

# 国連の障害者高等教育の機会均等政策に関する一考察

都築 繁幸

障害児教育講座

## Consideration on Policy of Equalization of Opportunities for Person with Disabilities of Higher Education in the United Nations

Shigeyuki TSUZUKI

*Department of Special Education, Aichi University of Education, Kariya 448-8542, Japan*

### I. はじめに

2013年に我が国の障害者の教育・福祉において歴史に残る画期的な出来事がおきた。2013年11月19日の衆議院本会議、12月4日の参議院本会議において国連の「障害者権利条約」の批准案が全会一致で可決された。政府は、直ちに国連に批准の手続きを行い、2014年2月19日から効力が発効した。

日本国政府は、2007年9月に国連の「障害者権利条約」に署名をしたが、批准には至らなかった。条約を批准するために種々の国内法を整備してきた。2011年8月に障害者基本法が改正され、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された。2013年6月に「障害者を理由とする差別の解消の推進に関する法律：障害者差別解消法」が制定・公布され、2016年4月1日より施行されることになった。

このように我が国の障害者支援は、国連の「障害者権利条約」や「障害者差別解消法」を含め、整備された一連の法体系の下で展開されていく状況にかわりつつある。障害の有無によらず、教育を受ける平等の機会を保障することは、国際的に見ても普遍的な課題である。障害者問題は、それぞれの国の経済的・社会的状況によって影響を受ける場合が多く、一律の基準設定は設定自体も困難であり、実行となるとどれだけ遂行されるのかという保障もない。しかしながら、国連での決議の尊重・実施は、先進国といわれる国々が率先的に行う責務があるという共通認識に立ちながら前進しようとしている。障害がある者もない者も教育を受ける平等の機会を均等に享受できることが、緊急のかつ重要な課題の一つである。国際的に見てもこの課題の達成は容易なことではないが、教育機会平等の理念を実効性のあるものにするために理念を法制化することが求められている。2013年に我が国が「障害者

権利条約」を批准したことにより、その条約の基準を遂行・維持していくことが国民的課題となった。国際的な方向性を理解しながら、我が国の法令の遵守を確かなものにするために国連総会の諸決議や諸文書を通して、障害者の機会平等への施策の動向を見ていくことは意義あることである（都築、2014b）。

本稿では、障害者差別解消法の基礎となった国連の障害者権利条約の成立経緯を検討することにより国連の障害者の機会均等施策について言及する。特に、障害者差別解消法の鍵概念である合理的配慮とこれまであまり議論されてこなかった高等教育段階における障害者問題に焦点をあてる。

### II. 総会等の決議の経緯

国連は障害者教育の機会平等、統合教育の原則を掲げてはいるが、あくまでもこれは理念であり、漸進的な実現をめざしている。

国連総会の決議は強制力・拘束力をもつものではないが、加盟各国に対し、障害者問題に取り組む際の国際的な枠組みを提示し、各国がこの問題に誠実に対応することを迫る倫理的な準拠枠となっている（都築、2013）。

#### (1) 1948年の国連第3回総会

「世界人権宣言」が採択された。第26条において、万人に対し無償の初等義務教育を受ける権利が宣言され、その教育の目的を人格の完全な発展ならびに人権および基本的自由の尊重の強化とすべきであると規定された。しかし、障害児の教育機会の平等保障は期待や願望の表明としか受け取られなかった。

#### (2) 1966年の国連第21回総会

「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約

(国際人権規約)」が採択された。第13条は、世界人権宣言第26条を踏襲し、目的に「人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向」することを付加した。この規約は、10年の準備期間を置き、1976年に効力が発生した。障害児の教育機会の保障については、「市町村の学校での教育に効果的なアクセスができなければならないこと、ならびに、必要な場合には特殊教育が準備されなければならない」とされた。

世界人権宣言の内容を基礎として条約化した国際人権規約は、人権諸条約の中で最も基本的かつ包括的なものである。以下に示す社会権規約と自由権規約は、1966年の第21回国連総会において採択され、1976年に発効した。

世界人権宣言の作業を終えた国連人権委員会は、人権規約の作成作業にとりかかった。作成及び採択の経緯は以下のとおりである。

#### 1) 国連人権委員会 (1949年～1954年)

第5回 (1949年) から第10回 (1954年) までの草案を作成した。

#### 2) 1950年の第5回国連総会

世界人権宣言が理想とする「自由な人間」であるためには市民的及び政治的権利が保障されるだけでなく、欠乏からの自由、すなわち、経済的、社会的及び文化的権利の確保が必要であるとの観点から、規約草案にこれらの社会権と男女平等の規定を含めることが決定された。

#### 3) 1951年の第6回国連総会

国際人権規約の規約草案の作成に当たり、市民的及び政治的権利に関する規約と経済的、社会的及び文化的権利に関する規約とに分けて2つの国際人権規約を作成することが決定された。

#### 4) 1954年の国連人権委員会

「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(以下「A規約」)及び「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下「B規約」)の草案を作成した。

#### 5) 国連総会第3委員会における審議及び採択 (1954年～1966年)

#### 6) 1966年の第21回総会

A規約とB規約が全会一致で採択された。B規約に関連して人権委員会が審議する制度を規定した「市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書」(以下「選択議定書」と略称)が採択された。

