

特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー—

一九九五年インド障害者法と当事者運動

森 壮也

●インド障害者法（一九九五）とその骨子

インドには、非常によくできた法律と言われる障害者法があることが知られているが、同法はその一方で施行の実際面では大変に立ち遅れているという問題を抱えている。このインド障害者法は、簡単にまとめると以下のような内容を持つ。

インド障害者法（一九九五）の正式名称は、'The Persons with Disabilities (Equal Opportunities, Protection of Right and Full Participation) Act, 1995'である。一九九五年二月、ナラシムハ・ラオ政権の下でわずか一日で、インド上下院で成立（短期で実現したが、もちろんその成立までの時期には、多くの障害当事者による座り込みをはじめとする直接行動やデモなどがあつた）、一九九六年二月七日から施行されている。

法の骨子としては、中央・地方政府に障害者が生産的な市民として参加できるようにサービス、ファシリテイ、平等な機会を提供することを求めたもので、障害者が当然受けられる権利とファシリテイを制定して

いる。また障害の防止やリハビリテーションについての条項も含んでいる。同法の対象となるのは、インドの障害認定で四〇%以上のレベル（日本では、障害の重さは等級で区分されているが、インドでは、医師による診断で決まるこの%を用いている。一〇〇%が最重度の障害であり、例えば指の損失は、指先の損失よりも全指の損失の方が数字が大きくなっている）の障害者である。

●インド障害者法を支える枠組み

インド障害者法の機能を実施する機関として、中央政府内に障害担当チーフ・コミッショナー（CCPD）、中央調整委員会（CCC）と中央執行委員会（CEC）とが設けられている。

CCCの委員長は、社会正義・エンパワメント省（MSJE）の大臣である。CCCは、障害者関連の政策決定を行い、委員会は三九人のメンバーで構成され、二四人が政府当局から、一五人が政府任命のNGO、障害関係者である。またそのメンバー構成の先進性を示すものとして、同委員

会では、最低女性が一人、SC/ST（指定カースト・指定部族）から一人任命されることとなっている。

CCCによって決定された政策は、実行に移すための諸規則を定める委員会である中央執行委員会（CEC）でさらに細かい審議がされる。CECは、障害関係者五人を含む三人のメンバーで構成されている。

CCPDは、こうして政府によって取り決められた枠組みの中で、各州政府の障害担当コミッショナーの業務を調整すると共に、中央政府によって配分された予算の利用について、これを監視する任務を担う。またCCPDのもうひとつの重要な任務は、障害者の権利に関わる様々な異議申し立てと中央・地方政府による法律・規則・命令・指示等の非施行への苦情を取り上げることである。CCPDのこれらに関する決定は民事裁判の判決と同等の効力を持つ（一九〇八年インド民事訴訟法）。その他、議会に提出する障害者政策に関わる年次報告を作成するのもCCPDの仕事である。

上にも述べた通り、中央レベルだけでなく、各州にもCCPD、CCC、CEDと



特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー—

同様の組織があり、州の障害担当コミッションナーがいる。中央政府からの通達等は、この州コミッションナーを通じて全国に伝達される他、地方の問題も州コミッションナーを通じて中央政府にあげられる仕組みとなっている（ただし、制度上のあるべき姿と異なり、タミル・ナドゥ州での聞き取りによれば、州のこうした障害担当コミッションナーに問題をあげてもなかなか取り上げられないことが多いとのことである）。

またこの他、障害の予防と早期発見、すべての障害児に一八歳までの無償教育を与えるという内容、そして政府公的機関での三〇%のポストの留保、雇用面でのアフターマティブ・アクション、アクセシビリティでの差別の禁止、人的資源の開発・研究の場としての障害研究機関の設立、障害者教育機関の認可について、また重度障害者（インドの障害レベルで八〇%レベル以上）の教育機関について、社会保障のための資金の配分、すなわちリハビリ資金、NGOへの資金提供、失業手当、保険スキームについての条項などが同法にはある。

●最大の問題点—法の実施

このように、条文を見るとその包括性は日本にもないほどの大変に素晴らしい法律であるが、最大の欠陥は制定・施行以来一〇年を経ているにもかかわらず、残念ながら実施が十分にされていないということである。また当然のことながら、法改正もそ

の間、全く行われていない。

●なぜ実施がされないのか—政府・官僚制の問題

この実施面の問題については、

- ・ 法律の実施をする十分な権限が担当省庁に与えられていない、
- ・ 担当省庁が担当する業務の中で「障害」分野の優先順位が低い、
- ・ インドに一般的に見られる官僚制度の硬直性、

