

＜国際セミナー＞
権利条約制定への世界の最新の動き
— 国連特別委員会作業部会の報告 —

2004年2月26日(木)
中野サンプラザ 13階「鳳凰」

主催: 日本障害者リハビリテーション協会
共催: JDF (日本障害フォーラム) 準備会
後援: 全国生活協同組合連合会

目次

開催趣旨 / プログラム	2
来賓挨拶	3
特別報告	5
講演要旨	8
パネリスト発表要旨	15
資料	27
発表者紹介	30

■ 開催趣旨

国連障害者の権利条約制定に関して2003年6月の第2回国連特別委員会以来急速な動きがあり、同年10月および11月に開催されたESCAP主催の地域セミナー、2004年1月5日から16日までは条約の草案作成にあたる、国連特別委員会作業部会がニューヨーク国連本部にて開催されました。

今回の国際セミナーでは、これまでの経緯をわかりやすくお知らせし、さらに作業部会でのホットな議論の様子をお伝えするため、海外の作業部会委員を講師にお招きいたします。それぞれの団体や地域の立場から権利条約草案についてご意見をいただき、参加者の皆さんと議論をしていただく機会を下記のように用意いたします。

また午前中は、権利条約のことを初めて聞く方にもこれまでの動きをわかりやすく説明いたします。質疑およびディスカッションの時間も設けてありますので、積極的にご参加ください。

■ プログラム

10:00 主催者挨拶 金田一郎 日本障害者リハビリテーション協会会長
児玉明 JDF準備会代表、日本身体障害者団体連合会会長
来賓挨拶 八代英太 衆議院議員
長田こずえ 国連ESCAP代表テルマ・ケイ氏代読
特別報告 角茂樹 外務省 国際社会協力部 参事官

10:45 「国際人権のしくみ—人権条約の効用」

講師：山崎公士 新潟大学法学部教授

「国連機会均等化に関する標準規則に関する最近の発展」

講師：シェイカ・ヘッサ・アルタニ 国連機会均等化標準規則特別報告者

11:55 質疑

コーディネーター：藤井克徳、上野悦子

12:00 昼食（ご自由におとりください。）

13:30 「権利条約に関するパネルディスカッション」

趣旨：1月5日から16日まで国連本部で開催された作業部会で討議された草案の評価、権利条約に何が必要か、今年5月に予定される第3回特別委員会への戦略等を伺います。

パネリスト：モンティアン・ブント 国連権利条約特別委員会作業部会タイ代表
高田英一 全日本ろうあ連盟常任理事
金政玉 DPI日本会議事務局次長

リソースパースン：山崎公士

シェイカ・ヘッサ・アルタニ

モハメッド・タラウネ

国連機会均等化標準規則特別報告者アブ・ハイザ

指定発言者：長瀬修 東京大学先端科学技術研究センター特任助教授

山本真理 世界精神医療ユーザー・サバイバー・ネットワーク

コーディネーター：松井亮輔、指田忠司

17:00 閉会の挨拶 松尾武昌 日本障害者リハビリテーション協会 副会長

総合司会：松友了

来賓挨拶

国連アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) 社会問題部部長テルマ・ケイ (Ms.)

シェイカ・ヘッサ・アルタニ様
ご来賓の皆様
ご列席の皆様

国連アジア太平洋経済社会委員会 (UNESCAP) を代表し、「障害者の権利及び尊厳の促進及び保護に関する国際条約」国際セミナーがつつがなく開催されるにあたり、皆様に謹んでお祝いの言葉を申し上げます。

本セミナー開催準備に積極的に参加した 日本障害者リハビリテーション協会 ならびに日本の市民社会組織が、障害問題に特別な関心を向け、重要視していることを、UNESCAP はきわめて喜ばしいことと考えています。

UNESCAP はまた、国連社会開発委員会障害問題特別報告者、シェイカ・ヘッサ・アルタニ様に、深い感謝の意を表する次第です。

皆様、

アジア太平洋地域の各国政府により、「アジア太平洋障害者の十年」を 2003～2012 年までさらに 10 年延長することが宣言されました。こうした中での本セミナー開催は時宜を得たものです。新たな「十年」に向けた主要な地域政策指針として、「アジア太平洋障害者のための、インクルーシブで、バリアフリーな、かつ権利に基づく社会に向けた行動のためのびわこミレニアム・フレームワーク (BMF)」が、2002 年 10 月のハイレベル政府間会合において採択されました。

最初のアジア太平洋障害者の十年 (1993～2002 年) は大きな成果をあげましたが、政府間会合参加者は、2003 年以降もアジア太平洋地域において、障害者に影響を及ぼす諸問題に取り組むとともに、障害者の完全参加と平等をさらに促進する必要があるとの認識をもつに至りました。

皆様、

本セミナーがまことに時宜を得たものであることには、もう一つ理由があります。昨年、15 年にわたる議論を経て、国際社会はようやく、新たな「障害者の権利及び尊厳の保護および促進に関する包括的な国際条約」の起草を決定しました。

2003 年 6 月 16～27 日にニューヨークで開催された、国際条約についての案を検討する第 2 回国連特別委員会において、条約草案の作成を開始することで加盟国は合意し、条約草案をまとめるための作業部会が設置されました。この作業部会は、27 の政府 (日本政府を含む) および国際レベルで活動する 12 の NGO (RI および DPI などを含む) から構成され、障害者と市民社会の完全参加が実現されたものとなっています。

UNESCAP は昨年、条約の骨組みと要素を詳細に検討する一連のワークショップを開催し、私たち UNESCAP とアジア太平洋地域の障害問題専門家とで、「バンコク草案」と題する条約草案を作成しました。この草案は、今年 1 月にニューヨークで開かれた第 1 回作業部会で、議長草案のたたき台として採用されたと、私は確信しています。また、国連特別報告者事務所は、「標準規則モニタリングおよび条約案との関係に関するセミナー」(2003 年 12 月 18～19 日、カタル・ドーハにて)を開催し、UNESCAP もこれに参加しました。

皆様、

現在の「アジア太平洋障害者の十年 (2003-2012)」の主たる目的は、障害者のエンパワーメントをめざして、権利に基づく開発アプローチへのパラダイムシフトを促進することです。インクルーシブでバリアフリー、かつ権利に基づく社会、すなわち、さまざまな能力とそれぞれの多様性をもつすべての人が、平等を基本としてその権利を十分に主張し、享受することができる社会、このような社会をとともに願いながら、私のご挨拶を締めくくりたいと思います。

活発な討議が行われますことを祈念いたします。

ありがとうございました。

権利条約制定への世界の最新の動き
特別報告 要旨 2004.2.26

障害者権利条約起草作業部会（WG）結果概要（平成16年1月23日）

外務省 国際社会協力部 参事官 角 茂樹

1. 日程：2004年1月5日～16日
2. 場所：NY国連本部
3. 出席者：以下の40名（NY駐在NZ大使がコーディネーターとして議事進行）
 - (1) 地域グループより指名される27名の政府代表
 - (イ) アジア7名
日本、中国、インド、タイ、韓国、フィリピン、レバノン
（我が国からは角国社部参事官が、政府代表として出席）
 - (ロ) アフリカ7名
マリ、シエラレオネ、カメルーン、南アフリカ、ウガンダ、モロッコ、コモロ
 - (ハ) 中南米5名
メキシコ、エクアドル、コロンビア、ジャマイカ、ベネズエラ
 - (ニ) 西欧5名
カナダ、ドイツ、アイルランド、ニュージーランド、スウェーデン
 - (ホ) 東欧3名
ロシア、セルビア・モンテネグロ、スロベニア
 - (2) NGOの代表12名
 - (イ) 障害別7団体
世界盲人連合、世界聾啞連盟、世界盲聾者連盟、リハビリテーション・インターナショナル、障害者インターナショナル、世界精神医療ユーザーサバイバルネットワーク、インクルージョン・インターナショナル
 - (ロ) 地域別5団体
アジア太平洋障害フォーラム、障害者インターナショナル（アフリカ）、ヨーロッパ障害フォーラム、中南米障害インスティテュート、地雷生還者ネットワーク
 - (3) 国内人権機構の代表1名
南アフリカ人権機構代表
4. 会合の成果
 - (1) 国連障害者権利条約に関するアドホック委員会に対し、これまで関係国家、地域組織、NGO等から提出された全ての文書を考慮しつつ、アドホック委員会における政府間交渉のベースとなる条約草案を作成した。
 - (2) 条約草案の内容と構成は、以下のとおり。
 - ・前文
 - ・第1条：目的
 - ・第2条：一般的原則
 - ・第3条：定義
 - ・第4条：一般的義務
 - ・第5条：障害者に対する積極的態度の促進
 - ・第6条：統計とデータ収集
 - ・第7条：平等と非差別
 - ・第8条：生命の権利