#### 7) 第二選択議定書の作成及び採択 (1980～1989年)

#### 8) 1989年の第44回国連総会

「市民的及び政治的権利に関する国際規約の第二選択議定書」(以下「第二選択議定書」と略称)が採択された。A規約は、1976年1月3日に、B規約及び選択議定書は、1976年3月23日に、第二選択議定書は1991年7月10日に、それぞれ効力が生じた。

日本国政府は、1979年に批准したが、その際、一部の権利を留保していた。その後、33年の時間を費やし、国内法を整備することにより2012年9月11日にこの留保を撤回する旨を国際連合事務総長に通告した。

#### (3) 1971年の国連第26回総会

「精神遅滞者の権利に関する宣言」が採択された。第1項において精神遅滞者は最大限実行可能なかぎり、他の人々と同じ権利をもっている、権利の限定的な認定をしている、第2項において能力と最大限の潜在的可能性を発展させようような教育、訓練、リハビリテーションおよび指導を受ける権利がある、とされた。

#### (4) 1975年の国連第30回総会

「障害者の権利に関する宣言」が採択された。1971年の「精神遅滞者の権利に関する宣言」をもとに作成されたものであり、障害者も他の人々と同じ基本的権利をもっているとした。教育に関しては、障害者の社会的統合もしくは再統合の過程を促進する方向性をもったサービスを受ける権利を認める、とした。

#### (5) 1980年(昭和55年)の世界保健機関(WHO)

「国際障害分類(ICIDH)」を発表し、疾病や外傷等を国際的に記録・比較を行うために、病気や外傷を詳しく分類するためにICD(国際疾病分類)を作成した。ICDでは、疾病等に基づく個人の様々な状態をインペアメント、ディスアビリティ、ハンディキャップの概念を用いて分類した。インペアメントは身体の機能損傷又は機能不全で、疾病等の結果もたらされたもので医療の対象となるもの、ディスアビリティはインペアメントなどに基づいてもたらされた日常生活や学習上の種々の困難であって教育によって改善し、又は克服することが期待されるもの、ハンディキャップはインペアメントやディスアビリティによって一般の人々との間に生ずる社会生活上の不利益であり福祉施策等によって補うことが期待されるもの、とされた。

#### (6) 1981年の国際障害者年

国連の専門機関であるユネスコは、1966年から特殊教育に取り組み始めた。国際障害者年である1981年にユネスコとスペイン政府は、「教育・予防・統合のための行動・方略に関する世界会議」を開催した。この会議には、103カ国および27の組織の代表が参加した。その結果は、次のような結論・示唆が得られた。

- ① 障害の程度と関係なく、すべての子どもは教育を受ける権利がある。
- ② 可能なかぎり最も制約の少ない環境で教育する。
- ③ 適切で個別化されたプログラムによって教育する。

- ④ 広範で質の高いカリキュラムを用意する。
- ⑤ 教育計画に早期発見・診断・早期対応・補助具使用などを組み込む。
- ⑥ 新しい教育モデルを開発する。
- ⑦ 教育のあらゆるレベルで両親が関与する。
- ⑧ 教員養成・研修の際には障害児と通常の子どもに共通な特性を焦点化する。
- ⑨ 統合の規準は、障害の性質や程度にもとづくものではなく、個別アセスメントと学校での支援サービスの利用可能性によるものとする。
- ⑩ 統合が成功する前提条件の一つとして、通常の教師と特殊教育教師双方への適切な教員養成を実施する。

この討議を参考にして「サンドバーグ宣言」が採択された。国連は、国連障害者の10年（1983～1992年）の間に障害者に関する世界行動計画を実施することとした。

#### (7) 1982年の国連第37回総会

「障害者に関する世界行動計画」が表明され、障害者の教育の機会平等に関する国連の意志が明確に発信された。世界中に障害児が少なくとも10%はみられ、この子どもたちは教育に関し、障害のない子どもたちと同一の権利をもっており、積極的な関与と専門的サービスが必要である、とされた。障害者の潜在能力に関する知識が不足し、ニーズに対処する法制に欠け、教育スタッフや施設が不足しており、国によってこの教育の水準に著しい差異が認められ、教育機会の平等化が議論された。

行動計画として各国が取るべき方策として次のことが提言された。

- ① 障害者が他の人々と平等な機会をもつ権利を認める政策をとるべきである。
- ② 障害者の教育はできるかぎり一般の学校制度の中で行われるべきである。
- ③ 最重度の障害児にも義務教育を保障する法律が制定されるべきである。

障害児・者に対する教育サービスの開発規準として次のことが挙げられた。

- ① 個別化されているもの
- ② 地域で利用できるもの
- ③ 包括的であるもの
- ④ 選択が可能であるもの、等である。

通常の学校への統合には、関係者すべてによる計画化が必要であり、通常の学校への統合が不適切な際は、適当な期間、通常の教育と同等な質をもち、それと密接に関連した教育を行う特別な機関での教育を受けるべきである、とした。さらに、教育のあらゆる段階で親の参加が強調され、生涯教育の機会が与えられるべきこと、大学レベルの教育を受ける可能性を与え

