

障害者権利条約の初回報告（案）に対する パブリックコメントに寄せられた意見の分析 —第24条（教育）を中心に—

Analysis of Public Comments about the Japanese Government's “Initial Report for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities” : Focusing on CRPD Article 24

中山 忠 政*
Tadamasa NAKAYAMA*

要 旨

障害者権利条約の初回報告（案）に対するパブリックコメントにおいて、第24条（教育）に寄せられた意見の分析を行うことを目的とした。2016年1月15日～2月13日の間に行われたパブリックコメントに寄せられた意見を、条文別に割合を算出した上で、第24条（教育）に寄せられた意見を対象に、パラグラフ別や含まれる用語別に集計するとともに、内容の分析等を行った。第24条（教育）に対する意見は、全体の意見の2割近くを占めるものであり、「多様な学びの場」の整備や特別支援学校等の幼児児童生徒数に触れた156パラグラフに対する意見が最も多かった。寄せられた意見は、現状（特別支援教育の体制）を前提に改善を求める意見と、条約の求める「インクルーシブ教育システムの確保」を求める意見に二分された。今後、これらの意見をどのように扱っていくかについての検討が必要であった。

キーワード：障害者権利条約 政府報告 パブリックコメント インクルーシブ教育システム

はじめに

2016年6月29日、「障害者の権利に関する条約 第1回日本政府報告」（以下、「初回報告」とする）が、国連の障害者権利委員会に提出された。障害者権利条約第35条第1項は、締約国に対して「条約に基づく義務を履行するためにとった措置およびこれらの措置によりもたらされた進歩に関する包括的な報告」の提出を求めている。わが国は、条約の発効（2014年2月19日）から、2年以内の2016年2月19日までに、締約国として初めての報告を提出することとなっていた。

初回報告が取りまとめられる過程においては、障害者政策委員会による監視（2105年3月27日～12月18日）が行われるとともに、初回報告（案）に対する、意見募集（パブリックコメント）（2016年1月15日～2月13日）が行われた。パブリックコメントには、

135件の個人または団体から、延べ325件の意見が寄せられた。

本研究は、障害者権利条約の初回報告（案）に対する意見募集（パブリックコメント）において、第24条（教育）に寄せられた意見の分析を行うことを目的とする。

方法

1 分析対象

2016年1月15日～2月13日に行われた、初回報告（案）に対するパブリックコメントに寄せられた意見を対象とした。具体的には、4月19日、パブリックコメントの結果として示された、「意見の内容」に掲載された意見（297件）を対象とした。このうち、第24条（教育）に対する意見は、56件であった。

*弘前大学教育学部
Faculty of Education, Hirosaki University

なお、「意見募集の結果」において、意見総数は325件とされており、「意見の内容」における意見数（297件）とは一致しないが、重複した意見を省いて掲載した（外務省人権人道課）ことによるものであった。

2 分析方法

パブリックコメントにおいては、該当する箇所（各条文等や初回報告（案）のパラグラフ）を示した上で、意見を寄せるように求められていた。寄せられた意見が一覧のかたちで示された「意見の内容」には、意見が条文毎に整理され、本文の冒頭に括弧書きで、寄せられたパラグラフが示されていた。

まず、寄せられた意見全体（297件）を対象に、条文（第1～33条）等別の意見数を求めた。

続いて、第24条（教育）に対する意見（56件）を対象に、154～167までのいずれのパラグラフに対する意見であるかを求めた。同じく、寄せられた意見の本文において、「インクルーシブ」や「合理的配慮」などの第24条（教育）に直接関係する用語や、「特別支援学校」や「（特別支援教育）支援員」などのわが国の教育体制に関する用語がいくつ含まれるかを求めた。

また、寄せられた意見のうち、関係団体が提出した意見を対象に、条文等別の意見数を求めるとともに、「全体の意見」における関係団体の意見の割合を算出した。

最後に、パブリックコメントに寄せられた意見の内容について、検討を行った。

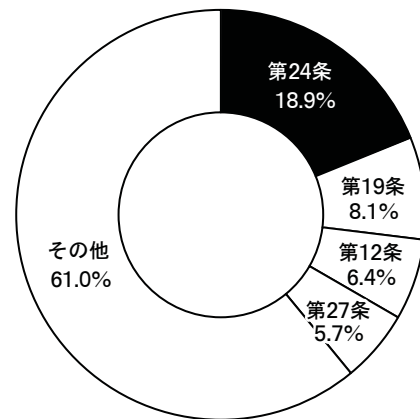
結果

1) 意見の分析

寄せられた意見（297件）について、「全体」「総論」「各条文（第1～33条）」「統計・データ」「その他」の別の意見数を求めたところ、表1のとおりであった。寄せられた意見は、第24条（教育）に対するものが56件（18.9%）、第19条（自立した生活及び地域社会への包容）が24件（8.1%）、第12条（法律の前にひとしく認められる権利）が19件（6.4%）と続いていた（図1）。

