

障害者権利条約 国連勧告からインクルーシブな社会・教育・日本の課題を考える - 記事 | NHK ハートネット

Clip source: [障害者権利条約 国連勧告からインクルーシブな社会・教育・日本の課題を考える - 記事 | NHK ハートネット](#)

障害者権利条約 国連勧告からインクルーシブな社会・教育・日本の課題を考える

記事公開日：2022年12月02日

2014年、日本は国連障害者権利条約を批准しました。この条約では、各国の取り組み状況を国連の委員会が定期的に審査し、勧告を出すことになっています。そして今年8月22・23日の2日間、日本に対する初めての審査がジュネーブで行われました。障害当事者として国連へのパラレポ作成に関わり、傍聴団の1人としてジュネーブに赴いた、DPI日本会議・副議長の尾上浩二さんに、勧告内容について解説していただき、インクルーシブな社会や教育の実現に必要なこと、日本の課題を考えます。

尾上浩二さん（DPI日本会議・副議長）

1960年大阪に生まれる。子どもの時から脳性マヒの障害があり、小学校を養護学校、施設で過ごした後、普通中学・高校へ進む。1978年大阪市立大学に入学後から障害者運動に関わる。DPI日本会議事務局長、障害者政策委員会委員、内閣府・障害者制度改革担当室政策企画調査官等を歴任。現在、DPI日本会議副議長、内閣府障害者施策アドバイザー。

日本の障害者政策へ厳しい総括所見

障害者権利条約は、障害のある人の人権や自由を守ることを定めた条約です。世界中の障害者政策の羅針盤となっているもので、国連の委員会が締約国の条約の達成状況を審査し、それぞれの国に勧告します。国連の条約というと、私たちの暮らしとかけ離れたことのようにですが、そうではないと尾上さんは言います。

尾上：障害者権利条約とか国連からの総括所見と言うと、どこか遠い世界の話のように思われがちかもしれませんが。ですが、最近、いろいろなところでバリアフリーが進んだり、あるいは合理的配慮ということも少しずつ知られるようになってきました。

これらは、日本が障害者権利条約を2014年に批准をしたことが背景にあります。そうした国際的な流れと自分たちの日々の暮らしはつながっているということを、まず知ってほしいなと思います。

障害者権利条約をめぐる日本政府がどのような取り組みをしてきたのか、国連の権利委員会による初めての審査が行われ、今年（2022年）9月9日に総括所見改善勧告が公表されました。



国連ジュネーブ事務所で傍聴する尾上さん（左）

――尾上さんは実際にジュネーブへ行かれましたが、勧告の内容について教えてくださいませんか？

尾上：日本政府に対する勧告は、全体で18ページにもなります。他の国に対しては10ページ前後ですから、日本の総括所見は分量が多いです。それだけ日本の障害者政策には課題が山積みであることを示していると思います。懸念と勧告という形で、課題を日本政府に対して突きつけている。

私たちから見れば、非常にインパクトのある素晴らしい総括所見を出していただいたと思います。一方で、ジュネーブで見た対話の2日間は、実際にはあまり建設的にならなかった。政府の回答はどちらかというと、質問の意味を取り違えたような回答であったり、「現在こういう法律や制度になっています」という、通り一遍の説明に終始したのが残念でした。

――とくに改善を求められたポイントはどの部分でしょうか？

尾上：強調されているものが2つあります。ひとつは、施設を順々になくしていく脱施設や、地域生活に関わる19条。もうひとつは、障害のある子とない子が共に学ぶ、インクルーシブ教育に関する24条についての勧告が、緊急に措置が必要だと強調されています。この2つの条文については懸念と勧告がセットになって書かれており、最初に目指すべき目標やビジョンと、そのためになすべきこと、やるべきことが備わっているのが特徴だと感じます。

19条に関しては、障害児を含む障害者の施設収容を廃止するため、施設をそもそもなくし、そのために予算配分を、施設から地域に振り分けなさいと書かれた。障害者団体と協議のうえ、期限付きの目標基準、たとえば「5年でこれぐらいの人を施設から地域に移行してもらえるように支援をする」、そして「施設を減らしていく」「そのために予算を振り分けていく」、その両方が書かれているのが19条の特徴です。

