
第1章

人間の安全保障と障害：障害者



DPIアジア太平洋事務局では障害当事者が中心となり、障害者の自立支援、権利擁護、バリアフリー化に向けた取り組みを行っている。(写真提供：NGO研究会現地調査)

1. 人間の安全保障と障害者：障害学の視点から

東京大学先端科学技術研究センター特任助教授
国際育成会連盟(Inclusion International)理事
長瀬 修

「豊かな国の人間が自立生活だとか、サービスの向上を語っている一方で、我々は生きるか死ぬかの話をしている」 ジョシュア・マリंगा (Vanessa Baird)

「障害者をメインストリームに入れるための特別な努力がない限り、(2000年8月に180名以上の世界の首脳が承認したミレニアム開発目標が要請している) 世界の貧困と非識字の大規模な削減は無理であることを認識することが重要である」 ジェームズ・D・ウォルフエンソン/アマルティア・セン (Wolfensohn, 2005a, 518p)

はじめに

本章では、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を柱とする人間の安全保障と障害の関係を障害学（ディスアビリティスタディーズ）の観点から開発の文脈で探る。障害学とは、障害者が直面する困難を生み出しているのは障害者個人ではなく、社会が作り出してしまっている障壁であるとする、「社会モデル」を中核とする考え方である。社会モデルによって、1980年代からの国際的な障害問題に関する取り組みは、「障害者」とされている個人の問題ではなく、社会の問題であるという認識に大きくパラダイムシフトしてきた。

それは、ジェンダーが女性支援でないのと同様に、基本的に「障害者支援」ではないという基本的認識である。障害者に対するディスアビリティ（社会的抑圧）の除去こそが課題なのである。この取り組みは時に、「障害者支援」という形で現れることも確かにあるが、本質的に、障害者に対する差別撤廃の努力である。障害者に対する障壁除去を抜きにして、人間の安全保障を確保することはできない。

現在の開発の国際的な取り組みの柱となっている人間開発が人間の選択肢の拡大を目指す前向きな取り組みであるのに対して、人間の安全保障は人間の存在の最も基本的な生存を守る歯止めの役割を果たす。人間の安全保障と人間開発はお互いに補うものであり、さらに、人権もこの二つと相互に補完しあう関係にある。障害者

に対する障壁の除去は、この三者どれとも密接に関連している。

1-1. 障害者にとっての「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」

人間の安全保障の基盤である「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」は障害者の場合、とりわけ大きな課題である。前者については、障害者の生きる価値を否定する思想、実践である優生学、優生思想が19世紀後半から否定的な影響を世界的にもたらしてきた歴史的背景がある。それは、障害者自身の生命の価値を低く見るとい形で現れることもあれば、障害者が子どもを作ることができないように、不妊・断種手術を強制するという形で現れることもあった。最も直截的で暴力的な形で障害者の生を脅かした例として、ナチスドイツのT4計画（障害者安楽死計画）が挙げられる。20万人以上の障害ドイツ人が、障害者を殺害するために開発されたガス室に送り込まれた¹。

しかし、スウェーデンをはじめとする発達した福祉国家での優生学との癒着が明らかにされてきたように、障害者の生を否定視する思想、実践は、非常に広範に存在している。日本においても毎年のように、親による障害者殺しが続いている。親によって殺される恐怖からの自由を確保しようとする動きが、「青い芝の会」に代表される日本の障害者運動の一つの重要な出発点である²。障害者の生を脅かす力は多様な形でどの社会にもあり、その意味でまさにグローバルな課題である。そしてとりわけ途上世界での障害者にとって障害者であることで、まさに生きるか死ぬかの瀬戸際に追い込まれることがある。それは、たとえば数少ない食糧をどうやって分けるかという場面で、「障害」は生死を分ける要素となるかもしれないからである。

「欠乏からの自由」は貧困との関係が当然ながら重要であり、2015年までに極度の貧困の半減などを目指す、国連のミレニアム開発目標の達成という現在の国際社会の大目標と関連した取り組みが欠かせない³。そのミレニアム開発目標が要請して

¹ Gallagher, H.G. (1995=1996)

² 横塚晃一 (1981)

³ ミレニアム開発目標に関しては、本報告書の第2章第2節で紹介されているので参照

いる「世界の貧困と非識字の大規模な削減」は「障害者をメインストリームに入れるための特別な努力がない限り、無理である」と1995年から2005年まで世界銀行総裁を務めたウォルフエンソンと、ノーベル経済学賞を受賞した経済学者アマルティア・センは述べている（Wolfensohn, 2005, 518p）。実際に世界銀行はそうした認識のもとに、2002年から障害と開発イニシャティブを開始し、常勤の担当顧問に、米国の自立生活運動のパイオニアであり、行政経験も豊富な女性障害者のジュディ・ヒューマンを起用している⁴。

そのため、そうした努力の一例として、国際的NGOである、知的障害者本人や親の組織が構成する国際育成会連盟（Inclusion International）は ①障害者と家族の極度の貧困の撲滅、②インクルーシブ教育の達成、③女性障害者のジェンダーの平等促進、④障害児の死亡率削減、⑤子どもと家族の権利の実現、⑥HIV/エイズとの闘い、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という独自の目標（⑦と⑧はミレニアム開発目標と同じ）を掲げ、世界の地域単位での貧困と障害に関する研究及びセミナーを実施し、2006年11月にメキシコで開催される国際育成会連盟の世界会議において、貧困と障害に関する最終的な報告書の発表を予定している⁵。

