

CBR の到達点としての CBR ガイドラインの概要と 日本の国際活動における使用の検討

上野悦子、公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会

eueno@dinf.ne.jp

キーワード：CBR、障害インクルーシブ開発、コミュニティ

1. はじめに

CBR は障害者権利条約制定に伴い大きく変化してきた。本研究報告では、変遷した到達点としての CBR ガイドラインの概要と、日本の国際活動を事例に CBR ガイドライン・CBR マトリックスを使用して分析を行う。

2. CBR の変遷

CBR は 1980 年代に保健領域で取り組まれたことから、医療分野での実践が CBR の中心であった。実践は国や地域によりさまざまであったことから、1994 年に合同政策方針が作成され CBR の定義、概念が明らかにされた。さらに 2002 年から、国連で障害者権利条約制定のための特別委員会が設置され、障害者権利条約の議論がはじまり、CBR も当然その影響を受けたものと考えられる。

2010 年に WHO は ILO, UNESCO などとともに、CBR ガイドラインを発表した。2004 年から作成のための会合が開かれ、その結果をまとめたものである。CBR ガイドラインでは、CBR の原則として障害者権利条約の一般原則が使われている。障害のある人のコミュニティでのインクルージョンが、保健や教育、生計等の開発領域で達成され、同時に障害のある人のエンパワメントがすすむことで困難を抱える人が継続的に暮らしやすくなることにつながる、という考えである。

CBR の定義は、「CBR は障害のあるすべての人のリハビリテーション、機会均等化およびソーシャル・インクルージョンの地域社会開発全般における戦略の一つである」と述べられている。(1994 年 CBR 合同政策方針)

CBR ガイドラインで CBR の目的は障害インクルーシブな開発(CBID)の推進であるとしている。それは 1994 年の定義の中にある「CBR は地域社会開発の一戦略である」ことを再認識したものと言えよう。

3. CBR ガイドライン

7つの冊子（導入、保健、教育、生計、社会、エンパワメント、補足）で構成されている。保健、教育、生計、社会、エンパワメントは生活における主要な内容で、コンポーネントと呼ばれている。各コンポーネントの中に5つずつ要素と呼ばれる小項目が書かれてある。

(1) 特徴

エンパワメントはコンポーネントのひとつになっているが、ガイドライン全体にかかる内容である。ガイドラインでは、CBR の成否の鍵を握るのは、エンパワメントの2つめの「コミュニティを動かすこと」である、と書かれてある。また社会のコンポーネントの2つめの「交友関係・結婚・家族」もコミュニケーションが向上することで関係が

改善されることにつながる点で重要な項目である。コミュニケーションの改善は基本であり、障害のある人と家族がコミュニティの人々とつながり、そして結果として暮らしやすい社会を作ることにつながる、と言える。

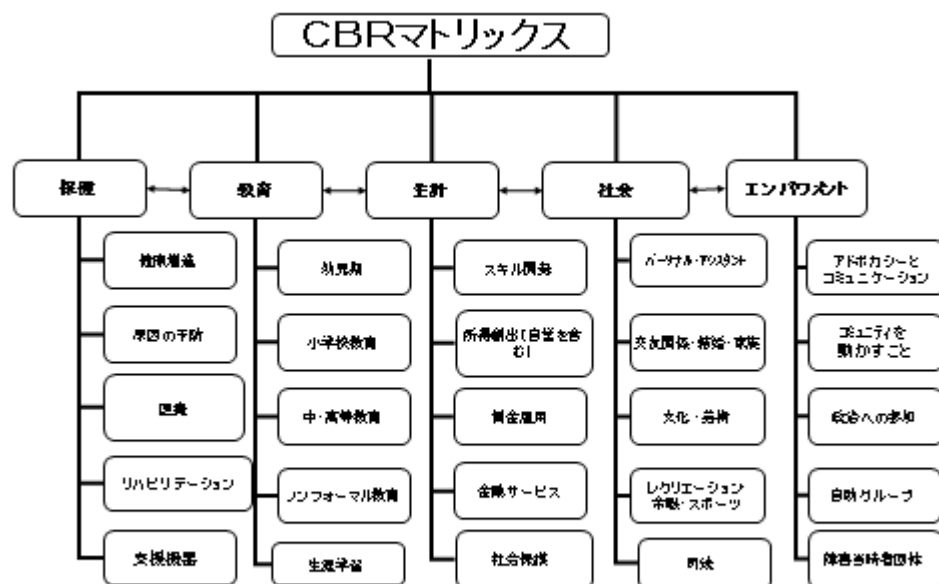
WHO によると CBR ガイドラインは考え方でありアプローチでもあり、マニュアルではない、と述べている。

その特徴は、包括的で活動全体がわかること。社会開発の視点が取り入れられていること（導入および各項目参照）また、ツイントラックアプローチのうち、障害のある本人を取り巻く周囲を変える、メインストリーミングに相当する内容が多く書かれてあることである。例えば、保健の一つ目の「健康増進」では、保健従事者への啓発、4つめの「リハビリテーション」ではリハビリテーション専門職への啓発が含まれ、教育の「幼児期」では、地域社会の住民が学校の運営に参加すること、が書かれてある。

(2) 実践上の課題

CBR の考え方は変化した。しかし実践で成果を出すには、関連する人材養成の変化も不可欠である。南アフリカで CBR ワーカー研修の見直しが図られたことが論文で紹介されている。(注1)これによると、2003 年以前の CBR の研修では、社会モデル等の障害の見かたの変化を説明することは難しかったが、CBR が変化した後の研修では、障害のある人「のための」支援というより、障害のある人「とともに」働くという視点が示されるようになったことが書かれてある。日本でも CBR にかかわる人の意識が変容していくこと、そのための支援は重要となるであろう。

4. CBR マトリックスとその使用



公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会提供

筆者がかかわる公開研究会で CBR マトリックスの使用を今年 2 回試みる機会があった。(7月13日及び10月27日)参加者は、7月は CBR を知らない人が3分の2、10月は、CBR を知らない人はほぼゼロで国際関係者が多かった。使用範囲は、1. 個人レベルの人生の充足度チェック、2. 活動・事業について使用した。他にも地域社会全体をみること

ができる

また3つの段階ごとに見てみた。1. 現状を把握する。2. 次に何をしたいか関心のあることを見る。3. さらにマトリックスに書かれていないが、それぞれの状況で重要と思うことがあれば書き出してみる、ということである。

結果として、参加者の背景が異なっている、それぞれの活動を聞いて気づきがあり、状況を見るツールとして使えることがわかったことは興味深い。

5. 日本の国際活動を CBR マトリックス・ガイドラインで見る

日本からの障害分野の国際活動は、日本での国際研修の受け入れ、プロジェクト支援、国際団体との交流が行われている。筆者の所属団体が作成した『日本がかかわる途上国での障害関連コミュニティベースの活動』一事例集』(2010年)(注2)から4つの事例を取り上げ、CBR マトリックスを使用して分析してみた。

