

障害者権利条約の動向と パラレルレポートの意義

国連勧告を国内の課題にどう生かすか

佐藤 久夫 hisao.sato23316@gmail.com

(日本社会事業大学名誉教授・JD理事)

2020年1月21日

JD2019年度連続講座

(文京区・全水道会館大会議室)

佐藤久夫 プロフィール

1948年 群馬県生まれ。

専攻 障害者福祉論。

1977年4月、日本社会事業大学に勤務し、特任教授を経て、
2018年3月、退職。以後同大名誉教授。

2010-12年 内閣府・厚労省の「障がい者制度改革推進会議 総合福祉部会」部会長。「骨格提言」作成に関わる。

現在：JD（日本障害者協議会）理事・政策副委員長

日本障害フォーラム（JDF）パラレルレポート特別委・起草委員

著書：「共生社会を切り開く――障害者福祉改革の羅針盤」（単著、有斐閣、2015年5月）

「障害者福祉の世界」（佐藤久夫・小沢温共著、有斐閣、2000年。2016年3月第5版）

「障害構造論入門」（単著、青木書店、1992年）

「障害者福祉論」（単著、誠信書房、1991年。1999年第3版）

<この報告では一般名詞は「障碍」を使用します>

碍（本字：礙）は大きな石の前でとまどう旅人を意味し、障壁との相互作用という条約・ICF（国際生活機能分類）の障碍理解を促す。

碍は「さまたげ」、「さまたげへの直面」。

害にも「さまたげ」の意味はあるが、主要な字義は能動的に悪いことを生み出す（反対語が益・利）。

（2019年4月から、兵庫県宝塚市は「障碍」を使用。）

報告の柱

はじめに

- 1 障害者権利条約の経過と内容
- 2 障害者権利条約の影響
- 3 国際監視と日本の審査
- 4 情報が世界を変える？
- 5 JDFパラレルレポート
- 6 条約の障碍観・障碍者観
- 7 障害者権利条約の活用を

1 障害者権利条約の経過と内容

日本が批准している主な国連人権関係条約 (国連の採択年ー日本の批准年)

- 国際人権規約(社会権規約、自由権規約)
(1966-1979)
- 女性差別撤廃条約(1979-1985)
- 人種差別撤廃条約(1965-1995)
- 子どもの権利条約(1989-1994)
- 拷問等禁止条約(1984-1999)
- 障害者権利条約(2006-2014)
- (高齢者権利条約 国連が検討中)
 - 第10回「高齢者問題作業グループ」 2019年4月15-18日
 - 2010年の国連総会決議により設けられた会議で、高齢者の人権保護のため新たな国際法制の必要性を検討。

障害者権利条約の経過

2001年12月 国連:検討のため特別委員会設置

2006年12月13日 国連総会で採択

2009年3月5日、「3・5事件」(批准閣議決定阻止)

9-12月 政権交代、「障がい者制度改革」開始

2011年 障害者基本法改正

2012年 障害者自立支援法改正

2013年 障害者差別解消法制定

2014年1月20日 日本の批准(141番目)

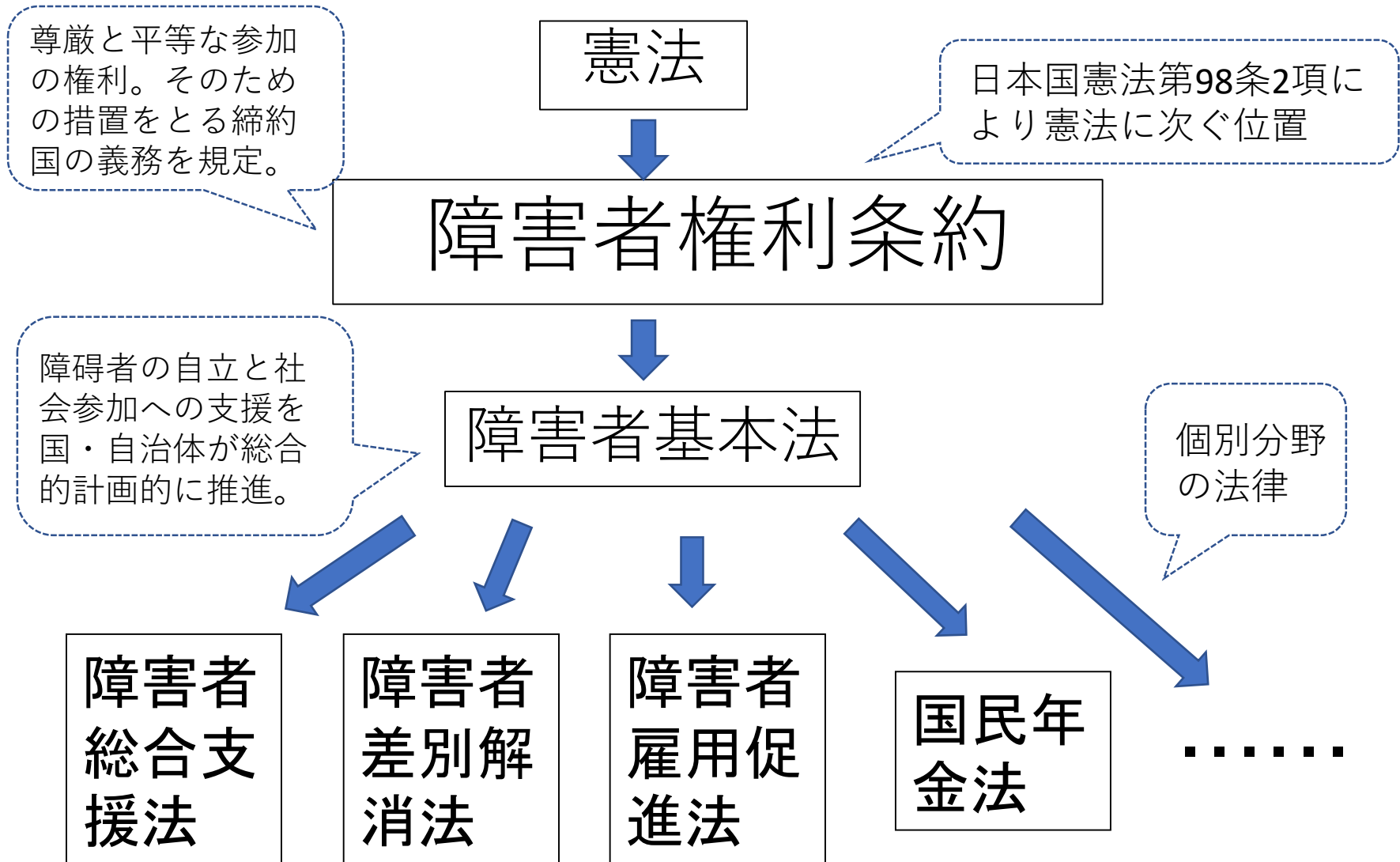
2016年6月 日本・初回締約国報告

2019年9月 日本に対する事前質問事項

2019年10月 加盟国数が181に

2020年8-9月 日本に対する審査(予想)

障害者分野の法体系 2014年から



障害者権利条約 狭義と広義

狭義

- 前文 経過、理念、関連文書等
- 第1条—4条 目的、定義、一般的原理と義務
- 第5条—30条 特定の権利
- 第31条—33条 特定の義務
- 第34条—50条 手続き・改廃等

広義

- 選択議定書 個別通報制度等
(日本は未加盟)

第1-33条のタイトル(政府公定訳)

第1条 目的

第2条 定義

第3条 一般原則

第4条 一般的義務

第5条 平等及び無差別

第6条 障害のある女子

第7条 障害のある児童

第8条 意識の向上

第9条 施設及びサービス等の利用の容易さ

第10条 生命に対する権利

第11条 危険な状況及び人道上の緊急事態

第12条 法律の前にひとしく認められる権利

第13条 司法手続の利用の機会

第14条 身体的自由及び安全

第15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16条 搾取、暴力及び虐待からの自由

第17条 個人をそのままの状態で保護すること

第18条 移動の自由及び国籍についての権利

第19条 自立した生活及び地域社会への包容

第20条 個人の移動を容易にすること

第21条 表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会

第22条 プライバシーの尊重

第23条 家庭及び家族の尊重

第24条 教育

第25条 健康

第26条 ハビリテーション(適応のための技能の習得)及びリハビリテーション

第27条 労働及び雇用

第28条 相当な生活水準及び社会的な保障

第29条 政治的及び公的活動への参加

第30条 文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加

第31条 統計及び資料の収集

第32条 国際協力

第33条 国内における実施及び監視

2019年6月JDFパラレルレポート

第1-4条 目的・定義・一般原則・一般的義務

(9) 日本語への訳語の問題

2014年1月20日に公布された障害者権利条約の日本政府の公定訳において、例えば、inclusion (「包容」) inclusive (「包容する」)、communication (「意思疎通」)、accessibility (「施設及びサービス等の利用の容易さ」、access (「利用の機会」)、particular living arrangement (「特定の生活施設」、personal assistance (「個別の支援」、habilitation (「適応のための技能の習得」) など、公用語 (特に英語) の本来持つ意味を十分に生かす日本語として訳されておらず、上述した文言の概念が縮小解釈される恐れがある。