- ・第9条：法の下での平等
- ・第10条：自由と安全
- ・第11条：残虐な、非人間的な又は品位を傷つける取り扱い又は罰
- ・第12条：暴力や虐待からの自由
- ・第13条：表現と意見表明の自由、情報へのアクセス
- ・第14条：プライバシーの尊重、家庭と家族
- ・第15条：独立した生活と地域への包含
- ・第16条：障害を持った子供
- ・第17条：教育
- ・第18条：政治や公的生活への参加
- ・第19条：アクセシビリティ
- ・第20条：個人のモビリティ
- ・第21条：健康とリハビリテーション
- ・第22条：雇用
- ・第23条：社会保障と適当な生活水準
- ・第24条：文化的生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加
- ・第25条：モニタリング
- ・作業部会レポート付属文書：国際協力

5. 今回のWG会合のポイント

(1) 全般的な争点

障害者の権利の保護・促進を差別禁止の観点から捉えるのか、或いは権利保護の奨励措置の観点から捉えるのかとの2つの立場から議論が行われた。また、障害者の権利を経済的・社会的権利としてとらえるのであれば国家は漸進的な措置を取れば良いが、市民的・政治的権利としてとらえるのであれば国家は即時の措置を取らなければならない、どちらに重きを置くべきかについても、異なる立場に基づき議論が行われた。

(2) 個別の議論

個別の議論の主なポイントとして、身体的自由、教育、雇用、国際協力等があげられる。

(イ) 身体的自由については、特に精神障害者を代表するNGOより、障害者本人の同意のない強制的な施設収容／入院は例外なく認められないとの強い主張がなされた。それに対し政府側より、例えば障害者本人には障害の自覚はないが、自傷・他傷のおそれがある精神・知的障害者の場合の例外的措置として、当該施設収容者／入院者は誰でも、いつでも司法的救済を求めることができるとのセーフガードの下で、国家には強制的に施設収容／入院を行える余地を残しておくべきとの主張がなされた。

(ロ) 教育については、障害児又はその家族に普通学校と特殊学校のどちらに通学する選択権を認めるべきかが争点の一つとなったが、特殊学校の必要性については、途上国政府及び途上国NGOよりも強い支持があった。他方、学校を選ぶ一義的選択権が本人及びその家族にあるのが望ましいのか否かという争点については意見が分かれていた。

(ハ) 雇用については、例えば我が国では、障害者の雇用を促進するため、雇用割当制度をとっているが、米国及び英国等では差別禁止の観点から、障害者の労働能力や資格（例えば、米国においては、車椅子を使用している障害者でもコンピューターを使いこなせる十分な知識と資格を持っていれば、採用等の場面で雇用者は障害者を健常者と差別してはならず、バリアフリーやフレキシブルな労働時間等、障害者が働きやすい環境を整備しなければならないといった「合理的配慮 (reasonable accommodation)」義務がある。) に基づいて雇用を促進するとの異なったアプローチをとっている。雇用割当制度と差別禁止法は必ずしも両立しないものではないが、「合理的配慮」という考え方は既存の人権条約にはない新しい概念であり、一層の明確化が必要である点については、各代表より意見が出された。

(二) 国際協力については、新しい人権条約を策定する際の常だが、途上国に住む障害者の権利の擁護・促進のため、先進国から援助を引き出したい発展途上国と、国際協力を行うこと自体には反対しないが、それが援助の義務化を意味するのであれば認められない先進国との構図で議論が行われた。両者の間で国際協力の重要性については一致したものの、どのような内容の国際協力を行う必要があるかについては今後詰める必要がある。

6. 今後の作業スケジュール

第3回アドホック会合が5月24日～6月4日、第4回アドホック会合が8月23日～9月3日にNYの国連本部で開催予定であり、今後、今回のWG会合で作成されたテキストを元に議論が進んでいくことになる。

(了)

「国際人権のしくみ—人権条約の効用」

新潟大学法学部教授

山崎公士

はじめに

1. 「国際人権」とは？

1-1. 国内の人権保障⇔国際的な（国境を超えた）人権保障

1-2. 「国際」的に確立した人権基準（国際人権基準）を国内の人権問題に当てはめ、人権教育を進め、人権救済をはかるなど、人権環境を改善する

2. 国際人権基準・・・「宣言」から「条約」へ

2-1. 「宣言」：諸国の政府を法的に縛る力はない。国家間の政治的な合意にすぎない。

「条約」：締約国政府を法的に縛る力がある。締約国政府に条約を守らせるしくみがある。

2-2. 「宣言」、「規則」、「原則」等

*世界人権宣言(1948年)・・・国際人権基準の出発点

*障害者の機会均等化に関する基準規則(1993年)

2-3. 国際人権規約（自由権規約・社会権規約・自由権規約選択議定書）

2-4. 子どもの権利条約、拷問等禁止条約、人種差別撤廃条約等の人権条約

3. 人権条約に入ると政府は何を約束するのか（何を義務づけられるのか）？

3-1. 立法措置その他によって、国内で規約上の権利を実現すること

3-2. 規約上の権利が「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに」行使されることを保障すること

3-3. 政府報告を社会権規約委員会に提出すること

4. 人権条約を締約国に守らせるしくみ（条約実施機関による実施手続）

4-1. 政府報告（社会権規約の場合）の条約実施機関（社会権規約委員会）による検討と最終所見

*締約国は、社会権規約委員会（18名の独立専門家からなる）に、国内での社会権規約上の権利に関し、国内で人権実現のためにどんな努力をしたか、人権実現や保護の状況がどれだけ進歩したかなどを、5年ごとに報告（政府報告）する義務がある。

*政府報告は、社会権規約委員会で検討され、その結果は「最終所見」の形で国際的に公表される。

たとえば、「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約委員会日本政府第2回報告書に対する最終所見」（2001年8月30日）では、社会権規約委員会から次の勧告が提示された。

「25 委員会は、障害者に対して、特に労働及び社会保障の権利に関連して、法律上及び慣習上の差別が依然として存在することについて懸念をもって留意する。」

「52 委員会は、締約国が法令における差別的な規定を廃止し、障害者に関連するあらゆる種類の差別を禁止する法律を制定することを勧告する。さらに、委員会は、締約国が、公的部門における障害者法定雇用率の実施における進展を継続し、かつ早めることを要求する。」

4-2. 条約実施機関（社会権規約の場合は社会権規約委員会）による一般的意見（General Comment）

*人権条約が定める諸権利の基準や加盟国の義務は必ずしも明快ではない。そこで、条約実施機関が具体的、普遍的な基準を示すために出されているのが「一般的意見（General Comment）」。

*社会権規約委員会による一般的意見第5号（1994）は、次のことを明確にした。

**政府報告書は、障害者の人権についてほとんど関心を示していない。

4-3. 個人通報制度（自由権規約の場合）

*自由権規約の締約国が、自由権規約第一選択議定書も締結していれば、国内で起きた人権侵害について国内の行政・司法による救済で満足できない場合に、自由権規約人権委員会に苦情を申し立てることができる制度。しかし、日本は第一選択議定書を批准していないので、日本についてこの制度は使えない。→第一選択議定書を批准し、日本でも個人通報制度が使えるようにする必要がある。

