

特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー—

ミレニアム開発目標と障害

野上裕生

開発援助の主要な動きがミレニアム開発目標に沿って動いている。そのために「開発と障害」というテーマを考える上でも、ミレニアム開発目標を無視することはできなくなっている。そこでミレニアム開発目標と障害者のエンパワメントとの接点を考えてみたい。

●社会開発、社会指標、障害

最初に社会開発と社会指標、『人間開発報告書』の中で障害はどのように捉えられてきたのかを見てみたい。一九七〇年代後半から社会開発への関心が高まり、社会指標を設定して国民の福祉向上に努める試みが行われてきた。このような流れは一九九〇年代に入ってから国連開発計画の「人間開発」という概念に、あるいは一九九五年の世界社会開発サミットへと継承されていた。たとえば世界社会開発サミットの宣言は、障害者の自立生活と社会への完全参加への努力を世界各国に呼びかけている（参考文献④、一八九～二九ページ）。

国連統計局でも一九八八年に身体障害者に関する統計開発の試みがあったそうであ

る（参考文献②、一九一ページ）。日本では経済企画庁の「新国民生活指標」で身体障害者の就職件数などが取り上げられていた。フィリピンでは Development Academy of the Philippines が一九七三年から一九七五年にかけて Social Indicator Project を行って、健康・栄養の項目として、疾病や障害による労働日数損失が取り上げられていた（参考文献①、pp.151-164, Table1 参照）。最近では社会政策との関連で重要な「社会的排除」指標のアクションプランにおいて、

重要な指標の一つとして、マイノリティや高齢者とならんで障害者関連の指標が取り上げられている（参考文献①、六七～八〇ページ）。もともと、これはまだプランの段階だから、実際に社会に定着させていくことが重要である。それに障害者の問題が福祉や医療、社会保障の項目の一つとして取り上げられていることも今後改善される必要がある。障害者の生活は社会福祉施設や病院だけで完結するわけではない。就労や政治参加、生活基盤の保障などは、社会的インフラストラクチャや法制度、労働慣行の見直しなど広い分野の評価を要請し

ているからである。

●『人間開発報告書』の中の障害

国連加盟各国は二〇〇六年八月二五日、障害者に対する差別撤廃などを求める国際条約「障害者の権利条約」案について合意したようである（『朝日新聞』二〇〇六年八月二六日夕刊二面）。国連開発計画の「人間開発」という考え方は、人間に不可欠な自由や選択肢、機会に注目することによって、権利の具体的な内容を明らかにし、実現に向けた手段と結び付けるものである。ところで「障害や健康に関する国際分類」(International Classification of Functioning, Disability and Health = ICF) には「人間開発」の概念と極めて近い概念が使われているにもかかわらず、『人間開発報告書』は障害者の問題を意外に取り上げていないことが指摘されている（参考文献⑩、pp.725-739, 特に pp.731-732 参照）。『人間開発報告書』で障害に関する記述を見てみると「人間の安全な保障」をテーマにした「人間開発報告書一九九四」では、途上国の身体障害者が必要な職業訓練や就職斡旋を



特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー—

得ることができず、貧困と失業の中に置かれていることが紹介されている(参考文献⑤、二六ページ)。「人間開発報告書一九九六」では、障害者は機会を否定された存在として紹介されている(参考文献⑬、p.101, Box 4.9)。この『人間開発報告書一九九六』では、障害者は多様な能力をもっているにもかかわらず、自分の能力を活用し発展させていく上で(社会の偏見に由来する)障壁に直面していること、女性の障害者の状況は深刻であること、平均余命の延びとともに障害を持つて人生をおくる人たちに適した環境を整備することを訴えている。「人間貧困」をテーマにした『人間開発報告書一九九七』ではアジア、サハラ以南アフリカの住民参加による調査の結果、貧困や不幸の基準の一つに障害が取り上げられている(参考文献⑥、一二二ページ、Box 1.2)。環境破壊をテーマにした『人間開発報告書一九九八』ではハンガリーの死亡者の5%近く、障害者の4%近くが大気汚染が原因である、という結果を紹介している(参考文献⑦、九二ページ)。「人権と人間開発」をテーマにした『人間開発報告書二〇〇〇』は特別なニーズを持つ人たちの権利実現に向けた活動として、DPI (Disable People's International) の活動を紹介している(参考文献⑭、p.118, Box 6.5)。また『人間開発報告書』には先進国や途上国の障害者の全人口に占める割合が掲載されていた時期もあった(参考文献⑥、二〇

