

初回報告に対するパラレルレポートの分析 第24条（教育）を中心に

Analysis of Parallel Reports on the Initial Report of the State Party Submitted by the Japanese Government under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities : Focusing on CRPD Article 24

中山 忠 政*
Tadamasa NAKAYAMA*

要 旨

2016年6月に、障害者権利条約の実施に関する、わが国初の締約国報告（初回報告）が提出された。パラレルレポートは、市民社会団体等からの文書による情報提供といわれるものである。本稿では、2019年7月までに国連の障害者権利委員会に提出された、3つのパラレルレポートを対象に、「インクルーシブ教育システム」の確保を求めている第24条（教育）について、どのような情報の提供と提案がなされたのかを検討した。インクルーシブ教育システムについては、いずれのレポートにおいても、条約が求めるインクルーシブ教育システムとは異なる、わが国における状況を指摘するものであった。一方、合理的配慮については、その不足を指摘し、「充実」や「保障」を求めるものであったが、国内の法律において合理的配慮の定義規定がないことや、「障害に応じた支援・援助」との区別が付けられていないことなどについての指摘はみられなかった。

キーワード：障害者権利条約 インクルーシブ教育システム 合理的配慮

はじめに

障害者の権利に関する条約は、締約国に対して、批准後2年以内に、条約の実施に関する包括的な報告（以下、「初回報告」とする）の提出を求めている（第35条の1）。この報告は、第34条にもとづいて設置される、障害者権利委員会によって検討（審査）され、「適当と認められる提案」（総括所見）が示される（第36条）。さらに、締約国には、「その後の報告」（定期報告）を、4年ごとに提出することが求められている（第35条の2）。

この一連の流れは、障害者権利条約における「国際的な監視サイクル」といわれており、この中に組み入れられている、「障害者団体と市民社会団体の参加」の一つが、市民社会団体等からの文書による情報提供¹⁾といえる。「パラレルレポート」といわれるもの

であるが、林（2018²⁾）は、「委員会から見ても有益なパラレルレポートとは」として、「簡潔であり、統計や資料など、エビデンス（根拠）に基づいていること」や「国会（政府）報告書と見解を異にする点について、その理由が明確に述べられていること」などをあげている。

さて、2019年9月、障害者権利委員会から、わが国の初回報告（2016年6月に提出）に対する「事前質問事項（リスト・オブ・イシューズ）³⁾」が示された。事前質問事項には、インクルーシブ教育システムの確保を求める第24条（教育）について、3つの質問しか示されなかったことから、「日本の市民社会の情報提供の努力が（中略）足りなかった」との指摘⁴⁾もみられるところである。2019年7月までに、複数の市民社会団体等から提出されたパラレルレポートには、第24条（教育）について、どのような意見と内容が示さ

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

れていたのであろうか、提出されたパラレルレポートの特徴を明らかにしていきたい。

方法

2019年7月までに、わが国の初回報告に対する、市民社会団体等から提出されたパラレルレポート（事前質問事項用⁵⁾）は、9つにのぼる⁶⁾。このうち、「日本障害フォーラム」「日本弁護士連合会」「公教育計画学会と障害児を普通学校へ・全国連絡会」が作成したパラレルレポートを対象とし、第24条（教育）第1項と第2項において求めている「インクルーシブ教育システム」の確保について、また、第2項の（c）において、「個人に必要とされる合理的配慮が提供されること」が求められていることから、第2条（定義）や第5条（平等及び無差別）を含めて、「合理的配慮」について、どのような情報の提供と提案がなされていたのか、その内容を分析する。

結果

1) 日本障害フォーラムによるパラレルレポート

日本障害フォーラム（JDF）は、日本障害者協議会やDPI日本会議などの13の障害者団体などから構成される、障害者団体をつなぐ「連携組織」といえ、2004年に設立されている。

パラレルレポートの作成と提出までの経緯についてである。JDFは、2017年6月に、パラレルレポート作成のための準備会を発足させ、9月以降、構成団体との意見を交換を行い、2018年3月までに、意見集約版としてまとめられた。4月には、特別委員会を発足（準備会を移行）させ、起草委員会のもとに置かれた、8つの作業グループにおいて、パラレルレポートの起草案の作成が行われた⁷⁾。起草案について、9～11月、構成団体以外の関係団体（計9団体）に対して、文書によるヒアリングが行われるとともに、8月～翌2019年3月の間、全国7箇所で開催された地域フォーラムにおいて、起案状況の説明と意見が求められた⁸⁾。これらを経て、起草案の修正と最終の確認作業が行われ、完成に至ったものであった。2018年度中、15回の起草委員会と13回の特別委員会が開催され、完成したパラレルレポートは、2019年6月に、権利委員会に提出され、7月に公表された⁹⁾。

