

第1章

開発途上国の女性障害者の課題

小林昌之

要約：

本研究会は、女性障害者に焦点を当て、開発途上国の女性障害者がおかれている現状を提示し、権利確立のための法制度と政策措置を分析し、課題を明らかにすることを目的とする。対象国は国連障害者権利条約制定に地域として主導的に取り組んだ国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）に属するアジアの6カ国（韓国、タイ、フィリピン、 Bangladesh、カンボジア、インド）とする。

このために、本研究では、①女性障害者に対する政策・措置、②法律・規則・ガイドラインを含めた女性障害者に対する法制度、③女性障害者に関する統計、④女性障害者差別に関わる訴訟・申立事例の調査・分析をとおして、権利条約が謳っている男女平等および複合差別の解消の実現可能性について考察する。各国においてどのように法制度と政策措置が構築され、課題を抱えているのか明らかにすると同時に、対象国間の比較により共通の課題の発見につとめる。本年度は1年目の作業として、各国の女性障害者の現状および女性障害者を取りまく政策と法制を調査し、論点となる課題の抽出を行った。

本調査研究報告書はその中間報告であり、本章ではまず研究会の課題を説明し、次に女性障害者に関する国際的な規範のうち、障害者権利条約とアジア太平洋障害者の10年の枠組みを整理し、最後に本書の構成を要約したうえで来年度の課題について紹介する。

キーワード：

開発途上国 アジア 障害者 女性 障害者権利条約 アジア太平洋障害者の10年

はじめに

本研究は、2010年度と2011年度に実施した研究会「開発途上国の障害者雇用－雇用法制と就労実態」(小林昌之編『アジアの障害者雇用法制－差別禁止と雇用促進－』アジア経済研究所、2012年)および2012年度と2013年度に実施した研究会「開発途上国の障害者教育－教育法制と就学実態」(小林昌之編『アジアの障害者教育法制－インクルーシブ教育実現の課題－』、2015年)の成果を踏まえて実施されたものである。

小林(2012)では個別分野で最も喫緊な課題である障害者の雇用および教育の問題のうち障害者雇用に焦点を当てて研究を行っている。ここで明らかになったのは、障害者が一般労働市場で就労するためには、その前提として十分な教育・訓練を受けることが必要となっていることである。教育の有無は必ずしも実際の雇用に直結しないものの、開発途上国においても一般企業に障害者雇用を求める法制度が整備されつつあるなか、実際の採用に当たっては障害者の働く能力の基礎となる教育・訓練の欠如が阻害要因のひとつとなっていることが明らかとなった。小林(2015)では、その教育に焦点を当て、障害者の就学実態および障害者権利条約¹が謳うインクルーシブ教育実現の課題を考察した。いずれの国も障害者の教育として「インクルーシブ教育」を採り入れているとみられるものの、社会モデルへのパラダイム転換を果たさないまま、障害者を普通学校に入れるにとどまる国、あるいは実際には特殊学校を障害者教育の主流としている国もあることが判明した。

信頼できる障害者統計を欠いていること自体も障害分野の重要課題のひとつであるが、一般に障害者の就業率と就学率は低いことがわかっている。例えば、障害者の就業率は非障害者または全体と比べて低く、半分近い値となっている。韓国では全体の経済活動参加率が61.5%であるのに対して障害者は41.1%、中国では全国の実業就業率が72%であるのに対して障害者は30%、タイでも非障害者75.7%に対して障害者は35.2%と半分以下であった(小林2012, 14)。また、障害者の就学率も全体的に低く、中国の義務教育就学率は2013年で72%、フィリピンでは2011年現在で学齢期のうち3%、2009年のベトナムの就学率は約40%、インドは2002年現在で約50%とされる(小林2015, 13)。上記研究では、男性障害者・女性障害者の別を考慮した研究はしていないものの、調査の過程では障害者と非障害者の格差のほかに、男女による格差、都市部と農村部による格差などが存在することを確認している。

そこで本研究では、女性障害者に焦点を当て、開発途上国の女性障害者がおかれている現状を提示し、権利確立のための法制度と政策措置を分析し、課題を明らかにすることを目的とする。以下、本章では中間報告書として、まず研究会の課題を説明し、次に女性障害者に関する国際的な規範のうち、障害者権利条約とアジア太平洋障害者の10年の枠組

みを整理し、最後に本書の構成として各章を要約したうえで来年度の課題について紹介する。

第1節 本研究の課題

2006年12月の国連障害者権利条約の採択により障害者の人権に関する国際社会のコンセンサスがまとまり、障害分野においても権利に基づくアプローチによる開発枠組みが整った。同条約は、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により、社会の人間・社会・経済開発ならびに貧困根絶の著しい前進をもたらされることを強調している。後述するように、障害者権利条約は一般原則において男女の平等を謳うとともに、独立した1章を設け、締約国が女性障害者の複合的差別を認識し、すべての人権および基本的自由を確保するための措置をとり、ならびに自律的な意思決定力を確保するための能力開発などの措置をとることを定めた。女性でありかつ障害者であるという複合的差別が存在し、その結果、同じ障害者であっても男性障害者と女性障害者の間にはさまざまな格差が生じるなど、それを特記する必要があるほど課題が大きくなっているからである。

女性障害者を取り上げた先行研究は少なくないものの、開発途上国における女性障害者の実態を論じるものは少ない。Groce (1997) はジェンダーと障害の二重の差別を女性障害者が受けていることの認識は先進国では一般的になっているなか、開発途上国の女性障害者は、貧困に加え、女性や障害者に対する伝統的な否定的態度によってその生活はさらに深刻になっていると指摘する (Groce 1997, 178)。そして、女性であることは障害となるリスクを高めるとともに、障害者となった場合は十分な医療やリハビリテーションのケアを受け難くなるが、女性障害者にとって最も深刻な問題は、事実上期待されるすべての社会的役割が著しく改変され、社会的、経済的、法的地位が脅かされることであると論ずる (Groce 1997, 183)。

