

論 説

欧米における定住外国人参政権の現状と今後の課題

—— 国民国家の論理と社会的統合の相克をめぐって ——

谷 聖 美

はじめに：拡大する定住外国人参政権

第1部 アメリカにおける定住外国人参政権

第1章 外国人参政権の歴史

第1節 建国後初期の状況

第2節 定住外国人参政権付与地域の拡大

第3節 新移民の増大と外国人参政権への反感

第2章 近年のアメリカにおける定住外国人参政権問題

第1節 第二次大戦後における外国人参政権の不在

第2節 外国人参政権の憲法的基礎

第3節 メリーランド州における定住外国人参政権の状況

第4節 ニューヨークにおける定住外国人参政権問題

第5節 サンフランシスコにおける定住外国人参政権問題

第6節 定住外国人参政権に対する賛否の議論

第2部 西欧諸国における定住外国人参政権

第1章 外国人参政権の前史

第1節 西欧における域外からの移民の増大

第2節 EC・EUにおける域内移動の拡大

第3節 3種類の「定住外国人」とECにおける議論

第2章 今日における外国人参政権

第1節 外国人参政権承認の先例

第2節 EUにおける新しい市民概念

第3節 欧州評議会の取り組み

第4節 主な国の状況

1. 概 要
2. イギリス
3. フランス
4. イタリア
5. ドイツ

おわりに

はじめに：拡大する定住外国人参政権

グローバル化の進展とともに、国境をこえた人の移動は加速度的にその規模を拡大している。人の移動にはもとより様々な形態や理由があるが、旅行や商用などによる一時的な滞在ではなく、母国を離れて外国に相当期間定住し、あるいはそこに永住する人が急増していることは周知の通りである。これを受け入れ側からみると、彼らが帰化手続き (naturalization) を通じて自分たちと同じ市民権⁽¹⁾をとるのでないかぎり、それは人口に占める外国人居住者の増大ということになる。

これらの定住外国人は、定住先でその地の人々とともに社会的、経済的、あるいは文化的な生活を営み、事実上その社会（コミュニティー）の構成員となっていく。従って、彼らはその社会における本来の構成員、すなわち正式のメンバーシップ（構成員たる法的資格）を有する市民や国民同様、その土地の社会生活に影響を与え、同時にそこから影響を受ける。また、納税の義務を始め、さまざまな法的な拘束を受ける。ということは、コミュニティーを人為的に組織し、運営しようとする営みである政治的な活動によって影響を受けるということである。このことは、あるまちの公共施設を充実させるために住民税、あるいは州や地方の付加価値税（消費税）を引き上げる、というようなケースを例にとれば一目瞭然である。住民税などを支払う定住外国人にとっては、それは税の徴収による可処分所得への直接的影響だけでなく、公共施設による利便性の増大やその利用条件、あるいは施設がもたらす都市景観等環境面でのプラス・マイナスなど、さまざまな利害に関わる問題である。

こうして、近年、多くの国で定住外国人に何らかの政治的発言権を与えるべきであるとの議論が高まり、すでにEUでは、域内出身者はどこに住んで

いてもその国で地方参政権を行使できるようになっている。さらに、これ以外にも30を超える国々で何らかの形で定住外国人参政権が認められるようになっている。表1—1と表1—2は、ヴァルトラウヒによる定住外国人地方参政権調査に、彼の調査以降にそのような権利を認めたベルギーを加えたものである⁽²⁾。また、ニュージーランドのように長期間定住している外国人には国政に対する参政権すら認めている国があることにも注意を払う必要があるだろう。

このような外国人参政権拡大の背景には、彼らを受け入れる社会の側も、良くも悪しくもそうした事実上の構成員から影響を受けるのであり、であるならば彼らを社会の側に統合することによってその運営をよりよい、あるいは少なくともスムーズなものとする方が得策であるという現実的な判断も働いているであろう。もちろん、こうした正式の構成員ではない定住外国人に重要な政治的権利を与えることは認められないとする根強い反対論もある。本稿では、そうした定住外国人に対する政治的権利の付与に関して、アメリカとヨーロッパにおける参政権付与の状況を検討してみたい。なお、先進国における定住外国人の問題を考えるには、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドがそれぞれ興味ある事例を提供しているが、これらの国についてはまた機会を改めて取り上げることとする。また、本稿は、定住外国人とはあくまでも合法的に滞在を認められた人々だけを対象とし、不法移民等の非合法的な滞在者や措置の決まっていない難民は対象としない。

