

## 障害者権利条約の人権モデルと 障害児保育に求められる合理的配慮

Human rights model of the Convention on the Rights of Persons with  
Disabilities and reasonable accommodation required for  
childcare for children with disabilities

権 明愛  
QUAN Mingai

### 要 旨

国連の障害者権利委員会で多く用いられる「障害の人権モデル」の視点で障害のある就学前子どもの保育と教育における合理的配慮の課題を分析し、その在り方について考察することとする。結果、教育における合理的配慮の議論の根底には人権モデルに立脚した「必要な法令改正」と共に原則インクルーシブ教育への課題が潜んでおり、保育現場において今後「過度の負担」をどう解釈するかが課題となることが分かった。3要領・指針から従来の医療モデルで限定されてきた支援対象のみならず支援のニーズにも着目しており、「子どもの最善の利益」を守り「生きる力の基礎」を育むことを共通の理念としていることが分かった。更に3要領・指針から障害のある子どもの教育、保育には「一人一人に応じる」「個々に応じる」という支援の個別性が求められていることが分かる。「障害者差別解消法の施行3年後見直しに関する意見」(障害者政策委員会、2020年6月)における民間事業者にも合理的配慮の法的義務を適用していく方向性の確認の流れを受けて、「体制面、財政面において、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」についての検討が問われるだろう。障害のある子どもの保育における合理的配慮では、①障害のある子どもの捉え方と子ども一人一人の人権への配慮と人格の尊重②障害のある子どもの合理的配慮における個別性について③合理的配慮の提供における意思表示権の行使の促進④地域資源の活用や連携を通じた合理的配慮の提供、以上4つの視点で更なる検討が必要である。更に合理的配慮の在り方の検討には実践に即した、そして実践を踏まえた検討が欠かせないが、これは今後の課題として取り組みたい。

## 1. はじめに

日本では2014年に障害者権利条約（以下CRPD）が批准された。CRPDは人権及び基本的な自由の享受を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とし、障害者権利の実現に向けての措置等について定める条約である。

日本は同条約の批准に向けて障害者基本法（2011）、障害者差別解消法（2013）等障害者制度に関する国内法を整備し、障害の定義についても社会的障壁という考え方が導入され、社会との関係性の中で障害を捉える「社会モデル」への転換を図った。障害を個人の機能障害と見なされる「医療モデル」から「社会モデル」への転換は、社会からの障害者の排除を個人的な問題と見なされ、排除の理由は機能障害とされる今までの社会的な価値観の転換でもある。

一方で、2018年まで8年間にわたり国連で障害者権利委員会の委員をつとめ、委員長として活躍してきたテレジア・デグナーは「障害の人権モデル」（2014）という論文で、CRPDを実行するツールとして、人権モデルを提唱しており、「人権モデルは障害の社会モデルが進歩したものである」と述べた。更に2018年の論文「インクルーシブな平等をめざして：障害者権利委員会の10年」においては、「CRPD委員会は、締約国が障害の人権モデルを採用し、人権に基づいた法律を導入、実施し、障害の人権モデルに基づいた訓練を実施すべきであると強調した。」と述べている。

さて日本は条約の批准国として障害者の権利保障問題がどのような状況に置かれているのだろうか。日本は、現在社会モデルへの転換を図る過程にあると言える。13の障害者団体から構成されるJDF（日本障害フォーラム）が2019年に作成し国連に提出したパラレルレポートでは、日本における実際の障害政策（福祉、教育、所得保障、政治参加など個別の権利の分野の法律）においては、まだ社会的モデル／人権モデルまで距離があり、医療モデルの特徴を示しており、障害者の人権及び基本的自由が保障されておらず、医療モデルから社会モデル／人権モデルへの転換は日本の障害者政策の最重要な課題の一つであると指摘した（JDFパラレルレポート、2019）。

CRPD第24条では、「インクルーシブ教育システム」（inclusive education system）とは、「人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な限り最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組み」であり、「障害のある者が教育制度一般」（general education system）から排除されないこと、自己の生活する地域において初等中等教育の機会が与えられること、個人に必要な「合理的配慮」（reasonable accommodation）が提供される等が必要とされる」と示されている。

CRPD及びインクルーシブ教育では「合理的配慮」は重要なキーワードの一つと言える。日本ではインクルーシブ教育システムの構築に向けて特別支援教育が展開され既に10年以上を迎えており、障害のある子どもの保育・教育も50年以上の実践の積み重ねがある中、統合保育からインクルーシブ保育を目指している。幼保一元化、「養護と教育を一体的に展開」という流れで、幼稚園、保育所、幼保連携型認定こども園における保育はいずれも教育の意味をなしている。

