

障害者の参政権保障の歴史と現状

——選挙権を中心に——

井 上 英 夫

一 はじめに

平和と人権尊重の憲法を否定し、人権抑圧と戦争の方向へ向かう政治そして理論への激しい不信と怒りが、佐藤昭夫先生の諸業績とその生き方を特徴づけるものと思う。

第二次大戦時、「権力の価値観を押し付けられ、人間的感情も、物を考える力も、人間的成長も奪われ、みずから進んで死に向かうことを誇りに思うようにさえ、しむけられていた」⁽¹⁾佐藤少年にとっては、国民主権、平和と人権尊重の戦後憲法は、人類多年の自由獲得の努力の成果であると同時に、人間としての自己を取り戻すための、人間回復の宣言であった。したがって、人権侵害と戦争をもたらす政治そして理論を許容することは自己否定に等しく、その流れに対する不信と怒りは、はげしいものとならざるをえない。

佐藤労働法学は、労働者の基本的人権の展開をその任務とするのであるが、それに止まらず、日本社会の民主化、そして反戦平和をも課題としているといえよう。その理論的成果のうちもっとも重要なものとして、政治スト合法論の展開があげられるが、著書『政治スト論』の第一章「政治的ストライキと団体行動権の保障」の冒頭の一節が、このことを象徴していると思う。

「国の政治が人権抑圧と戦争の方向に傾くかぎり、労働者の人間的生存をまもるためには、労働組合もまた、ひろくすぐれて政治の問題——革命の問題はしばらくさておくとしても、職業的利益との関連の比較的かくれている平和や民主主義といった——に当せざるをえない⁽²⁾。」

佐藤先生のもとで労働法を学び、社会保障法研究へとすすみ、とりわけ障害者の基本的人権の保障を課題としている筆者には、戦時下佐藤少年の姿、そして人間らしい生活のために政治的課題に取り組むことを余儀なくさせられている労働者の姿は、日本の障害者の戦前そして戦後の姿に重なって見えるのである⁽³⁾。人間らしい生活をおくるためには、障害者もまた、労働者以上に団結し、政治的問題に対して発言し、行動せざるを得ない⁽⁴⁾。そして、障害者を始めとするハンディキャップを有するすべての人が社会から排除されることなく、等しく権利が保障されて初めて民主的かつ平和な社会が実現されたといえるであろう⁽⁵⁾。

本稿では、障害者の政治参加の実態と参政権保障の歴史を概観し、参政権保障の問題点を指摘することをもって、還暦のお祝いとさせていただきます。なお本稿では、選挙権を核に、狭義の参政権そして表現の自由等参政権的な諸権利を含め、広い意味で参政権と呼ぶのであるが、検討の対象とするのは主として選挙権である⁽⁶⁾。

(1) 佐藤昭夫「人間回復の文書としての憲法」『六〇年の断章——佐藤昭夫先生の随想断片と年譜・著作目録』、八八年、一頁。

(2) 佐藤『政治スト論』一粒社、七一年第一版、三頁。

(3) 後述在宅投票復活訴訟原告佐藤享如氏もまた、「敗戦でホッとし、民主主義が具体的憲法に、主権在民に唱われ……障害者も人間らしく扱われ……私達のような弱い立場のものもこれから日が当たらだろ」という新憲法への期待をもったのである(佐藤訴訟を支援する連絡会編『在宅投票制度復活訴訟の記録』HSK七四年二九号、五四頁)。しかし、障害者の場合、戦前だけでなく、新憲法下においても、「障害を持った人間を人間として扱ってくれんことが多かったなあ。やれ平等や、民主主義や、権利やとむつかしいことをいうても、どれもが私の前を通り過ぎて行きよった」(堀木訴訟原告堀木文子氏の述懐である、宮下忠子『堀木文子の半生』晩聲社、八〇年、一三九頁)。

(4) 社会保障の確立は障害者運動の重要な課題であるが、それは、憲法の民主主義的条項を国民の生活に具体化するためのたかひである。「そのなかで、障害者をうみだし、障害者のしあわせをふみにじる戦争政策に反対するたかひは、自民党政府が核戦場の危険を増大させる政策をつよめているときだけに、いっそう重要である。」吉本哲夫「障害者運動の歴史と課題」障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会(障全協)編『知っておきたい 障害者福祉制度活用の手引き』(以下『活用の手引き』)労働旬報社、八五年、三四九頁。

(5) 一九八一年、国際障害者年は「完全参加と平等」の実現を掲げ展開され、世界人権宣言公布四〇周年の八八年は、「国連障害者の一〇年」(八三一九二年)の後半年開始第一年である。八〇年一月三〇日に採択された国際障害者年行動計画(国連総会決議三四/一五八)に、特定のグループを締め出すような社会は「貧しい社会である」(六三項)との一節がある。国際障害者年については、拙稿「障害者の人権保障をめぐる国際的動向と堀木訴訟」法律時報八二年七月号四四頁以下等参照。

(6) 障害者の参政権保障については、別稿「障害者の参政権保障と玉野事件」法律時報八八年一月号六七頁以下、「世界人権宣言四〇周年と障害者の人権」賃金と社会保障八八年九九五号五九頁以下を併せて参照願いたい。

二 障害者の政治参加の実態と参政権保障の問題点

まず、障害者の選挙運動を始めとする政治参加の実態を見ておきたい。参政権保障については、障害者とその団体も運動の課題として重視してきてはいる。例えば、障全協は、八一年国際障害者年中央統一要求の第四に政治参加の権利の保障を掲げている（八一年四月一九日、障全協第一五回総会）。また、全日本聾啞連盟も、大会決議に「テレビ政見放送に手話通訳を挿入してろうあ者の参政権保障を」との一項をかかげるのである（八八年第三七回全国ろうあ者大会決議——日本聴力障害新聞八八年七月一日号）。しかし、障害者の政治参加に関する研究は筆者の知るかぎり皆無であり、その実態は明かでない。ここでは、我々の実施した「障害者の政治参加に関するアンケート」（八八年）調査を見ておこう。⁽¹⁾

回答者は総数一七七人（男性一一七人、女性四六人、不明一人）、障害種別は肢体不自由八七人、聴覚・言語障害三七人、視覚障害三一人、その他二二人である。実態調査としては不十分であり、パイロット的なものであるが、現状の一端は示しているといえよう。なお、分析にあたっては後述の玉野事件との関係で、言語によるコミュニケーションに障害をもつものとして聴覚・言語障害をまとめて中心的に扱っている。

(一) 政治参加の実態

①投票について 全ての選挙に投票に行く人は一四五人（肢体六六人、聴覚・言語三一人、視二六人）であり、全く投票に行かない人は五％に満たない。これは対象者が障害者団体に所属しているため政治に関する意識が高いこと

表1 あなたは、候補者の人柄や実績・政策などをどのようにして知りますか（複数回答可）

	肢体障害	聴覚障害	言語障害	視覚障害	その他	計
①知り合いからすすめられて	22	6	2	10	9	49
②テレビ・ラジオなどで	33	5	0	19	12	69
③ビラ・チラシなどで	35	6	1	6	11	59
④選挙公報で	28	12	1	15	14	70
⑤その他	16	19	0	7	6	48
N A	13	7	0	2	1	23

* その他の内容：（一人で複数回答している者もあれば、無記入の者もいるので数は合わない）

〈肢体障害者〉 新聞（5）、自主的に参加している（2）、支持政党がある（2）、演説会（1）、家族（1）

〈聴覚障害者〉 新聞（4）、支持政党がある（1）

〈視覚障害者〉 テープ（2）、点字物（4）、支持政党の人（2）、会合（1）

〈その他の障害者〉 演説会（2）、新聞（2）、直接話を聞く（2）

障害者の参政権保障の歴史と現状

と、投票行動を可能にする条件がある程度整っていることが原因と推測されるのである。障害者の参政権行使にとって組織、団体が重要な意味を持っていることを示しているといえよう。なお、投票に全く行かないものが肢体障害者に集中的に現れていることが特徴的なのであるが、投票については、交通条件、建物、投票所へのアプローチ等その阻害条件が肢体障害者に最も厳しく出ていると言うべきであろう。また、投票に行けない人のうち、障害との関係で投票に行きたくても行けないと回答した者が三〇%を越えると言いうことも注目される。

② 候補者の実績や、政策を何で知るか 表1に見られるように、聴覚・言語障害者の場合は、テレビ・ラジオは五件であり、二〇件がビラやチラシ、選挙広報でと答えている。また、知合いからすすめられてと答えたものの比率が、肢体障害、視覚障害に比べて低いのは、コミュニケーションの成立しにくさを示すものと言えよう。

③ 選挙活動について 選挙活動をした事があるものは、聴

表2 どのような選挙活動を行ないましたか

(複数回答あり)		肢体障害	聴覚障害	言語障害	視覚障害	その他	計
・電話で頼む	①ある	34	9	0	9	13	65
	②ない	10	18	1	5	0	34
・訪問した時に頼んだ	①ある	29	13	0	9	9	60
	②ない	15	14	1	5	4	39
・ビラ配布	①ある	30	20	1	5	9	65
	②ない	14	7	0	9	4	34
・会合での訴え	①ある	21	10	1	5	3	40
	②ない	23	17	0	9	10	59
・点字で伝える	①ある	0	2	0	5	0	7
	②ない	44	25	1	9	13	92
・手話で伝える	①ある	1	17	1	0	0	19
	②ない	43	10	0	14	13	80
・その他		5	4	0	7	0	16
N		41	7	2	16	9	75

* その他の内容：〈肢体障害者〉 手紙，パンフを送る（3）
 〈聴覚障害者〉 ファックス（2），葉書（2）
 〈視覚障害者〉 会った人に話す（6），手紙（1）

覚・言語で二六人（肢体四五、視覚一三）、全体で五六・四％と一般国民に比べても高い割合を示している。⁽²⁾ さききのべたように、回答者が障害者団体に所属する非常に積極的な層であることによるものである。しかし、働きかけの相手方は障害者仲間であり、健常者への働きかけをしたことのない人は、約三分の一あり、健常者に対するコミュニケーションの困難さが推測される。このことは、選挙活動をしたいと思ってもできなかった経験を持つ人の、三分の二以上が（数は少ないが二人中八人である）「障害が支障になってできなかった」とこたえていることでも理解できよう。

選挙活動の手段は、肢体障害の場合は、電話や訪問時の依頼が多いが、聴覚・言語の場合は手話（一八件―複数回答）とビラ（二一件）が高く、電話で頼んでいる例は九例にすぎない（表2参照）。視覚

障害の場合とはともかく、肢体、聴覚・言語障害何れの場合もビラ配布が選挙活動の有力な手段となっていることがわかる。

④選挙活動に当たって障害を補う手段としてどの様な保障がされなければならないか 特徴的なのは、障害によって若干の差異はあるが、手話通訳、障害者を支える仲間の存在、ファックスの使用、パンフ、ビラ等の文書類の使用、音や手で判別するメディアの利用など、障害者と健常者のコミュニケーションを確保する手段の保障を求める声が大きな割合を占めていることである（全回答数の七四％）。