られるべきことも指摘された。

#### (8) 1987年の「国連障害者年の10年」の中間年

行動計画の実施を評価するグローバルな専門家会議が開催され、機会均等化がきわめて不十分な状況であるとされとされた。障害者の差別撤廃に関する国際条約の起草と「国連障害者の10年」の終結までに機会均等化に関する条約に加盟各国が批准することが勧告され、この草案が国連第42回総会に提出されたが、拘束力のある国際条約の制定には多数の国々が反対ないし留保を表明したために強制力・拘束力をもたない機会均等化の基準規則の策定が計画されることとなった。

#### (9) 1989年の国連第44回総会

「児童の権利に関する条約」が採択され、1990年9月2日に効力を発生した。第23条において障害児の権利、第28条において高等教育への機会の提供が示されている。

第23条（中略）

3 障害を有する児童の特別な必要を認めて、2の規定に従って与えられる援助は、父母又は当該児童を養護している他の者の資力を考慮して可能な限り無償で与えられるものとし、かつ、障害を有する児童が可能な限り社会への統合及び個人の発達（文化的及び精神的な発達を含む）を達成することに資する方法で当該児童が教育、訓練、保健サービス、リハビリテーション・サービス、雇用のための準備及びレクリエーションの機会を実質的に利用し及び享受することができるように行われるものとする。

第28条（中略）

1 締約国は、教育についての児童の権利を認めるものとし、この権利を漸進的にかつ機会の平等を基礎として達成するため、特に、

- (a) 初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。
- (b) 種々の形態の中等教育（一般教育及び職業教育を含む）の発展を奨励し、すべての児童に対し、これらの中等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる。
- (c) すべての適当な方法により、能力に応じ、すべての者に対して高等教育を利用する機会が与えられるものとする。

このように障害児が可能なかぎり社会への統合および個人の発達（文化的および精神的な発達を含む）を達成することに資する方法で、教育・訓練の機会を実質的に利用でき、享受できるようにするものとされた。また、すべての適当な方法により、能力に応じ、すべての者に対して高等教育を利用する機会が与えられるものとされた。

## (10) 1990年のユネスコ会議

タイで「万人のための教育に関する世界会議」が開催され、「特別なニーズ教育」という概念がはじめて国連レベルで示された。この概念を導入した「万人のための教育に関する世界宣言」を発表した。

## (11) 1993年の国連第48回総会

1987年の第42回総会において国際条約ではなく、強制力・拘束力をもたない基準規則の策定を計画することが決定されたが、その後の作業を経て作成された「障害者の機会均等化に関する基準規則」が、満場一致で採択された。規則6が教育を扱っており、統合された場での障害児・者の初等教育および中等教育、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ことが示された。具体的には次の9項目が掲げられた。

- 1) 統合教育が原則であり、障害者の教育は国の教育計画・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) 統合校の教育では適切な支援サービスの提供が前提である。
- 3) 教育のあらゆる段階で障害者の保護者グループや障害者団体が関与する。
- 4) 最重度の障害者、あらゆる種類の障害者も義務教育の対象とする。
- 5) 幼児・就学前児・障害成人、特に女性に特別な配慮を行う。
- 6) 統合教育の実施においては明確な記述された方針と地域社会による理解と承認が必要であり、柔軟な教育課程と質の高い教材や教員研修および補助教師が提供される。
- 7) 統合教育と地域社会に基礎を置くプログラムは、費用対効果の大きい教育と訓練を提供する相互補完的な場であり、地域社会の資源活用が重要である。
- 8) 通常の学校でニーズが十分に満たせない場合は、特殊教育が考慮されるかもしれない、その教育は通常の学校で教育を受ける準備を目的とすべきである。その教育の質は、通常の教育と同様の基準と向上性を反映し、通常の教育と密接な関連をもつべきであり、少なくとも通常の子たちと同じ教育資源が提供されるべきである。
- 9) 聾者や盲聾者は特有のコミュニケーション・ニーズがあるため、特別な学校や学級が必要かもしれない。彼らの文化への配慮も必要である。

世界行動計画が詳細に列挙している、障害者が他者と同じ平等を獲得するために必要な施策を加盟国自身の基礎として、加盟国は「障害者の機会均等化に関する基準規則」を以下の目的で採択した。

- (a) 障害分野での全ての行動は障害者の状態と特別

なニーズに関する適切な知識と経験を前提とする。

- (b) 社会組織の全ての側面が全員に開かれる過程こそが社会・経済開発の基本的な目標である。
- (c) 障害分野の社会政策の重要な側面には技術・経済協力の奨励も適切な場合には含まれる。
- (d) 技術・経済レベルでの大幅な違い、平等な機会を実現する過程では文化的文脈の鋭敏な理解が反映されなければならない事実、障害者のきわめて重要な役割を念頭に置き、平等な機会を実現するために必要な政治的意思決定過程へのモデルを提供する。
- (e) 政府、国連システム機関、他の政府間機関、障害者の組織間の緊密な協力のための国家的仕組みを提案する。
- (f) 障害者の機会均等化を政府が実現するために努力する過程をモニターする効果的な仕組みを提案する。

