

From Charity towards Inclusion:  
The Way Forward for Disability Support through Danish NGOs  
A Study of Danish NGO Support to Disability Organisations in Developing Countries

慈善からインクルージョンへ：

# デンマークの NGO による 障害者支援をめざして

開発途上国の障害者団体に対するデンマークの  
NGO による支援活動に関する研究

デンマーク外務省  
Danida (デンマーク政府開発援助機構)  
2000年6月

日本障害者リハビリテーション協会翻訳

はじめに

日本障害者リハビリテーション協会は、1999年にスウェーデンの政府開発援助機関（Sida）が発行した「障害児者のための開発協力に関するガイドライン」の日本語訳を発刊しました。

それに続いてこの度、デンマーク政府開発援助機関（Danida）の開発途上国の障害団体へのデンマークの NGO の支援活動に関する研究報告である「デンマークの NGO による障害者支援をめざして」の日本語訳を発刊することになりました。

これは 1998 年に Danida から委託された開発パートナーが、デンマーク障害団体協議会（DSI）との協力によりまとめたもので、1999 年に出版された報告の要約版として 2000 年に発行されました。

この翻訳が、日本で障害分野での国際協力に携わる人々や関心のある方に役立てていただければ幸いです。

なお、日本語制作に当たり、翻訳の労を取ってくださった川口和子さんと編集にあたって下さった平野好子さんに心から感謝いたします。

日本障害者リハビリテーション協会

2001年3月末日

## 慈善からインクルージョンへ： デンマークの NGO による障害者支援をめざして

開発途上国の障害者団体に対するデンマークの  
NGO の支援活動に関する研究

この研究はデンマーク外務省がデンマーク障害者団体協議会の協力のもと、国際開発パートナーズ (International Development Partners) に委託し、実施した。

この出版物は、国際開発パートナーズによる「開発途上国の障害者団体に対するデンマークの NGO の支援活動に関する研究」総合報告 (1999 年 10 月) の要約版である。

総合報告および要約版で表明された見解は、必ずしもデンマーク外務省ならびにデンマーク障害者団体協議会の見解を示すものではない。

編集 = Kirsten Lund Larsen

### 略語一覧

Danida	デンマーク政府開発援助機構
DPI	障害者インターナショナル
DSI	デンマーク障害者団体協議会
EARS	教育評価・情報サービス (ウガンダ)
NGO	非政府組織
NRM	国民抵抗運動
NUDIPU	ウガンダ全国障害者連合
UN	国連
UNAB	ウガンダ全国盲人協会
UNAD	ウガンダ全国ろう協会
UNISE	ウガンダ国立特殊教育研究所
WHO	世界保健機関

# 目次

## 序論

新たな課題	1
研究の目的および方法	1
若干の定義	4

## 第1章

### 新境地を開く

デンマーク障害者団体によって行われた開発援助の記録	5
始めはささやかなことから	5
成功例と失敗例	7
実践的知識	9
他のアクターとの協力	10

## 第2章

4つの戦略的テーマ	11
1. 慈善から平等の権利の要求へ	11
2. 障害をもつ人々の動員と組織開発	18
3. シナジー、協力、協働	21
4. 直接支援およびサービスプログラム	24

## 第3章

### Danida への提言

—今後の障害者支援に向けての基準設定に関して	28
------------------------	----

# 序論

## 新たな課題

1990年代初頭から、デンマークの2国間開発協力においては、デンマークの障害分野 NGO の活動が増大するのにもとない、新たな様相が現れてきた。この新展開の源となったのは第一に他の北欧諸国からの影響である。そしてもうひとつの要因は、障害に関する考え方に国際的なパラダイム・シフトが起こった点である。障害者の平等の権利を重視する新たな潮流は、広く社会でのインクルージョンを求める障害者の力やニーズを認識するとともに、障害者を開発プロセスの中枢に位置付けるものである。従来、障害者は別個に扱われ、慈善に頼ることを余儀なくされていたのである。

デンマーク障害者団体協議会 (Danish Council of Organisations of Disabled People = De Samvirkende Invalideoransiationer: DSI) は、デンマーク国内の障害者団体の大半を擁する組織で、約 30 万人の障害者を代表しており、デンマーク外務省、デンマーク政府開発援助機構 (Danish International Development Assistance: Danida) の支援を得ながら、上述したプロセスの原動力となってきた。これまでに、DSI 会員団体 29 のうち 14 団体が開発途上国の障害者を支援するための資金援助にかかわっており、その額は 20 カ国以上で年間 2,000~2,500 万 DKK (デンマーク・クローネ)<sup>1)</sup> にのぼる。

このように、デンマークの障害者団体は比較的短期間のうちに相当数のプロジェクトを立ち上げているが、その規模、地理的分布、開発目的とも実に多岐にわたる。また、こうした団体の中心的活動とは考えにくい分野においても、豊富な経験を積んでいる。

## 研究の目的および方法

こうした開発事例を検討するため、1998年、Danida は国際開発パートナーズ (International Development Partners: IDP) の協力を得て、途上国の障害者団体に対するデンマークの NGO の支援活動に関する研究を実施した。本研究の目的は、既存の経験事例や実証的研究を分析することにより、障害分野における適切な戦略的議論を探ることにあつた。また、今後 Danida が新たに提案されたプロジェクトの評価および優先順位決定を行う際の指針となるような基準の設定にも用いられることになっている。

本研究が主な対象としたのは、Danida から資金を得て開発途上国のプロジェクト活動を支援するデンマークの障害分野 NGO である。しかし、そこから学ぶべき教訓は、障害者団体だけでなく、権利重視型のアプローチによって総合的な開発の推進にかかわっているいかなる団体にとっても重要なことがらである。したがって、英語版の「総合報告」に基づく本冊子は、国際的な

---

<sup>1)</sup> 1デンマーク・クローネは1999年10月末日で15.17円、2000年6月末日で約13.76円。

障害者運動および国際開発分野全般を対象としている。本冊子は、先進国を本拠地とする障害分野 NGO が途上国に対する開発援助を行う上でどのような役割を果たすことができるかを考察し、そこから得られた教訓の共有を図るものである。また、今後の国際援助に関して重要な戦略的選択を行うことにより、障害をめぐる新しい国際的な考え方を開発現場でいかに実践に移すべきかという点についても明らかにしている。

この出版物の基礎となった研究を行うため、以下のような5つの部分から成る調査が実施された。

### ウガンダの国別調査研究

ウガンダでは、Danida の資金援助を得て、デンマークの9つの障害者団体がウガンダの障害者団体を支援している。ウガンダが国別調査研究の対象に選ばれたのは、障害に関する政府の抜本的な政策や障害者運動の構造と戦略により、同国がとりわけ興味深い経験をしてきたからである。ウガンダで得られた教訓は本冊子に収められている。こうした教訓が示す戦略的考察は、障害分野に対する今後の支援活動にとって極めて重要なものである。

### 机上調査

およそ 50 件の進行中および完了済みの障害関連プロジェクトに関する情報を収集するため、机上調査が行われ、続いて各団体が実施した障害関連事業の概要が把握された。

### 調査アンケート

調査アンケートを用いて、デンマークの障害者団体が得た教訓や戦略上の問題が把握された。

### 事前評価

ニカラグア、ネパール、ベトナムを対象として提案されたプロジェクトに関する3件の事前評価からも情報収集が行われた。こうした事前評価は Danida の正規の手続きとして実施されたものであるが、障害者関連活動における主要な戦略的選択肢を検討する機会を提供したという点で、本研究にも貢献することとなった。各事前調査の成果としてディスカッション・ペーパーが作成され、そこにはこれら3ヶ国の障害分野における重要なアクター（関係者）の経験が記録されている。

### 国際的な実践事例の検討

最後に、障害分野での国際的な実践事例に関する情報収集がさまざまな方法を用いて行われた。スカンジナビア諸国の経験を詳細に検討した上で、具体的な問題に関するポジション・ペーパーが作成された。南アフリカの障害者の上部組織への視察により、別の観点からのデータが得られた。本研究に参加した国際的なコンサルタント会社7社、国内3社のもつ幅広い国際的な経験からも、世界中に蓄積されたケース・スタディが参考に供された。

本研究は、DSI およびその会員団体との緊密な協力で実施され、関連性のある知識や経験が最

大限に利用された。これら諸団体の参加により、本研究によって明らかになった戦略的議論が障害者運動に深く根ざしたものであることが裏付けられた。DSI は研究支援グループを立ち上げ、関心のある会員団体によるワークショップが開催された。かつて資金提供を申し出ていた団体は事前評価作業にリソースパーソンを提供し、DSI の開発アドバイザーはウガンダの国別調査研究にリソースパーソンとして参加した。

Danida もまたその専門知識を提供するという形で本研究に貢献した。国別調査研究にリソースパーソンを提供するとともに、Danida 自身の支援グループを立ち上げたが、その中には教育関係の専門家1名、保健の専門家1名、NGO 担当部門のスタッフ2名が含まれていた。

研究開始に先立ち、障害関連プロジェクト選定の基準設定にあたって考慮に入れるべき問題点について、Danida、DSI およびその会員団体間で共通理解の構築が図られた。そこで合意に至ったのは、こうした基準を固定的なチェックリストと考えるのではなく、むしろ Danida が行うプロジェクト案の優先順位決定を円滑にするとともに、NGO の障害関連プロジェクトの目的をより明確にするためのメカニズムを NGO に提供するような戦略的評価の枠組みとして機能させるべきである、という点であった。

