

開発途上国の障害者の生計把握

— 開発途上国の障害者の貧困

森 壮也

開発途上国の大都市の街角では、必ずと言ってよいほど障害者の姿を物乞いとして目にする一方、一般社会の中に紛れて暮らしている障害者の数も大都市・農村部を問わず多い。しかし、貧困層が多い障害者全般の生活の実態は、その生計の様子、就労状況を含め、詳らかとなっていない。これは障害者についてのきちんとした統計データが多くの国で得られていないためである。従来もソーシャル・ワーク分野からのアプローチはあったが、これらは基本的に、必要とされる支援を探るとい形を採っており、ケース・スタディが主である。障害者家計のミクロ的な経済メカニズムや、彼らへの支援の効果を推計することは意図されていなかった。

またこれまで、障害者の貧困の問題は、社会福祉の問題として把握されがちであり、それは障害者という特別なニーズを持つ人たちの問題として、国際開発の文脈の中で傍流あるいは周縁的問題とみなされてきた。しかし「特集にあたって」にも記したように、開発途上国における貧困の問題に取り組もうとする時、貧困層のかなりの割合を

占める障害者の問題は無視できない。問題の深刻さを強調するために例を挙げれば、近年目覚ましい経済発展と貧困削減を遂げているインドにおいてさえ、依然として取り残された貧困層としての障害者の問題が大きいことが、世界銀行の調査で指摘されている (World Bank [2007])。次の図1は、そうした例であり、インドの問題として知られるカースト制度での教育の問題以上に、障害者が学校に行けない問題が大きいことを示している。また図2は、インドにおける都市部と農村部での就業率を男女別に示したものであるが、いずれのケースも障害者の場合、一般と比べると低い就業率で、男性の場合二〇ポイント以上の差があることが分かる。

本特集では、そうした障害者についての統計データがそもそも各国にあるのかどうか、またもし入手できるデータがあるのであれば、そのデータからどのような含意が得られるのか、中でも生計という観点から障害者の貧困について何が把握できるのか、そして、今後どのような分析あるいはデータが必要なのか、といった問いに答えを与

えることを主たる目的とした。

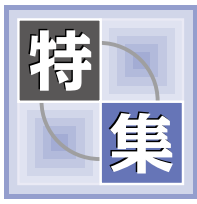
なお、本特集でいう生計とは「生活の糧」を意味している。すなわち、経済的な生活の実態や、生活を成り立たせるための手段に関する概念であり、生活を維持するための国家や地方自治体との関係が主要論点として含まれる。開発途上国の障害者が、どのようにして生計を立てているのか、またどのような貧困状況にあるのかを把握すること、それを従来の政府統計ではどこまで把握できているのが、ここでは考察されるべき内容となる。

● 障害者の権利条約と障害統計

冒頭の「特集にあたって」で述べた国連障害者の権利条約では、第三十二条で国際協力をうたっているが、その前の第三十一条は、「統計および資料の収集」である。この部分を二〇〇七年の同条約への署名のため、外務省が閣議了解月に用意した政府仮訳を引用して紹介しておく。

第三十一条 統計及び資料の収集

1 締約国は、この条約を実現するための



開発途上国の障害者 — 統計と生計

図1 社会的なカテゴリー別に見た不就学率、2005年

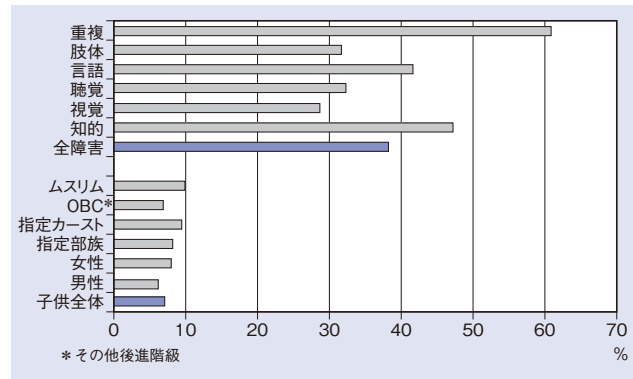
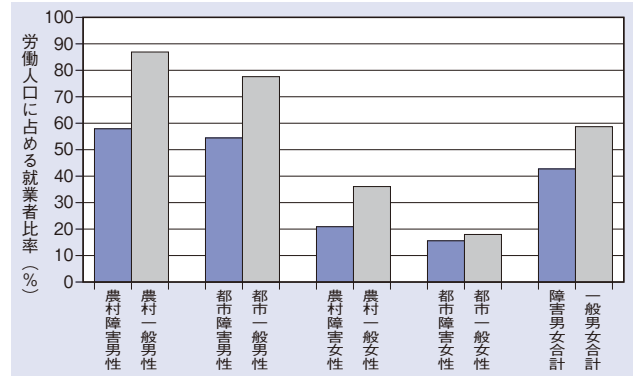


図2 都市と農村での男女・障害有無で見た就業率



政策を立案し、及び実施することを可能とするための適当な情報（統計資料及び研究資料を含む。）を収集することを約束する。この情報を収集し、及び保存する過程は、次のことを満たさなければならない。

