

障害者権利条約の国内的実施・監視

— 障害者権利条約の批准と障害者差別禁止法の制定を控えて —

山
崎
公
士

目次

- はじめに—本稿の目的
- I 障害者権利条約の実施措置
- 1 障害者権利条約の国際的実施措置の概要
- 2 障害者権利条約の国内の実施措置
- (1) 中心的機関 (focal point) の設置 (条約三三一条一項前段)
- (2) 政府内における調整の仕組み (coordination mechanisms、条約三三一条一項後段)
- (3) 条約実施を監視する枠組み (framework、条約三三一条二項)
- (4) 市民社会による監視 (条約三三一条三項)
- 3 国内人権機関と国連バリ原則
- II 諸国における障害者権利条約の国内の実施・監視体制
- 1 チュニジア

- 2 オーストラリア
- 3 EU諸国
 - (1) 中心的機関
 - (2) 調整の仕組み
 - (3) 独立監視機関―条約実施を監視する枠組み
 - (4) 市民社会による監視―障害者の参画
- 4 小括
- III 日本における障害者権利条約の国内的实施・監視に向けた動向
 - 1 障害者制度改革の成果
 - (1) 背景
 - (2) 障害者基本法の改正
 - (3) 障害者差別禁止法の制定に関する差別禁止部会の意見
 - 2 日本における人権救済機関の設置可能性
 - IV 障害者権利条約の国内的实施・監視体制をめぐる制度設計
 - 1 障害者政策委員会の位置づけ
 - (1) 障害者政策委員会の行政機関としての位置づけ
 - (2) 障害者政策委員会の権限
 - (3) 小括―障害者政策委員会の独立性と職務権限
 - 2 条約実施のための独立監視機関に関する論点整理
 - (1) 独立監視機関の必要性
 - (2) 独立監視機関の独立性・多元性の確保
 - (3) 明確な「障害者差別」の定義
 - (4) 独立監視機関の機能
 - (5) 独立監視機関の設置形態・設置場所
 - (6) 地域事務所の必要性

結
び
に
か
え
て

はじめに—本稿の目的

障害者の権利に関する条約（The Convention on the Rights of Persons with Disabilities、以下「障害者権利条約」あるいは「条約」）および同議定書は二〇〇六年十二月十三日に第六一回国連総会で採択され、二〇〇八年五月三日に発効した。⁽¹⁾ 障害者権利条約は障害者の権利を包括的に規定し、これらの権利を尊重、保護および充足する締約国の義務を明確にする初めての国際人権条約である。⁽²⁾ この条約は二一世紀に入り最初に成立した人権条約であり、また国際障害法の中核的な文書でもある。条約締約国は一三〇、同選択議定書の締約国は七六（二〇一三年三月末現在）である。アジア地域でも多くの国が締約国となっており、⁽³⁾ 日本による批准が待たれている。

障害者権利条約の締約国は、「障害を理由とするいかなる差別もなしに、すべての障害者のあらゆる人権及び基本的自由を完全に実現することを確保し、及び促進することを約束」（四条一項）する。このため、締約国は、すべての適切な立法・行政措置をとり、条約と両立しないいかなる行為または慣行も差し控え、かつ、公の当局・機関が条約に従って行動すること（同（a）・（d））等を約束する。こうした締約国の約束を確保するため、条約は国内の実施措置と国際的実施措置を備えている。後者は他の人権諸条約に類似するものであるが、前者は他の人権諸条約に例を見ない、この条約独自のものである。

ところで、日本では二〇一〇年から障がい者制度改革推進会議や障害者政策委員会の中で障害者をめぐる制度改革の議論が公的に始まっており、この一環として、条約の批准や障害者差別禁止法の制定が検討されている。本稿では、障害者権利条約三三条（国内的実施・監視）の規定を踏まえ、諸国の実例を参照し、条約の国内実施と監視をめぐる制度設計上の論点整理を試みる。具体的には、①同条が締約国に求める条約の国内実施機関として、現在内閣府に置

かかれている障害者政策委員会で十分なのか、②仮に十分でないなら、国連がパリ原則によってガイドラインを示す政府から独立した国内人権機関とみなしうる条約監視機関を新設すべきなのか、③この新設が必要とされる場合には、どのような制度設計が考えられるのか、を検討するのが本稿の目的である。

なお、条約の日本語訳については原則としてJDF翻訳版を用いる。

I 障害者権利条約の実施措置

条約の締約国は、「この条約において認められる権利を実施するため、すべての適切な立法措置、行政措置その他の措置をとること。」(四条一(a))等を約束する。条約の実施措置は、締約国の約束を確保するための重要な過程である。

条約は国内の実施措置と国際的実施措置を備えている。後者は他の人権諸条約にも類似の例があるが、前者はこの条約独自のもので、他の人権諸条約に例を見ない⁽⁶⁾。

1 障害者権利条約の国際的実施措置の概要

条約の国際的実施措置⁽⁷⁾は、「障害のある人の権利に関する委員会」(以下、「障害者権利委員会」⁽⁸⁾)によって運用される(条約三四条)。同委員会は、すべての条約締約国から義務的に提出される国家報告を検討し、提案や一般的勧告を提示する⁽⁹⁾(条約三五条一項)⁽¹⁰⁾。この国家報告制度は他の人権諸条約でも採用されている条約の国際的実施措置の一種である。

これに加えて、条約選択議定書(Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 以

下、「選択議定書⁽¹¹⁾」の締約国においては、締約国の領域内で起きた条約侵害行為について、個人が障害者権利委員会に苦情を申立て、同委員会がこれを検討して個人の権利救済をはかる個人通報制度⁽¹²⁾（選択議定書一条一項）が利用できる。また、重大で制度的な条約規定侵害について、同委員会が当該国の協力の下に調査を行う、調査制度⁽¹³⁾（選択議定書六条一項）も活用できる。個人通報制度と調査制度は、条約選択議定書の締約国に関しては、条約の国際的実施措置である。

さらに、この条約の実施に関するいずれの事案をも審議するため、定期的に締約国会議⁽¹⁴⁾（Conference of State Parties）が開催される（条約四〇条一項）。締約国会議を常設し、あらゆる事案に関し審議できる包括的な権限をこれに付与する例は他の人権諸条約には見られず、この条約独自の国際的実施を担保する仕組みである。

2 障害者権利条約の国内の実施措置

国内の実施措置に関しては条約三三三条（国内的な実施及び監視⁽¹⁵⁾）が規定する。同条は締約国に中心的機関の設置を求める（一項前段）。また、締約国は異なる部門及び段階におけるこの条約の実施に関連する活動を容易にするため、政府内における調整のための仕組みの設置または指定を奨励される（一項後段）。さらに、締約国は条約実施を監視する枠組みの維持・強化・指定・設置を義務づけられている（二項）。なお、市民社会、特に、障害者および障害者を代表する団体は、監視の過程に完全に関与し、かつ、参加できるようにすべきことが明文で規定されている（三項）。

国内の実施に関するこうした詳細な規定は他の条約でもみられるが、人権条約に盛り込まれたのは初めてである。⁽¹⁶⁾

(1) 中心的機関 (focal point) の設置 (条約三三条一項前段)

締約国は、その制度に従い、条約の実施に関連する事項を取り扱う「一又は二以上の中心的機関 (focal points) を政府内に指定する。」(三三条一項前段) ものとされている。中心的機関の指定は条約上の義務である。一九九三年に採択された「障害者の機会均等化に関する基準規則」では、「国家は障害問題の中心的機関 (national focal point on disability matters) として機能する国内調整委員会、もしくは同様の機構を設立し、強化する責任を持つ。」(規則一七)⁽¹⁸⁾ こととされている。この規則は国連総会決議によって採択されたもので、国連加盟国を拘束するものではない。しかし、条約成立以前に、多くの加盟国⁽¹⁹⁾ で中心的機関が設置されていた。

中心的機関に期待される役割は、① 国家元首・政府の長への障害者政策・施策に関する助言、② 人権と障害に関する省庁間ならびに中央・地方間の調整、③ 条約実施のための行動計画の策定等である。⁽²⁰⁾ このように中心的機関には条約の国内実施全般を鳥瞰する役割が期待されている。中心的機関として想定されるのは、特定省庁の部局、障害者委員会のような機関、人権大臣や障害者担当大臣のような閣僚である。⁽²¹⁾

