

論説②

通常の学級における
「合理的配慮」各国における
合理的配慮を理解するための視点

千葉大学教育学部 真城 知己

はじめに

障害のある児童生徒への学校における合理的配慮を具体的に展開・拡大しようとするとき、その導入で基軸となる考え

方の理解を誤ると本来の趣旨とは異なる方向に進んでしまえばかりか、むしろ実質参加からの排除を助長する環境を構築することになりかねない。特に海外の各国における合理的配慮を参考にする場合、基盤となる制度や歴史をふまえずに表面的にとらえると過ちを犯しやすい。

各国の合理的配慮を適切に理解するためには、各々に固有の条件への視点をもつことが必要なのである。

たとえば、アメリカ合衆国における合理的配慮の理解のためには、公民権法（一九六四）における属性にもとづく差

別の禁止、すなわち平等処遇の発想ではなく、ADA（障害のあるアメリカ人法一九九〇）における障害があることを条件とした差異に応じた処遇の発想に、この概念が位置づくことがイメージできることが必要である。

これによって機会の平等の実質化のために合理的配慮の「個別提供」が必然的に導かれることが腑に落ちるのである。

アメリカ合衆国における合理的配慮は、学校教育における最少制約環境（LRE）の考え方も切り離すことができない。この考え方は、全障害児教育法（PL94-142）の規定によって、障害児が教育を受ける権利の保障を、「できる限り制約の少ない条件」で提供するべきであるという原則が示されたことで、よく知られるようになった。アメリカ合衆国では、一九七〇年代の後半より、通

常学級の代案（alternative）として用意される学習の場が、通常学級と異なる程度が強いほど、「制約が大きい」と見なされたのであった。そして、いかにそうした制約を最小限にした環境で、障害児への効果的な教育機会を提供できるかが模索されてきたのである。

こうした背景を念頭におけば、アメリカ合衆国における障害児教育制度が、通常学級の責任の所在を起点に展開されてきたことが理解できるはずである。

その上で、合理的配慮の考え方が具体的にどのように展開されているのかをみると、それが通常学級において指導方法のみに修正・変更を行うアコモデーション（修正の程度小）と、教育目標まで変更を行うモディフィケーション（修正の程度大）との段階設定がなされている制度になっている理由がわかる。このよう

に各国における合理的配慮の具体的展開を理解するためには、各々における基盤となる制度と、制度の背景となる歴史的経過の双方の理解が不可欠なのである。本稿では、合理的配慮の視点が導入されることを契機に、学習機会の質の向上につなげるべく海外の情報を適切に活用するための視点について述べたい。

一 合理的配慮の用語について

reasonable accommodation に対して「合理的配慮」という用語が急速に拡大し定着しつつある。日本語の「配慮」という語にはどこか恩恵的なニュアンスが強いが、accommodation は公衆の便宜の意味がむしろ強い。「公共交通機関」や「宿泊施設」もアコモデーションであるイメージすればわかりやすいだろう(か)。

reasonable accommodations を合理的好意や合理的恩恵と訳さないのは、こうした意味を含まないからである。この点で、「配慮」という言葉も誤解を招きやすいので、本来の意味をしつかりと意識して理解したい。学校教育において、合理的配慮が「優しい心」によって用意されたり、提供されたりしなければ「思いやりがない」というような情緒的な視点で解釈されてしまうと、「障害のある児

童生徒の学校教育における学習活動への実質参加の保障」という社会的責任が、他者の善意による位置づけへとすり替えられかねないからである。どの国においても合理的配慮は、善意で成り立つものではなく、社会的責任として位置づけられていることを理解しなくてはならない。日本では合理的配慮の理解を図るための研修・講習会でさえ、こうしたすり替えをした説明が見られるので、注意が必要である。

二 合理的配慮を理解するための視点

合理的配慮は、端的には不利益処遇の禁止(または抑止)のために備えられるべき対応(便宜)のことをいう。

そして、合理的配慮の提供をめぐる動向を理解する際の視点は、各国における障害者差別禁止法に関わる視点とインクルーシブ教育施策に関わる視点とに大別することができる。

この二つの視点であると聞いて、「合理的配慮は、障害者権利条約が始まったのではないのか?」と思う人がいるかも知れない。たしかに、日本では合理的配慮という言葉は、障害者権利条約への批准に関わる様々な動きの中で流布されていった感がある。