障害者権利条約（英語正文）において、「inclusion（インクルージョン）」の用語が含まれる条文は、第3条（一般原則）、第19条（自立した生活及び地域社会への包容）、第24条（教育）、第27条（労働及び雇用）などであり、インクルージョンに関する条文への意

図1 意見の内訳



見が多かったといえる。

第24条（教育）に対しては、全体の2割近くを占める意見が寄せられていたが、どのような意見であったのだろうか。

初回報告（案）は、221のパラグラフから構成されるものであり、第24条（教育）については、154～167までの13のパラグラフにわたり記述がなされていた。

第24条（教育）に寄せられた意見（56件）について、154～167のいずれのパラグラフに対する意見であったのかを、表2に示した。なお、156と157の2つのパラグラフにわたる意見（6件）については、それぞれに計上した。

そのところ、「多様な学びの場」の整備や特別支援

表2 パラグラフ別の意見数

パラグラフ	意見数	割合
154	1	1.6%
155	1	1.6%
156	14	22.6%
157	12	19.4%
158	4	6.5%
159	2	3.2%
160	1	1.6%
161	1	1.6%
163	1	1.6%
164	3	4.8%
167	1	1.6%
3つ以上	6	9.7%
不明	15	24.2%

注：2つのパラグラフに対する意見は、それぞれに計上した（156と157の2つのパラグラフに対する意見は6件）。

表1 意見の内訳（全体の意見／団体からの意見）

	全体の意見		団体からの意見		
	意見数	割合	意見数	割合	「全体の意見」に占める割合
全体の表記等	11	3.7%	3	3.4%	27.3%
総論	11	3.7%	7	8.0%	63.6%
1条 目的	5	1.7%	2	2.3%	40.0%
2条 定義	3	1.0%	1	1.1%	33.3%
3条 一般原則	2	0.7%	1	1.1%	50.0%
4条 一般的義務	11	3.7%	6	6.8%	54.5%
5条 平等及び無差別	7	2.4%	1	1.1%	14.3%
6条 障害のある女子	5	1.7%	2	2.3%	40.0%
7条 障害のある児童	7	2.4%	1	1.1%	14.3%
8条 意識の向上	6	2.0%	3	3.4%	50.0%
9条 施設及びサービス等の利用の容易さ	7	2.4%	1	1.1%	14.3%
10条 生命に対する権利	2	0.7%	0	0.0%	—
11条 危険な状況及び人道上の緊急事態	7	2.4%	3	3.4%	42.9%
12条 法律の前にひとしく認められる権利	19	6.4%	2	2.3%	10.5%
13条 司法手続の利用の機会	13	4.4%	3	3.4%	23.1%
14条 身体的自由及び安全	1	0.3%	1	1.1%	100.0%
15条 拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰からの自由	1	0.3%	0	0.0%	—
16条 搾取、暴力及び虐待からの自由	5	1.7%	1	1.1%	20.0%
17条 個人をそのままの状態で保護すること	2	0.7%	0	0.0%	—
18条 移動の自由及び国籍についての権利	0	0.0%	0	0.0%	—
19条 自立した生活及び地域社会への包容	24	8.1%	7	8.0%	29.2%
20条 個人の移動を容易にすること	5	1.7%	1	1.1%	20.0%
21条 表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会	11	3.7%	7	8.0%	63.6%
22条 プライバシーの尊重	0	0.0%	0	0.0%	—
23条 家庭及び家族の尊重	4	1.3%	0	0.0%	—
24条 教育	56	18.9%	14	15.9%	25.0%
25条 健康	7	2.4%	3	3.4%	42.9%
26条 ハビリテーション（適応のための技術の習得）及びリハビリテーション	1	0.3%	1	1.1%	100.0%
27条 労働及び雇用	17	5.7%	3	3.4%	17.6%
28条 相当な生活水準及び社会的な保障	11	3.7%	4	4.5%	36.4%
29条 政治的及び公的活動への参加	5	1.7%	2	2.3%	40.0%
30条 文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加	5	1.7%	1	1.1%	20.0%
31条 統計及び資料の収集	2	0.7%	1	1.1%	50.0%
32条 国際協力	2	0.7%	0	0.0%	—
33条 国内における実施及び監視	5	1.7%	3	3.4%	60.0%
統計・データ	3	1.0%	2	2.3%	66.7%
その他	14	4.7%	1	1.1%	7.1%
	297	100.0%	88	100.0%	29.6%

