

第5章

フィリピンにおける障害者のアクセシビリティ法制

森 壮也

はじめに

本書のテーマは、「アジアにおける障害者のアクセシビリティ法制」である。障害法制ないし障害学でアクセシビリティというと、よく引用されるのが、障害をもつアメリカ人法 (ADA)¹⁾ やその実施のためのアクセシビリティ・ガイドライン (ADA Accessibility Guidelines) である。しかし、驚くべきことであるが、じつは ADA 自身には、アクセシビリティという言葉の定義は存在しない。これに代わる連邦政府レベルの文書として、2010年6月29日に司法省と教育省が出した「同僚議員への書簡」(Dear Colleague Letter) と呼ばれる議員から同僚議員や大統領にあてた書簡での記述がある。同文書は、視覚障害学生にアクセシブルではない電子書籍リーダーが用いられていることに司法省と教育省が懸念を表明したもので、そこでは「アクセシブル」(Accessible) が次のように定義されている。

『アクセシブル』というのは、盲人個人が完全かつ平等にアクセスできることで、彼らが自立して使用できて、それによって、盲学生や教授陣が同じ授業で同じ情報を享受することができ、晴眼者の学生や教授陣と本質的に同等にたやすく利用できる形で、サービスを受用することができていることを意味する。

これは特定の障害について具体的な形でアクセシビリティに言及したものである。アクセシビリティの問題は、すでに本書序章で詳説されているように「障害（者）アクセシビリティ」という形で、「障害と開発」分野でも最重要概念の1つとなっている。しかし、ADAにおいてすら当初この用語の由来は、盲人の問題などかなり具体的な問題に限定されていたことがわかる。

一方、国連障害者権利条約（CRPD）は第9条でアクセシビリティと題した章をとくに設けており、「障害者が、他の者との平等を基礎として、都市及び農村の双方において、物理的環境、輸送機関、情報通信（情報通信機器及び情報通信システムを含む。）並びに公衆に開放され、又は提供される他の施設及びサービスを利用する機会を有することを確保するための適当な措置をとる。この措置は、施設及びサービス等の利用の容易さに対する妨げ及び障壁を特定し、及び撤廃することを含むものとし、特に次の事項について適用する」（日本政府外務省公定訳）として、「利用する機会の確保のために、利用の容易さに対する妨げ及び障壁を特定し、及び撤廃する」ことがアクセシビリティの保障につながるとしている。これが先に述べたような障害領域における障害アクセシビリティの意味である。ADA から四半世紀近くを経た障害者権利条約では、アクセシビリティ概

-
- 1) 2018年2月下院は米国の障害当事者団体等の反対にもかかわらず、ADA教育改革法案（ADA Education and Reform Act (H.R. 620)）を可決した。同法は、表向き米国司法省にADAのさらなる遵守を働きかけるものとなっているが、実際にはADAの骨抜き法案だといわれている。この改正法は、実質的にアクセシビリティの問題などの遵守の力を弱めるものとなっており、そのポイントは2点ある。まず1点は、連邦政府からの予算的措置なしに民間企業にADA教育をすることで、これは現在司法省によって行われている同法の啓蒙活動を後退化させる恐れがある。もう1点は、アクセシビリティに関する問題の訴訟についてである。レストラン等の民間ビジネスに対しアクセシビリティに問題があると感じた障害当事者に、まず当該ビジネスに書簡を提出させ、60日間の通知猶予期間を設けたうえで、問題解決のためにさらに120日間の猶予を認めるといふ。その期間が過ぎてようやく障害当事者は当該ビジネスに対して訴訟を起こせるということになる。これは、ADA違反については、国による罰が即適用されるのではなく、個人訴訟からスタートするように改正してしまうものであり、ADAを用いたビジネスへの訴訟を減らそうとするものとなっている。このように実質的にADAの効力を弱めるものとなっていることが現在、批判されている。

念は、障害者一般にかかわる、より普遍的な概念へと発展していることがわかる。本章で主として論じるフィリピンにおける「障害アクセシビリティ」関連諸法制の発展の状況についての議論も、同様にこうしたアクセシビリティ概念の発展と大きくかかわっている。

然るに国際開発の局面においては、「アクセシビリティ」は、必ずしもこうした概念を包摂していることを共通の理解としていない。2016年、筆者は、フィリピンのマニラに本部のあるアジア開発銀行（ADB）が同所で開催した“ADB Transport Forum 2016”という域内諸国の公共の交通機関についての国際シンポジウムに参加する機会を得たが、そこで改めて、その感を強くした。同国際シンポでは、副テーマを「すべての人たちにとっての持続可能な交通」として、SDGs（持続可能な開発目標）を強く念頭におき、公共の輸送機関における環境問題を中心に議論が展開され、多くの報告があった。しかし、このシンポでの「すべての人たちにとって」の「すべて」は、障害者をまったくといってよいほど考慮の対象としておらず、主として女性と子供をいかにして包摂するかが議論されていた。さらに驚いたのは、「アクセシビリティ」という言葉も同会議では何度もとりあげられたが、そこには「障害アクセシビリティ」についての考察は皆無で、「アクセシビリティ」とは、都市と地方を結ぶという意味の「アクセシビリティ」、つまり「アクセシビリティ」というよりも connectivity（接続性）と呼んだ方がよいような内容についての議論ばかりが繰り返されていた。

いわば、これが国際開発の現状であり、国際開発にかかわる関係者の主流の意識である。障害アクセシビリティは明らかに脇に押しやられており、脇にあるというよりは不可視化されているといった方がよい。こうした障害アクセシビリティの国際開発における周縁化、不可視化には、恐らく背景として次のことがあるだろう。つまり、企画者に障害アクセシビリティの専門家がかかわっていないであろうことや、障害関連国際NGOの力が女性・ジェンダー関連NGOや環境NGOと比べてまだ極端なほどに弱いという問題である。