中心的機関の形態は締約国に委ねられているが、政府内で一体となつて条約の国内実施を統合できるものでなければならぬ。このため、中心的機関は法令にもとづき指定され、適切な人材と財源を持ち、政府内でできるだけ高いレベルに位置づけられるべきものとされている。⁽²²⁾

(2) 政府内における調整の仕組み (coordination mechanisms) 条約三三条一項後段)

締約国は、異なる部門及び段階における条約の実施に関連する活動を容易にするため、「政府内に調整のための仕組みを設置し又は指定することに十分な考慮を払う。」(三三条一項後段)。この仕組みの設置・指定は締約国の義務

ではないが、奨励されている。「調整の仕組み」としては、条約の国内実施に関連する省庁横断的な組織が想定される。

(3) 条約実施を監視する枠組み (Framework、条約三三条二項)

締約国は、その法律上及び行政上の制度に従い、条約の実施を促進し、保護し及び監視するための枠組み（適切な場合には、一又は二以上の独立した仕組みを含む。）を自国内で維持し、強化し、指定し又は設置しなければならぬ（三三条二項前段）。その仕組みを指定し又は設置する場合には、人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則（国連パリ原則、後述⁽²³⁾）を考慮に入れるものとされている（同後段）。ここにいう条約実施の「促進」とは教育・広報を通じた条約の普及であり、「保護」とは個人による苦情申立ての検討や裁判への参加等を意味し、また「監視」とは立法の見直しや国内実施状況の検討活動である。

条約は「国内人権機関」ではなく「枠組み」という文言を用いる。しかし、枠組みの指定・設置にあたっては、国連パリ原則を考慮に入れるものとされている。条約の国内実施を監視する独立した枠組みとして、「国内人権機関」がもつとも相応しい形態と考えられている⁽²⁴⁾。

(4) 市民社会による監視（条約三三条三項）

条約三三条三項は、「市民社会、特に、障害のある人及び障害のある人を代表する団体は、監視（モニタリング）の過程に完全に関与し、かつ、参加する。」と規定する。本項は四条三項⁽²⁵⁾とともに、条約の理念を象徴する「私たち抜きに、私たちのことを決めないで」（Nothing About Us Without Us）を具体化する規定のひとつである。ただし、条約

は本項の趣旨を生かすための具体的ありかたは示しておらず、これは締約国に委ねられている。

3 国内人権機関と国連パリ原則

「国内人権機関⁽²⁶⁾」とは、①人権保障のため機能する既存の国家機関とは別個の公的機関で、②憲法または法律を設置根拠とし、③人権保障に関する法定された独自の権限をもち、④いかなる外部勢力からも干渉されない独立性をもつ人権機関の総称である。裁判所などの司法機関とは異なる。オーストラリアの人権委員会のように複数の個人で構成される型（委員会型）と、スウェーデンの国会オンブズマンのように単独の個人で活動する独任制のもの（オンブズパーソン型）があり、今日では世界の一一七か国・地域で何らかの国内人権機関が設置され、活動している⁽²⁷⁾。

発展途上国では軍隊や警察の権力濫用による人権侵害が横行し、また先進国でもマイノリティに対する構造的・社会的差別が解消していない。こうした人権侵害や差別の被害者は、費用と時間がかかり、しかも手続が面倒な裁判を利用して救済を求めることはまれで、多くの場合泣き寝入りを強いられてきた。そこで冷戦後国連は、人権侵害の苦情について無料で相談を受け、簡易、迅速に救済をはかる、政府から独立した人権擁護機関の設置を加盟国に働きかけ始めた。

一九九三年二月に国連総会は「国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則⁽²⁸⁾）」を採択し、国内人権機関（以下「機関」）のあるべき姿を示した。機関の機能としては、①人権法制・状況に関する政府・議会への提言、②人権諸条約の批准や国内実施の促進、③人権諸条約上の国家報告書への意見表明、④国連人権関係機関などとの協力、⑤人権教育・研究プログラムの作成支援、⑥人権・差別撤廃の宣伝、などを例示する。これらの機能を実施するため、機関の構成員は社会の多元性を反映するよう選出し、その任期は明確に定め、独立した財源をもつものとするなど、機関の

独立性の確保策を示す。また機関の活動としては、①苦情申立の検討、②意見の聴取、情報・文書の取得、③意見や勧告の公表、④人権の促進と保護に責任をもつ司法機関などとの協議、⑤人権 NGO との連携、などを掲げる。機関は司法機関ではないが、パリ原則は、①調停を通じての友好的解決、②救済手段に関する申立者への情報提供、③法律の制限内での申立の聴聞、他機関への移送、④法律、規則、行政慣行の改正・改革の提案、など準司法的権限を機関は持てることも示している。

なお、国連の人権活動において、近年国内人権機関の役割は増しつつある。障害者権利条約の起草過程で活動した特別委員会や同作業部会においても、国内人権機関は積極的に関わり、多数の提案を行った。国内の実施措置が条約に盛り込まれたのは、国内人権機関の積極的な関わりの一つの成果ともいえよう。

II 諸国における障害者権利条約の国内的実施・監視体制

障害者権利条約においては、条約の国内的実施・監視が重視されている。ただし、これを担当する機関の形態や職務権限のあり方は締約国に委ねられている。そこで次に、条約締約国における国内の実施・監視体制について、条約監視機関（条約体）である障害者権利委員会における国家報告の審査を終え、同委員会から最終所見を得た締約国等の実例を紹介し、併せて EU の締約国における条約の国内の実施・監視のあり方を概観する。

1 チュニジア

チュニジアは障害者権利委員会から最初に最終所見を得た締約国である。同国では、政府内における調整の仕組みとして障害者高等評議会 (Conseil supérieur des personnes porteuses de handicap) を置いている。条約三三条二項

にもとづく「条約の実施を促進し、保護し及び監視するための枠組み」としては、同国の国内人権機関である人権・基本的自由上級委員会 (Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés politiques) が担当することとされている。⁽²⁹⁾ ただし、同委員会は、国内人権機関の資格を認証する国内人権機関国際調整委員会 (ICC)⁽³⁰⁾ から認証資格を得ていない (二〇一三年一月二〇日現在)⁽³¹⁾。

障害者権利委員会は、障害者高等評議会と人権・基本的自由上級委員会の存在については留意するが、両機関への障害者の参加が低調であることと両機関の独立性について懸念を表明し、⁽³²⁾ 次の勧告を行った。⁽³³⁾

- ① 障害者団体が障害者高等評議会に参加し、条約の実施を監視する中心的な役割を果たせるようにすること。
- ② 人権・基本的自由上級委員会が国内人権機関の地位に関するパリ原則に準拠するよう確保すること。

2 オーストラリア

オーストラリアは国家報告は提出済みであるが、二〇一三年四月の障害者権利委員会第九会期に審査される予定で、⁽³⁴⁾ 同委員会による最終所見は未だ示されていない。しかし、同国の国家報告は比較的詳細で、NGOからのオルタナティブ・レポート (Alternative Reports)⁽³⁵⁾ も複数でてくるので、ここで取り上げることにする。

同国では、司法省 (Attorney-General's Department (AGD)) と家族、住宅、コミュニティサービス及び先住民族問題省 (Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA)) が共同で中心的機関の役割を担う。⁽³⁶⁾ AGDは連邦障害者差別禁止法 (Disability Discrimination Act, DDA)⁽³⁷⁾ 等のすべての人権に関し広範な分野を所管し、条約にもとづく国家報告を調整する。FaHCSIAは、具体的な政策に関する助言

や障害分野に関する専門的意見を提供し、条約の国内実施をめぐる主要な要素を戦略的に主導する。政府内で両省が共同で中心的機関の役割を担うこの体制は、条約三三条一項が締約国に課す義務を果たしているといえる。

両省が条約を実施・監視する枠組みは国家障害者戦略 (National Disability Strategy)⁽³⁸⁾ によって定められる。また、司法長官 (Attorney-General) は、条約が認める諸権利はオーストラリア人権委員会 (Australian Human Rights Commission, A H R C) 法 (一九八六年) 上の「人権」の定義に含まれる旨を宣言した。⁽³⁹⁾

