

障害者権利条約の国内的实施・監視 制度設計上の論点整理

2012.5.25

差別禁止部会 山崎公士

はじめに—概要

*本年5月以降、障害者政策委員会・差別禁止部会で障害者権利条約の国内的实施と監視を担う機関に関する議論が始まる。

*本資料では、条約第33条（国内的实施・監視）の規定を踏まえ、諸外国の実例を参照し、障害者権利条約の国内的实施と監視について、以下について制度設計上の論点整理を試みる。

- (1) 障害者権利条約（以下、「条約」）の国内実施機関は、障害者政策委員会のみで足りるのか？ 条約の国内的实施・監視のため、「障害者権利（国内）委員会」が別に必要なのか？
- (2) 仮にこれが必要とされる場合、設置が摸索されている国内人権機関としての「人権委員会」（あらゆる人権課題を扱う）との棲み分けはどうしたらいいのか？
- (3) 「人権委員会」は近いうちに設置されるのか？ 仮に、障害者基本法に関する骨格提言策定時（2012年8月頃）に、その目途が立たない場合、「障害者権利（国内）委員会」の設置検討を先行させるべきか？
- (4) その場合、どのような制度設計が現実的なのか？

1. 障害者権利条約の国内実施体制（第33条）

障害のある人の権利に関する条約（抄）〔川島＝長瀬仮訳（2008年5月30日付）〕

第33条 国内的な実施及び監視〔モニタリング〕

1 締約国は、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**中心的機関**〔フォーカルポイント〕を政府内に指定する。締約国は、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払う。

2 締約国は、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。締約国は、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。

（1）国内的实施措置に関する締約国の義務

A. **中心的機関**〔フォーカルポイント〕（1 または 2 以上）を政府内に指定（1 項前段；**必置**）

B. 政府内における**調整の仕組み**（1 項後段）の設置または指定（1 項後段；**必置ではない**）

C. **独立機関** 条約の実施を促進・保護・監視〔モニター〕するための**枠組み**（1 又は 2 以上の独立した仕組みを含む。）を自国内で維持・強化・指定・設置（2 項；**必置**）

D. 監視過程への**NGO の参加**

（2）中心的機関（focal point）の設置

1993年に採択された「障害者の機会均等化に関する基準規則」では、「国家は障害問題の**中心的機関**（national focal point on disability matters）として機能する国内調整委員会、もし

くは同様の機構を設立し、強化する責任を持つ。」（規則 17）ことが示されている。この規則は国連総会決議によって採択されたもので、国連加盟国を拘束するものではない。しかし、既に多くの加盟国で中心的機関が設置されている。

中心的機関に期待される役割は、①国家元首・政府の長への障害者政策・施策に関する助言、②人権と障害に関する省庁間ならびに中央・地方間の調整、③条約実施のための行動計画の策定等である。このように中心的機関は条約の国内実施全般を鳥瞰する役割を期待される。中心的機関として想定されるのは、特定省庁の部局、障害者委員会のような機関、人権大臣や障害者担当大臣のような閣僚である。

中心的機関の形態は締約国に委ねられているが、政府内で一体となって条約の国内実施を統合できるものでなければならない。このため、中心的機関は法令にもとづき指定され、適切な人材と財源を持ち、政府内でできるだけ高いレベルに位置づけられるべきものとされている。

（3）政府内における調整の仕組み (coordination mechanisms)

この仕組みの設置・指定は締約国の義務ではないが、これの設置・指定は奨励されている。「調整の仕組み」としては、条約の国内実施に関連する省庁横断的な組織が想定される。

（4）条約実施を促進・保護・監視する枠組み (framework)

締約国は、その法律上及び行政上の制度に従い、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。）を自国内で維持し、強化し、指定し又は設置しなければならない（33条2項前段）。その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（国連パリ原則）を考慮に入れるものとされている（同後段）。ここにいう条約実施の「促進」とは教育・広報を通じた条約の普及であり、「保護」とは個人による苦情申立ての検討や裁判への参加等を意味し、また「監視」とは立法の見直しや国内実施状況の検討活動である。

