

障害者権利条約の「初回報告」における監視 —第24条（教育）を中心に—

How the Commission on Policy for Persons with Disabilities Monitors Japanese Government's Initial Report : The CRPD Article 24

中山 忠 政*

Tadamasa NAKAYAMA*

要旨

わが国において初めての障害者権利条約の実施に関する報告である「初回報告」に関して、障害者政策委員会における監視作業の経過ならびに議論を分析した。障害者権利条約の実施に関する監視を、障害者基本計画の監視を通じて行うことについては、障害者政策委員会において疑問と困難性が指摘され続けた。一方、第24条（教育）については、障害者政策委員会において中心的に議論されたテーマの一つであり、初回報告においては、「インクルーシブ教育を推進していくために、我が国が目指すべき到達点に関する議論、また、進捗状況を監視するための指標の開発とデータ収集が必要である」との政策委員会の意見が盛り込まれることとなった。

キーワード：障害者権利条約 障害者政策委員会 政府報告 インクルーシブ教育システム

I はじめに

わが国において、障害者権利条約が発効（2014年2月19日）してから2年が経過した。

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（a comprehensive report）」を提出することを義務づけている。わが国においては、この最初の報告（以下、「初回報告¹⁾」とする）を、条約の発効から2年以内の2016年2月19日までに提出することになっていた。しかしながら、わが国の初回報告は、2016年6月29日、提出期日に遅れること4か月後に提出された²⁾。提出された初回報告は、国連の障害者権利委員会における審査に付され、総括所見が示されることとなっている（第36条第1項）。

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「監視の結果」が盛り込まれるとともに、意見募集（パブリックコメント）が行われるなどした。わが国において初めての障害者権利条約の

実施に関する報告は、どのような内容となったのであろうか。障害者政策委員会における監視の過程について、条約の審議過程において「指折りの争点となった条文^{3, 145)}」でもある、権利条約の第24条（教育）を中心に、検討していきたい。

II 障害者政策委員会における監視作業

「障害者政策委員会」は、障害者基本法第32条にもとづき、障害者基本計画の策定（第1項）や実施状況の監視（第3項）などを行うことを目的に設置されるものである。2011年8月の障害者基本法の改正（2012年5月の全部施行）により、中央障害者施策推進協議会が改組され、2012年7月より審議を開始したものである。

一方、権利条約第33条は、締約国に対して「条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組み（適当な場合には、一又は二以上の独立した仕組みを含む）」の設置を求めている。わが国においては、この「仕組み」として、障害者政策委員会が指定されて

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

いる。

初回報告について、政府の動きが確認されたのは、わが国において権利条約が発効して（2014年2月19日）から1年が過ぎた、第19回の政策委員会（2015年3月27日）においてであった。具体的には、政策委員会において、「障害者権利条約の政府報告書作成について」の議題のもと、外務省から初回報告に関する作業予定とスケジュール案の報告がなされた。その後、2016年1月にパブリックコメントが行われるまで、初回報告に関する政府の動きは、障害者政策委員会の審議を通じてしか確認することができないため、以下、障害者政策委員会（第19回（2015年3月27日）～第28回（12月18日））における監視の過程を検討していくものとする。

まず、第19回（2015年3月27日）の政策委員会においては、「障害者基本計画（第3次）の実施状況について」が議題とされた。事務局（内閣府）から、「実施状況（案）」の資料をもとに、政策委員会は、基本計画の監視を通じ、権利条約のモニタリングの役割を担うことになることなどが説明された。

続いて、「障害者権利条約の政府報告書作成について」が議題とされ、外務省からの説明がなされた。事前配付されていた「留意点と骨子（案）」の資料には、初回報告の作成にあたって、「法律上及び事実上の情報」と「実質的な措置及び結果として達成された進展に関する情報」を記載するとされていた。また、骨子として、初回報告は総論と各論（第1～33条）の2部構成からなることが示され、それぞれの条文等に担当する省庁が割り振られ、記載予定事項が示された。第24条については、文部科学省と厚生労働省が担当とされ、憲法26条（教育を受ける権利）をはじめ、「教育基本法、教育振興基本計画、障害者基本法、障害者基本計画、学校教育法、学校教育法施行令、学校施設バリアフリー化推進指針、特別支援学校への就学奨励に関する法律、特別支援学校学習指導要領、児童福祉法、職業能力開発推進法」等の各法令の該当部分と関連付けて記述することが求められた。

