

序 章

研究会の背景と目的

小林昌之

要約：

本研究会は、障害者の教育に焦点を当て、障害者権利条約の諸規定を基準に、開発途上国における教育法制とそれに基づく就学実態を分析し、課題を明らかにすることを目的とする。条約が要求する、一般教育制度から排除されないこと、インクルーシブで質の高い無償教育を享受できること、各個人のニーズに応じて合理的配慮が提供されることなどを担保するための法制度が各国においてどのように構築され、課題を抱えているのか明らかにする。このために、本研究では、①特殊教育を含めた教育政策、②法律・規則・ガイドラインを含めた障害者の教育法制、③教育法制に基づく障害者の就学実態、④教育にかかわる訴訟・申立事例の調査・分析をとおして、権利条約が謳っている教育の権利の実現可能性について考察する。本年度はその作業として、各国の障害者教育の現状および障害者教育法制を調査し、論点となる課題の抽出を行った。本章では研究会の課題を説明し、本書の構成、来年度の課題について紹介する。

キーワード：

開発途上国 アジア 障害者 教育 特殊教育 インクルーシブ教育

はじめに

本研究は、2008 年度と 2009 年度に実施した「開発途上国の障害者と法－法的権利の確立の観点から」（小林昌之編『アジア諸国の障害者法－法的権利の確立と課題－』アジア経

済研究所，2010 年）および 2010 年度と 2011 年度に実施した研究会「開発途上国の障害者雇用－雇用法制と就労実態」（小林昌之編『アジアの障害者雇用法制－差別禁止と雇用促進－』アジア経済研究所，2012 年）の成果を踏まえて実施されたものである。

小林〔2010〕では，障害者権利条約の諸原則に照らしながら，アジア 7 ヶ国の障害者立法と権利救済システムを明らかにし，福祉から権利に基づく立法へのパラダイム転換や権利条約が謳う非差別原則とそのための合理的配慮の導入などについて考察している。ここで明らかになった障害者立法の全体像を踏まえ，小林〔2012〕では個別分野で最も喫緊な課題である障害者の雇用および教育の問題のうち障害者雇用に焦点を当てて研究を行っている。ここで明らかになったのは，障害者が一般労働市場で就労するためには，その前提として十分な教育・訓練を受けることが必要となっていることである。教育の有無は必ずしも実際の雇用に直結しないものの，開発途上国においても一般企業に障害者雇用を求める法制度が整備されつつあるなか，実際の採用に当たっては障害者の働く能力の基礎となる教育・訓練の欠如が阻害要因のひとつとなっていることが明らかとなった。本研究では，主として法学の視点からこの障害者教育に焦点を当て分析するものである。

以下，本章ではまず研究会の課題を説明し，次に本書の構成として各章を要約し，最後に来年度の課題について言及する。

I 本研究の課題

2006 年 12 月の国連障害者権利条約の採択により障害者の人権に関する国際社会のコンセンサスがまとまり，障害分野においても権利に基づくアプローチによる開発枠組みが整った。同条約は，障害者の人権および基本的自由の完全な享受ならびに障害者の完全な参加を促進することにより，社会の人間・社会・経済開発ならびに貧困根絶の著しい前進がもたらされることを強調している。教育に関しては，1994 年に採択された「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ならびに行動の枠組み」（サラマンカ宣言）で提唱されたインクルーシブ教育を採用し，締約国の義務としてあらゆる段階におけるインクルーシブな教育制度の確保を要求している。特別なニーズ教育は障害児教育を議論の根源としながらも，人種，言語，居住環境などあらゆる特別な状況とそれへの対処の必要性を有する児童への教育を対象として広く認知されるようになったが，それにともない障害者の問題はそのなかに埋もれかけている状態にあった。例えば，2000 年に採択されたミレニアム開発目標（MDGs）でも，すべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できることが目標とされ，男女の格差是正は認識されていたものの，障害者の問題は当初周辺化されていた。障害者権利条約の制定によって，改めて，教育，開発，人権分野において障害者の問題を主流化することが認識され始めている。

