CRPD第27条・一般的意見案へのコメント（2021年12月）No.３０

**意見募集への回答：****障害のある人の労働と雇用の権利に関する第27条についての一般的意見案に対して**

平等権トラスト

（JD仮訳）

**Response to call for submissions on: Draft General Comment on article 27 on the right of persons with disabilities to work and employment**

Equal Rights Trust

**関心（応募）の説明**

1. 平等権トラスト（以下、トラスト）（Equal Rights Trust）は、障害者権利委員会が近々発表する、障害のある人の労働と雇用の権利に関する27条に関する一般的意見に情報を提供するこの機会に感謝する。

2. 平等権トラストは、市民社会組織（CSO）や弁護士と協力し、包括的な平等法の採択、施行、実施を確保するために必要な技術的、戦略的、実践的支援を提供する独立した国際組織である。この活動に関連して、我々は、平等法および他の権利の実現と発展における平等法の役割に関する知識と理解を深めるため、国連の機関と活動に関与している。

3. 過去10年間、ケニアからキルギスタンまでの国々で、障害者団体（DPO）が障害のある人に対する差別を記録し、異議を唱えるのを支援してきた。現在は、パラグアイのDPOであるサラキと提携し、ラテンアメリカ全域で障害者権利条約第5条と27条の実施を改善することを目的とした新しい大きな取り組みを行っている。また、サイトセーバーズ（Sightsavers）が主導する協力団体の共同事業体（コンソーシアム）とともに、ケニアで障害のある人のインクルーシブな労働を促進し、世界に役立つ優れた実践を生み出すためのプロジェクトを行っている。

4. この仕事と並行して、2020年初頭から、人権高等弁務官事務所（OHCHR）の先住民族・少数民族課（IPMS）と協力し、**包括的な差別禁止法作成のための実践指針**を作成している。この指針は、平等と差別禁止に関する人権法の規範的な枠組みを定めており、したがって今回の協議に大いに関係がある。指針の公表は2022年までに予定されているが、指針草案の見本はIPMSから入手可能である。

5. 本意見提出は、この一般的意見に関する委員会の一般討論の日における我々の意見表明に続くものである。また、無差別の権利に関する一般的意見6の策定における委員会との関わりを基礎とするものである。我々の意見は、第27条と5条の交差に焦点を当て、特に予定される一般的意見と一般的意見6との整合性を確保することに重点を置いている。

**コメント**

6. 我々は、労働の権利に関する一般的意見を作成するための委員会のイニシアチブを歓迎する。この権利は、委員会が他の多くの条約の権利の享受に不可欠であると正しく指摘しているものである。我々は、この草案が労働の権利の実現を確保する上での無差別の権利の本質的な役割を認識していることを歓迎し、この2つの権利の間のつながりを強調し、詳しく説明した我々の多くの勧告がこの草案に取り入れられたことに感謝の念を表わす。

7. しかしながら我々は、労働の権利の実現のためにあらゆる形態の差別からの包括的かつ効果的な保護の重要性を、一般的意見において一貫して補強することが重要であると考えている。特に、解釈と実施の一貫性を確保するために、一般的意見6で示された定義に沿った差別とそれに関連する概念の定義が不可欠であると考える。我々は、この一貫性をどのように達成できるかについて、以下に具体的なコメントと勧告を行う。

8. 同時に、我々は、この一般的意見は、国家が労働の権利の享受における*差別を回避・防止する消極的義務*を負うだけでなく、権利の*平等かつ差別のない享受を確保する積極的義務*を負うという事実を強調する機会を委員会に提供するものだと確信する。繰り返しになるが、我々はこれをどのように達成しうるかについて具体的なコメントと勧告を行う。

**はじめに**

9. 我々は、パラグラフ4と5で、障害のある人の平等な労働を否定する推進力となる能力主義（ableism）の役割を認識することに加えて、一般的意見の序文が差別の役割についても論じることが重要と考える。ここでは、意識的、無意識的を問わず、能力主義が雇用への平等な参加を阻む多くの障壁を支える社会的力として正しく認識されているが、この偏見の現れ―さまざまな形態の差別における―を特定し名指しすることが重要であると考える。我々は、委員会がこのセクションに、能力主義とさまざまな形態の障害者差別の関係を論じ、この点における国家の義務を第5条の文脈の中に位置づける、新しいパラグラフを含めることを要請する。