1-2. 障害学（ディスアビリティスタディーズ）

1981年の国連による国際障害者年を大きなきっかけとして、国際社会は社会的障壁の問題としての障害問題に積極的に取り組むようになってきた。障害を社会的障壁として捉える見方は、障害問題の人権的側面を強調していく際に、さらにはよりよい社会を実現するための「開発」の文脈で障害問題を扱う際に、非常に重要な視点を提供する。障害を社会的障壁として捉える見方の出現の背景には、障害学(Disability studies)に代表される障害や障害者に関する考え方の変化がある。

障害学（Disability studies）とは、1970年代から障害者運動と密接な関係を持って発展してきた考え方であり、障害者自身がその成立、推進に大きな役割を果たし

⁴ Wolfensohn, 2005b

⁵ 詳細に関しては、以下の国際育成会連盟のウェブサイトを参照。
<http://www.inclusion-international.org/en/index.html>

たことを特徴とする。障害学による障害・障害者の捉え方の大きな特徴は、個人の損傷としてではなく、社会の障壁の問題として「障害」を位置づける点にある。以下、障害学の柱である、社会モデル、文化モデル、障害者自身の参画の概念について、紹介する。

(1) 社会モデル

障害学が生み出した社会モデルは、まず身体性（知的障害と精神障害も含まれる）であるインペアメントと、社会性であるディスアビリティとを明確に分離し、インペアメントを持つ人間に対する社会的抑圧の問題として障害を定義づける。

社会モデルは、障害は個人的な悲劇ではなく社会的抑圧の問題であるという認識に基づき、権利をキーワードとして、障害者の個人的対応の問題ではなく、社会的変化こそが求められていると主張してきた⁶。

社会モデルの浸透は、1982年に制定された国連の「障害者に関する世界行動計画」の予防、リハビリテーション、機会均等という3本柱の中で、とりわけ1980年代後半から徐々に機会均等の部分が最も重要であるという認識が徐々に広まってきたことにも示されている。この変化の背景には、社会モデルを規約に掲げ、組織の理念として明確に位置づけた、国際的な障害者の連帯NGOである障害者インターナショナル（Disabled Peoples'International）の活動がある⁷。

社会モデルの国際社会での到達点としては、2002年から国連で交渉が開始され、遅くとも2007年末には採択が予想されている障害者の権利条約が挙げられる⁸。（障害者の権利条約については、本章2を参照）。

(2) 文化モデル

障害学の二つ目の柱として、障害者の生を独自の文化として位置づける文化モデルがある。これは、価値や行動様式という広義の文化として、障害者の存在を捉え

⁶ Oliver, M. (1990)、長瀬修(1999)、長瀬修 (2000)

⁷ Driedger, D. (1989=2000) “

⁸ 長瀬修・川島聡 (2004)、<http://www.un.org/esa/socdev/enable/>

るものである。いわゆる「健常」の文化と、障害の文化があるという考え方である。例えば、見える人と見えない人の行動パターンには違いがある。見える人は墨字もしくは活字を通じて、情報を獲得する。見えない人の一部は点字を習得し、触覚を活用して情報を得る。これは見える人と見えない人の文化の違いであると考えるのが、文化モデルの視点である。

下半身が自由に動かない人は、足ではなく車イスに乗って移動する。耳が聞こえず、手話を身に付けた人は、手話で自由にコミュニケーションをとる。こうしたいわゆる健常者との振る舞いの違いは従来、劣ったものとされてきた。しかし、こうした違い、差異が優劣の関係にあるのではなく、多様性の一部として尊重されるべきであるという考え方からは、お互いが一種の異文化の関係とも考えられるのである。つまり「健常者」に近づくことを強制するのではなく、障害者であること、障害の文化を生きることを尊重されるべきであるという考え方である。

2002年に札幌で開催された障害者インターナショナル（DPI）世界会議が採択した札幌綱領は、「私たちは異なったままにいる権利を主張しなければならない」としている。これはまさに差異の権利の主張であり、差異を文化に変換する文化モデルと密接な関係がある。

(3) 障害者自身の参画

障害者自身の声に耳を傾けることを私たちが怠り、障害者自身が様々な決定に参画するのを妨げてきた歴史がある。障害者にそもそも発言する機会を与えなかったり、発言できないと決め付けてしまったりして、障害者自身が発言する力を養う機会を奪ってきてしまった。親をはじめとする家族や、専門家が障害者の代弁を行うことによって、障害者自身が主張するチャンスが限定されてきたのである。

これは身体障害者についてもそうだが、とりわけ、知的障害者、精神障害者について重要である。知的障害者や、精神障害者の多くは自ら発言できないと見なされることが多かったが、知的障害者や精神障害者の代表が自ら発言を行う力を持っていることは明らかである。知的障害者は、自ら「ピープルファースト」と呼ばれる知的障害者自身の組織を結成しているし、精神障害者も自助組織を結成している。当初は親の組織だった国際育成会連盟も、理事に知的障害者が就任する割合が徐々

