第4章

フィリピンにおける障害者教育法

森　壮 也

はじめに

フィリピンにおいては，従来，途上国の現場からの国際協力要請，支援要請にとりあえず応える形で障害児教育分野への支援が行われている。しかし，こうした状況の問題の背景にある法制度については，まとまった理解が欠損したままという状況が続いている。本論は，そうした現状をふまえ，同国の障害児教育の制度的な背景についての外観的な理解を法制度の側面から与えようというものである。とくに現今の政府の制度が障害児教育について，どのようにうまく機能していないのか，どういった法制度上の問題があるのか，現地で得られた資料やインタビューなどに基づいて明らかにしようとした。

最初に，フィリピンの障害児の教育状況についての概要を，教育省で入手可能なデータに基づいて説明する。また同国の障害児教育制度について，基本的な枠組みを提示する。その後，フィリピンにおける主要な障害児教育関連法制を紹介する。そのうえで同国の障害児教育においては，のちに述べるようにそれを支える基本法がないことを指摘し，基本法に代わるものとして同国の障害児教育のベースとなっている障害児教育ガイドラインについて説明する。障害児教育は障害種別によって必要とする施策なども多岐にわたるが，本章では，教員へのトレーニングや言語政策の問題も絡んでくるろうの子どもたちの教育の事例を中心に，手話の問題の実態を調

べて，問題点を指摘した。最後にこれらの議論をまとめる形で，フィリピンの障害児教育における今後の課題を提示した。

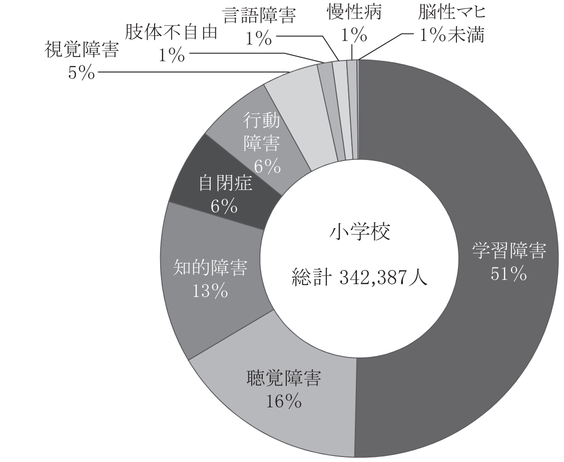
第１節　フィリピンの障害児の教育状況と障害児教育制度

１．フィリピンの障害児の教育状況

フィリピンの障害児教育についての日本語による記述は，国際協力の現場での教育実践報告などに多数みられるが（中村 2010；2011；吉田 2003など），いずれも実践報告が主で障害児教育法について書かれた論文はほとんどない。中西（2000）が法的な背景についてわずかに述べているほか，国際協力機構（JICA）による国別報告書である国際協力事業団企画・評価部（2002）が一部ふれているのみである。

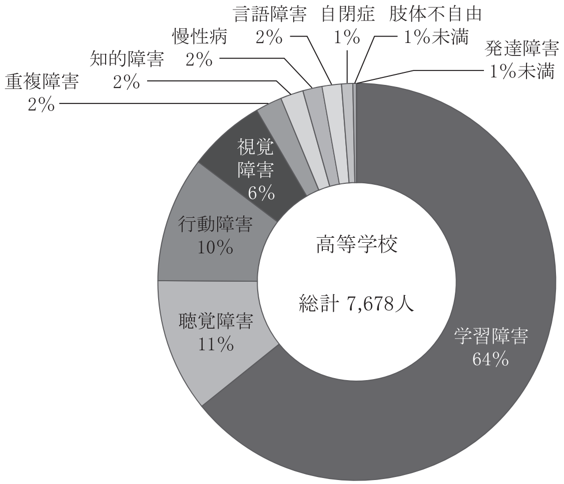
そこでまず，フィリピンの障害児はどのような状況にいるのかという現状を把握していく。教育省の公開データによれば，2011年現在で学齢期の障害児の数は10万1762人とされているものの，これら障害児のうちの97.3パーセントがいまだ教育を受けられないでいるという。また別の教育省のデータによれば，地域の一般校で学んでいる障害児の数は，5916人という報告（Quijano 2009）も出ている。同年時点で，全国にSPED（Special Education Center）と呼ばれる特別支援教育のセンターは，276あるとされているが(1)，障害児の推定数を考えると，ひとつのSPEDに対し368.7人の子どもという数になることから，この数字はあまりに少ないといえる。SPEDとは，Special Education，つまり特別支援教育を略したものであり，フィリピンでは各地域の障害児教育施設がSPED（あるいはSPED Center）という名称で呼ばれている。実態としては，障害児特別支援学校という独立の形ではなく，各地域の学校内にSPEDプログラムが設けられている。実際に学校に在学している障害児については教育省が各学校からの報告数字をとりまとめており，最新の2011～2012年の統計では，小学校レベル（図4-1），高等学校レベル（図4-2）となっている。障害種別では，小学校，高等学校とも学習障害が

図4-1　学校に在籍する障害児の障害別数（2011～2012年，％）



（出所） Dept of Education, The Philippines

図4-2　学校に在籍する障害児の障害別数（2011～2012年，％）



（出所） Dept of Education, The Philippines

半分あるいはそれ以上を占めており，それに聴覚障害が続いている。

一般の生徒については，表4–1および表4–2にみられるように，在籍数以外の学業の達成度を示す就学率や残存率などの統計がとられているが，障害児については同様の統計はとられていない。開発途上国の多くでは，教育担当官庁キャパシティの制約から障害児教育についての統計は貧弱なことが多いが，フィリピンでも同様である。一般校に在籍する子どもの数も同国では，推定での数字しか得られていない。なお学校課程について参考までに，図4–3にフィリピンの教育課程の年齢との対照表を掲げた。

またMiraflores（2010）は，こうした特別支援教育の貧弱な状況に対する教育省の対策について，同省特別支援教育課長の次のような発言を引用して紹介している。

> 特別なニーズのある子どもたちが子どもたち全体の13パーセント（10パーセントは障害児，３パーセントは天才児）いるのにもかかわらず，わずか３パーセントの子どもたちしか教育を受けられておらず，今ある学校もほとんどが小学校レベル。教育省ができてから100年がたつのに，そうした特別な７歳から12歳の特別なニーズのある子どもたちのうちの97パーセントにまだ教育が行き届いていない。

障害児全体の統計は同国では推計数字しか存在しないが，推計数字に対する比率を挙げ，障害児のうち３パーセントにしか学校教育の機会がない状況が続いているという。日本のようにすべての子どもたちの健康状況を把握している検診やその記録が存在しないために，障害児全体の状況も把握されておらず，学校に在学する子どもたちの状況しかわかっていないという現状がある。加えて，これらの子どもたちの年齢や進級状況，卒業に関する情報も教育省にはない。

障害児が学校に行っていないことの大きな理由として，先に引用した発言を述べた課長は，親たちが障害児を恥ずべきものとして隠す傾向があること，貧しさのために子どもを学校にやれないことがあると述べている。またSPEDに在籍する子どもたちの多くは，同課長によれば，学習障害児

表4‒1　フィリピンの小学校（一般）の児童在籍数およびその他の現況

	2006‒2007	2007‒2008	2008‒2009	2009‒2010	2010‒2011
小学校在籍者数	13,145,210	13,411,286	13,686,643	13,934,172	14,166,066
公立（政府援助100のSUC校を含む）	12,096,656	12,318,505	12,574,506	12,799,950	13,019,145
私立	1,048,554	1,092,781	1,112,137	1,134,222	1,146,921
教師数（SUCの実験校を含まない）	390,107	397,468	405,588	410,386	413,872
公立	343,646	348,028	353,280	358,078	361,564
私立	46,461	49,440	52,308	52,308*	52,308
Performance Indicators（%）:					
就学率	105.49	106.20	106.84	107.23	107.47
純就学率	87.90	88.31	89.18	89.43	89.89
残存率	73.43	75.26	75.39	74.38	74.23
小学校修了率	71.72	73.06	73.28	72.18	72.11
小学校ドロップアウト率	6.37	5.99	6.02	6.28	6.29
中学進学率	96.19	96.97	97.05	96.99	96.87

（出所）　Factsheet2011_Nov16, Dept of Education, the Philippines.
（注）　*私立学校の2010‒2011年の教師数は，同表作成時点で未集計のため前年度の数字を使用。

