CRPD第27条・一般的意見案へのコメント（2021年12月）No.３１

**国連障害者権利条約第27条にかかる一般的意見草案に関するEASPDの見解**

（JD仮訳）

1. **はじめに**

**EASPD**は、**欧州障害者サービス提供者協会（European Association of Service Providers for Persons with Disabilities）**である。EASPDは、国連障害者権利条約の原則に従って、欧州中で効果的かつ高質のサービス・システムを通して、障害者のための均等な機会を促進することを目指している。

EASPDは、**欧州の34か国の２万以上のサービス提供者を代表する非営利の団体**である。私たちの**会員の３分の１以上が、**この大陸中で障害者に対して**雇用関連サービスを提供している。**それには、支援付き雇用や個別就労支援（I P S）から労働統合社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）、包摂企業（inclusive companies）、職業教育・訓練サービスおよびシェルタード・ワークショップ（sheltered workshops、以下、ワークショップ）にわたる**すべての領域のサービス**が含まれる。欧州大陸中の状況や法的背景の幅広い多様性を考慮に入れると**各形態のサービスが実施される多様な方法やモデル**について認識することが重要である。

EASPDは、**欧州障害フォーラム（EDF）の会員**である。私たちは、**国連障害者権利条約締約国会合**にも参加している。EASPDは、**欧州委員会（European Commission）の障害者に関する専門グループ（High-Level Group on Disability）**のメンバーでもある。同じく重要なことは、EASPDは、「**インクルーシブ労働市場同盟」（Inclusive Labour Market Alliance(ILMA)）**の創立会員でもあるということである。

国連障害者権利条約の実施に向けての私たちの分野の貢献を元に、**EASPDは**、国連障害者権利委員会が提案した第27条に関する一般的意見草案に対して、**意見および修正案**を提出する。

1. **国連障害者権利条約第27条にかかる一般的意見草案に関するEASPDの包括的見解**

障害者の労働及び雇用の権利の実施に向けて、相当な洞察および明確な勧告を提示するものとして、私たちは、**第27条にかかる一般的意見草案を歓迎する。**

それは、多くの意味で、**すべての個人は、開かれインクルーシブな労働市場でディーセント・ワーク（働き甲斐のある人間らしい仕事）の権利を持つ**というEASPDの信念を再補強する。EASPDは、インクルーシブな労働環境を提唱している。労働市場からの障害者の排除状況を終らせ、彼らの執拗に続く失業状況と取り組むため、**即座の行動―その多くは、一般的意見草案で提案されている―が、取られなければならない**。障害者雇用へのコロナ禍（COVID-19パンデミック）の予期されるインパクトならびに仕事や労働市場へのデジタル化のインパクトを考えると、このことはより重要である。私たちの見解では、支援措置こそ（障害者が）仕事の潜在的可能性を発揮するとともに、障害への医学的アプローチから技能や能力に焦点を移すための鍵である。それには、支援付き雇用（supported employment）モデルや類似の制度への、はるかに多くの追加的な投資（政治的・財政的）が特に要請される。障害者の失業率は、障害のない人びとよりも著しく高くとどまっている。労働年齢の多くの障害者も（就職）活動をしていない。つまり、彼らは、まったく雇用を求めていないということを意味する。仕事に就いている障害者の中でも、あまりにも多くの人びとは、能力が発揮できる仕事についておらず、賃金も低いか／または一時的な契約を制度的に活用して雇われており、そして報じられるところでは、キャリアの展望も乏しいということもまた事実である。

**ディーセントな仕事への権利**は、EASPDにより同様に追及されるもう一つの目標である。私たちは、それを国連障害者権利条約第27条に基づく、同一価値の労働についての同一賃金、安全かつ健康は作業条件、労働の権利、キャリア向上のための訓練機会および合理的配慮を提供することと定義する。**私たちは、この一般的意見草案が、私たちのビジョンと一致していることを歓迎する。**

