

障害と開発

—アジア経済研究所・大阪大学共催セミナーより—

パネリスト：森 壮也（アジア経済研究所主任調査研究員）
小林昌之（アジア経済研究所主任調査研究員）
河森正人（大阪大学大学院人間科学研究科教授）
川口 純（大阪大学大学院人間科学研究科助教）
司 会：山形辰史（アジア経済研究所国際交流・研修室長）

2015年9月の国連総会で、貧困削減のためのミレニアム開発目標が「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals : SDGs) に移行することが決まった。ミレニアム開発目標では十分に対処できなかった課題として「障害と開発」があり、SDGs への移行にともない、障害課題をどのようにして開発課題に位置付けるかが焦点となっている。このようなタイミングを捉えて大阪大学とアジア経済研究所は、2015年5月21日、大阪大学吹田キャンパスにおいて「障害と開発」をテーマとしたセミナーを開催した。

セミナーにおいては、講演とパネル・ディスカッションとを実施した。講演は、演者が既出版物として公表した内容を用いて行った（これらについては、末尾の参考文献を参照いただきたい）。一方パネル・ディスカッションは、これらの出版物と別個に、障害者のエンパワメント、国連障害者の権利条約の意義、日本と開発途上国の障害課題の共通点・接点・相違点といった点について、演者が自由に発言する形を取った。そこで、本セミナーのパネル・ディスカッションの内容の抄録を読者に供するものである。なお、森の発言は日本手話でなされたが、ここでは当日なされた手話通訳を元にまとめられている。

●障害者のエンパワメント

山形…このパネル・ディスカッションですが、私の方から、三つの質問をパネリストに問いかけます。それにお答えいただく形で議論を進めていきたいと思えます。

まず、三つの質問のなかの第一問は、障害者のエンパワメントのために何が重要だと、皆さんお考えになるか、ということです。雇用ですとか、教育ですとか、人権ですとか、いろいろな切り口があるかと思うのですが、これについて簡単に話したいなと思えます。

森…今示された切り口とはちょっと違うかもしれませんが、障害と開発で大事なことということでお話しを切り出させていただきます。まずはアクセシビリティの問題がキーになると思えます。途上国では、日本と比べて、アクセシビリティが本当に立ち遅れています。例えば建物に入ることができない、病院に入れない、といったことがあります。病院に入ったとしても医者とのコミュニケーションが取れない、といった状況になります。これが物理的アクセシビリティ、それからもうひとつが情報のアクセシビリティです。

小林…私は、差別、あるいは排除されてきた障害者個人が、自己決定を回復する、あるいは自己実現を図るためには、最終的には何らかの形で障害者個人に属する収入、所得というものが必要だと思えます。ですから、このためには働くこと、そしてそのための教育へのインクルージョンというものが具体的な手段、あるいは目的となると思えます。法学者の視点からは、働くこと、教育を受けることの権利を障害者も非障害者と同様に有していることを可視化すること、つまり立法化することが重要だと思っています。立法化によって、これは行政が従うべき法律であるとか、裁判所の判断の根拠となつて、行政が実施する、あるいは権利の救済がはかれるということになります。根拠があるということ

を国ですとか社会であるとか、当事者の前に示すことになりましたので、万が一権利の侵害や権利が実現されない場合には、それを求める訴訟ですとか運動の目標にもなり得ます。そういう形でエンパワメントが促進されると思えます。

河森…私は社会の役割について、提起したいと思えます。具体的には、障害者自身が理想とする暮らしの様があつて、その目標に向か

って主体的に努力していく、そして実現する、といったことをサポートするのが社会の役割であると思います。その理想とする暮らしの核の中核にあるものが、やはり就労、もつという、仕事を通じて、人の役に立つといったようなことであろうと思っています。ひとつ事例を挙げると、秋田県の藤里町において、一三人の引きこもりの若者がいたのですが、カウセンシングの場であるとか、卓球大会ですとか、いろんなイベントを企画したのだけでも全然ついてこない。しかし就労の場を作っていく、という企画・提案をしたところ、こういった引きこもりの若者たちの半数が外に出てきて、そのうちの三分の一がヘルパー等の資格を取って介護関係の仕事をするようになった、ということがありました。ちなみにタイの場合では、ファンドを立ち上げ、それを用いて障害者支援センターを作ったりしています。このようにして、制度は少しずつ整備されていきますので、後はこうした制度を、実際の住民のいろいろな活動とどう有機的に結び付けていくのか、ということが重要だと思っています。

