

第5章

開発途上国における障害者雇用とグッド・プラクティス

—フィリピンの事例を中心に—

森 壮也

要約：

障害者の雇用の問題はすぐれてエンパワメントの問題と関連している。彼らの権利の行使の機会を拡大するものとしての雇用の問題は、開発の問題における BOP の議論を理解するとその本質がよりよく理解できる。すなわち、障害者の雇用は、決して彼らへの支援を拡大させるというだけではなく、そのことによって彼らが納税者や消費者になってくれるという視点の転換を伴うべき問題なのである。

障害と開発の観点からは、障害包摂的な開発が望ましいとされている。このことは、雇用についても言えるが、開発途上国の多くでは、障害当事者はまず他者雇用にせよ、自己雇用にせよ、雇用機会を得られない状況である。そうした途上国の一例としてフィリピンを挙げ、同国が障害者関連の法制を多く持つのにもかかわらず、それらが成果を挙げていない背景を考える。フィリピンにおけるグッド・プラクティスの分析から、同国でも必ずしも障害者、特に聴覚障害者は雇用の機会が得られないわけではなく、むしろ貴重な事例があることを紹介する。これらの事例が十分に社会で認知、その意義が分析されていないことを指摘し、今後の課題を提起する。

キーワード：

フィリピン 雇用 エンパワメント 障害と開発 グッド・プラクティス

はじめに

開発途上国における障害者雇用を雇用法制と就労実態に焦点を当てて考えて行くにあたって、障害者にとっての雇用の意義と考えられるべき課題の整理は重要な問題である。特に「障害と開発」という障害当事者の視点からの開発のあり方を考えるという意味では、障害当事者が実践してきた事例から学ぶことが大事である。本章では、これをまず障害者雇用の問題を考えることの意義をエンパワメントを軸に導入し、次いで開発の議論における BOP（ピラミッドの底辺の貧困者層）への新しいアプローチからの示唆と結びつける。その上で東南アジアでも障害者法制が比較的整っている国とされているフィリピンの事例を取り上げる。同国の障害者、特に聴覚障害者について政府統計での把握も不十分な上、同国の法制の実効があまり上がっていないことを指摘する。最後にそれでもグッド・プラティスに相当する聴覚障害者雇用の事例がわずかながらあることを紹介し、こうした事例がうまく政府によっても社会によってもよく研究、また理解されていないことに同国の障害者雇用が法制度の整備の一方で効果を上げていない原因があるのではないかということを指摘する。

第1節 障害者の雇用とエンパワメント

ILO（国際労働機関）の「ディーセント・ワークへの障害者の権利(2008年)」¹は、障害者にとっての労働の権利を国際条約に基づいて説明した文書であるが、そこで障害者の権利条約の国連加盟国各国での実施を強調すると共に、そのために適切な立法措置、行政措置その他の措置を取るべきであるとしている。さらに開発の問題との関連では、政府が負うべき障害者支援の責任と国際的な支援と援助の範囲の拡大が障害包摂的な形で国際社会にも必須であるとしている。この他、「障害者の雇用を促進する説得的措置（Persuasion measures）は奨励され、強化されるべきである。しかし、このような措置は、機会均等と均等待遇を促進する際に講ぜられる立法措置その他の義務的措置に代わるものではない。」として政府による障害者雇用促進のための枠組みの必要性を述べている（第4章「主要論点と行動課題」）。

しかしながら、同文書でも紹介されているフィリピンの事例を取り上げるまでもなく、たとえ職業リハビリテーション及び雇用（障害者）条約（第159号、1983年）に批准していたとしても、国連障害者の権利条約（2007年）に批准していたとしても多くの途上国で障害者が置かれている雇用状況は今なお、厳しいものがある。

そうした現状を考えると、開発途上国における雇用の問題は、先進国以上に経済的エンパワメントの問題と切り離しては考えられない。Helander [1993]は、エンパワメントを CBR（地域に根ざしたリハビリテーション）に関わる重要な概念として以下のように定義して