二二〇三ページ、参考文献⑦、一九四—一九五ページ、参考文献⑭、pp.172-175)。

しかし『人間開発報告書』で障害者が言及されるのが貧困、環境破壊などの文脈であって「障害」そのものが焦点でないことが「開発と障害」に対する十分な展開を阻んでいるように思われる。「貧困者率」や「社会排除指標」と「障害者比率」は政策目標として同列に扱ってよいのだろうか。政策は「貧困者率」や「社会的排除指標」を削減できるかもしれないが、障害を持つ人たちが現実生活している以上、「障害者比率」を削減することではなく、「障害を持つていながら苦しい生活を強制されている人の割合」を削減することが政策目標になるべきなのである。また今後何をすべきか、という提案になると、障害の原因になる貧困や感染症、環境破壊を防ぐ予防的意味での開発を重視していくことになり、今既に障害を持った人たちをどのように支援していくかが前面には出ないことになりかねない。「人間の安全保障」というように紛争や感染症などを予防することは、「障害者を作り出さない」という意味では「開発と障害」に関わっているともいえるが、それだけでは「非障害者中心の開発」を容認する可能性も持っている。また、障害者自体が多様であるために、包括的に論じる枠組みが作りにくいことも、『人間開発報告書』の中での障害の位置付けを難しくしているように思われる。

●人間開発と障害

人間開発という視点から障害を考えてみると、障害者はある特定の能力、機能、たとえば足で歩いて移動できる、という機能が失われている状態と考えることができる。ところで歩くという活動は人間の生活や労働の至るところに浸透しているので、一つの機能が失われただけでも生活全体が大きな損失を被るかもしれない。このような特性は、佐藤仁氏が指摘した基礎的機能の「共倒れ可能性」(co-collapse)の議論を思い起こさせる(参考文献③、一〇三—、特に一二二ページ)。障害の損失は就労・所得獲得機会の減少と生活上の費用の増加という両面で障害者の生活を苦しい状況においてしまう。また社会サービスのようにより、一括して地域に供給されるものでは少数者である障害者の固有の事情は考慮されないかもしれない。基礎的機能の相互補完性は、障害者と非障害者は意外に近い存在であること、わずかな機能の違いが人生経路全般に及ぶ格差になってしまうことを示唆していると思われる。

人間開発という概念は、「不平等」に対する見方に対しても新しい視点を提供する。『人間開発報告書』には所得や能力という一つの次元で見た不平等(垂直的不平等)の是正だけでなく、同じような人でもジェンダー、エスニシティ、言語や宗教の帰属の違いによって自由や生活に格差が生まれ

る水平的不平等の是正も強調されている。たとえば『人間開発報告書二〇〇〇』はある次元（所得や能力）の不平等だけでなく、同じ能力や所得でもジェンダーやエスニシティ、集団の帰属によって自由や生活に格差が生まれる「水平的不平等」(horizontal inequality)を是正することにも注目している（参考文献⑭、p.62, Box 3A）。同じ所得や教育があったとしても、現実の就業機会が限られてしまう障害者の状況は「水平的不平等」問題の一つと見ることもできる。このように、「人間開発」の諸概念は障害者と非障害者の間の平等を考える際にも有益なのである。

●ミレニアム開発目標と障害

ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals Ⅱ MDGs) は二〇〇〇年九月の国連総会において採択された二〇一五年を期限にした貧困削減の目標である。MDGsは次のような八つの目標達成を目指している。

- ①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及、③ジェンダーの平等と女性のエンパワーメント、④子どもの死亡率削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/エイズ、マラリア等の疾病の蔓延防止、⑦環境的な持続可能性の確保、⑧グローバルな開発パートナーシップの構築。

MDGsは一九九〇年代のDACで行われた国際的な議論から発展してきたもので

あるが、「人間開発」の理念と関連がないわけではない。たとえば『人間開発報告書二〇〇三』は、人間開発の項目とミレニアム開発目標の対応を図ろうとしている（参考文献⑮、p.28, Box 1）。具体的には、「人間開発における基礎的な能力」（「ケイパビリティ」と呼ばれる）の中で「長寿と健康」は目標②、④、⑤、⑥（幼児死亡率や妊産婦死亡率の削減、感染症予防）、「教育」は目標②、③（基礎教育の普遍化と女性のエンパワーメント）、「十分な生活水準」は目標①（貧困と飢餓の削減）に対応する。しかし障害者にとってはもっと必要なことも多い。たとえばヌスバウムは権利として保障すべき中心的事柄（ケイパビリティ）として次のようなものを提示している。

①生命（長寿）、②身体的健康、③身体的保全、④感覚・想像力・思考を働かせる経験を持つこと、⑤感情を働かせる経験を持つこと、⑥実践理性を働かせる機会をもてること、⑦連帯。⑦-（A）他の人々と一緒に、それらの人々のために生きることができること。⑦-（B）自尊心を持ち屈辱を受けることのない社会的基盤を持つこと、⑧自然との共生、⑨遊び、⑩環境のコントロール。⑩-（A）政治的意思決定に参加できること。⑩-（B）物質的資産への権利を持つこと（参考文献⑧、九二〜九五ページ参照）。ヌスバウムのリストにある「政治的・市民的自由とコミュニティへの参加」という項目は、MDGsの中に該当するもの