第1部 アメリカにおける定住外国人参政権

第1章 定住外国人参政権付与の歴史

第1節 建国後初期の状況

日本では、定住外国人の参政権問題が議論されるときに通常言及されるのはヨーロッパ諸国の事例であり、この点に関してアメリカは冷淡な国であると思われる。たしかに、アメリカでは外国人参政権が一般的なルールとして認められてはいない。しかしながら、今日のアメリカにおいてさえあまり知られていないことであるが、意外にも定住外国人に対する参政権付与はアメリカ合衆国の歴史とともに始まり、この国ではかつてはかなりの地域で

表1-1 EU諸国における域外からの定住外国人参政権付与状況

国名	選挙権付与実施年	選挙権が付与される自治体のレベル	対象となる出身国	必要最低居住年数	選挙人名簿登録申請の必要性	被選挙権
Austria	2002	ウィーン市の区議会のみ	全	市内に5年	不明	区長にはなれない
Belgium	2004	市町村	全	国内に5年	必要、ベルギー憲法への忠誠宣誓も	立候補不可
Denmark	1981	市町村と郡	全（北欧諸国出身者には1977から）	国内に3年（北欧出身者には直ちに）	自動登録	制限なし
Czech Republic	2004	市町村	条約で相互に認め合った国（現在はEU諸国のみ）	定住開始と同時に	自動登録	不明
Estonia	1996	全自治体	全	当該自治体に5年	自動登録	立候補不可
Finland	1991	市町村	全（北欧諸国出身者には1981から）	国内に2年（北欧出身者には直ちに）	自動登録	制限なし
Ireland	1963	市町村と郡	全	定住開始と同時に	自動登録	制限なし（被選挙権は1974以降）
Hungary	1990	市町村と郡	全	定住開始と同時に	自動登録	立候補不可
Lithuania	2004	市町村	全	定住開始と同時に（ただし、永住権保持者に限る）	不明	立候補不可
Malta	1993	全自治体	イギリス	過去18ヶ月以内に6ヶ月の国内居住	マルタ国民と同じ登録制	制限なし
Netherlands	1985	市町村	全	国内に5年	自動登録	制限なし
Portugal	対象国参照	市町村	相互主義の対象国：ブラジル（1971）、カボ・ヴェルデ（1982）、ベルー、ウルグアイ、アルゼンチン、ナリ、エストニア、イスラエル、ノルウェー、ウエネズエラ（1997）	ブラジル人とカボ・ヴェルデ人は2年、それ以外は3年国内に	ポルトガル国民と同じ登録制	最初の4カ国出身者のみに認められている
Slovakia	2002	市町村	全	定住開始と同時に（ただし、永住権保持者に限る）	不明	制限なし
Slovenia	2002	市町村	全	定住開始と同時に（ただし、永住権保持者に限る）	不明	議員には立候補できるが、市長にはなれない
Spain	1985	市町村	ノルウェー	定住開始と同時に	必要	制限なし
Sweden	1975	市町村、県	全	国内に3年（アイスランド人とノルウェー人は直ちに）	自動登録	制限なし
United Kingdom	1975	全自治体（イングランドでは教区も）	イギリス連邦諸国（約50カ国）	定住開始と同時に	イギリス国民と同じ登録制	事実上立候補不可

資料：ベルギー以外は注1を参照。ベルギーは <http://www.immigrantvoting.org/material/world.html> および *Cristian Science Monitor*, February 3, 2004 より。

注：基礎的自治体はすべて市町村と訳してある。そのほか、各国の地方制度がまちまちであるため、便宜上郡や県という訳も用いた。また、細部を省略した国もある。

表 1-2 その他の先進国における域外からの定住外国人参政権付与状況

国 名	選挙権付与実施年	選挙権が付与される自治体のレベル	対象となる出身国	必要最低居住年数	選挙人名簿登録申請の必要性	被選挙権
Australia	不明（イギリス国民には1948）	全自治体	全	当該自治体に1ヶ月	必要（ほとんどの州とテリトリーでは外国人も義務投票制）	南オーストラリア州では不可、他は不明
Iceland	2002（北欧諸国は1986から）	市町村	全	北欧諸国出身者は国内に3年、他は5年	自動登録	制限なし
New Zealand	1975（イギリス国民は建国当初から）	市町村と県	全	国内に1年以上で永住権保持者（イギリス国民は直ちに）	国民も外国人も登録義務制	立候補不可
Norway	1983（北欧諸国は1978から）	市町村と郡	全	国内に3年	自動登録	制限なし
Switzerland	不明（ミューシャテル州では1849）	市町村（ただし3州のみ）	全	ジュラ州では州内に10年（他は省略）	自動登録	人勢は不可
USA	まちまち（本文参照）	いくつかの町や学区	全	不明	アメリカ国民同様必要	不明

