

障害者教育における「合理的配慮」の意義と課題

—韓国 の 現状 と 社会福祉的 背景—

論文内容要旨

金 仙玉

1. 研究の背景

1789年フランス市民革命期に提案されたいわゆる人権宣言第6条は、社会への参加において個人の能力に従うべきであるとし、徳と才能以外の差別を禁止した。しかし、それは「個人の能力」に制約のある障害者への劣等処遇や排除を正当化するという問題を孕んでいた。

能力による差別を容認する人権論に対して、その後の人権思想の中でその能力観の発展が求められてきた。その中で例えば、竹内章郎は「能力の根幹は、《当該諸個人の『自然性』と諸環境や他者（社会的生産物等を含む）との相互関係自体》ということになる。この『能力の共同性』からすれば、『弱者』個人が所有する『低い能力』は、それが特定されるその瞬間において、『低さ』を補填する人的諸関係も含めた環境等の能力の不備に起因することにもなる」と捉えている。障害者教育においても障害者の能力を社会環境との接点から生まれてくるものであると捉える必要がある。

このような能力観の発展にともなって具体的な法制度の在り方も問われてきた。その中で障害者の能力による差別を是正する概念として「合理的配慮(reasonable accommodation)」という概念が登場してきた。「合理的配慮」はアメリカのリハビリテーション法第504条において初めて法的に規定され、2006年の国連の障害者権利条約で国際人権条約としてはじめて導入された。

「合理的配慮」は1990年のアメリカ障害者法(Americans with Disabilities Act)において具体的な内容が規定されたことを契機にその後各国で障害者の差別を禁止する法律に導入され始めた。韓国では、2007年、障害者差別禁止法制定時に「合理的配慮」の用語が

「正当な便宜」という用語に置き替えられて導入された。しかし、それがどのような意義があるのか、どれだけ韓国の教育現場で実証されているのか、さらには障害者の教育を受ける権利を実質的に保障しているのかは検証されていない。

なお、「障害者」の表記は、「障害児」も含む。

2. 研究の目的と方法

本研究では、障害者権利条約の「合理的配慮」と「正当な便宜」の違いに着目し、韓国の教育現場における障害者に対する「正当な便宜」の運用の実態を考察し、日本の「合理的配慮」の法制整備を参照にしつつその意義と課題を明らかにする。それを踏まえ、教育現場で障害者の参加の制限・排除を克服するための「合理的配慮」の意義と課題を見出すことを目的とする。研究方法として、次の3つを用いた。第1に、韓国における「正当な便宜」の導入過程を整理し、その上で運用の実態を考察するため、韓国で知的障害者の親と教師に対するインタビュー調査を行い分析した。第2に、韓国の「正当な便宜」の実態を浮き彫りにするために日本の「合理的配慮」の整備過程の考察を踏まえて、韓国の「正当な便宜」と障害者権利条約の「合理的配慮」との相違を明らかにした。第3に、教育現場で障害者の参加の制限・排除を克服するための「合理的配慮」の意義と課題を考察した。

3. 各章の概要

第1章「合理的配慮概念の形成と展開」では、「合理的配慮」概念がどのような社会的状況のなかで形成され、展開されたかを整理・検討し、新しい概念としての「合理的配慮」が有する意義と課題を把握した。障害者権利条約で「合理的配慮」の概念が打ち出されたことは、個別性を尊重して提供されることを前提に、人と人のつながりを作り、共存・共生社会を構築する契機を提供したという意義がある。しかし、「合理的配慮」がアメリカの労働雇用分野に起源を有する事で「過度な負担」による免責条項が生まれた。しかし、教育現場においては能力を引き出し、発達を促すことが目的であり、営利目的の労働分野と同様に「過度な負担」の免責条項を設けるについては検討の余地があることを提起した。

第2章「障害者権利条約の教育条項と合理的配慮」では、「合理的配慮」の上位概念となるノーマライゼーションやインクルージョン理念の生成と展開及び二つの理念の影響を受けた先進諸国や国連を中心とした障害者の教育権確保の取り組みと障害者権利条約の教育条項に焦点を当てて「合理的配慮」の内容を検討した。1953年にデンマークのバンク・ミケルセンによって提案されたノーマライゼーションは1960年代にスウェーデンのB.ニイリエによって理論化された。一方、1975年に国連で障害者の権利宣言が採択され、ノーマライゼーション理念が盛り込まれた。障害者の教育保障は1982年の障害者に関する世界行動計画において具体化されることになる。1993年に障害者の機会均等化に関する基準規則

