

ている国の取り組みを検証することが、日本における社会的企業のあり方を具体化する意味でも重要であると考え。とりわけ、韓国の「社会的企業育成法」を念頭に置き、共同連が推しすすめている社会的事業所の法制化に向けた取り組みに注目し、日本における今後の「保護雇用」のあり方を検討したい。

大村研究協力者：

我が国における第 27 条の範囲となるシェルタードエンプロイメントの範囲について、文献では論者によって見解が分かっている。松井は、「労働」は広い雇用以外の労働を含むとし、雇用と福祉的就労の概念をどう統一していくかが課題であると論じている。同様に朝日は、就労移行支援事業や就労継続支援事業（A 型、B 型）もこの概念に含まれるが、実質的には A 型を除くと労働者としての取り扱いを受けていないとし、労働法における保護を受けるべき存在としての位置付けが不可欠であると述べた。一方で、花田は松井・朝日と異なり、福祉的就労は福祉システムの中の就労であって、第 27 条は福祉システムの中の就労に関しては直接的な対象としておらず、福祉的就労を雇用政策に位置付けなおすことが求められるとしている。このように、文献では、福祉的就労が労働に含まれるかについては見解が分かれるものの、いずれの論者も福祉的就労を労働として位置付けることを課題としている。

実は、条約交渉過程を見てきてわかるように、議論の中ではシェルタードエンプロイメントとシェルタードワークショップの違いは意識されてきていない。ILO もシェルタードエンプロイメントの広範さの文脈でシェルタードワーク

ショップを取り上げている。また、ILO の技術的助言ノートには、シェルタードエンプロイメントに関する記述の中で、日本で 13 万人がシェルタードワークショップで働く、とある。このように、シェルタードワークショップとシェルタードエンプロイメントの違いが条約交渉過程において意識されてはなかったといえよう。つまり、あらゆる形態の雇用を含めて考えるシェルタードエンプロイメントには、そもそもシェルタードワークショップを含めた概念と考えるのが妥当と思われる。

条約制定過程に着目してシェルタードエンプロイメントに関する議論を確認した。第 27 条の適用を受けるシェルタードエンプロイメントは、シェルタードワークショップを含むものとして考えるのが妥当であるが、狭義の定義が成り立つ場合には外れることも否定しえない。さらに、条約の枠組みでは議論が現状として困難な課題がいくつかあることが確認された。

はじめに述べたように、就労と所得保障との関係が地域生活に与える影響に筆者は関心があり、対角線モデルの批判的検討も含め、次年度は知的障害者グループホームにおける就労と所得保障との関係が生活に及ぼす影響について量的調査の分析と追加調査によりさらに検討してゆきたい。

木口研究協力者：

In The Company Of Friends の制度化に先立つパイロットプロジェクトの起こりから、実施、評価についての検討を行った。一つの制度が創設される過程で、行政と当事者や関係者が話し合いを重ね、協働していることは日本でも学ぶべき点であろう。制度創設と平行して権

権利擁護の法律の立案があることなど、権利擁護に基づいた制度であること、法律と補完しあう制度であることが明らかになった。

カナダ全域の同様な制度と比べても、家族をサポートネットワークの一員として位置づけ、本人のみに資金の受け取りが認められている点で特徴のある制度であることがわかった。また、資金給付を行うだけではなく、本人の自立を支援するサポートネットワークが義務付けていることも州内の同様な制度には見られないもので、知的に障害を持つ人が地域からの孤立を防ぐための策として講じられていることがわかった。実際にサポートネットワークを構築、維持するには、プロジェクトスタッフの存在が重要であった。

パイロットプロジェクトでは 15 ケースと限られた数ではあるが、財政的費用の増大を抑えつつ生活の質を高めた結果を出し、制度実施につなげている点からは、計画段階から制度化を見据えた計画であったことがわかる。現在も、数を増やして継続していることから、制度の利用者にとっても有効な制度と言えるだろう。その一方で、財政的には費用が抑えられることにつながっているとも言える。その抑制がどのような形で現れるのかを、今後も注意深く見守る必要があるであろう。

佐々木研究協力者：

本稿の目的である障害者権利条約が第 19 条で規定する「自立した生活〔生活の自律〕及び地域社会へのインクルージョン」を実現するためには介助サービスはどうあるべきか、インタビュー調査から示唆されたことは次の通りである。

(1) 介助サービスの必要量

重度障害者が地域での自立生活を選択するためにはその人に必要な量の介助サービスが確保されなくてはならない。しかし障害者にとって介助者が常に側にいることは安心である一方で「しんどい」ことである。そのため障害者は自分にとって真に必要なサービス量しか求めない。

しんどさを感じながらも介助者が常に側にいなければ地域生活が送れない重度の障害者にとっては待機という「待つ介助」が自分自身のプライベートな時間をとるために必要である。

(2) 介助者数と介助者派遣事業所の数

介助サービスの支給時間が希望通りに出ている、派遣事業所から「介助者不足」を理由に派遣を断られ、結果的に介助サービスが充足していない状況がある。また利用している派遣事業所に不満を感じていても、新たに受ける事業所がないことから、介助者を得るために不満を抱えたまま利用をせざるを得ない状況がある。こうした状況は利用者である障害者と介助者派遣をする事業所との間に図らずとも微妙な力関係を生じさせ、派遣事業所が障害者の生活を結果的にコントロールしてしまうといった事態も生まれる。

(3) 緊急対応の必要性

重度の障害をもち地域で自立生活をする場合、特に介助者が常に側にいない場合、体調不良時などの緊急時にサポートしてくれる場所の存在は自立生活を送る上で重要な要素である。日常的な介助サービスに加えて緊急時に対応するサポート体制があってこそ、地域での自立生活は可能となる。