注1：基礎的自治体はすべて市町村と訳してある。そのほか、各国の地方制度がまちまちであるため、便宜上郡や県という訳も用いた。また、細部を省略した国もある。

注2：オーストラリアでは、その地域に居住していなくても、不動産を所有していれば地方選挙での投票権が認められる。

それが認められていたのである。そこで、まずアメリカにおける定住外国人参政権の歴史についてみてみよう⁽³⁾。

いうまでもなく、アメリカはヨーロッパからやってきた人々がイギリスの植民地支配をはねのけて打ち立てた国である。そのため、建国当初は、市民権は持たないけれどもそこに定住し、ふつうの市民生活を送っている同じヨーロッパ出身の白人に対しては非常に寛容な態度がとられた（いわゆるインディアンなどの先住諸民族や奴隷としてつれてこられた黒人は法的、政治的権利のらち外におかれていたが）。そのため、1789年に合衆国憲法制定後最初の選挙が行われたあとしばらくのあいだは、いくつかの州で定住外国人にも普通に選挙権が認められていた。この定住外国人には当時南部に多かったヨーロッパからの年期契約労働者も含まれる（憲法第1条第3項が根拠とされた）。このときの選挙権は単に地方レベル（今日の言葉を用いれば基礎自治体）だけに限られたものではなく、州および連邦レベルの選挙においても同様に付与されていた。ただし、当時は女性に参政権は認められておらず、しかも財産資格にもとづく制限選挙制度がとられていたので、定住外国人に選挙権

が与えられる場合にも、当然財産資格と性別による限定が付されていた。

もちろん、こうした外国人参政権付与に対してはそれなりの反対がなかったわけではない。特に、カトリック教徒のアイルランド移民に対しては宗教的な警戒心や差別意識があり、彼らには参政権を認めるべきではないとの主張もみられた。このことは、外国人に対する参政権の付与が、当時においては政治的、法的な権利というレベルで判断されるだけでなく、市民権を持てようといまいと、宗教的、文化的背景を共通にする者なら同じ仲間として遇しようという考え方にも影響されていたことを意味している。しかし、少々問題を感じても、当時においてはヨーロッパからの定住者が増えることは歓迎されるべきことだったので、アイルランド人に対する選挙権付与に関しても反対論はそれほど強いものとはならなかった。

ところが、1812年にイギリスとの戦争（米英戦争）がおこると、外国人参政権に対するこうした寛容な態度は一時的に後退することになった。この戦争は、アメリカがかつての本国と国家として正面からぶつかるという初めての出来事であった。確かに独立戦争の時も本国のイギリスと正面からぶつかったわけであるが、そのときはまだ13のそれぞれに自立性の強い植民地が連合を組んで戦うという、その意味では統合度の低いレベルでの戦争であった。しかし、今度はアメリカが一丸となって戦うという、国家が前面に出て行われる戦争であり、従って国民意識（アメリカ市民意識）をいやがうえにも高めねばならないものであった。こうしてアメリカに戦闘的なナショナリズムの波が一気にわき起こることになった。当然予想されるように、それは外国人に対する寛容な態度を脇に押しやり、彼らに対する参政権、特に英語をきちんと話せない外国人に対する参政権はもってのほかということになってしまった。ここに、定住外国人に参政権を認めていた州の多くは一旦その権利付与を撤回することになる。また、このころ新たに合衆国に加わった州はどれも選挙権を市民権保有者に限定していた。外国人参政権に対するこのような敵意、あるいは消極的な態度は、1830年にすべての州で成人（白人）男子の普通選挙権が実現したあとになっても、しばらくは続くことになったのである。

第2節 定住外国人参政権付与地域の拡大

しかしながら、戦争がもたらしたナショナリズムの興奮も時がたつにつれて収まってくると、状況は再び動き出すことになる。とくに、フロンティアの西進に伴い、西部や西海岸などの諸州、あるいは未だ州に昇格していない諸地域 (territories) は、将来帰化する意思があるという表明をすれば定住移民に最初から選挙権を認め、それによって彼らの定住を促進したいと考えるようになっていった。そのさきがけとなったのはウイコンシン地域で、同地域は州に昇格する3年前の1845年に定住外国人にも選挙権を認める独自憲法を採用した。このときはしかし、まだ連邦議会にはそのような憲法を持った地域を州に昇格させる用意ができていなかったが、40年代末になるとそうした態度にも変化がみられるようになり、50年代以降連邦議会は、ワシントン、カンザス、ネブラスカ、ネバダ、ダコタ(後に南北に分離)、ワイオミング、オクラホマの諸地域が将来の帰化を表明した定住外国人(ただし白人男性に限る)に選挙権を認めているのを追認するに至った⁽⁴⁾。また、この間、建国13州の一つであるメリーランドも、憲法を改正して市民権のあるなしにかかわらずすべての白人成人男子に選挙権を認めた。さらに、オハイオ、ミシガン、イリノイ、インディアナの4州は、白人の定住外国人に選挙権を認めるのみならず、州憲法制定会議への参加権すら認めるに至った。18世紀末から南北戦争勃発までのあいだ、各州は州憲法制定、あるいは改訂のためにそのような会議を繰り返し開催していたのである。

