



資料シリーズ

No. 4 2

## 欧米諸国における障害者権利条約批准に向けた取り組み

2008年11月

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構  
障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION



## まえがき

障害者職業総合センターでは、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき、わが国における職業リハビリテーションサービス機関の中核として、職業リハビリテーションに関する調査・研究をはじめとして、さまざまな業務に取り組んでいます。

この資料は、平成 19 年度に実施した『欧米諸国における障害者権利条約の批准に向けた情勢等に関する調査研究』において収集した文献を中心にとりまとめたものです。本調査研究の実施に際しまして、ご協力頂いた関係者の皆さまに厚く御礼申し上げます。

本書が障害者権利条約を理解するための一助となれば幸いです。

2008 年 11 月

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構

障害者職業総合センター

研究主幹 苅部 隆

## 執筆担当

- 佐渡 賢一 (障害者職業総合センター事業主支援部門 統括研究員)  
・・・第 部第 1,2 章,第 部第 2 章,第 部
- 石川 球子 (障害者職業総合センター事業主支援部門 主任研究員)  
・・・第 部第 1,2 章
- 指田 忠司 (障害者職業総合センター事業主支援部門 研 究 員)  
・・・第 部第 1 章

# 目 次

## 第 部 障害者権利条約と各国の取り組み

### 第 1 章 権利条約策定の経緯と意義

- 1 権利条約策定の経緯 . . . . . 3
- 2 権利条約の概観とその意義 . . . . . 18

### 第 2 章 批准に向けた取り組み

- 1 欧米諸国の取り組み . . . . . 30
- 2 EU の取り組み . . . . . 42
- 3 特記すべき国の取り組み . . . . . 53
- 4 国際機関・NGO の取り組み . . . . . 58

## 第 部 障害者雇用施策の現状

### 第 1 章 障害者差別禁止法制の実態 . . . . . 67

### 第 2 章 EU 諸国における障害者の雇用率制度と就業状況

- 1 ドイツの重度障害者雇用率制度 義務雇用率の水準をめぐって . . . . . 78
- 2 フランスの障害者雇用率制度 . . . . . 96
- 3 EU 諸国における障害者の就業状況 . . . . . 104

## 第 部 資 料

- 1 障害者権利条約本文（英文・和文） . . . . . 121
- 2 障害者権利条約選択議定書（英文） . . . . . 160
- 3 フランス労働法典 障害者関連条文（最新版） . . . . . 164
- 4 ドイツにおける重度障害者雇用に関する規則 . . . . . 178



## 第 部

### 障害者権利条約と各国の取り組み





# 第 1 章 権利条約策定の経緯と意義

## 1 . 権利条約策定の経緯

本節では、本条約がどのような経過をたどり国連総会でのコンセンサス(全会一致)採択にまで至ったか、その要点を概説する。

### 1.1 権利条約への試み

国連において、障害者への取り組みは職業訓練等の技術協力など早くから行われていた。

1950 年には障害者に関する最初の決議とされる「身体障害者の社会リハビリテーション決議」が第 11 回国連経済社会理事会で採択されている。

70 年代にはいと、「知的障害者の権利宣言」(1971 年採択)、「障害者の権利宣言」(1975 年採択)のように障害者の人権を主題とした文書が採択されるようになった。このような機運を受けて 1976 年には 1981 年を「完全参加」(full participation)をテーマとする国際障害者年とする決議が、1982 年には「障害者に関する世界行動計画」及び「国連障害者の十年」(1983 年～1992 年)の宣言が採択された。

この段階で障害者の権利保障を目指した条約策定が 2 度にわたり試みられている。まず「国連障害者の十年」の中間年の 1987 年に「障害者に関する世界行動計画を再検討する専門会議」がストックホルムで開催され、その席上イタリアの提案により「障害者に関する差別撤廃を目指した条約」の起草、批准が勧告された。しかし第 43 回国連総会(1988 年)においてこの提案は多くの反対に直面し、可決されなかった。

第 44 回国連総会(1989 年)においては、スウェーデンから障害者の権利を保障するための条約案が提出された。このときも条約に対しては反対が多かったが、拘束力を持たない国際的な基準の形での提案が決議採択された。これに基づく策定作業を経て 1993 年、第 48 回総会において 12 月 20 日に可決された決議 A/RES/48/96 によって採択されたのが「障害者の機会均等化に関する基準規則<sup>(1)</sup>」(Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)である。この基準規則は前述のとおりガイドラインの性格を持つもので、国際的な拘束力を持つものではないが、平等な参加を実現するための分野別の規則とともに、実施やモニタリングにも言及した体系を備えたものとなっている(表 1 - 1)。こうして障害者の人権に焦点をあてた文書が重ねられていく中、障害者が当然保持する権利を保障する拘束力のある文書に向けての要請は次第に強いものとなっていった。

表 1 - 1 基準規則の構成

<p>INTRODUCTION PREAMBLE I. PRECONDITIONS FOR EQUAL PARTICIPATION Rule 1. Awareness-raising Rule 2. Medical care Rule 3. Rehabilitation Rule 4. Support services  II. TARGET AREAS FOR EQUAL PARTICIPATION Rule 5. Accessibility Rule 6. Education Rule 7. Employment Rule 8. Income maintenance and social security Rule 9. Family life and personal integrity Rule 10. Culture Rule 11. Recreation and sports Rule 12. Religion</p>	<p>III. IMPLEMENTATION MEASURES Rule 13. Information and research Rule 14. Policy-making and planning Rule 15. Legislation Rule 16. Economic policies Rule 17. Coordination of work Rule 18. Organizations of persons with disabilities Rule 19. Personnel training Rule 20. National monitoring and evaluation of disability programmes in the implementation of the Rules Rule 21. Technical and economic cooperation Rule 22. International cooperation  IV. MONITORING MECHANISM</p>
---	--

## 1.2 アドホック委員会の設置

このような動きが一気に顕在化したのは 2001 年の第 56 回国連総会であった。メキシコが「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的総合的な国際条約」に向けての決議案を提出し、この決議案は決議 A/RES/56/168 として 12 月 19 日可決された。同決議においては条約のための諸提案について検討するための「アドホック委員会」の設置が求められており、この趣旨に沿い「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約(a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities) についてのアドホック委員会」(以下この委員会をアドホック委員会と呼ぶ)が設置された。アドホック委員会は条約採択まで 8 回にわたって開催された。

第 1 回アドホック委員会開催直前の 2002 年 7 月 23 日付決議 A/RES/56/510 において、NGO の参加が幅広く認められることが合意された(経済社会理事会への諮問資格(consultative status)を持つ NGO は認可され、そうでない NGO も一定の要件を満たしていれば事務局に認可を申請できることとされた)。こうした枠組みのなか、NGO は条約策定過程を通じてアドホック委員会等の場で活発な提案や発言を行い、刻々と進展する交渉過程を日報等の形で発信するなど積極的に参画した。

## 1.3 草案作成から採択へ

第 1 回アドホック委員会は 2002 年 7 ~ 8 月に、第 2 回委員会は 2003 年 6 月に開かれた。第 2 回会合では条約案交渉の基礎となる条約草案起草のための作業部会(working group)の設置が決定された。

作業部会での検討開始に先立つ 2003 年 6 月にアジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)主催による「障害者権利条約に関するアジア太平洋地域専門家ワークショップ」が、10 月には同じ主催者による「障害者権利条約に向けての地域ワークショップ」がいずれもバンコクで開催された。10 月のワークショップではいわゆる権利条約のバンコク草案が取りまとめられた。このバンコク草案は ESCAP より作業部会に提出され、翌年の作業部会での議論に影響を与えたと言われている。内容の上でも、合理的配慮の否定が差別の 1 形態として明記されるなど、条約の最終的な姿を示唆するものとなっている。

国連作業部会(2004 年 1 月)での議論を踏まえた条約草案は 25 条からなり(表 1 - 2)、第 3 回以降のアドホック委員会での議論の出発点となった。

表 1 - 2 作業部会報告における権利条約草案の構成

第 1 条 目的	第 14 条 プライバシー、家庭及び家族の尊重
第 2 条 一般原則	第 15 条 自立した生活及び地域社会に受け入れられること
第 3 条 定義	第 16 条 障害のある児童
第 4 条 一般的義務	第 17 条 教育
第 5 条 障害者に対する肯定的態度の促進(意識の向上)	第 18 条 政治的及び公的活動への参加
第 6 条 統計及び資料の収集	第 19 条 施設及びサービスの利用可能性
第 7 条 平等及び差別されないこと	第 20 条 個人的な移動を容易にすること
第 8 条 生命に対する権利	第 21 条 健康及びリハビリテーションの権利
第 9 条 法律の前にひとしく人として認められる権利	第 22 条 労働の権利
第 10 条 身体的自由及び安全	第 23 条 社会保障及び相当な生活水準
第 11 条 拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰からの自由	第 24 条 文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加
第 12 条 暴力及び虐待からの自由	第 25 条 監視
第 13 条 表現及び意見の自由並びに情報の利用	

(注) 訳文は採択された条文と英文にて照合を行い、同一の表題がある場合外務省仮訳をそのまま用い、ないものについては関連条文の外務省仮訳を参照しつつ訳語等を選択した。

第 3 回(2004 年 5 ~ 6 月)と第 4 回(2004 年 8 ~ 9 月)のアドホック委員会では作業部会が作成した草案について逐条に検討を行い参加者が意見を表明する形で、いわゆる第 1 読が行われた。第 5 回(2005 年 1 ~ 2 月)と第 6 回(2005 年 8 月)においては草案への意見を集約する方向で議論が進められた。条文の構成にも議論が及び、一部条文について分割の提案、合意も行われた<sup>(2)</sup>。

ここまでの 6 次の会合を踏まえ 2005 年 10 月 14 日付議長書簡のなかで議長提案が提示された。これは条文番号が付された 34 の条文と、番号が付されない署名、批准等の手続きを扱った条文が、第 1 部(1 ~ 9 条)第 2 部(10 ~ 30 条)第 3 部(31 ~ 34 条)第 4 部(番号なし)の 4 部構成に沿って配列さ

れている（最終的にはこの4区分は除かれた）。第30条までの条文は最終案と同じであり、内容については議論が続いたものの、条約前半の構成はこの段階のものが採択に至るまで踏襲された。

第7回委員会では議長案の各条文についての議論が続き、終了時に1～33条について修正案が提示された<sup>(3)</sup>。第8回委員会（2006年8月14～25日、12月5日）では修正議長案及び新たに提出された監視に関する第34～42条について最終的な議論が進められ、後半の数日で、条文ごとに採択が進められた。そして8月25日に全文の採択に至り、第8回委員会は休会に入った。休会中に起草委員会によって条文の調整が行われ、12月に入るとまず5日再開された第8回委員会で条約案が採択され、13日の総会で本条約を採択する決議 A/RES/61/106 が全会一致で可決されるに至った。

#### 1.4 策定過程における議論

最終的に採択された条約に至るまでに、作業部会が作成した条約草案、第7回委員会に先立って提示された議長案、第7回委員会の議論を踏まえた修正案が議論の素材となったことは既に述べたとおりである。アドホック委員会に提出された条約草案は各国からの提案を中心に多数にのぼるが、ここでは、上記3草案を用いてアドホック委員会でのどのような点が議論となり、それがどのような形で決着したのか、その一端を説明する。なお各項に付された条文番号は採択された条約におけるものである。

##### (1) 障害、障害者の定義・概念（第1条）

権利条約において「障害」「障害者」の定義を明示すべきか否かが最終段階まで議論された。明確な定義を示すべきとする意見と、各国の裁量にゆだねるべきとの意見が出され、第7回委員会までまとまらなかった。そのため定義にあてられている第2条では「障害/障害者」という項目だけが立てられ、内容部分が空白のままの状態に移した。結局第2条には「障害」「障害者」を定義する項目は置かれず、前文(e)で障害者の概念に関する原則を記述し、条約の目的を謳った第1条の後半部分に同じく障害者の概念を述べた条文が置かれることとなった。

##### (2) 「障害を理由とする差別」の定義（第2条）

作業部会草案では差別禁止を扱った第7条に、議長案以降は定義の1項目として第2条に置かれた。この定義の後半部分には「...を含むあらゆる形態の差別(all forms of discrimination, including ...)」という表現は常に存在したが、including 以降の文言に変化があった。第7回委員会の段階でそれまで記載のなかった「合理的配慮の否定(denial of reasonable accommodation)」を含めることへの支持が多く、修正議長案の段階で始めてこの文言が入り、採択された条約においても同じ表現となった（この経緯については総合センター(2008)参照）。一方当初の段階で記載されていた「直接、間接差別」については「あらゆる形態の差別」という表現でカバーされているなどの理由から反対を表明する意見が出され、修正議長案段階で議論中を示す[ ]が付され、最終的に削除された（表1-3）。

表 1 - 3 「障害に基づく差別」の定義に関する記述の変遷

採択された条約	修正議長案	議長案	作業部会案
第 2 条 <sup>(注)</sup>			第 7 条 2.(a)
Discrimination on the basis of disability means			Discrimination shall mean
any distinction, exclusion or restriction			
on the basis of disability			-
which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or			exercise by persons with dis-
exercise, on an equal basis with others,			abilities, on an equal footing,
of all human rights and fundamental			
freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.			freedoms.
It includes			(b)Discrimination shall include
all forms of discrimination, including			
denial of reasonable accommodation;	denial of reasonable accommodation [and direct and indirect discrimination]	direct and indirect discrimination;	direct, indirect and systemic, and shall also include discrimination based on an actual or perceived disability.

(注) 第 2 条を構成する定義に関する項目群の 1 つ

(3) 「平等及び差別されないこと」(第 5 条)

当該条文冒頭に置かれた文は作業部会案段階から採択された条文までその趣旨は変わらず、すべての者が法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有することを認め、障害を理由とするあらゆる差別を禁止し、いかなる理由による差別に対しても平等かつ効果的な法的保護を障害者に保障するという内容である。

作業部会案段階にあった「正当な目的により、締約国が客観的かつ明白に十分な根拠を示す規定、基準又は慣行」を差別から除外する規定(第 7 条 3 項)は、誤解を招くとして削除を求める意見が強く、議長案段階で削除された。

障害に基づく差別の定義において修正議長案段階で合理的配慮の否定という文言が入ったことに触れたが、「合理的配慮」という言葉そのものは作業部会案段階からいくつかの箇所で見られている。平等・非差別を扱った条文もその 1 つであり、作業部会案第 7 条 4 項で合理的配慮の提供を締約国に求めている。採択された条約でも第 5 条 3 項において「締約国は、合理的配慮が提供されることを確保するためのすべての適当な措置をとる」とあり、作業部会案の趣旨が維持されている。

「障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置」を差別とみなさない規定について作業部会案段階では、「平等という目的が達成された時に廃止されなければならない」と期間の限定性に触れた記述が置かれていた(第 7 条 5 項後半)。第 5 回委員会ではこの期間の限定に関し、その是非、表現のありかたも議論されたが合意に至らず、議長案段階ではこれに関する記述は削除された(表 1 - 4)。

表 1 - 4 「平等及び差別されないこと」に関する記述の変遷

採択(第5条) 修正議長案	議長案(第5条)	作業部会案(第7条)
1. States Parties recognise that all persons are equal		
before and under the law		Before the law
and are entitled without any discrimination to the equal protection		
and equal benefit of the law.		of the law.
2. States Parties shall prohibit		
all discrimination on the basis of		any discrimination on the basis of
disability and guarantee to		disability, and guarantee to all
persons with disabilities equal and effective protection against		
discrimination on all grounds.		discrimination.
-	States Parties shall also prohibit any discrimination and guarantee to	
	persons with	all persons with
	disabilities equal and effective protection against discrimination	
	on any other grounds.	on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, source or type of disability, age, or any other status.
-		3. Discrimination does not include a provision, criterion or practice that is objectively and demonstrably justified by the State Party by a legitimate aim and the means of achieving that aim are reasonable and necessary.
3. In order to promote equality and eliminate discrimination[,] States Parties shall	3. States Parties undertake to	4. In order to secure the right to equality for persons with disabilities, States Parties undertake to
take all appropriate		
steps		steps, including by legislation,
to ensure that reasonable accommodation is provided.		to provide reasonable accommodation,
-		defined as necessary and appropriate modification and adjustments to guarantee to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal footing of all human rights and fundamental freedoms, unless such measures would impose a disproportionate burden.
4. Specific measures	4. Measures	5. Special measures
which are necessary to accelerate or achieve		aimed at accelerating
de facto equality of persons with disabilities shall not be considered discrimination		
under the terms of the present Convention.	on the basis of disability.	as defined in the present Convention,
-		but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; those measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.