批准に際しての**留保**(reservation)と **解釈宣言**(interpretative declaration)の例

- **韓国**は1つの留保。第25条(健康)の(e)。

これは医療保険・生命保険での障害を理由とする差別を禁止。韓国では、商法で精神障害者の生命保険加入を(悪用防止目的で)禁止していたのでこの項を留保。しかし2014年に法改正し、意思決定能力のある精神障害者は加入可としたこともあり、この留保を取り下げること検討中(2019年の第2・3回合同締約国報告で表明)

- **日本**は1つの解釈宣言。第23条(家庭および家族の尊重)の4。

これは、児童が父母の意思に反して分離されない、ただし、法令に基づき児童の最善の利益のために必要な分離は認める、というもの。日本は、入管法に従った退去強制の結果分離されることは(最善の利益でない場合でも)認められると解釈すると宣言。

・ノルウェーは2つの解釈宣言。

1つは第12条(法律の前に等しく認められる権利)で、もう1つは第14条(身体的自由及び安全)及び第25条(健康)に関するもの。

第12条については「ノルウェーは、障害のある人が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認める。ノルウェーはまた、障害のある人がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を利用する機会を提供するための適当な措置をとる義務を認める。

さらにノルウェーは、法的能力又は法的能力の行使における支援の撤回、及び／又は強制的な後見等の方策が、最終手段として必要であり、かつ、保護措置が適用される場合、条約で認められているものと解釈することを宣言する。」

第14・25条については「ノルウェーは、障碍のあるすべての人が、他の者との平等を基礎として身体の自由及び安全についての権利と、その心身がそのままの状態で尊重される権利を享有することを認める。さらにノルウェーは、精神病の治療法を含む強制的なケア又は治療が、この種の治療が最終手段として必要であると諸状況から判断され、かつ、当該治療に法的保護措置が適用される場合、条約で認められているものと解釈することを宣言する。」

〔二〕 障害者権利条約の影響 これまでの総括所見での「肯定的評価」

総括所見では必ず、「肯定的評価(positive aspects)」という項目が設けられ、数行から十数行程度のわずかな分量だが、その国の取り組みをほめている。その評価の対象時期は、その国の署名・批准以降審査時点までが基本である。

2006年に「条約」が採択されて以降13年が経過し、2019年末までに発表された総括所見の数は89（地域機関としてのEUにも総括所見が出ているので、国としての総括所見数は88）。この89の総括所見を読んで、「肯定的評価」がなされた事項を内容によって12に区分した。

総括所見での「肯定的側面」(89か国・地域)		件	%
1	法律の制定や改正(雇用、社会保障・福祉、教育、差別禁止、アクセス、リハ、選挙など。手話関係法は別掲)	77	86.5
2	行動計画	53	59.6
3	実行体制(調整委員会、責任部局設置)	33	37.1
4	手話の国語認定・公式認定	17	19.1
5	他の条約関連(内9件はマラケシュ条約批准)	13	14.6
6	国際協力	10	11.2
7	予算の増加(基金の設立を含む)	8	9.0
8	統計・データ収集	8	9.0
9	障害者権利条約(選択議定書批准や留保事項の解消)	8	9.0
10	障害者(団体)の政策過程への参加と財政支援	7	7.9
11	啓発・メディア対策	6	6.7
12	その他(情報アクセスなど)	15	16.9
2019年10月現在の89カ国・地域への総括所見が対象		255	100%=89カ国 18

肯定的評価の例

<1 法律の制定や改正>

- 障害のある女子の強制不妊措置を禁止するファトワ(イスラム教指導者が訓示する法令)の発行(ヨルダン)
- 障害者特に盲人および視覚障害者が法的文書に署名する際に「ファクシミリスタンプ」を使用する権利を保障する、障害者差別禁止法の2016年2月の改正(セルビア)
- 国会の障害者用議席5議席の確保(ウガンダ)
- アクセシブルな電子投票制度を可能にする選挙法と国民投票法の改正案を国会に提出(リトアニア)

＜3 実行体制＞

- 条約の実施を監視する独立機関としてのオンブツマン事務所の任命（ボリビア）
- 人権の促進と保護のための独立した機関である国家人権機構を2009年に設立（チリ）
- 障害者政策調整局（Handisam）の調整の元で、政府の22の省庁が、「条約」の実施の責任を持ち、毎年進行状況をモニターすること（スウェーデン）

