

第4章

開発における権利に基づくアプローチの発展と 障害分野における展開

小林昌之

要約：

1990年代後半から開発分野において権利に基づくアプローチ(Rights-based Approach)が注目されるようになり、開発機関は権利の見地から業務を再構成し、人権機関も同様に権利に基づくアプローチによる開発にシフトしてきた。権利に基づくアプローチは、広義の貧困に向かい合い、人権を基準として、すべての当事者が社会開発を含むあらゆる開発過程に参加するための法的根拠を主張するものである。そこで本稿では、開発機関や人権機関などにおける権利に基づくアプローチの議論を整理し、さらに新たな適用分野として「障害と開発」の文脈における同アプローチの展開について紹介する。

キーワード：

権利に基づくアプローチ 開発 人権 障害 エンパワメント

はじめに

冷戦の崩壊によってそれまでイデオロギー的な対立によって分断されていた国際社会における開発分野と人権分野の対話が開始された。その結果、1990年代後半から開発分野において人権に基づくアプローチ(Human Rights-based Approach)または権利に基づくアプローチ(Rights-based Approach)というものが注目されるようになってきた。開発機関は権利の見地から業務を再構成し、人権機関も同様に権利に基づくアプローチによる開発にシフトしてきた(Nyamu-Musembi & Cornwall [2004: vii])。

権利に基づくアプローチの議論は、2000年の『人間開発報告』(UNDP [2000])が人権と人間開発に焦点を当てたことから加速された。報告書では、人間の尊厳と幸福を促進するためには、国際人権の原則および人間開発の戦略から統合的なアプローチを導き出すことの重要性が主張された。この考えは Sen [1999]による貧困の再定義に基づいており、貧困は物質的な資源の欠乏だけでなく、力や選択の欠如を含み、生活の質や幸福は人の富ではなく自由で計られるべきであるとされたことによる。これによって貧困の概念は拡大し、課題は経済開発の守備範囲から人間開発、社会開発へと広がった。また、ここでいう自由はすなわち人権であり、両者はともに開発の主要な目標かつ手段であり、人権の実現によってのみ持続可能な発展が可能であるとされた(Ljungman [2004: 18])。

以上のように権利に基づくアプローチは、広義の貧困に向かい合い、その当事者が社会開発を含む開発過程に参加するための法的根拠を与えるものであると考えられている。そこで本稿では、まず開発機関や人権機関などにおける権利に基づくアプローチの議論を整理し、次に新たな適用分野として「障害と開発」の文脈における同アプローチの展開について紹介することにした。

第1節 権利に基づくアプローチの定義

各種の報告や研究において権利に基づくアプローチの基本的な構成要素が明らかにされ、徐々にコンセンサスが形成されてきているように見えるが、現在のところ明確な定義は定まっていない¹。

例えば、国連のアナン事務総長は1998年の年報で次のように述べている。開発への権利に基づくアプローチは、「単に開発の必要条件や人間のニーズという視点から事態を説明するだけでなく、個人の奪うことのできない権利に対する社会の応答義務という視点から事態を説明する。権利アプローチは、慈善ではなく、正義を権利として要求するよう人々をエンパワメントし、必要な場合には国際的な支援を要求するための道義的な根拠をコミュニティに与える」(Annan [1998: para174])。

国連システムの中で人権問題に関する活動を統括する国連人権高等弁務官事務所の定義は次のとおりである。開発への権利に基づくアプローチは「人間開発のための概念枠組みであり、規範的には国際人権基準に基づき、業務としては人権の促進および保護を目指している。開発問題の中心に横たわる不平等を分析し、開発の進展を阻害する差別的慣行や不公正な権力分配を矯正する。単なる慈善は人権的な見方としては不十分である。人権に基づくアプローチでは、開発の計画、政策および過程は国際法で確立した権利とそれに対応する義務のシステムの中に据えられている」(OHCHR [2006a: 15])。

一方、国際開発と人権問題を扱う海外開発研究所は、権利に基づくアプローチは、開発目標に人権の達成を掲げ、人権の考察を開発政策の基礎材料とし、開発行動の支援を国際的人権組織の説明責任に求めるとしている(ODI [1999])。そしてこれらに関しては、市民的・政治的権利だけでなく、経済的・社会的・文化的権利を包含するものであるとしている。

また、開発援助を行っている国際NGOのCAREは次のように定義している。権利に基づくアプローチは、尊厳ある生活のための最低限の水準の獲得に直接かつ明確な焦点を当てるアプローチであり、脆弱性と周辺化の根元を

暴き、対応すべき範囲を拡大することによってそれを遂行する。人々が権利を請求・行使し、義務を履行するようエンパワメントし、貧困、難民および戦争によって影響を受けた人々が生計の安全保障に不可欠な固有の権利—国際法によって確認された権利—を享有していることをはっきりと認める (CARE [2001: 104])。

