

カンボジアにおける障害者福祉の新たな展開について

漆原 克文

■ 要約

1991年の内戦公式終結後18年を経たカンボジアでは、いまだに地雷・不発弾による犠牲者が日々発生している。しかし、カンボジアで障害者を生み出す最大の社会的原因と思われる新たな地雷・不発弾被害者は毎年減少している。他方、自動車の普及による交通事故被害者は激増しており、地雷・不発弾被害者数に取ってかわる状況になっている。カンボジア政府から障害者に向けての援助施策はいまだに不十分であり、ここ当分は国際協力活動の支援を必要としている。

一方、カンボジア国内から障害者福祉施策をとりまとめた初めての障害者の権利の擁護及び促進法案が2008年2月国会に政府提出法案として提出された。この障害者福祉立法の動きは、長い武力紛争を経験した後の混沌から出発した後発途上国の戦後復興において、国際的支援によるのではなく自ら障害者福祉施策を実施する社会福祉政策発展の画期的な一事例としてとらえることができる。

■ キーワード

地雷・不発弾、身体障害者、カンボジア、紛争地域、障害者権利擁護

1 カンボジアの地雷・不発弾問題の原因

カンボジアの内戦は、1970年のシアヌーク国王へのロン・ノル将軍のクーデターから始まった。最初の内戦はクーデターによって政権を得たロン・ノル将軍の政府と国外のシアヌーク国王の呼びかけで立ち上がった反政府派との間のものである。

1975年4月にロン・ノル政権を倒したポル・ポト派の政権樹立から1979年1月の同政権崩壊までの約3年8カ月間は、カンボジア国内の内戦は停止したが、ポル・ポト政権は、自己への反対者と考へた人々への大規模な弾圧、国家的規模の国民虐殺を行った。その犠牲者数はおよそ170万人と推計されている。この犠牲者数は、当時のカンボジア人口の20%を超えるものである。他方ポル・ポト政権は東部国境でベトナムとの戦闘を行い、カンボジアでの戦乱は絶えることがなかった。

その後、1979年1月にベトナムの支援を受けたヘン・サムリン派により、ポル・ポト政権は打倒されたが、カンボジアの大部分を支配したヘン・サムリン政権とタイ国境地域に根拠地を置くポル・ポト派との内戦が続いた。カンボジア内戦は公式には1991年10月のパリ和平協定調印によって終結したと理解されている。しかし、カンボジア現地ではそれ以降も実質的にゲリラの内戦が継続した。1993年4月に国連選挙ボランティア中田厚仁氏が殺害されたように地方でのテロは繰り返され、カンボジアで内戦終結が実感されるのはポル・ポト派が大挙投降した1990年代後半に入ってからである。

この間、1975年4月まで続いたベトナム戦争中には、カンボジアにアメリカによる爆撃が行われるとともにロン・ノル政府とポル・ポト派の砲弾が飛び交い、地雷が敷設された。1980年代にはヘン・

サムリン政権とポル・ポト派の内戦が継続し、ポル・ポト派の本拠地と目されたタイ国境沿いには、内戦当事者のヘン・サムリン政権、ポル・ポト派の両者により、世界でも他に例がないといわれるほど膨大な数の地雷が敷設された。ことに1985年から1987年にかけては、ベトナムの支援を受けたヘン・サムリン政権がポル・ポト派の立てこもるタイ国境地帯に沿ってシャム湾に面する海岸からラオス国境まで、K5と呼ばれる巨大な地雷原を完成させた。この地雷敷設には付近の農民が動員され、多くの地雷事故を伴ったといわれている。また、ポル・ポト派も同じように自己の根拠地周辺に多くの地雷を敷設した。これらの地雷は軍事常識を越えて高密度に敷設され、また地雷敷設を記録する地雷地図もほとんど作られなかったといわれている。このため内戦終了後に地雷を撤去することが大変困難となった。カンボジアに埋められた地雷の総数は、400万個とも1000万個ともいわれており、内戦終了後もそのまま地中に残され、カンボジアは文字どおり「地雷に浮かぶ国」¹⁾といわれる状態となった。

一方不発弾は、砲弾や投下された爆弾のうち着弾した後、爆発しなかったもので多くは信管の不具合、故障等によって生ずると考えられている。したがって不発弾は、意図しなくても戦時中に一定数は必ず発生するものと考えられる。カンボジアでは20年以上の内戦があったので、その間に生じた不発弾も相当な数に上ると考えられているが、これも現在いくつカンボジアに残されているか正確な数は分からない。

2 カンボジアの地雷・不発弾被害者数の推移

1979年以降2008年までのカンボジアでの地雷・不発弾被害者数は、次ページの表1のとおりである。

この集計は、カンボジア赤十字の一部門であるカンボジア地雷被害者情報システム(Cambodia

Mine Victim Information System : CMVIS)が行ったものである。CMVISは、1995年に発足したが、それ以前の被害者数は、カンボジア赤十字などの団体がカンボジアの村々をすべて回り、地雷・不発弾被害者についての聞き取り調査を行った結果である。CMVISは、発足後全国に地雷・不発弾被害者のモニター制度を整備し、1999年以降は全国地雷・不発弾被害者の全数を月次で調査集計している。表1の最初の年1979年は、ポル・ポト派がヘン・サムリン政権及びベトナム軍によってタイ国境地帯に追われた年である。この表から、カンボジアの地雷・不発弾被害者数とその年々の時代的背景によって大きく変動していることが分かる。カンボジアの地雷・不発弾被害者数推移は、概ね次の5つの時期に区分することができる。

(1)1979年

この年1月7日にポル・ポト派は、プノンペンを追われ、ポル・ポト派を打倒したヘン・サムリン政権及び同政権を支援するベトナム軍と内戦を繰りひろげた。この時期に多くの難民が発生し、難民はタイ領内の安全な地域を目指したが、その移動途中で多くの地雷事故が発生したといわれている。この年の地雷被害者数は3873人で2008年までの統計で最大の地雷被害者を記録している。これはカンボジアの国土で両派が文字どおりの覇権争いを行ったため、その結果として多くの被害者が発生したものである。

