

序 章

開発途上国の障害者と法：法的権利の確立の観点から

研究会の背景と目的

小林昌之

要約：

本研究会では、開発途上国における障害者の権利確立の現状と課題を明らかにすることを目的に、新しく制定された国連障害者権利条約に照らし、各国の障害者立法の発展およびその運用状況を分析する。具体的には、障害者立法、権利救済システム、訴訟・申立事例などの調査・分析をとおして、権利条約が謳っている非差別、法の下での平等、司法へのアクセスなどの実現可能性について考察する。本年度はその作業として、各国の障害者の現状、障害者立法の動向を調査し、論点となる課題の抽出を行った。本章では研究会の趣旨を説明し、研究の背景、本書の構成、来年度の課題について紹介する。

キーワード：

開発途上国 アジア 障害者 障害者権利条約 障害者立法 権利

はじめに

2006 年 12 月に国連総会で障害者権利条約が採択され、2008 年 5 月 3 日に発効した。同条約の制定にはアジア地域の国連機関であるアジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)も大きく貢献した。2002 年の第 58 回 ESCAP 総会では「21 世紀におけるアジア太平洋地域

の障害者のためのインクルーシブで、バリアフリーな、かつ権利に基づく社会の促進に関する決議」¹が採択され、03年の「びわこミレニアム・フレームワーク」²では目標達成のための戦略として政府は「障害者の権利と尊厳の促進及び保護のための統合的かつ包括的国際条約」の策定に向けた作業を支援すべきことが提言された。内容面でも地域ワークショップを経て「バンコク草案」³が提案され、条約策定議論の枠組みとして採用されている。このようにアジア太平洋地域の各国は少なからず条約の成立に前向きに取り組み、同時にそれは各国の国内法制にも影響を及ぼし、障害者立法の制定、改正につながっている。ただし、実際に障害者権利条約がアジア各国においてどのように受容され国内法制に影響しているのか、各国の障害者立法の内容とその運用は障害者の法的権利を確立するものとなっているのか、検証されなければならないことは多い。

ところで、アジア太平洋地域の立法状況については ESCAP がアジア太平洋障害者の十年(1993-2002)における当該地域の法律のレビュー(ESCAP [1995])および同資料集(ESCAP [1997])を発行している。同書は各国の立法者が参考とするために当時のアジア太平洋地域の立法を編纂し、法律の性格、履行戦略、執行方法などの実例を分類しているが、各国の実情を踏まえた詳細な内容は明らかにされていない。また、世界各国の障害者立法の動向については Degener & Quinn [2002]が 42 ヶ国の差別禁止法の立法状況を調査している。さらに、従来の国連人権条約における障害者の位置づけについては同様に Quinn & Degener et al. [2002]が詳しい。しかし、いずれも障害者権利条約で確立した人権基準や各国の障害者立法の個別の検討は行っていない。日本での研究は少なく、アジアについては小林[2002]が一部アジア地域の立法動向について検討しているが、具体的な運用に関する研究が残されている。個別事例としては、小林 [2008]が中国における障害者の司法へのアクセスについて論じている。

こうした背景のもと本研究会では、開発途上国における障害者の権利確立の現状と課題を明らかにすることを目的に、新しく制定された国連障害者権利条約に照らし、各国の障害者立法の発展およびその運用状況を分析する。具体的には、障害者立法、権利救済システム、訴訟・申立事例などの調査・分析をとおして、権利条約が謳っている非差別、法の下での平等、司法へのアクセスなどの実現可能性について考察する。本年度はその作業として、各国の障害者の現状、障害者立法の動向を調査し、論点となる課題の抽出を行った。以下、本章ではまず研究の背景を補足し、次に本書の構成として各章を要約し、最後に来年度の課題について言及する。

第1節 背景

障害者問題に対する伝統的なアプローチは、障害という現象を「個人的な」問題と捉え、医学・福祉に属する課題として治療や社会適応によって対処しようとしてきた（United

Nations [1998] ）。そのために障害者立法としては、障害者個人を支援するリハビリテーションや福祉サービスの給付などを規定した法律が制定された。いずれも重要な課題であり国家による制度的な保障として発展してきたが、根底には障害者は「正常でない」という考えが潜んでおり、社会を構成員する完全な主体とはみなされていなかった。その結果、障害者は社会の主流から排斥され、彼らの基本的人権や自由は周辺的問題として考慮されず、むしろ否定または排除されてきた（小林[2002: 245]）。

