

第Ⅰ部

「障害と開発」と政策

第2章

開発援助と障害

政策実践のためのフレームワーク

久野 研二

はじめに

耳の聞こえない子の母のところに「補聴器の申請と学校の入学手続きをしてきたわ」と自慢げに訪ねてきたワーカーに対して「あの子は昨日、飢えと下痢で死んでしまったわ」と答える母親（図1）。この絵は、開発援助もしくは開発協力という文脈において障害と取り組む際の課題の核心を描いている。

途上国の障害者は障害だけではなく、ほかの人々と同様に貧困や差別、不平等など多くの課題に直面している。にもかかわらず、障害は障害、貧困は貧困とその人の課題は分断され、別々の枠組みで取り組まれてきた（Helander [1993]）。この絵は、障害にしる貧困にしる、ある課題に取り組むには、それらを生活や社会というひとつの包括的な枠組みのなかで捉えることの重要性を示唆している。「貧困や差別といったさまざまな課題を含む生活や社会という枠組みのなかに障害をどう位置づけ、捉え、そして取り組むか」、それが開発援助という文脈で障害と取り組むことの今日的課題となっている（Yeo [2003]）。しかし、それは単に、保健や医療の枠内で効果的なサービス提供戦略を考えるといったことではなく、開発援助という介入を障害の視点から問い直し、その枠組みそのものを変革していくことをも意味している。

論を進める前に、この「開発援助・協力」の意味を再確認しておきたい。

図1 開発と障害 乖離する取り組み



C David Werner

(出所) D. Werner and B. Bower, *Helping Health Workers Learn*, The Hesperian Foundation, 1982.

「develop」とは本来「封印する」という意味のenvelopに否定を表す接頭語「de-」をつけた単語で、有機体が発生時に与えられた潜在能力を発現していく過程、もしくは「封印されたものを解き放つ」ことを意味する(山内 [1999: 129])。発達や発展という訳語はこの意味をよく反映しているだろう。つまり「開発 (development)」とは本来は対象に対して何かを外部から注入するということではなく、内なる力が引き出されることを意味している。一方で、途上国のそのような内発的な過程を外部の第三者が支援することが「開発援助」(development aid) や「開発協力」(development cooperation) といえる。

「途上国において障害とどう取り組むか」という議論は比較的なされつつあるものの、この「開発援助」という枠組みや行為全体を「障害」という視点

から捉えなおす議論や政策提言はまだ十分になされているとはいえない。しかしながら、本稿でも論ずる複線アプローチの必要性を論じてきた英国国際開発庁の一連の論考や調査研究（DFID [2000]；Albert ed. [2006a]，[2006b]），自国の障害政策の評価検証を客観的に行ってきた米国国際開発庁の調査（USAID [2000]，[2003]），また比較的早い段階に障害者自身の視点から開発援助に関して論じてきたダイアン・ドリージャーや障害者インターナショナルの代表らによる提言などは示唆に富んでいる（Driedger ed. [1991]；Konkkola [1996]）。

本章では、先の課題認識のもと、これらの先行研究を踏まえ、障害と取り組むための開発援助・協力の具体的な政策実践の枠組みや戦略を考察する。

第1節 開発援助と障害 その課題

開発援助における障害の位置づけと取り組みは、開発概念の変化にともない変化してきた。近代化や経済成長指向の開発のもとでは障害者はそれに貢献しないものとして捉えられ、障害は開発の課題とはみなされず、開発の枠組みのなかではなく慈善や弱者保護という枠組みによってのみ取り組まれた（Metts and Metts [2000]）。構造調整政策のもとではそのような取り組みさえも開発の効率を妨げるものとしてさらに縮小されてきた。しかし、経済成長ではなく貧困や人権、民主主義や生活の質が開発の課題となりつつあるなかで、障害はジェンダーなどと同様に開発の枠組みにおける分野横断的な課題として認識されはじめている（DFID [2002]）。

21世紀の開発援助の基本的な枠組みであるミレニアム開発目標の達成を考えてみる（UNDP [2002]）。8つの目標の最初にあげられている「極度の貧困および飢餓の撲滅」の達成目標は、2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させることである。一方、貧困層の6人にひとりでは中・重度の障害者であり、その数は飢饉や紛争などによって

増加しており、家族を含めればその割合はさらに増す（SIDA [1995]）。目標の2つめとしてあげられている「普遍的初等教育の達成」では、2015年までにすべての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了できることが達成目標となっている。先進諸国の歴史をみてもわかるように、貧困層や女子児童、民族的少数者に対する不平等が解決してもなおこの教育機会の平等から取り残されているのが障害者である。差別や不平等に苦しんでいる人々のなかでも、さらに参加の機会が奪われ、後ろへ後ろへと押しやられ、社会の発展から最も取り残されているのが障害者であるといっても過言ではないだろう。開発援助の目標は、障害と取り組むことなしには達成できないのである。

しかし、それは単に障害者の心身機能障害の回復の取り組みを拡充することではない。上記のような貧困や教育などの取り組みひとつひとつにおいて障害と取り組むことである。世界的な障害者自身の団体である障害者インターナショナル（DPI）の元議長であるキョンキョラは「障害者は障害という問題にだけ直面しているのではなく、ほかの人々と同様に生活上のさまざまな課題に直面している“全人間”であり、開発機関の障害政策は単に障害だけではなく、生活というすべての側面と取り組むことを示唆するものでなければいけない」（Konkkola [1996: 11]）と述べている。

