## ３　選挙権・被選挙権

### ３－１　日本国籍をもたない人の参政権保障

B1

**（１）歴史的な経緯・背景**

いわゆる「永住外国人」は、二種類に大別される。すなわち、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した特別永住者およびその子孫と、出入国管理及び難民認定法上の永住者の在留資格をもって在留する者である。

特別永住者は「大日本帝国臣民」として日本国籍を有していた朝鮮半島や台湾等旧植民地出身者である。当時の日本の軍事侵略によって本人たちの意思によらずに日本人として「同化」させられた人々である。この人々の選挙権・被選挙権保障の変遷について瞥見する。

大日本帝国は、1895 年日清戦争の結果台湾を、1905 年日露戦争の結果樺太南部を、そして 1910 年韓国併合によって朝鮮半島を統合・支配し、それぞれの住民に日本国籍を付与した（樺太南部は 1943 年に「内地」扱いとなる)。これらの地域を「外地」と呼び慣わした。ただし戸籍については、「内地」とは別にそれぞれの地域ごとの戸籍が作られて、戸籍法の適用を受けなかった。

1925 年「普通選挙法」制定により、以下の要件で選挙権・被選挙権が「外地」出身者にも保障された。選挙権については、25 歳以上の男性であることと、「内地」に居住していること、貧困による扶助を受けていないこと、6 ヶ月以上の居住実績である。被選挙権については、30 歳以上の男性であることで、「内地」居住という要件はなかったが、実際には「外地」居住者の立候補はなかった。衆議院議員になったのは朴春琴ただ一人である（1932 年・1937 年当選)。

戦況の悪化とともに政府は植民地住民をも徴兵できるように兵役法から、「戸籍法の適用を受ける者」という兵役要件を削除する改定を施した。そして徴兵等の義務強化の見返りに被選挙権保障の拡大が行われた。1945 年 3 月貴族院令改正により、朝鮮および台湾から 10 名以内の議員を勅令により任命することが決められた。初の女性議員が登場した 1946 年 5 月召集の第 90 回帝国議会には、朝鮮人 6 名・台湾人 3 名の植民地出身貴族院議員が少なくとも開会時の名簿上存在した。ただし同年 7 月 4 日付で議員資格の消滅が本会議で議長より報告されている。貴族院自体の廃止が既定路線だったからという理由だった。

また、1945 年 4 月の衆議院議員選挙法改正により、台湾・樺太・朝鮮の「外地」から、それぞれ 5 議席・3 議席・23 議席が帝国議会に割り当てられることとなった。議員総定数は 466 議席。一種の民族クオータ制である。しかし敗戦直後に選挙制度を改正したため、この制度のもとでの選挙は実施されなかった。それでも念入りに政府は 1946 年 7 月 17 日、上述衆議院議員選挙法改正の「施行していない部分の廃止に関する法律」を成立させ、台湾・樺太・朝鮮の議席割当は廃止された。

敗戦後 1945 年 10 月 23 日の閣議で決定された「衆議院議員選挙制度改正要綱」は、「内地在住ノ朝鮮人及台湾人モ選挙権及被選挙権ヲ有スルモノナルコト」としていた。旧植民地住民への選挙権・被選挙権保障は当然視されていたのである。しかし、帝国議会の一部強固な反対意見や、GHQ も含む政府内の政治的な理由によって、衆議院議員選挙法改正法案に、いわゆる「戸籍条項」が付け加わる。戸籍法の適用を受けない者の選挙権および被選挙権を「当分ノ内停止」するという付則である。その理由は、「確かに日本国籍をもつ朝鮮人・台湾人は選挙権・被選挙権を有するが、近い将来国籍を離脱することになるので選挙に関与させるのは適当ではない」というものだった。1945 年 12 月 17 日、戸籍条項付きの同法案は公布され、二日後に施行された。同じ「戸籍法の適用」を使い分けて、一方で戦時中に徴兵義務を強化し、他方で敗戦直後に選挙権・被選挙権を奪ったのである。