外国人参政権問題では、南部諸州は複雑な動きを見せた。保守的な南部諸州は、定住外国人の多くが奴隷制度を支持していなかったので参政権付与には反対していたが、南北戦争に敗れるとその態度を一転して参政権を認めるようになった。これは、参政権を最初から認めることによって定住を促し、敗戦による荒廃からの復興を早めようとしたためである。それは西部の諸州・諸地域と同じくろみである。19世紀においては、定住外国人への参政権付与は一種の人口増加政策としても捉えられていたのである。もっとも、南部諸州は、リンカーンによる奴隷解放後も、黒人を白人が利用する施設や公共交通機関などから排除したり、黒人を政治から排除するために選挙権獲得に識字テストなどの条件を付したりする、いわゆるジム・クロウ諸法 (Jim Crow laws) を実施するようになり、定住外国人の誘致といってもそれは事実上白

人定住者に限定されたものであった。サウスカロライナ州のごときは、選挙権付与を定住意志のあるヨーロッパからの移民に限定すると法律に明記する有様であった。

いずれにせよ、何らかの形で定住外国人に選挙権を付与する州や州昇格予定地域は増大を続け、1875年には22州に達した。アラスカとハワイがアメリカ合衆国に加わるのは第2次大戦後しばらくたってからのことであり、また連邦議会はメキシコに戦争を仕掛けて奪い取った諸地域（ニューメキシコ、アリゾナ、カリフォルニアなど）ではスペイン系白人の発言力を排除するために外国人参政権を一切認めなかったから、この22という数字は、当時のアメリカ世界ではかなり大きな意味を持っていたといえることができるであろう。また、そのことは、建国以来、アメリカでは外国人に対する参政権が憲法上許されると考えられていたことを意味している。そして、それは近年のアメリカにおける外国人参政権付与運動を支える重要な論拠の一つとなっているのである⁽⁵⁾。

第3節 新移民の増大と外国人参政権への反感

ただ、世紀が変わる頃になると、定住外国人参政権は再び厳しい状況にさらされることになる。それは、直接的には反移民感情の高まりという政治的な理由によっていた。周知のように、アメリカ建国の主たる担い手となったのはイギリスからやってきたアングロサクソン系のプロテスタントであった。そして、彼らがその後ワスパ（WASP, White, Anglo-Saxon, Protestants）と呼ばれる移民社会の主流を構成することになる。そして、スコットランド系の移民も白人のプロテスタントということで当初からワスパの仲間に入り、その後同じくプロテスタント系白人のドイツ人やスカンジナビアからの移民がそこに加わっていった。19世紀の終わり頃まで、ワスパの範疇に入らない白人移民の大きな集団はアイルランド人だけであった。スコットランド人と同じくゲール系の白人ではあるが、しかし宗教的にはカトリックであるアイルランド人に対して、当初から主流ワスパの中に反感や差別意識があったことはすでに指摘した（厳密に言うと、アイルランド北部からの移民にはスコットランド系プロテスタントが多かった）。ただ、本国の飢饉などが影響してアイルランド人が大量にやってきたといっても、それは全体の人口から見れ

ばまだ「許容範囲」のうちであった。しかし、19世紀終わり頃になると、北西ヨーロッパからやってくるプロテスタント系白人の移民は急速にその数を減じ、代わって「新移民」と呼ばれる、南欧やスラブ地域からの非プロテスタント系白人移民が急増していく。さらに、中国人や日本人などのアジア系移民も台頭してくる⁽⁶⁾。

