

## 第4回「障害者権利条約の国内的实施と 障害者政策委員会」

日時：2014年10月4日(土)13:00～14:40

会場：立命館大学朱雀キャンパス303教室



川 島 聡

皆さん、こんにちは。川島と申します。本日は立岩先生、そして渡辺先生に大変お世話になってこのような貴重な場でお話をさせていただく機会を与えていただきましてまことにありがとうございます。本日の私の発題ですけれども、障害者権利条約の国内の実施と障害者政策委員会ということで、1時間ほどお話させていただきたいと思っております。障害者権利条約の国内の実施という前半部分につきましては、長瀬修さん、東俊裕さん、崔栄繁さん、松波めぐみさん等々、すでにさまざまな観点からお話がなされたと思います。私は特に障害者権利条約33条という条文を中心にお話させていただきたいと思っております。この33条は障害者政策委員会と密接に関わっており、その関連性もお話したいと思えます。そして、海外でこの障害者権利条約がどのように解釈されて実施されているのか、とくに33条1項と2項についてどのように解釈されて実施されているのかというお話もしたいと思っております。障害者権利条約には33条という重要な条文があり、特に1項と2項、これが非常にわかりづらいということですので、この1項、2項についてなるべく具体的にお伝えできればと思っております。

本日レジュメ(注：本誌23ページ以下)を配付していただきました。このレジュメに沿ってお話したいと思えます。障害者政策委員会というのが現在活動しておりまして、28名の委員でなっております。ここには障害者団体の代表がたくさん入っておられ、そして石川准教授(静岡県立大学)が委員長として活躍されておられます。この障害者政策委員会の目下のミッションは障害者差別解消法の基本方針の検討であり、まさに今重要な問題になってきています。障害者差別解消法の基本方針というのは、本来であればもうとっくにできていてよいはずですが、ずれ込んで遅れてしまっているという状況にあります。そしてこの障害者政策委員会というのが、障害者権利条約の実現にとってどのような役割を果たすのかというのが、注目を集めているところです。

まず私は、この障害者政策委員会の位置を障害者権利条約の国内の実施とい

う観点から整理したいと思います。そもそも条約というものは何か。条約というのは、国と国との約束ですので、それを国際法というんですけれども、条約は日本が批准して公布されると、国内的効力をもちます。条約というのは、憲法よりも下位にあるけれども、法律よりも上位にある。つまり、障害者基本法よりも、障害者権利条約の方が上位になります。

このように、障害者権利条約は日本において国内的効力をもつので、日本が誠実にそれを守るべきなのは当然なんですけれども、そもそも国際人権法の歴史では、1国に人権を任せておくとこれはあまりいいことが起こらないという経験から、国際的に監視しましょうということが指摘されました。障害者権利条約というのは、国内的に実施されるんですけれども、それを国際的に監視する仕組みというのも同時に用意しているわけです。ジュネーブにある国連障害者権利委員会というところが国際的な監視の役割を果たしておりまして、そのような国内的な実施と国際的な実施という両方の実施によって条約を実現していくというのが、国際人権法の基本的な考え方になっております。

国内の実施というのもいろんな意味で使われるんですけれども、これを三権分立の観点から見ていきます。まず、条約はどのように国内的に実施されるかといいますと、立法機関は、法律を作ったり、改正したりする。つまり、障害者差別解消法を作ったり、障害者雇用促進法を改正したりするというのは、まさに障害者権利条約を国内で実施しているということになるわけです。その他に、行政機関、これは運用を変えていく、障害者権利条約に沿うように行政機関の運用を変えていくということがあります。皆さんよくご存じな分離教育制度というのも、障害者権利条約や2011年改正の障害者基本法、そして中央教育審議会初等中等教育分科会報告などを踏まえ、特別支援学校に原則就学するという既存の法制度が学校教育法施行令を改正することによって、総合的観点から就学先を決定するという制度に変わりました。この運用状況はまだわからないんですけれども、とにかくこの運用も障害者権利条約に沿った運用をするようにということが条約の言っていることになります。これも条約の国内の実施になります。これで、立法と行政となります。最後に司法機関、裁判所も条約を国内的に実施する機関として出てきます。条約を国内裁判所で適用する場合は、直接適用と間接適用というふうに二つに分かれています。直接適用とい

うのは、判決の根拠として条約を使ってしまうことです。例えば、条約に違反して、この国家行為は違法であるというようなものが直接適用です。間接適用というのは、国内法の解釈をするときに条約を参照して間接的に条約を実現する。これが間接適用というものです。条約はこの直接適用と間接適用で、裁判所によって国内で実施される。このように国会、内閣、裁判所、立法、行政、司法という形で条約は国内で実施されるわけですが、国際人権法からみて非常に興味深いのは、条約を国内的に実施するということに、障害者権利条約自体が特に行政機関向けに、33条1項と2項と3項という形で、条約の国内実施の規定をおいたことがあります。これが今日話題になっておりまして、私は内閣府の障害者権利条約の国内実施、国内監視研究のメンバーとして、今年イギリスとドイツに調査に行ったんですけども、この33条というのはどの国でも関心を集めていました。障害者権利条約で注目されている大きな柱が三つあるとしましたら、まず、1本目の柱が差別禁止。二つ目の柱は、成年後見制度。3本目の柱がまさにこの国内実施機関の話になるわけです。そのため、この国内実施の33条だけを扱った論文集なんかもう外国語では発表されています。33条だけで、重要な研究がなされているということになっております。

