

アジアにおける障害者の 政治的権利の課題

小林 昌之

はじめに

障害当事者も参加して2006年の第61回国連総会本会議において全会一致で採択された障害者権利条約は、障害者¹⁾の人権に関する国際社会のコンセンサスを示すものであり、これにより障害分野においても権利にもとづくアプローチによる開発枠組みが整った²⁾。障害者は、世界の総人口の15%を占め、8割が開発途上国に居住していると推定され（WHO and WB 2011）、障害者の人権を保障する法制度の整備が各国で重要性を増している。

ところで、障害者権利条約の第29条「政治的及び公的活動への参加」は、締約国が、障害者に対して政治的権利を保障し、他の者との平等を基礎としてこの権利を享受する機会を保障することを求めている（章末資料1）。第29条の定めは、選挙権および被選挙権などの参政権の保障にとどまらず、広範な政治過程に実質的に参加するための手段の確保を含む。障害者に政治的権利が認められたとして

1) 「障害」の概念や用法は重要な論点でもあるが、本書は基本的に障害者権利条約が立脚する障害の社会モデルの視点に立ち、「障害」を個人の属性ではなく、社会の側に存在する問題であるとらえる。したがって、「障害者」の表記は社会によって不利益を被っている人という意味を含意する（杉野 2007, 5-6）。また、「障害者」が直面する不利益や差別の焦点は、障害種別によって当然異なるが、本書では資料の制約と一般化・抽象化される法律の性格から、各章の事例として個別に取り上げたほかは一般化して論じている。一方、各章においては、対象国における文脈での位置づけ、変遷、法律条文での表記などを明らかにするために、用語について、一部、あえて言い換えはせず、直訳のままの表記を使用している。

2) 2023年5月19日現在、186カ国が締約国となっている。

も、それを実質的に行使するためのアクセシビリティなどの手段が保障されなければ、障害者にとってその権利は形式的なものにとどまるからである。これはいづれの国家においても障害者が主権者たる地位を担保するものとして不可欠な権利であり、条約を通底する「私たちのことを、私たち抜きに決めないで」(Nothing about us, without us) を体現するためにも重要である。

しかし、障害者の政治的権利の行使については少なくとも以下の問題が指摘されている。たとえば、障害者が財産保護の制度であるはずの成年後見制度を利用して被後見人となった場合、その事実だけを理由として、財産管理とは関係ない選挙権・被選挙権が当該障害者から剥奪されるおそれがあること (小林 2021)。また、選挙権や被選挙権は、選挙制度の整備を待って初めて行使し得るという意味で社会権的な意味をもつものであるが、万人にとって「公正」に作られた制度は、逆に、障害者にとっては実質的平等を阻害するものとなり得るなどの問題が指摘されている (川崎 2010)。加えて、日本や欧米諸国と比して、多くのアジア諸国では、障害者個人が政治的権利を享受することも障害者の基本的人権の1つであるという認識が醸成されておらず、それぞれの国内において障害者権利条約のその他の権利ほど議論が進んでいない。

そこで、本書では、障害者権利条約を基準に、アジア諸国における障害者の政治的権利の保障に焦点を当て、その現状と課題を明らかにすることとしたい。アジア諸国において、障害者はそもそも近代国家では基本的人権とされる参政権を享受できているのか。選挙制度の整備によってアクセシビリティなどの実質的平等が確保されてきているのか、あるいは、逆に政治的権利の行使に制限が課されているのか。本書では、対象6カ国の国内法制を分析するとともに、対象国間の比較分析によりアジア地域の共通課題の発見に努める。なお、障害者権利条約第29条の「政治的及び公的活動への参加」には、広義の参政権にあたる公務就任権も含まれるが、本書では個別事例の言及にとどめることとした。

1 障害者の参政権に関する先行研究

日本および欧州では障害者の参政権に関する先行研究がいくつか発表されている。本節ではこれら日本および欧州の主要な研究ならびに報告について検討する。アジアや開発途上国を対象とする先行研究は少ないものの、国連やNGOが行なったサーベイにおいて障害者の政治的権利に関する指標を扱っているものがあり、本書の課題である障害者の政治的権利を理解する上で不可欠なデータを提供している。

まず、アジア諸国の先行研究については障害者権利条約における政治的・公的活動の議論の解説、および成年被後見人の選挙権が回復された2013年以前の日本の公職選挙法との関係については川崎(2010)が論じている。また、杉浦(2018)は2013年の日本の公職選挙法改正の論理および障害者権利条約の第1回政府報告の内容について論じている。これらにおいては日本の障害者の選挙権が否定され、それが回復された過程の論理が明らかにされている。ここで言及されている2013年3月の成年被後見人選挙権確認訴訟第一審判決(東京地方裁判所 2013)は、日本における障害者の政治参加のマイルストーンの1つであるといえる(杉浦 2020)。本判決は「選挙権を行使する者には、選挙権を行使するに足る能力を具備していることが必要であると考えerことは不合理とはいえず」としつつも(東京地方裁判所 2013, 22), 「国民の選挙権又はその行使を制限するためには、そのような制限をすることが『やむを得ない』と認められる事由がなければならない」(東京地方裁判所 2013, 14-15)とし、「公職選挙法11条1項1号のうち、成年被後見人は選挙権を有しないとした部分は、憲法15条1項及び3項、43条1項並びに44条ただし書に違反するものであり、無効であるといわざるを得ない」(東京地方裁判所 2013, 33)と断じた。これを受けて、成年被後見人の選挙権を奪ってきた公職選挙法は改正され、成年被後見人の選挙権に関する制限は解消されることになった³⁾。杉浦(2020)も指摘しているように、本訴訟では海外での動向