4つとも2010年当時の活動であり、その後の経緯は追えていないという限界がある。

(1) ミャンマーでの障害者支援(民間団体)

支援活動の中心は、リハビリテーション、車いすの寄贈、職業訓練と所得創出活動、ユニバーサルデザインの推進(公共施設と住宅)、障害のある人の自助グループ設立・活動支援などである。地域社会につながる活動があるかどうかはこの報告書だけではよくわからないが、現地の障害者グループと協働していることからそのグループが地域社会を動かしている可能性は十分にあると考えられる。

(2) ウズベキスタンでの障害者支援(JICAの草の根技術協力事業、プロジェクト支援。)

CBR パイロットプロジェクトとして、障害のある人の参加とエンパワメントを中心とする活動を実施。自治組織との協働している。実施機関である、日本の民間団体(国際NGOの日本支部)が行ったのは、現地では、コミュニティモビライザーの養成(障害当事者)、障害者リーダーへの支援。日本からはリハビリテーション専門職および障害者リーダーの派遣である。現地の地域組織への働きかけがあることから、今後のさらなるつながりの進展が期待される。

(3) カンボジアでの地域住民による知的障害者支援(日本の民間団体によるプロジェクト支援)(注3)

はじめの約1年間(2005年)は、団体自主財源で現地に通り、現地の団体と協力して活動を行った。当初日本の団体がリードしていたが、協力団体とともにバックアップにまわった。住民のオーナーシップを妨げないためである。2007年から日本NGO連携無償資金協力事業として実施。活動は、参加型農村開発主要(PLA)により、地域住民自身が地域社会の状況を分析し、地域資源を利用した知的障害者支援計画を作成・実施することであり従来の支援内容とは異なっている。のべ300回という会合を持ったことで住民たちが自分達の活動という意識が芽生え、地域住民が自ら知的障害のある人のためにできることを考えて実践するようになったという。その後、住民たちが収益事業を行うことに発展した。

(4) 中国にあるハンセン病回復者の村での、日本と中国の学生によるワークキャンプ。(注4)

日本のある大学のボランティアセンターが、中国の学生といっしょにハンセン病回復者の村で、回復者が暮らす家やトイレ等の修繕に携わるうちに、学生たちは回復者

の「普通」の日常にかかわることになる。その延長で学生たちが村に、回復者とともに出かけるようになり、村の人たちの意識が大きく変化し、回復者自身も変化する動きを見せるなどの影響を与えた。援助活動ではないが、人権侵害いちじるしいハンセン病に対して学生たちのかかわりが根強い偏見を溶かすことに貢献したと言える。

このワークキャンプの目的のひとつは、コミュニティで生活する人々が自分のコミュニティ内に存在する問題を自分たちの問題としてとらえ、コミュニティ内の資源と協力して、自分たちの手で解決していくことで、地域社会へのインクルージョンがはじめから明確に設定されていたのが特徴である。

上記のうち、(3)は具体的な支援ははじめの段階ではしていない。(4)はワークキャンプとしての住居改善等は行ったが、(3)も(4)も地域社会に直接働きかける活動を行い、信頼関係の構築がはかられた。その結果、重要との認識はあっても達成が難しいと考えられている、「コミュニティを動かす」、ということが可能になっていると考えられる。

さらに以下のことが明らかになった。

CBR マトリックスの使用により、障害のある人の地域社会へのインクルージョンが進んだかどうかをはかるために CBR ガイドライン・マトリックスが使えるのではないかと考えられる。そしてインクルージョンの達成のために、関係性の改善やそのためのコミュニケーションのように目に見えにくい支援が重要であることも確認できた。

6. おわりに

このように CBR ガイドライン・マトリックスを使って日本の国際活動を見ることでさまざまな発見があった。障害インクルーシブな開発をすすめるために必要な項目がマトリックスに書かれてあることを確認できた。今後の日本の援助活動、地域社会での活動でも全体像を把握できることに役立つと言えよう。さらに CBR ガイドライン・マトリックスを使用する例をさらに増やして検討を続けたい。

参考文献

注1 “Training CBR Personnel in South Africa to contribute to the Empowerment of Persons with Disabilities” by Sarah Rule, Disability, CBR and Inclusive Development Vol. 2, No.2, 2013

注2 『日本がかかわる途上国での障害関連コミュニティベースの活動・事例紹介』財団法人日本障害者リハビリテーション協会、2010年

注3 「ハンセン病回復者村 学生ボランティアと意味の変容」西尾雄志、『ノーマライゼーション』2009年8月号、日本障害者リハビリテーション協会

注4 「地域住民による知的障害者支援」沼田千好子、『ノーマライゼーション』2009年9月号、日本障害者リハビリテーション協会

JICA における障害者研修と 文化人類学的フィールドワークのコラボレーション —コートジボワールにおけるろう者・手話言語研究の振興—

亀井伸孝

愛知県立大学

Email: nobutaka.kamei@gmail.com

キーワード: フィールドワーク; 手話; 人材育成事業; 研究と実践の協働; 文化人類学

1. はじめに: 本報告のねらい

本報告は、国際協力のありかたとして、開発援助機関の人材育成事業と科学研究費補助金によって行われる学術研究のコラボレーションの可能性を探る試みについて紹介する。国際開発において研究と実践が協働を図ることが望ましいということについてはすでに議論がなされているが、両者の組み合わせ方の可能性が十分に試されているとは言えない。

本報告では、国際協力機構（以下、JICA）による研修と科研費による学術調査の組み合わせ方を例示し、今後の協働のモデルを示すことをねらいとする。

2. 紹介事例

今回事例として扱うのは、JICA によって行われた地域別研修「アフリカ地域障害者の地位向上コース」、およびその成果とコネクションを引き継ぐ形で展開された、主として日本学術振興会科学研究費補助金（若手研究 (A)）「ろう者の人間開発に資する応用言語人類学的研究: アフリカ諸国の手話言語と社会の比較」による数次のフィールドワークである。

JICA では、2002 年からアフリカの障害者を対象とした研修事業が行われている。アフリカ統一機構（現アフリカ連合）によって「アフリカ障害者の 10 年」（2000-2009 年）の取り組みが宣言されたのに合わせ、それをサポートする形で、アフリカ各国の障害当事者団体からリーダーを日本およびタイなどのアジア・太平洋地域に招き、障害者の地位向上を目指した研修を行ってきた。

- (1) 「南部アフリカ地域障害者の地位向上コース」（2002-2007 年）
- (2) 「アフリカ地域障害者の地位向上コース」（2008-2012 年）
- (3) 「アフリカ障害者地域メインストリーミング研修（自立生活プログラム）」（2011-2013 年）