このような問題についての考察のための素材は、まだ十分に揃ったとは

いえない状況である。しかし、本章では、こうした現状をふまつつも、ADB本部のあるフィリピン国内では、つまりADBの外壁の外ではどのような障害アクセシビリティへの努力がみられているのかをフィリピン政府の取り組みを中心に考察していく。第1節では、まず1983年というアジアでも早い時期に成立しているアクセシビリティ法について、その概要と現在の状況、とくに新アクセシビリティ法案という新しい動きについて概論的に述べる。第2節では、同国のアクセシビリティ法が主として物理的アクセシビリティであった一方で、新しい動向として、情報アクセシビリティとして同国が取り組んだテレビ字幕放送法という2016年に成立した法律について紹介する。最後にこれら2つの法律の分析から得られたフィリピンにおける障害アクセシビリティ法制の現在および今後の課題について整理する。

第1節 フィリピンのアクセシビリティ法

1-1 アクセシビリティ法—BP344—

フィリピンのアクセシビリティ法については、現地における障害者の運



写真 5-1 地方の市街地は決して肢体不自由者や視覚障害者にはアクセシブルではない（筆者撮影）

動の実践は盛んなものの、日本では、鷺谷（2010）の現地における JICA プロジェクトの報告や曾田（2015）などを除くと、めぼしい研究はない。海外にまで手を伸ばしてようやくみつかる数少ないもののうち、Reyes, Tabuga and Mina（2015, 18）は、コンパクトに同国の障害関連法制をまとめているが、同論文のアクセシビリティについての節は、「障害者のマグナカルタ²⁾」のなかの最も重要な側面の1つは、障害者のためのバリアフリーな環境の条項である。中央・地方の両政府は、政府の建物やファシリティについて障害者がより容易に移動できるよう、諸資源の配分や構造的特性の開発を義務づけられている。こうした側面が BP344（Batas Pambansa（国法）第344号、「フィリピン・アクセシビリティ法」“An Act to Enhance the Mobility of Disabled Persons by Requiring Certain Buildings, Institutions, Establishments and Public Utilities to Install Facilities and Other Devices” [特定建築物・諸施設、諸企業、公共施設に諸設備等を備え付けることを求めることによって障害者の移動を拡大させるための法律]、1983）、通称、アクセシビリティ法として知られる法律の中心的な部分である」（訳および補足は筆者による）と、アクセシビリティ法をまとめている。

1992年に可決されたフィリピンの障害者法の基本となる「障害者のマグナカルタ」は、その第25条で、すでにそれを9年遡る時期に成立していた BP344、アクセシビリティ法をバリアフリー環境の整備のために、「障害者のマグナカルタ」を補完し、実施するための法として、次のように位置づけている。

2) フィリピンの障害者のマグナカルタは、RA 第7277号（1992年）で最初に成立したあと、RA 第9442号による改正（2007）により医療等での20%の障害者割引と障害者に対する嘲笑の禁止、罰金規定などを加える修正がされた。さらに RA 第10070号（2010）によって、各地域での実際の実施のために障害問題事務所（Persons with Disability Affairs Office: PDAO）と呼ばれる機関の設立が定められた。続く RA 第10524号（2013）では、障害者の雇用促進のため政府・公共機関での1%の障害者雇用率が留保されている。最新の改正である RA 第10754号（2016）は、障害者を対象として VAT（付加価値税）の減免を定めている。バリアフリー法は、同法の最初の成立時から第25条の規定のなかに入っている。このほか、「障害者のマグナカルタ」については、森（2010; 2012）を参照のこと。

第 25 条 バリアフリー環境

国は、障害者が公の場、民間の建物や敷地、またその他の、国法（BP）第 344 号、別名「アクセシビリティ法」で言及のある場所において、アクセスが可能になるようバリアフリー環境を実現させなければならない。

中央・地方政府は、政府の建物や諸設備における障害者のための建築上の諸対応や構造物の特性を提供するための資金を配分しなければならない。

「障害者のマグナカルタ」が成立した当時、ここで述べられているアクセシビリティに関する中央政府と地方政府の責任が同条項の根幹であった。そして、同第 6 章の第 26 条と第 27 条で、そのアクセシビリティが及ぶ範囲について、次のように規定している。

第 26 条 移動可能性（モビリティ）

国は、障害者の移動可能性を促進しなければならない。障害者は、運輸局が出した障害に関連した諸規則・諸細則に従い、自動車に適切な対応や改造を施しているかぎり、その自動車を運転することを許可されなければならない。

第 27 条 公共の輸送諸設備へのアクセス

社会福祉開発省は、周縁化された障害者が公共の輸送諸設備の利用へのアクセスを得られるよう支援するプログラムを開発しなければならない。そうした支援は、交通費の補助の形をとってもよい。

以上は、「障害者のマグナカルタ」での記述であるが、それを実際に施行できる形にしたアクセシビリティ法の施行規則、IRR of BP 344（Implementing rules and regulation, 1983）は、規程（Rule）I 同法の範囲と適用部分のなかの「1. 目的」で、同法の目的を次のように定めている。

以後、本規則・細則は、BP 第 344 号「特定の諸建築物，諸施設等，公共施設に諸ファシリティや諸機器を設置することで障害者の移動可能性を拡大するための法律」の諸目的に従って，公共の用に供する諸建築物，諸ファシリティ，諸公共施設を障害者にもアクセス可能にする最低限の必要条件と基準とを規定するものとする（下線部筆者）。

また同法がカバーする範囲として，同規程 I の「3. 範囲」で次のように定めている。

- 3.1 公共及び民間の建物，また公共の用に呈する関連した構造物で，新たに建設される，あるいは新たに改修されるもの
- 3.2 街路及び幹線道路，公益事業
 - 3.2.1 街路及び幹線道路
 - 3.2.2 公共交通機関には次のものが含まれる。
 - a) 旅客バス及びジープニ
 - b) 軽量高架鉄道局（LRTA）が運営する鉄道を含む旅客列車
 - c) 国内で運行される島々を連絡する船舶
 - d) 国内で運行される航空会社の航空機
 - 3.2.3 公衆電話
 - 3.2.4 LRTA の駅を含む，公共交通機関の駅

