児」も含む。

I 障害者権利条約における教育条項

ここでは障害者権利条約の成立背景と過程、条約の意義を概説した上で、教育条項の成文化過程及び教育条項等を検討し、障害児保育における「合理的配慮」の意義について考えることにする。

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²⁾。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³⁾。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。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!)」を実践していく。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、「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。

2. 障害者権利条約の意義

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。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（合理的配慮）」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、条約の意義として次の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。

障害者権利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児者に関する法律や制度・実践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。

3. 教育条項の成文化過程

障害者権利条約は共生社会の実現を目指して、障害や障害者に対する社会的障壁を取り除き、差別をなくしていくことを求めている。共生社会を実現する上で教育は極めて重要である。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、教育条項の議論過程について次のように述べている⁴⁾。

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。[中略] 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、その議論とともに議長草案と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。

障害児の教育と保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によって異なるだろう。いずれにしろ、批准国は各国の障害児教育と保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インクルーシブ教育・保育となるような改革が求められているのである。

4. 教育条項と「合理的配慮」の意義

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、5項によって構成されている。第24条（教育）第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（表1参照）。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1 第24条1項・2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> <p>(c) 個人に必要とされる合理的配慮が提供されること。</p> <p>(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。</p> <p>(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。</p>

表は外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html (アクセス2017年8月5日) を基に作成。

障害者権利条約の教育条項では、インクルーシブ教育を確保することを目的とし、締約国に教育差別を撤廃するために「合理的配慮」の提供義務を規定している。清水(2011)は、障害者権利条約におけるインクルーシブ教育について次のように述べている⁵⁾。

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。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、その実践のために「合理的配慮」を通して障害や障害者に対する社会的障壁を取り除き、排除や差別をなくしていくことを求めているのである。

障害児保育における「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、障害児に対する保育活動での参加の制限・排除をなくす上で「合理的配慮」が果たす役割は大変重要であるといえる。

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。保育現場での保育活動への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(排除)であり多様性と可能性の欠如である。障害児保育は障害児と健常児が共に多様性と可能性を育むものでなくてはならない。保育における一つの大きな目的は障害児と健常児の多様性と可能性を育むことであり、そのため的手段が「合理的配慮」であるといえる。

II 日本の教育分野における「合理的配慮」の法制整備

「合理的配慮」の法制整備は、主に内閣府の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、以下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」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2のとおりである。

表2 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>（アクセス2017年8月3日）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。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3に本稿と関連する障害者基本法改正前後の教育条項と「合理的配慮」が規定されている差別の禁止条項を示す。

表3 障害者基本法改正前後の教育条項と差別の禁止条項

改正前	改正後
<p>教育 第24条 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>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。</p> <p>3 国及び地方公共団体は、障害のある児童及び生徒と障害のない児童及び生徒との交流及び共同学習を積極的に進めることによって、その相互理解を促進しなければならない。</p>	<p>教育 第26条 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、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>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。</p> <p>3 国及び地方公共団体は、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>
<p>差別の禁止 第4条 (新設された条項である)</p>	
<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	

表は内閣府 <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/kaisei2.html> (アクセス2017年8月3日) を基に作成。

まず、差別の禁止条項について見ていく。差別の禁止条項(第4条)では「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」とし、社会的障壁の除去を規定している。「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」(傍点:引用者)と定められている。ここで注目したいのは、障害により生じる困難や排除・制限を障害者個人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し、社会の責任を明らかにしていることである。そして社会的障壁を取り除き、障害

者の権利を守り、社会を見直す手段として「合理的配慮」を位置づけている。

また、教育条項(第26条)では「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、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」、等の規定が追加された。教育条項は障害児保育においても基本指針であることは言うまでもない。

(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4のように、差別禁止部会では2010年11月22日から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。「私人に対して『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つ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4 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：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：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：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
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	省庁ヒアリング（「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>（アクセス2017年8月10日）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、「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が、「『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。おそらく保育現場においても今後「過度の負担」をどう解釈するかが課題の一つになるだろう。子どもの生存・発達を保障する責務がある保育現場においては、なおさら「過度な負担」という面積条項は極めて限定的に解釈すべきである。