しかし 社会モデルの登場によってこの考え方は徐々に転換してきた。社会モデルでは、障害者のおかれている状況や障害者が直面している問題のほとんどは社会的に作られた現象であって、障害者個人の障害に起因するものではないとする。その結果、焦点は個人から広く社会、文化、経済、政治的環境に当てられ、現存する環境が、障害者の日常生活や社会参加の障壁となっていることを問題とする。これは従来の視点を大きく転換させるものであり、障害者の権利を保障する公的介入の新たな正当化事由として、近年障害者立法や政策のあり方を規定するようになってきた（Waddington [2000:44-45]）。このため障害者と非障害者の機会均等を担保するいわゆる差別禁止法に注目が集まり、障害当事者による制定運動が展開されてきた。

一方、1990 年代後半から開発分野においても権利に基づくアプローチ(Rights-Based Approach)が注目されるようになり、開発機関は権利の見地から業務を再構成し、人権機関も同様に権利に基づくアプローチによる開発にシフトしてきた（Nyamu-Musembi & Cornwall [2004: vii]）。権利に基づくアプローチは、広義の貧困に向かい合い、人権を基準として、すべての当事者が社会開発を含むあらゆる開発過程に参加するための法的根拠を主張するものである。

2006 年 12 月に国連総会において障害者権利条約が採択されたことは、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ことを示している。その前文では、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は、社会の人間・社会・経済開発ならびに貧困の根絶の著しい前進をもたらすことが強調されており、貧困層のうち 20% は障害者であるといわれている世界の貧困削減に向けたミレニアム開発目標の達成を支持するものとして位置づけられている。

障害者権利条約は、障害者が非障害者と同様の人権を享受できるようにするための一般原則として次の 8 原則を掲げている。すなわち、固有の尊厳、自己の選択を行う自由を含む個人の自律、および人の自立の尊重、非差別、社会への完全かつ効果的な参加およびインクルージョン、差異の尊重および人間の多様性と人間性の一部としての障害の承認、機会の平等、アクセシビリティ、男女の平等、障害のある子どもの発達する能力の尊重および障害のある子どもがそのアイデンティティを保持する権利の尊重である。そして締約国の義務として、これら一般原則を踏まえ、本条約において認められる

権利を実施するためにすべての適切な立法措置，行政措置その他の措置をとることが謳われており，その範囲は，経済・社会のあらゆる領域に及び，非差別，法の下での平等，司法へのアクセスなどを含んでいる。

2009 年 2 月末現在，障害者権利条約に署名した国は 139 カ国，批准した国は 50 カ国である。アジア太平洋地域⁴では，オーストラリア，バングラデシュ，中国，インド，ニュージーランド，フィリピン，韓国，タイ，パヌアツの 9 カ国がすでに批准を済ませており，ブルネイ，インドネシア，カンボジア，日本，ラオス，マレーシア，モルディブ，ネパール，パキスタン，ソロモン諸島，スリランカ，トンガ，ベトナムが条約に署名している。

国連における障害者権利条約制定の動きに合わせていくつかの国では障害者立法の制定や改正が進められてきた。例えば，中国は 2008 年に障害者保障法を改正，タイは既存のリハビリテーション法を廃止し 2007 年に障害者エンパワメント法を制定した。また，韓国は 2007 年に障害者差別禁止および権利救済に関する法律を，マレーシアは 2008 年障害者法を新たに制定している。さらに，ベトナム，ラオス，カンボジアなどいくつかの国で障害者法の起草作業が進められている。

第 2 節 本書の構成

上記の背景・目的のもと，本書は障害当事者の視点から障害者の権利確立の問題を論じた第 1 章のほかは，国別に障害者立法の動向などを検討している。対象国は，韓国，中国，カンボジア，タイ，フィリピン，マレーシア，インドの 7 カ国である。以下，各章の要約を紹介する。

第 1 章の森論文は「障害者差別と当事者運動 - フィリピンを事例に」について論じる。フィリピンはアジアの中でも先進的な障害者法（障害者のマグナカルタ）を成立させたことでも知られ，障害の社会モデルへの転換も含め制度上の環境は整っているように見える。しかし，現実には障害者の貧困問題や法的権利の問題は依然として大きい。最近の前進としてはマグナカルタによる割引対象の拡大と障害担当部局の大統領直轄への改組がある。本章では障害者の概況を紹介した上で，障害者差別の具体的事例としてろう者の権利侵害事件を取り上げ，司法おけるろう者の人権保障，特に専門手話通訳の確保によるコミュニケーション・バリアーの解消について論じる。そして，障害当事者団体，対等な立場のアドボケート団体，法曹団体などによる社会資源ネットワークの必要性を提起する。

