

第2章

アフリカの障害者の十年（中間報告）

小林昌之

要約：

本章では、アフリカにおける「障害と開発」に関する地域的な取り組み、特に障害者の権利擁護に関する取り組みを考察する。アジア太平洋地域では国連 ESCAP の主導により障害者の十年が設定され、地域の障害イシューの改善に結実しつつあるが、アフリカ障害者の十年をはじめとしたアフリカ大陸の試みはアフリカの「障害と開発」にどのように位置づけられているのか検討する。1999年にアフリカ統一機構(OAU)が制定した「アフリカ障害者の十年(1999~2009年)」は、その後アフリカ連合(AU)に引き継がれたものの実質的な成果がないまま終了した。しかし、AUは国連障害者権利条約との整合性を勘案しながら再び「アフリカ障害者の十年(2010~2019年)」を採択した。同時に、アフリカ人権憲章では一般条項の中に埋没していた障害者のために、障害者の権利に関する議定書の策定が進められている。草案作成では、アフリカの文脈を考慮することが基本方針に掲げられており、障害者は貧困層の中の最貧者であることやジェンダーと障害の二重の抑圧を受けている女性障害者などについて取り上げられている。政策と法は整備されつつあるものの、これらの履行に責任を有する実施体制の確立はなお不透明である。

キーワード：

アフリカ アフリカ障害者の十年 障害者権利条約 権利 人権 法

はじめに

1999年にアフリカ統一機構(OAU)は、アジア太平洋障害者の十年にならい「アフリカ障害者の十年(1999~2009年)」を制定し、その後アフリカ連合(AU)に引き継がれた。アジア太平洋地域では国連 ESCAP の主導により地域の障害イシューが改善されつつあるが、アフリカの第1次障害者の十年は実質的な成果がないまま終了したといわれている。それにもかかわらず、AUは国連障害者権利条約との整合性を勘案しながら再び「アフリ

カ障害者の十年（2010～2019年）」を採択した。同時に、アフリカ人権憲章では一般条項の中に埋没していた障害者のために、障害者の権利に関する議定書の策定が進められている。

本章ではこうしたアフリカにおける「障害と開発」に関する地域的な取り組み、特に障害者の権利擁護に関する取り組みがどのように構築され、課題を抱えるのか考察することを目的とする。アフリカ障害者の十年をはじめとしたアフリカ大陸の試みはアフリカの「障害と開発」にどのように位置づけられているのか、障害者の権利擁護を柱に検討する。

本調査研究報告書では中間報告として、まず障害者の権利擁護に関する地域的な取り組みを論じた先行研究のレビューを簡潔に行い、つぎに2度の「アフリカ障害者の十年」の内容について確認し、最後にアフリカ障害者の十年の実施体制について考察する。

第1節 先行研究

日本語文献でアフリカ障害者の十年について論じたものとしては長瀬（2006）がある。アフリカ障害者の十年の課題について、軸となるべき政府間機構のAUおよび障害分野の中核的機関であるARIが弱体であったことを指摘しており、本稿も同じ認識を共有する。しかし、その背景や10年の内容の議論はなく、その後採択された第2次アフリカ障害者の十年を含めた内容の考察が必要となっており本稿ではアフリカの地域としての取り組みの中でこれらを検討していく。

外国語文献でアフリカ全体に関する障害者の権利について論じたものとして、Dube（2007）はアフリカの人権システム全般を説明し、そのなかにおける障害者の権利保護について論じている。特に、アフリカ人権憲章およびそれに基づく議定書ならびにこれらを裁定するアフリカ人権裁判所を理解するうえで興味深い。また、Biegon（2011）はこれまで障害イシューは伝統的にアフリカの人権システムの外で扱われていたが、国連障害者権利条約の採択にともない徐々にアフリカにおいても人権課題として認識されるようになったことを指摘し、アフリカの地域的な障害者法体制の形成について論じている。規範内容および制度的構造を批判的に検討しており、当該地域の法学者の視点、認識を理解するうえで参考となる。Reenen & Combrinck（2011）も人権に対するアフリカ的なアプローチの存在に言及し、伝統的に個人の権利・利益は共同体や社会の福祉の下にあると認識されてきたとする。同論文は、アフリカレベルの人権文書を概観したうえで、障害者権利条約を批准した4カ国の障害者法制を分析する。Ssenyonjo（2012）はアフリカ人権憲章の30年を振り返り、アフリカ地域の人権システムについて論じるものの、障害者についてはわずかにYeung Sik Yuen（2012）がアフリカ人権委員会の高齢者・障害者の権利に関するワーキング・グループ議長の立場からその取り組みを概説するのみである。ワーキング・グループで検討されている障害者の権利に関する議定書についてはKamga（2013）

がその必要性について論じている。なお、*African Disability Rights Yearbook* が2013年より刊行されており、アフリカ全体、地域共同体およびアフリカ諸国の政策・立法の発展状況、障害者権利条約の履行状況などを把握するうえで有用である（Pretoria University Law Press 2013）。

国際協力の視点からアフリカの障害者の人権を論じたものとして Katsui（2012）がある。同論文はウガンダにおける参与観察を含めた事例研究を基礎におきながら、国際協力における人権に基づくアプローチのあり方について分析する。研究、実務の両方にとって示唆的である。