対象とする地域や名称を変えながらも、この 12 年間、たえずアフリカの障害をもつ当事者を日本に招く研修の取り組みが続けられてきた。また、近年では、英語圏、フランス語圏など、アフリカの言語的多様性を考慮に入れた研修プログラムが立案、実施されている。

JICA によれば、研修を経験した人たちが政府の役職につくなど、その成果が徐々に現れてきているとされる。なお、「10 年」の終了後も、アフリカ連合によって「第 2 次アフリカ障害者の 10 年」（2010-2019 年）が設定され、JICA における取り組みも継続されている。

各回の研修の期間中には公開のセミナーが開催され、日本の障害をもつ当事者や一般市民、研究者などが、直接研修生たちと対話する機会が設けられている。これら公開行事のうちのひとつが、以下で紹介する一連の研究分野を切り拓く契機となった。

3. 事業の経緯と成果

2008年、コートジボワールのろう者がJICA「アフリカ地域障害者の地位向上コース」に参加、東京に滞在し、研修を受ける機会を得た。アフリカの手話言語研究に携わっていた報告者が、東京でのJICA・障害者インターナショナル(DPI)日本会議共催の公開セミナー「差別と闘うアフリカの障害者」に参加して、発表者であったろう者の紹介を受けたことをきっかけとして、現地におけるエンパワーメントの取り組みと、それを基礎づける本格的な学術調査の必要性を相互に確認した。

JICA研修の2か月後に、報告者はコートジボワール現地調査を実施した。以後、同国での内戦による中断をはさみ、2013年秋までに計5回にわたる断続的な現地調査が行われた。このうち、1回目は、日本貿易振興機構アジア経済研究所の研究プロジェクト「障害者の貧困削減——開発途上国の障害者の生計」(主査: 森壮也)の一環としての調査であり、それ以外は、主として上記の科研費補助金による学術調査である。

(1) 調査時期: 2008年10月

コートジボワール共和国における文化人類学的／開発学的調査

調査地: コートジボワール共和国アビジャン市

テーマ: 障害者の生計と労働

(2) 調査時期: 2010年2月-3月

調査地: コートジボワール共和国アビジャン市

テーマ: ろう者コミュニティと手話言語に関する文化人類学的調査

(3) 調査時期: 2010年8月

調査地: コートジボワール共和国アビジャン市

テーマ: ろう者コミュニティと手話言語に関する文化人類学的／言語学的調査

(4) 調査時期: 2013年3月

調査地: コートジボワール共和国アビジャン市

テーマ: ろう者コミュニティと手話言語に関する文化人類学的／言語学的調査、第1回フランス語圏アフリカ手話国際会議主催、フランス語圏アフリカ手話研究所設立準備室の発足

(5) 調査時期: 2013年8-9月

コートジボワール共和国における文化人類学的／言語学的調査

調査地: コートジボワール共和国アビジャン市

ろう者コミュニティと手話言語

研究の方法としては、コートジボワールのろう者コミュニティにおける参与観察調査を中心とした。あわせて、手話の語彙の撮影などの記録を行った。使用言語としては、当該地域のろう者によって広域的に用いられている、フランス語圏アフリカ手話をういた。アフリカ現地のろう者たちに手話言語調査のための研修を行い、情報提供者としてのみならず、調査の一端を担う研究協力者としてこのプロジェクトに参加する機会を設けた。

このなかで、現地におけるろう者コミュニティと文化、歴史の概要が明らかになるとともに、初めて本格的な手話言語の撮影、記載のための調査が行われた。現地調査を円滑に進め、かつ当事者による研究のスタイルを確立するために、現地におけるろう者のための調査スキルワークショップを数次にわたり開催し、共同調査を進め、成果は必ずろう者たちによって運営される報告集会において、手話による発表のかたちで共有された。

同プロジェクトのおもな成果は、以下の通りである。

- (1) これまで調査が行われていなかったコートジボワール共和国において、初めての手話言語調査を行い、語彙を収集した。
- (2) 同国において、当該地域の手話言語を使用言語として用いた参与観察調査を行い、同地域におけるろう者コミュニティの文化と歴史に関する一次資料を入手した。
- (3) コートジボワールにおける初の手話辞典を刊行した。
- (4) 日英仏の3言語による世界の手話言語に関するオンラインデータベース、Center for Asian and African Sign Languages (AASL) (アジア・アフリカ手話言語情報室) を構築し、インターネットで一般に公開した。
- (5) アフリカのろう者を対象とする調査のスキルを教授する研修を行い、人材育成を図るとともに、アフリカのろう者による研究態勢の構築を行った。
- (6) La première édition de la Conférence Internationale sur la Langue des Signes d'Afrique Francophone (LSAF) (第1回フランス語圏アフリカ手話国際会議) を開催した。この国際会議は、同科研費補助金が主催し、コートジボワールの NGO である Society Without Barriers - Côte d'Ivoire (SWB-CI) が共催した。[開催日: 2013年3月13日、開催場所: コートジボワール共和国アビジャン市ヨブゴン、Ecole Ivoirienne pour les Sourds (ECIS) (コートジボワールろう学校)]
- (7) 上記国際会議において、Le groupe préparatoire pour la fondation de l'Institut de Recherche sur la Langue des Signes d'Afrique Francophone (LSAF) (フランス語圏アフリカ手話研究所設立準備室) の設立が宣言され、研究所発足のための準備作業が開始された。
- (8) コートジボワールおよび日本におけるアウトリーチ活動を通じて、アフリカの手話言語の研究の重要性に対する政府、市民、ろう者当事者、専門職にある人びとの関心を喚起し、少数言語話者の立場に対する理解の促進に寄与した。

以上をまとめれば、本事業において西アフリカにおける手話言語の記載を行い [(1), (3)]、あわせて、関連する文化と歴史の調査を行い [(2)]、これらの成果をオンラインデータベースで世界と共有し [(4)]、人材育成とアウトリーチ活動における啓発などを通じて、アフリカろう者の人間開発における文化人類学的研究の有用性を試すとともに [(5), (8)]、国際会議と研究所開設準備によって将来への研究体制の確立を進めた [(6), (7)]。

これらの研究の結果は、雑誌論文12件、学会発表17件、図書11件ほかにより、日本語、英語、フランス語、日本手話、フランス語圏アフリカ手話の5言語を通じて世界に発信された。成果は学術的な面にとどまらず、現地のろう者活動の活性化をももたらした。

4. 考察と課題

大きな組織を伴わない「ひとり科研費」が、なぜ多くの成果を上げることができたのか。それは、ひとえに「地位向上コース」を受講したろう者の元研修生と、彼が帰国後に独自に行った啓発活動によって生まれた意識的なろう者層の自発的な協力＝活動のたまものであった。「マイノリティのエンパワーメントのために学術調査が必要である」と元研修生が強く自覚したこと、そしてそのための計画的な当事者活動の立案、実行、資金調達が必要であると、研修で得た知識と意識を維持し、また周囲のろう者たちとも共有したこと、それを科研費とうまく組み合わせることができたこと、などが要因として挙げられる。