が採択され、1994年に開催されたユネスコの世界会議において「サラマンカ声明」が採択されて以降は、インクルージョンという用語が用いられるようになった。障害者権利条約の教育条項は特にインクルーシブ教育が強調され、障害者を含むすべての人々が共生する社会形成の土台として位置付けられている。そこで本章では「合理的配慮」がインクルーシブ教育においてどのような影響を与えたかを考察した。

第3章「韓国における福祉国家論の展開と正当な便宜の法制整備」では、韓国における福祉国家論の展開をまとめ、その意義と課題を整理することで、「正当な便宜」(Legitimate Accommodation)の意義と課題は何かを考察した。戦後の韓国においては国の経済優先の政策において社会の発展から大きく取り残されてきた障害者を取り巻く韓国の社会文化環境は、金大中政権と盧武鉉政権による10年間(1998年~2007年)に、大きく変わり、「福祉国家」への道を切り拓き、社会権としての障害者の教育権、発達権の保障を準備した。金大中政権のもとで、市民運動の法的・制度的基盤が強化され、障害当事者が韓国社会の成員として登場し、政治参加と市民権の拡大をはかった。そして、障害者差別禁止法の教育条項には、「正当な便宜」の提供が規定された。しかしながら、「正当な便宜」は、国及び自治体の財政上の制約などにより、障害者権利条約で規定している「合理的配慮」の原理と意義を発展的に運用できていないことを明らかにした。すなわち、障害者差別禁止法では、「過度な負担」(財政的負担)と「著しい困難な事情」(非財政的負担)がある場合は提供義務が免除されると解釈しており、二重免責規定により、「正当な便宜」の提供範囲は合法的に制限される危険性をはらんでいることを問題提起した。

第4章「韓国の障害児教育の展開と教育現場における正当な便宜の運用実態」では、韓国の障害者教育の法制整備を検討した上でインクルーシブ教育現場における「正当な便宜」の運用の実態を踏まえて「合理的配慮」の在り方を考察した。韓国の障害者教育に関連する法制整備には、障害者権利条約の観点からみると、基本的な問題点と課題が残されている。障害者権利条約におけるインクルーシブ教育の意義が「正当な便宜」との関連で深く論じられなかったことを明らかにした。そこで、障害者権利条約の「合理的配慮」の意義の検討を踏まえ、障害者差別禁止法との関係を理論的に整理する必要性を提起した。一方、インタビュー調査から国や自治体の社会文化環境の整備状況には厳しい状況があるものの、インクルーシブ教育の実践のなかでは保護者と教職員との協働により、部分的であれ、障害者に最も身近な生活空間が「合理的配慮」に満たされた学校文化環境に媒介されて、障害者も健常者も学びにおいて、あるいは遊びにおいても、持てる能力を発揮できる可能性

が生まれ、さらに探求されていく実践が行われていることを明らかにした。

第5章「戦後日本の障害児教育の展開と合理的配慮の法制整備」では、日本の障害者教育の根幹を築いた糸賀一雄の取り組みを踏まえながら「合理的配慮」の法制整備の流れを考察し、韓国の「正当な便宜」との相違を分析した。戦後の日本の障害者教育は、1947年に制定された学校教育法に定められた「特殊教育」という名のもとに、約60年間展開されてきたが、2006年6月24日に学校教育法等の改正によって、「特殊教育」は「特別支援教育」へと改められ、2007年4月から施行されている。そして2013年に障害者差別解消法を制定し、2014年1月には障害者権利条約を批准している。

