

開発援助における女性障害者の主流化

畝本 彩美

指導教授 高柳 彰夫

はじめに

世界人口の15%は何らかの障害があり、障害者の80%が開発途上国で暮らしている。世界で最も貧しい人の約20%には何らかの障害がある¹⁾。その中でも特に女性障害者は、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から、様々な場面で差別を経験し、家庭内暴力にさらされるリスクが非常に高い。近年、開発援助における障害分野の支援やジェンダー及び女性に対する支援が増加しているにも関わらず、女性障害者に対する支援は少なく、ジェンダー／女性の問題に対する支援においても、障害分野の支援においても、女性障害者の抱える問題に焦点は当てられてこなかった。また、開発分野における女性障害者に関するデータや情報は乏しく、早急なデータ整備が喫緊の課題となっている。

女性障害者が非障害者や男性障害者と同様に平等に参加できる社会を実現するためには、障害者や女性に対する差別や排除、不平等をなくし、医療や福祉という限られた開発分野の問題としてではなく、分野横断的な開発課題として女性障害者が抱える問題を位置付けること（主流化）が今後の開発援助において重要である。

本論文では、「障害と開発」、「ジェンダーと開発」という2つの視点から女性障害者の現状を整理し、今後の開発援助における女性障害者の主流化にむけたアプローチやその課題を検討することを目的とする。具体的には、1章では開発途上国の女性障害者の現状や課題を整理し、2章で「障害と開発」の視点から、3章では「ジェンダーと開発」の視点から女性障害者について歴史的なアプローチの変遷を踏まえ、女性障害者の開発援助における位置付けや現状を明らかにする。4章では、開発援助において女性障害者の平等な社会参加を実現するためのアプローチや日本、米国、英国、フィンランド、スウェーデンが現在実施している開発援助政策を障害、ジェンダーの双方から女性障害者の主流化がどのように行われているかを比較、分析し、各国の現状を踏まえ、今後の課題や展望を見据える。

1章 開発途上国の女性障害者の概況

開発途上国の女性障害者が抱えている問題として、「複合差別」、「あらゆる形態の暴力」、「リプロダクティブ・ヘルス／ライツ」の3点が挙げられる。これらの原因は、①障害者への差別や偏見が根強く存在していること、②障害者が家族に依存せざる得ないこと、③医療や教育を受ける機会が少なく、社会参加への道がほとんどないこと、④女性障害者は弱く従順であると考えられていること、である²⁾。

現行の立法、行政、政策は、ジェンダーと障害を結び付けて対応することができていないケースが多い。開発援助においても、ジェンダー関連や女性支援のプロジェクトでは、女性障害者を包摂しておらず、障害者の権利を促進するプログラムはジェンダーの側面を組み込んでいないことがある³⁾。女性障

1) WHO/World Bank (2011) *World Report on Disability* https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf (2021年12月8日アクセス)

2) 外務省平成25年度NGO研究会「ジェンダーとNGO」(2014)「ジェンダーハンドブック」28頁

3) 小林昌之 (2017)「開発途上国の女性障害者の課題」小林昌之編 (2017)『アジア諸国の女性障害者と複合差別一人権確立の観点から』アジア経済研究所 16頁

害者が抱える問題は、女性障害者特有の問題が多く存在することから、ジェンダー／女性支援、障害という両分野からのアプローチが必要であり、「可視化」することがまず重要である。

2章 「障害と開発」から見た女性障害者

これまで開発途上国にいる障害者の問題は、開発の問題ではなく、慈善や社会福祉の問題として長い間、周縁化されてきた。近年、開発アプローチが多面化したこと、「障害の社会モデル」が重要な概念として捉えられるようになったことで、障害は社会がつくる障壁や抑圧であり、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であることを明らかにした⁴⁾。