本冊子の第1章では、本研究が実施された当時にデンマークの障害者団体によって行われた開発援助の概要が、その経験の分析とともに述べられている。第2章では、障害関連事業の要と考えられている4つの戦略的テーマに焦点が当てられている。すなわち、(i) 慈善から平等の権利要求へのパラダイム・シフト、(ii) 障害をもつ人々の動員と組織開発、(iii) シナジーと協働関係改善の可能性、(iv) 障害をもつ人々へのサービス供給と直接支援、である。これら4テーマそれぞれについての結論を導く過程で、ウガンダの経験が用いられている。最後に第3章では、デンマークが途上国の障害者団体に対する支援を今後どのような優先順位で行うかを決定する上で、Danida が検討すべき提言をまとめている。

## 若干の定義

前述したように、国際的な障害関連事業における新たな課題は、本研究の展望と結論に大きな影響を及ぼしている。実際、この新たな課題は全く新しい用語法を生み出した。1980年、世界保健機構（WHO）は障害分類を採択し、これによって以下の3つの用語が明確に区別されている。

**機能障害（Impairment）**…人体の心理的、生理的、又は解剖的な構造又は機能のなんらかの喪失または異常。

**能力障害（Disability）**…人間として正常と見なされる方法や範囲で活動をしていく能力の（機能障害に起因する）なんらかの制限や欠如。

**社会的不利（Handicap）**…機能障害や能力障害の結果として、その個人に生じた不利益であって、その個人にとって（年齢、性別、社会・文化的因子からみて）正常な役割を果たすことが制限されたり妨げられたりすること。この定義が強調するのは、障害をもつ人が地域社会で他の市民と対等の立場で共に生活することを阻むような、社会および地域社会活動—たとえば情報、コミュニケーション、教育—における弱者の立場である。

しかし、「障害者インターナショナル（the Disabled Peoples' International: DPI）」の見解では、handicap という用語は、広く一般に使用されるものとしては冗長である上、医学的な意味合いが強すぎるため、用いるべきではないとしている。国際的な障害者団体もこれと同意見であり、impairment（機能障害）および disability（能力障害）のみを使用している。

本冊子および英語版「総合報告」では、「国連障害者の機会均等化に関する標準規則」に基づき、disabled および persons with disability を使用する。

新しい用語法は、社会の不備（たとえば参加を阻むバリア）を解決することの重要性と個人のニーズ（リハビリテーションや福祉機器など）を認識したものである。

## 第1章

# 新境地を開く

### デンマークの障害者団体によって行われた開発援助の記録

デンマークの障害者団体は、1990年代初頭より開発援助にかかわっており、この間、新たな境地が切り開かれてきた。組織および個人がこの分野に身を投じ、新しい契約や業務関係が締結され、数多くの実験的試みが行われ、重要な教訓が得られた。さらに、DSIは「ミニ・フレームワーク協約」<sup>1)</sup>のための全体的な戦略的枠組みの構築を果たし、基本的な開発問題を障害関連事業とのかかわりの中で明確に位置付けている。

デンマークの政府開発援助の分野において障害者団体は比較的新しい存在であるが、この領域でさらに発展する可能性があることは明らかである。この可能性は、障害者団体関連の活動にとどまるものではなく、開発援助のより広範な領域に広がるものであり、それによって障害問題は他の開発アクターの活動において明確化され、積極的に推進することができる。すべてのプロジェクトが成功したと考えられているわけではない。実際にいくつかのケースでは、問題が非常に過小評価されている。しかし、一方で顕著な成果をあげているプロジェクトもあり、今後に向けて重要な教訓を与えている。

### 始めはささやかなことから

デンマーク障害者協会（the Danish Association of Disabled）が初めてプロジェクトにかかわったのは1989～90年のことである。その後まもなく、デンマーク盲人協会（the Danish Association of the Blind）、デンマークろう協会（the Danish Association of the Deaf）、デンマーク難聴者協会（the Danish Association of the Hard of Hearing）が続いた。1994年までに、これら4団体は開発途上国で8件の主要プロジェクトにかかわっており、その翌年には7つの障害者団体が12のプロジェクトに責任ある立場でかかわっている。本研究が行われた時点で、7団体が10のプロジェクトを運営していた。さらに、いくつかの団体（小規模の「新しい」団体を含む）が、DSIの「ミニ・フレームワーク協約」のもとでDanidaとともにさまざまな活動にかかわっており、新しい主要プロジェクトへの申請が多数進行中であった。

---

<sup>1)</sup> DanidaとDSIとの「ミニ・フレームワーク協約」により、DSI会員団体は規定の戦略および運営方法に従って、40万DKK以下の開発プロジェクトを発足させることができる。

デンマークの障害者団体が関わった主要開発プロジェクト（1990～99年）

団体名	活動国	プロジェクトの種類	予算額 (DKK)	期間
デンマーク血友病協会	インド	複合型	10,250,000	1998-2001
デンマーク筋ジストロフィー協会	南アフリカ	サービス/リハビリテーション	2,910,081	1997-98
デンマーク全国協会 LEV	バングラデシュ	サービス/リハビリテーション	4,958,804	1996-2001
	アルバニア	OD	713,801	1995-97
デンマーク障害者協会	ニカラグア	サービス/リハビリテーション	3,000,000	1990-93
		サービス/リハビリテーション	4,998,821	1992-95
		複合型	3,084,849	1994-97
		複合型	12,005,000	1995-99
全国ポリオ・事故被害者協会	フィリピン	複合型	6,506,000	1995-97
	レソト	複合型	2,772,713	1997-2000
デンマーク盲人協会	インド	複合型	1,722,570	1994-95
	インドネシア	複合型	960,340	1994-97
	ガーナ	複合型	4,448,191	1994-99
	バングラデシュ	サービス/リハビリテーション	4,154,236	1994-2000
デンマークろう協会	ネパール	サービス/リハビリテーション	2,450,692	1995-99
	ウガンダ	複合型	4,977,518	1994-99
	東アフリカ	サービス/リハビリテーション	3,908,000	1997-2000
難聴者連合会	ネパール	複合型	14,300,000	1994-97
デンマーク障害者団体協議会	ウガンダ	OD・ロビー活動	8,286,000	1996-99
	南アフリカ	OD・ロビー活動	4,620,000	1995-98
		OD・ロビー活動	4,700,000	1997-98

OD=組織開発

1991年に開催された北欧諸国のセミナーは、こうした展開への起爆剤となった。セミナーには、2国間協力における援助国、障害者団体、その他のNGOが北欧諸国から出席した。セミナーで明らかになったのは、デンマークの政府開発援助は、広範な政策とデンマークの障害者団体もつ組織としての資源をごく限られた部分で活用しているに過ぎない、という点である。その後、DSIはDanidaの費用負担により開発アドバイザーを採用する。その職務は、情報提供、指導、

交渉の橋渡しなどを行うことによってデンマークの障害者団体の開発活動を強化するというものであった。同じアドバイザーが Danida に対しては障害者問題に関するコンサルタントの役割も果たした。今日、このアドバイザーは DSI の資金のみで雇用関係を結んでおり、DSI の 29 の会員団体のうち 14 団体が開発協力の分野で活発に活動している。

デンマークの障害者団体のプロジェクト構成は、全体的に極めて多様である。進行中および完了済みのプロジェクトについての机上調査を行ったところ、戦略、地理的分布のいずれに関しても明瞭なパターンやアプローチの傾向は現れなかった。障害者団体は比較的短期間に広範な地域にわたってさまざまな規模のプロジェクトを多数開始している。地理的な観点から言うと、プロジェクトはアフリカ、アジア、ラテンアメリカの 20 カ国以上に及んでいる。また、プロジェクトの活動領域も、補聴器の支給、訓練センターの建設、組織開発、ロビー活動、権利擁護など、多岐にわたっている。地理的な広がりや多方面に渡るプロジェクトの目的・活動内容から判断すると、経験の共有が活発に行われているとはあまり考えられない。

机上研究によって分かったことは、主要プロジェクトは、定期的に行われる訓練・所得創出活動を伴うサービスやリハビリテーションに重点を置いているという点である。サービスおよびリハビリテーションは、組織開発と組み合わせられる場合が極めて多く、特定のロビー活動とともに行われるケースもある。「ミニ・フレームワーク協約」の場合、第一の重点は組織開発に置かれているが、プロジェクトの大半がこれを訓練、リハビリテーション、カウンセリング、権利擁護といった活動とともに進めている。