(4) 役割に対する支援

人は誰でも社会のなかで、また家庭の中で何らかの役割をもっている。それは

障害者にとっても同じである。身体的、精神的、知的な障害がある人にとっては、その人のもつ社会的、家庭的役割を果たすためには介助者の手が必要である。言い換えれば介助者のサポートがあれば、障害者も様々な役割を担い、果たすことができる。また役割をもつことは生活者として当然のことであり、権利であると考えて。しかし障害者の役割に対する支援の必要性はこれまで一般的に認知されているとは言えなかった。

一方で、障害者権利条約は第23条「家庭及び家族の尊重」において「締約国は、障害のある人が子どもの養育についての責任を遂行するに当たり、その者に対して適切な援助を与える。」と規定している。また国内でも厚生労働省は事務連絡などで親が障害をもち十分に育児ができない場合、居宅介護(家事援助)や重度訪問介護において「育児支援」の観点から行う業務の対象を通知している。このように親という役割に対する支援の必要性が認識され始めている。

障害ゆえに遂行が難しい役割を、周囲や社会が「代替」するのではなく、「障害者自身が役割を遂行するための支援」が求められる。

白瀬研究協力者：

自立生活の推進を中心として、障害者問題対策局が果たす役割を見てきた。障害者問題対策局が設置され、そこから様々な情報発信がなされることによって、イギリス国内で行われている障害者施策に関して、どの省庁が何を提供しているのかを明確にしたことは一つの成果であるといえるだろう。これにより、障害を持つ当事者を含め多くの人々が、政府の取り組みを容易に見渡すことが可能になり、現行制度の特色と課題をよ

り多くの人々に周知させることにつながっていると考えられる。

しかし目下のところ、様々な省庁が関わる施策間の調整をする上で、障害者問題対策局が実質的にどこまでの権限と機能を持っているのかは未知数であるようにも見受けられた。とりわけ自立生活の推進に関する事柄には、あらゆる施策が随所に関わってくるはずであるが、『ロードマップ2025』が掲げる14分野の相互関係は必ずしも明らかに示されていない。雇用、住宅、レジャー、交通、社会参加などが、自立生活とどのように関連し合っているのか、そこで実現される生活水準とはどの程度のものが想定されているのかなど、見取り図を描くことができれば、障害者問題対策局が果たすべき役割、さらには強化・改善すべき部分が自ずと浮かび上がってくることだろう。そして、障害者問題対策局の責任者を務めるのが、労働年金省に属する障害者担当大臣であることは、この組織の運営にとって今後も利点をもたらすに違いない。

また、本稿の範囲を超える問題であるのだが、今後の検討課題として、それぞれの障害者が実際に自立生活を送る際に、多様なサービス間の調整をどのように図っているのかについても精査していく必要がある。先にも触れた医療と社会的ケアの連携においても、誰がニーズを測り、サービス間の調整をするのかは結論が出ていない。最近「セルフ・アセスメント」に基づき、当事者による選択とコントロールを重視していくという方針も論じられているが、その理念自体は好ましいものではあるものの、すべての障害者が選択やコントロールを必ずしも望んではいないし、選択やコント

ロールの度合いに関する要望も人それぞれ異なっている。エンパワメントはどこまで可能なのか、エンパワメントすることが一部の当事者にはかえってストレスとなっていないかを慎重に吟味しつつ、検討を進めて行くことが肝要であろう。それは、今後の研究課題としたい。

中原研究協力者：

脱施設化政策を推し進める要因についてスウェーデンと日本を比較した場合、実践と運動もさることながら、その土台となる理念面での開きも大きいと感じた。日本で、障害者の自由と権利について、どれほどの議論ができていだろうか。当事者の居住権や居住選択権が軽んじられていることが、脱施設化の遅れにもつながっているように思われる。

本稿では、脱施設化の理論的背景を探るべく、スウェーデンの障害者政策（知的障害中心）に着目して検討を行った。入所施設を明確に否定し、脱施設化が進展したかと思われたが、比較的あいまいな時期もあったことが明らかとなった。そういう意味で、1970年代、入所施設がそれほど否定されず、重度者にとって施設は必要と思われていた中で、地域生活移行が進み、施設入所者が減少している点は、日本と対照的であり興味深い。今後は、その要因を検討するとともに、入所施設をめぐる議論の整理も行っていきたい。

西山研究協力者：

ここまでの検討により、日本の現行制度においてダイレクトペイメントを導入することについては、制度面では、予算枠の設定を条件として障害程度区分及び支給決定の規制を緩和する旨の政策決定があれば、現行制度を大幅に変更

することなく対応できることがわかった。

介護保険制度の創設及び社会福祉基礎構造改革以来、日本の福祉サービスについては、①利用者によるサービスの選択、及び②利用者と事業者の契約によるサービス利用、という基本的方向が示され、それを実効あるものにするため、様々な改革が進められてきた。利用者自身による利用計画策定及び費用支払いというダイレクトペイメントは、そうした利用者による選択をさらに進めるものであり、福祉制度改革の方向に沿ったものであると考えられる。

また、経済が低迷し、国や地方自治体の財政状況が極めて厳しい中で、今後、給付水準自体の大幅な引上げはなかなか実現が困難な状況にあることが予想される。そうした中で、現在の福祉資源と財源の下で、利用者のニーズにあった福祉サービス提供を進めていくためには、利用者自身が計画を策定し、実施していくというダイレクトペイメントを実施することは、利用者の満足感を高めていく施策として意義があると考えられる。

山村研究協力者：

精神障害者への合理的配慮においては、その内容だけでなく、配慮を獲得していくプロセスにおいても精神障害特有の条件が作用しており、そのため配慮獲得における支援が必要とされる。

