脱施設化ガイドライン案への世界のコメント（2022年6月）　No.58

**国際障害同盟（IDA）**

The International Disability Alliance (IDA)

### A picture containing logo Description automatically generated

**CRPD委員会の「緊急時を含む脱施設化ガイドライン案」に関する意見**

2022年6月

**国際障害同盟（IDA）**は、8つの国際的な障害者団体（DPO）と6つの地域的なDPOからなる、国際的および地域的なDPOのネットワークである。IDAは1999年に設立され、各メンバーは、世界中の多数の国内障害者団体を代表しており、あらゆる障害者層を網羅している。このようにIDAは、世界最大の、そして最も見過ごされがちなマイノリティ・グループである世界の10億人以上の障害者の中で、障害者の声を代表している。IDAの使命は、障害者権利条約およびその他の人権文書を活用し、障害者団体の団結した声である障害者の人権を向上させることである。

**1. はじめに**

1.国際障害同盟(IDA)は、障害者権利委員会が「緊急時を含む脱施設化ガイドライン草案」に対して意見を述べる機会を与えてくれたことに感謝する。IDAは、「脱施設化に関するグローバル連合」の一員として、このプロセスを支援しており、透明性が高く、参加性の高いプロセスを高く評価している。我々は、ガイドラインが国際人権基準に合致し、各国の脱施設化の努力を加速させる重要かつ有益な文書となることを確信している。

2.　全般的に、私たちはこの文書の目的、構造、内容を歓迎する。次の節以降の意見は、明瞭性を向上させ、語句を補強し、文書および具体的な勧告の適用範囲をより明確にするためのものである。私たちは、国および国の当局者がこのガイドラインの主な対象者であるべきであるが、対象者はそれに限らないことを強調する。

**2.具体的な意見（特定のパラグラフ）**

3.　追加する文は**太字**で示し、削除を提案する語句には二重の取り消し線を使用する。

**パラグラフ2**

4.　IDA は、施設収容が障害者の権利に影響を与えることを反映するよう提案する。

「施設収容が障害者の**権利と**ウエルビーイングに及ぼす影響・・・」。

**パラグラフ6**

5.人権理事会は最近、「施設収容」を暴力の一形態とみなしており、このことは当初から本ガイドラインに反映されるべきである。そこでIDAは、パラグラフ6に次の文言を加えることを提案する。

「6. [...] **人権理事会は最近、「強制的な施設収容は、障害を理由に女性や少女の自由を奪う暴力の一形態である」と表明している。」**[[1]](#footnote-1)

**パラグラフ 9：**

6.パラグラフ9の最後のフレーズは、どちらも個々の危機的状況（例えば、苦痛）に言及しているため、現行のパラグラフ10と組み合わせて新しいパラグラフとすべきである。

**パラグラフ12**

7.障害のある子どもに言及している現行のパラグラフ12は、パラグラフ8の後に置くべきである。

**新しいパラグラフ10の提案**

8. IDA は、現行のパラグラフ 12 （パラグラフ 8 の後に置かれていた）の後に以下のパラグラフを追加することを提案する。

**「認知症者を含む高齢の障害者は、障害者専用施設や高齢者施設のいずれにおいても、施設に収容されているか、施設収容の危険にさらされている。どの施設に収容され、どのような介護・支援政策や制度が彼らの状況に取り組むにせよ、本ガイドラインは彼らを含み、脱施設化の取り組みは当初から彼らを考慮すべきである。」**

**パラグラフ14と新たなパラグラフ15：「施設収容」の概念の範囲**

9.　パラグラフ 14 は区分の記述で始まる。「施設収容には、あらゆる形態の入所および拘禁が含まれる」とした後、施設収容の形態が多数列挙され、脱施設化の取り組みに「刑務所」を含む「主流の施設の場」を含めるよう求める文が続く。

