

第 1 章

ネパールの障害者政策の展開と障害当事者・障害者団体

井上 恭子

要約：

ネパールの障害者政策の展開と障害当事者・障害者団体の関係を、政治と社会の変化に注目して検討する。ネパールの政治は、絶対王制の時代を経て 1989 年の民主化運動以降大きく変化し、2008 年 5 月に王制が廃止され共和制へと転換した。このような政治の変化のなかでネパールの障害者政策は、初期の医療リハビリテーションおよび医療ケア優先から、社会のなかでの障害者の位置づけや自立を促す方向にシフトしている。政府・団体から障害者への便宜の多くは、依然として特定地域の特定障害者を対象にした個別のニーズに対応する性格が強いものの、政策・制度の整備が進み、障害者関係団体数も増えて活発な活動が展開されている。政治体制の変化を経て、政府の姿勢、障害者団体の活動、障害者自身の意識は変わりつつあり、「コミュニティ」が議題にのぼり、「障害者の政治・社会参加」、「基本的人権」、「経済的自立」といったテーマが取り上げられ、その方向が志向されつつある。

キーワード：

民主化、絶対王制・共和制、憲法制定議会、国法、障害者福祉法、社会福祉協議会(SWC)、地方自治法、5 カ年計画、NGO・INGO

第1節 はじめに

障害者政策の展開と障害当事者・障害者団体の関係は、障害者問題という共通性を持ちながらも、各国の政治・経済・社会的条件で事情が異なる。そのことから、障害者を取りまく問題を、人権や福祉のありかた、社会との関わり方といった普遍的な枠組みで考えると同時に、国を単位として障害者政策と障害当事者の関係を見ていく必要がある。この考えから、事例としてネパールを取り上げて検討を試みる。

ネパールの政治は 1989 年の民主化運動以降大きく変化した。1990 年代半ばからは毛沢東主義ネパール共産党(以降「毛派」)による王制廃止・共和制主張の反政府武装運動が展開されるなか、内戦の激化に伴い政治・社会の混乱が続き、ついに 2008 年 5 月に王制が廃止され共和制へと政治体制が転換した。このような政治の変化は、障害者を取りまく環境にも大きな変化を与えた。変化には、政治の民主化・活性化が果たした役割は大きい。1980 年代末までの絶対王制時代には、政党活動は禁止され、自発的な自助運動さえもが封じられ、あるいは規制されてきたが、1990 年代以降は、困難な政治・経済環境にありながらも、障害者団体の活動が活発化し、政策の整備が進められた。同時代の国際的な障害者問題の展開もネパールの障害者政策の整備と障害者団体の活動を促したが、国内の政治体制の変化が果たした役割も大きいと考える。ネパールの激しく変化する政治環境のなかで、障害当事者・障害者団体の活動の質的变化と方向性を検討してみる。

本章ではネパールについて、障害者に関わる政策の整備と展開や、障害者を取りまく環境の変化、障害当事者・障害者団体の対応を、政治の展開と関連づけて検討する。以下、第 2 節でネパールの概要と歴史を簡単に説明し、第 3 節で障害者政策の展開を検討し、第 4 節では、障害当事者・障害者団体に関するいくつかのデータについて触れ、現状を概観し、最後にネパールの障害者政策と今後の課題を考察する。

第2節 ネパールの概要

ネパールは人口 227 万人、人口増加率は年 2.2%、6 歳以上の識字率は 54%(2001 年センサス)¹の、多民族・多言語²国家である。UNDP 発表の人間開発指数は 2007 年に 0.553 で 182 カ国中 144 位となっている(*UNDP Human Development Report 2009*)。国土は地形と高度をもとに山岳地帯(高度 4877m 以上)、丘陵地帯(610m～4877m)、テライ(610m 以下でインド・ガンジス平野に連なる平野部)に分けられ、行政区分はこの 3 地帯を縦に分断する形で、5 開発区(東部開発区、中央部開発区、西部開発区、中西部開発区、極西部開発区)に分けられ、さらに 75 県に分けられ(図参照)、58 市(*municipality* : 市議会)と

3916 村(Village Development Committee: VDC、村落開発委員会)をもつ。表 1 は 2001 年時点での各地帯および開発区別の人口構成である。過疎の山岳地帯と人口が集中している丘陵地帯・テライという構造が見て取れる。またカトマンドウ盆地をもつ中央部開発区への人口集中も目立つ。山岳地帯・丘陵地帯では、険しい地形のために通信・道路網の整備は進まず、アクセスが困難な地域が多い。

図 開発区と山岳・丘陵・テライ地帯

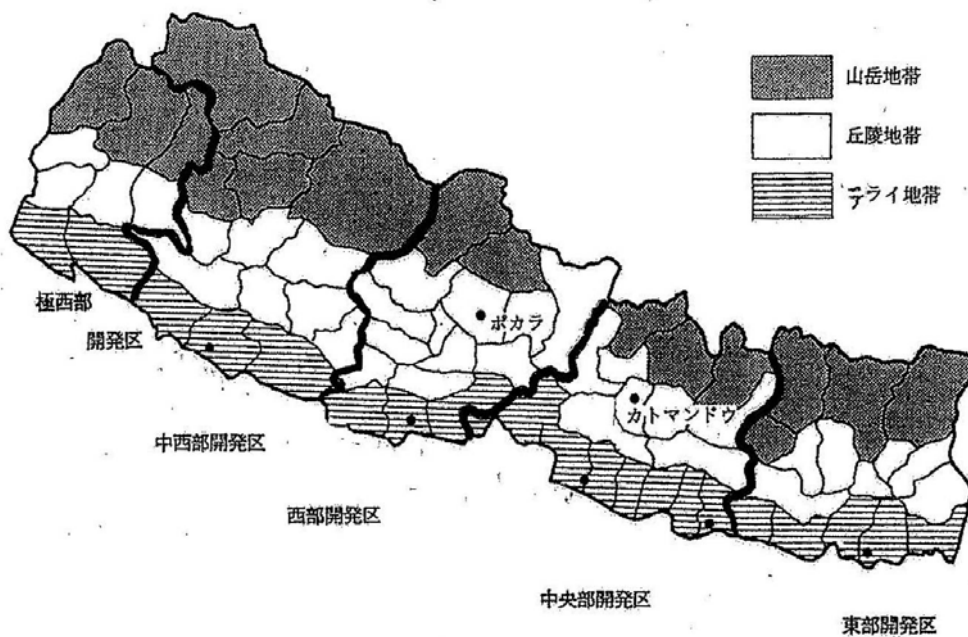


表 1 開発区・地帯別人口 (2001 年)