外務省の石川人権人道課長から、骨子案の確定後、2015年6～7月頃に第1次案を確定させ、8～9月に政策委員会からの意見聴取を行い、2015年の年末頃にパブリックコメントを実施することが説明された。石川委員長から、政策委員会は権利条約の国内モニタリング（監視）の実施の責務を負っていることと、その方法として「第3次障害者基本計画」の実施状況の監視を通じて行うことが説明された。また、スケジュー

ルとして、第1次案の確定が7・8月頃とされたことから、4～6月の間に基本計画のモニタリングを行う必要があることも示された。

監視の進め方について意見交換がなされ、権利条約の条項に沿った形で検討を行うべきとの意見や、モニタリングの結果を拙速に求めることについて懸念を示した意見もみられた。第24条（教育）については、インクルーシブ教育システムについて、丁寧にみていく必要があることや、ソーシャルインクルージョンの観点からの評価を求める意見があった。委員からの意見をもとに、「（国連の障害者）権利委員会が特に強い関心を払っている」とされた分野を、基本計画全体のモニタリングよりも先行して進めることとされた。

これ以降、政策委員会においては、第3次障害者基本計画（2013～2017年度までの5年間）を対象とした、その中間年における実施状況の監視作業を通じて、権利条約の実施の監視を行うこととなったのである。

第20回（4月17日）の政策委員会では、事務局から「障害者政策委員会における第3次障害者基本計画の実施状況の監視について（案）」が示された。「基本的な考え方」として、初回報告の作成にあたっては、基本計画の実施状況の監視を通じ、政策委員会からの意見聴取を行い、初回報告の作成に反映することなどが示された。「留意すべき分野」として、重複障害や発達障害、難病があげられ、女性や子ども、高齢化といった横断的な視点、地域による状況の格差の視点についても踏まえることも求められていた。進め方としては、議論を深めるべきテーマについて、4つのワーキング・セッションにおいて、「議論の整理（たたき台）」を作成することとされた。ワーキング・セッションⅢにおいては、「インクルーシブ教育システム、雇用など」がテーマとされ、基本計画における「教育、文化芸術活動、スポーツ等」と「雇用・就労、経済的自立の支援」の重点政策分野が扱われることとされた。

委員からは、「監視について（案）」において、「司法」が取り上げられていないことが指摘され、石川委員長からも、モニタリングの対象とされている基本計画は「行政府が取り組む施策についての計画」であり、権利条約の実施のモニタリングとは「完全に一致するわけではない」との指摘があった。外務省からは、立法府の状況については各法律の主管官庁、司法府の状況については法務省を通じて、地方自治体については内閣府の協力を得て、情報を収集することにな

る旨の回答があった。また、ワーキング・セッションⅢが、教育と雇用の2つを扱うことについて質問があり、中島審議官から「理論的に必要性があるセット」ではない旨あったものの、石川委員長からは、「キャリア支援という形で連続的な支援が必要で」もあり、「切れ目なくきちんとつながっている」との観点からの監視も必要との見解が示された。

5月19日～6月12日にかけて、4つのワーキング・セッションがそれぞれ開催され、関係省庁からの説明が行われるとともに、参考人からの意見聴取が行われた。ワーキング・セッションⅢは、5月22日と6月5日の2回行われ、石川委員長からは、インクルーシブ教育システムの進捗状況について、法令が改正されたことだけを根拠としても説得的ではなく、実績や前進が確認できるデータの提出が要望された。