(注) 採択条文第5条3項には[]ではさんだカンマがあり、修正議長案にはない。本表における両者の相違はこの1点のみ。また、作業部会案第7条2項(障害に基づく差別の定義)は表1-3で扱ったため、本表からははずした。

(4) 「労働、雇用」(第27条)

採択された条約の第27条は修正議長案以降は2項から成る。第1項の柱書きは作業部会段階から締約国に対し「障害者が労働についての権利を有することを認め」、以下に列挙される措置により「労働の権利の実現を保障し、促進する」ことを求める趣旨で一貫している。議長案以降は「他のものと平等に」との文言も明記され、万人に保障されている権利を障害者に対しても保障するという本条約の趣旨はこの条文にも反映している(表1-5)。

表1-5 「労働及び雇用」に関する記述の変遷(1)

採択された条約	修正議長案	議長案	作業部会案
第27条 1. States Parties recognize		(第27条 第22条) States Parties recognize	
The right of persons with disabilities to work,			
on an equal basis with others; this includes the right to the			which includes the
opportunity to gain a living by work			
freely chosen or accepted in a labour market and work environment that is open, inclusive and accessible to persons with disabilities. States Parties shall			that they freely choose or accept, with a view to promoting equal opportunity and treatment of persons with disabilities, and protecting them from poverty. States Parties shall
-		set an example through employment of persons with disabilities in the public sector, and shall take other appropriate steps to	take appropriate steps to
safeguard and promote the realization of the			
right to work,			this right,
including for those who acquire a disability during the course of employment, by taking appropriate steps, including through legislation,		-	
to, inter alia:	inter alia:	including measures:	including measures to:

個々の項目についてみると、最初に置かれている(a)あらゆる形態の雇用に係る事項に関し、障害を理由とする差別を禁止すること、(b)公正かつ良好な労働条件、安全かつ健康的な作業条件、苦情に対する救済についての権利を保護すること、(c)労働組合についての権利行使を確保することの3項目は作業部会草案段階では途中に置かれていた1項目を冒頭に移し、その後の議論を通して3項目に再編成されたものである。(a)の差別禁止が鮮明に現れたのは修正議長案の段階からであり、そこに例示されている「募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、作業条件」は議長案の段階では採択条文では(b)で言及されている障害者の権利の保護の対象として列挙されていた。第7回会合では障害者に対する差別を禁止すべき項目と、障害者を含むすべての人に対して保障されるべき項目は区別し、それぞれにふさわしい表現を用いるべきであるという提案があり、上記訂正はそうした提案に沿ったものである(第1-6表)。

表 1 - 6 「労働及び雇用」に関する記述の変遷（ 2 ）

採択された条約	修正議長案	議長案	作業部会案
(a) Prohibit	(a) To prohibit	(a) To protect	(h) protect
discrimination on the basis of disability with regard to all matters concerning all forms of employment, including		through legislation persons with disabilities with regard to	
conditions of recruitment, hiring and			-
employment, continuance of employment, career advancement			
and safe and healthy	,and	-	
working conditions;		, working conditions,	
(b) Protect	(b) To protect		
the rights of persons with disabilities, on an equal basis with others, to just and favourable conditions of work,		-	
including equal opportunities and			including
equal remuneration for work of equal			
value, safe and healthy working			value and equal opportunities,
conditions, including protection from harassment,		conditions	
and the redress of grievances;	and the redressing of grievances;		and the redressing of grievances,
(c) Ensure that	(c) To ensure that	(b) To ensure that	and to ensure that
persons with disabilities are able to exercise their labour and trade union			
rights on an equal basis with others;	rights [on an equal basis with others and in accordance with national laws of general application];	rights in accordance with national laws of general legislation;	rights;

採択された条約では（以下特記しない限り同様）(e)で雇用機会の増大をはじめとする雇用に関する促進・支援について、(f)で自営・起業・事業開始の促進について記述されている。作業部会案段階では1つの項目（第7条(c)）で両者が扱われていたが、議長案段階で両者にそれぞれに1項目が当てられるようになった。

(g)に記されている公的部門における障害者雇用は、当初は項目の1つで言及され、議長案段階で一旦柱書きに移されたが、修正議長案からは再び項目の1つの中で扱われた。

項目(h)では民間部門の雇用促進のための措置に積極的差別是正措置が加えられている。この趣旨の項目は作業部会段階から策定過程を通じて存在している。

項目(i)は職場における合理的配慮の確保を扱っているが、これは作業部会草案の段階から設けられている。「平等及び差別されないこと」の項で述べたのと同様に、労働の項目でも早い段階から合理的配慮に関する言及があった。（作業部会案で他に合理的配慮に関する言及があったのは定義、教育に関する条文であった。採択された条約では上記計4条文に司法手続の利用（第13条）身体的自由及び安全（第14条）を加えた6条文で合理的配慮という言葉が用いられている。）



表 1 - 7 「労働及び雇用」に関する記述の変遷（ 3 ）

採択された条約	修正議長案	議長案	作業部会案
(d) Enable persons	(d) To enable persons	(c) To enable persons	(b) enable persons
With disabilities to have effective access to general technical and vocational guidance programmes, placement services			programs, placement services, assistive devices,
and vocational and continuing training;			
(e) Promote	(e) To promote	(d) To promote	(c) promote
employment opportunities and career advancement for persons with disabilities in the labour market,			open labour market, including opportunities for self-employment and starting one's own business,
as well as assistance in finding, obtaining and maintaining			
and returning to employment;			employment;
(f) Promote	(f) To promote	(e) To promote	
opportunities for self-employment, entrepreneurship			
, the development of cooperatives	-		-
and starting one's own business;			
(g) Employ	(g) To employ		(i) ensure that
persons with disabilities			persons with disabilities
		-	have equal opportunity to employment
In the public sector;			in the public sector;
(h) Promote	(h) To promote	(f) To encourage	(d) encourage
the employment of persons with disabilities in the private sector			employers to hire persons with disabilities
through appropriate policies and measures, which may include			, such as through
affirmative action programmes,			affirmative action programs,
incentives and other measures;			incentives and quotas;
(i) Ensure that	(i) To ensure that	(g) To ensure that	(e) ensure the
reasonable accommodation is provided to			reasonable accommodation of
persons with disabilities in the			
workplace;			workplace and work environment;
(j) Promote the	(j) To promote the	(h) To promote the	(f) promote the
acquisition by persons with disabilities of work experience in the open labour market;			
(k) Promote	(k) To promote	(i) To promote	(g) promote
vocational and professional rehabilitation, job retention and return-to-work			
programmes for persons with disabilities.			programs;

作業部会草案段階におかれていた「職場・労働市場において障害者への偏見と戦うこと」は議長案段階で第 8 条へと移動した。

なお、奴隷の状態、隷属状態に置かれないことを定めた第 2 項は修正議長案段階でいわゆる自由権規約にならって設けられたものである（表 1 - 8）。

表 1 - 8 「労働及び雇用」に関する記述の変遷（４）

採択された条約	修正議長案	議長案	作業部会案
第 8 条 2.(a)(iii) To promote recognition of			(j) promote recognition of
the skills, merits			
and abilities		, abilities and contributions	
of persons with disabilities			
, and of their contributions		-	
to the workplace and the labour			
market;			market, and to combat stereotypes and prejudices about persons with disabilities in the workplace and the labour market.
2. States Parties shall ensure that persons with disabilities are not held in slavery or in servitude, and are protected, on an equal basis with others, from forced or compulsory labour.		-	

(5) その他の事項

(ア) 「一般的義務」(第 4 条)

「すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置をとること」「差別となる既存の法律、規則、慣習及び慣行を修正し、又は廃止するためのすべての適当な措置をとること」という趣旨の条文は草案段階を通じ存在していたが、当初の作業部会案にはこれに加え「平等の権利及び障害を理由とする非差別の権利を自国の憲法その他の適当な法令に組み入れること」という項目が置かれていた。第 7 回会合において国際社会が憲法改正を促すことへの疑義や他の人権条約に沿った表現でない等の指摘があり、修正議長案段階でこの項目は削除されている。

第 2 項では経済的、社会的、文化的権利に関して漸進的に達成することとしているが、議長案段階では「ただし、それら権利の完全な実現を漸進的に達成することが障害を理由とする差別という結果になる場合はこの限りでない」という表現で留保がつけられていた。この部分に関して締約国が負うべき義務等が議論され、採択条文でこの部分は「この条約に定める義務であって、国際法に従って直ちに適用可能なものに影響を及ぼすものではない」という表現となっている。

(イ) 「障害のある女子」「障害のある児童」(第 6 条、第 7 条)

採択された条約では、連続する条文で並列されているが、作業部会草案には児童に関する条文のみがあり、女子に関する条文は置かれていなかった。第 6 回までの議論を踏まえ議長案でタイトルのみが置かれ、第 7 回での議論を踏まえて修正議長案段階で内容を伴った条文案となった。ただし、独立した条文を設けるべきかについては第 8 回委員会まで議論が続いた。

(ウ) 「個人が健全であること(the integrity of the person)の保護」(第 17 条)

障害の改善を目的とした強制入院を禁じる条文で、作業部会草案では「暴力及び虐待からの自由」の中で扱われていた。第5回委員会で独立した条文とする提案がなされ、議長案でそれを受けた扱いとなった。議長案では、非自発的な介入が必要な緊急事態の扱いに関する記述があり、その是非をめぐって議論が第8回委員会まで続いた。最終的には原則論を述べた簡潔な条文が採択された。

## 1.5 策定過程への参画

本条約の策定過程において、多くの国、機関、団体が自国の立場を主張するのみならず積極的な関与を行った。日本も、障害者団体と連携しつつ（第2回アドホック委員会から障害者団体の推薦による代表顧問が代表団の一員として策定交渉に関与する）作業部会を含む委員会の場で積極的に参画してきた旨報告している。以下では、条約の趣旨を域内・国内法制に取り入れている国・地域及びNGOの関与について簡単に紹介する。

### (1) EU（欧州連合）

EUの障害者雇用に関する施策は、いくつかの枠組みの中で、近年大きな変容・発展を遂げてきた。まず、差別禁止に向けての流れがある。アムステルダム条約(1997採択)によって差別の禁止が明示され、それに続く「雇用均等一般枠組み指令」(2000採択)では人種あるいは民族、宗教あるいは信条、障害、年齢又は性的志向による雇用における差別撤廃に向けての取り組みを加盟国に促すこととなった。雇用戦略においても障害者雇用が一つのテーマとなっている。就業率の上昇、仕事の質の向上、社会的結束が雇用戦略の目標にすえられる中「社会的統合」「企業の社会的側面」への取り組みも課題に数えられ、これら課題と障害者雇用の関連が再確認されている（総合センター(2007)）。

これらの流れについて上記文献は「補償の受身の受給者から、均等な権利をもって積極的に参加する者へ」の視点の変化と評している。これは「障害者権利条約」について言われる「施し(charity)の対象として扱うこと」から、「人権の保持者であると理解することへの移行」と同じ方向性を持っている。近年のEUの取り組みは、障害者権利条約の精神を先取り、かつ実践の面でも加盟国の法的整備にむけての取り組みという実績を備えたものであると考えられる。

そうした推測を裏付けるように、EUは第1回アドホック委員会に提出したポジションペーパーに始まり、採択に至る各段階で意見書を提出し、権利条約の内容や議論の推進について深い関与を続けてきた。その姿勢は、EUの立場を主張し、その経験を条約の内容に反映させようとする一方で、早期の採択を意識した現実的な側面も持つものであった。例えば第2回アドホック委員会会期中6月19日に提出した決議案では草案作成を担うワーキンググループの設置を提案し、それまでの条約のありかたに関する議論から議論の素材となる案文作成へと段階を進めるきっかけを与えた。権利条約の到達点を示唆する上でも採択に至る行程を後押しする上でも、EUの果たした役割は有為なものであったといえる。

## (2) 米国

米国は、制定時に障害者に関する最も先進的な法律とされた ADA(障害を持つアメリカ人法)を持ち、障害者権利条約において関心を呼んだ事項である合理的配慮についても、同法においていち早く取り入れられている。こうした先進性からみて、本条約に対し最も積極的に関与することも考えられたが、その関与のあり方は前述の EU とはやや異なっていた。

代表としての活動に絞ってみると、第 2 回のアドホック委員会において、ADA を初めとする障害者の権利に関する諸法を参照することを勧め、当該法に関する情報提供の用意があると自国の立場を示したことはあったが、全体的に特記すべき意見や、策定作業の進展に向けた働きかけ等の痕跡は特に顕著なものとは認められないように思われる。

しかし、それ以外にも目をむけると、米国の積極的な活動の跡が認められる。独立性を有する政府機関である全米障害者評議会 (National Council of Disability, NCD) は、アドホック委員会の交渉が開始される直前の 2002 年 6 月から権利条約に関する文書(NCD 2002a, 2002b, 2002c)を相次いで公表し、ADA に関わってきた経験も活用しつつ条約の意義、条約交渉の仕組みに関する情報を提供した。その後も交渉の進展状況を踏まえた情報発信を続けた。

個人でみても、本条約策定に対する米国の貢献は少なくない。アドホック委員会における NGO からの参加登録者のリストには第 8 回会合のものに限り国名が付されているが、これによると 460 人余の登録者中米国からの参加者が 130 名以上にのぼっている。会場の国連本部がニューヨークに位置することにもよるが、その地の利を活かした積極的な策定作業への関与がうかがえる。

米国の条約へのかかわりは、代表としての交渉への関与とともに、条約の策定にかかわるべき障害者を中心とする広範な層の側から交渉に参加し、情報発信等の支援を通して策定作業の促進を図るといった種々の形をとったものであったといえる。

## (3) NGO

既に述べたとおり、NGO はアドホック委員会開始の段階でその参加を幅広く認められ、それに応じて数多くの NGO が事務局の認可を得た。最終的には認可数は 100 を超えるに至っている。

通常政府代表間での交渉で進められる条約策定作業に NGO が加わった結果、どのように委員会の議論に参画し、その意見をどのように反映させていくかが初期の大きな課題となった。これまでに例のない形態でもあり、第 1 回会合ではそのことが議論の大きな比重を占めたとの報告もみられる。

NGO の側でも、参画を認められた多数の団体の意見をどのような形で表明していくことが、自分たちの主張を反映させることにつながるかを考えることとなった。こうした過程で形成されたのが、NGO の緩やかなネットワーク組織で国際障害同盟 (IDA) がその中核的な役割を果たしている国際障害コーカス<sup>(4)</sup> (International Disability Caucus)である。第 1 回会合の終盤では、国際障害コーカスの名が議事報告に登場し、第 2 回以降は国際障害コーカスの名で意見書や会議での意見表明が行われるようになった。こうして NGO 団体の主張は国際障害コーカスに集約されて委員会の場に伝えられるというパタ

ーンが軌道に乗り、策定に至るまで、このスタイルが維持された。

【注】

- (1) 基準規則は権利条約でも言及されている(前文(f))。ただし外務省仮訳では「標準規則」と訳されている。
- (2) 第5回、第6回会合各開催日において議論された条文の概略を“daily summary”等に基づいてまとめ、議論の詳細を把握する等の便宜に供する。作業部会草案が議論されたが、その過程で条文の分割が行われた場合があり、分離された条文は“bis”を付されている。なお日のみを表示しているが、第5回会合は2005年1～2月、第6回会合は同8月の開催である。

第5回	第6回
24日 第7条、第8条	1日 第15条、第24条 bis
25日 第8条、第9条	2日 第15条 bis、第16条、第17条
26日 第9条、第10条	3日 第17条
27日 第10条、第11条	4日 第17条、第18条
28日 第11条、第12条、第9条 bis	5日 第19条、第20条、第21条
31日 第12条、第13条	8日 第21条、第23条
1日 第13条、第14条	9日 第25条
2日 第14条、第14条 bis	10日 第22条、第24条、第25条
3日 第14条 bis、第15条	11日 第25条
	12日 第23条、第24条 bis、第21条、 第21条 bis、第22条、第19条、第17条

- (3) 第7回会合各開催日において議論された条文は、概略以下のとおりである(議論の対象は議長案、いずれも2006年1～2月)。

16日 第5条、第8条、第9条
17日 第9条、第10条、第11条、第12条
18日 第12条、第13条、第14条
19日 第14条、第15条、第16条、第17条、第18条、第19条
20日 第19条、第20条、第21条、第22条
23日 第23条
24日 第23条、第24条、第25条
25日 第25条、第26条、第27条
26日 第27条、第28条、第29条、第30条
27日 第31条、第32条、第33条、第34条
30日 第1条、第3条、第4条
31日 第4条、第2条
1日 第6条、第7条
2日 第6条、第7条、前文、第32条
3日 第32条、第12条、第34条

