

2022年度 育成会フォーラム

# 障害者権利条約 対日審査、総括所見について



DPI日本会議 崔 栄繁  
Japan National Assembly of  
Disabled Peoples' International

# DPI日本会議の紹介

- DPIとは (Disabled Peoples' International)
  - 日本語訳は「障害者インターナショナル」:  
障害当事者の団体。障害種別をこえた当事者団体の結集  
体。1981年に結成。
  - 国際NGO。世界本部はカナダ、120か国に国内組織。「完全参加  
と平等」
- DPI日本会議は、1986年に設立。身体・知的・精神障害者が障害  
種別を超え障害当事者中心に活動。全国92団体のネットワーク。  
国連経済社会理事会の特別諮問ステイタス。
  - 障害者の権利運動。平等・インクルーシブ社会の実現
  - 8つの部会:  
地域生活、バリアフリー、インクルーシブ教育、権利擁護、雇用・労働、  
障害女性、国際協力、尊厳生

# 自己紹介

- 1966年神奈川県生まれ・育ち
- 1986年 早稲田大学法学部に入学。卒業後、ソウル大学大学院留学
- 1999年～現在、DPI日本会議の事務局員。議長補佐。
  - 担当は障害者の権利条約関係、差別禁止法関係、インクルーシブ教育関係、韓国に関する業務などなど。
  - JDF(日本障害フォーラム)で条約関係の委員会の事務局員。
  - 2002年より国連の障害者権利条約特別委員会にJDFのスタッフとして参加(8回の特別委員会のうち、7回の委員会に参加)
- その他
  - 2007年～現在 独立行政法人JETROアジア経済研究所外部委員(韓国の障害者法制度研究)
  - 明治学院大学非常勤講師(「権利擁護と成年後見」)
  - 関西大学客員教授(政策創造学部)(～2021年度)
  - 明治大学法学部比較法研究所客員研究員(2021～)

# 内容

1. 障害者権利条約とは？
2. 国連による審査の意義
3. 初回対日審査の様子
4. 総括所見の概要
5. 総括所見を踏まえて今後期待されるうごき

# ユネスコ(国連教育科学文化機関) GEMレポート2020よりクエスチョン

世界中のすべての  
の人が持っている  
ものはな～んだ？



# ユネスコのGEMレポート2020より

- 私たちみんなが共通して持っているもの
- それは「〇〇〇」です。



# ユネスコのGEMレポート2020より

## ◆ 正常と異常、特別

- 何が正常なのか、何が異常なのか、何が特別なのか、というのは、もともと決まっているものではありません。その国の社会や文化が都合のいいように決めているだけです。
- **なので、特別なニーズという考え方をやめて、社会への参加や学びに、周りの環境を見てなにがバリアになっているのか、という考え方にすべきです。**

# 1. 障害者権利条約とは



# 障害者権利条約とは — 実はとても大切です！ —

- 9つある、国連の人権条約の一つです。
- 障害者の権利、国内で条約をどのように守るのか（国内実施）、などを定めています。
- 日本は2014年に加盟（批准）しました。
- 「条約」は「国と国の文書による約束ごと」。日本では法律の上位にあるとても重要なものです。
- 批准の前から、国内の法制度に大きな影響を与えてきました。

# 日本国憲法

## 障害者権利条約

(2006年国連で採択／2014年に批准)

## 障害者基本法

(2011年に条約批准のための大幅改正)

**障害を理由とする差別の禁止(4条)**

障害者差別解消  
法(2013制定)

“基本法4条を具  
体化”

障害者総合  
支援法(2012  
制定)

学校教育法施  
行改正(2013)

権利条約対応

障害者雇用促進法改  
正(2013)

“権利条約対応”

# パラダイム・シフトのための条約

医学モデルから社会モデルへ！ 保護の客体から権利の主体へ！

## 自己決定・自律 (autonomy)

★代替意思決定から支援を受けた自己決定へ

★「意思・選好の尊重」:どんなに努力しても、個人の意思と選好を決定することが難しい場合は「意思と選好の最善の解釈」が「最善の利益」の決定に取ってかわらなければならない(条約12条)。

