

〈翻 訳〉

在日韓国人の法的地位

— 地方参政権を中心に —

金 尹 富 燦
 龍 澤 (訳)

目 次

- I 序 論
- II 在日韓国人の法的地位
 - 1. 在日韓国人の意義および問題の背景
 - 2. 「合意覚書」に伴う在日韓国人の法的地位
 - 3. 問題点および改善方向
- III 在日韓国人の地方参政権問題
 - 1. 序 説
 - 2. 在日韓国人の地方参政権獲得運動
 - 3. 外国人の参政権に関する国際法的問題
 - 4. 各国の国内法的動向
 - 5. 地方参政権についての日本の立場
- IV 結 論

I 序 論

在日韓国人¹⁾問題は、日本の不法な韓国支配から派生し、日韓の間で放置された宿題であると同時に、国際人権法上、外国人及び少数者 (minorities)²⁾の人権保護の次元から接近しなければならない問題でもある。在日韓国人の法的地位に関しては、1965年の日韓国交正常化のときに、「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定」(以下、「法的地位協定」と称する)が締結されたが、しかし、これによっても在日韓国人の日本国内での地位は根本的に改善されはしなかった。1991年には、日韓の外相の間で「日韓法的地位協定に基づく協議に関する覚書」(以下、「合意覚書」と称する)

が調印されることで、「法的地位協定」の問題点を補完する契機が設けられたが、在日韓国人の法的地位及び権益保護には依然として多くの問題点があると指摘されている実情である。

日本では一般的に憲法第3章が規定する基本的人権のうち、参政権、生存権、教育を受ける権利、勤労の権利は、日本国民の「固有の権利」とであると解釈されている。このような四つの権利は、日本国民の権利として最も核心的なものであるために、外国人には適用できないというのが日本政府の基本的方針であるといえることができる。したがって、「定住外国人としての在日韓国人」は、事実上、日本社会の構成員としての人生を生きていくほかない与件にもかかわらず、様々な面で日本国民に比べて差別待遇を受けているのである。³⁾

本稿では、定住外国人としての在日韓国人の法的地位及びその問題点に対して考察するものであるが、特に「地方参政権」の問題を中心に検討することにする。

Ⅱ 在日韓国人の法的地位

1. 在日韓国人の意義および問題の背景

本稿で「在日韓国人」というのは、過去の日本帝国主義の不法な支配の期間中に日本に渡って行き、現在、日本の管轄権に属する地域に居住している韓国人の血統を持った外国人及びその子孫を意味し、その国籍が「大韓民国」であるか「朝鮮」であるかを問わない。⁴⁾ 在日韓国人は、一般外国人に比べて、その存在の端緒が日本帝国主義の韓半島に対する不法な支配から始まっている点で歴史的特殊性を有している。⁵⁾ 日本帝国主義の土地調査事業によって土地の耕作権を失った農民たちが日本に移住し始めたが、その後、満州事変、日中戦争、そして太平洋戦争などを経て急増した在日韓国人の数は、一時は200万人を上回った。1945年の終戦以後、このうちの4分の3は韓国に帰還したが、4分の1に達する50万人余りは帰還輸送が終わった1946年12月以後も様々な事情で日本に残留するようになり、以後、事実上、日本社会の一員として定住するに至ったのである。⁶⁾

日本において「定住外国人」というのは、主にこのような在日韓国人を指し

示す用語であり、在日韓国人は代表的な定住外国人である⁷⁾。韓半島に対する不法な支配の期間は、少なくとも形式上では日本によって「日本臣民」としての地位を与えられていたにもかかわらず、在日韓国（朝鮮）人は様々な面で日本人とは異なった差別待遇を受けていた。そして、1952年4月28日に対日平和条約が発効するに伴い、日本はすべての在日韓国人を「外国人」と認めると宣言することで、在日韓国人の存在に対する自らの責任から目をそらしたまま、在日韓国人を単なる一般外国人と同一に取扱い始めたのである。このときから、差別を受けつつもそれなりに日本に居住していた韓国人たちに付与されていた参政権⁸⁾も、もはや認められなくなったし、特に在日韓国人の居住資格に関連して、様々な不便と不安定性がもたらされることになった。

在日韓国人の法的地位問題については、その後、1965年に法的地位協定⁹⁾が締結されることで、協定永住権が保障されるなど、ある程度改善されはした。しかし、このような協定によって在日韓国人の法的地位を根本的に改善させることはできなかったというのが事実である。そのために在日韓国人に対する差別待遇問題は継続して提起され、日韓両国間の外交問題に発展する場合も一度や二度ではなかった。1981年に日本の「難民の地位に関する協約」（Convention Relating to the Status of Refugees、しばしば「難民条約」といわれる）の批准を契機に、出入国管理における規制が多少緩和され、児童扶養手当などの受給資格者の国籍要件が撤廃されることで関連する社会保障制度が在日韓国人にも適用されることになった¹⁰⁾。これによって在日韓国人の法的地位はある程度安定するようになった側面もあった。

しかし、協定永住権の限界、強制退去問題、指紋押捺問題、教育及び雇用に関連した差別待遇などは依然として未解決の課題として残っていた。このような「1991年問題」¹¹⁾を解決して法的地位協定の内容を補完するとの目標を抱いて、韓国政府は日本との交渉を進めた。その結果、1991年1月に「合意覚書」が採択され、現在、在日韓国人の法的地位の重要事項は法的地位協定ではなく、合意覚書によって規律されているのである¹²⁾。

2. 「合意覚書」に伴う在日韓国人の法的地位¹³⁾

1991年の合意覚書は、法的拘束力を有する条約ではなく、典型的な「紳士協

定」(gentle's agreement)としての性格を持ったものであった。しかし、日本は、この合意覚書の履行のための後続措置に直ちに着手した。法律事項の履行のために出入国管理特別法と外国人登録法を制定する一方、その他の部分については、その履行に関して一線の行政機関に対して行政指導を行った。

1) 出入国管理特別法の制定

合意覚書の実践のために、1991年4月26日に日本の国会は出入国管理特別法¹⁴⁾を制定した。これは、同年5月10日法律第71号として公布され、11月1日から施行された。この法律によって、1952年の対日平和条約の発効以降、複雑に区分された旧植民地(日本帝国主義の不法な支配下に置かれていた国家)出身の在日韓国人と在日台湾人及びそれらの子孫の法的地位が一元化¹⁵⁾され、また、過去の法的地位協定に伴ういわゆる協定永住権制度がなくなったのである。新しく制定された出入国管理特別法の主要内容は次のとおりである。

(i) 特別永住権の付与

終戦以前から日本に居住して対日平和条約の発効と同時に日本国籍を喪失した旧植民地出身者及びそれらの日本で出生した子孫で、この法律の施行のときにも継続して日本に居住していた者は、一律に「特別永住権」が付与された。その対象者は、既存の協定永住権者、法126号者(「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律」は、長い題名のために法126号と略称され、別に法律でその者の在留資格及び在留期間が定められるまで、引き続き在留資格を有することなく在留することができるとされた)、一般永住(特例永住)者などを中心に約65万人であった。彼らに対して、日本政府は別途の申請を待つことなく、既存の外国人登録の記録を基に彼らの日本居住歴を把握して自動的に特別永住権を付与したのである。

(ii) 退去強制事由の制限

この法律によって特別永住権を付与された者は、次の場合に限って退去強制が実施されることになっている。すなわち、①日本の刑法第2編第2章(内乱に関する罪)、第3章(外患に関する罪)の罪を犯して禁錮以上の刑に処された者。ただし、内乱罪で執行猶予を受けた者、または付和雷同した者などの単純な暴動関与者は除外。②日本の刑法第2編第4章の国交に関する罪により禁錮以上

の刑を受けた者。③外国の元首、外交使節または公館に対する犯罪行為により禁錮以上の刑に処された者で、法務大臣がその犯罪行為によって日本の外交上重大な利益が侵害されたと認めた者。特に、この場合には、法務大臣が外務大臣と協議をする。④無期または7年以上の懲役または禁錮に処された者で、法務大臣がその犯罪行為が日本の重大な利益を侵害したと認めた者、¹⁶⁾ に対してのみ退去強制を適用することができる。

