

韓国における障害者の政治的権利

さい たかのり
崔 栄繁

はじめに

韓国の公職選挙としては、国会議員選挙、大統領選挙、地方自治団体の首長と地方議会の選挙が挙げられる。朝鮮半島に公職選挙制度が導入されたのは、日本の植民地時代のことであるが本章では触れない¹⁾。1948年、大韓民国成立後の初の公職選挙は制憲議会選挙であった。以降、軍事独裁政権、民主化など紆余曲折を経て、現在に至っている。韓国は、1948年以降、コロナ禍における国政総選挙となった2020年4月に実施された第21代国会議員選挙まで国政選挙を延期または中止したことがない。

その第21代国会総選挙では障害者議員が3名当選した。他にも障害者団体の推薦ではないが、身体障害のある北朝鮮からの亡命者や、障害のある妹をもつ女性議員も当選している²⁾。また、2022年6月1日に実施された第8回全国同時地方選挙では、37名の障害者議員が当選している。ちなみに2018年に実施された第7回地方選挙では44名が当選している³⁾。

1) 詳細はたとえば、平山(2015)参照。

2) 「시사주간」(時事週間)2020年4月17日の記事参照 (<https://www.sisaweekly.com/news/articleView.html?idxno=31422>, 2023.1.31アクセス)。

3) インターネット媒体「THE INDIGO」2022年7月5日の記事参照 (<https://theindigo.co.kr/archives/36118>)。「THE INDIGO」は障害者や人種、性的マイノリティなど、社会的なマイノリティの問題に特化したインターネット媒体である。

本章においては、韓国の障害者の選挙権の行使と被選挙権の行使について、公職選挙法(공직선거법)等の法律、およびその公職選挙制度の1つである女性のクォータ制度について概観する。韓国には障害者に対するクォータ制度は存在しないが、女性のクォータ制度を利用する形で障害者の政治参加が進められてきた経緯があるためである。また、障害者議員や障害者の政治活動について現状からの課題を整理する。政治活動における差別禁止の観点から、障害者差別禁止及び権利救済に関する法律(장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률)(以下、障害者差別禁止法)の紛争解決機関である国家人権委員会の動向を概観する⁴⁾。

韓国については、障害者の権利に関する条約(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)(以下、障害者権利条約)の国内実施に関連して、2014年に障害者権利委員会より「最初の政府報告に対する総括所見」(Concluding observations on the initial report of the Republic of Korea)(CRPD/C/KOR/CO/1)(以下、第1回総括所見)が出されており、2022年には「第2回・3回韓国政府報告に対する総括所見」(CRPD/C/KOR/CO/2-3)(以下、第2回・3回総括所見)が出されている。これらの総括所見もふまえながら、韓国における障害者の政治参加、とくに選挙権、被選挙権の行使について課題を整理し、今後の障害者の政治参加の在り方を考察する。

本論に入る前に、韓国の障害者の現況を簡単に紹介する。2021年時点で韓国の障害者の総数は264万人で全人口の5.1%とされている。この数字は障害者福祉法(장애인복지법)の規定にもとづいて登録した障害者の数であり、福祉サービスの必要性や偏見への恐れなどを理由に何らかの機能障害をもっているが登録しない者もいるため、実数はさらに多いと思われる。障害は15の種別となっており、それぞれ軽度(ひどくない)障害(심하지 않는 장애)と重度(ひどい)障害(심한 장애)の2つに区分される。登録障害者のうち約98万人が重度障害者と区分されている。肢体不自由障害が45%、聴覚障害が15.6%、視覚障害が9.5%、脳病変が9.4%、知的障害が8.4%などとされる(韓国障害者開発院 2022, 25-26)。また、そのうち入所施設者数は約2万9000人である(韓国障害者開発院 2022,

4) 本章で言及する韓国の法律については、すべて韓国政府が運用する国家法令情報センターのホームページによる(<https://www.law.go.kr/>, 2023.1.31アクセス)。

225-226)。精神障害者については、登録障害者は約10万4000人であるが、登録をしていない人を含め重度の判定を受けた者が約27万4000人であり、6万2000人が精神科病院等へ入院している状況である⁵⁾。

1 韓国の選挙制度

1-1. 現行の選挙制度の概要

大統領は大韓民国憲法(헌법)第67条にもとづき、5年ごとに国民の直接選挙によって選出される。任期は1期かぎりであり再選は禁止されている(同70条)。大統領の被選挙権は満40歳以上である。国会議員や地方自治体の長や議員は4年ごとに選挙において選出される。

韓国の国会は、議員定数300議席の一院制である。国会議員の任期は4年であり、4年に1回総選挙が実施される。選挙等に関する事項は公職選挙法により規定される。選挙権は満18歳以上、被選挙権は満25歳以上の韓国民に与えられる。民主化がなされた1988年以降は、小選挙区比例代表並立制が採用されている。しかし、次第に小選挙区の比率が大きくなっており、比例代表は現在では2割弱にとどまっている。比例代表の議席は、第14代国会議員選挙では地域区で獲得した議席数に応じて各政党に比例配分され、第15代・第16代では地域区の候補者の得票率に応じて各政党に比例議席配分されていた。しかし、2001年7月、憲法裁判所(헌법재판소)によって1票を2つの異なる選挙制度に適用するのは選挙民の意思を反映していないとの違憲判決が出された。それを機に2004年の第17代総選挙から1人2票制が導入され、政党に投票された票の数に応じて配分される方法となった。2020年の公職選挙法の改正前までは、小選挙区比例代

5) 韓国統計庁(통계청)のホームページに掲載されている統計による(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_920023_A006&vw_cd=MT_OTITLE&list_id=117_002_01&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=K2&path=%252Fcommon%252Fmeta_onedepth.jsp, 2023.1.31アクセス)。この入院患者数については精神科病院に限定されており、療養院などの施設に入院・入所している精神障害者の数を合わせるとさらに多いと思われる。

