琉球大学学術リポジトリ

障害と開発：インフラ事業におけるアクセシビリティの国際的動向

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2008-05-16 キーワード (Ja): 障害と開発, アクセシビリティ, 国連, 世界銀行 キーワード (En): 作成者: 高嶺, 豊, Takamine, Yutaka メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/6007

障害と開発：インフラ事業におけるアクセシビリティの国際的動向

高　嶺　　豊
Yutaka Takamine

Disability and Development: International Trends in Accessibility in Infrastructure Projects

This paper discusses issues concerning disability and development, particularly focusing on the international trends in accessibility in infrastructure projects. Since the World Millennium Summit adopted the millennium development goals in 2000, inclusion of disability concerns into development has been accelerated. The relationship between poverty and disability has been recognized and it is commonly believed that disability is an important issue to tackle world poverty. This paper focuses on activities of the United Nations body and a multilateral development bank namely the World Bank in the area of disability inclusion, particularly promotion of accessibility in infrastructure projects.

キーワード：障害と開発、アクセシビリティ、国連、世界銀行

はじめに

世界人口の10％の６億人が障害者であり、その３分の２の４億人が途上国に居住すると推定されている。また、世界銀行の調査によると貧困者の15％～20％が何らかの障害を持つと推察され、さらに障害者の過半数が最貧者層

に属するといわれている。このように、障害と貧困は相互にその原因でありまた結果であるという悪循環の関係にある。故に、国連ミレニアム開発目標の貧困削減のターゲットを実現するためには、障害者問題に取り組む必要があると考えられている。

さらに、障害者問題は、単に、障害の原因を予防し、障害者の身体的、知的、精神的な障害の軽減を図るだけでなく、彼らが社会で十分に能力を発揮し自由にそして平等な機会を得て生活するために、社会の制度や物理的環境に存在するバリア（障壁）を解消することが重要であるとされている。国連では、1993年に「障害者の機会均等化に関する基準規則」を採択し、社会制度や物理的環境また情報への障害者の平等なアクセスを保障することに加盟各国が取り組むことを勧告している。

物理的環境へのアクセシビリティ[1]に関しては、さらに、世界の高齢者人口の急激な増加を考慮する必要があるといわれている。これは、単に先進工業国の問題ではなく、特にアジア諸国の途上国でも、高齢者人口の急激な増加が予想されており、身体、知的、精神的機能が低下する高齢者の環境をバリアフリー化することが、各国の長期的な政策として重要課題になっている。

環境や情報の障害者へのバリアフリー化は、現在、全ての市民に使いやすい建築物や製品という考え方に移行しつつあり、ユニバーサルデザインあるいはインクルーシブデザインと言う概念に変わりつつある。

現在、先進工業国においてはバリアフリーへの取り組みは既に常識であり、各国ともアクセシビリティに関する法律や基準が制定され、厳重に施行されている。また、日本やシンガポールなどは、高齢者社会を迎え、甚大な経費を計上して既存の建築物や交通機関をバリアフリー化する事業を進めている。新しい建物をバリアフリーにする費用は、総建築費のおよそ１％以下だとい

---

[1] 「アクセシビリティ(accessibility)」、「バリアフリー(barrier-free)」は、専門家によっては微妙な違いを指摘する人もいるが、本論文では、同意語として取り扱うこととする。

われているが、既存の建築物をバリアフリーに改造するためにはその数倍から数十倍の費用がかかるといわれている。バリアフリーへの取り組みへの遅れは、後々に経済的に甚大な損失を被ることになる。

しかし途上国においてはバリアフリーへの取り組みは、漸く始まったばかりであり、長期的な展望に立った実施計画が必要であるが、専門技術の欠如や予算の逼迫により、アクセシビリティ基準がないか、あるいは制定されていても遵守されていないのが現状である。

ところが、先進ドナー国は、前述の様に国内ではバリアフリー政策を厳しく実施しているにもかかわらず、国際開発支援においては、バリアフリーへの認識がまだ十分でなく、特にインフラ事業支援においては、アクセシビリティ基準を踏まえない借款事業や無償資金援助事業、技術移転などが行われてきた。

2000年に、国連ミレニアム開発目標が制定され、貧困削減が国際協力の大目標になり、その中で、最貧層である障害者を対象に含む必要性が唱えられるようになった。特に、世界銀行（以下、世銀）は、1997年の理事会において、社会的、経済的に最も排除されてきた障害者が世銀の最も高い優先順位にあることが確認された。さらに、2002年に「障害と開発に関するアドバイザー」を任命し、世銀の借款事業や無償資金供与事業の中に障害者への配慮を包含することを開始した。また、国連アジア太平洋地域においては、2003年から始まった第二次アジア太平洋障害者の10年の行動枠（ビワコミレニアムフレームワーク）に、障害者の貧困削減を掲げ、国連ミレニアム開発目標実現のための事業に障害者を対象者として包含するよう勧告している。

障害者問題への国際的な関心は、この数年来非常に高まっており、国連では、障害者の権利に関する国際条約が2006年12月に採択された。2007年内か2008年の早い時期には、本国際条約が20カ国で批准され発効することが予想されている。今後各国政府や国際開発機関の本条約への取り組みが求められるであろう。

このような国際的な動きの中で、既に多くのマルチドナーやバイドナーの障害者支援への取り組みが活発になっており、本論文は、これら国連本部やアジア太平洋経済社会委員会の国連組織及び代表的な国際ドナー[2]である世界銀行の、特にインフラ事業の動向を検証する。

１章　世界的な潮流：開発援助における障害者支援

１．国際的な障害問題への取り組み

障害問題が国家の関心を呼ぶようになったのは、二つの世界大戦を経験したからである。障害者の機能回復を目指す訓練に「リハビリテーション」という言葉が使われるようになったのは、第一次世界大戦後であり、この戦争では戦勝国も敗戦国も多数の戦傷障害者を出した。特に戦勝国では、「国の英雄」に対する社会復帰問題が大きな課題となった。第二次大戦はさらに多くの戦傷兵を出し、彼らの社会復帰や職業問題は、大きな課題となった。これを機会に障害者の医療的リハビリテーションや職業リハビリテーションが急速に発達した[3]。

障害者問題の取り組みは、1960年代までは、基本的には慈善的な取り組みが主であり、また、医療、リハビリテーションの問題として一般に捉えられていた。国際的には、障害者問題は、経済社会理事会の社会委員会の管轄となり、障害の予防とリハビリテーション分野において様々な技術援助が行なわれていた[4]。

1970年代に入り、障害問題は権利に基づく取り組みへと変わっていった。1971年に国連総会で「精神遅滞者の権利に関する宣言」が採択され、また、

---

[2] 国際ドナーは国際開発援助を実施しているドナー全てを指す。本稿は、マルチドナーである国連諸機関、世界銀行やアジア開発銀行等の国際開発金融機関(Multilateral Development Banks、以下MDBsと略す）の中から代表的な機関を選んで障害者支援に関して調査した。

[3] 障害者福祉論、中央法規、2005、pp.15-16.

[4] http://www.un.org/esa/socdev/enable/dis50y20htm

1975年に「障害者の権利に関する宣言」が採択されるに及び、障害者問題を人権問題として捉える動きが加速した。

1980年代に入ると、障害者問題は国際的な表舞台に登場する。上記の２つの権利宣言を国レベルで取り組むために、国連では、1981年を「国連障害者年」と宣言し、さらに、1982年には障害問題の基本的な取り組みとして「障害者に関する世界行動計画」を採択した。世界行動計画では、途上国の障害者問題への視点が大幅に取り入れられた。また、障害者問題への取り組みとして、「障害の予防」、「障害者へのリハビリテーション」、そして障害者の社会への完全参加と平等を促進する「機会の均等化」の３つの柱を提案した。

本行動計画を実施するために、1983年から1992年までの10年間を「国連障害者の10年」と定めた。この10年をきっかけにして、国連加盟国は、国の障害者に関する長期行動計画を策定するようになった。

また、世界保健機構（WHO）は、これまでの都市を中心にした施設中心のリハビリテーションサービスを途上国の農村部に住む多数の障害者を対象とする新たなアプローチを模索した。WHO は、Primary Health Care の方針に基づいて、途上国の農村地域を基盤としたリハビリテーション（Community-Based Rehabilitation、以下 CBR と略す）の開発に取り組んだ。そして1979年に、CBR マニュアル「Training in the Community for People with Disabilities」の草案を策定し、広くフィールドテストがなされ、普及が図られた。

