

第 104 回日本精神神経学会総会

シンポジウム

障害者権利条約——採択までの経緯，内容， 意義および批准への課題——

松井 亮輔 (法政大学現代福祉学部)

はじめに

内閣府が今年 2 月に実施した「障害者に関する世論調査」によれば，障害者権利条約（以下，権利条約という）の国連採択を「知っている」と答えた者は 18.3% で，「条約の内容も含めて知っている」と答えた者は 2.5% にすぎない。権利条約の内容がほとんど知られていないのは，これまでマスコミなどでもあまり積極的にはとりあげられてこなかったためと思われる。今後権利条約の国内批准と履行をすすめるには，国民の理解と支持が不可欠であり，そのためにはその内容や意義についてひろく国民に周知する必要があると思われる。以下では権利条約の採択までの経緯（表 1 参照），権利条約の構成，主な内容，意義および批准への課題などを中心に触れることとする。

1. 権利条約採択までの経緯

そもそも障害が医療や福祉の問題というよりもむしろ権利の問題であるという認識がひろまるきっかけとなったのは，1975 年の第 30 回国連総会で「障害者の権利宣言」が採択されたことである。同宣言では，「障害者はその障害の原因，特質及び程度にかかわらず，同年齢の市民と同等の基本的な権利を有する」（第 3 項）と規定されている。そして，その権利の実現をめざして世界的なキャンペーンを展開するため，1976 年の第 31 回国連総会で 1981 年を「国際障害者年」とすることが，さらに 1982 年の第 37 回国連総会では，国際障害者年のメインテーマである障害者の「完全参加と

平等」を実現するため，1983 年から 1992 年までを「国連・障害者の十年」とすること，および同十年において国際，地域および各国レベルで実施すべき政策ガイドラインとして「障害者に関する世界行動計画」（以下，世界行動計画という）が，それぞれ決議された。世界行動計画の目的は，「障害の予防，リハビリテーションおよび障害者

表 1 権利条約発効までの経緯

1975 年	障害者の権利宣言
1981 年	国際障害者年「完全参加と平等」
1982 年	障害者に関する世界行動計画
1983~1992 年	国連・障害者の十年
1987 年	世界行動計画実施評価専門家会議
1993 年	障害者の機会均等化に関する標準規則
1999 年	国際障害同盟(IDA)の結成
2000 年 3 月	世界障害 NGO サミットの開催 「新世紀における障害者の権利に関する北京宣言」
2001 年 12 月	国連総会で「障害者権利条約への諸提案を検討するための特別委員会の設置」を決議
2002 年 7~8 月	第 1 回特別委員会
2003 年 6 月	第 2 回特別委員会で「作業部会」の設置を決議
2004 年 1 月	作業部会で権利条約草案を起草（作業部会草案）
2004 年 5~6 月	第 3 回特別委員会以降，作業部会草案をベースに条約交渉
2006 年 8 月	第 8 回特別委員会で権利条約草案最終案を採択
2006 年 12 月	国連総会で権利条約を採択
2007 年 3 月 30 日	から国連本部で権利条約の署名に開放
2008 年 4 月 15 日	現在，127 ヶ国が署名（日本政府は，2007 年 9 月 28 日に署名）。そのうち，21 ヶ国が批准 *条約は，2008 年 5 月 3 日に発効

の社会生活と社会の発展への『完全参加』と『平等』という目標実現のための効果的な対策を推進すること」である。日本政府は、世界行動計画を踏まえ、1982年に「障害者に関する長期計画」を策定している。

障害者の権利宣言以降の世界行動計画などを中心とした取り組みにもかかわらず、世界銀行などの各種調査を通して、開発途上国をはじめほとんどの国で、同計画の目標達成には程遠い実態にあることが明らかになってきた。国連・障害者の十年の中間年である1987年にストックホルムでひらかれた「世界行動計画実施評価専門家会議」では、そうした状況を打開し、その目標達成に向けての取り組みをさらに強力にすすめるための手段として、同十年の終わりまでに国連加盟国により批准されるよう、障害者差別撤廃条約を起草するための特別会議の開催を勧告している。この勧告を踏まえ、1987年にはイタリア政府が、また1989年にはスウェーデン政府が障害者差別撤廃条約の制定をそれぞれ国連総会で提案している。しかし、各国政府の支持が得られなかったため、その妥協案としてスウェーデン政府から提案され、1993年の第48回国連総会で採択されたのが、「障害者の機会均等化に関する標準規則」（以下、標準規則という）である。標準規則は、障害者が「他の市民と同様に、自分の属する社会の市民としての権利と義務を遂行しうよう保証する」ことを目的とした22の規則からなる。