表並立制が採用され、小選挙区253議席、比例区47議席に配分されている。有権者は小選挙区と比例区にそれぞれ1票ずつ投票を行う。小選挙区は、最も多く得票した候補者1人が当選する単純小選挙区制であり、比例区は、全国を1区とする拘束名簿式比例代表制である。比例区の議席配分方式については、比例区の議員定数47議席に、各党の比例区における得票率を乗じて計算する。なお、比例区の議席には少数政党の群立を阻止するためのいわゆる阻止条項が設けられており、比例区における得票率が有効投票総数の3%以上、または小選挙区における当選人が5人以上の政党にのみ配分される方式であった⁶⁾。

1-2. 2020年の公職選挙法改正

2020年の公職選挙法改正によって、比例代表の議席の配分方法が変更され公職選挙法第189条に新しい議席配分方式が規定された。準連動式比例代表制度と呼ばれる複雑な方式となっており、2020年の第21代国会議員選挙から適用されている。小選挙区は従来のおりだが、比例代表議席の47議席のうち、17議席は従来どおり各政党の得票率だけで配分されるが、残り30議席は投票率によって各政党に配分される議席総数を算出し、そこから各政党が小選挙区で獲得した議席を引いて、残りの議席の50%を各政党に配分する方式である（連動50%）。政党得票率と比して地域区での獲得議席が少なかった政党は配分議席数が優遇されるようになった。この改正の当初の目的は政党の得票率がより正確に反映できる配分方式を導入することにあった。そのために比例代表の議席を47議席から75議席に大幅に増やすことや得票率に比例して議席を配分する方式が検討されていたが、政党間の交渉のなかで比例代表の議席数の増加は現行のままとされた。

1-3. 女性のクォータ制度

韓国には障害者に議会における一定の議席を割り当てるクォータ制度は存在しないが、女性のクォータ制度を活用する形で候補者や議員を増やしてきた経緯がある。その背景理解のために女性のクォータ制度について概観しておくこととする。

6) 韓国の選挙制度の改正については、藤原（2020）を参照。

韓国は、女性の地位についての国際比較の指標とされるグローバル・ジェンダーギャップ指数（Gender Gap Index：GGI）の2020年の指数では、153カ国中108位で、経済開発協力機構（OECD）諸国のなかで低い数値となっている。そのなかで政治分野は79位と比較的高い。女性の首相や大統領の誕生、女性の閣僚の数の増加などの結果である。これは、公職選挙の候補者クォータ制を導入するなどの取り組んできた結果である。民主化以降も女性の議員が増えないということで、2000年の政党法（정당법）の改正によってクォータ制度が導入され、比例代表の30%を女性に充てることが明記された（内閣府男女共同参画局推進課2020, 10）。罰則規定もなく、比例名簿の順番についても何の規定もされなかったが、それでも女性議員が2倍近く増加した。

その後、クォータ制度に関して2002年には広域地方選挙の比例代表の50%、小選挙区の30%以上を女性に割り当てるよう公職選挙法が改正された。さらに、2004年には小選挙区・比例代表並立制の選挙制度において1人2票制が導入され、比例代表の議席数が増加し、女性議員はそれまでの16人から29人へ、さらに2倍近く増えた。2005年にさらなる政党法の改正がなされ、比例代表名簿の奇数順位に女性を配置しなければならないとされた。比例代表に関しては基準に満たない選挙名簿は選挙管理委員会が受理しない仕組みとなっている。ただし、小選挙区では30%のクォータが努力義務で規定されてはいるものの、罰則規定もないのでほとんどの政党は努力義務を守っていないのが現状である。

この女性のクォータ制度を参考に、各政党は当選が期待できる比例代表名簿の上位に障害者を載せる形で、障害者の議会進出を図ってきた。これは政党法などの制度として確立していないが、慣行としてある程度定着している。

また、公職選挙における女性候補者擁立のためのインセンティブとして、公職候補者女性推薦補助金（공직후보자 여성추천보조금）を支給する制度がある。これは、政治資金法（정지자금법）第26条⁷⁾により、政党交付金の10%を女性発展基金として使用することとされているとともに、各政党が小選挙区に女性候補者を推薦した比率に合わせて、女性候補者推薦補助金が支給される。女性候補者推薦補助金は、有権者×100ウォンという計算式で算出され、選挙がある年に配分さ

7) 政党資金法第26条（公職候補者女性推進補助金）(제26조 공직후보자 여성추천보조금)。

れる（内閣府男女共同参画局推進課 2020, 10）。小選挙区の全定数の3割を超える女性候補者を擁立した政党があれば、その政党は満額受給でき、他の政党には支給されない。複数の政党が3割を超えた場合は、その政党間で規定に応じて配分される。

1-4. 障害者候補に対する公職候補者障害者推薦補助金制度

女性の政治参加を促進する制度と類似して障害者の政治参加に影響を与えているものの1つが政党の障害者候補者を増やすためのインセンティブ制度である。公職選挙における障害者の候補者を増やすため、政党に対してインセンティブを与える制度として、女性と同様の公職候補者障害者推薦補助金制度が政治資金法第26条の2で規定されている⁸⁾。内容は、女性候補者の補助金制度同様であるが、障害者候補者推薦補助金は有権者数×20ウォンという計算式で算出される。

2 障害者の選挙権の行使における現状

2-1. 投票権行使と現状

韓国では、大統領選挙，国会議員選挙，地方自治体議会議員党の公職選挙における投票権が18歳以上の韓国民に付与される（公職選挙法第15条ほか）。また，同法において，障害者の投票等に関して規定されている。2018年には同法の改正により第147条に「投票所の設備，高齢者や障害者，妊婦等の交通弱者と隔離されている人の投票所へのアクセスの便宜を確保するための各種施設の設置，その他必要な事項は中央選挙管理委員会規則で定める」という第11項が追加された。これを受けて2021年の総選挙に際して，中央選挙管理委員会は，障害者