第2節 アフリカ障害者の十年と大陸行動計画

1. アフリカ障害者の十年

国連障害者の十年（1983年～1992年）はアフリカの障害者の生活の質に大きな改善をもたらさなかったとされる（African Union n.d.a,1）。そこで、1999年にアフリカの主要な障害当事者団体は、障害と人権の開発協力に関するアフリカセミナー（African Seminar on Development Co-operation on Disability and Human Rights）に集い、アフリカの障害者の十年を求める決議を採択した（SADPD n.d. a）。

こうしたさまざまな働きかけもあり、1999年4月にナミビアのウィントフックで開催された OAU の労働社会問題委員会の会合においてアフリカ障害者の十年を宣言することが勧告された。これを受けて、1999年7月にアルジェリアのアルジェで開催された OAU 首脳会合でこの勧告が採択され¹、2000年7月にトーゴのロメで開催された OAU の第36回首脳会合でアフリカ障害者の十年（1999－2009）が正式に宣言された²（African Union n.d.b,8,9）。

2. 大陸行動計画

アフリカ障害者の十年の大陸行動計画は、2002年2月にエチオピアのアディスアベバで開催されたアフリカ障害者の十年に関する汎アフリカ会議で作成された。会議はアフリカ・リハビリテーション研究所（ARI）と障害当事者団体（PAFOD, AFUB, WFD Africa, Inclusion Africa）の協働により開催され、国連機関も参加し、アフリカ障害者の十年の全体目標に合致する活動が整理された。その後、2002年6月に南アフリカのダーバンで開催された OAU の大臣協議会³および通常会合、ならびに2002年7月に開催された AU の執行理事会において行動計画は公式に裏書きされることになった。

採択された大陸行動計画の前文によると、行動計画は、加盟国が国家計画を策定するう

えでのガイドライン、およびアフリカ障害者の十年の目的実施のためのメカニズムを設ける役割を担っている。

また、前置きとして特に次の事項について言及がなされている。

- ・アフリカ障害者の十年の行動計画は、OAUの加盟国・政府が10年の目標－アフリカの障害者の完全参加、平等およびエンパワメント－を達成するにあたっての指針を提供することを目的としている。
- ・行動計画はアフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）の実施において考慮されるべきである。
- ・行動計画を実施する際に、加盟国は障害当事者団体と相談するべきである。
- ・アフリカ大陸における障害に関するOAUの専門機関であるアフリカ・リハビリテーション研究所（ARI）は、アフリカ大陸レベル、地域レベル、国家レベルにおいて行動計画が実施されるよう政府および障害当事者団体を支援する。
- ・行動計画は、OAU、ARIおよび障害当事者団体が障害者の十年の目標を達成するにあたって、国・政府をモニターするための法的文書として使用されることを意図している。
- ・国および政府機関は、責任をもって行動計画を成功裏に実施するべきである。
- ・大陸、地域、国レベルにおいて10年の活動実施を促進するために、OAUレベルに政府による特別基金が設置されるべきである。

大陸行動計画によると、障害者の十年を運営する責任はOAUの専門機関でジンバブエのハラレに本部を置くアフリカ・リハビリテーション研究所（ARI）に与えられている。ARIはこの責任を共有しつつ、障害者の十年の活動の計画にあたり障害当事者団体、特に汎アフリカ障害者連盟（PAFOD）、アフリカ盲人連盟（AFUB）、各国政府、およびその他の地域的障害者組織と協力するものとされた。

アフリカ障害者の十年の実施については、宣言から行動計画を策定するまでの間にすでに危惧が認識され、大陸行動計画自体のなかでそのことの言及がある。すなわち、「アフリカ諸国はいずれもアフリカ障害者の十年を実施するための財政支援の提供を約束した国がないことを知っておくべきである。それゆえ財政資源の欠如によりいずれの活動プログラムも全く実施されることなく2年が経過した」（para.15）と危機感を喚起している。これに関連して、国連経済社会理事会は国際社会に支援を呼びかけており、2000年の年次総会において、障害者の人権を保護、促進すると同時に、障害者と共に、障害者のための、障害者による機会均等を促進するために2000～2009年⁴のアフリカ障害者の十年に対する国際的な支援を奨励することが決議されている（ECOSOC 2000）。

さて、アフリカ障害者の十年の大陸行動計画の目標および目的は次のように定められている。アフリカ障害者の十年の目標は、アフリカにおける障害者の完全参加、平等およびエンパワメントである（para.16）。この目標を実現するに当たり12の目的が設定され、

それぞれに具体的な活動が列挙されているが、行動計画はそれに先立ち加盟国が取るべき行動を列挙している。すなわち、OAU加盟国は、障害者の十年が目的とする、障害者の社会での自立、完全参加、機会の均等に資する措置の形成のために障害者の状況を調査する必要があることに加え、下記の行動が求められる（para.17）。

- ・障害者の社会・経済開発への完全参加を奨励する国のプログラムや政策を策定または改定すること。
- ・国の障害調整委員会を創設または強化し、障害者および障害団体の効果的な代表を保障すること。
- ・国際開発機関および組織と協力して、地域に根差したサービス提供を支援すること。
- ・障害をもつ児童、青年、女性、成人に対する肯定的な態度の助長、文化・スポーツ活動、物理的環境へのアクセスとともに、リハビリテーション、教育、訓練および雇用へのアクセスを保障する措置を実行する努力をさらに促進すること。
- ・障害者およびその家族を対象とする貧困削減プログラムを開発すること。
- ・コミュニティや政府の障害に対する啓発意識を強化するプログラムを設けること。
- ・平和を促進し、その他の障害原因に注意を払うことで障害を予防すること。
- ・アフリカ政府の社会・経済・政治アジェンダにおいて障害を主流化すること。
- ・国連の障害者の機会均等化に関する基準規則の実施の先頭に立ち、アフリカの障害者の利益を保護するための政策や立法の基礎として基準規則を使用することを保証すること。
- ・障害者の権利を促進、モニターするためにすべてのOAUおよび国連の人権文書を提供すること。

