

2010-2011 年間の障害者制度改革議論における教育問題

立正大学社会福祉学部 中村 尚子
全国障害者問題研究会 藺部 英夫

国連「障害者の権利に関する条約」(以下、権利条約)を批准するにあたって前提となる国内法整備を検討する目的をもって、2010年1月から、内閣府のもと、障がい者制度改革推進会議(以下、推進会議)が開かれている。同会議の開催は2011年4月まで31回を数える。開催回数の多さのみならず、テーマの広さ、委員から提出される多彩な意見と資料など、いずれもこれまでの国の審議会等とは異なる手法で運営されている。さらに、推進会議の議論は、障害者の権利保障の水準を権利条約の内容にふさわしく引き上げようという一致点で取り組んできた日本障害フォーラム(JDF)が、その中心を担っていることも注目すべき特徴である。

しかし、発足から1年半が経過し、その多彩さや情報量の多さゆえに、本来議論の推移と内容を熟知すべき関係者さえ、その大綱がつかみにくい状況にあることも事実である。

本稿は、教育問題にしまって推進会議の発足から今日までをふり返り、何がどう議論され、どこまで到達したのかを整理することを目的とする。

1 2010 - 2011 年間の推移

教育に関連する制度改革の議論は、つぎの3つに区分できる。

- ① 2010年1月～6月：推進会議開始から「第一次意見」がまとめられた時期(以下、前半期)。
- ② 2010年9月～2011年4月：障害者基本法改正を中心議題として議論が行われた時期(以下、後半期)。
- ③ 特別委員会。2010年7月～2011年3月：①の閣議決定後、文部科学省(以下、文科省)のもと、中央教育審議会(以下、中教審)初等中等教育分科会に「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」(以下、特

別委員会)が設置された。2010年12月「論点整理」がまとめられ、2011年2月に中教審初等中等教育分科会に報告された。なお、特別委員会の審議内容は、紙幅の都合上本稿の報告からは除外した。

2 推進会議前半期

前半期は、障害者基本法と障害関連主要国内法が、権利条約に適合しているかどうかという論点で議論がすすんでいった。

(1) 権利条約と現行法の照合作業

最初に「教育」が議題となったのは第5回(2010年3月19日)である(この日は、教育のほか、政治参加と障害の表記が議題であった)。事前に各委員に対して、障害者基本法や学校教育法の特別支援教育に関連する条文に関する意見が求められた。後半期の焦点となる、障害者基本法に教育を受ける権利を明記すべきか否かは、当初からの重要なテーマであった。

「問い」の内容を例示する。

○障害者基本法14条1項は、「国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢、能力及び障害の状態に応じ、十分な教育が受けられるようにするため、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならない」と支援をその柱にすえるが、合理的配慮の規定は存在しない。そこで、普通学校、普通学級での合理的配慮、必要な支援についても規定すべきか、否か。

○特別支援学級の設置 学校教育法81条は、普通学校の普通学級の他に、特別支援学級(従来の特級学級)の規定を置いている。この規定は、普通学級ではない学級での教育を前提にするものであるが、これは障害者の権利条約第24条第1項の inclusive educa-

tionに合致するものとするか、否か。

○学校教育法施行令第5条、11条ならびに22条の3項による「障害に基づく分離」制度の廃止についてどう考えるか。

こうした「問い」に関する各委員の意見が総覧され、あわせて数人の委員と文科省が個別に資料を提出し、委員間の意見交換がなされた。

(2) 省庁・団体ヒアリング

つぎに「教育」が議題となったのは、第9回(2010年4月26日)で、一連の省庁等ヒアリングの日程中、文科省と教育関係団体が意見聴取された。意見聴取の内容は、各委員に対して問うた項目と同じである。教育関係団体として意見を述べたのは、全国特別支援学校長会、全国特別支援学級設置校長会、全国特別支援教育推進連盟、障害児を普通学校へ・全国連絡会、保護者Aの五者である。特別支援学校長会は、総括的意見とともに、障害種別学校長会の意見をとりまとめている。また推進連盟からは、構成団体である全国肢体不自由特別支援学校PTA連合会の代表が意見を述べた。なお、「保護者A」は、通常学級に在籍している肢体不自由児の保護者である。

