

カンボジアにおける障害者の政治的権利

四本 健二

はじめに

本書の目的は、第1に、開発途上国における障害者の政治的権利の現状を提示し、第2に、障害者の政治的権利確立のための法制度を分析し、第3に、それらの結果として、開発途上国において障害者が直面している課題を考察することである。この目的のもと、本章ではカンボジアにおける障害者の政治的権利をめぐる法制度について考察し、その課題を明らかにする。

これまでのところ、カンボジアにおける障害者の権利をめぐるのは、四本(2010)がカンボジアにおける障害者の定義および統計、障害者をめぐる行政的な施策、障害者権利条約などの国際人権文書の枠組みへの参加の動向ならびにそれらをふまえた国内立法の整備動向を明らかにした。この論文では、カンボジアにおける「障害者の権利に関する法律」(以下、障害者権利法)の制定を出発点として、障害者法制がどのように展開されるかが今後の課題であると指摘した。

上記の論文の各論ともいえる本章は、カンボジアに研究対象を絞り、障害者の政治的権利を保障するための法制度に焦点を当てつつ、カンボジアの障害者が政治参加をすすめていく上で直面する課題を選挙法制と障害者法制の両面から考察することを意図している。

ところで、一般的に憲法学では政治的権利は、「参政権」として国民の主権行使の重要な手段として位置づけられる議員の選挙権および被選挙権に加えて、国民による投票を要する手続として最高裁判所裁判官の国民審査、憲法改正の国民投票、地方特別法の住民投票が定められている。さらには公務就任権(公務員と

なって政治に参画する能力や資格)も広い意味では「参政権」として把握されているが、本章では選挙権および被選挙権に絞って議論を展開する。

上記の研究目的を達成するために、本章では、まず、これまでの障害者の権利に関する国際社会の動向を回顧し、カンボジアにおける障害者の政治的権利の国際的保障の枠組みを確認する。そのうち本章の主要なテーマであるカンボジアにおける障害者の政治的権利の国内的保障について憲法、選挙法制および障害者法制による法的保障とそれらの実体面での保障の両面から検討し、最後に、法制度上の問題点および選挙の実施における実体的問題点を考察することとする。

1

カンボジアにおける障害者の 政治的権利の国際的保障の展開

1-1. カンボジアの国際人権諸条約等への参加動向

カンボジアは、「カンボジア紛争」の解決をめざした「カンボジア紛争の包括的政治的解決に関する協定」(パリ和平協定)が1991年に紛争当事者各派と関係諸国によって締結され、同協定にもとづく国連によるカンボジア暫定統治(1991～1993年)の下で制憲議会議員選挙、カンボジア王国憲法(以下、1993年憲法)の制定という一連の過程を経て、新国家を樹立した^{1) 2)}。さらに、和平プロセスにおいて国連をはじめとする国際社会の支援を受けたカンボジアは、国連による暫定統治期間中に「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、1992年加入)、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(自由権規約、1992年加入)、「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、1992年加入)、「児童の権利に関する条約」(子

1) カンボジアは、新国家の樹立以前から主要な国際人権文書、たとえば「集団殺害犯罪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)、「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)、「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)、「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)の締約国であった。この点についてはU.N.Doc.(A/49/635), para.102を参照せよ。

2) パリ和平協定の締結に至る過程、国連によるカンボジア暫定統治および「カンボジア王国憲法」(1993年憲法)について四本(1999)を参照せよ。

どもの権利条約, 1992年加入), 「難民の地位に関する条約」(難民条約, 1992年加入) および「難民の地位に関する議定書」(難民議定書, 1992年加入) の締約国となっている。その後も国連をはじめとする国際機関や欧米の支援国による国際人権文書への署名, 批准の働きかけを受け, カンボジアは, ほぼすべての国際人権文書の締約国となっている³⁾。

上記の国際人権文書のうち, 政治的権利および自由を保障する規定は, 「すべての者は, すべての場所において, 法律の前に人として認められる権利を有する」と包括的な法の下での平等を定めた自由権規約第16条および「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。(a) 直接に, 又は自由に選んだ代表者を通じて政治に参与すること。(b) 普通かつ平等の選挙権に基づき, 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」と普通, 平等, 秘密投票の原則を定めた自由権規約第26条である。

1-2. カンボジアによる障害者の国際人権保障メカニズムへの参加動向

障害者の政治的権利についてもカンボジア政府は, 「国際人権規約の加盟各国は, その報告書の中で, 同規約の障害者の状況に対する適用につきしかるべき注意を払うべきである。経済的, 社会的及び文化的権利に関する国際規約のもとで報告の検討を委託されている経済社会理事会の作業部会, 並びに市民的及び政治的権利に関する国際規約のもとで報告検討の任にあたる人権委員会は, 締結国が提出する報告における上記の点につき, しかるべき注意を払うべきである」⁴⁾ と定めた障害者世界行動計画 (1982年署名), 「本文書に含まれる障害者の機会均等化に