こういった取り組みを妨げてきた3つの背景のひとつは、障害者が直面しているさまざまな問題の原因は障害者個人の心身の機能障害であり、障害者はまずこの機能を回復し“健常者”となることが必要で、それによりほかの課題も解決できるとする「障害の医学モデル」とよばれる見方が開発援助機関にも広く受け入れられてきたことにある（Miles [1996]）。それは、“健常者”であることを社会参加や平等な機会の前提とする見方を強化し、障害の取り組みを医療の枠組みに押しとどめ、結果として包括的な生活支援を導かず、多くの障害者を一般の社会開発の取り組みから排除してきた。

もうひとつの原因は、従来の貧困を捉える枠組みは障害をそのなかに位置づけず、同様に障害を捉える枠組みは貧困やそのほかの社会的課題をそのなかに位置づけてこなかったことにある。ある途上国の農村で貧困に直面して

いる少数民族の女性障害者は、障害だけではなく、貧困や性差別、人種差別や地理的不平等にも直面している（Welch [2003]）。その全体状況のなかから障害や貧困だけを取り出して取り組んだとしても、この女性の生活上の問題を解決することにはならない。さまざまな差異や課題を生活という視点から包括的に捉え取り組むことが必要なのである。3つめの原因は、開発が国家の経済発展を志向してきたことにより、生産者とみなされない障害者はその枠組みのなかには位置づけられなかったことによる。

こういった両者の乖離を埋め、障害という課題を開発のなかに位置づけるために「貧困と障害は相互の原因と結果である」という論理展開がなされ、それは開発援助機関によっても受け入れられ、障害を開発の枠組みのなかに組み入れることに一定の進歩を生んだ（SIDA [1992]）。しかしそれは貧困と障害を2つの異なる枠組みに属する課題とする点を変えてはならず、障害を開発の枠組みのなかに位置づけること、また開発の枠組みそのものを変えるには至らなかった。障害を開発援助という大きな枠組みのなかに位置づけることを可能にする包括的な枠組みがないかぎり、途上国の障害（者）問題と取り組むことは可能であっても、それを開発というより大きな全体の枠組みのなかに位置づけることはできず、貧困や差別といった課題に対する取り組みとの連携も困難となり、障害への取り組みは開発の本流から外れ、結果として補助的な課題として扱われてしまう（久野 [2004]）。

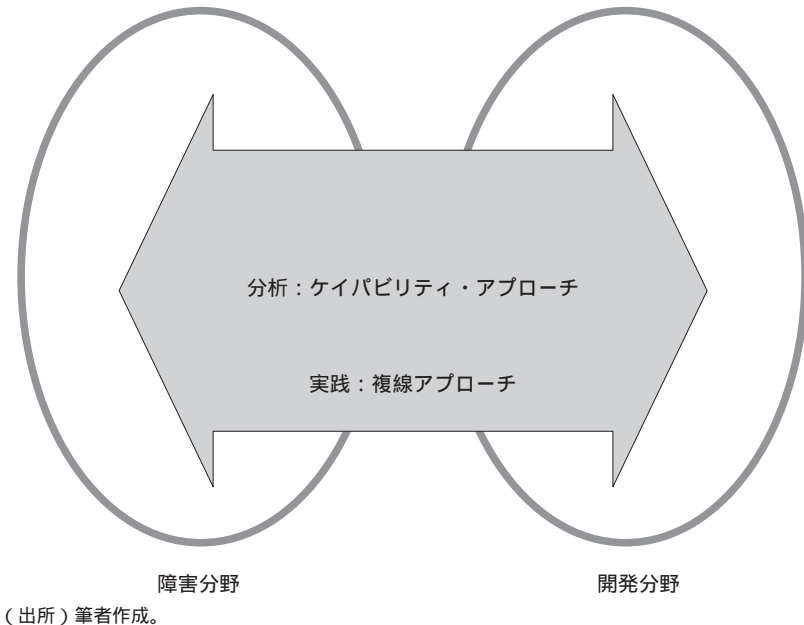
これらに対して、障害を捉える視点としては、障害の主課題を差別や不平等と捉え、障害者が機能障害を抱えつつも自立し社会参加していくことを支援する「障害の社会モデル」の重要性が認められつつあり、開発における障害の視点を統合する枠組みとしては、センのケイパビリティ・アプローチが注目されはじめている（Sen [1999]）。

