

序 章

障害者のアクセシビリティ法制の課題

小林昌之

要約：

本研究会は、障害者のアクセシビリティに焦点を当て、障害者権利条約の諸規定を基準に、アジアの障害者が直面している施設、交通、情報、サービスなどへのアクセスの障壁ならびに解消に向けた法整備の実態を分析し、課題を明らかにすることを目的とする。条約が要求するアクセシビリティ保障のための法制度が各国においてどのように構築され、課題を抱えているのか明らかにすると同時に、対象国間の比較により共通の課題の発見につとめる。

対象国は条約制定に地域として主導的に取り組んだ国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）に属するアジアの7カ国（韓国、中国、ベトナム、タイ、フィリピン、インド、カンボジア）とする。本年度は1年目の作業として、各国における障害者のアクセシビリティ法制の現状を調査し、論点となる課題の抽出を行った。

本調査研究報告書は、中間報告であり、2年目の分析を経て、最終報告書が作成される。本章ではまず研究会の課題を説明し、次に本書の構成を要約したうえで、最後に来年度の課題について紹介する。

キーワード：

アジア 障害者 アクセシビリティ バリアフリー 法

はじめに

本研究は、2010年度と2011年度に実施した研究会「開発途上国の障害者雇用－雇用法制と就労実態」(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－』アジア経済研究所, 2012年)および2012年度と2013年度に実施した研究会「開発途上国の障害者教育－教育法制と就学実態」(小林昌之編『アジアの障害者教育法制－インクルーシブ教育実現の課題－』, 2015年)の成果を踏まえて実施されたものである。

小林(2012)では個別分野で最も喫緊な課題である障害者の雇用および教育の問題のうち障害者雇用に焦点を当てて研究を行っている。ここで明らかになったのは、障害者が一般労働市場で就労するためには、その前提として十分な教育・訓練を受けることが必要となっていることである。教育の有無は必ずしも実際の雇用に直結しないものの、開発途上国においても一般企業に障害者雇用を求める法制度が整備されつつあるなか、実際の採用に当たっては障害者の働く能力の基礎となる教育・訓練の欠如が阻害要因のひとつとなっていることが明らかとなった。小林(2015)では、その教育に焦点を当て、障害者の就学実態および障害者権利条約¹が謳うインクルーシブ教育実現の課題を考察した。いずれの国も障害者の教育として「インクルーシブ教育」を採り入れているとみられるものの、社会モデルへのパラダイム転換を果たさないまま、障害者を普通学校に入れるにとどまる国、あるいは実際には特殊学校を障害者教育の主流としている国もあることが判明した。

いずれの研究においても、障害者の雇用と教育の法整備のほかに、障害者が実際にその権利を実現するためには、通勤・通学的手段や情報・コミュニケーションなどへのアクセシビリティの保障が不可欠であることが指摘された²。2006年に採択された障害者権利条約は障害者の権利に関する国際規範としてこのことを認識し、締約国に障害者の物理的環境、輸送機関、情報通信ならびに公衆に開かれまたは提供される他の施設およびサービスへのアクセス保障を求めている。そこで、本研究では、障害者のアクセシビリティに焦点を当て、障害者権利条約の諸規定を基準に、アジアの障害者が直面している施設、交通、情報、サービスなどへのアクセスの障壁ならびに解消に向けた法整備の実態を分析し、課題を明らかにしたい。

第1節 本研究の課題

2006年12月の国連障害者権利条約の採択により障害者の人権に関する国際社会のコンセンサスがまとまり、障害分野においても権利に基づくアプローチによる開発枠組みが整った。同条約は、障害者の人権および基本的自由の完全な享受ならびに障害者の完全な参加を促進することにより、社会の人間・社会・経済開発ならびに貧困根絶の著しい前進をもたらされることを強調している。障害者の問題は貧困削減の重要な一部であり、障害者の雇用と教育はその中核的課題であり、開発途上国においても対応に向けた法整備が進め