はない。また「環境的持続可能性」(目標⑦)、「平等」(目標③)、「グローバルな経済環境」(目標⑧)については内容ももっと具体化する必要がある。

●目標設定方式の問題

MDGsは人口比率が参照されているものが多い（参考文献⑮、pp.113）。たとえば目標①のターゲット1は二〇一五年までに一日一ドル未満で生活する人口比率を一九九〇年に比べて半減させるというもの、ターゲット2は飢餓に苦しむ人口比率の半減である。また目標⑦のターゲット10は、安全な水へのアクセスのない人口比率を二〇一五年までに半減させるとされている。しかし低所得にしる、水へのアクセスにしろ、障害者は幾重にも不利な状況におかれているために、たとえ目標が達成されても取り残される集団の中に入ってしまうかもしれない。「一日一ドル」という水準であっても障害者は非障害者と同等の生活水準を享受できないかもしれない（参考文献⑨、p.191）。MDGsが極度の貧困と飢餓の撲滅を目的にしているのであるならば、最も苦しい状況におかれている障害者こそ最初に救済すべきなのである。

●社会の構成員としての障害者

社会指標は社会全体の「生活のよさ」(wellbeing)を評価するために作成されるので、それは社会全体の価値観を反映し



特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー—

たものであるのが理想である。この社会指標で障害者がどのように位置付けられているのかを考察することは、社会が障害者にとってどのような目を向けているかを示すものである。ところで障害者が少数者であるとは言え、非常に重要な固有のニーズを持っているからといって、「障害者」という固有の分類枠を作って「生活の質」指標を作成する、ということには慎重でなければならぬ（参考文献⑫参照）。第一には「障害者の生活が苦しいこと」と「障害があるゆえに生活が苦しい」とを区別した方がよい。足に障害があつて長距離を歩くのがきつい人は自営業の家（あるいは近所）の仕事をすることができても、都市化が進んで雇用が都市の一部に集中すれば長距離通勤を余儀なくされて就職できないという可能性もある。「障害」と「生活の質」、「選択肢」の間に介在する多様な社会経済的要因を考慮することが必要なのである。第二は障害者の生活に必要な範囲を不当に狭めてしまわないか、という点である。人間である限り、他の人がやっていること、たとえば働き、友人と交流する、ということとは自分もやってみたいと思うだろう。ところが「障害者」という一つの分類枠を作って「標準的な障害者の生き方」を設定してしまうと、障害者の必要とする機会や選択肢を軽視してしまう可能性もある。たとえば教育はいままでの障害者の世代が経験できなかったような知識や生き方、価値観を作るために

あるので、いろいろなものに挑戦した方がよい。それに障害者は非障害者と分離して生活するわけにはいかないのである。

●きめの細かい開発実践

M D G s が提案されるまでには社会開発や人間開発の様々な提案が行われてきたことが背景にあることは事実である。しかし M D G s への取り組みの中に、障害者の権利実現を組み込んでいくための具体的な方法をもう少し突き詰めて考える必要があると思うのは筆者だけではないと思われる。M D G s という機会を障害者にとっても実り多いものにするためには、月並みな言い方ではあるが、きめの細かい開発実践が必要なのである。

（のがみ ひろき／アジア経済研究所開発
発研修室）

《参考文献》

- ①阿部彩「貧困から社会的排除へ—指標の開発と現状」『海外社会保障研究』第一四二号、二〇〇二年。
- ②倉林義正『SNAの成立と発展』岩波書店、一九八九年。
- ③佐藤仁「開発援助における生活水準の評価—アマルティア・センの方法とその批判」『アジア研究』第四三巻第三号、一九九七年。
- ④西川潤編『社会開発—経済成長から人間中心型発展へ』有斐閣、一九九七年。
- ⑤『人間開発報告書一九九四』国際協力出版会、一九九四年。
- ⑥『人間開発報告書一九九七』国際協力出版会、一九九七年。
- ⑦『人間開発報告書一九九八』国際協力出版会、一九九八年。
- ⑧ヌスバウム、マーサ・C『女性と人間開発』（池本幸生・田口さつき・坪井ひろみ訳）岩波書店、二〇〇五年。
- ⑨Alkire, Sabina, *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reductions*, New York: Oxford University Press, 2002.
- ⑩Bayles, Carolyn, "Disability and the Notion of Human Development: Question of Rights and Capabilities," *Disability & Society*, Volume 17, Number 7, 2002.
- ⑪Mangahas, Marian, "Social Indicators for the Philippines," in Kazushi Ohkawa and Bernard Key eds., *Asian Socioeconomic Development: A National Accounts Approach*, University of Tokyo Press, 1980.
- ⑫Rapley, Mark, *Quality of Life Research: A Critical Introduction*, London: SAGE, 2003.
- ⑬UNDP, *Human Development Report 1996*, 1996.
- ⑭UNDP, *Human Development Report 2000*, 2000.
- ⑮UNDP, *Human Development Report 2003*, 2003.