

「インクルーシブ教育システム」と「障がい者制度改革」 —「第一次意見」までの議論を中心に—

How the Council for Disability Policy Reform discussed “Inclusive Education System” according to the Convention on the Persons with Disabilities

中山 忠 政*

Tadamasa NAKAYAMA*

要旨

本稿は、2010年初頭から開始された「障がい者制度改革」において、障害者権利条約第24条の求める「インクルーシブ教育システム」について、どのような議論がなされたのか検討することを目的とした。「障がい者制度改革推進会議」における、「インクルーシブ教育システム」に対する評価には、現状からの変更を伴う事項を中心に、構成員による違いがみられた。また、「第一次意見」のとりまとめがなされる段階には、インクルーシブ教育システムについて、「押し戻し」の様相が強くなっていた。

キーワード：障害者権利条約 第24条 インクルーシブ教育システム 合理的配慮 障がい者制度改革

I はじめに

2006年12月13日、第61回の国連総会において、障害者権利条約が採択された。権利条約の第24条は、「指折りの争点となった条文^{1,145)}」とされ、「あらゆる段階においてインクルーシブな教育制度を確保すること(第1項)」や「障害を理由として一般教育制度から排除されないこと(第2項(a))」など、いわゆる「インクルーシブ教育システム」の確保を求めるものであった。

わが国においては、2012年7月23日、「共生社会の形成に向けて、障害者の権利に関する条約に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であり、その構築のため、特別支援教育を着実に進めていく必要がある」との提言²⁾がなされ、この提言の一部を受け、2013年9月1日、改正学校教育法施行令が施行されるに至っている³⁾。

わが国においては、権利条約第24条の求める「インクルーシブ教育システム」を、どのように捉え、どのような対応がなされようとしているのか、2010年初頭

から開始された「障がい者制度改革」における、「教育」に関する議論をみていくものとする。

II 「障がい者制度改革推進会議」における議論の経過

「障がい者制度改革⁴⁾」は、2009年12月から開始された、「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⁵⁾」であった。「障がい者制度改革推進会議」は、内閣総理大臣を本部長とする「障がい者制度改革推進本部」のもとにおかれ、「改革の具体的検討を進めていくためのエンジン部隊⁶⁾」として、2010年1月から2012年7月まで間計38回にわたり議論が行われた。

以下、この「推進会議」における、「教育」に関する議論⁷⁾についてみていくものとする。

第1回の推進会議(2010年1月12日)では、「運営について」や「今後の進め方について」が議題とされた。

当日示された「議論のための論点表」(東推進会議室長作成)には、①障害者基本法、②差別禁止法、③

* 弘前大学教育学部

虐待防止法、④自立支援法、⑤総合福祉サービス法、⑥教育、⑦雇用、⑧交通と情報アクセス、⑨精神医療、⑩所得保障、⑪福祉経済予算の確保、の11の「分野」と『『障害』の表記』のもとに、「分野で基本的な論点として全部挙げていくと100論点ぐらい」とされる「論点」が示された。「教育」については、「就学先決定の仕組み」「合理的配慮の具体化」「聴覚、視覚に障害がある場合の教育」「特別支援教育」の「項目」のもとに、『『障害に基く分離』制度の廃止についてどう考えるか』や「特別支援教育の評価と今後のあり方についてどう考えるか」などが「論点」として示された。

一方、事務局が作成した「検討に当たっての論点」は、16の「各論点」について、「基本法」「基本計画」「条約」の対応関係が示されたものであった。「教育」については、権利条約の「24条」が関わることが示されていた。

第2回（2月2日）においては、「障害者基本法について」が議題とされた。

障害者基本法第14条（改正前、以下同じ）は、「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（第1項）」と規定するものであった。

委員からは、わが国の学校教育は「原則分離別学」となっており、条約が求めるインクルーシブ教育に「決定的に抵触する」ものであり、「特別支援教育は、権利条約の理念に則り再編され」、「『原則統合』に改める必要がある」とする意見（大谷委員）と、現状はインクルーシブ教育とは「大きく矛盾」するものであり、「異別取り扱い規定の削除が必要」とする意見（尾上委員）があった。一方、特別支援学校における教育を受けることができる措置を含んだ、基本法改正に対する「意見書（全国障害者問題研究会）」を紹介する委員（佐藤委員）もいた。

第5回（3月19日）では、「教育について」が議題とされた。議事は、「権利条約の批准という観点から、専ら学校教育の法制度的な面に視点を当てて、条約上、批准する上で問題ないかを確認していく」とされ、「障害者基本法」「教育基本法」「学校教育法」「就学先決定の仕組み」「合理的配慮について」「特別支援教育の評価と今後のあり方について」の各項目について、事前に各委員が表明した意見を確認しながら進められた。表には、各委員の意見をまとめたものを示し

てある。なお、それぞれの「論点」は、論点①～⑯として整理した。

まず、障害者基本法について、総則部分に「障害者の教育の権利」や「求められる教育のあり方」を追加規定すべきか（論点①）、「普通学校、普通学級での合理的配慮、必要な支援」を規定すべきか（論点②）、についてであった。

障害者基本法の総則（第1章）においては、目的や定義、基本理念などが規定されており、「教育」は第2章の「障害者の福祉に関する基本的施策」において規定されていた。これに（論点①）について、大半の委員は総則への追加規定を「必要」とした。「必要はない⁸⁾」「回答困難」とした委員も、総則でなく各則で規定すべきとの意見であった。

また、障害者基本法第14条第1項においては「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」とされていたが、「合理的配慮」については規定されていなかった。これ（論点②）について、ほとんどの委員が「規定すべき」とした一方で、義務教育段階では過度な負担の抗弁を許すとして、「必要な配慮・支援」として規定すべき（新谷委員）、「合理的ではないことはやらずとも良い」と捉えられるなど、慎重な検討を求める意見（門川委員）もあった。教育の分野における「合理的配慮」のなじみのなさを反映したものと思われた。

続いて、教育基本法第4条第1項は、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地」をあげ、教育の機会均等を定めるものであったが、これに「障害」の文言を挿入して、障害にもとづく差別の禁止を明文化する必要があるかについて（論点③）であった。これについて、「反対ではない」とした上で、文言を入れる意味の確認を求めた意見（勝又委員）を含めば、全員の委員が「必要」とした。なお、国等に対して「障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう教育上必要な支援を講じなければならない」とした第2項について、インクルーシブ教育に対応した規定に改めるべき（佐藤委員）との意見があった一方で、第2項の存在が「障害を別個に扱う口実となる」（中西委員）、「不要」（竹下委員）とする意見もあり、どのように規定を整備していくかその難しさが感じられるものであった。

学校教育法第72条において、「準ずる教育」が特別支援学校の設置目的とされていることについて、「準ずる教育」に対する考え方（論点④）、権利条約における「差別」にあたるか（論点⑤）、権利条約第24条

第1項に合致しているか（論点⑥）、が問われた。

普通教育とは異なる「準ずる教育」という目的をおくこと（論点④）について、「差別」とするものから、解釈上の問題があり「改めるべき」とするもの、逆に、解釈上「問題はない」とするものまで、様々であった。「分離教育」となっている現状を「問題」とみなすどうかによって、「準ずる教育」に対する見解が異なることとなるようであったが、大勢は「改めるべき」との意見であった。

続いて、「準ずる教育」の目的の設定が、権利条約第2条の定める「差別」にあたるか（論点⑤）が問われた。障害者権利条約の第2条は、「障害に基づく差別」を、「障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のあらゆる分野において、他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を認識し、享有し、又は行使することを害し、又は妨げる目的又は効果を有するものをいう。障害に基づく差別には、あらゆる形態の差別（合理的配慮の否定を含む。）を含む」とするものであった。これについては、14名の委員が「該当する」（「解釈による」や「恐れがある」を含む）、4名の委員が「差別にはあたらない」とした。

また、この目的がおかれていることが、権利条約第24条第1項と合致するか（論点⑥）が問われた。権利条約第24条第1項は、教育に関して、「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」としていた。これについて、大半の委員が「合致していない」としたが、「大きくは離反していない」「必ずしも矛盾していない」の他、解釈次第とする意見もみられた。

論点⑤と⑥に共通して、「準ずる教育」を目的とする特別支援学校について、「否定的」または「疑問」とする意見が多かったが、「肯定的」な意見もみられた。特別支援学校で行われている教育を、「異なる場」で行われる教育として「問題である」と捉えるかどうかによって、判断が分かれるようであった。

続いて、学校教育法において、特別支援学校の設置が都道府県に義務づけられ（第80条）、特別支援学校に寄宿舎の設置が求められている（第78条）規定について、権利条約の第24条第2項（b）に違反すると考えるかどうか（論点⑦）が問われた。第24条第2項（b）は、「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」

