CRPD第27条・一般的意見案へのコメント（2021年12月）No.５１



**オーストラリア政府提出**

**障害者権利条約第27条に関する一般的意見（案）**

（JD仮訳）

**Submission of the Australian Government**

1. オーストラリア政府（以下、オーストラリア）は、国連障害者権利委員会（以下、委員会）に敬意を表し、障害者の労働および雇用の権利に関する一般的意見（以下、一般的意見）案に関する委員会の書面提出の呼びかけに対し見解を述べます[[1]](#footnote-1)。
2. オーストラリアは長年、*障害者権利条約*（CRPD）とその選択議定書の締約国であり、これらの文書の下での義務を守ることを固く約束しています。オーストラリアは、連邦および州・準州レベルの法律、政策、プログラムを通じて、これらの義務を国内で実施してきました。それぞれの管轄区域には、条約上の権利を実施する法律と制度の枠組みがあります。これには、障害者差別の禁止[[2]](#footnote-2)や、障害者が利用できるサービスや施設の確保が含まれます[[3]](#footnote-3)。
3. オーストラリアは、一般的意見の草案に対し、以下の予備的見解を述べます。なお、この予備的見解は網羅的なものではなく、一般的意見案のすべての側面に対するコメントではありません。オーストラリアは、一般的意見の草案の作成に際してさらなる意見を提供する機会が得られたことに、他の関係者とともに感謝しています。
4. オーストラリアは、締約国に貴重な指針を提供しようとする委員会の努力を歓迎します。しかし、このような指針は法的拘束力のある義務とは明確に区別されるべきだと考えています。オーストラリアは、一般的意見案の一部が、締約国の責任を条約本文の法的義務を超えて拡張するとしていると考えています。したがって、オーストラリアは委員会に対し、条約に基づく締約国の法的義務の範囲に関する一般的意見案の記述を明確にするよう求めます。

*障害のモデルと条約への適合性*

1. オーストラリアは、「障害は社会的構成要素であり、障害が人権の否定または制限の正当な理由とされてはならない」と認識する障害の人権モデルを歓迎し[[4]](#footnote-4)、条約が障害の社会モデルを肯定していることを認識しています。とはいえ、オーストラリアは、障害の医学的モデル、あるいは障害の医学的パラダイムが条約と両立しないとは考えていません[[5]](#footnote-5)。オーストラリアの見解では、障害の社会モデルはベスト・プラクティス（優良事例）ではありますが、条約への適合の前提条件ではありません。オーストラリアの障害戦略、全国障害保険制度、*1992年障害者差別禁止法*は、オーストラリアの多くのプログラムと同様に障害の社会モデルを推進していますが、オーストラリアでは、条約と整合性のある異なる障害の定義が使用されています。
2. オーストラリアが条約を批准した当時、一部の国内法は障害の医学的モデル定義を使用していました。当時、オーストラリアは自国の法律と慣行が条約に適合しないとは考えていませんでした。また、現在も条約に適合していないとは考えていません。しかし、オーストラリアは、障害の社会モデルに向けて努力することを約束します。