なお、国家報告では、オーストラリアの国内人権機関であるオーストラリア人権委員会はパリ原則に合致しているとの認識を示している。⁽⁴⁰⁾ ただし、この記述からは、条約にもとづき、特に現行国内法に規定されていない事柄について、障害者が苦情申立てできるのかは明白でない。また、国家報告には、人権委員会が条約にもとづく追加的な機能を果たすために必要とされる予算措置についての言及がない。⁽⁴¹⁾

オーストラリア政府は国家報告作成の重要な段階に N G O の見解を反映させるよう努めている。さらに同政府は、国家報告に対するオールタナティブ・レポートを準備する N G O に対し資金援助を行っている。このように、オーストラリアでは、条約の監視や国家報告書作成過程に市民社会が関与している。⁽⁴²⁾

3 E U 諸国

E U 加盟二七か国の中の条約未批准国はフィンランド、アイルランドおよびオランダのみで、二四か国が条約を批准している (二〇一三年一月末現在)。ここでは、国連人権高等弁務官事務所・ヨーロッパ地域事務所による「ヨーロッパにおける障害者権利条約三三条の実施に関する研究」⁽⁴³⁾ を素材に、E U 諸国における条約の国内的实施・監視体制

表 EU 諸国における条約 33 条の国内実施体制

	A. 中心的機関	B. 調整の仕組み	C. 独立機関	D. 市民社会による監視
オーストリア	連邦労働、社会問題及び消費者保護省(連邦障害問題諮問会議が支援)	連邦労働、社会問題及び消費者保護省(連邦障害問題諮問会議が支援)	独立監視委員会	オーストリア障害者全国評議会
ベルギー	社会問題省戦略・研究局長(地域に7箇所の中心的機関がある)	社会問題省戦略・研究局長	機会均等・反人種主義センター	ベルギー障害フォーラム
チェコ	労働及び社会問題省(政府障害者会議が支援)	労働及び社会問題省(外務省、政府障害者会議ならびにチェコ全国障害評議会と協力)		チェコ全国障害評議会
デンマーク	社会問題省	省庁間障害問題委員会	デンマーク人権センター(独立国内人権機関)	デンマーク障害者機構
フランス		省庁間障害問題委員会		
ドイツ	連邦労働及び社会問題省(各ラントに16の中心的機関がある)	連邦障害者問題政府コミッショナー(インクルージョン委員会が支援)	ドイツ人権機関(独立国内人権機関)	ドイツ障害評議会
ハンガリー	国家資源省		全国障害評議会	全国障害者連盟評議会
イタリア	労働及び社会政策省インクルージョン、社会権及び社会的責任局長	労働及び社会政策省インクルージョン、社会権及び社会的責任局長	国家障害者機関	
ラトビア	福祉省(全国障害者問題評議会が支援)		ラトビアオンブズマン	ラトビア障害者団体アンブレラ機構
リトアニア	社会保障及び労働省(他省に10の中心的機関がある)	社会保障及び労働省	障害問題評議会 機会平等オンブズマン	リトアニア全国障害者フォーラム
ポルトガル	全国障害者リハビリテーション及びインテグレーション評議会によって支援される			全国障害者団体連盟
ルーマニア	労働、家族及び社会保障省障害者保護局長(障害者問題分析評議会が支援)	労働、家族及び社会保障省障害者保護局長		ルーマニア全国障害者機構
スロバキア	障害者委員会によって支援される			スロバキア障害者評議会
スロベニア	労働、家族及び社会問題省障害者局長		スロベニア障害者評議会	スロベニア全国障害者団体評議会
スペイン	健康、社会政策及び平等省障害者部門政策調整局長	全国障害者評議会	スペイン障害者代表委員会	スペイン障害者代表委員会
スウェーデン	健康及び社会問題省社会サービス局	省庁間上級作業グループ		スウェーデン障害者連盟
イギリス	障害者局(北アイルランド、ウェールズ及びスコットランドに中心的機関がある)	障害者局	平等及び人権委員会(独立国内人権機関) スコットランド人権委員会 北アイルランド人権委員会 北アイルランド平等委員会	イギリス障害者評議会

〔出所〕 Office of the High Commissioner for Human Rights Regional Office for Europe, Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe, at 59-62, available at (http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf) (last visited Jan. 20, 2013).

を概観する。なおこの研究が対象とするのは、条約を批准した一七のEU諸国⁽⁴⁴⁾である。本節の記述については、「表EU諸国における条約三三条の国内実施体制」も参照されたい。

(1) 中心的機関

多くのEUの条約締約国では、社会問題省や障害者問題を所管する省庁が中心的機関の役割を担っている。ただし、ハンガリーは国家資源省を、イギリスは省庁横断的な障害者局を、またリトアニアは社会保障及び労働省とともにその他一〇の省庁を中心的機関としている⁽⁴⁵⁾。

(2) 調整の仕組み

EU締約国の大多数は調整の仕組みを設置または指定している。これらの調整の仕組みは中心的機関が兼ねる場合が多い。オーストリア、ベルギー、チェコ、イタリア、リトアニア、ルーマニアおよびイギリスがこの例である。

オーストリア、チェコ、ドイツおよびラトビアは、政府代表と障害者団体代表からなる諮問会議 (advisory board) を置き、これが中心的機関と調整の仕組みの活動を支援する。ポルトガルおよびスロバキアには中心的機関が置かれていないが、諮問会議にあたる組織が存在する。ベルギーには障害者団体の代表からなる諮問会議が存在する⁽⁴⁶⁾。

(3) 独立監視機関―条約実施を監視する枠組み

上記の(1)と(2)のあり方に較べ、独立監視機関に関するEU締約国の制度は多様で、①国内人権機関および／または平等機関、②オンブズパーソン、③既存または新設の①・②以外の機関、の三類型が見られる。これらは各国

家の統治機構の相違によるものと思われる。EU締約国の中には最近条約を批准した国もあり、独立監視機関については暫定的に運用している場合がある。⁽⁴⁷⁾なお、独立監視機関の活動を実質化するため、障害者あるいは障害者団体の参画が不可欠である。この点については、下記の(4)の項で触れる。

① 国内人権機関および／または平等機関

ベルギー、デンマーク、およびドイツは独立監視機関として国内人権機関を指定している。⁽⁴⁸⁾イギリスでは平等及び人権委員会⁽⁴⁹⁾に加え、スコットランド人権委員会、北アイルランド人権委員会および北アイルランド平等委員会を条約の独立監視機関としている。

② オンブズマン

ラトビアオンブズマンとリトアニアの機会平等オンブズマン（障害問題評議会と共に）がこの類型である。他方、スペインの場合は、オンブズマンではなく障害者代表委員会が独立監視機関の役割を担い、オンブズマンがこれに協力するという実施体制をとっている。デンマークは、デンマーク議会オンブズマンではなく、独立した国内人権機関であるデンマーク人権センターを条約上の独立監視機関として指定している。ただし、議会オンブズマンも障害者の権利保障に関与する。⁽⁵⁰⁾

③ 国内人権機関・オンブズマン以外の既存または新設の機関

七か国では国内人権機関・オンブズマン以外の機関に条約の独立監視機関の役割を担わせている。オーストリアは独立監視委員会を新設した。スペインは障害者団体のアンブレラ組織であるスペイン障害者代表委員会が監視の役割を担う。ハンガリー、イタリア、リトアニアおよびスロバキアは、政府と障害者団体の代表からなる諮問会議体を新設し、この役割を担わせている。⁽⁵¹⁾

(4) 市民社会による監視—障害者の参画

多くのEU締約国は、(1) 中心的機関、(2) 調整の仕組み、(3) 独立監視機関として指定・設置された機関・組織を通じて、障害者の参画を確保している。しかし、その態様はさまざまであり、次の四種が見られる⁽⁵²⁾。

第一は、(2) 調整の仕組みに障害者が参画する形態である。スペインでは全国障害者評議会に障害者団体の代表が参画している。その他、調整機関が障害者に助言を求めることとしているEU締約国がある。たとえば、デンマークおよびフランスの省庁間障害問題委員会は障害者団体と密接な関係にある⁽⁵³⁾。

第二は、大掛かりな諮問会議 (broad advisory board) を置き、これに障害者団体が参画する形態である。オーストリアの連邦障害問題諮問会議、チェコの政府障害者会議、ドイツのインクルージョン委員会、ラトビアの全国障害者問題評議会、ルーマニアの障害者問題分析評議会、スロバキアの障害者委員会には、障害者団体の代表が参画している。ベルギーには障害者団体代表からなる複数の諮問会議体がある⁽⁵⁴⁾。

