

仮訳 = 全国「精神病」者集団

障害者の権利に関する委員会：障害者権利条約14条ガイドライン

障害者の自由と安全の権利

2015年9月開催の第14回委員会で採択

はじめに

1 2014年9月に障害者の権利に関する委員会（以下、「委員会」とする。）が障害者の権利に関する条約（以下、「条約」とする。）第14条についての声明（CRPD/C/12/2, Annex IV）を採択して以来、幾つかの政府間のプロセスと国連機関は、自由と安全への権利についてのガイドラインを、そして障害者の自由剥奪にも触れている受刑者処遇についてのガイドラインも開発してきた。また、知的障害者と精神障害者に対して非自発的入院と強制医療を許容するようなさらなる拘束力のある法律文書の採用を考慮している地域の機構もいくつかある。一方委員会は幾つもの条約の締約国との建設的対話にかかわる中で、第14条に対する理解をさらに深めてきた。

2 締約国、地域統合、国内人権機関と国内監視機関、障害者団体、市民組織、同時に国連機関や機構、独立した専門家に対して、条約の国際的監視機関として委員会は、条約に従って障害者の自由と安全への権利を尊重し保護し保障するための締約国の義務についてさらに明らかにするためにこのガイドラインを採択した。このガイドラインは委員会の第14条に関する声明に置き換えられる。

障害者の自由と安全への権利

3 委員会は、人の自由と安全は、誰にでもある最も重要な権利の一つであることを再確認する。とくに障害者すべて、そしてとりわけ知的障害者と精神障害者は条約第14条に従って自由の権利がある。

4 第14条は本質的に非差別条項である。障害者に関して特に人の自由と安全の権利に焦点を当て、その権利行使において障害を根拠にしたすべての差別を禁止している。したがって、第14条は、条約の目的すなわち、すべての障害者がすべての人権と基本的な自由を平等にそして完全に享受することと固有の尊厳への尊重を促進するという条約の目的に直接かかわっている。

5 第14条の非差別のこの本質は平等と非差別への権利（5条）との密接な相互関係の証左である。第5条第1項はすべての人は法の前にまた法のもとで平等であり、法による平等な保護の資格があると認めている。第5条第2項は障害に基づくあらゆる形態の差別を禁止し、

いかなる理由による差別に対しても平等で効果的な法的保護を障害者に保障している。

機能障害に基づく拘禁の絶対的禁止

6 現に機能障害¹があること、あるいは、機能障害があるとみなされたことを理由とした自由の剥奪を許容され、実行されている締約国が未だある。この点について委員会は、現に機能障害があること、あるいは、あるとみなされたことを理由として人が拘禁されることは、いかなる例外もなく第14条のもとでは許されないことを立証した。しかし、幾つかの締約国の法律には精神保健法規も含み、現に機能障害があること、あるいは、あるとみなされたことを理由として人が拘禁されうる例がある。それは拘禁に対して、自傷他害のおそれがあることも含む他の理由を条件としている場合も含む。こうした実践は第14条とは相容れない。これは本質的に差別であり、恣意的な自由の剥奪にあたる。

7 条約の採択に先立つ特別委員会での交渉の間、草案の第14条第1項(b)の現に機能障害があること、あるいは、あるとみなされたことを理由とした自由の剥奪の禁止という文言に、「のみ」あるいは「単独に」といった制限を入れる必要性について広範にわたる議論があった。各国政府は誤った解釈を導きかねず²、自傷他害の危険といったような他の要件と結び付けられて、現に機能障害があること、あるいは、あるとみなされたことに基づく自由の剥奪を許しかねない³としてこれに反対した。さらに第14条第2項の草案の文章に自由の剥奪についての定期的審査の条項をいれるか否かについても議論がなされた⁴。市民社会もまた制限を入れることそして定期的審査というアプローチに反対した⁵。⁶したがって、第14条第1項(b)は、たとえ他の要素や基準が追加され自由の剥奪の正当化に使われたとしても、現に機能障害があること、あるいは、あるとみなされたことを理由とした自由の剥奪を禁止しているのだ。この問題は第7回特別委員会で決着した。

8 現に機能障害があること、あるいは、あるとみなされたことを理由とした自由の剥奪の絶対的禁止は条約12条（法の前での平等な認知）と強力な関係がある。委員会の一般的意見1号において、当委員会は障害者の法的能力否定という実践を、そして、本人の自由なインフォームドコンセントなしの本人の意志に反した施設収容を、あるいは代行意思決定者の同意による本人の意志に反した施設への拘禁を、条約12条と14条に違反した恣意的な自由剥奪となる実践として、締約国はやめるべきであると明確にした⁷。