(二) 選挙制度への要望

したがって、選挙制度に対する要望は多様なものとなる。これらの要望は現在の参政権保障の不十分さ、問題点を的確に指摘しているのである。基本的には、より自由な選挙活動への要求である。そのうえで、コミュニケーションの保障を始めとする、ハンディキャップを軽減するための措置を求めているのである。

a 投票については、在宅、郵便投票の拡大、在宅点字投票を求める声があり、郵便不在者投票制度の費用を自治体負担にすることと経済的保障も要望されている。また、移動の自由を含めて投票所を利用しやすくすること等、投票所についての要望が肢体、視力障害者からあがっている。

b 戸別訪問を認めて欲しい（肢体、聴覚・言語）

c ビラ、チラシ、資料等文書の郵送、配布を自由に（肢体、聴覚・言語）

d 手話通訳の保障。聴覚・言語障害者からは、政見放送のみならず訪問等選挙活動時の手話通訳の保障をして手

話通訳付きの立会演説会の復活が強く求められている。

e 聴覚・言語障害者からは、ミニファクスの利用を認めよ、そして視覚障害者からは、選挙期間中の電話料金の保障の声がある。

以上、不十分な調査であるが、ここに寄せられた声は、日本の選挙制度の厳しい規制が障害者の場合一層厳しい桎梏となり、また権利行使のための援助・保障がまったく不十分なことを示している。

- (1) 対象者は障害者(児)を守る全大阪連絡協議会、富山県障害者(児)団体連絡協議会、ゆたか福祉会等に所属する人々であり、本人面接聞き取り、本人書き込み、電話による聞き取りを併用した。なお、後述玉野事件に於ては、脳性マヒの障害者(身体障害者手帳二級)を持つ四方宣行氏が、障害者の選挙活動の困難さ、とりわけ文書の重要性を証言している(八七年七月一日、八八年六月一日証人尋問調書)。
- (2) 柚正夫、大賀睦夫「選挙運動の実態」法政研究四八巻三・四号、八二年、一九五頁によれば、衆議院議員総選挙においては、自ら選挙運動をしたものは九%程度に過ぎず、より身近とされる地方議会選挙でも一五%にとどまる。

三 障害者の参政権保障の歴史と現状

一九八八年は、国民参政九八周年、普選六三周年、そして婦人参政四三周年である。そして視力障害者の点字投票も、普通選挙法と等しい歴史を持つ。しかし、在宅投票制度は七四年に復活したとはいえ、投票所へ行けない在宅の障害者のごく一部が利用しうるに過ぎず、いぜんとして投票への道は遠い⁽¹⁾。また七一年、立会い演説会での手話通訳の公費負担実施によるろうあ者にとっての「普通選挙」実施も、八四年の立会演説会廃止により消え去るなど、全て

の障害者にとって平等に投票の権利が保障された、すなわち普通選挙が実施されたとは言えない状態である。

在宅投票復活訴訟原告佐藤享如氏の新憲法公布時の、「民主主義と言うことで、今までと違った言ってみれば国の主人公が国民になる。その意味でも身体障害者も人間としたら、政治的に発言したり活動したりすることもできるのではないか。そしてそう言う特別の措置を期待できると感じました」という期待は実現されな⁽²⁾いままとい⁽²⁾ってよいだろう。

しかし、歴史的にみれば、その歩みは遅いとはいえ、障害者の参政権保障獲得の運動は確実に前進しているのである。特に選挙権獲得の運動と保障の広がりは次のような過程を経ているとい⁽²⁾ってよいであろう。第一段階は、投票権の行使であり、点字、代理、在宅投票等、投票所における自書主義原則の修正を拡大するものである。第二段階は、演説会等に於ける手話通訳等、障害者が投票に必要な情報を得るための保障をもとめるものである。これは同時に、第三段階における障害者が立候補^{II}被選挙権を行使する場合の、政見放送等への手話通訳の保障等による情報保障と表裏一体の関係に立つ。第四段階は、より積極的に、運動員そして一般市民として選挙活動をし、さらには日常的に政治活動を展開する段階ということになる。

こうした、選挙権保障の拡大は、障害者の活動範囲の拡大、言葉を変えれば社会参加の拡大と運動の広がりを意味するものである。後に述べる玉野事件は、この最後の段階における選挙権の保障を求めるものであり、この段階になると、障害者のみならず国民全体に厳しい制限が課せられ主権者としての選挙権、参政権が侵害されていることに対する運動となる。

以下、障害者の選挙権保障の拡大の過程と現状を簡単にみておこう。ここでは、(一)投票に関する保障として(1)点字投票、(2)代理投票、(3)不在者（在宅、施設）投票、(二)選挙における情報保障として、点字選挙広報等と立会演説会、政見放送における手話通訳の問題、(三)選挙活動の自由、そして(四)参政権保障の基礎としてのコミュニケーション保障について個別に検討する。しかし、この問題に関する資料は極めて少ないので、それぞれの制度の相互関係、そして障害者団体等の運動のより詳しい分析は他日を期したい。

(1) 前述佐藤亨如氏の川柳に「投票所月より遠く寝たつきり」と言うのがある。前掲HSK二九号、六〇頁参照。

(2) 七三年一月二〇日札幌地裁での陳述。同五四頁。

(一) 投票にかんする保障

(1) 点字投票

投票については、公職選挙法（公選法）上限られたものではあるが障害者の活用できるものとして、不在者投票及び郵送による在宅投票、点字投票、代理投票の制度がある。特に歴史が古いのが点字投票であるが、視力障害者は、投票管理者に申し立てて点字投票ができる（公選法四七条、施行令三八条）。

① 普通選挙法実施と点字投票

わが国の普通選挙は、一九二五年の衆議院議員選挙法の改正によって実現された。同法は、大正デモクラシー期の盛り上がった民衆の力を背景にしているとはいえず、その性格は衆愚観、天皇制的統治観に基づき、選挙権は与えられ

るものであり、政治への参加は国民の権利というより、国家への義務として捉えられていた。⁽¹⁾

その天皇制下の、政治法たる普選法の中に盲人の点字投票が認められたのである。

衆議院議員選挙法（二五年五月五日法律第四七号）の二八条は、「投票ニ関スル記載ニ付テハ勅令ヲ以テ定ムル点字ハ之ヲ文字ト見做ス」と規定し、衆議院議員選挙法施行令（二六年一月三〇日勅令第三号）の二一条はこれを受け、「衆議院議員選挙法第二八条ノ規定ニ依リ盲人ガ投票ニ関スル記載ニ使用スルコトヲ得ル点字ハ別表ヲ以テ之ヲ定ム」と規定したのである。⁽²⁾

点字投票は、「多年にわたる盲人の宿望⁽³⁾」であった。二二年六月には、大垣市議選で点字投票が有効と認められ、各地で点字投票の問題が議論され点字投票が全国に拡大したといわれるが、選挙の際の点字投票公認運動の契機となったのは、大阪府下などを中心に行われた点字巡回指導であった。これは、二二年に、「点字大阪毎日」を発刊していた大阪毎日新聞が大阪毎日新聞慈善団をつくり、社会奉仕活動として、成人の盲人で教育を受ける機会を失ったもののために行ったものである。それよりさき二〇年に結成された「帝国盲教育会」は、二四年第四回大会で「点字投票公認」に付いて審議している。

こうして、普通選挙運動と一体となった多方面の点字公認の運動が実った訳であるが、その意義について大河原欽吾著『点字発達史』は、次のようにのべている。

「盲人は此に至って立憲政治に参興し、国民の権利義務の行使に於て一般国民と異なることなきに至った。誠に盲人の幸福である⁽⁴⁾」と。

以上の点字投票公認の経緯を見ると、普通選挙、そして点字の公認は二つながら盲人の要求であり、また、点字による「投票」の公認は、点字の「社会的法制的価値」（大河原）の成就としてうけとられたのである。このことは、点字による教育の拡大と点字投票の公認運動が表裏一体のものとして展開されている事からも理解できよう。

それでは、何故点字投票が公認されたのであろうか。改正の理由として『衆議院議員選挙法改正理由書』は六点を挙げている。これによれば、点字投票の公認も前述の普通選挙法の基本的性質の枠内で考えられていたことはあきらかである。つまり、民主主義の理念に即し、参政権を「平等」に盲人に拡大して行くのでなく、むしろ「同情」の念から救済されたものである。

理由書の第一点はいう。「本来選挙権ヲ有スルニ拘ラズ単ニ盲目ト云エル身体的不能ノ為ニ之ヲ行使スル能ハサル者ハ頗ル同情スベキモノニシテ適当ノ方法ヲ講シ之ヲ救済スルハ必要アリ」（傍点筆者）と。

第二に、盲教育の発達にともない一般に点字が普及し一般人の場合の文字と変わりない状態になったことが挙げられている。

第三に、盲人の場合に点字を認めると、文字を解しないため自書できない者との権衡を失うとの意見に対しては、投票の秘密と選挙人の能力識別の二つの側面から自書主義を採用することは「理論上根底アルコト」であり、盲人に選挙権を行使させないのは適当でないことかたえている。

第四に、点字投票を認めると秘密投票主義を破るとの説には、常にそうした弊害があるとは限らないし、仮に少しの弊害があっても「之カ為メニ盲人ノ如キ特別ノ境遇ニ在ル者ノ貴重ナル選挙権ノ行使ヲ阻止スルコトハ適当」では

ない、と注目すべき見解を述べている。

第五に、点字による氏名の表示は、機械的な活字の押捺等とことなり、「其ノ実質ニ於テ自書ト区別スベキ理由」はない。

第六点は自書主義を変更しない理由が述べられているが、第三点で述べた理由を繰り返し、さらに技術的な理由として候補者の名前を印刷し各投票所に配布することは、「我国ノ現状ニ鑑ミ実行困難ナリ」としている。

結局点字投票の公認は同情の念により、亦投票自書主義もなんら変更するものでもなく、其の意味で一般に受け入れられ易いものであったと言えよう。そのためか、第五〇回の帝国議会でも殆ど議論らしい議論はされていないのである。⁽⁶⁾

②点字投票の実態と問題点

点字投票が実施されたのは、二八年第一回普通選挙であるが、総数は五、五六八人が投票している（有効投票数五、三七六、無効一九二―無効率三・四五％―表3参照）。その後も制度は、引き継がれ（現行公選法四七条、施行令三八条、点字による不在者投票について五〇条三項、五三条三項）、五五年後の八三年選挙における数値が総数一一、五七〇（有効一、一三九七、無効一七三一・五〇％）であるから相当関心が高かったとみるべきであろう。

しかしながら、八〇年厚生省の身体障害者実態調査によれば、一八歳以上の視覚障害者は、全国に三十三万六千人（八七年調査では、三〇万七千人）、そのうち身体障害者手帳一級は十二万八千人（同一〇万七千人）、二級は五万二千人（同六万六千人）と推定されている。これら、重度の視覚障害者の数に比較すれば余りに少ない数と言わねばな