と規定するものであった。

これ（論点⑦）については、「違反する」とする委員は、「違反しない」とする委員より多かった程度であった。この論点は、「居住する市町村から離れて就学せざる得ない事態」を想定したものであり、「別学の制度」としての特別支援学校の存在をインクルーシブ教育に違反するか否かを尋ねるものであった。しかしながら、寄宿舎の設置の規定も含めて質問されたことや、保護者の同意のある場合やない場合といった条件付きの回答がなされたため、委員の意見が拡散し、全体の意見把握ができずらい面が生じた。この点については、東室長からも、「この論点に関しましては、もう少し正確に書くべきだった」と発言があった。

続いて、この規定が、「家庭及び家族の尊重」を規定する権利条約第23条の第4項に違反するかどうか（論点⑧）が問われた。権利条約第23条第4項は、「締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。いかなる場合にも、児童は、自己の障害又は父母の一方若しくは双方の障害に基づいて父母から分離されない」と規定するものであった。

これ（論点⑧）については、多くの委員が「違反する」とし、「違反しない」とする委員は3名であった。なお、「父母の意思に反する」ことが質問の前提であったため、「（保護者の）了解があれば、違反しない」とする意見は省いた。

続いて、特別支援学級の設置を規定する学校教育法第81条第2項が、条約第24条のインクルーシブ教育に合致すると考えるかどうか（論点⑨）が問われた。学校教育法第81条第2項は、「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」と規定するものであった。

これ（論点⑨）については、明確に「合致しない」としたのは7名で、その他は「合致する」「乖離しない」「選択肢として必要」など、特別支援学級の設置を肯定する意見であった。特別支援学級の設置を肯定する意見の根拠は、「ニーズに応じた特別な環境は必要であり、条約のいうインクルーシブ教育から乖離するものではない」とするものであった。一方、「合致しない」との意見は、必要な支援が行われることは当然であって、特別支援学級に「固定」されることを問

題視したものであった。

問い方が異なるものの、論点⑨（特別支援学級の設置）と論点⑦（特別支援学校の設置）とを比較すると、特別支援学級の設置を認める意見が多かった。条約第24条に定める「インクルーシブ教育システム」の理解のあり方がポイントのように思われた。

続いては、「就学先決定の仕組み」について（論点⑩～⑬）であった。学校教育法施行令第5条において、市町村教育委員会が、入学期日等の通知、学校の指定を行うことを規定しているのに対して、施行令第11条では、施行令第22条の3で定める「障害の程度」に該当する者については、特別支援学校に就学させるべき者として都道府県教育委員会に対して通知することを規定している。

まず、就学先の決定が、法律ではなく、施行令に委ねられている点について問われた。これ（論点⑩）について、「障害のある人の就学先のみを法律で決めることになれば、これはこれで異別取扱である」とする意見と、「施行令と法律による手続きの長短所を検討すべき」とした意見以外は、「委ねるべきでない」との意見であった。施行令による手続きが不透明であるとの指摘や、就学先の決定という事項は法律で扱うべき事項であるという指摘もあった。

続いて、学校教育法施行令第5条、11条、22条の3にもとづく「障害に基づく分離」制度の廃止について、どのように考えるか問われた。

これ（論点⑪）について、「特別支援学校で教育を受けるという選択肢そのものまで否定されるべきではなく、『障害に基づく分離制度』を単に廃止することは望ましくない」「特別な仕組みは必要」「固有の教育環境（例えば、ろう学校）が必要」とする「反対」の意見の他は、「一部を残し、段階的に廃止する」という意見を含め「廃止すべきである」とする意見であった。権利条約の理念にもとづき廃止を求める意見のほか、文部科学省の調査研究協力者会議の「中間報告（2009年2月）」が示した「就学の仕組み」については、「インクルージョンとはいえない」「インクルーシブな教育制度とは全く相容れない」とする意見もあった。

続いて、障害のある人が生活する地域社会にある学校に学籍を一元化することについて問われた。これ（論点⑫）について、明確に反対する意見はなく、「一元化すべき」または「検討すべき」とする意見であった。「一元化すべき」との意見の中には、障害を理由に学籍を分けることは「異別取り扱い」であり、一元

化することが権利条約が求めるインクルージョンであるという意見もあった。また、「検討すべき」との意見には、「副籍」などの実施例を踏まえるべきとの意見のほか、「現行の特別支援学校（ろう学校）に学籍を置くことの妨げとなつてはいけない」とする意見もみられた。

障害のある人および保護者が、特別支援学校、特別支援学級を選択する「選択権の保障」についてどう考えるか（論点⑬）が問われた。「保障すべき」との意見が大勢であったが、その観点として、「選択権の保障」をあげるものが多く、権利条約の理念をあげるものもあり、学籍の一元化や就学先決定の仕組み、合理的配慮と合わせた上で「保障すべき」とする意見もあった。一方、「保障すべき」としながらも、「保護者の選択権にすべて委ねることには議論が必要」「児童および保護者の選択権が100%自動的に就学先とされることとするかどうかは検討を要する」など、全面的な選択権の保障については懐疑的な意見もみられた。

合理的配慮について、障害のある人および保護者、学校、学校設置者の三者が合意形成をしながら策定するプロセスについてどう考えるか（論点⑭）が問われた。権利条約第2条は、合理的配慮の否定も障害に基づく「差別」であることを規定しており、「合理的配慮の中身を作る過程」（議事録）において必要とされるプロセスのあり方を問うものであった。3者（本人・保護者、学校、学校設置者）または、それに教育関係者を加えた4者による合意形成が「必要である」とする意見がほとんどであり、本人・保護者側の立場に配慮して、第三者などによる調整の必要を指摘する指摘もあった。

続いて、合理的配慮の内容について、不服の場合の異議申立手続きについて（論点⑮）問われた。否定する意見はなく、手続きは「必要」または第三者機関の設置が必要とする意見であった。

最後に、特別支援教育についての評価と今後の在り方についてどう考えるか（論点⑯）が問われた。「法制度とは別のもの」とはされたが、特別支援教育の「中身の問題」を「どう考えるのかを出してほしい」との意図のもと設定されたものであった。

「評価」に直接言及した意見としては、対象が拡大したことなどをあげ「高く評価できる」とした意見と、「盲・ろう学校への財政支援が乏しく、その専門性を軽視する傾向が強い」とし「評価できない」とする意見があった。

「今後の在り方」としては、特別支援教育について

「原則廃止」とすべきとの意見、「分離別学」を維持している点やインクルーシブ教育と「逆行」していることなどをあげ、「抜本的な見直し」や「根本的な転換」を求める意見、インクルーシブ教育の実現として「再構築（再構成）」を求める意見など、特別支援教育の見直しを強く求め意見が目立った。その他、「インクルーシブな教育を目指すべき」や、「インクルージョンな地域づくりの一環として展開される必要がある」との意見のほか、現状の特別支援教育を拡充・充実していくべきだとの意見もみられた。

文部科学省の「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議」については、「会議メンバーの当事者参加」が「不十分」であり、「教育関係者が圧倒的に優位にある（中略）枠組みは不適切」とする意見があった。「中間とりまとめ」についても、「現状維持の姿勢が強く」、「現行の障害児教育を根本的に見直す必要がある」という認識が希薄であり、不十分」とする意見がみられた。そのあり方として、「推進会議と連携して協議すべき」や「障害者の視点を中心に据えた枠組みを新たに設け、（中略）権利条約を日本が批准するための最大の課題である障害児教育の見直しを正面から議論すべき」との意見もみられた。

これまで、第5回の「推進会議」において示された、16の論点に対する各員の意見をみてきた。第5回の会議においては、論点①～⑬、論点⑭～⑯に対する意見（事前集約）が紹介された後、それぞれ追加の発言が求められていた。そこにおいて表明された意見をみていく。

まず、論点⑬までの意見が紹介された後の意見交換において明らかにされた意見である。

清原委員（三鷹市長）からは、インクルーシブ教育に対応した「急激な改正」や「大きな変化」は、「子どもたちに（中略）著しく負荷のかかることであってはいけない」として、「特別支援教育について、もう少し尊重する気持ちを持って検討していく必要がある」との意見があった。

これに対して、大谷委員（弁護士）は、「分離」が強制されている状態は「重大な差別」であるとして、学校制度改革を行い「一刻も早くその差別の状況から救う」べきであり、「分離が強制されているのだと、それは差別なのだということを共通の認識にしたい」上で、（中略）議論をして頂きたい」との意見を表明した。

