

フィリピンにおける法と障害者

—法の実施の実態から

森 壮也

●はじめに

開発途上国における障害の問題についてアプローチする「障害と開発」という分野では、障害学のアプローチ、すなわち、障害当事者の観点を大事にする。こうした立場から途上国の法律の実情を見ていこうとすると、法の実施の実態に触れないわけにはいかない。本稿では、まずフィリピンにおける事例を通じて、実際に障害当事者たちがどのような問題に直面しているのかについて、同国のろう者の事例からこれを探る。ついで同国における障害者関連法制が何をもたらしつつあるのか、また現在の課題としてどのようなことがあるのかについて述べていく。

●障害者法制の優等生—フィリピン

フィリピンは開発途上国の中では、障害者法制では相対的に早い時期から法制の整備が進んだ国と

して知られている。表1がその法制の一九五〇年代以降の整備状況をまとめたものである。同表に見られるようにフィリピンの障害者法制は、五〇年代の職業リハビリテーションを念頭においたものから始まり、その後、マルコス政権下に国家の経済発展に主眼が置かれる政策の中で障害者関連法の設置が停滞した七〇年代、アキノ政権下で障害者の人権保障が国家の主要政策となり全国障害問題協議会 (NCWDP) の設置がされた八〇年代、アジア太平洋障害者の一〇年 (一九九三—二〇〇二) と障害者のマグナカルタに特徴付けられる九〇年代を経て、二〇〇〇年代にはC B R やソーシャルワークの法制の整備が見られた。特にアクセシビリティ法 (八二年) や障害者のマグナカルタ (九二年) は、アクセシビリティや障害者の権利といった二〇〇〇年代以降になっ

て障害者の権利条約との関連で重要とされるトピックスを法制面から保障していたという意味で開発途上国の中でも先駆けとなったものと言える。しかし、そうした一見、先進的な制度を整えているように見える一方で、同国の障害者法制では、これら先進的な法制のモデルとなった米国の法制にならった公法に対し、スペイン時代からの民法などが旧態依然として残されているというアマルガム構造が温存されてきた。このことが、フィリピンの障害者の法的権利の保護でどのような問題を引き起こしているのか、ろう者の事例からこれを見てみることにしよう。

●フィリピンの障害者

フィリピンの障害者については、二〇〇〇年のセンサスによるデータが最新のものである (表2)。これによれば、フィリピン

の全人口に対する障害者比率は一・二%で、合計九四万二〇九八人となっている。この数字は障害当事者団体からも過少だと言われており、法制が一見、整っているように見えるフィリピンにおいても障害の定義の見直しや障害者の捕捉率の向上はなお課題となっている。また障害者の貧困率が非障害者と比して高いことも大きな問題となっており、開発の問題と障害の問題の重なりは、フィリピンにおいても大きな問題となっている (参考文献④)。

●障害者のマグナカルタ修正の意味

統計にしても政策にしても、その実施で最大の課題となるのは、多くの途上国の例に漏れず、これらを支える予算措置である。国家予算の制約の中でどのような形で、障害者達の生活向上をはかるか、特に貧困との関係をどのようにして解決していくかが問題となる。

フィリピンで二〇〇七年に成立した共和国法九四四二号は、その打開に向けた一例である。同法は、一九九二年の障害者のマグナカルタと呼ばれるアジア太平洋地域でも早い時期に成立した障害者の権利法を修正したものである。同法

