

外国人参政権

松原仁事務所インターン生一同

項目

- ・ 法的側面からのアプローチ

著 明治大学法学部法律学科 1 年 松末吉平

- ・ 地方から見た「外国人参政権」

著 早稲田大学政治経済学部政治学科「学生団体鵬志会」1 年 細見卓司

- ・ 外国人参政権についての政党の主張

著 東京大学教養学部文化 類 2 年 中司章洋

- ・ 外国における外国人参政権

著 明治大学国際日本学部 1 年 坂本卓也

はじめに

今回、私たちは松原仁事務所でのインターン活動における課題として、外国人参政権を取り上げました。私たちのインターンシップは民主党に政権が交代して間もない時期だったので、そうした問題に興味を持ったのがこの課題研究のきっかけとなりました。課題の内容としましては、インターン生 4 名が別々の項目ごとにそれぞれ課題文まとめ上げました。それぞれ外国人参政権問題を、法的側面、地方の立場、政党の主張、外国との比較というテーマで調査検証しました。正直、この課題研究は予想以上に困難なもので、インターン生一同、実力不足を痛感しました。しかしご一見頂けるだけでもこうした問題の問題点や私たちの考えなどをご理解頂けるものとなっているものと思います。この場をお借りし、松原仁事務所の皆さま方に厚く御礼を申し上げ、私たちの課題研究の報告といたします。

法的側面からのアプローチ

松末吉平

・日本国憲法下における現状

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としてきた。しかし現在でもこうした見解をとる論者は極めて少数である。現在の学説の多数は、国政選挙権については従来通り外国人に付与することは憲法上禁止されているとしながら、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。

まずは学説の種類を三つ挙げておこう。

- 1、禁止説 = 外国人に選挙権を与えることは違憲であるという学説
- 2、要請説 = 外国人に選挙権を与えないことは違憲であるという学説
- 3、許容説 = 外国人に選挙権を与えることも、与えないことも合憲であるという学説

外国人参政権について最高裁が下した判決は二種類挙げられる。まずは在日英国人が参議院選挙権を求めたヒッグス・アラン訴訟(最高裁第二小法廷平成五年二月二六日判決)、そして在日韓国人の地方選挙権における選挙権、被選挙権を求める金正圭訴訟(最高裁第三小法廷平成七年二月二八日判決)である。

八〇年ごろから、外国人の選挙権をめぐる議論は、様々な形で展開されてきた。その中で一応の了解事項とされている点は次の二点である。

- 1、国政選挙と地方選挙を区別すること
- 2、選挙権と被選挙権を区別すること

外国人の国政選挙権について

これまでは、外国人の選挙権の議論は地方選挙について集中してきた。それは十数年前まで、外国人に選挙権を付与することは、国政であろうと地方であろうと憲法上禁止されていると考えるのが学説の常識であり、それに異論をはさむ論者がいなかったためである。また学説が地方選挙に関するものに集中してきたのも、とりあえず地方での選挙権付与についての合憲論を論証しようとしたことに起因する。平成七年の最高裁判決は地方選挙権について、外国人に付与することは憲法上の要請とは言えないが、法律を改正してこれを付与するとしても憲法上許容されうる、として、現在では地方選挙権許容説は通説判例の認めるところとなった。しかし国政選挙について最高裁は平成五年の判決において、外国人の国政参加は憲法上保障されていないと判示した。学説の多数も禁止説をとっている。しかし、少数の論者が要請説、許容説をとっている。その論拠は以下の通りである。

・「国民」概念拡張論

外国人の国政選挙権を認める見解にとって最も大きな理論的障害は国民主権論である。なぜなら国政選挙は国民の主権行使のもっとも重要な手段とされているからである。そのため外国人の国政選挙権を認めるためには「国民」という概念に手を加えればよい。「国民」の中には定住外国人も含まれていると考えれば、国民主権原理はむしろ外国人の国政参加を認める根拠となりえる。よって外国人の国政選挙権を認める論者のほとんどは、このように「国民」の概念を広げようとする。

「国民」という概念を検討する際に重要なのは、国家の三要素(主権・国民・領土)としての「国民」と、国民国家としての「国民」は異なるということである。前者の「国民」は国家権力の作用対象であり、後者での「国民」は国家権力の保持者なのである。国法秩序にしたがっている以上、奴隷なども前者の意味における「国民」に含まれる。同様に、外国人が前者の意味での「国民」に含まれていても、それによって選挙権が直接に保障されるわけではないのである。

