

日弁連総第62号
2018年（平成30年）12月27日

神奈川県教育委員会
教育長 Y 殿

日本弁護士連合会
会長 菊 地 裕太郎

勸告書

当連合会は、A氏の申立てに係る人権救済申立事件（2017年度第30号）につき調査した結果、貴教育委員会に対し、以下のとおり勸告する。

第1 勸告の趣旨

- 1 平成28年12月15日付け特別支援教育課長名で発した「人工呼吸器を使用する児童生徒等への対応について（通知）」を撤回又は廃止すること。
- 2 神奈川県立X養護学校に在籍する児童であるA氏に対する学校内における医療的ケアについて、同氏の個別具体的な事情を考慮した上で、同校とともにその実施に向けて検討すること。

第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第62号
2018年（平成30年）12月27日

神奈川県立X養護学校
校長 Z 殿

日本弁護士連合会
会長 菊 地 裕太郎

勸告書

当連合会は、A氏の申立てに係る人権救済申立事件（2017年度第30号）につき調査した結果、貴校に対し、以下のとおり勸告する。

第1 勸告の趣旨

- 1 貴校に在籍する児童であるA氏に対し、平成28年12月15日付け神奈川県教育委員会特別支援教育課長名で「人工呼吸器を使用する児童生徒等への対応について（通知）」が発せられる前は認められていた校外活動へのスクールバスでの参加を同通知発出後に認めないこととした取扱いを撤回し、これを認めることとすること。
- 2 上記A氏に対する学校内における医療的ケアについて、同氏の個別具体的な事情を考慮した上で、その実施に向けて検討すること。

第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

医療的ケア児に対する県及び学校の対応
に関する人権救済申立事件

調査報告書

2018年（平成30年）12月20日

日本弁護士連合会
人権擁護委員会

事件名 医療的ケア児に対する県及び学校の対応に関する人権救済申立事件（２０
１７年度第３０号）

受付日 ２０１７年（平成２９年）９月１１日

申立人 A（申立代理人 Aの父）

相手方 神奈川県，神奈川県立X養護学校

第１ 結論

神奈川県教育委員会教育長及び神奈川県立X養護学校長に対し，各「勧告書」のとおり勧告するのが相当である。

第２ 理由

１ 申立ての趣旨

- (1) 相手方神奈川県に対し，同県教育委員会教育局支援部特別支援教育課長が発した２０１６年（平成２８年）１２月１５日付け「人工呼吸器を使用する児童生徒等への対応について（通知）」を撤回するよう求める
 - (2) 相手方神奈川県立X養護学校に対し，申立人が校外行事等における移動の際にスクールバスに乗車することを認めるよう求める
 - (3) 相手方らに対し，申立人に対する学校における医療的ケアの体制を確立し，これを速やかに実施するよう求める
- との警告の措置をとることを求める。

２ 申立人の主張

- (1) 申立人は，先天性疾患に伴う慢性呼吸不全及び四肢体幹機能不全により，人工呼吸管理及び日常生活全般に介助が必要である。
- (2) 申立人は，２０１６年４月，相手方神奈川県立X養護学校（以下「相手方学校」という。）に就学し，介助を申立人の保護者が行うことを条件に通学を認められた。他方，相手方学校は，神奈川県立特別支援学校医療ケア等支援実施事業要綱（以下「本件要綱」という。）及び神奈川県立特別支援学校医療ケア等支援事業実施要領並びに神奈川県医療ケア等実施要綱における看護師，教員の関わりに関する指針（以下「本件指針」という。）に基づき，学校内における申立人に対するケアを教員及び看護師等の職員が実施するための準備を進めていた。
- (3) ところが，相手方神奈川県（教育委員会教育局支援部特別支援教育課長）は，２０１６年１２月１５日，「人工呼吸器を使用する児童生徒等への対応について（通知）」（以下「本件通知」という。）を発出し，人工呼吸器を外せない児童生徒等に対する学校内における医療的ケアを実施せず，校外活動の際のス

クールバス乗車も認めないものとした。

相手方学校も、本件通知を受け、申立人への医療的ケア実施の準備を全て取り止めるとともに、校外活動に参加する際のスクールバスへの乗車を、保護者同伴の有無にかかわらず認めないこととした。

- (4) 本件通知は、人工呼吸器を装着している児童生徒等について、人工呼吸器を装着していることを理由に本件指針の適用を排除し、医療的ケアを実施しないこととするものであるが、そのような取扱いに合理的理由はない。相手方神奈川県が、本件通知によって、人工呼吸器を装着しているとの一事をもって学校長に対し当該児童生徒等に対するケアを禁ずることは、学校長の裁量権を不当に拘束し、ひいては申立人の教育を受ける権利を侵害している。

学校長が、障がいをもつ児童に対する個別指導の具体的内容、態様が当該児童の障害の内容、程度、その心身の発育状況及び習熟度に照らして当該児童の利益を著しく損なう対応をとる場合には、裁量権を濫用し又は逸脱するものというべきところ、相手方学校が本件通知を申立人に適用し、上記のごとき対応を取ることは、その裁量権を濫用又は逸脱し、申立人の人権を侵害している。

3 相手方らの主張

(1) 相手方神奈川県（教育委員会教育局）の主張

ア 本件通知において「人工呼吸器を外せない児童生徒等」とは、「自発呼吸が無い、又は呼吸機能が著しく低いことから、生命維持管理装置である人工呼吸器を外すと重篤な状態になることがある児童生徒等」を指す。