8) 政治資金法第26条2項（公職候補者障害者推薦助成金）の1号は以下のとおり規定している。

①国は，任期満了による選挙区国会議員選挙，選挙区市・道議会議員選挙及び選挙区・自治区・市郡議会議員選挙において，障害者（障害者福祉法第32条の規定により登録された者をいう）を推薦した政党に支給するための補助金（以下「障害者推薦補助金」という）として，最近実施した任期満了国会議員選挙の選挙権者の総数に20ウォンを乗じた額を，任期満了による国会選挙，市・道議会選挙又は自治区・自治市・郡議会選挙が行われる年度の予算に算入しなければならない。

投票所へのアクセス可能な投票所が93%以上に達したとしている。

しかし課題も多い。まず、上述の公職選挙法改正による投票所の配慮規定にも例外条項があり⁹⁾、実質的に投票ができない障害者がいると報告されている。また、発達障害者（知的障害者や自閉症スペクトラムも含む）が、投票できなかったなどの課題も指摘されている。これは、中央選挙管理委員会が第21代国会議員選挙の際に、公職選挙法にもとづいて作成した投票支援のための「投票管理マニュアル指針」(투표관리매뉴얼 지침)において、障害者団体の要望により2016年から記載されていた発達障害者の支援の根拠となる部分を中央選挙管理委員会が突然削除したためである。詳細は本章2-4で概観する。

また、入所施設の入所者や病院に入院している障害者の投票権の確保については、事前投票期間に投票することができる公職選挙法第158条に規定する事前投票(사전투표)(期日前投票)あるいは、同法第38条に規定する居所投票(거소투표)(在宅投票)制度を利用することになる。ある施設入所をしていた障害者へのインタビューでは、当該施設では、投票権をもつ人をチェックしバスで事前投票会場に移動する。事前投票なので、事前に何人行くか選挙管理委員会に連絡することになっている。知的障害者は理解が難しいにもかかわらず、詳細な説明もなく、ただ秘密投票ということで投票を行った、ということである。投票方法は、記号と名前がセットになっている選挙管理委員会で準備した用紙にハンコを押す様式である。秘密投票ということで、介助者支援者が同行できず、視覚障害者などには配慮がされない。投票所のスタッフによって配慮をするかしないかが決まる、というのが現状のようである。また、事前投票も行わず、居所投票制度が存在するにもかかわらず、施設を運営する法人が施設内における投票の手続きや配慮を行わないなど実際には投票ができないといった例もあるとのことである。また、居所投票の場合、障害者や生活保護の対象者は郵便投票用紙が送られてくる

9) 公職選挙管理規則(공직선거관리규칙)第67条2項(投票所の設置および設備)1号で、「投票所は、高齢者、障害者、妊婦等の身体障害者等の移動弱者(以下「移動弱者」という)の投票所へのアクセスの便宜のために、1階または昇降機等の便宜施設があるところに設置しなければならない。ただし、円滑な投票管理のための適切な場所がない場合は、このかぎりではない」という広範な解釈が可能な例外規定を行っている(著者仮訳)。

が、それ以外には配慮がないとされる¹⁰⁾。また、居所投票については、公職選挙法で、投票所を設置できるとの規定しかなく、監視についての規定がない。そのため不正が起きると障害者団体は主張してきた¹¹⁾。

上述の現状における課題以外にもさまざまな問題が提起されており、障害者団体が国家人権委員会への申し立てや訴訟を起こしている。障害者団体の動きとともに詳細は本章2-4において論じる。

2-2. 障害者差別禁止法と国家人権委員会

障害者が投票など選挙権を行使するためのアクセシビリティの確保について、法的根拠としては2007年に制定された障害者差別禁止法が挙げられる。6章50条からなり、第1章総則の第4条では、障害を事由とした直接差別、間接差別、合理的配慮に当たる正当な便宜(정당한 편의)の拒否、広告での差別の4つの類型の差別を定義し、これを禁止している。各則となる第2章および第3章で個別分野においてそれぞれ差別の禁止と正当な便宜について規定している。そして同法が禁止する差別を受けた者の救済については、当該の者が国家人権委員会(국가인권위원회)に対して申し立てを行い、それにもとづいて国家人権委員会が調査等を行い、必要な場合は被申立人に対して是正勧告等を行う仕組みとなっている¹²⁾。

政治参加に関しては、第27条(参政権)(참정권)について、以下のように条文中で規定している。

- ①国家及び地方自治体と公職選挙の候補者及び政党は、障害者が選挙権、被選挙権、請願権等を含む参政権を行使するに当たり差別をしてならない。
- ②国家及び地方自治体は、障害者の参政権を保障するために必要な施設及び設備、参政権の行使に関する広報及び情報伝達、障害の種別及び程度に適合した投票方法等、選挙用補助器具の開発及び普及、補助員の配置等、正当な便