10.　IDAは、障害に特化したものであれ、主流のものであれ、障害者がCRPD第19条に基づく権利を侵害されたと感じるすべての場所や状況を網羅しようとする努力を高く評価する。しかし、特に刑事・刑務所のシステムについて言及する場合、混乱を防ぐためには微妙な表現の変更が必要かもしれない。障害者は「有罪が確定した場合、刑事手続きに従った後、すべての人に適用されるすべての保護と保障のもとに」拘禁される可能性があり、これはCRPDに反しない[[2]](#footnote-2)。

11.　加えて、IDAは、現状では「主流施設」と呼ばれる施設に対するアプローチは、少なくとも混乱を招くと考えている。障害者は実際にはこれらの施設に多く収容されているかもしれないが、拘禁は他の理由や根拠に基づいており、このガイドラインがいう施設収容には当たらない。しかし、CRPD第19条の要素は依然として適用可能である。

12.　IDAは以下の修正を提案する。

パラ14. 「.....**.障害に基づく拘禁、障害のみを理由とする場合も、「ケア」や「治療」などとともに障害が理由とされる場合も含めて。集合的な場（......）の形態。刑法に基づく拘禁は、すべての人に適用されるすべての保護措置と保証に従った手続きによるものであり、機能障害に基づくものでない限り、施設収容ではなく、条約に適合する。」**

**(新規） 15. 障害者は、通常、**刑務所などの主流の~~施設的~~拘禁環境において**過剰に存在する［......］。そこで拘禁されている障害者は、**~~脱施設化の努力に含まれるべきである。~~**この文書では扱わないが、拘禁の目的に適合する限りにおいて、CRPD第19条の要素が引き続き適用されるべきである。例えば、刑務所に収容されている障害者は支援サービスを受けるべきであり、難民キャンプに収容されている障害者は利用しやすいサービス（水の供給、医療など）の便益を受けるべきである。**

**パラグラフ 18：**

13.　IDA は明確化のため、以下を提案する：

「**潜在的な利益相反のため、**脱施設化のプロセスは、**直接的・間接的を問わず、何らかの形で施設の管理・機能**・維持**に関与し、関連する決定権を持つ公務員や第三者（例：施設担当省庁の公務員、施設長...）によって主導されるべきではない。** 」

**パラグラフ19**

パラグラフ 19 は、現行のパラグラフ16 の直後の方がよい。

**パラグラフ 20**

14.　IDAは、意思決定における子どもの役割に言及する際、CRPDの7条3の基準を参照する必要性を強調する：

「20. 　...、完全な法的能力**の行使**を要求し、[...] 選択肢を持つことは、女性や高齢者、子どもを含む障害者が意思決定において尊重されることを意味する。**障害のある子どもが自由に意見を表明する権利、そのために障害や年齢に応じた支援が提供される権利、子どもの年齢や成熟度に応じて意見が尊重される権利は、CRPD第19条に基づく子どもの権利の行使に不可欠である（パラグラフ42～50参照）.**..」

**パラグラフ22：CRPD第12条と第19条(b)に基づく支援の区別**

15.　IDAは、CRPD第12条の意思決定における支援と、CRPD第19条(b)の支援制度やサービスを混同しないようにする必要性を強調している。CRPD委員会の法理論によれば、これらはそれぞれの条項から生まれる異なる義務であるからである[[3]](#footnote-3)。加えて、パラグラフ21の語句は、パラグラフ22を新設し、その末尾に置く方がよい。従って、パラグラフ22（および新たなパラグラフ23）については以下のように提案する。

「22. […]ネットワーク[[4]](#footnote-4)。**条約に沿ったものであるために、自立した生活を送るための支援サービスは、利用可能であり、アクセシブルであり、受け入れられるものであり、手頃な価格であり、適応可能であるべきである**[[5]](#footnote-5)**。締約国は、さまざまな個別的支援の開発を優先する一方、地域社会の主流サービスを遅滞なく利用しやすく、インクルーシブなものにするべきである。」**