上述のとおり説明されている内容の間の矛盾はなく方向としては一致しているが、立場によって権利に基づくアプローチに対する考え方が異なっている。Ljungman [2004:2]は、国際人権法の規範や原則を開発援助に取り入れたものであるというものや従来の開発政策に取って替わる完全なパラダイムシフトであるとするものまでさまざまであることを指摘している。

また、「権利」に基づくアプローチと「人権」に基づくアプローチという用語が混在しているが、その定義はほぼ共通であり区別ははっきりしていない。CARE の権利に基づくアプローチは明らかに人権という狭い範囲にとどまらない。これに関して Nyamu-Musembi & Cornwall [2004: 14]は、僅かであるが重要な区別があると主張する論者がいることを指摘している。すなわち、人権に基づくアプローチは権利の普遍的な規範の法律への成文化を強調するのに対して、権利に基づくアプローチは公正、正義、権利、公平といった人々の一般的感覚の言及を包括的に取り込んでいるとする。

Hansen & Sano [2006: 42]は、権利に基づくアプローチを定義づける基準として次の3つがあり得るとする。すなわち、第1に、人権達成を開発目標の不可欠な構成要素として明言するもの。ただし、この解釈では、人権達成は開発の複数の目標の1つであると位置づけられる。第2に、人間開発過程の枠組みとして、運営上、人権の保護・促進を目指したもの。したがって、ここでは権利に基づく目標以外の目標を設定することは可能であっても、人間開発や人権を強化する開発でなければならないことになる。また、義務履行者の説明責任に焦点がおかれる。第3に、人々が自らの権利を請求するようエンパワメントするもの。ここでは権利保持者のエンパワメントに焦点が当てられる。しかし、現実にはこれらが組み合わせたり、説明責任、参加、エン

パワメント、反貧困などの実体的な内容、すなわち人間開発目標と人権が共に強調され、組み合わせられていることが権利に基づくアプローチの特徴であるとしている。

第2節 権利に基づくアプローチの特徴

1. 国連における理解

権利に基づくアプローチの内容について確立したものは存在しないが、国連機関はいくつかの本質的な性質について合意し、それを「開発協力への人権に基づくアプローチ：国連機関の共通理解に向けて」(OHCHR [2006a: 35-37])として発表した。

それによれば、1997年に開始された国連の改革計画において、事務総長は国連システムのすべての機関がそれぞれの権限の範囲にある各種の活動や事業において人権を主流化するように呼びかけた。そしてその後、いくつかの国連機関は開発協力において人権に基づくアプローチを採用し、活動の経験を積んできた。しかし、それぞれの機関は人権に基づくアプローチを独自に解釈し、独自の方法で活動していた。他方で、グローバルおよび地域レベルで行われる国連機関の相互協力は、このアプローチとそれが持つ開発協力への示唆についての共通の理解を必要としていた。この問題を解決するために、国連は2003年に関連機関によるワークショップを開催し、その結果、国連諸機関の開発協力や開発事業における人権に基づくアプローチに特に言及するものとして、3つの内容を柱とする「共通理解」が発表された。声明として発表された共通理解は次のとおりである。

- (1) すべての開発協力事業、政策および技術協力は、世界人権宣言やその他の国際人権文書に定められた人権の実現を推し進めるものでなければならない。
- (2) 世界人権宣言やその他の国際人権文書に含まれる人権基準やそれらから導かれる原則は、すべての分野の開発協力および事業ならびに事業策

定過程のすべての段階の指針である。

(3) 開発協力は、「義務の担い手」の義務履行能力および「権利保持者」の権利請求能力の発展に貢献するものである。

声明にはそれぞれ簡単な説明が付されている。第1については、付随的に人権の実現に貢献する事業活動は必ずしも人権に基づくアプローチによる事業といえるとは限らない。人権に基づくアプローチによる計画策定および開発協力においては、すべての活動が1つもしくは複数の人権の実現に直接貢献することを目的としなければならない、とされる。

第2については、人権の原則はすべての分野、例えば保健、教育、ガバナンス、栄養、水、衛生、HIV/AIDS、雇用・労働関係、および社会的経済的安全保障などの事業策定の指針となる。これにはミレニアム開発目標およびミレニアム宣言の達成に向けたすべての開発協力が含まれる。この結果、人権の基準および原則は、共通国別評価および国連の開発援助枠組みを導くものとなる。なお、人権の原則として挙げられているものは次のとおりである。

(1)普遍性と譲渡不可能性、(2)不可分性、(3)相互依存と相互関連性、(4)非差別と平等、(5)参加とインクルージョン、(6)説明責任と法の支配である。

第3については、人権に基づくアプローチでは、人権が正当な請求権を持つ個人や集団（権利保持者）と国家や非国家主体で対応する義務を有する者（義務履行者）との関係を決定する。人権は、権利保持者（およびその権利）と対応する義務履行者（およびその義務）を明確化し、権利保持者の権利請求能力および義務履行者の義務履行能力の強化に向けて作用する。

