

「国民」と「住民」の参政権をめぐるヨーロッパと日本の比較研究

——外国人の地方参政権の導入は憲法改正か法律改正か？——

近 藤 敦

目 次

- 問題の所在と類型の視座
- 1—1 憲法上の国籍要件型
ドイツ、ルクセンブルク
- 1—2 法律上の国籍要件型
フランス、ベルギー、イタリア、ギリシア
- 2—1 憲法上の互惠要件型
ポルトガル、スペイン
- 2—2 法律上の互惠要件型
イギリス
- 3—1 憲法上の定住要件型
オランダ
- 3—2 法律上の定住要件型
スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、アイルランド
- 日本の検討と今後の課題

問題の所在と類型の視座

ヨーロッパ諸国では、一定期間定住する外国人に参政権を認めることの是非が、すでに1970年代から活発に論じられており、漸次、憲法改正を含む法改正がなされている。日本でも、ようやく、1990年前後にいくつかの訴訟が提起され、外国人の「参政権（選挙権と被選挙権）」⁽¹⁾を認めない公職選挙法や地方自治法の違憲性が争われるようになった。いま、各地の市議会では日本に定住する外国人の地方議会の選挙権と被選挙権を与えるよう政府に求める要望決議がなされている。そこで、地方選挙権の主体であ

る憲法93条の『住民』の解釈をめぐり、公務員の選定権の主体である同15条の『国民』を前提とするかという問題が論じられている。現行の公職選挙法9条、10条および地方自治法11条、18条、19条は、地方議会の選挙権者が「日本国民たる普通地方公共団体の住民」であり、被選挙権者が「日本国民」であるとの要件を定めている。果たして、外国人の地方参政権の導入はこれらの法律を改正することにより可能であるのか、それとも憲法改正が必要であるのかは、未解決の問題である。本稿は、この問題を検討するための準備作業として、各国の憲法規範、憲法実務および関連法規の概略を整理するための類型化を試みる。というのも、日本国憲法の規範構造がどの国との類似性を有するのかを踏まえた上で、憲法規範内在的要因を分析する研究が有益と思われるからである。

そもそも、外国人の地方参政権の導入は、ヨーロッパ諸国の外国人政策の重大問題の1つとなり、1970年代から各国の動向がしばしば採り上げられている。⁽²⁾もともと、「北欧協力(nordiskt samarbete)」の名のもとに、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデンは共同労働市場を始めとする共同体を形成していた。そこでは、フィンランドの提案に基づき、73年に地方レベルの参政権をお互いの国籍保有者に3年の居住を要件として認め合う指令を出す、経済的、文化的、地域的理由があった。⁽³⁾この広範な政治的融合への導因は、単に北欧文化圏の伝統にとどまらない。1954年以来の北欧諸国の人々の自由移動により浸透した経済圏も、相互に地方参政権を認め合う新たな政治構造を生み出す要因であった。いま欧州共同体(EC)の統合の試みの政治的吸引力は、明らかに政治構造に同じ結果を与えている。市民のヨーロッパの創設は長いこと欧州政治の上位の目標としてかけられてきた。1993年のマーストリヒト条約発効に伴い、欧州連合(EU)が誕生する。この条約8b条によれば、連合

加盟国の国民にその国籍国ではなく、居住国での欧州議会と地方議会の参政権を認めることになる。⁽⁴⁾とりわけ、外国人の地方参政権の導入の要求は、国籍をもっていないものの、長期に滞在し、個人的な「生活の本拠 (Lebensmittelpunkt)」を居住国に見いだしている外国人労働者の政治的権利の拡大の要求を要素としている。⁽⁵⁾結局これについては、国籍原理か居住原理かという2つの主要原理のいずれをより尊重するかという問題が重要である。EC域内での人の移動の自由と居住の自由が保障されるにつれて、自由移動が居住国での政治的権利の喪失と結びつくべきではないという新しい考えが有力となる。もともとアイルランドとイギリスでは居住のメルクマールが重要であったものの、とりわけ大陸法圏において伝統的な国籍と参政権との結合は、新たな修正を迫られている。

かつてEC諸国は3つのカテゴリーに分類されると1986年のEC委員会の付属資料は整理した。⁽⁶⁾そこでは、外国人への地方参政権を認めない国、一定の外国人への地方参政権を認める国、すべての外国人への地方参政権を認める国に分けられている。これに対し、ヨーロッパ諸国の外国人の参政権の態様について、江橋崇教授は、独自の3類型を指摘している。⁽⁷⁾旧植民地出身者に入国の自由を認め、本国に移住した場合に参政権を認める旧植民地型のイギリス、オランダ、ポルトガルと、移住労働者処遇型の北欧諸国と、戦争中の領土であった東ヨーロッパのドイツ系市民に門戸を開く敗戦処理型のドイツとが区別されている。この類型は社会的歴史的背景を説明する上で優れているが、多くのヨーロッパ諸国をすべて整理するものではなく、とりわけ欧州連合以後の状況を説明するには適当でない。むしろ、ドイツの連邦憲法裁判所の依頼に応じたマックス・プランク外国人公法および国際法研究所の報告のように、⁽⁸⁾外国人の地方選挙権を全く認めないのか、それとも何らかの形で認めるのかという2分類の方が、憲法

解釈上の比較考察には有益である。とはいえ、特定国の外国人に部分的に認めることと、いずれの外国人にも地方参政権を認めることは、原理を大きく異にする。

そこで、本稿は、伝統的な国民国家観に基づく国籍主義の国と、一定の国との互惠条約に基づく相互主義の国と、一定の期間の定住を要件としてすべての外国人に門戸を開く普遍主義の国とを、大きく3つの類型において整理する。そして、これらを並べることで、段階的に選挙権が拡大している状況も確認される。さらに、国籍原理が憲法上明示されているものと、選挙法や地方自治法等の法律上の規定にすぎないものとの区別をする視点も、⁽⁹⁾憲法改正か、法律改正かを判断する上では重要である。そこで、本稿では、憲法上の国籍要件型、法律上の国籍要件型、憲法上の互惠要件型、法律上の互惠要件型、憲法上の定住要件型、法律上の定住要件型といった6つの類型において欧州連合以前の各国の特質を整理するとともに、日本国憲法の規範構造の特徴を分析する。あわせて、各国の政治社会的要因についても若干の言及を試みるものである。⁽¹⁰⁾

註

- (1) ここでは、参政権を選挙権と被選挙権をさす、狭い意味で用いる。しかし、論者により、選挙権と被選挙権をともに選挙権と呼ぶ場合もあれば、参政権という用語に国民投票権、住民投票権、住民発案権、解職請求権、監査請求権、憲法改正権、請願権、政治的意見表明権や、公務就任権までも含む広義の用法もある。
- (2) Kommundepartementet, Kommunal rösträtt för invandrare, Staten offentliga utredningar, vol. 15, 1975, pp. 43-56.(以下, SOU 1975: 15と略す)。
- (3) 石渡利康『北欧共同体の研究—北欧統合の機能的法構造—』(高文堂出版社, 1986) 140頁。
- (4) P. d'Argent, Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union, Annales de droit de Louvain, 1993, p.221.
- (5) K.Sieveling, Kommunalwahlrecht für Ausländer in den Mitgliedstaaten der EG -

- ein europäischer Vergleich, in: K.Sieveling et al. eds., Das Kommunalwahlrecht für Ausländer, 1989, pp. 71-72.
- (6) Commission of the EC, Voting rights in local elections for Community nationals, in: Bulletin of the EC, Supplement vol. 7, 1986. (以下, S. 7/86と略す)。参照, 高橋洋「外国人の参政権について—EC委員会の『命令』提案をめぐって—」鹿児島県立短期大学商経論叢40号(1991)70頁以下。なお, マーストリヒト条約に基づく地方参政権に関する新たな提案が出されている。COM(94)38 final.
- (7) 江橋崇「ヨーロッパにおける外国人の地方参政権の現状」徐龍達編『定住外国人の地方参政権』(日本評論社, 1992)144頁;同「外国人の参政権」樋口陽一・高橋和之『現代立憲主義の展開 上』(有斐閣, 1993)192頁。
- (8) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig eds., Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht - Dokumentation der Verfahren, 1993, pp. 665-682.なお, 外国人の参政権についてのこれまでの紹介として, 徐編, 前掲書, 161頁以下およびそこに引用されている文献参照。
- (9) K.A.Lamers, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts - Zugleich eine rechtsvergleichende Studie über das Kommunalwahlrecht in den Staaten der Europäischen Gemeinschaften, 1977, pp. 112-114
- (10) J. Rath, Voting Rights, in:Layton-Henry ed., The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe, 1990, pp. 127-157.

1-1 憲法上の国籍要件型

欧州連合が成立する1993年以前は, ECの多くの加盟国は地方選挙における外国人の関与を定めていなかった。⁽¹⁾このことはドイツに限らず, ルクセンブルク, ベルギー, フランス, ギリシアおよびイタリアにも当てはまる。もちろん若干の国では, 少なくともこのテーマの議論を促し, この状態を変えることに努めていた。そこでは, 地方議会の参政権の主体が憲法で明示されているか, 明示されていないければ, 国政一般に関する憲法規定が地方議会にも適用されるか, ということが争点となっている。

憲法上, 地方参政権の主体が国民であることを明示していた国は, ドイ

ツとルクセンブルクである。

ドイツ

1979年に初代の外国人労働問題連邦オンブズマンのハンス・キューンが、定住外国人に地方選挙権を付与することを含み、いわゆるキューン・メモを発表する。⁽²⁾しかし、この提案は政府に受け入れられなかった。1980年代に入ると、トルコ人が地方選挙の選挙人名簿への登録を求める行政訴訟を提起する。判決は、法律改正により外国籍住民への選挙権付与も憲法上許容されるとする立場をとるものの、選挙権を与えないことがただちに平等原則に反するものではないという。⁽³⁾この判決を受けて、1989年には、社会民主党が政権を担当する2州で、それまで「ドイツ人」を要件としてきた地方参政権を外国籍住民にも認める法改正がなされた。まず、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州に対し、キリスト教民主・社会同盟の連邦議会議員とバイエルン州政府が憲法訴訟を提起した。1990年に連邦憲法裁判所は、郡および市町村の選挙権者に関する憲法(Grundgesetz)28条1項2文における『国民(Volk)』とは、同20条2項における一般的な選挙権者としての『国民』と同じく、ドイツ人を意味するという。したがって、5年以上滞在する特定国の外国人に対し相互主義に基づき参政権を付与する改正選挙法は違憲とされた。そのうえで、将来のEC諸国の互恵的な外国人の地方参政権への憲法改正の可能性が示唆される。⁽⁴⁾なお、被選挙権をドイツ人に限る点については、その根拠を憲法33条2項の『ドイツ人』の公務就任権の規定などに求める学説があるものの、1953年の連邦選挙法を提案した際の政府見解は、選挙権の所有が当然に被選挙権の前提でなければならないというものであった。⁽⁵⁾