CRPDの批准により従来の教育的支援に「合理的配慮」の発想が導入されることとなったが、障害者団体は国として合理的配慮の提供を促進させる実効性のある施策がないことを指摘している。「合理的配慮」の提供が民間事業者には努力義務にとどまっている。JDF（日本障害フォーラム）が2019年に作成し国連に提出したパラレルレポートでは、「委員会は条約国に対し、障害者差別解消法において民間事業者に課されている合理的配慮の提供義務を法的義務とすること、及び、障害者雇用促進法において

合理的配慮の否定が障害に基づく差別と明確にすることを勧告する。」と記されている。

上記の状況を踏まえ、本稿では、国連の障害者権利委員会で多く用いられる「障害の人権モデル」の視点で幼児期の障害のある子どもの保育と教育における合理的配慮の課題を分析し、その在り方について考察することとする。

2022年秋にCRPDの締約国としての日本に対し、国連から総括所見（国連による権利条約の実施状況の評価と勧告）が出される見通しとなっている。総括所見を踏まえ、日本では次の障害者制度改革に向けて検討が行われることになる。この節目の時期に改めて障害の人権モデルの視点で障害のある子どもの保育・教育における合理的配慮の在り方について検討することは真のインクルーシブ保育の実現に向けて重要な意義をもつ。

## 2. 障害の人権モデルと障害のある子どもの保育における合理的配慮

### （1） 障害の人権モデル

CRPDの基礎に障害観があるが、障害観の基礎にある障害理解が重要である。障害は発展する概念である。

テレジア・デグナー（2014）は、障害理解について、人権モデルを提案してきた。彼女は表1のように人権モデルは社会モデルを発展させたものであると述べ、CRPDは社会モデルをエネルギーとして作成されたができあがったCRPDは人権モデルを法典化したものとなったとし、障害の人権モデルは障害の社会モデルを捨てるのではなく発展させることであると主張した。

社会モデルは問題の責任が障害者から障壁に移り、権利主体として法制度上においても支援ニーズに視点を置くところに意義がある。佐藤（2019）は、テレジア・デグナーの上記の人権モデルに対して下記3点のコメント出している。①障害<sup>\*</sup>の社会モデルは差別禁止やバリアフリーなどの課題には大いに有効だが、より総合的な権利保障の基礎としては弱い。②人権と尊厳の根拠を人として生まれたことに置く（機能障害の不在を要件としない）人権モデルでは、女性、人種などにかかわる人権と同じ根拠で障害者の人権が理解される（ただし治療や予防の対象となる点で異なる）。③社会モデルを保持しつつ、国連人権理事会の人権モデルの舞台に参加する。社会モデルのもつ強いメッセージが失われてはならない。

社会モデルに依拠する障害者政策は人権モデルに比べ、人間の多様性と尊厳の一部として機能障害を評価し、障害者の人間としての尊厳を認める道徳的原理や価値観の基礎が弱いと言えよう。

テレジア・デグナー（2018）「インクルーシブな平等をめざして：障害者権利委員会の10年」において、「障害の人権モデルと並行して、障害者権利委員会は障害への人権に基づくアプローチを適用する。人権モデルは障害の概念に焦点を当てるが、人権に基づくアプローチは障害のある人に焦点を当て、障害のある人を完全な権利保有者として認める。これらの2つの概念は相互に影響を及ぼしているため（つまり、障害の人権モデルを採用していないため、障害のある人が完全な権利保有者として認識されない）、これらの概念の間には混乱があるが、委員会は障害への人権に基づくアプローチの適用の重要性を継続的に強調してきた。」と述べていた。

表 1. 人権モデルの視点

## 1. 機能障害は人権の能力を損ねない

まず、人権は基本的権利で、社会モデルは単に障害を説明しているのに対し、人権モデルは障害者の人間としての尊厳を認める障害者政策の価値をその範囲に含んでおり、障害者政策の基礎として道徳的原理や価値観を提供している。

## 2. 人権モデルは、第一世代と第二世代の人権を含む

社会モデルは差別防止政策の公民権改革を支援するが、障害の人権モデルはより包括的で、市民的政治的権利および経済的社会的文化的権利の両方の人権領域を含む。

## 3. 人権モデルは、人間の多様性の一部として機能障害を評価する

社会モデルでは、障害者は、機能障害による痛み、生活の質の低下、早期死亡、および依存症に対処しなければならない可能性があるという事実を無視しているが、人権モデルではこれを認め、社会正義の理論の形成に際してこれらを考慮することを求めている。起草者たちは機能障害をどのような形であれ否定的なものと判断しないとして強く決めていたので、CRPDは、機能障害を障害者の生活の質にマイナスの影響をもたらす可能性のあるものとしては描いていない。

CRPD 第 3 条の多様性の原則は、機能障害が欠陥と見なされるべきではないこと、また人の尊厳を損なう可能性がある要因と見なされるべきではないことを明確にするという点で、人権理論への貴重な貢献である。CRPD は障害が社会的構成物であるという前提に基づいて構築されているだけでなく、それはまた人間の多様性と人間の尊厳の一部として機能障害を評価している。

