

## 第1章

# 障害統計に関する国際規範の形成

小林 昌之

### はじめに

2006年の障害者権利条約の採択により、障害者に関する規範的な人権基準が明確となり、障害分野においてもようやく権利に基づくアプローチが適用可能となり、障害者の権利主張に新たな法的根拠がもたらされた。障害者の問題が国際法上認知されたことから、各国際機関による権限内での位置づけや取り組みが活発化してきている。こうした背景のもと、対象となる人たちの実態把握のため従来から繰り返し問題提起されている障害統計整備の必要性が各方面から指摘されている。障害者権利条約も第31条「統計及び資料の収集」において、本条約を実効的なものとするための政策を立案・実施することを可能とする統計資料および研究資料などの情報の収集を締約国に約束させている。

開発途上国における障害統計については、森（2010）が政府統計による障害者の貧困や生計などの生活実態把握の現状およびフィールド調査による問題点の解明を行っている。また、Altman and Barnartt（2006）は、国際障害分類（ICIDH）から国際生活機能分類（ICF）への移行の意義、障害統計に関するワシントン・グループの創設目的と初期の取り組みなどの国際社会における障害尺度に関する議論ならびに開発途上国の調査事例と方法論上の問題

点を簡潔に論じている。これに続き、Altman (2016) では、ワシントン・グループの13年間にわたる経験を総括し、障害統計の起源、センサスやサーベイにおける質問の目的・手法・検証、拡張質問セットや方法論上の発展、ワシントン・グループの到達点が詳細に論じられている。

本章ではこれらの先行研究を基礎としつつ、障害統計に関してどのような国際規範が形成されているか明らかにしたい。そのために、まず国連を中心とした障害統計の整備に関する規範の形成について考察し、つぎに障害統計の国際基準をめざすワシントン・グループの取り組みを論じ、最後に国際的な開発目標・行動計画における障害指標の扱いについて検討する。

## 第1節 障害統計に関する国連の取り組み

### 1. 人権分野

1966年の国際人権規約をはじめとして、国連では分野別に複数の人権条約が採択された。しかし、障害者の人権は、障害者権利条約の成立前の一般化された人権規範のなかに埋没し、顧みられることはなかった(小林2010, 4)。その一方で、国連は社会的弱者の人権保障を推進するために対象別の宣言の採択を進め、障害者については、1971年に「精神遅滞者の権利に関する宣言」、1975年に「障害者の権利に関する宣言」を採択している。これらの宣言を実現するために国連は1981年を国際障害者年と定め、その具体的な行動指針として1982年に「障害者に関する世界行動計画」<sup>(1)</sup>を採択し、それを推進する期間として1983～1992年を「国連障害者の10年」とした。

このうち「障害者に関する世界行動計画」が、モニタリングと評価の必要性に言及し(para.194)、国連統計局が、国連の他の専門機関や地域委員会などとともに、開発途上国と協力し、さまざまな障害に関して、全数調査もしくは標本抽出調査による現実的かつ実際的なデータ収集システムを開発し、

こうした統計の収集のために家計調査を利用するための技術マニュアルを作成するよう求めている (para.198)。

その後、1993年に、「国連障害者の10年」の経験をふまえ、多数の国家が遵守して慣習法化することを目論みつつ、「障害者の機会均等化に関する基準規則」<sup>(2)</sup>が国連総会で採択された。このうち「規則13：情報と研究」が障害統計について言及する。規則13は、政府は障害者の生活状態に関する情報の収集と普及に責任を有するとし、障害者の生活状態に関する性別の統計や他の情報を定期的に収集すべきであると定める。これらの情報収集はセンサスや世帯調査と同時に行うことが可能であり、情報収集には施策やサービスとそれらの利用に関する質問も含まれるべきであるとした。また、これらをもとにした、障害データバンクの設立も提案されている。

2006年の障害者権利条約は、これら行動計画と基準規則の両方をふまえて構成されたとされるもので (UNSD 2007, 42)、拘束力のある国際条約として、障害統計の整備が締約国の約束として初めて盛り込まれた。障害者権利条約第31条は「統計及び資料の収集」について次のように定めている。

- 1 締約国は、この条約を実効的なものとするための政策を立案し、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、及び保持する過程においては、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、法令に定める保障措置（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的に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てるために、並び

に障害者がある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、これらの統計が障害者及び他の者にとって利用しやすいことを確保する。

このように第31条は、障害統計の整備が、条約履行のための政策の立案、実施、評価、ならびに、社会的障壁の特定・除去のために必要であることを国際社会が認識していることを示し、そのためのメカニズムの確立を締約国に求めている。この障害統計の整備は、条約の実施を促進、保護、モニタリングするための枠組みの設置を求める第33条「国内における実施及び監視」、ならびに、条約に基づく義務を履行するためにとった措置および進歩などの報告を求める第35条「締約国による報告」の義務を履行するためには、不可欠な前提でもある。

さて、障害統計の収集や分析のためには、さらに具体的な基準やマニュアルが必要となる。1996年には、上述の「障害者に関する世界行動計画」に従って、「障害プログラムと政策のための統計情報の開発マニュアル」<sup>(3)</sup>が作成されている。本マニュアルは、障害政策やプログラムの実施、モニタリングおよび評価のための統計情報の作成・使用、とりわけ計画の策定と評価における障害統計の利用に焦点を当てている。また、「障害者の機会均等化に関する基準規則」が求める機会均等プログラムなどの評価やモニタリングのためには、障害指標が有用であるとして、1998年に改訂された「人口・住宅センサスのための原則と勧告（改訂第1版）」<sup>(4)</sup>は、国際障害分類（ICIDH）を考慮した障害統計をセンサスのなかに組み込みことを勧めている。さらに、2001年に作成された「障害統計の開発のための原則とガイドライン」<sup>(5)</sup>は、上記「マニュアル」および「人口・住宅センサスのための原則と勧告（改訂第1版）」を基礎としながら、各国で高まっているデータ整備の要求に対する技術的ガイダンスを提供している。「原則とガイドライン」は、センサスやサーベイの一般的なマニュアルではなく、障害者のデータの収集、集計、発