第21回（5月29日）の政策委員会では、マッカラム氏（国連障害者権利委員会の前委員長）による講演が行われた。講演において、初回報告は「国がなし得たこと、そして足りなかったことを詳細に書き、正直にあるべき」とされた。第24条については、「インクルーシブ教育への権利に重きを置」くものであり、国連の障害者権利委員会も、日本におけるインクルーシブな教育の実施が「どのように前進したかを知りたい」はずだとされた。また、政策委員会がモニタリングを行い、初回報告作成の一端を担えることは重要であるとされた。

第21回（5月29日）と第22回（6月29日）の委員会においては、ワーキング・セッションⅠ～Ⅳの対象とされた分野を除いた事項の検討が行われた。

第23回（7月10日）の政策委員会では、各ワーキング・セッションから、事務局がまとめた「議論の整理（たたき台）」にもとづいて、報告が行われた。「議論の整理」は、基本計画の項目に対応した論点の下に、委員からの意見が連ねられたものであった。ワーキング・セッションⅢからは、特別支援学校の現状について、「自分が生活する地域で学ぶというインクルーシブの理念からは遠く、個別の支援を求めて特別支援学校に進学する子どもが増えるという、インクルーシブ教育とは「逆の流れ」になっていることに対する懸念などの意見が示された。

中島審議官からは、事務局において、さらに論点の整理を進めていくことと、「実施状況（案）」については、「定性的なものが多く、定量的な数値等が織り込まれていない」との指摘があったことから、数値を盛り込むなどしていくことが説明された。

第24回（8月10日）は、「実施状況の監視（案）」や「議論の整理（たたき台）」をもとに、意見交換が行われた。「議論の整理」には、インクルーシブ教育システムについて、「本人及び保護者の意志は尊重されているか」「インクルーシブ教育の進捗状況はどうか」「環境の整備は進んでいるのか」の3つの論点が設定され、委員からの意見をもとにした課題が整理されていた。「インクルーシブ教育の進捗状況はどうか」の論点に対して、文部科学省からの権利条約に定めるインクルーシブ教育システムについては、障害のある者となない者が「可能な限り⁴⁾」ともに教育を受けられるように配慮するものと承知している、とのコメントが付されていた。これについて、権利条約に「可能な限り」との文言はないとの委員からの指摘があり、文部科学省からは、「事実と違った形になっている」との指摘については見直したいとされた。石川委員長からは、条約と基本法の間に「何らかのずれ」があるのであれば、わが国の現状として明確にしていくことが監視の役割とした委員の指摘は「ごもっとも」であるとされた。また、他の委員から、障害のある人が地域で生活していくために、インクルーシブ教育の観点も重要であり、日本の場合インクルーシブという視点が不十分であり、インクルーシブ教育システムについてもう一度考え直してみる必要があるとの指摘がなされた。

第25回（8月31日）では、「精神障害者の地域移行の支援」と「インクルーシブ教育システム」の2つのテーマについて、参考人からの意見聴取が行われた。柘植氏（筑波大学）からは、特別支援教育の「終点」というものを明確にする必要があり、その終点に向けて、5年後、10年後にはどこを目指すのかについての議論が必要であるとされた。また、特別支援教育の「終点」について議論する際には、権利条約第24条の「自己の生活をする社会生活において」や「完全な包容という目標に合致する」などの文言が、「一つの材料」になるのではないかとされた。

意見聴取後は、「議論の整理（案）」などの修正案が示され、「初回報告」のとりまとめの締め切りが迫っていることから、基本計画の中間評価を終えることとされた。

石川委員長から、事務局に対して、政策委員会の監視と、司法府・立法府・地方議会に関する事項との関係について、議論を整理した結果について示すように求められた。加藤参事官からは、司法府・立法府・地方議会については基本計画の対象でないため、条約の

