

第7章 南アフリカにおける障害と開発 —統計、政策、先行研究—

牧野久美子

要約：

2011年の人口センサスによれば、南アフリカの5歳以上人口に占める障害者の比率は10.3%である。南アフリカでは1994年にアパルトヘイト体制から非人種的民主主義体制への大きな体制転換があった。アパルトヘイト体制が法律による差別推進、人権の抑圧と否定を特徴としていたのに対し、民主化後の南アフリカは差別の禁止と基本的人権の尊重を明確にうたう、世界で最も進歩的とも言われる憲法を制定した。さらには歴史的に不利な状況におかれてきた人々に対するアフーマティブ・アクションに積極的に取り組んでおり、その対象には黒人、女性とならんで障害者も含まれている。

こうした制度環境の整備の実現は、南アフリカの障害者権利運動の取り組みによるところが大きい。アパルトヘイト体制との闘いと密接に関わりながら発展してきた南アフリカの障害者権利運動は、民主化後の南アフリカ政府との太いパイプを有し、国会、政府、人権委員会といった公的機関に代表を送り込み、障害者の声を政策に反映させるための活動を行ってきた。他方で、障害者の生計調査によれば、障害者の教育や就業の機会は限られ、障害者世帯の多くは障害者手当などの社会手当に頼って生活していることが明らかになっている。

キーワード：

南アフリカ 障害者権利運動 アフーマティブ・アクション 障害者手当
HIV/AIDS

はじめに

本章は、南アフリカの障害と開発に関する基本情報を整理することを目的としている。以下では、南アフリカの障害者に関する統計、政策、および先行研究について順を追って見ていく。

第1節 南アフリカの障害者統計

南アフリカの障害者に関する最新の統計は、2011年の人口センサスおよび総合家計調査（General Household Survey）である。以下、人口センサスと総合家計調査の障害者統計を概観する。

1. 人口センサス

南アフリカでは5年に1度、人口センサス（悉皆調査による国勢調査）が実施されている。直近の人口センサスは2011年に実施され、そこで障害（Disability）は「身体のインペアメントあるいは活動制限のために、支援機器を利用する、しないにかかわらず、生活機能において直面する困難（Difficulties encountered in functioning due to body impairments or activity limitation, with or without assistive devices）」（Statistics South Africa 2012a）と定義された。この定義に基づき、人口センサスの調査票では、「見る」「聞く」「意思疎通する」「歩く、または階段をのぼる」「覚える、または集中する」「セルフ・ケア」の6つのことを行う際の困難の程度、および支援機器の利用についての質問項目が入れられた。これらの質問項目への回答は以下の通りであった（表1、表2）。

表1 5歳以上人口における障害者比率(2011年人口センサス、種類・程度別、単位:%)

	見る	聞く	意思疎通する	歩く・階段をのぼる	覚える・集中する	セルフ・ケア
まったくできない	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.8
おおいに困難	1.5	0.5	0.3	0.7	0.9	0.6
多少困難	9.4	2.9	1.1	2.6	3.3	2.0
困難はない	88.9	96.4	98.5	96.5	95.7	96.6

(出所) Statistics South Africa (2012a, 46).

表2 5歳以上人口における支援機器の使用率(2011年人口センサス)

支援機器の種類	使用率 (%)
めがね	14.0
慢性的な薬物	12.3
つえ	3.2
補聴器	2.8
車いす	2.3

(出所) Statistics South Africa (2012a, 46).

執筆時点では、2011年人口センサスの結果について、これ以上詳しい情報は入手できていないが、現地調査でのヒアリングによれば、2001年人口センサス後に作成された Statistics South Africa (2005) と同様の、より詳しい障害者統計に関する出版物を準

備しているとのことである¹。2001年の人口センサスでは、人種別、男女別の障害者比率は表3のとおりであった。このほか、Statistics South Africa (2005)には、州別、年齢別(0-9歳から80歳以上までの10歳刻み)の障害者比率、障害者の雇用状況、教育レベル、基本的サービスへのアクセス状況(住宅、水道、電気)などの情報が含まれる。

表3 男女別・人種別の障害者数・比率(2001年人口センサス)

	障害者数(人)			障害者比率(%)		
	男性	女性	全体	男性	女性	全体
アフリカ人	879,680	974,696	1,854,376	5.2	5.3	5.2
カラード	88,583	80,095	168,678	4.6	3.9	4.2
インド系・アジア系	21,550	19,685	41,235	4.0	3.5	3.7
白人	92,230	99,463	191,693	4.4	4.5	4.5
全体	1,082,043	1,173,939	2,255,982	5.1	5.0	5.0

(出所) Statistics South Africa (2005, 12).

2001年の人口センサスでは障害者比率は全人口の5.0%であったのに対し、2011年の人口センサスでは10.3%(533万4905人)と大幅に高くなっているが(DWCPD 2013, vi)、2011年から障害に関する質問がワシントングループの調査項目に沿って変更されたため、それ以前の人口センサス(2001年、1996年)²の統計と比較することはできないとされる。

2. 総合家計調査

総合家計調査は、毎年実施されているサンプル調査で、調査項目は教育、保健、労働市場、住宅、サービスや施設へのアクセス、交通、生活の質など多岐にわたる。2009年より総合家計調査で使用される障害に関する質問内容はワシントングループの調査項目に沿ったものへと変更された。2011年の総合家計調査によれば、基本動作を行うのに何らかの困難のある5歳以上人口の人種別・男女別内訳は表4のとおりであった。2つ以上の動作に何らかの困難があるか、あるいはいずれか1つの動作がおおいに困難、あるいはできない人を障害者と規定した場合、全国の障害者比率は5.2%であり、その男女別、州別の内訳は表5のとおりであった。2009年、2010年の全国の障害者比率はそれぞれ5.7%、6.3%であり、年によって変動しているが、変化の仕方は州ごとにばらつきがあり、一定のパターンを見出すのは難しいとしている(Statistics South Africa 2012b, 19)。