5. 人権条約の国内での活用法

5-1. 行政交渉（対国・自治体）での活用

*たとえば、障害者法定雇用率をめぐる行政交渉で、上記の社会権規約委員会・最終所見（2001年）第52項は利用できる。

5-2. 国会に立法を促す

*たとえば、社会権規約委員会・最終所見（2001年）第52項を根拠に、障害者差別禁止法の制定を国会に求めることができる。

5-3. 裁判上の援用

*個人の権利を明確に定める人権条約の規定は、裁判での法的主張の根拠として利用できる場合がある。

5-4. 社会的意味

*人権条約で個人の権利や自由が規定されていることを市民に広く広報し、人権問題の解決を促すきっかけとすることができる。

国連が中心となって作成した人権関係諸条約

2004年2月12日現在

名 称	採択年月日	発効年月日	締 約 国 数	日本が締結している条約 (締結年月日)
1 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約	1966.12.16	1976.1.3	114	○ (1979.6.21)
2 市民的及び政治的権利に関する国際規約	1966.12.16	1976.3.23	111	○ (1979.6.21)
3 市民的及び政治的権利に関する国際規約の第2選択議定書*	1966.12.16	1976.3.23	104	
4 市民的及び政治的権利に関する国際規約の第2選択議定書 (死刑廃止)*	1989.12.15	1991.7.1	52	
5 あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際規約	1965.12.21	1969.1.4	169	○ (1995.12.15)
6 アパルトヘイト犯罪の禁止及び処罰に関する国際規約*	1973.11.30	1976.7.18	101	
7 スポーツ分野における反アパルトヘイト国際規約*	1985.12.10	1988.4.3	58	
8 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約	1979.12.18	1981.9.3	175	○ (1985.6.25)
9 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約の選択議定書*	1999.10.6	2000.12.22	60	
10 集団的犯罪の防止及び処罰に関する条約*	1948.12.9	1951.1.12	135	
11 戦争犯罪及び人道に対する罪に対する時効不適用に関する条約*	1968.11.26	1970.11.11	48	
12 奴隷改正条約**				
(1) 1926年の奴隷条約*	1926.9.25	1927.3.9	—	***
----- 1926年の奴隷条約を改正する議定書*	1953.12.7	1953.12.7	59	
(2) 1926年の奴隷条約の改正条約**	1953.12.7	1955.7.7	95	
13 奴隷制度、奴隷取引並びに奴隷制度に類似する制度及び慣行の廃止に関する条約*	1956.9.7	1957.4.30	119	
14 人身売買及び他人の売春からの搾取の禁止に関する条約	1949.12.2	1951.7.25	76	○ (1958.5.1)
15 難民の地位に関する条約	1951.7.28	1954.4.22	142	○ (1981.10.3)
16 難民の地位に関する議定書	1967.1.31	1967.10.4	141	○ (1982.1.1)
17 無国籍の削減に関する条約*	1961.8.30	1975.12.13	27	
18 無国籍者の地位に関する条約*	1954.9.28	1960.6.6	55	
19 既婚婦人の国籍に関する条約*	1957.1.19	1958.8.11	72	
20 婦人の参政権に関する条約	1953.3.31	1954.7.7	116	○ (1955.7.13)
21 婚姻の同意、最低年齢及び登録に関する条約*	1962.11.7	1964.12.9	51	
22 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける 取扱い又は刑罰に関する条約	1984.12.10	1987.6.26	134	○ (1999.6.29)
23 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける 取扱い又は刑罰に関する条約	2002.12.18	未発効	3 (批准国)	
24 児童の権利に関する条約	1989.11.20	1990.9.2	192	○ (1994.4.22)
25 武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書	2000.5.25	2002.2.12	69	署名 (2002.5.10)
26 児童売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書	2000.5.25	2002.1.18	71	署名 (2002.5.10)
27 全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約*	1990.12.18	2003.7.1	25	

注) * 仮称

** 「1926年の奴隷条約を改正する議定書」により改正された「1926年の奴隷条約」が「1926年の奴隷条約の改正条約」である。締約国となる方法には、(1) 改正条約の締結と、(2) 奴隷条約の締結及び改正議定書の受諾との二つがある。

*** 国連ホームページ上に締約国数の記載のないもの。

「国連機会均等化に関する標準規則に関する最近の発展」
および障害に関する国際的動き

国連機会均等化標準規則特別報告者
シェイカ・ヘッサ・アルタニ

発表要旨 (標準規則補足文案関連)

標準規則補足文案が 2002 年 2 月、前特別報告者ベンクト・リンドクビスト氏の最終報告書とともに、社会開発委員会に提出されました。

補足文案作成には、複数の団体、各専門家、標準規則のもとに設置された専門家パネルが参加しました。補足文案は、障害をもつ子どもと成人の中でも、とりわけ弱い立場にある人々を重点的に取り扱っています。

取り組みの対象となる領域は、障害者の QOL (生活の質) を高める上で欠くことのできないものです。その領域としては、以下のものがあります：

1. 満足な生活水準と貧困の軽減
2. 住居・入所型施設の問題
3. 保健と医療
4. コミュニケーションの問題
情報・通信技術・手話・その他のコミュニケーションニーズ
5. ジェンダー
6. 障害をもつ子どもと家族
7. 暴力と虐待
8. 年齢の高い人々
9. 発達障害と精神障害
10. 外見ではわからない障害

標準規則の強化に加えて、障害者の権利を特定の扱う国際人権条約の制定を目指すことが必要です。このことは、国際的な障害団体によって積極的に推進されてきました。2001 年 12 月、国連総会において、障害者の権利及び尊厳の促進及び保護に関する包括的かつ総合的な国際条約についての案を検討するための特別委員会を、国連全加盟国とオブザーバーの参加を得て設置する決議が採択されました。これは、社会開発、人権、非差、別の分野における取り組みで用いられた「包括的アプローチ (Holistic approach)」を基本とするとともに、人権委員会および社会開発委員会の提言を考慮に入れたものとなっています。

障害者の権利に関する特別条約の制定を求める主要な理由として、以下の 4 点があげられます：

1. 規則の最大の弱点は、法的拘束力の欠如であるとの指摘がなされてきた。障害者団体代表の多くは、条約は法的拘束力のある条文を備えてこそ標準、国レベルでの障害者のニーズに即した優先課題を達成していく上でより効果的なツールになると考えている。
2. 障害者の人権を効果的に保護するために必要な施策は、国連の通常のモニタリングシステムの中では決して実現しないとの共通認識が存在する。
3. 国連の通常のモニタリングシステムの中で何らかの進展があったとしても、メインストーリーミングは障害者の権利を強化する上で十分とはいえない。
4. 第 4 点として、影響力と認知度に関する懸念がある。この懸念は、「女性の政治的権利に関する条約」および「女子に対するあらゆる形態の差別撤廃に関する条約」をめぐる経験に端を発するものである。特別条約が採択されない限り、障害は人

権問題として真に認識・受容されることはないとする議論である。

権利条約制定のプロセスには何年もかかるかもしれません。当面は、障害問題に対する人権アプローチを目指した過去十年に生み出された機運を活用することが重要です。人権高等弁務官事務所および多くの政府の支持を受けた考え方である「多角的アプローチ (Multi-track approach)」によって、特定分野の条約 (thematic treaty) の制定が促進、同時に既存の人権条約に関する国連の人権モニタリングシステムの中で障害の側面がクローズアップされるでしょう。これに伴う「メインストリーミング」活動としては、障害問題に関する全般論、特別なプロトコル、分野別研究やこれに類した諸活動があげられます。標準規則は、国連の通常モニタリングシステムの中での人権モニタリングを行うことを支援するとともに、既存の条約のさまざまな規定が障害ニーズに基づいて適用される場合には参照文書として機能するでしょう。

障害者の平等に向けての多角的アプローチとは：メインストリームの開発協力事業の中で障害者のニーズと権利を明らかにしつつ、同時に障害者のエンパワーメントのための具体的な取り組みを支援することです。生計確保アプローチは、コミュニティ全体での参加型活動に障害者を組み入れたり、障害者の特定のグループに特別な機会、おそらく収入獲得機会を提供したりすることで、コミュニティ全体が開発から恩恵を受けることになり、最終的に両者を結びつけることとなります。

「多角的アプローチ」によって、障害分野における国連機関相互の連携が改善されるとともに、政策策定のモニタリングが継続されました。障害者のための良好な環境という点に関して、一部の国では今なお存在するこの問題を解決する上で国連はどのような貢献ができるのかとの問いが、ある代表団からなされました。それには、障害者の権利に関する条約の制定が最善の方法です。既存の国連の人権モニタリングシステムの中に障害を組み込みながら、同時に、障害者の権利及び尊厳の促進及び保護に関する包括的かつ総合的な国際条約の制定を進めることです。また、障害問題を既存の人権メカニズムの機能にさらに組み込んでいく上で、新たな条約の制定はそれを補うアプローチであると考えべきです。

多角的アプローチが物語るのは、障害はすべての開発事業において配慮すべき、分野横断的問題であり、その一方で、障害者は特別な介入によって対処されるべき特殊な問題とニーズを抱えているという事実です。

条約の制定は、批准することで開発援助や貧困軽減戦略との結びついていくでしょう。条約は、単なるサービス提供主体ではなくコミュニティの変革に参加する市民社会の役割を明確にするかもしれません。

平等に基づく普遍的な市民権が十分に認められる社会を実現するためには、障害者に対する見方を転換することが必要です。

条約の目的

1. 国連人権憲章で基本的に保証され、6 大人権条約で規定されているあらゆる権利を障害者が享受できることを認識する。
2. 障害に対する慈善モデルアプローチから障害問題に対する人権アプローチへのパラダイムシフトを明示する。
3. 障害者にとっての権利に基づく開発を確保する。
4. 障害者に対するあらゆる形態の差別を撤廃する。
5. 完全参加と自立生活を促進する。
6. 国レベルの取り組みを支援するための地域連携の新しいあり方を促進する。

条約の基本理念

1. 慈善モデルアプローチから人権アプローチへのパラダイムシフト
2. 非差別および機会均等
3. モニタリング・評価プロセスへのすべての関係者の参加

このような条約によって、障害問題に重点的な配慮がなされることが可能となり、一般的な人権規範が障害者の特有の現状に合わせて調整されるでしょう。また、人権システムの中で、障害問題の認知度が高められるでしょう。

条約は公正を旨とし、また、社会全体の質的向上を目指すものです。障害者は、市民的、政治的、社会的、経済的、知的、文化的発展に寄与する能力を備えています。障害者の完全参加を促進することによって、社会の多様性、知識、生産性は高まるのです。

最後に、国連標準規則が完全参加と平等を達成する国際的取組みにおいて有効なツールとなったことに、疑問の余地はありません。標準規則に法的拘束力がないことは事実ですが、多くの政府や国際的な主要 NGO の緊密な連携によって制定された経緯は、標準規則の実施を促進する各関係者の間に強い意識を醸成するはずで、大きな強みは、標準規則が、確固たる理念を提示することと、国によって異なる条件に合わせて施策を調整する余地を与えることとの間で、絶妙のバランスを保っていることです。

