障害者権利条約第35条に基づくニュージーランドの初回報告に関する考察（JD仮訳）

事前質問事項への回答

ニュージーランド人権委員会

２０１４年８月２２日

ニュージーランド人権委員会 | TeKāhuiTika Tangata（委員会）は、「A」資格認定を受けた独立した国際人権機関である。1993年の人権法により法定義務を負っている。

連絡先：ジャネット　アンダーソン-ビドワ マイケルJ V ホワイト

マネージャー LRM シニア法律/ポリシーアナリスト

[janetab@hrc.co.nz](mailto:janetab@hrc.co.nz) [michaelw@hrc.co.nz](mailto:michaelw@hrc.co.nz)

**2014. 8. 22**

はじめに

1.ニュージーランド人権委員会（以下「委員会」）は、1993年の人権法（以下「HRA」）により法定義務を負う。HRAの長い称号は、委員会の役割は、一般的な国連規約または人権条約に従って、ニュージーランドにおいて人権に対するより良い保護を提供することであることを示している。委員会は、国家人権機関の国際調整委員会から「A」ステータス認定を受けている。

2.　　委員会は、障害者権利条約（「障害者権利条約」 ）に関するニュージーランドの初回報告書への問題リスト（「事前質問事項」）に関し、障害者権利委員会（「委員会」）に情報を提供する機会を得たことを感謝する。

3.　　ニュージーランド政府は、障害者権利条約の第33条の要件を満たすため、2011年に独立監視メカニズム（「IMM」）を制定した。IMMは、オンブズマン、委員会、条約連合という、3つの独立したパートナーによって構成されている[[1]](#footnote-1)。

4. 　　 2013年、独立した、そしてIMMのメンバーとして、委員会はニュージーランドの第2回世界定期審査レビュー（「UPR」）関連で国連人権理事会に提出した。IMMは、提出物におけるデータ収集、教育、合理的配慮、およびアクセシビリティに関する継続的懸念を強調した[[2]](#footnote-2)。付録1として添付されているのは、IMMがUPRに提出した物のコピーである。

5. 　　添付2としてニュージーランドにおける障害者権利条約の実施に関するIMMの第2回報告書の要約版のコピーが添付されている。

6.　　報告書は、いくらか進展しているものの、条約に定められている権利の一層の実現を促進するためにはもっと作業力が必要とされる５つの重要分野を特定している。5つの主要分野は次のとおりである。

•　データ

•　アクセシビリティ

•　人が操作するシステムの構築

•　暴力と虐待

•　教育

7.　　これら5つの重要分野に加えて、いくつかの特定懸念事項が明らかになった。それには、知的障害や学習障害のある、障害のあるニュージーランド人が、残りの人口に比べ、23年も早く死亡するのを阻止することへの緊急対応の必要性を含む。10年以上前に全国保健委員会は報告書において、知的/学習障害のある人々の重大な健康格差について批判した。しかし、この制度的な健康虐待への対処が進んだ証拠はほとんどない。知的障害/学習障害を持つ人々の平均余命は、残りの人口よりもかなり低いままである。委員会は、政府が2014-18年障害者行動計画において、障害者の健康成果向上に焦点を当てていることを歓迎している。

8.　　政府は今年6月に事前質問事項に回答した。人権委員会は、政府の回答を見直した。この文書は、政府の回答において提起されたいくつかの問題を明確にすることを目指している。さらに、政府の回答において提起されなかったいくつかの追加課題を取り上げた。

ニュージーランドの初回報告に関連する事前質問事項

A.　目的と一般的な義務（第1 – 4条）

目的（第1条）

選択議定書

9. 　2012年控訴裁判所は、障害のある家族を支援する家族介護者に対して（助成金を）支払わない方針は、家族の地位に基づく不当な差別にあたると陳述した。この決定に直接的に対応し、政府は2013年5月17日にニュージーランド公衆衛生および障害修正法を緊急に[[3]](#footnote-3)通過させた。この法律は人権委員会の管轄を効果的に排除し、家族介護政策に関する違法な差別に対する国内救済の可能性を事実上抹消するものである[[4]](#footnote-4)。導入から制定まで24時間での法律の通過、選考委員会の見直し機会のないこと、規制影響報告（RIS）の大幅な改訂と声明、および法案がBORAに違反しているという司法長官からの報告は、障害者からの失望と絶望をもって迎えられた[[5]](#footnote-5)。

10.　　このような進展に照らし、障害者権利条約の選択議定書は、ニュージーランドの障害者にとって象徴的かつ実質的に特に重要な意味を持つ。人権委員会は、政府が事前質問事項への回答において述べたことを認識している。それは、選択議定書に同意することを目的とした条約の審査プロセスが開始したことであり、人権委員会はこの関与を歓迎している。

一般的な義務（第4条）

11.　　過去12ヶ月から18ヶ月の間に、政府が障害を持つ人々に影響を与える決定に関する、政府の障害者との関わり方に大きな変化が生じた。 事前質問事項への政府の対応は、これらの進展を正確に反映している。

12.　　人権委員会は、パートナーシップ、透明性および尊重に基づいた障害者団体（DPO）と協力するための歩み寄りの発展に対する取組みについて政府を称賛する。このようなアプローチは、障害者が政府の優先順位の設定、政策の策定、および実践に対して情報提供を行い、強化するための重要な機会を提供する。人権委員会は、DPOと最高責任者グループの間で締結された連携の原則が、2014年6月からすべての政府機関に徐々に組み込まれることを特に奨励している。

13.　　政府は回答の中で、IMMの参加団体のための資金拠出が継続されると書いている。しかし、人権委員会がIMMの役割を果たすための資金拠出は中止された。人権委員会は現在、既存の通常資金でIMMに関連する役割を果たすことが求められている。