文科省はこのとき「インクルーシブ教育システムについて、理念だけではなく人的・物的条件整備とセットでの議論が必要と考える。条件整備が整わない中で理念のみのインクルーシブ教育は、結果として、子どもの『能力を可能な最大限度まで発達させる』との目的(障害者権利条約(以下「権利条約」とする)第24条)を損なう恐れがあることに留意すべきである」という総論的意見を提出した。そして補足として提出した「障害のある児童生徒への十分な教育に必要な人的体制・物的条件の整備について」と題する教育条件整備費の試算資料が議論となった。それはおよそつぎのような内容であった。

想定A：居住地域の小・中学校の通常学級への就学を原則とし、保護者が希望する場合のみ特別支援学校に就学するものとする。この場合、小・中学校においてどのような障害の子どもにも対応できるよう条件整備を行う＝12兆1,485億円。

想定B：特別支援教育体制の一層の充実を図りながらインクルーシブ教育システムに漸進的に移行するものとする。就学先の学校については、保護者に小・中学

校と特別支援学校それぞれの教育と提供可能な合理的配慮について十分な情報提供を行い、保護者の希望を踏まえつつ、義務教育の実施に責任を有する教育委員会が総合的に判断する＝1兆3,471億円。

通常学級の学級編制について、Aは25人にするがBは40人のままで試算するなど、検討の前提として批判されるべき内容を含んでいるが、文科省が障害児が通常学校で学ぶ条件を整備することに関して、強い抵抗感をもっていることを示す資料ともなった。

(3) 第一次意見のまとめへ

各分野について関係省庁のヒアリングを終え、2010年5月からは、「第一次意見」のとりまとめ作業に入った。5月24日に「第一次意見素案」がまとめられ、これに対する意見を集め、素案2とし、そして6月7日、「第一次意見」として公表された。教育に関する素案と成文を並記する(資料1)。教育については、インクルーシブ教育の方向を確認するものであるが、その実現の方途は、就学先の決定と合理的配慮の提供に関する事項に限定されており、通常教育を視野においた学校教育システム全体を改革する意見にはなり得ていない。

そうした限界はありつつも、就学先の決定等について、障害児と保護者の権利保障の観点から、全国障害者問題研究会も加盟する日本障害者協議会(JD)は、「素案」に対する具体的な文言修正を含んだ意見を関係委員に提出した。資料2のような内容である(二重線削除、下線が修正部分、さらに加えるべき内容を「新設」として提案)。修正案は、素案および素案2の内容上、現行の学校教育制度や制度運用、学校現場や保護者の実態とはやや相容れない部分に対して、改善を求めたものである。

修正提案にあたって、同時につぎのような事項をその理由として指摘した。これらの中には、部分的に第一次意見に反映した内容もある。反映しなかった意見は、わが国の特別支援教育改革における争点でもあると思われるので、以下に要点を記す。

○「就学先」という表現について

「就学先」は、学校(または学級)のレベルのみを示す印象を与える。小・中学校の通級指導、あるいは特別支援学校の重複障害学級や訪問教育等も含めるべきであり、「就学形態」の語の方が適切 → 第一次