特に、障害の開示の問題と症状の変動性の関連において、いつ、どのタイミングで合理的配慮を求めるのかという点は、精神障害者においては、就労を志す段階からの重要な勘案事項であるといえる。ADAでは合理的配慮が必要であれば事前の要求が条件となっている（EEOC 2000）。もし仮に、事前に要求

しなかった正当な理由があれば認められるとしても、偏見や差別への懸念では、おそらく正当な理由とは認められないだろう。

また、要求の伝え方、必要な配慮の説明も、合理的配慮の獲得における課題である。

精神障害者は、その合理的配慮の要求・獲得において、その障害特性と取り巻く特徴的な状況を理解した上での戦略的な取り組みが必要となることが推察され、そのための支援も不可欠であると考えられる。

F. 健康危険情報

該当無し

G. 研究発表

1. 論文発表

- ・岡部耕典：「知的障害者が『自分の家』で暮らすための支援－アメリカ・カリフォルニア州のサポーターリビング・サービス」、『ノーマライゼーション12月号』第20巻12号：44-47、2009年
- ・中原耕：「居住に関する権利と施設入所－国連の障害者政策を通して－」『同志社大学大学院社会福祉学論集』第24号：24-41、2010年

2. 学会発表

- ・勝又幸子：日本社会福祉学会第57回全国大会(平成21年10月10～11日、東京都町田市)「障害者権利条約第33条『』国内における実施及び監視』について－日本と諸外国におけるアプローチ比較－」
- ・岡部耕典：日本社会福祉学会第57回全国大会日程(21年10月10～11日、東京都町田市)「知的障害者の「生活

の自律」とそのために必要な支援－アメリカ・カリフォルニア州における調査を踏まえて」

- ・星加良司：Hoshika, R., 2009, Equality of Opportunity and Japanese Type of Quota System in Employment Today Forum 2009 in UK, "Disability and Economy: Creating a Society for All" (Manchester Metropolitan University)
- ・磯野 博：障害学会第6回大会(平成21年9月26～27日、京都府京都市)「障害者雇用における保護雇用のあり方に関する一考察」

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

該当無し

2. 実用新案登録

該当無し

3. その他

無し

Ⅱ. 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）
分担研究報告書
「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究
－諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性－」

政策モニタリングの視点
－障害者権利条約第 33 条をめぐる考察－
勝又幸子（国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部長）

研究要旨

障害者権利条約第 33 条が求めている「監視」（モニタリング）の意味を、障害者権利条約をすでに批准した諸外国について研究した文献を基に検討を行った。

日本において障害者基本法において設置された「中央障害者施策推進協議会」がその所掌事務の追加によって監視機関としての役割を果たすには、パリ原則に基づく独立性など、人権擁護機関としての役割を担えるような改革が必要となる。

モニタリングの機能については、積極的な差別是正以外にも人権侵害などの意識の低さを改善させる機能が期待できる。特に障害者の権利擁護には、障害当事者や当事者を代表する団体の参画が不可欠である。その上で「人権」という障害者に限定されない普遍的な問題として、非障害者の意識の向上に、いかにモニタリングの方法を活用することができるか、調査研究の可能性も検討するべきである。

A. 研究目的

障害者権利条約第 33 条が求めている「監視」（モニタリング）の意味を、障害者権利条約をすでに批准した諸外国について研究した文献を基に検討すること。

（倫理面への配慮）
特になし。（非該当）

B. 研究方法

文献サーベイによる研究。

韓国保健福祉家族部（2009 年 5 月 8 日）「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」（和訳版）。

内閣府の委託調査報告書による研究。

平成 20 年度内閣府「障害者の社会参加促進に関する国際比較調査研究」委託報告書 平成 21 年 3 月 WIP ジャパン株式会社。

C. 研究成果と考察

障害者権利条約の批准の準備において、第 33 条；国内における実施及び監視、を実効性あるものとするために、批准国では様々な制度設計と工夫がなされている。「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」から、韓国・アメリカ・イギリス・オーストラリア・スウェーデンについてその取り組みを学び、日本における監視のありかたについて示唆を得た。

「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」は監視（モニタリング）の機能を 4 つに整

理している。

①一致機能：事業計画と関係する管理者と利害当事者の行動が、議会や規制機関、その他政策専門機関が提示した基準及び手続と一致するのかを把握。

②監督機能：特定された対象グループに分配しようとした資源とサービスが実際与えられたのかを把握。

③会計機能：長期間にわたる政策や計画の施行（資源の投入）により現れる社会の経済的な変化（政策成果）に関する情報の生産に役に立つ。

④説明機能：政策と計画の結果及び運営状況の説明。

また、監視の種類をプログラムモニタリングと成果モニタリングの2つに整理している。前者は差別禁止法の順守の確認、後者では、法が本来意図した目標を達成したのかを評価し、問題がある場合は政策の執行過程を検討する。

韓国においては、障害者差別のモニタリングの指標の開発について様々な研究と実践が行われていることが紹介されている。プログラムモニタリングにおいて客観的で効果的な指標の開発が不可欠との認識があることは興味深い。

「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」では、各国の障害者差別禁止法制の比較を丁寧におこなっている。

D. 結論

障害者権利条約の実効ある監視を行うためには、差別禁止法の制定が不可欠であり、人権機関との関係と連携が国内的に整理される必要がある。

日本においては遅れている人権監視機能の整備が優先されるべきこと

ではあるが、具体的な差別是正による人権意識の向上および政策における「インクルーシブな社会の構築」の重要性が認識されるためには、障害者権利条約の批准を機にパリ原則に基づく監視機構の設立は日本の人権政策に大きな前進をもたらす効果が期待できる。日本におけるこれまでの「審議会」方式を見直し、監視へと変革していくことは、障害者政策のみならず、男女共同参画政策、外国籍国内居住者を含むすべての人権擁護にとって重要で効果的なツールとして認識されるべきである。