具体的な規則を以下に示す。

## 規則5：アクセシビリティ

政府は社会の全ての領域での機会均等化の過程でアクセシビリティの総合的な重要性を認識すべきである。どのような種別の障害者に対しても、政府は (a) 物理的環境を障害者が利用できるようにする行動計画を開始すべきであり、(b) 情報とコミュニケーションへのアクセスを提供するための方策を開始すべきである。

## 規則6：教育

政府は障害がある児童・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る。政府は障害者の教育が教育体系の核心であることを保障すべきである。

## 規則7：就労

政府は障害者が、その人権を特に就労分野で行使するために力を与えられなければならないという原則を認識すべきである。農村部、都市部両方において、障害者は生産的で収入が得られる就労への均等な機会を労働市場で持たなければならない。

## 規則14：政策形成と計画立案

政府は全ての関連する政策形成と国家計画に障害に関する側面が含まれるよう保障する。

- 1) 政府は国家レベルでの障害者に関する適切な政策を提唱、立案し、地方・地域レベルでの行動を働きかけ、支援すべきである。
- 2) 政府は、障害者に関係する、もしくは障害者の経済・社会的地位に影響を与える計画の決定には障害者の組織を関与させるべきである。
- 3) 障害者のニーズと問題は政府の開発計画に含まれるべきであり、別個に扱われてはならない。
- 4) 障害者の状況に関し、政府が最終的な責任を持つことは他が責任から免れることではない。社会のサービス・活動・情報を担当する誰もが、それぞれを障害者が利用できるようにする責任を持つよう奨励されるべきである。
- 5) 政府は障害者を対象にする計画とサービスを地方自治体が策定するのを促進すべきである。手引書もしくはチェックリストを作成し、自治体職員向けの研修を提供するのも一つの方法である。

#### (12) 1994年のユネスコ会議

タイでの会議を受けて、1994年6月、スペイン・サラマンカにおいてユネスコとスペイン政府共催の「特別なニーズ教育に関する世界会議－アクセスと質」が開催された。この会議で「特別なニーズ教育に関するサラマンカ声明と行動の枠組み」を採択した。さまざまな理由から、学校教育の恩恵を受けられない世界のすべての子どもを通常の学校にインクルージョン（包含）し、それを可能にするため、学校制度の改革をめざすことを目標とした。世界中で教育を受けられない2億人の子どもうちの大多数が特別な教育的ニーズをもっている者である。これまで特殊教育は、身体的、感覚面や情緒面の問題をもつ障害児の教育ということで定義されてきたが、過去15～20年間に理由がどうであれ、学校教育の恩恵を受けられないすべての子どもたちを対象として、特別なニーズ教育という概念で捉えていくことが重要であるとした。その対象児は、①地域の学校へ通えない障害児、②学校で困難を経験している子、③学習に興味や動機づけを欠いている子、④留年を繰り返し、1～2年の初等教育しか完了できない子、⑤働かなければならない子、⑥ストリート・チルドレン、⑦学校からあまりに遠い所で生活している子、⑧厳しい貧困の生活をしていたり、栄養失調の子、⑨戦争や武力紛争の犠牲者である子、⑩虐待を受けている子、⑩理由が何であれ、単に学校へ行かない子、などである。

#### (13) 1998年のユネスコ高等教育世界宣言

1998年10月初旬に高等教育に関する国際会議がパリのUNESCO本部で開催された。この会議は、「国際連合憲章」、「人権に関する世界宣言」、「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約、および市民的および政治的権利に関する国際規約」の諸原則を踏まえてのものである。人権に関する世界宣言の第26条第1項において「何人も、教育を受ける権利を有する」および「高等教育は、能力に応じ、すべての者に等しく開放されなければならない」、第4条において「高等教育を個人の能力を基礎としてすべての者に等しく開放する」及び「教育における差別待遇の防止に関する条約」(1960)の基本原則を認め、国際的な協力と交流が世界中の高等教育の前進に向けての主要な手段であるとし、「ユネスコ高等教育世界宣言：21世紀の高等教育 展望と行動」を宣言した。

#### (14) 2001年の国連第56回総会

国際生活機能分類（ICF）」を採択した。国際障害者分類（ICIDH）については、各方面から、疾病等に基づく状態のマイナス面のみを取り上げているとの指摘があり、この改訂版としてのICFでは、人間の生活機能は「心身機能・身体構造」、「活動」、「参加」の三つ

の要素で構成されており、それらの生活機能に支障がある状態を「障害」ととらえ、生活機能と障害の状態は、健康状態や環境因子等と相互に影響し合うものとされた。ICFは病気等の状態にある人の精神機能や運動機能、歩行や家事等の活動、就労等への参加の状態を環境因子等のかかわりにおいて把握しようとした。

#### (15) 2006年の国連第61回総会

2006年12月に「障害者権利条約」を採択し、2007年3月30日から同条約及び選択議定書の署名及び批准が開始された。同条約には、障害を理由とする差別の禁止とともに、障害者の働く場における「合理的配慮」の提供に関する規定が設けられている。

同条約は、前文及び50条の条文からなる。この条約は、国際人権条約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、拷問禁止条約、子どもの権利条約、移住労働者の権利条約に連なるものである。同条約は、「障害は発展する概念であり、社会の障害者に対する態度及び環境による障壁と障害者との相互作用であって、障害が他の者と平等に社会に完全かつ実効的に参加することを妨げるものによって生ずることを認める」とする。