学校等の幼児児童生徒数などについて触れた156パラグラフに対する意見は14件（22.6%）と最も多く、特別支援教育支援員について述べられた157パラグラフに対するものが12件（19.4%）と続いていた。156と157、つまり「多様な学びの場」の整備や特別支援教育支援員に関する2つのパラグラフに対する意見は、第24条（教育）に寄せられた意見の4割を占めるものであり、障害のある子どもの教育体制に関する意見が多かったといえる。

続いて、第24条（教育）についての意見に含まれる用語の検討を行った。対象とした用語は、表3の通りであるが、「特別支援学校」や「特別支援学級」を含む意見が多く、「インクルーシブ（または、インクルージョン）」「就学」「支援員」を含む意見が続いていた。

「特別支援学校」や「特別支援学校」の用語を含む意見は、特別支援学校の学校数や特別支援学級の学級数、在籍者数の増加、施設の過密化などを指摘し、現状についての追記を求める意見が多かった。

「インクルーシブ（または、インクルージョン）」を含む意見については、特別支援学校や特別支援学級の在籍者数の増加や「多様な学びの場」の整備などは、「完全なインクルージョン」に逆行するものであるなどとし、条約第24条が求めるインクルーシブ教育システムの確保とわが国の教育政策の違いや方向性の矛盾を指摘するものであった。

一方、「合理的配慮」を含む意見は、2件に過ぎなかった。

表3 含まれる用語別の意見数

用語	意見数
特別支援学校	18
特別支援学級	9
インクルーシブ／インクルージョン	7
就学	6
支援員	6
通級	4
高校／高等学校	4
在籍者	3
免許	3
分離	3
合理的配慮	2

2) 関係団体の意見の分析

続いて、パブリックコメントに寄せられた意見のうち、日本障害者協議会（JD）加盟の各団体をはじめとした関係団体が寄せた意見について述べる。

対象とした意見は、関係団体のホームページ等において、パブリックコメントに提出したことが確認でき、かつ、「意見の内容」においてもその意見を確認することができた意見とした。パブリックコメントに意見を提出したことが確認できた関係団体は、「全国LD親の会」「全国社会就労センター協議会」「ゼンコロ」「筋痛性脳脊髄炎の会」「障害乳幼児の療育に込益負担を持ち込ませない会」「日本社会福祉士会」「全国障害者問題研究会」「東京コロニー職能開発室」「日本障害フォーラム」「きょうされん」「日本自閉症協会」「全国手話通訳問題研究会」「障害者の生活保障を要求する連絡会議」「全日本難聴者・中途失聴者団体連合会^{*}」「障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会^{*}」「全国知的障害者施設家族連合会」「日本障害者協議会」「障害者自立支援法違憲訴訟団^{*}」（順不同）の18提出団体であった（※印を付した団体の意見には、関係する団体等の意見を含んでいる）。

上記18の関係団体からの意見は、意見者数（135件）の13.3%を占めるものであった。また、18団体の意見のうち、「意見の内容」において掲載が確認できた意見数は88件であり、関係団体の意見は全体の29.6%を占めるものであった。

関係団体が寄せた意見の中で、第24条（教育）に対するものは14件（15.9%）、総論と第19条（自立した生活及び地域社会への包容）、第21条（表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会）に対するものは、それぞれ7件（8.0%）であった。

第24条（教育）と第19条（自立した生活及び地域社会への包容）については、「全体の意見」においても、最も多くの意見が寄せられていた。すべての意見が第24条（教育）に対する意見であった団体もみられ、第24条（教育）については、関係団体においても最も関心が強い内容であったといえた。なお、全体の意見において、団体の意見が占める割合は、第24条（教育）が25.0%、第19条（自立した生活及び地域社会への包容）が29.2%であった。

3) 意見の内容

寄せられた意見の内容について、述べる。

まず、初回報告（案）の記述のあり方に関して、「現行特別支援教育の説明に終始しているが、（中略）

とりわけに通常の教育の改革の展望を示すべき」や、「施策の実施とそれに基づく教育の状況の説明はありますが、（中略）障害者権利条約の求める教育の実現に向けた政府の責務は見えてこない」などの意見がみられた。これらの意見は、初回報告（案）が、現行の法制度の説明に終始していることを指摘するのみならず、わが国の教育政策の今後のあり方を示すように求めるものであった。

