

論文

国際開発援助からみた女性障害者

——障害者権利条約における女性障害者の主流化が開発援助にあたえる意義と課題——

金 澤 真 実*

1. 本稿の目的

「女性であり、障害があることによって幾重にも不利な立場に置かれている」¹と形容される女性障害者への支援について、国際協力の分野ではこれまであまり認識されることがなかった。近年、障害とそれを取り巻く問題が「障害と開発」というイシューとして認識されるようになり、それまで開発援助の受益者であると認識されてこなかった障害者が、開発援助のステークホルダーの一員となった。それにより貧しい人々の中で最も貧しいとされる女性障害者にも、遅まきながら支援の光が当たることとなった。しかし、そのことは逆に、1970年代から提唱され始めた「女性と開発」、そこから展開した「ジェンダーと開発」の課題から、女性障害者という存在が抜け落ちていたことを示している。

女性障害者は、開発援助の分野からその存在を無視されていただけではない。女性障害者は、歴史的に障害と女性に関わる様々な取り組みから排除されてきた。障害分野とフェミニスト運動が女性障害者を差別してきたことについて Traustadottir は、以下のように述べている。障害学は、性差別アプローチ (gender blind approach) をとり、ジェンダーと差別を結びつけてこなかった。障害者の権利運動は、男性障害者を中心として運動を展開し、運動が取り組んだ課題も男性障害者が抱える課題が主であった。また、人種、社会階級、性的嗜好や他の社会的な側面には注意を向けていたフェミニスト運動も、女性障害者に対しては取り組んでこなかった。さらに女性運動においては、運動に参加するための物理的なアクセス (会場、点字、手話通訳など) から排除されていたと同時に、女性障害者が直面している課題についても顧みられることはなかった。このような排除の歴史の中にあつた女性障害者にとってターニングポイントとなった年が1981年である (Traustadottir 1990)。

国際障害者年であったこの年を境に、女性障害者に関する論文が多数発表された²。1980年代初期の論文は、女性であり、障害を持っているという女性障害者たちの怒り、苦しみ、貧困、または幸福などの個人的経験を述べたものが大多数である。1980年代中ごろから、女性障害者が社会で直面している課題について明らかにするために、社会的、経済的、身体的な面などに関して女性障害者にリサーチを行った論文が発表されるようになった。これらの研究では、「重複した少数者としての地位」(multiple minority status) をもつグループとして女性障害者を位置づけ、女性障害者は障害とジェンダーに根差した差別を受けているとしている (Traustadottir 1990)。

アジア太平洋地域の女性障害者の現状を調査したものとしては、国連アジア太平洋経済社会委員会 (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UN ESCAP) の Hidden Sisters (1995) があげられる。アジア太平洋地域に生きる女性障害者は、障害、女性、貧困という3重の差別に直面しているとし、人々のイメージや態度、暴力、健康、教育、雇用、開発への参加について分析している。

日本では、ジェンダーの視点からの女性障害者研究はほとんどみられない。数少ない先行研究の一つに、瀬山紀子の「国連施策の中にもみる障害をもつ女性——不可視化されてきた対象からニードの主体へ」(瀬山 2006) がある。

キーワード：女性障害者、障害者施策、開発施策、権利、ジェンダー

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2010年度入学 公共領域

この論文では、女性障害者の問題を国連の女性施策と障害者施策の観点から次のように検討している。まず、障害者施策については、障害者に関する世界行動計画（1982年）および障害者の機会均等化に関する基準規則（1993年）を取り上げ、これらの施策は障害を持つ人をニードの主体と位置づけたことを明らかにした。また女性施策については、女性差別撤廃条約（1979年）から第3回世界女性会議（1985年）、続く女性2000年会議（2000年）といった流れの中で、国連の障害者施策の影響を受けて、保護や訓練の対象と捉えられていた障害者に対する認識が、障害を持つために困難を経験する集団のニードの問題として把握されるようになったことを指摘している。そのうえで、「こうした流れは、女性施策の中での障害問題の主流化³と位置づけることができる」（瀬山 2006）と結論している。

本稿は、瀬山の女性障害者に対する認識、すなわち、「障害をもつ女性は、障害とジェンダーという二つの異なる社会的文脈によって差別的状況に置かれている」という問題意識を分ちあう。しかし、開発途上国に住む多くの女性障害者は日々差別と困難に直面しているとの報告⁴から、瀬山が明らかにした国連の女性施策における障害の主流化は、開発途上国に住む女性障害者の現実の生活に変化を与えることはほとんどできなかったのではないかと考える。

そこで本稿では、瀬山の論文で検討された国連施策（2000年）以降、国連で取り組まれた障害と開発にかかわる施策に焦点をあてる。具体的には、ミレニアム開発目標（MDGs）、びわこミレニアム・フレームワーク（BMF）および、びわこプラス5、障害者権利条約を取り上げ、それぞれの施策で女性障害者がどのように位置づけられているかを検討する。中でも2006年に国連で採択された障害者権利条約で、女性障害者が権利の主体として明確に位置づけられた経緯を明らかにする。その上で、批准した国への実行力を伴う障害者権利条約で、女性障害者を権利の主体と位置づけジェンダー平等の視点を含めたこと、すなわち障害者権利条約の中での女性障害者の主流化が、開発援助施策における女性障害者の主流化にあたる意義を確認し今後の課題を述べる。