人権への視点転換は、世界各国の人権促進・保護機関が障害問題に積極的な関心を寄せ始めたという事実で反映されています。これが重要なのは、こうした機関が国際人権法と国内での障害関連法や政策改革に関する議論との齟齬を埋めるのに役立つからです。国レベルの機関は変革プロセスにおける戦略的パートナーであり、障害者の人権問題へのかかわりを強めていることは、将来に向けてきわめて有望な兆しです。

障害者によって、世界が社会正義、市民権、民主主義、開発の規範を問い直すという貴重な機会を与えられたことを感謝しなければなりません。障害者は、人間の潜在能力の違いや多様性をより広く受け入れる寛大さと寛容さを求めています。その意味で、障害は変革の一手段ですが、社会基盤の強化と新たな利益の公正な拡大にとって、国際条約は実行可能な選択肢です。

したがって、寛大さと客観性はインクルーシブでバリアフリーの、権利に基づく社会の創造に向けた機運を持続する上で不可欠です。このような社会は、よりよい社会であり、より人間的かつ洗練された社会であり、障害者と非障害者、高齢者と若者、女性と男性、すべての人が対等のパートナーとして共に生きていくことのできる社会です。

タイ盲人協専務理事
モンティアン・ブント

作業部会での草案起草についての所見

私が観たところ、作業部会においての全体の文案起草は比較的的成功であった、と言える。代表者間での大きな論争も無く、少なくとも明白な対立は見られなかった。しかしながら、多くの問題点でいくつかの同意が得られていないことは明らかである。この作業部会が本文作成の上で決定を下したり、突っ込んだ折衝をしたりする権限を持たないことから、多くの論題が補足説明を必要としたまま残されている。期間中開かれた小委員会では、まだ多くの代表委員が懸念を表明しているものの、中身の濃い議論を必要とする多くの点で、ある程度まで有効であった。

草案起草に関しての個人的評価

全体的に草案は部分的な修正はあったものの主にバンコック草案を基にしたものであった。より広い観点から見れば、障害者が権利の問題に関わってきたものの中ではおそらく、最高のものである。しかしながら、5月に開催される特別委員会では、国家代表者から多くの難題が出そうである。

次回の特別委員会で取り組まなければならない残された課題

作業部会に与えられた権限を持ってしても、特別委員会で話し合わなければならない多くの課題が残されている。以下は、特に注目しなければならない重要な課題である。

1. 国際協力；
2. 「自己決定」と一般的理念における「異なっていることの権利」；
3. いくつかの権利の漸進的な実現；
4. データ収集と統計；
5. 「disability」（障害）や「discrimination」（差別）等の言葉の定義づけ；
6. 生存権などの、いくつかの特定の権利；
7. モニタリング機構

会議の採択中に取り上げられることが求められるべき課題

一採択中に取り上げられるべき主たる議題

1. 多数の先進国は、財政的な負担がかかると判断した場合には、条約を支持しないかもしれない、ということ。
2. 発展途上国の中には、「豊かな国」と呼ばれる国からの援助なしで、要求ばかりされていると感じた場合には、条約を支持しないかもしれない、ということ。
3. 条約の草案は、障害者のために「強制し得る/重要な」役目がなくても権利が存在するのだ、という声明のようなものか、あるいは記述程度にまで、レベルが落とされるかもしれない。

日本政府/関連 NGO は草案起草や採択においても担うべき役割とは

1. 日本およびこの地域全体において、GO と NGO は対話と協調関係をより促進させる。

2. 差別しないことや平等の概念が盛り込まれた「国際協力」をサポートすること、それらは考えられているほど負担ではないかもしれない。
3. 特にアジア太平洋地域にある発展途上国において障害者や障害者団体を支援する。そうすることで、彼等はより活発に条約制定へのプロセスに参加することが出来るようになるかもしれない。

権利条約制定への世界の最新の動き

権利条約に関するパネルディスカッション 発表要旨 2004.2.26

財団法人全日本ろうあ連盟常任理事

高田 英一

■ 障害者権利条約作業部会—日本政府代表団に参加して

DPI 日本会議事務局次長 金 政 玉

(きむ・じょんおく)

1. 作業部会に向けた日本政府の基本的見解

—資料①参照：「障害者権利条約に関する日本国政府の見解」(03年12月 以下、政府見解と略)

- (1) 既存の人権諸条約との整合性の確保の観点から、B規約(自由権規約)第2条に規定する「平等原則」及び第26条「法律の前の平等」を確保することを基軸としつつ、障害者の権利の擁護・促進のため重要であるが、既存の人権諸条約の中では明確に規定されていないと考えられる権利についての規定を置く。(政府見解—2. 各論 (2) 盛り込むべき原則)
- (2) また、経済的、社会的及び文化的権利の実現のための措置については、多くの国が参加できるようにするため、締約国が「自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより」といった、A規約(社会権規約)第2条に規定するような漸進性を許容する趣旨の規定を設ける。(同上)
- (3) 障害者の権利の実現を確保するために、必要に応じてとられる特別措置(※)は、障害者差別とは見なされない旨の規定を置く(「人種差別撤廃条約」第1条4又は「女子差別撤廃条約」第4条1参照)(同上)
※ここでの政府見解の「特別措置」は、主に障害者雇用の割当制度を指している。
- (4) 我が国としては、障害者の権利擁護・促進との重要課題が国際社会で一層認知され、重視されていくためにも、例えば前文において、既存の国際的人権諸文書に謳われた権利は全て障害者も等しく享受するものである等宣明すべきと考える。自由権的内容、社会権的内容双方を含めるアプローチも基本的に支持する。(同上の(3)範囲)
- (5) また、障害者の権利の実現はおおよそ全ての社会分野に関連することから、人権諸条約以外の既存の国際条約、または各国の国内法令等との関連について、十分整理することも必要であり、障害のない者と同等の権利の実現が進んでいる分野と今後実現を促進していく必要がある分野について整理を要する。(同上の(3)範囲)

2. 政府見解に関する JDF 準備会のコメントと要望

—資料②参照：「障害者権利条約に関する日本国政府見解」へのコメントと要望(03年12月24日) / JDF(日本障害フォーラム) 準備会提出

3. 今後の政府と NGO の協議に向けた課題

- (1) 作業部会における日本政府委員の基本的対応
—主に国内制度の現状から見て、各条項案の整合性がとれているかどうか
- (2) 課題

①政府と NGO の具体的協議方法の新しい局面

- 国内における政府協議とはまったく違う「緊張感」
- NGO としての当事者参画と政策提言能力を高め、政府とのパートナーシップの具体的内容をつくりあげていくための実地演習になるという効果と意義

②国内の障害者差別禁止法をはじめとする権利法制の構築に向けて、法的拘束力をもつ条約が国際基準を明示する根拠法としての有効性をどこまで発揮できるか、

③「合理的配慮」との関係

- 既存の条約に規定されている政策的オプションとしての「恒久的な特別措置」やアファーマティブアクションの観点から行われる「差別の積極的是正措置」との違いの整理と明確化
- 条約の新しい概念として確立させていくことと、雇用や教育その他の関連条項に反映させていくことの必要性

④「政府見解」の(4)と(5)―「…障害のない者と同等の権利の実現が進んでいる分野

- と今後実現を促進していく必要がある分野について整理を要する」との関係
- 関係省庁と NGO の双方の現状認識に基づく意見交換の必要性
- 合意できる点とそうでない部分の明確化
- 可能な課題の共有化の必要性

以上

資料①

(仮訳)

「障害者権利条約」に関する日本国政府見解

本見解は、2003年12月時点における我が国政府の考え方・立場をまとめたものであり、以下に含まれない事項について今後コメントを行っていくことを排除する趣旨ではない。

1. 総論

日本政府は、障害者の権利と尊厳の保護及び促進は、今日の国際社会において最も重要な課題の一つであると認識しており、かかる観点から、障害者の権利の保護と促進に関する国際条約の策定に貢献していく所存である。こうしたわが国の決意は、本年9月にNYで行われた第58回国連総会における一般討論演説の中で、川口外相が、数々の重要外交課題と並び、障害者権利条約案の策定に向けて積極的に取り組んでいく旨明言したことに示されている。

また、我が国は、本年6月に国連本部にて開催された障害者権利条約に関する国連総会アドホック委員会第2回会合において、「条約案の交渉の基礎となる草案を準備し、その作業結果を来年6月に開催される第3回アドホック委員会に提出するため、作業部会を設立すること」等を主な内容とする「国連障害者権利条約アドホック委員会の今後の取り進め方に関する決議案」がコンセンサスで採択されたことを歓迎する。

その後も引き続き、ESCAP の場等において、アジア・太平洋地域の専門家の立場から自由闊達な討議が行われ、「バンコク草案」との条約案の形式でまとめ上げる等、各地でこのプロセスに貢献すべく様々な努力が行われてきたことを歓迎し、これらの作業に留意する。

