

東南アジアにおける発達障害者政策に関する横断的比較

佐野竜平¹

日詰 正文²

【要旨】本研究は、10カ国で構成させる東南アジア諸国連合（アセアン）加盟国の発達障害者に関する政策の現状のポイントを横断的に明らかにするものである。東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）から委託を受けた発達障害者に関する研究で得られた成果に照らして、障害者権利条約に関連した国連・政府・市民団体による文献等を利用しつつ、その概要の一部をインタビュー調査の結果を踏まえて整理したのが本稿である。アセアン加盟国では、日本の発達障害者支援法に定義されている「発達障害」の概念による政策は展開されておらず、それぞれの国によって政策面で大きな違いがあることが分かった。障害者権利条約の批准国に求められる政府報告、障害者権利委員会による事前質問事項への政府回答、障害者権利委員会による総括所見に記述された懸念および勧告等の文献調査およびインタビュー調査結果から、各国間および発達障害の種別における温度差が明らかになった。

【キーワード】発達障害者政策 障害者権利条約 アセアン加盟国

I. 研究の背景と目的

1. 背景

アセアン加盟国と日本との間で、自閉スペクトラム症（以下、ASD）、注意欠如多動症（以下、ADHD）および学習障害（限局性学習症、以下、LD）などの発達障害者政策の比較研究は限られていたところ、現状を踏まえた情報の整理が求められていた。本研究結果は、2021年12月から2023年11月まで2年間行われている東アジア・ASEAN経済研究センター（ERIA）からの委託による研究プロジェクト（代表者 佐野竜平、以下 ERIA 発達障害研究）の一部である。アセアン加盟国による発達障害者政策について、主に障害者権利条約に関連した文献調査を行いつつインタビュー調査結果とすり合わせ、同研究の基礎情報の土台としてまとめられた。

2. 目的

全アセアン加盟国を対象にした上で、障害者権利条約に関する各国政府および国連・障害者権利委員会発出の文献調査およびインタビュー調査結果から情報を整理し、各国間の発達障害者政策を比較することを本稿の目的とする。

II. 研究方法

1. 文献調査

国連条約機関データベース「UN Treaty Body Database」にて、アセアン加盟国による障害者権利条約関連文書を検索し、発達障害者政策の記述をキーワード分析した。また、国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の Knowledge Products、国際協力機構（JICA）

¹ 国立重度知的障害者総合施設のぞみの園客員研究員，法政大学

² 国立重度知的障害者総合施設のぞみの園研究部

がオンラインで公表している国別障害関連情報，日本障害者リハビリテーション協会による障害保健福祉研究情報システム（DINF）内の情報を検索し，整理した．

2. インタビュー調査

インドネシア政府（社会省），ベトナム政府（労働・傷病兵・社会省），フィリピン政府（全国障害者問題評議会）担当官に対し，対面およびオンラインインタビューを行った．

なお，本研究は，国立のぞみの園調査研究倫理審査委員会の承認（04-5J-01）を得て実施した．

Ⅲ. 結果

1. 文献検索

(1) 国連条約機関データベース「UN Treaty Body Database」での検索

- ① 政府報告（State Party's Report），事前質問事項への政府回答（Replies to the list of issues）および国連障害者権利委員会が発出した総括所見（Concluding Observations）について検索を行った．その結果，以下の日時による文献を入手した（2023年6月末現在）．このように，アセアン加盟国はすべて障害者権利条約を批准または加入している．一方，政府報告を出しているのは7カ国，事前質問事項への政府回答を出したのは6カ国である．なお，国連障害者権利委員会から懸念や勧告をまとめて発出される総括所見が出されたのも6カ国となっている．

国	署名	批准・加入 (a)	政府報告	事前質問事項への政府回答	国連総括所見
ブルネイ	2007. 3. 30	2016. 4. 11	-	-	-
カンボジア	2007. 10. 1	2011. 10. 11	-	-	-
インドネシア	2007. 3. 30	2011. 11. 30	2017. 1. 3	2021. 1. 28	2022. 9. 9
ラオス	2008. 1. 15	2009. 9. 25	2016. 5. 25	2020. 2. 24	2022. 9. 9
マレーシア	2008. 4. 8	2010. 7. 19	-	-	-
ミャンマー	-	2011. 12. 7 (a)	2015. 11. 19	2019. 8. 26	2019. 9. 24
フィリピン	2007. 9. 25	2008. 4. 15	2014. 11. 24	2018. 8. 9	2018. 9. 24
シンガポール	2012. 11. 12	2013. 7. 18	2016. 6. 30	2020. 9. 29	2022. 9. 9
タイ	2007. 3. 30	2008. 7. 29	2012. 12. 3	2015. 11. 18	2016. 4. 21
ベトナム	2007. 10. 22	2015. 2. 5	2018. 4. 4	-	-