このような状況の変化は、すでに社会への定着を果たしていた西欧系のアメリカ人のあいだに新来者への警戒心と敵意を生み出すようになり、外国人参政権どころか新たな移民の受け入れそのものに反対する世論を高めていくことになった。こうして、外国人に参政権を認めていた州は次々とそれを撤回していき、19世紀最後の年である1900年にこの制度を維持していたのは11州に減っていた。1920年には婦人参政権が、その4年後にはインディアン諸民族の参政権が認められるなど、20世紀の初頭には国内的には参政権の「民主化」が進んだにもかかわらず、外国人に対する厳しい世論はその後も衰えることを知らなかった。実際、第一次世界大戦が始まる1914年にはさらに4つの州が外国人参政権を廃止し、1928年にはとうとう外国人参政権を認める州は一つもなくなってしまった。その後、アメリカが再びこの問題と向き合うようになるのはそれから半世紀以上が経過したあとのことである。

第2章 近年のアメリカにおける定住外国人参政権問題

第1節 第二次大戦後における外国人参政権の不在

第二次大戦後のアメリカでは、黒人差別撤廃を求める運動の盛り上がり、それを受けた公民権法の制定、ベトナム反戦運動の高まり、フェミニズム運動の浸透、そうした動きに触発されたさまざまなマイノリティによる自己主張とその権利擁護の前進、など、市民の政治的、社会的権利を拡充しようとする激しいうねりがみられた。また、公民権法を実現したジョンソン政権は移民法を大幅に見直し、非ヨーロッパ世界からの移民増加に道を開いた。移民政策のこの新たな展開によって、60年代後半以降アメリカには有色人種を中心に毎年何十万という移民がやってくるようになった。今日では年間の移民受入数は100万人を超えるに至っている。また、ベトナム戦争の後始末の一つとして、インドシナ地域からのベトナム人やカンボジア人の難民も多数受け入れた。さらに、グローバリゼーションの進展は経済大国アメリカに数多

くの外国人を招き寄せ、ビジネスや学業などのためにこの国に長期滞在する外国人の数も急増していく。いうまでもなく、そこには南米などから流入してくる膨大な不法滞在者も加わってくる。

しかし、アメリカにおけるこうした移民や非市民の急増にもかかわらず、また、上述のようなマイノリティなどの権利促進というねりがあったにもかかわらず、定住外国人参政権問題は戦後のアメリカでは長い間いわば忘れ去られたような状況におかれていた。その理由の一つは、移民受け入れの拡大という政策そのものにあったと考えられる。すなわち、選挙権は市民権を取得すれば自動的についてくるし、それはさほど難しい話ではないと考えられたのである。まず、合法的な移民によってアメリカ市民権を取得することは比較的容易になった。実際、今日のアメリカが移民に対していかに開かれているかは、抽選による市民権付与という、信じられないような方法すら採用されていることから推測できる。すなわち、アメリカ政府はインターネットによってアメリカ国籍取得希望者を募り、アメリカでの就労を唯一の条件として抽選により毎年5万人に市民権を与えているのである。これは2001年9月の同時多発テロ以後も変わっていない。また、当初は帰化する目的を持たずにアメリカに来たあと、ここに定住するようになった場合でも、一定の要件を満たせばいわゆるグリーンカード（Alien Registration Card）を取得して永住資格を取り、その後5年以上たった段階で市民権を取得するという道も用意されている。しかも、アメリカは二重国籍を認めているのであるから、帰化することにそれほどの抵抗はないはずだ、というわけである。実際、今日でも外国人参政権に対する反対論でもっとも一般的なのは、こうした「選挙権がほしいなら市民権をとれ」という主張である。もちろん、欲すれば誰にでも必ず市民権が与えられるわけではないのであるが、まず努力せよというわけである。

しかし、20世紀も終わりに近づく頃になると、アメリカに住みながら市民権を持っていない人の数は膨大なものとなり、彼らの存在を抜きにしてはその社会の特性を語れないような地域社会も非常に多くなってきた。しかも、そうした人々のなかには、市民権獲得の意志があるにもかかわらず、審査手続きの関係などで何年も、場合によっては十数年も永住権取得者の地位のまま住み続けているというケースもたくさんある。2000年に行われた国勢調査によると、アメリカの合法的定住外国人（外国生まれの非市民で合法的な滞

在資格を持つ者)は1,820万人に上っている⁽⁷⁾。このような状況を前にして、定住外国人参政権問題がアメリカで再び議論されるようになり、いくつかの自治体ではそれが承認されるようになった。そこにはまた、ヨーロッパで外国人になんらかの参政権を付与する国や自治体が増加してきたことも影響しているであろう。いうまでもなく、今回の場合には19世紀のように白人男性に限定した選挙権というような発想はもはやみられなくなっている。そこで、次に近年のアメリカにおける定住外国人参政権の状況について、いくつかの具体例をみていくことにするが、その前に、外国人への参政権の付与がアメリカでどのような憲法上の根拠を持っているのかを簡単に検討しておきたい。

