

インクルーシブ教育と合理的配慮

上 田 征 三¹⁾・金 政 玉²⁾

¹⁾ 東京未来大学こども心理学部こども心理学科こども保育・教育専攻

²⁾ 立命館大学生存学研究センター客員研究員

(2014年11月26日受理)

キーワード：インクルーシブ教育、合理的配慮、障害者の権利に関する条約

1 はじめに

障害者の権利に関する条約（以下「条約」とする。）の批准に向けて2010年から始まった障害者制度改革は、障害者基本法の改正（2011年）、障害者総合支援法の制定（2012年）、障害者雇用促進法の改正（2013年6月）、障害者差別解消法の制定（同年6月）等の関連国内法の整備により、同年12月の臨時国会において条約の批准が承認された。その後、日本政府によって批准寄託書が国連本部に送付（本年1月20日）され、一か月後の2月19日より条約の国内発効となった。今後は、条約履行との関係で、国内法の施行と運用が主な課題となる新しい段階を迎えることになった。

拙稿「障害者の権利条約とこれからのインクルーシブ教育」（上田・金2014）⁽¹⁾の「はじめに」において、インクルーシブ教育をどのようにとらえるかは、「国によってもその解釈や取り組みは多様であり、それはわが国も同様であるが、ここでは、そういった到達点を踏まえたうえで現在の課題を整理する」とし、制度改革の流れを追い、障害者基本法の改正と障害者政策委員会（内閣府）の一定の議論を経て策定された新しい「障害者基本計画」⁽²⁾において「教育」の項がどのようにとりまとめられたかを、とくに、本人・保護者と学校・市町村教育委員会との間で合意

ができなかった場合の「就学先決定」の在り方に焦点をあててとりあげた。また、本人・保護者と学校・市町村教育委員会との間で「合意形成に向けて意見が一致しない場合の調整の仕組み」が焦点になるとして、障害者差別解消法⁽³⁾との関連を大枠で検討した。

本稿では、「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（報告）」（以下「特別委員会報告」とする。）⁽⁴⁾をもとに、インクルーシブ教育システム構築の手段として、特別支援教育における合理的配慮の在り方について、どのような視点からアプローチしていくべきなのかを検討し、その課題を明らかにする。

2 特別委員会報告に対する懸念と留意点

2-1 特別委員会報告までの主な経緯

条約を批准するための国内法整備を目的に、2009年12月、内閣総理大臣を本部長とし、文部科学大臣を含む全閣僚で構成される「障がい者制度改革推進本部」が設置された。その推進本部の下に、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に「障がい者制度改革推進会議」が設置された。その後、同推進会議による「障害者制度改革推進のための基本的な方向」（「第一次意見」2010年6月7日）を踏まえた閣議決定（同年6月29日）が行われ⁽⁵⁾、

表1 閣議決定（2010年6月29日）における「個別分野」の課題として位置づけられた「教育」

(2) 教育

- 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、平成22年度内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、手話に通じたり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、平成24年内を目途にその基本的方向性についての結論を得る。

[出典：「障害者権利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推進を図る」ことを目的とする閣議決定（2010年6月29日）]

教育分野については、インクルーシブ教育システムの構築に向けて、以下の内容が示された。(表1参照)

この「閣議決定」を受けて、同年7月12日に、文部科学省より中央教育審議会初等中等教育分科会に対して審議要請があり、その分科会の下に、「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」とする。)が設置された。同特別委員会は、審議の中間とりまとめとなる「論点整理」(同年12月)を行い、その後、障害者基本法が改正(2011年8月)され、教育(第16条)においては、国及び地方公共団体の責務として、新しく「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」(同条1項)と「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。」(同条2項)とする文言⁽⁶⁾が盛り込まれた。

こうした動きの中で、特別委員会では、「合理的配慮等環境整備ワーキンググループ」(2010年5月)を設置して8回にわたる検討を行い、同ワーキンググループとしての報告(2012年2月)⁽⁷⁾をまとめた。これらを踏まえて、全体的にとりまとめられたものが特別委員会報告である。その「はじめに」では、「今後、本報告を踏まえ、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が着実に推進されることで、障害のある子どもにも、障害があることが周囲から認識されていないものの

