

2 外国人参政権をめぐる論点

佐藤 令

目次

はじめに	5 在日韓国・朝鮮人の問題
I 現在の学説の構図	6 海外の状況
II 提起されている主な論点	7 その他
1 憲法上の問題	おわりに
2 国籍の問題	(付表) 諸外国における外国人への参政権
3 付与する場合の参政権の主体	付与状況
4 付与する場合の参政権の内容	

はじめに

我が国の公職選挙法は、国政選挙においても地方選挙においても、選挙権及び被選挙権を有する者を日本国民に限定している。我が国を生活の本拠として長い間在住している外国人には、一定の範囲の参政権⁽¹⁾を付与すべきであるという意見がある一方で、主権はあくまでも国民が有するものであるとして付与に反対する意見も根強い。

我が国の外国人人口は、労働力不足などを背景に年々増加している。諸外国においても、労働力不足を背景とした外国人の増加が、外国人に参政権を付与する契機となった例もある。増加する外国人との共生を考える上で、外国人が我が国や居住する地方の政治とどのように関わるのかは、大きな論点である。近年の住民投票ではその投票権を外国人にも認めているものも多い⁽²⁾。

外国人参政権についての賛否を主張している論文は数多い。本稿では、まず学説の構図について触れる。続いて、今までの議論において提起されている論点を整理し、各論点についての賛否双方の主要な学説の主張を並列して紹介する⁽³⁾。また、参考のために、末尾に諸外国の外国人参政権付与の状況についての表を掲げる。

I 現在の学説の構図

外国人への参政権付与と憲法との関係については、①憲法上禁止されており、選挙権の付与

(1) 本稿では、「参政権」の用語は、原則として選挙権及び被選挙権のことを指すこととする。

(2) 在日本大韓国民団中央本部国際局の調査によると、2005年10月末現在、全国で200自治体が一定の範囲の外国人に住民投票権を付与する条例を制定している（田中宏・金敬得共編『日・韓「共生社会」の展望—韓国で実現した外国人地方参政権』新幹社、2006、pp.103-105.）。

(3) 論点の対立軸が明確になるような主張を紹介することに主眼を置いたため、代表的な論者の学説を取り上げていない場合もある。

は違憲になるとする「禁止説」、②憲法上要請されており、外国人を選挙から排除することは違憲であるとする「要請説」、③憲法はこの問題についての判断を立法府に委ねており、法律によって外国人を排除しても、また外国人に選挙権を付与しても合憲であるとする「許容説」の3説がある⁽⁴⁾。また、国政選挙と地方選挙とで分けて論ずることができるので、多くの組み合わせが出現してきている⁽⁵⁾。かつては国政・地方ともに禁止説が学説の大勢とされていたが、現在では国政について禁止説を採り、地方について許容説を採るのが多数説となっている⁽⁶⁾。

また、憲法解釈とは別に、外国人に参政権を付与すべきか否か、という政策論上の問題があり、①付与すべきであるとする「肯定説」、②付与すべきでないとする「否定説」がある⁽⁷⁾。一般的には、憲法解釈上で禁止説を採る場合は、政策論上で否定説を採用し、憲法解釈上で要請説または許容説を採る場合は、政策論上で肯定説を採用する⁽⁸⁾。

II 提起されている主な論点

1 憲法上の問題

(1) 平成7年2月28日最高裁判決とその評価

在日韓国人である原告が、選挙管理委員会に対して選挙人名簿への登録を求める異議の申出をし、これを却下されたため、却下決定の取消しを求めて訴訟が提起された。この訴訟において原告は、憲法第15条第1項の「国民」には日本国内における「定住者」が含まれ、また、憲法第93条第2項の「住民」は当該地域の「居住者」であり、選挙権を規定している地方自治法及び公職選挙法の「日本国民」が日本国籍を有する者に限定されているのは憲法に違反している、などと主張した。

これに対し、最高裁判所は「憲法一五一条一項の規定は、権利の性質上日本国民のみをその対象とし、右規定による権利の保障は、我が国に在留する外国人には及ばないものと解するのが相当である。(中略) 憲法九三条二項にいう『住民』とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当であり、右規定は、我が国に在留する外国人に対して、地方公共団体の長、その議会の議員等の選挙の権利を保障したものである」と判示した。そして、傍論の中で「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではない」と判示した⁽⁹⁾。原告側の請求は退けられたものの、最高裁が一定の外国人に地方選挙権を付与することを許容した判決であるとして注目を浴びた。

禁止説は、この判決を「外国人の地方参政権を認めた部分はたんなる『傍論』つまり判決の

(4) 長尾一紘「永住外国人の地方参政権—現状と課題」『都市問題』92巻4号, 2001.4, p.4.

(5) 甲斐素直「定住外国人の参政権—あるいは国籍法の改正について—」『日本法学』66巻2号, 2000.9, pp.163-164.

(6) 長尾 前掲注(4), pp.3-4.

(7) 瀧川裕英「国民と民族の切斷—外国人の参政権問題を巡って—」『法学雑誌』49巻1号, 2002.8, p.3.

(8) 憲法解釈と政策論が必ずしもこのように対応するとは限らない例として、長尾一紘教授は、地方議員の選挙権について、憲法解釈上は許容説を採るが、政策論上は否定説を採用する(長尾 前掲注(4), p.4.)。

(9) 最高裁判所第三小法廷平成7年2月28日判決。民集49巻2号639頁。以下「平成7年最高裁判決」という。

結論とは直接関係のない、たんなる裁判所の意見表明にすぎず、判例としての効力はない」と主張する。さらに、「判決は、無条件に（ということは地方レベルもふくめて）選挙権があくまで日本国民のみに認められた権利であり、『権利の性質上』外国人にはその保障は及ばない（学説のいう『禁止説』にあたる）と明言して」おり、傍論の外国人の地方選挙権を許容した部分は本論の内容と論理的に矛盾している、と主張している⁽¹⁰⁾。

一方で許容説は、本論では、憲法が原告らの権利を保障していない、つまり「要請」していないことを明らかにしており、傍論で「禁止」されていないことを明言しているので、結果として「許容」説に立つことがわかる、と主張する⁽¹¹⁾。

（２）憲法第15条第1項の「国民」と第93条第2項の「住民」

日本国憲法は、第15条第1項において「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」と規定し、参政権は「国民」の権利であるとしている。その一方で第93条第2項においては「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定し、地方における参政権は「住民」の権利であるとしている。この文言の違いをもって、「文理解釈の観点からすれば、九三条における『住民』概念は、必ずしも外国人を排除するものではない⁽¹²⁾」との解釈がある。

しかし、禁止説は、平成7年最高裁判決が「憲法九三条二項にいう『住民』とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当」と判示していることを引用して、地方選挙であっても「日本国民しか選挙権を行使することはできない⁽¹³⁾」と主張する。

一方で、許容説の立場からは「九三条二項の趣旨は、日本国民たる住民に対して自治体選挙についての直接選挙権を明文上要請するものであり、これ以上のものでも、これ以外のものでもない。したがって、外国人の地方選挙参加の可否については、九三条二項はなにごとも言明していない⁽¹⁴⁾」と主張されている。

（３）「国民主権」の意味

「国民のみに参政権が付与されているのは、日本国憲法が明文（前文及び一条）で定める《国民主権》の原理の当然の帰結である⁽¹⁵⁾」という点から、否定説は、「国民主権の原理は、自国の主権の保持と独立、国家利益の確保という見地から、安全保障は勿論、外交・内政に関する重要事項に関しては、原則として自国民のみに関与させ、外国人には参加を認めないというものである⁽¹⁶⁾」として、国民主権の原理によって外国人の参政権を否定する。平成7年最高裁判決においても「憲法の国民主権の原理における国民とは、日本国民すなわち我が国の国籍を有する者を意味することは明らかである」と判示されている。

