

# 持続的生計アプローチの視点から読み解く障害者の生計

——マレーシアの障害者の生計

久野研二

## ●はじめに

「生計」という概念は単なる所得という概念とは異なる。それは、包括的で持続的な「生きるための手段や戦略」を捉える概念として、所得にのみ着目する貧困概念に代わる概念として重要になりつつある。またこの「生計」という概念は、貧困を課題とする「開発」と障害者の社会参加の制限を課題とする「障害」との取り組みを統合的に捉えることを可能にする包括的な分析の枠組みとしても着目されつつある。本稿では、この包括的な「生計」の視点から障害者の生計をとらえると、どのような点が課題としてみえてくるのかを、マレーシアの障害者の生計状況を事例として分析しながら考えてみる。

## ●分析の枠組み：持続的生計アプローチ

本稿では、開発分野における生計の概念として広く用いられている英国国際開発庁の「持続的生計アプローチ」に沿って考えた(図)。この概念は、人々が生きていく

ために活用できる資源や能力を包括的にまとめた「五つの資本」を中心に据え、直接・間接に生計を悪化させる「脆弱性要因」、それらに影響を与える「構造とプロセスの変容」、そしてそれらを前提としてとられる「生計戦略」とその「結果」を一連の循環プロセスとした生計(戦略)の「持続性」を概念化している。

途上国、特に農村部では、支えあいといった社会関係資本や自家菜園など、所得収入という形態に還元できない資本が個人や世帯の生計に大きな影響を与えており、それらを包括的に捉えること抜きに生計の全体像は見えてこない。また、それら資本が単に地域社会にあるということではなく、障害者がそれらに本来にアクセスできるかどうか、そしてそのアクセスがその調査の瞬間にどうかということ以上に、それが持続的かどうか、という時間枠を内包した視点で分析することが重要となる。

## ●マレーシアの状況

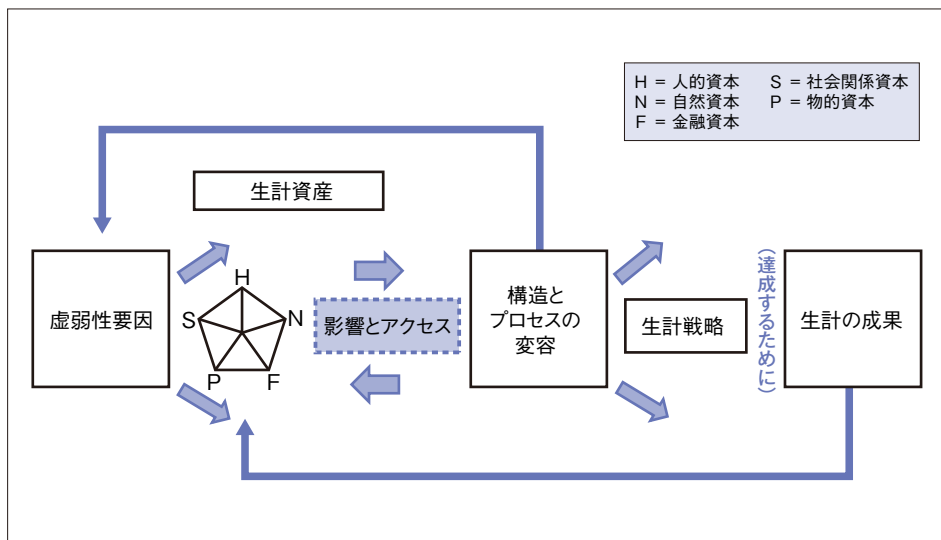
マレーシアは順調な経済発展のもと、一人当たりの国民総所得も四九六〇米ドルを

超え、所得上の貧困率(五・一%)、極貧困率(一・〇%)ともに低く、既にいわゆる中進国となりつつある。しかしその一方で、地域間格差、民族間格差、そして、世帯構造による格差は依然として課題となっている。

