

研究ノート

外国人の参政権について

—E C 委員会の「命令」提案をめぐって—

高 橋 洋

はじめに——問題の所在

i) 第二次世界大戦後、多くの国々で男女の普通選挙権が実現したが、約半世紀の後、選挙権に大きな変動の波が押し寄せようとしている。これまで選挙権は、男性市民の制限選挙権から、男性の普通選挙権へ、そして男女の普通選挙権へと拡大してきた。しかし、ほとんどそれは、その国の国民の内部での拡大であった。選挙権は国民、つまり国籍の保持者の権利とされ、外国人が選挙権や被選挙権を持つことについては、あまり問題として注目されてこなかった、といってよい。

しかし、最近の国際社会における人的交通の拡大、とりわけ国際労働市場の成立は、外国人の存在を必然的なものとし、彼らの人権を、単なる旅行者・通過者のそれとしてではなく、共同社会の構成員の人権として、考えざるをえない状況を作り出している。このことは、日本も例外ではない。最近の日本における、労働力の海外からの移入の増大は、きわめて顕著であり、しかも、それが正規の労働ビザなしに行われているところから、不法就労として多くの問題が指摘され、対応が検討されてきた。このような労働目的の居住が、日本における労働力不足と、特にアジア諸国における労働力過多という、経済的な

事情からの必然性をもったものであるとすれば、将来の日本は、その内部に外国人を多数含んだ、多国籍社会ないし多民族社会にならざるをえないだろう。このような社会にあっては、単なる旅行者としての外国人、いつでも帰国できる外国人とは異なった外国人への対応の在り方が検討されなくてはならない。自由意思で日本に居住する点では、日本人と、そして在日朝鮮人・韓国人などの定住外国人¹⁾と事情を異にするものの、日本を生活の拠点とする点では変わらないからである。このような外国人は、まさに日本社会の一員であり、それにふさわしい権利保護、そして日本社会における発言権が保障されなければならない。その中核をなすものは、政治的権利であり、選挙権である。

そこで、外国人にこのような政治的権利が保障されるかどうかという問題であるが、日本では、外国人への基本的人権の保障に関する学説については、「外国人にも一般的にその人権享有の主体性を認めたいうで、個々の具体的な権利の性質に応じて外国人に対する制限が認められるとする」²⁾説が多数である。そして、そのような多数説によっても、まず第一に適用を否定されるのは、選挙権である、といってよい。国民主権原理の下では、国家は、その正当性の淵源を主権者たる国民に負っており、参政権のような主権的権利は、主権者たる国民に留保されている、というのが、その根拠である。国民主権原理は、単に君主主権を否定するだけでなく、自国に居住する外国人の政治参加をも拒否する、というわけである。しかし、主権という同じメダルの裏側である国家主権が、国際社会の発展の中で、多くの制約に服しているにもかかわらず、国民主権のみがその純潔性を保ち続けるのは、はたして妥当であろうか。国民主権も、国際化にふさわしい見直しを迫られているのではあるまいか。

1) 定住外国人の問題は、一般の外国人とはその問題の性格が異なる。日本に責任のある歴史的経緯が彼らの存在をもたらしただけであって、日本は、定住外国人に対して、少なくとも日本人と同じ権利を認める義務を負っている、と思われる。また、浦部教授は、生活実態を重視する観点から、こうした定住外国人に、日本国民と同じ参政権を認めることを主張している。浦部法穂『憲法学教室1』1988年、69～71頁。

2) 柳眞弘「自治体における外国人の選挙権」『都市問題』1990年6月号、16頁。

ii) 現在 EC では、周知のように、1992年末の経済統合を目ざし、そしてさらに「人民のヨーロッパ」、ヨーロッパ合衆国への歩みが着実に進んでいる。とりわけすでに合意のなった経済統合によって、ヨーロッパ共同体の域内においては、人・物・資本・サービスの国境規制が廃止され、その交通は自由となる。この事は、ヨーロッパ資本の行動の自由を極めて広範に保障するものであるが、これに伴って、労働者とその家族をはじめ、大きな人の移動が生ずることが予想される。

ところで、人が他国へと移動することは、人権保障の観点からすれば、その大きな制約要因となる。とりわけ政治的権利については、未だ実効的な保障はない。たとえば、EC は、その審議機関としてヨーロッパ議会を有しているが、ヨーロッパ議会議員の選出のための選挙には、現状では、自国において投票するしか、その権利行使の保障はない。国境規制の廃止に伴って生ずる人の移動の自由によって、より多くの人々が、その政治的権利を失う、というのは背理である。したがって、国境を越えて移動する人々の政治的発言の権利を、何らかの方法で保障することが、EC にとってきわめて重要な課題となっている。こうした文脈の中で、EC 委員会は、EC 加盟各国の国民が、自国以外の加盟国に居住している場合、居住国の自治体での選挙に参加する権利を認めるよう、加盟各国が立法化することを義務づける、閣僚理事会の「命令 Directive」³⁾ のための提案を、閣僚理事会及びヨーロッパ議会に提出した。本稿では、この EC 委員会の「命令」提案を検討する中で、ヨーロッパにおける、外国人の選挙権保障の現段階を明らかにすることを試みてみることにしたい。

1. ECにおける、外国人の選挙権をめぐる歴史的経緯

1986年の EC 委員会報告は、EC における外国人の選挙権をめぐる議論を、

3) EC の立法形式の一つである「命令」については、田村悦一『EC 行政法の展開』1987年、41頁以下参照。また、Schweitzer, M./Hummer, W., Europarecht 3. Aufl., S. 113ff.