しかし、肯定説においては「『国民主権』という原理は、そもそも、絶対王政の権力を支

(10) 百地章『憲法の常識 常識の憲法』文藝春秋、2005、pp.157-158。引用部分の（ ）は原注である。

(11) 近藤敦『Q&A 外国人参政権問題の基礎知識』（明石ブックレット 12）明石書店、2001、pp.7-10。

(12) 長尾一紘「外国人の人権—選挙権を中心として」芦部信喜編『憲法の基本問題』（別冊法学教室）有斐閣、1988、p.177。

(13) 百地 前掲注（10）、p.154。

(14) 長尾一紘『外国人の参政権』世界思想社、2000、pp.84-85。

(15) 初宿正典「外国人と憲法上の権利」『法学教室』No.152、1993.5、p.51。

(16) 高乘正臣「定住外国人の参政権」『憲法研究』28号、1996、p.20。

えた『君主主権』論に対抗する概念として登場したもの⁽¹⁷⁾」であり、「そこでいう『国民』は、君主および封建的特権階級以外の人びと（人民）を総称するものだったのである。したがって、それは、必ずしも、『外国人』に対する国籍保持者という意味での『国民』ではなかったのである⁽¹⁸⁾」と指摘されている。

(4) 「国民主権」における「国民」の意味

憲法第3章は「国民の権利及び義務」と題されており、ここで定められた諸権利が外国人に及ぶのかが問題となる⁽¹⁹⁾。通説は「権利の性質によって外国人に適用されるものと、そうでないものとを区別⁽²⁰⁾」する「性質説」であり、判例⁽²¹⁾も、性質説を採用しているとされる。そこで、どのような性質の権利が外国人に適用されるのかが問題となるが、参政権は、外国人に保障されない人権の代表的なものに挙げられる⁽²²⁾。禁止説は、この点から参政権の付与は憲法違反であるとする⁽²³⁾。

一方で、要請説や許容説のうち、国政レベルの参政権をも対象とする学説の多くは、「国民」を「国籍保有者」に限らずに一部の外国人にひろげることによって、外国人に対する参政権付与の理論的障害を乗り越えようとしている⁽²⁴⁾。国民を「日本人プラス定住外国人」とする説⁽²⁵⁾、「日本における政治的決定に従わざるをえない『生活実態』にある者」とする説⁽²⁶⁾、「『国籍』保有者と『国籍』なき『生活の本拠』者」とする説⁽²⁷⁾、「当該国家社会を構成し当該国家権力に服属するふつうのひと」とする説⁽²⁸⁾などが存在する。

これに対して禁止説では、外国人は、自らの国籍にもとづき、当然に国籍国の対人高権⁽²⁹⁾に服し、国籍国以外の国に滞在することにより、その滞在国の領土主権に服するのであって、この点は、定住する外国人であっても一般外国人と区別する必要はないので、「国民」を国籍保有者以外の一部の外国人に広げることを否定する⁽³⁰⁾。

(5) 「国民固有の権利」における「固有」の意味

憲法第15条第1項は、公務員の選定・罷免権を、国民「固有」の権利という、他には見られない表現を用いて規定している。許容説は、憲法の公定英訳で「固有」が“inalienable”と訳

(17) 浦部法穂「日本国憲法と外国人の参政権」徐龍達編『共生社会への地方参政権』日本評論社、1995、pp.97-100。

(18) 同上

(19) 本書PART1 那須俊貴「憲法と外国人」を参照のこと。

(20) 芦部信喜『憲法学Ⅱ 人権総論』有斐閣、1994、p.126。

(21) 最高裁判所大法廷昭和53年10月4日判決。民集32巻7号1223頁（いわゆる「マククリーン事件最高裁判決」）

(22) 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法（第4版）』岩波書店、2007、p.90。

(23) 百地 前掲注（10）、p.153。

(24) 長尾 前掲注（14）、p.31。

(25) 徐龍達「『共生社会』のための地方参政権」徐編 前掲注（17）、p.26。「定住外国人」とは「①大日本帝国の侵略によって、直接・間接を問わず渡日を余儀なくされた韓朝鮮人、中国・台湾人など、②前項の韓朝鮮人や中国・台湾人らの子孫で日本で生まれ育った者、③日本に居住して三年（国籍法上、帰化の最短年数）以上の者で、生活の基盤が日本にあって納税の義務を果たしているその他の外国人」と定義されている（同論文、pp.19-20.）。

(26) 浦部 前掲注（17）、p.103。

(27) 江橋崇「定住外国人の地方参政権と民主主義」徐編 前掲注（17）、p.75。

(28) 奥平康弘『憲法Ⅲ 憲法が保障する権利』有斐閣、1993、p.55。

(29) 国家の構成要素とは「領土」「国民」「主権」である、とする国家三要素説において、主権の内容は、その領土内にある人及び物を支配する権利である「領土高権」、国民を支配する権利である「対人高権」、国家の組織・権限のあり様を自らの意思により定めることのできる権利である「自主組織権」の三種の基本的能力を備えていなければならないとされる（佐藤幸治『憲法〔第三版〕』青林書院、1995、pp.54-55.）。

(30) 吉田隆「外国人の憲法上の地位—外国人地方選挙権について—」『日本大学大学院法学研究年報』26号、1996、p.87。

されており、この「固有」とは「のみ」という意味ではなく、「譲り渡すことができないとか、奪ってはならない」と法制局が解釈しているとする。そして、これは国民から奪ってはならないという意味であり、国民から奪わなければ、永住者等にも認めることが禁止されているわけではない、と主張する⁽³¹⁾。

一方で、禁止説は「固有の」という日本語は「もともと自然に備わっている」とか「その物だけが特に持っている」という意味であって、「国民固有の権利」とは、「国民だけが有する権利であり、だからこそ外国人に譲り渡すことなどできない権利」であり、それに、奪うことができないのは参政権だけではない、と主張している⁽³²⁾。また“inalienable”という公定英訳自体を疑問視する主張もある⁽³³⁾。

2 国籍の問題

(1) 国籍の意義

国籍とは、「人を特定の国家に属せしめる法的な紐帯⁽³⁴⁾」であり、「個人が特定の国家の構成員である資格⁽³⁵⁾」と定義されている。ところが、近代国家の成立前、中世の封建国家においては、領土は君主の所有物であり、領民は土地の従属物とみられ、異なる領土の支配する領地への移住は自由でなかったから、通常、人々は出生地にそのまま定住してその国土の住民となり、同時にその領民たる資格も取得した。このような時期には、国籍と住所の区別は明確に意識されていなかったといえる⁽³⁶⁾。

しかし、他方において、封建制度における忠誠義務の思想は、領民たる資格を住民たる資格から分離して、国籍概念の形成を導く一つの契機となった。11世紀のイギリスに典型的にみられるような封建王制のもとでは、国王に対して忠誠義務を負う者は、国王の臣民 (subject) であり、国人たる資格を取得した。封建制度そのものが土地の領有関係を基礎としたことから、この忠誠義務も、その土地の領有関係の基礎の上に成立した⁽³⁷⁾。

封建制度の崩壊後、国民主権の思想の台頭とともに誕生した近代国民国家においては、封建制度に由来する忠誠義務を基礎とする臣民の概念は、国民共同体たる国家の構成員としての国民の概念に置き換えられていった。国籍の概念が一般化したのは、国民共同体としての近代国家が誕生した18世紀末から19世紀にかけてのことである⁽³⁸⁾。

国民共同体としての近代国家の誕生は、国家三要素説における近代国家の要素である領土・国民・主権のうち、歴史的に見て最後に達成された「国民」による統合をもってなされた。国民による統合とは、言語・歴史・文化・人種的特徴を共有する人々を一定の領域に囲い込み、そうでないものを領域外に追放するということであった。だが他方においては、むしろ逆に、主権の及ぶ領域にたまたま居住する者に、共通の言語、共通の歴史、共通の文化なるものを強制的に習得させ、「私は〇〇人である」という人為的なアイデンティティをあとから付与することでもあった。すなわち、国民国家の建設とは、近代以前の社会が温存していた身分や職業

(31) 近藤敦『新版 外国人参政権と国籍』明石書店、2001、p.60.