開発との関係で国連や世銀などの国際機関が女性障害者の問題に着目し、Boylan (1991)、UNESCAP (1995a) および Edmonds (2005) を発表している。いずれの報告書も開発過程においてジェンダーの視点を加えるべきこと、特に女性障害者は複合的な差別と不利益を被っていることを指摘している。また、女性障害者は、これらを解消すべき障害当事者運動やジェンダー運動からも周辺化されているとする。

Blanck, Adya & Reina (2007) は障害者権利条約におけるジェンダーの視点導入の議論を紹介し、女性障害者の差別を扱う個別の条文を制定すると同時にジェンダーの視点をすべての条文に組み込む両方から接近するツイン・トラック・アプローチが採択されたものの、コンセンサスを得られなかった条文がいくつかあったことを指摘する。同様に Schaaf (2011) は、障害者権利条約の制定過程における性別やジェンダーの視点などの導入の議論を分析し、採択された条約は初期の草案と比較するとセクシャリティの問題は不明瞭で

消極的となっていると結論する。

ほかの国際人権条約との関係で女性障害者の権利を論じたものとしては、de Silva de Alwis (2009)がある。女性障害者や障害児童が直面する不利は、しばしば人種、貧困、少数者としての地位、社会的地位など複合的要因によって増幅される (de Silva de Alwis 2009, 293)。したがって、ジェンダーや子どもの視点から女性障害者が直面する暴力、虐待、搾取などのリスクに対してより注目すべきであると主張する。そして、女性差別撤廃条約 (CEDAW)²、子どもの権利条約、障害者権利条約の3つが相互に重複し、補強している部分を女性障害者や障害児童に対する人権の保護と意識の向上のために活用することができることを提示する (de Silva de Alwis 2009, 301)。このほか、2000年に紛争後の平和構築や復興プロセスにおいて女性を組み入れることを定めた国連安全保障理事会決議1325が採択されたこともあり、紛争という視点から女性障害者を論じたものとしてOrtoleva (2010)やOrtoleva & Knight (2012)がある。いずれも女性障害者は紛争により一番影響を受けているにもかかわらず、公的にも実務的にもその重要プロセスから排除されてきたことを指摘する。

日本では、日本障害者リハビリテーション協会編 (2012)の特集が、女性障害者に関する世界と日本の取り組みおよび法改正の状況ならびに実態調査の概要などを紹介する。国連の施策との関係では、瀬山 (2006)がこれを詳細に分析する。開発援助の視点からは、長谷川 (2009)や金澤 (2011)が国連での動向を踏まえながら論じている。しかしながら、いずれも国を取り上げ、その国の文脈で女性障害者を論じていない。国を事例に取り上げたものとして、金澤 (2012)がバングラデシュの女性障害者の結婚について貧困との関係で論じている。本研究も、国別状況を分析しながら、特に焦点となっている課題について論じることとしたい。

一方、前述のとおり、アジア経済研究所では小林 (2012) (2015)、森 (2008) (2011)など「障害と開発」に関する一連の研究があり、国別研究を行っているものの、女性障害者については正面から取り上げておらず、わずかに問題点を言及するにとどまっている。そこで本研究会は、女性障害者に焦点を当て、開発途上国の女性障害者がおかれている現状を提示し、権利確立のための法制度と政策措置を分析し、課題を明らかにすることを目的に国レベルでの状況を調査研究する。対象国は障害者権利条約制定に地域として主導的に取り組んだ国連アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) に属するアジアの6カ国 (韓国、タイ、フィリピン、バングラデシュ、カンボジア、インド) とする。

このために、本研究では、①女性障害者に対する政策・措置、②法律・規則・ガイドラインを含めた女性障害者に対する法制度、③女性障害者に関する統計、④女性障害者差別に関わる訴訟・申立事例の調査・分析をとおして、障害者権利条約が謳っている男女平等および複合差別の解消の実現可能性について考察する。各国においてどのように法制度と政策措置が構築され、課題を抱えているのか明らかにすると同時に、対象国間の比較によ

り共通の課題の発見につとめる。本年度は1年目の作業として、各国の女性障害者の現状および女性障害者をとりまく政策と法制を調査し、論点となる課題の抽出を行った。

第2節 障害者権利条約

障害者権利条約の制定時における女性障害者の権利に関する大きな論点のひとつは、特別な条文を設けるか、メインストリーミング化するかであったとされる (Sandoval 2009, 1199)。すなわち、女性障害者に対する差別を扱う個別の条文を設けるか、障害者権利条約のすべての条文にわたってジェンダーの視点を組み入れるか議論された。個別の独立した条文が必要だとする理由のひとつは、女性障害者は、国内・国際レベルを問わず、障害問題や女性の権利を定める政策と法制のいずれにおいても言及されることがないため、女性障害者の問題を可視化する必要性があるというものである。市民社会も女性障害者の問題に注目を集めるためには独立した条文が必要であるとしつつも、それでは不十分であるのでジェンダーの視点によって補完されるべきであると訴え、国際障害コーカスはツイン・トラック・アプローチを主張した (Blanck, Adya & Reina 2007, 96)。