JDFのパラレルレポート⁷⁾は、「日本障害フォーラムのパラレルレポート」とのタイトルで、118ページにわたるものであった。わが国の初回報告を、「法

律や施策の紹介にとどま」るものであり、「日本の障害者を取り巻く実態に正確に報告していない」と指摘した上で、JDFのレポートについて、「条約に照らして出来ていないことや問題点をまとめ」たものであるとしていた。その構成は、第1～33条までの各条文（「第1～4条」をひとまとめにしたもの、第5～33条まで計29条分のすべての条文）を取り上げ、それぞれに、「課題」と「事前質問事項案」「勧告案」を示したものであり、「このような構成は、他の国のパラレルレポート等を参考にし⁹⁾」たものとされた。

第24条（教育）についてである。「課題」においては、（1）通常学級からの障害児の排除、特別支援学校・学級在籍児童数の増加（現状）、（2）現状の背景として考えられる問題、（3）手話を言語とする教育の在り方について、（4）盲ろう者の教育権の保障、（5）後期中等教育についての課題等、（6）高等教育における課題、（7）その他の課題、（8）必要な法令改正、の8つにまとめられていた。

このうち、「インクルーシブ教育システム」に関連したものとしては、（1）の現状においては、学校教育法施行令第22条の3に該当する小中学校に在籍する児童生徒数と割合の減少（④）、特別支援学校と特別支援学級における在籍児童生徒数の増加を指摘し、「第24条がめざすインクルーシブ教育が推進されていない」（②）とする他、締約国報告に対する政策委員会からの指摘について（①）、2012年の調査においてしか、通常学級に在籍する障害のある児童生徒の実態を確認できず、正確な把握がなされていないこと（③）などをとりあげていた。

（2）においては、（1）の現状を受けて、「現状の背景として考えられる問題」として、①～⑦の7点にまとめられていた。①では、「原則インクルーシブ教育制度の不在」として、総合的な判断によるとされた就学先決定の仕組みについて、「地域の通常学校・学級に通うこと」を原則としていないこと（a）、通常の学校においては、「合理的配慮が十分提供されていない」など、教育の質に問題があること（b）、文部科学省のいうインクルーシブ教育が「従来の『特別支援教育』の枠に止まっている」いること（c）、学習指導要領に、インクルーシブ教育などについての言及がないこと（d）をあげていた。③では、「小中学校の障害児童生徒の受け入れにおける課題」として、「何かの支援・配慮を受けるのであれば支援学校や支援学級へ」という、『圧力』が保護者・本人にかかり、通常学級で学びたくてもあきらめざる得ない事例が多

発して」いるとし、『多様な学びの場』ということがいわれているが、原則インクルージョンという方向性が明確でないため」(a) であるとしていた。

(8) では、「必要な法令改正」として、学校教育法第72条¹⁰⁾に、「障害による学習上又は生活上の困難を克服」という文言があり、医学モデルの規定となっていること(①)、障害者基本法第16条(教育)に、「可能な限り」という文言があり、その趣旨が実行されていないこと(③)などをあげていた。

続いて、「事前質問事項案」と「勧告案」についてである。「事前質問事項案」と「勧告案」は、それぞれ、(1)～(6)の6つにまとめられており、文末の表現が、「事前質問事項案」では「予定はあるのか」「計画はあるのか」、「勧告案」では「勧告する」となるとされる違いはあったが、ほぼ共通した内容であった。また、(2)～(6)は、「課題」の(2)～(6)に対応したものであった。