地域/地帯	県数	東部開発区		中央部開発区		西部開発区	
		人口	%	人口	%	人口	%
山岳地帯	16	401,587	1.73	554,817	2.40	24,568	0.11
丘陵地帯	39	1,643,246	7.10	3,542,732	15.30	2,793,180	12.06
テライ	20	3,299,643	14.25	3,934,080	16.99	1,753,265	7.57
計	75	5,344,476	23.09	8,031,629	34.69	4,571,013	19.74

地域/地帯	中西部開発区		極西部開発区		地帯別人口	
	人口	%	人口	%	人口	%
山岳地帯	309,084	1.34	397,803	1.72	1,687,859	7.3
丘陵地帯	1,473,022	6.36	798,931	3.45	10,251,111	44.3
テライ	1,230,869	5.32	994,596	4.30	11,212,453	48.4
計	3,012,975	13.01	2,191,330	9.47	23,151,423	100.0

出所：Population Monograph of Nepal 2003, Vol.1, Central Bureau of Statistics より集計。
<http://www.cbs.gov.np> (2009 年 12 月 29 日アクセス)。

次に、ネパールの近代から現代の歴史を、障害者政策の展開を念頭に置いて簡単に紹介する。2008 年の政変で消滅したシャハ王朝は、ネパール中央部(現在の西部開発区)のゴルカの出身で、18 世紀末にカトマンドゥ盆地のマッラ王朝を倒し全国を統一して王朝を樹立した。その後 1846 年から 1950 年までの約 100 年間、摂政の地位にあったラナ家が国王を抑えて専制的統治を行った。このラナ家摂政政治は 1950 年に、反ラナ家の政治勢力と隣国インドが国王を支援して「王政復古」が実現することで終焉し、国王が実権を回復した。しかしその後、政治勢力が希望した民主化の方向には進まず、国王は政党を弾圧し全権限を掌握する絶対王制を選んだ。政党活動は禁止され、統制的・抑圧的な政治体制「パンチャーヤト制度」³がしかれ、強化されていった。

絶対王制は、1989 年に盛り上がった民主化要求運動の結果、大きな転機を迎えた。以降は、国王が民主化運動に対して譲歩を重ねる過程を辿った。国王は 1990 年 1 月に「パンチャーヤト制度の廃止」を宣言、新憲法が公布され、さらに 1991 年には民主化運動側が要求していた政党参加・国民直接選挙による国会選挙が実施された。この選挙の結果、中道政党であるネパーリー・ कांग्रेस(Nepali Congress : NC)とネパール共産党が 2 大政党に躍進し、NC の政権が樹立されるが、政治対立から政権は安定せず、政治混乱の時代となる。

そのようななか、政治の混乱と民主化の進展の遅れに不満を持つグループが、議会制民主主義路線から離脱し、王制打倒・共和制樹立の武装闘争「人民戦争」を宣言した。

上述の毛派である。毛派は 1990 年代半ば以降、従来の政治体制のなかで周辺化されていた貧困層やカースト社会の低層である不可触民や少数民族からの支持を集めて各地で武装闘争を展開していった。政治の混乱と国王による強権志向が、毛派の活動と勢力拡大を可能とした。

2005 年 2 月に国王は、毛派との軍事対決の強化と政治権力の掌握を意図して国内非常事態宣言を発令し、国会・内閣を解散し、毛派との対決色を強めた⁴。これに国民が強く反発し、王党派を除く中道勢力を巻き込んだ抗議行動が全国的に展開され、各地での反国王運動には毛派による動員が効果をあげた。その結果同年 4 月に国王は非常事態宣言を撤回し、2006 年 4 月には国会が回復された。

以降、毛派との和平協議が始まり、2006 年 11 月に政府と毛派が和平（停戦）協定に調印した。その後、事態は急速に展開し、2008 年 4 月に政党参加による直接選挙で憲法制定議会(制憲議会)が成立した⁵。続いて制憲議会は 5 月 28 日に「王制廃止・共和制移行」を決議し、「国民主権の独立・セキュラー・包括的・連邦民主共和国」の樹立を宣言した。「包括的」の語に、これまで周辺化されてきた下位カースト、ダリット(*dalit*、ヒンドゥ教社会で最下層の不可触民)、少数民族、マデーシー(*Madhesi*、テライに住むインド系住民)⁶、女性、障害者などを積極的に組み入れる姿勢が明示されている。さらに同年 8 月 18 日に毛派を中心とする連立政権が発足した。ただし連立各党間の対立から 2009 年 5 月 4 日に毛派は政権を離脱し、これにより、2010 年 5 月に新憲法の発足という日程であるが、制憲議会の憲法草案作成活動は停滞した。

1991 年以降 2008 年に至る時期は、ネパールが王制から共和制に転換した変動の時期であり、この政治変動は障害者政策・制度の展開と障害当事者・障害者団体の活動にも大きな影響を与えた。この点に注目し、次に障害者関連政策・制度の展開をみていく。

第 3 節 障害者関連政策・制度の展開

1. 絶対王制の時代

絶対王制下では、民間による自発的な活動は制限されていた。王制の継続には統制的かつ封建的社会制度の保持が不可欠である。ネパールにはこの目的で 1854 年に制定された「国法」(*Muluki Ain : National Code*)があり、ネパール初の成文法典として刑法・民法の役割を果たしてきた。同法の基本目的は、王制を支えるヒンドゥ社会・カースト序列の堅持にある。1964 年に改正された国法には、障害者への条項はあるが細かくない。「法廷で見る・聞く・話すことに障害がある者は法的権利を代弁するための後見人を立てる権利を持つ」、「身体障害者に法手続の優先を」などが記され、その他、結婚・再婚

