

日本国憲法と外国人選挙権

日大生産工 ○高澤弘明

1 はじめに

昨今、日本国籍を持たない永住外国人に対する地方選挙権の付与に関して、各方面で活発な議論が展開されている。この点、選挙権の保障規程である日本国憲法第15条は「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」と定めており、外国人に対する選挙権の保障までは配慮されていない内容となっている。そこで本報告は、このように選挙権の保障対象者を「国民」と規定する憲法第15条の存在があるにも拘わらず、なにゆえに、現在、定住外国人の地方選挙権論争が展開されるに至ったかについて、憲法解釈上の見地からその経緯と問題点について報告するものである。

2 外国人の人権享有主体性

外国人の選挙権については憲法第15条で国民固有の権利と明記されていることにより、条文上、日本国籍をもたない外国人は選挙権の保障対象とはならない。ただしこのことから、日本国憲法が外国人に対する一切の人権保障を否定している訳でなく、最高裁判所も憲法制定当初から、外国人も憲法が保障する人権享有の主体になるとしており、不法入国者に対しても同様の判断を行った判例がある¹⁾。

この点、学説においては、かつて外国人の人権の享有主体性を否定する見解があった。その否定する要因としては、人権規定を総括する日本国憲法第3章の標題が『国民の権利及び義務』となっていることや、そもそも憲法の本質的性格が国民に対する国権発動の基準を示したものとする伝統的憲法観に依拠したものである。ただしこの学説は排外的思想を意図したものではなく、外国人の人権保障については法律等の立法政策で対処すべきものと説明しており、憲法の人権規定の直接適用は法理論上認められないものの、関連法規を

通して間接的に憲法の人権保障の理念を外国人にも準用すべきことを主張している²⁾。その意味においてこの学説は、法理論上の整合性と伝統的な憲法観を重視している点で評価できるが、逆にこの学説の問題点としては、日本国憲法自らが人権保障を人類普遍の原理と位置付けていること（97条）や、今日の社会状況と伝統的憲法観の乖離などといった検討課題が残されており、現在この学説はごく少数説に止まっている。

そのため学説上においては、日本国憲法で保障する人権について外国人も直接的な享有主体であると解するのが一般的となっている。もちろん日本国民と均一の直接保障を想定している訳ではないため、外国人にも認められる人権と制限される人権との区引きが問題となっている。この点、文言説によれば、憲法の条文で使用されている用語（文言）に注目し、権利保障規定の条文中でその主語が「国民は」の用語であれば日本国民に対する人権規定と解し、「何人も」となっていれば日本国民は当然のこと外国人をも含めた人権保障規定になると説明している³⁾。このような文言説の利点は、条文の表現形態で明確に外国人に直接保障される人権内容が判別できることにあるが、ところが日本国憲法の制定過程で、この文言説の主張するような「国民は」と「何人も」の使い分けがなされた形跡はない。その証拠に憲法第22条第1項では日本国民の国籍離脱の自由を保障目的とした条文となっているが、「何人も」の用語が使われているために、本来、国籍管理はその国籍国が行うのにも拘わらず、この文言説の理解に従って第22条を解釈すると、外国人の国籍離脱までも日本国憲法が保障してしまうといった珍妙な事態が生じることになる。このような事情から、外国人の人権保障の限界については、単に日本国憲法の使用文言から形式的に判断するのではなく、憲法が保障している権利の

The Constitution of Japan and the Right of Foreigners to Vote

Hiroaki TAKAZAWA

性質を斟酌した上で、その内容的に応じて外国人にも直接的な保障が及ぶものとそうでないものとを適宜区別する権利性質説が通説・判例⁴⁾となっている。

3 外国人選挙権に関する判例

このような権利性質説の見地から、日本国憲法が保障する人権規定に関して、外国人に対するその享有主体性や保障内容の制限・限界を判断することになるが、外国人の選挙権についても同じことがいえる。なお、ここでいう外国人とは短期滞在者ではなく定住外国人のことを意味するが、この定住外国人の選挙権に関して判例は2つの注目すべき見解を示している。まず平成5年に争われた外国人の国政選挙権（本件では参議院選挙）の付与について最高裁は⁵⁾、現在、国会議員の選挙権を有する者を日本国民に限定する公職選挙法は、日本国憲法第15条と第14条（平等権条項）の規定に反するものではないとし、衆議院選挙や参議院選挙といった国政選挙権は国民固有の権利との判断を下した。この判決文中、外国人の国政選挙権を明確に否定する表現はないものの国政選挙権を国民固有の権利としたことで、一般的には最高裁の見解として外国人の国政選挙権に対し否定的な立場に立ったと解されている。

これに対して事情を異にするのが外国人の地方選挙権の最高裁の判断である。平成7年の判決で最高裁は、定住外国人のうち「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」は、「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、憲法上禁止するものではない」との判断を下した^{6) 7)}。この判旨は、地方選挙権を日本国民に限定する現行の公職選挙法は憲法第15条と14条に反するものではないが、かといって将来的に永住者に地方選挙権の付与を認める立法がなされたとしても、その立法行為は憲法に反するものではないとしたものである。そのため学界ではこの判決により、最高裁が永住外国人の地方選挙権付与に関して容認したと解し、また最高裁がその選挙権付与を立法問題として位置付けたことにより、現在、その実現化の如何は立法機関である国会の判断に委ねられたと考える傾向にある。そして昨今の政権与党を中心とする外国人の選挙権の対応及びその推進力は、この平成7年の最高裁判断に依拠したものといえよう。

5 まとめ

このように外国人の選挙権の問題は、現在、

定住外国人の地方参政権に特化しており、これは平成7年の最高裁判決が大きく影響した形となっている。しかしながら、この判例解釈には大きな問題がある。というのも、平成7年判決のなかで述べられた永住外国人への地方選挙権付与の論旨は判例拘束性のない傍論での記述であり、この傍論を以て最高裁の総意と見ることに疑問が呈されているからである。加えて、現在展開されている選挙権付与論は国政選挙権を不可としつつも地方選挙権のみを認める内容となっているが、このように選挙権という権利を国政と地方に区分する理由として、外国人には主権者としての権利はないが、憲法第92条や第93条第2項で規定する地域「住民」としての権利が認められるとする理解に依拠している。ただ、このような解釈は選挙権の本質を変容しかねない内容であることから、地方選挙権を含む外国人参政権の拡大に対する賛成派と反対派の双方から疑念の声があげられている。

以上のことから、選挙権の保障対象者を「国民」と規定する憲法第15条の存在があるにも拘わらず、外国人に地方選挙権の付与を認めようとする主張は、現行憲法解釈を越えた問題のレベルに達しており、その根拠とする平成7年の最高裁の判決文についても慎重な解釈が必要のように思われる。

註

- 1) 最大判昭24・12・28民集4巻12号683頁。
- 2) 佐々木惣一『改訂日本国憲法論』（有斐閣・1952年）278頁。
- 3) 浅井清『日本国憲法講話』（巖松堂書店・1950年）78頁。
- 4) 例えばマクリーン事件。最大判昭53・10・4民集3巻7号1223頁。
- 5) 最判平5・2・26判時1452号37頁。
- 6) 最判平7・2・28民集49巻2号639頁
- 7) 平成7年の最高裁判決は「定住外国人」という用語よりも外国人の範囲を限定的に解する「永住外国人」の用語を用いていることに注意。