*第27条に基づく締約国の義務の内容と範囲*

1. 第27条の範囲と内容を検討するにあたり、委員会は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）の第6条及び第7条、並びに経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の見解を特に参照しました。オーストラリアは、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）及び社会権規約における同等の権利に関する立場、及び該当する場合にはその他の国際人権条約に準拠して、障害者権利条約の下での義務を解釈しています。したがって、オーストラリアは、委員会が社会権規約の第6条および第7条を適切に強調していることを歓迎します。
2. また、オーストラリアは、委員会が一般的意見の草案の冒頭で第27条の規範的内容を検討したことを歓迎します[[6]](#footnote-6)。障害者権利条約の前文を考慮すると、オーストラリアは、第27条を、地域による人権規範や障害者権利条約の全締約国が必ずしも批准していない条約ではなく、国際人権法や7つの中核的な国際人権条約の規範的枠組みの中に位置づけることが望ましいと考えます。
3. すべての人権義務と同様に、オーストラリアは、第27条に含まれる義務は、1969年の*条約法に関する ウィーン条約*[[7]](#footnote-7)に反映されている条約解釈の原則に沿って解釈されなければならないと考えています。この点に関し、オーストラリアは委員会に対し、第27条の文言により近い形で解釈することを奨励します。
4. 例えば、一般的意見案では、パラグラフ18において、働く権利の漸進的な実現は、「開かれた包括的な労働市場での雇用によってのみ証明される」と規定しています。しかし、障害者権利条約の第27条1項では、「障害者が他の者との平等を基礎として労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を包容し、及び障害者にとって利用しやすい労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む」と規定されています。この用語の通常の意味、特に「含む」の使用は、代替的な雇用形態が利用可能な唯一の労働形態ではない（訳注　他にも労働の場を選べる）ことを条件に、代替的な雇用形態を禁止しないことを示唆しています。これは社会権規約の見解でもあり、委員会は一般的意見案のパラグラフ15で参考となる説明を行っています。
5. さらに、オーストラリアは、委員会が第27条と持続可能な開発目標（SDGs）[[8]](#footnote-8)との間にどのような関係を描こうとしているのか明確でないと考えます。第27条の要素の実現とすべての国によるSDGsの実施との間には明らかに共通の目標がありますが、第27条に含まれる内容と義務を記述する際に、委員会が条約解釈の問題としてSDGsをどのように参考にしているのかは明らかではありません。委員会は、法的義務と拘束力のない原則を区別するために、その見解を明確にすべきです。
6. オーストラリアは、オーストラリアにおいて、オーストラリア障害者企業（ADE）が、条約の包括的な目的に沿って中等度から重度の障害者の雇用を支援するために主に存在する職場であると認識しています。ADEの従業員の大部分は、全国障害保険制度（NDIS）の加入者です。その加入者は、仕事を見つけて維持するための資金をそれぞれの計画の中で受け取ることができます。この資金はADEで働くために使用することができますが、民間、政府、または非営利組織、社会的企業または同様の環境、自営業または零細企業、または家族経営の企業を含む様々な雇用環境でも使用することができます。ADEは、他の雇用環境では雇用を見つけて維持するのに苦労する可能性のある中等度から重度の障害を持つ個人に雇用を提供します。2018年に担当局が委託した援助付き雇用従業員との協議では、援助付き雇用従業員の大多数が、ADEでの仕事は自分が望んでいたものであると回答しました。社会的なつながり、帰属意識、ADEが援助付き雇用従業員にとって「家族」であるという記述は、援助付き雇用従業員がADEに長期間滞在する理由として一貫して挙げられました。公正労働委員会は、現代化された労使裁定の作成、見直し、変更を担当しています。現代化された労使裁定は、給与、罰則、労働時間、休憩、手当を定めます。

非政府機関

1. オーストラリアは、非政府機関が人権の保護と促進において果たすべき役割を認識しています。また、オーストラリアは、締約国が民間企業による差別を撤廃するために適切な措置をとることを求められていることを認識しています（第4条1項（e））。一般的意見案のパラグラフ19の現在の文言は、企業などの第三者が人権に関する義務を負うことを示唆しているようにも読めます。一部の状況における締約国の義務は、効果的な規制を通じて第三者による虐待を防止し、調査し、処罰し、救済するための措置をとることにまで及びますが、条約は非政府機関には義務を課していません。

経済的、社会的、文化的権利の漸進的な実現

1. オーストラリアは、一般的意見案が条約第27条と第4条2項とを関連づけていることを歓迎します[[9]](#footnote-9)。第4条2項は、各締約国が「これらの権利の完全な実現を漸進的に達成することを目的として、利用可能な資源を最大限に活用して...措置を講ずることを約束する」と規定しています。これに関連して、オーストラリアは、締約国が資源を考慮して義務を履行する方法を選択する際に、合理的な裁量の余地（margin of appreciation）を享受していることに留意しています。オーストラリアは、締約国が時間をかけてその義務を完全に実現する可能性があることに留意します。
2. 障害者権利条約第27条の労働及び雇用に関する権利は、社会権規約第6条及び第7条に由来する経済的、社会的及び文化的権利です。オーストラリアは、経済的、社会的及び文化的権利の特定の要素が即効性のある義務を伴うことに同意します。経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会は、働く権利に関する即効性のある2つの義務として、(i)第2条(2)に基づき経済的、社会的及び文化的権利がいかなる種類の差別もなく行使できることを保証すること、及び(ii)第2条(1)に基づき経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現に向けて措置を講じること、と述べています[[10]](#footnote-10)。
3. オーストラリアは、締約国が条約第 27 条に関連してこれら 2 つの即時義務を負うことには同意しますが、締約国が 「労働と雇用の権利に関する国家戦略及び行動計画を策定するために具体的かつ目標を定めた措置を講じる」という即時義務を負うという委員会の見解には同意しません[[11]](#footnote-11)。
4. 一般的意見の草案では、締約国の「最低限の中核的な（minimum core）」義務にも言及しています[[12]](#footnote-12)。オーストラリアは、漸進的に実現可能な権利に関する「最低限の中核的な」の概念が国際法上未確定であることを指摘し、経済的、社会的、文化的権利の本質は、時間をかけて徐々に実現されることであると認識しています。