3) カンボジアの国際人権文書への署名, 批准状況について以下を参照せよ。(https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=29&Lang=EN, 2022.12.8アクセス)

4) なお「障害者世界行動計画」の邦訳として長崎人権研究所ホームページにアップロードされた日本障害フォーラムによる仮訳を参照せよ。(http://naga-jinken.c.ooco.jp/shiryoi/syogaikodou.htm, 2022.12.11アクセス)

関する基準規則は国連障害者の十年（1983～1992年）に得られた経験に基づいて策定されている『世界人権宣言』、『経済的，社会的，及び文化的権利に関する国際規約』、『市民的及び政治的権利に関する国際規約』、『児童の権利条約』、『女子差別撤廃条約』並びに『障害者に関する世界行動計画』からなる国際人権章典は本規則の政治的，精神的基盤である」⁵⁾ことを謳った障害者の機会均等化に関する基準準則（1993年署名），ESCAP・アジア太平洋障害者の10年（1992～2003年）（1994年署名），「障害者は，他の人々と同等の市民権及び政治的権利を有する。『精神薄弱者の権利宣言』の第7条は，精神障害者のこのような諸権利のいかなる制限又は排除にも適用される」⁶⁾ことを謳った障害者の権利宣言（1997年署名）の締約国となっている。

1-3. カンボジアによる障害者権利条約への署名と批准

また，カンボジアは，障害者権利条約およびその選択議定書には2007年10月に署名し，5年後の2012年8月に同条約を批准したことから，2013年1月19日をもってカンボジアに対する効力を発生させた。一方で，国連では2006年に人権理事会が創設され，その翌年には加盟各国の人権状況を審査する「普遍的・定期的レビュー制度」(UPR) が設けられ，2008年からその運用が開始された。直近では，カンボジア政府は，2018年11月の人権理事会に締約国となっている人権諸条約の履行状況に対する国家報告を国連人権理事会に提出し，「障害者権利法」を2009年7月3日に公布・施行したことを実績として報告したものの，障害者の政治的権利について具体的な言及はなかった。この国家報告に対して，国連加盟各国からは「障害者をはじめとする弱者層の権利保護の強化」(イタリア)，「障害者の権利の伸張」(ラオス)，「障害者の社会参加に向けた努力の継続」(フィリピン)，「障害者の社会教育，保健など必須の保護のための立法措置の必要」(ス

5) なお「障害者の機会均等化に関する基準準則」の邦訳として障害保健福祉研究情報システムのホームページにアップロードされた長瀬修による仮訳を参照せよ。(https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/intl/standard/standard.html, 2022.12.11アクセス)

6) なお「障害者の権利宣言」の邦訳として障害保健福祉研究情報システムのホームページにアップロードされた日本障害者リハビリテーション協会による仮訳を参照せよ。(https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/intl/jsrd/z00001.html#17, 2022.12.11アクセス)

ペイン)、「障害者の貧困削減」(イラン)、「障害者の権利を伸張する努力の継続」(ブルネイ)の必要性が指摘された⁷⁾。

他方で、地域人権保障のメカニズムにおいては、カンボジアは、ESCAP・アジア太平洋障害者の10年を総括し、第2次ESCAP・アジア太平洋障害者の10年(2013~2022年)を宣言したインチョン会合に参加し⁸⁾、“Make the Rights Real”(「権利を現実のものに」)を合言葉に、障害者の権利の実現をめざして10の目的、27の目標、62の指標を設定した「インチョン戦略」⁹⁾および2012年のASEAN首脳会議によって採択された「ASEAN人権宣言」の締約国となっている¹⁰⁾。

全40項目からなる同宣言は、広範な人権の保障を謳ってはいるものの、渡辺(2014)は、他の地域的人権保障メカニズムが「条約」であるのに対してASEANの場合は「宣言」とどまっている点、ASEANの人権保障機関であるASEAN政府間人権委員会には個人通報を受理する権限が与えられていないという問題を指摘している。また渡辺は、ASEAN人権宣言は、自由権、社会権の一般的カタログを盛り込んだものの、その拠り所は世界人宣言であり、国際人権規約には触れていないことから「権利の内実は大きく縮減されている」(渡辺2014, 177)と批判する。さらに、参政権を定めた宣言・第25項(1)には「法律に従って」の文言が加えられ、「法律の留保」が看取される。それらに加えて、同項(2)には被選挙権についての言及がない。

カンボジア政府は、外交的には国際人権文書への署名、批准を積極的にすすめてきた。しかしながら、それらによって課された条約上の義務を履行するにあた

7) U.N.Doc.A/HRC/WG.6/KHM/1 (15 November 2018) を参照せよ。(https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/341/00/PDF/G1834100.pdf?OpenElement, 2022.12.13アクセス)

8) アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)は、1992年の総会決議48/3において「アジア太平洋障害者の10年」(1993~2002年)を宣言し、2002年の総会決議58/4においてその10年間の延長(2003~2012年)を宣言した。

9) なお「インチョン戦略」の邦訳として障害保健福祉研究情報システムのホームページにアップロードされた日本障害フォーラムによる仮訳を参照せよ。(https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/twg/escap/incheon_strategy121123_j.html, 2022.12.11アクセス)

10) 「ASEAN人権宣言」の邦訳につき渡辺(2014)を参照した。

っては、資金と専門的人材の不足から国際協力に頼らざるを得ないという状況にある。したがって、障害者権利条約の履行もその例外ではなく、条約の履行に伴う立法動向や国連人権理事会における「普遍的・定期的レビュー制度」(UPR)への対応を注視する必要がある。

2 カンボジアにおける障害者の政治的権利の保障

2-1. カンボジア王国憲法（1993年憲法）における 国民の政治的権利の保障

さきにも触れたように、カンボジアは国連による暫定統治の下で制憲議会議員選挙を行い、1993年憲法が公布・施行された¹¹⁾。同憲法は、第3章「クメール市民の権利及び義務」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、女子の権利及び子どもの権利に関するすべての規約及び協約に規定する人権を承認し、尊重する」(憲・第31条1項)と規定し、国際人権文書の全面的な承認、尊重を表明する¹²⁾。また「クメール市民は、法律の前に平等であり、人種、皮膚の色、性別、言語、宗教上の信仰、政治的傾向、国民的出自、社会的地位、財産その他の状態に拘泥することなく、全く同一の権利、自由及び義務を有する」(同条2項)と「法の前の平等」を定める。

その上で、選挙権および被選挙権については従前「クメール市民は、両性ともに、選挙権を有し、及び選挙に立候補することができる。年齢18歳以上のクメール市民は、両性ともに、選挙権を有する。年齢25歳以上のクメール市民は、両性ともに国民議会議員選挙に立候補することができる」(憲・第34条1～3項)という規定に2018年の憲法改正によって新設された「元老院」の被選挙権について「年齢40歳以上のクメール市民は、両性ともに、元老院議員選挙に立候補

11) カンボジアにおける国連による暫定統治および1993年憲法の起草過程について四本（1999）を参照せよ。

12) 1993年憲法の翻訳につき、傘谷（2021）を参照した。

することができる」(憲・同条4項)を追加した¹³⁾。

1993年憲法は、障害者に関して2つの特徴的規定をもつ。すなわち第1に、「婚姻は、法律に定める条件にしたがって、かつ自由意思と一夫一婦制の原則にしたがって、しなければならない」(憲・第44条4項)と規定し、精神障害者であることを婚姻の欠格事由とした前政権による「1989年婚姻家族法」の婚姻の成立要件を否定した¹⁴⁾。第2に、1993年憲法は、第6章「教育、文化及び社会事業」(憲・第65～75条)に障害者の権利について「国家は、障害者及び殉職した軍人の遺族を支援する」(第74条)と規定した。周知のとおり、長年にわたる内戦は軍人、民間人を問わず多くの戦傷者を生み出し、また、予防接種を普及させることができなかつたために予防可能な感染症の後遺症によって障害者となった国民が多数存在することから、障害者への支援を、たとえ政府による努力目標(プログラム規定)にすぎないとはいえ、このような規定を盛り込む必要があったことが推認できる。

13) なお、権利の享有主体が「クメール市民」となっていることをめぐって(四本 1999, 83)は「権利の主体が『クメール市民』となっており、この『クメール市民』の定義は、憲法第33条に基づいて採択された国籍法を参照しながら検討しなければならないが、ベトナム系及び華僑系住民並びにその他の少数民族が憲法上の人権の享有主体から、実際上はともかくとしても、文言上は排除されている」と指摘したが、傘谷は「93年憲法が第3章において『クメール市民(プラチアポルロアッタ・クマエ)』の権利及び義務を定めている点が問題となりうる。『クメール』は民族を意味しており、93年憲法はクメール民族以外を権利主体として認めないのであろうか。そうとはいえない。『クメール』の語義を調べるために、19世紀に編纂されたカンボジア語・フランス語辞書で『クマエ』を引くと、『カンボジア(Cambodge)』あるいは『カンボジア人(Cambodgien)』という訳語が充てられている。また、定評のある、カンボジア語辞典いわゆる『チュオン・ナート辞典』は『クマエ』とは『カンボジアの領域内で生まれ、または暮らしており、かつ、クメールの法的管轄権にしたがう人』と説明している」ことから「もともと『クメール』には民族的意味はない」(傘谷 2021, 162-163)と結論づけている。