第三は、独立監視機関に障害当事者がメンバーとして参画する形態である。オーストリアの独立監視委員会、ハンガリーの全国障害者評議会、イタリアの国家障害者機関、リトアニアの障害問題評議会およびスロベニア障害者評議会には、障害者団体の代表者が参画している。これらの代表は障害者団体から指名される。スペイン障害者代表委員会は、障害者団体の代表者のみで構成されている。独立監視機関の中には、障害者が理事会メンバーになっている場合もある。共に独立した国内人権機関であるドイツ人権機関とイギリスの平等及び人権委員会がこの例である⁽⁵⁵⁾。

なお、イギリスには、平等及び人権委員会の下に障害者委員会が置かれて⁽⁵⁶⁾いる。同委員会は、平等及び人権委員会を設置した平等法(二〇〇六年)を設置根拠としており、同法にもとづき助言と決定権が付与されている。障害者委員会の委員長および委員の過半数は、障害当事者から選出される。

第四は、独立監視機関が障害者団体と協議する体制を確立する形態である。デンマーク人権センター、イギリスの平等及び人権委員会、スコットランド人権委員会、北アイルランド人権委員会及び北アイルランド平等委員会がこの例である。ドイツ人権機関は障害者団体との年三回の会合を定例化している。⁽³⁷⁾

4 小括

EU諸国を中心に、諸国における条約の国内実施体制を概観した。その結果、条約の国内実施の実効性を高めるため、締約国は条約の趣旨を踏まえ、①中心的機関と調整の仕組みを整え、②独立監視機関を置き、条約の実施促進・保護・監視機能を強化し、③障害当事者参画型の市民社会による条約実施にかかる監視体制を構築することの重要性が浮き彫りになった。

ところで、諸国の実例からも明らかのように、条約の国内実施体制のあり方は締約国が主体的に決め、実施する事柄である。⁽³⁸⁾ただし、条約の国内実施体制を選択するにあたり、締約国は条約三三条を遵守しなければならないことは言うまでもない。

Ⅲ 日本における障害者権利条約の国内的実施・監視に向けた動向

冒頭でも触れたように、日本は条約未批准である。障害者の権利を日本社会で実質化するため、早期の批准が待たれている。本章では、日本の条約批准を見据えて、日本における条約の国内実施体制のあり方を検討する。その前提として、①二〇一〇年から実質的に始まった障害者制度改革の経過と成果を明らかにし、これとの関連で、②日本における人権救済機関の設置に向けた動きを概観し、その上で、③日本における条約の国内実施体制を展望する。

1 障害者制度改革の成果

(1) 背景

二〇〇九年一二月に障がい者制度改革推進本部⁽⁵⁹⁾（本部長・内閣総理大臣）が内閣に設置され、その下に障害当事者を中心とする障がい者制度改革推進会議⁽⁶⁰⁾（以下、「推進会議」）が置かれた。推進会議には、①障害者施策の基本理念を定めた障害者基本法の抜本改正、②障害者自立支援法に代わる障がい者総合福祉法（仮称）の制定、③障害者差別禁止法の制定の三点が期待された。

推進会議は二〇一〇年一月から二〇一一年一〇月まで三六回会合し、二〇一〇年六月には「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」⁽⁶¹⁾をとりまとめた。また同年一二月には障害者基本法の改正に関する「障害者制度改革の推進のための第二次意見」⁽⁶²⁾をとりまとめた。

二〇一〇年四月には障害者自立支援法に代わる障がい者総合福祉法（仮称）を検討するため総合福祉部会が、また同年一二月には障害者差別禁止法を検討するため差別禁止部会が、それぞれ推進会議の下に置かれた。

総合福祉部会は二〇一一年八月に障害者総合福祉法の骨格提言⁽⁶³⁾を公表した。この提言では、応益負担を原則とする当時の現行法であった障害者自立支援法（平成一七年法律第一二三号）を廃止し、制度の谷間のない支援の提供、障害者の個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とする「障害者総合福祉法」（仮称）の制定が求められていた。その後曲折を経て、二〇一二年六月に「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」（障害者総合支援法）⁽⁶⁴⁾（平成二四年法律第五一号）が公布された。しかし、この法律には障害当事者等から大きな批判が寄せられた⁽⁶⁵⁾。

他方、差別禁止部会は二〇一〇年一月から二〇一二年九月の間、合計二五回会合し、二〇一二年九月、「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見（以下、「部会意見」⁽⁶⁷⁾）を取りまとめた。なお、二〇一〇年六月の閣議決定⁽⁶⁸⁾によって、「障害を理由とする差別を禁止するとともに、差別による人権被害を受けた場合の救済等を目的とした法制度の在り方について、第一次意見に沿って必要な検討を行い、平成二五年（二〇一三年）常会への法案提出を目指す。」ものとされている。

以上に加え、障害者制度改革の成果として、障害者虐待防止法⁽⁶⁹⁾が二〇一一年六月に国会で可決成立した。

(2) 障害者基本法の改正

第二次意見を受けて政府は障害者基本法改正法律案⁽⁷⁰⁾を閣議決定し、国会に提出した。同法律案は、衆議院で一部修正のうえ二〇一一年七月に衆参両院で可決成立し、同年八月から施行された（ただし、「障害者政策委員会」等に関する規定を除く⁽⁷¹⁾）。障害者基本法の二〇一一年改正は多岐にわたるが、本稿との関係では次の二点を紹介したい。

第一は、障害者差別の禁止に関わる左記第四条の新設である。改正前の同法では、「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。」（三条三項）と規定されているに過ぎなかった。しかし、今回の改正では、第四条「差別の禁止」を独立条文とし、二項は条約の合理的配慮の趣旨⁽⁷²⁾を踏まえた規定とした。また三項では、国は差別の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うこととした。

（差別の禁止）

第四条 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

2 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。

3 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。

第二は、従来の中央障害者施策推進協議会を改組し、「障害者政策委員会」を内閣府に設置することとした(三三三～三五条)ことである。同委員会委員は、障害者、障害者の自立及び社会参加に関する事業に従事する者、学識経験者のうちから内閣総理大臣により任命される。同委員会は、障害者基本計画の策定に関する調査審議・意見具申、同計画の実施状況の監視・勧告等を行うこととされた。また、地方障害者施策推進協議会を改組し、その所掌事務に障害者に関する施策の実施状況の監視が追加された。なお、日本が条約を批准した後、「障害者政策委員会」が中心的機関や独立監視機関として機能しうるかについては、後で触れたい。

(3) 障害者差別禁止法の制定に関する差別禁止部会の意見

部会意見は、①障害者差別禁止法の必要性、②障害者の完全参加と平等、共生社会の実現、「多様性」や「差異」の尊重、国の責務の明確化等に関する第一部総則、③教育・雇用等特に重要と思われる分野において法が対象とする範

困や障害にもとづく差別の具体的内容を示す第二部各則、④紛争の解決に関する第三部からなる。ここでは、本稿との関わりで、「第三章 紛争解決の仕組み 第4、第三者が関与する解決の仕組み 2、紛争解決に当たたる組織の在り方 4)国内における実施及び監視」の全文を紹介する。

障害者権利条約第三三条二項は、「締約国は、自国の法律上及び行政上の制度に従い、この条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組み（適当な場合には、一又は二以上の独立した仕組みを含む。）を自国内において維持し、強化し、指定し、又は設置する。締約国は、このような仕組みを指定し、又は設置する場合には、人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則を考慮に入れる」としている。

この中で、条約が求める保護には、人権が侵害された場合の救済が含まれており、障害者権利条約は、締約国にこの救済の枠組みを用意するよう求めているが、その在り方としては、人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則を考慮に入れ、適当な場合には独立した仕組みであることを求めていることになる。

この点に関して、障害者権利条約の文言からも分かるように、障害者権利条約は、必ずしも独立の仕組みであることを絶対的な要件としているわけではないが、仮に政策委員会に調停等の機能を付与するとなれば、条約上の要請を満たすよう努めることが求められるのではとの意見があった。これに対して、多くはその方向性については同様の意見であると思われるが、司法制度という独立した仕組みがあるなかで、現状においては、この原則にこだわらずに具体的な紛争解決の仕組みを早急に用意すべきであるといった意見も出された。