我が国政府は、国際社会における障害者の権利の擁護と促進を達成していくため、今回の作業部会以降案文の作成が進められていく「障害者の権利条約」については、権利に基づくアプローチに立ち、普遍的価値を有する、効果的に機能するものとなるようにする必要があると考えている。そのためには、国際社会の可能な限りの幅広い支持を得ることができるとするバランスの取れた内容を持つものとするのが重要であり、国際人権諸条約等の実定国際法体系及びその履行確保に向けた運用等と調和的に整合する内容であることも求められる。また、いわゆる社会権的な内容を持つものについては、障害者の権利擁護・促進の観点から許容される限り、各国それぞれの経済・社会的事情や政策等の違い等を然るべく斟酌した適切な柔軟性を与えることが、条約が幅広い支持を得て国際社会で広く実行されていくものとなる上で必要と考えている。

各論

(1) 目的

障害者を特別視するのではなく、一般社会の中で普通の生活が送れるような条件を整えるべきであり、共に生きる社会こそノーマルであるとする考え方である「ノーマライゼーション」の理念に立ち、障害者の自立を促進し、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動への参加を促進することを障害者権利条約の目的の柱として提案する。

(2) 盛り込むべき原則

(イ) 障害の有無にかかわらず、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う共生社会を目指すべき。

(ロ) 共生社会においては、障害者は、社会の対等な構成員として人権を尊重され、自己選択と自己決定の下に社会のあらゆる活動に参加、参画するとともに、社会の一員としてその責任を分担する。

(ハ) 他方、障害者の社会への参加、参画を実質的なものとするためには、障害者の活動を制限し、社会への参加を制約している諸要因を除去するとともに障害者が自らの能力を最大限発揮し自己実現するよう可能な限り支援するべき。

(ニ) 障害の有無にかかわらず、誰もがその能力を最大限発揮しながら、安全に安心して生活できるよう、ソフト・ハード両面にわたる社会のバリアフリー化を可能な限り推進する。

(ホ) 既存の人権諸条約との整合性の確保の観点から、B 規約第 2 条に規定する「平等原則」及び第 26 条「法律の前の平等」を確保することを基軸としつつ、障害者の権利の擁護・促進のため重要であるが、既存の人権諸条約の中では明確に規定されていないと考えられる権利についての規定を置く。

(ヘ) また、経済的、社会的及び文化的権利の実現のための措置については、多くの国が参加できるようにするため、締約国が「自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより」といった、A 規約第 2 条に規定するような漸進性を許容する趣旨の規定を設ける。

(ト) 障害者の権利の実現を確保するために、必要に応じてとられる特別措置は、障害者差別とは見なされない旨の規定を置く（「人種差別撤廃条約」第 1 条 4 又は「女子差別撤廃条約」第 4 条 1 参照）。

(3) 範囲

上記 (1) の「ノーマライゼーション」を目指すために、各締約国が、(イ) 障害者自身もつ制約の克服のため、及び (ロ) 社会生活において障害者にとっての各権利の実現にあたりソフト・ハード面における障壁の除去のために、いかなる措置を講ずる必要があるかについて、各国の経済的・社会的状況にも留意しつつ、国際的な指針・目標を障害者権利条約に盛り込むことを検討すべきである。

我が国としては、障害者の権利擁護・促進との重要課題が国際社会で一層認知され、重視されていくためにも、例えば前文において、既存の国際的人権諸文書に謳われた権利は全て障害者も等しく享受するものである等宣明すべきと考える。自由権的内容、社会権的内容双方を含めるアプローチも基本的に支持する。

また、障害者の権利の実現はおおよそ全ての社会分野に関連することから、人権諸条約以外の既存の国際条約、または各国の国内法令等との関連について、十分整理することも必要であり、障害のない者と同等の権利の実現が進んでいる分野と今後実現を促進していく必要がある分野について整理を要する。

(4) 定義

定義をいかなるものとするか、また、何につき定義を置くべきかについては、実体規定と不可分なものであることから、原則として実体規定を先に論議し内容がある程度見えてきた段階で検討すべきであるが、現時点での取りあえぬコメントは以下のとおり。

(イ) 障害者の定義は現在、各国の状況や法制度の違いを反映し多様なものとなっている。また、政策手段・目的の捉え方により、必ずしも統一した定義を有しているとも限らない。従って、仮に障害者の定義規定を置くのであれば、障害者の権利の擁護・促進との条約の目的に沿ったものとするのを確保した上で、締約国毎の実情・法制度を踏まえた柔軟性を許容するものとする必要がある。

(ロ) 差別の定義についても、障害者の定義と同様、各国の政治的・経済的及び文化的事情や法制度の違いを反映し多様なものとなっている。こうした違いに配慮した対応をすることが、実質的な差別撤廃につながるものと考えられるため、多くの国が受け入れられるような定義とするか、若しくは各国の国内体制に委ねる余地を残す等、締約国毎の実情・法制度を踏まえた柔軟性を許容するものとする必要がある。差別の定義に関しては、女子差別撤廃条約、人種差別撤廃条約の関連規定を参考にしつつ、女子差別との相違点や締約国ごとの実情・法制度にも配慮して検討すべき。

(5) 要素

本条約の実体的規定（自由権、社会権）に何をどのように含めるかについては、これまで国連で作成された決議・ガイダンス、各国における実施状況を踏まえて今後議論し決定することになる。但し、障害者の福祉サービスの提供は、必ずしもすべてが国の公的機関の責任に帰属するものではなく、地域の共同体や民間の保健従事者等も含めた社会全体の連帯に基づく社会福祉によって確保されるものである。従って、本条約は国際的な基準・目標・締約国の義務の大枠を定めつつも、具体的な実現方策については、締約国それぞれの責任と上記のような社会福祉の理念に基づき障害者の人権を保障していくことが前提となる。

我が国としては、条約の構成及び条約に盛り込むべき具体的な要素として、以下を提案したい。

(イ) 条約の構成

- ・ 前文
- ・ 目的及び一般的原則
- ・ 対象範囲／定義
- ・ 本条約で保障される障害者の権利を尊重し保障するための締約国の一般的な責務
- ・ 平等と非差別の保障（一般的に及び本条約で保障される権利、ジェンダーの平等）
- ・ 特定の権利の保障（障害の観点から「世界人権宣言」、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」及び他の既存の人権条約から読み込めるもの）
- ・ 締約国の他の責務
- ・ モニタリング・メカニズム
- ・ その他の規定

(ロ) 自由権

- 締約国は、障害者の自由と安全を確保するとともに、残虐な、非人間的な又は品位を傷つける取扱いを受けないよう必要な措置をとる。（強制的な干渉及び施設収容からの自由の権利。但し正当な法執行によるものを除く。これらは要すれば、「権限のある自国の裁判所その他の公の機関を通じて」保護が図られる。）
- 締約国は、障害者が国籍や移住によって差別を受けないよう必要な措置をとる。

- 締約国は、障害者が集会・結社を自由に行い、表現の自由、政治参加の自由、及び障害者が意思決定に十分参加できるよう必要な措置をとる。
- 締約国は、障害者の司法手続を保障するため必要な措置をとる。

(ハ) 社会権

- 締約国は、障害者が地域社会で独立して生活できるよう必要な措置をとる。
- 締約国は、障害者の物理的環境へのアクセスに関し必要な措置をとる。
- 締約国は、障害者の情報とコミュニケーションへのアクセスに関し必要な措置をとる。
- 教育に関する権利

締約国は、いかなる障害があっても、障害のある子どもすべてに十分な義務教育の機会を保障することとし、そのために必要な措置をとるべきである。

- 就労に関する権利

実体規定の中心のひとつになる労働者の雇用問題については、我が国始め一定数の国は障害者雇用割当制度を採用しており、障害者の雇用促進のため有効に機能してきているものと考えている。このような積極的措置は締約国毎の政策オプションの問題であり、障害者差別には当たらないことが明確に位置づけられるべき。(下記(二)(c)参照)

- 締約国は、障害者の医療とリハビリテーションに関し必要な措置をとる。

(二) 締約国の義務(国内的実施措置)

- (a) 障害者に対する差別撤廃義務(cf. 2.(4)(ハ)、女子差別撤廃条約第2条)

締約国は、障害者に対するあらゆる形態の差別を非難し、障害者に対する差別を撤廃する政策をすべての適当な手段により、かつ、遅延なく追求することに合意する。

- (b) その他の政府の義務

・ この条約に定める障害をもつ人の諸権利が侵害された場合、司法及び行政上の救済手続を保障する。

- (c) 差別とならない特別措置

締約国が障害者の事実上の平等を促進することを目的とする特別措置又は障害者を保護することを目的とする特別措置をとることは、差別と解してはならない。

(6) モニタリングと評価

人権諸条約におけるモニタリング・メカニズムの重要性については異論はないが、実体規定の内容や条約の性質・形式等についての議論が深められた上で検討がなされるべき事項である。例えば、いわゆる個人通報制度については、各国が直ちにすべて受け入れられる段階に至っていないことから、本条約の普遍性を確保するため、選択議定書で別途定めるか、任意で受諾宣言を行いうる規定とすべきである。

(7) 留意点

- (イ) 既存の人権条約との整合性の確保

障害者権利条約はその形式如何に関わらず、既存の人権条約の核である A 規定及び B 規定を含む主要人権諸条約の体系と整合的なものでなければならない。従って、既存の人権諸条約に規定されている各権利に関し、障害者のそれらの権利の実現にあたっての制約を克服し、さらに促進させることが基軸となるべきである。