また外国人の参政権を認める立場の論者は、民主主義とは統治者と被統治者が同一であることを意味すると主張する。そうなると定住外国人もまた被統治者であることは間違いない。よって統治者と被統治者が同一でなければ民主主義ではないのだから、外国人もまた統治者でなければならないとして、外国人にも国政選挙権を保障しなければならないとする。

しかし「同一性」民主主義については、「支配者」がいかなる者でなければならないかが問題となる。つまり被統治者が何者かということの問題としないということである。かつて奴隷制をとっていたアメリカも、世界各地に植民地支配を行っていたヨーロッパ列強も、自らの政治体制について、支配と被支配の同一性、つまりは民主制であることを語り合えたそうである。よって「支配と被支配の同一性」という観念からは外国人の国政参加を引き出すことは難しい。

注意したいのが、民主主義は「支配の克服」ではないということである。民主主義もまた「支配の方法」の一つなのである。民主主義にとって最も重要なことは、国民が国家権力の保持者であることである。それはつまり、国家権力の遂行が全て国民による正当化を必要とすることなのである。

民主制下における「国民」は君主制下におけるそれと比べると非常に「限定性」がある。君主制の下では、「国民」の概念はどのように広くてもよい。なぜならその場合、「国民」は統治の客体に過ぎなかったためである。それに対して民主制の下では、「国民」は国家権力の平等な保持者である。全ての国家権力の発動は国民にその正当性を求めなければならない。したがって、「国民」は人類一般ではありえない。一定の集団のみが「国民」足りうるのである。民主制下において選挙権は、「国民」という「集団の特権」である。

・日本国憲法における日本国民の概念

「国民」という概念が本来的に限定性を有するならば、日本国の「主権者たる国民」と「地球上の他の人々」をどのように区別すべきなのだろうか。その指標は憲法の規定そのものを根拠とせざるを得ない。日本国憲法規定総体の法的解釈によって、その説明がなされなければならない。

まず、日本国憲法はその前文で、「日本国民」が「われらとわれらの子孫のために」日本国憲法を制定するとしている。この「日本国民」は、「われら」の意識を中核にもつ集団であることを示す。また同様に「福利は国民がこれを享受する」と定める。これは「われら」国民が「運命共同体」として、政治支配の結果を受忍すべきものであることが示されている。加えて第一条は、天皇は「日本国民統合の象徴」である、としている。ここでの「国民」は、天皇によってその統合が象徴されるものとして示されている。つまり日本国は、政治的・文化的な意味における「国民国家」であり、天皇によって統合を象徴される共同体である。

「主権者たる国民」とは、以上のような実質的内容を与えられた観念である。このような存在だけが、日本国の構成員として、その国家権力を担うものとされている。日本国の構成員はそのような実質的な内容を備えていなければならないなら、単に日本国に永住しているという理由だけで、「日本国籍」を持たない外国人を「日本国民」とみなすのは困難である。

憲法上の意味の国籍と、法律上の意味の国籍は異なるものである。「政治的運命共同体」の一員である者は、国家の構成員としての資格を有する者である。この国家の構成員としての資格を「国籍」という。しかし憲法における国籍の概念は、「国民」たる者を他者から識別するための基準としては明確性に欠け、そのままでは役に立たない。よって日本国憲法十条の規定により、より具体的な基準を定めるために国会に裁量権が与えられた。もちろんその範囲は無制限ではない。政治的運命共同体に属している者には「国籍」を与えなければならない一方、国籍取得の要件を過度に緩和すれば、「国民」概念の実質的内容が失われてしまう。

外国人の選挙権を認めようとする立場の論者は、「国籍」の概念を相対化することにより、「国民」の概念を拡張しようとする。国民主権における「国民」概念は憲法上のものであり、国籍法によって定められる「国籍」は法律上のものである。よって前者が後者に優位すると主張するのである。つまり国籍法上は「外国人」であっても、憲法上は「国民」であるから、国政選挙権を付与すべきであるという主張なのである。

しかし日本国憲法は、単に「国民」とするのではなく、「日本国民」が主権者であるとしている。定住外国人も「主権者」たりうるとするならば、「外国人」は「日本国民」である、という矛盾した関係になる。また、国民主権原理の下に具体的に公権力を行使する者は、具体的存在である「国民」に正当化根拠を求めなければならない。具体的存在である「国民」は、法律上の国籍制度を前提としてのみ確定されるのである。そし