## 4. 人権モデルはアイデンティティの問題を認識する

社会モデルは、障害者政策の貴重な要素としてのアイデンティティ政治（identity politics）を無視しているが、人権モデルは、マイノリティと文化的なアイデンティティの余地を空けている。

社会モデルは、アイデンティティ政治を解放の貴重な要素であることを無視することに対しても批判されてきた。アイデンティティ政治は、人間の間の違いに価値を置き、それを尊重し、社会では尊敬されない特徴をもって人が肯定的にアイデンティティを抱くことを可能にする政治と定義することができる。ゲイプライド、ブラックプライド、フェミニズム、または障害者文化は、これらのアイデンティティ政治の現れである。

## 5. 人権モデルは予防政策の評価を可能にする

社会モデルは予防政策に批判的であるが、障害者の人権保護といえる予防政策については、人権モデルはその評価の基礎を提供する。

## 6. 人権モデルは社会正義を目指して努力する

社会モデルはなぜこの世界の10億人の障害者の3分の2が相対的貧困に置かれているかを説明できるが、人権モデルは変化へのロードマップ（工程表）を提供する。CRPDは開発に関する独立した条項を持つ最初の人権条約である。

注. 「A human rights model of disability」(Theresia Degener, 2014) (仮訳佐藤久夫) を踏まえ筆者が文章を抜粋して作成。

## (2) 教育に関わる合理的配慮に関する関連法令と基本的な考え方

テレジア・デグナーが述べた人権に基づくアプローチの視点で日本の教育ならびに就学前の障害のある子どもの支援に関する関連法令を見てみよう。

まず障害者基本法改正後の教育条項における障害の子どもに関する記述を見ることとする（表2）。

教育条項では、「共に教育を受けられるように配慮しつつ、教育内容と方法の改善と充実を図る施策」「障害児童生徒並びにその保護者への情報提供とその意向の尊重」「相互理解の促進」「環境整備」に関



表 2. 障害者基本法改正後の教育条項（第26条）

1. 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。
2. 国及び地方公共団体は、前項の目的を達成するため、障害者である児童及び生徒並びにその保護者に対し十分な情報の提供を行うとともに、可能な限りその意向を尊重しなければならない。
3. 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って、その相互理解を促進しなければならない。
4. 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、適切な教材等の提供、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。

注. 下線は筆者

する国の責務について明記していることが分かる。この教育条項は障害のある子どもの教育や支援の基本指針であることは言うまでもない。教育条項では「可能な限り」という表現を繰り返し使用しているところにも注目が必要である。

上記教育条項で言及した国の責務は、特別支援教育における「合理的配慮」を指す内容であるが、合理的配慮はCRPDの重要なキーワードの一つであり、日本では「障害者基本法」においてその内容が記載されており、教育条項は上記の法律を汲む内容となっている。それでは、上記の「障害者基本法」において、「合理的配慮」をどのように定義し、特別支援教育における合理的配慮についてはまたどのように議論されてきたのだろうか。表3を見ることとしよう。

表 3. 障害者基本法（2011年改正）における「合理的配慮」

- 第4条：**何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。
2. 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。
  3. 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。

障害者基本法及びその改正において、一貫して「その実施に伴う負担が過重でないときは」という表記がなされ、「可能な限り」はまさに上記の表記を法的根拠としていることが分かる。CRPDでは「合理的配慮」を、障害者が他の者との平等を基礎として全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るとしている。日本は「障害者差別解消法の施行3年後見直しに関する意見」（障害者政策委員会、2020年6月）において、ようやく民間事業者にも合理的配慮の法的義務を適用していくことになった。

それでは、教育における「合理的配慮」についてはどのように議論されてきたのだろうか。その議論の経緯を表4と表5に示す。

表4. 「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進〈報告〉」における「合理的配慮」(2012)

- 「障害のある子どもが、他の子どもと平等に教育を受ける権利を享有・行使することを確保するために、学校の設置者及び学校が必要かつ適当な変更・調整を行うことであり、障害のある子どもに対し、その状況に応じて、学校教育を受ける場合に個別に必要とされるもの」であり、「学校の設置者及び学校に対して、体制面、財政面において、均衡を失した又は過渡の負担を課さないもの」と定義
- 障害のある子どもに対する支援については、法令に基づき又は財政措置により、国は全国規模で、都道府県は各都道府県内で、市町村は各市町村内で、教育環境の整備をそれぞれ行う。これらは、「合理的配慮」の基礎となる環境整備であり、それを「基礎的環境整備」と呼ぶ。これらの環境整備は、その整備の状況により異なるところではあるが、これらを基に、設置者及び学校が、各学校において、障害のある子どもに対し、その状況に応じて、「合理的配慮」を提供する。
- 「合理的配慮」の決定に当たっては、人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等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ことを可能とするといった目的に合致するかどうかの観点から検討が行われることが重要である。

