

## 序章 開発途上国における障害者教育法制の課題

著者	小林 昌之
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	38
雑誌名	アジアの障害者教育法制：インクルーシブ教育実 現の課題
ページ	1-22
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://doi.org/10.20561/00031718">http://doi.org/10.20561/00031718</a>

## 序 章

### 開発途上国における障害者教育法制の課題

小林 昌之

#### はじめに

国際連合（United Nations: UN——以下、国連）はこれまで障害者<sup>(1)</sup>の人口を世界人口の10パーセントとしてきたが<sup>(2)</sup>、2011年に発表された世界保健機関（World Health Organization: WHO）と世界銀行（the World Bank: WB）の『障害者に関する世界報告』では15パーセントという調査結果が示された（WHO & WB 2011, 29）。このうち障害児童（0～14歳）の人数は9300万から1億5000万人と推計されており、歴史的に障害者の多くは普通教育を受ける機会から排除されてきたと指摘する（WHO & WB 2011, 205）。

同報告書はまた障害者が教育に包摂されることが重要であること理由を4つ挙げている（WHO & WB 2011, 205）。第1に、教育は人間の能力形成に役立ち、それゆえに個人の幸福と福祉の重要な決定要因であること。第2に、障害者を教育や雇用の機会から排除することのほうが、社会的・経済的コストが高いこと。第3に、障害児童の教育へのアクセスを保障しなければ、「万人のための教育」（Education for All: EFA）や普遍的な初等教育の修了という「ミレニアム開発目標」（Millennium Development Goals: MDGs）を達成することはできないこと。第4に、「障害者の権利に関する条約」（Convention on the Rights of Persons with Disabilities——以下、障害者権利条約）の締約国であれば、第24条（教育）の義務の履行が果たせないこと、である。

小林（2012）は個別分野で最も喫緊な課題である開発途上国における障害者の雇用について分析し、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求められていると指摘する。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。

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、障害者権利条約に照らしながら、開発途上国における障害者の教育の権利実現について論ずる。障害者権利条約によって障害者に関する規範的人権基準が明確となったものの、条約が締約国に求めているように障害者の権利を現実に確保するためには、国内法に障害者の諸権利が組み込まれることが必要である。近代国家においては、司法の基準となり、行政の行動を律する憲法や法律のもつ作用は大きく、権利実現のためには法律の制定が第一義的には重要だからである。各国は障害者権利条約が謳っている障害者の教育の権利、教育における差別の禁止、インクルーシブ教育をどのように実現しようとしているのか。本研究では、各国の障害者教育法制が障害者権利条約の定める教育の権利と整合性ある方向に向かっているのか、各国の現状と課題を明らかにすることを目的に考察する。

以下、本章ではまず障害者権利条約が求める障害者の教育の権利について概説し、そのうえでアジア7カ国の障害者教育法制ならびに各国におけるインクルーシブ教育の位置づけと実態について考察し、最後に本書の構成として各章の要約を紹介する。

## 第1節 障害者権利条約と教育

2006年12月に国連で採択された障害者権利条約<sup>(3)</sup>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。条約は前文で、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。障害者権利条約そのものは障害者に対して新しい権利を創造するものではなく、障害者が既存の人権を実際に享有できることをめざしており、「すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的」（第1条）に掲げている。また、本条約は障害の社会モデル<sup>(4)</sup>に立脚し、障害者の問題の原因と責任を障害者個人ではなく社会に帰属するものとして構成し（川島・東 2008, 20）、社会の責任を明らかにしている。

障害者権利条約は締約国の義務として、一般原則をふまえ、「障害を理由とするいかなる差別もなしに、すべての障害者のあらゆる人権及び基本的自由を完全に実現することを確保し、及び促進する」ために、すべての適切な立法措置、行政措置その他の措置をとることが明記されている（第4条）。また、本条約は平等および非差別を確保するために、「障害を理由とするあらゆる差別を禁止するものとし、いかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な法的保護を障害者に保障」し、かつ「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」ことを締約国に要求している（第5条）。立法措置による障害者の人権確保は本条約の枠組みの核心部分であり、条約は締約国に、障害を理由とする差別を禁止する法律の制定を求め、さらに非差別が社会で実質的に確保されるよう合理的配慮の提供や罰則などによる保証を求めている（Byrnes 2009, 3）。このように障害者権利条約は、各国が、障害の医学モデルから社会モデルへとパラダイム転換を果たし、障害者を福祉・保護の客体ではなく権利の主体として、非差別を確保するための法制度を整備していくことを期待している。