寄せられた意見の中で特に目立った意見としては、「特別支援学校及び特別支援学級の在籍者数の増加等、現状についても言及すべき」や、「特別支援学校の過大な過密状況について触れてほしい」など、特別支援学校と特別支援学級の学校（学級）数や児童生徒数の増加、特別支援学校の過密な状況についての追加等を求める意見であった。

現状の追記を求める意見は、「特別支援学校の増設を進めてほしい」などと続けられる、「現状の充実を求める意見」と、『地域で共に学ぶための政策をより推進していく必要がある』との文言を追加すべきなどと続けられる、「現状を問題として捉える意見」に大別された。現状の追記を求める意見であっても、現状に対する捉え方は大きく異なるものがあった。

インクルーシブ教育システムについての意見は、「学校教育のインクルーシブ化は進んでいない」、「インクルーシブな教育システムの構築への具体的な施策（中略）を示すべき」など、インクルーシブ教育の推進の不十分さやそれに向けた改革のあり方を記載するように求めるものであった。

これらの意見には、「分離である特別支援在籍者数が増加している」ことや、「権利条約が求めているのは（中略）連続性のある『多様な学びの場』ではない」などを指摘するものもみられた。特別支援学校や特別支援学級についてや、中央教育審議会の報告¹⁾で示された「多様な学びの場」の整備など、わが国で進められている教育政策を取り上げ、条約が求めるインクルーシブ教育システムの理念に反するものであると指摘するものであった。

考察

障害者権利条約の初回報告（案）に対するパブリックコメントに寄せられた意見を検討してきた。

第24条（教育）に対する意見は、全体の2割近く（18.9%）にのぼるものであった。

意見の分析や内容の検討を行ったところ、第24条に

対する意見は、「現状を前提とする意見」と「条約第24条が求める内容を前提とした意見」に大別することができた。

前者は、現行の教育体制を肯定し、その上で、現状の改善を求める意見であった。一方、後者は、条約第24条が求めるインクルーシブ教育システムの理念に照らして、わが国における教育政策のあり方へ疑問を呈する意見であった。そもそも、初回報告（案）においては、「インクルーシブ教育」などの文言はみられず（167パラグラフの「政策委員会の意見」を除く）、初回報告（案）からは、条約第24条が求めるインクルーシブ教育システムを、今後どのように確保しようとしているのか見通せるものとはなっていない。

わが国は、今後、現状（＝特別支援教育の体制）を起点とした改善を進めていくのか、条約が求めるもの（＝インクルーシブ教育システム）を起点として、国内推進体制を整備していくこととするのか、その選択を迫られていくことになろう。今回検討したパブリックコメントに寄せられた意見にみられたように、国民の中には二分された意見が存在しており、これらの意見を今後どのように扱っていくか検討が必要といえた。

続いて、パブリックコメントに寄せられた意見が、初回報告（修正案）に、どの程度反映されたかについて述べたい。

初回報告（修正案）においては、医療的ケアが必要な児童生徒数や拡大教科書についてなどの十数点の追記がみられた。しかしながら、意見において追記が求められていた、特別支援学校と特別支援学級の児童生徒数の増加については、5年前の数値が併記されたものの直接的な記述はなされず、インクルーシブ教育システムについての追加の記述などは全くみられなかった。

初回報告（修正案）は、2016年2月13日に意見募集が締め切れ、2ヶ月足らずの4月19日に示されたものであり、単純な事項の追記等に限られたものであったが、寄せられた意見が一定程度反映されたといえる。しかしながら、寄せられた意見の全てが、十分に国民が納得するかたちで初回報告（案）に反映されたとはいえるものではなかった。

わが国で初めての障害者権利条約の実施に関する初回報告は、提出期限から4ヶ月遅れの、2016年6月29日、国連の障害者権利委員会に提出された。今後、提出された初回報告は、権利委員会において審査が行われる（条約第36条）こととなるが、締約国からの報告

に対するカウンターレポートとして、民間団体等から代替報告（パラレルレポート）を提出することが可能である。わが国においても、パラレルレポート提出に向けた動きがみられており、今後は、これらについても検討を加えていきたいと考えている。

文献

- 1) 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）」.
- 2) 松井亮輔（2016）「政府報告とパラレルレポート」『ノーマライゼーション』419, 32-33.
- 3) 関口明彦（2016）「国連人権メカニズムを徹底的に活用する」『ノーマライゼーション』36, 34-35.
(2018. 1.12 受理)