国連障害者の10年は1992年に終了した。この10年の間に、先進国の障害者問題は一定の向上を示した。しかし、途上国の障害者の生活状況には大きな変化はなく、先進国と途上国の格差は残った。また、障害の予防やリハビリテーションはある程度の向上がみられたが、社会参加への機会均等化については課題が多く残された。

国連障害者の10年の一つの成果として、障害者運動が国際的な広がりをもったことが挙げられる。1981年に Disabled Peoples' International (DPI) が

発足し、国連会議やNGO会議への障害者自身の参加が促進された。

国連障害者の10年が終了した翌年の1993年に、国連は、「障害者の機会均等化に関する基準規則[5]」を採択した。この基準規則には、強制力はないが、国際法の規則を遵守する意図で多数の政府により適用されれば国際的な慣習規則となりえると期待された。本基準規則が採択されたことで、北欧の障害者団体は、基準規則を自国の国際協力活動の指針として取り入れた。

この様な状況の中、途上国が多いアジア太平洋地域では、障害者問題へのさらなる取り組みを目指して「アジア太平洋障害者の10年」(1993-2002年)を宣言した。この10年は、途上国の障害者問題に焦点を当てた取り組みとなった。例えば、障害原因の予防やリハビリテーションサービス、特にCBR事業の充実、廉価で地域の材料で作った福祉機器の開発と配布、障害者自助団体の育成と強化等、途上国を対象にした領域が強化された。

アジア太平洋障害者の10年が終了間近になった2001年に10年の評価がおこなわれた。その結果、障害児の教育問題や、農村部の障害者問題がまだ殆ど解決されてないことが分かった。その大きな要因として、それまでの取り組みの中で障害者が開発の対象として含まれてこなかったことが指摘された。

障害と開発への取り組み

21世紀に入り、国連ミレニアムサミットが開催された。サミットでは「国連ミレニアム開発目標（MDG)」が合意され、貧困削減が開発問題の最大の目標となった。

障害と貧困は、互いにその結果と原因の悪循環の関係にあると言われている。世銀の研究によると、貧困者の15％-20％は障害者であり[6]、またセルビアのPoverty Reduction Strategy Paper（PRSP）によると、障害者の70

---

[5] 標準規則と訳されることもある。

[6] Elwan, A. (1999) Poverty and Disability: A Review of the Literature, Social Protection Discussion Paper No. 9932, the World Bank.

％が貧困であると指摘している[7]。ところが、国連ミレニアム開発目標は、障害者に関する記述がない。

この様な中で、アジア太平洋地域では、障害者の10年をさらに10年延長することが宣言された。新たなアジア太平洋障害者の10年（2003年～2012年）の行動指針として、ビワコミレニアムフレームワーク（BMF）が採択された。BMF は、10年の目標は、インクルーシブで、バリアフリーかつ権利に基づいた社会の構築であるとし、７つの優先領域を定めた。優先領域の１つに障害者の貧困削減を挙げ、2012年までに障害を持った貧困者の半数が貧困を軽減されることをターゲットとした。これは、MDG の貧困削減目標の中に障害問題を包含することを意味している。

この様な流れを受け、他の地域も障害者問題に本格的に取り組むようになった。アフリカ地域では、2000年から2009年までを「アフリカ障害者の10年」と宣言した。また、アラブ地域では、「アラブ障害者の10年、2004年～2013年」を宣言した。ラテンアメリカ・カリブ海諸島地域でも2006年に地域の10年を宣言した。

WHO, ILO, UNESCO は、1994年に初めて CBR ポジションペーパーを作成し、CBR が単なるリハビリテーションの手段としてではなく、障害者の地域での保健、教育、職業問題を解決する手段として位置づけた。さらに2004年には、CBR に関する国際レビュー会議を開き、貧困削減と社会的包含、障害と開発を前面に押し出したポジションペーパーを発表した。

アジア太平洋地域では、障害者の10年を機会に、中国、インド、ベトナム等が障害者の貧困問題に正面から取り組み始めた。中国は、農村部の障害者への貧困削減プログラムを策定した（1998年―2000年）[8]。インドでは、Andhra Pradesh 州の貧困削減事業に障害者の自助グループの育成を含め、

[7] Mont, D., (2005) "Research is Key to Moving Disability up the economic development agenda", Development Outreach, World Bank Institute, p.2.

[8] Takamine, Y., Disability issues in East Asia: Review and ways forward, World Bank, 2004, p.32.

10万人余の農村部に住む障害者の組織化を図っている[9]。ベトナムでは、2006年１月に発布された首相通達で「貧困削減に関する国家目標プログラム（2006-2010年）の中に障害者を対象にすることを義務付けている[10]。

国際開発金融機関の中では、世界銀行が1997年に障害者支援をその活動の中に抱合する指針を打ち出し、2002年には、「障害と開発」担当のアドバイザーを任命した。そして、障害者の開発への参加なしに国連ミレニアム開発目標の貧困削減および万人のための初等教育の達成をするのが困難であるとの見解を示し、世銀の開発援助活動に障害者支援を取り組む活動を開始した。また、米国・国際開発庁（USAID）は、1997年に二国間政府開発援助機関としては初めて障害者支援政策を発表し、2004年にはインフラ事業へのアクセシビリティ基準の遵守を義務付けた。

2．国際的なアクセシビリティの展開

2-1.　アクセシビリティへ取り組みの歴史

障害者のリハビリテーションが確立されたのは、二つの世界大戦を経験した結果であることは、前節で述べた。特に、アメリカでは、二つの世界大戦、朝鮮戦争、ベトナム戦争で、多くの兵士が傷害をうけて戦場より帰還した。1928年の抗生物質の発見や、医療的、職業的なリハビリテーションの発達により、障害を受けても職場復帰や社会復帰をすることが可能になった。また、肢体の麻痺をもたらすポリオが1940年代から50年代前半まで世界的に大流行し、多くの児童が障害を負ったが、その児童らが成長し社会参加を始めた。ところが、このような人々の教育や就労の機会を阻んでいたのが、建築物などの障壁（バリア）であった[11]。

[9] 第３章の世界銀行のグッドプラクティス参照。

[10] Prime Minister No. 01/2006/CT-TTg, Socialist Republic of Vietnam, Hanoi, 09 January 2006, INSTRUCTION, Promotion for implementation of policies to support disabled persons in the current socio-economic development situation

[11] 川内美彦「ユニバーサル・デザイン：バリアフリーへの問いかけ」学芸出版社、2002, p.9.

このような社会状況の中で、アメリカ合衆国でのアクセシビリティへの取り組みが、1960年代に始まった。1968年に「建築物障壁法（Architectural Barriers Act、以下 ABA と略す）」が制定され、連邦政府の建物および連邦政府予算で建設あるいは改造された建築物のアクセシビリティを義務付けた。法の対象として、郵便局、社会保障事務所、刑務所、国立公園などが含まれた。この法律のアクセスの最低基準を示すものとして、「統一連邦政府アクセシビリティ基準（The Uniform Federal Accessibility Standards）」が同時に制定された。

さらに、建築物障壁法の実効性を高めるために、1973年のリハビリテーション法修正で、建築物・交通機関障壁規制委員会（Architectural and Transport Barriers Compliance Board）が設立された。この委員会は後にアクセス委員会（Access Board）と改称された。

1990年に障害を理由にした差別禁止法として「障害をもつアメリカ人法（Americans with Disability Act、以下 ADA と略す）」が制定され、それに伴い民間の建物や交通機関の利用、雇用、情報通信サービスでの障害を理由にした差別が禁止された。

本法律の実施のために、1991年には、ADA アクセシビリティガイドライン（ADAAG）が発布された。さらに、2004年に、アクセス委員会は、ADA と ABA の両方をカバーする ADA-ABA Accessibility Guidelines を発布した。

また、国際援助分野においては、他のドナー国に先駆けて、USAID が、2004年にアクセシビリティに関する政策を定め、USAID の資金による建築物や改造においてアクセシブルにすることを義務付けた。

この様なアクセシビリティ基準整備の動きは、他の先進国でも同様に取り組まれた。例えば、フランスでは、高齢者の増加によりバリアフリー化の必要性が国民の間に浸透している。バリアフリーに関する法律としては、障害者基本法（1975年）、国内交通基本法（1982年）、法律 No.91-663（1991年）