女性障害者の権利に関しては、最終的にツイン・トラック・アプローチが採用され、後述するように専ら女性障害者に言及する個別条文(第6条)を設けるとともに、複数の条文において女性障害者や性別に言及がなされた。しかし、障害者権利条約制定の初期の草案と比較すると採択された条文においてジェンダーの視点は不明瞭で消極的となり (Schaaf 2011, 113)、ジェンダーの視点を組み入れることにコンセンサスが得られなかった条文もあった。特に主張の差が大きかったのは、各国の文化や宗教と関係が深い、「家庭および家族の尊重」を定める第23条であったとされる (Blanck, Adya & Reina 2007, 100)。また、わずかながらの統計でも格差の存在が判明している「教育」(第24条)や「労働および雇用」(第27条)、女性障害者にとっても重要な「ハビリテーション(適応のための技能の習得)およびリハビリテーション」(第26条)、ならびにこれらの根拠として求められるべき「統計および資料の収集」(第31条)においても十分にはジェンダーの視点は採り入れられていないとの指摘がある (Blanck, Adya & Reina 2007, 100-102)。女性障害者や性別に言及している条文は次のとおりである。

まず「前文」では、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的、先住民族としてのもしくは社会的な出身、財産、出生、年齢または他の地位に基づく複合的または加重的な形態の差別を受けている障害者が直面する困難な状況に憂慮が示されている。そのうえで、特に、障害のある少女および女性が、家庭の内外で暴力、傷害もしくは虐待、放置もしくは怠慢な取り扱い、不当な取り扱いまたは搾取を受ける一層大きな危険にしばしばさらされているとの認識を示している。そして、障害者の人権および基本的自由の完全な享有を促進するためのあらゆる努力に性別の視点を組み込む必要があることを強調し、締約国はこれらのことを認識したうえで条約に合意したと記

している。

第3条「一般原則」のなかで男女の平等が謳われ、第6条が独立した条文として女性障害者について次のように定める。

第6条「女性障害者」

- 1 締約国は、障害のある少女および女性が複合的な差別を受けていることを認識するものとし、この点に関し、障害のある少女および女性がすべての人権および基本的自由を完全かつ平等に享有することを確保するための措置をとる。
- 2 締約国は、女性に対してこの条約に定める人権および基本的自由を行使し、および享有することを保障することを目的として、女性の完全な能力開発、向上および自律的な力の育成を確保するためのすべての適当な措置をとる。

その他の分野の条文で女性障害者のメインストリーム化を求めるものは次のとおりである。

第8条「意識の向上」では、性および年齢に基づくものを含む、あらゆる活動分野における障害者に関する定型化された観念、偏見および有害な慣行とたたかうための、即時の、効果的かつ適切な措置をとることを締約国に求める。CEDAW³も固定観念、偏見、有害な慣行の除去を求めるものの、障害者権利条約はジェンダーと障害に対する固定観念がそれぞれ強化し合って女性障害者に対して複合的に影響してくると定めている点で評価されている (Ortoleva 2010, 114)。

第16条の「搾取、暴力および虐待からの自由」では、性別に基づくものを含め、家庭の内外におけるあらゆる形態の搾取、暴力および虐待から障害者を保護するためのすべての適当な立法上、行政上、社会上、教育上その他の措置をとることを締約国に求める。また虐待防止のために、締約国は、障害者、その家族および介護者に対する適当な形態の性別および年齢に配慮した援助・支援を確保すること、さらに保護事業においても年齢、性別および障害に配慮することを求める。被害者となった障害者の身体的、認知的および心理的な回復、リハビリテーションならびに社会復帰を促進するための措置は、障害者の健康、福祉、自尊心、尊厳および自律を育成する環境において行われるものとし、性別および年齢に応じたニーズを考慮に入れるものとされた。

第26条「健康」では、障害者が障害に基づく差別なしに到達可能な最高水準の健康を享受する権利を有することを認め、障害者が、保健に関連するリハビリテーションを含め、性別に配慮した保健サービスを利用可能とするための措置を締約国に求める。第28条「相当な生活水準および社会的な保障」は、障害者に社会的な保障の権利を認め、締約国に実現のための措置を求めるなかで、障害者、特に障害のある少女と女性ならびに高齢者の社会的な保障および貧困削減に関する計画へのアクセス保障について言及する。最後に、第

34条「障害者の権利に関する委員会」においては、委員の配分が地理的に衡平に行われること、異なる文明形態および主要な法体系が代表されることと並んで、男女が衡平に代表されることおよび障害のある専門家が参加することを考慮に入れて選出することが定められた。

なお、議論のあった「家庭および家族の尊重」(第23条)は、ジェンダーの視点を明確にしていないものの、この規定はリプロダクティブ・ヘルス・ライツを義務化する初めての国際文書の条文であり、長い間否定されてきた女性障害者の性的および生殖の権利を認識するものだと評価されている(Sandoval 2009, 1204)。第23条では、障害者が当事者の自由かつ完全な合意に基づいて婚姻をし、家族を形成する権利を有すること、出産について権利を有すること、生殖能力を保持することなどが定められている。したがって、自発的でない強制不妊治療はただちに本条の違反となる。

第3節 アジア太平洋障害者の10年

1981年の国際障害者年と1982年からの国連障害者の10年は障害者問題について国際世論を喚起する契機となったが、アジア太平洋地域の開発途上国においてはその発展が遅れた。そこで、すでに獲得された成果を定着させ、それらをさらに持続、発展させるためには第二の障害者の10年が必要であることが認識された(高嶺1993, 15-16)。

1. 「アジア太平洋障害者の10年」(1993-2002年)

1992年に採択された「2000年およびそれ以降へ向けてのESCAP地域社会開発戦略」⁴は、その目標に貧困の完全な除去、公平の実現および社会参加の増進を掲げたが、その実現に当っては障害者を含む社会的弱者に優先的に焦点を当てることが謳われた。この方針を実施するために、ESCAPは1992年に「アジア太平洋障害者の10年」(1993-2002)⁵を採択し、続いて1993年に「アジア太平洋障害者の10年の宣言および行動課題」を採択した⁶。