設定された12の目的は次のとおりである。

- 目的1 障害者の完全で平等な参加を促進する国家政策、プログラムおよび法律を策定・実施すること。
- 目的2 経済・社会開発プロセスへの障害者の参加を促進すること。
- 目的3 公的な政策決定体制への障害当事者自身の参加を促進すること。
- 目的4 障害者への支援サービスを向上すること。
- 目的5 障害をもつ子ども、青年、女性、高齢者への特別措置を促進すること。
- 目的6 リハビリテーション、教育、訓練、雇用、スポーツ、文化および物理的環境へのアクセスを保障・向上すること。
- 目的7 障害原因を予防すること。
- 目的8 人権としての障害者の権利を促進・保護すること。
- 目的9 障害当事者団体の開発を支援・強化すること。
- 目的10 資源を動員すること。
- 目的11 アフリカ障害者の十年の活動の調整、モニタリング、評価のためのメカニズ

ムを提供すること。

目的 12 障害意識全般、および特にアフリカ障害者の十年の認知について啓発・向上すること。

前述のとおり、各目的には具体的な行動が列挙されている。ここでは権利擁護にかかわる内容を定める目的 1 を例示する。障害者の完全で平等な参加を促進する国家政策、プログラムおよび法律を策定・実施するという目的達成のため、加盟国の取るべき行動として次の行動が求められている (para.20)。

目的 1 障害者の完全で平等な参加を促進する国家政策、プログラムおよび法律を策定・実施すること。

- a) 障害者の生活に否定的な影響を与えるすべての立法を、議会や国家を通して見直し、必要に応じて修正すること。
- b) 機会均等を目的とした障害関係の授権法を、議会や国会を通して、採択、公布すること。
- c) 権利憲章に障害に基づく差別を禁止する条項を組み込むよう、議会や国会を通して、修正すること。
- d) 議会に障害に関する委員会を設置すること。
- e) 障害者に優しい政策やプログラムを開発すること。

第 3 節 第 1 次アフリカ障害者の十年の評価

2008 年の AU 社会開発大臣会合においてアフリカ障害者の十年 (1999–2000) の大陸行動計画の実施を評価することが勧告された⁵。2008 年に AU 委員会から与えられた任務に基づいてアフリカ障害者の十年を評価するための質問票が作成された。質問票は、大陸行動計画に記載された重要課題分野に基づき、加盟国が行動計画を実施するにあたって設けた国内レベルでの戦略およびメカニズム、ならびに実施にあたって直面した阻害要因について回答を求める内容となっている (African Union n.d.a)。

前述のとおり、行動計画は 12 の目的から構成されており、質問票も 12 の目的のマトリックスとなっている。それぞれの目的について複数の指標が設けられており、回答欄にはこれらの指標に対する対応、具体的達成内容、阻害要因、結果の評価を記すことになっている。指標に対する対応は、Yes/No または数値、その他は自由記載となっている。

権利擁護にかかわる内容を定める質問 1 と 8 を見てみると、下記の構成になっている。

質問 1 障害者の完全かつ平等な参加を促進する国家政策、プログラム、立法を策定、実施すること。

- (1) 障害者の平等な参加の促進とともに、障害者の権利を促進／保護する立法の

無

- (2) 障害者の権利を保護する権利章典の有無
- (3) 議会における障害に関する委員会の有無
- (4) 総人口に対する障害者の割合
- (5) 障害者に優しい政策やプログラムの有無

質問8 障害者の権利を人権として保護・促進すること

- (1) 障害者の権利と完全参加を促進する政策の有無
- (2) 国連障害者権利条約の批准の有無。批准済みの場合、実施のためにどのような措置がとられているか
- (3) 国の人権文書に障害者は含まれているか
- (4) 障害者の法的保護と差別禁止法の有無
- (5) 法的サービスへのアクセスの有無および補助金による法律相談の有無
- (6) 弁護士、立法者、法執行官のような法曹は障害イシューに関する訓練を受けているか
- (7) 障害関連の政策、プログラム、サービスの調整役はどの省庁が担当するか
- (8) 各省庁に障害担当が置かれているか

上記質問票の回収率は低かったとされ、調査結果は出ているものの公表はされていない。SADPD (n.d.c) によると、評価は設定された目的の達成とそのギャップについて記すことになっていたものの、多くの国は障害政策等の発展を強調するものであった。しかしながら、それら政府の主張に関する検証あるいは障害者や障害当事者団体からのインプットは欠落していた。また、障害を扱う堅牢な規制枠組みや国家開発戦略の存在を示す証拠は発見されなかった。行動計画を実施するための具体的な財政配分についても、大陸レベルにおいても、加盟国レベルにおいても結局実現されていないことが指摘されている。さらに、女性障害者の問題についてはこの10年はほとんど注目されなかったとしている(SADPD n.d.c, 7-8)。