条約は「国内人権機関」ではなく「**枠組み**」という言葉を用いる。しかし、**枠組みの指定・設置にあたっては、いわゆる国連パリ原則を考慮に入れるものとされている。条約の国内実施を監視する独立した枠組みとして、「国内人権機関」がもっとも相応しい形態と**考えられている。

（5）監視過程への NGO の参加

第 33 条 3 項は第 4 条 3 項とともに、「私たち抜きに、私たちのことを決めないで」を具体化する規定のひとつ。上記両項とパリ原則の内容（「構成ならびに独立性および多元性の保障」）によれば、独立性が求められる「独立機関＝枠組み」（国内人権機関が望ましいとされる）の構成員の中に、障害者団体の代表を含めるべきものと解される。

2. 国内人権機関とは？

・新しいタイプの人権救済機関としての「国内人権機関」が世界の 120 か国以上で設置され、機能している。

・「国内人権機関」とは、

- ① 人権保障のため機能する既存の国家機関とは別個の公的機関で、
- ② 憲法または法律を設置根拠とし、
- ③ 人権保障に関する法定された独自の権限をもち、
- ④ いかなる外部勢力からも干渉されない、独立性をもつ機関の総称である。

・裁判所などの司法機関とは異なる。人権委員会のように複数の個人で構成される型と、オンブズパーソンのように単独の個人で活動する型がある。オーストラリアの人権委員会やスウェーデンの国会オンブズマンなど。

・発展途上国では軍隊や警察の権力濫用による人権侵害が横行し、また先進国でもマイノリティに対する構造的・社会的差別が解消していない。こうした人権侵害や差別の被害者

は、費用と時間がかかり、しかも手続が面倒な裁判を利用して救済を求めることはまれで、多くの場合泣き寝入りを強いられてきた。そこで冷戦後国際連合は、人権侵害の苦情について無料で相談を受け、迅速、簡単に救済をはかる、政府から独立した人権救済機関の設置を加盟国に働きかけ始めた。

3. 国内人権機関の地位に関する国連パリ原則

1993年12月に国連総会は「国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則）」を採択し、国内人権機関（以下「機関」）のあるべき姿を示した。

・機関の機能

①人権法制・状況に関する政府・議会への提言、②人権諸条約の批准や国内実施の促進、③人権諸条約上の政府報告書への意見表明、④国連人権関係機関などとの協力、⑤人権教育・研究プログラムの作成支援、⑥人権・差別撤廃の宣伝、などを例示する。

・機関の独立性

これらの機能を実施するため、機関の構成員は社会の多元性を反映するよう選出し、その任期は明確に定め、独立した財源をもつものとするなど、機関の独立性の確保策を示す。

・機関の活動

①苦情申立の検討、②意見の聴取、情報・文書の取得、③意見や勧告の公表、④人権の促進と保護に責任をもつ司法機関などとの協議、⑤人権NGOとの連携、などを掲げる。

・機関は司法機関ではない。しかし、パリ原則は、①調停による、または法に規定された制約の範囲内での拘束力のある決定による、友好的な解決の追求、②救済手段に関する申立者への情報提供、③法律の制限内での申立の聴聞、他機関への移送、④法律、規則、行政慣行の改正・改革の提案、など準司法的権限を機関は持てることも示している。

4. 「中心的機関」、「独立機関」、「独立機関（枠組み）」に関する諸外国の実例

4-1. オーストリア（連邦国家）

- A. 中心的機関：**連邦労働、社会問題、消費者保護省**
- B. 調整の仕組み：**連邦労働、社会問題、消費者保護省**
- C. 独立機関：障害者権利条約の国内実施機関として、2008年の連邦障害法13条にもとづき**独立監視委員会**を設置。正委員7名〔障害者団体から4名、人権NGO・開発協力NGO・学術機関から各1名〕。連邦事項のみを扱う。委員は**オーストリア全国障害者協議会**（78障害者団体の連合体）<http://www.oeaar.or.at/english> が推薦し、**連邦労働、社会問題、消費者保護大臣**が任命する。
- D. NGOの参加：**オーストリア国家障害者協議会**が**独立監視委員会**の委員4名を推薦する。