られている。しかし、いずれの課題の実現にもアクセシビリティの保障が不可欠となっている。

アクセシビリティに関しては、1993年の国連総会決議で「障害者の機会均等化に関する基準規則」が採択され、規則5で障害者の物理的環境および情報・コミュニケーションへのアクセス確保に言及があったものの、決議自体は勧告にとどまっていた。これが障害者権利条約では締約国の義務として、第9条「施設及びサービス等の利用の容易さ」(accessibility)に明記された³。これにより、締約国は、物理的環境、輸送機関、情報通信ならびに公衆に開かれまたは提供される他の施設およびサービスにアクセスすることを保障するため、障壁撤廃、基準策定、媒介者によるサービス提供などの適切な措置をとることが求められた。また、第21条「表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会」(Freedom of expression and opinion, and access to information)では、自らが選択する手段・形態による表現の自由、ならびに、知る権利の行使を容易にするための措置が、締約国に求められた⁴。

日本では、1996年の「ハートビル法」、2000年の「交通バリアフリー法」ならびにそれらを統合した2006年の「バリアフリー新法」(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)に関連して、建築物や公共交通のバリアフリー化に関心が寄せられ、概説書や技術書が多数発行されている。しかし、開発途上国における障害者のアクセシビリティに関する論文は稀少である。

先行研究としては、高嶺(2008)「障害と開発：インフラ事業におけるアクセシビリティの国際的動向」が国際動向の概要を紹介し、開発途上国でのインフラ事業における障害者支援の重要性を説いている。開発過程における障害者のアクセシビリティの位置づけは参考となるものの、物理的環境の論述が中心であり、個別国について論じていない。個別国を取り上げたものとしては、日本福祉のまちづくり学会の学会誌『福祉のまちづくり研究』(Vol.12 No.1・2合併号, 2010)の特集「アジアのバリアフリー／ユニバーサルデザイン環境」が、各論においてアジア9ヵ国・地域のバリアフリー事情および関連法制度を概説していて参考となる。本研究においては、関連法制の情報を更新することのみならず、障害当事者からの視点を加え、関連法制の成立および履行過程における問題点を追究する。上野(2014)「ベトナム社会におけるバリアフリー：東アジア三都市の公共交通機関のバリアフリー化と比較して」は、ベトナムのバリアフリーを障害当事者、事業者、政府の三者とこの関係に影響力を有する市民を視座に分析を行った博士論文である。障害当事者の視点から実際のアクセシビリティの課題を浮かび上がらせているが、公共交通機関が中心となっており、本研究では障害者権利条約が定めている施設や情報・コミュニケーションのバリアフリー化についても探る予定である。

公衆に開かれたサービス、情報アクセシビリティに関しては、アジア経済研究所図書館が『アジ研ワールド・トレンド』(2015.4)において「図書館と障害者サービスー情報ア

アクセシビリティの向上」の特集を組んでいる。2013年に世界知的所有権機関（WIPO）が「盲人、視覚障害者および通常の印刷物では読めない障害のある人々による出版物へのアクセスを促進するためのマラケシュ条約」を採択したことを契機に、障害者の書籍へのアクセスや図書館サービスに対する関心が高まっており、特集では開発途上国の取り組みが紹介されている。

アジア諸国において、建物のバリアフリー化については建築基準を定める法令が、また情報通信については技術基準などが制定されつつあることは部分的に判明しているものの、障害者のアクセシビリティ保障にかかわる法制度の現状は十分に明らかになっておらず、その実態解明が必要となっている。

本研究では、障害者のアクセシビリティに焦点を当て、障害者権利条約の諸規定を基準に、アジアの障害者が直面している施設、交通、情報、サービスなどへのアクセスの障壁ならびに解消に向けた法整備の実態を分析し、課題を明らかにすることを目的とする。条約が要求するアクセシビリティ保障のための法制度が各国においてどのように構築され、課題を抱えているのか明らかにすると同時に、対象国間の比較により共通の課題の発見につとめる。対象国は条約制定に地域として主導的に取り組んだ国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）に属するアジアの7カ国（韓国、中国、ベトナム、タイ、フィリピン、インド、カンボジア）とする。本年度は1年目の作業として、各国における障害者のアクセシビリティ法制の現状を調査し、論点となる課題の抽出を行った。なお、本調査研究報告書は、中間報告であり、2年目の分析を経て、最終報告書が作成される。