9 人の自由と安全の権利享受は、地域社会に包摂され自立して暮らす権利についての第19条の履行にとって中核となる。当委員会は第19条とのこの関係について強調してきた。委員会は障害者の施設収容と地域での支援サービスの欠如について懸念を表明してきた⁸。また委員会は障害者団体との緊密な連携と相談による、支援サービスと有効な脱施設化戦略の実行を推奨してきた⁹。くわえて委員会は地域に基盤を置く十分なサービス確保のため

に財政的な資源をより多く配分するよう呼びかけてきた¹⁰。

非自発的あるいは同意のない精神保健施設への収容

10 保健ケアのための障害者の非自発的入院は、機能障害を理由とした自由剥奪の絶対的禁止と（第14条第1項(b)）、そして保健ケアへの本人の自由なインフォームドコンセントの原則（第25条）とに矛盾する。当委員会は、現に機能障害があること、あるいは、あるとみなされたことを理由とした精神保健施設への非自発的入院を許す法条項は撤廃しなければならないと締約国に繰り返し宣言してきた¹¹。精神保健施設への非自発的入院は、ケアや治療そして病院へあるいは施設への入院入所について判断する、人の法的能力の否定を伴い、それゆえに第14条のみではなくて第12条違反である。

自由剥奪中の同意のない治療

11 委員会は、精神保健サービスも含む保健サービスの提供において、当事者の自由なインフォームドコンセントに基づくことを締約国は確保すべきであると強調してきた。¹² 委員会の一般的意見1号において、委員会は、精神科の専門職も含む保健医療の専門職全てに対して、いかなる治療に際してもそれに先立ち障害者の自由なインフォームドコンセントを取るよう締約国は要求する義務があると宣言した。委員会は以下宣言している。「他の者との平等を基礎とした法的能力の権利と併せて、締約国は、代理意志決定者が障害のある人の代わりに同意することを認めない義務を有する。すべての保健医療職員は、障害のある人が直接参加する適切な協議を確保しなければならない。また、介助者や支援者が、障害のある人の代理となったり、その決定に不当な影響を与えたりすることが決してないよう、全力を尽くさなければならない。」¹³

自由を剥奪された障害者を暴力、虐待そしてひどい取り扱いから保護すること

12 強制医療¹⁴、物理的・化学的そして機械的な拘束を含む医療施設におけるさまざまな手段による身体拘束そして隔離の使用しないことも含め、委員会は、締約国にたいして自由を奪われている障害者の安全と個人の不可侵性を保護することを求めてきた。¹⁵ これらの行為は、条約第15条による障害者に対して拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の禁止と矛盾すると委員会は認めてきた。

障害者が危険であるとみなされることによる、そしてケアや治療の必要性の申し立てあるいは他の理由による自由の剥奪¹⁶

13 締約国報告書のすべての審査を通して、委員会は、あるとみなされる自傷他害の危険に基づいて障害者の拘禁を許容することは第14条に違反していることを立証してきた。リスクあるいは危険性、ケアや治療の必要性という申し立て、あるいは機能障害とまたは保健上の診断にむすびつけられた他の理由による障害者の非自発的拘禁は自由の権利に反

しそして、恣意的自由剥奪に値する。

14 知的、あるいは精神的な機能障害のある人は、医療的な治療や療法に同意しなかったりあるいは抵抗したりすると、自傷他害のおそれがあるとみなされることが多い。すべての人は障害者もふくめ有害ないかなる行為をしない義務がある。法の支配にもとづく法体制は、この義務違反に対応するのに、刑法と他の法律をそなえている。障害者は精神保健法規を含む別の分離されたトラックの法律に追いやられることによって、これらの法律による平等な保護を否定されることが多い。人権保障に関してはこれら精神保健法などの法律と手続きは一般により低水準であり、とりわけ適正手続きと公正な審判の権利については低水準である。これらの法律は条約第14条と相まって条約第13条と相容れない。

15 他のものと平等な基盤でリスクを犯し失敗する自由をも含み、自分自身による選択の自由は条約第3条(a)で確立している。条約の一般的意見1号において委員会は、医学的精神医学的決定は本人の自由なインフォームドコンセントに基づきなされ、人の自律、意志、そして選好を尊重しなければならないと宣言した。¹⁷ 障害者の法的能力を剥奪して実際にあるかあるとみなされたか、あるいは健康状態に基づいて精神保健施設に入れるという自由の剥奪は、条約第12条違反にも値する。

