# **1節　はじめに**

近年、障害者などの政治参加から排除されたグループを、いかに政治的に包摂しうるかという点に注目が集まっている（Schur, Kruse, and Blanck, 2013; Savery, 2015; Ryan, Henderson, and Bonython, 2016）。これまでの研究では、多くの障害者が投票する能力と意思をもっていながら投票に必要な知識や情報の不足、投票に必要なサポートの不足などによって投票できないことが明らかにされてきたが（井上,1993; Schriner, Ochs, and Shields, 1997; Schriner and Ochs, 2000; Scotch, 1988, 2001; Kjellberg 2002; Argan and Hughes, 2013; Argan, MacLean, and Kitchen, 2016; Bell and Horsler, 2003; Femec, Kis-Glavas, and Masic, 2017）、本稿で注目するのは政治参加のもっとも基本的な条件である選挙権である。

選挙権は民主主義の重要な構成要素である。しかしながら、多くの民主的な国々でさえ、知的障害がある、精神障害がある、認知能力が低下しているなどの理由により、選挙権が制限されることがある。選挙権の制限は、典型的には、成年後見制度を利用している者や裁判所によって法的能力が制限される者に対する選挙権の制限という形で現れる（Beckman, 2012, pp.167-171; European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, p.15）。具体的には、1990年代、十分に民主的であると評価できる63か国の選挙法について調査を行った結果によると、精神障害者や知的障害者の選挙権を制限しないのは4か国のみであることが示された（Massicotte, Blais, and Yoshinaka, 2003, pp.17-27）。もっとも、近年では、このような機能障害に由来する行為能力の低下を理由とした選挙権の制限は見直されつつある。詳しくはのちに検討するが、2000年代の後半の時点で、これらの理由で選挙権を制限しないのは、日本を含む11か国まで増加した。

この理由としては、2006年12月に採択された「障害者の権利に関する条約」、同条約に基づき設置された委員会による勧告、ヨーロッパ人権裁判所の判決、欧州評議会の勧告等の国際条約及びこれに基づく国際機関の活動の動向に促されたものであるとされることが多かった（Schur, Kruse, and Blanck 2013, p.90; 綱森2015, p.5）。障害者の権利に関する条約は、「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」（第29条）を締約国に対して求めているためである。しかしながら、障害者の権利に関する条約には177の国と地域が批准しているものの（2018年4月現在）、批准したすべての国において障害等を理由とした選挙権の制限がなくなったわけではない。このことからもわかる通り、国際的な圧力だけでは法改正に至らないこともある。国際的な圧力は法改正の一つの要因とはなりうるものの、往々にして選択的に取り入れられるためである。

このような観点からみると、日本の経験は興味深い事例を提供してくれる。日本の成年被後見人（旧禁治産者）は、2013年に公職選挙法から欠格条項が削除されるまで、選挙権をはく奪されていた。「成年被後見人」とは、認知症、知的障害、精神障害があることにより、財産の管理や日常生活等に支障がある人たちが利用することのできる「成年後見制度を利用する市民」を指す（法務省民事局2017, p.1）。成年被後見人は事理便利能力を欠く常況にあり、そのため、通常政治参加を期待できない、しかも選挙時に、個別に、事理弁識能力について判断することは困難であるというのが、選挙権を制限する政府の言い分であった（飯田, 2012, 3章）。しかしながら、2013年、公職選挙法上の欠格事由が削除されることで、成年被後見人の選挙権が回復した。

なぜ日本では、障害者の参政権が回復したのか、それはいかなる過程を経て実現したのか。本稿は、日本における成年被後見人の選挙権の回復をめぐる政治過程を検討し、参政権が回復するための条件を明らかにすることを目的とする。この問題に取り組むことで、いかに障害がある人々の政治参加の権利を保障し、政治参加から排除されてきたグループを包摂しうるかという議論に対して貢献することを目標とする。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、既存の国際的な調査データを用いて、知的障害や精神障害と選挙権との関係を整理する。このことを通し、障害者の権利に関する条約に批准した国のなかでも、選挙権が回復した国とそうでない国にわかれることを確認する。第3節では、日本を事例として、成年被後見人の選挙権が回復する政治過程を記述する。また、選挙権の回復によって、どれくらいの成年被後見人が選挙に参加したのかもあわせて確認する。第4節では、得られた知見を整理し、含意を示す。

