

障害者差別と地域移行に向けて 運動の歴史と課題

さい たかのり
崔 榮繁

(明治大学法学部比較法研究所客員研究員)

はじめに

2022年8月22日、23日、スイスのジュネーブで日本政府と障害者権利委員会（以下、権利委員会）との建設的対話（対日審査）が行われた。2002年、ニューヨークの国連本部で障害者権利条約の策定について、最初の「障害者の権利及び尊厳を促進・保護するための包括的・総合的な国際条約に関する諸提案について検討するための特別委員会」（以下、特別委員会）が開催されてから8回におよぶ特別委員会の開催を経て、2006年に障害者の権利に関する条約（以下、権利条約）が国連で採択された。筆者は2002年の第1回特別委員会から7回特別委員会に参加し、条約交渉にNGO代表団・事務局の一員として参加した。あれからちょうど20年となる2022年8月に障害者権利委員会と日本政府との最初の建設的対話が行われたのはとても感慨深いものがある。そして、今後の障害者施策の推進において重要なことは、同年9月9日に、「日本政府の最初の報告に対する総括所見」（Concluding observations on the initial report of Japan）（以下、総括所見）の暫定版が出され、10月7日に確定版が公表されたことである¹。

この総括所見は、まさに障害者施策へのガイドとなるものである。厳密な意味では法的拘束力はないが、批准した条約の国内履行における尊重すべき重要な文書であることは論

を待たない。今後の障害者施策における大きな方向性が示されたという点で歴史的な意義を持つ。

条約交渉当時から現在まで、13の障害関係全国団体のネットワークであり、筆者の所属するDPI日本会議もメンバーの一員である日本障害フォーラム（以下、JDF）がその中心となって条約に関する活動を行ってきた。JDFでは、政府報告に対するパラレルレポートを3つ作成し、権利委員会に情報を提供してきた²。筆者は今日の主要なテーマである第19条を含め、第12、13、18、24条を担当した。その他、日本弁護士連合会も3つのパラレルレポートを権利委員会に提出している³。

今回のジュネーブでの建設的対話については8月22日と23日に実施された。権利委員会の委員は18名。委員長はオーストラリアの障害女性、ローズマリー・ケイエスさん。副委員長はリトアニアのヨナス・ラスカスさんと韓国のキム・ミヨンさん。そしてお二人とも日本の総括所見の作成を担当する国別報告者である。一方、日本政府は、外務省を中心として、内閣府、法務省、総務省、厚生労働省、文部科学省、国土交通省の31名からなる代表団を派遣した。団長は外務省総合外交政策局の片平聡参事官である。NGOからは約100名が現地で参加し、共同通信などマスコミ関係者も現地に駆け付けた。国会議員は障害当事者の参議院議員である船後議員が参加してい

る。NGO側の100名という参加者の人数は権利委員会の会合史上最も多い数で、報道にもあったように「国連もびっくり」であった⁴。

こうした歴史的な経過を踏まえて、本稿では、障害者の問題でも特に障害差別と地域における自立生活一脱施設に焦点を当てて、その反差別運動と自立生活運動や青い芝運動などの歴史的な経緯を紹介し、今後の課題を整理する。今後の課題については、障害者権利条約や障害者権利委員会の一般的意見（general comments）、総括所見をもとにして述べることにする。

1. 戦後の施設収容や差別に対する運動

1950年代にいわゆる先進欧米諸国では、知的障害者などを一つの施設に集めて処遇する大規模施設収容が行われていたが、そうした状況に疑問を持っていたデンマークの社会省担当官だったニルス・エリック・バンクーミケルセンは、「障がいの有無に関わらず、人々にはより快適に当たり前の生活をする権利があり、社会全体でそれを実現していく必要がある」というノーマライゼーションの理念を提唱した。その考え方は社会運動へと発展し1959年にデンマークで「知的障害者福祉法」が制定され、世界で初めてノーマライゼーションの理念が法律で導入され、欧米諸国を中心にノーマライゼーションの考え方が広がった。スウェーデンの知的障害児者連盟のベンクト・ニリリエは、ノーマライゼーションの8つの原理を提唱し、国連や日本を含む各国の施策に影響を与えた。1980年代以降各国で掲げられ始めた「脱施設」政策もここから始まったと言ってよいだろう。例えばスウェーデンでは1985年に精神発達遅滞者等特別援護法が制定され、施設解体が始まった。1997年には特別病院・入所施設解体法が施行され、1999年12月末日までに全国の特別病院・入所施設を閉鎖したのである⁵。