14) 現行の民法典(2007年公布)における第3章「婚姻」第1節「婚姻の成立」第1款「婚姻の成立要件」(法第948～957条)を、また邦訳として法務省法務総合研究所のホームページにアップロードされたカンボジア法整備支援民法部会訳を参照せよ(<https://www.moj.go.jp/content/000122395.pdf>, 2022.12.19アクセス)。なお、1993年憲法第93条は、法律は国王が審署し、公布された日から首都においては10日後に、それ以外の全土においては20日後に施行すると定めているために附属法令の準備期間を設ける必要があり、民法は、施行後に「適用」開始時期を「別に法律で定める日」(法第1305条1項)とした。

2-2. 障害者権利法とその改正動向

障害者権利法の起草は、障害者権利条約に先立って1998年より開始された。しかしその後、内戦を挟んで2009年に制定された障害者権利法は、その制定過程に由来する独特な条文を有するものとなった。カンボジアは2012年に障害者権利条約に批准したものの、2009年の障害者権利法との間には齟齬があることを認め、政府は改正に取りかかっている。以下ここでは、障害者権利法の制定と改正がどのような経緯で進められ、政治的権利を含めていかに障害者権利条約に適合する方向で議論されているのか考察する。

障害者権利法の起草作業は、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カ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カ条からなる改正草案が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。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関して新たな章として「選挙」(修正草案第9章) が設けられ、「すべての障害者は、カンボジア王国憲法及び選挙法に則り、投票又は立候補する権利を有する」(修正草案第44条) および「障害をもつ立候補者に対する偏見及び差別は、禁止する」(修正草案第45条) の2カ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として「障害をもつ立候補者が選挙法令に基づく権利の自由な行使を暴力、威圧、脅迫又は詐欺を用いて妨害した者は、1年以上3年以下の禁錮又は200万リエル以上600万リエル以下の罰金に処する」(修正草案第50条) の1カ条が追加された。これらの修正の趣旨は、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、内戦中の戦闘で左目を失明し、義眼を使用しているフン・セン候補(首相)の行政的能力を疑問視する中傷に対抗するかたちで提起されたという¹⁵⁾。CDPO(Cambodian Disabled People's Organization)

15) CDPO(Cambodian Disabled People's Organization) 事務局長グイン・サラオット(Ngin Saraoth) 氏への筆者によるプノンペンでの聞き取り(2009年1月8日)。

は、2008年12月に発表した公式見解（Position Paper）において、2009年の国際障害者デー（12月3日）までに同法を成立させ、障害者権利条約および選択議定書を批准することを運動の最優先課題と位置づけてロビー活動を展開した（CDPO 2008）。障害者権利法案は、こうした過程を経て2009年5月29日に国民議会、6月16日に元老院において修正なしに採択され、7月3日に国王が審署・公布し、施行された。

障害者権利法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、記述のとおり「障害をもつ立候補者が選挙法令に基づく権利の自由な行使を暴力、威圧、脅迫又は詐欺を用いて妨害する行為」に対して1年以上3年以下の禁固および200リエル以上600万リエルの罰金（法・第50条）が科されるほか「親権者、後見（監督）人、保佐（監督）人が、その親権、後見、保佐の下にある障害者を遺棄する行為」に対して1年以上5年以下の禁固および200万リエル以上1000万リエルの罰金（法・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年以下の禁固および400万リエル以上1000万リエルの罰金（法・第52条）を科すことが盛り込まれた。

さきにも述べたとおり、障害者権利法第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、軍人の障害認定に際しては国防省が関与することを認めた（法・第20条）。

2009年に公布・施行された障害者権利法は、その後カンボジアが2007年10月に署名し、5年後の2012年8月に批准し、2013年1月19日をもってカンボジアに対する効力を発した障害者権利条約との間で齟齬がみられた。そこでカンボジアは、社会福祉・退役軍人・青少年更正省、DAC（Disability Action Council）を中心に障害者権利法の改正に着手した。改正草案は、公式には公表されていないが、国際人権NGOからも懸念が表明されている。たとえば、現地の報道によれば、ニューヨークに本部をおく国際人権NGOのヒューマン・ライツ・ウォッチ（Human Rights Watch）は声明を発表し、同団体が独自に入手した2021年3月3日付けの改正草案は「人権に基づくアプローチ（Human rights

based approach) の採用に失敗し、非障害者と平等な教育、雇用、移動、社会的法的サービスの享受及び独立した生活よりも障害者に烙印を押すことを強化するもの」と非難し「カンボジアは、長年にわたって障害者権利法を必要としてきたが、草案から障害者に汚名を着せるような文言を排除し、障害者の権利を擁護し、障害者を周縁化するのではなく社会への完全な統合をめざす必要がある」という懸念を表明した¹⁶⁾。

