

# 国際障害者権利保障制度と日本による国際協力の結節— アジア太平洋障害者支援センター（APCD）設立を焦点として

佐藤裕視

（日本財団パラリンピック研究会）

## はじめに

2014年1月20日、日本政府は障害者の権利に関する条約（障害者権利条約：Convention on the Rights of Persons with Disabilities [CRPD]）の批准書を寄託し、2月20日に同条約が日本において正式に発効した<sup>1)</sup>。同条約は、障害者の人権および基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等について定めたものである。

本稿は、この障害者権利条約において結実した国際障害者権利保障制度の形成と、同条約に規定された国際協力分野での実践との結節点を明らかにすることを目的とする。そこで、日本と障害者権利保障制度との関係および日本の国際協力分野での関与に焦点を当てる。その上で、さらなる研究の可能性と2020年東京パラリンピックを見据えた政策的含意を提示する。

構成は次の通りである。まず、第1章で障害者権利条約について国際協力の観点から整理する。その上で、第2章では日本の同条約への関与（批准・署名・履行）状況を概観する。さらに、相対的に日本との国際協力上の関係が深いメコン流域5か国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイ）における同条約の批准・署名状況を第3章で概観する。第4章ではアジア太平洋地域における障害者権利保障制度の形成過程と、国際協力機構（JICA）によるアジア太平洋障害者支援センター（Asia Pacific Development Center on Disability: APCD）プロジェクト<sup>2)</sup>の展開について取り上げる。制度形成・内容と実践を並列させて論じることで、制度・実践の結節点を指摘する。最後に、今後の研究の可能性と2020年東京パラリンピック開催を見据えた、若干の政策的示唆を提示する。

本論に入る前に、本稿で多用する概念について確認しておきたい。本稿では、制度と規範（レジーム）という概念を用いる。この規範とは、「国際関係の特定の領域に関するアクターの複数の期待が収斂するところの黙示的または明示的な原則・規範・ルー

ル・意思決定過程の集合」<sup>3)</sup>という概念として用いる。一方、制度は条約や機関、国際枠組み等、実際に意思決定や機能を果たす実体のあるものを指す。この定義に準ずる理由は、規範という抽象概念と制度を区別することで、条約だけではなく、その形成過程における理念や了解を、実践と関連付けて包括的に論じることが可能になるためである。

## 1. 障害者権利条約とはなにか

障害者権利条約は「全ての障害者によるあらゆる人権および基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、確保すること並びに障害者の固有の尊厳を促進すること」を目的として制定された、障害者権利に関する初の国際条約である<sup>4)</sup>。

障害者権利条約の基本的特徴について触れておきたい。同条約では、障害に関して、いわゆる「社会モデル」の考え方を採用している。従来、障害とは病気や外傷等から生じた個人の問題であり、医療を必要とするものであるという「医学モデル」が主流であった。しかし、同条約では、障害は主に社会によって作られた障害者の社会への統合問題であるという「社会モデル」の考え方を基礎としている。つまり、「社会モデル」とは、個人の特徴から不利益が生じるという一方的な見方（「医学モデル」）を否定して、個人の特徴と社会のあり方との相互作用で不利益が発生するという見方を導入することで、「医学モデル」では不変要素とされていた社会のあり方を可変要素とした<sup>5)</sup>。こうした「社会モデル」の普及は、主として1980年代の国連での議論によって障害者への医療支援と社会障壁撤廃の双方に取り組むべきとの理解が浸透したことに起因する。

次に、同条約の成立過程について簡潔に言及しておきたい。国連総会において障害者権利条約が採択されたのは2006年12月のことであるが、国際社会において障害者の権利保護にまつわる規定を制定しようとする動きは1950年代より存在した（表1参照）。その中には1975年採択の「障害者の権利宣言」や、1980年代初頭に開始された「障害者に関する世界行動計画」および「国連障害者の十年」（1983-1992）宣言採択等、国際社会における障害者権利保護制度形成の基礎を打立てた宣言等が含まれる。

国連総会において条約が採択されるまでの過程にはいくつかのマイルストーンを要した。まず、2001年の第56回国連総会で「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約」決議案（A/RES/56/168）が採択されたことは大きな意味を持った。その決議を条約化するため、作業委員会（障害者権利条約アドホック委員会）が発足することとなったためである。次に、2002年7月に「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約に関する国連総会臨時委員会」第1回会合が開催された。さらに、2006年12月の条約採択に至るまで、のべ8回もの会合が開催

表1 障害者問題を巡る国際的な動き

年月	内容
1950年	「身体障害者の社会リハビリテーション決議」採択(第11回国連経済社会理事会)
1969年	「社会的発展と開発に関する宣言」採択(第24回国連総会)
1971年	「知的障害者の権利宣言」採択(第26回国連総会)
1975年	「障害者の権利宣言」採択(第30回国連総会)
1976年	「国連障害者年(1981年)決議採択」(テーマ「完全参加と平等」)
1977年	「国連障害者年信託基金」設立
1979年	「国際障害者年行動計画」採択(第34回国連総会)
1981年	国際障害者年
1982年	「障害者に関する世界行動計画」
	「障害者に関する世界行動計画の実施」
1983年	「国連障害者の十年」(1983年～1992年)の宣言採択(第37回国連総会)
	「国連障害者の十年」開始(～1992年)
1993年	「アジア太平洋障害者の十年」開始(～2002年)
	「障害者の機会均等化に関する標準規則」採択(第48回国連総会)
1999年	「米州障害者差別撤廃条約」採択
2001年12月	「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約」決議案(A/RES/56/168)採択(第56回国連総会)
2002年7月	障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約に関する国連総会臨時委員会(障害者権利条約アドホック委員会)第1回会合(NY)
2002年5月	「第2次アジア太平洋障害者の十年」決議の採択(2003～2012年)
2003年6月	障害者権利条約アドホック委員会第2回会合(NY)
2004年1月	障害者権利条約起草作業部会(NY)
2004年5月	障害者権利条約アドホック委員会第3回会合(NY)
2004年8月	障害者権利条約アドホック委員会第4回会合(NY)
2005年1月	障害者権利条約アドホック委員会第5回会合(NY)
2005年8月	障害者権利条約アドホック委員会第6回会合(NY)
2006年1月	障害者権利条約アドホック委員会第7回会合(NY)、議長修正案(Working Text)採択
2006年8月	障害者権利条約アドホック委員会第8回会合(NY)、条約案コンセンサス採択
2006年12月5日	障害者権利条約アドホック委員会第8回会合再開会期において採択(NY)
2006年12月13日	第61回国連総会本会議において障害者権利条約を採択(NY)
2007年3月30日	障害者権利条約を署名のために開放(NY)
2007年9月28日	日本が障害者権利条約に署名(NY)
2008年5月3日	障害者権利条約の効力発生
2008年10月31日～11月3日	第1回障害者権利条約締約国会議開催
2009年9月2～4日	第2回障害者権利条約締約国会議開催
2010年9月1～3日	第3回障害者権利条約締約国会議開催
2011年9月7～9日	第4回障害者権利条約締約国会議開催
2012年5月	「第3次アジア太平洋障害者の十年」決議の採択(2013～2022年)
2012年9月12～14日	第5回障害者権利条約締約国会議開催
2013年7月17～19日	第6回障害者権利条約締約国会議開催
2013年9月23日	「障害と開発」ハイレベル会合の開催
2013年12月4日	日本で障害者権利条約締結の国会承認
2014年1月20日	日本が障害者権利条約を批准
2014年2月19日	日本について障害者権利条約が発効
2014年6月10～12日	第7回障害者権利条約締約国会議開催(日本は締約国として初めて参加)

参照: 外務省HP、「障害者をめぐる国際的な動き」  
< [http://www.mofa.go.jp/mofaj/tp/hr\\_ha/page22\\_000897.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/tp/hr_ha/page22_000897.html) > (2015年10月8日閲覧)

された。そして、条約締結後も2008年10月より2014年6月までのべ7回の締約国会議が開催されている。

条約の中身をみてみると、まず、第4条（一般義務）には締約国に対して、障害者の差別となる既存法の修正・撤廃が義務づけられている。さらに、第5条（平等及び無差別）に規定されている障害に基づくあらゆる差別の禁止を規定している。これらの規定は、締約国に「合理的配慮」の提供を義務づけ、その否定を差別と同様に禁止している。