このように、世界行動計画やそれを補強する標準規則により取り組みがすすめられてきたが、それらはいずれも拘束力をもたず、実施するかどうかは各国政府の判断に委ねられていたこともあり、意図した成果が必ずしも十分あがっていないのが、実情である。

その取り組みをさらに強化することを目的に、2001年12月の第56回国連総会でメキシコ政府

のイニシアティブにより提案され、採択されたのが「障害者の権利及び尊厳の保護及び促進に関する包括的かつ総合的な国際条約に関する諸提案を検討するための特別委員会の設置」についての決議である。1980年代には支持が得られなかったこうした提案が採択された要因のひとつとしては、1999年の「国際障害同盟」(IDA)^(注1)の結成に象徴されるように、1990年代以降障害当事者団体が力をつけ、国際的にも発言力を持つようになってきたことが挙げられる。

同決議に基づいて設置された特別委員会（以下、委員会という）の第1回目の会合は、2002年7月29日～8月9日にニューヨークの国連本部で開催されたが、条約づくりに入るかどうかといった手続き上の問題に議論が終始し、その結論は2003年6月16日～27日の第2回委員会に持ち越された。そして、第2回委員会で条約草案作成のための作業部会の設置が決議されたことに基づき、2004年1月5日～16日にひらかれた作業部会で条約草案づくりが行われた。

作業部会の委員は、政府代表27名（うちアジア地域からは日本政府代表も含め、7名）、障害NGO代表12名（その内訳は、IDA加盟団体代表7名および5つの地域レベルの障害NGO代表5名）、および国内人権機関代表1名を合わせ、全体で40名から構成される。「女性差別撤廃条約」など、従来の条約交渉過程と今回のそれとの大きな違いは、政府代表だけでなく、障害NGO代表なども条約の交渉過程への参加を認められたことである。これは国連史上きわめて画期的なことで、「わたしたちのことは、わたしたち抜きで決めないで欲しい（Nothing About Us Without Us）」という障害当事者団体の要請が、国際的にもひろく支持されたためといえる。

第3回委員会（2004年5月24日～6月4日）以降は、作業部会草案をベースに条約交渉がすす

(注1) 結成当初は、障害者インターナショナル (DPI)、国際育成会連盟、世界盲連合、世界ろう連盟、世界精神医療ユーザー・サバイバー・ネットワークおよび世界盲ろう連盟の6団体だったが、その後国際リハビリテーション協会 (RI) と国際難聴者連盟が加わり、現在の加盟団体は8団体。

められ、第8回委員会(2006年8月14日~25日)で条約草案の実質的内容について基本的合意が得られた。この後第8回委員会で設置が決定された起草部会で条約草案の字句や文体などの調整を得てとりまとめられた条約成案が2006年12月13日の国連総会で採択された。

したがって、権利条約は、2001年12月19日の第56回国連総会で権利条約への諸提案を検討するための特別委員会設置に関する決議案が採択されてからほぼ5年で実現した。36回に及ぶ特別委員会が開かれ、条約交渉プロセス全体で約10年かかった女性差別撤廃条約(1979年採択)などくらべ、異例ともいえる程短期間に採択にまでこぎつけたことになる。当初は少なくとも7、8年はかかるものと予想されていたのが、このように採択が早かったのは、特別委員会議長として交渉のかじ取り役をつとめたドン・マッケイ・ニュージーランド国連大使の卓越した手腕もさることながら、委員会での条約交渉に参加した各国政府および障害NGO関係者の多くが、権利条約への国際的関心が高まっているいまのタイミングをはずすべきではないと判断し、コンセンサスづくりに精力的に協働したことがその主要因といえる。

条約批准のプロセスとして、政府が条約批准について検討する意思があることを公式に表明する署名という手続きがあるが、本条約については2007年3月30日から国連本部で署名ができるようになった。その初日に行われた署名式に出席し、署名したのは82ヵ国(そのうちジャマイカは同時に批准)にのぼる。日本政府は、2007年9月28日に署名している。今年4月3日に条約批准国が20ヵ国に達したことから、権利条第45条(「この条約は、20番目の批准書又は加入書が寄託された後30日目の日に効力を生じる。」)に基づき、5月3日に発効した。なお、5月25日現在の条約批准国は、27ヵ国で、その地域別内訳は、中南米9ヵ国、アフリカ8ヵ国、欧州5ヵ国、アジア5ヵ国である。

