

永住外国人への地方選挙権付与に関する提言

永住外国人法的地位向上推進議員連盟

I はじめに

我が国の国際化、グローバル化が言われて久しい。外国人登録者総数はすでに200万人を超え、このうち永住資格を持つ外国人は約84万人を占めている。しかし、永住外国人は、我が国において地域社会の一員として、日本人と同様に生活を営んでいるにもかかわらず、その地域社会への政治的参画、すなわち参政権が認められていない。

1995年2月、最高裁はその判決の傍論部分で、永住外国人に法律をもって地方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く、国の立法政策の問題であるとの判断を示した。これを一つの契機に、国会において永住外国人への地方選挙権付与の動きが活発化し、我が党をはじめ各政党が国会に法案提出したものの、いまだ成立には至っていない。

しかし、永住外国人のうち、一般永住者は近年増加を続け、一方で在日韓国人などの特別永住者は、戦後60年にわたって政治的参画の道が閉ざされたまま、高齢化が進んでいる。この問題をこれ以上先送りすることは、政治の怠慢と言わざるを得ない。

こういった問題認識の下、私たちは本年1月に本議員連盟を設立し、永住外国人への参政権付与について改めて検討を重ねてきた。そして、慎重な立場をとる識者からのヒアリングも含め、十数回に及ぶ公式・非公式の議論の末、後述のとおり、永住外国人に対し地方選挙権を付与すべきであるとの結論に達した。

本提言は、我が国における永住外国人の現状や参政権付与をめぐる過去の経緯なども踏まえながら、その具体案を示したものである。本提言の考え方と内容に基づき、民主党内において議論を重ね、国会における速やかな法整備がなされることを求める。

Ⅱ 永住外国人とその参政権をめぐる現状

1. 我が国における永住外国人の状況

我が国における永住外国人には、「一般永住者」と「特別永住者」の2つがある。一般永住者とは、出入国管理法の規定に基づき法務大臣が永住を許可した者であり、特別永住者とは、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およびその子孫である。

2006 年末において永住外国人の総数は約 84 万人に上る。このうち一般永住者は約 39 万人で、その約半数を中国人と日系人が占めている。また、特別永住者は約 44 万人で、そのほとんどがいわゆる在日韓国・朝鮮人である。

近年、一般永住者は増加しているが、特別永住者は次第に減少している。

【表1】永住者数の国籍(出身地)別の推移

(各年末現在)

国籍 (出身地)	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	構成比(%)	対前年末 増減率(%)
永 住 者	713,775	742,963	778,583	801,713	837,521	100.0	4.5
一 般 永 住 者	223,875	267,011	312,964	349,804	394,477	47.1	12.8
中 国	70,599	83,321	96,647	106,269	117,329	14.0	10.4
ブ ラ ジ ル	31,203	41,771	52,581	63,643	78,523	9.4	23.4
フ ィ リ ピ ン	32,796	39,733	47,407	53,430	60,225	7.2	12.7
韓 国 ・ 朝 鮮	37,121	39,807	42,960	45,184	47,679	5.7	5.5
ベ ル ー	13,975	17,213	20,401	22,625	25,132	3.0	11.1
そ の 他	38,181	45,166	52,968	58,653	65,589	7.8	11.8
特 別 永 住 者	489,900	475,952	465,619	451,909	443,044	52.9	-2.0
韓 国 ・ 朝 鮮	485,180	471,756	461,460	447,805	438,974	52.4	-2.0
中 国	3,924	3,406	3,306	3,170	3,086	0.4	-2.6
そ の 他	796	790	853	934	984	0.1	5.4

法務省「在留外国人統計(2007年版)」

2. 民主党をはじめとする各政党の取り組み

我が党は 1998 年 4 月の結党時に策定した「基本政策」の中で、「定住外国人の地方参政権などを早期に実現する」と明記し、同年 10 月の第 143 回国会において、「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」¹を公明党と共同提出した。

2000 年 6 月の総選挙後の第 148 国会では、我が党は単独で法案を再提出した。これを受けて、翌年 7 月の参院選において、我が党は「永住外国人への地方選

¹ この法案は、一般永住者と特別永住者の双方を対象に、国籍要件や相互主義といった制約を設けず地方選挙権を付与するというもので、直接請求権や関連する公職就任資格も含まれていた。

挙権付与を実現します」と公約の中に明記し、選挙戦を戦った。この法案は 2003 年まで継続審議となっていたが、同年 10 月の衆院解散によって廃案となり、その後新たな法案提出には至っていない。