三つの段階にわけている⁴⁾。第一期は、1974～1977年の時期であり、これは、1974年のパリでのヨーロッパ首脳会議での「特別の権利」の提言に始まる。ついで第二期は、1977～1983年の時期である。そして1983年以降1986年の報告時までが第三期にあたるのであるが、この時期は、「市民のヨーロッパ」というスローガンが提起され、ECが、国家連合から市民の共同体への脱皮という方向性を明らかにした時期である。そして、この報告がなされて以降の時期を第四期と考えてよいであろう。以下、この時期区分に従って、経過を振り返ってみよう。

i) 第一期 1974～1977

上述のように1974年12月9～10日のパリ首脳会議は、その声明の中で、加盟九カ国の国民にいかなる条件、いかなる時期に、ヨーロッパ共同体の市民としての特別の権利が与えられるのかを研究する作業チームの設置を発表した⁵⁾。この特別の権利は、各加盟国の国民のヨーロッパ共同体への帰属意識を高めることを目的とし、また経済的分野で保障されていた各国民のヨーロッパ共同体内での平等を、政治的分野を含む他の分野に広げることをめざすものであった。作業チームの設置についての検討を指示されたEC委員会は、1975年7月3日までにその報告書を閣僚理事会に送付したが、同封の説明書きの中で、設置されるべき作業チームは、市町村レベルの選挙権、被選挙権を全ての者に付与する可能性について研究すべきである、と結論づけている⁶⁾。

しかし、このときEC委員会は、そこに二つの法的な問題点があることを指摘した⁷⁾。その一つは、加盟国の憲法上の制約の問題である。加盟国の多くは、その憲法において、選挙権付与を自国民に限っているからである。もう一つは、EC機関の権限の問題である。つまり、加盟各国に対し、自国に住む他の

4) Supplement 7/86-Bulletin of the European Communities, p.11. 以下、本稿の叙述は、このEC委員会報告書に、その多くを依拠していることを、あらかじめおことわりしておきたい。

5) S. 7/86, p.10.

6) Ibid.

7) Ibid.

加盟国の国民に市町村レベルでの選挙権を与えるよう指示する権限を EC 各機関に認める明文の根拠が存在しない、という点である。この時点では、これら二つの難点について、EC 委員会は、まず第一に、憲法には改正規定が付されていること、そして後者の点については、EC の枠組の外での達成の可能性、及び EEC 条約236条に基づく条約の改正の可能性を示唆するにとどまった⁸⁾。

ヨーロッパ議会は、1977年11月16日、この問題について審議を行ったが、EC 市民への自治体選挙権の付与を肯定しつつも、その手続については、議会の多数は、236条の適用、つまり条約改正による問題の解決を支持していた⁹⁾。

総じて、この時期は、EC 市民に、EC 加盟国での自治体選挙への参加を特別な権利として認めることが提起され、それが大筋での合意となりながらも、その具体的な内容と手続の点では、未だ不明確であった時期である、といえよう。

ii) 第二期 1977～1983

続く第二期においては、この法的根拠に関して EEC 条約の規定を持ち出す見解が打ち出され、それが次第に支配的となってくる。

まずヨーロッパ議会は、1978年の10月にイタリアのフィレンツェで『特別な権利及びヨーロッパ共同体市民憲章』に関する円卓会議を開催したが、そこでは、法的根拠に関する問題が検討され、EEC 条約235条¹⁰⁾ の適用が「憲法実践に基づいたヨーロッパ共同体の発展」によって正当化された¹¹⁾。

しかし、閣僚理事会は、この問題の政治的、法的問題の困難さから、しばらくこの問題を棚上げする姿勢をとった。

他方、EC 委員会は、1979年 9 月27日付けのヨーロッパ議会への書面回答

8) Ibid. P. 10.

9) Ibid. pp. 10 and 11.

10) 「共同市場の運営に当たって、共同体の目的のいずれかを達成するため共同体の行動が必要と思われ、この条約がこのため必要な行動をとる権限を定めていない場合には、理事会は、委員会の提案に基づき全会一致で、かつ、総会（ヨーロッパ議会）と協議の後、適当な措置を執る。」横田・高野編『国際条約集1984年版』275頁による。

11) S. 7/86, P. 11.

で、EEC 条約 2 条¹²⁾， 3 条(c)号¹³⁾， 235条の各条が，自治体選挙権のための法的根拠を与え，EC 諸機関が自治体選挙権の導入のための法的装置を作りだすことを可能とするだろう，との見解を打ち出した¹⁴⁾。そしてこの見解は，1981年 3 月11日の書面回答でも維持されている¹⁵⁾。

ヨーロッパ議会は，1982年 3 月にヨーロッパ議会統一選挙法の草案を作成したが，そこでは，加盟国市民に，国籍国での選挙権と居住国での被選挙権を認めるという内容となっていた¹⁶⁾。ヨーロッパ議会は，現在，各国別の立法によって，それぞれ異なった方法によって選挙されている。それを統一するための立法提案をなす権限が，EEC 条約138条により，ヨーロッパ議会自体に与えられている。そして，その際，自国以外の他の加盟国に居住する EC 市民に，その市民が居住する国におけるヨーロッパ議会議員の選挙権・被選挙権を与えるかどうか，地方選挙での EC 市民たる外国人の選挙権・被選挙権の付与と並んで，大きな政治的問題となっている。

次いで1983年 4 月29日には，ヨーロッパ議会の法的問題委員会が，同議会に報告書を提出した。その中で，同委員会は，EC 委員会が自治体選挙権の問題について，1983年末までに報告書を提出することを求めた。このとき，法的問題委員会の討議に付された素案では，EC 委員会の正式な提案の要求であったが，西ドイツのキリスト教民主同盟の委員から提出された動議によって，報告書の要求となったものだという¹⁷⁾。しかし，同時に，法的問題委員会の報告

12) 「共同体の使命は，共同市場の設立及び構成国の経済政策の漸進的接近により共同体全体の経済活動の調和した発展，持続的かつ均衡的な拡大，安定強化，生活水準の一層すみやかな向上及び構成国間の関係の緊密化を促進することである。」横田・高野編，前掲書250頁による。

13) 「共同体は，前条に掲げる目的のため，この条約に定める条件及び進度に従い，次のことを行う。
(c)構成国間の人，役務及び資本の自由移動に対する障害の除去」横田・高野編・前掲書250～1頁による。

14) S. 7/86, p. 12.

15) Ibid.