アクセシビリティ保障の責任について，同アクセシビリティ法の IRR では，規程 V で，違反者に対し，初犯では，5 万ペソ以上，10 万ペソ未満の罰金か，6 カ月から 2 年の懲役刑を科している。それ以降の違反については，罰金が 10 万ペソから 20 万ペソ，ないしは，2 年から 6 年の懲役刑となっている。同法の管轄官庁は，公共事業・高速道路省，運輸・通信省，障害者福祉全国評議会（NCWDP，現全国障害者問題評議会（National Council on Disability Affairs: NCDA））である。

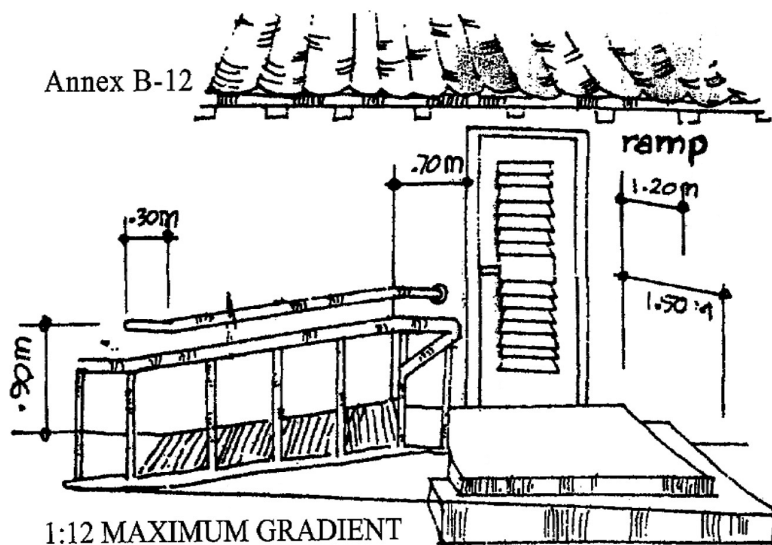
以上がフィリピンの現行のアクセシビリティ法の概要であるが，ここまでみてきてわかるように同法は物理的アクセシビリティについてのみ述べ

た法律である。そして本節では詳しい紹介は省いたが、施行規則では、家屋の入口で用いられるべきアクセシビリティ基準を示した図5-1にみられるように具体的な数字で基準を示しているが、同図にあるスロープの勾配基準も許容値の形ではなく、1つの値が例として指定されているだけである。議会で可決されたのが1983年という早い時期であったことを考えても、十分な法律とはいえない。

1-2 アクセシビリティ法の改正

一方、2017年からフィリピン政府の障害関係各省庁間調整機関であるNCDAは、このアクセシビリティ法の改正作業にとりかかっている。これは、本書の序章や本章の「はじめに」でも述べた障害者権利条約で、アクセシビリティ概念が大幅に発展したことにともなう。つまり従来の同法の範囲が建築物の物理的アクセシビリティに限定されていたものから、交通アクセシビリティ、情報アクセシビリティに発展させていこうというもの

図5-1 建物の入口のアクセシビリティ基準の例



(出所) NCDA (2010)。

である。政治家等によるイニシアティブではなく、障害当事者をトップに抱く NCDA 自身によるイニシアティブによって各省庁に働きかけが始まっているところが注目すべき点である。また 2017 年 11 月時点での法案の名称案は「通称アクセシビリティ法として知られる国法第 344 号の改正を目的とした大衆に開かれた建築環境、交通、情報・通信技術その他のファシリティ及びサービスの障害者へのアクセシビリティを提供する法律」(An Act Providing Accessibility of Persons with Disabilities to the Built Environment, Transportation, Information and Communication Technology and Other Facilities and Services Open or Provided to the Public Amending for the Purpose Batas Pambansa Bilang 344 Otherwise Known as the Accessibility Law) となっている。このアクセシビリティの改定案を仮に「新アクセシビリティ法案」とここでは呼んでおくことにする。

第1節 1-1 で紹介した旧アクセシビリティ法の名称と比べると、新アクセシビリティ法案がその対象とする範囲を広げたものになっていることが、この名称から理解できよう。また、現時点では、同法の略称案は、「すべての障害者のためのアクセシブルな環境法」となっている。また新アクセシビリティ法案では、旧アクセシビリティ法にはみられなかったさまざまな用語の定義も加えられ、法律としてより整備されたものになってきている。とりあげられている用語は、アクセシブルな環境、アクセシブルな情報通信技術 (ICT) 利用、バリアフリー環境、建築環境、ファシリティ/サービスのユーザー、障害者、サービス提供者、手話通訳、交通システム、ユニバーサルデザイン、ウェブ・アクセシビリティである。これらをもみても、同法がカバーしようとしている範囲が旧アクセシビリティ法よりもはるかに大きく広がっていることがわかる。また障害者の定義では「長期的な身体、精神、知的、また感覚障害のある人たちであり、そのさまざまなバリアとの相互作用で、その完全かつ効率的な社会への参加がそれ以外の人たちとの同等性という意味で妨げを受けている人たち」という近年の障害概念の拡大を反映しようとした興味深い定義が採用されている。

1-3 新アクセシビリティ法案の構成

前述のように従来のフィリピンのアクセシビリティ法は、物理的アクセシビリティについてのみの法律であった。しかし、障害者権利条約においてアクセシビリティとは、第9条1項で「物理的環境、輸送機関、情報通信（情報通信機器及び情報通信システムを含む。）並びに公衆に開放され、又は提供される他の施設及びサービスを利用する機会を有する」（政府公定訳）とあるように、国際的にもアクセシビリティは、明らかに物理的アクセシビリティに限定されず、情報や通信のアクセシビリティといった内容をもつことがコンセンサスとなっている。こうした動向をふまえてのフィリピン政府内での検討である。