第2節 本書の構成

障害者権利条約では、障害者のアクセシビリティの必要性が認識され、締約国に障害者の物理的環境、輸送機関、情報通信ならびに公衆に開かれまたは提供される他の施設およびサービスへのアクセス保障を求めた。本書では国別に障害者権利条約の諸規定を基準に、障害者が直面している施設、交通、情報、サービスなどへのアクセスの障壁ならびに解消に向けた法整備の実態を分析し、課題を明らかにすることを目的に調査を行った。対象国は、ESCAP地域に属する韓国、中国、ベトナム、タイ、フィリピン、インド、カンボジアの7カ国である。以下、中間報告にある各章の要約を紹介する。

第1章「韓国のアクセシビリティと法制度」（崔榮繁）は、アジアの中では先進的で、施策の推進と個人の権利保障・権利救済という、いわばツイン・トラック・アプローチによって、アクセシビリティの確保が行われている、韓国の法制度について論ずる。本稿では、アクセシビリティを次の3つに整理して、法制度、現状および課題を紹介する。第一が、建物や交通機関、情報アクセシビリティの確保のために行う、行政計画などを定めた施策推進に関する法制度。第二が、特殊言語と位置付け、研究と普及啓発の仕組みを定め

た法律として、ろう者の公用語を定めた「韓国手話言語法」と文字としての点字の発展を定めた「点字法」。第三が、個別分野の具体的な場面において、障害を理由とする差別を禁止し、正当な便宜（合理的配慮）の提供を義務付け、アクセシビリティを権利として確保する「障害者差別禁止及び権利救済に関する法律」について概観する。

第2章「中国における障害者のアクセシビリティ法制」（小林昌之）は、障害者法制の核となっている障害者保障法におけるアクセシビリティの扱いを検討し、次に障害者権利委員会への報告と建設的対話の議論を整理し、最後に2012年のバリアフリー環境建設条例の内容を考察している。障害者のアクセシビリティを規定する「バリアフリー環境建設条例」は、障害者などの社会構成員が、主体的かつ安全に道路を通行し、建築物に出入りし、公共交通機関に乗り込み、情報を伝え合い、コミュニティ・サービスを獲得することを進めることを目的に掲げている。しかし、中国が、障害の社会モデルへ転換していないことにより、若干の齟齬が見取れ、目的とする障害者の主体的参加の面で疑問が残る。

第3章「ベトナムにおける障害者のアクセシビリティ法制」（上野俊行）は、ベトナムのアクセシビリティに関する法整備とその実態について、車椅子利用者である筆者の視座より論じる。バリアフリーの形成には、障害者と企業の対立構造だけではなく、政府が関与する三角形の構造があり、さらに市民社会が影響する。バリアフリー化のアクターである障害者は、バリアフリーの需要者であり、企業はバリアフリーを供給し、政府はバリアフリーの法整備を行う。本章では、このバリアフリーの三者の関係に対するベトナム社会の影響力について、日本の状況に言及しながら考察する。ベトナムは、経済力がありながらも、実用的なバリアフリー化を実現できず、形式的バリアフリーにとどまっている。この原因として、バリアフリー化の三角形に対する社会の関与が低いことが挙げられる。

第4章「タイにおける障害者アクセシビリティ確保のための法制度」（西澤希久男）は、アクセシビリティのうち、とくに、タイにおける物理的アクセシビリティに関係する法令を検討した。タイは、障害者が、実際に権利に基づく利益が得られるよう、権利への「アクセス」に注力してきた。そのことは、障害者基本法といえる「障害者の生活の質の向上と発展に関する法律」においても表れている。しかし、同法に基づく省令では、アクセシビリティ確保のための器具、設備、サービスの設置・提供について充実したものの、実際の執行を担保するための方策が図られておらず、従来からの問題が解決されないまま残されている。また、国王の裁可を待つのみとなっている新憲法では、2007憲法で規定されていた、社会福祉、公共の便宜、およびその他援助へのアクセス・利用が削除される予定であり、障害者関連の規定が大幅に減らされることの影響が憂慮される。

第5章「フィリピンにおける障害アクセシビリティ」（森壯也）は、アクセシビリティに関する2つの法律を中心に、フィリピンの現状と課題を論じる。障害者の基本法は「障害者のマグナカルタ」であり、それに基づく、1982年のアクセシビリティ法（BP344）と2016年のテレビ字幕法（RA10905）がアクセシビリティに関する主要な法律となって