4-2. チェコ共和国

- A. 中心的機関：**労働・社会問題省**
- B. 調整の仕組み：**労働・社会問題省**（外務省、政府障害者委員会、チェコ全国障害者協議会と協力して）
- C. 独立機関：**なし**
- D. NGOの参加：チェコ全国障害者協議会は114の障害者団体の連合体。障害者の権利促進、立法等の提言、障害問題に関する勧告を行う。政府障害者委員会に委員参加。

4-3. スペイン（立憲君主国）

- A. 中心的機関：**健康・社会政策・平等省の障害政策調整部長**
- B. 調整の仕組み：**全国障害協議会**
- C. 独立機関：**スペイン障害者代表委員会**（2009年から独立性が付与された）。
- D. NGOの参加：スペイン障害者代表委員会は5500以上の障害者団体の連合体。

4-4. スウェーデン（立憲君主国）

- A. 中心的機関：健康・社会問題省家族・社会サービス局
- B. 調整の仕組み：省庁間ハイレベル作業グループ
- C. 独立機関：なし。ただし、平等オンブズマン、スウェーデン障害者政策調整庁、その他の公的機関を枠組みとするか、検討中。
- D. NGO の参加：スウェーデン障害者連盟（43 障害者団体の連合体）。

4-5. ニュージーランド

- A. 中心的機関：障害問題局 <http://www.odi.govt.nz/>
- B. 調整の仕組み：障害問題閣僚委員会
- C. 独立機関：オンブズマン（議会設置） <http://www.ombudsmen.parliament.nz/>、人権委員会 <http://www.hrc.co.nz/>
- D. NGO の参加：条約連盟（障害者団体の連合体）
<http://www.dpa.org.nz/news/3-news/208-convention-coalition-media-release>

5. 改正障害者基本法が設置する「障害者政策委員会」

改正障害者基本法（抄）

（障害者基本計画等）

第十一条 政府は、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「障害者基本計画」という。）を策定しなければならない。

2 都道府県は、障害者基本計画を基本とするとともに、当該都道府県における障害者の状況等を踏まえ、当該都道府県における障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「都道府県障害者計画」という。）を策定しなければならない。

3 市町村は、障害者基本計画及び都道府県障害者計画を基本とするとともに、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二条第四項の基本構想に即し、かつ、当該市町村における障害者の状況等を踏まえ、当該市町村における障害者のための施策に関する基本的な計画（以下「市町村障害者計画」という。）を策定しなければならない。

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、**障害者政策委員会**の意見を聴いて、障害者基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

（以下省略）

政府は障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、障害者基本計画を策定しなければならない。改正障害者基本法では、首相は関係行政機関の長に協議するとともに、**障害者政策委員会**の意見を聴いて、障害者基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めるものとされた（第 11 条 4 項）。同委員会は障害者基本計画に関して調査審議し、施策の実施状況を監視する役割を担う。同委員会は首相や関係大臣に勧告し、勧告を受けてどのような施策を講じたのか報告させたりする権限を新たに持つ（以上、第 32 条）。

障害者政策委員会は現在の内閣府に置かれた中央障害者施策推進協議会を改組するものだが、障害者基本計画の策定や実施状況の監視等について格段に権能が強化された。当事者主体の推進会議が形成した政策課題と政策（案）の行政による実施過程は、同委員会によって監視されることになる。障害者政策の実施過程での同委員会の位置づけは、極めて重要となろう。

障害者政策委員会（30 名以内）の委員は、「障害者、障害者の自立及び社会参加に関する事業に従事する者並びに学識経験のある者のうちから」首相が任命する。「委員の構成については、同委員会が様々な障害者の意見を聴き障害者の実情を踏まえた調査審議を行うことができることとなるよう、配慮されなければならない。」（第 33 条）当事者主体の推進会議で形成された障害者政策の実施段階での監視を担う**障害者政策委員会**も、当事者中心で構成されるのが望ましい。

6. 障害者政策委員会の位置づけ

一条約の国内実施機関は、障害者政策委員会のみで足りるのか?

