

# 障害者の国際人権保障へのツイントラック・アプローチ 現行人権諸条約の実施と障害者権利条約の起草

川 島 聡

## Abstract

This paper examines the future of international disability rights law through the twin-track approach which involves elaborating a new disability specific convention and mainstreaming disability dimensions in existing human rights law.

I argue that it is useful to implement the recommendations made in *Human Rights and Disability* (Quinn & Degener Report, 2002) for improving existing human rights treaty mechanisms, and that the new disability specific convention should be elaborated in consideration of the guidelines in United Nations General Assembly Resolution 41/120 and the proposals persons with disabilities have suggested.

キーワード.....ツイントラック・アプローチ 主要人権6条約 障害者権利条約

## はじめに

現在、障害者権利条約の起草が進められている。この条約の作成を求める立場から、国連障害者政策へのマルチトラック・アプローチが主張されてきていることが注目される。このアプローチは、障害者権利条約を作成する場合であっても、国連人権保障体系（現行人権諸条約を含む）における障害者の主流化、障害者の機会均等化に関する基準規則（以下、基準規則と略す）の改善、国連専門機関その他の国際機関の強化等といった多角的な取組みを行うことを意味する。

マルチトラック・アプローチは、次の2点を強調してツイントラック・アプローチと呼ばれることもある。すなわち、現行人権諸条約の実施過程の主流において障害者を可視化させる主流化アプローチ（mainstreaming approach）と、障害者に特化した法的文書を起草する焦点化アプローチ（targeted approach）である。本稿は、このツイントラック・アプローチの観点から、障害者の国際人権保障の現況を明らかにして、その課題の一端を指摘することを目的とする。以下において、既存人権諸条約（特に主要人権6条約）の実施状況と課題を指摘し、次いで、障害者権利条約の起草状況、その必要性、起草に当たっての留意点を検討する<sup>1)</sup>。

## I 現行人権諸条約（主要人権 6 条約）の国際実行

障害者に関する世界行動計画（1982 年）にすでに見られるように、現行人権諸条約の実施過程において障害者を可視化することは国連障害者政策の大きな課題である。現行人権諸条約における障害者の可視化現象は、とりわけ 1990 年代から障害者の人権にとって親和的な国際的、地域的及び国内的環境が急速に醸成されるとともに<sup>2)</sup>、少しずつ見られている。たとえば、自由権規約委員会や社会権規約委員会、子どもの権利委員会はそれぞれ、日本に対する総括所見（concluding observations）において、強制不妊手術関連の勧告<sup>3)</sup>、障害者差別禁止法制定の勧告<sup>4)</sup>、障害児の脱施設化等の勧告<sup>5)</sup>をしたことが知られている。

だが、現行人権諸条約の国際実行において障害者が等閑に付されてきたという指摘もなされていることに十分着意しなければならない<sup>6)</sup>。この点を明らかにするため、『人権と障害』（2002 年）<sup>7)</sup>と題する研究を参照して、現行人権諸条約の中核的文書たる主要人権 6 条約（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）をめぐる現況と課題を指摘する。

### 1 主要人権 6 条約のテキスト

主要人権 6 条約において「障害」(disability; disabilities)に言及しているのは、1989 年に採択され翌年に発効した子どもの権利条約のみである（差別禁止事由の 1 つに障害を含めた 2 条、障害児の権利等を定めた 23 条）。子どもの権利条約が「障害」に言及している理由の一つとして、子どもの権利の国際的保護という流れのなかで障害児への取組みが従来なされてきたことが考えられる<sup>8)</sup>。

その他の人権 5 条約の差別禁止事由に「障害」に関する明示規定が設けられていないのはむしろ「障害」は解釈上含まれるが<sup>9)</sup> 障害者問題に関する認識が起草当時に欠如していたためである<sup>10)</sup>。たとえば、社会権規約一般意見 5 号（障害のある人、1994 年）は、「規約に障害関連の規定が明示されていないのは……4 半世紀以上前の規約の起草時、この問題に明示的に言及する重要性に関する認識を欠いていたことによる」<sup>11)</sup>としている。ローゼンサルとカンターも指摘するように、ユダヤ人のほかに障害者をも抹殺したナチス・ドイツの非人道的行為に対する反省の上に築かれた主要人権条約の差別禁止事由に障害が含まれていないのは皮肉とさえ言える<sup>12)</sup>。

### 2 主要人権 6 条約の国際実行

社会権規約に関しては、一般意見 5 号その他の一般意見<sup>13)</sup>や報告改正ガイドライン<sup>14)</sup>、総括所見、報告審査などにおいて、障害者に言及する例が多々見られるようになっている。しかしながら、一般意見 5 号が「今日までの委員会の経験によれば、締約国はその報告におい

て、この〔障害者の人権〕問題にきわめて僅かな注意しか払っていない」(〔 〕内は引用者)<sup>15)</sup>と述べているように、このような実行は最近見られ始めた現象とすることができる。社会権規約に関して20の締約国報告を調査したブルースらによれば、障害者のニーズを満たすための措置に言及する際に権利概念はたいてい用いられず、また、基準規則と一般的意見5号が言及されることもない<sup>16)</sup>。

自由権規約に関しては、社会権規約一般的意見5号のような包括的な解釈基準は出されていないものの、障害に若干言及するいくつかの一般的意見<sup>17)</sup>が採択されている。また、障害者差別禁止法を制定した諸国の報告審査においては、比較的良好な実行も見られる<sup>18)</sup>。しかしながら自由権規約に関して114の締約国報告を検討したデゲナーは、障害者に単独で言及しているのは30%に過ぎず、女性や子ども等と一緒にあっさりと言及しているのが54%であるという<sup>19)</sup>。また、調査した153の総括所見のうち障害者の人権に言及しているのは10に過ぎなかった<sup>20)</sup>。