まず、(1)では、政策委員会の意見について、「事前質問事項案」では「どのように対応しているか」、「勧告案」では、意見で指摘された「指標の開発とデータ収集を行うことを勧告する」などとしていた。(2)では、「原則インクルーシブ教育への課題」として、「障害のある児童生徒も原則として自分の住む地域の通常学校・学級に通うこととする原則インクルーシブ教育制度への法制度の改革を検討しているか/勧告する」、「学習指導要領で『インクルーシブ教育』や『合理的配慮』についての記述を追加する用意はあるか/ことを勧告する」としていた(①)。また、通常学校・学級において、「障害児童生徒を受け入れる教育カリキュラムの準備」など、「数値目標を含めた実効性のある計画を立てる用意はあるか/計画の立案を勧告する」(②)とされていた。

その他、「第1～4条」において、課題の「日本語への訳語の問題」において、「inclusion(包容) inclusive(包容する)」などをあげ、「公用語(特に英語)の本来持つ意味を十分に生かす日本語として訳されておらず、上述した文言の概念が縮小解釈される恐れがある」として、「事前質問事項案」では、「障害者を代表する団体からの要望に応じて、今後も協議を行う姿勢と予定はあるのか」、「勧告案」では、「日本政府の公定訳について課題を整理し、必要な修正を行うこと」としていた。

「合理的配慮」についてである。条約の第2条(定義)においては、合理的配慮の定義がなされているが、JDFのパラレルレポートの「第1～4条」にお

いては、合理的配慮の定義等についての指摘はなかった。一方、条約の第5条(平等及び無差別)第3項には、「締約国は、平等を促進し、及び差別を撤廃することを目的として、合理的配慮が提供されることを確保するためのすべての適当な措置をとる」と規定されており、パラレルレポートの「第5条」の「課題」においては、「障害者基本法、障害者差別解消法、障害者雇用促進法に差別の定義がない」((1)①)、「合理的配慮の提供は誰がどのようなことをしなければいけないのか」といった分野ごとの例示列举が法文にはない((2))、「障害者差別解消法に基づく民間事業者による合理的配慮の提供が努力義務にとどまっている」((3))などとしていた。「第24条」の「課題」においては、(2)の「現状の背景として考えられる問題」において、「通常の学校では(中略)、合理的配慮が十分提供されていない」(①b)、「市町村教育委員会や学校によって、特別支援学校や学級への就学を誘導されることも多く」、「この場合、合理的配慮の提供体制が理由とされる場合が多い」(③a)、合理的配慮の提供について「財政措置を含む立法措置による法令上の裏付けを整備すべきである(同)とされていた。また、(5)の②「高校の合理的配慮に提供について」において、「高等学校において、障害のある生徒が『特性に応じた』配慮を含む教育を受けられる支援体制が未整備である」(a)、「私立学校において合理的配慮の提供が拒まれる場合がある」(b)などが示されていた。

「事前質問事項」や「勧告案」においては、(1)や(2)の他、(5)高校(後期中等教育)の③や、(6)大学(高等教育)においても取り上げられ、その提供を求めている。

JDFが提出したパラレルレポートは、第1条～第33条までのすべての条文を取り上げるものであり、また、第24条に関しても、インクルーシブ教育や合理的配慮以外にも、教員等の養成や障害のある教職員、放課後活動などにもわたる幅広い課題を網羅するものであった。

インクルーシブ教育に関して、第24条の「課題」においては、「通常学級からの障害児の排除」や「原則インクルーシブ教育制度の不在」などの項目にまとめ、『多様な学びの場』ということがいわれているが、原則インクルーシブ教育という方向性が明確でないとし、わが国が推し進める政策との不一致を指摘するものであった。

「事前質問事項案」と「勧告案」においては、原則

インクルーシブ教育制度への法制度の改革を検討しているのか／勧告する、などが提案されていた。なお、「事前質問事項案」と「勧告案」のそれぞれ最初の項目として、障害者政策委員会が示した意見をとりあげ、その意見に応じる用意があるのか尋ねるように求めており、第24条に関しては、国内における監視のための「仕組み」とされる、政策委員会が指摘した事項を重視することを印象づけるものであった。

合理的配慮については、「第5条」や「第24条」において、その提供やその体制などを指摘するものであったが、わが国の法律において、合理的配慮の定義規定が存在しないことなどについての指摘はなかった。また、「第24条」においては、合理的配慮の「提供」や「充実」が求められていたが、「障害に応じた（個別的な）対応」との使い分けはなされていないようであった。その他、「基礎的環境整備が不十分、合理的配慮が十分提供されていない」（p. 80）など、中央教育審議会の報告¹¹⁾の中で示された、合理的配慮を「基礎的環境整備」との関係で位置付ける考えに沿った記述もみられた。JDFの平行レポートは、障害に応じた支援と合理的配慮を区分されることはなく、国内における「合理的配慮」の理解のあり方について、特に意識が払われたものではなかった。

