

フィリピンにおける障害者の政治的権利

——国際協力と権利条約を契機とした法制整備と依然として残る問題——

森 壮也

はじめに

フィリピンの選挙に関連した基本法は、憲法を除くと、Batas Pambansa Bilang 881 December 3, 1985, 別名「フィリピン・オムニバス選挙法」(The Omnibus Election Code of the Philippines) と呼ばれる法律が知られている。同法はフィリピンで実施されるすべての公職の選挙を統べているほか、住民投票や（国家主権に関する）国民投票についても定めている。第1章一般条項では、大統領・副大統領選、国会議員選、地方議会議員選、フィリピンの最小の行政単位であるバラングイ選の選挙運動期間（第3条）、有権者登録（第4条）、選挙の延期（第5条）、選挙の無効（第6条）、特別選挙（第7条）、同法を投票所で用意すべきこと（第8条）、選挙に関する公式書簡や電報（第9条）、選挙費用（第10条）、選挙担当職の不在（第11条）、立候補資格（第12条）といった構成になっており、続く第2章は大統領・副大統領選についての規定、第3章は国会議員選についての規定、第4章は地方当局の選挙についての規定、第5章は地方の自治区における選挙規定、第6章はバラングイ選挙についての規定、第7章は選挙管理委員会についての規定、第8章は政党についての規定、第9章は立候補者の資格条件と立候補証明書についての規定、第10章は選挙戦と選挙運動についての規定、第11章は選挙のための寄付と支出についての規定、第12章は有権者登録についての規定、第13章は投票区と投票所についての規定、第14章は選挙立会人による選挙支援委員会についての規定、第15章は投票所監視係についての規定、第16章は公式投票用紙と開票結果についての規定、第17章は投票についての規定、

第18章は投票集計についての規定、第19章は選挙運動と公示についての規定、第20章は公示前の論戦についての規定、第21章は選挙戦についての規定、第22章は選挙違反についての規定、第23章は弁護士費用についての規定、第24章は経過規定についての規定、第25章は最終規定、となっている。

しかし同法には、障害アクセシビリティについての規定が一切ない。すなわち障害のある有権者がどのようにして投票をなし得るのかについての法制度は、本章で述べる2013年の法律が成立するまでは、存在しなかった。本章では、まず、フィリピンにおいて選挙時における障害アクセシビリティについて定めた法律ができるに至った過程について述べることにする。その過程では、海外からの支援が大きな影響を及ぼしており、フィリピンの選挙管理関係者に対する障害当事者団体と共同で実施する諸研修等がその支援過程で実施された。その後、どういった問題がそもそもあったのかをこの諸研修を担当したNGOによる報告をもとにまとめる。その後現在、障害者の投票を可能にしている法制度について述べる。また2018年の障害者権利条約に際して国連の権利委員会による対フィリピン政府審査での総括所見を検討することで現在もまだ残る問題について触れ、最後に今後の展望をまとめる。

1 IFESのフィリピンでの支援とAGENDA¹⁾

1-1. IFES

フィリピンでの選挙システムにおける障害対応の進展は、IFESによる2006～2013年に実施された支援プロジェクトを抜きにしては語れない。IFESは、正式名称を“International Foundation for Electoral Systems(国際選挙システム基金)”という、1987年に米国で設立された国際NGOであり、「より良い未来のための民主主義」を目的として掲げている。市民社会、公共機関、民間部門と協力してすべての人が民主主義を享受できることをめざして、これまで145カ国で活動してきている。このNGOのドナーとしては、米国、英国、カナダ、スイス、

1) 本章の記述は、IFESのHPによった。(https://www.ifes.org/, 2021.02.22アクセス)

デンマーク、ニュージーランド、フランス、オランダといった国々があり、これらの国々から国際協力のための資金を受け入れて活動してきた経験をもつ。

最近もネパールにおいて新型コロナウイルス感染症パンデミック下での政治参加の支援を行っており²⁾、ネパール障害女性協会 (Nepal Disabled Women Association: NDWA) とネパール青年機構 (the Association of Youth Organizations Nepal: AYON) を現地パートナーとしている。このことからわかるように、ネパールでは障害女性と青年が支援ターゲットとなっている。

同団体が、先に述べたように2006年からオーストラリアの国際協力機関 AusAIDをドナーとして行ったのが、フィリピンにおける障害者の政治参加支援のためのプロジェクトである。

IFESがフィリピンで行った、よりよい政治参加をめざした支援は、2010年のフィリピン共和国第14代大統領グロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal Arroyo) の後任を決める選挙に際しての支援であった (この選挙では前々大統領ベニグノ・アキノ3世 (Mr. Benigno AQUINO III) が大統領に選ばれている)。この選挙においてIFESが力を入れたのは、ジェンダー関連スタッフの専門化、有権者登録データベースの整合性テスト、選挙制度改革プロセスへの市民参加、選挙資金の公開促進、投票所として使用される学校のアクセシビリティ確保、イスラム教徒ミンダナオの自治区であるバンサモロでの若者の関与とリーダーシップ向上、先住民の選挙プロセスへの包摂であった。じつはこの時点では、こうしてみるとわかるように、障害インクルーシブという課題は当初、焦点化されていなかった。しかし、同時期にASEAN地域を対象として障害アドボケイトのトレーニングが始まったことを受けて、このプロジェクトでは障害にも焦点が当てられることとなった。次節で、このASEANでのプロジェクトについて紹介しよう。

