

法的能力と投票参加

—台湾の事例

林聰吉（淡江大学教授）

学術界の皆さま、ご在席の皆さま、実務界の友人の皆さま、こんにちは。午前中から、皆さまに後見宣言に関してたくさんの貴重な意見を聞かせていただきました。障害者の日常生活に関するものが主でした。私は政治学が専門で、今回の会議で私のテーマは少数派ではないかと思っています。法律能力と投票権、すなわち政治参加権との関係ですが、これは人権保護の大事な部分です。日常生活を除いた部分になります。

また、国連の「障害者の権利に関する条約（CRPD）」の第29条の中にははっきりと明記されていて、障害者の公的生活に関する参加の条文があります。主に選挙権と被選挙権です。基本的には選挙権の選挙の原則があり、投票権ですが、そういった権利が守られています。第29条以外には、選挙権以外に、第12条、今回のテーマですが、法律の前の平等ということなのですが、特に第2と第3項目が大事だと思います。第12条の第2と第3です。締約国は障害者が生活のあらゆる側面において他の者と平等な法的能力を享有することを認めています。第3は、締約国は障害者がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を得られるように適切な措置を取ることと規定しています。人々の投票権を守るということが義務付けられております。

これは権利条約の中で明記されている二つの条文です。選挙権に関する規定です。これが私の話したい最初部分です。

2番目です。ご存じのように、権利条約は2006年に締結されて、短い間ですが、個人通報は少ないのですけれども、選挙権に関する重要な通報事例があります。まず、2013年9月に公布された事例です。一つの通報事件がありました。

ハンガリーで6名の方が連名で国連の権利委員会に通報した事例がありました。当時、ハンガリーの憲法の規定の中では、障害者であれば、宣告を受けた人は選挙権はないと規定していました、2010年の2回の選挙にわたって選挙権を剥奪されたということでした。

その理由ですが、ハンガリー政府が障害の程度を一切考慮に入れず剥奪したということは、権利条約に違反しているということです。ハンガリー政府はこの通報案件に対して回答を出しています。現在その憲法の条文は既に廃止しました。2012年に法律の改正を行いました。主な内容としては、今後、後見宣告を受けたから一切投票できなくなるということではなく、投票できるかどうかは裁判官が認定する、裁決するという規定が国内法で別途定められているという回答でした。

こういうやりとりがあったわけですが、最終的に裁決でどうなったかというところ、権利委員会の決議は、実はハンガリー政府には不利なものでした。6名の投票権を剥奪されたハンガリーの公民の言い分が正しいということです。先ほども申し上げた第29条によれば、障害者は投票権を共有すべきだということでした。いかなる合理的な制限も設けてはならない、生まれつきの権利であるということでした。2番目の理由ですが、もし本当にそういった障害があるとするならば、やはりこの第12条の平等であるという原則にのっとって、政府は適切な支援、サポートを提供すべきだということです。

この二つの前提の下で権利委員会は、ハンガリー政府は無条件でこの証言者の選挙権を確保すべきだと決定しました。国内法を改正するだけでなく、先ほどのハンガリーの6名の方に対して、精神的なダメージの損害賠償をするように求めました。これは2013年にあった実際の案件でした。

3番目です。2014年に国連が公布した第1号の一般的意見がありました。そこの中でも再び投票権に触れられています。なぜ国連が投票権に触れたかというと、ハンガリーと似たようなケースが実は多くの国で起きていたからです。スペイン、チュニジアも含めてです。そういった似たような障害者の選挙権を剥奪しているケースがありました。

一般的意見第1号では、三つのポイントがあります。一つ目は、第12条の

法律の前に等しく認められる権利に関する解釈です。二つ目は、重要な点で、いかなる場合でも、障害者であることを理由に人々の投票権を剥奪してはいけないということです。精神的な障害があったとしても、最終的に投票できるかどうかという判断は、個人が関連情報を利用したり比較検討したりすることで、ある決定の性質と結果を理解できるか否かを判定しようとするものです。実は、正確に評価できないという仮定を支持する十分な科学の根拠は存在していません。人類の脳の特定の活動を正確に評価できる、そういった仮定を支持できるような科学的な根拠はありません。これは2番目の理由です。三つ目は、先ほど何名かがおっしゃったとおり、第12条をさらに強調しているわけですが、障害者の権利行使が難しい場合、代替的意思決定ではなく、支援付き意思決定の方法で対処すべきであるということです。これは2014年に出された国連の第1号の一般的な意見書の内容です。