また、カンボジアの人権状況に関する国連事務総長特別代表と国連障害者の権利に関する特別報告者は、2021年4月22日付けで連名の公開書簡をフン・セン首相に送り、改正草案が「起草作業が障害当事者団体や国連その他の機関との協議の上で進められたにもかかわらず、国際人権法に完全には合致していない」と指摘している¹⁷⁾。同書簡が具体的に示した懸念事項は、以下のとおりである。①草案第1条は、障害者の「インクルージョン（包容）」のみに焦点を当て、障害者の積極的参加、非差別、合理的配慮に触れていない点で障害者権利条約第2条、第3条および第5条と矛盾する。②草案第2条は、国家の責任と義務を明記していない点で障害者権利条約第4条と矛盾する。③草案第3条は、障害者の固有の尊厳、個人の自律、社会への完全かつ効果的な参加および包容、差異の尊重ならびに人間の多様性の一部および人類の一員としての障害者の受け入れ、障害のある子どもの発達しつつある能力の尊重および障害のある子どもがその同一性を保持する権利の尊重に言及していない。④草案第2章「障害の態様及び程度」は、「障害の医療モデル」にもとづくものである。⑤草案第3章第6、7、8条は、「カンボジア国家障害者評議会」を国内機構として監視や苦情申立てなどの広範な機能を与えているが、当該評議会は政府から独立しておらず、障害者権利条約第33条2項に反する。⑥草案第47条は、公的・私的団体に「カンボジア国家障害者評議会」に対して進捗報告を義務づけているが、その目的は不明瞭であり、とりわけ市民社会に対して、その活動の報告を義務づけるべきではない。⑦草案第4章「権利及び義務」は、障害者権利条約の規定を完全には反映していない。⑧草案第11条「雇用及び経済的保障」は、雇用に関してのみ「合理的配慮」を定め

16) The Phnom Penh Post. 2021年4月27日付け

17) U.N.Doc.OL KHM 5/2021 (22 April 2021) .

るが、合理的配慮は、生活のすべての側面にわたるものである。⑨草案第18条「保健サービスの提供」は、障害者権利条約第25条を反映していない。⑩草案第19条「リハビリテーション・サービス」は、もっぱら身体的リハビリテーションを指し、障害者権利条約第26条に定める社会心理的、精神的リハビリテーションには言及しておらず、リハビリテーションの提供に対する政府の責任および障害当事者団体が参加する第三者機関による監視に言及していない。⑪草案第40条に「障害者に対する無償の法的扶助」が盛り込まれたことを歓迎するが、それらへのアクセスについて定められておらず、障害者が良質かつ無償の法的扶助が受けられなかった場合の苦情申立て制度が定められていない。⑫草案第6章「技術・職業教育及び訓練」は、障害者権利条約第24条の要請を充たしていない。⑬草案第8章「行政罰・罰金その他の罰則」は、処罰対象となる行為が漠然としており、障害者支援者を萎縮させかねない。草案第67条の手話通訳者の誤訳は、意図的でなくとも処罰対象となる。刑法との整合性が取られなければ本条文は、適用不可能である。⑭草案第41条の「侮辱行為」、「障害者へのなりすまし」は1年以上3年以下の禁錮10万リエル以上1000万リエル以下の罰金が科されることは、科罰行為と刑罰が不均衡である。⑮草案第62条「強制労働」も科罰行為と刑罰が不均衡である。⑯草案第69条の保護責任者遺棄罪は、「障害者の健康と生命」を危険にさらした場合に限定され、障害者権利条約第15条「拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、若しくは刑罰からの自由」および拷問禁止条約第2条に反する。

本章の課題との関係では障害者権利法第9章「選挙」において「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」(法・第44条)および「障害のある候補者に対する侮辱又は差別は、禁じる」(法・45条)の2カ条および前述の罰則を規定するにとどまっている。

今回の障害者権利法の改正は、障害者権利条約に適合することを目的としているが、上記の公開書簡の内容から察するに、改正草案は「人権に基づくアプローチ」の採用に失敗しているというヒューマン・ライツ・ウォッチによる批判は正鵠を射ており、国連の人権特別代表と特別報告者による指摘は、法改正に向けたカンボジア政府の努力を評価しつつもその拙速さを露わにした。したがって、今後の第2次草案における障害者権利条約をはじめとする国際人権法や国内法に適

合し、真に障害者の権利を保障する改正法の成立が期待される。

2-3. カンボジアの選挙法制における障害者の政治的権利の保障

カンボジアでは、国連カンボジア暫定統治機構が主導し、「カンボジアにおける自由且つ公正な選挙の実施に関する1992年国際連合選挙規程」にもとづいて実施された制憲議会議員選挙が1993年に行われた後、1993年憲法の下で国家選挙管理委員会が管理する国民議会議員選挙が、1998年、2003年、2008年、2013年、2018年の5回にわたって実施され、次回選挙は2023年7月に予定されている。一方、元老院議員選挙は、2006年、2012年、2018年の3回にわたって実施されている。また、村（クム）・街区（サンカット）評議会議員選挙が、2002年、2007年、2012年に実施され、同法を適用した首都・州・郡・特別区評議会選挙が、2009年、2014年、2019年に実施されている。これらの選挙は、いずれも政党が届け出た選挙区ごとの候補者名簿による拘束名簿式比例代表選挙により実施されてきた。