2) 日本弁護士連合会による平行レポート

日本弁護士連合会は、権利条約の発効（2014年2月）を受け、2014年10月に、「障害者権利条約の完全実施を求める宣言¹²⁾」を採択していた。宣言では、「教育分野」について、学校教育法等を、「ともに学ぶことを原則とするインクルーシブ教育制度を前提とするものに改正すべきである」とするとともに、「ともに学ぶための合理的配慮を保障」すべきなどとしていた。その後、平行レポートの作成に向けた作業を進め、2019年1月にレポートのとりまとめを終え、6月に報告書¹³⁾の公表をなしたものであった。

タイトルは、「障害者の権利に関する条約に基づく日本政府が提出した第1回締約国報告に対する日弁連報告書」とされ、副題を「リストオブイシューズに盛り込まれるべき事項とその背景事情について」とするものであった。「第1～4条」と第5条以下の22条分の条文を取り上げ、それぞれにおいて、「現状」と「リストオブイシューズの提言」を示すものであった。

第24条に関しては、「インクルーシブ教育の定義及び権利性」「合理的配慮の決定的不足」「高校進学」の3つにまとめられていた。

まず、「インクルーシブ教育の定義及び権利性」においては、冒頭、インクルーシブ教育が、「すべての学習者の基本的人権である」ことを、「一般的意見第4号¹⁴⁾」を引きながら確認するものであった。これに続けて、初回報告の156パラグラフに示された事項（特別支援教育の体制のもと、特別支援学校や特別支援学級などの場を充実していく方針であることなど）を取り上げ、「別の場所で（学ぶ）特別支援教育が推進され」ており、また、特別支援学校と特別支援学級の在籍者数を示した上で、「特別支援教育で学ぶ子どもたちが激増している」ことを指摘し、「むしろ分離が積極的に進められている」とするものであった。交流教育については、「分離を前提」としたものであり、「共に学ぶというインクルーシブ教育になっていない」としていた。②においては、就学先決定における本人・保護者の意見の尊重が、「権利」として、学校教育法に明記されるべきであるとしていた。

これらの「現状」に対して、「リストオブイシューズの提言」においては、特別支援学校の学校数や在籍者数が増加している理由に対する認識を問うことや、学習指導要領にインクルーシブ教育を目指す旨の明記がないことなどを問うように求めていた。

続く、「合理的配慮の決定的不足」においては、まず、①として、初回報告で報告された、障害のある子どもに対する学校における様々な「支援」を、脚注で具体的にあげ、「これをもって合理的配慮というのは詭弁である」とするものであった。脚注においては、さらに、インクルーシブ教育の実現のための合理的配慮と、特別支援教育下における個別支援は「全く異なるもの」であるとした上で、分離を原則とした特別支援教育の体制の中で行われているものであり、「（特別支援教育）の充実をもって、合理的配慮を提供しているというのは、詭弁と言わざるを得ない」と重ねて指摘するものであった。②においては、小学校等に就学する、施行令第22条の3に該当する児童等に対する合理的配慮については、初回報告においては言及されていないと指摘していた。また、合理的配慮の不提供による保護者の負担に触れ、「事例編」において、合理的配慮が提供されず不登校になった裁判例をあげるものであった。③においては、小学校等における教育課程において、柔軟な編成や評価基準の変更が「合理的配慮」として、行われるべきであるとしていた。

「リストオブイシューズの提言」においては、小学校等の通常学級における、知的障害のある児童生徒の試験や卒業に関する評価基準の変更や調整の有無

(①)、特別支援学校等の在籍者の増加は、通常学級における合理的配慮の不提供によるものではないか(②)、保護者の付き添いをなくすための援助(③)、医療的ケア児に対する援助、通学支援について(④)、があげられていた。また、「インクルーシブ教育の定義及び権利性」においては、合理的配慮の提供のための指導要綱や一般的な通知又は指針はあるのか(①)、就学先決定の手続きにおける合理的配慮の提供に関する情報提供について(③)、などを尋ねるように求めていた。