国際的な障害者施策の歴史を振り返ると、1981年の「国際障害者年（International Year of Disabled Persons）」を機に開発途上国においても障害者施策が始まり、女性障害者の問題は、1982年に採択された「障害者に関する世界行動計画（World Programme of Action concerning Disabled Persons）」で初めて登場した。1990年代以降、障害当事者が中心となって権利に基づく障害者施策を求めるようになり、その結果、2006年12月に国連で障害者権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）及びその選択議定書が採択された。障害者権利条約では、6条で単独の条項として女性障害者を取り上げられ、各所で女性障害者やジェンダーへの配慮の必要性が明文化された。これは、国際的に女性障害者に対して格別な配慮が必要であることを認識しているということの意味する。また、32条「国際協力」では、障害分野の支援が求められていると同時に、国際協力全般で女性障害者への配慮が求められている⁵⁾。

2015年9月国連総会内にて採択された2030アジェンダの中核であるSDGs（Sustainable Development Goals）では17のゴールに障害が含まれることはなかったが、169のターゲットの中の7つで言及されている。2018年には、世界で初めて、障害と持続可能な開発目標を調査した国連の研究成果である「障害と開発に関するフラッグシップレポート」（UN Flagship report：UN Report on Disability and Development）⁶⁾が発表された。このレポートを踏まえ、2019年には“United Nations Disability Inclusion Strategy”⁷⁾を発表している。このように、国連はSDGsの達成に向けて、障害者も含めた開発が不可欠であることを明示したうえで、戦略を作り実行している。

3章 「ジェンダーと開発」から見た女性障害者

「ジェンダーと開発」がどのようなアプローチをたどってきたか、その中で女性障害者がどのように取り上げられてきたか、女子差別撤廃条約でどのように言及されているかを整理した。「障害と開発」、「ジェンダーと開発」は福祉的なアプローチから始まり、現在では人権をベースとしたエンパワーメントのアプローチが行われているという点では類似している。

ジェンダー分野では、現状の性別役割分業を基礎として家事などの女性役割が果たせない状態にある女性障害者を支援するには、まずは固定化しているジェンダー規範そのものを変革するような援助が必

4) 久野研二（2008）「開発援助と障害：実践のためのフレームワーク」森壮也編（2008）『障害と開発—途上国の障害当事者と社会—』アジア経済研究所 44頁

5) 島野涼子（2015）『国際協力とキャパシティ・ディベロップメント—障害女性へのエンパワーメントの視点から』現代書館 107頁

6) United Nations（2018）*Disability and Development Report* <https://social.un.org/publications/UN-Flagship-Report-Disability-Final.pdf>（2021年11月9日アクセス）

7) United Nations（2019）*United Nations Disability Inclusion Strategy* https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_english.pdf（2021年11月10日アクセス）

須であること、それと同時に女性障害者特有の問題があることを踏まえて固定的な女性役割を維持するのではない形で、女性障害者を主流化する政策の実行が求められている⁸⁾。女性障害者の問題を援助国である先進国がどのように捉え、分野横断的に取り組むことができるのが今後の開発援助で問われている。

4章 開発援助における女性障害者の主流化

本章では、あらゆる開発の段階においてジェンダー平等かつすべての女性障害者のエンパワーメントを保障し、完全かつ効果的で平等な参加を実現するために、現在障害分野で実践されているツイントラック・アプローチより多面的なマルチプロングド・アプローチ⁹⁾を紹介した。マルチプロングド・アプローチは、障害・ジェンダーの主流化、女性障害者のエンパワーメントに加えて、あらゆる政策決定の場に女性障害者が参加するインクルージョンから成る。

このアプローチを念頭に置いて、本稿の主題であり、マルチプロングド・アプローチの柱の1つでもある女性障害者の主流化が、現在の開発援助政策の中でどの程度進んでいるのかを5か国の政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）政策におけるジェンダー政策、障害政策と比較した。その中で、マルチプロングド・アプローチを実践していると考えられるスウェーデンやフィンランド、女性障害者の主流化が進んでいる英国、ジェンダー分野における障害の主流化が進んでいるアメリカの共通点を3点示した。それは、①ジェンダー／女性政策、障害政策双方にて女性障害者に関する具体的な言及をしていること、②定期的なデータの収集と公開をしていること、③障害当事者が効果的に参加していることまたはそのための支援を実施していること、である。

