

第十三条中「若しくは第二百五十二条」の下に「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（平成十二年法律第 号）第二十六条」を加える。
 （総務省設置法の一部改正）

第八条 総務省設置法（平成十一年法律第九十一号）の一部を次のように改正する。

第四条第四十号中「同法」を「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（平成十二年法律第 号）並びに公職選挙法」に改める。
 （政令への委任）

第九条 この附則に定めるもののほか、この法律の施行に関し必要な経過措置は、政令で定める。

第十一条の表第八十六条の八第一項の項及び第三百三十七条の三の項中「又は政治資金規正法」を「永住外国人地方選挙権法第二十六条又は政治資金規正法」に改め、同表第二百五十一条の項中「並びに第二百五十二条の罪を除く。」の下に「又は永住外国人地方選挙権法第二十五条の罪」を加え、同表第二百五十二条第一項の項及び第二百五十二条第二項の項を次のように改める。

第二百五十二条第一項	この章に掲げる罪（第二百四十二条、第二百四十二条、第二百四十四条、第二百五十二条の二、第二百五十二条の三及び第二百五十二条の罪を除く。）	農業委員会等に関する法律第十一条において準用する第十六章に掲げる罪（第二百四十二条及び第二百五十二条の罪を除く。）
第二百五十二条第二項	被選挙権並びに永住外国人地方選挙権に規定する選挙権	被選挙権 農業委員会等に関する法律第十一条において準用する第十六章に掲げる罪（第二百五十二条の罪を除く。）

第十一条の表第二百五十二条の二第一項の項及び第二百五十四条の項中「並びに第二百五十二条の罪を除く。」の下に「若しくは永住外国人地方選挙権法第二十五条の罪」を加える。

TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY (Maastricht Treaty)

PART TWO CITIZENSHIP OF THE UNION

Article 8

1. Citizenship of the union is hereby established.
Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the union.
2. Citizenship of the union shall enjoy the rights conferred by this Treaty and shall be subject to the duties imposed thereby

Article 8a

1. Every citizen of the Union shall have the right to move and reside freely within the territory of the Member States, subject to the limitations and conditions laid down in this Treaty and by the measures adopted to give it effect.
2. The Council may adopt provisions with a view to facilitating the exercise of the rights referred to in paragraph 1 ; save as otherwise provided in this Treaty, the council shall act unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the assent of the European Parliament

Article 8b

1. Every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that state. This right shall be exercised subject to detailed arrangements to be adopted before 31 December 1994 by the Council, acting European Parliament ; these arrangements may provide for derogations where warranted by problems specific to a Member State
- 2.. Without prejudice to Article 138(3) and to the provisions adopted for its implementation, every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he resides, under the same condition as nationals of that State. this right shall de exercised subject to detailed arrangements to be adopted before 31 December 1993 by the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Paliament ; these arrangements may provide for derogations Where warranted dy problems specific to a Member Stste.

理由

我が国において多くの永住外国人が日本国民と同様の社会生活を営んでいる現状にかんがみ、その意見を地方における政治に反映させるため、永住外国人に地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権等を付与する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

Article 8c

Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that State. Before 31 December 1993, Member States shall establish the necessary rules among themselves and start the international negotiations required to secure this protection

Article 8d

Every citizen of the Union shall have the right to petition the European parliament in accordance with Article 138d.

Every citizen of the Union may apply to the Ombudsman established in accordance with Article 138e.

Article 8e

The Commission shall report to the European Parliament, to the Council and to the Economic and Social committee before 31 December 1993 and then every three years on the application of the provisions of this Part. This report shall take account of the development of the Union.

On this basis, and without prejudice to the other provisions of this Treaty, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may adopt provisions to strengthen or to add to the rights laid down in this Part, which it shall recommend to the Member States for adoption in accordance with their respective constitutional requirements.

Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals

Official Journal L 368 , 31/12/1994 p. 0038 - 0047

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 8b (1) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the European Parliament (1),

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee (2),

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions (3),

Whereas the Treaty on European Union marks a new stage in the process of creating an ever-closer union among the peoples of Europe; whereas one of the Union's tasks is to organize, in a manner demonstrating consistency and solidarity, relations between the peoples of the Member States; whereas its fundamental objectives include a strengthening of the protection of the rights and interests of the nationals of its Member States through the introduction of a citizenship of the Union;

Whereas to that end Title II of the Treaty on European Union introduces a citizenship of the Union for all nationals of the Member States and confers on such nationals on that basis a number of rights;

Whereas the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections in the Member State of residence, embodied in Article 8b (1) of the Treaty establishing the European Community, is an instance of the application of the principle of equality and non-discrimination between nationals and non-nationals and a corollary of the right to move and reside freely enshrined in Article 8a of that Treaty;

Whereas application of Article 8b (1) does not presuppose complete harmonization of Member States' electoral systems; whereas the aim of that provision is essentially to abolish the nationality requirement to which most Member States currently make the exercise of the right to vote and to stand as a candidate subject; whereas, moreover, to take account of the principle of proportionality set out in the third paragraph of Article 3b of the Treaty, the content of Community legislation in this sphere must not go beyond what is necessary to achieve the objective of Article 8b(1) of the Treaty;

Whereas the purpose of Article 8b (1) is to ensure that all citizens of the Union, whether or not they are nationals of the Member State in which they reside, can exercise in that State their right to vote and to stand as candidates in municipal elections under the same conditions; whereas the conditions applying to non-nationals, including those relating to period and proof of residence, should therefore be identical to

those, if any, applying to nationals of the Member State concerned; whereas non-nationals must not be required to fulfil any special conditions unless, exceptionally, different treatment of nationals and non-nationals is justified by circumstances specific to the latter distinguishing them from the former;

Whereas Article 8b(1) of the Treaty recognizes the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections in the Member State of residence, without actually substituting it for the right to vote and to stand as a candidate in the Member State of which the Union citizen is a national; whereas the freedom of Union citizens to choose whether or not to take part in municipal elections in the Member State in which they reside must be respected; whereas it is appropriate that those citizens may express their wish to exercise their right to vote there; whereas provision may be made for those citizens to be registered automatically on the electoral roll in those Member States where voting is not compulsory;

Whereas the way in which local government operates in the different Member States is a reflection of different political and legal traditions and is characterized by an abundance of structures; whereas the term 'municipal election' does not mean the same thing in every Member State; whereas the object of this Directive must therefore be clarified by defining the term; whereas municipal elections are elections by direct universal suffrage at the level of basic local government units and their subdivisions; whereas the term covers elections by direct universal suffrage both to representative councils of municipalities and of members of a municipal executive;

Whereas disqualification may be ordered by an individual decision of the authorities either of the Member State of residence or of the home Member State; whereas, in view of the political significance of the holding of elected municipal office, Member States should be entitled to take the steps necessary to ensure that a person who has been deprived of his right to stand as a candidate in his home Member State is not enabled to recover that right merely by virtue of his residence in another Member State; whereas this problem, which is specific to non-national candidates, is important enough to justify a provision under which those Member States which consider it necessary are allowed to make such candidates subject not only to the rules on disqualification of the Member State of residence but also to those of the home Member State; whereas, in view of the principle of proportionality, it will be sufficient if the right to vote is made subject only to the rules on disqualification from voting of the Member State of residence;

Whereas, since the duties of the leadership of basic local government units may involve taking part in the exercise of official authority and in the safeguarding of the general interest, Member States should be able to reserve these offices for their nationals; whereas Member States should also be able to take appropriate measures for that purpose; whereas such measures may not restrict more than is necessary for the achievement of that objective the possibility for other Member States' nationals to be elected;

Whereas, it should likewise be possible for participation by elected municipal officers in the election of a parliamentary assembly to be reserved for own nationals;

Whereas, where Member States' laws provide that the holding of elected municipal office is incompatible with holding other offices, Member States should be able to extend their scope to include equivalent offices held in other Member States;

Whereas any derogation from the general rules of this Directive must be warranted, pursuant to Article 8b (1) of the Treaty, by problems specific to a Member State; whereas any derogation must, by its very nature, be subject to review;

Whereas such specific problems may arise in a Member State in which the proportion of citizens of the Union of voting age, who reside in it but are not nationals of it, is very significantly above average; whereas derogations are warranted where such citizens form more than 20 % of the total electorate; whereas such derogations must be based on the criterion of period of residence;

Whereas citizenship of the Union is intended to enable citizens of the Union to integrate better in their host country; whereas in this context it is in accordance with the intentions of the authors of the Treaty to avoid any polarization between lists of national and non-national candidates;

Whereas this risk of polarization concerns in particular a Member State in which the proportion of non-national citizens of the Union of voting age exceeds 20 % of the total number of citizens of the Union of voting age who reside there; whereas it is important, therefore, that this Member State be able to lay down, in compliance with Article 8b of the Treaty, specific provisions concerning the composition of lists of candidates;

Whereas account must be taken of the fact that in certain Member States residents who are nationals of other Member States have the right to vote in elections to the national parliament and whereas the formalities provided for in this Directive can consequently be eased;

Whereas the Kingdom of Belgium is characterized by specific features and balances linked to the fact that Articles 1 to 4 of its Constitution provide for three official languages and a territorial division into regions and communities, as a result of which full application of this Directive in certain communes might have effects such as to necessitate providing for the possibility of a derogation from the provisions of this Directive in order to take account of those specific features and balances;

Whereas the Commission will assess the application of the Directive in law and in fact, including any changes in the electorate which have taken place since its entry into force; whereas the Commission will submit a report in this connection to the European Parliament and to the Council,

HAS ADOPTED THIS DIRECTIVE:

CHAPTER I General provisions

Article 1

1. This Directive lays down the detailed arrangements whereby citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals may exercise the right to vote and to stand as a candidate there in municipal elections.
2. Nothing in this Directive shall affect each Member State's provisions concerning the right to vote or to stand as a candidate either of its nationals who reside outside its territory or of third country nationals who reside in that State.

Article 2

1. For the purposes of this Directive:

(a) 'basic local government unit' means the administrative entities listed in the Annex which, in accordance with the laws of each Member State, contain bodies elected by direct universal suffrage and are empowered to administer, at the basic level of political and administrative organization, certain local affairs on their own responsibility;

(b) 'municipal elections' means elections by direct universal suffrage to appoint the members of the representative council and, where appropriate, under the laws of each Member State, the head and members of the executive of a basic local government unit;

(c) 'Member State of residence' means the Member State in which a citizen of the Union resides but of which he is not a national;

(d) 'home Member State' means the Member State of which a citizen of the Union is a national;

(e) 'electoral roll' means the official register of all voters entitled to vote in a given basic local government unit or in one of its subdivisions, drawn up and kept up-to-date by the competent authority under the electoral law of the Member State of residence, or the population register if it indicates eligibility to vote;

(f) 'reference date' means the day or days on which citizens of the Union must satisfy, under the law of the Member State of residence, the requirements for voting or for standing as a candidate in that State;

(g) 'formal declaration' means a declaration by the person concerned, inaccuracy in which makes that person liable to penalties, in accordance with the national law applicable.

2. A Member State shall notify the Commission if any local government unit referred to in the Annex is, by virtue of a change in its domestic law, replaced by another unit having the functions referred to in paragraph 1 (a) of this Article or if, by virtue of such a change, any such unit is abolished or further such units are created.

Within three months of receipt of such a notification, together with a Member State's assurance that no person's rights under this Directive will be prejudiced, the Commission shall adapt the Annex by making appropriate substitutions, deletions or additions. The Annex so revised shall be published in the Official Journal.

Article 3

Any person who, on the reference date:

(a) is a citizen of the Union within the meaning of the second subparagraph of Article 8 (1) of the Treaty; and

(b) is not a national of the Member State of residence, but in any event satisfies the same conditions in respect of the right to vote and to stand as a candidate as that State imposes by law on its own nationals,

shall have the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections in the Member State of residence in accordance with this Directive.

Article 4

1. If, in order to vote or to stand as candidates, nationals of the Member State of residence must have spent a certain minimum period as a resident in the territory of that State, voters and persons entitled to stand as candidates within the scope of Article 3 shall be deemed to have fulfilled that condition where they have resided for an equivalent period in other Member States.

2. If, under the laws of the Member State of residence, its own nationals may vote or stand as candidates only in the basic local government unit in which they have their principal residence, voters and persons entitled to stand as candidates within the scope of Article 3 shall also be subject to this condition.

3. Paragraph 1 shall not affect the provisions of each Member State under which the exercise by any person of the right to vote and to stand as a candidate in a given basic local government unit is subject to his having spent a minimum period as a resident in that unit.

Nor shall paragraph 1 affect any national provision already in force on the date of adoption of this Directive, whereby the exercise by any person of such right to vote and to stand as a candidate is subject to his having spent a minimum period in the constituent part of the Member State of which the basic local government unit forms a part.

Article 5

1. Member States of residence may provide that any citizen of the Union who, through an individual decision under civil law or a criminal law decision, has been deprived of his right to stand as a candidate under the law of his home Member State, shall be precluded from exercising that right in municipal elections.

2. An application from any citizen of the Union to stand as a candidate in municipal elections in the Member State of residence may be declared inadmissible where that citizen is unable to produce the declaration referred to in Article 9 (2) (a) or the attestation referred to in Article 9 (2) (b).

3. Member States may provide that only their own nationals may hold the office of elected head, deputy or member of the governing college of the executive of a basic local government unit if elected to hold office for the duration of his mandate.

The Member States may also lay down that the temporary or interim performance of the functions of a head, deputy or member of the governing college of the executive of a basic local government unit may be restricted to own nationals.

Having regard to the Treaty and to general legal principles, Member States may take appropriate, necessary and proportional measures to ensure that the offices referred to in the first subparagraph can only be held and the interim functions referred to in the second subparagraph can be performed only by their own nationals.

4. Member States may also stipulate that citizens of the Union elected as members of a representative council shall take part in neither the designation of delegates who can vote in a parliamentary assembly nor the election of the members of that assembly.

Article 6

1. Persons entitled to stand as candidates within the scope of Article 3 shall be subject to the same conditions concerning incompatibility as apply, under the laws of the Member State of residence, to nationals of that State.

2. Member States may provide that the holding of elected municipal office in the Member State of residence is also incompatible with the holding of offices in other Member States which are equivalent to those which give rise to incompatibility in the Member State of residence.

CHAPTER II Exercise of the right to vote and the right to stand as a candidate

Article 7

1. A voter within the scope of Article 3 shall exercise his right to vote in municipal elections in the Member State of residence if he has expressed the wish to do so.
2. If voting is compulsory in the Member State of residence, voters within the scope of Article 3 who have been entered on the electoral roll there shall also be obliged to vote.
3. Member States where voting is not compulsory may provide for the automatic registration of voters within the scope of Article 3 on the electoral roll.

Article 8

1. Member States shall take the necessary measures to enable a voter within the scope of Article 3 to be entered on the electoral roll sufficiently in advance of polling day.
2. In order to have his name entered on the electoral roll, a voter within the scope of Article 3 shall produce the same documents as a voter who is a national. The Member State of residence may also require a voter within the scope of Article 3 to produce a valid identity document, along with a formal declaration stating his nationality, and his address in the Member State of residence.
3. Voters within the scope of Article 3 who have been entered on an electoral roll in the Member State of residence shall remain thereon, under the same conditions as voters who are nationals, until such time as they are removed automatically because they no longer satisfy the requirements for exercising the right to vote. Voters who have been entered on the electoral roll at their request can also be removed from it if they so request. If such voters move to another basic local government unit in the same Member State, they shall be entered on the electoral roll of that unit under the same conditions as voters who are nationals.

