

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 5 日現在

機関番号：33917

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03116

研究課題名(和文) グローバル時代における「主権論」と重国籍者の政治的権利に関する比較研究

研究課題名(英文) National Sovereignty, Dual Nationality and Political Rights in the Global Era

研究代表者

菅原 真 (Sugawara, Shin)

南山大学・法学部・教授

研究者番号：30451503

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：世界において「重国籍」を容認する国は、現在、約120カ国となっている。そうした中で、国籍観念は「忠誠パラダイム」から「居住パラダイム」へと変容していると解される。重国籍者の政治的権利については、重国籍容認国の多くでは、重国籍であることが居住する国籍国における政治的権利の喪失理由にはなっていない。しかし多くの国において、実際には、重国籍者はどちらか一つの国でしかその政治的権利を行使できない。その理由は、二重国籍という地位から招来するのではなく、「居住」要件に基づく制限的ケースが多いことが理解される。

研究成果の概要(英文)： The importance of nationality is that, as the political and legal bond that connects a person to a specific State, it allows the individual to acquire and exercise rights and obligations inherent in membership in a political community. Traditionally, dual nationality was regarded as an unwelcome phenomenon. But now the number of persons holding dual nationality is increasing. The notion of nationality varied from the "Allegiance paradigm" to the "Residency paradigm" in the Global Era.

Today, many countries recognize the right to dual citizenship provided a residence requirement is met.

研究分野：憲法学

キーワード：二重国籍 主権 外国人の参政権 政治的権利 国籍 市民権

1. 研究開始当初の背景

重国籍者の政治的権利の研究を実施しようとした背景としては、以下の諸点がある。

まず、この問題に関するヨーロッパの新たな動向の認識がある。ヨーロッパ人権裁判所「タナセ対モルドヴァ事件」2010年4月27日判決は、重国籍者の国会議員就任を禁止するモルドヴァ選挙法が、ヨーロッパ人権条約第一議定書3条(自由選挙の権利)に違反すると判断した。同判決によれば、ヨーロッパ評議会加盟国のうち、重国籍者の国会議員就任を明文規定で禁止しているのは、モルドヴァを除くとアゼルバイジャン、ブルガリア、リトアニアの3カ国のみである。このうち、アゼルバイジャンとリトアニアは重国籍を禁止し、ヨーロッパ国籍条約にも署名していない。ブルガリアは同条約17条を留保している。モルドヴァを含め28カ国が重国籍を認めているが、19カ国は原則として二重市民権を禁止し、ウクライナは重国籍を禁止している。こうした状況を論じた上で、人権裁判所は同判決において、1997年ヨーロッパ国籍条約、ヨーロッパ人種差別撤廃委員会やヴェニス委員会の報告書、ヨーロッパ評議会議員会議の決議を考慮に入れながら、ヨーロッパ国籍条約17条が居住する条約批准国の領域内において、重国籍者は当該国民と同一の権利義務が保障される旨が規定されていることを踏まえ、「多元主義と民主主義は、対話と妥協の精神の上に基礎づけられなければならない」ことを強調し、重国籍者であるタナセ氏の国会議員就任を承認した(同判決の詳細については、拙稿「重国籍者の被選挙権:第一議定書3条の自由選挙と重国籍者の国会議員就任禁止 タナセ事件」戸波江二ほか編集代表『ヨーロッパ人権裁判所の判例』(信山社、2018年発行予定)を参照されたい)。

第二に、ヨーロッパの上記動向を認識すると、日本における「重国籍者の政治的権利」について検討する必要があると考えたからである。2015年4月の本研究採択時においては、まだ「蓮舫問題」は発生しておらず、ペルーのフジモリ元大統領が2007年の参議院議員選挙に国民新党から立候補し、落選した際に話題になった程度であった。本研究開始当初の研究代表者の認識としては、1995年2月28日の最高裁判決が永住外国人の地方選挙権許容説を採用したにもかかわらず、日本の国会は結局のところ同判決から20年を経ても立法を行っておらず、むしろ2012年に公表された自民党の憲法改正草案では、現行憲法93条の地方選挙権の享有主体である「その地方公共団体の住民」を改正し、「当該地方公共団体の住民であって日本国籍を有する者」と明記することで「外国人」の地方参政権を文言上も否定する中で、立法政策論となるが、国籍法改正によって「単一国籍の原則」をあらため、重国籍を法認することによって政治的権利の可能性を検討するこ