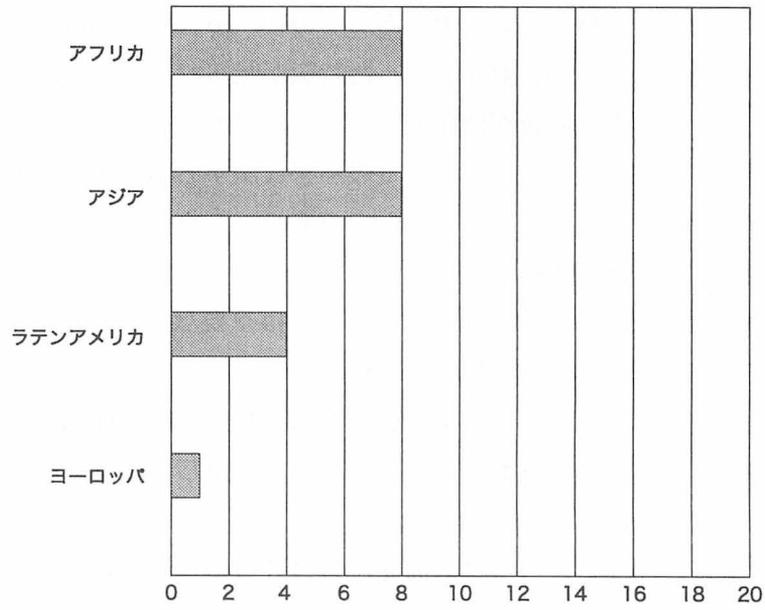
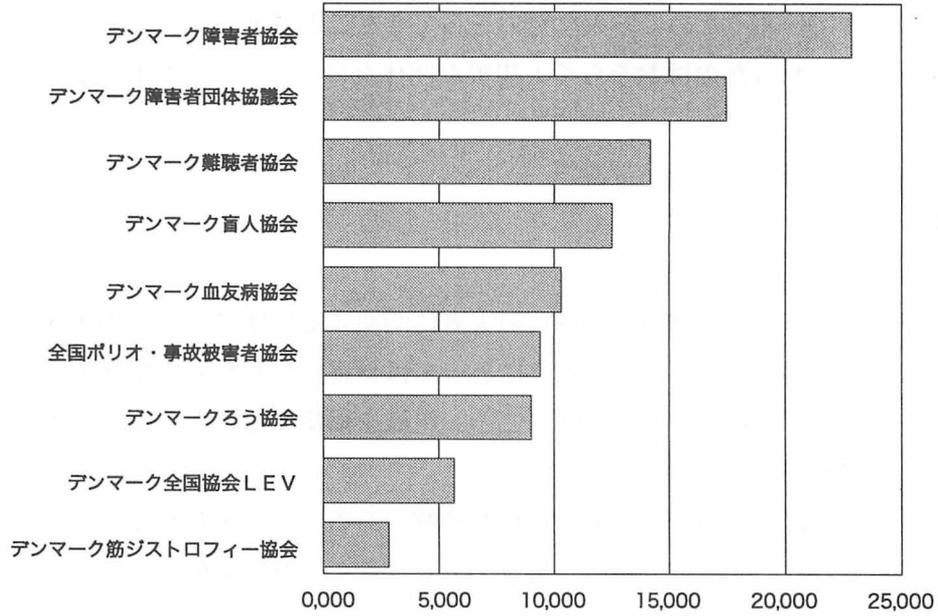
デンマークの障害別団体が途上国の姉妹団体と協力するのは当然のことと言えるだろう。たとえば、ウガンダでは DSI が、その姉妹組織であり同国国内の障害者団体の上部組織である「ウガンダ全国障害者連合 (the National Union of Disabled Persons of Uganda: NUDIPU)」を支援している。NUDIPU の活動は、国別調査研究の中で扱われている。しかし、すべてのプロジェクトがこのパターンに当てはまるわけではない。デンマークの障害別 NGO が途上国の障害種別を超えた障害者団体を支援している例もある。

## 成功例と失敗例

研究の一環として、調査対象となった団体に、開発活動にかかわった経験を振り返ってもらった。8つの団体はおおむね、途上国でのパートナーとの出会いがプラスになったと回答した。また、一つのプロジェクトの中に多くの活動が盛り込まれている場合は、介入がとくに建設的な成果をもたらしたとしている。

しかし、回答者は貧しい途上国に対する財政支援やパートナーシップの構築にともなう諸問題をいささか過小評価していたとも述べている。開発協力の分野において幅広い経験やスキルをもたない小規模でややもすれば力の弱いパートナー団体と、異なる文化背景の中でともに活動するのは、とくに困難であった。かつては非常に理想主義的な期待を抱いていたものの、パートナー団体の活動運営の実態を知って失望してしまった団体も多い。日常の協力業務の中で多くの問題に遭遇するが、それらは通例、財務管理、報告、フォローアップに関するものだった。回答者に

団体 (1,000DKK)



■ 主要プロジェクト  
 □ ミニフレームワーク協約

よれば、今後は目標と期間に関する限りもっと控えめな姿勢で臨むとともに、プロジェクト開始時により詳細な調査を行い、より具体的かつ数値化可能な目標を設定し、より明確な報告義務要件を提示することになるであろう、ということである。

ある団体は、DSI の支援とバックアップが重要である点を強調した。実際、DSI が開発援助の実態をその会員団体に伝えるために多大な努力をしてきたことは明らかである。この支援がなければ、開発活動にかかわったのはおそらく大規模な団体だけだろうといわれている。

## 実践的知識

障害者団体もっている強みは明らかに、障害者に関連する問題についての実体験による知識であり、これは自身何の障害ももたない人々にとっては見逃しがちなものである。さらに、障害者団体は障害をもつ人々の利益のために戦うこと、組織を構築すること、国際協力に参加することに関して広範な経験をもっている。

障害をもつ人々の間には、固有の結束力と相互理解があるように思われる。この傾向は障害の種類が同一である場合とくに顕著である。言うまでもなく、これは文化の違いやその他の生活状態に関係なく同じ障害をもつ人が共通して抱える問題と深い関係があり、同じ障害の姉妹団体との協力関係に発展していく場合が多い。障害の種類が異なる団体の間には、これほどの相互理解や結束力は必ずしも見受けられない。

障害をもつ人々の間には概して結束力があるものの、障害者運動はデンマーク国内でも国際的にも、内部での競争、勢力争い、対立といった特徴が見られる。にもかかわらず、DSI は 60 年以上にわたり、デンマークの障害別団体の協力関係を目的とした話し合いの場を提供すべく奔走してきた。デンマークは依然として、すべての障害に関する NGO を代表する国内統括組織が 1 組織のみという、世界でも数少ない国のひとつであり、これら障害分野 NGO は障害をもつ人もしくはその家族によって構成されている。デンマークの NGO にとって、他の国においても全国的な利益団体の発展を支援し、力を注いでいくことは重要な達成課題である。

また、デンマークの障害者運動が幅広い支持を得ているということは、途上国の活動を支援するための強力な基盤となっている。支援活動は概ね、相互視察、権利擁護、会議といった形態をとっている。障害者団体はその基盤として多くの会員を擁しており、国際的な活動に関心のある会員数は限られているにせよ、この経験をより広い層の人々に伝えていくことは、将来的にも意義のあることである。団体によっては、開発協力は会員の生活に新たな展望をもたらす活動であるととらえられている。

途上国の団体を支援する上でデンマークの障害者団体が第一に頼みとするのは、当然自らを發展させてきた経験であろう。彼らは権利重視型アプローチへの展開を目の当たりにしてきたが、これによって障害者政策、ネットワークの構築、ロビー活動、公的部門との協力に関して重要な教訓が得られた。

さらに、デンマークの障害者団体は障害の種別それぞれに関する広範かつ専門的な知識をもっている。たとえば、具体的なニーズ、ケア、治療、福祉機器、専門家との協力、個人のエンパワ

ーメントなどについて、専門知識（あるいは専門知識を利用するための方法）を備えているのである。

## 他のアクターとの協力

大半の障害者団体にとって、開発事業は中心的活動とは見なされていない。このことは、たとえば団体としての方針、組織構造、資源配分にも影響する。また、開発事業やプロジェクト管理は専門的な分野であり、現在でも障害者団体は限られた経験しかもっていない。したがって、こうした分野での組織能力を大いに発展させる必要がある。

一方、障害分野 NGO と比較すると、デンマークの開発 NGO は通常、開発協力やプロジェクト運営に関する広範な経験を積んでいる。協力対象国の状況を十分に理解し、現地事務所を設けたり、国内および現地に専門家のスタッフを置いたりしている開発 NGO も多い。また、会員の業務は主として開発事業である。しかし、これら開発 NGO の場合、一般的に障害分野についての知識は限られており、実際に支援活動を行った経験もほとんどない。

したがって、障害分野 NGO と開発 NGO がさまざまな領域でそれぞれの事業を補完し合い、シナジーを発展させていくことは将来的に明らかに意義のあることである。第一に、開発 NGO が障害問題に対する意識を高めることによって、開発 NGO（もしくは2国間協力の援助国）の一般的なプロジェクト構成の中に障害が組み入れられる度合いは増大するであろう。その結果、メインストリーム・プログラムに障害者の機会均等を盛り込むための新たなモデルが生まれることも考えられる。第二に、障害分野 NGO と開発 NGO がプログラム協力を行うことによって、それぞれがもつ比較優位を明らかにすることができるかもしれない。障害分野 NGO は専門的な知識を提供し、一方で開発 NGO は現地情勢についての識見や開発に関する専門知識を投入するのである。このような協力体制の実例はすでにいくつか存在するが、今後その数は増えていくと考えられる。

## 第2章

### 4つの戦略的テーマ

本研究では、途上国の障害者団体に対する今後の支援活動の戦略的選択肢を考察する上で、その要と考えられる4つのテーマを取り上げた。すなわち、

- ・ 慈善から平等の権利の要求へ
- ・ 障害をもつ人々の動員と組織開発
- ・ シナジー、協力、協働
- ・ 直接支援およびサービスプログラム

である。

なお、ウガンダから得られた教訓は各テーマの分析の中で述べることとする。

#### 1. 慈善から平等の権利の要求へ

過去 20 年の間に、障害に関する考え方は国際的に根本的な変化を遂げた。こうしたパラダイム・シフトは、障害者運動における戦略開発にとって意義深いことであるとともに、障害をもつ人に対する今後の支援のあり方についての総合的な枠組みを示すものである。