(32) 百地章「憲法と永住外国人の地方参政権—反対の立場から」『都市問題』92巻4号、2001.4、p.32.

(33) 木村将成「「永住外国人」の参政権肯定論批判」『日本大学大学院法学研究年報』31号、2001、p.75.

(34) 江川英文・山田鎌一・早田芳郎『国籍法〔第三版〕』（法律学全集 59-II）有斐閣、1997、p.3.

(35) 同上

(36) 同上、pp.3-4.

(37) 同上、p.4.

(38) 同上、pp.3-4.

や地域ごとのさまざまな文化的差異を可能な限り標準化し、同質化することをめざすものなのである⁽³⁹⁾。

これまでの国民国家論を前提にすると、同質化を拒否し国籍を取得しない人々に対しては、主権を与えるべきではないとの主張につながる。とはいえ、「参政権を望むなら国籍を取得すべきである」という否定説の中でも、「帰化＝同化」という考えには批判的で、帰化した者に対して同化を強要しないことの重要性を主張する学説も多い⁽⁴⁰⁾。否定説には、国籍の意義を、同質化よりも、むしろ(2)で述べる忠誠義務に求める説が多く見られる。

その一方で、近年は国民国家システムの揺らぎによって、国籍はその絶対性が薄らいでいるということがしばしば指摘されている⁽⁴¹⁾。これを受けて、肯定説の側からは、国籍とは異なる「市民」概念を定立し、外国籍のまま一定の範囲の参政権を付与することも主張されている⁽⁴²⁾。また、ヨーロッパの多くの国では国民と外国人の中間的存在としての「合法的な永住者の資格を有する外国籍市民」を“denizen”(永住市民)と呼び、市民的権利や社会的権利が与えられている。さらに denizen を一定の参政権の付与の対象とする国もある⁽⁴³⁾。

(2) 国籍と忠誠義務・兵役義務との関係

否定説は、国籍の意義を重視する。国籍とは、その者が如何なる国家に所属しているのかについての資格であり、国家は国民に対して忠誠服従義務と国防の義務を課すという⁽⁴⁴⁾。また、外国人は祖国で軍人になりうる存在であることをも指摘する⁽⁴⁵⁾。これらの点から参政権を付与すべきではない、と主張する。

一方で肯定説は、忠誠義務が参政権の前提条件となったのは絶対君主制の時代であり、民主制の下では、憲法や法律を守る点では国民も外国人も同じであるとする⁽⁴⁶⁾。また、兵役義務は通常は男性にのみ課せられるので、この発想によると女性の参政権が否定されかねないとする⁽⁴⁷⁾。否定説の側からも「永住国に忠誠を誓う外国人もいるし、外国政府と通謀する者は同国人の中にもいるという反論が可能である」との指摘がある⁽⁴⁸⁾。

(3) 重国籍と外国人参政権

1930年に国際連盟において「国籍法の抵触に関連するある種の問題に関する条約(国籍法抵触条約)」が採択され、「国籍唯一の原則」が理想とされた。我が国は、この条約に署名はしたが、批准はしていない。しかし、この条約を根拠として、重国籍をできるだけ回避するという制度を一貫して追求している。したがって、外国人が日本国籍を選択すると外国籍を放棄しなければならない。重国籍のデメリットとしては、兵役義務、単一国籍者との間の不公平、出入国管理上の問題など、国の側から見た、公益的な問題が挙げられている⁽⁴⁹⁾。

(39) 久米郁男ほか編『政治学』有斐閣, 2003, pp.128-129.

(40) 瀧川 前掲注(7), p.20.など.

(41) 高佐智美「国籍取得の「権利」性と国家の「裁量」論」『獨協法学』63号, 2004.4, p.81.

(42) 辻村みよ子『市民主権の可能性』有信堂高文社, 2002, p.249.

(43) 近藤敦『外国人の人権と市民権』明石書店, 2001, pp.25-26.

(44) 八木秀次「外国人参政権という人気取り政治の軽率」『正論』328号, 1999.12, pp.218-220.

(45) 米田建三「“国家解体”法案の復活を許すな」『正論』382号, 2004.4, pp.260-261.

(46) 近藤 前掲注(31), p.74.

(47) 同上 pp.74-75.

(48) 瀧川 前掲注(7), p.8.

(49) 岡村美保子「重国籍一我が国の法制と各国の動向」『レファレンス』634号, 2003.11, p.58.

これに対し、1948年の世界人権宣言が、国籍を持つ権利を人権として認めるに至り、個人の側から国籍を見るという視点が生じた。この点から考えれば、公益的観点から生じるとされるデメリットは、国家間協定や国内法の整備で解決することが可能であり、むしろ国家にとっても、労働力分配の拡大のお陰で経済その他の利益が得られる、などのメリットがあると指摘されている⁽⁵⁰⁾。欧州評議会では、1997年に一定の条件の下で重国籍を認めることを旨とするヨーロッパ国籍条約が採択され、重国籍を悪弊と考える従来の概念は払拭された⁽⁵¹⁾。特に、国籍の取得が生地主義によって行われる国においては、人の国際移動や国際結婚の増加によって、重国籍に寛容になってきている⁽⁵²⁾。また、重国籍が認められると国籍取得者が増加したというドイツの実例もある⁽⁵³⁾。しかし、我が国が重国籍を認めたとしても、韓国を含むアジア各国は重国籍に不寛容であり、国籍取得の効果は限定的であろう⁽⁵⁴⁾。

否定説は、外国人参政権の否定の例としてアメリカを挙げる場合が多いが⁽⁵⁵⁾、アメリカでは生地主義を採用しており、重国籍を認めているため、移民の二世についてはアメリカ国籍の取得が可能で、外国人の参政権を求める声が大きくなる、と肯定説は主張する⁽⁵⁶⁾。しかし、そのアメリカでもサンフランシスコなどの一部の都市で、外国人に参政権を付与すべきであるとの運動が起きている⁽⁵⁷⁾。

3 付与する場合の参政権の主体

(1) 対象者となる在留資格と居住年数

平成10年10月に「永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権等の付与に関する法律案（第143回国会衆法第12号）」が衆議院に提出されて以降、現在まで数次にわたりほぼ同様の法案が提出されているが、いずれの法案も、原則として選挙権の対象者を「永住外国人⁽⁵⁸⁾」としている。

これらの法案に対して、肯定説からは、永住資格を持たない者に参政権が与えられない点及び10年以上の在留が必要な永住資格を要件とする点に対して批判がある⁽⁵⁹⁾。我が国では原則として、帰化のための居住要件が5年（例外的に3年）以上、永住のための居住要件は10年以上と、帰化よりも永住の居住要件が長くなっている⁽⁶⁰⁾。このため帰化のための居住要件にあ

(50) トーマス・ハンマー（近藤敦監訳）『永住市民と国民国家』明石書店、1999、pp.152-154。（原書名：Tomas Hammar, *Democracy and the nation state*. 1999）その他、世界的に重国籍を容認する国が増えていることを指摘している資料として、近藤敦「移民政策と二重国籍の容認」『比較法研究』67号、2005、pp.127-132。我が国の重国籍解消制度の見直しを主張する資料として、木棚照一「日本国籍法の現代的課題と展望」『比較法研究』67号、2005、pp.140-147。

(51) 近藤 前掲注（31）、p.175。

(52) 出生にともなう国籍取得には、親の血統により国籍が決定される血統主義と、生まれた国の国籍を取得する生地主義に大きく分けられる。例えば、日本などの血統主義国の国民がアメリカなどの生地主義国で子どもを生むと、その子どもは二重国籍者となる。

