

〈動向〉

大学における障害学生支援のあり方と合理的配慮の考え方 — 障害者権利条約と障害者差別解消法を受けて —

松岡 克尚

はじめに

2013年12月4日に参議院本会議で「障害者権利条約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)の批准案が全会一致で可決された(衆議院は11月19日に本会議で可決)。これに伴い、日本政府は国連に対して批准の手続きに入り、2014年1月20日に批准書が国連事務総長に寄託され、それから30日目の2月19日に効力が発効した。日本は140番目の批准国となる(他にEUも批准済み)。既に政府は2007年9月にCRPDへの署名を済ませていたのだが、それから6年余りの時間を要してようやく批准にこぎ着けた次第である。これだけ時間がかかったのは、端的に言ってCRPDに対応した国内法整備にはそれだけの時間を必要としたことが大きかったといえる¹。

CRPD批准に向けてこれまで、障害者基本法改正、障害者虐待防止法および障害者差別解消法制定、障害者自立支援法改正(障害者総合支援法)および障害者雇用促進法改正といった一連の国内法整備が実施されてきたのであるが、当然、その結果として日本の障害者制度は大きく変革されることになった。歴史的な比喻を用いれば、CRPDとは

まさしく「黒船」であり、その「来航」によって日本の障害者制度・施策はちょうど「開国期」を迎えたということになるだろう。

今後は、批准されたCRPDおよびこうして整備されてきた一連の法体系の下で、理念的にも実体的にも各種の障害者支援が展開されていくことになる。その影響は、当然、障害児・者教育の面にも及び、大学をはじめとした各級の教育機関もそれぞれに応じた取り組みを講じて行かなければならない。幼稚園から大学までを要する学校法人としての関西学院も否応なくこの「開国期」に向き合い、かつ実効的な対応を取っていくことが今求められているのである。

ここでは、特に障害者差別解消法を取り上げ、かつその大学への影響に焦点を絞りながら、この度の「開国」を実効あるものにしていく上でのポイントとなる事項を挙げてみたい。関西学院としては受け身で「開国」に向き合わさせられるのではなく、むしろそのミッションに照らし合わせながらこれらのポイントを率先して果たし、もって他の教育機関に対しての模範を示していくべきであると考えたい。

1 参議院本会議で批准案が可決されたことに伴い、特定非営利活動法人日本障害者協議会(JD)が田中徹二会長名で声明を発表している。そこには当初、日本政府は2009年3月に批准する構えを見せていたが、JDをはじめとした各種障害者団体による、国内法整備を優先的に果たすべきであり、批准は時期尚早という反対の声を受けて、閣議決定の寸前に早期批准案が取り下げられたという経緯が語られている。

1. 障害者差別解消法と合理的配慮

2013年6月に制定・公布された障害者差別解消法（以下、差別解消法）は正式には「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（平成25年法律第65号）といい、3年後の2016年4月1日より施行されることになっている。この施行までの期間とは、法律が定める義務を果たし得る体制作りのための猶予時間であるといつてよい。以下、簡単に同法の解説を試みたい。

まず第1条の法の目的において、差別解消法が障害者基本法の基本的理念に基づいていることが謳われている。具体的には、「全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有すること」を確認した上で、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等」を定め、それによって「障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資すること」が、同法の目的であることが示されている。

なお、この法で言う障害者とは「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む）その他の心身の機能の障害」があり、その「障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態」にある者を指す（第2条第1項）。また、この場合の社会的障壁とは「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のもの」（第2条第2項）であり、これらから同法は障害者基本法の障害者の定義をそのまま踏襲していることが理解できる。同時に、差別解消法のこの定義は、CRPDのそれ（第1条「長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な障害を有する者であって、様々な障壁との相互作用により他の者と平等に社会に完全かつ効果的に参加することを妨げられることのあるものを含む」）とも重なっ

ていることに気付かされるだろう。

承知のように、CRPDや障害者基本法の障害観は社会モデルのそれを取り入れていたものとして評価されているのだが、それでもそれらは医学モデルを完全に払拭したわけではない。差別解消法もまた同様であって、(CRPD、障害者基本法も含めて) ICF（国際生活機能分類）と同様に、医学モデルと社会モデルを折衷した障害観に立脚しているといえるだろう。

実は、差別解消法第4条で「障害を理由とする差別の解消の推進に寄与する」ことを国民に努力義務として課し、かつ後述するように行政機関等と事業者が障害者差別禁止を求めながらも、同法には障害者差別に関する定義が記されていない。具体的に定義する代わりに「社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行う」ことを行政機関等及び事業者に求めている点こそが、この法律の大きな特徴として挙げられるだろう。

ちなみに障害者基本法では、障害者の差別を禁じる第4条第2項の中で「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つて（障害を理由とした差別の禁止を定めた：引用者注）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」としている。差別解消法は、この障害者基本法と同様に社会的障壁の除去を合理的配慮提供の形で果たしていくことを国民に求めているものと言える。