第2節 統合と分析のフレームワーク ケイパビリティ・アプローチ

開発援助においては、経済的な視点から貧困を捉える枠組みが主流であった。しかし近年、より包括的な視点から貧困という状況を捉える視点として、社会的排除や持続的生計アプローチ、また人間開発といった枠組みが検討されはじめている。そのなかでも特にケイパビリティ・アプローチについては、開発と障害双方の分野から開発と障害を統合させる枠組みとして注目され、検討が重ねられはじめている（図2）（Welch [2002]；Mitra [2003]）。世界銀行も2004年の障害に関する世界会議においてセン自身を招待し、開発と障害におけるケイパビリティ・アプローチの可能性について検討している（Sen [2004]）。ケイパビリティ・アプローチとは、「～であること」や「～できること」というさまざまな「機能（functionings）」の達成可能性を表す「ケイパビリティ（capabilities）」の幅によって、人々のよい生（well-being）や生活の質を直接捉えようとする視点・思考の枠組みである。すべての人間は異なるという人間の多様性を基礎に、所得という手段や効用という結果、または環境や制度という形式的な機会の平等によってではなく、資源と個々人の特性、そして環境という生活に影響を与える3つの要素をケイパビリティに変換したうえで、多様な個々人の生活と実質的な機会の平等を捉えようとする。また、エージェンシーという個人の主体的な行為を捉える視点も併置される。

このケイパビリティ・アプローチは、開発の枠組みにおいて障害と取り組むこと、つまり開発における障害のメインストーリーミングとインクルージョンに対して多くの利点を示唆している。最も重要なのはケイパビリティという概念の創出により、貧困の概念を単なる「所得の低さ」から「人間発達や実質的機会の不平等、不自由」に変換したことで、開発と障害をケイパビリティというひとつの地図（フレームワーク）のうえに位置づけ描き出す事を可能にし、結果として開発における障害のメインストーリーミングを可能にする

図2 開発と障害を統合するフレームワーク



点にある。加えて、人間の多様性に立脚することで、障害者と非障害者という二分法によらないために分離型のアプローチではなく統合的なアプローチを導く。また障害だけではなくさまざまな差異や課題を反映するため、障害「者」の生活全体を包括的に捉えることを可能にする。3つの変換要素に着目することで、個人と環境双方と取り組むことを導くとともに、単に制度や環境だけを捉えることでの「形式的な」機会ではなく、個人の特性や経済状況を反映し、実際にできるかどうかという「実質的な」機会を捉えるということを導く。これは障害者の場合、特に重要な視点となる。この変換要素には単に障害者本人の障害の課題だけではなく、障害者の家族が直面している介護負担や精神的な苦痛なども反映することが可能であり、障害の多様な側面が反映できるものである。またそれぞれの変換要素を独立したものとしてではなく相互作用の結果としてみることで、あるひとつの結果を導く際の介入

の選択肢の幅を広げることを可能にしている。そして、障害者本人の選択と決定を重視し、エージェンシーという行為を価値づけることで、障害者自身の参加と意思決定の重要性を確保している（岩崎 [1997]）。

しかしその一方でいくつかの留意すべき点もある。それまで国家や制度といった点に着目してきた開発分野においては、人間という視点を中心に据えることは新しいパラダイムの提示となったが、逆に障害者にのみ着目し、社会の在り様には十分に着目しない障害の医学モデルが支配的であったりハビリテーション分野においては、ケイパビリティ・アプローチはその視点の再強化となりかねない（Burchard [2004]）。個の特性と環境の両者を捉えようとする中立的な概念は、結局は障害の理解を“修正”医学モデル的なものへと矮小化させる危険性をもはらんでいる。また、センは家父長的な介入は否定しつつも、国家や第三者による介入を肯定的に捉えており、当事者本人のエンパワメントとしての改革への参加が、このフレームワークにおいて現実的にどの程度反映できるかは明確ではない。加えて、ケイパビリティ・アプローチは、たとえば、「教育を受ける」というケイパビリティが、どのように阻害されているかを環境や個人の特性などから多面的に理解し、分析するフレームワークは提供するが、各要素がなぜそのような状態になったのかという原因を明らかにするフレームワークではない。それを理解するには障害のモデルを反映することが必要となる（久野・Seddon [2003]）。

このような留意点を忘れずに用いれば、このケイパビリティ・アプローチは開発援助という枠組みで障害を読み取っていくための分析的な枠組みとなりえる。この分析の枠組みで導き出された多様な介入を、開発援助の実践に反映していくフレームワークとして注目されているのが、複線アプローチである。

第3節 実践のフレームワーク 複線アプローチ

開発援助における「障害のメインストリーミング」と「障害者のエンパワメント」を開発援助というひとつの枠組みのなかで平行して推し進めることを目指すのが、複線アプローチの考え方であり、多くの政府開発援助機関がこのアプローチを障害戦略の基本的枠組みとして論じ採用している（国際協力機構〔2003〕）。

「障害のメインストリーミング」とは、開発援助のすべての取り組みにおいて、障害者に対する差別や不平等・排除をなくし、障害を医療や教育というある1分野の課題とするのではなく、開発のさまざまな分野にまたがる分野横断的な課題と位置づける。具体的な取り組みとしては、包括的な政策を推進する「障害政策・指針」の策定、開発援助における障害者排除の状況を分析し取るべき方法を示唆する「開発の障害分析」、障害を差別や不平等の課題として認識し障害のメインストリーミングを進めるための「障害教育」、そして参加を推し進めるための参加型開発の手法やツールにおける障害配慮の追加検討などが具体的な手法となる。