16) de Lobkowicz, W., Ein europäisches Kommunalwahlrecht für alle EG-Bürger, DÖV1988, S.519ff.

17) S. 7/86, p. 12.

書は、正式な提案は EEC 条約 3 (c)条及び235条に基づくべきことを主張した。同報告は、235条の適用について、それを適用すべき条件が生じたときは、その適用を義務づけられる、とまで述べている。同議会の政治的問題委員会は、その見解を問われ、国会の構成に直接影響を与えないことを条件に、自治体選挙権の付与に賛成するとの考えを示した。ただ、政治的問題委員会は、EC 法上の根拠については見解を異にし、EEC 条約の前文を根拠とすることを主張した¹⁸⁾。

この報告は、ヨーロッパ議会での審議に付された。1983年6月7日の総会審議では、EC 委員会への要望について、閣僚理事会の「命令」のための正式な提案を求める修正案が採択された¹⁹⁾。

iii) 第三期 1983～1986

第三期への移行を特徴づけるのは、その背景にあるヨーロッパの統合の理念がより具体的になってきた、ということであろう。それについては、ヨーロッパ理事会からの動きが注目される。

1984年6月25～26日フォンテーヌブローで開かれたヨーロッパ理事会は、『人民のヨーロッパ A People's Europe』という標語を掲げた決定を行った。それによれば、ヨーロッパ理事会は、ヨーロッパの市民及び外部の世界に対して、ヨーロッパのアイデンティティ、ヨーロッパの心象を強化し、促進するための措置をとることによって、ヨーロッパの人々の期待に応えることが肝要であると考え、そのための行動を具体化するための特別委員会を設置することを決定した²⁰⁾。

特別委員会（その委員長の名をとってアドニノ委員会と呼ばれる）は、1985年3月29～30日のブリュッセルでのヨーロッパ理事会及び同年6月28～29日のミラノでのヨーロッパ理事会の二度にわたって報告書を提出した²¹⁾。ミラノで

18) Ibid.

19) Ibid. P. 13.

20) S. 7/85, P. 5.

21) Supplement 7/85, Bull. of EC.

のヨーロッパ理事会に提出した報告書において、その第二章を「市民の特別な権利」にあて、ヨーロッパ理事会が次のことを EC 諸機関及び加盟国に促すよう求めた。すなわち、「①最初は選挙権について、すなわち、受入れ国で前もって一定期間居住することを条件として、受入れ国の市民と同じ条件で他の加盟国からの市民に地方選挙の投票権を与えることについて、ついで被選挙権についても始められた議論を、より徹底的に行うこと、②外国人への選挙権・被選挙権の付与がすべてのレベルですでに完全に有効であるわけではないが故に、加盟国のすべての市民が、言論及び集会の自由を、本国人と同様に享受することを確保すること、③他の加盟国出身の居住市民にとってとりわけ重要な決定をなす場合には、彼らの意見を聴取すること」²²⁾ である。しかし、このアドニノ委員会は、外国人の選挙権についてその徹底した議論を促すだけで、それ以上の具体的な提案に至らなかった。

ミラノでのヨーロッパ理事会には、もう一つの重要な文書が EC 委員会によって提出されている。それは EC 委員会の「域内市場白書」²³⁾ であり、この「白書」は、EC 統合の物理的・技術的・財政的障壁を撤廃するための方策とそれを実現するタイムテーブルとをおりこんだ、EC 統合のための包括的な文書であり、翌年 2 月の単一欧州議定書の調印を準備するものであった。

1985年11月に開かれたヨーロッパ議会は、1983年 6 月のヨーロッパ議会の EC 委員会への要請を確認し、再度、自治体における域内市民の選挙権のための立法提案を行うよう EC 委員会に求める二つの決議を可決した。EC 委員会は、ヨーロッパ議会に報告書を提出することを約束した。

さて、前述のように1986年の 2 月に調印された単一欧州議定書は、その前文で、加盟諸国が「民主主義を促進するために協力し合うことを決心」²⁴⁾ した、と規定した。このことは、ヨーロッパ共同体が、単なる経済共同体だけで

22) S. 7 / 85, P. 20.

23) 『EC 1992年ハンドブック』1989年, 117頁以下。

24) 前掲書, 219頁。

なく、政治的な共同体へと発展することを端的に表している。「一つのヨーロッパ」, 「市民のヨーロッパ」は、その域内での民主主義が保障されなければならない。それは、市民の居住・移転の自由と政治的権利とが両立する世界であることを求められる。このことは、EC 委員会が、自国以外の加盟国に居住する域内市民にその自治体選挙権を認めるために行動することを正当化するものであった²⁵⁾。

iv) 第四期 1986～

EC 委員会は、1986年10月7日、ヨーロッパ議会および閣僚理事会に対し、「地方選挙における選挙権を共同体の国民に」と題する報告書を提出した。この報告書は、EC における外国人の自治体選挙権の問題を極めて包括的に論じ、かつ EC 委員会の意見を明らかにして今後の方向性を示したものである。報告書は、問題のこれまでの経過を振り返り、また各国の法的な状況や外国人の居住状況を整理した後、EC 委員会のこの問題に対する方針を明らかにした。まず、EC 委員会は、自治体選挙権のための三つの前提を示した²⁶⁾。それらは、第一に、12加盟国間の相互主義に基づいた方法を、共同体のレベルで協議すること、第二に、その方法をすべての加盟国が承認すること、そして第三に、いくつかの加盟国で必要とされる憲法改正が採択されること、であった。そして、それらを前提として、まず選挙権が市町村のレベルでのみ導入されるべきこと、つまり地方自治が多段階にわたるとき、その最も小さい単位に適用されるべきこと、第三国の国民への自治体選挙権の付与を含まない、ヨーロッパ共同体内部の問題に限定されること、そしてヨーロッパ議会の統一選挙手続の策定による、ヨーロッパ議会選挙への域内外国人市民への選挙権付与が先行すべきこと、等を明らかにした。また、同報告書は、後の「命令」提案の骨格をなす、選挙権・被選挙権についての基本的な考え方を示している。

25) de Lobkowicz は、この単一欧州議定書が EC 委員会の作業の進展に果たした寄与は決定的なものであった、と評価している。de Lobkowicz, a.a.O., S. 524 f.