10) 2022年12月9日の現地調査におけるチェ・チュンヒ(최 준희)氏(男性, 24歳, 脳性麻痺)へのインタビューより。

11) 2022年12月11日の障推連事務局長のキム・ソンヨン(김 성연)氏へのインタビューより。

12) 韓国の障害者差別禁止法の詳細については崔(2010)参照。

宜を供与しなければならない。

- ③公職選挙の候補者及び政党は、障害者に候補者及び政党に関する情報を障害者ではない人と同等の程度の水準で伝達しなければならない。

第1項では、参政権の行使において同法第4条の規定する差別を禁止し、第2項では、行うべき正当な便宜について具体的な事例を列挙している。

同法にもとづいて行った国家人権委員会の勧告の例として、ある視覚障害者が国家人権委員会に対し、2017年のA党の大統領候補選挙のライブ投票に参加するために、投票前日にA党の地方組織に連絡し、視覚障害者の投票に必要な投票補助具や移動への正当な便宜を要求したにもかかわらず、いかなる便宜も受けられずに投票できなかったことは視覚障害者に対する差別である、と申し立てた案件に対して、国家人権委員会は、障害者差別禁止法第4条や第27条に依拠し、2019年9月6日、党内の大統領候補選挙において、視覚障害者の投票に必要な円滑化の要請を拒絶することは差別であると判断し、将来の党内選挙における障害者の選挙権を確保するための再発防止策の策定を勧告している¹³⁾。

2-3. 成年被後見人の選挙権

韓国には日本の制度に類似した成年後見制度(성년후견제도)が存在する。それまでの禁治産制度(금자산제도)を廃止して2011年に導入されたものである¹⁴⁾。禁治産制度では禁治産者とされたものは公職選挙における投票権を剥奪されており、成年被後見人の投票権についても公職選挙法の改正などさまざまな議論などがされたものの、投票ができないままであった。しかし、2020年に大きな動きが起きた。成年被後見人も第21代国会議員選挙時より投票の道が開かれたのである。これは公職選挙法改正などによらないもので、以下の経緯による。

公職選挙法第18条は、選挙当日の時点で禁治産者と宣言された者は選挙権を有しないと規定しているが、2013年に成年後見制度の施行時、同法の細則で「法

13) 「국가인권위원회 장애인차별시정위원회 결정 사건17진정 0270800」[国家人権委員会 障害者差別是正委員会決定 事件17陳情0270800]。

14) 韓国の成年後見制度についての詳細は、崔(2021)参照。

律が制定された日から5年が経過した場合、旧禁治産または限定治産の宣告は効力を失う」とされている。この規定によって成年被後見人の投票権が法的に争われることになったのである。さまざまな意見があるため法改正が困難ななか、この問題を解決するために、ソウル市福祉財団ソウル社会福祉公益法センター（서울복지재단 서울사회복지공익법센터）（以下、公益法センター）が、選挙の担当部局であるソウル市選挙管理委員会に対して被成年後見人の選挙権の有無について有権解釈を要求し、同選挙管理委員会より成年後見人に選挙権があるとの回答を得たとのことで、投票が可能となった、というものである¹⁵⁾。

こうした経緯によって成年被後見人は公職選挙において投票は可能となった。有権解釈は法的拘束力をもつもので大きな前進ではあるが、当該障害者の権利を確実に保障するためには公職選挙法の第18条の改正が必要であると考える。

2-4. 障害者団体の活動と現状

上述したとおり、障害者の投票権の行使においては、さまざまな問題が指摘されてきた。障害者の選挙権保障のための活動をしている障害者差別禁止推進連帯（장애인차별금지추진연대）（以下、障推連）などの活動を中心に述べる¹⁶⁾。

まず、発達障害者の投票支援についてである。先も触れたが、中央選挙管理委員会の投票管理マニュアル指針において、身体障害者と視覚障害者は本人や家族が指名した者2名を投票所に同行することができる制度から発達障害者を排除した。これにより2020年の第21代国会議員選挙で多くの発達障害者の投票が円滑に行われなくなり、国家人権委員会に差別是正の申し立てが行われた。2021年4月9日、国家人権委員会は、発達障害者に合理的配慮を提供しなかったとして中央選挙管理委員会に対して障害者差別であるとの決定を行い、合理的配慮の提供と全選挙管理事務員へ関連する教育の実施を勧告した¹⁷⁾。しかし、中央選挙

15) 「THE INDIGO」の2020年3月11日記事参照 (<https://theindigo.co.kr/archives/1739>, 2023.1.31アクセス)。

16) たとえば、以下、장애인차별금지추진연대（障害者差別禁止推進連帯）のホームページなどを参照 (<https://www.ddask.net/post/2243?&page=8>, 2023.2.1アクセス)。

17) 국가인권위원회 장애인차별시정위원회 결정 사건 20진정0257300（国家人権委員会 障害者差別是正委員会決定 事件20陳情0257300）。

管理委員会は公職選挙法の改正が必要であるとの理由で国家人権委員会の決定を受容せず、結局、2021年に行われたソウル市補欠選挙では発達障害のある有権者が投票を許可されなかったといった差別事例が生じた。

投票所のアクセスについても課題がある。上述のとおり2018年に公職選挙法が改正されたが、1階に投票所が設置されていても段差があり、投票ができなかった事例も報告されている。

情報保障に関する課題もある。2020年の公職選挙法改正時、選挙公報等に関する視覚障害者用の点字文書に関するページ数が墨字文書の2倍までを保障し、USBでテキストが提供されるようになった。しかし、実際には2倍の量では墨字と同等の情報を提供することができず少なくとも3倍の量が必要であり、また、テキストの提供は義務ではなかったため、ソウル市市議会議員選挙の場合は4人の有権者しか提供を受けなかった、という事例も報告されている。また、選挙中継では1人の手話通訳者が複数の候補者を通訳しなければならず、テレビ放送討論会では司会者が「配信できない」と発言した事例も報告されている¹⁸⁾。

2022年の大統領選挙を前にして、国家人権委員会の勧告があっても問題の解決に動かない上記の状況に対して、障推連やピープルファースト코리아など6つの障害者団体で構成される「障害者の参政権確保のための対応チーム」(장애인 참여권 확보를 위한 대응팀)(以下、対応チーム)が共同で、2021年4月に公職選挙法の改正と政策勧告を求めて国家人権委員会に申し立てを行い、さらに、同年11月、発達障害のある人々の投票支援に関する臨時措置をソウル中央地方裁判所に申請している。また、対応チームはそれ以外にも写真つきの投票用紙やわかりやすい選挙告知の導入も求めている¹⁹⁾。

