

国連障害者権利委員会総括所見・教育関連の勧告事項について（談話）

2022年10月17日

全国障害者問題研究会全国委員長・越野和之

国連障害者権利委員会が2022年9月9日に公表した「日本の報告に関する総括所見」（以下「総括所見」）については、国内でも既に多くの見解などが示されているが、そのうちの教育に関する内容については、総括所見の趣旨と内容を適切に受けとめ、この国に暮らす障害児者・家族の権利保障に生かしていく上で、より多くの英知を集めた検討が求められている。この談話は、私たちがこうした課題に総合的に応えていくための契機となることを願って公表するものである。

総括所見のうち、教育（障害者権利条約第24条）について言及しているのは、第51項（懸念事項）および第52項（要請）の2項である。これは、総括所見の「Ⅲ.主な懸念事項と勧告」のうち、「B.具体的な権利（第5-30条）」のうちに位置づくもので、このパートは条約の条文ごとに、「懸念事項」（奇数番号）を指摘した上で「勧告」（偶数番号）を示すという体裁をとっている。

教育に関する「懸念事項」と「勧告」はいずれも(a)～(f)の6項目からなり、「懸念事項」と「勧告」の各項目の内容は対応関係にある（別添仮訳参照）。各項目に短いタイトルを付すとすれば、以下ようになる。

- (a) 隔離された特殊教育の永続化への懸念とインクルーシブ教育への権利の確認
- (b) 通常の学校へのアクセスと文部科学省4.27通知
- (c) 合理的配慮
- (d) 通常の教育の教師の研修および意識変容
- (e) 通常学校におけるコミュニケーション方法
- (f) 高等教育

このうちの(a)における隔離された特殊教育（segregated special education）をめぐる記述が、日本では「分離された特別な教育をやめるよう要請」（朝日新聞2022年9月13日）などと報じられた部分であるが、この点（以下(a)項）については後に述べることにして、まず残余の部分を概観してみよう。

(b)では、「懸念事項」として、通常の学校における障害児の受け入れ拒否と、その背景にある、障害のある子どもを通常の学校の教育に受け容れる準備ができていないという認識および事実があげられ、それと並んで特別支援学級に在籍する児童生徒は、学校で過ごす時

間の半分以上を通常学級で過ごすべきでないとする文部科学省通知（2022年4月27日）の問題性が指摘されている。対応する勧告内容は、障害のあるすべての子どもの通常の学校への受け容れの確保、そのための「拒否禁止（non-rejection）」条項の導入、および先の文部科学省通知の撤回である。

(c)では、障害のある児童生徒への合理的配慮の提供が十分でないことへの懸念が示され、障害のあるすべての子どもに対し、一人ひとりの教育的要求に合致し、インクルーシブ教育を確保するための合理的配慮を保障することが求められている。

(d)は通常教育の教職員をめぐる指摘である。ここでは、通常教育の教師のスキルの不足と否定的態度が懸念事項とされ、通常学校の教職員の研修の確保、中でも障害の人権モデルに関する意識の向上が要請されている。

(e)は通常の学校におけるコミュニケーションのモードおよび方法に関する内容である。ろう児への手話教育の欠如、盲ろう児へのインクルーシブ教育の欠如などに対する懸念が示され、通常の教育環境において、さまざまな障害に即した補助的・代替的コミュニケーション（AAC）のモード・方法の使用が保障されるべきことが要請されている。

(f)は高等教育をめぐる問題である。大学入試および入学後の学修・研究プロセスの両面において、障害学生に対する社会的障壁を除去するための国レベルの政策が欠如していることが指摘され、そうした状況に対処するための包括的な政策の策定が求められている。

以上の要約からもわかる通り、(b)～(f)の5項目については、通常の学校、通常の学級を含み、さらに義務教育（ないし初等中等教育）段階のみならず、高等教育等（さらにいえば就学前の教育や社会教育、生涯学習、職業訓練等）も含んで、障害のある子ども、青年、成人の教育を受ける権利の保障、そのための諸条件の整備を求めてきた私たちの要求と一致するところであり、また、そうした各領域における教育条件を貧しいものに留め置き、障害のある人たちの学習し、発達する権利を侵害してきたこの国の教育行政に対する痛烈な批判として、心より歓迎すべき内容である。とりわけ、(b)の後段で、2022年4月の文部科学省通知の撤回を求めていることは、通級指導のための教育条件がきわめて貧弱であり、かつ通常学級内での特別な支援の提供を可能にする条件整備も欠如している下で、それらを代替する役割を果たしてきた特別支援学級の多様な運用を否定し、必要な教育条件の整備を行わないまま、通常学級へのダンピング（投げ込み放置）を強要しようとするこの間の文部科学行政のありようへの明確な批判として、重要な内容であると言える。