今回のコラボレーションは、「人材育成事業でマイノリティに関する学術調査の必要性を自覚し

た当事者が、それを専門とするフィールドワーカーと出会い、お互いに協力して研究を進め、その過程と成果自体がエンパワーメントとなった」とまとめられる。「研究成果を実践に用いる」タイプとも、また「実践事例を事後的に研究する」タイプとも異なる、新しい研究と実践との組み合わせ方であろう。フィールドにおいては研究と実践が二分されない玉虫色の活動領域が生じるが(小國・亀井・飯嶋編, 2011)、その両義的な特性を活かすことが今後の課題である。あわせて、「フィールド／開発現場における感情の管理」という新しい課題についての示唆に触れ、今後の可能性に言及したい。

■謝辞

本研究のもととなる現地調査は、日本学術振興会科学研究費補助金(若手研究(A))「ろう者の人間開発に資する応用言語人類学的研究: アフリカ諸国の手話言語と社会の比較」(2009年度採択, No.21682005, 研究代表者: 亀井伸孝)により行われました。研究発足の契機となった公開セミナーの主催者である特定非営利活動法人 DPI(障害者インターナショナル) 日本会議および国際協力機構(JICA)には、その後もさまざまな形でのご助言や情報をいただきました。コートジボワールの共同研究のカウンターパートである NGO Society Without Barriers(代表: Sanogo Yédê Adama 氏)、フランス語圏アフリカ手話研究所設立準備室(le groupe préparatoire pour la fondation de l'Institut de Recherche sur la Langue des Signes d'Afrique Francophone (LSAF))、コートジボワールろう学校(Ecole Ivoirienne pour les Sourds)ならびに現地のろう者、手話、障害者関係団体と機関には、さまざまな調査協力をいただきました。国際開発学会「障害と開発」研究部会(代表: 森壮也氏)および同分野に関連する日本貿易振興機構アジア経済研究所の研究プロジェクト(同)、国立民族学博物館共同研究「実践と感情: 開発人類学の新展開」(代表: 関根久雄氏)には、調査の機会のほか、議論を通じて貴重な示唆をいただきました。記してお礼申し上げます。

■文献

- 赤嶺淳編. 2013. 『グローバル社会を歩く: かかわりの人間文化学』 東京: 新泉社.
- 小國和子・亀井伸孝・飯嶋秀治編. 2011. 『支援のフィールドワーク: 開発と福祉の現場から』 京都: 世界思想社.
- 独立行政法人国際協力機構. 2013. 「すべての人々が恩恵を受ける世界を目指して: 「障害と開発」への取り組み」 東京: 独立行政法人国際協力機構人間開発部.
- Sanogo, Yédê Adama ed. Superviseur : Kamei, Nobutaka. 2012. *Ecoute mes mains : dictionnaire de langue des signes*. Abidjan, Côte d'Ivoire : EDILIS.
- アジア・アフリカ手話言語情報室 Center for Asian and African Sign Languages (AASL) (2013 年 11 月 11 日閲覧) <http://aasl.aacore.jp/wiki/>
- 特定非営利活動法人アフリカ日本協議会 (2013 年 11 月 11 日閲覧) <http://www.ajf.gr.jp/>
- 特定非営利活動法人 DPI 日本会議 (2013 年 11 月 11 日閲覧) <http://www.dpi-japan.org/>
- 独立行政法人国際協力機構 (2013 年 11 月 11 日閲覧) <http://www.jica.go.jp/>
- フランス語圏アフリカ手話研究所設立準備室 (2013 年 11 月 11 日閲覧) <http://kamei.aacore.jp/ir-lsaf-j.html>
- SOCIETY WITHOUT BARRIERS - COTE D'IVOIRE (2013 年 11 月 11 日閲覧) <http://www.swbproject.webs.com/>

途上国における障害者の権利条約実現の可能性

—タイ、フィリピン、マレーシアの障害者運動の視点から—

千葉寿夫

首都大学東京・人文科学研究科・社会福祉学・博士課程後期1年

hchiba@adinfo.jp

キーワード：障害と開発、障害者の権利条約、障害者運動、途上国、アジア

1. 研究の背景

(1) はじめに

本報告は、首都大学東京の博士論文「途上国における障害者の権利条約実現の可能性(仮)」の研究の一部である。2013年4月から開始された初期段階の論文であるが、障害者運動の分析をもとに、権利条約を途上国で実施する際の現状と課題を整理し、その上で先進国が果たすべき役割について考察したいと考えている。

2006年に「障害者の権利条約」が国連総会で採択され、2013年10月時点ですでに138カ国が批准、158カ国が署名している。したがって現在、世界中で障害者関連法が見直されていることになる。しかし途上国ではどの程度それら法律が有効に実施されるのだろうか。例えば、条約の根底にある「障害の社会モデル」という考え方は、途上国ではまだ十分に普及しているとはいえない。また「合理的配慮」などの新しい条約の概念も途上国では浸透していない。さらに、これら新しい概念を生成し、障害者の権利を主張してきた障害者運動が、先進国同様途上国でも発生し発展しているのか、多いに疑問が残る。障害者の権利条約は、途上国の障害者にとっては先進国から与えられたものであり、当事者として作り出したという意識が低いかもしれない。このような状況で、政策や法律の企画や実施、そして監視に至るまで「障害者の参加」を求めている権利条約を、途上国で実施することにどの程度の妥当性があるのだろうか。本調査は、こうした途上国の現状を障害者運動の視点から分析し、途上国で条約の理念を実現するために必要な方策を探究するものである。

(2) 調査対象国

権利条約を批准し、途上国では比較的活発な障害者運動が見られる国であり、かつ日本の国際協力の影響が強い東南アジアの3カ国(タイ、マレーシア、フィリピン)を対象とする。この3カ国は近隣国でありながら、社会・文化・歴史・宗教などが異なり、障害者施策を含む社会保障制度の成立や現状も異なっている。一方で、障害者の権利や障害の社会モデルを土台とした障害者運動が、1980年代から発生し、徐々に拡大しながら障害施策や法律策定に影響を与えている。したがってこれらの国を分析することで、異なる社会基盤における、障害者運動の発展と課題が分析できると思われる。

(3) 研究の目的

「障害者の権利条約」に着目して、障害者運動と障害者福祉の相互作用を一国レベルで検証し、その課題を探る。その上で、以下の3点について明らかにしたい。

- ① タイ、フィリピン、マレーシアの1970年代以降の障害者運動と障害者施策の発展過程を国ごとに検証し、それぞれの国における発展の促進要因と疎外要因を、3か国の特徴を比較することによって明らかにする。
- ② これら3カ国において、障害者権利条約が前提とする「政策過程への当事者参加」を実現する