信における特殊な問題について取り上げることを目的に作成されている。

しかし、同2001年に、世界保健機関（WHO）は国際生活機能分類（ICF）を完成させ、国際障害分類（ICIDH）から大きく転換することを決めたが、「原則とガイドライン」にこの転換は、反映されていない。ICIDHでは、「障害」を、機能障害、能力障害、社会的不利の3段階のマイナスとしてとらえていたのに対して、ICFは心身機能・身体構造、活動・参加から構成される「生活機能」と、環境因子・個人因子が相互に影響し合うなかで生じる制約であると「障害」をとらえている。このようにICFでは、「生活機能」に影響を与える因子として、環境因子が加わるなど「障害」のとらえ方が大きく変化したが、同年に発行された「原則とガイドライン」ではこの重要な改訂の取り込みが間に合っていない。

「障害」の発生や要因などは複雑なことから、WHOが作成したICFが障害を概念化する共通言語として期待されている。ICFに基づいて障害に接近するためには、従来の医学モデルのアプローチのように、障害があるかないかを問うだけでは難しく<sup>(6)</sup>、センサスやサーベイに使用する新しいツールが必要とされた。この作業を行っているのが、次節で述べるワシントン・グループであり、ICFの枠組みに基づき、障害者権利条約のモニタリング要件などを満たす、国際的に比較可能なデータを提供するための手法の開発が進められた（Madans, Loeb, and Altman 2011, 2）。なお、「人口・住宅センサスのための原則と勧告」は、2007年の改訂第2版<sup>(7)</sup>でICFへの変更を行い、人口統計のなかで使用可能な障害に関する短い質問セットが開発されていることに言及している（para.2.358）。また、障害状況を包括的に測定するためには、センサスでは4つのドメイン（見る、聞く、歩く、認識する）が不可欠であり、可能ならばさらにふたつのドメイン（セルフケア、コミュニケーション）を組み込むことを推奨しており（para.2.352）、ワシントン・グループの考えと提案を踏襲している（UNSD 2007, 34）。

## 2. 開発分野

### (1) ミレニアム開発目標 (MDGs)

ミレニアム開発目標 (MDGs) が当初障害について言及していなかったことは、国連事務総長も認識しており、障害者は目標や指標にも含まれず、不可視化されていたと報告されている (Secretary-General 2012, para.5)。その後、最初の5年レビューを行った2005年の世界サミットにおいて、4つのターゲットが加えられた際に、新たなターゲットのひとつ「人権と法の支配」のもとで、ようやく障害者も差別なしにすべての権利の享受が保障される必要があるとの認識が示された (UNGA 2005, para.129)。

2008年の国連総会では、障害者の取り扱いの優先度を高くし、国連のプロジェクトへのインクルージョン、とくに「2010年世界人口・住宅センサス計画」に障害者の視点を組み入れるよう決議されたものの<sup>(8)</sup>、「計画」では明示的に言及されることはなかった。翌2009年の国連総会決議「障害者のためのミレニアム開発目標の実現」は、加盟国に対して、MDGsの実現に使用可能な、モニタリング、評価、履行を促進するための障害者の状況に関するデータと情報のナレッジベースの作成を提起し、国連事務局に対しては「障害統計の開発のためのガイドラインと原則」「人口・住居センサスのための原則と勧告」の普及を求めた<sup>(9)</sup>。つづく、2011年の国連総会決議「2015年および将来に向けた、障害者のためのミレニアム開発目標の実現」においても、MDGsの実現に向け、加盟国に対し、既存の障害統計ガイドラインに従って障害者の状況に関する国のデータと情報を収集・整備するよう提起がなされている<sup>(10)</sup>。

これらに対応して、2012年の事務総長報告「障害者のためのミレニアム開発目標と国際的に合意された開発目標の実現：2015年および将来に向けた、障害インクルーシブな開発アジェンダ」では、とくに障害者の状況を評価するためのインクルーシブなモニタリングと評価の枠組みが詳述されている

(Secretary-General 2012)。報告では、国際レベル、国内レベルの両方における障害統計の欠如は問題であることが提起されている。国際レベルでは、比較可能なデータや統計の欠如が、MDGs およびその他国際的に合意された開発目標の実現に障害者が含まれることを保障し、その達成度をモニタリングすることを妨げているという。また、国内レベルでは、障害統計は、開発プログラムの各サイクルで必要不可欠な構成要素であるにもかかわらず、それらを欠いていることが問題視されている (para.60)。こうした状況から、報告は、次期センサスのラウンド (2015~2024) の準備を行う際に、最低限、障害統計に関するワシントン・グループが勧告する6つの質問からなる短い質問セットを含めることを強く推奨した。さらに、既存の国の各種サーベイ、たとえば家計、健康、労働力サーベイなどにおいて障害に関する質問事項を組み込むことを勧告している (para.64)。なお、上記を実行するにあたって、「人口・住宅センサスに関する原則及び勧告 (改訂第2版)」「障害統計の開発のためのガイドラインと原則」、国連統計委員会によって承認された障害統計の研究と方法、ICFの「活動と参加」に直接対応する概念枠組みに基づく WHODAS 2.0のような改訂されたツールを使用することも推奨されている (para.65)。

翌2013年に開催された「障害者のためのミレニアム開発目標およびその他国際的に合意された開発目標の実現：2015年および将来に向けた、障害インクルーシブな開発アジェンダ」に関する国連総会ハイレベル会合の成果文書では (UNGA 2013)、障害者は開発の行為主体であり、かつ裨益者であることを再確認したうえで、次の行動をとることが喫緊であると訴えた。すなわち、開発政策の計画、実施、評価のための障害データの収集、分析、モニタリングを改善し、地域的な背景を考慮し、必要に応じて、適切なメカニズムをとおして関連データと統計を、統計委員会を含め国連システムの関連部局と共有し、障害に関する情報を含め、性別と年齢に細分化 (disaggregate) した国際的に比較可能なデータと統計の必要性が強調された (para.4. (i))。