3) 「成年被後見人の選挙権の回復等のための公職選挙法等の一部を改正する法律」2013年6月30日施行。

が注目され(杉浦 2020, 120), 判決文「第3 当裁判所の判断」において, 次節の課題である国際動向の視点からも丁寧な検討が行われている。

欧州については, Fiala-Butora, Stein and Lord(2014) が, 主としてヨーロッパの視点から, 世界の障害者の共通課題として選挙権の剥奪について考察している。欧州人権裁判所のKiss事件を足掛かりに, 基本的権利である投票の権利は能力を欠くという疑いだけで制限されるべきでなく, 個別評価にもとづいた選挙権剥奪の場合であっても, 実際には投票能力のある相当数の個人を不当に排除するものであると論じる。個別評価による選挙権剥奪の対象は, 結局は障害者にかざられるので, 非差別原則にもとづく国際人権法と相容れないとする。さらに, 少数の障害者は実際に選挙権行使が難しいことをもって, 法の下での平等を曲げて, 投票できない者として障害者に代理投票を求めることは適切ではないとする。また, Lord, Stein and Fiala-Butora(2014) は, 障害者権利条約を基準に, 障害者の平等な投票の権利を促進する執筆者の活動, 障害者団体の実践, 関連の国家政策をもとに, 障害者の政治的参加にはどのような障壁があり, どのような対応が望ましいのか論じている。分析事項には, 条約を基準に, 法的枠組み, 予備選挙, 選挙人登録, 投票所と投票方法のアクセシビリティなどがあり示唆に富む。しかし, これらの研究は障害者支援の実践活動をとおした分析であり, 本書では障害者支援という目的ではなく, より客観的に障害者の視点からアジア諸国の政治的権利にかかわる法制度の現状と課題を論ずる予定である。

なお, 障害者の政治的権利に関するデータについては, European Union Agency for Fundamental Rights(2014) が, 障害者権利条約およびEU人権諸条約で規定される参政権の実現について, 欧州連合(EU)加盟27カ国のデータを収集・分析している。障害者の選挙権についての詳細な分析軸を提供している。一方, 学術研究ではないものの, 国連などに障害当事者の声を届けるために結成された国際または地域レベルの障害当事者団体が集う国際的ネットワーク組織であるIDA(International Disability Alliance: 国際障害同盟)が, ヨーロッパやアジアを含む各国のネットワークを駆使して参政権の現状について事例収集を行った調査報告書としてIDA(2011)がある。障害当事者の政治的活動への完全参加を求めて, 世界の地域ごとのよい事例(good practice), 制約, アクセシビリティを概観しており, 障害者視点にもとづく事例を取り上げている。アジア地域に

については、UNESCAP(2018)が、第3次「アジア太平洋障害者の十年」の中間報告として障害者の「政策過程及び意思決定への参画促進」状況を記している。しかし、議員数など部分的な統計は示されているものの、背景説明の分析がなされていない。本書ではこれらで取り上げられている項目や論点を参照しつつ、アジア諸国の国内法制に軸をおき、先行研究で判明した現状を法制度の発展と照らし合わせて対象国の現状を分析することとしたい。

一方、本書と同様に、障害者権利条約を基準にアジア諸国の個別法分野を分析してきた研究として小林編による以下の一連の研究がある。小林(2012)は個別分野で最も喫緊な課題である雇用について、また小林(2015)は障害者の能力の基礎となる教育の問題についてまとめている。このいずれの研究において、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判明したことから、小林(2019)は障害者のアクセシビリティに焦点を当て、その障壁および解消に向けた法整備の実態分析を試みている。このなかで指摘された問題の1つが、実際には利用できない「形式的バリアフリー」の問題であり、その原因として立法や政策決定過程における障害当事者の参加の欠如が指摘された。障害当事者の参加が阻まれるのは、障害者の法的能力に制限を課してきた社会の認識に問題があることが示唆されている。続いて、法的能力と成年後見制度を論じる小林(2021)では、財産管理・保護を目的とする成年後見制度を利用して障害者が被後見人となった場合、その事実だけをもって財産管理とは関係ない選挙権・被選挙権が剥奪されるおそれが存在すること、および、成年後見制度が発達していないアジア地域では障害当事者の意思決定を支援するのではなく、容易に代理決定がなされてきたことを明らかにしている。この当事者の参画の問題、とくに選挙権・被選挙権を行使して、自らの意思を国家の意思決定過程に反映させることは近代国家における基本的人権の根幹をなすものであるにもかかわらず、アジアにおける障害者の政治参加の現状および法制度は十分に検討されておらず、解明が待たれている。

そこで本書では、障害者権利条約を基準に、アジア諸国における障害者の政治的権利の保障に焦点を当て、その現状と課題を明らかにすることとしたい。対象国は、障害者権利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（UNESCAP）に属するアジア6カ国（韓国、中国、タイ、フィリピン、カンボジア、インド）である。いずれも障害者権利条約の締約国であり、すでに実施状況に関する第1回政府報告を提出している⁴⁾。序章に続く各章では、対象6カ国について共通課題である選挙権・被選挙権、アクセシビリティの問題のほか、政治参加の状況ならびに各国固有の問題や取り組みについて論じたい。なお、研究は、法解釈学、法社会学、比較法学的手法にもとづき、文献調査と現地調査等によるインタビューに加え、現地の法律と判例ならびに障害者権利委員会に提出された一次資料を分析する方法で行った。

以下、まず第2節で障害者権利条約を含めた国際人権諸条約の規定における障害者の政治参加の位置づけを確認し、第3節で欧州人権条約をはじめとした欧州連合（EU）における障害者の政治的権利の運用を考察し、第4節でアジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）の地域的取り組みにおける障害者の政治参加の課題を論じる。その上で、第5節で各章の議論を整理する形で障害者の政治的権利に関する課題と展望を論じることとする。

2 国際人権諸条約における障害者の政治参加の位置づけ

1966年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」、いわゆる「自由権規約」第25条は「すべての市民は、第2条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する」として⁵⁾、(a) 直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加すること；(b) 普通かつ平等の選