表3 点字投票者数の推移

	総 数	有 効	無 効	無効率 %
1928	5,568	5,376	192	3.45
30	5,459	5,207	252	4.62
32	4,852	4,663	189	3.90
36	5,207	4,971	236	4.53
37	4,665	4,503	162	3.47
42	—	—	—	—
46	6,170	5,587	573	9.29
47	—	—	—	—
49	6,371	5,860	511	8.02
52	7,282	6,959	323	4.44
53	6,769	6,551	218	3.22
55	7,154	6,945	209	2.92
58	8,129	7,938	191	2.35
60	8,294	8,127	167	2.01
63	8,801	8,651	150	1.70
67	—	—	—	—
69	9,729	9,562	167	1.72
72	11,092	10,910	182	1.64
76	12,120	11,952	168	1.39
79	11,061	10,934	127	1.15
80	12,654	12,370	284	2.24
83	11,570	11,397	173	1.50

早法六四卷四号(一九八九)

- * 衆議院議員総選挙結果調より
 - 28年～47年までは、内務省地方局
 - 49年は、全国選挙管理委員会
 - 52年～58年までは自治庁選挙部
 - 60年～67年までは自治省選挙局
 - 69年以降自治省選挙部調
- * 無効率は総数に対する無効票の割合である

らない。⁽⁶⁾つまり点字の使えない人、点字が使えても高齢、障害等により投票所へ行けない人にとっては点字投票の公認も意味を持たないのである。

実態は明かではないが、点字の使えない人は、文盲として後述の代理投票をすることが可能としても、投票所に行けない人には点字による郵送投票が認められる必要があるろう。⁽⁷⁾

この点が問題になったのが、京都の村山事件である。京都府田辺町で、全盲で二〇年以上寝たきりだった村山明美氏に、選挙管理委員会が在宅で投票できる郵便投票証明書を交付し、村山さんは、七九年一月九日から二年三ヶ月の間に五回にわたって「在宅点字投票」の一票を投じたものである。後述のように在宅郵便投票は七四年に一部復活するのであるが、選挙も村山氏も、点字による在宅投票も同時に認められたと勘違いしたためである。ミスを知った選挙は、八一年四月一八日「証明書」の返還を求めた。

村山氏は、「証明書を返せば、間違った法律を認めたようで納得できません。手元にあってもしかたないかも知れませんが、力の弱い私の抵抗です。参加とか平等とかいわれても、こんな所で差別されては、障害者年の意味もありません。せめて、選挙の自由は認めて欲しい⁽⁸⁾」として返還に応じなかったのである。

公選法は、先に述べたように、「投票に関する記載については、政令で定める点字は文字と見なす」(第四七条)と規定する。この規定が盲人の点字投票公認の規定として積極的意義を持ったことは前述の通りである。ところが、在宅投票の手続きを規定する政令五九条の三は、「当該選挙人が署名(点字によるものを除く。次条第一項及び五九条の五において同じ。)をした文書をもって」郵便投票証明書の交付を申請することができると規定している。たしかに点

字による投票そのものは禁止されていない。しかし、郵便投票証明書の申請のための文書への「署名」、投票用紙及び投票用封筒の請求の為の文書への「署名」（五九条の四）、そして投票のための投票用封筒の表面への「署名」（五九条の五）から、点字を排除することによって、点字による投票を実質的に禁止しているのである。

つまり、「投票に関する記載」に付いては、点字は文字と見なされているのであるが（したがって、第五九条の五は、「候補者一人の氏名を記載し、これを投票用封筒にいれて封をし」と、何等点字投票を否認していない）、「署名」は、投票に関する記載ではないので、「署名」された点字を文字と見なさないでよいと言うことである。こうした「神業的な技巧をこらした」⁽⁹⁾規定の背景には、在宅郵便投票は、例外中の例外であり、なるべく範囲を限定したいとの行政当局の考えがある。

しかし、点字投票公認の趣旨——点字を文字と認めた——と、後述の在宅投票制度の復活の趣旨——投票所投票主義の例外を認めた——を考えると、点字による在宅投票も認められて当然と言うべきであろう。

- (1) 一九二五年二月二日加藤高明首相衆議院本会議演説。普選法制定の背景とその本質等については仙正夫「選挙法」『講座日本近代法発達史』第四卷、五八年、勁草書房、特に三二頁参照。
- (2) 普選実施に伴う二六年の府県制・市制町村制の改正により地方選挙でも点字投票が可能となった。大平敬四郎「選挙制度の変遷（13）」選挙時報八七年六・七号、二三頁以下参照。
- (3) 以下、『世界盲人百科事典』日本ライトハウス、七二年、六七頁等、大河原欽吾『点字発達史』培風館、三七年、二二七頁以下、山口芳夫『日本点字史Ⅰ』自费出版、七九年、関係年表参照。なお、鈴木力二編『図説盲教育史事典』日本図書センター、八五年、一五九頁は、点字投票の要望が表面化したのは「大正二年五月岡山市会議員選挙に音楽師難波惣吉の投じた点字投票が無効とされ、それを同地の新聞が不法として連日論述して大問題となったときであろう」と指摘している。

(4) 大河原前掲書二二七頁。なお「全国の盲人亦此の機運に際して点字投票の有効を要望し各種団体は立って一斉にその実現の運動に従事した」とされる。かなり広範な運動が展開されたことが推測されるのである。

(5) わずかに、荒川五郎のローマ字の有効性に関する質問にたいし、潮政府委員の、点字は文字でないと言う人に対して選挙法上では文字と認めると明記したものであると言う趣旨の回答がみられる。『第五〇回議會四』帝國議會衆議院委員會議録四四四『臨川書店刊、二五年二月二六日。』

(6) 点字毎日七四年六月三〇日号は、点字投票公認五〇年を機会に、参議院選の点字投票の総特集を組んでいる。五三年第三回からの七回の参議院選を分析したものであるが興味深いので紹介しておこう。第一点は点字投票数一万票が「夢」だったことである。最も多かった第八回で九、六〇〇台だったが第九回には八、〇〇〇台に転落している。第二に、点字投票はほぼ全体投票数一〇万票に付き二一票程度であった。第三に、無効率は第一回総選挙を下まわれずかなり高い。しかし、投票総数の伸びに比べて無効票の減少は、政治意識の向上が原因とみるべきだろうと分析している。最後に、点字だけの投票率は、基礎票がはつきりしないためつかむのが困難だとしているが、点字広報の配布数を目安にして、その四分の一（七一年選挙時一万一五〇〇人）を点字による盲人有権者として推定している。

(7) 「文盲」とは点字による記載能力のないすべての者を含むと解されている。自治省選挙部『公職選挙法逐条解説』政経書院、七〇年改訂新版、二五一頁。

(8) 事件に付いては、全国障害者問題研究会編『障害者問題一問一答』全障研出版部、八一年、一九九頁以下、点字毎日八一年五月三日号参照。

(9) この点につき詳しくは、松本晶行「統法律散歩(一四六)」点字毎日八一年四月一二日号参照。「選挙権」という国民の基本的権利の行使に、このような不自然な方法を強いるのは問題ですし、そもそも現行の制度(在宅投票制度―筆者注)は点字署名の可否を別としても、点字投票を全く念頭においていないといわざるをえないものです」。

(2) 代理投票

身体の故障(一時的な怪我の場合も含む)から身体障害者福祉法の規定する「障害者」より広い)または文盲により

自ら候補者の氏名を記載できない場合は、投票管理者へ申請して代理投票することができ（公選法四八条）。文盲の場合も、自書できないということから、社会的ハンディキャップを負っているという意味で「障害者」といってもよいであろう。⁽¹⁾

現実に視覚障害者や聾啞・言語障害者では、その障害が原因で学校教育を受けられず、点字を知らず（例えば掘木文字氏）または文字の読み書きができない（玉野ふい氏）ということになるのである。

①代理投票

一八八九年の衆議院議員選挙法（二月一日法律第三号）は、文字を自書することのできない選挙人に付いて吏員による代理投票を認めたが、一九〇〇年の改正（三月二九日法律第七三号）によって代理投票制度は廃止されてしまう。戦前の制度で問題とされたのは文盲であり、障害者にたいして特に配慮はされていないのである。⁽²⁾

②「障害者」の代理投票

これに対して戦後の四八年衆議院議員選挙改正法（七月二九日法律第一九五号）では、ひろい意味の身体障害者に対して代理投票の方法を取ることとをまとめた。同法二七条の二は「身体の故障により自ら議員候補者の氏名を記載することとあたわざる選挙人は……その申請により投票管理者に於て投票立会人の意見を徴し選任するものをして議員候補者の氏名を記載し投函せしむることを得」と規定した。

同法を審議した第二回国会でも殆ど議論なしに導入されている。この代理投票制度と後に検討する不在者投票の制度の拡充（病人、妊婦等のための在宅投票を含む）は、戦後改革の時期にあって、民主的選挙法の原則にかなった措

置として、抵抗なく受け入れられたのであらう。⁽³⁾

さらに、選挙制度の統一法典と言うべき五〇年の公職選挙法は、自書能力のない文盲者に対しても代理投票を認めたのである(四八条)。

その提案理由では、国民の自由権を基礎としながら秩序を維持し、公正を確保するための立法の困難性が語られているのであるが、そのなかで、選挙権の拡大に関しては比較的積極的である。

「選挙制度創設以来制限し来たる自書主義を緩和し、文盲者には代理投票を認めることとし、不在投票の範囲を拡張して監獄または少年院に収容中のものにも投票の道を開きました。これらは選挙権、被選挙権に関する拡張事項でありまして、多年にわたる宿題を一挙に解決したのであります」⁽⁴⁾

以上、代理投票等投票機会の拡大は、「多年にわたる宿題を一挙に解決する」ほどのものとは言えないが、数少ない民主化の成果の一つとして、貴重なものといえよう。⁽⁵⁾

(1) 「身体の故障」とは、指先、腕の疾病、中風、失明等を意味するものとされる。前掲『逐条解説』二五一頁参照。なお、障害の三層構造による把握からすれば、日本の行政の「障害」概念は狭すぎるのである。上田敏『リハビリテーションを考える』青木書店、八三年、五三頁以下等参照。

(2) 簡単な経過については、前掲大平論文一八頁以下参照。

(3) 同時に同法は、不在者投票事由の規定を勅令から法律にし、在宅投票制度を拡充した。「非民主主義的な選挙運動の制限強化に対して、他方、投票権を生かすために候補者の氏名を記すことの困難な選挙民に対し、代理投票を認める規定(法第二七条ノ二)、また不在投票を認める事由を勅令から法律化し、その範囲をひろげたことは民主的選挙法の原則にかんたった措置と考えられる。」⁽¹⁾ 柚正夫「公職選挙法の成立」社会科学研究三一巻五号、八〇年、二五頁。

(4) 五〇年三月一日、衆議院本会議生田和平選挙法改正に関する調査特別委員長提案理由説明。全国選挙管理委員会『選挙制度国会審議録第四輯』三七五頁。鈴木良一・磯貝一男「選挙制度の変遷(1)」選挙時報八五年六月号、四頁参照。