表4 基本動作を行うのに何らかの困難のある5歳以上人口の人種別・男女別内訳
(2011年総合家計調査、単位：千人)

困難のある基本動作	カラド	白人	黒人	インド系/アジア系	男性	女性	全体
見る	多少困難	176 (4.3%)	458 (11.0%)	1,898 (5.3%)	72 (5.9%)	1,049 (4.8%)	1,554 (5.7%)
	おおいに困難	37 (0.9%)	37 (0.9%)	272 (0.8%)	12 (1.0%)	141 (0.6%)	217 (0.9%)
	できない	6 (0.1%)	*	30 (0.1%)	*	16 (0.1%)	22 (0.1%)
	合計	219 (5.3%)	497 (11.9%)	2,200 (6.1%)	85 (7.0%)	1,207 (5.5%)	1,794 (7.7%)
聞く	多少困難	44 (1.1%)	100 (2.4%)	521 (1.5%)	14 (1.1%)	311 (1.4%)	368 (1.6%)
	おおいに困難	11 (0.3%)	28 (0.7%)	100 (0.3%)	3 (0.2%)	69 (0.3%)	73 (0.3%)
	できない	3 (0.1%)	*	15 (0.0%)	*	11 (0.1%)	8 (0.0%)
	合計	57 (1.4%)	129 (3.1%)	636 (1.8%)	17 (1.4%)	390 (1.8%)	449 (1.9%)
歩く	多少困難	50 (1.2%)	65 (1.6%)	470 (1.3%)	15 (1.2%)	231 (1.1%)	369 (1.6%)
	おおいに困難	32 (0.8%)	32 (0.8%)	212 (0.6%)	7 (0.6%)	110 (0.5%)	173 (0.7%)
	できない	17 (0.4%)	22 (0.5%)	101 (0.3%)	5 (0.4%)	72 (0.3%)	73 (0.3%)
	合計	100 (2.4%)	119 (2.9%)	782 (2.2%)	27 (2.2%)	413 (1.9%)	615 (2.6%)
覚える・集中する	多少困難	57 (1.4%)	45 (1.1%)	654 (1.8%)	11 (0.9%)	335 (1.5%)	431 (1.8%)
	おおいに困難	23 (0.6%)	24 (0.6%)	213 (0.6%)	4 (0.3%)	132 (0.6%)	131 (0.6%)
	できない	8 (0.2%)	7 (0.2%)	60 (0.2%)	*	40 (0.2%)	37 (0.2%)
	合計	87 (2.1%)	76 (1.8%)	926 (2.6%)	17 (1.4%)	507 (2.3%)	599 (2.6%)
セルフケア	多少困難	60 (1.5%)	43 (1.0%)	672 (1.9%)	7 (0.6%)	381 (1.7%)	402 (1.7%)
	おおいに困難	27 (0.7%)	19 (0.5%)	343 (1.0%)	7 (0.6%)	208 (0.9%)	187 (0.8%)
	できない	22 (0.5%)	21 (0.5%)	336 (0.9%)	7 (0.6%)	212 (1.0%)	174 (0.7%)
	合計	110 (2.7%)	83 (2.0%)	1,351 (3.8%)	21 (1.7%)	801 (3.7%)	763 (3.3%)
意思疎通する	多少困難	19 (0.5%)	16 (0.4%)	181 (0.5%)	5 (0.4%)	117 (0.5%)	104 (0.4%)
	おおいに困難	5 (0.1%)	2 (0.0%)	62 (0.2%)	4 (0.3%)	42 (0.2%)	32 (0.1%)
	できない	6 (0.1%)	6 (0.1%)	57 (0.2%)	*	36 (0.2%)	34 (0.1%)
	合計	31 (0.8%)	25 (0.6%)	299 (0.8%)	9 (0.7%)	195 (0.9%)	169 (0.7%)
5歳以上人口の合計	4,116 (100.0%)	4,167 (100.0%)	35,840 (100.0%)	1,222 (100.0%)	21,899 (100.0%)	23,446 (100.0%)	45,345 (100.0%)

(出所) Statistics South Africa (2012b, 97-98).

表5 5歳以上人口における男女別・州別の障害者数・比率

(2011年総合家計調査、単位：千人)

		西ケープ	東ケープ	北ケープ	フリーステイト	KZN	北西	ハウテン	ムプマランガ	リンポポ	全国
男性	人数	93	176	47	90	187	120	155	85	125	1080
	%	3.8	6.2	9.5	7.2	4.2	7.8	3.1	5.4	5.8	5.0
女性	人数	129	189	59	87	252	121	170	96	158	1260
	%	5.0	6.1	10.8	6.3	5.0	7.6	3.4	5.7	6.4	5.4
合計	人数	221	366	105	177	438	241	325	181	283	2339
	%	4.4	6.1	10.2	6.7	4.6	7.7	3.3	5.5	6.1	5.2
2009年合計	%	4.0	5.3	5.6	9.1	7.7	4.9	5.3	3.7	4.8	5.7
2010年合計	%	5.0	7.9	9.8	10.1	6.6	8.5	3.3	5.0	8.2	6.3

(出所) Statistics South Africa (2012b, 19).