Article 9

1. When he submits his application to stand as a candidate, a person entitled to stand as a candidate within the scope of Article 3 shall produce the same supporting documents as a candidate who is a national. The Member State of residence may require him to produce a formal declaration stating his nationality and his address in the Member State of residence.
2. The Member State of residence may also require a person entitled to stand as a candidate within the scope of Article 3 to:
 - (a) state in the formal declaration which he produces in accordance with paragraph 1 when submitting his application to stand as a candidate that he has not been deprived of the right to stand as a candidate in his home Member State;
 - (b) in case of doubt regarding the content of the declaration pursuant to (a), or where required under the legal provisions of a Member State, to produce before or after the election an attestation from the competent administrative authorities in his home Member State certifying that he has not been deprived of the right to stand as a candidate in that State or that no such disqualification is known to those authorities;
 - (c) produce a valid identity document;
 - (d) state in the formal declaration he produces in accordance with paragraph 1 that he

holds no office which is incompatible within the meaning of Article 6 (2);

(e) indicate his last address in his home Member State, in so far as he has had one.

Article 10

1. The Member State of residence shall inform the person concerned in good time of the action taken on his application for entry on the electoral roll or of the decision concerning the admissibility of his application to stand as a candidate.
2. Should a person not be entered on the electoral roll or have his application form entry refused or have his application to stand as a candidate rejected, the person concerned shall be entitled to legal remedies on similar terms as the laws of the Member State of residence prescribe for voters and persons entitled to stand as candidates who are its nationals.

Article 11

The Member State of residence shall inform voters and persons entitled to stand as candidates within the scope of Article 3 in good time and in an appropriate manner of the conditions and detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in elections in that State.

CHAPTER III Derogations and transitional provisions

Article 12

1. Where, on 1 January 1996, in a given Member State, the proportion of citizens of the Union of voting age who reside in it but are not nationals of it exceeds 20 % of the total number of citizens of the Union residing there who are of voting age, that Member State may, by way of derogation from this Directive:
 - (a) restrict the right to vote to voters within the scope of Article 3 who have resided in that Member State for a minimum period, which may not be longer than the term for which the representative council of the municipality is elected;
 - (b) restrict the right to stand as a candidate to persons entitled to stand as candidates within the scope of Article 3 who have resided in that Member State for a minimum period, which may not be longer than twice the term for which the representative council of the municipality is elected; and
 - (c) take appropriate measures with regard to the composition of lists of candidates to encourage in particular the integration of citizens of the Union, who are nationals of another Member State.
2. The Kingdom of Belgium may, by way of derogation from the provisions of this Directive, apply the provisions of paragraph 1 (a) to a limited number of local government units, the list of which it shall communicate at least one year before the local government unit elections for which it intends to invoke the derogation.
3. Where, on 1 January 1996, the laws of a Member State prescribe that the nationals of another Member State who reside there have the right to vote for the national parliament of that State and, for that purpose, may be entered on the electoral roll of that State under exactly the same conditions as national voters, the first Member State may, by way of derogation from this Directive, refrain from applying Articles 6 to 11 in respect of such persons.

4. By 31 December 1998 and every six years thereafter, the Commission shall submit to the European Parliament and to the Council a report in which it shall check whether the grant to the Member States concerned of a derogation pursuant to Article 8b (1) of the Treaty is still warranted and shall propose that any necessary adjustments be made. Member States which invoke derogations under paragraphs 1 and 2 shall furnish the Commission with all the necessary background information.

CHAPTER IV Final provisions

Article 13

The Commission shall submit a report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive, including any changes in the electorate which have taken place since its entry into force, within a year of the holding in all the Member States of the municipal elections organized on the basis of the above provisions, and shall, where appropriate, propose appropriate adjustments.

Article 14

Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive before 1 January 1996. They shall immediately inform the Commission thereof.

When Member States adopt these provisions, these shall contain a reference to this Directive or shall be accompanied by such reference at the time of their official publication. The procedure for such reference shall be adopted by Member States.

Article 15

This Directive shall enter into force on the 20th day following that of its publication in the Official Journal of the European Communities.

Article 16

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels, 19 December 1994.

For the Council

The President

K. KINKEL

(1) OJ No C 323, 21. 11. 1994.

(2) Opinion delivered on 14 September 1994 (not yet published in the Official Journal).

(3) Opinion delivered on 28 September 1994 (not yet published in the Official Journal).



SEKAISHISO SEMINAR

外国人の参政権

長尾一紘

世界思想社

あとがき
初出一覧

205 203

第二章 外国人の選挙権の現状

八〇年代から九〇年代末にかけて、外国人の選挙権の問題は、学界のみならず、ジャーナリズム、市民団体などの関心を集めながら、多くの論者によって激しく議論されてきた⁽¹⁾。この問題は、「fashionableな問題」であったともいえよう⁽²⁾。

この間、学説は大きく変容し、新たに判例が形成された。外国人の選挙権問題の先進地帯であるヨーロッパの事情も大きく変化した。

外国人の選挙権をめぐる議論にとつて、今は、まさに「棚おろし作業」の時期、バランス・シート作成の時期であるといえよう。なによりもまず、つぎのことが確認されなければならない。

- ・ 学説の現状はいかなるものか。
- ・ 判例の現状はいかなるものか。
- ・ ヨーロッパの事情はどうか。マーストリヒト条約の締結によつて事態はどのように変化したか。
- ・ 判例・学説のあり方には、いかなる問題があるか。

1 外国人の選挙権論の現状

憲法解釈の変容

学説に大きな変化が生じた。

憲法学説は、戦後一貫して外国人に選挙権を与えることは違憲であるとしてきた。現在、このような見解をとる論者はきわめて少数である。学説の多数は、①国政選挙権については、従来どおり、外国人に付与することは憲法上禁止されているとするものの、②地方選挙権については、これを外国人に付与してもよい（付与しなくてもよい）という見解を支持するようになった。学説状況を概見してみよう。

わが国における外国人の選挙権をめぐる学説は、つぎのように分類されよう。

- A 国政禁止・地方禁止とする見解
- B 国政禁止・地方許容とする見解
- C 国政許容・地方許容とする見解
- D 国政許容・地方要請とする見解
- E 国政要請・地方要請とする見解

Aの見解は、伝統的見解であり、八〇年代当時まで、学説のほとんどがこの見解をとっていた⁽³⁾。現在では、この見解をとる論者は、きわめてまれである⁽⁴⁾。Bの見解は、現在における通説である⁽⁵⁾。Cの見解⁽⁶⁾、Dの見解⁽⁷⁾は、多数の支持するところとはなっていない。E説はきわめて少数の論者が主張するにとどまっている。

これらの見解のうち、——ここで結論だけをさきに示すとすれば——Bの見解が理論上もつとも優れているように思われる。

新たな判例の形成

最高裁は、外国人に対する選挙権の付与につき、国政選挙については保障されていないものとし、地方選挙については、憲法上、これを与えても、与えなくてもよいものとした。まず前者をみることにしたい。

外国人の国政選挙権 最高裁は、国政選挙との関係においては、選挙権が認められていないことに對し、平成五年につぎのように合憲判決を下した⁽⁸⁾。

国会議員の選挙権を有する者を日本国民に限っている公職選挙法九条一項の規定が憲法一五一条、一四条の規定に違反するものでないことは、最高裁昭和五三年一〇月四日大法廷判決の趣旨に徴して明らかであり、これと同旨の原審の判断は、正当として是認することができる。

この判決の趣旨は、どのように解すべきであろうか。これをもつて国政選挙について禁止説の立場を宣明したものであると解すべきであろうか。それともこの判決においては、要請説の趣旨が否定されているのみであり、それが禁止説の立場からなのか、許容説の立場からなのかは、ここに示されて

いないと解すべきであろうか。本件の事案については、要請説が妥当でないことを明示するのみで十分であり、また、とくに禁止説にたつことを内容とする傍論が付されているわけでもないことに留意すれば、本判決の趣意を禁止説と推断することはできないと考えるべきであろう。

この判決については、判決理由があまりに簡素である点に難があるが、結論においては妥当とすべきであろう。評釈も大概好意的である⁽⁹⁾。

外国人の地方選挙権 最高裁は、地方選挙権について、平成七年につぎのような判断を示した⁽¹⁰⁾。

- ・ 憲法九三条二項にいう「住民」とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当であり、右規定は、我が国に在留する外国人に対して、地方公共団体の長、その議会の議員等の選挙の権利を保障したものという事はできない。
- ・ 我が国に在留する外国人のうちでも永住者であつ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つ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、法律をもつて、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解するのが相当である。
- ・ しかしながら、右のような措置を講ずるか否かは、専ら国の立法政策に関わる事柄であつて、このような措置を講じないからといって違憲の問題を生ずるものではない。

が生じた。彼らは、南欧、東欧そしてアフリカ諸国などから流入した。人口減少の傾向がある西欧諸国において、これらの外国人労働者なしでは、経済発展は不可能になった。かくして、これらの者をいかにして西欧社会に「統合」するか、という問題が生じ、その一環として選挙権保障が議論されることになったのである。

第二の要因として、ECを中心とする、ヨーロッパ統合への動きを挙げることができる。一九七四年のバリ首脳会議において、ヨーロッパの政治的協力を促進する方針がうたわれた。そして、その方法の一つとして、加盟国相互における、移住外国人に対する地方選挙権の付与が検討された。一九八六年には、EC委員会が、EC加盟国の国民に対して居住国における地方選挙に参加する権利を認める方針を表明するに至った。このような動きを先取りして、デンマーク、オランダ、アイルランドなどが——EC加盟国の国民にかぎらず——外国人に地方選挙権を認めるに至ったのである。

まず、マーストリヒト条約締結前のヨーロッパの事情をみることにしよう。

三つのモデル 七〇年代の中期から八〇年代にかけて、ヨーロッパのいくつかの国においてこのようなECの動きに刺激されて、外国人に自治体選挙権を与える動きがみられた。参政権保障の方法には、三つのモデルがある。スウェーデン・モデル（対象国をとくに限定しないタイプ）、イギリス・モデル（旧植民国にかぎるタイプ）、スペイン・モデル（相互主義タイプ）がそれである。

スウェーデンは、すでに一九七五年に、地方レヴェルの選挙について、三年以上滞在の外国人に対して選挙権と被選挙権を保障している。デンマークは、一九七七年に北欧同盟諸国（フィンランド、ア

最高裁は、一審判決の趣旨を肯定し、現行法を合憲としながらも、かりに外国人の地方選挙権を導入したとしても合憲と評価されうることを明示した。外国人の地方選挙権は、これを導入しても、導入しなくても——合憲であるとしたのである。最高裁が、地方選挙については、学説上いわゆる「許容説」の立場にたっていることは明らかである。

「禁止説」の立場からの判決が予測されていただけに、この判決は驚きの目で迎えられたが、学説の反応は概好意的であった。

2 ヨーロッパにおける新たな展開

外国人の選挙権の先進地帯としてのヨーロッパ

外国人の選挙権の先進地帯であるヨーロッパにおいて、マーストリヒト条約の締結ののち、この問題はまったく新たな展開を示している。その動向が将来の日本に少なからぬ影響を与えることが予想される。

二つの要因 ヨーロッパにおける外国人の選挙権の導入には、二つの要因がある。その第一の要因として、ますます増大する外国人労働者の存在を挙げることができよう。戦後、急速な経済回復をなした西欧諸国において、構造的な労働力不足が生じた。これをおきかえたのが外国人の労働者である。外国人労働者は、家族のよびよせや出産などによって西欧社会に定着し、新たな「移民現象」

諸外国における外国人の参政権

国名	国政レヴェル		地方レヴェル		備考	EU加盟
	選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権		
スウェーデン	×	×	○	○	相互主義を憲法で明記 EU諸国民と旧植民地出身者 EU諸国民のみ 国政レヴェルはイギリス国民のみ 英連邦国民及びアイルランド国民のみ 英連邦国民のみ 被選挙権は英連邦国民のみ 英連邦国民のみ 北欧諸国民のみ 一部の州のみ	○
デンマーク	×	×	○	○		○
ノルウェー	×	×	○	○		○
フィンランド	×	×	○	○		○
オランダ	×	×	○	○		○
スペイン	×	×	△	△		○
ポルトガル	×	×	△	△		○
フランス	×	×	△	△		○
ドイツ	×	×	△	△		○
イタリア	×	×	△	△		○
ギリシア	×	×	△	△		○
ベルギー	×	×	△	△		○
ルクセンブルク	×	×	△	△		○
オーストリア	×	×	△	△		○
アイルランド	×	×	△	△		○
イギリス	×	×	△	△		○
オーストラリア	△	△	△	△	○	
ニュージーランド	△	△	△	△	○	
カナダ	×	×	×	×	○	
アイスランド	×	×	×	×	○	
スイス	×	×	×	×	○	
アメリカ	×	×	×	×	○	
日本	×	×	×	×	○	

（百地章「永住外国人の参政権問題Q&A」〔平成12年〕より）

イスランド、ノルウェー、スウェーデン）の出身者にかぎって、三年の滞在を条件に、自治体レヴェルでの選挙への参加を認めた。一九八一年には、出身国の条件がとりはらわれた。ノルウェーも、一九八五年に、——一〇年に及ぶ論議の末——五年以上滞在の、すべての外国人に、自治体レヴェルにおける選挙権と被選挙権を保障することにした。なお、アイルランドでは、一九八五年に、六カ月以上滞在の外国人に対して自治体レヴェルでの選挙参加が認められるようになった。

以上をスウェーデン・モデルということができよう。イギリス・モデルとスペイン・モデルは、参政権の保障を一定の国の出身者に限定する。

イギリスは、一九八一年、旧宗主国として、イギリス連邦ならびにアイルランドの出身者に市町村選挙への参加権を保障することにした。

スペインは、相互主義の原則のもとに、条約により当該国出身の外国人に対してのみ自治体レヴェルでの選挙権を与えることにした。ちなみに、マーストリヒト条約以前においては、条約によりスペインとの間に選挙権を相互的に保障した国はオランダのみであった。

ポルトガルは、一九七一年、イギリス・モデルとスペイン・モデルのコンビネーションタイプを採用した。相互主義を原則にしながらも、ポルトガル語を母国語とする国にかぎったのである。ポルトガルとの間に選挙権協定を締結したのは、ブラジルのみであった。

ヨーロッパにおけるこのような動きがわが国に一部紹介され、問題関心を高めていったのである。

マーストリヒト条約と共同体市民権

一九九二年三月七日、マーストリヒト条約が締結された。この条約は、ヨーロッパの政治的統合を目標にかかげ、その一環として、「共同体市民権」を創設した。「共同体市民権」の内容として、EC内を自由に移動し、居住する権利、居住国において欧州議会選挙に参加しうる権利、自国の代表がおかれていない第三国において、他の構成国の外交的・領事的保護を受ける権利などとならんで、EC内の居住国で、外国人として地方選挙に参加する権利が挙げられた。地方選挙権については、つぎのように定められている。