刑事司法体制において訴訟能力のない人あるいはまた刑事責任無能力とされた人の拘禁

16 委員会は、刑事司法体制における訴訟能力なしあるいは刑事責任能力なしという宣告とこれらの宣告に基づいて人を拘禁することは条約第14条に違反すると宣言する。なぜならすべての被告に適用されている適正手続きとセーフガードの権利がその人から奪われるからである。委員会はまた、締約国に対して刑事司法体制からこれらの宣告を削除するよう呼びかけてきた。「裁判なしで、犯罪で告発され、そして刑事施設や施設に拘禁されているすべての障害者は、刑事告発に対して防御することが認められそして効果的な参加促進のための支援と配慮の要求に対してそれが提供され」¹⁸ 同時に公正な裁判と適正手続き確保のための手続き的配慮も提供されるよう¹⁹ 勧告してきた。

障害者の拘禁条件

17 委員会は、拘禁下での貧しい生活条件とりわけ刑務所について、懸念を表明してきた。そして拘禁の場がアクセシブルでかつ人道的な生活条件が提供されることを締約国に対して勧告してきた。最近になって、委員会は「施設における厳しい状況に対処する緊急の措置がとられるべきである」²⁰ と勧告した。当委員会は締約国に対して、障害者の尊厳が保持され、刑務所に拘禁されている人に合理的配慮の権利が保障されるための合理的配慮条項を持つ法的枠組みを確立するよう勧告してきた。²¹ また委員会は「司法と刑務所当局

に対して条約の法的枠組みに従うための訓練機構を促進する」必要についても述べてきた。

22

18 条約の選択議定による個人通報の審査を進める中で²³、第14条第2項のもとで、自由を剥奪された障害者はアクセシビリティと合理的配慮の条件を含む条約の目的と原則に従って処遇される権利を持つことを委員会は確認した。拘禁された障害者が、拘禁された場所において自立し、日常生活のあらゆる場面において完全に参加できることを確保するため、締約国は、あらゆる関連した方策をとらなければならないことを、委員会は想起してきた。これには他のものと平等に障害者があらゆる区域やサービスに、すなわち浴室、運動場、図書室、勉強室、作業所そして医学的・心理的、社会的法的サービスにアクセスできることを確保することを含む。アクセシビリティと合理的配慮の欠如により、障害者は、条約第17条と相容れずまた第15条第2項違反を構成しかねない、低水準の拘禁状況に置かれることになることになると、委員会は強調してきた。

拘禁施設の監視と拘禁の再審査

19 自由を奪われた障害者に関して監視と審査機構を作り運用する必要性を委員会は強調してきた。現存する施設の監視をすることそして拘禁の再審査は、かならずしも強制収容の実施を容認することにはならない。条約第16条第3項は明白に、あらゆる形態の搾取、暴力と虐待を防止するために障害者に提供されるあらゆる施設とプログラムの監視を明白に要求している。そして第33条は締約国が国内の独立した監視機構を確立し、監視に際して市民社会の参加（パラグラフ2、3）を確保することを要求している。拘禁の再審査は恣意的拘禁の延長を許すものであってはならず、恣意的拘禁に異議申し立てし即座の釈放を目的としたものでなければならない。²⁴

保安処分

20 委員会は「心神喪失」により責任能力がないとされ、そして刑事責任能力がないとされた人に保安処分が強いられていることを問題にしてきた。当初委員会は締約国に対して、刑事責任能力がないとされた人に対しての保安処分の適用にあたっては適正手続が保障され、他の人に適用されているのと同様の保障と条件に障害者が従うことを確保するために、法律の修正を求めていた²⁵。最近になって、委員会は、刑事司法体制においての一般的な保障の欠如と不定期の自由の剥奪を伴う保安処分について懸念を表明するとともに²⁶、施設で医学的精神医学的治療の強制が伴う保安処分の廃止をも勧告するようになった。

27

ダイバージョン機構と修復的司法スキーム

21 修復的司法も含む他のダイバージョンプログラムが将来の犯罪を阻止するのに不十

分であるときにかぎり、委員会は刑事手続による自由の剥奪は最終手段としてのみ適用されるべきであると宣言した²⁸。ダイバージョンプログラムは個人に精神保健サービスへの参加を求めたりあるいは精神保健の収容体制に送たりすることはあってはならず、精神保健サービスは個人の自由なインフォームドコンセントにもとづいて提供されなければならない²⁹。