B.特別な権利

平等と無差別（第5条）

差別申し立てデータ

14.　　人権委員会は、人権法の下で、障害を理由とする差別の苦情を受けるよう義務づけられている。苦情は、民間施設での差別（人権法第2章）または公的施設での差別（人権法第1A章）のいずれかに紐づけられる。

15.　　苦情に関連する委員会の基本的機能は効率的に、非公式で、そして費用対効果の高い方法で紛争の解決を促進することである。人権法は、人権委員会が苦情の解決を支援する様々な方法を想定している。これには、情報提供、調停、その他の支援が含まれる。人権委員会は、苦情の価値について決定を下すことも、具体的な救済策を提供も推奨もしない。むしろ人権委員会に持ち込まれる問題を解決するための促進役として機能する。

16. 　　2013年7月1日から2014年6月30日までの間に、障害を理由とする違法な差別を主張する402件の苦情が人権委員会に対して申し立てられた。女性が181人、男性が185人であった[[6]](#footnote-6)。

　　分野別申し立ての概要

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **分野** | **全体** | **女性** | **男性** |
| **雇用** | 85 | 50 | 21 |
| **住居** | 13 | 6 | 7 |
| **商品・サービスの提供** | 72 | 30 | 30 |

17.　　402件の苦情のうち73％は、人権委員会の紛争解決プロセスを通じて解決または部分的に解決された

苦情がどのように解決されたか

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **自己解決への援助と情報提供** | **調停** | **紛争解決プロセスでは解決せず** | **取り下げまたは人権委員会の所管外** | **継続中** |
| 61% | 12% | 4% | 16% | 7% |

2013年ニュージーランド公衆衛生および障害改正法

18.　　ニュージーランド公衆衛生および障害改正法は、上記のように、政府の家族介護政策に関連する違法な差別に対する国内の法的救済の可能性を効果的に排除した。人権委員会は一貫して政府に対し、この法律の廃止を要請している。2013年8月、障害者議会（以下「DPA」）は同法を廃止するための申立てを開始した。今年7月22日、緑の党の国会議員、キャサリン・デラハンティに請願書が提出された[[7]](#footnote-7)。

1993年人権法第52項

19. 　　人権法第52項は、施設やサービスの提供に関する合理的配慮の要件を効果的に作り出している。2008年には、障害者権利条約の批准を可能にするための障害（国連障害者権利条約）議案が可決された。このプロセスの間HRAの第52項に対する修正は行われなかった。

20.　　第52項では、求められる配慮のタイプとそれに伴う負担に焦点を当て、ケースバイケースでの個別の均衡分析を提供している。これに基づき、第52項は障害者権利条約に準拠したとみなされた。

21.　　スミス対ニュージーランド空港*[[8]](#footnote-8)*事案では、控訴裁判所は、条約第2条の「合理的配慮」の定義を検討し、第52項がその定義と一致していることを確認した。人権委員会はこの評価に同意する。

22.　　しかし、実際には、合理的配慮の必要性の理解の欠如と合理的配慮の原則を適用する能力の欠如が問題として残っており、公共機関・民間機関双方で多くの苦情や問い合わせの中心となっている。これは人権法における合理的配慮の明確かつ包括的な定義の部分的な欠如によるものである。人権委員会は人権法に、障害に対応する一般的義務と合理的配慮の定義が含まれていれば、障害者により利益がもたらされると考えている。

23.　　政府は、現在、法務省が公的活動における合理的配慮についてのガイダンスを策定していると記している。人権委員会は、この作業の進展がほとんどないと懸念している。

障害のある女性（第6条）

雇用、暴力への抵抗、およびその他の生活における障害のある女性を支援するために作られたプログラム

24.　　事前質問への対応として、政府は、障害のある女性と女児を支援することを目的としたプログラムの包括的なリストを提供した。ただし、「それはＯＫではない」および「発想の転換」プログラムに含まれているプロジェクトのうち1つだけが障害のある女性向けに作られていることを明記しなければならない。障害のある女児向けに作られたプログラムはない。 「暴力に対してる声を上げる」作業はgirlguiding（ガールスカウトのような集まり）に限られている。この種のイニシアチブはすべての学校（小中学校）にまたがって展開し、全国のいじめ防止および家族内暴力防止活動と結び付く可能性がある。

25.　　政府は、どのプログラムが障害のある女性および女児の権利の実現を改善する上でうまく作用していると捉えられているかについて、いかなる評価も行っていない。この評価を提供できないのは、少なくとも部分的には、障害のある女性と男性の人権への影響に関する細分化されたデータが明確に存在しないためである。

26.　　家族委員会は最近、社会部門全体の様々なプログラムとイニシアチブの効果性について、質の高い独立したモニタリングおよび評価をするために、社会政策評価および研究ユニットを立ち上げた。これは、政府のイニシアチブが障害のある女性や女児が仕事に就き、この社会の一部に対し良い生活を実現することを目的とした支援を提供しているかどうかを測るためのユニークな機会を提供している。人権委員会は、社会政策評価研究ユニットの活動に、特に障害のある女性と少女の経験を含めるよう、政府からの働きかけを歓迎する。

障害のある子どもたち（第7条）

27.　　ニュージーランドには、障害児を支援するための政策がある。しかし、これらの権利がどの程度、子供や若者が可能性に近づくための最良の機会を得ることを可能にしているかは不明である。この評価を行うための、障害児に関するデータは不十分である。

28.　　IMMは、ニュージーランドにおける障害者権利条約の導入に関する第2回報告で以下の点を指摘している。

*障害者支援システムの改革に貢献する現行プロジェクトがいくつかある…　障害のある子供たちができるだけ早くこれらのイニシアチブを利用できることが重要である。*

29.　　人権委員会は、すべての障害者支援プロジェクトとプログラムが、子供たちにとって出来るだけ早く、できれば地域社会においてアクセシブルであることを保証するという政府の働きかけに同意し、歓迎する。