20条2項 すべての国家権力は、国民に由来する。国家権力は、国民の選挙・投票により、立法、執行権および司法の個別の機関を通じて行使される。

28条1項2文 州、郡および市町村において、**国民**は普通・直接・自由・平等・秘密の選挙に基づく議会をもたなければならない。⁽⁶⁾

ここでは、憲法28条1項2文において、郡および市町村といった地方自治体の議会の選挙権者が『国民』とあるのは、「最低限保障(Mindestgarantie)」の規定であって、国民を排除・制約しない限り、外国人も『国民』に含みうるという学説⁽⁷⁾を採ることが困難な憲法規範構造をもっている。というのも、地方選挙権者たる『国民』の拡大解釈は、同規定において国政をになう州の選挙権者たる『国民』との整合性、さらには、同20条2項において選挙により立法その他の国家権力を行使する『国民』との整合性が損なわれるからである。

ついで、連邦憲法裁判所は、郡や市町村の議会だけでなく、ハンブルク州の区議会(Bezirksversammlung)に対しても、国家権力の行使に関与し、民主的正当性を必要とする。したがって、8年以上定住する外国人に参政権を認める改正選挙法が『国民』の選挙を定めた憲法20条2項と結びつく同28条1項2文に反する旨を判決した。⁽⁸⁾単に、文言の問題ではなく、国民権原理や民主主義原理といった憲法原理が決め手となるのである。

とはいえ、ドイツの特徴として、地方議会の選挙権の主体が『国民』とされている憲法の文言の射程も無視しえないものがある。というのも、Volk という概念は、Nationに比べて、⁽⁹⁾憲法116条にあるように、『民族の構成員(Volkszugehörigkeit)』という伝統や血統の要素を帯びており、東

欧のドイツ系住民にはもともと『ドイツ国民 (deutsche Staatsangehörigkeit)』となるべく門戸を開放していたからである。いわば、ここでは参政権の主体として、歴史的に運命を共にしてきた「同胞としての国民」が構想されている。

したがって、わが国では、外国人の参政権に関してもっとも研究されてきた国がドイツであるものの、他のヨーロッパ諸国との比較のうちに、日本との憲法規範構造の違いがもっと意識される必要がある。

- (1) ヨーロッパ諸国の欧州連合以前の地方参政権関連法規については、参照、K.Sieveking et al., pp.330-385.
- (2) Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung - "Kühn-Memorandum", in: K.Sieveking et al., op. cit., p. 275
- (3) DöV 1985, p. 1067.参照, 広渡清吾「定住外国人の選挙権」法律時報58巻10号(1986) 2頁。;同「ドイツにおける外国人の地方参政権」徐龍達編, 前掲書, 185頁。; 仲哲生「ドイツ連邦共和国における外国人の参政権」高知短期大学社会科学論集63号(1992) 56頁。デンマーク人の訴訟については, NJW 1985, p. 1300.
- (4) BVerfGE 83, 37, (31,10,1990).参照, 「ドイツ連邦憲法裁判所第二判事会による1990年10月31日付判決の要旨—外国人の地方選挙権に関する判決—」選挙44巻8号(1991) 11頁以下; 古野豊秋「地方自治体における外国人の選挙権」自治研究69巻3号(1993) 130頁以下。
- (5) 参照, K.A.Lamers, op. cit., pp. 41-44; BT-Drucks. I / 4090, p. 17.
- (6) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art.20, 28, in: C.Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze - Ergänzungslieferung Juni 1991, 1 GG, pp. 9. 11.下線部は, 宮地基「外国人の選挙権をめぐる憲法上の論点について」神戸法学年報7号(1991) 262頁によれば, 「人民」と訳している。
- (7) E.Schmidt-Jortzig, Schriftliche Stellungnahmen zur Hauptsache - Landesregierung Schleswig-Holstein (10.Januar 1990), in: J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, op. cit., p. 203.
- (8) BVerfGE 83, 60, (31,10,1990)
- (9) 梶原孝道『統合と分裂のヨーロッパ』(岩波書店, 1993) 189-190頁。.

ルクセンブルク

憲法52条は、選挙人と被選挙人が『男女のルクセンブルク人 (Luxembourgeois ou Luxembourgeoise)』であることを定めている。また、1983年に改正された憲法107条2項は、52条の要求する属性のほかに、法律の定める居住要件を満たす『**住民**(habitants)』により市町村議会が選挙される旨を定めている。

52条1項 選挙人となるためには、

1. 男女のルクセンブルク人であること。……

被選挙人となるためには、

1. 男女のルクセンブルク人であること。……

107条2項 すべての市町村において、憲法52条が要求する資格の他に法律の定める居住要件を満たす**住民**により、選挙される市町村議会がある。⁽¹⁾

したがって、ここでは、参政権の主体が「国民」であり、地方選挙権者が「住民」であるとする日本国憲法と類似の規定をもっている。しかし、「憲法52条が要求する資格の他に」という規定により、国籍要件が必要な住民であることも憲法が明示している⁽²⁾点では、日本と同じではない。さらに、その国民が、単に「国民」とあるのではなく、外国人の入る余地の乏しい『男女のルクセンブルク人』となっていることも、日本人または日本国民と規定していない日本とは異なるのである。ここには、選挙法において一定の外国人を国民と扱う解釈の余地はない。そこで、選挙法上、市町村議会の選挙権者も被選挙権者とともに、「男女のルクセンブルク人であること」

や「大公国の住民であること (être domicilié dans le Grand-Duché)」を要件としていた。⁽³⁾

そもそも、マーストリヒ条約8b条は国内法としての自力執行力 (self-executing) をもたない。⁽⁴⁾ EU市民の地方参政権は、1994年12月31日までに理事会の採択する「実施規則 (modalité)」に基づく。⁽⁵⁾ したがって1992年にコンセイユデタは、条約批准前に憲法を改正すべきとの多数説に反して、まだ法的効力をもっていない条約8b条が憲法52条および107条と矛盾するものではないとの意見であった。⁽⁶⁾

国民の25%以上が外国人であり、しかもその大半が EU 諸国民であるこの国での欧州市民権の問題は、深刻である。⁽⁷⁾ 内務省高官とのインタビューによれば、おそらくは1994年度中に改正したいとのことである。その内容は、他の EU 諸国民が1選挙期にあたる6年定住していれば選挙権を、2倍の12年で被選挙権を認めるというものを考えているようである。⁽⁸⁾ 他国に比して長い年限を要件とするのは、外国人の比率が高いこの国の特殊事情⁽⁹⁾を反映するものと思われる。

(1) La constitution du Grand-Duché de Luxembourg, in: *Annuaire officiel d'administration et de législation*, 44th ed. 1986, pp. 1375, 1379; P. Majerus, *L'État luxembourgeois*, 1990, pp. 409, 417.

(2) F. Delpérée, *La constitution belge, la constitution luxembourgeoise, et le traité sur l'Union européenne*, *Annales du droit luxembourgeois* (以下, ANN, DR, LUX と略す) 1992, p.23.

(3) *Loi électorale art. 1, art. 154 in: Recueil de la législation sur les élections législatives, communales et européennes*, Service central de législation, 1994, pp. 23, 53.

(4) E. Arendt, *Le traité de l'Union européenne et la constitution du Grand-Duché de Luxembourg*, ANN. DR. LUX. 1992, p.43.

(5) *Traité sur l'Union européenne*, Office des publications officielles des communautés européennes, 1992, p. 15.

- (6) M. Thewes, *La constitution luxembourgeoise et l'Europe*, ANN. DR. LUX. 1992, pp. 73. 76; *Avis du Conseil d'Etat*, in: E. Arendt, *op. cit.*, p. 45.
- (7) 1992年の統計では, EC 域内の外国人居住者数の人口比率は, ルクセンブルク26.5%, ベルギー5.4%, フランス2.3%, 西ドイツ2.1%, アイルランド1.8%, イギリス1.5%, オランダ1.1%, スペイン0.6%, ギリシア0.5%, デンマーク0.5%, イタリア0.3%, ポルトガル0.3%である。G.Sébastien, *La Citoyenneté de l'Union européenne*, R.D.P. 1993, p. 1279.
- (8) 1988年のEC委員会の指令提案では, 選挙権の居住期間に関する要件は, 最長でも, 当該公職の任期までとし, 被選挙権はその2倍としていた。Bulletin of the EC, Supplement 2/88 pp. 33-34.
- (9) W. de Labkowicz, *Un droit de vote municipal pour tous les Européens*, *Marché commun* 1988, p. 612.