(2)1980年—1991年

カンボジアにベトナム軍が駐留(1979年—1989年)し、プノンペン政府軍とポル・ポト派の内戦が継続された時期である。ポル・ポト派は、西北部国境のアンロンベン、西部国境のパイリンなどに追いつめられていたが、プノンペン政府軍は、ポル・ポト派を降伏させることができず、一方ポル・ポト派もゲリラ戦を展開し、人口密度の低いカンボジアの内陸で活動したが、首都を奪回することはできなかった。この時期1983年以降の地雷被害者数は、

表 1 カンボジア地雷・不発弾被害者障害別集計 (1979年－2008年)

年	地雷被害者				不発弾被害者				合計
	手足切断者	負傷者	死亡者	計	手足切断者	負傷者	死亡者	計	
1979	65	1791	2017	3873	21	386	394	801	4674
1980	75	556	490	1121	17	106	99	222	1343
1981	100	418	366	884	17	57	63	137	1021
1982	212	857	632	1701	11	87	94	192	1893
1983	294	1282	945	2521	20	107	113	240	2761
1984	311	1421	983	2715	23	133	95	251	2966
1985	398	1642	1163	3203	28	150	139	317	3520
1986	301	1434	901	2636	22	111	133	266	2902
1987	423	1787	1048	3258	23	151	101	275	3533
1988	361	1538	843	2742	17	117	91	225	2967
1989	407	1741	947	3095	22	121	95	238	3333
1990	358	1577	805	2740	26	127	107	260	3000
1991	281	1155	649	2085	33	226	83	342	2427
1992	212	793	568	1573	25	536	55	616	2189
1993	342	1068	659	2069	19	374	73	466	2535
1994	244	1413	683	2340	25	357	87	469	2809
1995	317	1749	537	2603	25	567	138	730	3333
1996	391	2217	417	3025	52	749	494	1295	4320
1997	425	398	300	1123	283	658	234	1175	2298
1998	654	652	326	1632	99	314	105	518	2150
1999	286	276	168	730	75	266	82	423	1153
2000	176	197	94	467	57	250	84	391	858
2001	140	178	89	407	87	239	93	419	826
2002	142	162	63	367	73	322	85	480	847
2003	105	201	56	362	51	300	59	410	772
2004	121	159	60	340	74	373	111	558	898
2005	120	180	66	366	53	354	102	509	875
2006	59	90	39	188	34	206	22	262	450
2007	34	78	26	138	28	147	39	214	352
2008	24	73	20	117	24	98	27	149	266
合計	7378	27083	15960	50421	1364	7989	3497	12850	63271

資料：カンボジア赤十字地雷被害者情報システム

年間 2000 人を下らない。特に 1985 年から多くの地雷被害者を出しているが、プノンペン政府軍がボル・ポト派の残るタイ国境地域に、いわゆる K5 地雷地帯を敷設する時期であり、この敷設に農民を使ったことから敷設作業に伴って多くの地雷事故が起きたといわれている。1991 年 10 月のパリ和平協定によって内戦は終結することになった。

(3) 1992 年—1998 年

カンボジア和平が達成され、1992 年 3 月明石国連事務次長が国連カンボジア暫定統治機構代表となり、日本からも国連平和維持活動に文民警官や自衛隊が派遣された時期である。日本人の感覚では、和平実現とともに平和が到来し、内戦時にはできなかった国土復興事業が開始されるころであるが、依然ボル・ポト派によると見られるゲリラ活動は続き、本当に平和が来たという実感に乏しかったとカンボジア人はいう。地雷・不発弾が内戦時代のままだに残されてたなかで、タイ国境地域のカオイダン、サイト 2 などの難民村からカンボジアへの難民帰還が始まり、多くの住民が戻ってきたが、難民の放置した農地は、すでに他の人に耕作されていることが多かった(カンボジアでは 5 年間平穏に耕作を行うと、その農地の所有権を取得することが法律上認められている)。戻ってきた難民は誰も耕作していない土地を開墾するか、地雷敷設地帯として地元民が手を付けなかったところで耕作を始めるしかなく、その場合にしばしば予想しなかった地雷事故が起きたといわれている。

(4) 1999 年—2005 年

1999 年にカンボジアの地雷被害者は 1000 人を下回り、その後逐年地雷被害者は減っている。難民帰還から混乱を極めたカンボジアの戦後も一段落したという感がある。しかし、地雷被害者が着実に減っているのに対して不発弾被害者は、減少することがなくむしろ増加気味といえる。ことに 2004 年、2005 年に不発弾事故による死亡者が 100 人を超えたことは、地雷事故による死者が減

少気味なのに対して何か不自然な感じを与える。実は農地を持たない貧しい農民にとって、農閑期に簡易金属探知器を使用して不発弾等を掘り当て、それを解体して不発弾の外被金属をスクラップとして売ることは、危険ではあっても彼らの数少ない収入源になっていた。そのため偶然的な不慮の不発弾事故ではなく、意図的な掘り出し・解体時の操作ミスによる事故が多発したのだといわれている。

(5) 2006 年—2008 年

2006 年に地雷・不発弾被害者数は 450 人となり、2007 年には 352 人となっている。これらの被害者数はその直近の 2005 年の被害者数のほぼ半数やそれ以下であり、劇的に被害者数が減少している。この急激な減少は、カンボジアの地雷・不発弾被害者に関心を持つものの共通の驚きであった。過去 25 年間にこれほど大幅に被害者が減少したことはない。この減少についてカンボジアの地雷・不発弾被害救済に関係する NGO が CMVIS とともに大規模な現地調査を行った。その結果、被害者減少については従来の被害多発地域で①農業等が好調であり、雇用機会が十分に得られたこと②タイ及びカンボジアで地雷・不発弾からの金属スクラップ売買を禁止する法律が施行され、その効果が浸透してきたこと③住民への地雷・不発弾の危険についての意識が定着したことなどの理由²⁾が挙げられている。