2-4. 選挙法制における障害者の権利

結論を先取りしていえば、1997年に公布・施行された国民議会議員選挙法、2013年の国民議会議員選挙から適用が開始された改正国民議会議員選挙法、2001年に公布・施行された村・街区評議会議員選挙法、2005年に公布・施行された元老院議員選挙法と2017年に公布・施行された改正元老院議員選挙法のいずれにおいても障害者の選挙権・被選挙権の保障を盛り込んだ条文は、見当たらなかった。

その一方で、選挙権、被選挙権（政党名を投票する拘束名簿式比例代表制における国民議会議員候補者名簿に登載される権利）における欠格事由として障害を挙げている条文が、上記の各選挙法に規定されている。具体的には、改正前の国民議会議員選挙法は、「精神障害者及び知的障害者又は被後見人として当局が認定した者」(法・第34条4号)の被選挙権を否定し、同時に選挙権も認めていない(法・第50条6号)。この規定は、改正国民議会議員選挙法にも引き継がれ、「精神障害者及び知的障害者又は被後見人として当局が認定した者」(法・改正第34条4号)の被選挙権を否定し、同時に「心神耗弱の状態にないこと又は被後見人でないこ

とを当局が認定した者（法・第50条2項5号）」にかぎって選挙権を認めている。

元老院は、「元老院議員二名は、国王が指名する。元老院議員二名は、国民議会議員が選出する。他の元老院議員は、制限選挙により選出する」（憲・第100条）によることから、まずは制限選挙の選挙権者の所在が問題となる。元老院議員選挙法は、選挙権者を「国民議会議員及び村・街区評議会議員」（法・第10条）と定めている。また、被選挙権については、改正国民議会議員選挙法を準用すると規定している（法・第13条）ことから、「精神障害者及び知的障害者又は被後見人として当局が認定した者」は被選挙権（政党名を投票する拘束名簿式比例代表制における元老院議員候補者名簿に登録される権利）に含まれないこととなる。

さらに、村・街区評議会議員選挙法は、選挙権および被選挙権（政党名を投票する拘束名簿式比例代表制における村・街区評議会議員候補者名簿に登録される権利）の欠格事由として「精神障害者及び知的障害者又は被後見人として当局が認定した者」（法・第20条2項4号および法・第21条2号）を定めている。

みてきたとおり、カンボジアにおける選挙法制においては、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は、すべての選挙から排除されており、他方で障害者に対する配慮義務は一切規定されていないことが看取される。

3 カンボジアにおける障害者の政治的権利の保障の実態

カンボジアにおける障害者の政治的権利に関する実体面での先行研究は、極めてかぎられている。そのなかにあって四本（2015）は、女性障害者の政治参加を阻む要因と展望を明らかにしている¹⁸⁾。すなわち、女性障害者にとって、メディアへのアクセスや必要書類の入手方法が障壁となっている。このことは、一般

18) この研究は、おもに国連開発計画（UNDP）による「カンボジアにおける民主主義と選挙プロセスの強化」プロジェクトの一環として資金を提供し、前述のCDPOとカンボジアのNGO、「カンボジア自由で公正な選挙委員会」（Committee for free and Fair Election in Cambodia, COMFREL）が実施した「カンボジアにおける女性障害者の政治参加」研究報告書（2010）に依拠した。

市民向けの選挙広報の手段が障害者全体にアクセス可能で、かつ受け入れ可能なものになっていないことを暗に示唆しており、選挙についての情報の不足が、障害者が有権者登録をできない障壁となっていると推認できる。これらを改善するためには、とりわけ村レベルにおいては自助グループや障害当事者団体が地域の行政をサポートすることができ、同時に選挙についての必要な知識を女性障害者に行き渡らせることが必要である。そして、男性障害者や女性非障害者に比較して、女性障害者による有権者登録が極めて低いのは、現行の制度が女性障害者のニーズに合致していないためと結論づけるが、政治参加のまさら入り口である有権者登録に女性障害者を向かわせるには地域の行政や村長が決定的な役割を果たすと結論づけている（UNDP 2010, 22-27）。