て法律によって「主権者」の具体的範囲を決定するということは、憲法自身が定めたことなのである。

・選挙権 = 自然権論

外国人の選挙権を主張する論者は、選挙権を自然権として捉えることが多い。人権は「人が人であるということにのみ基づいて当然にもつ権利」なのだから、外国人もまた人である以上、彼らを選挙権の保障の外に置くのは間違っていると主張するのである。

伝統的な見解では、基本的人権は二種類に分かれる。「人間の権利」と「市民の権利」である。

こうした主張に対しては、次のような反論がなされている。まず自然権とは「前国家的な権利」であるが、選挙権は国家の存立を前提とする「後国家的な権利」である。したがって選挙権は自然権ではないという主張。そして自然権は、恒久普遍の権利であるが、選挙権は二十世紀になって初めて憲法に登場した「現代的権利」である。よって選挙権は自然権ではないという主張である。

この議論で用いられるのが内的視点と外的視点である。法現象は内的視点と外的視点から見るのでは、その意義がまったく異なる。「内的視点」とは、当該憲法秩序の内側に立つ者の視点である。内的視点に立つ者はもちろんその法律に服さなければならない。逆に「外的視点」とは当該憲法秩序の外側に立つ者の視点である。外的視点に立つ者はその法律に服す必要がなく、その法律の善悪を判断する第三者的立場にいる者である。自然法の「前国家」性、普遍性とは、「内的視点」からみた場合の自然法の属性である。日本国憲法は、選挙権をもって、国民主権の不可欠の前提としている。したがって選挙権は、日本国憲法の下では前国家的、かつ普遍的な権利であると言っているのである。

それでは自然権とみなされる権利は、当然に外国人にも保障されるものとされるのだろうか。自然法の作用は実定法に正当性を与えることである。ある権利が自然権だからと言って、実定法域全ての人間にこの権利が保障されなければならないとするわけではない。選挙権が自然権であるというだけで外国人の選挙権が認められるわけではないのである。

アメリカ建国当時では「神の前の平等」と「奴隷制」は矛盾しないものとされていた。アメリカ国民には自然権としての人権が保障されていたが、これらの人権を黒人奴隷にも保障しなければならないとはされなかったそうである。日本国憲法においても信教の自由や取引の自由を自然権であるとしつつも、幼児などに対してこれらの権利を制限しても問題は生じないとされている。

自然法は、民族ないしネイションの信仰告白であり、共同幻想である。これをもって権利の存在そのものの根拠とすることはできる。しかし具体的な憲法解釈、たとえば選挙権の共有主体の範囲確定の根拠とすることはできない。それをしてしまえば法解釈は各人の主観的な信仰告白そのものになってしまう。よって選挙権の自然権としての性格

を強調し、これをもって外国人の国政選挙権導入の根拠とする立場には問題が残っていると言える。

・納税代償論

これは平成五年のヒッグス・アラン判決においても主張された論拠である。定住外国人も日本国民と同様に納税していることを根拠として選挙権を認めようとする主張である。しかしこれには法的根拠がまったくない。そして選挙権は納税に対する代償ではない。納税に対する代償として国は納税者に対して様々な利益給付をなしている。外国人もまた、納税の有無にかかわらずこの利益給付を享受している。よってこの理論から外国人に選挙権が生じると考えるのは間違いである。

外国人の地方参政権について

外国人の地方参政権についても学説は前に見た三つに分かれる。そして現在は許容説が通説となっている。しかし一部には国政と同様に禁止すべきとの学説もある。まずは禁止説の根拠を見ていく。

禁止説をとる論者は、憲法十五条一項に規定される国会議員の選挙権と憲法十五条一項及び九十三条二項に規定される地方議員の選挙権は、ともに一条の国民主権条項から派生するとしうえで、十五条一項にある「国民」と九十三条二項にある「住民」とは全体と部分の関係であり、質的には等しいものと主張する。よって前者に外国人が含まれない以上、後者に外国人を含めることも不可能であるというのである。

しかし国民主権条項は、外国人の地方議会議員選挙権を排除するものではないとする主張もある。

まず国会議員選挙においては、国家権力の高権行為への「全体としての国民」による正当化が見られる。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。それに対し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」によって付与される。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している。

