

国際機関における「障害と開発」の最新の動きを探る

障害者の権利条約の第三二条のフォローアップ

長田こずえ

●はじめに

二〇〇六年二月二三日に国連第六一回総会は、決議案六一／一〇六において、障害者権利条約を採択した。今年、四月に二〇カ国の批准が集り、締結され発行した。この条約は条項三二条の中に、開発・国際協力に関する項目を、前例がないくらいしっかりと組み込み、途上国での実施のためには、国際協力が必須であることを明確にした。他方、二〇〇五年九月一日から一六日まで国連本部で世界首脳サミットが開催され、二〇〇〇年に採択されたミレニアム開発目標の再認識がなされたが、この会議でも、国連機関の改革に並行して、国連の人権分野の活動と開発分野の活動の統合という課題が焦点となった。

●障害と開発

開発途上国の貧困問題は開発課題の最優先問題である。障害と貧困の関連は言うまでもない。障害は貧困の結果であり、また貧困の原因でもある。従って、障害の視点なくしては開発や貧困撲滅を論じることは

できない。世界の人口の一〇%を障害者と推定すると、その数は六億人、そのうち八割が開発途上国に生活している。障害者の識字率は一割以下、障害者の四割が貧困者であり、同時に貧困者全体の約二〜三割が障害者であるとも推定される。中東の途上国、イラク、レバノン、ヨルダンにおいては、障害の主原因は、貧困、栄養失調（ビタミン不足を含む）、内戦、医療の不備、交通事故、不衛生、母子衛生の不備、近親結婚、母親の無知など、未開発要素である。同時に、障害者の社会参加は限られている。医療費の負担も高く、その結果、障害者とその家族が貧困に陥る可能性も高い。しかも、ジェンダーに関しては、女性の人口は全人口の半分である。WHOの推定では障害者の人口は約一割である。一般的な開発担当者の中では、この数値の差は気になる点である。マーケット（裨益者の数）を広げるために、老人問題などとネットワークを組むこと、障害の定義を柔軟にして（WHO・ICFの定義を採用し）対象者を増やしていくことも必要かもしれない。あまり知られていないことであるが、国

連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の「びわこミレニアムフレームワーク」（BMF）は障害と開発の概念に基づき、国連のミレニアムフレームワーク開発目標（MDG）と障害問題の関連から考察し、作られたものである。これに従って、ESCAPは開発の見地から障害問題に取り組んできた。アジア太平洋障害者センター（APCD）と協力して建築物や交通へのアクセス、情報コミュニケーションへのアクセス、中国と協力し、貧困と障害者の起業を目指すマイクロレジットのプロジェクト、インドネシアの津波後の復興活動への障害者のメインストリーム、バリアフリー・ツーリズム、統計への障害のメインストリーム化、ジェンダーへの障害のメインストリームなどをやってきた。また、ESCAPとアジア太平洋地域は権利条約採択への過程においても貢献をした。しかし、権利条約後の今となっては、国連においてはアジア太平洋を越え、国際的にあるいは国ベースに、全部で三〇以上ある国連開発機関（例えば国連開発計画（UNDP）、UNICEF、WHO、国連地域事務所など）が一体



国際機関における「障害と開発」の最新の動きを探る

となつて協調しあつて活動をしていく必要が出てきた。

●国連ミレニアムサミットと国連改革

さて、国連ESCAPが敢えてMDGの枠組みをBMFの基礎として採用したのは、前者に障害の視点が全く入っていないからである。もちろん、貧困は最重要課題として重視されたが、障害者と貧困の関連性は明記されていない。従つてBMFは障害におけるMDGとしての役割を果たす。前述のように、二〇〇五年九月一四日～一六日まで国連本部で開催されたミレニアムサミットにおいても、国連改革、開発平和構築、人権・人道、について話し合ったが、障害に関するものは乏しく、その採択文書の二九段落目の、人権の項目の中で、障害者の権利と障害者権利条約について少し述べられているだけである。同様に、開発援助(ODA)の分野においても、OECD/DACが二〇〇五年に採択した「援助の効率性に関するパリ宣言」の中にも、ジェンダーについての項目はあったが、障害や人権に関するものはなかった。パリ宣言以降の国際開発援助は、受入国側の意向を尊重し、ドナー同士の協調を促し、受入国のキャパシティの構築に視点が絞られ始めた。プロジェクトベースの開発からセクターベースの開発へ移行し、国家予算へ直接資金を提供するような援助体制が期