調査結果では、評価に基づいていくつかの勧告が出され、たとえば大陸および国レベルにおける障害者の権利の尊重・促進を保障するための制度枠組み、システム、インフラを設計する必要性が勧告された。また、国家開発のプログラムおよび政策がいかに障害インクルーシブとなるよう計画されているのか、政府は明確に示すべきであることも勧告された。そして、これらの結果を踏まえて、調査結果は、国連障害者権利条約に26カ国のアフリカ諸国が批准していることに示されているように、アフリカ大陸における新しい政治的意思に則り、障害者の十年を延長する必要性を勧告している(SADPD n.d.c, 8)。

第4節 第2次アフリカ障害者の十年

2008年の10月にAU社会開発大臣会合において社会開発に関するウィントフック宣言が採択され、ここにおいてアフリカ障害者の十年（1999－2000）と同大陸行動計画評価の要求とアフリカ障害者の十年（2010－2019）の延長が発表された。そして、2010年の第2回AU社会開発大臣会合（CAMSD2）の勧告を受けて、2011年の執行理事会によって延長が正式に裏書きされた⁶。第1次アフリカ障害者の十年の評価を受け、障害当事者団体のインプットを受けながら⁷、「障害者の福祉と権利の促進」を主題とする第3回社会開発大臣会合においてアフリカ障害者の十年（2010－2019）の大陸行動計画が議論された⁸。行動計画の採択と正式な内容は不明であるが、ここでは公表された草案をもとに内容を検討する（African Union n.d.c）。

新しい大陸行動計画案は第1次行動計画から構成を変え、加盟国に求める行動や各アクターの責任などがより詳細に記載されている。構成は、第1部：背景と状況、第2部：国内履行の戦略的課題分野、第3部：アフリカ障害者の十年（2010－2019）の大陸行動計画の実施に関する主要アクターの責任の3部構成となっている。

第2次アフリカ障害者の十年は、「延長された」10年であることから基本的には第1次アフリカ障害者の十年の大陸行動計画を引き継ぎ、目標として「アフリカにおける障害者の完全参加、平等およびエンパワメント」が謳われている。目的も同様であり、2000年7月に採択された10年の宣言は現在もなお延長された10年の依拠であり、障害者の社会における自立、完全参加、機会均等に資する措置を形成することを目的にAU加盟国に障害者の状況を調査し、行動を求めているとして、第1次の10の目的を引き継ぎつつ、新規に3つの項目を加えた。新たに追加された目的は下記のとおりである（para.12）。

- ・すべての障害関係活動およびプログラムにおいてジェンダー平等を保障すること。
- ・すべての活動において農村地域からの障害者のインクルージョンを保障すること。
- ・障害者権利条約の批准と適用を加速し、かつ条約の基本目的に反する留保を即時に撤回すること。

第2部：国内履行の戦略的課題分野は、国連障害者権利条約の内容なども加味しながら、9つの大項目の下に必要な応じて小項目が設けられ、それぞれに目標および加盟国がとるべき行動が目的として掲げられている。9つの大項目は次のとおりである。

2.1 導入

2.2 障害のための国家調整および主流化メカニズム

2.3 障害に関する統計、調査および証拠集め

2.4 障害者の非差別、法の下での平等および残酷な扱いと搾取からの自由に関する立法の発展と制定

2.5 健康とリハビリテーション

2.6 適切な生活基準および社会的保護

2.7 社会のすべてのセクターにおける障害者のインクルージョンの促進

2.8 障害当事者団体の制度的開発，アドボカシー，組織支援および強力な役割，すべての省庁における障害担当

2.9 アフリカ障害者の十年（2010－2019）の大陸行動計画の実施に関するモニタリング，評価および報告

2.1 導入では，AU 委員会は，アフリカ障害者の十年（2010－2019）の大陸行動計画の実施に関する報告やレビューを目的として，障害者の十年の目標達成に向けた加盟国の戦略的課題分野の進捗に関して連絡を取り合うべきことが記されており，AU が組織として障害者の十年の実施にかかわろうとする姿勢あるいは期待がみられる。このことは次の第3部にも表れている。

第3部は，アフリカ障害者の十年（2010－2019）の大陸行動計画の実施に関する主要アクターの責任について，AU の関連機関，AU 加盟国，障害当事者組織（DPO）の3つに分けて記されている。

AU の関連機関としては，AU 委員会およびアフリカ人権委員会（African Commission on Human and Peoples' Rights）の2つが特に名指しされており，次のような行動を求めている。

- b) 関係する AU 政治組織（社会開発大臣会合，執行理事会（executive council），首脳会議（総会）（Assembly of Heads of State and Government））に対して2年に1回，10年大陸行動計画の実施について報告すること。
- c) アフリカ独自の障害者権利文書（障害者の権利に関する議定書）の開発のための広範でインクルーシブな議論を組織すること。
- d) 委員会の職員および他の AU 機関を含め，AU の政治的・系統的機能のすべての機構における障害者のインクルージョンを実現すること。
- e) 第2部で確認した重要行動領域を実現するための行動計画の立法／開発計画を形成または制定するために各国政府を支援すること。

また，再編されたアフリカ・リハビリテーション研究所（ARI）に対しては，次のような行動が求められている。

- a) AU 加盟国に対してアフリカ障害者の十年（2010－2019）大陸行動計画の普及，支援を奨励すること。
- b) 加盟国および地域経済共同体（Regional Economic Communities）による大陸行動計画の実施を監督すること。
- c) 大陸全体にわたり障害に関する研究をコーディネートし，その情報を実施と政策形成に責任を有する地域および国の機関に広めること。
- i) 大陸行動計画の実施のために資源を動員すること。
- j) 大陸行動計画の実施を評価すること。