表5. 「文部科学省所管事業分野における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針について（通知）」(2015)における「合理的配慮」の基本的な考え方

関係事業者は、その事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮（以下「合理的配慮」という。）をするように努めなければならないこと。

ア 合理的配慮は、事業者の事業の目的・内容・機能に照らし、必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られること、障害者でない者との比較において同等の機会の提供を受けるためのものであること及び事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばないことに留意する必要があること。

イ 合理的配慮は、障害の特性や社会的障壁の除去が求められる具体的場面や状況に応じて異なり、多様かつ個別性の高いものであり、当該障害者が現に置かれている状況を踏まえ、社会的障壁の除去のための手段及び方法について、2（2）で示す過重な負担の基本的な考え方に掲げた要素を考慮し、代替措置の選択も含め、双方の建設的対話による相互理解を通じて、必要かつ合理的な範囲で、柔軟に対応がなされるものであること。

なお、合理的配慮を必要とする障害者が多数見込まれる場合、障害者との関係性が長期にわたる場合等には、後述する環境の整備に取り組むことを積極的に検討することが望ましいこと。

ウ 意思の表明に当たっては、具体的場面において、社会的障壁の除去に関する配慮を必要としている状況にあることを言語（手話を含む。）のほか、障害者が他人とコミュニケーションを図る際に必要な手段により伝えられ、本人の意思の表明が困難な場合には、コミュニケーションを支援する者が本人を補佐して行う意思の表明も含むこと。

なお、意思の表明が困難な障害者がコミュニケーションを支援する者を伴っておらず、本人の意思の表明も支援者が本人を補佐して行う意思の表明も困難であることなどにより、意思の表明がない場合であっても、当該障害者が社会的障壁の除去を必要としていることが明白である場合には、法の趣旨に鑑み、当該障害者に対して適切と思われる配慮を提案するために建設的対話を働きかけるなど、自主的な取組に努めることが望ましいこと。

エ 合理的配慮は、事前に行われる建築物のバリアフリー化、介助者や日常生活・学習活動などの支援を行う支援員等の人的支援、情報アクセシビリティの向上等の環境の整備を基礎として、個々の障害者に対して、その状況に応じて個別に実施される措置であり、各場面における環境の整備の状況により、合理的配慮の内容は異なることとなること。また、障害の状態等が変化することもあるため、特に、障害者との関係性が長期にわたる場合等には、提供する合理的配慮について、適宜、見直しを行うことが重要であること。

オ 介助者や支援員等の人的支援に関しては、障害者本人との人間関係や信頼関係の構築・維持が重要であるため、これらの関係も考慮した支援のための環境整備にも留意することが望ましいこと。また、支援機器の活用により、障害者と関係事業者双方の負担が軽減されることも多くあることから、支援機器の適切な活用についても配慮することが望ましいこと。

カ 同種の事業が行政機関等と事業者の双方で行われる場合には、事業の類似性を踏まえつつ、事業主体の違いも考慮した上での対応に努めることが望ましいこと。

2019年10月に国連は日本に対する総合所見前の事前質問で教育（24条）について「(b) 個別化された支援を提供するためにとられた措置。全てのレベルにおける一般の（mainstream）教育において障害者に対する合理的配慮の拒否を防ぐためにとられた措置。」に関する情報提供が求められた。JDFが作成し、国連に提出したパラレルレポートでは、障害者基本法（2011年改正）第16条（教育）の、「可能な限り」という制限条項を撤廃すること、障害者差別解消法第8条で、私立の学校における合理的配慮の提供を義務化すること、学習指導要領を改定しインクルーシブ教育や合理的配慮を明記することが記されている。教育における合理的配慮の議論の根底には人権モデルに立脚した「必要な法令改正」と共に原則インクルーシブ教育への課題が潜んでいることが分かる。

上記の議論はもちろん、就学前障害のある子どもの教育、保育の法的、理論的根拠にもなっている。

河合（2017）は合理的配慮として①それぞれの園や学校レベルで提供されること②対象となる子どもに応じて個別に提供されること③提供する側にとって「過度の負担」にならないこと④障害のある子どもの「保育や教育を受ける権利」のために提供すること、以上4つのポイントを挙げ、保育現場における実際的な努力の必要性を述べている。保育現場に必要な合理的配慮に関する議論はまだ限られており、国の責務と関連して、また子どもの権利保障の観点から更なる検討が必要であることは言うまでもない。また、保育現場においても今後「過度の負担」をどう解釈するかが課題の一つになる。

### （3） 就学前障害のある子どもの保育・教育における合理的配慮

上記の内容に加えて、ここでは就学前障害のある子どもの保育・教育における合理的配慮について、関連要領と指針ではどのようにとらえているかを見ることとする。

まずは、現行の幼稚園教育要領（2018）、保育所保育指針（2018）、認定こども園保育・教育指針（2018）における「障害」「支援」に関する記載内容を確認することとする（表6）。