に高まり、2006年11月以降は、理事の4割以上を知的障害者が務めることが決まっている。日本でも内閣府の中央障害者施策推進協議会に現在は、知的障害者本人、精神障害者本人も委員として加わっている。

(4) 障害学と障害者の人権

障害学は人権問題としての障害問題を推進する力となってきた。障害者個人を変えるのではなく、社会変革によってのみ、障害者が経験している社会的抑圧を解消することができるからである。社会モデルが主張する、社会的障壁の除去という観点は、障害者の人権保障の必要性を明らかにしてきた。次項では、人権と人間の安全保障、人間開発そして障害者の関係を簡潔に考えてみたい。

1-3. 人権、人間開発、人間の安全保障と障害者

1990年に国連開発計画（UNDP）が初の人間開発報告書を発表し、そのなかで「人間開発」という概念を打ち出した。これは、寿命、教育、所得を柱として、「人間の選択肢を拡大する過程」を人間開発と定義したものだ。開発分野で影響力の大きいUNDPが開発の中心に人間をすえるという「人間開発」を打ち出した影響は大きかった。

人間の安全保障は1994年の「人間開発報告書」で導入された概念であり、同報告書は、1994年の社会開発サミットに向けて準備されたものだった。1994年3月デンマークで開催された社会開発サミットは、社会開発を掲げた初めてのサミットであり、貧困、雇用、社会統合をテーマとした⁹。このサミットが目指した貧困削減はいくつかの過程を経て、2000年に極度の貧困の半減を2015年までに目指すミレニアム開発目標という形で国際社会の共通目標へと変貌する。

人間開発と人間の安全保障の「両者は違った角度から同じ目標を達成しようと試みる」（人間の安全保障委員会:17）ものであるが、アマルティア・センは、人間の安全保障が「危機下における安全の確保」（人間の安全保障委員会:33）に焦点を置

⁹ 長瀬修（1995）

いているとしている。その意味で、人間開発と人間の安全保障は、表裏一体の関係にあると言える。

なお、2005年9月に国連本部で開催されたミレニアム開発目標の達成状況の把握を目的とする世界サミットの成果文書(A/RES/60/1)の143段落では、人間の安全保障の概念に関して総会で議論し、定義することが盛り込まれた。これは、人間の安全保障の概念への関心とともに、その定義がまだ明確には確立されていないことを示している。今後の国連総会での議論が待たれる。

人間開発と人間の安全保障とさらに大きな関係を持っているのが人権である¹⁰。障害の社会モデルから導かれた人権としての障害問題という意識は、1987年の国連総会での障害者に関する最初の条約提案から14年を経て、2001年によくメキシコ政府が提案した障害者の権利条約提案の国連総会での採択となって実った。障害者の権利条約を提案したメキシコのフォックス大統領は、同条約を貧困と排除という開発の文脈で提案を行っている(A/56/PV.44)。同条約を検討する特別委員会の設置を決定した歴史的な国連総会決議(56/168)の第1段落は、社会開発、人権、非差別の3分野での「全体的アプローチ」(holistic approach)に言及している。現在も交渉中のこの新たな人権条約の中で、開発や関連する国際協力がどのような位置づけを得るのかは未だに明らかではないが、2005年10月7日に公表された議長草案はその前文(j)項後段で、「障害のある人による人権及び基本的自由の完全な享有並びに完全な参加を促進することにより、社会の人間開発、社会開発及び経済開発並びに貧困の根絶に多大な前進がもたらされることを強調」している他、国際協力に関する独立した条文の可能性を示している(A/AC.265/2006/1)。

おわりに

日本国憲法の前文には「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」とある。これは、まさに人間の安全保障である¹¹。

世界の障害者は、この社会の不備によって不利益と抑圧をこうむっている存在で

¹⁰ 人間の安全保障と人権に関しては、アマルティア・セン(2003)を参照。人権と開発は、1997年から2002年まで、国連人権高等弁務官を務めたメアリー・ロビンソンのRobinson, M. (2006)を参照。

¹¹ 千葉真(2005)

あり、しばしば恐怖と欠乏にさらされ、時にはその生存する権利すら脅かされている。社会の不備を是正することこそが、障害者をはじめとする社会の構成員一人一人が安心して安全に暮らせる社会作りに結びつく。そうした環境を作るために、そして、障害者が経験している社会的不利益、社会的抑圧を除去するためには、人間の安全保障という新たな概念を人間開発や人権と有機的に連関させて機能させていくことが欠かせない。

参考文献

(日本語文献)

千葉眞、2005、「平和的生存権と人間の安全保障再考」国際基督教大学社会科学研究所、上智大学社会正義研究所共編、『平和・安全・共生』、有信堂、58－79頁

長瀬修・川島聡編著、2004、『障害者の権利条約—作業部会草案』、明石書店

長瀬修、2000、「障害学・ディスアビリティスタディーズへの導入」、倉本智明・長瀬修編著『障害学を語る』10-27頁

長瀬修、1999、「障害学に向けて」、石川准・長瀬修編著『障害学への招待』11－39頁

長瀬修、1995、「国連の障害分野における動き：社会開発サミット」『障害者の福祉』第15巻第5号、1995年5月号、36－39頁

人間の安全保障委員会、2003、『安全保障の今日的課題』朝日新聞社

横塚晃一、1981、『母よ殺すな』、すずさわ書店

アマルティア・セン、2003、「開発、権利と「人間の安全保障」」人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題』31－35頁

