

第4章

カンボジアにおける障害と開発

四本健二

要約：

これまでのところ、日本ではカンボジアにおける障害者について法的な観点から焦点を当てた学術論文は存在しない。そこで本稿は、第1に、これまでカンボジアで実施された障害者に関する統計資料を整理し、第2に、カンボジアの各種の開発計画における障害者施策を跡づけてカンボジアにおける障害者問題の輪郭を描き出した。その上で第3に、障害者の権利保護に関する法律の立法動向をめぐって起草課程、規定内容およびそれらへの批判を現地調査によって収集した資料をもとに分析した。

キーワード：

東南アジア カンボジア 障害 障害者の権利 開発法学

はじめに

「開発途上国の障害者と法」研究会において筆者に与えられた課題は、まず第1に、カンボジアに即して障害者を取り巻く問題の輪郭を明らかにし、第2に、障害者の法的権利の保障をめぐる動向を障害者の権利条約を中心とする国際的動向のうちに位置づけ、第3に現在起草中の「障害者の権利の保護及び促進に関する法律」草案(以下、「草案」)を中心とする国内的立法動向をめぐる課題を検討することである。

日本では、これまでカンボジアとの経済関係の希薄さが、長く続いた内戦による現地調査への制約ともあいまってカンボジア法研究に学問的関心が向けられることはほとんどな

かった¹。こうした学問状況を反映して、現時点(2008年3月)において、カンボジアにおける障害者「問題」にかんして日本で発表された論攷としては現地で活動するNGOの実務家による現状分析や活動報告は多数存在するものの、障害者の権利保障について法学的な観点から論じた論文は皆無に等しい²。

そこで本稿の構成は、第1節において標記の課題に取り組む前提となるカンボジアにおける障害者の定義及び統計にかんする基本的な情報を整理し、第2節において、カンボジアにおける障害者をめぐる行政的枠組みおよび障害者の権利保障にかかわる既存の法制度を紹介した上で、第3節において、「草案」を分析し、それらを踏まえて今後の課題についての若干の検討を付して結びとしたい。

なお、本稿は、主として2008年9月および2009年1月に実施した現地調査によって収集した資料・情報に依拠しており、最終報告の執筆に向けた中間報告として位置づけられるものである。

第1節 カンボジアにおける障害者の定義及び統計

1. カンボジアにおける障害者の定義

現地調査の時点において、カンボジアにおいて障害の定義として公式に確立されたものは存在しない。しかしながら、一方でカンボジア人(クメール民族)のあいだでは、障害の性格を、仏教の思想にもとづいて捉えることが一般的であり、障害とは、前世の悪行の罪果として捉えられてきた(Disability Action Council[2001:14])。このことは、2002年12月3日の国際障害者デーにおけるスローガンを「障害は、罪ではない」、「障害者は、動物ではない」とせざるを得なかったことにも表れている(Phnom Penh Post[2002])。他方で、障害とは何か、という意識調査においては盲、聾、啞、四肢の欠損などのインペアメント自体が障害として認識されている(Thomas [2005:21])。さらに、カンボジア北東部ラタナキリ州における非仏教徒の山岳少数民族を対象とした意識調査においては、障害(者)とは「野外で働いたり、結婚できない者」を指すという障害観の違いを看取することができる(Thomas [2005:21])。したがって、カンボジアにおいては従来の医学モデルに立脚したインペアメントそのものを障害と捉え、今日未だに障害者が直面する不利益の根拠を社会に求める社会モデルが広範な理解と支持を得るに至ってはいない、といえよう。

ところで、のちに詳述するがカンボジア政府が現在起草中の「草案」は、第4条において障害者を「身体的、精神的機能の欠損、損失または形態障害の結果、日常生活又は行動に制約を有する者」と定義づけているが、障害の態様、程度、障害の認定の基準は、社会福祉・退役軍人・青少年更正省と保健省の合同省令に定めるものとし、軍人の障害認定に際しては国防省にも関与することを認めた(第20条)。このことは、インペアメントがあると