- (4) アドホック委員会会場の近くに NGO のためのスペースが提供され、事前の打ち合わせ場所やリソースセンタ

ーとして活用されていた。この部屋は Disability Caucus Room と名付けられ、この部屋における定期的な会合は Disability Caucus meeting とよばれていた。このような命名が自然に対外交渉主体としての名称になっていったかも知れない。

#### 【文献】

障害者職業総合センター：「EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と障害者雇用施策の動向」, 調査研究報告書 No.81(2007.3)

障害者職業総合センター：「障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究 -EU 諸国および米国の動向 - 」, 調査研究報告書 No.87(2008.3)

中野善達：国際連合と障害者問題(1997), エンパワメント研究所

National Council of Disability：White Paper - Understanding the Role of an International Convention on the Human Rights of People with Disabilities (2002a)

(同)：A Reference Tool: Understanding the Potential Content and Structure of an International Convention on the Human Rights of People with Disabilities(2002b)

(同)：An International Disability and Human Rights Convention: What you Need to Know about International Human Rights Law and Efforts to Gain Equality and Justice for People with Disabilities in the US and Abroad.(2003c)

United Nations, Division for Social Policy and Development：The UN and Disabled Persons: First fifty Years (1999) <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dis50y00.htm>

#### 国連総会決議

A/RES/48/96 adopted by the General Assembly at its 48th session on 20 December 1993 titled “Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities”

A/RES/56/168 adopted by the General Assembly at its 56th session on 19 December 2001 titled “Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities”

A/RES/56/510 adopted by the General Assembly at its 56th session on 23 July 2002 titled “Accreditation and participation of non-governmental organizations in the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities”

A/RES/61/106 adopted by the General Assembly at its 61st session on 13 December 2006 titled “Convention on the Rights of Persons with Disabilities”

#### アドホック委員会報告書

Report of the Working Group to the Ad Hoc Committee (A/AC.265/2004/WG/1)

Letter dated 7 October 2005 from the Chairman to all members of the Committee (A/AC.265/2006/1)

Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its seventh session (A/AC.265/2006/2)

#### 権利条約草案

Draft articles for a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities: Annex 1 of Report of the Working Group to the Ad Hoc Committee (A/AC.265/2004/WG/1)

Draft, Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities: Annex 1 of Letter dated 7 October 2005 from the Chairman to all members of the Committee (A/AC.265/2006/1)

International Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Working text: Annex of Report of seventh session the Ad Hoc Committee (A/AC.265/2006/2)

## 2 権利条約の概観とその意義

2006(平成18)年12月の国連総会で全会一致で採択された「障害者の権利に関する条約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)は、世界の総人口のほぼ1割を占める障害者を対象にその社会的包摂を権利の視点から捉えた点で、画期的な意義を持つものである。

これを受けて、平成19年7月には参議院内閣委員会において「障害を理由とする差別を禁止する法制度の整備の促進を求める決議」が可決された。さらにこうした動きの中で、日本政府は本条約に2007年9月に署名し、早期の締結(批准)を目指す考えである(障害者施策推進本部2007)。そこで、本節では、障害者の権利についての平等原則の徹底を求めた本条約の概観とその意義、同条約第27条「労働及び雇用」の内容と労働分野における意義及び批准に向けた検討結果について報告することを目的とした。

### 2.1 権利条約策定の背景となった障害者の状況

障害者は「世界で最大のマイノリティ<sup>(1)</sup>」を形成している。その実態は国連の資料によれば、「最も貧困な者のおよそ20%が障害者である。また、開発途上国の障害のある子供の98%が通学しておらず、これらの国々のストリートチルドレンの30%は障害者である。さらに、OECD諸国では教育水準の高いグループにおける障害者割合11%に対し、教育水準が低いグループの19%が障害のある人たちである。」(United Nations, 2007)。一方、「経済的に発展した国々においては、高齢化が進む中、障害のある高齢者が増えることが予想される。」(United Nations, 2007)。

上記の教育の例をはじめとして、障害者は表1-9に例示した基本的な権利の享受が困難な状況におかれている。

表1-9 享受が困難な基本的権利

教育を受ける	情報へのアクセス
自由に動く	適切なヘルスケア
地域で自立して生活する	投票などの政治的な権利
仕事に就く(資格を備えた場合でも)	自己決定

[資料出所(United Nations, 2007)]

しかし、開発途上国を含む少数の国においては、個人が学生、労働者、家族の一員として自立した生活を達成できているが、それができるのは、社会が障害者の参加の妨げとなる物理的あるいは文化的な障壁を除去する努力を行ってきたためである。

一方で、開発目標の成否と障害者が置かれている状況の改善との関連が注目されている。国連では、



2000年の国連ミレニアムサミットを踏まえて8項目からなるミレニアム開発目標(Millennium Development Goals)をまとめたが、「これらの達成のためには障害者を開発の本流に含めることが不可欠である<sup>(2)</sup>(表1-10)」(United Nations 2007)

表 1 - 10 ミレニアム開発目標と障害者が置かれている状況

ミレニアム開発目標のゴール	障害者が置かれている状況
1. 極度の貧困と飢餓の撲滅	貧困は障害の原因で障害は貧困への危険因子である
2. 初等教育の完全普及の達成	障害を持つ児童の98%が通学していない
3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上	女性の障害者は二重に不利な状況におかれている
4. 乳幼児死亡率の削減	障害を持つ児童の死亡率は80%に達する
5. 妊産婦の健康の改善	毎年2千万人の女性が妊娠出産時に障害者に
6. HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止	障害者はこれら病気に対し特に耐久力を欠くが、必要なサービスや予防情報の入手策を欠いている
7. 環境の持続可能性確保	劣悪な環境は障害の原因となっている
8. 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進	障害者の大多数が新しい技術の恩恵の利用から妨げられている

〔(注)右欄の主張はUnited Nations (2007)による〕

本条約は、障害者の置かれているこれらの状況を踏まえ、すべての障害者があらゆる人権及び基本的自由が完全かつ平等に享有できるよう促進し、保護し、確保することを目的としている。各国政府は一旦批准すると本条約に対する義務が生じ、各国の法的な枠組み、開発計画、予算、その他関連の政策を本条約に反映したものとすることが必要である。

さらに、実施を支援するに当たって国際開発協力が重要であるという認識も盛り込まれている。本条約ではリハビリテーションなどの障害者に特化したプログラムを作ることから、国際協力に支えられたものを含めすべての開発プログラムが障害者を受け入れ、障害者に利用可能なものとなることを求める方向に重点を移している(第32条1項(a))。

## 2.2 国際人権法における障害者の可視化と基本的な考え方

現行人権条約の中の主要な文書である主要人権6条約、すなわち自由権規約、社会権規約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、拷問等禁止条約、子どもの権利条約<sup>(3)</sup>で、「障害」に言及しているのは子どもの権利条約のみである(川島, 2004)。また、自由権規約に関する114の締結国報告において、障害者に単独で言及しているのは30%に過ぎず、女性差別撤廃条約に関して締結国5カ国の調査結果では

女性障害者が遭遇する複合差別の報告はほとんどない状態である（川島，2004）。

こうした状況の中で、障害に関する考え方に以下のような変化が生じた。1980年代に障害者に特化した人権条約の必要性がイタリアやスウェーデンにより提唱され始めたが、その後表1-11に示す経過を経て本条約が採択された。

表1-11 条約採択までの経過

年	内容
1981	国際障害者年
1982	「国連障害者の十年」(1983-1992)の宣言
1993	障害者の機会均等化に関する基準規則
2001	国連総会決議 56/168 の採択
2002	“Human Rights and Disability” 発表
2002	国連本部における第1回特別委員会開催

〔資料出所 (United Nations, 2007)等〕

1993年には障害者による平等な社会参加を妨げる障壁を除去することを目的とした「障害者の機会均等化に関する基準規則」が国連において策定された。この基準規則は、各国政府が障害を理解した政策をとることに対する道徳的及び政治的な責任について示したもので、法的な拘束力は持たないが、実施や監視にも言及した体系を備えている。基準規則は、障害に関する権利についての意識を高めるための重要な道具として機能した。

さらに、2002年には国連人権高等弁務官事務所により推進された研究の成果として“Human Rights and Disability”と題する報告が発表された(Quinn 他 2002)。この研究では障害者の人権の保護と監視を強化するための方策を探る試みの一環として、障害者の人権の観点からその概念や政策について明確化するとともに、保護を監視・強化する条約機構について経験と可能性の両面から報告することが求められていた。同書では人間に固有な尊厳に焦点を合わせる「人権モデル」の観点から、上記のような障害者問題の「不可視性(invisibility)」に注目し、障害の問題は障害が表している差異に対する国家及び市民社会の責任の欠如から生じており、国家は、あらゆる人々の尊厳と平等権の完全な尊重を確保するために、社会的な障壁に取り組む責任を負うことが明記された。

2006年における本条約の策定は、こうした国際人権法における障害者の可視化の流れの中に位置づけることもできる。

障害者の可視化に関連して、障害者が本条約では以下のように捉えられていることも注目すべき点である。本条約の目的を規定した第1条には障害者の概念を扱った文言も置かれており「長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な障害を有する者であって、様々な障壁との相互作用により他の者と平等に社会に完全かつ効果的に参加することを妨げられることのあるものを含む」とされている。「様々な障壁との相互作用により」という表現によって、参加を妨げる要因が「さまざまな障壁」の側にもあることを

示している。(なお「を含む」と結ばれているので、各国において法律等に則しこれらの者の他に、より広い範疇に属する者が含まれる余地もある。)

このように本権利条約には文字どおり人権アプローチの視点を取り入れられている。

### 2.3 条約の目的と障害の定義

本条約の目的は「すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進すること」(第1条)である。

人権条約に重要かつ基本的な考え方は差別禁止の原則である。本条約で差別禁止の原則を述べているのは第5条であるが、それに先立って第2条では障害を理由とする差別が定義されている。その中で合理的配慮の否定が差別とみなされるとしている点は特に注目すべき点である。

第2条ではその「合理的配慮」についても定義されている。障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であるが、その「配慮」は無制限ではなく、均衡を失した又は過度の負担を課さないものとされている。

### 2.4 一般原則と権利について

第3条には本条約実施等の上でのガイドラインとなるべき一般原則がまとめられている(表1-12)

表1-12 障害者権利条約の一般原則

(a)	固有の尊厳、個人の自律(自ら選択する自由を含む)及び個人の自立を尊重すること
(b)	差別されないこと
(c)	社会に完全かつ効果的に参加し、及び社会に受け入れられること
(d)	人間の多様性及び人間性の一部として、障害者の差異を尊重し、障害者を受け入れること
(e)	機会の均等
(f)	施設及びサービスの利用を可能にすること
(g)	男女の平等
(h)	障害のある児童の能力を尊重し、及び障害のある児童が同一性を保持する権利を尊重すること

[障害者権利条約第3条をもとに作成。なお訳文は外務省仮訳によった。]

M.V.Reinaの報告(Ennis,2007)では、「本条約は近年の障害者の人権に関する諸文書の土台の上に、世界人権宣言の精神を発展させたものである」とする視点から、本条約で注目すべき点が8つの原則に集約されている。この「8つの原則」は上記「基本原則」と項目の共通性が認められる。この報告では「8つの原則」の提示に加えて一部を除く項目について説明が加えられている。これらの報告の内容を上記一般原則との重複をいとわず整理すると、表1-13のようになる。

表 1 - 13 人権条約の原則と障害者権利条約

1 ユニバーサルティ	ユニバーサルティの原則に照らすとすべての国際的な人権に関する法律文書ですべての障害者の権利を保護することが原則であるが、本条約策定前は障害者についてはその権利が保護されていないのが現状であった。
2 尊厳	人間の生来の尊厳、自律、自己決定権に関する原則である。
3 差別禁止	この原則は、差別を禁止するだけに留まらず、本質的な平等を意味するものである。
4 社会的包摂	障害に起因する社会的な排除の防止を目指すための条約である。すなわち、社会への障害者の包摂は私的責任ではなく、公的責任とする障害の人権モデルがベースである(川島,2007;川島,2004)。
5 違いの尊重	本条約では障害を持つ人各人が持つ違いを尊重するとの考えのもとに策定されている。
6 機会均等	平等に機会が与えられない限り、差別をしないことにはならないため、この原則は、本権利条約で最も重要な原則と考えられる。すなわち、いかなる障害についても均等に機会が与えられることを目的とし策定されている。
7 アクセシビリティ	
8 完全参加	本条約では、この原則が指針、義務と権利の3階層で随所に認められるが、それはこの原則の重要性による。すなわち、障害者が単に課題の指摘ばかりではなく、立法の各段階をはじめあらゆる事柄の意思決定に関与できることが非常に重要である。

〔M.V.Reina の報告 (Ennis,2007) による。ただし一部は他の資料により補足〕

障害者の人権の保障を実現するためには上記のような一般原則を提示するだけでは不十分で、障害者が様々な権利を享受できるように具体的に手段を明らかにする必要がある。本権利条約では、個々の権利について障害者が「他の者と平等に(条約に頻出する表現、on an equal basis with others)」享受できることを求め、そのために採られるべき措置をあげている。本条約で取り上げられている権利とそれを取り扱う条文は表 1 - 14 のとおりである。

表 1 - 14 障害者権利条約における主要権利

1	平等及び差別されないこと（第 5 条）
2	生命に対する権利（第 10 条）身体的自由及び安全（第 14 条）
3	法律の前にひとしく認められる権利（第 12 条）
4	拷問又は残虐、非人道的若しくは品位を傷つける取扱、刑罰からの自由（第 15 条）
5	搾取、暴力及び虐待からの自由（第 16 条）
6	個人が健全であることの保護（第 17 条）
7	移動の自由及び国籍についての権利（第 18 条）
8	自立した生活及び地域社会に受け入れられること（第 19 条）
9	表現及び意見の自由並びに情報の利用（第 21 条）
10	プライバシーの尊重（第 22 条）
11	家庭及び家族の尊重（第 23 条）
12	教育（第 24 条）
13	健康（第 25 条）
14	労働及び雇用（第 27 条）
15	相当な生活水準及び社会的な保障（第 28 条）
16	政治的及び公的活動への参加（第 29 条）
17	文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加（第 30 条）

〔（注）United Nations (2007)により項立て〕

さらに、本条約では、障害を持っていることに加え、性別、年齢といった点で特に差別にさらされる可能性のある者を指摘し、このために障害のある女子及び障害のある児童に関する条項を設けている（第 6 条、第 7 条）。

また、上記のような権利について規定するに留まらず、これらの権利を障害者に対して保障する環境作りを国が行うために 7 項目について規定しているが、それらは意識の向上（第 8 条）、施設及びサービスの利用可能性（第 9 条）、人道上の緊急事態（第 11 条）、司法手続の利用（第 13 条）、個人的な移動を容易にすること（第 20 条）、リハビリテーション(habilitation and rehabilitation、第 26 条）、統計及び資料の収集（第 31 条）である。

これらの中でリハビリテーションについて英文では habilitation and rehabilitation の語が当てられている。リハビリテーションとは中途障害に対する支援であり、ハビリテーションは出生時からの障害に対する支援である。ハビリテーションはより日常生活に関するより基本的なことから対する支援を含むものである。

## 2.5 労働及び雇用に関する条文（第 27 条）の概要

世界全体で障害を有する男女約 4 億 7,000 万人が生産年齢にあるが、こうした人々が失業状態にあると、世界経済に毎年 1.9 兆ドルの負担がかかると推計される(ILO,2006)。

障害者の経済への参加の機会が不足していることにより、障害者は本条約の第 28 条「相当な生活水準及び社会的な保障」に規定されている十分な生活水準を保つことが出来ず、本条約の第 19 条「自立した生活」に規定されている自立した生活を送ることができないことは障害者の生活に重大な影響を及ぼしている(United Nations, 2006)。

第 27 条はこうした重要性を持つ雇用・労働の権利に関する条文である。

### (1) 条文の構成

第 27 条は 2 項からなり、第 1 項では、締結国が表 2 - 7 にその内容を要約した事項について適切な措置(立法によるものを含む。)をとることにより、労働についての障害者の権利が実現されることを保障し促進することが定められている。