障害関連事業の従来のアプローチは、主として一人ひとりの医学的リハビリテーションを重視してきた。この領域での取り組みは、一人ひとりの身体的、精神的状態の改善を図ることに重点が置かれており、その背景には、医学的リハビリテーションによってその人は社会で提供されているさまざまな機会を享受することができるはずだという前提である。しかし、この種のアプローチは、障害をもつ人々を社会に統合する上での阻害要因を考慮に入れていない。保健医療や教育といったメインストリーム・サービスに物理的にアクセスできない、コミュニケーション上の障壁がある、一般の地域社会で受け入れられない、といった状況がその例である。同様の考え方は、慈善プロジェクトのほか、特殊学校や作業所を始めとする特殊施設の推進においても特徴的に見られるものである。ここで前提となっていたのは、障害をもつ人にとって一リハビリテーションとは関係なく一社会への完全統合はとうてい不可能であるという考え方である。

今日、一人ひとりのリハビリテーションを重視する障害に対する従来の（すなわち医学的な）アプローチでは、障害をもつ人全体の状況を根本的に変えることはできなかったという認識が高まっている。「国連国際障害者年」の1981年、WHOは、世界の障害をもつ約5億人のうち、医学的リハビリテーションや慈善プロジェクトの恩恵を受けているのはごく一部に過ぎないとの推定を示した。一方、障害当事者団体の数は世界的に増大していた。障害者運動において、障害に対する新たな見識と姿勢が生まれつつあった。それによって示されたのは、問題の本質はむしろ、障害者の基本的人権の否定といった政治的問題にかかわるものだという点である。

障害者「問題」についての、従来と根本的に異なるこのような考え方は、障害関連事業において別の戦略が必要であることを示した。新たに立てられた戦略は、障害者のための伝統的な慈善

*Nothing About Us Without Us* (自分たちのことはすべて自分たちの手で)

デイヴィッド・ワーナー (David Werner) は、その最初の著書 *Where There is No Doctor* (医者のないところ) によっておそらくもっともよく知られた人物である。同書はプライマリ・ヘルス・ケアの不十分な貧しい国々における保健医療の現状を述べたもので、現在 60 以上の言語で出版されている。今日、ワーナーは国際的な障害者運動の泰斗の一人であり、自身、進行性筋萎縮症を患う障害者でもある。貧しい障害者のために彼が全力を傾けて行ってきた取り組みは、メキシコその他で多年にわたってかかわってきた仕事や、広く出版されて大きな影響力をもっている著書 *Disabled Village Children* (村の障害児、1987 年) および近著 *Nothing About Us Without Us* (自分たちのことはすべて自分たちの手で、1998 年) という 2 つの著作に如実に現れている。

以下に示すのは、本研究の一環として 1999 年 4 月に行われたインタビューの中で、彼が述べた主要論点である。

- ・新しい障害者団体による運動の第一の強みは、統制力と主導権が障害者自身の手にあるという点であり、大きな弱点は、もっとも貧しく、社会から取り残された障害者が包含されていないことが多い点である。「地域に根ざしたリハビリテーション (Community Based Rehabilitation)」の力は、まさにその逆であるようだ—包括的であり、最貧層を巻き込んでの運動を目指しているが、必ずしも障害者自身が支配権をもち、指導的な立場にあるわけではない。理想的なプログラムは、この 2 つの流れを一体化したものであろう。
- ・官僚の反応がそれほど積極的でない場合であっても長期的な影響を得るためには、政府との協力は重要である。しかし、政府と協力する際には、常にキーパーソンを探すべきである。旧態依然たる政府にも、運動を進める上で優れた協力者はいるものである。
- ・障害者 (障害児も含めて) は、他の障害者にとってもっとも優れた教師になる場合が多い。障害をもつ教師役として自らの力を伸ばし、生徒が自信をつけるのを手助けすることができる。一定のスキルと力を一とくに学校で一体得した障害児がもつ特殊な感性と洞察力は、多くのものを与えてくれる。障害をもつ子どもは最高の教師である。
- ・障害者への援助活動は費用がかかりすぎると考えられがちであり、その結果、実施されないままとなる。しかし、皆が思うほど金をかける必要はなく、高度な訓練を受けた専門家を常に必要とするわけでもない。これはとくに、障害をもつ人々自身がもつ特殊なスキルと感性を信頼すればなおさらである。私たちは、知識やスキルの神話を排除し、人々に提供しなければならない。
- ・障害者への援助活動にかかわる場合、1、2 年従事して後は障害者自身にやっていかせるというやり方は、むしろ害である。長期的な取り組みが必要なのである。歩くという経験がまったくないことよりも、一度歩いたのにまた腹ばいに逆戻りすることの方が辛いのだ!

団体ではなく、障害者の当事者団体を設立することに重点を置くものであった。保健や慈善といった分野の専門家に代弁してもらうのではなく、障害者が自ら意見表明する権利が重視された。障害をもつ人々のニーズを特定の慈善プロジェクトに委ねるのではなく、メインストリーム・サービスの中で統合的に実施する責任を政府に課すことは、新戦略の重要な目的のひとつであった。

障害についての考え方に変化が起こる一方で、国連は、障害関連事業の流れを作ったと今日考えられている文書をいくつか採択した。その最初の文書は、国際障害者年の成果として誕生した「障害者に関する世界行動計画」（1982年出版）である。この文書は1983～92年の「国連障害者の十年」の礎となった。この「十年」の間に得られた経験は、その後いわゆる「国連障害者の機会均等化に関する標準規則」（1993年）の策定となって結実し、その中では「世界行動計画」の目標をいかに達成すべきかが詳細に規定されている。

「標準規則」は、障害者問題に関して明確な姿勢を打ち出すのが政府の責任であると確認している。また、障害当事者団体が障害分野における政策、法律、プログラムの策定において果たすべき役割にも重点を置いている。「標準規則」はこのように、障害者団体の最も重要な役割は、障害者のニーズを明確にし、その利益を代弁することであると強調しているのである。政府とNGOとのこのような分業体制には、障害者に対する責任を自覚している政治システムが必要であることは明らかである。しかし、政府や官僚にその本来の役割を果たすだけの能力や意思がない開発途上国において、こうしたシステムが確立されていることはまれである。実際のところ障害者運動は、その地歩を固めるべく努力を重ねるとともに、戦略上の利益を守るために必要な能力と強さを身につけなければならない。

今日、さまざまな課題があるものの、デンマークの団体がかかわっている開発事業にとって、依然として政府とNGOとの関係が戦略目標のひとつであることは間違いない。したがって、国内障害者運動および各障害分野NGOは、社会に影響を与え、障害者の平等の権利を実現するような戦略を立てる必要がある。このプロセスは困難を伴う場合が多く、その間に直ちに何らかの成果やメリットを見極めることは困難かもしれない。この戦略的枠組みを推進するためには、一定のレベルの政治的理解が必要であるが、これは地方の小規模な障害者団体が獲得しているとは限らないものである。しかし、障害をもつすべての人々に平等の権利が確実にもたらされるようにするためには、長期的にはこれがおそらく唯一の戦略である。

このような戦略には以下のような要素が含まれると思われる。

- ・政治的ロビー活動…政策担当者、国会議員に直接影響を与える。
- ・政治運動…明確な政治目的のもと、一般市民向けの演説やPRイベントを行う。
- ・権利擁護…知識と関心を高めるための情報を提供する。
- ・外部の能力開発…障害をもたない人々（たとえば、教師、通訳、保健従事者）の訓練と啓発を行うことにより、障害者の支援を目指す。
- ・調査研究…独自技術の開発一試験的プロジェクトとして行われる場合が多い。
- ・役割モデル（人）…障害者のビジュアル・イメージを意識的に伝えることにより、その潜在能力を示す。

- ・試験的プロジェクト…優れた実践モデルを構築することにより、新たな可能性を示す。

国連の「標準規則」は法的拘束力をもたないが、障害者の平等の権利に向けて取り組むためのメカニズムとなるものである。「標準規則」は、障害問題に関する国際的な経験や考察から得られた教訓を具体的に述べるとともに、この領域における国際的な優れた実践事例を示している。他の国連加盟国と同様、デンマークでも採択された「標準規則」は、同国の障害関連法制に影響を与えた。

### ウガンダにおける権利重視型アプローチ 幅広い社会運動が政治を方向づけた

1986年、数年にわたる内戦が終わり、ウガンダに平和が訪れた。ヨウェリ・ムセベニ率いる「国民抵抗運動（National Resistance Movement: NRM）」が首都カンパラを、そしてついにはウガンダ全土を制した。ムセベニ大統領は確かにゲリラ戦士であり、武力で権力を握った元国防大臣でもあったが、政権掌握後は、草の根レベルからの全く新しい民主的な組織づくりに着手した。改革と民主化という新たな政治情勢によって、多くの小規模な障害者団体に全国運動を形成する気運がもたらされた。1987年、17の小規模な障害別団体を代表する上部組織として、「ウガンダ全国障害者連合（the National Union of Disabled Persons of Uganda: NUDIPU）」が設立された。