ゲートウェイ評価

30.　　事前質問への返答において政府が記したように、ゲートウェイ評価は現在、国のケアのもとに入るすべての子供または若い人に対して行われている。その後、明らかになったいかなるニーズにも対処するため、保健および教育サービスに照会が行われる。しかしながら、国のケア[[9]](#footnote-9)には障害のある子供や若い人々（特に知的／学習障害、行動および／または心理的困難を経験した人）の安全を確保するために利用できるメカニズムはほとんどない。

31.　　「脆弱性のある子供」がいったん家族介護から国のケアに移れば安全になるという想定がある。しかし、国のケアでも虐待が継続しているという実質的な証拠がある。このような暴力の形態は全国的暴力防止プログラムの中心ではなく、他の場所でも適切に取り上げられてはいない。国の「ケア」生活とそれ以降の複合的な虐待を防ぐために、ゲートウェイ評価を、国のケアを受けるようになる障害のある子供の特定の脆弱性に関連づけて実施することが必要である。これらの障害のある子供は、障害のない子供よりも3〜4倍虐待またはネグレクトを受ける可能性が高いのである。

卒業者への職業支援サービス

32.　　職業支援サービスは、著しいレベルの身体的、知的または感覚的な障害のある人々が利用可能であるが、重度の精神疾患/薬物やアルコール乱用をしている卒業生のために同様の対策は準備されていない。

アクセシビリティ（第9条）

2004年建築法および建築基準

33.　　2004年建築法（以下「建築法」）は、規制の枠組み、免許制度及びニュージーランドにおける建築の一連の基準である。その目的には、建物が、建物を使用する人々の健康、自立、幸せに適切に貢献できるような基準の設定が含まれる。

34.　　建築法の原則には、障害者が建物内に「入って、通常の活動やプロセスを実行する」ための「合理的かつ適切な設備」を提供する必要性が含まれている。この原則は、法律によって課される機能または義務を実行する際に考慮されなければならない。

35.　　建築法第118条はすべての新しい公共建築物は、障害者がその建築物を訪れたり、その建築物で働いたり、これらの建築物内で通常の活動やプロセスを実行することを可能にするような合理的かつ適切な対応をしなければならないと規定している。建築法第112条は、既存の建物の改造に関するものである。建築の許可は、火災からの避難手段およびアクセス、そして障害者用の設備が、建築基準法の規定に可能な限り準拠することが合理的に実行可能であると領土当局が確信する場合のみ付与されるべきである。

36.　　にもかかわらず、ユニバーサルデザインの原則に準拠しない建物がつくられ、施設が開発され、公共空間が予定され続けている[[10]](#footnote-10)。IMMのモニタリングから明らかになったのは、問題は、法的要求事項を実施するには不適切な基準や、ユニバーサルデザインに対する意識と導入の欠如、アクセシブルな施設の設計に関する一貫性のない専門性という、いくつかの要因によって引き起こされたということである。

37. 　　2013年に政府は建築（地震に弱い建物）改正法案を導入した。この法案は、耐震補強の際に、障害のアクセスと火災へのアクセスの改善を求める現在の建築要件が免除される建物の規定を含む。この免除の理由は、改善条項を実施するための費用が、特に古い建物や歴史的な建物の場合、所有者が建物を強化する妨げになる可能性があることである。人権委員会は、ニュージーランド人が地震に弱い建物からの過度の危険リスクにさらされているわけでないことを保証する必要性を認識しているが、人権の認識における正しいバランスが法案によって達成されたとは思っていない。さらに、人権委員会は、法案が可決されれば、障害者権利条約第9条の遵守の観点から、大幅な後退となると考えている。

38. 　　2013年12月、政府は障害者のビルへのアクセスの見直しを行い、2014年6月末までに報告すると発表した。これを書いている時点では、レビューの結果は公開されていなかった。

**リスクの状況および人道的緊急事態（第11条）**

*障害者との協議*

39.　　地震委員会（EQC）は、脆弱な申請者の修理の優先順位付けのためのプログラムを開発した。しかしながら、対象者基準の適切性、その基準を満たす者を特定するプロセスおよび優先順位を付けられた受給者へのサービス提供の基準について懸念が生じた。これらの懸念のいくつかは、DPOや他のコミュニティグループとの、よりより良い、より深い関係によって軽減できたかもしれない。これにより、住宅の再建における障害者の権利が適切に認識され保護されることが保証されたであろう。

**法の下の平等な扱い（第12条）**

*1988年個人および財産権保護法*

40.　　ニュージーランドが障害者権利条約を批准したとき、1988年個人および財産権保護法（「PPPR法」Protection of Personal and Property Rights Act 1988）は条約を遵守しているとみなされ、改正は行われなかった。しかしながら、条約の準備交渉中に障害問題局と外交通商省が作成した閣議文書の1つは、（法的能力および個人的代理人に関して）支援付き意思決定は、PPPR法の下で個人的代理人の使用を妨げるものでないことを記した[[11]](#footnote-11)。

41.　　PPPR法の第5条では、能力("competence")の一般的な推定が提示されている（ただし、同条の本文では「能力(“capacity”)」を使用）。福祉後見人の命令が出される前に克服されるべき司法上のハードルは、対象者に、個人的なケアと福祉の側面についての意思を決定し伝える能力と、それらの決定の意味を理解する能力とが完全に欠けていることである。福祉後見人の任命はまた、能力が欠けている分野に関して適切な決定が行われることを保証する唯一の満足できる方法でなければならない。

42. 　　 PPPR法はまた、法的能力の行使に関連するいかなる措置も、状況に応じて調整されることを想定している。法12（2）項の表現は、能力が「完全に」欠けていなければならないとしているものの、それは「…特定の側面もしくは...個人的なケアと福祉の特定の側面」を指しており、全面的な能力欠如である必要はないということは明確である。その後、人はある分野で決定を下す能力が十分欠けていても、他の分野ではその能力が残っている可能性がある、と続いている。