(5) 袖前掲「公職選挙法の成立(2)」社会科学研究三一巻六号、五一頁参照。

(3) 不在者（在宅、施設）投票

以上の方法は、いずれも投票所へ行く必要があり、障害者のハンディキャップの実状に合わない。そこで、不在者投票の一環として郵送による在宅投票ないし施設における投票が重要な意味を持つのである。

① 郵送による在宅投票、施設投票の歴史

いわゆる在宅投票とは、不在者投票の一つとされ、身体に重度の障害がある者は、その現在する場所に於て投票用紙に記載し、郵送して投票することができるといふものである（公選法四九条二項）。

広く不在者投票は、二五年普通選挙法において採用されたが、この時点での対象者は、船員、鉄道従業員、漁業者などであった。⁽¹⁾

i 戦後民主化措置としての在宅投票

しかし、戦前は在宅投票の制度はなく、戦後四八年衆議院議員選挙改正法により、不在者投票の事由が法律によって規定され、「疾病負傷妊娠もしくは不具のためまたは産じょくにあるため歩行著しく困難なもの」について郵便による投票が認められた在宅投票制度が設けられたのである（三三三条⁽²⁾）。

参議院議員選挙の場合も、衆議院議員の選挙の投票の例によることになっていた（参議院議員選挙法―四七年法律第一

一号)。また地方公共団体の議会の議員及び長の選挙については地方自治法によって在宅投票制度が採用されていたのである(四七年法律第六七号)。前述のように四八年法はこの地方自治法の規定を国政レベルに拡大したものである。⁽³⁾

五〇年公職選挙法はこれらを引き継いだ。法四九条及び同法施行令五八条は、不在者投票制度の一つとしていわゆる在宅投票制度を認めたものである。それは、疾病等のため歩行が著しく困難であるものがこれを理由としてその現在する場所で投票用紙に候補者一人の氏名を自書し、これを封筒にいれ選挙の前日までにそのものが登録されている選挙人の属する市町村の選挙管理委員会の委員長に対し郵送し、または同居の親族をして提出させることによって行なう方法である。⁽⁴⁾

五〇年法以前の制度ともっとも違うところは、それ以前の制度が一種の郵便投票制度であるのに対して、新制度ではこれに加えて、同居親族の提出による投票をも認めたことである。この点が悪用され、選挙違反の主たる要因となるのである。⁽⁵⁾

公職選挙法の制定に当たっては、国民の自由権の尊重が強調されている。同法の提案理由説明で、前述生田和平選挙法改正に関する調査特別委員長は、「国民の自由権を基礎として、これらの制限をいかに撤廃し、また緩和し調整するかが重大なる鍵であると考ええる」とのべている(五〇年三月一五日)⁽⁶⁾。そして自書主義を緩和し、前述のように選挙権を拡張し多年に渡る宿題を一挙に解決したというのである。

しかし同時に、「しかしながら、正当なる選挙を行うには秩序を維持し公正を確保せねばならない」と、秩序と公正が強調され、結局、選挙の自由原理に公正原理が優先してしまうのである。⁽⁷⁾戦後の民主的改革もこの点では限界を

示したのであるが、在宅投票制度の導入は、先に述べた代理投票制度の拡大と共に投票機会の拡大として、数少ない民主化の成果と言えることは既に述べた。⁽⁸⁾

しかし、せつかくの民主的措置も、五一年四月の統一地方選挙において、不在者投票特に在宅投票の悪用による選挙違反が多発したとされ、五二年の公職選挙法改正（八月一六日、法律第三〇七号）によって廃止されてしまうことになる。

ii 戦後の「逆流」と在宅投票制度廃止

五二年改正法は、公選法四九条の改正として「選挙人の現在する場所における投票」を排除し、「不在者投票管理者の管理する場所」における投票を記載する場所においてのみ投票させることにした。結局、この「改正」で、在宅で投票日にも不在者投票日にも投票所へ行けない者または著しく困難なものは投票の機会を奪われてしまったのである。

すでに、占領政策は「転換」し、五〇年朝鮮戦争勃発、警察予備隊の発足による再軍備、レッド・パージ、と五一年には占領法制の「逆コース的」改正が始まる時期であり、同法改正は戦後の長期保守支配を選挙制度の側面から支えるものであった。⁽⁹⁾ そのため改正作業は自由党を主力とする保守勢力の圧倒的な優勢の中で極めて円滑に進められ、せつかくの戦後民主化の措置たる在宅投票制度も簡単に廃止されてしまうのである。

iii 佐藤訴訟と在宅投票制度復活運動

事故により、下半身付随となり寝たきりだった佐藤享如氏も反動立法によってその参政権行使の機会を奪われた一人である。佐藤氏は、この在宅投票制度の廃止は、身体上の欠陥その他の理由によって、定められた投票所に行くこ

とが不可能ないし著しく困難な者から、正当かつ合理的な理由なく選挙権を奪うものであるとし、七一年六月二四日札幌地方裁判所に提訴した。これが在宅投票制度復活訴訟であり、最高裁で敗訴の結果となるものの（最（一小）判八五年一月二一日判時一一七七号三頁）、障害者の参政権保障について裁判という手段により争った最初の事件として画期的なものとなり、七四年法改正で在宅投票が一部復活するのに大きな契機となったのである。

訴訟は、国家賠償法による損害賠償請求の形をとり、六八年から七一年の三年間六回の選挙での投票ができず、「国民としての基本的権利である参政権を行使できないことにより筆舌に尽くしがたい精神的苦痛」を被ったとして、国に対し慰謝料六〇万円を請求した。

ここでは、訴訟の経過を詳しくたどることはできないので、両者の主張の根幹のみみておきたい。

原告が、国家賠償という訴訟形態をとったのは、違憲訴訟の困難性という訴訟法上の問題も在ろうが、国家の謝罪を求めるといのが、原告の気持ちに最も適していたためであろう。一審の最終準備書面は次のように言う。

「即ちこの裁判は、身体障害その他の事由によって歩行困難な人々が、その政治生活の場において国民として平等に取り扱われることを求めると共に、これまで国民として認知していなかったことについて謝罪を要求する裁判であり、これが達成されることによって、以後その政治的意思を政治に反映させ、自らを人間として、個人として尊重させるという憲法の理念に沿った（そしてまた人類普遍の理にかなう）方向に国の政策を転換して行くための出発点ともなる重大な裁判である。」⁽¹⁰⁾

これに対して、被告国側の主張は、投票についてどのような制度を採用するかは立法府が合理的に決定しうるとす

る、立法裁量論に立っている。したがって、在宅投票制度も、もともと「便宜的な措置」であり「身体障害者に対する恩恵の付与としての性質」を有するのであり、その廃止が合憲か、違憲かという法律問題を惹起するものではないとするのである⁽¹¹⁾。

ここには、先に述べてきたような、在宅投票制度を始めとする投票権の拡大が、憲法の参政権保障をより実質化する民主的措置としての歴史的意義をもったことは、一顧だにされていないのである。

なお、施設での不在者投票の制度は、この自宅での在宅投票制度廃止の「代わりに」歩行が困難なものにたいして「投票の機会と便益をできる限り保障」するものとされた⁽¹²⁾。例えば、都道府県の選挙管理委員会の指定する病院、老人ホーム、国立保養所等に入院、入所中の者は不在者投票管理者である病院長等が管理する投票の記載をする場所に於て不在者投票をすることができるといふものである（四九条第三号、施行令五五条第二項二号、五六条第一項、第五八条）。

さらに、この病院等での不在者投票制度は更生援護施設及び保護施設（六八年政令改正）、身体障害者療護施設（七四年政令改正）に拡張されるのであるが、この不在者投票制度を持ってしても、在宅で歩行困難な障害者等の人々の投票は不可能で、在宅投票制度廃止の不合理性は明らかであり、その復活を求める運動は非常に強くなるのである。

たとえば、六六年以降一〇〇を越える障害者団体が在宅投票制度復活の署名運動を展開しマスコミをつうじキャンペーンをおこなった。六七年には衆参両議院にたいする請願も行われている⁽¹³⁾。ちなみに、視力障害者の間にも関心は高く、点字毎日でも何度も在宅投票制度および佐藤訴訟について取り上げている。

七三年三月一八日号は、日本身体障害者団体連合会が、数年来在宅投票制度の復活を要望していることを報じ、

「政治がこれほどわれわれの日常生活に大きな影響を与えている今日、選挙権を有効に使わなければなりません。在宅投票制度の復活は当然であり、早急に実施して欲しい」との連合会副会長の談話を掲載している。同時に江崎自治大臣が衆議院予算委員会で在宅投票制度を早急に検討すると答弁したことを報道、以降この動きを追跡している。

また、佐藤訴訟を支援する連絡会のメンバー数人が、佐藤訴訟完全勝利のため世論を喚起するのが目的で集団訴訟を計画中との報道も見える（点字毎日七四年一月二七日号）。

こうした動きの中で、政府は、七四年四月一六日公職選挙法改正案を国会へ提出、同六月三日公選法が改正されるのである（七四年法律第七二号）。

そして、六月二五日には、佐藤訴訟は結審し、七月七日には、佐藤訴訟支援のため七人の原告団が結成され、総額四二〇万円の慰謝料請求として第二次訴訟が札幌地裁に提訴された。

iv 佐藤訴訟一、二審判決と選挙権保障の実質的平等

同年一月九日、札幌地裁小樽支部は、在宅投票制度の廃止は、実質的に選挙権を奪うに等しい違憲の措置であるとして、国に一〇万円の支払いを命ずる判決を下したのである。⁽¹⁴⁾

判決理由は、第一に、選挙権の有無、内容についてこれをやむをえないとする合理的理由なく差別することは、憲法上国民主権の表現である公務員の選定罷免権および選挙権の保障ならびに法の下の平等に違背すると、選挙権と法の下の平等の両側面から捉える。

第二に、合理性判断基準として、「一部のものの選挙権の行使を不可能あるいは著しく困難にするような選挙権の

制約は、必要やむを得ないとする合理的理由のある場合に限りべきであり、この見地からすれば、右制約の程度も最小限でなければならぬ。さらに弊害除去の目的のため在宅投票制度を廃止する措置が合理性あるというためには、「弊害除去という同じ立法目的を達成できるより制限的でない他の選びうる手段が存せずもしくはこれを利用できない場合に限られる」といわれるLR A基準を採用した。そして、原告のような身体障害者の投票を不可能あるいは著しく困難にした国会の立法措置は、「立法目的達成の手段としてその裁量をこえ、これをやむを得ないとする合理的理由を欠くものであって、憲法第一五条第一項、第三項、第四十四条、第一四条第一項に違反する」とした。

第三に、国会は、「立法をなすにあたっては違憲という重大な結果を生じないよう慎重に審議、検討すべき高度の注意義務」に違背した過失があったとした。

国会の立法裁量に、LR A基準による枠をはめ、国家賠償も認めた地裁判決は、選挙権保障を、画に書いた餅でなく障害者に実質的に保障したものととして、画期的な意義を持つ判決であった。ただ、選挙権と平等との関係は必ずしも明白ではない。