表1 フィリピンの障害者関連法

50年代	1954	共和国法1179号	職業教育促進法
60年代	1963	共和国法3562号	盲教育促進法
	1965	共和国法4564号	特別懸賞宝くじ法
	1968	共和国法5250号	特殊教育プログラム法
80年代	1982	BP344号	アクセシビリティ法
	1987	EO123号	障害者サービスを社会福祉開発省へ
	1987	EO232号	全国障害問題協議会 (NCWDP) 再編成
	1988	AO59号	手話通訳者の派遣実施
	1989	共和国法6759号	白杖法
	1989	共和国法6759号施行規則	白杖法施行規則
90年代	1992	共和国法7277号	障害者のマグナカルタ
	1993	布告125号	「アジア太平洋障害者の10年 (1993-2002)」の全国的遵守
	1995	BP344号施行規則	アクセシビリティ法施行規則
	1995	EO261号	障害者の雇用機会の確保等に関する委員会設置
	1995	共和国法7277号施行規則	障害者のマグナカルタ施行規則
	1996	EO385号	障害者問題対策特別委員会設置
2000年代	2002	布告240号	フィリピンにおける障害者の10年 (2003年~2012年)
	2004	EO275号	フィリピン・スポーツ委員会とフィリピン身体障害者スポーツ組合の合同委員会設立
	2005	EO417号	障害者のための経済的自立のためのプログラムのための予算枠
	2006	EO437号	CBR促進・奨励
	2007	保健省AO003-06号	医療リハビリテーション・センターの地方への設置
	2007	共和国法9433号	ソーシャル・ワーカーのための大憲章
	2007	共和国法9442号	障害者のマグナカルタの改正、公共交通機関等での障害者割引料金設定
	2007	EO676号	NCDWPの管轄を社会福祉開発省から大統領府に移管
	2008	EO709号	NCDWPの全国障害者問題協議会 (NCDA) への改組
	2009	共和国法10070号	障害者問題事務所 (PDAO) 設置法

(出所) 知花 (2009) を筆者により簡易表として改変・改訂。

は、国連の障害者の権利条約の
口トタイプのひとつとなった米国
障害者法 (ADA) が一九九一年

に成立した直後にできたことでも
分かるように、米国の法制の影響
を大きく受けていると言われている

表2 フィリピンの障害者 (障害別/性別)、2000年

種別	男性		女性		合計	
弱視	154,053	32.9%	198,345	41.9%	352,398	37.4%
言語障害	27,100	5.8%	23,762	5.0%	50,862	5.4%
片目盲	38,157	8.1%	38,574	8.1%	76,731	8.1%
精神障害	34,818	7.4%	32,476	6.9%	67,294	7.1%
知的障害	35,194	7.5%	30,919	6.5%	66,113	7.0%
四肢マヒ	31,297	6.7%	24,592	5.2%	55,889	5.9%
聴覚障害	22,251	4.7%	22,474	4.7%	44,725	4.7%
その他	125,896	26.9%	102,190	21.6%	228,086	24.2%
合計	468,766	100.0%	473,332	100.0%	942,098	100.0%
全人口	38,524,267		37,979,810		76,504,077	
障害者比率	1.2%		1.2%		1.2%	
男性比	49.8%		50.2%			

(出所) 2000 Census of Population and Housing, National Statistics Office.

る。しかしながら、さまざまな障
害者の非障害者と同等に生きるた
めの権利はうたわれているもの
の、それを実現させる諸政策は残
念ながら、フィリピンで十分に機
能しているとは言い難い。一部の
自治体で障害者問題対応の窓口が
設置され、障害当事者がその責任
者になっている事例は見られるが
(マニラ首都圏のマンダレーオン
市など)、障害児が学校に通えな
い状況は地方では依然として続い
ているし、政府機関の建物は中央
でも地方でも障害者のアクセシビ

●民間財源依存の障害者支援の限界

これは基本的な主として民間
の財源によって障害者の支援を行
おうという法制である。しかしな
がら、フィリピンについては、障
害者のマグナカルタでの労働関連
条項および労働法制の例ですでに
指摘した事例に見られるように、

リティを保障していない。選挙
の際の点字投票の制度や投票所へ
のアクセシビリティの保障も候補
者の演説への手話通訳保障もない
のが実情である。先進国であれば
問題なく施行されているものが施
行されていないという途上国なら
ではの状況があるとも言える。
こうした状況に対し、二〇〇七
年の障害者のマグナカルタの修正
は、障害者の生活の向上にわずか
でも資するべく、公共の交通機関、
医療サービスや医薬、宿泊施設、
食堂などでの障害者向けの料金割
引を国法の形で規定した。障害者
IDカードを提示すれば、これら
の店舗等で割引が受けられるとい
うシステムである。政府はこれを
直接補償するような支出は行わな
い。ただし、同法に伴う諸規則の
中でこうした制度に基づく売り上
げ分については、税の減免を行う
こととなった。