10. さらに、我々は、パラグラフ6において、条約の他の条項との相互関係を論じる際に、一般的意見が第5条との関係を論じることが不可欠であると考えている。実際、他の者と平等に働く権利を確保するための無差別の権利が中心となることを考えると、我々は、第27条の実現のための必要条件（十分条件ではないが）として、国が第5条の義務を果たす必要性を論じる新しいパラグラフを設けることを提案する。

**障害の人権モデル**

11. 「はじめに」の我々の上記コメントと同様に、我々は、一般的意見案パラグラフ7の最後で、障害のある人が他の人と平等に労働にアクセスし参加することを妨げる主要な障壁としての差別に言及することが重要であると考えている。我々は、委員会が、障害のある人を権利保持者としてエンパワーする手段として、国があらゆる形態の差別（直接・間接差別、ハラスメント、合理的配慮の欠如、隔離（segregation））を効果的に禁止する必要性に留意するよう求める[[1]](#footnote-1)。また委員会が、固定観念とスティグマが頻繁に差別の原動力となることともに、差別は意図的にも非意図的にも起こりうることに留意するよう要請する[[2]](#footnote-2)。

**規範的内容**

**第27条1　他の者と平等に、開かれた、インクルーシブで利用しやすい職場において、自由に選択し又は承諾する労働をする権利**

12. 我々は、委員会が第27条1の序文（柱書き）の議論を含めたことを歓迎する。この序文は、我々が「一般討論の日」の発言で指摘したように、3つの本質的な指導原則を明示している。(i) 障害のある人は*他の人と平等に*働く権利を有すること、(ii) 働く権利は*自由に選択した仕事によって生計を立てる*権利であること、(iii) 働く権利は*インクルーシブな環境の中で*働く権利であること、である。我々は、パラグラフ13がこれらの原則を繰り返し、強調していることに留意する。しかしながら、我々は、これに加えて委員会が、第27条1が、*労働の権利の平等な享受を確保する積極的な義務*を国家に確立し、このことによって、差別的障壁の除去と選択の自由および平等な参加を可能にする積極的かつ前向きな措置の両方が必要となることを明確に表現することが不可欠であると考える。

13. 特に、委員会がこの機会に、第27条が、包括的な差別禁止法の制定、施行、実施を通じて非差別の権利を保護するために有効な行動をとることを国家に求めていることを、委員会が一般的意見6で示した指針に沿って明示的に示すことを要望する。また、このような法律の制定と実施は、ポジティブ・アクション（具体的措置）の実施、平等義務の採択、能力主義やその他の偏見・固定観念と闘うための教育・国民の意識改革・感受性を高めるプログラムの開発・提供など、権利の享受を確保するための幅広い積極的かつ前向きな措置（positive, proactive measures）を伴うべきことを委員会が強調することを求めたい[[3]](#footnote-3)。

14. 繰り返しになるが、我々は、労働市場における隔離という重要な議論を歓迎し、これが障害のある人にとって最大の課題であり続けるという委員会の主張に同意する。しかしながら、我々は、委員会が隔離された雇用の制度に関する議論を次の部分、パラグラフ27（1）（a）に移すことを検討するよう要請する。隔離雇用が特に厳しい差別であることは国際法上明確に確立されており、委員会のこれまでの取り組みでもそのように定義されている[[4]](#footnote-4)。このため、非差別の権利の文脈で隔離雇用の措置を議論することは有益であると考える。

15. さらに、我々は、委員会が差別の一形態としての隔離の定義を含めることを検討することを求める。委員会が承知のように、隔離は国連のどの中核的な人権条約でも明確に定義されていない。しかしながら、前述の「実践指針」の作成にあたり、OHCHRの同僚と行った調査と協議を通じて、我々は委員会と他の国連条約機関による解釈とアプローチに基づき、以下の定義を作成した。