イングリスJは次のように述べている：

この小項目の目的のためには、パーソナルケアおよび福祉の決定が必要とされる特定かつ具体的分野の特定と、患者がそのような決定をする能力を「完全に」欠いていることを証明するだけで十分である[[12]](#footnote-12)。

43.　　実際、PPPR法の多くの規定は、障害者権利条約第12条の要求を明確に反映している[[13]](#footnote-13)。

|  |  |
| --- | --- |
| 条約第12条 | 個人および財産権保護法（PPPR ACT） |
| 12.1法の前に人として認められる権利 | S 5適性/能力の推定 |
| 12.2平等な法的能力 | S 4法的能力を有するとみなされるすべての人 |
| 12.3法的能力の行使のための支援の提供 | S 8（b）彼らが持っている能力の行使と開発を可能にする、または奨励するための裁判所の主要な目的 |
| 12.4法的能力の行使の乱用を防ぐための保護手段 | S 6裁判所は、法による命令が下される前に人が能力が欠けていると確信していなければならない（「してはならない」の誤記か：訳者）  S 8裁判所の主な目的 - 最も制限の少ない介入  S 12（2）福祉後見命令が考慮される前の高い管轄権 |
| 12.4人の意志と嗜好の尊重 | S 12（7）裁判所が福祉後見人を決定する際に対象者の意思を確認する  S 18（4）（c）対象者と相談する際の要件 |
| 12.4利益の相反または過度の影響がないこと | S 12（5）（c）任命時に利益相反が生じないこと |
| 12.4個人のニーズに応じ、適合した保障 | S 9（2）最も制限の少ない選択肢の確実な採用を含めたS 8の目的に照らして、命令の種類を考慮する必要性  S 10 - 個人のニーズに照らし合わせて調整された安全措置 |
| 12.4定期的見直しの対象 | S 10（3）個別の命令の見直し  S 12（8）3年ごとの福祉後見命令の見直し |
| 12.5会計及び財産を管理する権利 | 第5部 S 28財産指示をする際の主要目的は、個人的事柄に最も制限の少ない介入を行い、彼らが自らの財産を管理する能力を行使し育成することを支援することです。 |

44. 　　PPPR法の条項は、障害者権利条約で規定している義務とほぼ一致しているが、障害者に対する幅広い裁量権を福祉後見人に与える広い裁量権を、家庭裁判所に与えている。これらの裁量の幅は、「前方」の安全装置によって法の中でバランスがとられている。それは第一に能力の推測と、第二に完全な能力欠如の理論的に高い司法的ハードルである。「後方」には、定期的なレビューという安全装置とつり合いという要件の安全装置がある。これらのパラメータの範囲内で、PPPR法は、福祉後見人の決定能力が不足しているとみなされた人の決定の代わりになることを承認している。

45.　　もし裁判所がPPPR法およびそれが付与する裁量を解釈する時に障害者権利条約の下のニュージーランドの義務にきちんと向き合わなければ、人権委員会はこれらの広い裁量権が条約と一貫しないで適用される可能性があると考えている。

46.　　最も制約の少ない介入の概念が、PPPR法の主な目的である。これは司法権が確立されてから効力を発揮し、適用されることが提案されてきた。さもなければ法の適用を過度に制限することになる[[14]](#footnote-14)。すなわち、司法権が生じさせる状況を制限するというよりむしろ、司法権の確立された後でその執行の方法を管理する[[15]](#footnote-15)。この根拠は、もしこの概念に依拠して予備的な司法権の評価がなされると、法を「もっとも重大な能力欠損のケースを除くすべて」に限定することになるからである。そのような解釈は第12条への人権委員会の一般的意見で提示されているようにほぼ間違いなく要件と一致しない。その意見には、法的能力の行使とより集中的な形の支援の行使は、最善の利益になると客観的に把握されていることではなく、個人の選択に基づくべきである、とされている。

47. 　　 PPPRの規定が支持つき意思決定の原則と一致する方法で適用されるかどうかについての明確さが継続的に欠如していることを考えると、人権委員会は、障害者行動計画2014 - 2018年において障害者が法的能力を確実に行使できるようにするための作業を優先するとした政府の姿勢を歓迎する。

司法へのアクセス（第13条）

ニュージーランド手話

48.　　司法分野における多くの最近の政府の取り組みにもかかわらず、 認定をうけたニュージーランド手話（NZLS）通訳者の不足などによって、いくつかの裁判所における手話通訳者へのアクセスのばらつきについて懸念が残っている。政府全体でのビデオリモート通訳（「VRI」）の漸進的な導入が、この問題を軽減するために、役立ったかどうかは不明である。

49. 　　 2013年9月、人権委員会は「新時代における手話を使う権利」というニュージーランドの手話に関する包括的な報告書を発表した*[[16]](#footnote-16)*。人権委員会の勧告の1つは：

産業・改革・雇用省が：

ビデオ遠隔通訳(VRI)と対面通訳サービスとの比較を行う事を可能にするために、他の政府機関と協議して、VRIの採用を測定する報告メカニズム[[17]](#footnote-17)を開発すること。

50.　　人権委員会は、VRIが対面通訳に代わるのではなく補足することが重要であると指摘する。対面通訳がろう者にとって依然として最も適切でアクセシブルなサービスであることが多い。

身体の自由および安全（第14条）

精神保健（強制アセスメントおよび治療）法1992

51.　　強制的な通院治療または入院治療を受ける人の数は、絶対数でも人口比率でも増加している。特に懸念されるのは、ニュージーランドの地域治療命令の使用が世界で最も高いということである[[18]](#footnote-18)。

患者の治療における隔離

52.　　多くのメンタルヘルス施設でケアの方向性が改善されているが、オンブズマンは、管理的慣行がまだ行われている施設をいくつか特定した。具体的には、2012/2013年に2つの司法精神科病棟が、一晩中寝室に患者を拘束するという包括的方針を適用したとして、特定された。