表 1 - 15 第 27 条第 1 項の項目一覧

(a)	あらゆる形態の雇用に係るすべての事項に関し障害を理由とする差別を禁止すること
(b)	公正かつ良好な労働条件、安全かつ健康的な作業条件及び苦情に対する救済についての障害者の権利を保護すること
(c)	労働組合についての権利を行使することができることを確保すること
(d)	技術・職業の指導に関する一般的な計画、職業紹介サービス並びに職業訓練及び継続的な訓練を効果的に利用することを可能とすること
(e)	労働市場において雇用機会の増大を図り、昇進を促進すること並びに、職業を求め、これに就き、これを継続し、復帰する際の支援を促進すること
(f)	自営活動の機会、起業能力、協同組合の発展及び自己の事業の開始を促進すること
(g)	公的部門において障害者を雇用すること
(h)	適当な政策及び措置 <sup>(注)</sup> を通じて民間部門における雇用を促進すること
(i)	職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること
(j)	開かれた労働市場における実務経験の取得を促進すること
(k)	職業リハビリテーション、職業の保持及び職場復帰計画を促進すること

〔(注)「積極的差別是正措置、奨励措置その他の措置を含めることができる」とされている〕

また、これらの他に、第 2 項で障害者が奴隷状態又は隷属状態に置かれぬこと及び強制的又は義務的労働から他の者との平等を基礎として保護されることを締結国が確保することを定めている。

## (2) 雇用及び労働にかかる権利の保障

項目(a)では、あらゆる形態の雇用に係る全ての事項について障害に基づく差別を禁止している。ここで、「全ての事項」については、募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全で健康的な作業条件が含まれることが明記されている。一方、「あらゆる形態の雇用」という表現は第7回アドホック委員会で加えられたもので、修正が提起された際の説明では、民間部門、公的部門、非営利部門を問わずすべての形態の雇いで差別が禁止されるべきことを確認する趣旨で記載が求められた。

項目(b)では、労働及び作業について公正かつ良好な労働条件、安全かつ健康的な作業条件が「他の者と平等に」保護されるべきこと、苦情に対する救済についての権利を保護することが定められている。

項目(c)では、労働組合の権利について「他の者と平等に」確保されることを求めている。

以上の3項目は労働に関わる権利を障害者にも保障することを定めたものと位置づけられる。

## (3) 障害者の雇用促進

項目(d)では、技術及び職業の指導に関する一般的な計画、職業紹介サービス並びに職業訓練及び継続的な訓練、すなわち雇用機会の確保につながるサービスについて、障害者も効果的に利用できるようにすることが求められている。

項目(e)では、労働市場において雇用機会の増大を図ることだけに留まらず、その後の継続と昇進、復帰支援といった一連の支援を促進することが規定されている。

項目(f)では、自営活動の機会、起業能力、協同組合の発展及び自己の事業の開始の促進が規定されている。

項目(g)では、公的部門において障害者を雇用することが定められている。

項目(h)では、民間部門での雇用を促進することが定められているが、そのための措置の中に積極的差別是正措置を含めることができると明記されている。これは、例えば障害者に対する社会的差別を是正するために積極的に障害者または障害のある女性を雇用及び登用することやそのための計画を定めることなどがあげられる。この措置は、障害者と使用者が協議し個別的にその内容を定める合理的配慮とは相違点があるが、本条約では双方の側面から障害者の雇用促進を目指す姿勢がとられている。

## (4) 合理的配慮

第2条において合理的配慮の否定が障害を理由とする差別であると明示的に規定されているが、本条においても項目(i)において職場における合理的配慮の提供を求めている。既に述べたように、この趣旨の記述は条約策定過程の早い時期から存在していた。そして教育とともに雇用・労働の分野で合理的配慮を障害者への権利保障の手段に含めようとする姿勢は最終的な条約の採択まで維持された。

## (5) 実務経験の取得、職業リハビリテーション

項目(j)では、実務経験の取得を定めており、続く項目(k)では、障害者とりわけ就業中に障害を負った

労働者も念頭に置きつつ、職業リハビリテーション、職業の保持及び職場復帰計画を促進することが定められている。

## 2.6 障害者権利条約及び選択議定書の批准

本条約の署名について署名国に対して署名後ただちに法的な義務が発生するわけではないが、署名後において、次のステップに進む意思を表明するものであり、署名国に対して要求されているのは署名から批准までの期間において条約の目的にそぐわない行為を控えることである。

本条約及び選択議定書について、以下の3とおりいずれかの方法で本条約に関する意思表示を行うことができるが、それらは批准(ratification)、正式な確認(formal confirmation)、加入(accession)である。このうち、本条約及びまたは選択議定書に署名している場合、政府は批准により、地域的な統合のための機関は正式な確認により意思表示を行う。また、署名していない場合は加入によって本条約への意思表示を行うことができる。

本条約の発効は、20カ国の批准書あるいは加入書が寄託された後30日目である(第45条)。

また、選択議定書の発効は10カ国が批准書あるいは加入書を寄託した日から30日目である。

## 2.7 締約国の義務

第4条第1項では締約国が果たすべき義務について9項目にまとめられている(表1-16)。

表1-16 障害者権利条約締約国の義務

(a)	条約において認められる権利の実現のための、立法、行政、その他の措置
(b)	障害者に対する差別となる既存の法律、規則、慣習、慣行の修正、廃止のための措置
(c)	すべての政策及び計画における障害者の人権の保護、促進
(d)	この条約と両立しない行為、慣行の抑止、公機関における条約遵守
(e)	個人、団体、民間企業による障害を理由とする差別撤廃のための適当な措置
(f)	すべての人が使用することのできる製品、サービス、設備及び施設の研究、開発
(g)	障害者に適した新たな技術(情報通信技術、移動補助具等)の研究、開発
(h)	障害者にとって利用可能な移動補助具、装置及び支援技術等の提供
(i)	障害者と共に行動する専門家及び職員に対する研修の促進

[障害者権利条約(外務省仮訳)第4条1項をもとに作成]

続く第2項では経済的、社会的及び文化的権利について、その完全な実現を「漸進的に達成」するため利用可能な手段を最大限に用いること、必要な場合国際協力の枠内で措置をとるべきことを求め、また第3項ではこの条約を実施するための法令及び政策の作成及び実施等に当たり、障害者(障害のある



児童を含む)を代表する団体を通じ、障害者と緊密に協議し、及び障害者を積極的に関与させることを求めている。

## 2.8 条約実施の監視のためのメカニズム

本条約では、条約の実施を監視するためのメカニズムについて規定しており、その内容は以下にまとめたとおりである。

### 2.8.1 監視の種類

すべての法的な拘束力のある国際的な人権条約については監視のための組織を設置することが必要とされている。

本条約についても第 33 条以降で各国レベル及び国際的な監視のための組織を設けることが求められている。

第 33 条では国内における実施及び監視について定めており、具体的には政府内に指定される本条約の実施に関連する事項を取り扱う 1 または 2 以上の中央連絡先(focal point)、政府内における調整のための仕組み(以上第 1 項)、条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組み<sup>(4)</sup>(第 2 項)があげられている。

### 2.8.2 国際的レベルによる監視

#### (1) 障害者の権利に関する委員会(The Committee on the Rights of Persons with Disabilities)

本条約第 34 条の、国際レベルにおける監視機関は、障害者の権利に関する委員会である。この委員会は 12 人の専門家で構成されるが、批准国が 60 カ国になった時点で最大 18 人となる。本委員会は、各国から提出された報告<sup>(5)</sup>について検討し、適当と認める提案及び一般的な性格を有する勧告を行うことができる。また必要に応じて検討結果に基づき、資金やプログラム等の必要性に対処するため、ILO、UNESCO、WHO 等の国連関連機関等に報告を送付する。

#### (2) 障害者の権利条約の選択議定書

選択議定書は各国に義務付けられているわけではないが、個人による通報手続き及び問い合わせに関する手続きについて本条約の実施を強化する内容である。個人による通報手続きは、個人が障害者の権利に関する委員会に、政府が条約に規定されていることがらに違反したことを申し立てることである。委員会が受付けない申し立ては、匿名、条約にそぐわない、すでに委員会により検討済みの申し立てである。

問い合わせに関する手続きは、障害者の権利に関する委員会に対する政府の本条約の実施に関するゆゆしいあるいは組織的な違反に関する問い合わせについて、委員会が政府関係者を交えるなどして検討し、政府に報告し、それを受けて政府は 6 ヶ月以内に検討結果を踏まえた回答を提出する手続きである。

これに加えて、政府は回答の内容の詳細を委員会に説明することを要求される場合があり、こうした結果も含めて国連総会に報告する。

これらの2種の手続きで、選択議定書の批准国に対して選択しないことが認められているのは、問い合わせに関する手続きのみである。

#### 【注】

- (1) 障害者を「最大のマイノリティ」とする表現は、事務総長等幹部のスピーチにも登場する等、国連事務局によってしばしば使用される。その起源を特定することは難しいが、1995年世界社会開発サミットで採択された「社会開発に関するコペンハーゲン宣言」(同サミット報告(A/CONF.166/9)付属文書)ではこの表現(正確には世界最大のマイノリティの1つ - one of the world's largest minorities)が「10人に1人以上」という認識とともに用いられている。
- (2) 2005年12月13日付国連総会決議「世界障害者行動計画の実施：障害者のためのミレニアム開発目標の実現」(A/RES/60/131)及び2008年1月24日付の同じ標題をもつ総会決議(A/RES/62/127)にはこのような認識がうかがえる。
- (3) この条約は障害者権利条約においても引用されているが、外務省仮訳では「児童の権利に関する条約」となっている。ここでは引用文献で使われた名称に従った。
- (4) 第33条2項では、条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組みを指定し、又は設置する場合には「人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則を考慮に入れる(take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)」とされている。この「原則」として想起されるのは1993年国連人権委員会決議E/CN.4/RES/1992/54及び総会決議A/RES/48/134により採択された「国内機構の地位に関する原則」いわゆるパリ原則であり、実際に権利条約のこの条項について「パリ原則」を指していると明言する記述や発言も少なからずみられる。しかし、上記引用のとおり名称は特定の文書を示すような大文字を使用しておらず、パリ原則と特定する注記もない。またその語句は上記決議共通の表題である“National institutions for the promotion and protection of human rights”とも総会決議の付属文書の表題である“Principles relating to the status of national institutions”とも異なっており、パリ原則との関連は必ずしも明瞭でない。他の例をみると、例えば、児童(子ども)の権利委員会が行った対日最終見解(CRC/C/15/Add.231, 2004)においてパリ原則への言及に際して“Paris Principles (General Assembly resolution 48/134)”としているように、このような不明瞭な方法はとられていない。アドホック委員会での当該条文に関する議論や関連文書でパリ原則が言及されていたにもかかわらず、採択された条文にこのようなあいまいさが残された経緯を伝える文献は見当たらなかった。
- (5) 初回報告書は2年目に、その後少なくとも4年毎に以下の内容について報告することが義務付けられている。初回報告書に含める主な事柄は、障害者権利条約の実施の枠組み、政策、プログラム、条約の批准及び実施による障害者の権利に関する成果である。2回目以降の報告書に含める主な事柄は、前回の報告書に関する障害者の権利に関する委員会の意見への対応、障害者権利条約の実施の進展の状況、実施に関して障害となっていることからである。

#### 【文献】

Ennis, N. : The New UN Disability Rights Convention: Support in the United States for Ratification and Implementation (2007)

- ILO : ILO welcomes new UN Convention on rights of people with disabilities (2006)
- 川島聡 : 国際人権法における障害差別禁止 これからの人権保障, pp.231-243, 有信堂高文社 (2007)
- 川島聡 : 障害者の国際人権保障へのツイントラック・アプローチ,現代社会文化研究, No31 (2004)
- Montero, F : Rehabilitation and Habilitation: Powerful Tools for Empowerment, 「International Rehabilitation Review」,56(1),pp.31-32(2007)
- Murray ,B : Right to Work and Employment: Promoting Inclusion and Integration, 「International Rehabilitation Review」,56(1),pp.33(2007)
- 障害者施策推進本部 : 重点施策実施5か年計画(2007)
- United Nations : General Assembly Resolution 48/134 of 20 December,1993 (1993)
- United Nations : Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (1993)
- United Nations : Why a Convention? (2007)
- United Nations : From Exclusion to Equality: Realizing the rights of persons with disabilities Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (2007)
- Quinn, G., & Degener, T. with Bruce, A., Burke, C., Castellino, J. Kenna, P., Kilkelly, U., Quinlivan, S. : Human Rights and Disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability. U.N., New York & Geneva (2002)

## 第2章 批准に向けた取り組み

### 1 欧米諸国の取り組み

各国の条約への署名・批准にむけての取り組み、条約に関連する諸制度の現状、見直しの予定などを把握するため、障害者職業総合センターでは、30カ国以上の関係者あてメールによる質問書を送付して照会を行った。照会先の選定については外部有識者の助言を仰ぎつつ、一部は当センターにおいて決定した。メールの発送は2007年10月上旬に行い、これまでに7カ国から回答を得たので、以下にその回答内容をとりまとめる。

#### 1.1. 署名もしくは批准に対する現在の準備状態

回答国すべてが条約本文への署名を終えており、スウェーデン、ドイツは選択議定書にも署名している。本条約は2007年3月30日に署名のため開放され、同日に署名式が開催されたが、回答国中エストニア以外の6カ国はこの日に署名している(表2-1)。なお、選択議定書に署名していない国のうちエストニアはいずれ署名する予定である。

表2-1 障害者権利条約と選択議定書に調印していますか?

国名	障害者権利条約の調印 (括弧内は時期)	選択議定書の調印 (括弧内は時期)
エストニア	(2007年9月)	×
オーストラリア	(2007年3月)	×
オランダ	(2007年3月)	×
スウェーデン	(2007年3月)	(2007年3月)
デンマーク	(2007年3月)	×
ドイツ	(2007年3月)	(2007年3月)
ポーランド	(2007年3月)	×

選択議定書に署名した国は、条約本文の場合に比べ少ないが、その理由として「一般的に国民の政府に対する不満を取り扱う国際機関に積極的な支持を与える / 関与する姿勢が政府にない」ことをあげた回答者(NGO)もいる。

回答国は本文、選択議定書のいずれについても批准は済ませていない(表2-2)。

表2-2 障害者権利条約と選択議定書を批准していますか?

国名	障害者権利条約の批准 (括弧内は時期)	選択議定書の批准 (括弧内は時期)
エストニア	×	×
オーストラリア	×	×
オランダ	×	不明
スウェーデン	×	×
デンマーク	×	×
ドイツ	×	×
ポーランド	×	×

(注) オーストラリアは2008年7月17日権利条約本文を批准した。

本文についてはポーランドを除き批准の計画があるとしている。時期についてはたずねたところ、回答はエストニア、オーストラリア、オランダの3カ国で、エストニアが2009年、オーストラリアが2008年、オランダが2011年としている。選択議定書については計画があると回答したのはエストニア、スウェーデン、ドイツの3国で、時期についてはエストニア1国が条約本文と同じ2009年としている(表2-3)。

批准に必要な議会の手続きについて、すでに終わっていると答えた国はない(表2-4)。

議会の承認手続きについてたずねたところ、手続きを進めていると答えた国はエストニア、オーストラリア、オランダ、デンマークの4カ国でエストニアは選択議定書についても手続きを進めていると回答している。予定時期に回答があったのはエストニア(選択議定書とも2008年9月)、オーストラリア(2008年)、オランダ(2011年)の2カ国である(表2-5)。

表 2 - 3 障害者権利条約と選択議定書を批准する計画はありますか？

国名	障害者権利条約の批准 (括弧内は予定時期)	選択議定書の批准 (括弧内は予定時期)
エストニア	(2009 年)	(2009 年)
オーストラリア	(2008 年) <sup>1)</sup>	×
オランダ	<sup>2)</sup> (2011 年)	×
スウェーデン	(不明)	(不明)
デンマーク	(不明) <sup>3)</sup>	×
ドイツ	(不明)	(不明)
ポーランド	不明 <sup>4)</sup>	不明

- 1) 現在批准の前提となるナショナル・レビューを進めている。(執筆者注：その後オーストラリアは 2008 年 7 月 17 日権利条約本文を批准した。)
- 2) 主要な条約の批准のための国内手続きには通常 1 年半から 2 年を要する。本条約の場合国内法の慎重な検討が必要であり(現在進行中)そのための所要期間も加算される。
- 3) 批准日まで明示することはできない。2008～2009 年になると予想している。
- 4) 批准か否かの判断は政府部内の詳細な分析を踏まえて下される。分析は 2007 年末までには開始されるが、条約の複雑な趣旨、対象範囲の広範さのため大作業となろう。