*隔離（segregation）は、特定の基盤を共有する人々が、彼らの完全かつ自由で十分な情報に基づく同意なしに、分離され（separated）、制度、物品、サービス、権利または物理的環境への異なるアクセスを提供される場合に発生する。*

**第 27 条1（a） 障害を理由とする差別の禁止**

16. 我々は、差別禁止と平等が第27条の中核的な義務であるという委員会の明確な声明と、この分野における国家の義務を詳述したことを心から歓迎する。とはいえ、我々は、ここでの文章が委員会の一般的意見6と完全に一致するように、委員会がいくつかの小さな修正を行うことを要請するものである。

17. パラグラフ19において、我々は委員会が、国家には第4条および第5条に基づき、具体的かつ包括的な差別禁止法[[5]](#footnote-5)、すなわち、国際法で認められたすべての理由および法律によって規制される生活のすべての領域における、あらゆる形態の差別を禁止する法律を制定し施行する、特有の即時的義務があることを指摘することを要請する。このような法律の採択と実施によってのみ、国は差別禁止の義務を民間部門に適切に拡大することができる。

18. パラグラフ21において、我々は、委員会が、想定された例を、合理的配慮が要求される状況ではなく、別の保護される特性を持つ障害のある人に特に大きな影響を与える均一な規則、政策、慣行の適用に焦点を当てた代案に置き換えることを要望する[[6]](#footnote-6)。例えば、委員会は次のような例を挙げることができる。

*ある雇用主が、従業員の業績やその他の尺度ではなく、前年の労働時間数に基づいてボーナスを支給する方針を採用した。このような方針は、障害に関連する受診や他の理由で仕事を休む時間がより多く必要な障害のある人を間接的に差別することになる。*

19. パラグラフ23の「人の尊厳を侵害し、および威圧的、敵対的、品位を傷つける、屈辱的または攻撃的な環境を作り出す、目的または効果」という語句の「および」という言葉を「または」に置き換えることを断固として委員会に勧告したい。他の国連条約機関が使用しているハラスメントの定義では、「または」という語が使われており[[7]](#footnote-7)、「および」（かつ）に置き換えることは、禁止される行為の範囲を狭めるという効果がある。また、委員会には、ここで定義されたハラスメントと、暴力その他の有害な行動に焦点を当てたILO190号条約（2019年）で言及されているハラスメントを明確に区別することを求めたい。非差別の権利の一つの側面としてのハラスメントは、暴力などの物理的行為を必要とせず、コミュニケーション、メディア、その他の行為を通じて起こりうるという事実を強調することが重要である。最後に、我々は、委員会が、例えば、特定の個人に向けられた方法ではなく、障害のある人一般に関する有害な偏見や固定観念を拡散することを通じて、ハラスメントが意図せずに起こりうることを強調するために、敵対的環境を作り出す*効果*を持つ例を、ハラスメント行為例のリストに含めることを要請する。

20. パラグラフ24において、委員会が言及する追加的な理由は、あげられた理由に「限らない」ことを明確にするよう求めたい。また、「宗教」を「宗教または信条」に置き換えるとともに、例えば健康状態など国際法で認めた他の理由を追加することを検討するよう要請する[[8]](#footnote-8)。

**第27条1（b）　他の人と平等な、公正かつ良好な労働条件**

21. 我々は、パラグラフ31で障害のある人の同一価値（の労働）についての同一報酬の権利に言及する場合、障害を理由に生じるあらゆる賃金不平等や賃金格差は、第5条が禁止する直接的差別の一形態であり、そのような 差別にはいかなる正当化もあり得ないことを、一般的意見で明示的に述べることを推奨する。

**第 27 条1（e）　雇用の機会及びキャリアアップの促進**

22. 一般的意見のこの部分において、我々は委員会に対し、国が第5条と合わせて検討した第27条の義務を果たすのであれば、国が負う義務の全範囲についての議論を含めるよう要請する。特に、我々は、このパラグラフの議論が、すでに雇用されている人々のキャリアアップの機会についての考察にとどまらず、差別を撤廃する国の即時の義務に明確に根拠を置くことが重要であると考えている。