4) 対象国は法系および障害法の性質を考慮して選定したが、法系はハイブリッド化してきており、対象国も代表性を有するものではない。タイとカンボジアは大陸法系、インドは英米法系、フィリピンは大陸法系と英米法系の混合法系に分類される。中国も基本は大陸法系であるものの社会主義法系としての特徴を有するとともに障害者人口大国としても知られており、韓国は開発途上国ではないもののアジアのなかでは障害法整備の先進モデルの1つとなっている。

5) 第2条第2項は「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する」と定める。ただし、制定当時、障害者は意識されていなかったことが判明している（川島 2009, 4）。

挙権に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること；(c) 一般的な平等条件の下で自国の公務に携わること、を締約国に求めている。これらは、後述する「障害者権利条約」が、他の者との平等をもとに求める内容の基礎に当たるが、本規約を解釈する1996年の自由権規約委員会の「一般的意見25号」⁶⁾は合理的な制限の判断につき、次のように述べている。

4 第25条により保障されている権利の行使に適用される条件は、客観的かつ合理的な基準に基づくべきである。(中略)例えば、精神的無能力が確定されている場合、それは選挙権を行使し、又は公務に就任する権利を拒絶する根拠となりうる。

10 選挙及び直接投票において投票する権利は、法律により定められなければならない、投票権の最低年齢の規定等、合理的な制限にのみ服する。身体障害を理由として投票権を制限し、又は識字能力、教育もしくは財産を要件として課すことは合理的でない。(後略)

このように1996年の段階の国際的な認識では、身体障害を理由とする政治参加の制限は合理的ではないものの、精神的無能力が確定している場合は、政治参加を制限する合理的な理由となり得るととらえられていたといえる。ここから大きくパラダイムシフトを求め、国際的に各国の転換の契機となっていったのが2006年の「障害者権利条約」といえよう。

障害者権利条約第29条「政治的及び公的活動への参加」では、障害者に対して政治的権利を保障し、他の者との平等を基礎としてこの権利を享受する機会を保障することを締約国に求めた。具体的には、①選挙権・被選挙権の享有、②投票活動のアクセシビリティの保障、③秘密投票の確保、④選挙人としての意見の

6) General Comment No. 25, The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service(Art. 25). CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 July 1996 (和訳は、日本弁護士連合会仮訳、https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/liberty_general-comment.htmlを参照し一部修正)。

自由な表明の保障，⑤障害者の要請に応じて選択される者による投票行動の援助の確保などである。これに加え，締約国の一般的義務として，障害者に対する差別となる既存の法律，規則，慣習および慣行を修正・廃止するためのすべての適当な措置をとることを含め，障害にもとづくいかなる差別もなしに，すべての障害者のあらゆる人権および基本的自由を完全に実現することを確保・促進することを求めている（第4条）。また，締約国と障害者権利委員会（および障害者団体）との間に認識のギャップははまだ存在するものの，一般的意見第1号（2014）において，すべての人がその障害や意思決定スキルにかかわらず生まれながらもつつ法的能力，すなわち「普遍的な法的能力」が全面的に認められるよう，障害にもとづく差別となる法的能力の否定を廃止し，障害者の法的能力の行使における広範な支援を確立することが求められている（CRPD 2014, para.24-29, 50）。障害者権利条約のもとにおける障害者の選挙権の制限の立ち位置は，次にみるヨーロッパにおける争訟などをおして明らかになってきている。

3 欧州連合における障害者の政治的権利

ヨーロッパにおける障害者の政治参加について，象徴的なケースの1つが，2010年に欧州人権裁判所で出された*Kiss v. Hungary*の判決である⁷⁾。1989年のハンガリー憲法第70条5項は「限定的，又は包括的後見に付された者は，選挙権を有さない」と定め，後見制度を利用することによって自動的に選挙権が剥奪されることになっていた。

原告は，それが「欧州人権条約第1議定書」第3条「自由選挙についての権利」に抵触するとして裁判所に訴えを提起した。ハンガリー政府は，①各国政府に当該制限について広汎な裁量の余地がある；②成年被後見人からの選挙権の剥奪は，意識的で思慮深い決定，自己決定の結果を理解し得る者だけが，選挙に参加する

7) European Court of Human Rights (Second Section), *Case of Alajos Kiss v. Hungary* (Application no.38832/06). Judgement, May 20, 2010 (Final: August 20, 2010), <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-98800&filename=001-98800.pdf&TID=nlznbgtpxd>, 2021.10.18アクセス。

ことを保障する正当な目的による；③その目的のため、成年被後見人からの選挙権剥奪は、欧州評議会ヴェネチア委員会の意見と合致し、比例性の原則には反しないなどと反論した。

審理の結果、欧州人権裁判所は、当該制限が正当な目的であることは認定しつつ、当該制限は限定的被後見人と包括的被後見人とを区別していないため、選挙権を有する人口の0.75%もの被後見人の選挙権を一律に剥奪している。これだけ多くの有権者に影響する制限を設けるためには、当該制限と目的の比例性を議論する必要があったにもかかわらず、それを行った証拠は見当たらない。したがって、個別の司法判断を行わずに選挙権を一律に剥奪することは正当な事由となり得ない、との判決を下した。

欧州人権裁判所は、後見制度を利用する多くの人から一律に選挙権を剥奪することは条約に違反することを判示したものの、この時点では、個別の司法判断を行うのであれば選挙権の制限は正当であると認識していることに留意が必要である (Combrinck 2014, 92)。

一方、この点に関しては、同じくハンガリーの障害当事者から通報の申し立てを受けた国連の障害者権利委員会の見解は異なる。*Bujdoso v. Hungary*において⁸⁾、ハンガリー政府は、欧州人権裁判所での判決を受け、成年後見制度を利用している人の選挙権を一律に制限するのではなく、投票する能力を個別に司法判断するようすでに法律を改正したと主張した。それにもかかわらず、障害者権利委員会は、障害者権利条約第29条は「いかなる障害者のグループに対しても合理的な制限や例外を認めていない」と断じた。このように障害者権利委員会の解釈では、障害者権利条約は、障害にもとづくいかなる選挙権の例外も認めないものとされている (Della Fina, Cera and Palmisano 2017, 533)。