第5節 アフリカ障害者の十年の実施体制

1. アフリカ障害者の十年事務局

アフリカ障害者の十年事務局（SADPD, Secretariat of the African Decade of Person with Disabilities）の設立は、2003年5月に南アフリカのヨハネスブルクで開催されたアフリカ地域障害協議会議（ARCC, Disability African Regional Consultative Conference）の最終宣言に盛り込まれた⁹。障害当事者団体によって提案され、南アフリカ政府がこれをホストすることを表明したもので、会議参加者によって設立の必要性が合意された。設立にあたっては南アフリカ政府がアフリカ・リハビリテーション研究所（ARI）と協議し、汎アフリカ障害者連合（PAFOD, Pan African Federation of Disabled Persons）をはじめとするアフリカの障害当事者団体が設立に取り組むものとされた。

ARCCでは、さらにアフリカ障害者の十年の活動とNEPADの活動の間のリンク、特に貧困削減に焦点を当てた相互作用を期待して、それぞれの目的、目標、期待されるアウトカムを関連づけることが提案された。これまでNEPADは障害者について一切言及がなく、事務局設立後はNEPADとの調整役を果たすことが期待された。

さて、SADPDは2004年当初南アフリカのケープタウンに設立され¹⁰、その後、本部はプレトリアに移された。SADPDの最終的なビジョンは、障害者が人権を享受できるアフリカ大陸を作ることにある。そのためにSADPDは、障害者の人権とインクルーシブな開発を促進するためにAU、アフリカ各国政府、市民社会、障害当事者団体と共同して働くアフリカの知識ベース組織となることをミッションとしているとする。

活動は、障害、開発と人権の3つを柱に行っている。すでに、AU人権委員会のオブザーバー資格を取得して会議に参加し、またARI-East AfricaとMOUを締結して協力関係を樹立している。AUおよびその構成機関に対しては、3方面からアプローチしている。すなわち、①組織体としてのAUの中での障害の主流化の唱導、②アフリカの障害者に恩恵があるAUの政策や議定書、障害者権利条約の履行の働きかけ、③重要課題となる障害問題への取り組みに影響を与えるためにハイレベルなアドボカシーや外交の利用などである。現在ARIを通したAUの依頼に応じて人権委員会のセッションに参加して、策定中のAUの障害議定書草案作成にかかわっている(SADPD2010, 8, 13)。しかしながら、実際にはAUとの間のコミュニケーション不足があることが認識されており、AUおよびその構成機関との活動が思わしくないことが問題であると年次報告書は指摘している(SADPD 2010, 23)。

2012年のパンフレットによると次の18団体が構成メンバーとなっている¹¹(SADPD 2012)。

- ・アフリカろう連合 (African Deaf Union)
- ・アフリカ盲ろう者連盟 (African Federation of the Deafblind)
- ・アフリカ盲人連合 (African Union of the Blind)
- ・アフリカハンセン病障害者協会 (African Persons with Leprosy Disability Organization)
- ・インクルージョン・アフリカ (Inclusion African)
- ・汎アフリカ障害者連盟 (Pan African Federation of the Disabled)
- ・汎アフリカ精神医療サービス・ユーザー・サバイバー・ネットワーク (Pan African Network of Users and Survivors of Psychiatry Services)
- ・アフリカアルビニズム同盟 (African Albinism Alliance)
- ・アフリカ女性障害者ネットワーク (African Network of Woman with Disability)
- ・アフリカ障害青年ネットワーク (African Disability Youth Networks)
- ・アフリカ低身長者協会 (Association of Persons with Short Stature)
- ・てんかんアフリカ地域委員会 (Epilepsy African Regional Committee)
- ・障害を持つアフリカ女性ネットワーク (Network of African Women with Disability)
- ・汎アフリカアルビニズム (Pan African Albinism)
- ・障害・青年ネットワーク (Network of Youth and Disabilities)
- ・インクルージョン・インターナショナルーアフリカ (Inclusion International – Africa)
- ・国際てんかん協会ーアフリカ (International Bureau for Epilepsy – Africa)
- ・アフリカハンセン病回復者協会 (African Organization of People of Ex-leprosy)

さて、SADPD は自己の由来の正統性を繰り返し主張しているが、これはなぜなのか。例えば、①正統性は設立メンバーから由来する。メンバーは、アフリカの主要な障害当事者団体、AU のアフリカ・リハビリテーション研究所 (ARI)、南ア政府代表および人権委員会である(SADPD, n.d. a)。②正統性は、事務局がアフリカにおける多様な障害者およびその代表によって率いられ、統治され、運営される技術的機関である事実由来する(SADPD n.d. b, 5)。③正統性は、協働関係や専門的助言の依頼が広範囲にわたっていることから明らかである(例えば、アフリカ人権委員会からのアフリカ障害議定書策定や延長された障害者の十年(2010-2019)のための大陸行動計画(CPOA)開発への参加依頼など)(SADPD n.d. b, 7)。④任務と正統性は、AU の障害者の十年の宣言に由来する(SADPD2010, 8)、などと主張している。

SADPD は確かに重要な役割を果たしているものの、OAU および AU の公的文書を見る限り、アフリカ障害者の十年の宣言および同大陸行動計画を採択した OAU または AU からは公式な事務局としての委託はない¹²。南アフリカ政府や障害当事者団体が参加する