それでは、この33条につきまして、まず、図解的にご説明したいと思うんですけども、その前に、33条の条約の文言、言葉を確認したいと思っております。これは、レジュメに日本政府の公定訳と、あと英語の正文というのを載せてあります。日本政府の公定訳というのは、厳密には翻訳ですので、条約の解釈の根拠としては正文、この英語の方を見ないといけないんですけども、実務上この翻訳というのは非常に大きな意味を持ちますので、この翻訳をしっかり読むというのも重要になります。ただし、翻訳、しかも法律用語ですので、とっかかりにくい表現になっております。そして、33条をご覧くださいますと、まず見出しに国内における実施及び監視とあります。それぞれの条約を結んだ国の国内でどうやって条約を実施していくか、そしてそれを監視していくか。監視は、モニタリング(monitoring)という言葉の訳語です。そして第1項と2項と3項と見たときに、まず一番わかりやすいのは実は3項でして、3項にはこう書いてあります。「市民社会(特に、障害者及び障害者を代表する団体)は、監視の過程に十分に関与し、かつ、参加する」。ここでポイントになるのは、

シヴィル・ソサエティー(civil society)、市民社会の中で、特に障害者及び障害者を代表する団体というふうを書いてあるということです。つまり、国内で条約を監視する過程では、障害者、障害者団体が十分に関与しなければ条約の33条3項違反になってしまうということなんです。そこで、先ほど障害者政策委員会28名のメンバー、すごく多くの障害者団体が入っているというのは、まさにこの33条3項を国内で実施するために必須のものとなります。仮に障害者及び障害者団体が入らないような監視の制度を作ってしまうと、これは条約33条3項に反することになります。その意味で、33条3項というのは、当事者参加という条約の精神を表した条項として最も重要といっても過言ではないといえます。そして、市民社会という言葉が使われておりますけれども、今日国連ではNGOのことを市民社会というのが一般的ですので、そのまま条文の中で市民社会と入っております。

そして、非常に解釈上難しいのが、33条の1項と2項なんですけれども、これについてご説明していきたいと思えます。まず、第1項は、前段と後段に分かれております。1項の前段はどう書いてあるかといいますと、「締約国は、自国の制度に従い、この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央連絡先を政府内に指定する」と書いてあります。ここでいくつか日本の国内法制度にはない言葉が出てきます。まず、一つは「締約国」という言葉です。条約を結んだ国を締約国といい、日本は締約国になります。「自国の制度」というのは、それぞれ自分の国でという意味で、これは日本の国内法制度に従いということになります。そして「この条約」というのは、権利条約のことでして、「実施に関連する事項を取り扱う一又は二以上の中央連絡先を政府内に指定する」とあります。そうしますと、簡単に言いますと、中央連絡先というのは、条約の担当部局を政府内に置きなさいということになります。そして、ポイントは、まず、一又は二以上ということで、一つでも二つでも三つでもいいからおきなさいということです。そしてもう一つ、33条1項のポイントは、政府内、33条1項は政府に関する規定であり、中央連絡先を政府内に指定することになります。これが中央連絡先の条文です。日本の場合中央連絡先は、外務省の人権人道課と、内閣府の政策統括官付参事官。つまり、外務省と内閣府が条約の担当部局になるということになっています。中央連絡先の意味は曖昧な

ところがありますが、今、例えば条約のことについてお聞きになりたい場合は、外務省人権人道課や内閣府の政策統括官付参事官に連絡すれば、担当部局だから答えることになるのではないのでしょうか。そしてこの中央連絡先は、おそらく対外的なコンタクト・ポイントとなり国連との連絡窓口もするのではないのでしょうか。これが33条1項前段の話でして、次33条1項の後段なんですけども、「締約国は、異なる部門及び段階における関連のあ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又は指定に十分な考慮を払う」ということでして、これは調整のための仕組みの条文なんです。そして、この調整のための仕組みなんですけども、具体的には、日本の場合は内閣府政策統括官付参事官が調整のための仕組みの役割も果たしています。兼務しているということです。こういうのは、別に珍しいことではありませんでして、イギリスでも中央連絡先と調整のための仕組みというのがODI (Office for Disability Issues) という機関が両方兼務しています。こちらの方は、政策の調整を行います。つまり、同じほうが何かと便利ということもありますので、中央連絡先と調整のための仕組みというのは、兼務されることもあるということです。これが33条1項の規定で、とにかく政府内に置かれるという話になってきます。

次に33条2項なんですけれども、これが障害者政策委員会に関わってくるということです。33条2項は条文にはどのように書いてあるかといいますと、これも前段と後段に分かれておりまして、33条2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」と書いてあります。非常に長いんですけども、ここでまず注目すべきは、促進、保護、監視という三つのキーワードが出てくることです。つまり、この条約を国内で促進しなさい、保護しなさい、監視しなさいということを、条約が命じているわけです。そのときに、促進、保護、監視のための枠組みという言葉を使っています。枠組みというのは、英語で見ますと、フレームワーク(framework)となっているわけです。枠組みを、必ずしも政府内に設けなくてもいい、国内に設けなさいということになるわけです。そしてこの促進、保護、監視が何を意味しているかなんですけども、促進というのは主に啓発的なものです。内閣府で言え