しかし、被害者は着実に減少しているものの 2007 年 CMVIS 年次報告によれば、不発弾被害者に 10-14 歳の少年が多いことが指摘³⁾されている。この年代の少年が不用意に不発弾の解体を行い、又は解体の場に居合わせて事故に遭った事例が多い。また 2007 年の CMVIS 報告は地雷事故の場合は偶発的な事故の場合が多いが、不発弾事故は不発弾の意図的な起爆装置操作の過程で起きることが多いと指摘している。

3 地雷・不発弾被害者の社会復帰

(1) 救急医療

このようにカンボジアの地雷・不発弾の被害者は近年減少してきたが、地雷・不発弾事故の悲惨な状況が変わったわけではない。近年は事故件数に対する死亡者の割合が減少している。すなわち1979年の事故被害者数に占める死亡者の割合は、51.6%であったものが、1999年には21.7%となり、2008年には17.7%に低下している。このことはボル・ポト派支配の直後であった1979年より近年の方が医療機関の整備により、事故直後の救命実績が改善されていることによるものと思われる。2002年の調査⁴⁾によれば、地雷・不発弾事故の45%は、村の中または村から500メートル以内のところで起きており、45%の事例では応急処置が事故後30分以内になされている。

事故初期の医療活動で救命された被害者は、全国68カ所の二次医療公立病院のうちの外科手術設備を持つ病院や国際NGOの運営する地雷・不発弾事故専門病院で、治療を受けることになる。この場合の救急車による搬送費用、一般公立病院の医療費は被害者が負担することとされている(ただし、医療費を負担できないような貧しい人の場合、公立病院の医療費は免除され、国際NGOの運営する病院ではカンボジア人から医療費を徴収しないのが一般的である)。

(2) 身体リハビリテーション

地雷・不発弾事故にあった重傷被害者のうち救命医療により急性期の生命の危険を脱した者は、さらに義手、義足をつけるための整形外科手術を受ける。これらの重傷者は全国11カ所の社会福祉・退役軍人省所管の身体リハビリテーションセンターで、義手、義足を製作してもらい、義手、義足の装着訓練を受け、日常生活に復帰する。

身体リハビリテーションセンターは、制度上は国立施設となっているが、現実には身体障害者支援

を行う国際NGOの技術・資金協力によって運営されている。通常新規義足の製作・装着には、製作に3-4日、装着訓練及び製作された義足の修正に10日ほどかかり、合わせてほぼ2週間を要するという。この間、遠方から来たクライアントはリハビリテーションセンターに泊まり込んで、義手、義足等の製作、装着訓練を受けることになる。義手、義足等の製作、装着訓練に必要な宿泊等のリハビリテーションセンター滞在費(住所地からリハビリテーションセンターまでの往復旅費を含む)及び食費は一般にすべてリハビリテーションセンターが負担する。これは義手、義足等の再調整、壊れた義手、義足等の再製作の場合も同様である。一般にカンボジアでつくられるポリプロピレン製の義足の耐用年数は、常時使用すれば3年程度といわれている。

2008年現在カンボジアでリハビリテーションセンター運営を行う国際NGOは5団体で、国際赤十字委員会(リハビリテーションセンター所在地(以下同じ): バッタバン、コンボンスプー) The Cambodia Trust (プノンペン、コンボンチュナン、シアヌークビル) Handicap International Belgium (シエムリアップ、タケオ) Handicap International France (コンボンチャム) Veterans International (プノンペン、プレイベン、クラチエ)がカンボジア各地の身体リハビリテーションセンターを運営している。これらのリハビリテーションセンターでは、地雷・不発弾被害者以外のポリオ後遺症などの人にも補装具を製作し、その使用訓練も行っているが、その適応範囲は義足、補装具等を使用する身体リハビリテーションにとどまっており、例えば脳卒中等の後遺症に対するリハビリテーションなどは行っていない。したがってリハビリテーションセンターとはいうものの日本にある高齢者向けリハビリテーション施設とは、サービス対象及びサービス内容が異なっている。リハビリテーションセンターの中心業務は身体障害者への義手、義足等の製作供給及び使用訓練である。

現在これらのリハビリテーションセンターに働く義肢装具士はカンボジア人であり、外国人の義肢装具士は彼らの指導を行うにとどまっている。全国のカンボジア人義肢装具士は52名である。義肢装具士養成についてはThe Cambodia Trustがプノンペンに義肢装具士養成のための教育施設(The Cambodian School of Prosthetics and Orthotics : CSPO)を運営し、3年間の養成教育を実施している。先に見たようにカンボジアでは新規の被害者は減少傾向にあるので、CSPOでは、イラク、スリランカなどの他の紛争当事国からの学生も受け入れている。

(3)職業リハビリテーション

地雷・不発弾による被害が軽傷で済めば、その後の社会復帰も容易であるが、手足を切断するような重傷の場合、農業従事者の場合は以前のような米作りを中心とした農業に復帰することは困難である。そのため地雷・不発弾被害者には、多くの国際NGOが、新たな職業につくための職業リハビリテーションプログラムを用意している。カンボジアの農村で必要とされる専門的職業サービスは、自転車修理、モーターバイク修理、電気製品修理及びミシンを使った衣服製作等で、各種修理技術は主として男性障害者、衣服製作技術は女性障害者が習得するケースが多い。典型的な職業リハビリテーションコースは、6カ月-9カ月ほどのコースで、職業リハビリテーション施設内の宿舎に居住しながら、それぞれの職業技術を身につける目的で学習を行う。これらの職業リハビリテーションは、各国の国際NGOがその施設で、教育訓練を行っている。日本のNGOとしては、難民を助ける会(AAR)と日本カンボジア交流協会(JCIA)がそれぞれプノンペン近郊で、バイク修理、電気製品修理、衣服製作の職業リハビリテーション事業を行っている。多くのNGOは社会福祉事業として職業リハビリテーションを行うので、職業訓練中の受講者の受講料金、生活費などは各NGOが負担する。