23. 我々は、一般的意見において、障害のある人の能力に関する固定観念や偏見と闘う義務（第8条1（b））及び「障害のある人の能力及び貢献」に対する認識を高める義務（第8条1（c））について議論することを推奨したい。第8条2に定める措置は、いずれも障害のある人の雇用機会を促進するために国家が講ずべき措置の好例である。

24. 同様に、我々は委員会が、国が「雇用の場の発見、獲得、維持及び復帰の援助」を提供する義務を果たすために、障害のある人の平等を加速するための適切な具体的措置を採用する必要性（第5条4）を強調することを奨励する。

**第27条1(g)　公共部門における雇用**

25. 我々は、一般的意見のこの部分が、公的部門と民間部門の雇用主の義務の違いを過度に強調する可能性があることを懸念している。特に、国が雇用主である場合、「インクルージョンに対してより厳格なアプローチ」を取るべきであるという提案は、差別禁止法の採択と施行を通じて雇用における差別禁止を確保する国の義務を弱めるような形で誤解されかねないことを懸念している。我々は委員会に対し、この文言を削除するよう強く求める。さらに、雇用や昇進に関する客観的な基準の導入などの措置は、差別のない雇用を確保するために必要であり、したがって、公的・私的部門に等しく適用されることを明確にする文言を含めることを要請する。

**第27条1(h)　民間部門における雇用と積極的差別是正プログラム**

26. 我々は、一般的意見のこの部分が、正規経済における民間部門の雇用主を取り扱っていないことを問題視している。この部分では非正規経済における労働者の脆弱性、そしてこの文脈における障害のある人の特別な脆弱性を正しく強調しているが、一般的意見では正規経済について議論することが不可欠である。特に、この部分では、第4条および第5条に基づき、あらゆる形態の差別を禁止し、法律によって規制される、雇用を含む生活のあらゆる領域において公的および私的な関係者に適用され、ポジティブ（積極的）アクションを義務付け、要求する包括的差別禁止法を採択する国の義務について論じるべきである。我々は、委員会が、一般的意見において、この時点で第5条の下での国の立法義務に関する具体的な議論を含むことを強く求めたい。

27. パラグラフ46、および44、その他積極的差別是正措置や特定の措置に言及するすべての箇所において、我々は委員会に対し、第5条2が「締約国が、障害のある人がすべての人権および基本的自由を実際に享受できることを確保するために障害のある人の事実上の平等を達成するための具体的な特定の措置をとることを求める」という一般意見6で示された立場[[9]](#footnote-9)を再度表明するよう要請したい。この記述で明らかなように、ポジティブ・アクションの措置は、実質的不平等の状況下で、単に許されるだけでなく要求されるのである。

28. さらに、我々は、委員会が積極的差別是正措置の議論において、ポジティブ・アクションの措置が固定観念、孤立または隔離を強化する効果を持たないことを国家がどのように確保できるかについて、さらなる議論を含めることを要望する。我々は、積極的差別是正措置が否定的な結果につながらないことを保証するために、委員会がパラグラフ47で予防原則を詳しく説明したことを歓迎する。しかしながら、我々はまた、委員会がこの機会を利用して、国家がポジティブ・アクション措置の設計において、障害に関する慈善的モデルの強化に効果がある割当雇用やその他の措置の使用ではなく、参加への障壁の特定と除去に焦点を当てる必要性を説明することを強く求めたい。

**第27条1（i）　合理的配慮の提供**

29. 我々は、委員会による合理的配慮の議論を歓迎するが、委員会が一般的意見6のパラグラフ26に示されたその運用のための原則を参照し、想起することを求めたい。

**締約国の義務**

**一般的な義務**

30. 国の義務について論じる一般的意見のこのセクションが、差別禁止の直接的な義務ではなく、第4条2と漸進的な実現の義務についての議論から始まっていることを懸念している。国は、第27条1に基づき、他者と平等に労働する権利の享受を確保する義務を負っている。経済的、社会的、文化的権利に関する委員会が指摘するように、非差別の権利は漸進的実現の対象ではない「即時かつ横断的な義務」を生じさせる[[10]](#footnote-10)。障害（又は他の理由）に基づく労働の差別的拒否または制限は、27条と5条の双方に対する即時違反となる。