第2節 外国人参政権の憲法的基礎

参政権に関するアメリカ合衆国憲法の条文はいくつかあるが、いずれも特定の理由によって市民(国民)から投票権を奪ってはならないと謳っている。すなわち、奴隷の境遇から解放された黒人に対しては、1870年の憲法修正第15条で、「合衆国市民の投票権は、人種・体の色、あるいは過去における隷属的地位の故に、合衆国あるいはどの州によってもこれを拒まれ、あるいは制限されてはならない」と規定している。そして、この規定をかいくぐるために南部諸州がもうけた、人頭税納付を選挙権付与の条件とするという制限に対しては、1964年の修正第24条によって、「合衆国およびいかなる州も、人頭税その他の税金未納という理由で」選挙権を拒絶または制限してはならないとして、これを禁止した。また、女性の権利については、1920年の修正第19条で、「合衆国市民の投票権は、合衆国またはどの州によっても、性の違いによって拒絶または制限されてはならない」と規定している。そして、選挙権年齢を21歳から18歳に引き下げた1971年の修正第26条は、「18歳以上の合衆国市民の投票権は、合衆国またはどの州によっても、年齢を理由としてこれを拒まれ、あるいは制限されてはならない」としている。

これらの条項を本稿の趣旨に照らしてまとめると、二つの特徴が浮かび上がってくる。一つは、市民権を有する合衆国国民は人種、性別、年齢など特定の属性または税の支払いの有無にもとづいて差別的待遇を受けてはならない、という形で参政権の平等性が謳われているだけで、合衆国市民以外の存在に対する選挙権の付与については何も述べていないということである。と

いうことは、市民権を有していない外国人に選挙権を認めることは憲法上当然の要請ではないが、同時にまた憲法違反でもないということの意味する。実際、20世紀初頭までは全米でかなり広く外国人の投票権が認められていたという事実は、それを認めてもそれは合憲であると考えられ、裁判所の判断もそのようなものであったからに他ならない。

もう一つの特徴は、どの条項においても「合衆国またはどの州によっても」との表現が用いられていることである。このことは、選挙権の付与が連邦と州という二つのレベルで行われるということを示している。もちろん、このような書き方をするのは、市民に対する選挙権の保障が二つのレベルで異なることがないようにするためである。しかし、そのことは逆に、非市民に対しては選挙権の付与において連邦と各州の判断が異なることを排除しないという解釈を可能とする。実際、過去において連邦最高裁判所はそのような判断を示しているのである⁽⁸⁾。今日のアメリカでは、連邦選挙における参政権を外国人に認めようという議論はみられないが、州や地方レベルでは選挙権付与の動きがみられるようになってきたことの憲法上の背景はこうしたところにあるのである。

もっとも、アメリカでは、この国に定住する目的でやってきた人々の場合にはこれを定住外国人とは呼ばず、市民権があろうがなかろうがすべて移民(immigrants)と呼ぶ。これは移民国家ならではの事情によるものなので、本稿では市民権を持たない移民も定住外国人に含めておく。ただし、非市民(non-citizens)の移民には合法的居住者(documented immigrants)と、法的には滞在資格を持たない不法居住者(non-documented immigrants)とがあり、その性格上後者に関するデータは十分ではない(最低300万人はいるだろうといわれている)。ただ、市民権(国籍)付与が属地主義(生地主義)の原則によって行われているアメリカでは、親が不法移民であっても、国内で生まれたその子供にはアメリカの市民権が与えられる。こうしたことから、不法滞在者といえどもその処遇は単純には考えられないのである。

それはともかく、現在、実際に定住外国人の参政権を認めている自治体はまだ少数で、州レベルでは皆無であるが、何らかの形で外国人の参政権を実現しようという運動自体はニューヨーク、イリノイ、テキサス、カリフォルニアなど10以上の州に広がっている。そして、こうした運動は定住外国人自身によって行われるというよりも、アメリカ市民のなかに担い手を見出して

いるのである。以下ではそのなかから代表的な事例について検討していく⁽⁹⁾。

第3節 メリーランド州における定住外国人参政権の状況

メリーランド州が首都ワシントン (D.C.) と境を接する位置、ワシントンからみるとその北隣にタコマ・パーク (Takoma Park) という町がある。本稿ではタコマ・パーク市と表記しておく (日本以外の先進国には市町村に相当する区分は普通はみられない)。同市の人口は約1万7千人、うち白人がほぼ半数、黒人人口が3分の1弱、残りはヒスパニックなどという構成である。この町には古い建物が多く残っており、さしずめアメリカ版伝統的建造物保存地区といった趣がある。しかし、そうした文化的な遺産以外にこの町を有名にしたのが定住外国人参政権の承認である。それは1992年のことである。