いる(邦語訳である中野[1996]にはこのエンパワメントに関する部分は翻訳されていない)。

「エンパワメントは、進行中のプロセスであり、これによって個人が社会において、自己実現を果たし、自らの義務と責任とを果たし、自らの権利を守ることである。このプロセスの一部は、人々が自分自身の未来を決定し、コミュニティの生活に完全参加できるようになるために必要な資源、機会、知識、技能を提供することである。」(第13章、筆者訳)

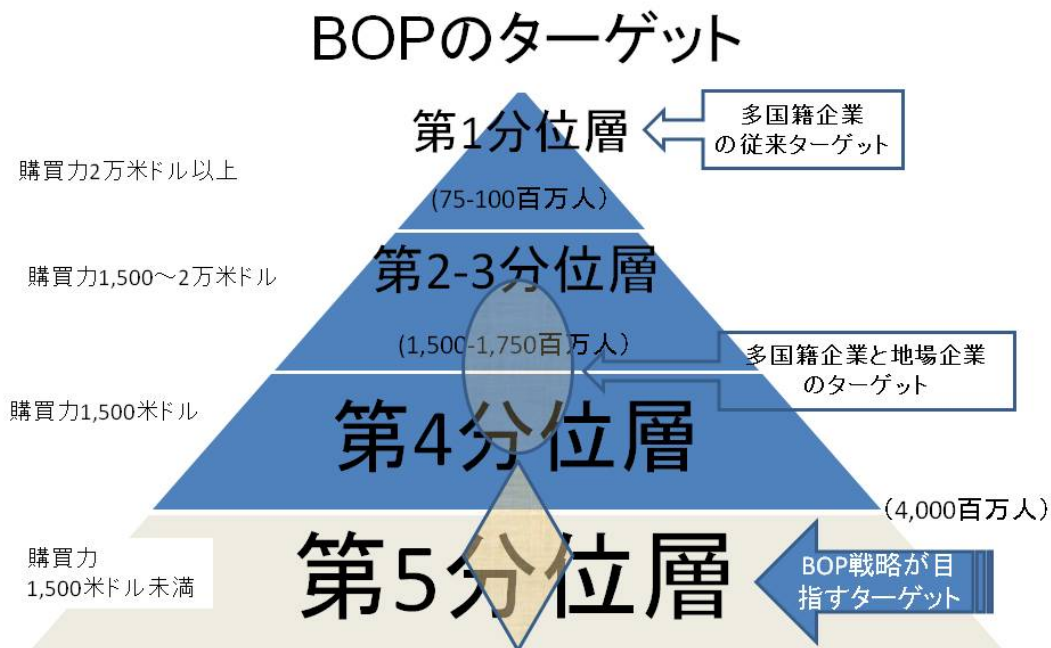
したがって、障害者にとってのエンパワメントとは、いわば、彼らの権利を実現させ、彼ら自身のコミュニティへの参加を可能にするような資源、機会、知識、技能を提供することであると言い換えても良い。Narayan and Petesch [2002]は、「貧困は障害者の基本的な権利を侵し、彼らから健康、教育、安全な水と食料、避難所、衣服といった生計手段を含む生活に必要な基盤を奪う。」としている。障害者が途上国で置かれている状況とは、一般に言って、貧困、失業の状態であり、たとえ彼らに当該職業への適格性(Qualification)があったとしても雇用の機会を得られていない状況が先進国にも増して大きい状況と言えよう。そうした彼らの雇用の機会を阻んでいるのは、雇用へのアクセス、適切な業務、その職の維持、適切な賃金といったものが得られないことや差別的な態度、適切な技術・技能を獲得していないこと、教育程度が十分でないこと、労働環境がアクセシブルでないこと、交通手段の問題などを Momin[2004]は、脊髄損傷者についての研究で明らかにしている。これはその意味するところを拡大して解釈すれば、ほとんどの障害者が直面する雇用上のバリアーと言える。

そうした雇用の問題に直面する障害者の問題にアプローチするには①教育機会の提供、②他者雇用機会の提供、そして③自己雇用機会の拡大や④経済的リソースの提供といったものが考えられる。本章では、障害当事者の権利を実現するためのエンパワメントとしての雇用のあり方を考えて行く。その際の処方箋でもあるこれら三つの領域のうち、まずは②を中心に考えると共に、③についても付加的な情報として提供していくことにする。