- (ロ) 人権条約体改革の議論との関係

既存の人権諸条約の下で各締約国は、既に、政府報告の作成や審査等膨大な作業を抱えており、作業の重複や遅延等の問題が生じていることは、累次の機会に議論されているとおりである。こうしたメカニズムが人権の国際的な促進・保護に果たしてきた役割は大きいが、現行の体制のまま新たな条約上の義務を逡巡させていくことは限界に達しつつあり、抜本的な改革を図るべき岐路にあると考えられる。

このような認識のもと、障害者権利条約の実施措置も、全体の流れの中で歩調をあわせて、人権の促進・保護のための監視・実施機能を低下させない形で合理化をはかる必要性がある。

(了)

資料②

2003年12月24日

「障害者権利条約」に関する日本国政府見解（2003年12月）へのコメントと要望 JDF（日本障害フォーラム）準備会

このたび示された「障害者権利条約」に関する日本国政府見解（以下、政府見解と略）について、これまで政府協議に提出してきた JDF 準備会としての申し入れの内容とバンコク草案（03年10月）及び04年1月の作業部会に向けて提案されたアドホック特別委員会議長提案（以下、議長草案と略）の内容に留意して、下記のコメントと要望を提出する。

なお、このコメントと要望は、時間の制約上緊急に作成されたものであり、今後、追加、補足、修正などがあることを付言させていただきたい。

【コメントと要望】（○数字の部分）

◆1. 総論について

①政府見解は、「『障害者権利条約』については、権利に基づくアプローチに立ち、普遍的価値を有する、効果的に機能するものとなるようにする必要がある」とし、また「実体国際法体系及びその履行確保に向けた運用等と調和的に整合する内容であることが求められる」としていることは、積極的な姿勢として賛意を表したい。

②一方で、政府見解は、障害者権利条約の具体的内容については、「国際社会の可能な限りの幅広い支持を得ることができるようなバランスの取れた内容」や、各国内体制の相違や事情という点をやや強調しすぎており、国家の裁量の余地を広く認めようとする傾向を明らかに示している。このような姿勢は他の諸国にも一般に見られる傾向であり理解できるところだが、なるべく高いレベルの条約内容を目指すという基本的姿勢が日本政府見解において一層強調される必要がある。

◆2. 各論

（2）盛り込むべき原則について

①（2）の（ホ）「既存の人権条約の中では明確に規定されていないと考えられる権利についての規定を置く」に関連して、議長草案とバンコク草案では共通して4原則が明示されている。

- (a) 自律・自己決定
- (b) 平等な市民としての完全参加、
- (c) 多様性と差異の権利
- (d) 男女同権

これらの4原則のほかに、「機会均等」、「非差別」、「インクルージョン」、「個人・人間の尊厳」、「国際協力」、「連帯」といった原則も、本条約の原則として組み込んでいただきたい。

②（2）の（ヘ）「A（社会権）規約第2条に規定するような漸進性を許容する趣旨の規定を置く」に関連して、市民的政治的権利と社会的経済的文化的権利については、「即時的実施」か「漸進的实施」かという安易な二分法をとるべきではない。1993年のウィーン世界人権宣言などで再三確認されているように、人権の不可分性と相互依存性という観点から、

締約国の多面的義務についての議論を深めるべきである。

—社会権規約第2条に関する「一般的意見3」(para. 2 94年) 参照

(4) 定義について

①議長草案2条とバンコク草案2条は、同様に、「アクセシビリティ」、「アソシエート」、「コミュニケーション」、「障害」、「差別」、「言語」、「合理的便宜」の定義がある。

バンコク草案に含まれている「機会均等」と「ユニバーサル・デザイン」の定義も含めて検討していただきたい。

・(4)の(イ)障害の定義について

①「障害」の定義については、議長草案2条は、一つの定義のあり方を提示している。

「障害」の定義については、本条約に盛り込むことを前提とした上で、その内容については熟議する必要がある。少なくとも「障害」の定義を本条約に盛り込まないという選択肢を最初からとるべきではない。

*「障害者権利条約に関する要望書」(JDF 準備会03年10月24日付提出) 参照

・(4)の(ロ)差別の定義について

①議長草案第2条では、「障害を理由にしたあらゆる区別、排除、または制限であり、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的、又はその他の分野において、障害者がその人権及び基本的自由を認識し、享有し、または行使することを害しまたは無効にする効果または目的を有するものをいう」「適切な配慮の欠如」等が明記されている。

②「差別」の定義については、議長草案2条とバンコク草案2条はほぼ同様のものである。ここでの定義に基本的に依拠して、諸国の障害差別禁止法やEU指令なども参考にして、さらに議論を深めていただきたい。

*「障害者権利条約に関する要望書」(JDF 準備会03年10月24日付提出) 参照
(引用)

—社会権規約一般的意見5(第15パラグラフ)

「障害に基づく差別」とは、障害に基づくあらゆる区別、排除、制限若しくは優先又は合理的便宜の否定であつて、経済的、社会的又は文化的権利を認識し、享有し又は行使することを無効にし又は害する効果を有するものを含むと定義することができる。

—女性差別の定義(女性差別撤廃条約第1条) 政府訳

「女子に対する差別」とは、性にに基づく区別、排除又は制限であつて、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のいかなる分野においても、女子(婚姻をしているかいないかを問わない。)が男女の平等を基礎として人権及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを害し又は無効にする効果又は目的を有するものをいう。

—女性差別を解消するための特別措置(女性差別撤廃条約第4条)

1 締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約に定義する差別と解してはならない。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等な又は別個の基準を維持し続けることとなつてはならず、これらの措置は、機会及び待遇の平等の目的が達成されたときに廃止されなければならない。

—EU指令 2000/78/第5条—合理的配慮 reasonable accommodation の定義

「障害者に関する平等取扱の原則の履行を保障するため、合理的配慮が提供されるものとする。これは次のことを意味する。使用者は、特別な場合に必要であれば、障害者が職業へアクセスし、これに参加し若しくはその職業において向上すること又は訓練を受けることを可能にするための適当な措置をとるものとする。ただし、このような措置が使用者に不釣り合いな負担を課す場合は、この限りでない。この負担は、関係加盟国の障害政策の枠組内に存する措置により十分に改善されているならば、不釣り合いでないものとする。」

(5) 要素について

①「但し、障害者の福祉サービスの提供は、必ずしもすべてが国の公的機関の責任に帰属するものではなく・・・」という指摘は一般論として妥当である。しかし、このような指摘は、国の義務を定める障害者権利条約において公的責任を放棄するかのような印象を

与えるため、政府見解において、とりたてて明記する必要はないと思われる。

・(5)の(ロ)自由権、(ハ)社会権について

①すでに「(2)盛り込む原則」のところ(コメント②)で述べたように、「即時の実現と「漸進的実現」という伝統的な二分論に組せず、両者は複合的かつ多面的関係となって生起しており、社会権規約委員会の「一般的意見3」についても、そうした観点によつていえることができる。

②障害者を取りまく現実の問題は、まさにそのような問題として発生している。

例えば

a. 教育については、統合された環境(通常学校)での就学を本人と保護者が望むという個別的事案の場合は、自由権及びサラマンカ宣言との関連でどうなのか。

b. 就労については、個別の雇用関係において、障害を理由とする差別や人権侵害が起きたときは、締約国の「政策オプションの問題」では対応できないのが現実である。雇用主が本人に対して、可能で適切な配慮をどこまで行ったのかが問われることになり、このような場合は、極めて自由権的要素の強い側面がある。

c. 「(ロ)自由権」(para 1, 3行目)の「但し正当な法執行によるものを除く」とあるが、強制的な拘束との関係で当事者の置かれている実態を踏まえて、再検討していただきたい。

◆(二)締約国の義務(国内の実施措置)について

①障害者と個人又は団体、事業者、行政機関等との間で発生する「私人間の差別禁止」を明記していただきたい。

②障害者権利条約で定める差別や人権侵害事案が発生した場合には、自国(締約国)における権限のある裁判所やその他の国家機関を通じて、効果的な保護及び救済措置を確保することを明記していただきたい。

③障害者に対する差別となる既存の法律、規則、慣習及び慣行を修正し又は廃止を明記していただきたい。

(引用)

一女性差別撤廃条約第2条：締約国の差別撤廃義務(政府訳)

(c) 女子の権利の法的な保護を男子との平等を基礎として確立し、かつ、権限のある自国の裁判所その他の公の機関を通じて差別となるいかなる行為からも女子を効果的に保護することを確保すること。

(e) 個人、団体又は企業による女子に対する差別を撤廃するためのすべての適切な措置をとること。

(f) 女子に対する差別となる既存の法律、規則、慣習及び慣行を修正し又は廃止するためのすべての適切な措置(立法を含む。)をとること。

一人種差別撤廃条約第2条：締約国の差別撤廃義務(政府訳)

(a) 各締約国は、個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務に従って行動するよう確保することを約束する。