1990年代に入る頃、タコマ・パークでは市内に居住する市民権を持たない移民 (定住外国人) に投票権を付与すべきだという運動が起こった。その理由に特に他と際違ったものがあつたわけではなく、定住外国人もまた地域社会の構成員であり、彼らに選挙権を付与することが法の下での平等という点からも、また彼らを社会に統合するという点からも望ましいという、こうした運動一般に共通してみられるものであつた。この運動を始めたタコマ・パークの市民たちは、自分たちの主張の是非を問う住民投票を呼びかけ、それを認めさせた。ただし、この住民投票は決定権を握る市議会 (City Council) を縛る法的拘束力を持つものではなく、有権者の意見分布を探って議会の参考に供する「諮問的住民投票 (advisory referendum)」という位置づけを与えられていた。そうすることで有権者や市議会議員の反発を和らげると同時に、運動の趣旨が抵抗なく理解されるであろうと考えられたからである。このような戦術は成功し、住民投票ではわずか92票差ながら参政権付与派が多数を占めた (投票率は約30パーセントで、アメリカではこの種の選挙における平均的な数字に近いものだった)。

この諮問的な住民投票における一応の勝利を受けて、外国人参政権の推進者たちはさらに運動を続けていった。そして、住民投票から数ヶ月のあいだに市議会による公聴会が2度にわたって開催され、この問題に対する賛成、反対それぞれの立場に立つ公述人からの意見聴取と、それにもとづく討論が

行われた。こうしたプロセスを経て、1992年の2月10日、タコマ・パーク市議会は市民権を持たない定住者に選挙権を認めるように市の憲章(city charter)を改正するかどうかの投票を行った結果、賛成多数で改正が承認された。しかも、この改正は合法的な定住外国人だけではなく、定住許可証を持たない非合法的な非市民にも参政権を認めるものであった。これに対しては、当然予想されるように、タコマ・パーク市民のみならず、他の地域のアメリカ市民からも反対の声が相次ぐことになる。

外国人参政権に反対するこうした声は、もう一つの戦場である州議会に向かった。なぜなら、上述のように、アメリカでは連邦レベルでの参政権と州レベルでの参政権とは別個に定めることになっているから、それぞれの州で選挙権をどの範囲の人々に認めるかという問題も、当然のことながらそれぞれの州の法律または州憲法によって定められるからである。一般的には、今日の州法の多くは選挙権をアメリカ市民権を持った人々に限定している。しかし、メリーランド州の法律は、参政権を与える範囲は各自自治体に任せるとしていた。従って、外国人参政権に反対する人々は、この州法を改正して自治体から参政権付与権を奪い取る作戦に出たのである。当初このもくろみは成功し、実際に州法の改正案がある議員から議会に提出されたが、結局1992年3月17日、それは否決され、タコマ・パーク市による外国人参政権付与は効力を有する見込みになった。

この段階まで来て、反対派は最後の抵抗を試みる。それは、住民投票によるタコマ・パーク市憲章の再改正の試みである。この住民投票発案は規定の署名を集めることに成功し、投票が実施されることになった。しかし、その結果は468票対1,417票という圧倒的票差で再改正派の敗北となった。もっとも、このときは投票率が非常に低かったわけであるが、それもまた、外国人参政権への反感をたかめようという試みが不首尾に終わったことを如実に示していたのである。こうして参政権付与反対派の試みは最終的に挫折し、1992年3月末日、タコマ・パーク市における定住非市民への参政権付与は正式に発効した。

メリーランド州では、ほぼ同じ時期に他の4つの市でも同様の参政権付与が承認されていたが、メリーランド州法改正の試みが失敗したことにより、それらの市でも参政権付与が最終的に確定することになった。もっとも、これらの市は人口的にみればいずれも小さなものばかりであり、ボルチモアを

はじめ同州の主な自治体はまだ外国人参政権を認めるに至っていない。しかし、タコマ・パークなどのまちはいずれも市レベルのすべての選挙への参政権を認めている点、およびたとえ不法移民であっても定住者である限り投票権を認めている点で、これまでのところこの問題に対してアメリカではもっとも積極的な対応を示している。そのため、これらの事例は全国で外国人参政権の付与を目指しているさまざまな団体や運動によって絶えず言及されるようになっている。その意味で今後も全国的な影響を及ぼし続けるであろう⁽¹⁰⁾。