職業リハビリテーションについては、修理技術ばかりでなくコンピュータ操作などのより多様な職業技術を教えるべきだとの意見があるが、多くの受講生の出身地であるカンボジア農村で生計を立てるために必要とされる技術を考えた場合、職業リハビリテーションの対象とする職業技術は、修理業や衣服製作などに限られるといわれている。また、受講生の職業リハビリテーション修了後の生活ぶりを追跡調査すると、技術を習得したもののこれまで行っていた農業と異なることから修理業等の小規模事業をうまく経営できない事例や、ある団体の職業リハビリテーション修了後に他の団体の行う職業リハビリテーションに参加し、職業リハビリテーション中の生活援助を目的に受講する者もあるといった問題点が指摘されている。

(4)地雷・不発弾被害者の生活再建

地雷・不発弾被害を受けた者やその家族は、身体リハビリテーションで身体能力を回復し、職業リハビリテーションで新技術を習得し、自らの生活を再建することになるが、被害を受ける以前の生活に戻るとは困難である。危険を冒して地雷・不発弾の撤去を行い、地雷・不発弾の再利用を図ろうとする者はもともと経済的に貧しい生活を送っている人が多いといわれている。

2006年以降の地雷・不発弾被害者の著しい減少の原因は、地雷・不発弾被害についての村人への教育の他に農村における農業生産の好調や地雷・不発弾からの金属スクラップ買い取り禁止がタイ及びカンボジアで励行されたことによるものとみられており、例年地雷・不発弾被害の多い農閑期である乾期の被害者が減少していることとあわせ考えると、現在カンボジアで生じている地雷・不発弾事故のかなりの部分が、不慮の事故ではなく半ば職業化された私的な地雷・不発弾発掘に伴って生じた事故であることを傍証している。

貧困な農民が地雷・不発弾事故に遭う場合が多いことは、地雷・不発弾被害者の事故後の生活が

事故前よりさらに困難な状況になることを示唆している。一般にカンボジア農村は経済的に貧しく、村人も積極的に事故にあった人を援助する余力に乏しい。事故被害者は、自己の残存能力と親族の援助によって生活再建を図ることになる。地域での生活再建プログラムも海外 NGO によって準備されているが、なかなか有効な方法がないのが現状である。カンボジアにおいて地雷・不発弾被害者は、しばしば地域で最下層の生活をする人々であり、現実には都会の市場周辺やアンコール遺跡等の観光地で物乞いを行う身体障害者も少なくない。

しかし、そのような状況のなかで障害者支援を行う政府の関与するカンボジア国内団体、国民障害者センター (National Center for Disabled Persons) では、同センターに登録した障害者を対象に職業紹介事業を行っている。現在同センターはコンピュータで管理するおよそ 5000 人の求職者リストを整備しており、2008 年 8 月までに約 500 人の障害者に職業を斡旋したという。

4 転換期のカンボジア障害者対策

(1) 地雷・不発弾被害者の減少と交通事故被害者の激増

一般に開発途上国では、国の産業開発が重点行政分野として財政面で優遇され、重点行政分野以外の行政は停滞しがちである。カンボジアにおいては、過去国家開発の重点分野として農業、地方開発、保健、教育の 4 分野が指定されている。このほかの産業開発においても海外資本による工業開発、観光開発が重点分野と考えられ、国政上の注意が払われてきた。しかし、社会福祉分野は国家開発の重点分野ではなく、海外資本の関心を引く分野でもない。カンボジアにおいて社会福祉は、政府の予算配分も少なく政府に代わって国際 NGO がその活動の中心を担ってきた分野といえる。

多くの国際 NGO の関心を引いたものは先進国

にない特異な問題分野のようである。例えば、カンボジアの貧しい高齢者の生活問題は、孤児や地雷・不発弾被害者と同じように深刻な社会福祉問題であると思われるが、国際 NGO の関心は低い。一人で暮らす老人の問題は日本だけでなくカンボジアにおいても大きな社会福祉の課題であるが、カンボジアでは身よりのない高齢者は国内のどの村にもある仏教寺院で生活するという伝統的な生活慣習のなかで処理されている。高齢者を対象にした社会福祉プログラムは、プノンペンなどの都市部においてカンボジア国内の団体が零細な規模で行っている程度である。一方孤児の分野には、UNICEF をはじめ World Vision、CHAI、SOS などの国際機関と国際 NGO が種々のプロジェクトを行っている。障害者分野も先に挙げたような国際 NGO が多額の費用負担を行い、リハビリテーションセンターの運営を行っている。

ポル・ポト派による同国人に対する史上まれに見る大虐殺とその後の社会の混乱は世界中の同情を集めたものであり、内戦終了後のカンボジアには世界中から援助が集まった。しかし、国際的な援助は国内の必要性ではなく、国際的な関心によって行われるものである。たまたま国際 NGO の関心を引いたのが、ポル・ポト派による大虐殺と内戦後に残った孤児と地雷・不発弾被害者の分野であり、国際 NGO の関心を引いた分野にのみ重点的な社会福祉サービスが行われたといえる。

しかし、時代は変化し、新たな地雷・不発弾被害者は減少しており、一方で活発な国際援助等により道路の整備が行われ、経済発展によりカンボジアでもモーターバイク、自動車を利用する人が増えている。国際援助によって自動車が時速 100km で走ることの可能な道路はカンボジアにいくつも整備されているが、同じ道路を牛車や屋台を引いた人も通行する。過積載のトラックが走る。整備不良の中古車も多い。モーターバイクに乗る人のうちヘルメットを着用する人は少ない。多くのモーター

バイクには、バックミラーがない。これらの理由からカンボジアでは交通事故が毎年著しく増加している。

カンボジアの最近の交通事故の状況は、表2のとおりである。

交通事故被害者がすべて障害者になるとは限らないが、交通事故による障害者は増加しているといわれている。カンボジアには交通事故の統計は存在するものの事故被害者のうち、障害者になった者がどのくらいいるかは分からない。しかし、交通事故被害者の重傷者のうちの相当な部分が、交通事故による障害者となっていることが予想される。現在のカンボジアでは、地雷・不発弾被害による障害者増加から交通事故による障害者増加が取って代わる状況にあることが推測できる。