また、同条約第4条は障害者自身が障害者に関する問題についての意思決定過程に参加することを定めている。この規定は“Nothing About Us Without Us（わたしたちのことを、私たち抜きに決めないで）”という理念を反映させたものであり、当事者の声を重視した条約であるといえる。

より具体的には、第9条（施設及びサービス等の利用の容易さ）では、施設サービス等の利用に際する障壁の撤廃が内包されている。第19条（自立した生活及び地域社会への包容）には、地域社会への完全な包容のために、平等な機会選択・権利を提供するための適切な措置をとることが規定されている。第24条（教育）は、障害者が精神的・肉体的な能力等を最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とすることを目的に掲げている。こうした教育の実現のため、障害に基づいて一般的な教育制度から排除されない「合理的配慮」の提供が規定されている。そして、第27条（雇用及び労働）では、締約国が、障害者に障害のない人と平等な労働に関する権利を認め、その権利を保障・促進することを規定している。この労働においても職場での「合理的配慮」の提供を定めている。

ところで、障害者権利条約は、第30条で障害者が生活の中で文化やスポーツを楽しむ権利を定めていることが特徴として挙げられよう。具体的に障害者のスポーツ参加に関する規定は、同条第5項(a)–(e)に盛り込まれている。それは以下の通りである。

#### 第30条 文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加

第5項 締約国は、障害者が他の者との平等を基礎としてレクリエーション、余暇及びスポーツの活動に参加することを可能とすることを目的として、次のことのための適当な措置をとる。

- (a) 障害者があらゆる水準の一般のスポーツ活動に可能な限り参加することを奨励し、及び促進すること。
- (b) 障害者が障害に応じたスポーツ及びレクリエーションの活動を組織し、及び発展させ、並びにこれらに参加する機会を有することを確保すること。このため、適当な指導、研修及び資源が他の者との平等を基礎として提供されるよう奨励すること。
- (c) 障害者がスポーツ、レクリエーション及び観光の場所を利用する機会を有することを確保すること。
- (d) 障害のある児童が遊び、レクリエーション、余暇及びスポーツの活動（学校制度におけるこれらの活動を含む。）への参加について他の児童と均等な機会を有することを確保すること。
- (e) 障害者がレクリエーション、観光、余暇及びスポーツの活動の企画に関与する者によるサービスを利用する機会を有することを確保すること。

上記文言は、締約国に障害者に対しスポーツ参加のための平等な機会を制度的に保障するよう努力することを求めている。また、障害者による参加が「あらゆるレベルで (at

all level)」推奨されていることは特筆すべき部分であろう。それは、老若男女あらゆる社会レベルにおいて、障害者にスポーツへの参加機会を平等に提供することを推奨していると解釈できるだろう。

## 2. 障害者権利条約と日本

第1章でみたとおり、障害者権利条約そのものは2006年に国連総会において決議されており、日本政府も翌年の2007年9月には署名をしている。では、なぜ批准が遅れたのだろうか。これに対し、外務省は批准に先立って日本国内法および実施環境の整備が必要であったという見解を示している<sup>6)</sup>。その際、市民団体等による国内法・制度整備へ向けた活動が政府の批准見送りを促すこととなった。

これに関し、例えば（特活）日本障害者協議会代表・田中徹二が次のような声明を発表している。

障害者団体は、国内法制が未だ不十分な現状であり、その整備が先決であるという認識から、時期尚早との強い要請を行い、その結果、閣議決定寸前に案件から外された。その後、制度改革の議論を政府とともにすすめることとなったが、その際、2008年10月の全国一斉提訴に始まる障害者自立支援法違憲訴訟の結果、国と交わした「基本合意」は、権利条約とともに、制度改革推進の羅針盤となった。そして、課題は残しながらも、障害者基本法を改正し、障害者総合支援法、障害者差別解消法などを成立させた<sup>7)</sup>。

田中徹二「障害者権利条約批准にあたって」

この声明からは、同条約批准までの過程において、市民社会の役割が決して小さくなかったことがうかがえる。こうした経緯を含め、日本では2006年の署名以来、障害者をめぐる関連法の改正、制度整備等が実施されてきた（表2）。

日本国内法・諸制度整備の中でも特筆すべきは、日本における障害者の定義の変更である。2011年の障害者基本法改正以前は、障害者を「身体障害、知的障害又は精神障害

表2 日本における障害者権利条約関連法・制度の整備

年月	設置・改革
2009年12月	「障がい者制度改革推進本部」設置
2011年8月	障害者基本法の改正
2012年6月	障害者総合支援法の成立
2013年6月	障害者差別解消法、障害者雇用促進法の成立

参照：外務省外交政策局人権人道課. 2015年.『障害者権利条約』. 国内広報室.  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000069541.pdf>> (2015年4月8日閲覧), p.7.

(以下、「障害」と総称する。)があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者」と規定していた。しかし、改正により障害者は「身体障害、知的障害又は精神障害(発達障害を含む。)その他心身の機能の障害(以下、「障害」と総称する。)がある者であって、障害および社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にある者」と定義されることとなった。これは障害者権利保護条約制定を受け、その基本的理念である「社会モデル」の考え方を国内法に適用した結果であろう<sup>8)</sup>。

日本政府は①教育、②雇用、③文化・スポーツ、④国際協力といった個別分野に注力している。

まず、①教育について、障害のある児童の潜在能力の発達や効果的な社会参加を促進する教育理念を掲げ、障害の有無にかかわらず児童と一緒に教育を受けることが出来るよう配慮する、いわゆる「インクルーシブ教育システム」の導入を試みている。2011年の障害者基本法改正に伴い、障害児童・生徒と他の児童・生徒と共に教育を受けるよう配慮することが国内法で規定された。また、2013年学校教育法施行令改正により、障害のある児童・生徒が総合的な観点から就学先を選択できるようになった。

次に、②雇用について2013年6月の障害者雇用促進法改正により、雇用分野における差別を撤廃すること、精神障害者を障害者の法定雇用率の算定基礎に追加することが定められた。また、障害者雇用納付金制度により、法定雇用率を超えて障害者を雇用している企業には障害者雇用調整金が支給され、未達成の企業からは納付金を徴収することとなった。

そして、③文化・スポーツについては、2011年スポーツ基本法制定をうけて、障害者スポーツ指導者の養成、全国障害者スポーツ大会の開催等、障害者スポーツの裾野拡大が図られることとなった。同時に、パラリンピック等国際大会に参加するアスリート支援等、障害者スポーツにおける国際競技力向上も図られることとなった。

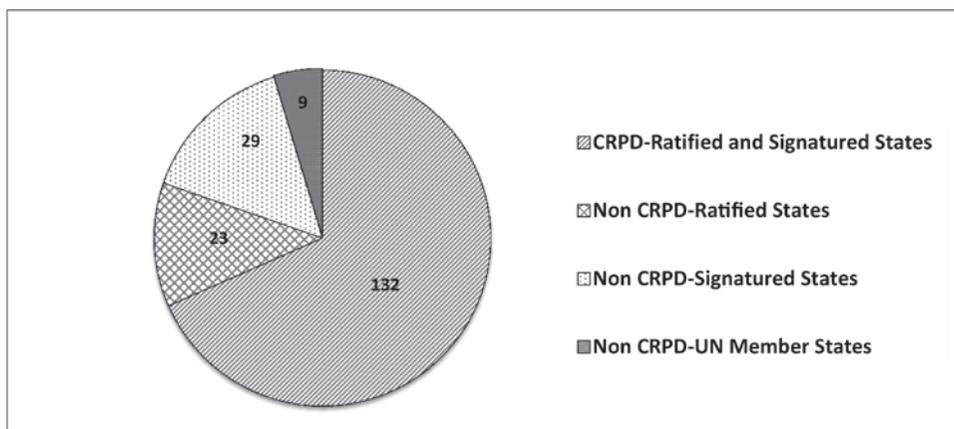
最後に、④国際協力について、障害者権利条約では第32条で障害と開発に関する国際協力の促進が定められている。JICAを中心として政府開発援助(ODA)を通じた開発途上国の障害者諸施策支援が実施されている。具体的には、バリアフリー設計をしたインフラ整備に活用される有償資金協力、リハビリテーション施設の整備に活用される無償資金協力、研修員の受入れや専門家・ボランティアの派遣等の技術協力が行われている。こうした日本の障害者国際協力分野での取り組みは、約10年間に延べ100人以上の障害当事者が派遣された実績からも、多くの経験・実績を蓄積してきたと言えるだろう<sup>9)</sup>。