ARCCにおいてアフリカ障害者の十年を推進する NGO 設立の必要性が決議され、これを受けて SADPD は設立された組織であるが、自らも主張しているとおり障害当事者を主体とする NGO に過ぎない。では、アフリカ障害者の十年「事務局」と、あたかも AU の委託を受けた公的な事務局であるかのような名称を名乗る意図はどこにあるのかについては、さらなる検証が必要となっている。公的な事務局であること顕示するために繰り返し正統性を主張しているのであろうか。

一方、AU の公式ウェブページに掲載された 2005 年のアフリカ障害者の十年国際パートナー会議の構想覚書は、SADPD について次のように記している。すなわち、「事務局を設立しようとする発案は、2003 年に南アフリカで開催された障害者アフリカ地域協議会で発議された。その役割は、公共に対する教育事業、障害者の十年のパートナーとの協働、能力開発、コミュニケーション・アウトリーチなどをおして、障害者の十年について啓蒙し、アフリカにいる障害者の状況について啓蒙することにある。また、大陸行動計画の履行を促進・啓発する任務が与えられている」¹³としている。この会議の構想覚書を作成したのが誰なのかにもよるものの、AU の公式ウェブページが SADPD について上記のように記しているということは、AU としても一定程度 SADPD を障害者の十年「事務局」として活用しようという意図があることが示唆される。

SADPD の元 CEO で国連の障害特別報告者を務めたチャルクレンも、ARCC の決議はアフリカ障害者の十年の活動を推進するためにアフリカ大陸レベルでの NGO 設立の必要性を訴えたものであったとする(Chalklen 2006, 94)。公式には ARI が AU の障害イシューについての任務を有するものの、ARI がその職責を履行せず、AU がその責任を果たさないなか、SADPD はアフリカ大陸横断的に障害者の十年推進の中心的組織として活動してきたことは間違いない。アジアと違い公的な認知がなくても、そうした活動実績を受け入れて事実上の「事務局」とみなす慣行がアフリカには存在するのであるか¹⁴。

2. アフリカ・リハビリテーション研究所

アフリカ・リハビリテーション研究所 (ARI, African Rehabilitation Institute) は、アフリカ大陸におけるハンディキャップ、障害、機能障害がある人に対する予防とリハビリテーションを含め、障害にかかわるすべての事項の調整をはかるため設立されたとされる。ARI は、AU の専門機関であり、1988 年にジンバブエのハラレに設立された¹⁵。AU の政治的機構に対して大陸における障害イシュー全般について報告する任務を負う¹⁶。

ARI 設立合意書によると ARI はアフリカ諸国に現存する多様なサービスや施設を活用してリハビリテーションおよび障害予防を目指したリージョナルまたはサブ・リージョナルな調査や訓練プログラムの開発および促進をするための主として社会的な研究所である。研究所は中央の計画・調整部門から成り、アフリカ地域全土にある現存する研究所や施設

はARIの地方支部として構成される(第1条)。その目的は下記についてOAU加盟国を支援することにある。例えば、

- (a) 予防およびリハビリテーション・サービスの開発を促進するための統一的なアプローチを開発すること。
- (b) 障害のために急速に変化する世界に適応することが困難なハンディキャップのあるアフリカ人のニーズを満足させるための施設を作ること。
- (c) アフリカ大陸のすべての国におけるリハビリテーション・センター設立を促進すること。アフリカ地域内の障害者のリハビリテーション領域に関して可能な限り基本的概念原則を調和させ、戦略を策定することを支援すること。
- (g) アフリカ諸国および世界の他の国との経験や情報の交換を保証、促進すること。
- (h) 固有の教育または研究のための施設や材料を開発することを念頭に、障害予防とリハビリテーション領域に関する特別なプロジェクトを組織すること、などである。

ARIはOAU/AUからアフリカの障害イシューに関する業務を主導する任務が与えられ、アフリカ障害者の十年の宣言に重要な役割を担い、本来、障害者の十年の行動計画の目的実施にあたっての調整役とモニタリングも期待されていた(Chalklen2006, 94; African Union n.d.b, 4)。しかし、前述のとおり、AUの機関であるARIよりもNGOであるSADPDが障害者の十年の推進にあたって前面に出てきた。

アフリカ障害者の十年が延長されるにともない、AUの専門機関であったARIの役割に対する検討が始まった。ARIはアフリカ大陸における研究、訓練、治療、再教育および社会・経済的リハビリテーションに関する現存センターの強化を調整することを目的に設立され、この任務を実現するためにARIは加盟国から年間の拠出を受け取り、執行理事会によって統制されることになっていた。しかしながら、過去10年、主要な加盟国からの拠出金の不払いによってARIは深刻な財政問題に苦しんできたことが報告されている。それゆえ2008年に委員会からARIの機構改革の検討が要請された(African Union 2010, 4)。2010年の執行理事会は、CAMSD2の勧告を裏書きし、ARIに関しては特により効果的に障害者のニーズに対応し、かつARIが延長された10年の主導的役割を果たすために、財政および行政的管理ならびにARIの機構改革に関するARIの臨時理事会の決定を即時に実施されるべきであることが指示された¹⁷。2012年のAU社会開発大臣会合では、アフリカ障害者の十年(2010-2019)の大陸行動計画の審議・採択とともに、アフリカ・リハビリテーション研究所の機構改革の提案ならびにAU障害体系(African Union Disability Architecture)に対する決定が検討された。これらについては最終報告で検討していきたい。

