

序章

南アジアの障害者当事者と障害者政策

－障害と開発の観点から

森 壮也

要約：

南アジア地域の研究蓄積は我が国では途上国研究の中で大きな歴史を占めてきているものの、この地域の障害当事者や政策については、未だ十分な研究があるとは言い難い状況である。一方、欧米諸国ではいくつかの研究も出て来ており、これらを踏まえた理解と障害者を包摂した貧困削減に向けた政策提言が求められている。本研究会では、南アジア地域における障害当事者団体の状況や各国の障害者政策についてどのような実態があるのかを踏まえて、それらと貧困削減政策やその前提となる開発過程への参加などについて研究を一年間行って来た。障害当事者団体、政策、法律、制度（含む教育）といった各研究者の専門領域を活かした分析の中で、各地域の現状が浮き彫りにされてきた。また国連の障害者の権利条約のような世界的な貧困削減の枠組みとの関連からも今後さらに分析が必要な領域と課題も見えて来た。

キーワード：

開発途上国、南アジア、障害者、当事者団体、国連障害者の権利条約、貧困削減

第1節 はじめに

南アジア地域は、日本の地域研究、開発研究でも重要な地域として、多くの研究をこれまで蓄積してきた。また同地域においては、世界銀行による障害セクター支援として少額グラント・プログラムやコミュニティ開発プログラム等が、インド、バングラデシュ、パキスタン、スリランカ等を対象として行われており、同地域は、国際的にも障害分野では比較的早くから支援が行われてきた地域である。一方、そうした実践の経験は知的な蓄積とは未だなっておらず、その課題と対策の全体像はつかめていない。これらの国々の障害者の実情を障害当事者団体を中心に把握すると共に、政府の開発政策における障害者政策の位置づけを評価することが求められている。

第2節 本研究の課題

すでに「障害と開発」の分野では、森(2008a)がそのアプローチを紹介するものとして出版された。こうしたアプローチを踏襲したものとして森(2008b)がフィリピンとインドを例にとって貧困削減の立場から両国の障害者雇用政策の比較をしている。南アジア地域については、赤塚・谷(1994)が出版されているのに加えて、海外でも Krishnaswamy(1987)、Afzal(1992)、Rao and Usha(1995)、Desai(1995)、Erb and Harriss-White(2002)、World Bank(2007)といったように比較的先行研究の多い地域でもある。しかしながら、これらのほとんどは、障害者の人口学的または社会問題的側面を記述するに止まっており、「障害と開発」という観点から分析を行っているのは、Erb and Barris-White と World Bank の著作のみである。したがって、これらの海外の先行文献の整理、評価をすると共に現地の現状などについて、障害当事者の観点と開発の観点の双方から、考察を深めることが求められている。

このため、一年目は、南アジアの各自が担当する地域について、先行研究及び障害関連のデータの収集を行った。引き続き二年目には、これまであまり深く社会科学的な分析・研究がされていなかった障害当事者団体の成立状況や歴史、また現状などについて把握した上で、貧困削減政策と障害者政策がそれぞれの地域でどのように関連しており、どのように障害当事者たちに影響を与えているのか、またそれらがどのような効果をもたらしているのかを分析する予定である。地域研究や開発研究として南アジア地域の障害者の実態と政策についての研究を位置づけるという意味でも重要なものである。南アジア地域における貧困削減政策の中で障害者の問題がどのように扱われているのかをしっかりと位置づけることは、ミレニアム開発目標における「障害者のインクルージョン」という国連での決議へのアカデミックな立場からの回答ともなる。

近年、国際社会においては経済成長がさまざまな意味で持続可能であることが求められている。持続可能性の概念は、生態環境といった自然科学的持続性のみならず、社会的持続性も包含するものである。より具体的に言えば、社会の構成員に等しく便益が行き渡らず、過度の格差を生み出すような性質を持つ経済成長のあり方は、社会的に持続可能でないことが懸念されている。このような懸念に配慮した“inclusive growth”のあり方が世界的に問われており、本研究会の成果は、この課題に対して「障害と開発」という視角からの回答を与えるものと言えよう。

国際社会では、貧困削減における障害者のインクルージョンがMDGの達成のために必要であるというコンセンサスが得られている。具体的にどのような形で、それが達成可能なのか、という問いに答えるための重要なデータと考察を本研究は提供することとなる。具体的に言うとインドにおいては、政府が実施した人口センサスにおける障害者のインクルージョンが途上国の中で比較的早い時期に実現されている。それによって得られたデータは、国際的な障害者の統計収集・作成に携わるワシントン・グループ（世界銀行、UNESCAP統計局等が主要構成メンバー）でも分析が進められている。当研究会の成果はそのような場での議論に反映され得るものであり、その暁には国際的にも注目される。またわが国においては、2008年5月に発効している国連障害者の権利条約への批准に伴い、同条約に盛り込まれている「国際協力」のあり方が、「障害と開発」分野の大きな課題とされている。本研究の成果は、今後、JICA等をはじめ日本が途上国支援を実施する際の政策形成で、重要な知的貢献となるべきものである。