*障害者政策委員会は、障害者権利条約第33条1項にいう中心的機関（focal point）と位置づけ可能だが、同2項にいう条約実施を監視する枠組み（framework）＝独立機関とは理解できない。

*なぜなら、同2項にいう「枠組み」はパリ原則に準拠した独立性の高いものが求められているが、障害者政策委員会は国内法上は、「審議会」（8条委員会、3条委員会でない）であり、独立性は担保されていないからである。

*したがって、「枠組み」としてとしては、障害者政策委員会とは別の独立性の高い機関（3条委員会）が必要とされる。

〔参考〕国家行政組織法

（行政機関の設置、廃止、任務及び所掌事務）

第三条 国の行政機関の組織は、この法律でこれを定めるものとする。

2 行政組織のため置かれる国の行政機関は、省、委員会及び庁とし、その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる。

3 省は、内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関として置かれるものとし、委員会及び庁は、省に、その外局として置かれるものとする。

4 第二項の国の行政機関として置かれるものは、別表第一にこれを掲げる。

別表第一 （第三条関係）

省	委員会	庁
総務省	公害等調整委員会	消防庁
法務省	公安審査委員会	公安調査庁
外務省		
財務省		国税庁
文部科学省		文化庁
厚生労働省	中央労働委員会	
農林水産省		林野庁
		水産庁
経済産業省		資源エネルギー庁
		特許庁
		中小企業庁
国土交通省	運輸安全委員会	観光庁
		気象庁
		海上保安庁
環境省		
防衛省		

（審議会等）

第八条 第三条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。

〔参考〕 内閣府設置法

(設置)

第四十九条

内閣府には、その外局として、委員会及び庁を置くことができる。

2 法律で国務大臣をもってその長に充てることと定められている前項の委員会には、特に必要がある場合においては、委員会又は庁を置くことができる。

3 前二項の委員会及び庁（以下それぞれ「委員会」と及び「庁」という。）の設置及び廃止は、法律で定める。

(内閣府に置かれる委員会及び庁)

第六十四条

別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる委員会及び庁は、次の表の上欄に掲げるものとし、この法律に定めるもののほか、それぞれ同表の下欄の法律(これに基づく命令を含む。)の定めるところによる。

公正取引委員会	私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律
国家公安委員会	警察法
金融庁	金融庁設置法
消費者庁	消費者庁及び消費者委員会設置法

(設置)

第三十七条 本府には、第四条第三項に規定する所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関（次項において「審議会等」という。）を置くことができる。

2 別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる審議会等で本府に置かれるものは、次の表の上欄に掲げるものとし、それぞれ同表の下欄に掲げる法律（これらに基づく命令を含む。）の定めるところによる。

民間資金等活用事業推進委員会	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律
官民競争入札等監理委員会	競争の導入による公共サービスの改革に関する法律
食品安全委員会	食品安全基本法
独立行政法人評価委員会	独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）
公文書管理委員会	公文書等の管理に関する法律
中央障害者施策推進協議会	障害者基本法
原子力委員会	原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）及び原子力委員会及び原子力安全委員会設置法（昭和三十年法律第百八十八号）
原子力安全委員会	
地方制度調査会	地方制度調査会設置法（昭和二十七年法律第三百十号）
選挙制度審議会	選挙制度審議会設置法（昭和三十六年法律第百十九号）
衆議院議員選挙区画定審議会	衆議院議員選挙区画定審議会設置法（平成六年法律第三号）
国会等移転審議会	国会等の移転に関する法律
統計委員会	統計法（平成十九年法律第五十三号）
情報公開・個人情報保護審査会	情報公開・個人情報保護審査会設置法

