

## 「法と開発」研究における障害者問題

小林昌之

近年、開発と人権を結び、人権を規範として開発を進めようとする開発への「権利に基づくアプローチ」(Rights-Based Approach ≡ RBA)が注目され、子供や教育

の分野で実践されている。RBAは社会的弱者を対象とした社会開発、人間開発分野で有効なアプローチであり、障害者問題に対する有力なアプローチであると考えられるが、これまで障害に焦点を当てた適用はなされてこなかった。この原因としては二つ考えられる。第一に、開発分野において障害者問題が長らく周縁化されてきたことである。第二に、従来の一般化された人権基準の中に障害者の人権は実質的に組み込まれてこなかったからである。

ところが、二〇〇六年二月の国連総会で障害者権利条約が採択され、「法と開発」における障害者のイシューに新たな展望を与えた。今回の条約制定によって障害者の人権に関する国際社会のコンセンサスがようやくまとまり、RBAによる実践の枠組みが整ったといえるからである。そこで本稿では、初めにRBAの議論を概観し、次に障害分野への適用について論じること

したい。

### ●RBAの背景

冷戦の崩壊によってそれまでイデオロギー的な対立によって分断されてきた国際社会における開発分野と人権分野の対話が開始され、その結果、一九九〇年代後半から開発分野において人権または権利に基づくアプローチというものが注目されるようになった(参考文献③参照)。RBAの議論は、国連開発計画が二〇〇〇年に発行した『人間開発報告』が人権と人間開発に焦点を当てたことから加速された。本報告書では、人間の尊厳と幸福を促進するためには、国際人権の原則および人間開発の戦略から統合的なアプローチを導き出すことの重要性が主張された。この考えはアマルティア・センによる貧困の再定義に基づいており、貧困は物質的な資源の欠乏だけではなく、力や選択の欠如を含み、生活の質や幸福は人の富ではなく自由で計られるべきであるとされたことによる。これによって貧困の概念は拡大し、課題は経済開発の守備範囲から人間開発、社会開発へと広が

った。このようにRBAは人権・権利を規範として開発にアプローチする手段として社会開発を含む開発過程に法的根拠を与え、「法と開発」の議論に貢献するものであると考えられる。

### ●国連における取り組み

RBAは国連機関の他、いくつかの援助機関やNGOで実践されているが、ここでは代表的な実施機関の例として国連におけるRBAの取り組みについて見てみたい。国連は一九九七年の改革計画において、国連システムのすべての機関がそれぞれ所管する事業において人権を主流化するよう求め、複数の機関が開発協力においてRBAを採用し経験を積んできた。しかし、各機関はそれぞれRBAを独自に解釈し、活動してきたため、相互協力のためには共通の理解を必要としていた。この問題を解決するため、二〇〇三年に国連諸機関の開発協力や開発事業におけるRBAに特に言及するものとして、三つの内容を柱とする「開発協力への人権に基づくアプローチ—国連機関の共通理解に向けて」が発表され

た。発表された共通理解は次のとおりである。

①すべての開発協力事業、政策および技術協力は、世界人権宣言やその他の国際人権文書に定められた人権の実現を推し進めるものでなければならない。

②世界人権宣言やその他の国際人権文書に含まれる人権基準やそれらから導かれる原則は、すべての分野の開発協力および事業ならびに事業策定過程のすべての段階の指針である。

③開発協力は、「義務履行者」の義務履行能力および「権利保持者」の権利請求能力の発展に貢献するものである。

声明にはそれぞれ簡単な説明が付されている。まず①については、RBAによる計画策定および開発協力においては、すべての活動が人権の実現に直接貢献することを目的としなければならないとしている。つまり、付随的に人権に貢献するような活動は必ずしもRBAではないとされる。RBAは人権の実現を開発目標の不可欠な構成要素に押し上げることが注目される。

さらに説明は②について、人権の原則は、ミレニウム開発目標の達成に向けたすべての開発協力を含む、保健、教育、ガバナンス、雇用などの事業策定の指針となるとしている。この結果、人権の基準および原則(①)普遍性と譲渡不可能性、②不可分性、③相互依存と相互関連性、④非差別と平等、⑤参加とインクルージョン、⑥説明責任と

法の支配)は、国連における共通国別評価の分析および開発援助枠組みの策定の基礎となるべきものであるとされた。RBAは開発が実施される方向の指針としての規範的原則であると同時に、計画策定時のチェックリストならびに評価の際のアセスメントの指標として機能することになる。