2. 特徴・内容

権利に基づくアプローチとその他のアプローチとの相違点について Ljungman [2004]は次の3点を挙げている。それらは、(1)法的根拠、(2)規範的枠組み、および(3)全体目標を実現するためにそれ自身が目的となっているプロセスである Ljungman [2004: 7-13]。Ljungman によれば、権利に基づくアプローチは、人は、人々の権利および基本的な自由の達成を促進する義務を有

していると主張し、それは法的に拘束力をもつ国際法の義務として支持される。特に、人権条約に加盟した場合、当事国は人権侵害に対して適切な救済措置をとる法的義務を負うことになる。その際の規範的枠組みは、国際的な文書や人権条約の有権解釈によって提供され、6つの主要な原則が権利に基づくアプローチの内容を構成するとしている Ljungman [2004: 8-9]。そして、これら6つの原則すべての趣旨に向けた努力をする開発のみが権利に基づいたアプローチと呼ばれるべきであるとする(Ljungman [2004: 13])。これらは、(1)普遍性と譲渡不可能性、(2)平等と非差別、(3)不可分性と人権の相互依存、(4)参加とインクルージョン、(5)説明責任、および(6)法の支配である。基本的には国連の共通理解で示された内容と同じである。以下は、その説明である。

(1)人権の普遍性の原則は、すべての男性、女性、児童は、人であるという事実をもってすべての権利を享受するということである。これらの権利は何人でも剥奪できず、自発的に放棄することもできない。

(2)平等原則および非差別原則は、社会のすべての人が、人間の基本的ニーズ(BHN)を達成するために必要な物やサービスへの平等なアクセスを享受することを求める。権利に基づくアプローチでは国の政策や社会により差別され、他の人と比べて十分な社会サービスなどを享受できない集団に焦点が当てられる²。

(3)不可分性と権利の相互依存の原則とは、すべての権利は相互依存の関係にあるので、1つの権利の享受は他の権利の享受と不可分の相互関係にあるというものである。この原則は権利に基づくアプローチが全体的(holistic)であるべきことを示唆する。

(4)参加の原則は、すべての人が市民、経済、社会、政治的開発に貢献し参加する権利があることをいい、それ自体が権利として認識されている。

(5)説明責任の原則は、権利は義務を示唆し、義務は説明責任を要求していることから派生する。政策立案者等に説明責任を要求することは、開発を慈善から義務へ移行させることに貢献し、これが権利に基づくアプローチが附加する価値のなかで最も重要である(Ljungman [2004: 12])。

(6)法の支配は、紛争が正当な権限のある、公平で独立した裁判をとおして解決されるべきことを求める。人権が開発のツールとなるためには、司法制度が機能し、すべての人にとってアクセス可能にならなければならない。したがって、権利に基づいた開発は、司法制度、検察など権利を擁護する諸制度をも考察し、周辺化された人の視点から慣習法や生ける法も考察されなければならない。

一方、Uvin [2004]は権利に基づくアプローチを批判しつつ、同アプローチが他のものと異なる点として次の2点を挙げている(Uvin [2004: 129])。第1に、権利に基づくアプローチは、慈善ではなく、権利としての請求を創造していることである。そして、開発への権利に基づくアプローチの中心では、慈善と請求を区別する、説明責任のメカニズムに関心が寄せられているとする。第2に、権利に基づくアプローチは開発活動の実施様式に影響を与えていることである。権利に基づくアプローチは、開発目標が遂行される過程そのものが人権を尊重し、履行しなければならないことを要求する(Uvin [2004: 137])。すなわち、開発の結果が人権に合致するだけでなく、開発過程そのものが人権に符合しなければならないとする。

3. 実務における適用

実施様式・プロセスについて、OHCHRは、権利に基づくアプローチの実務的価値を次のように説明している(OHCHR [2006a: 16-18])。

(1)権利の主体：排除され、周辺化された人々および権利が侵害されるおそれのある人々の権利実現に焦点を当てる。これはガバナンスの核心である人権原則を承認することなしに国家の持続的発展は望めないという仮定に基づいている。

(2)全体論的な視点：人権に基づくアプローチに従った事業はそれが置かれた環境において全体論的な視野で望み、家族、共同体、市民社会、地方および国内の当局者などすべてを考慮する。また、それら当事者の間の関係、要求、義務などを決定する社会的、政治的、法的枠組みを考察する。

(3)国際的文書：特定の成果、サービスの基準などは国際的な人権文書、規約および国際的に同意された目標などに由来する。

(4)参加過程：これらの成果または基準を達成するための説明責任は参加の諸過程で決定され、権利が侵害されている者と義務を履行すべき者との間のコンセンサスが反映される。