これに対して中央選挙管理委員会は、2022年1月、障害者権利団体との会合で、障害者の投票支援に関するガイドラインを改訂すると表明した。障害の有無や障害の種類にかかわらず、選挙人本人が投票できず、投票の補助を希望する場合は

18) 以下, 장애인차별금지추진연대(障害者差別禁止推進連帯)のホームページを参照(<https://www.ddask.net/post/2243?&page=8>, 2023.11.11アクセス)。

19) インターネット媒体「비마이너」(ビーマイナー) 2021年5月10日記事参照(<https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=21292>, 2023.2.1アクセス)。

可能であるとした²⁰⁾。さらに同年2月にソウル中央地方裁判所は、中央選挙管理委員会の指針を改正し、単独で投票できない選挙人のリストに発達障害者を含めることを決定した。こうして制度上、2022年3月9日の大統領選挙から再び投票支援を受けることができるようになった。しかし、マニュアルは改定されたが、現場ではマニュアルの内容が徹底されていないため、投票に支障が生じた事例が数多くみられ、対応チームが中央選挙管理委員会に抗議を行うなど、まだ問題は解決していない²¹⁾。

2-5. 小結

選挙権の保障については、障害者団体の活発な差別撤廃のための運動が、国家人権委員会への申し立てや訴訟などの手段を活用し、かつ、障害者権利条約の国内実施の観点が主張されることで、法律や制度が発展してきた。韓国では、現在、投票が可能か否かという点に加えて、候補者の選択や投票方法など、選挙権における実質的な機会の平等の詳細な在り方に焦点が向けられるようになってきたと考えられる。とくに、知的障害をもつ障害者の選挙権の実質的な保障については裁判も起こされており、これは韓国にかぎらず、日本を含む諸外国でも大きな課題であるため、とくに注目すべきである。この裁判は、公職選挙法と同法施行規則の改正にも大きな影響を与え得るもので、司法判断の内容の精査が今後の課題と考える。

3 障害者の被選挙権行使と現状

3-1. 障害者である国会議員の誕生と経緯²²⁾

障害者の国会への政治参加は、第13代国会（1988～1992年）から始まっている。

20) 「경향신문」(京郷新聞) 2022年1月27日 インターネット配信記事参照 (<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202201271656001>, 2023.1.29アクセス)。

21) 「비마이너」(ビーマイナー) 2022年4月14日 記事参照 (<https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=23128>, 2023.1.31アクセス)。

22) 「THE INDIGO」2020年4月20日記事【4.15総選挙④】の記事を整理したものである (<https://theindigo.co.kr/archives/3354>, 2021.3.11アクセス)。

1988年の選挙において憲政史上初めて、著名な小説家でもあったイ・チョリョン(이철용)が日本の小選挙区に該当する地域選挙区から選出された。任期中には、障害者福祉法を義務条項に改正し、障害者の法定雇用率による義務雇用制度を定めた障害者雇用促進及び職業リハビリテーション法(장애인고용촉진 및 직업재활법)の立法化に大きく寄与した。その後、障害者の比例代表として、第15回国会(1996~2000年)のイ・ソンジェ(이성재)が最初の議員となっている。しかし実際に障害者団体の推薦を受けた形で比例代表の候補者となる形になったのは、第17代国会(2004~2008年)である。当時の与党で進歩政党とされる開かれた民主党(열린우리당)からチャン・ヒャンスク(장향숙)が、当時の保守政党であるハンナラ党(한나라당)から当選したチョン・ファウォン(정화원)が当選している。チャンは電動車いす利用者であり、チョンは盲学校出身の視覚障害者である。ここは、障害者の国会進出の大きなポイントの1つであり、以降、例外はあるものの、各政党の比例代表の名簿の上位に障害者の候補者がおかれるという慣習が始まったということになる。これは法制度で定められたことではないが、女性の政治参加を進めるためのクォータ制度と関係するもので、詳細は後述する。上記両議員は2007年に制定された障害者差別禁止法の制定に大きな役割を果たした²³⁾。

次の第18代国会(2008~2012年)は、選挙において障害者の議員が6名も誕生し、現在に至るまで国会で障害者議員が一番多かった時期である。比例代表からは、与党ハンナラ党、最大野党の統一民主党、進歩政党の民主労働党、保守系野党の親朴連帯からそれぞれ1名当選している。さらに、韓国では初めてハンセン病患者(男性)も与党から当選し、地域区からも与党から障害当事者が当選している。こうした障害者議員の増加は、障害者年金法の制定や障害者差別禁止法の改正に大きな力を発揮した。これら障害者議員は、肢体不自由の女性、車いす利用者の男性、女性障害者連合の常任理事をしていた頸椎損傷の女性障害者、脊髄損傷の男性、肢体不自由の男性などがある。

このように、障害者の国会進出は、順風満帆に思えたが、第19代国会(2012

23) チャン・ヒャンスクには、筆者の韓国の障害者差別禁止法の制定運動や国会での動きについて調査等においてさまざまな力添えをいただいた。

～2016年)の障害者団体からの国会議員の選出において問題が生じた。与野党の比例代表の名簿に記載する候補について、障害者団体のネットワークが当初予定した候補とは違う候補が当時の与党(セヌリ党)(새누리당)と当時最大野党の統合民主党(민주통합당)の名簿に記載されることとなり、その2名の候補が当選した。1人は視覚障害者であり、点字基本法制定などの多少の成果を上げた。しかし、選挙の候補者選出の際、当初予定していた団体ではなく、他の団体に所属する者が候補者となり、結局その者が当選した。この候補者の変更手続きが大変不透明であったことで混乱が生じ、障害者の政治参加に対して、政党や他の市民団体から不信感が生じたとされる²⁴⁾。これが、次の第20代国会議員選挙に障害者が誰一人として選ばれなかったという結果を生んだ原因とされる。