「23. 障害者は、**CRPD第12条に関する一般的意見No.1に従い、したがって即時適用の事項として[[6]](#footnote-6)、**地域に根ざした支援の選択、管理、終了において、法的能力を行使できるようにすべきである。法的能力の行使における支援は、国によって資金提供されるサービスとしても[[7]](#footnote-7)、本人のインフォーマルなネットワークによっても提供されうる。」

**パラグラフ31および32**

16.「利用しやすい住居へのアクセス」というタイトルのこのセクションは、「資金と資源の配分」のセクションの前に置かれるべきである。

**パラグラフ33：障害者団体の意見の優先**

17.　IDAは、4条3項および33条3項に関するCRPD委員会の一般的意見第7号の文言を参照し、これを活用する必要性を強調する。そこで、以下の提案を行う：

「33. ... 第4条(3)および第33条ならびに一般的意見第7号に沿って[[8]](#footnote-8)、**締約国は、障害者に関する問題に取り組む際に、障害者団体の意見を優先すべきである[[9]](#footnote-9)。**サービス提供者、...」。

**パラグラフ 36**

18.　CRPD 委員会の意図を理解しつつも、施設に入所している障害者に対する父権主義的な印象を避けるため、IDA は以下のように提案する：

「36. [...]意思決定の権利を否定されてきた人は、たとえ支援が提供されたとしても、すぐには自由と地域生活の価値を理解しない**自立して生活し、地域社会にインクルージョンされることに最初は居心地よく感じない**かもしれない。」

**パラグラフ37**

19.　IDA は、代替手段がないために家族が通常担っている事実上の支援の役割を認識し、保護する必要性を強調し、あらゆる支援を提供する社会的保護制度の設計や要件において、介護者の権利に対する制限を避ける必要性を強調する。例えば、支援役割と並行する介護者の雇用を財政支援制度が妨げることがないようにするなど。同様の懸念はパラグラフ 87 でも表明されている[[10]](#footnote-10)。パラグラフ37についてIDAは提案する。

「37. ... 締約国は、家族が支援役割を果たすために適切な財政的、社会的、その他の援助を利用できるようにし、**支援制度が介護者の権利を自動的そして不必要に制限しないようにすべきである。たとえば、支援手当はケアと並行して行う雇用を制限すべきではない。**国の支援は、…」

**パラグラフ 39**

20.　法律上の差別は法律に明記された差別であるため、支援サービスの欠如という事実上の考慮に依存することはできない。パラグラフ39では、直接的差別と間接的差別について明確に言及している。従って、パラグラフ39について、IDAは次のように提案する。

「39. 障害を理由とする差別は、その人が明確に障害を理由として施設に入所しているか否かに関わらず、発生する可能性がある。**多重差別を含む直接的・間接的差別**や、法律上または事実上の差別も......ありうる」。

**パラグラフ41**

21.　IDAは、障害のある女性と少女に関する節の後に、高齢障害者に関する節を含めることの重要性を強調している。

**パラグラフ44、45：すべての子どもの施設収容の害と、一次的機能障害の予防の考慮**

22.　この2つのパラグラフは、施設収容が子ども全般に対して一次的な機能障害を引き起こすという問題について、十分な明確性を欠いており、子ども全般と障害のある子どもの両方に関連する勧告を提供している。IDAは、以下のように**全面的に書き直す**ことを提案する。

**「44.　子どもは通常、実際の機能障害やあるとみなされた機能障害、貧困、民族性などに基づいて施設に入れられる。本委員会自身も、施設収容がすべての子どもにとって危険であることを明らかにしている[[11]](#footnote-11)。施設に収容されることによって、子どもが機能障害をもつに至り、あるいは持つことが促され、障害のある子どもになっていく可能性がある。短期間の（家庭外の）施設収容であっても、大きな苦痛、トラウマ、その他の害を引き起こす可能性があり、それは機能障害を生み出し得る。施設での適切な栄養の欠如による認知障害の発生が、その明確な例である。障害児を含む子どもの施設収容を避けることは、国の優先事項でなければならず、それは子どもの機能障害の一次予防（公衆衛生の一般的な課題）と、障害児の孤立、分離および二次的機能障害の予防（障害者の権利の課題）の両方に役立ち、地域社会へのインクルージョンを促進する。**

