

立岩：ありがとうございました。それでは、しばらく質疑応答の時間をとりたいと思います。なかなかややこしい話ではありましたが、ここでしか川島さんからしか聞けないお話でした。直接そこに関わる部分でもいいですし、多少離れてというか、こういうことご存じなんじゃないかなということを含めて、質問いかがでしょうか。

会場：用語について。イギリスとドイツの話をされたときに、諮問機関という言葉方をされていた。役割の相違や具体的な意見やその反映とはどのようなことか。

川島：ご質問ありがとうございます。イギリスの ODI を諮問する障害者団体、30 の団体からなるんですけども、これはさしあたり諮問機関って私は呼んでいますけれども、正式名称はちょっと違いまして、固有名詞は省かせていただいたんですけども、簡単に言えばその障害者団体が ODI に助言をすることです。ODI はどのように助言を求めるのか、受けた助言に対して応答義務があるかとかは、曖昧なところがありまして、ここは少し詰めないといけないかなとは思っております。ただ、助言というのは無視するわけではないと思います。ドイツの場合は、障害コミッショナーというのがありまして、これは調整のための仕組みなんですけれども、この障害コミッショナーの下に 13 人からなる諮問機関があるわけです。諮問機関がドイツコミッショナーに助言をすることということで、コミッショナーはその助言を受けて政策を実施することになります。詳しい権限関係といえますか、どういうときに意見を求めるのか、どこまでその助言に対して応答義務があるのかということも、これまた厳密にはまだ今後検討しなくちゃいけないところとして残されていると思います。

立岩：私から。昨年と今年、中国の方から中国の団体の方に来ていただきました。中国の NGO は、中国が政府として報告する報告に対するカウンターレポー

トを出しています。中国においては、政情もあって難しいところもありながら、そういうことを行なったことを伺いました。日本が出すという時に、具体的にいつ、どこが、どうやって出す話になっているのでしょうか。予測されるのかどうかとか、市民社会の方がそういった別のレポートを出すということについての議論とかそういったものは今の時点であったりするのか。いかがでしょうか。

川島：ありがとうございます。それは重要なポイントで、運動的にも政治的にも重要だと思っております。日本政府が批准から2年以内に報告書をジュネーブに出すときに、日本のNGOも同時にカウンターレポートをジュネーブに出すはずなんです。ということは、もう日本のNGOも今から調整しながら報告書づくりやっついていかないといけない。JDF(Japan Disability Forum：日本障害フォーラム)の中でどういう議論があるかというのは、これは崔さんとか長瀬さんの方がお詳しいと思うんですけども、そういうような動きがもうそろそろ始まってないと遅いんじゃないかなとは思っています。

立岩：2年以内というのは、具体的には何年何月ということになるんですか。

川島：批准を寄託したのが2014年1月20日で1カ月後の2月19日に効力をもってから2年ですので、2016年2月19日だと思います。再来年の2月が締切です。守らない政府も、国際条約の場合はありまして、全然出さない政府もあるんですけども、日本は比較的まじめにやっている方だとは思っています。

立岩：政府のレポートというのは、具体的にはどういう人たちが書いて提出するのでしょうか。

川島：おそらくですけども、論点が各省庁をわたっているので、各省庁に書いてもらってそれで外務省が参事官が調整をして取りまとめて、それで報告書を外務省を通じて提出するのではないのでしょうか。

立岩：多分そんな感じだろうかなとは思いますが。続けて、市民社会の方で別のレポートというのを出すとして、それは複数というか、出したいところは出してもいいという仕掛けになっているのでしょうか。

川島：これまでの子どもの権利条約などの経験もありまして、NGO レポートは一つが好ましいとされています。今までNGO がそれぞれ、例えば日弁連がレポートを出したりとか、NGO でも一部のNGO とまたちょっと考えが違うNGO とかがジュネーブの委員会にばらばらでレポートを出して、ジュネーブの委員会としてもどれを見ていいかわからないということで、いわゆるロビー活動がうまくいかない原因になってきたので、今は統合して日本のNGO はNGO である程度調整して一つにまとめてジュネーブの委員に提出した方がいい。どうしてもまとまらない場合は、もう一つぐらいになるのかなと思います。

立岩：一つにまとめる方が望ましいということになっているので、日本国内でも一定の調整みたいなものが行われるだろうと。そういったときにやっぱりJDF あたりが調整役を担うということになるのではないのでしょうか。