また、国際的な動きとして重要なのが、1990年に制定された世界で最初の障害者差別禁止法である「障害を持つアメリカ人法」（Americans with Disabilities Act、以下、ADA）

制定である。これは、1964年に制定された人種、肌の色、宗教、性別による差別を禁止する公民権法（Civil Rights Act of 1964）を障害者への差別禁止に広げたもので、雇用、公共サービス、公共施設での取扱、通信の4つの分野での差別を禁止した。2008年には大幅改正されている（ADAAA）。世界最初の障害差別禁止法はその後、各国に広がり、権利条約の議論にも大きな影響を与えた。2013年の日本における障害者差別解消法の淵源ともいえる。特に1954年のブラウン対教育委員会裁判における一連の判決（ブラウン判決）において公共教育の場における分離は違憲とされるなど、それまでのアメリカの判例における「分離すれども平等」から「分離は差別」への転換がされてきた。この差別法理は、障害の分野においては、隔離された施設への収容や分離された場における特別教育の在り方に大きな影響を与えたのである⁶。

2. 障害者権利条約の動向と総括所見

（1）障害者権利条約制定と批准後の動向

上述の通り、計8回の特別委員会を経て、2006年12月、第61回国際連合総会において本条約が採択された。条約採択後、日本政府は2007年に条約を署名した。JDFでは2003年から2008年まで約20回にわたり政府との意見交換会を行ってきた。その後2009年の民主党政権下で権利条約批准のための障がい者制度改革が進められ、障害者基本法改正と改正による障害者政策委員会の設置、障害者総合支援法の制定などが行われた。その後、再度自公政権となり、2013年に障害者差別解消法が制定され、翌年2014年1月、障害者団体の強い働きかけにより権利条約を批准した。

権利条約を批准した国は国際人権条約の実施の監視のシステムである「報告制度」のプロセスに従う義務が生じる。権利条約第35条、第36条にその規定がされている。この報告制度に基づいて2016年6月に日本政府は最初の報告を権利委員会に提出した⁸。その後、JDFや日本弁護士連合会などNGOから2019年に事前質問用のパラレルレポート、2021年

には総括所見用のパラレルレポート、2022年は事前質問の日本政府の回答に対するコメントとしてのパラレルレポートを作成し、権利委員会に情報を提供した。建設的対話の直前にはNGOからのレポートが9つ提出された。そして2022年8月15日から始まった第27会期の権利委員会において、8月18日と22日にNGOと権利委員会との間で非公開のプライベートブリーフィングが行われた。これは、NGOが出したレポートなどに対する質問を委員より受けて、NGO側がそれに答える、という形のものである。そして、22日15時から3時間、23日午前10時から3時間にわたって日本政府と権利委員との建設的対話が行われた。こうした長いプロセスを経て9月9日(確定版は10月7日)に総括所見が公表されたのである。

(2) 総括所見の概要

総括所見の構成は、1. イントロダクション、2. 肯定的側面、3. 主要な懸念と勧告、4. フォローアップ(重要事項と次回の報告)の4つのパーツに分かれている。

日本への総括所見は分量も多く、各条文すべてにわたって述べられており、内容も詳細で充実している。起草を担当した上述2名の国別報告者が中心となって、政府報告とNGOからの詳細なレポートを検討し、対話を行ってきた成果である。

まず、肯定的側面で実に17項目が取り上げられており、筆者の知る限りではこれまでの障害者権利条約の総括所見においては最多である。

主要な懸念事項と勧告は、懸念事項に対応する形で勧告が記載されており、総括所見の勧告の数は全部で93である。とくに第11条(危険な状況及び人道上の緊急事態)、自立した生活及び地域社会へのインクルージョンに関する第19条、第24条(教育)の条項に多くの勧告が出されているのが特徴である。さらに重要なことは、「勧告」には“recommendation”という言葉が一般的に使用されるが、第19条と第24条に関する勧告には“urge”(「強い要