第 2 章の崔論文は「韓国の障害者法制 - 障害者差別禁止法を中心に」について論じる。韓国では 2007 年に障害者差別禁止および権利救済に関する法律が制定され，2008 年 4 月より施行されている。同法の制定は障害当事者団体などからなる障害者差別禁止法制定推進連帯（障推連）という NGO ネットワークの運動に大きな影響を受け，同法を理解する上で欠かせない存在となっている。本章ではまず障害や差別行為の定義など障害者差別禁

止法の概要ならびに同法の救済機関として指定されている国家人権委員会の役割と実効性を論じる。その上で同法が規定する「正当な便宜」と国連障害者権利条約などが謳う合理的配慮との関係を考察し、日本などが障害者権利保障制度を確立するための手がかりを提示する。

第3章の小林論文は「中国の障害者と法 - 2008年の障害者保障法改正を中心に」について論じる。中国は1990年に障害者保障法を施行し、2006年に採択された国連障害者権利条約の議論にあわせて改正作業を進めてきた。その過程では改正草案がパブリック・コメントを求めるために公開され、その結果同法は2008年4月24日に改正された。改正では条約への接近が試みられたが、草案で挙げた多くの意見は採用されなかった。本章では、まず中国障害者連合会がとりまとめていた障害者保障法改正までの議論を紹介し、次にそれらと2008年に改正された同法の内容を比較しながら検討し、中国の障害者立法が向かっている方向を考察する。

第4章の四本論文は「カンボジアにおける障害と開発」について論じる。「障害者の権利の保障及び促進に関する法律」は障害者権利条約の署名に先行して1990年代半ばから起草が着手されていたにもかかわらずいまだ成立していない。すでに14章59カ条からなる草案が国民議会に送付できる状態にあり、同法採択が障害当事者団体の最優先課題のひとつとなっている。本章では、障害者の定義、障害者統計、変遷する障害者行政所管官庁について論じた上で草案の内容を検討する。草案は数次の改訂によってほぼ中身は固まり、今後は議会における修正ならびに法律の実施を担保する大臣会議令の内容が注目されるという。またその他の課題として、国内政策立案過程への障害当事者の参加、教育や雇用における個別具体的な紛争解決のための制度構築が検討されなければならないとする。

第5章の西澤論文は「タイにおける障害者の憲法起草過程への参加について」論じる。タイでは2006年にクーデターが発生し、2007年に新憲法が発布された。新憲法の障害者に関する規定は障害当事者自身の働きかけにより旧憲法よりも充実した内容となった。本章ではまず旧憲法である1997年憲法における障害者の権利を概観し、同法下の憲法裁判所で取り扱われた障害者差別の事例を紹介する。次に、2007年憲法の起草過程における障害者の権利に関する条文の修正をめぐる動きを考察する。修正では障害当事者団体の主体的な提案により、その主張のとおり差別禁止を謳う条文のなかに「障害」の文言が挿入され、社会福祉のみならず、障害者は公的便宜へアクセスし、利益を得る権利を有するという明文の規定が置かれることになった。

第6章の知花論文は「フィリピンにおける障害者の法的権利の確立」について論じる。フィリピンは1950年代から早くも障害者の人権保障に関する法整備を進めてきた。1982年にアクセシビリティ法、89年にホワイトケイン法、そして95年には包括的な障害者大憲章（マグナカルタ）が制定され、アジアの中では最も進んでいる国のひとつである。また、2005年には障害者の経済的自立、人権保障の促進のために国家予算の1%相当を割

り当てること旨とする行政令が出されている。本章では、まず憲法をはじめとした障害者法制の発展を概観し、次にこれらを実施する人権委員会、社会福祉開発省、障害者問題国家委員会などの主務機関について検討する。このように障害者法制は形式上整っているが、実際の訴訟事例は限られ、その一因は高い貧困率にあることが指摘されている。

第7章の川島論文は「マレーシアの2008年障害者法と『障害者』の定義 - 障害者権利条約を手掛かりに」について論じる。2008年障害者法はマレーシアにとって初めての包括的な障害者法であり、障害者政策と障害者計画と同時期に施行された。同法は罰則規定を持たないものの、国連障害者権利条約に合致させようとする努力が見られ、一定の評価に値する。現在はそれを効果的に実施するための方法が模索されている。本章では2008年法の背景と課題を概観した上で、影響を受けている障害者権利条約を手がかりに同法の課題、特に障害者の定義に焦点を当て考察する。2008年法の障害者の定義は条約にある障害の概念とほぼ同じ内容であり、障害の社会モデルを反映している。課題は、同法によって利益を得られる者の範囲をできる限り広く画定する解釈論・運用論を探ることにあると指摘する。