4番目は台湾の事例です。台湾の選挙罷免法は、もし後見宣告を受けたら、選挙権も被選挙権もなくなるとはっきり規定しているのですが、これは明らかに国連の権利条約に違反しているとは私は思っています。世界では、違反している事例、障害者たちに投票させないというケースは、台湾も含めて非常に多いと思います。今まではそのような感じでした。

先ほど、人の脳の特定の活動は、科学的な根拠でもって正確に評価できないと申し上げました。午前中の日本の先生方の間でも、これは論争のある部分かもしれません。ただ、重度の精神的障害あるいは知的障害者が実際に投票できるかどうかについては、私個人的には、絶対にできると思っています。ハーバード大学の法学部が出したレポートもあります。こうした解釈の枠組みは法律学者が主導となっていますが、特に重度の障害者が投票するということは、政治学という観点からも議論のある部分です。

アリストテレスのギリシャの時代から、現在の民主政治の文脈の中では、仮定として、人は理性を持っていると考えています。また、いろいろな資料を読む中でも、法的義務について議論することは非常に有意義であると思っています。そういった非常に厳格な定義をもって民主政治の参加を見た場合、特に投票といったテーマは非常に難しい課題で、なかなか一般市民には理解してもら

えない、あまり理解できないものです。市民の投票は意見が二分しやすい、分かれやすいテーマです。今、参加型予算という言い方がはやっています。少数派がコントロールしてしまうプロセスになってしまう、ごく一部の人が牛耳っているという部分があります。それについて非常に議論があります。

核心的な問題はどこにあるかという、民主というのは選挙だけではないです。民主にはもっと大きな内容が含まれています。もっと大きな価値が考慮されるべきです。もしかしたら今、政治学という角度から解釈したかもしれませんが、政治学が専門だからです。以上が、法律という観点から見た、国連の権利条約についての私の個人的な見解です。

参加が大事です。もっと多様な多様な方法があるかと思います。障害者や知的障害だけではなく、もっと広い目で見たいと思います。投票権に関しては、台湾も韓国も日本も、場所と時間を決めて、例えば「この日の8時から16時にある場所で投票します」と言うことは、知的障害者に制限を設けてしまっています。知的障害者はもっと支援が欲しいのです。政府は適切な措置を与えるべきと規定されているので、さらに多くの機会を確保するためには、そのことを考慮すべきです。韓国の方も日本の方も含めてです。

また後で時間があれば補足したいと思います。もう時間がなくなってきたと思います。投票できる国ではもっと多元化を図っていただきたいです。例えば、電子的な投票です。家を出なくても、パソコンから投票できるという形も取れるかと思います。あるいは期日前投票です。アメリカにも日本にもあると思います。同じ日ではなくて、期間を2週間に延ばす。投票期間を2週間にする。期日前投票もできるように、コンピューターでもできるように、そういった配慮も必要かと思います。

知的障害者には、もっと十分な時間を与えて、もっとゆっくり決断していただけるようにする。時間と場所を決めると制限してしまうことになってしまいます。知的障害者も含めて、もっと多元的に、視野を広げて考えていただきたいと思います。日本は期日前投票はありますが、パソコンでは投票できないと聞いています。知的障害者がもっと公的な事務に参加できるように、多元的な参加の仕方を提示してほしいです。政治的な手段でもって解決できる部分もあ

ります。

以上です。ありがとうございました。



一、「障害者の権利に関する条約」

➤ 「障害者の権利に関する条約」における障害者の選挙権についての規定（2006）

「障害者の権利に関する条約」（The Convention on the Rights of Persons with Disabilities、以下「障害者権利条約」）には障害者の選挙権について以下の条文がある。

(一) 第29条a号に定められた主な規定の具体的な内容

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) 障害者が、他の者との平等を基礎として、直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治的及び公的生活に効果的かつ充分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享有することを含む）を確保すること。