第2節 開発にみるBOPからの示唆

BOPとは、Prahalad [2004]で展開された Bottom of the Pyramid の略である。すなわち、貧困層を新たな出現しつつあるマーケットとして認識し、その彼らを最大の市場として利用していこうと経営学の世界から出て来た概念である。従来、開発途上国において先進国企業である多国籍企業が最初にマーケットとしてきたのは富裕層であり、その際に同じ国内にいる1日2ドル以下で生活しているとされる貧困者たる40億人もの潜在的消費者はピラミッドの底(BOP)にいる人達として無視してきた問題が提起された(図1)。こうしたアプローチの背後には、以下のような開発にとって示唆的な三つの考え方が見えてくる。

- (1) 貧困者も雇用されないよりは雇用された方がいい
- (2) 市場ベースのアプローチの復権
- (3) 潜在的だが活用されてこなかった大きな階層の消費市場化



出所: Praharad [2010]のFig.1.1を元に筆者作成

図 1

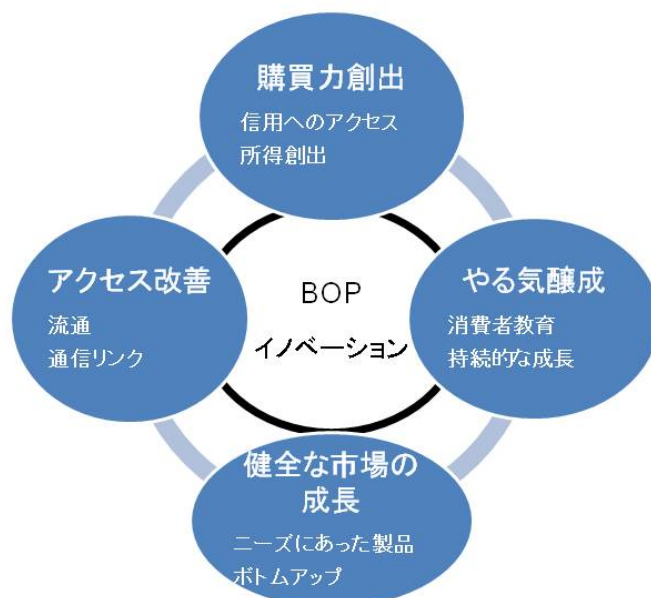
まず(1)であるが、そもそも障害者の雇用というのは、古い概念ではなく、近代工業化社会以後をとって考えてみれば、新しい考え方である。近代工業化社会においては、障害者は長らく支援を受ける対象であった。産業化過程の中で大量生産の労働、都市型の製造業を中心とした工業生産などの枠組みでは、障害者は働くことが難しい存在とされ、福祉の領域での対象となってきた。そうした障害者について、産業の発展や構造変化、また労働に対する考え方の変化などから彼らを再び、雇用の対象とし納税者にしていこうという考え方が米国を中心に生まれてきている (Finkelstein : 1980)。

一方、開発においても、従来、見逃されていた潜在的消費者たる貧困層を消費者として機能させていこうというアプローチが出て来た。それが BOP だと言える。こうした障害者の保護・支援から雇用へのシフトは、国連 ESCAP でも見られる。同機関が 2010 年に開いた「ESCAP 第 2 次アジア太平洋障害者の十年 (2003-2012:びわこミレニアムフレームワー

ク)の実施状況評価に関する専門家・関係者会議」(2010.6/23-25)において議論されたポスト2012年の新しい10年における戦略的要素として、企業の社会的責任(CSR)を發揮しやすくすることや能力開発の促進といった雇用拡大に関わる領域が盛り込まれた(寺島[2010])。こうした開発における雇用の重点化は、(2)の市場ベースのアプローチの復権とも関係してくると思われる。すなわち、CSRと合わせて企業の障害者雇用のインセンティブを促進する政策的枠組みが問われることになった。