#### ①障害のある子どもの捉え方と子ども一人一人の人権への配慮と人格の尊重

幼稚園教育要領では、従来の障害に加え「行動面などにおいて困難のある幼児で発達障害の可能性のある者も含まれる」とし、「障害のある幼児などの「困難さ」」に視点を当てていることが分かる。保育所保育指針では、「障害のある子ども」、幼保連携型認定こども園教育・保育要領では「障害のある園児児童生徒」の表記になっている。幼保連携型認定こども園教育・保育要領の第4章では更に「障害や発達上の課題が見られる場合」と記述されている。

保育現場では、まだ診断を受けていない或いは何らかの障害が疑われる子どもを「気になる子ども」「配慮の必要な子ども」「特別な支援を必要とする子ども」とし、その数も多い。従来の支援に「合理的配慮」が加わり「配慮」と「支援」が曖昧に表現されているが、保育現場には従来の医療モデルに沿った法整備で定められた支援対象以外にもたくさんの支援のニーズ、所謂「谷間の障害」が存在している。上記の要領・指針の表記からは、従来の医療モデルで限定されてきた支援対象のみならず支援のニーズにも着目している点から保育・教育要領・指針は、医療モデルから社会モデルへと一歩前進したものになっていると言えよう。

保育所保育指針では、「障害のある子ども」と表記されているが、障害のある子どもの保育においても子どもの最善の利益を守ることを前提としており、第1章1（5）保育所の社会的責任のAにおいて「保育所は、子どもの人権に十分配慮するとともに、子ども一人一人の人格を尊重して保育を行わなければならない。」としており、「障害のある子ども」についてもこの子どもの人権への配慮と人格の尊重が前提となっているところに注目して頂きたい。更に「子どもの最善の利益」を守り「生きる力の基礎」

表 6. 幼稚園教育要領・保育所保育指針・認定こども園保育・教育指針における「障害」「支援」に関する記載の抜粋

<p><b>幼稚園教育要領平成30（2018）年 第1章 第5節 1</b></p> <p>障害のある幼児などへの指導に当たっては……特別支援学校などの助言又は援助を活用しつつ……障害のある幼児などには、視覚障害、聴覚障害、知的障害、肢体不自由、病弱・身体虚弱、言語障害、情緒障害、自閉症、ADHD（注意欠陥多動性障害）などのほか、行動面などにおいて困難のある幼児で発達障害の可能性のある者も含まれている。このような障害の種類や程度を的確に把握した上で、障害のある幼児などの「困難さ」に対する「指導上の工夫の意図」を理解し、<u>個に応じた様々な「手立て」</u>を検討し、指導に当たっていく……</p>
<p><b>保育所保育指針（平成30年（2018））3（2）キ</b></p> <p>障害のある子どもの保育については、<u>一人一人の子どもの発達過程や障害の状態を把握し、適切な環境の下で、障害のある子どもが他の子どもとの生活を通して共に成長できるよう、指導計画の中に位置付けること。</u>……<u>家庭や関係機関と連携した支援のための計画を個別に作成するなど適切な対応を図ること。</u></p>
<p><b>幼保連携型認定こども園教育・保育要領（平成30年（2018））第1章第2（3）サ</b></p> <p>幼稚園、保育所等の保育施設、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校などとの間の連携や交流を図るものとする。……<u>障害のある園児児童生徒との交流及び共同学習の機会を設け、共に尊重し合いながら協働して生活していく態度を育むよう努めるものとする。</u></p> <p><b>第1章 第2 3（1）</b></p> <p>障害のある園児などへの指導に当たっては、集団の中で生活することを通して全体的な発達を促していくことに<u>配慮し、適切な環境の下で、障害のある園児が他の園児との生活を通して共に成長できるよう、特別支援学校などの助言又は援助を活用しつつ、個々の園児の障害の状態などに応じた指導内容や指導方法の工夫を組織的かつ計画的に行うものとする。</u>……<u>個別の教育及び保育支援計画を作成し活用することに努めるとともに、個々の園児の実態を的確に把握し、個別の指導計画を作成し活用することに努めるものとする。</u></p> <p><b>第4章 第2 6</b></p> <p>園児に障害や発達上の課題が見られる場合には、市町村や関係機関と連携及び協力を図りつつ、保護者に対する個別の支援を行うよう努めること。</p>

注. 下線は筆者

を育むことを共通の理念としていることにも注目したいところである。幼保連携型認定こども園教育・保育要領にも同様の文言が入っている。保育所保育指針における子どもの最善の利益に関する記述は子どもの権利条約の精神を盛り込んだものと考えられる。テレジア・テゲナー（2014）は、障害の社会モデルは、単に障害を説明しているのに対し、人権モデルは、障害者の人間としての尊厳を認める障害者政策の価値をその範囲に含んでおり、障害者政策の基礎として道徳的原理や価値観を提供としていると述べていたが、保育所保育指針において、障害の有無を問わず子ども一人一人の人格を尊重し、子どもの人権への配慮と人格の尊重が大前提としている点については、障害の社会モデルを超え、人権モデルに近いと言える。