この2人の意見は、「前提とするもの」つまり、議論の出発点としての「現状の認識」を大きく異にする

ものであった。清原委員の意見は、現状を「肯定」するのに対し、大谷委員の意見は、現状を「差別的な状況」と捉え、「問題である」と捉えている。この認識の違いは、インクルーシブ教育に対する必要性の認識とも重なり合うものである。清原委員は、続けて、特別支援教育とインクルーシブ教育をめぐる議論について、「やや二分法的な議論になりかねない」と懸念を示した上で、「きめ細やかな対応が求められる以上、私たちは、二者択一とか、そういう方向性だけではなく、きめの細かい児童・生徒本意の教育がなされる在り方をやはり理念的に求めていきたい」と述べていた。インクルーシブ教育をめぐる議論について、「きめ細かい教育」の必要性を根拠に「児童・生徒本意の教育がなされる在り方」を求めており、あくまでも現状を「肯定」し、その「維持」を求める意見であった。この意見は、インクルーシブ教育を求める議論とはかみ合わず、結論にはたどり着けないものであった。この二者の意見にみられた「すれ違い」は、「現状（特別支援教育）のあり方を肯定（評価）する立場であればあるほど、インクルーシブ教育の必要性への認識が薄くなる」という、インクルーシブ教育をめぐる議論の際に「対立」として表面化する現象が再現されたものでもあった。

続いて、論点⑯までの意見が紹介された後の発言についてである。

竹下委員は、「教育で最も大切なのは理念」であるとし、理念が明確になった際に、その実現を先送りし、「理念のない教育」を行うことは「清原委員も望んでいない」のではないかとし、理念を明確にした上での「可及的速やかな実現」を求める意見を示した。また、合理的配慮と特別支援教育の関係について、「先生方が一生懸命頑張っているということと、制度に問題があることを一緒にしたらいけない」とし、「子どもたちにとって必要な教育、そのために必要な合理的配慮という視点が大事であって、（中略）個々の先生の努力だけでは解決するものではない」と続けた。竹下委員の意見は、清原委員の意見を受け、特別支援教育という現在の仕組みやその上での教員の努力などの「現状」を優先させ、インクルーシブ教育や合理的配慮という「理念」を先送りしようとする意見を牽制したものといえよう。

この後、本部長である鳩山総理大臣（当時）の来訪があり、総理臨席のもと、引き続き委員から意見が求められた。新谷委員からは、文部科学省の「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議」との関係に

について、「(推進会議の議論と) どういうふうにクロスしていくのか、どういうふうに交わっていくのか」との心配とともに、「推進会議でのいろんな議論を参考にするけれども、文科省の会議は独自に進めていきますというニュアンスを非常に強く感じ」との懸念が示された。その上で、「私たちの言っていることが本当に文科省の会議に反映されていくのか」とし、「推進会議」の位置づけについて、「推進会議」における議論が施策に反映されるような「早急な法的措置」を求める意見を述べた。

続いて、堂本委員から、「認定就学者制度は廃止すべき」との意見が述べられた上で、「段階的にしかできないかもしれませんが」としながらも、「都道府県立の特別支援学校小中学校は解消して、市町村立の小学校、中学校に特別支援教室として移行していくこと」が「将来の方向性」であるとする意見が示された。さらに、「今の段階でどうすることが大事かと言う」として、通級指導教室や特別支援学級を「特別支援教室」に一本化し、特別支援学校を「通級指導の場」としての整備していくことであると述べた。

堂本委員は、特別支援学校の設置(論点⑦)や特別支援学級の設置(論点⑨)について、「ただちに条約違反とは言えない」「違反はしていない」など、インクルーシブ教育の実現に対して、「慎重」ともとれる意見を示していた。しかしながら、意見交換においては、具体的な「将来のあり方」のイメージのもと、現在における対応可能な方法を提示しており、各論点については、現実的な観点から回答したものと思われる。

堂本委員が示した意見は、インクルーシブ教育システム構築に向けた「現実的な対応」についての道筋を示しているといえよう。例えば、「急激な改正」や「大きな変化」など、インクルーシブ教育に対応することへの懸念について、堂本委員は、通級指導教室や特別支援学級を「特別支援教室」に一本化し、特別支援学校を「通級指導の場」として整備するという、現状のシステムに対応した変化への道筋を示しており、極めて現実的な計画として、受け入れられやすい提案といえよう。

また、「将来的に」としながらも、特別支援学校を「解消」すべきと言及している。特別支援学校は、地域の学校から子どもたちを切り離したかたちでの教育を行っており、特別支援学校をどのように扱っていくかは、インクルーシブ教育の実現の鍵ともいえるものである。この点について、地域の特別支援教室へ移行

した上で、特別支援学校を解消していくと、特別支援学校の「解消」に言及したことは特記すべきことである。

続いて、佐藤委員が、わが国の障害のある子どもの教育は、「権利条約に基づいて、地元でほかの子どもたちと一緒に学ぶことを基盤」にする「第3の段階に入りつつある」とし、「特別支援教育を否定しているわけではなく、(中略) 地元ではほかの子どもたちと一緒に学べるようにする発展をどう図るかが課題」との意見を述べた。続けて、通常学級や特別支援学級の充実を進め、選択ができるようにした上で、特別支援学校の廃止や特別支援学級への組み替えていく流れを示した。

しかしながら、佐藤委員は「5年と待てないと竹下構成員は先ほど言いましたけども、時間軸を置いて徐々にやっていくことが必要」と述べているように、「権利」として「同じ場で学ぶ」ということが実現できていないという「現実」に主軸をおくものではなかったといえる。

その後、鳩山総理大臣が退席し、引き続き意見交換が続けられた。長瀬委員は、「教育の現場の方から、フルインクルージョンを支持するという心強い意見を頂戴し」と紹介した上で、「私たちの教育の方向性がどちらにあるのかという点が一番肝心」とするとともに、権利条約の批准を契機に「日本の障害児教育と教育全般の明確な方向転換」を求める意見を述べた。

最後に、森委員から、東京都職員であった頃の経験をもとに、当時から「いつか将来、地域の学校にみんなが入れるようなシステムにすべきだろう」という思いがあったとして、教育に関しては、「分離教育制度そのものを根本的に見直した方がよろしいのではないか」とする意見が表明された。

ここで、「教育について」の議事は打ち切られ、「障害の表記」の議事に移った。

第9回(4月26日)は、省庁等ヒアリングが行われた。対象は、文部科学省(高井政務官・斎藤特別支援教育課長)と5つの関係団体、個人(母親)であった。

まず、高井文部科学大臣政務官が、「我々(文部科学省)の現在の考え方」として、「インクルーシブ教育を前向きに進めていこうという(中略)意識を共有している」としながらも、インクルーシブ教育システムと特別支援教育は「相反するものではない」「同じ方向を向いたものである」と述べ、斎藤課長が補足説明を行った。

この後、東室長から、「ヒアリング項目に対する意見書」において示された文部科学省の意見（回答）について、その認識を尋ねる質問が行われることとなった。「意見書」は、「総論」と9つの「ヒアリング項目」への回答から構成されるものであった。「意見書」について、東室長は、「回答は質問に対する考えという形で「端的に示されていない部分もある」とし、総論と論点⑤（就学先決定の仕組み）と⑧（特別支援教育）を中心に、質問を行った。以下、このやりとりをみていく。

まず、「総論」についての質問が行われた。

「総論」においては、政府の「基本的な考え方」として、権利条約の理念を踏まえ、「特別支援教育の体制整備を進める」とともに「特別支援教育の推進を図」とするものであった。これは、「子ども・子育てビジョン（2010年1月29日閣議決定）」において示された一文であった。政府の「考え方」は、インクルーシブ教育の理念を踏まえ「特別支援教育の推進」を図とするものであった。

一方、文部科学省は、「インクルーシブ教育システムについては、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」とし、2つの条件下における「必要な条件整備」の試算結果（想定A：12兆円あまり、B：1兆円あまり）を、別添資料で示した。さらに、「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まで発達させる』との（条約の）目的を損なう恐れがある」としていた。

この「回答」について、東室長は、「要は財源があれば、インクルーシブ教育システムは実現可能であるという御意見だと伺ってよろしいかどうか」「これだけお金がなければ、権利条約が求めるものには達することができないということが、反面としては現状は障害者の権利条約が求めているものとは、大きく隔たりがあると御認識されているかどうか」との質問を行った。

文部科学省は、「意見書」において、インクルーシブ教育システムについては、「理念」だけではなく「人的・物的条件整備」が必要であるとの主張を行った。これに対して、東室長は、文部科学省が、インクルーシブ教育システムに「多額の費用」が必要と主張するのであれば、権利条約が求めるものから大きくかけ離れている「現状」にあることを認めざる得ない質問を行ったのである。また、議論の中心が、「費用」の問題にすり替えられることを避け、真正面からの議