1-2 法律上の国籍要件型

地方参政権の主体について, 憲法は国籍要件を明示しておらず, 法律上, 国籍が要件とされていた国として, フランス, ベルギー, イタリア, ギリシアがあった。

フランス

政権党であった社会党の党綱領にかかげられ, 1981年に外務大臣が外国人の地方選挙権の導入を提案していたにも関わらず,⁽¹⁾国民の支持が少なく,⁽²⁾最近までフランス国籍保有者にのみ選挙権が属していた,⁽³⁾憲法3条4項により, 選挙人の要件は成年男女の『フランス国民(nationaux française)』とされている。⁽⁴⁾そして, 選挙法上, 地方選挙の選挙権者および被選挙権者は「男女のフランス人(Français et Françaises)」とある。⁽⁵⁾しかし, 憲法24条2項は, 地方議会の選挙権者について, 明示していない。

また、同24条3項により、国会の元老院の選挙に地方の議会が関与するとの規定があるものの、同72条2項において被選挙権者に関しても、憲法は明示するものではない。

3条4項 民事上および政治上の権利を有するすべての成年男女のフランス国民は、法律の定める要件に従い、選挙人である。

24条2項 国民議会の議員は、直接選挙により選出される。

同3項 元老院は、間接選挙により選出される。元老院は、共和国の地方公共団体の代表を確保する。……

72条2項 地方公共団体は、選出される地方議会により、法律の定める要件に従い、自由に行政を行う。

そこで、判例上、まず、1982年の憲法院判決は、憲法3条4項が国政選挙に限らず、地方選挙にも適用されることを判決した。⁽⁶⁾翌年、政府は選挙法改正の計画を断念した。ついで、1992年の憲法院の判決は、同項が選挙権の保障を「フランス国民のみ」に限定しないとする制定史に基づく解釈⁽⁷⁾をしりぞける。したがって、『フランス国民』のみが、国の主権を行使する元老院議員の選出に影響を与える市町村議会およびパリ市議会の選挙において、選挙権と被選挙権を有するとされた。⁽⁸⁾その限りで、欧州連合加盟国の外国人に地方参政権を認める条約の規定を違憲とし、条約批准のための憲法改正が促される。

ここで注意すべきことは、憲法の定める選挙権の主体が『フランス国民』であることから、ただちに外国人の地方参政権が認められないとされたのではないことである。判決によれば、国民主権原理との関係において、外国人が国政に影響を与え、主権を行使することが禁じられる。いわば欧州

連合に備えて、「国民」の選挙権は、元老院選挙に関与しないなど⁽⁹⁾の留保つきで、外国人の地方参政権を認める余地があることになる微妙な解釈をしている。そこで、この判決は、主権の担い手としての選挙民の統一性を否定したと評されている。⁽¹⁰⁾ 日本との比較において特筆すべきは、地方参政権の主体を「国民」と明記しておらず、公務員の選定権者を「国民」とする日本国憲法と類似の規範構造を有する。しかしながら、選挙権者をフランス国民とする規定から、ここでは外国人の地方参政権の導入がただちに憲法改正を必要とするわけではないことを確認しておこう。すなわち、主権の行使にあずかる限りで違憲となり、主権の行使とはいえない範囲で地方参政権の余地は認められているのである。

- (1) É. Peuchot, *Droit de vote et condition de nationalité*, R.D.P. 1991, p.482.
- (2) J.A.Frowein / T.Stein eds, *Le régime juridique des étrangers en droit national et international*, 1987, vol. 1, p. 474.
- (3) もっとも、施行されていない1793年憲法では、一定の外国人にも国政の参政権を認めていた。M.Duverger, *Constitutions et documents politique* 11th ed. 1987, p. 81.参照, 辻村みよ子『フランス革命の憲法原理』(日本評論社, 1989) 409頁。
- (4) *Constitution du 4 octobre 1958 Art.3, 24, 72*, in: M.Duverger, *op. cit.*, pp. 282, 291, 313.
- (5) *Code électoral L 2, L 44*, in: *Code électoral*, 1993, pp. 21, 33.
- (6) *Decision no. 82-146 DC (18.11.1982)*, in: *le haut partonage du Conseil constitutionnel, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, p. 68.このときは男女議員の割当てを求める選挙法改正が問題であり、1989年にも5年以上の定住外国人の地方参政権を認めるための憲法改正提案がなされたが、実現していない。建石真公子「フランスにおける市町村会選挙と国民主権—「クォータ法制」と「マーストリヒト条約にもとづく外国人の選挙権」に関して—」法政論集156号(1994)172頁。
- (7) 光信一宏「フランスにおける外国人の選挙権—マーストリヒト条約の批准をめぐって」愛媛法学会雑誌20巻3・4号(1994)233頁。
- (8) *Decision no. 92-308 DC (9.4.1992)*, in: *le haut partonage du Conseil constitutionnel, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1992, p. 61.; 参照, 小原清信「マーストリヒト条約及びフランス憲法改正の問題と憲法院判決—1992年の二つ

の憲法院判決を素材として—」久留米大学法学16・17号（1993）159頁。

- (9) 警察権を行使する市長またはその代理権をもつ助役も外国人には認められない。
 なお、COM (94) 38 final, p. 19によれば普通選挙によらない市長その他の役職者はマーストリヒト条約の対象外であり、デンマーク、ドイツ、ギリシア、アイルランド、イギリスおよびベネルクス三国にも同様の可能性があるとする。
- (10) L.Faboreu, Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité sur l'Union européenne, R.F.D.C. 1992, p. 390. また、従来の多数説によれば、地方選挙は、直接に国民主権とは関わるものではないとされてきた。G.Sébastien, op. cit., p. 1280.

ベルギー

1970年代初頭から何度も外国人の地方参政権を求める法案が提出されているが、1度も国会を通過していない。⁽¹⁾1831年以来、憲法4条2項により、政治的権利の行使について国籍以外の要件を憲法その他の法律で定めるとある。また、憲法5条2項により、大帰化のみが、政治的権利の行使について、外国人を『ベルギー人(Belge)』と同等とする。⁽²⁾そして、『州および市町村議会議員の直接選挙』を定める同108条において、選挙権者および被選挙権者は明確でなく、選挙法上、「ベルギー人または帰化を得た者」および「ベルギー人」とされたにすぎない。⁽³⁾

そこで、政治的権利とは、国政選挙だけをさし、外国人の市町村議会への参政権を認めることは憲法上の問題ではなく、法律で十分とする内務大臣の見解もあった。⁽⁴⁾しかし、いずれの選挙権も憲法のいう政治的権利であり、外国人に市町村議会の選挙権を認めることは、憲法4条2項および5条2項に反し、議会のこの構想は、憲法改正によってのみ可能だとする、1980年および1986年のコンセイユデタの意見により否定された。⁽⁵⁾

ここでは、市町村議会の選挙権が政治的権利といえるかが争点で

あった。結果は、国政と同じく政治的権利であるとして、地方選挙における内外人の平等処遇を否定した。その際、憲法に『ベルギー人』とある場合には、「国民」とある場合よりも、外国人を含まないことが明確であるばかりか、別の法的効果を伴う可能性がある。というのも、原則5年の滞在を要件とする通常の帰化の場合は、市町村の参政権だけであり、国家への重大な貢献を要件とする大帰化により、はじめて州と国のレベルの参政権が認められていたからである。⁽⁶⁾もっとも、1991に憲法5条が改正され、新たな9条は帰化の区別はなくなり、帰化した国民もベルギー人と同様の政治的権利を享有するようになった。⁽⁷⁾ただし、国家利益を理由として、被選挙権は、帰化した国民には依然として認められないというのが法務省筋の説明である。

4条2項 本憲法および政治的権利に関するその他の法律で、国籍の他に、政治的権利の行使に必要な条件を定める。

実際、マーストリヒト条約の批准に伴い、EU加盟国の外国人の地方参政権の導入に際して、憲法改正によらず、法律改正のみで行う道を選んだ。⁽⁸⁾まず、憲法4条2項を改正せよという1992年のコンセイユデタの意見⁽⁹⁾との説明の困難さがあるものの、法務省におけるインタビューによれば、欧州連合の中心に位置し、欧州統合を歓迎する地理的要因もあって、欧州連合各国の国民を外国人と意識する感覚が希薄であることや、条約が憲法に優位する形で主権の委譲がなされることへの抵抗が少ないことなどが説明された。外国人の地方参政権を法律改正により導入する上でベルギー他の経験は今後詳しく研究される必要があるだろう。

- (1) SOU 1975:15 p. 52; P. d'Argent, op. cit., p. 229.
- (2) Constitution de la Belgique, 1988, Établissements Émile Bruylant, p.7.下線部は、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』(有信堂, 1991) 333頁(武居一正訳)によれば、「ベルギー国民の資格」と訳してある。
- (3) Election Communal, Art.1, 65, in: Les Code Larcier Tom v 1990, pp.434, 440.
- (4) H.-H.Lindermann, Ausländerrecht Belgiens, in: J.A.Frowein / J. Wolf eds., Ausländerrecht im internationalen Vergleich, 1985, p. 12.
- (5) Avis du Conseil d'Etat, in: Doc.Parl.,Chambre 1985-1986 No.262/2, p.1.
- (6) R.Senelle, The Belgian Constitution, Commentary, 1974, p. 19.民法上の婚姻による国籍取得者は、選挙権を有するが、大臣、下院議員および上院議員にはなれなかった。F. Delpéré, Les étrangers et les elections en Belgique, Administration publique, 1978-1979, p. 35.
- (7) A.Alen ed., Treatise on Belgian Constitutional Law, 1992, p. 351.
- (8) F.Delpérée, La Belgique et l'Europe, R.F.D.C. 1992, p. 650
- (9) Avis du Conseil d'Etat, in: E. Arendt, op. cit., p. 46..

イタリア

ここでも外国人の政治参加には謙抑的であった。憲法48条1項によれば、選挙権者の要件は成年男女の『国民(cittadini)』であり、被選挙権については、同51条1項により、『国民』が選挙による公職につくことができる。cittadini という用語は、citizen や citoyen と同じく、外国籍の「市民」をも包含する余地があるものの、ここでは、市民権をもつ者は、国籍保有者と同じ意味にすぎなかった。⁽¹⁾また、ここでも、地方選挙に関する明示の憲法規定はなく、選挙法上、「イタリア国民(citadini italiani)」が選挙権者、かつ、被選挙権者とされていた。⁽²⁾

48条1項 すべての成年男女の国民は、選挙権を有する。

51条1項 すべての男女の国民は、法律で定める要件に従い、平等な

条件の下に、公務と選挙公職に就任することができる。⁽³⁾

cittadini という用語の内容は不明確である。実務上、外国人は、不可侵の人権をもつが、能動的な市民状態の地位と密接に関係する本質的に政治的権利はもたないとされてきた。学説上は、逆に、この規定は、外国人が立法権または少なくとも憲法制定権を享有することのみを排除するにとどめ、法律および憲法が保障範囲を拡大するよう決定すれば、外国人の基本権の享有を排除するものではないとする。⁽⁴⁾いずれにせよ、一般には、これらの憲法規定が、県および市町村の選挙にも適用されると解され、外国人への地方選挙権を認めるためには、法律の改正ではなく、憲法の改正が必要であると EC 委員会では報告されている。⁽⁵⁾ただし、学説においては、EC 加盟国の外国人の地方参政権は法律改正で可能だとする見解もあり、この根拠として、相互主義原則に基づく主権の制限に関する憲法裁判所の判決が挙げられている。⁽⁶⁾なお、かつて、イタリアに5年以上定住している EC 加盟国の市民に地方選挙権を認めようとする1796年の憲法改正提案は国会で否決されている。また、1988年のイタリア憲法を改正しようとする外相と内相の共同提案も、実現をみなかった。⁽⁷⁾

したがって、ここでは、選挙権と公務就任権の主体が、「国民」であることにより、外国人の地方参政権を否定する憲法規範構造があるとされてきた。しかし、これまでのところ、欧州連合成立に伴う、加盟国の在留外国人の地方参政権導入において憲法改正がなされていないようである。

(1) ボルゲーゼ、岡部史朗訳、『イタリア憲法入門』（有斐閣、1969）30頁。

(2) K.A.Lamers, op. cit., pp. 114, 127.