第3節 本書の構成

これまで述べてきたような背景、また問題意識のもと、本書では、南アジアの各地域について、地域研究者と障害の専門家などがそれぞれの立場から、各国の障害者の状況と政策や当事者団体について論じた。

まず第1章の「ネパールの障害者政策の展開と障害当事者・障害者団体」と題された井上論文は、ネパールをとりあげ、同国の障害者政策の展開と障害当事者・障害団体の関係を、政治と経済の変化に注目して検討したものである。ネパールは、2008年の王制から共和制への移行のあと、制憲議会に障害当事者が議員として加わるなど、大きな変化で世界的にも注目されている。そうした中、医療やリハビリテーションや医療ケアから、社会の中で障害者の位置づけや自立をはかる方向にシフトしてきている。一方で、井上が論じているように依然として、政策理念と実施実態との乖離や地域格差の問題なども大きい。今後、政府と当事者たちがどのように解決していくのか、どのような活動が今後ありうるのかを同論文では、今後の課題として浮き彫りにした。

第2章の辻田論文「インドにおける障害児教育の現状と課題：初等教育を中心に」は、インドの障害児教育に焦点を当てた。辻田は、インドの障害児教育は全体として非障害児と比較して低いのみならず、精神障害や知的障害など世界的にも認知が遅れていた種類の障害分野でとりわけ低いことを2002年の第58次全国標本調査のデータによって示した。また義務教育について2020年までに中等教育までの障害者の教育の普遍化を掲げているような方向性は見られるものの、初等教育におけるSSA(教育普及キャンペーン)でも学校へのアクセスの整備が不十分なことなど、依然として環境が整っていないことが断片的な情報から伺えるとしている。インドの障害児教育に関わる統計、法律、政策、全国プログラムの検討を通じて見えて来たこうした状況の中、2009年になって無償義務教育権利法の制定で、障害の定義がこれらの障害児についても拡大されたことを取り上げ、同法の修正が発効した際に前進が期待できることを論じている。

引き続き第3章の山形論文、「バングラデシュの障害当事者と障害者政策：Community Approaches to Handicap in Development(CAHD)の可能性と限界」は、バングラデシュのCBR(地域に根ざしたリハビリテーション)戦略である、CAHDを取り上げている。CAHDは、国際NGOであるHandicap InternationalがバングラデシュのNGOであるCenter for Development in Disability(NDD)とのパートナーシップの中で編み出した障害者支援活動の展開方法であるが、途上国の障害者が障害者グループよりもむしろ、居住する地域のコミュニティを自らの帰属集団として認識することが多いことに注目したアプローチであるとして、バングラデシュにおける同アプローチの展開と課題とを整理している。特に課題として、CAHDが障害者の自立を促すメカニズムがないことを指摘し、自立生活運動に相当するような異なった方向付けの必要性、また聴覚、知的、精神といったこれまでの障害と開発のプロセスでは取り残されていた人たちへの追加的努力の必要性を論じた。

第4章は、「パキスタンにおける障害者の自立生活運動」と題した奥平論文であり、自立生活運動をメイン・テーマとして取り扱ったものである。近年、途上国の障害者の状況の変化に大きく影響を及ぼしつつある自立生活運動が米国で生まれたあと、どのようにパキスタンに根付いていったかについて、同国の政策や状況を背景に論じている。その際に鍵となったのは、日本における自立生活運動についての障害者研修事業を経験したパキスタンの障害者リーダーであることを同論文は指摘している。そして、またそうしたリーダーがパキスタンで2005年にあったパキスタン北部地震に際して、日本で築いたネットワークを最大限に利用して、各支援機関と協力関係を構築しながら被災した障害者の支援にどのように成功したかも紹介している。また、こうした自立生活運動の成果がどういった形で現地の障害者の生活状況に影響をもたらしたかについても面接調査によりながら分析した。しかし、一方でこれらの成果の背景