いう事実さえも政府による公的な承認を要し、また政府機能の脆弱さゆえに、障害者が正当な福祉を得られない危険性をはらんでいるといえよう。

2. カンボジアにおける障害者数の統計

障害者数および障害の態様、障害の程度にかんする統計は、「カンボジア問題の包括的政治的解決にかんする協定」(パリ和平協定、1991年締結)後も反政府武装闘争を継続していた旧・カンボジア共産党(いわゆるクメール・ルージュ)の武装勢力が政府に投降し、またカンボジア人民党がカンボジア全土における政治権力を掌握して内政が安定した1990年代半ば頃から調査が開始され始め、その精度は、年を追う毎にその精度は高まりつつあると考えられる。そこでこれまでに収集されたおもなデータを概観しておきたい。

1999年に実施されたカンボジア社会経済調査(Cambodia Socio-Economic Survey: CSES)は、障害にかんする質問3問を盛り込み、障害者の州別分布、障害の態様(14タイプからの選択回答)および原因(7タイプからの選択回答)について調査した。その結果、カンボジア全人口の1.51%にあたる169,000人(うち男性99,500人、女性69,500人)を障害者であると結論づけた。なお、男女別の障害の原因(率)は、それぞれ先天的障害(17/26)、対人地雷・不発弾・地雷事故(16/6)、武力紛争中の負傷(14/6)、疾病(29/37)、交通事故(7/4)、その他の事故(8/6)、その他(10/15)となっている(National Institute of Statistics[2000a:11-12])。

上記の調査とほぼ同時期に行われた人口保健調査(Cambodia Demographic and Health Survey 2000)では、障害者の総数については言及がないものの、州毎に事故の原因別(対人地雷等・銃創、交通事故、火傷、樹木からの転落、動物による咬傷、農薬等による中毒)の死亡者、負傷者の割合およびその治療の態様が集計されている(National Institute of Statistics[2001:25-40])³。

また、2004年に実施されたCSESでは、人口100人あたり4人が障害をもち、そのうち男性の31%、女性の35%は視覚障害が占め、また障害者の23%は複数の障害をもっていると指摘する(National Institute of Statistics[2005:28])⁴。

さらに、トーマスは、態様別の障害者数として対人地雷被害者4~5万人、ポリオの後遺症による障害者6万人、聴覚障害者30万人(うち重度13万人)、視覚障害者14万4000人(10万人は50歳以上)の存在を指摘する(Thomas[2005:22])。また、精神科医の吉田尚史は、独自の調査にもとづいて1995年から2004にかけての各医療機関の新患者数から累積の精神障害者数を5万人と推定する[吉田2007]。なお、最新の概算値として、カンボジア国内の障害当事者団体の連合体のひとつであるカンボジア障害者機構(Cambodian Disability People's Organization, CDPO)は、カンボジア全土の障害者数を55万人と見積もっている(CDPO[2008:1])⁵。

ところで、こうした障害の原因の増減動向についてはまとまった統計は存在しないが、

対人地雷の蝕雷被害については、全土で地雷除去作業および地雷危険地域の識別作業が進捗していることから、今後さらに減少傾向に向かうと推定されており、政府の目標も蝕雷事故の犠牲者数を797人(2005年)から200人(2010年)にすることを目指している(Royal Government of Cambodia[2006:60])。また、2000年10月にWHOがアジア太平洋での根絶を宣言したのにさきだって、1997年以後カンボジア国内でポリオの罹患は確認されていない⁶。他方で、明石は、2001年時点で蝕雷事故による負傷は減少傾向にある一方で交通事故による負傷が増加傾向にあることに警鐘を鳴らし(国際協力事業団[2001:223])、唐沢は、糖尿病、交通事故に起因する障害(下肢の切断、脳障害の後遺症)が増加傾向にあることを指摘する⁷。

第2節 カンボジアにおける障害者をめぐる行政的枠組み

1. 障害者をめぐる制度的枠組み

(1) 所管官庁

カンボジアにおける障害者行政を所管する官庁は、概ね国民議会議員選挙の都度にその編成と所管事項に変更が加えられてきた。このことはその名称の変遷に端的に表れている。1992年に発足したカンボジア暫定政府は社会福祉・労働・退役軍人庁をおき、1998年の国民議会議員総選挙後には同庁を省に昇格させるとともに、退役軍人事務を分離して女性・退役軍人省を新たに設置し、障害者行政を社会福祉・労働省の所管とした。2003年の総選挙に際して2002年には社会福祉・労働省を社会福祉・労働・職業訓練・青少年更正省とし、2003年の総選挙後には労働・職業訓練省を分離新設した上で、従来の女性・退役軍人省を女性省として退役軍人にかんする事務を社会福祉部門に統合して社会福祉・退役軍人・青少年更正省とした。この背景には援助機関の意向も作用していると推測できるが、この点についてはなお実証的な調査が必要である。なお社会福祉・退役軍人・青少年更正省の傘下には州毎に社会福祉・退役軍人・青少年更正局がおかれ、全国に8ヶ所(うち3ヶ所は首都圏)の職業訓練センターが設置されている。