すべての共同体市民は、自らがその国籍を有しない構成国に住所を有している場合には、その国において、自治体選挙における選挙権および被選挙権を、その国の国民と同一の条件のもとに有する。

この後、一九九四年二月に、EU理事会は、地方選挙参加権の内容をさらに具体的に示すため、理事会指令第94/80号を発令した。この「指令」は、①EU市民が参加しうる地方選挙とは、いかなる種類の自治体の選挙か、②自治体議会の議員選挙にあつては、いかなる権利が保障されるか、③自治体の長の選挙の場合にはどうか、などの点につき詳細に定めるものであった。右①について、「指令」は、地方選挙とは「基礎的な地方行政単位」の選挙をいうものとする。「基

礎的な地方行政単位」とはなにかということが必ずしも明らかではないため、「指令」はこれにつき具体的に例を挙げながら示している。ちなみに、日本における市町村、都道府県がこれに含まれることは明らかである。

右②、③について、地方議会の議員選挙については選挙権・被選挙権が、地方自治体の首長選挙については、選挙権が保障されるべきものとしている。首長選挙の被選挙権については、構成各国の自主的判断に委ねられている。

その後間もなく、各構成国において、このような内容の地方選挙への参加権が導入されるに至った。外国人への地方選挙権が憲法に反するとされていたドイツ、フランスなどにおいては、のちにみるように、そのために憲法改正をしなければならなかったことが注目される。

3 外国人の選挙権論の課題

学説の問題点 日本の学説の大勢は、国政選挙禁止、地方選挙許容の立場におちつきつつあり、これに対して、反対説の論者から批判がなされている。このような学説状況は、八〇年代のそれとくらべれば急激な変化とみることもできよう。しかし、海外の、とりわけドイツの理論状況とくらべれば、大きな落差があるように思われる。理論的な精度、議論の射程のひろさの点において相当の相違があるように思われるのである。その要因としては、以下の諸点を挙げることができよう。

第一の要因は、——他の問題領域の場合と同じく——やはり論争の不在にあるのではなからうか。地方選挙についての学説の急激な変化のさい、旧説(禁止説)による正面からの理論的抵抗はほとんどみることができなかったのである。外国人に対して選挙権を付与することが憲法上禁止されているとの、旧説の主張の内容は、八〇年代において、疑う余地のない自明の理とされていた。この点に留意するならば、通説変更のさいにおける論争の不在は、やはり特異な現象とみる必要があるのではなからうか。ちなみに、ドイツにおいては、連邦憲法裁判所が一九九〇年に、外国人の地方選挙権を導入しようとした州法を違憲であるとしている。また、フランスにおいては、憲法院が一九九二年に、外国人の地方選挙権導入を義務づけるマーストリヒト条約を違憲であるとしている⁽¹⁶⁾。かくして、両国において、外国人の地方選挙権を導入するためには、憲法の改正が必要とされたのである。

第二に、憲法解釈において、「政治」と「法」を画然とわけることの困難さを挙げることができよう。外国人の選挙権の問題は、現在、重要な社会問題、政治問題となっている。このようなとき、規範認識の作用を政治的確信から切り離すことは、必ずしも容易なことではない。

第三に、規範論理における基本的カテゴリーとして、「禁止」、「許容」、「要請」の概念を挙げることができる。およそ基本権解釈の作用は、必ずこの三つのカテゴリーを——意識的ないし無意識に——前提とするものであるが、外国人の選挙権の問題にあつては、これがとりわけ重要な意義をもつ。これらのカテゴリーの軽視が議論の無用な混乱の要因となっているように思われる。

当面する課題 つぎに、外国人の選挙権論の当面する課題をみることにしよう。

この点につき、ドイツの議論を手がかりとすることにしよう。ドイツの議論にかんがみれば、外国人の参政権の問題としては、つぎのような諸点が論じられる必要があるといえよう。

- ・ 地方議会の議員選挙における選挙権と被選挙権
- ・ 知事・市町村長選挙における選挙権と被選挙権
- ・ 国会議員選挙における選挙権と被選挙権
- ・ 住民投票、国民投票への参加権
- ・ 外国人の政治活動の自由

わが国において、これまで多くの論者の関心の対象とされてきたのは、もっぱら地方議会の議員選挙の問題であり、しかも、そのうちの選挙権の問題のみである。今後、右のそのほかの諸点もしいに議論されていくものと思われる。

(1) 学界がこの問題について、異例ともいえる熱意で関心を示した理由としては、つぎの三点を挙げる事ができよう。

第一に、日本に滞在する百数十万人の外国人の存在を挙げる事ができよう。

平成七年の国勢調査によれば、一九九五年に常住する外国人の数は一一四万人、総人口の〇・九パーセントを占めるに至っている。一九七〇年には、常住外国人は六〇万人、総人口の〇・五八パーセントだったことと比較すれば、五六万人も増加したことを知ることができる。年率にして二・六〇パーセントの増加である。この間の総人口の増加率(〇・七三パーセント)よりもかなり高い増加率である。

登録外国人数は、これよりも多く、一九九七年末には、一四八万人に及んだ。このうち、韓国・朝鮮人がもつとも多く六五万人で、登録外国人の約半数を占め、ついで中国人(二五万人)、ブラジル人(二三万人)、フィリピン人(九万人)、アメリカ人、ベル人(ともに四万人)の順である(総務庁統計局・統計にみる日本(一九九九年)四四頁)。

これらのうち、すでに二世、三世に及ぶ例も少なくないことに留意する必要がある。これらの者は、母国において選挙権を行使することは法的には可能であるもの——きわめて困難である。

第二の要因として、ヨーロッパにおける、外国人の選挙権導入の動きを挙げることができよう。のちに述べるように、ちょうどこの時期、ヨーロッパ各国において外国人の地方選挙権導入の動きがあり、これがわが国の学説に影響を与えたのである。

第三の要因は、外国人の選挙権論そのものにある。ドイツの国法学者K・P・ドルデは、外国人の政治的権利の問題は、「国家観、人権観の試金石」であるとしている(Klaus-Peter Dölle, Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, 1971, S. 220)。外国人の選挙権を論じるとき、憲法の基本概念の理解の有無、そしてその程度いかんが、いやおうなくためされることになる。外国人の選挙権の問題を、——政治評論のレヴェルではなく——憲法解釈学の問題として議論するとすれば、国民権論、民主主義論、国民代表論、人権の普遍性論、選挙権の本質論、民主的正当化論、地方自治の本質論、「国民」の概念論、などの問題との接点を避けることができない。そして、これらの基本概念についての従来の理論がいかに不十分なものであるかを知らされるのである。外国人の選挙権論への学説の関心の深まりは、

このような問題への理論的興味に起因するところが少なくないものと思われるのである。

- (2) 安念潤司・「外国人の人権」再考(芦部古稀・現代立憲主義の展開(一九九三年)一六八頁)。
 - (3) たとえば、宮沢俊義・憲法Ⅱ(新版・一九七二年)二四二頁、橋本公巨・日本国憲法(改訂版・一九八八年)一三〇頁、伊藤正己・憲法(新版・一九九〇年)一九七頁。
 - (4) その少数の論者として、たとえば、阪本昌成・憲法Ⅰ(第三版・二〇〇〇年)一四九頁、大石真・定住外国人と国会議員の選挙権(平成五年度重要判例解説)一七頁、百地章・永住外国人「地方参政権」は憲法違反だ(諸君・二〇〇〇年六月号)一三八頁、木村将成・「定住外国人」の人権論批判(法学研究年報二七号)一頁などがある。なお、「禁止」「要請」「許容」の意義については、註(17)で述べることにしたい。
 - (5) たとえば、芦部信喜・憲法(新版補正版・一九九九年)九〇頁。
 - (6) たとえば、奥平康弘・憲法Ⅲ(一九九三年)五三頁、萩原重夫・憲法上の権利と内外人平等原則(愛知県立芸術大学紀要二七号)四九頁、など。
 - (7) たとえば、高田篤・外国人の選挙権——ドイツ連邦憲法裁判所違憲判決の論理(法律時報六四卷一号)九二頁、相澤直子・定住外国人の選挙参加——ドイツの議論の示唆と日本国憲法解釈の視点(九大法学七号)二八〇頁。
 - (8) おそらく、唯一の文献として、江橋崇・外国人の参政権(芦部古稀・前掲)一八三頁。
 - (9) 最判平成五・二・二六(判時一四五三三三七頁)。
 - (10) この判決の評釈としては、大石真・平成五年度重要判例解説一七頁、小栗実・法学セミナー四六八号三七頁、後藤光男・憲法判例百選一八頁、戸松秀典・判例時報一四六七号一七九頁、長尾・判例セレクト93(法学教室四六八号)一一頁、などがある。
- なお、一審判決については、中富公一・法学セミナー四五三三三三三頁、宇佐見準・訟務月報三八卷一

- 号一頁などがある。
 - (11) 最判平成七・二・二八(民集四九卷三三六三三九頁。判時一五三三三三九頁)。
 - (12) この判決の評釈としては、市川正人・法学セミナー四八五号八二頁、向井久子・ジュリスト一〇四六号一八頁、稲正樹・判例セレクト95(法学教室二八六号)一四頁、宇都宮純一・平成七年度重要判例解説二〇頁、岡崎勝彦・法学教室二七七号四二頁、萩野芳夫・判例時報一五四〇号一五九頁、門田孝・法学セミナー一五二二号七三頁、常本照樹・法学セミナー四八六号八二頁、百地章・吉田隆・日本法学六四卷一四九七頁などがある。
- なお、一審判決については、中村睦男・ジュリスト一〇三六号九五頁、名取俊也・法律のひろば四六卷一四四頁、などがある。
- しかし、この最高裁の判決には疑問がある。最高裁は、議員選挙、長の選挙の双方について許容説の立場を示しているが、この時点において、最高裁はとくに傍論を示してまで、許容説を明示する必要があったのであろうか。第一に、外国人の地方選挙権をめぐる学説状況は、当時まだ流動的であった。議員選挙についてはともかくとしても、自治体の長の選挙については、許容説は少数の論者が支持するのみであった。第二に、外国人の参政権の問題は、重大な政治的問題である。各党は、それぞれの計算や思惑を秘めて、この問題に対応している。最高裁の傍論は、微妙な政治状況に決定的影響を与えた。
- この判決には、司法機関としての限度をこえるものがあったのではなからうか。
- (13) Katarina Barley, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, 1999, S. 20. なお、当時の外国人法制の展開については、広渡清吾・統一ドイツの法変動(一九九六年)一八三頁。
 - (14) OJL368, 31. 12. 94, p. 38.
 - (15) 参照、本書第六章二節二項。

- (16) 光信二宏・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(愛媛法学雑誌・〇巻三・四号)二二六頁。
- (17) およそ、すべての法規範は、禁止規範、要請規範、許容規範にわけられる。この点について、ドイツの法理学者ロベルト・アレクシイは、つぎのようにいう(Robert Alexy, Theorie der Grundrechte, 3. Aufl., 1995, S. 182f.)

規範的論理(deontische Logik)とは、規範的な概念と命題の論理である。規範的な基本概念は、要請(Gebot)、禁止(Verbot)、許容(Erlaubnis)の概念である。規範的命題は、これらの基本概念の助けによつてつくられる命題である。規範論理の例は、つぎのようである。

- ① つぎのことは要請される。すなわち、aが表現行為をなすこと。
- ② つぎのことは禁止される。すなわち、aが表現行為をなすこと。
- ③ つぎのことは許容される。すなわち、aが表現行為をなすこと。

アレクシイによれば、①の場合にはaの表現行為の不作为が禁止されているが、②の場合には、aの表現行為の不作为が要請されている。したがって、①の命題と②の命題は、作為・不作为を逆転させれば互換的関係になるとされる。

また、③の命題は、aの表現行為の作為・不作为につき、ともに要請されておらず、またともに禁止されていない。許容とは、したがって、要請・禁止の不存在≡自由を意味する、とされる。

要請規範と禁止規範は、作為と不作为を転倒させることにより同一のものになる。したがって、要請規範(汝は学校に行くべし)は、禁止規範(汝は学校に行かざるべからず)の形式で同一の規範内容を表現しうる。

ケルゼンは、このような点に着目してか、規範論理の基本概念から「禁止」を不要のものとして排除する。ケルゼンは、基本概念として、「要請」「授權」「許容」を挙げる。Hans Kelsen, Reine Rech-

第二章 外国人の国政選挙権

第三章 外国人の地方選挙権

一 はじめに

外国人の選挙権の問題は、ドイツにおいてもつとも徹底的に議論された⁽¹⁾。そして、七〇年代以降、二十数年にわたる論争の過程において、最大の争点とされたのが「支配の民主的正当化」の問題であった。

国民主権は民主主義を要請するが、民主主義は、支配の否定を意味するものではない。国家体制のいかんを問わず「支配」そのものは存続する。「支配」が民主的に正当化されなければならない点に民主制の特質がある。

「支配の正当化」は、民主制のもとでは選挙によっておこなわれる。この選挙に外国人が参加した場合、選挙における「支配の民主的正当化」の作用は阻害されないであろうか。外国人に選挙権を付与することが憲法上禁止されていないということを主張するためには、まずこの点が明らかにされなければならない。

ドイツにおいて、一九九二年二月に憲法が改正され、EU構成国出身の外国人にかぎって、地方選挙における選挙権・被選挙権が与えられることになった。しかし、この憲法改正にもかかわらず、七〇〇万人に及ぶ居住外国人の七五パーセントを占める一般外国人（EU諸国を出身国としない外国人）については参政権は認められておらず、支配的見解によって、これら一般外国人に参政権を付与する

ことは——たとえば、地方レベルのものであっても——違憲になるものと主張されている。これに対して、有力な学説は、憲法上許容されうるものとする⁽²⁾。両者間の議論は、とりわけ「民主的正当化」の概念をめぐるおこなわれた。

以下、「支配の正当化」についてのドイツの学説の流れを追うことにより、外国人の地方選挙権についての憲法上の問題点を明らかにすることにしたい。なお、この章では「一般外国人」のみを問題にし、EU出身の外国人については議論の外におくことにしたい。

二 外国人の選挙権と支配の民主的正当化

1 「神による正当化」から「国民による正当化」へ

ドイツにおいて、国政選挙について外国人を参加させることが憲法上許容されえないということについてはほぼ定説とされているが、自治体選挙（地方議会議員選挙）については学説は二分される。憲法上許容されるとする見解も有力であるが、禁止されているとする見解が支配的である。

この問題に関する議論は、憲法のつぎの条項における「国民」概念の解釈をめぐる展開されてきた。

- すべての国家権力は、国民に由来する（二〇条二項前段）。
- ラント、郡および市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙にもとづく議会を有しなければならない（二八条二項二段）。

前者は国民主権条項であり、ここにいわゆる「国民」に外国人が含まれないことは定説とされている。後者は地方議会条項である。ここにいわゆる「国民」の概念に外国人が含まれるか否かについては争いがある。伝統的見解においては、国民主権条項における「国民」概念と地方議会条項における「国民」概念は同質なものとして把握され、その結果、自治体選挙からも外国人が排除されることになるのであるが、近時の有力説は、両条項における「国民」概念は必ずしも同質のものである必要はないとし、その結果、自治体選挙は、必ずしも外国人を排除するものではないとする。