これに対し、七八年札幌高裁判決は、結論的には国家賠償を否定しているのであるが、在宅投票制度を復活しなかったことにつき合理的と認められるやむを得ない事由が在ったとは言えないとして憲法違反としている。その理由のなかで、選挙権と平等の関係に付いて展開しているのが注目されるのである。

選挙権の平等が選挙権の内容の等価値化の要求ないし選挙権行使の機会の平等な確保の要求にいたらざるをえないという、選挙権の平等の原則の歴史的発展の経過ないし趨勢と、一定の年齢に達した国民のすべてに対して平等に選

挙権ないしその行使を保障することは論理必然であるという、憲法の採る議會制民主主義の論理的帰結の両面から、「憲法一四条一項の定める法の下の平等は、選挙に関して言えば、国民は各自の身体的、肉体的、社会的条件に基づく属性の相違に拘らずすべて平等に選挙が与えられ、且つ右相違に應じた取扱により平等にその行使の機会が与えられるべきもので在ることを意味するもの」とする。そして、憲法一四条一項は形式的平等を意味するに過ぎないとする国側の主張に対して、法の下の平等の原則は、実質的な平等を意味し「相違に應じた合理的差別扱いを許容するものであるのみならず、進んで当該相違に應じた合理的差別を命ずる原理でもある」とい⁽¹⁵⁾きるのである。

こうして、一審、二審判決（結論はともかく）は、選挙権保障について、実質的平等の観点から光を当て、障害者の選挙権行使へ道を開いたといえよう。それは法の下の平等原則の深化、発展であると同時に選挙権として参政権保障の深化、拡大でも⁽¹⁶⁾ある。

v 七四年法改正と在宅投票制度復活

こうした、佐藤訴訟を始めとする在宅投票制度復活の要求が強まる中で、法改正がされたのである。法改正の理由として、町村国務大臣は、「国民の選挙権、投票権を確保するということは民主政治の基本を成すものであることは申すまでもないこととございまして、そういった意味合からできるだけ多くの国民が投票できるようにするということは、これは申すまでもなく当然の事でございます」とのべている。しかし、すぐに「認めるとするならば一体どうゆうふうなやり方をする事によって選挙の公正が確保できるか、やはりこの基本の問題を十分に解決できるめどをつけてからこの問題の解決に当たるべきだというのが私どもの基本的な考え方でございます」と、むしろ選挙権の拡

大の視点よりも、五六年選挙時にみられた選挙違反事件を理由とした「公正」の視点が前面に出て来るのである。⁽¹⁷⁾

また、佐藤訴訟の中で、国側は、「右法案を提出するに至ったのは、戦後三〇年近くを経過し、民主教育の浸透等により国民の政治意識は昭和二十七年当時に比して向上し、また福祉行政の充実により対象者の把握がより容易となつたことなど状況の推移」がみられることをあげている。⁽¹⁸⁾

半世紀の時を経て、この説明は戦前二五年普選法当時の理由——「学制頒布以来実に五〇余年を経ましたる今日においては、国民の知見も大に進み、国民教育の普及並びに程度に至りては、世界列強に比して別にそん色ありとも考えられないのであります」（加藤首相二五年二月二一日提案演説）——となんら変わらないことに驚かざるを得ない。基本的に、「国民の知見向上」＝「国民の政治意識の向上」という判断の前提としての愚民、衆愚観にたっているといえよう。

したがって、「できるだけ投票権を広く確保する」という一方で、「選挙の公正があくまで確保」されなければならぬとして、対象者を、寝たきり老人三十五万三千人その他多くの歩行困難者を除外し、重度の身体障害者手帳所持者約一〇万人に限定してしまうのである。⁽¹⁹⁾

すなわち、公選法四九条二項として、「選挙人で身体に重度の障害のあるもの（身体障害者福祉法第四条に規定する身体障害者又は戦傷病者特別援護法第二条第一項に規定する戦傷病者であるもので政令で定めるものをいう）の投票に付いては、……政令で定めるところにより、……その現在ある場所において投票用紙に投票の記載をし、これを郵送する方法により行わせることができる」との条項が加えられたのである。しかし、公選法施行令（七四年二月

二五五政令第三九四号)は、身体障害者を、「身体障害者福祉法一五条第四項の規定により交付を受けた身体障害者手帳に、両下肢、体幹、心臓、じん臓若しくは呼吸器の障害……の程度が、両下肢若しくは体幹の障害にあっては一級若しくは二級、心臓、じん臓若しくは呼吸器の障害にあっては一級若しくは三級である者として記載されている者」(五九条の二第一号)等に限定した。

したがって、原則として身体障害者手帳の交付を受けていないものは投票できず、またここに列挙された以外の障害者は除かれるのであり、寝たきり老人、長期自宅療養者、難病による歩行困難者、盲人、リウマチ患者、松葉杖によってようやく歩行できるもの、そして一時的な負傷・疾病・妊産婦等もいぜんとして投票不能または著しく困難な状態におかれているのである。

在宅投票制度が一部復活された前年七三年は「福祉元年」といわれ、高度経済成長の矛盾の爆発による生活要求の高まりと、革新自治体による福祉政策の向上に押され、田中内閣も日本列島改造論とペアーで、社会保障の充実、高福祉を言わざるを得ない状況であった。福祉行政の充実による対象者の把握が容易になったとの言葉はこうした状況を反映したものである。その意味では、在宅投票制度の創設も「福祉元年」政策のもたらしたものと見えよう。⁽²⁰⁾

しかし、以上のような、在宅投票制度復活の一連の流れを見ると、公選法の改正による在宅投票の一部復活は、違憲判決の出ることを予測した国側が、事前にその影響を最小限にとどめるための、いわば参政権拡大の流れを押しとどめるための「防波堤」にほかならなかったといえよう。

したがって、全ての選挙人に平等に投票権行使を求め、「一時疾患者、妊産婦、寝たきり老人」へと対象者を拡大

する共産党修正案、あるいはより積極的な巡回投票を求める社会党法案のいずれも否定されるのである。⁽²¹⁾

また裁判の場でも、法改正以降、在宅投票制度は実質上復活したと、自らの立法裁量論の補強材料に用いることになる。⁽²²⁾

② 在宅投票、施設投票の現状

在宅投票については、八六年の政令改正（第六九号）により、身体障害者手帳にぼうこう若しくは直腸の障害の程度が一級若しくは三級と記載されている者又はぼうこう若しくは直腸の障害の程度がこれらの障害の程度に該当することにつき都道府県知事若しくは指定都市の長が書面により証明した者が加えられた。ここに初めて、手帳所持者以外の障害者も厳しい制約付きとはいえ郵便投票が可能となったのである。さらに、八七年の政令改正により、小腸の機能障害を持つものが加えられた（政令第二八号）。

また、施設における不在者投票でも、この政令二八号により、労災リハビリテーション作業所でも投票可能となった。さらに、老人保健施設に関する施行期日が八八年一月二〇日とされたことに基づいて、公職選挙法及びこれにもとづく命令の規定においては「病院又は診療所」に老健施設を含むことになり（老人保健法第四六条の一七第一項）、老人保健施設においても不在者投票が可能となった（八八年四月五日、自治選第六号、自治省選挙課長、都道府県選挙管理委員会書記長宛通知）。

最近のこうした拡大傾向は、国際障害者年以降の障害者概念の拡大等の動向を反映したものと見えよう。しかしながら、こうした政令による小出しの拡大は、これまた、立法裁量論にたった恩恵的立場からの、高まる障害者の参政

権保障要求への、いわば対症療法と言わねばならない。

したがって、選挙管理委員会からさえ、毎年、投票権の拡大の要望が出されているのである。⁽²³⁾

なお、不在者投票の実績は、八六年衆参同時選挙で、旅行等の名簿地域外不在者投票七二、九七六にたいし、在宅郵送投票二万六、八四八、施設等での投票五七五、二九三となっていて、在宅投票の比重が非常に低い。⁽²⁴⁾施設から在宅へのかけ声の強まる中、障害者の参政権保障の観点からみても在宅の条件が満たされていない。即ち、施設にいればともかく家に帰った途端に基本的な権利を奪われてしまうのが現状である。⁽²⁵⁾

施設、在宅投票が、どのように行われているのかその実態は全く分からない。とくに施設の実態については問題が多いことが推測される。例えば、不在者投票指定施設等の職員の選挙運動制限の要望が出されていることから伺える。前述全国市区選挙管理委員会連合会の要望の中には、職員等が選挙人に対し連日執ように特定候補者の投票依頼をする事例があり、選挙に対し「これでいったい選挙の自由、公正が確保されているのか」と言う厳しい抗議が寄せられているという記述が見られる。⁽²⁶⁾

しかし、このばあいの問題は、日本の施設及び職員の障害者観と、施設長に管理させて投票させれば公平、秘密が保てるという発想そのもの、つまり障害者を本主に主権者として考えていないということにあるのであり、職員に選挙運動を禁じても解決にはならないであろう。その意味では、施設全体がいわばブラックボックスであり、さらに、日本の「選挙運動」は公平を理由とする厳しい制約によってかえって不透明な秘密主義に覆われているのであり、そこに光を当てなければ問題は永久に解決されないであろう。

むしろ、郵送による投票制度の拡大と障害者と施設職員が対等な主権者として行う自由な選挙活動の展開こそ解決の道であろう。

- (1) 普選第一回総選挙では一万三、〇九五人が不在者投票制度を利用した。大平前掲論文二二頁。三五年の府県制の改正により府県会議員選挙にも不在者投票制度が採用された（七月三日法律第四四号）。
- (2) この点でも議会で殆ど議論になっていないようである。政府答弁も「地方自治法の改正に準じて、代理投票をみとめ、不在者投票を拡大した」と述べるのみであった。第二回国会『選挙制度国会審議録第二輯』全国選挙管理委員会、六五三頁等。
- (3) 前掲鈴木・磯貝論文三頁参照。
- (4) しかし、五〇年法以前の在宅投票制度によって行われた統一地方選挙はなく、衆議院議員選挙については四九年選挙一回であり、参議院選挙では五〇年法の在宅投票制度による五〇年選挙が一回あるのみである。在宅投票制度復活訴訟被告国側準備書面、前掲HSK二九号三頁。
- (5) 七三年八月二二日札幌地裁小樽支部へ提出された今村成和鑑定書は、県選管の訴願裁決を分析し、違法な在宅投票のほとんどが、選挙人の不知の間他人によっておこなわれたものであること、そのおおきな理由として公選法が「同居の親族」の介在を許したことにあることを立証している。制度の不備や関係者の無責任につけこんで悪質な選挙運動が大量の不正を生み出したものであり、疾病等の事由で投票所に行くことが困難なものはその犠牲者であった。なお、「原告側最終準備書面」HSK二九号一七頁参照。
- (6) 前掲『選挙制度国会審議録第四輯』三七五頁。前掲鈴木・磯貝論文三頁参照。
- (7) 「自由と公正は戦後選挙制度立法の相対立する主要な基準となっている道徳原理である」柚前掲「公職選挙法の成立(2)」五七頁。
- (8) 同、五一頁。
- (9) 同、七三―七四頁参照。
- (10) 原告側最終準備書面、HSK二九号一三頁。
- (11) 被告国側準備書面（第二回）、HSK七三年一三号一九頁。