「宣言」では、物理的・社会的障壁により、障害をもつ市民は、地域社会や国家の活動に参加する機会を奪われ、とりわけ参加や平等への障壁は特に障害のある少女や女性にとって大きいことが示された。「行動課題」は、①序言、②政策分野、ならびに③行動課題実施における地域協力と支援の三部から構成される。12の「政策分野」⁷において女性障害者は単独の項目とはなっておらず、いくつかの領域において言及されている。①国内調整では、国際機関の支援を受けたプログラム、プロジェクトへの障害のある子供や女性を含む全障害者の統合を推進すること。⑥教育では、障害のある少女や女性を国民識字・教育プログラムの恩恵を受ける対象者として明示すること。⑦訓練と雇用では、障害のある少女および女性の訓練・雇用機会への参加に関する特別配慮ならびにそうした訓練への参加

を自ら選択するために必要な準備としての中学・高校での職業前訓練の開発。⑩自助団体では、障害のある少女や女性の指導力の奨励が明示された。

1995年に行動課題の進捗状況を検討する会議が開催され⁸、各国の取り組みが不十分であることが判明したため、ESCAPは行動課題の履行を促進するために「アジア太平洋障害者の10年の行動課題の実行のための目標と勧告」とともに「行動計画実行のジェンダーの側面」の勧告を採択し⁹、行動計画にジェンダー視点の組み込みをはかった。前者においては、12の政策分野ごとに重要課題、目標、勧告が記され、それぞれに女性障害者への言及があり、後者はいわば13番目の政策分野として女性障害者の課題を取り上げるとともに前12の政策分野をそれぞれ補足している¹⁰。これによると女性障害者に関する重要課題としての認識は、次のとおりである。

障害のある少女と女性は、都市部・農村部、ESCAP地域における先進国・開発途上国・属領であるとを問わず、すべての社会において、女性であり、障害者であり、貧困であることによる、三重の差別を経験する。差別と偏見は、それぞれの集団のなかにおいても存在する。女性の間においては、障害女性は劣るものとみられる。障害者の間においては、女性は男性と対等にみられない。それゆえ、女性障害者は、最も孤立し、周辺化され、貧しい人々である。

彼女らはより少ない食料とケアしか受け取れず、家族のふれあいやコミュニティ活動から取り残される可能性が高い。彼女らはより少ない保健やリハビリテーション・サービスへのアクセスしかなく、より少ない教育と雇用の機会しかなく、結婚できる希望は少ない。彼女らは身体的・精神的虐待を被りやすい。

障害者の地位を改善するすべての行動が、常に障害のある少女や女性にも平等に利益をもたらすとは限らない。アジア太平洋障害者の10年（1993～2002年）がこの地域の障害のある少女と女性にとって何らかの貢献することが求められているのであれば、彼女らが直面する問題により大きく着目し、行動計画の地域・国家・国際レベルにおける実行に参加できるよう彼女らの能力を向上させなければならない。

その後の再評価においても、ほとんど進展がなかったことが明らかとなり、さらに詳細な現状分析の結果、目標は、通称「107の目標」として修正されることになった¹¹。修正において政策分野は追加されず12のままであるものの、「行動計画実行のジェンダーの側面」で挙げられた勧告は各政策分野の目標のなかに部分的に落とし込まれた。

2. 第2次アジア太平洋障害者の10年（2003－2012年）

前述のように「アジア太平洋障害者の10年」（1993－2002年）では、女性障害者への

言及はあったものの、独立の政策分野としては示されなかった。女性障害者が単独の項目として掲げられたのは「第2次アジア太平洋障害者の10年」（2003－2012年）からである。この行動計画である「びわこミレニアム・フレームワーク（以下、BMF）」¹²の7つの優先領域のひとつとして「女性障害者」が組み込まれた¹³。優先領域とは、「アジア太平洋障害者の十年」（1993－2002年）の実施期間中には十分な進展が見られず行動が遅れた領域とされ、ここで取り上げられたことは女性障害者の問題に対するESCAP加盟国の認識が高まった結果だといえる（長谷川 2009, 19）。

BMFを律する「原則と政策方針」では、各分野における障害者の機会均等と平等を確保するための法律や政策は、男性も女性も、都市部・遠隔地・農村部を問わず、あらゆる障害者を対象とするものでなければならないと定める。また、女性障害者については、障害者と障害者団体の発展を支援し、障害に関する国の政策決定過程に障害者自身が参加できるようにするべきであると定めるなかにおいて、特に女性障害者の発展に重点を置き、彼女らが主流の性差別撤廃の取り組みに参加することを支援するとともに、障害者自助団体への参加も支援する方針が定められた。

7つの優先領域では、優先領域ごとに重要課題、目標および求められる行動が示されている。上記原則・政策方針に基づいて「女性障害者」以外の優先領域においても、障害のある少女と女性についての言及がある。「女性障害者」については、以下の重要課題が存在することを列挙している。

- ・女性障害者は、女性であり障害者であることで幾重にも不利であり、貧困層に属する者も多く、社会で最も疎外されている。また、男性障害者と比べて、家庭内でも差別され、保健、教育、雇用および収入を得る機会を否定され、社会的・地域的活動からも排除されている（para.19）。
- ・女性障害者は、身体的・性的虐待を受けるリスクが高く、リプロダクティブ・ライツを否定され、結婚や家庭生活に入る機会が少ないという差別にも直面している。農村部では、情報やサービスの欠如により、さらに不利な立場にある（para.20）。
- ・女性障害者は、障害者の自助団体においても差別されている。女性障害者の参加者も幹部も少なく、女性障害者の問題は当該団体のアドボカシー行動計画に反映されていない（para.21）。
- ・非障害者の女性の生活に効果をもたらした一般のジェンダー主流化運動は、女性障害者の生活にほとんど影響を与えなかった。女性障害者は、通常的女性運動団体に包含されず、女性障害者の問題は取り上げられてこなかった（para.22）。
- ・政府は、必要な支援サービスを提供し、発展の主流への女性障害者の完全参加を促進し、不平等を是正する特別な責任を有する（para.23）。