また、女性障害者の議員・首長への就任について調査においては、女性障害者が選挙されて政党の役員や議員・首長になることは、性差や障害を理由に事実上排除されているために、地方政治から国政に至るあらゆるレベルで極めて低く、他方で女性障害者も農村において政党に加わることは政治参加の機会よりもむしろ障害者支援のシステムに加わることを考えていると指摘する。したがって、女性障害者の権利についての知識不足と女性障害者の能力をめぐる従来の思い込みの結果、女性障害者がより高い政治的地位に就くことは、その能力によってではなく、政治組織における見解の変更や女性障害者に重点をおいた政策のお陰であると受け止められている。したがって、女性障害者が選挙された代表になることを推進するためには、政党が女性障害者を支持し、何よりも女性障害者を候補者名簿に登載することを推進しなければならないと結論づける（UNDP 2010, 27-31）。そして、女性障害者が非公式の政治活動に参加すること、すなわち政治集会への参加や選挙期間中に政党の支援活動を行うことなどについて同調査は、女性障害者が非公式の政治活動に参加する比率が低い原因として、障害に起因する障壁の高さとともに地域行政の差別的な対応、自らの能力と政治的貢献に対する女性障害者自身の自己評価の低さ、女性障害者が参加することを阻む社会の圧力のせいであると分析する。女性障害者自身は、自ら集会に参加して意思決定に参画することが最も重要であると考えはするものの、実際に参加する比率は、男性障害者や女性非障害者よりも低い。したがって、女性障害者の参加を促す村長の役割が、極めて重要である（UNDP 2010, 32-34）」ことを指摘した（四本 2015）。

また、アメリカ合衆国国際開発庁（USAID）は、「東南アジア5カ国における障害者にアクセシブルな選挙」(Accessible Elections for Persons with Disabilities in Five Southeast Asian Countries) (2013) をカンボジア、インドネシア、ラオス、フィリピン、ベトナムで実施した。カンボジアでは2012年の村（クム）・街区（サンカット）評議会議員選挙について15の州を調査対象地域として地元の障害当事者団体の協力を得て障害者へのインタビューを行っている（USAID 2013, 73）。その結果明らかになったことは、調査に協力した障害者450名の72.9%が、選挙人登録についての情報を得ていたものの、実際に選挙人登録を済ませた人数が83名にとどまっているのは、選挙人登録にあたって登録所（地域の学校の校舎や寺院など）の入り口や階段が狭く、車椅子での移動が困難である、また、スロープや手すりがないために入場が困難である、あるいは視覚障害者用のガイド・ブロックが床に設置されていないといった物理的なアクセシビリティが保障されていないことに加えて、選挙管理委員が登録に訪れた障害者を援助しないために選挙人登録をあきらめざるを得なかったと結論づけている。さらに、障害者向けの選挙広報が行われていないことから、障害者の選挙参加の確保に失敗していると指摘する。さらに広報の手法が聴覚障害者や視覚障害者には利用できないメディアを介して行われていること、および知的障害者に対して明確かつ理解可能な内容で伝えられていないことも明らかとなった（USAID 2013, 73）。

これらに加えて、前述のCDPOは、「障害者を包容する選挙人登録：限界，教訓，成功例，政治的権利において障害を包容する前途」(Disability Inclusion in the Voter registration Processes: The Challenges, lessons learned and good practices: A pathway of Disability Inclusion in Political Rights) を2015年に公表した。この調査報告書のなかでCDPOは、選挙人登録の段階で第1に、改正国民議会議員選挙法，村・街区評議会議員選挙法，2005年に公布・施行された元老院議員選挙法に定める「精神障害者」，「知的障害者」の定義が曖昧であること，第2に，選挙人登録に必要な身分証明書の取得自体が，複雑な手続と現場の官僚主義的対応によって障害者にとっては困難であること，第3に，身分証明書と選挙人登録証には障害についての記載欄がないために，障害者であることを理由に選挙人登録所において必要な援助や配慮を受けられないこと，さらには選挙人登録所の建物が物理的にアクセシブルな構造ではないことを指摘する（CDPO

2015, 21-22)。また、一方で選挙人である障害者へのサポートは家族の責任と考えられており、他方で、その家族自体が身内の障害者に政治的権利があるとは考えておらず、結果的に積極的な政治参加の機会を逸していると指摘する（CDPO 2015, 41）。その上で、CDPOは、国家選挙管理委員会に対して①障害者政策の立案と実施、②選挙事務への障害者への配慮の盛り込み、③障害者を包容する選挙実施規則とガイドラインの策定、④障害者に利用可能な選挙広報手段の開発、⑤アクセシビリティ確保の制度化、⑥障害者を包容する各級選挙管理委員会の強化、⑦インクルーシブなメディアの確保、⑧投票所の物理的アクセシビリティの確保、⑨選挙人登録証への障害に関する記入欄の追加、⑩障害者と選挙についての統計の整備の必要性を求めて、国家選挙管理委員会にアドバイザー・グループを立ち上げ、協議に応じるように求めている。