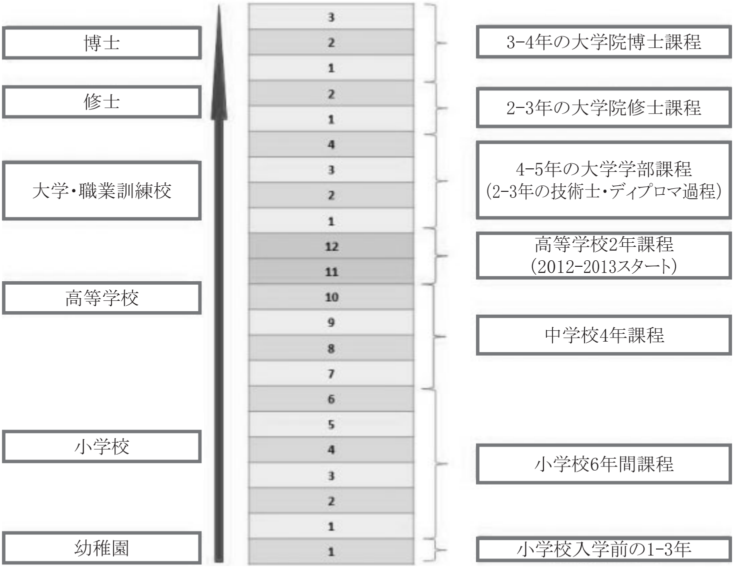
表4‒2　フィリピンの高等学校（一般）の在籍数と生徒数

	2004‒2005	2005‒2006	2006‒2007	2007‒2008
中学校在籍数	6,414,620	6,298,612	6,363,002	6,506,176
Public（公立）	5,100,061	5,013,577	5,072,210	5,173,330
Private（私立）	1,314,559	1,285,035	1,290,792	1,332,846
教師数（SUC の実験校を含まない）	171,829	175,178	179,744	184,883
Public（公立）	123,115	125,679	128,191	131,865
Private（私立）	48,714	49,499	51,553	53,018

	2008‒2009	2009‒2010	2010‒2011	
中学校在籍数	6,763,858	6,806,079	6,954,946	
Public（公立）	5,421,562	5,465,623	5,580,236	
Private（私立）	1,342,296	1,340,456	1,374,710	
教師数（SUC の実験校を含まない）	193,224	197,684	201,435	
Public（公立）	138,058	142,518	146,269	
Private（私立）	55,166	55,166*	55,166	

（出所）　Factsheet2011_Nov16, Dept of Education, the Philippines.
（注）　*2009年以降の私立学校教員の数字は未集計のため，2008‒2009年次の数字が入っている。

図4-3　フィリピンの教育課程



（出所）　フィリピン教育省資料を基に筆者作成。
（注）　中学校と高等学校は合わせて一貫の高等学校課程になっているケースもある。多くの学校ではそうしたケースの方が多い。

と視覚障害児であるという。2番目に視覚障害児が来ていることは，上記の教育省での数字と異なっており，教育省としての事態の把握が不正確な状況にあることをうかがわせる。実態として，フィリピンの障害児教育は詳述するようにSPEDに依存しているものの，政府の政策は不十分であり，そのうえさらに社会的な障害児に対する差別的な態度や貧困の問題なども関連した状況にある。なお，障害児教育の歴史的展開については，これを表4-3にまとめておいた。

2．SPED（障害児教育センター）

ここで，前項で述べたSPEDというフィリピンの障害児教育制度について現状をより詳しく説明しておく。障害別の独立した特別支援学校が不足

表4-3　フィリピンの障害児教育史

年	内　　容
1907	フィリピンで最初の公教育による障害児教育，マニラに設立された盲・ろう学校で開始
1927	フィリピンで最初の肢体不自由児・知的障害児のための特別支援学校設立
1953	フィリピンで最初の脳性マヒ児のための特別支援学校設立
1956	知的障害，聴覚障害，視覚障害児担当教師のための正式な訓練が Baguio Vacation Normal School で実施
1962	フィリピンで最初の行動障害・慢性病児のための特別支援学校設立
1968	Republic Act5250（10年間のトレーニング・プログラムを教員に課す）の制定と地域校での障害児就学への道開ける
1974	**児童・青年福祉法（小学校・高等学校の無償化）**
1982	**教育法（小学校教育の再構成）**
1990	**教育省令 No. 126（親の学習支援システムの全国的実施）**
1992	**障害者のマグナ・カルタ（教育機関で学び，保健・福祉・雇用で良質のサービスを受ける権利）**
1992～1998	**フィリピン子供のための行動計画（小学校・中等学校教育への無償アクセス）**
1993	大統領から教育・文化・スポーツ相に障害児の地域校での就学拡大・SPED センター増強・特別支援教育担当教師へのインセンティブ強化の指示
	教育省令 No. 14（地域特殊教育評議会組織権限を持つ地域ディレクター制度化）
1997	**特別支援教育についての政策・ガイドライン・ハンドブック（教師や教育機関のための運営ガイドライン）**
	教育省令 No. 1（地域 SPED 委員会・特殊教育担当地域監督官指名）
	教育省令 No. 26（全学校での SPED プログラム制度化）
1998	**教育省令 No. 5（教師・校長の給与から特別支援教育担当教師・校長の給与を再分類）**
2003～2012	**フィリピンアジア太平洋障害者の十年のための行動計画（障害児のための教育・福祉提供のための全政府の努力を統一）**

（出所）　Inciong（2005）を基に筆者作成。
（注）　特別支援教育関連法制については太字。

しているため，とくに地方部では，障害児教育の典型的な場所がこの SPED になっている。Inciong（2005）は主として知的障害児の教育について論じたものであるが，この SPED の実際の形をさらに詳しく以下のように紹介している。

①　リソース・ルーム（Resource room plan）

子どもは一般クラスに在籍するが，指導状況や小グループ指導といった際に特別な設備のあるリソース・ルームに通う。リソース・ルームの担当

教師は，指導をするだけでなく，相談にも乗る。

② 移動教室（Itinerant teacher plan）

特別な支援が必要な子どもの数に応じて教師が複数の一般校を訪問する。教師は，子どもに直接教えたり，相談に乗ったりし，子どもの観察，診断，照会や達成度の評価も行う。

③ 特別教室（Special class plan）

一般の教室では学ぶことが難しい重度障害児向けのもので，メインストリーミング学校内に設けられる同じ学校の子どもたちと一緒にいる時間もあるが，普通は授業は別になる。

④ 特別支援教育センター（Special education center）

これは学校内学校に相当するもの。このセンターは，校長が管理し，一般校と同じ諸規則に従う。このセンターは，一般校にいる障害児を支援するためのリソース・センターとして機能し，学校に存在する実地訓練所（In-SErvice Training: INSET）でもあり，適切な教材をつくったり，障害児の継続的評価を行う。

⑤ 特別支援学校（Special day school）

中等度から重度のある特定の障害の子どもを教育する学校。医療的，心理的，社会的評価といった包括的なものを揃え，訓練を受けた特別支援教育専門教師が教える。狭義の SPED は，これを指す。

⑥ 院内学級（Hospital instruction）

ベッドに寝たきりの重度の情緒障害児，重度知的障害児，心身障害児で慢性や重度の健康障害のある場合，回復途中の患者といった子どもたちの教育のためのもの。ベッド脇での指導や集団学習も含む。

⑦　コミュニティを基盤とした訪問指導（Community-based delivery system）
CBDS と呼ばれ，辺ぴなコミュニティにいるために，既存の特別支援教育プログラムでは学べない子どもたちのためのもの。教師，準教師やボランティアといった訓練を受けた教師が訪問指導するもの。

上記のうちの⑤が典型的な SPED であるが，広義では，上記の７つにみられるようなさまざまな形態が現実に存在しており，これらのほかにも地域の実情に応じて，学校敷地内で学習の開始が遅れた障害児のための特別授業が独立して行われるなど，多くのフレキシブルな指導がフィリピンでは行われている。形のうえでは障害児教育のパターンは実情に応じていくつか用意されているというのが，フィリピンの実態である。ただし，地域的なばらつきが大きいこと，教育設備が貧弱であること（建物があるだけで特別な訓練機器等は用意されていない），また第４節以降で述べるように，教員の質といった制度を支えるリソースが不足しているという問題がある。

写真4–1　地域の学校の障害児学級に通う盲・弱視の生徒（ルソン島南部）

（筆者撮影）

第2節　障害児教育関連主要法制

フィリピンの教育法制についての数少ない論文として，Manuel and Gregorio（2011）が挙げられる。同論文は，2000年 ECCD 法（幼児教育管理法）をメインとしているため，小学校教育以前の教育についての記述がほとんどである。これ以外では，Manasan, Celestino and Cuenca（2011）が地方の教育委員会（Local School Board: LSB）の財政問題という観点から，障害児教育予算についてのみ，財政学的な分析をする背景のなかで法的側面を論じている。以下では，こうした論文を補う意味でも，現地におけるインタビュー(2)および Pangalangan（1998）などによって得た情報から障害児教育関連主要法制について論じていくことにする。