**45. このような観点から、障害のある子どもとその家族に対する具体的な支援措置は、支援の格差をなくすための、すべての子どもとその家族が利用できる支援措置の一部であり、障害のある子どもを含むすべての子どもの施設収容を防ぎ終了させるために必要に応じて利用できなければならない。さらに、子どもと青少年へのピアサポートは、地域社会への完全なインクルージョンに大きく貢献する。」**

**パラグラフ54：手続き上の配慮の広い範囲**

23. IDAは、情報とコミュニケーションのアクセシビリティの問題に限定されない例を通じて、 手続上の配慮の広い範囲を描写することが重要であると考えている[[12]](#footnote-12)。（訳注　なぜここに介護する家族への支援のことが出てくるのか不明。） そこで、IDAは提案する：

「54. わかりやすい版（Easy Read）の資料や平易な言葉、**手続きの柔軟性、手続き期限の延長や調整、手続きの形式的な調整**[[13]](#footnote-13)といった手続き上の便宜を図るべきである。」

**パラグラフ56：CRPD第14条違反としての「安全対策」**

24. 「安全対策」および文脈に応じた他の類似の法的制度は、通常、「心神喪失」（insanity）および刑事責任能力がなく責任がないと判断された「障害者」に適用される[[14]](#footnote-14)。これらは、障害者の機能障害に基づき、誰にでも適用される保障を伴う公正な裁判と「適正手続き」（due process）を否定する結果であり、および／また、罪が確定していない人の自由の剥奪となる。犯罪の有罪が確定していなくても、多くの障害者が、「介護」、「治療」、「危険性」といった他の申し立てられた理由と合わせて、機能障害に基づいて自由を奪われており、これはCRPD第14条に反している。CRPDのもとでは正当化されないが、「安全対策」は「施設収容」の一形態となる（パラグラフ14に関する上記提案参照）。IDAはこれをより明確に説明すべきであると考え、提案する：

**「56. .... 刑法または刑事法制は、通常、「『心神喪失』により刑事責任を問われる能力がない」ために責任がないと判断された障害者に対して、「安全対策」、または文脈に応じて他の類似の法的制度を課すことを認めている[[15]](#footnote-15)。このような措置は、「介護」、「治療」、「危険」といった理由で障害者の自由を奪うものである。このような措置は通常、障害者の機能障害に基づき、誰にでも適用される保障を伴う公正な裁判と適正な法の手続きから障害者を逸脱させること、および／または、障害を理由として有罪とされていない障害者に適用される。これらの措置はCRPD第14条に反し、施設収容の一形態を生み出しているものであり、これを認める法的規定は廃止されるべきである。**後見制度や他の形態の意思決定代行制度、子どもを含む強制的な精神科入院の規定**も**廃止すべきである。... . 」 [[16]](#footnote-16)

**パラグラフ59**

25.　c)の部分は、権利侵害とその原因との関連をよりよく反映するために、より明確にする必要がある：

「(c)[...]施設収容や、障害を理由とする差別（合理的配慮の不提供や地域社会での支援の不提供を含む）**（それぞれ、地域社会での支援や合理的配慮の不提供を含む）**に対して。」

**パラグラフ72**

26.　パラグラフ37項の意見と提案と同じ根拠に基づいて、IDA は提案する。

「72. 締約国は、**障害者が家族からの支援を受けることを決めた場合**、その支援を受けることができるようにすべきである。このような場合、締約国は、家族が支援の役割を果たすために支援を提供すべきであり、**支援制度が介護者の権利を自動的かつ不必要に制限することのないようにすべき**である （パラ37参照）。」

