Making Disability Rights Real（障害の権利を現実に）

ニュージーランド独立監視機構の第２回障害者権利条約実施報告

（抄訳・JD仮訳）

ニュージーランド人権委員会・オンブズマン・ニュージーランド条約合同監視グループ

Summary Report of the Independent Monitoring Mechanism of the Convention

on the Rights of People with Disabilities

2014年4月22日

**はじめに**

Care for the land, care for the people, go forward

（大地を敬い、人を敬い、前に進もう）

　ニュージーランドの人権には二つの文化の起源があり、マオリの系統が、人間の尊厳と権利の重要性についての入植者の信念と並んで存在している。ワイタンギ条約は、お互いに最善の世話をするために、これら二つの人々の「もてなし」の約束である。 これは多様性の中にいる私たちすべてにとっての約束である。

　マオリにとって、mana tangata（人々の尊厳及び権利）とmana whenua（慣習的権利及び人々、世代、それに土地の結びつき）は、共に織りなすものであり、tikanga（文化と慣習）の中心をなす。このすべての人々の固有な価値、自由の大切さ、正義と平和もまた、世界中の他の多くの文化や信仰体系の中心をなしている。

　ニュージーランドは、こうした原則を促進し、そのすべての市民の人権と幸福を保護する措置を講じるうえで主導的役割を担ってきた。第２次世界大戦後、ニュージーランドは世界人権宣言の起草に重要な役割を果たした。同宣言は、人類社会のすべての固有の尊厳と「平等かつ不可譲な権利」を認めている。

　ニュージーランドは国連障害者権利条約をはじめ、他の多くの重要な国際人権標準を採択した。多くのニュージーランド人が、この権利条約の作成と紹介に尽力した。私たちはいま、国として、この条約が完全への実現を確実にする責任がある。このことは、すべての障害を持つ市民が地域社会の他のメンバーとの平等を基礎に人権と基本的自由を十分に享受するために必要である。

　障害者団体（DPO）と政府機関との関与を増大させるような取り組みは、称賛されよう。人が主導するサービス・モデルの導入への動きもまた心強い。しかしながら、いまだ道のりは遠く、一部で起きている変化もゆっくり過ぎる。

　障害者権利条約の独立監視機構（IMM）の第２回報告書は、ニュージーランドの障害者が日々遭遇する経験の一部を詳述する。報告書は、障害者権利条約でうたわれている権利の完全な実現を妨げている障害を浮き彫りにする。報告書はまた、障害者の権利をより尊重し、保護し、実現するために取るべき必要な方法について勧告を行う。IMMは、今報告期に次の５つの重要な問題に着目した。

　１．データ

　２．アクセシビリティ

　３．人が主導するシステムの構築

　４．暴力と虐待

５．教育

　本報告書の第一部では、より特定の４つの懸念事項も取り上げる。これには２０１３年ニュージーランド公衆衛生及び障害修正法（New Zealand Public Health and Disability Amendment Act 2013）が含まれる。この法律は、人々は、もはや政府の家族介護政策に関する不法な差別に対して申立てをできないことを意味する。他の３つの問題は、代理による意思決定、深刻な障害者の健康結果、それに１９８９年児童、青少年及びその家族法（Children, Young Persons and Their Families Act 1989）の一部の箇所についてである。IMMを構成するパートナーは、本報告書が、障害を持つ人々の日々の暮らしのさらなる改善につながる変化の強力な触媒となると信じる。

　この要約版は、障害者権利条約の監視プロセスについて述べ、IMMの結論と勧告を記したものである。

　この要約版及び報告書本体については、人権理事会のウェブサイト（www.hrc.co.nz/makingdisabilityrightsreal）からダウンロードできる。

**障害者権利条約と独立監視機構**

　ニュージーランドは障害者権利条約に２００７年３月３０日に署名し、２００８年９月２６日に批准した。それまでの数十年間、障害を持つ人々に対する態度やアプローチを変えるための作業が続けられた。障害者を医学的治療と社会的保護を必要とする「客体」ではなく、権利を持つ「主体」と見なす。これは障害者が自らの生活について自由、かつ情報に基づいて決定する権利を認めることである。

　障害者権利条約は明示的な社会開発次元の人権文書である。条約は、あらゆる形態の障害を持つすべての人がすべての人権と基本的自由を享受しなければならないことを再確認する。障害者の権利がいかに成し遂げられるか実際的な方法で規定している。

　ニュージーランドが障害者権利条約を署名してから半年後、国連総会は先住民の権利に関する宣言（UNDRIP）を採択した。２０１０年、ニュージーランドはUNDRIPへの支持を表明した。宣言自体には拘束力がないが、その多くの条文は批准された国際人権条約や規約でうたわれている責務を反映している。障害者権利条約は、ワイタンギ（Waitangi）条約とUNDRIPのいずれとも重要な人権原則を共有する。これにはパートナーシップ、自律、緊密な協議、完全かつ効果的な参加の重要性が含まれる。