女性差別撤廃条約については、一般的勧告 (general recommendations) の18号 (女性障害者)<sup>21)</sup>と24号 (女性と健康)<sup>22)</sup>が採択されている。ここ10年の年次報告 (1993-2002年)を見ると障害者への言及がごくたまに見られるが<sup>23)</sup>、女性差別撤廃条約に関して5ヶ国の締約国報告を調査したデゲナーらによれば、女性障害者が経験する複合差別を報告するものはほとんどない<sup>24)</sup>。また、委員会と締約国との対話で障害問題が取り上げられる場合にも、その総括意見 (concluding comments) において障害はたいてい言及されていないという<sup>25)</sup>。

人種差別撤廃条約に関して検討したカスティリノによれば、多くの締約国報告の中には障害差別について言及するものがあるが、それは差別禁止法政策に関する一般的かつ背景的な情報を記した箇所であるという<sup>26)</sup>。ちなみに、ここ10年の年次報告 (1993-2002年)を見る限りでは、障害に言及するものはほとんどない<sup>27)</sup>。なお、人種差別撤廃委員会の一般的勧告XXII (1996年)は、難民及び避難民がリハビリテーションを受ける権利に言及している<sup>28)</sup>。

拷問等禁止条約では、拷問等の被害者に対するリハビリテーションに関する規定 (14条) が設けられている。かかる明示規定があることから、拷問禁止委員会の年次報告 (1993-2002年)を見ると、拷問等の犠牲者のリハビリテーションや賠償、リハビリテーション・サービス、リハビリテーション・センターに関する言及がしばしば見られる<sup>29)</sup>。もっとも、拷問等禁止条約について5ヶ国の報告審査を調査したバークとクインによれば、委員会の結論と勧告 (conclusions and recommendations) において、施設や監獄に収容されている障害者の人権侵害が言及されることはほとんどない<sup>30)</sup>。

子どもの権利委員会は、障害児の権利に関する一般的討議日<sup>31)</sup>のほか、一般的意見<sup>32)</sup>や第1回報告ガイドライン<sup>33)</sup>、定期報告ガイドライン<sup>34)</sup>、総括所見、報告審査などにおいて一般に障害児に対する関心を示している<sup>35)</sup>。しかしながら、障害児の権利に関する包括的な一般的意見はまだ見られない。

### 3 主要人権 6 条約における障害者の可視化に向けて

このように主要人権 6 条約をめぐる最近の国際実行は、いくつかの積極性が断片的に見られるものの、全体的に見れば十分とは言えない。今後、このような状況から障害者の可視化に向けて一歩でも駒を進め、障害者の人権に資する効果的な実行を積み重ねることが必要となる。この点、主要人権 6 条約の実施過程のあらゆる段階において障害者を可視化するという課題に取り組んだ包括的な研究である、上述の『人権と障害』（2002 年）において、デゲナーとクインが次のような勧告を行っていることに注目すべきである<sup>36)</sup>。

締約国は、締約国報告で障害者に一層言及し、その報告を作成する際に障害関連団体と協議し、条約監視機関委員に障害者を指名すべきである。条約監視機関は、社会権規約一般的意見 5 を参考にして国家の義務の性質に関する一般的意見ないし一般的勧告を採択し、子どもの権利委員会の一般的討論日を参考にしてテーマ別討議日その他の類似の機会を設けるべきである。さらに、総括所見や総括意見、質問表（list of issues）、報告審査において障害者に一層言及すべきである。国連人権高等弁務官事務所は、そのウェブサイトにおいて障害関連事項の充実化を図り、障害者の各種人権問題に関するテーマ別研究や実践の手引を策定すべきである。また同事務所は、障害者の人権問題に専念する常勤職員を最低 1 名は採用し、障害者のインターシッパや大学における障害者の人権研究を奨励すべきであり、国連制度全体における障害者の主流化に関して先導的役割を果たすべきである。国連人権委員会は、テーマ別討議日等を通じて人権問題としての障害の主流化を促進し、障害者の人権に関する特別報告者を任命することを検討すべきである。国内人権機関は、障害者の人権に関する作業部会の設置等を通じて、有益な情報を交換し、障害者の人権への理解を深めるべきである。障害者団体は、国際的な障害者人権監視団体（Disability Human Rights Watch）又は類似団体を設置すべきであり、伝統的な人権団体との緊密な協働作業をも行うべきである。また、諸国の開発機関は、スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）を参考にした基金を設けるべきである。

このような勧告は、国連人権委員会の諸決議<sup>37)</sup>とも一部類似する内容であり、締約国、条約監視機関、国連人権高等弁務官事務所、国連人権委員会、国内人権機関、障害者団体（市民社会）を対象とする包括性かつ総合的な点で優れているため、きわめて有益であると言える。

#### 小括

以上において、主要人権 6 条約における障害者の可視化の現況と課題を述べた。たしかに主要人権 6 条約は子どもの権利条約を除いて障害者に関する明文規定を有しないが、その後からの実行において少しずつ障害者に言及するようになってきている。

そのような兆候を逃さず、さらに発展させるためには、これまで主要人権 6 条約の実施に十分に参与してこなかった障害者（団体）が主体的役割を果たすべきである。たとえば、障害者団体は、さまざまな人権条約の特徴をつかみ、それらを有機的に利用する方策を探っていく必