## (参加と)インクルージョン

### Inclusion

★障害のある人と無い人が分け隔てられることなく、障害のある人が排除されずに共にくらす、共に学ぶ、共に働くことができるように、社会が障害者をきちんと受け入れること

## 非差別(無差別)・平等

### Non-discrimination / equality

★障害に基づくあらゆる区別・排除・制限が差別。合理的配慮を行わないことを含むすべての形態の差別を禁止。

★「他の者との平等を基礎として」

障害者に特別の権利を与えるものではなく、障害のない人が持つ権利を「きちんと」保障するための条約

# (国際法上の)新しい概念の導入 ／様々な権利規定

- 障害当事者の参加(4条3項、33条など)
- 言語としての手話
- あらゆる差別の禁止と合理的配慮
- 女性障害者などの複合差別の禁止
- 法の前での平等(支援付き自己決定)(12条)
- 強制入院・強制治療の廃止(14条)
- 虐待などの禁止(16条)
- 非人道的取り扱いや虐待の禁止(15、16条)
- ありのままに尊重されること(17条)
- 地域へのインクルージョンと自立した生活の権利(第19条)
- インクルーシブ教育の権利(24条)
- 国内モニタリングのための独立した国内人権機関の設置(第33条)

# 社会モデル

	医学モデル	社会モデル
社会参加の不利の原因	個人の機能障害	社会環境による排除 (障害との相互作用)
「障害」の評価	なくすべきもの 克服すべきもの	属性、多様性
「障害」への対策	予防、保護	インクルーシブな社会 環境づくり、差別禁止
障害者問題とは	狭義の福祉の問題	人権問題

イギリス型社会モデル: 社会的不利の原因を社会環境に還元

アメリカ型社会モデル: 機能障害と社会の障壁との相互作用によって社会的不利が生じるとし、社会の障壁の除去に焦点

# 社会モデル／人権モデルを整理すると

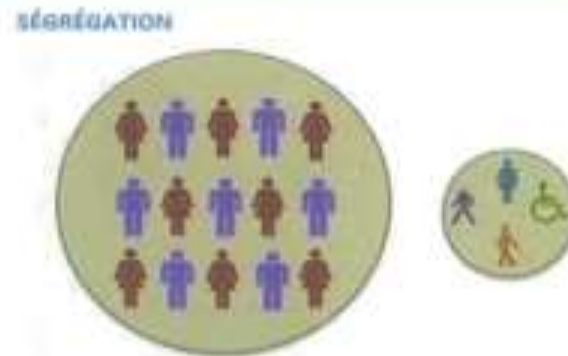
- 知的障害があるから、仕事ができない、教育が受けられない、あれできない、という場合、「障害」のせいではありません。
- 「障害」は悪いものではなく、どの時代、どの民族にも存在したもので、属性、人類の多様性の一つです。
- なので、差別を受けて当然ではない。だから合理的配慮を求めることができる権利があります。

# インクルージョン

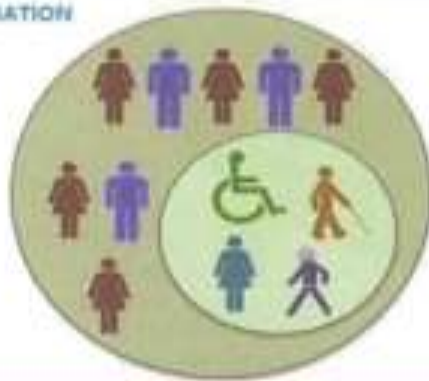
エクスクルージョン(排除)



セグレゲーション(隔離・分離)



INTÉGRATION



インテグレーション(統合)

INCLUSION



インクルージョン(包摂? 包容?)