いる。アクセシビリティ法の中心は、物理的障害アクセシビリティの実現にあったため、障害者権利条約に見られるような、情報・通信アクセシビリティの要求に合致するよう、範囲を拡大し、情報アクセシビリティを規定する国内法の整備が進められている。情報アクセシビリティの一部である、聴覚障害者のテレビの音声情報アクセスについても、新たにテレビ字幕法が制定され、フィリピンにおいては、障害アクセシビリティの整備と現代化が進みつつある。

第6章「インドにおける障害者とアクセシビリティの改善」（浅野宜之）は、インドにおける障害者とアクセシビリティの問題について、2つの側面から概観している。第一は、2016年12月に制定された障害者の権利法の内容である。インドでは1995年に障害者が制定され、障害者権利条約の批准により、国内法の整備が求められ、2011年頃から、改正が焦点となってきた。本章では、2016年障害者法が制定されるまでの過程において、アクセシビリティが、いかなるかたちで扱われてきたのかを紹介する。第二に、現在インド政府が進めている「アクセシブル・インド（Accessible India）」キャンペーンを取り上げ、その目標について概観する。キャンペーンは、2012年の国連ESCAPの「インチョン戦略」のガイドラインにもとづき実施され、7つの目標および13のターゲットが設定されている。

おわりに

本研究会は、障害者のアクセシビリティに焦点を当て、障害者権利条約の諸規定を基準に、アジアの障害者が直面している施設、交通、情報、サービスなどへのアクセスの障壁ならびに解消に向けた法整備の実態を分析し、課題を明らかにすることを目的とする。検討した対象国は、いずれも施設、交通、情報のアクセシビリティに関しては、何らかの立法を行っていることが確認された。しかし、サービスへのアクセシビリティの状況については、1年目の作業においては、十分確認することができず、来年度の課題として残っている。

各国の法規は、施設、交通、情報のアクセシビリティを包含しているものの、その範囲、具体性、拘束力などは異なり、内容の精査が必要となっている。とくに、従来は、物理的環境のみに焦点が当てられてきたため、情報のアクセシビリティに関する規定は、抽象的であったり、整備が進行中の状況にある。また、施設や交通のバリアフリー化は、漸進的な発展が認められているものの、期限を定めた立法や目標を定めた開発戦略を策定した国がある一方、法律のなかでも漸進的に発展させると緩やかに規定するにとどまる国もある。立法内容や執行状況については、障害当事者の働きかけが大きかったため、憲法や法律に当事者の意見が反映されたという例がある一方、障害当事者の不関与は、負の影響をもたらすこともあるということが明らかになった。また、専門家の議論のなかでも「アクセシビリティ」は多様な意味を持ち、障害者は不可視化されやすい状況にあることも判明した。

「すべての人たちにとって」は、往々にして、女性と子供を包摂することを目的とし、障害者は念頭におかれていない。バリアフリー化、アクセシビリティ、ユニバーサル・デザインなどは、当然、障害者のみならず、社会全体への裨益するものであるものの、社会全体への効用が強調されることによって、かえって障害者が不可視化されるおそれを抱えているといえよう。

アクセシビリティは、障害者が主体的に社会参加するための前提であり、その視点に立つて、法律や社会インフラの整備を行っていくことが重要となる。そのためには、立法・計画から実施・モニタリングに至るまでのあらゆる段階で、障害当事者の参画が不可欠である。来年度は、各国における障害当事者の参画状況についても注目し、考察を深めることとしたい。

〔注〕 _____

¹ 2006年12月13日に国連総会で採択、2008年5月3日に発効。

² 障害者権利委員会のアクセシビリティに関する一般意見第2も、アクセシビリティは障害者が自立して社会に完全かつ平等に参加するための前提条件であることを強調している（CRPD 2014）。

³ 第9条第「施設及びサービス等の利用の容易さ」（外務省公定訳）

1 締約国は、障害者が自立して生活し、及び生活のあらゆる側面に完全に参加することを可能にすることを目的として、障害者が、他の者との平等を基礎として、都市及び農村の双方において、物理的環境、輸送機関、情報通信（情報通信機器及び情報通信システムを含む。）並びに公衆に開放され、又は提供される他の施設及びサービスを利用する機会を有することを確保するための適当な措置をとる。この措置は、施設及びサービス等の利用の容易さに対する妨げ及び障壁を特定し、及び撤廃することを含むものとし、特に次の事項について適用する。