他方で、このような積極的な内容にも関わらず、総括所見は教育に関する(a)項の内容において、障害児教育関係者に大きな衝撃を与えている。しかし、この(a)項については、そ

の内容そのものの理解に正確を期する必要があるとともに、それが、今回の勧告において、教育に関する内容の冒頭に位置づけられた背景についても、適切な吟味の下に理解することが必要だと私は考える。

先にも述べたとおり、日本の報道では、原文の *segregated special education* が、「分離された特別な教育」と訳されたことなどにより、特別支援学校や特別支援学級における教育全般について、その「存続」(perpetuation) そのものが懸念の対象とされ、それを「やめる」(cease) ための国家行動計画の策定等が求められたとする理解が基調であるが、それは果たして妥当だろうか。

日本政府が提出した障害者権利委員会への報告では、「特別支援教育」は *special needs education* と訳され、特別支援学校や特別支援学級についてもそれぞれ、*special needs education school* や *special needs education classes* などの語が充てられている。しかし、これらの用語は、総括所見では1カ所(懸念事項の(a)後段)を除き採用されていない。このことは、一方では生硬な和製英語が避けられたということでもあろうが、もう一方では、日本の特別支援教育は、権利委員会の目から見ると、引き続き *special education* (特殊教育) の性格を脱しているようには見えない、という認識をも示しているように思われる。

特別支援教育のキャッチコピー「障害の種別と程度に基づいて特別な場で行う特殊教育から、障害のある子ども一人ひとりのニーズを把握し、適切な指導と必要な支援を行う特別支援教育へ」にも関わらず、日本では相変わらず、障害に応じた特別な指導・支援は、特別な場(特別支援学校、特別支援学級、通級指導教室)以外には用意されず、しかもこれらの特別な場は、通常の教育から *segregate* (隔離) されたものであることも少なくない。特別支援教育の成果を主張する政府報告にもかかわらず、こうした状況は改められないどころか、「特別な場」で学ぶ子どもの数は増え続けており、それは通常学校・通常学級が、障害のある子どもへの排除圧力を強め続けていることと深く結びついている。日本政府は、2007年からの特別支援教育の開始、2013年からの就学先決定手続きの変更などを持って、「インクルーシブ教育システム」の確立・推進を言うが、それは、特別な場で学ぶ子どもの数の著増状況が明白に示すように、実効性を持ち得ていない。

権利委員会が、「特殊教育の永続化(perpetuation)」という表現を用いて懸念を示したのは、この国の特別支援教育のこうした状況に対してなのであり、それを転換するためにこそ、総括所見は、条約の締約主体であり、その実行に責任を持つ日本政府に対して、インクルーシブ教育への権利を認めることを求め、具体的な目標、時間枠および十分な予算措置を伴った国レベルの行動計画の策定を求めた、ということなのではないだろうか。

一方、これに対する日本政府の反応は不誠実といわざるを得ないものである。永岡文部科学大臣は、記者会見での総括所見に関する質問に対して、「特別支援教育を中止することは考えていない」、「〔2022年4月の〕通知は…むしろインクルーシブを推進するもの」、「勧告で撤回が求められたのは大変遺憾」などと述べるに止まった(2022年9月13日永岡文科大臣記者会見録)。そこには、総括所見の指摘やその趣旨を真摯に受けとめて、特別支援教育の制度や施策を再検討する構えは感じられず、ましてや、通常学校・学級の教育、たとえ

ば教員配置や学級規模をはじめとする教育条件、あるいは、「過度に競争的な制度を含むストレスフルな学校環境」(国連・子どもの権利委員会, 2019) と批判される教育課程行政を含む教育環境等を改める姿勢は皆無であった。