おわりに

前述の2003年のアフリカ地域障害協議会議（ARCC）で指摘されていたアフリカの障害イシューの重要課題で挙げられていたものは、第一に、障害者は貧困層の中の最貧困者であり、障害問題は貧困の文脈において提起されなければならないこと。第二に、女性障害者は性と障害による二重の抑圧を受けているので、この抑圧を認識し、そこに焦点を当てたプログラムの開発が必要になっていることが提起されている。Chalklen (2006, 96) も、アフリカの状況は欧米諸国とは異なり、根本にあるのは貧困問題であり、何よりも生き残ることの困難さが喫緊の課題であると訴えている。こうしたアフリカ的な背景もあり、アフリカ障害者の十年の大陸行動計画は、当初、成長と持続的発展を加速させ、蔓延した深刻な貧困を削減することを基本目標に含む NEPAD のサブ・プログラムとみなされていた¹⁸。

2012年にエチオピアのアディスアベバで開催された AU の社会開発大臣会合のテーマは障害者の福祉と権利の促進であった。会議の構想覚書¹⁹によると、①アフリカ障害者の十年（2010－2019）の大陸行動計画、②アフリカ連合障害体系（基本設計）、アフリカ・リハビリテーション研究所（ARI）の再編成、④障害者の権利に関する議定書などについて議論がされたようである。

最終報告書では、アフリカにおける「障害と開発」に関する地域的な取り組み、特に障害者の権利擁護に関する取り組みの全体像を考察するために、中間報告では取り上げられなかったアフリカ人権憲章や構想中の障害者権利議定書などの法的文書、これらを実施するための AU 委員会やアフリカ人権裁判所などの制度・機構を含めて検討したい。

〔注〕 _____

¹ Secretary-General Report CM/2112 (LXX).

² Decision CM/DEC.535(LXXII)Rev.1.

³ Decision CM/DEC/676(LXXVI).

⁴ OAU/AU の公的文書は第1次障害者の十年の期間を1999～2009年としているが、国連関係の文書では2000～2009年と表記されることが多い。

⁵ African Union, First Session of the AU Conference of Ministers in Charge of Social Development Windhoek, Namibia 27-31 October 2008 (CAMSD/EXP/4(I), Social Policy Framework for Africa.

⁶ Executive Council, “Decision on the Report of the Second Session of the African Union Conference of Ministers of Social Development,” Doc.EX.CL/634 (XVIII), EX.CL/Dec.625 (XVIII).

⁷ 例えば、MDAC [2011]。

⁸ African Union, 3rd Session of the AU Conference of Ministers of Social Development, “Theme: Promoting the Rights and Welfare of Persons with Disabilities,” Addis Ababa, Ethiopia, 26-30 November 2012, (Concept Note).

⁹ Disability African Regional Consultative Conference (ARCC) Final Statement, 6 May 2003 (Annex from note presented by South Africa to UN Secretary of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights of Persons with Disabilities (16-27 June 2003) A/AC.265/2003/CRP/11.

¹⁰ 2003年9月に非営利NGOとして南アフリカに登録され、2004年から活動が開始されたとされる [Veen 2009]。

¹¹ なお、Chalklen [2006, 94] によると執筆当時の事務局理事会は、汎アフリカ障害者連盟 (PAFOD)、アフリカ盲ろう者連盟(AFUB)、インクルージョン・アフリカ (Inclusion Africa)、精神医療サービス利用者 (Psychiatric Users Africa)、アフリカろう連盟 (African Deaf Union)、アフリカ・リハビリテーション研究所 (ARI)、南アフリカ政府の代表、南アフリカ人権委員会の代表で構成されていた。

¹² 資料が少ないなか管見する限りではなかった。

¹³ “African Decade of Disabled Persons (1999-2009) International Partners Meeting, Addis Ababa, Ethiopia, 21-22 September 2005” (Concept Note), at www.africa-union.org/africandecade/concept_note.htm, visited January 15, 2014.

¹⁴ なお、SADPD は名称をアフリカ障害事務局 (Africa Disability Secretariat) に変更することを検討中であるとされる [SADPD n.d.c, 34]。

¹⁵ 1987 設立とする文書もある [African Union 2010, 4]。

¹⁶ “African Decade of Disabled Persons (1999-2009) International Partners Meeting, Addis Ababa, Ethiopia, 21-22 September 2005 (Concept Note),” at www.africa-union.org/africandecade/concept_note.htm, visited January 15, 2014.

¹⁷ Executive Council, “Decision on the Report of the Second Session of the African Union Conference of Ministers of Social Development,” Doc.EX.CL/634 (XVIII), EX.CL/Dec.625 (XVIII).

¹⁸ “African Decade of Disabled Persons (2000-2009),” www.un.org/esa/socdev/enable/disafricandecade.htm, visited January 15, 2014.

¹⁹ African Union, “3rd Session on the AU Conference of Ministers of Social Development Addis Ababa, Ethiopia, 26-30 November 2012, Theme: Promoting the Rights and Welfare of Persons with Disabilities (Concept Note)”.