国民主権主義は、「上から」の「全体としての国民」による正当化が地方自治体へ及ぶことを遮断されないこと、つまり「全体としての国民」の意思に反しないことを要請する。しかし外国人の地方選挙参加によってそのようなことが生じることが法制度上ありえない。なぜなら地方議会の条例制定は、「法律の範囲内」で行われているからである。たとえ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たとしても、その内容が法律と矛盾する場合は、制度上常に法律の内容が優先される。そのため「全体としての国民」の意思が及ばないことはないのである。

逆に外国人の地方選挙権を保障することは憲法上の要請であるとする見解もある。こ

れは、普通選挙原則、平等選挙原則、一般的平等原則、個人の尊厳の原理、表現の自由、福祉国家の理念、民主主義の理念などが問題となる。

しかし普通選挙原則は、「国民」を選挙から違法に排除することを禁止するものであり、「国民」の内容を規定するものではない。また平等選挙原則は、一票の重さの均等を要請するものに過ぎない。一般的平等原則も、合理的差別を禁止しない。人間の尊厳の原理は、たしかに人々を政治支配の単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、言論活動などで政治的主張を行え、また出身国における選挙権行使の可能性は残っているため、滞在国における選挙権の否認によって直ちに人間の尊厳が侵害されるわけではない。更に表現の自由は、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。福祉国家の理念は、単なる国家目的であり、これを選挙権を認める根拠とはできない。民主主義の理念については、外国人は他国の対人高権に服するなど、滞在国国民との法的地位が著しく異なる。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等しく取り扱う必要はないとされている。

よって外国人の選挙権を憲法上の要請であると主張する論者は、憲法九十三条二項における「住民」概念を根拠とする。この「住民」に、外国人が含まれるかを問題としているのである。ここでは二種類の主張がある。外国人は「国民」であるとする見解と、外国人は「住民」であるとする見解である。「国民」の概念についてはすでに述べたので、外国人は「住民」であるかどうかを見てみる。

要請説に立つ論者は、憲法十五条の「国民」と、九十三条の「住民」との概念は内容が異なるとして、定住外国人を「国民」と言えないとしても、少なくとも地域社会の構成員たる「住民」であるとして、外国人の地方選挙権を主張する。地方自治法第十条一項にのっとり、その地方公共団体に住所を有する以上は当然にその地方公共団体の「住民」であると主張するのである。地方自治法上の「住民」は、憲法上の「住民」と等しいと見ることで憲法九十三条の「住民」にも外国人が含まれるとするのである。

しかしこの「住民」の概念も一義的なものでない。憲法九十三条は「住民」を地方公共団体の長、その議会の議員などの選挙権を持つ者と定めている。しかし地方自治法十条の「住民」は、外国人だけでなく、幼児や法人まで含まれてしまう。幼児や法人が選挙権を持つことは不適切であることは疑いがなく、よって憲法九十三条の「住民」と、地方自治法十条の「住民」とは異なるものである。

憲法九十三条の「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されている。つまりこの「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のである。しかしこの「住民」に含まれていない外国人に法律によっ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、憲法九十三条は、日本国民に対して選挙権を付与することを要請するが、外国人に付与することについて、禁止規範としての内容を持っているわけではないのである。

個人的な見解

以上、法的な理論と学説について検証した。国政選挙については禁止説、地方参政権については許容説が理論的に妥当であることについては私としても異論はない。しかしこうした法的な問題を抜きにすれば、地方選挙においても原子力発電所建設問題や米軍基地問題などの国家の重要課題が争点となることがある。こうした日本の将来に大きな影響を持つ政策については日本国籍を持つ者が、その決定を正当化し、またその責任を負わねばならないだろう。また日本に滞在する永住外国人は国籍も人数も様々だ。これを平等に取り扱うのは難しいだろう。別々の国家間の争いで、日本においてその国籍を有する者たちが反目した場合、日本とその両国との外交関係がこじれることも考えられる。こうしたことについて、地方も国政も決して完全に別々のものであるとは言えないだろう。よって私は、国政においても地方においても、選挙権を付与されるのは日本国籍を有する者のみに限定されるべきだと考える。条例よりも法律が優先されるからといって、安易に外国人に選挙権を付与することは国家の安全保障上、問題があると言えるだろう。将来の日本で、また状況はいくらでも変わりうるだろう。そうした時のために、法律的には地方参政権について許容説を維持しつつも、立法府の判断として、外国人参政権付与は禁止するという明確な態度を示すべきである。