第2節 南アフリカの障害者政策

南アフリカでは1994年にアパルトヘイト体制から非人種的民主主義体制への大きな体制転換があった。アパルトヘイト体制が法律による差別推進、人権の抑圧と否定を特徴としていたのに対し、民主化後の南アフリカは差別の禁止と基本的人権の尊重を明確にうたう、世界で最も進歩的とも言われる憲法を制定した。さらには歴史的に不利な状況におかれてきた人々に対するアフーマティブ・アクション（積極的格差是正措置）に取り組んでおり、その対象には黒人、女性とならんで障害者も含まれている。

以下、障害者に関わる主要な法律や政策についてまとめる。南アフリカは障害者権利条約 (Convention of the Rights of Person with Disabilities: CRPD) を2007年に批准しており、以下の記述においてはCRPD実施に関する国別ベースライン報告書を参考にした (DWCPD 2013)。

1. 憲法

南アフリカでアパルトヘイト撤廃後に制定された新憲法（The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996）は、あらゆる差別を禁じ、人権を尊重することに重きをおいた人権憲章をもつことで知られている。新憲法の人権憲章では第9条で、「人種、ジェンダー、性別、妊娠、婚姻上の地位、民族的・社会的出自、肌の色、性的指向、年齢、障害、宗教、良心、信条、文化、言語、出生（race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth）」を理由とする不当な差別を禁止しており、ここで障害を理由とする差別が明確に禁じられている。障害を理由とする差別の禁止が憲法に明記されたのは、障害者権利運動の働きかけの成果であった。その過程で障害者権利運動は他の運動と共闘したが、なかでも性的指向による差別の禁止を盛り込むことを要求した同性愛者権利運動が障害者権利運動の主張を強力に支持したとされる（憲法で性的指向による差別を明確に禁止したのは世界で南アフリカが初めてである）（Rowland 2004, 17）。

そのほか、第26、27、29条では、誰もが住宅、医療、食料、水、社会保障、教育へのアクセスの権利をもつと定めている。言語に関しては、第30、31条で、自らが選択した言語を使用する権利、文化・宗教・言語コミュニティの権利が定められている。南アフリカ手話（South African Sign Language）は全部で11ある公用語には含まれていないが、先住民の言語（コイ、ナマ、サン）とともに、「発展と使用を促進し、そのための条件を創出する」義務を負う言語に挙げられている（第6条）。

2. 政策枠組み・実施体制

民主化後のアフリカ民族会議（African National Congress: ANC）政権の障害者政策において最も重要な文書が、1997年の全国総合障害者戦略白書（Integrated National Disability Strategy White Paper: INDS）である。INDSは、政府のあらゆる部門の立法や改革において障害をメインストーリーミングするためのガイドラインとして策定されたもので、障害の社会モデルを採用することを明示的に示した点で画期的な文書であった。医療モデルから社会モデルへのパラダイム・シフトの背景として、INDSは1980年代初頭に南アフリカの障害者が組織化し、障害を人権と開発のイシューであると主張するようになったことを挙げている。そして、社会モデルから導き出される障害者政策の方向性として、「私たちの社会の復興と開発は、インクルーシブな開発の枠組みのなかで障害者の開発に関わるニーズを認識し、それに応えることを含」まなければならない、また「すべての市民が一つの経済に参加するようなネイション・ビルディングは、障害をもつ人々がそのプロセスに含まなければならない」としている。INDSは「すべての人のための社会（A Society for All）」というビジョンを掲げ、次の4

つを目的として挙げている。

- (1) 政府の開発戦略・計画・プログラムへの障害の 이슈の統合を促進すること。
- (2) 政府の全領域のさまざまなライン機能における障害に関わる[政策の]計画、実施、モニタリングを調整する総合的な管理システムを構築すること。
- (3) INDS に含まれる勧告内容を実施する能力を政府の全レベルで向上させるための能力建設戦略を策定すること。
- (4) 南アフリカ社会に根を張る偏見を変えることを目的とした公共教育や啓発のプログラム[を策定すること] (Office of the Deputy President 1997)。

INDS は、副大統領府（当時の副大統領はタボ・ムベキ〈Thabo Mbeki〉）の障害者局（Office on the Status of People with Disabilities: OSDP）を中心として起草され、その策定に至るプロセスには障害当事者団体や障害者リーダーが深く関わった。ANC 政権の最も基本的な政策枠組みは「復興開発計画（Reconstruction and Development Programme: RDP）」と呼ばれるものであったが、大統領府内に設置された RDP オフィスのなかの障害者デスクが OSDP の前身であった。省庁横断的な RDP オフィスが解体され、RDP のさまざまなプロジェクトが各省庁に振り分けられた際、ジェンダー・デスク、子どもデスクとともに障害者デスクは副大統領府に移り、OSDP となった。障害者デスクの初代ヘッドを務めたマリア・ラント（Maria Rantho）は交通事故により車いすユーザーとなった女性であり、南アフリカの有力な障害当事者団体の一つである「南アフリカの障害者（Disability People South Africa: DPSA）」のリーダーとなり、1994年から1999年まで国会議員を務めた（Barry 2002）。OSDP の局長として INDS の起草プロセスの統括を行ったシュエイブ・チョークレン（Shuaib Chalklen）も車いすユーザーであった。チョークレンは現在、国連障害特別報告者を務めている。

OSDP の機能はムベキの大統領就任（1999年）に伴い大統領府に移され、ジェイコブ・ズマ（Jacob Zuma）政権の発足（2009年）後、女性・子ども・障害者省（Department of Child, Women and People with Disabilities）が独立の省庁となった。障害に関わる政策実施の責任は各省にまたがるが（メインストリーミングの発想に基づき、すべての省庁に障害者ユニットが置かれている³）、女性・子ども・障害者省は、政府の各層における障害者に関わる政策実施の計画・モニタリング・評価を統括し、CRPD の実施を推進する役割を負っている⁴。

INDS は現在、改定作業中とされる（DWCPD 2013, 7）。

3. 個別の立法・政策

本節の最初で述べたように、南アフリカでは障害を理由とした差別が明確で禁じら

れており、そのうえで、黒人、女性とならんで障害者もアファーマティブ・アクションの対象に指定されている。また、社会扶助法による障害者手当は、働くことのできない障害者の生計にとって重要な役割を果たしている。教育については、インクルーシブ教育の原則が掲げられているが、変革のスピードは遅い。以下、関連する立法や政策について簡単に述べる。