31. 国は、第4条1（b）および（d）に基づき、差別的な法律、規制および政策を廃止し、第4条1（a）および（e）に基づき、民間および公共の雇用主による差別を禁止および防止する包括的な差別禁止法を制定する義務を負う。これらの義務は、条約によって保証された他のすべての権利と同様に、働く権利に関しても適用される。第27条に定められた特定の義務（雇用に関するすべての事項で差別を禁止するか、労働組合権を平等に行使する能力を確保するか、合理的配慮を確保するか）は、漸進的実現の対象ではなく、即時的なものである。したがって、我々は委員会にパラグラフ59を削除し、27条に関する漸進的実現の議論を削除するよう強く求める。

32. パラグラフ60以降の尊重、保護、履行義務の議論において、*特に*委員会の一般的意見6および女子差別撤廃委員会の一般的勧告28[[11]](#footnote-11)で表明されているように、国際基準との一貫性を確保するために、委員会は多くの修正を行う（べきである）。具体的には、尊重の義務は第4条1の（b）及び（d）の両項によって効力を発揮し、保護の義務は同条1(a)、（c）及び（e）項によって具体化されることに留意するよう委員会に要請したい。最も重要なことは、*履行*義務は第4条1（f）及び（g）に概説された措置の採用を要求するだけではなく、第4条1に特定されたすべての措置の実践上の有効性を確保することを国に要求し、*特に*第5条、第8条及び第9条の下で生じる義務を完全に実現するための措置の包括的パッケージを実際に要求することを委員会がここで述べることが不可欠であると考えることである。

**条約の他の特定の条項との関係**

33. 我々は、パラグラフ80における第6条の議論において、そして実際に一般的意見が第6条の下で生じる多重差別と義務に言及するところはどこでも、第6条が「多重差別と交差差別の顕著な2つの例に関して義務を定めた、網羅的ではなく例示的なものとみなされなければならない」という一般的意見6で採用された立場[[12]](#footnote-12)を繰り返すよう要請する。

**結論**

34. 我々は、改めて、本一般意見の起草のイニシアティブと、第27条の下で生じる義務の性質、内容及び範囲を精緻化する上での委員会の模範的な作業に祝意を表する。我々は、この分野における委員会の作業について意見を述べ、情報を提供するこの機会に感謝する。我々は、この提出物が、一般的意見を強化できる領域を特定するのに役立ち、したがって、平等および非差別の権利の実現のための進歩的な基準を開発するという委員会の記録を継続することができることを希望する。我々は、委員会のこの努力を支援する用意があり、特にここで取り上げたすべての点に関する追加情報、証拠または調査を提供する用意がある。

（翻訳：佐藤久夫、松井亮輔）

1. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, para 18. [↑](#footnote-ref-1)
2. Under international human rights law, conduct is prohibited where it has the “purpose or effect” of impairing the equal enjoyment of rights (see, for example, International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, article 1; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, article 1; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, article 2; Human Rights Committee, General Comment No. 18, 1989, paras. 6 and 7; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (E/C.12/GC/20), 2009, para. 7). [↑](#footnote-ref-2)
3. For further information on these positive, proactive obligations, see Office of the High Commissioner for Human Rights and Equal Rights Trust, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, Part 2B: Positive action; Part 2C: Equality Duties; Part 6: Obligations to Address the Root Causes of Discrimination, available on request. [↑](#footnote-ref-3)
4. See, for example, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 4 (CRPD/C/GC/4), 2016, para. 13 and Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, paras. 30, 64, 67(a) and 73(c). [↑](#footnote-ref-4)
5. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, para 22. [↑](#footnote-ref-5)
6. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, paras 18(b) [↑](#footnote-ref-6)
7. See, for example: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (E/C.12/GC/20), 2009, para. 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, para 21. See also: : Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (E/C.12/GC/20), 2009. [↑](#footnote-ref-8)
9. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, para 17. [↑](#footnote-ref-9)
10. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, para 17. [↑](#footnote-ref-10)
11. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28 (CEDAW/C/GC/28), 2010, para. 9. [↑](#footnote-ref-11)
12. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (CRPD/C/GC/6), 2018, para 36. [↑](#footnote-ref-12)