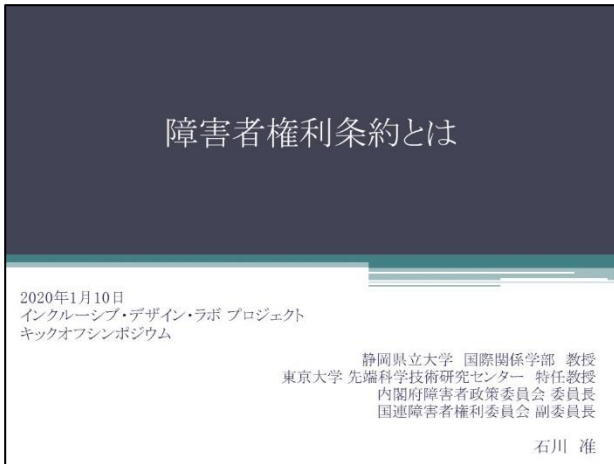


「障害者権利条約とは」

石川 准（静岡県立大学国際関係学部教授、東京大学先端科学技術研究センター特任教授）



1. 国連の主要人権条約

今日は、国連の障害者権利条約についてお話しします。Slide 1 は、国連の九つの主要人権条約（Core International Human Rights Instruments）です。国連はおよそ半世紀をかけて、九つの人権条約を作ってきました。1960年代に最も基本的な自由権規約（International Covenant on Civil and Political Rights）と社会権規約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）、そして人種差別撤廃条約の三つの条約を作成しました。その後、1970年代後半からのおよそ10年間に、女性差別撤廃条約、拷問等禁止

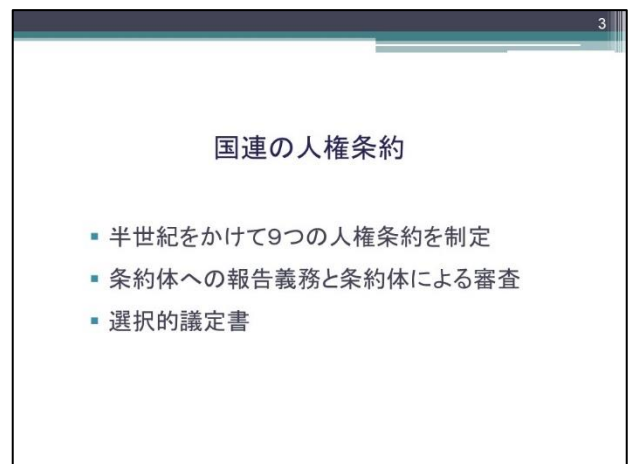
条約、子どもの権利条約、さらに移住労働者権利条約を作成しました。そして、21世紀に入って障害者権利条約と強制失踪者保護条約を作成しました。

みなさんがこれら以外にも、人権条約ではないかと考える条約もあると思います。例えば、難民条約です。しかし、難民条約は主要人権条約には位置付けられていません。もっと古い条約であり、人権条約としては不十分な点があると考えられています。

九つの人権条約に共通する枠組みとして、各条約に条約体（treaty body）と呼ばれる監視、審査の枠組みを設置しています（Slide 2）。条約を批准した国は条約の実施状況を条約体に報告する義務を負い、条約体は審査を行って、当該の締約国に対して施策の改善を勧告する、という枠組みで動いています。さらに、多くの主要人権条約には選択議定書（optional protocol）が付属しています。条約の批准に加えて選択議定書を批准した締約国の市民は、個人通報、つまり個人が直接条約体に人権侵害の救済を訴えることができます。また国が重大または組織的な侵害（grave or systematic violations）をしているという通報があつて、調査するに足る十分な証拠があると判断したときに、条約体は調査（inquiry）を行うことができます。こういったことを通じて、それぞれの人権条約が実現しようとしている人権保護を進めています。こうした枠組みを持っている条約を主要人権条約と呼んでいます。