このように、紛争解決に当たたる組織の在り方の検討に当たって、障害者権利条約上の要請を意識した議論が求められるところであるが、本法においては、障害に基づく差別による紛争が生じた場合に備え、簡易迅速な実効性のある

裁判外紛争解決の仕組みを早急に用意すべきである。

上記で注目されるのは、「障害者権利条約は、必ずしも独立の仕組みであることを絶対的な要件としているわけではない」との認識を示したことである。これは条約の趣旨に照らしても極めて謙抑的な表現であり、筆者は同感でない。ただし、後半で、「本法においては、障害に基づく差別による紛争が生じた場合に備え、簡易迅速な実効性のある裁判外紛争解決の仕組みを早急に用意すべきである。」との見解が示されている。司法による救済とは別の「簡易迅速な実効性のある裁判外紛争解決の仕組み」の必要性が指摘されたことは、条約の趣旨からして、当然といえよう。

2 日本における人権救済機関の設置可能性

二一世紀冒頭から、パリ原則に準拠する政府から独立した国内人権機関を日本に設置する動きは試みられてきた。⁽⁷⁴⁾

政府による最近の動きとしては、二〇一一年八月、法務省政務三役が「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」を公表し、人権救済機関の新設を目的とする法案の二〇一二年通常国会への提出をめざすと江田法務大臣は言明した。その後、二〇一一年十二月、法務省政務三役は、「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要⁽⁷⁵⁾」を発表した。これらを受ける形で、二〇一二年一月九日、人権委員会設置法案⁽⁷⁶⁾が閣議決定され、同日参議院に提出された。同法案の概要は、①差別や虐待など人権侵害を受けた者を救済するため、政府から独立した権限を持つ「三条委員会」（後述）として「人権委員会」を法務省に新設する、②同委員会は人権侵害に関する苦情申立てにもとづき、人権侵害行為の有無などを調査する、③この調査はすべて任意で行われ、応じなかった場合の罰則は設けない、④調査の結果、人権侵害が認められた場合には、同委員会は勧告や告発などの措置をとれる、というものであった。なお、人権救済

機関がメディアによる人権侵害をも救済対象とするかが大きな争点であったが、同法案はこの点には一切言及せず、救済対象としない（ただし、人権相談の対象には含まれる）こととした。

しかし、同法案は国会で審議されることなく、同年一月一六日の衆議院解散によって、自動廃案となった。その後、二〇二二年末に政権交代したこともあり、二〇一三年三月末時点で、新たな人権救済機関としての国内人権機関を新設する動きは見られない。

IV 障害者権利条約の国内的实施・監視体制をめぐる制度設計

1 障害者政策委員会の位置づけ

二〇一一年の障害者基本法改正によって、内閣府に障害者政策委員会が置かれた。同委員会は、委員三〇名、オブザーバー一名からなり、二〇一二年七月から活動を開始した。同年一月には、新「障害者基本計画」に関する障害者政策委員会の意見⁽²⁸⁾を取りまとめている。

同委員会の設置根拠は、上述のように、障害者基本法三二条一項である。本稿との関係では、条約締約国が設置を求められる、中心的機関あるいは独立監視機関として、同委員会を位置づけうるかが問題となる。

(1) 障害者政策委員会の行政機関としての位置づけ

内閣府設置法三七条三項によれば、障害者政策委員会は、「法律の定めるところにより内閣府に置かれる審議会等で本府に置かれるもの」の一つと位置づけられている⁽²⁹⁾。これに対し同法六四条は、「別に法律の定めるところにより

内閣府に置かれる委員会及び庁」として、公正取引委員会および国家公安委員会が金融庁および消費者庁とともに掲げられている。同法六四条にいう「委員会及び庁」は、国家行政組織法三条二項にいう「委員会及び庁」と同様のいわゆる独立行政委員会であり、組織および権限の面で独立性が強い。現在国家行政組織法三条に基づき設置されている委員会は、公害等調整委員会、公安審査委員会、中央労働委員会、運輸安全委員会および原子力規制委員会であり、内閣から相対的に独立した地位を享受している。

これに対し、国家行政組織法八条は、「法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる」として、国の行政機関に審議会を置くことができる旨を定めている。このように、障害者政策委員会は組織的な独立性を享受できる独立行政委員会（いわゆる三条委員会）ではなく、審議会（いわゆる八条委員会）に位置づけられている。3・11以降、かつて内閣府設置法三七条を設置根拠とする審議会（八条委員会）として位置づけられていた原子力安全委員会は、その独立性を担保するため、国家行政組織法三条を設置根拠とする独立行政委員会としての原子力規制委員会（環境省設置）に置き換えられた。この事実も、八条委員会では政府からの独立性が確保できないことを如実に物語っている。

(2) 障害者政策委員会の権限

障害者政策委員会の設置根拠である障害者基本法によれば、同委員会の任務は、①障害者基本計画を策定すること⁸⁰⁾と（二三条二項一号）、②同計画に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣又は関係各大臣に対し、意見を述べること（同二号）、③障害者基本計画の実施状況を監視し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣

又は内閣総理大臣を通じて関係各大臣に勧告すること（同三号）である。なお、内閣総理大臣又は関係各大臣は、③の勧告に基づき講じた施策について政策委員会に報告しなければならない（同条三項）。また、同委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の表明、説明その他必要な協力を求めることができる（三四条一項）。

（3）小括―障害者政策委員会の独立性と職務権限

障害者政策委員会は行政機関としては審議会に位置づけられ、公正取引委員会や原子力規制委員会のような独立行政委員会ではない。したがって、国内人権機関の地位に関するパリ原則にいう、政府から独立した国内人権機関とは言い難い。

他方、障害者基本法は、同委員会に内閣総理大臣又は関係各大臣への勧告権限を付与し、内閣総理大臣等はこの勧告に基づき講じた施策について、報告をしなければならないものとされている。また、同委員会は、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の表明、説明その他必要な協力を求めることができる。

以上を要約すれば、障害者政策委員会は組織的な独立性は担保されていないが、内閣総理大臣等への勧告権限を持ち、その内容に関する応答を受けることが確保されている。したがって、障害者政策委員会を条約の中心的機関（*central point*）として位置づけることは可能と思われる。しかしながら、独立した監視機関として位置づけるのは困難である。なぜなら、条約三三・三二条二項によれば、条約の実施を監視する枠組みとしては、政府から独立した国内人権機関がもつとも相応しい形態と考えられているからである。

2 条約実施のための独立監視機関に関する論点整理

前述のように、二〇一三年三月末時点で、あらゆる人権課題を扱う、パリ原則に準拠した国内人権機関が日本で設置される展望は見いだせない。他方で、条約が批准された場合、障害者政策委員会をもつて条約三三条二項にいう「条約の実施を監視する枠組み」(framework)、すなわち、独立監視機関と位置づけるのは、困難である。以上の認識を踏まえ、同項にもとづく締約国の義務を果たすため、障害者政策委員会の他に、条約の国内実施を監視するため、どのような独立監視機関が日本で設置できるだろうか。

(1) 独立監視機関の必要性

諸国の実例を見ると、あらゆる人権課題を扱う「人権委員会」あるいは「オンブズパーソン」を条約にもとづく「独立機関」枠組み」と位置づける国が少なくない。しかし、日本に独立性の高い国内人権機関としての包括的機能を持つ「人権委員会」が設置される見込みは現時点では乏しい。この場合、独立性と多元性が確保された、障害者の権利問題に特化した独立監視機関の設置に向けて早急に検討を始め、条約の批准に備える必要がある。

しかし、障がい者制度改革推進会議(後に、障害者政策委員会)差別禁止部会では、この点に関し十分な検討はなされなかつた。その背景は、第一に包括的な人権救済機関の設置に向けて、法務省において人権委員会の設置等に関する法案が検討されていたこと、第二に行財政改革の観点から、新たな財政出動を伴う独立行政委員会の新設に積極的な省庁が見あたらないことであろう。

二〇一三年三月末時点で、人権委員会の設置に向けた進展は見られない。したがって、残された選択肢は、条約の

国内実施に特化した独立監視機関の設置である。

(2) 独立監視機関の独立性・多元性の確保

一般に独立した人権救済機関や独立監視機関は人権侵害に関する相談・救済機能を果たすため、その活動について政府から独立していなければ市民から信頼されない。しかし、こうした機関は国によって設置されるため、その活動経費は国家予算から支出される。財源は国に依存するが、活動は事実上国の方針に拘束されない体制をいかに築き、維持するか、諸国は腐心してきた。