カンボジアにおいては交通事故の処理は事故当事者による話し合いで解決されることが一般的であるが、自動車等への強制賠償保険制度はなく、交通事故被害者への十分な生活補償は行われていない。したがって、カンボジアにおける交通事故被害は、不慮の事故である点や事故被害者が生活に困窮するであろうことも地雷・不発弾事故の場合と類似している。しかし、地雷・不発弾被害者の場合と異なり、交通事故被害者を支援する国際NGOは知られていない。

またカンボジアでは、開発途上国として国内開発が盛んに行われているが、各種機械の使用に対して十分な安全への考慮が払われているとは言い難い事例をしばしば目にするがある。これらの各種事故から生ずる障害者の数も相当に上ることが推測できるが、交通事故以外のそのような事故の集計は行われていない。

ちなみに現在カンボジア社会福祉省が公表⁵⁾しているカンボジア全国の障害者数は、1997年から1999年にかけて計画省が行った社会経済調査に基づくもので、障害者の総数は169,058(男性99,506女性69,552)、その内訳は一肢を失った者23,977、一肢を超えて失った者6,744、一肢が使用できない者30,590、一肢を超えて使用できない者6,761、下肢に麻痺がある者5,050、四肢に麻痺がある者1,201、視覚障害のある者19,453、聴覚障害のある者7,353、発話障害のある者3,414、聴覚障害、かつ発話障害のある者1,246、精神障害のある者12,576、その他の障害のある者50,693となっている。

また、障害の原因については、先天的な原因34,632、地雷・不発弾被害19,262、疾病によるもの54,979、戦争によるもの18,333、交通事故9,313、各種の事故によるもの12,174、その他の理由によるもの20,365としている。

この調査はすでに10年以上以前のものであり、

表2 カンボジア交通事故被害者数 年次推移 (2000-2008)

年	事故件数	重傷者	軽傷者	死亡者
2000	2951	1998	4389	401
2001	2699	1771	4184	459
2002	3335	2113	3188	535
2003	3760	2714	3615	824
2004	3843	2862	3399	931
2005	3957	3185	3833	904
2006	4927	3967	4528	1157
2007	5870	4860	5540	1434
2008	6214	5049	6017	1572

注：1999年以前の全国交通事故統計は集計されていない。

資料：カンボジア王国公共事業・運輸省

現在の障害者数を反映したものではなく、また障害者団体からは障害の範囲を狭くとらえていると批判されている。そこで社会福祉・退役軍人省は新たな障害者全国調査を2009年に行うことを計画している。

(2) 伝統的な障害者への差別観

一般にカンボジアでは障害者に対する偏見が強いといわれている。その偏見は、宗教による伝統的なものであり、上座部仏教(いわゆる小乗仏教)を国民の多くが信じるカンボジアにおいて、障害者への偏見は根強いものがある。その偏見の理由を紹介すると、まず身体障害については、その人の前世からの業(因果)の結果であるという考え方があり、いわば障害は、その人の前世の業の反映であるというものである。これは障害者に対する素朴な同情を減殺するものである。カンボジア仏教において僧侶となれる者は男性だけであるが、身体障害者は前世の悪業が現世で身体障害という形で顕現したものであり、一般に身体障害者は得度できないと考えられている。また、学校の教員も身体障害者は採用されないのが、一般的であるといわれており、これも仏教の影響であると解説されている。したがって障害者に対する偏見の除去と啓発活動はカンボジアにおいて重要な政策課題である。カンボジアでは障害者は一般に貧しい人と思われており、街頭や市場で物乞いを行う人には多くの障害者がいる。障害者としての偏見除去活動を行うとともにこれらの人々の生活安定の施策を講ずる必要があるが、しかし、先にも書いたとおりカンボジア財政の傾斜配分が政府の方針となっている以上、現在より多く政府支出で身体障害者への経済援助を行うことは難しい状況にある。

近年までの政府の行う行政施策は、多大な予算を伴う障害者に対する経済的援助ではなく、毎年12月3日を国際障害者の日と定め、その日に障害者の大会を開き、国民に対し障害者への偏見除去を訴え、他方障害者に対しては障害者自身の自立

を促すといった啓発活動に多くの行政資源を当ててきた。障害者の権利の擁護及び促進を行うためには、権利擁護、権利促進を行うだけではなく、生活安定のための生活援助施策を欠かすことができないが、現在の政府財政からはカンボジア政府が障害者に対して生活保護的な施策を行うことは困難と思われる。

5 障害者の権利の擁護及び促進法案

(1) 法案の立法経緯

カンボジアにおいて障害者の権利を擁護する法案策定には長い歴史がある。最初にこのような障害者権利擁護法案が立案されたのは、1996年のことだったといわれている。当時のカンボジア社会福祉省顧問ヘレン・ピットによると、彼女が最初の包括的な障害者権利法案を準備し、大臣に立法化を勧告したのだという。しかし、その勧告は社会福祉担当大臣が替わったこともあり、十分に生かされなかったという。その後2000年には、当時の社会福祉労働省内に障害者福祉法案策定の検討チームが作られ、省内で2002年6月には成案化されたといわれている。しかし、その後法案の政府決定には長い時間がかかった。地方での法案セミナー開催による意見集約、閣僚評議会での審査(実質的には、このプロセスが関係各省協議となり、また法案の法制的な審査ともなる)を経て法案が政府閣僚評議会で決定されたのは2008年2月のことであった。政府提出の「障害者の権利の擁護及び促進法」(以下「障害者権利擁護法」と略称する)案(Draft Law on the Protection and the Promotion of the Rights of Persons with Disabilities)は国会に提出されたが、実際には審議されないまま2008年7月の下院選挙で審議未了となった。しかし、2008年7月の選挙では、政府与党であるカンボジア人民党が下院全議席123議席中の90議席を獲得し、障害者権利擁護法成立が人民党の2008年選挙にお