などについて、「政府には、らい、盲、その他の障害者で、働けない者に食事とシェルター、年 2 着の衣服を提供する義務がある」、「妻が盲になった場合、夫は再婚できる、しかし同様の条件でも妻は再婚できない」などとある(NAPD-Nepal [2007: 11])。

一方、経済・社会開発への国民の参加を促す必要があり、その目的で Society Registration Act 1960⁷が制定されたが、団体への統制・規制が主たる目的であった。1960 年代には、1964 年に政府がカトマンドゥで盲児童を対象に特別教育を開始し(Sharma [2006: 61])、また 1969 年には Nepal Disabled Association(NDA)が発足している⁸。また、1971 年に教育法(Education Act 1971)が制定され、障害児童への特別教育の提供が記されている⁹。同じく 1971 年に発表された National Education System Plan (NSEP)は特別教育に言及している。1973 年には教育省内に Special Education Council (SEC)が設置され、すべての特別教育学校を統括して「メインストリーミング化する構想」が示された(Sharma [2007])。

1977 年には上記 Society Registration Act 1960 が改正・改称されて Association Registration Act 1977 が制定された。これにより、各種民間協会、自助団体、NGO、文化団体などに県長官(Chief District Officer)への登録が義務づけられ、県長官が各団体を指導し統制し監督する体制となった。さらに中央での総括機関として Social Services National Co-ordination Council (SSNCC)が設けられ、総裁には王妃がついた。王制強化が常に政府の念頭にあったという時代背景を考えると、民間団体の活性化よりも活動の監督・監視が組織設立の目的であることは明白である。とくに、一方では外国からの資金・技術支援を各方面で必要とする現実があり、しかし一方では体制を揺るがしかねない外国からの影響を防ぐ必要があったのである¹⁰。

2. 政治の自由化と制度変化

しかし政治の民主化、活動の自由化を求める声や、統治制度への批判は強まっていった。1980 年には体制批判に対処するため、「政治体制パンチャーヤト制度の維持が否か」を問う国民投票が実施され、54.8%の賛成票で「維持」が決定された。ただし厳しい統制下で実施された国民投票で 45%が体制維持に反対を表明したことは、体制批判勢力の存在を示している。政府は翌 1981 年に、「国家パンチャーヤット」(国会)選挙を、政党の参加は拒否しつつも国民による直接選挙で実施して批判を和らげようとした。

このような事情を反映して、1980 年代の障害者関連の制度・法律には変化が見られる。1981 年の国連による国際障害者年宣言は障害者問題についてネパール国内に呼応する動きを強めさせ、政府の対応を促した。障害者関連では、1981 年に労働・社会福祉省 (Ministry of Labor and Social Welfare) が設置された¹¹。続いて 1982 年には Disabled Persons (Protection and Welfare) Act 1982(DPWA: 障害者福祉法)が成立した。障害者を扱

った初の法律である。DPWA は、障害者を定義し(speaking, hearing, seeing, manipulation and mobility disability and all mentally retarded persons)、障害者の権利と障害者への対応を明記した。ただし DPWA の実施は、12 年後の 1994 年に障害者福祉規則(Disabled Persons (Protection and Welfare) Rule 1994)で実施細目が設定されるまで待たされた。DPWA とならんで 1982 年には障害者救済基金(Disabled Relief Fund)が設置され、教育・訓練・リハビリテーションプログラムや貧困家庭の障害児への奨学金支給プログラムも組まれた。さらに 1985～1990 年度の第 7 次 5 カ年計画は「障害者の社会統合に触れている」(JICA [2002: 20-21])。

1990 年代以降、障害者関係で具体的かつ大きな動きがでてきた。1990 年の政治変動を経て公布された 1990 年憲法(Constitution of the Kingdom of Nepal 1990)は、国民の平等、カースト差別の禁止、言論の自由、表現の自由、結社の自由、信仰の自由などが明記され、新しい時代の到来を物語る内容となっている。障害者関係では、障害者の権利が述べられ、11 条(3)で、宗教、人種、性、カースト、障害による差別を禁止し、「女性、児童、老人、身体的・精神的無能力者(incapacitated)の人々、経済的・教育的後進の階級の人々の保護と向上のために特別法を設けること」、26 条(9)で「孤児・身寄りのない女性、老人、障害者の保護と利益のために国は教育、保健、社会保障に関する政策を追求すること」などが明記された(NAPD-Nepal [2006: 26])。1992 年には毎年 12 月 3 日を国際障害者年記念日とすることが決定され(Joshi [2004: 1])、同じく 1992 年には児童法(Child Act 1992)で、障害児童や孤児は 16 歳になるまで政府の児童福祉施設に収容し、以後行く場所がない場合は 18 歳まで滞在を延長できるとし、ただし年齢制限は障害児童には適用されないなどが、定められた。同年には労働法(Labor Act 1992)が制定され、就労中の事故による障害・死亡への保障を要求する権利が明記され、死亡の場合は遺族への補償金の支払いが定められた。

さらに前記の 1971 年教育法(Education Act 1971)に対応して 1992 年に教育規則(Education Rules 1992)が出され、ようやく教育法の実施が可能となった。教育規則には障害児童に特別教育を提供する学校は政府から特別便宜を受ける権利を持つこと、などが盛り込まれている。これに伴い国家教育委員会(National Education Commission)が設立され、基礎・初等教育プロジェクト(Basic and Primary Education Project 1992～97)が発足し、学校教育に統合学校(integrated school)の概念が導入されている(Sharma [2007])。また、1991～1996 年度の第 8 次 5 カ年計画は、「障害者問題を開発のなかに位置づけ、地域モデル学校の設立と地域社会参加について言及」、1994/95 年度には各県で身体・精神障害者 50 人に月 100 ルピーの支給、1995/96 年度には障害児のために 5 開発区に学校を設置する計画などが盛り込まれた(JICA [2002: 20-21])。

注目すべき変更は、1992 年に上記 SSNCC に代わって社会福祉協議会(Social Welfare Council : SWC)が女性・児童・社会福祉省下に設置されたことである。王妃は総裁から