川口…私は、教育を専門にしてお

ります。教育は、雇用の可能性を高めるためにも、また、権利としても重要です。現在、世界には五七〇〇万人の不就学児童がいて、その大多数が障害児といわれています。その不就学児を何とか就学させるために特別支援教育やインクルーシブ教育 (inclusive education) をより広く、途上国に導入するということが必要となります。ただし、注意しなければならぬのは、就学率を高めても、実際に初等教育を修了した後、就業確率が高まるとか、さらには、学習効果が上がるといった結果は保障されない、ということですから、往々にして途上国では学校に行っていないことがあります。ですから、教育の効果や、その公正さというところにも留意していかなければならないと思います。

●障害者の権利条約の意義と効果

山形…二つ目のテーマは、障害者権利条約についてです。この障害者権利条約によって、差別的禁止ですとか、合理的配慮、アクセシビリティですとか、地域で暮らす権利ですとか、そういったような規範が提起されています。これ

を批准した国々においては、同条約の精神に則って、制度改善をすることが求められます。ですから、まずはこの障害者権利条約の意義ですとか効果、あるいは課題について、皆さんのご意見を聞いてみたいと思います。

森…開発途上国でも、障害課題のメインストリーミングが目覚しく進んできました。権利条約を批准した国は、既に世界の八〇%に達しています。「他の国が批准しているのが我が国だけがやらないとなると、これは恥ずかしい」というように競争心がおおられたことで、この数字になっていると思います。それから権利条約というのは、批准した後に、国内法制度整備の進捗状況に関する報告義務があります。国は改善点のみ強調したが、傾向にあります。NGO等が独自のレポートを並行的に公表して、政府報告に表れない問題を主張するといった動きもあります。権利条約はこのような変化を促すという効果を持っています。今後は、日本がその他の国と共同して協力するというような、多国間の枠組み作りが課題になります。

小林…そもそも国際人権規約ですとか女性差別撤廃条約ですとか、



国連のその他の人権諸条約は、差別なく人類全体に適用されるものです。しかし、それらのなかでは障害は他の課題のなかに埋没してしまい、障害者のイシューは取り扱われてこなかった状況があることを指摘しておきたいと思えます。障害者権利条約が制定されること

によって、障害者は非障害者と同様の権利を享有するということが国際社会が認識し、締約国に対し権利実現のための立法ですとか行政措置を義務付けたという意味で意義は大きいと思います。さらには、障害者の差別禁止や合理的配慮、インクルーシブ教育、サービスへのアクセス、障害当事者の参画などの重要な概念を、国際社会から国内に持ち込むことを促した点でも、大きな影響力があったと思えます。

河森…タイでは二〇〇七年に「障害者の生活向上に関する法律」ができました。それに勢いを得て障害者の権利条約が批准をされました。しかしながら、その精神を汲んで、法定雇用率を企業に達成させるための取組は、現在のところそれ程進んではいません。法定雇用率を達成しないと納付金を納めることが義務付けられていますが、納付しないため、年利七・五%

課徴金が求められるという状況に陥る企業が増えていきます。地域コミュニティのなかで新しい雇用を創出するという動きもありますが、やはりそれでは十分ではないので、企業の雇用を増やすための道筋を、どうやってつけていくのが課題になっていきます。

川口…障害者の権利条約を、いつどこの国が署名して何年に批准したかという情報は国連のサイトで公開されているわけですが、それを見ると、先進国は署名した後、批准するまで数年かかっている一方で、アフリカの国々の場合には、署名から批准までの年数が短い傾向にあります。これは一見素晴らしい効率性を示しているようにみえますが、実は背景には、アフリカの国々が、障害者の権利条約の国内法制度への反映という点で、あまり責任を持った対応をしていないということがあるのではないかと思います。批准した後に法律や制度がそれに応じて改善されたのかといえば、何も変わっていないことが多いように思います。多くのアフリカでは、経済はインド人や中国人が仕切っている部門が多いので、一般のアフリカ人でさえ雇用機会が少なく、ましてやアフリカ人障害者が雇用されるとい

うことについては、二重の足枷があると思います。視覚障害者が教師になったり、牧師になったりする例はありますが、全体として障害者の雇用は増加していないように思われます。

●日本と開発途上国の障害課題の共通点・接点・相違点

山形…三つ目のテーマは、日本の障害課題と開発途上国の障害課題の共通点・接点・相違点についてです。国際協力に関しては、障害者の権利条約にも条文があります。日本から開発途上国への障害課題に関する協力についても、どなたか述べていただきたいと思えます。

森…国際協力に関しての具体例、それから課題ということ、国際協力の三つの形態から考えていきたいと思います。まずJICAが実施するような、二国間の国際協力についてです。私はJICAの短期専門家としてミャンマーに派遣され、手話に関するプロジェクトに携わったことがあります。具体的には、モデルケースとなる成功例を作って、それを普及させていく方法を取ります。アジアのモデルケースは、タイに置かれています。アジア太平洋障害者センター（APCD）です。APCDを中