学習上又は生活上の困難のある子どもにも、更にはすべての子どもにとっても、良い効果をもたらすことを強く期待する。」としている。

同様の期待感から、次項では、特別委員会報告の内容に関連して、とくに今後のインクルーシブ教育実現の取り組みにおける合理的配慮の在り方に関する留意点等について検討する。

2-2 「インクルーシブ教育システム」の定義と「今後の進め方」について

特別委員会報告は、総論にあたる「1. 共生社会の形成に向けて(1) 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②において、条約第24条の「インクルーシブ教育システム」の定義を次のように紹介している。—『「インクルーシブ教育システム」(inclusive education system、署名時仮訳：包容する教育制度)とは、(略)自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みであり、障害のある者が『general education system』(署名時仮訳：教育制度一般)から排除されないこと、自己の生活する地域において初等中等教育の機会が与えられること、個人に必要な『合理的配慮』が提供される等が必要とされている。』⁽⁸⁾

この定義を踏まえ、特別委員会報告は、今後のインクルーシブ教育システムの方向として、三つの課題を挙げている。一つは同じ場で共に学ぶことを追求すること。二つ目は個別の教育的ニーズのある幼児児童生徒に対して、自立と社会参加を見据えて、

その時点で教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できる、多様で柔軟な仕組みを整備すること。三つ目が小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある「多様な学びの場」を用意しておくこと、としている。

そして「今後の進め方」については、「施策を短期（「障害者の権利に関する条約」批准まで）と中長期（同条約批准後の10年間程度）に整理した上で、段階的に実施していく必要がある。」とし、この二つの段階において取り組む課題を次のように示している。

- 短期：就学相談・就学先決定の在り方に係る制度改革の実施、教職員の研修等の充実、当面必要な環境整備の実施。「合理的配慮」の充実のための取組。それらに必要な財源を確保して順次実施。
- 中長期：短期の施策の進捗状況を踏まえ、追加的な環境整備や教職員の専門性向上のための方策を検討していく。最終的には、条約の理念が目指す共生社会の形成に向けてインクルーシブ教育システムを構築していくことを目指す。

条約が批准され、これからの国内履行が基本課題となる新しい段階に入っている現在、先に紹介した改正障害者基本法の教育条項において、本人・保護者の意向については「可能な限り」尊重しなければならない（第16条2項）となった点については、それを前向きに評価する関係者と、「可能な限り」という文言が入ったことで、本人と保護者の意向が明確に優先されるのではなく、市町村教育委員会が総合的に判断して最終的に就学先を決めるという点では、従来の仕組みと変わらないのではないかという、地域での就学に取り組んできた関係者には少なくない懸念がもたれている状況もある。この点について特別委員会報告は、次のように述べている。

「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、」「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決定することが適当である。」⁽⁹⁾

こうした「従来の就学先決定の仕組みを改める」ことを契機に、今後の地域の取り組みではきわめて重要となる合理的配慮の在り方に関する統一的な認識を共有し対応していくことを通じて、本人・保護者及び関係者と学校・教育委員会側との相互理解と連携関係が着実に形成されていくことが必要となっている。

2-3 これまでの経緯と就学先決定の矛盾

日本では、盲・聾・養護学校等の義務制（1979年）が実施され、学校教育法施行令（以下「施行令」とする。）第5条⁽¹⁰⁾及び22条の3⁽¹¹⁾の「就学基準」の規定に基づき、市町村就学指導委員会は、本人・保護者との就学相談において特別支援学校への就学を原則とした指導を行い、地域の学校に通いたいという本人・保護者の希望を認めないことによって、地域の就学先決定をめぐる問題事案は、訴訟事案も含めて決して少ないとは言えない実態⁽¹²⁾がある。

こうした本人・保護者が就学先を特別支援学校に決定されることに同意しない場合の対応として、市町村教育委員会が小中学校において適切な教育を受けることができる「特別の事情があると認める者」（認定就学者制度：2002年の施行令改正で導入）を例外的に地域の通常学級等で受け入れてきた場合があるが、施行令（22条3）の「就学基準」に該当することにより、現場では、本来は地域の学校にいるはずのない児童生徒とみなされ、本人・保護者に対してはきわめて肩身の狭い状況を強いてきたことが少なくない。こうした実態を振り返ると、日本の長年にわたる特別支援教育の在り方は、インクルーシブ教育理念との関係では、結果として、「原則分離」による教育を助長してきた側面（影の部分）があると言わざるを得ない。