(3) F.Pergolesi, *Diritto costituzionale*, Vol.1. 1962, p. 28. 下線部は、樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』（三省堂、1988）〔初版〕138頁（井口文男訳）によれば、「市民」と訳されている。

- (4) M.Luciani, La Constitution italienne et les obstacles à l'intégration européenne, R.F.D.C. 1992, p.673.
- (5) S. 7/86 p. 34.
- (6) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, op. cit., p. 305.
- (7) K.Sieveking et al., op. cit., p. 79.

ギリシア

1975憲法51条3項I文は、『国民(πολιτες)』に国会の選挙権を認め、同55条1項は、『ギリシア国民(Ελληνας πολιτες)』に国会の被選挙権を認めている。他方、地方選挙に関する同102条2項は、国民に限定する規定を持たなかった。

51条3項I文 国会議員は、選挙権を有する国民により、直接・普通・秘密選挙において選ばれる。

55条1項 国会議員として選ばれるためには、ギリシア国民でなければならない。

102条2項 地方公共団体は、その行政において独立している。その機関は、普通・秘密選挙において選ばれる。⁽¹⁾

ここでも、地方選挙権者に関し、憲法は沈黙している。しかし、1979年の公式見解は、51条が地方選挙にも適用され、外国籍住民への地方選挙権には憲法改正が必要とされた。また、被選挙権は、法律の定める例外を除き、『ギリシア国民』のみが公務の就任を許されるという憲法4条4項が地方選挙にも適用されるとのコンセンサスがあったとEC委員会は報告している。⁽²⁾しかし、学説上は、憲法改正によることなく、法律改正で外国人の

地方選挙権を導入することを可能とする見解もある。その際、「すべての人は人格を自由に発展させ、政治生活……に参加する権利がある」とする憲法5条1項が援用される。他方、国民主権や地方公共団体の位置づけなどの憲法の全体構造からそれに反対する見解もある。⁽³⁾実際のところ、こちら、欧州連合加盟外国人の地方参政権導入に関して、憲法改正がなされていないようである。

- (1) A.P.Blaustein / G.H.Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*, 1994, pp. 78, 80, 104. K.Sieveling et al., *op. cit.*, p. 342; *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten*, Beck-Texte im dtv 3rd ed 1993, pp. 123, 124.によれば、4条の公務就任の主体は「国民(Staatsbürger)」とあるが、51条の選挙の主体は「市民(Bürger)」と訳し分けてある。H. oberdorff, *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, 1994, pp. 180, 194によれば、ともに「市民(citoyens)」とある。
- (2) S. 7/86 p. 33.
- (3) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, pp. 293-295.

2-1 憲法上の互惠要件型

1993年の欧州連合が発足するのに伴い、上述した EC 諸国が憲法または選挙法の改正により、こぞって EU 加盟国の外国籍住民に地方議会の選挙権を認めるようになる。いわば国籍要件型から互惠要件型に移行する。各国の憲法改正に関する本格的な検討は、稿を改めることにして、もともと互惠要件型に分類されてきた国々を以下に概観する。

ポルトガル

1976年のポルトガル憲法でも、かつての植民地とのつながりを強調する。⁽¹⁾

憲法15条2項では、政治的権利ともっぱら技術的とはいえない公職は『ポルトガル国民(cidadão portugueses)』に限定する。しかし、同3項により、『ポルトガル語を話す諸国の国民(cidadãos dos países de lingua portuguesa)』は国際協定により、基本的に他の外国人が保障されていない相互の権利を有するとある。さらに、ポルトガル語圏を越えて、1989年に補充された同4項により、相互主義のもとに、『国内に住む外国人(etrangeiros residentes no território nacional)』の地方参政権を法律で認めることができることになった。これは、外国人は原則的に政治的権利が認められていないが、例外的に地方選挙に参加する権利が与えられている同241条2項の『**住民**(cidadãos residentes)』規定と対応する。

15条1項 ポルトガルに居住または滞在する外国人と無国籍者は、ポルトガル国民と同じ権利と義務を有する。

同2項 前項の規定は、政治的権利ともっぱら技術的とはいえない公務を遂行する権利ならびに憲法および法律の定めるポルトガル国民に限された権利と義務には適用されない。

同3項 ポルトガル語を話す諸国の国民は、相互主義のもと、国際協定により、最高機関および地方自治体の職員を例外として、一般に外国人に認められていない諸権利を認められることができる。

同4項 法律は、相互主義の要件のもとに、地方自治体の公職の選挙権を国内に住む外国人に対し認めることができる。

241条2項 地方議会は、住民により、普通・直接・秘密選挙において、比例選挙制で選ばれる。⁽²⁾

選挙法において、地方の選挙権者は「住民」とあり、被選挙権者も選挙権者となっていた。⁽³⁾従来から、1971年のポルトガルとブラジルとの協定

があり、この協定の4条により、5年間の居住要件が定められている。⁽⁴⁾そして、1992年のマーストリヒト条約の批准に際して、欧州市民にも選挙権と被選挙権が認められるに至っては、もはや憲法改正を必要としなかった⁽⁵⁾。

- (1) A.Thomashausen, Portugal, in: E.Grabits ed., Grundrechte in Europa und USA, vol.1, 1986, p.618.
- (2) Constituição da República Portuguesa 1976, in: A.P.Blaustein / G.H.Flanz, op. cit., pp. 163, 197.
- (3) K.Sieveking et al.op. cit., p.368.
- (4) K.Sieveking et al., op. cit., p. 77, pp.366-367.
- (5) このとき欧州議会その他の条項については、憲法改正がなされている。J. Miranda, La Constitution portugaise et le traité de Maastricht, R. F. D. C. 1992, P. 688.

スペイン

1978年憲法13条2項により、『スペイン人のみ(solamente los españoles)』が原則として参政権を有するが、例外的に外国人も相互主義の原則に基づいて地方選挙権に限り保障される。そして、同23条により、『国民(ciudadanos)』が国政の選挙権と公務就任権を有する。他方、地方選挙権については、同140条3文により、『住民(vecinos)』が選挙権を有するとある。

また、1985年の外国人法5条2項、同年の選挙法176条および1987年の地方自治法18条2項が同様の規定を置いている。しかし、ここでは憲法および法律上の要件があるものの、その種の相互協定が存在しなかった。したがって、スペインは1988年のEC委員会報告においては外国人の地方選

挙権のない国に分類されていた。⁽¹⁾ようやく1969年に、オランダとの協定が結ばれ、⁽²⁾1990年に批准され、その後、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンと続く。⁽³⁾ただし、被選挙権を認めないのは、これらの国との互惠という点で、困難な問題があった。そこで、マーストリヒト条約を考慮して、1992年に憲法13条2項を補充改正して、現在は、相互主義による地方の『選挙権および被選挙権』を認めるようになっている。⁽⁴⁾

13条2項 スペイン人のみが、23条で認められる権利を有する。ただし、相互主義の基準に従い、条約または法律によって市町村選挙における選挙権および被選挙権を認める場合は、この限りではない。

23条1項 国民は、定期的な普通選挙において自由に選出された代表を通じて、直接に国政に参加する権利を有する。2項 国民はまた、法律の定める要件に従い、等しく公務に就任する権利を有する。

140条3文 市町村議会議員は、法律の定めるところにより、普通・平等・自由・直接・秘密選挙により、市町村の住民によって選出される。⁽⁵⁾

(1) S. 7/86 p. 34.

(2) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, op. cit., p. 330.

(3) F.R.Llorente, La Constitution espagnole traité 1 de Maastricht, R.F.D.C.1992, p. 655.

(4) H.Oberdorff, op. cit., p. 111.

(5) Ministerio de asuntos exteriores, Constitution española 1978, 1979, pp. 24, 30, 91.