資料1 推進会議第一次意見素案と決定文章

第一次意見(素案) 2010年5月24日	第一次意見 2010年6月7日
<p>4. 個別分野における基本的方向と今後の進め方</p> <p>2) 教育 (推進会議の問題認識) 障害者権利条約においては、あらゆる教育段階において、障害者にとってインクルーシブな教育制度を確保することが必要とされている。 障害の有無にかかわらず、国民が相互に人格と個性を尊重し支え合う共生社会の構築に向け、学校教育の果たす役割は大きい。人間の多様性を尊重しつつ、精神的・身体的な能力を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加するとの目的の下、障害者と障害のない者が差別を受けることなく、共に生活し、共に学ぶ教育(インクルーシブ教育)を実現することは、互いの多様性を認め合い、尊重する土壌を形成し、障害者のみならず、障害のない者にとっても生きる力を育むことにつながる。</p> <p>【教育の機会均等】 現行の教育基本法の第4条第1項においては、教育上差別されないものの例示として、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地」が明記されているが、「障害」が明記されていない。 したがって、教育基本法の第4条第1項について、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地」と同様、「障害」によって教育上差別されないことを明文化するため、平成23年常会に提出することを予定している障害者基本法の改正に関する法案の附則において改正することを検討すべきである。</p> <p>【地域における就学と合理的配慮の確保】 我が国における障害者に対する公教育は、特別支援教育によることになっており、就学先の決定に当たっては、制度上、本人・保護者の同意を必ずしも前提とせず、教育委員会が行う仕組みであり、本人・保護者にとって就学先の選択権が確保されていない。また、特別支援学校は、本人が生活する地域にないことも多く、そのことが幼少の頃から地域社会における生活から隔離される要因ともなっている。 障害者が地域の学校に就学し、多大な負担(保護者の付き添いが求められる等)を強いられることなく、その学校において適切な教育を受けることを保障するためには、教育内容・方法の工夫、子どもに対する評価の見直し、教員の加配、介助者等の配置、施設・設備の整備等の必要な合理的配慮と支援が不可欠である。</p> <p>このような観点から、以下の事項を実施すべきである。 ・障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校の通常の学級に就学し、かつ学籍を置くことを原則とし、本人・保護者が望む場合には、特別支援学級や特別支援学校等への就学ができる制度へと改める。 ・就学先の決定や就学先における必要な合理的配慮及び支援の内容の決定に当たっては、本人・保護者、学校、学校設置者の三者の合意を義務付ける仕組みとする。また、合意が得られない場合には、第三者機関による調整を求めることができる仕組みを設ける。</p> <p>【学校教育における多様なコミュニケーション手段の保障】 障害者の人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力を可能な限り発達させるためには、教育が本人にとって最も適当な言語並びに意思疎通の形態及び手段によって行うことが確保されなければならない。 このような観点から、以下の事項を実施すべきである。 ・手話・点字等による教育、発達障害、知的障害等の子どもの特性に応じた教育を実現するため、手話・点字等に通じた教員の確保や教員の専門性向上に必要な措置を講ずる。 ・教育現場において、あらゆる障害の特性に応じたコミュニケーション手段を確保するため、教育方法の工夫・改善等必要な措置を講ずる。</p> <p>【今後の推進会議での検討の進め方】 ・障害のある子どもの教育における改革の方向性については、引き続き推進会議において、関係者のヒアリングを行い検討を進め、平成22年内を目途に結論を得る。</p> <p style="text-align: right;">【文部科学省関係】</p>	<p>4. 個別分野における基本的方向と今後の進め方(下線は主な変更部分)</p> <p>2) 教育 (推進会議の問題認識) 障害者権利条約においては、あらゆる教育段階において、障害者にとってインクルーシブな教育制度を確保することが必要とされている。 障害の有無にかかわらず、それぞれの個性の差異と多様性が尊重され、それぞれの人格を認め合う共生社会の構築に向け、学校教育の果たす役割は大きい。