「障害者のエンパワメント」とは、問題解決能力や自信の獲得、意識化や連帯などを目標とする取り組みで、心身の機能回復はあくまでもその一部にすぎない。具体的には障害者団体の設立や育成、自立生活プログラムや障害者リーダーシップ研修、また本来の目的に沿った地域社会に根ざしたりハビリテーション（Community Based Rehabilitation: CBR）の実践などがある。

複線アプローチについてひとつ留意すべき点は「多分野アプローチ（multi-sectoral/disciplinary approach）」と混同しないことである。両者には根本的な違いがある。多分野アプローチは、従来のアプローチが医療や教育という一部の分野に偏りすぎ、ほかの分野における取り組みが不十分である点を問題とし、障害者問題に取り組む分野を広げ、取り組みの量を増やすことによって解決を図ろうとする。しかしこの解決法は、拡大した分野において「障害

者のための特別なプログラム」を一般のプログラムに追加する方法を取り、一般のプログラムがなぜ障害者を排除してきたのかを問題視し、一般のプログラムそれ自体をインクルーシブなものに変えることを目指しはしなかった。つまり、結果として多分野アプローチは障害者を区別する分離型アプローチを継承し、排他的な政策のあり方の転換や障害者の真のインクルージョンを導いたりするものとはなっていない（久野・中西 [2004]）。

複線アプローチのうち、より重要で基礎となるのは前者の「メインストリーミング」の取り組みであり、次節ではそこに焦点を絞り論ずる。

第4節 具体的な方法論 メインストリーミングのために

メインストリーミングの取り組みでは、開発援助の枠組み全体において障害と取り組むための指針がまず必要となる（障害政策）。加えて、開発援助に取り組む各人が障害について適切な理解をしていることが必要である（障害教育：障害平等研修）。そのうえで、指針の目的を実践に移すための具体的な手引きとその実施のモニタリングが求められる（開発の障害分析）。また、このようにある種“トップダウン”的な枠組みから推し進めるのと同時に、草の根の活動からも障害者のインクルージョンが同時に進められることが必要である（草の根のメインストリーミング戦略）。そして、開発援助全体におけるさまざまな参加支援の手法においても障害（者）への配慮がなされていく必要がある（障害配慮）。本節ではこれら5つの点について具体的に考察していく。

1．障害政策：メインストリーミングの枠組み形成のために

米国国際開発庁（USAID）とノルウェー開発協力機構（NORAD）は障害政策を、日本の国際協力機構（JICA）とスウェーデン開発庁（SIDA）は障害指針を有している（NORAD [2002]；USAID [2002]）。デンマーク国際開発省

(DANIDA)とフィンランド外務省は障害政策を有していないが、それぞれの協力団体であるデンマーク障害者団体協議会(DSI)とフィンランド福祉保健研究開発センター(STAKES)が政策と指針を有している(DSI[1991];Wiman[1996])。英国国際開発庁(DFID)は障害分野課題報告書において基本的理念とアプローチを述べ「知識と調査プログラム」において「障害と健康」を5つの調査分野のひとつとして取り組んでいる。

上記開発援助機関の障害政策や指針の基礎となっているのは、障害を貧困と人権、機会の不平等や社会的排除、そして開発のすべての分野にまたがる分野横断的課題として捉えること、そして開発という取り組みとその成果から障害者が差別・排除されることなく「すべての人の開発」を実現することにある、具体的には以下の点が共有されている。

- ・ 国連の障害分野における重要な指針となっている「障害者の機会均等化に関する基準規則」および「障害者に関する世界行動計画」を促進すること。
- ・ 障害と障害者の開発への統合と障害者のエンパワメントの両者を平行して進める複線アプローチをとること。
- ・ 開発のすべての分野・過程において障害者の参加を重視すること。
- ・ 機能回復に焦点をあてたりハビリテーション以上に生活のあらゆる面における自立と社会参加のための支援をすすめる、インクルージョンと機会の保障の取り組みを重視すること。
- ・ 障害者団体の設立・育成とその他の研修など障害者自身への直接的な支援によってエンパワメントを行うこと。
- ・ 援助・協力対象となる相手国政府や機関もこの政策・指針に沿った取り組みができるよう支援すること。
- ・ 組織自体の変革が最も重要であり、そのための職員研修・教育において障害分野を取り上げること。

障害政策の課題は、その内容にというよりもその理念の具体的な実施にあ

るといえる。定期的な政策評価を行っているUSAIDも障害政策の根幹である障害（者）の開発へのインクルージョンの難しさを報告している（USAID [2000], [2003]）。その基礎には障害（者）問題の無視や軽視、それによる低予算、また政策や指針に強制力がともなわないことなどがあるが、より根源的な理由は、この政策の実現にはその機関の開発の枠組のそのものの転換が求められる点にある。もう1点は、理念を実現する具体的な方法が指針や政策に付随して明らかにされていない点にある。

2. 障害教育 障害平等研修: メインストリーミングを推進する人材育成のために

障害のメインストリーミングと障害者のインクルージョンを目指した障害政策を進めるには、それを進める開発援助機関の職員自身が障害を社会的な不平等として理解し分析する視点を身につけている必要がある。そういった障害教育・啓発の方法論として注目されているのが、障害平等研修である（Harris and Enfield [2003]）。