# **2節　知的障害や精神障害の有無と選挙権**

# ***38か国の状況から***

知的障害や精神障害の有無と選挙権との関係はいかなるものなのか。また、それはいかに変化してきたのか。まず、Massicotte, Blais, and Yoshinaka（2003）は、1990年代に十分に民主的であると評価できる63か国の選挙法について調査を行い、調査対象とした63か国のうち、選挙権の制限がないのはカナダ、アイルランド、イタリア、スウェーデンの4か国のみであり、残りの58か国では精神障害がある者（mental disabilities）の選挙権に何らかの制限があることを明らかにした。さらに、58か国のうちの12か国では、選挙権の制限について憲法で規定されていた。

このような状況は、この20年間でいかに変化したのであろうか。以下では、欧州基本権機関やエッセル財団による調査を用いて、2000年代後半以降の知的障害や精神障害の有無と選挙権との関係について分類する。欧州基本権機関は、2009年から2010年にかけて、EUに加盟する27か国に対して、知的障害や精神障害の有無によって選挙権を制限するかいなかについて調査を行った（European Union Agency for Fundamental Right, 2010）。また、エッセル財団は、2014年9月から同年11月にかけて150か国の275の障害者団体に対して、障害者の政治参加の状況[[1]](#footnote-1)について調査を行った（Essl Foundation, 2015a）。これらの資料を検討した結果[[2]](#footnote-2)、表1に示した38か国について状況を把握することができた。なお、この38か国はすべて障害者の権利に関する条約に批准している。

表1は、38か国について、①知的障害者や精神障害者の選挙権を制限することがある国と、②選挙権を制限しない国に分類した結果である。この結果、38か国のうち、選挙権の制限がないのは11か国であることが確認された。残りの27か国については行為能力に基づき、選挙権が制限される可能性がある。27か国のうち13か国では、成年後見制度の利用などと紐づけし、一律に選挙権が制限される。以上の結果から、共時的にみると、2000年代の後半においても知的障害者や精神障害者の選挙権を制限することがある国が多数派であるが、時系列的にみると、Massicotte, Blais, and Yoshinaka（2003）の調査以降、選挙権を制限しない国が増加していることが確認できる。

表1　障害等と選挙権との関係

# ***選挙権を制限する国***

それでは、具体的にどのような国で、なぜ障害者等の選挙権が制限されているのか。表1の①選挙権を制限することがある国で示された27か国では、基準や程度に違いはあるものの、機能障害に由来する行為能力に基づいて選挙権を制限することがある。つまり、これらの国は、国際的な動向にも関わらず、障害者等の参政権が完全には回復していない国であると位置づけることができる。これらの国では、「投票能力」（capacity to vote）への疑いが、長らく選挙権のはく奪を正当化してきた。つまり、精神障害や知的障害、あるいは認知機能に問題がある場合、いかに筋が通った合理的な投票ができるのかという点に対する疑いである（Robertson 1994, pp.289-292）。ここで示された27か国については、現在においてもそのような投票能力への疑いから、障害等の基準に基づいて参政権を制限していると推測される。

ただし、各国の状況は、参政権を制限する基準や程度において異なる。まず、機能障害に由来する行為能力に基づいて一律に選挙権を制限するというもっとも厳しい基準を用いるのが、オーストラリア[[3]](#footnote-3)、ギリシャ、スイス、ドイツ、ベルギー、ハンガリー、ブルガリア、ポーランド、ポルトガル、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、ルーマニアの13か国である。そのなかでも、ギリシャ、スイス、ハンガリー、ブルガリア、ポーランド、ポルトガル、リトアニア、ルクセンブルクの8か国については、選挙権の制限について憲法で規定されている。

キプロス、スロバキア、スロベニア、チェコ、デンマーク、マルタ、エストニアの7か国は、原則的には行為能力の有無などの基準に基づいて選挙権を制限するが、裁判所や医師の判断によって投票に参加する能力があると認められれば、投票に参加することができる。裁判所が投票能力を個別に判断するのが、スペインとフランスの2か国である。具体的には、スペインでは、原則的には行為能力などによる選挙権の制限はしないが、裁判所が投票に必要な能力がないと判断すれば、選挙権がはく奪される。フランスでは、裁判所が投票に必要な能力があるかどうか個別に判断し、ないと判断されたときのみ選挙権が制限される。フランスでは、「①選挙権に対して一定の制約を課し得ることは認めるという前提に立ったうえで、②選挙権に対する制約を成年後見開始と画一的に結びつけることは否定」している（山城, 2012, p.229）。

いかなる基準が用いられるかは不明であるが何らかの制限があるのが、インド、南アフリカ、タンザニア、サウジアラビアの4か国である。これらの国については、エッセル財団による調査の中で、「精神障害者は投票権がない」（インド）、「選挙権はある。ただし、特定の精神病がある者や、罪を犯し、刑務所にいる精神障害者は除く」（南アフリカ）、「知的障害者や精神障害者は投票する権利がない」（タンザニア）、「精神障害者、知的障害者、法的な責任能力がない者に選挙権はない」（サウジアラビア）などの回答があった。