### 3. 障害者権利条約の批准・実施状況

これまで見てきたように、障害者権利条約は「社会モデル」を採用した世界で初めての障害者の権利保護を明確に規定した国際障害者権利保障制度であった。では、同条約は、どのくらい普遍性をもつ制度なのか。以下では国連条約コレクション（United Nations Treaty Collection）の情報に基づいて<sup>10)</sup>、日本との国際協力上の関係の深いメコン流域の5か国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイ）の批准・実施状況について概観する。

まず、同条約締約国について、2015年4月現在、署名をしたが批准をしていない国が29か国（15%）、署名をしていないが批准（ここでは、承認、加盟を含む）をしている国が23か国（12%）、これらを除く署名も批准した国が132か国（68%）におよぶ。つまり、障害者権利条約を署名ないしは批准した国は184か国にのぼり、全国連加盟国193か国（2011年時点）の95%に達する（図1）。

こうした統計からは、障害者権利条約が多くの国から支持され、障害者権利の保障が国際的な規範と制度を形成していることがうかがえる。しかし、署名はしたが批准をしていない国のなかには、国際社会において強い影響力をもつ米国も含まれていることに留意が必要だろう。同条約は国内法・制度の整備に関して要求度合いの高い条項を設置しており、国によっては高い水準での障害者権利保障を規定した国内法・制度の整備が依然として批准の障害となっていると考えられる。



UN Treaty Collection, Convention on the Rights of People with Disabilities, <<https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDGS/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-15.en.pdf>>（2015年10月8日閲覧）より筆者作成。

図1 Number of CRPD and Non-CRPD States

一方で、日本およびメコン流域5か国をみると、ミャンマーを除く5か国は全て2008年には署名を終え、早期から障害者権利擁護に積極的な姿勢を有していたことがうかがえる。特に、タイでは2002年に設置された社会開発・人間の安全保障省を中心に障害者を含む国内での社会保障制度の充実を図り、2008年7月には条約批准を終え、5か国中では障害者権利保障に最も積極的な姿勢を呈している（表3）。タイでは2007年より「障害者5か年計画」を策定し、障害者権利条約批准よりも前から国内における障害者支援のための関連法案・制度の充実を図っている。

表3 Current Situation of Signature and Formal Ratification of CRPD

Participant/国	Cambodia	Lao PDR	Myanmar	Thailand	Viet Nam	Japan
Signature/署名	1-Oct-07	15-Jan-08	N. A.	30-Mar-07	22-Oct-07	28-Sep-07
Formal Confirmation /承認 (c), Accession /加盟 (a), Ratification /批准 (r)	20-Dec-12 (r)	25-Sep-09 (r)	7-Dec-11 (a)	29-Jul-2008 (r)	2-Feb-2015 (r)	20-Jan-2014(r)

Source: UN Treaty Collection, Convention on the Rights of People with Disabilities, <<https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-15.en.pdf>> (2015年4月8日閲覧).

これら5か国を包摂したアジアおよび太平洋地域を対象とした日本の国際協力案件として、JICAのアジア太平洋障害者支援センター（APCD）プロジェクトが挙げられる。次章では日本による障害者支援分野の国際協力のグッドプラクティスとして高い評価を得ている同プロジェクトに焦点を当て、アジア太平洋地域における障害者権利保障制度の発展と国際協力の実践との結節について論じる。

## 4. アジア太平洋における障害者人権保障制度の発展とアジア太平洋障害者支援センター（APCD）の設立

### 4-1. アジア太平洋における障害者人権保障制度の発展

APCDプロジェクトは、JICAの2国間技術協力援助によってタイの社会開発・人間の安全保障省をカウンターパート（関連省庁等）として、2002年8月から2007年7月にかけて第1フェーズが実施された、障害者支援の基盤を構築した社会保障（障害者支援）分野の支援である<sup>11)</sup>。同プロジェクトにおいて日本からは長期・短期で専門家が派遣され、研修事業を行った<sup>12)</sup>。案件形成の段階より、障害者を「援助される側」・「支援される側」としてではなく、障害者自身が主体となる活動に対する支援として要請され、これに基づいて構想された。APCDの設立は、障害者に関するプロジェクトというよりむしろ、障害者中心の国際プロジェクトの性質を帯びたものとなった<sup>13)</sup>。

では、APCDはどのような障害者権利保障制度形成の潮流の中で誕生したのだろうか。それは、1980年代に遡る。1981年、国連は同年を「国際障害者年」と位置付け、「国連障害者の十年（1983-1992）」を打ち出した。しかし、アジア太平洋諸国では障害者の存在がようやく国の政策担当者に認識されるようになったにすぎなかった<sup>14)</sup>。

こうしたなかで、1986年よりJICAの「アジア太平洋障害者指導者養成研修」を受託していたのが、障害者の国際団体である障害者インターナショナル（DPI）<sup>15)</sup>であり、DPIによる各国の研修事業に関わっていたのが、後にAPCDプロジェクトにおいてチーフアドバイザーとなる二ノ宮アキエ（Ninomiya, Akiie）であった<sup>16)</sup>。

こうしたJICAおよびDPIを中心としたAPCD設立に向けた取組みは、国連アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）等の国際機関やDPI等の国際NGOを巻き込んだ国際的障害者権利保障制度の形成という大きな潮流と交わり、障害当事者を主体とした権利保障制度およびプロジェクト実施を促進した。また、プロジェクトによって設立されたAPCDは、障害者権利保障制度に基づく政策実践のための主体として、自らも制度実践の末端を担い、障害当事者を主体とする障害者支援といううねりを創り出すことに貢献した。

まず、第1のマイルストーンとなったのが、第48回UNESCAP総会<sup>17)</sup>における、「(第1次)アジア太平洋障害者の十年（1993-2002）」の採択であった。この採択は、当時日本の国会議員であった八代英太とDPI中国代表であった鄧撲方が中心となってまとめた日中政府提案に基づくものであった<sup>18)</sup>。

「(第1次)アジア太平洋障害者の十年（1993-2002）」の最終年である2002年に日本国内で3つの国際会議が開催された。それは、(1)2002年第6回DPI世界会議札幌大会、(2)第12回国際リハビリテーション協会（RI）アジア太平洋地域会議、(3)「アジア太平洋障害者の十年」推進キャンペーン大阪会議である。これらの国際会議は全て同年10月18-23日という極めて短い期間に、日本国内で開催されたこともあり、多くの政府関係者、障害者支援団体、個人が参加し、世界における注目を集めた<sup>19)</sup>。

次に、これら2002年に日本で開催された一連の国際会議の成果として採択された、DPI札幌宣言および「障害者の権利実現へのパートナーシップに関する大阪宣言」が、第2のマイルストーンとなった。これらは、上記(2)と(3)の2つの会議の成果と言えるだろう。

まず、2002年第6回DPI世界会議札幌大会で採択されたDPI札幌宣言では、「障害者が世界で疑問の余地なく最大で最も差別されているマイノリティグループであり、私たちの人権は制度的に侵害されている」ことを指摘した。そして、「現在の国連条約の下での我々の人権は一般的に無視され、モニタリングの過程でも軽視されている」という

現実を世の中に向けて突きつけた。こうした経緯から、「人権の完全な享受を擁護し尊重する拘束力のある法律としての特定の国際条約」が要求されたのであった<sup>20)</sup>。

この DPI 札幌宣言の中でも、最も特筆すべきなのが次の主張である<sup>21)</sup>。

- ・この（新しい障害者権利）条約は人権に関するものとして扱われるべきで経済、社会的分野として扱われるべきではない。
- ・我々はこの法律の作成にあたり『我ら自身の声』を要求する。我々に関するあらゆるレベルのあらゆる事項に関して意見が反映されることを要求する。
- ・我々はすべての国がこの条約の制定と採択を支持することを要求し、全ての障害者及び障害者団体が条約のニーズと利益について一般市民と政治家を教育することを奨励する。
- ・さらに我々はすべての国が差別禁止法を採択し実施すること、及び障害者への機会均等を保障する政策を実施することを要求する。

