

障害者権利条約対日審査について

令和4年10月

障害者の権利に関する条約(略称:障害者権利条約)について

1. 条約の概要

本条約は、障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定めている。本条約は、一般原則、一般的義務、障害者の権利実現のための措置等を規定し、全文と本文50箇条から成る。

2. 主な関係規定(文部科学省関係)

- 障害のある児童(第7条)
- 意識の向上(第8条)
- 搾取、暴力及び虐待からの自由(第16条)
- **教育(第24条)**
- 文化的生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加(第30条)

3. 政府報告審査について

条約第34条及び35条により、締約国は、条約発効後2年以内に第1回政府報告書を、国連事務総長を通じて「障害者の権利に関する委員会」に提出する。第1回日本政府報告は、本条約が我が国について効力を生じてから2016年2月までの期間を対象としている。当該報告書を踏まえて委員会が締約国に対し、審査を行う。

審査後、**委員会より「総括所見」(法的拘束力はない)が公表**される。

第1回審査・・・政府報告書提出：平成28年(2016年)6月

政府報告書審査：令和4年(2022年)8月22日、23日

※2022年9月現在、署名国・地域数は164、締結国・地域数は183。

4. 審査における委員会からの主な質問事項(文部科学省関連事項)

審査においては、以下の事項について質問があり、政府としての取組について説明を行った。

- 障害児に対する意見表明権の保障に係る取組
- 障害児が包括的な性教育を受けられるための取組
- インクルーシブ教育の推進に向けた取組
- 学校の儀礼で国歌斉唱を障害児も強制されていることについて
- インクルーシブ教育の推進にあたっての財源確保に向けた取組
- 盲ろう者の生徒が質の高い教育を受けられるようにする取組

障害者権利条約 第24条

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)個人に必要な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。

障害者権利条約関係の動き

● これまでの動き

- 2006年 障害者権利条約が国連で採択 2007年 日本が条約に署名
→ (国内法の整備) 2011年 障害者基本法の改正、2012年 障害者総合支援法の制定
2013年 障害者差別解消法の制定
2014年 障害者権利条約に批准 2016年 第1回政府報告

2019年 障害者権利委員会より締結国に対して質問票が送付
2021年 初回の日本政府報告に関する質問事項への回答案作成

● スケジュール

障害者政策委員会としての意見の最終とりまとめ、障害者権利委員会に提出

8月22日～8月23日 対面審査@ジュネーブ

※ 2020年に審査が実施される予定だったが、コロナの影響で2022年に延期。

⇒ **9月9日 障害者権利委員会が総括所見を公表**

51. 委員会は、以下を懸念する。

- (a) 医療に基づく査定を通じた、障害のある子どもの分離された特別教育が永続していること。障害のある子ども、特に知的障害、精神障害またはより集中的な支援を要する子どもが、通常環境での教育にアクセスできなくしている。また、通常学校に特別支援学級があること。
- (b) 障害のある子どもを受け入れるには事実上準備不足であると受け取られていることにより、障害のある子どもの通常の学校での受け入れを否定していること。また、特別学級の児童が授業時間の半分以上を通常の学級で過ごしてはならないとした、2022年に発行された政府の通知。
- (c) 障害のある児童／生徒に対する合理的配慮の提供が不十分であること。
- (d) 通常教育の教員のインクルーシブ教育に関する技術の欠如及び否定的な態度。
- (e) ろうの子どもに対する手話教育、盲ろうの子どもに対するインクルーシブ教育を含め、通常の学校における、代替・拡大コミュニケーション・情報様式及び方法の欠如。
- (f) 大学入試及び学習過程を含めた、高等教育における障害のある学生の障壁を扱った、国の包括的政策の欠如。