日本では障害者権利条約を批准し、国内法に適応するにあたって「合理的配慮」の理念が抵抗なく受け入れられた。その背景には糸賀一雄の「この子らを世の光に」に集約される思想をベースにした実践の蓄積があった。その実践のもとで、日本国憲法・教育基本法における「能力に応じて」の新たな解釈が生み出され、法律や制度の改変を導き、子どもの権利条約における障害児の「特別なケアへの権利」を含めてノーマライゼーション・インクルージョン理念等の国際的流れや「合理的配慮」の理念を受容する土台ができていたと思われる。これに対して韓国では政治体制や経済的状况から障害者教育の法制整備のスタートも遅かった。それゆえ社会整備が成熟しないままに当事者の運動に突き動かされて法律は制定された。1977年に制定された特殊教育振興法では小・中学校が義務教育化され、1994年には特殊教育振興法が全面改正されたが大きな変動はなくその運用実態は法律とは大きく乖離しており実際に学校に通う障害児は少なかった。本章では、2007年の特殊教育法制定に障害当事者の権利獲得運動が大きな影響を与えたものの、権利獲得に重点がおかれ「正当な便宜」運用にあたって個別の対応に対する丁寧な議論がなされず、その運用において様々な問題点を残すことになった背景を明らかにした。

終章では、「正当な便宜」をめぐる次の3つの課題を提起した。

第1に、国・自治体の責任としての基礎的環境整備に関する課題である。現在韓国では基礎的環境整備に対する概念が脆弱であるため、「正当な便宜」提供が「過度な負担」で拒否されることが多い。社会が「正当な便宜」を障害者の権利として認識できる能力とも相まって、国が自ら責務性を明確にし、基礎的環境整備を整えることが急務である。

第2に、学校レベルの解釈・取り組みに関する課題である。学校の対応において「正当な便宜」は、法的な根拠をたてに、時には法の抜け道を使って、障害者が享受することができる権利を阻害している。少なくとも障害者の最も身近な家族そして学校・学級という

親密圏における生活において、当該障害者の最善の利益を追求する親と教職員とが共同で「合理的配慮」ないしは「正当な便宜」を自分たちで実践したり、関係機関に働きかけたりしていく過程には、「過度な負担」などという概念が入り込む余地はない。もし、ある人的物的環境整備ができないことを「過度な負担」という名によって正当化しようとしているのであれば、それはその国の社会的文化的環境の歴史的制約（能力不全）である。決して、障害者とその家族の問題におしとどめられてはならないのである。

第3に、当事者である障害者と保護者の意見を聴こうとする教師・学校・教育行政の姿勢が課題であり、さらに、学校に対する親の働きかけの内容の面では当該障害者のニーズと親の要求の調整をどのように行うかが課題である。これらの課題を踏まえ、教育政策づくりにおいても、学校の人的物的環境整備においても、障害当事者の年齢や発達段階に即して意見表明の機会を保障し、合理的に配慮された学習生活環境を整備していく必要性があることを提起した。

4. 今後の研究課題

本研究の限界を踏まえた今後の研究課題として、次の3つが挙げられる。

第1に、韓国の「正当な便宜」は国際的流れにそったものなのか、あるいは独自の解釈によって障害者の権利保障を矮小化させる危険性をもっているのか、あるいはむしろ先進的なのかなど、「正当な便宜」の解釈について今後の実践や政策の動向をみながら検証していく必要がある。本研究では韓国の「正当な便宜」の理念とそれに基づく実践が国際共通の理念である「合理的配慮」とどのような関係にあったのか、特に日本との比較で検証したが、さらに、他の先進国のインクルーシブ教育における「合理的配慮」の運用の実態をみることにより、韓国の「正当な便宜」の特色を明らかにすることが今後の研究課題である。

第2に、「過度な負担」についてさらに検討していく必要がある。特にアフーマティブ・アクションとの関連で「過度な負担」とは何なのかを明らかにすることが課題である。そこがあいまいだと「合理的配慮」の中身が確定せず、「過度な負担」を理由に免責条項が拡大してしまい、結局は権利保障がされなくなる。

第3に、日本のインクルーシブ教育現場において障害者差別解消法がどのような効果や課題を持つのかを検証する必要がある。そのためには施行されてからの運用実態を把握し、その中で出てくる問題点を明確にし、分析する必要がある。並行して、2016年4月から日本で施行される障害者差別解消法において「合理的配慮」がどのように運用されるかを検証し、運用実態における韓日の比較分析を行いたい。