人間の多様性を尊重しつつ、精神的・身体的な能力を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加するとの目的の下、障害者が差別を受けることなく、障害のない人と共に生活し、共に学ぶ教育(インクルーシブ教育)を実現することは、互いの多様性を認め合い、尊重する土壌を形成し、障害者のみならず、障害のない者にとっても生きる力を育むことにつながる。 また、義務教育だけでなく、就学前の教育、高校や大学における教育、就労に向けた職業教育や能力開発のための技術教育、生涯教育等についても、教育の機会均等が保障されなければならない。</p> <p><u>なお、現行の教育基本法の第4条第1項の教育上差別されない例示に「障害」が明記されていないところであり、「障害」が除かれる趣旨ではないものの、今後明文化することも検討すべきである。</u></p> <p>【地域における就学と合理的配慮の確保】 日本における障害者に対する公教育は、特別支援教育によることになっており、<u>就学先や就学形態の決定に当たっては、制度上、保護者への意見聴取の義務はあるものの</u>、本人・保護者の同意を必ずしも前提とせず教育委員会が行う仕組みであり、本人・保護者にとって<u>それらの決定に当たって自らの希望や選択を法的に保障する仕組みが確保されていない</u>。 また、特別支援学校は、本人が生活する地域にないことも多く、そのことが幼少の頃から地域社会における同年齢の子どもと育つ生活の機会を失わせたり、通常にはない負担や生活を本人・保護者に求めたり、<u>地域の子どもたちから分離される要因ともなっている</u>。 障害者が地域の学校に就学し、多大な負担(保護者の付き添いが求められたり、<u>本人が授業やそれ以外の教育活動に参加しにくいまま放置されるなど</u>)を求められることなく、その学校において適切な教育を受けることを保障するためには、教育内容・方法の工夫、学習評価の在り方を見直し、教員の加配、<u>通訳・介助者等の配置、施設・設備の整備、拡大文字・点字等の用意等の必要な合理的配慮と支援が不可欠である</u>。</p> <p>このような観点から、以下を実施すべきである。 ・障害の有無にかかわらず、すべての子どもは地域の小・中学校に就学し、<u>かつ通常の学級に在籍することを原則とし</u>、本人・保護者が望む場合のほか、<u>ろう者、難聴者又は盲ろう者にとって最も適切な教育やコミュニケーションの環境を必要とする場合には、特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することが</u>できる制度へと改める。 ・<u>特別支援学校に就学先を決定する場合及び特別支援学級への在籍を決定する場合</u>、就学先における<u>必要な合理的配慮及び支援の内容を決定するに当たっては</u>、本人・保護者、学校、学校設置者の<u>三者の合意を義務付ける仕組みとする</u>。また、合意が得られない場合には、インクルーシブ教育を推進する専門家及び障害当事者らによって構成される第三者機関による調整を求めることができる仕組みを設ける。 ・<u>障害者が小・中学校等(とりわけ通常の学級)に就学した場合に、当該学校が必要な合理的配慮として支援を講ずる</u>。当該学校の設置者は、<u>追加的な教職員配置や施設・設備の整備等の条件整備を行うために計画的に必要な措置を講ずる</u>。</p> <p style="text-align: right;">【文部科学省】</p> <p>【学校教育における多様なコミュニケーション手段の保障】 障害者の人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力を可能な限り発達させるためには、教育が本人にとって最も適当な言語並びに<u>コミュニケーション</u>の形態及び手段によって行うことが確保されなければならない。 このような観点から、以下を実施すべきである。 ・手話・点字・要約筆記等による教育、発達障害、知的障害等の子どもの特性に応じた教育を実現するため、手話に通じらる者を含む教員や点字に通じた視覚障害者を含む教員、手話通訳者、要約筆記者等の確保や、教員の専門性向上に必要な措置を講ずる。・教育現場において、あらゆる障害の特性に応じたコミュニケーション手段を確保するため、教育方法の工夫・改善等必要な措置を講ずる。 【文部科学省】</p> <p>(政府に求める今後の取組に関する意見) ○障害のある子どもが障害のない子どもと共に教育を受けるという障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、平成22年度内に障害者基本法の改正にもかわる制度改革の基本的方向性についての結論を得るべく検討を行う。 ○手話・点字等による教育、発達障害、知的障害等の子どもの特性に応じた教育を実現するため、手話に通じらる者を含む教員や点字に通じた視覚障害者を含む教員等の確保や、教員の専門性向上のための具体的方策の検討の在り方について、平成24年内を目途にその基本的方向性についての結論を得る。</p>