従来よく行われてきた、実際に車椅子に乗ったり目隠しをしたりして行う障害の疑似体験を中心にするような障害教育や啓発は、結局は障害の理解を機能的な側面に押しとどめ、差別や不平等という障害の本質についての理解を導かない。またそのような疑似体験は障害者の「できない・困難」という負の側面を強調し、障害者を「できない人」とみる見方を強め、かえって差別的な見方を強化する（French [1992]）。

障害平等研修では、社会の障壁・差別としての障害の理解を深めるとともに、実際にそれらの障壁を崩していくための方策を考えていくことをも重視する。ゆえに、障害平等研修の柱は、(1) 障害を権利・不平等・差別の課題として捉える障害の社会モデルの視点を獲得し、(2) そのような障害をなくしていくための手段・方法として、既存の法律や制度、アクセスやサービスなどについての理解を深め、(3) この「視点」と「手段」をもとに自分自身

表1 障害平等研修の概要

- ・ 障害を身体機能の問題としてではなく権利と機会の不平等という社会の障壁・差別として捉える
- ・ 障害の医学モデルではなく社会モデルを基礎にする
- ・ 単なる啓発や表層的な行為の変化ではなく、差別や不平等の原因とメカニズムを理解し実際に社会を変革していく行動を形成する
- ・ “できないこと”や障害の機能的側面の理解しか強調しない疑似体験を用いない
- ・ 障害者本人が指導者となる

(出所) ギャレスピー＝セルズ／キャンベル [2004 : 56]

の生活や仕事を通してより平等な社会を実現していくための行動計画を作り上げること、の3つである(表1)(ギャレスピー＝セルズ／キャンベル[2004])。その方法は事例検討やロールプレイ、ワークショップなどが中心となる。

3. 開発の障害分析: メインストリーミングの指針と確認

開発に障害の視点を反映させる指針の必要性が国連によって提起されたのを受け開発されたのが「開発における障害の視点: 包括的計画の手引き」と開発プロジェクトの障害分析チェックリスト(Rapid Handicap Analysis: RHA)である(Wiman[1996])。RHAは10の基本的質問とそれに付随する37の下位質問で構成されており、現在までにフィンランド外務省などによって用いられており、アジア開発銀行もその利用を検討している(表2)。

障害の視点を反映したプロジェクトを行うには、まず、プロジェクトの受益者として障害者が含まれていること、そして彼らのニーズが反映されることがプロジェクトの成功のために必要であるという認識をもつことが出発点となる。そのうえで、プロジェクト自体が持続可能对象者のエンパワメントと機会の均等を考慮していることも重要となる。これらをもとに、障害分析をしていくには、データ収集、分析、記録、評価のすべての段階に障害の視点が組み入れられること、障害者・障害当事者の団体との平等な協力の制度化、障害者の職員としての雇用機会の均等化、障害分析とその基準の確立、

表2 障害分析チェックリスト (RHA)

1. プロジェクトが障害(者)にかかわるかどうかの確認
2. 障害分野への関連程度(4段階)の決定と、障害に関する政策・情報のプロジェクトへの反映(5)
3. 障害を分析していくうえで必要な人々・機関の参加(2)
4. プロジェクトの目的と国際条約・政策などとの整合性(6)
5. 受益者および協力者としての障害者のプロジェクトへの参加の保障(3)
6. プロジェクトに負の影響を与える内的・外的要因(リスク)への障害の視点からの分析の有無(4)
7. 障害者の参加の保障(4段階の関連程度に応じた措置)(5)
8. 障害(者)の視点からみた活動の持続性(6)
9. 計画全体の障害分析(2)
10. 評価における障害分析(4)

(出所) Wiman [1996:173-178]

(注) 括弧内は各項目における下位の質問数。

プロジェクト協力団体との障害政策の共有などが必要である。

しかし、開発に障害の視点を組み入れていくには障壁も多い。最大の障壁は“障害者は特別な存在で、一般の開発のなかで扱うのではなく、特別な政策と介入方法が必要である”という考え方の流布である。そのため「手引き」では、プロジェクトにかかわる職員自体の教育の重要性が何度も述べられている。また予算的制限を理由とし、障害者をプロジェクトの対象外とする例も多いが、RHAを起案当初から用いて障害分析をすれば、あとから障害者のための特別なプロジェクトを追加したりするよりは経費的には低く抑えることができるとしているし、障害者が参加するための経費は必要なものとして計上されるべきでもある。またプロジェクトのすべての記録に障害(者)に関して明記していくことも重要である。しかし、最も大事なことはそのプロジェクトの一次受益者に含まれる障害者がさまざまな段階でプロジェクト実施者として参加することであり、それによって上記のような点も留意される。

「障害分析」のチェックリストの利用にあたってひとつ留意すべきことは、それが「障害配慮」の単なる証拠作りとして使われることである。チェック

リストで確認ができるのはあくまでも最低限の「した・しない」という確認にすぎない。先んじているジェンダー配慮などでもジェンダー配慮チェックリストがこのような単なる証拠作りとなってしまう例もあり、注意が必要である。