欧州経済社会評議会が2019年に発行した調査報告書によれば (Pater 2019, 12)、ヨーロッパにおいて、成年後見制度の利用の有無にかかわらず選挙権を完

8) CRPD Committee, *Zsolt Bujdoso and five others v. Hungary*. CRPD/C/10/D/4/2011, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/13/D/9/2012&Lang=en, 2021.10.18アクセス。

全に有している国の数は、継続的に増加していることが窺える⁹⁾。EU加盟国にイギリスを加えた28カ国中、12カ国はいかなる状況においても個人の選挙権は剥奪されないとしている（オーストリア、クロアチア、デンマーク、フィンランド、アイルランド、イタリア、ラトビア、オランダ、スロバキア、スペイン、スウェーデン、イギリス）。一方、成年後見制度の利用による自動的な選挙権の剥奪は行われなものの、個別の司法判断などによって剥奪される可能性のある国内法を有している国は7カ国ある（ベルギー、チェコ、フランス、ハンガリー、マルタ、ポルトガル、スロベニア）。さらに、成年後見制度を含め、さまざまな保護措置の下におかれた人が自動的に政治参加から排除され、選挙権を否定される法制度を有する国はなお9カ国存在していることが報告されている（ブルガリア、キプロス、エストニア、ドイツ、ギリシャ、リトアニア、ルクセンブルク、ポーランド、ルーマニア）。

4 アジア太平洋地域における障害者の政治参加の現状

国連・アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）は53の加盟国、9の準加盟国・地域を擁し、「国連障害者の十年」の後に開始した3度目の「アジア太平洋障害者の十年(2012-2022)」¹⁰⁾の最終年を迎えている¹¹⁾。その実施計画である「インチョン戦略」の中間報告が、先行研究で触れたUNESCAP(2018)である。インチョン戦略の特徴は、国連総会が決議した「2030年アジェンダ」と「持続可能な開発目標」(SDGs)に資するための目標指標を定めていることである。本書の課題である障害者の政治参加も10ある目標(Goal)のうち、「目標2：政治参加と意思決定過程への参加の促進」として以下が掲げられている。

9) European Union Agency for Fundamental Rights(FRA)(2014)の刊行段階では、EU加盟国28カ国中7カ国であった(FRA 2014, 40-41)。

10) ESCAP Resolution 68/7(23 May 2012)

11) なお、対象国のうち3カ国が加盟する「ASEAN人権宣言」は障害者を含め差別の禁止を謳い、参政権について言及するものの、その実施は各国の国内法に委ねられ、宣言そのものにも法的拘束力はない。

目標2：政治参加と意思決定過程への参加の促進

ターゲット2.A：政策決定機関において障害者の代表がいること保障する

ターゲット2.B：障害者が政治過程において障害者の参加を高めるために合理的配慮を提供する

主要な指標：

- 2.1 議会またはそれに相当する国の立法機関に占める障害者による議席の割合
- 2.2 障害に関する国内調整機関における多様な障害者グループを代表する委員の割合
- 2.3 ジェンダー平等および女性のエンパワーメントを目的とする国の女性機構に参加する障害のある女性の割合
- 2.4 国の首都における障害者の投票の秘密が守られるような対策がとられたアクセシブルな投票所の割合

総じて、障害者の政治参加と意思決定過程への参加は低く、この指標について回答した国そのものが少なかったことに加えて、報告書では、回答を寄せた18カ国・地域の議会等において障害をもつ議員は18名にとどまったことが記されている。18カ国・地域のうち、障害を有する議員が1名でもいる国は、55%である¹²⁾。しかし、議員数は、回答を寄せた国でも行政的に記録されているものにかぎられたり、逆に、実際には障害を有する議員がいても把握されていないなど、国によって事情や情報入手の方法が異なることに留意する必要がある（UNESCAP 2018, 23）¹³⁾。なお、回答した国のうち、本書の対象国の障害者議員数は、カンボジアは0名、中国5名、韓国4名、タイ1名であると報告されている（UNESCAP 2018, 63 Table A7）。

12) 報告書では、回答した国における障害者議員の割合は議員総数の0.4%しかいないと記している（UNESCAP 2018, 23）。

13) 加盟国はすべての目標のすべての指標に必ずしも回答していない。本項目に回答した18カ国・地域は、アフガニスタン、ブータン、カンボジア、中国、ジョージア、香港、キルギス、マカオ、マレーシア、ミクロネシア、モンゴル、ナウル、韓国、サモア、シンガポール、タイ、東ティモール、バヌアツである（UNESCAP 2018, 63 Table A7）。

報告書は、投票所へのアクセシビリティおよび秘密投票に関して、アジア・太平洋地域の多くの国で課題を抱えていると分析している。この項目の指標は、一般に最初に整備が進められる首都にかざられたものであったが、回答のあった18カ国・地域における総投票所数のうち、アクセシブルな投票所は59.8%にとどまった。なお、回答した国のうち、本書の対象国である、韓国、タイでは、投票所は国のアクセシビリティ基準を完全に満たしていると回答し（UNESCAP 2018, 23）¹⁴⁾、インドは投票所の99%がアクセシブルであると報告している（UNESCAP 2018, 64-65 Table A10）。

5 若干の考察

障害者権利条約第29条「政治的権利及び公的活動への参加」は、障害者に対して他の者との平等を基礎とした政治的権利の保障を締約国に求めるとともに、アクセシビリティや環境整備について確保すべき内容を定めている。本書では、法系や発展状況の異なる対象6カ国について続く各章において分析を行っている。このうち本節では、共通課題である、政治的権利享受の基礎となる障害者の選挙権と被選挙権の享有、政治的権利を実質的に行使するためのアクセシビリティの確保、障害当事者の政治参加の状況、および、対象国固有のその他の特徴と課題について考察する。