ところで、この論争において、「支配の民主的正当化」の概念がとりわけ重要な役割を果たしていることに留意する必要がある。

神の意思と国民の意思

絶対君主国家において、君主の支配権の正当化根拠は「神の意思」にもとめられた。これに対し、民主主義国家においては、支配の正当化根拠は「国民の意思」にもとめられる。民主国家といえども「国民」みずからが統治権を行使することは不可能であり、国家機関の担当者⁽³⁾にそれを委ねざる

をえない。すべての国家機関の地位と作用は、「国民」によって正当性が付与されたものでなければならない。議会制民主国家において、支配の正当性は議会選挙によって付与される。ドイツにおいても、国政選挙によって獲得された支配の正当性は、議会による各種行政機関等の直接的・間接的コントロールを通して、いわば連鎖としてすべての国家機構をカバーするものとされている⁽⁴⁾。

自治体権力の正当化

ところが、このような一般論は、自治体についてそのまま妥当するものではない。たしかに、自治体に帰属する統治権は自治体固有のものではなく、単一的な国家の統治権の一部を構成するにすぎない。そして、その作用は国家による法律上の規制と監督作用の下におかれている。この意味において、自治体が国政選挙にもとづく国家レベルにおける「民主的正当化」の作用の下におかれていることは明らかである。しかし、他方において地方自治体は、国と別個独立の法人格をもつ自律的な団体であり、それぞれ固有の地方議会を有する。そして、それぞれの地方議会議員選挙を通して、当該自治体の住民による「民主的正当化」がなされる。一般の行政官庁とは異なり、自治体においては、このように、「国家レベルにおける正当化」と「自治体レベルにおける正当化」が二重に作用するのである。

この二つの「正当化」の相互関係をいかに把握すべきかという点について、ドイツにおいては学説上きびしい対立があり、それが外国人の自治体選挙権の理論形成に決定的な影響を与えている。

以下、このような点に留意しつつ、代表的学説を概見することにしたい。このさい問題となるのはつぎの諸点である。

- ・ 国政選挙にもつづく「国家レヴェルにおける正当化」と自治体選挙にもつづく「自治体レヴェルにおける正当化」との関係はいかなるものか。
- ・ ドイツにおいて、この二つの「正当化」の主体は、憲法上、ともに「国民」(Volk)であるとされている。国政選挙の選挙権者である「国民」と自治体選挙の選挙権者である「国民」とは同質なものでなければならないか。
- ・ 憲法の法的構造において、自治体の自治行政はいかなる地位にあるものとみるべきか。自治体の自治行政は、国家と社会においていかなる機能をもつものとみるべきか。

2 国家的正当化と社会的正当化

支配の「民主的正当化」の概念に着目して、外国人の選挙権導入の合憲性を論証しようとした論者としては、まず、ザッセを挙げる必要がある。所論の趣旨はつぎのようである⁽⁷⁾。

憲法は、自治体を擬似国家的なものとして規定しているわけではない。憲法において、自治体

は、本来的に非国家的・社会的な機構が国法上制度化されたものとして、国家的な支配の正当化から独立した、固有の正当化の源泉をもつものとみなされている。

自治体による自治事務の遂行は、その自治体に属するすべての者(住民)によつて構成される地域的共同体によつて正当化される。したがつて、自治体選挙の選挙権者の範囲は、国政選挙の選挙権者の範囲と必ずしも一致する必要がない。たしかに、前者の「国民」概念も直接的にはドイツ人たる地域住民をさしているのであるが、このことによつて外国人が自治体選挙から排除されるわけではない。地方議会条項(憲法八条一項三段)の趣旨は、いかなる場合においても、ドイツ人たる住民は自治体選挙から排除されてはならないとする趣旨であり、選挙権者を外国人住民にまで拵けてはならないという趣旨ではない。

ザッセは、——誤解をおそれずに単純化していえば——自治体において、「市民団体」ないし「社団」に類似する側面があるものとし、これを強調する。「社団」にあつては、その意思形成過程に外国人を参加させても憲法上なんら問題を生じない。これと同様の趣旨において、自治体もその意思形成過程に外国人を参加させうるものとするのである。そして、その理論的根拠を自治体の歴史的発展過程にもとめた。

「社団」の基本権としての自治権

まず自治体の発展過程を概見してみることにしたい。ドイツにおいて、自治行政の近代的発展の端緒となつたのは、一八〇八年のプロイセンにおける地方制度改革であつた。改革の目的は、当時発展しつつあつたアルジュアジーに対して一定の範囲内において自治権を認めることにより、これを国家体制に統合しようとするところにあつた。しかし、その後アルジュアジーが自治行政をみずからのもつと考え、これを基盤として君主国家の権力独占と対抗するに及んで、自治体の自治行政権は国に対する「基本権」と考えられるようになった。このような考え方はしだいに拡がりをもせ、ワイマール憲法(一九一九年)においては、自治体の自治権は、集会・結社の自由とならんで憲法上の「基本権」として規定されるにいたつた(二七条)。

上からの正当化と下からの正当化

ザッセはこのような自治行政権の歴史的展開を前提に、自治体の右のような性格は現憲法(一九四九年制定)の下においても継承されているものとする。もつとも、ザッセにあつても自治体を純然たる非国家的な私的性質のものとしてみているわけではない。自治体の国家機構としての側面を否定しているわけではなく、自治体には「二重の側面」があるとする。

そしてこれを前提に、自治体は、自治事務を処理するかぎりにおいてはその正当化(社会的正当化)を自治体選挙から、したがつて「自治体住民」から獲得するが、それが国家の監督の下に遂行される

かぎりにおいて、その正当性を「上から」の正当化(国家的正当化)によつて、したがつて「全体としての国民」から獲得するものとする。かくして、自治体には、「正当化の二重の側面」、すなわち、「社会的正当化」と「国家的正当化」の側面をみる事ができるとするのである。

以上を前提とすれば、自治体の選挙人は、選挙において「国家権力」を行使するものではないということになる。かれらは投票において、たんに自治体の自治事務に対する影響力を行使するのみであるからである。したがつて、自治体選挙に外国人を参加させても、「国家権力」の背後にある「国民主権」と矛盾することはありえないものとされる。

ザッセの立論は一見して魅力的であるが、説得力が十分ではないように思われる。これに対する批判論を整理すれば以下のようである⁽⁸⁾。

第一に、ザッセの立論においては、自治体の非国家的・社会的機構としての側面が強調されている。自治体に対するこのような見方は、一九世紀の君主制的官憲国家の下においては一定の積極的意義があつたものとみる事ができよう。国家権力が君主権力を意味していた当時において、自治体を非国家的なものとして、国家と切り離して把握することは当時のアルジュアジーの政治的要求にそつものであつた。しかし、国民主権原理が憲法上の要請として確立している現代において、ザッセの立論は、歴史的前提を欠くものとみる事ができよう。

第二に、ザッセは、自治体の自治行政権がワイマール憲法において「基本権」の章に規定されていたことを重視して、これをその立論の論拠とする。これはつぎの二点において不当である。第一に、

ワイマール憲法時代においても、判例・学説において、自治体の自治行政権は、「基本権」そのものではなく、地方自治の制度的保障とみなされていた。第二に、現行憲法は、このような事情にかんがみて、自治体の自治権に関する規定を「基本権」の章の外にしている。

3 「全体としての国民」による正当化と「部分としての国民」による正当化

ザッセの見解をきびしく批判し、伝統的見解を理論的に再構成したのはビルケンハイアーであった。⁹⁾かれは、自治体選挙の主体である「国民」とは、国民権条項にいう「国民」と質的に等しいものでなければならず、前者は後者の「一切片」でなければならないとする。後者が「全体としての国民」であるとするならば、前者はその「部分としての国民」でなければならない。後者に外国人を含める余地がない以上、前者においても外国人を含める余地はなく、したがって、自治体選挙において外国人の選挙権を認めることは憲法上禁止されているものとする。

国家と自治体の同質性

ビルケンハイアーもまた、自治体の自治行政に「二重の正当化」がみられることを承認する。すなわち、自治体行政に対する国家による監督作用のなかに、国民権条項(二〇条一項前段)が要請する「全体としての国民」による正当化を見出し、他方、自治体選挙のなかに、地方議会条項(二八条一項

二段)が要請する「部分としての国民」による正当化を見出す。ザッセとの相違点は、二つの正当化作用の同質性が強調されている点である。自治体と国家の同質性について、つぎのようにいう。

地方議会条項(憲法二八条一項二段)は、自治体レベルにおいて国民代表の原理を導入し、民主的選挙原則の遵守を要請する。これによって自治体は、民主的正当化の作用——それはすべての国家機構をカバーするのであるが——の範囲内におかれることになった。自治体は、段階構造をなす民主的国家機構のなかで最下位の段階に位置する。憲法は、自治体が国家と同様の民主的構造をもつものでなければならないとすることにより、自治行政と民主主義の一体化を要求したのである。

自治体と国家との同質性は、自治体選挙における民主的選挙原則の導入のみならず、民主主義の担い手の同質性をも要請する。自治の原理と結びついた「地域的民主主義」は、「国家レベルの民主主義」と人的基礎を等しくする。国家レベルにおいて要求される国民権の原理は、民主的国家機構の最下位の段階にある自治体においても作用する。自治体選挙の選挙人は、国政選挙の選挙人であることを必要とする。前者は後者の「一切片」でなければならないのである。

ビルケンハイアーは、右の所論を補強すべく、さらにつぎの三点を指摘する。

〔国民の概念〕 憲法の地方議会条項は、「ラント、郡および市町村においては、国民は……議

会を有しなければならない」と定めている。学説の一部は、この「国民」という語を、一方においてラント(邦)議会議員選挙との関係においては「ドイツ国民」にかぎられるものとしながら、他方自治体選挙との関係においては必ずしも「ドイツ国民」にかぎられるわけではないものとする。しかしながら、右の規定は、一つの命題からなっている。同一命題上の同一概念の意義について、このように異なった把握をすることは、そもそも文理上においてすでに妥当とは思われない。

〔大学と地方自治体〕 地方自治体と同じく、大学も憲法上自治が保障されている。そこで、学説の一部によつて、大学においては外国人である構成員についても大学運営に参加する権利が保障されているのに、自治体においてこれを認めないのは不合理ではないか、との議論がなされている。これに対しては、つぎのような反論が可能である。

第一に、大学における右の権利は、憲法上、学問の自由条項(五三条三項)などの基本権規定に基礎をおくものである。第二に、大学の構成員の立場は自治体の構成員(住民)の立場のような一般性をもつものではなく、両者を同じ平面上で比較することは妥当でない。

〔代表する者と代表される者〕 憲法の地方議会条項は、自治体選挙の選挙権者を「国民」であるとしている。学説において、この「国民」の語は直接的には「ドイツ国民」を意味するものであるとしながらも、条項全体の趣旨は、いかなる場合においても「ドイツ国民」の選挙権は保障されなければならないということに要請するのみで、外国人の選挙権については必ずしもこれを

排除するものではない、との見解が有力に主張されている。この見解については、つぎのような問題点を指摘しうる。

憲法の地方議会条項は、地方自治体においても「国民」代表機関をもつべきものとした。本条における「国民」と「国民」代表とは、国家レベルの場合と同様の趣旨において、「代表する者」と「代表される者」として把握されうる。「国民」に属しない者がこの代表関係に参加するとすれば、自治体の代表機関は、もはや「国民」代表機関とはいえない。外国人の選挙参加を認めることは、民主的な支配関係に相応しない。なぜなら、それは必然的に民主的支配関係に質的变化をもたらすことになるからである。右条項は、支配の正当化の源泉を自治体の「国民」にもとめた。これは、「国民」に属さない者はこの関係から排除されるべきことを意味する。

伝統的理解の問題点

ビルケンハイアーの見解は、新たな学説状況の下において伝統的見解をより精緻なものに再構成したものであり、国と自治体相互間において同質性を強調する点を特質とする。この同質性の理論について、ブレイアはつぎのように批判する。¹⁰⁾

地方自治体は、統治権を固有するものではない。自治体は、国法秩序を遵守しなければならない。国による監督の下におかれている。国と自治体のこのような権能の差異は代表機関にも妥当

する。

国はパラメント、すなわち固有の意味における国民代表機関をもつ。パラメントは、立法機関として、国民により発せられた正当化作用を行政諸機関に媒介する。ところが、地方自治体の代表機関は、固有の意味における立法権をもつものではなく、むしろ、国家レベルで見ればその行政機構の一部にすぎない。これをパラメントとみなすのは誤りである。国の代表機関と自治体の代表機関のこのような相違は「正当化」の相違に起因する。国家レベルにおいて「国民」はその意思の形成をまったく自由になしうるのに対して、自治体の意思の形成は、この「国民」によって与えられた限界内においてなされうるとどまる。このように、両者の間における異質の面に着目するならば、自治体の選挙権者が国政選挙の選挙権者と同質でなければならないとすることは困難である。

4 国家的正当化と地域団体的正当化

ブレーアの合憲論

ブレーアは、ザッセやビルケンハイアー等を批判的に検討しつつ、独自の「二重の正当化」論を展開する。まずその所論をみることにしよう。

〔国家的正当化について〕 国家権力の単一性の原則からすれば、すべての高権行為の正当化の源泉はただ一つでなければならない。ただ一つの正当化の源泉は「国民」による正当化である。自治体の高権行為もまた例外ではなく、「全体としての国民」による正当化を必要とする。このような正当化の連鎖のリンクは、自治体にあつては、国による権能の授権等に見ることができ。これを、地方自治体の高権行為に対する「国家的正当化」ということができる。

〔地域団体的正当化について〕 地方自治体の高権行為の正当化は、地域団体、すなわち地方自治体の「国民」によつても、付与される。自治体は、自治権を有する公法上の団体である。公法上の団体は、その構成員がその意思形成に参加しうることを特質とする。また、自治体の意思形成は、民主主義の原則にもとづいて共同決定されなければならない。これを「地域団体的正当化」ということができる。

自治体の高権行為には、上からの正当化（国家的正当化）のほか、下からの正当化（地域団体的正当化）が必要とされる。いわば、「二重の正当化」が必要とされるのである。

〔国民主権原理と外国人の自治体選挙権〕 国民主権原理にもとづく「国家的正当性」は、自治体選挙から外国人を排除することを要求するものではない。なぜなら、「国家的正当性」は議会の制定する法律によつて示されるが、自治体の高権行為はこの法律の枠内においてのみおこなわれうるものとされているからである。そして、自治体がこのような要請を遵守しているか否かについては、国は監督制度をとつて確認しうるのである。「国家的正当化」が法律において示さ

れ、「地域団体的正当化」が条例において示されるとするならば、後者が前者を破ることはない。条例に外国人の意思が混入しても、国民主権原理が損なわれることはないのである。

〔同質性について〕 憲法二八条一項一段は、「ラントの憲法的秩序は、この基本法の意味における共和制的、民主的および社会的な法治国の諸原則に適合しなければならない」として、ラントの基本秩序と連邦の基本秩序（二〇条一項）の間に「同質性」が保持されるべきことを要求している。学説において、この同質性を強調し、国政選挙の担い手と自治体選挙の担い手の間においても同質性が保持されるべきことを要求することにより、外国人を排除しようとする見解が主張されているが妥当ではない。基本秩序の同質性が要求されるのは、連邦と各邦の関係においてであり、各邦と地方自治体の関係においてではないのである。