**私たちは**特に**提案された草案の大部分に賛成である**。つまり、次の関連部分である。

I．はじめに（パラグラフ３を除き賛成。）

II．障害の人権モデル（すべて賛成）

III.　規範的内容

1. パラグラフ14、16、17、18、31を除き賛成
2. その他はすべて賛成

IV. 締約国の義務

1. 一般的義務（すべて賛成）
2. 中核的義務
3. パラグラフ72および73を除き賛成
4. その他はすべて賛成

V. 条約の他の特定の条文との関係（すべて賛成）

VI. 国レベルでの実施

1. パラグラフ97．g.を除き賛成
2. その他はすべて賛成

私たちが賛成しない論点については、**EASPDは、具体的な修正案を提案する**。これらの修正案は、主にワークショップの項目に関連するものである―**提案された草案**には、今日の欧州での**ワークショップ・モデルの微妙な変化（ニュアンス）や多様性が十分考慮されていない**からである。そうすることで、私たちは、あまりにも多くが存続し続ける時代遅れのワークショップ・モデルを擁護したり、守ろうとするわけではない。EASPDは、EUやそれ以外でも、国連障害者権利条約に合致していない状況で運営され、しかも合致するための手段がほとんど講じられていない多くのワークショップ・モデルがあることを認めている。例えば、まともな賃金や労働条件が提供されず、開かれた労働市場への移行が行われず、キャリア・パスが確保されず、インクルーシブな職場が確保されていない。これらのワークショップは、まさに退場すべきである。

そうではなく、EASPDは、国連障害者権利委員会の方針に沿って、開かれ、インクルーシブな労働市場での障害者のディーセントな仕事の創出に寄与している、今日の**欧州のワークショップの進展、貢献および多様性を考慮する**よう国連委員会に勧めたい。事実、草案により推進される他の重要な措置とともに、ワークショップは、すべての障害者のための**真に開かれたインクルーシブな労働市場機会づくり**に必要とされる道具箱の中の**重要な道具（手段）**となりうる。このことは、**より著しい支援ニーズがある人びとが取り残されず**、開かれたインクルーシブな労働市場機会から排除されないことを確保するために特にそうである。

その評価でワークショップと分類されながら、**その定義がむしろあいまい**であることから、EASPDは、**現在の表現は**、それが追求している次の願望をかなえるというよりも、**ディーセントな仕事やインクルーシブな労働市場へのアクセスを減らす**ことになるということを懸念する。１）障害者のために労働及び雇用の権利を実施すること。２

２）これが持つインパクトをこれらの関係者の生活の質（の向上）に向けること。私たちは、また**すべての個人が開かれ、インクルーシブな労働市場でのディーセント・ワークへの権利を持っている、**という私たちの信念を繰り返し強調する。**私たちは、ワークショップは、国連障害者権利条約の原則の下で作られているのであれば、こうした権利の達成のための相当な道具となりうると信じているだけである。この原則に忠実に従わないか、それに向けて措置を講じないワークショップは、転換させるか、段階的に廃止されるべきである。**

1. **EASPDの修正提案**

EASPDは、提案された第27条の一般的意見草案に対して次の修正を考慮するよう、国連障害者権利委員会に提案する。赤字は、追加。（赤字）は、削除。

* 1. **草案パラグラフ3への修正提案**

「能力主義（ableism）は、社会的偏見の基盤であり、障害者への不平等と差別をもたらすものである。それは、（ワークショップのような分離された雇用のような）開かれた労働市場からの排除に導く、またはインフォーマル経済への不本意な参加につながる法律や政策、慣行に影響を及ぼすからである。」

**EASPDの修正理由**

ワークショップは、開かれた労働市場による能力主義の結果である。しかし、ワークショップがまさにしばしば障害者に労働の機会を提供するために存在しているのに、それらをすべて能力主義と同じ観念を持つと表現するのは、きわめて不正確であろう。さらに、今日、多くのワークショップは、幅広いサービスの提供を通して開かれた労働市場への具体的、効果的な移行（の機会）を提供している。このことは認識され、支援されなければならない。

近年、保護雇用は、より近代的でインクルーシブな構造に発展して、いる。というのは、それは、、（前述のディーセントな仕事の定義に従った、）障害者に対してディーセントな雇用条件を提供し、また、開かれた労働市場への移行と機会（の提供）を含むので、ますます国連障害者権利条約により確立された原則に合致した状況を提供するものになっているからである。。従って、すべてのワークショップ・モデルが分離を本質とするものとして描くことは、正確ではない。ワークショップは、もはやただ一つのモデルではない。ここでより重要なことは、開かれた労働市場と分離の現存する領域内で能力主義と取り組むことである。