(5)透明性と説明責任：課題、基準、説明責任者など取り組むべき人権を明確にすることで、政策、立法、規則および予算の作成に貢献し、必要な能力や資源が利用可能であることを保障する。

(6)モニタリング：人権条約に基づく組織からの勧告または市民や独立の評価をとおして、国家の公約をモニタリングすること支援する。

(7)持続的な成果：前述の方法などにより、開発努力のより持続的な成果およびより大きい投資利益を導く。

一方、Hansen & Sano [2006]は、権利に基づくアプローチが開発に貢献可能な4つの局面を挙げている。それらは、第1に、普遍的に認められた規範および法的基準における根拠。特に、説明責任とガバナンスに関連して。第2に、持続可能性を強化する適法であることの力。第3に、貧困と周辺化に対抗する努力を含意する、人権概念に固有な正義の観念。第4に「害を及ぼさない」ことの評価の最低基準を明確にする期待として、である。そして、同アプローチは、実務的・規範的な示唆の両方を含み、(1)ガバナンス、(2)法の支配、法の改革、司法へのアクセス、(3)貧困、脆弱性、差別、および(4)安全保障政策などの4つの開発分野に適用可能である(Hansen & Sano [2006: 56])。

同様に、Nyamu-Musembi & Cornwall [2004]は、人権・権利に基づくアプローチに対する考え方や取り組みの相違から、同アプローチによる展開方法には4つあるとしている。第1は、開発が実施される方向の指針としての規範的原則として扱われる場合。第2は、介入が評価される際のアセスメント、チェックリストおよび指標を作成するための道具として扱われる場合。第3は、計画策定において統合されるべき構成内容として扱われる場合。第4に、周辺化された人々を代表する組織のアドボカシー技術の育成や責任ある統治

機構の設立または強化など制度強化を目的とした介入の根本的な正当化事由として扱われる場合、である(Nyamu-Musembi & Cornwall [2004: 46])。

しかし、いずれの方法も長短があり不十分であるとして、それぞれについて次のように批判している(Nyamu-Musembi & Cornwall [2004: 46-47])。第1の方法は、単に介入を再包装する新しい方法であるにすぎず、意図が良いということに言及しさえすればよいことになる。第2の方法は、介入の際に考察される段階を増やしているにすぎず、名ばかりの口約束しか意味しないことになる。さらに、この方法は、開発機関が追求を望んでいるより広い人権の解釈を認めるというよりも、すでにしっかりと確立している権利の中に安全地帯を設けることになるおそれがある。第3の方法は、活動に対する本質的なあるいは組織に対する影響が全くないまま、人権が開発の付属品になってしまうという明確な危険性がある。第4の方法は、現行の実務がそうであるように、周辺化された集団にはアクセス不能である公式制度だけに焦点が当てられるリスクが存在し、さらにそれらの制度が公平に行動することが保障されていない。したがって、権利に基づくアプローチを主流化するためには4つの面をすべて促進する必要があると結論づけている。

4. 批判・問題点

Uvin [2002]は、開発アジェンダに人権が入り込んできた方法に批判的である(Uvin [2002: 2-3])。1990年代に援助機関がその任務に人権を組み込んだことを宣言し、ガイドライン、文書などで明らかにしてきたが、これらは従来の活動内容の表面を再梱包したものにすぎないと批判する。世銀が50年以上も実施してきた教育、保健、住居、環境保護などに対する融資は権利を実現することに貢献してきたと主張し(World Bank [1998: 1-4])、UNDPも「すでに人権の促進と保護に重要な役割を果たしている」(UNDP [1998])と宣言しているのは、これまでの人権の議論を無視して、単に従来の開発の議論を人権という用語で覆っているにすぎないと指摘する。このように開発プロジェクトは当然に人権の実施に含まれると仮定するのは、サービスに基づくアプロー

チと権利に基づくアプローチの重要な区別を曖昧にすると批判する。また、開発実務への人権の主要な貢献は、生活に影響を受ける当事者の参加を掲げたことにあると強調されるが、これは従来から開発現場で提案されてきたことであると指摘する。

Ljungman [2004]も同様に、多くの開発援助機関がすでに権利に基づくアプローチを採っていると主張するが、実はそれらは人権的な見方を開発援助や貧困削減に採り入れたに過ぎないと指摘する(Ljungman [2004: 5-6])。すなわちその多くは、貧困と人権の間に本質的なつながりがあるということを政策や戦略レベルで認識するにとどまり、真っ先に達成すべき目標として万人のすべての人権の実現を掲げず、よくても開発協力のプロセスが人権の考え方と矛盾しないように適用しているにとどまるという。言い換えれば、権利に基づくアプローチの内容を構成する主要な6つの原則すべてに向けて取り組んでいる開発のみが権利に基づいたアプローチと呼ばれるべきであるとしている(Ljungman [2004: 13])。同様に、Nyamu-Musembi & Cornwall [2004: 47]も権利に基づくアプローチの展開可能な方法4つをすべて促進しなければ同アプローチを主流化できないと指摘している。