障害者権利条約では，障害者の教育の権利が明示的に規定され，締約国は，障害者が差

別なしにかつ機会の均等を基礎としてこの権利を実現するために、あらゆる段階におけるインクルーシブな教育制度および生涯学習を確保すべきものとされた（第 24 条）。具体的には、①障害者が障害を理由として一般教育制度から排除されないこと、また障害者が障害を理由として無償かつ義務的な初等教育または中等教育から排除されないこと、②障害者が他の者との平等を基礎としてその生活する地域社会においてインクルーシブで質の高い無償の初等教育および中等教育にアクセスすることができること、③各個人のニーズに応じて合理的配慮が行われること、④障害者が差別なしにかつ他の者との平等を基礎として、一般の高等教育、職業訓練、成人教育および生涯学習にアクセスすることなどが規定された。合理的配慮は、障害者が必要な適切な変更および調整を意味し、合理的配慮の拒否は差別にあたり、締約国は合理的配慮が行われることを確保する義務がある。

障害以外の分野では、国連児童基金（UNICEF）が「児童の権利に関する条約」の内容実施に関して助言、検討する立場から、最近においては開発途上国の障害児の早期教育の問題に取り組んでいる。また、国連教育科学文化機関（UNESCO）は、すべての子どもに教育を普及することを目的にしており、その旗艦として、国際機関と協力しながら障害児の教育への完全参加を進めることを表明している。我が国においても MDGs 達成のために経済成長を促す支援をするとともに、社会セクターへの直接的な支援を強化することに重点を置き、教育分野については 2002 年に教育支援策である「成長のための基礎教育イニシアティブ：BEGIN」が策定されている。障害者の教育を主流化させるためには、現状の把握が必要となっており、本研究はその間隙を埋めるものにもなる。

ところで、障害者権利条約における教育の位置づけについては、長瀬修ほか [2008] が紹介しているものの、障害者権利条約と個別国との関係については論じていない。本研究の視点に近い障害者の教育と法の問題については、UNESCO [1996] が、特別ニーズ教育に関する法律の調査を行っている。ここでは調査に協力した 52 カ国について、法律の適用範囲、執行責任機関、統合教育の実態などの情報を整理している。すでに 15 年以上経過しており内容が古くなっているものの、過去の立法動向および当時の課題を掌握するための参考とする。

障害者の教育についての論文は比較的多く、国立特別支援教育総合研究所が発行している『世界の特別支援教育』が特殊教育、特別支援教育の角度から各国の様子の調査報告を掲載している [国立特別支援教育総合研究所〈各年〉]。ほとんどが欧米先進国を対象としているが、国際的な動向のなかで本研究を位置づけるための参考とする。開発途上国の教育開発については、米村 [2003] などいくつかの論文があるが、黒田 [2007] が障害者との関連で「万人のための教育」を論じている。個別事例としては、古田 [2001] をはじめとした古田弘子によるスリランカの障害者教育についての一連の論考がある。いずれも背景理解のためには重要であるが、法学の視点から障害者教育を分析したものではなく、障害者権利条約の諸規定を基準に各国の教育法制および就学実態を論ずることにより、本研究

は新たな知見を提供できるものとする。

そこで本研究では、主として法学の視点から障害者の教育に焦点を当て、障害者権利条約の諸規定を基準に、開発途上国における教育法制とそれに基づく就学実態を分析し、障害者の教育の権利実現に向けた課題を明らかにすることを目的とする。条約が要求する、一般教育制度から排除されないこと、インクルーシブで質の高い無償教育を享受できること、各個人のニーズに応じて合理的配慮が提供されることなどを担保するための法制度が各国においてどのように構築され、課題を抱えているのか明らかにすると同時に、対象国間の比較により共通の課題の発見につとめる。このために、本研究では、①特殊教育を含めた教育政策、②法律・規則・ガイドラインを含めた障害者の教育法制、③教育法制に基づく障害者の就学実態、④教育にかかわる訴訟・申立事例の調査・分析をとおして、権利条約が謳っている教育の権利の実現可能性について考察する。本年度はその作業として、各国の障害者教育の現状および障害者教育法制を調査し、論点となる課題の抽出を行った。

II 本書の構成

上記の背景・目的のもと、本書では国別に障害者教育の現状および現行の障害者教育法制の検討を行い、論点となる課題の抽出を行っている。対象国は、韓国、中国、ベトナム、タイ、フィリピン、マレーシア、インドの7カ国である。なお、分析対象は普通教育・専門教育を内容とする学校教育を中心とした。以下、各章の要約を紹介する。

