

甲
第
12
号
証

在外選挙

外国の制度と日本の課題

在外選挙制度研究会
岡沢憲芙・戸波江二 編

緒言

21世紀初頭の日本が直面する政策課題のうちでも、少子・高齢化と国際化、それに高度情報化は、政治・経済・社会システムに想像をはるかに超える衝撃を与えるかもしれない。

この3つの衝撃を受けて、ワークスタイルだけでなくライフスタイルそのものも大きく変わるであろう。市民や企業の活動は簡単に国境線を超えて広がり、情報・人・もの・金・サービスの相互交流が活性化し、それにつれて新しい犯罪・病気・公害も簡単に国境線を超えて流出入するであろう。国境線を超えた問題解決機構を構築していく必要も生まれよう。伝統的な社会システムも大きく動揺するであろう。

世界と常識を共有することは地球規模でコンセンサスを形成・調達する重要なステップである。経済だけでなく、政治もまた、世界と同じ土俵で、同じルールで個性を発揮していく時代になったのかもしれない。世界と常識を共有できることが国際化のねらいの1つだとすれば、超低空の投票率や放置されたままの1票格差、選挙権年齢の高さなどは、改善・改革が急がれるテーマであろう。たとえば、①選挙年齢の18歳への引き下げは、日本の国内ルールを世界の共通ルールに合わせ、世界と常識を共有する第1歩になるのではないか。同時に、②在住外国人への地方選挙権・被選挙権付与、それに本書が扱う、③在外選挙権、が当面、政治過程を開く具体的テーマになると思われる。

選挙過程を開放し、政治参加の枠組みを拡大しようとするたびに提出されるのが、慎重論・時期尚早論。頑丈なアラーム装置かドアチェーンを備えよという意見。選挙デモクラシーは時代の転換期に直面し、新しい政策課題に遭遇するたびに、参加枠を拡大し、新しいエネルギーを吸収してきた。そのつど、政治が悪くなったとは考えられない。戦後の女性参政権は民主化を促進した。有権者が倍に増えたからといって国難に匹敵する大混乱が発生したか。参加型デモクラシーは、制度的ドアチェーン論にエネルギーを投入することよりも、基本的には国民を信頼し、そこから新しいエネルギーの噴出を期待することで成熟してきた。

いまや年間で1500万もの市民が外国に行く時代である。パスポートを持って、一步エアポートを飛び出せば、自分もまた外国人もしくは一時滞在型在外邦人。在

外選挙権については自分の問題として考えることができる下地は十分整っている。日本のような資源小国・貿易立国で、貿易が国策上非常に重要な意味がある時代に、国家の未来をかけて在外的な活動をしている国民が選挙の日、たまたま外国にいるという理由だけで選挙権を事実上剥奪されてしまうのは明らかに不合理。また、生活大国への過程で、市民生活はいよいよ国境線を超えて拡大するであろう。交通機関・通信手段の飛躍的発展は私たちのワークスタイルを確実に変えつつある。外国で日本の新聞をその日のうちに読み、日本のテレビを観、仕事の大半をファックスと電子メールでこなし、情報はインターネットで収集するというスタイルは、すでに現実のものになっている。そうなれば、「近くて・高い国内」より、「遠いが・安い海外」を選択する市民もいっそう増えよう。在外選挙権は、国際化時代が選挙デモクラシーの成熟を求めて要請する「政治過程」である。

*

本書は、外務省大臣官房領事移住部領事移住政策課の委託による調査研究を基礎にしている。委託調査研究は、1994年6月から97年3月までの約3年間にわたって、株式会社インフォメディア・ジャパンの運営の下で実施された。そこでは、在外選挙制度の実施にあたっての基本的問題点を研究するとともに、諸外国の在外選挙担当機関に対する海外調査、在日大使館での関係者へのインタビューやアンケート調査を行ない、その成果を各年度ごとに報告書としてまとめてきた。本書は、97年8月の時点で、各報告書の調査報告のすべてについて再検討・加筆補正し、また新たな調査研究を加えて、在外選挙に関する1つの体系的な調査研究書にまとめたものである。