(iii) 再入国許可期間の延長

日本に居住する一般外国人が再び帰還する目的で一時出国をする場合には1年以内の期間で再入国許可を受けることができ、これはさらに1年以内（合計2年以内）の間で在外公館で延長することができる。しかし、この法律による特別永住権者は、一般外国人とは異なり、本来の再入国許可期間を4年に延ばした。したがって、日本を出国した特別永住権者は、1年以内に限って在外公館で延長できる期間を併せると、合計5年間継続して外国に在留することができるようになった。また、再入国許可を受けて出国した特別永住権者が日本に帰還する場合の「上陸審査」は一般外国人とは異なり、旅券の有効性の如何だけを審査するようにして、出入国管理法上のその他の上陸拒否事由の該当性の如何は審査し得ないように規定した。

2) 外国人登録法の改正

外国人登録法の分野での合意覚書の履行のための後続措置は、出入国管理法の分野よりも一歩遅れて進行した。合意覚書も、指紋押捺制度に代替される手段を準備するために2年間の準備期間を認めていた。合意覚書の内容を実践するための外国人登録法改正法律は、1992年6月1日に公布されて、1993年1月8日から施行された。新法によって特別永住権者に対しては指紋押捺を廃止して、代わりに本人確認のための制度として署名及び家族登録制が新設された。すなわち、外国人登録時に本人に関する各種の人的事項のほかに世帯主、配偶者、両親の人的事項及び外国人世帯主である場合にはその世帯構成員の人的事項を本人の「外国人登録原票」に同時に記載するようにした。これによって、在日韓国人に対する指紋押捺制度は廃止されたが、外国人登録法の分野での一つの改正要求事項であった外国人登録証の常時携帯義務は継続された。

日本政府は、在日韓国人の立場に配慮して、常識的で弾力的な運営を約束したし、警察は1980年代後半から常時携帯の概念を大幅に緩和して適用しているという。しかし、外国人登録証携帯義務に対する規制が相当に緩和されたにもかかわらず、常時携帯義務それ自体が廃止されなかったことは問題である。

3) 教育問題

日本政府は、1965年12月18日付の文部省事務次官通達（文初財464号¹⁷⁾）を通じて、在日韓国人学校や特別学級の設置を禁止して、教科課程における在日韓国人に対する特別編成を抑制する政策を施行してきた。このため、民族学校の設置と民族教育の実施には多くの困難があった。しかし、1991年の合意覚書では、今後は日本政府が在日韓国人に対して正規の授業以外の民族教育の実施のために配慮すべきことと在日韓国人の子女に対しても‘就学案内書’を発送するように指導することを約束した。そして、1991年1月30日に日本文部省は合意覚書の履行に関する新たな通達¹⁸⁾を全国の各教育委員会に発した。

その内容は、第一に、教科課程において在日韓国人に対する特別な編成を抑制する内容の1965年12月18日付文初財464号通知は正規の教育過程に限ったことであり、在日韓国人学生に対して課外で韓国語や韓国文化などの学習の機会を提供することまで規制するものではないとして、過去の解釈を変更した。第二に、各教育委員会は、公立義務教育学校への就学を望む韓国人適齢期児童の保護者に対して‘就学案内書’を発送するように指示した。第三に、以上の措置は日本に居住するすべての外国人に対して実施するようにとの方針を明らかにした。

4) 公立学校教師採用

合意覚書に従い日本政府は、在日韓国人にも公立学校教員採用の門戸を開放することを約束したが、これには「公務員任用に関する国籍による合理的な差異をふまえた日本国政府の法的見解を前提」とするという条件が付されていた。日本における各公立学校教員の採用問題は、原則的に各自治体で決定すべき事項である。日本政府はひとまず合意覚書の内容を実践するために、文部省が1991年3月22日各都道府県及び指定都市の教育委員会に「在日韓国人など日本国籍

を有しない者の公立学校の教員への任用について」という通知を発した。その内容の要旨は、1992年に採用予定の各公立小学校、中学校、高等学校、盲啞学校、聾啞学校、養護学校、幼稚園の教員任用選抜試験からは在日韓国人などの外国人の受験を認めて、合格した者に対しは任用期間の制限のない‘常勤講師’として任命することができるように措置を講じて、常勤講師の待遇は日韓両国間の合意の趣旨を生かして正規の教師である‘教諭’との差がないようにするというものであった。これによって、これまで幾度も物議をかもしてきた日本の公立学校の教員採用試験からの在日韓国人の排除の措置は公式に解除された。

ただし、問題は日本政府が外国人教員の資格を正規の教師ではない‘常勤講師’に制限していることである。‘常勤講師’は、長期間勤続しても管理職に任用され得ないという限界を有している。管理職は公権力を行使する職であるので、公務員に関する法理上、外国人は不可であるというのが日本政府の立場である。合意覚書自体に在日韓国人教員の資格を‘常勤講師’とするという明文規定はない。しかし、日本政府は、「公務員任用に関する『国籍による合理的な差異』をふまえた日本国政府の法的見解を前提」とするとの合意覚書の文言は、すなわちこれまで日本政府がとってきた公務員に関する『当然の法理』を意味するものであるので、合意覚書に同意した韓国政府も在日韓国人が教諭として任用され得ないという点を認めたものであると主張している。

5) 地方自治体の公務員採用上の問題

地方公務員の門戸開放に対する合意覚書の内容も非常に曖昧になっている。すなわち、合意覚書は、「公務員任用に関する国籍による合理的な差異をふまえた日本国政府の法的見解を前提としつつ、採用機会の拡大が図られるよう地方公共団体を指導していく」と規定しているのである。この条文の解釈において、日本政府は「国籍による合理的な差異をふまえた日本国政府の法的見解を前提」とするということに重点を置いており、韓国政府は「採用機会の拡大が図られるように地方公共団体を指導していく」という表現に重点を置いている。

合意覚書の妥結直後である1991年1月20日に、日本の自治省は全国都道府県総務部長会議を招集して合意覚書の趣旨を説明した。自治省は「国籍による合理的な差異」とは、以前から適用されていた公務員に関する「当然の法理」の

単なる別の表現に過ぎないと解した。採用拡大とは、そのような範囲内での問題であり、したがって、外国人の一般事務職に対する門戸開放は適切でなく、ただ医師、医療技師、栄養士、保母等のような専門職の場合には問題がないという態度である。このような日本の立場は、韓国側の当初の期待とは大きな差がある。そこで、1991年12月6日に開催された日韓両国のアジア局長会議で、韓国は日本側が解釈する「当然の法理」を受諾したことはないとして、一般事務職であっても国籍による差別が正当化されてはならないと主張した。

合意覚書以後の実態を見れば、在日韓国人の地方公務員就任への門戸は徐々に開放されているのが事実である。¹⁹⁾しかし、いまだ多くの地域では完全な開放は拒否しており、管理職への昇進についても否定的である。ただ、これに関連して、日本の司法府は多少開放的で弾力的な立場を有しているものと見られる。²⁰⁾

6) 地方参政権問題

これに関しては、章を改めて詳細に論じることにする。

3. 問題点および改善方向

日本政府は、外国人（在日韓国人）に対して社会保障制度と私法上の権利はある程度認める政策を採っている反面、公法上の権利に関しては外国人登録法に違反すれば退去を強制できるように国内在留を制限しており、参政権と教育・労働に対する権利も十分には保障しないでいる。したがって、次のような幾つかの点に重点を置いて在日韓国人の法的地位改善のために努力する必要があると思われる。

まず第一に、日本政府においては、法制度の柔軟な運営を通して差別待遇を緩和すると明らかにしているが、在日韓国人のより安定した法的地位確保のためには‘外国人登録証常時携帯義務’と‘再入国許可制度’が廃止されるように努力する必要がある。第二に、民族学校や民族学級の設置及び民族教育に対する各地域教育委員会と政府次元の支援がより多くなされ得るように制度化して、公立学校教師と地方公務員の採用時に適用されている「国籍による合理的な差異」と「日本政府の法的見解」が新たな差別の根拠として援用されないようにする必要がある。これを通じて、公立学校教員採用時に在日韓国人が常勤