＜6 国際協力＞

- インチョン戦略の発足と支援を含めた国際協力の措置（韓国）

3 国際監視と日本の審査

第三十五条 締約国による報告（要旨）

締約国は、「とった措置及びこれらの措置によりもたらされた進歩」を批准後2年以内に報告。その後4年ごとに報告。

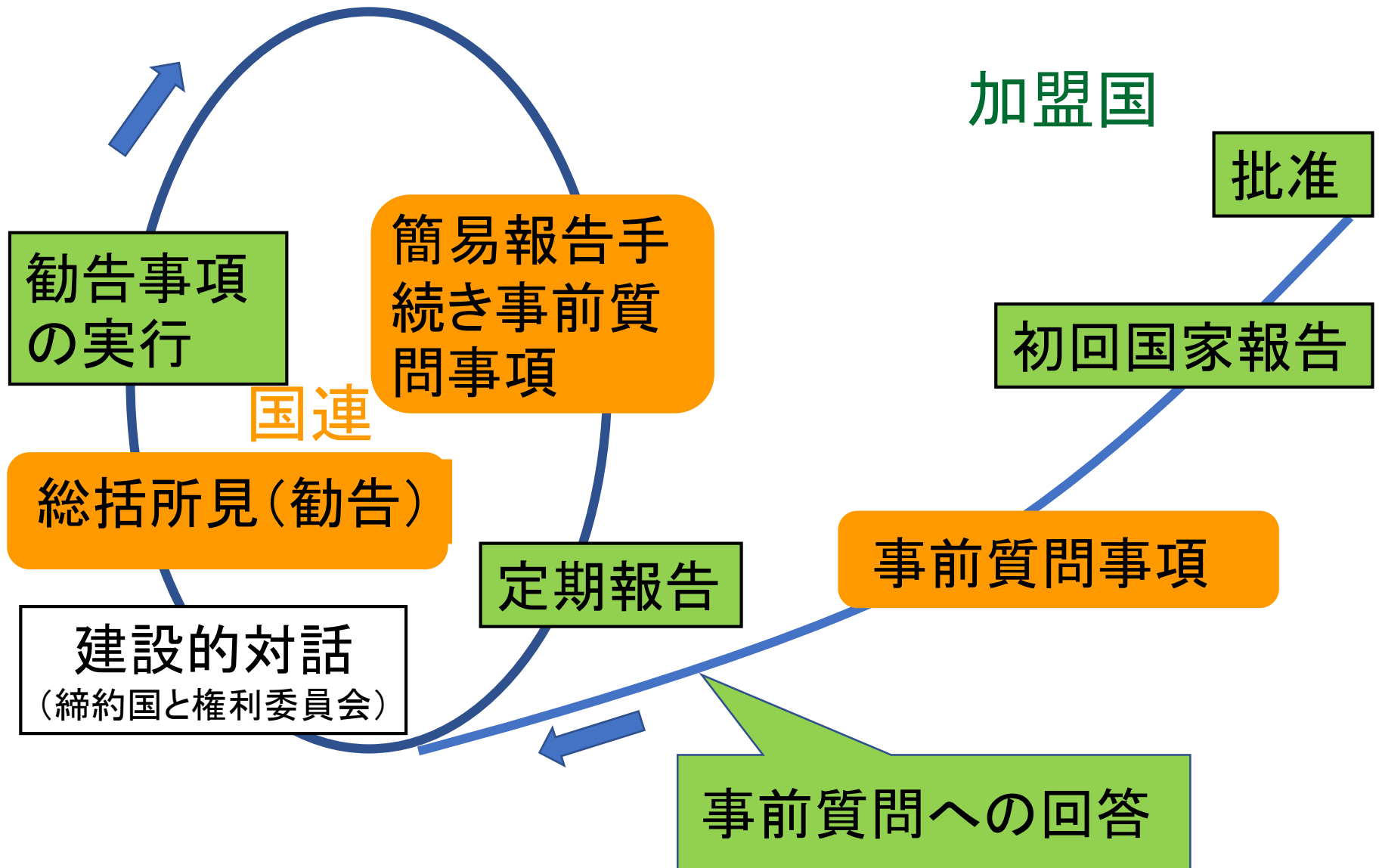
第三十六条 報告の検討（要旨）

委員会は報告を検討し、適当な提案および一般的な勧告を行う。

各国への「提案」を「総括所見」
(concluding observation) と呼ぶ。

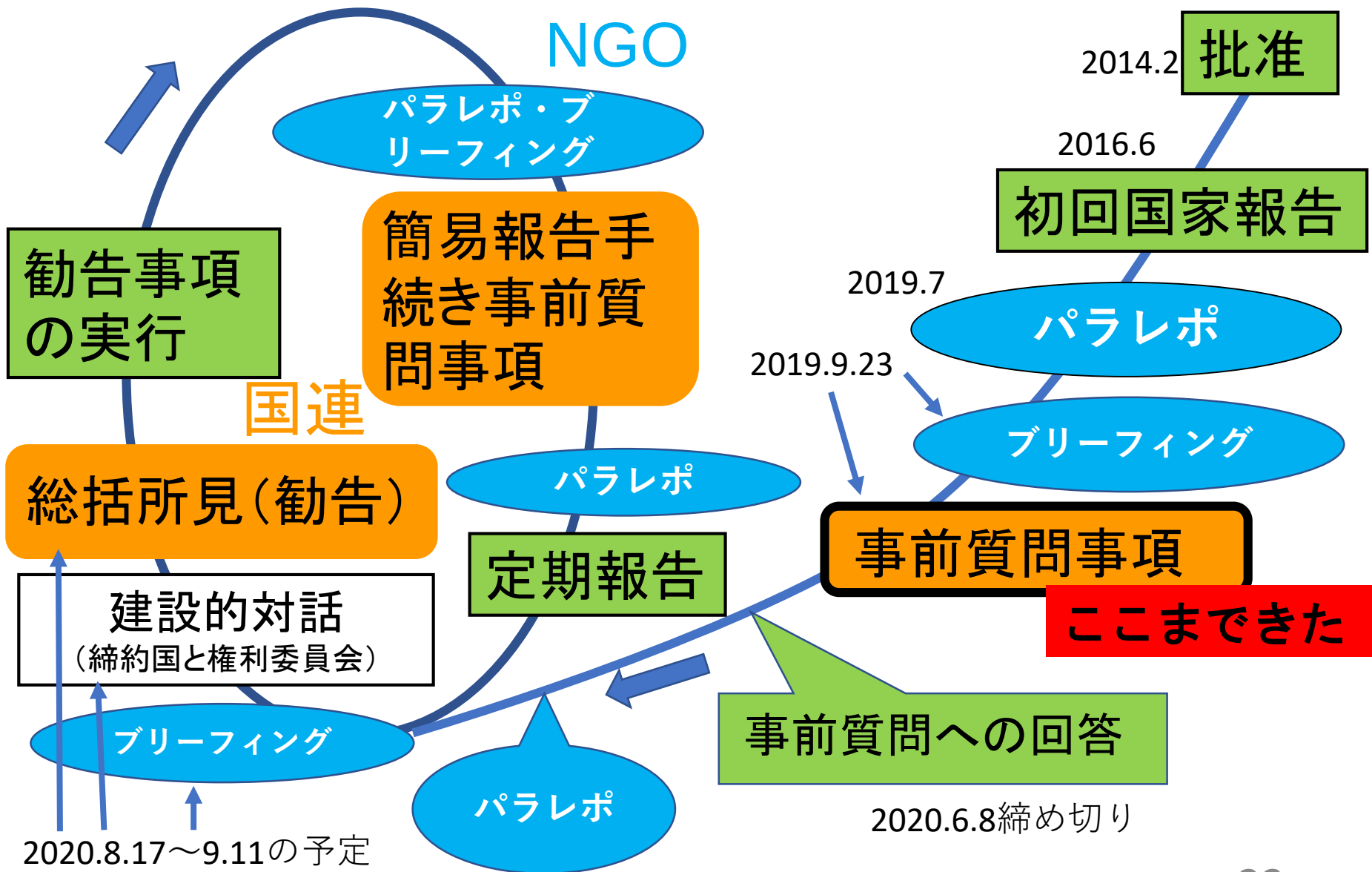
「一般的な勧告」は「一般的意見」と呼ばれ、これまでに第9条（アクセシビリティ）に関するものなど7つが採択された。

国際監視サイクル



国際監視：市民社会も参加

日本国



初回審査の現状

2019年10月現在、障害者権利委員会のサイト(UN Treaty Body Database)より

発行主体		国の数
各国	国連加盟	197
	批准	181 *
	初回締約国報告	127
障害者権利委員会	事前質問事項	99**
	総括所見	89**

} 差: 16
 } 差: 54
 } 差: 28
 } 差: 10

* EUとしての批准を含む。2019年にはキルギスタン(5月)、チャド(6月)、ソマリア(8月)、セントクリストファー・ネイビス(10月)が加盟。

** 香港・マカウは中国に統合(ただし初回締約国報告はそれぞれ独自に提出)

審査過程の例：第33条について

＜条約では＞

- 1 条約実施にかかわる中央連絡先の指定
- 2 条約実施・監視の枠組みの設置（その際、国内人権機関の原則（政府からの独立）を考慮）。
- 3 監視過程への障害者団体の参加。

＜日本の締約国報告(2016.6)では＞

- 1は、内閣府政策統括官付参事官と外務省人権人道課
- 2は、法務省の人権擁護機関と障害者政策委員会。
- 3は、政策委員会や自治体の合議制機関で。

＜障害者権利委員会の事前質問事項(2019.9)では＞

- ・障害者政策委員会の独立性は？
- ・パリ原則に沿った独立した人権救済機関設置への取り組みは？

＜JDFパラレポ2の「勧告案」(2020.5予定)では＞

- ・パリ原則に基づく独立した人権機関の設置
- ・障害者政策委員会の独立性(人事・財政)と機能強化
- ・地方自治体における条約の実施の監視
- ・条約監視への障害者団体の参加と財政上の支援

＜総括所見(2020.8-9予定)では？＞

国連欧州本部パレ・デ・ナシオン (スイス・ジュネーブ)



ジュネーブでのブリーフィング

2019年9月23日



各権利委員への個別説明 (ロビーイング 9月22日など)



ブリーフィングの準備をする発言席

手前から日弁連、各団体、JDF 9月23日午前



ブリーフィング会場



ブリーフィング 9月23日（月）10：00－11：30

市民社会からの発言（45分）

① J D F 15分

竹下副代表（J D F 紹介・情報保障・5、11、33条）／手話言語（嶋本）／障害女性（藤原）／精神（桐原）／地域移行（佐藤久）／教育（赤松）

② 精神障害者権利主張センター絆 5分（山本）

③ 国連に障害児の権利を訴える会 5分（渡辺 国歌強要、性教育弾圧）

④ 公教育計画学会・普通学校全国連 5分（一木 福地）

⑤ 自立支援センターさぽーと 5分（池原）

⑥ 日弁連 7分30秒（野村、東）

6人の権利委員からの質問と市民社会からの回答（45分）

＊司会 原田（JDF）、長瀬（育成会）

＊タイムキーパー 藺部（JD）

障害者権利委員会とノルウェーの建設的対話 2019. 3. 25－26, ジュネーブ



2017年 4 月 4 日

石川委員とリチャードマーチン委員との懇談



2019-20年の審査(建設的対話)の対象国

2019 年	3／11－ 4／5	第21 会期	キューバ、ニジェール、ノルウェー、 ルワンダ、サウジアラビア、セネガル、 スペイン、トルコ、バヌアツ
	8／26－ 9／20	第22 会期	アルバニア、オーストラリア、 エクアドル、エルサルバドル、 ギリシャ、インド、イラク、クエート、 ミャンマー
2020 年	3／9－ 3／27	第23 会期	バングラデシュ、ジボチ、エストニア、 ハンガリー、ラオス、ベネズエラ
	8／17－ 9／11	第24 会期	フランス、ジャマイカ、 日本 、 メキシコ、シンガポール、スイス

2020年 いよいよ日本の審査

- 6月8日 事前質問事項への政府回答期限
- 7月17日（会期1ヶ月前）第2回パラレポ期限と予想されるが、・・・
- 8月17日～9月11日 第24会期障害者権利委員会
 - ○月○日 日本の市民社会組織のブリーフィング
（日本の市民社会組織のみ参加可、60分）
 - ○月○日 15:00-18:00 日本政府代表団との建設的対話
 - ・ 初日（公開・動画配信）
 - 翌○月○日 10:00-13:00 同二日目（同）
- 会期終了直後には**総括所見**公表

