

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、2010年)

漆原 克文

1 アジア開発途上国における障害者法

アジア開発途上国における国家の経済開発の目的は、なによりも産業振興であり、そのために水道、電力、道路、通信等の産業の基盤整備を行い、農林水産業の振興や工業開発を優先的に行うことが国家の役割であるという認識がある。これは産業開発において先進国に対し「遅れている」という意識を払拭し経済的な自立を図り、国民経済を振興するという先進国に対するキャッチアップを意図する国家の指導者の意識でもある。このような経済開発の意識は、明治以降の日本の殖産興業、富国強兵政策の中にも見ることができる。

現在の開発途上国の経済開発計画において、貧困者、児童、障害者、高齢者に対する福祉施策は、経済的な開発の果実によって行うという認識が一般的であり、民政施策の中心をなすものは、貧困対策であり、その貧困対策の中心をなすのも後発開発途上国においては、住民相互の扶助であったり、国際機関、国際的なNGOの活動に委ねるなど、公的扶助施策は、十分に整備されていない。これも日本の福祉施策が、恤救規則、救護法等の貧困対策として始められたことと軌を一にすることができる。

日本における貧困対策以外の公的な福祉施策が、第2次大戦以前から行われてきたことは事実であるが、貧困対策以外の法律による全国的な福祉施策は、明治維新以来ほぼ80年を経て、第2次

大戦後に整備を始められたことはよく知られている。日本での障害者福祉立法の最初のものであった身体障害者福祉法が制定されたのは1949年である。

アジア各国とも社会保障制度の整備において、社会保険分野では、労働災害補償、医療保障、所得保障、雇用保障の各分野での整備が進められているが、主として企業に雇用された労働者に対する社会保障制度である社会保険制度に較べれば、雇用労働者だけではなく、農民、商工自営業者やその他のいわゆるインフォーマルセクターの人々などを含む市民全般に対する社会福祉分野での施策展開は、各国とも遅れぎみといえる。しかし、障害者福祉立法については、2006年12月に国連で障害者権利条約(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)が採択され、障害者の人権についての国際社会の共通認識がまとまった。各国ともこの条約が締約国の義務として立法措置を求めていることもあり、障害者権利条約を意識した障害者法の制定や改正が行われている。

本書で取り上げられた各国でいえば、韓国ではすでにあった障害者福祉法に加えて、2007年に障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律が制定され、中国では2008年に障害者保障法を改正し、カンボジアでは2009年に障害者の権利の保障及び伸張に関する法律を新規に制定し、タイでは既定の障害者リハビリテーション法を廃止して、

2007年に仏暦2550年障害者の生活の質の向上と発展に関する法律が制定され、マレーシアでは2008年に障害者法を制定している。

本書は、序章開発途上国における障害者への権利確立の課題から説き起こし、アジア各国の福祉法制の研究者による韓国、中国、カンボジア、タイ、インド、フィリピン、マレーシアにおける障害者権利法についての最新の研究成果を編集したものである。本書に取り上げられた各国は、それぞれの歴史、経済開発の状況が異なり、各国の福祉法制整備状況を同様なものと見るわけにはいかない。また、日本との比較類推で、福祉施策の整備状況を考えることはできないものの、各国とも経済的困難を克服しながら、障害者対策を法制度の形で整備し始めている状況にある。各国とも東アジア、東南アジアにある国であり、日本との経済関係は、それぞれ深いものがあるが、それぞれの国の障害者法制についてまとめた日本語による研究書は、本書の他にあまりない現状にあり、その点に本書が刊行された意義があると思われる。

2 障害者についての認識の転換

本書で編者は、障害者の権利については、従来の人権条約ではあまり認識されてこなかったという。貧困削減を主要なテーマとする2000年のミレニアム開発目標においても当初障害者の問題は、考慮されていなかった。また、世界人権宣言が「すべての人間は、生まれながらにして自由であり、かつ尊厳と権利について平等である」と謳っていることから、人権分野においても「障害者はあたかも存在しないかのように」取り扱われてきた。しかし、現実の社会に障害者に対する差別、権利侵害は存在している。

これには障害者を健常者と区別し、障害を個人の問題として治療、リハビリテーションの対象と考える社会福祉における医学モデルの発想があった。この考え方は障害者を社会的に保護するもの

の、結果的に障害者を社会の主流から排除し、障害者の権利を無視するものであった。これに対して障害者についての社会モデルは、障害者のおかれている状況や障害者が直面する問題のほとんどは社会的に作られた現象であると考えられる。障害者権利条約は、障害者の権利を尊重し、障害者を日常生活や社会活動への参加から排除しないことを求めることとなった。これは、単に障害者に対し社会サービスを提供するという福祉的な観点からの医学モデルから障害者の存在を障害者のおかれている状況、環境から考えるという社会モデルへの発想のパラダイム転換を要求するものであった。

本書の各国障害者立法に対する視点の一つは、現実の各国法制の内容が十分に社会モデルへの転換を意識したものかというものであり、各国の障害者立法がこの観点から評価されている。これは従来の各国の障害者福祉を論じた日本語文献では、あまり言及されることのなかった視点であり、このような観点からの各国障害者法への評価は、意味のあるものといえる。

3 障害者権利法の課題

障害者に対する福祉立法は、各国で個別的に発達したものであり、現実の障害者の必要と要求に応じて障害者に対する社会的サービスを中心に形成されてきたものといえる。その典型的な例は、先に述べた日本の身体障害者福祉法に見ることができる。本書では直接的な言及はないが、障害者の権利という視点から見れば、現在の身体障害者福祉法は、障害者権利擁護の視点が十分に盛り込まれているとはいえないという批判がある。ただ日本における障害者に関する法律は、身体障害者福祉法だけでなく、障害者の雇用の促進等に関する法律など他の多数の法律で、実質的に障害者の権利擁護が行われており、現実の行政においても社会福祉基礎構造改革等を通じて障害者の権利を尊重する改革が行われた事例を指摘することができる。