### Ⅲ. 国連の障害者施策の経緯

1976年に国際障害者年を宣言する決議を行い、5年の準備期間をおき、1981年を「国際障害者年」として「完全参加と平等」というテーマのもとに加盟各国が取り組みを開始した。1982年の障害者の行動計画では、各国が、障害者が他の人々と平等な機会をもつ権利を認めるような政策を採り、障害者の教育は可能な限り、通常の学校制度の中で行うことが基本であるとしている。1983年から1992年を「国連障害者の10年」とし、「障害者に関する世界行動計画」のもとに加盟各国は、障害者が他の人々と均等な機会を持つ権利を認める施策を取っていくことが推奨された。1989年の児童の権利条約の「障害児の権利」では、障害児が可能な限り、社会への統合及び個人の発達（文化的発達、精神的発達等を含む）を達成できるような方法で教育・訓練の機会を提供する、とされた。1990年の「万人のための教育に関する世界会議」において特別なニーズをもつ子どものことが重要視された。1993年の障害者の機会均等化に関する基準規則では、インテグレーションを原則とすべきであるとの方針が明確に示された。1994年には、スペインのサラマンカで「特別なニーズ教育に関する世界会議」が開かれ、「特別なニーズ教育における原則、政策、実践に関するサラマンカ声明と行動の枠組み」が採択された。サラマンカ声明は、障害者や子どもに関する国際機関による行動や宣言・決議の積み上げによって作成されたものであ

る。この声明に「インクルージョン (Inclusion) あるいは、インクルーシブ教育 (Inclusive Education)」という言葉が盛り込まれ、この用語が国際的に浮き彫りにされた。この会議では、過去15～20年にわたって議論してきた経緯を踏まえ、学校教育の恩恵を受けられない子どもたちを対象とする特別なニーズ教育という概念でまとめている。特別なニーズ教育の対象者は、地域の学校へ通えない障害者、ストリートチルドレン、戦争や武力紛争で犠牲となった子どもたち、貧困や慢性的な栄養失調の子どもたちなどであり、世界中で教育にアクセスできないこれらの2億人の子どもたちを学校にインクルージョンし、これを可能にするための学校制度の改革をめざしている。この改革のための行動の枠組みにおいて通常の学校内に多様なニーズをもつ全ての子どもたちを受け入れて教育する、すなわち、インクルーシブ教育を行うインクルーシブ学校 (inclusive school) の創造に高い優先順位がつけられた。このめざすべき学校は、障害者教育と通常の教育に対し、共通の行政的構造を持ち、障害者教育から通常の学校に支援サービスが提供され、カリキュラムや指導方法の適切化がなされることによって可能となり、教師教育の改革が重要だとされた。こうした動きの中で「障害者権利条約」が2006年12月に国連総会で採択され、2008年5月に条約が発効することとなった。

教育に関して規定した条項を要約すると、障害者が障害を理由にインクルーシブ教育システム (Inclusive Education System) から排除されないこと、障害を理由に無償でかつ義務的な教育から排除されないこと、個人に必要とされる合理的排除が提供されること、が挙げられ、障害者の教育は、インクルーシブ教育システム (Inclusive Education System) の下で必要な支援が提供され、個別化された支援が保障されることが定められた。

#### IV. 考察

##### (1) 障害者の権利条約について

同条約の第24条第1項に「教育についての障害者の権利を認める」、第24条第5項に「障害者が差別なしに、かつ、他の者と平等に高等教育一般、職業訓練、成人教育及び生涯学習の機会を与えられることを確保する。このため、締結国は合理的配慮が障害者に提供されることを確保する」とあるように、同法が重要である理由は、我が国の高等教育における障害者支援の法的根拠となり、今後、我が国の高等教育機関は大きな変革が求められるからである。障害者権利条約で示された「合理的配慮」は、これまで我が国ではあまり議論されてこなかった概念であり、「労働及び雇用」と「教育」の条項で、明確に書き込まれている。

障害差別禁止の分野で、各国に先駆けた取り組みを

実践する米国の米国障害者法において、合理的配慮は「募集に関する配慮」、「作業環境への配慮」「福利・厚生に関する配慮」の3つの領域に分類されている。

障害者権利条約においては、合理的配慮を否定することが差別と捉えられる。合理的配慮は、障害者にとって「必要かつ適当な変更及び調整」であり、障害者の個別ニーズに配慮するために「特定の場合に必要とされ」、それを提供する側に「不釣り合いな又は過重な負担」を課してはいない。「過重な負担のない個別に必要な調整」が合理的配慮であると言えよう。

「合理的配慮」を確実化させるためには、それが否定されたり、実施されなかったりした場合の紛争解決システムの整備が欠かせない。何が雇用・就業上の合理的配慮に当たるのか、今後の検討を待つ必要があるが、紛争解決の手續きがない限り、合理的配慮の指針が示されても、その推進が困難となることは確かである。

国連障害者の権利条約における労働及び雇用分野の障害差別禁止 (第27条) の理念は、同条約の批准国のみならず、今後、世界各国において、障害者の労働及び雇用分野における差別を禁止し、障害者の職場における権利を回復する上で重要な役割を持つものと考えられる。