独立性とともに重要なのは、機関の人的構成における多元性の確保である。ここでポイントとなるのは、障害当事者が構成員中半数近くを占めるか、ならびに構成員のジェンダーバランスである。まず独任制のオンブズパーソン型の場合には、障害当事者である法律家を充てるのが妥当であろう。複数名からなる委員会型かオンブズパーソン型の場合には、構成員の半数近くは障害当事者をもって充てる必要がある。「私たち抜きに、私たちのことを決めないで」という条約の理念を生かすためにも、また障害当事者から信頼されるためにも、障害者が直面する課題について同じ立場から理解できる構成員が半数近く存在する意義は大きい。こうしたメンバー構成によって、独立監視機関の機能は活性化し、活動の実効性も向上するであろう。

独立機関の構成員とともに、機関職員の多元性確保もまた重要である。職員の半数近くは障害当事者をもって充てる必要がある。この中には、身体、知的および精神障害者がバランスよく配置されるべきである。職員構成に関しても、ジェンダーバランスの確保とともに、こうした配慮は必須である。これによって、障害者の立場を十分に理解しつつ相談や苦情申立てに対処できる環境が整うであろう。

(3) 明確な「障害者差別」の定義

政府から独立した人権監視機関は、人権救済や人権政策提言に関し比較的強い権限を持つことが多い。それ故、憲法または少なくとも法律にもとづきこれを設置し、また機関の行動準則として明確な人権法あるいは差別禁止法・規定を持つ必要がある。

前述の差別禁止部会意見(Ⅲ章1節(1))では、制定が見込まれる障害者差別禁止法における「障害」と「障害に基づく差別」の定義に関し、次の見解が示された。まず、「障害」とは、障害者基本法における定義と同様に、機能障害(インペアメント)を中心に据えることが妥当とされた。また、「障害に基づく差別」とは「不均等待遇」および「合理的配慮の不提供」をいうものとされた。

「不均等待遇」とは、障害又は障害に関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いをいう。ただし、当該取扱いが客観的に見て、正当な目的の下に行われたものであり、かつ、その目的に照らして当該取扱いがやむを得ないといえる場合は例外となる。

「合理的配慮」とは、障害者の求めに応じて、障害者が障害のない者と同様に人権を行使し、又は機会や待遇を享受するために必要かつ適切な現状の変更や調整を行うことをいい、これを行わないこと、すなわち、「合理的配慮の不提供」は、差別となる。ただし、相手方にとって「過度な負担」が生じる場合は例外となる。

日本で障害者の権利に特化した委員会あるいはオンブズパーソンを設置する場合、上記の「障害」および「障害に基づく差別」の定義を独立監視機関の行動準則とし、機関の活動を包括的に枠付け、私権が侵されることのないようにすべきである。

(4) 独立監視機関の機能

条約三三条二項によれば、条約実施を監視する枠組みの指定・設置にあたっては、パリ原則（前述Ⅰ章3節）を考慮に入れるものとされている。

パリ原則が提示する国内人権機関の機能としては、①人権法制・状況に関する政府・議会への提言、②人権諸条約の批准や国内実施の促進、③人権諸条約上の国家報告書への意見表明、④国連人権関係機関などとの協力、⑤人権教育・研究プログラムの作成支援、⑥人権・差別撤廃の宣伝、などが例示されている。

パリ原則を参考にすれば、条約の独立監視機関としての障害者の権利に特化した委員会あるいはオンブズパーソンに期待される機能は下記の通りである。

- A 人権政策提言機能
- B 人権相談・救済機能
- C 人権教育・広報機能

(5) 独立監視機関の設置形態・設置場所

独立性と多元性が確保された独立監視機関としては、パリ原則に準拠した委員会型かオンブズパーソン型が想定できる。日本では慣例的には前者に馴染みがある。しかし、財政負担を極力抑制するためにも、この際、構成員数が限られるオンブズパーソン型も視野に入れ、諸国の例も参照しつつ、幅広く検討すべきである。

独立監視機関の設置場所については、条約が定める障害者の権利は極めて多岐にわたるので、厚生労働省や文部科

学省といった省庁ではなく、総合調整機能を持つ内閣府に設置するのが望ましい。

独立監視機関を行政府でなく立法府（国会）に置くことは理念的にはあり得るが、国会設置の委員会等の構成員は国会議員に限られるため、国会設置は事実上困難と思われる。なお、参議院の行政監視委員会⁽⁸¹⁾は行政監視を専門的に扱う常任委員会であり、行政に関する「苦情請願」制度も運用している。しかし、二〇〇八年までの一〇年間で同委員会が採択した請願は一件のみであり、提出件数は低調である⁽⁸²⁾。仮に、この委員会が障害者施策全般を審議し、また障害者の権利等に関する苦情請願を検討することがあるとしても、これらをもって同委員会を条約が締約国に求める独立監視機関と位置づけるのは早計であろう。

（6）地域事務所必要性

障害者の権利に特化した独立監視機関の事務所は、中央のみでなく、できれば、八高裁所在地と那覇市に置き、市民がアクセスしやすい環境とするのが理想である。しかし、行財政改革の現状からして、とりあえず中央組織を確立するのが先決であろう⁽⁸³⁾。ただし、一定期間の経過後に、地方組織（事務所）を置くか否か、置くとする場合、これを国設置とするか自治体設置とするか等について、さらに検討すべきであろう。

結びにかえて

障害者の権利を包括的に規定する障害者権利条約は国際障害法の中核的な文書であり、日本による早期の批准が望まれる。条約の批准に際しては、条約の国内的实施・監視体制が整備されていなければならない。

日本では二〇一〇年以降障害者制度改革の取り組みが本格化し、政府に障がい者制度改革推進会議や障害者政策委

員会が置かれた。これらの活動によって、二〇一一年六月に障害者虐待防止法が、同年七月には改正障害者基本法が、また二〇一二年六月には障害者総合支援法がそれぞれ国会で可決し、成立した。こうした障害者制度改革の成果は、障害者権利条約の批准や障害者差別禁止法の制定を視野に入れており、この作業は障害者政策委員会差別禁止部会意見を踏まえ、二〇一三年三月末現在進行中である。

政府・与党は二〇一三年の通常国会中に障害者差別禁止法を制定する方向で検討中と伝えられている。しかし、同年四月冒頭段階では、①法律の名称は「障害者差別禁止法」でなく「障害者差別解消法（仮称）」とし、②「障害者差別」の定義は置かず、差別的取扱い禁止規定と合理的配慮提供義務規定を置き、③民間には合理的配慮を義務づけず、努力義務とし、④法案に違反する行為に関する行政による紛争解決については、行政肥大化の防止等の観点を踏まえ、新たな紛争解決機関は設置せず、⑤二〇一六年四月施行とし、三年後をめどに見直す方向で、立法化が進められていると伝えられている⁽⁸⁾。

本稿で検討したように、条約を実施・監視する独立監視機関の設置が、障害者権利条約批准の大前提であり、この機関の独立性や構成の多元性をいかに確保するかが課題である。しかしながら、条約批准に際し制定する「障害者差別解消法」（仮称）では、独立監視機関の設置は予定されていない。これまでの障害者制度改革の成果を十分に踏まえない、懸念すべき動向と言わざるを得ない。

ところで、条約締約国は、条約を実施するための法令及び政策を策定し及び実施するに当たり、並びに障害のある人と関連する問題についての他の意思決定過程において、「障害のある人（障害のある子どもを含む。）を代表する団体を通じて、障害のある人と緊密に協議し、かつ、障害のある人を積極的に関与させる。」（四条三項、傍線部引用者）ことを義務づけられる。さらに、条約は締約国に、「市民社会、特に、障害のある人及び障害のある人を代表する団体

は、監視〔モニタリング〕の過程に完全に関与し、かつ、参加する。〔三三三条三項、傍線部引用者〕ことを求めている。

しかし、既存の障害者政策委員会は、条約上設置が義務づけられる「中心的機関」としては機能しうるが、その組織的な性格からして、同じく維持・強化・指定・設置を義務づけられる「条約実施を監視する枠組み」独立監視機関の役割を演じることは期待できない。したがって、差別禁止部会意見「第三章 紛争解決の仕組み 第4、第三者が関与する解決の仕組み 2、紛争解決に当たる組織の在り方 4)国内における実施及び監視」における「簡易迅速な実効性のある裁判外紛争解決の仕組みを早急に用意すべきである。」との指摘を踏まえ、条約の批准にあたり障害者の権利に関する教育・広報、政策提言ならびに相談・救済機能を備えた独立監視機関を早急に整備する必要がある。独立監視機関の委員またはオンブズパーソンおよび職員の中に障害当事者を適切な割合で含め、障害者および障害者団体の条約監視過程への完全な関与と参加を確保すべきである。