「第1～4条」においては、「障害者」の定義に関して、障害者手帳や障害年金、障害者雇用実務において、医学モデルが通用していること、「第5条」においては、司法手続きにおける合理的配慮の提供についてや、障害者差別解消法において、民間事業者における合理的配慮を努力義務に留めていることなどを取り上げていた。

日本弁護士連合会のレポートは、初回報告の各パラグラフと対応させながら、それに対応する事項や意見を示すものであった。第24条に関しては、「インクルーシブ教育」と「合理的配慮」に関するもの2点を含む、3点にまとめられていた。インクルーシブ教育については、まず、「一般的意見第4号」を取り上げ、「全ての学習者の基本的人権」であることを確認した上で、複数の裁判例をあげながら、現状として、「分離が積極的に進められている」などとするものであった。日弁連のレポートは、条約の規定するインクルーシブ教育の「権利性」を強く押し出し、その観点から、それに相反するわが国の現状を指摘するところに特徴があった。

合理的配慮については、合理的配慮と「個別支援」を混在させたあり方について厳しく指摘する他、教育課程に関して、特別支援学校や特別支援学級では「変更」、小学校の通常学級では「合理的配慮」とする、正確な用語の使い分けがなされていたが、国内における合理的配慮の理解や定義の問題として取り上げることまではなされていなかった。

3) 公教育計画学会と障害児を普通学校へ・全国連絡会によるパラレルレポート

2019年7月、学術団体である「公教育計画学会」と、市民団体である「障害児を普通学校へ・全国連絡会」の2団体によるパラレルレポート¹⁵⁾が、権利委員会に提出された。この2つの団体は、2015年4月、権利条約第24条に関する一般的意見が作成される際

に、他の団体とともに共同で意見を提出していた¹⁶⁾。パラレルレポートに関しては、2017年6月に、パラレルレポート作成委員会を発足させ、共同代表のもとに、9回にわたる委員会における検討が行われたものであった¹⁷⁾。

2団体によるパラレルレポートのタイトルには、「障害者権利条約第1回日本政府報告第24条(教育)に対する意見」と添えられていたように、第24条(教育)のみを対象とするレポートであった。その構成は、第1章(団体の紹介)、第2章(要約)、第3章(勧告案と日本の現状)、第4章(事前質問事項(案))と第5章(勧告案)からなるものであった。

第2章(要約)では、わが国においては、条約を批准したにも関わらず、「分けられた場」においてでしか個別支援を受けることができない特別支援教育の体制が継承されており、インクルーシブ教育制度への制度転換がなされていないと、このレポート作成にあたっての問題意識が示されていた。

第3章(勧告案と日本の現状)は、①日本政府は障害者権利条約を遵守し、インクルーシブ教育を推進すること、②すべての子どもが安心して学べるよう、学校を改革すること、③障害のある子どもの普通学級への就学を拒否しないこと、④合理的配慮を保障すること、⑤障害の早期発見・早期支援を、インクルージョンを促進するものにする、⑥障害者権利条約や人権モデルの教育を行うこと、の6つにまとめられていた。

そのうち、「インクルーシブ教育システム」に関するものについてである。①では、わが国においては、インクルーシブ教育という言葉が使われているが、条約の趣旨には沿わない、個別支援が強調された分離教育が進められていること、中央教育審議会の報告¹¹⁾において、「インクルーシブ教育システム構築のために、特別支援学校を含む『多様な学びの場』が必要である」とされたことを取り上げ、インクルーシブ教育システムにおいて、特別支援学校が含まれるとの解釈がなされていることを指摘するものであった。その他、少子化にも関わらず、特別支援学校と特別支援学級に在籍する児童生徒が増加していることを指摘するものであり、条約に規定される「インクルーシブ教育」に反する国内の状況を指摘するものであった。

②では、「過度な競争的な教育環境」について、児童の権利委員会からの4度にわたる勧告にも関わらず、何らの対策もとられていないこと、③では、就学先の決定に関して、希望しても地域の学校に就学しに

くい状況が横行しているとし、地域の学校への就学が拒否された事例を複数あげていた。④においては、差別解消法の施行を評価しながらも、合理的配慮の提供が実質的になされていないとし、その予算措置の問題を指摘するものであった。⑤では、乳幼児健康診断などの早期発見や早期支援が、インクルージョンを目指すものとなっていないこと、⑥においては、教職員の研修や養成が、医学モデルに偏っていることなどが指摘されていた。