本書を編むにあたっては、多くの方々のご支援を賜っている。まず、本書の基礎になった外務省委託調査研究の機会を与えてくださった、外務省大臣官房領事移住部領事移住政策課の林渉氏、蒲原正義氏の両課長（いずれも当時）にお礼を申し上げたい。また、委託調査研究を進めるにあたって、企画官の大日方和雄氏、課長補佐の石塚英樹氏（当時、現文化交流部第二課首席事務官）、同じく課長補佐の竹森祥則氏に大変お世話になった。大日方、石塚の両氏には執筆にも加わっていただいた。国立国会図書館調査立法考査局政治議会課長の岩間大和子氏（当時、現法令議会資料課長）には、外国の制度に関して貴重なご意見をいただいた。

海外調査においては、在外日本大使館の多くの方々にご協力をいただいた。イン

タビューに応じてくださった各国政府の選挙担当者の方々、在日公館の方々にも感謝したい。

最後に、本書の出版にあたって、編集から刊行まですべてにわたってご尽力いただいた株式会社インフォメディア・ジャパンの飯田夏生実さん、村上弘子さんに心よりお礼を申し上げます。

今後日本でも在外選挙権が実現されなければならないが、在外選挙制度の創設および実施に際して、本書が各方面で広く利用されることを願ってやまない。

1997年12月

岡沢 憲芙

戸波 江二

外選挙権については自分の問題として考えることができる下地は十分整っている。日本のような資源小国・貿易立国で、貿易が国策上非常に重要な意味がある時代に、国家の未来をかけて在外的な活動をしている国民が選挙の日、たまたま外国にいるという理由だけで選挙権を事実上剥奪されてしまうのは明らかに不合理。また、生活大国への過程で、市民生活はいよいよ国境線を超えて拡大するであろう。交通機関・通信手段の飛躍的発展は私たちのワークスタイルを確実に変えつつある。外国で日本の新聞をその日のうちに読み、日本のテレビを観、仕事の大半をファックスと電子メールでこなし、情報はインターネットで収集するというスタイルは、すでに現実のものになっている。そうなれば、「近くて・高い国内」より、「遠いが・安い海外」を選択する市民もいっそう増えよう。在外選挙権は、国際化時代が選挙デモクラシーの成熟を求めて要請する「政治過程」である。

*

本書は、外務省大臣官房領事移住部領事移住政策課の委託による調査研究を基礎にしている。委託調査研究は、1994年6月から97年3月までの約3年間にわたって、株式会社インフォメディア・ジャパンの運営の下で実施された。ここでは、在外選挙制度の実施にあたっての基本的問題点を研究するとともに、諸外国の在外選挙担当機関に対する海外調査、在日大使館での関係者へのインタビューやアンケート調査を行ない、その成果を各年度ごとに報告書としてまとめてきた。本書は、97年8月の時点で、各報告書の調査報告のすべてについて再検討・加筆補正し、また新たな調査研究を加えて、在外選挙に関する1つの体系的な調査研究書にまとめたものである。

本書を編むにあたっては、多くの方々のご支援を賜っている。まず、本書の基礎になった外務省委託調査研究の機会を与えてくださった、外務省大臣官房領事移住部領事移住政策課の林渉氏、蒲原正義氏の両課長（いずれも当時）にお礼を申し上げたい。また、委託調査研究を進めるにあたって、企画官の大日方和雄氏、課長補佐の石塚英樹氏（当時、現文化交流部第二課首席事務官）、同じく課長補佐の竹森祥則氏に大変お世話になった。大日方、石塚の両氏には執筆にも加わっていただいた。国立国会図書館調査立法考査局政治議会課長の岩間大和子氏（当時、現法令議会資料課長）には、外国の制度に関して貴重なご意見をいただいた。