退いた。SWC は、児童・高齢者・身よりのないもの・障害者への福祉や女性の権利の確立、失業者・貧困者・文盲の人々が尊敬される生活を送れるよう、また不利な立場にいる階級やコミュニティの人々への福祉措置を提供することが目的とされた。社会福祉活動を助成し、関係 NGO を把握し調整することも業務であるが、SSNCC 時代とは異なり、統制・規制的な役割は後退し、NGO 活動の振興・支援と調整が大きな業務となった。表 2 は、2008 年 6 月時点での SWC 登録団体数である。1990 年代以降の登録 NGO 数の増加が読み取れる。表 3 は同時点での活動分野別の NGO 数を示したものである。注意しておかねばならない点は、SWC への NGO 登録数がネパール国内の実際の NGO 数と合致するものではないことである。SWC 登録は NGO に義務化されているわけではない。ただし政府からの資金・技術便宜を受けたり、あるいは、ODA 援助の受給や外国・国際 NGO(International NGO を「INGO」と略称)との提携のためには SWC への登録が必須となる。一方 INGO は、ネパールで地元 NGO との提携のためには SWC に登録し、SWC を経由して活動する必要がある。SSNCC 時代に厳しく活動を監視され数もきわめて少なかった INGO は、SWC 時代になって大幅に増えた。ただし実体は、SWC を経由せずに地元 NGO との直接接触で活動する INGO も少なからずあると言われる。SWC はこれを問題視しているようで、後に 1998 年に「すべての NGO は外国援助を受ける際に政府の承認が必要、さもなくば NGO の登録更新は行わない」との通達がだされ、NGO 側から抗議がだされたという。SWC での登録および登録更新には組織規約や会計検査済みの書類が必要とかの条件があるが、これを完全に整備できる能力を備えた NGO は多くはないのではないだろうか。表 4 は SWC 資料から作成した INGO の国別・活動分野別の状況を示したものである。なお、ここで議論する余裕はないが、NGO と INGO との関係、さらには SWC との関係などは、検討すべき課題である。とりあえずこの問題についての研究として Bhattachan [2001]、CDSA [1999, 2000]、Dahal [2001]、Maskey [1998]、Shrestha [1998]を挙げておく。

表 2 SWC による障害者団体認証年と団体数

認証年	団体数
1979	1
1985	3
1991	6
1992	3
1993	11
1994	5
1995	22
1996	34
1997	17
1998	37
1999	29
2000	29
2001	22
2002	30
2003	63
2004	48
2005	52
2006	45
2007	51
2008*	26

注：SWC 資料では 2006 年末から 2007 年 7 月までの 21 団体の承認について日付が読み取れない。表の前後関係から、これら 21 団体を 2007 年の認証として計上した。*2008 年は 6 月 13 日まで。

出所：SWC 資料より。

<http://www.swc.org.np>

(2009 年 6 月 29 日アクセス)

表 3 SWC 登録障害者団体数

分類	団体数
エイズ・薬物乱用	80
児童福祉	841
地域社会開発	15,405
環境保護	1,187
障害者	534
医療・衛生	571
道徳開発*	689
女性	1,998
青年	3,750
計**	25,055

注：2008 年 6 月 13 日現在。* 宗教関連団体が多い。** SWC のオリジナル表では計 25,436 となっている。
出所：表 2 に同じ。

表 4 INGO の活動分野(210 団体)

	保健・医療	地域社会開発	児童	女性	教育	障害	その他	計
アメリカ	22	13	10	2	3	1	14	65
イギリス	8	11	4		3	1		27
日本	4	6	2	1	3			16
イタリア	3	6	0	1	2		1	13
フランス	3	3	6			1		13
ドイツ	5	2	3			1		11
オランダ	6	1	3					10
カナダ	1	5	1	1				8
スイス	4	3	1					8
韓国		4			1			5
アイルランド		3	2					5
ノルウェー		1	1			3		5
デンマーク		1				1	2	4
オーストリア	1	1					1	3
オーストラリア	2		1					3
ベルギー			1				1	2
インド		2						2
フィンランド		1	1					2
その他*	2	3	1				2	8

注：SWC データの活動分野の説明は系統的でない。対象領域が複数ある場合は筆者が主要と判断する分野で分類した。*その他は、インドネシア、ニュージーランド、スウェーデン、バミューダ、シンガポール、スペイン、ブラジル、香港。

出所：表 2 に同じ。

1994 年にはようやく DPWA 1982 の実施細則である Disabled Persons (Protection and Welfare) Rules 1994 (DPWR 1994)が制定された。DPWA 1982 と DPWR 1994 に基づく障害者の権利と便宜は、(1)教育：政府系の学校で授業料の無料化、政府系の技術・職業訓練機関で定員の 5%を障害者に留保、障害者に特別教育を提供、(2)医療：病院の医療無料化、ただし 65 歳以上の障害者に対して(NADP-Nepal [2006: 27])、ベッド数 50 以上の病院は少なくとも 2 床を障害者に留保、(3)雇用：給与・便宜・仕事について、学歴・訓練・身体的条件で差別しない、政府・政府関係機関は障害者を優先的に雇用、従業員 25 人以上の事業所・会社は最低 5%の雇用を障害者に留保、障害者を雇用する事業所に所得税免除、(4)自営：SWC は障害者に無担保で事業開始のための融資、(5)免税：障害者の所得税ほかすべての税を免除、障害者のリハビリテーションのための施設への免税、障害者が障害のために使用する器具の関税・消費税そのた税金を完全もしくは一部免除、(6)移動：障害者と補助者の交通費の割引¹²、(7)司法：障害者の訴訟への支援¹³、などである。その他、障害者証明書(ID カード)の公布と障害者統計の整備も明記された¹⁴。また、あるサンプル調査では、調査した障害者の 3%が ID カードを保有、ID カード保有の男女比は男性 3 対女性 1 との結果がでている(Patan CBR [2005: 3])。