第8章の浅野論文は「インドにおける障害者と法 - 1995年インド障害者法の概観」について論じる。1995年インド障害者（機会均等、権利保護及び完全参加）法が最も重要な法律である。同法は1992年のESCAP「アジア太平洋地域の障害者の完全参加と平等に関する宣言」にインドが署名したことを契機に制定された。本章では、インドの障害者の状況および法制度を概観した上で、1995年インド障害者法を考察する。同法は障害の福祉モデルではなく、障害者自身の権利保障に視座を置いた法律とみることができる。障害者が受けた権利侵害事件の申し立てを受理、処理する職務を負う障害者担当チーフ・コミッショナー(CCPD)も置かれている。実施の問題と法律改正が今後の課題として挙げられている。

おわりに

各章の要約のとおり、本年度は初年度の作業として、各国の障害者の現状、障害者立法の動向を調査し、論点となる課題の抽出を行った。対象国を含め、アジアの国々は少なからず国連障害者権利条約の成立に前向きに取り組み、同時に国内の障害者立法がそれとの整合性が保たれるよう制定、改正作業を行ってきた。一方で、ほかの諸国に先んじて英米法系の伝統を受け継いで差別禁止法を制定していたフィリピン、インドなどでは法律に対する直接的な影響は見られないものの、条約批准が実効性を確保するための足がかりとなることが期待されている。

来年度はこれらをもとに議論を重ね、可能な限り判例や申立事例などの法運用の実態を分析し、各国における障害者の権利確立のプロセスと課題を明らかにしたい。そのなかでアジアにおいてはどのような思想が障害者立法の法改正を促す原動力となっているのか、

また機会均等・差別禁止，障害の社会モデル，権利に基づくアプローチ（Rights-Based Approach）などの概念がどのように受け入れられているのかあわせて考察していきたい。

〔注〕

¹ ESCAP 総会決議 58/4。

² “Biwako Millennium Framework for Action Towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific,” (General E/ESCAP /APDDP/4/Rev.1; 24 January 2003).

³ “Regional Workshop towards a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities,” (Bangkok, October 14-17, 2003), available at <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/bangkokdraft.htm> (visited February 19, 2009).

⁴ NIS 諸国を除く。

〔参考文献〕

日本語文献

小林昌之 [2002] 「開発，障害者と法」(作本直行編『アジアの経済社会開発と法』アジア経済研究所，pp.243-270)

—— [2008] 「障害者の司法へのアクセス - 中国障害者法律扶助制度の事例」(森壮也『障害と開発』アジア経済研究所，pp.139-174)

外国語文献

Degener, Theresia & Gerard Quinn [2002] “A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform,” in Mary Lou Breslin & Silvia Yee (eds.), *Disability Rights Law and Policy International and National Perspectives*, New York: Transnational Publishers, 2002, available at http://www.dredf.org/international/degener_quinn.html (visited June 9, 2008).
(邦訳，秋山愛子訳「障害に関する国際法，比較法，地域法改革概観」(「障害者差別禁止法制定」作業チーム編『当事者がつくる障害者差別禁止法 - 保護から権利へ』現代書館，2002 年，118～197 頁))

ESCAP [1995] *Legislation on Equal Opportunities and Full Participation in Development for Disabled Persons: A Regional Review*, (ST/ESCAP/1622) New York: United Nations, available at <http://www.unescap.org/esid/psis/Disability/decade/publications/legis/index.asp> (visited June 9, 2008).

- ESCAP [1997] *Legislation on Equal Opportunities and Full Participation in Development for Disabled Persons: Examples from the ESCAP Region*, (ST/ESCAP/1651) New York: United Nations, available at <http://www.unescap.org/esid/psis/Disability/decade/publications/z150071e/z1500701.htm> (visited June 9, 2008).
- Nyamu-Musembi, Celestine & Andrea Cornwall [2004] *What is the “rights-based approach” all about? – Perspectives from international development agencies* (IDS Working Paper 234), Brighton: Institute of Developing Studies, available at <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp234.pdf> (visited January 12, 2007).
- Quinn, Gerard & Theresia Degener et al. [2002] *Human Rights and Disability – The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York & Geneva: United Nations, available at http://www.fireox-international.com/arch/UNHCHR2002Study_disability.pdf (visited June 9, 2008).
- United Nations [1998] “Report of the United Nations Consultative Expert Group Meeting on International Norms and Standards Relating to Disability,” (Berkeley, California USA, December 8-12, 1998), available at <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disberk0.htm> (visited June 9, 2008).
- Waddington, Lisa [2000] “Changing Attitude to the Rights of People with Disabilities in Europe,” in Jeremy Cooper ed., *Law, Rights & Disability*, London: Jessica Kingsley Publishers, pp.33-57.