待されるようになった。二〇〇二年のメキシコのモンテレイの開発資金に関する合意においても、ODA、直接投資、貿易の三位一体型の国際開発が再認識され、国際開発援助業界におけるジェンダー、人権、障害といったクロスカッティングな分野の将来が心配されるような状況になってきたことも事実である。受入国の意向や国家予算への資金提供は障害に関する限りプラスとは思えない懸念もある。こういった状況の中、国連改革が進められ、国連組織の国際開発協力は、「一つの国連」(Delivering as One: One UN)というスローガンを掲げ、今まではばらばらだった三〇以上ある国連開発機関が、国ごとの「開発援助のフレームワーク」(UNDAF)をUNDPが中心となり受入国側と共同で練り上げ、これに沿つて活動をする方向へと転換された。UNDAFはちょうど貧困削減戦略(PRSP)の国連版のようなものである。従つて今後WHO(CBR)やリハビリテーション活動など、ILO(雇用促進に関する活動)、UNESCO(障害者の教育に関する活動)などの専門的な活動もこの国ごとのUNDAFに組み込まれる必要がでてきた。国連がこのような改革を始めた理由は、国連組織の開発資金の額に関係があると思ふ。世界平均で国連システムがODA総額に占める割合は多く見積もつても全体の一五%に満たない。残りの八五%は、世界銀行やIMFなどのワシントンに

ある機関やJICA、JBICのような二カ国開発協力機関が占める。にもかかわらず、三〇以上の国連諸機関がばらばらに活動をしていたので、国連は目立たなくなつてしまつたからである。いまや、国ごとにすべての国連機関が一体となり資金をプールして共同作業をする他に、解決策はなくなつてしまつた。従つて、障害は早々にUNDAFの中に組み込まれる必要がある。

●障害者の権利条約第三二条(国際協力)

障害者の権利条約は今までの国連の人権条約には前例がないほど国際協力を重視している。開発途上国は多くの障害者の生活を脅かす、貧困、失業、内戦などの問題を抱えており、障害者の権利には受入国のオーナーシップと自己責任を重視しながらも、国際協力(国際的な開発協力を含む)が必要となつてくるのを認めている。条約の三二条においては締約国の国際協力を義務付けている。国際協力とは、国際開発協力が障害者にとってインクルーシブであること、情報・経験の交換、訓練の支援、研究ならびに科学的・技術的知識へのアクセスの確保、福祉器具の提供、技術移転、技術援助、そして経済的な支援など包括的なものとして定義されている。もちろん、国連を含む公的な国際機関もこの三二条の実行を推進するためには、障害のメインスト

ルーム化と障害者や障害者団体のキャパシティー構築活動を、現在進行中の国レベルで一体化した国連（「一つの国連」）向けの機構改革に沿って、持続的に実行していかねばならない。

●国連の三つの基本的な枠組み （権利条約、機会均等に関する標 準規則、世界行動計画）

さて、国連は障害者の他にも女性、子供、移民労働者など社会的弱者の人権保障を推進するために対象別に人権条約や宣言を採択してきた。現在、国連には権利条約を含め三つの枠組みがある。一つは障害者に関する「世界行動計画」であり、これは国連が国際障害者の一〇年（一九八三～二〇〇二年）の前に具体的な行動の指針として採択した。さらに、「一九九三年の機会均等に関する標準規則」を、障害者が社会的・経済的な発展の成果としての生活の向上にあずかれるようにと願い採択した。権利条約は法的な拘束力を持ち、国内の障害者立法の整備を促す優れたものであり、また三二条に基づき、国際協力や国際開発を促進することを義務付けている。にもかかわらず、多くの開発途上国は資源の導入と活用、特にキャパシティー・ビルディング（能力構築）や社会政策プログラムへの組み込みといった開発的な側面をより重視しており、人権（特に市民権）だけが重視されることを懸念している。従って、権利条

約と同時に他の二つの枠組み、特に世界行動計画を、開発をメインストリームの枠組みとして、同時に実行していくことを望んでいる。こういった状況を踏まえて、二〇〇七年二月に国連第六二回総会は、決議案六二／一二七において、「世界行動計画」の決議案を採択した。この決議案は開発と障害のリンクに関するものであり、特にミレニアム開発目標（MDG）の実行に向けて障害の視点をメインストリームすることを奨励するものである。途上国の代表としてフィリピンが提案して可決されたものであり、筆者は、国連は今後、権利条約の三二条とこの決議案をベースとして、少し古くなってしまった感のある「世界行動計画」を、ミレニアム開発目標と対比させながら、国際的な行動計画として改定する必要があると思う。つまり、アジア太平洋地域のBMFの国際版が必要になってくるのではないか。今後の課題でもある。