講師でなく正規教師として採用されるようにすべきであり、地方公務員に採用される在日韓国人が専門職だけでなく一般事務職にも進出できる機会を保障し、また継続して拡大できるようにしなければならない。第三に、戦後処理及び社会保障と関連して、援護関係法上の国籍条項を撤廃して、国民年金法の適用対象から除外されている無年金障害者及び高齢者に対して日本人と同等な待遇がなされるようにする必要がある。そして、第四に、地方参政権の制度的保障を通じて、在日韓国人が日本社会の能動的な構成員としての法的地位を確保できるようにしなければならないであろう。

Ⅲ 在日韓国人の地方参政権問題

1. 序説

国家において形成され行使される権力の正当性と合法性の保障は、その国家構成員である国民の同意に基づくが、この同意は通常、政治的自由と参政権の保障を通じてなされるという。このような原理は、一般的に国民主権理論として説明されてきた²¹⁾し、外国人に対して政治活動の自由と参政権を拒否するための根拠として援用されてきたのが事実である²²⁾。しかし、現代人権思想及び人権法の発達は、内外人の区別を最小化させており、可能な限り外国人にも内国人と同等の待遇及び権利を保障するように要求している。このような趨勢は、政治的自由と参政権についても、制限的ではあれ徐々に現れている。西欧の国家を中心に、一定期間以上自国に居住した外国人に地方自治体における選挙権を付与する趨勢が近時広がっているのである。このような地方参政権の認定は、地方自治体の運営主体は、「国民」(nationals)というよりも実際にそこで継続的に居住している「住民」(residents、inhabitants)であり、住民としての利害関係という側面においては個人の「国籍」が決定的な重要性を持ち得ないという事実が認識されていることを意味するのである。

現在、在日韓国人社会では地方自治体選挙への参政権を要求する運動が活発に展開されている。このような地方参政権獲得運動は、主に在日本大韓民国民団(以下「民団」と略称する)を中心に推進されている。

2. 在日韓国人の地方参政権獲得運動

1) 地方参政権獲得運動の展開²³⁾

1970年代中盤から一部の知識人たちを中心に、在日韓国人に対する差別解消方案の一つとして、日本の地方自治体における参政権獲得運動を展開しようという提議がなされ始めた。1975年9月に北九州の市民団体が北九州市に対してこの問題についての公開質問書を提出したのを嚆矢に、1976年7月には韓国大阪青年会議所認准5周年記念会議で徐龍達教授が地方自治体選挙権の獲得と類似した提案をした。この他にも、1976年9月に福岡の崔昌華牧師が地方参政権を要求する書簡を県知事に提出した。

選挙権の問題は1980年代中盤を過ぎると、再び論じられるようになった。1986年には大阪に居住する在日韓国人たちの一団が地方選挙権を要求する請願を提出した。1987年1月の「民族差別と闘う連絡協議会」(民闘連)の全国代表者会議でもこの問題が提起され、1988年10月に民闘連第14回全国交流集会で提示された「在日旧植民地出身者に関する戦後補償及び人権保障法(草案)」では、5年以上の居住者に地方自治体参政権を付与するように要求した。

1991年1月に妥結した在日同胞の子孫の法的地位に関する交渉過程においても、韓国政府は在日韓国人に対して地方選挙権を認めるように要求した。1988年12月から始まった日韓両国の高位実務者会談では、韓国は、在日韓国人に対する地方自治体の参政権の付与を主要な要求事項の一つとして主張したのである。

2) 民団と朝総連の立場

地方参政権の問題について、民団は、各支部別に該当地域の地方自治体に対して選挙権を認めるよう請願運動を展開し、民団本部も日本政府を相手に立法²⁴⁾化を要求するなど非常に積極的に行動している。民団は、在日韓国人に対する地方参政権の付与を日本の国際化と民主主義の問題と見なすと同時に、国際法的次元での少数者の保護及び内外国人平等主義に立脚した永住外国人の基本的人権の保障の問題として接近している。そして、日本は戦後処理の次元からも日本社会の構成員として根を下ろしている在日韓国人に対する人権保障に努力すべきであり、特に地方参政権の付与に関心を払わなければならないという立

場に立っている²⁵⁾。

これと対照的に、在日本朝鮮人総連合会（以下、「朝総連」と略称する）は、地方参政権問題に対して非常に否定的な態度をとっている。朝総連側は、参政権獲得運動は在日韓国人をいずれ日本社会に同化される運命と見る韓国当局の「棄民政策」の一つの側面であると主張している。在日韓国人社会の緊急の問題は、祖国愛と民族意識の確立、そして民族差別の解消であるが、日本での参政権獲得は在日同胞の日本への同化と帰化を促進させて、同胞社会を分裂させ、窮極的には同胞社会の存立を脅かす反民族的犯罪である²⁶⁾という。このような在日同胞団体の見解の差異は、在日韓国人の今後の位置づけに関して、日本国内の定住外国人として生活するという立場と、窮極的には祖国への帰還を標榜している立場との差異に由来するのである。特に朝総連としては、日本の国内政治の波紋が朝総連の組織内部に押し寄せれば、組織員を政治的に北朝鮮に隷属させることが難しくなり、これは窮極的には組織基盤の根底を脅かすであろうと憂慮²⁷⁾している。しかし、このような朝総連幹部の意志とは異なって、一般の在日韓国人たちを対象にした世論調査の結果は、民団系と朝総連系の違いはなく、地方参政権獲得運動を幅広く支持していることが明らかになっている²⁸⁾。

3. 外国人の参政権に関する国際法的問題

1) 外国人の待遇及び権利に関する国際法原則

すべての国家は、外国人の出入国に関連して裁量権を有しているが、自身の領域内において在留を許している外国人には、一定の待遇と保護を付与しなければならぬ国際法上の義務を負う²⁹⁾。各国は、「国際標準主義」(international minimum standard) または「国内標準主義」(standard of national treatment) などの原則に従い、国内在留外国人に対する待遇及びその権利義務の基準を設定している³⁰⁾。特に国際人権法の発達に伴い、各国はその管轄下にあるすべての個人（外国人等のすべての少数者を含む）に対して、差別することなく一定の水準の権利を保障するように要求されている。しかし、大部分の国際法学者たちは、外国人に対して絶対的に内国人と同等の権利を保障しなければならないと見るものではない³¹⁾。一般的に、生存権的基本権と参政権などは、外国人に対しては認められないと見ているのが事実である³²⁾。

これに従い、外国人に対して参政権を認めないことは国際法が禁止している「差別待遇」に該当しないという立場が永らく説得力を持ち続けた。すなわち、国籍 (nationality) を根拠として外国人に参政権を認めない場合にも、これは「合理的な差別の根拠」を有しているものと見なされてきたのである。このような立場は、文面上で見れば、各種の人権条約³³⁾などにそのまま反映されていると解釈されてきたのも事実である。まず「世界人権宣言」³⁴⁾2条は、許されない差別の基礎として、人種、肌の色、性、言語、宗教、政治的見解、民族的・社会的出身、財産、出生身分などを列挙しながらも、「国籍」³⁵⁾を除外している。この点を挙げて、まさに国籍を根拠として、内外人を差別することは許されていると説明しているのである。そして、内外人平等主義に立脚して権利 (人権) の主体を「すべての者」 (everyone) と規定している、このような諸々の人権関連条約なども参政権 (political rights) に対しては「市民」 (citizen)³⁷⁾と関連してのみ規定しているという点を挙げて、外国人の参政権は保障されないと解釈しているのである。³⁸⁾