また、2015年の国連経済社会理事会は「2020年世界人口・住宅センサス計

画」においても、障害者の状況を評価するための指標と統計を組み込んだ調査設計案を提起した<sup>11)</sup>。その結果、従来、2010年世界人口・住宅センサス計画では言及がなかった障害者は、女性、子ども、青年、高齢者および移民などの特別な人口グループのひとつとして追記された。

## (2) 持続可能な開発目標 (SDGs)

さて、ミレニアム開発目標 (MDGs) では障害は組み込まれなかったが、持続可能な開発目標 (SDGs) では当初から障害が包含され、5つの目標の7つのターゲットにおいて言及があった。明示的に掲げられたターゲットにはそれを直接測るための指標を設定することが求められ、後述するように、それぞれに対応する障害指標を具体的に設けることが必須とされた (UNDESA and WHO 2015)。統計の必要性について SDGs は次のように論じている (UNGA 2015)。

SDGs のアジェンダを達成するための指標は、そのフォローアップ活動を支援するために整備される。誰も取り残さないことの進捗を測定するためには、高品質で、アクセス可能かつ時宜を得た、細分化されたデータが必要である。このようなデータは、政策決定の鍵となる。現存する報告メカニズムからのデータと情報は、可能なかぎり活用されるべきである。進捗を測定するために、GDP 指標を補完する、より包括的な手法を開発する (para.48)。

また、データ収集のための能力構築に関連して、いくつかのターゲットについては、基準データが入手困難であるということを認識し、いまだ確立されていない国およびグローバルな基準データを整備するため、加盟国レベルでの能力構築およびデータ収集強化の支援の必要性が強調された (para.57)。

そして、目標17「持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する」は、「データ、モニタリング、説明責任」について次のように定めた。

17.18 2020年までに、後発開発途上国および小島嶼開発途上国を含む



開発途上国に対する能力構築を強化し、所得、性別、年齢、人種、民族、居住資格、障害、地理的位置およびその他各国事情に関連する性別の質が高く、適時かつ信頼性のある非集計型データの入手可能性を向上させる。

17.19 2030年までに、持続可能な開発の進捗をはかる GDP 以外の尺度を開発する既存の取り組みを更に前進させ、開発途上国における統計に関する能力構築を支援する。

アジェンダ実施に対するフォローアップ・レビューの実施原則では、統計・データについて再度言及がなされ、レビューは、各国主導で行われる評価やデータに基づき、正確で根拠に基づくべきであることを謳った。ここでも、各国が行う評価やデータは、高品質で、アクセス可能、時宜を得た、細分化されたデータに基づくものであり、具体的には、収入、性別、年齢、人種、民族的属性、移住者の法律上の地位、障害、地理的属性およびその他各々の国内での状況に関連する特徴などをふまえたデータであるべきとされた (para.74.g)。また、目標とターゲットは、グローバルな指標によってフォローアップされ、これらは国レベルやグローバルな基準データの欠如を埋める取り組みとともに、各国や地域レベルで策定される指標によって補完されるとされた (para.75)。

### 3. 小結

障害者権利条約は、それまでの行動計画と基準規則などをふまえて、拘束力ある国際条約として、障害統計の整備を各国に約束させるものとなった。障害統計の整備が、社会的障壁の除去など、条約履行のための政策・実施に不可欠であることを国際社会が認識しつつあることを表している。障害者が存在するにもかかわらず、数に数えてもらえないということは、極端な差別のひとつのかたちであるともいえ (Mittler 2015, 85)、その意味でも、障害統

計の整備は、障害者権利条約の義務を果たすうえでも必要となっている。また条約上、障害統計の整備は、モニタリング枠組みの設置や進捗状況の報告の前提ともなっている。開発目標においても、開発政策の計画、実施のためには、障害データの収集、分析、およびモニタリングが必要であることが認識され、とくに障害に関する情報を含め、性別と年齢に細分化した国際的に比較可能な統計の必要性が強調されている。その方法としては、最低限、次節で論じる、障害統計に関するワシントン・グループが勧告する短い質問セットの組み込みが推奨されている。

## 第2節 障害統計に関するワシントン・グループ

### 1. ワシントン・グループ

障害統計に関するワシントン・グループ<sup>12)</sup>は、障害データの収集に関して国際的に合意できる標準的な手法を開発するために、2001年に、国連統計委員会のもとで設立されたシティーグループ<sup>13)</sup>のひとつである。ワシントン・グループの主目的は、センサスや国の調査に適する障害尺度について、国際的な調整・開発を行うことにある。とくに、経済や文化の違いにかかわらず、各国間で国際比較可能なデータの作成が模索されている（WG 2006, 2）。

ワシントン・グループは、前述の国連の動きにあわせ、障害者に対する機会均等の評価に資することを目的に掲げ、まずは機能に関する短い質問セットを開発した（UNDESA and UNESCO 2014, 6）<sup>14)</sup>。短い質問セットはWHOのICFに基づき、収集したデータを障害で細分化することを可能とする6つの機能領域（見る、聞く、歩く、認識する、セルフケア、コミュニケーション）を有する（表1-1）。各質問には、軽度から重度の連続帯を把握するために、重症度を尺度とする4つの回答が用意されている。したがって、統計の目的により、焦点とするドメインや重症度の区切り方を選択することによって、さ

表1-1 短い質問セット

基本生活ドメイン	質 問
見る	あなたは眼鏡を着用しても見るのに苦労しますか？
聞く	あなたは補聴器を使用しても聞くのに苦労しますか？
歩く	あなたは歩いたり階段を登ったりするのに苦労しますか？
認識する	あなたは思い出したり集中したりするのに苦労しますか？
セルフケア	あなたは身体を洗ったり衣服を着たりする（ようなセルフケア）で苦労しますか？
コミュニケーション	あなたは普通（日常的）の言語を使用して意思疎通すること（たとえば理解したり理解されたりすること）に苦労しますか？
回答の選択肢	回 答
1	いいえ、苦労はありません。
2	はい、多少苦労します。
3	はい、とても苦労します。
4	まったくできません。