2. 開発援助における障害への取り組み——「障害と開発」登場の背景

最初に、「障害と開発」が開発支援の課題としてクローズアップされてきた背景と、障害と開発を結ぶ概念について説明する。

世界保健機構の推計によれば、世界の全人口の10%は障害者で、途上国の人口の少なくとも4.5%が中・重度の障害を持っており、さらに貧困層の6人に1人は、障害者であるともいわれている（久野・中西 2004）。しかし、近年にいたるまで障害者は、開発分野においては、ステークホルダーの一人であるという認識がなされず、むしろ医療や慈善の対象として取り扱われてきた。国際金融機関や各国政府の開発援助機関が障害分野での活動を活発に開始したのは、1990年代後半からである。たとえば、米国国際開発庁では1997年に障害に関する政策を決定し、英国国際開発省では、2000年に「障害と開発」に関する報告書を発表、国際協力機構では、2004年に障害者支援を包括的に行う部署が新設された（町田 2006）。近年になって、「障害と開発」が、開発の課題として登場してきた背景に国際的な障害観の変化と開発アプローチの多面化があげられる。

「障害と開発」課題の背景を理解するために、以下に国際的な障害観の変化と、開発アプローチの多様化について、簡単に述べる。

障害をどうとらえるかということは、障害当事者にとって重要であるだけでなく、「障害と開発」にとっても同じように重要な問題である。なぜなら、障害をどのように理解するのかということは、開発援助の現場で具体的に障害者をどう支援するのかということにつながるからである。障害を定義する様々なモデル⁵があるとはいえ、障害を社会と障害者との関係性に帰する「障害の社会モデル」の考え方が、「障害と開発」アプローチを支える重要な概念であるといえる。

障害の社会モデルとは、障害をもっている個人の心身の機能的な側面を重視する個人モデルに対する批判から生まれた。社会モデルは、障害の原因を機能的な差異をもっている個人に帰するのではなく、社会の不平等と差別にあると考える。そのため、個人モデルはリハビリなど個人の心身機能に対する医療的アプローチを導くが、社会モデルは障害を理由に社会参加を制限し、差別を生みだす社会の構造や制度の変革、健常者の障害者に対する態度変化を障害へのアプローチとして優先する（長田 2008）。障害の社会モデルによって、社会や環境の重要性が認識されたことにより、開発途上国という環境の持つ意味が障害を考える上でも重要であることが明らかにされた。開発途

上国において障害の問題を考え、「障害と開発」という枠組みでアプローチを行う必要性が見出されたといえる（森 2003）。社会モデルは、また権利モデルであるともいえる。障害のある人が、何らかの社会参加を望む場合、そのために必要な支援は社会から提供されるべきであり、それを要求することは障害者にとっての権利だと考えられるからである。障害者は、哀れみや治療の対象ではなく、権利をもった主体であるとの認識は、障害者が開発援助のステークホルダーの一員とであるという認識をもたらす。

次に開発アプローチの多面化について述べる。1950年代の開発援助理論では、経済発展が成し遂げられれば開発途上国の諸問題は解決すると考えられていたが、現在では経済成長は必ずしも貧困や飢餓の問題を解決しないことが明らかになった。そのため、開発は経済成長を目指すのではなく、社会的側面に関心を寄せ、貧困という問題そのものに取り組むことようになった。

近年では、「貧困削減」を開発の最上位目標とする国際的なコンセンサスが形成されてきている（国際協力事業団 2003:23）。ここに、冒頭に述べた世界保健機構の推計、世界の全人口の10%は障害者で、開発途上国の人口の少なくとも4.5%が中・重度の障害を持っており、さらに貧困層の6人に1人は、障害者であるともいわれる数字が重要な意味を帯びてくる。貧困と障害の間には、密接なつながりがある。貧困は、貧しさや疾病に対する脆弱さをもたらし、それは障害の原因となる。さらにその障害のために、さらなる貧困に陥るという悪循環がある（DFID 2000）。貧困と障害の負の連鎖を断ち切るには、障害イシューを開発課題の中で主流化し、貧困削減に取り組む必要がある。その際の枠組みとして、「権利を基盤としたアプローチ（Rights Based Approach）」が重要である。権利を基盤としたアプローチは、人間の基本的権利、すなわち女性・子供・障害者などすべての人間が、安全や健康、教育などを享受する権利をもつとの認識を出発点とする（国際協力事業団 2003:154）からである。

3. 国際社会における「障害と開発」への取り組みと女性障害者

3-1 ミレニアム開発目標（MDGs）

2000年9月国連で、21世紀の国際社会の目標として国連ミレニアム宣言が採択された。これは、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンスなどを課題として挙げ、21世紀の国連の役割に対する方向性を提示したものである。このミレニアム宣言と、1990年代に採択された国連開発目標を統合し、ひとつの枠組みとしたものがMDGsであり、ミレニアム宣言と同じ2000年9月の国連総会で採択された。ここで挙げられた目標自体に目新しさはないが、2015年までという達成期限を区切り、具体的な数値目標を定め、実現を公約したという点が画期的なことである。