要があろう<sup>38)</sup>。また、『人権と障害』の勧告に見られるように、主要人権6条約を障害者の観点から再構築するためには、障害者団体以外の関係主体（人権条約機関、国連人権委員会、国内人権機関等）も積極的な取組みをしなければならない。つまり、主要人権6条約の実施過程においては、障害者と他の主体との協働作業が必要であることに留意すべきである。

戦後から今日に至るまで、国際人権法体系は、さまざまな問題を抱えながらも、大きな発展を遂げつつある。しかし現行人権諸条約が障害者を等閑して実行を重ねれば重ねるほど、それは障害者の人権にとって有害とさえなり得る。今後は、本稿で紹介した『人権と障害』の勧告を実施していくことが強く求められると言える<sup>39)</sup>。

## II 障害者権利条約の起草

ツイントラック・アプローチの一つの側面は、先述した現行人権諸条約の実施における障害者の可視化と主流化であり、もう一つの側面が障害者権利条約の起草である。今から15年以上前、国連総会第3委員会において1987年にイタリア代表、1989年にスウェーデン代表がそれぞれ障害者差別撤廃条約と障害者権利条約の作成を提案したが、いずれも否定された。しかしその後、国際的、地域的及び国内的環境が障害者の人権に親和的になってきたことを背景に今日では障害者権利条約の起草が進められることになった。

### 1 障害者権利条約の起草状況

この条約起草化の端緒となったのは、第56回国連総会においてメキシコ政府のイニシアティブにより、「障害者の権利及び尊厳の促進及び保護に関する包括的かつ総合的な国際条約（以下略して障害者権利条約）」と題する決議56/168（2001年12月19日）が採択されたことにある。この決議により、障害者権利条約に関する特別委員会（Ad Hoc Committee）を国連総会の下に設けることが決定された。この特別委員会はこれまでに計4回、いずれもニューヨークの国連本部で2週間の会期で開催されている。

第1回特別委員会（2002年7-8月）は、条約審議の手續面（NGOや国内人権機関の参加形態等）に多くの時間が割かれた一方、条約内容に関する審議はそれほどなされなかった。ただし、この審議の結果、第1回特別委員会で採択された総会決議案では、その前文において新条約が障害者の人権保障に貢献する可能性が認められた。第2回特別委員会（2003年6月）では、新条約を作成するとの合意は広範に得られていたものの、条約内容に関する審議は十分に深められず、条約作成に向けた手續面に議論が集中した。その結果、第2回特別委員会で採択された決定では、第3回特別委員会から条約草案を交渉する基礎として、条約草案テキストを準備する作業部会（Working Group）を設けることが決定された。この決定を支持した総会決議58/246に基づいて開催された作業部会（2004年1月）では、国際人権規約その他の人権条約や国際文

書等の要素を多分に含む、前文と本文 25 条からなる作業部会草案<sup>40)</sup>が採択された。

第 3 回特別委員会では条約草案の政府間交渉が開始され、草案 1-24 条（3 条を除く）、前文の一部、国際協力についての第 1 読（first reading）が行われた。続いて第 4 回特別委員会では、前文の一部、条約名称、条約構造、草案 3 条、25 条についての第 1 読が行われ、これをもって草案の第 1 読はすべて終了した。また、第 3 回特別委員会報告付属書 II 「作業部会草案への政府修正提案集（コンピレーション）」<sup>41)</sup>や、草案第 1 読の際になされた各種提案その他の提案に基づいて、草案 1-15 条と 24 条第 2 案〔国際協力〕の再検討(review)も行われた。この再検討を踏まえて、さらに草案 4 条、5 条、6 条及び 7 条に関する「非公式協議」も行われた<sup>42)</sup>。

以上ごくおおまかに今日までの条約起草化の流れを辿ってみたが、それはまだ緒についたばかりである（第 5 回特別委員会は 2005 年 1 月開催予定）。この条約の包括的な分析は今後の動向を待たなければならないと言えようが、その分析を進める前提として、ここでは障害者権利条約の必要性と、その起草に当たり最低限留意すべき若干の論点とを検討しておきたい<sup>43)</sup>。

## 2 障害者権利条約の必要性

障害者権利条約の必要性についての議論は、先に触れたイタリアとスウェーデンによる条約策定提案の是非をめくり 1980 年代後半に繰り広げられた論争において見られる。

ここでは、この条約論争で見られた各種主張を必要に応じて考慮しながら<sup>44)</sup>、障害者権利条約を作成する必要がある理由として、障害者にも適用可能な主要人権 6 条約の限界、障害者のみを対象とする国際諸文書の限界、障害者権利条約の潜在的意義を指摘する。

### (1) 主要人権 6 条約の限界

今日においては、障害者への深刻な人権侵害が蔓延しており、世界人権宣言や主要人権 6 条約が定める国際人権基準が障害者に対して十分に適用されていないという問題状況がある。したがって、先に述べたように主要人権条約の実施過程において障害者を可視化し主流化することはきわめて重要である。

だが、1980 年代後半の条約策定論争でも見られたような、主要人権条約の実施を抗弁として障害者権利条約の作成を否定する主張<sup>45)</sup>は妥当ではない。というのも、自由権規約や社会権規約のような一般的人権条約は、障害者の権利を包括的ではなく断片的に取り扱っており、それらの射程は一般的であって障害者の状況やニーズを考慮していないからである<sup>46)</sup>。また上述したように、主要人権 6 条約の国際実行の中には注目すべきものがあるとはいえ、障害者の人権保障にとって全般的に満足のいく状況にない。さらに、数多くの人権問題を取り扱う主要人権条約の監視機関が障害者の権利全般を包括的に取り扱う場合には、さまざまな制度的な限界が事実上生じることも認めなければならない。