第4章(事前質問事項(案))においては、インクルーシブ教育を推進する法律はあるのか、普通学級に在籍する児童生徒数を増加させる数値計画があるのか、障害のある児童生徒が在籍する通常学級に、複数の教員置くことができる法律があるのか、保護者に対して通常学級に就学できることなどの情報を伝えるよう教育委員会を対象とした指導を行っているかなど、9つの事前質問事項の案が示された。

「勧告案」(第5章)としては、「現状」で示された①～⑥に対応させるかたちで、計15の勧告案が示された。①においては、条約に規定されたインクルーシブ教育を正しく理解し、障害のもつ子どもに関係する全ての法制度をインクルーシブ教育を推進するものに改めることと、通常学級に在籍する障害のある児童生徒数を増加させるための計画の策定すること、②では、学校の改革を進め、すべての子どもの多様性を受け入れるインクルーシブ教育を推進できるようにすることなど、③では、障害のある子どもの通常学級への就学と在籍を制限・拒否しないこと、普通学級に学籍をおくように法改正すること、④では、合理的配慮に必要な予算を確保することなど、⑤では、早期発見・早期支援にインクルージョンの方向性をもたせ、インクルーシブな環境で就学前教育や保育が行われることなどが示された。

「合理的配慮」については、第3章(現状)の4つ目に、「合理的配慮を保障すること」として、一括して取り上げており、「合理的配慮の提供が実質的にはなされておらず、合理的配慮の予算措置が十分に行われていない」と指摘するものであった。その他、日常的に学校生活に保護者が付き添う件数や、地域の学校にエレベーターの設置がないため、保護者が付き添いを強いられている事例などをあげる他、バリアフリー新法の対象に小学校等がなっていないことを指摘していた。勧告案としては、「障害のある子どもが学校生活を送るための合理的配慮に必要な予算を確保すること」などを求めるものであった。一方、合理的配慮の

定義や国内における理解に関する指摘等はなかった。

2団体によるパラレルレポートは、第24条を対象としたものであり、条約のインクルーシブ教育制度の確保を求める規定に反し、かつ、逆に分離が進められている、わが国の教育のあり方に対する問題意識を、その底流に置くものであった。

インクルーシブ教育システムに関しては、一般的意見第4号の11段落を引きながら、国内の施策と対比させるとともに、中央教育審議会の報告¹¹⁾において、特別支援学校を含む「多様な学びの場」を用意することが必要とする解釈を取り上げ、条約の趣旨との乖離について指摘していた。あわせて、児童の権利委員会による度重なる勧告を取り上げ、「すべての子どもが安心して学ぶことができる」学校の改革を求めるものであった。事前質問事項(案)においては、「インクルーシブ教育を推進する法律」や「通常学級で学ぶ児童生徒数に関する数値目標」の有無などを尋ねる質問案を提示し、端的に、インクルーシブ教育制度の「実際」の確保に向けた準備がなされていないことをあらわにする企図があったものと思われた。

合理的配慮については、地域の学校に通うために保護者が付き添いを求められる事例などをあげ、その「保障」を求めるものであったが、合理的配慮の用語の用いられ方などに関する指摘はなかった。

考察

2016年6月に提出されたわが国の「初回報告」に対する、3つのパラレルレポート(JDF、日弁連、2団体によるもの)を対象に、その内容を検討した。JDFと日弁連のレポートは、各条文を一つ一つ取り上げる、包括的なレポートであったのに対し、2団体によるレポートは、第24条(教育)の1条文のみを対象とした、特化型のレポートであった。いずれのレポートも、「現状」(日弁連・2団体によるもの)または「課題」(JDF)を示した後に、「事前質問事項案」を示すものであった。

第24条については、JDFのレポートは、冒頭に、障害者政策委員会による指摘を取り上げるとともに、障害のある教職員や放課後活動など幅広い事項を網羅的に取り上げるものであった。日弁連のレポートは、「インクルーシブ教育は、全ての学習者の基本的権利である」とし、インクルーシブ教育の「権利性」を前提に、初回報告を対応させながら展開されるものであった。2団体によるレポートは、条約にもとづくイ