なお、ここでいう「合理的配慮」とは、従来の人権条約にはみられない新しい概念で（川島 2009, 6-7）、「障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、

かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう」(第2条)。すなわち、合理的配慮とは、障害者の人権を保障するために行う、その個人の個別具体的な場面に必要な変更や調整をいい、その変更や調整が過度の負担でないかぎり、合理的配慮を行わないことは障害に基づく差別とされる。この意味で、合理的配慮は差別禁止が実質的に確保されるためのキーコンセプトであるといえる。

障害者の教育に関しては、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。たとえば、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<sup>(5)</sup>。前述のとおり、インクルーシブ教育は、多様な学習者に対応するために、教育制度やその他の教育環境を改革するアプローチであり(UNESCO 2005, 15)、障害の医学モデルから社会モデルへの国際的な転換のなかで、インクルーシブ教育は障害者の権利のひとつであることが認知され、社会モデルに立脚する条約の制定で確固とした権利となったといえる。

障害者権利条約第24条は教育について定めている(章末資料序-A)<sup>(6)</sup>。まず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るべきものとされた(第1項)。具体的には、(a) 障害者が障害を理由として一般教育制度<sup>(7)</sup>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、(b) 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、(c) 各個人のニーズに応じて合理的配慮が行われること、(d) 障害者がその効果的な教育を容易にするために必要とする支援を一般教育制度のもとで受けること、(e) 完全なインクルージョンという目標に則して、学業面の発達および社会性の発達を最大にする環境において、効果的で個別化された支援措置がとられること、を求めている（第2項）。

第24条は続けて、障害者が教育制度および地域生活に完全にかつ平等に参加することを容易にするための生活技能および社会性の発達技能を習得するために適切な措置をとることを求めている（第3項）。具体的には、(a) 点字、代替文字、拡大代替コミュニケーションの形態、手段および様式、ならびに歩行技能の習得を容易にすることやピア・サポートおよびピア・メンタリングを容易にすること、(b) 手話の習得およびろう社会の言語的なアイデンティティの促進を容易にすること、(c) 盲人、ろう者、盲ろう者の教育が、その個人にとって最も適切な言語ならびにコミュニケーションの形態および手段で、かつ、学業面の発達および社会性の発達を最大にする環境で行われることを確保すること、を挙げている。このうち最後の(c)は、盲学校、ろう学校、盲ろう学校などの特殊学校を含み、第2項(e)が求める「完全なインクルージョンという目標」に則した方針をとるかぎりにおいて、特殊学校も、分離教育としてではなく、学業面の発達および社会性の発達を最大にする教育の場として認めるものである。

第4項は障害のある教員を含む、手話や点字についての適格性を有する教員の雇用および教育従事者に対する訓練の必要性を定め、第5項は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を定める。アクセスを可能とするために締約国は障害者に対して合理的配慮が行われることを確保することが求められている。

上記のとおり、インクルーシブ教育は、障害者権利条約において障害者が差別なく教育の権利を享受することができる最も適切な方法であると認

識されている<sup>(8)</sup>。障害を理由に教育から排除することはもちろんのこと、非障害児と分けて障害児童のみを対象とした特殊教育学校や学級に就学させる分離教育（セグリゲーション）は批判され、その後、障害児童を普通学校・学級に就学させる統合教育（インテグレーション）に向かった。しかし、統合教育は障害児童個人に学校への適応を求めるものであり、障害の社会モデルに立脚する障害者権利条約とは相いれないばかりでなく、障害児童は何の支援も受けることなくただ非障害児童と同じ学級におかれ、しばしばダンピング<sup>(9)</sup>状態にあることが指摘されてきた（山口・金子 2004, 62-63, 100）。

障害者権利条約がいうインクルーシブ教育は、普通学校を含む教育制度や学習環境の改革を求め、障害児童が差別なしに、かつ、必要とする合理的配慮を受けながら、非障害児童と同じく生活する地域社会において質の高い無償の初等教育および中等教育を受けることをいい、究極的にはすべての学齢児童がいわゆる普通学校の普通学級に通えることを目標におく。

なお、視覚障害当事者や聴覚障害当事者から強い要望のあった盲学校、ろう学校などの特殊教育学校は、「学業面の発達および社会性の発達を最大にする環境」として例外的に認められているものであり、分離教育を認めていることは同義でなく<sup>(10)</sup>、あくまでも教育制度が漸進的に「完全なインクルージョンという目標」に向かっていることを前提とする（清水 2012, 39）。また、サラマンカ宣言においては、特殊教育学校は、インクルーシブ教育にとって貴重なリソースとなることが期待されている。