(a) 建物、道路、輸送機関その他の屋内及び屋外の施設（学校、住居、医療施設及び職場を含む。）

(b) 情報、通信その他のサービス（電子サービス及び緊急事態に係るサービスを含む。）

2 締約国は、また、次のことのための適当な措置をとる。

(a) 公衆に開放され、又は提供される施設及びサービスの利用の容易さに関する最低基準及び指針を作成し、及び公表し、並びに当該最低基準及び指針の実施を監視すること。

(b) 公衆に開放され、又は提供される施設及びサービスを提供する民間の団体が、当該施設及びサービスの障害者にとっての利用の容易さについてあらゆる側面を考慮することを確保すること。

- (c) 施設及びサービス等の利用の容易さに関して障害者が直面する問題についての研修を関係者に提供すること。
- (d) 公衆に開放される建物その他の施設において、点字の表示及び読みやすく、かつ、理解しやすい形式の表示を提供すること。
- (e) 公衆に開放される建物その他の施設の利用の容易さを促進するため、人又は動物による支援及び仲介する者(案内者、朗読者及び専門の手話通訳を含む。)を提供すること。
- (f) 障害者が情報を利用する機会を有することを確保するため、障害者に対する他の適当な形態の援助及び支援を促進すること。
- (g) 障害者が新たな情報通信機器及び情報通信システム(インターネットを含む。)を利用する機会を有することを促進すること。
- (h) 情報通信機器及び情報通信システムを最小限の費用で利用しやすいものとするため、早い段階で、利用しやすい情報通信機器及び情報通信システムの設計、開発、生産及び流通を促進すること。

4 第 21 条「表現及び意見の自由並びに情報の利用の機会」(外務省公定訳)

締約国は、障害者が、第二条に定めるあらゆる形態の意思疎通であって自ら選択するものにより、表現及び意見の自由(他の者との平等を基礎として情報及び考えを求め、受け、及び伝える自由を含む。)についての権利を行使することができることを確保するための全ての適当な措置をとる。この措置には、次のことによるものを含む。

- (a) 障害者に対し、様々な種類の障害に相応した利用しやすい様式及び機器により、適時に、かつ、追加の費用を伴わず、一般公衆向けの情報を提供すること。
- (b) 公的な活動において、手話、点字、補助的及び代替的な意思疎通並びに障害者が自ら選択する他の全ての利用しやすい意思疎通の手段、形態及び様式を用いることを受け入れ、及び容易にすること。
- (c) 一般公衆に対してサービス(インターネットによるものを含む。)を提供する民間の団体が情報及びサービスを障害者にとって利用しやすい又は使用可能な様式で提供するように要請すること。
- (d) マスメディア(インターネットを通じて情報を提供する者を含む。)がそのサービスを障害者にとって利用しやすいものとするよう奨励すること。
- (e) 手話の使用を認め、及び促進すること。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- アジア経済研究所図書館(特集)「図書館と障害者サービス—情報アクセシビリティの向上」
『アジア研ワールド・トレンド』2015年4月号 (No.234), 1-42頁。
- 上野俊行 2014. 「ベトナム社会におけるバリアフリー：東アジア三都市の公共交通機関の
バリアフリー化と比較して」(博士論文) at [http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/
dspace/bitstream/2261/57633/1/A30033.pdf](http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/bitstream/2261/57633/1/A30033.pdf)。
- 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—』日本貿易振興機構
アジア経済研究所。
- 2015. 『アジアの障害者教育法制—インクルーシブ教育実現の課題—』日本貿易振興
機構アジア経済研究所。
- 高嶺豊 2008. 「障害と開発：インフラ事業におけるアクセシビリティの国際的動向」『人間
科学』第21号, 79 - 115頁。
- 日本福祉のまちづくり学会 (特集)「アジアのバリアフリー／ユニバーサルデザイン環境」
『福祉のまちづくり研究』(Vol.12 No.1・2 合併号, 2010), 1-32頁。

〈外国語文献〉

- CRPD (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) 2014. “General
Comment No.2 (2014) Article 9: Accessibility,” CRPD/C/GC/2, Committee on the
Rights of Persons with Disabilities, Eleventh Session, 31 March- 11 April 2104.