(12) 被告国側第一回準備書面、同号一二頁。

(13) 在宅投票制度復活の運動、とくに請願運動については、後述札幌高裁で詳しく認定されているところである。判時八八八号四四頁以下。

(14) 判時七六二号八頁以下。

(15) 七八年五月二四日判時八八八号三二頁。辻村みよ子「選挙権と選挙問題の現況」憲法理論研究会編『参政権の研究』有斐閣、八七年、二六頁は、投票機会の均等を損なわれたというより、憲法第一五一条一項の選挙権と第一五三条三項の普通選挙原則の實質的侵害として捉える。

(16) こうした判断が、高度経済成長下、障害者の政治的自覚の高まりとその運動に影響されたことは、とくに前述高裁の事実認定に明らかである。しかし最高裁は、当該立法の違憲性と国会議員の立法行為の違法性とは区別されるべきとして、この点についての判断を回避し、立法裁量論に立った国家賠償法についてのみの判断で、佐藤氏の上告を棄却したのである。最(一小)判八五年一月二一日判時一一七七号三頁。最高裁判決については、野中俊彦「在宅投票制事件最高裁判決の検討」法律時報五八卷二号八八頁以下等参照。

(17) 町村国務大臣答弁。『第七二回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第六号』七四年五月一五日。

(18) 前掲H S K二九号三四頁。

(19) 同法に、衆、参両議院全会一致で、「在宅投票制度については、政府は、その実施状況の推移を勘案して今後さらに拡充の方向で検討すること」(衆議院)という付帯決議が付けられていることは、その妥協的性格を示している。

(20) 岩間正男議員の以下の質問はこの間の事情を物語るものといえよう。
「最近生活が大変なところに追い込まれている……とにかくインフレ、狂乱物価、そう言う中でどんどん貨幣の価値が低落をする。そうすると、昨日まで立っていた生活の基盤というやつはもうぐらぐらしている……ことに老人或は身障者の場合、まだ社会保障が十分でございません。……それを耐えに耐えてきている。従って要求は非常に激しいものがある……そうすれば、これを政治的に当然自分の要求としてはっきりうちだしていく。それには自分の選挙権の問題、主権者として持っているところの基本的なこの権利をあくまで尊重して欲しいという願望と言うものは、これはちょっと健康体の人が考えているのとは違う」。七四年四月八日参議院公選法改正に関する特別委員会、『第七二回国会審議経過』自治省選挙部、七九

年、四七二頁以下。

(21) 社会党案の説明では、国民の自らの代表者を選ぶ権利は国民の最高の基本的権利であり最大限に尊重されなければならないとするのであるが、平等の観点からの説明がないところが注目される。佐藤観樹趣旨説明、前掲調査特別委員会議録四号四月二四日。なお、参議院の岩間質問では、身障者の人権を守るということと同時に、法における平等の権利、憲法一四条の観点が強調されている。前掲書四七〇頁。

(22) 「昭和二十七年法律第三〇七号によるいわゆる在宅投票制度の廃止も、その後この種制度のないまま推移したことも、また昭和四九年法律第七二号によって郵便による不在者投票制度の創設を見るに至ったことも、いずれもそれぞれ十分な理由があつて、合理性のあるものであるから、これを持って到底違憲と断ずることはできない」被告国側準備書面、HSK二九号三五頁、被告国側最終弁論、点字毎日七四年七月七日号参照。

(23) 全国市区選挙管理委員会連合会「公職選挙法等改正意見について」選挙時報八八年九月号、五〇頁には、不在者投票指定施設の拡充について、「原爆養護ホーム」を付け加えるよう政令改正要望が出ている。

(24) 自治省選挙部選挙結果調。

(25) なお、医療の領域における在宅政策の問題点に付いては拙稿「高齢者医療保障の理念と原則」小林三衛先生退官記念論文集、敬文堂、八八年、二五三頁以下参照。

(26) 前掲選挙時報八八年九月号五三頁。

(二) 選挙に関する情報保障

選挙権の行使には、情報の取得、提供が不可欠である。選挙権者として障害者も情報を十分保障されなければならないし、立候補した場合、または選挙活動をする場合は、十分な情報提供者となれる必要がある。選挙の場合の情報取得、提供問題の一例として、立会演説会及び政見放送の場合の手話通訳問題と点字による選挙広報についてみておこう。

(1) 立会演説会、政見放送と手話通訳

①立会い演説会は、国政選挙と知事選に義務づけられ四八年から実施されていたのであるが、公選法の八三年一月改正で全廃された。各自治体では手話通訳者の配置をしていたのであるが、廃止により特にろうあ者の知る権利・参政権が著しく狭められてしまったのである。手話通訳付きの立会い演説会の意義は非常に大きく「ろうあ者にとつて普通選挙は、立会い演説会手話通訳が公費でつくようになった昭和四十六年に始まった」とすらいわれているのであるから、この廃止は「人権無視の暴挙」であり、復活の要求は根強いのである。

それと共に、個人演説会、街頭演説に手話通訳をつけて欲しいというのも、聴覚障害者の強い要望である。例えば、青森県はか数県では政見放送を録画したものを会場で放映し、手話通訳者が場内の障害者に伝える方式が採用された。また、八二年二月、広島市長選においては、手話付き政見放送の実現を求め運動を展開したグループが、手話付きの合同個人演説会を開いている。

②政見放送と手話通訳 立会い演説会廃止にともない政見放送に手話通訳或は字幕テロップを導入することは、聴覚障害者の強い要求である。特に、「無言の政見放送」として問題になった雑民党事件のように、聴覚・言語障害者自身が候補者となった時、手話通訳等コミュニケーション保障のない政見放送の不合理さは明かであるが施策は進んでいない。現在自治省内に研究会が設置され検討中であり、自治体もその結果待の状態である。ただ、八七年二月の法改正により、音声もしくは、録音物使用による政見放送が認められるようになった(政見放送及び経歴放送実施規定七条の二、自治告一四号)。しかし政見放送は、候補者の意見の表明と選挙民の情報入手と両者の側面を保障するものでなくてはならない。その意味で、録音による放送は、候補者が健常者に対する情報提供者にはなりえても、聴覚障害

者に対しては情報は伝わらないのであり、問題が多い。

③選挙活動と手話通訳 障害者特に言語の不自由な障害者が選挙活動をしようと思えば、文書であるか、手話通訳を介する以外にない。この点での保障は全くない。後述するように、一般の生活における手話通訳の保障の一環として考えるのか、特に選挙権の保障の観点から考えるのが問題となる。そのほか、情報の授受という観点からすればポスター作成、掲示板等も重要であるが特に障害者を配慮する施策はない。

(2) 点字選挙広報と同朗読テープ

視力障害者への情報の保障として、点字選挙広報、同朗読テープの貸出が行なわれている。

選挙広報は、衆議院議員、参議院議員、都道府県知事選挙については発行が義務づけられている（公職選挙法一六七条）。しかし、点字、あるいは朗読テープによる発行は、国政レベルでは法的規定はなく、地方自治体で一部実施されているにとどまり、実際は民間の努力に頼っている状況である。東京都の例では、視覚障害者の一級から三級までの有権者に対し、選挙広報の機能を代替または補完するものとして、点字新聞・雑誌を購入し「点字版・選挙のお知らせ」として配布している。点字による選挙広報が法的に認められていないための迂遠な方法である。⁽⁸⁾

点字を読めない視力障害者には都の広報紙「録音テープ」が配布されているが、選挙広報の録音テープについてはボランティアによるものあるいはボランティア活動に対する間接的援助にとどまらざるを得ないとされている。⁽⁹⁾

(1) 手話通訳の公費保障は、七一年五月「立会演説会における手話通訳者の使用について」（七一年五月三〇日自治管一一四号）によるが、自治体の任意に任されている。

- (2) 森本行雄「立会演説会に思う」手話通訳問題研究二三号、八四年、七一頁。
- (3) 同上。東京都では、七一年都知事選以来、都選管が会場内で独自に手話通訳を実施し、七五年以降その模様をテレビ放送してきたが、いづれも立会演説会の廃止にもなっていない。見市衛「身体障害者の選挙権の保障と選挙公営」選挙時報 八八年八月号三一頁参照。
- (4) その経過については、「広島市長選挙で手話通訳付きの政見放送を実現する会」報告書『市長選挙に手話通訳を』八七年八月参照。石川県では、ろうあ協会で手話通訳付きのビデオをつくり各支部に貸し出した。北野雅子「石川のろうあ運動」『第二〇回全国手話通訳問題研究集会 全講演集』第二〇回全国手話通訳問題研究集会実行委員会発行、八八年、二〇八頁以下参照。
- (5) 第三七回全国ろうあ者大会（八八年五月）決議第三項は、「テレビ政見放送に手話通訳を挿入してろうあ者の参政権の保障を」と掲げ、具体策として「公職選挙法の中にテレビ政見放送への手話通訳挿入の義務付をはかる」事を要求している。日本聴力障害新聞八八年七月一日号。
- (6) 八六年六月の衆参同日選挙で、参議院東京選挙区に立候補したろうあ者の渡辺完一候補の政見放送が、まったく無声のままラジオで流されたものである。朝日新聞六月二四日。
- (7) 前掲見市論文三一頁参照。
- (8) 東京都の例については同三八頁以下参照。
- (9) 実績については同三九頁参照。ボランティアに頼っていることについては今後の課題とされている。

(三) 選挙活動の自由と参政権保障——公選法と玉野事件——

以上述べてきた、参政権保障のレベルは、ある意味で、受動的なものと言えよう。すなわち、障害者に対する参政権保障としては、投票権が中心であり、政治活動や選挙活動に関しては情報、あるいは働きかけを受ける側として考えられ、情報の送り手として登場する場合でも候補者として立候補する場合にとどまった。しかし参政権保障の真骨

頂は、国民が自ら、政治的な見解を持ち、自由に発表し、言論を持って相手に伝え、働きかけるところにあらう。とりわけ、選挙活動の場合、活動の対象となるだけでなく自ら主体的に選挙活動を展開し、周囲に働きかけることが求められるのである（公選法一条が、その目的として「選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保し、もって民主政治の健全な発達を期すること」を掲げるのもこの趣旨というべきであらう）。

こうして、障害者も政治活動とりわけ選挙活動の主体者として登場して来るのは、社会参加の広がり背景として当然な方向であらう。

ところが、周知のように、日本の公選法は愚民観にたつて、戸別訪問、文書図画にたいする制限を始め選挙活動に厳しい制限を課しているのである。日本の場合、選挙の自由を掲げながら、実際は選挙の「公正」ルール論によって、選挙権の保障とは選挙活動の制限、規制をすることかのように歪められている。そして、この選挙活動についての規制は、限られた表現手段しかもちえない障害者にとって、健常者以上に厳しい桎梏となり、実質的に選挙活動の自由を奪う結果をもたらしている。したがって、公選法の改正による選挙活動の自由化こそ、障害者にとっての参政権保障の実質化になるのである。