5-1. 選挙権と被選挙権の享有

障害者が政治的権利を享受しないことを明示している国はなくなったものの、障害法のなかで規定される場合を除いて、多くの場合は、国民一般が政治的権利を享受していると規定するなかに障害者も含まれるとの解釈を示し、抽象的な規定で平等に権利を享受していると主張するにとどまっている。したがって、形式

14) 本項目には18カ国・地域から回答があった（UNESCAP 2018, 64-65 Table A10）。なお、回答の基準は統一されておらず、そもそも投票所に関するアクセシビリティ基準を要していない、アクセシビリティがスロープなど物理的なアクセシビリティにかざられるなどの問題を捨象していることに留意が必要である（UNESCAP 2018, 23-24）。

的には障害者の政治的権利については否定されていない。しかし、その核である選挙権と被選挙権の行使については、憲法、選挙法あるいは地方立法において各国とも何らかの制約を課しているのが現状である。

韓国では公職選挙法が選挙当日における禁治産宣言者の選挙権を排除していたが、2013年の成年後見制度の施行を受けて、選挙管理委員会の有権解釈をもって投票が可能となった。しかし、有権解釈は法的拘束力をもつものの、公職選挙法そのものの改正が待たれている。

中国では憲法の除外規定にはなかった精神疾患患者が選挙法で明記され、選挙民名簿から除外されることになっている。さらに問題なのは地方立法により、除外される範囲が拡大されていることであり、その対象は精神疾患患者、認知症の者にとどまらず、精神障害者、知的障害者も含み、いわゆる民事行為無能力者および民事行為制限能力者に及ぶ（小林 2021, 107-108）。

タイでは憲法の法の下での平等の規定において「障害」が例示されているものの、選挙権・被選挙権の行使の規定においては行使が禁止される者として、心神喪失者もしくは心神耗弱者が列挙されている。選挙法においても、精神上の障害については、選挙権の行使が禁止されている。また、地方選挙においても、職務を実行することができない程度の身体障害を有する、または、心神喪失もしくは心神耗弱の者が欠格事由として挙げられており、精神上の障害に加え、身体上の障害についても被選挙権に制約を課しているところがある。

カンボジアでは障害者権利法が「すべての障害者は、憲法及び選挙法に則って投票し、候補者となる権利を有する」と謳っているものの、投票する権利を定めた条文は存在せず、逆に選挙法には障害を欠格事由として挙げている条文が存在する。具体的には、精神障害者および知的障害者または被後見人として当局が認定した者の被選挙権は否定され、心神耗弱の状態にないことまたは被後見人でないことを当局が認定した者にかぎって選挙権を認めると規定し、障害者の政治的権利に制約を課している。

フィリピンは「障害者のマグナ・カルタ」と呼ばれる障害者差別禁止法があることで知られているが、選挙に関しては、オムニバス選挙法が知的障害者および精神障害者の政治的権利の行使を阻んでおり、選挙法が使用している障害者の呼称自体も差別的であり問題とされている。

インドは憲法で成人に投票権を付与しており、障害者法でも投票のアクセシビリティ保障が規定され、実際の政策でも障害者の参政権の行使に重点がおかれている。しかし、裁判所により心神喪失が宣言された場合には投票権は認められないことになっている。これに加えて、連邦下院議員選挙および一部の州パンチャーヤト法では、「心神喪失者」および「ろうあ者」の被選挙権が認められていない。

このように各国とも障害者の政治的権利の享受は否定しないものの、選挙権・被選挙権の行使については何らかの制約を課しており、障害者権利委員会からは改善が勧告されているところである。アジアでの議論は、もっぱら障害者個人の投票する能力を問題にしており¹⁵⁾、選挙制度の維持などを正当化事由にする議論はほとんどされていない¹⁶⁾。また、地方選挙を律する法律において制約が課される障害者の範囲が拡大されていることも問題であり、多くの対象国でこの傾向がみられる。国家の基本法である憲法や選挙法に明記されないかぎり、地方政府によって中央の法律よりも厳しい規制基準を定めた「上乘せ」や規制対象を広げた「横出し」は、基本的人権に制約を課す形で認められるべきではない。制約を課す対象者を拡大している地方は、今なお障害者を非障害者と同様な権利を有する市民とはみなしていないと考えられる。

5-2. 政治参加のためのアクセシビリティの保障

障害者の政治的権利が認められたとしても、それを実質的に行使するためのアクセシビリティが保障されなければ、障害者にとってその権利は形式的なものにとどまる。アクセシビリティの確保は、障害者の自立した生活と社会への完全参加を含め、障害者がすべての人権と基本的自由を制限されることなく享受するための前提条件であり（CRPD 2014, para.14）、物理的側面のみならず、情報、サービスなどへのアクセシビリティの環境整備も求められる。さらに、個別ニーズ

15) 障害者の投票能力が憶測で決めつけられるのは世界共通の問題であると指摘されている（IDA 2011, 4）。

16) 障害者の選挙権をめぐる議論では、選挙制度維持のためには、知的障害者や精神障害者など他人に騙されたり、影響されたりしやすい人の選挙権に制約を加えることはやむを得ないとする論がある。しかし先行研究では、その考え方は失当であり、一般市民と比較してそのような事象が顕著に生じている証拠はなく、障害者にその責めを負わせるのは障害者に対する偏見であると反駁している（Fiala-Butora, Stein and Lord 2014, 89; Lord, Stein and Fiala-Butora 2014, 117）。