とはできないかと考えたのである。そのためには、諸外国の重国籍認容状況、さらには彼らの政治的権利の享有状況について調査する必要があると考えた。そこでは、理論上、重国籍者の二重投票や兵役義務等が問題になるが、諸外国の憲法学においては、その「主権」論との関係でこの問題をどのように考えているかについても検討する必要があると考えた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、重国籍者と参政権(特に選挙権、被選挙権)の問題に焦点をあて、諸国の法/権利状況を紹介するとともに、「主権論」の観点から憲法理論的に考察し、分析を加えることにより、最終的には「国籍」の現代的意義を再考することにある。

世界を見渡すと、重国籍者を法的に承認している国は欧米諸国と中南米諸国に多いことが先行研究において指摘されていたため、それら先行研究を踏まえて、重国籍者の政治的権利についての法状況を検討し、重国籍法認の意義とその運用、さらには各国における「主権論」との関係についても、比較憲法学の観点から明らかにすることを目的とする。

併せて、日本における「重国籍者の政治的権利」についても検討を加える。

3. 研究の方法

まず、欧州諸国における「重国籍者の政治的権利」の現状について、前述のヨーロッパ人権裁判所「タナセ対モルドヴァ事件」2010年4月27日判決を手がかりに、その判例評釈等を中心に文献研究によって明らかにしようとした。

次に、欧州諸国以外の国々についても、重国籍者の選挙権・被選挙権の状況を文献研究によって調査し、その過程で「主権論」との関係で生じるであろう理論的課題(特に二重投票、複数国での公務就任の可能性、徴兵義務など)について、諸国の憲法学等ではどのように議論されているのかについて、明らかにしようとした。

文献研究だけではわからない問題点はないのか、国民の反応等はどうなのかについて、既に「重国籍者の政治的権利」を承認しているフランス、スウェーデンの移民・外国人に関する専門的知識を有する研究者、行政実務担当者に直接会って、その知見を教示してもらうために、現地のフィールドワークも行った。

4. 研究成果

三年間の研究を通して明らかにできたことは、以下の諸点である。

(1) 政治的権利は、かつては、政治的忠誠の問題と密接に関連していた。相互に主権を主張しあう国民国家の世界において、国民の政治的忠誠は、ある一か国との間の結びつきのみが正当化され、複数の国にそれを認める

ことなど許されない分割不可能性が承認されてきた。特に政治的権利と徴兵義務について、国家はそれを国民（市民）の忠誠の証として考え、他の政治体への二重の忠誠と当該国家における政治的特権の享受は両立不可能なものであると考えられてきた。

（２）しかし、グローバル化の進展による人の移動、国籍離脱を認めない移民送り出し国の法制度の存置、「国際結婚」の増加、女性差別撤廃条約の制定と批准国における国籍法の改正（条約９条２項を受けて、父系血統主義を採用していた締約国は、父母両系血統主義に変更）等々の影響により、重国籍者は増加し、近時、世界的に見ても重国籍を法的に容認する傾向が顕著になっている。ヨーロッパでは１９６３年「重国籍の場合の減少及び重国籍の場合の兵役義務に関する条約」が成立していたが、批准国との関係において締約を拘束するだけだったため、重国籍を減少させるものではなかった。重国籍者が増加する中で、欧州では１９９７年ヨーロッパ国籍条約が成立し、重国籍者の権利を保障する内容となっている。

（３）アメリカの研究者ペーター・スピロの表現を借りれば、「国籍」の意義は変容し、「忠誠パラダイムの衰退」、「居住パラダイムへの転換」という中で、政治的権利をはじめとする市民権の行使にあたっては、今でも政治的共同体の範囲は刻印されてはいるものの、政治的共同体の間の重複は許容され、さらに促進されるようになったと考えられる。

（４）現在、重国籍を容認している国においては、重国籍者であるとの基準のみで政治的権利を制限されなければならないとは考えられていない。重国籍は、居住する国籍国における選挙権の剥奪理由にはなっていない。したがって、理論上は、重国籍者は国籍を有する両方の国で投票することができる。しかし、実際には、多くの重国籍者は、現実にはいずれか一つの国でしかその選挙権を行使できないようになっている。投票資格の喪失は、二重国籍という地位からではなく、「居住していない」という事実に基づく場合が多い。