3-2. 第21代国会議員選挙

上述のとおり、コロナ禍のなかで行われた2020年4月の第21代国会議員総選挙では3名の障害者議員が誕生した。障害をもつ国会議員の誕生は4年ぶりであり、すべて比例代表である。与党の「共に民主党」(더불어 민주당)からは脊髄損傷の障害をもつ女性で大学教授を務めたチェ・ヘヨン(최혜영)が当選した。保守系最大野党の未来韓国党からは、韓国の障害者団体でも最大規模の韓国肢体不自由者協会の元事務局長のイ・ジョンソン(이종성)が当選した。また、視覚障害者のピアニストとして知られるキム・エジ(김예지)も未来韓国党から当選している。選挙制度との関係でみるとたとえばチェ・ヘヨンの場合、2020年3月14日、共に民主党中央委員会の投票で、女性障害者代表候補の1号が決定し、比例代表名簿順位が11位で登録され当選した²⁵⁾。

この3名以外にも、障害の関係者として、身体障害のある北朝鮮からの亡命者であるチ・ソンホ(지성호)が未来韓国党から当選した。また、進歩派の野党である正義党から比例代表で当選したチャン・ヘヨン(장혜영)は、障害者の入所施設を退所して同居する重度知的障害をもつ妹の話を盛り込んだ映画『世論にな

24) 一連の混乱は韓国DPIの障害者団体総連合会からの脱退という結果も生んでいる。

25) 「시사주간」(時事週刊) 2020年4月17日の記事参照 (<https://www.sisaweekly.com/news/articleView.html?idxno=31422>, 2021.3.11アクセス)。

れば』(어른이 되면)の監督である。この選挙においては、ある障害者団体が他の障害者団体に対して暴力事件を起こしたとの非難がされ、それに対して非難された障害者団体は、暴力があったとすれば司法の場に訴えればよい、といったやり取りが公になされるなど障害者団体間の軋轢が表面化したケースがあった²⁶⁾。

3-3. 障害者の被選挙権行使における現状と課題

障害者が国会や地方議会の候補者として、あるいは議員としての活動における現状と課題を整理する²⁷⁾。

まず、国会や地方議会への障害当事者の進出については、現在、国会においても地方自治体の議員選挙においても比例代表で当選する障害者は一定輩出しており、珍しいことではなくなった。しかし、上述のとおり、国会においても地方議会においても比例代表でしか出られない状況になっており、比例代表の候補者選定は、党や党の代表の意向によるところが大きく、とくに大政党では障害者運動の経験があるといった要素は重要視されないという。比例代表での選出ということもあり、与野二大政党以外の少数政党からの当選はいまだ例がない。その他、政党活動においても組織力をもたない障害者には不利となり、議員になったとしても自らの主張や理念を党の政策に反映させることが簡単ではない、という。地盤や組織力をもたない障害者候補者が地域区の当選をめざすのは困難なのが現状のようである。形式面では障害当事者議員の誕生は確保されているが、政治活動の内実面での課題があるということであろう。これに対して、議会に進出する障害当事者が、政党政治のなかで力を発揮できるように、個人のエンパワーメントと障害者問題について超党派で取り組むことができるようなシステムが必要だ、ということがインタビューでは強調されていた。

選挙活動や議員活動における合理的配慮について、公的機関からの提供はなく、所属政党や個人で行うことが多いとされる。たとえば、野外の演説の際に障害者

26) 「THE INDIGO」2020年4月12日の記事【4.15総選挙③】を参照
(<https://theindigo.co.kr/archives/3065>, 2023.1.31アクセス)。

27) 2022年12月に行った韓国での現地調査の際に、障害当事者でソウル市議会議員経験者であるナ・ウンハ(나 은화)とイ・サンホ(이상호), 障害当事者で国会議員への立候補の経験があるイ・ヨンソク(이영석)へのインタビューをもとに整理したものである。

が壇上に登ることができる車両は提供されないとのことである。議員当選後、たとえばソウル市では、車いす利用者である障害のある議員に配慮し、議場の演壇を上下移動の可能なものに変えた、あるいは、移動のための車両を提供した、という配慮が行われたとのことである。

選挙活動における合理的配慮は、所属政党によるところが大きいということになり、議員当選後は、国会なり当該地方自治体が行うという制度となっている。

3-4. 小結

障害者の国会への進出という面に焦点を当てて障害者国会議員の誕生と経緯、最新の動向を概観した。ここからみえてくる課題を整理する。

まず、当選議員が比例代表に偏重している問題である。これは、国政選挙と地方自治体議員選挙に共通する課題である。地域区（小選挙区）で選挙に勝つということは強固な地盤をもたない障害者は困難であるのは間違いない。しかし、比例代表で当選したとしても再選はない。女性団体やその他のマイノリティ関係者の候補者の調整がされるからである。事実上1期4年のみの任期では、議員活動に限界が出るのは当然である。

次に、韓国は小選挙区と比例代表の比率において、比例代表の割合が大変少なく、マイノリティを代表する団体のメンバーが国会に進出しにくくなっている。そうした状況のなか、比例名簿の上位すなわち当選可能な比例順位に名を連ねるためには、所属団体の力関係が大きく関係してくるため、さまざまな葛藤が生じる余地がある。第19代国会選挙はその弊害が噴出した形となっている。女性のクォータ制度のような強力な制度がなく、確実に当選できる比例名簿の順位に載せられる保証がないため、名簿の順位に対して敏感になるということも背景にあるのではないかと思われる。