論に戻そうとする意図があったものとも思われる。

さらに、東室長は、政権交代前に民主党が提出した障がい者制度改革推進法案第9条第1項において、「義務教育制度について、障がい者が障がい者以外の者と共に教育を受ける機会を確保することを基本とし、障がい者又はその保護者が希望するときは、特別支援学校又は特別支援学級における教育を受けることができるようにするものとする」とされていたことと、「意見書」における「回答」とが矛盾しないかと尋ねた。

なお、ヒアリング項目⑤においては、就学先決定のあり方について、障がい者制度改革推進法案第9条第1項に対する考え方を含めて、尋ねられており、文部科学省は、就学先決定の考え方については見直すとしたものの、保護者に全面的に選択を委ねることについては慎重な検討が必要とするとともに、「いずれにせよ、就学先の学校において十分な支援体制を整えることが必要不可欠と考える」と結ばれる回答をしていた。文部科学省からの回答には、障がい者制度改革推進法案第9条第1項に対する考え方は明らかにされず、かつ、「保護者に全面的に選択を委ねることについては慎重な検討が必要」とされたことから、東室長は、障がい者制度改革推進法案第9条第1項との整合を尋ねる質問を行ったものと思われる。

さらに、「決定主体は義務教育の実施責任を有する教育委員会とすることが法制度上必然であり、「就学先の決定を含めた就学事務については、義務教育の実施責任を有する教育委員会が最終的に判断すべきものである」と回答されていた、ヒアリング項目⑤（就学先決定の仕組み）について、東室長は、「就学先の決定権はあくまでも教育委員会にあるんだんと。（すると）その結果として、保護者には選択権がない」ことになるのではないかとし、行政の決定権と保護者の選択権は両立し得るない関係なのかと、推進法案第9条との関係で説明するように求めた。

これについて、司会の藤井議長代理は、退席時刻までの6～7分となった高井政務官に対して、「争点」としてあがった、「保護者の選択権」と「行政の決定権」の関係について見解を示すように求めた。

高井政務官は、「それはどちらかというものではなく、やはりきめ細かく話をした上で決めることができていると思っている」と述べ、この後、「保護者の選択権」と「行政の決定権」の関係について、東室長とのやりとりが続いた。東室長は、就学先決定のプロセスに保護者の同意を組み込むことを求めて、「保護者の選択

権と行政の決定権は両立し得ないものなのか」という質問をした。高井政務官は、「(決定権は)たぶん多分設置者にあるということになる」「恐らく話し合いの上でそれ(保護者の意見)を組み込むということは勿論可能かと思う」などと繰り返した。

そのため、福島大臣は「文科省にお願いなんです」として、「文科省の方で、やはり本人や親の選択権というものを最大限尊重するというふうに、せっかくこの推進会議ができ、権利条約を批准しようとするときには、それを明言してほしい。転換してほしい」と迫り、「是非親及び子どもの選択権の権利を保証すると踏み出していただきたい」と重ねた。

高井政務官は、「そうっていないという御指摘であるならば、いろいろ検討していきたい」と述べ、退席した。

「保護者の選択権」について、佐藤委員から「すべて親が決定できる(中略)ことが適切かどうか」との疑義が示されたが、東室長は、「権利を認めた上でも例外はある」とした上で、「権利がないままに行政の方で判断する仕組み」となっていることを問題としている旨指摘した。

続いて、関係団体からの意見(3団体と3名の保護者)が述べられた。

まず、全国特別支援学校長会からは、「特別支援教育は、インクルーシブ教育システムと相反せず、同じ方向を向いている」とし、「特別支援学校の教育は、障害者の権利条約の趣旨である、能力を可能な最大限まで発展させるにも合致している」との意見が表明された。意見の部分の前段については、高木政務官の発言と同じくするものであり、後段は、条約第24条第1項の(b)の目的部分をとらえたものであったが、第2項(a)(b)などについて踏まえたものではなかった。3点の要望が伝えられたが、それぞれの冒頭では、「学籍の一元化」「当事者のための改革を進めていただきたい」などとはじめられてはいたが、「現状」からの変化についての懸念を示す内容であった。

全国連合小学校長会からは、「教育現場の実情等をとらえないままの性急かつ拙速なインクルーシブ教育への転換に向けた検討ということではなく、是非学校現場等の意見を取り込んで、ご検討いただきたい」との意見が表明された。現場の「実情」を踏まえた慎重な検討を求めるものであった。

全国特別支援学級設置学校長協会からは、特別支援学級の意義が述べられた後に、「十分に時間をかけ、御討議、御審議されることを願って」と表明された。

学校関係の団体からは、インクルーシブ教育システムの構築に伴って、変化を求められる対象となるため、「現状」からの変化についての抵抗感が感じられる意見が表明されたといえる。

この後、保護者(3名)からの意見が表明された。

最初の保護者(全国特別支援教育推進連盟(全国肢体不自由特別支援学校PTA連合会))からは、「推進会議」の議事録にあったとする、特別支援学校を「廃止又は段階的廃止」「差別分離」「インクルージョン教育に反する」などの捉え方について、「親はそうは思っていない」と反論がなされた。

二人目の保護者(障害児を普通学級へ・全国連絡会)からは、「特別支援教育がインクルーシブ教育だとは考えられ」ないとし、「就学先を地域の学校の普通学級に一元化」することなどを求めた。

三人目の保護者(匿名)からは、「障害の克服を障害者自身に求める、特別支援教育は、どんな形であり、やめていただきたい」とし、「分離教育をやめ、障害のある子もない子も地域の学校でともに学び、育ち、生きるための制度改革を進めていただき」たいとの意見が表明された。

3名の保護者からの意見は、いずれもが「現状」にもとづき、インクルーシブ教育システムについての「賛否」の意見が示された。保護者が「現状」に大きな問題を感じていなければ、「現状」からの変化に否定的となり、「現状」に問題を感じている場合には、現状からの「変化」を期待する意見となるようであった。つまり、保護者の「インクルーシブ教育システム」への賛否は、保護者を中心とする「現状」への認識によるところが大きいことがわかった。

団体等からの意見の発表を終え、各委員からの意見が表明された。

門川委員からは、高井政務官の発言などを指し、「文科省からの答弁を伺っていると、(中略)インクルーシブ教育について、ほとんど触れられていない」「文科省がインクルーシブ教育を推進しようとしなないということが、ちょっと納得できない」「文科省は、(中略)人的、物的整備ができていないといわれていますが、どうも言い訳にしか聞こえない」と、文部科学省のインクルーシブ教育システムに対する後ろ向きとも思える姿勢に不満を表明した。

尾上委員からは、文部科学省が提出した、地域の学校へ就学することとした場合等のコスト試算を示した別添資料について、「あたかも地域の学校に行くことを権利として認めたら、今までよりも10倍以上のお金

がかかるといふ形で」示されたとして「いただけない」とするとともに、「文科省さんはインクルーシブ教育（中略）対して、なぜそんなに嫌がっておられるのか」と問いただした。

これを受けて、斎藤課長からは、「文科省は何もやっていないという話でしたが、（中略）一生懸命担当課としては努力をしているつもり」であるとし、「インクルーシブ教育と特別支援教育は矛盾する」との指摘については、「むしろ進み方のペースの問題があるかと思っている」とし、指摘をかわした。

斎藤課長が「ペースの問題」としてかわした「インクルーシブ教育と特別支援教育」についての認識の違いは、「特別支援教育を推進すれば、インクルーシブ教育システムの構築につながる」と主張する文部科学省が、「インクルーシブ教育システムの行き着く先の姿」、例えば、障害のある子どもが地域の学校で学ぶことができる具体的なイメージや、それと関係する特別支援学校・特別支援学校の具体的なあり方を示し得ていないことによるものといえよう。インクルーシブ教育システムの「具体的なイメージ」を示さないまま、「人的・物的環境整備」を求め、「特別支援教育の推進」を謳えば、「特別支援教育の拡大」にしか解釈できないのは当然である。「インクルーシブ教育システム」の具体的なイメージを示すことをしない「不明瞭さ」は、門川委員が表明した、文部科学省に対し表明した「何か理由があるのなら、是非教えていただきたい」としたような疑念につながるものといえよう。

北野委員は、文部科学省が提出した「意見書」において、「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』との目的を損なう恐れがある」と部分（意見書においては、下線が引かれている）について、第24条第1項の（a）～（c）の3つの号のうち、「一つだけを強調されていることに少し不安を覚え」たとし、「このことが全体のゆがみを生んでいる」と指摘した。北野委員の指摘は、権利条約の規定するインクルーシブ教育システムの「目的」の一部のみを取り上げて「特別支援教育の充実」につなげようとする文部科学省の主張に、その「都合の良さ」や全体としての整合性のなさ（無理さや不自然さ）を指摘したといえよう。