障害者権利条約の第24条第5項に「障害者が差別なしに、かつ、他の者と平等に高等教育一般、職業訓練、成人教育及び生涯学習の機会を与えられることを確保する。このため、締結国は合理的配慮が障害者に提供されることを確保する」とあるように、同法が我が国の高等教育における障害者支援の法的根拠となっている。

##### (2) 合理的配慮について

「合理的配慮」は、我が国では馴染みのない概念であるが、米国では、40年前から話題とされてきた。障害者権利条約は、人間であれば誰にでも保障されているはずの権利が障害者には現実問題として認められてこなかった事実から、障害者が完全に社会参加できるように実質的な平等を保障している。障害者は、その障害の故から健常者と同じ条件におかれていては明らかに格差が生じ、結果として障害者が不平等に不利益をこうむることが多かった。そこで結果の不平等をなくし、障害者の置かれている状況に応じて必要な配慮を行うことを合理的配慮とし、一定の配慮がないと同じスタートラインに立てない状況にある障害者を置き去りにしないとするものである。

合理的配慮は、1990年代に米国、オーストラリア、カナダ等の法制に導入された。EU諸国では、「雇用均等一般枠組み指令」(2000年11月採択;以下、同指令)に先駆けてアイルランド、イギリス、スウェーデンの3カ国が導入していた。

2000年代に入りEUと国連は、同指令（2000年11月採択）と国連の障害者権利条約（2006年12月採択）において合理的配慮を新たに規定した。合理的配慮は国際的な潮流となり、EU域内27力国ではEU指令を受けて、国内法等にこれを組み入れる義務が生じ、加盟国内ではその取り組みが確実に広がり始めた。

合理的配慮は、障害のある人自らが主体となって権利を行使できる点において従来の福祉モデルとは明らかに異なる市民権モデルの視座をもっている。配慮によって特定の職務を遂行できる有資格者であれば、当該の障害のある人自身が合理的配慮の権利を請求し、就労、就業の継続、訓練、昇進等を可能とする効果的な配慮が、雇用主によって不釣り合いな負担とならない範囲で提供されなければならない、とされる。

EUでは1990年代の議論の末、従来の権利を規定する社会福祉法と新たな均等立法は相反するものでなく、互いを補完し合うとの認識に至った。その上で、両者をともに重視し尊重するEUモデルに基づき、雇用均等一般枠組み指令を採択した。また、効果的な配慮においては、配慮を必要とする状況は各々異なり一様ではないことから、個別的な対応が重要とされる。

合理的配慮の提供が拒否される場合、これが障害による差別と捉えられるかについては、同指令は明確には言及していない。EUにおける合理的配慮は雇用均等一般枠組み指令に規定され、就労分野のみを対象としている。する点で、その領域の狭さが課題となっている。

EUの雇用均等一般枠組み指令の場合とは異なり、国連の障害者権利条約では、非差別概念の一環として捉えられる合理的配慮を障害者にとっては「必要かつ適当な変更及び調整」であり、障害者の個別ニーズに配慮するために「特定の場合に必要とされ」、それを提供する側に「不釣り合いな又は過重な負担」を課さない、とする。すなわち、「過重な負担のない個別に必要な調整」が合理的配慮であるとする。この合理的配慮の概念は、職場における男女格差の実態を把握し、女性の活躍推進や格差解消に向けて取り組むようなプログラム規定ではない。

### (3) インクルーシブ教育について

障害の有無によらず、教育を受ける平等の機会を保障することは、国際的に見ても普遍的な課題である。我が国は、2006年に「学校教育法等の一部を改正する法律」が成立し、戦後50余年にわたって使用してきた「特殊教育」の名称が「特別支援教育」に変更された。

2007年度から特殊教育から特別支援教育とする制度改革が行われ、小学校、中学校及び高等学校において特別なニーズがある児童生徒への支援が推進され、その影響は、高等教育にも及んでいる。発達障害者支援法においても障害者の大学の受け入れが明記され、我

が国の障害者支援は、国連の「障害者権利条約」や「障害者差別解消法」を含め、整備された一連の法体系の下で展開されていく状況となった。ようやく法的整備により「慈善の支援から公的な支援」に転換しつつある。

教育や社会のあり方の国際的な流れは、インクルーシブ教育社会の実現に向かっている（都築、2008）。インクルーシブ教育社会は、国連が1940年代から追求してきたテーマであり、障害者権利条約もインクルーシブ教育システムの構築を目指している。2011年に改正した我が国の障害者基本法は、その基本的な理念をインクルーシブ教育においている。国連の「障害者権利条約」に批准するために国内法の整備の一つとして2013年に「障害者差別解消法」が制定された。同法は、国際的な動きの中で我が国の関係者が長年の歳月をかけて制定したものであり、米国のリハビリテーション法改正（1973）や米国障害者法（1990）等に影響を受けている。我が国の障害者基本法（2011）や障害者差別解消法（2013）の合理的配慮の考え方は、国連の一連の決議や米国のリハビリテーション法改正にそのルーツを見出すことができる（都築、2004abc）。