（５）二重国籍の地位をめぐり、幾つかの国においては、非居住国民（市民）を政治的権利の無資格者として排除する制度になっている。典型例としてベルギーがある。そこでは、非居住国民（市民）は、連邦議会選挙権において代理投票または本人投票をすることが認められている。しかし、非居住国民として投票するための資格を証明するためには、当該居住国において選挙資格を有していないことを示す公的記録を提示しなければならない。

（６）被選挙権においても、多くのケースで事情は同様であり、重国籍者の国会議員等の就任においては、実際の居住が指向されている。欧州人権条約加盟国においては、重国籍を理由に国会議員の就任を否定する国内法

は、上記１で記したように、ヨーロッパ人権条約第一議定書３条違反となる。同判決によれば、「国家に対して国会議員に求められる忠誠には、原則として、その国の憲法、法律、制度、国の独立、領土保全の尊重が含まれると考えるが、尊重という観念は限定的に解されるべきである。民主主義の観点からは、民主主義それ自体を害するものでなければ、様々な政治プログラムが提案され、審議されることは認められなければならない」と指摘している。

この判決等から導き出される帰結としては、「主権」論との関係で重国籍者の国会議員が「尊重」しなければならないのは、憲法・法律等の遵守、国の独立、領土保全であり、当該国家においては、それらの「尊重」がなされていれば、重国籍者が議員に就任しても、特段の問題は生じないことになる。

しかしながら、あくまでも仮定の問題として、ある重国籍者が複数の国家から国会議員等に出選された場合には、複数の国の主権者・国民代表として、二つの国の憲法・法律等を「尊重」する義務が生じ、現在の主権国家を前提とする限りにおいては、矛盾が生じることになる。歴史上は、フランス革命初期（この時期に「国籍」という用語はまだ存在していない）にアメリカ、次いでイギリスで活躍していたトマス・ペインがフランス人民によってフランスの国民公会議員に選出され、実際に議員に就任した事例があるが、ジャコバン派の権力掌握後、あらゆる革命の危機の原因を「外国人」の責にした１７９３年１２月２５日（共和暦年雪月５日）のデクレを受けて、翌２６日のデクレでは、「革命的措置及び公共の安寧」により、外国出自の国民公会議員を解職する措置が取られ、彼は国外追放された。この時期、同じく「外国人」議員として選出されたアナカルシス・クローツ（プロイセン出身ではあったが、ペインと異なり、議員選出時には既にフランスに居住していたため、「外国人」と解釈することには批判的見解もある）も同様の措置を受けることになるが、クローツが、「人類主権」論という理論を提唱しなければならなかったこともまた事実である。

（７）ひるがえって、現在の日本では重国籍者の政治的権利はどのようになっているであろうか。

我が国の法律においては、公職選挙法には「国籍」要件はあるものの、重国籍者を選挙権・被選挙権から排除する規定は存せず、また内閣法においても重国籍者が内閣総理大臣や閣僚に就任できないとする規定は存しない。２０１６年に民進党党首となった蓮舫議員が「台湾籍」を放棄していなかったことが明らかになった際に、「重国籍者」が話題になり、第１９２回国会では、日本維新の会所属議員によって、外国籍を有する者は原則として国会議員の被選挙権を有しないこと等を内容とする公職選挙法改正案が参議院に提出

されたが、委員会未付託、審査未了となっている。この法案に対しては、憲法 15 条 1 項・14 条 1 項を根拠に、「複数国籍者である国民の被選挙権を禁止する法改正は憲法違反となる」とする憲法学の有力学説が支持されるべきである。