最後に、アメリカは州によって規定が異なるが（Schriner, Ochs, and Shields, 1997; Schriner and Ochs, 2000; 志村, 2012; Argan and Hughes 2013）、現在でも精神障害者等に対して選挙権を制限する州が多い。たとえば、志村（2012）は、2008年の情報をもとに、アメリカ合衆国の50の州、コロンビア特別区・プエルトリコの2準州の合計52法域のなかで、精神障害者等に対する選挙権の制限が存在しないのは6法域（約11.5％）のみであることを明らかにした。

# ***選挙権を制限しない国：2000年代以降に選挙権が回復した国を中心に***

一方、選挙権を制限しないのは、アイルランド、イタリア、イギリス、オーストリア、オランダ、カナダ、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド[[4]](#footnote-4)、エクアドル、日本の11か国である。このうち、イタリア、オーストリア[[5]](#footnote-5)、スウェーデン、アイルランド、カナダの5か国については、1990年代初頭までに、制限が撤廃された。一方、イギリス（2006年）、オランダ（2008年）、エクアドル（2009年）、日本（2013年）の4か国は、2000年代後半に選挙権の制限が撤廃された（カッコ内は制限が撤廃された年を示している）。つまり、これらの4か国は国際的な動向のなかで、2000年以降に選挙権が回復した国と位置付けることができる。

4か国のうち、日本を除く3か国について、選挙権が回復した経緯を概観したい。まず、イギリスでは、コモン・ローのルールに従い、行為能力がない者に対する選挙権が制限されていた。しかしながら、2006年の選挙管理法の改正により、選挙権が回復した（European Union Agency for Fundamental Right, 2010: p.20）。オランダでは、1983年憲法のもとで、長らく後見人を付けている者の選挙権・被選挙権は制限されていた。しかしながら、2003年、枢密院行政裁判部（Administrative Jurisdiction Department of the Council of State）が、この制限は「市民的及び政治的権利に関する国際規約」に違反していると指摘した。これを受けて、2008年の憲法改正により、被後見人の選挙権が回復した（European Union Agency for Fundamental Right, 2010: pp.19-20）。エクアドルでは、2009年に社会的な変革や両性の平等、複数民族性などを取り入れた新憲法が制定された。これに伴い、知的障害者や精神障害者に対する選挙権の制限も撤廃された（Beckman, 2013: p.170）。

以上のことから、障害者の権利に関する条約に批准した国のなかでも、依然と同じように投票能力の観点から選挙権を制限する国と、制限を撤廃する国に分類されることがわかる。また、イギリス、オランダ、エクアドルの事例からもわかる通り、国際的な動向を一つのきっかけとしながらも、実際に選挙権を回復するには国内における法改正が必要となる。以上を踏まえ、次節では日本を事例として取り上げ、具体的な国内の政治過程を検討することとする。

# **3節　日本における成年被後見人の選挙権回復の過程**

# ***誰が選挙権から排除されていたのか***

日本では1945年に20歳以上の男女が選挙権をもつ普通選挙が実現した。日本国憲法は、公務員を選定し、これを罷免することを国民固有の権利として定め（日本国憲法第15条1項）、公務員の選定にあたっては成年者による普通選挙を実施するとした（同第15条2項）。また、両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定めるが、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならないと定めている（同第44条）。

　このような憲法の定めにも関わらず、成年被後見人（旧禁治産者）は、2013年に公職選挙法から欠格条項が削除されるまで、選挙権を制限されていた。すでに述べた通り、「成年被後見人」とは、認知症、知的障害その他精神上の障害があることにより、財産の管理や日常生活等に支障がある人たちが利用することのできる成年後見制度を利用する市民を指す。成年後見制度ができる2000年以前は、「禁治産者」という制度であった。2012年12月末の時点で、13万6,484人の市民が、自らの財産の保護を主な目的として、成年後見制度を利用していた（最高裁判所事務総局家庭局, 2016）。