* 1. **草案パラグラフ14への修正提案**

「多少の進展はあったが、雇用機会の欠如、労働市場の排他的な力学、開かれた労働市場へのアクセスとそこからの排除は障害者にとって依然として最大の課題である。合理的配慮の拒否、アクセスしにくい職場およびハラスメント、ならびに教育・訓練への不平等なアクセスは、開かれた労働市場や職場環境での雇用にさらなる障壁をもたらし、障害を理由に閉鎖的な職場で働くという、時には間違った選択をさせるものである。・・・」

**EASPDの修正理由**

EASPDは、雇用機会の欠如と労働市場の排他的力学を加えることを提案する。というのは、それらは、障害者にとっても重大な難題（チャレンジ）であるからである。これはまた、特にいくつかの欧州諸国においては、雇用と不平等への2008年の経済危機のインパクトによる問題でもある。コロナ禍（COVID-19パンデミック）もまた同様の難題をもたらす。デジタル化といった他の問題も仕事や労働市場全体の転換および分極化のリスクをもたらしている。

EASPDは、それが国、地域あるいは地方の状況に大きく依存していることから、本条文で提案された草案は、正確ではないと信じる。私たちは、この提案草案のいくつかは真実である一方、必ずしも事実ではない（場合もある）と認識している。

欧州には、障害者は、一連の異なる雇用形態を選択したり、アクセスできる多くの状況があることから、閉鎖的な環境か無職かという誤った選択には必ずしも至らない。従って、正確さの点から、私たちは提案された条文には、いくらかの微妙な変更（ニュアンス）を加えることを提案する。

障害者の教育への現存のバリアにかかるチャレンジは、雇用についての上記の誤った選択に関する懸念の重大なもたらし手でもある。

* 1. **草案パラグラフ16への修正提案**

「ワークショップは、きわめて複雑な結果にもかかわらず、障害者の失業問題に対処する方法として考えられて、多くの場所で存在し続けている。委員会は、それらが障害に対する医学的アプローチをあまりにもしばしば反映しており、したがって、条約と両立しないことを懸念している。」

**EASPDの修正理由**

私たちが、ワークショップのみでは、障害者にとってのすべての失業問題（チャレンジ）に対処しきれないということは受容する一方、多くのワークショップは、ディーセントな仕事および開かれた労働市場へ移行させることに成功してきた。このプロセスは、前述した問題（チャレンジ）、たとえば、取り組まれない状況が続いている「合理的配慮の拒否、アクセスできない職場やハラスメント」により、より困難にさせられてもいる。開かれた労働市場の進展の欠如について、もっぱらワークショップに責めを負わせないことが不可欠である。

以上で触れたように、多くのワークショップは、選択、管理（コントロール）、平等、非差別およびその他をめぐって障害への人権アプローチを反映している。これまで多くのワークショップによりなされた進展およびそれらが提示した念願を認めることは、重要である。

* 1. **草案パラグラフ17への修正提案**

「委員会は、ワークショップには様々な実践と経験があり、それらのあまりにも多くが、少なくとも以下の要素のいくつかによって特徴付けられ続けているということに気付いている。・・・」

**EASPDの修正理由**

EASPDは、提案されたワークショップの定義は、数十年前には当てはまったかもしれないと理解する。また、これらの原則の下で機能するワークショップが、欧州に依然として広がっていることもまた事実である。しかし、ワークショップ・モデルは、ばらばらにとどまっており、国連障害者権利条約の原則に対処しているものと、そうでないものとの間には、幅広い差異が存在する。

私たちは、また、ワークショップの前述の定義は、あまりにもあいまいであり、多くの国において前述のパラグラフのすべてについて多くのワークショップ・モデルで生じている相当な変化への考慮が不十分であると信じる。多くのワークショップは、技能、能力およびキャリア・パスの開発、人権アプローチの促進、同一労働・同一賃金および通常の雇用契約の提供に焦点を当てることで、開かれた労働市場へのアクセスの確保に成功している。これは、多くのワークショップがめざしており、したがって、そうした取り組みへの支援と奨励が求められる；すべてを同じカテゴリーに入れて批判するではなく。

パラグラフ18への修正提案に加え、私たちは、多くの欧州諸国でなされた、きわめて効果的な進展を台無しにしないように、既存のパラグラフ17でも微妙な違い（ニュアンス）が求められると信じる。

