2024年11月2日

第９回 日本障害法学会研究大会

シンポジウム（２）国内人権機関と障害法

国内監視枠組みとしての国内人権機関

石川准

# 国内監視枠組みの役割

障害者権利条約（CRPD）第33条では、締約国に対して条約の実施状況を国内で監視するための国内監視枠組み（Independent Monitoring Mechanism）を設置することが義務付けられている。

1. 実施状況のモニタリング

国内監視枠組みは、障害者権利条約が国内で適切に実施されているかを監視する役割を担う。これは、政府が条約に基づく義務を履行しているかどうかを評価することである。具体的には、法律、政策、慣行が障害者の権利を保護し、促進するものであるかを確認する。

1. 独立した報告

国内監視枠組みは、障害者権利委員会への報告プロセスにおいて、独立した報告書を作成し提出することが求められている。これは、政府による公式の報告書とは別に、国内監視枠組みが行ったモニタリングに基づく評価を示すものであり、条約の実施状況についてより包括的な視点を提供する。この報告書は、障害者当事者の意見やニーズを反映し、政府の取り組みの不足点や課題を指摘する役割を果たす。

1. 障害者団体との連携

国内監視枠組みは、障害者団体と協力し、彼らが直面している課題や条約実施の実態に関する情報を収集し、審査プロセスに反映させる。

1. 政策提言と改善の促進

国内監視枠組みは、モニタリングを通じて得られた情報に基づき、政府に対して政策改善の提言を行う役割も担う。

1. 審査の準備と参加

障害者権利委員会が各国の実施状況を審査する際、国内監視枠組みは重要な情報源として機能する。委員会の審査に際して、国内監視枠組みは自身の評価や提言を提供し、政府の公式な報告書に対する補完的な視点を提供する。また、監視枠組みは障害者権利委員会の建設的対話やプライベートブリーフィングにも参加し、意見を述べることができる。

1. 持続的な監視とフィードバックの提供

条約の実施は一度限りではなく、継続的に監視されるべきものである。国内監視枠組みは、政府が条約の実施に向けて行った改善措置を定期的に監視し、その進捗を評価する。また、障害者権利委員会が出した勧告に対するフォローアップを行い、その履行状況についてフィードバックを提供することも重要な役割である。

# 国内監視枠組みとして指名される機関

CRPD第33条2項は、パリ原則（独立性、必要十分な権限、十分な予算と人員を備えた機関）の要件を満たす機関が監視枠組みの中核を担うことを求めている。実際には、各国の状況に応じて、以下のような多様な機関が指名されている。

1. 国内人権機関（NHRI）

多くの締約国がこの機関を監視枠組みの中心に位置づけている。国内人権機関は、政府から独立して人権保護と促進を行うための重要な機関であり、パリ原則に基づいて設置されることでその独立性と効果性が確保されている。

1. オンブズマン機関

一部の国では、オンブズマン機関が条約の監視枠組みに指定され、個人の権利侵害に対して調査や救済措置を提供する。オンブズマン機関は、政府や行政機関から独立して市民の権利を守り、行政の透明性と公正さを確保するための重要な公的機関である。苦情処理を通じて市民の声を反映させ、行政の改善を促す役割を果たしており、その勧告は法的強制力を持たないものの、高い信頼性と道徳的影響力を持っている。

1. 障害者権利保護に特化した機関

一部の国では、障害者の権利に特化した専門機関が設置され、条約実施のモニタリングを行っている。

# 障害者権利保護に特化した機関が国内監視枠組みを担っている国

1. デンマーク

デンマークでは、デンマーク障害者評議会（The Danish Disability Council）が障害者権利保護に特化した機関として、国内監視枠組みの一部を構成している。この評議会は障害者団体や政府機関と連携し、障害者権利条約の実施状況を監視・評価し、政府に対して提言を行っている。

1. スウェーデン

スウェーデンでは、障害者問題に関するオンブズマン（Disability Ombudsman）が、障害者の権利を保護し、監視するための特化した機関として機能している。このオンブズマンは、障害者の権利侵害に関する苦情を受けつけ、調査や仲裁を行い、政府に対して報告を行っている。

