

障害者政策の変容と 差別解消法の意義

障害者政策の転機

聴覚に障害のある学生が大学などの高等教育機関で学ぶ際、通常の音声で伝えられる情報を受け取れないなど、様々な困難が生じます。聴覚障害学生の権利を保障するため、支援担当者は様々な調整を行う必要があります。

しかし、その際には目の前の学生を支援するミクロな視点だけでなく、国の政策というマクロの視点も必要になります。高等教育機関（法律の条文は「大学」）は教育基本法第7条で、新たな知見の創造と成果の還元などを通じて社会の発展に寄与するとされており、その責任の一端を現場の職員も担っています。高等教育機関の運営には国民の税金（国立大学運営費交付金、私学助成など）が入っており、納税する国民に対して相応の責任を持っていることも忘れてはならないと思います。

さらに、支援業務は国の制度や政策によって左右される面があり、国の政策の動きも頭に入れる必要があります。特に2009年の政権交代を境に、日本の障害者政策は大きく変容しており、2016年4月から本格施行される障害者差別解消法のインパクトは大きいと思われる。

さらに、文部科学省も「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」を設置し、2012年12月に検討会報告（第一次まとめ）が取りまとめられるなど、これまで手付かずだった障害者の高等教育政策も動き始めています。

本シートでは、大きな転換期を迎えた日本の障害者政策の現状を見るとともに、障害者差別解消法に定められた「合理的配慮」の基本的な考え方を説明します。

障害者基本法の改正

2009年の総選挙で政権を獲得した民主党は政権公約（マニフェスト）で、障害者福祉制度を抜本的に見直すとうたっていました。その後、学識者だけでなく障害当事者も多く参加する「障がい者制度改革推進会議」を設置し、その後に様々な障害者政策の見直しが進みました【制度改革の主な経緯は末尾の表1を参照】。

まず、改正障害者基本法が2011年8月に施行しました。障害者基本法は障害者政策の中心となる法律で、法改正では障害者政策の目的が大幅に見直されるとともに、障害者の定義も変更されました。旧法では「身体障害、知的障害又は精神障害があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者」としていましたが、以下のような条文に変わりました（下線は筆者）。

第二条：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る者であつて、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ものをいう。

従来の規定では、障害者が受けている制限を障害に着目する「医学モデル」だけでしたが、新しい条文では前半に医学モデルを踏襲しつつも、後半では社会における様々な障壁（社会的障壁）と相対することで制限が生じているとする「社会モデル」も盛り込まれています。これは「合理的配慮」につながる改正でした。

聴覚障害学生支援にとって重要なのは「地域社会における共生等」を定めた改正障害者基本法第三条で、尊厳にふさわしい生活保障権、社会・経済・文化活動への参加機会確保、地域社会の共生とともに、手話を含む言語その他の意思疎通手段と情報取得・利用手段について、選択の機会が確保されると定めた点です。このことは後に触れる「手話言語条例」のベースになっています。

障害者差別解消法の枠組み

障害者基本法の改正を受けて、障害者政策の全般的な見直しが進みました。一連の制度改革のうち、聴覚障害学生支援の現場に大きな影響を与えるのは、2013年6月に成立した障害者差別解消法です。当時、国会では参院選を前にして与野党が対立しており、法律の成立が危ぶまれましたが、与党の自民、公明両党だけでなく、野党の民主党も加わった協議を経て成立しました。

法律は障害学生支援に関して重要な内容を含んでおり、法律の目的として「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」とした上で、「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」を掲げました。

さらに、障害者の権利利益を侵害する不当な差別的取り扱いを行政機関等、民間事業者ともに禁じたほか、障害者の日常生活や社会生活を妨げている社会的障壁の除去に向けて、以下のように書いています（下線は筆者）。

第七条2：行政機関等は、その事務又は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をしなければならない。

ここでポイントとなるのは「合理的配慮」です。国公立大学を含めた行政機関等は合理的配慮の提供が義務付け

られました。私立大学を含む民間については、これに続く第八条2で行政機関等と同じ規定が定められていますが、末尾は「しなければならない」ではなく、「努めなければならない」となっており、努力義務となっています。

