

障害者問題における国連の動き

——「国連障害者の十年」終了を控えて——

中 沢 一 隆

要 旨

「国連障害者の十年」は1983年から始まり、これまで国連は様々な活動を行ってきた。世界行動計画の策定、啓蒙活動、基金を活用した事業の実施などが挙げられよう。国連の活動に関する意志決定は、社会開発委員会の決定を経て総会でなされ、一方実際の事務は国連事務局の一つである社会開発部が執行している。

障害者の十年は来年の1992年で終了する。国連では事務総長報告を基に1990年の第45回で今後の取組み方針に関する決議を採択した。決議は、1992年までの残余期間を含む2000年までの優先事項を列挙するとともに、1933年に世界会議を開催して2000年以降の長期戦略の策定を提言している。また、障害者の十年の継続又は新しく十年を設定し直すことの必要性を提起している。

我が国としても、この決議を踏まえ、障害者問題に関する国内施策の見直しが必要となろう。一方、国連の障害者問題への取組みに対する我が国の協力はこれまで受動的であったが、今後は先進国の一員として戦後40年の成果と経験を披露し、積極的に関与していくべきと思われる。

はじめに

1983年から始まった「国連障害者の十年」は来年の1992年に終了する。国連では、残る2年の活動をどのように進めるべきか、「十年」後の活動をどうすべきか、「十年」終了時のセレモニーをどうするか等について慎重な検討が進められている。

本稿では、このような事情を踏まえ、障害者問題に対する国連の取組みについてこの約10年をレビューするとともに、今後の方向についてレポートしたい。併せて、筆者が在ウィーン国際機関日本政府代表部の職員として国連の障害者問題の取組みをフォローした中で感じたことを若干申し述べたい。

国連の障害者問題への取組みは、我が国としても大いに参考とすべきものであるが、これをテーマとした資料は数少ない。本稿が関係者の研究、活動の参考になれば幸いである。

国連の機構と組織

国連の取組みをレビューする前に、国連の機構と組織について説明したい。国連は総会の下に、主として政治、安全保障問題を扱う安全保

障理事会と経済、社会問題を扱う経済社会理事会が置かれている。この経済社会理事会の下部機関として現在、機能委員会と呼ばれる6つの委員会が置かれているが、障害者、老人、青少年、家族問題等の社会問題は社会開発委員会(Commission on Social Development)が取り扱っている。社会開発委員会のメンバー国は現在32か国で、国連加盟国の中から経済社会理事会の選挙で選ばれる。日本は、従来立候補せず、メンバー国とはなっていない。

社会開発委員会は、隔年ごとにウィーンで開催され、主として向こう2年間の国連の活動方針を決定するが、その決定は上級の機関である経済社会理事会(ジュネーブ)、総会(ニュー

ヨーク)の順に再度審議され、総会の決定をもって国連の決定となる仕組みになっている。一般に社会開発委員会の決定はそのまま総会で採択される傾向にあるが、障害者問題については総会が独自の決定を採択する場合も多い。それだけ国連加盟国の関心が高いと言えよう(図1)。

一方、国連の障害者問題を担当する事務局として社会開発人道問題センター(Center of Social Development and Humanitarian Affairs)傘下の社会開発部(Division of Social Development, 現部長はソカルスキー氏(H. Sokalski ポーランド))がある。国連は、その活動を実質的に維持するため巨大な事務局を有しているが、社会開発部を含むこのセンターもそうした事務局の一部門で、ウィーンに置かれている。社会開発部は、社会開発委員会、経済社会理事会、総会の障害者問題の議論をフォローするとともに、この問題に関する情報交換、啓蒙活動等を実施している。社会開発委員会から総会までが国連の意志決定機関だとすれば、社会開発部は国連の執行機関といえよう。