ば、障害者の日も含め啓発活動を行っていると思うんですけども、教育や研修などです。そして、保護というのは苦情申し立てに関係します。紛争が起こったときに当事者から苦情が来て、それを受け付ける。そして、適切な救済を図る。これが保護です。そして監視というのは、条約はどのように実施されているかモニターして、検討して、そして必要に応じて法案を提起、こういうような法制度が必要だということを勧告したり、ということ監視といいます。この促進、保護、監視の枠組みというのを日本でどんなふうを実現していくかということが、一つ大きな課題になってくるわけです。これが一つの文言の問題。もう一つの文言の問題は、「一又は二以上の独立した仕組みを含む」という文言の中の独立した仕組みなんですけれども、独立した仕組みというのは、インディペンデント(independent)ということで、独立というのはどういう意味だろうかというのが問題になってきます。そして、日本はこの独立した仕組みの一つとして、障害者政策委員会を指定しています。障害者政策委員会は、促進、保護、監視のうちの監視だけ扱うということになっているわけです。つまり、障害者権利条約 33 条 2 項の中で、促進、保護、監視のうち、監視の役割だけを独立した仕組みの障害者政策委員会が担う。そうしますと、促進と保護はどこが担うのかという話なんですけれども、促進は内閣府などが担うことになるのではないのでしょうか。保護については、外務省とか内閣府は障害者権利条約のもとで保護の役割は果たせないと言われてしています。つまり、苦情申し立てを受け付けるようなことは、障害者政策委員会もできませんし、既存の外務省とか内閣府の機関もできないわけです。そうなりますと、促進、保護、監視のうち保護の機能だけ日本には今欠如しているというようなことも指摘されています。では、どのようにしたら保護の仕組みを担保できるのか。当事者が差別を受けたり、虐待を受けたりしたときに、保護してくれるのはどこか。ここでいう保護というのは、苦情を受け付けて救済を図るという意味での保護でして、いわゆる保護措置とかそういう文脈とは違う条約上の文言の保護なんですけれども、どうやったらいいのかということで、一つ立法論として提起されているのが、国内人権機関を作ろうという話があります。これは、かつて人権擁護法案というものがあって、この保護の仕組みを担保するために人権擁護法案をもう一度復活させるか、もしくは、そうではなく全く新たな法案を作って、この



保護の仕組みも担保できるような機関を作ろうじゃないかという主張が一方にあります。もともと人権擁護法案というのは、障害者の人権だけじゃない人権一般の機関を想定していて人権擁護法案のできた後に障害者を専門的に取り扱う機関等を作ってもよいことになります。そういう意味では、保護の機関というのは、国内人権機関で図ろうということも考えられます。しかし、それが果たして日本にとっていいのかというのは、まさに立法論・政策論になってきて、今現実的にどうしたらいいかというところでは、障害者差別解消法、障害者虐待防止法それぞれのもとで、協議会やセンターができていて、これからできるわけですが、既存の国内法で存在する枠組みをうまく使った方がよいのではないだろうかというのが日本の立場だと思います。障害者虐待防止法については、都道府県と市町村にもうすでにセンターが設置されています。障害者差別解消法については、新しい機関を設置せず既存の機関を活用しようとするものですが、そのような機関を活用していくことで、33条の2項にいう保護の役割を果たせるのではないかということも言われております。当然、それに実効性があるかが問われています。

ということでして、以上が33条の1項と2項の主な概要になっているわけです。ここから、イギリスとドイツの話も交えながら日本のことを考えていきたいと思います。私は、2014年2月26日から2週間ぐらいイギリスとドイツに滞在しまして、イギリスではこの中央連絡先と調整のための仕組みを担当している部局にインタビューに行きました。そして、ドイツでは中央連絡先とはコンタクトが取れなかったので、調整のための仕組みのところだけにインタビューに行きました。これが33条1項です。33条2項につきましては、独立した仕組みとしてドイツ人権機関というところに話を聞きに行きました。聞いてみると、どうも日本とまた違う、お国柄も違うので、いろいろ面白いなと思ったことがありました。今から特に興味深かったところとしてイギリスの中央連絡先と調整機関の話をまずして、その後にドイツの独立した機関の話をしたと思います。

具体的な話の前に、もう一度復習させてください。33条1項の中央連絡先と調整のための仕組みというのは、兼務している場合があります。中央連絡先と調整のための機関を同じ機関が担当している場合があって、日本の場合内閣

府がそうだということなんですけれども、イギリスもそうなんです。イギリスも、中央連絡先と調整のための仕組みは同じ機関、これを ODI という機関が担当します。そして、33 条 2 項につきましては、促進、保護、監視の枠組みというのがあるんですけれども、この枠組みの中にはいろんな独立した仕組みが入ってくる余地があるということです。ドイツの場合は、独立した仕組みは複数じゃなくて 1 個だけで、ドイツ人権機関というところが担当しているわけです。このフレームワークの中にドイツ人権機関というのは存在するんですけれども、ドイツの場合は一つしか独立した仕組みはない。国によっては独立した仕組みは複数ある場合もあります。