参考

東京オリンピック

2020年7月24日～8月9日

東京パラリンピック

8月25日～9月6日

2020年10月以降は 総括所見の普及・活用

総括所見で

第2の「障がい者制度改革」の機運を

- 2009年-2014年、条約批准のための制度の総合的・集中的見直し、として「障がい者制度改革」が行われた。
- 2020年秋からは、総括所見（国連による条約実施状況の評価と勧告）を踏まえ、特別な体制を設けて集中的・総合的な制度の見直しを。
- 国のみならず自治体でも。
- パラリンピックも追い風に、国会・マスコミを含め。

4 情報が世界を変える？

国際監視の情報公開とJD仮訳

- 障害者権利委員会のサイト

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>

- 審査（建設的対話）等のライブ・録画配信

<http://www.treatybodywebcast.org/>

- 日本障害者協議会 「JD仮訳」 サイト

http://www.jdnet.gr.jp/report/17_02/170215.html

- 日本障害者リハ協 DINF

<https://www.dinf.ne.jp/>



障害者運動・政策・研究の新しい「舞台」

JD仮訳

http://www.jdnet.gr.jp/report/17_02/170215.html

- 障害者権利条約の各国の審査関係文書の日本語訳
- 「JD仮訳プロジェクトチーム」による（一部は他団体の訳の紹介）
- 2019年10月現在、**16カ国**、**42文書**が掲載されている。
- 原文は国連・障害者権利委員会のサイト（英語等）
 - <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>
- 主な文書は、各国の
 - 締約国報告（締約国→権利委員会）
 - 市民社会組織によるパラレル報告（市民団体→権利委員会）
 - 国家人権機関によるパラレル報告（国家人権機関→権利委員会）
 - （パラレル報告には事前質問事項前のもの①とその後のもの②とがある。）
 - 総括所見（権利委員会→締約国）
- 一部は第2回目の審査関係文書も訳出されている。
- **関心のある方は翻訳活動にご参加を**

JD仮訳 (初回審査のみ。2019年10月現在)	オーストラリア	カナダ	中国	デンマーク	ドイツ	イタリア	韓国	モンゴル	ネパール	ニュージーランド	ノルウェー	フィリピン	ロシア	スウェーデン	台湾	イギリス
締約国報告											○			○		
市民社会組織によるパラレル報告①	○	○	○	○	○	○		○	○		○					
国家人権機関によるパラレル報告①											2	○				○
事前質問事項				○				○			○	○		○		○
事前質問事項への回答				○												
市民社会組織によるパラレル報告②							○			○				○		
国家人権機関によるパラレル報告②		○		○						○						
その他										○						○
総括所見	○	○	○		○	○	○	○	○	○			○	○	○	

ノルウェイ 締約国報告 (2015年12月)

第30条: 文化的な生活、レクリエーション、余暇およびスポーツへの参加 279項

市当局が発行しているエスコートカードは、援助を必要とする障害のある人に、一般市民と同じように、二人分のチケットを買うことなしに社会に参加する機会を提供することを目的としている。エスコートカードは援助の必要性の証拠として機能する。この制度は市町村の自主的なものであり法定ではないが、2001年以来非常に多くの市町村で確立されている。ほとんどの市町村では、推奨最低年齢を8歳としている。

エスコートカードを持っている人はノルウェー中でそれを使うことができるはずである。文化およびスポーツの分野の公共および民間事業者は、通常、エスコートIDを受け入れ、そのエスコート者に無料のチケットを渡している。運輸部門の多くの事業者にも受け入れられているが、航空会社には全く受け入れられていない。

ノルウェー 市民社会連合パラレポ（2018） 19条

●19条 自立生活と地域社会へのインクルージョン

37. 障害のある人は、居住形態に関しては自己決定が保証されておらず、市町村のサービスを受けるためにはどのような生活をするべきかを、市町村が提示することが多い。報奨金を理由に、施設に類似した大規模な建物が、市町村のサービスを必要としているさまざまなグループのためのシェアハウスとして提供されており、多くの場合、これらは高齢者向けの老人ホームに似ている。第17条も参照。

38. 1990年代初めの脱施設化改革により、知的障害のある人は大規模な地域施設を出て市町村で生活することになった。しかし、2000年以降市町村では、知的障害のある人向けのシェアハウスが主要な居住形態となっている。共有スペースと日中活動のための設備を備えた大規模なシェアハウス型施設で生活している知的障害のある人の割合は、増加している。2000年以降居所を移した人の半数以上が、入居者6人以上のシェアハウスに移っていた。

第28条（相当な生活水準及び社会的な保障）

オーストラリア 第2・3回審査のための事前質問事項前の
パラレルレポート（DPOオーストラリア）2017年6月

オーストラリアの障害のある人びとの45%は、相対的貧困またはその近くで生活しており、OECDの平均22%を2倍以上上回り、一般人口の貧困率の2.5倍を超えている。オーストラリアの所得、福祉および課税システムは、障害のある人びとが生涯を通して負う大きな障害コストを認識していない。前回の報告期間以降、ホームレスが増加し、住宅の入手可能性が悪化し、社会的住宅の不足と政策が続いている。家庭内暴力は現在、オーストラリアのホームレスの最も一般的な原因である。

＜第3条 一般原則、および第4条 一般的義務＞

23. 目標を達成するための重要な要素の1つは、政府が市民社会との継続的な対話を実施していることである。これは政策の策定には非常に重要であり、問題を特定し強調する重要な役割を果たす。そのため障害者団体への国の補助金は、発展に参加するという社会的要求の高まりを背景に、2008年から2000万クローネ増加し、障害者団体が行う権利擁護活動のための資金を提供してきた。

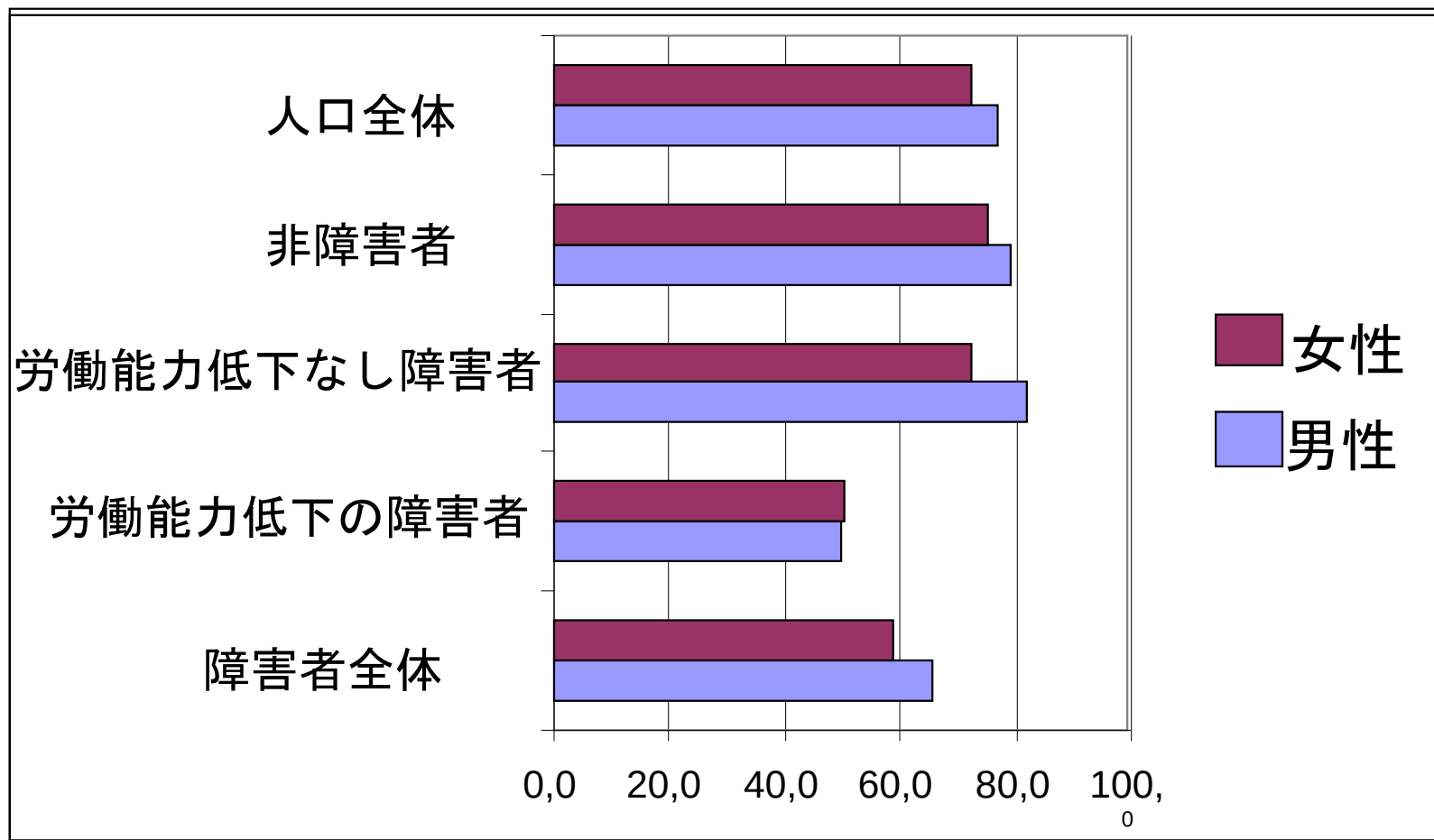
28. スウェーデンには条約の要件を満たす前提条件が十分あるが、現在の法律に基づく目標と要件が満たされたと見なされるまでには相当の作業量がまだ残っている分野がある。これは、例えば、意識とアクセシビリティを高めることに関する第8条および第9条に含まれる取り組み、および労働と雇用に関する第27条が当てはまる。