2) このネパールにおける支援プロジェクトについては、以下のHPに記載がある。(https://www.ifes.org/news/nepali-youth-and-women-disabilities-lead-during-pandemic, 2021.02.22アクセス)

1-2. IFESのASEANでのプロジェクト

IFESは、障害者アクセス総選挙ネットワーク（AGENDA）がカンボジア、マレーシア、ミャンマー、フィリピンからの参加者を得て実施された過程で、障害者が選挙プロセスにより参加できるようになるための取り組みを始めた。これは2018年にASEANが発表した地域文書、「新しいASEAN障害者の変化のためのマスタープラン2025：障害者の権利の主流化」(“ASEAN Enabling Masterplan 2025: Mainstreaming the Rights of Persons with Disabilities”) が原点になっている。これを実現するための障害者センシティブティ訓練などの人的資源のトレーニング、つまりキャパシティ・ビルディング・トレーニング実施やターゲットや指標の特定など、モニタリングと評価（M&E）のスキル向上、マスタープランのアクションポイントの潜在的な指標を起草、マスタープランと整合させるためのASEAN作業計画のレビューが行われた。

1-3. IFESによるAGENDA

IFESは、2011年にAGENDA(General Election Network for Disability Access)と呼ばれる東南アジア全体における障害者アクセスのための総選挙ネットワークを設立した。これは、障害者の政治的および選挙的機会へのアクセスを改善するフォーラムである。その第1フェイズではまずUSAID、後にはAusAIDの支援を得て、障害者団体（DPO）と選挙に焦点を当てた市民社会組織（CSO）の間の創造的なパートナーシップが図られた。また市民の意識を高め、かつパートナーシップを必要とする障害者の権利擁護活動の強化活動が行われた。スイスのジュネーブで開催された第23回国連人権理事会で承認された後、今日に至るまでインドネシア、フィリピン、マレーシア、ベトナム、ラオス、カンボジア、タイ、ミャンマーの13のDPOおよび選挙に焦点を当てたCSOとの各国ごとの協働作業が実施されてきている。

このAGENDAは、2016年にDisability Access and Inclusion in the Political Processes of Four Southeast Asian Countries³⁾ という調査報告書を提出

3) <https://www.ifes.org/publications/agenda-produces-regional-research-report-disability-access-and-inclusion>, 2023.05.24アクセス

しているが、同書の第4章がフィリピンについてのものである。

2

Disability Access and Inclusion in the Political Processes of Four Southeast Asian Countries

それでは、以下、このAGENDAによる報告書をもとにフィリピンの状況についてみてみよう。同報告書によれば、2010年センサスでのフィリピンの障害者人口は144万人で、対全人口比率1.57%だという。またその7割が農村部に住み、教育を受けた障害者の比率はわずか4.13%である。一方、2013年10月の選挙では、選挙管理委員会（COMELEC）の数字として、全登録有権者数5382万3901人中、障害者は33万9144人とのことである。同報告書では、この登録名簿から非確率的標本抽出法により全90人（男性34名、女性56名）について調査を行ったほか、個人インタビューやグループ・インタビュー（手話通訳や点字も提供）も行った上で報告書をまとめている。

この調査の結果、法制度に関しては以下のような勧告を同報告書は述べている（AGENDA 2016, 79-81）。

第1に、アクセシブルな選挙を実現する法律の実施についての継続的なアドボカシーである。フィリピンには確固としたアクセシブルな選挙のための法律があり、選挙管理委員会（COMELEC）とさまざまな関係者とが選挙をよりアクセシブルなものにするために具体的な手立てを取る必要がある。

第2に、アクセシブルな選挙を支援するため、選挙管理主体（Election management body: EMB）がその責務を満たすことを率先して行い、障害者に彼らの政治的な権利への平等なアクセスを効率的に提供するための最新かつ配慮の行き届いたシステムを創出するための努力を行う必要がある。

第3に、キャパシティ・ビルディングである。政策の実施のための課題として、地域レベルのEMBが全国レベルでCOMELECによって出された命令を首尾一貫して受け入れられないという問題があることが調査の結果わかっている。つまり、中央レベルでの指令をきちんと地方レベルでも実施できるような能力形成が求められている。いわば組織に対する支援である。

第4に、教育および啓蒙である。すなわち、COMELECの選挙担当職員やボランティアのトレーニングに権利ベースの障害センシビリティ訓練⁴⁾を統合させる必要がある。また障害者の支援について選挙関連職員向けの入門トレーニングも必要であり、障害者や家族のための有権者教育を強化すること、これをとくに草の根レベルで実施する必要がある。さらにシンプルな指導教材の開発や障害者の権利について一般大衆への啓蒙活動も必要である。第3として挙げたキャパシティ・ビルディングと比べると、こちらは選挙にかかわる個人の能力を上げるための支援ということになる。

最後に、研究と革新である。つまり、アクセシブルな選挙のための支援技術や適応器具の利用と提供を優先すること、またこうした技術革新もフィリピンの文脈の上に立って障害当事者のニーズに適切に応えたものである必要がある。

以上の勧告をもとにフィリピンで選挙管理委員会および同委員会に関する法制の整備が行われた。次節以降でこうした勧告の結果どのような法律が整備され、また法律の修正がなされてきたのかについて述べていくことにする。