こうした展開に貢献するということは、国際的な障害者運動の中でも新しい考え方であった。「国連障害者の十年」は新しい理念の普及を促し、「標準規則」の準備が進み、“障害は無能ではない（Disability is not Inability）”、“自分たちのことはすべて自分たちの手で（Nothing About Us Without Us）”といったスローガンがウガンダ国内で広く受け入れられた。

NRM 政府は、女性や若者など取り残された層の声をより反映させる政策をすでに推進していたが、この政策と連携する形で、NUDIPU 指導部は障害者のインクルージョンを進めていった。政府の関心を引くためには、NUDIPU がウガンダのすべての障害者を代表する障害者運動の統一的な上部組織として自らをの存在をアピールすることが重要であった。

1994～95年にかけて、NUDIPU は「憲法制定会議」に代表者を送り、今日では障害者代表として NUDIPU から5名の国会議員が選出されている。そのうちの一人は障害および高齢者問題担当大臣に任命された。この任命は障害者の権利とその認識を促進する上で重要な一歩と考えられている。「地方議会法」導入後、さらに47,000名の障害者がウガンダ国内45地区全体で分権化した地方自治体の議員に選出されている。

NUDIPU 設立の主なねらいは以下のとおりである。すなわち、障害をもつウガンダ国民の声を強い団結力でまとめること、障害者の人権に対する敬意を勝ち取ること、障害者のク

オリティ・オブ・ライフを向上させること、である。会員団体は当初、サービス提供に重きを置いていたが、国別調査研究で明らかになったように、ロビー活動・権利擁護の取り組みや権利重視型のアプローチに重点が移っている。NUDIPU がこのプロセスを進める上で DSI との協力関係は非常に有益であった。というのも、DSI は、ひとつにはデンマークにおける障害者の代弁者としての役割から、また南アフリカの状況に造詣が深いことから、権利擁護戦略に対する理解と支援を積極的に行うことができたからである。

政治的な発言力を目指す NUDIPU の戦略は、最終的に以下のような成果をもたらした。

- ・ 各レベルの政府・自治体で障害者自身が直接代表者として選出された。
- ・ 障害者の組織化に向けて全国的なネットワークが形成された。
- ・ NUDIPU は政府の政策や立法に影響を与えるための地歩を固めた。
- ・ 障害は慈善ではなくインクルージョンによって解決すべき普遍的な問題であると考えられるようになった。
- ・ 障害に対する認識がウガンダ国内で大いに高まった。
- ・ 障害に配慮した条項が、憲法、法律、いくつかの自治体の予算に盛り込まれている。
- ・ 障害者運動は政府の働き振りを注視するようになった。

戦略は成果をあげたが、NUDIPU に重大局面をもたらす一因ともなった。理事会およびスタッフの主要メンバーが議会に選出されていくことによって組織内に大きな亀裂が残り、内部で激しい政治的対立が起こった。こうした危機に直面したものの、NUDIPU はその分権化プログラムを遂行し、地方議会での議席確保にこぎつけた。このような大きな取り組みは、主として NUDIPU 指導部およびスタッフによる努力の賜物であるが、DSI との効果的なパートナーシップもその一助となったのである。

NUDIPU は今日、戦略的政策の立案、立法、キャンペーン対象とすべき国会議員に対するプログラムの起案に関して、新たな課題に直面している。したがって、サービス提供から権利擁護への戦略転換についての共通理解を促進するため、組織内の能力形成を図るとともに、指導部と会員との間で常に対話をもつことが必要となろう。NUDIPU の主要支援団体の少なくとも2つ、すなわち DSI および Oxfam がこのようなアプローチに賛同を示しているという事実は、格好のチャンスである。

NUDIPU およびウガンダは、優れた模範を世界に示した。障害者の権利を求める運動は世界的に、障害者自身の声が直接反映されることこそ人権と開発に取り組むための中心戦略であると考えているため、この模範は他の国々にも拡大可能なものである。

## 結論：民主的な運動に対する支援—長期的な取り組み

途上国における NGO の障害者関連事業に対する支援活動は、国連の「標準規則」の枠組みの中で行われるべきである。「標準規則」は、慈善の考え方を脱して障害をもつ人々の人権を重視する考え方を目指すパラダイム・シフトを表すものであり、デンマークの NGO が介入する際も、これには十分な顧慮を払うべきである。

強力かつ民主的な障害者運動を確立することは、「標準規則」を遵守するための必須条件である。したがって、障害者団体が障害をもつ人々の利益のために効果的な働きができるよう、その民主的な機能を強化することは、デンマークの障害者団体が途上国のパートナーを支援するための礎石となるに違いない。この路線を推進する上で、共通の考え方や戦略の明確化といった問題を解決することが不可欠である。デンマークの障害者団体には、組織構造を自ら作り上げ、障害をもつ人々の権利を求めて戦った確かな経験がある。デンマークの障害者団体は優れた役割モデルとなり、連帯に裏打ちされたパートナーシップを構築することにより、組織開発についての建設的かつ客観的な助言を与えることができるだろう。

しかし、これは障害者団体だけの問題ではない。「標準規則」は2国間開発協力についても当てはまる。すなわち、他のアクター—とりわけ開発 NGO および2国間協力における援助国—は、インクルージョンとメインストリームへの参加に対する要求を認識し、敏感に反応する必要がある。強力な利益集団と社会全体とが積極的にかかわり合いをもつことなしに、機会均等という目標を達成することはできない。

貧困と障害との間には密接な関係がある。貧困によって人々は障害を受けやすくなり、障害は貧困をさらに増大させる。このように、貧困と障害は悪循環を形成している。しかし、すべての障害者が一途上国においても一貧しいとは限らないという点は明確にしなければならない。したがって、障害関連プロジェクトにおいて貧困対策の方針を維持することはやはり重要である。これはたとえば、自らを組織化する上でとくに困難を経験する女性と子ども、貧困層、社会の進歩から取り残された地域や集団を優先的に取り扱うことで実現できると考えられる。

「標準規則」の重要な基本原則として、障害者およびその団体に影響を与える意思決定については、そのすべてに彼らを参加させるというものがある。“私たち不在で私たちに関する”決定はいかなるものもするべきではない。しかし、とりわけ弱い立場にある、取り残された人々に対処する場合は、彼らの立場を積極的に支援する人々を巻き込むことが重要である。慈善団体は障害をもつ人々を実際に参加させることなく、彼らのために尽くそうという風潮の中で設立された団体もあることから、この原則に抵抗を示す障害者団体もある。しかし、障害のない支持者を巻き込むことによって、かなりの一かつ必要な一資源が利用できるようになるのである。

障害者団体が、会費や所得創出活動だけで持続可能な財政状態を実現することは、デンマークであれ途上国であれ、ほとんど不可能である。したがって、障害者団体に対する他の財政的支援を模索することは賢明な判断である。今日、営利企業が環境・社会事業にかかわるケースが増えており、障害者団体もこうした方面からの資金集めをより積極的に検討するとよいだろう。多くの場合、新しいプログラムへの募金増額の支援をとりつけることが妥当なようである。

全般的に見て分かるのは、長期的な援助が不可欠であるということである。途上国の障害者団

体の会員は、多くの場合教育水準が非常に低く、機能障害 (impairment) のために重度の障害を負って (disabled) いる。通常、こうした団体をつくり、育てていくためには、他の種類の組織の場合に比べてより多くの時間と資源が必要となる。権利擁護のアプローチを採用すると、会員にとっては短期的なメリットがさらに見えにくくなるかもしれない。5～10年の見通しで長期的かつ柔軟に介入することを優先課題とするべきである。

## 2. 障害をもつ人々の動員と組織開発

障害者運動のあり方に関して、大半の国で似通ったパターンが現れているように思われる。多くの場合、最初に結成されるのは歩行障害、視覚障害、聴覚障害をもつ人々の各団体である。これら3グループのいずれにおいても、出発点は通常、国などが行う教育その他の社会サービスに見出される。他のグループは地域の自助キャンペーンの中から生まれてくる。たいていの場合、このパターンは所得創出活動および（または）福祉機器の製造をしているうちに組織作りをする傾向のある歩行障害をもつ人々に当てはまる。その主な目標は往々にして、会員の生活状態をとりあえず改善することである。障害種別を超えた障害者団体や上部団体は、大局的な権利重視型アプローチを採用する傾向が強い。

障害者団体はいったん設立されたら、地歩を固め、力をつける必要がある。通常この段階で、数多くの戦略が検討される。たとえば、

- ・加入キャンペーン…受けられるメリットや共通の目標に関する情報
- ・組織開発…所定の目的に向けての意識的な能力形成
- ・意識向上…一人ひとりの自尊心と自己主張能力の向上を目的とした訓練

である。

障害者を組織化する上で極めて重大な戦略上の問題の一つは、支援対象を障害別団体にすべきか、障害種別を超えたプログラムにすべきかというものである。いかなる国においても、最適な解決方法は常にその地域の状況に左右される。先進国では、小規模な障害者グループが独自の障害別団体を結成するケースが次第に増えている。これは自然なパターンをたどっているようであり、いくつかの途上国においても見られるものである。あるグループが自分たちの個別のニーズや利益（たとえば治療に関して）を深く理解した場合に、同種の障害をもつ人々の間に存在する特有の連帯を反映するものとして、このようなパターンが現れる。上述したように、デンマークの障害者運動も、上部組織である DSI 傘下の障害別団体から構成されている。