＜第31条 統計及び資料の収集＞

334. 障害のある人の生活状況をその他の人口と関連させて調べた統計は、政府の障害政策の結果を測定するための前提条件である。

被雇用者。パーセント。 2008年

（障害者全体。労働能力低下の障害者と低下なしの障害者。
非障害者。スウェーデンの人口全体。男女別。）



＜第14条 身体的自由及び安全＞

25. 委員会は、知的及びあるいはまたは心理社会的障害のある人々が、家の中に監禁されたり鎖につながれたりしていると言われていること、あるいは強制的に精神科施設に入所させられたりしていること、そして精神科治療施設で身体検査や医療、薬物治療が時折障害のある人々の自由な同意なしに行われていること、さらに精神科治療施設での知的障害者の鎖による拘束、拷問、過剰投与の報告があることを懸念する。

26. 委員会は、実際に存在する機能障害又は存在すると見なされた機能障害を理由にした、障害のある人々の自由の剥奪を阻止するために必要なすべての法的およびその他の適切な措置を講じることを勧告する。

この点に関し、委員会は、締約国が、家庭における鎖による拘束と屋内監禁、精神科施設における強制入院および治療の事例を調査し、告発しおよび罰することを勧告する。

＜自立生活、十分な生活水準および社会的保護（第19条、第20条、第26条、第28条）＞

障害のある人は障害のない人よりも、貧困で生活する割合が高く、物的剥奪に直面している割合が高い。少なくとも1人の障害者を含む家庭に住む410万人が、絶対的低所得で暮らしている。

＜搾取、暴力、虐待からの自由（第16条、第6条）＞

学校でのいじめ： 対策にもかかわらず、2015年調査で障害のない子どもと青少年の40%がいじめを受けたと報告され、これに対して身体障害では58%、学習障害では62%、自閉症/アスペルガーでは67%となっている。どの政府部門も定期的なデータを収集していない。

＜労働及び雇用（第27条） 割当雇用制度：＞

ドイツでは、20人以上の従業員を雇用している企業は、少なくとも職位の5%について重度障害者を配置する義務がある。もし彼らがこのいわゆる雇用義務に従わなければ、彼らは、割当雇用の不足部分について納付金を払わなければならない（現在、障害のある従業員に与えられなかった職位ごとに最大で月額290ユーロ）。以前の年と同様、4.5%の最低雇用枠が満たされなかった。民間の雇用主は、4%しか雇用率を満たしていない（公共部門：6.3%）。ここ数年でのこの割当雇用の肯定的な発展（2003年の4.0%から2009年の4.5%への増加）は、ほとんどの場合、公共部門の雇用主に限られている。雇用義務を負っているドイツの雇用主の31%は、障害者を雇用していないか、1%未満の雇用であり、その大部分は民間部門に属する。

「障害者作業所」に永続的に雇用される障害者数は、2005年の211,246人から2010年の248,441人に増加している。これは、一般労働市場における雇用機会の不足に起因している。全体では、年平均増加率3%に対し、作業所利用者の一般労働市場への移行率は0.16%にすぎない。女性は男性と比較して長期間作業所に留まり、一般労働市場に移行する可能性が少ない。

5 JDF/パラレルレポート

- 内閣府発行の「障害者白書」とJDFの「パラレルレポート」を合わせて真の障害者白書となる
- 各条項は「1課題、2事前質問事項案、3勧告案の構成」
- 日本語版で119ページ
- 5つの横断的課題
 - (1) 医学モデルから社会モデル/人権モデルへ障害の認識の転換
 - (2) 政策・計画決定への障害者団体の参加
 - (3) 統計・データの確保と活用
 - (4) 監視体制の強化・独立した人権救済制度の設立
 - (5) 障害者権利条約に関する意識向上

日本障害フォーラム

JDF (Japan Disability Forum) の13の構成団体

- 日本身体障害者団体連合会
- 日本盲人会連合
- 全日本ろうあ連盟
- 日本障害者協議会
- D P I 日本会議
- 全国手をつなぐ育成会連合会
- 全国脊髄損傷者連合会
- 全国精神保健福祉会連合会
- 全日本難聴者・中途失聴者団体連合会
- 全国盲ろう者協会
- 全国社会福祉協議会
- 日本障害者リハビリテーション協会
- 全国「精神病」者集団

<横断的課題>

(1) 医学モデルから社会モデル/人権モデルへ障害の認識の転換

障害者権利条約の影響を受け、2011年の障害者基本法の改正、2013年の障害者差別解消法の制定により、障害者の定義に「バリアーの影響」という考え方（社会的障壁）が導入され、社会モデル/人権モデルの考え方が反映された。しかしなお、全体として法政策には、権利の主体である平等な市民との位置づけが弱く、非常に多くの障害者が長期の精神科病院への入院や居住施設での生活を余儀なくされている。また、個別ニーズよりも疾患や機能障害の種類や程度でサービスの利用資格が決められるために必要な支援を受けられない障害者が多い。

(2) 政策・計画決定への障害者団体の参加

障害者基本法による障害者政策委員会の設置と地方自治体での類似の機関の設置は障害者参加に向けての大きな前進であったが、これらの委員会は基本的には行政が運営しており、障害者は意見を述べる存在にとどまっている。とくに精神障害や知的障害のある委員の参画は非常に少ない。

本パラレルレポートの作成を含めて、障害者団体の政策・計画決定への参加に関する政府の財政援助はない。

(3) 統計・データの確保と活用

一部の省庁による障害のある人を対象としたニーズ調査はあるものの、また、特別支援教育や障害年金などの行政データを集約した資料はあるものの、一般人口と比較可能な生活実態の調査はなく、性別・障害別・年齢別・地域別などに分類可能な統計データはほとんどない。したがって障害者権利条約の実施状況の評価と実施方針の策定に役立つデータが非常に少ない。政府はようやく2019年度に障害者統計の確立に向けての調査費を計上しており、今後、障害者団体と十分に協議しながら着実に履行することが求められる。

(4) 監視体制の強化・独立した人権救済制度の設立

条約33条では条約の実施を監視する独立した人権機関の設置が求められている。日本はこのような機関の創設をたびたび国連から求められてきたがまだ実現していない。一方障害者差別解消法は制定されたが、救済機関が備わっていないことが大きな課題とされている。したがって、障害者差別について訴えを受け止め、解決に資する人権救済機関が必要である。現在のところ唯一の監視機関である障害者政策委員会の機能強化も含め、条約の監視体制を確立することが求められている。

(5) 障害者権利条約に関する意識向上

政府は障害者権利条約の日本語訳を作成し、国会の承認を経て批准したものの、司法・警察関係者、教育・福祉・医療・雇用などの専門職、マスメディア、地方自治体、障害者や家族などを対象とした普及・研修の取り組みをほとんど行わず、各省庁や地方自治体が条約を実施するためのガイドラインも作られていない。

第 1－4 条 目的および一般的義務

- (1) 人権モデル／社会モデルの採用。
- (2) 津久井やまゆり園障害者殺傷事件への対応の問題
- (3) 手話言語の認定
- (4) 支援機器の利用とフォローアップ。
- (5) 地域格差の解消
- (6) 欠格条項の廃止
- (7) 障害者の参加
- (8) 選択議定書の批准
- (9) 日本語への訳語の問題

第24条 教育

- (1) 通常学級からの障害児の排除、特別支援学校・学級在籍児童数の増加（現状）
- (2) 現状の背景として考えられる問題
- (3) 手話を言語とする教育の在り方について
- (4) 盲ろう者の教育権の保障
- (5) 後期中等教育についての課題等
- (6) 高等教育における課題
- (7) その他の課題
- (8) 必要な法令改正

第29条 政治的及び公的活動への参加

- (1) 投票方法、投票環境、投票用紙等に関する
アクセシビリティ
- (2) 選挙に関する情報保障
- (3) 被選挙権の保障
- (4) 審議会等への参加

第31条 統計及び資料の収集

- (1) 統計法に基づく基幹統計として障害者調査を位置
づける必要がある
- (2) データの性別・年齢別・機能障害別・地域別等の
分類
- (3) 非障害者との比較可能なデータの必要性
- (4) その他の事項

6 条約の障碍観・障碍者観

A 障碍者観：保護の対象から、権利の主体・平等な市民へ 世界人権宣言から障害者権利条約へ

B その基礎となった、医学モデルから社会モデルへの発展

C 社会モデルから人権モデルへ？

social model of disability to human rights model of disability ?