3 フィリピンの選挙関連法制と障害

3-1. 障害アクセシビリティと選挙関連法制

次に、フィリピンの選挙関連法制における障害アクセシビリティの問題について触れておこう。選挙における障害者のアクセシビリティについてフィリピンでまず特記すべき法律は、Republic Act(RA)10366「障害者および高齢者専用のアクセシブルな投票所を投票区に設置する権限を選挙管理委員会に付与する法律」である。同法は、2013年に発効している。COMELECによれば、同国の専

4) 「障害センシビリティ訓練」というのは、障害への気づきを得られるようなトレーニングのことである。さまざまな個別障害についての知識のみでなく、各状況に応じてどのような対応を自然に取れるかどうか、ことばの使い方、また車椅子の階段での支援時は当事者の方は階段を向くようにすること、盲人であれば盲の方の白杖をもっていない方の側に立ち、ガイド（手引き）の際には自分の肘のやや上の部分をもってもらうこと、ろうの方とのコミュニケーションのための簡単な手話の学習等がその内容である。

用のアクセシブルな投票所 (Accessible Polling Places: APPs) に、2019年5月の大統領選時に登録を済ませていた障害者・高齢者の総数は、4万9395人⁵⁾であったという。これらのAPPsは、1階に設置されるのみでなく、建物の入り口近くに設置されることが望ましいとされ、投票をするのに物理的なバリアがない状態にされていたという。また視覚障害者のためのヘッドフォンや障害者用の車椅子なども高齢者も含めて利用できるようになっていた。またもし投票所のある場所にAPPsがない場合には、間に合わせに、あるいは緊急避難的に設置される投票所が同じ建物の内部や近隣に設置されることになっていたが、これらは、いずれもCOMELEC Resolution No. 10486によって定められていたものである。選挙登録の際に漏れのあった障害者や高齢者は、こうした間に合わせ、あるいは緊急避難的な投票所を用いることになるが、妊婦もこれらの場所を利用できる。また投票の際に支援が必要な場合は、4親等以内の親族あるいは、同じ家計に所属する信頼できる人物、投票所にいる選挙管理委員会 (EB) 委員であれば、支援ができるとされている。またこれらの支援者は有権者年齢に達していなければならないことに加え、選挙管理委員会委員になるためには、NCDA(全国障害者問題評議会) と人権委員会が主催する障害感受性訓練に参加したことが条件となっている。また視覚、言語、聴覚障害のある有権者用の投票所では、手話通訳や点字で書かれた候補者リストの用意がなければならない。

以上はRA10366とCOMELEC Resolution No. 10484で定められていることであるが、実態はどうだろうか。2016年の選挙について実態を報告したOrante(2016)によれば、物理的なバリアフリー面では進展があるものの、視覚障害者や聴覚障害者のようなコミュニケーション面でのバリアフリー化の方では、それと比べて対応が遅れていることが指摘されている。また投票所となる会場の提供を担当する教育省や公共事業・道路省と施設の改善について協議することが必要だという指摘もされている。アクセシビリティの問題は単一の担当省だけの問題ではなく、省を横断する実行力のある政策実現の枠組みが求められているというのが、Orante(2016)の指摘である。

5) <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/228755-how-elections-made-accessible-to-persons-with-disabilities-senior-citizens/>, 2021.03.02アクセス

3-2. フィリピンの選挙関連法制

では、ここでフィリピンの選挙関連法制の構成をみておこう。紹介するのは、まずRepublic Act(RA)10366 (2013) である。同法は、「障害者および高齢者専用のアクセシブルな投票所を投票区に設置する権限を選挙管理委員会に付与する法律」という名称からわかるようにまさに障害アクセシビリティを投票所において実現するための法律である。同法は、次のような構成となっている。

第1条 政策の目的の宣言

国は障害者や高齢者が差別や制限を受けることなく政治的参加の権利を行使せしめなければならない。

第2条 用語の定義

(b) において、障害者は「様々な障壁との相互作用で他の人たちと同等の基準で完全かつ効率的な選挙過程への参加に妨げを抱えている長期的な身体的、精神的、知的、また感覚器の機能障害を持つ人」とされている。また (c) において高齢者とは60歳以上の人とされている。

また (e) において支援とは「障害者及び高齢者が選挙過程に有意義かつ効率的に参加できるように提供するなんからの支援や援助のこと」とされている。

さらに (f) において障害にもとづく差別とは「障害に基づく、合理的な配慮の否定を含むことにより、認知、享受、実施を悪化させるか、無価値にさせるような影響を持つすべての区別、排除、制限を意味する」とされている。

第3条 選挙過程に参加する権利

第4条 選挙管理委員会が障害者及び高齢者のためにすべき責務

第5条 障害者及び高齢者の（有権者登録）記録

第6条 有権者登録とその更新

第7条 （有権者登録）申請フォームへの記入を完成させるにあたっての支援

第8条 サテライト及び特別（有権者）登録

第9条 障害者及び高齢者のための投票区創設

- 第10条 投票用紙のデザイン
- 第11条 投票完了にあたっての支援
- 第12条 感受性訓練プログラム
- 第13条 情報教材
- 第14条 充当金
- 第15条 施行規定
- 第16条 可分条項
- 第17条 関連条文の廃止
- 第18条 本法の発効