一方、当時の与党でも永住外国人への地方選挙権付与を推進する動きがあった。1999 年 10 月の自自公三党連立政権合意では、「衆院倫理特委に継続審議中の『永住外国人に対する地方選挙権付与に関する法律案』のうち、地方分権関連法成立に伴う修正等を行った法案を改めて三党において議員提案し、成立させる」ことを盛り込んでいる。この連立合意を受け、旧自由党と公明党は 2000 年 1 月の第 147 回国会において、永住外国人地方選挙権付与法案を共同提出した（同年 6 月の衆院解散によって廃案）。

その後も公明党は単独で国会に法案を提出しており、2005 年 10 月の第 163 回国会に提出した法案²は、現在も継続審議となっている。

3. 諸外国の動向

諸外国でも、少なくとも先進国においては、その多くが一定の範囲で外国人参政権を認めている。

一定期間の定住を要件として、すべての外国人に参政権を付与する「定住型」の国としては、スウェーデンなどの北欧諸国、オランダ、ニュージーランドなどが挙げられる。アジアにおいては、韓国が 2005 年に法改正し、永住権取得後 3 年以上の外国人に対して地方選挙権を認めている。

また、自国民に参政権を付与している国の国民には参政権を付与する「相互主義型」の国として、欧州連合（EU）諸国がある。EU はマーストリヒト条約に定める「EU 市民権」³の概念の下、自国以外の EU 加盟国に居住する場合でも、地方参政権の行使を保障している。この他、英国やポルトガルなどの「旧植民地型」⁴もある。

なお、諸外国の参政権付与の動向を論ずるにあたっては、国籍取得に関する前提条件も勘案する必要がある。すなわち、1 つは「血統主義」か「生地主義」かという点であり⁵、もう 1 つは重国籍を認めているかという点である。この点、

² 現在継続審議中の公明党案は、永住外国人すべてに地方選挙権を付与するが、相互主義を採用し、また、直接請求権や関連する公職就任資格を認めないとしている。

³ マーストリヒト条約 8b 条は「自国以外の加盟国に居住するすべての同盟市民は、居住国の国民と同じ条件の下で、居住国の地方選挙において投票し、かつ、候補者となる権利を有する」と定めている。

⁴ 英国は旧植民地など英連邦諸国の国民に対して自国民と同様の参政権を付与し、ポルトガルはラテンアメリカのポルトガル語圏諸国民に対して地方参政権を付与している。

⁵ 血統主義とは、自国民から生まれた子にのみ自国の国籍を認めるものであり、生地主義とは、自国で生まれた子には外国人の子であっても国籍を認めるものである。我が国は前者の考え方を採用している。

例えば米国は原則として外国人に参政権を付与していないものの、生地主義を採用しているため、米国で生まれた外国人の子は米国民として参政権を取得できる。また、重国籍も消極的ながら認められている。

確かに、外国人参政権を認めている諸外国の置かれた歴史的・文化的条件は様々で、一概に我が国と比較して論ずることはできない。しかし、先進国(OECD加盟30カ国)の中で、血統主義を採用し、重国籍を認めず、かつ外国人参政権を付与していない国、すなわち外国人に一切の参政権を認めていない国が日本だけであることは、留意すべき事実である。