Gallagher, H.G. 1995. *By Trust Betrayed*. Vandamere Press=ヒュー・G・ギャラファール著『ナチスドイツと障害者「安楽死」計画』長瀬修訳、1996、現代書館

Driedger, D. 1989. *The Last Civil Rights Movement*, Hurst=ダイアン・ドリージャー著『国際的障害者運動の誕生：障害者インターナショナル・DPI』長瀬修編訳、2000、エンパワメント研究所

(外国語文献)

Oliver, M. 1990, *The Politics of Disablement*, Basingstoke: McMillan

Robinson, M. 2006 *A Voice for Human Rights*, Philadelphia; University of Pennsylvania

Vanessa Baird, "Difference and Defiance" new internationalist issue 233 - July 1992,

<http://www.newint.org/issue233/keynote.htm>, visited on 7 January 2006/01/07

Wolfensohn, James D, 2005 a "Helping Disabled People Out of Shadows" *Voice for the World's Poor*, Washington, D.C ; The World Bank,

Wolfensohn, James D, 2005b "Greater Equity for Disabled People" Development Outreach, July 2005, vol. 7, no. 3, pp.2-3.

2. 障害者の権利と人間の安全保障

特定非営利活動法人DPI日本会議 議長 三澤 了

同 事務局員 宮本 泰輔

はじめに

「人間の安全保障」というときの「人間」には、障害をもつ人たちも入っているのは当然のことである。しかし、具体的な「人間の安全保障」の「プロジェクト」となったときに、果たして障害をもつ人たちが正当に組み入れられているのか、障害の問題はそのプロジェクトで果たして考慮されているのかが問題となってくる。

つまり、人間の安全保障にむけた取り組みの中で、障害者が人間の安全保障の達成に不可欠なステークホルダーとしてどのように位置づけられるべきか、また、障害の問題がどのような視座から人間の安全保障の中で生かされるかが問題となってくる。

本章では、最初に『人間の安全保障委員会最終報告書』において障害者についてどのような言及があるかについて触れる。続けて、「保健衛生史上最も破滅的な疾病となりつつある」（同『報告書』）HIV/AIDSを例として、障害者が人間の安全保障において、非障害者と比べて、いかに危険な立場にさらされているかについて紹介する。その理由として、障害者が（意図的にせよ、そうでないにせよ）メインストリームから排除されてきていることを指摘し、人間の安全保障のプロセスから障害者が排除される可能性とその要因について論じる。

次に、障害者の基本的権利について論じていく。人権には大きく、第一世代の権利である自由権（言論の自由や結社の自由などに代表される、市民的・政治的権利）と第二世代の権利である社会権（労働権や社会保障などに代表される、経済的、社会的、文化的権利）に分かれている。一般的には、前者は国家が即時的に実施する義務を負い、後者は漸進的な達成が許容されているとされてきた。しかし、国連社会権規約人権委員会の「一般的意見3（締約国の義務の性格）」では、社会権の中でも即時の適用が可能なものがあると指摘している¹。現在、国連で策定作業が進

¹ 日本弁護士連合会(1997)

められている障害者権利条約では、自由権、社会権の両者が盛り込まれている。

具体的な障害者支援の現場を考えたときに、自由権、社会権を問わず、即時的に実現すべき権利が、どのような要因から障害者に対して付与されていないかを考えていくことは、障害者と人間の安全保障を考えていく上で必要である。

2-1. 『人間の安全保障委員会報告書』における障害者

『人間の安全保障委員会報告書』の中では、障害者に関する記述がいくつかみられる。

まず、第2章「暴力を伴う紛争下の人々」の中で、以下のように述べられている。

〔障害者〕

暴力を伴う紛争によって、身体的・精神的介護を必要とする障害者の数は増える。介護の必要性に対する国際世論の関心は高まり、戦闘終了後も長期にわたって犠牲者を生み続ける地雷の使用禁止など、予防的措置が講じられるようになってきた。だが、さらに多くの身体的・心理的リハビリテーションが必要である。

次に、第5章「経済的な安全と安定—さまざまな機会から選択する力」の中では、社会的保護の提供を巡って、以下のように記述されている。

社会的保護の目的は、誰もが人生のすべての面に積極的に参画するための潜在能力を得られるよう、社会的最低水準を提供することである。(略) 社会的保護制度の中には、児童・高齢者・障害者の特別な要請に応える政策と施策も組み込まれる必要がある。

最後に、第8章「人々の安全を守るための方途」の「5 極度の貧困に苦しむ人々が恩恵に与れるよう、公正な貿易と市場の発展を支援する」の中では、以下のように述べられている。

経済成長を促進するための市場改革は、もっとも貧しく脆弱な人々の福祉を向上

させるための社会サービスや人間開発への投資と並行して行われる必要がある。(略) もっとも貧しい人々に資源を振り向けることにより結果は大きく変わってくる。とくに女性・児童・障害者・高齢者などが重要である。

このように、「報告書」においては、障害者への特別な配慮（リハビリテーションや社会的保護）の必要性については言及されている。多くの国において、障害者の多数が最貧困層に属し、もっとも脆弱な立場におかれていることから、こうした記述は妥当なものと言えよう。