第1章の崔論文は「韓国の障害者教育法制度と実態」について論じる。韓国の一般児童・生徒の義務教育は小学校と中学校であるが、障害者等の特殊教育対象者は幼稚園から高校まで義務教育化されている。また特殊教育対象者は自分の住居から一番近い学校で、原則インクルーシブ教育制度が導入されている。本章では、特殊教育振興法と特殊教育法ならびに障害者に対する差別を禁止する障害者差別禁止法と国家人権委員会法などを検討している。そのうえで特殊教育法と障害者差別禁止法の2つの法律の相乗作用によりインクルーシブ教育を原則とする特殊教育は進んできているが整理すべき課題も多いことを指摘する。また特殊教育振興法が障害者の教育権の確立という大きな枠と特殊教育の実施についてインクルーシブ教育を原則とするという方向性を示し、特殊教育法はその方向で個別化教育を充実させ、実質的な教育の機会の平等をはかる法律となっていることを論じる。

第2章の小林論文は「中国の障害者教育と法」について論じる。障害者保障法は、中国の障害者教育は普及と向上を結び付けながら、普及に重点を置くこと、義務教育を保障すること、職業教育の発展を重視し、積極的に就学前教育を展開し、高校以上の教育を徐々に発展させることなどを定めている。また障害者教育条例は、学齢の障害児童に対して、普通学校で学ばせる「随班就読」、普通学校の特殊学級あるいは特殊学校のいずれかの形式で義務教育を提供すると規定する。障害者保障法は障害者権利条約批准の議論にあわせて

改正されたものの、障害者教育条例はいまだ国際社会の動向および国内の変化を反映していない。現在改正作業が進められているところであり、インクルーシブ教育（融合教育）を障害者教育の基本形式および重要原則とすることが検討されているとする。

第3章の西澤論文は「タイにおける障害者教育と法的権利」について論じる。国家教育法は12年以上の無償の基礎教育の権利を定め、障害者については特別の基礎教育の権利を認め、障害者教育のための特則を規定する。障害児・者は、生後または障害が生じたときから無償で教育を受けることができ、省令に従って必要な施設の利用、サービスの提供、支援を受けることができるとされた。実施のために、一般規定である国家教育法より詳細な特別法として障害者教育運営法が制定された。ここでは国家教育法の特則として、12年間に限定されない「ゆりかごから墓場まで」の無償教育が権利として定められた。しかし、そこにはカリキュラム外の授業が行われた場合の費用負担の問題が存在することを本章は指摘する。教育にかかる費用は多岐にわたるため、授業料のみが無償であっても、その他の費用が有償であれば、教育を受ける機会は制限されざるをえないからである。

第4章の森論文は「フィリピンにおける障害者教育法」について論じる。障害者法制の核となる障害者のマグナカルタは1章を教育にあてており、障害者への良質な教育の提供や障害を理由とした教育機関の入学拒否の禁止を謳っている。しかし、障害児教育全般を包括的に扱う基本法は存在せず、それに代わるものとして「特殊教育のための政策とガイドライン改訂版（1997）」が関係者間で用いられている。当ガイドラインは、フィリピンの障害児教育が隔離から統合に向かった時期に刊行されており、その時代の制約を背負っている。すなわち、障害児教育は統合教育への一過程に過ぎず、障害児教育自体に独自の位置づけもなく、今日のインクルーシブ教育の理念は反映されていない。障害児に教育の権利は与えられているものの、問題のひとつはそれを実効ある形で国家に強く義務づける特殊教育（特別支援教育）などの不存在にあると分析する。

第5章の川島論文は「マレーシアの障害児教育」について論じる。マレーシアは2010年に障害者権利条約を批准した。条約は教育分野においても差別を禁止し、合理的配慮の否定を差別とする。また教育についてはインクルーシブ教育の採用を義務づけている。しかし、包括的な障害者立法として成立した2008年障害者法は、教育分野の障害差別を十分に規制するものになっていない。それは合理的配慮の定義を設けながらも、この否定を差別としていないことにも表れている。よってマレーシアが差別禁止の権利条約の義務を誠実に履行することは困難であるとみられる。他方で、教育法と特別教育規則に基づいてマレーシアはインクルーシブ教育制度に向けて一定の進歩を見せている。ただし、基本的な統計の欠如、障害児教育の都市部偏向、障害児教育のための絶対的な資源不足など課題は山積していると指摘する。

第6章の黒田論文は「ベトナムの障害者教育法制と就学実態」について論じる。ベトナムは「2001-2010 年 教育発展戦略についての首相決定」において障害児への教育施策の