53.　　精神保健局長の年次報告書には、2012年に行われた隔離に関し以下のデータが記載されている。[[19]](#footnote-19)

2102年1月1日から12月31日までの間に、……1101人の患者が、少なくとも1回の隔離を経験した。隔離された患者の66％は男性、34％は女性であった。合計60名の若者が国内の子供と若者のための専門施設に隔離された。……

……マオリは、他の民族集団の人々よりも隔離される率が高い……

54. 　　 2009年に削減政策が導入されて以来、年間の隔離率は徐々に低下している。精神保健局長の年次報告書によると、2009年から2012年にかけて、隔離時間の合計は36％減少している[[20]](#footnote-20)。しかし、いくつかの地域保健委員会（「DHB」）は、国内の他の場所よりはるかに高い割合で隔離を行い続けている。マオリは、非マオリよりも隔離を経験する可能性が非常に高い。2012年に成人向けサービスで隔離された882人（20〜64歳）のうち、32パーセントがマオリ族であった[[21]](#footnote-21)。

55.　　保健省は、これらDHBとの協議を開始するよう勧告された。また、現在その隔離ガイドラインを見直していることが通達された。

暴力と虐待からの自由（第16条）

56.　　ニュージーランドで政府が資金援助をしているDV防止および反暴力プログラムが、障害者を支援し、彼らのニーズを満たす方法で提供されることを保証するための取り組みが、続けられている。事前質問事項への回答で政府は、最近の主な進展について強調した。

57.　　障害者に対する暴力に焦点を当てた最近の研究によって、地域社会の障害者に対する虐待の多くに隠れている性質が示された。障害者以外の人々が経験するような身体的、精神的、性的虐待に加えて「閉じ込め」（locked in）および「黙らせる」（silencing）暴力は、しばしば特に障害者に対して向けられている。

58.　　報告書は、1995年の家庭内暴力法から、介護従事者など、雇用主と従業員の関係にある人々を家庭内の関係という定義から一般的に除外して解釈することは合理的であると述べた。筆者は以下のように続けている[[22]](#footnote-22)：

このように、本法が在宅ケア/在宅支援状況において虐待を受けている障害者を適切に保護しているかどうかは明らかではない。このような虐待、特に感情的および心理的虐待を経験した障害者が利用可能な法的保護については不確定要素があるようである。

59.　　今までのところ、学習障害や精神疾患を持つ人々のための社会福祉ホームや施設で発生した歴史的虐待や障害者に対する暴力に対しては限られた認識しかなかった。今日と明日の障害者の安全と幸福を確実にするために必要なことには、確実にこれらの過ちを視覚化し、教訓を学ぶことが含まれる[[23]](#footnote-23)。人権委員会は、政府が過去の虐待、およびそれが国のケアを受けていた障害者の生活に及ぼしてきた現在も続く有害な影響について、認識するよう推奨している。この認識には謝罪を伴うことが重要である。

不妊・断種

60.　　政府が事前質問事項への返答として指摘しているように、不妊手術が行われる際に、18歳未満の知的障害者の少女の同意は必要とされていない。2004年の児童ケア法[[24]](#footnote-24)では、未成年者の保護者と適切な医療専門家が一緒に、どの治療を受けるかを決定する権限を持っており、高等裁判所は、不妊手術の場合の裁判所の同意は必要ないとしている[[25]](#footnote-25)。これは、裁判所の命令が必要とされる、例えばオーストラリアの同様の司法とは全く対照的である。人権委員会は、現在の枠組みを見直したり修正したりするための政府の作業計画を知らない。

家庭と家族の尊重（第23条）

養子縁組法

61.　　1955年の養子縁組法（AA）は、ニュージーランドで最も古い法律の1つであり、今も継続して適用されている。社会構造などが今日と非常に異なっていたときに制定された。AAは、多くの禁止されている差別の理由を根拠として、養子縁組みの手続きを規制している。

62.　　長年にわたって、裁判所は現代の市民生活と調和するようにAAを解釈しようと試みてきた。政府執行部と法律委員会などの政府系法人もまた、AAを再検討した。これらの裁判所の判決と見直しから一貫して浮かび上がる課題は、AAに含まれる少なくともいくつかの差別は不当であり、個別ケースにおいて正義を保障することへの障壁であるということである。

63.　　政府が事前質問事項への回答において述べたように、AAの第3項には、障害のために養子縁組の申請をする権利の制限はない。個々の事例において、子供の最善の利益になるものを決定するのは裁判所である。

64.　　しかし、AA第8項は、障害のある生みの両親を障害に基づく差別的取り扱いの対象としている。第8条（1）（b）は、その両親や後見人がなんらかの身体的または精神的な能力を欠くために子供の世話や管理をするのに不適である；その不適合が無期限に続く可能性がある；そして合理的な養子縁組申請通知が親または後見人に与えられている、と裁判所が認める場合には、養子縁組決定の同意を却下できるとしている。これは、行動に基づいて評価される他のすべての親とは対照的である。人権委員会の見解では、8（1）（b）は時代遅れで、不必要で、差別的である。

65. 　　 2013年に「養子縁組行動」*[[26]](#footnote-26)*は、AAおよび1985年の成人養子縁組情報法（AIA）が1990年のニュージーランド権利法典の差別禁止条項と矛盾しており、HRAの1Aに違反しているとの宣言を求めて人権審理裁判所に申請した。AAとAIAは、特に8（1）（b）に関連して、障害を含む多くの理由により、特定の人々を差別していると主張している。人権委員会はこれらの手続に介入した。執筆時点では、裁判所の決定は示されていない。