26) S. 7 / 86, p. 39.

この報告書によって、EC 委員会の考え方が明らかになった。EC 委員会は、最終的な「命令」提案をなすにあたって、ヨーロッパ議会の場における政治的なゴーサインを求めたが、それは、1987年12月15日のヨーロッパ議会の決議となって現れた。このときの決議は、左派系諸会派が、第三国民への自治体選挙権の拡大を求める修正案に固執したために、本来存在するはずの広範な多数を獲得することはできなかった。ヨーロッパ議会は、このとき41票差で、自治体選挙への外国人の参加を支持した²⁷⁾。しかし、ヨーロッパ議会は、ヨーロッパ議会自体の統一的な選挙手続を策定せず、そこにおいて、自国以外の域内各国に居住する共同体市民に外国での選挙権を付与することを先行させたい、との EC 委員会の望みはかなえられなかった。とはいえ、EC 委員会は、この決議を、EC 委員会が議論から行動に移るために必要とした政治的シグナルと受け取った。そして、EC 委員会は閣僚理事会の「命令」の提案作成にとりかかった。

この「命令」提案は、1988年6月24日、閣僚理事会に提出された²⁸⁾。その内容は、2年前の EC 委員会の報告書にそったもので、自国以外に居住する EC 市民に、居住する EC 加盟国の市町村での選挙権、被選挙権を付与しようとするものである。その検討については、3で行うこととしたい。

2. EC 諸国の状況

ここで、「命令」提案の内容の検討の前に、EC 諸国が、自治体選挙権を外国人に与えることについて、どのような法的枠組みを持っているのか、そして現実に外国人が国内にどの程度居住しているのか、を前出の86年の EC 委員会報告書をもとに、整理しておくことにしたい。

まず、外国人の選挙権については、EC 加盟諸国は、三つのカテゴリーに分

27) de Lobkowicz, a.a.O., S.524.

28) S. 2/88, pp. 26~.

かれる。第一に、年齢要件と居住要件とを充たすあらゆる外国人に自治体選挙権を認める国が存する。すなわち、アイルランド、デンマーク、オランダである。第二に、特定の国の国籍を有する外国人にのみ自治体選挙権を認める国がある。イギリスとポルトガルとが、この範疇に属する。残る七カ国は、いずれも外国人の自治体選挙権を認めていない。スペインを除く各国は、それぞれ、憲法によって外国人への選挙権の付与が禁じられている、と考えられている。以下、各国別に概観しておこう。

i) アイルランド

アイルランドでは、市町村レベルの選挙については、その選挙権の要件は居住だけであり、国籍は無関係である。1973年選挙法により、18歳以上で、六カ月以上常態としてアイルランドに居住している者は、毎年4月15日に行われる有権者名簿の更新の際に、登録することができる。1974年選挙法は、被選挙権についても、居住する市町村での被選挙権を国籍にかかわらず与えることとした²⁹⁾。この条件は、世界的に見ても、最もゆるやかな条件であろう。

しかし、アイルランドに居住する外国人を見てみると、その総数は、EC委員会がまとめた表によれば、23.2万人で総人口の6.8%を占めるが、このうちEC諸国の国民が5.7%であり³⁰⁾、しかもその80%はアイルランド系のイギリス人だという³¹⁾。EC域内の外国人は、彼らアイルランド系イギリス人を除けば、4.7万人（総人口の1.5%）にすぎない³²⁾。このアイルランド系イギリス人の存在が、極めてゆるやかな外国人の選挙権要件の要因の一つであろう。

ii) デンマーク

デンマークでは、市町村の選挙法が二段階にわたって改正され、外国人に選挙権を開放してきている。1977年5月18日の法律は、北欧同盟諸国（フィンラ

29) S. 7 / 86, p. 29.

30) Ibid. p. 20.

31) Ibid. p. 15.

32) Ibid.

ンド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン)の国民に、3年の居住を条件として、地方選挙の選挙権、被選挙権を認めた³³⁾。EC委員会は、この経験から、外国人への選挙権の拡大は、すべての外国人を必ずしも含まなくとも政治的に可能である、という教訓を引き出しうる、としている³⁴⁾。

さらにデンマークは、この選挙法によって行われた1978年の市町村選挙の成功をふまえ、1981年3月30日の法律及び1981年4月22日の内務省令によって、市町村の選挙権、被選挙権をすべての国籍の外国人に付与することとした。その際、条件とされたのは、18歳以上であること、常態としてその市町村に居住していること、そして当該選挙までにデンマークに3年間居住していること、の三つであった³⁵⁾。1981年、これらの法令に基づく最初の地方選挙が行われたが、外国人10万人余のうち51,888人が資格を認められたが、これは全有権者の1.4%にすぎなかった。このうち61.3%が投票し、3人の外国人市町村議会議員を誕生させている。しかし、郡議会議員には、外国人の当選者はなかった³⁶⁾。

iii) オランダ

オランダでは、1983年の選挙法改正によって、5年以上オランダに住んでいる全ての外国人は、大使館員など他国の公務で滞在する者を除き、市町村議会議員の選挙権、被選挙権が認められた。オランダにおいて特筆されるべきことは、この選挙法改正のために、憲法改正が行われたことである。オランダ憲法130条(州会議員の選挙権、被選挙権)は、選挙権をオランダ国民に限っていたが、そのような制限が廃止された。この改正は、全政党によって承認された³⁷⁾。

オランダには、54.6万人の外国人が居住しているが、これは、総人口の3.8%にあたる。そのうち5年の居住要件を充たしているのは、20万人である。これらの外国人は、アムステルダムやロッテルダムなどの大都市に集中してお

33) Ibid. pp.29~30.

34) Ibid. p.29.

35) Ibid. p.30.

36) Ibid.

37) Ibid.