ここで重要なのは、CRPDにおいて「障害に基づく差別には、合理的配慮を行わないことを含むあらゆる形態の差別を含む」とされている点との関連であろう。障害者基本法、差別解消法ともにそこまで踏み込んだ条文記述は見あたらないのだが、これらの法律の理念的な出発点がCRPDにあることを考えれば、「合理的配慮を提供しない＝障害者差別」というCRPDの図式は、それぞれの法律に共通して受け継がれていると解釈しても差し支えないと考えられる。

次に差別解消法では、障害者差別の禁止を行政機関等、事業者に関係なく義務として課し、かつ社会的障壁の除去に向けた合理的配慮の提供については行政機関等に対しては義務づけ（第7条第2項）、一方で事業者等に対しては努力義務に留めている（第8条第2項）。この合理的配慮に関わる規定を大学に当てはめると、国公立大学（独立行政法人）は行政機関等に位置づけられ、一方、関西学院大学を含む私立大学は事業者に含まれることになる。その意味において私立大学では合理的配慮の提供は努力義務に留まるのであって、国公立大学との間で義務の度合いに差が生じることになる。しかし、差別解消法第11条で「主務大臣は、基本方針に即して、第八条に規定する事項に関し、事業者が適切に対応するために必要な指針」を定めるものとするとしており、施行までの3年間の間に文部科学大臣の名前で「指針」が定められることになるであろう。当然、この指針に従うことは実質的に義務に近いものであり、仮にそれに従わなければ私立大学等経常費補助金の面で不利を被るなどの「ペナルティ」が課される可能性は相当にあると考えられる。つまりは、法的には私立大学は合理的配慮の提供の努力義務を負うに留まるのだが、行政的、社会的にはそれでは済まされないということになる。私立大学であっても、合理的配慮の提供は実質的に義務づけられているという認識に立つことが求められている。

それでは、合理的配慮とはそもそも一体何であろうか。CRPDでは「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」と定義されている。ただ、肝心の差別解消法には合理的配慮の定義がなされていないのだが、CRPDのそれを準拠して考えていかなければならないのは間違いないところである。そこで次に、大学を念頭において合理的配慮の提供をどう考えていくべきかについて述べてみたい。

2. 大学における合理的配慮の提供

文部科学省は、CRPD 批准を念頭においた準備作業として「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」を立ち上げ、2012年12月21日にその報告書（「障がいのある学生の修学支援に関する検討会報告（第一次まとめ）」（以下、第一次まとめ）を公表している。この第一次まとめは、名称に「第一次」とあるように今後とも何度かの改訂が行われていくものとは考えられるが、先に述べた差別解消法の「指針」策定の土台になる可能性がある。実際に、大学を対象とした障害学生支援の各種研修会やセミナーにおいて、それらに招かれた文部科学省の担当者が挨拶等を行う場合毎に、この第一次まとめに沿った対応を各校が実施していくことを要請するスピーチを行っていることから、この推測はあながち間違っていないと思われる。

以下に、この第一次まとめに述べられている大学における合理的配慮の提供の考え方を敷衍してみたい。

（1）対象

まず、障害学生の範囲としては、障害者基本法の定義にしたがい、「障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にある学生」と位置づけている。また、ここで言う「学生」とは「大学等に入学を希望する者及び在籍する学生とし、学生には、科目等履修生・聴講生等、研究生、留学生及び交流校からの交流に基づいて学ぶ学生等も含む」としており、在学生のみならず（高校生を含む）入学希望者をもその対象に含めている点は銘記しておくべき点であろう。したがって、入学試験時における合理的配慮が避けて通れない問題として浮かび上がってくることになる。

次に、合理的配慮の範囲であるが、第一次まとめでは「授業、課外授業、学校行事への参加等、教育に関する全ての事項」に限定し、通学支援や「教育とは直接に関与しない学生の活動や生活面への配慮については、一般的な合理的配慮」として位置付け、それらは検討の対象外とされている。つまり、友人関係やサークル活動等は対象外に含まれてい

ることになる。また、就職支援についても「中・長期的課題」の箇所而言及されるにとどまり、具体的に検討されていない。しかし、それらは単に第一次まとめの段階では検討しなかったということの意味するだけのことであり、大学がそれらについて合理的配慮をする必要がないとっていることではない。今後は、「第二次まとめ」などの形に改訂されるに連れて、第一次の段階では検討できなかった事項も新規に含まれていくことになるであろう。ただ、第一次まとめでは検討できなかったという事実は、逆に言えば、これらをどう考えるかについての合意形成が、現状ではそれだけ困難や課題が大きいことを物語っている。

なお、実習やフィールドワーク等については「課外従業」に含まれるものとされており、したがって第一次まとめが検討した合理的配慮提供の範囲に含まれている点には注意したい。