表2は、衆議院議員選挙における欠格条項の沿革を示した結果である。成年被後見人（旧禁治産者）に関する規定は、下線で示した。成年被後見人（旧禁治産者）に関する沿革を追うと、明治時代の立法には「癇癪白痴者」の文言がみられるが、1919年の改正で「禁治産者及び準禁治産者」と改められた。「禁治産者」とは心神喪失の常況にある者で、家庭裁判所から禁治産の宣告を受けて確定した者、「準禁治産者」とは心神耗弱および浪費者のうち、準禁治産の宣告を受けたものと定義される。1979年の民法一部改正により削除される前には、心身耗弱者のみでなく、聾者、唖者、盲者、浪費者で準禁治産宣告を受けたものも、準禁治産者に含まれており、これらの者の選挙権も制限されていた。1950年の公職選挙法の制定で準禁治産者の文言が削除され、禁治産者に限定された（井上, 1993, pp.14-16）。2000年には禁治産者制度が成年後見制度に移行したが、欠格条項はそのまま引き継がれた。しかしながら、2013年の公職選挙法の改正に伴い、欠格条項から成年被後見人の文言が削除され、13万人以上の成年後見制度の利用者の選挙権が回復した。

すでに述べた通り、国際的にみれば投票能力への疑いが、長らく選挙権のはく奪を正当化してきた（Robertson 1994, pp.289-292）。日本においてもおおよそ事情は同様であった[[6]](#footnote-6)。具体的には、成年被後見人は、事理便利能力（ある物事の実態やその結果について考え、自ら有効な意思表示ができる状態）を欠く常況にあり、そのため、通常政治参加を期待できない。しかも選挙時に、個別に、事理弁識能力について判断することは困難である。このような投票能力に対する疑問が、成年被後見人（旧禁治産者）の選挙権を制限する政府の言い分であった（飯田, 2012, 3章）。2000年、禁治産者制度から成年後見制度に制度が変わったことに伴い、できる限り個人の主体性を尊重する考え方が取り入れられたものの（Arai and Homma, 2005）、日本の投票と能力との関係は、きわめて保護主義的な性格をもつ傾向は維持された。一方で、選挙権の制限を撤廃した後については、投票能力に関する抽象的な基準を設けることを避け、すべての人々に参政権をあたえる包括的なアプローチに推移したのが特徴の一つである（Ryan, Henderson, and Bonython, 2016, p.1055）。

表2　欠格条項の沿革

# ***選挙権回復の政治過程***

それでは、日本においては、いかなる過程を経て成年被後見人の選挙権は回復したのか。公職選挙法上の成年被後見人に対する欠格条項の削除は、以下の2つの背景のもとで実現した。1つは障害者の権利に関する条約の批准に向けて国内法の整備が必要であったこと、2つ目は成年被後見人に対する公職選挙法上の欠格条項の削除を求めて障害者団体等が訴訟を起こしていたことである。

障害者の権利に関する条約は、2006年12月に国連総会において採択され、2008年5月に発効した。日本は2007年9月に署名、2014年1月に批准した。とりわけ2007年の署名以降は、批准に向けた国内法の整備が重ねられた。具体的には、2009年12月、内閣府は内閣総理大臣を本部長、全閣僚を構成員とする「障がい者制度改革推進会議」を設置し、条約締結にむけて集中的に国内法の整備を推進した。

障がい者制度改革推進会議では、障害者基本法の改正、障害者差別解消法の制定、障害者雇用促進法の改正、障害者総合支援法（障害者自立支援法の改正）、障害者保健福祉法の改正、障害者虐待防止法の制定がおもな検討課題とされた（岡村, 2015）。そのため、公職選挙法上の欠格条項の削除は主要な検討課題ではなかった。しかしながら、2011年9月に開催された「障がい者制度改革推進会議 差別禁止部会」では、「欠格事由に関するヒアリング」が議事として取り上げられた。具体的には、臼井久実子（障害者欠格条項をなくす会事務局長、当時）が「欠格条項が奪ってきたもの」の一つとして選挙権をとりあげ、「公認された差別によって、社会で生きていく基本的な権利を脅かされてきた人が無数にいます。（引用者注―中略―）欠格条項がなければ起きなかったことです。そのことを踏まえて議論してほしい」と主張した[[7]](#footnote-7)。このことから、公職選挙法上の欠格事由が、成年被後見制度を利用したり、利用する可能性がある市民―たとえば認知症、知的障害、精神障害がある市民―にとって深刻な課題であることは政府にも認識されていたと推測される。