また、保健省は、首都圏に8ヶ所の医療リハビリテーション病院を擁するほかは、義肢装具の製作、訓練は民間団体に委ねている。

さらに、教育・青少年・スポーツ省は本省に障害児および少数民族出身者の教育を所管する特別教育局を本省におき、全国の国立小学校約100校においてインクルーシヴ教育(包括教育)を実施しているほか、全国に盲学校4校、聾学校4校を運営している。これらにおける障害児の就学数は2004年の統計で約8万人である(Thomas[2005:31])。ところで教育・青少年・スポーツ省は、2008年3月に「障害児教育に関する国家政策」を発表した。この背景には、カンボジア政府がすでに主な国際人権文書の締約国となり、憲法においても「国家

は「障害者及び国家のために命を落とした軍人の家族を援護する」(第74条)ことを規定し、教育法においても障害児が健常児とともに教育を受ける権利(第37条)および必要な教育的措置を受ける権利を規定している反面で、5歳から17歳の学齢期にあるすべての子どものうち男児2.6%、女児2.9%にあたる、全障害児の68%がその障害を理由として初等・中等教育に就学していないことを挙げている(Ministry of Education, Youth and Sports[2008:1])。そして、公立学校におけるインクルーシブ教育の導入、障害児のためのニーズに応じた教育の実践、学校における環境衛生の維持管理、障害女児に対するジェンダー配慮、学校教育に対する地域社会の参加と公的機関による支援を政策として掲げた。より具体的には、障害児数、態様の実情把握、障害発生の予防と障害児のための就学前教育、公立学校におけるインクルーシブ教育の推進、障害女児の就学率向上、障害児にかんする地域社会の理解の促進、公教育における障害児のための教材・教育法開発、教員養成課程への点字、手話インストラクターの配置および教員の点字、手話習得機会の拡大を打ち出した。

カンボジアにおいてインクルーシブ教育の導入が図られようとしていることは、人的・資金的制約の多い公教育においては現実的な施策であると思われるものの、障害児の受け入れ態勢の整備がどのように進められるのか、注意深く見守る必要がある。

(2) その他の障害者当事者団体および障害者関係機関

1991年の和平達成以後、多くの国際NGO(非政府組織)がカンボジア国内に拠点を設けて活動を展開し、また国内に数多くのNGOが設立されたこと、およびそれらの活動分野が開発、人権、文化など多岐にわたることはすでに周知の事実である。障害者にかかわる分野にかぎってもカンボジア盲人協会(Association of Blind Cambodians, ABC)、聾啞者開発計画(Deaf Development Programme, DDP)などの障害の態様別に各種の障害当事者団体が組織され、障害の予防、医療リハビリテーション、クメール標準手話の開発、教育、職業訓練、収入向上などの活動を展開している。また、当事者団体の連合体として1997年には障害者活動評議会(Disability Action Council, DAC)が設置され、社会福祉・労働・退役軍人省令にもとづいて、いわば半官半民の組織として同省の指導の下に障害者当事者団体の活動の調整および諮問機関として活動している。また、さきに挙げたCDPOは、障害者へのサービス提供に加えて障害者の権利の保障と促進のためのロビー活動を積極的に展開している。

しかしながら、たびたび指摘されてきたようにカンボジアの障害者当事者団体は資金、人材の面で脆弱であり、継続的で質の高い活動を維持するためには欧米のNGOや2国間援助機関の協力が欠かせない、という問題を抱えている(Thomas[2005:41-43])。

2. 開発計画における障害者

(1) 貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategic Paper, PRSP)

カンボジアにおいては、これまでのところ障害者行政は各種の開発計画に位置づけられてきた。まず、政府は1998年の国民議会議員総選挙後に国民議会に示した施政方針において保健指標の改善と弱者層の医療サービスへのアクセス改善を通じた人材開発の推進を打ち出した。これは、貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategic Paper, PRSP)にも盛り込まれ、とりわけ障害者にかんしては就学、職業訓練、就労機会に制約があることを問題視し、社会分野とりわけ教育と保険・医療分野への公的支出の拡充を宣言した(Royal Government of Cambodia[2000])。