表 2 - 4 障害者権利条約と選択議定書の批准に必要な議会の承認を得ていますか？

国名	障害者権利条約の批准 (括弧内は予定時期)	選択議定書の批准 (括弧内は予定時期)
エストニア	未	未
オーストラリア	未	未
オランダ	未	未
スウェーデン	未	未
デンマーク	未 <sup>1)</sup>	未
ドイツ	未	未
ポーランド	未	未

- 1) 現在数々の関係省庁によって署名による影響が検討されている。この作業は本年(2007 年)中に終了する見込みで、結果を踏まえ政府は批准のためどのような法的対応が取られるべきかを決定する。国会による決定が下されるのは、その後になる。

表 2 - 5 現在、政府は議会の承認手続きを進めていますか?( 表 2-4 で未と回答した国のみ)

国名	障害者権利条約の調印 (括弧内は時期)	選択議定書の調印 (括弧内は時期)
エストニア	(2008 年 9 月)	(2008 年 9 月)
オーストラリア	(2008 年 12 月)	不明
オランダ	(2011 年)	×
スウェーデン	×	×
デンマーク	(不明)	×
ドイツ	×	×
ポーランド	×	×

議会の承認を得る予定の有無について、スウェーデン、ドイツが本文、選択議定書の双方について予定があるとしており、デンマークは本文について承認を求める予定があると答えている。時期についてはスウェーデンが(本文、選択議定書とも)2008年、デンマークは2008~2009年と答えている(表2-6)。

表 2 - 6 政府は議会の承認を得ようと考えていますか? (上で×と答えた国のみ)

国名	障害者権利条約の調印 (括弧内は時期)	選択議定書の調印 (括弧内は時期)
オランダ	-	不明
スウェーデン	(2008 年)	(2008 年)
デンマーク	(2008 年 or 2009 年)	×
ドイツ	(不明)	(不明)
ポーランド	不明 <sup>1)</sup>	不明

1) 憲法により人権にかかわる国際約束には議会の承認を求める必要がある。その上で初めて大統領による批准が可能となる。

修正、撤廃を要する法律があると回答した国はエストニア、デンマーク、ポーランドの3カ国で、うち該当する法律を明示した国は1国（エストニア）である（表2-7）。該当する法律を特定せず、「市民的、政治的権利に関する法律を改正する必要がある、批准後は社会的、経済的、文化的権利にかかる事項の法的措置が必要」と（権利条約第4条2項の趣旨を反映）した回答もみられる。

表2-7 権利条約などを批准するために、修正や撤廃しなければならない国内法などがありますか？

国名	修正・撤廃を要する国内法の有無	修正・撤廃を要する国内法の名称
エストニア		・ 社会福祉法(Social Welfare Law) ・ 家族法(Family Law Act)
オーストラリア	不明 <sup>1)</sup>	-
オランダ	不明	-
スウェーデン	不明 <sup>2)</sup>	-
デンマーク		不明
ドイツ	不明 <sup>3)</sup>	-
ポーランド	<sup>4)</sup>	不明

1) ナショナル・レビュー（の結果）次第である。

2) 今のところ未定。

3) 立法手続きが始まるまで回答できない。

4) 批准のためには事前に必要な法改正が行われていなければならない。署名の段階で障害者施策にかかわる法規定に検討を加えたが、この早期検討においても一定の法改正が必要であることが示された。

障害者の差別を禁止する法律についてありと回答した国は6カ国で、うち3カ国（エストニア、ドイツ、ポーランド）は憲法・基本法を該当する国内法に含めている（表2-8）。EU加盟国から、アムステルダム条約による改正で欧州共同体設立条約第13条も当該法規として機能すると指摘した回答もみられる。



表 2 - 8 障害者の差別を禁止する法律などがありますか？

国名	障害者差別を禁止する国内法等の有無	障害者差別を禁止する国内法等の名称(公布/施行時期)
エストニア		・エストニア憲法 (1992年6月/1992年7月)
オーストラリア		・障害者差別禁止法 (1992年11月/1992年11月)
オランダ	×	-
スウェーデン		・差別禁止法 ・大学生における差別禁止法 ・児童及び未成年者差別禁止法 (いずれも2006年2月公布)
デンマーク		・労働市場における差別禁止法
ドイツ		・ドイツ基本法第3条3項 (1994年10月/1994年11月) ・社会法典第1編第33条 (2006年8月/2006年8月) ・社会法典第9編第1条 (2001年6月/2006年7月) ・障害者対等化法第7条 (2002年4月/2002年5月) ・一般均等待遇法第7条、第19条 (2006年8月/2006年8月)
ポーランド		・ポーランド憲法 <sup>1)</sup> (1997年7月/1997年10月)

1) 憲法の趣旨は特に社会関係の一般法に反映される。現在均等取扱法案が労働社会省で起草され、各省審査の段階にある。

雇用に関する障害者差別についての法律については回答国すべてがありと回答している（表2 - 9）。

表2 - 9 雇用に関連した障害者差別についての法律等がありますか？

国名	障害者差別を禁止する国内法等の有無	障害者差別を禁止する国内法等の名称 (公布/施行時期)
エストニア		・ 平等的扱いに関する法律 (未施行 <sup>1)</sup> ) ・ エストニア共和国雇用規約法 (1992年7月施行)
オーストラリア		・ 障害者差別禁止法 (1992年11月/1992年11月)
オランダ		・ 障害または慢性病における平等的扱いに関する法律 (2003年12月施行)
スウェーデン		・ 障害者の労働生活における差別禁止法(2000年)
デンマーク		・ 労働市場における差別禁止法
ドイツ		・ 一般均等待遇法第7条 (2006年8月/2006年8月)
ポーランド		・ 労働法典 (1975年施行/1998年2月改正) ・ 雇用促進及び労働市場法 (2004年4月/2004年6月)

1) 「国会で審議中」(執筆者注：2008年5月7日付国会日報で可決のため必要な賛成票に1票不足し否決となった旨報告されている。)

職場における合理的配慮を保障する法律についても、回答国すべてがありと回答している(表2 - 10)。

5つの具体例を示し合理的配慮と考えられるかをたずねたところ、7回答国とも提示した項目すべてが該当すると答えている(表2 - 11)。

表 2 - 10 職場における障害者への「合理的配慮(調整)」を保障する法律はありますか?

国名	合理的配慮を保証する国内法等の有無	合理的配慮を保証する国内法等の名称(公布/施行時期)
エストニア		・労働市場サービス法 (2005年9月)
オーストラリア		・障害者差別禁止法 (1992年11月/1992年11月)
オランダ		・障害または慢性病における 平等的扱いに関する法律 (2003年12月施行)
スウェーデン		・障害者の労働生活における 差別禁止法(2000年)
デンマーク		・労働市場における差別禁止 法
ドイツ		・社会的法典第9編第102条 (2001年6月/2006年7月)
ポーランド		・職業的社会的リハビリテー ション及び障害者の雇用に関 する法律 (1997年10月/1998年1月)

表 2 - 11 上記で回答した法律において、「合理的配慮(調整)」として考えられる例はどのようなものがありますか?

国名	技術的補助装置 (コンピュータなど)	人的支援 (手話通訳者、補助者)	フレックスタイム制	職場適応	アクセシビリティ	その他
エストニア						
オーストラリア						×
オランダ						
スウェーデン						×
デンマーク						×
ドイツ						×
ポーランド						

合理的配慮についてデータ提供やコンサルティング業務などを提供する組織を示したのは3カ国であった(表2-12)。

表2-12 うまくいっている職場の例を集め、「合理的配慮(調整)」についてのデータやコンサルタント業務などを提供する組織はありますか?

国名	組織名等
オーストラリア	ジョブ・アクセス(Job Access)
オランダ	社会問題雇用省(Ministry of Social affairs and employment)
スウェーデン	Handisam(Swedish Agency for Disability Policy Coordination)

司法解決以外の方法については、エストニア、オーストラリア、オランダ、ポーランドの4カ国が、司法による解決の方法については、上記からエストニアを除いた3カ国が「あり」と答えている(表2-13)。

表2-13 障害に基づく差別を受けている人々を救済するための方法として、司法による解決の方法やそれ以外の方法はありますか?

国名	司法解決以外の方法の有無	司法による解決の方法の有無
エストニア		×
オーストラリア	1)	
オランダ		
スウェーデン	不明	不明
デンマーク	× <sup>2)</sup>	×
ドイツ	×	× <sup>3)</sup>
ポーランド		

- 1) 障害者差別禁止法(DDA) 人権・機会均等委員会が該当する
- 2) 政府より司法以外の手続きを新設する法律を議会に提案する予定
- 3) 特別な制度は存在しない

雇用率のような強制的な割当雇用制度については、既に知られているドイツ、ポーランドがありと答え、具体的な項目についても回答している（表 2 - 14）。

表 2 - 14 強制的な割当雇用の仕組みはありますか？

割当雇用の詳細	ドイツ	ポーランド
根拠となる法律 (括弧内は公布/施行時期)	・ 社会法典第 9 編第 71 条 (2003 年 1 月/2003 年 4 月) ・ 社会法典第 9 編第 159 条 (2005 年 1 月/2005 年 3 月)	・ 職業的社会的リハビリテーション及び障害者の雇用に関する法律 (1997 年 10 月/1998 年 1 月)
障害者の法定雇用率	5% (公的セクターは 6%) <sup>1)</sup>	6%
対象となる会社の規模	従業員 20 名以上(over)の団体	従業員 25 名以上の団体・企業
産業による割当ターゲットの違いの有無		×
違反金の有無		
違反金以外の方法の有無		

1) 現行の雇用率 5% は 2000 年の法改正で 6% から引き下げられたが、改正前に 6% を達成していた公的機関については、上記改正にかかわらず 6% のままとすることとされている（社会法典第 9 編第 159 条、以上執筆者注）

最後に障害者の雇用促進のための方策についてたずねたところ、各国の実情に関し以下のとおり回答を得た（表 2 - 15, 2 - 16, 2 - 17）。

表 2 - 15 障害者の雇用促進のための方策はありますか？

国名	援助付き雇用プログラムの有無	労働機会促進のための方策	非競争的市場における障害者のための最低賃金の有無	自営のための方策
エストニア		×		
オーストラリア		・社会的企業 ・保護作業所	×	
オランダ		・社会的企業 ・保護作業所 ・その他		×
スウェーデン		・社会的企業 ・福祉工場 / 企業 ・保護作業所	不明	不明
デンマーク		・福祉工場 / 企業 ・保護作業所	1)	
ドイツ		・社会的企業 ・保護作業所	×	
ポーランド		・社会的企業 ・福祉工場 / 企業 ・保護作業所 ・その他		

1) 保護作業所での就労の場合、障害年金を受けている場合は該当しない。

表 2 - 16 以下の分野の法律において障害者に関する何らかの規定がありますか？

国名	労働組合及び職業組織	初等・中等教育	職業教育	高等教育	職業リハビリテーション(職業訓練を含む)
エストニア					
オーストラリア	不明				
オランダ					
スウェーデン					
デンマーク	×				
ドイツ					
ポーランド	×				

表 2 - 17 障害者に対する給付金制度はありますか？

国名	補助金制度の有 無	根拠となる法律	就職後の停止
エストニア		・ 障害者に関する社会的利益法	×
オーストラリア		・ 障害年金	1)
オランダ		・ Rugzakje	2)
スウェーデン		・ 障害年金	不明
デンマーク		・ 早期年金法	×
ドイツ		・ 障害者のための職業・医療・社会リ ハビリテーション及び補助システム	×
ポーランド		・ 社会年金 ・ 障害者/高齢者年金	4)

- 1) 週 15 時間以上の仕事に従事して 2 年以上給与の支払いを受けた場合
- 2) If it is clear after some time the work cannot be done the older rights might be given again
- 3) 収入等との関連で減額されることはあるが、取り消されることはない。
- 4) 収入等との関連で減額・支給中止になることがある。

## 2 EUの取り組み ベルリン会議を中心に

条約策定段階におけるEUの取り組みについては既述のとおりであるが、採択後の2007年3月30日、本条約が署名のため開放された日にEUは共同体として署名を行った。署名式において議長国ドイツのFranz Tönnies 労働社会政務次官は本条約の実施に向け積極的な役割を務めることを表明した。

2007年6月11～12日、ベルリンで開催された「障害者のインテグレーション（統合）に向けたヨーロッパ会議」は権利条約実現に向けての取り組みの一環としても位置付けられる。

この会議(以下ベルリン会議と略す)は2007年の議長国であるドイツが主催して行ったもので、加盟国の障害者担当大臣による大臣会合の他、3つのパネルセッションを中心とする専門家の議論や情報交換の場も設けられる大規模なものとなった。本会議への参加者は300名で、政府、学会、障害者団体、関係者等も加わった。「欧州障害者年」(2003年)の標語でもあった“Nothing about us without us”の趣旨がこの会議にも当てはまっていたと評されている。

この会議の正式名称の後半は「教育、雇用、機会均等、障害者のエンパワーリング」となっており、上述の3つのパネルセッションは教育、雇用、アクセシビリティをテーマとしている。障害者権利条約が取り上げている多岐にわたる事項の中からこの会議の重点として3分野を選択したことから、主催者はじめEUの当事者が権利条約採択という節目において何を重視しているかがうかがえる。会議における発言等の資料に立ち入れば、権利条約に対するEU及び加盟国の問題意識や姿勢について更に示唆するところが大きいと思われるので、これらを概説することにより、EUの権利条約への取り組みの紹介とする。

表2-18 ベルリン会議(2007年6月11～12日)のプログラム

第1日	開会のスピーチ(ドイツ社会労働大臣、EC雇用社会平等総局長)
	基調報告
	パネルセッション1(教育)
	パネルセッション2(雇用)
	パネルセッション3(アクセシビリティ)
	大臣会合
第2日	パネル・ディスカッション
	総括コメント

### 2.1 権利条約とEU諸国

開会式のスピーチの1つはEC雇用社会平等総局のNikolaus van der Pas 総局長によるもので、氏はEUがこれまで推進してきた諸政策と権利条約の関連性を強調し、一方で障害者がなお差別にさらされているという認識を持つ市民が過半数を占める現状も踏まえ、今後の政策の更なる推進と権利条約の迅速な批准を確信すると述べた。その要約は以下のとおりである。



障害者権利条約は、EU 諸国の 5,000 万人の障害のある市民が同等の権利を持って制限されることなく人権を要求できることを保障するものである。

2006 年の調査(ユーロバロメーター)では、EU 諸国の大多数の人達が、障害者は依然として差別にさらされている状況にあると考えていることが示されたが、本権利条約の採択は、現在の国連人権条約が障害者に包括的な保護を提供するには不十分であるという認識が世界的に強まっていることをはっきりと示している。

障害者権利条約の支柱でもある非差別、機会均等、バリアフリーは EU の障害者戦略の最も重要な要素である。

障害者権利条約では障害を持つ女性は複合差別の被害者である場合が多いことが認められているが、この考え方はジェンダー・メインストリーミングと性別に関わるイニシャチブを相互に組み合わせた二本立ての EU 戦略に一致するものである。

EC 委員会は欧州アクションプランを、EU の対策と活動の枠組みにおける障害者に関連する問題に対処し、障害者の社会への統合を促進するために活用することを意図している。こうした方法により障害者権利条約の実施に貢献することができる。現在第 3 フェーズ(2008~2009 年)の優先順位をあらゆる関係機関と密接な調整を重ねつつ固めている。また、本議長国主催会議の結論も本欧州アクションプランに取り入れられることになる。

障害者問題に関する議長国主催会議及び引き続き行われる閣僚会議は権利条約の迅速な批准と EU 全域における円滑な実施のための重要な政治的推進力を与えるものであり、今後の議長諸国が批准のプロセスを決然と進めるであろうと確信される。

## 2.2 「世界的な法改正への引き金」 基調報告 1

基調報告ではまず「障害者権利条約 - - 世界的な法改正への引き金」と題してアイルランド国立大学の Gerard Quinn 教授が登場した。同教授は長年 EU の障害者施策の指導的存在であり、権利条約策定の過程においても、RI(リハビリテーション・インターナショナル)の立場でアドホック委員会の議論に加わってきた。当日のスピーチは権利条約の特徴点と EU にとっての権利条約の意義を取り上げたもので、後者はもちろん前者も条約策定への牽引役の 1 人が行う条約解説としての意義を持つと思われる。以下、あえて既述の内容との重複をいとわずスピーチの内容を紹介する。

### (1) 障害者権利条約のインパクト

障害者権利条約の特徴の 1 つは策定が市民社会の密接な参画を保ちつつ進められた点である。EU は、名誉なことであるが、まさにこの形態を最初の第 1 回会合から主張していたのであり、それは間違いなくヨーロッパのこの場におけるパートナーシップアプローチの成功にもつながっている。欧州障害フォーラム(European Disability Forum)のニューヨークにおける折衝での奮闘にも敬意を表したい。