方向性を定めた。インクルーシブ教育（通常学校）、セミ・インクルーシブ教育（障害児学級）、特別教育（特別学校）の3つの形態の1つによって学習の機会を増やし、障害児の就学率を2005年までに50%、2010年までに70%にすることが目標とされた。しかし、障害児・者の教育権が規定される障害者法などの法的拘束力が不十分なため、就学を実現するシステムになっておらず、就学率は40%にとどまっている。さらに、ベトナム特有の課程制教育制度の問題もあることが指摘される。すなわち、義務教育であっても学年進級試験に基づく留年や退学が存在するのである。障害児・者の学習実態を踏まえ、支援の在り方や進級試験制度そのものの見直しや検討が必要であると論文は問題提起する。

第7章の浅野論文は「インドにおける障害者教育と法制度」について論じる。「障害のある子どもおよび青年に対するインクルーシブ教育のための行動計画」では、教育を受ける権利を基本的権利としてとらえ、学習環境を整備することで障害がある児童、青年の教育へのインクルージョンを目指している。また、「無償義務教育にかんする子どもの権利法」では6歳から14歳までの無償教育が謳われている。インドは障害者権利条約批准のため、「障害者の権利法」の改正を進め、2011年に草案が作成され、2012年に議会に法案が提出されている。2011年草案と2012年法案の違いを検討した結果、草案段階では詳細に規定されていた事項は包括的な規定となり、条文数も減らされたことが判明した。ただし、障害児・者に対して教育を受ける権利を18歳まで延長することは受け継がれている。また教育環境の整備も謳われたものの、執行の問題は課題として残っているとする。

おわりに

障害者権利条約は、障害者の教育の権利を明示的に規定し、締約国は、障害者が差別なしにかつ機会の均等を基礎としてこの権利を実現するために、あらゆる段階におけるインクルーシブな教育制度および生涯学習を確保するべきものとされた（第24条）。具体的には、①障害者が障害を理由として一般教育制度から排除されないこと、また障害者が障害を理由として無償かつ義務的な初等教育または中等教育から排除されないこと、②障害者が他の者との平等を基礎としてその生活する地域社会においてインクルーシブで質の高い無償の初等教育および中等教育にアクセスすることができること、③各個人のニーズに応じて合理的配慮が行われること、④障害者が差別なしにかつ他の者との平等を基礎として、一般の高等教育、職業訓練、成人教育および生涯学習にアクセスすることなどが規定された。

本研究会では、主として法学の視点から障害者の教育に焦点を当て、障害者権利条約の諸規定を基準に、開発途上国における教育法制とそれに基づく就学実態を分析し、障害者の教育の権利実現に向けた課題を明らかにすることを目的とした。そのために、本年度は、各国の障害者教育の現状および障害者教育法制を調査し、論点となる課題の抽出を行った。

しかし、本年度の調査により、立法のみならずその前提となる各国の障害者教育の理念や理念の実現を保証するための制度の重要性も再確認された。民間企業が主体となる雇用場面よりも教育場面では政府がより重要な役割を果たしているので、サラマンカ宣言が各国政府に求めるように、競合する理由がない限り、普通学校に障害児童を含めすべての子どもを受け入れるインクルーシブ教育の原則は、政府がそれを法的問題または政治的問題として取り上げ、コミットすることによって実現可能な課題でもある。来年度は各国の分離・統合教育、インクルーシブ教育などに関する政策方針ならびにそのための諸制度を再度確認するとともに、議論の過程で提起された、盲学校・ろう学校の位置づけ、インクルーシブ教育の名目的実施によるダンピングの可能性、就学猶予・就学免除の問題などについても考察し、障害者の教育の権利実現に向けた課題を明らかにしたい。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

黒田一雄 2007. 「障害児と EFA—インクルーシブ教育の課題と可能性—」『国際教育協力論集』

国立特別支援教育総合研究所〈各年〉『世界の特別支援教育』（前称『世界の特殊教育』）

<http://www.nise.go.jp/cms/7,0,32,138.html>.

小林昌之編 2010. 『アジア諸国の障害者法—法的権利の確立と課題—』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

——編 2012. 『アジアの障害者雇用法制—差別禁止と雇用促進—』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

長瀬修・東俊裕・川島聡編 2008. 『障害者の権利条約と日本—概要と展望』生活書院。

古田弘子 2001. 『発展途上国の聴覚障害児早期教育への援助に関する研究—わが国のスリ・ランカに対する援助を中心に』風間書房。

米村明夫 2003. 『世界の教育開発—教育発展の社会学的研究』明石書店。

〈外国語文献〉

UNESCO 1996. *Legislation Pertaining to Special Needs Education*, UNESCO, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105593Eb.pdf>.