上記の認識に基づき、2005年までの目標として下記の3つが設定された。

- ・政府は、女性障害者の権利を守る、適切な反差別施策を確保する（目標3）。
- ・各国の障害者自助団体は、組織の管理、組織的訓練、広報活動を含めた団体の活動への女性障害者の完全参加と平等な代表を促進する方針を採用する（目標4）。
- ・女性障害者を、それぞれの国の一般の女性団体に含める（目標5）。

さらに、これらの目標を達成するために12の行動が求められた。このうち、女性障害者の権利に直接言及するものとしては、次の項目がある。項目ごとに、政府、女性障害者、NGO、障害自助団体、女性団体、ドナー、市民社会などの宛名人が提示されている。

- ・政府は、女性障害者の権利を擁護し、差別から保護する措置をとるべきである。特に、保健サービス、教育、訓練および雇用への平等なアクセスを保証し、性的その他の虐待や暴力から保護する措置をとるべきである。
- ・政府は、地域・国および地方レベルで、女性障害者の間に適切なジェンダー関連の情報の普及を促進する仕組みを構築する。情報には、国際的文書や国の立法に関する情報を含むべきであるものの、それらに限られるべきでない。
- ・政府、NGO、自助団体、ドナーおよび市民社会を含むすべての機関は、常に、女性障害者の選択と自己決定の権利を支持・促進しなければならない。

その後、第2次アジア太平洋障害者の10年（2003–2012年）においても、中間評価に関するハイレベル政府間会合が2007年に開催された。そこでは、BMFを補完し、後半における実施を促進する行動指針となるべく「びわこプラスファイブ」¹⁴が採択された。ここではBMFの7つの優先領域において求められる行動がそれぞれ追加されている。2006年に障害者権利条約が採択されたこともあり、障害者権利条約もBMFも両者とも、バリアフリーで、インクルーシブな、かつ権利に基づく社会の達成という共通の目標を掲げ、BMFの効果的な実施は障害者権利条約の実施に顕著に貢献するものであると前文で謳っている。その影響もあり、女性障害者に関して追加された3点のうちひとつは、次のとおり政府の政策や法律の策定に焦点を置く。

- ・政府は、以下を促進すべきである。
 - ①ジェンダーの視点を、障害関連の政策、プログラム、計画および法律に含めること。
 - ②障害のある女性の視点を、ジェンダー関連の政策、プログラム、計画および法律に含めること。
 - ③障害のある女性および障害のある女性の組織が、ジェンダー関連および障害関連の両

者の政策、プログラム、計画および法律の策定プロセスに参加すること。

また、女性障害者が直面している複合差別にも言及し、次のように定める。

- ・政府は、障害のある少女および女性が、重複する差別を受けていることを認識し、この点に関して自助団体とともに、継続的なリーダー・管理研修を通じて、障害のある女性の経済的、社会的および政治的エンパワメントを支援すべきである。政府は、女性障害者の完全な開発、発達およびエンパワメントを確保するために、結婚、家庭、親子関係、母親になること、および性的関係に関連するものを含め、あらゆる事項に対する女性障害者差別に対処するために適切な措置を取るべきである。

3. 第3次アジア太平洋障害者の10年（2013–2022年）

「第3次アジア太平洋障害者の10年」（2013–2022年）に合わせて、BMFに替わるもの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」¹⁵が策定された。インチョン戦略は、BMF、びわこプラスファイブ、および障害者権利条約の広範な適用範囲について複製するものではなく、これらはいずれも障害分野における地域活動の包括的な政策の枠組みとして今後ともその役割を担い続けるものとされた（para.4）。一方で、インチョン戦略の目標および指標は、「10年」が達成すべき優先度の高い目標およびターゲットに焦点を当て、履行の加速と進捗状況の測定を容易にするために、ミレニアム開発目標と同じように、期間を区切って設定されたものであるとする（para.5）。したがって、インチョン戦略は、BMF等の政策枠組みは並行して継続されているものとして、BMF等が定めた優先領域や目標のすべてに必ずしも言及するものではない。

インチョン戦略では、障害者のなかにも過小代表として周縁化されている障害者グループが存在するとして、障害のある少女・少年、障害のある女性を含め、多様な障害者グループを例示し、すべてのグループがエンパワメントされる必要があると謳う（para.7）。「貧困の削減と労働および雇用見通しの改善」など10の目標が掲げられ¹⁶、それぞれに達成されるべきターゲット（総計27個）と進捗を確認するための指標（総計62個）が設定された。このうち目標6として「ジェンダー平等と女性のエンパワメントの保障」が目標のひとつとして掲げられている¹⁷。

目標6はまず詳細な現状認識を記している。すなわち、「障害のある少女および女性は、重複した形で差別および虐待に直面している。扶養者への依存によってさらに深まる孤立のせいで、女性たちは多様な形態の搾取、暴力および虐待にきわめてさらされやすく、さらにHIV感染、妊娠、妊産婦死亡ならびに乳児死亡など附随するリスクもある。障害のあ

る少女および女性は、主流のジェンダー平等プログラムからほぼ見過ごされている。性や生殖に関する保健、一般的な保健ケア、および関連するサービスに関する知識の情報はアクセス可能な形式および言語で提供されることはまれである。「10年」の約束は、障害のある少女および女性が主流の開発において活動的な参加者となってはじめて完全に実現されたことになる」(para.16)と説明し、その後具体的なターゲット4つとその進捗状況を確認するための指標5つを挙げている。ターゲットは次のとおりである。

- ・ 障害のある少女および女性が、主流の開発機会へ平等にアクセスできるようにする。
- ・ 政府の政策決定機関において障害のある女性の代表が参加することを保障する。
- ・ 障害のある少女および女性が、障害のない少女および女性と対等に、性や生殖に関する保健サービスにアクセスできるように保障する。
- ・ 障害のある少女および女性をあらゆる形態の暴力および虐待から保護するための措置を増大させる。