ちなみに筆者は、1998年に実施された第1回国民議会議員選挙に際して「国際合同選挙監視団（Joint International Observer Group, JIOG）の一員としてカンボジアのX州Z郡での選挙運動、約20カ所の投票所を巡回しての投票状況の監視、郡開票所での開票作業に立ち会った。投票所は、おもに村の小学校か寺であった。投票所に行列ができる選挙管理委員が妊婦、乳幼児を抱いた投票者（おもに女性）および身体障害者を列から外して優先的に投票させていたが、校舎や寺の建物はユニバーサル・デザインではなかったために家族の手助けがないと入場が困難なケースが散見された。

おわりに

みてきたとおり、カンボジアにおける障害者の政治的権利の保障は、憲法上の国民主権原理および法の下の平等の原則を核心として、また障害者の政治的権利の存在を前提として選挙法制と障害者法制の両面からそれらを行行使する可能性を拡大する方向ですめられてきたことを明らかにした。しかしながら、実際には地方自治体が設置する学校など、投票所となる施設のアクセシビリティの促進に

は当該自治体の財政状況による差異が生じていることが課題となっている¹⁹⁾。

カンボジアは、外交的には国際人権文書への署名、批准を積極的にすすめてきた。しかしながら、それらによって課された条約上の義務を履行するにあたっては、資金と専門的人材の不足から国際協力に頼らざるを得ないという状況にある。したがって、障害者権利条約その他の国際約束の履行もその例外ではなく、条約の履行に伴う立法動向や国連人権理事会における「普遍的・定期的レビュー制度」(UPR)への対応を注視する必要がある。

また、障害者法制において、障害者権利法の改正は、障害者権利条約に適合することを目的としているが、国連の人権特別代表と特別報告者による指摘は、法改正に向けたカンボジア政府の努力を評価しつつもその拙速さを露わにした。したがって、今後の第2次草案における障害者権利条約をはじめとする国際人権法や国内法に適合し、真に障害者の権利を保障する改正法の成立が期待される。

さらに、カンボジアにおいては、選挙法制においては、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は、すべての選挙から排除されており、さらに障害者に対する配慮義務は一切規定されていないことが看取される。

実態面に目を向ければ、COMFREL(2010)が示すとおり「女性障害者は、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ス可能で、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いると分析する。これらを改善するためには、とりわけ村レベルにおいては自助グループや障害当事者団体が地域の行政をサポートすることができ、同時に選挙についての必要な知識を女性障害者に行き渡らせることができる。そして、男性障害者や女性非障害者に比較して、女性障害者による有権者登録が極めて低いのは、政治参加のまさに入り口である有権者登録に女性障害者を向かわせるには地域の行政や村長が決定的な役割を果たす」ことが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ことが明らかになった。

19) なお、日本においては、選挙人名簿は、今日では検察審査会制度における検察審査員の選定(いわゆる「検察審査会法」第10条)や裁判員制度において裁判所が裁判員候補者予定者名簿の調製(いわゆる「裁判員法」第21条)にも使用される。これらは国民たる障害者の司法参加という性格を有することから、稿をあらためて論じる必要がある。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 植木淳 2011. 『障害のある人の権利と法』 日本評論社.
- 傘谷祐之 2021. 「カンボジア王国」 鮎京正訓・浅野宜之・四本健二編『新版アジア憲法集』 明石書店, 161-206.
- 障害者差別解消法解説編集委員会 2014. 『概説障害者差別解消法』 法律文化社.
- 杉山有沙・小川有希子 2019. 「改正障害者基本法制定への当事者参加の憲法的意義」『白鷗大学政策研究所年報』(12): 193-211.
- 田中昌人 1995. 「障害者基本法の制定とその前提の検討」『教育学研究』 62(3): 227-236.
- 松井亮輔・川島聡 2010. 『概説障害者権利条約』 法律文化社.
- 山崎公士 2012. 「障害者政策の形成・実施と当事者参画——障害者政策委員会に期待するもの」『ノーマライゼーション——障害者の福祉』 32(366).
(<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/norma/n366/n366003.html>, 2022.11.28アクセス)
- 四本健二 1999. 『カンボジア憲法論』 勁草書房.
- 2010. 「カンボジアにおける障害者の法的権利の確立」 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.
- 2015. 「カンボジアの女性障害者——立法と政策」 小林昌之編『開発途上国の女性障害者』 アジア経済研究所, 93-118.
- 渡部豊 2014. 「ASEAN人権宣言」『法政理論』 47(1): 157-189.

〈外国語文献〉

- Cambodian Disabled People's Organization 2008. *Position Paper: Ratification of the U N Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Its Optional Protocol.*
- Cambodian Disabled People's Organization 2015. *Disability Inclusion in the Voter registration Processes: The Challenges, lessons learned and good practices: A pathway of Disability Inclusion in Political Rights.*
- UNDP 2010. *Political participation of Women with Disabilities in Cambodia.*
- USAID 2013. *Accessible Elections for Persons with Disabilities in Five Southeast Asian Countries.*

©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>