このようにして、日本国籍をもつ植民地出身者の選挙権・被選挙権・割当議席を排除した上で、1946 年 4 月 10 日に敗戦後初の衆議院議員選挙が実施された。先述の第 90 回帝国議会は、1946 年 11 月 3 日に日本国憲法を制定した「憲法国会」としても有名だ（1947 年 5 月 3 日施行）。日本政府は、1947 年 5 月 2 日に同日施行の「外国人登録令」を公布し、台湾人のうち内務大臣の定める者及び朝鮮人に、勅令適用において外国人としての登録を義務付けた。憲法があらゆる勅令を無効とする前日。憲法が権利を保障する「日本国民」から台湾人・朝鮮人を排除しようとする日本国家の意思をみる。

選挙権・被選挙権の「当分ノ内停止」は、1952 年 4 月 28 日のサンフランシスコ講和条約発効で恒久的な措置となった。旧植民地出身者は、国籍選択の権限もないままに日本国籍を一方的に喪失させられ、現在に至る。

これらの歴史的経緯は、特別永住者とそれ以外の永住者とを切り分けて考える理由となる。国家として連続し大日本帝国を継承する日本国の旧植民地出身者に対する戦争責任・戦後責任が問われている。ただし、外国人登録法や入国管理法にも散見される、民族的少数者に対する排外思想という点では、両者を切り分ける必要はない。日本社会が乗り越えるべき普遍的な課題と言える。

【参考】

水野直樹「在日朝鮮人・台湾人の参政権「停止」条項の成立――在日朝鮮人参政権問題の歴史的検討（1）――」、財団法人・世界人権問題研究センター『研究紀要』第 2 号（1996 年 3 月）所収。

水野直樹「在日朝鮮人・台湾人の参政権「停止」条項の成立（続）――在日朝鮮人参政権問題の歴史的検討（2）――」、財団法人・世界人権問題研究センター『研究紀要』第 3 号（1997 年 3 月）所収。

### （2）現状／問題点／改革課題

1950 年に衆議院議員選挙法等を統合して制定された公職選挙法は、附則 2 項に「戸籍法の適用を受

けない者の選挙権及び被選挙権は、当分の間、停止する」と謳う。この条文は、明確に戸籍条項の名残であり、特別永住者の選挙権・被選挙権保障を法的に阻害している。上述の戦争責任・戦後責任に誠実に向き合うゆえに、特別永住者は日本国籍をもつ人とみなす必要がある。過去に選挙権・被選挙権を有し、実際に植民地出身の国会議員もおり、植民地への民族クオータ制まで整備していたのだから、何も問題はない。

現在、3 か月を超えて日本に滞在する外国籍を持つ人の人口は、2,382,822 人である（2016 年 12 月 1 日時点、法務省）。これらの外国人住民の出身国は 195 カ国にのぼる。国際連合加盟国数が 194 カ国であることを考えると、日本社会はすでに世界の多様性を内包している。

上述約 240 万人のうち 3 年以上、生活基盤を日本に持つ定住者の人口は、約 140 万人以上と言われる。これは日本国籍を持つ人に対して 1%以上にあたる。この民族的少数者の数と割合は考慮に値する。ちなみに、その 140 万人のうち、特別永住者約 34 万人・永住者 71 万人・日本人の配偶者等 14 万人・永住者の配偶者等 3 万人・定住者 16 万人であり、大多数は特別永住者ではない永住者である。

これらの特別永住者以外の、日本国籍をもたない定住者・永住者は、今後も増加が予測されている。排外思想ではなく、この多様化を豊かさと捉える社会全体の雰囲気作りが要請されている。外国人の暮らしやすい社会は日本人にとっても暮らしやすいからだ。選挙権・被選挙権を永住・定住外国人に保障することはそれに資する。多様な意見を議会に反映することが、多様な意見をもつ日本人にとっても必要だからである。

しかし、現行の公職選挙法は、第９条（選挙権）において、1 項の国政選挙でも、2 項の地方選挙でも外国籍住民について言及していない。また、第１０条（被選挙権）においても、同様に外国籍住民への言及がない。