特別委員会報告は、文部科学省の公式文書であることから、その影の部分を公式に認めることは難しい事情もあると思われる。現状の地域の通常の学校で受け入れることが困難な児童生徒の受け皿に

なってきた特別支援学校がこれまで果たしてきた役割の側面を認めつつ、これまでの事実経緯にある問題点を検証し、反省すべき点は今後の取り組みに活かしていくという現状認識と姿勢が、公式か否かにかかわらず、これからの条約の理念にかみあうインクルーシブ教育の方向性と現場の取り組みを確定していくための起点になるのではないかと考える。

2-4 「合理的配慮」と「基礎的環境整備」の関係に関する留意点

特別委員会報告は、「合理的配慮」の定義として次の3点を提示している¹³⁾。

- ① 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確保するために、学校等が障害のある子どもに対し、その状況に応じて、個別に必要とされる適当な変更・調整を行うこと。
- ② 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度の負担を課さないこと。
- ③ 障害者の権利に関する条約において、「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ることに留意する必要があること。

そのうえで、これからのインクルーシブ教育を進めていくためのきわめて重要なキーワードとなる「合理的配慮」と「基礎的環境整備」の関係の在り方について、次のよう述べている。

障害のある子どもに対する支援は法令上又は財政上の措置により、国・都道府県・市町村の各段階で教育環境の整備を行うが、これは「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」と呼ぶこととし、これらを基に、各学校が、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¹⁴⁾。

また、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校と「合理的配慮」の関係¹⁵⁾については、特別委員会報告は主に次の3点を指摘している。

- ① 「合理的配慮」は、障害のある子どもの状況に応じて、個別に提供されるものであるのに対し、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校

の設置は、子ども一人一人の学習権を保障する観点から多様な学びの場の確保のための「基礎的環境整備」として行われているものである。

- ② 通常の学級のみならず、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校においても、「合理的配慮」として、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確保するために、学校等が必要かつ適当な変更・調整を行うことが必要である。
- ③ 通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校それぞれの学び場における「合理的配慮」は、「基礎的環境整備」を基に個別に決定し提供されるため、「基礎的環境整備」の状況により、提供される「合理的配慮」は異なることとなる。

この「合理的配慮」と「基礎的環境整備」の関係に関する整理の仕方は、条約上の「差別禁止における合理的配慮」と「環境整備」との相互の関係概念から見ると、学校及び市町村教育委員会の理解や対応において、次のような認識のズレが生じかねない懸念がある。

第1に「基礎的環境整備を基に」合理的配慮を提供すると理解した場合（通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校と「合理的配慮」の関係の③も同様）、一定の「基礎的環境整備」がされていなければ、合理的配慮を提供すること自体が実施できない、または、大きな制約を受けるとする認識につながり、結果として、学校等の消極的な対応を惹き起こすことになりかねないのではないかという懸念がある。つまり、特別委員会報告の基調は、「多様な学びの場の確保」が前提になっており、論旨として「基礎的環境整備」が主要な要件になるというニュアンスが伴っているため、合理的配慮の位置づけが「基礎的環境整備」の実情に従属して様々な影響（制約）を受ける関係として理解されやすいものとなっている側面がある。

第2に「差別禁止における合理的配慮」は、国際人権法上の社会権（ここでは教育分野における法令及び行政措置による環境整備の漸進的实施を意味

する。)との関係からみると、本来、相対的に独立した概念であり、即時的実施の義務を伴う自由権の枠組みの中に位置づけられる概念である。あえて言えば、当該学校において「基礎的環境整備」に相当する条件が整備されていないとしても、その現状において「過重な負担」との関連を考慮しつつ、どのような合理的配慮が提供できるのかという観点から検討され実施されるべきものであり、少なくとも「合理的配慮」と「基礎的環境整備」に関する基本的考え方と対応は、それぞれの現場の状況に応じて並行して取り組むことが求められる。「差別禁止における合理的配慮」が新しい概念であるために、とくにこの点は留意して周知し浸透させていく必要がある。

