CRPD第27条・一般的意見案へのコメント（2021年12月）No.１１

**インクルージョン・インタナショナル（国際育成会連盟）**

（JD仮訳）

Submission to the CRPD Committee from Inclusion International

**一般的意見（案）に対する意見提出の要約（やさしい言葉版）**

インクルージョン・インターナショナルは、次のことを懸念している。

・　一般的意見案は、知的障害のある人を除外している。知的障害のある人は、他の障害のある人よりも仕事に就く上で障壁が高いが、一般的意見案では、あるグループが他のグループよりも障壁が高いとは書かれていない。これは、もし政府が一般的意見案に書かれていることを実行したら、知的障害のある人は取り残されることを意味する。

・　一般的意見案では、障害のある人の家族はとりあげていない。家族もまた、介護者であることを理由に、職場で差別される可能性がある。一般的意見は家族も保護する必要がある。

・　一般的意見案はアクセシブルではない。一般的意見案やCRPD委員会からのその他の情報は、やさしい言葉やわかりやすい版（Easy Read）のようなアクセス可能な形式であるべきである。

以下は案で変更されるべき重要な問題である。

・　シェルタード・ワークショップ（保護作業所）に関する助言は紛らわしい。これを読んだ政府は、シェルタード・ワークショップに小さな変更、例えばもっと給料を払えば、シェルタード・ワークショップを閉鎖する必要はない、と考えるかもしれない。

・　政府が職業訓練や障害のある人の就職支援に使っているお金は、インクルーシブなプログラムに使うべきだということを、より明確にする必要がある。

・　この文書では、企業が何人の障害のある人を雇わなければならないかという規則である割当雇用制を推奨している。これは通常、知的障害のある人には役立たない。

・　雇用支援機関（人々が仕事を得るのを助ける機関）や優れた公共交通システムなど、知的障害のある人の雇用におけるその他の重要な部分は、この文書ではふれられていない。

**I. はじめに**

インクルージョン・インターナショナルは、障害者権利委員会が第27条（労働と雇用）に関する一般的意見8への意見提出を呼びかけたことを歓迎し、一般的意見案に回答する機会を得たことに感謝する。

インクルージョン・インターナショナルは、知的障害のある人とその家族の世界的なネットワークである。この提出文書は、私たちの会員組織の成果や専門知識に基づくものであり、知的障害のある人とその家族の世界的な声を反映している。インクルージョン・インターナショナルの会員もまた、それぞれの国の事情に応じた知的障害のある人とその家族の求職者・従業員にとって重要な問題点を指摘する追加意見を提出することができる。

インクルージョン・インターナショナルは、一般的意見案が、障害者コミュニティの中でも取り残されたグループにとって雇用の障壁が増幅されることを認識していないことを懸念している。障害のある人の中でも、知的障害のある人は雇用に参加する可能性が最も低く、労働市場に参加する上でより大きな障壁に直面している[[1]](#footnote-1)。より高度な支援を必要とする知的障害のある人の場合、これらの障壁はさらに増幅される。インクルージョン・インターナショナルの[前回の提出文書](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/DGD/2021/Inclusion_International.docx)で明らかにされたように、一般的意見が、知的障害のある人が雇用にアクセスする際に直面する独自の障壁を具体的に認識せず、この点に沈黙すれば、知的障害のある人が政府の第27条の実施から取り残される危険性が生まれる。

この反省に基づき、インクルージョン・インターナショナルは一連の推奨修正案を作成した。関連する各パラグラフについて、追加すべき文章を黄色で示し、削除すべき文章を赤で示した。

以下に述べる一般的意見案の実質的な問題に加え、インクルージョン・インターナショナルは一般的意見案の作成過程のアクセスの悪さについても懸念している。一般的意見案は専門的な様式で提供され、代替様式はなく、知的障害のある人が草案の検討や意見表明のプロセスに有意義に関与できないことを意味するものであった。同様に、草案に対する回答のための所定の書式は、他の書式でより明確に意見を述べることができるかもしれない人々に対して十分な柔軟性を与えてはいない。委員会は、*すべての*障害のある人が参加し貢献できるようなアクセス可能なプロセスを確保する責任があり、将来の協議資料は、様々なアクセス可能な様式で利用できるようするべきである。