「新アクセシビリティ法案」の2016年10月以降採用されている構成は次のようになっている。

- 第1条 法の略名（「2016年すべての障害者のためのアクセシブルな環境法」）
- 第2条 政策宣言（従来の法の目的に代わるもの）
- 第3条 同法の範囲
- 第4条 用語の定義
- 第5条 公共の用に呈する建築物のアクセシビリティ
- 第6条 公共交通機関のアクセシビリティ
- 第7条 アクセシブルなコミュニケーション
- 第8条 アクセス監査チーム
- 第9条 罰則
- 第10条 予算
- 第11条 施行規則・規程
- 第12条 無効条項や憲法違反の条項はほかの条項に影響しない
- 第13条 本法律に従って大統領令等も修正される
- 第14条 施行期間

新アクセシビリティ法案の第7条にとくに明確に示されているように、

こうした構成からも同法案がアクセシビリティを従来のアクセシビリティ法よりも広くとらえようとしていることがわかる。また第8条にあるように、従来のアクセシビリティ法では規定されていなかったアクセス監査が盛り込まれているのも同法案の特徴である。ここでいうアクセス監査は、日本語でいうアクセシビリティのモニタリングのことである。新アクセシビリティ法案では monitoring という言葉は使われず、通常、監査の意味で使われる audit という言葉が使われているため、日本語でも監査という語を用いる³⁾。

アクセス監査は現在の案では、公共事業・高速道路省、運輸省、情報・通信技術省の各省代表、障害当事者その他のファシリティ・アクセシビリティの評価で参加が必要とされる機関で構成され、地方政府 (LGUs) と協力してアクセシビリティ法の完全実施をモニターすることになっている。

この新たに盛り込まれることとなった第7条「アクセシブルなコミュニケーション」は4つの条項からなっている。第1項は、政府全体に対して、政府が公開する情報をICTによってアクセシブルにすることを求めるものである。用いる手段としては、コンピュータでアクセシブルにすることはもちろん、IT機器の利用や電気通信、放送等をアクセシブルな形で利用することを求めている。第2項は、アクセシブルなフォーマットでの情報提供をも政府に求めるもので、手話通訳の提供やアクセシブルなウェブサイトの保障を求めている。続く第3項は、電気通信、放送、情報、コンピュータ、その他の情報技術機器のサービス提供会社に、障害アクセシビリティを考慮に入れることや障害者のユーザビリティを基本に機材を製造することを求めている。最後の第4項は、情報・通信技術機器、ハードウェアやその他部品については、さまざまな障害者が利用しやすいようにデザインすることを求めている。これらのうち、第1項や第2項は

3) アクセシビリティがきちんと担保されているか調べることを指す用語には、フィリピンのアクセシビリティ法が採用している audit という用語のほかに、monitoring, evaluation, assessment, appraisal という英語もある。ある基準を満たしているかどうかを専門家が組織的に、また事後に判断する場合、audit が用いられることが多い。とくに障害関係でのこうした評価では、近年、audit が用いられる傾向がある。

提案者である NCDA を含む政府側の努力の問題であるが、第 3 項や第 4 項は民間に負担を求めているため、議会での議論の際に民間からの抵抗に直面する可能性もあり、まだ予断を許さない状況である。

また「新アクセシビリティ法案」第 11 条の施行規則・規程についても同様に 2016 年 10 月現在での構成はおおかた次のようになっている。

規程Ⅰ タイトル、目的、構成

規程Ⅱ 政策及び目的の宣言

規程Ⅲ 用語の定義

規程Ⅳ 障害問題事務所 (PDAO) の設置と PDAO のフォーカル・パースンの任命

規程Ⅴ PDAO の長及びフォーカル・パースン

PDAO⁴⁾ といった新たに NCDA の地域組織として成立した組織に関する規定が盛り込まれているのは、「障害者のマグナカルタ」の修正⁵⁾に対応したものである。いわば、この「新アクセシビリティ法案」は、2010 年代以降のフィリピンの障害者関連法整備にあわせて、従来の法律を改正し、同時に障害者権利条約にあわせて国内法を整備していくという流れのなかで出てきたものだといえる。NCDA がこうした法改正を行うイニシアティブの基底には、障害者権利条約があるが、同時にフィリピン政府の刷新の気運をうまくとらえて、これに対応しようとしているというもう 1 つの流れも見逃せない。現ロドリゴ・ドゥテルテ大統領が 2016 年に新たに就任したことで (鈴木 (2016) など)、政府機関の再編成や新法の提案がしやすくなっているという気運をうまく NCDA が活かしているといえる。

1-4 施行規則をめぐる新たな動きと実施を担保する他省庁との連携
それでは、以下、これらのアクセシビリティについての諸議論について

4) 「障害者のマグナカルタ」と PDAO については、森 (2012) を参照のこと。

5) これまでの「障害者のマグナカルタ」の修正については、(注 2) を参照のこと。

各省庁との調整問題にもふれながら、2017年11月7日の公共事業道路省(DPWH)における準備会合での記録から新アクセシビリティ法案の具体的な文案を紹介していく。

(1) 物理的アクセシビリティ

旧アクセシビリティ法が建築物のアクセシビリティにほぼ限定されたものであったのに対し、物理的アクセシビリティについてもより広範なものが提案されている。旧アクセシビリティ法では、この物理的アクセシビリティについて、第1条で次のように規定されていた。