イ 「自発呼吸が無い、又は呼吸機能が著しく低いことから、生命維持管理装置である人工呼吸器を外すと重篤な状態になることがある」児童生徒等でない児童生徒等については、本件指針に基づき医療的ケア¹等を実施してきた。この中には、宿泊行事における夜間の人工呼吸器対応（気管切開がない、口鼻マスクの対応）を含む。

ウ 本件通知に該当する「自発呼吸が無い、又は呼吸機能が著しく低いことから、生命維持管理装置である人工呼吸器を外すと重篤な状態になることがある」児童生徒等は、2015年度（平成27年度）までは神奈川県立の特別支援学校の通学籍には在籍していなかったが、2016年度（平成28年度）に2名が入学したことから、県立学校長会議特別支援学校部会において課題や対応等について検討した。その検討を踏まえ、各校の対応を統一的行う

¹ 本件要綱及び本件指針並びに本件通知においては、学校において児童生徒等に対して日常的、応急的に行われる医療的な側面を持つ行為を「医療ケア等」と定義して使用しており、相手方らも「医療ケア等」の用語を使用するが、本調査報告書においては、「医療的ケア」の用語を使用するものとする。

必要性が明らかになったとして、2016年10月に同部会から教育委員会教育局支援部特別支援教育課に対し、「人工呼吸器を使用する児童生徒等の対応について」考え方を示すよう依頼があった。

エ 「担当医」²及び看護師に対しては、巡回診療日に聴き取り調査を行い、特別支援学校長に対しては、県立学校長会議特別支援学校部会と連携して聴き取り調査を行った。その結果、「担当医」による医学的知見及び特別支援学校長による教育的知見に基づき、「人工呼吸器を外せない児童生徒等」については「現状では学校での安全な対応が困難である」と判断した。

オ その後、県立学校長会議特別支援学校部会と教育委員会教育局支援部特別支援教育課で本件通知案の内容を検討した結果がまとまったことから、管理医師長³の確認と承諾を得て、同年12月15日に本件通知を発出した。

カ 2011年（平成23年）12月20日付け23文科初第1334号文部科学省初等中等教育局長通知「特別支援学校等における医療的ケアの今後の対応について」において、「スクールバスの送迎において、乗車中に喀痰吸引が必要になる場合には、日常とは異なる場所での対応となり、移動中の対応は危険性が高いことなどから、看護師等による対応が必要であるとともに、看護師等が対応する場合であっても慎重に対応することが必要である」とされていることを踏まえ、学校管理下にあり、かつ危険性の高いスクールバスでの対応は難しいと判断し、「人工呼吸器が外せない児童生徒等」のスクールバス乗車は不可とした。

(2) 相手方学校の主張

ア 2016年7月から同年8月までの頃は、教員及び看護師等の学校職員が、申立人にかかる医療的ケア（本件要綱において、学校で児童生徒等に対して日常的、応急的に行われる医療的な側面を持つ行為）の実施について、安全に実施できるかどうか、また、安全に実施するための環境や体制について、保護者からの医療情報と「担当医」の専門的助言を得ながら検討していたが、具体的な準備は進めることができなかった。

イ 同年8月31日に医療ケア等検討委員会を開催した。同委員会は本件要綱に位置付けられた会議であり、構成員は、学校長（委員長）、担当教員⁴及び

² 「医療ケア等支援事業」における巡回診療型診療所の診療実施場所（各県立特別支援学校）の管理者で、医療的ケア等の実施等に必要な助言や、看護師等に対する医療的ケア等実施上の指示等を業務とする医師として本件要綱において定められている医師

³ 学校で実施される医療的ケア等の技術的水準を維持し安全性を高めるため、「担当医」の統括並びに医療的ケア等支援事業の体制整備及び研修事業の企画等を業務とする医師として本件要綱において定められている医師

⁴ 特別支援教育課長及び総合教育センター所長が取り決めた研修講座を受講、修了し、基本研修修了証の交付を

認定担当教員⁵の代表，養護教諭，「担当医」，学校看護師及び学校非常勤看護師である。なお，同委員会には「担当医」が欠席したが，あらかじめ「担当医」から聴取した意見を踏まえて検討した。

同委員会での主な意見は次のとおりであり，これらの意見をもとに，学校職員による申立人の医療的ケアについては，安全を確保することが極めて困難であると判断し，申立人にかかる医療的ケアの実施のための検討を取りやめることとした。

- ・自発呼吸をする力が弱く，短時間のトラブルが命にかかわるため，一時も目を離すことができない。
- ・学校の今の状況では，申立人について常時見守る体制を整えることは難しい。
- ・学校は，周囲で人がたくさん活動しているため，家庭に比べて呼吸器が外れてしまうことや，アラーム音を聞き逃すなどの危険性が高い。
- ・保護者と同等のきめ細かな観察眼を持つ教員及び看護師を複数整えることが難しい。

ウ スクールバスに乗車できないこととした理由は，短時間のトラブルが命にかかわるといふ申立人の安全確保に鑑み，バス移動中の対応は危険性が高いということである。本件通知の内容を踏まえて，スクールバスへの乗車は認められないと判断した。