52. インクルーシブ教育への権利に関する一般的見解第4号（2016年）及び持続可能な開発目標の目標4、ターゲット4.5及び指標4(a)を想起して、委員会は以下を締約国に**要請**する。
- (a) 国の教育政策、法律及び行政上の取り決めの中で、**分離特別教育を終わらせることを目的とし、障害のある子どもがインクルーシブ教育を受ける権利を認識**すること。また、特定の目標、期間及び十分な予算を伴い、あらゆる教育レベルにおいてすべての障害のある児童／生徒が合理的配慮及び必要とする個別化された支援を提供されることを確保するために、質の高いインクルーシブ教育に関する**国の行動計画を採択**すること。
 - (b) **すべての障害のある子どもに対して通常の学校へのアクセシビリティを確保**すること。また、通常の学校による、障害のある児童／生徒の通常の学校への通学拒否が禁止されていることを確保するための「非拒否」条項及び政策を策定すること、及び**特別学級に関する政府の通知を撤回**すること。
 - (c) すべての障害のある子どもに対して、**個別の教育要件に見合う合理的配慮を保障し、インクルーシブ教育を確保**すること。
 - (d) 通常の学校の教員及び教員以外の教育職員に、インクルーシブ教育に関する**研修を確保**し、障害の人権モデルに関する意識を向上させること。
 - (e) 点字、イージーリード、ろうの子どもに対する手話教育を含む、**拡大・代替コミュニケーション様式及び方法の**、通常の教育環境での利用を**保障**し、インクルーシブ教育環境の中でろう文化を推進し、盲ろうの子どものためのインクルーシブ教育へのアクセスを保障すること。
 - (f) 大学入試及び学習過程を含め、**高等教育における障害のある学生の障壁を扱った国の包括的政策を策定**すること。

2022年9月13日 永岡文部科学大臣 会見録（抜粋）

(略)文部科学省では、これまでもですね、障害のある子供と障害のない子供が可能な限り共に過ごせるように、通級によります指導の担当教員の基礎定数化ですとか、また、通常級に在籍いたします障害のある子供のサポートなどを行います「特別支援教育支援員」に対します財政支援や、また、法令上の位置付けなどに取り組んでまいりました。引き続きまして、勧告の趣旨を踏まえまして、インクルーシブ教育システムの推進に向けた取組を進めていきたいと考えているところでございます。

あとは、やはり、障害者権利条約に規定されておりますインクルーシブ教育システムというのは、障害者の精神的、また、身体的な能力を可能な限り発達させるといった目的の下に障害者を包容する教育制度であると、そういう認識をしております。これまでの文部科学省では、このインクルーシブ教育システムの実現に向けまして、障害のある子供と障害のない子供が可能な限り共に過ごす条件整備と、それから、一人一人の教育的ニーズに応じた学びの場の整備、これらを両輪として取り組んでまいりました。特別支援学級への理解の深まりなどによりまして、特別支援学校ですとか特別支援学級に在籍するお子様が増えている中で、現在は多様な学びの場において行われます特別支援教育を中止することは考えてはおりませんが、引き続きまして、勧告の趣旨も踏まえて、通級によります指導の担当教員の、先ほどもお話し申し上げましたけれども、基礎定数化の着実な実施などを通しまして、インクルーシブ教育システムの推進に努めてまいり所存でございます。そうですね、通知の撤回がありました、お答えいたします。

昨年度、文部科学省が、特別支援学級の在籍児童生徒の割合が高い自治体を対象に行いました実態調査におきまして、特別支援学級に在籍いたします児童生徒が、大半の時間を通常の学級、普通学級でございますが、通常の学級で学び特別支援学級において障害の状態等に応じた指導を十分に受けていない、また、個々の児童生徒の状況を踏まえ、特別支援学級では自立活動に加えまして算数や国語の指導のみを行うといった不適切な事例が散見をされたところでございます。

こうした実態も踏まえ、ご指摘の通知は、特別支援学級で半分以上過ごす必要のない子供については、やはり、通常の学級に在籍を変更することを促すとともに、特別支援学級の在籍者の範囲を、そこでの授業が半分以上必要な子供に限ることをですね、目的としたものでございまして、むしろインクルーシブを推薦(注)するものでございます。勧告で撤回を求められたのは大変遺憾であると思っております。引き続きまして、通知の趣旨を正しく理解をしていただけるように、周知徹底に努めてまいりたいと思っております。

(注)「推薦」と発言しましたが、正しくは「推進」です。

趣旨

特別支援教育は、共生社会の形成に向けて、障害者の権利に関する条約に基づくインクルーシブ教育システムの理念を構築することを旨として行われることが重要です。また、インクルーシブ教育システムの理念の構築に向けては、**障害のある子供と障害のない子供が可能な限り同じ場でともに学ぶことを追求するとともに、障害のある子供の自立と社会参加を見据え、一人一人の教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できるよう、多様で柔軟な仕組みを整備することが重要です。**