●「一つの国連」と地域的な連携

先に述べたように、国連改革の下に、国連開発組織は国ごとに開発のフレームワークを作り、一体となって活動を進めていくことが望まれる中、上記三つの国際的なフレームワークをどうやって国ごとのUNDAF（これはちょうど世界銀行やIMFのPRSPに匹敵する）と連携させるのか。「どんだん現場主義になり、受入国のオーナーシップが強くなっていく中でどうやっ

て上記の三つの枠組みを生かしていくのか」が今後の課題となってくる。筆者の体験的知見ではこの鍵は、地域戦略と地域的なネットワークにあると思う。日本の関係者に有名なものとしてはアジア太平洋障害者の一〇年（二〇〇三～二〇一二年）とその指針である「びわこミレニアムフレームワーク」（BMF）があるが、こういった地域的な枠組みの存在は世界的なもので、欧州以外にはすべての地域にある。アフリカ障害者の一〇年（二〇〇〇～二〇〇九年）、アラブ障害者の一〇年（二〇〇四～二〇一三年）、米州（機構）障害者の一〇年（二〇〇六～二〇一五年）がある。また、アジア太平洋とアラブに関しては、それぞれの地域の国連地域事務所、ESSCAP（アジア太平洋経済社会委員会）とESCSWA（西アジア経済社会委員会）が主体となり推進に貢献している。また、アラブ障害者の一〇年はアラブ連盟が、アフリカ障害者の一〇年はアフリカ統一機構が実施体になっている。こういった地域的な枠組みは侮れない。過去にもESSCAPとAPCDは共催で、世界各地の障害者の一〇年の情報交換と協力的体制構築のための「南・南協力」会議を何度か開いた。また、二〇〇七年一月にはRI（リハビリテーション・インターナショナル）が「権利、障害者の一〇年―パートナーシップ」というタイトルで、第一回RIアラブ・アフリカ地域障害会議をチュニジア共和国のジェルバ島



国際機関における「障害と開発」の最新の動きを探る

において開催した。そこで、アフリカ障害者の一〇年とアラブ障害者の一〇年に関することを分科会で話し合った。BMFやアラブ障害者の一〇年の行動指針は、それぞれの地域の実態に即した開発と障害の具体的な行動計画である。この点に関しては、二五年前の世界行動計画しかない国際的な枠組みより先行していると言える。従って今後は、前述の国際的な三つの枠組み、障害者の一〇年など地域的な枠組み、そしてPRSP、国連の国ごとの開発フレームワーク(UNDAF)、国家の五カ年計画など国レベルの枠組みが縦軸(国際的・地域的・国ごと)として連携しながら、横軸としては、IDA(障害者関連NGOの国際的な連合体)などの当事者団体やNGOのネットワークを強化しつつ、縦横両方から補足しあいながら協力を進めていく必要がある。

●国連諸機関の障害メインストリーム

では国連はいったいどのような活動を始めたのか。まず国連全体としては、国連組織(三〇以上ある)が今後ツイントラックアプローチを進めていく上で、国連全体の一貫した「障害政策」作りにより出した。また、国ごとのUNDAFに障害を組み込み、その責任を明確にするためのガイドラインなどを作るためのタスクフォースが国連開発グループ(UNDG)の中に誕生し

た。後者は、前者の政策を国ごとの開発の中で実施していくためのものであり、この二つの機構はジェンダーとまったく並行している。今後が楽しみである。また個々の国連機関も独自に活動を始めた。目立つところでは、昔から活動していたILO、WHOなどの他には、国連人口基金(UNFPA)、UNICEF、UNDPといった比較的規模の大きい開発団体である。UNICEFは二〇〇七年には、事務局長が中国の特別オリンピックに参加し、組織としての声明を出している他、同年、インクルーシブ教育の本を出版した。また、障害者の権利条約を子ども達に分かりやすく書いた本を出した。UNFPAも活発であるが、これに関しては本誌の九一ページを参照されたい。国連の開発実施機構として一番重要なUNDPも動き始めた。現在組織としての障害政策を練っている最中である。実際二〇〇七年に行われた世界五地域のマッピング調査に基づく、現在UNDPの五〇カ国の事務所で何らかの点で障害と関係のあるプロジェクトを実施していることが判明した。また、貧困削減部に障害担当者を二〇〇七年から設置した。また、上記の国連のタスクフォースの中心になるのは、ちょうど大使館のように世界の一三〇以上の国に事務所をもつUNDPが中心になることは間違いない。同時にUNDPは自分のところの職員採用と世界各国にある事務所のバリアフリー化に関して

積極的であり、人事の責任者を障害メインストリームチームの重要な位置に置いたこととはうれしい驚きであった。プログラム活動だけではなく、自分の組織の中からも障害のメインストリームを進めていこうとするのはさすがに国連組織の筆頭開発団体であるUNDPである。

