

大学の合理的配慮と身体介助の支援

松川 敏道¹

要 旨

身体介助を必要とする障害のある学生にとって、介助は教育を受けるうえで不可欠の要素である。本稿では、大学内での介助と合理的配慮をめぐる全国の動向を概観するとともに、この過程で新設された「重度訪問介護利用者の大学修学支援事業」に対する大学の対応と課題について検討した。そして、障害のある学生の「教育を受ける権利」が、身体介助の制約によって侵害されてはならないことを指摘した。

キーワード：重度訪問介護、合理的配慮、身体介助

1. はじめに

日本学生支援機構によれば、2020年5月現在全国の大学・短期大学・高等専門学校に在籍する肢体不自由のある学生数は1901名である（日本学生支援機構、2021）。このうち、通学時の移動や学内での食事・トイレの介助を要する学生数はこの調査からはわからないが、厚生労働省が平成28年度に調査した資料によると、調査対象者153名のうち学内で食事をするにあたり支援者が「常に必要」あるいは「時に必要」と答えたのは32.0%、同じくトイレを利用するにあたり支援者が「常に必要」あるいは「時に必要」と答えたのは27.4%であった（厚生労働省、2017）。この割合を先の日本学生支援機構の統計に単純に当てはめることはむろんできないものの、それでも相当数の学生がこれらのニーズを抱えていることは容易に想像できる。本学にも毎年一定数の肢体不自由の学生が在籍しているが、食事やトイレに介助を要する学生は先の割合（3割前後）と同程度と言って差し支えない。

食事やトイレの介助は、一般的には「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下、障害者総合支援法）にもとづく障害福祉サービスによって必要な介助を受けられるが、大学等の修学においては「通年かつ長期にわたる外出」とみなされ、

学内で必要な介助を障害福祉サービスとして使うことは認められていない。

一方、大学における合理的配慮は「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」（文科省指針）とされ、その範囲は必ずしも明示的ではないものの、一般に大学は教育・研究等に関する事項を責任の範囲とするのが通説である。したがって、食事やトイレの介助を含む生活面や学生の個人的な活動については大学が行う合理的配慮の対象ではないと考えられる。

しかしながら、先述のように公的制度としての障害福祉サービスは、「通年かつ長期にわたる外出」にあたるとされ、学内における生活面や身辺に係る介助は対象外という言葉で「制度的な空白」になっているのである。このことは全国的にも長年課題になっていることであり、本学においても以前から大きな課題となっている。

本稿では、このような生活面や身辺に介助を要する肢体不自由学生への支援のあり方が全国的にどのような議論されてきたのかを概観するとともに、直近の本学における対応と取り組みを記述しそこから見えてくる課題について若干の考察を述べるものである。

2. 大学における合理的配慮をめぐる議論の経緯

2.1 文部科学省における議論

合理的配慮をめぐる本格的な議論は、2013年6月に

¹ 札幌学院大学 人文学部人間科学科；
matsukaw@sgu.ac.jp.

制定された「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(以下、障害者差別解消法)を契機としている。これは、障害者差別解消のための基本的な事項や、国や行政機関、事業者が差別解消のために行うべきことなどを定めた法律であり、その中心的方策は「不当な差別的取り扱いの禁止」と「合理的配慮の提供」である。その第7条の2に、行政機関等は障害者から社会的障壁の除去を必要とする意思の表明があった場合、実施に伴う負担が過重でないときは、社会的障壁を除去するために合理的な配慮をしなければならない旨が規定され、各省庁は法の施行に先立ちこの合理的配慮の考え方について指針の作成を行った(文部科学省, 2015)。なお、合理的配慮の提供は同法が施行された2016年度は国公立大学は義務、私立大学は努力義務、そして2021年5月の改正で私立大学においても義務となり3年を超えない範囲での施行が予定されている。