マレーシアの障害者数については社会福祉局への登録者数(二〇〇七年九月時点で二二万八五三名。全人口の〇・八%)が用いられることが多いが、保健省のサンプル調査(一九九六年)では、人口の六・九%が機能障害(Impairment)を、また一・五%が能力障害(Disability)を有するという結果もでている。

障害者の生計・貧困に関しての調査・研究は限られているが、障害者のための地域社会に根ざしたりハビリテーションプログラム(CBR)の利用者を対象に、福祉局が一九九五年に行った調査では、五八%の世帯が貧困線以下という結果もでている(サンプルサイズ：六六六世帯。貧困線四二五リンギット・一リンギット約三〇円)。これは同年の全国平均(八・九%)と比して非常に高い値である。

図 持続的生計アプローチの考え方



(出所) DFID 1999。

● 持続的生計アプローチからみる  
障害者の生計

では、持続的生計アプローチの視点からマレーシアの障害者の生計を捉えてみる。まず重要なのは、生計戦略形成の元手となる五つの資本からなる生計資産についての理解である。

二〇〇八年に初めて障害者法が制定され、合わせて初の障害者政策および障害者(福祉)計画も施行となった。しかし、福祉サービスの多くは民間団体に頼っており、かつそれらの支援も施設入所によるケアの提供や、機能回復訓練の提供を主にするものが主流で、「障害の社会モデル」に基づく社会参加を直接支援するような取り組みはまだ限られている。特に重度障害者や精神障害者の支援は最も後手に回っており、地域的な格差も大きい。

生計資産 (Livelihood Assets)  
 人間資本 (Human Capital) : 健康、教育、雇用(技術、知識を含む)が重要な視点となる。健康については機能的障害の種類や程度が反映されることになり、これは多様な状況である。個人レベルで補う自具や義肢器具などへのアクセスは、政府補填により農村部の貧困層でも基本的なアクセスは保障されつつある。教育については、全国にろう学校(二三校)と盲学校(六校)、および特別支援学級(六三五学級)があるが、少なくとも一万人以上の就学年齢障害児が、現時点で本来の教育制度下での教育を受けていないと推定されている。特に、身体障害者の教育が明確に教育省の責任となっていないことから、学校建物のバリアフリー化などの課題が残されたままとなっている。結果として、正式な教育課程を経ないことによる障害者の職業訓練や技術習得の機会の制限も、雇用機会の制限の大きな一因になっている。

社会関係資本 (Social Capital) : ネットワークや集団の所属、および信頼関係や互助の二点から考える。  
 ネットワークおよび所属 : 都市部では親の会や障害当事者団体が比較的形成され情報やサービスの共有や創出などがなされつつある。他方、農村部での組織率は低く、また精神障害者の当事者団体の形成も社会の偏見から進まず、農村部や特定の障害者の孤立状況は生計戦略にも影響を与えていると考えられる。

信頼関係や互助 : 従来マレーシアでは、ゴトロンゴ (Gotong-Royong) と呼ばれる互助活動制度が機能していたが、近年都市部では形骸化しつつある。このような社会関係資本は障害者の社会参加を支援する土台として重要な要因であり、その維持また再形成は戦略上不可欠である。  
 自然資本 (Natural Capital) : 都市部の障害者の生計にはそれほど大きな影響を与えないが、農村部においては第一次産業従事世帯が多く、また世帯内での労働として農業に従事している障害者もあり、直接・間接に影響を与えている。  
 物的資本 (Physical Capital) : 交通も含めた社会インフラや生産機器また情報などへのアクセスがここでの重要な点となる。都市部における労働人口の不足と近年の外国人労働者の規制から、障害者雇用に積極的な姿勢をみせる第二・三次産業企業もつつある。一方で、特に身体障害者については、就労の妨げのひとつとなっているのが通勤手段を含めた社会インフラの障壁である。そのため、工場の近くにグループ・ホームを作りそこから工場に通勤できるようにする方法を取っている NGO や、通勤手段の提供をしている企業などは雇用の確保に成功している。情報アクセスについては、特に視覚・聴覚障害者の生計に大きな影響を与えている。しかし、手話通訳者育