4. “草の根”からのメインストリーミング戦略 開発における障害へのコミュニティ・アプローチ

草の根における障害分野の戦略としてCBRが広く実践されてきたが、その多くが単なるリハビリテーションの提供にとどまっている。この結果を踏まえ、もう一度本来の目的に立ち返り、草の根から“ボトムアップ”的にインクルージョンを推し進めるアプローチとして開発されたのが「開発における障害へのコミュニティ・アプローチ (Community Approaches to Handicap in Development: CAHD)」である(Handicap International[2001]; Krefling and Krefling [2002])。現在、南アジアを中心に実践されている⁽¹⁾。

CAHDの戦略は、「障害 貧困 社会からの排除 障害」という悪循環を断ち切ることにあり、次のような立場をとる。

- ・ 障害者は独立した受益者集団ではなく、女性や子供などすべての受益者集団の一部をなし、また逆に障害者という集団は多くのほかの受益者集団の集合からなっていると理解する。
- ・ 狭義の医療的なリハは、身体機能という障害(者)問題のごく一部のみを解決するに過ぎない。
- ・ 障害者の不利益は、自身の機能障害以上に社会の障壁や偏見によって増強されている。

具体的には、身体の機能障害ではなく障害者が直面しているさまざまな社会生活上の不利益に対応することを目指し、障害に特化したサービスではな

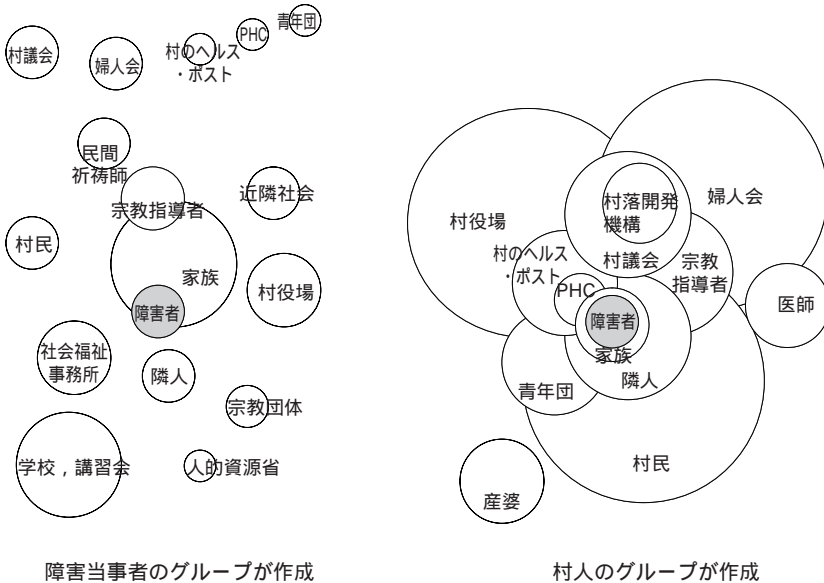
く基本的なニーズを満たすことを中心におく。実践にあたっては、開発と障害にかかわるさまざまな機関が「障害者のための新しいことを始める」のではなく「既存の活動の方法を変えることで障害者を受益者に加える」ことを支援する。そのための緩やかなネットワークの形成と障害(者)のインクルージョンに必要な支援の提供がCAHD推進機関の役割となる。

バングラデシュなどでは、CAHDの導入によってそれまで障害者が受益者となっていなかった多数の草の根の開発NGOの活動に障害者が組み込まれるという効果も出始めている。一方で課題も明らかになりつつある。ひとつにはインクルージョンのための資金的・人材的な投入が困難なNGOが少なくないこと。2つめは、資金の取り合いや理念の相反、個人的な利害の反目などによりNGO同士のネットワーク形成は現実には容易ではないこと。そして3つめは評価の指標である。CAHDによってNGOにとっては受益者の幅が広がる一方、従来のように対象が非障害者に限定されたものと比べ、活動の「効率」は低下する。活動の評価が効率や単純な受益者数のみで行われる限り、CAHDによるインクルージョン・アプローチの導入は逆に負の評価を得ることになる。単なる対象者数や効率だけではなく、社会的弱者をより含む「受益者層の拡大」などの重要性がNGOとそのドナーに理解され、それを評価する指標の形成も重要となる。

5. 障害者の実施プロセスへの参加支援: ひとりひとりの声を聞くために

障害のメインストーリーミングを進めるにあたって最も重要であるのは、開発援助のそれぞれの取り組みの受益者に含まれるひとりひとりの障害者がそのプロセスと結果へのアクセスが保障され、参加できることである。同じ村において障害者と地域社会の社会資源との関係性を、障害者のグループとそのほかの村人の2つのグループに図示してもらった図3が示すように、障害者の視点や利害は非障害者とは必ずしも同じではない。図3の比較は、村人は、地域社会の社会資源は障害者にとってアクセス可能で有効な資源である

図3 開発と障害を統合するフレームワーク



(出所) 久野・中西 [2004: 162]

(注) 円の大きさは重要性を, 障害者からの距離はアクセスの度合いを示す。

という認識をもっているのに対し, 実際には, 障害者自身は家族以外の地域社会の社会資源とはつながりを感じていないという社会認識の違いを示している。つまり, このような当事者自身の声や視点が直接開発援助の取り組みに反映されることが必要なのである。開発援助においては受益者の開発過程への参加を促すアプローチやツールとして, プロジェクト・サイクル・マネジメント(Project Cycle Management: PCM)や関与者分析(Stakeholder Analysis), 参加による学びと行動(Participatory Learning and Action: PLA)などが開発されてきた(国際開発高等教育機構 [1997]; チェンバース [1995])。障害者の参加支援もこれらによって進めることが可能である。

