

国際連合等の文書に見る障害者に関する統計の目標設定

北村弥生* 入部 寛*

International trends in disability statistics in documents issued by the United Nations

Yayoi Kitamura*, Hiroshi Iribe*

Abstract

Since the adoption of the World Programme of Action Concerning Disabled Persons in 1982, international organizations such as the United Nations have repeatedly emphasized in documents on disabilities that statistics and data collection pertaining to disabilities are crucial for formulating policies and evaluating outcomes. In disability statistics, there are special concerns in regard to ensuring that the privacy and confidentiality of persons with disabilities are respected and that such data are accessible to persons with disabilities and others. In line with international trends in disability statistics, it is necessary to improve how disability statistics are handled in Japan.

キーワード：政策、評価、ワシントン・グループ

Key words: Policy, evaluation, Washington Group

2014年5月30日 登録

2015年3月27日 採択

1. 目的と背景

障害者に関する統計に関する記述は、「知的障害者の権利宣言」(1971)、「国際連合の障害者の権利宣言」(1975)にはない。しかし、国際障害者年の開始に合わせた国際連合(以下、国連)総会の決議(決議番号36/77, 1981)において、世界中の障害者数を5億人、そのうち4億人が開発途上国で生活していることを指摘した。「障害者に関する世界行動計画」(1982)でも、世界の障害者数は5億人以上であり増加していること、ほとんどの国で10人に1人はなんらかの障害を持っていると記載された。また、国連統計部に対して、「他の専門機関や地域委員会等と共に、開発途上国と協力し、さまざまな障害に関して、全数調査もしくは標本抽出調査によるデータ収集の現実的・实际的システム

の開発、統計資料利用のための技術的マニュアルの作成」が要請された。そこで、国連統計部は、「障害者統計に関する専門家会議」の開催(1984)、「障害者統計の開発：事例研究(Development of Statistics of Disabled Persons: Case Studies)」の刊行(1986)、国連障害者統計データベース(United Nations Disability Statistics Data Base: DISTAT)の完成(1988)を果たし^[1]、「国連・障害者の10年」の最終年度(1992)に向けて、障害者統計便覧(Disability Statistics Compendium)を出版し(1990)、55か国の障害者統計を比較した。その結果、障害者の人口に対する比率は、最大で20.9%(オーストラリア)、最小で0.2%(チリ)と差が大きく、国際的に比較可能な障害の基準作りの必要性が明らかになった。ワシントン・

* 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
障害福祉研究部

* Department of Social Rehabilitation, Research Institute,
National Rehabilitation Center for Persons with Disabilities

シティ・グループ（以下、ワシントン・グループ）は、国勢調査で使う比較的簡単な共通因子の測定のための尺度の開発のために立ち上げられ、2006年に国際障害機能分類（ICF）の心身機能・身体構造に対応した6項目の短い質問群を公表したが、心身機能のうち精神衛生についての質問群、活動・参加・環境因子についての質問群の完成は難航している^[1]。日本でも、2011年に行われた「生活のしづらさなどに関する調査」では、対象者の例12項目のうち、ワシントン・グループによる「短い質問群」6項目と「拡大した質問群」の一部を2項目で使用した。そこで、本稿では、国連等による文書における障害者に関する各種統計データ（以下、障害者統計）に関する記載を追跡し、障害者統計を整備する際の国際的な目標の変遷を明らかにする。

2. 対象と方法

国連を中心とした国際的な障害施策に関する目標を示した文書のうち、統計またはデータの記載が始まった「障害者に関する世界行動計画」の文書を対象とし（表1）、インターネットを介して入手した電子版から、「統計 statistics」「データ data」の語を検索し、記載内容を整理した。すなわち、「国連障害者の10年（1983-1992）」に対応する「障害者に関する行動計画」（国連、1982）、アジア太平洋地域で引き継がれた「アジア太平洋地域障害者の10年（以下、アジア太平洋の10年）（1993-2002）」に対応する「アジア太平洋の10年の目標」（国連アジア太平洋経済社会委員会（以下、ESCAP）、1992）、「第二期アジア太平洋の10年（2003-2012）」に対応する「びわこミレニアム・フレームワーク」（国連ESCAP、2002）と「びわこプラスファイブ」（ESCAP、2007）、「第三期アジア太平洋の10年（2013-2022）」に対応する「仁川戦略」（ESCAP、2012）に加えて、「国連障害者権利条約」（国連、2006）、「障害に関する世界報告書」（国際保健機構WHOと世界銀行、2011）とした。