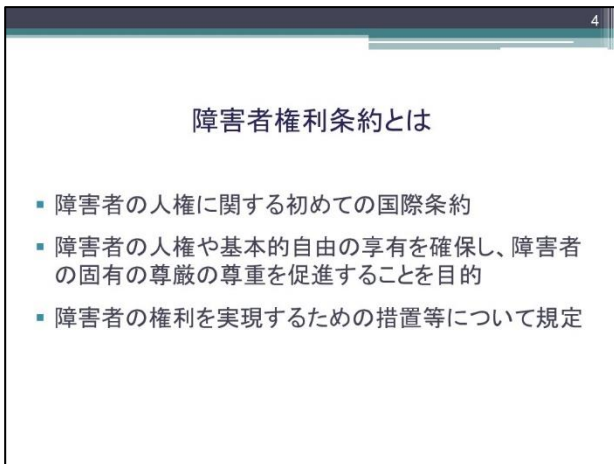
Slide 1



Slide 2

2. 障害者権利条約

障害者権利条約は、九つの人権条約の中でも最も新しい条約です (Slide 3)。障害者の人権に関する初めての国際条約であり、障害者が生まれながらに持つ人権や基本的自由を保護し、障害者固有の尊厳を尊重することを目的としています。



Slide 3

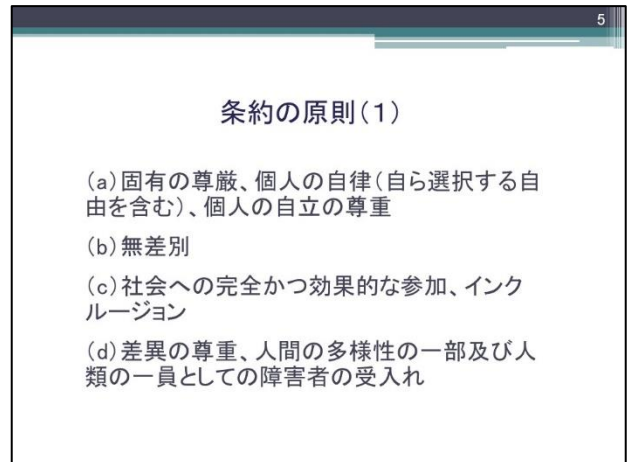
障害者権利条約とは

- 障害者の人権に関する初めての国際条約
- 障害者の人権や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
- 障害者の権利を実現するための措置等について規定

Slide 3

人権の保護促進のためのPDCA サイクル、つまり計画を立てて、実行して、評価して、さらに手直しをするという Plan、Do、Check、Act のサイクルが三つのレイヤで回っています。国連の人権条約体がチェック機能を果たしながら行うPDCAサイクルの内側に、各国が国内で回すPDCA サイクルがあり、その内側に各分野、各地域で回すPDCAサイクルがあります。これらが協調・連動して機能することが目指されています。

条約の原則が幾つかあります (Slides 4-5)。(a) 障害者固有の尊厳、個人の自立の尊重、(b) 無差別、(c) 社会への完全かつ効果的な参加、インクルージョン、(d) 差異の尊重、人間の多様性の一部および人類の一員としての障害者の受け入れ (インテグリティ)、(e) 機会の均等、(f) アクセシビリティ、(g) 男女平等、(h) 障害のある児童の人権の保護です。

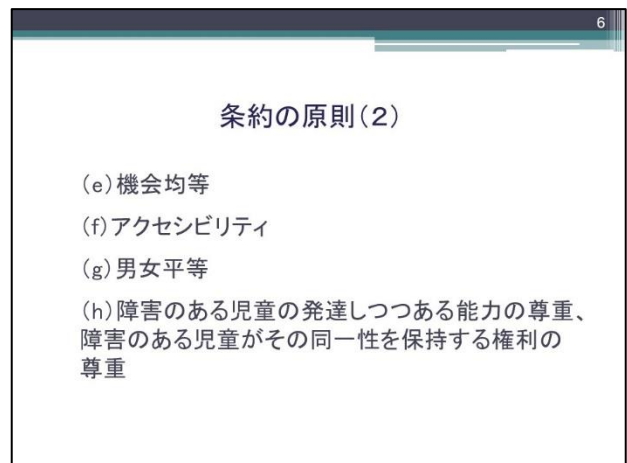


Slide 4

条約の原則(1)

- (a) 固有の尊厳、個人の自律 (自ら選択する自由を含む)、個人の自立の尊重
- (b) 無差別
- (c) 社会への完全かつ効果的な参加、インクルージョン
- (d) 差異の尊重、人間の多様性の一部及び人類の一員としての障害者の受け入れ

Slide 4



Slide 5

条約の原則(2)

- (e) 機会均等
- (f) アクセシビリティ
- (g) 男女平等
- (h) 障害のある児童の発達しつつある能力の尊重、障害のある児童がその同一性を保持する権利の尊重