1．1987年憲法と一般教育に関する法的規定における障害児の権利

1987年憲法は，フィリピンにおける平等の基本的な基準について述べており，同憲法をはじめとした，フィリピンの障害児教育関連法を一覧にしたものが表4-4である。憲法には，「国は，国家発展のすべての局面において社会正義を促進する。」(3)とある。これが同国の差別是正措置（Affirmative Action）の基本となっているとされ，恵まれない人たちに有利な差別的措置の根拠となっている。そうした文脈のなか，憲法において，第14条第2節で国は「初等学校及び高等学校の段階における無償の公教育制度を創設し，維持すること。児童を養育する両親の自然的権利を制限することなく，初等教育はすべての学齢児童に対して義務とする。」(4)として，障害児の教育は国の義務として規定され，実施されている。さらに第4節で「非定型，ノンフォーマル，及び固有の習得制度並びに特に地域社会の必要に応じた自習による，独立した，かつ学校外の学習計画を奨励すること。」と国がすべきことを定めている。そして最後の第5節では「成人市民，身体障害者及び未就学青少年に対して，公民教育，職能，その他技能の訓練を提供すること。」とあり，これらが，国家による障害児に対する初等教育提供義務の

表4-4　フィリピンの障害児教育法および関連法令

年	名　称
1968	特殊教育基金設立法（RA5447）
1970年代	障害児教育ガイドライン
1987	1987年憲法
	大統領令第189号（公立中学校教員教育賞管轄法）
1992	障害者のマグナカルタ（RA7277）
1993	教育省令第14号（地域 SPED 評議会設立）
1997	教育省令第１号（地方 SPED 部，特殊教育担当スーパーバイザー職設置）
	教育省令第26号（地域の全学校に SPED プログラム義務化）
	障害児教育ガイドライン改定
1998	教育省令第５号（SPED と特殊教育学校の調整）
2000	早期教育（ECCD）法（RA8980）
	教育省令第11号（特殊教育センター，政府の管轄下に）
2001	基礎教育ガバナンス法（RA9155）
2002	教育省覚書第35号（手話指導，CBM 資金）
2004	教育省覚書第35号（手話指導，CBM 資金）
2005	教育省覚書第49号（手話指導，CBM 資金）
2007	障害者のマグナカルタ修正（RA9442）
2011	教育省勧告第613号（REACH による手話指導）
2012	教育省勧告第72号（CMDP による手話および点字の読み書きについてのワークショップ）
	教育省覚書第15号（LINK による手話指導）
2013	K-to-12法（RA10533）

（出所）　各法律・省令等の年次を基に筆者作成。

根拠となっている。

こうした憲法の規定に沿って，フィリピンでは，これまで国家経済開発庁（National Economic Development Agency: NEDA）の「フィリピン中期開発計画（1987～1992年）」（Medium Term Philippine Development Plan 1987–1992）でも子どもの一般的教育における良質の教育へのアクセス拡大努力が明記されてきた。また「すべての子どもに教育を」（Education for All: Philippine Plan of Action, 1991–2000）(5)という計画では，ノンフォーマル教育(6)も含めた部分への目配りもされてきた。RA9155，別名「2001年基礎教育公教育法」(7)では，「1863年教育布告」（Educational Decree of 1863）で設立された教育・文化・スポーツ省（Department of Education, Culture and Sports: DECS）からスポーツを切り離し，教育部分を強化した教育・文化省に改組(8)して基礎教育基盤の強化を行っているなど，全体として教育に力を入れている

（Department of Education 2003）。

２．障害者のマグナカルタ（RA7277，1992 および RA9442，2007）

1992年に成立し，その後，修正もなされた障害者のマグナカルタ(9)は，フィリピンにおける障害者基本法であり（森 2008a；2010；2012など），障害児が障害児教育を受けられる権原も同法のなかで明確に述べられている。同法の第２章は，教育に充てられており，この章は，第12節から第17節までで構成されている。

第12節は，良質の教育へのアクセスと題された節で，「国は障害者に彼らの能力を発達させるため，良質な教育や十分な機会へのアクセスが提供されるようにするものとする。」としており，いかなる教育機関もハンディキャップやディスアビリティを理由として，自らが提供しているいかなる課程についても，障害者の入学を拒否することは違法となる。

また「国は教育政策やプログラムの策定において障害者に特別に必要とされる条件を考慮に入れなければならない。教育機関には，学校設備，授業スケジュール，教育のための物理的必要条件の利用，その他，妥当な考慮すべきことという点について障害者の特別なニーズを考慮することが奨励される。国はまた教育機関，特に障害者のための学習課程を用意する付加的なサービスを提供する高等教育機関による措置の促進をしなければならない。」としており，教育機関による障害者の入学差別を禁じるとともに，障害者のための特別な措置を講じることやそのための支援を国がすべきものとしている。

第13節は，障害学生への支援と題された節で，「国は，高等学校以降の教育また高等教育を受ける資格があるが，経済的に周縁化されている障害学生への経済的支援を提供するものとする。そうした支援は，奨学金，学資ローン，補助金，その他のインセンティブの形をとって公立学校および私立学校の双方に対する有資格の学生に提供され得る。共和国法第6725号（RA 6725，1989）に基づいて創設された民間教育学生経済支援プログラム（the Private Education Student Financial Assistance Program）の少なくとも５パーセ

ントは，職業課程，技術課程，あるいは学位課程に進もうという障害学生のために引き当てられなければならない。」として，障害学生への経済的支援を国が支えることを求めている。

第14節は，特殊教育の節で，「国は，視覚障害，聴覚障害，知的障害者，またフィリピンのすべての地域のその他のタイプの障害児たちのために，完全で適切かつ統合された特殊教育システムを確立し，維持し，支援するものとする。この目的のため，教育・文化・スポーツ省が設立され，諸都市・市部にある公立学校には特殊教育クラスが設立されなければならない。また同省は，諸地方，都市，市部に実行可能ならば，点字・記録図書館を設立するものとする。

中央政府は，全国的な特殊教育プログラムの効率的な実施のため，必要な資金の配分を行わなければならない。地方自治体も同様に中央政府の資金を補うような対応する資金を割り当てることができる。」として，中央政府にあっては教育省がこうした特殊教育について責任をもつこと，およびそのための資金配分を行うことを定めている。

第15節は，職業訓練プログラムおよびその他の訓練プログラムという節である。ここでは，「国は障害者に市民学，職業的能率，スポーツや身体保健，その他の技能の訓練を提供するべきである。教育・文化・スポーツ省は，各地方の少なくともひとつの公立の職業・技術訓練校に障害者のための特別な職業・技術訓練プログラムを設立しなければならない。同省は，特別に障害者のために彼らの障害の性質を考慮に入れて，スポーツ・身体保健プログラムを開発・実施しなければならない。」として，教育省が行うべき障害者のための職業訓練プログラム，スポーツ・身体保健プログラムを定めている。

第16節は，ノンフォーマル教育についてで，「国は障害者の全人的な発達を意図してノンフォーマル教育プログラムを開発しなければならない。国は，障害者の特別なニーズに応じたノンフォーマル教育プログラムとプロジェクトのため適切な資源を提供しなければならない。」としている。ここでいうノンフォーマル教育プログラムとは，「フォーマルな教育システム以外の場所で行われる組織化されていない教育活動で，フォーマルな教育を

補完，またそれに代替するものとして策定されたもの」[10]のことである。

最後の第17節は，国立大学と題されており，「もし実行可能で必要ならば，各地域・地方にある国立総合・単科大学は，(a) 障害者のための教材機器や技術的な支援の開発，(b) 職業リハビリテーションおよび特殊教育指導のための訓練教材の開発，(c) とくに視覚障害，聴覚障害，言語障害，肢体不自由学生，知的障害や重複障害，またその他の人たちの特別な問題の研究，また障害者が直面する社会的なバリアや差別の軽減のための研究，(d) そのカリキュラム内に障害者のための特殊教育（SPED）コースを含めること，といったことに責任をもたなければならない。中央政府は，これらの国立総合・単科大学に視覚障害，聴覚障害，言語障害，肢体不自由学生のために必要な特別な設備を提供しなければならない。中央政府は同じように上記の支援で必要な資金を配分しなければならない。」として，障害者のための大学教育における国立大学の負うべき責任と中央政府の負うべき責任について規定している。