しかし、このことは障害別団体が途上国における支援対象として常に最適な組織モデルであるということにはならない。この点では、2つの要因が重要である。すなわち、地方分権の問題および組織能力である。

現在、多くの途上国では地方分権改革が進行中であり、障害者運動も、強力な地方団体が分権的な地方レベルで確実に影響力を行使できるようにするという課題に直面している。障害者運動を進める上で、また障害者運動そのものの構成団体において、会員数が限られていることは、障害別団体の効率的な地方支部設立を妨げることになりかねない。したがって、他にも理由はあるが、多くの場合、地方レベルでは障害種別を超えた団体への支援が最適だということになるであろう。このことは、全国レベルで障害別団体を支援することの妨げにはならない。

もう一つの問題は、障害別団体の地方支部を持続させるだけの十分な組織能力および財源があるかどうかである。しかし、特定の問題や特定グループの利益を重視する必要があることは明らかであり、場合によっては既存団体の枠組みの中でこのようなグループを設立することが可能であると思われる。このようなモデルは、当該団体の資源、能力、持続可能性に対してさほどの影

響力はないが、個人同士の連帯感を強め、特定の種類の障害に特有の問題に焦点を当てることになるであろう。

途上国における障害者運動を支援するためには、その国の政治的、経済的、社会的、文化的状況についての豊富な知識と理解が求められる。開発途上国の弱小障害者団体は、先進国の姉妹団体からの財政支援や影響力に大きく左右される。デンマークの障害者団体が実施したプロジェクトを分析したところ、支援対象団体に関する系統的な分析が行われていないケースが大半であった。デンマークの団体は、現地状況についての知識を十分に備えていないものが多いが、これはパートナー団体の発展に甚大な影響を及ぼす。開発事業は障害者団体の中心的活動ではないため、このことはよく理解できる。しかし、開発援助とプロジェクト管理は一定の専門的スキルを必要とするものであり、デンマークの団体にとって、この領域における能力強化が不可欠である。

#### —ウガンダにおける組織開発 数千の地方団体がひとつの傘下に

ウガンダにおける障害者運動は障害別団体の設立とともに始まった。ウガンダ全国盲人協会 (Uganda National Association of the Blind: UNAB) が 1970 年に設立され、続いて同ろう協会が 1973 年に設立された。しかし、上部団体である NUDIPU の設立までには、さらに 15 年の歳月が必要であった。すなわち、1987 年、イギリスの NGO である Oxfam の資金援助を受けて開催された会合でのことである。設立メンバーは 17 の小規模団体で、いずれも都市部を拠点とし、会員はいずれも 50 名以下であった。

NUDIPU は今日、公認の障害別団体代表者および 45 の障害の種別を超えた団体の「地域連合」で構成されている。これら地域連合の中で、会員グループのネットワークは村落レベルにまで広がり、数千もの障害別および障害種別を超えたグループがかかわりをもつに至っている。

NUDIPU の地方分権構造は、NRM の地方分権化政策に呼応して形成された。各地方自治体レベルで障害者の議員選出を可能にするために、権限を委譲された政府関係機関の設立が進んでいたが、それと同時に NUDIPU の地方組織を確立することが、このプロセスには必要であった。その結果、47,000 名の地方議員が選出された。DSI は、障害をもつ人々の全国的なネットワークを構築するという NUDIPU の試みを支持し、資金援助を行った。このような経過を経て、会員数は増大し、地方レベルでの能力形成の必要性が高まった。

NUDIPU の中でも全国的な団体は、NUDIPU の目的のうち最初の 2 点を重視する傾向がある。すなわち、(i) 障害をもつウガンダ国民の声を強い団結力でまとめること、ならびに (ii) 障害者の人権に対する敬意を勝ち取ること、である。一方、地方レベルで活動している NUDIPU の団体がより重点を置くとされるのは、“権利の行使”、すなわち、サービスを利用しやすくすることにより、クオリティ・オブ・ライフを向上させることである。

したがって、各地域連合は、サービス提供を求める地域の自助グループの期待と、地域の地方自治体の議会に圧力をかけながら監視団体・政治的ロビイストとして果たすべき自らの役割との間で、微妙なバランスを保たなければならないという状況にある。

社会的に取り残されてきた人々を政治の場に参加させるという NRM の政策に沿う形で、NUDIPU はたとえば、障害をもつ女性が置かれたとくに困難な状況を認識している。女性のエンパワーメントには、特別な組織構造が必要であると考えられている。地方レベルでは、障害をもつ女性はまず地域ごとに別個のグループに組織化され、十分な力をつけてから混合型の組織に組み込まれた。NUDIPU の中で女性は自分たちの代表者を出しており、これは男女共同参画開発担当官を置く行政官庁の支援を受けている。

NUDIPU は親の団体のインクルージョンにも前向きな姿勢を示しており、新たな5ヵ年計画では、取り残されたグループを巻き込んでいくことが最重点課題となるだろう。

## 結論：組織的支援——洞察力と専門性をもって

障害別団体の育成をいつ、どのようなペースで行うのが適切かを正確に示すことは困難である。コンサルタントの見解では、障害別団体の新設は、支持層の広い障害者団体が全国に広く確固たる地位を築き、分権的な地方団体を設立するまで待つのが理想である。なぜなら、地方団体が地元に住むすべての障害者を代表するものになれば、障害者運動は草の根レベルでより大きな力と影響力をもつからである。

途上国の障害者団体は、デンマークの団体とはまったく異なる環境の中で活動している。したがって、現地パートナーの活動状況を分析し、理解することが重要である。このような分析は、個々の介入を効果的に組み立てるための必須条件であり、介入が国連の「標準規則」の主要目的に合致し、地方団体を全体的な目標に反する方向に押し進めることのないようにするものである。

現在デンマークの障害者団体から出されているプロジェクト申請書は通常、戦略上の問題やプロジェクトの運営方法について限られた情報しか提供しておらず、また組織評価が実施されても不十分な場合が多い。活動の背景となる組織状況についての情報を求める声が高まっているが、それに対応することは障害者団体（とくに小規模団体）には困難かもしれない。本研究は、より詳細なプロジェクト企画と各国の状況分析に対する財政支援を拡大するよう提言している。これは多くの団体にとって有益なものとなるであろう。また、障害者対象のプロジェクトの企画立案について、具体的なガイドラインを作成するよう提唱している。このようなガイドラインによって、上述した諸問題が適切な方法で検討されるようになると思われる。

この点で、地理的にある程度対象を絞ることは有用かもしれない。第1に、こうすることによって途上国同士が経験交換を行う機会が増えるであろう。第2に、同じ国で活動するデンマークの障害者団体が基本的な状況分析を共同で行うとともに、全体的な戦略目標に対するそれぞれのプロジェクトの貢献度を評価することができるようになると思われる。

### 3. シナジー、協力、協働

障害分野には、人間開発における他の領域と同様、さまざまな課題と力をもつ多くのアクターが存在する。ウガンダとニカラグアの経験を踏まえ、本研究が示すのは、全国的な障害者運動において、活動のレベルも中心分野も異なるデンマークのさまざまな障害者団体が協働して取り組むことによって、大きな影響力が生まれるということである。このようなアプローチにより、以下のことが実現されるだろう。すなわち、

- ・ 介入は現地の状況を十分に理解した上で行われる。
- ・ 介入は首尾一貫したものであり、戦略的問題を正面からとらえている。
- ・ 各団体は独自の専門分野に力を注ぐ。
- ・ 支援活動や政策立案が合同で進められる。

慈善型アプローチに代わって権利重視型アプローチが徐々に主流を占める中、新たな興味深い協力関係が生まれる可能性がある。すなわち、デンマークの障害者団体および途上国の現地パートナーを一方とし、他方を Danida および開発途上国における政府機関とする両者の協力関係である。平等の権利の実現という目標を達成するためには、利益団体、公的機関、および社会全体の全アクター間の協力が不可欠である。

本研究によると、この視点をセクター・プログラムの中で維持する上で Danida が役立つと思われる。障害をより重視することによって、他の NGO の一般的なプロジェクト構成に障害がより一層組み込まれていく。その結果、メインストリーム・プログラムの中に障害者の機会均等を盛り込むための新たなモデルが構築されていくことになるであろう。

#### ウガンダにおける協力とシナジー 良いスタートを切ったが、なお可能性が

デンマークの9つの団体が、ウガンダの障害者に対する支援に従事しており、その活動は主としてウガンダの姉妹団体との協力のもとに行われている。DSI はこれら諸団体の協働・協力の面で重要な役割を担っているが、それはひとつには NUDIPU の現地駐在員を通じて、また、DSI 内の開発アドバイザーを通じて行われている。このようにして、精神障害者、てんかん患者、知的障害者およびその家族といった、より弱い立場にあるグループを支援しているデンマークの3団体を含む、新たなパートナーシップの構築が促進された。

デンマークの各団体は、独自の専門知識や経験を積み重ねるとともに役割モデルとしても機能し、特定の種類の障害者にとって組織化は確かに可能であることをはっきりと示している。ウガンダでの組織的なアプローチは、デンマークの NGO による援助の一形態を示したが、これは、

たとえ明確な戦略を備えていないとしても、全体としてはバランスのとれたアプローチを反映したものである。しかし、DSIはウガンダで活動している—あるいは活動を予定している—デンマークの団体間で意見交換を促進し、共通の基盤を形成するため、カントリー戦略の起草に着手した。コンサルタント会社はこの取り組みが極めて有益であると判断し、奨励・支援を受けるべきだと考えている。