第3に、前記の「通級による指導、特別支援学級、特別支援学校と『合理的配慮』の関係」の①②で見られるように、合理的配慮の提供は、通常の学級のみならず、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校においても、合理的配慮として、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確保するために、学校等が必要かつ適当な変更・調整を行うことが必要であるとしている。この変更・調整は、本人・保護者との話し合いを通じて行われるものであるが、その際のポイントとして、学校側の説明責任の果たし方が挙げられることが少くない。例えば、地域の学校に通っている医療的ケアが必要な児童が給食の際に保護者の介助が条件となっている事例では、看護師の資格をもつ特別支援教育支援員を配置している学校もあれば、事故と安全性を理由に保護者の介助が条件であるとして、保護者との話し合いが平行線になっている学校もある。この場合の学校側の説明の在り方として、看護師をすぐに配置できなくても教育支援計画に位置づけて計画的な配置に取り組むことを丁寧に保護者に説明するかどうかで大きな違いがあることに留意する必要がある。

3 合理的配慮の確保と実施のための課題

これまで述べた特別委員会報告に対する懸念等を踏まえてインクルーシブ教育の理念を実現するため

に、今後の特別支援教育における合理的配慮の確保と適切な実施の課題を挙げるとすれば、少なくとも次の3点になると考えられる。

1点目は、「就学奨励費」の対象となる児童生徒の見直しである。現行の制度では、「通級による指導、特別支援学級、特別支援学校への就学等の特殊事情を踏まえ、障害のある児童生徒等の保護者の経済的負担を軽減するため」に「特別支援教育就学奨励費」を給付している⁶⁶⁾。

特別支援教育における合理的配慮の確保と実施が、地域（居住地）の通常の学級に就学している障害のある児童生徒を対象にしているのであれば、当然のこととして「特別支援教育就学奨励費」の対象に通常の学級に就学している障害のある児童生徒を含めることが必要となる。とくに通常学級における就学にあたっては保護者の付添を条件として保護者に負担を強いている場合が少なくない実情を踏まえれば、保護者の付添をなくしていくための前提措置として実施される必要がある。現行制度のままでは、特別支援教育の対象児童生徒間の差別的格差を生じさせていることになるため、早急な改善を期待したい。

2点目は、個別の教育支援計画と個別の指導計画は、現在は特別支援学校に在籍している児童生徒を対象に作成することになっており、幼・小・中・高等学校等で学ぶ障害のある幼児児童生徒については、必要に応じて作成されることになっている。合理的配慮の確保と適切な実施においては、本人・保護者と学校等と積極的な話し合いを通じて個別支援計画をつくり実施していくことが必要となる。この点は、特別委員会報告においても、「障害のある幼児児童生徒すべてに拡大していくことについて検討する必要がある。」⁶⁷⁾としており、積極的な取り組みを期待したい。

3点目の課題は、合理的配慮の確保と実施の在り方をめぐって、本人・保護者と学校等との話し合いが不調に終わり意見が一致しない場合の解決の仕組みの整備である。特別委員会報告では、市町村教育委員会に「教育支援委員会」（仮称）を設置して必

要に応じた助言を行い、事案によっては都道府県「教育支援委員会」（仮称）に第三者的な有識者を加えて指導・助言を依頼することも考えられる¹⁸⁾としている。目指すべき在り方としては、この「教育支援委員会」自体が委員構成において第三者性が確保された行政委員会として設置され、助言・あっせん・調停・勧告等の権限が付与されたものとして運営されていくことが、社会的信頼を確保していくことにもつながると考えられる。

（結び）

この特別委員会報告は、共生社会の形成とインクルーシブ教育のシステム構築を基本目標に掲げ、特別委員会での熱心な議論を通じて課題と論点を網羅的にまとめ、積極的な考え方を反映した内容であることは言うまでもない。それだけに、本稿において、特別委員会報告の隙間からみえてくる懸念及び留意点に言及することは枝葉末節なことではなく、幹の部分をもより確かなものとし、インクルーシブ社会の土台となるインクルーシブ教育の理念を実現するための一部であることを付言しておきたい。