XIII 緊急かつ危機的状況における自由なインフォームドコンセント

2 2 一般的意見 1 号において委員会は、締約国は緊急の危機的状況であろうとすべての場合で意志決定する障害者の法的能力を尊重し支援しなければならないと宣言している。締約国は緊急の危機的状況も含み障害者に対して、支援を確保しなければならない。また締約国は「サービスの選択肢についての正確でアクセシブルな情報提供をしなければならないと宣言した³⁰。委員会はまた「締約国は強制医療を許容しあるいは行う法的条項と政策を廃止しなければならない」こと、そして「人の身体的精神的インテグリティに関する決定は当事者の自由なインフォームドコンセントによってのみなされなければならない」ことを宣言した³¹。一般的意見 1 号のパラグラフ 41 において、委員会は「他のものと平等な法的能力の権利とともに、締約国は障害者に代わって代行決定者が同意することを許さない義務がある」と宣言している³²。

2 3 委員会はまた、第三者による障害者の「最善の利益」という判断を根拠に障害者がその法的能力行使の権利を否定されないこと、そして著しい努力をしてもなお本人の意志と選好を決定することができない場合でも、「最善の利益」という決定に結び付けられた実践はその人の「意志と選好の最善の解釈」という基準に置き換えられなければならないこと、これらを締約国は確保しなければならないと求めた³³。

2 4 障害者が恣意的あるいは不法に自由を剥奪された場合は、その拘禁の合法性について審査する司法へのアクセスと、適切なレドレスと賠償を獲得する資格がある。委員会は締約国に対してガイドライン 20、すなわち 2015 年 4 月 29 日、第 72 回セッションにおいて恣意的拘禁の作業部会によって採択された「法廷での手続きを求める、自由を奪われた誰もの権利についての救済と手続きについての国連基本的原則とガイドライン」について注意を喚起する。ガイドライン 20 には障害者について特別の方策が含まれている。それには以下がある³⁴。

「1 2 6 手続き上の配慮と、アクセスビリティそして司法への実体的アクセス権と法の前での平等な認知のための合理的配慮の条項とを確保するため、以下の方策が取られなければならない：

(a) 拘禁に関する手続き中と拘禁下に置かれている時に、必須のものとして迅速に、障害者はその法的能力行使への適切な支援に対しての情報提供とアクセス提供がなされなければならない。法的能力行使の支援は障害者の権利、意志、選好を尊重しなければならず、決して代行の意志決定になってはならない。

(b) 精神障害者には、無能力宣告ではなく、必要ならば支援と配慮を受けて迅速に裁判を受ける権利を与えられなければならない。

(c) 障害者は他の拘禁下にある人と平等に、法執行機関と司法組織がある建物にアクセスできなければならない。司法管轄機関は彼らのサービスが障害者にとってアクセスできる情報とコミュニケーションを含むことを確保しなければならない。点字や読みやすい表示、そして人間による介助者や仲介者 それにはガイド、読み手、専門的手話通訳者などを含む による理解できる形式を提供するため、司法管轄組織の施設ではコミュニケーションにおいてアクセシビリティを促進するため、適切な方策が取られなければならない。

(d) 今現在精神病院あるいは同様の施設に拘禁され、その上強制医療を受けさせられている人、あるいはこれから同様に拘禁や強制医療をされそうな人は、差し止め命令も含む、効果的かつ迅速に釈放を保障される方法について情報提供されなければならない。

(e) こうした釈放は即座の釈放を施設に求める命令によらなければならない、そして即座の強制医療の中止がなされる命令によるものでなければならない。同時に、精神保健施設に対してドアを開け、そこを去る権利があると人々に知らせることを要求するといった組織的な政策も求められる。脱施設を促進し、地域に包摂され、自立生活を送る権利促進のために住宅、生計の手段そして他の形態の経済的社会的支援を提供するといった政策が行政当局に求められている。こうした支援プログラムは精神保健サービスや治療の条項に集中されてはならない。そうではなくて医学的診断と介入から自由なオルタナティブも含む、地域に根ざした無料かあるいは低額のサービスでなければならない。薬へのアクセスや薬からの離脱の支援へのアクセスはそう決めた人が入手できなければならない。

(f) 障害者は、恣意的にあるいは不法に自由を剥奪された場合には他の形態の賠償も含め賠償金を保障される。この賠償は、アクセシビリティの欠如、合理的配慮の否定、保健ケアとリハビリテーションの欠如によって自由を剥奪された障害者に与えられた損害をも考慮されなければならない」