資料2 第一次意見への日本障害者協議会の修正意見

【地域における就学と合理的配慮の確保】

我が国における障害者に対する公教育は、特別支援教育によることになっており、学校（小・中学校か特別支援学校か）、学級（通常学級か特別支援学級か）、教育課程（通常教育課程か「通級による指導」による「特別の教育課程」か）の各レベルにおいて、障害のない場合には見られない複数の就学形態が想定しうるにも関わらず、就学先形態の決定に当たっては、制度上、保護者の意見聴取の義務はあるものの、本人・保護者の同意を必ずしも前提とせず、教育委員会が行う仕組みであり、本人・保護者にとって就学先の選択権形態の決定にあたって自らの希望を反映するしくみが必ずしも確保されていない。

しかも、就学に当たっての情報や相談に関する支援体制が不十分であること、特別支援教育の条件整備が不十分であること、さらに就学の形態はひとつに限定されること等の理由により、たとえ最終的に本人・保護者の希望が通ったとしても、苦しい選択を迫られることが少なくない。

また、特別支援学校は、本人が生活する地域にないことも多く、そのことが幼少の頃から地域社会における子ども期にふさわしい生活から隔離される機会を奪ったり、通学等に当たって通常にはない負担を本人や保護者に強いる要因ともなっている。

障害者が地域の学校に就学し、多大な負担（保護者の付き添いが求められたり、本人が授業やそれ以外の教育活動に参加しにくいまま放置される等）を強いられることなく、その学校において適切な教育を受けることを保障するためには、教育内容・方法の工夫、子どもに対する評価の見直し、教員の加配、介助者等の配置、施設・設備の整備等の必要な合理的配慮と支援が不可欠である。

このような観点から、以下の事項を実施すべきである。

・障害の有無にかかわらず、基本的に（希望しない場合などを除き）、すべての子どもは、地域の小・中学校の通常の学級に就学し、かつ学籍を置くことを原則とし、在籍することができ、これを改める。同時に、本人・保護者が望む場合には、特別支援学級や特別支援学校等への在籍就学ができる制度へと改めるも確保する。

・就学先形態の決定や就学先における必要な合理的配慮及び支援の内容の決定に当たっては、本人および保護者と、学校および学校設置者の三者の合意に基づき、とくに合理的配慮と支援の内容については、子どもの権利として行政が実施することを義務付ける仕組みとする。また、合意が得られない場合には、第三者機関による調整を求めることができる仕組みを設ける。

（新設）

・障害者が小・中学校等（とりわけ通常の学級）に就学した場合に、当該学校が必要な合理的配慮や特別な支援を確実に実施することができるよう、当該学校の設置者が、当該学校に対し追加的な教職員配置や施設設備の整備を行うことが確実にできるよう、関連法令を改める。

（新設）

・合意にもとづいて障害者が特別支援学校に就学した場合に、子ども期にふさわしい地域生活からの排除が生じないよう、特別支援学校の適正配置等につき、特別支援学校設置基準等を定めて規定する。

【今後の推進会議での検討の進め方】

・障害のある子どもの教育における改革の方向性については、引き続き推進会議において専門部会を設置し、関係者のヒアリングを行いつつ検討を進め、平成22年内を目途に結論を得る。【文部科学省関係】

意見で「就学先や就学形態」と表記された。

○「選択権」という用語について

実定法上の概念としては明確とはいえず、適切な用語か検討を要する。公立学校ではなく国立及び私立学校を「選択」する場合でも、入学試験などの条件をクリアしなければならず、厳密には「選択権」とは言いえない。いくつかの自治体における学校選択制度も、法制上は市町村教育委員会の親の選択に基づく学校指定であって、「選択権」とは言いえない、など、教育権保障上の現状を具体的に示し、障害がある場合にのみ「選択権」が問題になる理由を示す必要があると指摘した。また「選択権」という用語は、択一的な選択を想定しているようにも思われ、さらに自己責任論と結びつくと、特別な教育措置（通常学級に就学する場合の、特別な配慮とそのための条件整備を含む）のための公費支出を制限しかねない。よって、「就学形態の決定において自らの希望を反映するしくみ」とすることを提案 → 第一次意見で「それらの決定に当たって自らの希望や選択を法的に保障する仕組み」と表記された。

○特別支援学校が地域社会における生活から隔離される要因になっているという認識

「隔離」という表現は用いるべきではない。特別支援学校が近隣の地域にない状況が子どもにとってどんな問題をもたらしているのか、つまり家庭に閉じこめられがちで、同年齢の児童との関わり等を含む「子ども期にふさわしい」生活となりにくいといった認識こそ明らかにすべきだとして、「子どもらしい地域生活を奪うとともに、教育を受ける上でも通常にはない負担を強いる場合がある（長時間のバス通学など）」ことや「通学において子どもと保護者に、障害のない場合にはない負担が強いられる」ことなどを記述すべきだと提案 → 第一次意見では「隔離」そのものは使用されず、やや具体的内容となった。