その一方で、開発プロセスへのメインストーリーミングという視点からの言及が具体的になされていないのも事実である。次に、「報告書」が「保健衛生史上最も破滅的な疾病となりつつある」と指摘しているHIV/AIDSを例として、そうしたメインストリームから排除された障害者が、非障害者と比べて、いかに人間の安全保障が脅かされているかについて述べる。

2-2. HIV/AIDSと障害者

(1) HIV/AIDSアウトリーチプログラムからの障害者の排除

アフリカをはじめとして、HIV陽性になっても、処女とセックスをすることでウイルスを免れることができるという迷信がある文化では、障害児・者が処女であると思われているために、障害者のレイプ被害率が明らかに高いと言われている。これは、社会一般が、障害者が性的な生活を送るはずがないと推測していることの一つの表れである。そうした被害が最近になるまでほとんど報告されてこなかった背景には、身体的不利、介助の必要性、施設生活、そして自らのことを発言しても信用に値しないと一般的に信じられていることなどから、障害者が虐待の標的となりやすいことがあげられる。具体的には、地域社会との関係の遮断、司法・警察などによる障害者の証言の軽視、密室で行われる介助現場での障害者と介助者（家族を含め）との間の従属関係などがある²。

² Groce (2003), (2004)

また、HIV陽性となった障害者への医療サービスも極めて貧弱である。障害者はほとんど医療ケアを受けることができない。それは、貧困状態にある障害者にとって医療費が高いからだけではなく、物理的バリア、手話通訳のない診療など、医療機関へのアクセスがないためでもある。

他方、HIV/AIDSに関するアウトリーチ（予防・啓蒙）プログラムの多くが、障害者のHIV/AIDSに対するリスクを正しく認識していないとする指摘もある。2004年4月、世界銀行とエール大学は共同でHIV/AIDSと障害に関する調査結果を報告書にまとめた³。この調査結果によれば、HIV/AIDSに関するプログラムに障害者が含まれることは少ないとされている。その理由として、下記の点を挙げている。

- ・ 障害者が情報を得、処理をするために必要な教育を受けていないこと
- ・ 情報がアクセシブルな状態で提供されないこと
 - ▶ ラジオキャンペーンはろう者には届かない
 - ▶ 掲示板の情報は盲人には届かない
 - ▶ 伝えたいメッセージが複雑だったり、あいまいだったりすることで、知的障害者に届かない
 - ▶ 診療所などのアクセスが悪い

これらの要因は、障害者の障害ゆえに絶対的に避けがたいことなのだろうか。

同報告書は、「障害者はほとんどのHIV/AIDSに関するアウトリーチに、暗示的にも明示的にも含まれていない。AIDSワーカーや政府、NGOなどが障害についての知識や認識を欠いていることが第一の障壁である。障害者について知らないために、彼らは障害者が性的に活発であったり、リスクを負っていたりすることを知らない。たいていは、障害者を医療の対象者や、子どものような存在、現実世界から孤立した存在として受け止めている」と結論づけている。つまり、上に挙げた要因は、障害者本人の障害ゆえに必然的に発生するのではなく、HIV/AIDSプログラムを実施する側の問題であるということを述べている。

³ World Bank and Yale University (2004)

(2) 排除を防ぐために必要な措置

2-2で述べた事例は、障害者が他の人と同等な生活を送っていないだろう（権利主体として想定されていない）という誤った憶測が

- ・ 家族、隣人を含めた地域社会の側と
- ・ 人間の安全保障を進めていくためにアウトリーチをするサービス提供者（政府、NGOなど）の側の両方にあることが、障害者の「人間の安全保障」が脅かされる主要因となっていることを示す例である。

この状態を「人間の安全保障のプロセスからの排除」という言葉で置き換えることも可能である。障害者はまず地域社会で排除され、そして、サービス提供の現場からも排除されているためより多くの危険にさらされているのである。

こう書くと、「決して障害者を意図的に排除したことはない」という反論が、特に現場の活動を行っている側から起こるのであろう。それでは、障害者を「意図的に排除をしていない場合」に、どのようなことが起こるのであろうか。

あらためて、上記のHIV/AIDSの例から考えてみたい。

まず、HIV/AIDSキャンペーンの情報が障害者にとって入手可能な形になっているかが問題となる。これには2つのバリアがある。

- ・ 「情報のバリア」…ラジオやテレビキャンペーンの情報はろう者には届かず、また冊子や壁新聞による情報は視覚障害者には届かない。また、就学率の低さなどに起因する、障害者の識字率の低さも、そうした情報を容易に理解するのを阻んでいる。
- ・ 「物理的バリア」…住民を集めた講習会などのキャンペーンの場への移動手段がない。保健所・診療所にバリアがある。

また、実際に医療にかかる事態となったときには、経済的理由だけでなく、障害者にはやはり上記の2つのバリアがのしかかって、医療ケアを受ける権利が大きく妨げられている。すなわち、排除が意図的か、意図的でないかにかかわらず、障害者は「実質的に」人間の安全保障のプロセスから排除されてしまうのである。