4 調査の経過

2017年 9月11日 申立て受付（2017年度第30号）

同年10月30日 予備審査開始

2018年 3月26日 本調査開始

同年 5月28日 申立人と面会並びに父（申立代理人）及び母から事情聴取

同日 相手方神奈川県（教育委員会）宛て照会

同日 相手方学校宛て照会

同日 各都道府県（神奈川県及び大阪府を除く）教育委員会宛て照会

同年 6月 1日 大阪府教育庁（教育振興室支援教育課）及び大阪府福祉部（障がい福祉室地域生活支援課）から参考聴取

受けた教員として本件要綱において定められている教員

⁵ 担当教員のうち，認定特定行為業務従事者認定証の交付を受けた教員として本件要綱において定められている教員

同月 15 日 相手方神奈川県（教育委員会）から上記照会に対する回答

同日 相手方学校から上記照会に対する回答

同月 27 日 相手方神奈川県（教育委員会教育局支援部長，同部特別支援教育課長ほか 2 名）及び相手方学校（校長及び副校長）から事情聴取

同年 7 月 17 日 相手方神奈川県及び相手方学校から追加資料受領

同月 19 日 申立人の主治医から事情聴取

5 事実関係

(1) 申立人について

ア 申立人は、2010 年 1 月 16 日に出生した。申立人は、主病名を先天性ミオパチー（ミオチューブラーミオパチー）とする診断を受けており、生後 8 か月頃に気管切開し、3 歳 10 か月頃に胃ろうを造設する処置を受けた。

イ 現在、申立人は、筋力低下のため、自力で身体を起こすことや呼吸を続けることができないため、普段はリクライニング機能付きの車いすに乗り、いすの下に設置されたポータブル人工呼吸器からホースを通じて首の気管カニューレ（切開部から気管に挿入されている管）まで空気を送りだされて呼吸の補助をされている。なお、申立人の両親によれば、申立人は、人工呼吸器がなくても、1 分程度は自力での呼吸が可能とのことである。

また、申立人は、自力で首を動かすことはできないが、上肢を自由に動かすことができるため、手を使って顔を見たい方向に向けることやタブレット端末を操作することができる。また、知的な発達に問題はなく、手話を交え、比較的明瞭な発音で意思を伝えることができる。

申立人には、気管カニューレ内の吸引（体調や気分により異なるが、概ね 1 時間につき数回程度の頻度で行う。）及び胃ろうからの経管栄養の医療的ケアが必要である。

ウ 申立人は、2012 年 7 月、「障害児、療養児（病児）と健常児の統合保育」を標榜する横浜市内の保育園に入所し、2016 年 3 月まで通園した。通園中の保育時間は原則として月曜日から金曜日まで、各日午前 9 時から午後 5 時までであった。通園中、園内で申立人に対する医療的ケアが実施されており、両親の付添いは不要であった。

エ 申立人は、日中の学校生活を送る上で、上記イの他に特に必要なケアはない。

オ 2016 年 12 月 1 日に相手方学校が申立人の主治医の意見として聴取

したところによれば、申立人は①保育園に通いながら、何度かかぜをひくなどして、入院はあるが、頻度は少なく、てんかんや重要な臓器などの合併症はない、②筋力低下は進行する部分があるが、どんどん進行、退化することではない、③不整脈などはなく、脈拍が150程度になっても一時的であれば大丈夫、最近（当時）は通常120程度である、例えば140が続いたら休憩を取る必要があるが、続くことで心不全になる心配はない、④トランポリンなどの運動も心肺機能へのリスクはない、カニューレ抜去やカニューレが動いて気管に傷が付くことも考えられるが、頭部を固定すればよい、⑤カニューレ抜去時はすぐに再挿入する、抜けるとすぐに穴が見えなくなるというようなことはない、⑥成長して胸郭がしっかりしてきて、残気量が増えたので、バギング（手動の人工呼吸器により肺へ空気を送り込むこと）がいらなくなった、⑦呼吸器なしで過ごすことは現実的ではなく、呼吸器があることで安全に過ごすことができるなどとされている。

(2) 相手方らについて

相手方学校は、相手方神奈川県が学校教育法に基づき設置する、肢体不自由児に対する教育を行う特別支援学校である。

相手方学校の管理に関する事務は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づき相手方神奈川県が置く教育委員会が行い、相手方神奈川県においては、教育委員会の権限に属する事務を処理させるため同法に基づき置かれる事務局を「教育局」と称する。教育長が、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表する（同法13条1項）。

(3) 本件要綱及び本件指針について

ア 相手方神奈川県（教育委員会）は、神奈川県立特別支援学校に在籍する児童生徒等の健康の保持増進及び安全な学習環境の整備を図るため、学校における児童生徒等の医療的ケアの実施に関し必要な事項を定める趣旨で本件要綱を定めている。そして、本件指針を定めて、医療的ケアを実施するものとしている。加えて、本件要綱に定めるもののほか、神奈川県立特別支援学校医療ケア等支援事業実施要領により、本件要綱に基づく医療ケア等支援事業の実施に関し、必要な事項を定めている。

イ 本件指針は、学校内で実施する医療的ケアの内容と、医療的ケアごとに実施できる者と実施できる条件を定めているが、気管カニューレ内部の吸引及び胃ろうからの経管栄養に関しては、次のとおり定めており、いずれも学校内で実施することが可能とされている。

① 気管カニューレ内部の吸引

人工呼吸器装着者を含む呼吸機能障害へのケアとして、気管カニューレ内部の吸引を実施することを認めている。気管カニューレ内部の吸引は、原則として、巡回診療所に所属する看護師が医療として実施できる行為とされているが、医療的ケアを担当する教員を対象に実施する研修を修了している等の要件を満たした教員（本件要綱において「担当教員」という。）及びそれ以外の一般教員も、医療的ケアを実施する際に、安全に医療的ケアが実施できるように看護師が安全を確認することを条件に、実施することができる」とされている。