障害者権利条約は、障害者に平等な権利を保障するという欧州共通の挑戦に向けての政治的推進力の

強化を助けると考えられる。さらに、本条約は国際的な合意を得た法的規範であることから、各国が単に政策としてのみでなく、法律として捉えることが必要となる点が特徴である。

本条約は雇用、アクセシビリティ、教育、搾取からの自由、自立した生活、法律の前にひとしく認められる権利と極めて幅広い領域をカバーしている。過去 10 年間、欧州においてはこれらすべての分野が大きな変革を経験した。そしてこれらすべての領域に本条約が示す新しい展望がもたらされる可能性がある。

## (2) 国際的な障害者法の改正

第 4 条は締結国が果たす一般的な義務を定め、詳細な事項は個々の条項で取り扱われている。その中で、必要な法規定を採用し整合性のない国内法を修正または廃止すること、あらゆる関連する事項に障害者及び障害者団体との積極的な協議が設けられることが規定されている。端的に言えば、これらの規定により、本権利条約が世界規模の障害者にかかる法改正の引き金となる。国際的な脱施設化の中で、自立生活に関する第 19 条が非常に重要である。利用及び参画に関して、とりわけ第 13 条の司法手続きの利用、第 29 条の政治及び公的生活への参加も非常に重要である。これらに加え、法律の前にひとしく認められる権利に関する第 12 条は、自分の意思そして必要な場合は意思決定能力に支援が得られる必要があるという認識を反映している。

このように本条約は、障害の分野における施し(charity)から人権へというパラダイムの変化を体現している。この意味は以下の 3 点に集約できる。第 1 に、障害者の問題は障害者の外に、すなわち社会が障害者の要請にどう答えるか、あるいは答えないかにある。第 2 に、社会は過去において障害者に対して不公平であった。こうした不公平は均等な機会の欠如及び権利に対する違反といった枠組みで捉えられる。第 3 に、これにより過去の旧弊(legacy)から脱却し障害者をより包み込む社会を意識的に打ち立てて行くという変化の過程にかかわって行く。本条約を引き金としてこうした変革を行うことは、国際法の非常に建設的な活かし方である。しばしば、国際法が各国の国内法の改正に繋がらずに終わることがあるが、本条約のような国際法にとって、各国を制約するより、各国の法改正や政策立案の助けとして適用するのがより優れた活用法である。

## (3) 何層にもなった平等の考え方

本条約の持つ道徳的な指針となる価値は特に第 3 条「一般的原則」に列挙されている。これらのことからは、障害に関する分野では革命的である。これらが伝える権利は、障害者を保護し、彼らの能力を高めることにより、障害者が社会で他者と同様に参画すること、または、障害者が平等の戦略により作られた新たな機会を活かす力となる。本条約は、差別禁止条約法であるだけでなく、生命、自由、教育等の基本的な権利を提供するものである。すなわち、本条約の目的は新しい権利を作り出すのではなく、

差別禁止の原則によって、既存の全ての権利が障害者に対して平等に有効となるようにすることであり、これはアムステルダム条約以降の EU の法律及び政策と共鳴するものである。

#### (4) 第 9 条 第 24 条 第 27 条

前項の前提に沿えば、国内法整備の担当者が直面する課題は現存の諸権利の延長線上に障害固有の事情に合わせて整形することだということになる。しかし、あえて言えばこのことが、第 24 条「教育」、第 27 条「労働と雇用」、第 9 条「アクセシビリティ」を過小評価してしまう要注意点である。つまりその考えに立つと、国内法の整備のプロセスは、障害者がさまざまな権利を平等に享受することを妨げるものに向けられることになるが、障害の観点からみた平等性は単に違いを尊重することにとどまらない。違いを積極的に調整することである。非差別の観点からみると、合理的配慮を達成できない場合欧州の法律や指令などでは差別とみなされる。権利条約においても合理的配慮を種々の特定の権利についてだけでなく、原則として要求している。

そして平等の考え方は、広範な経済的、社会的、文化的権利にも及んで来る。例えば教育の権利もその例である。これらの権利の享受には公的な障壁を除くだけでは不十分で、新たな機会を現実のものとする手段を備えなければならない。

経済的、社会的、文化的権利については達成に時間がかかるが、この考えに立てば課されるのは「行為する義務 ( obligations of conduct )」となる。権利条約では第 4 条 2 項で経済的、社会的、文化的権利については漸進的に達成することを求めており、端的に言えばこれらの権利については「行為する義務」を、市民的、政治的権利については ( この規定からはずすことにより ) 「結果を出す義務 ( obligations of results )」を課している。

漸進的な達成という概念のため、これまで待ち続けた障害者がさらにポジティブな変化を待たねばならないなら、この概念は権利条約の土台を損なうことにならないだろうか。これは正当な質問であるが、自分の答えは 「漸進的な達成」という概念は資源は有限で変化には時間を要するという現実を尊重したもので、現実を尊重することは核心理念を損なうことではない、 必要なものはポジティブな動態性 ( positive dynamic ) であって、それは計測可能で妥当な期間の中で結果に到達させるものでなければならない、というものである。EU では同種の目標設定に際して社会的権利に関する EC 会議が締約国に対し、妥当な年限において可能な資源を最大限に使ったことに見合う把握可能な改善を図る対策を求めた。これが「漸進的な達成」の姿を提供しており、新たに設けられる国連障害者の権利に関する委員会は十分な進歩が達成されたかを判定できなければならないだろう。

### 2.3 EU 諸国における障害者の統合 基調報告 2

第 2 の基調報告には再び Nikolaus van der Pas 総局長が登壇した。同氏の基調報告はテーマの 1 つである労働に重点を置き、その現状と条約の趣旨との関連を概説している。

## (1) 障害者の労働状況と一般労働市場統合の根拠

就業可能年齢にある障害者は、就業可能年齢層の総人口の少なくとも 16%であるが、これらの者の就業状況については、加盟国によりかなりの相違があるものの、EU 全体で見ると 50%程度である。一方、同年齢層の健常者では 68%が就職している。さらに、重度障害者についてみた場合、僅か 20%に過ぎず、障害が重くなるほど、健康問題が長引くほど就業者の割合は低くなる。

このように障害者の就業者が比較的少ないことは意思や能力の欠如と関連があるからではない。その多くは機会さえ与えられたら働きたいと考えており、あるいは実際に働ける。というのも、仕事は障害者にとって、個人的な収入源、他者との交流、社会の一員である自覚、自身の生活に対する責任感といったものをもたらすからである。こうした反面、失業や非労働力の状態にあることは、特に障害者にとって貧困や社会的生活からの排除といったリスクの上昇につながる。

また、人口の高齢化により欧州における潜在的労働力が中長期に低下することを考慮し、欧州理事会が 2006 年春から労働市場において障害者及び不利な扱いを受けている者の労働市場への参加率を高めることの必要性を指摘し、その取り組みを行っているところである。

EU 諸国の統合政策には、特別な作業所での「保護された職場」(特にスウェーデン、スロベニア、オランダ、ドイツ、ポーランド、フィンランド)以外にも、一般企業で働く障害者に対するあらゆる形の支援(助言、精神的ケア、個人的な指導援助)がみられ、しばしば事業主への障害者採用に対するインセンティブとして様々な手当と組み合わせられている。雇用助成金、職業リハビリテーション措置、障害者による企業設立の給付金等の支援のような、メインストリーミング・プログラム(ベルギー、オランダ、ギリシャ)などもみられる。

EU の政策は、他に先立って一般労働市場への統合支援に照準を合わせているが、その根拠は、とりわけ一般労働市場への統合は障害者の持続可能な社会的統合を促進し、障害者がレッテルを貼られることを防ぐと同時に、前述のような仕事を持つことによる効果をもたらすためである。

個々の障害によっては保護された環境、例えば一般労働市場統合に向けての最初のステップとして設けられた障害者作業所での仕事等の形態から始めることもあるが、これは一般労働市場への統合への最初に可能な段階としてこのような形態が該当する場合である。

## (2) 障害者のための EU の政策

EU は障害者領域において障害者の社会への完全な参加と統合を標榜 ( auf die Fahne geschrieben ) している。適切な欧州アクションプランが戦略の実現を強固に組織化し、就業支援と障害者の積極的な社会参加に集中している。このアクションプランの実践の基本原則は、メインストリーミング、すなわちあらゆる共同体の重要な政策において障害者の利益を考慮することである。この中には、障害者の一般労働市場への統合が重要な目標の一つとして掲げられている。

働市場への統合という目的も含まれている。例えば、運輸や司法のような領域における政策において、障害者の利益とニーズが考慮されるよう配慮したい。

EUは、就労における障害者の統合について表2-19に示す3種類の手段を講じている。

表2-19 障害者の統合に関するEUの手段

法的手段	雇用均等一般枠組み指令 雇用助成金に関する基準
政策的手段	特に包括的なリスボン戦略の一部としての欧州雇用戦略
財政的手段	特に欧州社会基金

以下において、表2-19の各手段についてまとめておく。

法的手段の表中の雇用均等一般枠組み指令は、障害の他の差別理由(年齢など)についても雇用・職業における均等な扱いを求めている。この指令は、雇用主が障害者に対して就労、職務遂行、昇進、職業訓練、向上訓練参加へのアクセスを可能にするための適切な措置をとらなければいけないことを定めている。

表中の助成金に関する基準は、一定の条件のもとで不利益な扱いを被る、及び障害をもつ者の採用についての助成金を認めている。さらに、この助成金の配分前における委員会への報告義務が廃止されている。この他、2008年7月から国の補助金の禁止、その他の現行の例外がまとめられた新たな簡素化された命令が施行される予定である。

政策的手段であるリスボン戦略の統合ガイドラインについては、特にそのガイドライン19で職業紹介が障害者のニーズを率先して把握しようと努めることを規定し、さらに社会的企業が特に障害者に重要な雇用主になりうることを強調している。

財政的手段の欧州社会基金は、障害者の統合にとって重要であり、加盟国はこの基金を用い様々な活動を支援することが可能である。例えば、仕事の仲介や障害者に適した職場の創設、教育・訓練措置などが考えられ、より具体的にいえば、エレベーターによる建物へのアクセスの改善、情報伝達・コミュニケーション技術を使った職場や教育システムの障害者のニーズへの適合などが挙げられる。さらに、障害者のアクセシビリティの向上(例えば建物に対する)は、新たに始まった構造基金(ESFとEFRE)のプログラム期間において、加盟国が促進対策の計画と実施において遵守しなければならない基準である。

さらに、欧州における社会・経済生活への障害者の統合に関して、障害者の統合は、双方向であると考察される。すなわち、統合の成果がまず障害者サイドからもたらされるであろうと考えられるが、社会や経済のサイドからも障害者を迎えに行くことが必要である。統合を実現するためには、雇用主、従業員、同僚といった社会のメインストリームのサイドが日常生活において障害者を積極的に統合する義

務を負うことにより、メインストリームにおいても考え方あるいは行動の変化を起こすことが必要である。

## 2.4 職業教育を含む教育における同権

パネルセッションでは3つのテーマについて3名のプレゼンテーションが行われた。第1のテーマの教育におけるプレゼンテーションのうち「統合ヨーロッパ」(Inclusion Europe)の会長である Ingrid Körner氏は教育における包括教育 (Inklusive Erziehung) の問題はまだ解決されていないという現状認識のもとでその課題を整理した。その要約は以下のとおりである。

一般教育制度における包括教育の問題は、未だ解決されないまま存在している。一般教育制度は多くの人々にとって手の届くものである一方、障害者の多くにとっては閉ざされたものとなっており、つまり分離した教育制度であるといえる。

こういった問題はこれまでも長く論じられてきており、様々な法律や声明、規定は障害者にとって障害者の同権、機会均等、被差別及び非分離を要求する根拠となっている。それらには例えば表に示すものが含まれるが、中には拘束力のあるものとなないものの双方が含まれている。

表 2 - 20 障害者の教育における同権に関連する法律や条約等

年	法律等
1948	世界人権宣言
1990	子どもの権利条約
1993	基準原則(機会均等を実現するための国連枠組規定)
1994	サラマンカ宣言
2000	ミレニアム開発目標
2007	障害者権利条約 (3月30日署名のため開放)

障害者権利条約は、この中でも重要なものとして挙げられる。第24条においては、障害者における教育の権利のみならず、障害者が教育を受ける能力が規定されている。これは今なおいくつかの国において、特に知的障害者に与えられていないものであると考えられる。さらに、条約締結国に包括教育制度 (ein inklusives Bildungssystem) を導入することも規定されていることから、現在多く実施されている特殊教育プログラムへの分離は差別であり、機会均等を侵害するものとしてみなされることを意味している。

包括教育制度を実施するにあたっては様々な問題を克服する必要があるが、それには政府や学校に対するいくつかの目標設定が重要であると考えられる。例えば政府においては、障害の有無にかかわらず全ての子どもと一緒に教えることを全ての学校に法的に義務付けることや、統合クラスにおける障害を持つ生徒に対する特別費用を含む学校への財源提供のための適切な制度、知識及び技術的・教育的補助具のネットワークの整備などが必要となる。また、学校に対しては、学校のバリアフリー化や特別な知識と適切な学習方法(個別の学習方法)の提供、必要とされる技術的補助具の用意、ケアや教育的補助、医療補助の用意などが求められる。

学校における同権というテーマを他の生活領域から切り離して捉えてはならない。差別を防止するためには、これまでほぼ不可避であった特別施設の連鎖を絶つことが必要である。ここでの連鎖とは特殊幼稚園から特殊学級への進学ルートを設定する、障害者のための作業所で働くことを想定した特別職業訓練を実施する、さらに特別住宅により障害者を共同体による通常サービスや近所の人々からも隔離するといった連鎖である。こういった連鎖を絶つにあたって、先に述べた障害者権利条約はその一助となると考えられる。

## 2.5 障害者雇用におけるドイツの取り組み

雇用に関するパネルセッションではドイツ労働社会省の Franz Thonnes 次官がプレゼンテーションの1つを担当し、最近におけるドイツの障害者雇用対策について特に一般均等待遇法との関連に重点を置いて概説した。条約との直接の関連は明示されていないが、権利条約の趣旨に照らして、これら施策が強化されるか見直されるか、今後の展開が注目される。以下はその要約である。

### (1) イニシャチブ「仕事 - バリアフリーの仕事」

2007年4月から実施されている本イニシャチブは、連邦政府による調整、評価が行われている。イニシャチブ推進に向けた政府とのパートナーシップ機関には、リハビリテーション実施機関、雇用主、労働組合、障害者連盟、連邦労働機関が含まれ、実施継続の最終年は2010年である。財源は調整基金からの総額300万ユーロと欧州社会基金からの200万ユーロである。

本イニシャチブの目的を表2-21に示した。

表2-21 目的

障害及び重度障害のある若者の教育推進 特に中小企業における障害者及び重度障害者の雇用向上 事業所内編入マネジメントを導入することによる事業所内予防策の強化
---

本イニシャチブには41のプロジェクトが含まれる。これらのプロジェクトのうちの成功プロジェクトについては地域を拡大して実施し、計画をより広範囲に展開することとしている。さらに、職業生活の

段階間の移行に一層重点を置く、ジョブからジョブへの橋渡しを組織化している。

## (2) 職業訓練プロジェクト (VAMB)

本プロジェクトは METORO グループにおける職業訓練施設と連携した複合的な職業訓練である。METORO グループの店舗で約 100 名の障害者が販売職で実践訓練を行い、職業訓練施設からの補助員による支援が行われている。プロジェクトでは学術的な支援と評価、販売職のための標準化の開発を行っている。

本プロジェクトで訓練を受けた若者は、他のグループに比較して労働市場への統合成功率が高かった。さらに、訓練を受けた若者の多くが、訓練終了後に受講した訓練に見合った職場へスムーズに就職している。

## (3) 事業所内予防策

3B すなわち、助言(Beratung)、事業所(Betrieb)、職業(Beruf)について情報キャンペーン ( Informationskampagne ) を広範に展開している。具体的には、病気あるいは障害を持つ従業員に対して、商工会議所や事業所、医師ないしはクリニックなどを通じて支援サービスの周知が行われる。最初はクライアントと個人的な接触がもたれ、その後、あらゆる関係者との話し合いがもたれることとなる。

3B の成果としては、これまでに 56 人の従業員に対してケアを行っている。クライアントの 58% は自主的に、29% は医師の勧めによって、4% が雇用主の推薦によるものであった。結果として、同じ職場に継続して勤務する、あるいは同一企業内での職場移動、他の企業への職場移動などの対応によって、47% の事例が成功をおさめた。事例の 30% については、プロジェクトを実施した機関や労働生活への参画に対する給付を担当する運営機関がケアを継続している。