がある。集合住宅・公的建築に関しては、新築・改築の際には、バリアフリー化が建築許可の要件になっている。交通機関に関しては、新規，改修、拡張の際にはバリアフリーが要求されている。路線バスは低床バスが一般的になっており、鉄道もEUの流れを受けて自主的なバリアフリー化が進んでいる[12]。

2-2.　日本でのアクセシビリティへの取り組み

日本のアクセシビリティへの取り組みは1970年代の市町村による福祉のまちづくり運動からはじまった。特に町田市、京都市、東京都、神戸市が1970年から1975年の間に福祉のまちづくりに関する要綱や条例を次々に制定し、バリアフリー化を実施した。福祉のまちづくりの本質は、障害のある人のバリアフリー対策から始まった。それまでは、都市・交通・交通施設・建築物・住宅は健常な人を対象に設計されており、障害者は外出しないものと思われていた。それが全ての人が地域で安心して生活できるという「ノーマライゼーション」の流れが北欧から入りバリアフリー化が進められた[13]。

また、1990年のアメリカでのADAの成立は、日本の障害者問題に多大な影響を及ぼし、日本でもバリアフリーの義務化を含む障害者差別禁止法の制定を望む声が高まった。同時にアクセシビリティに関する取り組みは、日本が高齢社会を迎えたことにより加速された。

2-2-1.　ハートビル法の成立

平成５年（1993年）に建設大臣により「高齢社会の到来及び障害者の社会参加の増進に配慮した優良な建築物のあり方について」の諮問がおこなわれた。その答申は、高齢者・障害者対応の必要性と基本理念の冒頭に以下のように述べている。

「我が国おいては、高齢化と出生率の低下のために21世紀の初頭には（中

---

[12] 国土交通省国土交通政策研究所、「バリアフリー化の社会経済的評価の確立へ向けて－バリアフリー化の社会経済的評価に関する研究（Phase II)」2001年、p.xv.
[13] 同掲書、p.19.

略）本格的な　高齢社会が到来し、西暦2020年には（中略）国民の４人に１人が65歳以上の高齢者となることが予想されており、運動や知覚機能が低下し、またはこれらに障害をもつ者の割合が増加するものと見込まれる。」

本答申を受けて、政府は総合的な施策の実施を担保するため、「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建設物の建築の促進に関する法律（通称ハートビル法）」を国会に提出し、平成６年（1994年）に可決・成立した。

当該法律は、劇場、集会場、病院、百貨店等の不特定かつ多数の者の利用する特定建築物の建築主（特定建築主）に、出口、廊下、階段、昇降機、便所等（特定施設）を高齢者・障害者等が利用できるようにするための措置を講ずるよう義務を課している。

また、その判断基準として高齢者・身体障害者等による建築物の利用を不可能としている障壁を除去する水準を示す「基礎的基準」と、高齢者・身体障害者が特段の不自由なく建築物を利用できる水準を示す「誘導的基準」とが定められている。

2-2-2.　交通バリアフリー法の成立

道路のバリアフリー化に関しては、日本はすでに30年近くの歴史をもち、段差切り下げと視覚障害者への誘導ブロックにおいては世界でも最も進んだ国になっている。公共交通ターミナルにおいては、1980年代からガイドライン等が作成され、駅におけるエレベーター、エスカレーターの整備に対して融資制度や助成制度等が設けられた。2000年に成立した交通バリアフリー法に関しては、「道路に関する移動円滑化基準」、「移動円滑化のために必要な旅客施設及び車両等の構造及び設備に関する基準」の中で、道路、公共交通ターミナル、車両の基準が定められている。また、市町村が重点整備地区を設定し、基本的事項、特定事業計画を策定し、事業者、道路管理者、地方公共団体が一体となって事業を実施するスキームが構築されている[14]。

---

[14] 同掲書、p.ix.

2006年に入り、ハートビル法と交通アクセス法の融合を図る法案が国会で可決された。

日本の建築物や公共交通機関のバリアフリー化への取り組みは、建築基準法の改正による義務化ではなく、まだ努力義務に留まっている。バリアフリーに関する技術研究は世界的にも進んでいるが、今後対象を拡大し、権利に基づくバリアフリー化をどの様に進めていくかが課題である。

2-3.　高齢社会を迎えてのアクセシビリティへの取り組み

日本や欧米では高齢化が進んだことでアクセシビリティ推進への大きな要因になっているが、社会の高齢化は先進国に限ったことではない。2000年に国連アジア太平洋経済社会委員会（以下 ESCAP）が行なった調査によると、アジア太平洋地域において60歳以上の人口が2000年には６億人であるが、2050年には10億人に増加すると予想されている。中国は同じ期間に総人口に占める60歳以上の割合が10％から29.9％に増加すると推定される。また、シンガポール（35.6％）、韓国（33.2％）、タイ（27.1％）、ベトナム（23.5％）、モンゴル（23.1％）、インドネシア（22.3％）と推定され、まだ若い国と思われているマレーシア（20.8％）、フィリピン（19.5％）でさえ高齢化の傾向は避けることができない[15]。

このような状況を踏まえると、アジア地域では長期的な視点に立ったインフラ整備が必要であることが明確になる。その貴重な例としてシンガポールの公共交通のアクセシビリティへの取り組みを紹介する。

2-3-1.　シンガポールの高齢社会に向けたアクセシビリティへの取り組み

シンガポールでは、1990年に障害者のための建築物等へのアクセシビリティ基準が義務化された。しかし、大量高速鉄道（MRT）にはこの基準は適応

---

[15] Takamine, Y., “Infrastructure services and social inclusion of persons with disabilities and older persons in East Asia & the Pacific”, World Bank, 2004, p.14.

されなかった。その後の研究で安全や効率を犠牲にせずに障害者へのアクセスが取り入れることが可能であるとの報告を基に、政府は、1995年から始まったMRTの52の全ての新たな駅にアクセシビリティ基準を適応することを決めた。また、2000年には高齢人口に関する省庁間委員会（IMC）の報告（1999年）の提言を受けてアクセシビリティ基準を改正した。この報告の提言を具体的に推進するため政府は、S$81.5百万[16]をかけて既存の48駅をバリアフリーに改修することを決定し2006年までに完成させた[17]。

この様にシンガポール政府は、高齢社会を迎え、15年前に犯した間違いを大きな予算をかけて改修した国であるといえる。政府はさらにIMCの提言を基にバリアフリーの低床バスの導入を始めた。

シンガポールの取り組みは、開発援助におけるインフラ事業へのアクセシビリティ基準の義務化を進めるための貴重な教訓になろう。

2-4.　開発途上国での取り組み

国連障害者の10年や地域の10年が施行されたことで、国連加盟政府がアクセシビリティ基準を採用する傾向が高まっている。国連が機会均等化基準規則の実施評価のために1996年に行なった調査では、回答した過半数の国がアクセシビリティ基準か規則をもっているとの結果が出ている。回答した85の国（先進国24、途上国61）の内62カ国（72.9%）がアクセス基準を有すると回答した。しかし、基準をもっている国でも、経済的・予算的制限、実施運営体制の不備、知識・情報、研究の欠如により基準の施行が制約されていると報告している この様な状況で、国際ドナーによるアクセシビリティ基準の実施のための被援助国の能力開発にたいする支援が期待される。

アジア太平洋地域においては、日本、オーストラリア、ニュージーランドの先進国の他シンガポール、中国、韓国、インド、バングラデシュ、インド

[16] 約64億円
[17] Ibid., Annex 1.