(1) 障害を理由とする差別禁止

憲法の差別禁止条項に実効力をもたせるために2000年に制定された平等促進・不当差別防止法 (Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act: PEPUDA) では、第9条で障害を理由とする差別を禁じている。そこでは、障害者が社会で活動するうえで必要な設備を否定したり除去したりすること、政府が定める環境のアクセシビリティに関する行動憲章に違反すること、障害者が平等な機会を享受するのを不当に制限するような障害物を除去しない、あるいは障害者のニーズへの合理的配慮を怠ることが差別と規定された⁵。同法の違反には罰金刑または12ヶ月以内の禁固刑が課されることがある。第28条では、人種、ジェンダー、障害を理由とする不当な差別があったと証明された場合、刑を加重する事情となるとされている。

(2) 障害者の雇用促進・経済力強化

1998年に制定された雇用均等法 (Employment Equity Act) では、障害者の雇用促進 (アファーマティブ・アクション)、職場における合理的配慮の提供義務を規定している。雇用者向けの合理的配慮に関する具体的なガイドラインとして Code of Good Practice on Disability in the Workplace および Technical Assistance Guidelines が定められている。障害者雇用について、政府は2%の目標を定めているが、実際には被雇用者に占める障害者の割合は1%に満たないとされる⁶。障害者の雇用比率が低い企業には罰金刑が定められているが、実際には空文化しているとの指摘がある⁷。

また、民主化後の南アフリカでは、歴史的に不利益を被り、経済の主流から排除されてきた人々の経済的エンパワーメントを促進する「黒人の経済力強化 (Black Economic Empowerment: BEE)」政策が推進されてきた。「黒人の」経済力強化という名称ながら、その対象は、黒人 (アパルトヘイト体制のもとで白人以外、すなわちアフリカ人、カラード、インド系のいずれかに分類されていた人々) だけでなく、女性と障害者も対象グループに指定された。初期のBEEは黒人が経営する持ち株会社に株式を移転する方式が中心だったため、ごく一部の黒人エリートだけが恩恵を受けているとの批判が強かったが、2003年に制定された「広範な分野におけるBEE法 (Broad-based Black Economic Empowerment Act)」によって、BEEへの企業の貢献度を所有のみならず、従業員雇用、技能開発、調達などさまざまな角度から評価するスコアカードの制

度が導入された。南アフリカの障害者団体のなかには、BEEの対象に障害者が含まれることを活用して、投資会社を設立し、その収益を活動費にあてているところもある⁸。2013年に更新されたスコアカードは所有、経営支配、技能開発、企業・サプライヤー開発、社会経済開発の5つの要素からなり、その指標のなかには黒人障害者の株式所有や雇用比率、技能開発への投資などが含まれる⁹。雇用均等法では白人障害者もアフーマティブ・アクションの対象となっているのに対して、新たなBEEスコアカードでは黒人障害者のみが点数加算の対象となった¹⁰。

(3) 社会保障

社会扶助法 (Social Assistance Act) が障害者手当 (Disability Grant) や障害児手当 (Care Dependency Grant) を含む社会手当制度について定めている。現行法は2004年制定だが、障害者への社会手当の給付はアパルトヘイト体制期からの長い歴史がある。2012/13年度の18歳以上を対象とする障害者手当の受益者数は116万4192人、重度障害をもつ18歳未満の子どもの養育者に支給される障害児手当の受益者数は12万268人であった (SASSA 2013)。支給額は、障害者手当、障害児手当とも、月額1260ランドが上限となっている (2014年3月現在)。いずれの手当も所得制限があり、障害認定のほか資力調査を受ける必要がある。

(4) 教育

障害児の教育に関しては、2001年に策定された「特別なニーズ教育に関する教育白書6 (Education White Paper 6 on Special Needs Education)」において、インクルーシブ教育の原則が掲げられているが、その実施は漸進的に行われることになっており、理念が完全に実現するには時間がかかることが見込まれる。2010年に普通学校に入学した障害児は11万8490人、特別学校に入学した障害児は10万4633人であった。7歳から15歳までの障害児の就学率は2002年の73%から2010年には94%まで改善したが、2010年時点で障害をもつ就学年齢の子どものうち48万人あまりが学校に行っていない可能性があるとする (DWCPD 2013, 36-48)。

第3節 南アフリカにおける障害学研究

1. 南アフリカにおける障害学研究的概況

世界的には1980年代より始まった障害学であるが、南アフリカにおいて障害学の研究・教育体制が整えられてきたのはこの10年ほどのことである。アパルトヘイト体制下の南アフリカでは、障害や障害者はもっぱら医療や福祉の専門家の視点からとらえ

られ、障害者はその対象・客体として扱われていたが、アパルトヘイト後にその状況は変化してきた。ケープタウン大学では、1996年より作業療法学の修士課程に障害学のモジュールが導入され、2003年には、イギリスのリーズ大学と、南アフリカ国内の障害者運動団体（DPSA および南アフリカ障害者連盟〈South African Federal Council on Disability: SAFCD〉）の協力のもと、障害学プログラムが設置された。このプログラムは、大学院レベルの障害学プログラムとしてはアフリカで最初のものであり、南アフリカ国内のみならず、他のアフリカ諸国からも学生を受け入れている（Lorenzo, ka Toni and Priestley 2006）¹¹。プログラム長のテレザ・ロレンゾは、地域に根ざしたリハビリテーション（Community-based Rehabilitation）を専門とし、とくに女性障害者の開発参加に関心をもっている（Lorenzo and Saunders 2002）。

ケープタウン大学と並んで南アフリカの障害学研究の中心となっているのがステレンボシュ大学である。ステレンボシュ大学のレスリー・スワルツが中心となって人文科学調査評議会（Human Sciences Research Council: HSRC）で実施された、南アフリカで最初の障害学研究プロジェクトの成果は Watermeyer et al. (2006) として出版されている。スワルツはもともと心理学が専門で、スワルツが障害学研究に足を踏み入れることになった経緯については、障害者であった彼の父親との思い出を軸とする自伝的書物のなかで詳述されている（Swartz 2010）。スワルツは現在、アフリカ障害学ジャーナル（*African Journal of Disability*）の編集長も務めている。