では、合理的配慮とは一体、何なのでしょう。現場における決定過程は「シート：合理的配慮の考え方と決定過程」に譲るとして、以下は基本的な考え方を説明します。

国連障害者条約とADA法

合理的配慮は英語で、reasonable accommodationと言います。その文言は2006年12月に国連総会で採択された国連障害者権利条約に定義があります。外務省訳文に従うと以下の通りになります（下線は筆者）。

第二条：障害者が他の者との平等を基礎として全ての人の権利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。

つまり、障害のある人がその他の人との平等な条件を確保するため、支援を提供する機関（聴覚障害学生支援の場合は高等教育機関）が障害者のニーズに応じて、必要かつ適当な変更や調整を行うことを通じて、障害者の権利と基本的自由を確保することとしています。

先に触れた改正障害者基本法では「差別禁止」「合理的配慮」「国際的協調」の文言を入れていたのですが、その背景には差別禁止や合理的配慮を重視する国際的な流れがありました。実際、障害者差別解消法の成立を受けた2014年1月、政府は国連障害者権利条約を批准しました。

合理的配慮のルーツは米国にあります。米国では1973年にリハビリテーション法504条がスタートし、行政機関や連邦政府との契約者などが障害を理由に差別を行うことを違法と決めました。この法律は1990年、ADA法（障害をもつアメリカ人法）に繋がり、レストランやホテルなど民間事業者、工場など商業施設などが対象となりました。この結果、合理的配慮の対象が社会全体に広がったこととなります。

日本でも障害者差別解消法の成立と施行、国連障害者権利条約の批准を通じて、こうした枠組みが整備されたこととなります。聴覚障害学生の支援に際しては、合理的配慮を基本的な考え方とする必要があります。

文部科学省検討会の動向

こうした動きと並行し、高等教育政策を司る文部科学省も障害者の高等教育政策に関する検討を開始しました。

文部科学省は2012年5月、高等教育局長の諮問機関として、障害者の高等教育政策を議論するため、「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」を設置しました。検討会は学識者、支援に当たっている高等教育機関の教職員、障害当事者で構成し、計9回の議論を重ねて、

検討会報告（第一次まとめ）を同12月に取りまとめました。

この検討会が画期的だったのは、文部科学省として初めて障害者の高等教育政策を本格的に議論したこと。それまでも日本学生支援機構（JASSO）などを通じて施策を展開していましたが、それまでの障害者教育は小中高を対象とした「特別支援教育」の枠組みに限られ、高等教育を所管する高等教育局として必ずしも障害者政策を意識していませんでした。

しかし、検討会報告【主な内容は表2】は修学機会の確保や情報公開、決定過程における合意形成、支援体制の確立、施設・設備の充実などを盛り込んでおり、これを基に大学などに対して通知も発出されています。検討会報告を見ると、文部科学省が重視している点、高等教育機関に期待している点を理解できると思います。

その後も障害学生支援の重要性は高等教育政策に取り入れられています。例えば、教育基本法に基づき、2013年6月に閣議決定された「教育振興基本計画」（第2期）には「意欲・能力ある障害者の高等教育における修学機会の確保に向けて支援する」の文言が加わりました。各大学の取り組みを統一基準で公表するため、2015年3月から本格スタートした「大学ポートレート」でも「障害者支援」が評価項目の一つとして盛り込まれています。

手話言語条例などの動向

聴覚障害学生にとって、高等教育機関で過ごす時間は生活や人生の一部に過ぎません。その支援に際しては、高等教育の枠組みを超えた視野も求められます。最後に、関連する分野の制度改革の動きを紹介します。

まず、障害者福祉の分野では改正障害者自立支援法が2010年12月に成立し、発達障害を支援対象として明記するなどの内容を盛り込みました。この法律は2013年4月から「障害者総合支援法」という名称に変わりました。2011年6月には障害者虐待防止法も成立しています（施行は2012年10月）。

雇用分野でも制度改革が進みました。一定規模以上の事業主に対して、従業員の一定比率以上を障害者とするよう義務付ける法定雇用率制度が2013年4月から引き上げられました（民間企業1.8→2.0%、国・自治体2.1%→2.3%、都道府県などの教育委員会2.0→2.2%）。改正障害者雇用促進法も2013年6月に成立し、合理的配慮の提供を事業主に義務付ける内容などが盛り込まれています（主な規定の施行は2016年4月）。