E. 研究の政策的含意

日本において障害者基本法において設置された「中央障害者施策推進協議会」がその所掌事務の追加によって監視機関としての役割を果たすには、パリ原則に基づく独立性など、人権擁護機関としての役割を担えるような改革が必要となる。それには、パリ原則の1.独立性、2.明確な管轄権と適切な機能、3.アクセスの容易さ、4.NGO 国内機関 政府機関との協力、5.活動の効率性、6.説明責任（アカウンタビリティ）を満たしている必要があるだろう。

F. 研究発表

- ・日本社会福祉学会第 57 回全国大会（平成 21 年 10 月 10～11 日、東京都町田市）「障害者権利条約第 33 条『国内における実施及び監視』について—日本と諸外国におけるアプローチ比較—」

G. 知的所有権の取得状況

なし

政策モニタリングの視点

—障害者権利条約第 33 条をめぐる考察—

勝又 幸子

1. はじめに

前年度（平成 21 年度）では、障害者にかかる計画の位置づけと題して障害者政策をめぐる計画の策定が自立した生活の実現に果たす役割について考察した。障害者にかかる計画としては、内閣府が障害者基本法の枠組みの中で進めている障害者計画と、厚生労働省が障害者自立支援法の枠組みの中で進めている障害福祉計画がある。そして、両者にはそれぞれ、都道府県及び政令指定都市レベルと市町村レベルの計画がある。しかし、計画が策定されても、それがどのように政策に生かされているかについての情報が不足している。計画がいかに実施されているか点検することは、効率的な運営を行う上で重要である。障害者権利条約第 33 条において「監視」が定められているが、日本で「監視」の役割を果たしている制度と言え、行政評価があげられる。国レベルでは「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成 13 年法律第 86 号）の施行後、総務省行政評価局¹を中心として、各省庁で所管する行政評価が行われている。行政評価局のホームページには地方公共団体の政策評価等に関する情報へのリンクがあり、地方自治体レベルでも行政評価が実施されていることがわかる。障害者権利条約が意図する「監視」とはなにかについて考察した。

なお本研究事業で、国連アジア太平洋経済社会委員会と国連人権高等弁務官・東南アジア事務所の主催（2009 年 6 月 8～10 日）で、タイ国バンコック市で開催された「アジア・環太平洋における障害者権利条約と国内法の協調に関する専門家会議」を傍聴する機会を得た。そこで韓国がモニタリングに関する国際比較報告書²を刊行したことを知り、刊行元に承諾を得て和訳し研究の参考資料とした。

¹ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/index.html

² 韓国保健福祉家族部（2009 年 5 月 8 日）「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」（和訳版は研究代表者より希望者に PDF で配布しています）。

2. 障害者権利条約における監視 -日本の現状-

第 33 条の和訳として政府仮訳 (A) と川島聡=長瀬修仮訳 (B) を以下に引用した。

(A) 日本政府仮訳

第三十三条 国内における実施及び監視

1. 締約国は、自国の制度に従い、この条約の実施に関連する事項を取り扱う一又は二以上の中央連絡先を政府内に指定する。また、締約国は、異なる部門及び段階における関連のある活動を容易にするため、政府内における調整のための仕組みの設置又は指定に十分な考慮を払う。
2. 締約国は、自国の法律上及び行政上の制度に従い、この条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組み（適切な場合には、一又は二以上の独立した仕組みを含む。）を自国内において維持し、強化し、指定し、又は設置する。締約国は、このような仕組みを指定し、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。
3. 市民社会（特に、障害者及び障害者を代表する団体）は、監視の過程に十分に関与し、かつ、参加する。（日本政府仮訳より抜粋）

(B) 川島聡=長瀬修仮訳

第 33 条 国内的な実施及び監視〔モニタリング〕

1. 締結国は、その制度に従い、この条約の実施に関連する事項を取り扱う 1 又は 2 以上の担当部局（フォーカルポイント）を政府内に指定する。締結国は、また、異なる部門及び段階におけるこの条約の実施に関連する活動を容易にするため、政府内に調整のための仕組みを設置し又は指定することに十分な考慮を行う。
2. 締結国は、その法律上及び行政上の制度に従い、この条約の実施を促進し、保護し及び監視（モニター）するための枠組み（適切な場合には、1 又は 2 以上の独立した仕組みを含む。）を自国内で維持し、強化し、指定し又は設置する。締結国は、当該仕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関の地位及び機能に関する原則を考慮に入れる。
3. 市民社会、特に、障害のある人及び障害のある人を代表する団体は、監視〔モニタリング〕の過程に完全に関与し、かつ、参加する。
（川島聡=長瀬修仮訳（2008）より抜粋）

(A) (B) の共通ポイントは、つぎの 3 つである。①条約の実施に係る部署の設置、②条約の監視に関する枠組みの設置を『人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則』を考慮して行う。③監視には障害当事者や団体が参画する。