監視の対象ではなく、「議論の整理」には盛り込まないことが説明された。

これに対して、岸田外務大臣の「条約の監視の役割は、政策委員会が担う」との答弁⁵⁾との矛盾を指摘する意見が示された。外務省からは、従来どおり、基本計画の監視を通じて条約の実施の監視を行う旨の説明が繰り返されたが、委員からは、外務省の説明は「十分理解でき」るものではないとされた。また、石川委員長からは、条約が求めている監視機能は基本計画の鑑識機能を超えており、「その間にギャップがある中」で、条約の監視を政策委員会が直接監視するのか、または基本計画の監視を通じた間接的な監視となるのか、どちらの意味あい大臣が答弁したのか確認することが求められた。

「基本計画の実施状況の監視（案）」と「議論の整理（案）」についてであるが、委員からの意見などを受けて、修正が行われていた。「実施状況の監視（案）」の文書には、インクルーシブ教育システムについては、精神障害者の地域移行の支援とともに、「特にワーキング・セッションで議論」するとともに、「重ねて、政策委員会全体でも議論を深めた」との記述が追加された。「議論の整理（案）」には、地域の学校への就学状況について、「データを示すことが必要」との記述が追加された。また、第24回の政策委員会において指摘された文部科学省のコメントについては、「基本法にあるとおり」との文言が追加され、「承知している」の文言が「意味すると理解している」に修正されていた。

石川委員長からは、「議論の整理（案）」は、「論点」というかたちで議論が整理されているが、進捗状況が示されているものと事実認識が示されているもの、そもそも対立する事実認識が示されているものが混在しているとの指摘があった。中島審議官からは、委員会として大きな関心が示された箇所を「論点」としてまとめたものであり、施策への反映を求めたものであるとされた。また、今回の監視は、基本計画の中間年における評価でもあるため、最終年における評価のあり方については、その時点で確認したいとされた。なお、中島審議官からは、政策の実行に関して、評価が分かれている分野として精神医療があげられたのに続いて、「何をメルクマールに考えていけばいいのか」、評価の指標さえが定まっていない分野があるとして、インクルーシブ教育があげられた。

第26回（9月24日）の政策委員会では、基本計画の「監視結果」の最終版が示されるとともに、「初回報告

（案）」が示された。

基本計画の監視については、坂本参事官から、「実施状況の監視について」「実施状況」「議論の整理」の3つをもって、基本計画の実施状況の監視結果の取りまとめとしたいとされた。石川委員長からも、基本計画の監視の議論を終え、初回報告（案）の提出に向けた作業に移ることが説明された。第3次障害者基本計画の中間年における監視は、第26回の政策委員会をもって、終えることとなった。

続いて、初回報告（案）について、外務省から報告がなされた。初回報告の構成は、第19回（2015年3月27日）の政策委員会において示されていたが、第26回（9月24日）の政策委員会において、報告書本体を含む全体が公にされたといえる。この間、担当省庁による本文の執筆が進められ、取りまとめの作業が行われたといえる。

初回報告（案）は、「障害者の権利に関する条約第1回日本政府報告（日本語仮訳）」と題され、本体部分は第1部（経緯などの総論）と第2部（第1～33条の各論）からなるものであり、212パラグラフ、60ページにわたっていた。第24条（教育）については、148～160の13パラグラフにかけて、3千字弱の記述があった。外務省からは、権利条約の第35条第4項⁶⁾と第4条第3項⁷⁾の規定を念頭に、今後の作業においては、政策委員会からの意見を最大限反映していくこと、初回報告の提出は、発効からの2年後の2016年2月19日を念頭においていることが説明された。一方、岸田外務大臣の答弁は、「（行）政府」による実施状況の監視について述べたものであり、政策委員会における監視は、あくまで基本計画の監視を通じて行うこととなることが説明された。