り、これらの都市では、その総人口に占める比率が10%を越えている。また EC 諸国の国民は、外国人全体の32%にすぎない。この外国人の比率の低さについては、EC 委員会は、オランダにおける帰化の容易さを指摘している³⁸⁾。

こうした状況の下で、1986年3月19日に市町村議会選挙が行われた。外国人の票を目指して多言語による宣伝が行われたが、結果はかんばしいものではなく、外国人の投票率は、全体の投票率に比べて20~30%低いものにとどまった。インドネシア大使館は、自国民に対し、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、注意したといわれる。しかしこの選挙で、714市町村議会に、20人の外国人議員が誕生した³⁹⁾。

iv) イギリス

イギリスでは、1949年の人民代表法によって、イギリス臣民 (British subject) とアイルランド国民⁴⁰⁾ とに、イギリス在住その他を条件として、選挙権が与えられている⁴¹⁾。アイルランド以外の他の外国人は、選挙権を認められていない。これは、現行の1983年人民代表法でも同様である。しかし、イギリスの場合、このイギリス臣民に誰が含まれるかが問題である。1981年の新国籍法は、英連邦市民 (Commonwealth citizen) とイギリス臣民とを同義のものとし、そこに、英国市民、英国属領民、海外市民、他のコモンウェルス諸国市民、そして市民権を持たないイギリス臣民⁴²⁾、以上を含ませている。このことによって、狭義の国民たる連合王国市民以外の英連邦市民は、居住条件を充たせば、市町村での選挙権を行使できる⁴³⁾。

38) Ibid. p.16.

39) Ibid. p.31.

40) アイルランド国民のイギリスにおける特別の地位については、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 (一・二・三)」『自治研究』61巻2号108頁以下、61巻3号110頁以下、61巻5号131頁以下参照。

41) T.C.Hartley/J.A.Griffith, *Government and Law*, 2. Ed. 1981, P.41. 邦訳『イギリス憲法』(浦田賢治=元山健共訳) 47頁。

42) 以上の概念の詳細については、前掲渡辺論文『自治研究』第61巻第5号139頁以下参照。

43) S. 7/86, p.31.

イギリス在住の外国人は213.7万人にのぼるが、これは総人口の3.9%にあたる。そのうち70.8万人が EC 加盟国の国民である。ただ、その大部分の60万人がアイルランド人である。したがって、EC 加盟国の国民に自治体選挙権を拡大しても、ほとんど変化はないであろう⁴⁴⁾。

特別な規定が適用されているのが北アイルランドである。イギリス臣民は、北アイルランドで生まれたか、イギリスに7年以上住んでいるか、または、1962年以前に北アイルランドで有権者登録がなされていたか、のいずれかの条件をみたさなければ、選挙権を与えられない。このことによって5～6千人のアイルランド人及びイギリス臣民が、選挙権を奪われている⁴⁵⁾。

v) ポルトガル

ポルトガル憲法は、原則として外国人に選挙権を認めていない。しかし、これには例外がある。同憲法15条3項は、ポルトガル語を話す国の国民に対して、国際協定により、また相互主義に従って、他の外国人には認められていない権利を付与する旨を述べている。この規定に基づいて結ばれた唯一の条約は、1971年9月7日のブラジルとの協定である。この協定によって、ブラジル人は、5年間の常態としての居住、関係当局への申請、そして内務大臣の決定、という手続を経て、選挙権、被選挙権を付与されることになる⁴⁶⁾。

しかし、ポルトガルに居住する外国人は、6.3万人（総人口の0.6%）にすぎない。うち EC 加盟国の国民は1.7万人だけで⁴⁷⁾、EC 諸国との関係では、ポルトガルの大幅な出超になっている。

vi) ギリシャ

1975年6月9日のギリシャ憲法51条3項は、議会選挙の投票権をギリシャ国民に制限した。同憲法102条2項2文は、自治体選挙について普通選挙のみを

44) Ibid. p.16.

45) Ibid. pp.32～33.

46) Ibid.p.32.

47) Ibid. p.20, Table 1.

定めるが、51条2項の規定は、自治体選挙にも適用されるものと考えられている。実際に市町村法17条及び32条によって、自治体選挙権は、ギリシャ国籍保持者に留保されている、という⁴⁸⁾。また被選挙権については、憲法は明確にそれをギリシャ国民に制限しているが⁴⁹⁾、特別の定めがある場合の例外については、これを排除していない(ギリシャ憲法102条)。

ギリシャには8.4万人の外国人が居住し(内EC市民は2.3万人)、これは総人口の0.9%にあたる⁵⁰⁾。

vii) イタリア

イタリア憲法もその48条で、「成年に達したすべての市民は、男も女も、選挙人である⁵¹⁾」と定める。また被選挙権について51条は、「すべての男性または女性の市民は、法律の定める資格により、平等の条件の下に、公職および選挙にもとづく職務に就くことができる。法律は、公職および選挙にもとづく職務への就任につき、共和国に属しないイタリア人を、イタリア市民と同様に取扱うことができる」⁵²⁾としており、これらの条項にいう「市民」とは、イタリア市民、つまりイタリア国籍者を指すことが明らかである。これらの規定については、いくつかの憲法改正提案がなされ、あるものは、あらゆる選挙での選挙権をEC市民に付与し、地方選挙では域外市民にも選挙権を与えよう、という内容になっている、ということである⁵³⁾。

イタリアには、31.2万人の外国人が居住している(総人口の0.6%)が、うちEC市民は7.5万人にすぎない⁵⁴⁾。イタリア人は、ベルギーだけでも27.5万人が居住しており、EC諸国との差引きは、大幅な出超である。

48) Liegmann, G., Kommunales Wahlrecht für Ausländer, 1989, S.45.

49) S. 7 / 86, p.33.

50) 後掲表参照。

51) 『世界憲法集第四版』岩波文庫, 121頁。

52) 前掲書, 同頁。

53) S. 7 / 86, p.33.