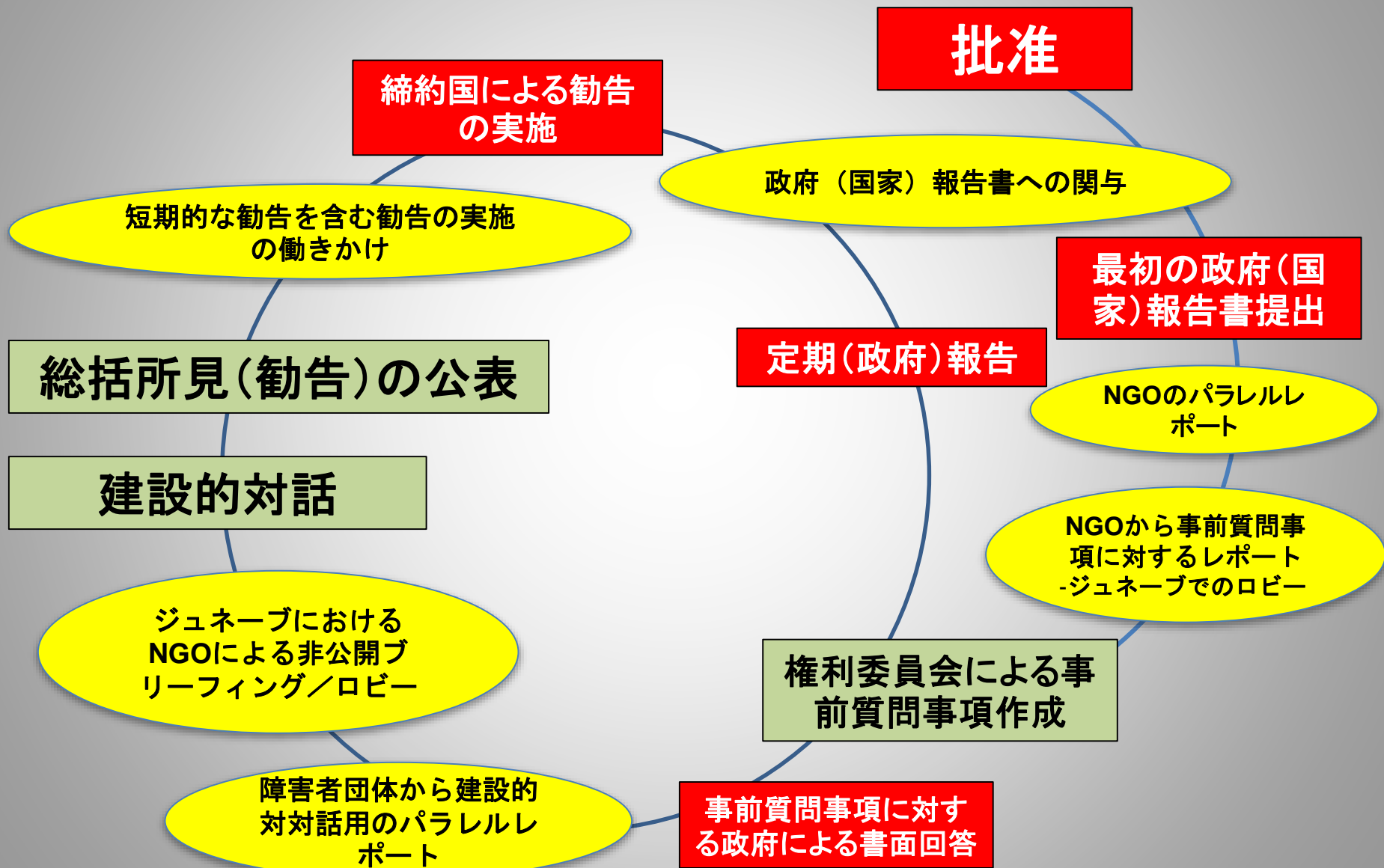


## 2. 対日審査の意義

# 「報告制度」

- 「総括所見」は、国連の人権条約の「報告制度」に基づいて作られます。
- 「報告制度」というのは、条約に入った国がきちんと国内で実施しているのか、監視するシステムです。
- 人権条約に入った国は、批准して2年後にまず最初の政府報告書を監視のための国連の委員会に提出します。障害者権利助役の場合は「障害者権利委員会」です。
- 政府の報告書と同時にNGOもレポートを出すことができます。
- こうした情報に基づいて、国連の委員会が「総括所見」を作り、勧告などを行います。

# 権利条約の報告制度と障害者団体の参加(日本)



# 障害者権利委員会

- 18人の委員。
- 委員長はオーストラリアのローズマリー・ケイエスさん。
- 日本審査担当は障害者権利委員会副委員長の韓国のキム・ミヨンさんと、同じく副委員長でリトアニアのヨナス・ラスカスさん。
- 他に、ニュージーランドのロバート・マーチンさん。初めての知的障害を持つ国連の条約体の委員。
- また、タイのサオラック・トーンカイさんは元DPIアジア太平洋ブロックの事務局長。Tさんがインプットして、いい勧告をつくってくれました。

# ところで なんで、審査のことを「建設的対話」と 呼ぶんですか？

- 人権条約の報告制度は、締約国の政府と非政府組織（NGO）との公平性を重んじます。
- 国連の各人権条約の委員会とのさまざまなやりとり（対話）を通して勧告を出します。
- そして、その政府が勧告をふまえながら、自発的に制度政策を変えることを促す仕組みだからです。
- 「審査」って、「上から目線」を感じますよね。

