

## 論文要旨

### 東アフリカ諸国の障害者支援政策実施体制の比較分析

#### —「アフリカ障害者の10年」の目標達成に向けて—

学籍番号 09MD0189

横山 明子

#### 研究の目的と方法：

アフリカは、全53カ国のうち33カ国が後発開発途上国であり、18カ国で飢餓率が35%を超えている。貧困問題を抱える国では、教育・保健医療などの基本的な行政サービスの提供も不十分であることから、人びとの安全な生活を保障することすら難しい状態にある。アフリカでは、毎日大勢の人が病気や事故や戦争の結果障害を負っているにもかかわらず、障害者の大半が教育や就労の機会から疎外され、最貧困の生活を余儀なくされている。1999年にアフリカ統一機構（現アフリカ連合）は、アフリカの障害者の完全参加と平等、エンパワメントを目指して「アフリカ障害者の10年（2000年～2009年）」を宣言した。そして、最後の年を迎える直前の2008年10月に開催された第一回アフリカ連合社会開発閣僚会議で「アフリカ障害者の10年」を更に10年（2010年から2019年まで）延長することを決定した。端的に言えば過去10年に実現しなかった成果を今後10年に託したことになる。

東アフリカでは、最初の「アフリカ障害者の10年」で障害者に対する社会保障政策を計画してきた。その一方で、東アフリカ諸国の障害者は、依然として教育や雇用、医療のサービスを十分に受けられていない。「政策の進展に応じた障害者の状況改善がみられないのは、政策の実施体制に不備がある」というのが筆者の仮説である。本論文では、東アフリカの3か国（ウガンダ、ケニア、タンザニア）を対象に、上述の仮説を検証する。具体的には、各国の障害者支援政策の実施体制を比較分析し、個々の実施機関が組織内で抱えている課題や、複数の実施機関が連携する際に発生している問題を明らかにする。特にタンザニアを重点的に扱う。それを踏まえて、東アフリカ諸国の実施体制の整備・強化に向けた提言を導く。

研究に用いた調査手法は、文献調査と現地調査である。文献調査では、統計、法律、報告書、雑誌、書籍、ウェブサイト、メーリングリストなどから東アフリカの障害者に関する情報を収集した。現地調査は2010年8月8日から8月14日までタンザニアで実施し、障害者支援に関わる政府機関・民間組織を9か所訪問してインタビューを行なった。制度比較の分析枠組みは、(1)中央政府の障害担当部局のキャパシティと機能、(2)障害分野における中央政府と地方政府の関係、(3)政府と障害者団体の関係という3つの視点から設定した。

論文の構成：

第1章 はじめに

- 第1節 研究の背景
- 第2節 問題の所在
- 第3節 研究の方法
- 第4節 分析の枠組み
- 第5節 本論文の構成

第2章 東アフリカの障害者

- 第1節 障害者の定義
- 第2節 障害者に関する統計
- 第3節 東アフリカの障害観と障害者の生活
- 第4節 「アフリカ障害者の10年」について
- 第5節 東アフリカ共同体の障害者支援政策

第3章 ウガンダの障害者支援政策とその実施体制

- 第1節 ウガンダの障害者支援政策
- 第2節 国家障害評議会
- 第3節 地方障害評議会
- 第4節 北部内戦地域の地雷生存者・障害者支援プロジェクト

第4章 ケニアの障害者支援政策とその実施体制

- 第1節 ケニアの障害者支援政策
- 第2節 国家障害者評議会
- 第3節 国家障害者開発基金
- 第4節 障害者法の部分施行～手話通訳の事例

第5章 タンザニアの障害者支援政策とその実施体制

- 第1節 タンザニアの障害者支援政策
- 第2節 本土タンガニーカにおける障害担当部局
  - 第1項 保健社会福祉省社会福祉局
  - 第2項 県社会福祉事務所
  - 第3項 2010年障害者法の新設組織
- 第3節 ザンジバルにおける障害担当部局

第6章 3か国の障害者支援政策実施体制の比較分析

- 第1節 中央政府の障害担当部局のキャパシティと機能
- 第2節 障害分野における中央政府と地方政府の関係
- 第3節 政府と障害者団体の関係

第7章 政策的含意の検討

## 論文の概要：

東アフリカ諸国の障害者は、教育や雇用、医療のサービスを十分に受けられていない。地域社会における障害者に対する偏見は強く、ルワンダでは障害者が土地や家畜を相続できなかつたり、タンザニアでは障害者が農村の伝統的相互扶助から除外されたりしている。一方アフリカでは、2000年から2009年まで「アフリカ障害者の10年」の取り組みを行なってきた。とくに東アフリカでは、ウガンダ、ケニア、セーシェル、タンザニア、ルワンダが国連障害者の権利条約を批准した。また、東アフリカ共同体（EAC）が2010年に障害に関する国際会議を開催し、EAC障害者法やEAC障害開発基金の整備を進めている。しかし、こうした政策の進展に応じた状況改善がみられないのは、政策の実施体制の不備に大きな原因があるのではないと思われる。