4 特別支援学校等における合理的配慮に関する研究と課題（知的障害者支援を中心に）

これまで、「障害者のニーズ把握」や「コミュニケーション場面における支援」等に関する研究は、各方面で、そして、様々な角度からなされてきたと言ってもいいだろう。また、ごく最近では、条約の「合理的配慮」（reasonable accommodation）に関する研究が緒につき、今後、本格的な研究に進んでいくものと思われるが、ここでは、まず、合理的配慮に関する研究について、今日までのことを簡単に整理したいと思う。

これまでのニーズ研究に関しては、例えば、筆者らは「障害者の生活支援のニーズに関する研究」¹⁹⁾において、障害者の中でも、知的障害者や精神障害者の社会生活を支援していくときの課題となることのひとつに、障害者本人のニーズとそのニーズに対

して提供されるサービスとの間のズレや、ニーズに対して実際に提供されているサービス、支援方法との間のズレがあるとして、「障害者本人は、障害を持っているために自分の状況や必要なことの内容を適切な言葉にして説明することが難しい。また、説明するときに論理的に、あるいは系統的に説明することが難しい」という点を指摘したが、それ以外にも、「周囲の人の無理解や誤解が原因となり、障害者本人の意見を積極的に聞くという取り組みもされていないという事実がある」ことも明らかにした。同様の研究は数多くなされてきたが、知的障害者の合理的配慮に関しては、まず、ニーズをいかに理解するかということが重要で、このことが合理的配慮の基礎とあっていいだろう。

一方、教育の理念に関しては、スペインのサラマンカで開催されたUNESCOの「特別ニーズ教育に関する世界大会」（World Conference on Special Needs Education: Access and Quality, 1994）で、5つの柱からなる「サラマンカ宣言および行動大綱」（The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education、以下「サラマンカ宣言」と略）²⁰⁾が採択されたが、そこでは、「個人の差異や困難によらず、すべての子どもを包含する教育システム」に向けて、インクルーシブ教育（inclusive education）を原則とすることが確認された。

また、アメリカの「障害を持つアメリカ人法」（The American with Disability Act of 1990、以下「ADA」とする。）²¹⁾は、雇用と公私による公共的サービスについてカバーしているが、“reasonable accommodation”の概念を明らかにし、その実施を法的に義務化し、それが遂行できない場合は差別になるとした。その後、オーストラリアでは「障害者差別禁止法」（The Commonwealth Disability Discrimination Act 1992、以下「DDA」とする。）²²⁾が制定されたが、これは、国連を中心とする障害者の人権と平等を推進するための一連の過程が大きく反映されたといわれている。竹田（2007）²³⁾は、DDAに明らかな「合理的調整（Reasonable Adjustment）」

の規定はないが、差別の救済委員会である“HREOC” (Human Rights and Equal Opportunity Commission) が、「それは当然意図している」として「過度の負担 (Unjustifiable Hardship)」と関連づけて報告している。また、1995年に成立したイギリスにおける「障害者差別禁止法」(Disability Discrimination act 1995 : DDA)²⁴⁾ は、“reasonable adjustments” に関しては「合理的調整義務」とした。さらに、2000年に、EU (ヨーロッパ連合) では、「雇用と職業における均等待遇のための一般枠組み設定に関する指令」が発令され、同指令の第5条には、合理的配慮の原則として、「障害者に対する均等待遇原則を遵守していくために、合理的配慮がなされなければならない。このことは、使用者は特定のケースで必要な場合、特定の障害を持つものをして就職、就労または昇進、あるいは職業訓練の受講を可能ならしめるために適切な措置をとらなければならないことを意味する。」²⁵⁾ と規程されている。

以上のようなADAを始めとする、世界の合理的配慮の考えと法制化の広がりには今回の条約作成にも大きな影響を与えた。例えば、条約作成過程で検討された課題は、①環境との相互作用に基づく「障害の定義」、②「社会参加のための合理的配慮」、③「差別の定義と差別禁止」、④「インクルーシブ教育の実現」などであるが、合理的配慮の概念は、そのどの項目にも関わってくる重要な点で、その具体的な積み重ねがない限り条約の実効性が果たせないと言ってもいいだろう。その意味で、合理的配慮は条約の目的を実現していく土台であると言っても過言ではない。