私たちは、このような政府答弁などをして、特別支援教育の存続などにとらえ、胸をなで下ろすことは決してできない。私たちが、障害のある子どもたち、青年たち、仲間たちやその家族とともに求めてきたことは、特別支援教育＝特殊教育の現状のままの存続などではなく、私たちの暮らすこの国の社会が、本当の意味で、権利条約第 24 項第 1 項の示す「教育についての障害者の権利を認め」る社会となることであり、その実現を確実なものとするために、日本政府および地方自治体等をして、「インクルーシブなあらゆる段階の教育制度および生涯学習」を確保することに真摯な努力を傾けるものとしていくことである。総括所見における教育に関する内容は、この国の現実に即して、こうした課題の実現をはかる取り組みの重要な拠り所となるものであり、この国における障害のある人たちの教育をめぐる状況をリアルに捉え、解決すべき諸問題を考えあつていくための指針として、重要な意義を持つものであると私は理解する。

なお、総括所見を以上のようなものととらえ、その実現を図る努力の過程において、「隔離された特殊教育の廃止 (cease)」という総括所見の文言が、人間の発達すべての時期において、通常の教育環境とは相対的に区別された一切の特別な教育の場、特別な教育課程等の存在を否定するものであるのか、それは果たして、条約第 24 条第 1 項の示すインクルーシブ教育の三つの目的の実現に資するものであるのかどうかということについての、建設的で実りある対話が求められよう。この国には、障害のある子ども、青年の人間としてのゆたかな発達の実現を期してとりくまれてきた、特別支援学校、特別支援学級等における教育実践の豊富な蓄積があり、その発展を期す真摯な努力がある。それは歴史的にみれば、通常の教育環境とは相対的に区別された教育の場および教育課程等の存在を前提として成立し、発展してきたものである。障害を理由に、特別な教育での場を強要されることは、換言すれば通常の教育環境からの排除に他ならず、そうした事態は根絶されなければならない。しかし、そのための努力と並んで、現存する特別な教育の場と通常の教育環境との間の物理的な隔絶をなくしていくこと、あわせて、教育目標や教育課程、教育年限や卒業後の進路保障等々、特別な場における教育に残存する差別的なとりあつかいを一つ一つ確実になくしていくことと結びながら、これらの場によって生み出されてきた、障害のある子ども・青年のゆたかな発達を確保し、その源泉となる教育実践をさらに発展させ、それを基礎づける教育条件を整えていくこともまた、「隔離された特殊教育の廃止」を展望するもう一つの道ではないか。国連障害者の権利委員会総括所見の勧告に対しては、このような論点もまた提起される必要があるものと私は考える。総括所見を期に、この国における障害のある人たちの「教育についての権利」の総合的な実現にむけて、事実に基づいた旺盛な議論がなされることを願う。

国連障害者権利委員会「日本の報告に関する総括所見」（2022年9月9日）

教育関係の内容（第51項および第52項）の仮訳

2022年10月15日

越野和之

以下の表は、標記第51項および第52項に関する仮訳である。なお、第51項は「懸念事項」を示し、第52項は「要請」（勧告内容）を示しているが、両者はいずれも(a)～(f)の6項目からなり、その内容は対応していることから、表の左側に第51項の記載を、右側に第52項の記載を配して対応関係がわかりやすいようにした。各項目の上段には英語正文を、中段には機械翻訳による日本語訳（予備的未編集版）を配し、下段に拙訳を示している。なお訳出にあたっては、機械翻訳のほか、窪島務氏による訳、荒川智氏による訳を参照した。

- * 「要請」（第52項）主文では「持続可能な開発目標」（SDGs）とそのターゲットならびに指標への言及があるが、これらについては読者の理解を深める趣旨で、[] 内にその記載内容（外務省訳）を補った。
- * 日本国内で定着した訳語等がある語については、原文の用語の直訳によらず、国内で定着した用語を充てた。一例として ministerial notification は「文部科学省通知」、alternative and augmentative modes and methods of communication は「補助的・代替的コミュニケーションのモードと方法」など。