さらに、障害者が政治勢力化するための課題として障害者団体による党派性の問題が指摘されている。支持政党や主義主張が異なることで議論や対話をすることは大いに推奨されるべきであるが、たとえば、韓国でホットイシュー化しつつある

脱施設の問題²⁸⁾など主義主張や支持政党の枠を超えて全体で取り組むべき課題に対しては、障害者団体や障害者議員はある程度のまとまりが必要である。障害者団体が支持政党の政策に対してのみ声明を出すといったことに終始し、障害に関する問題に対しても、国会内で影響をもつ政治勢力とはなり得ていないという指摘は首肯し得るものである。この政治勢力化の問題は、各政党の候補者選択にも大きな影響を与えており、障害者議員数の減少の要因の1つとなっている²⁹⁾。

障害者の被選挙権の保障においても選挙権の保障と同様、現在韓国では、単に障害当事者議員を輩出するという形式的な側面以上に、議員としての活動をいかに確保していくかが課題として浮上している。そのためには、比例代表の比率の見直しなどの選挙制度の見直し、政党法などによる障害者のクォータ制度実現およびそのための超党派の政治勢力化、障害者差別禁止法における合理的配慮の提供という法的保障が重要であると考えられる。

4 障害者権利条約と国内実施の動き

4-1. 障害者権利条約と韓国の動向

韓国政府は、2008年12月11日に障害者権利条約への批准書を国連に提出し締約国となった。その後、報告書提出義務を規定する条約第35条にもとづいて、2011年6月、「包括的な最初の（政府）報告」(Initial Report)(以下、最初の政府報告書)を障害者権利委員会に提出した。2014年の総括所見はこの政府報告に対するものである。2014年9月15日から10月3日にかけて、障害者権利委員会

28) 2020年12月10日、国会で「障害者脱施設支援等に関する法律案」(以下「障害者脱施設支援法案」)を与党の共に民主党のチェ・ヘリョン議員と正義党のチャン・ヘリョン議員ら68人の国会議員が共同で提案した。内容は、10年で現在入所施設に入所している障害者を地域へ移行することやそのための支援策などについてである。定数300名の国会で与党議員を含む68名が共同提案している。この法案は2022年の政権交代で廃案となった。たとえば、「고양일보」(高陽日報) 2020年12月10日インターネット版の記事参照

(<http://www.goyang1.com/news/articleView.html?idxno=16552>, 2021.3.11アクセス)。

29) 「THE INDIGO」2020年5月11日の記事【4.15総選挙⑤】を参照
(<https://theindigo.co.kr/archives/4198>, 2021.3.12アクセス)。

第12会期が開催され、同年9月17日、18日にかけて韓国政府に対する審査（建設的対話）が行われた。そして第1回総括所見が障害者権利委員会によって作成された。

障害者権利条約では最初の政府報告書を出した後、同条約第35条第2項の規定により、4年ごとに定期報告を障害者権利委員会に提出することになっている。しかし2014年以降は、委員会と締約国の負担を減らし、条約監視システムの有効性を改善するために、締約国は障害者権利委員会からの事前質問事項に対する政府の回答を第2回と第3回の併合政府報告として提出し、建設的対話を行う簡易報告手続き（Simplified reporting procedure）が採用されている。韓国については2018年3月に事前質問事項が障害者権利委員会から韓国政府に送付されており、2019年3月にこの事前質問事項に対応する形で、第2回・第3回併合政府報告書が障害者権利委員会に送られている。

コロナ禍の影響で当初の予定より大幅に遅れたが、2022年8月15日から9月9日に開催された第27会期障害者権利委員会で、韓国政府との建設的対話が行われ、9月9日に第2回・3回総括所見の暫定版が出され、10月6日に確定版が公開されている。

4-2. 政治的権利に関する第1回総括所見の内容

2014年に出された第1回総括所見では、政治的および公的活動への参加（第29条）に関して、para.55で、「多くの投票所が障害者に完全にアクセシブルではなく、選挙情報が様々な種別の障害に則して障害者に提供されていないことを懸念する。また委員会は、この分野に関して障害者が直面している障壁によって、障害者の政治活動への参加、候補者としての参加が低い水準であることに懸念する」という懸念事項と、para.56で「委員会は締約国に対し、投票が障害に関わりなく全ての人に完全にアクセシブルであることを確保するための努力を重ねることを勧告する。さらに委員会は、締約国に対し、被選挙権において障害者の参加を促進するための特別の措置をとることを勧告する。また委員会は、ある種別の障害者に締約国が選挙権や被選挙権が否定している条項を見直し、障害種別に関

係なく投票権、被選挙権を付与することを勧告する」との勧告を出している³⁰⁾。

この第1回総括所見の勧告は、投票所のアクセシビリティの確保、被選挙権、被成年後見人等の参政権の欠如について述べている。第2回・3回併合審査のあった2022年までに、上述のとおり課題も多く残されているものの、2018年や2020年の公職選挙法改正や被成年後見人の投票権の保障など、ある程度は勧告の内容を実現したと評価してよい。障害者運動と国家人権委員会の役割が大きかったと思われる。

4-3. 第2回・3回総括所見の内容

2022年の第2回・3回総括所見の内容は第1回総括所見より、細かい点を指摘している。para.59で以下の懸念事項を述べている³¹⁾。

- (a) 医療および拘禁に関する法律の差別的な規定が、治療を受けている、または拘禁施設にいる障害者を選挙プロセスから除外していること。
- (b) 少数の障害者（聴覚障害者、精神障害のある人および／または知的障害のある人、盲ろう者および障害女性を含む）の政治的および公的生活への参加を確保するための措置がとられていないこと。
- (c) 投票所、投票手続、施設および資料ならびに選挙に関する情報（公開選挙討論会、選挙プログラムおよびオンラインまたは印刷された選挙資料を含む）へのアクセス不能が、障害のある人の効果的な政治参加を制限していること。