こうした民間依存の制度は必ずしもうまくいっていない(参考文献②)。障害者の雇用に伴う免税措置は講じられているが、民間の側の経済計算の結果、むしろ障害者を雇用しない、あるいはより不完全で短期的な雇用を増大させる結果しかもたらしていない。同じような政策の失敗が、この医薬品等の障害者割引措置でも起きる懸念があり、実際に民間部門からの反発が医薬品販売チェーン店が関係した二つの訴訟の形で起きている。ひとつは、障害当事者たちが起こした裁判で、フィリピン国内の大手ドラッグ・チェーンを相手にこのマグナカルタに規定された障害者向けの割引に従うように求めるものである(Daily Inquirer、二〇一〇年七月一六日、“Disabled ask Aquino gov't to recognize rights”)。もうひとつは二〇一〇年八月にフィリピン控訴裁判所からすでに判決が出ているが、国内のすべての薬局で障害者への二〇%割引販売を命じたものである(Manila Standard Today、二〇一〇年八月一七日、“Disabled people win ruling on 20% discount”)。

これらの裁判事例で明らかのように、フィリピンにおける障害者法制は途上国の中では比較的早くから整備がされてきているもの

の、法制としての全体のコーディネート・シジョンの面からするとその実効性に問題がある

●ろう者に関わる法制の不備

この他にも個別の障害者について見てみると、障害者のマグナカルタでは、物理的バリアフリーに関する多くの規定がある一方で、コミュニケーションという目に見えない部分での障害に直面するろう者に関する条項は、驚くべきことにほとんど規定されておらず、わずかに第二条の教育と第五条の電気通信において規定があるのみである。教育では障害者のためのファシリティの整備、電気通信では少なくとも一日一回の手話なし字幕によるニュース提供と聴覚障害者のための電話ファシリティの保障である。しかしながら、これらの条項の実施のための規則では、電話ファシリティについてはほとんど規定がなく、同条項の恩恵にろう者は与かっていない。フィリピンの事例から我々が途上国の問題として学ぶべきなのは、障害者に直接焦点を当てたこうした法制だけではない。ろう者に関しては、法廷におけるろう者の権利の保護の事例がフィリピンの法律全体における法的整備の問題を浮かび上がらせてくれる。

●裁判を公正に受ける基本的権利—手話通訳者不在問題

一九九〇年代にフィリピンのろう者の当事者団体、フィリピンろう者連盟(PFD)は、裁判の場で、原告であるろう者への法的支援が、フィリピン手話(FSL)というまだフィリピン国内で認知を得ていない言語の使用に対して提供できていないという問題に直面した。訴訟の当事者となった時に、裁判所への訴えや裁判の際の用語であるピリピノ語を母語としないろう者のアクセシビリティが保障されていないことが分かったのであるすなわち原告であろうと、被告であろうと、裁判の場でのやりとりがろう者には伝えられないまま裁判が行われる自体が長らく存在している問題が明らかとなった(参考文献③)。しかもこうした時に重要な役割を果たす手話通訳者自体がまず不足していた。

フィリピンにおける手話通訳者の数は、WASLI[二〇〇七]は、九六四人という数字を調査の結果として掲げているが、これは、同国にある手話通訳者団体PRID (Philippine Registry of Interpreters for the Deaf) の登録手話通訳者の数が主である。しかしながらPRIDの通訳者はFSLではな

く、主としてタガログ語あるいは英語といった音声言語に対応した語順で手話の語彙を並べるPSL (Pilipino Sign Language)を用いる通訳者ではない。手話通訳者になるための専門的トレーニングの場はフィリピンには未だ存在せず、ろう学校に赴任したことで教育の必要性から手話を我流でマスターした人たちが通訳者として登録しているという状況がその背景にある。これらの主としてPRIDより来るPSL通訳者には、法廷での通訳といったより言語的にも文化的にもセンシティブな場面での通訳を期待することは難しい。

●マロン・パラゾの裁判事例

こうした状況の中で起きた、マロン・パラゾの裁判事例をここで紹介しておく。学校教育の経験が七歳の時の二カ月しかないパラゾというヌエヴァ・エシハ州出身の二七歳の青年の裁判のケースは、アムネスティ・インターナショナルでも取り上げられた。一九九五年パラゾは、レイプおよび殺人の疑いで死刑判決を受けたが、その際に予審法廷は、裁判過程についてパラゾが理解しているかどうかについて確認をしていなかったのである。フィリピンが批准して