一方で、ODI [1999]は、権利に基づくアプローチが貧困削減や人間開発アプローチが優先している内容と相当程度重なっていることを認めつつ、同時に基本的ニーズのアドボカシーに法的根拠を提供し、公共サービスの説明責任の法的メカニズムを確認するなどの付加価値を提供していると評価する(ODI [1999])。また、Nowak [2005]も同様に権利に基づくアプローチの内容は既存の貧困削減戦略の中に含まれていることを認めつつ、だからこそ権利に基づくアプローチは既存の内容を再強化する潜在力を持っているとする。そして、重複している点以外では、既存の戦略から明確に離れ、新しい局面を追加しているとする(Nowak [2005: 29])。

権利に基づくアプローチの適用上の問題点については、Ljungman [2004]が3つの大きな障壁の存在を指摘する(Ljungman [2004: 16-17])。第1は、国家の司法組織の不十分さ、法と実務の矛盾、国家・市民の人権意識の欠如であ

る。そしてこれらの障壁を破るために、権利に基づく開発はアドボカシーを行い、公式法が人権制度に適合することを保障するための技術援助の提供を考慮しなければならないとする。第2は開発実務家の問題、第3は国際的人権枠組みに起因する制約である。ただし、Ljungman は、いずれにせよ国際的に承認されている法的制度を開発協力の根拠として使用することは法的基礎がない開発よりも望ましいとしている。

同様な問題点は、ODI からも指摘されている。すなわち、権利に基づくアプローチの顕著な特徴はその国際的、地域的、国内的な法的基礎にあるが、批准状況もまばらであり、国際的な義務の国内立法化が実行されないなど不完全であり、したがって法によって保護される範囲は限定的であるとしている(ODI [1999])。UNDP も、政府による主要な国際人権文書への批准がなければ開発事業において権利に基づくアプローチを前進することができないと主張している(UNDP [2007])。これは国連機関による宿命でもあるが、国連機関はこの分野での主要なアクターであるので大きな制約要因となりうる。

第3節 障害分野における発展

国連社会開発委員会特別報告者のベンクト・リンドクビストがその報告の中で「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。すべての人間が、見て、聞いて、歩いて、周囲の信号に素早くかつ適切に理解・反応できることを前提にしていました。人間に対するこの錯覚や誤解、そして社会開発においてすべての市民を考慮に入れないことが、障害者の隔離や排斥の主な原因であります」(Lindqvist [2000])と述べているとおり、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。そのことは、1993年の『人間開発報告』(UNDP [1993])にあった障害者の記載がそれ以降の版では言及されていない事実からもうかがえる。人間開発が示す社会的な排除の原因分析とそれらの障壁の除去や人権尊重などの考え方は、障害の社会モデルの考えとほぼ一致

しているにもかかわらず、そうした問題は存在しないかのように取り扱われてきた(Baylies [731-732])。しかし、ようやく 1990 年代後半から、開発問題の解決のためには障害者問題の解決が不可欠であるということが開発の議論の中でも認識されるようになってきた。

1. 障害への権利に基づくアプローチの定義

障害者の権利についての権威である Quinn & Degener [2002]は、障害に対する人権の見方は、障害者を客体でなく主体として見ることを意味すると論じる。障害者を「問題」として見ることから離れ、障害者を権利の保有者として見る方向に向かわせるとする。そして最も重要なことは、障害者の外に問題が存在することを発見し、障害による差異に合わせてさまざまな経済的・社会的なプロセス自身に変化するという方法で問題に対処していくことになることであると述べている(Quinn & Degener [2002: 1])。

国連人権高等弁務官事務所も基本的にこの理解を踏襲し、障害への権利に基づくアプローチは、本質的に障害者を法の主体としてみることを意味するとしている。そして究極の目的は障害者をエンパワメントし、障害者が彼らの多様性を尊重し、調節された方法で政治的、経済的、社会的および文化的生活に積極的に参加できるよう保証することにあるとする。このアプローチは規範的には国際人権基準に基づき、業務としては障害者の人権の促進および保護を向上させること目指している(OHCHR [2006b])。

市民権運動、消費者運動の流れをくむアメリカにおいて、National Council on Disability [2002]は障害への権利に基づくアプローチを次のよう説明している。人権アプローチは障害者のニーズを請求可能な権利に変える力を持っている。正義と人間の尊厳の基本的考えに基づき、人権は人々の基本的ニーズを、施される慈善ではなく、請求する権利として再構成することを可能とする。また、権利に基づく考えは、我々の思考に厳格な法適用以上の情報を提供する。この結果、例えば、障害者も自分の開発に参加し、開発の意思決定過程で意見を求められるべき権利を保有する能動的な個人として認識され