平成 19 年 12 月に策定された新たな重点施策実施 5 か年計画においては、「障害者権利条約の可能な限り早期の締結を目指して必要な国内法令の整備を図る」こととしていたため、平成 20 年の署名後批准にむけて変更が必要な制度の見直しが行政レベルで検討された。その時の資料によると、監視枠組みの設置を中央障害者施策推進協議会の機能追加で対応できるとの見解であった。具体的には、所掌事務として障害者基本計画の作成及び変更の際の意見聴取に加えて、障害者施策に関する調査審議、意見具申及び施策の実施状況の監視等の所掌事務を追加する。中央障害者施策推進協議会について、関係行政機関に対する資料提出等の協力の要請ができることとする³。これは、「中央障害者施策推進協議会」が障害者基本法（平成 16 年 6 月改正）制定時に、内閣府に設置された機関であり、位置付けは、内閣総理大臣が障害者基本計画の案を作成又は変更する際に意見を聴くための機関となっているため、そこに所掌事務を追加して監視の役割を担わせようという発想だった。しかし、ここにポイントの②『人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則』を考慮して行う、が入っていたため、どのような状態にした場合この原則を考慮したことになるかが問題になった。

『人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則』とは通称パリ原則と呼ばれるものであり、1992 年国連人権委員会及び翌年に国連総会にて採択された「国家機関（国内人権機関）の地位に関する原則」がその基礎となっている。この原則の意味は、実効性ある監視機構を中央政府レベルと地方自治体レベルで構築するための条件を提示することだった。藤本（2001, p.34）は、パリ原則による国内人権機関の必要条件としては次の 6 つを挙げている。1.独立性、2.明確な管轄権と適切な機能、3.アクセスの容易さ、4.NGO 国内機関 政府機関との協力、5.活動の効率性、6.説明責任（アカウンタビリティ）。

パリ原則の考慮を厳密に考えれば、これらの条件を既存の「中央障害者施策推進協議会」が所掌事務の追加によって満たすかどうか争点になるだろう。

障害者権利条約の特徴は、自由権と社会権の両方を含んだ「混成条約」だといわれている。すべての人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有（第 1 条目的）をうたっている。自由権は市民的及び政治的権利であり、社会権は経済的・社会的及び文化的権利である。障害者権利条約は障害者のための特別の権利創設ではなく、権利共有における実質的機会均等の確保「基本的人権」（＝自由権）を定めているとされる。したがって、監査する内容も自由権・社会権の両方にまたがる権利に関するものとなる。現行で「中央障害者施策推進協議会」の位置付けは、障害者基本法において第 9 条 4 項および 9 項に規定する事務⁴を遂行するためとされているのであるから、きわめて限定的な役割であり、これに人権にかかわる監視の役割を担わせることには無理があ

3 出所「障害者施策の在り方についての検討結果について」障害者施策推進課長会議（平成 20 年 12 月 26 日）

4 （障害者基本計画等）第 9 条 4.内閣総理大臣は、関係行政機関の長に協議するとともに、中央障害者施策推進協議会の意見を聴いて、障害者基本計画の案を作成し、閣議の決定をもとめなければならない。

るだろう。

そもそも、日本にはパリ原則に基づく人権機関が存在していない。現在あるのは、「人権擁護委員制度」である。これは法務省の監督下にあり、勧告権限しか持たず、政府から独立した機関ではないとして、人権侵害の申立を調査する独立機関の設立を国連の人権理事会から勧告されている⁵。

本来パリ原則に基づく人権機関は次のような条件を満たしているべきだと言われている。それらは次のとおりである。①国際人権法と国内法との整合性に関する監視や調査をその任務としている。②国際人権法にもとづく政策提言や勧告を関連する政府機関に対しておこなうことにより国内的实施を促進させる。③人権条約実施機関に対する定期的な政府報告書の作成への関与。

したがって、もし障害者権利条約の批准後に、パリ原則を基礎とした監視機関が設立することができれば、日本ではじめての国際的水準の人権監視機関となる。そうなれば、日本の人権擁護の歴史的な前進となるだろう。しかし、すべての人の人権を守る機関が存在しないなかで、障害者の人権だけを監視する機関ができることが問題にはならないのだろうか。インクルーシブな社会を構築することが障害者権利条約の目的の一つであるのだから、障害者の人権だけを監視するのは矛盾ではないだろうか。

3. 条約批准国における監視の状況

韓国保健福祉家族部の「障害者差別改善モニタリングシステムの構築のための政策研究」（以下「モニタリング政策研究」と呼ぶ）から諸外国の監視（モニタリング）の状況をみることにしよう。

ここで言及されている国にはすべて障害を理由とした差別の禁止をその中に含む差別禁止法がある。したがって、監視は差別禁止法に抵触するかどうか判断の基準となっている。

「モニタリング政策研究」では、世界各国の障害者差別禁止法制を比較している。以下*～*は和訳版の引用（下線は筆者加筆）である。

* 世界各国の障害差別禁止法制を比較するにあたり、比較の基礎となるいくつかの基準又は観点が必要である。①一般的差別禁止法の制定是非、②障害の概念、③障害差別の概念、④障害差別の領域、⑤障害差別の例外、⑥障害差別に対する救済及び制裁の方法等がその基準又は観点として提示されうる。

まず、多様な差別禁止事由及び差別禁止領域を接合させる一般的差別禁止法が制定されているのかが重要である。一般的差別禁止法が制定されている国家における障害差別は、多様な差別禁止事由の一つとして他の差別禁止事由と同様に取り扱われるためである。その反面、個別的差別禁止法として障害差別禁止法制が整備されている国家では、障害差別ならではの固有性と特殊性を反映し

⁵ 自由権規約委員会 1998 年外務省: UPR（普遍的・定期的レビュー）の概要参照。

た規定を設けるようになる。

次に、障害差別禁止法制を比較する場合、一番重要な基準は障害の概念をどのようにとらえているのかという点である。①どのような損傷や疾病が障害であるのか、②どの程度の期間持続すれば障害として見られるのか、③どのような活動に支障を与える場合障害者なのか、④どのくらいの程度の支障を障害とするのか、⑤過去に経験した障害も障害に含まれるのか、⑥本人の障害のみならず、身内の障害も本人の障害として認められるのか等が比較の対象になりうる。