以上のように，障害学生・生徒についても障害者のマグナカルタでは，良質な教育へのアクセス，障害学生への支援，特殊教育，職業医訓練プログラム，ノンフォーマル教育，国立大学と多岐にわたって，障害者の権利を規定している。こうした，障害児・者教育についての記述がみられることは，評価すべきことではあるが，これらには「利用可能な範囲のかぎりにおいて」という条件が付いている[11]。すなわち，政府に財政上などの理由でこれらを実際に行えないことを許容する文面があるため，政府の果たすべき義務としては不完全なものとなっている。加えて，そうした総合的な法律のなかに，教育という財政的にも大きな配分を必要とし，制度的にも大きな枠組みを必要とする内容が組み込まれたことは，ある意味でフィリピンにとって必ずしも幸福とはいえなかった。フィリピンの多くの法は，障害児の教育の権利を定めているものの，教育全体のなかで障害児教育の優先順位は低い。障害者のマグナカルタの場合，法律を実施するための規則が編まれるのに時間がかかったということもあるが，障害児教育そのものを組織するために多くの別の法制度が必要になってしまい，それが全体として障害児教育のための法制の弱さ，障害児教育全体を統べる基本法の

不在という，のちに述べる問題につながってくるからである。

３．その他の障害児教育関連法と制度

フィリピンにおける障害児教育に関連した法律や制度は，非常に多岐にわたっている。ここでは，それらを資金にかかわる法制，プログラムにかかわる法制，教育機関の管轄機関にかかわる法制，の３つに分類して紹介する。

⑴ 障害児教育のための原資にかかわる法・制度

フィリピンでは，障害児教育のための資金調達の基となっているのが共和国法第5447号（RA5447，1968）である。これは別名「特殊教育基金設立法」とも呼ばれ，特別たばこ税，タバコ輸入関税を原資として，障害児教育基金を設け，学校委員会（School Board）をその管轄機関として設立するという法律である。障害児教育の資金がこの法律によって担保された。

ところが，その後，大統領令第189号（EO189，1987），別名「公立中学校教員教育省管轄法」によってRA5447の資金は，特殊教育担当教員でなくても教員全部の給与に充てられる結果になってしまった（Sec. 4）。学校教育全般のための予算の不足により障害児教育のための原資が浸食される結果となってしまったのである。このことは逆にとくに障害児教育のための資金が不足するという問題を生み出す結果となった。

⑵ 教育プログラムにかかわる法・制度

一方，障害児教育プログラムについては，障害者のマグナカルタは何も規定しておらず，同国の障害児教育のプログラムは，ほかの法律によって大きく影響を受けることになる。まず，共和国法第8980号（RA8980，2000），別名「早期教育（ECCD）法」によって，ECCD 調整会議が早期教育プログラムを開発することとなった。その後，2001年に共和国法第9155号（RA 9155）が制定された。同法は，「基礎教育ガバナンス法」とも呼ばれ，基礎教育の定義，障害児教育を含む基礎教育についての管理・管轄について定

めた法律である。また，それまであった教育省を教育・文化・スポーツ省に改名する根拠となった法律でもある。この法律で基礎教育は「その後の教育の基礎となり得る基盤を身につける基本的な学習ニーズを満たすための教育」と定義された。また特別なニーズをもつ人たちの教育を含む形でフィリピンの幼稚園から大学までの教育課程を整備したのもこの法律である。途上国によっては，障害児教育が福祉の枠組みでなされることもあるが，フィリピンでは一般的な教育プログラムのなかに障害児教育が位置づけられることになったことは評価できるが，一方で，障害児教育プログラム全体を統べる法律がないために，障害児教育の教育行政全体のなかでの周縁化をもたらした側面もある。

(3) 教育制度管轄機関にかかわる法制

３番目は，障害児教育を地域で実際に管轄する機関を定めた制度である。まず教育省令第14号（1993年）によって，地域での障害児教育の政策を策定するSPED評議会が設置された。引き続いて教育省令第１号（1997年）によって，フィリピンの各地域に地方SPED部と特殊教育担当スーパーバイザー職が設けられ，各地域で障害児教育を実際に管轄することとなった。そして管轄・管理機関が整備されたことによって，教育省第26号（1997年）により，地域のすべての学校でSPEDプログラムが義務化されることとなった。また，教育省令第５号（1998年）によって，一般の地域校における特殊教育と特殊教育学校における特殊教育のあいだの業務調整がなされるようになった。さらに教育省令第11号（2000年）で政府の管轄下で特殊教育センターが公認されるに至っている。

以上のように障害児教育を実際に担う機関，それを監督する機関についての規定は，フィリピンにおいては，障害児教育法のような基本法ではなく，教育省令によって行われている。こうした事情は，特殊教育基金の変質に典型的にみられるように，フィリピンにおいて，障害児教育の財政基盤の弱化や一貫しない政策が容易にもたらされやすい状況にある。

第３節　障害児教育ガイドラインと法制

１．障害児教育ガイドライン

障害児教育を統べる基本法がないなか，フィリピンの教育省の障害児教育担当者（Special Education Division, Bureau of Elementary Education, Department of Education, Culture and Sports）や各行政が大きな拠り所としているのが，「特殊教育のための政策とガイドライン改定版」（Special Education Division, Bureau of Elementary Education, Department of Education 2008）である。ドイツの国際 NGO，Christoffel-Blindenmission（CBM）の経済的支援を受けて1970年代に最初のバージョンがつくられ，その後，1986年と1997年に改定版が出されたこのガイドラインは，それまでの教育省によって発された諸政策をまとめたものである(12)。

同ガイドラインは，全部で19の章からなっている。各章のタイトルは以下のとおりである。

第１章　　哲学，目的，目標
第２章　　定義と範囲
第３章　　子どもの特定化，スクリーニング，評定と評価
第４章　　学校行政とクラスの組織
第５章　　カリキュラムの内容，指導戦略と教材
第６章　　障害児教育の諸制度
第７章　　学校施設の設備
第８章　　採用，福利，および開発
第９章　　管理と監督
第10章　　プログラムとサービスの評価
第11章　　調査・特別研究
第12章　　両親教育とコミュニティを巻き込むこと
第13章　　他機関との連携

第14章　広報，教育，意思疎通
第15章　資金調達
第16章　教育体制強化のための法制
第17章　特別条項
第18章　補遺
第19章　発効

といった内容になっており，このほか，附録として用語定義集と障害児特定のための参考となる発達表（年齢に伴う身長と体重の男女別表）が付けられている。これが教育省の担当者と各学校の担当者のあいだで共有されるバイブルのような存在になっており，法律ではないものの，障害児教育の実際の方法や内容について，法律と同様の効果を実際に発揮する文書となっているといえる。

同ガイドラインが大変に包括的な内容であることは各章の題からもうかがえるが，同書が最初に出されたのは，フィリピンの障害児教育が隔離から統合に向かった1970年代である（De Torres 2008）。このため，その時代の障害児教育政策の制約をこのガイドラインも背負っている。すなわち，障害児教育は，統合教育への一過程にすぎず，障害児教育自体に今日，与えられているような独自の位置づけやインクルーシブ教育の位置づけなどは，未熟な状態であったが，それが今日の改定版においてもなお残っている。

そうした現状を解決すべく，教育省は，議員を通じて議会に何度か包括的な障害児教育法の提案を行っているが，現在までのところ，法律として成立するに至っていない。フィリピンにおいては，法律案の提出は，内閣提出の法律が多くを占める日本と異なり，議員立法が多い。また一般にいわゆる政党政治と異なり，議員は人的なつながりや地域的なつながりなどで政党の所属を変えることも多く，政府のイニシアティブによる法律の成立には障害児教育法に限らず，大きな困難を伴う。数度にわたる試みが成功していないことから，障害児教育法が同国で成立するのかについては，政府担当者も期待しておらず，それは同国において障害児教育が停滞する原因のひとつともなっている。多くの障害児・者関係の法律や施策が政策

的優先順位を与えられていないという状況が，さらにもまして不利な状況を生み出しているといえる。しかし，国連の「障害者の権利に関する条約」（以下，障害者権利条約）とそれへのフィリピンの批准は，そうした同国の状況を変えつつある。インクルーシブ教育と当事者の権利を尊重した教育をめざす権利条約での方向性は，インテグレーションという障害児をただ普通学級に混ぜていく教育ではなく，それをさらに障害児が学べる地域の学校とするインクルージョン教育に向かっている。権利条約の方向性は，フィリピンの従来の路線と同じライン上ではあるが，より強力に障害児を主体的に社会に統合させていこうとするものである。