上記の HSRC の障害学研究プロジェクトには、南アフリカで比較的早い段階から障害者権利運動や障害学研究に関わった人々が参加しており、その報告書（Watermeyer et al. 2006）から、南アフリカにおける障害学研究の主要な関心を窺い知ることができる。同書は、6つのセクション、全27章からなっており、各セクションのタイトルはそれぞれ次のようになっている。

- セクション1 障害への理論的アプローチ
- セクション2 障害への政府と社会の対応
- セクション3 障害と教育
- セクション4 障害、貧困、社会保障
- セクション5 障害とサービス供給
- セクション6 障害と人間的な空間（human spaces）

各セクションについて簡単に説明を加えておく。セクション1は社会モデルに基づく障害学理論の導入である。セクション2は7章から構成され、同書の中心をなす部分である。ここでは、南アフリカの障害者運動の歴史や政府の障害者政策の実施体制などについてまとめられており、当事者による著述やインタビューが多用されている。

セクション3は、障害児の特別なニーズ教育や高等教育の現状分析のほか、上記のケープタウン大学の障害学プログラム設置の経緯、聴覚障害をもつ成人を対象とした手話を用いた識字教育に関する論文から構成されている。セクション4は、障害者の貧困をジェンダー、人種との関係から論じた論文と、障害者の貧困緩和に重要な役割を果たしている障害者手当の認定基準に関する論文が含まれている。セクション5は障害者と医療やリハビリテーションなどの専門家との複雑な関係を扱っている。セクション6は障害を物理的、経済的、思想的空間との関係から考察する論文やインタビューを集めている。そこで扱われている主題は、障害者の住環境、経済活動、メディアにおける障害者の表象などである。

2. 主要な研究トピック

以下では南アフリカの障害と開発に関わる先行研究について、主要なトピックごとに概観する。

(1) 障害とジェンダー、人種

障害学研究のなかで、批判的障害学と呼ばれる潮流においては、障害に関わる差別・抑圧、そしてその変革を、ジェンダー、人種、階級など他の抑圧のあり方と関連づける視点が重視されてきた (Goodley 2013)。アパルトヘイトの歴史をもつ南アフリカや、その他の発展途上国の文脈において、障害が貧困、ジェンダー、人種とどのように交差してきたかを検討した研究として、トニー・エメットらの研究 (Emmett 2006; Emmett and Alant 2006) が挙げられる。南アフリカの障害者の貧困問題をジェンダー、人種との関連から論じた Emmett (2006) は、ジェンダー、人種、居住地域などの点で社会的な不利が重なった場合に、障害者がきわめて脆弱な状態におかれやすいことを指摘している。また、障害と貧困の関係については、貧困が障害のリスクを高め、また障害ゆえに貧困のリスクが高まるという悪循環があるとしつつも、無収入の障害者は少ないことを指摘している。これは、南アフリカには障害者手当制度があるためである。Emmett and Alant (2006) は、貧困問題における障害とジェンダーの接点を検討している。いずれも、実証データの多くは米国など先進国のものを引用しており、発展途上国におけるデータ不足を指摘しつつ、発展途上国においても先進国における傾向 (男性障害者より女性障害者のほうがより強い偏見にさらされ、不利益を被りやすい、等) があるだろうとの類推を行っている。

(2) 障害者の貧困と生計

前項でとりあげたエメットらの研究が指摘するように、南アフリカ、また発展途上

国一般の障害者の貧困や生計に関するデータは圧倒的に不足しているが、そのなかで、近年、南アフリカでは障害者の貧困や生計に関するいくつかの研究プロジェクトが実施されている。

その一つが、ノルウェー産業科学技術研究所（SINTEF）と障害当事者団体との協力のもとで実施されてきた東南部アフリカ諸国における調査である¹²。そのなかで南アフリカについては Loeb et al. (2008) が東ケープ州と西ケープ州で障害者世帯の家計調査を行っており、東ケープ州（南アフリカのなかで最も貧しい州の一つ）では、雇用機会が乏しいために障害者手当を受け取っている障害者世帯のほうが、非障害者世帯よりも所得が高いという結果を得ている。

また、ジョハネスバーグ大学のアフリカ社会開発研究所の研究チームが、南アフリカの最大都市ジョハネスバーグの貧困地区の障害者の生計調査を行っている（Graham et al. 2010）。この研究では、障害者手当がインペアメントのない慢性病（HIV 感染症を含む）をもつ人にも支給されていることを念頭に¹³、障害者と慢性病をもつ人の両方に焦点を当て、住宅、教育、医療・ケア、生計活動、障害者手当、社会資本などさまざまな角度から生活実態を明らかにしている。ここでも社会手当が障害者世帯の重要な所得源となっていることが確認されているが、同時に、障害者手当を受け取っていない障害者も多く、とくに障害児手当へのアクセスが限定的であることが指摘されている。グラハムらはまた、同じ調査結果をもとに、センのケイパビリティ・アプローチを用いて、障害と貧困が複合して個人のケイパビリティをいかに制約するかを検討した論文も発表している（Graham, Moodley and Selipsky 2013）。

（3）障害者手当

障害者手当は障害者の生計においてきわめて重要な役割を果たしており、障害者の貧困や生計に関する研究で、必ず取り上げられるトピックである。前項までで取り上げた研究以外では、障害者手当のターゲットイングの精度（濫給・漏給の割合）と労働市場への影響を検討した Mitra (2010) や、東ケープ州で文化人類学の方法を用いて障害に関する語りを収集し、経験、お金、食料などを共有するウブントゥの文化が草の根の障害者の連帯の基礎にあること、人々が考える障害（「したいことができないのが障害」）と、障害者手当の認定の場で用いられる行政的・医学的な定義との間に大きなズレがあることを見出した Hansen and Sait (2011) などがある。