(53) 近藤 前掲注（11）、p.57。

(54) 同上

(55) 櫻井よし子「「永住外国人の地方参政権」は亡国への第一歩である」『週刊新潮』2227号、1999.11.18、pp.57-58。など。

(56) 近藤 前掲注（11）、pp.53-54。

(57) 谷聖美「アメリカにおける定住外国人参政権の歴史と現状」河原祐馬・植村和秀編『外国人参政権問題の国際比較』昭和堂、2006、pp.175-179。

(58) 一般永住者（「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号）別表第二の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者）及び特別永住者（「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（平成3年法律第71号）に定める特別永住者）を指す。特別永住者とは、具体的には、サンフランシスコ平和条約の発効により日本国籍を離脱した者及びその子孫を指す。

(59) 近藤 前掲注（11）、pp.20-21；廣田全男「憲法と永住外国人の地方参政権—賛成の立場から」『都市問題』92巻4号、2001.4、pp.20-21。

わせて、5年以上または3年以上の定住者に選挙権を付与すべきであるという主張が多い⁽⁶¹⁾。

(2) 相互主義による付与

平成17年10月に提出された「永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案（第163回国会衆法第14号）」は、附則において、この法律により付与される地方参政権と同等と認められる地方選挙権を日本国民に付与している国として政令で定める国の国籍を有する永住外国人に限って地方選挙権を与えることとし、いわゆる「相互主義」を採用している。これは韓国で2005年6月に永住外国人に地方選挙権を付与する法案が可決したことを踏まえたものとされている⁽⁶²⁾。韓国での法案審議の際も「韓国での外国人地方選挙権認定が、在日同胞たちの地方参政権獲得運動に役立つという点が何度も指摘され」ている⁽⁶³⁾。諸外国においても、北欧の5か国（スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、アイスランド）は、1970年代に相互に在住北欧市民の地方参政権を付与しており⁽⁶⁴⁾、現在でもスペインやポルトガルなどは相互主義の原則によって参政権を付与している⁽⁶⁵⁾。

しかし、相互主義は肯定説・否定説の双方から強く批判されている。肯定説は、「同じ外国人であっても、出身国により差別的な扱いをする点⁽⁶⁶⁾」を問題視する。フランスのように、EU（欧州連合）加盟国出身の外国人には地方参政権を付与する一方で、旧植民地であるアルジェリアからの移民などEU域外出身の外国人には参政権がないことが問題となっている国もある⁽⁶⁷⁾。

否定説は「在日韓国・朝鮮人は約53万人もいるのに対して、在韓日本人はわずか300人程度です。これでは、とても対等とはいえず、相互主義など成り立ちません⁽⁶⁸⁾」という人数の不均衡の点から問題視している。

(3) 朝鮮籍除外条項の問題

平成12年1月に提出された「永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権等の付与に関する法律案（第147回国会衆法第1号）」及び平成16年2月に提出された同名の法律案（第159回国会衆法第3号）は、附則において、「外国人登録原票の国籍の記載が国名によりされている者」に限って地方選挙権を与えることとしている。これは在日韓国・朝鮮人の外国人登録原票の記載が「朝鮮」または「韓国」でなされており、「国名」ではない「朝鮮」籍となっている者を除外し、与党内の反北朝鮮感情や、在日本朝鮮人総連合会（朝鮮総連）が参政権付与に反対していることを考慮したと言われている⁽⁶⁹⁾。

しかし、「韓国」籍が大韓民国籍、「朝鮮」籍が朝鮮民主主義人民共和国籍を表すわけではな

(60) 諸外国では、永住のための居住要件は、帰化のための居住要件と同じか、短くなっている。参考：近藤 前掲注（43），p.246。

(61) 近藤 前掲注（11），pp.20-21。

(62) 「永住外国人 選挙権付与法案を提出 公明 相互主義の原則を盛る」『公明新聞』2005.10.22。

(63) 鄭印燮「韓国における外国人参政権—その実現過程」田中・金共編 前掲注（2），p.54。

(64) 近藤 前掲注（11），pp.48-50。なお、スウェーデンは当初から北欧市民に限らず、3年以上居住する全ての外国人を対象とした。

(65) 近藤 前掲注（31），p.40。

(66) 近藤 前掲注（11），p.51。

(67) 中谷真憲「フランスにおける移民の社会統合と共和国理念」河原・植村編 前掲注（57），p.61。

(68) 百地章『永住外国人の参政権問題 Q&A：地方参政権付与は憲法違反』2000，p.11。

(69) 境分万純「田中宏氏に聞く 違憲の疑いが濃厚な、「朝鮮籍」除外条項の削除を」『法学セミナー』No.545，2000.5，p.2。

い。朝鮮半島出身者については、1947年の外国人登録令施行時に外国人登録の国籍表示欄には「朝鮮」と記載され、1948年に大韓民国と朝鮮民主主義人民共和国が成立した後に、外国人登録原票を書き換えた者が「韓国」籍であり、書き換えなかった者が「朝鮮」籍である。日本政府は「韓国」は国籍だが、「朝鮮」は用語である、との見解をとっている⁽⁷⁰⁾。このように、特定の人々にだけ参政権を付与しない立法は、憲法や国際人権法上も問題であると指摘されている⁽⁷¹⁾。

4 付与する場合の参政権の内容

(1) 地方選挙だけか国政選挙も含むか

国政と地方政治の関係をどのように捉えるかは、地方参政権の付与についての主張に大きな影響を与える。禁止説は、国民主権の原理から国政についての外国人参政権を否定した上で、「地方自治とはいっても、国から完全に独立して政治が行われているわけではない。(中略)国からの『法定受託事務』(従来の機関委任事務)のことを考えれば、地方政治が国政と無関係なところか、密接な関わりを有することは明らかであろう⁽⁷²⁾」として、地方の参政権についても否定する。国政と地方政治の密接性を表すものとしては、米軍基地問題や原発等のエネルギー政策などが、国の重要政策でありながら、地方選挙での重要な判断材料となっていることを挙げる⁽⁷³⁾。また、地方自治体の長は、周辺事態法による政府からの地方空港や港湾施設の使用、公立病院における傷病兵の治療の要請などを拒否することができるし、災害時の自衛隊派遣の要請も原則として自治体の長が要請できることも指摘する⁽⁷⁴⁾。

これに対して、要請説及び許容説には、国政選挙と地方選挙の参政権を区別しない説と、地方選挙の参政権のみを対象とする説がある。前者は「地方自治の本旨」である住民の自治という考え方も、「国民主権」の原理も、自分たちのことは自分たちで決めるという民主主義の理念にもとづいており、この意味においては国政レベルも地方レベルも違いはないことを根拠とする⁽⁷⁵⁾。

しかし、多数説は後者であり、憲法第15条第1項の国民の公務員の選定罷免権は国民主権原理から派生するのに対して、第93条第2項の住民の地方選挙権は地方自治の本旨から派生するとして、両者を分けて考える。平成7年最高裁判決も、地方選挙についてのみ参政権の付与を許容している。また、「自治体の高権行為には、国家的正当化のほかに地域団体的正当化が必要である」とする「二重の正当化」論を援用し、国民主権主義は、上からの国家的正当化の連鎖が切断されないことを要請するが、地方議会の条例制定権は「法律の範囲内」で行うこととされているので、外国人が地方議員選挙に参加しても、国家的正当化が破られることはない⁽⁷⁶⁾、とする説もある。

(70) 仲尾宏『Q&A 在日韓国・朝鮮人問題の基礎知識 第2版』明石書店、2003、pp.122-123。

(71) 「外国人参政権 枠狭めずに 公明・自由案軸に来月にも国会審議」『朝日新聞』2000.3.23; 高英毅「地方選挙権を「朝鮮籍」にも」『朝日新聞』2000.4.22。