・ 憲法の規定

憲法十五条【公務員選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障、秘密投票の保障】

公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。

公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。

すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも責任を問われない。

憲法九三条【地方公共団体の機関、その直接選挙】

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その公共団体の住民が、直接これを選挙する。

・ 参考文献

長尾一紘 『外国人の参政権』

佐藤令 『外国人参政権をめぐる論点』

地方から見た「外国人参政権」

細見 卓司

・地方自治体からの強い反対

鳩山内閣が今国会提出を目指す永住外国人(1)への地方参政権付与に対して、各自治体から反対論が噴出している。外国人参政権に反対する意見書は今年度、14 県議会(2月1日現在)で可決されている。

2010年2月9日に東京都内で開かれた全国都道府県議会議長会。民主党内で法案に対し積極姿勢と目される議員には出席した議長らから批判の声が浴びせられた。そもそも、外国人参政権は去年の総選挙の民主党マニフェストには書かれていなかったことだ。にもかかわらず、今国会での成立を目指そうとするのは2011年の統一地方選挙の間に合わせるためとも言われる。特に、外国人参政権については各都道府県、市町村の首長や議員の選挙権が対象になるとみられることから、議長会は地方の意見尊重を掲げている。

各都道府県議会で、憲法15条違反の疑いが濃いという理由などで反対決議が可決されているが、もともと宮城、高知、島根の3県議会は、過去に地方選挙権付与に賛成の意見書を可決した。なぜか。市民団体「県土・竹島を守る会」の請願がきっかけになった。1995年は賛成した自民の細田重雄県議は「かつては全国的な勢いがあったが、国会は何もしなかった。時代が変われば考えも変わる。」(2)と言う。党内には「保守を重んじる姿勢を強調し、民主との違いを示せた」(3)との声がある。竹島という隣国との敏感な領土問題に揺れた結果であるが、かつては賛成していたが時代の変化で反対に、という考えはイデオロギー的な真の「保守」を示せたと言えるのだろうか。「外国人参政権」付与に賛成派が多い民主に対する批判的な層の受け皿になろうという安易な思考が垣間見える。

一方で、外国人比率が20%を超す大阪市生野区などのような集住地域では地域住民の何割もが地方政治に参加できないのはおかしい、との意見もある。しかしながら、20%を超す地域ということは同時に、「外国人が一斉に日本の国益に反する投票行動をとりはしないか不安だ」という意見が生まれる背景ともなっている。

1 永住外国人とは10年以上日本に住むなどの条件を満たし出入国管理・難民認定法に基づき法務大臣が永住を認めた「一般永住者」と出入国管理特例法に基づく在日韓国人などの「特別永住者」を指す。日本では原則として永住外国人を議論の対象としている。法務省によると、日本にいる永住外国人は2008年末で約91万人である。

2・3 2010年1月8日 朝日新聞朝刊 社会面より

・地方自治体の有権者総数、および地方選挙の定義にみる危険性、議論の不足
地方自治体と一言で言っても多種多様な人口比率で有権者数も当然違ってくる。

例えば、日本の最西端に位置する与那国島。人口は約 1700 人である。有権者数は当然それ以下である。有権者数約 1000 人の自治体で住民直接請求権を行使するための必要人数は 1/50 の約 20 人である。よく外国人参政権を付与すれば国が乗っ取られるというパラノイア的反対意見が出されるが、少なくとも有権者数が限りなく少数の自治体があるのは事実であり、外国人が仮に自らの恣意的な意志を反映させようと思えばできないということとは把握しておかなければならないだろう。そのことを踏まえて、地方選挙のことを考えると、一つの疑問が浮かぶ。それは、ひと口に地方選挙といっても外国人参政権が付与された場合、投票できる制限として地方議員と首長や知事を区別するのか、同列とみなすのかというものだ。確かに、平成 7 年最高裁判決の外国人に対する地方選挙権の付与を許容した部分においては「地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権」と同列にみなされている。また、これまでに国会に提出されてきた法案においても両者を区別するものはない。しかし、「地方公共団体は、たんにサービス事務を行うだけでなく、警察作用、徴税作用など、権力事務をおこなう。権力事務の遂行は、多くの場合、長の権限とされている。とりわけ知事にあっては、自衛隊出動の要請、周辺有事のさいにおける国との協力の遂行など、治安、国防にかかわる権限を有している。(中略)たしかに、機関委任事務は廃され、法定受託事務が置かれることになり、『国の事務』の多くが『自治体の事務』とされることになった。しかし、所轄権限の移動が事務内容の性格を変えとは限らない。長 とりわけ知事 の権限にあっては、本来、国が行うべき事務が少なくない。地方公共団体の長の選挙については、選挙権・被選挙権について、これを外国人に付与することは、憲法上禁止されていると解される」(4)と、両者を区別する説もみられる。海外の一部の州では地方首長の被選挙権は付与しない例も見られる。