しかし、許されない差別の基礎として国籍が列挙されていないからといって、国籍を理由とする差別待遇が積極的に許されていると見ることはできないし、条約の条文が、ある権利が専ら「国民」や「市民」に限って認められると積極的に規定している場合を除いては、そのような権利は外国人にも適用されると見なければならない。参政権の場合にも、多くの人権関連条約は個人が「自国内で」 (in his country) 参政権を享有するものと規定しているが、この場合その「国家」 (country) を必ず「国籍国」と解さなければならないという根拠はないのである。「自国内で」の解釈と関連して、国籍を基準とせずに、家族関係、居住の持続性、経済活動などを基準としてより「実質的な真正連結関係 (substantial real connections) を有している国家内で」個人の参政権が許されると解釈することもできるのである。³⁹⁾また、参政権が「市民」に認められるという規定があっても、これは国家は少なくとも自らの市民に対しては参政権を保障しなければならないという意味であって、外国人に対しては参政権を許さないという意味に解釈してはならないのである。したがって、外国人に参政権を付与しないとの明示的な規定がないからには、いかなる国家であれ、裁量によって外国人に参政権を付与することはいくらかでも可能であると見なければ

ならない。⁴⁰⁾

2) 国際化・地方化時代の基本的人権の享有主体: 「国民」から「住民」へ
国際化・世界化・地方化の時代に入った今日、従来のように「国籍」(nationality) という観念的基準に基づいて法的待遇を付与することは、場合によっては不自然で問題があるという認識が次第に広がっている。反面で、社会構成員としての「居住」(residence) の可否を基準として法的待遇を付与することがより自然で現実的であるという見解に対する社会的承認が形成されている。⁴¹⁾ また、今日、国家の観念が少なくとも法律関係を説明する正当化根拠として漸次その優越的・排他的地位を喪失して、「人間性」(humanity) に基づく人権観念が個人に対する諸権利の保障根拠として強調されている。さらに、社会共同体の一員として国家領域内に居住する外国人たちが多くの数を占める今日の状況、すなわち「住民=国民+定住外国人」という状況では、「国民=住民」という等式を事実上の前提として権利・利益の享有主体を考えることは、理念上でも現実的にもその妥当性を著しく減少させるようになった。理念の観点から見れば外国人も同じ人間であり、現実の観点から見れば定住外国人も住民であることは間違いのないためである。国籍のみを基準にした権利利益の享有資格⁴²⁾の決定は、したがってその擬制的性格をさらけ出していると思われる。

「社会構成員性」を外国人に対する人権保障論の基準にする根拠は、同一の寄与と負担があるところには、同一の権利と利益がなければならないという衡平(equity)の観念にあるが、それが今日特に重要な意味を持つようになったのは、人種、性、宗教、民族的・社会的出身など、様々な分野に共通に適用されている「非差別規範」の一環を構成しているためである。今日、非差別規範の急速な発達は、一方では近代を貫く全世界的規模の植民地体制の崩壊という現代世界の構造変動と深く関連している。このような変動は、「植民主義」(colonialism) と人種及び民族的差別がもはや許されないとの方向への展開を加速化させてきた。他の一方では、このような動きは、国際人権法及び人権思想の発達に伴い、性、言語、国籍などの基準による差別に反対する「少数者の権利保障運動」⁴³⁾の根拠を確立させる結果をもたらした。

したがって、今日憲法や個別法令の条文を解釈するにおいては当然にこのよ

うな一般的規範意識を前提としなければならず、特に外国人の権利に関しては、「国民性」と併せて「社会構成員性」を重要な解釈基準として適用しなければならないのである。⁴⁴⁾ いまや、社会構成員性は、共同体一般の権利関係の確定基準であるといえることができる。したがって、具体的な法令の解釈に関して、それ以外の基準によって享有主体を確定すべき特別な必要性や正当性がない限りは、権利関係は原則的に「社会構成員性」の基準によってその適用及び享有主体が決定されなければならないのである。このような原則は、法文上に国籍要件が規定されていない場合に、一般的に妥当すると思われる。そして、国籍要件が規定されている場合にも漸次、できるだけ権利享有主体としての「国民」は「住民」として解釈すべきであって、このように解釈しない場合には憲法や人権関連条約の「非差別原則」に反するのではないのかという観点から再検討しなければならないと思われる。⁴⁵⁾ 特に今日、地方自治の観点から地域社会の住民たちがその主体を構成しているという点を考慮するとき、定住外国人が生活の実体において国民と同一の立場にある以上、生活一般及び法律関係において定住外国人をその「外国人性」を根拠として差別待遇することは、明確に「地方自治の本旨」に反すると解される。⁴⁶⁾

4. 各国の国内法的動向

今日、国家と国家の間で人・商品・情報の移動と交流が活発になって、多様な部門で伝統的な国民国家体制に変化が招来しているということは事実である。特に、参政権問題に関する国家の態度においても、制限的な範囲ではあるが認識及び実践において重大な変化が起こっていることに注目する必要がある。それは、特に第2次大戦以後に発達し始めた国際人権法の要請による内外人平等主義によって、国家の政策が国籍による差別待遇を緩和したり除去したりする方向へと変化しているということである。⁴⁷⁾

1) ヨーロッパ国家の場合

国際人権法の次元で外国人に対する差別なき権利保障を要求する流れが有力に現れており、また、世界化・地方化に伴う「住民」の重要性が強調されているにもかかわらず、国内在留の外国人に中央及び地方次元の参政権をすべて認

めている国家はいまだ現れていない⁴⁸⁾。しかし、英連邦内の国家 (Commonwealth Countries) やポルトガル語常用国家の間では部分的に中央及び地方次元の参政権が外国人にも認められていることを知ることができる。現在、ヨーロッパでの外国人に対する参政権付与の状況を見れば、第一に、英連邦に属する国家の間で英連邦の国家の国籍を有している外国人に中央及び地方におけるすべての参政権を認めている場合⁴⁹⁾、第二に、スウェーデン、ノルウェー、デンマークのように、定住外国人に地方参政権を認めている場合⁵⁰⁾、第三に、ヨーロッパ連合 (EU) 会員国の間で相互主義の下に6週以上国内に居住している他のEU会員国の国民に対して地方参政権を付与している場合に類型化することができる⁵¹⁾。特にEUの市民は、その国籍とは関係なしに自身の住所地があるすべての会員国において参政権を行使することができるようになっている。EUにおいて外国人に対する地方参政権の認定は、ヨーロッパ諸国の政治統合と共同繁栄のための重要な土台と見なされている⁵²⁾。

2) 大韓民国の場合

大韓民国憲法24条及び25条は、選挙権及び公務就任権などの参政権が「国民」に対して認められると規定している。これに従い、韓国の憲法学者たちは、参政権は「国民の権利」であるために外国人に対して認めることはできないという立場を堅持している⁵³⁾。公職選挙及び選挙不正防止法15条及び17条は「国民」が大統領、国会議員、地方議会議員、そして地方自治体の長に対する選挙権を有すると規定している。もちろんここで「国民」とは、大韓民国国籍を保有している人を意味するものと解釈されている。

しかし最近に至っては、学者たちの中には、様々な国で定住外国人に対して地方自治体における選挙権が認められる傾向があるという事実を挙げながら、多少柔軟な態度を見せる場合もあることを知ることができる⁵⁴⁾。そして、政府も、国内に長期的に居住している定住外国人に対して近い将来、地方参政権を付与することにしたという方針を明らかにしたことがある。1999年9月8日、当時の行政自治部は2002年から国内に5年以上居住する20歳以上の外国人に地方議会議員と地方自治体の長に対する選挙権を付与するために関連部署との実務検討作業に入ったと発表した。外国人に対する地方選挙権の付与は、一部のヨー

ロッパ国家を除いてはその事例がほとんどないものであり、韓国の国際化、開放化のための画期的な契機であると同時に、相互主義に立脚して日本に対して在日韓国人に地方参政権を付与するよう要求するにおいて相当な効果を上げ得る措置である⁵⁵⁾と評価できると思われる。