心として、東南アジアで南南協力が行われています。これはひとつのやり方として良いと思えますが、支援を受ける側の国にも積極的な姿勢（イニシアティブ）がないと、大きな効果は得られません。また、政府と障害者団体とのパイプがしっかりしていることが大切です。日本が開発途上国政府に支援したとしても、障害当事者団体との連携が弱ければ、現地の障害者にその支援が伝わらないことになってきます。そのためのコーディネーターの役割が重要になります。

第二の協力形態は、NGOが実施主体となつて、国際協力をする場合です。例えば難民を助ける会（AAR）や、障害当事者団体のひとつである全国自立生活センター協議会（JIL）が様々な協力をしていきます。現地当事者団体とのネットワークなどを活かした支援となつていきます。第三の形態は民間企業によるものです。投資という形で障害者対象の支援を行っている例がありますが、これも成果という点では、なかなか困難なようです。

これら三つの形態の支援に共通する課題はメインストリーミングです。障害者対象ではないものも含めた国際協力案件全体について、

障害者を参加させることが大切です。そのためにも、その国の障害者の生活状況、就労状況、そういったデータをもっと集めないといけないと思います。

小林：日本であつても他の開発途上国であつても、共通した課題として、障害の社会モデルへのパラダイム転換がなかなか実現していない、ということがあると思いません。対応のひとつとしては、JICAや最近日本国内でも実施が試みられている「障害平等研修」があります。今までですと、障害について知ろうとするときには、何ができないとか、大変なところはこういうところだからこのように配慮、支援していくという啓蒙が主であつたと思うのですが、それだけでなく障害に対する見方を根本的に変えるための研修を行うことが必要だと思えます。あと、これは既にESCAPやILOが実施していることですが、雇用においては、例えばグッド・プラクティス（模範事例）の提供・周知が有意義です。そういった知識を東南アジア、開発途上国等と共有していくべきだと思います。

成できない企業からの納付金が積み上がり、巨額に達しています。これをどのように使うべきか、タイ政府やJICAが頭を悩ませています。そこで出てきている案が、コミュニティレベルで障害者支援センターを作るというものです。その仕組みを作るうえでどういった協力がありうるのか、という点についてお話ししたいと思います。障害者支援センターにおいては、日本でなされているように、就労移行支援がなされています。したがって、就労移行支援に関するプログラムの策定については、日本が協力できるのではないかと思えます。しかし問題なのは、タイでは自治体が設置する障害者支援センターの委託を受けて就労支援を行うような民間事業者やNPO等市民セクターが弱いということです。したがって、民間事業者や市民セクターの育成が必要になるのですが、そのような民間部門をタインのなかでどのように支援していくのか、ということが将来的な課題になってくると思います。

日本の経験の途上国への移転についていいますと先進国では、特殊教育が先にあり、その経験を経たうえで統合教育が導入されました。特殊教育に関する専門性という点では日本は世界的にも優れており、特殊教育の専門家を十分活用して教育を行っています。しかし途上国では、特殊教育の専門家が十分に養成されていないので、その状況下で統合教育やインクルーシブ教育を実施しても、大きな効果は期待できません。

次に、途上国の経験を日本に移転する可能性についてですが、障害者を教師として活用することが挙げられます。アフリカの小学校へ行くと実感するのは、視覚障害を持つ先生がすごく多いことです。これは昔、地域住民が教員を社会保障として雇用していた名残ですが、今でも多くの目のみえない先生がいます。しかし日本の場合、視覚障害を持つ先生が一般の学校で教えるという事例はほとんどありません。ですので、子どもたちが障害を持つ先生と触れ合う機会がなかなかないわけです。この点は、日本がアフリカから学ぶべき点であると感じます。

セミナーはこれで終了とさせていただきます。

《参考文献》

① 河森正人「タイ」増田雅暢・金貞任編著『アジアの社会保障』法律文化社、二〇一五年。

② 小林昌之編『アジアの障害者雇用法制——差別禁止と雇用促進——』アジア経済研究所、二〇一二年。

③ 小林昌之編『アジアの障害者教育法制——インクルーシブ教育実現の課題——』アジア経済研究所、二〇一五年。

④ 森壮也編『障害と開発——途上国の障害当事者と社会——』アジア経済研究所、二〇〇八年。

⑤ 森壮也・山形辰史『障害と開発の実証分析：社会モデルの観点から』勁草書房、二〇一三年。

⑥ Soya Mori, Celia M. Reyes, and Tatsufumi Yamagata eds., *Poverty Reduction of the Disabled: Livelihood of persons with disabilities in the Philippines*, London and New York: Routledge, 2015.

河森：私は就労支援のあり方について触れたいと思います。先述のように、タイでは法定雇用率を達

山形：皆様、活発な議論、どうもありがとうございます。本日の