（出所）北村（2016, 16 図 1）の語句を一部修正。

まざまな障害状況が描き得る。こうしたなか、ワシントン・グループは、国際比較をするために、障害人口は、少なくともドメインのひとつに「とても苦労します」または「まったくできません」の回答があったすべての人を含むことを推奨している。

ワシントン・グループの短い質問セットは、認知テストとフィールド・テストを経て、質問が意図したとおりの質問として対象者に理解され、各ドメインの重要要素が把握でき、すべての国において矛盾無く質問が理解されているか、注意深く見極めて開発されてきたとされる<sup>15)</sup>。したがって、質問の文言、質問の順番、回答の区分のいずれも、一切の修正なしに使用されることが不可欠であるとする<sup>16)</sup>。実際、テストや現場検証により、質問を「改善」しようとする試みは、予期しない結果を生み、むしろ正確性を減じるおそれがあることがわかっている。例外は、予備調査の段階で、質問が特定の状況において無関係であったり、混乱させるものであることが判明した場合に、小さな修正は許され得ることである<sup>17)</sup>。たとえば、補聴器が使用されていない場所では、「補聴器を使用しても」という文言を削除することは可能とさ

れる。また、生活機能に関して、追加的な情報が必要な場合は、短い質問セットの項目を修正・削除するのではなく、追加であれば許される。

短い質問セットおよび拡張質問セットは、機会均等の状況を測定するために開発されていることから、障害者権利条約のモニタリングにも有用であるとされる (Madans, Loeb, and Altman 2011, 5)。ワシントン・グループは、「障害」が起こるプロセスに着目し、障害者が、非障害者と同様に、教育、雇用、市民社会などの活動に参加できるか否かに焦点を当てており、それはすなわち障害者権利条約が定める機会均等や非差別原則に焦点を当てていることと同じであるとしている。たとえば、雇用における機会均等という目的がある場合、理論的には、機会が最適化されれば、障害者と非障害者のあいだの参加率は等しくなるはずであり、最適化するための措置がとられているのであれば、そのトレンドを分析することにより、経年でその進捗をはかることができるという (Madans, Loeb, and Altman 2011, 5)。短い質問セットからつくられるデータが、センサスや雇用、教育、住宅、交通、社会・保健サービスのサーベイによって収集された情報と結合されることによって、障害者と非障害者とのあいだの参加レベルの違いを比較することが期待されている (Loeb 2012, 7)。

ただし、開発されている短い質問セットは、障害者権利条約のように障害を環境との関係においてのみ完全に理解できるとする広い障害の定義を採用せず、また個人の障害を認定する意図も有していない。ワシントン・グループの質問は、ICFに従って人間の生活機能の程度を反映し、生活機能の特徴の短い質問セットに基づいて、センサスや調査においてデモグラフィックス<sup>18)</sup>を作成することに貢献することを目的としており、他の目的のためには、これ以外に、環境尺度などの開発の必要性が残されている (UNDESA and UNESCO 2014, 6)。このように短い質問セットは、一般の人と比べて社会参加制約のリスクがより大きい大半の人を発見し<sup>19)</sup>、機会均等を評価することは可能であるものの、それだけでは障害問題全体の評価はできないことに留意する必要がある (UNSD 2007, 32)。

障害児の統計収集に関して、短い質問セットは、機能障害をもつ多くの障害児を発見することはできるものの<sup>20</sup>、常に発達過程にある児童については、正確な把握が課題となっていた。一般に、センサスやサーベイでは、保護者が児童の代理回答を行うため、児童のパフォーマンスへの期待や保護者の知識が影響することが知られている。一般的なセンサスでは、社会経済的なステータスが低いとされる、障害のある少女や障害のある児童が見過ごされ、過小測定されることがしばしばあると指摘されている（UNICEF 2013, 15）。このため、ワシントン・グループは、2009年にワーキング・グループを立ち上げ、UNICEF と共同で、国際生活機能分類児童版（ICF-CY）を用いた「児童の生活機能と障害」モジュールの開発を進め、2歳から4歳用と、5歳から17歳用の質問セットが作成された（北村 2016, 16）<sup>21</sup>。大人とは問題の焦点が異なることから、児童の生活機能モジュールでは、児童に関する生活機能のドメインが拡大され、年齢相応の困難を識別し、代理回答に依拠することなどを考慮して設計がなされた。とくに児童に対する行動倫理と児童本人による回答の不正確性を勘案して、質問は児童の母親またはおもな育児介護者が回答することを前提に設計され、同年代の子どもとの比較参照を促す質問文も加えられた<sup>22</sup>。

ワシントン・グループはまた UNICEF と共同で、「学校の環境と参加」に焦点を当てた障害児の拡張質問セットの開発に取り組んでいる（UNDESA and UNESCO 2014, 7）。学校参加の阻害要因としては、態度（attitudes）、通学（getting to school）、アクセシビリティ（accessibility）、費用負担（affordability）の4つの領域が設定されている。このインクルーシブ教育に関するモジュールは、公教育に焦点をおき、就学している児童と未就学の児童の両方を対象に、学校参加に関する環境要因を考察することをめざして開発されている（Cappa, De Palma, and Loeb 2015）。なお、ワシントン・グループでは、専ら障害女性に焦点を当てたモジュールの開発は行われていない。