(a) 障害者の秘密の保持及びプライバシーの尊重を確保するため、法令によって定められた保護（資料の保護に関する法令を含む。）を遵守すること。

(b) 人権及び基本的自由を保護するための国際の受け入れられた規範並びに統計の収集及び利用に関する倫理上の原則を遵守すること。

2 この条の規定に従って収集された情報は、適宜分類されるものとし、この条約に

基づく締約国の義務の履行の評価に役立つため、並びに障害者とその権利を行使する際に直面する障壁を特定し、及び当該障壁に対処するために利用される。

3 締約国は、これらの統計の普及について責任を負うものとし、障害者及び他の者が当該統計を利用可能とすることを確保する。（同仮訳の全文は、http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/treaty/shomei_32.html（見る）ことがきる。）

この第1項は、統計を作るうえでのプライバシーの保護や倫理的な規定であるが、第2項にあるように締約国がその「義務の履行の評価」に役立てるため、また「障害者とその権利を行使する際に直面する障壁を特定し、及び当該障壁に対処するため」に障害統計を作成することが求められている。また第3項は、これら作成された統計が障害者にもアクセシブルであるべきことを求めている。

貧困削減をその最大の課題とする開発途上国の政策の策定にあたって、障害を考慮した諸政策のためには、その基本となる障害者のデータが必要であり、彼らの開発過程への参画を保障していくこと、つまり障害者の権利の確立のための障壁特定のためにも彼らの生計をはじめとした統計の把握は最重要課題である。障害統計という時に多くは、障害者比率のことをイメージしがちであるが、比率は最低限必要であるもの

の、生計の把握なくしては実効ある政策策定は不可能である。そして障害者の権利条約では、障害分野のみならずあらゆる分野での政策決定過程への障害者の参加も保障されなければならないとあり（第二十九条その他）、そのためにもこの統計のアクセシビリティも保障されないとならないというの、第三十一条の骨子であると言える。

● 障害調査の設計・実施— 障害の医学モデルから社会モデルへ

それでは、障害者調査の設計・実施の国際的潮流は、どのようなものであったのだろうか。まず障害についての把握である。障害者の権利条約に見られるように、障害のイメージは旧来の医学的・個人的モデルからの脱却が進んでいる。すなわち、障害は病気の延長ではなく、また個人に帰すべきものでもない。障害の問題を過度に医療・リハビリテーションの問題として見ていた従来の障害観（障害の医学モデル）ではなく、障害者に、インペアメント（Impairment: 機能的障害）はあっても、社会の改善によって、実際の生活のうえでの困難が解消され得るという側面を重視して、障害を「社会のあり方方の問題」として捉え直した（障害の社会モデル）。障害の社会モデルにおいては、このように社会のあり方としてとらえた障害を先のインペアメントと区別して、デイスアビリティ（Disability）と呼んでいる。

このことは、開発途上国を念頭におくと、いよいよ重要な観点となってくる。それは、開発あるいは社会の発展段階や政府による様々な支援、また政府のガバナンスといった課題が大きく障害の問題と関わってくるからである。たとえば、日本の障害者には、バリアフリー新法（高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律、二〇〇六年施行）があるため、駅構内へのエレベータ、エスカレーター、スロープといった物理的アクセスを解決する諸対応が進行中で、駅には車椅子対応トイレが、また点字表示のある運賃表や案内板、鉄道車両の車椅子スペース等が用意されつつある。これらは移動の自由という権利を肢体不自由者をはじめとする人たちに保障するためには、必須のものである。しかし、開発途上国でこうした設備は用意されているだろうか。日本でのこうした設備の充実には、地方自治体や国からの補助金が前提となっている。それらを可能にする財政的基盤が途上国の政府にはあるだろうか。障害の問題は、もちろん医療の問題という側面はあるが、医療のみでは障害の問題は解決しない。ましてや、医療にすべてを委ね、一生をリハビリテーション施設で終えることを途上国の障害者に期待することは、開発のあり方としても多くの問題があることは言うまでもない。そして同じような機能的な制約があったとしても、たとえば電動車椅子があれば自由に移動がで

きる障害者がいたとしても、電動車椅子のための電源が農村で利用可能だろうかという問題がある。また車椅子がそもそもぬかむ農村の道で使用可能だろうかという問題もある。医学的な機能の面（インペアメント）では同じ診断を得ても、産まれた場所が違うだけで直面するデイスアビリティには大きな違いが生じる。デイスアビリティという側面は、開発途上国の障害者の問題を考える際には、大変に大きな問題となってくる。

こうした二つの障害概念、インペアメントとデイスアビリティの間での区別は、国際的にも重要な問題として取り上げられ、国際的な障害分類でも大きな変化をもたらした。二〇〇一年、WHOは、障害分類をICIDH（国際障害分類）からICF（国際生活機能分類）へと移行させた。ICFは、ICIDHが障害を医学的な機能のみで見ていたのに対し、人間の生活機能と障害について「心身機能・身体構造」（インペアメント）、「活動」、「参加」の三つの次元および「環境因子」等の影響を及ぼす因子という多面的な観点を用いている。途上国については、この「環境因子」がすでに述べたインペアメントとの関連で、重要な要素になることが見て取れよう。「活動」や「参加」は、このインペアメントとデイスアビリティとの相互作用の中で、実際どのような生活が送れているのかということをはかる物差しとなっている。