しかしながら、たとえば雇用分野で

は、差別の禁止に関わる A D A の規定が障害者権利条約における条項の伏線になっている(杉原、二〇一〇)ことからわかるように、障害者権利条約は国連総会で唐突に登場したのではなく、それまでの様々な障害者の権利に関する法規定を取り込みながら具体化されてきたのである。それゆえに合理的配慮に関する考え方も、障害者権利条約以前の障害者に対する差別的処遇の撤廃に関する流れに関連づけて理解する必要がある。

さて、各国で制定された障害者差別禁止法の中で、国の基幹に関わる法律としては、アメリカ合衆国のリハビリテーション法(一九七三)や A D A (一九九〇)、カナダ憲法(一九八二)が知られている。欧州では、英国の障害差別禁止法(一九九五、二〇〇五改正)から現行法である平等法 (Equality Act) (二〇一〇)、ドイツの憲法への障害者差別禁止に関わる追記(一九九四)や均等待遇法(二〇〇六)、フランスの障害者の機会平等と社会参加及び市民権に関する法律(二〇〇五)などが日本にもよく紹介されている。

これらの各国の障害者差別禁止法制度では、障害を理由にした社会参加からの排除を禁止する上で、雇用に関わる差別の禁止が最大の柱に位置づけられていることが特徴である。たとえば、障害を理

由にした採用や昇進、職場における研修・訓練、解雇等において差別することが違法行為として明確にされているという具合である。そして、職場の環境、特に物理的な環境条件が、障害のない従業員と比較して、障害のある従業員に大きな不利益を生じている場合に、それに対して、合理的調整 (reasonable adjustment) の用意が義務づけられている (英国など)。

障害者権利条約が、特にアメリカ合衆国の障害者差別禁止に関わる法制度の要素を取り込んで制定されたことを念頭に置くと、合理的配慮が ADA の発想、つまり、障害があることを条件として「差異に応じた処遇」を個別的に用意して、当人に不利益が生じないようにするという性格を有していることが明確となる。

一方、欧州各国の障害者差別禁止法の場合は、差別禁止の考え方が「個の尊重」という文化的共通性のもとで成立していることが、合理的配慮の個別提供の論理と整合性を有することができる背景となっている。欧州における合理的配慮の準備の目的は、障害者の個としての社会参加を保障するために必要な環境整備であると性格づけることができるのである。

こうした考え方を教育制度に照らせば、第一に、教育機会そのものからの障害を理由にした排除が禁止される。そし

て、排除が正当化されないように合理的配慮の個別的提供を各学校に義務づける構図となるのである。この意味で、障害を理由とした就学免除制度は、障害者権利条約に抵触する。

ただし、これは基本となる一般の教育制度 (general education system) からの障害を理由にした排除の禁止であって、「通常学校の通常学級」への在籍のみを前提にしたものではない。

アメリカ合衆国の場合も欧州各国の場合も、通常学校の責任の明確化と拡大という点は共通しているが、各々の国における合理的配慮の特徴の把握のためには、その国が機会平等について焦点を当てているのか、内容保証について焦点を当てているのかに注目するとよい。

日本では、通常学校以外への就学を障害に基づく差別であると解釈する立場もあるようだが、国連ではそうした説明はしていない。障害者権利条約の批准をした特別学校制度を有する各国において、批准に伴って特別学校が廃止されていないことがそれを証明している。

二つ目は、インクルーシブ教育施策との関係での視点である。通常学校における合理的配慮は各国のインクルーシブ教育の位置づけにより異なるからである。

フランスでは「障害者の機会平等と社会参加及び市民権に関する法律 (二〇〇

五)」によって、障害の種類や程度等に関わりなく、自宅から最も近い学校に学籍登録することを権利として明確にし、通常学校による受入拒否を差別として位置づけた。これに関連して、各学校において障害のある子どもへの対応のために合理的配慮の用意が位置づけられると解釈されている。そして、これがフランスにおけるインクルーシブ教育の制度的根拠として紹介されるのが通例である。