――かなり踏み込んだ提言内容ですね。これについて日本政府はどのように反応しましたか？

尾上：厚生労働大臣は記者会見で、「総括所見には法的拘束力はない。しかし、地域生活や地域移行はこれまで通り進めていきます」とコメントしています。これだけ具体的に総括所見で提言を受けていることに対し、残念ながら曖昧な反応に終始しているのが現状になります。（総括所見の）文章だけ見ると厳しいというか、（クリアするハードルが）高いボールが投げられたと思われませんが、実は背景があります。

ジュネーブで、知的障害の当事者であるロバート・マーティンさんという委員から質問がありました。神奈川県相模原市の知的障害者の入所施設「津久井やまゆり園」で起きた障害者殺傷事件を彼らも知っていて、「事件があっても、なお入所施設で暮らすことについて考え直したことはありますか？ どう地域で暮らせるようにしていくのか、政府として考えていますか？」と、非常に鋭い質問がありました。

これに対し、日本政府は「日本の施設は檻や塀に囲まれた場所ではない。お花見のシーズンには施設の中や外で桜も見ることができる」といった回答で、すごくすれ違っていました。だからこそ、政府に脱施設を考えてもらうために、こういった提言が盛り込まれたのだと考えています。



ロバート・マーティンさん（障害者権利委員会の委員で知的障害当事者）

指摘された精神科病院の長期入院問題

障害者権利条約は、「すべての」障害のある人の権利を実現することが目的です。そのため、改善勧告では日本の精神科病院での入院期間が長いという問題も取り上げられました。

――19条に関連して、精神科病院の強制入院についても指摘があったということでしょうか。

尾上：19条の脱施設に関しては、精神病院からの退院も含まれているんです。障害者権利委員会は、日本の精神医療の現状に関しても、非常に強い問題意識を持っています。とくに、障害者が自ら望まない入院を「障害を理由とした差別だ。自由を剥奪するものだ。強制入院を認めている法律を廃止しなさい」と言っています。

日本の場合、たとえば20年以上、なかには50年以上も精神科病院で暮らしている方が1500人くらいおられる。「一人ひとりのケースをすべて見直して、無期限の入院を止めて、地域で暮らせるようにしなさい」と、具体的なことも書かれているわけです。

――日本政府は、自ら改善していこうという機運は今までそれほどありませんでした。しかし、今回の勧告によって、何か変化を感じていますか？

尾上：ジュネーブでのやり取りでは、国会に出される精神保健福祉法の改正のなかで取り組んでいきますというような回答はありましたが、具体的に何をするかという回答はなかったんです。総括所見を受けて、今後、精神保健福祉法を抜本的に見直すための検討会や、議論の場が大事になると思います。

日本は障害者権利条約を批准した国ですから、総括所見で言われたことをしっかりと取り入れていくのが政府の責任になります。そのためには、障害の当事者、いろんな関係者が参加した形でしっかりと議論する。あるいは、「他の国ではこうして改革が進んだ。日本もできないはずはない」ということも含めて、ヒアリングなどをして、前進していく議論が求められます。

――一方で、障害者自身が施設や精神科病院を抛り所としてきた側面もあります。障害当事者も、脱施設や精神科病院の入院を短くしていく先に、どのような社会を求めるべきでしょうか？

尾上：地域社会のあり方、あるいは当事者自身の生活のあり方を変えていくことも求められていると思うんです。つまり、今の地域社会で必要な支援が得られない、必要な住まいが確保できないといった資源の不足が、施設や病院に頼らざるを得ない状況を作ってきた。問われているのは、施設や病院だけでなく、地域社会そのもののあり方です。当事者自身が障害者権利条約の示す方向を目指して、自分たちの生活を切り替えていくことも大事だと思います。



インクルーシブ教育への勧告

障害者権利条約19条の脱施設に関して、地域社会の物理的な環境整備のみならず、障害のない人たちが障害のある人に対する偏見や差別意識もひとつの障壁です。

この点からも、国連から措置が必要だと強調された24条が関係してきます。

24条では「障害のある子どものインクルーシブ教育の権利を認めること」、さらに「あらゆる教育段階で合理的配慮や必要とする個別の支援を確保し、それを実現していくために国の行動計画を策定して採用すること」と定めています。

――24条のインクルーシブ教育に関してなされた勧告について教えていただけますか？

尾上：24条では、目標がしっかり書かれた上で、そのために具体的に進めること、その2つが両方とも書かれています。たとえばすべての障害児の普通学校への通学を保障すること。そして、普通学校が障害児の入学を拒否することを許さない、非拒否条項を作ること。さらに2022年の4月に文部科学省から出された、特別支援学級に在籍している児童生徒は週の半分以上を特別支援学級で過ごすさなければいけない、つまり通常学級で過ごすてはならないという、分離を強める通達は廃止しなさいと、はっきり書かれています。