5. 地方参政権についての日本の立場

1991年に締結された合意覚書は、在日韓国人の地方参政権問題について、「大韓民国政府より要望が表明された」とのみ記されるにとどまった。当時、合意覚書のための交渉の過程で、日本は外国人に対する地方自治体の次元での参政権の付与が憲法15条に違背するので不可能であるという立場だった。

1) 法律的検討

日本の学界の動向を見れば、外国人の選挙権（参政権）に対しての様々な立場が提示されていることを知ることができる。第一に、現行憲法上、中央レベルであれ地方レベルであれ、いかなる選挙においても外国人の選挙への参加は不可能であるという立場⁵⁶⁾、第二に、現行憲法上、中央選挙は不可能であるが、関係法さえ改正すれば地方選挙権は外国人に付与することができるという立場⁵⁷⁾、第三に、関係法さえ改正すれば、現行憲法上でも外国人が中央及び地方選挙のすべてに参加することができるという立場⁵⁸⁾などがそれである。これまでは大部分の学者たちは第一の立場をとってきた。

外国人に対する地方自治体の選挙権付与が現行憲法上で可能であるか否かに関して相反する立場を対応させてみれば、次のとおりである。まず‘不可能論’の立場は、次のとおりである。現行憲法上、国会議員選挙権（15条）と地方議会選挙権（93条2項）は、すべて1条の国民主権主義から直接に派生した権利であり、したがってここでの‘国民’とは、すなわち日本国民に限定されるのである。確かに、憲法の地方自治条項にはその主体は‘住民’となっているが、憲法15条1項の‘国民’と93条2項の‘住民’は、‘全体と部分の関係’にあつて、その差異は地域の広狭にあるに過ぎない。したがって、地方自治条項上の‘住民’に外国人が含まれると解釈することはできないという⁵⁹⁾。

これに反して、‘可能論’の立場は次のとおりである。まず、一つは、日本憲

法93条2項の「住民」が日本国民を意味するとしても、その本質は日本国民の地方自治体の参政権を保障するという意味であって、これを通じて外国人の地方参政権が絶対的に排除されるものと解釈することはできないという見解がある。したがって、憲法上、外国人の地方参政権が禁止されてはおらず、そうかといって明示的に付与されているものでもないために、外国人の地方参政権の認否は国会の立法裁量に属すると解さなければならないというのである。もう一つの見解は、憲法93条の地方自治条項はその主体を「住民」と規定しており、ここでの「住民」とは、「地方自治体を構成する者、すなわちその区域内に住所を有する者」を指すのであるから、文理解釈をするときには、93条の「住民」の範疇から外国人が除外されるものではないと見るべきであるという立場である。すなわち、憲法15条1項の国会議員選挙条項が国民主権原理（憲法1条）から派生するとしても、92条の地方自治条項から派生する内容である93条2項は、できるだけ地方自治の本旨に適合するように解釈するべきであり、70万を超える定住外国人を地方自治体の選挙から無条件に排除することは地方自治の基本趣旨にもとるので、外国人の地方選挙権は現行憲法93条2項の保障対象に含まれると解するのである。⁶⁰⁾

2) 司法府の立場

一方、日本の司法府には外国人参政権問題に関して、1989年以来、何件かの訴訟が提起されたことがあり、裁判所はこれに関して注目すべき立場を表明している。もちろん現在まで原告勝訴が確定した判決はないが、1995年2月28日に日本の最高裁判所は在日韓国人金正圭らの提訴に関連して、次のような法解釈を提示したのである。

「憲法第8章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、

法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと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かかわる事柄であって、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。」

このような法解釈は、外国人に対する地方選挙権の付与は憲法上禁止されて不可能であるという従来の日本政府及び一部の学者たちの立場とは相反して、地方参政権問題は単に「立法政策」の問題であって、選挙関係法を改正さえすれば現行憲法下であつてもいくらかでも認めることができるということを確認したものである。この判決は、在日韓国人の地方参政権獲得運動の展開において、政府側の「違憲であつて不可能である」との立場を弱化させる大きな成果をもたらした。⁶¹⁾そしてこの判決は、「法律的または民主主義の理念的問題」として扱われてきた定住外国人の地方参政権問題が、単なる「政治的・政策的問題」へと転換される契機になったのである。⁶²⁾

3) 地方議会及び中央政界の動向

裁判所の判決以後、当時の社会党所属の村山総理が、外国人に対する地方参政権付与に対する支持を表明したし、野中自治大臣も最高裁判所の見解を尊重する立場から前向きに検討することを示唆したのである。⁶³⁾在日韓国人の地方参政権要求に対する日本社会の反応として特に注目すべき事項は、1993年の下半期から多くの地方自治体の議会で定住外国人に対する選挙権（参政権）を認めるべきであるとの決議案の採択が相次いでいるという点である。これらの決議案の内容は、定住外国人はすでに地域社会の構成員になっていて、日本人と同じく納税義務を負担しているにもかかわらず選挙権を認められないでいることは間違いであり、これらの居住実態や地域社会への貢献度を参酌して、地方政治への参加についての門戸を開放しようというものである。2002年7月22日現在、在日韓国民団中央国際局の調査によれば、日本の47都道府県の3302に達する全自治体のうちで、肯定的な地方参政権意見書を採択した自治体の数は1503であり、その比率は45.51%に達するとい⁶⁴⁾う。

一方、日本の国会でも、1998年当時野党であつた新党平和・改革派（現在の公

明党)と民主党が共同提案して国会史上最初の「定住外国人に対する地方公共団体の議会及び長の選挙権の付与に関する法律(案)」を提出したし、同じ時期に共産党も「永住外国人に対する地方公共団体の議員及び長の選挙権及び被選挙権に関する法律(案)」⁶⁵⁾を提出することでもって、定住外国人の地方参政権に対する関心を見せ始めた。野党側から提出された法律案は、すべて衆議院選挙法特別委員会の審議に入ることに失敗した。しかし、野党内だけで止まっていた地方参政権の立法化の動きは、1999年に公明党が連立政権に参加したのを契機として、与党内においても推進され始めた。その年の10月に連立政権を構成していた自民・自由・公明の3党が、定住外国人に地方参政権を付与する法律を制定することに合意したのである。2000年1月に党内の慎重論のために自民党が抜けたまま、公明党と自由党が共同で衆議院に「定住外国人に対する地方公共団体の議会及び長の選挙権の付与に関する法律(案)」を提出したし、その年の7月4日には公明党と自由党の後身である保守党が再び法律案を提出するに至った。⁶⁶⁾

しかし、この法律案は2001年5月9日に自民党の反対によって継続審議の議題として処理されることで、その審議及び通過が後回しにされることになった。これによって、在日韓国人を中心とする定住外国人に対して地方参政権を付与する法律は、その制定が相当困難であるとの展望も出て⁶⁷⁾いる。

IV 結 論

21世紀に入った今日は、国際化・世界化・地方化の時代であるといわれる。国際化・世界化は自分と異なる他人の存在を認めて尊重するところから出発する。日本が自身の内部において地域社会の構成員として存在している定住外国人を無視し仲間として包容することを拒否するならば、日本の国際化・世界化ははるかに遠い課題になるであろう。今日すべての国家は、民主的共同体を標榜している。民主的共同体は、すべての共同体構成員が政治的自由と参政権を享有しながら共同体の意思決定と政策過程に参加することができるように保障⁶⁸⁾されることを前提としている。

20世紀中盤以後に発展し始めた国際人権法は、いかなる国家・社会において

も、その中で居住しているすべての構成員の基本的人権が可能な限りあらゆる水準において十分に保障されることを要請している。地方化の時代を迎えて、特に地方住民としての外国人の権利が地域社会の次元でより具体的に実現され得るようにすることが重要であると指摘されている。このことは、地方化の時代においては国籍を基礎とする「国民」ではなく、生活を基礎とする「住民」が重要であるということを述べてくれるのである。