最後に③については、RBAは、人権が正当な請求権を持つ個人や集団(権利保持者)と国家や非国家主体で対応する義務を有する者(義務履行者)との関係を決定するとしている。そして人権は、権利保持者に対応する義務履行者を明確化し、権利保持者の権利請求能力および義務履行者の義務履行能力の強化に向けて作用するものであると説明される。したがって、RBAはニーズを法的に請求可能な権利に変えることで権利保持者をエンパワメントし、義務履行者には説明責任を求め、キャパシティ・ビルディングに努めさせることになる。

共通理解を踏まえ、国連の中で人権問題に関する活動を統括する国連人権高等弁務官事務所は、RBAは人間開発のための概念枠組みであり、規範的には国際人権基準に基づき、業務としては人権の促進および保護を目指していると説明している。そして開発問題の中心に横たわる不平等を分析し、開発の進展を阻害する差別的慣行や不公正な権力分配を矯正する。また、単なる慈善は人権的な見方として不十分であり、RBAは開発の計画、政策および過程を国

際法で確立した権利と、それに対応する義務のシステムの中に据えるものであるとしている。

## ● RBAの評価

RBAは従来のアプローチと重複し、その表面をRBAという流行りの言葉で再包装したにすぎないとする批判が存在する。

しかし、厳しい評価をしているユービンもRBAが他と異なる点として特に次の二点を挙げている(参考文献⑤、p.129)。第一に、慈善ではなく、権利としての請求を創造していることである。そしてその結果、説明責任のメカニズムに焦点が当てられること。第二に、開発活動の実施様式に影響を与えていることである。すなわち、開発過程そのものが人権に符合しなければならぬこと。このようにRBAの貢献の一つは、従来の基本的ニーズと言われているものに法的根拠を提供して請求可能な権利とし、それを履行すべき者に説明責任を求めたことである。

しかし、一方でRBAが根拠としている国際条約の批准状況にはばらつきがあり、国際的な義務の国内立法化が実行されないこともあることから、法によって保護される範囲は限定的であると懸念されている。特に、国連機関の場合、各国政府が主要な国際人権条約を批准しなければ、開発事業においてRBAを実施することは困難である。これは国連機関による宿命でもあるが、

国連機関はこの分野での主要なアクターであるので大きな制約要因となりうる。

## ●RBAと障害者

ところで、障害者問題に対する伝統的なアプローチは、障害という現象を「個人的な」問題と捉え、医学・福祉に属する課題として治療や社会適応によって対処しようとしてきた。しかし、昨今、国際社会での認識は変わり、障害者の置かれている状況や障害者が直面している問題のほとんどは社会的に作られた現象であって、障害者個人の障害に起因するものではないとする「社会モデル」へと転換してきている。その結果、焦点は個人から社会など現存する環境に当てられ、これらが障害者の社会参加の障壁になっていることを問題とする。この考えは障害者の権利を保障する公的介入の新たな正当化事由となり、障害者も非障害者と同様に社会のあらゆる領域に参加し、平等の機会を享受できるべきであり、障害を理由にその機会を与えないことは不公正であり、違法な差別であると捉えられるようになってきた。

このように障害者の権利保障を求める考えは、人権に基づいた非差別や参加を規範とするRBAと多くの点で共通するが、障害者の問題は開発過程において顧みられることはなかった。このことは国連社会開発委員会特別報告者のベント・リンドクビストが報告の中で「何世紀にもわたって、

私たちはあたかも障害者が存在しないというような姿勢で社会を設計し、作り上げてきたのです。すべての人間が、見て、聞いて、歩いて、周囲の信号に素早くかつ適切に理解・反応できることを前提にしています。人間に対するこの錯覚や誤解、そして社会開発においてすべての市民を考慮に入れないことが、障害者の隔離や排斥の主な原因であります」と述べていることに象徴される（参考文献②参照）。また、このことは一九九三年の『人間開発報告』にあった障害者の記載がそれ以降の版では言及されなくなった事実からもうかがえる。人間開発が示す社会的な排除の原因分析とこれらの障壁の除去や人権尊重などの考え方は、障害の社会モデルとほぼ一致しているにもかかわらず、障害者の問題は存在しないかのように、取り扱われてこなかったのである（参考文献①、p.71-73）。

さて、前述した国連人権高等弁務官事務所は、現在、障害分野におけるRBAについて次のように述べている。RBAは本質的に障害者を法の主体としてみることが意味し、究極の目的は障害者をエンパワメントし、彼らの多様性が尊重され、配慮された方法で政治、経済、社会などに積極的に参加できるよう保証することである。すなわち、障害へのRBAは規範的には国際人権基準に基づき、業務としては障害者の人権の促進を目指すものであるとしている。このようにRBAの特徴に従えば、RBA

は障害者のニーズを慈善ではなく、請求可能な権利として再構成することを可能とする。また、障害者も開発に参加し、意思決定過程で意見を求められるべき権利を有する能動的な主体として認識されることが期待される。しかし、国連においても障害者は開発の中で周縁化されてきた歴史を持ち、RBAは適用されてこなかった。