残された問題点

外国人の自治体選挙権に関する伝統的見解はきわめて強固なものである。この見解の妥当性を検証するためには、その主要な理論的根拠である、国民主権原理にもとづく「支配の民主的正当性」の観念を十分に検討する必要がある。このような課題に対して、右にみたブレーアの見解は対応しうるものと思われる。

外国人の自治体選挙権については、このほかにも論ずべき点が少なくない。たとえば、つぎのような点がドイツにおいて論議されている。

- 被選挙権についてはどのように考えるべきか。
- 選挙権を認めるにさいして条件となる必要滞在期間についてはどのように考えるべきか。
- 外国人の政治活動の自由、とりわけ政党活動の自由との関係については、どのように考えるべきか。

三 日本国憲法と外国人の地方選挙権

1 選挙権を付与することは、憲法上禁止されているとする見解

日本国憲法の下において、外国人に地方選挙権を付与することは許されるであろうか。学説は、禁止説、許容説、要請説にわかれるが——結論をさきにいえば——許容説が妥当のように思われる。しかし、学説の一部は、外国人の選挙参加は地方レベルにおいても禁止されるとする⁽¹²⁾。まず、禁止説の問題点を検討することにしたい。

禁止説の立論の趣旨は、これをつぎのように整理することができる。

- 国会議員の選挙権（憲法一五条一項）と地方議会議員の選挙権（九三条二項、一五条二項）は、と

できない。九三条二項の趣旨は、日本国民たる住民に対して、自治体選挙についての直接選挙権を明文上要請するものであり、これ以上のものでも、これ以下のものでもない。したがって、外国人の地方選挙参加の可否については、九三条二項はなにことも言明していないというべきである。外国人の地方選挙権が禁止されているか否かについては、九三条二項によってではなく、日本国憲法の規範構造全体の体系的解釈によって判断しなければならない。外国人に選挙権を保障する場合に問題となるのは国民主義原理との関係である。そこで、この点について一考してみることにした。

結論をさきに述べれば、国民主義条項(一条)は外国人の地方議会議員選挙権を排除するものではない。この点については、前記のフレイアの「二重の正当化」論が有用である。

二重の正当化

国会議員選挙において「国家的正当化」をみることができるとするならば、地方議会議員選挙においては「地域団体の正当化」をみることができ。国民主義は、「上から」の「国家的正当化」の連鎖が切断されないことを要請するが、日本国憲法の下において、外国人の地方選挙参加によってそのような事態が生ずることは法制度上ありえない。地方議会の条例制定は、「法律の範囲内」でおこなうこととされているからである(九四四条)。外国人に選挙権を保障することにより外国人の意向を反映する条例が制定されても、その内容が法律と矛盾する場合には、制度上つねに法律の内容が優越するものとされている。したがって、法律に体现される「国家的正当化」が、条例によって破られる

- もに国民主義条項(一条)から派生する。
- 一五条一項における「国民」と九三条二項における「住民」とは全体と部分の関係にあり、両者は質的に等しいものと把握されうる。両者の相違は、地域的拡がりのみにかかるものである。
- 前者に外国人を含ましめることが不可能である以上、後者に外国人を含めることも不可能である。

国民と住民

さて、以上のような議論は妥当であろうか。

第一に、一五条一項における「国民」概念と九三条二項における「住民」概念との関係が明らかにされなければならない。

一五条一項は、すべての「公務員」について、「国民」の選定能免権を保障する。九三条二項にいわれる「地方公共団体の長、その議会の議員」もこの「公務員」に含まれる。一五条があるにもかかわらず、あえて九三条の規定がおかれたのは、もつぱら、自治体の首長選挙について、直接選挙をあえて明文上、要請するところにあるものと思われる(国政選挙において直接選挙が要請されることは、明治憲法以来当然のこととされている)。したがって、九三条二項にいわれる「住民」とは、「日本国民たる住民」のみを意味するものであり、外国人を含むものではないと解される。

しかし、このような文言解釈のみによって、外国人の地方選挙参加が違憲であると即断することは

ことは、本来的にありえないのである。

外国人の選挙権については、前記のように論ずべき点は少なくない。また、立法政策論的議論が重要であることも論をまたない。しかし、ここではとりあえず本章の課題に即して、結論をあらためて確認することにした。

地方議会議員選挙に外国人を参加させることは、日本国憲法の許容するところであり、その当否の判断は、国会の裁量に委ねられている。

2 選挙権を付与することは、憲法上の要請であるとする見解

選挙に関する憲法上の原則

ドイツの場合、国政選挙、地方選挙を問わず、ドイツの学説は、ほぼ一致して憲法は外国人の選挙参加を規範的要請とはしていないと解している。外国人に選挙権を保障することが憲法上の要請であるとするにさいしては、さしあたり、普通選挙の原則、平等選挙の原則、一般的平等原則、人間の尊厳の原理、表現の自由、社会国家原理、民主主義原理などが問題になりうるが、学説の多数は、つきに示すように、これらのいずれも要請説の根拠にはなりえないものとする。

- 普通選挙原則(ドイツ憲法三八条一項)は、「国民」を選挙から違法に排除することを禁止す

るにとどまり、みずから「国民」の内容を確定する作用を含まない。また、歴史的解釈の観点からも、外国人に対する差別を禁止するものとは解せられない。

- 平等選挙原則(同三八条一項)は、票の重さの均等を要請する原則であり、選挙権享有主体の範囲の問題とは関係ない。
- 一般的平等原則(同三二条一項)は、合理的差別を禁止するものではない。国籍による参政権の差別は合理的差別たりうる。
- 人間の尊厳の原理(同一条一項)は、たしかに各人を政治支配のたんなる「客体」とすることを許すものではない。しかし、外国人は、言論活動などを通して政治的主体性を発揮しうる。また、出身国における選挙権行使の可能性は留保されており、滞在国における選挙権の否認によって、ただちに人間の尊厳が侵害されるわけではない。
- 表現の自由(同五一条一項)は、あくまで世論形成にかかわるのみであり、国家意思の直接的形成にかかわる選挙権の根拠条項たりえないことは明らかである。
- 社会国家原理(同二〇条一項)は、国家目的を定式化したものであり、ここから国政参加への権利を引き出すことは不可能である。
- 民主主義原理(同二〇条一項)については、つぎの点を指摘しうる。外国人は、他国の対人高権に服するなど、滞在国国民とその法的地位を著しく異にする。民主主義的平等の理念からも、参政権について外国人を国民とひとしく取り扱う必要はない。

日本の場合 ドイツの学説はこのように、外国人に対し選挙権を与えることは憲法の規範的要請ではないとする。

日本国憲法の下において、普通選挙原則（二五条一・三項）、平等選挙原則（四四条但書）、一般的平等原則（二四条一）、個人の尊厳の原理（二三条前段）、表現の自由（二二条一）、福祉国家の理念（二五条二）、民主主義の理念（前文・一条）がそれぞれ、外国人の選挙権を規範的要請とするものでないことは、ドイツ憲法の検討の結果からも推論されるところである。

右にみたように、憲法上の諸原則を要請説の根拠にすることは困難である。かくして、要請説の論者は、これらにたよらず、むしろ憲法九三条二項における「住民」概念を立論の根拠にしようとする。憲法九三条の「住民」に、外国人が含まれるか否かが問題とされるのである。

九三条二項は、「地方公共団体の長、その議会の議員……は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定めている。この規定が地方公共団体の「住民」に地方選挙権を保障したものであることは明らかである。この「住民」という用語に一定の外国人が含まれるとするならば、その外国人には、憲法上選挙権が保障されていることになり、これを認めていない現行法は、当然違憲とされるのである。

要請説の立論には、二つのパターンがある。以下、それぞれをみることにしたい。

外国人は「国民」であるとする見解

定住外国人選挙権訴訟において、在日韓国人が地方選挙権の保障を争ったが下級審で敗れ、上告に及んだ。原告らは、上告にさいして、日本国憲法における「国民」・「住民」の用語につき、つぎのように主張した。

地球上にいる人は国政レベルにおいては定住場所（生活の本拠地）が属する国において参政権行使（政治的意見表示）をなすべきであるところ、地方政治レベルの参政権は、「限定された地域住民共同体（コミュニティ）において、共同生活上の利害関係について共同決定する」という本来的趣旨からして、当該地域の住民、すなわち、「居住者」が行使すべきこととなる。

従つて、憲法九三条二項所定の「住民」とは「定住者」ではなくとも「居住者」であればこれに該当すると解される。

憲法一五条等の参政権条項にいう「国民」には、「日本国内における定住者」が当然に含まれ、これに日本国がその人的構成要素であることを特に認めた者、すなわち「定住者に非ざる日本国籍保有者」が附加されることになる。

右の主張は、「定住者」である以上、外国人であっても「国民」である、とする。しかも、九三条の「住民」については、「定住者」であることも必要とされず、「居住者」であれば外国人もこれに含

まれる、とする。

外国人に対する選挙権保障を正当化するため「国民」概念を無限に拡張しようとする傾向は、近時、学説においてひろくみられる傾向である。これについては第二章においてくわしく検討したので、ここでは、つぎのことを指摘するにとどめることにしたい。

第一に、右の主張は、「地球上にいる人は国政レベルにおいては定住場所が属する国において参政権行使をなすべきである」としている。これは、日本人がアメリカやフランスに定住したさいには、アメリカ、フランスの国政選挙権を法的に要求しうるとの趣旨なのであろうか。当然のことながら、そのようなことはありえない。現在、外国人に国政選挙権を付与することを憲法上の要請としている国は存在しない。

右の主張が——国際法・国内法いずれのレベルにおいても——法的議論でないとするならば、その趣意は論者の主観的願望の表現以外のなにものでもないではなからうか。

右主張が願望の表現にすぎないのならば、これを土台とする地方選挙権についての主張も論者の情緒的嗜好を表明したものとみることができよう。

第二に、憲法一五条二項にいう「国民」とは「主権者」としての国民、すなわち、前文でいう「日本国民」にはかならない。そして、天皇が「日本国民統合の象徴」であることに留意するならば、ここにいう「国民」とは、天皇によってその統合が象徴される「国民」である（憲法一条）。いかに「定住者」であっても、外国人をこのような「日本国民」に概念上含まれるとするのは、あまりに恣意的

な憲法解釈との印象を禁じえない。

外国人は「住民」であるとする見解

要請説のもう一つの立論の方法は、憲法一五条の「国民」と九三条の「住民」とについて、これらは内容を異にする概念であるとし、外国人は「国民」にはあたらないとしても、「住民」には該当するとして、外国人の地方選挙権を正当化しようとする。この見解にたつ論者は、つぎのようにいう。

定住外国人が現在のところ「国民」とはいえないにしても、少なくとも地域社会の構成員たる「住民」であることは争いようのない事実であるから、外国人参政権訴訟の原告らに地方自治体レベルでの参政権すら認めない立法態度は、明らかに、日本国憲法に違反するものといわねばならない。

ここにいう「住民」が、その文意から、当然、その地方公共団体に住所を有する者すべてをいうことは明らかであり、地方自治法第一〇条二項も「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」と規定するところである。外国人も、その地方公共団体に住所を有するときは、当然にその地方公共団体の住民とされるのである。

右主張の拠りどころは、一般に、地方自治法一〇条における「住民」概念には、外国人も含まれる

とされていることである。そして、地方自治法上の「住民」≡憲法上の「住民」とみることによつて、憲法九三条の「住民」には外国人も含まれるとするのである。このような立論は妥当というのであろうか。つぎに「住民」概念についてみることにしたい。

「住民」の意味 われわれが地方自治を論ずる場合、「住民」概念を用いることは不可避である。しかし、地方自治を論ずる場合に限定しても、「住民」概念は一義的に用いられているわけではない。それは、つぎのように使い分けられる傾向にある。

〔地方自治法上の「住民」〕 地方自治法一〇条において「住民」の語が用いられている。すなわち、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」と定められている。この「住民」には幼児や外国人、さらには法人も含まれる。

〔行政学上の「住民」〕 行政学上の概念として、「住民」ということは「地方公共団体の構成要素」の一つを指すものとして用いられることがある。地方公共団体は、区域（場所的要素）、住民（人的要素）、自治権（法制度的要素）を構成要素とする。ここにいう「住民」すなわち、「地方公共団体の構成要素としての住民」は、当該地方公共団体に一定期間居住する者をいう。年齢、国籍を問わず、右の要件をみたすかぎり、この意味における「住民」たりうる。この「住民」には、幼児も外国人も含まれるが、法人は含まれない。この概念は講学上のものであり、実定法に明記されているわけではない。

憲法九三条は、「住民」について、「地方公共団体の長、その議会の議員」などの選挙権をもつものと定めている。「住民」こそが、地方公共団体のもつとも重要な意思決定機関（有権者団）であるとしているのである。この憲法上の「住民」概念は右に挙げた「住民」概念とどのような関係にあるのであろうか。

第一に、九三条にいう「住民」の概念は、地方自治法一〇条にいう「住民」と同一ではありえない。後者には、幼児などのほか、法人まで含まれているのである。

第二に、九三条の「住民」の概念は、「地方公共団体の構成要素としての住民」とは異なる。後者には、幼児なども含まれるが、これらが選挙権者として不適格なことは明らかだからである。

憲法九三条にいう「住民」概念に外国人を含ませることは困難である。要請説は、根拠のない議論であるといわざるをえない。

「住民」と選挙権 九三条の趣旨は、同条にいう「住民」に該当する者については、必ず選挙権が与えられなければならない、ということにある。このことは、この「住民」概念に該当する者を選挙から排除することが憲法上禁止されているということの意味する。

このことは、しかしながら、憲法九三条の「住民」に含められていない人々（外国人）に、法律によつて選挙権を与えてはいけないということの意味するものではない。国民主権の趣旨からして、憲法九三条は、日本国民に対して選挙権を付与するよう要請するが、外国人に選挙権を付与するにつき、禁止規範としての内容をもっているわけではないからである。

平成七年の最高裁判決は、前記のように、九三条の「住民」に外国人は含まれないとして、現行法を合憲としながらも、将来、選挙法を改正して外国人の地方選挙権を導入することも許容されうるとするものであった。

- (1) 長尾・外国人の人權——選挙権を中心として（芦部信喜編・憲法の基本問題（一九八八年）一七二頁。
- (2) 外国人の地方選挙権の問題について、理論上、①憲法上禁止されており、選挙権の保障は違憲になるとする見解（禁止説）、②憲法上要請されており、外国人を地方選挙から排除することは違憲であるとする見解（要請説）、③憲法はこの問題についての判断を国会に委ねており、法律によつて外国人を排除しても合憲であり、また外国人に選挙権を保障しても合憲であるとする見解（許容説）、の三説が想定される。ドイツにおける、この学説分類法は、わが国においても有用である。わが国において、論者によつてニュアンスや用語を異にするが、この問題に関する諸学説は、基本的にこの三説のうちのいずれかに含まれることにならう（禁止規範、要請規範、許容規範の概念については、内野正幸・憲法解釈の論理と体系（一九九二年）二三頁）。当然のことながら、国政選挙または地方選挙において、外国人に選挙権が保障されていないことをもって違憲であるとの主張をするためには、それぞれ要請説をとる必要がある。
- (3) 外国人の国政選挙権の問題については、本書第二章を参照されたい。
- (4) クライス（郡）、ゲマインデ（市町村）をいう。さしあたり、後者を念頭に論を進める。
- (5) 「国民」概念の地域的な狭がりにおける相違はいずれにしても認めざるをえないので、同質であつても同一なものとは把握されえない。
- (6) 連邦国家であるドイツにおいて、ラントは連邦を構成する支邦国家である。ラント議会は、したがつ