## (2) 障害者のみを対象とする国際諸文書の限界

障害者に特化した国際文書として、精神遅滞者の権利宣言（1971年）や障害者の権利宣言（1975年）、障害者に関する世界行動計画（1982年）、精神病者保護及び精神保健改善に関する原則（1991年）、基準規則（1993年）などがある。これらの国際文書はたしかに障害者の権利や平等を規定しているが、そのことは障害者権利条約の必要性を否定する論拠<sup>47)</sup>となり得ない。

というのも、これらの国際文書は、形式上法的拘束力を有せず<sup>48)</sup>、すべての人権を包括的かつ網羅的に扱っているとも言えないからである。また、これらの障害者関連文書の中で基準規則は唯一独立した監視機関を擁し、その監視制度は、一定の有益な機能を果たしているものの、主要人権6条約に備えられている義務的報告制度のような仕組みを設けていない。もとより基準規則の監視制度は、社会開発委員会の下で運用されており、障害者の平等を促進する機能をいちおう果たすものの、すべての人権を網羅的に取り扱うには十分とは言えない。

## (3) 障害者権利条約の潜在的意義

このような現行国際文書の限界を考えると、障害者権利条約は国際人権法体系の隙間を埋めるべく起草される必要があると考えて良いと思われる。ちなみに、障害者権利条約の起草は障害者へのレッテルや障害者の特異性を固定化させる、との懸念（負の影響力）も指摘されているが、このような指摘は妥当でない。むしろ逆の効用（正の影響力）が期待できると言える。

たとえば、かつて障害者差別撤廃条約の作成に反対する立場から、障害者のみを対象とする条約を作成することは障害者に汚名を着せるとか、障害者を周辺化させる結果を生む、と主張されたことがある<sup>49)</sup>。しかし、女性差別撤廃条約がそうであるように、障害者権利条約を名実相伴うように起草することにより、国際人権法体系において障害者の可視化を促がすような法的、社会的、政治的その他の積極的影響をもたらされるという潜在的意義は十分期待できよう<sup>50)</sup>。

そのような潜在的意義の例としては、デゲナーとクィンによれば、次のようなものが挙げられる。すなわち、法的拘束力のある国際規範として障害者差別の防止行動に資する。国連人権諸機関や政府等の関心や財源を得ることを正当化させる。障害者の権利内容を具体化できる（新たな権利概念を検証する機会も提供する）。自国の政府に対して障害者団体が働きかける具体的手段をもたらす。世界的な障害者権利運動を活性化させる。障害者問題を国連人権システムの主流に位置づけさせる<sup>51)</sup>。

## 3 障害者権利条約の起草に当たり留意する諸点

今日、進められている障害者権利条約の起草化をめぐる論点はきわめて多岐にわたるが、特に重要なのは障害者の主張をいかに障害者権利条約に盛り込むかという論点である。だが、これについては別稿で述べたため<sup>52)</sup>、ここでは「人権分野の国際基準の設定」と題する国連総会決議 41/120 との関連で、障害者権利条約を起草する際に留意すべき論点を若干検討する。

総会決議 41/120 は、「国連総会は……国連加盟国及び国連機関に対し、人権分野の国際文書を作成するに当たり、次の指針（ガイドライン）に留意することを要請する」として以下を定める。「人権分野の国際文書は、とりわけ、(a) 既存の国際人権法体との整合性を有し、(b) 基本的性格を持ち、かつ、人間の固有の尊厳及び価値に由来し、(c) 同定可能かつ実行可能な権利及び義務を生じさせるに十分な正確性を有し、(d) 適当な場合には、現実的かつ実効的な実施機構（報告制度を含む。）を設け、(e) 広範な国際的支持を得るものであるべきである<sup>53)</sup>」。

これら 5 つの指針は、障害者権利条約の起草化に当たっても最低限留意しなければならない。ただし、これらの指針は一般的かつ基本的な指針であるため、今日の条約起草化との関連で読み解いていく必要がある。ここでは、さしあたり指針(b)と(e)を前提として位置づけた上で、指針(a)(c)(d)の内容を敷衍してみたい。（それぞれの指針は相互に関連する部分も多々ある）。

#### (1) 現行国際人権基準との整合性

かねてより、既存条約と新たな文書との規範内容の齟齬ないし不一致が生じ得ることが指摘されている<sup>54)</sup>。また、1980年代後半に障害者差別撤廃条約の作成反対論者も指摘したように、現行人権諸条約は、障害者権利条約を作成することにより害される虞もあり得る<sup>55)</sup>。したがって、障害者権利条約が国際社会に広く支持されるためには、総会決議 41/120 の指針(a)にあるように、現行国際人権基準との整合性を持つことが求められる。

この点、障害者権利条約が現行人権条約と全く同一の内容では新しい妥当な概念等に対応できないし、他方、それが現行人権条約と大きく異なれば、障害者の権利の特異性を強調することになりかねない<sup>56)</sup>。したがって、どのように現行国際人権基準を改変・更新させるかが今後の起草上の課題となる（たとえば、国際人権規約 17 条に見られる「通信（correspondence）」という用語を「コミュニケーション」<sup>57)</sup>に改めるとか、主要人権 6 条約に明示規定のない合理的配慮（Reasonable Accommodation）<sup>58)</sup>を含めるなど）。

#### (2) 文言の正確性と書振り

障害者権利条約の起草にあたり、障害者にすでに保障されている現行国際人権基準を低めることなく、障害者の権利と締約国の義務を特定し実行できるような正確な文言を作り上げていかなければならない。その際に生じる課題の一つとして、各条文の文言の詳細さが挙げられる。