海外調査においては、在外日本大使館の多くの方々にご協力をいただいた。イン

本書の構成

本書は、以下の5部からなる。

第Ⅰ部では、在外選挙制度を理論面と実務面から考察している。まず、在外選挙の必要性を理論的に検証する。次いで、在外選挙制度の創設および実施にあたって検討すべき諸課題について、選挙法制からみた制度上の問題点と課題、在外選挙を直接に担当する自治体からみた課題、在外選挙の実施に関する国際法上の課題、在外選挙の実施に關与する在外公館からみた課題、という観点から考察している。

第Ⅱ部では、外国の在外選挙の制度および実務について紹介・検討している。紹介にあたっては、とくに投票方法によって各国を分類している。国の選択については、主要国のほか、各投票制度を典型的に採用している国、その他特徴をもった国を対象とした。

第Ⅲ部では、各国の調査報告をまとめている。本書の基礎となった外務省委託研究では、カナダ・アメリカ、オーストラリア・ニュージーランド、スウェーデン・ノルウェー・オランダ、という諸国を対象に3度にわたって海外現地調査を行ない、各国の在外選挙担当者からヒアリングを行なった。また、在京の各国大使館を訪問してヒアリングも実施した。これらのヒアリングによって、図書・資料による考察を超えた具体的な事実を知ることができたが、ここではそれらの報告が掲載されている。

第Ⅳ部では、各主要国の在外選挙に関する法令を訳出している。在外選挙法令の正確な把握のための資料として法令の訳文を掲げたが、紙面の関係で最小限度にとどめた。なお、翻訳にあたっては、一部、国立国会図書館調査立法考査局『外国の立法——特集・在外投票制度』第33巻第3号（1995年2月）を参照した。

第Ⅴ部では、在外選挙制度に関する資料のうちで主要なものを掲載している。主な資料としては、在外日本国民ないし有権者数に関する統計資料のほか、1984年提出の政府案（在外投票法案）、1997年提出の政府案と新進党・太陽党共同案、在外選挙制度に関する日本弁護士連合会の調査報告書を収録した。なお、各資料の概要については、第Ⅴ部冒頭の「〔解説〕日本における在外選挙制度の導入の経緯」を参照されたい。

目 次

緒 言	iii
本書の構成	vii
目 次	ix

第 I 部 在外選挙の理論と実務

在外選挙：その理論的根拠	岡沢憲芙	3
I 理論的根拠		3
II 制度導入により予想される効果		8
在外選挙に関する選挙法上の課題	戸波江二	10
I 在外選挙の原則		10
II 在外選挙人の資格		15
III 在外選挙の実施される選挙		20
IV 選挙区		24
V 選挙期日		30
VI 投票		31
VII 在外選挙の実施上の問題点		37
VIII 在外選挙に関する一般の問題点		41
IX 在外選挙の評価		48
在外選挙における自治体の役割	阿部孝夫	52
I 通常の選挙事務における自治体の役割		52
II 通常の選挙事務と在外選挙事務の関係		55
自治体における在外選挙の実施上の課題	阿部孝夫	64
I 在外選挙人名簿の調製		64
II 郵便投票の手続き——郵便投票の場合		68
III 在外公館投票の手続き——在外公館投票の場合		73
IV 在外選挙の周知方法		77
在外選挙に関する国際法上の課題	植木俊哉	78
I 問題の所在		78

II 在外選挙の実施義務に関する国際法上の問題	78	
III 在外選挙の実施国と被実施国の関係をめぐる国際法上の問題	87	
在外選挙における在外公館の役割	大日方和雄	96
はじめに／フランス／オーストラリア／ニュージーランド／オーストリア／アメリカ／カナダ／オランダ／スイス／ドイツ／イギリス		

第II部 外国の在外選挙制度

外国の在外選挙制度の概要	戸波江二	109
各国の在外選挙制度の導入の経緯／各国の在外選挙制度の比較の視点／在外選挙人の資格／在外選挙の選挙区／投票方法／（参考）主要国の在外選挙制度一覧		
(郵便投票採用国)		
アメリカの在外選挙制度	河島太郎	114
I 選挙制度の概要		114
II 在外投票制度の沿革		120
III 在外投票に関する選挙関係機関		123
IV 在外投票の主体		126
V 選挙区および登録地		128
VI 在外投票手続き		129
VII 開票手続き		140
VIII カリフォルニア州における在外投票手続き		141
IX 在外選挙人に対する情報提供		145
X 海外の選挙運動——共和党の場合		149
XI 海外における選挙犯罪		150
XII 実績および課題		152
カナダの在外選挙制度	石川一雄	160
はじめに		160