## 2.6 大臣会合

ドイツ社会労働大臣の主宰により障害者のための政策を担当する大臣による会合が開かれ、障害者の参加と統合に関する成功事例とプロジェクトが紹介された。その例は以下のとおりである。

オーストリアでは “disability flexicurity” と呼ばれる非営利リクルートプログラムを推進している。その目的は雇用主の障害者雇用を促進することと、彼らの潜在的達成力を測定することによって契約当事者が確信を持って臨めるようにすることにある。社会保障を負担しうる仕事に就けることが目標である。

ノルウェーではユニバーサルデザインのキャンペーンを立ち上げている。障害者施策の一環として輸送・製品・建築・サービスの総合的なバリアフリーデザインに焦点を当てている。

スロベニアは政府と障害者組織の緊密な協力に重点を置いている。既存の障害者アクションプラン (2007~13 年) の枠組みの中で、あらゆる障害者対策に及ぶ 12 の目標を特に設定し、達成を目指してい



る。アクションプランは障害者組織との協力のもとに展開されており、それ自体が協力の好事例である。

## 2.7 今後の取り組み 議長総括

2日にわたる会議の締めくくりとして、以下のとおりドイツ社会労働大臣名による議長総括が発表された。

本会議に参集した各国の大臣は国連障害者権利条約を、全ての障害者と全ての人権と基本的な自由の推進と擁護及び全面的な実現に関する基本的なステップとして支持する。また、今回の会議によって、参加国における条約の速やかな署名に向けた努力が確認され、出席者は速やかな条約批准に向け更に主導性をとることを促した。

会議の結果、欧州における国連障害者権利条約の実施に向かって、加盟国や共同体と市民社会の間の緊密な協力を基本とする密接で強力なアプローチで進めていくという意思統一が図られた。そのような連携のとれたアプローチは、国連条約が差別をなくすこと、機会均等、積極的な統合といった EU の障害者戦略の本質的な要素を含んでいるという事実によって促進されるであろう。

非差別は国連条約の核心に位置するが、欧州共同体設立条約の第 13 条に込められた EU の基本的な価値観の 1 つでもある。雇用と職業訓練に関する EU の差別禁止法は既に EU 諸国間の間で成立しているが、EU 諸国間の市民の大多数において、障害者であることは未だ不利と認識されている。雇用と職業訓練以外の差別については、「万人のための欧州機会均等年」のフォローアップとして欧州委員会が主導する取り組みが、EU の権限が及ぶ範囲における差別からの保護についての枠組みを、とりわけ障害を理由とした差別に関して補完する基盤を提供するであろう。

各国の大臣は、国連障害者権利条約の全面的な実施に向けた政策の策定をさらに進めることを約束し、欧州の障害対策計画における優先事項が、この条約の効果的な実施に確実に寄与するように欧州委員会に求める。また、前 EU 議長国及び欧州委員会と市民社会との連携によって、今回の国連条約の内容と素早い決定がもたらされたことから、ドイツ、ポルトガル、スロベニアの 3 議長国は将来の議長国のための継続的な枠組みを構築するために力を入れることを約束する。

欧州委員会のシュピドラ (Vladimir Špidla) 委員及び参集した大臣は、情報や好事例を継続的に交換することを通して国連条約の実施に向けた欧州の戦略の発展に貢献するため、欧州の障害についての高度な専門家グループを招聘する。それらのグループは、各国に共通した課題や解決方法を見出すことや、将来の EU 議長国による障害に関する大臣級の会議において、国連障害者権利条約の実施に関する進展具合について報告する役目を負う。

## 2.8 本項のまとめ

以上の資料を踏まえると、権利条約とこれまで及び今後の EU の障害者への取り組みについての姿勢は次のように要約できると思われる。

権利条約の趣旨はこれまでの EU の取り組み、とくに最近の進展と同じであると認識しており、権利条約策定への取り組みについても自身の貢献を評価している。

一方で現状における EU の障害者施策については、なお改善すべき点があることを認識している。

今後については、これまでの施策の一層の推進、権利条約の早期の批准に向けての取り組みを進めるとし、権利条約をさらなる施策推進のきっかけと位置付けている。

#### 【資料】

Bundesministerium für Arbeit und Soziales : Europäische Konferenz zur Integration behinderter Menschen

– Programmheft

( 同 ) : Bildung, Beschäftigung, Barrierefreiheit - Konferenz in Berlin (2007)

### 3 特記すべき国の取り組み

#### 3.1 オーストラリアの状況

2008年7月17日権利条約本文を批准した<sup>(1)</sup>オーストラリアは、早期の条約批准を目指し、国内的合意の形成に向けた取り組みを精力的に進めてきた。ここではその取り組みの一環として2007年6月に開催された「オーストラリアにおける障害者権利条約の批准と実施を進めるためのワークショップ」(Workshop on Promoting the Ratification and Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Australia)を取り上げる。これは、人権・機会均等委員会(Human Rights and Equal Opportunity Commission)の支援のもとに2日間にわたって開催されたもので、この条約と関係のある各領域の団体や法務大臣を初めとする政府担当者が参集し、隣国ニュージーランドの人権委員会からもオブザーバーが参加した。以下は公開されている報告に基づく本ワークショップの概要である。

##### (1) 法制度等の状況

上記ワークショップの報告の前に、まずオーストラリアの障害者権利条約に関わる法制度や人権保護のための組織について概観する。

連邦レベルで人権保護の中心となる組織は上記の人権・機会均等委員会(Human Rights and Equal Opportunity Commission)で、この委員会は1986年に制定された「人権・機会均等委員会法」に基づいて設立された。委員長の下に5名の委員が置かれ、各委員が人権、人種差別、アボリジニ・トレス海峡島民の社会的公正、性差別、障害差別(Disability Discrimination)を担当している(同法に年齢差別は明記されていないが、同委員会ホームページによれば1名の委員が年齢差別を担当することとされている)。Thornton(1997)によれば同委員会は当初人種、肌の色、性、宗教、政治的見解等による差別への不服申し立てを調査する権限を与えられたが、1990年に職場における障害者への差別も付託事項に含まれるようになった。

法律としては1992年に「障害者差別禁止法」(Disability Discrimination Act)が制定されている。

人権・機会均等委員会は「人権・機会均等委員会法」のほか差別禁止に関する連邦法を所管しており「年齢差別禁止法」「人種差別禁止法」「性差別禁止法」に加えて「障害者差別禁止法」もこの委員会が所管している。

##### (2)人権・機会均等委員会の方針

ワークショップ開会における障害差別担当委員のスピーチで示された人権・機会均等委員会の方針は以下のとおりであった。

本権利条約は、異なった法律、社会、文化、宗教を基盤とする国々の間での交渉により作り上げられたものであり、障害者の権利に関する完璧なものとはなりえないであろうが、障害者の権利についての

大きな前進である。本条約がもたらさないものに注目するのではなく、もたらすものに、あるべきであった条約ではなくあるがままの条約に注目しよう。(…focus on that CRPD as it is, rather than on what it ‘might’ or ‘should’ have been.)

人権・機会均等委員会は、障害者権利条約の批准及び実施に向けて中心的な役割を担う。とりわけ、本条約第 33 条の視点における締約国内の実施と実施状況の監視に関する調整の仕組みの一翼を担うことが予想される。

また、本条約の批准と実施において人権・機会均等委員会が政府と障害者関連機関との橋渡しの役割を果たすことを目指しており、条約策定に向けての段階で発展した政府、人権・機会均等委員会、障害者の人権に関する組織の密な連携が強化され、批准・実施に向けての努力の推進に資することを希望する。

### (3) 関係団体の取り組み

ワークショップでは、批准に向けた人権・機会均等委員会、障害者の人権に関する組織などが行っている多様な取り組みについて情報が交換された。一例をあげると、障害者のクイーンズランド人権擁護団体(Queensland Advocacy Incorporated)は批准に向けての取り組みとして、障害者の人権に関する指標を、権利条約の実施を監視する手段に発展させることも視野において開発している。また、障害者のために本条約をわかりやすく説明した冊子を作成中である。

### (4) 連邦政府の方針

法務大臣(Federal Attorney-General)は、本条約について障害に対するネガティブな考えを変える第一歩であり、世界の 6 億 5 千万人の障害者の益となる可能性を秘めたものであるとその意義を確認した上で、政府部内における本条約に対する強い原則的な支持を明らかにし、署名は批准に向けての誠意の証であると述べた。一方で、批准までに要する期間は州、地域、コミュニティとの折衝次第であるとして、次のように述べた。

各ステークホルダーグループに対する詳細なコンサルテーションを、批准についての最終的な決定の前に行う。政府の批准に関する決定が出来る限り短期間で得られることを期待している。事態の迅速化に向け、コンサルテーションの手続きに努力するよう指示を与えるために、本件をオーストラリア司法長官常任委員会(Standing Committee of Australian Attorneys General SCAG)の議題にあげる予定である。

オーストラリア政府は、あらゆる条約の批准にあたって、国内法と条約に付帯する義務との整合性がとれない限り批准しない方針である。そのため、コンサルテーションの最重要点は、権利条約に述べられている義務とオーストラリア国内法(連邦、州、準州)との整合性をとることである。政府は整合性をとることはそれ程難しいことではないとの見通しをたてている。

しかし、選択議定書の署名については、国連の条約機関システム(treaty body system)に関して、条約

機関間における不統一、報告及びコミュニケーションの積み残しといったことが解決されない限り署名しない方針である。

#### (5) 障害者団体との連携

家族地域サービス原住民省(Department of Family, Community Services and Indigenous Affairs, FCSIA)からの参加者は、本条約の策定段階における政府と障害者団体と密な連携を継続することを助言し、批准に先立って行う障害者側とのコンサルテーションのあるべき形態や障害者側が条約の批准や実施に参加し、これらを推進するために必要とするリソースについての参加者の見解に強い関心を示した。法務省も呼応し、両者の協力は条約策定時のオーストラリアの貢献を支えたものであり、批准に先立ってのコンサルテーションや権利条約の実施にむけて維持を目指して行く述べた。

#### (6) 今後の手続き

法務省担当者の説明によれば、批准に先立つコンサルテーションの過程で定型に沿った「国益分析」(National Interest Analysis, NIA)を公式な手続きに沿ってとりまとめる。手続きは連邦政府が州、地域政府にコンサルテーションを開始する意向を伝える書簡を送付することから始まり、次いで州、地域政府の条約批准に対する意見を書簡により求める。ここでは条約の義務と抵触する法規を特定することが主眼となる。

連邦法務省はまた、より広範なコンサルテーション、特に障害者側とのコンサルテーションの形態につき決定を行う。更に対象を広げて公開の意見聴取(public hearing)が行われる場合もある。

事業に関する規制に影響を与えたり競争力を制限する可能性がある場合は Regulatory Impact Statement (RIS)という文書も必要になるが、本条約が該当するかの決定はまだ下されていない。

#### (7) 批准に向けての戦略

ワークショップにおいては、批准を目指すキャンペーンについても議論され、広報すべきポイント、その対象について方針がまとめられた。その過程で今後予想される弱点、危惧される点も検討された。

ワークショップ終了時にまとめられたコミュニケでは、2008年12月3日(国際障害者デー)を目標とした批准に向けて迅速な手続きを取ることを政府に求めている。

以上のように、ハイレベルの当事者会合において批准に向けての具体的な取り組みが議論され、期日を定めた批准に向けての意思統一が図られたことに、オーストラリアの批准に向けた強い意欲をうかがうことができる。

## 3.2 カナダの状況

### (1) 法制度等の状況

障害者権利条約に関わるカナダの人権保護のための法規や人権保護のための組織は次のようなものである。

まず、1982年に制定された「権利と自由のカナダ憲章」(Canadian Charter of Rights and Freedoms、1982年憲法の第1章)第15条において権利の平等が謳われているが、そこでは「差別特に人種、国や民族の出自、(皮膚の)色、宗教、性別、年齢あるいは精神的あるいは身体的障害により差別を受けることなく」(without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability)と、障害による差別を排除することが明記されている。

カナダ人権法(Canadian Human Rights Act、1976年制定、1985年改正)第3条では、この法が禁止する差別として人種、国や民族の出自、(皮膚の)色、宗教、性別、年齢等とともに、障害(disability)を理由とする差別が1985年に追加されて明記されている。同法はカナダ人権委員会(Canadian Human Rights Commission)の設立も定めている。また1992年には同法に「合理的配慮」(reasonable accommodation)等の条項が導入された。

雇用の分野に関しては、1995年に改正された雇用衡平法(Employment Equity Act)が、同法が指定する層(女性、原住民等の少数民族、障害者(person with disabilities)など)についての雇用に関する障壁の除去を目指している。この法律の対象は100人以上を雇用する連邦政府と契約関係にある民間企業及び公共企業の雇用主と限定的であるが、上にあげた層の雇用の実態を調査し、実績が不十分である場合、採用、訓練等についての計画の策定、更にはその有効性の監視が求められる。

上記のとおり、連邦の枠組みでみるとカナダの人権保障は法制度として整ったものである上に障害者が明記される形で組み込まれているといえる。他方あくまでも連邦の法規定であるためその及ぶ範囲については一定の限定がある(例えば上記の雇用衡平法の対象範囲をみても、連邦政府との関係を持つ雇用主にとどまり、同じ公的部門である州政府等との関係があっても対象とはならない)。なお、州レベルにおいても多くの州や準州が人権に関する憲章や法を持っており、詳細については州の実態を踏まえる必要がある。

## (2) 障害者権利条約策定後の取り組み

カナダは2007年3月30日、すなわち署名のための開放の日に条約本文に署名を行った。Peter MacKay 外務大臣は、署名の日に発表した声明において2006年度からの連邦政府による障害者支援施策をあげる形で同国の障害者問題への取り組みを紹介した上で、権利条約の意義と権利条約策定段階でのカナダの貢献を振り返り、今回の署名が批准に向けた取り組みを約束するシグナルであると述べた。

このように大臣の発言は前向きなものであるが、一方で権利条約の条文の多くが州などの地域レベルの権限に関し批准に先立って州(provinces)、地域(territories)を交えた十分な検討が必要であることにも触れ、批准に向けての手続きが時間のかかるものであることにも言及している。

#### 【注】

(1) オーストラリアは当初予定していた2008年12月より早く、2008年7月17日権利条約本文を批准した。批准に至る手続きについては本文(特にp.55)に触れているが、その手続きにそって作成された国益分析が2008年(以下年を省略)6月4日議会に上程された。同分析は「権利条約策定時におけるオーストラリアの積極的な役割を考えれば、早期の批准が大いに望ましい」と条約の早期批准を支持している。また Regulation Impact Statement (RIS)について、同手続きを所掌する The Office of Best Practice Regulation や Productivity Commission の判断を求めた結果必要なしとの回答を得た旨明記している。

両院条約委員会は本条約に関心を持つ国民や組織に6月16日までに意見具申を行うよう求めた。

6月19日両院条約委員会は早期批准を勧告する簡単な報告を、本報告に先立って発表するという異例な形で権利条約の早期批准を支持した。

以上の国内手続きを踏まえ、オーストラリア政府は上記のとおり7月17日、権利条約本文を批准した。

#### 【文献】

Report to the Human Rights and Equal Opportunity Commission on the Workshop on Promoting the Ratification and Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Australia (2007)

## 4 国際機関・NGOの取り組み

### 4.1 国際機関の取り組み

#### (1) 国際連合事務局

国連には、総会、理事会をはじめとする各国代表の合議体とともに、日常の活動を支える事務局も存在する。権利条約を採択したのは前者の合議体であり、条約が発効するには一定数（本条約の場合は20カ国）以上の批准という構成国の行動が必要である。一方で必ずしも利害が一致しない各国が合意を形成し、その結果である条約が確実に実施されるためには、事務局の適切な貢献が必要となる。ここで扱うのは、後者の事務局の取り組みである。

権利条約の採択が当初一部で懸念されたよりも早く実現したことに対する事務局の貢献は少なくない。議論の進展に必要な資料を提供し、NGOからの参加者も加わった多くの委員や傍聴者に対して迅速に情報を開示するなど、多様な要望に対応してきた。

採択後、各国の署名、批准、実施を図る段階において、事務局の現段階の役割は各国の署名・批准の促進、そして条約の趣旨の普及といえる。

署名・批准の促進に向けては、2007年の3月30日の署名のための開放、2008年4月に批准国が20カ国に達し発効したことを踏まえたものなど、重要な節目をとらえたイベントの開催、その内容の報道により条約実施に向けての機運を盛り上げる取り組みを続けている。