に対応した合理的配慮の提供も実質的平等を確保する上で重要となる。

韓国では公職選挙法において障害者の投票に関する規定が設けられている。ここでは障害者等に対する投票所の設備および投票所へのアクセスの便宜を確保するための各種施設や必要な事項は中央選挙管理委員会規則が定めると規定されている。それを受けて、2021年の総選挙ではアクセス可能な投票所は9割以上に達したとされる。しかし、公職選挙法の配慮規定には例外条項があり、現状では実質的に投票できない障害者がいまだ存在している。また秘密投票を理由に必要な介助者が同行できない場合や投票管理マニュアルで身体障害者と視覚障害者には認められている本人・家族が指名した者2名の投票所への同行は、発達障害者には認められていない問題など、制度の狭間により選挙権の行使が侵害されている事例が残っている。

中国では選挙法が、疾病などの原因により行動が不自由な場合や交通が不便な選挙民がいる場合は、移動投票箱で投票することもできること、および、選挙民が非識字者あるいは障害により投票用紙に記入できない場合は、その者が信任する者に代筆を委託することができることを定めている。これに加えて障害者保障法は、選挙実施部門が、障害者に対して選挙参加の便宜を図るものと定め、とくに視覚障害者に対する点字投票用紙の提供を明記している。障害者保障法を実施する地方レベルでは、北京市がニーズに応じて点字または拡大文字の投票用紙を提供すると定めている。しかし、実際の選挙において、障害者のアクセシビリティ保障としてしばしば報道されるのは該当者の自宅へ訪問する移動投票箱と代筆のみであり、障害者保障法で唯一明記されている点字投票が実際に使用されて普及しているのかについては疑問が残る。

タイでは2018年下院議員選挙法が、障害者に対する便宜供与を規定している。選挙委員会または選挙委員会から委任を受けた者が、障害者、身体的弱者、高齢者の投票に特別の便宜を提供するか、地区選挙委員会の監督のもとで投票支援を行うことが定められている。投票支援は、原則として障害者の意思にもとづき自身で投票できる者に限定されるが、例外として身体的な理由で符号を記入することができない者の場合は、本人の同意および意思にもとづき、地区選挙委員またはその他の者が代理して投票することもできることになっている。地方行政の選挙権行使に関しても障害者に対する便宜供与が考慮されている。なお、選挙委員

会が相当と考えた場合は、障害者等向けの特別投票所を設置することができる。ただし、現状では、設置数が少なく、設置地域の偏在に課題が残る。この他、選挙の際に多く設置される立候補者の選挙看板へのアクセシビリティの問題が生じている。看板であるので文字などの視覚情報が主となるが、近年はQRコードが付され、選挙広報用映像にリンクしている。しかし、QRコードには掲載基準がないため、視覚障害者はそれを探し当てるのが難しいことに加え、映像には手話通訳者が付されていない場合も多く、聴覚障害者も選挙情報へアクセスすることが難しく、非障害者との情報格差が広がる結果となっている。

カンボジアにおける選挙の実体面では、メディアへのアクセスや必要書類の入手方法が障害者全体に対する障壁となっており、市民向けの広報手段が障害者にアクセシブルで、かつ受け入れ可能なものでないために、選挙についての情報の不足が有権者登録の最も高い障壁となっており、女性障害者のみならず、障害者の政治的権利行使の障壁となっている。

フィリピンは「障害者および高齢者専用のアクセシブルな投票所を投票区に設置する権限を選挙管理委員会に付与する法律」を公布し、選挙管理委員会によって障害者および高齢者専用のアクセシブルな投票所が設置され、物理的なバリアの排除が試みられているという。専用の投票所では、障害者用の車椅子や視覚障害者用のヘッドフォンなども用意されている。また、投票の際に支援が必要な場合は、4親等以内の親族または同じ家計に所属する信頼できる人物、あるいは、投票所にいる選挙管理委員会の委員がサポートすることが許されている。さらに視覚、言語、聴覚障害のある有権者用の投票所では、手話通訳や点字で書かれた候補者リストの用意がされることになっている。しかし、実際には、物理的なバリアフリーは進展したものの、視覚障害者や聴覚障害者に対する情報・コミュニケーションのバリアフリー化は立ち遅れていることが指摘されている。

インドは、選挙制民主主義の深化および強化をめざした選挙にかかわる「戦略的計画2016-2025」を策定し、障害者の選挙へのアクセシビリティ問題に焦点を当てた「障害者ハンドブック」を刊行している。ハンドブックでは、投票所、有権者登録、選挙情報へのアクセシビリティが具体的に掲載されている。選挙委員会はこれらを実施するための多くの通知を出しており、投票所の施設のアクセス問題、投票所ごとの障害のある有権者の把握など、障害者の選挙権の行使につ

いては考慮しているものの、障害者の被選挙権の行使については無言である。

このように障害者の選挙に関するアクセシビリティの確保では、各国とも物理面でのアクセシビリティに目が向けられ、漸進的な改善がみられるものの、選挙に関する情報やサービスのアクセシビリティについては対応が遅れている。これに加えて、障害当事者が議員になることを想定した被選挙権のアクセシビリティを考慮した施策はみられず、既存の規定や施策は選挙権行使のアクセシビリティに言及するにとどまっているといえる。

5-3. 障害当事者の政治参加の状況

障害者の政治的権利の享有に関しては、現在もなお被選挙権に制約を課している国があるばかりでなく、選挙に関するアクセシビリティの確保も選挙権行使に重点がおかれ、障害当事者が議員に立候補し、被選挙権を行使することは想定されていないことが窺われる。そうした制約のなかにおいても、障害当事者が国または地方の議員として選出されている事例がみられる。ここでは本書で障害当事者議員の存在を確認した国の状況について紹介する。

韓国では、女性に対して存在するクォータ制度は障害者にはないものの、障害者の候補者を増やすために、政党に対するインセンティブとして、女性候補者に対する制度に類似した公職候補者障害者推薦助成金制度が政党資金法において設けられた。2020年の国会総選挙では障害者議員が3名当選し、2018年の地方選挙でも44名の障害者の地方議会議員が誕生している。ただし、地方選挙の当選者は前回と比べて半減している。