ける選挙公約であったことから2009年中には成立すると観測されている⁶⁾。

(2)法案の内容

2008年2月に国会に提出されたカンボジア障害者の権利の擁護及び促進法案の政府提出原案は、全体で14章60条からなっており、その主な内容は次のとおりである。

①総則

法の目的:(第1条—第2条)

・この法律の目的はカンボジア王国内において障害者の権利を擁護するとともに促進することにある。

具体的には、

- ・障害者の権利と自由を擁護すること。
- ・障害者の利益を擁護すること。
- ・障害者に対する偏見を予防、軽減、除去すること。
- ・障害者が社会における活動について十分かつ平等に活動に従事できることを確実にするため、身体的、精神的及び職業的リハビリテーションを行うこと。

法の適用:(第3条)

・この法律はカンボジア国内における障害者と障害者に関係する活動に適用される。

定義:(第4条)

・この法律で障害者とは、身体又は精神について喪失、弛緩又は損傷を受け、日常生活又は日常活動において身体、視力、聴力、精神及び意識における障害又は他の形による障害により不自然な状態に立ち至ったものをいう。

②障害者活動評議会(Disability Action Council : DAC):(第5条—第9条)

・障害者活動評議会は、障害者問題についての調整・諮問機関として活動する。

具体的には次の活動を行う。

- ・障害者とりハビリテーションについて専門知識を提供すること。
- ・障害者とりハビリテーションに関連した戦略、国

家計画、政策策定に関して政府機関等を補佐すること。

- ・障害者とりハビリテーションに関する政策、法律、規則実施を促進すること。
- ・障害者問題に関する政策、法律又は規則の修正を建議すること。
- ・障害者問題に関する政策、国家計画、法律又は規則の実施についての事前・事後評価を行うこと。
- ・国内及び国外の情報収集、経験交換を行うため国内及び国外のコミュニティと連絡を行うこと。
- ・障害者活動評議会は、社会福祉担当大臣を議長とし、関係各省、各機関の代表、障害者団体の代表、雇用者の代表、障害者援助NGOの代表から構成される。

③生計手段:(第10条—第13条)

- ・国は国家経済の状況と調和を図りつつ障害者の生計手段の適切な促進に考慮を払う。
- ・国は障害者支援に参加する社会組織、個人的セクター双方の慈善的個人、市民を支援するため適切な手段をとる。
- ・国は重度の障害者であって大変貧しくかつ親がない者又は高齢であり子どものいない者又は重大な事故を受け貧しくかつ親のない者を救済するため、毎年の予算から予算を割り当てるとともに支援的な政策を準備する。

- ・障害者の親又は保護者は、
障害者の権利と法的利益を守るべきである。
障害者に対し良好なケアを行うため注意を払うべきである。
障害者が希望を持って生活できるように援助すべきである。

④身体及び精神リハビリテーション、ヘルスケア及び予防(第14条—第20条)

- ・国は、障害者が社会生活において自己の技能、能力を發揮し、自己の仕事を行えるように精神

及び身体リハビリテーションプログラムを組織する。

- ・国は、身体的及び精神的リハビリテーションのためのセンター、補助用具の技術者のための訓練学校、リハビリテーションセンターに障害者を援助するための用具を供給するために生産するセンターを設立する私的セクターや社会組織を援助するとともに設立しなければならない。
- ・社会福祉担当省は保健担当省と共同して、治療訓練プログラムを組織するものとする。
- ・障害の等級及び分類は、社会福祉担当大臣と保健担当大臣の共同省令で定められるものとする。軍関係の障害者に対する前項の省令には国防担当大臣が加わるものとする。

⑤公共施設へのアクセス:(第21条—第26条)

- ・すべての公共施設は、すべての障害者がアクセス可能であるように建設されなければならない。
- ・建設計画、建設、公共施設の工事を監査する権限を持つ省は、前条に述べたように障害者のアクセス確保を図るものとする。
- ・障害者の公共施設へのアクセスの方法又は交通手段については、社会福祉担当大臣と関連省庁の共同省令で決定する。
- ・障害者は運転免許証を持つことができる。この場合の運転免許に関する事項は、保健担当大臣と公共事業・交通担当大臣の共同省令で定める。
- ・すべての公共施設の駐車場は、障害者のための特別な駐車場所を設けるものとする。
- ・すべての公共施設の洗面所は、障害者用の特別な洗面所を設けるものとする。
- ・公共施設における障害者用駐車場所に関しては、公共事業・交通担当大臣の省令で定めるものとする。

⑥教育(第27条—第32条)

- ・すべての障害をもつ生徒/学生は公共教育施設又は私立教育施設で教育を受ける権利を有する。また他の規定が適用されない限り、生徒/

学生は他の生徒学生と同等の奨学金を受け取る権利を持つ。

- ・国は障害をもつ生徒及び学生のための国家戦略及び政策を樹立するものとする。それらは、可能な限り障害をもつ生徒/学生の統合教育の促進、障害をもつ生徒/学生の必要に応じる特別クラス設立を含むものである。
- ・教育担当省は、障害を持った生徒/学生のための次のような教育施設の準備プログラムを開発するものとする。
 - 校舎、教室及び教育場所
 - 手話及び点字
 - 障害種別に応じた教育技術及び教授法
 - 障害をもつ生徒/学生を補助する教材及びその他の設備
 - 障害をもつ生徒/学生の実際の必要に応じた教員用の教育用具及び訓練
- ・貧しい家出身の障害をもつ生徒/学生又は障害をもつ兵士について、公立学校教育は、全課程において無料とし、教科書及び教材も無償とする。
- ・私立学校教育において、障害をもつ生徒/学生又は障害をもつ兵士について、教育費用、教科書、学用品について特別な割引を用意するものとする。
- ・教育担当省は、すべての教員の訓練において障害をもつ生徒/学生のための教育法及び障害認識に関する教育プログラムの開発を行うものとする。
- ・情報担当省は、障害者の権利の遵守、理解、連帯の強化のために障害者の権利、障害者への社会的関心を高めることを指向した情報を、国の広報を通じて広めるものとする。
- ・私的メディアは、前項の行動への積極的な参加を図るものとする。