## 2. 障害データ・統計に関する国連専門家会合

2014年に行われた障害データ・統計に関する国連専門家会合では、ワシントン・グループの短い質問セットも含めた方法論に関する包括的な議論は将来の専門家会合でなされるべきであるとしつつも、当面は、直近の持続可能な開発目標（SDGs）の目標および指標に必要なデータの収集のためにワシントン・グループの短い質問セットの使用を勧告した（UNDESA and UNESCO 2014, 7）。そして障害データの国際的な比較、分析、報告のために次の2点の包括的勧告が提示された（UNDESA and UNESCO 2014, 10）。第1に、国の統計局、政府省庁、国連機関が実施または資金提供しているセンサスならびに定期サーベイにワシントン・グループの短い質問セットを含めること。これによって、障害者権利条約をモニターするのに必要なデータが提供され、ポスト2015年の開発目標の進捗においても障害者の状態が独立して集計され、モニタリングが可能となるとした。第2に、共通枠組みを採用し、ワシントン・グループの短い質問セットを、異なる種類のデータ収集アプローチに組み込み、各種調査モジュールもワシントン・グループの拡張質問セットを使用すること。これにより、国横断的に比較可能なデータを改善させることができるとした。

一方、障害統計を国際比較可能とするために、一義的には、ワシントン・グループの短い質問セットをすべてのセンサスやサーベイに組み込むべきとしつつ、障害者に関するデータ・ギャップを埋めるためには、その他のデータ収集の手法も必要になると述べている。とくにモデル障害調査（Model Disability Surveys: MDS）やマルチ指標クラスター調査（Multiple Indicator Cluster Surveys: MICS）など新しく開発されている方法論、および、ワシントン・グループの拡張質問セットやモジュールを使用することで、相互補完的に障害者の状況をより完全に描き出すことができるとした（UNDESA and UNESCO 2014, 19）。

MDSは、WHOと世界銀行が開発しており、障害者の生活に関する詳細な情報を提供する一般的人口サーベイであるとされる（WHO and WB n.d.）。WHOと世銀のほか、ワシントン・グループ、ノルウェー統計局、国際障害同盟（IDA）など多くのステークホルダーを巻き込み、かつ既存の179の障害サーベイの質問を分析し、ICFとの適合性を考慮しながら作成された。MDSは障害者権利条約第31条に応えるために設計され、障害を、個人の健康や機能障害に焦点を当てるのではなく、個人と健康状態やさまざまな環境と個人の要因との相互作用の結果ととらえる。こうした考えに基づき、障害のすべての局面のデータ、たとえば、機能障害、活動制約、参加制限、関連健康状況および環境要因などを提供することを目的とする。このようにMDSは、ワシントン・グループの目的と同様に、障害者が「他者との平等に基づいて」扱われるという障害者権利条約の要求に応え、障害者と非障害者の参加および排除の割合を比較するべく、人口調査のなかで使用されるよう設計されようとしている（UNDESA and UNESCO 2014, 7）。なお、MICSは、女性と子どもの詳細情報収集を目的としてUNICEFが開発したものである<sup>23</sup>。

### 3. 小結

国連統計委員会のもとで設立されたワシントン・グループは、各国間で国際比較可能な障害データを収集することを目的に、短い質問セットを開発した。作業の過程で、障害者権利条約も謳う、障害者の機会均等に資することが開発の正当化事由とされた。障害データ・統計に関する国連専門家会合では、将来の議論を待つとしながらも、SDGsの目標および指標で必要なデータの収集のためにワシントン・グループの短い質問セットの使用を勧告した。また、ワシントン・グループの外で開発されたMDSやMICSに言及しつつも、それらはいくまでもワシントン・グループの短い質問セットおよび拡張質問セットを補完するものと位置づけられているといえる。したがって、統計手法などの開発目的はそれぞれ異なるはずであるものの、障害データに関

しては、ワシントン・グループの取り組み成果に収斂させていこうとする趨勢が示唆される。

### 第3節 開発アジェンダにおける障害

#### 1. SDGs における障害指標の方針

2015年にSDGsでは、持続可能な開発のための17の目標（goals）および169のターゲット（targets）が策定され、MDGsを基盤としながら、MDGsが達成できなかった目標を完成することを企図した。MDGsでは、後づけで、目標のなかに障害を含めることが勧告されたが、SDGsでは当初から包含された。障害者が明示的に記されている目標は5つ、7カ所で言及されている。SDGsは、それぞれターゲットをとめない、それらはさらに測定可能なアウトカムに焦点を当てた指標によって精緻化されることが求められた<sup>24)</sup>。したがって、5つの目標の7つのターゲットのそれぞれに対応する障害指標の確定が必要となった（UNDESA and WHO 2015）。2016年現在、全体で230の指標の作成が合意され、そのうち障害にかかわる指標は表1-2のとおりと定められた。障害は、障害を明示的に記している目標以外に、少なくとも名目的には「脆弱者層」や「差別」に言及する目標や「全体」目標にも含まれていることになっている<sup>25)</sup>。

SDGsの指標を検討する国連機関間・専門家グループ（Inter-Agency and Expert Group: IAEG）は<sup>26)</sup>、データの細分化の原則について合意し、SDGsの指標は、該当する場合、公的統計の基本原則に基づいて、収入、性別、年齢、人種、民族、移住者としての地位、障害、および地理的場所、またはその他の特徴について、細分化すべきであるとした<sup>27)</sup>。細分化は膨大な作業を生じさせるものの、誰一人も取り残さないための前提であることから、この原則は、提案されたSDGs指標の最終リストの冒頭でも明記されている（IAEG-