	懸念事項（第51項）	要請（第52項）
主 文	51. The Committee is concerned about the:	52. Recalling its general comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education and the Sustainable Development Goal 4, target 4.5 and indicator 4 (a), the Committee urges that the State party:
	51. 委員会は次のことを懸念している。	52. 委員会は、インクルーシブ教育の権利に関する一般的意見第4号（2016年）および持続可能な開発目標4、ターゲット4.5および指標4(a)を想起し、締約国に対し、次のことを強く要請する。
		52. 委員会は、インクルーシブ教育の権利に関する一般的意見第4号（2016年）および持続可能な開発目標（SDGs）4[質の高い教育をみんなに]、ターゲット4.5[2030年までに、教育におけるジェンダー格差を無くし、障害者、先住民及び脆弱な立場にある子供など、脆弱層があらゆるレベルの教育や職業訓練に平等にアクセスできるようにする] および [SDG グローバル] 指標4(a) [子供、障害及びジェンダーに配慮した教育施設を構築・改良し、全ての人々に安全で非暴力的、包摂的、効果的な学習環境を提供できるようにする。]を想起し、締約国に対し、次のことを強く要請する。
(c) 隔離された特殊教育の廃止	(a) Perpetuation of segregated special education of children with disabilities, through medical-based assessments, making education in regular environments inaccessible for children with disabilities, especially for children with intellectual or psychosocial disabilities and those who require more intensive support, as well as the existence of special needs education classes in regular schools;	(a) Recognize the right of children with disabilities to inclusive education within its national policy on education, legislation and administrative arrangement with the aim to cease segregated special education, and adopt a national action plan on quality inclusive education, with specific targets, time frames and sufficient budget, to ensure that all students with disabilities are provided with reasonable accommodation and the individualized support they need at all levels of education;

	<p>(a) 障害のある子どもの分離された特別教育の存続。医学に基づく評価により、障害のある子ども、特に知的または精神障害のある子どもやより集中的な支援を必要とする子どもにとって、通常環境での教育はアクセスしにくいものになっており、通常の学校における特別支援教育クラスの存在も同様である。</p>	<p>(a) 教育に関する国の政策、法律、行政措置の中で、分離された特別な教育をやめるために、障害のある子どものインクルーシブ教育を受ける権利を認めること。また、質の高いインクルーシブ教育に関する国家行動計画を採択し、そこに特定の目標、時間枠、十分な予算を含め、すべての障害のある生徒が、あらゆるレベルの教育において、合理的配慮と必要とする個別の支援を受けられるようにすること。</p>
	<p>(a) 障害のある子どもに対する隔離された特殊教育の永続化。医学に基礎づけられたアセスメントを介して、障害のある子ども、とりわけ知的障害や心理社会的障害、またより集中的な支援を必要とする子どもが、通常環境における教育にアクセスできないようにしていること。通常の学校のうちに存在する特別支援学級も同様である。</p>	<p>(a) 国の教育政策、立法および行政措置において、障害のある子どものインクルーシブ教育への権利を認め、隔離された特殊教育の廃止をめざすこと。すべての教育段階において、障害のあるすべての[幼児・児童]生徒[・学生]が、必要な合理的配慮と一人ひとりに応じた支援を確実に受けられることができるようにするために、質の高いインクルーシブ教育に関する、具体的な目標、時間枠および十分な予算措置を伴った国レベルの行動計画を採択すること。</p>
<p>(b) 通常の学校へのアクセスと4:27通知</p>	<p>(b) Denials to admit children with disabilities to regular schools due to its perceived and factual unpreparedness to admit them, and the ministerial notification issued in 2022 by which students in special classes should not spend their time in regular classes for more than half of their school time;</p>	<p>(b) Ensure accessibility to regular schools for all children with disabilities, and put in place a "non-rejection" clause and policy to ensure that regular schools are not allowed to deny regular school for students with disabilities, and withdraw the ministerial notification related to special classes:</p>
	<p>(b) 障害児を入学させる準備が整っていないとの認識とその事実による普通学校への入学拒否。また2022年に出された特別学級の児童生徒が在校時間の半分以上を普通学級で過ごさないようにするとの大臣通達があること。</p>	<p>(b) すべての障害児の普通学校への通学を保障し、普通学校が障害児の普通学校を拒否することを許さない「不拒否(non-rejection)」条項と方針を打ち出し、特別学級関連の大臣告示を撤回すること。</p>
	<p>(b) 障害のある子どもの通常学校での受け容れを拒否していること。それを規定する、障害のある子どもを通常の学校に受け容れる準備ができていないという認識、および実際にの準備ができていないこと。特別[支援]学級に在籍する[児童]生徒は、学校で過ごす時間の半分以上を通常学級で過ごすべきではないとする2022年に発出された文部科学省通知。</p>	<p>(b) 障害のあるすべての子どもの、通常の学校への受け容れを確保すること。通常の学校による障害のある[児童]生徒の就学拒否を許容しないために「拒否禁止」条項と方針を導入すること。特別[支援]学級に関する文部科学省通知は撤回すること。</p>
<p>(c) 合理的配慮</p>	<p>(c) Insufficient provision of reasonable accommodation for students with disabilities:</p>	<p>(c) Guarantee reasonable accommodations for all children with disabilities for meeting their individual educational requirements and ensuring inclusive education;</p>
	<p>(c) 障害のある学生への合理的配慮の提供が不十分である。</p>	<p>(c) 障害のあるすべての子どもに、個々の教育的要求を満たし、インクルーシブ教育を確保するための合理的配慮を保証する。</p>
	<p>(c) 障害のある[児童]生徒への合理的配慮の提供が不十分でないこと。</p>	<p>(c) 障害のあるすべての子どもに対して、一人ひとりの教育要求に合致し、インクルーシブ教育を確保するための合理的配慮を保障すること。</p>