その一方で日本国憲法は第 93 条 2 項において、「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。」とする。同じ憲法が、「国民」という言葉も用いるために、あえて「住民」の単語を採るこの条文は地方議会議員や首長の選挙権を、外国籍住民にも認めていると解しうる。事実、最高裁は、「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親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」と判示している（1995 年２月 28 日、最高裁）。

地方自治法１０条（住民の意義、その権利義務）は、「住民」を次のように定義し、権利義務関係を規定する。「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村およびこれを包括する都道府県の住民とする。　２　住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受

ける権利を有し、その負担を分担する義務を負う。」この条文は国籍を要件としていない。にもかかわらず、外国籍住民のみ納税等の負担分担義務のみが負わされ、投票する権利・立候補する権利をひとしく受けることが許されていないことに課題がある。少なくとも一定程度定住している住民には、国籍がなくても地方自治体選挙における選挙権および、その裏返しとしての被選挙権が保障されるべきである。2000年代、国会においても民主党が何度となく「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及び被選挙権等の付与に関する法律案」を上程しているが、成立には至らなかった。

国政における選挙権と被選挙権についてはどうであろうか。憲法が「国民」と「住民」を厳密に区別している以上、慎重に差を設けることに憲法要請がある。特に「国権の最高機関」（憲法４１条）である国会を構成する、「全国民の代表」（同１５条）である国会議員に立候補する権利については、権利の性質上、日本国籍をもたない人には開かれていないと解すべきである。同時に複数の国の代表を務めることができる状態を作出することは、国家間の利益相反を生み出しうるので、避けるべきである。

ただし、自らの代表を選ぶ権利については、定住期間の要件を地方議会における選挙権よりも厳しく設定することにより保障する方が、それを制約するよりも社会全体が得る利益が大きいと判断する。これは選挙権＝被選挙権の定式の例外である。そして年数算定の際には、税法上外国人が過去 10 年間のうち 5 年以上居住した場合に課税対象になることが参考となる。負うべき義務が大きくなる際に、権利も拡大されるべきだからである。

【参考】

外国人住民基本法の制定を求める全国キリスト教連絡協議会『《外国人住民基本法（案）》逐条解説　2017 年版』

### （３）諸外国の状況

現在国外に住む日本人は１００万人を超える。その人たちは、日本の国政選挙で一票を投じることができると同時に、アイルランド・スウェーデン・ノルウェー・デンマーク・フィンランド・アイスランド・オランダ・ベルギー・ルクセンブルク・ロシア・イスラエル・ニュージーランド・韓国などで、自分の居住する自治体での地方選挙に「住民」として参加することができる。

また欧州連合の市民であれば、欧州連合加盟国の地方選挙権・被選挙権は比較的短期間の居住要件を満たせば多くの国で認められている（スペイン・ポルトガル・フランス・ドイツ・イタリア・ギリシャ・ベルギー・オーストリア）。

歴史的に関係の深い国同士は居住期間の要件なしに国政選挙権も認める場合もある。旧宗主国のポルトガルに対するアルゼンチン・ペルー・ブラジル等がそれに当たる。また、日本の戦争責任や特別永住者との類比で言えば、オーストラリア・ニュージーランドの例が示唆に富む。オーストラリアは 1984

年1月26日以前登録のイギリス臣民に国政選挙権および国政被選挙権を保障し、ニュージーランドは1年永住のすべての外国人に国政選挙権を、また、1975年8月22日以前に登録したイギリス臣民に国政被選挙権も認めている。なお、イギリスは英連邦市民とアイルランド国民に国政選挙権・被選挙権を認めているがアイルランドは、イギリス国民のみに国政選挙権を認めるも国政被選挙権については外国人に認めていない。要するに、国政被選挙権を外国人に保障する事例は、歴史的に関係の深い国々間で多く認められているが、時にそれが非対称の関係になることもある。