2-2 法律上の互惠要件型

成文憲法典をもたないイギリスでは、国籍法その他の法律が憲法上のものであるとしても、ここでは他国との比較の便宜上、また、通常の立法とは異なる憲法改正手続きが必要であるかどうかを検討する本稿の目的との関連において、法律上の互惠要件型として扱う。

イギリス

厳密な意味での外国人には、国も地方も参政権を認めていない。⁽¹⁾しかし、ここでは、法律上の互惠要件型として整理する必要がある。というのも、同じ君主を仰ぐ大英帝国と自治領で生まれた人は、全くの外国人とは認めがたいとして、財産などの条件を満たせば選挙権を認めるコモン・ローが1914年に初めて成文化された伝統があるからである。⁽²⁾1948年の国籍法も、連合王国、植民地および他の英連邦諸国の国民に対して、「英連邦国民(Commonwealth citizen)」と同じ意味で「イギリス臣民(British subject)」という概念を用いている。⁽³⁾しかも、アイルランド共和国は、1949年に英連邦から完全に離脱するので、同年の国民代表法1条および2条により、国および地方の選挙権者は、イギリスに居住する「イギリス臣民」と「アイルランド国民(citizen of the Republik of Ireland)」と定められている。⁽⁴⁾つまり、アイルランド共和国の国民は、イギリスの法では、外国人とはされない。したがって、国籍が要件なのではなく、一定の国の出身者の居住が選挙権の要件となる。

ついで、1981年の改正国籍法により、「英連邦国民」という1つの概念に包括されるのに伴って、1983年の国民代表法1条および2条により、イ

ギリスに居住する「英連邦国民」と「アイルランド国民」が、国および地方の選挙権を有することになる。⁽⁵⁾被選挙権についても同様の規定が、国の場合、1981年の国籍法付則7と結びついた1700年の王位継承法3条において、地方の場合、1972年の地方自治法76条1項において、定められている。⁽⁶⁾したがって、ここでの参政権は、アイルランドや英連邦諸国との互惠型として、もともと居住権のメルクマールが重要となっていたのである。内務省によれば、おそらく1995年度中に法改正を行い、地方ごとまちまちに選挙が行われていることもあって、いつのどこの選挙から欧州市民の地方参政権が認められるかは未定とのことである。

- (1) E.C.S.Wade / A.W.Bradley, *Constitutional and Administrative law*, 11th ed. 1993, p. 437.
- (2) R.Blackburn, *The Right to Vote*, in: R.Blackburn ed., *Rights of Citizenship*, 1993, p. 79.
- (3) 渡辺富一「英国におけるアイルランド共和国市民の選挙権（2）」自治研究61巻3号（1985）120頁によれば、「コモンウェルス市民」、「英国臣民」と訳してある。
- (4) A.J.Peaslee, *Constitutions of nations*, vol.3 -Europe, 1968, pp.1173-1176.
- (5) O.Hood Philips / P.Jacson, *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed. 1987, pp. 188, 589.
- (6) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, *op. cit.*, P. 339. なお、北アイルランドについては、そこでの有権者は北アイルランド生まれであるか、登録前の7年間継続的にイギリスに居住しているか、1962年以前に北アイルランドの選挙人名簿に載っている英国臣民であって、登録の3カ月前に北アイルランドに住所を有するという加重要件が加わっている。S. 7/86 p. 31.

3—1 憲法上の定住要件型

互惠要件型は、かつての植民地との関係から生まれたものから、欧州統合を射程においたものまで、様々あるが、互惠にあずかる者とそうでない

者との格差を意識させずにはおかない。そこで、互惠要件型にも内在する定住の要件だけに参政権を還元する国々がある。

憲法上、定住要件型であることが明示されているのは、オランダである。

オランダ

もともと旧憲法の90条、94条および100条は、国会の選挙権者と被選挙権者を、152条は市町村の選挙権者と被選挙権者を「オランダ人」または「法律により認められたオランダ臣民」と定めており、いわば、帰化した者も含む国民に限定していた。⁽¹⁾しかし、1983年に、憲法上、外国人に地方参政権を認めたことは、偶然と熟慮の産物だといわれる。⁽²⁾偶然とは、70年代に憲法の全面改正を準備したことである。1971年に憲法改正準備委員会が外国人に市町村の選挙権を認める憲法改正の提案をしている。⁽³⁾しかし、このとき、県議会は国会の第一院（上院）を選ぶので、県と国の参政権は外国人には、認めないという意見があった。ついで、74年には、将来、外国に住むオランダ人に国会の第二院（下院）の選挙権を認めるかどうかも問題となる。翌年、内閣が憲法改正を提案したものの、憲法改正に必要な両院の3分の2の支持をえることはできなかった。⁽⁴⁾

そうこうするに76年以後のスウェーデンの経験をもて、反対派も態度を変えだしたとはいえ、国外では北欧諸国を除いて、ベルギーやイタリアでは外国人の地方参政権を導入する法案が否決されるのを目にしながら、熟慮は続く。こうした中でとりわけ、1979年にロッテルダムで、1981年にはアムステルダムで、条例により、市議会の権限の分権化の結果生まれた区議会(deelraden)議員選挙の参政権を外国籍住民に認めた。⁽⁵⁾この経験により、非民主的な本国政府の影響を受けた移民政党が台頭するのではないか

というオランダ人の不安や、選挙に参加することで自国の国籍を失うのではないかという外国人のそれまでの不安が解消された。⁽⁶⁾そこで、1983年に改正された憲法130条によれば、『住民(ingezetenen)』に市町村議会の選挙権と被選挙権を保障する。そして同54条, 55条および56条において『オランダ人(Nederlander)』が国会の選挙権と被選挙権を有するとされる。

54条 第二院の議員は、18才以上のオランダ人により選挙される。……

55条 国会議員の被選挙権者は無資格と宣告されていない18才以上のオランダ人である。……

56条 第一院の議員は、県議会議員により選挙される。……

130条 法律は、市町村議会議員の選挙権および被選挙権を、オランダ国民たる住民に必要な条件に相当する要件のもとに、オランダ国民でない住民に認めることができる。⁽⁷⁾

これに基づいて、さらに2年間の審議を経て、ようやく1985年の改正選挙法B(2)a条2項および地方自治法21条2項により、5年以上継続的に定住するオランダ人以外の「住民」は市町村議会の参政権を有することになる⁽⁸⁾。なぜ市町村議会の参政権に限定したかという点、①直接に外国人の利益を守る責任があるのは主に市町村であること、②国会が扱う事項は特殊な国家利益に関することが多く、国際問題について外国人は発言すべきではないこと、が根拠とされる。①の論拠については、国家と地方との相互協力でなされる領域が多く、とくに県を除外する説明は難しい。そこで、②の論拠が中心となった。⁽⁹⁾ なお、オランダでは、1887年の憲法改正により、はじめてオランダ国民のみが国会の参政権をもつ国民国家と国民主権の観念が形成された経緯がある。したがって、外国人の参政権を認めて

きたフランス革命以後の19世紀初頭の歴史が、この国では好条件をもたらしたといわれている。加えて、憲法改正の準備をしていたことのほかに、この国の政局の複雑さから中道左派内閣がより社会の平等を求めていたことも政治社会的要因としてあげられよう。¹⁰⁾

実際、1986年の最初の選挙では、外国人の投票率は、オランダ人に比べ2～3割低かったといわれる。詳しくロッテルダムを例にとってみると、外国人の投票率は35%であり、オランダ人の62%とほぼ同じく、トルコ人は61%であるのに、モロッコ人は16%にすぎなかった。¹¹⁾この原因の1つには、モロッコ国王ハッサンが「2等車に乗らないよう」にとの反選挙キャンペーンを行ったことが挙げられている。¹²⁾このとき、インドネシア大使館も海外で投票することはインドネシア法で禁止されているとして、選挙に参加しないよう注意している。¹³⁾

(1) Proeve van een nieuwe grondwet, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1967, pp. 238, 240, 242, 262.

(2) C.A.Groenendijk, Vom Ausländer zum Mitbürger: Die Symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für Ausländische Imigranten in den Niederlanden, in: H.Bammel / F.Sen eds., Kommunales Wahlrecht und politische Partizipation für Ausländer am Beispiel Ausgewählter europäischer Länder, 1986, p. 42.

(3) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, op. cit., p. 310.

(4) H.Entzinger, Das Ausländerwahlrecht: Erfahrungen in den Niederlanden, in: H.Keskin, Menschen ohne Rechte? Einwanderungspolitik und Kommunalwahlrecht in Europa, 1984, pp. 60-61.なお、憲法改正には2度の選挙期で続けて両院の3分の2の賛成を必要とする。

(5) これらの区で支配的な位置をしめていた左翼諸政党は、憲法改正なしにこの政策を可決する権限が市町村議会にあるとの立場をとった。J.Rath, Voting Rights, in: Z. Layton-Henry, The Political Rights of Migrant Workers, 1990, p.138.

(6) C.A.Groenendijk, op. cit., pp. 46-47.

(7) H. A. H. Toornvliet, De staatsinrichting, 2nd ed. 1992, pp. 334, 335, 346. また, C. A. J. M. Kortmann, The Kingdom of the Netherlands, 1993, p. 189によれば、「住

民(residents)」とあり、Frowein / Torsten, op. cit., p. 131にも、「住民(Einwooner)」とあり、K. Sieveking et al., op. cit., p. 359によれば、「定住者(Landesansässige)」と訳している。

- (8) K.Sieveking et al., op. cit., p. 359. ただし、外交官とその家族は除外される。
C.A.Groenendijk, op. cit., p. 48.
- (9) H.U.Jessurun d'Oliveira, Electoral Rights for Non-Nationals, Neth.Int.Law Review 1984, pp. 67-68.
- (10) J.Rath, op. cit., p.137.
- (11) J. Rath, Political action of immigrants in the Netherlands : class or ethnicity ?, European Journal of Political Research 1988, p.635
- (12) K.Sieveking et al., op. cit., p. 81.
- (13) S. 7/86, p.31.

3—2 法律上の定住要件型

スウェーデン

1968年の国会において、スウェーデンに住む外国人に、まず市町村議会および県議会の選挙に、ついで国会の選挙に参加する権利に関する動議が社会民主党議員から提起された。⁽¹⁾というのも、定住外国人(invandrare)⁽²⁾が選挙権を持たないことは民主主義の観点からは不十分であると考えられたからである。⁽³⁾その国で働き、その国の豊かさと発展に貢献し、自らの所得から税金を払っている者は、議会で代表されるべきことを民主主義は要請するかどうかが問題となった。⁽⁴⁾憲法委員会(konstitutionsutskottet)は、この問題の検討を憲法の全面改正を準備していた基本法調査会(grundlagberedningen)に委ねることにした。⁽⁵⁾ついで、71年の国会での動議において、外国人に地方議会選挙において外国人の政治的権利を拡充することが中央党議員から提案され、⁽⁶⁾国民党議員からは外国人の選挙権の

代わりに、スウェーデン国籍の取得のための待期期間を短縮するという提案が浮上した。⁽⁷⁾72年に再度、国民党議員から同種の動議が出された。というのも、政治的影響力は外国人が新しい国に適応するための重要な前提と思われるからである。⁽⁸⁾そこで、73年に基本法調査会は新憲法の提案を行った際に、国籍取得期間の短縮による完全な政治的権利の取得を指摘し、定住外国人の地方選挙権については憲法の規定を不要として、地方自治法に規定するだけでよいとした。⁽⁹⁾したがって、1975年憲法には、地方参政権に関する1章7条1項において、主体を明示する規定はなく、国政選挙についてのみ、3章2条1項において、『スウェーデン国民(svensk medborgare)』とされている。