教育分野を所管する文部科学省においても同様に指針を作成しているが、大学等に関しては2012年に「障がいのある学生の修学支援に関する検討会」を開催し、「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)」として合理的配慮の考え方や決定プロセス等の基本的な骨格について検討し報告している。学内におけるトイレや食事などの介助の問題はこの検討会から議論が始まったものである。しかし、この検討会では「通学時の移動、食事やトイレ等の介助等の生活面に対する支援」や「医療的ケアが必要な場合の対応」等については、「障害のある学生が大学等への修学を検討する上で密接に関係する重要な課題である」としながらも今後の課題として先送りされた(文部科学省, 2012)。

その後2016年に検討会が再度招集され、『第一次まとめでは十分に議論できなかった「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」についても、障害のある学生への支援にとって重要かつ大学等において考えるべき課題であることを委員間で共有した』としながらも、『教育以外の部分について、実態の把握が必ずしも十分でない状況にあり、また、対応の在り方について様々な考え方にに基づき模索が始まったばかりというのが現状である』(文部科学省, 2017)として、ここでも新たな考え方や具体的な指針は示されなかった。

文部科学省における議論は、食事やトイレなど生活面や身辺に係る介助が、大学が提供すべき合理的配慮

の範疇か否かにあるが、この議論の難しさは、第一次まとめの答申にもあるようにそれが修学上密接に関係する事柄であるという事実である。大学の本来の業務がたとえ教育や研究にあるとしても、それにアクセスするための生活や身辺の条件が整っていなければ当然のことながらそれは誰にとっても困難である。とは言え、このことを一般の学生にも敷衍できるかと言えば、一部奨学金のようなことは別にして現実としてもそうはなっていないし考え方としても無理がある。合理的配慮とは機会平等を達成するためのものであるが(星加・川島, 2016)、結局文科省の議論はその目的と合理的配慮の要件である本来業務付随との間に整合性がとれなかったということであろう。そうしてこの問題は厚生労働省の議論へとつながっていく。

2.2 厚生労働省における議論

厚生労働省におけるこの問題の議論は、大学等に通学する重度障害学生の介助に関する検討事項として、労働分野や教育分野における合理的配慮との関係をふまえながら障害者総合支援法の改正との関係で議論された。なお、この経緯については『文部科学省先導的大学改革推進委託事業「重度障害学生に対する支援のあり方に関する調査研究成果報告書(2019年3月)」」に詳しい。ここではその要点を示す。

2015年4月、社会保障審議会障害者部会における議論では関係団体より「個別給付による外出支援について通学での理由を認めるべき」との意見が表明されたものの、財政的な理由や教育機関の合理的配慮との関係整備の必要性を背景に、今後の検討の必要性を言及するに留まった。2016年、厚生労働省は大学に通学する障害者に対する支援事業「障害者総合福祉推進事業」を展開し、大学に通学する重度の肢体不自由学生の実態把握、複数の大学における事例の分析と課題の整理を行った。これらの事業から得られた知見として同報告書は以下の点をあげている(文部科学省, 2019)。

- (1)全国的に重度の障害のある学生が通学して学業を修める事例は増えてきているものの、そうした取り組みは一部の予算的な裏付けのある大学に集中している。
- (2)受け入れによって過大な負担が大学や自治体に生じており持続可能性に課題がある。
- (3)排泄や体位交換などの生命維持に関わる介助を差別解消の枠組みで整理する事には困難がある。

- (4) 荷物の出し入れや帰宅中の買い物など、合理的配慮が福祉サービスに厳密に分離することが難しいケースもある。
- (5) 通学や学内での介助を家族に依存している事例が多く、家族に過重な負担がかかっているケースも少なくない。
- (6) 障害福祉サービス等の利用者は限られており、重度であってもサービス利用に必要な障害支援区分を取得していない学生が多い。