障害という視点からMDGsを見ると、障害者は、世界の人口の10%を占め、障害問題は世界の貧困の20%に関与しているにもかかわらず、MDGs自体にも、それに付随するガイドラインや政策の本文にも、障害者に対する言及は一切なかった（UN Enable）。すでに開発への主流化がおこなわれMDGsにも取り上げられているジェンダーや子どもとは異なり、この時点において、障害は開発の課題であると国際社会には十分に認識されていなかった。しかしMDGsの取り組みが進むにつれて、現実には障害の課題を無視してMDGsの達成は困難であることから、2002年に当時の世界銀行総裁ウォルフエンソンが、MDGs達成のためには、障害者を開発の表舞台に置く（主流化する）必要があるとの発言を行った（森 2010）。その後、第62回国連総会（2008年1月）で、「障害者に関する世界行動計画の実施：障害者のためのミレニアム開発目標の実現」が決議され⁶、障害課題がMDGsに正式に含まれることとなった。続けて、2009年2月には、「障害者に関する世界行動計画と障害者権利条約の実施を通じた障害者のためのミレニアム開発目標の実現」⁷が、また、それを補完するものとして2009年12月に「障害者のためのミレニアム開発目標の達成」⁸が決議された。決議には、開発問題への障害者の権利を含めること、障害者統計、障害者の社会、経済分野での参加、ジェンダー平等や女性障害者のエンパワメントなどが言及されている。このことは、障害問題をどのように開発問題として位置づけるのかを明らかにした点で、「障害と開発」という課題を主流化するのに大きな意義があった。また、この一連の決議には、2006年に国連で採択された障害者権利条約もおおきく寄与した。

3-2 びわこミレニアム・フレームワーク⁹ (Biwako Millennium Framework for Action: Towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific: BMF)

BMFは、2002年に滋賀県大津市で開催されたUN ESCAPで採択されたものである。これは、第2次「アジア太平洋障害者の十年」(2003 - 2012)推進のための政策文書で、テーマは「インクルーシブでバリアフリー、かつ権利に基づく社会の構築」(序文11)である。BMFは、障害者の「発展の権利という人権の視点に向かって、慈善アプローチから人権アプローチへのパラダイムシフトを奨励」(序文9)するという理念のもとに作成された。そして、この10年で取り組むべき7つの優先領域を次のように定めている。A. 障害者の自助団体および家族・親の会、B. 女性障害者、C. 早期発見、早期対応および教育、D. 訓練および自営を含む雇用、E. 各種建築物・公共交通機関へのアクセス、F. 情報、通信および支援技術を含む情報通信へのアクセス、G. 能力開発、社会保障および持続的生計プログラムによる貧困の軽減(III行動のための優先領域15)である。

女性障害者に対しては、優先領域の2番目に女性障害者が挙げられていることから分かるように、BMFの中心的な取り組みの一つとなっている。BMFの理念を実現するために、女性障害者の発展に重点を置き、性差別撤廃運動と障害者自助団体への参加に重点を置いている(II原則と政策方針14(4))。BMFの本文ともいえる「IV優先領域における目標と行動」では、女性障害者の課題を以下のように指摘し、それを解決するための3つの目標と12の行動を記している¹⁰。

女性障害者は、女性であること、障害者であること、その多くが貧困の中に暮らしていることによる幾重もの不利益を受けている。障害をもつ男性や少年に比べて家庭内で差別を受ける可能性がとて大きく、社会や地域の活動からも疎外されている。また、身体的、性的虐待を受けるリスクが高く、結婚や子供を産むという権利を奪われている。農村部の女性や少女の障害者は、より不利な立場に置かれており、自尊心や地域社会における女性としての役割をもつことができない。また、女性障害者が障害者団体の中においてさえ、差別を受けているという国が域内にあり、そのような国では、若い女性障害者たちがリーダーとしての訓練を受ける機会を与えられていない。さらには、女性運動(gender movement)が非障害女性のみを対象にしたものとなっており、女性障害者にはほとんど影響を与えていないとも指摘されている。(UN ESCAP n.d) これら女性障害者の課題に対するBMFの指摘は、冒頭で紹介した瀬山の「国連の女性施策の中での障害問題の主流化」が、少なくともアジア・太平洋地域の女性障害者にとっては、彼女たちが日々向き合っている差別や貧困などといった現実を変える国内施策のレベルにまで降りてきていなかったということを示しているのではないかと考えよう。

BMFはこの記述によってアジア・太平洋地域の女性障害者の現状と課題を明らかにし、女性障害者の抱える課題に対する解決への取り組みを明確に示した。女性障害者のジェンダー課題を明示したことは、障害は開発課題であるという「開発と障害」の視点に、「障害とジェンダー」の視点をもたらしただという点で大きな意味がある。そして、今まで可視化されなかった障害者の中にあるジェンダー課題という視点は、障害者権利条約に引き継がれた。一方で、障害者の権利という視点からみると、障害者もつ権利の内容についてあいまいである。女性障害者についても、「女性障害者の権利を守る反差別施策をとる」(目標3)とされているが、女性障害者がどのような権利を有しているのかについての具体的な定義や説明はみられない。

3-3 びわこプラス5：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かつ権利に基づく社会の構築に向けての更なる努力¹¹ (Biwako Plus Five: Further Efforts toward an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for People with Disabilities in Asia and the Pacific : びわこプラス5)

BMFは、2003年UN ESCAP総会において承認されて以降、UN ESCAPに所属する各国での取り組みが始まった。その後第2次アジア・太平洋障害者の十年の中間年にあたる2007年に、過去5年間の状況の変化や新たな課題を考慮した「びわこプラス5」が政府間ハイレベル会議にて採択された。2006年に採択された「障害者権利条約」の理念を取り入れ、「障害問題への権利に基づくアプローチの強化」を重要戦略の一番目としている。女性障害者に関しては、ジェンダー視点を政策に反映させることを、BMFに追加している。(UN ESCAP 2007)