A 障害者に関する国連の主な取り組み

1948年 世界人権宣言

1966年 国際人権規約

1971年 精神薄弱者権利宣言

1975年 障害者権利宣言

1981年 国際障害者年

(文書としては1980年国際年行動計画)

1983-92年 国連・障害者の10年

(文書としては1982年 障害者に関する世界行動計画)

1993年 障害者の機会均等化に関する基準規則

2006年 障害者権利条約

条約の障害者観（特に第1条前段）

保護の対象から、権利の主体・平等な市民へ

第一条 目的（前段）

この条約は、すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする。

The purpose of the present Convention is to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity.

1948年国連「世界人権宣言」

第1条

すべての人間は、生れながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である。(後略)

第2条第1項

すべて人は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、門地その他の地位又はこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる。

第25条第1項

すべて人は、(中略)、失業、疾病、心身障害(原文は disability)、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する。

国連での障害者観の発展

① 保護の対象であって平等な市民ではない

第2次大戦後は先進国でも障害者施策はほとんどなかった。何よりもまず保護をとという意識。欧米で大規模施設設立の時代。

② 支援を受ける権利のある平等な市民の理念

1971年の「宣言」以降の各種文書。抵抗はあったが理念としては承認される。

③ ②の理念が法的拘束力を持つ条約に

一番の基礎は障害者観

＜参考＞ノルウェー・オンブズマンの平行レ
ポート(2015年)の序文から

・・・私たちはまだ機能障害のある人々を一種の欠陥製品と見なしているので、そのような侵害を許すのである。・・・

・・・わが政府当局は、人を障害者にするのは差別ではなく機能的能力の制限だと、いまだに信じている。彼らは、問題の根本が社会にあることを知らない。・・・

・・・パラダイムシフトは紙の上でしか起きていない。・・・

B 障害者観の基礎には障害理解

医学モデルから社会モデルへ

条約の障害・障害者の要点

- 障害：
 - 発展(変化)する概念。
 - 機能障害と障壁との間の(平等な社会参加を妨げる)相互作用、によって生まれるもの。
- 障害者：
 - 「障壁との相互作用によって平等な社会参加が困難になりえる機能障害」のある者

正確には

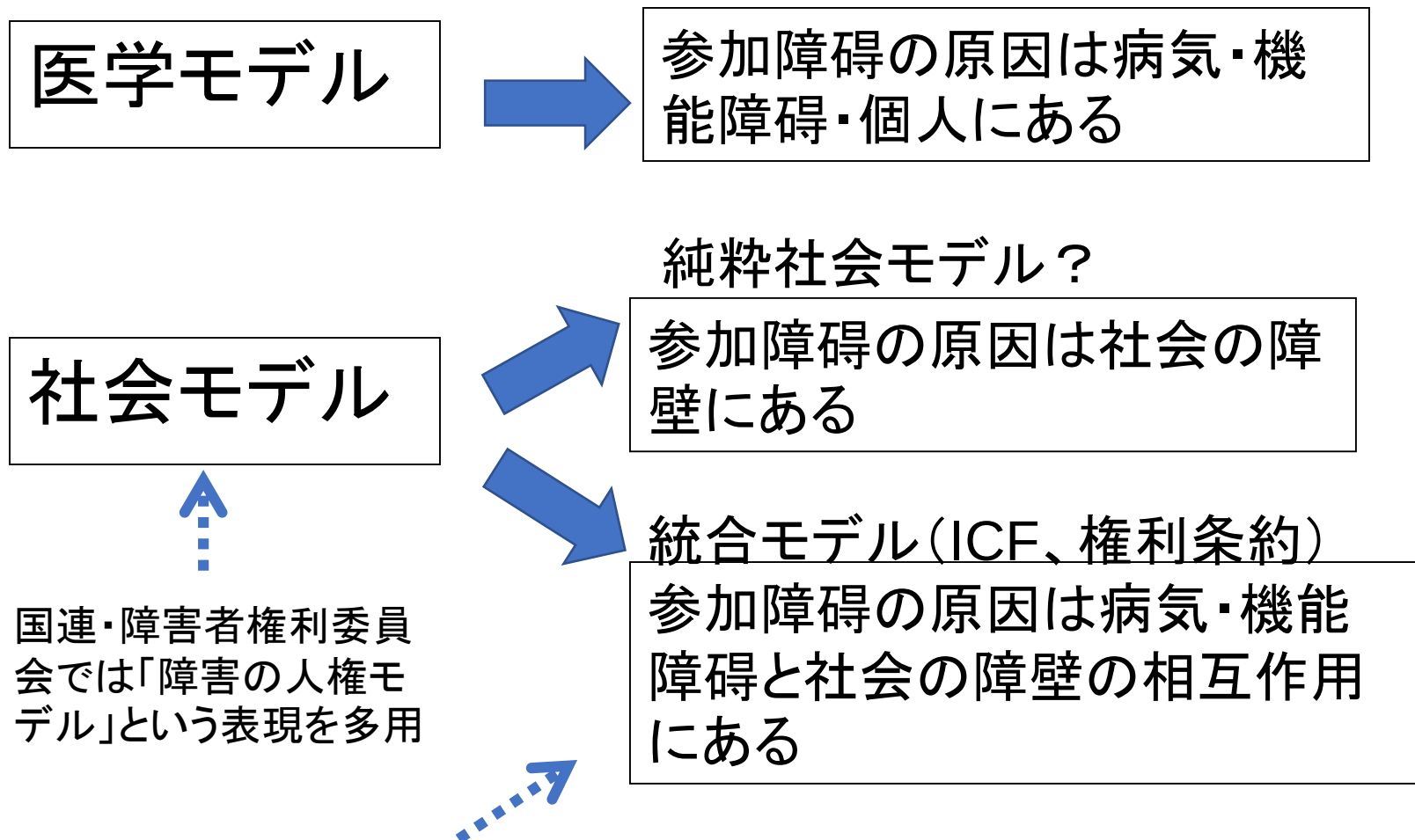
前文 (e)

障害(disability)が発展する概念であることを認め、また、障害が、機能障害(impairment)を有する者とこれらの者に対する態度及び環境による障壁との間の相互作用であって、これらの者が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げるものによって生ずることを認め、

第一条 目的(後段)

障害者には、長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害(impairment)であって、様々な障壁(barrier)との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者を含む。

「医学モデル」、「社会モデル」とは



日本政府は「統合モデル」のことを「いわゆる『社会モデル』」と呼んでいる。

「社会モデルへの転換」の影響は個別支援でも

転換1

障害はどの次元の現象か？
機能障害から生活機能全体の問題へ

**障害者の定義の
見直し**

機能障害の種類・
程度

参加障害・ニーズ

個別支援(医療、
リハ、福祉、教
育等)の見直し

支援は
参加の
「手段」へ

障害者は
「対象」から
「主体」へ

作用点は
「環境と
本人」へ

転換2

生活の不利益の原因は？
病気・機能障害から環境との相互作用へ

障害者観の見直し

保護の対象
(問題のある弱者)

権利の主体
(普通の平等な市民)

**障害の表記
の見直し**

障害
↓
障害

**障害者施策の
改革**

差別禁止、所得保障、
市民理解など

障害者福祉のモデルチェンジが必要ではないか？

- 仕事（支援）の対象は障害者か障壁か
 - ジョブコーチに見習う？（「仕事の切り出し」など）
 - 訓練か支えか：足りない部分を直して強めるか、足りない部分を支え・補うか。
- 制度・サービスに人を合わせるのかその逆か
 - 事業所での支援か、参加・生活の場に支援が出向くか。
 - 「身体」「知的」用サービスに「精神」「難病」も合わせる？
 - サービス・事業の細分化か多機能統合型か（「報酬単価」を決めやすいことが大事か、利用しやすさが大事か。）