ネシア、マレーシア、フィリピン、フィジー、タイ、ベトナム等が、国のアクセシビリティ基準を定めている[19]。その運用状況は国により異なるが、特に開発途上国へのアクセシビリティ基準の実施機能を高めるための支援がより必要になるであろう。

２章　開発途上国への障害者支援の状況

１．国際連合による取り組み

障害者問題の国際的な取り組みは、他の社会問題と同様、国際連合（以下国連と略す）の活動が中心になって推進されてきた。本節では、世界的な障害者支援の取り組みを国連，特に障害問題に関係が深い国連本部とアジア太平洋経済社会委員会、の活動を検証していく。

1-1.　国連本部

国連の場で障害者問題に対して関心が高まったのは、1971年に国連総会で採択された「精神遅滞者の権利に関する宣言」からである。さらに1975年には、対象を障害者全体に拡大した「障害者の権利に関する宣言」が採択された。この両宣言を実施するために、1981年を国際障害者年（(International Year for Disabled Persons）とする国連総会決議31/123が1976年に採択され、そのテーマを障害者の「完全参加」とした。その後、1979年の決議で名称が International Year of Disabled Persons と改められ、さらにテーマが「完全参加と平等」[20] へと拡大された[21]。

---

[18] http://www.independentliving.org/standardrules/UN_Answers/access.html#anchoraccess

[19] Takamine, Y., "Access targets in the extended Asian and the Pacific Decade of Disabled Persons, 2003-2012", paper presented at TRANSED 2004: The 10 International Conference on Mobility and Transport for Elderly and Disabled people, Hamamatsu, Japan, May 2004.

[20] 障害者の権利として、完全参加と平等は次のように定義されるであろう。「社会的・経済的開発からもたらされる生活状態の改善を等しく分かちあい、他の市民と同等の生活状態を享受し、また社会生活やその社会の発展に完全に参加すること。」

[21] 国連総会決議34/154（1979年12月17日採択）

1981年を国際障害者年と定めた総会決議は、５つの目的を掲げている。その中で、障害の予防や障害者のリハビリテーションの促進だけでなく、「障害者に、妥当な援助、訓練、ケアおよびガイダンスを提供し、適切な労働をおこなう利用可能な機会をつくり社会への完全な統合を保障する国内および国際的なあらゆる努力を促し、また、公共の建造物や輸送機関へのアクセスを改善することによって、障害者が日常生活に実際的に参加することを促進するように企図された研究や調査プロジェクトを奨励し、経済的、社会的ならびに政治的生活のさまざまな側面に障害者が参加し、貢献する権利について大衆を教育し、また情報を提供すること」[22] が明記された。このことで、障害者が地域社会活動へ十分に参加する機会の権利を保障することへ向けての社会環境づくりが初めて打ち出された。

国連は、国際障害者年の実施を機会に、加盟政府がその実施計画の策定を促し、さらに障害者に関する長期行動計画を策定するよう勧告した。そして、1982年には、総会決議37/52でもって、「障害者に関する世界行動計画(World Programme of Action concerning Disabled Persons, WPA)」を採択し、さらに、この行動計画を実施するために、1983年から1992年の期間を「国連障害者の10年」と宣言した。

1-1-1.　完全参加と平等を推進する機会均等化

障害者が地域の活動に参加することが難しいのは、障害者に対する社会の偏見や差別、さらに、建物や交通機関を利用する時に遭遇する物理的なバリア、そして情報とコミュニケーションへのバリアである。障害者に関する世界行動計画では、障害者の問題を次の３つの視点から取り組んでいる：障害の予防、障害者へのリハビリテーションおよび機会均等化。特に機会均等化との関連で、世界行動計画では社会的環境の重要さに関して次のように述べている。

---

[22] 国連総会決議32/133（1977年12月16日採択）

「完全参加と平等という目標を達成するためには、障害者個人に向けられたリハビリテーションの施策だけでは十分ではない。経験の示すところによれば、損傷や能力不全が日々の生活に及ぼす影響の度合を決定するのは、主として環境である。ある人が、一般の人々が地域社会において得ている生活の基本的諸要素として必要な機会を否定されたとき、その人は社会的不利を負うことになるのである。その基本的諸要素とは、家庭生活、教育、就労、住宅、所得保障並びに身の安全、社会的及び政治的団体への参加、宗教活動、親密な両性間の関係、公共施設の利用、移動の自由及び日常生活の一般的な様式を含むものである。」（WPA, para. 21）

この機会均等化の考え方は、国連障害者の10年の終了後、「障害者の機会均等化に関する基準規則」として拡大された。本基準規則は、22の規則を掲げ、規則５で物理的環境と情報へのアクセシビリティを定めている。また規則21で国際協力に関する勧告をおこなっている。さらに、障害者の社会参加への権利擁護を求める動きは、障害者の権利に関する国際条約の制定へと進んだ。

国連は、一連の宣言や行動計画によって、障害者が他の市民と同様に地域で生活する権利を明確にし、そのために、障害者問題に対する国の施策の制定や、障害者とその団体が、施策の決定や実施、モニタリングおよび評価に参加することを要請し、また、加盟国が障害者団体の育成を支援することを勧めている。

1-1-2.　障害者の権利に関する国際条約の採択

2001年にメキシコの提案で、障害者の権利に関する国際条約の設定への動きが始まった。2001年の国連決議は、条約案を作成するための特別委員会の設置を決議した。そして、国際条約草案は、特別委員会で審議され、2006年８月の第８回特別委員会で決定された。そして、本条約は2006年12月の国連総会で採択された。

本条約の特徴として、物理的環境や情報へのアクセスを保障する条項が含

まれていることである。本条約の第９条施設及びサービスの利用可能性には、「締約国は、障害者が自立して生活し、及び生活のあらゆる側面に完全に参加することを可能にすることを目的として、障害者が、他の者と平等に、都市及び農村の双方において、自然環境（筆者注：物理的環境と訳すべき。）、輸送機関、情報通信（情報通信技術及び情報通信システムを含む。）並びに公衆に開放され、又は提供される他の施設及びサービスを利用することができることを確保するための適当な措置をとる。この措置は、施設及びサービスの利用可能性における障害及び障壁を特定し、及び撤廃することを含む…」とし、特に適用されるものとして、「(a) 建物、道路、輸送機関その他の屋内及び屋外の施設（学校、住居、医療施設及び職場を含む。）」[23] としている。

さらに、本条約には第32条国際協力が含まれている。

「締約国は、この条約の目的及び趣旨を実現するための自国の努力を支援するために国際協力及びその促進が重要であることを認識し、この点に関し、国家間において並びに適当な場合には関連のある国際的及び地域的機関並びに市民社会（特に障害者の組織）と連携して、適当かつ効果的な措置をとる。これらの措置には、特に次のことを含むことができる。」[24]

その措置の一つとして、「国際協力（国際的な開発計画を含む。）が、障害者を受け入れ、かつ、障害者にとって利用可能なものであることを確保すること。」と記述されている。

本条約は、2007年10月25日現在、118カ国が署名し、７カ国が批准している。条約は20カ国が批准することにより初めて発行するが、国連では、2007年内か翌年早々には発行すると推測している[25]。

---

[23] 日本政府仮訳テキスト
[24] 日本政府仮訳テキスト
[25] 国連報告（CEB/2007/HLCP-XIV/CRP.15）High Level Committee on Programmes, Fourteenth Session, New York, 20-21 September 2007, Agenda item 4 (e)を参照。

1-1-3.　支援体制

国連本部の障害プログラムは、経済社会局（DESA）の「社会問題と開発部」に属し、障害者に関する世界行動計画と基準規則の実施のモニタリングを行う。加えて、障害問題に関する出版や情報のクリアリングハウスとしての役割を果たし、国内、地域及び国際的なプログラムや活動を推進し、国やNGOへの支援、技術協力プロジェクトや活動への支援等を提供している。また当部は、障害者権利に関する国際条約に関する特別委員会の事務局を勤めている。

本条約の採決を受けて、障害者を開発問題に包含することにこれまであまり積極的でなかった国連開発機関にも障害者支援を明確にする動きが高まっている。因みに、国連開発プログラム（UNDP）はその年次計画に障害支援を含むことを検討しており、またCBR白書作成に参加する予定であるとのことである。さらに、国連が国別に設定する国連開発援助枠組（UNDAF）や共通国別アセスメント（CCA）に障害支援が包含されることになる[26]。

1-2.　アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）

アジア太平洋地域は、過去15年間、障害者施策の面で、世界の流れを引っ張ってきた地域である。この地域を参考にして、障害施策の実情を検証する。

国連経済社会理事会のアジア太平洋の地域委員会であるアジア太平洋経済社会委員会（以下ESCAPと略す）は、タイのバンコクに本部を置く。ESCAPは62の加盟、準加盟政府で構成され、世界人口の３分の２を擁する。域内には多くの開発途上国および13の後発開発途上国（least developed country）が存在する。その障害者人口は４億人と推定され、８割が途上国の農村部に居住するといわれている。