一方，本節で述べているガイドラインは，1997年の改定版までは，ろう児への教育について次のように述べていた。

> カリキュラムの内容，指導戦略と教材
> 1.4　聴覚障害者のために修正されたカリキュラムは，トータル・コミュニケーションという個々の子どものコミュニケーションや教育的ニーズを満たすために調整された，哲学に基づくコミュニケーションと言語発達に重点をおくべきである。加えて，カリキュラムは，発声，読話，聴能訓練とリズムの特別指導を含むべきである。多感覚的アプローチは最大限考慮されるべきで，発声／読話と手話が第1学年から開始されることが奨励されるべきである。
> 1.4.1　ピリピノ手話が聴覚障害児の教育では用いられるべきである。（第5章）

ここで言及されているピリピノ手話（PSL）は，現在，ろう者のコミュニティからは自分たちの用いている手話とは異なるとして否定されている（森 2008b）。耳が聞こえるろう学校の教師が使う PSL ではなく，ろう者のコミュニティの言語であるフィリピン手話（FSL）(13)こそが，ろう教育では用いられるべきとされ，2012年下院に FSL 法案（HB6079）が提出された。同法案は下院を通過し，現在，上院での同趣旨の法案が審議されている。こうした動きを受けて，教育省は，最新版のガイドライン（2008年版）では，この

PSLについて述べた部分をすべて削除するに至っている。

しかし，この法案に，教育省は当初から大きく抵抗し，議会の公聴会で反対の論陣を張った。彼らは，ろう学校で現在使われている手話が，FSLではなく，いわゆるSEE（手指手話）(14)と呼ばれる英語の語順でFSLの単語を並べたものであることを認めた。そして，FSLではなく，SEEこそが，英語の習得，ひいては，ろう者の将来の就労を有利にするとして自然言語であるFSLの導入に反対したのである。この彼らの主張が事実であるかどうかは，現在のフィリピンのろう学校における教育が成功しているかどうかで判断せざるを得ない。しかしながら，FSL法案では，ガイドラインで典型的な形として想定されていた非障害者の教員のみによる教育ではなく，障害当事者，つまりろう教員による教育も盛り込まれている。いわば，1970年代的な枠組みのなかにあったガイドラインが，障害者権利条約に代表される世界の変化によって，大きなパラダイム転換を迫られているということができる。当事者の権利の尊重という意味で，障害当事者であるろう者の言語である手話を尊重する方向性に向かっている。こうしたろうの当事者教員によるFSLの指導については，最新のガイドラインでもいまだに想定されていない。のちに述べるK-to-12法とも関係する今後の課題である。

写真4-2　地域の学校の障害児学級に通うろうの生徒（ルソン島南部）

（筆者撮影）

第４節　特別支援教育担当教員の養成にかかわる諸問題

１．障害児教育担当教員の養成――ろう教育を中心に――

すでに述べたように障害児の教育にかかわる教員の養成には，多くの課題が存在する。とくにろう教育担当教員については，手話の習得がガイドラインで規定されている一方で，そのために必要なリソースの用意が十分になされていないという問題がある。これに関連して，政府が用意した資料を辿りながら，ろう教育に焦点を当てて，問題点をさらに深く掘り下げてみることにする。

フィリピン大学教育学部がFSL法案に対して提出した意見書（College of Education, University of the Philippines 2012）によれば，FSLをアメリカ手話（ASL）(15)と混同してはならないこと，またSEEとも混同してはならないことなどが，明確に述べられている。一方，こうした大学での理解とは裏腹に，障害児教育の現場では，これらの手話の混同が広くみられ，地方部に至ると，FSLとはそもそも何であるのかということについての深い理解がほとんど存在しないという状況がある(16)。

２．ろう教育担当教員の養成の実際

それでは，実際に教員養成がどのように行われているのか，その実際の状況を最近の事例から，垣間見てみることにする。本節で紹介するワークショップの一覧は，表4–4のなかでも紹介されている。多くの手話指導ワークショップの資金を出しているCBMは，ドイツ系の国際障害支援NGOであるが，2001年にルソン島のバギオで「新世紀におけるろう教育の刷新，改革，機会」というテーマで開催された第４回ろう教育教師研究会の後に続く日程で開催された教育・スポーツ・文化省が主催するイベントのスポンサーとなった。このイベントは，手話能力認定式典で実際には，フィリピンろう者のための通訳者登録機構（Philippine Registry of Interpreters for the

Deaf: PRID）が執り行ったものである。PRIDの認定通訳であること，現在，ろう児を実際に教えていること，２年以上のろう児指導経験があること，第４回のろう教育教師研究会に参加することが参加資格要件とされていた。こちらは実質的には，ろう教育教師研究会への参加の支援を手話指導ワークショップの形でCBMから引き出したものであろう。

2002年教育省覚書第35号（DepEd Memorandum No. 35, s. 2002）は，同年の５月期ルソン島レガスピ市，セブ島セブ市，ミンダナオ島ダバオ市にて移動型手話指導をそれぞれ５日間の日程で開催するという文書である。これによれば，ろう児担当教師の手話と通訳の技能を磨き（hone），向上させるのが目的となっており，訓練を担当するのは，PRIDの認定通訳者となっている。参加資格としては，第１にPRIDの認定通訳ではない人，つぎに少なくとも２年以上ろう児担当の教師であったものとなっている。同ワークショップでは，渡航費および宿泊費（５日分）の費用が，CBMから出ることになっている。

2004年教育省覚書第51号（DepEd Memorandum No. 51 s. 2004）では，同様の移動型の手話指導がルソン島タガイタイ市，セブ島セブ市，ミンダナオ島ダバオ市で開催となっているが，上記のものに加えて，学校で用いられる手話における共通の語彙の確立と，ろう者に対するコミュニケーション通訳サービスの提供が目的として掲げられている。一方，参加資格として，ろう児の教育経験３年以上，基礎・中級の手話学習修了，現在もろう児の教育を担当，身体能力が適していることという資格要件が挙げられている。ここでは手話歌の指導がカリキュラムにあり，物語を手話で表現するトレーニングに加えて，録音したテープの歌を手話で表現するトレーニングが行われた。参加費用の支援は，やはりCBMからなされている。PRIDの会員かどうかは問われておらず，PRIDへの加入は自分で選択できることになっている。

2005年教育省覚書第49号（DepEd Memorandum No. 49 s. 2005）は，ルソン島バギオとミンダナオ島ダバオ市で７日間開催されたもので，これもやはりCBMの資金支援による訓練である。ろう児の教育へのエンパワメントとアクセスをより提供すること，ろう教育担当教師の手話技能を向上させる

ことで手話による教育の質を上げること，公共の場所で手話や通訳サービスを提供することが目的とされていた。受講資格は，３年以上のろう児教育経験，基礎・中級の手話技能，現在もろう児を教えていること，身体能力が適していることとなっている。

少しあいだが空くが，2011年教育省勧告第613号（DepEd ADVISORY No. 613, s. 2011）は，the Resources for Educational and Allied Consultancy Habitat（R.E.A.C.H）という特殊教育支援 NGO による訓練である。R.E.A.C.H が，2012年４月14～18日にラス・ピーニャス市のアラバンで基本手話の授業を，やはり特殊教育支援 NGO の Sharing Our Caring Foundation と協力して行うものである。ただし，両 NGO ともろう教育の専門 NGO ではなく，手話の専門的知識もなく，ろうの当事者団体との協力もしないなかでの訓練である。⑴ 基本的な言語能力獲得のための視覚的な読み取りと表出の基礎能力を養う，⑵ 基本的な手話の読み取りと表出能力についての知識を得る，⑶ 手話を効率的に用いるための原理と適切なガイドラインに基づいた手話語彙と文の訓練，⑷ 幼い子どもたちや成人のための手話歌の練習，を行うとなっている。また費用は，早期申込割引きで7500ペソ（約１万7750円），通常料金で8000ペソ（約１万8720円）と決して安い金額ではない。

2012年教育省勧告第72号（DepEd ADVISORY No. 72, s. 2012）は「手話および点字の読み書き」に関するワークショップ開催についての文書である。同文書によれば，同年の３月23日～５月４日に Libon Agro-Industrial 高校（LIAHS, Libon, Albay）での同ワークショップをカトリックろう者宣教団（the Catholic Ministry to Deaf People, Inc.: CMDP）が実施することになっている。CMDP は，1990年代に現在のフィリピンのろう当事者団体フィリピンろう連盟の母胎となった団体であり，ろう当事者のリーダーが活躍している団体である（森 2008b）。

2012年教育省覚書第15号（DepEd Memorandum No. 15 s. 2012）は，「LINK ろう児のためのセンター」（LINK Center for the Deaf）という米国系 NGO と協力して，Boeing Global Corporate Citizenship からの資金で，同年４月末から５月半ばにかけて，ルソン島バギオ市，セブ島セブ市，ミンダナオ島カガヤンデオロ市の３カ所で，地域手話トレーニング・特別支援教育セ