### (4) 障害者の高等教育について

「障害者権利条約」に批准するために国内法を整備の中で「高等教育における支援の推進」が挙げられた。国連の障害者施策の中に「高等教育」が掲げられていたが、我が国では、今、ようやく高等教育に眼が向けられるようになった。我が国は、2004年に「発達障害者支援法」が、2006年には「学校教育法等の一部を改正する法律」が成立し、支援の対象も発達障害のある児童生徒を含むようになった。発達障害に含まれる学習障害（LD）、注意欠陥多動性障害、高機能自閉症の児童生徒は全般的な知的発達の遅れがないことから、障害があっても進学希望があれば、大学入学の可能性は大きくなったと考えられる。大学等の高等教育の進学率は、1970年代に約50%に急上昇し、1990年代に入ってから高学歴化に拍車がかかり、60%台となっている。現状では、少子化により大学・短期大学等の入学志願者数と入学者数が同じになる「大学全入時代」となっており、大学進学希望者は、大学を選ばなければ、全ての者が入学することが可能となった。障害があっても進学希望があれば、以前よりも大学入学の可能性は大きくなっている。

2012年6月、文科省は、「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」を設置し、12月に第一次とりまとめを公表した。そこには、機会の確保として、障害を理由に修学を断念することがないように修学機会を確保し、教育の質を維持する。情報公開として障害のある大学進学希望者や学内の障害のある学生に対し、大学等全体としての受入れ姿勢・方針を示す。決定過程と



して権利の主体が学生本人にあることを踏まえ、学生本人の要望に基づいた調整を行う。教育方法等として情報保障、コミュニケーション上の配慮、公平な試験、成績評価などにおける配慮の考え方を整理する。支援体制として大学全体で専門性のある支援体制の確保に努める。施設・設備として安全かつ円滑に学生生活を送れるよう、バリアフリー化に配慮する。短期的課題として各大学等で情報公開及び相談窓口を設置し、受入れ姿勢・方針を明確に示し、広く情報を公開することが必要である、としている。

2012年8月、中央教育審議会は、特別なニーズに対応した教育を推進する観点から、高等教育における障害学生支援の必要性をうたい、政策の効果を測定する指標の一例として「多様な学生（社会人、障がいのある学生等）の増加をあげている。

2012年12月、「新障害者基本計画に関する意見」が公表され、「大学で障害を理由にした出願、受験、入学の拒否が生じないことが確保される仕組みを構築」、「大学入試センターが実施している特別措置の充実」、「情報保障・コミュニケーション支援など合理的配慮が確保される仕組みを構築するとともに、計画的に大学の施設設備を推進」、「大学の認証評価で障害学生支援の取組実績を考慮」が挙げられている。

我が国の大学の障害学生の受入は、全学生の0.4%程度であるが、米国では10%となっている。米国では、大学資格能力試験等において一定の能力が認められれば、障害の有無によらず入学できる。障害学生は自己申告することにより、必要なサービスが受けられる仕組みが確立されており、各大学に障害学生支援室、学生支援コーディネーターが整備され、サービスの法令遵守がなされている。

## (6) 合理的配慮から見た高等教育機関の入試と就労の問題について

### 1) 入試体制

障害者が受験を希望してきた場合、センター試験が実施される以前には、国公私立を問わず、各大学の自主的な判断に任せられ、大学進学をめざす多くの障害者は、戦前から障害者を受け入れてきた歴史のある大学、比較的障害者を受け入れやすい大学、あるいは積極的に障害者の受け入れを進めていた福祉系の大学などに集中する傾向があった。こうした障害者の受け入れで先駆的な役割を果たしてきた大学では、入試の機会平等を実現するために、現在のセンター試験の「身体に障害のある入学志願者の受験特別措置」（1979年から）で行われているような対応（別室受験、点字受験、試験時間の延長など）をすでに多く取り入れていた。

しかし、入試の機会平等の実現という点で最も重要な役割を果たしたのは、1979年から入試センターが実

施した「受験特別措置」であった。すべての国公立大学が対象となったこの試験で、障害者の受験に対する公的な、ある一定の統一的な対応がなされた意義は大きかった。これ以降、日本のすべての大学は、障害者の受験があった場合の対応策として、このセンター試験の「受験特別措置」を無視することは難しくなった。

平成23年度より大学入試センター試験における受験特別措置の対象として「発達障害」が明記され、診断書のある学生は、自己申告して支援を明確に求める体制が作られた。広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害の学生（以下、発達障害学生）は、基本的には、知的な遅れを伴わないために、本人の学ぶ意欲と高等教育を受けられる能力が認められれば、大学で学ぶことができるようになった。

### 2) 就労

「合理的配慮」を確実化させるためには、それが否定されたり、実施されなかったりした場合の紛争解決システムの整備が欠かせない。何が雇用・就業上の合理的配慮に当たるのか、紛争解決の手続きがない限り、合理的配慮の指針が示されたとしてもその推進が困難となる。

米国の雇用分野における差別禁止と合理的配慮に関するシステムで注目されるのは、雇用主の合理的配慮義務の遂行にあたって一定のガイドラインを示してその義務履行を推進していること（紛争の防止）と、個別具体的な紛争解決に向けて、調停手続を前提として裁判手続が行われること（紛争解決のためのシステム）の二つの側面からシステムが成り立っていることである。我が国にあっても障害者の就職に関するガイドラインの策定が求められる。