3. より深くより広く

障害者政策は 1990 年代後半に範囲・内容ともさらに拡充された。1996 年には障害者サービス国家行動計画(Disabled Persons Service National Policy 1996)が出され、(1)障害者の権利と機会の確立、(2)法の整備および障害者が適切な権利と福祉を享受できる環境整備、(3)障害予防措置(母子の安全、栄養、交通事故防止など)、(4)通信メディアをとおして人々の認識を促す、(5)統計・情報の整備、(6)障害者への教育を BA レベルまで引き上げる、特別のニーズに応じて特別教育実施、(7)医療の無料化、(8)スポーツ・娯楽活動の充実、(9)家族・コミュニティ基盤のリハビリテーション、(10)雇用拡大のために政府・NGO の活用などが盛り込まれた。医療・福祉アプローチから社会アプローチへの転換が意図されているように窺えるが、障害当事者の観点からは「従来の福祉アプローチの踏襲」との不満と批判もある(NAPD-Nepal [2006: 41])。

さらに 1997 年開始の第 9 次 5 カ年計画(1997~2002)では、家族と地域を組み込んだリハビリテーションの構想を打ち出している。計画は、障害者関連で法・規則・条例に修正を加えることを明記し、保健センターでの障害者への無料医療、Community Based Rehabilitation(CBR)センター設置のための支援、障害者のための福祉センター設置、障害者データの村落・市・県ベースでの整備、女性・児童・社会福祉省にデータの保存、地方政府レベルで障害者に手当の支給(ただし被雇用者、所得のある者、リハビリテー

ジョンセンター居住者、奨学金受給者を除く)、知的障害者、聴覚障害者、視覚障害者に無償教育、無償職業訓練の提供、点字教科書作成、各メディアを通して障害者への特別プログラムの広報、義肢・車椅子・松葉杖・補聴器などの補助具の製造企業への奨励と補助、障害者を雇用する企業に特別支援などが盛り込まれた(JICA [2002: 21])。地方の重視や、NGO・市民社会の役割に注目している点などが、この計画を特徴づけている。

障害者問題の地方レベルでの組み込みは、1998 年に成立した地方自治法(Local Self Governance Act 1998)とその実施細目となる 1999 年の Local Self Governance Regulation 1999 で具体化される。1998 年地方自治法は、県開発委員会(District Development Committee : VDC)とその下に村落開発委員会(Village Development Committee : VDC)、さらに地区委員会(Ward Committee : WC)を置き、それぞれの構成、役割、責任を明確化した。地方自治の促進、地方分権化がこの法律の大きな目的であるが、障害者問題についても、VDC と WC は「域内の孤児・身寄りのない者・障害者・被差別者の保護と生活を支援する義務」を持ち、またこれら人々の記録を維持する義務を負った。第 9 次 5 カ年計画に続く 1998 年地方自治法が NGO の活動に注目し奨励していることが、先の表 2 にあるように 1998 年以降の SWC 承認団体の増加に反映しているといえよう。ただしこの法律については実施面での問題点がなくもない。国の福祉政策との連携が重要となるなかで、地方自治体の行政執行能力は地域によって異なり、課された業務の遂行に支障を持つ自治体も少なくはない。地方自治・分権化が地方行政の不備と劣悪化を招くようならば、きめ細かな対応を必要とする障害者問題への取り組みに不安が生じる。

第 9 次 5 カ年計画に続く第 10 次 5 カ年計画(2002～2007)は、「障害者の権利の保護、開発のメインストリームへの組み込み、参加・重視、ニーズに対応したサービスの提供の重要性」をうたっている(NAPD-Nepal [2006: 34-37])。

教育に関しては、1996 年に障害者だけでなく女性・少数派・ダリット・貧困層を対象にした特別教育政策 (Special Education Policy 1996) が発表されており、これに続く形で 2001 年に Education for All National Plan of Action 2001-2015 が発表された。2004 年には、2009 年度までをカバーした Education for All (EFA) プログラムが開始され、「特別なニーズを持つ、社会的に周縁化されたグループ・障害児童・先住民族児童・困難な環境にある児童・排除されている児童を組み込んだ教育(incorporate education : IE)」への方向性が示された(NAPD-Nepal [2006: 38-40])。シャルマによれば、IE は障害児童対象の特別教育を意味せず、対象は、ダリット、先住少数民族、障害児、浮浪児、子供労働者、紛争被害児童、性的その他目的で売買された児童、親・保護者がいない児童、HIV・ライ感染児童、貧困児童に及ぶという(Sharma [2007])。IE の詳細は充分検討できていないが、「社会的に周縁化されたグループを組み込んだ教育」が、逆に差別化を進め、隔離的教育につながらないかとの懸念をここでは出しておきたい。

障害者を対象とした政策では、2006 年 7 月に障害者政策行動計画(National Policy and Plan Action on Disability)が発表され、(1)問題認識(awareness raising)、(2)特別ニーズ教育(special needs education)、(3)リハビリテーションおよび医療ケア(rehabilitation & medical care)、(4)訓練と雇用(training and employment)、(5)支援サービス(support services)、(6)アクセシビリティ(accessibility)、(7)ファシリティ(facilities)、(8)障害者の自助組織の能力開発(capacity building of self-help organization of PWDs)、(9)障害者ホームとその運営(disability home and its operation)の分野が特記された。障害者の雇用や自立を取り上げ、社会の意識改革なども重視し、より広い分野での障害者支援を目指しているといえるが、問題点も指摘されている。たとえば NAPD-Nepal は、(1)男性障害者が重視され、女性障害者・子供がなおざりとなる危険性がある、(2)障害者のためにはより包括的な国家政策が必要である、(3)経済活動に障害者をメインストリーミングする努力がまだ不足している、(4)働き盛りの障害者を生産的活動に取り込む努力が必要である、(5)障害者の安心のために包括的社会保障制度が必要である、(6)障害者問題に積極的に組み込むため、遠隔地での CBR 活動が重要である、(7)家庭・社会への障害者の貢献が斟酌されていない、障害者のイメージを前向きにする必要がある、(8)障害者の尊厳は人権問題である、福祉アプローチから権利ベースアプローチへに向けて障害者に関わるパラダイムシフトが必要である、と主張している(NAPD-Nepal [2006: 32-33])。