教育（第24条）

いじめ

66. 　　2013年に政府は多様な分野からなるいじめ防止諮問グループ（BPAG）を招集した。 BPAGは、いじめを防止し、いじめが発生したときにどうするべきかについての実際的なアドバイスを提供するための学校向けガイドを作成した。人権委員会は、児童委員、オンブズマン、および教育審査局といった他の責任機関とともにBPAGの一部である。BPAGは現在、いじめを防止するための全体計画を策定中である。人権委員会からの提案による、障害のない学生およびGLBTIの学生にのみ焦点を置いた計画は却下された。人権委員会の見解では、障害のない、またはGLBTIでない生徒の態度を変えることは、障害のある、またはGLBTIの学生のインクルージョンを改善するために重要である。障害者やGLBTIの学生に焦点を当てつつ、同時に学校の文化全体を取り上げる必要があるということに合意が得られた。

67.　　教育省の「学習への積極的行動」*[[27]](#footnote-27)*事業は、ニュージーランドの学校が安全で、積極的で包括的であることを保証するための大きな一歩を示している。これは個々の生徒を「問題」と見なすことから、肯定的な行動をサポートすることへの積極的な環境の変換である。しかし、ニュージーランドの学校の半数以下しかこの活動に取り組んでいない。

文化的な生活、レクリエーション、レジャー、スポーツへの参加（第30条）

字幕

68. 　　2003年にニュージーランドで字幕付き映画の上映が開始された。さらに、テレビの字幕のための財政的支援は過去10年間で倍増している。しかし、これらの前向きな進展にもかかわらず、盲人、視覚障害者、ろう者および聴覚障害者が、テレビ、映画、DVDおよびインターネットをアクセス可能な形式で消費する機会が非常に限られている。

69.　　現在、19のテレビチャンネルには、あるレベルの字幕がついている。しかし無料テレビ番組の調査によると、再放送のない番組の23％にしか字幕が付いていないことが明らかになった[[28]](#footnote-28)。放送のアクセシビリティへの包括的なアプローチが必要であることは明らかである。

付属資料1：2013/14年普遍的定期的審査（UPR）へのIMMの提出文書

第18回人権理事会　普遍的定期審査

障害者の権利を実現する

障害者権利条約の独立監視機関からの提出

2013年6月17日

担当者：Bruce Coleman　障害分野上級政策分析官　brucec@hrc.co.nz

障害者権利条約（CRPD）の実行のための独立監視メカニズム（IMM）は、2011年に障害者権利条約第33条の要件を満たすためにニュージーランド政府によって設立された。IMMは、オンブズマン、人権委員会、条約連合の3つの独立したパートナーで構成されている。 条約連合は7つの全国規模の障害者団体（DPOs）で構成され、より多くのDPOが連合に加わるよう規定されている。

前書き

1. 　　IMMは、2013年12月に第1回年次報告書を作成した。条約連合は、障害者の権利の履行に関する障害者の認識に焦点を当てた2つの監視報告書を作成した。この提出は、以下から入手可能な3つのレポートに基づいている。

http://www.hrc.co.nz/disabled-people/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/making-disability-rights-real

http://www.dpa.org.nz/other-publications

2. 　　IMMは、2012年の年次報告書の勧告のすべてを、全政府の障害行動計画に組み込むことを検討することを勧告する。以下は、その報告書の情報を更新し、課題についてさらなる解説を提供するものである。

私たちぬきで私たちについて決めないで

3.　　 障害者権利条約は、障害者が代表組織を通じて、彼らに関わる意思決定過程に積極的に関与することを求めている[[29]](#footnote-29)。IMMの設立と条約連合に与えられた役割は、この要件を反映している。しかし、IMMは、政府活動の他の分野では、この原則が習慣的作業方法として確立されていないことを懸念している。

4.　　ニュージーランドは障害者に効果的な支援サービスを一貫して提供するために奮闘している。失敗の大部分は、管理への障害者とその家族の関与欠如による。社会サービス選択委員会は、“障害者へのケアの質とサービス提供“に対し調査を実施し、2008年に報告した。この団体は、虐待、ネグレクト、ケア中の死亡の多くの事故があった後に設立された。この報告は、複雑なニーズを持つ障害を持つ人々を世話している職員の質、訓練、確保に関する懸念を示し、また政府の障害分野の運営と資金調達に関する疑問を提起した。それ以来、良い生活を可能にし、障害者が利用できる住宅の選択肢を増やし、保健省の支援の提供方法を改善することをめぐり多くの期待できる取り組みと試行があった。しかし、諮問事項への勧告の実施は進展が遅い。この執筆の時点では、居住ケア施設での虐待、放置、暴行事件などの新たな事例が発生した後、政府は障害者の処遇方法についてなおまた別の調査を開始した。

5.　　2013年ニュージーランド公衆衛生および障害修正法（NZPHDAA）の可決はさらなる懸念を生んでいる。この法律の必要性は、成人の障害者を含む家族グループによる長年の訴訟により浮上した。2012年の保健省対ピーター・アトキンソンの事件で、控訴裁判所は、障害者が有償ケアを必要としていると保健省が判断した場合に、両親が介護者として賃金を支払われる権利を確認した[[30]](#footnote-30)。これに対応して、同法は、家族が支払われることができる状況や家族員が支払いを受けられるカテゴリー（例：親、ただし配偶者は不可）を制限し、他の制度による家族以外への支払いより家族への支払いを低くするなどしている。政府は、介護者としての家族の支払いやその他の件での、家族介護に関するさらなる法的行動はできないと宣言し、さらなる訴訟を断ち切った[[31]](#footnote-31)。IMMは、支払制度と裁判所への控訴権の除去の両方とも非常に望ましくないと考えている。IMMは、この法律が、以前の不平等を解決せず、障害者およびその家族へのさらなる不平等を常態化することを懸念している。

6.　　他のすべての国内手段が失敗したときに障害者（および他の者）に不服を申し立てるための最後の手段を提供することは、障害者の権利を尊重することへの政府のさらなる真剣さを示す。IMMは、政府が障害者権利条約の選択議定書を批准するためにどのような措置を取る必要があるかを調査していることを理解している。IMMはこれを重要な優先事項と考えている。