また、障害を理由とした差別がどのような意味を持つのかも比較の重要な基準になる。①明らかな差別の意図を持って、直接的に与えられる直接差別と一見、中立的に見えるが結果的に差別をもたらす間接差別も障害差別に含まれるのか、②障害者に対する正当な便宜提供を拒否する行為が障害差別であるのか、またその正当な便宜の範囲はどこまでなのか、③障害を理由としたイジメも障害差別に含まれるのか、④他人に障害者に対する差別を指示もしくは命令するのも障害差別なのか、⑤障害差別をもって申立や訴訟を提起したという理由で報復をするのも障害差別に該当するのか等が問題になりうる。

次に、障害を理由とした差別がどのような領域で発生しうるのかに関する取決めも障害差別禁止法制を比較するときの重要な基準になる。障害差別の領域としては、主に雇用、教育、財貨・サービス・便宜の提供が含まれ、その他どのような領域が含まれうるか、とりわけ公共領域も含まれるのかの是非が重要である

次に、障害を理由とした差別が正当化される根拠も重要な比較基準になる。①障害者に行われた過去の差別を補償し、もしくは現在の差別を是正するため取られる積極的な措置は「障害者に有利な差別」として正当化される可能性があり、②特定職務の遂行にあたり、本質的で必須な職業要件又は、他人の健康と安全のために要求される職業要件及び、③障害者に対し、正当な便宜を提供することが過度な負担になる場合には「障害者に不利な差別」が正当化されうる。

最後に、障害を理由とした差別に対する救済及び制裁の手段としてどのような制度が整備されているのかも重要な比較基準である。主に①申立、②侵害中止及び損害賠償に関する訴訟制度の構築、③労働提供拒否、④契約の無効又は、⑤懲罰的損害賠償、更に⑥刑罰等を規定する法制度が考えられる。（「モニタリング政策研究」 pp.32-33）*

表 18 は「モニタリング政策研究」が調査した 5 カ国について上記の比較基準からまとめたものである。

[表 18. 世界各国の障害差別禁止法制の比較]

区分	アメリカ	イギリス	ドイツ	オーストラリア	スウェーデン	
一般的差別禁止法	CRA	EA	AGG	×	○	
障害差別禁止法	ADA RA	DDA	BGG	DDA	×	
障害の 概念	損傷・疾病	○	○	○	○	○
	長期的	×	○	○	×	○
	相当な制約	○	○	○	×	○
	日常生活	○	○	○	×	×
	過去の障害	○	○	×	○	×
	身内の障害	○	○	×	○	×
障害 差別の 概念	直接差別	○	○	○	○	○
	間接差別	○	×	○	○	○
	便宜提供拒否	○	○	×	×	×
	補助者・補助犬の拒否	×	×	×	○	×
	イジメ	×	○	○	○	○
	差別的広告	×	○	×	○	×
	差別の指示	×	○	○	○	○
	報復	○	○	×	○	○
障害 差別の 領域	雇用	○	○	○	○	○
	財貨・サービス	○	○	○	○	○
	教育	○	○	○	○	○
	社会保障			○		○
	公共交通手段	○	○			×
障害 差別の 例外	積極的措置	×	×	○	○	×
	必須職業要件	○	×	○	○	○
	他者の健康・安全	○	×	×	×	×
	過渡な負担	○	×	×	○	×
障害 差別の 救済 及び 制裁	申立	○	○	○	○	○
	労働提供拒否	×	×	○	×	×
	侵害中止	○	×	○	×	×
	損害賠償	○	○	○	○	○
	契約の無効	×	○	○	×	○
	懲罰的損害賠償	○	×	×	×	×
	刑罰	×	×	×	○	×
差別是正機構	EEOC	CEHR	ADS	HREOC	DO	

【出所】「モニタリング政策研究」p.34

最後の「差別是正機構」について各国をまとめると以下のようなになる。

アメリカ

障害のあるアメリカ人法を含む差別禁止関連法律を執行する差別是正機構としては、米雇用均等委員会が設置されている。米雇用均等委員会は上院の承認を得て、大統領が任命する5人の委員で構成される。委員の任期は5年である。その他、事案の性格により法務省司法長官も被害者のために、差別関連民事訴訟を提起する等、差別是正機構として役割を担当する。

イギリス

差別禁止法を執行する機構は、平等人権委員会がある。過去イギリスでは、差別禁止事由別に差別是正機構を設置していた。たとえば、人種差別を是正するため人種平等委員会、性差別を是正するため機会平等委員会、障害差別を是正するため障害者権利委員会を設置したのである。しかし、これらの機構は、2006年平等法制定により、2007年10月1日から平等人権委員会という一つの機構に統合され、人種・性別、障害以外にも、性的指向、年齢、宗教、信念を理由とした差別までも是正する一般的差別是正機構及び人権を保護する人権機構を統合した機構になった。したがって、現在は障害者差別禁止法を執行する差別是正権限は、平等人権委員会にある。

平等人権委員会は10人以上15人以下の委員で構成され、このうち1人は必ず障害者でなければならない。委員の任期は2年以上5年以内で、任命時に定められ、再任できる。平等人権委員会は、不法行為に関する調査権限及び不法行為に関する通知権限を持っている。不法行為を通知された者は、通知を受けた日から6週以内に裁判所や行政審判所へ提訴できる。その他にも同委員会は、不法行為者と不法行為をしないとの約定を締結する権限、不法行為の中止命令を裁判所に請求する権限、委員会と締結した約定の履行命令を裁判所に請求する権限、雇用審判所に申立を提起する権限、調整権限、差別事件に関する訴訟を支援する権限等を持っている。