4. 新たな時代に向けて

ネパール制憲議会は 2008 年 5 月に「王制廃止・共和制移行」を決議し、「国民主権の独立・セキュラー・包括的・連邦民主共和国」の樹立を宣言した。これまで周辺化されてきた人々の参加が保障されることが「包括的」の語に示されている。新憲法へは、少数民族、ダリット、マデーシー、女性、障害者などからの期待が大きい。障害当事者・障害者団体による制憲議会への参加、議論への参加も進んでいる。制憲議会議員には障害者が 3 人おり¹⁵、そのうち Indra Maya Gurung(女性)は毛派からの内閣割り当て推薦議員、Ragav Bir Joshi はネパール共産党(統一派)の比例代表議員で、この 2 人は障害者を代表する存在である。さらに Sarada Kumar(女性)は障害者組織からではなく毛派の選出議員である。彼らは障害者としての立場から憲法草案作成に関与するとともに、とくに車椅子の Gurung、ろうの Joshi は、議会活動をとおして障害者の存在と障害者の抱える問題を国民に示し、障害者の権利を主張する役割も果たしている¹⁶。

新憲法に障害当事者・障害者団体の期待は大きく、そのために政治的発言力を強める必要も認識されつつある。たとえば障害者団体の統括組織である National Federation of the Disabled Nepal (NFDN)総裁の Birendra Raj Pokharel は、「障害者人口が低く見積もられ、制憲議会への障害者の代表が少なくなった」と述べ、「障害者人口を 30 万とすれば、複

数比例代表選挙で全国で 10 人以上の当選がありえた」と、政治参加度の不足を指摘した。障害当事者の活動の今後、政治活動を意識した発言ととれる¹⁷。

第 4 節 障害当事者・障害者団体の現状

障害者政策の具体化を求めるには、障害者の状況を知り、詳しい障害者数と障害の内容の把握が不可欠であるが、正確な障害者調査の不足などから障害者情報は欠如している。そのことが障害者政策の実施の妨げとなっている。

障害者調査にあたっても、障害者に対する社会・住民の意識から正確な調査は容易でない。障害の原因を、運命、呪い、前世の悪行の結果、悪霊の仕業などと考える意識が、調査の障害となることがある。障害を恥じる意識があり、障害の存在を隠そうとするため、正確な情報が得られない(NPC=New ERA [2001: 87])。

表 5 過去の障害者人口比

年	対象年齢	調査地域	障害分類	障害者人口比 (%)
1971(1)	10+	全国	All types	1.5
1980(2)	All ages	全国	Physical, auditory, visual, mental	3.0
1981(3)	All ages	全国	All types ;visual, mental	0.5
1989(4)	All ages	全国	Mental, physical	4.9
1991(5)	5+	6 県	Hearing	16.6
1995(6)	All ages	8 県	All Types	4.55
1995(7)	All ages	1 県	All Types	5.04
1998(8)	All ages	5 県	All Types	3.41
2001(9)	All ages	全国	All Types	0.46

注：(1)1971 Census, CBS, 1971, (2)Report on Sample Survey of Disabled Persons in Nepal, 1980, (3)1981 Census, 1981,(4)Mental Retardation in Nepal, 1989, The AWMR/Maryknoll Father Study, (5)Survey of the Prevalence of Deafness and Ear Diseases in Nepal, 1991, The IOM/BRINOS Study, (6)Disabled People of Nepal, 1995, CERID/SEU/BPEP/DANIDA Study, (7) Disability Survey of Kanchanpur District, 1995, ICS/DANIDA Study, (8) Disabled Situation Analysis of Nepal 1998, Poudel, M.M. and Dr. K.K. Poudel, APROSC、(9)2001 Census, CBS。

出所：NPC=New ERA[2001: .3]、および CBS Census 2001。

障害者データの不備について表 5、6、7 で示す。表 5 はいくつかの障害者調査結果をまとめたものである。それぞれの調査は、対象とする障害者、障害の定義、カヴァー地域など調査の内容が異なるため単純な比較はできないが、障害者人口比のばらつきには注目しておきたい。表 6 は国家計画委員会と民間調査団体 New ERA が行ったサンプル

調査の結果である。調査は 1999 年から 2000 年にかけて山岳・丘陵・テライにわたる全国 30 県で行われ、70 歳未満までを対象に 13,005 家計 75,944 人に対して実施された。表 7 は中央統計局による 2001 年全国調査の結果である。表 7 は中央統計局によるセンサス結果であるが、地形的条件や当時の毛派の反政府活動などによりアクセスが困難な地域の存在や、上述したように「障害者を隠す」意識の存在を考えると、詳細な数値の提示が逆に調査の完全さへの疑問を抱かせる。

表 6 障害者調査結果(75,994 人)

項目	調査人数	うち障害者	障害者比%	分布%
年齢				
0-4	10,772	97	0.90	7.8
5-9	10,908	103	0.94	8.3
10-14	9,644	117	1.21	9.4
15-19	8,251	111	1.35	8.9
20-59	31,673	687	2.17	55.4
60-70	4,745	125	2.63	10.1
性別				
男性	38,052	665	1.75	53.6
女性	37,942	575	1.52	46.4
都市・農村				
都市	6,986	100	1.43	8.1
農村	69,008	1,140	1.65	91.9
地形分類				
山岳地帯	21,138	398	1.88	32.1
丘陵地帯	24,703	404	1.64	32.6
テライ	30,153	438	1.45	35.3
開発区				
東部開発区	15,228	239	1.57	19.3
中央部開発区	15,201	224	1.47	18.1
西部開発区	13,841	250	1.81	20.2
中西部開発区	15,709	280	1.78	22.5
極西部開発区	16,015	247	1.54	19.9
全国	75,994	1,240	1.63	100.0

出所：NPC=New ERA [2001: 47]。

これらの数値に対する根本的な批判もある。たとえば Patan CBR は、表 7 の結果について、「障害者の範囲を広めた¹⁸調査であるにも関わらず、障害者人口比 0.46%は低すぎる。これは 70 歳以上の人口と軽度の障害者を除外した表 6 の調査結果 1.63%よりさらに低い」と指摘している(Patan CBR [2003, 2005])。Patan CBR は表 6 の結果も「低い」