今からまず 33 条 1 項、イギリスの ODI についてお話ししたいと思います。ODI につきましてはオフィス・フォー・ディスアビリティ・イシューズというのが正式名でして、日本語ですと障害担当事務所とか障害問題事務所とかになるかもしれません。ここが中央連絡先であり、調整のための仕組みであるということになります。イギリスは、中央連絡先も調整のための仕組みも一つしかない。DPI(Disabled Peoples' International:障害者インターナショナル)の浜島恭子さんと一緒にインタビューしたんですけれども、ここの担当者はもともとお役人で、障害者の問題を扱う部署に来たということでした。ここの ODI というのは、イギリスの政府内にある障害者問題を担当する事務所一般でもあるんです。規模としては、20 名です。障害者権利条約をイギリスが批准したときも、この ODI が非常に大きな役割を果たしたということです。そして、何が今一番問題なんですかと聞いたところ、各省庁が障害者問題に対して理解を示さないということが ODI にとっての一つの悩みの種とのことでした。障害問題というのを各省庁がもっと積極的にやっていかないと、後で結局つけを払うことになるんだ、だからコストの面からもなるべく早め早めに対応しないと各省庁はいけなはずなのに、ODI のいうことはあんまり聞いてくれない。それで、NGO も障害者団体も、イギリスでは ODI というのは頑張っているという人がいますが、しかし、各省庁があまり聞く耳持たないし、ODI 自体にいうことをきかせる力がないということもいわれています。これは、ある意味、省庁が縦割りになっていますから、仕方のないといってしまうまでもなんですけれども、悩んでらっしゃるということです。そしてこの ODI

の 20 名、全員公務員なんですけれども、この ODI の中に国際チームというのが設置されています。3 名からなる国際チームがあって、その国際チームが障害者権利条約をもっぱら担当するということになります。

イギリスで面白かったのは、私が 33 条 1 項とか 33 条 2 項の意味内容について厳密に質問していきましたら、そんな細かい精密な、厳密な解釈はしていないと言われたことです。彼らの関心があるのは、どうやって障害者権利条約を効果的に国内で実施するかということで、そういう文言の細かい解釈は必要ないんだというようなニュアンスで私に答えておりました。彼らにとって関心があるのは、プラグマティックなアプローチで、ホリスティックなアプローチだということで、全体的に、实际的に条約を実現するための仕組みが国内で担保されていれば、それでいいんだということでした。中央連絡先と調整のための仕組みというのを ODI が担っていて、それでいいんだ、それでうまく回っているんだ、ということをおっしゃっていました。そして一つ興味深いのは、この 33 条 2 項の枠組みという中に、ODI も入ってくるのかということ、この枠組みの中には ODI も入るといようなことを言っておりました。しかし、伝統的な裁判所とか審判所というのは、この 33 条の枠組みには入らないんだというようにも言っておりました。

そして、かれらにとって関心があるのは障害者権利条約 33 条 3 項との関係でして、33 条 3 項は先ほど市民社会の参加というのを書いている規定だと申しましたけれども、33 条の要請をどうやって受け止めているのかという話になります。これにつきましては、イギリスでは ODI の諮問機関というところがありまして、ODI にぶら下がっている諮問機関が 30 の障害者団体からなっているわけです。ODI に助言したりするという、この ODI の諮問機関があるということが一つの特徴で、そうやって当事者参加を制度的に担保しているということになります。これがイギリスの一つの特徴で、日本の場合は障害者政策委員会に当事者が入っていて、イギリスの場合は ODI の下に障害者団体の諮問機関があるということが制度的な特徴になっているのかなと思えました。

次に、ドイツのほうにいきたいと思います。ドイツは私ともう一人の方でドイツ人権機関の事務所に 2014 年 3 月 4 日にインタビューに行きました。こ

のドイツ人権機関の担当者は博士号を持っている障害者権利条約の専門家として、親身に質問に答えていただきました。質問時間は相当長い間にわたったんですけども、興味深い話をしてくれました。まず、33条について、Gauthier De Beco という人の33条の本(Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities)を読みなさいというようなことをおっしゃってまして、私の方でもすでにそれは読んでいたのでその内容を踏まえて質問もできました。そして、ドイツ人権機関の話になるんですけども、まず先ほどODIではプラグマティックでホリスティックな形でやっていくんだと言っていたのに対して、ドイツ人権機関では厳密に条文を解釈する、促進・保護・監視を全部詳しく解釈しなくてはいけないという立場をとっており、ドイツとイギリスでだいたい条約の実施という観点からでもアプローチが違うなと思いました。ドイツ人権機関に行ってみてまずお聞きしたのが、独立した仕組みの独立とは何かという話です。これは、政府から独立しているという意味である、ということがまず一つあるわけです。そして、独立というのは、政策をドイツ人権機関が決定する場合には、どのような主体からも介入を受けることはない、その意味でドイツ人権機関というのは政府からも独立しているし、NGOからも独立している。独立というのが最大限尊重されている。裁判官に準じたぐらいの独立性を持っているんだというような口調でした。独立ということを重視している。そして、この独立した仕組みとしてのドイツ人権機関をどういう人たちが担っているかといいますと、ドイツ人権機関の中に障害者権利条約を専門とする国内監視機関が置かれています。ドイツ人権機関の中に置かれた障害者権利条約の国内監視機関は、専従職員が6名です。そのうち4名が女性でした。そして、プロジェクトベースの非常勤の人が3名います。その3名のうち1人が女性です。つまり、合計で9名いました。しかし、この9名じゃとても回らないほど忙しいということでした。障害当事者は雇用されているのかという質問に対しては、雇用はしたいとは思いますが、1人も雇用していない。つまり、障害者権利条約の国内人権監視機関の専従職員、非常勤職員9名のうちに、当事者は1人もいないということでした。ドイツ人権機関の中に設置された障害者権利条約の国内監視機関は、どこがお金を出しているかという、連邦社会労働省、政府が出しています。当然、独立というと財源も独立しているのか