表1-2 障害者が明示されたSDGsの目標・ターゲットとその指標

目標4 (教育)	ターゲット4.5	2030年までに、教育におけるジェンダー格差をなくし、障害者、先住民および脆弱な立場にある子どもなど、脆弱層があらゆるレベルの教育や職業訓練に平等にアクセスできるようにする
	指標4.5.1	細分化可能な、本リストに記載されたすべての指標のためのパリティ指数（女性／男性、地方／都市、富の五分位数の最下位／最上位、その他、障害状況、先住民および紛争影響者などデータが入手可能となりしだい）
	ターゲット4.a	子ども、障害およびジェンダーに配慮した教育施設を構築・改良し、すべての人々に安全で非暴力的、包摂的、効果的な学習環境を提供できるようにする
	指標4.a.1	以下のアクセスがある学校の割合：(a) 電気、(b) 教育を目的としたインターネット、(c) 教育を目的としたコンピュータ、(d) 障害をもつ生徒のための改修された施設や教材、(e) 男女別の基本的なトイレ、および (f) 基本的な手洗い場（WASHの指標定義による）
目標8 (経済成長と雇用)	ターゲット8.5	2030年までに、若者や障害者を含むすべての男性および女性の、完全かつ生産的な雇用および働きがいのある人間らしい仕事、ならびに同一労働同一賃金を達成する
	指標8.5.1	女性および男性労働者の、職業、年齢、障害者別の、平均時給
	指標8.5.2	性別、年齢、障害者別の、失業率
目標10 (不平等)	ターゲット10.2	2030年までに、年齢、性別、障害、人種、民族、出自、宗教、あるいは経済的地位その他の状況にかかわらず、すべての人々の能力強化および社会的、経済的および政治的な包含を促進する
	指標10.2.1	年齢、性別、および障害者別に細分化した、中位所得の50%未満で生活する人口の割合
目標11 (持続可能な都市)	ターゲット11.2	2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者および高齢者のニーズにとくに配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する
	指標11.2.1	年齢、性別、障害者別に細分化された、公共交通機関への容易なアクセスがある人口の割合
	ターゲット11.7	2030年までに、女性、子ども、高齢者および障害者を含め、人々に安全で包摂的かつ利用が容易な緑地や公共スペースへの普遍的アクセスを提供する
	指標11.7.1	年齢、性別、障害者別に細分化された、各都市部の建物密集区域における公共スペースの割合
目標17 (実施手段)	ターゲット17.18	データ、モニタリング、説明責任については、2020年までに、後発開発途上国および小島嶼開発途上国を含む開発途上国に対する能力構築支援を強化し、所得、性別、年齢、人種、民族、居住資格、障害、地理的位置およびその他各国事情に関連する特性別の質が高く、タイムリーかつ信頼性のある非集計型データの入手可能性を向上させる
	指標17.18.1	公的統計の基本原則にしたがい、関連したターゲットについて、完全に細分化して作成された国レベルでSDGs指標の割合

(出所) IAEG-SDGs (2016) より筆者作成。

SDGs 2016)。

この方針に関連して、障害分野にかかわる国連機関、障害当事者団体、市民社会、専門家からは、SDGsデータの細分化にあたっての要望が、共同声明のかたちで出された<sup>28)</sup>。要望は、IAEG-SDGsと国連統計局を名宛人とし、障害者データの細分化を各国が進めるよう勧告することを求める内容となっている。その際、とくに国際比較および経年比較ができるよう、SDGsデータの細分化に関して、大人は、ワシントン・グループの短い質問セット、児童は、UNICEFとワシントン・グループの児童の生活機能モジュールを利用することを推奨するとした。また、細分化にとどまらず、SDGsの達成や政策・プログラムのインパクト測定のための付加的情報の収集もすべきであるとし、その際には、MDSやその他の国連機関が開発している拡張モジュールの利用可能性も提示した。

## 2. インチョン戦略の障害指標

2012年に、第3次アジア太平洋障害者の10年（2013～2022）の行動計画として、障害インクルーシブな一連の開発目標を提示した「アジア太平洋障害者の『権利を実現する』インチョン戦略」が策定された<sup>29)</sup>。10個の目標が掲げられ、その達成のモニタリングと評価のために、27のターゲットおよび62の指標が設けられた。指標を設定し、エビデンスに基づく障害者政策の立案やモニタリングを促すことで、これまで欠いていた障害者の社会・経済的地位に関する統計情報の整備を進めることも目論まれている。

目標8が、障害データの信頼性と比較可能性の向上をとくに掲げている。国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）加盟国は、ターゲットのひとつにおいて、2017年の10年中間年までに、インチョン戦略目標の到達度を測るための信頼できる統計基準（baseline）を確立することに同意をしており、着実な障害統計の整備が必要となっている。その際、推奨されたのが、さまざまな統計収集での、ワシントン・グループの短い質問セットの使用である

(UNESCAP 2014, 14)。そして、インチョン戦略の指標を構築する際は、ワシントン・グループが推奨しているように、少なくともひとつのドメインに「とても苦勞します」または「まったくできません」と回答している人を障害者とみなすべきであるとした。

### 3. 小結

国際的な開発目標である SDGs に明示的に障害への言及があったものの、開発における障害者の状況の全体像を把握するためには各目標のなかで障害者が非障害者から分離された非集計型データとして整備される必要がある。しかしながら、SDGs は、一般原則として、可能なかぎりの細分化を求めているものの、明文で要求されているのは、ターゲットが障害に言及している場合に、関連する障害指標の策定が必須であるということだけである。すべての目標・ターゲットに関して、障害が細分化されれば、男女別、年齢別の状況を含め、障害者のおかれている全体像が把握可能であるが、明文で挙げられた7ターゲットのみにとどまるおそれは否定できない。障害分野からの声明も、細分化が着実に履行されるよう、各国政府を促すことを求めるものであった。各ターゲットにおける、障害の細分化が実現可能であることは、ワシントン・グループの研究からわかっており (WG 2016)、その進捗が注目される。

### おわりに

WHO など長らく医療や疾病という観点から障害統計を扱ってきた機関との調整は残るものの、障害統計やデータに関してはワシントン・グループの取り組みの成果、とくに短い質問セットの使用を基本におくことが、事実上の国際基準となりつつある。SDGs やインチョン戦略においても、ワシント