**II. 一般的意見（案）に関するインクルージョン・インターナショナルの提言**

**セクションI はじめに**

**パラグラフ4**

一般的意見案は、障害者コミュニティの中で取り残されたグループに対する雇用の障壁や雇用差別の特に大きな影響について言及していない。知的障害のある人は、最も排除されており、労働市場へのアクセスにおいてより大きな障壁に直面し、障害のある人の中で正規のセクターの雇用に占める割合が最も低い人々の一部である。雇用によって最も疎外されるグループと彼らが直面するユニークな障壁についての明確な言及がなければ、一般的意見は、知的障害のある人を排除し、彼らが直面する障壁を増大させる雇用政策を提案してしまう危険性をはらんでいる。

**修正文案**

「2019年障害と開発報告」は、正規経済分野（formal sector）で雇用されている障害のある人は低賃金でパートタイムの可能性が高いとし、また障害のある人は自営業、インフォーマル経済での雇用、および脆弱な雇用で働く可能性が高いと指摘している。データと証拠によると、これらの違いは、年齢、ジェンダー、性、民族、居住地、その他の理由によって、障害のある人に特に影響を及ぼしている。また、これらの障壁の経験は、障害者コミュニティの*中*でも取り残されたグループにとってより重要なものとなっている。例えば、知的障害のある人は、最も高い失業率に直面し、不当な賃金を支給される可能性が最も高く、正規雇用の場合は昇格できる可能性が最も低く、シェルタード・ワークショップやその他の隔離された場が選ばれ、労働市場から排除される可能性が最も高い。

**パラグラフ6**

教育へのアクセスは、成人後の雇用へのアクセスに影響を与える重要な要素である。第24条とインクルーシブ教育の権利は、相互に関連する条文として取り上げるべきである。

**修正****文案**

...労働と雇用の権利と、アクセシビリティ（第9条）、法の下の平等な承認（第12条）、司法へのアクセス（第13条）、拷問又は残虐、非人道的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15条）、教育（第24条）、ハビリテーション及びリハビリテーション（第26条）並びに相当な生活水準及び社会的保障（第28条）といった条約の他の規定との相互関連性。

**セクション III - 規範的内容**

**パラグラフ22**

また、障害のある人の家族は、介護や支援の役割の結果として、仕事にアクセスするための障壁に直面している。雇用へのアクセスに対する障壁や雇用差別の事例は、インクルージョンに対してより大きな障壁に直面している人の家族（高いサポートニーズを持つ人を含む）と女性の家族にとって特に重要である。「障害のある人の関係者であることによる合理的配慮」の概念に基づき、障害のある家族の支援や介護に柔軟性が求められる場合、雇用主は家族に対して合理的配慮を提供しなければならない。これまでのCRPD委員会の法理に反映されているように、障害のある人の家族の雇用の権利を確保するための合理的配慮は、条約第5条を履行するための要素であり[[2]](#footnote-2)、この保護は一般的意見8において明示的に記載されなければならない。

**修正文案**

...合理的配慮は個人と交渉する必要があり、障害のある人と、障害のある人の家族の介護者または主たる支援者としての役割の結果として、雇用に完全に参加するために配慮を必要とする家族の双方に適用される。合理的配慮を提供する義務は、配慮を求める要請を受けた時点から適用される[[3]](#footnote-3)。