すなわち、同宣言では障害者を中心に据え、条約形成過程全体に当事者の「声」を反映させ、全ての国に、実際の障害者をめぐる障害撤廃のための施策を要求している。特に、障害を持つ当事者を、制度によって保護される対象としてではなく、制度設計に関わる主体として包摂してゆく姿勢は、APCD プロジェクトでも共通するものであろう。

一方の2002年大阪宣言は、障害者権利保障の潮流と APCD の活動を、政策実施に落とし込む重要な役割を担った。この宣言には、(1)障害者権利条約制定のための協力・連携、(2)新しい「アジア太平洋障害者の十年」の推進、(3)アジア太平洋障害者の十年推進 NGO 会議 (RNN) を引き継ぐ形で新たに発足することとなる「アジア太平洋障害フォーラム (APDF)」への参加と支援の要請、さらに(4) (既にバンコクに2004年開設予定であった)「アジア太平洋障害開発センター (APCD)」への協力と支援の要請等が盛り込まれた<sup>22)</sup>。

こうした制度形成が進展しつつあった1999年、JICA は障害者支援関係の案件を立ち上げるため、企画調査員をタイに派遣した。これは、タイでは障害者団体の組織化が進み、活動も活発であったことおよび国連機関のアジア太平洋地域事務局や国際 NGO 事務所が所在していたことを総合的に勘案してのことであった。2001-2002年、JICA はタイ王国政府労働福祉省（2002年以降は社会開発・人間の安全保障省）と APCD 設置に関する委員会を立ち上げた。

この日本とタイの合同委員会による話し合いの中で、タイ側の DPI 開発官であり、本人も障害当事者であったトポン・クルカンチットらを初めとする障害者組織リーダー達が、プロジェクトの中で主体的な役割を担おうとする姿勢を見せた。このことは、そ

れまでの援助では、ニーズ把握と要請に重きがおかれることの多かった JICA の社会福祉（障害者支援）分野の途上国支援の中で、障害者自らが中心となる稀有なプロジェクトが形成されてゆく契機となった<sup>23)</sup>。

こうした APCD 設立に向けた動きと障害者人権保障の潮流は、2002年10月25日に開催された UNESCAP 主催の「(第1次) アジア太平洋障害者の十年」最終年ハイレベル政府間会合にて採択された、「びわこミレニアム・フレームワーク（以下 BMF）」において結晶化することとなる。

BMF は、「(第1次) アジア太平洋障害者の十年」を通して取り組まれた12の目標達成のための行動課題領域（国内調整、立法、情報、啓発広報、施設の整備及びコミュニケーション、教育、訓練及び雇用、障害の予防、リハビリテーション・サービス、介助機器、自助組織、地域協力）のうち<sup>24)</sup>、教育等の十分な進展が見られなかった領域に着目し、(1)障害者の自助団体、(2)女性障害者、(3)早期対処と教育、(4)自営を含む職業訓練と雇用、(5)各種施設及び公共交通機関へのアクセス、(6)情報通信技術を含む情報と通信へのアクセス、(7)職能開発、社会保障及び持続的生計手段事業による貧困の削減、という優先的行動領域の具体的な目標と行動計画を定めた<sup>25)</sup>。

そして、全部で9分野からなる「『行動のための BMF』の原則と政策方針」が採択された。その中でも、次の③、④、⑤の内容は、APCD プロジェクトによる実践と、障害者権利保障制度形成との結節点を見出している<sup>26)</sup>。

- ③ 障害当事者団体、また障害者のために活動する団体の有効な参加により、障害に関する政策の策定、実施にあたっての調整、および実施状況のモニタリングを行うため、障害に関する国内の調整委員会を設立、または強化する。
- ④ 障害者と障害者団体の発展を支援し、障害に関する国の政策決定過程に障害者自身が参加できるようにし、特に女性障害者の発展に重点を置き、性差別撤廃運動と同様に障害者自助団体への参加にも重点を置く。
- ⑤ 特に貧困の軽減、初等教育、男女平等、若年層の雇用の分野で、ミレニアム開発目標を達成する取組みの中に障害者を含める。

この中でも、③および④項で言及された指針は、国際制度としての障害者権利保障において、障害当事者を「支援する側」に包摂し、障害者による障害者支援を促進する行動指針が具体的に共有されたのである。

加えて、⑤に示された貧困削減は、国連が貧困削減を前面に打ち出した開発目標であるミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）を強く意識し、途上国における社会的に最も脆弱な障害者への支援を促進させる内容となっている。この点

に関しては、APCDが対象とするアジア太平洋地域は、今や中進国となり JICA による援助の「卒業生」となりつつあったタイのような中進国がある一方で、貧困問題を抱える多くの途上国が存在する多様な地域と変貌した。こうした地域における非先進国間の支援、いわゆる「南南協力」に、障害者権利保障を含む問題解決の処方箋として希望を見出しているのではないだろうか。

アジア太平洋地域には約4億人の障害者がおり、その40%以上が依然として貧困生活をおくっていると推定される。これらの障害者は、社会の他の人々が受けている保健、食物、教育、雇用、その他の基本的な社会サービスを含む権利の享受から疎外され、地域社会の政策決定過程への参加からも疎外されてきた<sup>27)</sup>。こうした事実を看過して、障害者権利保障などありえない、そうした強い決意が反映されたのである。

さらに、上記 BMF 原則・政策方針を円滑に実行するために、準地域レベルでの政府間の協力と連携を強化することや NGO との協力強化のほか、APCD との協力やネットワークの構築、進捗状況についてのモニタリング（監視）と評価の実施計画に関しても戦略が組み込まれた<sup>28)</sup>。

この BMF において「(第1次) アジア太平洋障害者の十年」の課題が、既に2002年5月に UNESCAP によって制定されていた「(第2次) アジア太平洋障害者の十年(2003-2012)」へと継承されるばかりでなく、成果である国際 NGO 間の連携や、その連絡機能、国際規模の運動としての役割の継承が確認されたと評価できるのではないだろうか。

#### 4-2. 実践機関としてのアジア太平洋障害者支援センター (APCD) の設立

こうした一連の国際的な障害者権利保障制度創設の潮流が大きな節目を迎えた2002年8月、APCD プロジェクト（フェーズ1、2002年8月1日-2007年7月31日）が JICA 技術協力プロジェクトとして正式に開始された<sup>29)</sup>。

APCD プロジェクトでは、上位目標に「アジア太平洋の途上国で障害者のエンパワーメントとバリアフリー社会が大きく促進される」ことを設定している。これは「第2次アジア太平洋障害者の十年」の目指す「域内障害者の完全参加と平等の実現」と合致しているとの評価を得ており、同プロジェクトがアジア太平洋地域における障害者権利保障制度の発展と交わっていることを如実に示している<sup>30)</sup>。

「アジア太平洋地域の発展途上国において障害者のエンパワーメントとバリアフリー社会を促進する地域センターとして APCD が設立される」というプロジェクト目標が設定され、APCD がアジア太平洋地域における障害者支援の基盤となり、地域全体に

寄与する存在として位置づけられていたことが分かる<sup>31)</sup>。

具体的な活動は、(1)ネットワーク作りと連携、(2)情報支援、(3)人材育成、(4)センターの持続性のための管理体制に大別できる（資料1）。これらの活動の中でも、国際的な障害者支援制度形成との関係で特に注目すべきは、(1)と(3)の活動であろう。

(1)ネットワーク作りと連携では、フォーカルポイント機関、協力団体となる各国政府機関および国際 NGO や現地 NGO 等を選定し、これら団体との協力体制を整えている。フォーカルポイント機関とは、主にアジア太平洋地域において障害者関連政策を管轄する政府機関である。APCD との協力関係を築くにあたって、当該国の状況把握と併せて、これら機関についての情報収集、訪問・協議を経て、覚書を締結している。

協力団体は主に障害者関連 NGO であり、組織体制や予算、活動等を精査し、要件を満たす団体に対して協力団体として申し込みを勧める形式が採用された。この(1)において特に重視されたのが、各国障害当事者団体に関する情報収集とネットワーキングであった。他にも、APCD の主催する研修に代表者等が参加した団体は研修内容を共有し、自国で還元・普及してゆく関連団体として位置づけられた。これらの機関・団体の連携は、それまでアジア太平洋地域に存在しなかった広範囲な障害者支援実施のための基盤構築に寄与した<sup>32)</sup>。