---

[26] 筆者の個人的情報網による。

1-2-1.　アジア太平洋障害者の10年

国連障害者の10年の最終年が近づくに従い、アジア太平洋地域では、国連障害者の10年の成果が不均衡で、十分に達成されていない、という声が挙がった。そのため、域内の政府や障害者の民間関係団体は、第２次国連障害者の10年の実現を望んだが、世界的な合意が得られなかった。そこで、域内政府は、ESCAP 第48回総会で、「アジア太平洋障害者の10年」を宣言する決議文を採択し、障害者問題を継続して取り組むことを決意したのである。決議文は、日本政府と中国政府が共同提案し、最終的には33カ国が共同提案国に加わった。

また、アジア太平洋障害者の10年を推進するための枠組みとして、域内政府は、「アジア太平洋障害者の10年のための行動課題」を採択した。行動課題は、次の12の政策領域を含んでいる。国内調整、法律、情報、啓発、アクセシビリティとコミュニケーション、教育、訓練と雇用、障害原因の予防、リハビリテーションサービス、福祉機器、障害者の自助団体、地域協力。

アジア太平洋障害者の10年は、域内の開発途上国の障害者問題解決に焦点を当てた、官民で作り上げたユニークな地域の10年である。

ESCAP の取り組みの優先的領域

アジア太平洋地域においては、ESCAP を中心に、この10年間にさまざまな取り組みが実施され、障害者問題が各国政府に認知されるようになった。ESCAP は２年に一度「政府間地域会合」を開催しアジア太平洋障害者の10年の進捗状況を検証した。また、ESCAP が事務局となり、国連の関係機関、障害者問題に関係する域内 NGO 及び政府で構成するワーキンググループを年に２度開催し、情報交換や障害者施策の指針づくりを行った。

ESCAP は、障害問題の全体的な調整機関の役割を果たしながらも、その取り組みは、他の国連機関がマンデイトのない領域に特化していった。その領域は、障害に関する法律や障害統計の整備、環境アクセシビリティの推進、

障害者自助団体の育成と強化、貧困と障害であった。

その中でも、アクセシブルな建築物や交通公共機関への取り組みは中心的な活動であった。特に ESCAP では、アジア太平洋障害者の10年の初年である1993年から、アクセシブルな環境を推進するための一連の事業を開始した。具体的な事業の展開については、次節で論ずることにする。

障害の法律に関する整備は、域内の障害に関する法律を収集し一冊の本にまとめ、未整備国の参考に供した。また、障害統計に関しては、ESCAP の姉妹機関である、アジア太平洋統計研究所（Statistic Institute for Asia and the Pacific）とインド政府や中国政府の統計部局の協力を得て、２回の域内セミナーを開催した。また、最近では、ESCAP の統計部と協働で、障害統計に関するワークショップを行なった。

障害者自助団体の育成と強化は、域内の Disabled Peoples' International（DPI）や他の障害当事者団体と協働でガイドラインを作成し、それを基に小地域内や国内の障害者のリーダーシップ研修を実施した。さらに障害と貧困問題に関しては、1999年より、インドの農村開発研究所との協働で、「障害と貧困」に関する域内スタディツアー兼ワークショップを、Andhra Pradesh 州のハイデラバード市で開催し、そのフォーローアップとして、2004年と2005年には、中国障害者連合会と共催で「障害と貧困」のセミナーを開催した。

アジア太平洋障害者の10年の評価

障害者の10年が実施された結果、様々な成果が見られるようになった。例えば、中国、韓国、インド、バングラデシュ、インドネシア、タイ、フィリピン等は、障害者のリハビリテーションやサービスに関する法律や施策を策定し、強化した。また、政府はアクセス基準を採用し、障害者や高齢者が使い易い公的な建築物や公共交通機関の整備に取り組むようになった。さらに、障害者の自助団体が、国内組織を拡大し、地域ネットワークを構築するよう

になった。

ところが、アジア太平洋の10年の最終年が近づくにつれて、まだ課題が山積している領域が残っていることが指摘された。特に、途上国では、障害児の教育を受ける割合がまだ全障害児の10パーセント程度と低く、また農村部に住む多くの障害者は、10年の取り組みにも拘わらず貧困生活に苦しんでいるという状況であった。

1-2-2.　ビワコミレニアムフレームワーク（BMF）の採択

このような中、域内のNGOの意向を受けて[27]、日本政府は「アジア太平洋障害者の10年」をあと10年延長する決議文を2001年のESCAP総会に提出し満場一致で採択された。さらに、第２次10年を推進する行動指針として、ビワコミレニアムフレームワーク（BMF）が2002年の「アジア太平洋障害者の10年最終年ハイレベル政府間会合」で採択された[28]。BMFは、「インクルーシブで、バリアフリーかつ権利に基づいた社会」を目標としており、７つの優先領域と21の行動目標を設定している。その優先領域とは、「障害者の自助団体および家族・親の会」、「女性障害者」、「早期発見」、「早期対応および教育」、「訓練および自営を含む雇用」、「各種建築物・公共交通機関へのアクセス」、「情報通信技術および支援技術を含む情報通信へのアクセス」、「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削減」である。各領域の関係は図１の様になる。

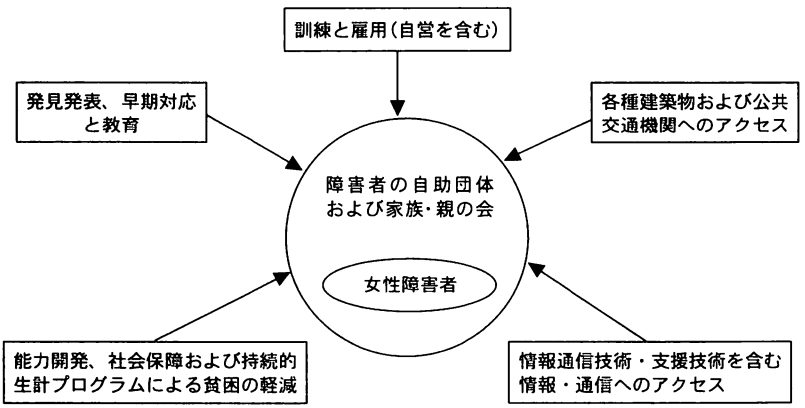
BMFの大きな特徴として障害者問題を国連ミレニアム開発目標の達成活動に包含することを意図している。特に、「貧困削減」と「万人の初等教育」に関する目標に、障害者を対象として包含する試みがなされている。

---

[27] 2001年の地域NGOネットワークアジア太平洋障害者の10年キャンペーン、ハノイ会議において、10年延長の決議文が採択された。

[28] この会合は日本政府及び滋賀県との共催で滋賀県大津市で開催された。

図１．ビワコミレニアムフレームワークの７つの優先領域



さらに、バリアフリーに関する目標は、以下の３つである。特に目標15において国際ドナーのインフラ事業においてユニバーサルデザインの概念の取入れを提言している。

目標13：各国政府は、農村・農業関連も含む、公共施設やインフラ設備と交通機関の計画のため、アクセシビリティ基準を採択し、施行しなければならない。

目標14：新たに建設、または改築する陸上や水上、大量・軽量鉄道輸送および航空輸送システムを含むすべての公共交通システムは、障害者と高齢者にとって完全に利用可能でなければならない。既存の陸上、水上、航空公共交通システム（車両、停留所、ターミナル）も、可能な限り早急に利用可能なものにしなければならない。

目標15：インフラ開発向けの全ての国際的ならびに地域融資機関は、その融資・無償援助審査基準にユニバーサル／インクルーシブ・デザインの概念を採り入れなければならない。

1-2-3. アジア太平洋地域でのアクセシビリティ促進の取り組み[29]

アジア太平洋障害者の10年が始まり、障害者のアクセスや利用を考慮されずに作られた建物や交通機関が、障害者の社会参加を阻む大きな要因として認識された。そのため、ESCAP では、1993年より一連の「障害者や高齢者に優しいまちづくりを促進するプロジェクト（Promotion of non-handicapping environment、以下 NHE と略す）を立ち上げた。そのプロジェクトの中で、専門家会議や地域会議を開催し、域内のアクセスに関するガイドライン[30]の作成を行った。本ガイドラインは、企画、建築デザイン、アクセスに関する政策やモデル法令そしてアクセスの啓発等を含む総合的なものであるが、加盟政府への拘束力はない。

3大都市におけるパイロットプロジェクト

このガイドラインの認知と普及を促進するために、域内の途上国の状況に適合したデモンストレーション事業が企画され、そして北京、バンコク、ニューデリーの3都市でパイロットプロジェクトが開始された。このプロジェクトは3つの各都市において、約1キロ四方の区域を選定して、その区域をできるだけアクセシブルにするという試みであった。

この3都市では、建築家、都市計画専門家、障害者等を対象にした国内ワークショップや3都市間の技術交流が実施された。この事業の結果として、3つのプロジェクト区域において物理的環境へのアクセスの向上が見られた。例えば、バンコクでは、およそ5000箇所で歩道の段差が解消され、15キロにおよぶ歩道に点字ブロックが設置された。北京においては、高層アパート、

---

[29] ESCAP, "Review of regional-level actions in support of the implementation of the Agenda for Action for the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993-2002" submitted to the High-level Intergovernmental Meeting to Conclude the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993-2002, 25-28 October 2002, Otsu City, Shiga, Japan, pp.6-7.