第1条

社会生活への障害者の完全参加の権利の実現及び自ら居住している社会の発展とほかの人たちも利用できる機会の享受の実現の促進のため、公共の用に提供されている政府及び民間の建築物、教育機関、空港、スポーツ、娯楽センター、複合施設、ショッピング・センター、諸建物、公共の駐車場、職場といった公共の用に呈される諸施設は、当該施設の所有者または運営者が、建築物、建物、設備や公共の用に呈される諸施設内に歩道、スロープ、手すり等のような障害者の移動可能性を合理的に拡大するような形で、建築されたファシリティや構造物を設置するためのその建設、修繕、改修のための許認可は必要としない。実行可能な計画であれば、そうした既存の諸建物、諸施設、また公共の用に呈する施設は、障害者がアクセスできるようにするために改修また改変されうる。しかし、もしそうした諸建物、諸設備、ないし公共の用に呈する施設がすでに許認可されている場合には、本法の条件に従いうるものとする。さらに、政府の建物、政府の道路や高速道路の場合には、公共事業・高速道路省が障害者のための建築的設備や構造的特徴が同様に提供されるよう配慮しなければならない。

以上の諸機関、諸建物や公共の用に呈する施設の所有者や運営者は、駐車場が障害者が利用するのに十分でふさわしい空間となるよう留保しなければならない。

これに対し、新アクセシビリティ法案では次のような文面が考えられている。

フィリピン建設法で定義されているすべての建築物、屋外・屋内の施設、また公共の用に開放されているスポーツ・娯楽施設は、すべての障害者にアクセシブルかつ安全でなければならないが、それは、アクセシブルなフォーマットでのコミュニケーション形式を用いて当該ファシリティでの自立した移動可能性を促すために、スロープ、駐車スペース、表面に触覚表示が付いた床、アクセシブルな歩道橋、優先レーン、アクセシブルなトイレ、音響による指示器や標識・音響による信号機、その他を提供することによってである。

ユニバーサルデザインの製品、作品、ファシリティは、すべての政府の建物、また民間が所有する公共の建物、交通システム、その他すべての建築環境にかかわる公的構造物のデザインと建築とに組み込まなければならない。

交通機関・情報通信のサービス提供者、中間の提供者、その他の公共の用に公開されているファシリティは、必要などときにはいつでも、人的支援が利用可能、あるいは、ガイド、代読者、有資格の手話通訳が利用

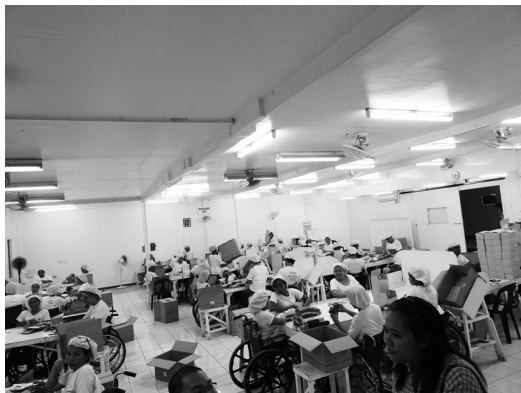


写真 5-2 アクセシビリティは、障害者の働く場所を保障していくことにもつながる（筆者撮影）

可能でなければならないし、障害者サービス犬の入場／利用が可能でなければならない。

よりシンプルな文面となっているが、一方でユニバーサルデザインのような用語が利用されることで、シンプルさを補って必要な条件を示す努力や移動性障害者以外の人たち、とくに視覚障害や聴覚障害者に対する建物内でのアクセシビリティも考慮されるなど、幅広い対応を可能にしようとしていることがかわれる。またフィリピン建設法への言及があり、障害法がほかの法律から一件だけ独立して法相互の関係を十分考慮していなかったこれまでの時代とは一線を画した文面になっている。これは各省庁との十分な調整を前提とした法案作りが行われているということの意味する。

(2) 交通アクセシビリティ

旧アクセシビリティ法第2条では公共の交通機関については、その後半で、次のように規定されていた。

第2条

障害者用バス停は障害者のためにデザインされなければならない。一般乗客の運搬／輸送の場においては障害者差別は本法によって、違法と宣言される。

しかし、これだけでは、公共の交通機関を障害者も利用できるようにするにはあまりに不足した内容であることは明らかだろう。これに対し新アクセシビリティ法案では、

バス、ジープニ、トライシクル、鉄道を含むすべての陸上輸送交通機関、海上・航空交通機関その他の公共の用に公開されているものは、障害者についてすべて、形態による差別なく、安全な搭乗と下車ができるようアクセシブルな諸機能とメカニズムを備えなければならない。

すべての公共の交通機関のサービス提供者と所有者、実施機関は、駅

内や搭乗・下車中の障害者への支援をする担当者の訓練を行う必要がある。

としている。こちらも搭乗するバス停などの問題のみではなく、搭乗と下車、また搭乗中の全時間におけるサービスと安全の提供を義務づけている。障害当事者たちからのインプットや従来のアクセシビリティ法の問題点をふまえた文面になってきている。

(3) 情報通信アクセシビリティ

情報通信のアクセシビリティは、旧アクセシビリティ法では、まったく考慮されておらず、今回の改正が、こうした内容についてふれられる最初のものとなる。議論されている法案では以下のような文面が候補に挙がっている。

すべての政府機関及び公共の用に呈するサービスを提供している民間企業は、コンピュータを含む情報と通信技術を、すべての障害者にアクセシブルな電気通信とアクセシブルな放送サービスを促進するためにアクセシブルにすることによって、ICTのアクセシブルな実践を考慮しなければならない。RA（共和国法）第10905号「テレビ字幕放送法」が求めているものに従うことを保障しなければならない。情報・通信技術省（DICT）は、ICTにおける適切な諸機関について、またそれらの発展についての研究調査を行わなければならない。

すべての国レベル、地方レベルの政府事務所は、公的な情報の提供にあたって、障害者のためのアクセシビリティを考慮に入れなければならない。それは、利用可能な情報教材をアクセシブルなフォーマットにすることによって、あるいは手話通訳によって、そしてウェブサイトを通じてのユーザーにアクセシブルにすることによって実現されなければならない。