Slide 5

条約の主な内容を幾つかピックアップして申し上げますと、まず障害の人権モデル (human rights model) あるいは社会モデル (social model) という考え方があります (Slide 6)。簡単に言うと、ディスアビリティ (社会的障害) はインペアメント (機能的障害) と社会的障壁の相互作用の結果だとする考え方です。私は掛け算と説明しています。つまり社会的障壁にゼロを代入すると、ディスアビリティはゼロになります。インペアメントはそう簡単には変わりません。次第に重度化したり進行することはあっても、軽度化したり突然解消したりすることは非常にまれです。しかし、社会的障壁は適切に解消する努力を行えば、着実に除去できる特徴があります。締約国は社会的障壁の除去を通じてディスアビリティを削減・解消していく義務を負うというのが、この条約のつくりになっています。

10

条約の主な内容(1)

- 障害の人権モデル
- 障害(ディスアビリティ)は機能的障害(インペアメント)と社会的障壁の相互作用
- 締約国は社会的障壁の撤廃の義務を負う

Slide 6

障害学の議論のなかでは、もう少し急進的な考え方に立つと、これは社会モデルというよりはインタラクションモデルではないかという議論はあり得ると思います。つまりは機能的障害自体もまた社会的なものであり、従来の医学モデルとの妥協の産物ではないかと。しかし、この条約の制定過程には多くの障害当事者が参加しましたが、このインタラクションモデルは大きな議論にはなりませんでした。

幾つか代表的な条文を紹介します。第4条では、障害者施策立案への当事者参画を確保するように求めています(Slide7)。第5条は平等および無差別で、この中に合理的配慮の提供も含んでいます。第6条は女性、第7条は児童にフォーカスを当てた条文となっています。

11

条約の主な内容(2)

- (Art.4) 一般的義務
障害者施策の立案等への障害者団体の参加の確保
- (Art.5) 平等及び無差別
合理的配慮の不提供を含む障害を理由とするあらゆる形態の差別の禁止
- (Art.6) 障害のある女子
障害のある女子が被る複合的差別の撤廃
- (Art.7) 障害のある児童
障害のある児童の基本的人権の尊重、最善の利益の考慮、意見表明の自由とその支援の確保

Slide 7

第9条はアクセシビリティについてです(Slide8)。建物、交通機関、情報、コミュニケーション等のア

クセシビリティの確保を締約国に義務付けています。第12条は、意思決定支援です。代行決定ではなく、自己決定を支援する仕組みを作るように求めています。だから、成年後見という仕組みではなくて、可能な限り意思決定を支援するという考え方をこの条約は採っています。高等教育における障害学生支援ではアクセシビリティは非常に重要です。

12

条約の主な内容(3)

- (Art.9) 施設及びサービス等のアクセシビリティ
建物・交通機関・情報・コミュニケーション等のアクセシビリティの確保・促進
- (Art.12) 法律の前にひとしく認められる権利
障害者の法的能力は人としての固有の権利
法的能力の行使に当たって必要とする支援を提供する義務を有する
- (Art.13) 司法手続の利用の機会
手続的配慮の提供義務

Slide 8

第14条は身体的自由及び安全についての規定です。障害を理由として不法に、または恣意的に自由を奪われない権利の確保を定めています(Slide9)。第19条は、自立した生活及び地域社会への包容(インクルージョン)です。地域社会に包摂された形で生活できるように、地域での支援やアクセシビリティ、さまざまな生活保障などを整備していくことが求められています。

13

条約の主な内容(4)

- (Art.14) 身体的自由及び安全
障害を理由に不法に又は恣意的に自由を奪われない権利の確保
- (Art.16) 搾取、暴力及び虐待からの自由
暴力、虐待からの保護
- (Art.19) 自立した生活及び地域社会への包容
地域社会に包摂されるために必要な支援の提供義務
自立生活支援
- (Art.20) 個人の移動を容易にすること
移動のための支援機器、人的支援の提供

Slide 9

第21条に、再びアクセシビリティに関わる規定が

あります (Slide10)。もう少し具体的に、情報へのアクセスや、手話でコミュニケーションする権利の確保など、情報やコミュニケーションに関わるアクセシビリティについて定めています。さらに第24条は教育についての規定です。各締約国にインクルーシブ教育の推進を求めています。第27条の労働及び雇用については、障害者の働く権利の保障、就労環境における合理的配慮の不提供を含むあらゆる形態の差別の禁止、積極的差別是正措置 (アファーマティブアクション) 等による雇用促進などを求めています。