ともすれば、「分離教育を廃止すること」という部分だけが一人歩きして、いろんなところでザワザワと反応があるようです。しかし、分離教育廃止の方向をはっきりと目指しながら、同時に今やれることをしっかりやっていきましょうと書いているのが総括所見です。

たとえば2013年に、障害のある本人と保護者の意見を尊重して、どの学校に行くかを決める仕組みにしたと文部科学省は言っています。ところが、実際には地域の学校を希望しても認められず、裁判になっているケースがあります。そういった不幸をなくしていくためには、地域の学校を希望されたら学校側は拒否できないというところまで、まず持っていきましょうというのが、総括所見で言われていることです。

そういう意味では、高い目標と同時に具体的に実施できることも盛り込まれているのが、24条の特徴だと思います。

――特別支援学校や特別支援学級など、多様な学びの場を用意して障害児教育を進めていくというのが文部科学省の立場で、インクルーシブ教育とはかなりすれ違っている印象があります。

尾上：多様な学びの「場」というところが、日本政府の独特な解釈という感じがします。障害者権利条約、そして障害者権利委員会も、一人ひとりに合わせた支援や合理的配慮を積極的にやりなさいと言っています。多様な学び方、多様な支援を充実させることはあっていい。でも、それと場を分けることは違います。

日本の場合は、手厚くするためには場を分けなきゃいけないという、「場」と「多様な学び方」が結びついているところに問題があると思います。インクルーシブ教育は、たとえば点字の教科書であったり、やさしく分かりやすい教科書を作る、あるいは手話で教育をする、盲ろうの教育をする、そういった個別の支援をしっかりやりなさいとあわせて言っています。つまり、学びの場を分けないと手厚い支援ができないというのは全然違う。そこは、しっかりと押さえていきたいところです。

――現在の日本では、障害のある児童生徒がインクルーシブ教育で地域の学校に就学した場合、その子の特別なニーズに対する支援、例えば点字を教えることなどは地域の先生では難しいため、専門的な知見を持った特別支援学校の先生が行うということが、学校教育法でも定められています。しかし、一方で、教員の定数は学校に在籍する児童生徒の人数によって決まります。つまり、在籍の児童生徒数が減れば特別支援学校の先生は少なくなってしまうのです。にもかかわらず、地域の学校に在籍する障害児の支援も求められています。これでは、体が二つ必要になってしまう。国連勧告に従うには、人の配置や予算など、抜本的な支援体制の充実が必要になるのではないのでしょうか？

尾上：とくにインクルーシブ教育は、日本では障害のある子とない子が分けられることが目立つので、障害のある子の教育をどうするかという文脈で注目されがちで

す。障害のある子が地域の学校で学ぶということは、その地域の学校のあり方全体が変わる。障害のある子だけでなく、すべての子どもが自分の居場所がある教育環境が作られていくことだと思えます。そういう意味で、勧告で問われているのは地域の学校のあり方です。今の35人、40人とかそういう学級でいいのか。先進国だと15人とか20人くらいが基本です。学校教育の基本のあり方から変えていくことを視野に入れながら、一步ずつ着実にできることを進めていく、その両方が必要という感じがします。

9月に、日本の総括所見を担当されたうちの1人、権利委員会で副委員長を務めるヨナス・ラスカスさんが来日されて講演し、「19条と24条はつながっている」と話しました。子どものときに分離されると、それが一生涯につながってしまいがちだと。日本の今のやり方は、小さいときに分けて、大人になってから共生社会、共に生きましようと言われる。それまで別々に暮らして学んでいましたから、いきなり会って一緒に働いたり、一緒に暮らそうと思っても、どうしたらいいんだろうとなっているのが現状じゃないでしょうか。

つまり、インクルーシブ教育を通じて、障害のある子もない子も、多様な人がこの世の中にいると、実体験を通じて学ぶことがインクルーシブな社会につながっていく。インクルーシブな社会の礎はインクルーシブ教育、インクルーシブ教育はインクルーシブな社会の礎なんだと言っておられました。