1. 日本

内閣府障害者政策委員会が障害者基本計画の監視を通じて障害者権利条約の実施を監視するとされている。

# 複数の機関を国内監視枠組みとしている締約国

1. イギリス

複数の独立した人権機関が連携して機能している。この枠組みの中心を担うのが、UK独立監視機構（UK Independent Mechanism, UKIM）である。UKIMは、イギリスの4つの人権委員会で構成されている。それぞれの委員会は、イギリス全土およびその地域でのCRPDの履行状況を監視している。具体的には以下の機関が含まれる。

* イギリス平等人権委員会（Equality and Human Rights Commission, EHRC）
* スコットランド人権委員会（Scottish Human Rights Commission, SHRC）
* 北アイルランド人権委員会（Northern Ireland Human Rights Commission, NIHRC）
* 北アイルランド平等委員会（Equality Commission for Northern Ireland, ECNI）
1. オーストラリア

オーストラリアでは、オーストラリア人権委員会に加えて、州ごとの障害者団体や人権機関が条約の実施状況を監視している。

1. ニュージーランド

ニュージーランドでは、障害者権利保護委員会（Disability Rights Commissioner）、障害者問題事務局、障害者団体連合が共同で国内監視を担当している。ニュージーランドの国内監視枠組みは、これら3つの機関が相互に協力し、CRPDの実施状況を多面的に監視する「三者監視体制」を特徴としている。なお障害者権利保護委員会はニュージーランド人権委員会の中に設置された部署であり、障害者問題事務局は政府内の機関である。

1. スペイン

スペインでは、国家障害者評議会、オンブズマン、障害者団体が国内監視を担っている。国家障害者評議会は、障害者団体の代表者や専門家、政府の代表者など、さまざまな関係者が参加しており、政府と連携しつつ独立した助言を行うことが特徴とされている。

オンブズマンは、個人や団体からの苦情を受けつけ、障害者の権利に対する侵害があった場合に調査を行い、政府や公共機関に対して是正措置を求める独立した機関である。また、障害者に関する政策や法の執行が適正に行われているかを監視し、必要に応じて勧告を行う。

1. デンマーク

デンマークでは、デンマーク障害者評議会（The Danish Disability Council）が障害者の人権保護に特化した機関として国内監視枠組みの一部を担っている。さらに、国内人権機関であるデンマーク人権研究所（Danish Institute for Human Rights）もCRPDの国内監視枠組みの一部を構成している。

1. スウェーデン

スウェーデンでは、障害者問題に関するオンブズマン（Disability Ombudsman）が障害者の権利保護に特化した機関として機能している。さらにスウェーデンには国内人権機関としての役割を持つスウェーデン平等オンブズマン（Equality Ombudsman）も国内監視枠組みを担っている。

# 障害者権利委員会委員として経験した事例

1. カナダの事例

カナダが障害者権利条約（CRPD）を批准したのは2010年である。だが、当初カナダは国内監視枠組みを明確に指定していなかった。のちにカナダは国内監視体制を是正し、カナダ人権委員会（CHRC）を国内監視枠組みとして正式に指定した。この改善は、2017年に行われたカナダのCRPDの実施状況に関する最初の審査を受けた後の動きである。

障害者権利委員会の事前質問事項（List of Issues）に対するカナダ政府の回答では、カナダが多様な監視体制を持つ連邦国家であり、国内監視は必ずしも単一の機関に依存するものではないと説明した。具体的には、既存の州や地域ごとの監視機関やカナダ人権委員会がそれぞれ監視の役割を担うと報告していた。しかし、障害者権利委員会からの勧告では、より明確で独立した国内監視機関の設置が求められた。この勧告に応じ、カナダは後にカナダ人権委員会を正式な国内監視機関として指定し、障害者の権利保護に関する監視体制を強化する方向に是正した。

1. イギリスの事例

2017年のイギリスにおける障害者権利条約（CRPD）の実施状況審査では、イギリス政府とUK独立監視機構（UK Independent Mechanism, UKIM）がそれぞれの立場で発言を行った。

イギリス政府は、雇用や社会サービスへのアクセスといった分野で進展があったことを認め、個人予算制度や障害者を支援するAccess to Workスキームを強調した。さらに、公共交通機関のアクセシビリティ向上に向けた取り組みについても言及し、障害者がより自立した生活を送れるような措置が進んでいることを示した。しかし、2016年の国連の調査結果に対しては強く異議を唱え、特に福祉改革が「障害者の権利を体系的に侵害している」という指摘を否定し、調査の範囲が狭すぎると批判した。