といったことがその理由として多くの人々によってあげられている。

最初のものは、チーフ・コミッションナーは、障害に関わる諸問題について民事裁判の判決に相当する法的効力を持つ裁定を出すことができるが、省庁の中にはそうした裁定を回避するところもあることを指す。

また二番目のものは、多くの途上国で指摘されていることであるが、インドでの問題として、障害問題が社会正義・エンパワメント省（MSJE）の担当となつているが、同省はSC/ST（指定カースト・部族）とマイノリティ問題の担当省でもあり、現在の大臣が指定カースト出身ということもあって、そちらの方にむしろ重点が置かれてしまつていくという問題である。最後のものは、さらにより一般的なものであるが、官僚制度の硬直性、特にインドでのそれは、組織の大きさや伝統の古さなどから変化が非常に起きにくいものである

ことが従来から指摘されているが、それを指すものである。

●なぜ実施がされないのか—当事者運動と障害NGOに関する問題

またその背景には次のようなことがあると思われる。

- ・ インドで障害者全体の権利を要求する運動の発足が遅れたこと、また障害当事者の政策決定責任者への就任が遅れたこと＝社会による法モニタリングの遅れ、
- ・ 政府とNGOの間の経済的な関係（癒着・子飼関係）がNGOによる独立した意見の提示、要求を妨げたこと、
- ・ 障害者法自体に残る問題として、罰則規定あるいは実質的な罰則規定が欠けており、法の実施の遅れの責任や法の規定の回避への対処が十分になされていないこと。

このうち、障害当事者の問題については、一九四七年のインド独立以来、いくつかの障害別の当事者団体は発足していたものの、それぞればらばらに個別の利害を求めて運動してきており、障害という障害別を超えた連携の枠組みが作られたのは、ようやく一九九三年に障害者権利アドボカシー・グループ（DRG）ができてからである。これは、全国障害者雇用促進センター（NCPEDP）のジャヴィード・アビディ氏を中心とした全国的な動きで、団体というよりは、各地で同時発生的に同様の運動が起



CCPDのマノージ・クマール氏（筆者撮影）



NCPEDPのジャヴィード・アビディ氏（筆者撮影）

き、緩やかな連携を保っているものである。このDRGが、各地で障害の別を超えた運動の核となり、それまででは見えなかった「障害者の声」を社会一般と政府に伝える大きな力となっている。

またNGOとの癒着の問題というのは、多くのNGOが政府から財政支援を受けていることをさす。MSJEの下部組織であるCCPDの予算のうち、実施額の相当部分がこうしたNGOへの支援にあてられている。そのこと自体は障害関連NGOへの国家の支援ということで良いことであるかもしれないが、実際には、障害当事者ではなく、障害者を支援する非障害者のNGOであるということが状況をさらに複雑にさせている。すなわち、障害によっては、支援者によるパターナリズムやオリエンタリズムといった一歩間違えば、障害者の抑圧につながるかねないような問題も恒常的にインドでは存在している。

●障害者担当三機関トップの選出問題

こうしたことを考えると、障害者法の実施についても障害当事者をトップとした組織ができることが、その促進を加速させることになるかと期待されている。

現在、家族も含めた当事者という意味では、MSJEの障害関係三天組織であるCCPD（障害者担当チーフ・コミッションナ）、RCI（インド・リハビリテーション

ン協議会）、NT（自閉症・CP・知的障害・重複障害者の福祉のためのナショナル・トラスト）のうち、CCPDをのぞく二つがようやく今期の指名から障害当事者になった。

CCPDであるマノージ・クマール氏の就任は、興味深いプロセスで起きている。前任者ウマー・トゥリ博士の退任を受けて、CCA（内閣任命委員会）が最初に任命したのは、このクマール氏であった。同氏は、

聴覚障害の子供達の聴覚訓練を専門とするオージオロジストであるが、障害当事者達からは、当事者とはみなされず（オージオロジストは、ろうの成人達からみればむしろ反感を持たれる存在である）、障害者運動に関わったこともなかったため、その指名には反対の声があがった。そこで新たに指名されたのが、H・C・ゴエル博士であった。ゴエル博士は、サーフダルジャン病院（ニューデリー）のリハビリテーション部部長で、彼自身が障害者であった。この指名は障害当事者ということで、DRGをはじめとする障害当事者団体からも歓迎されていた。ところが、経営上の理由でゴエル博士はこの指名を辞退せざるを得なくなってしまったのである。こうした中で、再三、延長されていた前任者トゥリ博士の任期延長にも限度が出てきて、ついにDRGなどの反対にもかかわらず、再度、最初指名されたクマール氏が指名され、その職につくこととなった。同氏については、他に