2. 中央教育審議会の取り組み

表2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)という総論的意見を提出した」と述べている⁶⁾。2010年6月29日に閣議決定された「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」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ふ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表5のとおりである。

表5 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 <http://www8.cao.go.jp/shougai/kaikaku/kaikaku.html> (アクセス 2017年8月10日) を基に作成。

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⁷⁾。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「WG報告：学校における合理的配慮の観点」を公表する。

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。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、表6のとおりである。

表6 「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。 <p>「基礎的環境整備」について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「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。 <p>学校における「合理的配慮」の観点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「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。

表は文部科学省 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321668.htm (アクセス2017年8月16日) を基に作成。

3. 障害者差別解消法における「合理的配慮」

障害者差別解消法は2013年6月に制定され、2016年4月より施行されている。同法は、26条と附則から構成されている。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しなければならない(第7条)。事業者は、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は含まれていない。

この「合理的配慮」に関する規定を学校や保育分野に当てはめると、国公立学校・保育園は行政機関等に位置付けられ、一方私立学校・保育園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」を定めるものとするとしており、実質的に義務に近いものである⁸⁾。

4. 教育分野における「合理的配慮」の法制整備に関する考察

これまで日本の障害者権利条約の批准に向けての教育分野における「合理的配慮」の法制整備を見てきた。そして障害者権利条約の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、規定していることが分かった。また、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

(2013)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8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⁹⁾。それでも「合理的配慮」の基礎となる環境整備として「基礎的環境整備」を明示したことは、評価に値する。

しかし、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〉」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とは当然である。子どもの生存・発達を保障する責務がある保育現場において、「合理的配慮」の決定・提唱に当たっては「過度な負担」の条項は極めて限定的に解釈すべきであり、その在り方自体を、すなわちそもそも保育現場での「合理的配慮」提供の際に「過度の負担」という面積条項を

設けるべきかどうかに関する問題提起と真摯な議論が必要だと考える。

おわりに

本稿では障害者権利条約の教育条項と日本の教育分野における「合理的配慮」の法制整備の考察を通して、これからの障害児保育に求められる「合理的配慮」の在り方を模索することを目的として設定した。この目的に照らし、以下では、これからの障害児保育に求められる「合理的配慮」の在り方について述べ、本稿を閉じることにする。

子どもの生存・発達を保障する責務である保育現場においては、提供義務者が「合理的配慮」提供を拒んだり、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。少なくとも障害児の最も身近な家族そして保育園、幼稚園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職員とが共同で「合理的配慮」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。障害児保育における「合理的配慮」の問題とは、障害児の社会権としての発達の問題であり、障害児の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。

障害児保育における「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保育活動を営む上で「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、親と健常児及び保育者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。

「合理的配慮」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。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て「合理的配慮」の果たす役割は重要である。

今回は文献研究にとどまったが、今後は保育現場で障害児に対する「合理的配慮」がどのように運営・実践されているかを検証していく必要がある。

引用・参考文献

- 1) 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。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, 68頁。
- 2) 韓国国家人権委員会『障害者権利条約解説集』2007年, 3-6頁。
- 3) 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, 74-75頁。
- 4) 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, 32-33頁。
- 5) 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, 3頁。

6) 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, 73頁。

7) 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。

8) 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, 29頁。

9) 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, 72-73頁。なお、中教審が『基礎的環境整備』として挙げている8項目は、①ネットワークの形成・連続性のある多様な学びの場の活用②専門性のある指導體制の確保③個別の教育支援計画や個別の指導計画の作成等による指導④教材の確保⑤施設・設備の整備⑥専門性のある教員、支援員等の人的配置⑦個に応じた指導や学びの場の設定等による特別な指導⑧交流及び共同学習の推進。

10) 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

11) 金仙玉「韓国の教育現場における「正当な便宜」の運用実態の考察：「合理的配慮」との違いに着目して」『海外社会保障研究』193号, 国立社会保障・人口問題研究所, 2016年

12) 玉村公二彦「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, 2006年

13) 渡部昭男編『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