障害者手当は HIV/AIDS 関連の研究でもしばしば取り上げられてきた。そこでの主な関心は、障害者手当と抗 HIV 薬による治療との望ましくないトレードオフの問題である。すなわち、HIV 感染症の症状が進行した HIV 陽性者は障害者手当の給付対象となるが、2000 年代に普及した抗 HIV 薬による治療によって、体内のウイルス量を減らし、服薬を続けながら日常生活を支障なく送れるまでに回復すると、障害者手当の対

象から外れるという問題である。南アフリカは失業率がきわめて高く、障害者手当を失った場合に代替りの収入源を見つけることは容易でないため、障害者手当を維持するために治療を中断するインセンティブが働くと批判され、このような問題を回避する一つの方策としてしばしばベーシックインカムの可能性にも言及されてきたが (Hardy and Richter 2006; Natrass 2006)、それに対して前出の Mitra (2010) は、障害者手当の認定をやめて、金額の低いベーシックインカムに統一すれば、貧しい障害者の暮らしはいまよりも厳しくなると批判している¹⁴。上記は障害者手当と抗 HIV 薬治療の間のネガティブな関係に焦点を当てた議論だが、Knight, Hosegood and Timæus (2013) は、HIV/AIDS の影響を受けた世帯が抗 HIV 薬による治療と障害者手当の両方を滞滞なく受け取ることができた場合その世帯の福祉が向上するとし、ポジティブな相乗効果の存在を指摘している。障害と HIV/AIDS の関係について、より全般的に扱った文献としては、Rohleder et al. (2009)、Rohleder, Swartz and Philander (2009) がある。

(4) 障害者政策

障害者の権利保障に関わる政策について検討したものとしては、いずれもやや古い文献だが、以下のものがある。Philpott (2004) は、女性の視点や子どもの視点からの予算分析を行っていたシンクタンク IDASA による、障害児関連の予算分析である。DBSA (2005) は、障害者雇用に関わる法整備の状況と障害者雇用の実態に関するレポートである。Dube (2005) は、南アフリカの障害者に関わる法律や政策、およびその実施状況を調査し、中央政府の障害者政策はよりよい制度環境をつくることに成功しているが、政策実施において課題が大きいとしている。

また、Emmett and Alant (2008) は、南アフリカ国内外の開発プログラム実施機関が、障害のメインストーリーミングにどのように取り組んでいるかについて、主にインタビューに基づいてまとめたものである。

(5) 障害者運動

前節で見たとおり、南アフリカでは障害を理由とした不当な差別の禁止や、障害者の雇用促進・経済力強化のための法制度整備が進められているが、このような制度環境が実現してきたのは南アフリカの障害者権利運動の取り組みによるところが大きい。アパルトヘイト体制との闘いと密接に関わりながら発展してきた南アフリカの障害者権利運動は、民主化後の南アフリカ政府との太いパイプを有し、国会、政府、人権委員会といった公的機関に代表を送り込み、障害者の声を政策に反映させるための活動を行ってきた。こうした南アフリカの障害者権利運動の歩みを、当事者の視点から振り返った文献として、Rowland (2004) や Howell, Chalklen and Alberts (2006) がある。

また、Bugg (2001) は、南アフリカの民主化や民主主義の定着を障害者権利運動の

視点から分析した博士論文であり、反アパルトヘイト運動の文脈のなかで発展してきた南アフリカの障害者権利運動の歴史と、アパルトヘイト後の障害者の差別禁止に関わる立法過程における障害者運動の役割について詳細に検討している。

おわりに

本章では、南アフリカの障害と開発に関する基本情報として、南アフリカの障害者に関する統計、政策、および先行研究について検討してきた。本章では、アパルトヘイト体制から非人種的民主主義体制への転換という大きな政治的変化の文脈のなかで、障害者を取りまく制度環境は大きく変わり、そこでは障害者権利運動の果たした役割が大きかったことを見てきた。反アパルトヘイト闘争に起源をもつ南アフリカの障害者権利運動は、議会や政府に代表を送り込むことによって政策への影響力を保持し、さらにはグローバルな障害者リーダーを何人も輩出している。他方で、先進的な政策と、草の根の障害者の生活環境との間には大きなギャップがあるのも事実である。本章では、先行研究のレビューを通じて、貧困地域の障害者を取りまく環境が依然厳しいこと、そのなかで、障害者手当が多く障害者世帯の生計に重要な役割を果たしていることが繰り返し指摘されていることを見てきた。南アフリカにおいて障害者権利運動と研究者コミュニティとの協働が始まったのはつい最近のことであり、今後の研究の深化が期待される。本章で紹介したように、近年、障害者の貧困や生計に関するいくつかの実証研究が行われているが、南アフリカの障害者の生計の全体像をとらえるには、さらなる研究の積み重ねが必要とされる。

障害者に関わる政策として南アフリカで特有のものとして、BEE 政策と障害者手当制度があり、この2つは研究対象としても重要性が高いと思われる。障害者が BEE 政策の対象に含まれたことは障害者権利運動の勝利であったといえるが、白人障害者が BEE の対象から外した 2013 年の BEE スコアカード改訂は、体制転換に先駆けて 1980 年代に人種横断的な運動として成立した障害者権利運動の分断を示唆するものである。また BEE に対して頻繁に聞かれる批判として、受益しているのは一部の黒人にすぎず、大部分の黒人には全く無関係の代物であるというものがあるが、ここからは障害者にとっての BEE の射程の広さ・深さがどの程度のものなのか、という問いを立てることが可能である。障害者手当については、障害者の生計に与える影響に関する研究は、今後もさらに積み重ねられる必要があるだろう。それに加えて、南アフリカ政府が公式に採用している障害の社会モデルと、専ら医学的根拠に基づき行われている手当受給者の認定のあり方との間の緊張関係も興味深い研究課題である。南アフリカの社会手当については、アパルトヘイト時代の恩恵的なものから、民主化後の新憲法のもと