そして、こうした障害者と貧困に関わる政策での雇用を重視したシフトはとりもなおさず開発過程がまさに経済のメカニズムの中で進展する際に障害当事者がそのプレーヤーとして参画できるような障害包摂的な開発(Disability Inclusive Development)を雇用の分野でも押し広げていくことにつながる。そうして雇用された障害者は、雇用されると同時に、自己決定できるための所得を手にした諸サービスの消費者ともなる。もちろん政府に財政的余裕が出てくれば手当のような形での政府からの障害者への支援も可能になってくるかもしれないが、開発の中でプライオリティをもって必要とされるのは労働・消費両市場への障害当事者のメインストリーミングである。また、それを可能にするような枠組みの整備であるはずである。これはBOPにおいても図2に示されるような形で貧困層を消費者にするために必要なインフラの整備として提案されている。これと全く同じように障害当事者の雇用増大のために何が必要なのか、そうした視点が求められるはずである。

BOPを実現させるためのインフラ



出所:Praharad [2004] を元に筆者作成

図 2

BOP の議論では、「めぐまれない消費者」(Andreasen [1975]), あるいは「自分自身の選好を理解していない脆弱な消費者」(Ringold [2005])といった形でとらえられていた貧困層に必要なアクセスや情報, サポートの提供による消費者の開発の必要が言われている。これが, 障害当事者についても同じように言えるのではないかというのが, ここでの議論であり, そのためのステップとして, 次から障害者雇用のグッド・プラクティスを検討することにしよう。

第3節 途上国における現状：フィリピンの事例

1. フィリピンの聴覚障害者の概況

ここで取り上げるのはフィリピンの事例である。図3はフィリピンにおける障害者の比率を2000年のセンサスデータを元に障害別に示した図である

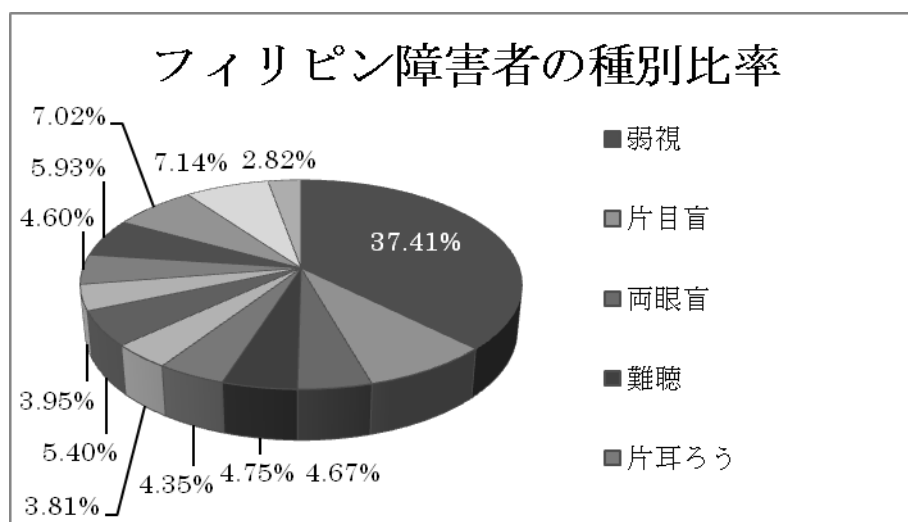


図 3

出所：2000 Census of Population and Housing, National Statistics Office

この図で聴覚障害者の比率を見ると合計で 12.91%となっており, 視覚障害の 50.22%に比べると遙かに低い数字となっている。森・山形[2010]でも論じているように同国の障害者統計については, この通りであるとは思われず, 同国における障害者統計の整備が課題となっている。フィリピンの統計における障害者把握, 特に聴覚障害者の把握にはこうした不全があり, これはそのまま同国での聴覚障害者に対する施策の不備につながってきているであろうことが想像される。

こうした統計の不備があることを念頭において, 貧困削減のための障害者実態の把握の

ため実施された森・山形[2010]が明らかにしたマニラ首都圏における障害当事者の就労状況が図4から図7である。これを見ると、同国の障害当事者が置かれている状況が分かるが、ここでは特に聴覚障害に着目してみよう。