I 在外選挙人登録	160
II 投票手続き	167
III 開票手続き	171
IV 在外公館の役割	172
V 付 記	173
ドイツの在外選挙制度	戸波江二 178
I 在外選挙制度の概要と特質	178
II 在外選挙の基本的な仕組み	180
III 在外選挙の実施手続き	182
IV 在外選挙の実施に関するこれまでの経験	186
V 総 評	187
(在外公館投票採用国)	
スウェーデンの在外選挙制度	戸波江二 191
I 在外選挙の概要と特質	191
II 選挙制度の仕組み	192
III 在外選挙の実施手続き	193
IV 在外選挙の特徴と問題点	196
V 総 評	197
ノルウェーの在外選挙制度	吉武真理 199
I 在外選挙制度の発展とその特質	199
II 選挙制度の概要	200
III 在外選挙人の要件と選挙人名簿への登録	201
IV 投票手続き	203
V 開 票	206
VI おわりに	207
オーストリアの在外選挙制度	戸波江二 210
I 制度導入の沿革	210
II 在外選挙制度の概要	211
III 在外選挙の実施手続き	213

IV 在外選挙の実施状況		216
V 在外選挙の特質と問題点		217
(郵便投票・在外公館投票併用国)		
オーストラリアの在外選挙制度	吉川和宏	221
I 在外選挙制度の歴史と概要		221
II 連邦の選挙行政機関		224
III 適格な海外選挙人 (法94条)		225
IV 海外選挙人資格の延長 (法94条8項、9項)		227
V 欠格事由		228
VI 適格な海外選挙人の配偶者と子どもに関する措置 (法95条)		229
VII 投票方法		229
VIII 開票		233
IX その他		234
ニュージーランドの在外選挙制度	近藤 真	236
はじめに		236
I 在外選挙権の歴史的沿革		236
II 在外選挙権の現行法制度		239
III 法務省選挙長官室の見解		243
IV むすび——在外選挙権の論点		246
(その他)		
イギリスの在外選挙制度	河島太郎	249
はじめに／沿革／選挙権／選挙関係機関／選挙区／選挙人名簿の登録／投票方法／選挙犯罪／その他		
フランスの在外選挙制度	河島太郎	256
はじめに／在外投票制度の沿革／在外投票制度の現状		
オランダの在外選挙制度	戸波江二	262
在外選挙制度の概要と特質／下院議員選挙の特徴／在外選挙の実施手続き／在外選挙の実施に関するその他の問題／総評		

イタリアの在外選挙制度	河島太郎	270
はじめに／在外選挙人の帰国の補助／導入が予定されていた 在外選挙制度		
台湾の在外選挙制度	石塚英樹	273
はじめに／選挙人の範囲／在外選挙人名簿編制と登録手続 き／投票／兵役との関係／まとめ——台湾の「帰国投票制度」 の特徴		
第Ⅲ部 調査報告		
カナダ・アメリカの在外選挙に関する現地調査報告	戸波江二	283
はじめに		283
I 在外選挙に取り組むにあたっての基本指針		284
II 在外選挙の基本的な仕組み		286
III 在外選挙の実施の手続き		290
IV 在外選挙の実際の利用		294
オーストラリアの在外選挙に関する現地調査報告	吉川和宏	296
はじめに		296
I 在外選挙の責任者		297
II 在外選挙の拠点		297
III 投票用紙等の準備と各OSPへの輸送		299
IV 記入済みの投票等のオーストラリアへの輸送等の事後処理		300
V 海外での選挙広報活動と選挙運動		300
VI 在外投票実施の費用		301
VII 在外投票の開票と影響力		302
VIII 在留日本人と在外投票		302
ニュージーランドの在外選挙に関する現地調査報告	河島太郎	304
はじめに		304
I 在外投票制度の歴史		304

