第９回日本障害法学会研究大会（2024年11月2日）

シンポジウム（2）：国内人権機関と障害法

各報告に対するコメント

金子匡良（法政大学）

（1）国内人権機関の独立性について

　山崎報告で紹介されたパリ原則、および石川報告で言及された国内監視枠組み（山崎報告の独立監視メカニズム）では、いずれも組織の独立性が重要視されている。その理由のひとつは、障害者をはじめとするマイノリティの人権保障における民主主義の機能不全に求められよう。マイノリティの人権は、議会制をはじめとする多数代表制を基礎とする民主主義プロセスでは、救済の手が届かない場合が多い。なぜならば、マイノリティの声は民主主義プロセスでは代表されにくいからである。そこで、民主主義的に構成された議会や政府からは一定の独立性を保ち、かつ、マイノリティの人権保障に関する知見と経験を有する専門機関が、議会・政府による政策の立案・実施の監視を行うとともに、当事者の申立てを受けて簡易迅速な人権救済を行うことが必要になる。パリ原則が国内人権機関の独立性を強調し、障害者権利条約が独立性を有する国内監視枠組みの設置を義務づけているのは、このためであろう。

　石川報告が述べるように、日本の障害者政策委員会が限られた権限の範囲内で、一定の監視機能を果たしていることは評価に値するが、しかし山崎報告の指摘のとおり、その独立性が脆弱であることは否定できず、実際、石川報告でも触れられているように、国連の障害者権利委員会からも独立性の不十分さを指摘されている。日本の障害者政策において、独立した監視枠組みが欠如していることは、上述したマイノリティの人権を救済するシステムの不備を示すものであり、早急かつ抜本的な改革が求められる。

（2）改革の方向性について

　障害者権利条約が求める国内監視枠組みを構築するためには、パリ原則に基づいた独立性のある国内人権機関を設置し、その機関が国内監視枠組みを担うことが望ましいであろう。しかしながら、山崎報告が指摘するとおり、現状ではその展望はまったく描けない。石川報告ではその理由を、①保守勢力からの懸念、②メディアからの懸念、③世論の支持の欠如の3点に求めるが、このうち最も大きな要因は、①の保守勢力からの懸念であると思われる。しかし、それは単に一部の政治家の政治姿勢や政治思想に由来するものではなく、その背景には、③の世論の支持の欠如、さらにその根幹には、日本社会に根づいた「人権嫌い」あるいは「人権忌避」の風潮が影響を与えていると思われる。この風潮を緩和するためには、マイノリティの人権に対する理解を深め、それを自分事として認識する世論を形成していかなければならないであろう。そうすれば、マイノリティの利益が民主主義の中に足場を築きやすくなり、保守勢力からの懸念を民主主義の中で押し返すことのできる政治的土壌が醸成されると思われる。

　しかし、それが見通せない現在において、当面の改革の方向性を探るとすれば、山崎報告が提言するとおり、独立行政委員会として新たに（仮称）障害者委員会を設立する、あるいは現行の障害者政策委員会の権限強化を図るという選択肢が、最も合理的かつ実現可能性が高いであろう。ただし、山崎報告が前例としてあげる原子力規制委員会のような、いわゆる3条委員会としてこれを設置する場合、所管を内閣府から別の省庁に移管する必要がある。しかし、障害者政策の省庁横断性を考慮するならば、内閣府設置法49条・64条に基づき、内閣府の外局として3条委員会に準じる組織としてこれを置くことも検討に値しよう。

（3）国内監視枠組みとしての国内人権機関の活動－カナダ人権委員会を例として

　先述のとおり、障害者をはじめとするマイノリティの利益や意向は、多数代表制を基礎とする一般の民主主義プロセスには反映されづらい。しかし、独立した国内監視枠組みの運用によって、この民主主義の機能不全を補填する活路を見出すことができる。それが、国内監視枠組みを通じて行われる障害者との活発な対話の実践である。

　石川報告も触れているカナダ人権委員会を例に、この対話の実践について付言しておこう。石川報告で説明されたとおり、カナダでは障害者権利条約を批准した2010年当時、単一の国内監視枠組みを指定していなかった。当時のカナダは保守党政権であり、カナダでは傾向的に保守党政権時代には人権政策が低調となることが多い。これに対して、国連障害者権利委員会から改善が勧告され、それを受けて、2019年にカナダ人権委員会が国内監視枠組みに指定されることとなった。なお、当時は保守党から自由党に政権が交代し、自由党政権においては人権政策が活発化する傾向が強い。

　カナダ人権委員会が障害者権利条約の国内監視枠組みに指定された理由は、①同機関がパリ原則に基づく国内人権機関であること、②国際人権条約の国内実施の推進を役割のひとつとしていること、③障害者雇用の拡大を目指す雇用衡平法の実施機関であること、④カナダ全土のアクセシビリティの向上を目指すアクセシブル・カナダ法の実施機関であることが挙げられよう。

　カナダ人権委員会は、国内監視を実施するために、2020年からカナダ全土で、障害当事者、障害者の家族や介助者、障害者団体等を対象にオンラインでの調査と対話集会を行うという「パブリック・エンゲージメント・プロセス」を開始した。これには延べ約3000人が参加し、国内監視枠組みのあり方についても議論が深められた。この取組で得られた情報や知見に基づいて、カナダ人権委員会は国内監視枠組みの機能を実践するための行動計画を策定した。そこでは、障害者の貧困、居住、雇用の3つが重点項目として設定され、この3項目に沿って更なる調査と対話が重ねられた。その結果は2024年中にまとめられ、政府への提言を含めた報告書として公表されることになっている。

　カナダ人権委員会は、障害者権利条約の国内監視枠組みとして機能しているだけではなく、国際人権条約全般について、カナダ国内の実施状況を監視する役割を果たしている。そのため、障害者権利条約以外の条約についても、各条約に照らして障害者に関わる状況に問題が見られる場合には、その是正を政府に提言している。例えば、2023年には、国連人権理事会の普遍的・定期的レビュー（UPR）において、障害者施設に収容されている障害者の状況が、拷問等禁止条約に照らして問題があることを指摘し、拘禁施設の監視体制の強化を定める同条約選択議定書の批准をカナダ政府に求める提言を行った。同時に、同内容の公開書簡を関連する閣僚に送付した。また、2023年に現代奴隷に関する特別報告者がカナダを訪問した際には、障害者が現代奴隷として搾取されていることを指摘する報告書を提出し、先住民族の権利に関する特別報告者が訪問した際には、障害を持つ先住民族が受ける交差差別の問題を摘示する報告書を提出した。

　このように、カナダ人権委員会が国内監視枠組みの機能を果たすことによって、障害者権利条約にとどまらず、あらゆる人権条約上の障害者に関わる問題点を顕在化させ、民主主義プロセスの中では代表されづらい障害者の声を政府や社会に届けることに貢献している。また、このようなカナダ人権委員会の活動は、（２）で触れたマイノリティの人権に対する理解を深め、それを自分事として認識する世論の形成にも役立つ。すなわち、当事者との対話に基づいた人権政策の提言は、社会全般に対する効果的な人権教育としても機能し、それが人権救済の実効性をさらに高めるのである。これは山崎報告で触れられた、国内人権機関の存在意義としての三位一体の機能、すなわち政策提言・救済・教育が融合的・相互補完的に実施されるということに他ならない。こうした事例を勘案すると、やはり日本においても、広範な人権問題を所管する国内人権機関として、包括的かつ独立した権能を有する人権委員会を設置し、当該機関が障害者権利条約上の国内監視枠組みとして機能することが、最も効果的であると思われる。