2つ目にあげた条約の趣旨の普及において大きな役割を果たすものは各種の文書である。国連はそのウェブサイト障害者対策推進に関するページを設けている。これは主として事務局の経済社会局の作成・更新によるが、権利条約は其中で主要なテーマとして位置付けられている。アドホック委員会での交渉過程においては採択までの資料が多数公開され、現時点でも閲覧することができる。

条約の普及、批准・実施という新たな段階に入っても、いくつかの資料が公開されており、それらは加盟国の署名・批准状況、関連した行事等を報告するとともに、権利条約の趣旨を紹介し、実施に向けての手順等を解説している。

後者の性格を持つ文書で特徴的なものとして、United Nations (2007)があげられる。これは加盟国の議員に向け自国が権利条約の締約国となり条約を実施することができるようにするという目的を設定し、その目的に沿って条約の趣旨と内容を解説するとともに、署名・批准・その後の手続き等を分かりやすく明らかにするという意味合いの文書である。

上記文書をはじめとする条約関連文書は、条約の内容が確定していることを前提とした文書であり、かつ国連事務局が主体となって作成している。前述の立法者向け文書も、後述のとおり事務局の公式文書とみなされる体裁をとっている。



そうした位置づけを踏まえてみると、それらの文書と採択された条約との間の表現の不一致や現状認識についての乖離がないか精査が必要であるが、かならずしも皆無とはいえないので、2つの例をあげて注意を喚起したい。

まず、条約の趣旨普及のためとして提供されているプレゼンテーション資料をみると、障害者は基本的な権利を「否定されている (denied)」という表現に出会う。全文をあげると次のとおりである。“Persons with disabilities continued being denied their human rights and were kept on the margins of society in all parts of the world.” (障害のある人たちは彼らの人権を否定され続け、世界のあらゆる場所で社会の周辺部に留められ続けていた。)これが例えば権利条約前文にある“...persons with disabilities continue to face barriers in their participation as equal members of society and violations of their human rights in all parts of the world.” (障害者が、世界のすべての地域において、社会の平等な構成員としての参加を妨げる障壁及び人権侵害に依然として直面している)のような現状認識を的確に表現しているかは見解が分かれるのではないだろうか。もちろんこうした認識が容認されないとは言えないが、ここでは国連の事務局の公式見解とみなされる場所での権利条約を紹介する文書での表現として適切かというのは別の問題である。

次に、上で紹介した United Nations (2007) を取り上げよう。これは 150 ページ、巻末の条約本文を除いても 114 ページにいたる力作であり、情報価値は高い。それだけに、同種の問題点があるとすれば惜しまれるところである。

まず、本書の表紙に次ぐページには国連、人権高等弁務官事務所、列国議会同盟のロゴが並び、これら権威ある機関による公認文書であることを示唆している。2～3 ページ後では、本書の著作権、商業目的での配布の禁止、翻訳や複製のための条件が列挙されている。次のページは著者あるいは本書への貢献者の紹介にあてられている。もし本書が上記組織の公式見解ではないならばこれらのページのいずれかにその趣旨の記述がみられるであろうが、そういった記述はない。続く序文は経済社会担当事務局長補、人権高等弁務官、列国議会同盟事務局長の連名であり、彼らの署名が付されている。こうした冒頭部分の構成から、本書が国連事務局等の公式文書としての性格を与えられているというのが読者の自然な判断であろう。

それではこうした性格を与えられた本書の内容は「国連の公式見解」とみて差し支えないものであろうか。そうした観点から気づいた点を 2～3 例示する。

まず障害者の権利の現状を述べた箇所では上で取り上げた「権利の否定」という表現が本書にも登場する。権利条約の解説の節にある表 1 - 9 は実は本書の表の 1 つを引用して作成したが、その表のオリジナルの題名は“Persons with disabilities are routinely denied these basic rights” 「障害のある人たちは日常的にこれらの基本的な権利を否定されている」であった。それは事実か。例えば障害のある人達は教育を受ける権利を日常的に拒否されているか。それ自体も議論になりえよう。問題はそういった

議論を呼ぶような主張が条約の記述との関連を示唆するような書かれ方をしていることである。

次に権利条約の内容に入ると、本書には条約が憲法を条約に沿うように改正することを求めているような表現が再三登場するが、実際の条約にそのような言及はない。例えば英語の正文において“constitution”（憲法），“constitutional”という言葉は1度も出てこない。第4条の一般的義務を例にとると、「この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置(legislative, administrative and other measures)をとること」とあり、憲法への言及はない。ところが本書では“legislative”という単語はしばしば“constitutional”を添えられて、“constitutional, legislative”あるいは“constitutional and legislative”という表現となる。更には“It is critically important that the recognition and protection of the rights of persons with disabilities be enshrined in the supreme law of the country, that is, in the national constitution or in basic laws.”（障害のある人たちの権利の確認と保護を、国の最高法規すなわち憲法や基本法に明記することが決定的に重要である。）と条約にはまったく記されていないことを要求する文章まで現れる。

「平等及び差別されないこと」にかかる解説においては「障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置は、この条約に規定する差別と解してはならない」としか書かれていない第5条4項について「恒久的な特別措置」と「臨時的な特別措置」という分類を施し、雇用率制度は臨時的措置の方で取り上げ、「ひとたび達成されたら撤廃することを目標として設定するかも知れない」と説明している。

この主張は労働及び雇用を解説している箇所でも繰り返されている、第27条では「労働についての障害者（雇用の過程で障害を有することとなった者を含む。）の権利が実現されることを保障し、及び促進する」ため採られるべき手段が列挙されているが、そのなかの一つにあげられている「適当な政策及び措置（積極的差別是正措置、奨励措置その他の措置を含めることができる）を通じて、民間部門における障害者の雇用を促進すること」について「雇用率制度のような積極的差別是正措置は合理的配慮とは異なり個々人の要求を満たすことを目的としたものではなく、故に一時的なものであるべきであると断じている。

繰り返すが、ここではこれらの主張の妥当性を論じているのではない。そうした主張を条約の裏づけがあるかのような誤解を与える方法で展開するという扱いを指摘しているのである。

事務局がこのような主張を、権利条約の解説書に盛り込もうとした理由がないわけではない。これら主張の中には草案段階には存在しており、採択に至る議論の過程で削除あるいは訂正されたものがある。そのような部分について、草案に込められていた理想を強く主張しようとして本書のような解説書に書き込むことになったのかもしれない。しかし、それは現実の条約を逸脱している。現実の条約から逸脱した主張を事務局の公式文書としての位置付けをもつような文書の中で展開すれば、誤解と混乱を招く危険は少なくない。仮に、条約の実施にあたってこうした主張に基づいた行動（例えば上記のような主

張の持ち主を障害者の権利に関する委員会に登用しようとするなど)をとれば、混乱は現実のものとなり、結局は条約の実施を妨げることとなろう。

先にオーストラリア人権・機会均等委員会委員の「あるべきであった条約ではなくあるがままの条約に注目しよう」という助言を紹介したが、この助言が著者の念頭に置かれていたら、本書の価値は更に高いものとなったであろうと惜まれる。少なくとも事務局にはこの助言が徹底しており、上に記したような懸念が杞憂に終わることを信じたい。

## (2) 国際労働機関(ILO)

ILO が近年強く提唱している考え方の1つが“descent work”である。「適切な仕事」「働きがいのある人間らしい仕事」をはじめ、様々に訳され、なかなか決定的な訳語が定着しない言葉であるが、単に仕事が確保されるだけでなくそれが「権利が保護され、十分な収入を生み、適切な社会保護が供与された生産的な仕事」であるべきだという考え方といえる。

権利条約の策定過程において、ILO は国際機関の1つとしてアドホック委員会の議論に参画していたが、特に雇用と労働を扱った第27条に関する議論の場を中心に、「障害者も“descent work”の権利を持つ」「障害者に対しても“descent work”が確保されるべきである」と、この考え方の重要性を訴えた。

条約採択後もこうした考え方は維持されており、2007年の国際障害者の日(12月3日)に併せてかつて「ディーセント・ワークへの障害者の権利」と題してまとめたワーキングペーパーを改訂して発表し、日本語を含む各国語版を相次いで公開した。

本書は初版、今回の改訂版とも4章で構成されている。第1章で障害者の人権、保護、支援にかかる重要な国際文書が雇用・労働との関連に注意しつつ詳細に説明され、続く第2章では障害者が就業・雇用の機会を得るための選択肢として一般・競争的雇用、保護雇用、援助付き雇用、社会的企業の4形態が紹介され、各就業・雇用形態について特徴点や留意点が解説されている。第3章は障害者の就業・雇用を促進するための方策の検討にあてられ、第4章では将来に向けての行動課題が論じられている。

改訂により大きく変わったのは第1章、第4章で、第1章には初版以降の文書が追加されている。当然ながら中心は権利条約で、策定への経緯やその内容が第27条「労働及び雇用」に重点を置きつつ概説されている。第4章についてみると、初版では権利条約策定に向けての議論が進行中であるという状況下で、条約がどのような内容を備えているべきかに重点を置いていたのに対し、改訂版では策定された条約の実施に向けてそれぞれの主体が果たすべき役割が記述の中心となっている。他の部分でも、権利条約との関連を意識した改訂が施されており、初版は権利条約という目標に向けて取り組むべきことが主題であったのに対し、改訂版は条約策定という到達点を踏まえ、その成果を確実なものとするためになすべきことに重点が移されているといえる。

“descent work”をテーマとした報告書である本書を、条約策定後に適合するように改訂したこと、また、ILOとしての権利条約への立場を表明する場として“descent work”に関する報告書を用いているこ

とから、ILO が障害者雇用においても、“descent work” を重視し、権利条約を障害者における“descent work” 実現のための有力な手段として期待していることがうかがえる。

## 4.2 NGO の取り組み

障害者の団体、障害者を支援する団体等の NGO は、条約策定にあたってその当事者の立場から主体的に関与することを求め、それが可能になると、積極的に策定に向けた議論に参画し、条約の内容に大きな影響を与えた。

採択された条約では、実施にあたって障害者の意見を聞きつつ進めていくことを締約国に求めており、今後も NGO が大きな役割を果たす機会を与えている。

条約の実施に向けた段階に入り NGO の活動は、第 1 に条約の内容を広く普及し、障害者がどのような役割を果たすべきかを明らかにすること、第 2 に会合、セミナー等の場を通し条約の実施の方向性を固め、実現性を高めること、などがあげられる。

### (1) 普及のための文書

第 1 の活動の手段・成果としては各組織が取りまとめ公表している条約普及のための文書がある。策定段階において草案の内容や交渉の経過について、詳細な報告をネットを通して周知することに努めていたが、条約採択後は、単に条約の内容を一通り明らかにするとどまらず、その内容があらゆる人に伝わるように表現を工夫したり、条約の趣旨を各国の政策に根付かせるために各人がどのような役割を果たすべきかについても、その指針を提示している。

文書の内容は組織によって異なるが、文書の名称 1 つにも工夫がみられ、自らがこの条約の主人公であり、条約の趣旨がどこまで実効あるものになるかは各人の取り組み次第であるといったことについての自覚を促すような趣旨がうかがえる。ここでは、2・3の組織がとりまとめた上記趣旨の文書を取りあげ、その特徴について触れる。

#### a. リハビリテーション・インターナショナル(RI)

執筆時点において、リハビリテーション・インターナショナルのウェブページ (<http://www.riglobal.org/>) で権利条約に関する項目は高い優先度を与えられており、権利条約の広域支援(advocacy)キャンペーンは実施中イベントの筆頭に扱われている。権利条約のページには、権利条約及び選択議定書のテキスト(6カ国語)はもとより、関連するさまざまな文書が公開されている。その内容を見ると、条約の基本的な考え方や概観をまとめたプレゼンテーション資料、条約の必要性、特徴、主な内容や関連する手続きを FAQ の形で概説した文書、差別禁止、医療、教育といったテーマごとに掘り下げた解説文書に加え、個人あるいは所属組織が条約を推進するためにできることについての助言、その際有用と思われる文書のひな型に及んでいる。それぞれの文書は英語版、スペイン語版が用意され、さらに大活字版もアクセス可能となっている。

#### b. 障害者インターナショナル(DPI)

障害者インターナショナルは独立した URL(<http://www.icrpd.net/>)を設け、権利条約の批准・実施にむけての取り組みを支援するための資料を提供している。批准に向けた文書は "Ratification Toolkit"、実施に向けた文書は "Implementation Toolkit" と名付けられ、名称だけでそれぞれの目的に特化した実用性を備えていることを期待させるよう工夫されている。

どちらの文書も4章構成で前半2章がそれぞれの文書の内容・用途、権利条約の内容と目的の説明にあてられ、その上で後続の章において批准、実施に向けて理解すべきこと、なすべきことが段階的に記述されている。批准・実施に参画するためには国際条約に関する外交分野の知識、権利条約の実施に関する条項の知識等が必要で、これらは条約が保障する権利といった直接関係する領域を超えているが、そうした必ずしも一般的になじみやすい知識を分かりやすく解説し、条約の趣旨を自国において実現させるための戦略を周知しようという工夫が、これらの文書にはうかがえる。なお、両文書を作成するにあたって、フィンランド外務省の資金援助、カナダ障害者評議会(Council of Canadians with Disabilities)等の技術的支援を得ている。

#### c. 欧州障害者フォーラム(EDF)

欧州障害者フォーラム(European Disability Forum) はヨーロッパ地域の障害者の代表組織であり、主要障害者団体の1つである国際障害連盟(IDA)の構成団体の1つでもある。

EDFも、権利条約の実施に力を入れており、主要なキャンペーン活動の1つに権利条約をあげている。権利条約関連で EDF が公開しているのは権利条約の趣旨を解説するプレゼンテーション資料と「ガイドライン」と題した文書 (European Disability Forum (2007)) である。

前者は条約の主要な項目を紹介し、最後にその趣旨の実現を目指し各自の行動を促すという構成をとっている。後者の「ガイドライン」は条約の解説よりは趣旨の実現に向けての種々のポイントについて該当条文や参考となる文献を引用しつつ解説するというスタイルをとっており、普及のための分かりやすい解説というよりは、条約の内容については承知し趣旨実現のための戦略を探っている層に向けた、まさに「ガイドライン」という色彩も持っていると思われる。

#### d. インクルージョン・インターナショナル

インクルージョン・インターナショナルは知的障害者及びその家族の組織である。権利条約については「これはわれわれの条約でもある」と題したパンフレットを発行し、意思の表示や疎通が困難な障害者にも条約の趣旨が反映されるべきであることを指摘している。

2008年4月には同じ趣旨に沿って条約の内容説明も加えた“Hear our Voices (私たちの声を聞いて) Priority Issues”と題した8ページの印刷物を公表している。

## (2) 各種会合

条約採択後、各団体は条約の趣旨の周知や各国の批准や実施を推進するための取り組みについての会合を開催している。また、既述のベルリン会議でみたような国際会議への関与も続けている。

こうした動きが、NGOの再編成につながる可能性もある。

条約策定過程においては国際障害コーカス(International Disability Caucus)の結成といった新たな団体の設立にも及んだ。条約の策定後も2007年10月のRI総会、2008年2月のIDAの会合をはじめとしてさまざまな会合が開かれているが、条約の策定を踏まえた新たな取り組みの強化が議論されているものと考えられる。例えば、IDAは2008年4月18日の発表においてIDA権利条約フォーラム(IDA CRPD Forum)の結成を明らかにした。記者発表によれば、このフォーラムは国際障害コーカスの経験を踏まえ、障害者に新たな1つにまとまった発言力を与える活動的なネットワークとして機能することを目指し、権利条約発効の日である5月13日に設立会合が設定されている。

### 【文献】

A. O'Reilly: The right to decent work of persons with disabilities, International Labour Organization (2007)

Disabled Peoples' International : ICPRD Ratification Toolkit (2006) <http://www.icprd.net/>

Disabled Peoples' International : ICPRD Implementation Toolkit (2007) <http://www.icprd.net/>

European Disability Forum : EDF Guidance document on the Convention on the rights of persons with disabilities (2007)

Inclusion International : This is our Convention too! People with intellectual disabilities & the right to make decisions (2007)

Inclusion International : Hear Our Voices Priority Issues (2008)

Rehabilitation International : RI and the UN Convention Factsheets (CRPD overview , Convention FAQ's , Advocacy , Women and Disability , Non-Discrimination , Accessibility , Health) (2007)

United Nations : PowerPoint Convention in Brief (2006) <http://www.un.org/disabilities>

United Nations : Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2007)