1章7条1項 この国には、市町村と県がある。自治体における決定権は、選挙された議会が行使する。

3章2条1項 この国に居住するスウェーデン国民は、国会選挙において選挙権を有する。この国に居住していないスウェーデン国民の選挙権に関しては、法律で定める。選挙当日に18歳に達していない者は、選挙権を有しない。⁽¹⁰⁾

そして、1976年の改正地方自治法により、選挙の3年以上前の11月1日に教会登録(現在は、住民登録)をしている「スウェーデン国籍のない者(den som ej är svensk medborgare)」にも県および市町村の選挙権と被選挙権が認められている。⁽¹¹⁾したがって、憲法上『国民』は、国政選挙の主体であることが明記されているが、定住外国人の地方参政権は、法律に根拠があるにすぎない。なお、1991年からは、選挙登録事務が伝統的な「教会登録(kyrkbokförd)」に代わり、税務署が行う「住民登録(folkbokförd)」を用いるようになっている。⁽¹²⁾

イギリスその他にみられるような過去の遺制ではなく、移民政策を目的として、スウェーデンで世界に先駆けて法改正がなされた立法趣旨をハンマー(T.Hammar)は、次のように分析している。⁴³まず、移民に焦点をあてた目的として、①政治的影響力、②政治的関心、③自尊心、④スウェーデン社会との連帯感をいっそう高めることが考えられた。たとえば、資格付与のための居住要件を3年としたのは、その時の自治体の政策問題だけではなしに、長期的に重要な問題に対しても必要な知見をもつことを期待したからとされる。つぎに、社会全体の目的として、①民主主義や、②公正に仕え、③自治体を刺激し、④国の移民政策を実行可能なものにする方策として、外国人の地方参政権が導入されたとする。

最終的には、国会に議席を有するすべての政党が地方参政権の付与には賛成したものの、国政レベルでは、消極的であった。このことの憲法内在的要因は、憲法1章1条に「すべての公権力は、国民に由来する」とあり、同1章3条（現行4条）が「国会は国民の最高の代表」と定め、同3章2条で「スウェーデン国民は国会選挙において選挙権を有する」となっている全体構造による。したがって、国会への外国人の参政権を導入するには、憲法改正と国民概念の新たな解釈を必要とするので、この問題は先送りされた。1983年に選挙権に関する特別委員会において、社会民主党と左派共産党は、他の保守政党の反対を考慮して、北欧諸国民にのみ国会への参政権を拡大することを提案したが、野党から国民投票を要求され、政府は法案を提出するに至らなかった。というのも、スウェーデン国民の意識調査において、過半数の支持をえることは難しいと思われたからである。⁴⁴このとき、憲法問題についてはすべての党が合意を求め、国会の過半数で押し切らないこの国のコンセンサス・デモクラシーの伝統が国政レベルでの外国人の参政権の好機を逃したとの評価もある。⁴⁵ともあれ、法務省筋の

話では、今日、二重国籍の問題を理由として、国政レベルでの外国人の選挙権が導入される見込みはない。そればかりか、全体の投票率は90%から84%であるのに対して、外国人の投票率は、1976年には60%であり、3年ごとの選挙で53%、52%、48%、43%と漸減し、1991年には41%にまで落ちてきていることが問題となっている。⁽⁶⁾この減少傾向の要因として、同じ日に行われる国政選挙が主導で行われていることが指摘されている。⁽⁷⁾国会の選挙権をもたない外国人がいたくであろう、心理的抵抗感が今後の課題であり、また、更なる展開の原動力となるものと思われる。

なお、従来の外国人と国民という二分法を見直すべく、ハンマーは今日、各国でみられる定住外国人が永住資格を保障され、権利と義務との包括的な配列により国家と結びつくことに注目する。このような外国人市民を古いイギリスの用語を用いて「市民権をもつ永住者(denizens)」と呼ぶ。⁽⁸⁾この外国人と国民との中間的概念については稿を改めよう。

(1) Mot.1968: I :94. pp. 5-7.

(2) invandrareは、一般には「移民」という訳語が相当し、「スウェーデンに移民したスウェーデン国籍または外国籍の人物」をさす。したがって、外国人が帰化して国籍を取得した場合も含む概念であるので、ここでは、参政権においてスウェーデン国民とは区別される「定住外国人(härboende utländska medborgare)」だけを問題とする。E.Ejsing, Kommunal Rösträtt für Invandrare, 1977, p. 1.すでに、岡沢憲美『スウェーデン現代政治』(東京大学出版, 1988) 28頁に「在住外国人」という訳語があるが、日本において今日、人口に膾炙している定住外国人という用語をここでは用いる。

(3) SOU 1975:15 p. 33.

(4) T.Hammar, Kommunales Wahlrecht für Ausländer in Schwedwn, in: epd-documentation, No. 4, 1980, p. 29.

(5) KU 1968:10 p. 3.

(6) Mot.1971:227.

(7) KU 1971:47 p. 4.

(8) Mot.1972:595.

- (9) Prop. 1973:90, p.164.
- (10) Rgeringsformen, in: Sveriges Grundlagar, 1994, pp. xxv, xxiv.
- (11) H.Ragnemalm / A.Bohlin, Förvaltningsrättsliga författningar, 7th 1990, p.74.
- (11) Folkbokföringslag art.1, Kommunallag 4 kap.art.2,3, in: Sveriges Grundlagar, 1994, p. B1615, B1624.
- (13) T.Hammar, The First Immigrant Election, 1977, pp. 7-16; T.Hammar, Det första invandrarvalet Preliminär rapport, 1977, pp. 6-17; T.Hammar, Det första invandrarvalet, 1979, pp. 39-42.
- (14) たとえば, 1979年には, 地方レベルの外国人の選挙権への賛成が81%, 被選挙権は67%であるものの, 国会の場合, 選挙権が40%, 被選挙権は34%の賛成にすぎないという数字がある。K. Tung, Voting Rights for Alien Residents - Who wants it?, 1986, p. 19.
- (15) J.Rath, op. cit., p.135.
- (16) Statens Invandrarverk, Statistik 6, 1992; Sveriges officiella statistik, Allmänna Valen 1992, pp.12, 242.
- (17) H.Bäck / M.Soininen, Invandrarnas valdeltagande, in: H.Bäck / A.Hakånsson, Väljare i kommunalvalet, 1994, p. 87.
- (18) T. Hammar, State, Nation, and Dual Citizenship, in : W. R. Brubaker, Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America, 1989, p.84.

デンマーク

ここでも, 1953年憲法29条1項I文は, 『デンマーク国民(dansk indfødsret)』に国政選挙権を認め, 同30条は, 選挙権者に国政の被選挙権を認めている。一方, 地方選挙権者に関する憲法規定は存在しない。

29条1項 この国に住所を有し, かつ, 本条2項に定める選挙権のための年齢要件を具備したいかなるデンマーク国民も, 行為無能力の宣告を受けていない限り, 国会の選挙権を有する。

30条 国会の選挙権者は, 一般に国会議員にふさわしくない行為において有罪を宣告されない限り, 国会の被選挙権を有する⁽¹⁾

そこで、デンマークも憲法を改正することなく、外国人の地方参政権を導入した。まず、第一段階として、1977年以来、3年間以上の滞在を要件として北欧協力(フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン)諸国の国籍保有者は地方選挙権を有していた。ついで、第二段階において、1981年の地方選挙法改正法律により、3年以上「この国に定住している(har haft fast bopæl i riket)している)」者は「現在のところデンマーク国籍がなくても(unanset at den pågældende ikke har dansk indfødsret)」, 郡と市町村の選挙権および被選挙権が認められている。⁽²⁾この法案に対する国会での表決は、賛成80, 反対61, 棄権32, 無効6という結果であった。⁽³⁾

実際、1981年と85年には、それぞれ全体の投票率が73.3%と69.8%であるのに対して、外国人の投票率は、61.3%と52.5%とこれまた減少している。⁽⁴⁾

(1) Danmarks Riges Grundlov, in: Kent din Grundloben, Forlaget Prudentia, 1993, pp. 24-25. 下線部は、阿部・畑編, 前掲書, 221頁(阿部照哉執筆)によれば、「デンマーク臣民」と訳してある。

(2) Lov om kommunale valg, Kapitel 1, § 1, § 43) Stk.2. in: Lovbibliotek 100, Schultz Grafisk A/S, 1989, p. 1.

(3) B. Baunsgard, Kommunales Wahlrecht ist ein Menschenrecht-Erfahrungen in Dänemark, in: H. Keskin, op. cit., p. 37.

(4) Til lovforslag nr. L 72, Folketinget 1993-94, Schultz Grafisk A/S, 1994. pp. 6-8.

ノルウェー

ここも、デンマークと同じく、まず、1978年から、北欧諸国の外国人にのみ郡と市町村の参政権を認め、ついで、1983年から、スウェーデンをモデルとして一般の外国人の地方参政権を導入する。1985年の改正選挙法3

条および12条により、3年以上定住している「ノルウェー国民でない者 (personer som ikke er norske statsborgere)」に県と市町村の選挙権と被選挙権が認められている。⁽¹⁾ただし、1986年に改正された憲法50条1項においても、選挙権者は、『ノルウェー国民 (norske Borgere)』と定められている。また、同61条により、国会の被選挙権者は、10年以上定住する選挙権者に限定している。

50条 選挙権者は、選挙の年に18歳以上となった男女のノルウェー国民である。……

61条 何人も、国に10年以上定住し、かつ、選挙権を有するのでなければ、代表として選ばれない。⁽²⁾

地方選挙に関する明示の憲法規定はない。外国人の国政への参政権については、憲法改正が必要とされる。⁽³⁾その際、憲法61条の「国民 (Folket) は、上院および下院の2部門からなる国会を通じて立法権を行使する」という規定が援用される。しかし、外国人の地方参政権については、同50条の「選挙権者」が「国民」であることが問題とならないことは、注意を要する。ここでは、外国人の地方参政権を争った裁判例もない。公務員の選定権者を『国民』と定める日本国憲法と選挙権者を『ノルウェー国民』と定めるノルウェー憲法が、近似の構造を有する点は、確認しておこう。1978年までは、憲法50条の国籍要件が地方参政権にも適用されていたのが、地方選挙法の改正により、この要件が取り除かれたのである。⁽⁴⁾

実際、1983年選挙では、外国人の投票率は46%であり、全体の79%に比べて低かった。⁽⁵⁾

- (1) Lov om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (Valgloven), Kapittel 1 § 3. (1.3.1985)
- (2) Norges Riges Grundlov, in: Utenrikesdepartementet av Norinform, Grundloven af 17.mai 1814, 1992, pp. 4-5. 下線部は、木下太郎編『続世界諸国の憲法集 (第2巻)』(暁印書館, 1985) 189頁によれば、「ノルウェイ市民」と訳してある。
- (3) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, op. cit., p. 325.
- (4) Å. Sandvoll, Die Einwanderungspolitik und die Einfühlung des Kommunalen Wahlrechts in Norwegean, in: H. Keskin, op. cit., pp. 79-80.
- (5) K. Tung, op. cit., p.5.