### 3. 対日審査の様子

# 第1回対日審査(建設的対話)が開催されました！

- 第27会期障害者権利委員会(2022,8.15~)
- 場所はジュネーブのパレ・デ・ナシオンという国連の建物
- 参加者:
  - 政府代表団(7省庁から31名)
  - 国会議員:船後議員(れいわ新選組)。
  - NGO100名近く(JDF約60名、日弁連10名程度、ほか)「国連もびっくり!」



# 第1回対日審査(建設的対話)スケジュール

- ◆ 8月18日(木) ジュネーブ入り
- ◆ 8月19日(金) 12:00-13:00 公式ブリーフィング@国連(非公開、委員とNGOのみ。委員からNGOへ質問)
- ◆ 8月20日(土) 質問への回答づくり
- ◆ 8月21日(日) 質問への回答づくり  
午後:ロビーイング
- ◆ 8月22日(月)
  - 午前 9:00-10:00 非公式ブリーフィング@国連(非公開、19日のブリーフィングで出された質問への回答)
  - 午後 建設的対話①、その後、日本政府の回答について委員への情報提供
- ◆ 8月23日(火) 午前 建設的対話②、日本政府の回答について委員に情報提供
- 8月24日or25日(水) 現地 発

# キム・ミヨンさん



# ヨナス・ラスカスさん







ロバート・マーチン委員と田中さんと崔(笑)

# 建設的対話

日本政府代表のあいさつ(左)とオンラインで議事進行するローズマリー・ケイエス委員長(右)





## 100人で！「合言葉はCRPD！」

ジュネーブに行かれた皆さん、日本からバックアップして下さったたくさんの方々、委員の皆さん、サポートしてくれたIDAの皆さん、本当にお疲れさまでした。また、会場の確保などご尽力いただいた外務省の皆さん、本当にありがとうございました



# 総括所見の内容



# 総括所見の特徴

- 法的拘束力はありませんが、国際人権法上、尊重すべき権威のある文書ということで大切な文書です。
- 構成は以下、4つに分かれている。
  - I. 序論 (Introduction)
  - II. 肯定的側面 (Positive aspects)
  - III. 主な懸念事項と勧告 (Principal areas of concern and recommendation)
  - IV. 追加的措置 (フォローアップ) (Follow up)
- 肯定的側面は17もあり、とても多い数です。
- 各条文(1~33条)に対する勧告(強い要請を含む)は93あります。「強い要請」が12で「勧告」が81です。
- 勧告の内容は全般的に詳細。量も多く、障害者権利委員会が一般的に作成する総括所見の量よりはるかに多いそうです。

# 総括所見の特徴

- 第19条（自立した生活および地域社会へのインクルージョン）、第24条（教育）に関してのみ **urge**（**強い要請**）という強い文言が使われています。
- フォローアップ（パラグラフ71）でも、19条と24条の「**強い要請**」について特に言及しており、最重点項目といえます。
- また、精神障害者の非自発的入院や強制治療に関する14条（身体的自由）でも、**勧告と要求**（**call upon**）という強い表現が使われており、権利委員会の関心の高さを示しています。

# 総括所見の主な内容

- ベースとなっている考え方は、「医学モデルから人権／社会モデルへの転換」「インクルージョン」、「差別の禁止」です。
- 障害者差別に関連して、しっかりした相談体制や紛争解決のしくみをつくること（→障害者差別解消法の改正、障害者基本法の改正、国内人権機関の設置）
- 障害女性や障害のある子どもへの複合差別の禁止、虐待の防止（障害者基本法の改正、障害者差別解消法の改正）

# 総括所見の主な内容

- 災害対策基本法の改正による被災地、避難所における合理的配慮の義務化とインクルーシブな避難所等の設置
- 成年後見制度の廃止と意思決定支援システムの構築（→成年後見制度の見直し、支援付き意思決定のしくみを）
- 優生保護法被害者への謝罪、補償への法改正（母体保護法など、優生保護法によってできた「健やかに」条項を持つ法律の改正など）
- 精神科病院への強制入院制度の廃止と強制治療の禁止（→精神保健福祉法の見直しなど）