ための課題を特定し、その解決策を検討する。

- ③ これら3か国における障害者運動と障害者施策の発展および政策過程への当事者参加について、今後日本による国際協力や国連アジア太平洋経済協力会議(ESCAP)が主導する国際協調の役割がどこにあるのかを検討し、今後の国際協力の課題を明らかにする。

(4) 研究の方法

- ① 3カ国の障害者運動と障害者施策に関する先行研究を調べ、その上で、本格的な現地調査を行う。そして、障害者運動と障害者施策の発展過程に関する文献資料や聞き取り資料を収集し、分析する。
- ② 障害者施策を中心とした社会保障制度の現状と発展経緯を明らかにした上で、国際的な社会発展指標、もしくは分析枠組みを使って比較する。
- ③ 国際協力の影響を明らかにし、日本の役割を分析する。

今回の発表では、まずタイにおける障害者運動と障害者施策の発展に関し報告を行う。

2. 研究報告

(1) タイの障害者施策の発展

1970年代まで、タイ政府による障害者支援策はほとんど実施されておらず、当時の法律で「障害者」を扱っているものは3つしかなかった。1908年に最初の障害者施設が建てられたが、その後もあまり増加せず、2001年時点で入所施設9箇所、職業リハビリテーションセンターが8箇所しか存在していない。

タイ政府は1976年から障害関連法案の作成を試みているが、最初の法案は担当省内の承認すら受けることができず棚上げされてしまう。1980年代に入り、国連で障害者福祉が取り上げられるようになると、タイでも再び障害関連法案を作成する動きが起こった。法案は、1989年に内務省の承認を受け、議会審議へと移ったが、議論は難航し承認にはいたらなかった。そんな折、1991年にクーデターが勃発し、暫定政権が成立すると、暫定政権下で承認を受け、タイで最初の障害者法(リハビリテーション法)が承認されることとなった。(成立の詳細は後述)

1993年から障害者登録制度が開始されると、少しずつ障害者に社会保障サービスが提供されるようになった。法定雇用率も0.5%とされ、障害者の雇用促進も図られている。法の執行や管理を担当するリハビリテーション委員会が設置され、障害者団体の代表も委員として選出されている。2001年には「障害者に関する首相への諮問委員会」が設置され、障害者団体の代表が委員に含まれた。2002年から国連で障害者の権利条約の議論が始まると、タイでも障害者の権利を保障する新しい障害者法が必要との声が高まった。新法は、リハビリテーション委員会の課題別小委員会で検討され、法案の準備が進められていた。そんな折、2006年に再びクーデターが発生し、暫定政権が樹立されると、早速、新憲法の起草に取りかかった。この時、憲法の差別禁止条項に「障害者」という文言が挿入されるなど、障害者の権利が憲法でも保障された。そして2007年には、権利条約の理念に沿った新しい障害者法として「エンパワメント法」が制定され、2008年にタイ政府は権利条約を批准した。2011年11月時点で30以上の関連省令が発令されている。

(2) 障害者運動の発展

1960年代に、視覚と聴覚の障害者団体が設立されているが、当時はソーシャル・グループのような内輪の団体でしかなかった。タイで「障害の社会モデル」を土台とした障害者運動が発展するのは1981年にシンガポールで開催された第一回障害者インターナショナル(DPI)世界会議以降であった。この会議に参加したタイの障害者リーダーが中心となり、1983年にタイ障害者協会(Council of Disabled People of Thailand)が設立された。当時の構成団体は、1)タイ盲人協会、2)タイろう協会、3)タイ身体障害者協会、4)タイ知的障害児親の会の4団体であった。設立時の方針は、1)

自分たちで運動の方針を決めること、2) 障害者に必要な法律について議論し、障害者のための法律制定を政府に働きかけること、であった。方針に従い、協会はタイで最初の障害者法を制定するためにロビー活動を開始する。これがタイで最初の障害者運動と考えられる。

この運動の中心的存在は、ナロン氏とウィリヤ氏であった。ナロン氏は、陸軍士官学校在学中の21歳でリウマチを患い障害者となった。大学は法学部を卒業し教育学で修士号も取得している。1982年に自ら身体障害者協会を設立し、タイ障害者協会の初代代表を勤めたのち、上院議員にもなっている。一方、ウィリヤ氏は、中学生の時に事故で視力を失っている。その後、盲学校に通い大学に進学。大学では法学部を卒業し弁護士になっている。ハーバード大学への留学経験もあり、米国から帰国後、障害者法の法案をドラフトしている。2人とも中途障害者で、法学部出身のエリートである。

しかし彼らが政府に障害者の要望を伝えても、最初はほとんど相手にされなかった。そこで、全国キャンペーンを実施し、支持者を増やしていった。またこの活動に呼応して、若手障害者リーダーのティラワット氏がバンコクでデモを行っている。彼は、大学在学中の21歳の時、ラグビーで頸椎を損傷し障害者となった。なんとか大学は卒業するが、その後は、Tシャツの販売などで生計を立て、障害者として社会に不満を感じていた。

1986年になると、ウィリヤ氏を中心に作成した障害者団体の法案を内務省に持ち込み、改めて政府に要望を伝えた。この時も、政府は法案を受け取ろうとしなかったが、ウィリヤ氏の活動がメディアで報じられると、態度を軟化させ法案を受け取ることになった。そして1989年には、障害者の要望を取り入れた法案が内務省の承認を得ることになる。しかし国会では、財源を理由に法案審議は進まなかった。そんな折、1991年にクーデターが発生し、暫定政権が立てられると、暫定政府には障害者基本法に理解を示す閣僚が多く、また暫定議会では特に社会保障関連の法案が通りやすいというタイの政治事情が功を奏し、1991年11月にリハビリテーション法は議会で承認された。

法律制定後、法律を管理するリハビリテーション委員会に障害者団体の代表が参加できるようになった。しかし法律が施行されても、障害者の生活はあまり改善されず、90年代後半から00年代にかけて、障害者団体は独自に、交通バリアフリーに対するデモを実施したり、自立生活運動を導入したりと活動を拡大した。この時、運動の中心となったのがトッポン氏であった。トッポン氏は、陸軍士官学校を卒業後、27歳の時に交通事故で脊髄を損傷し障害者となっている。事故から3年後の1989年に身体障害者協会に入り91年には理事長に就任。その後、DPIアジア太平洋事務局の開発オフィサーになっている(2007年死去)。

2001年になると、「障害に関する首相への諮問委員会」の設置を障害者団体が提案し、成功させている。本委員会には障害種別毎に障害者団体の代表が委員として参加している。諮問委員会で障害者は一定の影響力を発揮し、2002年から国連障害者の権利条約特別委員会にもタイ政府代表として障害者を派遣することになった。この時、障害者としてタイ政府代表になったのが、モンティアン氏であった。モンティアン氏は、生まれながらの全盲である。地元のチェンマイ大学を卒業後、アメリカに留学し、音楽理論で修士号を取得している。帰国した93年には盲人協会のアドバイザーとなり、その後、会長に選出され、現在はタイ上院議員となっている。