② 胃ろうからの経管栄養

消化機能障害へのケアとして、胃ろうによる栄養法を実施することを認めている。全行程終了時の状態の把握は巡回診療所に所属する看護師が医療として実施できるケアとされているが、各行程は前記「担当教員」が実施できる行為とされている。

(4) 本件通知発出に至る経緯

ア 2015年度まで、相手方神奈川県（教育委員会）が管理する学校又は特別支援学校に在籍している人工呼吸器を装着している児童生徒等であって、自発呼吸がない等の理由により人工呼吸器を外せない児童生徒等はいずれも訪問籍（通学せず、訪問教育を受ける児童生徒等）であって、通学している者はいなかった。

イ 2016年4月、申立人は、相手方学校に就学した。申立人は人工呼吸器の依存度が高く、常時人工呼吸器を装着して呼吸管理を行っているが、訪問籍ではなく通学を希望した。相手方神奈川県（教育委員会）が管理する学校又は特別支援学校において、同年度、学校内での医療的ケアの実施の必要性が問題となったのは申立人のみであった。相手方学校は、申立人の入学前から、申立人の健康状態や生活状況、主治医の見解、保育園での医療的ケア等の提供状況等について申立人の保護者から聞き取りを行って、申立人に対する医療的ケア等の提供について検討を始めた。

ウ 申立人は入学以来、大きな健康上のトラブルを起こすことなく通学し、体調不良による欠席もなかった。水泳プール（人工呼吸器を故障させる懸念がある。）を除き、ほぼ全ての授業及び学校行事に他の児童らと一緒に支障なく参加していた。校外活動（入学から本件申立てまでに2回）や遠足（同1回）についても、他の児童らと一緒にスクールバスに乗車し、参加していた（ただし、保護者がスクールバスに同乗した。）。他方、申立人は、保護者が運転する自家用車で登下校をしており、学校内外での活動時も保護者が申

立人の傍らに常時付き添っていて、保護者が申立人に必要な医療的ケアを行っている。

エ 申立人の通学を受けて、相手方学校は、医療ケア等検討委員会（前記 3 (2) イのとおり、同委員会は本件要綱に位置付けられた会議であり、構成員は、学校長（委員長）、担当教員及び認定担当教員の代表、養護教諭、「担当医」、学校看護師及び学校非常勤看護師である。）において、申立人に対する医療的ケアの提供の可能性について検討を重ねた。

同年 4 月 20 日に開催された同委員会において、「担当医」から教員及び看護師の加配を視野に、他校の状況も情報収集すべしとの助言を得て、医療的ケアの種類ごとの見直しや、人工呼吸器の操作情報等の収集を行うこととされた。

オ 同年 5 月 12 日に開催された同委員会において、「担当医」の見解、他校での人工呼吸器ケアについて、申立人の様子、申立人の家庭訪問での情報、外部支援についてなどが報告され、学校における人工呼吸器関連ケアの実施までの保護者の付添い方や宿泊行事への対応方法について他校からの情報収集を引き続き行うなどの方針が定められた。

カ 同年 6 月 20 日に開催された同委員会において、注入のケア（※当連合会注：胃ろうからの経管栄養を指すものと推測される。）から始めることができるのではないかと（「担当医」）、人工呼吸器が外れても 10 秒ないし 30 秒は大丈夫であると保護者が申告するが、10 秒ないし 30 秒は短い（「担当医」）、自発呼吸はあるが低換気であり、家でできていることと学校でできることは同じではない（看護師長）との意見が報告された後、申立人に対し、学校で人工呼吸器関連ケアを行うのは困難であるとの見解に達した。ただし、保護者を納得させるには検討が不十分であるともされた。

キ 同年 7 月 15 日、相手方学校の教頭は申立人の保護者と面談し、申立人に対する学校における人工呼吸器関連ケアを実施できない見通しであることを伝えた。

ク 同月 19 日に開催された同委員会において、「担当医」から「人工呼吸器については、なかなか難しいと考えている。保護者抜きでの登校は厳しいと思っている」、「人工呼吸器ケアが難しいと考える理由は、まず、人工呼吸器を外せないという現状が第一にある。常にきちんと観察しなくてはならない子であると考えれば、学校生活の中で親なしではかなり厳しいはず。今後親抜きでの登校はそもそも無理ではないか。一人必ず見ていられる人がいなくては難しい。『できないことはできない』と伝えることも誠意ではない

か」との見解が会議に先立ち示されたことなどが報告された。

ケ 同年8月31日に開催された同委員会において、前記3(2)イのとおり、申立人に対する学校における人工呼吸器関連ケアの実施は不可とする方針が承認された。なお、相手方学校は、この日までに、申立人の状態や申立人に対する人工呼吸器療法に関する留意点等、申立人に関する医学的情報を得るために、申立人の主治医に対する面談調査は行っていない。

コ 申立人の保護者は、同年9月1日頃、相手方学校に対し、胃ろうによる経管栄養を学校内で実施するよう求める申請書（医療ケア等実施申請書）を提出した。

ところが、その後、相手方学校は、相手方神奈川県から、「保護者同伴で一部のみのケアを実施することは難しい。」との指導を受け、申立人に対する胃ろうによる経管栄養の実施についても見合わせる事となった。

サ 前記県立学校長会議特別支援学校部会は、申立人のように自発呼吸が無い、又は微弱であることにより人工呼吸器を外せない児童生徒等が通学を希望する例が増加することを見越し、課題や対応等について検討し、その検討を踏まえ、各校の対応を統一的行う必要性が明らかになったとして、同年10月、相手方神奈川県（教育委員会教育局支援部特別支援教育課）に対し、「人工呼吸器を使用する児童生徒等の対応について」考え方を示すよう依頼した。