(2) 第1次(1996-2000)および第2次(2001-2005)社会経済開発5ヶ年計画

貧困削減と人材養成に焦点を合わせた第1次社会経済開発5ヶ年計画およびそれに続く第2次計画においては、とくに障害者の尊厳の回復と障害者「問題」のメイン・ストリーム化を目指して障害の予防とリハビリテーションの充実が謳われている(Ministry of Planning[1996])、(Ministry of Planning[2001])。

(3) 戦略的国家開発計画(2006-2010)

2015年を到達目標とするカンボジア・ミレニアム開発目標(Cambodian Millennium Development Goals, CMDGs)においては、障害に直接言及したものはないものの、優先分野となっている貧困削減、初等教育、ジェンダー、母子保健、HIV/AIDS、環境保全、対人地雷対策が障害の予防と対策に及ぼす波及効果は期待することができる。この目標達成を確かなものにするために採択されたのが戦略的国家開発計画(National Strategic Development Plan 2006-2010)であるが、その行動計画において障害者については雇用機会の創出に努力し、障害者年金の創設を検討することを盛り込んだRoyal Government of Cambodia [2006:69-70]。

第3節 カンボジアにおける障害者の権利にかんする法的枠組み

1. 国際人権文書への対応

カンボジアは、国際社会の仲介によって永年にわたる内戦を終結させて国際的孤立を解消し、またその過程で国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)による暫定統治を受けた。この暫定統治期間中(1992年～1993年)より以前に締約国となっていた「集団殺害の防止及び処罰に関する条約」(ジェノサイド条約、1950年加入)、「あらゆる形態の人種差別撤廃に

関する国際条約」(人種差別撤廃条約, 1983年加入)「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(女子差別撤廃条約, 1980年署名)および「アパルトヘイト犯罪の抑圧及び処罰に関する国際条約」(アパルトヘイト条約, 1981年加入)に加えて暫定統治期間中には, パリ和平協定にもとづいて紛争各派の代表によって構成され, 対外的にカンボジアを代表するカンボジア最高国民評議会(SNC)がUNTACとの協議にもとづいて, 一切の留保または解釈宣言を付さずに「経済的, 社会的及び文化的権利に関する国際規約」(社会権規約), 「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(自由権規約), 「拷問及びその他の残虐な非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰を禁止する条約」(拷問等禁止条約), 「児童の権利に関する条約」(子どもの権利条約), 「難民の地位に関する条約」(難民条約), 「難民の地位に関する議定書」(難民議定書)の締約国となり, その批准, 加入数においてアジア諸国のなかで最高の水準にある(U.N., 1994:para.102)。

1993年のカンボジア王国憲法施行後も, 国連はカンボジアにUNTAC人権部門の活動を引き継いだ国連人権センター・カンボジア事務所(現在は, 国連人権高等弁務官事務所・カンボジア事務所)をおき, また「カンボジアの人権にかんする国連事務総長特別代表」を指名し, 加えて各専門機関もカンボジア国内に事務所を設置してカンボジア政府に対して国際人権文書への加入を働きかけており, その結果カンボジアは国連暫定統治期以後も対地雷禁止条約(オタワ条約, 1997年署名)をはじめとするほぼすべての国際人権文書の締約国となっている。

障害者の権利をめぐることは, カンボジア政府は, 障害者の権利宣言(1997年署名), 障害者世界行動計画(1982年署名), 国連障害者の機会均等準則(1993年署名), ESCAP・アジア太平洋障害者の10年(1994年署名)の締約国となっているほか障害者の権利についても例外ではなく, カンボジア政府は2007年10月に障害者の権利条約およびその選択議定書に署名している。

みてきたように, カンボジアでは安易なまでに国際約束を先行させる反面, 人材と資金の不足などからそれらの実施にかんしては国際協力に依存せざるを得ない状況が看取される。そのために, たとえばさきに挙げた国連諸機関は, 批准した国際人権文書によってカンボジア政府が履行の義務を負った国家報告の起草をはじめとする実施措置に技術的, 資金的援助を供与しているほか, アジア開発銀行などの国際金融機関や二国間援助機関も喫緊の課題となっている新規の立法および既存の法令の改正といった国内法令の整備と関連制度の整備を「法整備支援」として取り組んでいる。