(72) 百地 前掲注(32)、p.30。

(73) 木村将成「「定住外国人の地方参政権」合憲論批判」『現代コリア』380号、1998.4、p.33。

(74) 高市早苗・百地章「立法府が犯す憲法違反の愚」『諸君』32巻11号、2000.11、p.49; 「[永住(定住)外国人]に選挙権があると、誰が困るんだ!?!」『SPA!』2711号、2000.10.4、p.23。

(75) 浦部 前掲注(17)、p.104。

(76) 長尾一紘「外国人の地方議会選挙権」徐編 前掲注(17)、p.123。

(2) 地方議員選挙だけか長の選挙も含むか

ひと口に地方選挙といっても、地方議員の選挙と、知事や市町村長などの首長の選挙があり、両者を同列に見ることができるか否かは議論のあるところである。平成7年最高裁判決の、外国人に対する地方選挙権の付与を許容した部分においては「地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権」と並置されている。また、今まで国会に提出されてきた各法案においても、両者を区別するものはない。かつて、知事や市町村長が行っていた国の機関委任事務が平成11年に廃止されたことも、両者を区別しない議論を後押しする⁽⁷⁷⁾。

しかし、「地方公共団体は、たんにサービス事務を行うだけではなく、警察作用、徴税作用など、権力事務をおこなう。権力事務の遂行は、多くの場合、長の権限とされている。とりわけ知事にあつては、自衛隊出動の要請、周辺有事のさいにおける国との協力の遂行など、治安、国防にかかわる権限を有している。(中略) たしかに、機関委任事務は廃され、法定受託事務が置かれることになり、『国の事務』の多くが『自治体の事務』とされることになった。しかし、所轄権限の移動が事務内容の性格を変えるとはかぎらない。長—とりわけ知事—の権限にあつては、本来、国がおこなうべき事務が少なくない。地方公共団体の長の選挙については、選挙権・被選挙権について、これを外国人に付与することは、憲法上禁止されていると解される⁽⁷⁸⁾」と、両者を区別する説も見られる。外国人に参政権を付与している国にあつても、ドイツの一部の州やイタリアなど、地方の首長の被選挙権は付与しない例も見受けられる⁽⁷⁹⁾。

(3) 選挙権だけか被選挙権も含むか

肯定説の中でも、地方選挙の選挙権と被選挙権を区別して、被選挙権の付与は認められないと主張する説と、両者を区別せずに被選挙権の付与も認められると主張する説がある。被選挙権の付与を認めない説は、「被選挙権は、地方公共団体の長及び議員のように国家意思の形成に参加する公務に携わることを認めることになるので、選挙権と同じに考えることはできないという問題は残るであろう⁽⁸⁰⁾」として、地方選挙権は許容しつつ、被選挙権の付与は憲法に違反するという見解をとる⁽⁸¹⁾。

しかし、地方議員選挙については、両者を区別せずに被選挙権の付与を認める説が多数説となっている。その論拠は、選挙民の信任を受けているのであればその者の「国籍」は問題とならないとするもの、民主主義を「治者と被治者の自同性」と考えるならば選挙権者は被選挙権者でなければならないとするもの、条例制定は「法律の範囲内で」認められているにすぎないから常に地方議会の行為は国民主権の統制下にあり問題は生じないとするもの、直接に国の事務を執行する地位に就くことはないので国民主権原理に直接抵触することはないとするもの、

(77) 近藤 前掲注(11), pp.65-66.

(78) 長尾 前掲注(4), p.11.

(79) 近藤敦「ヨーロッパ諸国の地方レベルにおける外国人の被選挙権」徐龍達編『21世紀韓朝鮮人の共生ビジョン』日本評論社, 2003, pp.158-160; 長尾 前掲注(14), pp.167-178. 詳細は末尾の付表を参照のこと。

(80) 芦部 前掲注(20), p.133.

(81) 第159回国会衆法第3号など、公明党が数次にわたって提出している法案では、選挙権のみを付与し、被選挙権は付与しないこととしている。これについて、提案者の冬柴鐵三議員は、趣旨説明において「被選挙権の付与が許されないという理論的結論を前提に立案したのではなく、現時点における国民感情等をおもんばかり、本法の早期成立ということは何よりも優先させ、その付与は将来の議論にゆだねようとする政策的判断に基づくものであります。重ねて、平成七年二月二十八日の最高裁判所判決が被選挙権の付与については何ら言及していないことも、右政策判断に影響があったことは明らかにしておきます。」(第161回国会衆議院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議録第2号 平成16年11月16日 p.2)と述べている。一方で、共産党提出法案は、被選挙権をも付与することとしている。

などが挙げられている⁽⁸²⁾。ヨーロッパ諸国では、一般には選挙権も被選挙権も認められることが多いが、被選挙権の方が長い居住要件を課される例や、(2)で記したように、地方の首長の被選挙権を付与しない例も見受けられる。

一方で否定説は、選挙権の付与を否定する以上、当然に被選挙権の付与も否定することが多い⁽⁸³⁾。被選挙権について論じたものは少ないが、まず被選挙権を否定し、選挙権と被選挙権の表裏一体性を指摘し、選挙権を否定するという論理をとる主張も見られる⁽⁸⁴⁾。

5 在日韓国・朝鮮人の問題

(1) 「強制連行」を理由とする付与

永住外国人問題は在日韓国・朝鮮人問題であるとも言われる。近年、その割合は徐々に減ってはいるものの、外国人登録者数208万4919人のうち59万8219人(28.7%)、参政権の付与対象として検討されることの多い永住者(一般永住者+特別永住者)⁽⁸⁵⁾に限ると83万7521人のうち48万6653人(58.1%)が、韓国・朝鮮籍となっている⁽⁸⁶⁾。

特に在日韓国・朝鮮人への参政権の付与の理由として「もともと植民地支配を受けていた半島から日本に連れてこられたという歴史的な経緯、徴用や暴力的な連行もあったという来日の形態(中略)などから、在日の人々は日本による植民地支配と戦争遂行の犠牲者であり、その人権はほかの外国人以上に手厚く保護されてしかるべきであった⁽⁸⁷⁾」と、いわゆる「強制連行」を挙げる説もある。

これに対して、否定説は、朝鮮半島から戦時動員された人たちとその子孫は、現在の在日韓国・朝鮮人の中にはほとんどいない、という点を主張する。第二次世界大戦終戦時の在日韓国・朝鮮人約200万人のうちの多くは自らの意思で渡日しており、しかも戦時動員された者は昭和21年末までにほとんどが朝鮮半島に引き揚げているという⁽⁸⁸⁾。

(2) 通達による日本国籍の喪失

戦前に、日本の植民地下にあった朝鮮から渡日した朝鮮人は、日本人として選挙権及び被選挙権が付与されていた⁽⁸⁹⁾。ところが、昭和20年12月の衆議院議員選挙法改正の際に、在日朝鮮人等について「選挙権及び被選挙権ハ当分ノ内之ヲ停止ス」とされた。これは、当時の清瀬一郎衆議院議員が、政治的見地ないし治安対策的観点から朝鮮人・台湾人の参政権保持に強く反対したことの影響が大きい、とされている⁽⁹⁰⁾。その後、昭和27年のサンフランシスコ平和条

(82) 岡崎勝彦「定住外国人と地方被選挙権保障の法理」徐編 前掲注(79), pp.122-123.

(83) これとは逆に、選挙権の付与は禁止されているものの、被選挙権の付与は許容されているという説もある。ドイツのドルデの主張について、長尾 前掲注(14), pp.100-101. 参照。

(84) 高乗 前掲注(16), p.24.

(85) 前掲注(58) 参照。

(86) 数字は全て平成18年末のものである。法務省入国管理局編『出入国管理』平成19年版, 2007.9, pp.21-22,127.