3-4 障害者権利条約¹² (Convention on the Rights of Person with Disabilities: CRPD)

障害者権利条約は、2006年第61回国連総会において採択された国連の人権に関する条約である。ここで述べられる障害者の権利とは、特別な新しい権利ではなく、普遍的に人類に認められてきた基本的人権のことである。障害者も非障害者も持っている基本的人権を享有することについて、国際的に宣言されたことの意味は大きい。それは、「障害と開発」課題に、権利を基盤としたアプローチを採用する根拠となる。障害者の権利を保障しようとする障害者権利条約は、開発と障害者の人権を結びつけるという役割を負っている。(長瀬 2006) それと同時に、1948年に採択された世界人権宣言¹³にうたわれている「すべての人の権利と自由」を障害者も享有していると、2006年に宣言しなければならなかったことに、障害者の存在や権利が無視されてきた年月を見ることができよう。

同条約は、前文と本文50条からなり、物理的な面だけでなく、情報や制度、人々の意識など広い範囲を意味するアクセシビリティの挿入、合理的配慮の否定を障害者差別と明記したこと、また、条約策定にあたり、当事者の積極的な参加があったことなどを特徴としている。障害者権利条約は、法的拘束力のある人権条約であるので、いったんその国で批准されれば、国内法の整備などに大きな力を発揮する重要な条約である。

障害者権利条約の中で女性障害者は、第6条として独立の条文に取り上げられているほか、関係する各条文の中にも言及され、ジェンダー主流化が行われている。

3-5 障害者権利条約の条文に女性障害者が取り上げられた経緯

開発途上国に住む女性障害者にとって、批准国の国内において法的な強制力を伴う障害者権利条約の条文に女性障害者の権利が一項目として盛り込まれたこと、また、前文をはじめとした各条文にジェンダー配慮が書き込まれたことは、今後の彼女たちの生活に大きな変化をもたらすと期待される。そのため、障害者権利条約草案から採択までの一連の経緯のなかで、どのように女性障害者が言及され、条文となっていったのかについて、特別委員会報告書や参加したNGO (Non Governmental Organization) 関係者の日報などを中心としてみていきたい。

障害者権利条約は2006年12月に第61回国連総会で採択され、批准国が20カ国に達した2008年5月に発効した。2001年の第56回国連総会において、障害者の権利と尊厳の推進と保護に関する包括的かつ全面的な国際条約に関する決議が採択されてから、実に7年目のことであった。

条約は、2004年1月に持たれた最初の作業部会で初めての草稿が作られ、同年5～6月に行われた第3回国連障害者の権利条約特別委員会(以下、特別委員会)で提示された。この最初の作業部会で提案された議長草案の枠組みとして用いられたのが、BMFの経験を擁するUN ESCAPから提出された「バンコク草案」¹⁴であった。これを基に議長が提案した条文草案¹⁵では、「第7条 権利享有における男女の平等」の項で女性障害者を取り上げ、「女性や少女にも男性と同等の人権と基本的自由の享有を確保するには、女性の問題に特化した集中的な措置が必要である」としている。ここでは、ジェンダー差別の視点から女性障害者が、「男性と同等の権利」を享有することを述べているが、今まで幾重にも差別を受け排除されてきた女性障害者の存在を回復するために、彼女たちを権利の主体として位置づけるという強い決意を感じることはできない。

この草案に対して、女性障害者を独立した条文に盛り込むことに大きく貢献したのが、韓国¹⁶であった。第3回特別委員会で、韓国は草案の第15条「地域社会における自立した生活及びインクルージョン」と16条「障害のある子ども」の項目の間に、「女性障害者」を盛り込むことを提案した。これ以後、韓国の提案による女性障害者条項は、15bis¹⁷として討議されていくこととなる。この提案は、女性の権利を法律に盛り込むこと、社会調査及び統計に女性障害者のデータを含めること、母性保護、働く権利の保障、性的搾取や暴力、虐待からの保護を求めるものとなっている。

女性障害者に男性と同等の権利を求めるだけでは、女性特有の権利や課題であるリプロダクティブヘルスや性的暴力などへの取り組みが欠けてしまう可能性がある。韓国の提案(15bis)は、その点を取り上げ、「男性と同等の権利」から、もう一歩進んで女性障害者に固有の権利と課題を取り上げようとしたものだといえよう。

韓国の提案に対し、第3回特別委員会の出席国、NGOは、賛成、反対、新たな提案をする国に分かれた。反対の主張をした国の主な論点は、女性障害者が特別に困難な状況下にあることは認めるが、女性を特別な条項の対象者とするのは、障害者全体を対象とした条約の精神に反するので、女性に関する言及は、前文や一般原則、または

他の条項¹⁸の中に含めるべきとするものであった。ここで、女性条項を特別に盛り込むことに反対した国は、EU、リヒテンシュタインといった人権、男女の平等などが広く認識されている先進国だけでなく、インド、ヨルダン等のまだまだ女性の人権が男性に比べて十分に認識されていない、いわゆる開発途上国も含まれていたことが注目される。賛成は、提出国である韓国のほかは、アフリカ諸国と NGO であった。アフリカ諸国が独立条項を設けることに賛成した背景について今回調査することができなかったが、「アジア太平洋の 10 年」がモデルとなった「アフリカ障害者の 10 年」（2000 年～2009 年）が影響していることは十分に考えられる¹⁹。