て、地方議会ではなく、国家レベルの議会である。

- (7) C. Sasse, (unter Mitarbeit von Kempen), Kommunalwahlrecht für Ausländer?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ (Febr. 1974), S. 14ff.
- (8) ザッセの立論に対する批判としては、Birkenheier, Wahlrecht für Ausländer, 1976, S. 105ff. が詳細である。
- (9) Birkenheier, a. a. O., S. 103ff.
- (10) D. Breer, Die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in der BRD durch Gewährung des Wahlrechts, insbesondere des Kommunalwahlrechts, 1982, S. 92ff.
- (11) Breer, a. a. O., S. 78ff.
- (12) 参照、本書第一章一節。
- (13) 定住外国人選挙権訴訟における原告主張（最判平成七・二・二八（判時一五三三号五五頁））。
- (14) 金正圭・在日韓朝鮮人と地方参政権（俗編・共生社会への地方参政権）一九八、三〇〇頁。

재일한국인 지방참정권 문제

2000.11.1

1. 추진 경위

- 90년대 들어 민단을 중심으로 지방참정권 획득운동이 전개되고, 일부 재일한국인 그룹은 사법부에 '지방참정권 확인' 소송 제기
- 95.2.28 일본 최고재판소는, 현행 법령상 지방참정권이 인정되지 않는다고 하면서도, 「외국인에 대한 지방참정권 부여가 헌법상 금지되어 있지 않으며 입법정책상의 문제」라고 판결 - 동 판결 이후, 참정권 문제는 「입법화」 문제로 전환되고, 지방자치단체 및 여론의 지지 확산
- 99.10 자민·공명·자유당간 연립정권 구성시 정책합의사항으로 합의, 지방참정권 문제 실현 토대 마련

2. 논의 동향

가. 법안의 국회 제출

- 지난 국회에 민주·공명당, 공산당, 자유·공명당의 3개 법안이 제출된 바 있으나 금년 6월 국회해산으로 자동 폐기
- 금년 중원 선거후 7.4 소집된 특별국회에 공명당·보수당(여당), 민주당(야당)이 각각 비슷한 내용의 새로운 법안을 제출
 - ※ 자민당은 연립정권 합의사항임에도 불구하고, 당내 이견으로 법안 공동 제출에 불참

- 부여대상 : 만 20세 이상 영주외국인(일반 및 특별영주자)
- 조충려 배제조항을 삭제
- 절차 : 본인 신청에 의해 권리 행사(신청주의)
- 부여되는 권리 : 지자체의 장 및 의회의원에 대한 투표권 (피선거권은 제외) 등

나. 정당별 입장

(1) 자 민 당

- 금년 8월 노나카 간사장, 가메이 정조회장 등 자민당 집행부는 당내 의견수렴이 곤란하다는 판단하에 「黨議拘束解除(소속 의원의 소신에 따른 자유투표)」를 통해 금번 임시국회(9.21-12.1)에서 법안 성립을 추진하겠다는 방침 표명
- 그러나, 「黨議拘束解除」 및 법안의 조기성립 추진에 대한 당내 반발이 확산됨에 따라, 무마책의 일환으로 법안 내용 일부 수정 거론중
 - 참정권 부여대상자를 「特別永住者」로 한정하는 방안
 - ※ 특별영주자는 '일본의 구식민지 출신자와 그 자손'으로 약 53만3천명이며, 이중 51만8천명이 재일한국인
 - 참정권 인정 여부를 지자체의 독자적 판단에 일임하는 방안
- 한편, 우익성향 의원 64명이 지난 9.21 「외국인 지방참정권의 신중한 취급을 요구하는 국회의원 모임」을 결성하는 등 일부 정치권과 언론(특히 산케이신문)에서는 신중론이 확산
- 9.28 가동된 「선거제도조사회」에서 '반대 또는 신중론' 발언이 속출하여 의견조정 부진, 모리 총리는 당내 논의 동향을 지켜본다는 자세

자민당내 반대론의 근거

1. 국가의 근간에 관련되는 문제
 - 지방자치단체도 국가 통치체제의 일부이므로 지방참정권에 한해 이를 외국인에게 부여할 수는 없다는 주장
2. 위헌론
 - 헌법 15조는 참정권을 국민고유의 권리라고 규정하고 있어, 일본 국적을 갖지 않는 외국인에 대한 참정권 부여는 국민주권의 원칙과 모순되어 위헌이라는 주장

3. 안보 위해론

- 미·일방위협력 지침 시행상 군함의 기항 등에 지자체의 동의를 필요한 점 등과 관련, 지방참정권 부여시 영주외국인 주민의 영향을 받게 될 지자체측이 동의를 거부할 가능성이 있다는 논리

4. 기 타

- 외국인참정권 문제는 「귀화절차」 간소화로 해결할 수 있음.
- 영연방국, EU, 북구 등 "특수한 사정"을 갖는 일부 국가를 제외 하고는 외국인에게 참정권을 부여하는 사례는 극소수
- 재일한국인의 역사적 희생에 대한 배려와 지방참정권 부여는 별개 차원의 문제

(2) 공 명 당

- 연립여당의 「정책합의」 임을 들어 가장 적극적으로 조기 성립을 주장
- 최근 자민당내 반대론 확산, 특히 공명당과의 연립 자체에 대한 반발 분위기가 고조됨에 따라 법안성립을 최우선시 하는 입장에서 법안 수정에 대해서도 유연한 입장을 보이는 등 다소 주춤한 상황

(3) 보 수 당

- 공명당과 공동으로 조기성립을 주장해 왔으나, 연립여당에 대한 야당의 공세를 의식, 자민당과의 차별성 부각을 의도 하여 신중론으로 입장 전환
 - 조총련이 동화정책이라고 반대하고 있으므로, 민단-조총련간 의견조정을 기다려야 한다는 명분

(4) 야 당 : 전반적으로 조기성립 주장

- 민주당, 사민당은 원안대로의 조기성립 주장
- 자유당의 오자와 당수는 법안성립의 필요성을 강조하면서도, 조총련을 배제하는 방향으로 법안 수정이 필요함을 시사
- 공산당은 선거권뿐만 아니라 피선거권까지 부여 주장

다. 여론 동향

- 전국 3,302 지자체중 1,485개가 입법화를 요구하는 결의서 채택(2000.10.5현재) : 채택율 44.97%
(인구로서는 일본 전체의 74.43%)

※ 반대결의서 채택은 가가와현 1개(10.17)

- 최근 여론조사 결과, 50% 이상이 참정권 부여에 찬성
 - 마이니찌신문 조사(9.23-24) : 찬성 58%, 반대 32%
 - 요미우리신문 조사(9.29) : 찬성 68.2%, 반대 26.4%
- 최근 동 문제가 정치쟁점화 됨에 따라 일부 지자체 및 언론은 반대내지 신중론 제기를 강화하는 양상
 - 10.17 가가와현(川香) 의회가 지자체로서는 처음으로 반대결의서 채택
 - 산케이신문은 반대논리를 계속 개선하고 있고, 요미우리 신문도 10.29자 사설에서 반대론 제기

3. 금후 전망

- 법안 성립의 관건을 쥐고 있는 자민당내에서 반대 내지 신중론이 확산되어 당분간 당론 수립은 곤란한 상황

외국인 인권 관련 신문 자료

- 화교를 중심으로 -

법무부 법개정 변호사 자격증 취득 가능토록; 외국인도 사법시험 응시

내년부터 외국인에게도 사법시험 응시자격이 주어져 변호사 자격증을 취득할 수 있게 된다
 법무부는 정부의 경제협력개발기구(oecd) 가입 추진을 위한 법무서비스 개방의 일환으로 이
 같은 내용의 변호사법 개정 법률안을 지난 10일 입법예고·정기국회에 제출했다고 16일 밝
 혀다 개정안에 따르면 현행 변호사법의 「국적 자격요건」을 삭제하고·국적상실시 변호사
 등록이 취소되던 조항도 없었다 그러나 현행 사법시험 체제상 외국인이 시험에 합격하기는
 대단히 어려울 것으로 보인다 개정안은 또 변호사가 아닌 사람이 변호사를 고용하거나 변호
 사와 동업을 하는 것은 물론 법률사건 등으로 얻은 이익을 분배하지 못하도록 하는 조항을
 신설·외국 법무법인 등의 국내 진출에 명확한 제한을 두었다 법무부 법무과 한건표 검사는
 「이번 개정안은 OECD 가입을 위한 최소한의 조치로 단기적으로 한국계 외국인이나 화교
 등 극히 일부 외국인을 제외하고는 사실상 국내 변호사 자격을 얻기는 힘들 것」이라며
 「설사 외국인이 사법시험에 합격한다 하더라도 판·검사 임용에서는 제외될 것으로 안다」
 고 말했다 .

◇국적법 개정안의 주요내용구분

[현행/개정안/비고국민의 요건] · [부계혈통주의] · [부모 양계혈통주의] · [남녀 불평등
 해소·아동의 국적취득권 보장우리 국민과 결혼한 외국인의 국적취득] · [여자는 자동으로
 국적취득·남자는 귀화절차로 국적취득] · [남녀공히 귀화절차로 국적취득] · [남녀 불평
 등 해소] · [위장결혼에 의한 국적취득 방지우리 국민이 인지한 외국인의 국적취득] · [민
 법상 인지하면 자동으로 국적취득] · [법무부장관에 대한 신고를 국적취득요건에 추가] ·
 [국적관리에서 국적변동 파악 가능우리 국민의 양자가 된외국인 국적취득] · [특별귀화 대
 상-부또는모가 한국 국민인 자 해당 ※거주기간 불필요] · [성년이후 입양자는 특별귀화
 대상에서 제외] · [국적취득 위한 위장입양 방지외국인 처와 미성년자녀의 수반취득] ·
 [국적취득자의 처와 미성년 자녀는 국적 취득 강제] · [처의 수반취득 강제조항 삭제] ·
 [미성년 자녀는 권리조항으로 개정] · [처와 미성년자녀의 독자적 국적 선택권 보장외국인
 처의 단독 귀화] · [외국인의 처는 부와같이 하지 아니하면 귀화 불가] · [단독귀화 가능]
 · [처의 국적 선택권 보장국적회복 요건] · [국적상실자가 국적 회복시 제한규정 없음] ·
 [품행불량,병역기피 목적의 국적이탈자등에 대한 불허근거 명문화] · [기회주의적 국적 이
 탈자등의 회복제한국적취득자의 원국적 상실의무] · [국적취득후 6개월내 원국적 상실않으
 면 국적상실] · [미성년자등 예외 인정-향후 국적선택의 무부여] · [본인의사에 불구하고
 6개월내 원국적 상실 어려운 자 구제국적선택 제도없음] · [20세 이전 이중국적이 된 자:21
 세까지 택일·20세 이후:2년내 택일·선택기간내 선택않은 자는 자동으로 국적상실] · [양
 계혈통주의 채택등에 따른 이중국적자 양산에 대비→이중국적 강제 정리가중국적 자의 국적
 이탈] · [법무부장관 허가사항·허가요건규정 없음] · [신고제로 전환·병역미필자등 신고
 거부사유를 명문화국적상실 자의 권리변동] · [국민이 아니면 향유 할 수 없는 권리를 1년

내 양도] · [양도기간을 3년으로 연장 · 미 양도시 관련법령, 판결에 따라 상실,삭제됨을 명문화] · [재외동포 편익증진 · 관련판례,법률 반영]

조선일보 : 1997/09/20

49년만에 법 개정;국제결혼 한국여성 자녀 우리국적 자동 취득한다;10년 소급적용... 20세까지 2중국적 허용

앞으로는 한국인 여자가 외국인과 결혼하더라도 그 자녀는 우리 국적을 자동 취득하게 된다. 지금까지는 아버지가 우리 국민인 경우에만 자녀의 한국 국적 취득을 허용해왔다.

▼ 법무부는 19일 현행 「부계(父繼)혈통주의」를 폐지하고 「부모 양계(兩繼) 혈통주의」를 골자로 한 국적법 개정안을 마련·입법예고하고 이번 정기국회를 통과하는대로 시행키로 했다. 개정안은 지난 48년 제정된 국적법의 부계 혈통주의의 골격을 49년만에 전면 수정한 것으로· 법적으로 우리나라도 단일민족국가에서 다인종국가를 허용했음을 의미한다. 법무부는 어머니의 한국 국적을 따르게 되는 자녀의 경우· 호적에 올릴 성(姓)-본(本)-입적(入籍) 문제를 해결하기 위해 민법과 호적 법의 관련 규정도 개정할 방침이라고 밝혔다.

법무부는

- ▲헌법과 국제조약의 남녀평등 원칙
- ▲80년대 이후 선진국 대부분이 부모 양계혈통주의로 전환한 점
- ▲국제결혼의 증가 등 시대변화를 반영·개정안을 마련했다고 설명했다.

개정안에 따르면 앞으로 한국인 여자가 외국인과 혼인신고를 할 경우· 그 자녀는 출생과 동시에 우리 국적을 취득하게 된다. 단· 개정법 시행전 10년 동안에 한국인 어머니와 외국인 아버지 사이에서 태어난 자녀는 법 시행 일로부터 3년내에 법무부장관에게 신고하면 우리 국적을 취득할 수 있도록 했다. 법무부는 한국인 여자가 외국인 남자와 결혼한 「국제커플」의 수를 연간 7천~1만쌍 정도로 추산했다. 그러나 이들 국제커플의 자녀중 상당수가 어머니의 한국국적과 아버지의 외국국적을 동시에 취득한 「선천적 2중국적자」가 될 가능성이 높아짐에 따라· 만 21세가 될 때까지 1개의 국적을 선택 하도록 했다. 개정안은 또 우리 국민과 결혼한 외국인은 남녀 모두 국내에서 2년이상 거주할 경우에만 법무부장관의 귀화허가를 얻어 우리 국적을 취득할 수 있도록 했다. 이는 외국인이 우리 국적을 취득할 목적으로 위장결혼하는 것을 막기 위한 것이다. 현행법은 한국인 남자와 결혼한 여자는 자동적으로 우리 국적을 취득하도록 하고 있다.

중앙일보 : 1997/09/20

우리나라 국민의 범위를 정하는 국적법 개정은 법개정 이상의 의미

를 담고 있다.

부계혈통 우선주의라는 입법 원칙 자체를 부모 양계 혈통주의로 바꾸는 전면 개정에 해당하기 때문이다. 따라서 국적법 개정은 앞으로 부계 혈통주의에 입각, 아버지의 성(姓)과 본을 따르고 있는 호적법·민법등 관계법 골간에도 연쇄적인 영향을 미칠 것이 분명해 논란이 예상된다.