「自立支援介護」への疑問

2017年8月23日第145回 社会保障審議会介護給付費分科会 議事録

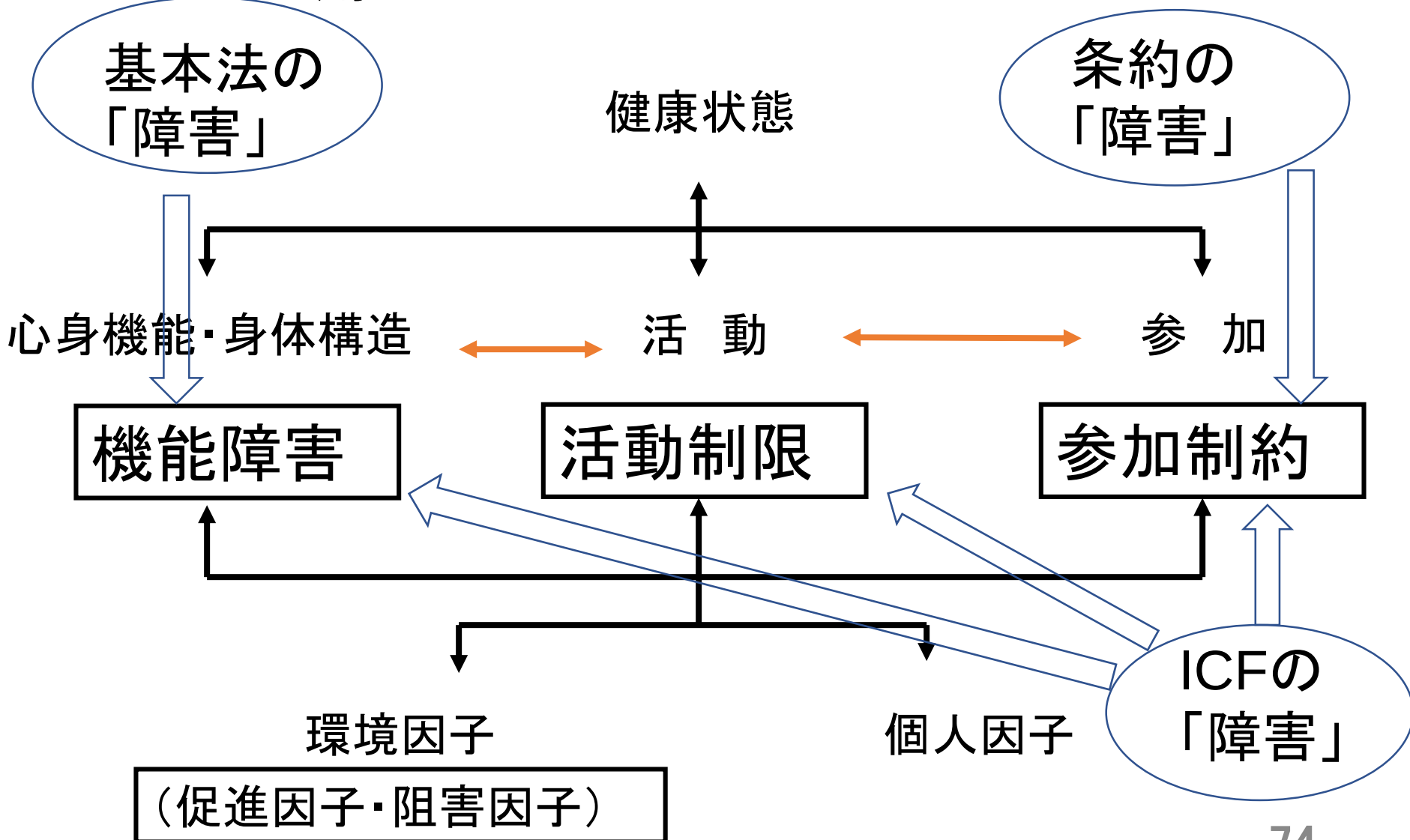
○田部井委員（認知症の人と家族の会）

認知症の介護でも、状態の改善を望まない介護者は誰もいないと思うのです。しかし、実際には、一生懸命介護しても認知症が進行して、これだけやってもだめなのかと無力感にとらわれてしまったり、改善しないのは自分のやり方が悪いのではなかろうかと自責の念を抱いたり、あるいは実際に身内からそのように責められたりということも少なくないわけです。

障害の分野では状態改善ということを求められることはないわけですね。その人のその状態でどれだけその人が質の高い生活を送ることができているか、それが実現できているかというのが問われるわけでして、評価されるのはその人の状態ではなくて、周りのサポートが問われる。つまり、社会が問われるということになるわけです。

「条約」と「基本法」の障碍概念

― ICFを用いての整理



C 社会モデルから人権モデルへ？

social model of disability to human rights model of disability

Theresia Degener “A human rights model of disability”
(テレジア・デグナー「障害の人権モデル」) 2014年12月

<https://www.researchgate.net/publication/283713863>

仮訳はDINFとJD仮訳に掲載。

著者は障害者権利委員会の委員を2018年まで8年間つとめ、委員長として活躍。総括所見では社会モデルという表現は2012年のペルーに対してのみ使われ、それ以外はすべて人権モデル。

この論文では、6点にわたって人権モデルは社会モデルを発展させたものであると分析し、CRPDは社会モデルをエネルギーとして作成されたが、できあがったCRPDは人権モデルを法典化したものとなった、とする。

社会モデルと人権モデルの違い（デグナー）

- 1 機能障害は人権の能力を損ねない
2. 人権モデルは、第一世代と第二世代の人権を含む
3. 人権モデルは、人間の多様性の一部として機能障害を評価する
4. 人権モデルはアイデンティティの問題を認識する
5. 人権モデルは予防政策の評価を可能にする
6. 人権モデルは社会正義をめざして努力する

1 機能障害は人権の能力を損ねない

第一に、社会モデルは単に障害を説明しているのに対し、人権モデルは障害者の人間としての尊厳を認める障害者政策の価値をその範囲に含んでいる。人権モデルだけが、なぜ人権が機能障害がないことを要件としないのかを説明することができる。

・ ・ ・ 社会モデルは、障害者政策の基礎として道徳的原則や価値観を提供しようとはしていない。しかしCRPDはまさにそれを追求している。条約の目的は、「すべての障害者によるあらゆる人権および基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、および確保すること、ならびに障害者の固有の尊厳の尊重を促進すること」である。

人権は基本的権利である。・・・生まれつき獲得された普遍的なもの、すなわちすべての人間は人権の対象である。・・・人権は機能障害の不在を要件としない。CRPDはこのメッセージを序文と条項の言葉に反映している。

2. 人権モデルは、第一世代と第二世代の人権を含む

第二に、社会モデルは差別防止政策の公民権改革を支援するが、障害の人権モデルは、より包括的で、市民的・政治的権利および経済的・社会的・文化的権利の両方の人権領域を含む。

・・・機能障害はしばしば援助ニーズをもたらすので、障害者が市民的および政治的権利以上のものを必要とすることは間違いない。

3. 人権モデルは、人間の多様性の一部として機能障害を評価する

第3の論点として、障害の社会モデルでは、障害者は、機能障害による痛み、生活の質の低下、早期死亡、および依存症に対処しなければならない可能性があるという事実を無視しているが、障害の人権モデルではこれを認め、社会正義の理論の形成に際してこれらを考慮することを求めている。

（障害者権利条約の）起草者たちは機能障害をどのような形であれ否定的なものと判断しないと強く決めていたので、条約（CRPD）は、機能障害を障害者の生活の質にマイナスの影響をもたらす可能性のあるものとしては描いていない。

CRPD第3条の多様性の原則は、機能障害が欠陥と見なされるべきではないこと、また人の尊厳を損なう可能性がある要因と見なされるべきではないことを明確にするという点で、人権理論への貴重な貢献である。

したがって、CRPDは障害が社会的構成物であるという前提に基づいて構築されているだけでなく、それはまた人間の多様性と人間の尊厳の一部として機能障害を評価している。この点で、人権モデルは障害の社会モデルを超えていると思う。この認識は、安楽死、出生前診断、または医学的正常化治療などの、社会が機能障害を取り扱う方法によって引き起こされる倫理的な質問に答えるための基本的な前提として重要である。