ン・グループの短い質問セットの使用が推奨されている。SDGs では明示的に障害への言及があるものの、障害に言及するターゲット以外の項目においてはなお全体のなかに埋没させられるおそれがあり、それゆえ指標のひとつとして障害統計の整備状況そのものが選定されたことは注目に値する（SDGs 17.18やインチョン戦略8.2）。これに関して、2015年の国連総会決議69/142「ミレニアム開発目標および2015年および将来に向けて障害者のために国際的に合意されたその他の開発目標を実現する」<sup>90)</sup>は、加盟国、とくに開発途上国が障害者に関する国のデータと統計を収集・編纂し、ミレニアム開発目標や障害者に関して国際的に合意された開発目標の実現を支援するよう国連システムに要請している（para.14）。さらに、国連事務局に、「障害者に関する国の政策、プログラム、ベストプラクティスおよび入手可能な統計を集めて分析し、関連する国際的に合意された開発目標および障害者権利条約の規定に対する取り組みの進展を反映した」報告を提出するよう指示し（para.21b）、「障害と開発に関する国連グローバルレポート」の発行に向けた動きが進んでいる。報告書は、国際的に合意された開発目標および障害者権利条約の条項に焦点を当て、とくにSDGsの目標とターゲットをもとに章別構成の案が作成されている（Martinho 2016）。国連が、障害統計・データを不可欠とする報告書を定期的に刊行することは、障害統計整備の促進に一定の影響を与えることが考えられ、今後の展開が期待される。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) “World Programme of Action concerning Disabled Persons,” A/RES/37/52, 3 December 1982.
- (2) “Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities,” A/RES/48/96, 20 December 1993.
- (3) “Manual for the Development of Statistical Information for Disability Programmes and Policies,” ST/ESA/STAT/SER.Y/8, United Nations 1996.
- (4) “Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 1,” ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.1, United Nations, 1997. なお、初版は1980年（ST/ESA/STAT/SER.M/67）。

- (5) “Guidelines and Principles for the Development of Disability Statistics,” ST/ESA/STAT/SER.Y/10, United Nations, 2001.
- (6) Mont (2007) によれば、「障害」と用語には、マイナスのイメージがあり、ある文化に属する人は、自分を障害と認識することにスティグマや恥であることを感じる。とくにスティグマの影響が強い、知的や精神障害の調査には不適切である。被調査者は、そのように質問された場合、障害を否認したり、家族に障害者がいることを隠蔽したりする可能性がある。さらに、「障害」は、しばしばより重大な状況を暗示し、多少日常の活動が制約されていても、自分の状況は障害と定義するほど深刻でないと思なすかもしれない。また、「障害」が医学的な診断と結びつけられている場合、その知識がなければ正確に回答するはできない。医学的な診断を知っているか否かは、教育、社会経済的ステータス、保健サービスへのアクセスなどが関係する (Mont 2007, 8)。
- (7) 改訂第2版 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2)。なお、改訂第3版ではワシントン・グループの短い質問セットなどの成果が組み込まれる予定である。
- (8) “Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities through the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities,” A/RES/63/150, 18 December 2008.
- (9) “Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities,” A/RES/64/131, 18 December 2009.
- (10) “Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities towards 2015 and beyond,” A/RES/65/186, 21 December 2010.
- (11) “2010 and 2020 World Population and Housing Census Programmes,” E/CN.3/2015/6 (Distr.: General 15 December 2014).
- (12) ワシントン・グループが討議した内容については、国連統計委員会 (<http://unstats.un.org/unsd/methods/citygroup/washington.htm>) ならびにワシントン・グループの事務局を担当するアメリカ疾病管理予防センター ([http://www.cdc.gov/nchs/washington\\_group.htm](http://www.cdc.gov/nchs/washington_group.htm)) のウェブサイトで公開されている。
- (13) 国連統計局のもとで活動する、特定分野の統計手法などの課題を議論する非公式な国家統計当局等の専門家による集まり。
- (14) “The Washington Group Short Set of Questions on Disability,” (<http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/01/The-Washington-Group-Short-Set-of-Questions-on-Disability.pdf>).
- (15) “Testing Methodology,” (<http://www.washingtongroup-disability.com/methodology-and-research/testing-methodology/>) テストに至る前段階として、翻訳の問題もある。翻訳を行う際には、方言によって用語の意味が変化するなどの言語上の差異、翻訳上の困難、多様な文化にわたってひとつの概念を

- 適用しようとする困難などがあり、そのためワシントン・グループでは、翻訳実施要綱を作成している。そこでは、用語の同一性よりも、質問に対する同一の理解が異なる国と文化においても得られることが重要視されている（“Translation Protocol”, [http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/01/5\\_appendix2.pdf](http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/01/5_appendix2.pdf)）。
- (16) “Testing Methodology,” (<http://www.washingtongroup-disability.com/methodology-and-research/testing-methodology/>).
  - (17) “Implementation,” (<http://www.washingtongroup-disability.com/implementation/>).
  - (18) 対象者属性、人口統計。
  - (19) “WG Conceptual Framework,” (<http://www.washingtongroup-disability.com/methodology-and-research/conceptual-framework/>).
  - (20) “Rationale and Principles for Questions on Child Functioning,” (<http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/child-disability/>).
  - (21) 2歳以下の児童の障害を、人口センサスで把握するのは、不可能であるとの共通認識がある（UNICEF 2013, 16）。
  - (22) “Rationale and Principles for Questions on Child Functioning,” (<http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/child-disability/>).
  - (23) 詳しくは、(<http://www.mics.unicef.org/>) 参照。
  - (24) “Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals,” A/68/970, 12 August 2014, sect. IV, para.18.
  - (25) 脆弱な状況下の人々に対する目標として、「1.3 社会的保護」「1.4 基礎サービス」「1.5 災害に対する抵抗力」「2.1 飢餓」「6.2 衛生」「11.5 災害の影響力の減少」がある。また、差別禁止に言及する目標として「10.3 機会均等」と「16b 差別禁止」もとくに障害者にかかわる。
  - (26) 2015年に、国連統計委員会のもとに設置された28カ国の代表からなる専門家グループ。2016年3月現在、230のSDGs指標が国連統計委員会に提出され、承認されている。それらは、さらに経済社会理事会や国連総会に諮られた。
  - (27) “Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators,” E/CN.3/2016/2, para.26.
  - (28) “Disability Data Disaggregation – Joint Statement by the Disability Sector,” Fourth Meeting of the IAEG-SDG’s, Geneva, November 2016. 障害分野の構成、UNDP, ILO, INICEF, WHO, OHCHR, UNPF, 障害者の権利に関する国連特別ラポーター、障害者の権利を促進する国連パートナーシップ、IDA, 世界障害と開発コンソーシアム (IDDC) からなる。
  - (29) 「アジア太平洋障害者の『権利を実現する』インチョン戦略」General, E/

ESCAP/APDDP (3)/3, 2012年11月14日。

- (30) “Realizing the Millennium Development Goals and other internationally agreed development goals for persons with disabilities towards 2015 and beyond,” A/RES/69/142, 22 January 2015.