**パラグラフ31、34**

インクルージョン・インターナショナルは、パラグラフ17でシェルタード・ワークショップの要素を明確に定義し、パラグラフ16でシェルタード・ワークショップがCRPD及びICESCR（経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約）と両立しないとした委員会の認識を高く評価する。しかし、締約国がシェルタード・ワークショップにおける最低賃金の支払いを要求すること（パラグラフ31）、労働組合がシェルタード・ワークショップの人々を代表すること（パラグラフ34）を示唆するなど、他の部分にシェルタード・ワークショップに関する指令が含まれていることは、シェルタード・ワークショップの閉鎖を促す勢いを明確に反映しておらず、シェルタード・ワークショップに（）雇用保護を導入すれば十分であり閉鎖しなくてもよいという理解を締約国に与える可能性がある。パラグラフ18は、シェルタード・ワークショップが（第27条の）漸進的実現の措置として考慮されないこと（訳注　時間をかけて第27条を実施する措置とは認められないこと）を示しているが、パラグラフ31及び34の記述はその主張を弱めている。我々は、パラグラフ31と34からこれらの行を削除し、シェルタード・ワークショップに関する主要部分（パラグラフ18）に、閉鎖の過程で少なくとも最低賃金の支払いと団結権が実現されることを確保するなど、シェルタード・ワークショップからの移行中にすべての権利が尊重されなければならないことを反映した、より明確な記述に変更することを提案する。

**修正文案（パラグラフ31）**

また、仕事の内容が全く異なるが、価値が同じである場合にも、報酬は同等であるべきである。仕事の価値は、客観的な基準によって評価される。締約国は、移行過程にある隔離された職場が最低賃金の支払いを免除されないようにし、賃金が最低賃金を下回らないようにすべきである。

**修正文案（パラグラフ34）**

労働組合の権利、結社の自由、ストライキの権利は、公正かつ良好な労働条件を導入、維持、擁護するための極めて重要な手段である。労働組合は、障害のある人の働く権利を擁護する上で重要な役割を果たし、隔離された雇用で働く障害のある人にも適用される。

**修正文案（パラグラフ18）**

障害のある人のためのシェルタード・ワークショップは、開かれたインクルーシブな労働市場における雇用においてのみ証明される労働の権利の漸進的実現のための措置として考慮されるべきではない。締約国は、シェルタード・ワークショップを閉鎖し、その利用者の開かれた労働市場への移行を支援するプロセスが、シェルタード・ワークショップからの移行および閉鎖のプロセスの間、シェルタード・ワークショップの利用者が最低賃金の獲得を免除されず、組合結成の権利を保持することを保証するなど、すべての労働権が履行されることを保証しなければならない。

**パラグラフ38**

一般(主流)の職業紹介サービスに加え、専門職業紹介事業者は、障害のある人を労働市場につなげる上で重要な役割を果たしている。特に、雇用主のスティグマが大きな障壁となる知的障害のある人やその他の疎外されたグループの人々にとって、重要な役割を担っている。このような場合紹介機関は、雇用主と関係を築き、知的障害のある人との結びつきを作り、雇用への直接的な道筋を作る重要な役割を担っている。それは雇用主から信頼される資源として雇用を促進する。特に知的障害のある人については、多くの雇用紹介機関は結びつきよりも職業訓練を重視するモデルを採用しているが、雇用への直接的な道筋を作らず、知的障害のある人の実際の雇用にほとんどつながっていない。一般的意見では、これらのサービスの役割について触れておらず、また、そのサービスを法律で規定している国も少ない。締約国は、（障害のある人を対象とした）専門的な雇用機関が存在する場合、それらが雇用への直接的な道を作り出す全体的なサービス提供モデルを使用していること、個人の意思と希望に基づいて職業紹介を開始すること、インクルーシブな職場に職業紹介を限定すること、および（その就職先）の職場内で合理的配慮とその他のアクセシビリティ対策が利用できるようにすることを保証しなければならない。

**パラグラフ38の後にパラグラフの追加（案）**

障害のある人の職業紹介を専門とする雇用機関が存在する場合、締約国は、サービス提供モデルがインクルーシブな職場へのアクセスを促進するためにのみ使用され、そのモデルの一部として、雇用主がその職場でインクルージョンを促進し合理的配慮を提供する知識を身につけられるようにしなければならない。