国レベルではなく、自治体の進める改革としては、手話を言語として位置付ける「手話言語条例」の制定が進んでいます。2013年10月に条例を施行した鳥取県を手始めにその後も各地に広がっています。この条例で手話が言語として位置付けられることで、手話通訳者の確保など情報保障が確実になる効果が期待されます。さらに、障害者差別解消法の制定過程を見ると、国連障害者権利条約という「国際的協調」の観点だけでなく、2007

年7月に施行された千葉県「障害のある人もない人も共に暮らしやすい県づくり条例」など障害者差別の解消を目指す条例が一部の自治体で制定され、この動きが国に影響した面もあります。先行した自治体の事例が政府、国会まで波及するかが注目されます。

<参考資料>

- ・ 内閣府ウェブサイト「障害を理由とする差別の解消の推進」
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai.html>
 ※ 障害者差別解消法の情報が整理されています。

- ・ 文部科学省ウェブサイト「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）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/12/_icsFiles/afieldfile/2012/12/26/1329295_2_1_1.pdf
 ※ 障害学生支援の在り方を議論した検討会の報告書です。

- ・ 外務省ウェブサイト「障害者権利条約」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html
 ※ 合理的配慮の定義などが書かれています。

- ・ 障害者差別解消法解説編集委員会編（2014）『概説 障害者差別解消法』法律文化社
 ※ 差別解消法の意義や制定過程などが詳しく書かれています。

- ・ 国立国会図書館ウェブサイト、岡村美保子（2015）「わが国の障害者施策」『レファレンス』2015年10月号
 ※ 国立国会図書館のレポート。障害者政策の歴史などが詳しく書かれています。
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9516703_po_077702.pdf?contentNo=1

- ・ 東京財団（2012）『障害者の高等教育政策に関する提言』
 ※ 障害者の高等教育政策に関する課題や政策の方向性を示しています。
<http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2012-04.pdf>

執筆者 三原岳（みはら・たかし）
 公益財団法人東京財団研究員

（2016年3月30日 初版）

| |
|---|
| <p>表1 近年の障害者政策の動き</p> <p>2006年12月：国連総会で障害者権利条約を採択</p> <p>2008年5月：国連障害者権利条約が発効</p> <p>2009年12月：障害者当事者や学識者らで構成する「障がい者制度改革推進会議」が発足</p> <p>2011年8月：改正障害者基本法が施行</p> <p>2012年5月：文部科学省が「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」を発足。同12月に報告を公表</p> <p>2012年7月：障がい者制度改革推進会議が廃止され、「障害者政策委員会」が内閣府に発足</p> <p>2012年10月：障害者虐待防止法が施行</p> <p>2013年4月：障害者総合支援法が施行</p> <p>同上：障害者の法定雇用率を引き上げ</p> <p>2013年6月：障害者差別解消法が成立</p> <p>2014年1月：政府が障害者権利条約を批准</p> <p>2016年4月：合理的配慮の提供を公的機関に義務付ける障害者差別解消法が施行</p> <p>同上：改正障害者雇用促進法が施行</p> |
|---|

| |
|--|
| <p>表2 文部科学省「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」の主な内容</p> <p>【機会の確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 障害を理由に修学を断念しないような機会の確保 ・ 障害のない学生と公平に判定するための機会提供 <p>【情報公開】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 支援方針や内容、体制、受け入れ実績などを開示。その際には障害学生が利用できるような配慮が必要 <p>【決定過程】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学内外のリソースを開示するなど意思表明のプロセスを支援 ・ 可能な限り合意形成や共通理解を図った上で決定し、支援を提供 ・ 他の学生と公平を図る観点から、障害者手帳などの資料提出を求めて支援内容を決定 <p>【教育方法等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 情報保障、コミュニケーション上の配慮、教材の配慮、治療などに伴う学習空白の配慮、公平な試験の配慮、公平な成績評価などを実施 <p>【支援体制】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学長がリーダーシップを発揮し、専門性のある支援体制の確保が重要 ・ 障害学生支援を担当する専門部署の設置と、専任教職員など適切な人員配置 ・ 自治体や特別支援学校など学外資源の活用 ・ 学生の支援者活用、支援の質を担保する研修の実施 <p>【施設・設備】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学内環境のバリアフリー化と情報提供 |
|--|