## ●障害分野における発展

一九九〇年代後半からようやく開発問題の解決のためには、障害者問題の解決が不可欠であるということが開発議論の中でも認識されるようになってきた。例えば、二〇〇〇年の国連ミレニアム開発宣言は、新世紀の国際的アジェンダの中心に人権実現への約束と開発目標の両方を据えており、障害者については明示的な規定はないものの、貧困削減の中ではターゲット・グループとして認識されつつあった。アジア・太平洋地域では、国連ESCAPが二〇〇二年に「二一世紀におけるアジア太平洋地域の障害者のためのインクルーシブで、バリアフリーな、かつ権利に基づく社会の促進」に関する決議を採択し、具体的行動の枠組みである「びわこミレニアム・フレームワーク」(BMF)の中で目標達成の戦略の一つとして、「障害者問題への権利に基づくアプローチの促進」が掲げられた。BMFでは、障害者問題に取り組み際はRBAで臨むべきであることが謳われ、障

害者問題は開発に関する国内計画や人権アジェンダに組み入れられるべきだとされた。さらに戦略としては、非差別を保証する法律と政策の採択、障害者の権利保護のための国内人権機構などの整備、障害当事者の政策形成への参加とモニタリング、主要な国際人権条約の批准、障害者権利条約制定への支援、および条約制定過程への障害当事者の参加が提案された。このようにB MFでは特定の権利の要求ではなく、障害者問題を開発アジェンダに載せるため、非差別原則があえて強調された。しかし、障害者が非障害者と平等で実質的な人権を享受するためにはジェンダーや子供と同じようにその具体的な文脈における人権基準を必要としており、専ら障害者を対象とする権利条約の制定が不可欠であった。

### ●障害者権利条約の採択

二〇〇六年一月二月に待ち望まれていた国連障害者権利条約が採択された。本条約は、その前文で、すべての人権および基本的自由の普遍性、不可分性および相互依存性、ならびに障害者がそれらを差別なしに完全に享受することを保障する必要性を改めて確認している。また、障害者の人権および基本的自由の完全な享受ならびに障害者の完全な参加を促進することは、帰属意識の向上および社会の人間・社会・経済開発ならびに貧困の根絶の著しい前進をもたらすと強調している。

そして障害者が非障害者と同様の人権を享受できるようにするための一般原則として、次の八つの原則が掲げられた。すなわち、①固有の尊厳、自己の選択を行う自由を含む個人の自律、および人の自立の尊重、②非差別、③社会への完全かつ効果的な参加およびインクルージョン、④差異の尊重および人間の多様性と人間性の一部としての障害の承認、⑤機会の平等、⑥アクセシビリティ、⑦男女の平等、⑧障害のある子どもの発達する能力の尊重、および障害のある子どもがそのアイデンティティを保持する権利の尊重、である。

本条約の制定は、障害者問題に関心を集め、障害者の具体的状況に合致するように一般の人権規範を仕立て直し、人権システムにおける障害者問題の視認性を高めるものである（参考文献④、p9）。一方で、障害当事者に対しては、彼らの関心事項を人権の視点から再構成することによって、国際人権システムの重要な意思決定者や国内当局者にアクセスすることを可能とする。したがって、本条約は世界的な障害コミュニティに自分たちの権利を確認し、唱道するための道具を付与し、RBAに基づいた開発過程への参加を促すものとなる。

このように障害者権利条約の採択は、障害者も非障害者と同様の基本的人権を享受していることについて、国際社会のコンセンサスがまとまってきたことを示している。これによって障害者の人権基準が明らかに

なり、RBAによる実践の枠組みが整ったといえる。障害分野におけるRBAの新たな開発実践と議論の展開が期待される。

(こはやし まちゆき／アジア経済研究所開発研究センター)

#### 《参考文献》

- ① Baylles, Carolyn, "Disability and the Notion of Human Development: Questions of Rights and Capabilities," *Disability & Society*, Vol.17, No.7, 2002, pp.725-739.
- ② Lindqvist, Bengt, *Monitoring the Implementation of the Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities: Final Report on the Second Three-year Mission, 1997-2000*, New York: United Nations, 2000.
- ③ Nyamu-Musembi, Celestine and Andrea Cornwall, *What Is the "Rights-based Approach"? All about? Perspectives from International Development Agencies*, Brighton: Institute of Developing Studies, 2004.
- ④ Quinn, Gerard and Theresa Degerer et al., *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, New York & Geneva: United Nations, 2002.
- ⑤ Uvin, Peter, *Human Rights and Development*, Bloomfield: Kumarian Press, 2004.