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 北村弥生 2016. 「国連の障害統計に関するワシントン・グループの取り組み」『ノーマライゼーション』36 (42) 11月 15-17.
- 小林昌之編 2010. 『アジア諸国の障害者法——法的権利の確立と課題——』アジア経済研究所.
- 森壮也編 2010. 『途上国障害者の貧困削減——かれらはどう生計を営んでいるのか——』岩波書店.

<英語文献>

- Altman, Barbara M., and Sharon N. Barnartt, eds. 2006. *International Views on Disability Measures: Moving toward Comparative Measurement*, Amsterdam: JAI press.
- Altman, Barbara M., ed. 2016. *International Measurement of Disability: Purpose, Method and Application the Work of the Washington Group*, Switzerland: Springer.
- Cappa, Claudia, Elena De Palma, and Mitchell Loeb 2015. “The UNICEF/WG Module on Inclusive Education: Update on the Development of the Module on Inclusive Education (PPT),” 15th WG Meeting, Copenhagen, 27-29 October .
- IAEG-SDGs (Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators) 2016. “Final List of Proposed Sustainable Development Goal Indicators,” Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, E/CN.3/2016/2/Rev.1, Annex IV.
- Loeb, Mitchell 2012. “A White Paper on Disability Measurement,” *Disability and International Development*, (1), 4-12.
- Madans, Jennifer H., Mitchell E. Loeb, and Barbara M. Altman 2011. “Measuring Disability and Monitoring the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Work of the Washington Group on Disability Statistics,” *BMC Public Health* (<http://www.biomedcentral.com/1471-2458/11/S4/S4>, 2017年1月10日アクセス).
- Martinho, Maria 2016. “Outline and Plan for the 2018 UN Flagship Report on Disability and Development: Introduction (PPT) ,” Third Expert Meeting on Monitoring

- and Evaluation for Disability-inclusive Development (MEDD) , 28-29 November ([http://www.un.org/disabilities/documents/2016/MEDD3/scrpd\\_opening.pptx](http://www.un.org/disabilities/documents/2016/MEDD3/scrpd_opening.pptx), 2017年1月10日アクセス).
- Mittler, Peter 2015. "The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Implementing a Paradigm Shift," *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 12 (2) June: 79-89.
- Mont, Daniel 2007. *Measuring Disability Prevalence*, SP Discussion Paper (0706) World Bank.
- Secretary-General 2012. "Realization of the Millennium Development Goals and internationally agreed development goals for persons with disabilities: a disability-inclusive development agenda towards 2015 and beyond," (Report of the Secretary-General), A/67/211, 30 July.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) and UNESCO 2014. "United Nations Expert Group Meeting on Disability Data and Statistics, Monitoring and Evaluation: The Way Forward-a Disability-Inclusive Agenda Towards 2015 and Beyond, Paris, France (8-10 July 2014) Report," ([http://www.un.org/disabilities/documents/egm2014/EGM\\_FINAL\\_08102014.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/egm2014/EGM_FINAL_08102014.pdf), 2016年2月1日アクセス).
- UNDESA and WHO (World Health Organization) 2015. "Disability indicators for the SDGs," 16 October ([http://www.un.org/disabilities/documents/disability\\_indicators\\_oct2015.docx](http://www.un.org/disabilities/documents/disability_indicators_oct2015.docx), 2016年2月1日アクセス).
- UNESCAP 2014. *ESCAP Guide on Disability Indicators for the Incheon Strategy*, ST/ESCAP/2708, Bangkok: United Nations.
- UNGA (United Nations General Assembly) 2005. "2005 World Summit Outcome," A/RES/60/1, 16 September.
- 2013. "Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the realization of the Millennium Development Goals and other internationally agreed development goals for persons with disabilities: the way forward, a disability-inclusive development agenda towards 2015 and beyond," A/RES/68/3, 23 September.
- 2015. "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development," A/RES/70/1, 25 September.
- UNICEF 2013. "Guidelines for Disability Situation Analyses," version 5, 26 June .
- UNSD (United Nations Statistics Division) 2007. "Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses," Revision 2 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2) , New York: United Nations.
- WG (Washington Group) 2006. "Overview of Implementation Protocols for Testing



the Washington Group Short Set of Questions on Disability,” ([http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/01/main\\_implementation\\_protocol\\_Short\\_set.pdf](http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/01/main_implementation_protocol_Short_set.pdf), 2017年1月20日アクセス).

——— 2016. “Report of Ability of Countries to Disaggregate SDG Indicators by Disability,” ([http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/02/report\\_of\\_ability\\_of\\_countries\\_to\\_disaggregate\\_sdg\\_indicators\\_by\\_disability.pdf](http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/02/report_of_ability_of_countries_to_disaggregate_sdg_indicators_by_disability.pdf), 2017年1月20日アクセス).

WHO and WB (World Bank) n.d. “Model Disability Survey: Providing evidence for accountability and decision-making,” ([http://www.who.int/disabilities/data/mds\\_v4.pdf](http://www.who.int/disabilities/data/mds_v4.pdf), 2016年2月1日アクセス).