　障害者権利条約第３３条は、条約の実施を促進し、保護し、監視するために独立した機構の設置を求めている。障害者権利条約の礎（いしずえ）であるパートナーシップというアプローチは、ニュージーランドの独立監視機構（IMM）の構造に反映されている。IMMは、人権委員会、オンブズマン、ニュージーランド条約合同監視グループで構成される。

　人権委員会とオンブズマンは法律で設置され、差別、人権、情報へのアクセス、公的アカウンタビリティ（説明責任）に関する任務と責任を有する。条約合同監視グループは８つの障害者団体からなり、障害者の大切な声を提供する。同監視グループを構成する８団体は次の通り。

１．Blind Citizens New Zealand（ニュージーランド盲人市民協会）

２．Balance New Zealand（バランス・ニュージーランド）

３．Deaf Aotearoa New Zealand（アオテアロア・ニュージーランドろう者協会）

４．Deafblind (NZ) Incorporated（ニュージーランド盲ろう者協会）

５．Disabled Persons Assembly (New Zealand) Inc（ニュージーランド障害者連盟）

６．Ngā Hau e Whā（マオリ・カルチャーグループ）

７．Ngāti Kāpo o AotearoaInc（マオリの障害者団体です：訳者）

８．People First New Zealand Inc（ピープルファースト・ニュージーランド）

この構成は障害者権利条約第４条（３）を反映している。同条は、障害者に関するあらゆる意思決定過程に障害者を彼らを代表する組織を通して積極的に関与させると規定している。

IMMの第１回報告書"Making Disability Rights Real"（「障害の権利を現実に」は２０１２年６月３０日までの５年間を最終年に重点を置いてカバーしている。それはアクセス可能な形式で利用でき、[www.hrc.co.nz/makingdisabilityrightsreal](http://www.hrc.co.nz/makingdisabilityrightsreal)からダウンロードできる。

この第２回報告書は２０１２年７月１日から２０１３年１２月３１日の期間をカバーする。

**アプローチ**

　IMMは、２０１２年１２月発行の第１回報告書では、ニュージーランドの障害者の権利の基本像を描き出すことに焦点を当てた。その報告書には、全44勧告リストから主要な優先事項を7つの主な勧告にまとめたものが含まれる。それは、障害問題閣僚委員会がこうした勧告が２０１４年末までにすべて実施されるように勧告している。

　第２回報告書は、２０１２年以降にどのような進展がなされたか評価している。

　この要約では、IMMが報告期間に気づいたいくつかの主要な問題を浮き彫りにし、議論する。優先的な勧告も含んでいる。

　第１回報告書で認識されたように、障害者権利条約を監視することは、あるユニークな挑戦である。それには条約がカバーする問題の幅広さと重要分野における障害のデータ及び調査の不足がある。さらに、環境や行動の障害は、障害者が他の人と平等に社会に参加するのを妨げている。これらの要因が集合的に進展の効果的な計測と評価を難しくしている。

**主要な課題**

IMMは、障害者権利条約でうたわれた権利をより実現させるために特別な関心を払うべき下記の５つの幅広い分野を特定した。この報告期間にこうした分野の一部では有望な進展が達成されたが、さらなる努力が必要である。

**データ**

ニュージーランドにおける障害者に関する統計と情報の欠如については、IMMの第1回報告書で指摘した。しかし、その後も広範囲な指標について一貫した定義に基づく質の高いデータの不足が続いている。このため障害者の生活に影響を及ぼす多くの問題について正確に把握することが困難である。また、これまでに成し遂げられた進展や改善の認識についての計測を妨げてもいる。

ニュージーランド統計局は2014年半ばに2013年障害調査の結果を発表することが期待される。これらは障害者の経験、ニーズ、それに彼らが直面した障害についてさらなる貴重な情報をもたらそう。しかしながら、この作業には、広範な部門で、しっかりとした、時宜を得た、かつ有益なデータが定期的に収集されることが求められる。このデータは障害者の日常経験を改善するような実践的変革を起こすのに使用できる。

**アクセシビリティ**

　アクセシビリティは障害者権利条約がよって立つ基本的な原則のひとつである。それは物理的環境、交通、情報とコミュニケーション、それにサービスへのアクセスの権利を含む。こうしたアクセシビリティを構成する複数の要素が、障害者が自立的かつ十全な生活を送るうえで欠かせないとの理由から、認められることは大切である。

