

## 日加法政セミナー 2009： 障害者権利条約の国内実施—日本とカナダの比較

### 報告と討論のまとめ

山 崎 公 士  
（神奈川大学法学部教授）

#### はじめに

2009年9月4日（金）の夕刻、「日加法政セミナー2009：障害者権利条約の国内実施—日本とカナダの比較」（以下、「セミナー」）が新潟大学法学会の主催によりチサンホテル新潟で開催された。報告者は東俊裕弁護士（ひがし・としひろ；熊本学園大学教授・DPI日本会議権利条約担当常任委員）、ジョアンナ・ハリントン教授（カナダ・アルバータ大学法学部教授、元カナダ外務省法律顧問）と崔栄繁氏（さい・たかのり；DPI日本会議事務局専従職員）であった。私がコーディネーターを仰せつかり、セミナーの企画と当日の進行を担当した。また駒宮史博教授（新潟大学大学院実務法学研究科教授）には通訳をご担当いただいた。さらに、テーマが障害者権利条約であり、障害を持つ方々の参加が予測されたため、新潟市障害福祉課のご協力により、新潟市コミュニケーション支援派遣事業によって派遣いただいた要約筆記者による情報保障サービスも提供された。本稿では、このセミナーの趣旨と当日のセミナーの様子を簡単に紹介したい。

セミナーは、新潟大学法学部が毎年、カナダ政府の助成金「カナダ研究開発プログラム助成金」の支給を受けて実施している日加学術交流事業の一環として開催された。この交流事業は、カナダ・アルバータ大学法学部の全面的な協力を得て行われ、同学部から派遣された研究者教員によるカ

ナダ法政に関する特殊講義と、この「日加法政セミナー」をその内容としている。2009年度はアルバータ大学法学部からジョアンナ・ハリントン教授（憲法・国際法専攻）をお迎えし、特殊講義とセミナーでの報告をお願いした。また、同教授が国際人権法における第一人者ということもあり、日加法政セミナーのテーマも、この領域で設定することとした。

## セミナーの趣旨と内容

セミナーのテーマは、障害者権利条約の国内実施につき、日本とカナダの経験を比較するというものであった。障害者権利条約は2006年12月に国連総会で採択され、2008年5月3日に発効した。日本は2007年9月に署名し、遠からず批准されるものと思われる。同条約は障害者の権利についての包括的な国際条約であり、批准されて日本国内で施行されれば、障害者の権利向上に大きく貢献するものと考えられる。

セミナーは、同条約の批准を視野に入れ、①同条約の意義・内容を概観し、②日本における障害者の人権状況を確認し、③カナダにおける同条約の批准（現時点でカナダは未批准）と批准後の国内実施をめぐる現状と問題点を知り、④同条約批准後の日本における障害者法制・政策・施策のあり方を展望することを目的とした。

セミナーでは、まず東俊裕弁護士が「障害者権利条約の批准の意義—条約起草過程の経験を踏まえて」というテーマで報告した。同弁護士は車椅子を利用する障害当事者であり、国連障害者権利条約特別委員会の日本政府代表顧問として、障害者の権利擁護に尽力してきた立場から、障害者権利条約について、日本における意義、障害の概念と差別禁止に焦点を当てて報告された。次に、ハリントン教授が「国連障害者権利条約とカナダの立場」というテーマで、国際人権法の中での障害者権利条約の位置と意義、同条約の起草過程の概要・目的・基本的概念・条約上の国家の義務・実施を監視するしくみ、等について明快に解説し、最後に同条約に対するカナ

ダの立場について、同国における障害者の現状を踏まえて概観された。崔榮繁氏による第三報告「障害者権利条約の国内実施をめぐる諸問題—日本の現状に照らして」は、障害・障害者の定義、障害にもとづく差別の禁止、地域社会で生活する権利、インクルーシブ教育等に焦点を当て、同条約の批准にあたり整備すべき国内法の問題点を指摘された。以上の詳細は、各報告者の論稿を参照されたい。