障害者権利条約の標語である、「私たち抜きに、私たちのことを決めないで」は、条約起草過程におけると同時に、条約批准後の実施過程における標語でもあることを再度確認し、結びにかえたい。

(二〇一三年四月一〇日)

注

(1) 二〇一三年四月二二日現在、障害者権利条約の締約国は二三〇、同議定書の締約国は七六である。日本は二〇〇七年九月に条約に署名したが未批准であり、議定書には署名していない。

(2) 従来の人権諸条約においても、平等と非差別原則によって障害者は保護されてきた。しかし、障害者は概して「可視化」されず、人権言説において等閑視されてきた。障害者権利条約の発効によって、障害者への権利保障に関する重大な空白が埋められる(田中

- man Rights Council. *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, U.N. Doc. A/HRC/13/29 (2009, para.6)。
- (3) アジア地域で条約の締約国でないのは、日本・ベトナム・ラオス・ブータン・シンガポール・スリランカ・キルギスタン・ウズベキスタン（以上、署名国）、北朝鮮・タジキスタン・アフガニスタン（以上、未署名国）である。
- (4) 「障害」の表記に関しては、「障害」「障がい」「障碍」等多様な表現が用いられてきた。本稿では、原則として「障害」を用い、政府が設置した会議名や施策名として用いられている場合に限り、「障がい」を用いる。その根拠は、障がい者制度改革推進会議・「障害」の表記に関する作業チーム（座長 山崎公士）「障害」の表記に関する検討結果について」（二〇一〇年一月二二日、http://www8cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_26/pdf/s3.pdf 二〇一三年一月二〇日アクセス）に示された下記の見解である。「法令等における『障害』の表記については、当面、現状の『障害』を用いることとし、今後、制度改革の集中期間内を目途に一定の結論を得ることを目指すべきである。そのためには、障害は様々な障壁との相互作用によって生ずるものであるという障害者権利条約の考え方を念頭に置きつつ、それぞれの表記に関する考え方を国民に広く紹介し、各界各層の議論を喚起することともに、その動向やそれぞれの表記の普及状況等を注視しながら、今後、更に検討を進め、意見集約を図っていく必要がある。」
- (5) 日本障害フォーラム（JDF）「障害者の権利条約日本政府仮訳に対するコメント」（二〇〇八年五月三〇日付け川島聡＝長瀬修仮訳との対照表）（二〇一〇年一月二六日版）http://www8cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_2/pdf/s3.pdf（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (6) ただし、拷問等禁止条約選択議定書は、国内防止機構（national preventive mechanism）を設置し、締約国内の公的、私的拘禁施設を、被拘禁者を拷問などの行為から保護する目的で訪問する等の権限等を付与するよう締約国に求めている（同議定書一七―二三条）。
- (7) 障害者権利条約の国際的実施措置については、山崎公士「第一〇章 実施措置」長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本―概要と展望（増補改訂版）』（生活書院、二〇一二年）を参照。
- (8) 締約国による条約の実施を監視する独立した専門家からなる機関。委員数は当初一二名であったが、締約国が六〇以上となった現在は一八名である（同一項）。
- (9) 二〇一二年九月の第八会期までに七か国の国家報告が検討され、チュニジア・スペイン・中国・ペルー・アルゼンチン・ハンガリーについては国家報告に関する最終所見が、またパラグアイへの質問事項（List of Issues）がそれぞれ採択されている。なお、二〇

- 一三年一月末現在、ベルギー・チリ・ドイツ・メキシコ・韓国・イギリス等二五の締約国から国家報告が提出されており、二〇一三年四月の第九会期以降に障害者権利委員会が検討される予定である。(Committee on the Rights of Persons with Disabilities - Sessions, available at <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Sessions.aspx>) (last visited Jan. 20, 2013)。
- (10) 山崎、前掲注(7)、二四〇―二四二頁。
- (11) 二〇〇六年二月一三日に国連総会で障害者権利条約とともに採択された。二〇〇八年五月三日、条約と同時に発効。二〇一三年三月末時点の批准国数は七六。選択議定書の日本政府仮訳は存在しない。この民間仮訳は、川島聡＝長瀬修仮訳「障害のある人の権利に関する条約の選択議定書」(二〇〇八年五月三〇日付)長瀬修ほか編『障害者の権利条約と日本』(生活書院、二〇〇八年)二八八―二九七頁(英語正文と共に収録)。
- (12) 山崎、前掲注(7)、二四一―二四二頁。
- (13) 山崎、前掲注(7)、二四二―二四三頁。
- (14) 山崎、前掲注(7)、二四三頁。二〇〇八年一月に締約国会議第一会期が開催され、以降二〇一二年九月の第五会期まで毎年一回開催されている(Fifth session of the Conference of States Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 12-14 September 2012, available at <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=46&pid=1595>) (last visited Jan. 20, 2013)。
- (15) 障害者権利条約の正文には条文見出しがある。しかし、同議定書にはなから。
- (16) たとえば、対地雷禁止条約(一九九七年)九条。
- (17) フランス語正文では contact、スペイン語正文は organismos で、政府仮訳の「中央連絡先」は必ずしも誤りではない。しかし、政府部内に責任のある横断的な仕組みをつくるというこの条文の趣旨からすれば、「中心的機関」とするのが望ましい。なお、作業部会案では単数形であったが、採択された正文は複数形である。
- (18) Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, General Assembly resolution 48/96, annex, Rule 17.
- (19) たとえば、アルゼンチン、バングラデシュ、クロアチア、キューバ、エジプト、メキシコ、ニュージーランド、スペイン、タイ、トルコ。
- (20) United Nations, *From Exclusion to Equality, Realizing the rights of persons with disabilities: Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, 2007*, available at <http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf> (last visited Jan. 20, 2013), at 95.

- (21) *Id.* at 94.
- (22) *Id.* at 94.
- (23) 条約では、「人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則」(the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights) と呼ばれているが、正式名称は注(28)記載のものである。
- (24) *Id.* at 96.
- (25) 「締約国は、この条約を実施するための法令及び政策を策定し及び実施するに当たり、並びに障害のある人と関連する問題についての他の意思決定過程において、障害のある人(障害のある子どもを含む)を代表する団体を通じて、障害のある人と緊密に協議し、かつ、障害のある人を積極的に関与させる。」
- (26) 国内人権機関については、山崎公士「国内人権機関の意義と役割—人権をまもるシステム構築に向けて」(三省堂、二〇一二年九月) 参照。
- (27) 国内人権機関に関する研究者・実務家の国際的フォーラムである National Human Rights Institutions Forum (以下、NHRI Forum) は、二〇一三年一月二〇日現在で、一七か国・地域に国内人権機関が設置されたこととなる(National Human Rights Institutions Forum, available at <http://www.nhrinet/nationaldata1st.asp>) (last visited Jan. 20, 2013).
- (28) Principles relating to the Status of National Institutions, General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, annex, available at <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>) (last visited Jan. 20, 2013). 邦訳は「国家機関(国内人権機関)の地位に関する原則(パリ原則)〔山崎公士訳〕」<http://www.hurights.or.jp/archives/institutions/post-1.html> (last visited Jan. 20, 2013).
- (29) Initial report submitted by States parties under article 35 of the Convention, Tunisia, paras. 240-241, U.N. Doc. CRPD/C/TUN/1(2010), available at <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session5.aspx>) (last visited Jan. 20, 2013).
- (30) 山崎、前掲注(26)「七一—七二頁参照」。
- (31) International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC), Directory of National Human Rights Institutions, available at <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/Africa.aspx>) (last visited Jan. 20, 2013).
- (32) Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Tunisia, para. 41, U.N. Doc. CRPD/C/TUN/CO/1(2011), available at <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session5.aspx>) (last visited Jan. 20, 2013).