海外では約 40 カ国が外国人に地方参政権を認めている。しかしながら、外国人参政権問題は歴史的な経緯や移民受け入れ政策など各国ごとで事情が大きく異なる。日本も稚拙な法案採決に走るのではなく、腰を据えて世論喚起をおこし、その上で建設的な議論を深めるのが筋であろう。

外国人参政権についての政党の主張

中司 章洋

・外国人参政権についての政党ごとのスタンス

外国人参政権についての政党ごとの賛否は下記の表のようになっている。

	政党としての賛否	対象	付与する権利	備考
民主	慎重派 も	一般永住者	地方選挙権	15回提出
自民	×			
公明		一般永住者	地方選挙権	29回提出
国民	×			
社民		一般永住者	地方選挙権	
共産		一般永住者	地方被選挙権	11回提出

・民主党賛成派の主張

民主党は一部に慎重派を有しながらも党としては賛成の立場を取っている。しかしこの外国人参政権法案には反対意見が続出している。参政権がほしいなら帰化をすべきであるという意見も散見している。

これに対して民主党の小沢一郎氏は日本側の問題点として、国籍取得要件が厳しく、制度の運用が（反対論の存在が念頭にあるせいなのかはわかりませんが）現実的に非常に帰化に消極的なやり方をしていることを取り上げた。刑事事件とならない軽い交通違反（スピード違反・駐車違反等）を起こしただけで余分に何年もかかっている現実を例証して、これらの状況を日本の側として考えなければならないと主張する。また在日韓国人、特別永住者の問題であることを言明した上で、永住外国人のほとんど多くの方は日本で生まれ育って、まったくの日本人そのものであり、その人達が日本人として生涯にわたって生きていきたいと願っていることは、紛れもない事実であると述べています。自身の考えとして、日韓両国の未来の友好関係・発展のために信頼関係を構築していくことが必要不可欠であると強調しました。

また鳩山由紀夫氏も、小沢氏に同調しており、かねてより「日本列島は日本人の所有と思うな」など近代国民国家におけるいわゆる“国民”の概念に執着がなく、地球市民的な発想が根底あると思われる。そこから第二次大戦以後、実効的に生活している在日韓国・朝鮮人に対してあるいはその他の一般永住者に対しての参政権の付与は一種自然的に付与されるべきとの考えをもっているものと思われる。

しかし小沢一郎氏の話として、朝鮮総連系の「朝鮮籍」の永住外国人には付与せず、「韓国籍」にのみ付与するという話も出た。これが果たして平等な権利と言えるのか

問題となっている。こうした差別は外国人参政権を認める、選挙権は自然権であるという理論的根拠を自ら否定しているようである。

また賛成派の根拠としている平成7年のいわゆる園部傍論では、対象者として特別永住者のみが念頭にあったとされるが、現在の各政党案では一般永住者まで範囲が拡大されている。このことは新たな憲法判断が問題になると思われる。また、そもそも国政と地方選挙にそこまで差をつけるのが果たして妥当なのか。また、選挙権と被選挙権は本来一体であるべきでないのか（年齢の問題を抜きにすれば）という点も議論の対象である。

・その他の賛成意見

東京外国語大学教授であり、前浜松市長である北脇保之氏は浜松の例を引き合いに出し、日系ブラジル人の出稼ぎ労働者が多い同地域においては日本人と同化することなくブラジル人同士で閉鎖的に固まる傾向があり、コミュニケーション的な側面において住民と様々なトラブルをおこすことがあったという。その原因はゴミ出しのルールを守らないなどの生活に直結する部分だったことが挙げられる。そこから、これらの外国人たちもこうしたルールの決定の場に共に参加することによってきちんと自分達の責任を自覚し摩擦がなくなるのではという考えである。しかしこの考えは、民主主義の下では少数意見は反映されにくいという欠点を無視しているように思われる。また、もしブラジル人の多数がゴミ出しなどのルールを守らないという主張をしたからといって、それは日本の一般常識的に許容していいということにはならないだろう。逆に日本人とブラジル人の対立を深める結果ともなりかねない。