(2) 内容

第一次まとめでは、「合理的配慮は、大学等が個々の学生の状態・特性等に応じて提供するものであり、多様かつ個性が高いもの」と位置づけている。したがって「合理的配慮の内容全てを網羅して示すことは困難」であることから、合理的配慮提供に当たっての基本的な考え方を以下の6点に関連して言及している。すなわち、①機会の均等、②情報公開、③決定過程、④授業方法等、⑤支援体制、⑥施設・設備、の以上である。その全てに言及する紙幅の余裕はないのだが、合理的配慮という障害学生支援の新たな考え方を理解するためにも、以上の6点の中から特に③の決定過程に限定して、次に述べてみたい。

まず、教育を受ける「権利の主体が学生本人にあることを踏まえ、学生本人の要望に基づいた調整を行う」ことが重要であるとされている点に注意したい。合理的配慮の考え方には、学生が主体であり、個別的な学生の要望が合理的配慮に向けた合意形成過程の出発点になることが強調されているのである。ただ、障害特性によっては意思疎通が困難な場合もあることを想定し、学生の意思表示過程を支

援することも大学側に求めている点にも留意しておきたい。つまり、意思表示がないからといって放置する、あるいはただ待っている、というだけでは合理的配慮の考え方にそぐわないということの意味している。その上で、学生と大学との間で、合理的配慮を提供しないことも含めて「可能な限り合意形成・共通理解を図った上で決定し、提供されること」が望まれるのである。

こうした考え方は、何らかの支援制度を事前に作り、その「支援制度の利用要件を満たしているかどうか」に目を向けがちな従前の発想とは大きく異なっている。学生の個別的な教育的ニーズを出発点とし、それに対してどうすれば配慮できるのかを本人と関係者が徹底的に協議し、合意形成を図っていくというその過程そのものが、合理的配慮提供のコアを形成しているのである。その意味で合理的配慮の考え方とは、具体的な配慮の中身も大事ではあるのだが、それに増してその（合意形成）プロセスを問うているといえるだろう。この点で、私たちに大きな発想の転換を求められているのは間違いないところである。

ちなみに、必ずしも全ての学生が診断書や身体障害者手帳などを有しているとは限らず、特に発達障害などの場合にはこの傾向が顕著になる。この点について、第一次まとめでは「根拠資料（障害者手帳、診断書、心理検査の結果、学内外の専門家の所見、高等学校等の大学入学前の支援状況に関する資料等）の提出を求める」とされており、根拠資料として必ずしも診断書や手帳に限定していないことが理解できる。つまりは、診断書・手帳に代わる方法の採用も視野に入れ、それを可能にする体制（心理テスト実施、専門家との連携など）作りが大学側に求められているのである。

なお、上記のような過程を経てもなお合理的配慮が提供されない場合もあるのだが、だからといって合理的配慮を超える部分を大学が提供してはならないとはされていない。ケースによっては、合理的配慮の提供を超える支援を行なうことも障害学生の教育を受ける権利の保障に欠かせない場合もあり得

る、という認識を私たちは持つておくべきであろう。

(3) 課題

第一次まとめでは、更に大学が合理的配慮を提供していく環境を整えていくための「中・長期的課題」を幾つか挙げられているのだが、そこには、先ほどの「就職支援等」に加えて、合理的配慮提供を支える「専門的人材の養成」「調査研究・情報提供・研修等の充実」「財政支援」などが指摘されている。ただこれらの点は、単一の大学・教育機関のみの努力ではカバーできない性質のものであることは間違いない。そのためにも、高校や他大学との連携・ネットワーク化の推進、そしてそれを軸にして政府や自治体への積極的な働きかけが不可欠になる。

今後は、個々の大学での積極的な取り組みに加えて、日本の大学全体の「底上げ」を図るべく、行政も含めた「オール日本」というレベルでの対策が求められているといえる。それによってのみ「開国期」を迎えた日本における障害学生支援を充実させていくことが可能になっていくものと考えている。

おわりに

政府は、障害者基本法第11条の定めに従い、2013年9月27日に「第三次障害者基本計画」を閣議決定している。そこで、はじめて「高等教育における支援の推進」という項目が立てられ、その中で障害学生に対する各種の支援を図っていくことが述べられるに至った。これまで、初等中等教育と比較して、等閑視されてきた感のある大学における障害学生支援についても国が本腰を入れ始めたことが、このことから理解できるだろう。

もちろん、合理的配慮についてはまだその中身が定まったわけではなく、そもそも個別性の高い性質である以上はそれを定式化することには困難が伴うことは否定できない。それでも、関西学院大学、あるいは学校法人関西学院としては、そのミッションからしてこの度の「開国期」に果敢に挑戦していく役割を引受け、それによってその存在価値を発揮していくべきではないだろうか。この問題を、個別の学生支援レベルに矮小化するのではなく、本学、

本法人全体が取り組むべき課題、それも私たちのミッションとのつながり、他大学のモデルとなるような先駆性、そして実践的なリーダーシップが問われている組織的課題であるという点を覚え、これまでの動向、今後の動きについて全ての構成員が学び、取り組んでいくべき必要があることを認識しておきたい。