第 3 回特別委員会以降、韓国の提案に始まった女性障害者を独立条項にする問題は、第 4 回、第 5 回の特別委員会で結論を見ることができずに、2005 年 8 月に開催された第 6 回特別委員会に持ち越された。この委員会に参加した国の認識は、女性障害者を独立条項にするという韓国の提案に賛成反対を問わず、女性障害者がより困難な状況に置かれている。それに対して条約の中で十分に言及されるべきであり、ジェンダー平等も必要であるという点では一致していた。そのため、各委員会で議論の中心となったのは、障害のある女性について、また男女間の平等原則について、どのように言及するのかという点であった。各国は、①独立条項とする、②前文、一般的原則、一般的義務または監視（モニタリング）などの条項で言及する、③ジェンダー主流化のために、関係する各論で言及する、④独立した条文に加えて他の条文にも女性障害者を主流化する（「ツイントラック・アプローチ」とよばれるもので、①と③を合わせたもの）という 4 つに分かれた。最終的には、条約の中で女性障害者をどのように取り扱うかについて、ドイツ人で障害当事者のファシリテーター、テレジア・デゲナー²⁰（Theresia Degener）に検討してもらい、その報告を待つこととなった。

2006 年 1 月～2 月にかけて行われた第 7 回特別委員会の冒頭、ドン・マッケイ（Don Mackay）障害者権利条約特別委員会議長案として、女性障害者は「第 6 条 障害のある女性」に示された。この議長案には各条文の内容はなく条文の項目のみを示しただけのものであるが、これを議論のたたき台として第 7 回特別委員会は行われた。前回の特別委員会で任命されたファシリテーターの提案は以下のようなものであった。女性障害者に関わる条項を第 6 条という独立した条項で扱うことに加え、関連する他の条項でも障害のある女性や少女、ジェンダーに言及するものであった。これは、独立条文に加えて他の条文でもジェンダー主流化を行うという「ツイントラック・アプローチ」を採用したということであった²¹。しかしこの時点でも、独立条文とするか、独立条文としないで一般義務や前文の中に女性障害者について言及するか、ツイントラック・アプローチを採用するかが各国の議論の大きな焦点となっていた²²。議論は続いていたものの、最終日に採択された条約のワーキングテキストでは、ファシリテーターの提案したツイントラック・アプローチによる条文が採択された。

2006 年 8 月に開催された最後の第 8 回特別委員会では、第 7 回で議長案として提示されたツイントラック・アプローチにほとんどの国が支持を表明した。また、国際障害者コーカス（International Disability Caucus: IDC）も「私たちは、ツイントラック・アプローチが必要だ」というコメント²³を提出した。最終的には、2006 年 12 月に障害のある女性がおかれている困難な状況への認識から、独立条項である 6 条と関連する各条項で女性障害者に言及するという現在の形で採択された²⁴。

2006 年に採択された「障害者権利条約」第 6 条には、以下のように記されている。

「障害のある女性及び少女が複合的な差別を受けていることを認識し、また、これに関しては、障害のある女性及び少女がすべての人権及び基本的自由を完全かつ平等に享有することを確保するための措置をとる。」

この条文によって、BMF で初めて可視化された女性障害者を取り巻く課題を認め、さらに BMF では明確に宣言されていなかった女性障害者の人権と基本的自由が宣言された。女性であること、障害者であることによって幾重にも困難を背負わされている女性障害者が、議長草案に言われているように「男性と同等の」基本的人権と自由を享受するためには、女性障害者をより積極的に権利の主体と位置づける必要があった。6 条で女性障害者が「人権と基本的自由をもつ」とされたことは、権利の主体としての女性障害者をより強く認識するのに役立つであろう。その上で、他の条文におこなわれたジェンダー主流化は、主に性にまつわる女性障害者特有の課題を取り上げた韓国の提案を超え、前文、一般原則（3 条）、意識向上（8 条）、搾取、暴力及び虐待からの自由（16 条）、健康（25 条）、

適切（十分）な生活水準及び社会保護（28条）、障害のある人の権利に関する委員会（34条）へ広がりをもつこととなった。

4. 女性障害者の主流化の意義と今後の課題

最後に、障害者権利条約において女性障害者が主流化された意義と今後の課題を国際開発援助の視点から考えてみたい。

初代の国連障害者権利条約特別委員会議長であったルイス・ガレゴス・チリボガ（Luis Gallegos Chiriboga）は、「国際人権文書をつくることというのは、実のところ、すべての人に効果的に権利が実現していく方法を議論する「普遍的な言語」を新たに作り上げていくことだと言える²⁵。」と発言している。女性障害者が独立条項および各項目に言及されているということは、今後各国が女性障害者に対する施策を行う上で、また「障害と開発」という課題の中の女性障害者支援を行う上で、国内的には、政府や行政、障害団体等との間に、また対外的には、援助国、被援助国双方に共通の「人権という普遍的な言語」を手に入れたということになる。今後、MDGs「障害者のミレニアム開発目標の達成」を実践し、国際開発援助における「障害と開発」の主流化および、障害のある女性への取り組みを進める上で、援助国、被援助国、NGO、障害当事者等、開発援助に関わる様々なステークホルダーの間に、「人権の視点」という共通の認識が生まれたことに大きな意義があると言える。また、ツイントラック・アプローチの採用により条約の各項目で彼女たちのもつ特別で具体的な課題に言及されたことで、障害課題におけるジェンダーの主流化が明確になった。