⑦雇用及び職業訓練(第33条—第41条)

- ・資格と業務を行う能力を持つ障害者は、公務員、

労働者、職員、練習生又は実習生として偏見なしに働く権利を持つ。

- ・労働者、職員を雇う法的主体は、この法律における障害者を前項の規定により、適当な割合において、雇用するものとする。この雇用の割合は、社会福祉担当大臣と労働担当大臣の共同省令によって決定される。
- ・国の公務員を雇う各省・機構は、障害者を適当な割合で雇わなければならない。この適当な割合は、政令で決定される。
- ・障害者を適当な割合で雇用する法的主体は、社会福祉担当省及び労働担当省にそれらの障害者の総数を定期的に報告するものとする。
- ・法的主体にして前項の雇用義務を果たすことができないものは、障害者のための基金に寄付金を支払うものとする。この場合、寄付金の率は、社会福祉担当大臣と経済財政担当大臣の共同省令によって決定される。
- ・国は障害者のための職業訓練施設を設置するよう配慮しなければならない。
- ・国立、私立又は他の機関の教育、訓練、技術、職業のための施設は、障害者のための無料の職業訓練を用意するものとする。またそのうちの一定割合は、貧しい障害者又は障害をもった兵士のためのものとし、完全無料とする。この一定割合は、社会福祉担当大臣と職業訓練担当大臣の共同省令で定められる。

⑧ インセンティブ(第 42 条—第 43 条)

- ・国は、自ら事業又は手工業を起こそうとする障害者である個人、家族又は集団に対して適用する法律と調和した特権や税の免除によってインセンティブを与えるものとする。
- ・国は、障害者に対し、この法律の第 7 章に規定する雇用、教育訓練を行う雇用主及び教育訓練施設がこの法律の第 7 章に規定する割合と同等又はそれを超えて受け入れる場合に税又は他の法律に適合するインセンティブを与えるものと

する。

⑨ 選挙(第 44 条—第 45 条)

- ・すべての障害者は、適用される選挙法に則って投票又は投票される権利を有する。
- ・障害者に対する非難と差別は、禁止される。

⑩ 障害者基金(第 46 条—第 48 条)

- ・障害者に対する以下の目的のために基金が設立される。
 - i 障害者を支援するプロジェクト実施
 - ・障害者に対する保健、リハビリテーション、技術及び職業訓練、及び雇用のためのサービス提供を行う施設等を支援するため
 - ii 障害者福祉の充実強化のため
 - 特に以下の目的のため
 - ・リハビリテーションサービスを受けていない受傷兵士及び貧しい障害者のため
 - ・生活のため障害者に頼る受傷兵士の家族及び障害者の家族のため
 - ・リハビリテーションサービスを受けたものの就業していない受傷兵士及び貧しい障害者又は職業訓練を受けたものの就業していない者のため
 - iii 適当な調整のためのローンを準備するため
 - ・障害者基金の機能と組織は政令で決める。

⑪ 国際条約の実施(第 49 条)

- ・カンボジア王国を当事者とする障害者権利擁護法に関する国際条約の規定は、この法律と一体のものとして適用される。
- ・国際条約とこの法律の規定が矛盾する場合は、当該国際条約の規定が参照 / 中核規定として考慮される。

⑫ 罰則(第 50 条—第 56 条)

- ・障害者の選挙参加を妨げたものは 1 年から 3 年の懲役又は 200 万リエルから 1000 万リエルの罰金を科する。

武器を使用して上記を行った場合は、2 年から 5 年の懲役又は 400 万リエルから 1 億リエル

の罰金を科する。

- ・ 障害者の保護責任者が保護を放棄し、健康又は安全上の被害を生じた場合は、1年から5年の懲役又は200万リエルから1000万リエルの罰金を科する。
- ・ 障害者の監督者が適切な食事又は健康上の注意を払わず健康上の被害を与えた場合は、2年から5年の懲役又は400万リエルから1000万リエルの罰金を科する。
- ・ 人に対する作為又は不作為により生じた障害の状態による無知又は虚弱さから意図的に利益を得る行為は、1年から3年の懲役又は200万リエルから600万リエルの罰金を科する。
- ・ 正当な理由なく障害者に対する基金に拠出金を支出しなかった法的主体は、10万リエルから1000万リエルの罰金を科する。
- ・ この法律による障害者の権利又は特権を行使するため詐欺行為、特別運転免許証又は車両証の偽造は、2年から5年の懲役又は400万リエルから1000万リエルの罰金を科する。

⑬経過規定

- ・ この法律施行以前に造られた公共の建物で、改良できるものは障害者のアクセスを可能とするように少なくとも5年以内に改良されるものとする。

上記が守られない場合、10万リエルから100万リエルの罰金を科する。

- ・ この法律施行以前の公共の場所で、この法律第26条の規定を守ることができるものは、少なくとも5年以内に改良されるものとする。

上記が守られない場合、10万リエルから100万リエルの罰金を科する。

- ・ この法律の第34条及び第35条に規定する一定割合の障害者を雇用することを定められた省、機関及び人は、この法律施行後1年以内にそれを実施しなければならない。

⑭最終規定

- ・ 第12章に規定する罰則規定は、新刑法が有効となった時点で廃止されるものとする。

(3)法案への評価

この法案はまだ正式にカンボジア国会を通過したのではなく、国会で修正される可能性もあり、その評価を行うことは困難である。しかし、政府提案であることからカンボジア政府の障害者政策の基本を示したものと見える。

カンボジアで8500人の障害者の会員を擁するというカンボジア障害者機構(The Cambodian Disabled People's Organisation : CDPO)の専務理事グイン・サラトによると、カンボジアの障害者は多くは貧困線以下で暮らしている現実があり、障害者への偏見が生活の困難を助長しているという。この法案は政府の財政状況から考えて障害者の経済状況を改善するものにはならないだろうが、障害者への偏見を除去するには一定の効果があるだろうと評価している。