ンクルーシブ教育の「正しい理解」とともに、関連する法理や制度の改正を求めるなど、その解釈と実際についての問題意識にもとづくものであった。

インクルーシブ教育システムについては、いずれのレポートにおいても、条約が求めるインクルーシブ教育システムとは異なる、わが国における状況を指摘するものであった。例えば、「文科省の『インクルーシブ教育システム』は従来の『特別支援教育』の枠に止まって」いる（JDF）、『『インクルーシブ教育』という言葉を使ってはいるが（中略）、『個別支援』のみを強調する分離教育を推進している」（2団体によるもの）、「別の場所での特別支援教育が推進されて」いる（日弁連）など、「インクルーシブ教育システムの構築」などと掲げながらも、相対する特別支援教育の体制が推進されていることを指摘するものであった。

合理的配慮については、いずれのレポートにおいても、合理的配慮の不足を指摘し、その「充実」や「保障」を求めたものであった。合理的配慮の理解については、日弁連のレポートには、特別支援教育下における個別支援と合理的配慮は「全く異なるもの」であると、その誤用についての指摘もなされていたが、国内の法律において合理的配慮の定義規定がなされていないことや、「障害に応じた支援・援助」との区別が付けられていないこと（混在）などについては、いずれのレポートにおいても指摘はなされていなかった。

さて、2019年9月に、権利委員会から「事前質問事項」が示され、条約第36条にもとづく提案や勧告を含む「総括所見」が示されるのは、当初の2020年の夏頃の見込みから、2021年の夏頃にずれ込み、さらに、現在は、審査日程の見通しが立たない¹⁸⁾状況にあると伝えられている。事前質問事項に対する日本国政府の回答期限は、2021年3月末とされており、その回答も注目される場所である。「急所に刺さる総括所見を策定するために、審査対象国の市民社会に質の高いパラレルレポートを求めている¹⁹⁾」とされるパラレルレポートであったが、2019年9月に示された「事前質問事項」には、どのように反映されたのであろうか。障害者権利委員会から示された事前質問事項とともに、確認したい。

第24条（教育）については、（a）分離された学校における教育からインクルーシブ教育へ移行するための措置等、（b）障害に応じた支援の提供のためや主流の教育における合理的配慮の否定を防ぐため等の措置、（c）障害のない子どもと比較できる、障害のある子どもの退学率（脱落率）、の3点についての情報

の提供が求められた。事前質問事項に関しては、「いくつかの条項では、他の国に対して使われているのとはほぼ同じような抽象的な質問にとどまって」いるとの指摘²⁰⁾もあり、第24条（教育）に関しても、本研究で対象とした3つのパラレルレポートにおいて言及のなかった、退学率についての情報提供が求められていたことや、いずれの質問事項も日本に特有の質問といえるほどのものではなかったことから、この指摘があてはまらないとまでは言えない。これに対して、例えば、第5条（平等及び無差別）に関して、障害者差別解消法を取り上げ、合理的配慮の否定を、障害にもとづく差別の形態として認めているかどうか尋ねる質問などがなされており、差別解消法における取扱い方を質そうとする質問であったと思われる。いずれにしても、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は、世界各国に共通した課題といえる。わが国の初回報告に対する審査スケジュールは、予定外のものとなっているが、条約の「批准（自体）はフリーパス²¹⁾」とも言われ、条約の批准後に行われる、締約国の国内における監視ならびに国際的な監視（モニタリング）の結果を踏まえ、条約の求める締約国の義務として、条約の完全実施が求められることを改めて確認することができたのであった。

注及び文献

- 1) 障害者権利委員会による「市民社会団体等の参加に関するガイドライン」の5には、「委員会は、条約第35条に基づく締約国の報告の再検討に貢献する、各国固有の関連情報を伴う書面によるあらゆる提出物を歓迎する」とある。<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/rightafter/guidelines-dpo-cso.html>（日本障害フォーラムによる仮訳）（2020年3月10日閲覧）
- 2) 林 陽子（2018）「パラレルレポート作成に期待すること」『ノーマライゼーション（2018年1月号）』38(1), 10.
- 3) 障害者の権利に関する委員会（2019）「初回の日本政府報告に関する質問事項（外務省仮訳）」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000546852.pdf>（2020年12月10日閲覧）
- 4) 長瀬 修（2019）「障害者権利条約の日本への事前質問事項」『福祉労働』165, 90-91.
- 5) ガイドラインの5には、パラレルレポートの提出の時期として、（a）締約国が報告を提出する前または後、（b）事前質問事項の採択の前、（c）締約国が事前質問事項に対する回答を提出した後で、建設的対話の前、（d）簡易報告手続枠組み内では、委員会が事前質問事項を採択する前、の4つが示されている。今回、対象としたパラレルレポートは、（a）と（b）にあたるものである。なお、事前質問事項用に加え