II 在外投票と外国人の選挙権の関係	309	
III 本人確認および不正防止	313	
IV その他	314	
ヨーロッパ諸国の在外選挙に関する現地調査報告	戸波江二	317
I 調査の目的	317	
II 調査の実施状況	317	
III 在外選挙人の資格	318	
IV 在外選挙の実施方法	320	
V 在外選挙の実施上の問題点	323	
VI 総 評	324	
在外選挙に関する在日各国公館 における調査報告	戸波江二・松沢幸太郎	325
I 本調査の意義と目的	325	
II 在外選挙実施に関する調査	325	
III 若干の検討	353	
IV おわりに	362	

第IV部 在外選挙に関する外国の関連法令

アメリカ	365
カナダ	383
ドイツ	389
スウェーデン	395
ノルウェー	402
オーストラリア	408
ニュージーランド	420

第V部 日本における在外選挙関係資料

[解説] 日本における在外選挙制度の導入の経緯	戸波江二	431
在外日本国民数の概要／1984年案の成立の経緯／1984年案の内容／1984年案の廃案の経緯／1997年案に至る在外選挙をめぐる動き／1997年案の作成と提出／1997年政府案と新進党・太陽党共同案の概要と問題点／付表1：在留邦人数の推移／付表2：在留邦人数の地域別推移／付表3：国（地域）別在留邦人数／付表4：都市別在留邦人数／付表5：在外選挙制度に関する各草案の対比		
[資料1] 在外投票制度に関する昭和59年政府案（第101回国会）		446
公職選挙法の一部を改正する法律案の提案理由説明		446
公職選挙法の一部を改正する法律案要綱		448
[資料2] 在外選挙制度の新設に関する平成9年政府案（第140回国会）		451
公職選挙法の一部を改正する法律案の提案理由説明		451
公職選挙法の一部を改正する法律案要綱		453
公職選挙法の一部を改正する法律案新旧対照条文（抄）		456
（新進党・太陽党共同案を含む）		
[資料3] 在外選挙制度の新設に関する		
平成9年新進党・太陽党共同案（第140回国会）		483
公職選挙法の一部を改正する法律案要綱		483
[資料4] 海外在住邦人の投票制度に関する		
日本弁護士連合会の調査報告書と要望書		487
海外在住邦人の投票制度に関する調査報告書（1996年3月19日）		487
海外在住邦人の投票制度創設に関する要望書（1996年5月1日）		493

執筆一覧

[在外選挙制度研究会]

- 主査：岡沢憲美（早稲田大学教授・政治学）
委員：戸波江二（早稲田大学教授・憲法学）
委員：石川一雄（専修大学教授・国際政治学）
委員：植木俊哉（東北大学助教授・国際法学）
委員：河島太郎（国立国会図書館司書・選挙制度）
委員：近藤 真（岐阜大学助教授・憲法学）
委員：吉川和宏（東海大学教授・憲法学）
委員：吉武真理（在ノルウェー日本国大使館専門調査員・国際政治学）
-

