

第4部 オセアニア

第1章 ニュージーランド

1 障害者に対する差別禁止に係る法制度

ニュージーランドにおいて国民の基本的な自由と権利を定めているのはニュージーランド憲法に含まれる形で制定された1990年権利章典（New Zealand Bill of Rights Act 1990）である。また、ニュージーランドの人権を保障しているのは基本的な法令は1993年人権法（New Zealand Human Rights Act 1993）である。権利章典の規定は公的部門の活動についてなされているのに対し、人権法は主に民間部門の活動に関わっている。しかし、2001年の改正により、公的部門にも人権法の規定が及ぶようになった。

権利章典は、国連の「市民的、政治的権利に関する国際規約（International Covenant on Civil and Political Rights）」に対してニュージーランドの責任を果たすために、ニュージーランド国内の人権と基本的自由を保障、保護、推進するための法令である。同法19条には「（1）すべての人は1993年人権法における差別事由にもとづく差別から自由になる権利を有する」とあり、差別全般に関する保護を規定している。障害に限定する差別や保護に関する記述はない。

1993年ニュージーランド人権法はニュージーランドにおける差別を取り扱う法令として制定された。それ以前には1977年人権委員会法（Human Rights Commission Act 1977）があったが、この人権委員会法では障害は差別の禁止事由に含まれていなかった。1987年に人権委員会法が見直された結果、1993年人権法において障害も差別の禁止事由の一つに規定された。2001年には、人権法が改定され、それまで人権法の適用を免除されていた政府・公的部門が全面的に人権の適用を受けるようになった。また2008年には国連「障害者の権利条約」を批准するために規定が一部見直された。

人権法は5部構成となっている。第1部は人権委員会（Human Rights Commission）の機能と権限についての規定、第1A部は政府、公的部門、法律における違法な差別を扱っている。第2部は民間部門における差別、民間部門・公的部門に共通する雇用における差別の定義や性的嫌がらせ、人種的不調和や人種に関する嫌がらせ、性的嫌がらせ、被害のような差別につながる特定の状況を扱っている。第2部では、また、違法な差別から保護されている個人の特質を特定している。それらは「事由（grounds）」と呼ばれている。人権法は列挙されているこれら事由ゆえに人々を差別することが違法である「分野（area）」についても規定している。さらに、差別が合法となる様々な例外についても述べられている。第3部は人権委員会による紛争解決プロセスと賠償、第4部は人権審議裁判所（Human Rights Review Tribunal）の機能・権限、第5部は調査について規定している。

この二つの法令の他にも、特に差別の規定は含まれていないが、障害者の権利を保障

した法令・制度は多数ある。そのうちの 하나가医療障害委員会法（Health and Disability Commissioner Act 1994）である。これは患者と障害者の（サービスの消費者として）権利とそれを守る仕組みを規定したものである。医療障害委員会法の内容を実現させ、監視するのが医療障害者委員会（Health and Disability Commissioner）である。医療障害委員会の役割は、同法に基づいてなされた苦情申立てについて審査することと、障害者や患者の権利について教育・啓発活動を行うことである。

差別の定義について、権利章典第 19 条は「すべての人は 1993 年人権法における差別事由に基づく差別から自由になる権利を有する」と、差別の根拠を 1993 年人権法に求めている。ただし、同条 2 項で「人権法第 2 章により違法とされる差別を理由として不利益を被った人や人々のグループを支援又は向上させる目的で、誠意をもって講じた措置は差別にはあたらない」と規定されている。

人権法において、ある者が、同等の条件下にある別のある者と比して不公平に扱われたり、不利に扱われた場合、それを差別とみなしている。人権法第 2 部において違法な差別が規定されている。第 21 条では、禁止された差別事由として、以下のものを挙げている。「性別」、「婚姻状態」、「宗教的信条」、「倫理的信条」、「肌の色」、「人種」、「人種的身出又は出身国」、「障害」、「年齢」、「政治的見解」、「雇用状態」、「家族状況」、「性的指向」。これらの事由は、本人だけでなくその親族若しくは関係者に関係する場合にも適用される。さらには当該事由が、現在存在しているか過去に存在したか、あるいは存在していたことが推定される場合に適用される。例えば、精神的障害について、現在精神的障害がある、過去に精神的障害があった、若しくは精神的障害があると不適切に想定されることを理由にその人物を差別することは違法であるとされている。なお、人権法において、差別禁止事由の一つである「障害」は「身体的能力障害又は機能障害」、「身体的若しくは精神病的疾患」、「知的若しくは心的能力障害又は機能障害」、「その他の精神的、生理的、解剖学的構造若しくは機能の欠損又は異常」、「盲導犬、車いす、その他の補助手段への依存状態」、「疾患の原因になり得る組織が体内に存在している状態」の七つの表現で定義されている。障害は病理的な状況というよりも、能力を制限する環境によって引き起こされるものであると考えられている。