いる国連自由権規約（CCPR）

は、その第一四条で、被告人は「本人が元々理解する言語でもって」裁判理由の説明を受ける権利があるとされている。さらにもし「法廷で用いられる言語を本人が理解できない場合には無料で支援を受け」る権利があるとされているにも関わらず、そうした言語的な配慮は一切考慮されなかった。さらに公判の間、被告側弁護士が選任されなかったばかりか、だれも彼の障害について言及しなかったという。明らかに公正な裁判を受ける権利を侵害されている状況にも関わらず、フィリピン最高裁判所は、一九九七年に死刑を彼に宣告していたのである。

その後、パラゾのケースは、フィリピンの人権弁護士が集まりである自由法曹協会（Free Legal Assistance Group : FLAG）の知るところとなり、一九九八年にFLAGは、最高裁判所に緊急上訴を行った。その後、パラゾへの医学的・精神的鑑定も行われた結果、公判に耐えようと判断された時に下級審への差し戻しをFLAGは求めた。この事例は必ずしも特殊な事例ではなく同国ではそれまで、ろう者が裁判を受ける際に手話通訳も用意されないままに審理が進行することが常態化してい

たのである。

その後、PFD、FLAGおよびPFDと協力してろう者のアドボカシー活動を行っているPDR C（Philippine Deaf Resource Center）が協力して、公判での手話通訳が可能な人材の提供や法律用語の手話の研究なども含め、多くの取り組みが行われた。こうした努力の結果、二〇〇八年、パラゾは、無罪、釈放された。

●最高裁などによる改善努力

パラゾの釈放は、法制の不備を理由としたもので、公正な裁判が改めて行われた結果ではない。しかし、こうした法制の不備がフィリピンの法曹界で当事者とアドボカシー団体の努力の結果、明らかになったことの意味は大きい。実際にフィリピンでは、最高裁から同国における最初の裁判である予審法廷段階から裁判行政管理官に裁判での手話通訳手配に関する権限を与える覚書命令（No. 59, 2004）が出された。それまでは、裁判長に手話通訳手配についての権限が与えられていたため、裁判ごとにばらつきもあったのが法廷運営での統一した手続きに変更されたことになる。また裁判所の組織内での海外事例の調査なども行われ、手続きの改善に向けての努

力が続けられている。

●エンパワメントとメンストリーミング

この事例に見られるように法廷での裁判といったごく一般的な手続きにおいてすら障害者の権利がごく最近まで無視されていた状況は、フィリピンだけの特殊なものではなく、多くの途上国で同様の問題が未解決である。国連の障害者の権利条約で基本的な権利が保障されているのは、非障害者が享受しているのと同じような権利を障害者にもということである。そこでの精神は、『障害と開発』の議論の中で何度も繰り返し返されているエンパワメントとメンストリーミングである。エンパワメントのための障害者法の整備のみならず、障害当事者にエンタイトルされている権利を保障すること、メンストリーミングのための環境整備なくして、障害当事者の開発過程への参加は不可能なはずである。途上国の障害当事者が現行法の中でどのような位置に置かれているかをしっかりと見極めること、それは開発のあり方に関心を持つすべての人に求められることにはずである。また国際協力の側面でもどのようなことを念頭においておかないとならないか、法整備の側面でも

できる国際協力は何か、様々な課題がこうした途上国の現実からも見えてくる。法的権利の確立といった基本的な問題と障害との関わりは、今、まさに私たちの眼前の課題だと言える。

（もり そうや／アジア経済研究所 貧困削減・社会開発研究グループ）

《参考文献》

- ① 知花いづみ「フィリピンにおける障害者の法的権利の確立」（小林昌之編『開発途上国の障害者と法—法的権利の観点から—』アジア経済研究所調査研究報告書 開発研究センター2008-115、二〇〇九年）。
- ② 森壮也「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、二〇〇八年）。
- ③ 森壮也「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』アジア経済研究所研究双書No.五六七、二〇〇八年）。
- ④ 森壮也編『途上国障害者の貧困削減—かれらはどう生計を営んでいるのか』岩波書店、近刊。