3. 結果

3. 1. 障害者のための世界行動計画

世界行動計画では、「障害に対する感度の高い主題、計画策定及び評価に関する時宜を得た信頼できるデータの重要性と、障害者の人口に関するデータを収集しかつ編纂するための実際的な統計手法を更に開発する必要性とを認め」「障害に関するグローバルな統計及び指標を継続的に開発する際に国連事務局統計部と協力するよう政府に対して奨励し、また、国内データ収集システム（適当なものとして、障害者に関するデータの編纂及び頒布並びにデータ収集及び障害者統計手法の開発を含む）のための国内能力を構築するために当該統計部の技術援助を利用するよう政府に対して要請する。」と記載された。

3. 2. アジア太平洋の行動課題

「障害者の10年」は延長されなかったが、「アジア太平洋の10年（1993-2002）」として、第48回ESCAP総会において決議され（決議番号48/3）、ESCAP地域56国・地域に対し、「障害者の10年」に開始された事業を強化する機会が提供され、「行動課題」として目標が取りまとめられた（ESCAP、1992）。11の問題領域のうちの「1.国内調整」には「障害関連の問題に関し、全国規模のデータベースを開発するよう、支援体制をとる」、「3.情報」には、全国的な障害者の状況に関する、総合的かつ正確なデータの収集と分析」「障害関連のデータの収集において、個人のプライバシーを守る方法の確立」が記載された。

3. 3. びわこミレニアム・フレームワーク

「アジア太平洋障害者のための、インクルーシブで、バリアフリーかつ権利に基づく社会に向けた行動のためのびわこミレニアム・フレームワーク（以下、BMF）」は、ESCAPが2002年10月に開催した「アジア太平洋の10年（1993-2002）」最終年ハイレベル政府間会合において、次期10年（2003-2012）の行動計画として採択

表1 解析対象文書

年	文書名称邦訳	文書名称	作成機関
1982	障害者に関する世界行動計画	World Programme of Action concerning Disabled Persons	国連
	アジア太平洋障害者の十年・行動課題	Agenda for Action	国連 ESCAP
2002	びわこミレニアム・フレームワーク	Biwako Millennium Framework	国連 ESCAP
2006	障害者権利条約	Convention on the Rights of Persons with Disabilities	国連
2007	びわこプラスファイブ	Adoptions of supplemental strategies for the further implementation of the Biwako Millennium Framework for action	国連 ESCAP
2011	障害に関する世界報告書	World Report on Disability	WHO and World Bank
2012	仁川戦略	Inchon Strategy	国連 ESCAP

された（ESCAP総会における承認は2003年9月）。統計については、BMFの「V.『行動のためのびわこミレニアム・フレームワーク』の目標達成のための戦略」の4戦略のひとつとして「C. 計画のための障害者統計と障害に関する共通の定義」が挙げられた。

ここでは、「地域内における計画の実施をモニタリング・評価する政策と手段の策定を含めた障害問題の軽視の最大の要因の一つは十分なデータがないこと」「多くの発展途上国では、収集されたデータは障害の全体像を完全に把握できていないこと」「適用される概念的な枠組み、実施される調査の対象と範囲の他、障害データの収集に使われる定義、分類および方法論が未整備なこと」「障害の定義と分類の共通体系が、地域内で一律に適用されていないこと」「障害の定義と分類の共通体系を作成する基礎として、アジア太平洋地域諸国でICFをより広く利用すべきこと」が指摘された。また、各国政府に対して、2005年までに、「障害関連のデータ収集と分析のシステムを開発すること」「政策決定と計画策定に役立つように、関連する統計を障害により分類すること」「地域内の国別の比較が可能となるように、「『障害者統計の開発のためのガイドラインと原則Guidelines and Principles for the Development of Disability Statistics（国連、2001）』に基づく障害の定義を採用すること」が奨励された。

3. 4. びわこプラスファイブ

2007年9月には、BMFの中間評価に関するハイレベル政府間会合が開催され、BMFを補完し、2008年から2012年までの実施を促進するための行動指針として、「びわこプラスファイブ」が採択された。ここでは、BMFに示された戦略の4分野は5分野に再構築された。障害者統計に関しては、「(c) 政策の立案及び実施を目的とする障害に関するデータ及び他の情報の利用可能性及び質の改善」として、次の8つの戦略が提示された。

- 1) 障害に関するデータ収集の重要性を国際的、国内的に認識する。
- 2) 障害に関するデータ収集のための政策又は法律を策定する。そこでは、障害者のプライバシーを尊重する。
- 3) データは、障害者の社会経済的状況(インペアメントの種類、性、年齢、教育、雇用及び収入を含む)によって分類する。
- 4) 国勢調査及び調査を通して、障害に関するデータが定期的に収集され普及されるように、国内の資源