これらを踏まえれば、小・中学校や特別支援学校等が行う、障害のある子供と障害のない子供、あるいは地域の障害のある人とが触れ合い、共に活動する**「交流及び共同学習」が大きな意義を有することは言うまでもありません。**また、障害者基本法においても、「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つて、その相互理解を促進しなければならない」とされているところです。

このため、文部科学省は、小・中学校や特別支援学校等の学習指導要領等における交流及び共同学習に関する記載の充実及び教育委員会や学校に向けた参考資料である交流及び共同学習ガイドの改訂等を通して、交流及び共同学習を積極的に進めてきました。現在においては、一部の地域で取り組まれている、特別支援学校に在籍する児童生徒と居住する地域の学校との積極的な交流等についても、より重要性が増していると考えております。

また、**交流及び共同学習には、相互の触れ合いを通じて豊かな人間性を育むことを目的とする「交流」の側面と、教科等のねらいの達成を目的とする「共同学習」の側面があり、この二つの側面を分かちがたいものとして捉えて推進していく必要がある**という、基本的な考え方も併せて示してきたところです。

趣旨

しかしながら、文部科学省が令和3年度に一部の自治体を対象に実施した調査において、特別支援学級に在籍する児童生徒が、大半の時間を交流及び共同学習として通常の学級で学び、特別支援学級において障害の状態や特性及び心身の発達の段階等に応じた指導を十分に受けていない事例があることが明らかとなりました。冒頭で述べたとおり、インクルーシブ教育システムの理念の構築においては、障害のある子供と障害のない子供が可能な限り同じ場でともに学ぶことを追求するとともに、一人一人の教育的ニーズに最も的確に応える指導を提供できるよう、多様で柔軟な仕組みを整備することが重要であり、「交流」の側面のみ重点を置いて交流及び共同学習を実施することは適切ではありません。

加えて、同調査においては、一部の自治体において、

- ・ 特別支援学級において特別の教育課程を編成しているにもかかわらず、自立活動の時間が設けられていない
- ・ 個々の児童生徒の状況を踏まえ、特別支援学級では自立活動に加えて算数(数学)や国語の指導のみを行い、それ以外は通常の学級で学ぶといった、機械的かつ画一的な教育課程の編成が行われている
- ・ 「自校通級」、「他校通級」、「巡回指導」といった実施形態がある中で、通級による指導が十分に活用できていない

といった事例も散見されました。

本通知は、こうした実態も踏まえ、**これまで文部科学省が既に示してきた内容を、より明確化した上で、改めて周知することを主な目的とするもの**です。各都道府県教育委員会におかれては所管の学校及び域内の市町村教育委員会に対して、域内の市町村教育委員会におかれては所管の学校に対し、各指定都市教育委員会におかれては所管の学校に対して、都道府県の知事及び構造改革特別区域法第12条第1項の認定を受けた各地方公共団体におかれては所轄の学校及び学校法人等に対して、附属学校を置く各国公立大学法人におかれては附属学校に対して、各文部科学大臣所轄学校法人におかれてはその設置する学校に対して、本通知の趣旨について周知くださるようお願いいたします。

第1 特別支援学級又は通級による指導のいずれにおいて教育を行うべきかの判断について

- 特別支援学級又は通級による指導のいずれにおいて教育を行うべきかの判断については、関係の法令及び「障害のある児童生徒等に対する早期からの一貫した支援について(通知)」(平成25年10月4日付け文科初第756号)等の通知や、令和3年6月に改訂した「障害のある子供の教育支援の手引」を参照し、客観的かつ円滑に適切な判断を行うことが必要であること。
- **通級による指導の対象となる児童生徒について、その児童生徒が通学する小・中学校等に通級による指導の場を設けることが容易ではない場合に、安易に特別支援学級を開設することは適切とは言えないこと。**どのような学びの場がふさわしいかは、その児童生徒の教育的ニーズが大前提となるため、市区町村教育委員会においては、令和3年6月に改訂した「障害のある子供の教育支援の手引」等を参照しつつ、必要に応じて都道府県教育委員会とも相談しながら学びの場(通級による指導の場合の実施形態も含む。)について入念に検討・判断を進める必要があること。