## 第2節 障害者教育に関する先行研究

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・東・川島（2008）が紹介しているものの、障害者権利条約と個別国や個別法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が整理されている。すでに20年近く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。最近の状況を紹介するものとしては、「万人のための教育」の促進を目的としたガイドラインとして作成されたUNESCO (2009) が障害児童のインクルーシブ教育についてアジア太平洋地域にある4カ国の事例を分析している。

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版）。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考ええる。

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。障害者権利条約が謳っている障害者の教育の権利、教育における差別の禁止、インクルーシブ教育を実現するために各国において法制度がどのように構築され、どのような課題を抱えているのか明らかにする。対象国は、韓国、中国、ベトナム、タイ、インド、フィリピンおよびマレーシアの7カ国である。なお、分析対象は主として義務教育課程とした。



### 第3節 アジア諸国の障害者教育法制

各国の法律は、その歴史、文化、発展段階および法制度によって異なっており、各国の障害者立法も障害概念のとらえ方やその目的によって異なる（小林 2010）。前述のとおり、障害者権利条約は締約国の義務として立法措置を求めており、条約に沿った法整備の実施が期待される。アジア各国は障害者権利条約の制定段階から少なからず前向きに取り組み、同時にそれは各国の国内法制にも影響を及ぼし、障害者立法の制定、改正につながってきた。ただし、障害者を権利の主体としてとらえ直しパラダイムの転換を果たした国がある一方、条約との整合性を図ってきたと主張する国においてもその整合性は表面にとどまる場合があることも明らかとなっている（小林 2010）。

日本では障害者権利条約の署名・批准をふまえて、障害者の教育については紆余曲折する議論を経て、中央教育審議会初等中等教育分科会から2012年に「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）」<sup>(11)</sup>の提言が発表されている。「報告」では、「インクルーシブ教育システムにおいては、同じ場で共に学ぶことを追求する」ことが謳われ、個別の教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供する仕組みとして「小・中学校における通常の学級、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校といった、連続性のある『多様な学びの場』を用意しておくこと」が示されている。

しかし、これに対しては、現状維持を訴えているにすぎないとの批判がある（有松 2013；清水 2012；渡邊 2012）。学校教育法<sup>(12)</sup>の第8章は特別支援教育について定めており、障害種別・程度により、教育を受ける場所を分けている。学校教育法施行令<sup>(13)</sup>が定める就学基準に該当する障害児童は、従来、原則的に特別支援学校に就学するものと定められており、例外的に「認定就学者」として普通学校に入学が許された。これは障害を理由として一般教育制度から排除しないことを求める障害者権利条約のインクルーシブ教育原則に抵触するとされた（有松 2013, 3）。2013年の施行令改正で、

就学基準に該当する障害児童は特別支援学校に原則就学する制度から、就学基準に該当し、市町村教育委員会が特別支援学校での就学が適当であると「認定特別支援学校就学者」として認めた障害児童が特別支援学校に就学する制度に改められたものの、原則普通学校に入学する方針への実質的な転換はなされていない。また、分離された「連続性のある多様な学びの場」を用意することで、条約が最終的に求めているフル・インクルージョンを実現できるのか明確になっておらず（渡邊 2012, 19-20）、日本でもパラダイムの転換が課題となっている（清水 2012, 41）。

なお、2011年の「障害者基本法」<sup>(14)</sup>の改正では、従来、障害者の「年齢、能力及び障害の状態に応じ」教育を受けられる施策を講ずるとのみ規定されていた規定は、「年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえ」かつ「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」教育を行うと書き改められ（第16条）、同じ場で学ぶことの重要性は認知されつつあるとはいえる。

さて、障害者権利条約は教育に関して、障害者が差別なしにかつ機会の均等を基礎として教育の権利を享受するために、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ための立法を含む適切な措置をとることを締約国に求めている。以下、国別各章の論述によりながら、まずアジア各国の障害者立法および障害者の教育にかかわる個別法の立法状況を概観する。つぎにインクルーシブ教育の原則の採用および位置づけを論じ、最後に障害者の就学実態について考察する。

## 1. 障害者教育法制

アジア地域での障害者立法の状況を概観すると（表序-1）、韓国は2007年の障害者差別禁止および権利救済に関する法律のなかで教育分野を含めた差別禁止と合理的配慮義務を定め、同年に制定された障害者等に対する特殊教育法が特殊教育に関する基本法となっている。中国は2008年に障害者保障法を改正したものの、個別分野を規制する障害者教育条例（1994年）は改正作業中となっている。タイの「仏暦2550年（2007年）障害者の生活の質