電気通信、放送、情報、コンピュータその他の情報・通信技術機器のためのサービス提供者は、サービスの提供やユーザビリティの基本に基づいて諸機器を製造するために諸努力を傾けなければならない。

情報・通信技術機器、ハードウェア、その他の部品は、障害者の利用が容易になるように適切にデザインされなければならない。

後述するようにテレビ字幕放送関連法もすでに成立しているが、それを含めて、電気通信やコンピュータ等の機器におけるアクセシビリティが求められる内容になっている。従来の「障害者のマグナカルタ」でも、テレビにおける手話通訳を限定された形で求めていたが、ここではより一般的な形での情報提供を求めている。また物理的アクセシビリティの部分同様、ここでもほかの法律への言及があり、関係する省庁である DICT との調整が前提となった文面になっていることがわかる。

別に述べた監査や処罰規定が最終的にどの程度のものになるかによって、ここでの要求が遵守されるかどうかが決まってくる。建築物だけでなく、交通機関と情報通信にまでアクセシビリティ法がカバーする範囲は広がっていきこうとしている。

第2節 テレビ字幕放送法

2-1 情報アクセシビリティへ

前節で述べたように現在、フィリピンの障害者関連法は障害アクセシビリティ関連において、「新アクセシビリティ法案」の形をとりながら、行政のイニシアティブにより大きな進展をみせつつある。「新アクセシビリティ法案」における情報アクセシビリティの中身は、政府の提供する情報におけるアクセシビリティ保障を求めるほか、民間にも情報アクセシビリティを保障した機器・機材の提供を求めている。しかし、同法案は具体的な情報アクセシビリティの規定になっていないといえない。たとえば、「新アクセシビリティ法案」の第11条の施行規則・規程も制度的な整備が中心であり、アクセシビリティをどのように保障するのかについての具体的な規定とはなっていない。

そのようななか、2015年フィリピン大統領選でドゥテルテ現大統領と

大統領職をめぐって争い、最後の候補者数人のなかに残ったグレイス・ポー（Grace Poe）上院議員がテレビ字幕放送法を提案、同法案は可決され、2016年の7月に無事、大統領署名を経て発効した。

同法は、RA 第10905号で、正式名称は「すべてのテレビ局及びテレビ番組制作者に対し、クローズド・キャプションのオプション付きで番組の放送・公開をすることを求めること及びその他の目的のための法律」という。

テレビはニュースをはじめさまざまな情報を伝えてくれ、娯楽にもなるが、もし放送されている音声がかえなかったら、その有用性や楽しみは半減どころか、ほとんどなくなってしまうだろう。音声情報と画像情報の双方が伴ってこそテレビである。しかし、耳の聞こえない人たちにとっては、普通のテレビ放送は、この音声は欠落、あるいは不十分な形でしか届かないことになる。これに対し米国をはじめとした各国では、テレビの音声情報を字幕で表示できるようにしようという技術的努力がなされ、テレビ視聴者が必要に応じて字幕のオン・オフができるシステムが開発された。それがクローズド・キャプションである。クローズドというのは、普段は字幕が表示されていないことを意味し、オン・オフの操作をしなくても字幕が表示されているものをオープン・キャプションと呼ぶ。

このクローズド・キャプションでは、米国が先進国であることが知られている。この米国でのクローズド・キャプションの技術の発達や法的な制度化について、フィリピンの実情との対比のため、ここで簡単に紹介し、あわせて日本での実情も紹介することにする。

米国では、1970年代に最初のオープン・キャプションの字幕放送が出現し⁶⁾、その後、1980年に最初のクローズド・キャプションのテレビ放送番組が出現している。また1982年には生放送の字幕（音声が発送されるときにそれをその場で字幕入力する）も始まった。技術的基盤がこうして醸成されたあと、1990年代に入ってテレビ字幕デコーダー回路法が1981年に

6) 以下の米国の字幕放送発展史については、米国の老舗の字幕製作会社NCIのHPを参考にした（<http://www.ncicap.org/about-us/history-of-closed-captioning> 2017年3月6日最終アクセス）。

成立し、米国で販売される13インチを超えるすべてのテレビ受像器に字幕を表示するための回路を埋め込むことが義務化された。これは、字幕の普及を大きく後押ししたが、さらに技術の進歩によるデジタル・テレビの出現を背景に1996年字幕デコーダー回路法で、デジタル・テレビにも同様の字幕表示回路の組み込みが義務づけられた。1990年ADAは、レストラン等の公共の場での差別を禁じたため、公共の場でのテレビ放送は字幕付きとなり、情報アクセシビリティを保障することとなった。さらに、2010年21世紀通信・ビデオ・アクセシビリティ法により、番組制作側は、ネット放送でも字幕の提供を求められるようになった。このように米国では、関連技術の発展とあわせて、字幕放送関連法制を20年近くかけて整備してきた。

一方、日本では、1997年に放送法が改正されて、旧郵政省が「字幕放送普及行政の指針」を策定、10年計画で“新たに放送する字幕付与可能な放送番組のすべてに、字幕が付与される”ことを目標として掲げた。その後、2007年に視覚障害者のための副音声による解説放送も加えた「視聴覚障害者向け放送普及行政の指針」が策定されて、指針となる放送番組すべてでの字幕付与がめざされているが、いずれにせよ、行政からのガイドライン提示の形で字幕の普及が進んでいるのが日本のパターンである。

これらと比べてフィリピンでのクローズド・キャプションがどのようなものなのかについて次節以降で説明していこう。

2-2 テレビ字幕放送法 (RA 10905)

フィリピンのテレビ字幕放送法は、すべてのテレビ局やテレビ番組制作者にクローズド・キャプションでの放送を求めている。しかし、同時にじつは第3条に次のような条項がある。