公益認定等委員会	公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律(平成十八年法律第四十九号)
再就職等監視委員会	国家公務員法
消費者委員会	消費者庁及び消費者委員会設置法

7. 国内人権機関としての「人権委員会」の設置可能性

*現時点で、「人権委員会設置法」が国会上程される見通しは、極めて不透明である。

*なお、あるべき国内人権機関については、資料・国内人権機関設置検討会設置検討会「望ましい国内人権機関一法案要綱」および同概要参照。

8. 「独立機関＝枠組み」の形態

—「人権委員会」(あらゆる人権課題を扱う)か「障害者権利(国内)委員会」か?

*諸外国の実例を見ると、あらゆる人権課題を扱う「人権委員会」あるいは「オンブズパーソン」を条約にもとづく「独立機関＝枠組み」と位置づける国がある。

*したがって、近い将来、日本に独立性の高い国内人権機関としての包括的機能を持つ「人権委員会」が設置される見込みがあるなら、これを条約上の「独立機関＝枠組み」と位置づけるのが最も妥当と思われる。

*しかし、障害者差別禁止法に関する骨格提言策定時(2012年8月頃)までに、その目途が立たない場合、独立性と多元性が確保された「障害者権利(国内)委員会」(仮称)の設置に向けて早急に検討を始め、障害者権利条約の批准に備える必要がある。

*この作業は、差別禁止部会が担うことになろう。

9. 障害者権利(国内)委員会—制度設計上の要点

(1) 組織体制

*「障害者政策委員会」は審議会であり、組織的・機能的な独立性は組織的に確保されていない。

*これに対し、「障害者権利(国内)委員会」は国家行政組織法3条(あるいは内閣府設置法49・64条)に基づく独立行政委員会とし、組織的・機能的な独立性を確保すべきである。

*設置場所については、内閣府に置くのが望ましい。なお、国会に置くことは理念的にはあり得るが、国会設置の委員会等の構成員は国会議員に限られるため、国会設置は事実上困難と思われる。

(2) 設置形態

*委員会型かオンブズパーソン型か。慣例的には、前者だが、この際、オンブズパーソン型も視野に入れ、諸外国の例も参照しつつ、幅広く検討すべきである。

(3) 独立性の確保

*組織の生命線である。

*委員 or オンブズパーソン(複数人も可能)の中に必ず多様な障害当事者を入れ、社会の多元性を反映させ、障害当事者から信頼される組織とすべきである。

*独立した財源の確保 財務当局や国会との関係で、不当に財源を削減されることがないような制度設計が重要である。

*障害(者)をめぐる人権課題に関する十分な認識と経験を持つ独立心旺盛な職員を確保すべきである。委員・オンブズパーソンの資質とともに、職員の資質は独立性確保上重要な要素である。

(4) 明確な「差別」の定義

*差別禁止部会で検討中の差別禁止法が障害者権利(国内)委員会の行動準則となる。

(5) 地方委員会・支局の必要性

*委員会・オンブズパーソン事務所は中央のみでなく、できれば、8 高裁所在地と那覇市に置き、市民がアクセスしやすい環境とするのが理想である。

*しかし、行財政改革の現状からして、とりあえず中央組織を確立するのが先決である。

*地方組織を置く場合、国設置とするか、自治体(道州制導入後は「道州」)設置とするか、検討の余地がある。

(6) 障害者権利(国内)委員会の主な機能

A. 人権政策提言機能

B. 人権相談・救済機能

C. 人権教育・広報機能

[参考文献]

*United Nations, Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Guidance for human rights monitors, Professional training series No. 17, 2010, available at <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf> (last visited May 15, 2012).

*United Nations High Commissioner for Human Rights Regional Office for Europe, Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe, available at <http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf> (last visited May 15, 2012).