各条文の文言は、それを正確に記述するといっても詳細すぎではなからざらうし、むしろ曖昧であってはならない。いずれも人権条約には相応しくない。したがって、国際社会の支持を得ることは難しい<sup>59)</sup>。この点、たとえばメキシコが提案した国際協力に関する条文（草案 24 条第 2 案）<sup>60)</sup>に対しては、あまりにも具体的で詳し過ぎるとの批判があった。

この点を少なくとも踏まえて、同定可能かつ実行可能な権利及び義務を生じさせるほどの正確性（総会決議 41/120 の指針(c)）を確保するような書振りを練り上げる際には、個別条文の国



内適用可能性、科学技術発展等の状況変化、現行人権諸条約との整合性等も考慮に入れなければならない。また、各条文にまたがる内容上の重複や齟齬を整理する必要もあるし<sup>61)</sup>、障害のある子どもや女性といった特定集団に関する規定の仕方も一つの論点となろう。

### (3) 条約監視機関の設置

総会決議 41/120 の指針(d)は「適当な場合には」条約監視制度を設けるべきであるとするが、主要人権 6 条約に照らして見ると、障害者権利条約の実効性を担保するための生命線と言える条約監視機関を設けることが決定的に重要であって、不可欠である<sup>62)</sup>。また、このような条約監視機関の実効性を確保するためには、障害者自身の主張を直接反映するような仕組み(たとえば、障害当事者が条約監視委員を務めることなど)を考えていかなければならない。

もちろん 1987 年に障害者差別撤廃条約の策定反対論者も主張したように<sup>63)</sup>、国連人権システムに山積している問題状況(恒常的な国連財政難、人権条約機関の人的・時間的・財政的制約、人権条約の重複、締約国報告の遅延、報告審査・個人通報審査の滞貨など)は、今日においても深刻である<sup>64)</sup>。また、同一問題を各種の条約監視機関がそれぞれ別個に検討することは、締約国に無益な負担をかけるのみならず、混乱や齟齬を招くとの指摘も見られる<sup>65)</sup>。

しかし、このような懸念があるにしろ、障害者権利条約の起草がすでに開始されている今日では、まずは主要人権 6 条約と類似の独立した条約監視機関を設けることを前提とした上で、人権条約体改革論議を並行して進めていくことが妥当であり、可能であると思われる<sup>66)</sup>。

### 小括

今日の国際社会においては、ウィーン宣言及び行動計画(1993年)にも見られるように人権文書の急増拡散に対する懸念が指摘されており<sup>67)</sup>、上述したような現行人権条約体の構造的疲弊も見られる。だが、そのような中であっても、1989年のスウェーデン条約提案の失敗後に作成された基準規則のような法的拘束力のない国際文書でもなく、また、現行人権条約の選択議定書という形式でもなく<sup>68)</sup>、いちおう形式上は単一の包括的な人権条約という体裁で作業部会草案が準備され、それに基づいた条約交渉が目下行われている。

障害者権利条約の起草に当たって検討すべき論点は多岐にわたり、本稿では、そのごく一部を総会決議 41/120 が定める指針に基づいて検討した。そこで取り上げた論点は、国際社会の支持を得られる障害者権利条約を作成する際には、どのような立場であっても最低限留意しなければならないと言える。

### おわりに

今日では「障害は人権問題である(Disability is a human rights issue)」<sup>69)</sup>との主張が国際場裡

でしばしば見られる。このような主張は、国際人権法体系における障害者の可視化が求められていることを意味する。この可視化に当たっては、国際人権法構造を障害者の文脈で再構築する作業が必要となる。かかる作業を、国際人権基準の設定(障害者権利条約を起草する焦点化アプローチ)とその実施(現行人権諸条約の実施過程の主流において障害者を可視化させる主流化アプローチ)という両面から行うのが、ツイントラック・アプローチである。

このアプローチをとる場合には、障害者が主体的役割を果たし、その主張が国際人権法に反映されなければならないことは言うまでもない。これを前提とした上で、本稿では、現行人権諸条約の実施においては『人権と障害』の勧告を実施し、あらゆる関係主体が協働することが重要であると述べた。また、障害者権利条約の起草に当たっては、総会決議 41/120 の指針を考慮することが最低限必要であると述べた。これらのことは、障害者の国際人権保障へのツイントラック・アプローチを進める際には、少なくとも意識しておかなければならないと言える。