第3条 プログラム免除

以下のものはクローズド・キャプションから免除される。

- (a) 10分よりも短い公共サービス発表
- (b) 午前1時から6時までのあいだの早朝にみられる番組

- (c) 従来から文字によって提供されている番組
- (d) 同法順守が経済的に負担となる場合

前述第3条(d)は、同法に従わなかった場合、ペナルティとして、裁判所の判決により、5万ペソ以上10万ペソ未満の罰金、あるいは6カ月以上1年未満の禁錮刑のどちらか、または双方を規定しているが、こうした罰則があっても、先の免除条項が果たす役割は、とくに(d)の負担がどの程度のものとなるかで大きくなってしまふ。この経済的な負担については、第2条(b)で下記のように定義されている。

第2条(b)

経済的な負担とは、以下の要因によって決定される重大な困難や支出を指す。

- (1) 番組のためのクローズド・キャプションの性質や費用
- (2) 提供者や制作者の業務への影響
- (3) 提供者や制作者の経済的なリソース
- (4) 提供者や制作者の業務のタイプ

こうした免除条項は、フィリピンでなくても業界団体の反対を押し切って議会での可決を模索する場合には、避けられない問題である。しかし、このテレビ字幕放送法が、フィリピンがアジアのなかでも早期に法律の形で字幕付与を原則として義務づけた、ということの意義は評価されてよいだろう。

現在、実施規則・細則についての協議が、映画・テレビ・審査・分類委員会(The Movie and Television Review and Classification Board: MTRCB)と、全国電気通信委員会その他の関係機関とで進められている最中である。一方、すでに放送会社とは規則・細則についての意見交換を終えている。

2-3 法過程での諸議論

同法の立法は、本節2-1で述べたようにグレイス・ポー上院議員の提案

による。このため、グレイス・ポー上院議員に立法過程でどういった問題があったのか、またどのような工夫があったのかということについて書面によるインタビューを行った⁷⁾。その結果得られた情報をもとに最後に同法の立法過程にかかわる事情や議論を整理しておく。

まずポー上院議員が同法についてどのように着想したかである。同法は障害者権利条約の完全なアクセシビリティ、また障害者の言語・文化的アイデンティティの認識に関連してフィリピン政府がすべきこととして発案されている。またポー上院議員は、この法案の提出当時、上院の第16回会期（2013～16年）で公的情報・マスメディア委員会の委員長をしており、社会的法制整備をアジェンダとする同委員会の責務としてもこうした法律の整備を急いだということが背景にある⁸⁾。

同法の議論にあたっては意外にも大きな障壁となる問題は生じなかったが、字幕よりも手話通訳の整備をという、ろう者の側の利害と、字幕の方がよいという難聴者の側の利害とが衝突するという事態は、日本同様、フィリピンでも生じたようである。またテレビの放送権所有者や番組制作者は、字幕付与がもたらす経済的負担の問題について公聴会⁹⁾で懸念を表明しており、これがすでに述べたような同法第3条の免除条項につながったものと思われる。ただ、そうした懸念から同法の成立そのものを断念させず、障害者のために同法を成立させたことは、同上院議員の果たしたリーダーシップゆえであると思われる。

7) 2016年9月にフィリピン、マニラ首都圏で実施した筆者による書面インタビューによる。

8) 同法については、ポー上院議員以前にも国会での成立をめざした議員はいたが、うまくいかなかった。この点で同議員のイニシアティブが彼女の政治力を背景にしたものであることがわかる。また、ろう・難聴当事者へのポー上院議員による意見聴取は、2014年から開始されている。

9) 上院の公聴会で意見を述べたのは、ABS-CBNチャンネル2、GMAチャンネル7、TV5、Solar TV（現CNNフィリピン）、フィリピン大学マスコミュニケーション学部、デ・ラ・サール大学、ファー・イースタン大学、映画・テレビ・審査・分類委員会（MTRCB）で、このほか、障害側の当事者団体としてフィリピンろうリソース・センターとフィリピンろう連盟（ろうコミュニティとこの2つの団体との関連については、森（2010）を参照のこと）である。

2-4 法律の実施がままならない諸原因

同法が成立してから1年以上がたった。しかしながら、日本や米国のテレビ番組で実現しているような字幕は、フィリピンでは依然として実現されていない。いったいどのような問題があるのだろうか。

その原因は、当事者団体や関係者への聞き取り¹⁰⁾から以下のように整理できる。

- ①資金や人的資源などのサービスをささえるリソースの問題（現時点ではまだ政府部内の問題としてはここまで議論が進んでいない）
- ②とくに人的リソースを養成するための学校等の養成機関
- ③全国レベルのみでなく地方レベルでの実施を担保する仕組み

という3つである。①は字幕の入力のための人的リソースをどうするのか、今現在、利用可能なリソースとして何があるのかということについての議論があまり聞こえてこないことである。手話通訳ひとつとってもマニラ首都圏でも10人を少し超える程度の手話通訳者しかいない問題や手話通訳者全般のクオリティが担保されていない問題がある。政府との交渉においてすら費用負担をめぐるコンセンサスがなく、政府の理解が進んでいることを背景になんとかケース・バイ・ケースで手話通訳の手配と配置ができていくという実情がある。テレビでは現在、手話通訳が日常的についているニュース番組は1つのみであり、それも手話通訳者の無償ボランティアに依存している状況である。テレビの手話通訳ですら、こうした状況にあるなか、テレビ字幕を作成するキャプショナー（字幕入力者）の数が圧倒的に少ないため、公的な費用支援を得て、これらを養成する緊急性があるが、そうした養成機関についての議論、養成プログラムをどのように用意するかについての議論がまだ出てきていない。人的リソースの問題については、政府諸機関に障害当事者リーダーをさらに参加させることで法の実施の効率性を担保していきたいというNCDAの方向にしても、そうした障害リーダーが配置に足るだけ十分にいるのかという問題がある。