ることになる (National Council on Disability [2002: 41])。

2. 国連における発展

(1) ミレニアム開発目標³

国連ミレニアム宣言は、新世紀の国際的アジェンダの中心に人権実現への約束と開発目標の両方を据えた。ミレニアム開発目標では8つの分野の取り組みが約束され、経済的権利、社会的権利を実現するための重要な里程標となっている。8つの目標は、(1)極度の貧困と飢餓の撲滅、(2)普遍的初等教育の達成、(3)ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、(4)幼児死亡率の削減、(5)妊産婦の健康の改善、(6)HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、(7)環境の持続可能性の確保、(8)開発のためのグローバル・パートナーシップの推進である。障害者に関する明示的な規定はないが、貧困削減の中ではターゲット・グループとして認識されつつあった。

国連人権高等弁務官事務所によれば、権利に基づくアプローチは次の方法でミレニアム開発目標の達成を促進する(OHCHR [2006a: 8])。第1に、政府が主体的にとる人権条約上の義務を基に構成することで、開発目標の実施戦略の正統性を再強化する。第2に、人権議論の潜在力と連結する。第3に、開発目標に合うように戦略の持続可能性を高め、特定のグループに対する差別様式を含め、全体的な平均を見るのではなく、それを超えて貧困や低開発の根本原因に焦点を当てる。第4に、市民的権利や政治的権利に基づいて参加およびエンパワメントのための戦略を構築する。第5に、裁判所、国内人権機構、非公式紛争処理制度、および国際レベルのメカニズムなどの人権プロセスや制度を活用し、ミレニアム開発目標達成の透明性と説明責任を強化する。

(2) びわこミレニアム・フレームワーク⁴

2002年にESCAP総会は「二十一世紀における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の促進」

⁵に関する決議を採択した。その後、開催されたハイレベル政府間会合は、その具体的な行動のための枠組みとして「びわこミレニアム・フレームワーク」を提案し、目標達成の戦略の1つの方法として「障害問題への権利に基づくアプローチの促進」が明記された。以下、当該箇所の引用である。

53. 障害問題を進めるに当たっては権利に基づくアプローチをとるべきである。障害者の市民的、文化的、経済的、政治的および社会的権利に取り組み、保護すべきである。障害問題は、開発に関する国内計画や人権アジェンダに組み入れられるべきである。世界的には、40以上の国が障害に関する非差別法を採択したが、アジア太平洋地域ではわずか9カ国が採択したにとどまる。

戦略2 政府は、特に非差別を保証するため、障害者の権利を保護するための法律と政策の採択を検討し、既存の法律を見直すべきである。それらは何が障害者に対する差別を構成するのか明確で具体的な定義を含むべきである。そのような法律と政策は、国連の人権や障害の基準に従うべきである。障害者はそれらの法の下で権利を行使する効果的な救済への平等なアクセスを享受すべきである。

戦略3 国内人権機構は障害者の権利に特別な注意を払い、それらをその職務の範囲全体にわたって統合すべきである。政府は、その国・地域の具体的状況に応じて、障害者の権利を保護するために独立した障害者の権利機構の設立を検討すべきである。

戦略4 政府は市民社会における障害者団体を含め、障害者が自らの生活に影響を与える法律や政策の形成を手伝い、これらの法律と政策の実施のモニタリングおよび評価、ならびに改善の勧告をすることにおいて、初期の段階からの完全参加を保証すべきである。

戦略5 各国は中心となる国際人権条約(注 3)の批准を検討すべきである。障害者団体との協議の後、政府は障害者の権利について具体的な情報を批准した条約のモニタリング機構に提出する報告書に含めるべき

である。(注 3：6つの中心となる国際人権条約とは「市民的及び政治的権利に関する国際規約」、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」、「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰に関する条約」、「子どもの権利条約」、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」および「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」である。)

戦略6 政府は「障害者の権利と尊厳の促進及び保護のための統合的かつ包括的国際条約」の提案を検討するために2001年12月19日付国連総会決議56/168により設置されたアドホック委員会が、障害者の権利と尊厳の促進および保護のための統合的かつ包括的国際条約を綿密に仕上げられるよう作業を支援し、貢献することを検討し、また世界のすべての地域からの幅広い範囲の障害者団体が委員会の作業へ貢献できるよう完全参加を奨励、促進すべきである。

戦略7 政府は障害者およびその団体を(2001年12月19日付国連総会決議56/168で決定されたとおり)提案された障害者に関する人権条約の起草および採択に関する国内、地域および国際レベルの手続きにおいて含めるべきであり、そうすることによって、採択された場合には消費者が影響力を持った障害者の権利と責任に関する強力なモニタリング機構が保証されることになる。