(3)人材育成は障害者関連人材の育成を指し、主に研修事業が行われていた。センターの研修事業では講師および研修受講者がともに域内から招へいされ、JICA およびタイ政府の技術協力の枠組みに従って、受講者の募集、選定、招へい、研修が実施された。

受講者の募集はタイ外務省国際開発協力局に委託され、募集要項は各国のタイ大使館を通じて各国外務省経由で各国フォーカルポイント政府機関に伝えられる。各国フォーカルポイント政府機関が国内の障害者団体等に募集要項を配布し、受講希望者の応募書類は外務省を経由し、各国タイ大使館、タイ外務省を通じて APCD に受理される。センターが受講者の選定を行い、同じルートを通じて、選定結果が応募者に伝えられるという仕組みだった。こうしたタイ外務省および各国フォーカルポイント政府機関に加えて、APCD が独自に協力団体に募集の連絡も行った<sup>33)</sup>。

研修内容については、障害当事者を含む有識者、日本人専門家、APCD の人材育成担当者によって議論を行い、詳細が決められた。研修の講師についてもタスクフォースでの議論を通じて、研修の狙いに適した有識者・経験者が選定された。研修講師の出身はタイ、スリランカ、パキスタン、バングラディッシュ、ミャンマー等の国にわたり、過去の研修員に講師を委ねることもあった。また多くの障害当事者が講師を担当した。研修の質については、研修コース中や終了後に APCD 側からフィードバックを行い、講師としての技術の改善や研修内容の改善を行うなど、工夫が行われていた。こうした

プロセスを通じて、研修講師となる人物の能力強化も行われた<sup>34)</sup>。

また、研修員のフォローアップに力が入れられ、質問票による追跡調査、現地訪問時のフォローアップ等が行われた。全研修員中、60%以上の研修員のモニタリングが実施され、帰国後に研修で学んだ成果を活用しているか等が確認されている。帰国後の自主的な活動に関してもフォローを行っており、特に講師として今後の活用が可能な者を特定できる仕組みになっていた。

こうした仕組みは、政府主導で発掘されたプロジェクトにあって、実際の研修内容や研修受講者、そのフォローアップによる講師としての活用という、人材育成・活用の好循環を生み出した。結果的に、国際 NGO や障害当事者団体等「下から」の主体的な参加を促す形となった。

とりわけ、障害当事者が障害者を支援したことは、社会福祉分野での支援実践において、新たな支援の形を提示した。さらに、この点は BMF で確認された障害者の包摂という障害者権利保障の行動原則を実践の場に反映させる、具体的な手法として評価することができるだろう。

また、第4章で概観した通り、同プロジェクトは JICA とタイ王国政府社会開発・人間の安全保障省の間のみならず、DPI を始めとする国際 NGO および他の東南アジア諸国政府関係部局や障害者団体との対話や連携を促進させた。このことは、形成過程のみならず、プロジェクト全体を貫くひとつの理念であったと言える。

他にも、APCD プロジェクトではアジア太平洋32か国を対象として、政府機関および非政府機関の代表者を招へいし、障害と人権、自立生活とピア・カウンセリング、障害者に優しい街づくり（アクセシビリティの向上）、自助団体育成、障害指導者育成、視覚障害者を対象とした情報技術、障害者に優しいウェブづくり等の研修を行った。帰国した研修生は、研修中に作成した活動計画をもとに、各国で既存のリソースとネットワークを活用し、それぞれの活動を展開した<sup>35)</sup>。

結果的に APCD は、2007年までの5年間に32か国の障害者問題の政府担当部局との合意文書に署名し、協力組織として180以上の障害関係団体の参加を得た<sup>36)</sup>。APCD はこうした広範囲に効果を波及させることのできる、いわば障害者支援のプラットフォームとしての役割を担った。この役割は、他の第1フェーズで残された諸課題とともに、第2フェーズにおいて継続的に取り組まれている（資料2）。

APCD は JICA による能力開発プロジェクトの中でも、妥当性、有効性、効率性において高い評価を得ており、APCD の設立およびその事業は、アジア太平洋地域という広範囲に及ぶ障害者支援実践のための基盤を築いた<sup>37)</sup>。

この成果は、単に JICA による APCD 立上げの成功だけでなく、国際的な障害者権

利保障制度形成過程の実践面を支えることで、アジア太平洋地域全体の障害者権利を保護しようという規範の普遍化の成功をも意味するのではないだろうか。

このような観点から、第2フェーズにおいて、APCD財団へと運営が移譲されることでタイ政府からある程度独立した運営体制を確立した（2004年7月<sup>38)</sup>。さらには、地域社会の中で障害当事者が主体的にリハビリテーションを推進する手法（Community Based Rehabilitation: CBR）が、フィリピンの施設や街づくりのバリアフリー化に向けた活動、パキスタンの障害者自助団体育成強化セミナーの実施、震災復興におけるアクセシビリティと障害者の自立生活支援、タイの自立生活支援とCBR<sup>39)</sup>ピアサポートなどの事例へと、活動の種類と地理的範囲を拡大させていったことは、第1フェーズの成功からみれば、当然の結果であったのだろう<sup>40)</sup>。

つまるところ、APCDプロジェクトの設立と初期運営体制の確立の成功は、後世にグッドプラクティスとして共有され、アジア太平洋地域において障害者権利保障が実践されてゆくための国際公共財となったのである。

## むすびにかえて－障害者支援に関する国際的潮流と日本の国際協力の展望

最後に、障害者権利条約の批准による障害者権利保障の国際規範共有、制度化についてさらなる研究の可能性を指摘し、2020年東京パラリンピック開催に向けた日本の国際協力の展望を素描することで、本稿の結びとしたい。

まず、障害者権利保障が条約の成立批准国増加によって国際的な規範となったのかという点について指摘したい。障害者権利条約制定へ向けた動きのなかでは、やはり1980年代より国際社会での議論が深まっていったことが大きな意味をもった。とりわけ、条約制定には国連総会が大きな役割を果たした。2001年の総会決議 A/RES/56/168によって実質的な条約制定作業委員会となるアドホック委員会が発足したことが転換点であったように思われる。

また、こうした制度としての条約制定には、制定に主体的な役割を果たす政府および個人活動家等を指す規範起業家（norm entrepreneurs）の存在が大きい。今後の研究では、こうした個別主体と条約制定過程の関係について検討する価値があると思われる<sup>41)</sup>。

具体的には、本稿4-1および4-2では、APCD設立と障害者権利保障制度確立へと向けた国際的な動きとの結節点としてBMF行動原則を指摘した。しかし、運動を推進する個人や団体の思想や理念も今後の研究で注目すべき要素であろう。

こうした国際的規範・制度として結実しつつある障害者権利保障において、2020年東

京パラリンピック開催を控えた日本の国際協力には、次の課題が残されていると考える。

障害者権利条約の批准は、内外 NGO・NPO 等の「下から」の動きが日本政府を突き動かし、政府による国内法・諸制度の整備を推し進めてきた。また、日本が独自に実績を重ねてきた東南アジア地域での障害者支援については、政府による援助スキームを利用しながらも、NGO・NPO といった草の根レベルでの国際協力のノウハウが、現在進行形で運用されている。このように、APCD 設立・運営に代表される「上からの」制度・枠組み・資金の提供と、「下からの」実践経験や人材の育成の提供が「両輪」として機能するシステムの有効性が示された。その上でも、「両輪」の効果を発揮する機会が増える今後は、参照すべき「ベストプラクティス」としての APCD の価値は高まるだろう。

すなわち、権利条約によって課された日本国内のタスクは、「上からの」実践に向けた組織・制度作りと、障害者福祉とスポーツという2つの分野の連携促進であろう。

というのも、本稿第1章で見たように、本権利条約第30条は批准国政府に対し障害者の積極的なスポーツへの参加促進を義務づけている。これを踏まえ、日本政府は障害者スポーツの裾野の拡大・トップアスリートに対する支援強化の両方を実施している<sup>42)</sup>。しかしながら、パラリンピック等の国際的障害者スポーツ大会の観客やボランティア（障害当事者を含む）といった「第2の参加者」への広報活動・施設整備等の配慮は不十分であると考え<sup>43)</sup>。こうした「第2の参加者」に対する包括的な施策は、2020年東京パラリンピックのスムーズな大会運営および大会後の日本社会で障害と向き合う姿勢を再検討するきっかけとなり、いわゆるソフトの面での「遺産」を提供するものであろう。