# 総括所見の主な内容

- 入所施設や病院からの地域移行、脱施設のための予算を伴う効果的な国家戦略の策定（→障害者総合支援法の改正など、国家戦略の策定）
- 分離された特別教育の廃止、4.27文科省通知の撤回、通常学校入学等を拒否できない「不拒否条項」の規定、起源や予算配分を伴う国家戦略の策定（→学校教育法、障害者差別解消法などの改正、国家戦略の策定）
- 司法、立法、行政から独立した国内人権機関の設置と内閣府障害者政策委員会の独立性の強化を含む監視機能の強化（→障害者基本法の改正、国内人権機関の設置）

# 第19条

## 建設的対話でのロバート・マーチン委員の質問

「日本では施設で暮らす障害者がまだ多い、2016年のやまゆり園の事件は大変な悲劇であり、やまゆり園事件を経て、このような施設で暮らす人たちがたくさんいることについて、考え直したことはあるか。すなわち、長期的、中期的に今後について、政府はどのような資源配分をすることによって、19条に従ったかたちで脱施設化、そして地域生活への移行を支援していくのか。」



# 自立した生活と地域社会へのインクルージョン(19条) 勧告(強い要請)

42. 自立した生活と地域社会に含まれることに関する一般的意見  
第5号(2017年)および脱施設化に関するガイドライン(2022年)  
を参照し、委員会は締約国に強く要請する。

- (a) 障害児を含む障害者の施設収容を廃止するため、予算配分を障害者の入所施設から、障害者が地域社会で他の人と平等に自立して生活するための手配と支援に振り向けることによって、迅速な措置をとること。
- (b) 精神科病院に入院している障害者のすべてのケースを見直し、無期限の入院をやめ、インフォームド・コンセントを確保し、地域社会で必要な精神保健支援とともに自立した生活を育むこと。
- (c) 障害者が居住地、地域社会のどこで誰と暮らすかを選択する機会を持ち、グループホームを含む特定の生活形態に住むことを義務づけられないようにし、障害者が自分の生活に対して選択とコントロールを行使できるようにすること。



## 自立した生活と地域社会へのインクルージョン(19条) 勧告(強い要請)

- (d) 障害者団体と協議の上、障害者の自律と完全な社会的インクルージョンの権利の承認を含め、障害者が施設から他の人と平等に地域社会で自立した生活に効果的に移行することを目指す、期限付きのベンチマーク、人材、技術、資金を伴う法的枠組みおよび国家戦略、ならびにその実施を確保するための都道府県の義務付けを開始すること。
- (e) 障害者が地域で自立して生活するための支援体制を強化する。これには、あらゆる種類の集合施設の外にある自立した、アクセス可能で安価な住宅、個人的な支援、ユーザー主導の予算、地域内のサービスへのアクセスなどが含まれる。
- (f) 障害者の社会参加とインクルージョンのために、障害者の社会における障壁と必要な支援の評価を含む、コミュニティにおける支援とサービスの付与のための既存の評価スキームを、障害者の人権モデルに基づいていることを確認するために改訂すること。

# 課題

- 総括所見では「脱施設」という言葉が使われています。
- 施設から地域へ移行するために「戦略」と言っています。なので、すぐに施設をなくせ、ということではありません。
- 「脱施設」とは単に、今、施設なくせばいい、ということではなく、「施設や家族に依存しなくてもすむ地域をつくること」です。
- 施設やグループホームがいい悪い、というより、そこで障害者がどのような生活を送っているのか、を権利委員会は問題にしています。
- 以前よりだいぶ増えましたが、まだまだ地域で暮らせる福祉サービスが足りません。

# 課題

- まずは、どのような生活がしたいのか、**障害当事者の意思を確認することが必要**です。意思決定のための意思の形成と意思の表現の支援が必要です。
- 精神障害者の現状の改革は待ったなしです。
- 一年以上入院している患者数は、17万人（2018年の報道では50年以上入院している患者が1700名以上）。精神科の病床数や平均入院日数は世界ワースト1位。
- 入院したら退院することが難しい場合が多々あります。
- 精神科病院での虐待もがず多く報告されており、氷山の一角と思われます。
- **「施設や病院に、家族に依存しなくてもすむ地域づくり」のためにみんなで取り組んでいくことが必要**です。

## 教育(24条)

### 勧告(強い要請)

52. 委員会は、インクルーシブ教育の権利に関する一般的意見第4号(2016年)および持続可能な開発目標4、目標4.5および指標4(a)を想起し、締約国に対し、次のことを強く要請する。