モンティアン氏、トッポン氏、ウィリヤ氏などの働きかけにより、タイでは障害者の権利を保障するための新しい障害者法が議論されていた。新しい法案は、担当省内の承認を受け議会に提出されたが、この時も反対意見が多く承認にはいたらなかった。

そんな折、2006年9月に再びクーデターが発生し政権が崩壊、暫定政府が立ち上げられた。暫定政府は、直ぐに新憲法の起草手続きに取りかかり、市民の意見を広く取り入れた。この時、障害者団体は直ぐに要望を表明し、新憲法の差別禁止条項に「障害」の文言を加えることに成功している。そして、暫定政権下で法案が通りやすいタイ政治の特徴を利用し、2007年12月に新しい障害者法としてエンパワメント法の成立にも成功している。この流れを受け、2008年7月29日にタイ政府は障害者の権利条約を批准した。エンパワメント法の制定後、法律の実施と管理を担当するエンパ

ワメント委員会には、7つの障害者団体の代表が委員として参加できるようになった。

3. 分析

(1) 資源動員論から見たタイの障害者運動

資源動員論の運動過程図式(片桐 1995: 75)を使って、タイの障害者運動の分析を試みた。結果として、タイの障害者運動は、この図式に概ね当てはまることが分かった。運動過程図式とは、運動の発生と参加、運動組織の構造、運動をめぐる組織連権などから、社会運動を把握するための枠組みである。運動過程図式として、①構造的誘発、②構造的緊張、③不満の共有化、④変革意図の成立、⑤運動組織の形成、⑥目標達成をめざした社会過程、⑦受容あるいは拒否(運動の終結あるいは転化)、⑧促進要因、⑨抑制要因、が上げられている。

構造的誘発: タイには1991年のリハビリテーション法成立まで、障害者に対する社会保障制度がほとんど整備されていなかった。また障害を理由に、不当な差別に曝されていた。つまり、誘発的要因となる潜在的な不満が障害者の間に広まっていたと考えられる。構造的緊張(運動の直接的原因): 1981年のDPI世界会議をきっかけに、タイの障害者リーダーは「障害者の権利」に目覚め、「障害が社会によって創りだされている(障害の社会モデル)」という考えを持つようになった。不満の共有化: 権利意識に目覚めた障害者リーダーは、他の障害者や関係者と意識を共有し支援者を増やしていった。変革意図の成立: 障害者の社会保障を獲得するために、法律が必要との認識が共有された。運動組織の形成: 障害者リーダーは障害種別毎に全国組織を立ち上げ、さらにそれらをまとめる障害者協会を設立した。設立当初は4団体の加盟であったが、現在7つの全国組織が加盟している。目標達成をめざした社会過程: 全国でキャンペーンを実施し、またバンコクなど数カ所ではデモを実施した。法案を作成し政府に提出するなど、具体的な要求行動も伴っている。受容あるいは拒否(運動の終結あるいは転化): 障害者法の制定を持って、初期の障害者運動は一定の成果を得た。一方で、期待するほどの改善が実際には見られず、新たな運動および活動に転化されていった。

ここまでが1991年のリハビリテーション法成立までの流れといえる。またエンパワメント法の制定までも、不満の共有化、変革意図の成立、運動組織の形成など、運動過程図式に当てはまることとなっている。

促進要因: 第一回DPI世界会議など、草の根レベルの障害者運動がグローバルに展開されていた。またDPIは国際連合にも影響を与え、それが各国政府にも好影響力を及ぼした。タイ独自のクーデターによる政変。権利条約の発効。障害者リーダーの指導力。

抑制要因: 障害者に対する不当な差別。政府の障害者の権利意識の欠如。

また指導的役割を果たした障害者リーダー5人の経歴を見ると、4名が中途障害者であり、3名が肢体障害者で2名が盲人であった。5名全員がタイでも優秀な大学を卒業し、うち盲人の2人は留学経験もありエリートである。一方で、社会福祉や障害について学んだ人はおらず、障害者の権利や障害の社会モデルについては独学と考えられる。

最後に、タイの障害者運動は、1991年のリハビリテーション法の成立までと2007年のエンパワメント法の制定までの2段階に分けて考えることができる。いずれも、優秀なリーダーによって戦略的に進められた運動と考えられるが、法律の制定にはいずれもクーデターというタイの政治的要因が関係している。一方で、リハビリテーション法の成立後も、実際には生活が改善されず新たな不満が生じたことから、運動がバリアフリーや自立生活運動、そして新たな法律の制定などに多極化している。今回の報告では法律の制定しか扱うことができなかったが、後期の運動は明らかに拡大している。しかし一方で、障害者の権利や社会モデルという考え方が、エリートの障害者だけでなく、一般にはどこまで普及しているのか、新たな調査が必要である。また今後は、フィリピンやマレーシアでも同様の運動が見られたのか研究を進めたい。

フィリピンの障害児教育法の現状と問題点 —障害当事者が直面する諸問題—

森壮也 (JETRO アジア経済研究所)

E-mail: soya_mori@ide.go.jp

キーワード：障害，障害児教育，法制，当事者

1. はじめに

本報告は、アジア経済研究所で2012年から実施されている「開発途上国の障害者教育・教育法制と就学実態」研究会の成果の一部である。これまでの「障害と開発」分野での研究成果から、多くの途上国で障害当事者は生計を営む際に困難を抱えており、それが彼らを貧困者の位置に追いやっていることが明らかになりつつある。この困難の背景にあるのは、不十分な教育環境である（森，2010，2013）。各国は、それぞれ、国連障害者の権利条約という国際的な基準の策定を受けて、国内法制の整備に乗り出しており、障害者雇用では、差別禁止法と障害者雇用割当が大きなツールとして使われ始めている（小林，2012）。しかし、その一方で、障害者がそれまでに受けてきた教育は、障害当事者を労働市場に参画させるための十分な役割を果たしてきたとは言えない。本報告では、そうした現状をフィリピンにおける障害児教育法の状況を例に取りあげて報告し、どのような問題があるのかを論じる。

2. 障害児教育関連主要法制

フィリピンの教育法制一般についての論文はほとんどない。しかし、その中でも数少ない論文として、Manuel and Gregorio [2011] があげられるが、そこで論じられているのは、2000年 ECCD 法（幼児教育管理法）がメインであり、小学校教育以降についての記述はほとんどない。これ以外では、Manasan, Celestino and Cuenca [2011] が障害児教育予算の法的側面について、経済学的な分析をする背景として論じているのみである。以下では、現地におけるインタビュー¹及び 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、「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。」²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。そうした文脈の中、憲法において、障害児の教育は、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。」³として国の義務として規定され、実施されている。さらに