するとマニラ首都圏においては、聴覚障害者の場合、職を持たない人の割合が重複障害と並んで高い一方で、就労先は民間企業と自己雇用を大きな二つのソースとしていることが分かる。また民間企業でもICT部門での雇用が多いことも分かる。

マニラ都市圏の障害別の障害者の雇用

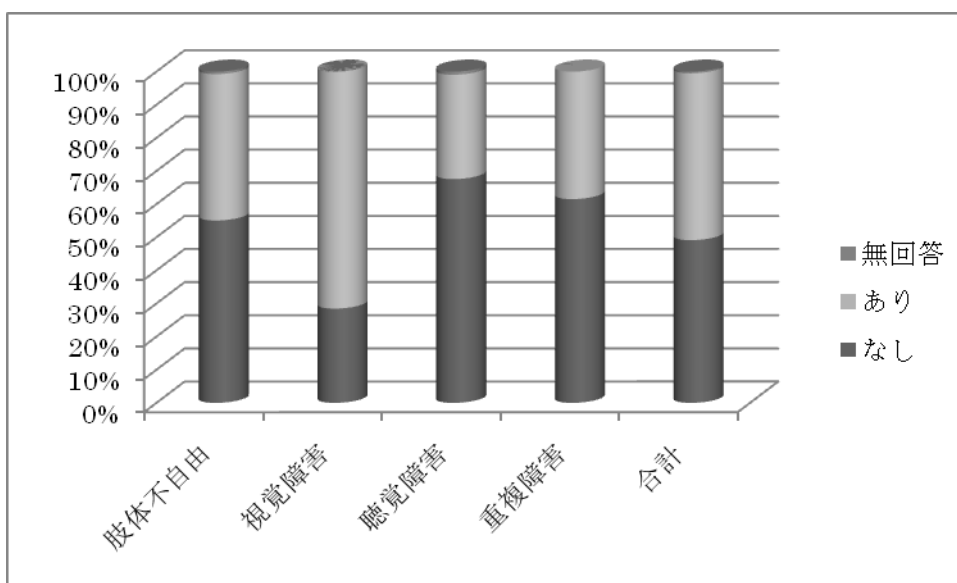


図 4

マニラ首都圏の障害者の障害別に見た雇用先

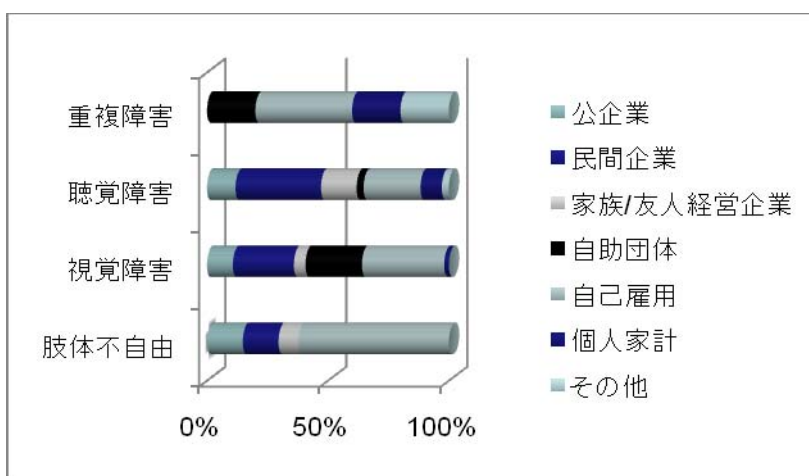


図 5

マニラ首都圏の障害者の障害別に見た職種

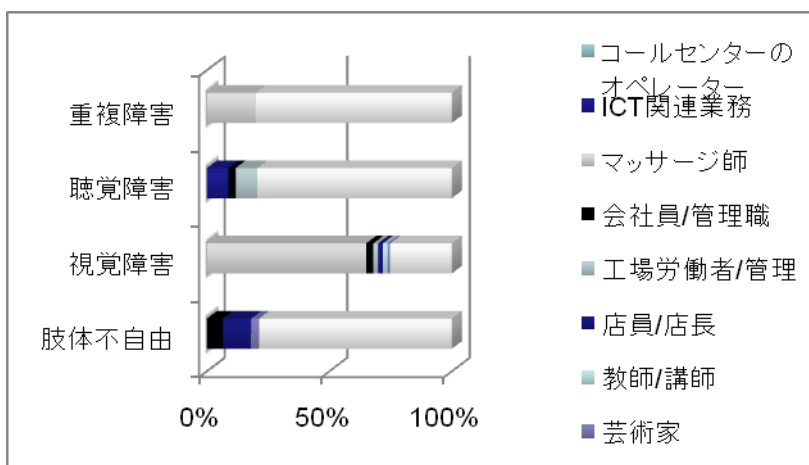


図 6

マニラ首都圏の聴覚障害者の雇用状況

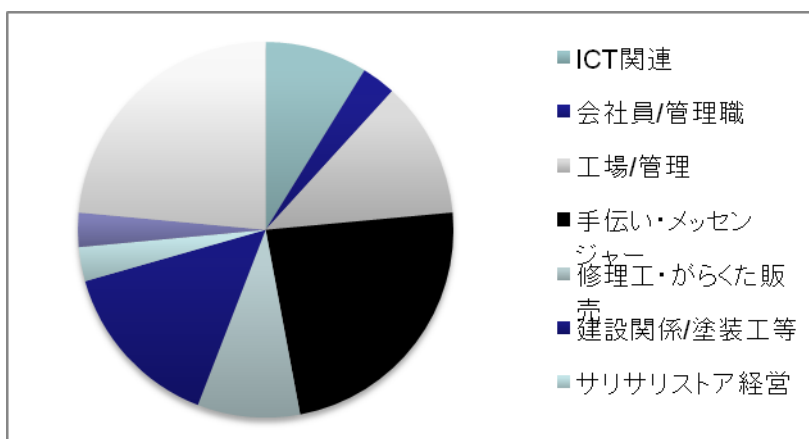


図 7

(出所) 以上, 図 4~6 は, 森・山形[2010]の表から筆者作成

2. フィリピンの障害者雇用関係法制

それでは, こうしたフィリピンの障害者が置かれている雇用を支える法制はどのようなになっているのだろうか。森[2010]によりながらこれを整理しておく。まず代表的なものとして 1982 年アクセシビリティ法 (BP)があるが, これは主として建物のアクセシビリティに関わる法律である。また 1992 年障害者のマグナカルタ (RA 7277)とその 2008 年修正があるが, これによってNCWDPが設立され, NCDAがそれを引き継ぐ形で障害者行政全体を調整する部署として機能するよう期待されているものの, 雇用の面での実効性はあまり上