- (a) **分離された特別な教育をやめる目的で**、教育に関する国家政策、法律、行政上の取り決めの中で、障害のある子どもがインクルーシブ教育を受ける権利を認識し、すべての障害のある子どもが、あらゆるレベルの教育において、合理的配慮と必要とする個別の支援を受けられるように、**特定の目標、時間枠、十分な予算で、質の高いインクルーシブ教育に関する国家行動計画を採択**すること。
- (b) すべての障害のある子どもの通常学校への通学を保障し、**通常学校が障害のある子どもの入学を拒否することを許さない「不拒否」条項の方針を導入し、特別支援学級関連の大臣通知を撤回**すること。

## 教育(24条)

### 勧告(強い要請)

- (c) 障害のあるすべての子どもたちが、個々の教育的要求を満たし、インクルーシブ教育を確保するための合理的配慮を保証する。
- (d) インクルーシブ教育について、通常教育の教員および教員以外の教育関係者の研修を確実にを行い、障害者の人権モデルについての認識を高めること。
- (e) 点字、イージーリード、ろう児の手話教育、インクルーシブな教育環境におけるろう文化の促進、盲ろう児のインクルーシブ教育へのアクセスなど、通常の教育環境における拡張・代替コミュニケーション様式および方法の使用を保証すること。
- (f) 大学入試や学習過程など、高等教育における障害のある学生のバリアに対応する、全国的な包括的政策を策定する。

# 課題

- 日本全体の子供の数が減っているのに、10年前に比べ、特別支援学校には1.2倍、特別支援学級は2, 4倍、在籍する子どもが増えています。世界から逆行しています。
- これは、通常学級の在り方に問題があるのです。
- 総括所見は、分離教育をやめてくださいと言っています。でも、今のままでは特に知的障害や自閉症のあるこどもは通常学級になかなかいけませんよね。
- まずは、すべての障害のある子どもが、原則として自分の住む地域の通常学校に行くことができ、特別支援学級、特別支援学校は、選択した場合に行けるようにすることです。
- そのために通常学校・通常学級の改革が必要です。



## まとめ

—総括所見を受けて今後、期待される動き—

# キム・ミヨン委員の閉会の言葉より

「～略～権利委員会からの具体的な勧告を通じて、締約国は人権の実施と障害者の生活の質の改善ができるものと信じております。

人生を通じて権利のために一心に取り組んできた障害者と障害者市民社会団体そして家族と連絡を取り合い、連携を続けていくことを、この閉会の辞の最後に締約国である日本にお願いいたします。人権の十分な享受と障害者の根源的な自由を認め尊重し、その保障のために支援を行うことが唯一の正しい方向です。

締約国である日本は、アジア太平洋地域の障害者の平等と権利に向けた国連ESCAPによる第2次障害者の十年を主導してきた世界のリーダーです。権利条約の完全実施によって日本が主導的な国であり続けることを希望しております。」



## まとめ

# — 障害者施策さらなる前進のチャンスに！ —

- 条約の内容を国内で実施することは国や自治体の義務です。
- 総括所見は世界の考え方を教えてくれました。世界のリーダー国の一つとして、日本の障害関係団体や政府がお手本を示すチャンスです！
- 総括所見は、今後の国や自治体の施策のヒントになります。他の国の良い取り組みも参考になります。
- 障害関係団体としては、さまざまな立場を超えて、丁寧に議論や情報交換をしながら、条約が目ざす方向を共有することが必要で、さらに障害者施策が前進します！

# 北村佳那子さん登場！

- レンノックス症候群、低体温症などがあり、重度の知的障害と身体的障害が重複しているいわゆる重症心身障害者。
- 発話は出来ません。表情などでコミュニケーションとります。
- 小学校から普通学級に通学し、高校は大阪府立高校の定時制に行きました。大学も聴講生しました（関西大学）。
- 今はグループホームに住みながら「チームかなこ」の仲間と講演活動など。





北村佳那子(チームかなこ)さん資料より





北村佳那子(チームかなこ)さん資料より

20年後！いまだに友達！飲み会で！





# ありがとうございました！

とくに北村佳那子さん、チームかなこのみなさん(＿)



どうもありがとうございました!

*Nothing about us, without us!*

アクセス先は

DPI

<http://www.dpi-japan.org/>

崔です↓

[sai@dpi-japan.org](mailto:sai@dpi-japan.org)