第4節で国は「非定型、非公式、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。」となっており、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根拠となっている。

(2) 障害者のマグナカルタ(RA7277 及び RA9442, RA10524)

①障害者のマグナカルタ 第二章 教育

フィリピンの障害者基本法は、障害者のマグナカルタと呼ばれる RA（共和国法）7277号（1992年）およびその修正である RA9442号（2008年）、RA 10524号（2013年）である。同法は、アジアでも早くに制定された障害者の包括的人権法であり、アメリカの「障害を持つアメリカ人法（ADA）」に範を取って作られたとされている。

この障害者のマグナカルタでは第2章が教育に当てられており、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。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。

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共に、障害者のための特別な措置を施策で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。この条項は、前節で述べた憲法の規定と合わせて、フィリピンにおいては、障害児が公立学校への就学を希望した時に学校はこれを拒否できないことの根拠法となっている。日本では、障害児の就学については、障害児の状況に応じて教育委員会や学校と親との協議で決定されるのが実情となっているが、フィリピンにおいては、法律上は原則受け入れとなっている。一方、フィリピンでも実情は、Quijano [2009]によれば、2011年現在で学齢期の障害児の数は101,762人とされているものの、これら障害児のうちの97.3%が未だ教育を受けられないうでおり、残りの約5,916人は地域の一般校で学んでいる。また同年現在で、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あるとしているが、障害児の推定数を考えると、この数字はあまりに少ない。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（表1）、高等学校レベル（表2）となっている。

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及び私立学校の双方の有資格の学生に提供されうる。共和国法第 6725 号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%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、またその他のタイプのフィリピンのすべての地域の異常な子供たちのために、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持つこと、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及びその他の訓練プログラムという節である。ここでは、

「国は障害者に市民としての権利、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、非公式教育で、

「国は障害者の全人的な発達を意図して非公式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非公式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。ここで言う非公式教育プログラムとは、「公式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、公式な教育を補完、またそれに代替するものとして策定されたもの」⁴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及び特殊教育指導のための訓練教材の開発(c)特に視覚障害、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持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に必要な資金を配分しなければならない。」

として国立大学の負うべき責任と中央政府の負うべき障害者のための大学教育における責任について規定している。

上記のように障害者のマグナカルタは、フィリピンにおける障害者基本法として障害児教育を受ける権原を示していると言えるが、「利用可能な範囲の限りににおいて」という条件が付いてい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。

障害者のマグナカルタは森〔2008a; 2010; 2012〕でも述べられているようにフィリピンの障害者の権利法として策定されている。その中に障害児・者教育についての記述が見られることは、評価すべきことではあるが、一方でそうした総合的な法律の中に、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言えなかった。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、教育全体の中で障害児教育の優先順位は低い。マグナカルタ実施規則が別途、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後に述べる問題につながってくるからである。

②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。

障害児教育のための原資に関わる法・制度

フィリピンでは、障害児教育のための資金調達元となっているのが共和国法第 5447 号 (RA 5447, 1968 年) 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。

ところが、その後、大統領令第 189 号 (EO189, 1987 年)、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。

教育プログラムに関わる法・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具体的な教育課程については規定しておらず、他の法律によって同国の障害児教育は迷走することになる。まず、共和国法第 8980 号 (RA8980, 2000 年)、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 (RA9155) 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う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持つ人たちの

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。

教育制度管轄機関に関わる法制

次は、障害児教育を実際に地域で管轄する機関を定めた制度である。これは、まず教育省令第14号(1993)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)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、ここが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)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間の業務調整が教育省令第5号(1998)によって実施された。さらに教育省令第11号(2000)で特殊教育センターが公認され、政府の管轄下に正式に入るに至っている。

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、教育省令によって制定されており、特殊教育基金の変質に見られるように、障害児教育の財政基盤の弱화가容易にもたらされやすい状況が存在する。

3. 障害児教育ガイドラインと法制

障害児教育を統べる基本法がない中、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 (Policies and Guidelines for Special Education, Revised Edition, 1997)」である。ドイツの国際 NGO, CBM (Christofel Blindenmission) の経済的支援を受けて作ら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。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、2012 年まで教育省次官 (Undersecretary) をつとめており、今もフィリピンの障害児教育に及ぼす影響は大きい。

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通りである。

第1章 哲学, 目的, 目標

第2章 定義と範囲

第3章 子供の特定化, 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, この他, 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間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, 法律と同様の効果を実際に発揮する文書となっている。

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伺えるが, 同書が出されたのは, フィリピンの障害児教育が隔離から統合に向かった時期であり [De Torres 2008], そうした時代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過ぎず, 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, 未熟な状態のままである。

こうした現状を考慮して, 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, 日本と異なり法律のメインストリームは議員立法である。また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, 政府担当者も期待をしておらず, それは同国において障害児教育が停滞する原因ともなっている。国連障害者の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に若干の刺激を現在, 与えつつある。インクルーシブ教育と当事者の権利を尊重した教育を目指す権利条約での方向性は, インテグレーションの延長としてのインクルージョンの発展という意味では, フィリピンの従来の路線と同じライン上にあると言える。しかし一方では, たとえば, 当事者の権利の尊重から, ろう者の手話への位置づけが問い直されているという変化も見られる。

本節で述べているガイドラインは, ろう児への教育について次のように述べている。

「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供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置くべきである。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 FSL 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。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みによる教育ではなく、障害当事者による教育も盛り込まれている。いわば、1970 年代的な枠組みの中にあったガイドラインが、障害者の権利条約に代表される世界の変化によって、大きなパラダイム変換を迫られているといえることができる。

フィリピンにおいては、1987 年憲法と障害者のマグナカルタ(RA7277 及び RA9442)が障害者法の基本をなしており、障害児が教育を受けられる権原についても述べられている。しかしながら、大統領令や省令等によって出されている障害児教育関連法制の多くは、障害児教育のための資金調達や担当部署の管轄についてのものであり、障害児教育の全体を包括的に定める障害児教育法がフィリピンには存在しない。それにとって代わるものとして、1970 年代に定められた Policies and Guidelines for Special Education(教育省、1997 改定版)が同国では教育省などでの障害児基本法としての位置を占めている。分離教育から統合教育、そしてインクルージョン教育といった新しい流れも、こうしたガイドラインの上に接ぎ木する形で存在しているのが実情であり、障害児についての基本的統計も整備されているとはいいがたい実情がある。

障害当事者からも特に農村部における専門的教育を受けた教員の配備や時代の実情に合った職業教育の整備などの要望が寄せられている。現在の法制は、そうした要望を実現させるような仕組みも不十分なままである。

4. K-to-12 法(2013)と新たな夜明けへの期待

しかしながら、2013 年に入って大きな変化が生じた。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から小学校 6 年と高校 2 年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見られた。この K-to-12 法、2013 年拡張基礎教育法(The Enhanced Basic Education Act of 2013, RA No. 10533, 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)」⁵)は、公立・私立の双方の学校に適用される。