また、歴史的関係のない国出身の外国人一般にも国政の選挙権を認めているチリが、居住期間の要件を5年としていることも参考になる。

### （4）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

特別永住者に関しては、日本と旧植民地出身者との特別な関係に鑑み、日本国籍をもつ人と同等の選挙権・被選挙権保障が一刻も早く必要である。

5年以上の永住者については、税法上の納税義務に基づき、また多様な声の響き合う社会の構築という政策上の要請に基づき、国政選挙の選挙権保障が妥当である。権利の性質上、国政被選挙権は保障されない。

3年以上の永住者については、国民と住民とを峻別する憲法上の要請に基づき、地方議会選挙並びに地方議会首長選挙における選挙権・被選挙権保障が必要である。

### （5）抜本的法改正の内容

**公職選挙法**　対照表

| | 改正案 | 現行法 |
|---|---|---|
| （選挙権）<br>第九条 | 日本国民<u>および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に定める特別永住外国人</u>で年齢満十八年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する。<br><br>2　日本国民たる年齢満十八年以上の者で<u>選挙区域内に住所を有する者は、当該選挙区域内の選挙権を有する</u>。<br><br><u>3　日本国籍を持たず年齢満十八年以上の者で、永住の資格を有し、</u> | 日本国民で年齢満十八年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する。<br><br>2　日本国民たる年齢満十八年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。 |

| | | |
|---|---|---|
| | もしくは引き続き三年以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。<br><br>４　前項の市町村には、その区域の全部又は一部が廃置分合により当該市町村の区域の全部又は一部となつた市町村であって、当該廃置分合により消滅した市町村（この項の規定により当該消滅した市町村に含むものとされた市町村を含む。）を含むものとする。<br><br>５　日本国籍を持たず年齢満十八年以上の者で、永住の資格を有し、もしくは過去十年間において合計五年以上日本国内に住所を有する者は、衆議院議員および参議院議員の選挙権を有する。<br><br>（削除）<br><br>（削除） | ３　前項の市町村には、その区域の全部又は一部が廃置分合により当該市町村の区域の全部又は一部となつた市町村であって、当該廃置分合により消滅した市町村（この項の規定により当該消滅した市町村に含むものとされた市町村を含む。）を含むものとする。<br><br>４　第二項の規定によりその属する市町村を包括する都道府県の議会の議員及び長の選挙権を有する者で当該市町村の区域内から引き続き同一都道府県の区域内の他の市町村の区域内に住所を移した者は、同項に規定する住所に関する要件にかかわらず、当該都道府県の議会の議員及び長の選挙権を引き続き有する。<br><br>５　第二項の三箇月の期間は、市町村の廃置分合又は境界変更のため中断されることがない。 |
| （被選挙権）<br>第十条 | 日本国民で成年年齢に達した者は被選挙権を有する。<br><br>２　日本国籍を持たず成年年齢に達した者で、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に定める特別永住外国人は、衆議院議員および参議院議員の被選挙権を有する。<br><br>３　日本国籍を持たず成年年齢に達した者で、引き続き三年以上市町村の区域内に住所を有する者は、都道府県 | 日本国民は、左の各号の区分に従い、それぞれ当該議員又は長の被選挙権を有する。<br>一　衆議院議員については年齢満二十五年以上の者<br>二　参議院議員については年齢満三十年以上の者<br>三　都道府県の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上の者<br>四　都道府県知事については年齢満三十年以上の者<br>五　市町村の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上 |

| | | |
|---|---|---|
| | 議会の議員および都道府県知事および市町村議会の議員および市町村長の被選挙権を有する。 | の者<br>六　市町村長については年齢満二十五年以上の者 |
| 附則 | （削除）<br><br>（削除） | ２　戸籍法（昭和二十二年法律第二百二十四号）の適用を受けない者の選挙権及び被選挙権は、当分の間、停止する。<br><br>３　前項の者は、選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録することができない。 |

**（６）抜本的法改正の効果**

旧植民地出身者の選挙権および被選挙権を保障することによって、日本の侵略と植民地支配および戦後補償の不十分さについての一つの責任を果たすことができる。

すべての外国人が当然に享受しうる地方選挙権・地方被選挙権・国政選挙権を保障することによって、国内において多様性に開かれた文化を醸成することに資する。また、国際的に友好平和な外交関係の構築に資する。