重度の肢体不自由学生が大学に通う際に抱える課題が適確に指摘されている。特に(2)、(3)、(4)については、大学が行う合理的配慮の枠組みだけで解消することは明らかに困難である。また、これらの知見をベースに関係団体は政策的な提言を行っており、「持続可能性や日常生活との連続性、生命の保障という権利の点から重度訪問介護の通学や学内での利用を認めること」を求めたとされるが、それにもかかわらず法の改正において重度訪問介護の大学内利用が認められなかった。それがなぜなのかは既存の資料を読んでも判然とせず、もし「通年かつ長期にわたる外出」という以上の理由がないとすれば、それはすでに説明としては合理性を欠いていると言わざるを得ないであろう。なお、重度訪問介護とは障害者総合支援法に規定される障害福祉サービスの一つで、「重度の肢体不自由者で常に介護を必要とする人が、居宅において入浴・排泄つ及び食事等の介護、調理・洗濯及び掃除等の家事並びに生活等に関する相談及び助言その他の生活全般にわたる援助並びに外出時における移動中の介護を総合的に行う」、重度の障害者の暮らしを支える極めて重要な制度である。

このような障害者総合福祉推進事業を通して、結果的には重度訪問介護の大学内利用の拡大にはつながらなかったが、同時期に開催されていた平成30年度障害福祉サービス等報酬改定検討チームの議論に反映され、厚生労働省障害保健福祉部所管の地域生活支援促進事業において『重度訪問介護利用者の大学修学支援事業』（以下、大学修学支援事業）が新設されることとなった。この事業は、重度訪問介護の対象者が一定の条件を満たせば大学等への通学並びに学内における身体介助を公的なサービスとして利用できるというものであるが、後にみるように基本的には学内の介助を大学の合理的配慮として行うことを前提にした制度である。重度訪問介護の大学内利用を一部認めつつ、学内

の介助は最終的には大学の合理的配慮の範疇にあるという趣旨の制度は、これまでの文科省と厚労省の議論の経過を顧みるといかにも妥協の産物という感否めない。しかし、大学への進学を希望する者にとって、入学の段階で公的サービスが使えることは社会的障壁の緩和になることは確かであり、一つの前進ではある。本学も2020年度にこの制度によって学内での食事やトイレの介助について対応をはかった。以下では、大学修学支援事業に対する本学の対応の経過と、そこから見えてくる課題について若干の整理を行う。

3. 「重度訪問介護利用者の大学修学支援事業」と本学の対応

3.1 大学修学支援事業の位置づけと目的

大学修学支援事業は、「地域生活支援促進事業」に位置づけられ、実施主体は都道府県、指定都市、中核市及び市区町村等である。「地域生活支援促進事業」とは、障害者総合支援法に規定する「地域生活支援事業」の他に、政策的な課題に対応する事業を計画的に実施することを目的に平成29年に創設された事業であり、実施は自治体の任意である。

目的は、「重度障害者が修学するために必要な支援体制を大学が構築できるまでの間において、重度障害者に対して修学に必要な身体介護等を提供し、もって、障害者の社会参加を促進すること」である。この記述から明らかなように、食事やトイレの介助は大学の合理的配慮で行うことを念頭においたものであり、利用にあたって大学は最終的に支援体制の構築をしなければならないという前提である。そのため、すでに障害学生支援に関する一定の実績がある場合等には利用が認められない懸念があることも指摘されている。

3.2 大学修学支援事業に係る入学前の対応

ここでは、2020年度に入学が予定された学生について障害の程度のみ簡潔に記す。身体障害者手帳1級、障害支援区分5、電動車椅子を使用し、通学する上でトイレや食事の身体介助を必要とする学生である。この学生の入学にあたり、大学は事前に地元のA市と大学修学支援事業の事業内容の確認と実施の可否について協議を行った。この事業の存在自体があまり知られていない心配があり、実際北海道ではどこの市町村も実施していなかったが、A市では前向きに協力的に進めてもらえることが確認された。

その上で、入学前に本人・家族・相談支援専門員・関係教職員と入学前面談を2回実施した。言うまでもなく、この事業を含め公的サービスは本人の申請によるものである。2回の面談をとおして最終的に大学修学支援事業を申請したい意向が示され、A市もこれを了承した。