(b) 各締約国は、いかなる個人又は団体による人種差別も後援せず、擁護せず又は支持しないことを約束する。

(c) 各締約国は、政府(国及び地方)の政策を再検討し及び人種差別を生じさせ又は永続化させる効果を有するいかなる法令も改正し、廃止し又は無効にするために効果的な措置をとる。

(d) 各締約国は、すべての適当な方法(状況により必要とされる場合は、立法を含む。)により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる。

一人種差別撤廃条約第6条(人種差別に対する救済)

締約国は、自国の管轄の下におけるすべての者に対し、権限のある自国の裁判所及び他

の国家機関を通じて、この条約に反して人権及び基本的自由を侵害するあらゆる人種差別の行為に対する効果的な保護及び救済措置を確保し、並びにその差別の結果として被ったあらゆる損害に対し、公正かつ適正な賠償又は救済を当該裁判所に求める権利を確保する。

◆ (6) モニタリングと評価について

① 「人権の保護・促進のための監視・実施機能を低下させない」 ((口) 人権条約体改革の議論との関係) ためにも、「国内監視委員会の設置」について、明記していただきたい。

— JDF 準備会 ポジションペーパー 12 月 10 日付提出

「締約国は、この条約に関する権利の実態を調査し、当該締約国が行った実施措置の内容を検討し、さらに当該締約国に意見を述べ、この条約の促進を果たす国内監視委員会を設置する。締約国は、この機関のあらゆるレベルにおいて、障害当事者を参加させなければならない。」

② 国内的監視手続 (国内的なモニタリング) については、国内人権機関 (national human rights institutions) の設置に関する規定を置くことが不可欠である。その際、議長草案 (29 条) にあるように、国内人権機関は 1993 年の国連パリ原則に基づく旨の規定をおくことが必要である。

以上

権利条約制定への世界の最新の動き

権利条約に関するパネルディスカッション
関連資料 2004. 2. 26

障害者の権利条約特別委員会作業部会報告—条約草案策定さる—

東京大学先端科学技術研究センターバリアフリープロジェクト特任助教授
全日本手をつなぐ育成会国際活動委員長
長瀬 修

年明け早々の1月5日から16日まで、大寒波に見舞われたニューヨークの国連本部で障害者の権利条約特別委員会作業部会が開催された。10日間の充実した審議が行われた結果、条約草案がまとめられ、5月24日からの第3回特別委員会では、この条約草案をたたき台として本格的な条約交渉がいよいよ開始されることとなった。私は第一回特別委員会から見守ってきたが、いよいよ歴史的な障害者の権利条約の策定作業が本番を迎えている。

この作業部会は、昨年6月の第2回特別委員会の決定によって設置されたものであり、その目的は国連加盟国等が「条約草案について交渉するための基礎となる条約文案を作成し、提示」し、「複数のアプローチがある場合、作業部会は、そうしたアプローチを反映した選択肢を提示する」ものとされた。あくまで「たたき台」を準備することを求められたのである。

第2回特別委員会では、条約策定の方法に関する議論が多く行われ、その結果、政府代表27名、NGO代表12名、国内人権機関代表1名という決定がなされた。政府代表のアジアの枠は7名確保され、インド、韓国、タイ、中国、日本、フィリピン、レバノンが入った。他地域は、アフリカが7カ国、ラテンアメリカ・カリブ海が5カ国、西欧その他が5カ国、東欧が3カ国である。

○ NGOの大きな役割

当初の7から12へと枠が増えたNGOは、国際障害同盟を構成している、国際育成会連盟、国際リハビリテーション協会(RI)、障害者インターナショナル、世界精神医療ユーザー・サバイバーネットワーク(WNUSP)、世界盲人連合、世界盲ろう者連盟、世界ろう者連盟に加え、各地域を代表する5NGOが加わった。アジア太平洋からは、アジア太平洋障害フォーラム(APDF)のアヌラダ・モヒット氏(インド)が送り出された。

NGO代表がこれだけの比率で、しかも正規の構成員として発言権を獲得したことは画期的である。作業部会は「NGO、とりわけ障害者の組織の代表」を含む、という第2回特別委員会の決定は、この条約策定過程を通じて繰り返されてきた「私たち抜きで、私たちのことを決めないで」"Nothing about us without us"という障害者組織の主張が少なくとも作業部会については認められた証明である。

実際、NGO代表は全員が常に積極的に発言した。また、多くの場面で、NGOは相互に連携し、発言力を強める工夫を行った。とりわけWNUSPのティナ・ミンコウィッツ共同代表(米国)は特に精神障害の問題を中心に活発に発言した。知的障害者本人である国際育成会連盟のロバート・マーティン国際本人活動委員長は支援者と共に出席し、自らの15年間の施設収容の体験も交え、知的障害者の統合を訴えた。また、RIのクイン教授は、障害と国際法の専門家というバックグラウンドから簡潔ながら鋭い発言を繰り返し、大きな貢献を行った。

NGOコーカスは、特別委員会の際と同様、開会前、休憩中等に開催され、NGO間の情報交換のために活用された。情報アクセスについて付言すると、コーカスでは世界盲ろう者連盟のレックス・グランディア氏が司会を多く務めたが、発言者には同氏用の補聴器のマイクが回された。

なお、第3回特別委員会の直前の5月23日(日)にNGO独自の会合を開き、特別委

員会へのNGOの戦略を検討しようという提案がなされ、検討されることとなった。

障害者自身の声を重視するという障害学の視点からは、NGOに加え、政府代表団に障害者自身の国内NGO代表が多く加わっていたことも見逃せない。アジアでも、日本を含む過半数の国が障害者自身のNGO代表を政府代表に起用、もしくは、政府代表団への参加が実現した。

○会議の進行

国連事務総長は、作業部会開催前に提出された政府、NGO等からの条約に関する提案をまとめ、作業部会に提供するよう、第2回特別委員会の決定によって要請を受けていた。こうした大量の文書は、国連のサイトに掲載された他、作業部会ではCD-ROMとして配布された。

作業部会に向けて、12月15日に、特別委員会議長（エクアドルのガレゴス大使）から、条約項目案第一部が提示された。これは実質的な条文に関するものだが、10月14日から17日までタイのバンコクで開催されたESCAP（アジア太平洋経済社会委員会）地域ワークショップによってまとめられた「バンコク草案」にほぼ則ったものである。議長のこの思い切った選択によって、第一回特別委員会に提出されたメキシコ提案が条約策定作業の中心的役割を直接的に果たす可能性はなくなり、アジア太平洋地域の貢献がひとまず議論の焦点となることとなった。

作業部会の議長役を務めたのは、特別委員会議長によりコーディネーターとして指名され、作業部会によって承認されたニュージーランドのドン・マッケイ大使である。ニュージーランドは第2回特別委員会以来、非常に重要な役割を条約策定過程で果たしている。中南米に代表される途上国とEUに代表される先進国の間で比較的中立の立場を取り、作業部会期間中、毎晩のように遅くまで代表部を少人数の起草グループ作業に提供し、実質的な取りまとめ作業に多くの努力を投入した姿は賞賛に値する。

会議は、議長草案をあくまで議論の枠組みとして採用するという形で進められた。すなわち、議長草案を審議の対象としたのではない点に留意する必要がある。全ての提案は対等に位置づけられた。

NGOをはじめ、作業部会の多くの構成員は積極的に策定作業に取り組んだが、議論をリードしたのは、やはり欧州連合（EU）であった。2004年前期の議長国であるアイルランドの政府代表を通じて多くの発言を作業部会本体、また、昼休みや作業部会終了後に開かれた起草グループで行った。新たな権利の創出は認めず、EUが一貫して主張している「非差別」アプローチに基づいたEU提案への言及を繰り返した。その結果、バンコク草案、議長草案の権利への言及は多くが削除される結果となった。

なお、会場となった第4会議室では、大スクリーンが二つ用いられて、言及されている草案が映し出され、審議の参考にされたが、世界盲人連合のキキ・ノルドストローム会長や他の盲人からは、視覚に頼りがちな会議の進行が視覚障害者にとって非常に参加しづらいという指摘が繰り返された。業を煮やした同会長からは、点字だけの文書の配布があり、点字が読めない晴眼の出席者はバリアを味わわされるという興味深いひとこまもあった。

○条約草案の概要と論点

まとめられた条約草案の構成は次の通りである。

前文、第1条〔目的〕、第2条〔一般的原則〕、第3条〔定義〕、第4条〔一般的義務〕、第5条〔障害のある人に対する肯定的態度の促進〕、第6条〔統計及びデータ収集〕、第7条〔平等及び非差別〕、第8条〔生命に対する権利〕、第9条〔法律の前における個人としての平等の承認〕、第10条〔身体的自由及び安全〕、第11条〔拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰からの自由〕、第12条〔暴力及び虐待からの自由〕、第13条〔表現及び意見の自由、情報を利用する機会〕、第14条〔私生活、住居及び家族の尊重〕、第15条〔地域社会における自立生活及びインクルージョン〕、第16条〔障害のある子ども〕、第17条〔教育〕、第18条〔政治的及び公的活動への参加〕、第19条〔利用可能