を構築する。

- 5) 非識字の障害者及び山村に住む障害者のニーズ収集の方法を開発する。
- 6) 障害者の状況を改善し、障害者が人権及び基本的自由を完全に享受することを確保することを意図した政策及び計画の効果の定期的評価を行う。
- 7) ESCAPと協力して、アンケート及び調査を通して、障害者の懸念を明確化し、将来の行動計画を策定する。
- 8) ESCAP、他の国連機関・機構及び政府間機関は、政府が障害に関する統計基準を設定したり政策を策定する際に支援する。

3. 5. 障害者権利条約

「障害者の権利に関する条約（障害者権利条約）」（国連、2006）においても障害者統計は第31条「統計および資料の収集」に規定された。すなわち、「締約国は、この条約を実現するための政策を立案し、及び実施することを可能とするための適当な情報（統計資料及び研究資料を含む）を収集することを約束する」。その際には、「障害者の秘密の保持及びプライバシーの尊重を確保するため、法令によって定められた保護（資料の保護に関する法令を含む）を遵守する」「人権及び基本的自由を保護するための国際的に受け入れられた規範並びに統計の収集及び利用に関する倫理上の原則を遵守する」。また、「この条約の規定に従って収集された情報は、この条約に基づく締約国の義務の履行の評価に役立てるため、並びに障害者がその権利を行使する際に直面する障壁を特定し、及び当該障壁に対処するために利用される」「締約国は、これらの統計の普及について責任を負うものとし、障害者及び他の者が当該統計を利用可能とすることを確保する」と、記載された。

3. 6. 障害に関する世界報告書

WHOと世界銀行が障害者権利条約の実施の促進を可能にするために共同で作成した「障害に関する世界報告書」（2011）においては、障害のある人々の参加を制限する「障害となるバリア」の1つとして、「障害についての正確な比較可能なデータや有効なプログラムの証拠の欠如」を挙げ、より優れた尺度の開発の必要性を指摘した。

ここでは、行動のための9提言のうちの8番目に、障害のデータ収集の改善方策が取り上げられた。すなわち、「障害のある人々についてのデータ収集のための方法論を国際的に開発して、異文化間で試験して、確

実に実施する」「国際的に比較可能な標準化されたデータの必要」「国内外での障害政策や国連障害者権利条約の実施についてモニタリングする」「国連の障害に関するワシントン・グループと国連統計委員会の提言にそって、国勢調査のデータを収集する」「既存の標本調査に障害の質問、あるいは障害モジュールを含めることは効率が良いアプローチである」「データは、人口特性ごとに分けて、障害のある人々の下位集団についてパターンや傾向や情報を明らかにする」であった。

3. 7. 仁川戦略

「第三期アジア太平洋の10年」の目標設定である「アジア太平洋障害者の権利を実現するためのインチョン戦略」(2012)では、10の目標のうち8番目に「障害に関するデータの信頼性および比較可能性を向上させること」として、「障害に関する適切なデータは・・・障害者の権利を実現する支えとなる政策立案を、エビデンスに基づいて策定することを可能にすること」「時期と国境を越えた比較が可能な障害関連の統計の作成をめざしたデータ収集を強化すること」が記載された。

4. 考察

1982年の「障害者のための世界行動宣言」以来、障害者統計を整備し政策立案と評価に使用すること、国際比較可能な障害に関する基準作りが必要なことは、障害に関する国際機関の文書に記載され続け、目標設定は徐々に具体化した。また、対象者のプライバシーの尊重、政策立案者だけでなく障害者に統計を利用可能にすること、基準はICFに基づくことも、解決すべき課題として追加された。さらに、国連障害者権利条約では、締結国の義務の履行の評価に、収集された情報を用いることを示しており、デンマークでは指標を開発中である。

(http://www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/handicapkonventionen/gold_indicator_project.pdf)。しかし、現時点では、障害者統計の具体的な要件は国際的にも明確に示されていなかった。

日本国内でも、第三次障害者基本計画において「障害者の状況や障害者施策等に関する情報・データの収集・分析」と「適切な情報・データの収集・評価の在り方等の検討」が求められている。その方法として、厚生労働省は地方公共団体を対象にした「障害者福祉計画策定に係る実態調査及びPDCAサイクルに関するマニュアル」(平成26年6月)をとりまとめた。引き続

き、国際的な動向を把握しながら国内の障害者統計の整備を進めることが望まれる。

5. 文献

- 1) 江藤文夫, ワシントングループの動向, 厚生労働科学研究「障害認定のあり方に関する研究」報告書, 2012.