2020年を控える日本国内では、今後障害者スポーツおよび障害者支援における機運が高まることが予想される。国内での機運の高まりは、国外における障害者ならびに障害者福祉分野・スポーツ分野での支援に対する支持・理解促進へと波及し、それがまた日本国内における諸関連政策・運動への支持・理解促進に繋がる、フィードバック効果が予想される。

具体的には、次のような過程で効果を発揮するだろう。(1)障害者権利条約批准によって APCD の第2フェーズのように、日本政府の援助スキームを活用した NGO・NPO 等を実施の中心に据えた「下からの」支援が増加する。(2)そうした支援を受けた国の選手や団体が、2020年東京パラリンピックに出場し、人びとの記憶に残る活躍をする。すると、それは(3)当該選手の出身国のみならず、日本の新しい形の「成功」となって還元され、多くの人びとの記憶に残り、国内外での障害者権利保障のための取組みに対する

理解と支持を大いに増やすだろう。

日本は、2020年までにこうしたフィードバック効果を意識した体制作りを進める必要がある。これにより、パラリンピックの「遺産」は国籍に関係なく共有され、未来へと受け継がれてゆくのではないだろうか。

また、フィードバック効果をめぐる議論は、パラリンピックのレガシー（遺産）についての研究に対して一石を投じるだろう。つまり、既存研究の多くはホスト国のメダル獲得数を主たる基準とした、目に見える成績や円滑な運営体制が大会の成功であり、さらには遺産を形成する要素として評価される傾向にある<sup>44)</sup>。しかし、上記フィードバック効果は、ホスト国のみならず、支援対象国と共有可能な「遺産」の構築を可能とし、こうした「遺産」を後世に遺してゆく手がかりとなろう。2020年に表彰台で輝く笑顔が、国境を超えて共有される、色褪せぬ「遺産」となることを期待したい。

資料1 JICA APCD Project Phase 1

スキーム	技術協力
期間	2002年8月8日ー2007年7月31日
実施国	タイ
相手国機関	社会開発・人間の安全保障省
目標	上位 アジア太平洋の途上国で障害者のエンパワーメントとバリアフリー社会が大きく促進される。 プロジェクト アジア太平洋地域の発展途上国において障害者のエンパワーメントとバリアフリー社会を促進する地域センターとしてAPCDが設立される。
成果	1. センターがフォーカスポイント及び協力団体とのネットワーク作りや連携を促進する 2. センターがフォーカスポイント、協力団体、関連機関及び障害に関わる人々に対して情報支援をアクセス可能な形で提供する。 3. センターが、フォーカスポイント及び協力団体のための障害者関連の人材育成を図る。 4. センターの運営管理体制が確立される。
活動	1. ネットワーク作りと連携: 1.1 対象国における制度的枠組みを含む、障害関連事項の調査を行う。 1.2 アジア太平洋地域のフォーカスポイント機関及び協力団体となる組織を選定する。 1.3 対象国へ出張し、調査、助言を行う。 1.4 APCDセンターの活動への支援と参加について、フォーカスポイント機関と協議し、合意文書にまとめる。 1.5 フォーカスポイント機関の役割について協議し、合意文書にまとめる。 1.6 協力団体を登録する。 1.7 フォーカスポイント機関、協力団体、リソースパートナー、及びその他の関連機関の間のネットワーク作り支援と連携支援を行う 2. 情報支援: 2.1 ホームページを利用したネットワークをアクセシブルな形で構築するため、フォーカスポイント機関と協力団体への技術習得を支援する。 2.2 フォーカスポイント機関、協力団体、関連機関及び一般に対し、情報の参照サービスを行う。 2.3 アジア太平洋地域において障害関連事項の情報共有を図るため、四半期毎にニュースレターを発行する。 2.4 アジア太平洋地域に対し、障害関連事項の情報を提供するためAPCDのホームページを公・運営する。 2.5 APCDのホームページに、障害関連情報を適切なタイミングで公開する。 2.6 フォーカスポイント機関、協力団体、情報材料、国別障害者関連情報についてのリストを作成する。 3. 人材育成: 3.1 障害者関連の人材育成研修コースを準備、実施する。 3.2 研修の評価を実施する。 3.3 元研修参加者に対するフォローアップを行う。 3.4 元研修員が所属するフォーカスポイント機関や協力団体が実施する関連活動を支援する。 4. センターの持続性のための管理体制: 4.1 2007年以降のセンターの運営管理に関する調査を行う。 4.2 センターの運営管理の参加型意志決定システムの開発・実施を行う。 4.3 適切な地域独立機関となるためのロードマップを作成する。 4.4 センターの国際性を確保するため、国際助言メカニズムのありかたを検討する。 4.5 2007年以降の資金計画を作成する。 4.6 2007年以降の、資金獲得を含むロジスティック管理計画を作成する。 4.7 2007年以降の人員計画を作成する。 4.8 オン・ザ・ジョブ・トレーニングを通じて運営管理に関わる職員とリソースパートナーの研修を行う。4.9 センターの活動をモニタリングするため年2回、合同調整委員会を開催する。4.10 センターの業務上の事項を報告し、またセンターの運営管理に関する助言を行うための、理事会会合に参加する。
日本側投入	長期専門家(チーフアドバイザー、業務調整、障害者研修開発、ICT専門家 4名) 短期専門家(障害者自立生活、CBR、ICT、バリアフリー環境等 年間約10名) 研修員受入(バリアフリー技術、障害者自立生活、CBR、福祉施設維持管理等 年間4~5名) 研修員受入(バリアフリー技術、障害者自立生活、CBR、福祉施設維持管理等 年間4~5名) 機材供与(リフト付きバン、電動車椅子等)
相手国側投入	要員:センター長、研修分野スタッフ、情報支援分野スタッフ センター施設(わが国の無償資金協力により建設)
実施体制	(1)現地実施体制 社会開発人間保障省社会福祉局が実施責任機関であるが、センターの運営方針は、タイのNGO、有識者を含む理事会によって決定される。 (2)国内支援体制 「障害者支援」課題別支援委員会の下に「アジア太平洋障害者s年タープロジェクト」小委員会を設置。
関連する支援	(1)日本 無償資金協力「タイ国アジア太平洋障害者センター建設計画」でセンター建設(2004年12月完成、5.4億円)。 (2)他援助機関等 ESCAP、DPI等の国際NGOと連携

参考: JICAナレッジサイト、「アジア太平洋障害者センタープロジェクト」プロジェクト基本情報、  
<<http://gwwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/fd8d16591192018749256bf300087cfd/514794ba8bd5cdaf492575d100353978?OpenDocument>> (2015年10月20日閲覧)。