54) 後掲表参照。

viii) スペイン

EC 委員会報告によれば、「1978年憲法13条2項は、23条に述べられた政治的権利を、スペイン国民に限定している。しかし、1985年7月19日の一般選挙法3条2項によれば、スペインに居住する外国人に、相互主義に基づく条約もしくは法律によって、地方選挙における選挙権を与えることができる⁵⁵⁾。」ただ、これまで地方選挙法にはそのような規定はないし、条約も結ばれていない⁵⁶⁾。また、一般選挙法の予定するのは選挙権だけで、被選挙権については、憲法上の制約がある。

スペインに居住する外国人は、EC 委員会の作成した表によれば、21万人であり、うち EC 域内市民は12.6万人である。これらは、総人口のそれぞれ0.6%、0.4%を占めるにすぎない。スペインも、国内在住 EC 市民より、EC 域内他国在住自国民のほうが多い国である。

ix) ルクセンブルク

ルクセンブルク憲法は、その52条で、ルクセンブルク国民のみが選挙権、被選挙権を有すると定め、107条が52条の原則の地方選挙への適用を規定する⁵⁷⁾。

ルクセンブルクを特徴づけるのは、その人口構成である。EC 委員会の報告によれば、絶対数でいえば、ルクセンブルク在住の外国人は9.6万人にすぎず、EC 加盟国の中では、ポルトガル、ギリシャに次いで少ない数になっている。しかし、ルクセンブルクは極めて小さな国であって、比率からいえば、総人口に占める外国人の比率は26.3%にもなる⁵⁸⁾。しかも、外国人の中で EC 域内市民が92.7%、8.9万人を占めており、このことは、もし EC が域内市民の自治体選挙権を相互に認めあうことになれば、最大の影響を被るのがルクセ

55) S. 7 / 86, p. 34.

56) Ibid.

57) Ibid.

58) Ibid. p. 20.

ンブルクだということを意味する。域内市民の内訳を見ると、ポルトガル人が最大で、2.93万人、次いでイタリア人で、2.23万人、次がフランス人の1.19万人となっている⁵⁹⁾。

x) ベルギー

ベルギーも外国人の多い国である。絶対数でいえば、89.1万人に及び、独・仏・英に次ぐ四位である。総人口に占める割合も9%に達している。このうちの2/3がEC加盟国の国民であり、その数は58.9万人、総人口との比率は6%になる。この比率は、ルクセンブルクに次いで、高いものとなっている。域内市民の内訳は、イタリア人がその大半の46.7%を占め、ついでフランス人の17.2%、オランダ人の11.1%などとなっている⁶⁰⁾。

ベルギー憲法は、その4条で、ベルギー国民以外の資格の他、「政治上の権利の行使のために必要な要件は、この憲法および当該権利に関する他の法律で、これを定める⁶¹⁾」と規定する。したがって、参政権を含む政治的権利は、ベルギー国民であることを前提とすることが明らかである。地方選挙法も、その1条が、ベルギー人及び帰化を認められた者だけが地方選挙での選挙権を持つ、と定める⁶²⁾。ところが、ベルギーにおいては、帰化に二種類あり、一つは大帰化とよばれるもので、憲法5条が、「外国人は、大帰化によらなければ、政治上の権利の行使について、ベルギー国民と同等に扱われない⁶³⁾」と規定している。もう一つは、普通帰化とよばれるもので、政治的権利の行使にはかかわれないものである。先に紹介した地方選挙法の1条は、大帰化を地方選挙の際の選挙権の要件としておらず、この点で、自治体選挙権を政治的権利とは区別して考えているかのような外観を呈している。しかし、コンセイユ・デタは、このような見解に与せず、地方選挙の選挙権も憲法改正を必要とす

59) Ibid. p.28, Table 11.

60) Ibid. p.26, Table 9.

61) 前掲『世界憲法集』70頁。

62) S.7/86, p.35.

63) 前掲『世界憲法集』70～71頁。

る, とした⁶⁴⁾。

xi) フランス

フランス第五共和制憲法は, その3条で, 「フランス国民で民事上および政治上の権利を享有する成年の男女はすべて, 法律の定めるところに従い, 選挙人である⁶⁵⁾」と規定し, 選挙人たる要件として「フランス国民」であることをあげている。この規定は, あらゆるレベルの選挙に適用があるものと考えられている⁶⁶⁾。

フランスには, 1986年現在で, 368万人の外国人が居住している。これは, 総人口の6.8%にあたる。またそのうちEC加盟国の国民は, 157.8万人である。内訳を見ると, ポルトガル人が最大のグループを形成しており, 全体の20%を占め, ついでアルジェリア人がやはり20%にのぼり, さらにイタリア人, モロッコ人, そしてスペイン人が10~11%の範囲にある⁶⁷⁾。

xii) ドイツ

ドイツの法状況⁶⁸⁾については, まず基本法20条2項のVolk概念が問題となる。同項は, 「すべての国家権力は, 国民(Volk)から発する。国家権力は, 国民(Volk)により, 選挙・投票によって, および立法・執行権および裁判の特別の機関によって行使される⁶⁹⁾」と規定しており, 通説によれば, このVolkは国籍保持者の総体である, といわれる⁷⁰⁾。地方自治体については, 基本法28条1項2文が「ラント・郡および市町村においては, 国民(Volk)は普通・直接・自由・平等・秘密選挙にもとづいてつくられた議会を有しなけ

64) S.7/86, p.35.

65) 前掲『世界憲法集』248頁。

66) S.7/86, p.37.

67) Ibid. p.17.

68) この点については, さしあたり, 長尾一紘「外国人の人権」芦部信喜編『憲法の基本問題(別冊法学教室)』1988年172頁以下, 広渡清吾「定住外国人の選挙権」『法律時報』58巻10号1986年2頁以下, 斎藤純子「自治体レベルの外国人の選挙権」『ジュリスト』No.936, 1989年73頁, 同「外国人の選挙権に対する違憲判決」『ジュリスト』No.971, 1991年302頁, を参照されたい。

69) 前掲『世界憲法集』168頁。

70) Liegmann, a.a.O., S.16.