上記、および同年に制定された施行規則 (Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10366 [COMELEC Resolution No. 9763] 2013)⁶⁾ をみると、これらが国連障害者権利条約を念頭において以下のようにかなり細かいところまで規定されていることが窺える。

第1条 政策の目的の宣言

第2条 用語の定義

第1章 障害者及び高齢者の有権者登録

第3条 障害者及び高齢者の有権者登録とその更新

第4条 申請フォームへの記入を完成させるにあたっての支援

第5条 第8条サテライト及び特別（有権者）登録

第6条 第5条障害者及び高齢者の（有権者登録）記録

第2章 障害者及び高齢者のための選挙当日、アクセス可能な投票所

第7条 アクセシブルな投票所を役立てられる人

第8条 アクセシブルな投票区の創設

第9条 1階にある通常の投票所

第10条 アクセシブルな投票所での支援タイプ

第11条 障害者及び高齢者のための待機エリア

6) <https://comelec.gov.ph/?r=2019NLE/Resolutions/res10486>, 2021.03.03アクセス

第12条 障害者及び高齢者のためのEDCVL及びPCVLの準備

第13条 選挙立会人 (BEIs) 委員会メンバーの任命

第14条 投票用紙のデザイン

第3章 その他条項

第15条 感受性訓練プログラム

第16条 選挙管理担当官, 地域選挙ディレクター (REDs), 地域選挙管理副ディレクター (AREDs), 地方選挙監視担当官 (PESs)

第17条 選挙管理委員会のその他の決議の適用

第18条 本規則の公布

第19条 本規則の発効

この施行規則は2019年の大統領選時にCOMELEC Resolution No. 10486「2019年5月13日の総選挙, 地方選挙, 並びに以降のすべての選挙のための緊急避難的なアクセシブルな投票所 (EAPP) における障害者, 高齢者, 並びに臨月に近い妊婦である有権者の投票についての一般的命令」として修正された⁷⁾。同修正では, その名称にあるように妊婦が対象として加わっているほか, 形式も以下のようにかなり整えられている。

第1章 一般条項

第1条 用語の定義

第2条 本法の適用範囲

第3条 一般原則

第2章 臨時アクセシブル投票所 (EAPP)

第4条 EAPPの設置

第5条 サテライトEPP(S-EAPP) 及びEPP投票センター (EAPP VC)

第6条 待機エリア

第7条 支援者 (ASSISTOR)

第8条 DESO(教育省行政官事務所) EAPP/S-EAPP支援スタッフ (DESO)

7) <https://comelec.gov.ph/?r=2019NLE/Resolutions/res10486>, 2021.03.02アクセス

EAPP/S-EAPP SS) に関する規定, 組織, 任命

第9条 EAPP VCにおけるEBの規定, 組織, 任命, 報酬及びその他の便益

第10条 EAPPにおける支援

第11条 障害者感受性訓練

第12条 選挙日の事前に登録された有権者リスト (EDCVL)

第13条 選択の行使

第14条 初めての来訪, 初めてのサービスを前提として実施

第15条 投票時間

第16条 EAPP, S-EAPP, EAPP VC内に立ち入ることを許可される人

第3章 投票及び閉所手続き

第17条 EAPPにおける投票手続き

第18条 S-EAPPにおける投票手続き

第19条 EAPP及びS-EAPPの閉所前の手続き

第20条 EAPP/S-EAPPの閉所後の手続き

第21条 S-EAPPにおける投票の早期閉鎖

第22条 EAPP VCにおける投票と閉鎖

第23条 現場担当者の責任と報告義務

第4章 その他条項

第24条 その他関係機関との覚え書き

第25条 EAPPデータの保管所

第26条 選挙後の評価とEN BVANCへの最終報告の提出

第27条 資金の調達

第28条 提供される資材

第29条 条項の付加

第30条 条項の廃止

第31条 可分条項

第32条 同法の公布

第33条 同法の施行

第34条 同法の発効

という構成になっており、さらに細かい諸規定が定められたことがわかる。

最後に最新の修正として、下院に提出され可決されたRA10366修正法案(下院2020がある⁸⁾)。同法案はまだ上院を通過していないため法律とはなっていないが(2023年3月時点)今後の方向性を見極める意味でチェックしておくべきだろう。RA10366の「第1章 第2条 用語の定義 (j)」は以下のようになっている。

(j) アクセシブルな投票所とは、選挙立会人委員会 (BEIs) が選挙に関連した手続きを行う場所かつ有権者が投票を行う場所のことを指す。アクセシブルな投票所は、地上1階に位置していなければならない、当該建物の入り口近くにあることが望ましい。加えて、いかなる物理的バリアもなく、支援機器を含め必要なサービスの提供を受けなければならない。

これを修正案では次のように変更する予定となっている。

(j) アクセシブルな投票所とは、選挙立会人委員会 (BEIs) が選挙に関連した手続きを行う場所かつ有権者が投票を行う場所のことを指す。アクセシブルな投票所は、地上1階に位置していなければならない、当該建物の入り口近くにあることが望ましく、かつ公共の交通機関に直ちにアクセスできるようなところでなければならない。加えて、いかなる物理的バリアもなく、支援機器、スロープ、手すり、歩行者用通路、適切な照明、換気装置その他の障害者や高齢者のための諸物を含めた必要なインフラとサービスの提供を受けなければならない。(下線筆者)