その上で、法改正の直接的なきっかけとなったのは、2011年2月1日、成年後見制度を利用して被後見人となったことにより選挙権を奪われたダウン症の女性が、これは選挙権を侵害するものであり憲法違反であるから、選挙権の存在を確認せよと東京地方裁判所に裁判を起こしたことである。この女性は選挙権が生じる成人以来[[8]](#footnote-8)、欠かさず両親とともに選挙に行き、選挙公報を見ながら投票に参加していた。また、後見人である女性の父親は、障害がある人の人権問題に長年取り組んできた人物であり、直接的にはこの父親が障害をもつ市民の権利擁護に熱心に取り組む弁護士グループに相談することで、訴訟の提起につながった。その後、全国で同様の訴訟が起こされ、東京、埼玉、札幌、京都の4か所で審理が行われた。これまで展開されてこなかった憲法論を展開することになることを踏まえ、弁護団は複数の学者の協力を仰いだ。たとえば、海外では選挙権に能力が必要とされているかという裁判所の大きな関心事については、早稲田大学の田山輝明（早稲田大学、教授）に依頼をし、その海外調査の結果を裁判所に提出した（杉浦, 2013）。さらに、各地の知的障害者や発達障害者の親の会の有志[[9]](#footnote-9)により「成年後見制度選挙権を考える会」が結成され、この裁判の支援がなされた。それぞれの弁護団と支援団体は、諸外国における状況や裁判戦略についてともに研究しながら裁判を推し進めた。2013年3月14日、東京地方裁判所が成年被後見人の選挙権をはく奪する公職選挙法の規定は違憲であると判決を下した。

これを受けて、与野党8党の共同提案で、公職選挙法上の欠格事由から被成年後見人を削除する公職選挙法改正案が同年5月17日に国会に提出され、同27日に成立した。違憲判決から2か月の迅速な改正であった（施行は同年6月30日）。政府がただちに対応した理由として、自由民主党と連立を組む公明党が従前から成年後見制度の利用促進に取り組んでおり、その利用を阻害しうる選挙権の喪失に関する規定の見直しにも関心をもっていたということが挙げられる[[10]](#footnote-10)。違憲判決が出た翌日、2013年3月15日午前には、公明党の井上義久（幹事長、当時）は国会内で記者会見を開き、自民党にも呼びかけ、欠格条項を削除する法改正に意欲を示した（公明党, 2013年3月16日）。自民党はこれに応じ、4月9日には「成年被後見人と選挙権に関するプロジェクトチーム」を設置した。自民党の選挙制度調査会会長を務める逢沢一郎は、「いたずらに時間をかけることなく、良いアウトプット（成果）を出したい」と法改正に前向きな姿勢を示した（公明党, 2013年4月13日）。当時、参議院では民主党が議席の多数をもつ、いわゆる「ねじれ状態」であったが、与野党8党による共同提案とすることで、早期の改正を実現した。

つまり、日本においては、障害者の権利に関する条約の批准に向けて国内法の整備を行うなかで、公職選挙法上の欠格条項が政策課題として政府にも認識されていたことを前提としながら、障害者団体等によって裁判が起こされ、その主張が裁判所に違憲として認められたこと、さらにそれが与野党に広く問題として取り扱われたことで、法改正が実現したということができる。

# ***どれくらいの成年被後見人が投票に参加したのか***

　それでは、選挙権が回復した成年被後見人はどれくらい投票に参加したのか。これまでにも、多くの障害者が投票する能力と意思をもっていながら投票に必要な知識や情報の不足、投票に必要なサポートの不足などによって投票できないことが明らかにされてきたが（Kjellberg 2002; Argan and Hughes, 2013; Argan, MacLean, and Kitchen, 2016; Bell and Horsler, 2003; Femec, Kis-Glavas, and Masic, 2017）、選挙権の制限という法的な壁によって投票から排除されてきた人々はどれくらいいるのであろうか。

司法書士から構成される「全国社団法人成年後見センター・リーガルサポート」は、2013年7月の参議院通常選挙および2014年12月の衆議院議員総選挙に際して、「選挙権行使についてのアンケート」を実施した（成年後見センター・リーガルサポート, 2013, 2015）。調査対象は会員である司法書士であり、2013年には330人（担当する成年被後見人の数は1,241人）、2014年には144名（担当する成年被後見人の数は710人）の成年後見人が調査に回答した。調査の内容は、成年被後見人に選挙権があることを何らかの方法で伝えたか、成年被後見人に選挙権があることを伝えなかった理由、成年被後見人は投票に参加したかなど、成年被後見人の政治参加に関わる問題である。2時点で大きく結果が異ならないため、ここでは回答者数が多い2013年の調査結果を用いて検討を行う。

　表3は「あなたは就任している成年被後見人に選挙権があることを何らかの方法で伝えたか」という質問に対する回答を示した結果である。「選挙権があることを伝えた」が約33％、「選挙権があることを伝えなかった」が約67％であった。表4は「成年被後見人に選挙権があることを伝えなかった理由」について問うた結果である。「既に選挙権があることを知っていた（と思われる）から」が約8％、「選挙権のことを伝えても投票できる状態にないと判断したから」が約70％、「選挙権のことまで伝えるべき義務はないと判断したから」が約9％、「その他」が約13％であった。