これまでの日本政府の在日韓国人政策は、基本的に‘同化政策’⁶⁹⁾ということができる。解放前には日韓併合を掲げて韓国人に日本国籍を強制的に適用したし、解放後には一方的にその国籍を喪失させて単なる一般外国人として差別待遇を継続してきた。在日韓国人政策が補完されて在日韓国人の法的地位が漸次改善されてきたということを否認することはできないが、今でも依然として日本政府は在日韓国人に対して、就職や社会保障などで差別待遇を受けたくなければ韓国への帰国か日本への帰化のうちのいずれか一つを選択するように事実上強要している。また、日本政府は帰化要件を緩和して日本国籍の取得を容易にした国籍法の改正⁷⁰⁾によって、多くの在日韓国人が日本に同化されるようにしており、これは在日韓国人社会の規模を急激に縮小させる結果を招いている。このような状況は、韓国の代表的な海外僑胞集団である在日韓国人社会の維持を脅かす根本的な要因として作用しているのが事実である。

しかし、日本社会の少数者集団である在日韓国人は、国際人権法によって日本社会に同化されることなく自らの文化及びアイデンティティを維持することのできる権利を有しており、多数者に対して平等な待遇及び寛容を要求することもできる。このような‘少数者の権利’⁷¹⁾ (minority right) にもかかわらず、‘追放と同化政策’⁷²⁾に基づいて少数者集団である在日韓国人に対して施行されてきた日本の差別的な少数者政策は、特に国際社会における日本の地位が次第に向上するに従い国際人権法的観点から多くの批判に直面するようになった。

定住外国人としての在日韓国人に、各地方の‘住民’であると同時に‘人間’としての地位を基礎として、生活に関連した基本的な権利が与えられるようにすることが国際人権法の要請であり、国際化・世界化の時代に民主的共同体を指向する日本の国家的責務であると見る。特に‘在日韓国人問題’という歴史的特殊性に照らして、日本がもっと積極的にその認識と解決に乗り出さなけれ

ばならない課題である。日本はその間、在日韓国人の人権改善のために主導的に政策を施行したことがほとんどなかったという点に留意する必要がある。これは、今日、国際社会のリーダーを自任している日本の‘人権哲学の貧困’を見せるものである。国民国家の主権的行為と国益のみを強調して日本帝国主義時代に強制的に‘帝国臣民’にした在日韓国人に対する賠償次元からも、参政権問題を含めた在日韓国人の法的地位改善に対する日本のより積極的な努力が要請されると見る。⁷³⁾

一国の経済・社会・文化の発展に定住外国人が大きく貢献している今日、日本は定住外国人の人権保障の次元から、特に人間の自律性と尊厳性を実現するための最善の手段として、参政権の付与に対する検討を始めなければならない。⁷⁴⁾ 定住外国人として在日韓国人が地方参政権を含めて日本人と平等な待遇を受けなければならないのは、日本人と同等に納税の義務を履行している地域社会の一員として日本人と平等な権利の責務を享有することができるとき、始めて自らのアイデンティティーを維持しながら21世紀の国際化・世界化の時代に要求される‘共生社会’の構築に能動的に参加することができるためである。地方参政権が法的に保障されれば、在日韓国人の法的地位はより一層向上されるであろう。しかしより重要なことは、日本人の根源的な意識の中に残っている差別観念を除去することであると思われる。在日韓国人が願うものは、まさにこのような差別意識が根本的に除去された社会で、韓国人としてのアイデンティティーを維持しながら、日本人と共生することであろうからである。

注

- 1) 「在日韓国人」という用語のほかに、「在日朝鮮人」「在日僑胞」「在日同胞」、そして「在日コリアン」など多様な用語が使用されているが、ここでは「在日韓国人」を使用することにする。
- 2) 辞典的な定義によれば、「少数者」は、「人種、宗教、言語または国籍等において、彼らが所属している社会の他の構成員と区別され、自らまたは他の構成員によって分離されて区別されるものと認識されている人々の集団」として定義されている。The New Encyclopedia Britannica, Vol.27, p.356; Arnold Rose, "Minorities," David L.Sills (ed.), International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol.10, p.365 参照。広義で見れば、「少数者」は、長い期間にわたって一定の民族的集団を構成している少数者、すなわち「少数民族」(national minority)だけでなく、政治的・経済的な理由

で外国に集団的に居住している難民 (refugee)、外国人 (foreigners)、そして国籍のない無国籍者 (stateless persons) もその範疇に含ませることができるであろう。金富燦「国際法上少数者の権利」『東アジア研究論叢』第8輯、済州大学校、1997年、2頁。

- 3) アイデンティティー (identity) の面から見ると、在日韓国人は、韓国の在外「国民」であると同時に日本社会の「住民」でもあるという二重性を有しているのである。
- 4) 在日韓国人の範疇については多様な見解があるが、ここでは日本で居住している韓国人の血統を有している人のうちで韓国 (朝鮮) 国籍を有している定住者に限定して論ずることとする。日本内の定住者としての韓国人は、日本の立場から見れば定住者としての地位を持つことになる。徐龍達著・金ヨンギ訳「在日韓朝鮮人の地方参政権」『経営経済』第33輯第1号、2000年、183-184頁。崔ヨンホ「在日韓国人の参政権に対する韓日両国の政治的態度に関する研究」『ヨンサン論叢』第7輯、ヨンサン大学校、2001年、2頁。
- 5) 文京洙「在日韓国人問題の起源」『東アジア研究論叢』第9輯、済州大学校、1998年、179-198頁。
- 6) 李光奎『在日韓国人』一潮閣、1993年、16-46頁。鄭印燮『在日韓国人の法的地位』ソウル大学校出版部、1996年、1-6頁、参照。以前は韓国と日本のいずれの国籍法も父系血統主義を採っていたために、在日韓国人の数は1950年代中盤から60余万名の水準で維持してこれた。しかし、このような状況は、1985年から日本が国籍法を改正して父母両系血統主義を採ることによって、大きく変化し始めた。実際、1985年から在日韓国人の数は減少し始めたし、このような趨勢は今後も継続するものと展望されている。1997年から韓国も日本と同じく父母両系血統主義を採ったが、長期的観点からこのような状況が変わる可能性はないと見られる。李長熙編著『韓日間の国際法的懸案問題』亜社研、1998年、111-118頁、参照。
- 7) 「定住外国人」というのは、日本社会に生活基盤があつて社会的生活関係は日本人と実質的に差異がないにもかかわらず日本国籍を有していない外国人をいう。具体的には、①日本の侵略によって直接的または間接的に渡日を強要された韓国人、中国・台湾人などであり、②前項の韓国人や中国・台湾人などの子孫として日本で出生して成長した者、③日本に居住して3年 (国籍法上の帰化が許される最短期間) 以上の者で、生活基盤が日本にあつて納税の義務を果たしているその他の外国人をいう。徐龍達、前掲論文、185頁。
- 8) 参政権は、事実、1945年の衆議院選挙法改正と1947年の参議院選挙法及び地方自治法改正を通じてすでに在日韓国人には適用されなかった。しかし、今日、在日韓国人の地方参政権獲得運動に関連して、いわゆる植民地時代に在日韓国人に認められていた参政権を再び回復しようという考えに基づく主張は再考する必要があると見る。何故ならば、このような主張は、日本の不法な韓半島支配を合法化するものと誤解され得るためである。崔ヨンホ「日本敗戦直後参政権問題に対する在日韓国人の対応」『韓国政治学会報』第34輯第1号、2000年、196頁、参照。
- 9) 「法的地位協定」の内容は、大きく、①永住権付与の範囲、②退去強制事由、そして③教育・生活保護等のその他の日本内での処遇問題に分けることができるが、その具体的な内容は省略する。
- 10) 日本は、難民条約に加入した後に、出入国管理令を改正して、出入国管理及び難民認定法を制定したし、外国人登録法も一部改正した。難民条約は、23条と24条で、締約国は

合法的にその領域に滞在する難民に対して「公的救済及び援助」(public relief and assistance)、そして「労働法制及び社会保障」(labor legislation and social security) に関して自国民に与えられる待遇と同一な待遇をしなければならないと規定している。難民条約の批准に伴う在日韓国人の待遇については、金應烈「難民条約と在日韓国人」『亜細亜研究』第88号、1992年、77-102頁、参照。