また人権法の条項には明らかに違反しないある行為や慣習、要件、条件等が、その取扱いをすれば人又はグループを禁止された差別事由のいずれかに基づいて異なる取扱いをする効果を有する場合には、当該行為、若しくは慣習が問題となっている人、又は当該条件若しくは要件を課す人が正当な理由を立証しないかぎり、それらの行為、慣習、要件又は条件は違法であるとする間接差別が規定されている。例えば、ある店舗に入店するために客は階段を昇らなければならないような場合、車いすを使用している人に対して間接差別がなされていると判断される。

人権法では差別を禁止している分野についても以下のように列挙している。「政府や公的部門の活動」、「雇用」、「教育へのアクセス」、「公共的な場所、交通機関、公的施設へ

のアクセス」、「商品・サービスの提供」、「土地・住宅・宿泊場所の提供」、「産業組合・職業組合、職業訓練組織」、「パートナーシップ」。

このように、人権法では差別の根拠となる事由や、差別が禁止されている分野について列挙されている一方、その差別事由や、それが適応される分野とされているものについて、数多くの例外を設けている。例えば、「合理的で法に沿っており、自由民主主義的社会において明白に正当と認められるような活動」、「必要性に基づいた積極的是正措置 (affirmative action)」、「統計的データに基づいた保険規定」、「法理によって公認されている差別」などである。人権法では合理的便宜についても、何が合理的 (reasonable) であるかということについての明確な規定はみられない。むしろ「特別な便宜を必要とし、それが合理的ではない場合、使用者・提供者はその便宜を図る必要はない」というように合理的便宜が免除される場合について規定している。「合理的ではない」便宜の具体的な例として、中小企業が、その所有する現存の建物について障害者がアクセスできるようにするために、事務所を移転したり、多大な費用を支払うことを期待することが挙げられている。合理的便宜は特に調整、改良のための費用を負担することを意味しているわけではない。そして、障害者等のために物事を調整したり改良したりすることの多くは、簡単で、支出も少ないことが多い。したがって、雇用機会均等のため、かつ質の高い求職者を勧誘するため、また、サービスが十分に活用されるため、使用者・提供者は可能な限り求職者や消費者のニーズに対応するべきであるとされている。

2 障害を理由とする差別に対する保護・救済の仕組み

人権侵害が発生した場合の対応として、人権法第3部に人権全般や差別全般に関する救済手続が規定されている。障害など個別の差別事由に特化した紛争解決の仕組みはない。救済手続は以下のように進められる。

もし、ある者が他者と比べて自分が不利に扱われたと考えるなら、人権委員会に苦情の申立てを行う。最初に対応するのは情報相談役 (Information Adviser) である。情報相談役は相談に乗ったり助言を行ったりする立場にある。そして、申立人に対して、紛争解決のための選択肢を提示する。選択肢は「自助解決」、「教育的情報提供」、「非公式な介入」、「調停」である。解決の結果は「謝罪」、「今後差別がなされないことについての同意」、「教育又は訓練プログラム」、「賠償」等の形をとる。

もし紛争が解決しなかったら、申立人は人権訴訟手続事務局 (Office of Human Rights Proceedings) に解決を求めることができる。人権訴訟手続事務局は人権委員会から独立した存在である。もし申立人が希望するのであれば、事務局は更に紛争について調査を行い、解決を試み、人権審議裁判所における申立人の代理を務めるかどうかを決定する。もし人権委員会が紛争の調停を受け入れないと決めたり、人権訴訟手続事務局が裁判所にこの案件を持ち込まないことを決定しても、申立人は自身の費用で裁判所に事件を持

ち込むことができる。

人権審議裁判所は行政からも人権委員会からも独立した採択・監視機関であり、差別に関する採択を行う。人権審議裁判所は紛争について改めて聞き取りを行い、決定を下す。もしその決定が申立人に有利なものであるなら、裁判所は損害を補償するか他の救済を命令できる。委員会の紛争解決サービスは私的なものでありそこでは秘密は厳守されるが、人権審議裁判所や裁判所の聴取はそうではない。氏名の秘匿は適用されるが、訴訟手続は一般に公開されている。人権裁判所は裁判所としての権限を持ち、その決定は法的な効力を持つ。

3 障害者施策に係る推進の仕組み

2001年、政府はニュージーランド障害者長期計画（New Zealand Disability Strategy、以下「NZDS」という）を発表した。NZDSは障害者の完全参加を妨げているバリアを政府が取り除くためのフレームワークである。NZDSのビジョンは「完全なるインクルージョン社会（a fully inclusion society）を実現する。そこでは障害者の生活に高い価値を与え、社会参加を継続的に高めている」というものである。

NZDSは15の目標と、それぞれの目標を達成するための方策で構成されている。15の目標の中には、「非障害社会（障害者の人生を尊重し、高く評価する社会）のための啓発と教育（目標1）」「障害者の権利擁護（目標2）」、「障害者のなかからの指導者の養成（目標5）」などがある。