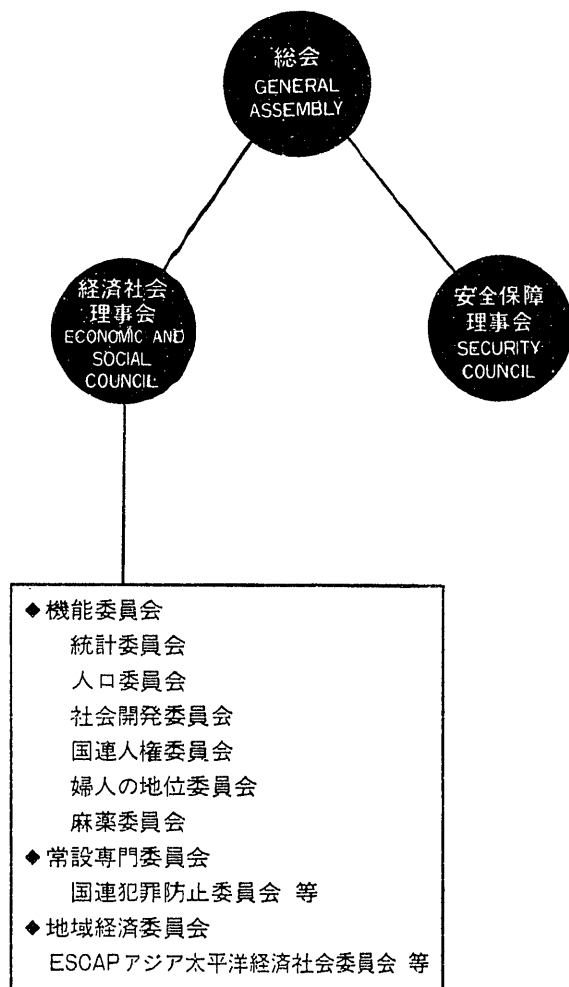
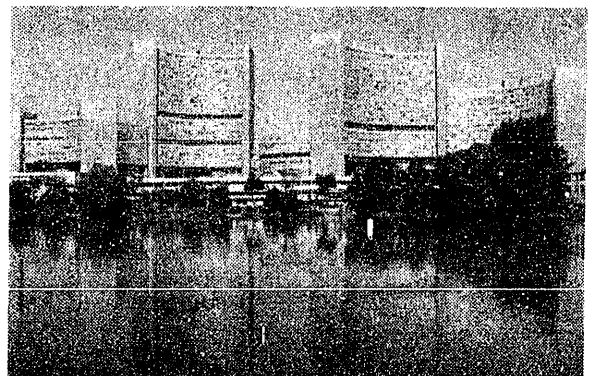


図1 国際連合の機構と組織



国連ウィーン事務所

これまでの国連の取組みの概要

1981年の国連障害者年 (International Year of Disabled Persons) 以降、障害者問題が国連の中でどのようにフォローされて来たのか、国連総会を中心とした動向と事務局である国連社会開発部の活動に分けて説明したい。

1 国連総会の動向

① 国際障害年と国際障害者年行動計画

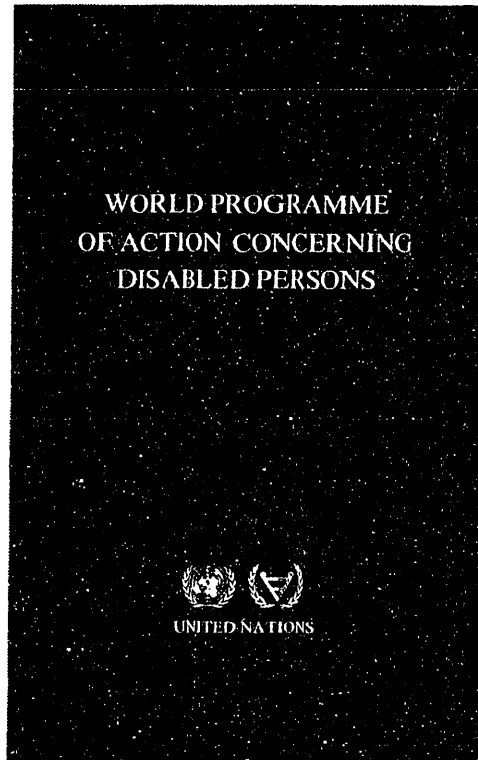
国連は、1976年の第31回国連総会の決議により1981年を国際障害者年とするとともに、1979年の第34回総会で1980年及び81年を対象にした国際障害者年行動計画 (International Year for Disabled Persons : International Programme for 1981-1982) を採択した。障害者の完全参加と平等 (Full Participation and Equality) をテーマとする国際障害者年は障害者問題への世界的関心を高めるうえで大きな役割を果たし、一方行動計画は各国の障害者対策のガイドラインとして有意義なものであった。

② 国連障害者の十年と世界行動計画

国連では、国際障害者年の終了後もなお引き続き障害者問題に重点的に取り組む必要があるとして、1982年の第37回国連総会において1983年から始まる国連障害者の十年 (United Nations Decade of Disabled Persons) を決議するとともに、世界行動計画 (World Programme of Actions Concerning Disabled Persons) を採択した。

③ 中期見直作業

国連障害者の十年下半期の開始を控えた1987年、国連は同年の経済社会理事会の決定を受けて世界行動計画の実施状況の把握と下半期の



「世界行動計画」(国連作成パンフレット)