一方、アメリカの教育に関しては、1975年に制定された「全障害児教育法」(Education for All Handicapped Children Act ; EAHCA)²⁶⁾ の中に、障害のある子どもへの個別支援計画としてのIEP (Individualized Education Program、以下「IEP」とする。) が初めて位置づけられ、州や地方の教育当局がIEPの作成に取り組むようになり、その後、この法律は、1990年「障害者教育法」(The Individuals with Disabilities Education Act:IDEA)²⁷⁾、2004

年「障害者教育の改善法」(The Individuals with Disabilities Education Improvement Act:IDEIA)²⁸⁾ に改正された。このIEPの基本的考え方は、ADAの合理的配慮の概念と同一であり、その間、障害児を通常の学級の中でインクルージョン (Inclusion) していくという方向性に変化しつつあるが、IEPの作成の基本は変わってはいないとされている。²⁹⁾

わが国の教育における個別支援計画 (IEP) は、「障害者基本計画」(2002年12月24日閣議決定) の実施計画として同時に出された「重点施策実施5か年計画」(「新障害者プラン」) の中で、「盲・聾・養護学校において『個別の支援計画』(教育の現場においては『個別の教育支援計画』) を2005年度までに策定すること」とされていることにもとづく。その「障害者基本計画」においては、障害者の自立と社会参加に向けた施策の一層の推進を図ることを目的に、「障害のある子ども一人一人のニーズに応じてきめ細かな支援を送るために乳幼児期から学校卒業後まで一貫して計画的に教育や療育を行う」こととし、その達成のために教育現場における「個別の教育支援計画」の作成を義務づけ³⁰⁾、現在に至っている。

次に、最近の特別支援教育関係における動向や研究をみてみると、まず、障害者の差別解消に関する条例を制定する動きがあげられる。このインクルーシブ社会を目的にした条例では、千葉県の「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」(2006年) が皮切りだったが、「沖縄県障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会づくり条例」(2013年10月29日公布、2014年4月1日施行)³¹⁾ は、条約の目的に向けて、当事者を含めた「障害者県民会議」が結成され、寄せられたパブリックコメント数が、今までの条例にないくらいであったと報告されている。また、この条例の本文には、「“full inclusion” などの片仮名表記が条例には馴染まない」として入っていないが、県議会決議の前文には、「共生社会」の説明として「このような社会をインクルーシブ社会といいます」と付せられている。さらに、「校長、教員その他の教育関係職員は、障害のある人に教育を行う場合において、障害のある人に対して、

その障害の状態、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制整備の状況等に応じ、本人に必要と認められる適切な指導及び支援を受ける機会を与えなければならない。」(第12条「教育における機会の付与」)としているが、この部分が当然ながら合理的配慮に相当するといえる。

また、「群馬県特別支援教育推進計画」(2013年)⁶²⁾の「計画の基本目標」では、「国においては、『障害者の権利に関する条約』第4条のインクルーシブ教育システムの構築(参照:12ページ『トピックス』)を目指したとりくみがはじまっており、(中略)障害のある子ども等の教育的ニーズにこたえ、その可能性を最大限に伸ばすため、それぞれの学びの場の充実を図っていく必要があります。」として、特別委員会報告が述べている「一人一人の障害の状態や教育的ニーズに対応するための『合理的配慮』や「合理的配慮の基礎となる環境整備(基礎的環境整備)」に言及している。

このように、これまで述べた特別委員会報告やそれを受けた自治体レベルの取り組みは、今後のインクルーシブ教育の理念や方向性を明示したが、今後は、その理念をどのように実現するかという非常に具体的な課題が益々求められているといえる。

その具体的な取り組みとして、障害者制度改革推進会議・総合福祉部会への提出資料として、神奈川県自閉症児親の会が「自閉症児者の求める合理的配慮と障害者制度改革の方向性 第一版(コンセプト研究)報告」(2010年)⁶³⁾を出しているが、今後の研究にとって、とくにコミュニケーション場面における支援に参考となる非常に重要な「コンセプト」が述べられていると思われる。例えば、「基本的合理的配慮」では、「コミュニケーション支援、情報のバリアフリー化」を第1に掲げ、「生活シーン別の合理的配慮」では、合理的配慮に関する構成要素を明らかにする試みとして位置づけている。