しかし留意すべき点もいくつかある。たとえば, PCMにおいて障害者という受益者グループの代表・代弁者を選ぶとき, より重度の障害者や知的障害

者，女性や子供，農村地域の障害者などの声がきちんと反映されるような選出がなされるべきである。関与者分析において関与者群として障害者という一群を作るだけでよい場合もあれば，障害の種類や年齢，居住地などによってさらに詳細なグループ分けが必要な場合もある。PLAにおいては，非識字者を考慮した絵の活用が推奨されてきたが，視覚障害者にとっては逆にそれが参加の障壁となる。このように，障害者の参加を考慮するには特有の配慮事項もあり，今後より一層そのノウハウが蓄積されていく必要がある（久野 [2003]）。

第5節 フレームワークとツールを超えて 開発援助と障害のさらなる課題

本論考では，開発援助という枠組みにおいて障害を捉え，読み解き，取り組むための枠組みとその具体的な方法について論じてきた。それらを踏まえて最も重要であるのは，障害者自身が開発援助の意思決定や実施過程に参加し，アクセスや効果，また持続可能性などに対して障害の視点を反映していくことの必要性である。たとえばここまで論じてきたような枠組みや方法がとられなかったとしても，障害者の参加があれば，それは実際には十分な変革の道筋をつけるものとなる。逆にこれらの枠組みがあったとしても，そこに障害者の参加がなければそれは単に器があるだけに過ぎないともいえる。

しかし，これをもとに「障害者の参加」を単なるスローガンとしてしまうことには，ある種の危険があるとも感じている。たとえば，ある開発援助プロセスに先進国の障害者がコンサルタントとして参加しているだけで「そのプロジェクトには障害者が参加しているからよい」とはいえないだろう。「障害者の参加」が本来意味しようとしていたのは，「（障害のあるなしにかかわらず）それまで開発援助過程から排除されて受益当事者ひとりひとりが自身にかかわることに対して関与主体として参加する」ということだろう。

もうひとつは、メインストリーミングの戦略が進み、すべての取り組みが地域社会開発というなかに統合されていくと、もはや地域社会のある1集団、たとえば女性や障害者などが「これは私たちだけのプログラムで私たちだけがその当事者である」とはいえなくなる。強弱はあるにせよ地域社会のさまざまな人が関与当事者となる。アリンスキー（Saul Alinsky）の地域社会の組織化戦略やフレイレ（Paulo Freire）のエンパワメント戦略、また障害者運動を含めた多くの被差別者の社会運動がそうであったように、二分法によって「我々」と「我々でないもの」との対立の構図を作り上げることで社会運動を推し進めることは、社会運動としてはわかりやすくまた効果的な方法である。また、社会開発を人々の運動として進めるには実際にはある程度そのような戦略を取らねばならないかもしれない。しかし、そのような戦略はインクルージョンやメインストリーミングの理念との矛盾も生じさせる可能性もある。開発援助という枠組みにおける「障害者の参加」という言説や当事者性に関してはさらなる議論が必要であろう。

〔注〕

- (1) CAHDではWHOの旧国際障害分類にのっとりハンディキャップ（Handicap: 社会的不利）という用語を使っている。ハンディキャップという用語は差別的・否定的な意味を含有するため、現在ではその使用が好ましくないとされているが、取り組む主問題が心身の機能的な障害（ImpairmentとDisability）ではなく、障害者が直面する社会的不利（Handicap）であることを明確にする目的から、あえてハンディキャップという用語を使い、その区別を明確にしている。CAHDではハンディキャップを「障害者の存在が無視され、社会から阻害され、ニーズに対してサービスが受けられない状態」と定義している。

〔参考文献〕

<日本語文献>

岩崎晋也[1997]「ハンディキャップ状況をどのように評価すればよいか? : アマルティア・センのケーバビリティ理論の適用の可能性」(『精神障害とリハビリテーション』Vol.1 No.2 pp.102-107)。

ギャレスピー＝セルズ，キャス／ジェーン・キャンベル（久野研二訳）[2004] 『障害者自身が指導する権利・平等と差別を学ぶ研修ガイド：障害平等研修とは何か』 明石書店。

久野研二 [2003] 『『障害者の参加』とCBR』（『アジ研ワールド・トレンド』第96号 pp.6-9）

[2004] 『開発という取り組みと障害』（『社会政策研究』2004年 4 月 pp.73-92）

久野研二・David Seddon [2003] 『開発における障害（者）分野のTwin-track Approachの実現に向けて：「開発の障害分析」と「Community-Based Rehabilitation: CBR」の現状と課題，そして効果的な実践についての考察』 国際協力事業団 準客員研究員報告書。

久野研二・中西由起子 [2004] 『リハビリテーション国際協力入門』 三輪書店。

国際開発高等教育機構 [1997] 『PCM: 開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント』 国際開発高等教育機構。

国際協力機構 [2003] 『課題別指針：障害者支援』 国際協力機構。

チェンバース，ロバート [1995] 『第三世界の農村開発：貧困の解決 私たちにできること』 明石書店。

山内富美 [1999] 『途上国を対象とした開発の理論研究と実践的政策の系譜』（『同志社政策科学研究』創刊号 pp.129-143）

< 外国語文献 >

Albert, Bill ed. [2006a] *In or Out of the Mainstream? Lessons from Research on Disability and Development Cooperation*, Leeds: Disability Press.

ed. [2006b] *Lessons from the Disability Knowledge and Research (KaR) Programme*, London: DFID.