しかし、フランスは課程主義を採用している国なので、通常学校に統合して学校が合理的配慮を用意しただけでは、障害のある子どもの学習活動への実質参加が保障されるわけではない。(ただし、原級留置は強制ではなく本人及び親との協議の上で決定される)。

英国では、「特別な教育的ニーズ及び障害法 (二〇〇一)」によって、特別な対応の根拠となる「判定書」を発行されている生徒の通常学校における教育機会の提供を原則化した。現在、判定書を作成されている生徒の過半数が通常学校において教育を受けているが、同時に特別学校の役割と存在も位置づけられている。障害差別禁止法においても、特別学校の存在は否定されていない。そして、通常学校と特別学校を平行して利用することも可能である。英国のインクルーシブ教育は、通常学校が担うべき責任の所

在と具体的な対応を可能とする調整の促進に力点が置かれていることが特徴なのである（真城、二〇一〇）。

英国では、インクルーシブ教育に関するガイドランス（二〇〇一）において、通常学校における様々な調整の例示を行っているが、これこそが合理的配慮に相当する内容となっている。

このようなインクルーシブ教育のための合理的配慮は、学習活動への実質参加が保障されているかどうかを見極めながら解釈することが肝要である。

インクルーシブ教育との表現を使用しているにもかかわらず、それが障害児の位置的統合にとどまる国もあれば、通常学校での外国籍児童などへの対応も含めた多様な教育的ニーズを包含する教育機会の模索の意味で使用している国もあるなど大きな違いがある。インクルーシブ教育の展開を特別学校や他の機関の役割とともに位置づけている国では、特別学校等が有する資源を活用しながら通常学校での合理的配慮の内容を設定することが可能となるし、通常学校のみで資源に対応しようと目指す国では、各学校に分散する限られた資源をいかに個別的に用意する合理的配慮に運用できるかが課題となる。

また、各国のインクルーシブ教育がどこまで個々の差異に応じた処遇を制度化しているかによっても合理的配慮の特徴

は異なる。そして、障害だけに対する平等保障のための制度として位置づけているのか、多様なニーズに応じた個別処遇の提供なのかの違いが反映されてくる。合理的配慮は、上述したように個別処遇による機会平等の実質化という考え方を背景に有しているので、インクルーシブ教育が障害のみを想定している場合には、個別処遇が軽視されやすくなるために、むしろ障害者権利条約との整合性の問題を生じることさえある。

おわりに

合理的配慮は、それを用意すれば障害のある子どもが通常学級での学習活動にただちに十分な参加ができるようになるわけではない。学習機会への実質参加と学習の保障を問う視点が不可欠である。

さて、障害者権利条約の批准をする際に、デンマークなどは教育に関わる国内法の修正をしなかった。その理由は、「すでに国内法が障害者権利条約の内容を含んでいると見なしたから」である。

しかし、デンマークの通常学校であるフォルケスコーレにおいて、障害者権利条約の批准の時点で、合理的配慮がすでに備えられていたかといえば、答えは否である。よく海外報告などに見られるような北欧の優れた学校設備として紹介されるような学校は決して多くない。これ

までにデンマークで訪問した一〇〇校近くの学校の大半が肢体不自由に対応したスロープやエレベーターなどを有しない学校だった。階段を教師や介助員が背負って移動している学校などいくらでもある。それが一般的な光景であることを児童教育省も各市教育当局も知っている。教育行政の担当者が口をそろえて言葉にしたのは、「子どもが授業に参加していることが本質なのだから」。

つまり、合理的配慮を用意しなくても、子どもが学習活動に実質参加できるのであれば、それで良いということである。逆をいえば、合理的配慮を用意しても、学習活動に実質的に参加できていなければ、意味がないということである。

各国における合理的配慮の事情を理解する際に、この視点は本質的に重要である。「あの国にはこんな設備があった」、「この国ではこんな施設設計がされていた」というように、目を引くところばかりが紹介される傾向があるが、それらが各々の国における代表例ではなく、時に恣意的で無責任な紹介のこともある。本稿で示したような視点と照らし合わせながら正確で丁寧な解釈に努めたい。

【主要文献】 杉原努「障害者権利条約における合理的配慮の経緯―「労働及び雇用」の視点―」佛教大学社会福祉学部論集第六号 六九―八六頁 二〇一〇