請」)という文言が使われている。14条の勧告には“call upon and recommendation”(要請と勧告)となっている。これは、勧告の重要性の優劣を付けるものではないが、権利委員会がどの課題に対して大きな懸念と関心を持っているかを示す。さらに、フォローアップにおいて明示的に緊急の対応を求めているのは、第19条に関するパラグラフ42、第24条に関するパラグラフ52である。これからも第19条と第24条に関する課題が日本における喫緊の課題である、という権利委員会の認識を示すものといえる。

3. 脱施設・地域移行に関する総括所見の内容

本稿では第19条に関する脱施設、自立生活について焦点を当てて課題を整理しまとめとする。脱施設、地域における自立生活の権利に関する19条に関しては、上述の通り、総括所見のパラグラフ41に懸念事項、同42に勧告が示されている。懸念や「強い要請」も詳細にわたり内容も充実している。

なぜ権利委員会がこのような重大な関心を寄せるのか。日本の現状は以下の通りである。身体障害者7.3万人(身体障害者のうち1.2%)、知的障害者13.2万人(知的障害者のうち12.1%)(令和4年度障害者白書P.215)が入所施設で生活しており、さらに入所を待つ待機者も全国で2万人以上いると予想される。5か年計画である障害福祉計画における政府の地域移行の目標値についても、第3次計画から第4次計画の目標数値が低くなっている。さらに入所施設が新設され、大規模改修で定員が増加したところもある。全体として地域移行は進んでいない。精神科病院に至っては、世界の精神科病床(ベット)の30%以上が日本に存在し(27万床)、入院患者数や平均入院日数は世界一であり、2018年の統計では1700人以上が50年以上入院している状況である⁹。

以下、第19条に関する総括所見の内容である。勧告と懸念事項はセットで読み込むべきだが、紙面の都合上、以下、勧告部分「強い

要請」のみ紹介する。

42. 自立した生活と地域社会にインクルージョンされることに関する一般的意見第5号(2017年)および脱施設化に関するガイドライン(2022年)を参照し、委員会は締約国に強く要請する。

- (a) 障害児を含む障害者の施設収容を廃止するため、予算配分を、障害者の入所施設から障害者が地域社会で他のものと平等に自立して生活するための配分と支援に振り向けることによって、迅速な措置をとること。
- (b) 精神科病院に入院している障害者のすべてのケースを見直し、無期限の入院をやめ、インフォームド・コンセントを確保し、地域社会で必要な精神保健支援とともに自立した生活を育むこと。
- (c) 障害者が居住地、地域社会のどこで誰と暮らすかを選択する機会を持ち、グループホームを含む特定の生活形態に住むことを義務づけられないようにし、障害者が自分の生活に対して選択とコントロールを行使できるようにすること。
- (d) 障害者団体と協議の上、障害者の自律と完全な社会的インクルージョンの権利の承認を含め、障害者が施設から他の人と平等に地域社会で自立した生活に効果的に移行することを目指す、期限付きのベンチマーク、人材、技術、資金を伴う法的枠組みおよび国家戦略、ならびにその実施を確保するための都道府県の義務付けを開始すること。
- (e) 障害者が地域で自立して生活するための支援体制を強化する。これには、あらゆる種類の集合施設の外にある自立した、アクセス可能で安価な住宅、個人的な支援、ユーザー主導の予算、地域内のサービスへのアクセスなどが含まれる。
- (f) 障害者の社会参加とインクルージョンのために、障害者の社会における障壁と必要な支援の評価を含む、コミュニティにおける支援とサービスの付与のための既

存の評価スキームを、障害者の人権モデルに基づいていることを確認するために改訂すること。

第19条に関する総括所見の内容は、障害者権利委員会が作成した一般的意見5をもとに、当該国の状況を踏まえて作成されているため、総括所見の内容の理解のためには一般的意見に何が書かれているかを理解することが重要である。紙面の都合上、詳細は触れないが、特にパラグラフ1から6、16や21などはぜひ目を通していただきたい¹⁰。