この障害者の選挙活動の自由 \parallel 参政権保障をもとめ公選法を裁くのが、現在大阪高裁に係属している玉野事件である。玉野事件は、八〇年六月の衆参同日選挙に法定外の選挙運動文書を配布したとして、言語障害を持つ玉野ふい氏が、逮捕、起訴された事件である。一審和歌山地裁御坊支部は、八六年二月二四日、罰金一万五千元、公民権停止二年の有罪判決を下した。しかし、同判決は、選挙活動の自由の意義については勿論であるが、障害者とりわけ言語障害

者の選挙活動の自由、参政権保障を問うものであるという事件の本質にたいする認識が全く欠落していたのである。

玉野事件の概要、問題点、意義についてはすでに別稿で述べたので、ここでは次の点だけ指摘しておきたい。⁽¹⁾

まず、事件が八一年国際障害者年の前年に起きていることである。国際的にはこの国際障害者年に、そして日本では、全盲の障害者を原告とする堀木訴訟が広範な国民の支持を受けてたまたかわれ最高裁判決を目前にしていたことに象徴されるように、障害者問題に関心が広がってきた時期と言ってよい。

そして、それまで、全く政治に関心がなかった玉野氏が、候補者の演説を聞いて「年寄りや体の悪い人のために働いてくれる人」と感激し、その思いを伝えるため不自由な言葉に代えてビラを配布し、自ら選挙活動に参加したという経過は、玉野氏自身の成長の過程を示すと同時に、まさに日本の障害者、そして運動の発展の歴史を象徴するものであった。

以上のような、状況からすれば、玉野事件は起こるべくしておこった歴史的必然と言ってもよいであろう。

それはまた同時に、七〇年代の福祉見直しから八一年第二次臨時行政調査会発足以降の、日本型福祉社会を基本理念とした社会保障「再編」の流れの中で、とりわけ障害者関係の施策が切り下げられ変質させられることへの抗議の声と言ってもよいであろう。⁽²⁾ 障害者の生活も、社会保障制度や障害者福祉を始めとする制度の改善要求、制度運動だけでは実現できず、むしろ政治そのものを自ら主権者として変えていく必要に迫られていることの表現なのである（中曽根内閣のスローガンは「戦後政治の総決算」であった）。とりわけ、堀木訴訟最高裁大法廷判決が、社会保障「再編」の政治に呼应し、生存権に関わる施策について立法府に広範な裁量を認めたことは、こうした思いを強くす

るのである。⁽³⁾そして、それは障害者の場合のみでなく、一般的にも参政権保障の重要性が再認識される時期に符合するものといえるであろう。⁽⁴⁾

そして、玉野事件で求められているのは、まず、選挙活動の自由即ち公選法による言論、文書等への厳しい制限の撤廃である。それは、国民の選挙活動の自由を侵害し、とりわけ玉野氏のような言語障害者にとって、言葉（音声言語）に等しい文書を奪い選挙活動を不可能にし、参政権保障に反するという、いわば二重の違憲状態を解消することであろう。

国民に最大限の自由を保障するということは、障害者にとって、文書によるにしろ、話し言葉によるにしろその障害に適した表現・運動の手段の選択の可能性を広げ、選挙活動をしやすくすることになるといえることである。この意味では、選挙活動の自由即ち国家からの自由こそ障害者の参政権保障の基礎となる。しかし、それだけでは障害者と健常者が一線に並んだだけ——機会の均等——であり、参政権が全ての国民に実質的に保障されたとは言えないのである。したがって、同時に、自由に加え最初に述べた選挙制度への要望等の調査結果に示されているような、参政権を実質的に保障する措置が求められる。次にその点をコミュニケーション保障の側面から検討しておこう。

(1) 前掲法律時報八八年一月号論文、賃金と社会保障論文五九頁以下参照。

(2) この点につき、西岡幸泰「第二臨調と一九八三年度予算案」、小川政亮「社会保障権への攻撃」季刊障害者問題研究八三年五月号、小川編著『人権としての社会保障原則』ミネルヴァ書房、八五年等参照。

(3) 八七年七月七日、民集三六巻七号一二三五頁。堀木訴訟については、堀木訴訟運動史編集委員会『堀木訴訟運動史』法律文化社、八七年参照。

(4) 八〇年前後から選挙権に関する多くの論文が発表されている。辻村みよ子前掲「選挙権論と選挙問題の現況」五頁参照。

四 障害者の参政権とコミュニケーション保障

障害者が自ら積極的に参政権行使をするためには、自由に情報を求め、受け、伝えられなければならない。⁽¹⁾ そのためには、ろうあ者を始め言語障害者のようなコミュニケーション障害を持つ人々にとっては、障害を緩和し、克服するような手段の保障が必要となる。⁽²⁾ 障害者にとっては、選挙活動の基礎としての表現の自由の保障も、国家が単に選挙活動に介入しないだけでなく、手話通訳を始めとした障害の態様、程度等に合わせ最適の方法を選択できるツール・コミュニケーションを保障することによってこそ実質化されるのである。⁽³⁾ つまり、表現の自由も、表現手段の選択の自由が保障されなければならないし、その前提として選択可能な表現手段＝コミュニケーション手段の保障がされなければならないということである。

日本では、まだ障害者のコミュニケーション保障は新しい領域であり、⁽⁴⁾ その施策もボランティア・サービ스에 依存し、以下のようにメニューは多いが、障害者の選択権を保障するものとはいえず、プライバシー保護、そして費用負担等、問題が多く不十分と言わざるを得ない。⁽⁵⁾

① 郵便料金の減免、② ラジオ、テレビの放送受信料の減免、③ 中途失明者点字講習会、④ 点字図書館、点字図書、声の図書（録音テープ）の貸出、⑤ 点訳、朗読奉仕員の養成事業、⑥ 広報の点訳等、⑦ 手話通訳設置事業、⑧ 手話通訳養成、派遣事業、⑨ 要約筆記奉仕員の養成事業、⑩ ビデオカセットライブラリー制作、貸出事業、⑪ 福祉電話給付

事業等が行われ、⑫聴覚障害者用電話、テレメール、ミニファクス等については自治体によっては設置を認めている。

この点、運動としても広範に展開され、選挙活動にも重大な影響を持つ手話通訳問題と、とくに聴覚・言語障害者に関連の深いミニファクスについてふれておこう。

(1) コミュニケーション保障と手話通訳制度化

手話通訳については、選挙に限らず生活のあらゆる面にわたって、聴覚・言語障害者のコミュニケーション手段の保障として重要な意味を持っている。全日本聾啞連盟では、手話通訳の制度化と公的保障を一貫して要求してきたのであるが、ようやく資格制度化に道が開けようとしている。⁽⁶⁾

厚生省の施策の動きのみみておくと、七〇年手話奉仕員養成事業を開始し、七三年には手話通訳設置、七六年手話奉仕員派遣各事業実施、七九年手話通訳指導者養成及び標準手話研究事業を全日本聾啞連盟に委託し、八二年には要約筆記者養成事業の実施等のコミュニケーション保障の措置をとってきた。そして、国際障害者年を機会に策定された政府の「障害者対策に関する長期計画」（八二年三月）に手話通訳の制度化と手話用語の標準化及び手話通訳者等専門職従事者の養成確保に努めることが唱われたのである。

こうして手話通訳制度化への機運は高まったのであるが、厚生省は、八二年度に「手話通訳制度調査検討事業」を予算化しその検討を全日本聾啞連盟に委託した。聾啞連盟は「手話通訳制度調査検討委員会」を設置し問題を検討し、同委員会は「八五年報告」を提出、「手話通訳は社会参加実現の一里塚」と位置づけ、ろうあ者と手話の現状を

あきらかにし、手話通訳士（仮称）制度のあり方について提言した。

さらに、この報告を踏まえて、八六年五月手話通訳認定基準等策定検討委員会が、手話通訳の認定と養成に関する基本的あり方について「中間報告」を提出、最終報告は八八年三月にまとめられ、五月二四日『手話通訳士（仮称）認定基準等に関する報告書』として厚生大臣に提出されている（報告書全文は日本聴力障害新聞八八年七月、八月号）。こうした障害者団体の努力をうけて、厚生省も、報告書に基づいて八九年度の早い時期の手話通訳認定試験の実施へ準備を始めたのである（日本聴力障害新聞八八年八月号）。

こうして、六八年全国ろうあ者大会において全国手話通訳者会議が開催されてから二〇年にして、ようやく手話通訳の制度化が実現しようとしているのであるが、全日本聾啞連盟を始めとする運動の力による制度化として画期的といってもよからう。特に、政見放送を始め選挙権保障の領域での手話通訳の導入を拒む理由の一つが、手話通訳のレベル差による「不公平」であったので、制度化によって大きく一歩を進めるであらう。

ただ一方で、社会福祉士、介護福祉士制度化に見られるような現在の安上がり労働力政策⁷⁾資格の安売り「マンパワー」政策からみると、資格認定、養成以上に設置、派遣にたいして国や自治体に責任を持たすことが必要となる⁸⁾。また、結局八九年度は見送られたものの、手話奉仕員派遣事業の有料化（有料制の身体障害者家庭奉仕員派遣事業への組み入れ）の動きもあり、養成、認定そして派遣までの全過程を通じての費用負担が大きな問題となる⁸⁾。

(2) コミュニケーション保障とミニファクス

障害者のコミュニケーションの保障にとって、最新の科学の成果を活用することはもっとも望ましいことである。

聴覚障害、言語障害者にとって電話にかわる手段としてのテレメール（手書き式電話）、ファクスの持つ意味は非常に大きい。ミニファクスは、八四年度から日常生活用具として国の補助事業となったため設置費等補助する自治体が多くなった⁽⁹⁾。しかしこれを用いて選挙活動をする場合、一般健常者が用いる場合には、文書と効果が同じとして法定外文書の頒布として公選法違反とされている。ろうあ者については必ずしも明確ではないが、仮に、⁽¹⁰⁾ろうあ者が情報を受け、情報を発したことをもって公選法違反とするならば、聴覚、言語障害者にとってもっとも有力な武器を奪うことになろう。

以上、障害者の参政権保障の現状と歴史について概観してきたのであるが、参政権保障の諸制度も、「公平」「公正」の枠の範囲内で「恩恵的」（立法裁量論）に選挙権の行使を認めようとする政府にたいし、障害者の参政権保障のための粘り強い、まさに「完全参加と平等」を求める運動によって歴史的に拡大されてきたものである。そして、こうした障害者の参政権保障の拡大も国民全体の運動、参政权保障の拡大即ち民主主義の拡大と深く関わっていることも歴史の教えるところである。

すなわち、点字投票の認められる背景には大正デモクラシーによる普選の実施が、在宅投票制度は、戦後民主化のなかで、そしてその復活は公害反対を始め高度経済成長の矛盾に対する人間の尊厳確立を求める諸運動の高揚のなかでの「福祉元年」を背景としていのである。