他の委員からの質問も続き、「意見書」においては、質問に対して「回答がなされていない」との不満も表出され、文部科学省には後日文章として回答することが要望された。

第11回（5月17日）では、第1次意見のとりまとめ

てに向けた説明が行われた。また、文部科学省からは、「追加質問項目に対する意見書」が示された。追加質問と文部科学省からの回答をみていく。

まず、「総論－1」として、先の会議において別添資料として示されたコスト試算について、「財源が確保されなければ実現しないのか」、逆に「財源があれば実現できるのか」という追加質問がなされていた。前回、財源問題を提示した文部科学省に対して、インクルーシブ教育システムの実現に向けた「本気度」を質す質問であったが、「このような考え方及び試算方法については今後更なる検討が必要」と自らが行った「財政論」を一步後退させた。一方で、「通常教育内容では指導が難しい知的障害のある児童生徒の教育をはじめとする、障害のある児童生徒全体の教育課程編制の在り方、教員の指導力の担保・向上、特別支援教室構想の具体化など、長期的視点からの検討を要する課題が存する」とし、新たな課題を提示した。追加質問への回答は、インクルーシブ教育システムの「実現」に言及することはなく、「財政論」に加え、新たに「検討を要する課題」をあげ、「推進会議」からの質問に対してなんとかやり過ごそうとする姿勢がみえる回答であった。

同様に、「ヒアリング項目⑧－1」においても、別添資料のコスト試算をとりあげた追加質問がなされていた。第9回の会議において、東室長が質問したものの、文部科学省側からは回答がなされたかったものであり、試算結果を踏まえて、条約が求めるインクルーシブ教育と日本の教育状況には「大きな隔たり」があると文部科学省が認識しているのかどうか尋ねるものであった。自ら試算結果を示した文部科学省であったが、回答において、フル・インクルージョンを想定したと思われる「想定A」は、「条約締結に当たり（中略）必須のものであるとは考えていない」とし、「想定A」と示したものが条件整備整備としと捉えられないように、実質的な「取り下げ」を行ったといえる。また、「総論－1」と同様に、「いずれにしても、（中略）障害者権利条約の理念を踏まえて、（中略）特別支援教育の更なる充実を図って参りたい」とし、日本の教育の状況を尋ねる追加質問に直接回答することはなかった。

「総論－2」においては、先の「意見書」において、第24条第1項の（a）～（c）の各号のうち（b）のみを取り上げ回答されたことをとりあげ、「他の2つの項目については考慮しないという意味に解してよいのか」と追加質問されていた。これに対して、「第24条

第1項(a)～(c)全体について考慮すべきと考える」と回答がなされた。(b)のみを取り上げた理由は示されなかったが、先の「回答」において取り上げなかった(a)と(c)については、「特別支援教育の理念」との関わりについての説明がなされた。

「ヒアリング項目⑧-2」の追加質問として、「幼少時から、ともに育ち、ともに学ぶシステム構築が、必要な投資と考えるが、こうした考え方に対する見解と、現在の特別支援教育の整合性について、どのように考えているか」と尋ねられた。

幼児期や学童期におけるインクルーシブ教育の重要性について確認しようとする追加質問であったが、文部科学省の回答は、「居住地校交流」をあげ、「将来のインクルーシブ教育システムの構築に向けての環境整備、斬新的取組としても非常に参考になるもの」とするものの、あくまでも「不断に特別支援教育の促進を図っていくことが必要」とまとめられるものであった。

「追加質問項目に対する意見書」に対する文部科学省の回答は、先の「意見書」に対する回答に比べて、権利条約の求める「インクルーシブ教育システム」に関係させた回答というよりも、「財政論」やその他の課題をあげ、インクルーシブ教育システムの実現を「将来」のものとして「先送り」させようとする、内部の理論を優先した回答の色合いを一段と濃くしたものであった。一方で、「特別支援教育の推進」を謳うものの、「分離別学」という仕組みを内包する特別支援教育の問題に目を向けるわけではないため、「インクルーシブ教育システム」と特別支援教育は「相反することはない」とただ繰り返す他ないようであった。

第12回(5月24日)では「第一次意見」の素案が示された。「第一次意見」は、これまでの「推進会議」での議論を踏まえて、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向」として、推進本部へ提出されるものであった。

まず、「素案」において、「推進会議の問題意識」として示された部分をみていく。「教育」は、「個別分野」の2つ目にあげられ、その冒頭部分は、「権利条約においては、あらゆる段階において、インクルーシブな教育制度を確保することが必要とされている」とし、「障害者と障害のない者が差別を受けることなく、共に生活し、共に学ぶ教育(インクルーシブ教育)を実現することは互いの多様性を認め合い、尊重する土壌を形成し、障害者のみならず、障害のない者にとっても生きる力を育むことにつながる」とされていた。

総論ともいえる冒頭部分において、推進会議としての「捉え方」として、「インクルーシブ教育システム」が「共に学ぶ教育」であると示したものであった。

これに続いて、4点にわたる事項が示された。

2点目にあげられた「地域における就学と合理的配慮の確保」においては、「就学先の決定」と「特別支援学校のあり方」について述べられた。「就学先の決定」については、「教育委員会が行う仕組み」となっており、「本人・保護者に就学先の決定権が確保されていない」とされた。「特別支援学校のあり方」については、「特別支援学校は、本人が生活する地域にないことも多く、そのことが幼少の頃から地域社会における生活から隔離される要因ともなっている」し、特別支援学校に就学することが結果的に地域社会から「隔離される」ことにつながっているとの指摘がなされた。これらを受け、「障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校の通常学級に就学し、かつ学籍を置くことを原則とし、本人・保護者が望む場合には、特別支援学級や特別支援学校等への就学ができる制度へ改める」べきとされた。また、就学先の決定等においては、本人・保護者、学校、学校設置者の三者の合意が得られない場合は、「第三者機関」による調整を求めることができる仕組みを設けることを求めている。

「素案」に示された、すべての子どもの就学先を「地域の小・中学校の通常学級」とし、「学籍」をおくとした推進会議の意見は、権利条約第24条第2項の(a)⁹⁾と(b)¹⁰⁾の2つの号が求めるものに素直に対応したものといえた。

4点目にあげられた「今後の推進会議での検討の進め方」においては、「障害のある子どもの教育における改革の方向性については、引き続き「推進会議」において、関係者のヒアリングを行いつつ検討を進め、平成22年内を目途に結論を得る」とされた。「検討のあり方」が示されたのは、個別分野においては「教育」のみであり、さらなる議論の必要であることを示していた。一方で、「結論を得る」とされた「2010年内」は、残り6ヶ月程度となっており、その困難さも感じさせるものであった。

「素案」について、3人の委員から意見が表明された。佐藤委員からは、「教育」に関する「部会」の設置を求める意見が出され、大谷委員からも同意の意見が示された。具体的には、佐藤委員は、「あなた方の推進会議の中に障害児教育の専門家が何人いるんですかと言われて、(中略)問題が生じる」とし、当事者

を入れた「専門的な部会」の必要性を指摘するとともに、大谷委員は、部会のメンバーについて、「従来の教育の審議会ですらやっていった人たちだけではなく、インクルーシブ教育の経験者、そして当事者、この人たちの入った部会を是非設けていただきたい」との意見を述べた。2名の委員の発言は、「インクルーシブ教育システム」の議論については、「推進会議」の中の議論だけでは「限界」があることを背景とする一方で、「部会」を設置するにしても、従来型の議論では「インクルーシブ教育システム」が推進されず、当事者などの参画の必要性を感じさせるものであった。いずれも、すでに「中間とりまとめ」を明らかにしていた「調査研究協力者会議」での議論などを意識したものであったと思われる。

第13回（5月31日）では、第一次意見の「素案」の修正版（2版目）が示され討議された。「素案」からの修正がなされた主な箇所をみていきたい。

まず、総論部分においては、就学前教育などにおける機会均等の保障に関する一文が追加された。

一方、各論の部分においては、「地域における就学と合理的配慮の確保」において、「就学先の決定」が「就学先や就学形態の決定」に、「すべての子どもは地域の小・中学校の通常学級に就学し、かつ学籍を置くことを原則とし」の部分が、「すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、その通常学級に在籍することを原則とし」に修正された。また、「第三者機関による調整を求めることができる仕組みを設ける」の前に「インクルーシブ教育を推進する専門家及び障害当事者らによって構成される」の一文が追加されるとともに、「障害者が小・中学校等（とりわけ通常の学級）に就学した場合に、当該学校が必要な合理的配慮や特別な支援を確実に実施することができるように、当該学校の設置者が追加的な教職員配置や施設・設備の整備を行うために必要な措置を計画的に講ずる」の一文が追加された。