の向上と発展に関する法律」(障害者エンパワーメント法)はアクセス権のなかで教育に言及するにとどまるものの、1999年の国家教育法が障害者の教育を受ける権利とアクセスの保障を定め、2008年の障害者教育運営法がインクルーシブ教育を含め教育面における特別なサービスおよび支援を受ける権利を定めている。フィリピンでは1992年の障害者のマグナカルタが教育における差別を禁止しているものの、障害者教育に関する基本法は有していない。その代わりに「特殊教育のための政策とガイドライン(改訂版)」(2008年)が教育省および学校のよりどころとなっている現状がある。マレーシアの2008年障害者法はインクルーシブ教育について言及せず、教育分野の障害者差別を適切に規制し得る構成となっていない。1996年の教育法および特別教育規則(1997・2013年改正)が障害児教育について定めをおいている。ベトナムは2010年に制定した障害者法において障害者の教育権およびインクルーシブ教育を含む教育方法について規定する。しかし、教育法には障害者のための学校・学級の設立について定めるものの障害児教育に関する条文はなく、そのほかに障害児教育に関する個別法は存在しない。インドは1995年障害者(機会均等、権利保護および完全参加)法という差別禁止法を有するが、障害者権利条約との整合性を図るために新しい法案が上程されており、教育に関しても新しい条文がみられる。

## 2. インクルーシブ教育の位置づけ

対象の7カ国は、障害者権利条約との整合性は別として、各国とも基本的に「インクルーシブ教育」を障害者教育の方針に掲げている。韓国では1994年の特殊教育振興法の改正によってインクルーシブ教育に法的根拠が与えられ、2007年の障害者等に対する特殊教育法がその方向を後押ししている。特殊教育法は、インクルーシブ教育を「特殊教育対象者が、一般学校において、障害種別・障害の程度により差別を受けることなく、同年代の仲間とともに、個人の教育的要求に適合した教育を受けること」と定義し、個別化教育の充実、差別の禁止などを定め、実質的な教育機会の平等をめざしている。

表序-1 アジア地域の条約締結状況と障害者教育関連法

(2014年2月1日現在)

国名	CRPD <sup>1)</sup>	障害者立法	障害者教育関連
日本	◎	1970年 障害者基本法 (2011年改正) 2013年 障害者差別解消法	学校教育法 (2007年)
韓国	◎	1989年 障害者福祉法 (1999年改正) 2007年 障害者差別禁止・権利救済法	教育基本法 (1997年) 障害者等 に対する特殊教育法 (2007年)
北朝鮮	○	2003年 障害者保護法	
モンゴル	◎	1995年 障害者社会保障法 (1998年改正)	基礎教育法
中国	◎	1990年 障害者保障法 (2008年改正)	義務教育法 (1986年) 障害者教育条例 (1994年) 教育法 (1995年)
香港	- <sup>2)</sup>	1995年 障害者差別条例 (Cap487)	教育条例 (Cap279)
マカオ	- <sup>2)</sup>	1999年 障害予防と障害者のリハビリ・ 社会包摂制度・政令	特殊教育制度・政令 (1996年)
台湾	-	2007年 身心障害者權益保障法 (2011年改正)	特殊教育法 (2013年修正)
ベトナム	○	2010年 障害者法	教育法 (1998年)
カンボジア	◎	2009年 障害者の権利保護・促進法	
ラオス	◎	(2007年草案：障害者の権利に關 する政令)	
タイ	◎	2007年 障害者の生活の質の向上と発展 に関する法律	国家教育法 (1999年) 障害者教育運営法 (2008年)
フィリピン	◎	1992年 障害者のマグナカルタ <sup>3)</sup> (2007, 2010年改正)	2013年拡張基礎教育法 (K-to-12法)
マレーシア	◎	2008年 障害者法	教育法 (1996年) 特別教育規則 (2013年)
シンガポール	◎		
インドネシア	◎	1997年 障害者法	特殊教育・政令 (1991年) イン クルーシブ教育・省令 (2009年)
ブルネイ	○		義務教育令 (2007年)
東ティモール			
ミャンマー	◎	1958年 障害者リハビリテーション・雇 用法	児童法 (1993年)
バングラデシュ	◎	2001年 障害福祉法	
インド	◎	1995年 障害者 (機会均等・権利保護及 び完全参加) 法	2014年障害者権利法案 無償義務 教育への児童の権利法 (2009年)
ネパール	◎	1982年 障害者保護福祉法	教育法 (1971年) 障害者保護福 祉規則 (1994年)
ブータン	○		
スリランカ	○	1996年 障害者権利保護法 (2003年改正)	
バキスタン	◎	1981年 障害者 (雇用・リハビリテー ション) 令	
モルディブ	◎		特別なニーズを有する人の権利 保護と財政支援提供法 (2009年)