ミナーを10日間実施することに関する覚書である。教師のろう・難聴児を教える能力をアップグレードさせる，地域校でのろう児のインクルージョンに備えて教師に手話を教える，SPED プログラムの確立と維持ができる能力を教師に提供する，障害児に発達の平等な機会を提供するという目的のもと，手話の訓練，特別支援教育のセミナー，PRID による基礎・中級の手話評価が行われるとある。参加資格があるのは，第 1 フェイズと呼ばれる最初のトレーニングに参加したことがあり，次のトレーニングである第 2 フェイズにも参加する予定のある教師と，第 1 フェイズに今度新たに参加する15の一般校教師である。しかし，このトレーニングを実施する LINK は，トータル・コミュニケーションと呼ばれる，1970年代に一世を風靡した話し言葉と音声とを同時に発する形で，ろう者が日常用いている手話である FSL とは異なる手話の流布をめざしている団体である。このため，ここでのトレーニング対象言語は FSL ではないと想像される。

以上の政府文書の検討からは，指導担当講師，教えられる手話の双方で，一貫性が得られていないという問題が浮かび上がる。また手話の母語使用者であるろうの障害当事者団体と協力してワークショップを行うという努力はほぼないといってよい。受講資格もその時々でまちまちである。手話の指導担当者も明確に位置づけられておらず，その時々で変わっている。また，指導される手話の種類が FSL であったり，SEE であったり種類がまちまちであるだけでなく，指導期間も数日，長くても10日程度の短期間の指導しかなされていない。

また教育省の省令や覚書などを通じて招集はかけられるものの，資金はほぼ全面的に海外の団体などに依存している状況もうかがえる。一見，指導の現場を一貫して管理しているようにみえる PRID は，基本的にろう学校教員の団体である（森 2008b）。途上国では，専門手話通訳者の養成がまだ進んでいない国が多くみられるが，フィリピンも例外ではなく，ろう学校教師が手話通訳を担っていることが多いことがその背景にある。したがって，ここで紹介した政府による障害児教育の専門家を養成するはずの場が，手話通訳の養成なのか，ろう教育の専門家の養成なのかが混沌とした状態にあることもわかる(17)。

ろう児にとっても彼らの手話言語について教師がきちんと学べる状況にあるとはいえず，使用するテキストもASLのテキストであることが多く，フィリピンのろう者が用いている本来の手話（FSL）のテキストもない。子どもの言語発達についての理解も教師たちには不足しており，手話の言語発達の知識はまったくといっていいほど，一連の訓練では教えられていない。障害児教育の専門性がほとんど認識されていないのが実情である。さらに悪いことに，障害児教育の専門的教育を受けた教員が不足している地方部では，大学で障害児教育を専門に勉強したこともないまったく資格のない教師が，これらの訓練を短期間受けるだけで障害児の教育を担当していることが多い。フィリピンにおいては，障害児教育の修士号をもつ正規の障害児教育担当教員には，給与面でも一般の教員よりも加算されているが，資格をもたない一般教員には，前述のような訓練を受けていても加算分はなく，専門知識を学ぶことの経済的インセンティブはない。知識は一応授けられているものの，短期の研修で手話を教わる教員の側には障害児教育の負担だけが押しつけられていると感じている者もいるという実情も明らかになっている(18)。

第５節　K-to-12法（2013）と新たな夜明けへの期待

2013年５月，下院・上院での審議を経て，アキノ大統領が，K-to-12法案に署名，それまで長らく続いてきた10年間の義務教育が幼稚園（５歳以降）から，その後の小学校（６歳以降）６年と中学（12歳以降）４年，高校（16歳以降）２年（新制度では，中学がなく高校６年間）までの段階を含む第12学年までと，13年間に延長されるという新しい変化がみられた。このK-to-12法――2013年拡張基礎教育法（The Enhanced Basic Education Act of 2013, RA 10533）(19)は，公立・私立の双方の学校に適用される。このK-to-12法は，これまで議論してきたろう教育についても従来とは異なる新しい変化がみられるとして，フィリピンのろう当事者団体からも期待をもってみられている。このため，同法について，ろう教育上の意義と残る問題点について議

論することにする。

同法の「第４条　用語の定義」の（d）母語ないしは第１言語（Mother Language or First Language（L１））では，「子どもが最初に学ぶ言語，あるいは複数の言語で，自分が一体感をもてる言語で，ほかの人たちからもその子どものネィティブ言語であると認めてもらえる言語であり，子どもが最もよく知っているか，最も多く用いている言語。それには，関連した諸障害をもつ諸個人によって用いられている FSL も含まれる。地域語ないしネィティブ言語というのは，ある地域区域，場に存在する従来用いられてきた話し言葉とフィリピン手話（同）の変種のことを指す。」という規定がみられる。これは，音声言語の地域語と同等の形で手話およびその地域変種に言及したものである。前節で述べたフィリピン手話法への取り組みと合わせて考えるとかなり画期的な規定ということができる。すなわち，地域語と同等の地位を手話に対して公式にフィリピンの法律が与えたことになる。多言語社会フィリピンの状況からしても非常に妥当な規定であるといえる。

この言語規定は，第２部　第10章　基礎教育カリキュラム開発で適用されることになる。同章では教育省がよってしかるべき10.2基準と原理の項で，「(f) このカリキュラムは，学習者の現段階やすでに既知のものという段階ものから始めて，未知のものに至るといったような母語に基づいた多言語教育（MTB-MLE）の諸原理と枠組みを遵守するものではなくてはならない。MTB-MLE カリキュラムを実施するため指導教材や有能な教師が利用可能でなければならない。この目的を達成するため，MTB-MLE は，学習者の母語やそれ以外の言語が教室で使われるようなフォーマル，ノンフォーマル教育を指すものとする。」としている。すなわち，ろう児であるならば，この条項に従うかぎり，手話での教育が保障されなければならないし，それは多言語教育の諸原理に基づいたものでなければならないということになる。

さらに10.4.教授・学習手段の項で，「同法第４条（用語の定義）と第５条（基礎教育）の遂行のため，基礎教育は，言語が学習者の発達を形作る上で戦略的な役割を果たすことから，学習者が理解できる言語で提供されなけ

ればならない。」としており，つづいて「カリキュラムは，学習者の第１言語で主要な言語が教育の基本言語として使われることを条件として，フィリピン語と英語の習熟度を発達させなければならない。幼稚園と小学校教育の最初の３年間では，授業，教材，評価は，学習者の地域あるいはネイティブの言語でなされなければならない。教育省は，学習者の言語能力に合った，第４学年から第６学年の学習者に必要なカリキュラムで用いられる，母語（第１言語）から母語に続く言語への移行プログラムを策定しなければならない。フィリピン語と英語は，これらの２言語が中等教育レベルでの教育の主言語になり得る時までに，教育言語として段階的に導入されなければならない。」としている。ろう児のケースを考えると，今後の問題として，手話で教えていてもよいのは，小学校第３学年までで，その後は，フィリピン語と英語が主要教授言語となってくるとも読め，これは今後，大きな課題となってくる可能性がある。

このほか，同法には，「第８条　拡張基礎教育における包摂」（Inclusiveness of Enhanced Basic Education）の8.2項で学習障害児のための諸プログラムという条項があり，「これら（諸プログラムと）は，家庭，学校，センター，あるいはコミュニティ・ベースの学習障害のための包括的な諸プログラムを指す」と書かれている。

以上が，K-to-12法における障害児教育関連の条文である。言語の問題が大きなイシューとしてとりあげられ，手話がそれに含まれて考慮されていると思われる一方で，いわゆる物理的アクセシビリティや盲児のための点字についての記述は，同法ではまったく存在しない。ろう児以外の障害児では，わずかに学習障害児についての条項があるが，その他の知的障害児などについての条文も存在せず，障害児教育の問題が十分に同法で考慮されたのかどうか，障害児教育のバランスという意味では問題が残る。

おわりに

以上，述べてきたようにフィリピンには障害児教育の包括法が存在しない。すなわち，障害児に特殊教育（特別支援教育）を義務づけ，その内容を規定する基本法の不在という状況が，現在もなお続いている。障害児に教育の権利は与えられているものの，それを実際に実効性のある形で国家に強く義務づけ，障害児の権利の実現を図る体制が，法制では十分に整備されていなかったといえる。こうした状況のなかで，障害児教育包括法にとって代わるものとして，「特殊教育のための政策とガイドライン改定版」が同国では用いられてきた。