またもう1カ所の修正は、第1章 第9条である。同条は、RA10366では次のようになっている。

第9条 障害者及び高齢者のための投票区創設

[選挙管理] 委員会は同法により本条項の下で、有権者登録において別の投

8) [https://www.congress.gov.ph/legisdocs/first_18/CR00266.pdf](https://www.congress.gov/ph/legisdocs/first_18/CR00266.pdf), 2021.03.04アクセス

票区で権利を行使したいと申し立てた障害者と高齢者のみのために登録地域外の投票区を設立する権限を有する。本法に従って、同委員会は、すべての投票センターについて少なくとも1つのアクセシブルな投票所として割り当てるためにそうした投票区を設置しなければならない。こうした投票区には、障害者支援の専門家のサービスだけでなく、支援機器も用意しなければならない。([]内は筆者補足)

これを同修正法案では、

[選挙管理] 委員会は同法により投票区の指示を出す権限を有する。障害者と高齢者アクセシブル専用の投票所は、公立学校、市役所、ショッピング・センター、市民センター、コミュニティ・センターその他の同様の指定された特別な場所やエリアで、当該の人たちの安全と快適さが保障されるような特徴を持つ指定場所であることが望ましい。こうした投票区には、障害者支援の専門家のサービスだけでなく、本法第2条(j)条項に従って、支援機器を提供しなければならない。([]内は筆者補足)

と修正している。これは、修正法案の第2条(j)でより具体的に支援機器を例示するとともに関連する第9条についても修正を行おうとしたものであろう。修正法案の第2条(j)では、その他にも投票所が公共の交通機関からもアクセスがより容易な場所でなければならないことにみられるように、提供されるべきは投票所の局所的なサービスのみでなく、インフラの問題など、より障害当事者のニーズに沿った対応ができるようにすることを選挙管理委員会に求めていると考えられる。

3-3. フィリピンにおけるパーティ・リスト制度

ところでフィリピンの障害者たちが長年、チャレンジしている制度にパーティ・リスト制度(政党名簿制)と呼ばれるものがある。少数者代表を議会に送ることを目的とした同制度について、粕谷(2015)によりながらここで整理しておきたい。1990年代以降に東南アジアで進んだ選挙制度改革で、インドネシアの非

拘束名簿式比例代表制（2004年～）、タイの小選挙区比例代表並立制、5%阻止条項（2001年～）とならんでフィリピンで1998年の選挙以降導入されたのが、小選挙区比例代表並立制である。基本的に米国の制度をモデルにした同国のさまざまな制度のなかで、米国にはない制度となっているのもこの制度である。同制度は、通常の小選挙区制に加えて、比例代表制も組み合わせた制度で、それが並立制と呼ばれるゆえんである。粕谷（2015）によれば、「1987年に批准された憲法において、下院議員のうち20%を政党名簿より選ぶこと、そして、政党名簿制の議員は『労働者、農民、都市貧困層、少数民族、女性、青年』などの伝統的に過小代表されてきた分野を代表すること、と規定され（1987年憲法第6条第5項（2）」（粕谷 2015, 55）ていることが根拠法となっている。この条項が加えられた背景には、1986年のマルコス政権を倒したエドサ革命といわれる民衆革命が、同国の現在まで続く政府の基本を形作ったことにあるという。「1987年制憲委員会に市民団体のリーダーや左派知識人が含まれて」（粕谷 2015, 55）いたことにより、市民の代表を政府により参画させるための制度であったと思われる。

フィリピンの政党名簿法（1995）は、1つの党が得られる最大議席数を3議席に制限している。また、最低得票率2%を議席獲得の最低要件（阻止条項）としている。ある程度得票率が得られれば少数政党からの議席を確保する一方で、このパーティ・リスト制度のために割り振られているのが下院議席（憲法上の定数250議席）の20%のみでしかないため、一政党に議席が集中しないようにと一政党あたりの議席数を3議席に制限したものである。これによってより多くの政党の議席を下院に配分する一方、小党の乱立を防止することもめざしていた。しかし、「1998年から2004年の選挙まで、実際に当選した議員数は、憲法規定の20%を大きく下回」（粕谷 2015, 56）っていた事実が示すように、同制度の矛盾が露呈されてきた。このことにより、2009年に「最高裁判所は2%の阻止条項を違憲として20%の議席を埋めるよう命令」（粕谷 2015, 56）を下し、2007年の選挙の結果は、20議席どころか、53議席のパーティ・リスト制度による議席が議会に誕生したという。

このパーティ・リスト制度の問題点として、（粕谷 2015）は次の2点を挙げる。1つ目は、投票率の低さであり、2つ目は、「本来マイノリティを代表するはずの議席を、伝統的なエリート政治家が『乗っ取る』場合が少なからず生じている点」