障害者の権利の議論は、特定の権利の享受についてではなく、むしろ障害者が差別なしにすべての人権の平等で効果的な享受を保証することに向けられている。そこで、ジェンダーや子供と同じように障害という具体的な文脈において人権一般が関係づけられるよう非差別原則が強調されており(Quinn & Degener [2002: 1])、それを確かなものとするために専ら障害者を対象とする権利条約の制定が求められた。しかし、そのためにはまずは障害者の問題を開発アジェンダに載せる必要があり、びわこミレニアム・フレームワークもそのことをあえて強調している。

(3) 国連障害者権利条約⁶

国連障害者権利条約は2006年12月に国連総会決議に基づいて採択された。こうした障害者の国際的な権利条約は、障害者に注意を引きつけ、障害者の具体的な状況に合致するよう一般の人権規範を仕立てることを可能とし、人権システムにおける障害者問題の視認性を高めると期待されている(Quinn & Degener [2002:9])。一方で、障害当事者に対しては、彼らの関心事項を人権の視点から再構成することによって、国際人権システムの重要な意思決定者や国内の当局者にアクセスすることを可能とする。したがって、障害者の権利条約は世界的な障害コミュニティに自分たちの権利を確認し、唱道するための道具を付与し、地域および国内の法と政策がそれらと一致するよう働きかけるものとなることも期待されている(National Council on Disability [2002:43])。

国連障害者権利条約は、その前文で、すべての人権および基本的自由の普遍性、不可分性および相互依存性、ならびに障害者がそれらを差別なしに完全に享受することを保障する必要性を改めて確認している(c)。また、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は、帰属意識の向上および社会の人間・社会・経済開発ならびに貧困の根絶の著しい前進をもたらすと強調している(k)。

本条約は、すべての障害者がすべての人権および基本的自由を完全かつ平等に享受することを促進、保護、保証すること、ならびに障害者の固有の尊厳の尊重を促進すること目的とし(第1条)、一般的原則として次の8つの原則を掲げている(第3条)。すなわち、(1)固有の尊厳、自己の選択を行う自由を含む個人の自律、および人の自立の尊重、(2)非差別、(3)社会への完全かつ効果的な参加およびインクルージョン、(4)差異の尊重および人間の多様性と人間性の一部としての障害の承認、(5)機会の平等、(6)アクセシビリティ、(7)男女の平等、(8)障害のある子どもの発達する能力の尊重および障害のある子どもがそのアイデンティティを保持する権利の尊重、である。

条約の義務履行者は、当然締約国であり、障害を理由としたいかなる種類の差別もない、すべての障害者のためのすべての人権および基本的自由の完全な実現を保証し、促進することを約束することが求められている(第4条)。また、締約国は、本条約の実施のための立法および政策の策定・実施において、ならびに障害者に関連する事項にかかわる他の意思決定過程において、障害児を含む障害者を代表する団体を通じて障害者と緊密に協議し、積極的に関与させることが求められている(第4条第3項)。これは David Werner の「私たちのことは、私たち抜きで決めるはならない(Nothing about us without us)」という障害者の強い主張に沿う内容であり、実際、条約草案テキストを準備する作業部会において、40名の構成員のうち12名が障害者団体の代表であり、制定過程において障害当事者の参加が確保された(長瀬・川島 [2004: 36])。

おわりに

1990年代後半から開発分野において権利に基づくアプローチが注目されるようになり、開発機関は権利の見地から業務を再構成し、人権機関も同様に権利に基づくアプローチによる開発にシフトしてきた。しかし、Sen によって貧困概念が拡大され、人権の把握の仕方も広がったにもかかわらず、障害者はなおしばらく注目されることはなかった。権利に基づくアプローチは国際社会における人権概念を主たる根拠としているが、その内容は障害者には必ずしも適用されてこなかった。今回の国連障害者権利条約の採択は、障害者も非障害者と同様の基本的人権を享受することについて、国際社会のコンセンサスがようやくまとまってきたことを示している。したがって、今後は障害者についても権利に基づくアプローチによって新たな開発と議論が展開されることが期待される。

〔注〕 _____

- ¹ ここで取り上げた以外にもさまざまな定義が存在する。詳しくは、http://www.interaction.org/files.cgi/2496_Analysis_of_RBA_Definitions1.pdf を参照。
- ² 何が差別であるかは、権利実現を阻害している直接的・構造的要因を検討する「権利に基づく分析」をとおして明らかにされる。検討過程は、社会、文化、法、行政の各枠組みの分析を含み、慣習法、宗教法、制定法など異なる交渉の土俵において人々の要求が当局によってどのように処理されるかの検討も要する (Ljungman [2004: 10 Box 4])。
- ³ 国連総会決議 A/RES/55/2。
- ⁴ E/ESCAP/APDDP/4/Rev.1.
- ⁵ ESCAP 総会決議 58/4。
- ⁶ 国連総会決議 61/106。

参考文献

<日本語文献>

長瀬修・川島聡編著 [2004] 『障害者の権利条約——国連作業部会草案』 明石書店。

<英語文献>

Andreassen, Bård A. & Stephen P. Marks eds. [2006] *Development as a Human Right – Legal, Political, and Economic Dimensions*, Boston: Harvard School of Public Health.