<注>

- 1) 筆者は、マルチトラック・アプローチの概要を述べたことがある(川島聡「障害者の国際人権保障の歴史的展開 第5回・完 国際障害者法の構築に向けて(1995-2003年)」『手話コミュニケーション研究』51号(2004年)45-54頁)。それを土台に本稿は、ツイントラック・アプローチに焦点を合わせて障害者の国際人権保障の現況と課題(特に国際的平面)を検討する。
- 2) 同上、45-54頁参照。
- 3) U.N.Doc.A/54/40, Vol.1 (1999), p.41 (para.173)。この邦訳を含む報告審査の紹介・分析は、国際人権 NGO ネットワーク編(岡本雅亨・上村英明・森原秀樹監修)『ウォッチ! 規約人権委員会』(日本評論社、1999年)参照。
- 4) U.N.Doc.E/2002/22 (2002), p.96 (para.631)。この邦訳を含む報告審査の紹介・分析は、社会権規約 NGO レポート連絡会議編『社会権規約と日本 2001』(エイデル研究所、2001年) 同『国際社会から見た日本の社会権』(現代人文社、2002年)参照。
- 5) U.N.Doc.A/55/41 (2000), p.31 (para.175)。この邦訳を含む報告審査の紹介・分析は、子どもの人権連・反差別国際運動日本会議編『子どもの権利条約のこれから』(エイデル研究所、1999年)参照。
- 6) Eric Rosenthal and Arlene Kanter, "The Right to Community Integration for People with Disabilities under United States and International Law," in Mary Lou Breslin and Silvia Yee eds., *Disability Rights Law and Policy: International and National Perspective*, Transnational Publishers (2002) (hereinafter *D.R.L. & P.*), p.336.
- 7) Gerard Quinn and Theresia Degener with Anna Bruce, Christine Burke, Joshua Castellino, Padraic Kenna, Ursula Kilkelly, Shivaun Quinlivan, *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 and Geneva (2002), HR/PUB/02/1 (hereinafter *H.R. & D.*)。これは、国連人権高等弁務官事務所の委託を受けて、テレジア・デゲナーとジェラルド・クインを中心にまとめられた研究で、今日の国際障害者法分野に関する諸研究のなかで最も包括的な研究と言える。
- 8) 川島聡「障害者の国際人権保障の歴史的展開 第2回 技術援助活動から人権基準設定へ」『手話コミュニケーション研究』第43号(日本手話研究所、2002年)63頁参照。
- 9) General Comment No.5 (1994) Persons with Disabilities (hereinafter CESCR G.C.No.5), para.5 in *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by the Human Rights Treaty Bodies*, U.N.Doc.HRI/GEN/1/Rev.5 (2001)。邦訳は、長瀬修記(『季刊福祉労働』76号(1997年)153-162頁) 申恵丰訳(『青山法学論集』38巻1号(1996年)110-123頁)参照。
- 10) Lisa Waddington and Matthew Diller, "Tensions and Coherence in Disability Policy: The Uneasy Relationship Between Social Welfare and Civil Rights Models of Disability in American, European and International Employment Law," in *D.R.L. & P.*, p.270.
- 11) CESCR G.C.No.5, para.6.
- 12) Eric Rosenthal and Arlene Kanter, *supra* n.6, pp.323-324.
- 13) General Comment No.4 (1991) The Right to Adequate housing (art.11(1)), para.8(e); General Comment No.6

- (1995) The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons, paras.5, 41, 42; General Comment No.12 (1999) The Right to Adequate Food (art.11), para.13; General Comment No.13 (1999) The Right to Education (art.13), paras.16(e), 36; General Comment No.14 (2000) The Right to the Highest Attainable Standard of Health (art.12), paras.12(b), 17, 18, 22, 26, in HRI/GEN/1/Rev.5, *supra* n.9.これらの邦訳はすべて申恵丰訳(『青山法学論集』38巻1号(1996年)102-110頁、同40巻3・4合併号(1999年)368-378頁、同42巻2号(2000年)153-164頁、同43巻4号(2002年)47-94頁)参照。
- 14) *Revised general guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by states parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/1991/1 (1991), Annex (Articles 6, 9, 10, 13).
- 15) CESCR G.C.No.5, para.2.
- 16) Anna Bruce, Gerard Quinn and Padraic Kenna, “Disability and Social Justice: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,” in *H.R.& D.*, pp.73, 81.
- 17) General Comment No.8 (1982) Article 9, para.1; General Comment No.19 (1990) Article 23, para.4; General Comment No.25 (1996) Article 25, paras.4, 10, 20, in HRI/GEN/1/Rev.5, *supra* n.9. 一般的意見8号と19号の邦訳は佐藤文夫訳(『成城法学』28号(1988年)186-188頁、同38号(1991年)54-57頁)参照。一般的意見25号の邦訳は服部融憲『国際人権規約と日本の選挙過程 B 規約25条(政治的権利)の解釈』(かもがわ出版、1997年)10-15頁(資料編)参照。
- 18) Theresia Degener, “Disability and Freedom: the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR),” in *H.R.& D.*, p.50.
- 19) *Ibid.*, p.45.
- 20) *Ibid.*, p.47.
- 21) General Recommendation No.18 (1991) Disabled Women in HRI/GEN/1/Rev.5, *supra* n.9. 邦訳は米田眞澄訳(『国際女性』第7号(1993年)189-190頁)参照。
- 22) General Recommendation No.24 (1999) Women and Health (Article 12), paras.5, 6, 12(b), 24, 25, 27 in HRI/GEN/1/Rev.5, *supra* n.9. 邦訳は米田眞澄訳(『国際女性』第13号(1999年)29-33頁)参照。
- 23) U.N.Docs.A/48/38 (1993); A/49/38 (1994); A/50/38 (1995); A/51/38 (1996); A/52/38/Rev.1 (1997); A/53/38/Rev.1 (1998); A/54/38/Rev.1 (1999); A/55/38 (2000); A/56/38 (2001); A/57/38, Part I (2002).
- 24) “Executive summary,” in *H.R.& D.*, p.3.
- 25) Anna Bruce, Shivaun Quinlivan and Theresia Degener, “Gender and Disability: the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women,” in *H.R.& D.*, p.117. なお、日本政府が提出した報告書のなかでは、その第3次報告書(1993年)において初めて「障害をもつ女性のための施策」の項目が入ったという。山下泰子「第2回日本政府レポート審議〔2条・3条〕」『国際女性』8号(1994年)76頁参照。
- 26) Joshua Castellino, “Disability and Racial Discrimination: the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,” in *H.R.& D.*, p.147.
- 27) U.N.Docs.A/57/18 (2002); A/56/18 (2001); A/55/18 (2000); A/54/18 (1999); A/53/18 (1998); A/52/18 (1997); A/51/18 (1996); A/50/18 (1995); A/49/18 (1994); A/48/18 (1993).
- 28) General Recommendation XXII (1996) refugees and displaced persons (Article 5), para.2(d) in HRI/GEN/1/Rev.5, *supra* n.9. 邦訳は村上正直訳(村上正直監修・反差別国際運動日本委員会編『現代世界と人権 14 市民が使う人種差別撤廃条約』(2000年)132頁)参照。
- 29) U.N.Docs.A/57/44 (2002); A/56/44 (2001); A/55/44 (2001); A/54/44 (1999); A/53/44 (1998); A/52/44 (1997); A/51/44 (1996); A/50/44 (1995); A/49/44 (1994); A/48/44 (1993).
- 30) Christina Burke and Gerard Quinn, “The Integrity of the Person: the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and Disability,” in *H.R.& D.*, pp.100-101.
- 31) The Day of General Discussion on the Rights of Children with Disabilities, U.N.Doc.CRC/C/69 (1997), Chap.IV. sect.D. この討議につき、平野裕二「障害をもつ子どもと子どもの権利条約」『季刊福祉労働』80号(1998年)122-126頁等参照。
- 32) General Comment No.1 (2001) The Aims of Education, paras.6, 10, U.N.Doc.CRC/GC/2001/1 (2001); General Comment No.2 (2002) The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, para.15, U.N.Doc.CRC/GC/2002/2 (2002); General Comment No.3 (2003) HIV/AIDS and the Rights of the Child, paras.6, 9, 17, 21, 30, 37, U.N.Doc.CRC/GC/2003/3 (2003); General Comment No.4 (2003) Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, paras.6, 12-13, 19, 21, 23, 35, U.N.Doc.CRC/GC/2003/4 (2003); General Comment No.5 (2003) General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child, para.72, U.N.Doc.CRC/GC/2003/5 (2003). これらの邦訳はすべて平野裕二訳(『ARC 平野裕二の子ども権利・国際情報サイト (<http://homepage2.nifty.com/childrights/index.htm>, visited 2004/10/08)) (以下略して『ARC サイト』)所収)