(粕谷 2015, 56) である。後者は、力のある政治家がマイノリティを代表すると名乗ってこの制度を利用するという問題であるが、本章で問題になる障害者についてはあまり問題になっていない。しかし、前者は、Purcil(2009) が、1998, 2001, 2004, 2007年の選挙のいずれでも障害代表を下院に送れなかったことの背景として指摘している。つまり、障害当事者の多くは学校教育も受けられていないため、選挙登録制度のことも知らない可能性があり、この得票数を集めるという条件は達成困難であるという指摘である。障害者もマイノリティであるが、マイノリティを下院に送り込めるはずの制度が利用できない背景に、この選挙の投票にそもそも参加できていないというリテラシーの問題があるとしたら、それはもっと議論されるべきである。実際、フィリピンでも障害者のリテラシーは、「69.43%であり、同年齢の非障害者の識字率90.57%と比べると20%以上低くなっている」⁹⁾(2000年国勢調査) という調査結果が出ており、こうした教育へのアクセシビリティの低さがもたらした状況が障害当事者の代表が議会にいないという問題につながっている可能性は高い。

4

政治的権利にかかわる国連の障害者権利条約審査から

前節でフィリピンの選挙関連法制と障害について障害者の政治参加をより漸進させる諸法制について述べたが、じつはそれでもまだいくつかの大きな問題が残されている。これらの問題は、障害者権利条約の国別審査においてフィリピン政府に対して同条約にもとづく障害者権利委員会が2018年に行った総括所見がこれをよく整理している。以下、どのような問題の指摘があったのかを述べていこう。

4-1. 障害者権利委員会による評価

この総括所見は、選挙に直接関連する内容について特段の指摘を行っていない。ただ、政府からの報告を受けて、フィリピンが共和国法No. 10524 (2012) に

9) アジア途上国障害情報センター。(http://www.adinfo.jp/index.html, 2022.03.10アクセス)

において、政府官職の1%障害者雇用留保分を設けていることと、共和国法No. 10700 (2009) で定められた地方レベルでの障害者担当機関を設置することになった2点を委員会は評価している。前者は、森 (2012, 161-162) でも指摘しているが、これは日本のような一般的障害者雇用率制度¹⁰⁾をもたないフィリピンにおいて公的部門にかぎられてはいるが、唯一の障害者雇用促進のための法律である一般歳出法 (General Appropriations Act: GAA) についての評価である。しかし、同法は障害当事者を雇用した際の支出もこの比率に含めるとしているものの、選挙関連では同法の効果は現れておらず、障害者の雇用も教育部門がほとんどであるという現状には変わりがない¹¹⁾。また後者は、森 (2019, 151, 169) にもあるようにPDAO(Persons with Disability Affairs Office: 障害問題事務所)についての指摘である。PDAOは、中央にあるNCDA(National Council on Disability Affairs: 全国障害者問題評議会)という障害関連問題を各省庁の間で調整する機関と同等の機能を地方行政のなかで担当する機関として設立されたが、選挙の現場でもある各地域で、同機関が選挙管理委員会と協力して障害アクセシビリティの改善のために活動して成果を上げているという報告もとくに聞かれない。そもそもPDAOの設置もまだ遅れている地域が多いのが現状である

10) 日本には、障害者雇用促進法という1960年に制定された、全ての国民が障害の有無にかかわらず、個人として尊重されること、全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現しようというノーマライゼーションの理念にもとづいて、障害者の雇用義務をまず公的機関と大企業について定めた法律があり、同法は1976年改正(法定雇用率制度を努力目標から義務雇用に)、1998年改正(知的障害者を雇用義務の対象に加える)、2018年改正(精神障害者を雇用義務の対象に加える)を経て最新の2023年改正では、それまで民間企業では大企業にかぎられていた雇用義務を中小企業にも拡大するとともに、雇用率も現行の2.3%から2026年にかけて段階的に2.7%に引き上げることが決まっている。

11) 一般歳出法 (GAA) と障害者との関連については森 (2012, 161-162, 169-170) が詳しい。政権ごとに重点項目とする内容によって修正されるGAAでは、2011年のアキノ政権時には「高齢者と障害者関連の諸問題に対処することを目的とした計画やプログラム、プロジェクトは、各省庁の通常の諸活動に統合されるものとし、各省庁の予算の少なくとも1%をこれに当てなければならない」(第32条)としていた。しかし、当時もこの条項は厳格に守られているとはいえず、政府の障害者担当調整官庁であるNCDAがこれを守るよう監督を強めようとしていたが、NCDA自体が改組で大統領直轄機関から社会福祉開発省の一機関となって弱体化し、同条項も2013年以降はGAAに登場しなくなっている (NCDA 2013)。その後は時々の政権によって異なるが、障害関連のある支出への具体的な金額での言及はあるものの、選挙関連領域での雇用を含め障害者雇用率に相当するような制度はフィリピンでは出てきていない。

(Alampay, Cureg and Quebral 2018)。以上のように権利委員会で評価している内容は残念ながら、障害者の政治的権利の実現に寄与しているとはいえない。すなわち障害者の政治的権利という本章で検討している側面についていうと、障害者権利委員会が評価した政府官職の1%留保分と地方レベルの障害者担当機関設置の2点は、直截的な効果を上げておらず、この評価は障害者の政治的権利の向上に寄与しているとは言い難いということである。