と思うんですけども、実際そういうことはなくて、政府のお金を使わざるを得ないということで、財源は連邦社会労働省によるということです。身分は常勤の6人は保障されていて、お金を出しているからといって干渉できないということでした。そして日本の障害者政策委員会と比較しますと、ドイツ人権機関の中の障害者権利条約国内監視機関というのは、9名の職員のうち障害当事者は誰もいないわけです。それに対して、日本の障害者政策委員会というのは、当事者がいっぱい入っているので、だいぶ違うわけです。他方で、ドイツの場合は、調整のための仕組みの中に障害者が参加するメカニズムが入っているということになります。これはどういうことかといいますと、33条1項の調整のための仕組みのところ、ドイツの場合は障害コミッショナーという部署がおかれてまして、ここが調整のための仕組みのトップになるわけです。日本でいうと、参事官みたいな人なんです。コミッショナーは女性でして、パラリンピックの金メダルを取った女性です。私はお会いできませんでしたので、ここで働いている人にお話を聞いてきましたけども、この障害コミッショナーというところにぶら下がりて諮問機関があるんです。その諮問機関は13名中10名が障害者団体の代表で、この諮問機関が障害コミッショナーにいろんなアドバイスをする。先ほどのODIも一緒に、ODIには諮問機関がぶら下がっていて、そこは30の障害者団体がいて、それがアドバイスする。つまり、調整のための仕組みのところ、障害者が関与するメカニズムというのが組み込まれているということになります。それに対して、日本の場合は、繰り返しですけども、障害者政策委員会がそのような当事者参加のメカニズムとなっていて、実際は障害者政策委員会というのは厳密に言いますとこれも内閣府の障害者政策委員会ですので、内閣府の委員会ということは、当然政府内のものでもあるわけですから、結果的にはドイツもイギリスも日本も全体として見れば障害当事者の参加のプロセスというのは、一応確保されているというふうに言えるのかなと思いました。

ただし、全体を見まして、まだこの仕組みというのは、できあがったばかりで、どこも手探りなんです。これが今後ずっとこの形でいかもわかりませんし、いろいろ問題がこれから出てくるのではないか。そのときにどう対応したかというところは、これはちゃんとヨーロッパのドイツ、イギリスは特に調査

を継続していくことが必要です。内閣府のほうでは、この調査研究、委託調査が行われたのが昨年度(2013年度)なんです。石川准(静岡県立大学)、崔栄繁(障害者インターナショナル日本会議)、長瀬修(立命館大学生存学術研究センター)、池原毅和(東京アドヴォカシー法律事務所)の各氏と私でこの調査をやったんですけど、障害者権利条約の報告制度についての調査というのが行われて、2015年3月までにその成果を出します。33条の研究成果は今内閣府のホームページで見れるようになっていきますので、それをご覧いただければと思います(「平成25年度障害者権利条約の国内モニタリングに関する国際調査報告書」  
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h25kokusai/index.html>)。そこでは、ドイツ、イギリス他にオーストラリアとアメリカと韓国も調査対象に入っていました。ただし、現地調査をしたのは、イギリスとドイツだけでして、そのような国内の監視の研究というのが内閣府のもとで進められているということになります。

そして、本日、障害者権利条約に国内実施と国際実施の両方があるという話をさせていただきましたけれども、まさにこの国内実施と国際実施の関係性をどう有機的にしていくかということが重要になってくると言われていまして、障害者政策委員会がうまく報告制度でも活躍できるようにするにはどうしたらいいかなど議論もあります。これはどういう話かといいますと、まず、報告制度についてご説明いたします。障害者権利条約は、条約を批准してから、2年以内に最初の報告書をジュネーブの国連障害者権利委員会に提出しなくてはなりません。2年以内といいますと、日本政府が障害者権利条約を批准したのは2014年1月20日です。そこから30日後に日本で効力を持ったのです。2014年2月19日に日本で障害者権利条約が効力を持ったということで、そこから2年以内に日本政府は報告書をジュネーブに提出するというので、もうどんどん時間が経っているわけです。報告書を作るとどうということになるかといいますと、まず、ジュネーブの委員会がその報告書を受け取って、その中身を精査して、そしてその中身について質問事項をジュネーブの委員会が整理して日本政府に送ります。そうすると日本政府はその質問事項に対してリプライを障害者権利委員会に送って、そして障害者権利委員会の方でそれを精査して、NGOからのレポートなども加味した上で、日本政府と対面して審議を行う。