としている。Patan CBR 独自のサンプル調査では、全障害者についてのラリトプル県 (Lalitpur)3 村の調査で 2.84%から 3.40%の結果を得ているとして、上記 2001 年全国調査でのラリトプル県の障害者人口比 0.23%との差を指摘している(Patan CBR [2003: 8-20])。

そもそも政府・地方自治体が正確な障害者住民情報を収集・把握できていないことが問題の根底にあらう。とくに遠隔地・僻地では地方自治体による情報収集能力が不足している。そのため障害者への諸政策の効果は限定的とならざるを得ない¹⁹。

表 7 障害者人口 (2001)

障害者			PHYSICAL DISABLE			BLIND		
男性	女性	計	男性	女性	計	男性	女性	計
47,162	56,633	103,795	19,797	21,001	40,798	5,483	11,043	16,526
		100.0			39.3			15.9
DEAF			MENTALLY RETARDED			MULTIPLE DISABILITY		
男性	女性	計	男性	女性	計	男性	女性	計
11,948	13,592	25,540	6,479	6,692	13,171	3,455	4,305	7,760
		24.6			12.7			7.5

注：総人口は 22,736,934。障害者人口は総人口の 0.46%(2001 年)。

出所：CBS National Report 2001, Table 23。http://www.cbs.gov.np (2009 年 11 月 22 日アクセス)。

障害者の雇用について、NFDN による障害者雇用調査を紹介しておきたい(表 8)。NFDN は東部、中央部、中西部、西部開発区で山岳地帯、丘陵地帯、テライの県を取り上げ、1686 の企業・団体(政府関係機関、病院、公立学校、NGO、銀行支店、ホテル・レストランなど)を調査した。結果は、1686 企業・団体中 15.51%にあたる 261 企業・団体が 312 人の障害者を雇用している。NFDN はこの結果を、「従業員 25 人以上の事業所・会社は最低 5%の雇用を障害者に留保すべき」とする 1994 年 DPWA の指針に対して、きわめて低いと批判している(NFDN [2008: 5-6])。拘束性・罰則性のない雇用枠留保という政策の限界を示している。

表 8 障害者雇用状況

県	企業・団体数 (うち障害者雇用)	職員・従業員数 (うち障害者数)	障害者雇用率 (%)
Parsa(中央部開発区、テライ)	548(56)	12,555(71)	0.57
Kanchanpur(極西部開発区、テライ)	446(93)	6,474(93)	1.44
Dhankuta(東部開発区、丘陵地帯)	431(49)	3,389(49)	1.45
Surkhet(中西部開発区、丘陵地帯)	211(72)	3,449(72)	2.09
Mustang(西部開発区、山岳地帯)	50(27)	512(27)	5.27
計	1,686(261)	26,379(312)	1.18

出所：NFDN [2008: 6]。

表 9 SWC 登録障害者団体の分布

	県数	東部	中央部	西部	中西部	極西部	計
山岳地帯	16	5	15		10	7	37
丘陵地帯	39	12	263*	46	23	9	353
テライ	20	40	40	28	22	14	144
計	75	57	318	74	55	30	534

注：*うちカトマンドゥ盆地 3 県（Kathmandu, Lalitput, Bhaktapur）が 221。

出所：表 2 に同じ。

政府の障害者政策を補完しうる存在としての障害者団体に関して、地域分布を見てみる。表 9 は SWC に登録している障害者団体の地域分布である。カトマンドゥ首都圏および周辺地域として中央部開発区への集中はある程度理解できるが、開発が比較的進んでいる西部、東部に団体数が多く、極西部には少ない。さらに山岳地帯で存在が希薄である。この地帯の人口密度が低いことが障害者団体の少なさと関連していようが、アクセスと活動の困難さが最大の理由であろう。移動が容易で人口が多い地域で団体数は多い。表から、僻地・遠隔地の障害者が「放置」されている状況さえ想像される。

第 5 節 おわりに

第 3 節で見てきたように、ネパールの障害者政策は、初期の医療リハビリテーション

および医療ケア優先から、社会のなかでの障害者の位置づけや自立を探る方向にシフトしており、1990 年代以降の政策対応にはこの点が明らかに認められる。しかし、政府・団体から障害者への便宜の多くは、特定年齢層の特定障害者を対象にした個別のニーズに対応する性格で、医療関係の団体が多い。「コミュニティ」が議題にのぼり、「障害者の社会参加」「基本的人権」「経済的自立」といったテーマが取り上げられ、明らかにその方向が志向されつつあるが、政府の政策も障害者団体の活動も依然として医療的リハビリテーションと社会福祉に軸足を置いていることは否めない。

障害者に関わる問題認識の深化や、障害者を取りまく政治・社会環境の変化と連動して、より具体的、実効的な政策対応が求められるという現実が生まれているが、政策理念と実施実態との乖離の大きさが問題である。政策・制度の内容が改善され精緻化しても、僻地や過疎地に行政の手が届きにくい状況下で、地域格差の拡大を食い止める手段に乏しい状況が、障害者政策への大きな足かせとなる。

政治体制の転換を経て、障害者団体の活動と障害者自身の意識は変わらざるをえない。政治・社会とどのように関わり、何を求めていくのか、どのような活動があり得るのかなど、今後の課題は多い。