現在では、開発援助のプロジェクトを立案する際に、ジェンダーに配慮することは当然のことと認識されているが、それと同じように今後は、障害に配慮するだけでなく障害のジェンダーに配慮することが不可欠になるとの期待を抱かせる。開発途上国において、「女性であり、障害があることによって幾重にも不利な立場に置かれている」多くの女性障害者が、どのように権利の主体として開発のステークホルダーの一員に迎えられていくのか、どのように具体的な施策として実現化していくのかを、今後は貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）²⁶など個々の取り組みから注意深く見守っていく必要がある。

5. おわりに

本稿では、「障害と開発」、「障害とジェンダー」の視点からMDGs、BMF、障害者権利条約といった国際施策で女性障害者が、どのように位置づけられてきたのかを検討し、障害者権利条約において、女性障害者が独立した権利の主体として位置づけられたことを明らかにした。それにより今後は、人権という枠組みで女性障害者に対する開発援助の取り組みがおこなわれるようになるだろう。

ところで冒頭に述べたように、開発援助において女性の課題は、「女性と開発」や「ジェンダーと開発」として1970年代から主流化されてきた。障害のある女性の課題も、当然この枠組みの中で取り組まれているはずであった。しかし、MDGsに障害者（女性障害者）が含まれていなかったことから分かるように、女性障害者は「女性と開発」や「ジェンダーと開発」の取り組みの中で注目されてこなかった。2006年に採択された障害者権利条約によって、ようやく女性障害者が開発へ主流化される期待がもたれるようになった。このことは、開発援助におけるジェンダー主流化の取り組みで、女性障害者が注目されなかったのはなぜかという疑問を生む。「女性と開発」や「ジェンダーと開発」の取り組みを女性障害者の視点から検証することは、今後、女性障害者をジェンダー主流化に明確に位置づけ、開発施策に反映していくために必要なことだと思う。この点は今後の調査研究の課題の一つとなるだろう。

注

1 Biwako Millennium Framework for Action: Towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific『アジア太平洋地域関係資料 新アジア太平洋障害者の十年（2003 - 2012）びわこミレニアム・フレー

- ムワーク』財団法人日本障害者リハビリテーション協会誌、B 女性障害者 19。
- 2 Traustadottir, Rannveig. 1990. "Obstacles to equality: The Double Discrimination of Women with Disabilities Overview Article". Disabled Women's Network Ontario のリファレンスには、1980 年代に発表された女性障害者についての研究文献が 68 タイトル挙げられている。
 - 3 障害問題の主流化とは、「障害という問題があらゆる人権分野における課題として位置づけられるようになった」（瀬山 2006：67）という意味である。
 - 4 たとえば、蛭川涼子「障害をもつ女性」『アジア・太平洋人権レビュー 2003 障害者の権利』アジア・太平洋人権情報センター（2003）、Danish Bilharziasis Laboratory & people's Republic Bangladesh. 2005. *Disability in Bangladesh: A Situation Analysis Final Report 2004*. Dhaka: Danish Bilharziasis Laboratory. など。
 - 5 たとえば久野研二は、障害をサブモデルを含めて 9 つのモデルに分類している。久野研二、2003、『開発における障害（者）分野の Twin-Track Approach の実現に向けて：「開発の障害分析」と「Community-Based Rehabilitation: CBR」の現状と課題、そして効果的な実践についての考察』、国際協力事業団 6 項参照。
 - 6 詳細は、以下を参照。UN. 2008. "62/127 Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons: realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities" Resolution adopted by the General Assembly. <http://www.un.org/disabilities/documents/resolutions/a-res-62-127.doc> (Aug. 01, 2010)
 - 7 詳細は、以下を参照。63/150. Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities through the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. (A/RES/63/150) <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1470> (Aug. 01,2010)
 - 8 詳細は、以下を参照。64/131. Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities. (A/RES/64/131) <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1470> (Aug. 01,2010)
 - 9 訳語については、『アジア太平洋地域関係資料 新アジア太平洋障害者の十年（2003 - 2012）びわこミレニアム・フレームワーク』財団法人日本障害者リハビリテーション協会誌を使用。
 - 10 目標と行動の詳細は、注記 1 の資料を参照。
 - 11 訳語については、「びわこプラスファイブ」内閣府共生社会政策統括官による暫定訳を使用。 <http://www8.cao.go.jp/shougai/asianpacific/index-ap.html> (2009 年 8 月 1 日付)
 - 12 Convention on the Rights of Person with Disabilities の訳語については、外務省の仮訳「障害者の権利に関する条約」、川島聡＝長瀬修 仮訳（2008 年 5 月 30 日付）「障害のある人の権利に関する条約」などがあるが、ここでは一般的に使われている、障害者権利条約と記載する。
なお、本稿で引用される各条文の名称、内容などは、川島聡＝長瀬修 仮訳（2008 年 5 月 30 日付）を使用している。
 - 13 詳細は、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b_001.html を参照。
 - 14 「バンコク草案：障害者の権利及び尊厳の保護及び促進に関する総合的かつ包括的な国際条約に提案する項目 2003 年 10 月」（財団法人 全日本聾唖連盟仮訳） <http://www.jfd.or.jp/int/unconv/escap-conv2003a-bkconvdraft-j.html> (Sep.03,2010)
 - 15 「障害者の権利及び尊厳の保護及び促進に関する総合的かつ包括的な国際条約」に関するアドホック特別委員会のためのワーキング・グループ（作業委員会）2004 年 1 月 5 ～ 16 日 ニューヨーク 「障害者の権利及び尊厳の保護及び促進に関する総合的かつ包括的な国際条約」に対して議長が提案する項目（財団法人 全日本聾唖連盟仮訳） <http://www.jfd.or.jp/int/unconv/adhoc-wg-chairdraft.html> (Sep.03,2010)
 - 16 韓国の国内法「障害者差別禁止法」は、障害者権利条約とはほぼ同じ時期に制定に向けての法案の作成がはじまり、ほぼ同じ時期に採択された。同法には第 3 章に個別に女性障害者の規定がある。これは法案作りに女性障害者・団体が主体的に参画したためである。（崔榮繁、2010、「韓国の障害者法制——障害者差別禁止法を中心に——」、小林昌之編、『アジア諸国の障害者法——法的権利の確立と課題——』、アジア経済研究所、29—63 項）しかし、筆者の調べた限りにおいては、障害者権利条約の女性条項を韓国が提案した背景および提案に至る国内の具体的な活動についての調査や論文を見つけることは出来なかった。崔も、「障害者権利条約における女性障害者関連条項についての韓国の NGO の活動については、まとまった論考が待たれている」（2010:56）と記している。
 - 17 韓国の提案による 15bis については、以下を参照。 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum15.htm> (Aug.29, 2010)
なお、「bis」とは各条文の「～2」を示し、これまでの議論の過程で別途独立の条文を設けることにつき合意または提案があったもの。
 - 18 障害者権利条約は、法的拘束力のない前文、条約全文にかかる基本的な概念・原則が書かれている総則部分と一般規定（1-9 条）、教育や労働など中身の部分にあたる個別規定（10-30 条）、条約実施のための国内・国際的モニタリングなどについて規定した実施規定（31-40 条）、条約の効力発生や批准手続きなどにあたる最終条項（41-50 条）の 50 条からなる条約である。 <http://www.dpi-japan.org/problem/jyouyaku.html> (Sep.09.2010)