第4節 本書の構成

障害者権利条約では女性障害者の複合的差別の存在が認識され、アジア太平洋障害者の10年では女性障害者が直面している様々な困難の現状が具体的な課題として認識された。上記の背景・目的のもと、本書では国別に女性障害者の現状および女性障害者をとりまく政策と法制を調査し、論点となる課題の抽出を行っている。対象国は、ESCAP 地域に属する韓国、タイ、フィリピン、バングラデシュ、カンボジア、インドの6カ国である。以下、各章の要約を紹介する。

第2章の崔論文は「韓国の女性障害者」の実態と施策について論じる。国際社会から女性の地位の低さを指摘されていたことに対応して、韓国政府は女性問題に特化した部署を設置し、女性運動、女性障害者運動も盛んである。障害者権利条約第6条にある女性障害者に関する個別条項の実現も韓国が官民をあげて主導した。障害者差別禁止および権利救済に関する法律では、母性・父性権の差別禁止や性による差別の禁止が定められており、母性権といわれる妊娠や出産、養育という面に焦点が当てられている。これは性を否定されてきた歴史を持つ女性障害者の声が反映されたものであるが、最近では、これらは母性や性的自己決定に集中しすぎていて、ジェンダーの視点からの性的役割の解放の側面が欠けているとの批判があると指摘する。

第3章の四本論文は「カンボジアの女性障害者」について論ずる。カンボジアは、2009年の障害者の権利法の制定、2012年の障害者権利条約の批准、第3次アジア太平洋障害者への参加など、女性の人権と障害者の人権の双方について、積極的に国際人権条約の締約国になり、国内法の整備も進めている。障害者の権利法に基づいて「戦略的国家障害計画」

(2014-2018) が策定され、男女の平等の指導原則のもと、戦略目標のひとつに「女性障害者と障害児のジェンダー平等の確保とエンパワメント」を掲げた。戦略課題はさらに8項目に細分化され、女性障害者の人権と基本的自由の確保、意思決定への意見の反映、リプロダクティブ・ヘルス・サービスの享受、平等な就労機会と報酬の確保などが挙げられた。しかし、現実には、女性障害者という視点は、立法上も政策上もほとんど看取されず、女性への暴力を容認する文化的背景とあいまって、女性障害者が暴力や人権侵害の犠牲者となるリスクは、特に農村部において高いことが明らかになっていると指摘する。

第4章の吉村論文は1980年代以降の障害当事者運動における「タイの女性障害者」について論じる。タイでは1980年代以降障害当事者運動が活発化し、法律や計画が制定された。特にタイの障害者リーダーは障害者権利条約の制定交渉時の政府代表団の一員として存在感を示し、2007年制定のタイ障害者エンパワメント法の制定にも深く関わった。障害者権利条約を強く意識した同法は、障害者の権利や地域生活支援など障害当事者の視点を盛り込んだ画期的な法律であると評される。しかし、これらの障害当事者リーダーはみな大学卒業以上の学歴をもつ比較的社会的地位が高い男性障害者であったとされる。こうした背景のもと、本章は障害者エンパワメント法や国家計画における女性障害者への対策、ならびに障害者運動の現場における女性障害者の状況を概観する。

第5章の森論文は「フィリピンにおける『ジェンダーと開発』」について論じる。フィリピンは女性のマグナカルタ、セクシャル・ハラスメント禁止法の制定など一連の法律を制定し、アジアのなかでは男女間の賃金格差が低いと評価されている。障害者については、障害者のマグナカルタなどが制定されているものの、女性障害者に対する取り組みは十分ではなく、男性障害者と比較して経済的にも権利実現の面においても劣る。また、現実には性暴力の問題やリプロダクティブ・ヘルスへのアクセスの問題が大きい。女性障害者に対するインタビューをとおして、障害のない女性では解決されつつある問題であっても、女性障害者にとっては依然として大きな問題として残っているものも多く、その解決のために女性障害者の当事者運動があることが明らかになったと論じる。

第6章の金澤論文はバングラデシュの女性住民の組織化を事例として「女性障害者の開発援助におけるメインストリーミングの課題」を論じる。本章では、中間報告として、バングラデシュの女性障害者を取り巻く現状と背景について論じている。バングラデシュは複数の国際人権条約を批准し、国内的にも十分ではないものの、障害者に関する法律や福祉制度が整備されつつある。MDGsの目標のひとつである初等教育の就学率は2013年現在97.3%であるとされ、特に女子の初等教育就学率は男子より高く、ジェンダー平等の取り組みも含め国際的に評価されている。しかし、障害者については、法律によってインクルーシブ教育が保障されているものの、実際に就学できるのは軽度の障害児童のみであり、このうち女子の就学率は男子と比較して低い。インタビューでは女性障害者が学校に通えない理由として、通学途中や校内での性的ハラスメントなどのリスクが挙げられた。この

ほか、家族や学校長の無理解や差別、地域の差別や偏見、パルダ規範などバングラデシュの社会的・文化的背景から、女性障害者が法や制度を十分に活用できず、困難や不利益を被っている現状があると指摘する。

第7章の浅野論文は「インドにおける障害とジェンダー」について論じる。インドでは、障害者全体のうち女性障害者は約44%とされ、その7割が農村部に居住している。女性障害者の識字率は低く、障害者のなかでも生活面で厳しい状況に置かれている。1995年障害者（機会平等、権利保障および完全参加）法の改正にあたって公表された2010年障害者の権利（尊厳の尊重、効果的参加およびインクルーシブな機会）法の草案では「障害のある女性」の章が設けられた。しかし、2012年の法案を経て、2014年の法案では、障害のある女性に関する特別な章が設けられず、平等および被差別を規定する条文において言及されるにとどまった。その他の現行法においても、女性障害者の権利保護を明示的に規定しているものはほとんどない。