――日本では、当事者たちを特別支援学校や盲ろう養護学校、精神科病院に分離するのが自然なことでした。国連による勧告は、私たちの社会にどのような影響を与えますか？

尾上：日本の今までのやり方は、（障害のある人を）分けたうえで手厚くしていくことが、その人にとっても社会にとってもいいという感じでずっとやってきたと思うんです。（総括所見は）分けることに慣れ親しんできた社会に対する問いかけ、分離して対応するやり方に対して、根本的な見直しを求めるものです。社会の一人ひとりの意識や、これまでの無意識の規則ルール、いろんな文化含めて問い直されることなのかなと思います。

「分離すれども手厚く」から、「分離は差別であり、手厚さは分離しなくてもできる」と転換していく。一人ひとりに合わせてという転換点に、今回の総括所見がなってほしい。それがきっと、日本の社会全体を変える大きな起爆剤になると思います。



国連の議場

国連の総括所見を受けて提言すること

障害者権利条約を日本が批准し、初めて実施された国連による審査。日本のこれまでの取り組みに対して、厳しい総括所見・改善勧告がありました。

次回の審査は2028年です。障害のある人たちが安心して暮らせる社会を作るために、私たちにできることは何か。最後に、尾上さんから提言があります。

尾上：総括所見は、障害者権利委員会の皆さんが日本の障害者の実情をくみ取って、変えるべき方向性と具体的にやるべきことを書いています。これをスルーすることなく、しっかりと日本の法律や、制度政策を変えていくことにつなげていきたいと思います。

それはたんに障害者が暮らしやすくなるだけではありません。たとえば、多様な人がインクルーシブな教育で学び合うことで、より豊かな人間性、より豊かに成長できるのが、世界的にも確認されているわけです。日本の社会は内向きになりがちな風潮がありますけれども、むしろこれからの国際社会で日本が活躍できるためにも、インクルーシブ教育への転換や、インクルーシブな社会を作っていくことが大事なのではないでしょうか。そういう意味でも、障害者権利条約という国際基準

が、日本のこれまでの常識を問い直す役割をしてくれると、今回の総括所見で改めて思いました。

総括所見の内容は、読んで難しい部分があります。障害者団体としても、分かりやすい（翻訳）テキストを作っていこうと思いますので、ぜひそれぞれの地域で勉強会など、いろんな取り組みをしてもらえたらと思います。

※この記事は、2022年10月30日（日）放送の「視覚障害ナビ・ラジオ」を基に作成しました。情報は放送時点でのものです。こちらのページからお聴きいただけます。（放送日から2年間）

日本への総括所見 発表！ 2022/9/9

- 総括所見(全文75パラ・18ページ)で指摘された注目ポイント
 - 医学モデル・パタナーリズムから人権モデルへの転換
 - 障害者差別解消法の下での救済手続き
 - 障害女性、障害のある子どもの複合差別、虐待への対応
 - 成年後見(代理決定)から支援付き自己決定への転換
 - 優生保護法被害への謝罪・補償、法律改正
 - 精神医療の強制医療の廃止、身体拘束等の防止
 - 入所施設・精神科病院からの地域移行-国家戦略と実施義務
 - 手話を言語として公的認知
 - 分離教育の中止・インクルーシブ教育の国家行動計画、普通学校への「非拒否条項」、4/27通達の撤回、合理的配慮等々
 - パリ原則に基づく国内人権機関と障害者政策委員会の強化等

日本への総括所見の特徴①

- 全75パラグラフ、18ページと詳細
(他国は10ページ前後)
- 脱施設、インクルーシブ教育をはじめ政府にとって厳しい勧告が多いが、肯定的側面もしっかりと押さえている
 - 障害者差別解消法
 - バリアフリー法改正
 - 情報アクセシビリティコミュニケーション推進法
 - マラケシュ条約と読書バリアフリー法
 - 障害者文化芸術推進基本法
 - 条約モニター機関として障害者政策委員会設置 etc

日本への総括所見の特徴②

- 1～33条まで全条文に関して「懸念」と「勧告」
→日本での条約実施上、課題が山積み
- 目指すべきビジョンの「明確性」
& 行うべき措置の「具体性」
- 緊急措置を取るべき課題(パラ71)
 - 「脱施設(精神病院も含む)」
 - 「インクルーシブ教育」
- この2つはつながったテーマ(日本担当委員・ラスカス氏)
 - 「子ども時代の分離は、分断した社会を生み出す」
 - 「インクルーシブ教育はインクルーシブ社会の礎」
- 医学モデル・パターナリズムから人権モデルへの転換
- 「分けた上で手厚く」という日本流対応への根本的問いかけ