表5は、「あなたが就任した成年被後見人は投票したか」という質問に対する回答を示した結果である。「投票をした」と回答したのが約5％、「投票をしなかった」と回答したのが約65％であった。残りの約30％は「投票をしたかどうか不明」と回答している。投票に参加した人数が多いのか、少ないのかは、明確な比較の対象が存在しないため評価することは難しい。しかしながら、この結果からは、成年被後見人のなかには、選挙に参加する意思と能力がある者が含まれており、彼らは投票から排除されてきたことが確認できる。

表3　成年被後見人に選挙権があることを伝えたか

表4　成年被後見人に選挙権について伝えなかった理由（複数回答可）

表5　成年被後見人が2013年7月の参議院通常選挙に参加したか

# **4節　結論**

1990年代、十分に民主的であると評価できる63か国の選挙法について調査を行った結果によると、精神障害者や知的障害者の選挙権を制限しないのは4か国のみであったが、2000年代の後半の時点では日本を含む11か国まで増加した。このような変化は、主として国際的な要因によって説明されてきた。しかしながら、障害者の権利に関する条約に批准した国のなかでも、選挙権が回復した国とそうでない国にわかれることからもわかる通り、国際的な圧力は選択的に取り入れられる。そのため、この変化を説明するたえには、国際的な動向とあわせて、それが取り入れられる国内の政治過程を分析する必要がある。このような観点に基づき、本稿は2013年に成年被後見人の選挙権が回復した日本を事例として、被成年後見人の参政権はなぜ、いかなる過程を経て実現したのかという問題について検討を行った。

分析の結果、日本では、障害者の権利に関する条約の批准に向けて国内法の整備を行うなかで、公職選挙法上の欠格条項が政策課題として政府にも認識されていたことを前提としながら、障害者団体等によって裁判が起こされ、その主張が裁判所に違憲として認められたこと、さらにそれが与野党に広く問題として取り扱われたことで、法改正が実現したことが示された。さらに、選挙権が回復したことで、約5％の成年被後見人が2013年の選挙に参加した。

以上の結果から得られる含意は、以下の2点である。1つ目に、障害者等の参政権を回復するためには、国際的な政策展開とともに、それを国内の政治過程に入力する過程が必要となることが確認できる。日本の場合は、障害者運動の取り組み、さらにそれを受容する裁判所と政党があったことが重要な要因となった。2つ目に、成年後見制度などに紐づけして選挙権を制限することの問題点として、実際には投票能力と意思がある障害者が、一律に政治参加から排除されることが示された。これまでにも、多くの知的障害者が投票する能力と意思をもっていることが明らかにされてきたが、成年後見制度と紐づけすることで、これらの者の参政権が制限されてきたことが実証的に示された。具体的には、成年被後見人の約5％が投票に参加した。日本では約13万人が成年後見制度を利用していることから、約6,500人は意思と能力をもちながらも、制度的に政治参加から排除されてきたのである。ただし、この数字はより大きい可能性がある。それは、成年被後見人の67％は、後見人から選挙権があることを伝えられていないためである。もし自らに選挙権があることが分かれば、成年被後見人の投票率はより高くなる可能性がある。これらの者は投票する意思があるかどうかの確認がされていないわけであるが、成年被後見人の一定数が投票する意思があり、実際に投票している実態を勘案すると、将来的には選挙権があることを伝える等の配慮が必要になると考えられる。

本稿に残された課題は多い。とりわけ、本研究で得られた結論を普遍化するためには、国際比較研究が不可欠である。具体的には、なぜある国は政治参加を制限し、ある国は制限を撤廃するのか、両者を分ける要因は何かという点は非常に重要な検討課題である。この点を明らかにするためには、国際比較研究が有効な手段になると考えられるが、本稿では行うことができなかった。今後の課題としたい。

# **謝辞**

本研究はJSPS科研費、17K13668の助成を受けたものです。

# **利益相反について**

本研究の内容に関連し、執筆者に開示すべき利益相反関係にある企業などはありません。

# **参考文献（邦語）**

青木仁美（2012）「オーストリア法における被代弁人の選挙権」田山輝明編『成年後見制度と障害者権利条約：東西諸国における成年後見制度の課題と動向』三省堂：178-189。