「今後の推進会議での検討の進め方」については、項目も含め全体が削除された。

素案の修正案について、3人の委員から意見が表明された。

大谷委員からは、「特別支援学校は、本人が生活する地域にないことも多く、そのことが幼少の頃から地域社会における生活から隔離される要因ともなっている」とされていたものが、「地域社会における」以下が「子ども期にふさわしい生活の機会を奪ったり、通常にはない負担や生活を本人・保護者に強いる」に修

正された点について、「同年令の子どもとともに育つと言うことを端的に表現すべき」とし、「少なくとも分離、地域社会において子ども期から分離されている、子どもたちと分離されている」などの表現とすることを求める意見が表明された。大谷委員の指摘は、「特別支援学校」について、「共に学ぶ」ことがかなわず「隔離され」ているとした部分が、修正案において「強いる」という婉曲的な表現に修正されたことについて、現状を「端的に表現」すべきという主張であった。これに対して、東室長は、「分離という言葉と今残っている言葉と、ちょっと合わせたような形で表現を工夫したい」と返答がなされた。

また、大谷委員は、追加された「障害者が就学した場合、合理的配慮などを実施するために必要な措置を計画的に講ずる」とした一文について、「就学した場合」に「計画的に講ずる」のでは「間に合わない」として、「必要な措置を講ずる」と修正するように求めた。東室長からは、合理的配慮は「即時的な実施義務ということがあるわけ」だとし、「言われた点がはっきりするような形で変えたい」と述べた。

大谷委員が指摘した点は、「就学した場合」を「就学する場合」に修正すれば事足りるものであったが、修正案においては、「合理的配慮」と「特別な支援」が混在する文章として修正されることとなった。

あわせて、「今後の取り組みに関する各府省の見解」が示された。具体的には、「実施・検討に当たっての留意点」と「実施時期・検討期間」の2点についてであった。「教育」に関して、文部科学省の見解をみていきたい。

「教育の機会均等」においては、「推進会議」は、教育基本法第4条第1項に「障害」によっても教育上差別されないことを明文化するために、「教育基本法の改正案の附則において改正することを検討すべき」としていた。見解では、教育基本法第4条第1項に示されたものは「例示」であるとともに、「障害」についても「その趣旨に含まれている」と解されているとした上で、「例示」は憲法の規定に沿ったものであり、憲法改正の必要性があることや教育基本法が改正されて（2006年）から間もないことをあげ、明文化に否定的であった。

「地域における就学と合理的配慮の確保」においてである。見解では、「就学先の決定の考え方」については、「文部科学省調査研究協力者会議の提言を受け、見直しを検討中」とされた。一方で、「特別支援学校のあり方」についての言及はなく、「インクルーシブ教

育システム」については、「理念のみならず人的・物的条件整備とセットでの議論が必要」とされた。

「推進会議」が求めている「第三者機関」の設置については、「障がい者制度改革推進会議における教育以外の施策分野を含めた議論を踏まえた検討が必要」とし、その構成については、「設置する場合には、中立的かつ地域の実情等を踏まえた議論・検討が可能となるような構成とすることが重要」としていた。「設置」については、「就学先の決定」を明示せず、「合理的配慮の内容等」とくくることによって、文部科学省単独で検討する必要性を回避したものと思われる。また、「構成」については、「推進会議」が「インクルーシブ教育を推進する専門家及び障害当事者」によるとしていたものを、「インクルーシブ教育を推進する専門家の定義が必ずしも明らかでない」と皮肉をはさんでいた。文部科学省の見解は、就学先の決定も含む「第三者機関」を「設置」しようとする意向は薄く、「構成」についての見解からも、「インクルーシブ教育システム」自体に懐疑的な見方をしていることが感じられるものであった。

また、それぞれにおいて示された「検討のあたっての留意点」においては、「学校関係者、教育委員会関係者その他の関係者の意見を十分に踏まえて検討することが必要である」とされ、従来型の検討スタイルを踏襲する意向がうかがえた。

「実施時期・検討期間」については、「現時点で実施時期・検討期間を明記することは困難である」といずれにおいても繰り返され、「実施」の時期どころか、「検討」の期間さえも明示するものでなく、「推進会議」が示した各項目に対して全く対応しようとする意向がないことがうかがえるものであった。

「第一次意見」に対する、文部科学省の「見解」は、「就学先の決定方法の考え方」において、「見直しを検討中」したものの、教育基本法に「障害によって教育上差別されない」ことを明文化することについて「憲法改正」を持ち出すとともに、インクルーシブ教育についても、「人的・物的条件整備とセットで議論が必要」とするなど、否定的であった。また、合理的配慮についても「財政措置が伴う」とし、保護者の選択権についても「慎重な検討が必要」とするなど、後ろ向きであった。その他についても、「重要な課題」とするものの、「検討することが必要」とするに留まるものであった。検討についても、学校関係者や教育委員会関係者などによる「従来型の検討」を続ける姿勢が示された。「実施時期・検討期間」については、「現

時点で実施期間・検討期間を明記することが困難である」とし、「検討」も含めて積極的に対応する姿勢にはなかった。

文部科学省の見解は、既に明らかにされていた「調査研究協力者会議」の「中間とりまとめ」に従いはするが、従来と変わらない方向性を維持しようとするものであり、特に、「インクルーシブ教育システム」に対しては距離を置こうとする意向が最も強く示された。

第14回（6月7日）は、「第一次意見（案）」について検討された。「第一次意見（案）」において、前回示された「素案（修正案）」から変更があった点についてみていく。

「素案（修正案）」においては、教育上差別されないものとして、教育基本法第4条第1項に「障害」を明文化するための検討が求められていたものが、「教育の機会均等」の項目自体が削除され、「教育」の前文の中に、わずか3行に「圧縮」され、集約された。

特別支援学校については、「幼少の頃から地域における同年齢の子どもと育つ生活の機会を失わせ、通常にはない負担や生活を本人・保護者に求めたり、地域の子どもたちから分離される要因ともなっている」とされ、「奪ったり」が「失わせたり」に、「強いる」が「求めたり」に修正された。

「就学した場合に、計画的に講ずる」とされていた「合理的配慮」については、「必要な合理的配慮として支援を講ずる」とされた。

「政府に求める今後の取り組みに関する意見」については、「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かかわる制度改革の基礎的方向性についての結論を得るべく検討を行う」とされた。一方、「教員の専門性向上のための具体的方策の検討の在り方」などについては、「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」とされた。

「政府に求める意見」については、「個別分野」の検討に入る際に、東室長から全体的な説明がなされおり、各省庁と「ぎりぎりのところまで折衝した結果」であり、「これ以上は下がれないというところ」を示したもので、「今後も交渉していく、その足掛かり」である説明されていた。

大谷委員から、「政府に求める意見」において、「教員の専門性向上のための具体的方策の検討の在り方」

などについては「平成24年内に（中略）結論を得る」とされる一方、「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」については「結論を得るべく検討を行う」とされることについて、2つの意見において「差がついている」との指摘がなされた。大谷委員は、東室長からの事前の説明も踏まえ、「文科省の強い抵抗があったと推測するしかないの、これ以上室長を責めてもしょうがない」としながらも、「総論」部分に「他の関係法律を一括して整備するための法案の検討を行う」の一文を追加することによって、「学校教育システムをインクルーシブなものに変える」ことができないかと求めた。

これについて、東室長は、「私がそちらの席に座っていれば、同じことを言ったと思」うとし、インクルーシブ教育についての「政府に求める意見」は不十分なものであることを認めた。一方、「各省庁に、基本的には一定の方向を向いてもらって交渉していく、閣議決定にしたい」とし、「政府に求める意見」はスタートラインである旨の考えを示した。

第14回の「推進会議」で示された「第一次意見（案）」について、「素案（修正案）」からの修正点と委員会からの意見について、詳しくみていきたい。

まず、「インクルーシブ教育システム」についての「政府に求める意見」については、「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」とされた。この一文は、「検討の対象」を、権利条約の求めるインクルーシブ教育システムそのものとせず、「財政面」も含め「教育制度の在り方」を対象とするものであった。また、その「基本的方向性」について「結論を得るべく検討を行う」とされており、「インクルーシブ教育システム」の構築そのものではなく、その「基本的方向性」を「検討の対象」するものであった。かつ、「平成22年度内に、結論を得るべく検討を行う」とされており、「結論を得る」時期が明記されるものでもなかった。「政府に求める意見」は、権利条約が「確保」を求める「インクルーシブ教育システム」について、その「確保」についての「検討」でもなく、「結論を得る」時期を明記するわけでもなく、先送りをしたい文部科学省の「本音」を受けたものと思われた。