なお, のちに詳述するように障害者の権利にかんする法律は, 障害者の権利条約の署名に先行して1990年代半ばから起草作業に着手したにもかかわらず, 未だ成立していない。こうした状況に対してCDPOは, 2008年12月にその公式見解(Position Paper)を発表し, 障害者の権利条約および選択議定書の早期批准と同条約に即した国内立法として, 障害者の権利法の制定を2009年の国際障害者デー(12月3日)までに完了するよう政府に訴えている

(CDPO[2008])。

2. 障害者をめぐる国内立法動向

(1) 障害者をめぐる憲法上の規定

1993年に公布、施行されたカンボジア王国憲法（以下、1993年憲法）は、第3章「クメール市民の権利及び義務」において総則的規定である第31条以下に豊富な人権カタログをもち、第6章「教育、社会及び文化」において社会開発にかんする諸規定をもつ。第3章の総則的規定である第31条は、第1項において「カンボジア王国は、国際連合憲章、世界人権宣言並びに人権、女性の権利及び子どもの権利に関する条約及び協定が定める人権を保障し、尊重する」ことを掲げて国際人権規範の受容を声明し、第2項においては「クメール市民は、法の下に平等であり、人種、皮膚の色、性、言語、信条、宗教、政治的傾向、門地、社会的地位、財産その他の地位にかかわらず、同等の権利及び自由を有」することを確認する。これらに続く各論的条項のうち、選挙権、被選挙権の平等（第34条第1項）、政治的、経済的、社会的および文化的活動に参加する平等の権利（第35条）、職業選択の自由（第36条第1項）および同一労働同一賃金の原則（同条第2項）、移動の権利の保障（第40条第2項）、子どもの権利条約に即した教育に対する権利（第48条第1項）は、障害者にも適用されると解される。また、「教育、文化及び社会」にかんする第6章においては、国家に対して教育を受ける権利の保障措置（第65条）、健康の保障と貧困者に対する無償の医療（第72条）、子どもおよび女性に対する最大限の配慮（第73条）ならびに傷痍軍人に対する援護（第74条）を規定し、とりわけ貧困問題と長年の武力紛争の犠牲となった傷痍軍人問題に焦点を当てている点が特徴的である。

(2) 関係法令の立法動向

上記のような憲法の規定に則して、障害者関係法令は、障害者関係機関の設置、障害の予防措置、障害者に対する不利益な取扱いの禁止、障害にかんする啓発といった領域において整備されてきた。たとえば、障害者関係機関の設置にかんしては、社会福祉部門を所管する省庁の設置法がたびたび改正されている（第2節参照）ほか、地雷等除去機関であるカンボジア地雷活動センター（Cambodia Mine Action Center）設置の勅令（1995年）、蝕雷被害者援護機構（Cambodia Mine Victim Assistance Authority）設置の勅令（2000年）、障害者活動評議会の設置に関する政令（1999年）、障害者の権利法起草委員会の設置に関する社会福祉・退役軍人・青少年更正省令（2000年）が制定されている。また、障害の予防の領域においては、対人地雷禁止法（1999年）が公布、施行されている。さらに、障害にかんする啓発を目的として、「障害者スポーツの日」省庁間組織委員会の設置に関する大臣会議令（1995年、1999年）、国家パラリンピック委員会の設置に関する政令（1997年）が制定されている。ところが

他方で、障害者に対する雇用上の不利益な取扱いの禁止をめぐっては、1997年に公布、施行された労働法には障害者に対する差別禁止に関して何らの規定もないことが問題となっている(Bouter [2005:117])また、公務員の退職年金及び障害年金に関する大臣会議令(1998年)によれば、勤続20年以上の公務員が公務災害によって障害を負って退職したときには最大で月額俸給の65%を受け取ることができる(第11条)。