このほか、正式な国連諸機関のコーディネートの組織ではないが、アドホック的にやっているチームの中にも秀でたものがある。有名なものとしては、現在、障害当事者や専門家と一緒にCBRのガイドラインを作っている国連機関の三機関、WHO、ILO、UNESCOの協力体制がある。今年中には開発や人権の視点をさらに重視した、新しいCBRのガイドラインができる予定で、これはCBRといった課題に絞ったテーマごとの連携といえる。

このほかにも、二〇〇七年に一〇年の中間年の見直しを行ったESCAPやアラブ障害者の一〇年の中間報告書を出したESCAP、以前よりメインストリームに積極的な世界銀行などの組織が挙げられる。ESCAPに関しては、二〇〇七年以降は韓国が積極的に動き始めた。すでに韓国の専門家職員を一名派遣しており、二〇〇八年からJICAの韓国版のKOICAが資金を提供し、ICTに障害をメインストリームするプロジェクトを開始する予定である。前記の障害統計のプロジェクトも韓国が資金支援をしている。二〇一二

年のアジア太平洋の障害者の一〇年最終年会議も韓国で開催される見込みである。結論的には、国連全体としては、過去一、二年で随分進歩したといえる。他方、途上国の持続的な経済開発にとって欠かせないUNIDO（産業開発を推進する機関）やIFAD（国連の農業基金）などにおいては、障害はまだ未知の分野の域を超えていない。

●障害の開発へのメインストリーム

国連の例で明らかのように一般的にはメインストリームには三段階ある。①組織内での障害の視点の導入 (organizational level)、②プログラムに障害を組み込む努力 (programme level)、そして、最後は③結果として社会の中での障害のメインストリームに成功したかどうか (institutional mainstreaming) が問題になる。

①に関しては、前述のようにUNICEFなどの組織がトップのレベルで、障害と開発の課題を認識しポリシーとすることを表明すること。ILOなどのように障害を持つ職員の積極的雇用政策。障害担当者を置くこと。障害者の平等を意識する組織内の文化を構築すること。一般職員の訓練など。障害者の採用や職場のバリアフリーなど。

②に関しては、実際のプログラムにおいての対策で、障害を統計や研究に組み込む

こと。貧困分析などの調査に障害者の貧困調査を組み込むこと。インフラプロジェクトにアクセシビリティを組み込むこと。PRSPや国ごとのUNDAFに障害の視点を組み込むことなど。すべてのプロジェクト（一般のものも含む）に関して、障害者団体が参加できるようにプロジェクトモニタリング、評価と分析対策を入れることなどがある。障害者団体との協力はこれらすべてのツールに関して必須である。さらに、実際の障害の専門家ではない職員が、自分の専門のプロジェクトに障害をメインストリーム化することを容易にするためのマニュアルが必要であろう。一般のプログラムにおける裨益者としての障害者の頭数を数えることもこれに入る。最終的には、責任を明確にすることである。これに関しては、障害予算がある。例えば北欧のフィンランドの開発機関FINIDAはその全体の予算の五%を障害に回すことを政策としており、これは会計監査の中にも組み込まれている。アカウンタビリティを問うことが大切である。

③の観点は新しいODA環境で要求されることである。もはや開発援助の評価の対象は、「障害者が何人CBRの訓練を受けたか、何人セミナーに参加したか」というような、数えやすいアウトプットベースものではなくってきた。結果と継続性が問われるのである。したがって、「障害者に関する国内政策に変化があったか」、「障害

者法は改善されたか」、「障害者に対する差別は緩和されたか」、「障害者の生活は向上したか」が問われ、結果ベースの目標達成が必要である。

目の前にはチャレンジがあるが、いろいろできる可能性がある。現在進行中の国連機構改革に平行して、UNDPを中心とする国連開発諸機関が障害と人権をその活動にメインストリームできる。全体としては良くなっていることは間違いない。受入国側の意向を尊重しつつ、国連の国ごとの開発活動の枠組み、UNDAFに開発を組み込める環境がそろっている。現在の国連改革は「一つの国連」というスローガンのもとで進行しているので、今後、障害のメインストリームは国連機構が本当に一体となつて開発協力を提供することができかどうかを試すためのケースになるだろう。障害当事者とその団体の参加とオーナーシップはこれらすべてのツールにおいて欠かせないことは言うまでもない。同時に、開発という「生き物」と効率的に対応するためには、障害者とそうでない人の完璧な連携、「Delivering as One」も成功の秘訣であると筆者は信じている。

（ながた こずえ／国連NY本部経済社会理事会事務局上級経済問題担当 官）