【表2】OECD加盟国(30カ国)およびロシアの外国人参政権と二重国籍の状況

国名	外国人参政権				備考(左欄において、○:居住または永住権取得を条件として参政権を付与、△:居住または永住権取得以外の要件を条件として付与、▲:一部地域で付与、×:付与していない)	二重国籍 備考(下欄において、○:認められる、×:認められない、または非常に制限的)
	国政選挙		地方選挙			
	選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権		
オーストラリア	△	×	△▲	△	一部の英連邦市民にのみ。一部の州ではその他の外国人にも定住を要件として付与している。	○
オーストリア	×	×	△	△	市町村およびウィーンの区の参政権がEU市民にのみ付与される。首長の被選挙権は除く。	×
ベルギー	×	×	○	△	被選挙権はEU市民のみ。	○
カナダ	×	×	△	×	サシュカチュワン州で一部の英連邦市民にのみ。	○
チェコ	×	×	△	不明	選挙権はEU市民にのみ付与。	不明
デンマーク	×	×	○	○		×
フィンランド	×	×	○	○		○
フランス	×	×	△	△	EU市民にのみ。	○
ドイツ	×	×	△	△	EU市民にのみ。州の参政権は除く。一部の州では首長の被選挙権は除く。	×
ギリシャ	×	×	△	△	EU市民にのみ。首長の被選挙権を除く。	不明
ハンガリー	×	×	○	×		○
アイスランド	×	×	○	○		不明
アイルランド	△	×	○	○	国政選挙は英国市民のみ。大統領選は除く。	○
イタリア	×	×	△	△	EU市民にのみ。首長の被選挙権を除く。	○
日本	×	×	×	×		×
ルクセンブルク	×	×	○	△	被選挙権はEU市民のみ。	×
メキシコ	不明	不明	不明	不明	詳細は不明であるが、付与していないと思われる。	○
オランダ	×	×	○	○		○
ニュージーランド	○	×	○	×		○
ノルウェー	×	×	○	○		不明
ポーランド	不明	不明	不明	不明	詳細は不明であるが、EU市民には地方選挙権を付与していると思われる。	不明
ポルトガル	△	×	△	△	EU市民とポルトガル語圏国民にのみ(相互主義)。	○
韓国	×	×	○	×		×
ロシア	×	×	○	○		○
スロバキア	×	×	○	○		不明
スペイン	×	×	△	△	EU市民およびノルウェー国民にのみ(相互主義)。	○
スウェーデン	×	×	○	○		○
スイス	×	×	▲	▲	一部の州では定住を要件として認められる。	○
トルコ	不明	不明	不明	不明	詳細は不明であるが、付与していないと思われる。	○
英国	△	△	△	△	EU市民に地方のみ、英連邦市民およびアイルランド市民には国政も付与。	○
米国	×	×	▲	▲	例外的ではあるが、メリーランド州タコマパーク市などで付与。	○

国立国会図書館調べ

Ⅲ 法整備のための具体的提案

1. 基本的な考え方

(1) 多文化共生の地域社会づくりと永住外国人の政治的参画

永住外国人は、我が国において地域社会の一員として、日本人と同様に生活を営んでいるにもかかわらず、その地域社会づくりに政治的に参画することが認められていない。

しかし、単に国籍や民族が異なることをもって、日本人とともに暮らし、ともに生きる永住外国人を、地域社会における政治的参画から排除し続けるべきであろうか。

むしろ、永住外国人が地域社会づくりに関与し、責任を共有しながら、日本人とともにより住み良い地域社会をつくり上げていく、そういった「開かれた多文化共生社会」こそが、永住外国人と日本人双方にとって、そして地域社会全体にとって望ましい姿であると考ええる。

(2) 多様な価値観や生き方を認める社会へ

私たちは誰しも、自分が生まれ育った国や故郷、自分のルーツである民族や土地に愛着やアイデンティティを感じているはずであり、これは永住外国人も同様である。この思いは、必ずしも「日本か出身国か」といった二者択一的なものではなく、矛盾するものでもない。

日本人であれ永住外国人であれ、その愛着やアイデンティティを互いに尊重し、多様な文化や民族を認め合いながら、日本国籍を取得することを選択しない外国人であっても地域社会に政治的に参画できる道を開いていく、そういった「多様な価値観や生き方を認める社会」こそ、私たちが目指すべきであると考ええる。

以上の考え方は、自立と共生を基本理念に掲げる我が党のそれにも合致するものである。以下、この「基本的な考え方」に基づき、永住外国人への地方選挙権付与のための法整備について具体案を示す。

2. 付与の対象者

(1) 一般永住者と特別永住者の双方を地方選挙権付与の対象とする

先述したとおり、永住外国人には一般永住者（出入国管理法の規定に基づき法務大臣が永住を許可した者）と特別永住者（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およびその子孫) とがある。

言うまでもなく、特別永住者には一般永住者にはない歴史的経緯があり、一方で生活実態は日本人とほとんど変わるところがないなど、近年になって我が国に移り住んだ一般永住者とは異なる側面を持っている。

しかし、いずれの永住外国人も、我が国において地域社会の一員として、日本人と同様に生活を営んでおり、その点において本質的な差異はない。したがって、地方選挙権付与にあたっては両者を区別することなく、双方を対象とする。

ただ、一般永住者と特別永住者の双方に地方選挙権を付与するとしても、我が国と外交関係すらない国の国籍の永住者をもその対象者とするには、根強い慎重論がある。したがって、地方選挙権付与の対象者は当分の間、我が国と外交関係のある国（日本国政府の承認した国）の国籍を有する者もしくはこれに準ずる地域を出身地とする者とする⁶。