[30] ESCAP の次のウェブサイトから入手可能。
(http://www.unescap.org/esid/psis/disability/decade/publications/z15009gl/z1500901.htm)

商業施設や教育施設など、23の建物や施設がアクセシブルに改造された。ニューデリーでは、14の政府機関の建物とその外部環境がアクセシブルになった。

さらに、この期間に法制的な発展が見られた。タイでは、バンコク都庁のアクセスガイドラインが発布された。また、国のアクセスに関する省令草案が作られ、その後発布された。中国では、「デザイン規約」の実施を強化する法律や規則が作成され、実施されるに至った。またインドでは、障害者の利用のためのアクセス設備の提供に関する建築規則が作成され、英語とヒンズー語で全国的に配布された。このように、この事業により、政府は、単にパイロット地区の物理的なアクセスを向上させただけでなく、障害者のアクセスに関する国の政策や法律を改善し、実行したのである。

その他のアクセシビリティ促進の取組

さらに、ESCAPは、障害者の公共交通機関へのアクセスを促進するために、中国障害者連合会と共催で、2000年９月に中国の広州で、域内を対象にした地域研修ワークショップを開催した。この研修には、中国を含む６カ国が参加し、広州や香港でのアクセシブルな公共交通機関体系を体験する機会が提供された。

また、2000年と2002年にNHE促進に関する地域研修コースをJICA、タイ政府との共催で実施した。11の国から障害当事者、行政官、建築士やエンジニア等の専門家をチームとする参加者を招聘し、２週間の研修を行なった。このようなESCAPによる取組も影響し、その後、アジア太平洋地域においては公共交通機関のバリアフリー化が急速に進み、多くの都市で鉄道等の大衆交通機関がバリアフリーになりつつある。例えば、ニューデリーの新しい地下鉄、2004年７月に開設されたバンコクの地下鉄、そしてマレーシアのPUTRA大衆交通システムとモノレールは完全なバリアフリーである。また、2008年の北京オリンピックに向けて建設中の北京市の新しい地下鉄は140キロに及び、それらは全て障害者への利便性を考慮されているとのことである。

（支援体制）

ESCAP の障害者支援プログラムは、社会開発部（Emerging Social Issues Division）の中におかれ、現在社会問題担当官と、日本政府基金で支援されている障害問題専門官が専任で勤めている。他に、ドナー政府からの出向者がいることがある。過去に JICA のアクセス専門家がこの部署に 3 年弱派遣された。

（日本政府の貢献）

アジア太平洋地域の障害者支援に対する日本政府の貢献は絶大である。まずアジア太平洋障害者の10年を宣言する決議文は日本と中国政府の共同で作成され総会に提案された。また、ESCAP の10年を推進する活動は、殆ど日本政府の資金的、人的支援による。人的支援としては、1990年から現在まで障害問題専門官の派遣やアクセスに関する JICA 専門家の障害者支援プログラムへの派遣が挙げられる。NHE プロジェクトの実施費用も JAPAN-ESCAP Trust Fund からの拠出でまかなわれた。さらに、障害者の10年をさらに10年延長する決議は日本政府の提案であった。このようにアジア太平洋地域の障害者支援には、日本政府の絶大なバックアップがあったことが理解される。

2．国際開発金融機関の取り組み

2-1.　世界銀行（The World Bank）

世界銀行［国際復興銀行（IBRD）と国際開発協会（IDA）］は2004年度に約 US$200億を支出し、世界中に10,000人以上の職員を擁する開発銀行のリーダーである[31]。世銀は1995年頃から貧困削減に取り組みはじめ、その取り組みは他のマルチドナーやバイドナーの動向に多大な影響を与えている。障害

[31] 世銀ウェブサイト
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html

は貧困との関係が深いことから、先ず世銀の障害配慮への取り組みを紹介する。

2-1-1. これまでの歴史

世界銀行（以下、世銀）は、1995年にJames Wolfensohn氏[32]が総裁に就任することにより、貧困削減が優先順位を高めて行った。1997年の香港における世界銀行理事会において、社会的、経済的に最も排除されてきた障害者が世銀の最も高い優先順位にあることが確認された。それまで、世銀の障害者問題への取り組みは、殆ど取るに足らないものであり、あっても断片的で小規模なものでしかなかった。この理事会での宣言後、世銀は障害者支援施策の見直しのために、障害に関する課題別ワーキンググループを設立した[33]。2000年２月には、Mettsにより *Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank* と題する調査報告書が提出された。この報告書は世界の障害者問題の状況を検証し、それを踏まえて、国際開発金融機関のリーダーとして、世銀が障害者支援を行うことの意義を説き、障害者施策を正式に取り入れることを勧告した。その後2002年６月には、カナダ障害研究所（Canadian Centre on Disability Studies）によるベースライン調査書（*Baseline Assessment: Inclusion and disability in the World Bank*）が提出された。この調査は、包含（Inclusion）、参加（Participation）、アクセス（Access）の３つのテーマに沿って、世銀の活動に障害者支援をどのように取り組むべきかを具体的に提言している。

ベースライン調査の提出と同時に、2002年には初の「障害と開発」担当アドバイザーとして障害当事者であり、障害問題に関して世界的な活動家として著名なジュディス・ヒューマン（Judith D. Heumann）が任命された。

[32] Wolfensohn氏は、障害者問題へ関心を持ったきっかけとして20数年前に友人が多発性硬化症になり、その関係で1980年代にMultiple Sclerosis International（国際多発性硬化症協会）の会長を務めたことを挙げている。（World Bank Institute, Development Outreach, July 2005）

[33] Metts, R, *Disability issues, trends and recommendations for the World Bank,* World Bank, 2000, pp.38-39

2-1-2. 現在の指針・体制

（現在の指針）

世銀には、現在のところ障害者支援に関する明確な政策（policy）は存在しない。前述のベースライン調査では、障害のメインストリーム化を保障するための運用政策あるいは広範な戦略の開発はまだ早いと提言し、これは長期的な取り組みが必要だと述べている。短期的には、障害問題をどのように取り扱うかについての検討が必要であり、そのためには、行動枠組み（framework for action）の作成が必要であろうと提言している。同行動枠組みには、借款事業（lending）、知識（knowledge）、アカウンタビリティ（accountability）の領域で、具体的で特定の行動に注意を向ける必要があると提言している[34]。「障害と開発」チームは、現在この提言に基づき政策の策定ではなく、行動枠組みの作成に取り組んでいると思われる。

今の世銀の障害者支援の枠組みとして、基礎的データ収集の中に障害をメインストリーム化すること、プロジェクトチェック機能の立ち上げ、障害と貧困に関する調査研究にとりくんでいる。また、対外的には、障害と開発に関するグローバルなパートナーシップの構築を行い、マルチ、バイドナー、障害者団体、その支援団体、国連機関等で緩い合議体の設置を進めている。世銀グループの１つである国際金融公社（IFC）は、1998年のセーフガード政策と手順（Safeguard Policies and Procedures）を改正し、障害者を脆弱なグループとして認定した。これにより、IFC のクライアントは障害者に対する悪い影響や恩恵を評価し記録する義務が生じる。IFC が係わる全てのプロジェクトは、決定される前に、この新たな政策と手順に照らし合わせて審査されることになる。この政策と手順は2006年４月30日より効力を発する。この改正により IFC が関係するインフラ事業にアクセシビリティ基準を義務付けることが促進されると予想される。

---

[34] Stienstra, D. and et. al., *Baseline Assessment: Inclusion and disability in the World Bank,* 2002, p.10.