**パラグラフ41**

知的障害のある人にとって、自営業は、正規の部門にアクセスできないために、しばしば唯一可能な生計手段として提示され、その結果、知的障害のある人は自由かつ平等な選択なしにこの道を選ぶことになる。インクルージョン・インターナショナルは自営業の権利が保護されることを奨励するが、自営業の機会を増やすことは、フォーマル・セクターの雇用が開かれた、インクルーシブで、かつアクセシブルであることの代りにはならないことを一般的意見に反映させるべきである。

**修正文案**

締約国は、インフォーマル経済における障害のある人を保護・支援し、彼らのフォーマル経済への移行を促進・加速し、フォーマル経済における仕事がインフォーマルになることを防ぐために、的を絞った措置を講じるべきである。また、締約国は、自営業が純粋に自由に選択されること、フォーマル部門の労働市場へのアクセスに継続的な障壁があるために障害のある人の解決策とされないことを確保しなければならない。

**パラグラフ44**

締約国が障害のある人の雇用と職業の事業を促進するための的を絞った資金助成を特定するという勧告は曖昧であり、さらなる詳細な記述が有益である。また、誰がその資金を運用するかの指針も不可欠である。多くの締約国は、障害のある人の雇用事業を労働省（または同等の省）の外に置き、代わりに福祉省（または同等の）が担当している。これは、福祉の枠組みや慈善事業モデルの中で障害者雇用の枠組みを作ることになり、管轄内の広範な雇用政策が障害のある人を包摂しない結果につながる。障害に特化した事業が労働省の外にも置かれている場合、これは障害のある人が一般（主流）の雇用事業にアクセスすることを妨げることにもなりかねない。一般的意見は、これらの事業が労働省に位置づけられ、労働省が労働市場への平等なアクセスを確保する全責任を負うことを推奨すべきである。

**修正文案**

委員会は、締約国に対し、公共部門における障害のある人の雇用を増やす努力として、積極的差別是正（アファーマティブ・アクション）対策、障害のある人の雇用を促進するための的を絞った資金調達、およびインクルーシブな職業事業を開発し、実施するよう勧告している。例としては、知的障害のある人が他の人と平等に雇用事業を利用できるようにするため、あるいは一般(主流)の職業訓練機関内でアクセシビリティを向上させるために、的を絞った資金提供を行うことが挙げられる。障害のある人の労働市場への参加に関するこれらの取り組みの責任は、障害者雇用のための政策が主流雇用政策と合わされるよう、労働省に相当する省内に置かれるべきである。

**パラグラフ46**

一般的意見案は、民間部門における障害のある人の雇用を増加させる可能性のあるアファーマティブ・アクション手段の一例として、割当雇用を提示している。本文中ではクォータ制の欠点が指摘されているが、一般に身体障害のある人や感覚障害のある人の雇用への道筋を作ることはあっても、知的障害のある人やその他の排斥された集団は、障害を横断した割当雇用制の恩恵を受けることはほとんどないことに注意することが重要である。また、割当雇用制は採用における形骸化のリスクを高め、多様な雇用実践における意図性を排除する傾向があるため、障害のある人がアクセスしにくい職場や合理的配慮を提供する準備が整っていない職場に入るリスクを高めることになる。一般的意見では、こうした課題やリスクを反映し、最も取り残された人々を排除し続けることがないよう、政策の策定における意図性を促す必要がある。

**修正文案**

民間企業における障害者雇用を拡大するために、割当雇用などの具体的なアファーマティブ・アクションが必要な場合がある。一方で、割当雇用だけでは障害者雇用の促進には不十分であり、能力ではなく機能障害に着目した制度であれば、障害のある人が抵抗する可能性がある。割当雇用はまた、守秘義務の問題を引き起こす。締約国が割当雇用を導入する場合、知的障害のある人や雇用に最も大きな障壁を持つ人など、最も排斥された人たちも制度から利益を得られるよう、意図的に設計する必要がある。割当雇用が成功するためには、障害のある人が職場で適切な配慮を図ることなく形だけ雇用されることがないよう、雇用主から明確な同意を得る必要がある。