そして、para.60で、以下のように勧告している。

- (a) 障害者の権利を否定するすべての差別的規定を撤廃し、選挙プロセスおよび政治的および公的生活への障害者の完全な参加を確保すること。
- (b) 聴覚障害者、精神障害および／または知的障害のある人、盲ろう者および障害のある女性を含む、少数派の障害者グループの参加の平等を確保し、

30) 第1回総括所見（韓国政府の最初の報告書に対する総括所見）の邦訳は崔（2018, 480-490）参照。

31) 著者仮訳。

とくに少数政党の選挙に立候補する障害者候補者を支援するための具体的措置を導入すること。

- (c) 選挙および投票の手順、施設、およびオンラインまたは印刷された選挙資料が平易な言葉で読みやすい形式でアクセス可能であることを保証し、それによってすべての障害者によるそれらの使用を容易にすること。

課題としてすでに述べていることが指摘されている。すなわち、施設や病院における選挙権の行使に対する指摘、発達障害（知的障害を含む）などの実質的な参政権の行使、国政や地方自治体の議会進出における問題点などである。第1回総括所見に比べて、現状の課題となっている点を指摘している勧告の内容となっている。障害者権利委員会に対する障害者団体と国家人権委員会の適確な情報提供によるものである。

■ おわりに

韓国の障害者の政治参加については、当然、さまざまな課題を残しつつも、国内の障害当事者や障害者団体の権利獲得運動が国際的な障害者権利条約の国内実施という国際人権保障の枠組みと結びつけながら、権利の保障を前進させてきたと評価できるだろう。ここに国家人権委員会が大きな役割を果たしていると思われる。国家人権委員会は、障害者権利条約の国内実施の監視機関ということもあり、国内の問題を国際的な基準と結びつけて判断する国家機関の役割はとて大きいと思われる。政治参加の課題が細かく具体的なものとなってきているのは、このような国際的な影響のもとで人権意識が向上していることも背景にあると考えられる。

しかしながら、指摘してきたとおり、政治参加の課題は形式的なことから、障害のない人との実質的な平等の一層の実現という段階に移行してきている。政治的権利の保障のための今後の課題としては、まず、国家人権委員会による政策勧告がどのように実現されていくのかがポイントになると考える。障害当事者や障害者団体の活動の結果、ようやく出された政策勧告について、当該機関がどのよ

うにその勧告を受容するかにかかっている。たとえば、上記の発達障害者の選挙権に関する勧告に対しては、公職法の改正が必要であるとの理由で中央選挙管理委員会は勧告の重要を拒否している。これを解決するためには長年の課題となっている国家人権委員会の機能の強化が必要であろう。

もう1つポイントとなるのが司法の判断である。上述の障害者団体が起こした裁判で、どのような判示をするのか、障害者差別禁止法上の解釈のほか、障害者権利条約にどのように言及するのか。日本では裁判所が国際人権条約などを裁判規範として活用することは稀ではあるものの、その「突破口は開いた状況」にあるとされており（寺谷 2019）、韓国においても大きな課題となっているが、その点は今後の研究課題としたい。

韓国のさまざまな課題は日本を含むアジア各国の課題ともなり、韓国がどのように課題を解決していくのか注目されている。第2回・3回総括所見をふまえて、障害者権利条約の国内実施という国際的な人権保障の枠組みを利用しながら、現状の課題に障害者団体や国家人権委員会、国会、司法、行政府がどのように取り組んでいくのか、今後も注視する必要がある。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 崔栄繁 2010.「韓国の障害者法制——障害者差別禁止法を中心に」小林昌之編『アジア諸国の障害者法——法的権利の確立と課題』アジア経済研究所, 29-63.
- 2018.「韓国」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, 465-490.
- 2021.「韓国の法的能力に関する法制度」小林昌之編『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, 70-97.
- 寺谷広司 2019.「人権一般条約の実効性と公正性——『建設的対話』の制度的条件に関する覚書」『国際問題』(680) : 5-18.
- 内閣府男女共同参画局推進課 2020.「令和元年度 諸外国における政治分野への女性の参画に関する調査研究」『共同参画』(134): 10-11. (<https://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2020/202006/pdf/202006.pdf>, 2021.3.11アクセス)
- 藤原夏人 2020.「【韓国】選挙制度改革——選挙権年齢の引下げと議席配分方式の変更」『外国の立法』(283-2): 24-25.
- 平山洋「日本支配下朝鮮人の参政権について」(電子書籍版).(<https://blechmusik.xii.jp/d/hirayama/for-the-right-to-vote-of-Koreans-who-were-dominated-by-Japan-ebook-version/>, 2015.5.10アクセス)

〈韓国語文献〉

- 국가인권위원회 [国家人權委員會] 2018. 「190305 결정문 재목 장애인권리협약 제2,3차병합 국가보고서 (안) 에 대한의견표명 (2018.3.7) [190305 決定文 題目 障害者權利条約第2, 3回併合国家報告書 (案) に対する意見表明 (2018.3.7)] .
- 2021a. 「정신장애인 인권 보고서」[精神障害者人權報告書] .
- 2021b. 「2021 국가인권위원회 통계」[2021 国家人權委員會統計] .
- 이영석 [イ・ヨンソク] 2016. 「한국장애인단체총연합회 장애인 정치참여에 관한 토론회 자료」[韓國障害者總連合會 障害者の政治参加に関する討論會資料] .
- 한국장애인개발원 [韓國障害者開發院] 2022. 「2022 장애인통계연보」[障害者統計年報] .

©IDE-JETRO 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>