アイルランド

国政選挙においては、憲法上の互惠要件型であるが、地方選挙においては、アイルランドは法律上の定住要件型である。

すでに、1963年の選挙法により、外国人の市町村議会の選挙権を認め、6カ月以上の「定住者(ordinarily resident)」としている。⁽¹⁾ ついで、被選挙権については、1974年の地方選挙法24(a)条により、⁽²⁾ 市町村の選挙による公職に就任できるようになった。⁽³⁾ 外国人の地方参政権の点では、憲法上問題がないとされている。⁽⁴⁾ 一方、イギリスがアイルランド国民に国政選挙も認めていることとの関連で、相互主義に基づいて、アイルランドの下院の選挙権をイギリス国民にも認めるかどうかの問題となった。1983年に憲法を改正することなしに、選挙法の改正の方法が試みられたが、最高裁は、このことは『国民(citizens)』の被選挙権および選挙権を定めた憲法16条1項および2項に違反すると判決する。⁽⁵⁾ そこで、1984年に改正された憲法16条により、『すべての国民および法律の定める国内に在留するその他の者(All citizens, and such other persons in the state as may be determined by law)』が下院議員の選挙権をもつことになった。

16条1項 憲法および法律により無資格または無能力とされていない
21歳以上の国民は、性別のいかんを問わず、下院議員となる資格
を有する。

16条2項 法律により無資格とされることなく、下院議員の選挙に関
する法律の規定に従う18歳以上のすべての国民および法律の定め
る国内に在留するその他の者は、性別のいかんを問わず、下院議
員の選挙において選挙権を有する。⁽⁶⁾

そして、1985年の改正選挙法により、「イギリス国民」にも選挙権を拡
大した。なお、この拡大は、相互主義に基づいて、イギリスに限らず、他
のEC諸国がアイルランド国民に認めれば、国政レベルの選挙権を相互に
承認するというものである。⁽⁷⁾しかも、地方政治レベルでは、国民と国民
でない居住者は全く同様に参政権を認められる。⁽⁸⁾

したがって、ヨーロッパにあって最も積極的に外国人の参政権を承認す
る姿勢をもっているとも考えられるが、その原因について説得的な説明は
なされていないように思われる。おそらくは、この国の歴史に根ざす複雑
な外交上の配慮が要因として考えられる。内務省筋の話では、この国に住
む外国人の数が少ないことが強調され、外国人の投票率に関する統計資料
は作成していないとのことである。スウェーデンと比較すると、国会選挙
への門戸開放に意欲的である反面、国民投票には外国人の参加を認めてい
ない消極性がある。また、大統領選挙も国民に限定している。もちろん、
他のEU諸国と同じく、欧州議会への参政権を欧州諸国民に認めているこ
とはいうまでもない。

- (1) Acts of the Oireachtas, 1963, p. 485.
- (2) Acts of the Oireachtas, 1974, p. 107.
- (3) D.Roche, Local Government in Ireland, 1982, pp. 93-94.
- (4) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, op. cit., p. 296.
- (5) D.Morgan, Constitutional Law of Ireland, 1985, pp. 175-176; R. Byrne, Electoral (Amendment) Bill, Irish Law Reports Monthly, 1984, pp. 539-545.
- (6) J.M.Kelly, The Irish Constitution, 1994 3rd.ed., p. 149.
- (7) M.Forde, Constitutional Law of Ireland, 1987, p. 504.
- (8) COM (94) 38 final, p. 8.

日本の検討と今後の課題

日本

1910年に朝鮮半島を併合するのに伴い、日本本国に居住する帝国臣民に国政および地方の選挙権を認めていたが、敗戦を機に、これを停止した。その後1952年の対日平和条約発効を機に、在日韓国・朝鮮・台湾人は日本国籍を失い、選挙権も失った。日本でも、ようやく、参議院の選挙権を求めるイギリス人の訴訟が1989年に大阪で提訴される。原告の名をとってこれを「アラン(H.Alan)参議院選挙権訴訟」と呼ぶ。⁽¹⁾この1審判決によれば、憲法15条に、公務員の選定罷免権が『国民』固有とあるのは、国民主権原理に照らし、権利の性質上「国民」のみを対象とするとされ、⁽²⁾最高裁もこれにしたがった。⁽³⁾翌1990年に大阪で在日韓国人による地方選挙権を求める「キム(金正圭)地方選挙権訴訟」が提起された。⁽⁴⁾この1審判決により、憲法同93条2項の地方選挙の主体である『住民』は、同15条の『国民』を前提とする旨が指摘されている。⁽⁵⁾

15条1項 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。

93条2項 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。

日本の場合、公務員を選定権の主体が『国民』であることが、地方選挙権の主体の『住民』が国民を前提とすることの根拠とされる。

ついで、1991年に福井で同種の「イ(李鎮哲)地方選挙権訴訟」が提起され、その少し前に提起された「アラン(H.Alan)地方選挙権訴訟」の1審判決も、同じく憲法93条の選挙は、同15条の公務員の選挙に該当すると解釈し、『住民』は『国民』以外の定住外国人を含まないとした。⁽⁶⁾さらに、1993年に大阪で在日朝鮮人による「在日党」が参議院選挙への立候補届出を拒否されたことに対する国賠訴訟である「リ(李英和)参議院被選挙権訴訟」が提起されている。⁽⁷⁾

まず、ヨーロッパ諸国の憲法実務を概観した上で日本国憲法の規範構造を分析すると、外国人の地方参政権の導入に際して、日本国憲法も改正が必要だとする見解、すなわち、違憲説も一理あるように思える。ドイツのように、地方選挙権者を『国民』と明記している場合はただちに日本の参考にならないとしても、とりわけ、ルクセンブルクの『住民』解釈が『国民』を前提していることは、この立場の参考になると思われる。ただし、ルクセンブルク憲法107条では、国籍要件のほかに居住要件の加わる『住民』であることが、明示されているのに対して、日本国憲法93条の場合はそのような明文規定がない点は結論を異にする可能性も十分にある。

ついで、憲法の明文規定においては、不明確であるものの、解釈上、外国人の地方参政権の導入は違憲となるとする法律上の国籍要件型と考える

ことも可能である。国籍を要件とするギリシアとイタリアは事実上の「国民」が選挙権者であるとの規定をもって、ベルギーの場合はそれに類似の規定をもって、地方参政権にも適用できると考えていたように、『国民』の公務員選定権または国民主権原理から違憲を導く日本の論者は、この類型において日本国憲法を整理することになるだろう。しかし、欧州連合の発足に伴い、必ずしもこれらのヨーロッパ諸国が憲法改正を必要としないことが日本の議論の再考を促す可能性がある。また、すでにみたように、フランスの対応も微妙であり、市長など公権力を行使したり、元老院という国政レベルへの影響力がおよぶ限りで、外国人の地方参政権が「国民」の選挙権規定に違反するというのは、その他の場合は、合憲となる可能性を含んでいる。このように、参政権の公務の性質をどのように判断するかにより、合憲、違憲の区分を細かく吟味しながら、法律改正により国民主権原理との整合性を追求する方途も徐々に検討されつつある。⁽⁸⁾

一方、憲法上の互惠要件型は、スペインやポルトガルの憲法の条文のように『住民』という文言の共通性がありながらも、日本国憲法の解釈上は相互主義の要請を導くことが困難であろう。

これに対し、法律上の互惠要件型は、法律改正により、立法政策上可能であろう。日本に長期定住している在日韓国・朝鮮人の参政権をその歴史的経緯から保障しようとする場合に、この道が考えられる。ただし、相互の互恵的な条約がないまま、片務的に行いうるか、どの範囲まで対象を限定しうるか、また、その場合には、他の外国人との格差をいかに弁証しうるか等々の問題が予想される。しかも、デンマークのように、互惠要件型の外国人の参政権を導入すると、互惠条約をもたない他の外国人との差異が強調され、結局のところ、国籍要件型から定住要件型に移行する過渡期として互惠要件型を位置づけることになるのかも知れない。⁽⁹⁾

他方、オランダが、事実上の「国民」とあった憲法の用語を『住民』と改正することで定住外国人への地方参政権に門戸を開いたこともすでに指摘されている。¹⁰⁰そこで、日本国憲法93条の『住民』規定において、憲法を改正することなく、定住外国人の地方参政権を認めることは法律改正で可能とする見解、すなわち、合憲説（その中でも許容説）も一理あるようにも思える。また、オランダの文言との共通性を根拠に憲法上の要請とみる要請説も成り立ちうると思われる。さらには、国の法律ではなく、地方の条例において外国人の地方参政権の導入が可能であるとする立場からも、¹⁰¹今後本格的なオランダの検討が待たれよう。

そして、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、アイルランドといった定住を要件とする国が法律改正だけで外国人の地方参政権を導入していることは、許容説の立場の参考となる。ただし、これらの国は、国政の選挙権者または選挙権者一般を『国民』と定めながら、地方の選挙権者に関する規定を、もともと憲法で定めていないのであるから、憲法改正を不要とするにすぎないのであって、日本国憲法の『住民』という規定の解釈次第では、結論を異にする可能性もある。

いずれにせよ、比較憲法的考察では、いまのところ、文言解釈においては、どちらとも決めがたく、今後の各国の動向も踏まえた研究を待ちたい。そもそも、「文言というのは曲者で、ほかの読み方もあり得るから」、「どちらにしても水掛け論」に終わらないとも限らない。¹⁰²そこで、憲法原理を踏まえた参政権の主体に関する体型解釈が重要であり、外国人の地方参政権を考えるにあたっては、国民主権原理、民主主義原理、参政権の性質、地方自治の位置づけの問題の考察が不可欠である。これらの論点については、いずれ本格的な検討を行いたい。