また、群馬大学教育学部附属特別支援学校は、「個別の教育的ニーズを把握して個別に教育課程を編成し、運用してきた」授業作りや移行支援などの教育活動実践をしてきたが、その一環として、昨年度か

ら「学びを生かし、生き生きとした暮らしを拓く児童生徒の育成－地域社会への参加を見通した合理的配慮の提供に向けて－」⁶⁴⁾を研究テーマに掲げて取り組んでいる。そのなかの高等部における授業実践として「コミュニケーションツールを活用して、自分の気持ちや思いを正確に周囲の人に伝えることができる」ことに向けて、「授業者が具体化したHさんへの合理的配慮」として、「情報・コミュニケーション及び教材の配慮」をあげ、その成果を紹介している。

文部科学省は以上のような具体的な取り組みをまとめる試みとして、「インクルーシブ教育システム」作りに向けて、「『合理的配慮』実践事例データベース」(平成26年8月20日、国立特別支援教育総合研究所)⁶⁵⁾を公表し、知的障害に関しては、多くのコミュニケーション場面の支援事例を報告している。

以上のように、合理的配慮に関する具体的な取り組みが始まっていると思われるが、今後は、特別支援学校や福祉・医療等の現場における連携を図り、合理的配慮に関する事例研究とその構成要素を明らかにする質的研究、および、「合理的配慮モデル」を社会に呈示することが求められているといえる。

最後に、本稿にとりかかる際に、貴重な助言と資料提供をいただいた文部科学省特別支援教育課の丹野哲也さん(特別支援教育調査官)、奈雲太郎さん(企画調査係専門職)に心から感謝の意を表したい。

【注】

- (1) 上田征三・金政玉(2014).『障害者の権利条約とこれからのインクルーシブ教育』東京未来大学研究紀要(Vol.7) P.19-29に掲載。
- (2) 閣議決定された「障害者基本計画」については、内閣府(障害者施策)HPを参照。
- (3) 障害者差別解消法は、以下の内閣府(共生社会-障害者施策)HPを参照。
- (4) 特別委員会報告は、文部科学省の下記のHPを参照。
- (5) 閣議決定(2010年6月29日)の全文は、以下の内閣府(共生社会-障害者施策)HPを参照。
- (6) 注(1)の資料1(改正障害者基本法の教育条項に関する対照表)参照。

- (7) 合理的配慮等環境整備ワーキンググループの報告は文部科学省の下記のHPを参照。
- (8) 特別委員会報告の「1. 共生社会の形成に向けて(1) 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②『インクルーシブ教育システム』の定義」を参照。
- (9) 特別委員会報告の「2. 就学相談・就学先決定の在り方について(2)就学先決定の仕組み①就学先の決定等の仕組みの改善」を参照。
- (10) 就学基準を緩やかに改正(2002年4月)した学校教育法施行令第5条(入学期日等の通知、学校の指定)では、「市町村の教育委員会は、(略)認定特別支援学校就学者(視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者(身体虚弱者を含む。))で、その障害が、第22条の3に規定する程度のもの(以下「視覚障害者等」という。)のうち、当該市町村の教育委員会が、その者の障害の状態、その者の教育上必要な支援の内容、地域における教育の体制の整備の状況その他の事情を勘案して、その住所の存する都道府県の設置する特別支援学校に就学させることが適当であると認める者をいう。)以外の者について、その保護者に対し、翌学年の初めから二月前までに、小学校又は中学校の入学期日を通知しなければならない。」と規定している。
- (11) 改正(2002年4月)学校教育法施行令第22条の3(特別支援学校の対象とする障害の程度)で定める以下の表(概要)をいう。
- (12) この点は、特別委員会報告「参考資料16」の「障害のある児童生徒の就学先決定について(手続きの流れ)」の【現存の手続】において、市町村就学指導委員会が就学基準(施行令第22条の3)に該当すると判断した障害のある児童生徒については、就学先を原則は「特別支援学校」とする旨の通知を都道府県教育委員会に送り、都道府県教育委員会から保護者に1月31日まで就学通知を送ることが示されている。
- (13) 特別委員会報告「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(1)『合理的配慮』について(用)本報告における『合理的配慮』の定義」を参照。
- (14) 特別委員会報告「3(1)の④『合理的配慮』と『基礎的環境整備』」を参照。
- (15) 特別委員会報告「3(1)の⑨通級による指導、特別支援学級、特別支援学校と『合理的配慮』の関係について」を参照。
- (16) 特別委員会報告「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(2)『基礎的環境整備』について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」を参照。
- (17) 特別委員会報告「3(2)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」を参照。
- (18) 特別委員会報告「2. 就学相談・就学先決定の在り方について(2)就学先決定の仕組み③就学先決定について意見が一致しない場合について」を参照。
- (19) 上田征三・長崎和則・長岡道代(2001)。「障害者の生活支援のニーズに関する研究」平成10年度富士記念財団社会福祉助成金報告書に掲載。
- (20) The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education <http://www.unesco.org/education/inclusive-education/what-is-inclusive-education/background/>, 7-10 June 1994.
- (21) The Americans with Disabilities Act of 1990(1990.7.2). <http://www.ada.gov/pubs/ada.htm>
- (22) The Commonwealth Disability Discrimination Act 1992. http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/