Annan, Kofi [1998] *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization 1998 (A/53/1)*, at <http://www.un.org/Docs/Sg/Report98/>, visited January 10, 2007.

Baylies, Carolyn [2002] “Disability and the Notion of Human Development: questions of rights and capabilities,” *Disability & Society*, Vol.17, No.7, pp.725-739.

Frankovits, André [2006] *The Human Rights based Approach and the United Nations system*, Paris: UNESCO, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001469/146999e.pdf>, visited January 12, 2007.

Hansen, Jakob Kirkemann & Hans-Otto Sano [2006] “The Implications and Value Added of a Rights-Based Approach,” in Andreassen & Marks [2006] pp.36-56.

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*, New York: United Nations.

Ljungman, Cecilia M., COWI [2004] *Applying a Rights-Based Approach to Development: Concepts and principles* (Conference Paper) November 2004,

available at

http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/documents/Ljungman_000.doc, visited January 10, 2007.

National Council on Disability [2002] *Understanding the Role of an International Convention on the Human Rights of People with Disabilities Human Rights of People with Disabilities An analysis of the legal, social, and practical implications for policy makers, and disability and human rights advocates in the United States* (A White Paper), Washington, DC: National Council on Disability, available at http://www.mdri.org/pdf/ncd_understanding_role_of_conv.pdf, visited January 19, 2006.

Nowak, Manfred [2005] “A Human Rights Approach to Poverty,” in Scheinin & Suksi [2005] pp.15-35.

Nyamu-Musembi, Celestine & Andrea Cornwall [2004] *What is the “rights-based approach” all about? – Perspectives from international development agencies* (IDS Working Paper 234), Brighton: Institute of Developing Studies, available at <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp234.pdf>, visited January 12, 2007.

ODI [1999] “*What Can We do with a Rights-based Approach to Development,*” at http://www.odi.org.uk/publications/briefing/3_99.html, visited July 7, 2006.

OHCHR [2006a] *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*, New York & Geneva: United Nations, available at www.ohchr.org/english/about/publications/docs/FAQ_en.pdf, visited January 12, 2007.

—— [2006b] “The human rights dimension of disability,” at <http://www.ohchr.org/english/issues/disability/intro.htm>, visited June 30, 2006.

—— [2007] *Rights-based approaches*, at <http://www.unhcr.ch/development/approaches-04.html>, visited January 10,

2007.

Quinn, Gerard & Theresia Degener et. al [2002] *Human Rights and Disability – The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York & Geneva: United Nations, available at <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/disability.doc>, visited January 13, 2007.

Scheinin, Martin & Markku Suksi eds. [2005] *Human Right in Development Year Book 2002 – Empowerment, Participation, Accountability and Non-Discrimination: Operationalising a Human Rights-Based Approach to Development*, Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publisher.

Sen, Amartya [1999] *Development as Freedom*, New York: Anchor Books (邦訳：石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞社, 2000年).

Sprechmann, Sofia & Emily Pelton (CARE) [2001] *Advocacy Tools and Guidelines - Promoting Policy Change: Glossary*, Atlanta: CARE, at http://www.care.org/getinvolved/advocacy/tools/english_04.pdf, visited January 11, 2007.

UNDP [1993] *Human Development Report 1993 – People’s Participation*, New York: Oxford University Press.

—— [1998] *Integrating human rights with sustainable human development* (UNDP policy document), Washington DC: United Nations Development Programme, at http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_policy5.htm, visited January 11, 2007.

—— [2000] *Human Development Report 2000 – Human rights and human development*, New York: Oxford University Press (国連開発計画『人間開発報告書 2000 : 人権と人間開発』国際協力出版会, 2000年).

—— [2007] “Section 1: Human Rights & Development - An Emerging Nexus,” at <http://www.undp.org/rbap/rights/Nexus.htm>, visited January 11, 2007.

Uvin, Peter [2002] “On High Moral Ground: The Incorporation of Human Rights by the Development Enterprise,” *PRAXIS* (The Fletcher Journal of Development

Studies), Vol.XVII-2002, pp.1-11, available at
<http://fletcher.tufts.edu/praxis/archives/xvii/Uvin.pdf>, visited January 10,
2007.

—— [2004] *Human Rights and Development*, Bloomfield: Kumarian Press.
World Bank [1998] *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*,
Washington DC: World Bank, available at
<http://www.worldbank.org/html/extdr/rights/hrtext.pdf>, visited January 10,
2007.