7.　　勧告：

a　　政府がニュージーランド公衆衛生および障害修正法案を早急に再検討し、特にさらなる法的行動を制限する条項、家族へ給付が支払われる状況や支払われる家族のカテゴリーを制限する条項を廃止すること。

b　　政府の障害行動計画のすべての分野に明確な共同運営手順を設け、順守すること。

c　　政府は障害者権利条約の選択議定書を批准すること。

統計と成果データ

8.　　ニュージーランドにおけるCRPD導入における監視、評価、報告、提唱および助言というIMMの役割の達成は、障害のない人と比較した障害者の権利の達成を追跡するための信頼できるデータと統計の入手可能性に大きく依存している。IMM2013年次報告書は、各権利分野の主要指標の出発点水準を確定しようとした。ほとんどの主要分野で信頼できるデータは入手できなかった。

9.　　障害世帯調査では、雇用、教育成果、満たされていないニーズ、交通手段利用の不便さなど、さまざまな分野で唯一信頼できるデータが提供されている。次の障害調査は2013年7月に実施され、結果は2014年から利用可能になる。直近2006年の後の障害調査の見直しは一層成果ベースの調査につながったため、質のよいデータが提供されるだろう。ニュージーランド統計局は、国レベルの統計の収集を主に担当する政府機関であり、調査やその他の方法に関する定期的な見直しで障害者の権利の測定を含める意思を示している。総合的な訴訟で統計が利用できるようにするためには、さらなる作業が必要である。

10.　　勧告：

a　　ニュージーランド統計局は、障害者および非障害者の結果の比較を可能にするような方法で、すべてのニュージーランド人の主要な成果データを確実に収集すること。

b　　ニュージーランド統計局は、2014年12月までに、教育成果、労働への参加、自立生活、地域社会への参加、の比較可能なデータの設定を進めること。

アクセシビリティ

11.　　アクセシビリティは、雇用、教育、表現の自由などの他の権利を達成する上で中心的なものである。緊急の注意が必要であるとIMMが考える2つの分野は、建物や建築環境へのアクセスと公的情報へのアクセスである。

12.　　ニュージーランドの法律では、障害者のニーズを満たすために建物を建てたり改造することが求められており、それによって、障害者は障害のない人々と同様にサービスや施設にアクセスできる。にもかかわらず、ユニバーサルデザインの原則に準拠せずに、建物は建設され続け、施設が開発され続け、公共空間が設計され続けている[[32]](#footnote-32)。IMMの監視によると、問題はあきらかに多くの要因によって起きている。たとえば、法的要件を実施する基準が不適切であること、ユニバーサルデザインに対する理解と意欲の欠如、アクセシブルな施設を設計する際のばらばらな専門的能力など。

13. 　　2010-11年の大地震の後のクライストチャーチを再建することで、世界で最もアクセスしやすい都市を開発する理想的な機会を得た。特に公共部門の施設と住宅の開発に関して、いくつかの進歩と導入がみられた。民間部門の参加と理解は一貫しておらず、設計の貧弱な例がいくつかある。

14.　　ニュージーランド政府は、政府の中核部門に関連するすべてのWebサイトをアクセシブルすることを請け負い、そのための工程表を作成し、これを支援するためのツールと専門的な開発プログラムを開発している。IMMはこの取組みを歓迎し、政府系法人、領土当局および地域保健委員会を含む幅広い国家部門に適用することを奨励する。

15. 　　IMMは、他の方法や様式での情報をよりアクセシブルにするために、さらに配慮する必要があると考えている。たとえば、ニュージーランド手話（NZSL）は、2006年からニュージーランドの公用語となっている。いつNZSLで情報を入手できるようにするか、専門のNZSL通訳サービスが利用できるようにするか、明確な方針をもっている政府機関はほとんどない。

16.　　勧告：

a 　　2014年までに、建物および建築環境に適用されるアクセス規定および規制を見直し、義務化すること。

b　　すべての政府機関は、自らのウェブサイトおよび政府が責任を持ち資金を提供している事業のウェブサイトが、政府のWeb標準に準拠していることを保証すること。

教育

17.　　ニュージーランドの法律は、障害のある学生が、国立学校で非障害学生と同じ教育を受けられることを求めている。にもかかわらず、政府機関に関する人権委員会への苦情のうち、3分の1は教育に関するものである。人権委員会への苦情の大部分は、合理的配慮の不足、不公平な退学、排除と停学、いじめおよび資金問題に関する懸念である。

18.　　 IMMは、すべての学校が2014年末までにインクルーシブな実践を行うという政府の要請を歓迎する。いくつかの役立つ改革が行われているが、現在の一連の政策とプログラムがどのように完全にインクルーシブな学校という成果に繋がるかを知ることは難しい。

19.　　インクルーシブな学校の成功を計る1つの尺度は教育成果である。教育成果はさまざまな方法で測定される。たとえば、小学校の全国標準、中学校の教育成績証明の合格率、国際比較研究など。（しかし）これらのどれを用いても、障害学生と非障害学生の成果を比較することはできない。

20.　　インクルーシブな学校を測定するもう一つの方法は、学校でのいじめ、嫌がらせおよびその他の暴力の発生を通じてである。IMMの3つのすべての加盟団体の活動は、学校でのいじめは障害学生にとって特別な問題であることを示唆している。

21.　勧告：

a　　教育省はインクルーシブ教育に対して行使できる権利を確立すること。

b　　教育省は、障害学生にとって学校が安全であり、養育の場であることを確保するために学校全体で反いじめプログラムを実施すること。

合理的配慮

22.　　合理的配慮の必要性についての理解の欠如と、合理的配慮の原則を特定の状況に適用する能力の欠如は、公共部門と民間部門双方に寄せられる多くの苦情や問い合わせの主なものである。IMM2013年次報告書では、合理的配慮の必要性と適用を明確に理解していることを実践で示した行政機関をほんの数例確認するにとどまった。