(2) 相互主義に対する考え方

永住外国人に地方選挙権を付与するにあたり、いわゆる相互主義を要件とする考え方がある。相互主義とは、地方選挙権を付与する外国人の本国が、その国に居住する日本国民に対して同様の権利を認めることを条件とするものである。

確かに相互主義は、二国間で同様の権利を相互に認め合うことから国民の理解を得やすい、政治体制の異なる国に対し慎重な取り扱いが可能となるなど、一定の合理性は認められる。

しかし、私たちは先述したとおり、多様な文化や価値観を認め合いながら、永住外国人の地域社会への政治的参画の道を開き、ともに地域社会づくりに取り組むべきであるとの基本的考え方に立っている。これは本来、外国の対応を前提とするものではなく、我が国自身がどう考えるかの問題である。このため、相互主義の採用には慎重であるべきとの結論に至った。

3. 付与する参政権の範囲

(1) 地方議員および首長の選挙権（地方選挙権）を付与

永住外国人に付与する参政権は、地方公共団体（都道府県および市町村）の議会の議員および長の選挙権（地方選挙権）とする。被選挙権については、そ

⁶ 法律上は、「外国人登録法4条1項に規定する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る」（旧自由党・公明党案）あるいは「日本国政府の承認した外国政府もしくは政令で定める地域の権限ある機関が発行した旅券等を有する者」といった規定が考えられる。

の付与を頭から否定するものではないが、知事など公権力の直接的行使を伴う公務員に外国人が就任することについては、たとえ永住者であってもいまだ慎重論が根強い。したがって、まずは選挙権（投票権）に限って付与する。

なお、国政選挙の参政権については、現時点ではこれを付与すべきとの声はなく、今回は検討の対象としなかった。

（２） 当分の間、直接請求権と公職就任資格は付与しない

地方選挙権を有する日本国民であれば、リコール請求権や条例制定・改廃請求権といった直接請求権、あるいは、選挙立会人や民生委員といった公職就任資格が認められている。上記「基本的な考え方」を尊重すれば、こういった権利・資格についても適用除外とすべきではないという考えもある。

しかしながら、永住外国人への地方参政権付与に根強い慎重論があることも考慮の上、まずは選挙権（投票権）に限って付与し、直接請求権や公職就任資格の付与については、今後必要に応じて検討する。

4. その他

（１） 申請主義の採用

永住外国人への地方選挙権付与は、当然のことながら、国や地方公共団体による一方的な押し付けではなく、あくまで当事者の判断と選択によるべきである。したがって、地方選挙権付与の方法は申請主義によるものとし、その要件は日本国民の地方選挙権と同様、20歳以上であって、かつ3カ月以上引き続き同一市町村の区域内に住所を有する者とする⁷。

（２） 特別永住者に対する特例帰化制度の導入に対する考え方

日本国籍取得の要件緩和などの特別永住者に対する特例帰化制度は、特別永住者の置かれた歴史的経緯や生活実態を踏まえれば、選択肢を増やすという意味で導入すべきものである。しかし、同制度の導入は、永住外国人への地方選挙権付与を否定する理由とはならない。

日本国籍を取得するのか、外国籍のまま地方選挙権を取得するのかは、あくまで当事者の判断と選択に委ねるべきであり、これこそが「多様な価値観と生き方を認める社会」である。

⁷ 公職選挙法9条2項

永住外国人法的地位向上推進議員連盟

役 員

顧問	鳩山由紀夫（衆）
顧問	赤松広隆（衆）
会長	岡田克也（衆）
副会長	千葉景子（参）
副会長	土肥隆一（衆）
副会長	仙谷由人（衆）
副会長	小沢鋭仁（衆）
副会長	岩國哲人（衆）
事務局長	川上義博（参）
事務局次長	津村啓介（衆）
幹事	末松義規（衆）
幹事	白眞勲（参）

活動履歴

2008年1月30日	第1回設立総会	規約・役員承認など
2月5日	第1回勉強会	国立国会図書館よりヒアリング
2月12日	第2回勉強会	桃山学院大学名誉教授 徐龍達氏
2月19日	第3回勉強会	東京大学大学院教授 姜尚中氏
3月11日	第4回勉強会	ジャーナリスト 櫻井よしこ氏
3月25日	第5回勉強会	龍谷大学経済学部教授 田中宏氏
4月8日	第6回勉強会	名城大学法学部教授 近藤敦氏
		提言骨子について意見交換
4月15日	第2回総会	提言案について意見交換
5月20日	第3回総会	提言とりまとめ

※ この他、役員会等を5回開催