川島：一つにまとめる方が望ましいということになっているので、日本国内でも一定の調整みたいなものが行われるだろうと。そういったときにやっぱりJDF あたりが調整役を担うということになるのではないのでしょうか。

会場：非常に具体的にお話くださって、イメージもわいて、とても良かった。国内実施もすごく大事なんですけど、今お話していた政府報告書とか、カウンターレポートの話について、この障害者問題とは別件で人種差別撤廃条約の方面でNGO の集会に行ったり、ジュネーブでの日本審査の報告会に行ったりしましたが、日本政府は非常にかたくなというか、国連からここを是正しなさいという勧告を出しても是正しないことが多く、国連の人権保護メカニズムがありながらも、あまり効いていないという印象がある。ただその一方で、その障害者分野では、内閣府とかの取り組みを見ていて、政策委員会ができて今後の2年

間で問題を解決する方に進められるのかなというふうなことを思う。また、国内実施のことで、モニター(監視)とプロテクト(保護)とプロモート(促進)があった。プロモート、促進というのは、障害者の日など法務省や文科省も取り組んでいる。例えば文科省で人権教育とかにその部署がありますけれども、そういうところと内閣府なり外務省が政府内でなんか調整をするとかそういう話はあるか。

立岩：ありがとうございました。レポートに向けて障害者施策の場合どういう感じでこれから準備されていくのだろうか、それから、その三つあるうちの促進の部分についてどこがどのように示そうということになっているのか、その辺どう見てらっしゃるのかという二つの話だったと思います。

川島：ありがとうございます。今ご質問いただいた点も非常に重要だと思ひまして、まずプロモート(促進)につきましては、おっしゃるとおり法務省や文科省が人権啓発をやっていたり、法務省の人権啓発センターもその促進活動をしています。私自身も法務省の人権啓発センターの特別研究員で、関西に啓発活動、講演をしに来たことがあります。啓発という部分につきましては、やはり障害者政策委員会の果たす役割も大きいと思います。今回のレジュメに障害者基本法の抜粋で障害者政策委員会の役割についてこう抜き書きさせていただきました。32条の第2項の2号と3号ですね。2号は調査審議し、内閣総理大臣、関係各大臣に意見を述べると。3号が実施状況を監視し、内閣総理大臣、関係大臣に勧告する。このような勧告とか意見具申という形で、政策委員会から、もうちょっと効果的な啓発活動というのをこうやったらいいのではないか、という意見や勧告をすることで、もしかしたら啓発活動、条約の促進というものが進むかもしれません。

それともう一つ、レポートにつきましては、政府レポートの内容はまさに政府がどうやって条約を実施しているか、日本政府はこういういいところがある、日本は今こういう条約実施において課題を抱えている、困難を抱えているということに記載する。そのときに、勧告、建設的対話を経た上でジュネーブの障害者権利委員会が日本政府に勧告をするわけですがけれども、その勧告の中身に

は NGO レポートに書かれている内容そのままのところもあります。そうしますと、NGO の見解というのが国内ではなく、国連のジュネーブの権威をまとって、外から政府にやってくるという形で、そうなると政府もそれを実施できるかできないかという次元は別にして、次のレポートでそれについてどう対応したかということは書かないといけないはずです。息の長い、20 年とか、そういうスパンで変えていく部分と、短期的に変えられる部分と両方あると思いますので、そういうようなジュネーブ経由の国際的圧力をかけていくのと、国内で圧力をかけていく、NGO からすれば両方のチャンネルがあるというふうになっているといえます。例えば男女雇用機会均等法は 1985 年にできて、当時間接差別の概念が入ってなかったんですけども、何度も女性差別撤廃委員会から間接差別とかの勧告もありました。外からの圧力と日本国内の圧力があって、間接差別も限定的なものですが入ったり、少しずつ変容していつている。そういう意味で、これは息の長い取り組みが必要で、そのためには JDF の果たす役割も大変重要だと思います。