ウガンダにおいて、Danidaは教育省を通じて、障害児のための特殊教育プログラムを支援している。「ウガンダ国立特殊教育研究所（Uganda National Institute of Special Education: UNISE）」は政府が設置した研修機関であり、特殊教育従事者の養成、教材の制作、障害分野における教育ニーズの研究などを行っている。「教育評価・情報サービス（Educational Assessment and Resource Services: EARS）」は特殊教育のニーズをもつ子どもへの痴呆分権型・地域密着型の支援プログラムである。EARSセンターはウガンダ国内45地域のすべてに設置されており、いずれもUNISEで養成された教師3名が配置されている。

NUDIPUが発展し、力をつけるにつれて、Danidaが支援するサービスプログラムと広域的なユーザー団体との間に有用な関係が確立された。両プログラムの中のさまざまなレベルでNUDIPUから代表が出ており、それによって障害をもつ人々に対する直接支援に対してユーザーが影響を及ぼすことができるようになってきている。最近新しくできた各EARSセンターにはNUDIPUのために小さな事務所が設けられるようになった。こうして、助言と評価を求めてEARSセンターを訪れる障害児の親は、障害者運動およびそこから得られる支援について直接学ぶ機会をもつのである。

この協力関係は、政府のプログラムがユーザーによるインプットや監視をいかに活用するか、また、ユーザーは代弁者としての役割を強化し、組織・個人の能力を高めることからいかに利益を得るかを示す興味深い例である。プログラムとユーザーとのこのような相互作用は、プログラムの実施効果を最適なものにする上で不可欠なものである。

本研究によると、こうした経験によって、Danidaが支援する分野別プログラムにとって興味深い教訓がもたらされている。得られた教訓は、メインストリーム・プログラムに障害者を統合していく方法に関する新しいモデルの構築に利用されるであろう。

## 結論：シナジーは奨励されなければならない—自然発生的なものではない

結論として、シナジーの大部分は国レベルで実現可能であると言える。参入地点がそれぞれ異なるデンマークのアクターがさらに協力すれば、障害者運動の強化という全体的な目標達成にとって大きな貢献となるだろう。したがって、こうした協力関係を促進・支援すべきである。なぜなら、シナジーは自然発生的に育つものではないからである。育成してやる必要がある。課題と

しては、ウガンダおよびニカラグアのケースに見られるように、各団体が共通の利益を自ら認識することである。協力関係は下から上へ、特定の国において推進するべきである。

シナジー効果を高めるための対価として考えられるのは、地理的にある程度対象を絞ることである。そうすることによって、一国内でデンマークの障害者団体がお互いに相互補完的な介入を行うことを検討することができる—また、Danida が選定したプログラム実施対象国についてもある程度配慮することができる。これによって、メインストリーム・プログラムにおける障害分野の推進に関して、障害者団体は大きな影響を受けるであろう。ある特定の国で活動するデンマークの障害者団体が増えれば、たとえば対対象国戦略に関する情報交換などを通じて、デンマークの他のアクターに与える影響力も大きくなる。また、障害者運動を強化するための戦略的な取り組みを合同で進める可能性も高まるであろう。

シナジーの可能性を示す好例として、DSI がウガンダにファシリテーターとして実際に駐在員を置いていたことがあげられる。このような現地駐在員の存在は、さまざまな介入プログラムの調整役として有用であるとともに、各パートナー団体との継続的な連絡関係を容易にする。こうしたやり方は、プロジェクトの実施・管理のすべてにわたってデンマーク国内から対処する能力に限界のある小規模な障害者団体にとって、とくにメリットが大きい。

このように、DSI の「ミニ・フレームワーク協約」に、要員配置に関する条項を追加することが検討対象となるであろう。それによって、この分野でのデンマークの資源基盤はさらに充実することになる。対象国に現地事務所を置くデンマークの他の NGO との協力関係も強化されるであろう。もうひとつ考えられるのは、大規模で堅固な地盤をもつ障害者団体に、特定の国で主幹機関としての役割を与えることである。どの方式が採用されるにせよ、多くのデンマークの障害者団体が、国内での相互関係よりも国際的なネットワークとの間で強い結びつきをもっているという点を考慮に入れておくべきである。

## 4. 直接支援およびサービスプログラム

障害者団体は、その会員に直接支援プログラムの実施を図ることが多い（サービス提供）。こうしたプログラムとして、以下のようにさまざまな援助形態が考えられる。

- ・福祉機器
- ・リハビリテーション
- ・教育…たとえば、識字訓練、職業訓練
- ・奨学金
- ・所得創出活動、就業
- ・少額融資

直接支援の種別として、以下のように分類することができる。1) 組織開発にとって必要不可欠なサービスプログラム、2) 当該団体自身の会員に提供されるサービスプログラム、3) 自助グループ設立に関連して提供される小規模なサービスプログラム、である。

支援対象団体が、その擁する会員自身の組織化にも実際の援助を必要としがちな団体である場合、福祉機器の支給やサービス提供が重要になるのは明白である。ここで問題となるのは、手話の開発、聴覚障害者のための手話通訳者の養成、視覚障害者のため歩行訓練および点字の整備、さらに場合によっては他の種類の障害をもつ人々への医薬品の投与、リハビリテーションなどの実際の援助などである。訓練、カウンセリング、あるいは会員の教育は、民主的な利益団体を育成するための前提条件であろう。

サービス提供のプログラムは、ある団体の育成と強化を目的として開始されるものであり、通常は団体の初期の発展段階もしくは新分野への拡大局面で実施される。したがって、サービス提供は組織開発について明確な視点を備えている場合が多い。

こうした初期段階を経た後も、サービス提供に対する期待が継続するケースは非常に多い。世界各地の大衆運動の経験から周知のとおり、人々が結束するためにはある目的がなければならず、なおかつそのプロセスは具体的なメリットを生み出す必要がある。これは、障害者団体についてとくに言えることであろう。なぜなら、障害者団体の会員はすでに社会の中で取り残されたグループを形成しているからである。多くの障害者が実際に必要としているのは、ただ単に生き延びるため、あるいは生活を少しでもよくするための収入である。障害者団体は、会員のために雇用を創出したり、融資や他の経済的支援の便宜を図ったりする必要に迫られるであろう。

このような分野に対して政府および関係諸機関は、微々たる支援しか行わない場合が多く、公的または民間のサービス提供拡充を求めてロビー活動を行うことも長く困難なプロセスとなるだろう。したがって障害者団体は、援助国やパートナー団体による資金提供を確保できるのであれば、自らこうしたサービスを実施する方向へと進もうとするのである。

しかし、このような活動は障害者団体に多くの問題を突きつける。たとえば、その団体に求められる中核的業務能力とそうした「専門化」によって受けるとされる影響に関するものである。利益団体に関して言えば、サービス供給の側に回るか、民主的な会員団体になるか、この両者の

間には固有の利害の衝突が起こりやすい。ある団体が自らの会員に提供した希少な資源をめぐる争いによって、その団体の民主的な組織構造はたやすく歪められ、腐敗するかもしれない。

さらに、所得創出活動や少額融資によって、取り残された貧困層に一定の収入を保証することは、一般に極めて困難であることが分かっている。これは、デンマークの障害者団体が学んだ教訓であることが、同時に所得創出活動に向けた NGO のプロジェクトに関して Danida が最近実施した調査（「収入は生まれるか？」）で得られた知見でもある。調査対象となった所得創出活動のうちの数件は、想像力の欠如が見られた上、市場調査が不十分で、有意な額の所得創出がなされないものが多かった。

小規模な所得創出活動への支援が、団体の基盤整備に役立つ場合もある。自助グループがある種の生産活動を組織化し、それに対する支援を模索するという例は、いくつか存在する。このようなプログラムは参加者に永続的な所得機会をもたらすものではないが、自主的組織結成、自尊心、自覚を促すとともに、障害者運動についてより大局的な（すなわち、組織開発の）視野をもたらす。

最後に、たとえば福祉機器の生産で採算が合い、雇用と当該団体の所得機会の両方が実現されるといったケースがあるかもしれない。しかし、こうしたケースはまれである。デンマーク障害者協会がニカラグアで車椅子の作業所を支援した経験が示すように、このようなプロジェクトで事業としての採算性を確保することは極めて困難である。

#### ウガンダにおける直接支援とサービス 誰の責任なのか—そしていつまで？

ウガンダにおける障害者への直接支援は、保健省および教育省という2つの省庁ならびに NGO によって実施される。たとえば、Danida が支援している2つの特殊教育プログラムでは、教師への手話訓練や、触手話用教材の制作が行われている。また、保健省は車椅子やカリパスを製造するとともに、リハビリテーションに従事する保健ワーカーを養成している。ウガンダでサービス提供を行っているデンマークの団体としては、「デンマークてんかん協会」、「デンマークろう協会（Danish Deaf Association）」、「デンマーク盲人協会（Danish Association of the Blind）」、「デンマークろう盲協会（Danish Association of the Deaf-Blind）」がある。