参照。

- 33) *General Guidelines Regarding the Form and Content of Initial Reports to be Submitted by States Parties under Article 44, Paragraph 1(a)*, U.N.Doc.CRC/C/5 (1991), para.19. 邦訳は平野裕二・荒牧重人訳(『ARC サイト』所収)参照。
- 34) *General Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports to be Submitted by States Parties under Article 44, Paragraph 1 (b)*, U.N.Doc.CRC/C/58 (1996), paras.26-27, 87, 92, 108. 邦訳は平野裕二訳(『ARC サイト』所収)参照。
- 35) Ursula Kilkelly, *Disability and Children: the Convention on the Rights of the Child (CRC)*, in *H.R.& D*, pp.119-140.
- 36) Gerard Quinn and Theresia Degener, “Recommendations: Making the United Nations Human Rights Machinery Work Better in the Context of Disability,” in *H.R.& D*, pp.177-179.
- 37) C.H.R.Res.1992/48 (1992); C.H.R.Res.1993/29 (1993); C.H.R.Res.1994/27 (1994); C.H.R.Res.1995/58 (1995); C.H.R.Res.1996/27 (1996); C.H.R.Res.1998/31 (1998); C.H.R.Res.2000/51 (2000); C.H.R.Res.2002/61 (2002); C.H.R.Res.2003/49 (2003).
- 38) 今井直「拷問等禁止条約と人権」大倉一美編『拷問等禁止条約とは何か 国際人権に取り残される日本』(創史社、1998年)79頁参照。この点、障害者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、セーブザチルドレン・アライアンス、世界盲人連合、世界ろう連盟といった民間団体が含まれている RDC (Rights for Disabled Children) がスウェーデン国際開発協力庁 (SIDA) から資金提供を受けて有意義な活動を展開していることが注目できる (See Ursula Kilkelly, *supra* n.35, pp.136-138)。
- 40) U.N.Doc.A/AC.265/2004/WG.1 (2004), Annex I. この邦訳と解説、作業部会までの経緯は、長瀬修・川島聡編『障害者の権利条約 国連作業部会草案』(明石書店、2004年)参照。作業部会草案は前文と本文25条から成り、特別委員会の条約交渉に資するように114の脚注が付された。また、作業部会報告付属書IIには国際協力に関する論点も収められた (*Ibid.*, Annex II)。
- 41) U.N.Doc.A/AC.265/2004/5 (2004), Annex II. この修正提案集は、削除提案を意味する角ブラケット ([ ]) と、追加提案を意味するパーレン ( ( ) ) とが作業部会草案に多数書き込まれているため、判読し難いことが指摘されている。
- 42) See U.N.Doc.A/59/360 (2004).
- 43) 以下における本稿の検討は、女性差別撤廃条約や子どもの権利条約の必要性や起草上の論点と類似する側面がある。See e.g., Laura Reanda, “Human Rights and Women’s Rights: The United Nations Approach,” *Human Rights Quarterly*, Vol.3, Num.2, pp.11-31; *Report by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Progress achieved in the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)*, U.N.Doc.A/CONF.177/7 (1995), paras.9-10 (邦訳は山下威士訳(『国際女性』9号(1995年)128頁)参照); Lars Adam Rehof, *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Martinus Nijhoff Publishers (1993); Nigel Cantwell, “The Origins, Development and Significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child,” in Sharon Detrick ed., *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the “Travaux Préparatoires”*, Martinus Nijhoff Publishers (1992), pp.19-30; Sharon Detrick, *Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers (1999); Lawrence J. Leblanc, *The Convention on the Rights of the Child: United Nations Lawmaking on Human Rights*, University of Nebraska Press (1995).
- 44) この条約論争の詳細な紹介や分析は中野善達や長瀬修によりなされている。中野善達編『国際連合と障害者問題』(エンパワメント研究所、1997年)83-84頁、長瀬修「障害分野の国際人権法：障害に関する『条約』」『法学セミナー』1999年2月号42-43頁等参照。
- 45) U.N.Doc.A/C.3/42/SR.19 (1987), paras.53; A/C.3/44/SR.20 (1989), para.53.
- 46) U.N.Doc.A/C.3/42/SR.16 (1987), para.7.
- 47) U.N.Doc.A/C.3/42/SR.15 (1987), para.4.
- 48) U.N.Doc.A/C.3/42/SR.16, *supra* n.46.
- 49) U.N.Doc.A/C.3/42/SR.17 (1987), para.15.
- 50) Gerard Quinn and Theresia Degener, “Expanding the system: the debate about disability specific convention,” in *H.R.& D*, pp.181-184; Holger Kallehauge, *Introduction to the Debate about a Convention and Other Means to Provide Better Protection of the Human Rights of Persons with Disabilities* (May 2000), Website DISABILITY DK (<http://www.disability.dk>).
- 51) Theresia Degener and Gerard Quinn, “A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform,” in *D.R.L.& P*, pp.17-18. この論文に該当する邦訳として、テレジア・デゲナー/ジェラルド・クイン(秋山愛子訳)「障害に関する国際法、比較法、地域法改革概論」『障害者差別禁止法制定』作業チ