飯田泰士（2012）『成年被後見人の選挙権・被選挙権の制限と権利擁護：精神・知的障害者、認知症の人の政治参加を取り戻すために』明石書店。

井上英夫編（1993）『障害がある人々と参政権』法律文化社。

井上英夫（1993）「障害がある人々の参政権保障の歴史」井上英夫編『障害がある人々と参政権』法律文化社：11-24。

岡村美保子（2015）「わが国の障害者施策：障害者権利条約批准のための国内法整備を中心に」『レファレンス』65（10）：27-55。

梶谷康久（2012）「スイスにおける被後見人の選挙権」田山輝明編『成年後見制度と障害者権利条約：東西諸国における成年後見制度の課題と動向』三省堂：285-307。

公明党（2013年3月16日）「被後見 選挙権認めよ」『公明新聞』。Retrieved from https://www.komei.or.jp/news/detail/20130316\_10601

公明党（2013年4月13日）「速やかに合意を形成」『公明新聞』。Retrieved from https://www.komei.or.jp/news/detail/20130413\_10867

最高裁判所事務総局家庭局（2016）『成年後見関係事件の概況：平成27年1月～12月』。Retrieved from http://www.courts.go.jp/vcms\_lf/20160427koukengaikyou\_h27.pdf

志村武（2012）「アメリカ合衆国における精神障害者の投票権」田山輝明編『成年後見制度と障害者権利条約：東西諸国における成年後見制度の課題と動向』三省堂：308-343。

杉浦ひとみ（2013）「被後見人の選挙権回復訴訟 : 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」『ノーマライゼーション：障害者の福祉』33（7）：13-17。

成年後見センターリーガル・サポート（2013）『選挙権行使についてのアンケート 結果』。Retrieved from https://www.legal-support.or.jp/akamon\_regal\_support/static/page/main/pdf/act/20130831senkyoken.pdf

成年後見センターリーガル・サポート（2015）『選挙権行使についてのアンケート　結果（平成25年7月21日参議院選挙結果と平成26年12月14日衆議院選挙結果の比較）』。Retrieved from 　https://www.legal-support.or.jp/akamon\_regal\_support/static/page/main/pdf/act/20150306senkyoken.pdf

綱森史泰（2015）「精神障害を有する人の選挙権についての一考察」『北大法政ジャーナル』21・22：1-36。

法務省民事局（2017）『いざという時のために知って安心　成年後見制度　成年後見登記』Retrieved from http://www.moj.go.jp/content/001130908.pdf

松浦功（1987）「諸外国の選挙制度10：ノルウェー」『選挙』40（10）：6-12。

日本弁護士連合会（2012）『勧告書』Retrieved from http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr\_case/data/2012/complaint\_121225.pdf

山城一真（2012）「フランス法における成年被後見人の選挙権」田山輝明編『成年後見制度と障害者権利条約：東西諸国における成年後見制度の課題と動向』三省堂：208-230。

# **参考文献（英語）**

Arai, M. & Homma, A. (2005). Guardianship for adults in Japan: Legal reforms and advances in practice. *Australian Journal of Ageing, 24*: 19-24.

Argan, M. and Hughes, C. (2013). You can't vote—You're mentally incompetent: Denying democracy to people with severe disabilities. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities, 38* (1), 58-62.

Argan, M., MacLean Jr, W. E. & Kitchen, K. A. A. (2016). My voice counts too: Voting participation among individuals with intellectual disability. *Intellectual and Development Disabilities, 54* (4): 285-294.

Beckman, L. (2012). Democratization and inclusion. In Haynes, J. (ed). *Routledge handbook of democratization*. London and New York: Routledge, 161-174.

Bell, D., & Horsler, K. (2003). The right to vote. *Learning Disability Practice, 6* (6): 30-38.

Essl foundation (2015a). *Zero project repot 2015: Independent living and political participation*. Retrieved from https://zeroproject.org/downloads/#toggle-id-6

Essl foundation (2015b). *Social Indicators: Open source data 2015*. Retrieved from https://zeroproject.org/downloads/#toggle-id-6

European Union Agency for Fundamental Rights (2010). *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*. Retrieved from http://fra.europa.eu/en/publication/2010/right-political-participation-persons-mental-health-problems-and-persons

Femic, L., Kis-Glavas, L., & Masic, V. (2017). Voting opportunity for persons with disabilities. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja, 53*: 1-14.

Kjellberg, A. (2002). Being a citizen. *Disability & Society, 17* (2): 187-203.

Massicotte, L., Blais. A., & Yoshinaka, A. (2003). *Establishing the rule of the game: Election laws in democracies.* Toronto: University of Toronto press.

Robertson, G. B., (1994). *Mental disability and the law in Canada.* 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell.