なお、委員からの指摘にはなかったが、「合理的配

慮の確保」として、「障害者が小・中学校等（とりわけ通常の学級）に就学した場合に、当該学校が必要な合理的配慮として支援を講ずる」とされていた。これは、「素案」の修正案において、「就学した場合、合理的配慮を、計画的に講ずる」とされていたのを、委員の指摘を受けて、修正されたものであった。「必要な合理的配慮として支援を講ずる」の部分については、権利条約でそれぞれ異なるものとして求められている「必要な支援」と「合理的配慮」の2つをあわせ交えた表現となり、異なる意味合いをもつ「必要な支援」と「合理的配慮」の2つが混同され、それぞれのもつ意味が誤って捉えられる恐れのある表現となったのではないかと懸念されるものであった。

第15回（6月28日）の「推進会議」では、「第一次意見に関する結果報告」が行われた。「第一次意見」は、翌日（6月29日）、第2回の「推進本部」において、本部長である内閣総理大臣に手渡されることとなっていた。第15回の「推進会議」では、「第一次意見」の確定版と、「わかりやすくコンパクトに図式化した」（東室長）とされる「概要」とされる資料が示された。この「概要」は、「背景・経緯」「基本的考え方」「障害者制度改革」の基本的方向と今後の進め方の3つが示されていた。「教育」については、「個別分野における基本的方向と今後の進め方」において、「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年度）」とされた。

6月29日、第2回の「推進本部」が開催された。

「推進会議」の小川議長から、「推進会議」において検討されてきた「第一次意見」が手渡された。川端文部科学大臣（当時）からは、「文部科学省としても、第一次意見を踏まえ、インクルーシブ教育システムの構築に向け、今後、学校、教育委員会、障害当事者など関係する方々の意見を幅広く伺いながら、必要な検討を、趣旨に沿って進めてまいる所存。その際、体制面・財政面の裏付けを含め、実態に即した検討を行うことが必要と考えている」との発言があった。それを受け、「障害者制度改革のための基本的な方向について」が閣議決定された。

閣議決定された「障害者制度改革のための基本的な方向について」では、「教育」については、「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かかわる制度改革の基礎的方向性についての結論を得るべく検討を行う」とともに、「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、手話に通じたいろろ者を含む教員や展示に通じた視覚障害者を含む教員等の書き穂や、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」とされた。

閣議決定された「障害者制度改革のための基本的方向について」において、「インクルーシブ教育システム」に関しては、その「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、（中略）制度改革の基礎的方向性についての結論を得るべく検討を行う」とされた。「インクルーシブ教育システム」については、その直接の「検討」を含まず、権利条約が求める「確保」にはほど遠いものとなったといえよう。

Ⅲ おわりに

「障がい者制度改革推進会議」における、「教育」に関する議論を対象に、「第一次意見」がとりまとめられるまでの経過をみてきた。「障がい者制度改革」は、「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制度の集中的な改革」とされるものあり、「推進本部」の下におかれた「推進会議」において、「教育」に関しては、権利条約第24条が求める「インクルーシブ教育システム」を中心に議論された。「推進会議」においてみられた「インクルーシブ教育システム」に関する議論の特徴をまとめていきたい。

1) 「推進会議」における議論

「推進会議」における議論において、権利条約の求める「インクルーシブ教育システム」の理念面に関して、教育基本法に「障害」の文言を明記することなどへの疑義などはほとんどみられなかった。学校教育法や学校教育法施行令の規定については、「インクルーシブ教育システム」の理念に照らして問題視する意見が多かったが、是認する意見もみられた。特に、特別支援学校や特別支援学級のあり方や、特別支援教育の評価などについては、評価する意見もみられ、現状を「問題」として捉えているか否かによって、異なる判断につながったようである。その一方で、「学籍の一元化」に関わる先行する事例の紹介や、特別支援学

校や特別支援学級のあり方について、その「移行」についてのイメージが示されるなど、「インクルーシブ教育システム」の実現を据えた積極的な意見もみられた。

「推進会議」における議論は、権利条約の求める「インクルーシブ教育システム」の確保について、その実現を求める意見が大勢ではあったが、現状からの変更が伴う事項に関しては委員間で異なる意見もみられた。

2) 文部科学省の意向ならびに「調査研究協力者会議」との関係

文部科学省の意向とし、各府省に対するヒアリングや、「第一次意見」のとりまとめに向けた「今後の取り組みに関する各府省の見解」などにおいて、その意向が示された。当初は、財政論や教育課程の問題をあげ、「インクルーシブ教育システム」への抵抗感を示しながらも、表面上は「特別支援教育」と「インクルーシブ教育システム」は相容れないものではないと述べるなどしていた。しかしながら、「第一次意見」のとりまとめが行われる段階になると、「推進会議」が実施を求めた各項目の「実施時期・検討期間」を「明記することが困難」とするなど、「インクルーシブ教育システム」の実現に向けて極めて消極的な姿勢となっていた。

一方、文部科学省が設置した「特別支援教育の推進に関する調査研究協力者会議」は、2010年2月に「審議の中間とりまとめ¹¹⁾」をなすとともに、2010年2月まで、計21回の審議が行われていた。文部科学省は、「調査研究協力者会議の提言を受け、見直しを検討中」とするなどしていたため、「推進会議」との関係について、委員から懸念が示されていた。しかしながら、「調査研究協力者会議」の「提言」は、「特別支援教育の一層の充実は、インクルーシブ教育システムの実現に沿うもの」であるとするに留まり、あくまでも「特別支援教育」の「推進」を目的としたものであり、「推進会議」における議論とは相容れないものであった。

3) 「第一次意見」について

「推進会議」は、第1回（2010年1月12日）から第15回（6月28日）までの議論を経て、「第一次意見」をとりまとめた。「教育」については、「インクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえて、（中略）検討を行う」とされた。「教育」以外の分野においては、「講ずる」や「結論を得る」とされたものが多かったのに対して、「インクルーシブ教育システム」につい

ては「検討を行う」という慎重な言い回しに留まったことから、その「実現」の可能性が薄いことを印象づけるものであった。

ここまで、「第一次意見」がとりまめられるまでの「推進会議」における議論の特徴をみてきた。「推進会議」は構成員の過半数を当事者らが占めるなど、強い「当事者性」を帯びるものであったが、「インクルーシブ教育システム」に関しては、現状からの変更を伴う事項については、構成員の中においてもその評価に違いがみられた。また、「第一次意見」のとりまとめがなされはじめた前後の時期には、「インクルーシブ教育システム」については「押し戻し」の様相が強くみられるようになっていた。その背景には、5月には、「制度改革」を担当していた福島大臣が罷免されるなど、民主党政権の弱体化にともなって「推進会議」の位置づけが変化しはじめていることを示すものでもあった。

わが国においては、障害者権利条約が発効（2014年2月19日）してから2年の経過をみており、2016年6月29日に、権利条約第35条が締約国に求める最初の「包括的な報告」（初回報告）の提出がなされた¹²⁾。締約国の報告は「正直な報告」であることが重要¹³⁾との指摘もあるが、関係団体からは多くの意見が表明されており、今後、これらの分析を通じて、権利条約の求める「インクルーシブ教育システム」の確保について、その「実現」の観点から検討していきたい。

文献

- 1) 長瀬修（2012）「第6章 教育」長瀬修他『障害者の権利条約と日本』145-181 生活書院
- 2) 中央教育審議会初等中等教育分科会（2012）「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）」
- 3) 学校教育法施行令の改正は、視覚障害者等の「就学に関する手続き」を改めたものであった。通知のなかで、「中央教育審議会初等中等教育分科会報告において、（中略）提言がなされたこと等を踏まえ、所要の改正を行うものである」とされている。
- 4) 「障がい者制度改革」は、民主党を中心とする政権により開始されものであった。2009年の衆議院選挙の際、民主党は、『政策集 I N D E X 2009』において、「インクルーシブ（共に生き共に学ぶ）教育の推進」として、「学校教育において障がい者と健常者がともに学ぶことを原則とし、保育園・幼稚園の段階から小中学校教育までインクルーシブ保育・教育に取り組みます」としていた。このことは、「制度改革」の議論が、「原則インクルーシブ教育」の立場から開始されたことがわかる。
- 5) 「障がい者制度改革推進本部の設置について」（2009年12月8日閣議決定）
- 6) 第1回の推進会議（2010年1月12日）における、制度改革担当の福島大臣（当時）の挨拶において、そのように表現されている。
- 7) 「障がい者制度改革推進本部」のホームページ（<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/kaikaku.html>）に掲載の「推進会議」の議事録ならびに配付資料によるものとする。
- 8) 事前に「必要はない」として回答した佐藤委員であったが、会議においては、「教育の権利だけを入れるとすればおかしい話」として「賛成しなかった」のであって、「いろいろな権利が入るのであれば、教育は是非入れる必要がある」と発言している。
- 9) 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又は中等教育から排除されないこと。
- 10) 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。
- 11) 「調査研究協力者会議」における検討結果は、2010年7月から審議を開始した「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」において、「議論の基礎」として引き継がれている。
- 12) 提出期限は、条約が発効して2年以内の2016年2月19日であったが、パブリックコメントに寄せられた意見が多く、その公表がずれ込んだためとされている。「障害者権利条約 政府報告に遅れ」『福祉新聞』2752（2016年2月29日）。
- 13) 国連の障害者権利委員会の元委員長であるロン・マッカラム氏の指摘である。松井逸郎（2015）「障害者制度改革をさらに前進させるために」『すべての人の社会』425, 1.