おわりに

国連社会開発委員会特別報告者のベクト・リンドクビストが「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」（Lindqvist 2000, para.1）と述べているとおり、従来、開発過程において障害者の問題は顧みられることはなかった。特に、アジア太平洋地域においては、1980年代前半まで障害者は表面に現れることはなく、開発過程には貢献できない存在とみなされていた（UNESCAP 1995b, 1）。この地域において障害者は最も周辺化させられた集団であり、さらにそのうち女性障害者はジェンダー・プログラムから除かれ、貧困障害者はその数が多いにもかかわらず貧困解消プログラムの対象として想定されてこなかった¹⁸。

女性障害者は障害者権利条約が問題認識として示しているように、女性でありかつ障害者であることにより複合的な差別を被っている。この複合的な差別をどのようにとらえていくのか。これまで女性障害者は、女性をターゲットにしたジェンダー平等や女性の権利向上の取り組み、ならびに障害者をターゲットとした取り組みのなかにおいては、一般化されて埋没し、その恩恵を受けることができなかった。女性であることによる差別、障害者であることによる差別に加え、障害女性であることによる差別など対処すべきマトリックスは多い。特に文化や慣習に起因する障害者と女性に対する各国の固定観念、偏見、有害な慣行は、女性障害者に対して深刻な影響を与え（Groce 1997, 178,183）、女性障害者のみが受ける特有の差別として表れるおそれがある（長谷川 2009, 17）。

その意味で、障害者権利条約が女性障害者について個別の条文を設けるとともにその他の条文のなかでもジェンダーの視点を組み込んでいくツイン・トラック・アプローチを採択したことは、女性障害者の問題を可視化するうえで有用であり、それに整合する国内法

制の整備が期待される。来年度は、各論においては各国がどのように障害者権利条約が謳う女性障害者の複合的差別、固定観念・偏見・有害な慣行、搾取・暴力・虐待などに対処しようとしているのかさらに調査研究を深め、本章では他の国際人権条約や日本の動向を踏まえ、複合差別の解消の実現可能性について考察したい。

〔注〕 _____

¹ 2006年12月13日に国連総会で採択、2008年5月3日に発効。

² 1979年12月18日に国連総会で採択、1981年9月3日に発効。

³ 女性差別撤廃条約（CEDAW）を含めた考察は最終報告書で行う。CEDAWは女性に対するあらゆる形態の差別を禁止するものの、女性障害者に直接言及する条文はない。1991年に女性差別撤廃委員会は、定期報告で女性障害者に関する情報の提供が乏しいことを背景に、一般勧告18（障害女性）を出し、締約国が、定期報告に女性障害者に関する情報、その特別な状況に対処するためにとった教育、雇用、保健サービス、社会保障に対する平等なアクセスを確保し、社会的および文化的な生活におけるすべての分野に参加できることを確保するための特別措置を含む諸措置に関する情報を提供することを勧告している。情報提供を求めると同時に特別な状況への対処の進捗を求めるものである。

また、1999年の一般勧告24（第12条：女性と健康）は、リプロダクティブ・ヘルスを包含する保健サービスを受容する機会が女性差別撤廃条約に基づく基本的権利であることを確認し、障害のある女性に関する先の一般勧告に言及することは、条約第12条の完全なる遵守に不可欠であるとする。さらに、身体または精神障害の女性などを含む、脆弱で不利な立場におかれたグループに属する女性の健康にかかわるニーズおよび権利に特別な注意を払うべきであるとする。そして、独立した段落において女性障害者について次のように定める。

すなわち、障害のある女性は、あらゆる年齢層において、多くの場合、保健サービスを受容する物理的困難を抱えている。精神障害のある女性はとりわけ脆弱であるが、男女差別、暴力、貧困、武力紛争、混乱およびその他の形態の社会的喪失の結果女性が不均衡な影響を受けやすくなっている精神的健康に対するさまざまなリスクについての理解は、一般に限られたものである。締約国は、保健サービスが障害のある女性のニーズに敏感なものとなり、彼女らの人権と尊厳を尊重することを確保するための適当な措置を講ずるべきである（para.25）（General Recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, at <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/index.html>）。

⁴ ESCAP 決議 48/5。

⁵ ESCAP 決議 48/3。

⁶ ESCAP 決議 49/6。

⁷ ①国内調整, ②立法, ③情報, ④国民の認識, ⑤アクセシビリティとコミュニケーション, ⑥教育, ⑦訓練と雇用, ⑧障害原因の予防, ⑨リハビリテーション・サービス, ⑩介助機器, ⑪自助団体, ⑫地域協力。

⁸ ESCAP, “Report of the Meeting to Review the Progress of the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993-2002, Bangkok, 26-30 June 1995,” United Nations.

⁹ ESCAP 1996. “Asian and Pacific Decade of Disabled Persons: Action Targets Gender Dimensions,” ST/ESCAP/1669.