3.3 大学修学支援事業に係る本学の対応

この事業では対象となる大学等の要件が定められており、障害のある学生の支援を行う委員会等を設置していること、支援体制の構築に向けた計画が立てられ着実に支援が進められていることの二つの要件を満たすことが必要である。前者については障害学生支援を担うアクセシビリティ推進委員会があるのでむしろ要件を満たしているが、問題は後者の支援体制の構築についてである。先述したようにこの事業は大学に合理的配慮を求めるものであるが、そもそも生活や身辺に係る介助は大学の合理的配慮の範疇なのか、あるいは現実的に実施可能なかどうかの問題の根底であるわけであるから、支援体制を大学としてどう考えるかがまずポイントになる。これについて検討を重ね、アクセシビリティ推進委員会で食事やトイレの介助についての基本的な考え方を以下のように確認した。

(1) 食事やトイレの身体介助は直接身体に触れる動作を伴うことから、これを学生による支援体制として構築することは不測の事態に対する保障や大学としての責任の問題も含め現実的に困難である。

(2) 身体介助のうち、特にトイレ介助はプライバシーに密接に関わる行為であり、これを大学の支援体制として学生に行わせることは新入生本人の心情や学生同士の関係性の観点から考えて適切とは言えない。

(3) 一般に公的な制度で行われている身体介助は、介助を行う者に資格の取得や講習の受講を制度として求めており、ボランティアではなく支援体制として同等の体制を大学が用意することは実質的に困難であり、かつ大学が行うべき合理的配慮の範囲を超えるものと考えられる。

(4) これらのことから、トイレや食事の身体介助は大学が直接行うことは適当ではなく、専門性を有する外部の事業者へ委託することが望ましい。したがって、大学就学支援事業に係る支援計画においては、外部の事業所に委託すべく予算措置を講ずることをもって大学の支援体制の構築に向けた支援計画とする。

上記の考え方について全学的コンセンサスを得たうえで、委託にかかる費用を2021年度予算で要求することとした。これは結果的には認められたが、しかし構造的な課題もある。一般に予算は前年度に要求しその認否は理事会の判断に委ねられるものである。したがって、毎年度認められるかは確約されたものではなく常に不安定である。むしろ、障害学生の教育権の保障にかかる大学としての姿勢が試されることではあるが、大学によっては財政的な事情から認められないということも十分にあり得ることである。介助の外部委託については例えば京都大学などいくつか先例はあるが(文部科学省, 2017)、予算措置を伴う外部委託は基本的に不安定なものであることは認識しておく必要があると思われる。

3.4 大学修学支援事業に係る今後の対応と「支援体制」について

以上、一人の学生の入学をきっかけに始まった本学の大学修学支援事業に係る対応について概観した。食事やトイレの身体介助を要する学生の入学は今後も予想され、その際おそらく当面はこの大学修学支援事業を使っていくことになるだろう。この点を考えれば、身体介助に係る本学としての今後の対応の見通しは以下のように考えられる。

まず、身体介助の必要性は個々にその程度や状況は異なるため、今後もケースごとに対応を検討していくことになる。また、学生による支援体制の構築は今後も困難と考えられることから、すでに述べたように大学による支援体制はとらず、身体介助が必要な場合はケースごとに予算措置を講じて外部の事業所に委託することが基本となるだろう。その際、大学修学支援事業における「支援体制」が意味することについて、自治体とその解釈を統一しておくことが一つ肝要と思われる。なぜなら、例えば本学の情報保障のように誰にでも対応できるある程度普遍性をもった支援体制と、今回の大学修学支援事業における学内介助の個別的な支援体制とではその意味するところが異なるからである。実際、A市との交渉の過程ではこの理解に食い違いがみられた。この点についての統一的な理解が得られれば、大学修学支援事業の活用は以下のような見通しをもって実施できるであろう。

一つは、入学する学生ごとに大学修学支援事業を申請し利用できることである。一見あたりまえのこのこと

ように思えるが、これも「支援体制」の意味するところに関わる。もし普遍的な支援体制が前提になっているとすれば、障害のある入学生が個々にこの事業を申請しても大学に支援体制があるからという理由で認められなくなる可能性が高くなるだろう。