## ②障害のある子どもの合理的配慮における個別性について

更に、表6で示す現行3つの要領・指針から障害のある子どもの教育、保育には「一人一人に応じる」「個々に応じる」という支援の個別性が求められていることが分かる。

2012年の中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進〈報告〉」では、合理的配慮は「一人一人の障害の状態や教育的ニ－



ズ等に応じて決定されるものと」としており、「学校の設置者及び学校に対して、体制面、財政面において、均衡を失した又は過渡の負担を課さないもの」と定義している。その目的が「障害のある子どもが、他の子どもと平等に教育を受ける権利を享有・行使することを確保するために」としてあるが、真の平等に教育を受ける権利の享有・行使のためには、「障害者差別解消法の施行3年後見直しに関する意見」（障害者政策委員会、2020年6月）における民間事業者にも合理的配慮の法的義務を適用していく方向性の確認の流れを受けて、「体制面、財政面において、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」についての検討が問われるだろう。

3つの要領・指針で、もう一つ注目すべき点がある。それは、「支援の個別性」に合わせて「障害のある子どもが他の子ども（園児）との生活を通して共に成長できるよう」という記述がある点である。「集団の中での個別的配慮や個々の幼児の自己発揮を促す集団のあり方そのものの工夫」「それぞれ違いが尊重される協働的な活動」も求められていることが分かる。

教育という合理的配慮は一人一人の障害特性や社会的障壁の除去が求められる具体的場面や状況に応じて異なり、多様かつ個別性が高い（阿部ら、2019）。阿部ら（2019）は更に、学校教育でのインクルーシブ教育においては、「個別的教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成と活用そのものを「支援の個別性」として考えてよいと述べている。確かに教育における合理的配慮では、個別のニーズに関する議論が多く行われてきている。しかし保育では必ずと言って良いほど子どもの同士の関わり合いと育ち合いの意義が問われる。

松井（2013）は、特別支援教育の広がりに伴い保育にも流入した障害特性論からの脱却が保育の充実に繋がると述べながら、個別の支援計画で遊びを記入する際に障害特性論に傾いた「手段」としての遊びに変質してしまうことによって、保育本来がもつ個人の内的動機の変化や他者との関わりを通して流動的に変化する遊びの姿を失うとして警鐘を鳴らした。小柳津（2020）は、さらに障害特性を基に考える育ち合う保育からさらに一步前進し、子ども同士の内なる主体性を基に考える育ち合う保育を創造していく必要性を訴えていた。障害のある子どもの保育における合理的配慮では、個別のニーズを障害特性論からではなく、保育の視点で捉えなおす必要があるということである。そして、前掲の要領、指針において「個別的教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成と活用が求められているがその作成と活用においても、保育の視点に立って個別のニーズだけではなく集団に視点を当て広げて議論をする必要があるということである。

幼保連携型認定こども園教育・保育要領では、「共に尊重し合いながら協働して生活していく態度を育む」と書いてあるが、集団での育ち合いを通して機能障害を人間の多様性と尊厳の一部として受け止める態度を育むことがインクルーシブ教育の実現に繋がるのではなかろうか。この部分は、障害の人権モデルの視点から見て機能障害を人間の多様性と尊厳の一部として受け止める態度を育むという教育指針が示されているところに高く評価できる。

JDFが国連に提出されたパラレルレポートでは、第24条の教育において「学習指導要領を改定しインクルーシブ教育や合理的配慮を明記すること。」を日本の特別支援教育の課題の一つとして取り上げている。

就学前障害のある子どもの保育・教育における要領・支援においても、「様々な手立てを検討し、指導」「適切な対応」「全体的な発達を促していくことに配慮し、……障害のある園児が他の園児との生活を通して共に成長できるよう、……指導内容や指導方法の工夫を……行う」という表記に留まっており、配慮と援助の記述が曖昧で今後合理的配慮に関する明確な記述が求められる。



### ③合理的配慮の提供における意思表示権の行使の促進

上記の議論に加えて忘れてはならないこととして教育の合理的配慮には、障害のある子どもの意見表明権を含むすべての権利の確保が必要であることである。JDFの平行レポートでは、下記3点①子どもの権利に関する包括的な法律を策定し、障害のある子どもを含むすべての子どもの権利を確保すること②児童福祉法を含む関連の法律において、障害児を含む子どもの意見聴取の義務づけ及びすべての年齢の子どもの意見尊重の原則を規定すること③委員会は締約国に対し、障害のある子どもが自己に影響を及ぼす全ての事項、とりわけその家、里親養、教育、保健、医療上の事項について、自由に自己の意見を表明する権利を確保するための措置をとることを勧告すると記されている。国連から日本に対して出された2019年10月の事前質問にも障害のある児童（第7条）において、「(b) 障害のある全ての児童が自己に影響を及ぼす全ての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保するための措置。障害のある児童の意見が、その家族、里親養育、教育、保健、医療上の状況を含め全ての状況において、また司法及び行政手続においても相応に考慮されることを確保するための措置。」について説明を求めている。