- ーム編『当事者がつくる障害者差別禁止法 保護から権利へ』(現代書館、2002年)126-127頁参照。
- 52) 川島聡「国連障害者権利条約の実現に向けて 障害者の声を盛り込むために」アジア・太平洋人権情報センター編『障害者の権利 アジア・太平洋人権レビュー 2003』(現代人文社、2003年)11-22頁。
- 53) U.N.G.A.Res.41/120 (1986), para.4. この決議につき以下参照。Theo van Boven, “The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations: A Critical Analysis,” *Human Rights Law Journal*, vol.10, No.1-2 (1989), pp.5, 10. 滝澤美佐子『国際人権基準の法的性格』(国際書院、2004年)62頁。この決議は、「障害者の人権」と題する国連人権委員会決議 2002/61 において、障害者権利条約に関する特別委員会との関連で言及されている (C.H.R.Res.2002/61, *supra* n.37)。
- 54) *Review of the Multilateral Treaty-Making Process*, U.N.New York, ST/LEG/SER.B/21 (1985), p.32.
- 55) U.N.Doc.A/C.3/42/SR.17, *supra* n.49.
- 56) See U.N.Doc.A/AC.265/2004/6 (2004), p.3.
- 57) 作業部会草案 14 条〔プライバシー、住居及び家族の尊重〕1 項とその脚注 45 (A/AC.265/2004/WG.1, Annex I, *supra* n.40) 参照。なお、女性差別撤廃条約 14 条では、「通信 (communications)」という言葉が用いられている。
- 58) 合理的配慮 (合理的便宜) は、作業部会草案 3 条〔定義〕、7 条〔平等と非差別〕、17 条〔教育〕、22 条〔労働の権利〕に規定されている。草案 7 条 4 項によれば、合理的配慮は、「障害のある人がすべての人権及び基本的自由を平等な立場で享有し及び行使することを保障するための必要かつ適当な変更及び調整と定義される」(A/AC.265/2004/WG.1, Annex I, *supra* n.40)。合理的配慮は、「雇用及び職業における平等取扱いに関する一般的枠組を設ける理事会指令 (2000/78/EC)」5 条や社会権規約委員会一般的意見 5 号 (CESCR G.C.No.5, para.15) に明記されている概念である。
- 59) See A/AC.265/2004/6, *supra* n.56, p.2.
- 60) A/AC.265/2004/5, Annex II, *supra* n.41.
- 61) A/59/360, *supra* n.42, Annex IV, paras.9-10.
- 62) 阿部浩己・今井直・藤本俊明『テキストブック国際人権法 [第2版]』(日本評論社、2002年)71頁。
- 63) U.N.Doc.A/C.42/SR.14 (1987), para.84.
- 64) 山崎公士「人権条約の実施機関」国際法学会編『日本と国際法の 100 年 第 4 巻 人権』(三省堂、2001年)235-266頁。
- 65) Elizabeth Evatt, “Ensuring Effective Supervisory Procedures: The Need for Resources,” in Philip Alston and James Crawford eds., *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press (2000), p.466.
- 66) 作業部会草案には、国際的実施措置の規定は定めておらず、次のような脚注 (112) が付された。「作業部会には、条約草案の国際的監視に関する論点を検討する時間がなかった。しかしながら、作業部会の構成員の中には、障害のある人にとって国際的監視はきわめて重要な論点であることを示唆した者もいる。他の構成員の中には、この点について留保した者もいる」(A/AC.265/2004/WG.1, Annex I, *supra* n.40)。
- 67) U.N.Doc.A/CONF.157/23 (1993), Chap.II, A, para.6. 邦訳は、山崎公士監修・自由人権協会訳 (江橋崇監修・世界人権会議 NGO 連絡会編『NGO が創る世界の人権 ウィーン宣言の使い方』(明石書店、1996年)248-279頁) 参照。
- 68) オーストラリアは、作業部会への提出文書の中で現行人権条約の議定書が望ましいとしていた。Australia, *Australia's Approach to a draft convention on the Rights of People with Disabilities*, December 2003, para.4.
- 69) U.N. Press Release of 3 December 2002.

主指導教員 (山崎公士教授)、副指導教員 (國武輝久教授・加藤智章教授)