(出所) 筆者作成。

(注) 1) CRPD は「障害者権利条約」、◎は批准、○は署名を示す。

2) 中国の障害者権利条約批准は、香港、マカオへも適用される。

3) 正式名称は、共和国法第7277号「障害者のリハビリテーション・自己開発・自立ならびに社会の主流への統合およびその他の目的を定める法律」。

中国では2013年の障害者教育条例の改正草案が初めてインクルーシブ教育に言及するが、現行法に記載はない。中国は伝統的に行われてきた普通学級に障害児童を在籍させる「随班就読」がインクルーシブ教育の一形態であると主張している。「随班就読」という用語での定めはないものの、1990年の障害者保障法のなかで法律上の位置づけを得た。その後、1994年に「障害児童少年随班就読事業を展開することに関する試行規則」が具体的な政策措置を定めたものの、定義は存在しない。

タイでインクルーシブ教育の文言が初めて法律上登場するのは2008年の障害者教育運営法においてである。そこではインクルーシブ教育とは「障害者がすべての段階および多様な形態の一般教育制度に入って学習することであり、障害者を含めたすべての集団にとって教育が受けられることを可能とすることを含む」とされる。

フィリピンでは1992年の障害者のマグナカルタが教育機関における入学差別を禁じるとともに政府による特別な措置や支援を定めるものの、障害者教育に関する包括的な法律やインクルーシブ教育を定める法律は存在しない。その代替となっているのが「特殊教育のための政策とガイドライン（改定版）」（1970年策定、1986・1997・2008年改定）であるが、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い始めた時期に刊行されたことからインクルーシブ教育の位置づけについては未熟であるとされる。

マレーシアの2008年障害者法はインクルーシブ教育という文言を用いないものの、一般教育制度からの排除の禁止、合理的配慮の提供、生活・社会技能の習得など教育へのアクセスを定める。2013年の特別教育規則は、特別教育ニーズのある児童・生徒が国立学校または政府補助学校の同じ学級において他の児童・生徒とともに受ける教育プログラムをインクルーシブ教育プログラムとして規定をおく。

ベトナムは2010年の障害者法で、障害者の教育方法には、インクルーシブ教育、セミ・インクルーシブ教育、特別教育が含まれ、インクルーシブ教育が障害者にとって主要な教育方法であり、奨励すると謳っている。ただし、実践においては障害児童への特別なケアや必要なサポートは整備されていないことが指摘されている。

インドの1995年障害者法は普通学校へのインテグレート促進について定めるとどまるが、2012年の法案は障害者権利条約の批准などを反映して、政府と教育機関によるインクルーシブ教育の促進・提供を求める。ここでは、インクルーシブ教育は「障害・非障害を含むすべての生徒がほとんどまたはすべての時間一緒に学び、かつすべての生徒の学習成果が満足のいく質を達成するよう教育・学習方法が異なるタイプの生徒の学習ニーズに合致するよう適切に調整された教育制度をいう」と定義づけられている。

### 3. 障害者の就学実態

障害者統計は限られ、信頼性の問題もあるなか、国別各章で調べた障害者の就学率をみると、中国の義務教育就学率は2007年の63パーセントから2013年には72パーセントに改善しているものの、なお9万人以上が受けるべき教育を享受できていない状況にある。フィリピンでは学齢期の障害児童のうち2011年現在で97パーセントがはまだ教育を受けられていないとされる。ベトナムの2009年における障害児童の就学率は40パーセント程度と推計され、インドの2002年における障害者の就学率は2002年現在で約50パーセントであった。

インクルーシブ教育の原則である普通学校での就学割合をみると、韓国では就学している障害児童のうち普通学校に在籍する生徒の割合は2008年の67パーセントから2013年には71パーセントに増加しており、インクルーシブ教育が進んでいることがうかがえる。中国では就学している障害児童のうち普通学校に在籍する生徒の割合は2003年の66パーセントから2012年には54パーセントに減少している。したがって、統計からみると中国はインクルーシブ教育に向かう趨勢ではなく、むしろ特殊教育学校での受入れが強化されていることがうかがえる。中国の障害者教育の最大の課題はなお就学率の向上にあり、政府は特殊教育学校の増築・新築を進めており今後もこの傾向が続くことが示唆されている。ただし、インクルーシブ教育の理念が浸透している韓国においても特殊学校設置の地域的な不均衡など障害児童や保護者のニーズへの対応から特殊学校が増設される予定であり、増