Ryan, T., Henderson, A., & Bonython, W. (2016). Voting with an　“unsound mind”?: A comparative study of the voting rights of persons with mental disabilities. *University of New South Wales Law Journal, 39* (3), 1038-1071.

Savery, J. (2015). Voting rights and intellectual disability in Australia: An illegal and unjustified denial of rights. *Sydney Law Review, 37:* 287-300.

Schriner, K., Ochs, L. A., & Shields, T. G. (1997). The last suffrage movement: Voting rights for persons with cognitive and emotional disabilities. *Publius: The Journal of Federalism, 27* (3), 75-96.

Schriner, K. and Ochs, L. (2000). No right is more precious: Voting rights and people with intellectual and developmental disabilities. *Institute on Community Integration Policy Research Brief, 11* (1), 1-16.

Scotch, R. K. (1988). Disability as the basis for a social movement: Advocacy and the politics of definition. *Journal of Social Issues, 44* (1), 159-172.

Scotch, R. K. (2001). *From good will to civil rights: Transforming federal disability policy.* Philadelphia: Temple University Press.

Schur, L., Kruse, D., & Blanck, P. (2013). *People with disabilities: Sidelined or mainstreamed?* Cambridge: Cambridge University Press.

Tipping, S., Bigby, C., and Whiteside, M. (2016). The political participation of people with disabilities: A mapping review. *Journal of Intellectual Disability Research, 60* (7): 750.

# **表の一覧**

表1　障害等と選挙権との関係



表2　欠格条項の沿革



出典：井上編（1993：5）をもとに、筆者が加筆・修正した。

注：1990年代以降については、成年被後見人（旧禁治産者）に関連がある改正のみ示している。

表3　成年被後見人に選挙権があることを伝えたか



注：Nは回答者である司法書士の人数ではなく、成年被後見人の人数を示している。

表4　成年被後見人に選挙権について伝えなかった理由（複数回答可）



注：Nは回答者である司法書士の人数ではなく、成年被後見人の人数を示している。

表5　成年被後見人が2013年7月の参議院通常選挙に参加したか



注：Nは回答者である司法書士の人数ではなく、成年被後見人の人数を示している。

1. 具体的には、「障害者は自ら秘密投票によって投票する権利があるか」について、150か国の275の障害者団体に対して調査を行った。回答があった国の内訳は、ヨーロッパ36か国（回答数79）、アジア太平洋（中央アジア・中東を含む）37か国（回答数52）、北アフリカ6か国（回答数4）、サハラ以南のアフリカ32か国（回答数44）、ラテンアメリカ・中央アメリカ・カリブ海地域26か国（回答数34）、北米2か国（回答数16）、オセアニア11か国（回答数13）である。 [↑](#footnote-ref-1)
2. European Union Agency for Fundamental Right（2010）、Essl Foundation（2015a）のほか、梶谷（2012）、日本弁護士連合会（2012）などの記述も参照した。 [↑](#footnote-ref-2)
3. オーストラリアでは義務投票制との関係から、成年被後見人の選挙権が制限されている。Ryan, Henderson, and Bonython（2016）は、成年被後見人の選挙権を回復し、義務投票制の例外として位置づけることを提案している。 [↑](#footnote-ref-3)
4. ただし、フィンランドでは、行為能力がない場合に被選挙権が制限される。 [↑](#footnote-ref-4)
5. Massicotte, Blais, and Yoshinaka（2003）では精神障害者に対する選挙権の制限がある国に分類されている。しかしながら、厳密には1987年、憲法裁判所が権利能力がない者の選挙権を一律に剥奪する国民議会選挙例24条の規定を違憲と判断し、1988年には削除されている（青木2012：pp.178-182）。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 第二次世界大戦前の時代において、禁治産者・準禁治産者に該当しない障害がある人々（特定の年齢以上の男性のみ）は選挙権を有していた。しかしなが、これは選挙権を平等に拡大しようというものではなく、障害者に対する「同情」というパターナリスティックな発想に基づくものであった（井上, 1993, p.13）。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 障がい者制度改革推進会議差別禁止部会「議事録（第8回）」<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/b_8/gijiroku.html（最終閲覧日：2018>年1月22日）。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 2015年の公職選挙法改正により、選挙権は18歳に引き下げられた。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 具体的には、「育成会」や「手をつなぐ親の会」と呼ばれる知的障害者の親の会の有志が、この裁判を支援した。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 「第183回・衆議院・国会会議録、政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」（2013年5月21日）、國重徹委員（公明党、大阪5区）、大口善徳委員（公明党、比例東海ブロック）による発言。 [↑](#footnote-ref-10)