障害者権利条約では「合理的配慮」の必要性を謳っており、これまでの障害者施策にはなかった基準である。我が国では、企業などで働いている過程において障害者となった場合、障害者であることのみを理由に解雇することは、日本国憲法14条に反する可能性が高く、障害者となっても仕事をきちんとしていれば、就業規則によっても辞めさせられないですむ場合があった、これは、機会の平等を奪うことになるため、憲法14条違反になるからとされていた。しかし、障害者が働き続けることができるような配慮がされず、企業の環境が障害者向けに配慮されておらず、事実上就業の継続が困難になるケースは非常に多くあり、結果の不平等を招いてきた。このような結果の不平等をなくし、障害者の置かれている状況に応じた必要な配慮をすることが障害者権利条約の一つの特徴であろう。

### (7) 高等教育機関が取り組むべき事項について

障害学生に合理的配慮を提供するためには、大学等のみならず、国や独立行政法人等の関係機関による取組が必要不可欠である。今後、障害学生が学びやすい



環境となり、修学機会が確保されるように関係機関が整備する短期的課題として以下のことが挙げられる(都築、2014a)。

現状では各大学等における障害者の修学に関する情報公開は大学等により情報提供内容は様々である。また、各大学等に相談する際も、窓口が統一されていないなど、学生にとって利用しづらい状況が見受けられる。そのために障害者が大学等への進学を検討するにあたり、必要な情報が得られない大学を修学先の選択肢から除外せざるを得ず、本人の学びたい分野ではなく、学べる保障のある大学等を選択したり、必要な情報が得られないことにより進学自体を断念せざるを得ないなど、その情報の獲得に苦慮している。各大学等は、受入れ姿勢・方針を明確に示し、それに加え、入試における配慮の内容、大学構内のバリアフリーの状況、入学後の支援内容・支援体制(支援に関する窓口の設置状況、授業等における支援体制、教材の保障等)、受入れ実績(入学者数、在学者数、卒業・修了者数、就職者数等)をホームページ等に掲載するなど、情報アクセシビリティに配慮しつつ、広く情報を公開することが必要である。

また、利用者の利便性の面等から相談窓口の統一や障害学生支援担当部署を設置することが必要である。

国は、より多くの大学等でこれらの取組が行われるよう促進すべきである。また、国のこうした促進策を踏まえ、大学の認証評価においても、各大学等における情報公開及び相談窓口の整備状況について考慮されることが望まれる。

## V. おわりに

「合理的配慮」の導入により、障害を理由に就学や就職の募集、採用条件などで差別をしないことのみならず、障害者が応募し採用され、就業できる条件を整えることも教育機関や企業に求められる。地域にあっては、段差を解消するなどバリアフリーの街づくりを推進することなど障害者がバリアフリーの施設を利用できるような配慮をすることも求められる。

合理的配慮は障害者に様々な配慮をすることを求めているが、障害者でない人への逆差別にならないかが議論になる可能性があるが、合理的配慮を求めることは、障害者だけに特別なことを求めているわけではない。障害者が、障害のない人と同じスタートラインに立つために必要最低限のラインを上げるということを求めているにすぎない。障害者が障害のない人に比べ、優遇されるのではなく、障害のない人と同じレベルにもっていくために必要な配慮(合理的配慮)をすることを求めている。すなわち、障害者は、障害者ではない者に比べて、機会を平等に与えるだけでは格差が大きいため、その格差をなくそうというのが合理的

配慮と言える。

今後、我が国の大学は国際協調の中で高等教育機関としてのミッションを果たし、国際的なテーマである「教育の機会均等保障」の視点から改善していくことが求められていく。初等教育、中等教育段階の「特別支援教育システム」で育った障害者が高等教育機関に進学するようになり、途切れのない支援を保障するために、特別なニーズがある学生に対して高等教育段階としての支援のあり方を検討し、具体化していく必要がある。

## 文献

- 1) 都築繁幸(2004a) 米国高等教育機関における障害学生支援の現状 平成15年度科研費研究成果報告書「高等教育における障害者の学習支援とスペース・コラボレーション・システム(SCS)の活用研究」、82-93.
- 2) 都築繁幸(2004b) 米国高等教育機関における学習障害学生への支援 平成15年度科研費研究成果報告書「高等教育における障害者の学習支援とスペース・コラボレーション・システム(SCS)の活用研究」、94-100.
- 3) 都築繁幸(2004c) 米国高等教育機関における学習障害学生への支援 障害者教育・福祉学研究、1、51-57.
- 4) 都築繁幸(2008) 米国の障害者教育施策に関する一考察 愛知教育大学研究報告、57(教育科学編)、17-27.
- 5) 都築繁幸(2013) 聴覚障害教育におけるインクルーシブ教育システムの世界的動向 道標、39、67-74.
- 6) 都築繁幸(2014a) 発達障害学生の修学支援上の問題とその支援 愛知教育大学保健環境センター紀要、12、5-11.
- 7) 都築繁幸(2014b) 障害者に途切れのない支援をSynapse、36、2-3.

(2014年9月24日受理)