　IMMは、障害者の権利を多様な状況や環境に適応させるための合理的な措置を講じる法的な必要性について十分に理解されていないことに懸念を表明する。

　障害アクセスレビュー（Disability Access Review）が2013年10月20日に発表された。これは産業・改革・雇用省（Ministry of Business, Innovation and Employment）と障害問題局により合同で取り組まれる。このレビューは、現在の建築規制システムが障害者のニーズに合っているか検討されよう。また建物への物理的なアクセスの向上に向けての重要な一歩となろう。

　しかしながら、IMMは建物が改修された時に建築（地震に弱い建物）修正法の提案が現在のアクセス可能性の要件を損ないかねないことを懸念する。この提案では、審議会が一定の状況の下で、地震に弱い建物に（アクセス要件についての）免責を与えることができる。

**人主導シテムの構築**

　人が主導するシステムの構築は、障害者が尊厳のある生活を送れるようにするのに欠かせない。これは広い概念だが、特に障害の援助や支援サービスへのアクセスに関する決定を行う上で重要である。

　すべての支援とサービスは、障害者の個人の自律と選択を可能な限り促進するやり方で提供されなければならない。人が主導するとは、「自分にかかわることは自分で決める」（I direct what happens to me）ことを意味する。サービスの提供は多数の代理機関のニーズによってではなく、障害者自身とその家族によって主導されるべきである。

　人主導の総合的なモデルの実施は、これからも政府にとって優先事項でなければならない。IMMは、この分野で前回の報告書以降に進展があったこと、および人主導のシステムの構築には時間がかかることを承知している。重要な変化は一晩では起きない。しかしながら、IMMは政策と実行の展開が遅すぎることを引き続き懸念する。現在の多くのプロジェクトには、障害者団体の代表が参加しておらず、あるいはその指導的役割に障害者とその家族が含まれない。

**暴力と虐待**

　障害者に向けられる暴力、ネグレクト（無視）、それに虐待は引き続き懸念される。これらは家庭、職場や教育現場、それに居住環境で起こり得る。この種の虐待は発見しにくく、障害者は特に長期間にわたって継続的かつ持続的な虐待の危険を負う。虐待は、感情的、心理的、肉体的ないし性的な虐待をはじめ、いろんな形態を取り得る。財政的な虐待も新たに懸念される問題である。特に高齢の障害者の場合である。IMMは「虐待」という言葉を上記のあらゆるタイプの虐待に加え、ネグレクトについても使用する。

　一般的に社会において暴力と虐待が増大していることへの認識が広がっている。しかしながら、障害者が直面する特有な形態の虐待については、特に注意を要する。これらには障害者が自分の身に起きていることを言葉に表したり、伝達する能力が限られていたり、日々のサポートや援助を虐待者に依存している状況が含まれる。

　あらゆる環境において障害者に対する虐待を防止するにはさらなる努力が必要である。もし虐待が起きたら、それを迅速に発見し、効果的に、かつ関連する障害者のニーズに適したやり方で対応するシステムの導入が必要である。

**教　育**

　IMMは、学校をよりインクルーシブにするために行われている取り組みを支持する。前回のモニタリング報告以来、教育調査局は数多くの評価と調査を実施してきた。これらは学校や幼児センターをよりインクルーシブにするために良い進展がみられていることを示唆する。しかしながら、IMMは、学校が自らのインクルーシブ状況について報告するやり方について教育調査局と同じ懸念を持つ。この報告書はもっぱら活動と戦略に焦点を当て、障害者のために達成された結果についてはさほど触れていない。IHC（知的障害児者支援事業協会）は教育調査局が用いた調査方法とその一部の結果の統計上の意義について疑問を呈している。

　排除、孤立、いじめは子供や青年にとって依然として重要な問題である。教育関連の苦情は、人権委員会へ寄せられる障害関連の苦情うちで非常に多い。障害のある子供たちが自らの教育権を完全に実現し、それが障害者団体との連携で現実のものとなるようにさらなる作業が必要である。

　IMMは、法律上の教育の権利と、この権利を実際に生徒一人ひとりのために確実に実現する能力とのギャップを引き続き懸念する。ニュージーランドでは、いまだインクルーシブ教育への法定権利がない。

**その他の関心事**

主要な一般的問題に加え、そのほかに今回の報告期間に発生した多くの個別の問題がある。これらは報告書本編で詳しく取り上げられているが、ここでは簡単に要約する。

**代理の意思決定への依存**

　自分自身で選択する自由をはじめ、個人の自律の尊重は、障害者権利条約の根底をなす重要な原則のひとつある。障害者が独自に意思決定をすることができないような制限された状況では、支援された意思決定プロセスを活用すべきである。これは、他者によってなされた決定が障害者に押し付けられる代理的意思決定とは対照的である。法律の前に等しく認められる権利（第１２条）がすべての障害者に、そしていかなる状況でも実現され、この達成に実践的な支援が提供されるようにさらなる作業が求められる。