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))において、「こどもが最初に学ぶ言語、あるいは複数の言語で、自分が一体感を持てる言語で、他の人たちからもそのこどものネイティブ言語であると認めてもらえる言語であり、こ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、関連した諸障害を持つ諸個人によって用いられているフィリピン手話(Filipino sign language)も含まれる。地域語ないしネイ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

手話およびその地域変種への言及が、音声言語の多様性も踏まえた表現と同等の形で触れられている。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、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言える。

この言語規定は、まず第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。同章では教育省が拠ってしかるべき 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公式、非公式の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、この条項に従う限り、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が前提とされている。

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、続いて「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、これらの二言語が中等教育レベルでの教育の主言語になりうる時まで、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良いのは、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。

この他、同法には、その他、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 이슈として取りあげられ、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、全く存在しない。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は、障害児教育のバランスという意味では問題が残る。

5. 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的法律が存在しない。すなわ

ち、障害児に特殊教育（特別支援教育）を義務づける法律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、法制では不十分にしか整備されていなかったと言える。こうした状況の中で、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、1970年代の終わりに策定されたガイドラインということもあり、現在では、古い考え方に基づくものだという評価になりつつある。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年)が現在、議会に提出されているが、これまでの法案同様、廃案になってしまうのではないかと、さほど期待されていない。しかし、そうした法律は、教育省が出したガイドラインと比べれば、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。

しかしながら、一方で、こうしたガイドラインに体现される仕組みは、40年近くを経て、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、フィリピンのろう社会から議員を通じて提案されたフィリピン手話法案（FSL 法案, HB6079）である。ろう社会の言語であり、ろう者の母語であるフィリピン手話（FSL）をフィリピンの公用語の中に加え、ろう学校でも用いるべきであるという法案である。この法案に、教育省は大きく抵抗し、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(Signed Exactly English)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、そうした手話こそが、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、論者の見るところ、本論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中、教員への SEE のトレーニングは十分に行われていない。一方で、FSL ができる教員もほとんどいない状況を考えると、過去の路線の延長でフィリピンのろう教育に光が見えるかどうかは、はなはだ疑問である。

こうした議論のある中で、2013年になって K-to-12 法という新しい法律が制定され、その中でこの FSL が取りあげられたのは、大きな新しい動きである。FSL という用語自体が、それまでの法律では存在していなかった語であり、それがろう児の教育の問題と絡めて同法で採用されたこと、また多言語社会フィリピンの実情を反映した教育のあり方の中で、FSL が位置づけられたことは評価できよう。一方、障害児教育に影響を与えるような条項は、これ以外には同法では見られず、依然として障害児教育の基本法が存在しない状況には変化がない。

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体に結びついているのか、まだまだ十分な議論がつくされたとは言えないが、少なくとも本論によって、議論に若干の前進が見られたならば幸いである。

〔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 (2012. 9)』, pp163-172。
- 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, 2013/03/06)。
- 小林昌之編 (2012)『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。
- 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—』衆議院憲法調査会事務局。第19号 (委託調査報告書)。
- 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>, 2013/03/07)。
- 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 No.1』 (http://www.pref.fukui.jp/doc/kankou/report_d/fil/109.pdf, 2013/03/07ダウンロード)。
- 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 No.2』 (http://www.pref.fukui.jp/doc/kankou/taisi_d/fil/085.pdf, 2013/03/07)。
- 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』アジア経済研究所選書4, 岩波書店, pp.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』アジア経済研究所双書 No.567, アジア経済研究所, pp.291-317。
- 2010a 「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』アジア研選書 No.585, アジア経済研究所, pp.183-206。
- 2010b 『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か』岩波書店。
- 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』アジア研選書31, アジア経済研究所, pp.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。
- 森壮也・山形辰史 2013『障害と開発の実証分析—社会モデルの観点から』勁草書房。
- 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(ブレイキング・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>, 2013/03/07)。

〈外国語文献〉

- De Torres, M.S.B. 2008, *One Hundred Years of Special Education in the Philippines 1907-2007*, Dissertation submitted to College of Education, 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, Japan. (<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, 2013/03/06).
- Manasan, R.G., A. B. Celestino and J. S. Cuenca, 2011, Mobilizing LGU Support for Basic Education: Focus on the Special Education Fund, *DISCUSSION PAPER SERIES NO. 2011-07*, 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*, Vol.5. No.1, pp.65-76.
- Pangalangan, R.C. 1998, Children with Disabilities: The Burdens of Dual Discrimination, Romero, Florida Ruth P and Elizabeth A. Pangalangan, ed., *Looking After Filipino Children: A Compendium of Philippine Laws and International Declarations, Conventions, and Covenants*, Makati City, Philippines : Children and Youth Foundation of the Philippines.
- Ministry of Education, 2005, Functionally Literate Filipinos: An Educated Nation – 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)), Republic of the Philippines (<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Philippines/Philippines%20EFA%20NPA.pdf>)
- UNESCO. 2007, *Philippine Education For All 2015: Implementation and Challenges*, UNESCO.
- Quijano, Y.S., 2009, *INCLUSIVE EDUCATION: THE PHILIPPINE PERSPECTIVES*, Presentation for 19th Asian Federation on Intellectual Disabilities Conference (Singapore, 22-26 November 2009)
(<http://seameoforum.files.wordpress.com/2011/09/inclusive-education-vietnam-oct20-2011.ppt>, 2013/03/06).
- UNESCO, 2009, *Philippine Education For All 2015: Implementation and Challenges*, UNESCO (http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Philippines/Philippines_EFA_MDA.pdf)

表 1

障害児の学校在籍状況(小学校, 2011-2012学校年度)

障害別	学習障害	聴覚障害	視覚障害	知的障害	行動障害	肢体不自由	自閉症	言語障害	慢性病	脳性マヒ	障害児合計	天才児	総計
	49,337	15,747	4,474	12,918	6,040	1,200	6,063	1,151	803	198	97,931	146,525	244,456

出所: Dept of Education, The Philippines

*

表 2

障害児の学校在籍状況(中学校, 2011-2012学校年度)

障害別	学習障害	聴覚障害	視覚障害	知的障害	行動障害	肢体不自由	自閉症	言語障害	慢性病	重複障害	発達障害	総計
	4,931	835	482	143	786	22	70	121	120	166	2	7,678

出所: Dept of Education, The Philippines

¹ 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 弁護士とのインタビューによ

る。

² 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)。

³ フィリピン共和国憲法 第14条第2節(2)。

⁴ IRR OF RA 7277, IMPLEMENTING RULES AND REGULATIONS of the Magna Carta for Disabled Persons (Republic Act No. 7277)

⁵ 原文は, 以下のフィリピン政府官報サイトで見られる。

<http://www.gov.ph/2013/09/04/irr-republic-act-no-10533/>