2015年9月 ジュネーブ

1 これらのガイドラインにおける機能障害は、身体、精神、あるいは感覚の機能制限をもたらすあるいはもたらさないとかわりなく身体的、精神的、知的あるいは感覚的健康状

態として理解されている。機能障害は普通正常とみなされている状態からの違いである。障害者権利条約第1条に書かれているように、障害とは個人の機能障害と社会的そして物理的環境との相互作用による社会的効果により生じると理解されている

2 特別委員会第3回 日報2004年5月26日 第5回日報2005年1月26日

3 同上 第5回日報 2005年1月26日

4 元々は草案の第10条(2)(C)()にあった。

5 特別委員会第5回 日報2005年1月27日

6 特別委員会第3回 日報2004年5月26日

7 障害者権利条約一般的意見第1号 パラグラフ40

8 CRPD/C/ESP/CO/1, paras. 35-36; CRPD/C/CHN/CO/1, para. 26; CRPD/C/ARG/CO/1, para. 24;

CRPD/C/PRY/CO/1, para. 36; CRPD/C/AUT/CO/1, para. 30; CRPD/C/SWE/CO/1, para. 36;

CRPD/C/CRI/CO/1, para. 30; CRPD/C/AZE/CO/1, para. 29; CRPD/C/ECU/CO/1, para. 29;

CRPD/C/MEX/CO/1, para. 30.

9 前掲 障害者権利条約一般的意見第1号 パラグラフ40

10 CRPD/C/CHN/CO/1, para. 26; CRPD/C/AUT/CO/1, para. 31; CRPD/C/SWE/CO/1, para. 36.

11 CRPD/C/KOR/CO/1, para. 29, RPD/C/DOM/CO/1, para. 27, CRPD/C/AUT/CO/1, para. 30

12 CRPD/C/ECU/CO/1, para. 29 d), CRPD/C/NZL/CO/1, para. 30, CRPD/C/SWE/CO/1, para. 36

13 障害者権利条約委員会一般的意見 第1号

14 CRPD/C/PER/CO/1, paras. 30 and 31; CRPD/C/HRV/CO/1, para. 24; CRPD/C/TKM/CO/1, para. 32;

CRPD/C/DOM/CO/1, para. 31; CRPD/C/SLV/CO/1, paras. 33-34; CRPD/C/SWE/CO/1, paras. 37-38.

15 CRPD/C/NZL/CO/1, para. 32, CRPD/C/AUS/CO/1, para. 36

16 たとえば重度の機能障害、観察、あるいは長期の拘禁を避けるため

17 障害者権利条約一般的意見第1号 パラグラフ21 とパラグラフ42

18 CRPD/C/AUS/CO/1, para. 30.

19 CRPD/C/MNG/CO/1, para. 25, CRPD/C/DOM/CO/1, para. 29 a), CRPD/C/CZE/CO/1, para. 28,

CRPD/C/HRV/CO/1, para. 22, CRPD/C/DEU/CO/1, para. 32, CRPD/C/DNK/CO/1, para. 34 and 35,

CRPD/C/ECU/CO/1, para. 29 b), CRPD/C/KOR/CO/1, para. 28, CRPD/C/MEX/CO/1, para. 27,

CRPD/C/NZL/CO/1, para. 34

- 20 CRPD/C/HRV/CO/1, para. 24
- 21 CRPD/C/COK/CO/1, para. 28 b), CRPD/C/MNG/CO/1, para. 25, CRPD/C/TKM/CO/1 para. 26 b),
CRPD/C/CZE/CO/1, para. 28, CRPD/C/DEU/CO/1, para. 32 c), CRPD/C/KOR/CO/1, para. 29, CRPD/C/NZL/CO/1, para. 34, CRPD/C/AZE/CO/1, para. 31, CRPD/C/AUS/CO/1, para. 32 b),
CRPD/C/SLV/CO/1, para. 32
- 22 CRPD/C/MEX/CO/1, para. 28
- 23 CRPD/C/11/D/8/2012
- 24 CRPD/C/KOR/CO/1, para. 26 韓国
- 25 CRPD/C/CRI/CO/1, para. 28
- 26 CRPD/C/DEU/CO/1, para. 31
- 27 CRPD/C/ECU/CO/1, para. 29 c)
- 28 CRPD/C/NZL/CO/1 pra. 34
- 29 CRPD/C/AUS/CO/para.29 .
- 30 障害者権利条約一般的意見 1 号 パラグラフ 42