その他にも憲法15条には選挙権の主体は「国民」固有の権利であると書かれているのに対し、同93条では「住民」の直接の選挙により地方の選挙は行われると書かれていることから、地方での政治では国籍要件が必要とされないとする主張などもある。ただしこの主張においては、どちらの条文も英語にするとそれぞれ「国民」「people」、「住民の」「popular」という単語が使用されているので本質的に両者の間に差異を認めるとするのは自明なことではないように思われる。

・参考資料一覧

小沢一郎氏の見解

<http://www.ozawa-ichiro.jp/policy/05.htm>

小沢氏の「韓国籍」と「朝鮮籍」を区別するとの方針について 産経新聞 2010.1.12
より

鳩山由紀夫氏「日本列島は日本人だけの所有物じゃない」

<http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/090421/stt0904212234020-n1.htm>

北脇保之氏の見解について 産経新聞 2010.1.29 より

各政党のスタンスについてはそれぞれのホームページから

・民主党

<http://www.dpj.or.jp/>

・自民党

<http://www.jimin.jp/index.html>

・公明党

<http://www.komei.or.jp/>

・国民新党

<http://www.kokumin.or.jp/>

・社民党

<http://www5.sdp.or.jp/index.htm>

・共産党

<http://www.jcp.or.jp/>

外国における外国人参政権

坂本 卓也

近年、日本においては外国人参政権の問題が、活発に議論されるようになってきている。

外国人参政権をめぐる議論が活発になっている背景には、議会制民主主義の基礎である選挙への参加を「国民」に限定する国民国家のあり方に対する疑問がある。

グローバル化が進む今日、日本に定住する外国人は増加する一方であり、経済や社会において外国人の役割が重要になる中、選挙など政治の領域において外国人を排除する統治システムに対し、再検討を求める声が高まっている。いまや、参政権と国籍との結びつきに関して、その問い直しが求められている。

目をヨーロッパに転じると、EUでは1993年のマーストリヒト条約発効に伴って、すべてのEU加盟国市民に対してEU市民権が付与された。EU市民は区域のどこに住居しても、居住地で行われる欧州議会選挙と地方選挙に参加する権利を獲得したわけである。

ヨーロッパでは地方参政権を中心として、EU市民以外の定住外国人に対して参政権を与える国が少なからず見られる。たとえば、北欧諸国では「北欧協力」の名のもとに密接な関係を保ってきたこともあって、相互に地方レベルの参政権を認め合っていた。

アメリカでは、国籍（市民権）を持たない外国人の参政権は認められていないが、一九世紀には少なくとも23の州および連邦領で外国人の選挙が認められていた。しかし、第一次世界大戦の勃発による排外ナショナリズムの高揚に伴い、1928年以降、外国人参政権はすべての州で認められなくなった。

スウェーデンやオランダのように一定期間の居住を要件として定住外国人一般に参政権を認める「定住型」外国人参政権とは異なり、特定の外国人にのみ参政権を限定する「限定型」の外国人参政権も見られる。スペインとポルトガルでは、相互主義の原則に基づいて、両国民地方参政権を認めている国の市民に対して同等の権利を与えている。

イギリスも限定型外国人参政権を認めている国と言えるかもしれない。イギリスでは、イギリス市民のみならず、イギリスに居住するコモンウェルス（英連邦：The Commonwealth of Nations）加盟国の市民、および、アイルランド市民に対して、地方選挙および国政選挙の参政権が認められている。

なぜイギリスでは外国人であるはずのコモンウェルス加盟国市民やアイルランド市民に対して国政レベルを含む参政権が認められているのか、という問いに一言で答えるとするならば、次のようになる。それは国籍法上の取り扱いにより、イギリスではこうした人びとが厳密には「外国人（alien）」とは見なされていないからである。イギリスの有権者資格を定める選挙制度は、長い歴史を背景として形成されたものであり、全く白紙の状態から新たに作り上げられるわけではない。その結果、一連の選挙権拡大やEU市民への参政権付与（欧州議会選挙および地方選挙）などの改革が実現した際にも、