合理的配慮は、提供者と障害者双方の合意形成が必要であるが、子どもの権利は、子ども自らがその権利を実現し、自分は権利の主体であると自己主張することが難しいという側面があり、ある意味特殊性を持っている。金（2017）は、障害児保育における「合理的配慮」は、要求されたから提供するという受動的な態勢で「絶対に必要なのか」を問いかけて提供される支援ではなく、障害の個性性を考慮して保育活動を営む上で「必要とされるものは何か」を掘り起こすこと、すなわち障害児の置かれている環境に対し、親と健常児及び保育者の相互理解と協働の中から創られる能動的支援であり、調整と合意を通じた支援体系であるといえると述べていた。上記のことを踏まえ、引き続き「個別的教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成と活用で保護者との建設的な対話を行うことを大事にしながらもいかに障害のある子どもの意見聴取と尊重及びその権利の確保を保障していくかについても検討が必要である。

### ④地域資源の活用や連携を通した合理的配慮の提供

続いて合理的配慮の提供において注目すべき点として「地域資源の活用や連携」がある。前でも述べたように河合（2017）は合理的配慮のポイントの一つとしてそれぞれの園や学校レベルで提供されることを挙げている。2012年の中央教育審議会初等中等教育分科会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進〈報告〉」では、合理的配慮は「学校の設置者及び学校」が行うものとして定義している点を踏まえ、保育現場においても幼稚園、保育園、認定こども園レベルで提供されることだろう。上でも述べたように「個別的教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成と活用が合理的配慮の実現に重要な役割を担っているが、「個別的教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成においては、園の特性を生かすことが重要である。もう一つ重要なことは外部専門家による助言を生かして保育実践を行い、PDCAサイクルの中で保育者の支援の質の向上を目指すことである。権（2017）は障害児保育の担い手となる現職保育者育成に繋がる発達相談モデルの構築を模索してきたが、その際、外部専門家が保育者と一緒に保育の視点で子どもの課題を捉え助言をすることと、その助言を現職保育者自らが実際の保育と園生活に生かしていけるようにすることが大切であることを述べていた。

子どもは自身が今持っている発達の力をバネに自ら能動的な活動を通して次に獲得していこうとする力（発達の芽）を持っている存在としてとらえ、「自分」でという学びに向かう主体的な姿を引き出す

ことが支援であり、教育であり、子どもの学ぶ権利にも繋がる。そして合理的配慮は、こうした主体的な姿を引き出すための環境構成や方法の工夫、支援体制作り、施設・整備の整備であると言える。日本では、幼児を対象とした合理的配慮に関する研究は非常に少ない。障害者権利条約の鍵概念である合理的配慮において障害者の権利保障の観点から実効性のある関連指標を定める必要がある。また保育現場では「個別教育支援計画」「個別の指導計画」の作成率が低く、保育現場で「地域資源の活用や連携」の視点で巡回による発達相談を実際の支援につなげるような取り組みの実践の積み重ねが必要となる。さらに「地域資源の活用や連携」を巡回による発達相談だけではなく地域のあらゆる資源の活用や連携を図りながら合理的な配慮を検討する必要がある。前で述べたように国連の障害者権利委員会から日本の対する事前質問で全てのレベルにおける一般の（mainstream）教育において障害者に対する合理的配慮の拒否を防ぐためにとられた措置。」に関する情報提供が求められている。日本はこれから合理的配慮の拒否を防ぐための措置に関する議論が必要となるが、地域資源の活用や連携を通じた積極的な合理的配慮の検討は合理的配慮の円滑な提供につながると考える。

### 3. 終わりに

清水ら（2016）は、「合理的配慮」と「障害者差別」はコインの表裏のような関係にあり、合理的配慮をサポートと区別すべきで、「特別な処置（配慮）」は、請求権行使により「合理的配慮」になると言う。「社会的障壁の除去」「差別禁止」「個性」「合意形成」が「合理的配慮」のキーワードである。合意形成による「個別的教育支援計画」及び「個別の指導計画」の作成と活用が清水らの言う請求権行使であり、「一人一人の子どもの発達過程や障害の状態を把握」という障害児保育の個別性の実現にも繋がる。一方で、集団の中での個別的配慮や個々の幼児の自己発揮を促す集団のあり方そのものの工夫」「それぞれ違いが尊重される協働的な活動」の視点での検討が必要となる。大井（2018）は、合理的配慮を「自分で」という学びに向かう主体的な姿を引き出す環境の構成として捉えているが、今後更なる検討が求められる。