## セミナーでの質疑応答

セミナーでは報告者間の質疑応答とフロアーとの質疑応答がなされた。

東弁護士はハリントン教授に、カナダが障害者権利条約選択議定書を批准する見通しがない理由について質問し、カナダは1976年以來自由権規約第一選択議定書や女性差別撤廃条約選択議定書を批准し、両規約・条約にもとづく個人通報制度を受諾しているため、カナダの障害者はこれらの個人通報制度をすでに活用していることがその一因であるとの回答がなされた。またハリントン教授は崔氏に、カナダでは複合差別（障害があり、女性で、レズビアンで、先住民族である等）が存在するため、さまざまな当事者団体が包括的な差別禁止法を求めこれが制定されたが、日本で差別禁止法を制定する場合こうしたカナダにおけるような包括的立法を目指すことは可能かと質問した。崔氏はこれに対し、将来的には可能であるが、当面は障害のある人と障害のない人を同じ土俵に乗せようという段階にあるので、まず障害者に特化した差別禁止法の制定を目指していると回答した。この点については東弁護士も発言し、人権の法制度は人権侵害されてきた当事者の運動によって発展してきたことをアメリカにおける公民権運動、女性運動、障害者運動を例に説明し、運動がないところに差別禁止法はできにくいという歴史的背景を指摘した。運動がない状況下で仮に差別禁止法が制定されても、当事者の視点を反映した実効的な法律となるかは疑問であり、したがって、日本ではカナダのような包括的差別禁止法の制

定より、障害者差別禁止法の制定を目指すのが実践的であると述べた。

フロアーからも質問と意見が出された。法政大学大学院の高木章成氏は、日本障害フォーラム（日本の障害者団体の連合体；JDF）は障害者差別禁止法をナショナル・レベルで働きかけていくのかと思っていたが、愛知、熊本や沖縄で障害者権利条例の動きが出てきている。カナダの場合であれば、連邦法と州法の両方を変えなければいけないということは分かるが、日本で国の法律と自治体条例を同時並行で制定する場合、すみ分けをどのように考えるのかと問題提起した。これに対し、崔氏は次のように回答した。DPI（障害者インターナショナル）日本会議が先導して差別禁止法の制定を訴えているが、全国的な議論の盛り上げが必要と考えている。「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」は国会の動きと連動せずにできた。自治体ごとに制定される条例により障害者差別に関する救済内容が異なるという事態は想定されるが、それぞれの地域で議論を促すきっかけになっており、国と自治体の法制度は両立してよいと考えている。

東弁護士もこの質問について、次のような意見を述べた。障害者差別禁止法ができれば障害者差別禁止条例はいらないと理論的には考えられる。しかし、福祉に関しては条例先行型で現状を変えてきたという歴史的流れがある。運動的に条例をつくるということが重要である。自民党の下でナショナル・レベルの法律をつくることは現実的ではなかったため、条例から取り組みが始められた。JDFは条例についてのみ取り組んでいるわけではない。条例、ナショナル・レベルの法律の両方とも必要である。障害者が直面する問題は人権の問題であるが、これまで障害者を取り巻く問題や運動は縦割りで行われてきた。しかし、障害者権利条約をきっかけに、障害者をめぐるさまざまな問題を人権の問題として捉えることで、これまでバラバラに活動してきた障害者団体が協働するようになった。条例制定の動きは、自分達の住む地域をどう変えるかということである。運動論的に、条例制定は重要と考える。

なお、専修大学大学院の押元麻美氏から、要約筆記という情報保障があったためこのセミナーに参加できたとの謝辞が述べられた。

## セミナー後の障害者政策の新展開

2009年8月30日の総選挙の結果、政権交代が実現することとなった。このセミナーは、民主党、社会民主党および国民新党による連立政権が誕生する前の総選挙直後の金曜に開催されたため、政権交代の影響については議論されなかった。しかし、障害者権利条約の批准やこれに伴う国内法の抜本的改正等について、同年秋から年末にかけて大きな進展があった。このセミナーの内容とも関わるので、セミナー後の障害者政策の進展について少し触れたい。