性（アクセシビリティ）、第 20 条〔人の移動性（モビリティ）〕、第 21 条〔健康及びリハビリテーションに対する権利〕、第 22 条〔労働の権利〕、第 23 条〔社会保障及び十分な生活水準〕第 24 条〔文化的な活動、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加〕、第 25 条〔モニタリング（監視）〕（川島聡・長瀬修訳）

この全 25 条は、作業部会の報告書の付属書 I として添付されている。この中には、重要なテーマである国際的モニタリングは含まれていない。時間不足で議論は行われなかった。

本稿執筆時点（2 月 5 日）では、作業部会の報告書はまだ、編集前の段階であるが、報告書の付属文書として添付されている 32 ページの条約草案は全 25 条で意見の食い違いや、複数の意見等を示す脚注は 114 もあり、特別委員会でのタフな条約交渉を待っている。

議論が集中したのは①国際協力に関する言及（インド政府のようにその条約草案で先進国の義務としての資金提供を提案する国もあれば、EU のように「国際協力」という言葉を前文に入れることにすら反対の国もある。報告書の付属文書 II は国際協力に関する議論の要約である）、②障害等の定義（障害については、国際生活機能分類に基づくべきという意見もあれば、EU のように障害の定義は不要という意見もある）③強制的治療・施設収容（とりわけ精神障害者の強制的治療・入院）、④「合理的配慮」の範囲（主に雇用の分野での議論だが、教育など他の分野にも関係する）、⑤教育（統合・インクルージョンを原則とするのか、それとも、盲学校と聾学校を選択肢として積極的に位置づけるのか）

⑥モニタリング（議長草案でも二つの選択肢が示されたが、国際的モニタリングに関する本格的議論は行われなかった。したがって現在の条約草案には国際的モニタリングに関する記述はない。EU はこの条約策定交渉の結果と、進行中の条約体改革との関連で後に検討すべきと提案した）である。

日本政府は外務省の角茂樹参事官が政府代表団団長を務め、他に内閣府、厚生労働省、文部科学省から担当官が出席した。また、NGO オブザーバーとして、日本障害フォーラム準備会から、DPI 日本会議の金政玉事務局次長（同宮本泰輔事務局員が介助者）が参加し、日本政府代表に貴重な助言を行った。

5 月の第 3 回特別委員会に向けて、まとめられた条約草案の分析、検討そして、それに基づいた行政府との継続的な対話、さらに今後は批准をも視野に入れ、立法府への働きかけが重要である。

《講師紹介》

山崎公士（やまざきこうし） 新潟大学法学部教授

1948年神奈川県生まれ。東京都立大学大学院社会科学研究所博士課程修了。国立国会図書館調査員、香川大学法学部助教授・教授等を経て、1999年4月から新潟大学法学部教授。本年4月から、同大学法科大学院教授。専門は国際法・国際人権法。社会的活動としては、(財)アジア・太平洋人権情報センター評議員、反差別国際運動（IMADR）監事、アメリカ・イェール大学法科大学院・シュル人権センター国際評議員等を勤めている。

主な著書等に『国際人権 知る・調べる・考える』（解放出版社、1997年）、編著書に『国内人権機関の国際比較』（現代人文社、2001年）、『人権政策学のすすめ』（江橋 崇と共編、学陽書房、2003年）等がある。

シェイカ・ハッサ・アルタニ（Sheikh Hessa Al-Thani）(Ms.) 国連機会均等化標準規則特別報告者

国籍：カタール
宗教：イスラム教

●学歴

1985年：カタール大学人文科学部より社会科学および社会学で学士号取得
1999年：ヘルワン大学（エジプト）より社会サービスにおける社会計画で修士号取得

●使用可能言語：英語およびアラビア語

●職歴

1. 「特殊なニーズをもつ人のための国家委員会」設立メンバー（1998年）および同委員会副委員長（1999年以降）
2. 「特殊なニーズをもつ人のためのアルシャファラセンター」設立に参加、「特殊なニーズをもつ人権」に関する法律の草案作成、第7回アラブろう連合科学セミナー（2000年、ドーハ）実行委員会、第3回湾岸諸国障害問題フォーラム（2003年、ドーハ）実行委員会。
3. 家族問題最高会議国際部長（2000～2001年）
4. 首長府副事務局長
5. カタール大学文書・人文科学研究センター社会学部門研究員（1994～1998年）
6. カタール大学教育技術学部職員（1986～1993年）
7. カタール大学学生活動学部職員（1985～1986年）

●地元および地域の所属 NGO

1. 家族開発センター（カタール）
2. カタール特殊なニーズをもつ人のための協会（カタール）
3. アラブ非政府組織ネットワーク（エジプト）
4. アラブ子どもと発達協議会（エジプト）
5. アラブ人権研究所（エジプト）会員申請

《パネリスト紹介》

モンティアン・ブントアン (Monthian Buntan) (Mr.) タイ盲人協会専務理事

職歴： 2002年4月～現在 タイ盲人財団専務理事
2003年7月～現在 「すべての人に DAISY*を」プロジェクトアシスタントマネージャー
1993年～2002年4月 Mahidol 大学 Ratchasuda カレッジ教員・副学長

他の役職：
・タイ盲人協会初代副会長
・タイ盲人財団設立者、事務局長
・世界盲人連盟執行委員会委員
・国家放送委員会調査委員会委員
・タイ首相の障害問題諮問委員会委員
・タイ教育相「障害者、他の不利な状況下にある人々、才能のある子どものための教育改革」委員会委員
・タイ全国 DAISY 制作・サービス委員会設立者、コーディネーター
・タイ教育相情報技術委員会委員
・アジア太平洋障害開発センター執行委員会委員
・国連障害者権利条約制定に関する国連特別委員会タイ政府代表

授賞：
・タイ障害者の生活改善に多大な貢献を行った卓越した個人として、タイ首より栄誉盾授与（2001年）
・社会福祉協議会より「タイにおけるもっとも傑出した障害者」賞受賞（1995年）
・チェンマイ盲学校校友会より「年間最優秀卒業生」賞受賞（1998年）

*DAISY：DAISYとは、Digital Accessible Information Systemの略で、日本では「アクセシブルな情報システム」と訳されています。詳しくは
<http://www.dinf.ne.jp/doc/daisy/about/about.htm>

高田英一（たかだ えいいち） 財団法人全日本ろうあ連盟常任理事

生年月日： 昭和12年2月5日
勤務先： 社会福祉法人京都聴覚言語障害者福祉協会（理事長）
社会福祉法人・社会福祉法人全国手話研修センター
「コミュニティ嵯峨野」（常務理事）

主な現在の役職：
財団法人全日本ろうあ連盟常任理事
（書記長、副理事長、理事長を歴任）
財団法人全日本ろうあ連盟手話研究所所長
世界ろう連盟名誉理事
社団法人京都府聴覚障害者協会監事
JDF 準備会 「障害者権利法」担当委員

学歴職歴：昭和18年4月 京都市立大將軍小学校入学
昭和19年6月 聴覚障害のため同校中退

昭和21年4月 京都府率ろう学校2年編入
昭和31年3月 同校高等部卒業
昭和31年4月 立命館大学理工学部入学
昭和35年3月 立命館大学理工学部卒業
昭和35年4月 京都市役所採用
平成4年3月 京都市役所退職
平成4年4月 社会福祉法人京都聴覚言語障害者福祉協会採用
平成10年6月 社会福祉法人京都聴覚言語障害者福祉協会理事長に就任
現在に至る

家族：妻及び1男1女（ただし、現在は妻と両親との4人家族）

モットー：志は高く俗につけ

金 政玉（きむ・じょんおく）

DP I（障害者インターナショナル）日本会議障害者権利擁護センター所長

■ プロフィール（略歴）

1955年 山口県下関市で生まれ、3才の時に小児マヒ(ポリオ)になる
在日韓国人2世
88年 東京都葛飾福祉工場（社会福祉法人・東京コロニー経営）勤務
92年 年金制度の国籍条項を完全撤廃させる全国連絡会の結成に無年金障害
当事者として参加
97年 DP I 日本会議の事務局スタッフにつく
98年 DP I 障害者権利擁護センター事務局の常勤スタッフとなり、現所長

長田こすえ（ながた こすえ）

国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）障害専門官

学歴：東京外国語大学卒業

米国ジョーンズホプキンス大学国際高等研究所 国際公共政策学
修士課程 修了、米国カリフォルニア州立大学特殊教育修士課程終了

職歴：国際労働機関（ILO）、障害をもつ人の職業訓練課に3年間勤務

国際関税協定機関（GATT）に1年間勤務

国連西アジア経済社会委員会(ESCWA)に通算13年間勤務(その間、
イラク、ヨルダン、レバノンに赴任し、主に障害問題を担当)

東チモール国連暫定臨時政府に1年勤務（社会開発課課長として障害
班の立ち上げを指導）

2002年に国連ESCAPに赴任し、婦人の地位向上課を経て、今年
4月より高嶺豊氏の後任として障害問題の担当官として勤務。