- (33) *Id.*, para 42.
- (34) The 9th session of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities be convened at Geneva from 15-19 April 2013, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session9.aspx> (last visited Jan. 20, 2013).
- (35) 人権諸条約の締約国が条約体に義務のかつ定期的に提出する、条約の国内実施状況等に関する国家報告に関し、市民社会の視点から条約体に提示される「もうひとつの報告書」。かつては対抗報告書などと称されることが多かったが、締約国政府とは違った視点からの見解を示すことが目的で、同政府に対抗する趣旨ではないので、最近はこのように呼ばれることが多い。並行報告書 (Parallel Reports)、影の報告書 (Shadow Reports) と呼ばれることもある。
- (36) Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, Australia, para. 212, U.N. Doc. CRPD/C/AUS/1 (2012), available at (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session9.aspx>) (last visited Jan. 20, 2013).
- (37) 一九九二年に制定された障害者に対する差別を禁止する法律。DDAについては、竹田紘子・山中冨子「第四部オセマニア 第二章オーストラリア」『平成二〇年度内閣府「障害者の社会参加推進に関する国際比較調査研究」委託報告書』所収参照。 <http://www8.cao.go.jp/shougai/sushin/tyosa/h20kokusai/pdf/all/3-1uk.pdf> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。
- (38) 障害者、その家族および介護者の生活を改善する一〇年間の国内政策の枠組みを設定するもの。F a H C S I A が策定する。National Disability Strategy: Monitor and ensure compliance with international human rights obligations, 2010-2020, available at (http://www.fahcsia.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/national_disability_strategy_2010_2020.pdf) (last visited Jan. 20, 2013).
- (39) Initial report of Australia, para. 213, *supra* note 36.
- (40) *Id.*, para. 215.
- (41) Disability Council International (DisabCouncil), DisabCouncil's Independent Review on the Country Reports submitted by AUS-TRALIA (2012), available at (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session9.aspx>) (last visited Jan. 20, 2013).
- (42) Initial report of Australia, *supra* note 36, para. 216.
- (43) Office of the High Commissioner for Human Rights Regional Office for Europe, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, available at (http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf) (last visited Jan. 20, 2013).
- (44) オーストラリア、ベルギー、チェコ、デンマーク、フランス、ドイツ、ハンガリー、イタリア、ラトビア、リトアニア、ポルトガル、

- ルーマニア、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデンおよびイギリス。
- (45) Study on the Implementation of Article 33, *supra* note 43, at 42-43.
- (46) *Id.*, at 43.
- (47) *Id.*, at 46.
- (48) ベルギーは国内人権機関国際調整委員会（ICC）からB資格を、デンマークとドイツはA資格を認証されている（ICC, Directory of Institutions - Europe, available at <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/Europe.aspx>) (last visited Jan. 20, 2013)。
- (49) ICCからA資格を認証されている (*Id.*)。
- (50) Study on the Implementation of Article 33, *supra* note 43, at 47.
- (51) *Id.*, at 47.
- (52) *Id.*, at 54.
- (53) *Id.*
- (54) *Id.*
- (55) *Id.*
- (56) Disability Committee, available at <http://www.equalityhumanrights.com/about-us/the-commissioners/disability-committee/> (last visited Jan. 20, 2013).
- (57) Study on the Implementation of Article 33, *supra* note 43, at 54.
- (58) 一九九三年の世界人権会議で採択されたウィーン宣言及び行動計画一部三六項は、「世界人権会議は、『国家機関の地位に関する原則』（パリ原則）に関連し、かつ各国家が国内レベルで個別の必要に最も適した枠組みを選択する権利を有していることを認識した上で、国家機関の確立及び強化を奨励する。」として、主権国家は政府から独立した国内人権機関のあり方について選択権を持つことを確認している。
- (59) 内閣府「障がい者制度改革推進本部」<http://www8.cao.go.jp/shougai/sushin/kaikaku/kaikaku.html>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (60) 内閣府「障がい者制度改革推進会議」<http://www8.cao.go.jp/shougai/sushin/kaikaku/kaikaku.html>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。筆者も構成員を務めた。

- (19) <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。
- (20) <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-1.pdf> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。
- (21) <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-2.pdf> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。
- (22) 障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言「新法の制定を目指して」 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoutokusi/dl/110905.pdf#search=%E0%9A%A0%9C%E5%AE%B3%E8%80%85%E7%B7%8F%E5%90%88%E7%A6%8F%E7%A5%89%E6%B3%95%E3%81%AF%E9%AA%A8%E6%A0%BC%E6%8F%90%E8%A8%80> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。
- (23) <http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi/kaigo/shougaihahukushi/sougoushien/dl/sougoushien-02.pdf> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。
- (24) 批判の趣旨は概ね下記の通りである。①総合福祉部会による「骨格提言」の趣旨を踏まえていない。②障害者権利条約の趣旨が生かされていない。③国は、二〇一〇年一月七日、障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護士と基本合意文書を締結し、条約の批准も視野に入れ、「障害者自立支援法を二〇一三年八月までに廃止し、新たな総合的な福祉法制を実施する」と確約したが、これが守られていない。④同法の内容は、障害者自立支援法の一部改正に留まり、障害のある人の基本的人権を具体的に保障する規定が設けられていない。⑤障害の範囲についても、条約が求めている「障害が個人の属性のみではなく社会的障壁によって生じる」とする社会モデルの考え方が採用されず、そのため新たな制度の谷間を生む内容となっている。⑥障害者が自己決定権に基づき個々のニーズに即して福祉サービスを利用できる制度にもなっていない。
- (25) 二〇一三年七月からは、障害者政策委員会の下に置かれた。なお、障がい者制度改革推進会議の下に置かれていた当初から、筆者は差別禁止部会構成員であった。
- (26) <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku/inken1.pdf> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。なお、「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見【概要】 http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku/inken1/pdf/bukai_iken_gaiyo.pdf (二〇一三年一月二〇日アクセス)も参照された。
- (27) 障害者制度改革の推進のための基本的な方向について〔平成二二年六月二九日閣議決定〕 http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_16/pdf/ref.pdf (二〇一三年一月二〇日アクセス)。
- (28) 障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律(平成二三年法律第七九号) <http://www.shugiin.go.jp/itdb-houseinst/html/housei/17720110624079.htm> (二〇一三年一月二〇日アクセス)。

- (70) 障害者基本法の一部を改正する法律（平成三十三年法律第九十号）、<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/houritsuan.html>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。なお、障害者基本法の一部を改正する法律案新旧対照表は、<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/shinkyuh.html>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (71) 内閣府、障害者基本法の改正について（平成三十三年八月）、<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/kaisei2.html#futai>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。なお、改正後の障害者基本法は、改正障害者基本法、<http://www.ncsd.jp/kihonhou.htm>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (72) 障害者基本法の一部を改正する法律【概要】（平成三十三年七月二十九日成立、平成三十三年八月五日公布）、<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/pdf/gaiyo.pdf>（二〇一三年一月二〇日アクセス）参照。
- (73) 改正障害者基本法には、合理的配慮の定義規定はなく、この点は障がい者制度改革推進会議（後に、障害者政策委員会）差別禁止部会に委ねられた。なお、改正法二条二項で、新たに「社会的障壁」は「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のもの」と定義された。
- (74) 詳しくは、山崎、前掲注（26）、「第三部 日本における国内人権機関の設置に向けた動向」参照。
- (75) <http://www.moj.go.jp/content/000082631.pdf>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (76) 法律案および法律案要綱は、http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00141.html（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (77) <http://www.sangiin.go.jp/japanese/fohol/kousei/gian/181/meisai/ml8103181007.htm>（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (78) http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_jinkai/pdf/kihon_keikaku_honbun.pdf（二〇一三年一月二〇日アクセス）。
- (79) 食品安全委員会、地方制度調査会、消費者委員会等一六の審議会等が障害者政策委員会と同じ位置づけである。
- (80) 内閣総理大臣は、関係行政機関の長に協議するとともに、障害者政策委員会の意見を聴いて、障害者基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない（障害者基本法二条四項）。
- (81) 国会法四一条三項一五号。一九九八年一月に新設。
- (82) 藤本雅「参議院行政監視委員会一〇年間の活動実績と課題」参議院の行政監視機能強化に向けて、「立法と調査」二七六号（二〇〇八年一月）参照。
- (83) この場合、中央組織を東京以外に置くという選択肢も考えられよう。
- (84) 毎日新聞、二〇一三年四月九日。