無差別

1. オーストラリアは、労働および雇用の権利に関して、合理的配慮を提供する義務を含む締約国の非差別の義務を委員会が検討することを歓迎します。しかし、オーストラリアは、一般的意見案の一部、例えば「職場および雇用のすべての段階における合理的配慮の提供」に言及しているパラグラフ79が、条約の下での一般的なアクセシビリティの義務と混同されることを避けるために、さらに明確にする必要があると考えています。一般的意見案のパラグラフ22に記載されているように、合理的配慮を提供する義務は、「...不釣り合いまたは不当な負担を課さない、必要かつ適切な修正および調整...」であり、合理的配慮の要求を受け取った時点から適用されます[[13]](#footnote-13)。
2. オーストラリアは、「事実上の平等を達成し、無差別を確保するために締約国が行うべき即時の措置」 を述べた一般的意見草案のパラグラフ72 を参照しています。上述のとおり、オーストラリアは無差別が直ちに発効する義務であることに同意します。しかし、オーストラリアは、委員会がパラグラフ72で概説したステップの中には、経済的、社会的、または文化的な性質のものもあり、したがって、徐々に実現される可能性があることを謹んで提議します[[14]](#footnote-14)。オーストラリアは、委員会がこれらのステップを紹介する際に強制ではない言葉（「すべき」）を使用したことを認めますが、それでもオーストラリアは、これらのステップを「締約国が実施を求められる即時のステップ」という文脈で表現することは、これらのステップが条約の下で即時に発効する義務とみなされるような印象を与える危険性があることを懸念しています。
3. この文脈で、委員会は特定措置（specific measures）の概念にも言及しています[[15]](#footnote-15)。オーストラリアは、特定措置は障害者の平等を促進し達成するための重要なメカニズムであり、条約の枠組みの中で重要な役割を果たしていると考えています。しかし障害者権利条約第5条4項の条文を考慮すると、オーストラリアは、条約の下で特定の措置を講じなければならないとは考えていません。第5条4項は義務的（しなければならない）ではなく容認的（することができる）であり、「障害者の*事実上の平等*を促進または達成するために必要な」特定の措置は、「...条約の下での差別とはみなされない」と規定しています。

*複数の差別の形態*

1. オーストラリアは、一般的意見の草案にある、交差的および多重的な形態の差別に関する指針を歓迎します[[16]](#footnote-16)。この部分で、委員会は「（差別の）追加的な理由には、年齢、人種、先住民、出身国または社会的出身、難民、移民または庇護申請者の地位、政治的またはその他の意見、宗教、性別、性的指向および性同一性が含まれる」とコメントしています[[17]](#footnote-17)。オーストラリアは、一般的意見案のこの部分について、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的若しくはその他の意見、国民的、民族的、先住民的若しくは社会的出身、財産、出生、年齢その他の地位に基づく複数の又は悪化した形態の差別にさらされている障害者が直面している困難な状況」に言及している条約の文言を参照するよう提案します[[18]](#footnote-18)。

*条約の他の条項との関係*

1. 第27条は、条約に含まれる他の多くの権利と密接に関連しており、それらにとって重要です。しかし、第 27 条に特化した一般的意見では、オーストラリアは議論の大部分をこの条文に集中すべきだと考えています。他の条文に言及する場合には、第27条との相互作用についての議論を明確かつ簡潔に行うべきです。
2. また、オーストラリアは、第27条と他の条文との関係に関する議論の一部が、第27条以外の条約の規定の意味を詳しく説明しようとしていると考えています。これは第27条に関する一般的意見として適切ではないと考えられます。