サラトによるとカンボジアの障害者に対する偏見・差別は、具体的には①障害者のまねをして障害者の尊厳を傷つけること、②バリアフリーの建物がカンボジアに少ないために障害者の行動範囲が制限されること、③障害者が得度できない、教員に採用されないなどの就職上の差別、の3種類があり、それらの差別解消にこの法案が役立つと期待しているという。

この法案には、生計手段として障害者の生活を援助するという条項があるが、具体的な生活援助の方法や基準が明示されておらず、法律から施策実施を具体化するための政省令への委任規定もなく、この条文を根拠に障害者に対する制度的な生活援助を行うことはないようである。他方、この法案においては、公共施設への障害者アクセスと障害者雇用については具体的な条文を持っており、障害者の一定割合の雇用を政府、事業者等に義務づけている。その点では、この法案が自身の障害と社会的偏見を乗り越えて働こうとする障害者へ

の助けになることが期待される。

またカンボジア政府は、国連の障害者の権利に関する条約にも大きな関心を示しており、この法案には第 11 章に同条約規定が国内法として機能するとの規定がある⁷⁾。国の法律の中で、条約を引用して国内法として扱うことを安易に過ぎると批判することは、もっともなことであるが、カンボジア側の立場から考えると、障害者福祉の分野で素朴に世界的な潮流に追いつこうとする姿勢の表れのようにもみることができる。

6 結語

カンボジアにおいては、内戦終了後 18 年を経て、ようやく内戦の置き土産であった地雷・不発弾の新規被害者の減少が顕著となる一方、内戦後の経済発展による交通事故の増加と事故による新たな障害者の発生が増加し、障害者の発生原因が交代しつつある。言い換えればカンボジアはようやく内戦の後遺症の影響を受ける「戦後」から脱しつつある。カンボジア政府はこのような新たな社会局面と軌を一にして、障害者福祉の充実と権利擁護を図ることを目指した初めての障害者のための立法を行おうとしている。このことは後発開発途上国であるカンボジアが、国家戦略の上から従来国際 NGO に依存していた障害者福祉の分野でも国として障害者福祉政策を実施しようとするものである。カンボジアは国の財政上まだ十分な障害者への経済支援はできないものの障害者権利擁護法立法を新たな出発点として、自ら障害者福祉分野の充実を図ろうと指向する時代になってきたといえる。

注

- 1) デービス(1995)表題
- 2) Bottomley (2007) p.12
- 3) Cambodia Mine/UXO Victim Information System (2008) pp.18-22
- 4) Disability Action Council (2003) p.8
- 5) Ministry of Social Affairs, Labor, Vocational Training and

Youth Rehabilitation (2003) p.14

- 6) 社会福祉省当局者の説明による。しかし、現在進行している世界的規模の経済危機がこの法律成立に影響することが懸念される。
- 7) DAC 顧問のヘレン・ピットによると現在のカンボジア社会の状況で、障害者の権利に関する条約の内容を満たすことは大変な困難があり、ただ法案に 1 章を加えれば足りるというものではないという。この指摘は、西欧的なコンテキストから障害者の権利を考えるとカンボジアにおいて障害者の権利に対する理解は十分ではないという意識を反映したものであろう。

参考文献

- Kiernan, Ben (1997) *The Pol Pot Regime* Silkworm Books, Thailand
- Chandler, David (1999) *Voices from S-21* Silkworm Books, Thailand
- Chandler, David (2000) *A History of Cambodia 3rd ed.* Silkworm Books, Thailand
- Disability Action Council ed. (2003) *ACTION for victim assistance CAMBODIA 2003* Disability Action Council, Cambodia
- Ministry of Social Affairs, Labor, Vocational Training and Youth Rehabilitation (2003) *5 years Achievements on Social Affairs, Labor, Vocational Training and Youth Rehabilitation* Ministry of Social Affairs, Labor, Vocational Training and Youth Rehabilitation, Cambodia
- National Institute of Statistics (2006) *Kingdom of Cambodia Statistical Yearbook 2006* Ministry of Planning, Cambodia
- Bottomley, Ruth ed. (2007) *A Study on the Dramatic Decrease of Mine/UXO Casualties in 2006 in Cambodia* CMVIS, Handicap International Belgium, Norwegian People's Aid and UNICEF, Cambodia
- Cambodia Mine/UXO Victim Information System (2008) *Annual Report 2007* Cambodian Red Cross, Cambodia
- Disability Action Council (2008) *Annual Report 2007* Disability Action Council Secretariat, Cambodia
- The Cambodian Disabled People's Organisation (2008) *Annual Report 2007* The Cambodian Disabled People's Organisation, Cambodia
- デービス, P. 名倉睦生訳(1995)『地雷に浮かぶ国カンボジア』朝日新聞社
- デルヴェール, J. 石澤良昭, 中島節子訳(1996)『カンボジア』文庫クセジュ
- 大石芳野(1984)『女の国になったカンボジア』講談社文庫
- 富山泰(1992)『カンボジア戦記』中公新書
- 熊岡路矢(1993)『カンボジア最前線』岩波新書
- 渋井修(1993)『素顔のカンボジア』機関紙共同出版

山田寛(1998)『カンボジア現代史 25 年』日中出版
天川直子編(2001)『カンボジアの復興・開発』アジア経済
研究所
駒井洋(2001)『新生カンボジア』明石書店
林民夫(2002)『あさやけのクメール』中央法規出版
馬清(2003)『私見～カンボジアでの十三年～』Japan
Printing and Publishing Co., Ltd.

廣畑伸雄(2004)『カンボジア経済入門』日本評論社
山田寛(2004)『ポル・ポト<革命>史』講談社
北川香子(2006)『カンボジア史再考』連合出版
上田広美, 岡田知子編(2006)『カンボジアを知るための 60
章』明石書店
新川加奈子(2008)『カンボジア今』燃焼社
(うるしばら・かつふみ 山野美容芸術短期大学教授)