優先事項の整理に取り組むため、ストックホルムにおいて本件に関する専門家会合 (Global Meeting of Experts to Review the Implementation of the World Programme of Action Concerning Disabled Persons at the Mid-point of the United Nations Decade of Disabled Persons) を開催し、その検討結果を第43回国連総会に事務総長レポートとして提出した。同総会では、世界行動計画の有効性を確認するとともに下半期では機会均等 (the equalization opportunities for disabled persons) に力点を置くべきであるとした。また、障害者も社会の対等メンバーであることを訴える広報や教育活動、障害者対策のための調整機関の設立、強化など、加盟国が取り組むべき優先事項を決定した。

一方、1988年4月、国連事務総長は、広報活動を強化するための特別代理 (Secretary-General's Special Representative for the Pro-

motion of the United Nations Decade of Disabled Persons) を任命した。国連障害者の十年が開始以来5年を経過し、当初ほどの世界的な関心が薄れつつある現状を憂慮したもので、以来この特別代理はウィーンに事務所を置き、社会開発部と連携しつつ活動している。

2 社会開発部の活動

障害者問題に関する社会開発部の活動は予算、人員の制約もあり必ずしも活発とは言えない。パンフレットの作成、配布といった啓蒙事業、この分野で功績のあった者に対する表彰制度の運営がもともとの活動であったが、近時は国連障害者の十年基金関連の業務の比重が増大しつつある。国連障害者の十年基金とは、発展途上国における障害者のための事業を財政的に支援するために国連内に設けられたもので、国連の活動のなかでもユニークな成果を挙げている。社会開発部の活動の一環としてこの基金について紹介したい。

基金は当初1981年の国際障害者年の準備のため1977年の第32回総会の決議を受け設置され、その後1985年の第40回総会の決議で国連障害者の十年及び世界行動計画に関する事業に活用することが認められたものである。基金は主として各国からの任意拠出で賄われ、開発途上国の障害者対策事業に支出されている。このような基金の設置は、資金難に悩む国連が頻繁に使う方策で、通常予算とは別に活動のための財源を確保するところに意義がある。

基金の運営に関し総会が定めたガイドラインによれば、支出の相手方は各国政府と民間団体で、政府については後開発途上国を優先し、対象事業としては、①これを契機により大きな障害者の利益を引き出しうる事業、②経済開発に

当たっての障害者への配慮を強化する事業、③障害者問題への新たな関心を引き起こす事業が挙げられている。国連社会開発部はこのガイドラインに基づき、毎年各国及び民間団体からの申請案件を審査の上、支出を決定する。

具体例として90年の事業をみると、特殊教育のための教師の訓練（タンザニア）、精神障害者の職業訓練（パレスチナ）、障害者のための実験農場の運営（フィリピン）、障害児童のための教材開発（ラテンアメリカ）、精神薄弱に関する地域会議の開催（ラテンアメリカ及びカリブ諸国）などが挙げられよう。

次にこれまでの基金の実績を見てみたい。1980年から1989年末までで基金からの拠出額は117件、24百万ドルに及んでいる。対象事業を分野別にみると、訓練事業が37件、11百万ドルと第1位を占めている（表1参照）。また事業

表1 「国連障害者の十年」基金対象事業分野別支出（1980～1989）

分野名	事業件数	支出額(ドル)
事業活動	12	181,209
障害者団体支援	20	475,192
資料収集・調査	21	319,132
訓練	37	1,111,021
技術交換	24	225,786
技術協力	3	79,100
計	117	2,391,440

表2 「国連障害者の十年」基金対象事業地域別支出（1980～1989）

地域名	事業件数	支出額(ドル)
アフリカ	30	847,131
アジア・太平洋	27	394,022
ヨーロッパ	1	1,440
ラ米・カリブ地域	9	90,650
西アジア	7	180,543
その他	43	877,654
計	117	2,391,440

実施地域別にみると、後開発途上国の多いアフリカが30件、8.5百万ドルと第1位を占めている（表2参照）。

日本国政府は89年末までで総額40万ドルを、また90年には10万ドルを拠出しており、拠出国39カ国のなかでも大口の拠出国となっている。

国連障害者の十年終了に向けて

十年の終了を来年に控え、1990年秋に開催された第45回国連総会は、残余期間の取組みと2000年まで及びそれ以降の長期戦略について決議した。その内容に言及するとともに決議までの経緯を述べたい。