(87) 江橋 前掲注(27), p.76.

(88) 西岡力「正しい歴史認識に基づいた判断を」田久保忠衛編『「国家」を見失った日本人 外国人参政権問題の本質』小学館, 2001, p.64.

(89) 渡日せずに朝鮮半島に居住している朝鮮人は、衆議院議員選挙において選挙権を持つものとされたが、衆議院議員選挙法(大正14年法律第47号)自体が朝鮮において施行されなかったため、選挙権を行使することはできなかった。昭和20年4月の同法改正により、朝鮮から衆議院議員23人を選出するものと定められたが、未施行のまま終戦となった。成田憲彦・森山高根・小川元「国内に在住する外国人に対する被選挙権の付与の例(資料)」『レファレンス』30巻1号, 1980.1, pp.95-97.

(90) 水野直樹「在日朝鮮人・台湾人参政権「停止」条項の成立—在日朝鮮人参政権問題の歴史的検討(一)」『世界人権問題研究センター研究紀要』1号, 1996.3, pp.43-65.

約（昭和27年条約第5号）発効に併せて、法務府民事局長通達（昭和27年4月19日付、民事甲第438号）によって日本国籍を喪失することとなった。この通達による日本国籍の喪失については、「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」とする憲法第10条に反するとの指摘がある⁽⁹¹⁾。

これに対して、上記通達は国際法の原則に反するものでなく、その趣旨も講和条約の解釈として不合理であるとはいえない、との指摘や⁽⁹²⁾、そもそも在日韓国・朝鮮人は、日韓併合の不法性を主張し、戦前の日本国籍の付与そのものを否定していたことから、国籍選択権を要求する者はいなかったという指摘がある⁽⁹³⁾。また、昭和36年の最高裁判決においても、通達による国籍喪失は合憲と判断されている⁽⁹⁴⁾。

（3）在日韓国・朝鮮人の日本国籍取得

「参政権を望むというのであれば、帰化するのが最も自然⁽⁹⁵⁾」という主張は否定説の中に多く見られる。自分たちの利益を守るためにも、帰化によって日本国籍を取得し生来の日本人と同様の参政権を得て、政治的影響力を行使すべきとの主張もある⁽⁹⁶⁾。また、在日韓国人について、韓国籍を有するが韓国への帰属意識が希薄であり、韓国籍を有する外国人であるが外国人意識が希薄であるという「アイデンティティと帰属のずれ」を指摘し⁽⁹⁷⁾、「『永住外国人』などという宙ぶらりんな存在としてよりは、日本国籍を取得して、この社会のフル・メンバーとして生きていけばいい⁽⁹⁸⁾」という説もある。帰化手続は提出書類が多く、審査に時間もかかるが、帰化許可申請者のうち不許可となる者の割合は過去10年間でも2%を超える年はなく⁽⁹⁹⁾、ほとんどが許可されている。

しかし、在日韓国・朝鮮人が帰化するにはいくつかの障害があることも事実である。第一に、日本による植民地支配以来の経緯がある。「国籍選択の機会も与えず、一方的に『外国人』にしておいて、今度は『帰化』すればいいのに、というのはいかなるものでしょう⁽¹⁰⁰⁾」という意見は根強い。第二に、帰化の際の氏名の問題がある。現在では本名である民族名での帰化が可能となっているが、かつては「日本的氏名」への変更を求める行政指導が行われていた⁽¹⁰¹⁾。また、帰化後の氏名は、原則として常用漢字表・人名漢字表等に掲げられる漢字またはひらがな・カタカナ以外は使用できないとされており⁽¹⁰²⁾、「今の制度では、鄭や崔や姜は姓を変えて帰化手続きを踏まなければならないが、これは同化主義と批判されておかしくないだろう⁽¹⁰³⁾」と批判されている。また、韓国は夫婦別姓であるため、夫婦が帰化する場合は、少なくとも夫婦のいずれかが改姓を強いられることになる⁽¹⁰⁴⁾。

(91) 大沼保昭『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』東信社、2004。

(92) 長尾 前掲注(14), pp.54-55。

(93) 佐藤勝巳『在日韓国・朝鮮人に問う』亜紀書房、1991, pp.177-179。

(94) 最高裁判所大法廷昭和36年4月5日判決。民集15巻4号 657頁

(95) 百地 前掲注(68), p.8. など。

(96) 韓昌祐・坂中英徳「日本国籍を取得し、政治参画の道を選べ」『中央公論』1478号, 2007.6, pp.166-173。

(97) 鄭大均『在日韓国人の終焉』文藝春秋, 2001, pp.14-15。

(98) 同上, p.195。

(99) 法務省民事局「過去10年間の帰化許可申請者数、帰化許可者数等の推移」法務省ホームページ<http://www.moj.go.jp/TOUKEI/t_minj03.html>

(100) 田中宏『Q&A 外国人の地方参政権』五月書房, 1996, p.49。

(101) 稲葉威雄「帰化と戸籍上の処理」『民事月報』30巻9号, 1975.9, p.13。

(102) 横尾継彦・篠崎哲夫『新版 帰化手続の手引』日本加除出版, 2005, p.67。

(103) 鄭大均「在日には参政権より国籍取得を」田久保編 前掲注(88), p.149。

(104) 近藤 前掲注(11), p.59。

特別永住者については、従来の法務大臣の裁量による許可制の帰化手続から、法務大臣に対する届出のみによって国籍取得を認めることを内容とする「特別永住者等の国籍取得の特例に関する法律案」が平成13年に与党（自民党、公明党及び保守党）のプロジェクトチームでまとめられた。この案においては、国籍取得希望者が従来使用してきた姓名をそのまま使用できるよう、漢字制限を撤廃することとされている⁽¹⁰⁵⁾。肯定説の立場からは「与党PT案は、選挙権法案つぶしを狙いとするもので、問題のすりかえというほかない⁽¹⁰⁶⁾」と批判されるが、一定の評価をする議論もある⁽¹⁰⁷⁾。

6 海外の状況

(1) 諸外国の外国人参政権付与

外国人に参政権を付与するモデルともなっているスウェーデンは、合法的に3年以上居住する全ての外国人に対する地方参政権を、1975年から付与している。肯定説がスウェーデンを例に挙げて外国人参政権を主張することに対して、否定説は「経済が不振で海外への出稼ぎが増えて人口が急減した時、国内の労働力不足を補うために積極的に移民を受け入れた。一定条件を満たした人々への参政権付与は、移民の流入を奨励する目的だった⁽¹⁰⁸⁾」として、日本と一律に論じることの無理を主張する。しかし、肯定説は、外国人への参政権付与は移民流入の奨励のためではなく、移民労働者の積極的受入政策を止めた以降に、定住するようになった人々に対する内外人平等政策の一環として導入されたことを指摘する⁽¹⁰⁹⁾。

続いての大きな流れとして、1992年2月にEC（欧州共同体）で調印されたマーストリヒト条約が挙げられる。同条約は「欧州市民権」の創設を掲げ、自国以外の加盟国に居住する欧州市民が居住国における地方自治体議員の選挙及び欧州議会選挙において投票し、かつ立候補する権利を保障している⁽¹¹⁰⁾。近年のEU拡大に合わせて、欧州市民権を持つ者の範囲も拡大している。このような動きは、我が国の外国人参政権付与の主張の大きな背景となっている。しかし、EUの創設は、人権と民主主義に関する共通理解、経済水準の共通性、安全保障政策における共通目的などの存在があって実現したが、今日の東アジアには、こうした共通基盤が形成されておらず⁽¹¹¹⁾、我が国の参考にはならないと否定説は主張する⁽¹¹²⁾。