それはジュネーブで行う。その上で勧告を日本政府に行うということで、それが一定のスパンでずっと繰り返して行われることによって国際監視というのが行われることになるわけです。

そうしますと、日本政府の報告書というのが非常に重要になってくるわけですが、その報告書を作るときにイギリスの ODI とかが一定の役割を果たしたんだとか、そうすると障害者政策委員会も報告書づくりで何かしらの役割を果たすことになるのではないかというようなことも言われています。しかし、それがどういう役割を果たすか、また、果たすべきかといった議論はまだまだ十分なされていない段階だと思います。ただ、障害者権利条約は国内実施と国際実施が相互作用しながら初めて威力を持つとおもわれますので、当事者が参加するような障害者政策委員会が果たすべき役割というのは非常に大きいものと期待されています。そして、障害者政策委員会のメンバーにもそれだけの期待が集まっているということで、この点でもメンバーの責任は重いものになるのではないかと考えております。

そして最後にもう 1 回レジュメに戻ります。ここにいくつか質問事項を書いていったので、これをふたたび確認しながら私の話を終わっていきたいと思います。レジュメに(1)、(2)、(3)と質問を上げています。

まず、(1)の質問として、33 条 1 項との関係で締約国は中央連絡先を政府内に指定するが、中央連絡先とは何か。これは、政府内に置かれる障害担当の部署はどこかという意味です。これは日本だと外務省と内閣府の統括官付参事官ということになります。中央連絡先は、フォーカル・ポイント(focal points)とそもそも英語で複数形になっておりますので、複数でいいということです。

同じページの(2)のところの質問で、33 条 1 項との関係で締約国は政府内における調整のための仕組みの設置または指定に十分な考慮を払う調整のための仕組み(a coordination mechanism)とは何か。これは、いわゆる政府内の活動を調整するための機関で、当然これは中央連絡先、フォーカル・ポイントと同じ機関が担当した方がいいという判断があるので、ODI はそういうふうに行っているわけです。日本の場合も、調整のための仕組みと中央連絡先というのは、内閣府の参事官が兼務しているということになります。そしてここも一

つ注目したいのは、単語がa coordination mechanismという形で単数形になっていますので、これは一つだけおくということです。

(3)の質問で、政府内というのは内閣とその下の行政機関のことを意味し、内閣とその下の行政機関がこの政府に当たるわけです。

(4)の質問を読みますと、33条2項との関係で、締約国は、条約の実施の促進、保護、監視のための枠組みを、自国内において維持、強化、指定、設置しなければならず、促進は市民啓発と教育を、保護は救済申し立ての検討を、監視は条約実施の状況と法案提起をそれぞれ意味するが、条約の実施の促進、保護、監視のための枠組みは、日本の制度のどこに当たるのか。この枠組みは、外務省人権人道課もこの枠組みに入りますし、内閣府の政策統括官付参事官もこの枠組みに入りますし、障害者政策委員会もこの枠組みに入ると思われます。ただ、独立した仕組みという点では、障害者政策委員会が独立した仕組みだと政府は考えていて、しかし障害者政策委員会は促進、保護、監視全部の役割を果たすのではなくて、監視のみだということが言われています。もしかしたら促進も果たしうるのかもしれませんが、主に監視ということが言われています。

そして(5)の質問についてなんですけれども、33条2項との関係で促進、保護、監視の枠組みには適当な場合には独立した仕組みが含まれる。独立した仕組みの指定・設置にあたり締約国は人権の促進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なければならない。この原則は略称でパリ原則といわれる、国内人権機構の地位に関する原則を意味します。レジメに独立した仕組みは日本の制度ではどこに当たるのかとあるんですけども、これは先ほど申し上げました障害者政策委員会で、いわゆる33条2項のこの原則というのはパリ原則のことなんだということも言われています。もっとも、厳密に言うと言文が違ふんです。パリ原則は国内人権機構の地位に関する原則のことで、33条2項はこれとは別の文言になっているので、これは果たして同じなのかちょっとわからなかったんですけども、これはパリ原則のことだということで、一致を見ているということになります。