1 ヘルシンキ専門家会合の開催

1988年第43回国連総会は、国連事務総長に対し、十年終了に伴う措置に関する検討とその結果を2年後の第45回総会に報告することを求めた決議を採択。事務局である国連社会開発部では、その検討を専門家に委ね、89年5月ヘルシンキで20か国、20名の専門家からなる専門家会合 (the Meeting of Experts on Alternative Ways to Mark the End of the United Nations Decade of Disabled Persons) を開催した。

参考までに述べれば、国連はこのような場合専門家会合を頻繁に開催している。障害者問題についてみても、85年のストックホルムにおける専門家会合が同種のものとして挙げられる。専門家会合の開催は、誰を専門家として任命するのかという最も重要な事項が国連事務局の判断に委ねられている点で手続的には疑問もある。しかしながら、政府代表の会合では期待できない議論の中立性、専門性が確保できるとい

う利点があり、加えて、任命に当たっては先進国、開発途上国の人数バランスなども考慮されており、これまでのところ成果をあげているといえよう。

2 国連事務総長報告

この専門家会合の報告を基に国連事務総長は第45回総会に自らの検討結果を提出した。事務総長報告は4部構成で、①「導入部」、②基本となる考え方、考慮事項を述べた「主報告」、③各国政府、国連の行うべき活動を羅列した「国連障害者の十年終了まで及びその後の活動方策」、④「西暦2000年以降の長期戦略のアウトライン」の各部ごとに簡潔な説明と提言が盛り込まれている。まず第2部「主報告」の冒頭で、「国連障害者の十年は障害者問題に対する世界的な関心を引き起こしたが、今後はこの関心を障害者の機会均等及び無差別待遇の実現へと転化するための努力が必要」と指摘しつつ、第3部「障害者の十年終了まで及び以後の活動方策」では大要次の事項を提言している。

① 国連障害者の十年の活性化

- ・世界行動計画の普及—自国語パンフレットの作成、要約版の作成、マス・メディアの活用など
- ・世界行動計画の実施状況調査—各国政府による調査の実施と結果の集積
- ・政策、事業の成功例の広報

② 西暦2010年までに「万人のための社会」(A society for all) を目指すこと

- ・障害者のニーズと関心の計画策定過程への結合—右観点からの既存法制度と事業の見直しなど
- ・アプローチの転換—政策、事業実施に当たっての考え方の転換：

障害者に対し介護を提供するとの考えから自立した生活を確保するとの考え方へ

- ・障害の概念の改善—定義, 概念を検討し直すための専門家会合の開催など
- ・国レベルの調整機関の強化
- ・障害者の権利保護のための広範な立法
- ・草の根レベルの活動に対する関心の付与
- ③ 障害者及び障害者団体の社会生活への参加
- ④ 障害児, 障害女性などの障害者中の特定の集団に対する配慮
- ⑤ 発展途上国の障害者の地位の改善
- ⑥ 国連障害者の十年終了に当たっての方策及びその後の世界行動計画の継続

ここでは, 1993年の世界閣僚レベル会議の開催が提案されている。会議の目的は, 「2010年までに万人のための社会」を実現することを目標に2000年まで及び以後の長期戦略を採択することにあるとし, 長期戦略の実施期間を第2の国連障害者の十年又は当初の十年の延長として位置づけることを提案している。

一方, 事務総長報告はその第4部で, 西暦2000年以後の長期戦略のアウトラインについて述べている。「万人のための社会」をテーマとし, 機会均等, 障害者の権利の保障及び自立した生活の3点の優先事項を基礎としたものにするべきであると提言。また, その策定に当たっては世界行動計画の実施状況の調査結果を考慮すること及び実際の戦略履行の際には障害者の自己決定等の原則を強調すべきであると指摘している。そして, 長期戦略は1993年の開催が提言されている世界閣僚レベル会議で採択されるものとしつつ, その骨格として, ①導入部, ②障

害者の地位向上に影響のある世界的な趨勢と見通し, ③国レベルの戦略と実施, ④地域レベル又は地域間レベルの戦略の4部構成を提言している。

3 第45回国連総会決議

第45回国連総会の決議は, この事務総長報告を踏まえたもので全会一致で採択された。この決議は「国連障害者の十年世界行動計画の実施」と題し, 種々の内容を含んでいる。このうち国連の今後の取組みを見る上で重要な事務総長報告との関連部分を整理すると次のとおりとなる。以下, 主語はいずれも総会。