ここで若干の言及をしておくと、国民主権については、従来、考えられ

ていたのと違い、外国人の地方参政権と国民主権原理は共存可能とする新傾向がみられる。というのも、国民主権原理に関する規定を改正することなしに、外国人の地方参政権に関する規定を補充することで、憲法改正がなされたり、憲法改正自体全く不要とされている国があるからである。たとえば、ドイツでは、補充された憲法28条1項3文により、郡および市町村の選挙権と被選挙権は、『EC加盟国の国籍保有者(Personen, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft)』にも認められるようになった。⁴³また、フランスでも、補充された憲法88条3項により、市町村会選挙の選挙権ならびに被選挙権をフランスに居住する『EU市民のみ(souls citoyens de l'Union)』に賦与することができるとした。⁴⁴両国とも、国民主権の規定および「国民」が選挙権者である規定を改正することなく、新たにEUにおける外国人の地方参政権を認める規定を併存させる道を選んでいることは、注意を要する。いわば主権の一部をEUに委譲させることにより、国民主権という障壁を取り去ることは、従来考えられてきたほど難しいことではないことが確認されつつある。ドイツ憲法24条、ルクセンブルク憲法49条2項、ベルギー憲法25条2項、ギリシア憲法28条3項、イタリア憲法11条のように、主権の委譲または制限に関する規定をもともと備えていようと、フランスのようにその種の規定がなくとも、主権の一部の制限は可能であるものと思われる。しかも、議会主権のイギリスでは、外国人に参政権を認める法改正を計画しても、憲法上の障害はないともいわれている。⁴⁵さらに、地方議会の参政権においては、そもそも国民主権とは無関係であるという考え方もある。たとえば、スウェーデンにあっても、憲法1章1条により、「すべての公権力は、国民に由来する」との国民主権原理を明記しながら、法律上外国人の地方参政権を認めることができる。さらに、法務省や内務省筋の話では、デンマー

クでは、ノルウェーと同趣の国民が国会を通じて立法権を行使する規定の反対解釈から、外国人の地方参政権の導入に際して、憲法上の障害がないことの論拠が導かれる。国民主権原理を国政レベルに限定することについて、北欧諸国では、さして疑念を感じないようである。なお、地方議会の参政権が国民主権と無関係であるという論理ではなく、主権の委譲という論理の場合には、国政レベルの参政権を条約で相互に認め合うアイルランドのような構想も、憲法改正の限界を問題にしなければ、理論上は可能となるように思われる。この点、今後の理論動向について注意を要する。

さらに、外国人の地方参政権の問題は、憲法内在的要因に限らず、政治社会的要因に大きく根ざす問題である。管見によれば、その国の政治社会的要因が外国人の類型や名称に対する問題提起を促し、参政権の性質や憲法の文言に新たな意味を与え、ついには国民主権や地方自治といった憲法体系の見直しを迫り、沿革や制定史といった歴史の掘り起こしを行いつつある。こうした分析については他日を期したい。ここでは、外国人の参政権が認められる要因として、オランダの学者の研究を紹介しておこう。⁶⁹

①スウェーデンやオランダのように、たいていの外国人が永住の移民(permanent immigrant)であることが承認されていることがまず必要である。これに対して、ドイツでは、本国に帰ることが期待されていることが外国人の参政権を不要とするようである。ついで、②参政権の承認が統合過程の最終段階ではなく、スウェーデンやオランダの政府が説いたように、この過程を容易にする手段であることが認識される必要もある。さらに、③左翼政党が政権をとっていることも要因とされる。なお、ベルギー、フランス、ドイツでも外国人の参政権の発案は、左翼政党であり、国際的な連帯のイデオロギーと親和性をもつといわれる。しかも、④反外国人票を求める政治闘争がないことも必要である。フランスのように反外国人政党

が支持をえた場合、外国人の参政権の問題を争点とする機会を失う可能性がある。そのうえ、⑤外国人の票があまり重要でなく、これまでの政治的バランスを大きく崩すおそれのないことも必要とされる。たとえば、ベルギーでは、オランダ(フラマン)語政党にとって、外国人がフランス(ワロン)語政党に投票するであろうとの危惧をもっていたことがマイナス要因となった。最後に、⑥外国人の参政権の問題が法的問題というよりも、政治的問題とみられることが重要な要因として考えられている。外国人の参政権に関する従来の法的な障害を乗り越える政治的な意思が必要であり、スウェーデンやオランダでは、少数者政策との関連で調整に成功したのである。

また、人口構成も重要な要素となる。かつて、各国の外国人の人口比率に着目した1986年の EC 委員会報告からすると、当時、外国人の地方参政権が存在した国の外国人の比率は、アイルランドを除けば、EC加盟国の平均の4.1%を下回るという意外な事実がある。¹⁰⁾理念的に考えれば、外国人の占める人口比率が高い国では、外国人の政治的意思を反映させなければ、それだけ民主主義原理から乖離することが強く意識され、外国人の地方選挙権を認める傾向が強まるように思われる。しかし、結果は、外国人の人口比率が高い国は、かえって政治的影響力を喪失するとの恐れから、外国人に選挙権を認めることへの心理的抵抗も大きくなるという逆説的な傾向もあるように思われる。いわば、EC 中での「南北問題」があり、厳密には「南中北」の経済格差の問題がある。この観点から3つのグループに分類される。一般に経済力の強さから、南から北に人口が流出し、真ん中に最も集中するようである。まず、ギリシア(0.9%)、イタリア(0.6%)、スペイン(0.6%)、ポルトガル(0.6%)の南部ヨーロッパは外国人が1%未満である。スペイン、ポルトガル、そしてアイルランド出身のイギリス

人の多いアイルランド(6.8%)を除けば、もともと外国人の地方参政権を認めていたEC諸国の比率は2~4%である。これにノルウェー(2.2%)⁹⁸、スウェーデン(4.7%)⁹⁹を加えて、もともと外国人の地方参政権を認めていたヨーロッパ諸国の比率は2~5%である。イギリス(3.9%)、オランダ(3.8%)、デンマーク(2%)を加え、広い意味での北部ヨーロッパの第2グループが形成される。そして、ルクセンブルク(26.4%)、ベルギー(9%)、ドイツ(7.3%)、フランス(6.8%)の中部ヨーロッパは、欧州連合ができるまで、外国人の地方参政権を拒んできたのである。

日本は現在、およそ1%の外国人の人口比率であるといわれている。今後も増え続けるとすれば、いずれ第2グループと同じ条件をもつことになろう。その際、先行する諸外国に影響を与えうるような理論と実務の形成がみられるのであろうか。まずは1996年1月1日までに必要な法規をつくり、EC委員会に提出しなければならない¹⁰⁰欧州各国の経験の分析がその第一歩であろう。本稿は多様な学説を追わず、実務の動向を把握することに努めた。論点に即した学説の検討は稿を改めて行うものとする。

- (1) ヒッグス・アラン「国政・地方参政権へのわたしの主張」徐編、前掲書、223頁以下。
- (2) 判例タイムズ779号(1992)96頁。しかし、ここでの「固有」という意味は、「のみ」という意味ではない。日本国憲法の公定英訳からもわかるように、「譲り渡すことができない(inalienable)」という意味であり、国民から奪わない最低限保障が満たされれば、外国人に認めることも文言の上からは、不可能でないことは注意を要する。
- (3) 判例時報1452号(1993)38頁。
- (4) 金正圭「在日韓国・朝鮮人と地方参政権—地方参政権提訴第一号の発言—」徐編、前掲、234頁以下。
- (5) 判例タイムズ825号(1993)138頁
- (6) 初宿正典・時本義昭「定住イギリス人の地方参政権」ジュリスト1045号(1994)72頁。

- (7) 李英和『在日韓国・朝鮮人と参政権』（明石書店，1993）83頁以下。なお，（り・よんふぁ）という日本語発音が記載されていたので，李という姓の日本語表記は，リカイに統一すべきであろうが，李鎮哲氏の場合にだけイとして，2つの訴訟の区別が音の上でも意識されるようにした。
- (8) 芦部信喜『憲法学Ⅱ人権総論』（有斐閣，1994）132頁；佐藤幸治『憲法〔新版〕』（青林書院，1990）382頁。
- (9) ドイツのシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の構想も過渡期と位置づけられていた。廣田全男「ドイツにおける外国人の市政参加問題」都市問題83巻6号（1992）53頁。
- (10) 広渡清吾，前掲，4頁；同「西ドイツの外国人政策対立の構図」『外国人労働者と人権』（法学セミナー増刊，1988）115頁，；芦部，前掲書，135頁，註(7)では，129条となっているが，130条と思われる。
- (11) 和田進「外国人選挙権条例」『憲法Ⅰ』（別冊法学セミナー 司法試験シリーズ〔第三版〕，1994）217頁。
- (12) 奥平康弘『憲法Ⅲ』（有斐閣，1993）60頁。
- (13) C.Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze - Einordnungsanweisung für die 44.Ergänzungslieferung November 1992, 1 GG, p. 12.
- (14) H.Oberdorff, op. cit., p. 156.
- (15) J.Isensee / E.Schmidt-Jortzig, op. cit., p. 341.
- (16) J.Rath, op. cit., pp. 142-143.
- (17) K.Sieveking et al. op. cit., p. 73.
- (18) Å. Sandvoll, op. cit., p. 73. 1983年段階の数字である。
- (19) H. Pehle, Das schwedische Modell. Erfahrungen mit dem Kommunalen Wahlrecht für Ausländer, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1988, p. 26. 1985年段階の数字である。
- (20) COM (94) 38 final, pp. 3, 37. なお，1992年段階でおおよそ1万1千人のルクセンブルク人，4万人のデンマーク人，13万人のベルギー人，24万人のオランダ人，29万人のドイツ人，30万人のフランス人，36万人のギリシア人，40万人のイギリス人，47万人のスペイン人，63万人のアイルランド人，120万人のイタリア人といった全体で500万人が他のEU諸国に住んでいる。

本稿は一部，九州産業大学共同研究における筆者の海外調査を基にしている。