4. 人権モデルはアイデンティティの問題を認識する

第四に、障害の社会モデルは、障害者政策の貴重な要素としてのアイデンティティ政治（identity politics）を無視しているが、人権モデルは、マイノリティと文化的なアイデンティティの余地を空けている。

社会モデルは、アイデンティティ政治を解放の貴重な要素であることを無視することに対しても批判されてきた。アイデンティティ政治は、人間の間の違いに価値を置き、それを尊重し、社会では尊敬されない特徴をもって人が肯定的にアイデンティティを抱くことを可能にする政治と定義することができる。ゲイプライド、ブラックプライド、フェミニズム、または障害者文化は、これらのアイデンティティ政治の現れである。障害の社会モデルは、個人の解放ではなく社会的権力関係に焦点が当てられているため、この問題の余地はあまりない。

5. 人権モデルは予防政策の評価を可能にする

5番目の論点は、障害の社会モデルは予防政策に批判的であるが、障害者の人権保護といえる予防政策については、人権モデルはその評価の基礎を提供するということである。

6. 人権モデルは社会正義をめざして努力する

第6の論点として、私は次のように考える：障害の社会モデルはなぜこの世界の10億人の障害者の3分の2が相対的貧困に置かれているのかを説明できるが、人権モデルは変化へのロードマップ（行程表）を提供する。

CRPDは開発に関する独立した条項を持つ最初の人権条約である。

障害の社会モデルを人権モデルに発展させる

私の意図は、障害の社会モデルを捨てることではなく、それをさらに発展させることである。障害の社会モデルはCRPDの交渉の間に最も成功した言明であった。CRPDの成功の物語を要約する1つのフレーズがあるとすれば、それは国際的障害政策における障害の医学モデルから社会モデルへのパラダイムシフトである。

CRPDは総会で採択され、この世界に生を得た。これまでのところ、ほんの数例を挙げれば、人権の監視、国際協力、アクセシビリティと法的能力の議論、あるいは包括的な教育など、多くの分野でずば抜けた影響を見せている。

・ ・ ・ CRPDは障害の人権モデルの体系化であると結論付けることができる。委員会は、最近の総括所見において、障害の人権モデルという用語を盛り込んだ。しかし、締約国報告の大部分は、障害の人権モデルの明確な理解を反映していない。障害の医学的モデルに頼るのは時代遅れになっているが、人権モデルへのパラダイムシフトはまだ起きていない。

以上、デグナー論文の要点

コメント

- 障害の社会モデルは差別禁止やバリアフリーなどの課題には大いに有効だが、より総合的な権利保障の基礎としては弱い。
- 人権と尊厳の根拠を人として生まれたことに置く（機能障害の不在を要件としない）人権モデルでは、女性、人種などにかかわる人権と同じ根拠で障害者の人権が理解される。（ただし治療や予防の対象となる点で異なる）
- 社会モデルを保持しつつ、国連人権理事会の人権モデルの舞台に参加する。社会モデルのもつ強いメッセージが失われてはならない。

7 障害者権利条約の活用を

(国連による審査サイクルの活用とは別に)

- 条約をモノサシに生活を見る
 - わかりやすい版「障害者の権利条約」(全国育成会)
 - 「すきなときにすきな人とすきなところへ」きょうされん利用者部会・政策調査委員会
 - 「えほん・障害者権利条約」、藤井克徳、汐文社
- 条約をどこで、どう生かすか。
 - 生活のあらゆる場面で
 - 障害者支援の場面で
 - 国の法律・政策の策定・評価で
 - 自治体の施策の策定・評価で

わかりやすい版「障害者の権利条約」

全国手をつなぐ育成会連合会本人活動支援委員会

全8ページのパンフレット、イラスト入り

- 「権利」って、何？
- 合理的配慮って、何？
- 第2条 定義 「合理的配慮」
- 第9条 使いやすいこと 分かりやすいこと
- 第19条 地域で 自分らしく いきる 権利
- 第30条 生活を 楽しむ 権利
- 第5条 差別されない 権利
- 第27条 仕事に関わる 権利
- 第16条 搾取や暴力、虐待の禁止

わかりやすい版「障害者の権利条約」

ワークシート

- わたしの悩んでいること・困っていること
 - みんなに訴えたいこと・分かってほしいこと・してほしいことを
 - それぞれの枠の中に書きましょう
-
- こんな配慮をしてほしい
 - こんな暮らしがしたい
 - これは差別ではないですか
 - これは虐待ではないですか

「すきなときにすきな人とすきな
ところへ ひろげよう！ 障害者権
利条約！」（きょうされん利用者部会・同政
策調査委員会編。きょうされん発行、2015年）

障害のある人が自分の暮らしと条約とを比べて
いる。るびつきの大きな活字で、全体でも70
ページ弱、しかも半分は漫画・イラスト。8人の、
年齢も性別も、障害の種類もちがう8人が登場。

最初に登場する林さんは、特に詳しくいろんな
条文と自分の暮らしを話している。

林さん、女性、40代、

車いす利用、一人暮らしで作業所に通所中。

作業所の近くにグループホームがあるが、駅の近くで外出が便利な公営住宅を選んで住んでいる。ここに住むようになってはじめて部屋の中でも車いすが使える。19条aは、どこでだれと暮らすか自分で選べると言っている。

また、週2回ヘルパーさんが来て、家のことやお風呂に入ることなど、自分一人では難しいことを手伝ってもらっている。19条bでは、必要な手助けを利用できると言っている。

このように林さんは、19条については実現できている様子。ただし10階なので地震などでエレベーターが止まったらと心配もあり、完全に自由に好きな住居を選んでいるとは言えない様子でもある。

つづき

作業所で週4日、1日3－5時間働いて月に7000円くらいの給料で、ボーナスは3万円くらい。もっと給料がほしい。**27条1**には、自分の給料で暮らしていけることが権利だと書いてある。それができるように作業所にも国にも要求することが大切だ。

1ヶ月の収入は、給料7000円、障害年金1級81258円、特別障害者手当26620円、合計114878円。生活はギリギリ。お金が足らなくならないか、ハラハラする月もある。**28条**では、障害のない人と同じように生活できるようにしなければならないと言っている。

つづき

30条 1 では、映画を見たり、本を読んだり、旅行に行くなど、障害があってもいろんなことを楽しむ権利があるといっている。私はお金に余裕がないが、好きなことをして生活を楽しんでいる。

このように林さんは、19条、30条についてはある程度実現できているが、27条、28条についてはギャップが大きいと話している。このギャップを埋める取り組みが大切だという。

自治体の障害者計画と 障害者権利条約を比較すると

- 条約の権利で、計画にないもの
- 障碍のない市民と平等という視点
- 障碍者の範囲は？（難病、認知症、中軽度者、介護保険利用者・・・）
- 監視への障碍者の参加は？（知的障碍のある人々の懇談会、障碍者団体に調査費を・・・）

両計画で明確には触れられていないと思われる「条約」の個別的権利の条項

- 第 6条 障害のある女子
- 第10条 生命に対する権利
- 第13条 司法手続の利用の機会
- 第14条 身体的自由及び安全
- 第17条 個人をそのままの状態で保護すること
- 第18条 移動の自由及び国籍についての権利
- 第22条 プライバシーの尊重
- 第23条 家庭及び家族の尊重
- 第28条 相当な生活水準及び社会的な保障
- 第29条 政治的及び公的活動への参加

障害者権利条約の指標開発

EUと国連・人権高等弁務官事務所の協力事業

- 指標素案への意見募集は2019年8月に終了、まもなく確定・発表
- <https://bridgingthegap-project.eu/crpd-indicators/>



This project is funded
by the European Union



第27条労働および雇用

- 3領域：雇用へのアクセス、職場での機会均等、強制労働からの保護
- 制度・構造指標：法制度を中心に10指標（27. 1～10）
- プロセス指標：職業訓練を受けた障害者数、障害者の権利についての研修を受けた雇用支援機関の職員の割合など、7指標（27. 11～17）
- 成果指標：9指標（7. 18—26）

成果指標

27.18 雇用されている障害のある人の割合。障害のない人および全体と比較。雇用の種類（公共、民間、自営業）、年齢、性別、障害ごとに分類。

27.21 管理職にある女性の割合。年齢および障害別に分類。（SDGs指標5.5.2）

27.23 パートタイムおよび一時的な雇用に従事する障害のある人の割合。障害のない人および全体と比較。年齢、性別、障害ごとに分類。

27.24 女性従業員および男性従業員の平均時間給。職業、年齢、障害の有無別に分類。（SDG指標8.5.1）

27.26 活動的な障害者の総人口における開かれた労働市場以外の仕事（保護作業所など）に従事している障害者の数と割合。