(8) 近時、辻村教授によって「国籍」・「居住」と「選挙権」に関する問題提起がなされている。「在外邦人〔国政〕選挙権訴訟」最大判 2005 年 9 月 14 日民集 59 卷 7 号 2087 頁の結果、それまで在外選挙の対象外だった衆議院議員小選挙区選出議員及び参議院議員選挙区選出議員選挙について、2006 年公職選挙法改正後は在外邦人が選挙権を行使できるようになった。この「在外選挙制度」の導入を契機に、「そもそも選挙権は国籍をもとに有権者である個人の資格に伴うものか(いわば属人的な性格か)あるいは居住や生活実態を考慮して、主に居住地で政治的意思決定に参加することが本意であるのか(属地的な性格か)という、選挙権をめぐる本質的な問題が内包されている。実際に外国人の参政権問題と表裏一体の関係にあるため、居住を重視して外国人の参政権を広く認めることと、自国の在外選挙権を認めることが互いに矛盾する結果をもたらすことになる。また、国政選挙権と地方選挙権の差異の問題も重要な論点になってくる」という指摘である。2009 年に韓国で在外選挙権を認める法改正が行われ、在日韓国人が韓国の国政選挙への参加が認められるようになったことにより、「日本での国政選挙権を認めると二重投票の危険が生じることになった」とも問題点として指摘されている(辻村みよ子『選挙権と国民権 政治を市民の手に取り戻すために』(日本評論社、2015 年)。この辻村教授による問題提起は、まさに、「重国籍者の政治的権利」で顕在化する「問題点」であるとも言える。それに対する私見を含め、上記(5)(6)について、諸外国の動向を類型化し、それに考察を加えたものを、「グローバル時代における『主権論』と重国籍者の政治的権利に関する比較研究」(仮)と題する別稿(辻村先生古稀記念論文集)を今後公表する予定である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 3 件)

菅原真、外国人の権利 フランスにおける外国人の権利に関する 2016 年 3 月 7 日の法律第 274 号、日仏法学、査読無、29 号、2017 年、137-140 頁

菅原真、庇護権の改革 庇護権の改革に関する 2015 年 7 月 29 日の法律第 925 号、日仏法学、査読無、29 号、2017 年、133-136 頁

菅原真、外国人の政治的権利と地方自治体

の役割 外国人住民の法的位置づけの変化に対応した「住民」解釈、多文化共生研究年報、査読有、13 号、2016 年、9-14 頁

〔学会発表〕(計 8 件)

Shin SUGAWARA, La double nationalité en question, XIIème SEMINAIRE FRANCO-JAPONAIS DE DROT PUBLIC (第 12 回日仏公法セミナー), 2018.

菅原真、重国籍者の被選挙権 欧州人権裁判所「タナセ判決(Tănase v. Moldova) [GC], ECHR, 27 April 2010) を中心に、中部憲法判例研究会、2018 年

菅原真、日本国憲法における定住外国人の地方選挙権、第 15 回韓南大学校法政大学法学部・南山大学法学部・法科大学院 学術交流会、2017 年

菅原真、フランスにおける二重国籍(double nationalité)に関する若干の考察、慶應義塾大学フランス公法研究会、2017 年

菅原真、フランスにおける重国籍者のシティズンシップ、東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所「シティズンシップと政治参加 移民/難民によるコミュニティ形成と社会福祉への影響の比較研究」共同利用・共同研究課題研究会、2017 年

菅原真、日仏における外国人の参政権、慶應義塾大学フランス公法研究会、2015 年

菅原真、日本における外国人の政治的権利と地方自治体の役割 最高裁 1995 年 2 月 28 日判決(民集 49 卷 2 号 639 頁)後の課題と展望、名古屋多文化共生研究会、2015 年

菅原真、政党の憲法上の地位と外国人「定住外国人地方選挙権訴訟」最高裁判決(最判平成 7 年 2 月 28 日民集 49 卷 2 号 639 頁)から派生する憲法理論的諸問題、南山学会、2015 年

〔図書〕(計 2 件)

辻村みよ子・山元一・佐々木弘通(編)・菅原真・曾我洋介・手塚崇聡・岩切大地・大林啓吾・山本龍彦・茂木洋平・佐藤雄一郎・小谷順子・田代亜紀・横大道聡・岡田順太・西山千絵・河北洋介・山本まゆこ・関沢修子・堀口悟郎・木山悠・中林暁生・岡本寛・新井誠・柳瀬昇・伊藤純子・上代庸平(著) 尚学社、憲法基本判例 最新の判決から読み解く、2015 年、総頁 461 頁〔担当執筆部分：菅原真、国籍と外国人の人権、3-17 頁〕。

近藤敦(編)・奥貫妃文・申恵丰・佐藤潤一・菅原真・宮崎真・難波満・関聡介(著) 明石書店、外国人の人権へのアプローチ、2015 年、総頁 206 頁〔担当執筆部分：菅原真、政治的権利、94-121 頁〕

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

菅原 真 (SUGAWARA, Shin)

南山大学・法学部・教授

研究者番号：30451503

(2) 研究分担者

無

(3) 連携研究者

無

(4) 研究協力者

無