- 19 賛成国中、南アフリカには「アフリカ障害者の10年」事務局が置かれており、ケニアは「アフリカ障害者の10年」の重点国の一つである。
- 20 弁護士で法学者。2001年に国連人権高等弁務官事務所から委託され、クインと共同で「障害分野の国連人権文書の現在の活用および将来の可能性」を記した。障害者権利条約のバックグラウンドペーパー準備者の一人。http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/adhoc2/16_June.html (Aug.29,2010) 経歴の詳細は、Election of the members of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under article 34 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD/CSP/2010/CRP.1.) 参照。<http://www.un.org/disabilities/.../CRPD.CSP.2010.CRP.1-Final%20Document.doc> (Oct.8,2010)
- 21 条約の中で女性障害者がツイントラック・アプローチで取り扱われることを議長に提案したファシリテーターのテレジア・デゲナーは、ツイントラック・アプローチの採用について、ある意味では子どもの障害者権利条約での失敗から学んだと述べている。子どもの権利条約では、障害のある子どもについての独立した条文(23条)がある。しかし独立した条文に書かれたことによって、23条に書かれていることのみが障害のある子どもの権利であるとの誤解を生み、教育や暴力、虐待からの保護などの一般の子どもたちと同様に彼らが持っている権利についての認識を欠く場合がある。そのため、女性障害者が同じ轍を踏まないために、ジェンダーと障害の課題についてツイントラック・アプローチを採用したと語っている。(2008年6月6日にジュネーブで開かれたSpecial Event of the Human Rights Council, On the entry into force of the Convention on the Rights of Persons with Disabilitiesでの講演“Disabled Women: How they will benefit from the new Convention on the Rights of Persons with Disabilities”)
<http://www2.ohchr.org/english/issues/.../docs/.../DegenerstatementCRPDevent.doc> (Sep.03,2010)
- 22 第7回国連障害者の権利条約特別委員会 短報2006年2月1日 <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/adhoc7/ri20060201.html>. (Aug.29, 2010)
- 23 The Convention and women with disabilities: We need the Twin Track Approach!!! IDC on women and Gender Issues proposed revisions and amendments to the text of the CRPD
www.un.org/esa/socdev/enable/rights/.../ahc8idcwomgen.doc (Aug.29, 2010)
- 24 独立の条項となることに最も貢献したのは韓国であるが、それをバックアップするNGOの働きかけの力も大きかった。たとえば、韓国の女性NGOが政府と一体になって女性条項への取り組みを行っている感がある、と第7回特別委員会に出席したJDF(日本障害フォーラム)条約委員会は述べている。また、女性障害者に関する様々なサイドイベントが積極的に行われた。サイドイベントのテーマの中に「女性障害者」という言葉が含まれているものは以下の7つである。
- 第2回特別委員会 Women with Disabilities: Opportunities and challenges
第6回特別委員会 Disabled Peoples' InternationalによるInclusion of Disabled Women in the UN
第7回特別委員会
- ① Disabled Peoples' InternationalによるVisibility of Women with Disabilities in the UN Convention
 - ② DESAによるLunchtime discussion with CEDAW members; Experience in the work of CEDAW and its implications for the human rights of women and men with disabilities
 - ③ Arab Organization of Disabled PeopleによるDisabled Women in the Arab World
 - ④ Disabled Peoples' InternationalによるDisabled Women and the UN Convention
- 第8回特別委員会 International Disability Caucus, Women Caucus AODPによるWomen with Disabilities
- 25 2005年3月7日衆議院議員会館で開催された、「JDF(日本障害フォーラム)・条約推進議員連盟セミナー「障害者の権利保障～権利条約とアメリカ障害者法」における 国連障害者権利条約特別委員会議長ルイス・ガレゴス・チリボガによる講演「障害者の権利と尊厳に関する国際条約の意義」より。<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/050307/gallegos.html> (Sep.03,2010)
- 26 重債務国貧困国と国際開発協会融資対象国に、債務削減と融資供与を目的として作成することが義務付けられた文書。貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3年間の経済・社会開発計画。