国際障害者権利保障制度と日本による国際協力の結節一  
アジア太平洋障害者支援センター（APCD）設立を焦点として

資料2 JICA APCD Project Phase 2

スキーム	技術協力
期間	2007年8月8日—2012年7月31日
実施国	タイ
相手国機関	社会開発・人間の安全保障省
目標	<p>上位 アジア太平洋地域において(1)障害者のエンパワメントと、(2)「障害者が権利を保障され非障害者とともに諸活動に参画できるバリアフリー社会」を促進するために、APCDの活動を通じて障害当事者/障害者支援団体の活動が強化される。</p> <p>プロジェクト アジア太平洋地域において、1)障害者のエンパワメントと、2)「障害者が権利を保障され非障害者とともに諸活動に参画できる社会」に向けて、APCDが、障害当事者組織と各国政府を含む障害者支援組織の連携を促進する地域センターとして機能する。</p>
成果	<p>1. APCD、政府調整・窓口機関(FP)、協力団体(AO)、その他の関連団体との間で、より効率的で持続的な連携が進展する。</p> <p>2. 国際的な活動を継続するためAPCDの運営管理能力が強化される。</p>
活動	<p>1.</p> <p>1.1 積極的に活動に参加する政府調整・窓口機関(FP)、協力団体(AO)を選出し求められる役割を確認する。</p> <p>1.2 APCDのすべての活動においてコミュニケーションのアクセシビリティ*を確保する。</p> <p>1.3 APCDが、業績をもつ政府調整・窓口機関(FP)及び協力団体(AO)と協力し1)人材育成と2)情報支援に関する行動計画を策定する。</p> <p>1.4 行動計画に従って人材育成(APCDでの研修コースや国内/域内セミナー等)を推進する。</p> <p>1.6 行動計画のモニタリングを行う。</p> <p>1.7 政府調整・窓口機関(FP)と協力団体(AO)のグッドプラクティス(良い事例)を蓄積し、既存および潜在的なAPCDの関係者と共有する。</p> <p>1.8 アジア太平洋地域の、サブリージョナルな連携を促進し、社会的インパクトをもたらすことを目的として、サブリージョナルワークショップを実施する。</p> <p>2.</p> <p>2.1 APCDマスタープラン(2011—2015)を作成する。</p> <p>2.2 APCDマスタープランを実行する。</p> <p>2.3 APCDマスタープラン実施状況を確認し、必要に応じて修正を行う。</p> <p>2.4 APCD年報を発行する。</p>
日本側投入	<p>1. 専門家 (1)長期専門家(4) (チームアドバイザー、業務調整員、ネットワーク連携/人材育成、ネットワーク連携/ナレッジマネジメント) (2)短期専門家(2～6名/年) 2. 本邦研修(2～8名/年) 3. 在外事業強化費</p>
相手国側投入	<p>1. 社会開発人間安全保障省国家障害者エンパワメント事務局スタッフ 2. プロジェクトスタッフ 3. プロジェクトオフィスその他施設 4. プロジェクト経費の一部</p>
実施体制	<p>(1)現地実施体制 APCD財団、社会開発人間安全保障省国家障害者エンパワメント事務局</p> <p>(2)国内支援体制 障害者支援分野課題別支援委員会、全日本手をつなぐ育成会</p>
関連する支援	<p>(1)日本 2000年 技術協力・無償資金協力に関する要請書の提出 2001年 技協の採択・事前調査等 2002年 7月 技プロ開始(総額6.6億円) 2003年 3月 無償資金協力詳細設計に関するE/N締結(総額4,700万円) 2003年 6月 無償資金協力に関するE/N締結(総額4.91億円) 2004年 11月 無償資金協力によるセンター建物完成</p> <p>関連する技術協力プロジェクト: マレーシア「障害者福祉プログラム強化のための能力向上」キルギス「障害者の社会進出促進」 ミャンマー「社会福祉行政官育成」フィリピン「地方における障害者のためのバリアフリー環境形成」 パキスタン「障害者の社会参加促進」</p> <p>(2)他援助機関等 UNESCAPは「アジア太平洋障害者の10年」の具体的な行動計画として琵琶湖ミレニアムフレームワークを採択した(2003～2012の行動計画)。APCDプロジェクトはまさにその同じ年に開始され、当初からUNESCAPと連携を図ってきている。現在、アジア太平洋障害者の十年(第3次)の採択に向けた動きがあり、APCDは今後もUNESCAPと連携をしていく予定。</p>

参考: JICAナレッジサイト、「アジア太平洋障害者センタープロジェクトフェーズ2」プロジェクト基本情報  
<<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/fd8d16591192018749256bf300087cfd/cd7a79ae7f750f5c492575d100353e91?OpenDocument>> (2015年10月20日閲覧)。

注

- 1) 外務省 HP, 「障害者の権利に関する条約」, <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index\\_shogaisha.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html)> (2015年10月8日閲覧)。
- 2) APCDに関する JICA によるプロジェクトは、フェーズ1 (2002年8月1日-2007年7月31日) および、フェーズ2 (2007年8月1日-2012年7月31日) という、2つのプロジェクトが存在する。本稿では、主に APCD の設立について取り上げるため、特段理由のない場合、フェーズ1 (2002年8月1日-2007年7月31日) について言及する。
- 3) Krasner, Stephen D. 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press), p.2.
- 4) 外務省 HP, 「障害者の権利に関する条約」本文, <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018093.pdf>> (2015年10月8日閲覧)。外務省外交政策局人権人道課『障害者権利条約パンフレット』, 国内広報室, 2015年。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000069541.pdf>> (2015年10月8日閲覧), p.8。
- 5) 川島聡「障害者権利条約の基礎」松井亮輔他編『概説 障害者権利条約』, 法律文化社, 2010年, p.2。
- 6) 外務省 HP, 「障害者の権利に関する条約」本文, 外務省外交政策局人権人道課『前掲文書』, 国内広報室, 2015年, p.10。
- 7) 日本障害者協議会 HP, 代表・田中徹二による声明「障害者権利条約批准にあたって」<<http://www.jdnet.gr.jp/opinion/2013/131204.pdf>> (2015年10月16日閲覧)。
- 8) 外務省 HP, 「障害者の権利に関する条約」本文, 外務省外交政策局人権人道課『前掲文書』, 国内広報室, 2015年, p.7。
- 9) 外務省 HP, 「障害者の権利に関する条約」本文, 外務省外交政策局人権人道課『前掲文書』, 国内広報室, 2015年, p.13。
- 10) UN Treaty Collection, Convention on the Rights of People with Disabilities, <<https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDGS/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-15.en.pdf>> (2015年10月8日閲覧)。
- 11) なお、APCD の施設についても、日本の援助によって建設された。無償資金協力スキームで実施された「タイ国アジア太平洋障害者センター建設計画」で、センター建設には約5.4億円が投入され、2004年12月完成した。外務省報道発表, 「タイ王国の「アジア太平洋障害者センター建設計画」に対する無償資金協力について」, <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/15/rls\\_0605a.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/15/rls_0605a.html)> (2015年11月11日閲覧)。
- 12) JICA ナレッジサイト, 「アジア太平洋障害者センタープロジェクト」プロジェクト基本情報, <<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/fd8d16591192018749256bf300087cfd/514794ba8bd5cdaf492575d100353978?OpenDocument>> (2015年10月20日閲覧)。
- 13) ニノ宮アキエ『車いすがアジアの街を行く: アジア太平洋障害者センター (APCD) の挑戦』, ダイヤモンド社, 2010年, p.15。
- 14) ニノ宮アキエ『前掲書』, p.14。他の地域および障害者権利条約全体の成立過程に関する議論は、長瀬修「障害者権利条約交渉における障害と開発・国際協力」森荘也編『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, 2008年, pp. 97-119。が詳しい。
- 15) 障害者インターナショナル (DPI) は、1981年にシンガポールで設立された。本部をカナダのオタワに置き、国連経済社会理事会、世界保健機構 (WHO)、国際労働機関 (ILO) 等の国際機関に対し諮問資格を有する国際 NGO である。DPI 日本会議 HP, <<http://www.dpi-japan.org/dpi/dpi.html>> (2015年11月16日閲覧)。  
DPI の設立や国際権利保障運動の制度化の経緯については、ダイアン・ドリーシャー著、長瀬