おわりに

障害者権利条約第19条は、「障害者を保護の客体から権利の主体へパラダイムシフトのための基礎となる条項」とされている¹¹。一般的意見5のパラグラフ6には、「第19条は本条約における最も広範かつ最も交差的な条文の1つとして明確な役割を果たし、本条約のすべての条文の実施に不可欠なものとみなされなければならない。」とあり、本条約が規定する権利の中でも第19条の権利は中核的な権利といえよう。

権利委員会は2022年9月「緊急時を含む脱施設化ガイドライン」(Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies)(CRPD/C/5)を公表し、脱施設に対する権利委員会の強い意志を示した¹²。スウェーデンやニュージーランドでは入所施設は廃止されており、カナダのブリティッシュ・コロンビア州やオンタリオ州もはや知的障害者の施設は存在しない。脱施設の遅れに対して強い市民運動が展開されている韓国も、政府が2025年から2041年までに段階的に地域移行を進める「脱施設障害者地域生活支援ロードマップ」を策定している。

脱施設、脱病院への本格的な取り組みは待ったなしである。施設だけでなくグループホームについての言及もされている。一般的意見5パラグラフ16の「100人を超える入居者を抱えた大規模施設も、入居者が5～8人より小規模なグループホームも、施設を特徴

付ける施設収容の要素が挙げられる場合、自立生活施設と呼ぶことはできない。」の意味をきちんと理解する必要がある。

第19条は障害者権利条約の基礎となる条項であり、同上の権利を保障するためにインクルーシブ教育（24条）や法の前の平等（12条）などの他の権利を保障することが必要、という構造がある。総括所見は、法的拘束力はないが、国際人権法上、重要な意見とされている。障害者権利条約37条で障害者権利委員会との協力義務があり、また、批准した条約の実施は日本国の政策の根幹の一つである国際協調主義と合致する。相模原の施設における障害者殺傷事件に関連して、ニュージーランドのロバートマーチン委員は日本政府との建設的対話の中で、事件後の障害者の施設収容はどのように変わったのか、という質問をしている。世界が日本を見ている。国際社会のリーダー国の一つとして、日本政府や議会は総括所見をしっかりと受け止めるべきである。

1 建設的対話までの権利委員会の事前質問事項や日本政府の回答、NGOのレポートなどは障害者権利委員会の以下、URLを参照（英語）。

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2545&Lang=en

日本への総括所見の原文は以下、権利委員会URLより参照（英語等、国連公用語）

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FJPN%2FCO%2F1&Lang=en

2 JDFのパラレルレポートについては、以下、JDFホームページを参照

https://www.normanet.ne.jp/~jdf/data.html#page_top2

3 日本弁護士連合会のパラレルレポートについては、以下、日本弁護士連合会ホームページを参照

https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/shogaisha_report.html

4 共同通信の配信記事については例えば、以下、URL参照

<https://www.47news.jp/8285219.html>

5 詳細は河東田博「福祉先進国における脱施設化と地域生活支援」（2007年、現代書館）

6 例えば、1999年7月、オルムステッド対LC事件の判決で米国の最高裁は、施設サービスではなく地域に根ざしたサービスを障害のある者に提供することを州政府に義務付けた。

7 筆者也第7回特別委員会を除くすべての特別委員会に参加する機会を得た。当時の記録は以下、Web上で公開している。

<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/right.html>

この記録はあくまでも通訳なども媒介しているため、あくまでもメモとしてご覧いただきたい。

8 最初の政府報告、事前質問事項等は以下、外務省のホームページを参照

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html

9 JDF事前質問事項用パラレルレポート（以下URL）の65ページから参照。

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.normanet.ne.jp%2F-jdf%2Fdata%2Fpr%2Fjdf_report_for_lois_jp_r9d.docx&wdOrigin=BROWSELINK

また、50年以上の入院患者に関する報道は以下、URL参照

<https://mainichi.jp/articles/20180821/k00/00m/040/127000c>

10 日本語仮訳は以下、JDFホームページを参照

https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/rightafter/crpd_gc5_2017_living_independently.html

11 詳細は拙稿「自立生活」『増補改訂 障害者の権利条約と日本 概要と展望』（長瀬修、東俊裕、川島聡編著）（2012、生活書院）

12 以下、障害者権利委員会ホームページ参照（国連公用語のみ）https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/5