3. 障害者の権利に関する法律の立法動向

(1) 起草動向

「障害者の権利の保障及び促進に関する法律」の起草作業は、欧米の障害者支援団体や2国間援助機関がカンボジアの障害当事者団体を支援するかたちで1996年に着手され、1998年3月には10章45ヶ条にわたる最初の「草案」が起草され、それらに修正を加えた上で13章57ヶ条からなる「草案」が2000年7月に社会福祉・退役軍人・青少年更正省に提出された⁸。その後、2000年8月に社会福祉・退役軍人・青少年更正省は、省令によって「草案検討作業部会」の設置を決定するものの立法手続は停滞し、「草案」が社会福祉・退役軍人・青少年更正省から大臣会議に提出されたのは、2006年である。大臣会議において障害者の政治参加にかんする1章2ヶ条および障害者による参政権の行使を妨害した者に対する罰則1ヶ条が追加されたが、この修正の趣旨は、サオラットによれば、当時、2008年の国民議会議員総選挙に向けて野党が与党カンボジア人民党に対する批判を強めるなかで、戦闘中に左目を失い、義眼を使用しているフン・セン候補(首相)の政治的能力を疑問視する中傷に對抗するかたちで提起されたという⁹。その後、「草案」は正式に政府案として大臣会議決定され、国民議会常務委員会に送付されたものの、委員会での審議にいたらず、2008年7月の国民議会議員総選挙直前に一旦大臣会議に戻された¹⁰。

前述のサオラットによれば、「草案」はすでに大臣会議法律家評議会による審査および省庁間会議を経ており、大臣会議がいつでも国民議会に送付できる状態であることから、障害当事者団体は同法を成立させることを最優先課題のひとつと位置づけ、「草案」の議会提出と採択を求めて世論を喚起している¹¹。

(2) 「草案」の主な内容

「草案」は、14章59ヶ条からなり、その構成は、第1章「総則」(第1～4条)、第2章「障害者活動評議会及び障害者の権利」(第5～9条)、第3章「生活」(第10～13条)、第4章「身体的及び精神的リハビリテーション、医療並びに予防」(第14～20条)、第5章「公共施設へのアクセス」(第21～26条)、第6章「教育」(第27～32条)、第7章「雇用及び職業訓練」(第33～41条)、第8章「優遇措置」(第42, 43条)、第9章「選挙」(第44, 45条)、第10章「障害者基金」(第46～48条)、第11章「国際条約の実施措置」(第49条)、第12章「罰則」(第50～56

条)、第13章「経過規定」(第57、58条)、第14章「最終条項」(第59条)よりなる。

「草案」は、冒頭において同法の目的が「カンボジアにおける障害者の権利の保護と促進すること」(第1条)であると明記し、それに続く第2条においてさらに前条の内容を障害者の権利と自由の保護、障害者の利益の保護、障害者に対する差別の軽減と撲滅、身体的、精神的な専門的リハビリテーションを通じた障害者の完全且つ平等な社会参加を確保(第2条)することであると説明する。

上記の目的を達成するため、政府は社会福祉・退役軍人・青少年更正大臣を議長として関係省庁、障害当事者団体、雇用者ほか民間団体の代表からなる障害者活動評議会を設置して障害者政策の総合調整に当たらせ(第2章)、さらに政府として障害者に配慮した政策の策定(第3章)、治療と医療リハビリテーションを提供(第4章)し、税制上の優遇措置を保障する(第8章)。障害者の自立と社会参加にとって重要な移動、教育、雇用にかんしては、第5章「公共施設のアクセス」において、公共施設へのスロープ、手すり、障害者用駐車スペース等の設置が義務づけられたが(第21、26条)、同法施行前に建設された施設については、経過措置として改装までに5年間の猶予期間が設けられた(第57条)。また、第6章「教育」において公立、私立を問わずインクルーシブ教育と特殊学級の設置を併行して推進(第28条)し、手話、点字、教材、カリキュラムの開発をすすめることを謳い、私立学校に対しても障害者による学費負担の軽減を求める(第29、30条)。また、雇用にかんして第7章は、総則的規定である第33条において、障害の有無による差別を禁じて職務遂行能力に応じた労働の権利を保障し、民間の事業者および国家機関に対して一定の比率での障害者の雇用を求めている(第34、35条)。

ところで「草案」には罰則規定が盛り込まれ、以下のような行為が処罰の対象となる。すなわち、暴力、威圧、脅迫を用いて障害者の投票権その他の選挙法上の権利の行使を妨害する行為に対して1年以上3年以下の禁固及び200万リエル以上600万リエルの罰金(第50条)、親権者、後見(監督)人、保左(監督)人が、その親権、後見、保左の下にある障害者を遺棄する行為に対して1年以上5年以下の禁固及び200万リエル以上1000万リエルの罰金(第51条)、扶養義務者が、扶養を怠って被扶養の障害者に健康上の被害を生じさせる行為に対して2年以上5年以下の禁固及び400万リエル以上1000万リエルの罰金(第52条)を科すことが盛り込まれた。