成に日本円にして二億円の特別予算が計上されるなど、少しずつではあるものの、情報アクセスの保障も進みつつある。

#### 金融資本 (Financial Capital) : 利用

可能な貯蓄・預貯金の面では、郵便局および一般商業銀行では管理料が引かれるものの小額での口座開設は可能であり、表面上、制度的には障害者だからと預貯金制度へのアクセスを拒否されることはない。しかし、農村部での店舗数や店舗建物の物理的なアクセスなどの面から、利用が難しい状況が新聞記事として取り上げられた例もある。また貸付の面では、障害者を対象とする起業目的の貸付は社会福祉局と人的資源省からもなされており、支給額も小規模事業の立ち上げとしては十分な額（上限二万七〇〇〇リンギット）が支給されているものの、逆に一般の貸付制度では条件などが厳しく利用が困難な一面もある。

一定の現金フロー…従来、障害者に対する所得保障そのものが無く、この点が生計という視点から障害者の状況を捉える際の重要な課題であった。しかし、新しい障害者法と政策の下、二〇〇八年度より未就労障害者に対する経済保障制度（月額一五〇リンギット）、就労障害者に対する補填の増額（月額三〇〇リンギット）、また、学齢期の障害者がいる世帯に対する補助（就学児童に対しては月額三〇〇リンギット、CBRに登録されている児童に対しては五〇リンギット）の新設など、制度の充

実化が図られつつある。しかし問題は、特に精神障害者など従来の障害者政策の対象から排除されてきた障害者にとっては、依然として生計が政策上保障されていない点にある。また、世帯内での障害者本人に対する所得の再分配についても更なる議論が必要である。

#### 脆弱性 (Vulnerability Context)

生計に負の影響を与える要因として、ショック、傾向、周期性の三つの視点からこの脆弱性を捉える。この視点で捉えると、マレーシアにおいては事故や病気といった個人的なショックに対する生計保障は進みつつあるものの、災害における障害者支援対策などは遅れていることがみえてくる。

ショック…労働災害予防や労災障害年金制度も整備されつつあり、二〇〇七年度の実績では二六万八九〇〇人がこの支給を受けている。病気については診療費の公的負担や農村地域での診療所の普及などによって基本的な医療サービスは保証されているが、医療リハビリテーションについては郡レベル以上のアクセスしか保障されていない。また障害者に対する民間医療保険への加入制限は、都市部では民間医療機関が主流になってきているため、地域での医療へのアクセス格差という問題も引き起こしている。特に重要な課題は頻発する洪水などの災害時の対応である。例えば、二〇〇七年にマレー半島南部で起こった大

規模な洪水の際には十分な障害者対策が採られず、家族による支援のみであった点が現地の障害者から多数報告されている。これを受け、二〇〇八年度からは障害者や高齢者を優先的に避難の支援対象として取り組むよう、管轄省の大臣から指示が出されているものの、救援および保障両面において、まだ十分な対策がとられていない。また、近年都市部を中心に中・高層のビルやアパートが増えつつあるものの、火災時の障害者の避難対策など、政府としての対応はまだなされていない。

傾向…人口動向として、農村地域の高齢化の課題がある。特に、一九七〇年代から国策として形成されてきた入植地では、農園業務が外国人労働者に一括委託される一方で、他の雇用機会が無いことから、青年労働者層の都市部への移動が顕著になりつつある。その結果、入植地では障害者を含んだ高齢者の独居世帯も出現しつつあり、そのような世帯の生計も課題視されつつある。