会場：大変勉強になりました。ありがとうございます。33 条の 2 項について二つお伺いしたいんですが、まず、第 1 点は独立した仕組みというところで、先ほど、ドイツの場合は裁判官のようにかなり厳密な意味での独立性というのを考えている。日本の場合、この枠組みの独立性ということについてどのような位置づけが考えられているのか。二つ目はもう少し具体的なんですが、促進、保護、監視のうちの保護の仕組みです。苦情申し立てがきちんとできる、それから、そこで適切な調整ができるということが条約や法の運用上大変重要だと思う。例えば、合理的配慮というのをめぐって折り合いがつかないときに、意見をもっていつてどうなるのかということところが気になる。現状で、日本ではその枠組みの一つとして障害者差別解消法支援の地域協議会が考えられている。ただ、地域協議会を作ることにしても、そんなにスムーズにいつてないんじゃないかというような話もまれ聞いたりする。地域協議会が保護の受け皿になるとして、独立ということとも関係するんですけども、どれぐらい権限を立てるといふか、枠組みとして機能し得るのかとお考えを伺えればと思います。

川島：ありがとうございます。今動いている難しい問題だと思います。まず、独立の概念につきまして、日本政府がどう考えているかということをご紹介したいと思います。日本政府については、33条2項にいう独立とは、運営において公平中立独立が確保された機関を指す、といます。運営面の公平中立独立というのも非常に抽象的で、これと対比して考えると、政府から完全に独立していることは意味しない。政府からの完全な独立ではないということ、政府から完全に独立しているのではなくて運営面で公平中立独立というのが客観的に担保されればいいということです。これも、どの程度かというのは、非常にわかりづらいんですけども、障害者政策委員会は公平中立独立だというふうに政府は認識しているようです。そして、ドイツの場合は、ドイツ人権機関というのは独立した機関なんですけれども、これは障害分野だけではなくて人権全般で非常に重要な役割を果たしているんですけど、独立性が強く、そのような意識も強いので、NGOからの関与も受け付けないし、基本的には政府報告審査の報告書づくりでもドイツ人権機関は形式面のアドバイスはできるけども、内容面での関与はしません。かなり厳格な中立・独立を貫いている。専門家集団に近いような立場で、むしろ日本の障害者政策委員会というのは、イギリスのODIとか障害コミッショナーにぶらさがっている諮問機関みたいな印象を私は受けています。

そして、次のご質問の苦情申し立てなんですけれども、これも33条2項で促進、保護、監視の枠組みというのがある中に、日本の場合、もしかしたらこの枠組みの中に既存の紛争解決のメカニズムも入るかもしれない。ただ、地域協議会というのは既存の機関のネットワークみたいなもので、新しい機関を作るわけではなく既存の機関に橋渡しして、既存の機関で紛争解決仕組みがあればそこでやるという形になります。その回路がうまく潤滑にいかないと、地域協議会が全く役割を果たせなくなってしまうので、どうやったら相談からそれを既存の機関に橋渡しをするかというところを、今これから用意しないと、差別解消法が絵にかいた餅になってしまう。それが地域協議会がクリアしていかなければならない課題です。そしてもう一つ、地域の差別禁止条例の中には紛争解決メカニズムを用意しているところもありますので、それなりに地域で条例を作ってそこで独自の紛争解決メカニズムを用意してしまうというのも一

つある。紛争解決メカニズムを条例レベルで作るとというのが、一つ新しい形であるのかなとも思います。いまはまだ流動的でなんととも評価・判断が難しいところとも思っております。

立岩：ありがとうございました。インディペンデントというそのメカニズムが国によって違うものだとわかりましたが、国際的な通説はどうなっているのでしょうか。

川島：独立といったときに、独立した機関というのは政府とは独立しているというのはみそなんですけれども、財源は政府なんです。政府から財源も独立すると、NGOになってしまいます。お金はもらうけれども、意思決定とか人事とかは独立して進められるということです。そういう意味では、日本政府がいうように運営面の公平中立が確保されて、財源は依存することになる、というのが大きなところでコンセンサスがあるんじゃないかと私は思っています。

立岩：そうしますと、メンバーシップ、政策委員会のメンバーを選ぶっていつきの独立性みたいなことを考えたときに、現状及び今後はどう捉えられるのでしょうか。

川島：結局、メンバーは実質的に内閣府のほうで決めるのではないのでしょうか。そうすると、内閣府の意向になるので、政府から独立していないということになるはずなんですけれども、運営面では公平中立独立ということになるのかと思われまます。

立岩：日本政府的には、それでこのインディペンデントというのには抵触しないと。日本政府の言っていることもよくわからないところありますけれども、現実的にはこの内閣府の人選で決まっていこうという方という話ですね。