㉔ 識 変 容 通常教育の教師の研修および意	(d) Lack of skills of and negative attitudes on inclusive education of regular education teachers;	(d) Ensure training of regular education teachers and non-teaching education personnel on inclusive education and raise their awareness on the human right model of disability:
	(d) 通常教育の教師の技術不足とインクルーシブ教育への否定的態度。	(d) インクルーシブ教育について、通常教育の教員および教員以外の教育関係者の研修を確実にを行い、障害の人権モデルについての認識を高めること。
	(d) 通常の教育を担当する教師のインクルーシブ教育に関するスキルの不足および否定的な態度。	(d) 通常学校の教師および教師以外の教育職員のインクルーシブ教育に関する研修を確保し、障害の人権モデルについての彼（女）らの意識を高めること。
㉕ 通常学校におけるコミュニケーション方法	(e) Lack of alternative and augmentative modes and methods of communication and information in regular schools, including sign language education for deaf children, and inclusive education for deafblind children;	(e) Guarantee the use of augmentative and alternative modes and methods of communication in regular settings of education, including Braille, Easy Read, sign language education for deaf children, promote the deaf culture in inclusive educational environments, and access to inclusive education for deafblind children;
	(e) ろう児への手話言語教育、盲ろう児へのインクルーシブ教育など、通常の学校におけるコミュニケーション・情報の代替・補助手段や様式の欠如。	(e) 点字、わかりやすい版、ろう児の手話言語教育、インクルーシブな教育環境におけるろう文化の促進、盲ろう児のインクルーシブ教育へのアクセスなど、通常の教育環境における補助的・代替的コミュニケーション様式および方法の使用を保証すること。
	(e) 通常学校でのコミュニケーションならびに情報〔提供〕において、補助的・代替的なモードや方法が欠落していること。ろう児への手話教育の欠如および盲ろう児へのインクルーシブ教育の欠如を含む。	(e) 通常の教育環境において、補助的・代替的コミュニケーションのモードと方法の使用を保障すること。そこには点字、イージーリード〔文字を読むのが困難な人が理解しやすいように、文字情報を提示する方法〕、ろう児のための手話教育、インクルーシブな教育環境におけるろう文化の推奨・促進、ならびに盲ろう児のインクルーシブ教育へのアクセスを含む。
㉖ 高等教育	(f) Lack of national comprehensive policy, addressing barriers for students with disabilities at higher education, including university entrance exams and the study process.	(f) Develop a national comprehensive policy, addressing barriers for students with disabilities at higher education, including university entrance exams and the study process.
	(f) 大学入試や学習過程など、高等教育における障害のある学生の障壁に対処する、国の総合的政策の欠如。	(f) 大学入試や学習過程など、高等教育における障害のある学生の障壁に対応する、全国的な総合的政策を策定する。
	(f) 高等教育における障害学生への社会的障壁に対処するための国レベルの包括的な政策の欠如。大学入試および〔入学後の〕学修研究プロセスの両者を含む。	(f) 高等教育における障害学生への社会的障壁に対処するための国レベルの包括的な政策を策定すること。それは、大学入試と〔入学後の〕学修研究プロセスの両者を含むものであること。