には安定した財源があったことを指摘し、そうした経済的支援が一定期間を経て終了した後の問題点も今後の課題として指摘している。

第5章は、第2章と同じインドを取り上げた森論文「インドの障害当事者運動（ろう者の運動を中心に）」である。民族・言語的にも多様なインドにおける障害当事者運動の難しさをろう者を例にして取り上げ、そうした中でも既存の AIFD と NAD という二つの全国的な運動組織がどのような活動を展開しているのかを紹介、分析している。インド政府のセンサスにおいてろう者の把握が十分ではないことをまず取り上げ、手話の多様性や手話通訳が不足しているという大きな壁の中でそれぞれの団体が、職業教育と権利擁護運動をそれぞれの中心に据えて活動してきたことを見いだした。他の障害者と比してろう者の開発過程への参加、政府への参加を妨げてきた要因の解決には、どういった要素が不可欠であり、それを NAD がひとつひとつ解決しつつある道のりについても紹介し、障害当事者たちが貧困削減の中で取り残されないために必要な課題を事例の中で提示し、ろう者の開発過程への参加のための条件を示唆している。

最終章の第6章は、小林論文、「ネパールの障害当事者運動と権利擁護」である。第1章と同じくネパールをとりあげているが、障害者に関する同国の法制を中心に分析している。暫定憲法（2007年）、障害者保護福祉法（1982年）、障害者保護福祉規則（1994年）、国法（1964年）がそれぞれ、障害者についてどのような条項を設けてきたかを分析している。この分析を通じて、ネパール政府が国際的なアピールを除けば、実際の施行においては不熱心であったことを見いだしている。その上で、同国では条文上の文言を現実の権利として実現するために、公益訴訟による権利実現が模索されているとして、ネパールにおける障害者の公益訴訟の事例を分析している。しかし、それでも判決は障害者に好意的であるが、なお履行が十分ではないこと、判決が出るまでに時間がかかるという問題があることが指摘されている。

第4節 おわりに

以上の要約に見られるように一年目の作業としては、まず南アジアの国々の障害者の実態の把握が最も大きな課題であり、それを成果として提出した。国連の障害者の権利条約以後、障害に対するアプローチは医療・リハビリテーションのみではなく、教育や人権など開発過程でのプレーヤー、当事者としての障害者の参加を保障するようなものになっていかないといけないという国際的なコンセンサスがうまれつつある。これは、南アジアの諸国においても同様であり、貧困削減戦略の中での各国の障害者政策の実効性も改めて問われている。南アジアの国々は、世界の途上国の中でも東アジアについて貧困削減や障害者政策で比較的先進的な取り組みをしてきたことが評価

されている一方で、この実効性、特に政策の実がどれだけ伴っているかという問題については、はなはだ疑問な部分が多かったことも明らかになった。しかしながら、今日、障害当事者たちの積極的な運動を背景にそうした実情にも変化が訪れつつあるのも事実である。この一年目の成果では、そうした変化の兆しも明らかになってきている。

従来の各国の一般的貧困削減政策がどれだけ障害当事者については有効であるのか、またもし問題があるとするれば、どういった問題があり、その解決策は何なのか、さらにこの解決策の策定のために障害当事者団体や当事者たちはどういった役割を果たしているのか、本研究会の課題はそこにある。これらについては、未だ十分な答は得られていないが、引き続いて二年目の調査・研究作業の中で、答を見いだして行きたい。

[参考文献]

<日本語文献>

- 赤塚俊治・谷喜美 [1994] 「ネパールの児童問題と社会福祉（その3）－障害児(者)を取り巻く概況とその対策に関する一考察」『東北福祉大学研究紀要(18)』、pp. 35-47
- 森壯也編 [2008a] 『アジア経済研究所研究双書 No.567 障害と開発－途上国の障害当事者と社会』、アジア経済研究所
- 森壯也 [2008b] 「障害者のエンパワメント」山形辰史編『アジア経済研究所叢書 4 貧困削減戦略再考－生計向上アプローチの可能性』、岩波書店

<英語文献>

- Afzal, Mohammad. [1992] Some demographic features of the disabled population in Pakistan, *Pakistan Development Review*, 31(4, Part II), pp. 1021-1032
- Desai, Arvindrai N. [1995] *Helping the Handicapped (Problems and Prospects)*, S.B. Nangia
- Erb, Susan and Barbara Harriss-White [2002] , *Outcast from Social Welfare*, Books for Change
- Krishnaswamy, S. [1987] , “The demography of the disabled and the handicapped in India,” *Indian Journal of Social Work*, 48(1), pp. 83-94
- Rao, A. Prakash. and Usha M.N. [1995] , *Helping the Disabled: Indian Perspective*, Ashish Publishing House
- Human Development Unit, South Asia Region, The World Bank (2007) *PEOPLE WITH DISABILITIES IN INDIA: FROM COMMITMENTS TO OUTCOMES*, World Bank