上でも述べたようにJDFが国連に提出されたパラレルレポートでは、第24条の教育において「学習指導要領を改定しインクルーシブ教育や合理的配慮を明記すること。」を記している。2022年の国連の日本に対する総合所見では、学習指導要領にインクルーシブ教育と合理的配慮を明記することが求められる可能性が高い。今回の学習指導要領の改訂に辺り、その政策的動機を学習指導要領に係る中央教育審議会の答申（2016年10月）の内容から見るとOECDのキー・コンピテンシーの影響を強く受けたと指摘する人がいる。三木（2018）によるとEUはキー・コンピテンシーが経済的な側面が強いことを警戒し、人々を分類することのないよう社会的・文化的統合を目指すべきと述べている。日本は、幼児期まで育てほしい10の姿の議論に際してもOECDのキー・コンピテンシーの影響を強く受けており、教育が目指す方向に人間の基本的道徳的原理や価値観に関する記述が見当たらない。日本の教育並びに障害のある子どもの保育・教育が今後どのような道徳的原理や価値観の中で真のインクルージョンを実現していくべきかしっかり考えていかなければならないのではなかろうか。

本稿では、国連の障害者権利委員会でも多く用いられる「障害の人権モデル」の視点で日本の障害者施策における合理的配慮について考察しながら障害のある子どもの保育・教育における合理的配慮の課題を分析し、障害のある子どもの保育における合理的配慮の在り方についていくつか問題提起を行った。合理的配慮の在り方の検討には実践に即した、そして実践を踏まえた検討が欠かせないが、これは今後

の課題として取り組みたい。

## 引用文献・参考文献

- 阿部敬信, 木船憲幸, 阪木啓二, 沖本悠生, 井上佳奈 (2019)「乳幼児教育における特別支援教育の推進—特別支援教育から, インクルーシブ教育システムの構築へ向けて—」『人間科学』2019; 1: 38-48.
- 大井佳子 (2018)「幼稚園における合理的配慮と個別的な教育的支援」『北陸学院大学・北陸学院大学短期大学部研究紀要』第11号, 153-162.
- 小澤温 (2018)「障害者福祉制度の近年の動向と課題」『社会保障研究』, 2018 Vol.2, no.4, 442-452.
- 小柳津和博 (2020)「インクルーシブ保育における関わり合いの意義—重症心身障害児と共に学ぶことによる教育的価値を考える—」『桜花学園大学保育学部研究紀要』第22号, 27-37.
- 河合高鋭 (2017)『子どもの育ち合いを支えるインクルーシブ保育 新しい時代の障がい児保育』大学図書出版.
- 金仙玉 (2017)「これからの障害児保育に求められる「合理的配慮」の在り方を模索する」『瀬木学園紀要』第11号, 2017年, 25-36.
- 権明愛, 齋藤忍, 山田陽子 (2017)「障害児保育の担い手となる現職保育者育成に繋がる発達相談モデルの構築」『十文字学園女子大学紀要』2017年, 第46巻, 81-88.
- 佐藤久夫 (2020)「障害者権利条約の動向とパラレルレポートの意義—国連勧告を国内の課題にどう生かすか」JD2019年度連続講座 (2020年1月21日文京区・全水道会館大会議室).
- 園山繁樹, 藤原あや (2017)「幼児期のインクルーシブ教育・保育に関する一考察—「幼稚園教育要領」と「保育所保育指針」記載事項の変遷を中心に—」『人間と文化』221-226.
- 清水貞夫 (2011)「特別支援教育制度からインクルーシブ教育の制度へ」『障害者問題研究』第39巻1号, 3.
- JDF「日本障害フォーラムのパラレルレポート (障害者権利委員会への提出 2019年6月)」JDFホームページ.
- テレジア・デグナー (2014)「障害の人権モデル」  
<https://www.researchgate.net/publication/283713863>
- テレジア・デグナー (2018)「インクルーシブな平等をめざして: 障害者権利委員会の10年」INT\_CRPD\_INF\_20\_27621\_E.
- 「認定こども園保育・教育指針」内閣府平成29年告示.
- 「保育所保育指針」厚生労働省 平成29年告示.
- 松井剛太 (2013) 保育本来の遊びが障害のある子どもにもたらす意義. 『保育学研究』51, 295-306.
- 三木裕和 (2018)「特別支援教育の現状をどう見ると「教育の自由」と「子どもの権利」の観点から」『みんなのねがい』No626 2018年7月号, 30-33.
- 「幼稚園教育要領」文部科学省 平成29年告示.

## 注

本論文は、2021年の日本特別ニーズ (SNE) 教育学会 (オンライン) で発表した論文を加筆・修正したものである。

※ 本稿では、多くの法令において「障害」と表記していることから便宜上「障害」の表記で統一している。但し、引用箇所については本来の表記のままにしている。