(2) 国際条約の規定

1966年に国連において採択され、1976年に発効した「市民的及び政治的権利に関する国際規約（国際人権B規約。昭和54年条約第7号）」第25条は「すべての市民は、第二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、政治に参加すること」と規定している。この規定を

(105) 「特別永住者の日本国籍取得「届け出制」今国会で与党が要綱案」『毎日新聞』2001.4.20;「永住外国人 国籍取得「届け出制」与党案全文判明 今国会成立目指す」『産経新聞』2001.5.9。

(106) 田中宏「特別永住外国人の国籍取得問題」徐編 前掲注(79)

(107) 高英毅「日本国籍届出法案と在日コリアンの選択」『世界』695号、2001.12、p.173; 大沼保昭「参政権要求より国籍回復」『毎日新聞』2004.12.12; 佐々木てる監修『在日コリアンに権利としての日本国籍を』明石書店、2006。など。

(108) 櫻井 前掲注(55)、p.58。

(109) 近藤敦「ヨーロッパにおける定住外国人の地方参政権」『都市問題』92巻4号、2001.4、p.84。なお、当時のスウェーデンの外国人人口は約40万人であり、全人口の約5%であった。

(110) 伊藤信博「定住外国人の参政権—選挙権を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』263号、1995.3.22、pp.7-10。

(111) 近藤敦「永住市民権と地域的な市民権」田中・金共編 前掲注(2)、p.86。

(112) 大矢吉之「外国人の参政権—参政権付与の論理の批判的検討」『憲法研究』28号、1996.5、p.45。

「地球規模での参政権保障」ととらえ、生活の本拠を置いている国において参政権を行使すべきと主張する説も見られる⁽¹¹³⁾。

しかし、この主張を判例は「B規約は世界人権宣言を前提とし、これに法的拘束力を具備させたものであり、B規約二五条は世界人権宣言二一条に対応して設けられた規定であるところ、同条一項は、『自国の統治に参与する権利を有する。』と規定し、選挙権の行使が自国民の手によるものであることを明言しているのであって、B規約二五条が国籍を条件とすることを否定する趣旨で『すべての市民』という用語を使用したものでないことは明らかである。市民(citizen)という用語は、人民(peoples)、者(one)などと異なり、一般に、公民権を有する者という意味で用いられていること、B規約で『すべての市民』の用語が使用されているのは、参政権に関する二五条のみであるから、参政権という権利の特性を考慮して『すべての市民』と規定されたと解釈するのが相当であり、実際に選挙権を有するのは、すべての国民ではなく、国政に参加する資格を有する者に限定されるとの趣旨から『すべての市民』と規定されたものと解するのが相当である⁽¹¹⁴⁾」として否定している。ただし、B規約は外国人の参政権を禁止するものではなく、一定の外国人に国政レベルであれ、地方レベルであれ、参政権を許容しうる、との見方もある⁽¹¹⁵⁾。

7 その他

(1) 納税義務と参政権

アメリカ独立革命の際の「代表なければ課税なし」というスローガンが、外国人の参政権を主張する場合に使われることが多い。「憲法と法律に基づいて納税義務を課すなら、その使途や税率の決定に関わる政策決定の過程に参加できるべきである⁽¹¹⁶⁾」という主張もよく見受けられる。『「代表なければ課税なし」と言われているにもかかわらず、一方では憲法第30条の『国民』の納税義務の規定の中で外国人にも納税の義務を課し、他方で『国民』主権の下で参政権を定住外国人に認めないことは、憲法解釈論として矛盾している⁽¹¹⁷⁾』と憲法第30条の納税の義務と比較した指摘もある。

しかし、否定説は「納税の有無や納税額の多寡にかかわらず、すべての成年男女国民に等しく選挙権を付与するのが普通選挙制度です。もし納税の有無を問題にし出したら、普通選挙制度は否定され、逆に、学生や低所得者で税金を納めていない人達には、選挙権は与えられないこととなります⁽¹¹⁸⁾」と、普通選挙の原則から反論する。また「納税は、道路、水道、消防などさまざまな公共サービスを受けるための対価⁽¹¹⁹⁾」であるとし、参政権が納税の対価ではないことを主張する。そもそも「代表なくして課税なし」のスローガンは「『イギリス人(臣民)』として、イギリス国王への忠誠とイギリス議会への従属の下で『代表なければ課税なし』を主張したのであって、『定住外国人』の地方選挙権を求める訴訟の原告が、主張するようなものではない⁽¹²⁰⁾」との主張もある。

(113) 江橋嵩「外国人の参政権」樋口陽一・高橋和之編『芦部信喜先生古稀祝賀 現代立憲主義の展開 上』有斐閣、1993、pp.187-189。

(114) 福井地裁平成6年10月5日判決；『判例タイムズ』881号、p.76。

(115) 近藤敦「外国人住民の地方参政権」芹田健太郎ほか編『国際人権規範の形成と展開』信山社、2006、p.505。

(116) 李英和『在日韓国・朝鮮人と参政権』（双書 在日韓国・朝鮮人の法律問題 3）明石書店、1993、p.15。

(117) 上脇博之「「定住外国人」に対する具体的権利侵害性(2)」『政党助成法の憲法問題』日本評論社、1999、p.190。

(118) 百地 前掲注(68)、p.2。

(119) 同上

(2) 外国人諮問機関

参政権ではなく、諮問機関の設置によって外国人の声を政治に反映させるという手段がある。ドイツをはじめとするヨーロッパ諸国の自治体に設置されている例があり、我が国でも川崎市や大阪府などに設置されている。これについては、参政権が外国人の「個人」としての政治参加の問題であるのに対して、外国人諮問機関は自治体レベルの行政組織の一端という意味での「公」の場でのマイノリティ全体の発言の場の確保である、などの評価がある⁽¹²¹⁾。また、否定説からも、外国人が公共サービスの対価として納税している以上、享受するサービスの中身に意見を表明する機会が用意されてしかるべきである、との意見もある⁽¹²²⁾。

しかし、諮問機関の決定した事項は議会や行政を拘束するものではないので、諮問機関の実効性については疑問の声も多い⁽¹²³⁾。また、否定説の側からの、諮問機関を参政権の代替手段と考え、諮問機関があれば参政権は不要であるとする主張⁽¹²⁴⁾には、肯定説の側から、外国人の地方参政権と併存することで、政策決定に外国人の意見をよりいっそう反映させる補完手段と考えるべきだとの批判がある⁽¹²⁵⁾。

おわりに

外国人参政権問題は、ここに挙げたような様々な論点を背景とした複雑な問題である。諸外国でも、制度の導入の際には多くの議論が行われ、各国の事情に応じた解決策が見出されている。我が国でも、法案を審議する際には、諸外国での議論や導入後の状況などを参考にして、多角的に議論することが求められよう。そして、参政権の付与への賛否だけでなく、国籍取得の簡素化、重国籍の認容、生地主義の採用などをも並行して検討することが必要ではないだろうか。

(さとう りょう 政治議会課)

(120) 吉田 前掲注 (30), p.100.

(121) 仲尾宏「定住外国人の政治参加と外国籍住民会議」徐編 前掲注 (79), pp.238-239.

(122) 櫻田淳「有事を見据えたグローバリズムを」田久保編 前掲注 (88), pp.164-165.

(123) 樋口直人「対抗と協力」宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂, 2000, pp.27-28.

(124) 百地 前掲注 (68), p.4.

(125) 近藤 前掲注 (43), p.117.