中国における政治の中心は人民代表大会であるが、平行して開催される政治協商会議も一定の政治的役割を有する。障害当事者の正確な参加状況はわからないものの、障害者、障害者の親戚および障害者事業従事者を含む障害者連合会系統の代表は、2018年からの全国人民代表大会に12名おり、1名でも障害者連合会系統の代表がいる省の割合は、2015年で約7割であった。一方、全国人民政治協商会議の委員は19名おり、省レベルでは最低1名の障害者連合会系統の委員が選出されている省の割合は、2015年で97%であった。後述するように、障害当事者の代表および委員の人数は不明であるものの、中国の場合は障害者を代表すると法定されている障害者連合会系統からの代表および委員が一定数配置され

るよう調整が図られてきているとみられる。障害者連合会は積極的に代表、委員を送り出す方針をとっており、その結果、人民団体でもある障害者連合会は徐々に各レベルの政治協商会議において委員が割り当てられるようになり、人民代表大会の代表候補者選出にも影響を与えつつある。

タイでは、2019年選挙で比例代表選出議員とし、2名の障害者が下院議員として選出されたのが、タイの憲政史上初めてのこととなった。

障害当事者の議員の実態は、議員個人の属性として「障害」が把握されるべき事項でもないことから、対象国にかぎらずわかりにくい。障害者の政治参加を促進するための何らかの制度の利用や議会での合理的配慮などの申し出があった場合は、障害者議員の存在が確認できるものの、多くの場合は、障害者運動を進める障害当事者団体が主たる情報源となる。障害者権利条約は条約を実施するための法令および政策の作成において、ならびに障害者に関する問題についての意思決定過程において、障害者や障害者団体との緊密な協議を求めているが、障害当事者が議員として議会に参加することのほうが障害者の政治的権利の行使としては直接的であり、各方面への影響も大きい。そのため、韓国では障害者議員の育成や障害者議員が参加しやすい国会システムの構築が障害者運動のなかの論点の1つとなっているとされ、その行方が注目される。

5-4. その他の特徴と課題

最後に、上記では言及しなかった内容も含め、改めて今回明らかになった対象国の特徴と課題を整理してまとめとする。

韓国では、公職選挙における障害者の候補者を増やすため、女性のクォータ制度に類似した政党へのインセンティブとして公職候補者障害者推薦助成金制度が設けられ一定の成果が出ている。それを受けて、障害当事者団体も障害者議員の育成や障害者議員が参加しやすい国会システムに向けた運動を展開し始めている。

中国では、人民代表大会および政治協商会議という場に、障害者連合会という広義の障害関係者の参加はあることが判明した。障害者連合会は、中央から地方まで全国的なネットワークを形成し、各レベルの人民代表大会や政治協商会議に代表や委員の席を確保しているため、極めて間接的にとどまるものの、障害者連合会というルートをとおして障害者が政治参加できる手段があることには一定の

意味があるといえる。

タイにおける障害者の政治的権利に関連して、留意する点として、選挙権行使義務免除がある。タイでは憲法で投票権の行使が国民の義務と定められているものの、投票権の行使に行くことができない障害者、身体的弱者または高齢者の義務を免除する規定が存在する。正当事由のなかに障害者であることが含まれているため、投票所などでの便宜供与の提供を拒むための口実として悪用される可能性が懸念されている。また、これまで代理投票は代理者が符号を記入するところまでとされており、投票用紙そのものの投函は認められてこなかった問題が存在した。すなわち、投票用紙を投票箱に投入する際、必ず最後に投票用紙に触る人は投票をする有権者本人でなければいけないことが定められており（The principle of final touch / contact）、最後の最後のアクセシビリティの問題が、意図せず選挙権行使の大きな障壁となってきた。しかし、2019年地方選挙法において障害者本人に代わって投函できることが規定されたのに続き、現在、下院議員選挙法の改正も進んでおり、従来の「ラストタッチ」の原則は廃止されることが見込まれている。

カンボジアでは障害のある候補者に対する侮辱または差別の禁止、ならびに、暴力、威圧、脅迫を用いて障害者の投票権その他の選挙上の権利の行使を妨害する行為に対する罰則が設けられていることが特徴となっている。しかし、これらの規定は、純粋に障害者の政治的権利の保障を目的とするものではなく、極めて政治的な背景によって成立したことに留意する必要がある、かつ、実際の選挙権の行使に関しては、障害を事由とする制約が存在していることに注意を要する。

フィリピンでは、選挙や国民投票を規定するオムニバス選挙法においては、障害者のアクセシビリティを保障する規定を欠いてきた。しかし、その後、投票所のアクセシビリティを中心として選挙時の障害アクセシビリティを定めた法律が海外からの支援を受けて成立し、これがフィリピンにおける障害者の権利実現過程の特徴となっている。

インドでは、各政党が障害者問題について詳細なマニフェストを作成していることに特徴がある。これらは、補装具の購入など具体的なスキームを検討するものとなっているものの、障害者は保護されるべき対象として取り扱われていることも判明している。ただし、各政党が政治的なマニフェストのなかで障害者問題