このようなことを確認した上で、最後に、政府答弁について紹介して、私の話を終わりたいと思います。政府は、障害者権利条約を批准するかどうかを国



会で審議したときに、参議院の外交防衛委員会で2013年12月3日に次のような答弁をしております。短いので朗読させていただきます。「33条2項が求める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は、政府から完全に独立した機関を要求されるものではなく、運営において公平中立独立が確保された機関を指すものと考えている。この理解は条約起草過程において共有されている。本条約はこの条約を実施この実施を監視するための枠組みを構築する際にパリ原則を考慮に入れるよう定めている」。このパリ原則というのは、国内人権機関についての原則として、1991年に国連で採択されました。このパリ原則にのっとって、国内人権機関を作りなさいということを言っているわけです。しかしこのパリ原則というのも非常に抽象的として、メンバーの多元性、様々なメンバーから社会的に弱い立場にある人の代表とか、専門家とかそういった多元性を確保しなさいとか、独立性を確保しなさいとは書いてあるんですけども、これはある意味原則で、抽象的なんです。しかしこのような原則を考慮に入れて独立した仕組みというのを33条2項のもとで作りにさいというのが条約の言っていることになっているわけです。そして日本政府は一応独立とか多元性というのは考慮に入れているという立場をとっているのだと思います。それについての政府答弁を読みます。「我が国のこの条約の監視枠組みである障害者政策委員会は、障害当事者自身を含む多元的な代表で構成されている。また、同委員会は、障害者基本計画について調査審議し、内閣総理大臣等に意見を述べることはできることになっている。これらのことなどから障害者政策委員会は、パリ原則を考慮に入れたものになっていると考えている」というふうに政府は答弁しています。

そして、最後に、どうやって障害者政策委員会は、障害者権利条約の監視の役割を果たしているかといいますと、これは実は障害者基本計画というものに関係してくるんですけども、ここについて政府答弁を読みたいと思います。「我が国における障害者権利条約の実施は、国内の障害者施策をもって行われることとなるので、同条約の国内実施状況の監視は、我が国の障害者施策の方針の根本をなす障害者基本計画について、それが同条約の趣旨に沿って実施されているかを監視することによって行われることになる」。条約33条2項にいう国内実施状況の監視については、障害者基本計画の実施状況の条約適合性を

監視することを通じて、障害者政策委員会が行うことが想定されているということなんです。障害者基本計画が障害者権利条約に沿って実施されているかというところを監視していくことになるわけですから、当然障害者政策委員会というのは、障害者基本計画の監視の役割を果たすと同時に、障害者権利条約の国内監視の役割も果たすということになるわけです。しかし、障害者政策委員会がしっかりとした障害者権利条約についての理解とか、知識とかがないと、当然その監視の役割が果たせないということになってしまいますので、その点は障害者政策委員会に期待したいとは思っているところです。

ちょうどお時間がきたということで、これで私からの話は終わりたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

## 生存をめぐる制度・政策 連続セミナー「障害／社会」第4回 障害者権利条約の国内的实施と障害者政策委員会

条約の国内的实施は、基本的には、立法機関、行政機関、司法機関が担うことになる。各自自治体も条約の国内的实施を担う。

立法機関は、障害者権利条約のための国内法整備を担う。批准前の国内法整備は、本連続セミナーの第2回で取り上げられた。批准後の国内法整備も、当然ありうるであろう。

行政機関も、いわゆる行政立法により、国内法整備の一端を担う(たとえば、学校教育法施行令(政令)の改正により、特別支援学校に原則就学する法制度から、総合的観点からの就学先決定へ、と変わった)。また、行政機関の取り組みとして、内閣府に設置された障害者政策委員会が重要である(障害基32条)。障害者政策委員会は、障害者基本計画の実施状況の監視を通じて、障害者権利条約の国内監視を行う。

司法機関は、障害者権利条約を適用する。直接適用とは、条約を直接適用して国家の行為と条約との整合性を判断する方法である。間接適用とは、国内法の解釈基準として条約を用いて、国内法を条約の趣旨に適合するように解釈する方法である。

このように障害者権利条約の国内的实施はさまざまに行われるが、それは、国際的実施によって補完される。日本政府は、初回の報告を批准後二年以内に国連障害者権利委員会に提出する。国連障害者権利委員会は報告を検討して勧告等を日本政府に行う。日本政府はその後も報告を提出して同じように勧告を受ける。このサイクルを通じて日本の障害者政策は国際的なチェックを受けることになる。

このたび、本連続セミナーの第4回目では、障害者権利条約の国内的实施を担う諸機関のうち、行政機関の役割に注目し、障害者権利条約の国内的实施における障害者政策委員会の役割と位置づけを考えてみたい。この問題と関連す

るのは、障害者権利条約 33 条であるため、本条の解釈を行いたい。33 条に定める「中央連絡先」「調整のための仕組み」「独立した仕組み」などの意味については、以下のような問いが考えられる。

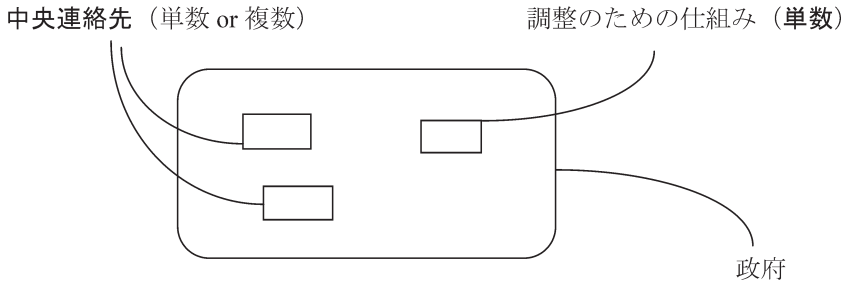
- 1) 33 条 1 項との関係で、「締約国は…中央連絡先を政府内に指定する」の「中央連絡先」(focal points)とは何か？これは、日本の制度では、どこにあたるか？
- 2) 33 条 1 項との関係で、「締約国は…政府内における調整のための仕組みの設置又は指定に十分な考慮を払う」の「調整のための仕組み」(a coordination mechanism)とは何か？これは、日本の制度では、どこにあたるか？
- 3) 33 条 1 項にいう「政府内」(within government)とは、何を意味するか？
- 4) 33 条 2 項との関係で、締約国は、条約の実施の促進・保護・監視のための枠組み(a framework)を、「自国内」において「維持」「強化」「指定」「設置」する。促進(promote)は市民啓発と教育を、保護(protect)は救済申立の検討を、監視(monitor)は条約実施状況の検討と法案提起を、それぞれ基本的に意味するが、条約の実施の促進・保護・監視のための枠組みは、日本の制度では、どこにあたるか？
- 5) 33 条 2 項との関係で、促進・保護・監視の「枠組み」には、適当な場合には「独立した仕組み」(independent mechanisms)が含まれる。「独立した仕組み」の指定・設置にあたり、締約国は、「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」を考慮に入れなければならない。この原則は、略称で「パリ原則」といわれる「国内人権機構の地位に関する原則」(国連総会決議 48/134 の附属書)を意味するか？「独立した仕組み」は、日本の制度では、どこにあたるか？