イギリス臣民と「外国人」を区別して前者にのみ参政権を与えるという仕組みが、新しい制度の中に組み込まれて存続することになった。

フランスは文化的統一より前に国家的統一がなされた国であり、その民主主義思想の主要な流れは、国家という抽象的で一般的なルールの枠組みを前提にして発展してきた。この思想的伝統に従えば、政治的諸権利の土台となるのは、第一にフランス国籍であり、国籍の取得によってはじめて選挙権を含む十全な市民権が保障されることになる。つまり、フランス国籍とフランス市民権という言葉は、歴史的に見てほぼ同じ意味合いで使われてきたのである。今後この問題がどちらの方向に振れていくにせよ、一つだけ明白なのは、フランスにおける外国人の政治参加の問題とは、政治的権利のみが焦点になっているのではなく、移民の社会統合をどう進めるか、というより大きな問題と常に結びついている。

「在日韓国・朝鮮人」の歴史や処遇問題と密接に関わっており、そのことはわが国の外国人参政権問題を、他国のそれとは明らかに異なる複雑なものとさせている。しかしそれならば、在日韓国・朝鮮人問題は、より具体的には、この問題にどのように関わってきたのか。「市民」と「国民」が混同され、加えてさらには「国民」と「人間」が混同される、という二重の混乱が生じた。

絶対君主に代わって政治的権力を行使する、「参政権保有者」としての「市民」、国民国家の「構成員」である「国民」、そして、基本的人権の保有者としての「人間」。こうした考えた時、この三つの概念は、本来、それぞれ異なる原理によって構成されていることがわかる。だからこそ、ある人が参政権を要求する場合、自らの置かれた立場によって、このどの論理を援用するかが異なってくる。

一つの方法は、自らが「市民」に準ずる存在であることを根拠に、参政権を要求する場合である。わが国の外国人参政権要求運動においてこれに該当するものを探すなら、その典型として「納税」を根拠とする主張を挙げることができよう。

二つ目は、自らが「国民」に準ずる存在であること、すなわち、自らが「国民」に類似した存在であることを根拠に、これを要求する場合である。その典型は言うまでもなく、「定住外国人」或いは「永住外国人」であることを根拠に、参政権を要求する動きであろう。

これに対して、第三の、つまり、「人間」であることを直接的理由として、参政権を要求する論理はこれとはかなり性格を異にしている。何故なら、そこでは対象者の特殊性よりも、むしろ、普遍性に重きが置かれているからである。

第一の論理においては、日本人と同様に税金を支払っている者だけが参政権を与えられるべきであり、それは滞在期間の長短とは関係がないことになる。これに対して、第二の議論では、「日本人と同じように暮らしている」人びとだけがそうでない人びとの間に線引きをする必要が、そこでは生まれる。第三の論理であれば、必然的にすべての「人間」に権利が与えられることになる。

わが国における外国人参政権要求運動においては興味深いのは、この運動において、本来、方向性と性格を異にするこれらの理論が、同一の運動や主張の中に混在して見られることであろう。それはたとえば、次のような形で展開される。

人間が人間として生きていくために必要な自由と権利の総称を「基本的人権」といいます。この基本的人権は、国籍、人種、宗教に関係なくすべての人間に等しく与えられるものであると、おおくの人権関連の国際条約で謳われています。参政権が基本的人権であり、それを明確に謳った国際人規約を日本は批准しています。

現在、日本には在日韓国・朝鮮人をはじめとした約 151 万人の外国人が居住しています。その在留形態は、永住者、留学生、商用とさまざまですが、その中に日本に生活の根拠を置き、住民税などの納税の義務をはじめとしての義務を日本人と同様に果たし、永住する定住外国人が 62 万人以上存在します。こうした外国人は国籍が日本ではないというだけで、実態として生活の根拠は自分の住むその地域にあります。

生活の実態だけではなく、地方自治体でも「市町村の区域内に住所を有する者は住民である」と明記されています。法律上でも、れっきとした「住民」である私たちが、地方参政権を要求することは、無理のあることではありません。

(6) <http://seinenkai.org/rights/rights.htm> 在日韓国人青年会ホームページより

外国人参政権問題というのは、賛成の立場からも反対の立場からも、十分な論拠が提示されうるものであるように思われる。実際、住民を国籍によって民主主義から排除するのは不合理であり、グローバル化、ボーダレス化の時代にそぐわないとするのも、現実に機能する民主主義は国家単位のものであり、国民としての特権は今こそ防衛されねばならないとするのも、きわめて説得的な主張である。ただし、そのいずれの場合にも、この問題の意味を深く考え込むことが、必要なのではないだろうか。なぜなら、この問題は、われわれの「近代的」な生活の根本を揺るがしうるもの、新しい時代への問いかけを開きうるものだからである。

参考文献

外国人参政権の国際比較