23.　　合理的配慮を提供することができなかったことに関する特に懸念される例は、知的／学習障害を持つ人々の健康上のニーズを満たす上での医療制度の不備である。2003年の全国健康委員会の報告によると、知的障害/学習障害の人々の健康状態は、平均余命を含む多くの指標で人口平均よりも悪かった[[33]](#footnote-33)。2012年の保健省の報告書では、状態が悪いことが再確認された[[34]](#footnote-34)。2009年に政府は、最初の普遍的定期的審査（UPR）報告書でこの問題に取り組むための作業計画があることを国連に伝えた。今日まで、一部の地区保健委員会は計画をたてているが、全体的に進捗はほとんどなかった。

24.　　勧告：

a　　法務省は、権利法の下での合理的配慮と保護の義務と適用に関するガイダンスを策定すること。

b　　保健省が知的障害/学習障害を持つ人々の健康と福祉を向上させる計画を開発し、実施すること。

付属資料２は、本JD仮訳別掲、「独立監視機構の第2回障害者権利条約実施報告」を参照のこと。

（翻訳・佐藤久夫、宮澤明音）

1. 条約連合は7つの全国障害者団体から構成されている。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 委員会とIMMからのUPRへの提出物は以下で参照できる：<http://www.hrc.co.nz/international-human-rights-new/upr-1314-nzs-second-universal-periodic-review/> [↑](#footnote-ref-2)
3. 人権への重大な影響があるにもかかわらず、人権委員会も一般市民も法案を提出することができなかったことを意味する。 [↑](#footnote-ref-3)
4. それは人々が委員会に家族介護政策が違法な差別的苦情を持ち込むことを阻止する。差別に関して、どの裁判所においてもどんな訴訟も起こすことも継続することもできない。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 2013年8月、障害者議会（「DPA」）は、2013年のニュージーランド公衆衛生および身体障害者法改正法廃止の請願を開始した。 [↑](#footnote-ref-5)
6. これらの苦情のいくつかはまだ未解決であり、個人的な統計に関する記録は完成していないかもしれない。さらに、性別に関する情報の提供は任意であり、場合によってはこの個人情報を入手する機会がないことに注意してすること。性別統計の収集率は約91％である。 [↑](#footnote-ref-6)
7. http://www.dpa.org.nz/news [↑](#footnote-ref-7)
8. [2011] NZCA 20 [↑](#footnote-ref-8)
9. 里親、青少年拘留施設、特に子供と青少年の精神療養施設を含む [↑](#footnote-ref-9)
10. 人権委員会, *Better Design and Buildings for Everyone: Disabled Peoples Rights and the Built Environment.* Auckland 2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. 障害問題局および外務省*Towards a Disability Rights Convention* at [25] [↑](#footnote-ref-11)
12. Supra fn 40 at 449 [↑](#footnote-ref-12)
13. コメンテーターには、法律をより明確にし、より包括的な原則声明を含むことが可能であると考える人もいる。以下参照 Bill Atkin & Anna-Marie Skellern “Adults with Incapacity: The Protection of Personal and Property Rights Act” in John Dawson & Kris Gledhill (ed.s) *New Zealand’s Mental Health Act in Practice* ( Victoria University Press, Wellington, 2013) at 352 [↑](#footnote-ref-13)
14. *Hutt Valley District Health Board v MJP* [2012] NZFLR 485 (FC), as per Moss J. [↑](#footnote-ref-14)
15. Above n 44 at [16] [↑](#footnote-ref-15)
16. <http://www.hrc.co.nz/wp-content/uploads/2013/09/A-New-Era-in-the-Right-to-Sign-for-web.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. Ibid. [↑](#footnote-ref-17)
18. O’Brien AJ. *Community treatment orders in New Zealand: regional variability and international comparisons,* Australas Psychiatry (2014). [↑](#footnote-ref-18)
19. 保健省 (2013) 2012 *Annual Report, Office of the Director of Mental Health* [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibid. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ibid. [↑](#footnote-ref-21)
22. The Hidden Abuse of Disabled People Residing in the Community: An Exploratory Study, Roguski, M (18 June 2013) <http://www.communityresearch.org.nz/wp-content/uploads/formidable/Final-Tairawhiti-Voice-report-18-June-2013.pdf>. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ibid, p 49. [↑](#footnote-ref-23)
24. Care of Children Act 2004 s36(1) [↑](#footnote-ref-24)
25. *Re X* [1991] 2 NZLR 365 (HC) [↑](#footnote-ref-25)
26. *Adoption Action* is an incorporated society whose members include persons who have had personal experience of adoption whether as relinquishing parents, adopted persons or actual or potential adoptive parents. [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://www.minedu.govt.nz/NZEducation/EducationPolicies/SpecialEducation/OurWorkProgramme/PositiveBehaviourForLearning/About.aspx> [↑](#footnote-ref-27)
28. Captioning Working Group (2013) *Captioning in New Zealand – A Breakdown in the Number of Captioning Hours over TV1, TV2 and TV3.* Research conducted by the Captioning Working Group, November 2013. [↑](#footnote-ref-28)
29. Article 4 (3) CRPD [↑](#footnote-ref-29)
30. [2012] NZCA 184 [↑](#footnote-ref-30)
31. Section 70E NZPHDAA [↑](#footnote-ref-31)
32. Human Rights Commission, *Better Design and Buildings for Everyone: Disabled Peoples Rights and the Built Environment.* Auckland 2012. [↑](#footnote-ref-32)
33. 国家保健委員会 (2003) *To Have an Ordinary Life: Kia Whai Oranga Noa.* Wellington: National Advisory Committee on Health and Disability [↑](#footnote-ref-33)
34. 保健省 (2011) *Health Indicators for New Zealanders with Intellectual Disability.* Wellington: Ministry of Health. [↑](#footnote-ref-34)