(5) 「担当医」による医学的知見

相手方神奈川県が、人工呼吸器を外せない児童生徒等については、現状では学校での安全な対応が困難であると判断するに際して依拠したと主張する「担当医」の医学的知見とは、相手方学校における「担当医」の巡回診療における当該「担当医」の意見であり、その概要は次のとおりである（上記(4)オ及びクに引用されている「担当医」の意見も再掲する。）。

ア 申立人の呼吸のアセスメント

呼吸は、完全に機械のアシストによって行われている。自発呼吸はなく、人工呼吸器を外しては過ごせない。気胸の既往がある。人工呼吸器の設定値から、呼吸管理には慎重を要する児童であると考ええる。

イ 申立人を単独（保護者の付添いなし）で預かることについて

保護者も大変な経験を積んで来て今がある。一方で、学校の現状ではある程度一人で過ごせる児童・生徒でないと預かることは困難である。さらに、人工呼吸器を使用する児童・生徒については単独（保護者の付添いなし）で預かることは、次の理由により困難と考える。

① 異常時に対応することの難しさ

人工呼吸器のケアはシビアであり、学校では看護師が当該児童に付き切りでみる必要がある。人工呼吸器の異常アラームが鳴った場合に求められる5分以内での処置は看護師が常時同室していないと難しい。しかし、相手方学校では、看護師の配置人数は児童・生徒6人に対し1人程度の比率であると同時に、呼吸管理を必要とする児童・生徒が多数在籍する。ワンフロア（5，6教室）を1人の看護師でみている現状では、5～10秒で駆けつけることは困難である。

また、学校は学習・活動の場であり、声や音が大きく異常アラームの音を聞き漏らしたり、他の児童・生徒や教員の動きで人工呼吸器が外れたりするなど、不測の事態が家庭よりも起こりやすい。

さらに、人工呼吸器を使用する児童・生徒の緊急対応をするためには、医療機関併設など医療機関との連携が必要である。相手方学校は、現時点ではそのような環境ではない。

② バギングの使用について

申立人には肺損傷（気胸）の既往があるため、吸引時のバギングを学校看護師の吸引ケアの中に取り入れるのは困難である。

③ 教員が対応することの難しさ

教員が授業を行いながら、人工呼吸器を外すことができない児童・生徒の細やかな観察を行うことはできない。当該児童・生徒をみることは教員が対応できるレベルを超えている。

④ 児童・生徒の状態の把握の難しさ

児童・生徒の意思表示だけを健康状態の判断材料にすることはできない。

⑤ 人工呼吸器の医療事故の可能性

人工呼吸器の医療事故が発生している。機械のトラブルは命の危機と密接につながる。この命の責任を現在の相手方学校の体制の中で問われるのは適切ではない。

(6) 本件通知について

県立学校長会議特別支援学校部会の上記依頼を受けて、相手方神奈川県（教育委員会教育局支援部特別支援教育課長）は、2016年12月15日、本件通知を発出した。本件通知は、気管切開をして人工呼吸器を使用する児童生徒等のうち、自発呼吸が無い、又は呼吸機能が著しく低いために人工呼吸器を外せない児童生徒等が通学を希望する場合は、自発呼吸が無い、又は呼吸機能が著しく低いことから、生命維持管理装置である人工呼吸器を外すと重篤な状態

になることがあるとして、常時の保護者の付添いを依頼し、人工呼吸器や吸引、注入等の医療的ケアは保護者に実施を依頼し、学校内における実施はしないこととするともに、校外活動についても参加の可否及び方法を慎重に検討し、特に、スクールバスでの参加は不可とした。

(7) 本件通知後の相手方学校の対応

相手方学校は、前述のとおり、申立人に対する学校内における医療的ケアの実施をしないことを既に決定していたが、本件通知後、それまでは保護者の付添いがあるという条件のもとで認められていたスクールバスでの校外活動の参加を、申立人については認めないこととした。

(8) 他の都道府県における対応状況

ア 当連合会が各都道府県に対して行った調査⁶の結果、自発呼吸が無い、又は呼吸機能が著しく低いために人工呼吸器が外せない医療的ケア児に対し、人工呼吸器関連ケアを実施していると回答するものは5件あった。

イ また、同調査によれば、スクールバスについては、人工呼吸器関連ケアが必要な児童生徒等の利用を認めないとするものが多いものの、校外学習や遠足などの学校行事等においてスクールバスを使用する場合においては、バスに看護師を乗車させたり、保護者の同伴を条件としたりするなどして、人工呼吸器関連ケアが必要な医療的ケア児であっても、スクールバスに乗車することができるとする回答が12件あった。

6 人権侵害性の判断

(1) 医療的ケアと「障がい」の関係

医療的ケアとは、社会福祉士及び介護福祉士法附則3条1項にいう痰の吸引及び経管栄養のいわゆる特定行為に限らず、本人や家族が行っている本人の日常生活に欠かすことのできない全ての医療的行為と定義することができる⁷。医療技術の進歩によって救われる命が増えたこともあり、医療的ケアを要する子ども（「医療的ケア児」）は年々増加している。医療的ケア児は、まさに何らかの機能障がいがあり、当該障がい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子どもであり、「障がいのある子ども」である。