（2016. 7.28受理）

表 第5回の「推進会議」(2010年3月19日)

		障害者基本法		教育基本法	学校教育法				
		総則規定	第14条第1項	第4条第1項	第72条（異なる教育目的の設定）			第80条（特別支援学校の設置）	
		「障害者の教育の権利」を追加すべきか	「合理的配慮」について	「障害」の文言の挿入	「準ずる」教育の規定について	権利条約第2条の「差別」にあたるか	権利条約第24条第1項「差別なしに、かつ、機会の均等を基礎として実現する」と合致しているか	権利条約第24条第2項（b）「自己の生活する地域社会において、初等・中等教育を享受できる」の規定に違反するか	
委員名	所属等（当時）	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	
大久保	全日本手をつなぐ育成会顧問	規定すべき	規定すべき	必要	「異なる教育」が行われる危険性がある	「同等の」という表現であれば、差別にはあたらない。	合致しているとは言いきれない	問題になる	
大谷	弁護士				「一段低い教育」であることを認めるもの	差別に該当する	合致していない	違反できない場合は違反	
大濱	全国脊髄損傷者連合会副理事長				差別である				違反する
小川	日本障害フォーラム代表				（回答なし）				強制される場合は違反
尾上	障害者インターナショナル日本会議事務局長				検討すべき	普通教育をする場ではないことを示しており、削除すべき	（回答なし）	合致していない	違反する
勝又	国立社会保障・人口問題研究所情報調査分析部長		「追加的な教育」という意味であれば、問題はない			必ずしも違反とならない			
門川	全国盲ろう者協会評議員		必要はない		慎重な検討が必要	問題はない、「第2の」という意味合いを含むと解釈されるのであれば、変更の検討をしてもよい	差別にはあたらない	条文を修正することによって、合致させるべき	違反しない（規定の解釈が適切でない）
川崎	全国精神保健福祉会連合会理事長		規定すべき		規定すべき	普通教育から排除する結果となっている	差別に該当する	合致していない	違反する
北野	おおさか地域生活支援ネットワーク理事長					（直接の明言がないか、または読み取れない）	差別に該当する恐れがある		
清原	三鷹市長		検討の必要がある		検討の必要がある	障害の状態を考慮した教育の有り様の一つである。	差別にはあたらない	必ずしも大きくは離反していない	（回答なし）
佐藤	日本社会事業大学教授	必要はない	規定すべき		「一段低い」ものを指している」と評価されるようになっている。「準ずる」であってはならない	差別に該当する	解釈による	違反しない	
新谷	全日本難聴者・中途失聴者団体連合会常務理事	回答が困難	必要はない		「同等の」教育とすべき		合致していない	（不明）	
関口※	全国「精神病」者集団運営委員	（不明）			「準ずる」ではまずい				
竹下	日本盲人会連合副会長	規定すべき	規定すべき		差別規定であり、「同一の」教育とすべき		解釈による	違反しない	
堂本	前千葉県知事				「普通教育よりも低い水準の教育」と捉えられる。「同様の」教育とすべき				
中西	アジア・ディスアビリティ・インスティテート代表				規定すべき		「同等」「同一」の教育とはなっていない	合致していない	違反する
長瀬	東京大学大学院特任准教授						「異なる取り扱い」として「差別」にあたる		
久松	（財）全日本ろうあ連盟常任理事・事務局長						「下位に位置する」表現であり、「同等にかつ適切な」教育とすべき		
松井	法政大学名誉教授	必要はない	規定すべき		設置目的として、移行も可能なように掲げるべき		差別にはあたらない	必ずしも矛盾していない	必ずしも違反しない
森	日本身体障害者団体連合会常務理事・事務局長	規定すべき			「より低い次元にある」と受け取られかねず、表現を改めるべき		差別に該当する	合致していない	（直接の言及がないか、または読み取れない）
特記事項		「必要はない」とした意見も、総則部分への規定はふさわしくないのであった。佐藤委員は、会議にて「規定すべき」との発言している。	新谷委員は、「必要はない」としたが、「必要な配慮・支援」として規定すべきとの意見であった。	勝又委員は、「反対ではない」としており、「（挿入することの）意味の確認が必要」との意見であった。				「特別支援学校の設置」と「寄宿舎の設置義務」について、あわせ尋ねられたため、回答に幅が生じている。	

※関口委員の意見については、各委員の意見を集約した資料には掲載がなく、議事録に記載された発言をもとにした(議事録においては、関口委員の「意見」)

で示された「教育に関する意見」の概要

			就学先決定の仕組み				合理的配慮について		特別支援教育の評価と今後のあり方	
第78条（寄宿舎の設置）	第81条（特別支援学級の設置）	学校教育法施行令第5条・第11条・第22条の3項								
	権利条約第23条第4項「父母の意思に反して父母から分離されない」の規定に違反するか	権利条約第24条第1項「インクルーシブ教育」の規定に合致するか	法律ではなく、施行令に委ねている点	分離制度の廃止	学籍の一元化について	保護者が選択する権利	3者による合意形成による策定プロセスについて	異議申立の手続き		
	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	
	好ましくない	乖離するとは考えていない		廃止を検討すべき	一元化すべき	保護者にすべてを委ねることは議論が必要	(直接の言及がないか、または読み取れない)	(回答なし)	特別支援学校中心から特別支援学級中心へ転換するなど	
		合致しない	委ねるべきでない	廃止すべき		保障されるべき	必要	必要(申立機関の設置)	分離別学を増幅し、見直しが必要	
	違反する								(回答なし)	法律で定めることになれば異別取扱となる
		合致しない	委ねるべきでない	廃止すべき	一元化すべき				インクルーシブな教育環境を整備すべき	必要
	違反しない（選択の範囲）	特別支援学級は必要である	検討が必要	(回答なし)	ひとつの試みではある				(直接の言及がないか、または読み取れない)	
	違反しない	特別支援学級も選択肢として用意すべき	委ねるべきでない	選択肢を否定すべきではなく、単に廃止することは望ましくない	検討が必要	保障されるべき	必要（第3者も含む）	必要(申立機関の設置)	検討が必要	
	違反する	合致しない	(回答なし)	廃止すべき	(直接の言及がないか、または読み取れない)	インクルーシブな教育環境を整備すべき		必要	必要	インクルーシブ教育を目指すべき
			委ねるべきでない		一元化すべき		必要	必要	(回答なし)	インクルーシブ教育と特別支援教育は相反するものではない
		離反したものでない	(回答なし)							
	違反する	合致する	委ねるべきでない	廃止すべき	検討が必要	保障されるべき	(直接の言及がないか、または読み取れない)	必要	(直接の言及がないか、または読み取れない)	
		合致する（裁量の範囲）		特別な仕組みは必要						
		(不明)	(不明)			(不明)	(不明)		(不明)	
	違反する	速やかに廃止すべき	委ねるべきでない	廃止すべき	一元化すべき	保障されるべき	必要（第3者も含む）	必要(申立機関の設置)	特別支援教育は再構築していく必要がある	
	違反しない	違反しない		廃止すべき（一部は残し、段階的に）		インクルーシブな教育環境を整備すべき	必要		特別支援教育は高く評価できる	
		合致しない		廃止すべき						
	違反する	インクルーシブ教育の範囲内			固有の環境（ろう学校）が必要	検討が必要	保障されるべき	必要	必要	新たな枠組みを設けるべき
		合致する								見直しが必要
				合致しないとはいえない		改善が必要			必要(申立機関の設置)	通常の学級のあり方の変革が求められることとなる
		大事な選択肢の一つ				必要	必要	特別支援学校はセンターとしての成果が発揮されていない		
	「了解があれば、違反しない」とした意見もあったが、「父母の意思に反し」と問われていたことから、それらは除いた。									

が当日配布されたようであるが、推進会議のホームページに掲載がない。