本書に取り上げられた韓国、中国、カンボジア、タイ、マレーシアなどは、障害者権利条約の影響を受けて国内法の改正や新規に立法を行っている。障害者権利条約に則った障害者の権利法が立法されれば、障害者の現実社会における差別、さらには障害者に対する蔑視観がなくなるといえるのであろうか。この点について考えてみたい。

本書第3章では、カンボジアにおける障害者の権利の保障及び伸張に関する法律（以下本書に使われる「障害者の権利法」という。）が論じられている。カンボジアにおける障害者法の立法は、1996年の最初の草案作成以来長い期間の紆余曲折を経ており、2009年7月に同国初めての障害者のための法律である障害者の権利法が成立したのは、カンボジア障害者機構（CDPO）をはじめとする関係者の長い運動の成果であるといえる。本書に述べられているようにカンボジアの障害者の権利法は、国の障害者政策調整機関、障害者の生活、リハビリテーション、公共施設へのアクセス、教育、雇用及び職業教育、障害者のための基金まで幅広い規定を置いている。しかし、これらの規定が一樣に社会に受け入れられるかは、疑問がある。例えば、公共施設への障害者へのアクセス確保の規定は、比較的容易に社会に適用されるであろうし、現在も実施されている障害者への教育や教材の開発はこの法律によって促進されるであろうが、人々の意識や宗教観に変化を必要とする障害者への社会的偏見の除去は容易なものではない。また、この法律を注意深く読めば、人々の障害者に対する意識変化を要求する条文は存在しない。日本の法律がしばしば掲げる法律目的を達成するための理念を示した訓辭的规定は、この法律には存在しない。これはカンボジアと日本の法律形式の違いかもしれないが、障害者の権利法において障害者の権利を擁護するという規定は、抽象的に第1条、第2条に述べられているだけである。

このことに関連して現実のカンボジアにおける

端的な障害者への社会的困難の例を挙げてみたい。カンボジアにある障害者の権利を制限する社会慣習は根強いものがある。本書でも言及があるが、カンボジアにおける障害者観は、上座部仏教の教えに則り、障害者を前世での罪業のあるものととらえ、仏教においては障害者の得度を認めない、障害者の小学校等の教員就任を認めないなどの現実の社会的権利制限が存在する。これらの伝統的な考え方にこの法律は、どこまで有効であろうか。障害者の権利法には、障害者に対する権利侵害事例に対する公的な救済機関の規定をもたない。

また現実のカンボジア社会では、地雷・不発弾被害者について、農地を持たぬ貧困な農民が農閑期に地雷・不発弾を掘り出し、火薬を除去して金属スクラップを売ろうとして地雷・不発弾事故に遭い、障害を負うなどにより労働能力を著しく低下させ、さらに貧困になるという貧困と障害の連鎖が観察されている。多くの障害者は労働機会を制限される低所得にあえぐ人々である。彼らの理解する障害者の権利が、障害者権利条約で考える社会参加等を指標とする障害者の権利と同一のものであるという保障はない。法律が効力を持つのは現実に法律が社会を律している国においてであり、そもそも西欧的な障害者の権利概念が、カンボジアの障害者の求める生活の利便や障害者に対する蔑視観の除去にどれほど有効であるのか、不確定であるともいえる。カンボジアに関していえば、障害者の権利法は障害者権利条約採択といういわば外からのインパクトが大きな契機となり長期にわたる政府内の法律立案作業が促進されて成立した法律であるので、この法律の諸規定がカンボジアの障害者の生活向上に役立つかは、今後政府や市民がどこまでこれらの規定を実現しようとするかにかかっているといえる。

現実に世界的な観光地や名所旧跡、市中の市場で物乞いをする障害者を見るにつけ、そのような

貧困な障害者に対する人々の素朴な蔑視観を取り除くには単に障害者の権利法に定める諸規定を実施するだけでは足りず、障害者や行政による人々の障害に対する意識変革の事業が必要であると考えられる。障害を個人の前世の罪業の結果であるという人々の意識を社会的な障害概念に変える文字どおりパラダイムの転換が必要と考えられる。また、貧困な障害者の生活安定のためには、まだカンボジアには存在しない本格的な公的扶助制度や職業安定制度が整備され、物乞いに頼らずに生活でき、子どもたちに十分な教育を行えることが必要であるといえる。

カンボジアの事例に着目して具体的な障害者の権利の問題点について紹介してみたが、これらは一般的に法律を社会や市民がどのように受け入れるかという法制度受容と法制度による社会変革の可能性を問う問題であり、障害者権利条約による各国の障害者立法を横断的に観察するという本書の範囲をそもそも超えるものかもしれない。

ここでは障害者の権利を権利法という形で確保することの困難さの事例として指摘するにとどめておきたい。

結び

多数の専門研究者によって2006年の障害者権利条約採択を外部からのインパクトとして成立・改正されたアジア諸国の障害者権利法を論じた本書は、文字どおり現在の障害者権利擁護の法的状況を論じた点でアジアの社会福祉をテーマにした類書に見られないユニークな視点を与えている。また、個別的には障害者権利条約の採択を受けて、韓国、中国、カンボジア、タイについて丹念に障害者権利法の立法過程を紹介しており、インド、フィリピン、マレーシアの障害者権利法についての研究もあわせてアジア諸国の障害者問題に関心を持つ人に新たな情報を与えている。

(うるしばら・かつふみ 日本福祉教育専門学校副校長)