で権利へと転換され、また従来、福祉政策の領域であった社会手当に開発的な意味が付与されるようになってきている（牧野 2011）。そうしたなか、障害者手当についても単なる所得補てんではなく、障害者の開発参加を促進する機能が求められるようになってきているといえよう。今後の研究の一つの方向性としては、障害者手当の認定方法、また手当支給と並行して提供される公的支援の望ましいあり方について、政府、専門家、障害当事者団体が、それぞれどのような議論をしてきたのかを、南アフリカのより広い経済的社会的文脈、とりわけ高失業率という状況に照らして検討することで、南アフリカにおける障害の社会モデルの到達点と課題を明らかにする試みが考えられる。

¹ 2013年8月に実施した南アフリカ女性・子ども・障害者省でのインタビューによる。

² 2006年にも人口センサスの実施が予定されていたが、準備不足のため2011年に延期され、代わりに2007年に大規模サンプル調査のコミュニティ・サーベイが実施された。2007年のコミュニティ・サーベイでは、全人口の障害者比率は4.0%であった（Statistics South Africa 2007）。

³ 2013年8月に実施した南アフリカ社会開発省でのインタビューによる。

⁴ 2013年8月に実施した南アフリカ女性・子ども・障害者省でのインタビューによる。

⁵ Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 of 2000,

<http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-004.pdf>

⁶ “Government fails to meet disabled equity quota,” *Times LIVE*, 19 September 2010,

<http://www.timeslive.co.za/local/2010/09/19/government-fails-to-meet-disabled-equity-quota>

⁷ “Disabled people losing out,” *Financial Mail*, 18 April 2013,

<http://www.fm.co.za/business/fox/2013/04/18/disabled-people-losing-out>

⁸ 1996年に7つの障害者団体が合同で Disability Employment Concerns Trust を設立した。同基金は2003年に Disability Empowerment Concerns Trust に改名し、同時に投資会社 DEC Investment Holding Company が設立された。DECのホームページでは、DECはBEEの文脈でビジネスベンチャーに関与するために設立され、その活動は、参加している障害者団体の財政的持続可能性を高める戦略であり、障害者の経済力強化を促進する革新的なプログラムであると説明されている（<http://dectrust.co.za.www13.cpt1.host-h.net/>）。BEEとDECについてはRowland（2004, 23-31）も参照。

⁹ “Notice 1019 of 2013, Department of Trade and Industry,” *Government Gazette*, Vol.580,

No.36928, 11 October 2013, http://www.thedti.gov.za/news2013/code_gud_practice10102013.pdf

¹⁰ “Disabled whites to be excluded from BBBEE – Solidarity,” *Politicsweb*, 7 February 2012,

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=279003&sn=Detail>

¹¹ 以下のケープタウン大学障害学プログラムのウェブサイトも参照。

<http://www.dhrs.uct.ac.za/divisions/disability/about/>

¹² SINTEFの調査の背景、手法、知見については森・山形（2013, 61-66）を参照。

¹³ 障害者手当は障害や疾病のため働くことが難しい人に支払われることになっているが、HIV陽性者の障害者認定にはCD4カウント（体内のウイルス量を現す指標）が利用されることが多く、必ずしも働くことが可能であるかどうかの判断がされてこなかった。

¹⁴ 南アフリカにおけるベーシックインカム導入論のピークは1990年代末から2000年代前半であった。このときに議論されていたベーシックインカムの金額は一人月額100ランドというもので、当時の子ども手当とほぼ同額、障害者手当や高齢者手当と比べると数分の一の水準であった。南アフリカにおけるベーシックインカム論についてはMakino（2004）、

牧野 (2006) を参照。

参考文献

日本語文献

- 牧野久美子 2006. 「南アフリカにおけるベーシック・インカム論」『海外社会保障研究』
157: 38-47.
- 2011. 「年金は誰のため? : 南アフリカの非拠出型年金に関する批判的分析」宇
佐見耕一編『新興諸国における高齢者生活保障制度: 批判的社会老年学からの
接近』アジア経済研究所 31-60.
- 森壯也・山形辰史 2013. 『障害と開発の実証分析: 社会モデルの観点から』勁草書房.

外国語文献

- Barry, Shelley 2002. “Celebrating & Mourning a Pioneer in South Africa’s Disability Rights
Movement: Maria Rantho.” *Disability World* (14).
http://www.disabilityworld.org/06-08_02/news/rantho.shtml.
- Bugg, Mpingo Ahadi 2001. *Claiming Equality: South Africa’s Disability-rights Movement
Within the Nation’s Struggle for Democracy*, PhD Thesis, Yale University.
- DBSA (Development Bank of Southern Africa) 2005. *The Employment of People with
Disabilities in South Africa*. Midrand: Knowledge Management Division, DBSA.
- Dube, Andrew K. 2005. “The Role and Effectiveness of Disability Legislation in South Africa.”
http://tugsa63.org/documents/additional%20documents/PolicyProject_legislation_sa.pdf.
- DWCPD (Department: Women, Children and People with Disabilities) 2013. “Baseline
Country Report to the United Nations on the Implementation of the Convention on the
Rights of Persons with Disabilities in South Africa: Approved by Cabinet on 17 April
2013.” Pretoria: DWCPD.
- Emmett, Tony 2006. “Disability, Poverty, Gender and Race.” In *Disability and Social Change:
A South African Agenda*, edited by Brian Watermeyer, Leslie Swartz, Theresa Lorenzo,
Marguerite Schneider and Mark Priestley, Cape Town: HSRC Press, 207-233.
- Emmett, Tony and Erna Alant 2006. “Women and Disability: Exploring the Interface of
Multiple Disadvantage.” *Development Southern Africa* 23(4): 445-460.
- 2008. “Including Disability Within the Context of Development: Opportunities,
Challenges, Constraints and Strategies.” Report for the South Africa Netherlands