なおさきにも述べたとおり、「草案」第4条は、障害者を「身体的、精神的機能の欠損、損失または形態障害の結果、日常生活又は行動に制約を有する者」と定義づけているが、障害の態様、程度、障害の認定の基準は、社会福祉・退役軍人・青少年更正省と保健省の合同省令に定めるものとし、軍人の障害認定に際しては国防省にも関与することを認めた(第20条)。

(3) 「草案」の特徴と問題点

カンボジアは、和平達成後の復興・開発政策において貧困層、女性、子どもに焦点を当てて貧困削減、ジェンダー配慮、基礎教育と母子保健の充実を図ってきたことは周知のとおりである。したがって、これまで中心課題に据えられてこなかった開発における障害(者)という視点は、上記の課題に横断的に横たわる、復興・開発に障害を持つ貧困層、障害をもつ女性と子ども、といういわば弱者層の中の弱者層に光を当てようとする試みであると位置づけられる。

しかしながら、他方で統治機構の編成や市場経済化の促進にかかわる領域の法整備が着実な成果を上げているのとは対照的に「障害者の権利の保護と促進に関する法律」が10年以上にわたる起草作業を経てなお成立していない背景には、法律家の不足やガバナンスの脆弱さといった問題に加えて政治的意思の欠如という問題があるのではなからうか。

このことは、たとえば労働法が障害者に関する規定をもたず、国家公務員法が障害者の公務就任権に事実上の著しい制約を科していることが障害当事者団体によって批判されてきたにもかかわらず、今なお改正されていないことから明らかであろう。そうした国内的状况にもかかわらず、とりわけ権利の保護と促進という観点から障害者法の整備に着手された背景には国際的な動向に左右されてきたカンボジアの立法動向全般に言える特徴を看取することができる。

「草案」そのものについていえば、第20条に定める障害者の認定手続が医師の診断を要するとすれば、カンボジアの医療システムの現状に照らして実現可能性が低く、多くの障害者が施策の網からこぼれ落ちてしまう可能性を有する。また、個別具体的な権利侵害事件が生じた際の脆弱な司法機関に代替する前審争訟的で比較的簡便な救済申立て手段が設けられておらず、法律の実施措置を欠いているといわざるをえない。

おわりに：今後の課題

カンボジアでは限られた統計情報から見る限りでも障害者を取り巻く環境は厳しいと言わざるを得ない。また一方で、国内的には紛争の終結から20年近くを経た今日なお、政府の機能は財政的、人的資源の不足から脆弱であり、これらを事実上補完し、また重要な役割が期待されている障害者当事者団体、障害者支援団体も強固な基盤を確保しているとは考えにくい。他方で、国際的には障害者の権利保障をめぐる課題は障害者の権利条約が成立するなどの着実な前進をみせており、カンボジアもいち早くその潮流に乗るべく上記の条約に署名し、障害児教育についての政策文書を発表するなど、国際的動向を意識した国内政策の輪郭があらわれようとしている。

以上のことから、今後の課題として以下の諸点を挙げておきたい。第1に、障害者の権利の保護と促進に関する法律草案についていえば、数次にわたる草案の改訂によって草案自

体の中身はほぼ固まったと言えよう。今後は議会における審議においてどのような修正が加えられるか、また法律の実施を担保する大臣会議令がどのような内容をもつか、という点に注目しなければならない。第2に、立法に先行して形成されつつある国内政策が今後、法律の規定に沿うかたちでどのように制度化されるか、という課題であり、そこには政策立案の過程に対して障害当事者の参加をいかに保障するのか、という問題を含んでいる。第3には、教育や雇用において現実に発生する個別具体的な紛争をいかに解決するか、という問題を制度構築の視点から検討しなければならない。

〔注〕 _____

¹ こうした状況は欧米においてもほぼ同様であり、1991年以前にはわずかに憲法体制の変動を紹介した数編を数えるのみである。他方、1993年のカンボジア和平達成後は、新たに導入された立憲君主制、複数政党制に立脚した「自由な民主主義」、市場経済体制の下で構築されつつある法制度に関する研究がカンボジアの国内外でも数多く発表されている。なお、拙著[1999: -]を参照のこと。