この後、石川委員長から、基本計画の「監視の結果」を、初回報告の添付資料として加えることと、重点的に議論した項目やテーマについては、本文に意見として盛り込むことの2点が提案された。委員から、初回報告（案）の記載ぶりについて指摘があり、石川委員長からも「改善を要する」との見解が示された。一方、初回報告（案）には、委員会による「監視の結果」が全く盛り込まれていない状態でもあることから、「政府報告に盛り込まれることが考えられる政策委員会の意見（事務局たたき台）」が示された。「政策委員会の意見」には、ワーキング・セッションで議論された11の論点と「障害者に関する統計」「障害のある女性」の2つがあがられていた。第24条については、「インクルーシブ教育の進捗状況はどうか」「環境

の整備は進んでいるか」の2つの論点が示され、「インクルーシブ教育の進捗状況はどうか」の論点については、「インクルーシブ教育の到達点は何か、その進捗状況を監視するための指標は何か、それを前提としてどのように推進するのかという議論が必要である」とされていた。

第27回（10月26日）の政策委員会では、初回報告に盛り込む「政策委員会の意見」について、議論された。外務省からは、日程や報告書の分量の関係などから、政策委員会として「特に重要と思われる点」について意見を求めるとされた。「政策委員会の意見（修正案）」には、初回報告に挿入される箇所が明示されるとともに、報告本文に続く文章となるように修正がなされていた。また、前回は、11の「政策委員会の意見」があげられていたが、ワーキング・セッションで議論されたテーマ（6つ）と横断的テーマ（2つ）の8つにまとめられていた。

第24条については、160パラグラフの後に、「本条に関しては、障害者政策委員会より、インクルーシブ教育の到達点は何か、その進捗状況を監視するための指標は何か、それを前提としてどのように推進するのかという議論が必要である、という指摘があったほか、本人及び保護者の意思の尊重や、特別支援教育支援員の配置、教育的ニーズに応じた教材の提供といった環境の整備などについて議論があった」の文章を挿入するとされていた。「インクルーシブ教育の進捗状況はどうか」の論点のうち「インクルーシブ教育の到達点は何か、その進捗状況を監視するための指標は何か、それを前提としてどのように推進するのか」の意見を代表させて、その他の論点については「議論があった」と括弧とされ、先に示された2つの論点を一文にまとめたものとなっていた。これについて、石川委員長から、「議論があった」という表現が、「推進していく充実していく」という委員会における議論の意図を反映していないことや、指標の開発とデータの整備が不可欠なことも「議論が必要である」とまとめられていることに異論が示された。これに対して、坂本参事官から、「問題提起があった」「課題について共有された」といった表現に修正していく旨、あった。

初回報告（案）の記述について、柘植委員から、特別支援学級や通級による指導が小中学校にあることがわかるような記載にすること、小中学校と特別支援学校で学ぶ児童生徒数に加え、その割合を併記するようにすることなどが求められた。

第28回（12月18日）の政策委員会においては、初回

報告（案）について、最終の確認を含めた議論が行われた。「政策委員会の意見」として、「議論の整理」をもとにした8つの意見を、それぞれ対応する条文の最後に掲載されることとされた。委員からは、「我が国における監視の限界」についても盛り込むべきとの意見もあった。

第24条については、委員からの指摘にもとづいた修正案もなされたが、小中学校等と特別支援学校で学ぶ児童生徒の割合が追記されることはなかった。政策委員会の意見としては、「インクルーシブ教育の到達点は何か、どのように推進するのかという議論が必要である」という部分が削除されており、委員から「特別支援学校、特別支援学級と分かれていることに関して、（中略）議論が必要であるということは非常に大事な視点」との指摘があり、事務局から修正が提案された。

第29回（7月29日）の政策委員会では、外務省からは、初回報告について、2016年1～2月にパブリックコメントを行い、6月末（2016年6月29日）に提出を行った旨の報告があった。国連の障害者権利委員会による提案・勧告を含む最終見解については、「恐らく数年先」になる見込みであるとされ、石川委員長からは「4年（後）ぐらい⁸⁾」ではないかと示された。

III おわりに

障害者政策委員会においては、第19回（2015年3月27日）から第28回（12月18日）の10回にわたり、基本計画の監視を通じて、権利条約の実施に関する監視を行ってきた。政策委員会として、初めての権利条約の実施に関する監視作業であったが、初回報告の本体部分に「政策委員会の意見」として、8点が盛り込まれることとなった。