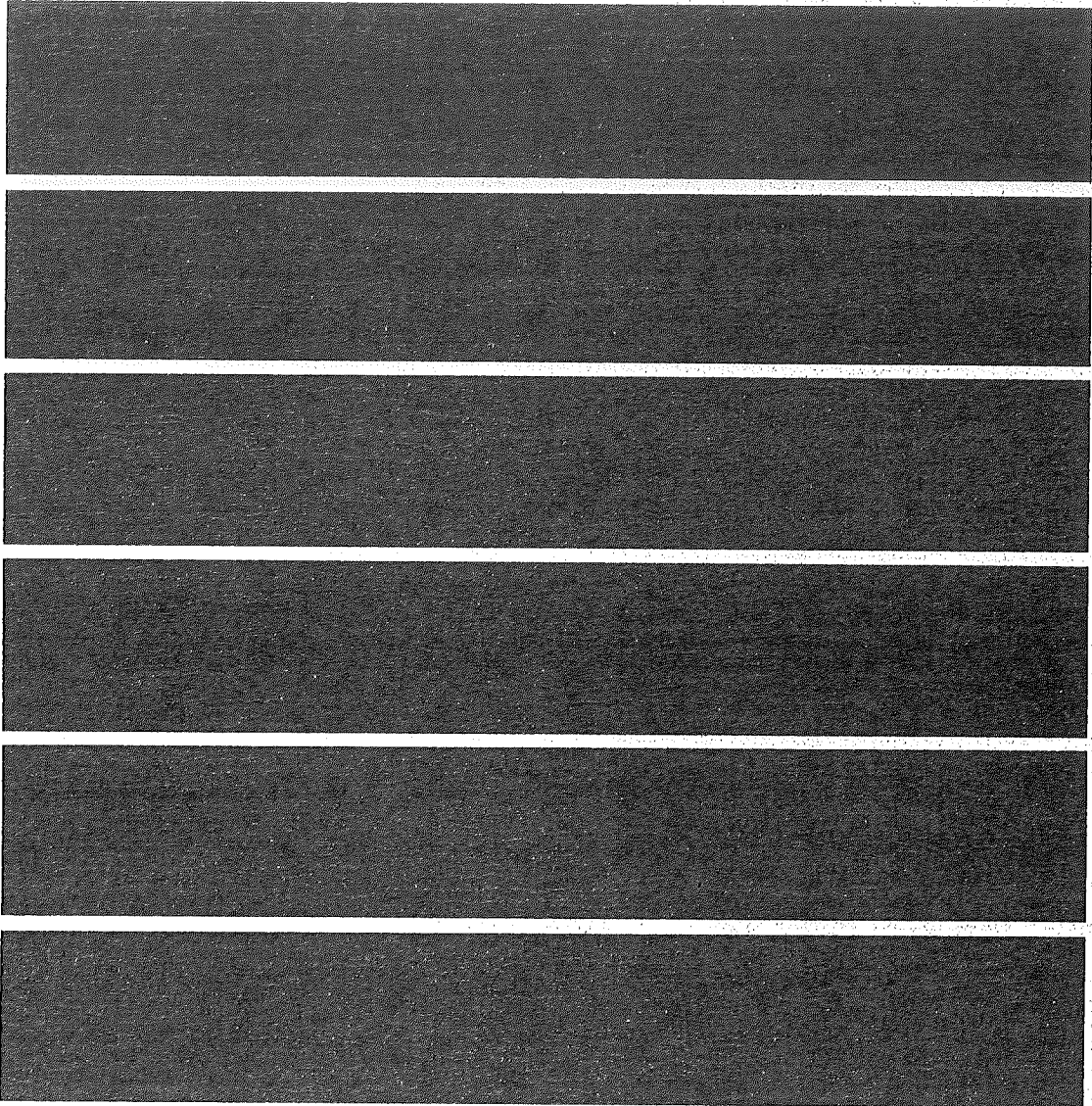
- 阿部孝夫（高崎経済大学教授）
石塚英樹（外務省文化交流部文化第二課首席事務官）
大日方和雄（外務省大臣官房領事移住部領事移住政策課企画官）
木下淑恵（早稲田大学大学院）
松沢幸太郎（筑波大学大学院）

在外選挙——外国の制度と日本の課題

1998年1月20日 第1版第1刷発行

編者 在外選挙制度研究会／岡沢憲美・戸波江二 編

発行者 斎藤 修
発行所 株式会社インフォメディア・ジャパン
東京都港区赤坂9-1-7-503（郵便番号107-0052）
電話03-3401-0911／FAX03-3401-0900
振替=00120-6-36800 印刷・製本／株式会社太平社 装幀／桜庭文一（CIEL Inc.）



定価(本体8000円+税)

ISBN4-900984-00-0 C3032 ¥8000E