諸外国における外国人への参政権付与状況

(凡例)

○：一定期間の居住または永住権取得を条件として付与している（要件が書かれていない場合は、短期間の居住または一時的な滞在を条件として付与している）。

△：居住または永住権取得以外の要件を条件として付与している。

▲：一部の地域において付与している。

×：付与していない。

【ヨーロッパ】

	対象者の国籍	国政レベル		地方レベル		要件等
		選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権	
イギリス	英連邦諸国 アイルランド	○	○	○	○	
	EU加盟国	×	×	○	○	
	その他	×	×	×	×	
アイルランド	イギリス	○	×	○	○	国政レベルの選挙権は議会選挙のみであり、大統領選挙は除く。
	その他	×	×	○	○	
フランス	EU加盟国	×	×	○	○	6か月以上の居住または5年以上直接地方税を納入している者。なお、外国人地方議員は、元老院議員の選挙権を有しない。
	その他	×	×	×	×	
ドイツ	EU加盟国	×	×	○	○	州の参政権は対象外で、郡及び市町村のみ。バイエルン州及びザクセン州は首長の被選挙権を除く。
	その他	×	×	×	×	
イタリア	EU加盟国	×	×	○	○	首長の被選挙権を除く。
	その他	×	×	×	×	
ベルギー	EU加盟国	×	×	○	○	
	その他	×	×	○	×	5年以上の居住。
オランダ	EU加盟国	×	×	○	○	
	その他	×	×	○	○	5年以上の居住。
ルクセンブルク	EU加盟国	×	×	○	○	選挙権：過去7年間に6年以上の居住。 被選挙権：過去15年間に12年以上の居住。 各候補者名簿中、候補者の50%以上はルクセンブルク市民でなければならない。
	その他	×	×	○	×	5年以上の居住。
スウェーデン	EU加盟国 ノルウェー アイスランド	×	×	○	○	
	その他	×	×	○	○	3年以上の居住。
デンマーク	EU加盟国 ノルウェー アイスランド	×	×	○	○	
	その他	×	×	○	○	3年以上の居住。
ノルウェー	スウェーデン デンマーク フィンランド アイスランド	×	×	○	○	
	その他	×	×	○	○	3年以上の居住。
フィンランド	EU加盟国 ノルウェー アイスランド	×	×	○	○	
	その他	×	×	○	○	2年以上の居住。
アイスランド	スウェーデン デンマーク ノルウェー フィンランド	×	×	○	○	3年以上の居住。
	その他	×	×	○	○	5年以上の居住。

	対象者の国籍	国政レベル		地方レベル		要件等
		選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権	
スペイン	EU 加盟国	×	×	○	○	3年以上の居住。
	ノルウェー	×	×	○	○	
	その他	×	×	×	×	
ポルトガル	ブラジル	○	×	○	○	国政選挙権：5年以上の居住。 地方選挙権：2年以上の居住。 地方被選挙権：4年以上の居住。
	カボ・ヴェルデ	×	×	○	○	地方選挙権：2年以上の居住。 地方被選挙権：4年以上の居住。
	ペルー ウルグアイ	×	×	○	○	地方選挙権：3年以上の居住。 地方被選挙権：5年以上の居住。
	アルゼンチン チリ エストニア イスラエル ノルウェー ベネズエラ	×	×	○	×	地方選挙権：3年以上の居住。
	EU 加盟国	×	×	○	○	
	その他	×	×	×	×	
スイス	全ての国	×	×	▲	▲	・ヌーシャテル州 →地方選挙権：永住者で1年以上の州内居住。 ・ジュラ州 →地方選挙権及び地方被選挙権：10年以上の州内居住。 ・ヴォー州 →地方選挙権：10年以上の国内居住及び3年以上の州内居住。 ・ジュネーヴ州 →地方選挙権：8年以上の州内居住。 ・フリブール州 →地方選挙権：5年以上の州内居住。 ・アッペンツェル＝アウサーローデン州の一部の自治体 →地方選挙権：10年以上の国内居住及び5年以上の州内居住。 その他、グラウビュンデン州でも一部の自治体で地方参政権を付与している（詳細は不明）。
オーストリア	EU 加盟国	×	×	○	○	州の参政権は対象外で、市町村及びウィーンの区のみ。 首長の被選挙権は除く。
	その他	×	×	×	×	ウィーン市区議会について、5年以上の居住者に選挙権・被選挙権を付与することとなったが、憲法裁判所で現在審査中。
ハンガリー	全ての国	×	×	○	×	
チェコ	EU 加盟国	×	×	○	不明	
	その他	×	×	×	×	
スロバキア	全ての国	×	×	○	○	永住者。
スロベニア	イタリア ハンガリー	△	△	△	△	イタリア人・ハンガリー人には共和国議会に1議席ずつ与えられ、その居住地域では地方自治も認められている。
	その他	×	×	○	○	永住者。 首長の被選挙権は除く。
ギリシャ	EU 加盟国	×	×	○	○	当該自治体に10年以上の居住。 首長の被選挙権を除く。
	その他	×	×	×	×	
マルタ	イギリス	×	×	○	○	過去18か月間に6か月以上の居住。
ロシア	全ての国	×	×	○	○	永住者。
リトアニア	全ての国	×	×	○	×	永住者。
エストニア	全ての国	×	×	○	×	永住権があり、当該地域に5年以上の居住。

【英連邦諸国】（イギリス及びマルタは【ヨーロッパ】参照）

	対象者の国籍	国政レベル		地方レベル		要件等
		選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権	
カナダ	英連邦諸国	×	×	△▲	×	・サシュカチュワン州 →1971年6月23日の時点で選挙人名簿に登録されており、6か月以上居住している英連邦市民。
	その他	×	×	×	×	
オーストラリア	英連邦諸国	△	×	△	△▲	国政の選挙権は1984年1月25日の時点で選挙人名簿に登録されている英連邦市民。 地方の選挙権は特定の期日（州により異なる）時点で選挙人名簿に登録されている英連邦市民。地方の被選挙権は西オーストラリア州など一部の州で付与されている。
	その他	×	×	△▲	×	・南オーストラリア州 →1か月以上の居住。 ・南オーストラリア州、タスマニア州及びヴィクトリア州 →州内に不動産を所有している州外居住者。
ニュージーランド	イギリス	○	×	○	×	
	その他	○	×	○	×	1年以上居住している永住者。
バルバドス	英連邦諸国	○	×	○	×	3年以上の居住。
	その他	×	×	×	×	
バリーズ	英連邦諸国	○	×	○	×	永住者または1年以上の居住。
	その他	×	×	×	×	

【北米・南米】

	対象者の国籍	国政レベル		地方レベル		要件等
		選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権	
アメリカ	全ての国	×	×	▲	▲	メリーランド州のタコマパーク市などでは、国籍に関係なく選挙権・被選挙権を付与している。シカゴでは子どものいる外国人に教育委員選挙の選挙権・被選挙権を付与している。
ベネズエラ	全ての国	×	×	○	不明	10年以上の居住。 憲法で市町村における外国人の選挙権を保障し、選挙人登録をした地域に1年以上在住する者に選挙権を保障している（憲法64条、投票に関する組織法8条）。
チリ	全ての国	○	×	○	×	5年以上の在住。
ウルグアイ	全ての国	○	×	○	×	15年以上の居住。 憲法78条で、国内に15年以上居住する外国人に選挙権を保障している。

【その他】

	対象者の国籍	国政レベル		地方レベル		要件等
		選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権	
韓国	全ての国	×	×	○	×	永住資格取得後3年以上が経過した者。
イスラエル	全ての国	×	×	○	○	永住者。
マラウイ	全ての国	○	×	○	×	7年以上の居住。
(参考) 香港	全ての国	×	×	○	○	基本法26条で、永久居民権取得者に、香港特別行政区の選挙権及び被選挙権を保障している。

<主な参考資料>

Harald Waldrauch, *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, National Europe Centre Paper No. 73, 2003.2.18-20. <http://www.anu.edu.au/NEC/Archive/waldrauch_paper.pdf>

Immigrant Voting Project HP <<http://www.immigrantvoting.org/>>

近藤敦「永住市民権と地域的な市民権」田中宏・金敬得共編『日・韓「共生社会」の展望』新幹社、2006、pp.76-77.