-
- Research Programme on Alternatives in Development (SANPAD). Pretoria: University of Pretoria.
<http://web.up.ac.za/sitefiles/file/46/9742/Sanpad%20report%202008/Sanpad%20report%202008.pdf>
- Goodley, Dan 2013. “Dis/entangling Critical Disability Studies.” *Disability & Society* 28(5): 631-644.
- Graham, Lauren, Jacqueline Moodley and Lisa Selipsky 2013. “The Disability-Poverty Nexus and the Case for a Capabilities Approach: Evidence from Johannesburg, South Africa.” *Disability and Society* 28(3): 324-337.
- Graham, Lauren, Lisa Selipsky, Jacqueline Moodley, Jennifer Maina and William Rowland 2010. *Understanding Poverty and Disability in Johannesburg*. Johannesburg: Centre for Social Development in Africa, University of Johannesburg.
<https://ujdigispace.uj.ac.za/bitstream/handle/10210/8276/Poverty%20Disability%20Content%202010%20A5.pdf>.
- Hansen, Camilla and Washeila Sait 2011. “‘We Too Are Disabled’: Disability Grants and Poverty Politics in Rural South Africa.” In *Disability and Poverty: A Global Challenge*, edited by Arne H. Eide and Benedicte Ingstad, Bristol: The Policy Press, 93-116.
- Hardy, Chloe and Marlise Richter 2006. “Disability Grants or Antiretrovirals? A Quandary for People with HIV/AIDS in South Africa.” *African Journal of AIDS Research* 5(1): 85-96.
- Howell, Colleen, Schuaib Chalklen and Thomas Alberts 2006. “A History of the Disability Rights Movement in South Africa.” In *Disability and Social Change: A South African Agenda*, edited by Brian Watermeyer, Leslie Swartz, Theresa Lorenzo, Marguerite Schneider and Mark Priestley, Cape Town: HSRC Press, 46-84.
- Knight, Lucia, Victoria Hosegood and Ian M. Timæus 2013. “The South African Disability Grant: Influence on HIV Treatment Outcomes and Household Well-being in KwaZulu-Natal.” *Development Southern Africa* 30(1): 135-147.
- Loeb, Mitchell, Arne H. Eide, Jennifer Jelsma, Mzolisi ka Toni and Soraya Maart 2008. “Poverty and Disability in Eastern and Western Cape Provinces, South Africa.” *Disability & Society* 23(4): 311-321.
- Lorenzo, Theresa, Mzolisi ka Toni and Mark Priestley 2006. “Developing a Disability Studies Programme: Engaging Activism and Academia.” In *Disability and Social Change: A South African Agenda*, edited by Brian Watermeyer, Leslie Swartz, Theresa Lorenzo, Marguerite Schneider and Mark Priestley, Cape Town: HSRC Press, 179-191.

-
- Lorenzo, Theresa and Linda C. Saunders 2002. *On the Road of Hope: Stories Told by Disabled Women in Khayelitsha*. Cape Town: Division of Occupational Therapy, University of Cape Town.
- Makino, Kumiko 2004. *Social Security Policy Reform in Post-apartheid South Africa: A Focus on the Basic Income Grant*. Durban: Centre for Civil Society, University of Kwazulu-Natal.
- Mitra, Sophie 2010. "Disability Cash Transfers in the Context of Poverty and Unemployment: The Case of South Africa." *World Development* 38(12): 1692-1709.
- Nattrass, Nicoli 2006. "Trading off Income and Health?: AIDS and the Disability Grant in South Africa." *Journal of Social Policy* 35(1): 3-19.
- Office of the Deputy President 1997. "Integrated National Disability Strategy White Paper." South African Government Online website. <http://www.gov.za/documents/download.php?f=187660>.
- Philpott, Sue 2004. *Budgeting for Children with Disabilities in South Africa*. Cape Town: IDASA.
- Rohleder, Poul, Leslie Swartz, Arne Henning Eide and Hayley MacGregor 2009. "HIV/AIDS and Persons with Disabilities." In *HIV/AIDS in South Africa 25 Years On: Psychosocial Perspectives*, edited by Poul Rohleder, Leslie Swartz, Seth C. Kalichman and Leickness Chisamu Simbayi, New York: Springer, 289-304.
- Rohleder, Poul, Leslie Swartz and John Philander 2009. "Disability and HIV/AIDS: A Key Development Issue." In *Disability & International Development: Towards Inclusive Global Health*, edited by Malcolm MacLachlan and Leslie Swartz, New York: Springer, 137-147.
- Rowland, William 2004. *Nothing About Us Without Us*. Pretoria: UNISA Press.
- SASSA (South African Social Security Agency) 2013. *Annual Report 2012/2013*. Pretoria: SASSA. <http://www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/annual-reports?download=149:sassa-annual-report-2012-13>.
- Statistics South Africa 2005. *Census 2001 Prevalence of Disability in South Africa*. Pretoria: Statistics South Africa.
- _____ 2007. *Community Survey 2007: Methodology, Processes and Highlights of Key Results*. Pretoria: Statistics South Africa.
- _____ 2012a. *Census 2011 Statistical Release (Revised)*. Pretoria: Statistics South Africa
- _____ 2012b. *General Household Survey 2011, Statistical Release P0318*. Pretoria:

Statistics South Africa.

Swartz, Leslie 2010. *Able-Bodied*. Cape Town: Zebra Press.

Watermeyer, Brian, Leslie Swartz, Theresa Lorenzo, Marguerite Schneider and Mark Priestley, eds. 2006. *Disability and Social Change*. Cape Town: HSRC Press.