こうした障害者の権利行使を実質的に制約するバリアは、本章で例としてあげたHIV/AIDSの事例だけでなく、あらゆる場面で起こりうる。

たとえば、選挙権の行使の場面においては、政見放送に手話がない、選挙公報が視覚障害者にとって理解不能である、といった情報面のバリアと、投票所に車いすで入れない、点字による投票が認められないなどの物理的なバリアが存在する。特に物理的なバリアは、秘密投票の保持を損なう恐れすらある。

国連国際人権規約委員会は、国際人権規約（自由権）に関する一般的意見25（政治に参加する権利）の中で、「10.（略）身体障害を理由にして投票権を制限し、または識字能力、教育若しくは財産を要件として課すことは合理的でない」としたうえで、「12.（略）投票権を有するものがその権利を実効的に行使することを妨げることになる識字能力の欠如、（略）移動の自由に対する障害などの障害を克服するために、積極的な措置が講じられるべきである」⁴と、権利を保障するためにはバリアを除去するための必要な措置を講じることが必要であることを示している。

つまり、障害者が人間の安全保障のプロセスから排除されないようにするためには、これらのバリアを提供者側（提供者が国家であれ、NGOであれ）がきちんと認識し、取り除いていくことが不可欠であることが明らかになる。バリアを放置した状態では、たとえ「対象者」として意図的に除外していなくても、実質的な参加は保障されず、人間の安全保障という目標には届かない。

これらのバリアを取り除く際には、障害者組織や障害者自身と対話をしていくことが大切である。当該プロジェクトサイトの状況や、プロジェクトの種類、対象となるべき障害者のニーズや背景により、バリアは異なるからである。

2-3. 国連障害権利条約の策定背景と特徴

(1) 障害者権利条約⁵に至るまで

障害者の権利をめぐる国際的動向として、現在、国連では2007年の採択をめぐりて障害者権利条約の条約交渉が進んでいる。この条約は8番目の主要人権条約とし

⁴ 日本弁護士連合会（1997）

⁵ 2005年末の時点では条約のタイトルは「障害者の権利、及び尊厳の推進、保護に関する包括的かつ総合的な国際条約」となっているが、採択段階ではより簡潔なものになる可能性がある。

て位置づけられるものである（表1）。

表1：これまでの主要人権条約

条約名	国連の採択年	日本の採択年
人種差別撤廃条約	1965年	1995年
国際人権規約（自由権）	1966年	1979年
国際人権規約（社会権）	1966年	1979年
女性差別撤廃条約	1979年	1985年
拷問等禁止条約	1984年	1999年
子どもの権利条約	1989年	1994年
移住労働者の権利条約	1990年	未締結

出典：日本障害フォーラム（2005）

障害者に特化した人権条約を求める声は、1987年の「国連障害者の十年中間年専門家会議」（スウェーデン）において「障害者に関する差別撤廃条約」の制定が勧告された頃にさかのぼる（表2に年表）。これは、1981年の国際障害者年、翌82年の「障害者に関する世界行動計画」採択に引き続いて行われていた「国連障害者の十年（1983～1992）」が芳しい成果を挙げていないことへの不満が、中間年の時点ですでに高まっていたことを物語っている。

しかし、表2のとおり、「国連障害者の十年中間年専門家会議」から、国連で実際に策定作業が始まるまでの間には15年近い時間が費やされた。最初にイタリアなどが提案したときは、国連の財政問題を懸念する声や障害者の権利は人権規約など普遍的な人権保障の中で守られているので不要とする声が強く⁶、結果として見送られている。

条約こそはすぐにはできなかったが、1993年に拘束力のないガイドラインである「障害者の機会均等化に関する基準規則」が採択された。基準規則は「世界の全ての社会に存在する、障害者が権利と自由を行使するのを妨げている障壁」に言及し、

⁶ 長瀬（2000）

表2：障害者権利条約策定に至る経過

年	主な世界の動き
1948年	・「世界人権宣言」採択
1971年	・「精神薄弱者の権利に関する宣言」採択
1975年	・「障害者の権利に関する宣言」採択
1981年	・「国際障害者年」 International Year of Disabled Persons (IYDP)
1982年	・「障害者に関する世界行動計画」採択
1983年	・「国連障害者の十年」開始（～1992）
1987年	・「国連障害者の十年」中間年専門家会議 ・国連総会第3委員会（社会、文化、人道）でイタリアが条約策定の提案をしたが失敗
1989年	・スウェーデンが国連で条約策定を提案したが失敗
1990年	・スウェーデンが再度条約策定を提案したが失敗 ・障害に関する包括的な差別禁止法であるアメリカ障害者法(ADA)成立
1992年	・「国連障害者の十年」最終年
1993年	・「障害者の機会均等化に関する基準規則」採択 ・「アジア太平洋障害者の十年」開始（～2002）
1999年	・障害者差別撤廃米州条約
2000年	・「アフリカ障害者の十年」開始（～2009） ・中国政府主催で世界障害NGOサミットが開かれ、条約を求める宣言を採択
2001年	・メキシコの提案により、国連総会にて障害者権利条約案を検討するための特別委員会設置が決議される
2002年	・第1回 国連「障害者の権利、及び尊厳の推進、保護に関する包括的かつ総合的な国際条約を検討する特別委員会」（以下、「特別委員会」）NGOの参加資格などが議題に ・日本において、国際的な障害NGOの大会（第6回DPI世界会議札幌大会、RI地域会議：大阪）が相次いで開かれ、権利条約に向けての障害者運動の声が集約される
2003年	・第2次「アジア太平洋障害者の十年」開始（～2012） ・ESCAP（国連アジア太平洋経済社会委員会）、専門家会議を開き、権利条約に関する「バンコク勧告」を作成 ・第2回特別委員会 草案のたたき台を検討する作業部会の設置を決定 ・ESCAP、再度専門家会議を開き、「バンコク草案」を作成
2004年	・「アラブ障害者の十年」開始（～2013） ・特別委員会作業部会 作業部会草案の作成 ・第3回特別委員会 作業部会草案の第一読を行う ・第4回特別委員会 第一読の残りや草案の前半部について第二読を行う
2005年	・第5回特別委員会 条約の前半部分に関して合意点等をまとめる ・第6回特別委員会 後半部分に関して合意点等をまとめる ・第5回、第6回の成果に基づいた、特別委員長による「議長草案」の提案
2006年	・第7回特別委員会 「議長草案」の検討