がっていない。一方、Executive Order No. 417 (障害者の経済的自立に関わる大統領令, 2005年)では、中央政府年額予算の10%分を障害者コーポラティブ²に受注することや未使用の政府建物を障害者の職業訓練センターとして提供また障害者の製品・サービスの展示場所を提供することなどがかなり明確に規定されている。これにより、先のマグナカルタと合わせて障害当事者の雇用機会の創出が若干促された。

この他、森[2008]が取り上げているように、フィリピンにおいては、「障害者を雇用した場合には、障害者に支払われる賃金総額の25%相当額を課税対象の法人所得から割増控除できる。」という条文、「民間企業は身体障害者のために合理的な配慮をするための物理的な設備の改善・改修の直接費用の50%相当額を課税対象の法人所得から割増控除できる」という条文などが先の障害者のマグナカルタには存在する。この他、労働法規則では徒弟制賃金の特別適用と試用期間規定を障害者についても適用できると定めている。しかしながら、いずれも実質的な障害者雇用の増大につながっているというよりは、むしろ期間を6ヵ月に限った障害者の限定的な雇用などの成果しか挙げていない。

フィリピンの障害者が置かれている雇用法制の状況は、他の同国の障害者関連法同様、法はあれども実質的な効力がどれだけ発揮されているのか、限定的な効果しかあげていないと言える。こうした政府による枠組みがほとんど効果を挙げていない中、それでは、フィリピンの聴覚障害者の雇用はどうなっているのだろうか。ここでは、特に期間を限定した雇用ではなく、継続的な雇用を実現させている二つの事例をグッド・プラクティスとして取り上げて分析してみる。