設そのものは必ずしも問題なのではなく、いかにインクルーシブ教育の原則に基づいた障害者教育が設計されるかにある。マレーシアで普通学級に通っている障害児童は6パーセントとされ、インドでは就学している生徒のうち94パーセントが普通学校に在籍しているとされる。

## 第4節 本書の構成

上記の背景・目的のもと、本書ではアジア7カ国における障害者の就学実態および教育法制の現状と課題について国別に検討を行った。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。韓国の一般児童の義務教育は小学校と中学校であるが、障害者等の選定された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。特殊教育対象者は自分の住居から一番近い学校に行くインクルーシブ教育制度が原則となっている。本章では、特殊教育振興法と特殊教育法ならびに障害者差別禁止法と国家人権委員会法を検討している。特殊教育振興法が障害者の教育権の確立とインクルーシブ教育を原則とした特殊教育の方向性を示し、特殊教育法がその方向で個別化教育を充実させ、差別を禁止し、実質的な教育の機会の平等を図る法律となっている。また、特殊教育法は特殊教育に関する基本法として教育環境の整備を進める施策推進の法律であるのに対して、障害者差別禁止法は教育現場における差別を明確化して禁止し、被害者を救済する役割を有すると論じる。

第2章の小林論文は「中国の障害者教育法制の現状と課題」について論じる。1990年の障害者保障法に基づいて個別分野を律する障害者教育条例が1994年に制定されている。障害者保障法は2008年に改正され、それによって障害者教育は義務教育の普及・実施から義務教育の保障・修了へと力点を移した。しかし教育方法については、障害種別および受容能力に基づいた普通教育方式または特殊教育方式が維持されている。現在、障害者教育条例は上位法の改正や障害者権利条約の批准を受けて改正作業中にある。

改正草案ではインクルーシブ教育を前面に掲げる姿勢がみえるものの、中国はパラダイム転換なしに伝統的な障害者教育の形態である「随班就読」をインクルーシブ教育に位置づけ、十分にその理念や条約内容をふまえてやっていると疑義が生じる。とくに障害児童個人の受容能力に基づいた選別や特殊教育への資源配分の偏重が問題となっていると指摘する。

第3章の西澤論文は「タイにおける障害者の教育を受ける権利とその現状」について論じる。本章は、障害児童の就学に大きく関係する義務教育、就学免除および教育費用の問題を柱に検討を行っている。就学免除の恣意的利用、授業料以外の負担は障害児童の教育を受ける機会を制限しかねないからである。国家教育法は12年以上の無償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。実施のための特別法として2008年に障害者教育運営法が制定され、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。就学免除は2002年の義務教育法制定により廃止され、障害者教育法の差別禁止規定と相まって教育を受ける権利の保障につながっていると評価する。

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一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(2008)」が関係者のあいだで用いられている。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すぎず、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）法の不存在にあると主張する。

第5章の川島論文は「マレーシアの障害児教育制度の現状と課題」について論じる。マレーシアは、包括的な障害者立法として2008年障害者法を制定した。しかし、それは障害者権利条約が求める教育分野における障害者差別を十分に規制するものになっていない。合理的配慮の定義は設けられたものの、この否定は差別であると定めていないことにも表れている。よってマレーシアが条約の差別禁止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みせている。とくに1997年規則において一部の重度障害児を排除することを可能としていた「教育可能」(educable) という文言が2013年規則において削除されたことで、条約との抵触問題は法文上では解消されたと指摘する。

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つの形態のひと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パーセント、2010年までに70パーセントにすることが目標とされた。しかし、障害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であり、就学率は40パーセントにとどまっている。とくに施策の具体的実施は各地方に任せられ、各省、各地方行政機関が法制度に基づき実施してもその到達点に格差が生じている。さらに、ベトナムでは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ある課程制教育制度がとられており障害児にとっては就学継続の壁となっている。障害児・者の学習実態をふまえ、支援の在り方や進級試験制度そのものの見直し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め

ざしている。また、無償義務教育に関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年法案のちがいを検討した結果、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分析する。