**パラグラフ49**

締約国や雇用主は、合理的配慮について、スロープや手話言語通訳など、身体障害のある人や感覚障害のある人が必要とする合理的配慮の種類に焦点を当てた限定的な見方をしていることが多い。合理的配慮のありうる多様性を締約国が概念化するのを助けるために、一般的意見は、知的障害のある人、心理社会的障害のある人、盲ろう者など、取り残された集団の支援のための合理的配慮の具体例を提供するべきである。これには、援助付き雇用への言及を増やすことも含まれる。

**修正文案**

合理的配慮の義務は、アクセシビリティを提供する義務とは異なる。合理的配慮とは、障害のある個人が、他の人と同等にその業務に固有の要件を遂行できるよう、個別に支援を提供することである。合理的配慮の例としては、通訳や支援者の提供、ジョブコーチやその他の援助付き雇用の手法、スケジュールや勤務時間の柔軟性、同僚とのコミュニケーション方法の調整などが挙げられる。

**セクション V - 条約の他の特定の条項との関係**

**パラグラフ89**

個人の移動の権利と雇用との関連は、より広範な地域交通システムのアクセシビリティと密接に関連している。公共交通機関が仕事にアクセスするための唯一の選択肢であることが多いため、アクセスしにくい地域交通システムは知的障害のある人にとって大きな障壁となる。明確なオリエンテーションと案内の欠如、公共交通機関の不在、個別輸送に必要な追加費用、公共交通機関を利用した支援とパーソナル・アシスタンスの不在は、知的障害のある人が身近なコミュニティ以外の雇用にアクセスする際に直面する主な障壁の一つである。一般的意見は、仕事へのアクセスを確保するために公共交通機関のアクセシビリティを確保する締約国の義務を明確に示すべきである。

**修正文案**

個人の移動に関する第20条は、締約国に、障害のある人が可能な限り自立して移動できるようにする措置を要求している。それらは、仕事での使用、または仕事への行き帰りを含む仕事に関連した移動のために提供されるべきである。そのためには、障害のある人が、利用可能で、安価で、利用しやすい公共交通機関を十分に利用できるようにし、勤務先へのアクセスを容易にする取り組みが必要である。

**パラグラフ91**

一般的意見では、障害のある人が学校から雇用にスムーズに移行できるようにする必要性を述べているが、インクルーシブ教育へのアクセスを拒否された障害のある人が就労する際に差別されないようにすることも重要である。インクルーシブ教育へのアクセスの欠如は、雇用の重要な障壁となる。中等教育修了証やその他の文書が、労働市場で競争できる準備が整っていることの前提条件だと雇用主が考えるからである。多くの国では、学位、卒業証書、証明書が雇用の必須要件として扱われている。高等教育で培った能力を必要としない仕事であっても。労働市場が、教育に参加した障害のある人、または高等教育に参加したことのある障害のある人だけに開かれていないことを保証することが不可欠である。

**修正文案**

質の高いインクルーシブ教育は、開かれた労働市場への参加に必要な知識、技能、自信の習得を通して、障害のある人の職業生活への準備を整えなければならない。学校教育、中等教育、高等教育から仕事への移行は、働く権利を実現するために特に注意を払う必要がある。障害のある人が隔離された労働環境に移行しないことを保証することが重要である。また、締約国は、教育へのアクセスを拒否された障害のある人、または資格証明書を作成しない隔離された環境で教育を受けた障害のある人を含むすべての人に、労働市場がずっと開かれ、アクセス可能であることを保証することが不可欠である。