- ・世界閣僚レベル会合の開催をノートする (前文中)
- ・報告第3部に挙げられている活動方策事項を実施することの必要性及び第4部に挙げられている長期戦略のアウトラインを強調する (本文第1項)
- ・加盟国, 国連, その他の国際機関が同活動方策事項と長期戦略のアウトラインを実施することを勧める。また, この活動方策とアウトラインを, 各国の文化, 習慣, 伝統などに合った国, 地域, 地域間レベルの活動方策を策定するに際し, 障害の防止, リハビリと機会均等の分野において2000年までに実現すべき目標を含んだ長期戦略を作成するに当たって活用することを勧める (本文第2項)
- ・加盟国が国連に対し報告第3部の活動方策事項の実施状況に関するレポートを提出することを勧める (本文第12項)

我が国の取組み

国連の取組み、とりわけ国際障害者年と国連障害者の十年の設定は、我が国における障害者対策にも大きな影響を与えている。まず、1980年の、総理を本部長とし関係大臣で構成される「国際障害者年推進本部」の設置と施策のガイドラインとしての「国際障害者年事業の推進方針」の政府決定が挙げられよう。また、1982年には障害者の十年の開始を明年に控え、「国際障害者年推進本部」は「障害者対策推進本部」に発展的に改組されるとともに、行政として取り組むべき「障害者対策に関する長期計画」が政府により策定されている。既に述べたように障害者の十年終了に向けての国連の方針は示されており、我が国としては、少なくとも「長期計画」の実施状況の把握、重点事項の選択などの取組みが必要となろう。

一方、我が国の国連活動に対する協力はどうか。障害者問題に関する我が国の国連に対するこれまでの協力は十分なものとは言いがたい。確かに政府は国連決議の実現に着手に取り組んでいるが、いわば国連加盟国としての責務を果たしているにすぎない。重要なことは国連の意志決定に関与し、その活動に積極的に協力することであるが、従来我が国は国連社会開発委員会に政府代表を送っていないことに象徴されるように、国連の活動をフォローする受け身の対応であったといえよう。

一般に日本の障害者対策の実情は外国にはほとんど知られていない。むしろ、欧米では、その劣悪さのみがイメージされているきらいがある。その原因としては、欧米人の優越意識やことさらに日本の問題点を国際会議の場で開陳す

傾向のある我が国 NGO（非政府団体）の存在が挙げられるが、国際的な場で我が国の実情を十分に説明してこなかった日本政府にも責任があろう。誤ったイメージを払拭するとともに、障害者対策における我が国の戦後40年の成果と経験を発展途上国に提供するためにも、政府の国連の場における積極的な発言が求められている。

国連における障害者問題のイニシアチブを取っているのは、スウェーデン、ノルウェー、フィンランドに代表される北欧諸国である。これらの国は障害者問題のみならず社会問題一般について、国連の取組みに対しいわば国是として関与し協力しているが、特に障害者問題については、国連決議の原案の作成、国際会議への充実した代表団の派遣、国際会議の開催及び誘致、国連の関係事務局への職員派遣など強力かつ具体的な貢献をしている。我が国としても、北欧諸国の取組みを参考に、今後このような貢献策の実現につき真剣に検討すべきと思われる。また、当面の措置として、国連障害者の十年の終了に当たって、例えば広報キャンペーンに対する資金援助といった方策について民間団体も含めた我が国の貢献が期待される。

最後に

国連の障害者問題に対する取組みは、この10年の間華々しいものがあつた。しかしながら、世界的にみて実質的な意味での前進があつたのかというと、大いに疑問となろう。国連の提唱する崇高な理念と理想的なガイドラインが、大多数の国で消化できないままになっていることは容易に想像がつく。特に、障害者問題が一国の社会経済状況と不可分に結び付いていること

を考えれば、その改善はとりわけ開発途上国で難しい。この10年の間の成果を個々の国レベルで見ると遅々としたものと言わざるを得ないと思われる。

とはいえ、国連の取組みは障害者問題の重要性を全世界にアピールしたという点では大きな意義があったといえよう。特に、国際障害者年となった1981年から障害者の十年初期にかけての時期は各国とも大いに関心を示した。今また国連障害者の十年の終了を控え、再度関心の高まりが予想される。事務総長報告にあるように関心の高まりが少しでも具体的成果に結び付くことを期待したい。

追記

本稿では国連の報告や決議を引用しているが、英文を的確かつ簡潔な日本語に置き換えることは時として難しい。是非、原典資料を参照されることをお勧めしたい。資料については国連広報センター（東京都港区南青山1丁目1の1新青山ビル 電話03-3475-1617）に照会されたい。

資料

General Assembly Resolution 31/123（注：第31回総会決議第123号。以下同じ）、32/133, 33/170, 34/154, 37/52, 37/53, 40/31, 43/98, 45/91。

（なかざわ・かずたか

在ウィーン国際機関日本政府代表部一等書記官）