2. 権利条約の構成

権利条約は、前文、本文全50条および(個人通報制度や調査に関する)選択議定書18条から構成される。

この権利条約交渉過程でマッケイ議長などから繰り返し強調されたのは、「この条約は、障害者に新しい人権を与えるわけではなく、障害者が他の人びとと同じ人権を享受できるようにすること」、つまり、すべての人を対象とした既存の人権を障害者も平等に享受できるようにするということである。

3. 権利条約の主な内容

ここでは、条約交渉過程でとくに大きな議論になった条文などを中心にとりあげることにする。

(1) 「障害」および「障害者」の定義

条約交渉で最後まで難航した条項の1つは、「障害」および「障害者」の定義とそれらを入れる条文である。これらの定義をめぐっては、作業部会の時から意見が分かれていた。つまり、権利条約が対象とすべき障害および障害者について明確に定義すべきという意見と、それらを定義することで権利条約が対象とする障害や障害者の範囲を制限する危険性を考慮すれば、この条約にそれらの定義を含めるべきではない、という意見との対立である。その妥協策として合意に達したのが、これらの定義については第2条[定義]には含めず、「障害」については、前文で、そして「障害者」については、第1条[目的]でそれぞれつぎのように規定することである。

「障害(ディスアビリティ)が形成途上にある概念であること、並びに障害が機能障害(インペアメント)のある人と態度上及び環境上の障壁との相互作用であって、それらの者が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るものから生じること」(前文(e))

「障害(ディスアビリティ)がある人には、種々の障壁との相互作用により、他の者と平等に社会への完全かつ効果的な参加を妨げることのあ

る、長期の身体的、精神的、知的及び感覚的な機能障害のある人を含む。」(第1条)

いずれも、障害が「機能障害」と「環境要因」の相互作用から生じるという、2001年に世界保健機関(WHO)総会で採択された「国際生活機能分類」(ICF)の障害概念などを反映した定義となっている。

(2)「障害に基づく差別」と「合理的配慮」

「障害を理由とする差別」とは、「障害を理由とするあらゆる差別、排除又は制限であって、…他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を認識し、享有し、又は行使することを害し、又は妨げる目的又は効果を有するものをいう。障害を理由とする差別には、あらゆる形態の差別(合理的配慮の否定を含む。)を含む。」とされる。そして、ここでいう「合理的配慮」とは、「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切な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、不釣り合いなまたは過重な負担を課さないものをいう。」(第2条)と定義されている。合理的配慮は、わが国の法律ではこれまで用いられたことのない概念であるが、態度上及び環境上の種々の障壁を除去ないしは最小化することにより、障害者が他の者と対等に社会参加したり、権利を享受できるようにする、という意味で、これは権利条約のまさにキー概念といわれる。

合理的配慮は、第5条[平等及び非差別]（「締約国は、平等を促進し及び差別を撤廃するため、合理的配慮が行なわれることを確保するためのすべての適切な措置をとる。」）のほか、第24条[教育]5や第27条[労働及び雇用]1(i)などでも言及されている。

(3)個人のインテグリティの保護

第17条[個人のインテグリティの保護]は、精神医療とは最も関連の深い条文と思われる。条約成案では、「障害者は、他の者と平等にその身

体的及び精神的なインテグリティを尊重される権利を有する。」となったが、草案には、それ以外に「2. 締約国は、いかなる現実の又は認識された機能障害であっても、それを矯正し、改善し又は緩和することを目的とする強制的介入又は強制的施設収容から障害者を保護する。3. 非自発的介入を必要とする緊急医療の場合又は公衆の健康上の危険が生じる事柄の場合には、障害者は他の者と平等に取り扱われるものとする。」などの規定が入っていた。しかし、非自発的治療(強制的介入又は強制的施設収容)について触れた各論部分は、世界精神医療ユーザー・サバイバー・ネットワークをはじめとする精神障害当事者団体などからの強硬な反対で削除された。

4. 権利条約の意義

権利条約は、「すべての障害者によるすべての人権及び基本的自由の完全かつ平等な享受を促進し、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を目的」(第1条)とし、その原則は、つぎのとおりである。

- 「(a) 固有の尊厳、個人の自律(自ら選択を行なう自由を含む。)及び人の自立の尊重
- (b) 非差別
- (c) 社会への完全かつ効果的な参加及びインクルージョン
- (d) 差異の尊重、並びに人間の多様性及び人間性の一部としての障害者の受容
- (e) 機会の均等
- (f) アクセシビリティなど」(第3条)