4-2. 障害者権利委員会からの改善を必要とする指摘事項

次に障害者権利委員会がフィリピン政府に対して問題を指摘し、改善を求めた事項についてである。同事項では次の4点が依然として問題があるとして挙げられている。まず、医療・慈善アプローチが障害者法制で依然として蔓延しており、人権モデルになっていないという問題である。つまり、多くの他の国々同様、障害者政策が障害者を特別な存在として彼らへのかざられた福祉領域での支援を主眼として構築されており、彼らの人権を非障害者と同等にするという観点からなされていない点である。本章でテーマとしている政治的権利についてのように、誰にもなくてはならないはずのものがそこには含まれておらず、非障害者をもつ権利の1つ1つが本当に障害者について保障されているかどうかというチェックが不十分なままであるという指摘である。2点目が、人的・技術的・資金的なりソースが全国レベルでの障害法改正やその実施に割り振られていないという問題である。つまり、中央での掛け声が地方部にまで広がっていないという問題である。たとえば、障害者関連施策も日本であれば、障害福祉担当課が各地方自治体には必ず設置されているが、フィリピンではそのようになっておらず、地方においては、当該地方選出議員の慈善的施しに委ねられており、中央政府からの人的・技術的リソースが配分されることがないばかりか、地方への資金の配分について責任をもって実施する機関も存在していなかった。中央にはNCDAがあり、地方では先に述べたPDAOの設置のような法制度的なものが成立していても、それが実際に現場で実施されないことには意味がないということである。3点目は障害をスティグマ化し、差別するような法制が依然として残存しているという問題である。これは、選挙に関連して次に述べる同委員会からの勧告の箇所ですくしく述べる。最後の4点目は、障害者が社会のなかで不自由を強いられるという意

味での、障害をもたらす社会の側にある障壁を減らすための包括的な政策の不在である。フィリピンは障害者のマグナ・カルタ（共和国法7277号、1992年に最初に制定、その後、数度の改正がされており、最新のものは2008年）と呼ばれているアジアでも最初に包括的な障害者法ができた国である。しかし、森（2019）で述べられているようにアクセシビリティも物理的アクセシビリティについての規定がおもで、これを現代的な情報アクセシビリティなどより広いものにしていくための法改正の努力と施行規則の整備が依然として遅れているという問題を抱えている。政府の取り組みは、森（2019）でも述べているように改善への努力のあとはみられるものの進捗は遅い。

そうしたなか、政治的権利に関連する勧告として、障害者権利委員会はフィリピン政府に対して、さらに3点の勧告を出している。最初のものは、障害女性の政治的権利（12.(a)、数字と記号は勧告のものを指す。以下、同様）である。森編（2018、153-155）でも述べたように、障害と女性の2つの属性で交差性の陥穽に陥ってしまう障害女性は、障害者政策と女性政策の双方が途上国としては比較的整っているといわれるフィリピンでも男性障害者に比べると劣悪な状況にある。そうした問題解決のために、障害女性が政治の場で発言できる力が必要であり、政治的権利を整備していくことの必要性が勧告されている。2つ目は、知的障害者・精神障害者の投票権行使のための情報提供欠如（50）である。知的障害・精神障害者がその他の障害当事者たちと同様の投票ができているかということそうではないし、立候補者の意見が彼らに理解可能なわかりやすい形で提供されているか、同様に投票のためにわかりやすい手順書が用意されているか、精神障害者のために安心して投票できる環境が用意されているかについては、これまでフィリピンでもなおざりにされてきた。海外からの支援によって伝統的な障害者といわれる、肢体不自由、視覚障害、聴覚障害についての選挙アクセシビリティや彼らの障害についてのセンシティブティ¹²⁾は改善されたが、知的障害・精神障害についての研修はまだ不十分であったということである。それのみではない。3番目の勧告は、さらに大きな問題を突きつけている。それは、知的障害者・精神障害者が投票および立候補することを妨げている差別的条項の廃止および障害によ

12) 注4参照。

らず投票できるような電子投票の導入（51）がされていないということである。現行の選挙関連法制で今もなお、電子投票のような新しいよりアクセシビリティの高い投票システムが導入されていないばかりでなく、知的・精神障害者の政治参加の権利を阻む差別的条項が存在しているのである。包括的選挙法（Batas Pambansa Blg. 881）のArt. 1, Sect. 12 と Art. 12, Sec. 118がそれである（253）。これらには“insane”（精神障害者）や“incompetent”（知的障害者）といったそれぞれの障害者に対する呼称として侮蔑的な言葉が残っており、彼らに政治的権利を認めていない。

これらの他にも障害者権利委員会は、先述の障害者のマグナ・カルタで平等について述べられているのが雇用（Title 2, Sect 5）のみで、政治的権利等について述べられていない（44）ということや、フィリピン人権委員会では経済・社会・文化的権利よりも市民的権利・政治的権利を重視してしまっており、依然、障害を予防すべきものとみている（50）という問題を指摘している。さらに Republic Act 9745（反拷問法 2009）では障害者権利条約について言及できていないために、障害者にとっての拷問となる内容が考慮されていない（135）問題も指摘している。

以上のように障害者の政治的権利の実現はフィリピンにおいて、まだ大きな問題を抱えていることが障害者権利委員会の指摘によって明らかになっている。①障害女性の政治的権利実現のための制度の問題、②知的・精神障害者の政治的権利実現のためのアクセシビリティの問題、③知的・精神障害者の政治参加の権利を阻む差別的条項の3点とフィリピンの障害についての人権法である障害者のマグナ・カルタが障害者の政治的権利について十分に述べていない問題と、フィリピンの法制度のなかで障害が依然として予防すべきものとしてのみ述べられている問題など、同国の実態に即してみるといずれも妥当な指摘である。次の審査までにこれらがどれだけ改善されるのか私たちは引き続き注視していく必要がある。