ドイツ

障害差別に対する救済

①障害差別禁止原則に違反する契約は無効になる。

②労働者が職場において障害を理由に差別を受けた場合は、当該事業場、企業又は事務所の担当機関に申立をする権限を有する。なお、申立があった場合は、これを審査しなければならない。その結果を当該労働者に通知しなければならない。

③使用者が障害を理由としたハラスメントやセクシュアルハラスメントを中止させるために何の措置もしない場合や明白に不適切な措置を取った場合は、被害労働者は、賃金の削減なしに労働の提供を拒否する権利を有する。

④差別禁止規定を違反した使用者は、当該差別により発生した損害を賠償する義務があるが、そのような義務違反に関する責任がない場合は、損害賠償義務はない。また、司法上の取引で差別禁止規定を違反した者は、当該差別による損害を賠償する義

務がある。

⑤差別の被害者は、差別の中止を要求することができる。また、発生すると予想される将来の差別に関しては不作為の請求権を有する。

オーストラリア

オーストラリアの差別禁止関連法律を執行する差別是正機構は、人権・機会均等委員会（Human Rights and Equal Opportunity Commission: HREOC）であり、その設置及び権限の根拠は、人権・機会均等委員会法（Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986）である。同委員会は、差別是正のみならず人権侵害を救済する包括的な人権機構として理解されており、次のようなメンバーで構成されている。

- ・委員長
- ・人権委員
- ・人種差別委員
- ・原住民社会正義委員
- ・性差別委員
- ・障害差別委員

このうち障害差別委員に関しては、障害者差別禁止法で次のように規定されている。

- ・任命：総督（Governor-General）が、資格要件を判断し任命
- ・任期：7年以内（具体的任期は任命時に決定）、再任可能（第114条）
- ・権利：報酬請求権、休暇請求権（第116条）、辞任権（第118条）
- ・義務：報酬を受ける職への就任禁止（第117条）
- ・解任：－解任可能事由：不品行又は疾病
－必須的解任事由：破産、14日以上連続又は1年に28日以上職務逸脱、報酬を受ける他の職に就任した場合は必ず解任（第120条）

障害差別と関連し、障害者差別禁止法上人権・機会平等委員会の権限及び業務は次のとおりである。

- ・免除権（DDA 第55条）
- ・障害指針の開発に関する業務報告
- ・障害指針の執行に関する監視及びその結果の報告
- ・行動計画の受け付（DDA 第64条）
- ・DDAに関する理解と受け入れの増進及び法律遵守の高揚
- ・DDAの目的増進のための研究及び教育プログラムの遂行
- ・DDAの目的と合致していないもしくは背馳する法令及び法案の検討
- ・障害差別と関連する法案の提出又は大臣の要求による法案の報告
- ・障害差別の予防のためのガイドラインの準備及び出版
- ・障害差別と関連した訴訟への参加（裁判所の許可が必要）
- ・上記の業務遂行のための必要の事項

スウェーデン

2008年までは、機会平等オンブズマン、民族差別監視オンブズマン、性的指向差別監視オンブズマン、障害者差別監視オンブズマンが設置されていた。このうち、障害者差別監視オンブズマンは、障害者差別監視オンブズマン法を根拠に設置されていた。同法によると、障害者差別監視オンブズマンの基本的業務は、障害者雇用差別禁止法、差別禁止法、大学生平等待遇法、児童・学生に対する差別・その他屈辱行為の禁止に関する法を執行する機能を遂行していた。その他、障害者関連規定と立法の改善、行政機関や地方自治団体との協議で政策提案・その活動に関する情報の提供の要求といった活動を行っていた。障害者差別監視オンブズマンのため、諮問委員会を設置することができ、障害者差別監視オンブズマンがこの諮問委員会の議長になった。障害を理由に差別を受けた人は、同オンブズマンに申立をすることができ、申立があったら、同オンブズマンは調査をし、申立人が望んだら、労働裁判所に訴訟を提起することもできた。

しかし、2009年から施行された差別禁止法により、平等オンブズマンが設置され、障害を理由とした差別に関する権限も平等オンブズマンに属することになった。

さらに、「モニタリング政策研究」は各国の差別禁止法のモニタリング現況の比較もおこなっている。(以下 p.69～88 の一部抜粋)

第4章

第1節 外国のモニタリングの現況

外国のほとんどの障害者差別是正機構は障害者差別禁止法に関し、一般的なモニタリングを行っている。モニタリングの領域は、実態調査及び政策勧告、統計指標生産及び管理、法律改正事項勧告、申立及び訴訟で現れる問題分析である。

1. アメリカ

ADA 制定当時は、全ての公共機関の法の効力が発生してから1年以内(1993年1月26日)にセルフ評価を実施し、履行計画書を提出するようにしていた。提出された履行計画書は2年以内に完了させなければならない。

A. セルフ評価のための担当者指定

50人以上の労働者を雇用している公共機関は1人以上のセルフ評価担当者を決めなければならない。この担当者は、セルフ評価全般にわたり、調整・管理をし、ADA コーディネーターと呼ばれる。ADA コーディネーターの役割は、ADA 遵守のための企画と調整、セルフ評価、ADA と関連した障害者の苦情調査である。

B. ADA 規定の公知

ADA と関係のある全ての人に ADA 規定等を新聞広告、ラジオ、テレビ、ポスター、郵便等に公知するようにされている。公知内容は、ADA 規定、公共機関の

サービス内容、ADA コーディネーターの姓名・連絡先等である。

C. 苦情処理手続き準備

50 人以上の労働者を雇用している公共機関は、ADA と関連する苦情処理の手続きを準備しなければならないようにされている。これは、連邦機関に申立をする前に地域政府を通し、処理できるようにする措置である。