そこで東アフリカの障害者支援政策とその実施体制を詳しく分析するために、ウガンダ、ケニア、タンザニアの例を取り上げた。

ウガンダには、2006年に成立した障害者法があるが、法律を具体化するための規則は存在していない。障害に関する統計は人口調査の一部に含まれているが、県以下の地方自治体では障害に関する正確な統計がないことから、障害者支援政策の立案が難しい。ウガンダ政府の障害担当部局としては、中央に国家障害評議会（NCD）、地方に地方障害評議会が設置されている。しかしNCDは障害者団体との関係構築がうまくいっていないことから、組織の機能を果たせていない。NCDと地方障害評議会の連携も不十分である。ウガンダ北部には、過去20年以上内戦があった地域があり、2006年から復興支援が行なわれている。しかし、復興支援の過程に障害者が十分に包括されておらず、とりわけ、県政府が地雷生存者・団体と十分な連絡調整を行っていないことが指摘されている。

ケニアには、2003年に成立した障害者法があるが、2010年になってようやくその一部が施行された。法律で定められた内容と現実社会のギャップが大きく、法律の施行に時間を要している。障害に関する統計には2008年のケニア全国障害者調査があるが、障害者の人数は過小評価される傾向にある。そのため、政策立案や資源配分で障害者は無視されがちである。ケニアでは、中央政府の障害担当部局である国家障害者評議会(NCPWD)が、2003年障害者法に基づいて国家障害者開発基金を設置している。2009/2010財政年度になって初めて、約2億2600万円もの予算が国家障害者開発基金に用意された。NCPWDは「予算割当ガイドライン」を策定し、ケニア障害者連合と協力した基金の運営体制を構築している。またNCPWDは障害者団体の育成事業も積極的に行なっている。

タンザニアの本土タンガニーカでは、地元NGOの事務局長が草案を執筆し、政府機関と障害者団体が協議を重ねて最終化した新障害者法が2010年に成立した。新障害者法により、障害問題を扱う国家障害者諮問評議会が設置されることになっている。これまで中央政府の障害担当部局を務めてきたのは保健社会福祉省内の一部署だった。この部局は過去に様々な省庁の傘下に置かれ、不安定な地位にあったため、十分な予算を確保することができ

なかった。そのうえ、地方政府の障害担当部局は、保健社会福祉省ではなく地方行政省の管轄下にあるため、中央と地方の命令系統が存在しない事態が続いてきた。一方、ザンジバルでは、障害者支援 NGO 出身で障害当事者の政府高官がザンジバル障害者評議会の事務局長を務めている。彼女が政府代表として障害者評議会に参加することで、政府機関と障害者団体、NGO 間の協力関係を醸成している。

次に、ウガンダ、ケニア、タンザニアの3か国の障害者支援政策実施体制の比較分析を前記の3つの視点から行なった。視点ごとの分析結果は次の通りである。

#### (1) 中央政府の障害担当部局のキャパシティと機能

国家障害者評議会のような独立した法定組織のほうが、省庁の一部局と比べて、法律によって役割や責任の範囲が明確であり、複数の省庁の参加を得やすい。しかし国家障害者評議会は、政府と障害者団体の協力関係がないと、運営機能を発揮できていない。

#### (2) 障害分野における中央政府と地方政府の関係

中央政府と地方政府の障害担当部局が同一省庁に所属しない場合もあり、中央から地方への指揮命令系統が不安定である。また、タンザニアの現地調査からは、地方の行政官が業務に反映できるような実際の手順や指標を記したガイドラインの不備を指摘しうる。

#### (3) 政府と障害者団体の関係

地方における障害支援サービスの提供は、政府より障害者団体や NGO が主流である。政府は障害者団体に助成や委託を行なっているが、充分ではない。

かくして、3か国の障害者支援政策の実現が、その実施体制の不備によって阻まれていることを、示した。そしてそのことにより、障害者の社会参加への課題を明らかにできた。最後に、東アフリカ諸国の実施体制の強化・整備のために、3つの政策的示唆を述べる。

第一に、国家障害者評議会が活動を円滑に行なうためには、政府と障害者団体が協力することが大切である。そうした協力関係を支える条件は、少なくとも以下の3つである。

1) 政府と障害者団体のコミュニケーションを円滑にし、障害者団体から信頼を得られる政府代表を任命すること、2) 政府の政策立案に障害者団体が積極的に関与し、政府と障害者団体が共同で作業を行なうこと、3) 政権与党から障害者支援への理解・協力を得ること。

第二に、中央と地方の連携を取るためには、中央と地方をつなぐ組織構造を整え、手続きを標準化することが重要である。たとえば地方の行政官のガイドラインを定め、そこにモニタリング・評価の実施体制や実施手順を記載して実行すれば、中央政府と地方政府の連携強化に役立つだろう。

第三に、政府の障害担当部局が経験や知識を蓄積し、組織能力を向上させるためには、障害者団体や NGO が行なう地方の障害者支援事業に積極的に関与する必要がある。安定したサービス提供のために、将来的には地方政府の障害担当部局がサービスを管理し、必要に応じて NGO や障害者団体に委託するのが有効であろう。