一方、実際に途上国の社会で障害者がどのような生活を送っているのか、その経済的側面に注目したものの、それが生計ということになる。先に示した図2の背景には、図1で示したような十分な教育が受けられていないために、識字率が低いという問題がある。しかし、これらは、インドの障害者のインペアメントが日本の障害者よりも大きいということではなく、まさに学校教育設備や制度といったインフラが整っていないというデイスアビリティの問題であることは理解できよう。そうしたデイスアビリティの問題がインドの障害者の生計の源である経済生活を脅かしていることがこれらの図からも読み取れる。ただ、障害者が貧困であるということの背景にあるこうした様々な要素は、障害統計の整備によって明らかにされるべきものである。またそうした障害統計の整備によらなくては、どのような政策を考えるべきなのかも見えて来ない。

こうした途上国の障害者の直面するデイスアビリティを明らかにするためには、何が彼らにとってデイスアビリティなのかを項目として明らかにしていかななくてはならない。教育や社会的インフラの問題はもちろんのこと、それぞれの途上国における政府の施策の効果などについて実態と統計としての有用性も可能な限り追求していくことが望まれる。デイスアビリティを生計調査の項目として挙げていくためには、その



途上国の環境の中で生きている障害当事者の人々たちを、生計調査（デザイン）の段階から巻き込んでいくことが有用であろう。従来のソーシヤル・ワーク・ベースの調査で明らかになっている問題もこうした調査項目を挙げていく際には、大きな手助けとなるはずである。そこにさらに当事者からの視点を意味のある形で入れていくことが、後の政策立案にも有効なデータを産むことになる。

● 障害調査の実施

さらに、実際の調査の実施のうえでの問題も考えていかなければならない。途上国においても、センサスにおいて障害についての項目が入った国は、まだインドなど数えるほどしかない。さらにサンプル調査に目を移してみると、多くの国々でサンプル調査のたびに障害者比率が変わるといふことがよく見られる。その原因として考えられるのは、データを取る側に障害について知識がないというのが最も大きな原因である。すなわち、サンプル調査であっても各村落で調査にあたる調査員は、障害以外の調査の際と同じような人たちが担っている場合が多く、機械的に各戸を回っての調査となるため、障害の種類や程度などについての判定ができない。このため、生計についての調査をこうした調査員によって行うことは、さらにいっそうデータの信頼性を失わせる危険性がある。また、データを

提供する各家計側にも、障害者がいることを調査で明らかにすることへのデイスインセンティブ（妨げ）がある場合も多い。日本のような国では、障害調査は障害者手帳の支給による様々な障害特典につながるため、インセンティブがある。障害児のための学校への入学は、障害児に対応した教育というインセンティブも持つ。しかしながら、同じようなインセンティブは多くの途上国では期待できず、むしろ社会的ステイグマ（烙印付け）のリスクを高めるなどの障害調査への抵抗も発生するのが実情である。

こうした調査の際の問題を少しでも解決する方法は、ひとつには、障害当事者の調査員を採用するということがあり、実際、本特集のフィリピンにおいてアジア経済研究所が主体となつて行った調査では、そうした方法が採用された。障害者が直面しているデイスアビリティは、その途上国の障害リーダーの人たちが最もよく理解している。彼らによる調査はその点でも、デイスアビリティの把握と実際の問題点のあぶり出しに有用であった。

● まとめ

開発途上国の障害者の生計把握は、途上国各国にとっても大きな課題であると同時に、今後の日本の国際協力をより実効あるものにするためにも重要な要である。途上国の障害者を物乞いという社会の周縁部に追いやるのではなく、開発の担い手として

有用なプレーヤーにしていくためにもその実態を把握することは、どの開発政策にとっても大事である。障害が、ジェンダーや環境などと同じようにまさにクロス・カッティング・イシューであるゆえんである。本特集の各国の事例は、それぞれの国の発展段階、また統計や障害政策の整備状況の差により、得られた分析の程度も様々である。しかし、ミレニアム開発目標という世界的な目標の期限まで、あと五年と少しを残すだけとなった現在、障害者が最後の貧困者として残ってしまうような愚を私たちは犯してはならない。今回の調査プロジェクトは、そのための努力の端緒に過ぎない。さらに多くの開発関係者、研究者がこの分野に関心を持たれるよう期待したい。（もり そうや／アジア経済研究所新領域研究センター）

【参考文献】

- ① 森壮也編 [2008a] 『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。
- ② 森壮也 [2008b] 「障害者のエンパワメント」(山形辰史編『貧困削減政策再考：生計向上アプローチの可能性』岩波書店)。
- ③ World Bank, Human Development Unit, South Asia Region [2007] *People with Disabilities in India: From Commitments to Outcomes*, Washington, D.C.: World Bank.