² カンボジアの障害者にかんする我が国の数少ない論文として、本間[2005]は、東京外国語大学外国語学部東南アジア課程カンボジア語専攻の学生による卒業論文ではあるが、障害者差別の根源が仏教における罪果観に深く結びついていることを指摘し、その上で現代大衆文学において笑いの対象となっている障害者の分析をつうじてカンボジア人の障害者観の一端を明らかにしている。

³ 上記の両調査は、ともに国立統計研究所が実施したものであるが、前者は国連開発計画(UNDP)およびスウェーデン国際開発庁(SIDA)が支援し、後者は、国連人口活動基金(UNFPA)、国連児童基金(UNICEF)およびアメリカ国際開発庁(USAID)が支援したものである。カンボジアでは、このように類似の調査が異なったドナーの支援によって重複して行われることは珍しくなく、ドナー間の援助調整が課題となっている。

⁴ なお、2008年3月に実施された最新の社会経済調査の結果が2009年中に公表される予定である。

⁵ Cambodian Disabled People's Organization (CDPO)は、1994年に設立されたカンボジアの障害当事者団体の連合体である。現在、傘下に30団体、約8500人の会員を擁し、全土24州のうち、17州2特別市に支部をもつ。

⁶ 著者による世界保健機関(WHO)カンボジア事務所・遠田耕平医師への聞き取り(2008年3月19日)。

⁷ 著者によるカンボジア・トラスト義肢装具士養成校・唐沢幸子氏への聞き取り(2008年3月14日)。

⁸ 著者によるCDPO事務局長・ングイン・サオラット(Ngin Saorath)氏への聞き取り(2009年1月8日)。

⁹ 同上。

¹⁰ さしあたり、2008年1月時点の「草案」としてDACのウェブサイトに掲載された英語訳を参照せよ。

¹¹ たとえば、Phnom Penh Post (2009 January 5) "Discrimination, prejudice, plague the Kingdom's disabled citizens"をみよ。

〔参考文献〕

日本語文献

- 国際協力事業団 [2001] 『カンボジア国別援助研究会報告書』国際協力事業団
- 本間順子 [2005] 「カンボジア人の障害者観における一考察」東京外国語大学外国語学部
東南アジア課程カンボジア語専攻卒業論文
(<http://www.tufs.ac.jp/common/fs-pg/portal/04yusyuronbun/homma.pdf> 2009年1月10日
アクセス)
- 吉田尚史 [2007] 「カンボジア王国の精神医学・治療について」(口頭発表レジュメ)「大
陸部新時代」研究会(京都大学東南アジア研究センターで2007年7月6日開催)
- 四本健二 [1999] 『カンボジア憲法論』勁草書房

外国語文献

- Buter, Eduald de [2005] "Cambodian Employment and Labor Law" (Third Edition) Community
Legal Education Center
- Cambodian Disabled People's Organization [2008] "Position Paper Ratification of the UN
Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol"
- Disability Action Council [2001] "Country Profile: Study on Persons with Disabilities
(Cambodia)"
- Ministry of Education, Youth and Sports [2008] "Policy on Education for Children with
Disabilities" Ministry of Education, Youth and Sports
- Ministry of Planning [1996] "First 5 Year Socio-Economic Development Plan" Ministry of
Planning
- [2001] "Second 5 Year Socio-Economic Development Plan" Ministry of Planning
- National Institute of Statistics [2000] "Cambodia Socio-Economic Survey 1999" Ministry of
Planning
- [2001] "Cambodia Demographic and Health Survey 2000" Ministry of Planning
- [2005] "Cambodia Socio-Economic Survey 2004" Ministry of Planning
- Phnom Penh Post [2002 December 12] "Disabilities are not sins, Cambodia's disabled say"
- [2009 January 5] "Discrimination, prejudice, plague the Kingdom's disabled citizens"
- Royal Government of Cambodia [2000] "Poverty Reduction Strategic Paper" Royal Government of
Cambodia
- [2006] "National Strategic Development Plan 2006-2010" Royal Government of Cambodia
- Thomas, Philippa [2005] "Poverty reduction and Development in Cambodia: Enabling disabled
people to play a role", Disability Knowledge and Research
- UN [1994] (A/49/102)