しかしながら，同ガイドラインは，1970年代の終わりに策定されたということもあり，現在では，古い考え方という評価になりつつある。ガイドラインと法律がちがうのは，ガイドラインには強制力がないということである。またガイドラインは障害児教育を専門とする人たちによってつくられているが，フィリピンの障害児関連法制全体としての法制的整合性はあまり考えられていないという問題がある。このため，ガイドラインを改訂しても，問題は依然として残ることになる。こうしたことを考えると，障害児教育包括法が障害児教育の全体を統べる強制力のある法律として出現する必要性があるといえる。

障害児教育包括法は，これまで議員立法による試みがあり，下院で少なくとも７つ，上院では少なくとも11の法案が提出されているが，いずれも採択されていない。最新のものでは，下院障害児教育法案6498号（HB6498, 2012）が現在，議会に提出されているが，これまでの法案同様，議会の関心も低く，廃案になると考えられている[20]。しかし，そうした法律は，教育省が出したガイドラインと似たような内容であっても，制定されればフィリピンの障害児教育にとっては大きな前進となるはずである。

一方，こうしたガイドラインに代表される障害児教育の枠組みは，40年近くを経て，別の大きなチャレンジにも直面している。それを象徴的に示すのが，第３節で述べたフィリピンのろう社会から議員を通じて提案され

たFSL法案である。ろう社会の言語であり，ろう者の母語であるFSLをフィリピンの公用語のなかに加え，ろう学校でも用いるべきであるという法案である。すでに述べたように教育省は，これに反対し，SEEをろう学校では用いるべきとした。しかし，筆者のみるところ，前節で述べたように法律に基づいた財政的な保障がなく，慢性的な資金不足の状態のなか，教員へのSEEのトレーニングは十分に行われていない。一方，FSLができる教員もほとんどいない状況を考えると，従来の路線の延長を続けるだけでは，フィリピンのろう教育に光がみえるかどうかは，はなはだ疑問である。

そうしたなかでもK-to-12法は，FSLの公認と財政的基盤づけという意味で，新たな方向性を示しているといえる。FSLも同法のなかで教育の場での公的な認知を得た。しかし，同法では小学校段階の初期のレベルでのFSL導入が認められたのみであり，FSLからフィリピノ語や英語への移行という次の課題もすぐ待ち構えている。また，まだ特殊学校教員へのトレーニングの財政的保証もない。加えて，地方部では，K-to-12法の教員への周知が進んでいないという問題もある。フィリピン手話法も障害児教育の基本法もないなか，依然として手探りの状況が続いていることに変わりはない。ろう児の事例にみられるようなこうした障害児教育の法制的整備が不十分な事実は，障害児たちが十分な教育を受けられない，ひいては，開発に参加するプレーヤーとしての能力を切り拓く場を与えられないという問題につながっていく。以上，フィリピンの障害児教育が現在，どのような法制的問題を抱えており，それがどのような実態に結び付いているのか，議論した。まだまだ十分な議論がつくされたとはいえないが，少なくとも本論によって，議論に若干の前進がみられたならば幸いである。

〔注〕

(1) Ilagan（2000）では，20歳未満の学齢期の障害児が350万人いるが，そのうち，わずか，４万710人，1.16パーセントしか学校に行っていない（1997～1998年）という教育省による数字が紹介されている。またMartinez（2012）は同様に教育省から得られたデータにより，2009年時点でのSPEDの数は全国で少なくとも227校であり，うちマニラ首都圏に16校があると指摘している。しかしながら，SPEDについての統計は，Martinez（2000）でも指摘されているが，一般教育に比べるとはるかに貧弱な状態である。教育省にある障害児教育のデータも各校への報告依頼のデータを集計

したものでしかないが，現在の障害児の在籍数のみであり，子どもたちの退学率や年齢などが分かる詳細なデータは存在しない。

⑵ 2012年11月にフィリピンのマニラにおいて行われたフィリピン大学法学部教授 R. C. Pangalangan 氏および Chato Olivas Vda-De Gallo 弁護士へのインタビューによる。

⑶ フィリピン共和国憲法　第２条第10節，憲法訳文は，衆議院憲法調査会事務局（2003）によった（以下，同じ）。ただし，公式教育，非公式教育という訳語は，その後の国際開発研究でのフォーマル教育，インフォーマル教育という用語の普及に対応して，そのように変更した。

⑷ フィリピン共和国憲法　第14条第２節（２）。

⑸ フィリピンにおけるすべての子どもたちのための教育（Education for ALL: EFA）については，フィリピン政府による行動計画である Department of Education（2003）のほか，エストラーダ政権当時の EFA の状況を批判した UNESCO（2009）を参照のこと。

⑹ ノンフォーマル教育を受けた場合，フィリピンでは，「フィリピン転入学試験」（the Philippine Educational Placement Test: PEPT）という試験を受けることで，フォーマル教育への転入を受けることができる。

⑺ 同法の施行規則は， 2003年教育省令第１号（DepEd Order No. 1, s. 2003）である。

⑻ より厳密には，1972年布告第1081号（Proclamation No. 1081）で教育文化省（Department of Education and Culture），1978年大統領令第1397号（Presidential Decree No. 1397）で，教育文化省（the Ministry of Education and Culture: MEC），1982年教育法（the Education Act of 1982）で教育・文化・スポーツ省（Ministry of Education, Culture and Sports: MECS），1987年行政命令第117号（Executive Order No. 117）で教育・文化・スポーツ省（the Department of Education, Culture and Sports: DECS）と教育担当省の名称は，かなりめまぐるしく変わっている。

⑼ マグナカルタ（Magna Carta：大憲章）というのは，日本では，イングランドのジョン王による1215年制定のものというイメージが強いが，フィリピンでは，ほかにも女性の権利についての共和国法第9710号も「女性のマグナカルタ」という呼称をもっている。これらの呼称は，法律番号や長い名前の正式名称とは別に法律に対する日常的な名前として市民権を得ており，法律の条文のなかでそのことが示されている。「障害者のマグナカルタ」も第１条で，「本法は，障害者のマグナカルタとして知られ，また言及されるべきである。」と規定している（これは「女性のマグナカルタ」でも同じである）。このため，本章でもこれに従って，障害者のマグナカルタという呼称でこの法律を呼ぶことにする。

⑽ IRR OF RA 7277, IMPLEMENTING RULES AND REGULATIONS of the Magna Carta for Disabled Persons（Republic Act No. 7277）.

⑾ 障害者のマグナカルタ Sec. 36（３）(e)（３）に除外可能なケースとして，“unless the entity can demonstrate that taking such steps would fundamentally alter the nature of the good, service, facility, privilege, advantage or accommodation being offered or would result in undue burden;” と書かれており，最後の部分がここで言及されている負担が重くないかぎりというものに相当する。こうした「過重な負担」については，同法のモデルとなった米国障害者法でも「合理的配慮」を提供しなくても良い理由として挙げられているため，その影響があると思われる。しかしながら，だれ

が「過重な負担」と判断するのかは，法律のなかでは述べられていないため，この条項が問題になった場合には，裁判を起こしてそこで争わないとならない状況が米国では生じている。

⑿　同書をまとめた当時の教育省特殊教育部主任の Yolanda S. Quijano 女史は，現在，教育省次官（Undersecretary）として，今もフィリピンの障害児教育に大きな影響を及ぼしている。障害児教育の具体的な方針などの変遷については，De Torres（2008）を参照のこと。

⒀　Filipino Sign Language。フィリピンのろう社会で広く用いられている自然言語。アメリカ手話（ASL）とは語彙や文法も異なる。FSL についての詳細は，PDRC & PFD（2004）を参照のこと。

⒁　SEE というのは，Signing Exact English あるいは，Signed Exactly English の略であり，ASL の語彙を（ASL と英語とは文法が異なるのにもかかわらず）英語の順番で並べ，英語を教えるために使おうとした米国で発達した人工語である。しかし，英語の指導以外にも教師の日常の手話としても誤って使用され，子どもたちが理解できない手話が広まるという弊害を産んでいる。

⒂　American Sign Language。フィリピンのろう教育が公教育で最初に始まったのは，1907年であるが，この時，アメリカ人の教師が来比してアメリカ手話を用いた教育がなされた（森 2008b）。このため，アメリカ手話の語彙が一部，フィリピン手話の語彙に取り入れられている。このため，ASL と FSL とを混同する人たちが現在もなお，存在する。