2009年12月8日の閣議決定で、障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備など日本の障害者制度の集中的な改革を行い、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、内閣に「障がい者制度改革推進本部」（本部長：内閣総理大臣；以下、「推進本部」<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/kaikaku.html>）が設置された。また推進本部の下に、障がい者制度改革推進会議（以下、「推進会議」）を置き、障害者施策の推進に関する事項について意見を求めることになった。同月21日には、このセミナーの報告者でもあった東弁護士が障がい者制度改革推進会議室の室長に就任され、推進会議の事務局長として障害者政策の抜本的改革にあたることになった。また私も推進会議の構成員に指名された。同じくセミナーの報告者であった崔氏も推進会議での議論を支える重要な役割を担うこととなった。

推進会議の構成員24名中14名は障がい当事者やその家族であり、当事者の視点から従来の障害者政策・施策を抜本的に変えることが期待されている。福島瑞穂内閣府特命担当大臣は推進会議の初会合で、①障害者施策の基本理念を定めた障害者基本法の抜本改正、②障害者自立支援法に代

わる障がい者総合福祉法（仮称）、③障害者差別禁止法制の3点について、夏までに骨格を示すよう推進会議に要請した。いずれも障害者権利条約の批准に向けて障害者団体などが対応を求めているものである。また山井和則厚生労働大臣政務官は、障害者自立支援法訴訟団と厚労省が本年1月7日に結んだ、①自立支援法廃止と新法制定、②国の反省、③推進会議で新たな福祉制度を策定など五項目の合意について説明し、厚労省としても会議の議論に全面的に協力していくと表明した。

1月12日の推進会議初回に、日本障害フォーラム（JDF）の小川榮一代表が議長に互選され、JDF幹事会議長の藤井克徳氏が議長代理に指名された。推進会議での検討の目処として、同会議担当室長の東俊裕氏（弁護士）は、「夏までに改革の骨子・基本方針をまとめ改革本部に提出したい」との意向を示した。このため、推進会議は月二回、毎回4時間というペースで開催されることとなった。

推進会議で議論すべき検討事項は山積している。初回到東室長から、「制度改革推進会議の進め方（大枠の議論のための論点表）たたき台」が提示され、今後このたたき台に沿って議論を進めることになった。たたき台では、検討分野として、「障害者基本法」、「差別禁止法」、「虐待防止法」、「自立支援法」、「教育」、「雇用」、「交通と情報アクセス」、「精神医療」の計8分野の下に、「障害の定義」、「差別の定義」、「モニタリング」、「『障害』の表記の在り方」等41項目にわたって全部で108の論点が示された。なお、各構成員は事前に文書で意見を提出することができるものとされている。

推進会議構成員の過半数は障害当事者とその家族であり、「私たち抜きに、私たちのことを決めてはならない。」という障害者権利条約の理念に沿った構成となっている。従来の障害者施策推進本部は官僚主体で、障害者政策に関する省庁縦断的な調整機関であった。しかし、推進会議は現行の障害者施策の基礎となっている法制度そのものを抜本的に改革するという役割を担う、当事者主体型の会議体である。推進会議は官僚主導に代わり市民主導による政策決定が試みられる実験の場でもある。

障害者権利条約の批准に向けた国内モニタリング機関の設置、障害者基本法の抜本的改訂、障害者差別禁止法・虐待防止法・障がい者総合福祉法の制定、インクルーシブ教育への転換、障害者の雇用の創出、交通と情報アクセス等々、推進会議が検討すべき課題は極めて多い。

推進会議の様子はインターネットを通じて手話通訳と字幕付きで同時中継されており、全国数十箇所でこれを傍聴する会が催されている。会議内容を同時進行で公開するのはこれまでにないことであり、画期的である。推進会議では、全国の多様な人びとの注視の下での開かれた議論を通じて、市民主導の障害者政策・施策の抜本的見直し作業が続けられる。