れなければならない⁷¹⁾」と定める。自治体選挙権については、外国人に選挙権を認める学説も有力となってきており⁷²⁾、ハンブルクやシュレスヴィヒ・ホルシュタインなどの個別ラントで、外国人に地区協議会（ハンブルク）や市町村の選挙に参加することを認めたが、これらの制度は、連邦憲法裁判所によって否定された。

1986年の EC 委員会報告当時、旧西ドイツに居住する外国人の数は、450万人になり、加盟国中、最大の外国人を抱えていた。周知のように、西ドイツが、労働力不足を外国人労働者の移入によって補う政策をとったからである。その結果、153万人のトルコ人、61万人のユーゴスラビア人、さらに58万人のイタリア人、29万人のギリシャ人などが暮らす「移民国家」⁷³⁾ になっている。

ここで人口動向を概括してみるならば、イギリスとアイルランドとの歴史的な人の動きを例外として、域内では、南から北への、すなわちポルトガル、スペイン、イタリアから、ドイツ、フランス、ベネルックスへの移動が顕著である。したがって、問題の成否は、これら受入れ国において政治的合意が成立するかどうかにかかっている。自治体選挙権の相互的な承認といっても、実質的には、北の諸国が南の諸国出身の人々に自治体選挙権を付与する、ということになるからである。同じキリスト教民主党会派の中でも、イタリアのキリスト教民主党が域内市民に自治体選挙権を付与することに積極的なものに対し、ドイツのキリスト教民主同盟が消極的なもの、ここにその原因があろう。

3. 閣僚理事会に対する EC 委員会の「命令」提案の内容の検討

EC 委員会が起草した閣僚理事会「命令」案は、前文と本文15条よりなる。本文は5章に分かれており、第1章は総則であり、「加盟国の国民」、「地方選挙」、「選挙権」および「被選挙権」という概念の定義にあてられている。第2

71) 前掲『世界憲法集』170頁。

72) 長尾前掲論文175頁。

73) Schild, H. H., Kommunalwahlrecht für Ausländer?, DÖV, 1985, S.664ff.

章は選挙権について定め、第3章は被選挙権の規定をおき、第4章は移行規定、そして第5章は付則となっている。以下では、その内容を、条文にそくして見ていきたい。

i) 選挙権の付与とその条件

「命令」案が、加盟各国に自治体選挙権を付与するよう求めているのは、EC加盟国の国民であって、域外の第三国の国民については何も述べていない（2条）。

加盟国の国民は、居住国で自治体選挙権を行使するには、いくつかの条件を充たさなければならない。それは、まず第一に、有権者名簿への登載である（3条1項）。そのためには、権限ある行政庁に、有権者名簿への登載を、当該個人が申請することが必要であるが、その際、その母国の領事館によって作成された、以下の件を証明する文書を提出しなければならない（3条2項）。その文書とは、①その者が、母国において公民権を剥奪されていなかったこと、②もはや母国において自治体選挙権を行使しないこと、を示すものである。後者の条件は、二重投票を防ぐために取り入れられたものである。加盟国の内には、外国に居住する自国民に対しても、自治体選挙権を認めている国があり（たとえばフランスやスペイン）、このような場合、たとえばオランダに住むフランス人はフランスとオランダの両国において自治体選挙での投票が可能となる⁷⁴⁾。自治体選挙権の相互承認はまた、二重投票を排除することを明確にしたものである。

この有権者名簿への登載は、本人の申請に基づいて行われるものであって、そのことが義務づけられるわけではない。上述のように、外国に居住する自国民に選挙への参加を許している国もあり、どちらの選挙に参加するかを、個人が選択できるしくみとなっている。

さらに、有権者名簿への登載は当該国での一定の期間にわたる、中断のない居住が必要である（4条1項）。この居住は、法的意味での居住であって、旅

74) S. 7 / 86, pp. 38~39.

行者としての3ヵ月未満の短期滞在は、これに含まれない⁷⁵⁾。その期間は、各国が定めることができるが、最高でも、市町村議会の議員の任期を上回ってはならないとされた(同条同項)。居住要件については、当該国での居住期間を問題にする考え方と、当該市町村での居住期間を問題にする考え方とがあるが、86年 EC 委員会報告書では、付与される選挙権が市町村議会の選挙でのものであるから、当該市町村での居住期間を問題とするほうが論理的である、と考えられていた⁷⁶⁾。しかし、命令案では、同一国家内であれば、市町村の別は問わないものとなっている。なぜ EC 委員会がこの点を変更したのかについては、提案趣旨の説明に含まれていない。

有権者名簿への登載は、実質的な住所のある市町村の名簿への登載に限られる。有権者名簿への登載のための当該市町村での必要な居住期間は、当該国の国民と同じ条件が適用される(4条2項)。

また、居住国の国内法に規定された、選挙権のための最低年齢、選挙からの排除に関する条件は、居住国の国民と同様に外国人に適用される(5条)。

そして、居住国の国内法に選挙に関する義務が規定されている場合、同様に外国人にも適用される(6条)。

ii) 被選挙権の付与とその条件

命令案は、自国以外の加盟国に居住する EC 市民に、その者が選挙権を有する市町村での被選挙権を付与するよう、加盟国に求めている(7条)。被選挙権を認めることは、選挙権を認めること以上に、広範に外国人に政治的権利を認めることにならざるをえない。というのも、選挙に立候補することを認めることは、選挙運動を認め、政党の結成、それへの加入を認めることにならざるをえないからである。そこで、一部には、選挙権のみを付与することを先行させ、後に被選挙権を認めるべきだ、という主張もあったが⁷⁷⁾、EC 委員会