出典：筆者作成

「この障壁を取り除くための行動は政府の責任である」と明言している⁷。

90年代を通して、国レベルでの障害者の差別禁止に向けた取り組みが世界的に進められた。1990年にアメリカで障害者の差別を包括的に禁止した差別禁止法である「アメリカ障害者法（ADA）」が策定された。ADA以降、先進国、途上国を問わず、障害者の差別禁止に関する国内法の整備が進んだ。2000年の時点で40を超える国で障害者差別禁止法が存在することが明らかになっている⁸。

2000年代に入って、これらの動きが大きく障害者の権利条約策定への機運を盛り上げ、2001年の国連総会における特別委員会設置決議へとつながった。

障害者の権利条約の交渉過程では、政府代表の多くに障害者が加わっており、障害者自身の声が多く取り入れられているのが、これまでの人権条約に見られなかった特徴である。日本政府も第2回特別委員会から政府代表団顧問として障害をもつ弁護士が加わり、議論に貢献している。また、NGOの交渉プロセスへの参加度も高いものがある。条約交渉自体は当然政府間交渉であるため、NGOはオブザーバーとしての位置づけを余儀なくされるはずだが、特別委員会の最初の草案である「作業部会草案」を作成するときには、40名の作業部会委員のうち12名をNGOの代表者が占めた。27名の政府側代表（残りの1名は国内人権機関からの代表）の中にも、障害NGOを代表したメンバーが多く入った。

12名のNGO代表者の中には、さまざまな種別の障害をもつ者が加わっていた。肢体不自由者、盲人、ろう者、盲ろう者、知的障害者、精神障害者、すべて本人が自らの言葉で発言した。政府側の委員は彼らの言葉を真剣にうけとめ、中には自らの家族の体験を交えながら賛意を示す者もいた。政府と障害者組織との意見の違いも多く見られたが、2週間の真剣な討議を経て、共に実効性のある条約を目指そうという空気が醸成されたのは、作業部会草案の完成と同様に、作業部会の大きな成果であった。

⁷ 主な内容として、移動・建物のバリアフリー化、情報へのアクセス、手話を用いるろう学校を例外とする統合教育の原則、職業に関する差別禁止、障害者の性的関係・結婚に関する差別禁止を定めている 長瀬(2000)

⁸ デゲナー、クイン (2000)

(2) 障害者権利条約「議長草案」

その後の議論を経て、2005年12月にこれまでの国連特別委員会で合意された内容を基に、特別委員会議長は新しい「議長草案」⁹を作成した。「議長草案」の内容は、下記のように、『人間の安全保障委員会報告書』で提言された10項目と以下の点で重なるところが多い。

- ・ 生命に対する権利（草案第10条）
- ・ 危険のある状況（同第11条）
- ・ 法律の前における人としての平等の承認（同第12条）
- ・ 移動の自由（同第18条）
- ・ 教育（同第24条）
- ・ 健康（同第25条）
- ・ 十分な生活水準及び社会保護（同第28条）
- ・ 政治的及び公的活動への参加（同第29条）

また、草案第4条〔一般的義務〕の中で、「この条約を実施するための法令及び政策を發展させ及び実施する場合において並びに障害のある人と関連する事項に係る他の意思決定過程において、障害のある人及びその団体と緊密に協議し並びにこれらを積極的に関与させる」ことが謳われているように、この条約に参加する政府は当事者参画を推進することが義務付けられている。

この条約の特徴として、草案第5条〔平等及び非差別〕がある。細かい文言は、今後の条約交渉の過程で変わるであろうが、草案で締約国に求めている内容は以下の通りである。

- ・ 障害に基づく差別の禁止と、差別に対する平等かつ効果的な保護の保障
- ・ あらゆる差別の禁止と、他の理由に基づく差別に対する平等かつ効果的な保護の保障

⁹ 以下、議長草案の日本語訳はすべて、長瀬修・川島聡訳に拠った
(<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/adhoc7/ri20060106.html> 2006年1月15日閲覧)

- ・ 合理的配慮の提供の確保
- ・ 事実上の平等の促進や達成に必要な措置は差別と解さない

最初の2点は、障害に基づく差別を禁止するのみならず、他の理由で障害者が差別された場合にも非障害者と平等に差別からの救済を行うことを求めている。合理的配慮については後述する。4点目の「必要な措置」とは、たとえば、雇用割当制度¹⁰のような措置である。