- て、JDFと日弁連が、総括所見用のレポートを作製したことが、以下で確認できた。
- 日本障害フォーラム (2020)「障害者権利条約 日本の総括所見用パラレルレポート」https://www.normanet.ne.jp/~jdf/data/pr/jdf_report_for_the_session_jp_v2.3.pdf (2020年12月14日閲覧)
- 日本弁護士連合会 (2020)「障害者の権利に関する条約に基づく日弁連報告書 (その2)」https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/international/library/shogai/shogaisha_hokoku_shiryo2.pdf (2020年12月22日閲覧)
- 6) 障害者権利委員会のサイトで確認することができる。https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1343&Lang=en (2020年3月3日閲覧)
 - 7) 日本障害フォーラム (2019)「日本障害フォーラムのパラレルレポート」https://www.normanet.ne.jp/~jdf/data/pr/jdf_report_for_lois_jp_r9d.pdf (2019年12月6日閲覧)
 - 8) 日本障害フォーラム (2018)「障害者権利条約のパラレルレポート作成の取り組みについて」<https://www.normanet.ne.jp/~jdf/seminar/20180703/index.html> (2020年3月4日閲覧)
 - 9) 赤松英知 (2019)「JDFパラレルレポート作成までの道のり」『福祉労働』163, 96-101.
 - 10) JDFのレポートには、「学校教育法第72条の特別支援教育の目的規定」(p. 85)とあるが、「特別支援『学校』の目的規定」の誤りである。
 - 11) 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)」https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/_icsFiles/fieldfile/2012/07/24/1323733_8.pdf (2020年11月24日閲覧)
 - 12) 日本弁護士連合会 (2014)「障害者権利条約の完全実施を求める宣言」https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/civil_liberties/data/2014_1003_01.pdf (2020年11月11日閲覧)
 - 13) 日本弁護士連合会 (2019)「障害者の権利に関する条約に基づく日本政府が提出した第1回締約国報告に対する日弁連報告書」https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/international/library/shogai/shogaisha_hokoku_honbun.pdf (2019年12月11日閲覧)
 - 14) 障害者権利委員会 (2016)「インクルーシブ教育を受ける権利に関する一般的意見第4号」石川ミカ・日本障害者リハビリテーション協会 (仮訳) https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/rightafter/crpd_gc4_2016_inclusive_education.html (2020年11月16日閲覧)
 - 15) 公教育計画学会 障害児を普通学校へ・全国連絡会 (2019)「パラレルレポート (障害者権利条約第1回日本政府報告第24条 (教育) に対する意見)」http://www.zenkokuren.com/item/parallel_jp_201907.pdf (2019年12月15日閲覧)
 - 16) 一木玲子 (2019)「インクルーシブ教育は障害児を含めたすべての子どもの権利」『福祉労働』163, 67-80.
 - 17) 障害児を普通学校へ全国連絡会 (2019)『障害児を普通学校へ全国連絡会会報 (372号 (2019年2・3月号))』<http://www.zenkokuren.com/book/newsletter/kaiho190203.html> (2020年11月24日閲覧)
 - 18) 日本障害者協議会 (2021)「(トピックス) 障害者の権利条約推進議員連盟総会でJDFパラレポ報告など」『すべての人の社会 (2021年1月号)』487, 12.
 - 19) 障害者権利委員会の石川副委員長が述べたものとして、次において紹介されている。長瀬 修 (2019)「2020年日本初回審査に向けて」『福祉労働』163, 25-39.
 - 20) 佐藤久夫 (2020)「事前質問事項 (List of Issue) と今後」『すべての人の社会 (2020年1月号)』475, 14-15.
 - 21) 長瀬 修 (2019)「2020年日本初回審査に向けて」『福祉労働』163, 25-39.

(2021. 1. 20 受理)