インフラ事業へのアクセシビリティ基準

アクセシビリティ基準の義務化に関しては、世銀の上級職員の賛同を得ており、実際の運用ガイドライン作成が2004年に始められた。この年に障害者支援チームと Socially Responsible Procurement 課の主導でガイドラインを策定するためのプロジェクト[35]が立ち上げられ、その結果2006年３月に運用ガイドラインの草案（Including Accessibility Features/Universal Design in Infrastructure and Human Development Project)[36] が作成され、現在関係者のコメントを募集している。本運用ガイドラインは、世銀グループ（IDB, IBRD, IFC など）が融資するインフラ事業と人間開発事業にアクセシビリティ基準の遵守を義務付けるものである。新しい建築物や施設の建設と既存の建物の大規模な改修、改善が対象になる。アクセシビリティ基準は、借入国の既存の基準を優先的に適用し、必要に応じて世銀が公認する国際的に認知された基準で補完する。このガイドラインが適用されると判断されたら、借入国はアクセスのコンサルタントを雇用し「アクセシビリティ実施計画書（Accessibility Implementation Plan、以下 AIP と略す)」を作成し世銀の承認を得なければならない。AIP には、採用されるアクセシビリティ基準、必要なアクセシビリティ機材の入手方法、懸念される問題の解決策等が含まれる。

交通アクセシビリティについては、世銀内に設置された「交通と社会的責任」に関する課題別ワーキンググループが現在検討している。このグループから、既に「途上国におけるアクセシビリティの向上のための交通戦略[37]」と題する論文等が出されている。

---

[35] プロジェクトタイトルは "Accessibility/disability capacity enhancement for World Bank funded project" で日本のトラストファンドを利用して2004年２月から開始された。

[36] 添付資料６参照。

[37] Robbers, P. and et al., "Transport strategy to improve accessibility in developing countries", World Bank.

（現在の体制）

1998年にスタッフやコンサルタントで構成される小さな障害者支援チームが立ち上げられた。殆どが兼務（50％以下）のスタッフであった。

2002年６月に外部から３年間の任期で「障害と開発」担当アドバイザーが任命された[38]。同アドバイサーの使命は、世銀の開発ミッションの視野を広げ、障害に関する様々な課題を体系的に取り入れることにより、途上国の障害者の生活向上を促進することにあるとされる。また、アドバイザーとその障害と開発チームの優先的な活動分野としては、①世界銀行の様々な活動（経済・セクターワーク、国別支援戦略（Country Assistance Strategies、以下 CAS と略す）、プロジェクト準備・実施・評価、政策など）において、障害分野を主流化すること、②知識の共有、国際・国内・ローカルの「アクター」の間の調整、長期的な持続可能性に向けた途上国のキャパシティビルディングのために、様々なパートナーシップを構築すること、③資金と専門スタッフを動員することの３つが掲げられている[39]。

組織図

アドバイザーとチームは、世銀の Human Development Network の Social Protection 課に属し、アドバイザーは Social Protection 課長に報告義務がある。

地域障害ワーキンググループ

世銀には、この「障害と開発」チームの他に、各６地域に地域障害ワーキンググループ（Regional Disability Working Groups）が存在し、2004年３月現在で、88人がこのグループに参加していた。このグループは定期的に集まり地域の障害者支援計画を策定し、分野別での障害配慮への取り組みに関する情報の交換や協働関係の推進を目的としている。

---

[38] その後、新たなアドバイザーが任命されたが、現在、この職位は空いている。
[39] 世界銀行パンフレット、Disability and Development, 2003年

地域の障害と開発担当コンサルタント

これまで、東アジア・太平洋地域（EAP)、南アジア（SA)、ラテンアメリカ・カリブ海諸島地域（LAC）で、障害と開発担当のコンサルタントが雇用され障害配慮の導入支援を行った。因みに、EAP のコンサルタントの責務は以下のとおりである。

① クレジット及びグラントによるプロジェクトをレビューし、障害配慮を包含するための助言を与える。

② 借款事業や調査研究事業の障害者支援のための評価枠組みの作成。枠組みには、障害の包含の概念と実践的な定義、セクター別の包含の指標、結果や成果を測定するためのモニタリングと評価の質問項目を含むものとする。

③ 地域本部と地域事務所の職員への障害者配慮に関する研修の実施など[40]。

このポジションは、地域障害者支援ワーキンググループの中心的役割を果たし、障害者支援が含まれるかどうかをプロジェクトの準備の段階からチェックできるので重要な役割がある。

2-1-3.　実施と取組事項

ベースライン調査の実施や障害と開発担当アドバイザーの就任以降、世銀では障害の包含に向けた様々な活動が行われてきた。主な活動は次の通りである。

「障害と開発」に関する国際会議の開催

2002年12月の国際障害者の日に、世銀は、「障害と開発」イニシアティブを世界にアピールするために、ワシントン DC 本部を会場として、初めての

[40] 世界銀行の内部資料による

「障害と開発」に関する国際会議を開催した。この会議で当時総裁のWolfensohn氏は、世銀の障害配慮へのコミットメントを披露し、次回の会議までには、イニシアティブをさらに発展させることを誓った。2004年には2002年の会議のフォローアップとしての国際会議が開催された。この会議では、経済分野のノーベル賞受賞者Amartia Senが基調講演を行った。

「障害と開発」に関するグローバルパートナーシップ（*Global Partnership for Disability and Development*、以下*GPDD*と略す）の設立

GPDDの会議は、世銀の障害と開発チームが提唱して、2003年5月にヘルシンキで最初の会合がもたれた。現在、毎年2回程度の割合で開催されている。その目的として途上国の障害の貧困問題を解決するために、多くの関係者が集まり、情報を交換し、協働関係を構築することである。メンバーには、障害当事者団体、その支援NGO、民間基金、マルチ及びバイドナー、国連機関を含んでいる。GPDDには、活動を支援するために、障害と開発に関するマルチドナー基金（年間US$400,000程度）を創設する計画がある[41]。

障害と開発に関するウェブサイトの立ち上げ

世銀の「障害と開発」チームは、広範なそして膨大な量の情報を集めてインターネット上にウェブサイトを構築している。このサイトには、アクセシビリティを含む障害者支援に関する16の分野別、また地域別の研究活動、実践状況に関し世銀やそれ以外の情報が含まれている。また、世銀本部では、月に2回程度、障害と開発に取り組む人々を講師として招いて講義を開催し、講義内容を「障害に関する知識共有講義」と題するサイトに公開している。

障害に関する統計の収集と「障害と貧困」に関する研究活動

世界銀行の障害と開発チームの主な優先課題は、インクルーシブな開発を

[41] GPDDのConcept paperが、2005年の会議で採択されている。

促進するために必要なデータの収集に積極的に取り組み、世銀がその分野のリーダーになることを目指している。世銀は国連統計部が立ち上げた「障害計測に関するワシントン・シティ・グループ」の活動を、開発無償援助（Development Grant Facility）を通じて支援している。このグループは、国際的に共通する障害の定義と障害計測方法の共通化に関して研究開発を行っており、すでに国勢調査の障害に関する質問項目の実施前テストを行う段階まできている[42]。

障害は基礎的データ収集などの世銀の多くの研究プロジェクトに包含されつつある。例として、アフガニスタン、エクアドル、ボリビアとケニアでのプロジェクトが挙げられる。さらに、世銀は「障害と貧困」に関しての研究事業として、貧困マッピング技術を使い、小数の脆弱な社会集団の貧困率を推計する方法を開発しているほか、障害がどのように家族に影響を与えるかに関する質的なデータ収集を行っている。また障害と開発チームが進めるプロジェクトとして、「障害と生活水準に関する量的調査の開発」や「インドネシアにおけるサービス提供と障害」などの調査プロジェクトが実施されている[43]。

世銀内の障害を持つ職員への対応

世銀内部で障害者の視点をメインストリーム化し、障害者の価値ある人的資源を動員するために、世界銀行内部にあるバリアを除去していく試みが実施されている。具体的には、①職員採用においてより多くの障害者を迎えられるように、障害者のネットワークに働きかけるとともに、面接が受けやすいように設備を整えること[44]、②ワシントン本部並びに各国事務所のバリア