¹⁰ 各政策分野を補足する戦略目的は次のとおり。①国内調整：女性障害者の代表が女性障害者に関連する問題の国家レベルの政策や意思決定に関与できること, ②立法：女性障害者の権利を保護・促進すること, ③情報：国民の意識を向上させ, 政策形成と行動のための確固たる根拠を提供するために女性障害者の状況に関する情報を作成・照合・普及すること, ⑤アクセシビリティとコミュニケーション：追加勧告なし, ⑥教育：すべての障害のある少女と女性に可能な限り完全な教育の機会が与えられるよう保障すること, ⑦訓練と雇用：障害のある少女と女性に平等な職業訓練および雇用の機会を提供すること, ⑧障害原因の予防：追加勧告なし, ⑨リハビリテーション・サービス：障害のある少女と女性の保健ケアとリハビリテーション・サービスへの平等なアクセスを保障すること, ⑩介助機器：障害のある少女と女性が利用可能な介助機器を増やすこと, ⑪自助団体：自助団体の行動計画に女性障害者の関心事項を組み込むことができるようにするために彼女らの能力を強化し, 自助団体の意思決定や政策に影響を与える平等な機会を提供すること, ⑫地域協力：障害のある少女と女性の地位向上の経験や情報の共有を推進し, 関連地域フォーラムにおける彼女らのアドボカシー能力を強化すること。

¹¹ ESCAP, “Report of the Regional Forum on Meeting the Targets for the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, and Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities in the ESCAP Region, Bangkok, 22-24 November 1999,” 1999, at <http://www.unescap.org/decade/decfin.htm> (visited December 3, 2001).

¹² 「アジア太平洋障害者のための, 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に向けた行動のためのびわこミレニアム・フレームワーク」 General, E/ESCAP/APDDP/4/Rev.1, 2003年1月24日。

¹³ ①障害者の自助団体および家族・親の団体, ②女性障害者, ③早期発見, 早期対処と教育, ④自営を含む訓練と雇用, ⑤各種建築物および公共交通機関へのアクセス, ⑥情報通信および支援技術を含む情報通信へのアクセス, ⑦能力構築, 社会保障および持続的生計プログラムによる貧困の緩和。

14 「びわこプラスファイブ：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に向けた更なる努力」 General, E/ESCAP/APDDP (2)/2*, 2007年11月13日。

15 「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。

16 ①貧困を削減し、労働および雇用の見通しを改善すること、②政治プロセスおよび政策決定への参加を促進すること、③物理的環境、公共交通機関、知識、情報およびコミュニケーションへのアクセスを高めること、④社会的保護を強化すること、⑤障害のある子どもへの早期関与と早期教育を広めること、⑥ジェンダー平等と女性のエンパワメントを保障すること、⑦障害インクルーシブな災害リスク軽減および災害対応を保障すること、⑧障害に関するデータの信頼性および比較可能性を向上させること、⑨「障害者の権利に関する条約」の批准および実施を推進し、各国の法制度を権利条約と整合させること、⑩小地域、地域内および地域間の協力を推進すること。

17 目標2と目標8の指標においても女性障害者への言及がある。

18 “Asia and the Pacific into the Twenty-first Century: Prospects for persons with disabilities,” at <http://www.unescap.org/decade/prospects-a.htm> (visited: 2001/8/1).

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 金澤真実 2011. 「国際開発援助からみた女性障害者－障害者権利条約における女性障害者の主流化が開発援助に与える意義と課題」『Core Ethics』 Vol.7, 63－73 頁。
- 2012. 「開発途上国の女性障害者の結婚をめぐる一考察」『Core Ethics』 Vol.8.
- 小林昌之編 2012. 『アジアの障害者雇用法制－差別禁止と雇用促進－』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 2015. 『アジアの障害者教育法制－インクルーシブ教育実現の課題－』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 瀬山紀子 2006. 「国連施策の中にもみる障害をもつ女性－不可視化されてきた対象からニードの主体へ－」『F-GENS ジャーナル』, No.6, 2006年9月, 63－69 頁。
- 高嶺豊 1993. 「アジア太平洋障害者の十年－開発途上国に住む障害をもつ人々の問題解決へ向けて」『季刊福祉労働』第60号, 15－16 頁。
- 日本障害者リハビリテーション協会編 2012. 『ノーマライゼーション：障害者の福祉』（特集：女性と障害）, 2012年2月号, 日本障害者リハビリテーション協会, 8－33 頁。
- 長谷川涼子 2009. 「『障害と開発』における女性障害者のエンパワメント」『横浜国際社会科学研究所』第13巻第4・5号, 15－30 頁。
- 森壮也編 2008. 『障害と開発－途上国の障害当事者と社会－』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 2011. 『南アジアの障害当事者と障害者政策－障害と開発の視点から』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

〈外国語文献〉

- Boylan, Esther eds. 1991. *Women and Disability*, London: Zed Books.
- Edmonds, Lorna Jean. 2005. *Disabled people and Development*, Manila: ADB.
- Lindqvist, Bengt 2000. “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”, United Nations.
- Groce, Nora E. 1997. “Women with Disabilities in the Developing World: Arenas for Policy Revisions and Programmatic Change,” in *Journal of Disability Policy Studies*, Vol.8, No.1 & 2, pp.177-193.
- Ortoleva, Stephanie 2010. “Women with Disabilities: The Forgotten Peace Builders,” *Loy. L. A. Int’l & Comp. L. Rev.*, Vol.33, pp.83-142.
- Ortoleva, Stephanie & Alec Knight 2012. “Who’s Missing? Women with Disabilities in

- U.N. Security Council Resolution 1325 National Action Plans,” in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 18:2, pp. 395-412.
- Sandoval, Rodrigo Jiménez 2009, “Gender in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities,” in *Alabama Law Review*, Vol.60:5, pp.1197-1207.
- Schaaf, Marta 2011. “Negotiating Sexuality in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities,” in *SUR- International Journal on Human Rights*, v.8, n.14, pp.113-131.
- de Silva de Alwis, Rangita 2009. “Mining the Intersections: Advancing the Rights of Women and Children with Disabilities within an Interrelated Web of Human Rights,” in *Pacific Rim Law & Policy Journal*, Vol.18, No.1, pp.293-322.
- UNESCAP 1995a. *Hidden Sisters: Women and Girls with Disabilities in the Asia and Pacific Region*, Bangkok: UNESCAP.
- — 1995b. *Legislation on Equal Opportunities and Full Participation in Development for Disabled Persons: A Regional Review*, United Nations.