(2) 医療的ケア児の教育を受ける権利

⁶ 当連合会は、前記4記載のとおり全ての都道府県（ただし、相手方神奈川県及び大阪府を除く45件）に対し照会を行い、42都道府県から回答を得た。また、同記載のとおり大阪府（教育庁及び福祉部）に対しても、同様の事項につき参考聴取を行い、回答を得た（したがって、回答の合計は43件である）。

⁷ 当連合会「医療的ケアを要する子どもの保育及び教育に関する意見書」（2018年9月21日）

ア 日本国憲法

全ての子どもは、等しく、その成長発達のために教育を受ける権利を有する。これは、日本国憲法13条（生命・自由・幸福追求の権利）、14条（差別の禁止）、25条（健康で文化的な最低限度の生活を営む権利）、及び26条（教育を受ける権利）によって保障されている。

イ 子どもの権利条約

子どもがその成長発達のために教育を受ける権利は、児童の権利に関する条約（以下「子どもの権利条約」という。）によって、具体的に保障されている。同条約は、差別の禁止の事由として障がい为例示し、障がいに基づく差別を明示的に禁止し（2条）、障がいのある子どもについて、「その尊厳を確保し、自立を促進し及び社会への積極的な参加を容易にする条件の下で十分かつ相応な生活を享受すべきであること」を認め（23条1項）、締結国が「学校の規律が児童の人間の尊厳に適合する方法で及びこの条約に従って運用されることを確保するためのすべての適当な措置」を取らなければならないとする（28条2項）。

ウ 障害者権利条約

障がいのある子どもが他の者との平等を基礎として等しく教育を受ける権利の内実は、障害者の権利に関する条約（以下「障害者権利条約」という。）によっても具体化されている。

すなわち、障害者権利条約は、無差別（3条（b））、社会への完全かつ効果的な参加及び包容（同条（c））を一般原則に掲げる。障がいに基づく差別とは、障がいに基づくあらゆる区別、排除又は制限に加え合理的配慮⁸の不提供を含むものとして定義され（2条）、平等を促進し、及び差別を撤廃することを目的として、合理的配慮が提供されることを確保するための全ての適当な措置をとることを締約国に義務付けている（5条）。

さらに、教育について、障がい者が「教育に完全にかつ平等に参加」する権利を有することを確認し（24条）、障がいのある子どもが障がいゆえに教育の機会から区別・排除されることのないよう締約国に求めている。

エ 障害者基本法

障害者基本法は、障がいを理由とする差別その他の権利利益侵害行為を禁止し（4条）、国及び地方公共団体に対し、障がいのある者（子ども）がそ

⁸ 「合理的配慮」とは、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（障害者権利条約2条）。

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必要な措置を講ずる責務（１６条）を課している。

オ 障害者差別解消法

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」という。）は、行政機関等に対し、障がい者に対する不当な差別的取扱いによってその権利利益を侵害することを禁止し（７条１項）、かかる差別を解消するための基本方針の作成を政府に求め（６条）、国の行政機関の長等及び地方公共団体の機関等に基本方針に沿った対応要領を作成することを求めた（９条、１０条）。

同法に基づき内閣府が定めた基本方針においては、差別的取扱いについての基本的な考え方が示されている。すなわち、不当な差別的取扱いとは、障がい者に対して、正当な理由なく、障がいを理由として、財・サービスや各種機会の提供を拒否する又は提供に当たって場所・時間帯などを制限する、障がい者でない者に対しては付さない条件を付すことなどによる権利の侵害である。そして、正当な理由に相当するのは、客観的に見て正当な目的の下に行われたものであり、その目的に照らしてやむを得ないと言える場合であって、それらは具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要である。この基本的な考え方によれば、個別の事案ごとに具体的場面や状況に応じた検討を行うことなく、一般的・抽象的な理由に基づいて、障がい者を不利に扱うことは、法の趣旨を損なうため、適当でない。

カ 神奈川県教育委員会対応要領

相手方神奈川県教育委員会は、神奈川県教育委員会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要領（以下「神奈川県教育委員会対応要領」という。）を策定して、障害者差別解消法１０条１項に基づき、また国（政府）の前記基本方針に即して、同法７条に規定する事項^９に関し、教育委員会に属する職員が適切に対応するために必要な事項を定めている。

神奈川県教育委員会対応要領は、不当な差別的取扱いの禁止（障害者差別禁止法７条１項）に関し、職員の留意事項を定め、同留意事項において、不当な差別的取扱いの基本的な考え方、及び、正当な理由の判断の視点について、国（政府）の上記基本方針と同旨の考え方を示している。

そして、神奈川県教育委員会対応要領が定める留意事項は、不当な差別的取扱いの具体的事例として、障がいを理由に「授業等への参加…を拒むこ

^９ 障害者差別解消法７条は、行政機関等における障がいを理由とする差別の禁止を規定する。

と」等を挙げている。

キ まとめ

以上のとおり、障がいのある子どもである医療的ケア児は、教育に完全かつ平等に参加する権利を保障されるのであり、障がいに基づく区別、排除又は制限を受けることなく、地域社会に包容され、尊厳の確保、自立の促進及び社会への積極的な参加が容易になるような条件の下で教育を受ける権利を実現するために、合理的配慮や個別的な支援措置を受けることが保障されなければならない。

よって、医療的ケア児について、医療的ケアを必要とすることを理由に通学を拒むことはもちろん、通学を認めても医療的ケアを提供しなかったり、保護者による付添いを求めたりすることは障がいに基づく区別、排除又は制限であるから、その区別等に正当な理由がない限り、不当な差別的取扱いに当たる¹⁰。