- ② 政府報告，事前質問事項への政府回答および総括所見につき，下記のキーワードを用いて検索を行った（文献のないブルネイ，カンボジアおよびマレーシアを除く）．ASDについて4カ国（ラオス，フィリピン，シンガポール，タイ），ADHDについて1カ国（フィリピン），LDについて3カ国（フィリピン，シンガポール，タイ），Developmental Disorders（発達障害）または関連の総称については4カ国（インドネシア，フィリピン，シンガポール，ベトナム）でヒットした．

国	ASD 関連	ADHD 関連	LD 関連	発達障害（総称）
インドネシア	0	0	0	2
ラオス	15	0	0	0
ミャンマー	0	0	0	0
フィリピン	10	2	5	2
シンガポール	25	0	1	36
タイ	20	0	10	0
ベトナム	0	0	0	2

③ 政府報告, 事前質問事項への政府回答および総括所見をキーワード分析し, ASD, ADHD, LDに関する具体的な記述の有無, 発達障害に関連した主な記述を抜粋した. その結果, 文献のある7カ国のうち, 5カ国(インドネシア, ラオス, フィリピン, シンガポール, タイ)で具体的な記述が確認できたが, 2カ国(ミャンマー, ベトナム)では見当たらなかった. なお, ベトナムは政府報告のみを分析しており, まだ事前質問事項への政府回答および国連障害者権利委員会による総括所見は発出されていないことを付記しておく.

国	ASD, ADHD, LD に関する具体的な記述の有無	発達障害に関連した主な記述（抜粋, 筆者翻訳）		
		政府報告	事前質問事項への政府回答	総括所見
インドネシア	有	子どもの発達上の課題を早期発見, 介入	7,331カ所の保健所が5歳未満の発達障害のある子どもに早期発見・介入プログラムを実施, 27カ所の病院が対応可能	特に無し
ラオス	有	政府による自閉症協会設立の認可, 世界自閉症啓発デーの実施協力	自閉症児へのインクルーシブ教育提供前の準備, カリキュラムや教育方法の調整等, 自閉症協会の活動を可能にする支援を提供	自閉症者等に対する医療サービス提供における格差, プライマリ・ヘルスケアの限られた利用への懸念
ミャンマー	無	特に無し	特に無し	特に無し
フィリピン	有	フィリピン自閉症協会による企業に対する自閉症者対応研修の実施/ADHD啓発週間	保健省が発達障害児等へのリハビリテーションサービスへのアクセスを向上	特に無し
シンガポール	有	障害者制度やサービスを実施する際, 政府は自閉症スペクトラム障害等の状態を考慮	イネープリングマスタープラン(EMP)を通じて, 障害者には自閉症スペクトラム障害を含む発達のニーズがある人を含むと定義	自閉症者を含むすべての障害者の経済的包摂をさらに促進
タイ	有	学習障害, 自閉症, 行動障害など9つ障害を持つ児童に教育を提供/自閉症, 学習障害などを障害区別として認定	障害者IDには, 自閉症, 学習障害, 精神・行動障害が含まれる/タイ自閉症者親の会への支援	特に無し
ベトナム	無	特に無し	-	-

(2) 東南アジアにおける障害者政策を参照できるデータベースによる補足

- ① 上記の国連条約機関データベース「UN Treaty Body Database」で入手した情報を土台に、さらに国連アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) による Knowledge Products, 国際協力機構 (JICA) による国別障害関連情報, 日本障害者リハビリテーション協会による障害保健福祉研究情報システム (DINF) 内を検索し, 障害者基幹法および発達障害関連統計の有無に関する情報を以下のとおり整理した(2023年6月末現在). アセアン加盟国のうち, シンガポールを除いてすべての国で障害者基幹法を持っている. 一方, 発達障害者に関する統計については, 3カ国でデータが確認されるに留まっている.

国	障害者基幹法	発達障害関連統計
ブルネイ	障害者勅令 (2021年)	無
カンボジア	障害者権利法 (2009年)	無
インドネシア	障害者法 (1997年) → 障害者法 (2016年)	無
ラオス	障害者法令 (2014年) → 障害者法 (2018年)	無
マレーシア	障害者 (2008年)	有
ミャンマー	障害者権利法 (2015年)	無
フィリピン	マグナカルタ (1992年) ※改正有	有
シンガポール	無 (※障害の定義はイネープリングマスタープラン内に有)	無
タイ	障害者リハビリテーション法 (1991年) → 障害者エンパワメント法 (2007年) ※改正有	有
ベトナム	障害者法 (2010年)	無

2. インタビュー調査

3カ国 (インドネシア, ベトナム, フィリピン) の政府担当官 (発達障害関連) にインタビューを行い, 発達障害者政策に関する横断的比較を行いつつ今後の展望について見解を聞いた. 以下はその発言趣旨である.

(1) インドネシア政府 (社会省) 担当官へのインタビュー

- ・学童期を過ぎた発達障害者による経済的エンパワメントにつながる就労政策, 中年期に入る発達障害者の住まい政策に関心がある.
- ・政府提出法案数に比べ議員提出法案数は圧倒的に少ないが, 日本の「発達障害の支援を考える議員連盟」の経験から学びたい.
- ・発達障害に関する当事者・家族団体, 専門職団体および学術機関を交えたネットワークと政府との協力関係を前向きに捉えたい.