**パラグラフ93**

社会的保障の制度設計は、障害のある人のニーズとその家族のニーズの両方を支援しなければならない。障害のある人、特に知的障害のある人の家族は、雇用の柔軟性の欠如や、介護責任のための合理的配慮が否定される結果、労働力から追い出される可能性がある。社会的保障制度は、フルタイムの介護や支援の役割を優先して自発的に離職することを選択した家族を受け入れるべきである。

**修正文案**

社会的保障は、労働関連収入の不足を補い、労働権を補完するものでなければならない。これらの制度は、介護の責任を果たすために離職を余儀なくされたり、自発的に離職する障害のある人の家族の労働関連収入の不足も補償しなければならない。

**パラグラフ96**

国際協力に関する第32条が第27条の推進に果たす役割を認識したことは重要である。開発、人道、その他の国際プログラムは、障害のある人の働く権利を保護し促進しなければならないが、多くの国際協力プログラムの方法論は、CRPDに違反したままである。インクルージョン・インターナショナルによるODA資金調達の最近の分析では、知的障害のある人を含むプロジェクトのうち、2018年の雇用・生活プロジェクトの38％が第27条に違反する方法論を用いており、隔離その他の人権侵害を助長していることが確認された[[4]](#footnote-4)。パラグラフ96は、一般的な違反方法を明確に例示しつつ、条約と整合するための要件についてより強く規定することが有益である。

**修正文案**

国際協定、または開発および人道的プログラムを含む国際プログラムは、すべて、障害のある人の働く権利を保護し促進するための措置を含むべきである。そこにはこの問題に関する国際的および国内の関係者の能力開発も含まれる。例としては、締約国が、国際的なプログラムにおいて、条約に沿って、シェルタード・ワークショップの閉鎖を支援すること、公正な賃金を提供する雇用プログラムを支援すること、そのプログラムが障害のある人を自由な選択なく自営業に追い込まないようにすることに重点を置いていることを確認すること、などが挙げられる。

**横断的な課題**

以下の要素は一般的意見案に反映されておらず、文書全体で一連の修正が必要である。

**家族**

知的障害のある人の家族は、知的障害のある人の雇用の重要な利害関係者（ステークホルダー）であり、雇用対策に関する政策や法律の策定において、家族の意見を聞く必要がある。この要件は、一般的意見7で示された家族を障害者団体（OPD）として含めることと一致する。

**パラグラフ8、48、73、97(g)iiの修正案**

本文中で障害のある人及びその代表団体との協議に言及しているか所では、代表する団体を通じて障害のある人及びその家族と協議することを反映させるべきである。

**連絡先**

明確化またはさらにフィードバックが必要な場合、下記までご連絡を。

Kimber Bialik - kimber@inclusion-international.org

Manel Mhiri - manel@inclusion-international.org

（翻訳：佐藤久夫、松井亮輔）

1. Ju, S., Roberts, E., & Zhang, D. (2013). "Employer Attitudes Toward Workers with Disabilities: A Review　of Research in the Past Decade." Journal of Vocational Rehabilitation, vol. 38, no. 2, 113-123;
Zwicker, J., Zaresani, A., & Emery, J.C.H. (2017). Describing heterogeneity of unmet needs among adults with a developmental disability: An examination of the 2012 Canadian Survey on Disability. Research in Developmental Disabilities, 65, 1 – 11. [↑](#footnote-ref-1)
2. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2015) Concluding Observations on the initial report of the European Union. CRPD/C/EU/CO/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/226/55/PDF/G1522655.pdf?OpenElement> [↑](#footnote-ref-2)
3. CRPD General Comment No. 6 (2018), para 24(b). [↑](#footnote-ref-3)
4. Inclusion International, 2020. Excluded from the Excluded: People with Intellectual Disabilities in (and out of) Official Development Assistance.<https://inclusion-international.org/wp-content/uploads/2020/10/Excluded-from-the-Excluded.pdf> [↑](#footnote-ref-4)