つまり、障害者にとってインクルーシブかつアクセシブルで、差別のない、機会均等な社会の実現をこの条約はめざしているわけである。

条約は、憲法と法律の間に位置づけられることから、権利条約を批准するには、条約の内容に合うよう国内関連法を改正する必要がある。その意味では、権利条約の内容を踏まえて、わが国の障害関連法制度をさらに拡充する上できわめて有力なツールになりうるわけであり、そこにこの条約の大きな意義があるといえる。

5. 権利条約批准に向けてのわが国の課題

国内では、今年4月はじめに厚生労働省が先陣を切って、「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」を立ち上げ、検討がはじまったが、他の分野についてはこれからであることから、批准にはかなり時間がかかるものと思われる。因みに女性差別撤廃条約や子どもの権利条約の場合、これらの条約が発効してから国内批准までにはいずれも約4年を要している。権利条約ができるだけ早期に批准されるに越したことはないが、障害者の権利保障をいかに内実のあるものにするかがより重要であり、そのためには多少時間がかかっても権利条約の目的に沿った形で国内法が整備されることが望まれる。

昨年6月13日に衆議院議員会館において行われた障害者権利条約推進議員連盟と日本障害フォーラム (JDF)^(注2)との意見交換会における政府サイドからの説明によれば、検討の主なポイントは、第2条の合理的配慮の否定を差別とすること、第24条のインクルーシブ教育、第27条の雇用における合理的配慮、および第33条の(条約に関する)国内の実施機関とされる。これらは、JDFがこの意見交換会に向けて取りまとめた意見書の主要事項とほぼ重なっている。つまり、国内法との関連で検討すべきポイントについて政府サイドと障害NGOサイドで認識はほぼ共通しているといえるが、その具体的な対応策については、両者で相当ギャップがある。たとえば、インクルーシブ教育について、「原則分離から原則インクルーシブ教育への政策転換」が表明〔2006年6月14日の衆議院文部科学委員会での伊吹文明文部科学大臣(当時)答弁〕されているにもかかわらず、当日文科省サイドは、「現時点では、法律そのものの中にインクルーシブ教育を妨げるものはない

と認識している。インクルーシブ教育については、数字の上ではむしろ他国に比してすすんでいる」という見解を示している。

一方、JDFサイドでは、当面の課題として「学習障害(LD)、注意欠陥多動性障害(ADHD)や高次自閉症だけでなく、現に放置されている障害のある児童・生徒を含む、教育上特別の支援を必要とする児童・生徒に対して、必要な支援を完全なインクルージョンという目的に則して提供するための学習環境を整備しなければならない。そのためには法改正が必要」と主張している。

また、障害者基本法で「何人も障害者に対して、障害を理由として差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」(第3条3)と規定されているが、何が差別なのかと言及されていないことや、救済手段についても明示されていないことから、実際の差別事例改善になんら効果を発揮し得ないのが実情と思われる。JDFでは、それを実効性のあるものにするには、この規定の見直しだけでは不十分で、新たに「障害者差別禁止法」の制定が必要としている。

おわりに

障害者の権利を保障するためには、権利条約だけでなく、既存の6大人権条約^(注3)、世界行動計画、標準規則、ならびに国内関連法などを含め、総合的な取り組みを通して社会的条件整備をすすめていく必要がある。そのためには、国会、政府および市民社会関係者の真摯な取り組みが求められる。そうした取り組みを後押しするためにも、権利条約の内容について国民にひろく周知し、その理解と支持を得られるようにすることがきわめて肝要とおもわれる。

(注2) JDFの現在の加盟団体は、日本身体障害者団体連合会、日本盲人会連合、全日本ろうあ連盟、日本障害者協議会、DPI日本会議、全日本手をつなぐ育成会、全日本難聴者・中途失聴者団体連合会、全国脊髄損傷者連合会、全国社会福祉協議会、日本障害者リハビリテーション協会、全国「精神病」者集団、全国盲ろう者協会の12団体

(注3) 市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約)、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(社会権規約)、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約

文 献

- 1) 川島 聡, 長瀬 修: 障害のある人の権利に関する条約仮訳 (2008年4月19日付), 未刊行
- 2) 川内美彦ほか: 誌上座談会『障害者の権利条約と福祉のまちづくり』, 『福祉のまちづくり研究』, 9 (1); 1-20, 2007
- 3) 長瀬 修, 川島 聡: 障害者の権利条約—国連作業部会草案—, 明石書店, 東京, 2004
-