* 1. **草案パラグラフ18への修正提案**

「障害者のワークショップは、開かれたインクルーシブな労働市場での雇用においてのみ立証される労働の権利を漸進的に実現するための措置と必ずしも見なしてはならない。多くのワークショップは、前述の基準から、国連障害者権利委員会の原則に合致するモデルに移行しつつあることに注意を払うことが重要である。これには、ソーシャル・エコノミー企業（social economy enterprises）、包摂企業（inclusive companies）および障害者によって組織または運営されているワークショップを含む、様々なモデルが含まれる。（ワークショップと、労働法が一般に尊重されている、コーポラティブ（協同組合）や障害者によって組織または運営されている労働と混同しないことが重要である。）

**EASPDの修正理由**

多くのワークショップは国連障害者権利条約に合致しており、パラグラフ17で言及された基準にではないことを再度強調することが重要である。それが事実ではないこともあるが、多くのワークショップは現在、ディーセントな労働条件を提供し、その点で国連障害者権利条約で確立された要件に適合しようと努力している。国連障害者権利条約の原則の下であれば、EASPDとしては、ワークショップは、「労働の権利を漸進的に実現するための重要な措置」でありうると信じる。この理由で、EASPDは、「必ずしも」という用語を追加することが、EU中の保護雇用の現在の現実をより正確な描写することになる、と提案したい。

EASPDは、コーポラティブ（協同組合）を含むソーシャル・エコノミー、および障害者によって率いられるワークショップは、国連障害者権利条約の原則の実施に重要な役割を果たすものの一部であると認識する。EASPDは、ワークショップという形態で組織されるコーポラティブ（協同組合）および障害者により率いられる組織がワークショップに該当しないとは考えないし、（そうした判断を）受け入れもしない。EASPDは、またこの点に関して、コーポラティブ（協同組合）とたとえば、協会または財団との間に大きな違いを示す何の根拠も見つけられない。それ故、私たちは、このパラグラフの最後の文を書きかえるよう強く提案する。

**F.草案パラグラフ31の修正提案**

「障害のある労働者は、障害のない労働者と同一または類似の仕事を行う場合、平等な報酬を受ける権利を有する。・・・締約国は、移行過程にある分離された職場が最低賃金支払い免除を受け、賃金が最賃を下回ることがないようにしなければならない。このプロセスを通して障害のある労働者が、所得の減少を経験しないよう確保すべく特別に配慮すべきである。

**EASPDの修正理由**

EASPDは、パラグラフ31に賛成する。しかしながら、最低賃金設定の制度への移行の結果、障害者の賃金が低下する結果とはならないよう確保すべく特別の配慮を付け加えることが大切であると私たちは信じる。

* 1. **草案パラグラフ72の修正**

「C.　次のことを推進する。就労支援（work assistance）、ジョブコーチ、職業資格プログラム（vocational qualification programme）を含む、援助付き雇用への権利、障害のある労働者の権利の保護、および自由に選ぶ雇用の権利の確保。こうした支援には、期限があるべきではない。

**EASPDの修正理由**

EASPDは、パラグラフ72に賛成である。援助付き雇用への権利は、本来期限つきではなく、開かれた労働市場への効果的かつ継続的アクセスを確保することに焦点を当てるべきであることを加えるよう、私たちは提案する。私たちは、援助付き雇用措置が削減され、それが障害者とその雇用を深刻に危険にさらしうるということを見てきた。

* 1. **草案パラグラフ97への修正提案**

「上記の規範的内容及び義務に照らして、締約国は、条約第27条の完全な実施を確保するために、以下の措置をとるべきである。・・・

　g. （ワークショップから）労働市場への迅速な移行を保証する資源、時間枠、監視メカニズムを備えた具体的な行動計画を採用することにより、この一般的意見草案のパラグラフ17の特徴に従うワークショップを迅速に段階的に廃止すること。ワークショップにとどまっている障害者について、締約国は以下を行うべきである。

EASPDの修正理由

上記で検討したように、国連障害者権利条約の原則に従って運営されているワークショップは、（障害者の）働く権利の漸進的実現にとって重要な手段であるとEASPDは、信じる。これらのワークショップは、段階的に廃止されるのではなく、労働市場へのインクルージョンのための移行にとって必要な道具（手段）の一部となるべきである。国連障害者権利条約の原則およびパラグラフ17に合致していないワークショップは、移行または段階的に廃止されるよう支援され、奨励されるべきである。

（翻訳：松井亮輔、春名由一郎）