10) 2017年11月にフィリピン、マニラ首都圏で実施した筆者によるインタビュー。

③は、地方政府と中央政府の連携というフィリピンで長年課題となっている地方分権の問題とも関連してくる。障害問題では、PDAO という地方障害担当機関があるが、国法で定められてから数年を経過しているにもかかわらず、全国でわずか20%の設置率という現状がある。地方首長や地域選出議員の力が強く、彼らの慈善による障害者支援が主となっている地方の現状を、障害者の人権の問題あるいは社会が当然負担すべきコストとして障害の問題に取り組むという形に変化させるにはどうしたらいいのか。変化にはこうした現状が十分に大きな壁となり得る。加えて、フィリピンにおける地方の問題には、言語の問題がある。マニラ首都圏周辺では、タガログ語が用いられているものの、南部、とくにセブ島やミンダナオ島などを中心としたヴィサヤ地方と呼ばれる地域では、タガログ語とは異なる言語が話されていることもあり、ニュースもこの地方語で放送されている。全国放送の多くは英語での放送となっており、こうした複数の言語があるなかで、字幕のためにどの言語を採用するのかということについてのコンセンサスはいまだ得られていない。

おわりに

以上、フィリピンの障害アクセシビリティにかかわる法制について、アクセシビリティ法とテレビ字幕放送法をとりあげて、紹介し、また論じてきた。フィリピンではこうした法制の改正には、非常に時間がかかるのが従来の常であり、2016年時点では国会に法案は提出されていないとの情報を得ていた。しかし、2017年に入ってから想像以上に状況は進展しており、下院と上院への法案提出も近いという状況であるという。本章で述べた2016年に調査を行った同国のテレビ字幕放送法も考えてみれば、かなり短い期間に国会に上程、可決されていることから、現在、同国では、障害法に関連して何らかの従来とは異なるモチベーションが働いていると思われる。

ただ、だからといって楽観はできず、冒頭にも述べたADBの国際会議

でアクセシビリティに障害アクセシビリティがまったく含まれていない状況など、障害者権利条約以外の国際環境は決してまだこうした法改正にポジティブに作用しているとはいえない。いわば、障害分野だけが enclave 的に盛り上がってしまう可能性もある。ここで1つの鍵となるのが、本章でも紹介した他省庁との調整である。じつは、最も時間がかかると思われる一方で、現在、事態の進展が起きているのは、この関係する省庁との調整の場である。この調整を通じて、障害問題について各省庁の関係者の理解が深まってきているということがあり、そうした調整の場を NCDA のような政府の障害問題調整機関が積極的に推し進めていることが、現在の進展の背景にある。

またもう1つ、興味深い変化がフィリピンではみられている。グレイス・ポー上院議員が推進役となったテレビ字幕放送法が短期間で成立し、同氏への賞賛が集まったことをきっかけに、下院・上院議員がこぞって障害関係法案の提案者となって名望を得ようとしているという証言がある。つまり、障害法に議員たちの関心が集まってきているという変化である。マイノリティの問題として従来、周縁化されていた障害の問題をマイノリティの問題ではなく、社会全体の問題であるととらえる新しい気運が生じている可能性があるといえよう。

こうした変化を今後どのように、進展させていくのか、開発のなかに障害当事者たちをインクルージョンしていくために、障害アクセシビリティ関連の法制がどのようにかわっていくのか、私たちは考えていかなければならない。またそれが一国だけのものでなく、域内で情報が共有され、域内全体の取り組みに、ひいては、開発途上国の開発問題にかかわる議論で、フィリピンをはじめとした各国の法制整備の事例がとりあげられるようにならなければならない。しかし、本章の冒頭で書いたような国際開発関係の議論の場での現実を考えると、開発におけるアクセシビリティの問題に、当然のこのように、障害アクセシビリティの議論が取り込まれるようになるには、今後、どれほどの歳月がかかるだろうか。願わくは、それが遠い未来のことではなく、近未来に起きることを期待したい。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 鷺谷大輔 2010. 「フィリピンのバリアフリー環境事情——地方における障がい者のためのバリアフリー環境形成プロジェクト」『福祉のまちづくり研究』12 (1・2): 24-26.
- 鈴木有理佳 2016. 「大統領選挙とドゥテルテ政権の発足」『アジア研ワールド・トレンド』(251): 40-43.
- 曾田夏紀 2015. 『フィリピン農村部の障害者の生計機会を制限する構造とプロセス——ニュールセナ町における非障害貧困層との比較分析から』修士論文 日本福祉大学 (<http://www.arsvi.com/2010/150301sn.htm> 2017年3月3日最終アクセス).
- 森壮也 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』日本貿易振興機構アジア経済研究所: 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』日本貿易振興機構アジア経済研究所: 157-186.

〈英語文献〉

- Iwarsson, S. and A. Ståhl 2003. "Accessibility, Usability and Universal Design: Positioning and Definition of Concepts Describing Person-environment Relationships," *Disability and Rehabilitation* 25(2): 57-66.
- NCDA (National Council on Disability Affairs) 2010. "Batas Pambansa Bilang 344 (Accessibility Law) and its Original Amended Implementing Rules and Regulations: An Act to Enhance the Mobility of Disabled Persons by Requiring Certain Buildings, Institutions, Establishments and Public Utilities to Install Facilities and Other Devices," Quezon City: NCDA.
- Reyes, Celia M., Aubrey Duldulao Tabuga, and Christian D. Mina 2015. "Legal and Institutional Circumstances of Persons with Disabilities in the Philippines," In *Poverty Reduction of the Disabled: Livelihood of Persons with Disabilities in the Philippines*, edited by Soya Mori, Celia M. Reyes, and Tatsufumi Yamagata, London and New York: Routledge, 15-21.