**パラグラフ73**

27.　第2文節は極めて断定的で、医学的専門知識の恩恵を受ける可能性を妨げている：

"72. ... 締約国は、新たなニーズ評価ツールを開発する際に、医学的基準の使用**のみに**依存すべきではなく、また、それに**主に**依存すべきではない。また、医療専門職は、**評価に関与する他の専門家よりも優越的または上位の地位を付与されるべきではなく、障害者に対するいかなる決定権ももつべきではない。**（訳注　72ではなく73と思われる。）

**パラグラフ75**

28.　IDAは、次のようにさらに明確にすることを提案する。

「75...**障害者を分離し、日課を課す**デイケアセンターや保護雇用の利用は、**保護雇用における典型的な労働権の侵害に加え、**父権主義的であり、条約を遵守していない。」

**パラグラフ83**

29.　IDAは、「手頃な価格」という基準を追加することを提案する。

「84. 締約国は、支援技術へのアクセス**およびその価格の妥当性（入手しやすさ）**を増加させ、確保すべきである。」（訳注　84ではなく83と思われる）

**パラグラフ 84：**

30.　障害者に対する社会保護の概念と目的をより明確に区別するために、IDA は、パラグラフ 84 と 85 について、より最近合意された文言を提案する。

「84. 障害者**およびその他の施設収容の生還者**は、所得の代替を提供し、障害関連費用**基本的な所得保障、医療費および障害関連費用**をカバーする、個別かつ直接的な資金提供を受けるべきである。[…]施設を退所する人には、**資金提供**は新しい生活環境に**足りるもので**、対応したものであるべきである。」

詳細は下記まで：

フアン・イグナシオ・ペレス・ベッロ jiperezbello@ida-secretariat.org

国際障害者連合

150 ルート・ド・フェルニー

CH-1211 ジュネーブ 2

www.internationaldisabilityalliance.org

（翻訳：佐藤久夫、尾上裕亮）

1. 人権理事会, Res. 47/15, PP20. [↑](#footnote-ref-1)
2. CRPD/C/NZL/CO/1, para. 33. [↑](#footnote-ref-2)
3. CRPD/C/GC/1,パラグラフ26（「第12条は批准した時点で権利が生じ即時的実現の条項・・・。漸次的実現（第4条パラグラフ2）は12条に適用しない」）と、CRPD/C/GC/5,パラグラフ39（第19条10（b）（個別化された支援サービスへのアクセス）は経済的社会的文化的権利） [↑](#footnote-ref-3)
4. A/HRC/34/58. [↑](#footnote-ref-4)
5. ドラフトのパラグラフ23から移動。 [↑](#footnote-ref-5)
6. See CRPD/C/GC/1, para. 26. [↑](#footnote-ref-6)
7. CRPD/C/GC/1, para. 16 [↑](#footnote-ref-7)
8. CRPD/C/GC/7, para. 12(c). [↑](#footnote-ref-8)
9. CRPD/C/GC/7, paras. 13, 14 and 23. [↑](#footnote-ref-9)
10. 現在のパラ87には、次のように書かれている「介護で人生に不利益を被っている家族には、追加的な支援が提供されるべきである。」 [↑](#footnote-ref-10)
11. CRPD/C/GC/5, para. 16(c). [↑](#footnote-ref-11)
12. 要するに、現在のパラグラフ87は次のとおり「支援の責任によって人生のその他の面で不利を受けている家族員には、追加的なサポートが与えられるべきである」。 [↑](#footnote-ref-12)
13. See A/HRC/37/25, para. 24. [↑](#footnote-ref-13)
14. 障害者権利委員会、条約第14条に関するガイドライン（2015）パラグラフ20 [↑](#footnote-ref-14)
15. 同上 [↑](#footnote-ref-15)
16. A/72/55 (Annex). [↑](#footnote-ref-16)