以上の問いを念頭に置きながら、ドイツやイギリスでは、どのように 33 条が実施されているか、日本と比較してみたい。内閣府の委託調査で、障害者権利条約の国内実施制度に関する国際比較調査が行われた。私も、そのメンバーで、ドイツとイギリスに調査に行き、政府関係者、NGO にインタビュー調査を行った。そこで明らかになったことも紹介する。

## 資料

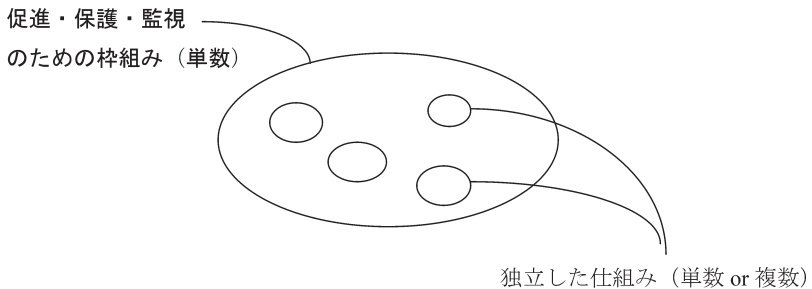
### 資料 1) 33 条 1 と 33 条 2 の図解

#### 33 条 1 の図



- \* 国は、1 又は 2 以上の中央連絡先を指定する。
- \* 国は、調整のための仕組みの設置・指定に、十分な考慮を払う。
- \* 中央連絡先と調整のための仕組みとが、同一機関の場合がある(澳・英等)

#### 33 条 2 の図



- \* 国は、条約の促進・保護・監視のための仕組みを、維持・強化・指定・設置する。
- \* 国は、1 又は 2 以上の独立した仕組みを、適当な場合には、この仕組みに含める。

## 資料 2 ) 33 条の公定訳文と英語正文

### ○第三十三条 国内における実施及び監視

1 締約国は、自国の制度に従い、この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央連絡先を政府内に指定する。また、締約国は、異なる部門及び段階における関連のあ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又は指定に十分な考慮を払う。

2 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。

3 市民社会(特に、障害者及び障害者を代表する団体)は、監視の過程に十分に関与し、かつ、参加する。

### Article 33 - National implementation and monitoring

1. States Parties, in accordance with their system of organization, shall designate one or more focal points within government for matters relating to the implementation of the present Convention, and shall give due consideration to the establishment or designation of a coordination mechanism within government to facilitate related action in different sectors and at different levels.

2. States Parties shall, in accordance with their legal and administrative systems, maintain, strengthen, designate or establish within the State Party, a framework, including one or more independent mechanisms, as appropriate, to promote, protect and monitor implementation of the present Convention. When designating or establishing such a mechanism, States Parties shall take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights.

3. Civil society, in particular persons with disabilities and their representative organizations, shall be involved and participate fully in the monitoring process.

### 資料3)障害者基本法における障害者政策委員会の規定

障害者基本法(昭和四十五年五月二十一日法律第八十四号)最終改正：平成二五年六月二六日法律第六五号

(障害者政策委員会の設置)

第三十二条 内閣府に、障害者政策委員会(以下「政策委員会」という。)を置く。

2 政策委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 障害者基本計画に関し、第十一条第四項(同条第九項において準用する場合を含む。)に規定する事項を処理すること。

二 前号に規定する事項に関し、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。

三 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。

3 内閣総理大臣又は関係各大臣は、前項第三号の規定による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。

(政策委員会の組織及び運営)

第三十三条 政策委員会は、委員三十人以内で組織する。

2 政策委員会の委員は、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並びに学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する。この場合において、委員の構成については、政策委員会が様々な障害者の意見を聴き障害者の実情を踏まえた調査審議を行うことができることとなるよう、配慮されなければならない。

3 政策委員会の委員は、非常勤とする。

第三十四条 政策委員会は、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。

2 政策委員会は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、前項に規定する者以外の者に対しても、必要な協力を依頼することができる。

第三十五条 前二条に定めるもののほか、政策委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。