政府の各省庁はそれぞれに行っているプロジェクトや活動の中から、NZDSの目標を具現化するために設定された方策と結びつくものを見つけ、あるいはNZDSの目標実現に向けた新たなプロジェクトを策定し、それを実行することで、NZDSの実現化を図ろうとしている。2001年から2007年の間で、NZDSの15の目標の中で障害者の権利に関する事柄と結び付いた成果として、「2002年からの政府活動についての人権法の適用」、「国連障害者権利条約への署名（2008年には批准）」「2006年ニュージーランド手話法の制定」、「アクセスしやすい陸上公共交通機関の調査」、「精神疾患のある人への差別を減じるための政府機関間プラン（2005～07年）」などがある。

4 障害者施策に係る監視の仕組み

NZDSの中心的な監視機関は「障害問題担当大臣（Minister for Disability Issues）」と「障害問題担当局（Office for Disability Issues）」である。障害問題担当局は、NZDSの実施と開発についての先導機関の役割を担い、障害問題についての政策的助言を行い、障害問題担当大臣を支援する役割を担っている。障害問題担当局は、戦略的な、そして複数省庁にわたる障害政策に責任を持つ機関である。

さらに、NZDS を中心としたニュージーランド政府の障害者政策・施策においては、当事者の意見を尊重するという観点から、障害セクター（Disability Sector）との関係を重視している。障害セクターとは、何らかの障害がある人、障害者の家族、そして障害者支援者・組織等を総称する用語である。

障害者の権利擁護を含む障害者施策全体にかかわる監視機関としては、「障害者顧問委員会（Disability Advisory Council）」がある。委員は、障害問題担当局が選んだ障害者組織によって選ばれた障害者とその家族介助者によって構成されている。障害者顧問委員会には二つの役割がある。それは NZDS の実施についてアドバイスをすることと、障害者に影響する問題の出現に関する情報を提供することである。

また、2009 年 2 月には障害問題の閣僚委員会（Ministerial Committee on Disability Issues）も設置された。これは政府全体の障害問題に対して首尾一貫した方向性を確保するために障害問題担当大臣を中心とした、障害政策に関係する各大臣によって構成されている。

ニュージーランドにおける人権保障にかかわる機関には、人権委員会、人権訴訟手続事務局、人権審議裁判所がある。それぞれ行政から独立した組織である。人権委員会の機能は、「ニュージーランドの人権に関して擁護し促進する」、「個人の間、また多様なグループの間の調和的関係を奨励する」、「雇用の機会均等をリードし、評価し、監視する」、「差別について情報を提供し、差別についての申立ての解決を援助する」ことである。人権委員会は障害問題担当局と共に障害問題に取り組み、障害問題担当局を援助、監視する位置づけにある。人権委員会は人権調査、違法な差別に対する苦情申立てに関する無料で秘密厳守のサービスを提供している。

5 障害者に対する差別禁止に係る法制度に基づくガイドライン等について

2002 年 3 月に、法務省は人権法、権利章典の適用に関するガイドライン「政府と公的部門のための非差別基準—この基準の適用の方法とそれを実施する者についてのガイドライン」（THE NON-DISCRIMINATION STANDARDS FOR GOVERNMENT AND THE PUBLIC SECTOR – Guidelines On How To Apply The Standards And Who Is Covered）を公表した。このガイドラインには、公的部門のある活動が権利章典において差別的であるかどうかのチェックリスト、公的部門の人権法の非差別基準の適用についてのチェックリストが用意されている。

6 障害者権利条約の締結に係る経緯

ニュージーランドは 2008 年 9 月 26 日に障害者の権利条約を批准した。ニュージーランドは伝統的に条約が批准される前にそれに適合することについて高い水準を求めようとする。条約の署名に続き、2007 年 4 月から政府各機関はそれぞれが管理する法令

と政策が条約の内容と一致しているかのチェック、評価を行うプロジェクトを開始した。このチェックの結果、政策は条約にほぼ沿っていたが、いくつかの法令は不一致を取り除くために修正が必要であることが明らかになった。

検証では 1993 年人権法が条約に述べられている「障害に基づくすべての差別を禁止し、障害者にあらゆる事由に基づく差別に対して平等で効果的な保護を保証する」という義務を十分に実施しているかどうかは不明確であると評価された。

ニュージーランドは本条約を批准するにあたって、二つの法律を制定した。一つは 2008 年障害（障害者権利条約）法（Disability (United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities) Act 2008）である。同法の目的は条約と矛盾していると考えられる様々な法的規定を修正することである。もう一つの法律は 2008 年人権改正法（Human Rights Amendment Act 2008）である。1993 年人権法では、本来であれば障害者に便宜を図らなければならない場合でもそれを合法的に拒否できるような例外規定を設けているのだが、その規定を修正することを意図したのが 2008 年人権改正法である。この二つの法律はそれ自身批准のための規定はないが、批准の障壁となるものを取り除いている。

NZDS で重要な進歩が達成されたにも関わらず、ニュージーランドの障害者の社会参加を妨げる多くのバリアがまだ残っている。条約はこれらのバリアを取り除くための新しい推進力となると考えられている。NZDS を実施するための活動を再び活気づけ、障害者の十分な市民権を確保することを約束している。