-
- ¹ UNDP Human Development Report 2009 は 2007 年推計人口を 283 万としている。
- ² センサスでは 92 言語が登録されている。
- ³ 政党を禁止し、「国家パンチャーヤト」(国会)は制限付き間接選挙で選出される。
- ⁴ 2001 年 6 月に皇太子が、国王、王妃ほか王族のほとんどを「射殺して自殺する」という事件が発生し、この場に不在であった国王の弟が王位を継承した。「王家の惨事」は王家の威信を著しく傷つけ、王家への国民の信頼を失わせ、さらに新国王の強権志向は国民の反発を招いた。
- ⁵ 総議席 601 のうち毛派が第 1 党で 220 議席。
- ⁶ テライには、インドと国境を接することからインド系住民(マデーシー (Madhesi) と呼ばれる)が多く居住し、山岳・丘陵地帯のチベット系住民との文化・社会的反目もある。
- ⁷ ネパールではヴィクラム暦で表記されるが、本章では西暦に変換して表記している。また、法律・政策などはネパール語が正式名称であるが、通称されている英語表記を利用した。
- ⁸ 自身身体障害者であった Khagendra Bahadur Basnyat が設立に貢献した。
- ⁹ ただし同法の具体的施行は、1992 年の Education Rule の発令まで待つ。
- ¹⁰ まず民主主義的思想の浸透を防ぐ必要があり、また、外国 NGO による支援については、たとえばキリスト教系団体の支援を警戒し、布教に関わるような活動を行わせないよう監視する必要があった。
- ¹¹ 後に女性・児童・社会福祉省(Ministry of Women, Children and Social Welfare)が独立する。
- ¹² ただし任意である。
- ¹³ 法廷弁護人などの支援であって訴訟費支援ではない。
- ¹⁴ ID カード交付は 2000 年によく始まり、さらに障害者統計の不足・情報の不備のため、ここで述べられた政府の政策が実施されないとの指摘もある(NAPD-Nepal [2006: 60], [2007: 80-81])。
- ¹⁵ この他に、知的障害児を持つ親が議員に在るとのことであるが、公にされていない。
- ¹⁶ たとえば、当初制憲議会議事運営規則は議員に補助員の介在を認めず、ろうの Joshi 議員は、規則改正により 7 カ月後に手話通訳の同席が認められ、議会発言が可能となった。2009 年 8 月 20 日、カトマンドゥでの Joshi 議員との面談。また *The Kathmandu Post*、2008 年 12 月 3 日は、”CA member finds voice after seven months”の記事でこの件を報じている。また議会での議事提案には「起立」義務があり、車椅子の Gurung 議員は 6 カ月間発言できなかったが、議長裁定で車椅子に座ったまま発言が可能となった。8 月 19 日、カトマンドゥでの Sapna Malla 制憲議会議員との面談、および 8 月 20 日の Gurung

議員との面談で。Gurung 議員は、議場内にスロープやトイレなど車椅子利用者用の設備の欠如も指摘した。

¹⁷ 2009 年 8 月 18 日、カトマンドゥでの面談で。Pokharel による障害者人口は、WHO の「障害者人口 10%」説に依拠していると思われる。また障害者団体の統轄者としての立場から障害者の統合・団結に期待した発言であろうが、政党政治による障害者の分断もありうる。障害者と政治参加の問題は今後議論されるべき点である。

¹⁸ mental cases を含めた。

¹⁹ ただし地域的に障害者情報収集の動きも出ているようである。たとえば西部開発区のカスキ(Kaski)県では、2009 年にかなり詳細な調査結果が報告されている(Bahadur and Rijal [2009])。正確な障害者情報の必要性も強く認識されてきている。

[参考文献]

- Bahadur G.C., Surya and Saroj Rijal [2009] *Disability Survey Project: Data Analysis Report*, CBR Local Network, Pokhara.
- Bhattachan, Krishna B. et al. eds. [2001] *NGO, Civil Society and Government in Nepal: Critical Examination of Their Roles and Responsibilities*, Kathmandu: Central Department of Sociology and Anthropology, Tribhuvan University in cooperation with Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Community Development Service Association [1999] *Social Development and INGOs Activities in Nepal 1999*, Kathmandu.
- Community Development Service Association, [2000] *Social Development and INGOs Activities in Nepal 2000*. Kathmandu.
- Dahal, Dev Raj [2001] *Civil Society in Nepal: Opening the Ground for Questions*, Kathmandu: Center for Development & Governance.
- Gurung, Jane Schofield [1999] “An Overview of Current Status and Future Trends of CBR in Nepal”, *Asian Pacific Disability Rehabilitation Journal*, 1999 10(2) <http://www.dinf.ne.jp> (2009 年 9 月 22 日アクセス).
- Japan International Cooperation Agency (JICA), Planning and Evaluation Department [2002] *Country Profile on Disability Kingdom of Nepal*, Kathmandu.
- Joshi S.K. [2004] “Disability in Nepal”, *Kathmandu University Medical Journal*, Vol.2, No.1. pp.1-5.
- Maskey, Bishwa Keshar [1998] *Non-Governmental Organizations in Development: Search for a New Vision*, Kathmandu: Centre for Development and Governance.
- National Association of the Physical Disabled-Nepal (NAPD-Nepal) [2006] *Report on the Implementation Status of Existing Laws, Acts, Rules and Facilities Made for the Development, Promotion and Protection of the people with Disabilities*, Lalitpur: National Human Rights Commission Nepal.
- [2007] *Report on the Implementation Status of Existing Laws, Acts, Rules and Facilities Made for the Development, Promotion and Protection of the People with Disabilities*, Lalitpur: National Human Rights Commission Nepal.
- National Federation of the Disabled Nepal (NFDN) [2008] *Survey Report on Employed Persons with Disabilities 2008*, Kathmandu.
- New ERA, National Planning Commission [2001] *A Situation Analysis of Disability in Nepal*, Kathmandu: NPC・UNICEF・New ERA.
- Patan Community Based Rehabilitation Organization [2003] *Report on Disability Study in*

Lalitpur District, Patan CBR.

—— [2005] *Report on Disability Study in Some Selected VDCs (Bungamati, Dukuchhap, Godamchour, Harisiddhi, Khokana, Sainbu and Thaiba) of Lalitpur District, Patan CBR.*

Sharma, Mahashram 2007 “The Leap towards Inclusive education: experiences from Nepal”, *Journal of Special Education in the Asia Pacific* (JSEAP), Vol.3, December 2007 <http://www.nise.jp> (2009 年 6 月 29 日アクセス).

Shrestha, Ananda ed. [1998] *The Role of Civil Society and Democratization in Nepal*. Kathmandu: Nepal Foundation for Advanced Studies & Friedrich-Ebert-Stiftung.

United Nations Development Program (UNDP) [2004]. *Nepal Human Development Report 2004: Empowerment and Poverty Reduction*, Kathmandu: UNDP.

—— [2009] *Human Development Report 2009*, www.undp.org/hdr (2009 年 12 月 15 日アクセス).