を取り上げているのは、障害者を、投票権をもつ政治の主体であると考えている側面があることの表れでもあるととらえることができる。

■ おわりに

障害者権利条約は第29条「政治的及び公的活動への参加」で、締約国が、障害者に対して政治的権利を保障し、他の者との平等を基礎としてこの権利を享受する機会を保障することを求めている。障害者の政治参加についての国際的趨勢は、とくに障害者権利条約発効後、選挙権を制限しないよう国内法を改正する方向にある。それでも国際人権をリードするEUでさえ、いかなる状況においても個人の選挙権は剥奪されないと規定する加盟国は半数に満たない。アジアにおいては、障害者の選挙権行使の制限解除の動きが遅いばかりか、一部の障害者には他の者との平等を基礎とした選挙権が認められていない。憲法や障害法においては障害者の政治的権利は認められると謳いつつ、一方では実際の政治的権利の行使については選挙法などにおいて制約が加えられていることが問題である。この傾向はアジアだけでなく世界共通の問題であるが、とくに知的障害者と精神障害者の権利が侵害される傾向にある。障害者のアクセシビリティの改善も、実質的な政治的権利を享受するために不可欠な基礎であり、政治参加のあらゆる段階で多様な問題とニーズが存在する。この多様な問題をアジアでは代理投票の許容で解決しようと試みる傾向があり、障害者権利条約に違背するといえよう。韓国における障害者議員の育成や障害者議員が参加しやすい議会システムの構築のような取り組みが、今後、アジアに波及していくことが期待される。

【付記】日本障害法学会第6回研究大会(2011年11月3日～22日)において、中間報告に関する学会発表と意見交換の機会を得ることができ、学会誌である『障害法』第6号(2022年)に掲載された。本章はそれをふまえた論考となっている。ここに記して感謝する。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 川崎和代 2010. 「政治的・公的活動」 松井亮輔・川島聡編 『概説障害者権利条約』 法律文化社, 256-270.
- 川島聡 2009. 「障害者権利条約の概要——実体規定を中心に」 『法律時報』(81)4: 4-14.
- 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』 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』 アジア経済研究所.
- 2019. 『アジアの障害者のアクセシビリティ法制——バリアフリー化の現状と課題』 アジア経済研究所.
- 2021. 『アジアの障害者の法的能力と成年後見制度——障害者権利条約から問い直す』 生活書院.
- 2022. 「障害者の政治参加——国際比較の視点から」 日本障害法学会編 『障害法』(6): 89-96.
- 杉浦ひとみ 2018. 「政治参加」 長瀬修・川島聡編 『障害者権利条約の実施——批准後の日本の課題』 信山社, 263-282.
- 2020. 「成年被後見人選挙権確認訴訟第一審判決——被後見人の選挙権を奪う公職選挙法第11条第1項第1号の違憲性を争う」 『障害法』(4): 115-122.
- 杉野昭博 2007. 『障害学——理論形成と射程』 東京大学出版会.
- 東京地方裁判所 2013. 「平成23(行ウ)63『選挙権確認請求事件』(平成25年3月14日) 東京地方裁判所. (https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/641/083641_hanrei.pdf, 2021.10.14アクセス)

〈外国語文献〉

- Combrinck, Helène 2014. “Everybody Counts: The Right to Vote of Persons with Psychosocial Disabilities in South Africa.” *African Disability Rights Yearbook*, (2): 75-100.
- CRPD (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 2014. “General Comment No.2(2014) Article 9: Accessibility.” CRPD/C/GC/2, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Eleventh Session, 31 March-11 April 2014.
- Della Fina, Valentina, Rachele Cera and Giuseppe Palmisano eds. 2017. *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*. Springer.
- European Union Agency for Fundamental Rights 2014. *The Right to Political Participation for Persons with Disabilities: Human Rights Indicators*.
- Fiala-Butora, János, Michael Ashley Stein and Janet E. Lord 2014. “The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities.” *Harvard International Law Journal* 55(1): 71-104.
- International Disability Alliance(IDA) 2011. “International Disability Alliance contribution to OHCHR Thematic Study on ‘The participation of persons with disabilities in political and public life’.” 15 October 2011.

(<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/PoliticalParticipation/NGOs/ResponseIDA.doc>, 2023.2.10アクセス)

Lord, Janet E., Michael Ashley Stein and János Fiala-Butora 2014. “Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities.” *Journal of Human Rights Practice* 6(1): 115-139.

Pater, Krzysztop(Rapporteur) 2019. “Real Rights of Persons with Disabilities to Vote in European Parliament Elections: Information Report.” SOC/554, European Economic and Social Committee.

UNESCAP 2018. *Building Disability: Inclusive Societies in Asia and the Pacific: Assessing Progress of the Incheon Strategy*. ST/ESCAP/2800, Bangkok: United Nations.

World Health Organization and the World Bank(WHO and WB) 2011. *World Report on Disability 2011*., World Health Organization.

〔資料1〕

第29条 政治的及び公的活動への参加（外務省公定訳）

締約国は、障害者に対して政治的権利を保障し、及び他の者との平等を基礎としてこの権利を享受する機会を保障するものとし、次のことを約束する。

(a) 特に次のことを行うことにより、障害者が、直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、他の者との平等を基礎として、政治的及び公的活動に効果的かつ完全に参加することができること（障害者が投票し、及び選挙される権利及び機会を含む。）を確保すること。

- (i) 投票の手續、設備及び資料が適当な及び利用しやすいものであり、並びにその理解及び使用が容易であることを確保すること。
- (ii) 障害者が、選挙及び国民投票において脅迫を受けることなく秘密投票によって投票し、選挙に立候補し、並びに政府のあらゆる段階において実質的に在職し、及びあらゆる公務を遂行する権利を保護すること。この場合において、適当なときは支援機器及び新たな機器の使用を容易にするものとする。
- (iii) 選挙人としての障害者の意思の自由な表明を保障すること。このため、必要な場合には、障害者の要請に応じて、当該障害者により選択される者が投票の際に援助することを認めること。

(b) 障害者が、差別なしに、かつ、他の者との平等を基礎として、政治に効果的かつ完全に参加することができる環境を積極的に促進し、及び政治への障害者の参加を奨励すること。政治への参加には、次のことを含む。

- (i) 国の公的及び政治的活動に関係のある非政府機関及び非政府団体に参加し、並びに政党の活動及び運営に参加すること。
- (ii) 国際、国内、地域及び地方の各段階において障害者を代表するための障害者の組織を結成し、並びにこれに参加すること。

©Masayuki Kobayashi 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>