二つ目は、この制度の趣旨に則り、個別の支援体制としての予算措置を講じるまでの間は大学修学支援事業によって自治体で支援を提供してもらうが、仮に予算が認められなかった場合も「個別の支援体制」が構築できていないという解釈のもとに、引き続き自治体で支援を提供してもらうことが可能になることである。むしろ自治体との交渉は不可欠になるが、支援体制は個別に構築するものという共通の理解にたてば、けっしてこの制度の趣旨をゆがめることにはならないはずである。今回本学は予算が認められないという事態は避けられたが、予算措置の不安定性を考えると、あらためて「支援体制の個性」が意味することの重要性についておさえておきたい。

4. おわりに

食事やトイレなど身体介助は、大学が行うべきか否かについては今もなお統一した見解は示されていない。このような中で新設されたのが大学修学支援事業であった。この事業に対する本学の対応をとおしてあらためて明らかになるのは、身体介助を大学が行うことの現実的な困難さである。この点からも、そして障害者の基本的な権利保障の観点からも、当事者団体や調査事業でも指摘しているように（厚生労働省、2017）（文部科学省、2019）、やはり身体介助は障害者総合支援法による公的サービスで行われるべきものである。

しかし、我々にとって本来もっとも重要なことは、そのような支援を誰が担うのかという議論ではなく、障害のある学生の「教育を受ける権利」の保障をいかに

に進めていくかであろう。その権利が身体介助をめぐる制約によって奪われることはあってはならない。それに対する展望は、今のところやはり大学修学支援事業にあると考える。確かに妥協の産物という側面はあるものの、上で検討したようにより良い制度に為うる可能性は十分にあると思われる。むしろ、そのためには自治体との相互の理解と連携が肝要だが、それは今後の課題としたい。

本稿では、大学内での身体介助をめぐる全国的な議論と、大学修学支援事業に対する本学の対応について述べた。身体介助をめぐるのは、それを提供する地域の社会資源がそもそも十分ではないという課題もある。その検討については別の機会としたい。

参考文献

- [1] 独立行政法人日本学生支援機構（2021）. 令和2年度（2020年度）大学、短期大学及び高等専門学校における障害のある学生の修学支援に関する実態調査結果報告書.
- [2] 星加良司・川島聡（2016）. 合理的配慮と経済合理性、合理的配慮—対話を開く・対話が拓く、有斐閣、107-123.
- [3] 厚生労働省（2017）. 平成28年度障害者総合福祉推進事業報告書、指定課題1大学等に通学する障害者に対する支援モデル事業、国立大学法人筑波大学.
- [4] 文部科学省（2012）. 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）.
- [5] 文部科学省（2017）. 障がいのある学生の修学支援に関する検討会報告（第二次まとめ）.
- [6] 文部科学省（2015）. 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、https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/gakuseishien/1382208.htm（2022年1月25日閲覧）.
- [7] 文部科学省（2019）. 文部科学省先導的大学改革推進委託事業、重度障害学生に対する支援のあり方に関する調査研究成果報告書、一般社団法人全国高等教育障害学生支援協議会.

Reasonable Accommodation and Physical Assistance to Collage Students with Disabilities

Toshimichi MATSUKAWA¹

Abstract

Physical assistance is one of the essential elements for collage students with disabilities in order for them to receive collage education without difficulties. In this report, we as a university thoroughly reviewed the national trend with regard to reasonable accommodation and physical assistance provided to students with disabilities on collage and university campuses throughout Japan and examined as to how to utilize the newly-established system for the above-mentioned matter and how to deal with the issues that arise in the new system. In conclusion, we pointed out that “the right to receive collage education” guaranteed to collage students with disabilities should never be infringed in any ways.

Keywords: Visiting Care for Persons with Severe Disabilities, Reasonable Accommodation, and Physical Assistance.

¹Department of Human Sciences, Sapporo Gakuin University; matsukaw@sgu.ac.jp.