そして、区別、排除又は制限の理由とされる事由が正当な理由に相当するのは、客観的にみて正当な目的のもとに行われたものであり、その目的に照らしてやむを得ないといえる場合であり、それらは具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要である。

(3) 相手方らによる申立人に対する人権侵害性の検討

ア 検討の前提

申立人は障がいのある子どもであり、その障がいゆえに日常生活において医療的ケアを必要とする医療的ケア児である。前述のとおり、申立人は、その障がいにかかわらず、教育に完全かつ平等に参加する権利を保障される。申立人は相手方学校に在籍する児童であり、相手方神奈川県（教育委員会）は相手方学校を管理している。したがって、相手方らが、申立人に対し、正当な理由なく、その障がいに基づき、区別、排除又は制限したり、個別の事案ごとに具体的場面や状況に応じた検討を行うことなく、一般的・抽象的な理由に基づいて不利に扱ったりしたときは、申立人の教育を受ける権利を侵害する人権侵害となる。

イ 神奈川県教育委員会対応要領

前述のとおり、神奈川県教育委員会対応要領が定める留意事項は、不当な差別的取扱いの具体的事例として、障がいを理由に「授業等への参加…を拒むこと」等を挙げている。

¹⁰ 当連合会「医療的ケアを要する子どもの保育及び教育に関する意見書」（2018年9月21日）

ウ 本件通知及び本件通知に基づく取扱いを求めることの人権侵害性

本件通知は、特定の児童生徒等（自発呼吸が無く、又は微弱であり、人工呼吸器を外せない児童生徒等）について、その個別的な事情（健康状態や医療的ケアの頻度等の障がいの状況等）を一切考慮せず、一律に①医療的ケアの提供を全面的に実施しないこととし、②学校行事等における移動の際を含むスクールバスへの乗車を一切認めないこととするものである。

これらは、いずれも、医療的ケアの必要ない児童生徒等及び医療的ケアの必要な児童生徒等のうち「人工呼吸器を外せない児童生徒等」以外の児童生徒等に対する取扱いと異なり、人工呼吸器を常時使用するという障がいの状態ゆえに必然的に伴ってなされる取扱いであるから、障がいを理由とする区別・排除である。

文部科学省「学校における医療的ケアの実施に関する検討会議」の中間まとめ¹¹も、人工呼吸器の管理をはじめ特定行為以外の医療的ケアについても、一律に対応するのではなく、個々の医療的ケア児の状態に応じた対応の重要性を指摘しており、「人工呼吸器を外せない児童生徒等」についても学校における医療的ケアが実施されることを前提としている。他の都道府県においても、自発呼吸がない、又は呼吸機能が著しく低いために人工呼吸器が外せない医療的ケア児に対する人工呼吸器関連ケアを実施している実績がある。

これに対し、本件通知による上記取扱いは、「人工呼吸器を外せない児童生徒等」に接する場合には常に生命の危険をはらむものであるという観念にとらわれたものとも言える、一般的・抽象的な理由に基づく不利な取扱いであって、個別の事案ごとに具体的な場面や状況に応じた検討を行うことなく、一律に行うものであり、その取扱いに正当な理由は認められない。

よって、本件通知は不当な差別的取扱いとして、申立人の教育を受ける権利を侵害するものであり、相手方神奈川県（教育委員会）が、本件通知を发出し、相手方学校に同通知に基づく取扱いを求めていることは申立人に対する人権侵害である。

エ 相手方学校がスクールバスの乗車を認めないことの人権侵害性

相手方学校は、健康状態は安定していること等、申立人の個別的な事情を一切考慮せず、本件通知に基づき、申立人がスクールバスに乗車することを

¹¹ 文部科学省は、人工呼吸器の管理等の医療的ケアを含め、小・中学校を含む全ての学校における医療的ケアの基本的な考え方を検討し、医療的ケアを実施する際に留意すべき点等について整理するために2017年10月に「学校における医療的ケアの実施に関する検討会議」を設置した。同検討会議は、2018年6月20日までに中間まとめを取りまとめた。

認めない。

これは、申立人について、医療的ケアの必要のない児童生徒等及び医療的ケアの必要な児童生徒等のうち「人工呼吸器を外せない児童生徒等」以外の児童生徒等であれば参加できる学校での教育活動から、その障がい（人工呼吸器を利用すること）に基づき、区別、排除し、又は制限するものである。かかる区別等をするに当たり、相手方学校は、本件通知に拠ったと言うのみで、2016年度（平成28年度）に申立人が校外学習や遠足のため、少なくとも3度スクールバスに乗車し、何らのトラブルもなかったという個別の事案についての具体的な検討を行ったものとは認められない。つまり、一般的・抽象的な理由に基づく不利な取扱いであって、個別の事案ごとに具体的な場面や状況に応じた検討を行うことなくなされたものであるから、その取扱いに正当な理由は認められない。相手方神奈川県（教育委員会）が発した本件通知に基づく取扱いであることは、相手方学校にとって正当な理由になるものとは認められない。したがって、相手方学校の申立人に対する上記取扱いは、不当な差別的取扱いに当たる。

よって、相手方学校が、申立人が校外活動やホームルームの場ともなるスクールバスに乗車することを一律に認めないことは、不当な差別的取扱いとして、申立人の教育を受ける権利を侵害するものであり、申立人に対する人権侵害である。