めの規定である、といっている。EC 委員会は、上述のように、86年報告書で域内市民の自治体選挙権の導入について三つの前提を置いたが、その中で、12

は、同時に付与することに踏み切った。

被選挙権の付与の条件は、選挙権の場合に比べると、むずかしくなっている。まず、居住期間に関する条件は、各国が定めることができるが、その上限は、市町村議会の議員の任期の二期分である（8条1項）。被選挙権の居住期間要件の上限を選挙権のその二倍にしたのは、議員になるには、選挙権を行使するよりも長い居住期間が必要とされたからである。それは、投票人になるよりも居住国の慣例に習熟する必要があるからであり、また言語の点でも、居住国の言葉を理解することが必要であるからである。市町村議会が多言語を使用することを求めるのは困難だからである⁷⁸⁾。

また、居住国の国内法で定められた、候補者となることのできる最低年齢、兼職の禁止、選挙からの排除、に関する条件は、外国人にも平等に適用される（9条）。

そして、「加盟国は、他の加盟国の国民を、市町村長、同代理及びそれらに相当する職から排除することができる」（10条1項）。国によっては、市町村長が国の機関として事務を執行する場合があります、そうすると外国人に国の権力の執行を委ねることになる。命令案は、こうした事態を避けるため、そのような制度を持つ国（たとえばフランス）が、市町村長の職から外国人を排除できることを認めた。

さらに同じ理由で、加盟国は、市町村議会議員が国会議員の選挙人となる場合、外国人議員をその選挙から排除することができる（10条2項）。

iii) 移行規定

移行規定は、二点を定める。まず第一に、自国に居住する他の加盟国の諸国民の比率が総人口の20%を越える場合には、この命令に基づく最初の市町村総選挙において、外国人の参加を見合わせることもできる（11条）。この規定に該当するのは、上述のように、もっぱらルクセンブルクだけであり、同国のた

78) Ibid.p.41.

めの規定である、といていい。EC 委員会は、上述のように、86年報告書で域内市民の自治体選挙権の導入について三つの前提を置いたが、その中で、12加盟国すべての承認をあげていた。この制度の導入によって最も影響を被るのはルクセンブルクであり、ルクセンブルクの承認を得るためには、その特別な配慮が必要だからである。

また、最初の二度の選挙においては、外国人議員の比率が25%を越えないように、加盟国は規定することができる(12条)。これは、外国人への選挙権の付与が、国内の急激な政治的变化を引き起こさないようにするための措置を認めたものである。

iv) 付則

以上の規定に3ヵ条の付則がついている。一つは、11条、12条の規定する移行期間が終了してから3年後に、EC 委員会がこれらの規定の適用について、ヨーロッパ議会及び閣僚理事会に、報告書を提出することを定める(13条)。第二に、加盟国に対し、この命令を実施するために必要な措置を3年以内にとること、そしてそれをEC 委員会に報告することを求めている(14条)。最後に、「この命令は各加盟国に宛てられる」(15条)。

おわりに——日本へのインパクト

外国人に選挙権を付与することについて、最近日本でも議論が盛んになってきている。その中には、自治体選挙における選挙権、被選挙権を外国人に付与することは、憲法に違反しない、もしくは、外国人に自治体選挙権を付与すべきだ、という見解が増えてきているように思われる⁷⁹⁾。このような日本の状況に対して、ECの試みは、どのような影響を与えるだろうか。もちろん確定

79) さしあたりそのことが憲法上の要請であるのか、あるいは憲法上の要請ではないが立法政策として望ましいと考えるのかはともかくとして、自治体レベルの選挙における外国人の選挙権を肯定する説としては、荻野芳夫「外国人の法的地位」『公法研究』43号1981年39～40頁、長尾前掲論文177～178頁、柳前掲論文22～23頁、佐藤幸治『新版憲法』1990年382～383頁、浦部前掲書69～71頁、等少なくない。

的なことは言うよしもないが、一つ言えることは、もしECがこの制度を実現しようとしたら、多くの国で憲法を改正することになるだろう、ということである。そうなったとき、国内法における変更が、EC諸国民に対してのみ自治体選挙権の門戸を開くことになるとは限らない。1983年のオランダの例を引くまでもなく、また、ヨーロッパ議会の決議にもあるように、EC以外の国の外国人にも自治体選挙権を認める国がでてくることが予想されよう。もし、多くの国が後者を選択することになれば、その制度的、思想的影響は、日本にも及ぶことにならざるをえないだろう。制度的には、当然相当数の日本人が自治体選挙権の付与の対象になってくる。相互主義の観点からいえば、日本もそれなりの対応を迫られよう。また、思想的には、国民主権観念もしくは地方自治観念の見直しが課題とならざるをえない。つまり、国民観念に外国人を含めしめていくのか、それとも、地方自治を、国民主権に源を有する国家権力から切り離して考えるか、の選択を迫られることになるだろう。いずれにせよ、この問題は、これまでの憲法学の基本観念を問う問題を提起している。

◁ EC諸国に居住する外国人の数 ▷

| 国名 | 全外国人数 (×1000) | $\frac{\text{全外国人数}}{\text{全人口}} \times 100$ | 外国人のうち EC市民数 (×1000) | $\frac{\text{EC市民数}}{\text{全人口}} \times 100$ |
|---------|------------------|--|----------------------------|--|
| ベルギー | 891 | 9 (%) | 589 | 6 (%) |
| デンマーク | 103 | 2 | 25 | 0.5 |
| 旧西ドイツ | 4,535 | 7.4 | 1,433 | 2.3 |
| ギリシャ | 84 | 0.9 | 23 | 0.2 |
| スペイン | 210 | 0.6 | 126 | 0.4 |
| フランス | 3,680 | 6.8 | 1,578 | 2.9 |
| アイルランド | 232 | 6.8 | 196 | 5.7 |
| イタリア | 312 | 0.6 | 75 | 0.2 |
| ルクセンブルク | 96 | 26.3 | 89 | 24.4 |
| オランダ | 546 | 3.8 | 175 | 1.2 |
| ポルトガル | 63 | 0.6 | 17 | 0.2 |
| イギリス | 2,137 | 3.91 | 708 | 1.3 |
| 総計 | 12,889 | 4.1 | 5,034 | 1.6 |

Supplement 7/86-Bulletin of the European Community, p.21, Table 1. (一部省略)