※表(概要): 学校教育法施行令 第二十二条の三

区 分	障 害 の 程 度
視覚障害者	両眼の視力がおおむね〇・三未満のもの又は視力以外の視機能障害が高度のものなど
聴覚障害者	両耳の聴力レベルがおおむね六〇デシベル以上のものなど
知的障害者	一 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 二 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など
肢体不自由者	一 肢体不自由の状態が補装具の使用による歩行が不可能又は困難な程度のものなど 二 肢体不自由の状態が前号に掲げる程度に達しないものなど
病弱者	一 慢性の呼吸器疾患その他の疾患の状態が継続して医療又は生活規制を必要とするものなど 二 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など

- dda1992264/
- (23) 竹田紘子 (2007). 「オーストラリア障害者差別禁止法 (DDA) における雇用上の『合理的調整 (Reasonable Adjustment)』と『過度の負担 (Unjustifiable Hardship)』: 雇用上の配慮と制約規程」北星学園大学大学院社会福祉学研究科北星学園大学大学院論集 (Vol.10) P.1-21 に掲載。
- (24) Disability Discrimination Act 1995. <http://www.ada.gov/pubs/ada.htm>
- (25) 「障害者雇用にかかわる『合理的配慮』に関する研究—EU諸国及び米国の動向」(独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業センター企画調整室 2008年) を参照。
- (26) PL94-142, Education for All Handicapped Children Act 1975 : EAHCA
- (27) PL101-476, The Individuals with Disabilities Education Act 1990:IDEA
- (28) PL108-446, The Individuals with Disabilities Education Improvement Act 2004:IDEIA
- (29) 金彦志・韓昌完 (2013). 「障害児教育における個別の指導計画の比較検討—アメリカ・韓国・日本を中心に—」琉球大学教育学部紀要(82) P.297-308に掲載。
- (30) 宮崎英憲編著 (2004). 「個別の教育支援計画に基づく個別移行支援計画の展開」ジヤーズ教育新社に掲載。
- (31) 「沖縄県障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会づくり条例」(平成25年10月11日の県議会本会議で原案可決、同年10月29日公布)は、平成25年7月19日から8月19日までに寄せられたパブリックコメントは、198件であったとされている。
- (32) 群馬県教育委員会(2013年3月)「群馬県特別支援教育推進計画」に掲載。
- (33) 神奈川県自閉症児親の会 (2010). 「自閉症児者の求める合理的配慮と障害者制度改革の方向性 第一版 (コンセプト研究) 報告」に掲載。
- (34) 群馬大学教育学部附属特別支援学校 (2014). 「学びを生かし、生き生きとした暮らしを拓く児童生徒の育成—地域社会への参加を見通した合理的配慮の提供に向けて—」(2年計画の2年次)に掲載。
- (35) 文部科学省国立特別支援教育総合研究所 (平成26年8月20日)「インクルーシブ教育システム」作りに向けて、「『合理的配慮』実践事例データベース」に掲載。

(うえだ ゆくみ、きむ じょんおく)