## 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べきものとされた。検討した7カ国はいずれも障害者の教育として「インクルーシブ教育」を採り入れている。ただし、障害者権利条約が謳うインクルーシブ教育の原則に従い、かつ、権利として法的に担保する国がある一方で、条約が根ざしている社会モデルへのパラダイム転換を果たさないまま障害者を普通学校に入れるにとどまる国もある。障害者の就学率の向上は重要課題であるものの、後者においては必要な支援が得られず、教育を受ける権利を適切に享受できているとはいえない。また、インクルーシブ教育の原則においては、特殊学校も障害者の学業面の発達および社会性の発達を最大にする場として、また生徒や教員を支援するリソースセンターとして認められているが（松井・川島 2010, 174）、インクルーシブ教育を謳う国であっても実際には特殊学校を障害者教育の主流としている国もあった。しかし、特殊学校はあくまでも障害者権利条約が求める完全なインクルージョンという目標に向かう制度設計がなされたなかに位置づけられるべきである。

教育場面では、民間企業が主体となる雇用場面よりも政府がより重要な

役割を果たし得る。換言すれば、障害者権利条約に合致した障害者の教育の権利実現は、政府が障害者の教育の権利を法的問題または政治的問題としてとりあげ、コミットすることにかかっているのである。もちろん、開発途上国においては障害児童が義務教育課程から排除されず、就学率を高めることが最重要課題であるが、そこでの教育制度は条約が求めているようなインクルーシブ教育の原則のなかで構成されることが期待される。

#### 〔注〕

- (1) 障害の概念や用語法は重要な論点でもあるが、本書は基本的に障害者権利条約も立脚する障害の社会モデルの視点に立ち、「障害」を個人の属性ではなく、社会の側に存在する問題であるにとらえる。したがって、「障害者」の表記は社会によって不利益をこうむっている人という意味を含蓄する（杉野 2007, 5-6）。ただし、障害者の定義については各国によって異なるので、各章においては対象国における文脈で論じている。
- (2) WHO (1976) で示された推計値が長らく使用されてきた。
- (3) 2006年12月13日に国連総会で採択、2008年5月3日に発効。2014年1月末現在、障害者権利条約に署名した国は158カ国、批准した国は141カ国である。アジア地域では、日本、韓国、モンゴル、中国、カンボジア、ラオス、タイ、フィリピン、マレーシア、シンガポール、インドネシア、ミャンマー、バングラデシュ、インド、ネパール、パキスタン、モルディブの17カ国がすでに批准を済ませており、北朝鮮、ベトナム、ブルネイ、ブータン、スリランカの5カ国が条約に署名している。
- (4) 従来は、障害という現象を個人的な問題にとらえ、医学・福祉に属する課題として治療や社会適応によって対処しようとしてきた（障害の医学モデル）。
- (5) 「万人のための教育」の目標達成に向けた2000年の「ダカール行動枠組み」(The Dakar Framework for Action) においても障害への言及はない。なお、国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF) が「児童の権利に関する条約」(Convention on the Rights of the Child) 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問題に取り組んでいる。また、国連教育科学文化機関 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) も、すべての子どもに教育を普及することを目的に、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。
- (6) 日本は2007年9月28日に署名、2014年1月20日に批准。
- (7) 一般教育制度 (general education system) は、一般的な教育省の管轄下の制度を意味する（長瀬・東・川島 2008, 152）。
- (8) UN Human Rights Council, “Thematic Study on the rights of Persons with Disabilities to Education” (Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), 18 December 2013 (A/HRC/25/299), para.3, 18.
- (9) ダンピング (dumping: 投げ込み) とは、障害児童のニーズに合わせた支援や教育的対応がないまま、障害児童が単に普通学校・学級に入れられることを意味する。

- (10) 注8, para. 51。
- (11) 「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）」平成24年7月23日, 初等中等教育分科会, ([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm))。
- (12) 「学校教育法」（1947年3月31日法律第26号, 最終改正2011年6月3日法律第61号）。
- (13) 「学校教育法施行令」（1953年10月31日政令第340号, 最終改正2013年8月26日政令第244号）。
- (14) 「障害者基本法」（1970年5月21日法律第84号, 最終改正2011年8月5日法律第90号）。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 有松玲 2013. 「障害児教育政策の現状と課題——特別支援教育の在り方に関する特別委員会審議の批判的検討——」『Core Ethics』9 1-13.
- 川島聡 2009. 「障害者権利条約の概要——実体規定を中心に」『法律時報』81(4) 4-14.
- 川島聡・東俊裕 2008. 「障害者の権利条約の成立」長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本—概要と展望』生活書院 11-34.
- 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』10(2) 10月 29-39.
- 国立特別支援教育総合研究所 各年版. 『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—』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——』アジア経済研究所.
- 清水貞夫 2012. 『インクルーシブ教育への提言—特別支援教育の革新』クリエイツかもがわ.
- 杉野昭博 2007. 『障害学—理論形成と射程』東京大学出版会.
- 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.
- 松井亮輔・川島聡編 2010. 『概説障害者権利条約』法律文化社.
- 山口薫・金子健 2004. 『特別支援教育の展望』（第3版）日本文化科学社.
- 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.
- 渡邊健治編 2012. 『特別支援教育からインクルーシブ教育への展望』クリエイツかもがわ.