3. グッド・プラクティス その1 : L社

L社は、華僑系の歯磨きメーカーである。フィリピンのローカル・ブランドとして二つのブランドを持ち成功していることで知られている。1970年代後半にアルミのチューブ・メーカーとして設立され、当初、多国籍企業の歯磨きメーカー数社に容器を供給して事業を開始した。その後、歯磨き業界における技術革新でプラスチック・ラミネート・チューブ化が進むと、1985年に一端、工場を閉鎖するも1988年に今度は、自社ブランドの歯磨き生産を開始したが、これが成功し、マーケットにおいても数十%のシェアを確保している。決して大きな企業ではないが、言わば国内市場での廉価な製品供給によるニッチで成功した企業と言えよう。

同社は、マニラ首都圏にあるビクタータン (Bicutan) にある60人規模の工場に1/3の従業員が聴覚障害者であり、全社では30人以上の聴覚障害従業員がいる。従業員には、無料の宿舎を提供して福利厚生も良好のみならず、聴覚障害者のいる部門のマネージャーには手話の学習を義務づけるなど現地の聴覚障害者の間では有名な雇用主である。こうした実績を政府に評価され、これまでにApolinario Mabini リハビリテーション雇用主賞 (1993年)

といった政府による賞の他、フィリピン労務管理協会平等雇用機会プログラム賞（1993年）を授賞している。また同社の会長が理事長をしている財団を通じて180人以上のろうあ者に奨学金も出している。

これらの活動の背景には同社経営者の親族にやはり聴覚障害者がいたことが、聴覚障害者に特化した雇用に結びついていると言われている。このため、フィリピンにはいわゆる特例子会社の制度はないものの、それに準じるような形で工場内での円滑なコミュニケーションなど障害当事者が働きやすい環境が自ずからできており、聴覚障害者今日のためのノウハウも蓄積されていると思われる。

また同社のCMの中には聴覚障害従業員を登場させて、同社がこうした人達を社員として有効に利用できていることを訴えているものもあり、いわばCSRを会社への良い評判、ひいては企業イメージの向上による販売促進と直結させることも行われている。同社のHPでもこうした聴覚障害者雇用の事実は公開されており、障害者雇用のグッド・プラクティスとなっている。

4. D旅行社

先のL社は、聴覚障害者の雇用のノウハウは蓄積されており、継続した雇用は行っているが、聴覚障害者がリーダーシップを取って管理業務などにはあたっておらず、そうした意味では雇用されるだけの存在になっているという問題がある。多くの途上国では、障害者に職があるだけ良いという状況がまだ一般的である。フィリピンでも一般的事情は同じであるが、そうした中で聴覚障害者が自ら起業しているケースがある。

D社は、30歳代のろうの女性により1999年に起業された会社である。同女史は、政府による旅行業のトレーニング・ワークショップを1ヶ月、ビジネス経営ワークショップを3日間経験した後、ひとりで諸外国からのろう者向けの旅行ガイド会社として起業した。

東南アジア域内からを始め欧米などからフィリピンを訪れるろう者は多く、そうした人達にマニラを中心に観光ツアーを仕立てて、ガイドを行っている。現地在住者としてコミュニケーションのノウハウや宿泊先のアレンジなどでの優位性を活かして、サービスを行って来ている。起業の際の資本金は貯金を崩しての自己資金であったが、その後、日本人ろう者と結婚し、日本に住む夫からの資金援助でマニラの繁華街に小宿泊所をオープンさせ、海外からの旅行者に廉価な宿泊場所を提供するのみならず、国内でも地方からマニラに出て来たろう者が気軽に利用できる宿泊場所となるなど、いろいろな経営的アイデアで小ビジネスを展開している³。

おわりに

以上、開発途上国における障害者雇用をその本質的課題の整理やフィリピンにおけるグッド・プラクティスを例として取り上げながら、考察してきたが、フィリピンの事例から見えて来たようにBOPでの市場なり人的資源という視点からの障害者への視点は、ろう者のケースを見る限りにおいては可能性が高いと言えよう。特にろう者の場合、コミュニケーションの障害という特性は逆に強みともなっており、場合によっては企業に大きな優位性を与えるケースもあることが分かった。