*その他のコメントと見解*

1. *「国家障害者戦略2010-2020」*（以下、本戦略）は、オーストラリア政府、州政府、準州政府、地方政府が、公共政策の主流分野と障害に特化した分野で活動する際の指針となる、包括的な政策フレームワークです。条約の下でのオーストラリアの義務に沿って、この戦略は、障害者の人権を保護、促進、実現する上で重要な役割を果たしています。
2. この戦略は大きな成果を上げ、強力なパートナーシップと連携を確立し、次の戦略である「*オーストラリア障害者戦略2021-2031」*（新戦略）の下でのさらなる取り組みの基礎を築きました。新戦略には、実施と説明責任を向上させるための多くの重要な機能が含まれています。これには、市民参加の強化、成果フレームワーク、成果に対する定期的な公開報告、データ改善計画、強化されたガバナンスモデル、諮問委員会などがあります。オーストラリア政府、州政府、準州政府、地方政府のすべてのレベルの政府が、この戦略の原則を実現することを約束しています。
3. 雇用は、新戦略の焦点であり、「雇用と経済的安定」の成果分野に含まれています。新戦略では、雇用に関する特定の成果を達成するために、雇用ターゲット行動計画がより集中的に策定されます。地域社会の姿勢は、障害者の雇用にとって大きな障壁であると考えられています。地域社会の態度を対象とした行動計画は、障害者の社会的・経済的参加の障壁となる態度を対象とした行動を含むことが期待されます。
4. 目標とするステップに関して、オーストラリアは、雇用がすべての個人の福祉と経済的安定の重要な側面であることを認識しており、障害者の雇用成果を改善するために「障害者雇用戦略」を策定しました。この障害者雇用戦略は、政府、雇用者、そしてより広いコミュニティにとって、障害者がキャリアにおいて成功できるような、包摂的な労働力を目指すための指針となります。
5. 念のため、オーストラリアは、一般的意見の草案の脚注50が、障害者権利条約の一般的意見第3号ではなく、経済・社会・文化的権利委員会の一般的意見第3号を参照すべきであると思われることを指摘します。
6. オーストラリアは、委員会の活動への支持を改めて表明するとともに、この機会を利用して、委員会に最高の配慮をすることを改めて約束します。

（翻訳：佐野竜平、佐藤久夫）

1. 障害者権利委員会「障害*者の労働・雇用の権利に関する第27条の一般的意見（案*）」
< https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CallCommentsDraftGeneralComments.aspx>（以下、「一般的意見」案）。 [↑](#footnote-ref-1)
2. オーストラリアのすべての管轄区域では、障害を理由に人を差別することを違法とする法律が制定されています。連邦レベルでは、*1992年障害者差別法（Disability Discrimination Act 1992）*により、雇用、教育、商品やサービス、施設の提供、

宿泊施設、連邦法やプログラムの実施など、さまざまな分野で障害を理由に差別することが違法とされています。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 2013年、オーストラリアは、障害者に提供されるサービスがアクセス可能かつ適切であることを保証するために、オーストラリア人の障害者支援方法を改革するために、全国障害保険制度法 *2013*に基づいて全国障害保険制度 *(*NDIS)が導入されています。現在、NDISはオーストラリアのすべての州と準州で確立されています。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 一般的意見案（n 1）[9] [↑](#footnote-ref-4)
5. 同上[7] [↑](#footnote-ref-5)
6. 同上[10]～[12] [↑](#footnote-ref-6)
7. 1155 UNTS 331。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 一般的意見案（n 1）[1] [↑](#footnote-ref-8)
9. 同上[59]。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会、*一般的意見第18号：働く権利*、35th回会合、UN Doc E/C.12/GC/186（2005年11月24日）[19]。 [↑](#footnote-ref-10)
11. 一般的意見案（n 1）[71] [↑](#footnote-ref-11)
12. 同上[70] [↑](#footnote-ref-12)
13. *障害者権利条約* 第2条。 [↑](#footnote-ref-13)
14. 例えば、援助付き雇用への権利を促進し、訓練、再訓練、教育へのアクセスを確保するための措置。 [↑](#footnote-ref-14)
15. 一般的意見案（n 1）[72] [↑](#footnote-ref-15)
16. 同上[24] [↑](#footnote-ref-16)
17. 同上[24] [↑](#footnote-ref-17)
18. 条約の前文16項 [↑](#footnote-ref-18)