会場：非常に勉強になる話でした。情報公開というのがどのぐらいやられていて、それがどの程度国民に伝わり、イギリスのODIや諮問機関の影響はどの

程度伝わっているのか。

川島：ありがとうございます。この ODI や 30 の障害者団体については、インタビューしたときには、まだほとんど経験が蓄積されていない状況でした。議事録とか報告書が出るのかも、私がインタビューした段階でよくわからない状況でした。日本の場合は、政策委員会についてもホームページに情報を出していて、『障害者白書』も出て、内閣府がやっていることはわかる。そういう意味では、だいぶ透明性は出てきていると思う。もちろん内部で決まってくることもいっぱいあると思うので、評価が難しいところもあると思います。

会場：日本の障害者政策委員会とイギリスの ODI との対応関係はどう整理できるか。

川島：イギリスのこの ODI は 20 名の公務員からなっている障害者担当部局でして、担当部局のうち 3 名が権利条約の専門スタッフです。ODI に対して、諮問する機関があり、その諮問機関が 30 の障害者団体から構成されている。この諮問機関が障害者政策委員会みたいに当事者中心でできてるものですから、似ているともいえる。ただ、この ODI に諮問する 30 の団体からなっている機関は、独立した仕組みとは考えられていないんです。

会場：似てはいるが、政策委員会とはかなり構成の仕方自体が大きく違うという理解でよいか。

川島：似ているが、33 条 2 項と 33 条 1 項でやはり違うんですけれども、33 条 3 項の当事者参画を担保する仕組みとしては、政策委員会と ODI の諮問機関、両方あり得るのかなと思います。イギリスの場合は、平等人権委員会というのがありますので、独立した仕組みは平等人権委員会というところが担当しており、33 条 2 項はこの平等人権委員会となります。平等人権委員は保護の機能も果たせる。苦情申し立ても受けられますが、政策委員会は受けられません。

会場：障害者政策委員会は、法律上は内閣府の審議会で、それに対してイギリスの ODI のところにぶら下がっている 30 団体の諮問機関は法律上はどのような位置づけになっているのか。日本でいう審議会的な諮問機関のような、審議会的な位置づけとして置かれているのか。日本で諮問機関という場合には、審議会の中の諮問機関としてやっている。ただ、障害者政策委員会自体は諮問機関という位置づけではないと理解をしていた。障害者基本法の文言を見ていく上でも、諮問という言葉は出てこない。日本ではだいたい諮問というと各省庁に審議会があって、法律なり改正案を新法を含めて作ったときの法案をそのまま所管している審議会に諮問するという言い方をするので、ちょっとその理解が違っている感じが少しある。

川島：厳密な法的根拠や権限についてはまた宿題にさせていただきたいと思うんですけども、政策委員会も意見具申はでき、勧告までできるとあるので、実質的には一定の力を持っているのかなと思います。

立岩：伺っていて、国のレベルで人権侵害がありましたということを受け付けて、それに対してなにがしかのことを言うようなタイプの組織は、政策委員会とは違う性格のものだと思います。そういったものは日本でどうなるんでしょう。たとえば韓国にはそんなところがあるようです。それは政府との独立性ということかというと、数年前韓国に行った時、大統領が指名した人権局長の人が全然人権的ではないということで、韓国の障害者団体の人たちが委員長室を占拠してるところに行って挨拶したりして来ました。日本だと、まず自治体のレベルで条例によってそんな組織を置くということはありませんが、日本でのそういった仕組みについてはどう考えられていますか。

川島：障害者政策委員会が果たす役割は監視がメインでして、可能だとしても促進までで、保護のほうできません。そうなりますと、保護を担当する機関として人権擁護法的なものを作り、国内人権委員会みたいなものを設置すれば、保護の役割は補えるんですけども、それが現実的に難しくなりますと、地域レベルでの柔軟な相談と、あとは、既存の紛争解決メカニズムに橋渡しする

ようなネットワーク作りになる。海外とは違う、日本オリジナルの地域ネットワークみたいな形も、やる価値はあるのではないかと考えておりますが、実効性があるかは未知数です。あとは、重要なのが条例で紛争解決メカニズムを作ることです。ただ、そうすると地域差ができてしまうので、重要なのが条例である程度できた段階で、ある種のナショナルミニマムで他の地域も作れるように整備していくというような年月をかけてやっていくというのものもあるかなと思います。

立岩：時間をかなり過ぎてしまいました。貴重な、ここでしか、川島さんからしか、聞けない話をずいぶん聞くことができ、いくつかの論点について議論することができました。大変貴重な時間になったと思います。どうもありがとうございました。