また森・山形[2010]で明らかになっているようにフィリピンのマニラ首都圏の障害者のデータからは、盲人はマッサージ業、すなわち自己雇用での就労率が高く、肢体不自由者は、自己雇用の就労が高い一方で、ろう者の雇用率は低く、単純労働での企業雇用となっている。フィリピンの障害者雇用関連法制は実効性の面では評価は難しいが、その一方で本章で見たような障害者の他者雇用や自己雇用でのグッド・プラクティスが見られる。このことは、民間での一部努力がまだ十分に社会的に共有されてきていないことを意味しており、これらのグッド・プラクティスの分析や他に移転しうる要素の抽出等がまだ進んでいないことを意味すると思われる。これらの分析作業や法制度があるのにもかかわらず、障害者の雇用がなぜ機能していないのかがさらに分析される必要がある。

[注] _____

¹ アーサー・オレイリー著「ディーセント・ワークへの障害者の権利」国際労働機構（松井亮輔ほか訳）Downloaded on Feb. 07, 2010, <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/downloads/2007disability.pdf>。

² 障害者コーポラティブとは、障害当事者たちが運営するフィリピン各地にあるワークショップである。ここでは、ここで述べられた行政命令により、各地域の小学校の机や椅子の制作を請け負っている。（Tinbreza-Valerio: 2005）

³ “A deaf tour, anyone?”（マニラブレティン紙,2009年8/15, Downloaded on Feb. 07, 2010, <http://www.mb.com.ph/node/215950/a-deaf-tour-anyone>）

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 寺島彰 [2010] 「ESCAP 専門家・関係者会議参加報告」『障害者の福祉－ノーマライゼーション』2010年9月, 日本障害者リハビリテーション協会, pp.46-49。
- 森壯也 [2008] 「障害者のエンパワメント」山形辰史編『アジア経済研究所叢書 貧困削減戦略再考－生計向上アプローチの可能性』岩波書店, pp221-254。
- [2010] 「フィリピンにおける法と障害者－法の実施の実態から」『アジア研ワールドトレンド 2010.10 No.181 特集 アジアの障害者立法』 pp.20-23。
- 森壯也・山形辰史 [2010] 「フィリピンの障害者の生計」森壯也編『途上国障害者の貧困削減－彼らはどう生計をいとなんでいるのか』岩波書店, pp59－87。

〈外国語文献〉

- Andreasen, Alan R. [1975] *The disadvantaged consumer*. New York: The Free Press.
- Narayan, Deepa and Patesch, Patti [2002] *Voices of the Poor from Many Lands*, Oxford University Press, New York.
- Finkelstein, V. [1980] *Attitudes and Disability: Issues for Discussions*, World Rehabilitation Fund, New York.
- HELANDER E. [1993] *Prejudice and Dignity*, United Nations Development Programme, New York (佐藤秀雄 監修, 中野善達 編訳[1996] 『偏見と尊厳 地域に根ざしたリハビリテーション入門』田研出版) .
- Momin, A.K.M. [2004] Impact of Services for People with Spinal Cord Lesion, on Economic Participation, *Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal*. Vol.15, No.2, P.53-67. (Downloaded on Feb. 97, 2010, <http://www.aifo.it/english/resources/online/apdrj/apdrj204/impact-scord.pdf>)
- Tinbreza-Valerio, Erlinda[2005] *Dis These abled*, National Federation of Cooperatives of Persons with Disabilities.
- C.K. Prahalad [2004] *Fortune at the Bottom of the Pyramid*, The: Eradicating Poverty Through Profits, Pearson Prentice Hall.
- [2010] *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits-Revised and Updated 5 Anniversary edition*, Pearson Education.
- RINGOLD, D. J. [2005] Vulnerability in the Marketplace: Concepts, Caveats, and Possible Solutions. *Journal of Macromarketing*, [S. l.], v. 25, n. 2, pp.202 – 214.