○「（特別支援）学級に就学」という表記

制度の現実と合致しないので、「就学」を「在籍」にする → 第一次意見で修正された。

○「通常学級に就学し、学籍を置くことを原則」について

特別支援学校や特別支援学級を「例外」、「第二義的な教育の場」としてしまう危険性があり、かつ、「本人及び保護者の希望にもとづく就学形態の決定」とい

う基本的な考え方にも反する。どちらが原則ということではなく、いずれの就学形態においても地域から隔絶されず、発達が最大限に保障されるしくみとすべきである。さらに、しくみのあり方としては、本人もしくは保護者が希望すれば、複数の在籍が保障されるべきである。それは権利条約にある、「一般教育制度から排除されない」と同時に「発達を最大限にする環境」で学ぶための施策でもある → 「原則」は維持。

○「学籍」という用語について

「学籍」という概念は現行学校教育制度にはないため、ここでは用いるべきでない。また、素案では、小・中学校に学籍を置き、特別支援学校に就学することができるとなっているが、教育制度をふまえない意見である → 「学籍」は使用されていない。特別支援学校への就学の記述が修正されたが、「原則」という用語は変更されなかった。

○就学をめぐる調整について

素案は「本人・保護者」「学校」「学校設置者」を三者としているが、少なくとも公立学校の場合、学校と学校設置者の意思が異なるということは制度上想定しがたい。学校と設置者を区分して「三者」とすることは不適切。「本人及び保護者」と「学校及び学校設置者」の「両者」とすべき → 変更されなかった。

○合理的配慮の提供および教育条件整備について

素案では、「合理的配慮」の提供責任が不明確。合理的配慮や支援の内容については、子どもの権利、行政の義務という関係を明確にする。学校設置者は自らが設置した学校で適切に教育が行われるために必要な条件を整える義務を負っているが、それが確実に履行されるためには、全国共通の法令においてそのための制度的基盤を整える必要がある。なお、この条件整備義務を確実に履行するための制度が不在なところに、学校設置者と個々の学校の就学指定等をめぐる軋轢の客観的な背景がある → 第一次意見に一部取り入れられた。

○特別支援学校の整備について

「特別支援学校は、本人が生活する地域にないことも多い」状況を改善するため、現在未整備の特別支援学校設置基準（文科省令）を定めて、適正配置の基準等を明らかにすべきである。そのための施策を文科省に求めるべきである → 取り入れられなかった。

○推進会議内の教育に関する専門部会設置

推進会議本体の議論では時間的制約と専門性の確保において不十分であることから、「専門部会」設置を求める → 専門部会は書き込まれず。

(4) 閣議決定

推進会議第一次意見は障がい者制度改革推進本部に提出された。「障害者自立支援法違憲訴訟の基本合意」と権利条約批准をめざした推進会議の設置経過からすれば、第一次意見は、今後政府が採るべき障害者施策の基本とされるべきである。しかし、これを受けた政府は「意見を最大限尊重」という言葉で、参考程度にとどめるという姿勢を露わにした。閣議決定された内容は今後の法改正のおもな工程である。とはいうものの、「インクルーシブな社会の構築」という基本方向を確認し、合理的配慮が提供されない場合を含む差別の禁止や障害者自立支援法にかわる総合的な福祉法に向けて進むことを決定したことの意義は大きい。教育については、「横断的課題」としての障害者基本法の改正と「個別分野」の教育が掲げられた。前者は現行の障害者基本法第14条「教育」が、後者については、「インクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえた制度改革の基本的方向」（2010年度内）、「手話・点字等に通じた教員等の確保・専門性の向上に係る方策」（2012年度内）が掲げられた（具体的な議論の場は、7月以降、主として文科省に移った）。

なお、第17回（7月26日）推進会議において、第9回の際に持ちかえって検討することになった文科省への質問事項に関する回答を中心に、教育関係の意見交換が行われた。質疑では、「日本的な（日本独自の）インクルーシブ教育システム」という文科省の表現に対して、抜本的な制度改革を避け、現行制度の枠内で済まそうとするものではないかという質問が相次いだ。

3 推進会議後半期

後半期、障害者基本法改正を中心に据えた議論は、第19回（9月6日）から本格化した。前半期に行われた条約に照らした現行法の検証を整理し、さらに関係する省庁からのヒアリングを交えて進化した。基本法の教育に関する討論は、主として第25回（11月15日）、並行して中教審で開催されていた特別委員会