D. セルフ評価実施

法務省は、障害者が評価過程に参加できるように勧告しており、障害者を含む別の評価委員会を構成するように勧告している。

E. 履行計画書作成

50 人以上の労働者を雇用している公共機関は、構造的変化が必要であると判断された場合は、履行計画書を法務省に提出しなければならない。その内容は次のような内容が含まなければならない。

- ・公共機関のプログラムとサービスに対するアクセスを妨害する全ての物理的障壁
- ・障害者のアクセスを高める法案
- ・上記法案に関するスケジュール又は年次別計画書（2 年以上所要される場合）
- ・責任者指定

2. イギリス

A. 概要

イギリスは、平等・人権委員会で一般的モニタリングのみならず深層モニタリングも実施している。とりわけ、法の執行過程に焦点をあて、モニタリングを 2004 年度に実施したことがある。2004 年度報告書では、障害者差別禁止法が雇用審判と司法システムでどのように履行されているのかを調査し、法的問題と裁判結果の影響要員等を明らかにしている。当該報告書は、Institute for Employment Studies が作成したものである。

B. 特徴

①持続的で深層的モニタリング：1999、2002、2003 年に行われた労働分野と関連した訴訟過程に関する定期的なモニタリング。

- ・1999 年 Phase 1：事例の資料収集及び統計分析、法律と判例に関する分析、深層インタビューで訴訟事例研究、法の施行に関し、法的観点から又は専門家インタビューに基づき、1 年半間法の施行をモニタリング
- ・2002 年 Phase 2：資料収集及び統計分析のみを実施し、内容更新
- ・2003 年 Phase 3：深層事例研究、専門家インタビュー、最近の判例に関する分析を通して、内容更新

②多様な分析方法

〔表 24. Phase 1-3 の DDA モニタリング研究方法〕

Phase	深層事例研究	資料収集及び統計分析	専門家インタビュー	法令分析
1	✓	✓	✓	✓
2		✓		
3	✓		✓	✓

③事例分析を非常に重要に扱う

2003 年モニタリングでは、98 件の事例に関し、139 人を深層インタビュー。

④内容的に詳細

2003 年モニタリングで扱われた内容－事件の発生理由、提訴した理由又は提訴しなかった理由、法廷陳述の前調整過程で撤回された事件分析、訴訟過程分析、判決結果分析、DDA 訴訟による当事者に及ぼされた影響

3. EU

EU は、法的義務を与えるより、勧告と指針を下す場合が多い。このような指針のうち、差別と関連した EU の指針では、労働者の多様性モニタリングを、人種平等指針 11 章及び雇用平等指針 13 章で、「作業所のモニタリングを服務平等な待遇を促進する適切な措置」を取るようになっている。

A. 社会経済的統計値

- ①長所：
 - ・趨勢研究のように漸進的な変化把握
 - ・直接・間接・構造的差別の効果に関する考察
- ②短所：
 - ・全ての差別の観察はできない
 - ・統計結果で提示された「不利な立場」のうち、差別による結果がどの程度の比率なのかかわりにくい
 - －短所があるが、社会の多様な集団の社会経済的地位の差に注目するのは相変わらず重要
 - －そのため、社会経済的統計値で観察される不均衡に関しては、近接調査が必要で、そのような近接調査によって、是正措置が取られる。とりわけ、雇用・住居・健康等に関する統計資料は、不均衡の発見に役に立つ
 - －社会経済資料は、人口センサス、世帯調査、行政記録から得られる

B. 申立・告訴資料

- ①長所：
 - ・地域基盤的、接近のしやすさ
 - ・権益救済活動と関連した具体的な把握可能
- ②短所：
 - ・報告された事例のみ分析
 - －理由：差別を受けても認識しないため告訴しない

差別を認識しても心理的負担、費用、時間等の多様な要素によって、
告訴しない

C. 被害者研究

被害者研究は、差別関連資料を収集するにあたり、非常に重要な方法。

- ①長所：
 - ・個別事例に関する詳細な研究が可能であり、差別の程度及び本質、提訴できない要因、差別の心理社会的効果等に関する情報がわかる
 - ・差別に関する政治的議題生産に有用
 - ・インタビューの過程で、「隠された犯罪」を明らかにする効果をもたらす
- ②短所：
 - ・応答者の経験のみを見せる

D. セルフ報告式調査

セルフ報告式調査は、一般的研究で最も活用されている方法で、偏見や特定人口集団で問題になり得る行動の類型を表すとき、活用され、一般人・特定人口集団全てを対象にできる。

- ①長所：態度研究が定期的に行われる場合、その趨勢がわかり、早期警告システムとしての機能

E. 実験調査

実験調査は、異なる特性を持っている個人が同一の状況で差別を受けるのかを
実際状況で実験することである。イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、スペイン、オランダで執行中、ILO で有用性を認めている方法である。

- ①長所：
 - ・結果に影響を及ぼす他の変数の統制が可能
 - ・様々な差別事由に適用可能→「隠された差別」を表にするのに有用
- ②短所：
 - ・賃金・昇進のように既に発生した事件の差別には適用できない
 - ・差別を意図的に誘導するというイメージのため、倫理的な問題が発生し得る

4. スウェーデン

スウェーデンの代表的なモニタリング機構は、「障害者オンブズマン」であり、差別是正の役割ではなく、調査・勧告、認識改善、法律アドバイスといった役割を中心とした専門的モニタリングである。

A. 目的

多様な種類の障害を持っている人々が他人と同等に社会生活に参加し、生きていくように保障。

B. 構成

オンブズマンは政府が任命し、任期 6 年で、スタッフは 20 人程度である。