参考文献

- 国際協力事業団、2003、「援助の潮流がわかる本 今、援助で何が焦点となっているのか」、国際協力事業団、23頁、154頁。
- 久野研二・中西由起子、2004、「リハビリテーション国際協力入門」、三輪書店、40頁。
- 町田陽子、2006、「国連／国際金融機関／二国間政府援助機関の障害分野での取り組み」、『人間の安全保障を踏まえた障害分野の取り組み——国際協力の現状と課題』、国際開発高等教育機構、178、182 - 184頁。<http://www.fasid.or.jp/chosa/kenkyu/ngo/pdf/handbook.pdf>(2010年7月18日)
- 森壮也、2003、「なぜ、今「障害と開発」なのか?」、『アジアワールド・トレンド』第96号、9月号、4頁。

- 、2010、「ミレニアム開発目標と障害」、『ミレニアム開発目標 (MDGs) からみた障害者支援報告書』、日本障害者リハビリテーション協会、12 項。
- 長瀬修、2006、「障害者の権利条約交渉における障害と開発・国際協力」、『開発問題と福祉問題の相互接近——障害を中心に』アジア経済研究所、78 項。
- 長田こずえ、2008、『開発の視点からの障害へのアプローチの考察——アラブ中所得国ヨルダンとレバノンにおける「障害の権利モデル」の妥当性の検討』、関西学院大学出版会、28 項。
- 瀬山紀子、「国連施策の中にもみる障害を持つ女性——不可しかされてきた対象からニードの主体へ」、『F - GENS ジャーナル』6 : 63 - 69。 <http://hdl.handle.net/10083/3871> (2010 年 8 月 24 日)

DIFD.2000. *Disability, poverty and development*. UK: Department for International Development. p.4.

Traustadottir, Rannveig. 1990. "Obstacles to equality: The Double Discrimination of Women with Disabilities Overview Article". Disabled Women's Network Ontario

<http://dawn.thot.net/disability.html> (Nov. 29 2010)

UN Enable. "The Millennium Development Goals and Disability." UN Enable: Rights and Dignity of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/disabilities/default.asp?#1470> (Dec.30, 2009) .

UN ESCAP. n.d. *Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 2003-2012, Biwako Millennium Framework for Action: towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific*. Bangkok: UN ESCAP

———. 1995. "Hidden Sisters: Women and Girls with Disabilities in the Asian and Pacific Region" UN ESCAP <http://www.unescap.org/esid/psis/disability/decade/publications/wwd1.asp> (Nov.28 2010)

———. 2007. *BIWAKO Plus Five: Further efforts towards an inclusive, barrier free and rights-based society for persons with disabilities in Asia and the Pacific*. Bangkok. UN ESCAP

Women with Disabilities in International Development Assistance: The Significance of Mainstreaming Women with Disabilities in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Resulting Challenges

KANAZAWA Mami

Abstract:

Until recently, women with disabilities (WWD), who experience multiple disadvantages as women and as persons with disabilities, have been invisible in international development assistance measures. This paper examines the significance of mainstreaming women's issues in international disabilities measures as well as the resulting challenges in terms of international development assistance. Gender issues were clearly defined by the Biwako Millennium Framework (BMF) of 2002, which stated gender perspectives in development and disability issues. This viewpoint affected the draft of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), which included the perspective of gender equality and clearly declared the rights of WWD when it was adopted in 2006. CRPD is internationally enforceable, so it affected the Resolution of Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons in the Millennium Development Goals (MDGs) of 2008. CRPD clearly showed the rights of WWD, and has been significant in the promotion of subsequent international assistance measures for WWD.

Keywords: women with disabilities, disability measure, development measure, rights, gender

国際開発援助からみた女性障害者

——障害者権利条約における女性障害者の主流化が開発援助に於ける意義と課題——

金澤 真実

要旨:

女性であり、障害があることによって幾重にも不利な立場に置かれているとされる女性障害者への支援について、国際開発援助の分野ではこれまであまり認識されることがなかった。本稿は、国際障害者施策の中で女性障害者が主流化された意義と今後の課題を国際開発援助の視点から検討するものである。

びわこミレニアム・フレームワーク (BMF) において、女性障害者のジェンダー課題を明示した事は、「障害と開発」課題の中に「障害とジェンダー」の視点をもたらした。この視点は、障害者権利条約 (CRPD) の草稿に影響を与えた。最終的に採択された CRPD では、女性障害者を権利の主体と位置付け、ジェンダー平等の視点を明確に示した。国際的な法的強制力をもつ CRPD で女性障害者の権利を明確に示したことは、国際開発施策であるミレニアム開発目標 (MDGs) の決議「障害者のミレニアム目標の達成」を実践し、障害をもつ女性への具体的な支援を進める上で大きな意義があった。