Burchardt, Tania [2004] "Capabilities and Disability: The Capabilities Framework and the Social Model of Disability," *Disability & Society*, Vol.19, No.7, pp.735-51.

DFID [2000] *Disability, Poverty and Development*, London: DFID.

[2002] Programme on Disability and Healthcare Technology(<http://www.kardht.org> 2004年11月 2 日閲覧)

Driedger, Diane ed. [1991] *Disabled People in International Development*, Winnipeg: Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped.

DSI [1991] Facing the Third World: DSI Policy Paper(<http://www.handicap.dk/eng/3worldpol.htm> 2002年 3 月 4 日閲覧)

French, Sally [1992] "Simulation Exercises in Disability Awareness Training: A Critique," *Disability & Society*, Vol.7, No.3, pp.257-266.

Handicap International [2001] *Toolkit: Community Approaches to Handicap in Development*.

- Harris, Alison and Sue Enfield [2003] *Disability, Equality and Human Rights: A Training Manual for Development and Humanitarian Organisations*, Oxford: Oxfam.
- Helander, Einar [1993] *Prejudice and Dignity: An Introduction to Community-Based Rehabilitation*, New York: UNDP.
- Konkkola, Kalle [1996] "Development and Disability: A Viewpoint from Organisations of Disabled Persons," *Actionaid Disability News*, Vol.7, No.1, pp.9-12.
- Krefting, Laura and Douglas Krefting [2002] "Community Approaches to Handicap in Development (CAHD) The Next Generation of CBR Programmes," in M. Thomas and M. J. Thomas eds., *Selected Readings in Community Based Rehabilitation: Series 2; Disability and Rehabilitation Issues in South Asia*, Bangalore: Action for Disability.
- Metts, Robert and Nansea Metts [2000] "Official Development Assistance to Disabled People in Ghana," *Disability & Society*, Vol.15, No.3, pp.475-488.
- Miles, Susie [1996] "Engaging with the Disability Rights Movement: the Experience of Community-Based Rehabilitation in Southern Africa," *Disability & Society*, Vol.11, No.4, pp.501-518.
- Mitra, Sophie [2003] "The Capability Approach of Disability," Paper presented at the 3rd Conference on the Capability Approach: from Sustainable Development to Sustainable Freedom, held at University of Pavia, Italy on 7-9 September 2003.
- NORAD [2002] *The Inclusion of Disability in Norwegian Development Co-operation: Planning and Monitoring for the Inclusion of Disability Issues in Mainstream Development Activities* (<http://www.norad.no/norsk/files/InklusionOfDisability.doc> 2003年9月12日閲覧)
- Sen, Amartya [1999] "Development as Freedom," Oxford: Oxford University Press.
- [2004] "Disability and Justice," Speech presented at the World Bank on 3rd December (http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/214576-1092421729901/20291152/Amartya_Sen_Speech.doc Keynote 2005年4月4日閲覧)
- SIDA [1992] *Guidelines for SIDA Support in the Disability Area*, Stockholm: SIDA.
- [1995] *Poverty and Disability: A Position Paper*, Stockholm: SIDA.
- UNDP [2002] "Millennium Development Goals," Retrieved 10 May 2005, (<http://www.undp.org/mdg/goal1.pdf> 2004年11月12日閲覧)
- USAID [2000] *The Second Annual Report on the Implementation of the USAID Disability Policy* (http://www.usaid.gov/about/disability/2ar_imp_policy.html 2004年11月12日閲覧)

- [2002] “USAID Disability Policy: Related Articles” (<http://www.usaid.gov/about/disability/articles.html> 2004年7月14日閲覧)
- [2003] *Third Report on the Implementation of the USAID Disability Policy* (<http://www.usaid.gov/about/disability/articles.html> 2004年11月12日閲覧)
- Welch, Patricia [2002] “Applying the Capability Approach in Examining Disability, Poverty, and Gender,” Paper presented at the conference on Promoting Women’s Capabilities: Examining Nussbaum’s Capabilities Approach, held at University of Cambridge, on 9-10 September 2002.
- [2003] “Disability, Poverty, and Development: An Application of the Capabilities Approach in Nepal,” Paper presented at the 3rd Conference on the Capability Approach: From Sustainable Development to Sustainable Freedom, held at University of Pavia, Italy on 7-9 September 2003.
- Wiman, Ronald [1996] *The Disability Dimension in Development Action: Manual on Inclusive Planning*, Helsinki: STAKES on behalf of the United Nations.
- Yeo, Rebecca [2003] “Including Disabled People in Poverty Reduction Work: ‘Nothing About Us, Without Us,’” *World Development*, Vol.31, No.3, pp.571-590.