《参考文献》

〈日本語文献〉

長瀬修 2006 「アフリカ障害者の十年の課題と展望」『アジ研ワールド・トレンド』No.135 (2006.12), 32-33 ページ。

〈外国語文献〉

- African Union 2010 “Report of the Chairpersons of the AU Commission on the Implementation of the Decisions of the First Session of the African Union Conference of Ministers of Social Development, 27 to 31 October 2008, Windhoek, Namibia,” 2nd Session of the African Union Conference of Ministers of Social Development (Theme: Strengthening Social Policy Action towards Social Inclusion), 21-25 November 2010 Khartoum, Sudan (CAMSD/EXP/3(II)).
- n.d.a “Plan of Action on the African Decade of Disabled Persons – Questionnaire and Framework for reports on progress achieved by Member States towards the implementation of the AU Plan of Action on the African Decade of Disabled Persons,” at [http://www.africa-union.org/root/UA/Annonces/SA/2010/jan/Questionnaire on PoA ON DISABILITY- FORMATTED- last version.doc](http://www.africa-union.org/root/UA/Annonces/SA/2010/jan/Questionnaire%20on%20PoA%20ON%20DISABILITY-Formatted-last%20version.doc), visited January 15, 2014.
- n.d.b “Continental Plan of Action for the African Decade of Persons with Disabilities 1999-2009” at [http://sa.au.int/en/sites/default/files/Disability_Decade Plan of Action -Final.pdf](http://sa.au.int/en/sites/default/files/Disability_Decade_Plan_of_Action_Final.pdf), visited January 15, 2014.
- n.d.c “Draft Continental Plan of Action for the African Decade of Persons with Disabilities 2010-2019,” at [http://www.panusp.org/wp-content/uploads/2013/02/Continental-Plan-of-Action-for -African-Decade-2009-2019.pdf](http://www.panusp.org/wp-content/uploads/2013/02/Continental-Plan-of-Action-for-African-Decade-2009-2019.pdf), visited January 15, 2014.
- Biegon, Japhet 2011 “The Promotion and Protection of Disability Rights in the African Human Rights System,” in Ilze Grobbelaar-du Plessis & Tobias van Reenen eds., *Aspect of Disability Law in Africa*, Pretoria: Pretoria University Law Press, pp.53-83.
- Chalklen, Shuaib, Leslie Swartz & Brian Watermeyer 2006 “Establishing the Secretariat for the African Decade of Persons with Disabilities,” in Brian Watermeyer, Leslie Swartz, Theresa Lorenzo, Marguerite Schneider, Mark

- Priestley eds., *Disability and Social Change: A South African Agenda*, Cape Town: HSRC Press.
- Dube, Angelo Buhle 2007 “Protection of the Rights of Persons Living with Disabilities under the African Human Rights System” (LLM Thesis).
- Mental Disability Advocacy Center (MDAC) 2011 “MDAC Written Submission to the African Decade of Persons with Disabilities for the Development of the African Union Continental Disability Strategy (2010 – 2019),” 31 August 2011, at http://mdac.info/sites/mdac.info/files/2011_08_30__mdac_AU_Continental_Disability_Strategy.pdf, visited January 15, 2014.
- ECOSOC 2000 “The promotion of equalization of opportunities by, for and with persons with disabilities” (2000/10) 43rd plenary meeting 27 July 2000, at www.un.org/esa/socdev/enable/ecosoc2000-10.htm, visited January 15, 2014.
- Kamga, Serges Alain Djoyou 2013 “A Call for a Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Persons with Disabilities in Africa,” *African Journal of International and Comparative Law*, 21.2 (2013), pp.219-249.
- Katsui, Hisayo 2012 *Disabilities, Human Rights and International Cooperation: Human Rights-Based Approach and Lived Experiences of Ugandan Women with Disabilities*, The Centre for Human Rights of Persons with Disabilities Publication Series Number 8.
- Pretoria University Law Press 2013 *African Disability Rights Yearbook*, Volume 1, 2013, Pretoria: Pretoria University Law Press.
- Reenen, Tobias Pieter van & Heléne Combrinck 2011 “The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Africa: Progress after 5 Years,” *SUR*, vol.8, n.14, June 2011, pp.133-165.
- SADPD 2010 *The Secretariat of the African Decade of Persons with Disabilities 2010 Annual Report*, at http://african-decade.co.za/wp-content/uploads/2012/10/Annual-Report_Web1.pdf, visited January 15, 2014.
- 2012 “The Secretariat of the African Decade of Persons with Disabilities” (Brochure), at http://african-decade.co.za/wp-content/uploads/2012/10/Brochure_Print.pdf, visited January 15, 2014.
- n.d. a “The Secretariat of the African Decade,” at www.africa-union/africandecade/history.htm, visited January 15, 2014.
- n.d. b “2009-2014 Strategic Plan Summary,” at

http://african-decade.co.za/wp-content/uploads/2012/10/StrategicSummary_2012_Final.pdf, visited January 15, 2014.

- n.d. c “A Civil Society Proposal for an African Disability Strategy to the AU Commission of Labour and Social Affairs,” Prepared by Rudo M. Chitiga for the Secretariat of the African Decade of Persons with Disabilities.
- Ssenyonjo, Manisuli ed. 2012 *African Regional Human Rights System: 30 Years after the African Charter on Human and Peoples’ Rights*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Veen, Judith van der (SADPD) 2009 “Occupational Therapy and the African Decade of People with Disabilities towards the Future and Beyond 2010” (PPT).
- Yeung Sik Yuen, Yeung Kam John 2012 “The Right of Older Persons and Persons with Disabilities in Africa,” in Ssenyonjo, Manisuli ed. [2012], pp.213-231.