**家族介護者への違法な差別の救済策の除去**

　２０１３年ニュージーランド公衆衛生および障害修正法(Public Health and disability Amendment Act 2013)は、政府の家族支援政策に関する違法な差別に対する潜在的な法的な国内救済手段を効果的にも取り除いた。ＩＭＭは、政府に対し、この法律を廃止し、障害者が自らの介護者に家族を選ぶ権利を適切に認めるよう求める。さらに、こうした家族介護には、家族以外の者の介護を受けている人と同等に資金提供する必要がある。

**深刻な健康結果**

　健康結果と平均余命について障害者と非障害者の間に著しい差があることは、永年、明らかな証拠が示されている。特に学習/知的障害のある人の場合、それが顕著である。ＩＭＭは、政府に対し、この重要な問題に直ちに注意を払うよう求める。

**家族生活の権利**

　１９８９年児童、青少年およびその家族法(Children, Young Persons and Their Families Act 1989)には、障害のある子供の家族生活への権利を損ない、障害を理由に彼らを差別する箇所がある。ＩＭＭは、これらの規定を廃止し、自宅以外でのケアを検討する際に障害のある子供が平等な権利を与えられるように勧告する。

**主要な勧告**

　IMMの当期の主要な勧告は、２０１１/１２年の勧告のほぼ繰り返しである。それは、これらの主要な問題の重要性と、多少の進展は見られたものの、こうした領域でさらなる努力が必要であるという事実を反映している。

　IMMの勧告は次の通り。

A：政府は障害者団体（障害のある大人、子供、その家族を含む）と共同で障害行動計画を引き続き開発し、その完全な実行に取り組む。

B：ニュージーランド統計局は、障害者団体と協力し、障害者と非障害者の結果を比較できるような方法で、主要な結果と出現率のデータを確実に収集するように作業プログラムを中心になって進める。この作業には、共通の障害の定義の使用とともに、主要な利害関係者、政府、国際機関との協議が含まれるべきである。

C：政府は、そのすべての活動においてアクセシビリティとユニバーサルデザインを次の方法で組み入れる。

　　１．NZS（ニュージーランド基準）４１２１：２００１の見直しなどを通して建築環境へのアクセスを改善する。

　　２．公共の地上輸送機関のあらゆる側面で国のアクセシビリティの標準デザインを開発することなどを通して障害者に対する交通サービスへのアクセスを改善する

　　３．すべての政府機関でウェブサイトをはじめアクセス可能なコミュニケーション・サービスを提供する。

D：矯正局と保健省は、IMMと協議し、次の目的のために協力する。

　　１．障害のある囚人の要求に対する合理的な配慮

　　２．知的／学習障害ないし精神疾患のある人の拘留と治療の最善の実践モデル

E：政府は、

　　１．インクルーシブ教育への実行（実現）権を確立する。

　　２．学校が障害児にとって安全かつ成育の場となるために、あらゆる反いじめプログラムを実施する。

　　３．異なることの価値を促進し、障害者のアイデンティティーを肯定するための取り組みを発足する。

F：政府は次のために一連の取り組みを開発する。

　　１．障害者が家庭内および他の形態の暴力から非障害者と同じ保護を受けられる。

　　２．機関が障害者に対する虐待、ネグレクト及び暴力を把握し、適切に対応する。

G：政府は本報告書本体の冒頭で取り上げた特定の懸念事項に以下の方法で早急に取り組む。

　　１．２０１３年ニュージーランド公衆衛生および障害修正法を、特に家族の構成員である介護者による申立てに関する不法な差別の救済措置を取り除く部分と、支払いを受ける家族員を制限する部分を廃止する。

　　　２．支援された意思決定の原則が障害者権利条約第１２条に従って適切に反映され、適用されるように関連法、特に精神保健法を見直す。

　　　３．障害者、特に知的ないし学習障害者と非障害者の健康結果における顕著な格差に取り組む。

　　　４．自宅外での介護を検討するときに障害のある子供がそうでない子供と同じ権利を持ち、またこうした件に関して決定を行うときに法的な代理人と保護を持てるように、児童、青少年およびその家族法を修正する。

H：政府は、IMMに対し、IMMの２０１１/１２年報告書の勧告の実施についての進捗報告を２０１４年末に提出するよう勧告する。

（訳者：馬橋憲男・佐藤久夫）

　本仮訳は、ニュージーランド人権委員会・オンブズマン・ニュージーランド条約合同監視グループ（障害者団体の連合）で構成される**「独立監視機構」(IMM)**が、ニュージーランド政府に提出したCRPD実施に関する第２回目の監視報告の要約であり、ニュージーランド人権委員会が２０１４年８月２２日に障害者権利委員会に提出したパラレルレポートの「付属資料２」として紹介しているものです。