周期性…雨季の影響は当然あるものの、マレーシアでは社会インフラが比較的整備されており、それほど大きな課題とはいえないと考えられる。

#### 構造とプロセスの変容 (Transforming Structures and Processes)

ここで着目すべき重要な点は、様々な資産、生計戦略やその意思決定機関に対する



実質的なアクセスの有無にあり、この点が障害者の生計を考えるにあたっては非常に重要な点となる。構造と過程とに分けて考える。

**構造**・制度的に障害者が国家や地域の意思決定機関から排除される構造にはなっていないものの、現実には投票所のアクセスの問題がある。また、切断など後天的かつ全身性ではない障害者については、村において以前から有していた社会的地位を用いて村の意思決定機関である「村安全開発委員会」、またその下部組織になる隣組などの意思決定機関へのアクセスを保持している例が見られるものの、全身性の障害や知的障害者などの場合には、その枠組みから全く排除されている場合が多い。

**過程**・ここでは社会規範・規約、信条、価値基準という視点から捉えることになるが、この視点は特に差別を捉えるところとなる。障害者を積極的に排除する制度的枠組みは無いものの、受け入れのための措置を義務化していない、もしくは障害者を特別扱いする結果として排除されている例は、教育や雇用など多くの場面で見られている。例えば、村の婦人会への障害者の参加について調査した際、自分たちの婦人会に参加してもらおうのではなく、「では、障害者のための特別な婦人会を作ろう」という意見が表明されるなど、障害者を「特別扱い」する考え方が未だ一般的である。

#### ・生計戦略 (Livelihood Strategies)

前述したような要因のもと、障害者個人および置かれている社会・環境双方の要因から導き出されるのが生計戦略となる。それは単に個人の能力的側面だけではなく、制度や環境、差別といった社会・環境要因の影響を大きく受けるものとなる。

マレーシアにおいては、障害者の生計に対する社会保障戦略は、職業訓練など「障害者に対する」支援がほとんどであった。言い換えれば障害者個人の「力づけ・エンパワメント (Empowerment)」のための取り組みである。他方、バリア・フリー化や社会参加を支援するための制度・サービスの拡充など、障害者の生計を保障していく為に必要な「社会に対して」行う取り組みは非常に限られていた。言い換えれば、参加とアクセスを保障するための環境や制度をより公平で支援的なものとする働きかけを意味する「可能性の拡大 (Enablement)」のための取り組みが不十分であるといえる。障害者の生計戦略を考えていく際、この両者が平行して行われることが必要であり、それは途上国の障害分野の取り組みの戦略的枠組みとして着目されている複線アプローチ (Twin-Track Approach) とも合致するものとなる。

#### ●まとめ

障害者の生計は、障害という課題そのものが内包している障害者個人の機能的課題

と社会によって構築される社会的課題、そしてその相互作用によって生ずる種々の課題の影響を受ける。持続的生計アプローチの視点、枠組みは、経済や文化など様々な社会・環境要因および心身の機能や性、民族といった様々な個人要因の影響を時間軸を含んだ相互的な関係の中で捉え反映することを可能にしている。それは、「生活」を捉える視点を、所得という「手段」のレベルから実質的な機会や自由という「可能性の幅」で捉える視点へと引き上げるという点において、アマルティア・センのケイパビリティ・アプローチの視点・考え方と重なる部分も大きい。しかしながら、分析の枠組みとして完璧であるとはいえない。例えばジェンダーの議論と同様、世帯としての生計戦略の視点の下では、同一世帯内での再分配の不公平といった課題がこの枠組みでは十分に捉えることはできない。障害者の生計を捉えるには、このような種々の枠組みの可能性や限界を理解しつつ多面的な視点から捉えることが不可欠となる。

(くの けんじ／国際協力機構・国際協力専門員 (社会保障))

#### 《引用文献》

DFID (1999). Sustainable Livelihoods Guidance Sheets. London  
[http://www.livelihoods.org/info/info\\_guidancesheets.html](http://www.livelihoods.org/info/info_guidancesheets.html) 二〇〇七年八月一日アクセス)