◇ 배경 = 48년 제정된 국적법은 62, 63, 76년 세차례에 걸쳐 부분 개정됐으나 부계 혈통주의의 골격은 그대로 유지돼 왔다.

법무부는 여성계등의 주장을 반영, 92년 양계 혈통주의를 채택한 개정안을 마련해 입법예고까지 마쳤으나 유림등의 거센 반발에 부닥쳐 국회 상정 자체가 무산됐다.

현행 국적법 규정의 남녀불평등 요소가 생기는 경우는 주로 외국인 남성과 한국인 여성이 결혼, 국내에서 생활할 때 발생한다.

현행법은 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성은 본인과 그 자녀의 한국 국적 자동취득을 인정하지만 한국여성과 결혼한 외국인 남성은 한국 국적이 자동 인정되지 않아 동거인비자(F1)를 받아 생활하거나 별도의 귀화심사를 받아야 하기 때문이다.

◇ 의미 = 이번 개정안은 모계혈통까지를 국민으로 인정함으로써 국민의 범위가 확대되는 결과를 가져온다.

부모 양계 혈통주의 개정방향은 모든 국민의 평등을 보장한 헌법상의 기본권 취지와도 부합한다는게 법조계 평가다.

아울러 이번 개정안은 우리나라가 84년과 90년 각각 가입한 '유엔여성차별철폐협약' 및 '국제인권규약' 상의 "여성에게 자녀의 국적에 관해 남성과 동등한 권리를 부여해야 한다"는 규정과도 궤를 같이해 국제적·시대적 추세를 반영한 것으로 볼 수 있다.

그러나 유림등에서는 여전히 "부계 혈통주의 포기는 문화적 전통을 무시한 서구지향주의적 발상"이라며 반발하고 있다.

유림측은 특히 "모계 혈통주의가 인정될 경우 단일 민족국가라는 우리 민족의 근간이 사라지고 아이들이 외국인 아버지의 성을 따르는등 결국 다민족국가가 될 수밖에 없다"고 주장했다.

한편 법무부 통계에 따르면 아시아 지역에서 혈통주의를 채택한 28개국(북한 제외)중 부계 혈통주의는 20개국이다.

● 불법 체류중인 외국인 근로자와 동거중인 한국인 여성이다. 현재 임신중인 아기가 출생과 동시에 한국 국적을 취득할 수 있다.

▼ "부모중 한쪽이 한국인으로 자녀가 한국 국적을 자동으로 인정받으려면 동거상태의 사실혼 관계가 아니라 혼인신고를 마친 법률혼 관계가 전제돼야 한다.

법이 개정되면 혼인신고를 마친 경우에는 현행법처럼 자녀가 귀화절차를 밟거나 소송을 통해 인지(認知) 절차를 거치지 않아도 출생신고만으로 우리 국적이 인정된다.

그러나 불법 체류자격 때문에 결혼신고를 하지 않은 경우는 국적법상의 문제가 아니라 호적법및 출입국관리법등의 문제가 되기 때문에 현재로는 남편의 신원을 밝히지 않은채 아내의 호적에 입적(사생아) 시키는 방법으로 한국 국적을 취득할 수밖에 없다."

● 한국인 부모가 미국 유학중일때 태어난 아들이 고교에 재학중이다. 병역의무와 이중국적과는 어떤 관계가 있다.

▼ "한국 국민에게 부여되는 병역의무를 면하기 위해선 만18세 이전에 이중국적중 우리나라 국적을 포기하는 국적이탈 신고를 마쳐야 한다.

국적법 개정안은 만21세까지 이중국적중 한쪽을 의무적으로 선택토록 규정하고 있지만 만18세까지 이중국적을 정리하지 않은 남자의 경우에는 병역의무를 마치거나 면제받지 않는한 18~21세 사이에 국적이탈 신고를 인정하지 않기 때문이다.

다만 외국에서 출생.성장해 한국어를 아예 익히지 못했거나 혼혈등 특별한 사유가 있는 경우에는 국적이탈 신고 여부와 관계없이 병역법등 관계규정에 따라 병역의무 여부를 판정받게 된다. "

● 이중국적자의 대학특례입학 자격도 달라지나.

▼ "개정안에서도 만21세 미만의 이중국적자는 강제 국적 선택 의무를 유보해 주고 있어 대학특례입학 자격은 국적법 개정 이전과 달라지지 않는다.

< 따라서 중등과정을 외국에서 마친 이중국적자는 대학별 특례입학 규정에 따라 정원의 입학이 허용된다.> "

● 미국에 이민, 미국 국적을 갖게된 해외동포다. 한국국적을 유지할 수 있는가.

▼ "사업상 이유등으로 일부 해외동포들은 이중국적 인정을 요구해 왔으나 이번 개정안도 이민등 자발적 사유로 인해 후천적 이중국적자가 된 경우에는 이중국적을 인정하지 않았다. 즉 외국국적 취득과 동시에 우리 국적은 자동상실된다. "

조선일보 : 1997/09/20

이중국적자도 병역 해결돼야 국적 이탈;혼인신고안한 불법체류자 자녀 구제 안돼;귀화요건 강화... 2년이상 국내 거주해야;문답풀이

법무부가 마련한 국적법 개정안이 시행될 경우 발생하는 여러가지 궁금증을 문답으로 풀어본다.

●-부모 양계혈통주의로 개정되면 현재와 어떻게 달라지는가.

▼ "그동안에는 아버지가 한국인인 경우에만 국적 취득이 가능했지만 앞으로는 어머니든 아버지든 두 사람중 한 사람이 한국인이면 자녀의 출생지가 어디든 출생과 동시에 대한민국 국민이 된다."

●-어머니가 한국인이고 아버지가 외국인인 자녀가 아버지의 국적을 가질 수는 없다.

▼ "그 자녀는 아버지의 국적도 동시에 취득해 이중국적자가 된다. 이중국적자라도 의료보험이나 교육 등에서 우리 국민과 동등한 대우를 받는다."

●-이중국적자로 계속 생활할 수 있다.

▼ "만 20세가 되기전에 출생 등의 사유로 이중국적이 된 자는 만 21세가 되 기전까지 `만 20세가 된 후에 이중국적자가 된 자는 그때부터 2년 이내에 1개 국적을 선택해야 한다. 선택기간이 지날 때까지 아무런 의사표시를 않으면 자동적으로 우리 국적을 상실한다."

●-이중국적자의 병역문제는 어떻게 되는가.

▼ "18세 이상의 남자는 병역을 필하거나 면제받은 경우에 한해 국적이탈 신고가 가능하다. 병역문제가 해결되지 않으면 우리 국적이 상실되지 않는다. 징집연령 초과 등으로 병역문제가 해결된 이후에는 2년내에 1개 국적을 선택 해야 한다."

●-개정법이 시행되기 전에 태어난 아이는 어떻게 되는가.

▼ "개정법 시행전 10년 이내에 태어난 아이만 국적을 취득할 수 있다."

●-어머니가 북한인인 중국 조선족들도 우리 국적을 취득할 수 있는가.

▼ "북한인도 대한민국 국민이기 때문에 원칙적으로 우리 국적을 취득할 수 있다. 그러나 법 시행전 10년 이내에 태어난 어린아이(만 10세 미만) 에게만 국적을 취득할 수 있도록 경과규정을 두었기 때문에 20~30대 조선족 자녀는 지금과 마찬가지로 우리 국적을 취득할 수 없다."

●-동남아 출신 불법체류 외국인 남자와 한국인 여자가 결혼한 경우가 많다. 이 외국인 남자가 결혼으로 한국 국적을 취득할 수 있다.

▼ "아니다. 개정안은 우리 국민과 결혼한 외국인은 남녀 모두 국내에 2년이상 거주하고 법무부장관의 귀화허가를 받은 경우에만 우리 국적을 취득하도록 하고 있다. 따라서 외국인 불법체류자의 경우 국내 여성과 정식 혼인신고를 한 뒤 2년이상 국내에 산 뒤 귀화허가를 받아야 된다. 그러나 불법체류자의 경우 혼인신고 자체가 어렵고 재입국이 사실상 불가능해 실제 혜택을 보기는 힘들 것으로 보인다."

●-그러면 불법체류 외국인 남자와 사이에 태어난 자녀는 어떻게 되는가.

▼ "개정 국적법도 혼인신고·즉 법률혼 상태에서 태어난 경우에만 가능하다. 혼인신고가 안 된 경우에는 어머니의 호적에 「혼인외의 자」·즉 사생아로 올릴 수밖에 없다."

●-개정안이 국회를 통과하면 곧바로 시행되는가.

▼ "아니다. 한국인 어머니의 국적에 따른 경우·성-본을 호적에 어떻게 올리느냐 하는 문제가 생긴다. 「자녀는 아버지의 성-본을 따르고 부의 호적에 입적한다」는 현행 민법과 호적법의 관련규정을 또 개정해야 된다. 법무부는 민법 등 관련법규 개정예 최소 6개월 내지 1년동안 이 걸릴 것으로 예상하고 있다.」(문의:법무부 503-7031~2)

조선일보 : 1997/09/20

세계적 추세 맞춰 부계혈통주의 포기;92년에도 고치려다 실패... 논란 클듯;국적법 개정안 의미-배경;국적취득도 남녀평등 실현

● 본문 : 국적법(國籍法) 개정안이 입법예고됨으로써 48년 제정된 국적법의 기본 골격이 49년만에 전면적으로 바뀔 전망이다.그동안 세차레나 부분적인 손질이 가해졌지만 이번 같은 대수술은 없었다.개정안의 핵심은 「부계(父繼)혈통주의」의 포기와 「양계(兩繼)혈통주의」의 인정이다.

입법예고된 대로 개정된다면 부모중 어느 한쪽이라도 우리 국적을 가진 경우·그 자녀는 우리 국민이 될 수 있다.

그동안에는 아버지가 한국인인 경우에만 가능했다.이는 어떤 경우든 한민족의 피가 절반만 섞이면 한국인이 될 길을 열어준 것으로·재외국민을 보다 적극적으로 보호하겠다는 의지가 스며 있다.법률적으로는 대한민국이 단일민족 국가에서 다인종 국가임을 인정한다는 데 커다란 의미가 있다.

국적취득은 혼인(婚姻)-인지(認知)-귀화(歸化) 등 세가지 방법이 있고·현실적으로는 귀화와 인지를 통해 한국인이 되는 예외적인 경우도 있었지만·이번 개정안으로 혼인에 의한 국적 취득의 길마저 열어주었기 때문이다.개정안은 남녀평등 원칙을 실현하고 위헌 소지를 해소한다는 의미도 있다.

서울고법은 지난달 20일 「국적법의 부계혈통주의 조항은 남녀평등의 원칙을 천명한 헌법에 위배될 소지가 있다」고 헌법재판소에 위헌심판을 제청했다.

개정안은 또 현실 인정과 세계적 변화 추세를 감안한 측면도 있다. 국제결혼 자체를 막지 않는 이상 단일민족의 순수 혈통은 외국인과 섞일 수 밖에 없고 현실적으로 이런 부부와 그 자녀가 많다는 것이다.

또 유럽 국가들은 대부분 70~80년대에 양계혈통주의로 바꿨고·북한과 중국은 국적법 제정 당시부터·일본은 84년 국적법을 개정하면서 부계혈통주의를 포기했다.

그러나 이번 개정으로 국제결혼한 부부와 그 자녀들에게 엄청난 변화가 오는 것은 아니다. 종전에도 한국인 여자와 결혼한 외국인 남자 및 그 자녀의 경우에도 일정요건을 갖추면 귀화나 인지를 통해 다소 편법이긴 하지만 부분적으로 국적취득의 길이 열려 있었기 때문이다.

한편 개정안이 아직은 입법예고 단계이기 때문에 앞으로의 입법 과정에서 부분적으로 손질될 가능성이 높다. 92년 이번 개정안과 골격이 같은 국적법 개정안이 입법예고됐지만 실제로 개정되지 못한 전례도 있다.

당시 이중국적 허용을 요구하는 해외동포들과 부계혈통주의 포기를 반대하는 유럽의 반대 때문으로 알려졌는데 지금도 상황이 비슷한 것이다.또하나 국적법이 개정돼도 호적법과 민법의 관련 조항 개정이 뒤따라야 한다.

모계혈통의 성(姓)과 본(本)·입적 문제 등을 국적법 개정 취지에 따라 바꿔야만 완벽한 대한민국 국민이 될 수 있기 때문이다.

조선일보 : 1997/09/22

한국여성과 결혼;불법체류 외국인;출국-재입국허용

● 본문 : 법무부는 21일 부모양계(父母兩繼) 혈통주의를 골자로 한 국적법 개정안이 이번 정기국회에서 통과될 것에 대비·출입국관리법과 민법·호적법등 관련법 개정안 마련에 착수했다.법무부는 이와관련·한국 여성과 사실혼 관계에 있는 불법체류 외국인의 경우에는 국적법 개정과 관계없이 국적취득이 지극히 어려운 점을 감안·자국에서의 혼인신고를 위해 출국하는 경우에는 출국 및 재입국을 허용하는 방안도 검토중이다.법무부 관계자는 「특히 한국 여성과 사실혼 관계에 있는 불법체류 외국인은 국적법 개정안이 통과돼도 국내에서의 혼인신고 자체가 사실상 불가능해 본인과 자녀의 국적 취득이 어렵다」며 「그러나 한국 여성과 결혼한 불법체류 외국인의 구제 문제나 병역법 개정 문제는 관련 부처와 협의를 거쳐 신중히 결정해야 할 사안」이라고 말했다.

조선일보 : 1998/08/26

재외동포 공직취임도 허용;「법적 지위」 특별법 내용;국내땅 자유롭게 취득 가능;의보가입 허용... 금융거래 규제 없어져;국내 계속거주 미영주권자 선거권 행사.

**바로잡습니다 「재외동포 공직취임도 허용」 제하의 해설 기사에서는 선거권을 주기로 한 대상이 마치 「재외 국민」과 「한국계 외국인」 구별 없이 다 해당되는 것처럼 표현됐으나, 재외국민에게만 해당되는 것으로 바로잡습니다.* *

그동안 재외동포들은 부동산 거래나 보험 등 국내에서의 경제활동에 각종 제약을 받아왔다. 이 때문에 몇몇 국가에서 시행하는 대로 이중국적을 허용해 달라는 민원이 끊임없이 제기됐고, 김대중(김대중) 대통령은 지난 대선과 6월 방미(방미) 때 제도개선을 약속했다. 그 결실이 「재외동포 법적 지위에 관한 특별법」 제정이다.

◆ 대상자는 누구인가 =재외동포의 법적 개념은

▲외국 영주권자 또는 영주 목적으로 외국에 거주하는 대한민국 국민(재외국민)과 ▲한민족의 혈통을 가진 외국인(한국계 외국인)이다. 외교통상부는 이 범주에 ▲중국 1백96만명 ▲미국 1백85만명 ▲일본 66만명 ▲옛 소련 45만명 ▲캐나다 9만명 ▲중남미 9만명 등 세계적으로 5백20여만명이 들어간다고 추산했다.