(2) ベトナム政府 (労働・傷病兵・社会省) 担当官へのインタビュー

- ・政府は大きな方針は出すが, サービスの中心・実働はコミュニティ. そのコミュニ

ティでは、親の発達障害に関する理解も十分ではない。

- ・2010年の障害者法に記述された6つに分かれる障害分類（視覚、聴覚、肢体不自由、知的、精神、その他）のうち、発達障害（ASD, ADHD, LD など）はすべて「その他」に含まれてしまっていることが課題と承知している。
- ・日本の法施策（例：グループホームなどの住まい関連、発達障害に関する統計の取り方等）から、発達障害に対する政府・民間の対応を学びたい。

(3) フィリピン政府（全国障害者問題評議会）担当官へのインタビュー

- ・障害者データベースのデジタル構築、専門的な人材とプログラムの充実、経済的な基盤確保につながる就労の場の確保が当面の課題。都市部と地方との格差を解消する手立てを求めている。
- ・以前自閉症ケア法草案の動きがあったが、障害者政策全体の中で特別対応が難しいと判断された。
- ・ASDにADHDとLDを加えた「発達障害」としての取組が実現すれば、制度化や支援者の育成において効果的と考える当事者・家族・専門家は多い。
- ・Republic Act 11650「インクルーシブ教育に関して障害のある学習者のインクルージョンとサービス方針を定める法律」が2022年3月11日に大統領によって署名されており、今後注視している。

IV. 考察

分析を進めた結果、発達障害者政策の特徴として以下の3点について議論したい。

1つ目は、発達障害の種別に関する各国政府の対応のギャップが大きいことである。政府報告、事前質問事項への政府回答および総括所見の3点に絞っての分析ではあるが、ASDに触れているアセアン加盟国内の政府は比較的多い。シンガポールは「発達」の課題やニーズという言い回しが含まれているため数字は大きくなっているが、概して発達障害に積極的に取り組もうとするシンガポール政府の意向が反映されていると推察する。一方、ADHDに触れているのはフィリピンのみに留まっている。ここから、ADHDを含め発達障害に関する理解や啓発が今後も具体的に必要であることが伺える。

2つ目は、発達障害に関する障害種別を取り入れているのがタイのみという点である。タイでは、障害者エンパワメント法を通じて、ASDおよびLDが障害種別に明示されている。それに伴い、タイ政府による財政支援なども具体化されているのは事実である。言い換えれば、タイを除くアセアン加盟国ではまだ発達障害の法的位置づけが曖昧になっている。例えば、ベトナムでは障害種別の「その他」にASD, ADHD, LDなどが同時に含まれており、統計データが曖昧になっている。政策実施上の対応も遅れがちになってしまいかねない。どのように発達障害を法体系に組み込んでいくか、動向が注視される。

3つ目は、制度が分化されていない今だからこそ、都市部・農村部を問わずコミュニティで発達障害児・者と共生する仕組みを確立していくことである。例えば、「家族会と地方大学とが手を取り合い発達障害児・者とどのように共存したらよいか考えたい」という政府担当官の意向は、個人に留まらず具体的な手立てとして展開されることが望ましい。国

連障害者権利委員会からシンガポール政府に出された総括所見の中に「自閉症者を含むすべての障害者の経済的包摂をさらに促進」とあるが、これはすべてのアセアン加盟国に通じる発達障害に関する喫緊の課題として受け止め、実践を深める必要がある。

文献

- 1) 佐野竜平「総括所見にみるアジア諸国の障害者事情：インドネシア」、12-13頁，新ノーマライゼーション 2023年3月号，日本障害者リハビリテーション協会
- 2) 佐野竜平「総括所見にみるアジア諸国の障害者事情：シンガポール」、12-13頁，新ノーマライゼーション 2023年4月号，日本障害者リハビリテーション協会
- 3) 佐野竜平「総括所見にみるアジア諸国の障害者事情：ラオス」、12-13頁，新ノーマライゼーション 2023年5月号，日本障害者リハビリテーション協会，2023年5月
- 4) 鈴木さとみ，日誌正文，佐野竜平「東南アジアにおける発達障害者に対する保健医療政策の実態把握と改善に関する研究 -フィリピン共和国の発達障害者支援の取り組み-」，84-91頁，のぞみの園紀要 2022年15巻
- 5) 国際協力機構（JICA）国別障害関連情報
https://www.jica.go.jp/activities/issues/social_sec/reports/index.html
- 6) 日本障害者リハビリテーション協会 障害保健福祉研究情報システム
<https://www.dinf.ne.jp/>
- 7) UN Treaty Body Database
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4
- 8) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Knowledge Products
https://www.unescap.org/kp?f%5B0%5D=kp_programme_of_work_facet%3A312