---

[42] World Bank, "Disability and development and the World Bank", a briefing summary on February 2, 2005.
[43] Ibid.
[44] "Creating a supportive workplace for staff with disabilities" と題するパンフレットが準備されている。

を除去すること[45]、③システムや生産品、サービスの利用可能性を評価、改善する、職場で働きやすいように適切な配慮の実施が推進されている。

（障害と PRSP）

「貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper、以下 PRSP と略す）」は、参加型プロセスを通じて途上国自身が作成する、貧困削減を具体的に実現させるための包括的・長期的な戦略・政策で、1999年の世銀・IMF 総会において、低所得国の貧困削減を加速することを目的とし、重債務貧困国（HIPCs）及び全ての IDA 融資対象国に対して PRSP 作成が要請された[46]。

ILO の調査 *Disability and Poverty Reduction Strategies* によると、障害者は最貧層に属するにもかかわらずそれが PRSP へ反映されていないことが指摘されている。

これを受けて、世銀の障害者支援チームは、独自の調査をし、2004年に「貧困削減戦略：障害者支援への重要性」として発表している。この調査は33の PRSP と11のプログレスレポートを詳細に調べ、現在、障害者の社会・経済的な統合は国際的な合意ができているとし、それを具体的に実現するために以下を提言している。

① PRSP ガイドラインの作成：PSRP 準備で明確にされるべき障害政策の重要な要素の確認。障害者支援を横断的問題として捉える必要がある。

---

[45] 世銀の General Services Department から Accessibility Audit Report が2004年11月に提出され、その提言に基づいてバリアの除去が行われている。

[46] PRSP は、貧困削減を阻む主な原因を明らかにし、それを克服するための計画を策定するもので、進捗状況をモニターするメカニズムも備わっている。PRSP の顕著な特徴は、借入国自身が主導することにあり、借入国は、シビルソサエティや貧しい人々と幅広く協議を行った上で、自ら戦略を策定することである。
（世界銀行東京事務所ウェブサイト：
http://www.worldbank.or.jp/03agenda/02prsp/prsp_top.html）

② 障害の実践的な定義の作成：これは、国勢調査やその他の調査の質的、量的な分析を実施するための共通な枠組みを提供する。現在ワシントングループにより取り組まれている。

③ 障害者支援行動計画の作成：この計画は参加型のプロセスでつくられ、多部門的アプローチと介入の優先順位を含むべきである。また、これは、障害者の貧困に関する詳細な分析を含む貧困評価など分野別に準備されるべきである。特に障害が何故貧困削減プログラムから疎外されているかそのメカニズムの解明を含むものとする。

④ 障害者支援の実施とモニタリングの強化：国の障害関係の年間予算とその支出の障害者団体によるモニタリングが必要である。最低限度の指標として障害児の就学人数と率、障害者の就職者数と率が必要である。

⑤ 障害者支援の実施の PRSP に関連する政策文書へのメインストリーム化：政策文書としては、国別援助戦略（Country Assistance Strategies、CAS）と貧困削減支援貸付（PRSC）を含む。

これらの提言を基に、障害者支援チームは、障害者支援を借入国の PSRP や世銀の CAS や PRSC への包含する行動を強化するものと思われる。

（インフラ事業へのアクセシビリティ基準の導入の状況）

上記の運用ガイドラインの草案（Including Accessibility Features/ Universal Design in Infrastructure and Human Development Project）が正式に承認されれば、火災安全ガイドラインと同様の遵守が義務付けられることになる。現在の状況として、世銀グループの一つである国際金融公社（IFC）はアクセシビリティに関する政策は確立されていないが、実際には、病院等の建設の際に、非公式に ADA 基準を取り入れているとのことである[47]。

---

[47] IFC のエンジニアとの面談による。

また、2004年にアジア開発銀行（Asian Development Bank）、国際開発銀行（Japan Band for International Cooperation）と世界銀行東アジア・太平洋地域(EAP)の協働でインフラ事業に関するフラッグシップ調査報告書『東アジアのインフラ整備に向けた新たな枠組み』（Infrastructure in East Asia: Providing Effective and Sustainable Infrastructure Services Throughout the Region）が出されたが、その中に交通バリアフリーに関する報告書が含まれた[48]。

インフラ事業へのアクセシビリティの導入に関しては、ラテンアメリカ・カリブ地域が先行していると思われる。これは、米州開発銀行（IDB）との資金の共同出資などで協働関係が築かれている関係からであろう。IDB においては、インフラ事業へのアクセシビリティ基準がすでに定まっている。

LAC の内部資料によると、ブラジル（Sao Paulo, Rio, Belo Horizonte, Recife, Salvaor 市）の現在進行中の地下鉄の建設には、全ての駅にエレベーターやスロープが設置されているとのことである。しかし、世界銀行においては、建設事業のバリアフリー化への対応はまだ個別的になされているのが現状である。

2-1-4.　分析と解説

世銀の障害者支援は1990年代後半から始められ、2002年に任命された「障害と開発」担当アドバイザーの強力なリーダーシップにより、世銀のみならず、他の国際ドナーや障害者関連 NGO 等へ大きな影響を与えている。

世銀は、障害者支援を実施するために、障害と開発チーム、地域別障害ワーキンググループ、そして地域別の障害・開発コンサルタントを配置している。障害・開発チームは、地域と分野を超えた取り組みを行っている。

地域障害者ワーキンググループは、地域内職員の障害配慮に関するセクター

---

[48] Takamine, Y., "Infrastructure services and social inclusion for people with disabilities and older persons in East Asia and the Pacific", World Bank, 2004.

間の情報交換や協働の推進や、地域内の支援行動計画を策定することが主な機能である。また、地域の障害・開発コンサルタントの主な役割は、プロジェクト準備、実施、評価段階における、障害配慮への具体的な助言や、その運営ガイドラインの作成である。このコンサルタントは、地域のフォーカルポイントとして、大変重要な機能である。個別のプロジェクトに障害配慮を取り入れられるかどうかは、このフォーカルポイントの活動にかかっているので、今後この機能を他の地域にも導入することが望まれる。

インフラ事業へのアクセシビリティ基準の導入は現在アドホックでおこなわれているが、既に2006年３月に運用ガイドライン草案が作成されている。この運用ガイドラインが正式に承認されれば、全ての世銀のインフラ事業へアクセシビリティ基準の導入の義務化へ向けての動きが加速される。

アクセシビリティ基準に関しては、世銀と他の地域開発銀行及びバイドナーが、整合性のある基準を設定することが望まれる。例えば、世銀のLACと米州開発銀行がラテンアメリカ・カリブ海地域で，また世銀のEAP及び南アジアと国際協力銀行およびアジア開発銀行が協働で基準を定めることが合理的であると思われる。

世銀の障害者支援チームは、被援助国のPSRPへの障害側面を含むことと、世銀のCASへの障害者支援の導入を図っているが、当該国の障害者団体、NGO、また国際ドナーがそれらを支援する必要がある。さらに、各国際ドナーは、世銀がイニシアティブを取って始めたGPDDへ積極的に参加し、障害者支援の国際的なネットワークを強化することが必要であろう。

おわりに

本論は、障害者支援への国際的な取り組みの一部検証を試みた。その結果、国際開発金融機関や国際援助機関の障害者支援はまだ緒に就いたばかりであることが分かった。しかし、この流れは、今後高まりこそすれ、退潮することはない。なぜなら、現在世界が直面している貧困問題の解決や今後の高齢

社会の到来に備えるためには、今の開発途上国の障害者問題を正面から捉えて取り組む必要があるからである。

特に、物理的な生活環境を誰もが安全で、使い易くするためには、単に障害者支援という枠組みを超えて、ユニバーサルデザインの概念に基づいたアクセシビリティ基準を取り入れることが急務である。現在、我が国が、高齢社会を迎えて、大幅な環境整備と公共交通機関の大改造を莫大な予算を費やして実施していることを理解すれば、この様な過ちを開発援助という名の下に被援助国に移出することは避けなければならない。

今後、日本の国際協力活動にも障害者支援がメインストリーム化されることは、国際協力活動の質を高め、誰もが安心して住みやすいインクルーシブで権利に基づいた世界の実現に向けた一歩となるであろう。