한국계 외국인은 3백10만명, 해외 교포(재외국민)는 2백10만명 선이다. 이들 외에 임진왜란 때 일본에 끌려간 조선인의 후예도 재외동포로 등록할 수 있을까? 원칙적으로는 한민족의 피가 한방울이라도 섞여있으면 재외동포가 될 수 있다고 법무부는 설명했다. 5백20만명을 훨씬 넘을 수도 있다는 얘기다.

◆ 등록 절차 =이들은 해외에 체류중이면 재외공관장에게, 국내에서는 출입국관리소장에

게 「재외동포 등록 신청서」를 제출하고 심사를 받아 등록증을 발급받는다. 그러나 모두 등록증을 발급받을 수는 없다. 앞으로 「재외동포 등록심사위원회」에서 자신들이 한민족 혈통이라는 사실을 입증하고, 일정한 심사 기준을 통과해야 한다.

◆ 기본 혜택 =등록증을 발급받으면 최대 10가지 혜택이 주어진다. 우선 한국계 외국인은 1회 체류기간 2년에, 체류기간이 만료되면 계속 연장 할 수 있다. 체류기간에는 출입국 제한이 없고, 기존의 외국인 등록은 면제 된다.

또 사행행위나 선량한 풍속 위반, 단순 기능 근로를 제외하고는 어떤 직종에도 취업할 수 있다. 외교-국방-정보-수사-재판 등 특정 직종을 제외하고는 공직 취임도 가능하다. 각종 선거권도 주어진다. 물론 제한은 있다.

▲국내에 거주해야 하고

▲출입국관리사무소에 거소(주소)를 신고한 뒤 선거인명부 작성 기준일로부터 30일 이상 거주한 경우에만 선거권이 허용된다. 그 외에는 특별법에 「정부는 재외국민의 외국에서의 선거권 행사가 가능하도록 노력한다」고만 규정돼 있어, 해외 동포의 부재자투표 등은 현재로서는 불가능하다. 또 재외동포는 아직 피선거권도 인정되지 않아 선출직 공무원도 될 수 없다.

◆ 경제분야 =그동안 재외동포라는 이유로 순수 외국인과 차별대우를 받던 특별법의 핵심이다. 먼저 군사시설 보호구역 제외하고는 국내 토지를 자유롭게 취득할 수 있다. 특별법 시행 후 1년 내에 비실명 부동산을 실명전 환하면 이행강제금과 과징금도 면제된다. 국내 부동산 매각대금도 연간 1백만 달러까지 반출할 수 있다. 또 재외동포 등록증으로 금융기관에서 계좌를 만 들고 금융거래를 할 수 있다. 다만 「햇머니」(단기성 투기자금)는 엄격히 규제할 방침이다. 이밖에 90일 이상 체류시에는 의료보험 혜택도 주어진다. 외국국적을 취득하면 자동으로 상실되던 공무원연금, 군인연금 등 각종 연금도 받을 수 있다. 또 국가유공자와 독립유공자의 보상금도 외국국적 취득 후에 도 기존처럼 보상금이 지급된다.

◆ 병역특례 =정부가 초청한 경우로 제한했다. 앞으로 국방부가 「정부의 초청에 의해 과학 기술직 및 경제 관련 공직에 근무하는 자는 병역의무를 면제한다」는 특례조항을 신설, 국익을 위해 꼭 필요 한 사람만 특례를 인정한다는 것이다. 따라서 재외동포가 만 30세 이전에 병역을 면제받고 국내에 취업하려면 소관 부처 장관과 국방장관의 허가를 모두 받아야만 한다.

◆ 외교분쟁 소지는 없나 =법무부는 앞으로 구체적인 자격은 상대국과의 외교관계나 각국의 특수사정을 고려, 앞으로 마련될 시행령과 규칙을 통해 신중히 정할 방침이다. 한꺼번에 특정국 재외동포가 밀려오는 등의 문제로 인해 자칫 외교분쟁 소지도 있기 때문이다. 따라서 정부는 이번 정기국회에서 특별법이 통과되더라도 내년 7월 1일 시행일 이전에 예상 가능한 문제를 모두 상정해 시행령 등에서 보완할 계획이다.

문의 법무부 국 제법무과 ☎ (02)503-9505~6.

뉴스포커스 1998/11/08

일본에서의 '정착 외국인'의 지방참정권 문제

한국의 김대중 대통령이 방일시 재일교포의 지방참정권에 관해 언급한 것을 계기로 정착 외국인에 대한 지방 참정권 부여 문제가 일본에서 부상하고 있다. 그러나 자민당의 선거제도 조사회에서는 이 문제에 고민하고 있으며 신당 평화와 민주당이 지난 임시 국회에서 공동제출한 '외국인 지방참정권 법안'은 한번도 심의되지 않았다.

1100개 이상의 지방자치단체에서는 '정착 외국인의 참정권을 인정해야 한다'는 의견서를 채택하는 등 일부에서는 기세가 고조되고 있으나 한편에서는 '참정권은 내정간섭'이라는 등의 반대의견도 거세서 쉽게 해결되지는 않을 것으로 보인다.

민주당과 신당 평화 양당이 김대중 대통령 방일 전인 10월 6일 임시국회에 제출한 외국인 지방참정권 법안의 내용은 다음과 같다. (1) 입관(入管) 난민법 상의 정착자격이 있으며 (2) 같은 지역에 3개월 이상 거주한 자-라는 조건으로 20세 이상의 사람이 지역 선거관리 위원회에 신고하면 선거권이 부여된다는 것이었다. 대상은 지방공공단체의 장과 국회의원 선거, 이 밖에 조례 제정 청구 등의 직접청구권도 인정한다.

참정권을 부여해야한다는 가장 큰 이유로는 '국제화가 추진되는 가운데 민주주의의 척도가 된다'는 등 국제화 진전을 든다.

또한 한국과의 관계 정상화에 의욕적인 공산당에서도 접근하여 법안제출을 준비하고 있다는 사실을 재일본 대한민국 민단과의 인터뷰에서 밝힌 바 있다.

이러한 움직임에 대해서 자민당의 선거제도 조사회는 현재 당내 조정을 추진중이다.

이 문제가 검토된 것은 이번이 처음이 아니다. 1995년에 자민,사민,사키가케의 여당 정치 개혁 협의회에서 논의된 적이 있으나 결론을 내지 못한 경위가 있다.

당시 자민당 내에서는 일본인에게 참정권을 부여하는 국가의 출신자에 한해서 인정하는 '상호주의'가 전제가 되어야 한다는 등의 신중론이 다수를 차지하였다.

그러나 헌법학자 중에는 지방참정권 부여에 대한 적극론자들이 있다. 공무원 선정에 관한 규정인 헌법 제 15조 1항에서 선정하는 주체는 '국민'으로 되어 있는데 비해 지방공공단체 선거에 관한 헌법 93조 2항에는 '주민'으로 되어 있다는 점에 착안하여 '지방에 밀착된 정착 외국인에 대한 지방참정권 부여는 금지되어 있지 않다'고 주장하고 있다. 1년이상 정착해서 사는 외국인에게는 일본 국민과 마찬가지로 세금을 징수하고 있다는 점을 근거로 지방참정권 부여에 적극적인 의견도 나오고 있다.

그리고 1995년 2월 최고재판소는 오사카시(大阪市)의 재일 한국인이 이 시의 니시구(西區)의 선거관리위원회에 선거인 명부 등록 기각 처분 취소를 요구한 건에 대해서 '정착 외국인에 대해서 지방 참정권을 부여하는 것은 헌법상 금지된 것이 아니다. 그 조치에 관한 것은 국가의 입법 정책에 관련된 것이다.'라는 판단을 내렸다.

이러한 가운데 검토를 시작한 자민당 관계자는 '민단이 지방참정권 부여에 적극적인데 비해 조총련은 부정적이어서 어떻게 추진해야 할지 어렵다.'며 대응에 고민하고 있다. 조총련은 '우리는 북한(조선민주주의 인민 공화국)의 해외 공민이며 일본국민의 권리인 참정권은 내정간섭이 되기 때문에 요구하지 않는다'는 입장이다.

또한 현재로써도 자민당 내에는 '지방세를 납부하기 때문에 지방참정권도 인정해야 한다는 입장이라면 국정(國政)에 대한 참정권도 인정해야 한다는 논의로 발전하게 된다'는 등 반대의 목소리도 강하다.

자방자치성에서도 니시다(西田司) 장관이 10월 23일에 민단의 辛容祥 단장과의 회담에서 '공정적으로 추진할 생각'이라고 했지만 '법안의 심의상황 등을 지켜보겠다'며 신중한 자세를 강조하고 있어 난해한 문제임을 내비쳤다.

<관련 헌법 조문>

15조 (1) 공무원을 선정하고 이를 파면하는 것은 국민 고유의 권리이다.

93조 (2) 지방 공공단체의 장, 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 기타 관리는 그 지방 공공단체의 주민이 직접 이를 선거한다.

95조 하나의 지방 공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방 공공단체의 주민의 투표에 의해 그 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다.

<http://www.dsd.co.kr/japan/199811/jp1998110899.htm>

동아일보매거진 뉴스플러스 : 1998/12/10(162호)

재일동포 지방참정권 청신호

-지자체 42% "투표권 인정해야" -

일본내에 영주자격을 갖고 있는 외국인에 대해 지방참정권을 인정해야 한다는 논의가 점차 달아 오르고 있다. 이 제도 도입에 가장 열을 올리고 있는 사람들은 물론 재일 한국 동포들. 기본 취지는 일본 사회의 일원인 재일동포들이 지역구성원으로 제 자리를 잡고 권리를 향유할 수 있도록 하자는 것이다.

재일본대한민국민단(단장 신용상)을 중심으로 10년 가까이 펼쳐 온 지방참정권 획득 운동은 지난 10월 김대중대통령이 일본을 방문해 행한 의회연설에서 일본 정부에 이를 정식 요청함으로써 양국간 국가 의제로 표면화됐다. 김대통령은 연설에서 65만 재일한국인의 미래에 관해 "이들이 일본 사회에 보다 더 공헌하고 훌륭한 구성원이 될 수 있도록 제도적 조건과 사회 분위기가 개선되길 진심으로 바란다"고 말했다. 김대통령은 이어 "지방참정권 획득이 빠른 시일내에 이뤄진다면 재일한국인 뿐 아니라 한국민 역시 기뻐할 것이고 세계가 일본의 개방적인 정책을 환영할 것"이라고 강조했다.

이 문제는 오부치 게이조(小淵惠三)일본총리와 의 정상회담에서도 거론됐으며 오부치 총리는 "여러 각도에서 검토하겠다"며 다소 신중한 자세를 보였다. 이후 니시다 마모루(西田司)자치상은 "적극 검토하겠다"고 일부나마 자세 전환 움직임을 보였다. 제1야당인 민주당과 신당평화(현 공명당) 등 야당은 지난 10월 관련 법안을 이미 국회에 제출했으며 한국 정부와의 관계 개선을 서두르고 있는 공산당도 선거권 뿐 아니라 피선거권도 인정하는 독자안을 마련중이다.

지자체의 움직임을 보면 11월초 현재 전국 3302개 지자체 중 1374개 의회가 참정권을 인정해 줘야 한다는 데 찬성하는 의견을 채택(채택율 41.6%)해 공감대가 확산되는 분위기다(도면 참조). 우리나라에는 제대로 알려져 있지 않지만, 이렇듯 지자체가 참정권 획득에 호감을 갖게 된 데에는 95년 일본 최고재판소(대법원)가 내린 판결이 큰 역할을 했다. 최고재판소는 오사카에 거주하는 재일한국인 2세 김정규씨 등 8명이 구(區)선거관리위원회를 상대로 낸

선거인명부 등록 요구 청구소송에서 다음과 같이 판결했다.

즉, "법률상 지방선거에 있어 선거권을 부여하는 조치를 강구하는 것은 헌법상 금지돼 있는 것이 아니다"며 지방참정권을 부여하는 입법조치가 위헌이 아님을 밝힌 것. 재판부는 그러나 "그러한 조치를 취하든 취하지 않든 그것은 오로지 나라의 입법정책에 관한 일이며 이러한 조치를 취하지 않는다고 해서 위헌의 문제를 일으키는 것은 아니다"며 정치적인 논의를 통해 문제를 해결하도록 촉구했다.

이후 지방참정권 논의는 사법부를 떠나 정치권으로 옮겨졌다. 그러나 무엇보다 여당인 자민당이 이에 심한 거부감을 갖고 있어 논의가 진전되지 않고 있다.

그러나 여기서부터 논의가 다소 복잡해진다. 우선 자민당이 마련한 보고서를 보면 △상호주의를 원칙으로 해야 한다 △국가의 기본에 관한 일이므로 헌법상 자리매김을 명확히 해야 한다며 신중하고도 충분한 논의가 필요하다는 입장이 강조되어 있다. 여기서 '상호주의'란 일본 정부가 제일 외국인 선거권을 인정하기 위해서는 상대방 정부도 같은 모양으로 그 나라에 거주하는 일본 국민에 대해 선거권을 인정해야 한다는 것.

따라서 한국 정부가 외국인의 지방참정권을 인정하지 않는 이상 재일한국인에 대한 지방참정권도 인정할 수 없다는 입장이다. 그러나 민주 공명 등 야당들은 제일 한국(조선)인 55만 명이 일제시대 또는 전쟁 중 일본으로 강제 연행된 결과 일본에 살게 됐으므로 상호주의를 적용해선 안된다고 주장한다.

둘째, '헌법상 자리매김'이란 부분은 좀 애매해 확실한 논거를 제시하기 곤란하다. 일본 헌법을 보면 15조에 "공무원을 선정 또는 파면하는 것은 '국민' 고유의 권리"라고 정해져 있으나 93조에는 "지방공공단체의 장(長), 그 의회의 의원 내지 법률에 정해진 기타 공무원은 그 지방공공단체의 '주민'이 선거한다"고 돼 있다.

즉 '국민'과 '주민'의 개념을 달리하고 있는 것이다. 자민당은 그럼에도 불구하고 선거에는 국적이 필요하다는 입장이다. 이에 반해 지방참정권을 인정해야 한다고 주장하는 이들은 "주민이라는 말은 외국인을 포함해 해석해야 한다"고 강조한다. 칼자루를 쥐고 있는 일본 정부(자치성 등)는 "선거에 참여하는 것은 공공의 의사형성에 간여하는 일에 해당하므로 (일본)국적이 절대적으로 필요하다"며 쉽게 물러서지 않을 태세다.

또한 조총련은 민단이 펼치고 있는 이 운동에 대해 "민족주체성을 말살하고 일본에 동화하려는 정책"이라며 맹렬하게 반대 운동을 전개하고 있다.

어쨌든 재일 외국인(한국인)에 대해 지방참정권을 인정해주는 법안이 국회에 상정된 것 자체가 큰 진전이라고 볼 수 있으며 앞으로 한국 정부와 국민의 지속적인 관심과 일본 정부의 결단이 이 문제를 푸는 열쇠가 될 게 분명하다.

윤상삼 / 동아일보 도쿄 특파원

동아일보 : 1999/03/20(토)

김대통령 「한국내 정주외국인에 참정권 검토」

김대중(金大中)대통령은 20일 "한국내 정주(定住)외국인에게 참정권을 부여하는 문제를 검토중"이라고 말했다.

김대통령은 이날 오전 오부치 게이조(小淵惠三)일본총리와 의 정상회담에서 재일동포에 대