これらを実践していくためには、属性別データの整備が急務である。障害統計では、女性障害者の抱える問題に焦点を当てた分析が長らくなされてこなかった。障害の視点を「ジェンダー統計」に加えた統計整備は、障害統計の整備が遅れているなかで現在、ようやくその必要性が認識されつつある段階にある¹⁰⁾。加えて、開発途上国がデータを入手可能にするための先進国による能力開発の支援が求められており、これは開発援助においても大きな課題である。また、2018年にOECD-DAC（経済開発機構 開発援助委員会）がODAにおける障害に関するマーカーの作成を目指し、算出方法の議論に着手している。ただし、OECD-DACが作成するジェンダー・マーカーや障害マーカーが確立されたとしても女性障害者というインターセクショナルな課題に関しての分析は、現段階ではどこまで可能かは不明である。開発援助において女性障害者のように不可視化されてきた存在を可視化するための更なる分析ツールの開発に期待したい。

結論

本論文では「障害と開発」、「ジェンダーと開発」という2つの視点から女性障害者の現状を整理した上で、各国のODA政策を比較し、今後の開発援助における女性障害者の主流化にむけたアプローチやその課題を検討した。女性障害者には特有の問題が多くあることからジェンダー、障害という両分野からのアプローチが必要であり、まずはこの問題を「可視化」することが重要である。近年、国連で障害者権利条約が採択されたこともあり、障害の主流化は確実に進んでおり、障害の分野でジェンダーの視

8) 瀬山紀子（2006）「国連施策の中にもみる障害を持つ女性—不可視化されてきた対象からニードの主体へ」『F-GENS ジャーナル』No. 6

9) UN WOMEN (2018) *The Empowerment of Women and Girls with Disabilities Towards Full and Effective Participation and Gender Equality*

10) 森壮也（2018）「障害女性と障害児—彼らはどのように開発から取り残されているのか—」 森壮也編（2018）『途上国の障害女性・障害児の貧困削減—数的データによる確認と実証分析—』アジア経済研究所 16-17頁

点を持った援助が求められている。一方、ジェンダー／女性支援分野では、まずは固定化しているジェンダー規範そのものを変革するような援助が必須であると同時に女性障害者特有の問題があることを踏まえて固定的な女性役割を維持するのではない形で女性障害者を主流化する政策の実行が不可欠である。

これらを踏まえた上で、現在のODA政策の中の障害政策、ジェンダー政策を比較し、マルチプロングド・アプローチを実践していると考えられるスウェーデンやフィンランド、女性障害者の主流化が進んでいる英国、ジェンダー分野における障害の主流化が進んでいるアメリカの共通点を示した。女性障害者の主流化を実現するためには特にデータ整備が急務だが、現在の統計データやマーカーでは女性障害者というインターセクショナルな課題について分析が困難であるという限界も指摘した。

今後、SDGsの達成や障害者権利条約の完全な実現に向けてVNR¹¹⁾ やOECD-DACの障害マーカーを活用した上で、具体的な数値やデータを収集し、不可視化されてきた女性障害者を可視化し、開発援助の中でマルチプロングド・アプローチを実践していくことが求められている。最後に、本論文では女性障害者を一括りにして論じてきたが、女性障害者をインターセクショナルな問題として捉えると社会的不平等や交差する権力関係が社会的文脈の中で個人の日常的な経験にどのように影響を及ぼすのかについての分析が求められる¹²⁾。開発途上国の女性障害者は、政治、経済、エスニシティ、年齢、障害観、機能障害の種別や状態など多種多様な要素を持っており、それらを紐解き分析した上で多様な人を包摂し、実効性のある開発援助を実践していく方法については今後の検討課題としたい。

11) Voluntary National Review (VNR) とは、毎年7月にニューヨークで開催されるハイレベル政治フォーラムで各国が自発的にSDGsの実施状況を報告すること。(高柳彰夫(2018)「SDGsは世界と日本をどう変えるか—成果と今後の課題」高柳彰夫・大橋正明編(2018)『SDGsを学ぶ—国際開発・国際協力入門』法律文化社 260頁)

12) 下地ローレンス吉孝(2021)「日本社会とインターセクショナルリティ」ヒルコリンズ、パトリア・ビルゲ、スルマ(小原理乃訳・下地ローレンス吉孝監訳)(2021)『インターセクショナルリティ』人文書院 344頁