■ おわりに

フィリピンの選挙における障害者の参加は、すでに述べたように法制面では世

界的な障害者の政治的権利の保障をめざす動きを背景に、外国からの支援も受けて整備されてきた。また国内でもNCDAのような政府の障害担当調整機関の助けを借りて、よりよい方向に向かってきているといえる。しかし、一步前進とはいえ、これらはまだ投票所でのアクセシビリティにとどまっており、障害者の政治的権利という大きな課題を前に改めて考えてみると、たとえば、障害当事者が各政治プロセスで自ら代表となり得るか、またジェンダーの問題で指摘されているようなクォータ制による障害代表の促進が図られているか、議会・議場で障害アクセシビリティが法によって保障されているかという問題となってくると、それらはまだ手つかずである。これまで、バランガイといった最小の政治単位では障害代表やバランガイ・キャプテンに当事者がなったという事例もある¹³⁾ ようだが、市政レベル、国政レベルになると従来の地域リーダーの家系に障害当事者が生まれたときに影響力を行使する以外の動きはみられていない。また法制度で定められていても、手話通訳の設置は、都市部では可能であっても農村部のような手話通訳者というリソースが存在しない地域だと、投票所での用意は現実には実現していないという支援リソースの偏在という問題もある。

被選挙権を行使するための制度についてもパーティ・リスト制度の分析で明らかになったように、既存の制度が制度の不十分さと障害者を取り巻く環境の相互作用・相乗作用によって彼らにネガティブに働いて、期待された結果をもたらしていないこともわかった。

さらに知的障害・精神障害者については、肢体不自由、視覚障害、聴覚障害といった障害アクセシビリティについての啓蒙が進んだ障害とは異なり、差別的な用語や条項が残っている。この指摘を行った障害者権利委員会によれば、彼らが彼らの政治的権利を制限している問題も明らかになった。このように障害の種類ごとに課題もさまざまに異なる。伝統的な聴覚障害、視覚障害、肢体不自由といった3障害にかぎらず、現在は当初の海外からの支援を受けての法制度改正ではあまり取り組まれてこなかった発達障害や精神障害も含めて取り組む必要があり、政治的権利と障害の領域でも課題はこれまで以上に幅広くなってきている。

13) 2021年2月に筆者が行ったフィリピンの障害当事者団体リーダーを対象としたZoomによるオンライン・インタビューによる。

まだ政治的権利に関して法制度の面からきちんとした対応が取られていない，知的・精神障害のような障害種別があることを私たちは忘れてはならない。

こうした法制度と施行の間のギャップの問題，法制度そのものになお残る問題や，議員など政治過程の代表への立候補にみられるような政治的権利を投票以外で行使する際の壁もまだ依然としてある。フィリピンにおける障害者の政治的権利は，第2節，第3節で述べたような改善への努力のあとはみられるものの，それは依然として残る問題や新たに浮かび上がってきた問題をも浮き彫りにしている。選挙制度の問題の解決には，フィリピンの一般的な政治制度のガバナンス向上の問題もあるだろう。問題は複雑である。さらなる関係者の努力や国際協力を通じた改善が待たれる。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 粕谷祐子 2015. 「東南アジアにおける1990年代以降の選挙制度改革」『選挙研究』31(2): 48-61. (https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaes/31/2/31_48/_article/-char/ja/, 2022.03.09アクセス)
- 森社也 2012. 「フィリピンにおける障害者雇用法制」小林昌之編『アジアの障害者雇用法制—差別禁止と雇用促進』アジア経済研究所, 57-186.
- 2019. 「フィリピンにおける障害アクセシビリティ」小林昌之編『アジアの障害者のアクセシビリティ法制—バリアフリー化の現状と課題』アジア経済研究所, 147-171.
- 編 2018. 『途上国の障害女性・障害児の貧困削減—数的データによる確認と実証分析』アジア経済研究所.

〈外国語文献〉

- AGENDA 2016. “Disability Access and Inclusion in the Political Processes of Four Southeast Asian Countries”. AGENDA.
- Alampay, Erwin and Elyzabeth Cureg and Don Quebral 2018. “PROJECT FINAL REPORT PROJECT: Assessment of Local Mechanisms for Programs and Services for PWDs: Focus on Persons with Disabilities Affairs Office”. 10.13140/RG.2.2.19635.17446.
- NCDA 2013. “NCDA POSITION ON SECTION 29 OF THE GENERAL APPROPRIATIONS ACT.” NCDA. (<https://www.ncda.gov.ph/2013/03/ncda-position-on-section-29-of-the-general-appropriations-act/>, 2023.05.25アクセス)
- Orante Bea 2016. “The 2016 elections and the road to a PWD-inclusive PH. Rappler”. (<https://amp.rappler.com/move-ph/126332-elections-pwd-philippines-platforms>, 2021.03.02アクセス)
- Purcil Lauro 2009. “Monitoring the Human Rights of Persons with Disabilities: Laws, Policies and Programs in the Philippines, Disability Rights Promotion International (D.R.P.I.)” York University. (<http://www.yorku.ca/drpi/files/PhilippinesLawsRep.pdf>)

©Soya Mori 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>