(3) 合理的配慮

合理的配慮(reasonable accommodation)は、これまでの人権条約では見られなかった国際人権法においては比較的新しい概念である。国内法のレベルでは、アメリカやイギリス、EU、フィリピンなどで用語の違い¹¹こそ見られるが、同様の概念を取り入れた法律が存在する。合理的配慮は「議長草案」では、「特定の場合において必要とされる、障害のある人が他の者との平等を基礎としてすべての人権及び基本的自由を享有し又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、不釣り合いな負担を課さないものをいう」(草案第2条)と定義されている。

合理的配慮は、HIV/AIDSを例にしてとりあげたような「排除」の状態を、個々の障害者の状況に応じてサービス提供者が解消するという点から、非差別の概念を具現化するのに有効な手段であると考えられる。たとえば、車いす使用者を雇用する際にスロープの設置を行うような物理的な環境の変更から、精神障害者を雇用する際に勤務時間を調整することで能力を発揮しやすい環境を提供することまで、さまざまな配慮が考えられる。一方で、合理的配慮を導入するには多くの国でサービス提供側に不釣り合いな負担を課さない旨が規定されている。

¹⁰ たとえば障害者施策の場合、雇用主に対して一定の割合の障害者を雇用するように義務付ける制度。日本をはじめ、先進国・途上国を問わず多くの国で採用されている。日本の場合、民間企業に対しては常用労働者数の1.8%が障害者雇用率として割り当てられている。

¹¹ United Nations (2005)。国によって、reasonable accommodation, reasonable adjustments, adaptations or measures and; effective or suitable modifications等、同様の概念を指し示すさまざまな用語が用いられている。

合理的配慮が果たしてあらゆる権利に適用可能なものなのか、不釣り合いな負担とは何に基づいて決められるか、合理的配慮を提供しないことを差別とするか否か¹²など、論点はいくつか残されているが、障害者権利条約にこの概念が盛り込まれることについては、各国政府のおおむねの合意が得られている。

おわりに

本章では、障害者にとっての「人間の安全保障」を考えるときに、人間の安全保障の取り組みからの「排除」が大きな問題ではないかという提起をした。『人間の安全保障委員会最終報告書』で述べられているような、紛争下で新たに生まれる障害者へのリハビリテーションや社会的保護の提供といった、障害者に特化した取り組みはもちろん必要である。同時に、同報告書に提示されているあらゆる場面で、障害者が対象から漏れることがあってはならない。メインストリーミングは、恩恵ではなく権利であるべきである。

障害者の権利条約は、障害者に特化した条約である。しかし、そこで語られる内容は、障害者固有の権利を新たに作るのではなく、万人に適用されるべき権利が障害を理由に正当に享受できていないことをいかに解消するかである。「はじめに」でも書いたように、社会権自体は漸進的実現で構わないと解釈されてきた。しかし、すでに確立されているシステム（たとえば教育システム）に障害者が加わることができないとすれば、たとえ教育権が社会権に属しようとも、即時に排除の状態は解決されなくてはならない。この文脈において、人間の安全保障における障害者支援のあり方は、障害者の権利保障の国際的な動向と共通していると言える。

また、排除の解消を実質的に保障するための考え方として、合理的配慮があることを紹介した。具体的な適用範囲などについては、経済事情など多くの要素に影響されるが、途上国においても可能な範囲の中で十分適用可能な概念である。

障害者権利条約の策定作業において、障害者組織とのパートナーシップが大きな役割を果たしてきたことを述べた。「人間の安全保障」のプロセスに、障害者自身

¹² 国際人権規約（社会権）に関する一般勧告第5号（障害者）では、合理的配慮の否定も社会権規約における障害に基づく差別であると述べられているが、障害者権利条約の策定作業の中では締約国はおおむね合理的配慮の欠如を即差別であるとするには消極的である。

やその組織が密接にかかわることそのものも、また、人間の安全保障の一部である
と考える。

参考文献

(日本語文献)

テレジア・デグナー、ジェラルド・クイン著：秋山愛子訳（2000）「障害に関する国際法、比較法、地域法改革概観」（「障害者差別禁止法制定」作業チーム（2002）『当事者が作る障害者差別禁止法—保護から権利へ』現代書館）

長瀬修（2000）「実現しよう 障害者の権利条約を」『朝日新聞』論壇 2000年7月26日

日本障害フォーラム（2005）『権利条約に期待するもの：障害者の人権を守るために』

日本弁護士連合会（1997）『国際人権規約と日本の司法・市民の権利』こうち書房

人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社

(外国語文献)

Groce, Nora (2003) “HIV/AIDS and people with disability” in *The Lancet*, vol. 361, pp. 1401-1402

————— (2004) “Rape of individuals with disability: AIDS and the folk belief of virgin cleansing” in *The Lancet*, vol. 363, pp. 1663-1664

United Nations (2005) *The Concept of Reasonable Accommodation in Selected National Disability Legislation*, A/AC.265/2006/CRP.1

World Bank and Yale University (2004) *HIV/AIDS & Disability: Capturing Hidden Voices*



タイにおける公共交通手段のバリアフリー化を求める運動の様子。
(写真提供：アジア・ディスアビリティ・インスティテート)