⒃　2013年10月にフィリピンのサマール島カルバヨグ（その１カ月後に台風が同島および隣のレイテ島などを襲い甚大な被害が出たことは日本でも報道されたとおりである）で筆者により行われた現地調査での現地 SPED 教員，また一般校教員へのインタビューによる。同地区には，ろう学校は存在せず，地域の中核を担う学校の一部に障害児教育部門（SPED）が設けられており，盲，ろう，発達障害の３障害については専任教員が配置されている状況である。これは，地方部の状況としては比較的恵まれた状況といえる。多くの地方部では，こうした SPED 教員すら存在せず，障害児は学校に行く権利はもつものの，実際にその権利は保障されることなく，学校から教育不能の烙印を押されて，学校教育を断念することになる。これが，フィリピンで97パーセントもの障害児が学校教育を受ける機会を受けられずにいる状況の背景にある。カルバヨグにおいても，教員はいても学校までの通学に支障のある肢体不自由児で貧困家庭の出身である場合，通学のための費用を捻出できずに通学を断念するというケースが存在している（政府による貧困家庭支援の現金給付である CCT が実施されていても，子供の毎日の通学のための公共交通機関の費用と貧困家計の支援の双方を満たすには不十分な状況がある）。

⒄　フィリピンでは，ろう学校教員の団体の性格をもつ PRID とは独立して，それをも包摂する形で，フィリピン全国手話通訳者協会（PNASLI）が新たに2011年にマニラ首都圏で設立され，ろう教育を担当する人たちではなく，ろう者の言語を通訳するという立場を明確にしてきている。

⒅　筆者によって行われた2013年11月にマニラ首都圏および南部サマール島の SPED ろう教育担当者を対象にした聞き取り調査による。

⒆　正式名称「フィリピン基礎教育カリキュラム・基礎教育年数増大により，同教育

システムを拡大し，その資金を充当させるため，またその他の諸目的のための法律」（An Act Enhancing the Philippine Basic Education System by Strengthening Its Curriculum and Increasing the Number of Years for Basic Education, Appropriating Funds Therefor and for Other Purposes）原文は，以下のフィリピン政府官報サイトでみられる（http://www.gov.ph/2013/09/04/irr-republic-act-no-10533/）。

⒇ これまでの同じような法案が何度も廃案になってきているためか，教育省の障害児教育担当部課でも期待をしていない。そうした行政のモチベーションのなさも事態が改善されないことの背景として指摘しておきたい（2013年12月の現地の教育省でのインタビュー）。

〔参考文献〕

<日本語文献>

遠藤聡　2012.「フィリピンの幼稚園教育法―基礎教育の制度化―」『外国の立法』(253) 9月　163-172.

国際協力事業団企画・評価部　2002.『国別障害関連情報　フィリピン共和国』国際協力事業団（http://www.jica.go.jp/activities/issues/social_sec/pdf/phi_jap.pdf　2013年3月6日アクセス）.

衆議院憲法調査会事務局　2003.『フィリピン共和国憲法―概要及び翻訳―』衆憲資第19号（委託調査報告書），衆議院憲法調査会事務局.

中西由起子　2000.「アジア太平洋の障害者の教育［１］」アジア・ディスアビリティ・インスティテート（http://www.asiadisability.com/~yuki/ED.html　2013年３月７日アクセス）.

中村真理　2010.「協力大使レポート」『福井県国際協力大使レポート』（1）（http://www.pref.fukui.jp/doc/kankou/report_d/fil/109.pdf　2013年３月７日アクセス）.

――― 2011.「フィリピンの聴覚障害教育について」『福井県国際協力大使レポート』（2）（http://www.pref.fukui.lg.jp/doc/kankou/taisi_d/fil/085.pdf　2013年３月７日アクセス）。

森壮也　2008a.「障害者のエンパワメント」山形辰史編『貧困削減戦略再考　生計向上アプローチの可能性』岩波書店　221-254.

――― 2008b.「フィリピンのろう教育とろうコミュニティの歴史―マニラ地区を中心とした当事者主体の運動の形成と崩壊，復活」森壮也編『障害と開発　途上国の障害当事者と社会』アジア経済研究所　291-317.

――― 2010.「障害者差別と当事者運動――フィリピンを事例に――」小林昌之編『アジア諸国の障害者法―法的権利の確立と課題―』アジア経済研究所　183-206.

――― 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　157-186.

――― 2013.「フィリピンにおける障害者教育法」小林昌之編『開発途上国の障害者教育―教育法制と就学実態』調査研究報告書　アジア経済研究所　59-71.

吉田美穂　2003.「フィリピン KAMPI の統合教育推進プロジェクト～BBC（ブレーキング・バリアー・チルドレン）～」アジア・ディスアビリティ・インスティテート

（http://www.asiadisability.com/~yuki/147.html　2013年３月７日アクセス）.

＜外国語文献＞
College Of Education, University of the Philippines. 2012. *Special Education Area, Interpellation Paper on, Senate Bill No. 3002*. Quezon City: University of the Philippines.

De Torres, M.S.B. 2008. One Hundred Years of Special Education in the Philippines 1907–2007, Dissertation submitted to College of Education. Quezon City: University of the Philippines.

Department of Education. 2003. *Country Report for 2003 ACCU-APPEAL Joint Planning Meeting on Regional NFE Programmes in Asia and the Pacific*, Tokyo, 2–5 December.（http://www.accu.or.jp/litdbase）.

Guerrero, C.S. 2003. *Country Report for 2003 ACCU-APPEAL Joint Planning Meeting on Regional NFE Programmes in Asia and the Pacific*.（http://www.accu.or.jp/litdbase/pub/pdf_cr05/03DB_Philippines.pdf　2013年３月６日アクセス）.

Illagan, V. 2000. *INCLUSIVE EDUCATION IN THE ASIA-PACIFIC REGION: ARE THE DISABLED INCLUDED?* edited by Hannu Savolainen, Heikki Kokkala and Hanna Alasuutari, 120–126.

Inciong, G. Teresita. 2005. "The Development of Welfare and Education For Children with Mental Retardation Towards Inclusion: The Philippine Experience." Paper presented during the Conference on the Development of Welfare and Education of Children With Mental Retardation In Asia Towards Inclusive Education, July 9–10, Seisa University（星槎大学）, Hokkaido, Japan.（http://www.jldd.jp/gtid/acmr_17/pdf/3-Inclision.pdf　2014年１月６日アクセス）.

Manasan, R.G., A. B. Celestino and J. S. Cuenca. 2011. Mobilizing LGU Support for Basic Education: Focus on the Special Education Fund, DP *2011–07*. Makati City: Philippine Institute on Development Studies.

Manuel, M.F. and E.B. Gregorio. 2011. "Legal Frameworks for Early Childhood Governance in the Philippines." *International Journal of Child Care and Education Policy* 5（1）May: 65–76.

Martinez, Liza. 2012. *Poverty Reduction, MDGs and Education of Children with Disabilities in the Philippines: Some Observations and Recommendations*. Shadow Report Paper for UN（2012/09/11）as Representative of the Philippine coalition on the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities,. PDRC. In Philippine Coalition on the U.N. Convention on the Rights of Persons with Disabilities A submission to the United Nations Human Rights Council on the Universal Periodic Review Secretariat c/o ASP office（http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session13/PH/JS5_UPR_PHL_S13_2012_JointSubmission5_E.pdfl）.

Ministry of Education. 2005. *Functionally Literate Filipinos: An Educated Filipino – National Action Plan To Achieve Education for All by the year 2015*（Final draft endorsed for approval by the National Economic and Development Agency-Social Development Committee as 9 October 2005）, Manila: Republic of the Philippines.（http://planipolis.

iiep.unesco.org/upload/Philippines/Philippines%20EFA%20NPA.pdf).
Miraflores, S. 2010. Current Trends In Special Education (blog posted on MARCH 16). (http://mirafloresspedsociety.blogspot.jp/2010_03_01_archive.html 2014年1月25日アクセス).

Pangalangan, R.C. 1998. "Children with Disabilities: The Burdens of Dual Discrimination." In *Looking After Filipino Children: A Compendium of Philippine Laws and International Declarations, Conventions, and Covenants*. edited by Romero, Flerida Ruth P and Elizabeth A. Pangalangan. Makati City: Children and Youth Foundation of the Philippines.

PDRC & PFD. 2004. *An Introduction to Filipino Sign Language*. Philippine Deaf Resource Center, Inc.

Quijano, Y. S., 2009. *Inclusive Education: The Philippine Perspective*. Presentation for 19th Asian Federation on Intellectual Disabilities Conference, 22–26 November, Singapore. (http://seameoforum.files.wordpress.com/2011/09/inclusive-education-vietnam-oct20-20111.ppt 2013年3月6日アクセス).

Special Education Division, Bureau of Elementary Education, Department of Education. 2008. *Policies and Guidelines in Special Education in the Philippines*. Department of Education.

UNESCO. 2009. *Philippine Education For All 2015: Implementation and Challenges*. UNESCO. (http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Philippines/Philippines_EFA_MDA.pdf).