サービス提供および直接支援は、ウガンダの団体では果たす役割が異なっている。サービスに対するニーズがあることは議論の余地のないことである。しかし、サービス提供の責任は、持続性、組織能力、内部での利害の対立といった面で多くの課題をサービス供給者に突きつける。したがって、「ウガンダ全国ろう協会（Uganda National Association of the Deaf: UNAD）」がデンマークの支援を受けて、手話を開発し、ろう者、その家族に訓練を実施し、多くの手話通訳者の養成に乗り出したのは、ごく当然のことである。このサービスが

なければロビー・権利擁護団体としての成功は不可能だったはずである。こうした活動があったからこそ、手話は現在では憲法の中に明文化され、手話教師の養成が政府によって行われているのである。

しかし、会員に対して手話通訳者の提供やその他のサービスを UNAD が今後も引き続き行うべきかどうか、あるいは政府もしくは他の機関にこの責任を担うよう求めるべきなのか、判断は未だに下されていない。ユーザー団体が次に果たすべき役割は、政府にニーズを確実に把握させ、サービスの実施状況を監視することであろう。したがって、こうした構成要素は「デンマークろう協会 (Danish Deaf association)」と UNAD との協働戦略の最終段階に組み込まれている。

DSI は、NUDIPU が被雇用者、国会議員、地方議員に福祉機器を支給する活動を支援してきた。この活動は、受給者が自分の職務を遂行するための必須条件と考えられる場合もあるが、このようなサービスが透明で公平な方法で確実に分配されるようなシステムが整備されていないと、容易に対立が起こる。

職業訓練および所得創出活動は、一般的なサービス提供形態である。しかし、こうした活動は、他の訓練や類似の取り組みと切り離され、当該地域における他の生計手段につながらないケースが非常に多いように思われる。

その一例がムバララ (Mbarara) にある訓練センターである。ここでは、障害をもつ人々が1年間の訓練を受けていたが、これに対し健常者は、一般的な職業訓練センターで3年間の訓練を受けたのである。障害をもつ訓練生にとって競争が非常に激烈であることは、驚くに当たらない。ここで問題とすべきは、障害者が一般的な職業訓練センターを利用できるよう障害者団体が求めていくことによって、障害者はよりよいサービスを受けることができるのではないか、という点である。また、もし障害者が障害ゆえに利用を妨げられるとしたら、彼らが受ける訓練の専門的なレベルというのは、いずれにせよ一般基準には見合わないのではないか。

現在、利益団体が単独に実施しているニーズの高いサービス提供の成功例を、デンマークてんかん協会の支援を受けてムバララで行われているプロジェクトに見ることができる。医薬品の供給は、潜在的な会員に最初に接触する方法であり、また組織を設立するための必須条件であると見なされていた。しかし、医薬品の支給業務は、ムバララ大学付属病院によって行われ、その一方で「てんかん支援協会 (Epilepsy Support Association)」は、保健省が配布する (Danida の保健分野プログラムの一環として支援されている) 必須医薬品キットに、てんかんの薬品が含まれるようロビー活動を行っている。

同様の流れの中で、NUDIPU は 1998 年の見直しから得られた提言に沿って、地域レベルで会員に行っていた融資を中止することとした。これに代わって勧告されたのは、このような便宜供与は、専門的な少額融資プログラムを通じて行うべきだということである。

## 結論：サービス提供に対する支援活動—一定の条件で

本研究で得られた結論としては、障害者団体の会員に対する直接支援もしくはサービス供給は通常、組織開発についての明確な視点が盛り込まれている場合にのみ優先的な位置付けをされるべきである、というものである。サービス提供に対するニーズは大きい、障害者運動の発展とその権利重視の方向性を全体的な戦略目標として堅持することが必要である。

場合によっては、この目標達成のためにサービス供給が必要であろう。しかし、大規模で持続的なサービス提供を支援する場合、常に多くのリスクとジレンマがともなうことを記憶にとどめておくことが重要である。そのリスクには以下のようなものがある。

- ・当該団体が、その機能を援助国に依存したままになる。
- ・サービス提供は、当該団体のロビー活動および権利擁護の手段を犠牲にしてその団体を歪曲させる可能性がある。
- ・サービスの分配基準に透明性がないと、そのサービスは、たとえば権力者の支持者に有利に働くなど、悪用される恐れがある。
- ・サービスプログラムが分離され、本来ならば障害をもつ人々を対象に入れるよう求められるべきメインストリーム・プログラムより質的に劣る可能性がある。

一方で、これは貧困国においては明らかに困難なことであるが、公的機関もしくは民間部門に対して必要なサービスを実施するように働きかけている障害者団体の取り組みは支援を受けるべきである。こうした取り組みを進める中で、障害をもつ人々にとってよりよい状況を限られた予算内で作り出すことが可能であることを実証するために、障害者団体は技術開発、調査委託、モデルの提示などを行う必要がある。このような実験的プロジェクトが支援を得られるのは、以下のような場合である。すなわち、

- ・実施団体は相応の資格がある（すなわち、能力と専門知識を備えている）
- ・プロジェクトは全国規模でも容易に応用実施できるように立案されている。
- ・プロジェクトには、監視・評価・記録を行うための明確なメカニズムが組み込まれている。
- ・関係者（団体）との間で経験を共有し、権利擁護活動に活用するための方策が計画されている。

所得創出活動に関して調査が示すところによると、こうした活動を実施する障害者団体を支援するのは賢明ではないようである。以下の点についてさらに検討を重ねるほうが重要であり、興味深いはずである。すなわち、労働市場への障害者の統合を求めて団体がキャンペーンを行うにはどのようにすればよいか、障害をもつ人々が既存の融資制度を利用できるようにするにはどのようにすればよいか、優遇措置や隙間商品の開発を検討するためにはさらにどのような実験的試みを行うべきか、といったことである。

## 第3章

# Danida への提言

### —今後の障害者支援に向けての基準設定に関して

すでに述べたように、本研究は、障害関連事業における主要な戦略的選択肢を検討するとともに、障害者に対する NGO による支援活動関連プロジェクトおよびプログラムを Danida が今後いかに評価し、優先順位を決めるか、そのための基準設定を目的としている。

第2章の研究結果を踏まえ、「総合報告」に収められている提言を以下のとおり要約する。提言の多くは、すべての開発アクターにとって意義あるものとなるであろう。

1. 途上国における NGO の障害関連事業に対する支援活動は、「国連障害者の機会均等化に関する標準規則」に基づき、かつその枠組みの中で実施するべきである。
2. デンマークの障害者団体は第一に、途上国において強力かつ民主的な権利志向型障害者運動の確立を推進するようなプロジェクトに対して、資金援助を受けるべきである。
3. 途上国の障害者団体育成においては、国内障害者団体の強力かつ分権的な組織づくりを重視するべきである。
4. 長期的なパートナーシップにとって不可欠で、パートナー団体の能力に合わせて自らの目標をきめ細かく順応・調整していくようなプロジェクトを優先的に扱うべきである。
5. 女性、子ども（親の組織など）、著しく貧困で取り残された地域の障害者、組織化が困難な障害者グループといった層を優先的に扱うことにより、特に社会の主流から取り残されたこれらの層の人々の権利と影響力を実現するよう努めるべきである。
6. 障害別団体の設立に対する支援活動については、障害者運動が全体としてどの程度まで発展しているかを慎重に評価するべきである。
7. 障害者団体の会員に対する直接支援やサービス供給については、組織開発についての明確な視点が盛り込まれている場合に限って、優先的に扱うべきである。
8. 試験的なプロジェクト（サービス供給）は、以下のような場合に支援対象とするとよい。すなわち、1）実施団体にはそのプロジェクトを遂行するだけの適格性がある（すなわち、能力と必要な専門知識を備えている）、2）当該プロジェクトは全国的に応用可能なように立案されている、3）プロジェクトには、監視・評価・記録を行うための明確なメカニズムが組み込まれている、4）関係者間で経験を共有し、権利擁護活動に活用するための方策が用意されている。
9. プロジェクトのより周到的準備に資金援助を行うこと、ならびに障害者を主な対象とするプロジェクトの企画立案に関する特別なガイドラインを作成することを勧告する。このガイドラインの目的は、プロジェクト設計の段階で、当該プロジェクトの具体的役割について必要なことがらがすべて検討されるようにすることである。
10. Danida については、能力開発および経験交換を促すような障害分野の取り組みに支援を行

うよう勧告する。とくに、南北協力と同時に南南協力を促進するための取り組みを優先的に扱うべきである。

11. Danida については、デンマークのさまざまな障害者団体が支援対象国の障害者運動の中でそれぞれ専門領域をもって活動するような協働型プロジェクト活動を優先的に扱うよう勧告する。
12. 他のデンマークの NGO が障害者を含むプロジェクトを実施する場合、プロジェクトの企画・実施・評価への障害者の参加、ならびに当該プロジェクトのユーザー団体の設立を実現するような方策を講じるべきである。障害に関する専門知識も十分に提供されなければならない。
13. Danida が支援する分野別プログラムと障害者運動に対するデンマークの障害者団体による支援とが、プロジェクトとして内容的におよび（または）地理的に重複する場合、シナジーの可能性を十分に模索する必要がある。NGO のプロジェクトについても、同様に検討するべきである。

慈善からインクルージョンへ  
「デンマークの NGO による障害者支援をめざして」  
日本語訳

2001年3月31日

日本障害者リハビリテーション協会  
〒162-0052 東京都新宿区戸山 1-22-1  
電話 03-5273-0601 Fax 03-5273-1523

この冊子は社会福祉・医療事業団の助成により作成されました。