3

(二) この他、「障害者権利条約」第12条1-3項の内容も選挙権の行使と関連あり

第12条 法の前における平等な承認の獲得

1. 締約国は、障害者が全ての場所において人格を有することを認められる権利を得ることを改めて言明する。
2. 締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者と平等な法的能力を享有することを認める。
3. 締約国は、障害者がその法的能力の行使に当たって必要とする支援を得られるようにするための適当な措置をとる。

4

二、障害者の選挙権に関する国際連合への通報事例（2013）

国連の障害者の権利委員会（Committee on the Rights of Persons with Disabilities）が2013年9月に公布した第4/2011号文書は、障害者の選挙権に関する通報案件についての決議文である。同案件はZsolt Bujdosóら6名のハンガリー公民が連名で同国の障害者の選挙権の侵害状況について国連に訴えたものである。以下、3つの部分に分けて解説する。

5

（一）通報理由

6名の通報者はいずれも知的障害者であり、ハンガリーの裁判所から部分的又は全面的な後見の決定を受けていた。当時適用されていたハンガリー憲法第70条の規定で、部分的又は全面的な後見下にある者はいずれも選挙権を得られないとされていたため、Zsolt Bujdosóらの名前は選挙人名簿から削除され、2010年4月11日の国会議員選挙、2010年10月3日の地方議員選挙で投票できなかった。この通報が行われるまで、Zsolt Bujdosóら通報者は一貫してその公民権を剥奪され、ハンガリーのあらゆる選挙に参加できなかった。

6

通報者は、ハンガリー憲法の規定が彼らの障害の性質だけでなく個々人の喪失能力の具体的な程度についても考慮していないと考えていた。政治参加が認められれば、自分たちは政治問題を理解し選挙権を行使する能力があるというのが通報者の主張だった。こうした自動的に障害者を排除するハンガリー憲法の規定は、「障害者権利条約」第29条及び同条と第12条とを合わせて解釈される内容に違反すると彼らは考えていた。通報者たちは委員会に、彼らがハンガリーの「障害者権利条約」第29条と第12条違反による被害者だと認定するよう求め、また同国に国内法の必要な改正と彼らが被った非金銭的な損害への賠償を求めた。

7

(二) 締約国ハンガリーの通報案件への回答

Zsolt Bujdosóらによる委員会への通報後、関連法が大幅に改正された。ハンガリーは2012年に、後見下に置かれたすべての者の選挙参加を自動的に排除するという従来の憲法規定を撤廃した。現在、個々人の具体的な状況を慎重に考慮して選挙参加の可否を裁決するよう裁判官に求める規定が国内法で別途定められている。これにより、成人の障害者が一律に選挙権行使を禁止されることはなくなり、個別の状況を鑑みて決定されている。

8

(三) 国際連合の障害者の権利委員会の決定

「障害者権利条約」第29条は各締約国に対して、選挙権の保障を含めて障害者が他の者と同じく平等に、確実かつ十分に政治的及び公的生活に参加できるよう確保することを求めている。第29条には「合理的な制限」(reasonable restriction)について一切明記しておらず、また、あらゆる障害者に対していかなる例外的処置をも取り得るという規定はない。このことから、生理的又は知的な障害により当事者の公民権を取り消すこと(特定の「能力評価」の結果に基づく選挙権の制限を含む)は、いずれも障害者に対する差別とみなすべきである。

9

(三) 国際連合の障害者の権利委員会の決議

前述の理由から、法廷が知的障害者の選挙権を剥奪できるというハンガリーの国内法の規定は「障害者権利条約」の第29条に違反していると委員会は判断した。一方、「障害者権利条約」第12条2項と3項により、締約国は、障害者が生活のあらゆる側面で他の者と平等な法的能力を享有することを認め、同時に障害者がその法的能力の行使に当たり必要とする支援を得られるよう適当な措置をとるべきとされている。よって、障害者の法的能力の確認と支援には、当然ながら選挙権など政治参加の公民権が含まれる。このため委員会は、ハンガリー政府が予期される又は実際の障害を理由に通報者6名の選挙権を剥奪したことは明らかに「障害者権利条約」第29条と第12条に列挙された義務の未履行になると判断した。