14

条約の主な内容(5)

- (Art.21) 表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会
情報アクセシビリティの推進
インターネット・メディアのアクセシビリティの推進
手話によるコミュニケーションの推進
- (Art.24) 教育
インクルーシブ教育の推進
- (Art.27) 労働及び雇用
労働の権利
合理的配慮の不提供を含むあらゆる形態の差別禁止
積極的差別是正措置等による雇用促進
- (Art.28) 相当な生活水準及び社会的な保障
社会的な保障における機会の平等と差別禁止

Slide 10

第33条では、国内に独立した監視の枠組みを整備して、各締約国内で PDCA サイクルを回すことと、その監視枠組みへの障害当事者の参加を締約国はしっかり保障しなければならないと述べています。(Slide 11)。

15

条約の主な内容(6)

- (Art.29) 政治的及び公的活動への参加
投票等の権利・政治参加の権利の保障
- (Art.30) 文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加
スポーツ・文化・芸術・娯楽活動への包摂
- (Art.31) 統計及び資料の収集
障害統計の整理
- (Art.33) 国内における実施及び監視
独立した監視の枠組みの設立
障害者の監視枠組みへの参加の確保

Slide 11

3. 障害者政策委員会

日本における批准前の準備、批准後の対応等についてお話しします。障害者基本法の改正や差別解消法制定など、幾つかの制度改革が行われました。

障害者政策委員会という審議会を設置して、障害者基本計画の策定の原案を作ったり、基本計画に基づく施策の監視、さらに条約批准後には、権利条約が求めている国内監視の枠組みとしての役割を担っています。私はこの政策委員会の委員長を第一期から務めております。

今期の政策委員会の主たる作業として、一つは障害者差別解消法の見直し作業があり、もう一つは、日本が第1回の国連障害者権利委員会による審査を今年夏に控えているため、それを前にして独立した監視の枠組み (independent monitoring mechanism, IMM) としての監視役割を果たすことです。今のところ差別解消法の見直し作業に忙殺されています。

差別解消法見直しの論点は、幾つかあります。一つは、間接差別も含めて差別の定義の明確化が必要です。もう一つは、日本の差別解消法の弱点として、民間事業者による合理的配慮の提供が現行の差別解消法では努力義務となっていることです。しかし、これは権利条約が求めていることとは異なります。権利条約と整合性が取れていません。

民間事業者の中には当然、私立大学も含まれます。多くの私立大学は、既に合理的配慮の提供に本腰を入れています。中には例外的な大学もありますが、主要な私立大学は障害学生支援に対して、当然のこととして取り組んでいます。いずれにせよ、差別解消法の見直しにおいては民間事業者の合理的配慮の提供の義務化が大きな論点になっています。

他にも相談体制や紛争解決の仕組み、さらには、救済という過去に向かっての金銭的な救済になりがちですが、それよりも未来志向型で、非金銭的な、しかし、より広がりがあるような救済 (forward-looking, non-pecuniary remedy) の導入を目指しています。これは環境整備に近いものです。合理的配慮の提供が集積すると環境整備になっていくのですが、

合理的配慮の提供の拒絶があったときに、それを環境整備を進めていくための糧とする道を付けていきたいと考えています。

もう一つ、政策委員会は権利委員会の一般的意見に基づいて現行法の課題を検証するという方法論を採用しています。国連障害者権利委員会が公表している一般的意見（general comment）が七本あります。これは、いくつかの議論のある条文について権利委員会としての法解釈を示しているものです。その中で、第5条の平等及び無差別について、各締約国が実施しなければならない事柄に関する権利委員会としての考え方を示した、一般的意見第6号というものがあります。これに基づいて日本の差別解消法を見ると、法体系内部の不整合が検出されます。それらの不整合のうち、法改正でどこまで直すことが可能か、あるいは、基本方針や指針の改正で対応するほうが現実的な問題はどれか、そういったことを議論しています。

政策委員会は独立監視メカニズム（IMM）として指名されているのですが、IMMとしての活動の課題は、本来の制度的な位置付けからするとあまりにも荷が重い責任を負っていることです。ほとんどの締約国においては、国内人権機関（national human rights institution）があります。機能していたりしていなかったり、国によって違いますが、あることはあります。あるいは、議会にオンブズマンがいて、行政を監視しています。こういった独立した立場で監視することが基本的な考え方として想定されており、それを「パリ原則」というのですが、日本の場合は独立した人権機関が存在していないのです。多くの人権条約体から勧告を受けているのですが、なかなか日本ではできないという問題があります。