一方、UKIMは政府の対応を批判する立場をとった。UKIMは、イギリス政府とその地方政府が国連からの以前の勧告を十分に実施していないと主張し、特に包括的なイギリス全体での戦略が欠如していることに失望を表明した。また、福祉改革の影響が障害者の権利に悪影響と及ぼしていると指摘し、政府が適切な対応をとっていない点を強調した。UKIMが特に懸念を示したのは、福祉改革の影響である。具体的には、障害者生活支援金（Personal Independence Payment, PIP）や住宅手当の変更が、障害者の自立生活や社会参加に対して深刻な障害となっていると指摘した。また、独立生活基金（Independent Living Fund）の終了も大きな問題として挙げており、これらの改革が障害者の権利を侵害していると主張している。

# 対日審査への障害者政策委員会の関与

障害者政策委員会は、障害者権利条約批准時に「障害者基本計画の実施の監視を通じて」という限定付きで独立した監視枠組みに指定された。平成25年12月3日の国会では、政府が「障害者基本計画の監視を通じて、障害者政策委員会が国内実施状況の監視を行う」と答弁した。これにより、政策委員会の監視範囲は権利条約が求める独立した監視枠組みの一部に限られることが示唆された。

筆者は委員長として政策委員会が初回報告で独立した監視枠組みとして報告を行うべきと主張し、第二期の政策委員会は実施の監視をまとめた。初回報告には政策委員会の意見が含まれたが、特に第6条、第19条、第21条、第24条、第33条に関する見解は不十分であり、意見の相違や共通認識の欠如が原因であった。

初回審査の大幅遅延により筆者は政策委員会の見解更新が必要と主張し、2022年、委員会は半年をかけて見解をまとめ提出した。また筆者は、建設的対話において5分間の冒頭発言(opening remarks)の機会を得た。知的障害者などの法的行為能力を制限する成年後見制度から法的行為を支援する支援付き自己決定制度への改革が検討されていないこと、精神障害者の非自発的入院と緊急手段でも最終手段でもない身体拘束をなくすためのロードマップが策定されていないこと、特別支援学校と特別支援学級に在籍する児童生徒が引き続き増加しており分離教育から障害のある児童とない児童が一緒に学ぶインクルーシブ教育へのパラダイムシフトが進んでいないこと、を主要な懸念事項として指摘した。

行政機関が条約機関の審査で懸念を示すのは前例がないが、これは独立した監視が機能していることを示すものである。

# 日本ではなぜ国内人権機関ができないのか

1. 国内人権機関設置の議論の経緯

日本では、1990年代から国内人権機関の設置が議論され、特に2002年の人権擁護法案の提出が大きな動きであった。この法案は、独立した国内人権機関として「人権委員会」を設置することを提案していた。しかし、人権侵害の調査権限や報道機関に対する規制に対する反発が強く、最終的に成立には至らなかった。その後も法案が検討されたが、具体的な進展は見られなかった。

1. 国際社会からの要請

日本が批准している国際人権条約に基づき、国連をはじめとする国際社会は、日本に対して国内人権機関の設置を強く要請している。特に、国連人権理事会の普遍的定期審査（UPR）や国連人権委員会などは、日本がパリ原則に基づく独立した国内人権機関を設置することを勧告している。また、障害者権利条約（CRPD）においても、日本は国内監視枠組みの独立性が不十分であるとの指摘を受け、国内人権機関の設置が求められている。日本では、障害者政策委員会が条約の監視を担っているが、これは「完全に独立した」機関ではなく、政府の一部としての機能に限られている。

1. 設置の障害

国内人権機関設置の議論が進まない背景には、以下の政治的、社会的要因が存在する。保守的な勢力からは、国内人権機関が政府の行動を過度に監視するとの懸念が強い。特に、警察・行政に対する調査権限については慎重な姿勢をとっている。メディアからは、報道の自由が制約されるのではないかとの懸念が示されてきた。また、国内人権機関の必要性や役割について、一般の理解が進んでおらず、世論の強い支持を得るに至っていない。

1. 今後の展望

日本における国内人権機関の設置は、国際的な人権基準に照らしても重要な課題であり、国連や他国からの要請が続いている中で、今後も議論が進展する可能性がある。特に、国際条約の履行に関しては、日本国内の人権状況改善を求める声が強まりつつあり、国内外の人権機関や市民団体がその必要性を訴えている。