10

前述に基づき、委員会は締約国ハンガリーに以下を建議

1. 締約国には、通報者6名の名前が選挙人名簿から削除されたことについて救済措置を取る義務がある。救済措置は、2010年の選挙に参加する権利を剥奪されたことによる精神的な損害と本通報を行った際の法的出費についての賠償を含む。
2. 締約国には、類似の権利侵害行為の再発を今後防ぐための措置を取る義務がある。後見対象者の選挙権行使の可否を裁判官が判定するという現行国内法に定められた条文は、明らかに「障害者権利条約」第29条と第12条の内容に違反しており、撤廃すべきである。

三、国際連合の障害者の権利委員会 一般的意見第1号 (2014)

ハンガリーの事例と同じく、多くの締約国で障害者の選挙権が剥奪される状況が実際に起きていた。このため障害者の権利委員会は、国連に相次いで提出された各国の報告書を閲覧、審査後、2014年に公布した一般的意見第1号 (General Comment No. 1) でも選挙権を含む障害者の各種の基本的権利を剥奪しないよう各締約国に特別に注意を促した。一般的意見第1号は主に「障害者権利条約」第12条の「法の前における平等な承認の獲得」に関する詳細な解釈であり、主に3つの論点がある。

(一) 「法の前における平等な承認の獲得」とは、当代の人権の中核的な価値のひとつであり、障害者はすべての人々と同じく同等の権利を享有すべきであって、いかなる状況においても権利を剥奪されてはならない。

(二) 意思決定能力の不足を理由に個人の基本的な権利を剥奪することは、当然ながら認められない。現行の意思決定能力の評価は往々にして、個人が関連情報を利用したり比較検討したりすることで、ある決定の性質と結果を理解できるか否かを判定しようとするものである。しかし、上述の方法には疑問が残る。なぜならば、この方法は人類の脳の特定の活動を正確に評価できると仮定しているからである。実際、現時点でこの仮定を支持する十分な科学的根拠は存在しない。個人が意思決定能力の評価に合格しないことを理由にその権利を剥奪されたとすれば、第12条の「法の前における平等な承認の獲得」の原則に違反したことになる。

(三) 障害者の権利行使が難しい場合、各締約国は代替的意思決定（substitute decision-making）ではなく、支援付き意思決定（supported decision-making）の方法で対処すべきである。後者は、各種リソースとバリアフリー環境を提供することで障害者が各種権利を自ら行使することを支援する方法である。一方、前者は、代理人が障害者に代わり直接決定する制度である。一般的意見第1号は、障害者が一般人と同じく各種権利を自ら行使できるように後見宣告などの代替的意思決定制度の撤廃を検討すべきであると各締約国に特に指摘した。

前述の3点を総括すると、一般的意見第1号は第4/2011号文書のハンガリーの事例に関する決議と明らかに同じ見解であり、いずれも障害者が一般人と同等の基本的権利を享有すべきであり、障害を理由に権利を剥奪してはならないと強調している。国家には、各種リソースとバリアフリー環境を提供することで障害者自らの権利行使を支援する義務がある。

15

四、台湾の事例の検討

台湾の「公職人員選挙罷免法」（以下、「選挙罷免法」）第14条に「中華民國国民で年齢が20歳に達した者で、後見宣告を受けその宣告が取り消されていない者を除いた者は、選挙権を有する」とある。また、「選挙罷免法」第26条9号で「後見宣告又は補助宣告を受け、宣告が取り消されていない」者は立候補者として登記できないと規定している。一方、後見宣告又は補助宣告の対象とは、民法第14条の規定により、「精神障害又はその他の知能欠陥により、意思表示もしくは意思表示の受領ができない者又は意思表示の効果を弁識できない者」を指すとされている。

上述の法律規定に基づけば、台湾の精神障害、知的障害などの公民は法に基づく選挙権の剥奪が可能という結論に至る。こうした意思決定能力の不足を理由に後見宣告という方法を用いて宣告を受けた者の選挙権を剥奪するという手段は「障害者権利条約」と国連の関連文書の規定に違反しており、台湾の立法機関は今後、法律改正を検討する必要がある。

16