### <外国語文献>

- Byrnes, Andrew. 2009. *Disability Discrimination Law and the Asia Pacific Region: Progress*

*and Challenges in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Background paper for Expert Group Meeting on the Harmonization of National Legislations with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Asia and the Pacific, 8–10 June 2009, Bangkok. ([http://www.unescap.org/esid/psis/meetings/EGM\\_CRP\\_2009/DisabilityDiscriminationLaw.pdf](http://www.unescap.org/esid/psis/meetings/EGM_CRP_2009/DisabilityDiscriminationLaw.pdf) 2010年1月27日アクセス).

UNESCO. 1996. *Legislation Pertaining to Special Needs Education*. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105593e.pdf> 2014年9月17日アクセス).

——— 2005. *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. Paris: UNESCO.

——— 2009. *Towards Inclusive Education for Children with Disabilities: A Guideline*. Bangkok: UNESCO Bangkok.

WHO (World Health Organization). 1976. *Disability Prevention and Rehabilitation*, A29/INF. DOC/1. Geneva: WHO, April 28.

WHO&WB (World Health Organization & World Bank). 2011. *World Report on Disability*. Geneva: WHO Press.

[章末資料]

〈資料序-A〉 障害者権利条約（外務省公定訳）

第二十四条 教育

- 1 締約国は、教育についての障害者の権利を認める。締約国は、この権利を差別なしに、かつ、機会の均等を基礎として実現するため、障害者を包容するあらゆる段階の教育制度及び生涯学習を確保する。当該教育制度及び生涯学習は、次のことを目的とする。
  - (a) 人間の潜在能力並びに尊厳及び自己の価値についての意識を十分に発達させ、並びに人権、基本的自由及び人間の多様性の尊重を強化すること。
  - (b) 障害者が、その人格、才能及び創造力並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること。
  - (c) 障害者が自由な社会に効果的に参加することを可能とすること。
- 2 締約国は、1の権利の実現に当たり、次のことを確保する。
  - (a) 障害者が障害に基づいて一般的な教育制度から排除されないこと及び障害のある児童が障害に基づいて無償のかつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと。
  - (b) 障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること。
  - (c) 個人に必要とされる合理的配慮が提供されること。
  - (d) 障害者が、その効果的な教育を容易にするために必要な支援を一般的な教育制度の下で受けること。
  - (e) 学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられること。
- 3 締約国は、障害者が教育に完全かつ平等に参加し、及び地域社会の構成員として完全かつ平等に参加することを容易にするため、障害者が生活する上での技能及び社会的な発達のための技能を習得することを可能とする。

このため、締約国は、次のことを含む適当な措置をとる。

- (a) 点字、代替的な文字、意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式並びに定位及び移動のための技能の習得並びに障害者相互による支援及び助言を容易にすること。
- (b) 手話の習得及び聾社会の言語的な同一性の促進を容易にすること。
- (c) 盲人、聾者又は盲聾者（特に盲人、聾者又は盲聾者である児童）の教育が、その個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で、かつ、学問的及び社会的な発達を最大にする環境において行われることを確保すること。

4 締約国は、1の権利の実現の確保を助長することを目的として、手話又は点字について能力を有する教員（障害のある教員を含む。）を雇用し、並びに教育に従事する専門家及び職員（教育のいずれの段階において従事するかを問わない。）に対する研修を行うための適当な措置をとる。この研修には、障害についての意識の向上を組み入れ、また、適当な意思疎通の補助的及び代替的な形態、手段及び様式の使用並びに障害者を支援するための教育技法及び教材の使用を組み入れるものとする。

5 締約国は、障害者が、差別なしに、かつ、他の者との平等を基礎として、一般的な高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習を享受することができることを確保する。このため、締約国は、合理的配慮が障害者に提供されることを確保する。