も貧困州でありながら、政治的影響力も強いビハール州の出身であることが知られており、そうした背景も同氏の再度の指名を後押ししたと言われている。

CCAによって指名されたRCIの議長は、退役軍人イアン・カルドロー元陸将補である。障害当事者でもあるということで、大きな反対もなく、最初の指名から一貫して指名の揺れもなく就任に至ったのは、このカルドロー議長のみである。

NTの議長は、プーナム・ナタラジャン女史であるが、彼女は、タミル・ナドゥ州のチェンナイにあるヴィディヤ・サーガルという神経性障害児・者の教育・訓練施設の長で、この分野で二〇年以上のキャリアのある人物である。障害当事者の親としての活動をはじめ、広い意味での障害当事者に含まれる。当初、CCAは、前CCPDのトゥリ博士を指名したものの、彼女についてもDRGがCCPDとしての実績を評価できないとして反対し、彼女からも断られたため、適当な人が他にいないとして、前任者のアローカ・グハ氏の続投を命じたが、DRGの抗議運動によって、これも断念に至った。その結果、再度再開された二〇〇五年の四月に始まった選考過程を経てナタラジャン女史が就任している。

●インド障害者法の修正

インド障害者法に関しては、二〇〇五年にMSJEが突如、同法の修正に関する提



特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー

案募集を同年七月締め切りで出し、さらに今年に入ってから同省の修正提案が七月に同省のウェブ・ページに出された。この修正案は、同法が作られてまもなく設立されたアマタ・ダンダ委員会（アマタ・ダンダは同委員会の委員長の名前である）と呼ばれる修正案の委員会による修正案を踏襲したものだと言われている。

その主な内容は、障害についての定義を更新したほか、職業リハビリテーションについての項目の強化やCCCやCECについての規定を同法から規則に移した事、教育や雇用についての内容をより実質的に効果のあるものにするなどである。

しかし、この委員会からの修正提案は、それが提出された一九九九年以来、ずっとMSJEの内部で日の目を見ることなく、お蔵入りになっていたものである。また突如出された背景には、先に述べたクマール氏のCCPDコミッションへの就任が関係しているとも言われている。またもうひとつの背景として、国連における障害者の権利条約の動きを受けて、インドの障害関係国内法を整備しないといけなくなったことも指摘されている。同法に対するクマールコミッションの積極的な態度は評価されるべきであるが、その一方でこの修正案は、インドの障害当事者団体との十分な協議を経ることなく出された。このため、このMSJEの修正提案に対する意見募集が障害当事者団体からの批判を受けて、再

三延長されるという事態となっている（現在のところ、二〇〇七年の一月まで延長）。こうした中、この修正提案に対しては、障害当事者団体から、

- ・ 同法が依然として効果を発揮していない根本的原因に触れていない、
- ・ アミタ・ダンダ委員会は自閉症、脳性マヒ、血友病、重複障害、地中海貧血（サラセミア）、言語障害を含む六つのカテゴリーを含めることを提案しているにもかかわらず、カテゴリーが依然として現行のまま七つに限定されている、
- ・ 同委員会による勧告では、「教育についての章の趣旨について、障害には、ある種の学習障害も含める」と書かれているのに含めていない、
- ・ 血友病と地中海貧血については、長いこと障害に含めて欲しいという要望が出ているのに、先送りされ、HIV/AIDSも障害の領域に入るべきとされているのに入っていない、

という問題が出されているほか、CCCやCECの規定が規則に移ることで、これらの弱体化が起きるのではないかと懸念も表明されている。

●まひ

障害者の問題は、①教育、②雇用、③アクセスに集約されるが、インド障害者法では、これらの三つはすべて網羅されており、その意味でも世界的にも非常にすぐれた包

括性を持つ法律である。そうしたことを考えても、この法律が着実に実施され、インドの社会が障害者をも開発のパートナーとして取り込むメインストリーミングを実施する良いモデル、また障害者の持つ能力を十分に活かすエンパワーメントの面でも良いモデルを示せる状況が一日も早く訪れることを願いたい。

インドの障害当事者運動の積極的な活動にもまた注目して良いと思われる。ここでも述べたように、同法の成立、その施行のための背景として、この運動が果たしてきた役割は大変に大きい。

最後に、インドの障害者法が、この地の障害者を「Disabling」する法律になってしまわないように、障害者法のモデルとなるように、法の速やかな改正と実施そして障害当事者が関わることの大切さを改めて、指摘しておきたい。

（もり そうや／アジア経済研究所新領域研究センター）

《参考文献》

- ① The Chief Commissioner for Persons with Disabilities: Government of India, The Persons with Disabilities (Equal Opportunities, Protection of Right and Full Participation) Act, 1995.
- ② Javed Abidi, "India: Home to 70 Million Disabled Persons," RANAP Newsletter, March 2000.