この間、政策委員会においては、「基本計画の監視を通じて、条約の実施状況を監視すること」について、疑問や違和感が繰り返し表明されたが、外務省は、終始、条約の実施の監視はあくまでも基本計画の監視を通じて行うべきとした。これは、障害者基本法32条にもとづき設置されている政策委員会を、条約の実施を監視する「仕組み」としても指定しながらも、基本法の設置目的は従来の基本計画の監視等のままとされていることによるものと思われる。そもそも、政策委員会は、条約が求める「独立した仕組み（independent mechanisms）」ではないとの指摘もあるところである。条約の実施に関する報告は、この後4

年毎に求められることになるが、これらの矛盾を解消するために、障害者基本法の規定の見直しを行い、政策委員会の設置目的に条約の実施に関する監視を追加すること、または、審議会である政策委員会とは別の「独立した仕組み」の設置を検討することが必要といえよう。

一方、第24条（教育）に関しては、ワーキング・セッションにおいて、インクルーシブ教育システムがテーマとして取り上げられ、政策委員会においても、わが国における教育体制が、インクルーシブ教育システムの理念とは逆行するものであるなどの指摘が委員から相次ぎ、柘植参考人からも、特別支援教育の「終点」というものを明確にする必要があるとの指摘もあった。それらは、「インクルーシブ教育を推進していくために、現在の到達点、進捗状況を監視するための指標の開発とデータ収集が必要であるとの指摘があった」との意見に集約され、「政策委員会の意見」として初回報告に盛り込まれたのであった。

今後は、政策委員会での監視作業を経て、2016年1月15日～2月13日の間に行われた、初回報告についての意見募集（パブリックコメント）を対象に、寄せられた意見の分析を行っていききたい。

注および文献

- 1) 今回の報告（日本語訳版）の表題は、「第1回日本政府報告」とされている。「政府報告」との表題については、「政府」が指し示す範囲には、「司法」や「立法」「地方自治」が含まれていないとの指摘もあることから、本稿では「初回報告」の表現を用いるものとする。なお、権利条約の第35条の見出しは、「締約国による報告」とされる（日本政府公定訳）とともに、初回報告の英語正文は「initial reports」とされている。
- 2) 初回報告の提出の遅れについて、外務省は、「（パブリックコメントにおいて）たくさんのご意見をいただく」、「関係省庁と対応を協議しているため時間がかかっている」としていた（『福祉新聞（2016年2月29日）』2752, 2.）。しかしながら、パブリックコメント（意見募集）の締め切りは2016年2月13日であり、そもそも2016年2月19日の報告提出期限に間に合うものではなかったものと思われる。
- 3) 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。
- 4) 文部科学省のコメントにあった「可能な限り」との文言は、障害者基本法第6条（教育）で用いられているものである。
- 5) 第185国会参議院外交防衛委員会（2013年12月3日）において、「権利条約の監視の枠組みは障害者権利委員会である」との岸田外務大臣の答弁を指すものと思われる。これについては、第9回（2013年12月13日）の政策委員会においても取り上げられており、条約の内容は基本計画では網羅されていないことや、条約の監視と基本計画の監視に「空白」が生じる恐れがあることなどが指摘されていた。
- 6) 権利条約第35条第4項は、「締約国は、委員会に対する報告を作成するに当たり、公開され、かつ、透明性のある過程において作成することを検討し、及び第4条3の規定に十分な考慮を払うよう要請される」と規定している。
- 7) 権利条約第4条第3項は、「締約国は、この条約を実施するための法令及び政策の作成及び実施において、並びに障害者に関する問題についての他の意思決定過程において、障害者を代表する団体を通じ、障害者と緊密に協議し、及び障害者を積極的に関与させる」と規定している。
- 8) 2020年前後の見込みとされている。

(2017. 1.12 受理)