第2 特別支援学級に在籍する児童生徒の交流及び共同学習の時数について

○ 交流及び共同学習を実施するに当たっては、特別支援学級に在籍している児童生徒が、通常の学級で各教科等の授業内容が分かり学習活動に参加している実感・達成感をもちながら、充実した時間を過ごしていることが重要である。このため、「平成29年義務標準法の改正に伴い創設されたいわゆる『通級による指導』及び『日本語指導』に係る基礎定数の算定に係る留意事項について」(令和2年4月17日付事務連絡)にある通り、障害のある児童生徒が、**必要な指導体制を整えないまま、交流及び共同学習として通常の学級で指導を受けることが継続するような状況は、実質的には、通常の学級に在籍して通級による指導を受ける状況と変わらず、不適切であること。**

○ また、「障害のある子供の教育支援の手引」にあるように、特別支援学級に在籍している児童生徒が、大半の時間を交流及び共同学習として通常の学級で学んでいる場合には、学びの場の変更を検討するべきであること。言い換えれば、**特別支援学級に在籍している児童生徒については、原則として週の授業時数の半分以上を目安として特別支援学級において児童生徒の一人一人の障害の状態や特性及び心身の発達の段階等に応じた授業を行うこと。**

○ ただし、例えば、次年度に特別支援学級から通常の学級への学びの場の変更を検討している児童生徒について、段階的に交流及び共同学習の時数を増やしている等、当該児童生徒にとっての教育上の必要性がある場合においては、この限りではないこと。

《改善が必要な具体的な事例》

- ・ 特別支援学級に在籍する児童生徒について、個々の児童生徒の状況を踏まえ、特別支援学級では自立活動に加えて算数(数学)や国語といった教科のみを学び、それ以外は交流及び共同学習として通常の学級で学ぶといった、機械的かつ画一的な教育課程を編成している。
- ・ 全体的な知的発達に遅れがあるはずの知的障害の特別支援学級に在籍する児童生徒に対し、多くの教科について交流及び共同学習中心の授業が行われている。
- ・ 通常の学級、通常の学級における指導と通級による指導を組み合わせた指導、特別支援学級、特別支援学校という学びの場の選択肢を、本人及び保護者に説明していない。
- ・ 交流及び共同学習において、「交流」の側面のみ重点が置かれ、特別支援学級に在籍する児童生徒の個別の指導計画に基づく指導目標の達成が十分ではない。
- ・ 交流及び共同学習において、通常の学級の担任のみに指導が委ねられ、必要な体制が整えられていないことにより、通常の学級及び特別支援学級の児童生徒双方にとって十分な学びが得られていない。

第3 特別支援学級に在籍する児童生徒の自立活動の時数について

- 特別支援学級における自立活動については、小学校等学習指導要領や特別支援学校学習指導要領に、
- ・ 特別支援学級において実施する特別の教育課程については、(中略)自立活動を取り入れること
 - ・ 学校における自立活動の指導は、(中略)自立活動の時間はもとより、学校の教育活動全体を通じて適切に行うものとする
 - ・ 小学部又は中学部の各学年の自立活動の時間に充てる授業時数は、児童又は生徒の障害の状態や特性及び心身の発達の段階等に応じて、適切に定めるものとする
- と記載されている。このため、特別支援学級において特別の教育課程を編成しているにもかかわらず自立活動の時間が設けられていない場合は、自立活動の時数を確保するべく、教育課程の再編成を検討すべきであること。

第4 通級による指導の更なる活用について

- 通級による指導の実施形態については、「自校通級」、「他校通級」、「巡回指導」それぞれの実施形態の特徴、指導の教育的効果、児童生徒や保護者の負担等を総合的に勘案し、各学校や地域の実態を踏まえて効果的な実施形態の選択及び運用を行うこと。
- 実施形態の選択に当たっては、**児童生徒が在籍する小・中学校等で専門性の高い通級による指導を受けられるよう、自校通級や巡回指導を一層推進することが望ましいこと。**なお、通級による指導の充実に関しては、他校通級に係る児童生徒の移動にかかる時間や保護者の送迎の負担等を含め、**今後文部科学省において、関係者の意見を聴取するなどして、より教育的な効果の高い運用の在り方について検討を行う予定**であること。
- また、地域全体で必要な指導を実施することができるよう、行政区を超える学校の兼務発令を活用するなど、専門性の高い人材による効果的かつ効率的な指導を行うための方策について検討を行うことが適当であること。