- 11) 1965年の日韓関係正常化の時点で韓国国籍を保有した在日韓国人には協定永住権を付与したが、当時、協定永住権者の孫の法的地位は未解決の状態のままに残された。この問題については、1965年を起点として25年以内に韓国側の要請があれば日本は在日韓国人の法的地位について再協議することに当時決定したのであるが、その時限が1991年1月であったために、これを「1991年問題」という。金應烈、前掲論文、79-80頁。
- 12) 在日韓国人政策及び法的地位の経過については、保坂祐二「在日コリアンの法的地位」『平和研究』第8巻第1号、高麗大学校、2000年、参照。
- 13) 保坂祐二、前掲論文、6-7頁。李長熙、前掲書、102-111頁。鄭印燮、前掲書、68頁以下、参照。
- 14) 正式名称は、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」である。
- 15) この法律は1991年の合意覚書の実践のために制定されたものであったが、かつての法的地位協定による協定永住権者に限定せず、朝総連系及び在日台湾人などの歴史的に同一な日本への定着経緯を持つすべての人に適用された。
- 16) しかし、協定永住権者は、法的地位協定によって以前も出入国管理法上の一般の退去強制事由は適用されなかったのであるから、合意覚書が締結されても以前に比して特別にその地位が強化されたとはいえない。
- 17) 「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国間の協定における教育関係事項の実施に関して」
- 18) 文初高第69号通知(1991年1月30日)「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協議における教育関係事項の実施に関して」
- 19) 1999年2月現在、大阪、横浜、神戸などの政令指定都市と神奈川県、高知県、沖縄県などが地方公務員の採用に関して国籍条項をすべての職種から撤廃している。保坂祐二、前掲論文、10頁。
- 20) 1994年3月、東京都において保健婦として勤務していた鄭香均が管理職への昇進試験の受験を試みて拒否されたのに対して、受験資格の確認と慰謝料の請求を求める訴訟が提起された。鄭香均は一審では敗訴したが、二審の東京高裁では受験拒否については慰謝料の請求を認められた。『統一日報』1997年11月27日、参照。
- 21) 許営『韓国憲法論』博英社、137-138頁、参照。
- 22) 鄭印燮、前掲書、397頁。
- 23) 同書、410-414頁、参照。
- 24) これは、具体的には、地方自治法と公職選挙法を改正するか、または別途の特別立法の制定を通じて国籍要件を排除することを意味するのである。
- 25) 在日本大韓民国民団「参政権運動」(http://www.mindan.org/undou/undou_a/jobun.htm) 参照。

- 26) 在日本朝鮮人総連合会編『参政権問題を考える』朝鮮新報出版局、1996年、参照。
- 27) 鄭印燮、前掲書、411－412頁。
- 28) 在日韓国人の80%以上が地方参政権の必要性に同意しており、日本人も過半数が定住外国人の地方参政権が認められなければならないと見ている。在日本大韓民国民団「参政権運動」(資料2)、参照。
- 29) Peter Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7th ed., London and New York, Routledge, 1997, p. 256.
- 30) Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 5th ed., Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 524-530.
- 31) 金大淳『国際法論』三英社、2001年、430頁。金楨鍵『国際法』博英社、1998年、566－568頁。田畑茂二郎『国際法講義(上)』有信堂、1984年、233頁。
- 32) 日本では、このほかにも、教育を受ける権利、勤労の権利などが外国人には適用されないと見られている。保坂祐二、前掲論文、2頁。
- 33) これには、「世界人権宣言」(Universal Declaration of Human Rights)、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(International Covenant on Civil and Political Rights、しばしば「国際人権規約B規約」と称される)、「米州人権規約」(American Convention on Human Rights)、「アフリカ人権憲章」(African charter on Human and Political Rights)、「人種差別撤廃条約」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)などがある。
- 34) Article 2: "Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."
- 35) 2条に含まれている 'national origin' は、「出身国」ではなく「出身民族」を意味するものである。
- 36) Richard B. Lillich, The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law, Manchester, Manchester University Press, 1984, p. 45.
- 37) 一般的に「国民」という用語の基礎になっている「国籍」という概念は、特定国家に所属する個人の地位を「対外的に」表すのに反して、「市民」(citizen) という用語の基礎になる「市民権」(citizenship) は「対内的に」、すなわち国内法秩序内において特定の部類の人々に適用される権利と義務を含蓄している。したがって、「市民」は「国民」のうちでも本質的に特定国家の国内法によって「完全な政治的権利」(full political rights) を保有している人々を指す用語として使用されているのである。金大淳、前掲書、419－420頁、参照。したがって、地方参政権獲得運動を展開している一部の在日韓国人団体の場合のように、国際人権規約B規約25条の「市民」に対する参政権の規定における「市民」を「住民」と解釈して、それを地方自治体の「住民」として生活している「定住外国人」に対する参政権認定の根拠として援用するのは無理であると思われる。保坂祐二、前掲論文、8頁、参照。
- 38) 例を挙げれば、国際人権規約B規約Article25: "Every citizen shall have the right

and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country."

- 39) Richard B.Lillich, op.cit.; 伝統的に国籍国だけが行使できるものと見なされている外交保護権 (right of diplomatic protection) の場合でも、最近では国家と被害者との連結要素として、国籍ではなく定住 (habitual residence) の要素を考慮すべきであるという主張が有力に提起されている。これは、今日多くの人々が自身の国籍国ではなく、海外に居住しており、この場合、その在留国 (host State) との間に国籍以上の実効的連結 (effective connection) が成立し得ると解するものである。「居住」 (residence) はしたがって、単に付加的な要素 (accessory factor) ではなく、実際的な連結要素 (actual linking factor) と見なさなければならないのである。これについては、金富燦『外交的保護に関する研究』(外交通商部研究用役報告書)、2001年、42-43頁、参照。
- 40) Richard B.Lillich, op.cit., p. 46.
- 41) 大沼保昭「日本における『外国人の人権』論再構成試図」『韓国国際法学の諸問題』(箕堂李漢基博士古稀記念)、1986年、417頁。
- 42) 同論文、420頁。
- 43) 同論文、420-421頁。
- 44) 同論文、422頁。
- 45) 同論文、431頁。
- 46) 尹龍澤「在日韓国人の法的地位」『法学研究』第22輯、全北大学校、2001年、18頁。
- 47) 崔ヨンホ、前掲論文(脚注4)、4-5頁。
- 48) ただし、アメリカが独立の初期に市民権概念を確立し得なかった間、外国人に参政権を認めたことがあったが、19世紀後半から外国人の参政権が排除され始めたし、1928年には外国人の参政権は完全に排除された状態で選挙が実施された。鄭印燮、前掲書、404-405頁。
- 49) いわゆる英連邦型ということができる。
- 50) いわゆる北欧型ということができる。
- 51) いわゆるEU型ということができる。

52) 国内の外国人に対する参政権付与状況

国名	国政レベル		地方レベル	
	選挙権	被選挙権	選挙権	被選挙権
スウェーデン	×	×	○	○
デンマーク	×	×	○	○
ノルウェー	×	×	○	○
オランダ	×	×	○	○
アイルランド	△	×	○	○
フィンランド	×	×	○	○
スイス	×	×	△	△
スペイン	×	×	△	△
ポルトガル	×	×	△	△
アイスランド	×	×	△	△
英国	△	△	△	△
フランス	×	×	×	×
ドイツ	×	×	×	×
オーストリア	×	×	×	×
イタリア	×	×	×	×
ギリシャ	×	×	×	×
ベルギー	×	×	×	×
ルクセンブルク	×	×	×	×
米国	×	×	×	×
ニュージーランド	○	△	○	△
中国	×	×	×	×
韓国	×	×	×	×
朝鮮民主主義人民共和国	×	×	×	×
フィリピン	×	×	×	×

○認めている × 認めていない △一部認めている

注：白抜き文字はEU加盟国。国内法を整備した場合は、国内に在住するEU加盟国の市民に対して地方参政権が与えられる。しかし、日本などEU以外の国民は対象外。

(国会図書館政治議会課調べ、1997年11月現在)