オ 相手方学校が医療的ケアの実施に向けた検討をしないことの人権侵害性

相手方学校は、本件通知に基づき、申立人に対し、医療的ケアを全面的に実施しないこととしている。

相手方学校は、申立人に対する学校における医療的ケアの実施には、安全を確保することが極めて困難であると判断したと主張するが、相手方学校が最終的にかかる判断を決定した2016年8月31日までに申立人の主治医との面談調査を行わず、同年12月1日に主治医から聴取した申立人の状態等（前記5(1)オ）や申立人が相手方学校に就学する前に通園していた保育園では、人工呼吸器関連ケアを含む医療的ケアが実施されていたことなどの個別的事情を考慮したものとは認められない。相手方神奈川県が判断に際しての根拠として主張する「担当医」による医学的知見（前記5(5)）も、申立人の個別的事情を踏まえた医学的所見というよりは、「人工呼吸器を外せない児童生徒等」に対する医療的ケアを学校で行うことに関して、医師の立場からの一般的な見解を述べたものと理解され、これをもって申立人にかかる個別的事情が検討されたものとは認められない。むしろ、学校における医

療的ケアの実施における安全は合理的配慮の提供によって確保すべきであり、「担当医」による医学的知見は申立人に対する合理的配慮の内容を検討するためにこそ活用されるべきであるのに、相手方学校がそれを行ったとは認められない。

相手方学校は、「人工呼吸器を外せない児童生徒等」に対する医療的ケアは常に生命の危険をはらむものであるという観念にとらわれ、申立人に必要な医療的ケアの実践について具体的な検討が不十分のまま、医療的ケアの提供の検討を打ち切ったものと言うほかない。

これは、申立人について、人工呼吸器を利用しない児童生徒等は受けられる学校内における医療的ケアの実施から、その障がい（人工呼吸器を利用すること）に基づき、区別、排除するものである。本件通知に拠ったというのみで、個別の事案ごとの具体的な場面や状況に応じた検討及び合理的配慮の提供を行うことなくなされたものであり、その区別等に正当な理由は認められない。相手方神奈川県（教育委員会）が発した本件通知に基づく取扱いであることは、相手方学校にとって正当な理由になるものとは認められない。したがって、相手方学校の申立人に対する上記取扱いは、不当な差別的取扱いにあたる。

殊に、胃ろうによる経管栄養は人工呼吸器関連ケアとは全く異なるケアであり、相手方らが最も懸念する呼吸状態の悪化に直ちには結びつかないものであって、人工呼吸器関連ケアとは別途、実施に向けた検討が必要であり、また、その検討が可能なものであるにもかかわらず、胃ろうによる経管栄養を含めて一律に医療的ケアの実施を打ち切ったことに合理的な理由を見出す余地はない。

よって、相手方学校が申立人に対する医療的ケアを全面的に実施しないこととして、その実施に向けた検討を打ち切ったことは不当な差別的取扱いとして、申立人の教育を受ける権利を侵害するものであり、申立人に対する人権侵害である。

カ まとめ

以上のとおり、相手方神奈川県（教育委員会）及び相手方学校による申立人に対する人権侵害が認められる。

7 人権救済の措置

- (1) スクールバスの乗車拒否という態様は、スクールバスの中でホームルームその他の教師及び児童生徒等らとの教育や交流を図る機会を奪うものであり、申立人の尊厳を傷つけ、自立促進や社会への積極的な参加に向けた成長を妨げる

ものである。また、医療的ケア児にとって、保護者ではない者による医療的ケアを受けることは、地域社会で生活するために必要な成長発達の不可欠な一部分をなしていることに鑑みれば、医療的ケアの一律拒否という態様は、申立人の自立促進や社会への積極的な参加に向けた成長を妨げるものである。これらの観点から、その人権侵害の程度は重大であると言える。

(2) これらの人権侵害は、相手方神奈川県（教育委員会）が発した本件通知に基づき、相手方学校が取った対応により生じているものである。したがって、申立人に対する人権侵害状態を解消するためには、相手方神奈川県（教育委員会）が本件通知を撤回又は廃止し、相手方学校がその対応を撤回するとともに、相手方らが改めて申立人に対する学校内における医療的ケアの実施に向けて検討することが必要である。また、少なくとも保護者が付き添うという条件のもと、従前は認められていた校外活動へのスクールバスでの参加を認めないという相手方学校の取扱いも速やかに撤回されるべきである。

(3) 相手方神奈川県が設置する学校の管理に関する事務は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づき相手方神奈川県が置く教育委員会が行い、その権限に属する事務を処理させるための事務局を教育局と称し、教育長が、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表するものと定められていること、及び、本件通知は教育委員会教育局の特別支援教育課長名で発せられていることから、相手方神奈川県による人権侵害に対する人権救済の措置は、神奈川県教育委員会教育長宛てに行うのが相当である。

また、人権救済手続は人権を侵害されている者の救済に主眼があり、侵害者の厳密な意味での法的責任を追及するものではないから、相手方学校が法的責任の帰属主体であるかどうかにかかわらず、これによる人権侵害については、人権救済の措置を行うのが相当であり、相手方学校の管理者である同校長宛てに措置を行うのが相当である。

(4) よって、相手方神奈川県（ただし、神奈川県教育委員会教育長）に対し、本件通知の撤回又は廃止を求め、相手方神奈川県（同）及び相手方学校（ただし、神奈川県立X養護学校長）に対し、申立人が校外活動にスクールバスで参加することを不可とする取扱いを撤回して、これを認めることとするとともに、申立人の個別具体的な事情を考慮した上で、申立人に対する学校内での医療的ケアの実施に向けて検討するよう、それぞれ勧告するのが相当である。

8 結論

よって、相手方らに対し、それぞれ勧告の趣旨記載のとおり勧告することが相当である。