多くの国の IMM は、政府報告や市民社会からのパラレルレポートとは別に、監視機関としての所見を権利委員会に報告しています。ですから、政策委員会も独自の監視所見を権利委員会に提出するほうが良いのですが、それができるかどうかについては検討・調整しているところです。IMMらしい報告を

出せるのがベスト、IMMらしくない報告を出すのがワーストで、何もしないのがセカンドワーストというところです。誰にとってワーストやベストかというところ、締約国である日本にとってであり、もちろん政策委員会にとってもです。だから、実は政府と政策委員会は、権利委員会からの審査に関して利害が一致しています。つまり、IMMらしい活動ができるということは、少なくとも国内監視については条約を適切に国内実施しているという評価を得られるわけですから、政府にとっても政策委員会にとっても良いことです。ただし、障害者施策の各分野を所管している各省からすると、見方は異なるでしょう。政策委員会は制度的枠組みとしては、内閣府に設置された審議会にすぎないので、その審議会が IMM としての役割を果たすのは相当に荷が重いことです。

4. 日本の情報アクセシビリティ政策

日本における建物や交通機関のアクセシビリティについては根拠法があって、他の障害者に関わる施策に比べれば前に進んでいると思いますが、情報やコミュニケーションのアクセシビリティは政策として非常に弱いです。細かい小粒の法律やガイドライン、いろいろな報告書は幾つか出てきていますが、まだまだ弱いです。

日本の情報アクセシビリティは、実は米国や EU のアクセシビリティ政策にフリーライドしてきたといわざるを得ません。GAFA と呼ばれる企業が IT 分野では圧倒的シェアを誇っていますが、これらの企業は米国や EU の政策を意識しながらアクセシビリティへの対応をしてきた面があります。例えば、Apple の iPhone や iPad には VoiceOver をはじめとしたアクセシビリティ機能が内蔵されています。Google の Android という OS にも TalkBack という音声読み上げ機能（スクリーンリーダー）が最初から実装されています。Amazon のさまざまなデバイス、例えば Kindle Fire といった読書端末にもスクリーンリーダーが内蔵されています。

私は、Amazon の Accessibility Advisory Council とい

うアクセシビリティ諮問委員会に昨年から出席しています。Amazon社はアクセシビリティについて自分でPDCAサイクルを回しているというのでいいでしょう。アクセシビリティを進めていくにはなにをどうすればよいか、専門家から具体的な助言を得る場を設けています。Kindle 端末は、当初アクセシビリティ機能は欠落していましたが、年々アクセシビリティ機能は向上してきました。

もちろん法的環境は企業として重視しなければならない条件なのですが、アクセシビリティ部門で働く人たちは、もっと自然に、自分が担当した仕事だから、あるいは、その分野に興味があるからアクセシビリティに関わる仕事をしています。昨日、キーノートスピーチをされたJoshua MieleさんもAmazonで仕事をされているアクセシビリティチームの一員ですが、そこにも当事者参加があるし、アクセシビリティを進めるにはどうしたらよいか、考えて実現することが仕事となっている人たちがたくさんいます。

日本もさまざまな分野で頑張ってもいるのですが、立ち遅れている分野もあります。立ち遅れている分野の一つの代表例が情報アクセシビリティであり、他にも課題はたくさんあります。

高等教育における障害学生支援は、いわばブルーオーシャンのような、更地のようなところだったものですから、そこで新しい枠組みを動かしていくのは比較的やりやすいと思います。一方、初等・中等教育には特別支援教育という従来の枠組みがあり、かつ、学力や障害の程度によって複数の学びの場を用意する考え方からなかなか脱却できないため、インクルーシブ教育がなかなか進みません。

私は最近、機会があると、「インクルーシブ社会ネイティブ」ということを言うようにしています。社会はインクルーシブ社会ネイティブの人たちによって、よりインクルーシブになっていくと考えています。私たちは外国語を習得するかのよう、多文化共生やインクルーシブ社会がどういう社会なのかを学んでいますが、ネイティブは母語としてインク

ルーシブ社会の人との付き合い方を肌で身に付けている人たちであり、そういう人たちが育っていく社会に希望を見いだしています。