※出典：朝日新聞社事典編集部編『知恵蔵2001』朝日新聞社、2001年、178頁（崔ヨンホ、前掲論文（脚注4）4頁から再引用）

53) 憲法学者は、しばしば憲法上規定されている基本権を性質上、「人間の権利」と「国民の権利」に分けて、外国人には「人間の権利」としての基本権が適用される反面、「国民の権利」としての基本権の適用は許されないか、または相互主義によらなければならないという立場をとっている。許營、前掲書、234－237頁。權寧星『憲法学概論』法文社、1998年、221頁。

54) したがって、立法によって外国人に参政権を認めることもできるのである。金哲洙『憲法学概論』博英社、1998年、272－275頁、参照。

55) 『韓国日報』1999年9月9日、参照。いまだに韓国国内において地方参政権の立法化はなされないでいる。しかし、日本との間における相互主義のために定住外国人に対する地方参政権の付与が必ず必要なものであるのかは疑問である。何故ならば、在日韓国人の歴

史的特殊性に照らして在日韓国人に対して日本政府が地方参政権を付与することと、韓国国内の定住外国人に対して韓国政府が地方参政権を付与することを同一の平面で比較するのは困難であるためである。もちろん、韓国政府は日本政府をして在日韓国人に地方参政権を付与するように要求するに先立ち、まず韓国国内の選挙における参政権行使を可能にすることでもって、国民の基本的人権の保障の先頭に立つ姿を見せなければならない。事実、韓国では、いわゆる「在外同胞法」の制定に関連して、在外国民に対する参政権付与の問題が論じられたことがある。しかし、その時点で在日韓国人に国内の参政権を付与することは、日本における地方参政権獲得運動に対する阻害要素にもなり得るという点から関連規定を削除して立法化したのである。都會根「在外同胞の法的地位」『社会科学論集』第11巻第1号、蔚山大学校、2001年、175頁。

- 56) 佐藤幸治「基本権の主体」阿部照哉編『学説と判例 I 憲法』1976年、67頁（鄭印燮、前掲書、418頁から再引用）。
- 57) 大沼保昭「在日朝鮮人の法的地位に関する一考察（六）」『法学協会雑誌』第97巻第4号、498頁（鄭印燮、前掲書、419頁から再引用）。
- 58) 奥田剣志郎「外国人の法的地位」『社会労働研究』第27巻第2号、77頁（鄭印燮、前掲書、419頁から再引用）。
- 59) 鄭印燮、前掲書、419頁。
- 60) 同書、419－420頁。
- 61) 同書、423頁。また、金明石らの被選挙権要求に関する1997年5月28日の大阪地方裁判所の判決も、被選挙権の付与も同様に立法裁量の問題であると判示したのである。
- 62) 金ソンホ「在日コリアン地方参政権問題の現状と展望」『平和研究』第8巻第1号、高麗大学校、2000年、38頁。
- 63) 鄭印燮、前掲書、423頁。
- 64) 在日本大韓民国民団「参政権問題」参照。
- 65) この法律案は、「特別永住者」を含めて永住資格を有するすべての外国人に地方における選挙権と被選挙権を付与するもので、いわゆる北欧型の参政権を指向するものであった。崔ヨンホ、前掲論文（脚注5）、7頁、参照。
- 66) 同論文、7－10頁。金ソンホ、前掲論文、41－47頁、参照。
- 67) 李スックチュン「在日韓国人参政権付与の難航と向後展望」『政勢と政策』7月号、2001年、10頁。
- 68) 「民主的共同体」において多数決の方式による議決及びその議決に従った要求を正当化しようとするれば、最小限、共同体構成員がすべて差別なくその政治的意思決定過程に参加することができるように保障されることが必要である。これは、民主的多数（democratic majority）が自ら「正当な多数」（legitimate majority）であることを放棄しない限り、少数者からそのような政治的自由及び権利を剥奪できないことを意味する。金富燦、前掲論文（脚注2）、5頁、参照。
- 69) 金敬得「国籍法改正と在日韓国人」『ソウル国際法研究』第4巻第2号、1997年、57頁。
- 70) 国籍法6条によれば、「日本で生まれた者で引き続き3年以上日本に住所若しくは居所を有し、又はその父若しくは母（養父母を除く。）が日本で生まれたもの」（2号）と、「引き続き10年以上日本に居所を有する者」（3号）に対して、帰化を許可することができる

ようになっている。その結果、国籍法5条の引き続き5年以上日本に住所を有することという要件を満たさなくても、帰化が可能になったのである。これに伴い、2001年1月現在、日本に定住しているほとんどの在日韓国人は、この要件を充足することができるようになった。結局、在日韓国人が日本国籍を取得するにおいて形式的な困難さは完全に除去されたと見ることができる。保坂祐二、前掲論文、11頁、参照。

71) 国際人権規約B規約 Article27: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

72) 李長熙、前掲書、118頁。

73) 保坂祐二、前掲論文、13－14頁。

74) 萩野芳夫「外国人の定住と政治的権利」徐龍達編『共生社会への地方参政権』日本評論社、1995年、205頁以下、参照。

《訳者あとがき》

本訳稿は、韓国地方自治法学会発行の『地方自治法研究』第2巻第2号（2002年12月）に収録されている金富燦（Kim, Boo Chan）博士の論文を訳出したものである。著者の金富燦博士は、現在、国立済州大学校法政大学法学部教授、嶺南国際法学会会長、韓国地方自治法学会副会長の職にあり、また、韓国国際法評論会会長、大韓国際法学会副会長を歴任されている。

ところで、訳者は、済州大学から招聘されて、昨年（2004年）12月15日に「在日韓国人の地方参政権について」と題して、済州大学法学部で講演をする機会を与えられた。

訳者がこのテーマを選んだ理由は、第一に、多くの友人・知人・親族を日本へと送り出した済州島の人々に、これまでの在日韓国人の歴史と今後の在日韓国人の生き方を伝えるための格好の材料を提供するものと思ったからである。すなわち、以前は、まさに生物学的に生きることがすべてであった在日韓国人たちは、まずは安定した在留を望み、次に社会保障や差別なき進学や就職などを要求してきたが、いまや自分らしく生きる、否、在日韓国人という存在をとおして、日韓の架橋として、あるいは、他の定住外国人の権利を獲得するための先導者として生きるなどの、積極的・能動的な生き方を、少なくとも模索できるまでになったことを伝えたかったのである。

第二に、自らが生まれ育った故郷である日本と両親の生まれた祖国・韓国がともに心豊かな人道の大国となるために、両国にとって少なからざる関心事である在日韓国人の法的地位をとおして他者への思いやりの必要性を伝えることができるのではないかと考えたからである。

そして、第三に、実践的問題としては、これまでの在日韓国人の法的地位の変遷史を振り返るとき、日本政府の対応が相当程度に外圧に左右されている事実を否定できないがゆえに、参政権獲得についても在日韓国人に対する韓国からの大きなエールを必要としているからである。

以上のような理由で在日韓国人の地方参政権をテーマに選んだのであるが、講演の前日に招待していただいた会食の席で、思いもかけず金富燦教授から在日韓国人の参政権について考察された玉稿をいただいた。それを一読したとき、論理的明快さに感銘するとともに、行間から在日韓国人への温かい励ましが感じられ、本当に嬉しかった。訳者が何よりも欲しかった祖国・韓国からのエールとは、まさにこのようなものであったからである。そこで、日本社会の構成員である在日韓国人と日本人に広く読んでいただきたいとの願いから、金富燦教授の許しを得て、ここに訳出することにした。

訳者の2泊3日の済州滞在は、冬とは思えないほど暖かく穏やかな天候に恵まれたが、それ以上に済州大学の教職員の方々の心の温かさを痛感した日々であった。この場をお借りして、ご招待いただいた済州大学の夫萬根総長をはじめとする教職員の先生方に心より御礼申し上げます。