修編訳『国際的障害者運動の誕生－障害者インターナショナル・DPI』, エンパワメント研究所, 2000年。が詳しい。

- 16) ニノ宮アキエ『前掲書』, p.14。
- 17) UNESCAP は, 1947年に国連経済社会理事会に設置された5つの地域委員会のうち, アジア太平洋地域を管轄する委員会。加盟国は53の正式加盟国と9つの準加盟国および地域から構成され, 本部はバンコクに所在。同地域は, 地域委員会では最大の約41億人, 世界全体の約2/3の人口規模を抱える。UNESCAP は, 持続的開発, マクロ経済政策・開発, 貿易・投資, 運輸, 社会開発, 環境・開発, 災害リスク削減等10の領域でプロジェクトを実施する, 5つの地域委員会の中で最も包括的な活動を行う機関である。その一例として, アジア開発銀行の設立(1966年)がある。UNESCAP HP, <<http://www.unescap.org/about>> (2015年11月12日閲覧)。
- 18) 同上。内閣府 HP, 「「アジア太平洋障害者の十年」について」<<http://www8.cao.go.jp/shougai/asianpacific/ap10summary.html>> (2015年11月7日閲覧)。
- 19) 例えば, 「アジア太平洋障害者の十年」推進キャンペーン大阪会議には, 参加国・地域は55, 参加者は約2,400名, ボランティアは約500名であった。(社会福祉法人)日本身体障害者団体連合会 HP, <<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20021105news1.htm>> (2015年11月7日閲覧)。
- 20) (社会福祉法人)日本身体障害者団体連合会 HP, <<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20021022news1.htm>> (2015年11月7日閲覧)。
- 21) 同上。
- 22) (社会福祉法人)日本身体障害者団体連合会 HP, <<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20021105news1.htm>> (2015年11月7日閲覧)。
- 23) ニノ宮アキエ『前掲書』, p.15。
- 24) 障害保健福祉研究情報システム(DIF) HP, アジア太平洋障害者の十年(1993年-2002年)資料集<<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/intl/jsrd/z00001.html#71>> (2015年11月11日閲覧)。
- 25) 日本身体障害者団体連合会 HP, <<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20021105news1.htm>> (2015年11月7日閲覧)。
- 26) なお, その他の分野は次の通りである。
  - ①教育や保健, 情報・通信, 訓練と雇用, 社会サービスおよびその他の分野における, 障害者の平等な機会や対応, 公平さを享受できる権利に関する法律や政策を制定・施行するこれらの法律・政策は男性も女性も, あるいは都市部・遠隔地, 農村部を問わず, あらゆる障害者を含めなければならない。また, 権利に基づき, インクルーシブで, 多分野間アプローチを促進すべきである。
  - ②新規・既存を問わず, すべての法律, 政策, 事業, 計画に障害問題を取り込む。
  - ③政策立案と計画実施のために, 国の障害統計資料の収集分析能力を高める。
  - ④早期対応策を, 0-4歳の障害児のための療育, 保健とリハビリテーション, 社会サービスを含むあらゆる分野に採用する。
  - ⑤障害原因の予防, リハビリテーション, 障害者の機会均等を図る上で, 地域に根ざした取組みを強化する。
  - ⑥社会基盤とサービス開発において, 特に農村・都市開発, 住環境, 交通と通信の分野で, 経済効率を考慮した全市民のためのユニバーサル・デザインやインクルーシブ・デザインの概念を取り入れる。障害保健福祉研究情報システム(DIF) HP, アジア太平洋障害者の十年・第2次十年, 最終年ハイレベル政府間会合, 「びわこミレニアム・フレームワーク」, <<http://www.dinf.ne.jp/>>

- doc/japanese/intl/bf/index.html#mokuhyou-g> (2015年11月11日閲覧)。
- 27) 同上。さらに、開発途上国における障害者の現状について、国際労働機関 (ILO) によれば、開発途上国の障害者約 4 億2600万人は貧困線以下の生活をしており、それらの国におけるもとも脆弱で、周辺化された貧困者の15-20%は、障害者で占められている。また、国際連合教育科学文化機関 (UNESCO) は、就学していない初等教育年齢児童7500万人の1/3は障害児で、途上国の障害児の90%以上は、就学していないと推計している。松井亮輔「国際協力」松井亮輔他編『概説 障害者権利条約』, 法律文化社, 2010年, pp.299-300。
  - 28) 同上。
  - 29) JICA ナレッジサイト, 「アジア太平洋障害者センタープロジェクト」プロジェクト基本情報, (2015年10月20日閲覧)。
  - 30) JICA 人間開発部『アジア太平洋障害者センタープロジェクト報告書 (終了時評価報告書)』2007年, p.7。
  - 31) 同上。
  - 32) JICA 人間開発部『前掲報告書』2007年, pp.8-9。
  - 33) JICA 人間開発部『前掲報告書』2007年, p.10。
  - 34) 同上。
  - 35) JICA 研究所『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析: アジア太平洋障害者センタープロジェクト』, 2008年, pp.1-8。
  - 36) ニノ宮アキエ『前掲書』, p.15。
  - 37) JICA 人間開発部『前掲報告書』2007年, pp.25-30。
  - 38) JICA 人間開発部『アジア太平洋センタープロジェクト (フェーズ2) 報告書 (終了時評価報告書)』, 2012年, pp. 6-8。
  - 39) CBR には必ずしもリハビリテーション活動のみならず, コミュニティにおける障害関連の啓発意識化活動も含まれる。
  - 40) JICA 研究所『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析: アジア太平洋障害者センタープロジェクト』, 2008年, pp. 29-46。
  - 41) 国際関係論の分野では, 条約の制定や規範起業家による国際政治現象の動的的な研究が進んでいる。代表的なものとして, Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. "International norm dynamics and political change." *International Organization*. volume 52 number 04, pp.887-917. がある。
  - 42) 外務省 HP, 「障害者の権利に関する条約」本文, 外務省外交政策局人権人道課『前掲文書』, 国内広報室, 2015年, p.13。
  - 43) この課題については, 川内美彦, 前田有香「障害のある人にとっての競技場のアクセシビリティー 観客として, 競技者としてー」『日本財団パラリンピック研究会紀要』第2号別冊, 2015年。が詳しい。
  - 44) パラリンピックにおけるメダル獲得数とその動態に関する分析については, 番定賢治「パラリンピックにおける日本および各国の選手と成績の変化」『日本財団パラリンピック研究会紀要』第1号, 2015年, pp.73-82。が詳しい。

# A Conjugation between International Institution for the Rights of Persons with Disabilities and Japan's International Cooperation: The Establishment of APCD as a Focal Point

Hiromi SATOH

(The Nippon Foundation Paralympic Research Group)

In early 2014, the Japanese government deposited the instrument of ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and the Convention was officially ratified. The purpose of this paper is to clarify points that intersect between international systems guaranteeing the rights of people with disabilities that have been realized successfully under the Convention, and actual practice in the field of international cooperation in areas prescribed by the Convention. The paper focuses on the relationship between Japan and systems guaranteeing the rights of people with disabilities as well as on Japan's participation in the field of international cooperation, and based on those analyses, presents possibilities for further research and policy implications with a view to the 2020 Tokyo Paralympics Games.

A distinctive feature of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities is Article 4, which stipulates the participation of people with disabilities in decision-making processes on issues that pertain to them. Another distinctive feature is Article 30, which specifies the right of people with disabilities to enjoy culture and sports on a variety of levels in their lives.

Within Japan's domestic laws and systems, the Japanese government has shown its commitment (ratification, signature and execution) to the Convention by revising the definition of a person with a disability in line with the "social model" of disability. In the area of international cooperation, which is one of Japan's priorities, the nation has provided much assistance to people with disabilities in developing countries mainly through official development assistance disbursed by the Japan International Cooperation Agency (JICA) , and Japan has accumulated a considerable degree of achievement and experience.

In particular, Japan has a strong relationship in international cooperation with five countries in the Mekong River Basin (Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam and Thailand) . With the exception of Myanmar, all countries signed the Convention by 2008 and have adopted progressive stances to safeguard the rights of people with disabilities from an early stage. Thailand in particular has worked to improve its domestic social security system including for people with disabilities, mainly under the Ministry of Social Development and Human Security established in 2002. Thailand ratified the Convention in July 2008, and has adopted the most progressive stance among Mekong River Basin countries in protecting the rights of people with disabilities.

The process through which the system to protect the rights of people with disabilities in the Asian and Pacific region was implemented in Thailand, together with the development of the Asia-Pacific Development Center on Disability (APCD) project by JICA, show that the international movement to establish the APCD and a system for protecting the rights of people with disabilities was consolidated in the action policies and principles of the Biwako Millennium Framework (BMF) adopted in 2002 as a product of the first Asian and Pacific Decade of Disabled Persons (1993-2002) . More specifically, in guaranteeing the rights of people with disabilities, people with disabilities themselves were included within “support providers” to encourage support for people with disabilities by people with disabilities. Common action policies and principles were thus shared in the two phases of system and practice.

Future research should also focus on the beliefs and principles of individuals and groups promoting the “norm entrepreneur” movement, which refers to governments and individual activists playing an independent and proactive role in enacting international treaties.

In Japan’s international cooperation ahead of the opening of the Tokyo Paralympic Games in 2020, it is important to make full use of the provision of systems, frameworks and funding in a “top-down approach” initiated by governments, typified by the APCD’s establishment and operation, and the mechanism of practical experience and personnel development provided mainly by NGOs and NPOs in a “bottom-up” approach. This will promote coordination between on the one hand, “top-down” practices for creating organizations and systems, and on the other, welfare for people with disabilities and sports, a coordination that is important for the 2020

### Paralympics.

Opportunities for disability sports and support for people with disabilities will likely increase in Japan ahead of 2020. Extending these opportunities outside Japan towards assistance for people with disabilities and in the areas of disability welfare and sports, is a feedback process that contributes back to Japan through the success of athletes who received assistance. By building structures that incorporate this feedback process, the legacy of the Paralympics will surely be shared across nationalities and passed on to future generations.