そして八〇年代、障害者は、玉野事件にみられるように、恩恵を与えられる対象として受け身のそして消極的な存

在でなく、参政権の主体者として能動的に他者に働きかける選挙活動の自由を求めて、公職選挙法の壁を突き破ろうとしているのである。その背景には、障害者および障害者運動の社会参加とりわけ政治参加の広がり、政治的意識の高まりがあるのであり、日本のみでなく国際障害者年に象徴される「完全参加と平等」を求める全世界の障害者の権利確立の運動があるのである。

しかし、一度保障された参政権保障も、時代の逆行期には簡単に奪われかねないことも、歴史の教訓である。そして、国民の自由制限、非民主化は、在宅投票制度の廃止が投票権を剝奪し、立会演説会の廃止が選挙に関する情報入手の機会を奪い、文書・図画等についての規制が選挙活動の自由を剝奪するというように、障害者にとってもっとも深刻かつ重大な影響を与えるのである。

(1) この意味で、表現の自由は狭い意味での参政権保障、ここで言えば選挙活動の保障の基礎であり、玉野事件との関係では、特に情報の送り手としての側面が重視されるのである。国際人権規約B規約一九条二項。村上愛三「表現の自由」法学セミナー七九年五月号臨時増刊『国際人権規約』、一四頁以下参照。

(2) 障害者特にろうあ者にとつての、コミュニケーション障害の実態と手話通訳制度化要求については、全日本ろうあ連盟手話通訳制度調査検討委員会「手話通訳制度調査検討委員会報告書」（八五年五月二〇日、以下八五年報告）手話通訳研究二六号、八五年、六六頁以下、聴覚障害者問題研究会編『聴覚障害者問題の理解と解決のために』七八年、初版等参照。

(3) トータル・コミュニケーションの考え方は、六八年に日米同時に提唱された。障害の違い、相手の違い、コミュニケーションの場面の違い、話題の違いなどに応じて手話、口話、筆談、要約筆記等のいろいろな手段のうち「最適な方法」を選ぶことを基本とする。その評価を巡ってはいろいろ議論もあるようであるが、口話か手話かの二者択一的方法よりも発展可能性を持っているように思われる。田上隆司編著『聴覚障害者のためのトータルコミュニケーション』日本放送協会、八五年参照。

(4) 法的観点からは、わずかに小川政亮「障害者の基本的権利と社会参加の法構造」科学と思想八一年一〇月号、五二頁以下が、コミュニケーションの保障を障害者の基本的な権利として強調しているにとどまる。

(5) 制度と問題点については、障全協前掲書二六八頁以下参照。

(6) この点については、前述全日本聾啞連盟「八五年報告」参照。

(7) 最近の社会保障「マンパワー」政策の問題点については、拙稿「社会保障『再編』と『マンパワー』政策」八八年版社会保障ハンドブック、二七頁で簡単にふれておいた。また、社会福祉士、介護福祉士制度の問題点については小野哲郎「社会福祉士・介護福祉士法の成立と諸問題」明治学院論叢、八八年四二九・四三〇号、一六一頁以下参照。なお、運動の側から、山形恵治「手話通訳 理念と現実」(前掲『第二〇回全国手話通訳問題研究会全講演集』九〇頁)は、通訳の資格化の問題点特に名称独占に過ぎないことをついている。

(8) 日本聴力障害新聞八七年二月一日、八八年一月一日号。このほか最近では、先に述べた、雑民党事件を始め障害者特に聴覚、言語障害者のコミュニケーションについての関心も高まり、手話通訳の保障も拡大してきている。解雇の不当性を争う栗田事件において東京高裁民事三部は、原告本人の手話、筆記通訳の保障とは別に、傍聴席に向かって二人の手話通訳者の着席を認め、更に傍聴席での筆記通訳も敢えて禁止しないとの措置をとった(朝日新聞八八年四月二日付)。また、衆議院でも、国会傍聴に手話通訳が保障されるようになった(日本聴力障害新聞八八年六月一日号)。そして、八七年一月一二日に岡山地裁は、コミュニケーションの手段を殆ど持たない刑事被告人に対して、公訴棄却の判決を下したのである(八七年一月一日判時二二五五号三九頁)。法的問題点についてはおくとしても、「被告人は機能障害者である。その意味で、弱者である。弱者の発生は、いつの時代においても、いかなる社会においても、避けられない。それは割り切らざるを得ない現象である。……だが法の適用の場面では、慎重な配慮が要請される。本件についても、避けられない。それが本来の役割を担っていない現実を直視し、刑法は果して身振り手振りの動作による通訳を当初から予想していたのであろうかということとを、正確に理解する必要があるのではないかだけなのである」という判決文中の異例の言葉に、障害者の存在を前提していない法とコミュニケーション障害を持った被告人を前に、権利保障に悩む裁判官の苦渋が感じられるのである。なお、裁判における手話通訳については、松本晶行監修『法廷における手話通訳』全国手話通訳問題研究会、八三年、参照。

(9) 聴覚または音声・言語機能障害三級以上であって、コミュニケーション、緊急連絡等の手段として必要性が認められるも

のに、貸与される。ただし、電話によるコミュニケーション等困難なものみの世帯か、これに準ずるものに限られる。聴覚、言語障害者にプライベートは無いのである。「重度身体障害者にたいする日常生活用具の給付及び貸与に付いて」(七二年七月一八日社更二二〇に追加)。所有台数も一万四千件、聴覚・言語障害者三万四千二人に対し三・九五%にすぎない。さらに公的給付台数はそのうち三〇%四千台しかないのである。厚生省社会局「昭和六十二年身体障害者実態調査結果概要(続)」(八八年六月)。

(10) ファクシミリ問題は、八六年熊本市長選が契機になった。熊本警察署は検挙、書類送検ともに断念したが、熊本地検では、「罪刑法定主義の原則からは文書だとの拡張解釈はしにくい。新しい機械に法律が追いついていない例で、立法的措置が必要かも知れない」とコメントしている(朝日八六年二月二日付)。しかし、八七年二月自治、法務、警察省庁は、統一地方戦を控えて公選法違反の疑いが濃いと判断を固めたと報道されている(朝日八七年二月二日付)。自治省は、八七年三月二三日北海道選管あて回答で、ファクシミリを使用して選挙運動文書を配布することは、法第一四二条第一項の文書図画の頒布にあたるかとの質問に対して、不特定又は多数人に配布する場合は、お見込みのとおり、と答えている。選挙制度研究会「公職選挙法質疑応答(3)」選挙時報八八年二月号二七頁。この点では、自治省は積極的に公選法違反を主張しているのであるが、この回答も熊本地検の疑問に答えているとは思われない。

(11) 八七年二月二日段階では、ろうあ者の場合の解釈はまだまともっていないと報道されているが、八六年二月二日付朝日新聞によると、八四年四月の国会社会労働委員会で自治省政府委員は「筆談と解すべき」と公選法違反の成立については消極論だったと報じられている。

四 まとめにかえて——参政権における自由、平等、保障

本稿は、玉野事件を契機に、限られた資料から障害者の選挙活動の実態と参政権保障の歴史と現状を考察したものであるが、この分野の研究の遅れを痛感している。今後歴史研究、実態、比較研究そして理論研究の一層の発展が望まれるのである。そして、障害者の参政権保障とそれについての研究も、前提となる他の市民(other citizens—国際

障害者年行動計画）の参政権保障とその研究の深まりの上に発展があるというべきであろう。

その点では、憲法学に於ける参政権保障研究の発展に期待したいのであるが、同時に、障害者の参政権保障とその研究は、従来の研究に新たな問題提起をしていると思う。障害者にどの程度人権が保障されているかは、その国の人権保障の試金石であるが、それは研究の場合も同様であろう。⁽¹⁾

近年、参政権保障の意義が強調されその法的性格を巡って議論が展開されていることは周知の通りである。⁽²⁾とくに、選挙制度の基本原則は、普通、平等、直接、秘密選挙であるとする一般の理解に対して、選挙における自由の意義が強調され、⁽³⁾さらに、自由選挙の原則を選挙権の本質からの当然の帰結とする権利説の立場も主張されている。⁽⁴⁾

本稿では、障害者の参政権保障の拡大が、投票権の保障から選挙活動の自由の保障の段階に至っていることを概観し、特に現在の公選法による文書規制が、他の市民の選挙の自由を侵害する以上に、障害者とりわけ聴覚・言語障害者にとってはその自由を全く奪うに等しいことを明らかにしてきた。その意味では、公選法の文書規制は、二重に違憲の法であり、その違憲状態の解消こそ、障害者の選挙活動の自由⁽¹⁾参政権の保障になるのである。

しかし、もう一步踏み込めば、選挙活動の保障も、国家の不当な介入を排除するという意味での自由の保障のみでは、障害者は真に自由に選挙活動を展開できない。例えば、肢体障害者や視力障害者にとっては移動の自由が保障されてはじめて選挙権の行使、選挙活動ができるのであり、聴覚・言語障害者にとってはコミュニケーション保障としての手話通訳の保障、あるいはミニファックスの保障があつて初めて、情報を得、伝え、他の市民に働きかけることが可能となるのである。その意味で、選挙活動の自由も、障害者の障害を補う保障があつてこそ実質化されるのである。

したがって、こうした保障を生存権保障としてとらえれば、選挙権、表現の自由そして生存権の関係が明らかにされなければならない。

この選挙活動の自由の問題は、表現の自由の問題として構成すべきか、それとも選挙権の実質化として構成されるのかそれがまず問われなければならないであろう。そして、選挙権、表現の自由保障いずれに構成するにしろ平等との関係が問題となる⁽⁵⁾。投票から選挙活動にいたる全過程にわたって平等が保障されなければならないのであるが、問題はその中味であり、あらためて選挙権における形式的平等と実質的平等、そしてその両者の関係が問われることになる。

障害者の参政権保障は、自由と平等そして保障の総合的保障^{II}実質的平等の徹底によってこそ十分なものとなるであろう。その理論的解明は、二元説と選挙権説の議論等参政権理論に新たな光をあてることになると思うのである。

- (1) この点については、前掲法律時報八八年十一月号論文で指摘したところであるが、障害者の参政権保障の理論的研究は今後の課題としたい。
- (2) 奥平康弘『憲法—学習と実践のために』弘文堂、八一年、五〇頁以下は、参政権を憲法内在的に一番基本的な権利として位置づける。議論については、辻村前掲『参政権の研究』所収論文、五頁以下参照。
- (3) 戸松秀典「選挙における自由と制限」ジュリスト増刊総合特集三八『選挙』、八五年、二六頁。
- (4) 辻村みよ子「選挙権の本質と選挙原則」一橋論叢八六卷二号、八六頁以下参照。
- (5) 同、八四頁では、「普通選挙原則はもとも平等原則を内包している」とするが、選挙権の基本原則とされる普通、平等、自由、秘密、直接選挙の原則の内容と相互関連性はもっと詰められる必要があるのではないか。そのさい、環となるのは平等であろう。

なお、本稿執筆に当たって障害者の政治活動に関する調査アンケートについては、日本福祉大学大学院山本忠氏、参政権保障の歴史については早稲田大学大学院矢嶋里絵氏にご協力いただいた。合わせて謝意を表したい。

(八八年一二月一〇日 国際人権デーに)