資料3 障害者基本法改正案の推移

基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見 推進会議 2010年12月17日	障害者基本法の改正について(案) 内閣府 2011年2月14日	障害者基本法改正案 制度改革推進本部 2011年3月11日
<p>○障害のある子どもは、他の子どもと等しく教育を受ける権利を有し、その権利を実現するためにインクルーシブな教育制度を構築すること。</p> <p>○障害のある子どもとない子どもが、同じ場で共に学ぶことができることを原則とするとともに、本人・保護者が望む場合に加えて、最も適切な言語やコミュニケーションを習得するために特別支援学校・学級を選択できるようにすること。</p> <p>○就学先の決定に際し、本人・保護者の意に反して決定がなされないことを原則とすること。</p> <p>○障害のある子どもの個別のニーズに的確にこたえるため、合理的配慮や必要な支援が提供されるために必要な施策を講ずること。</p>	<p>1 国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢、能力及び障害の状態に応じ、十分な教育が受けられるようにするため、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならないこと。</p> <p>2 国及び地方公共団体は、障害者の教育に関する調査及び研究、<u>人材の確保及び資質の向上</u>並びに学校施設の整備を促進しなければならないこと。</p> <p>3 国及び地方公共団体は、障害のある児童及び生徒と障害のない児童及び生徒との交流及び共同学習を積極的に進めることによつて、その相互理解を促進しなければならないこと。</p>	<p>(教育) 第十六条 国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた十分な教育が受けられるようにするため、可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならない。</p> <p>2 国及び地方公共団体は、障害者である児童及び生徒と障害者でない児童及び生徒との交流及び共同学習を積極的に進めることによつて、その相互理解を促進しなければならない。</p> <p>3 国及び地方公共団体は、障害者の教育に関し、調査及び研究並びに人材の確保及び資質の向上、学校施設の整備その他の環境の整備を促進しなければならない。</p>

の経過報告を文科省が行い、これに対して意見が交わされている。

12月6日、第27回において、基本法改正の素案が提案され、これ以降、法改正という現実の課題に対して、省庁との激しい議論がつづいた。

第28回(12月13日)には、11省庁が一括して提出した意見が議論になった。特記すべきは、外務省が「(推進会議の意見の中に一筆者)『障害者権利条約は、障害のある子どもとない子どもが共に教育を受けるインクルーシブ教育制度の構築を求めており』とあるが、同条約の仮訳では『インクルーシブ教育』という表現は用いられていない」というように、仮訳を前面にして、インクルーシブ教育が一般化することを妨げるような意見を提出していることである。

文科省は、就学基準(学校教育法施行令第22条の3)に該当する子どもの約3割が通常の小学校に就学しているのだから「原則分離別学の仕組みになっている」という推進会議の指摘は当たらないなどという詭弁を弄し、特別委員会の「論点整理」に依拠しながら、「財源負担を含めた国民的合意を図りながら…、『共に育ち、共に学ぶ』体制を求めるべき」との姿勢を明言している。

こうした議論を経て、12月17日、推進会議「第二次意見」として、基本法改正の方向性が推進本部に手交された。しかし、年末を挟んで、2011年2月14日、第30回推進会議において内閣府から提示された改正の骨格は、推進会議の求める内容にはほど遠い、現状維持ともいえる水準であった(教育条項は、人材の確保、資質向上が加筆されたのみで調整中とされた)。その後、3月11日午前、推進本部として障害者基本法改正案を了承した。資料3に、教育条項について、第二次意見(部分)、2月14日案、改正法案の三者を列記した。

比較するとわかるように、第1項の書きぶりの変更、現行第3項にある交流及び共同学習が第2項に、第3項に人材の確保・資質向上が加わった。第1項は、「障害の状態に応じ」に替わって「特性を踏まえ」となり、「共に教育を受ける」規定が加わったこと、そしてこれらを受けるかたちで教育内容・方法を改善するという構造になっている。

同法案は4月22日、内閣府提案の法案として閣議決定された。権利条約実現の議論は始まったばかりである。本稿が、私たちがこの議論に主体的に参加するための基礎資料となることをねがっている。