第4節 ニューヨークにおける定住外国人参政権問題

あまり知られていないことであるが、ニューヨークは戦後のアメリカで部分的とはいえ最も早く定住外国人に選挙権を認めた自治体である。それは例外的に早く、1970年のことであった。この年、ニューヨーク市内の教育委員会 (school boards, 教育行政を管轄する単機能自治体で、課税権を含む自治権を持っている) 選挙においては、子供がいる住民は、選挙権年齢 (当時は21歳) に達してさえいれば、合法的な居住者である限り市民権を持っていなくても投票に参加することができるようになった。さらには、選挙権だけでなく、教育委員への被選挙権も合法的な非市民に認められることになった。これは、そのような非市民の定住者は、子供の教育に関して教育委員会の決定から大きな影響を受けるだけでなく、学校の運営に積極的に関与することが望ましいという考えによる⁽¹¹⁾。この教育委員会選挙は11月に行われる一般選挙とは別に5月に行われた。投票の際の有権者チェックは投票申請書に書かれた子供の名前と学校が実際にその学校の児童生徒名簿と照合することだけで行われ、親が市民権を有しているかどうかはもちろん、合法的な居住者であるか否かすら確認を求められなかった。それでも、1996年当時の教育委員会タスクフォースの副局長の言によると、「それまで大きな問題が起きたことはなかった」のである⁽¹²⁾。

ニューヨーク市内各教育委員会における定住外国人への選挙権と被選挙権付与は、その後2002年に個別教育委員会制度が廃止されるまで維持された。そして、その後は教育委員会の権限が市の教育局に一元化されて教育委員の選挙というシステムそのものがなくなってしまったため、定住外国人はいかなる形でも参政権を行使することができないまま今日に至っている。だが、

折から各地で同種の運動が高まってきたこともあって、ニューヨークにおけるこうした状況は定住非市民への参政権をより拡大した形で実現しようとの主張に弾みをつけることになった。実際、移民の国アメリカでも特に人種の民族的多様性が大きいニューヨークでは、800万の人口のうち、約140万が市民権をまだ持っていない合法的移民で占められている⁽¹³⁾。これは、合法的に居住している成人の5人に1人が投票権を持たないということを意味している。運動は、こうした定住非市民に地方参政権を認め、地域における権利の平等と社会の統合をはかろうとするものである。

こうして、2003年の秋、ニューヨーク市憲章改正協議会（The Charter Revision Commission）が作られ、非市民の定住者に地方選挙権を認める形に市の憲章を改訂させるべく組織的な活動を始めた。もちろん、そのような活動が大都市で効果を上げるのは容易ではなかったが、外国人参政権問題に関心を寄せる人々は協議会の外にも増え始め、そうしたニューヨーク市民が集まってどうすれば参政権実現に近づくことができるかを検討し始めた。そして、2004年の始め、新たな運動体として「選挙権拡大を目指すニューヨーク市民連合（the New York Coalition to Expand Voting Rights）」が結成された。ここで、前述の協議会はこの市民連合へと発展的に解消する。その後、市民連合は市内の様々なコミュニティー・グループや活動家、市議会およびニューヨーク州議会議員などに働きかけると同時に、その一部の協力も得ながら運動目標の基本原則を練り上げていった。同時に彼らは、市民のあいだに理解を広げるため、外国人参政権問題に関するわかりやすいQ & Aタイプのリーフレットを作った。さらに、市内に多いヒスパニック系や中国系、あるいは韓国系といったマイノリティのアメリカ人に対する働きかけを強化するため、リーフレットはスペイン語や中国語など各国語に翻訳された。

市民連合は、20世紀初頭まではニューヨークが定住外国人に参政権を認めていたという事実を強調し、自分たちの運動の目標を「外国人参政権の付与ないし承認」ではなく、「外国人参政権の回復」と位置づけている。彼らの目標がすぐに実現する可能性はそれほど大きいとは思われないが、運動が今も継続中で、労働組合も加わって賛同の輪が広がっていることは事実である。特に、市議会議員や州議会議員のあいだに運動の賛同者を見いだしたことは大きな弾みとなっている⁽¹⁴⁾。たとえば、ニューヨーク州議会上院議員のマーティン・M・ディランは、「世界のあらゆる地域からアメリカにやってきた人々

は、自分の国では実現不可能かもしれない自由を求めて来たのであるから、永住者に投票する権利を認めるのは理にかなったことである」と述べて、市民連合の趣旨に賛同している⁽¹⁵⁾。さらに、市議会議員のビル・バーキンスは、合法的な定住外国人に市レベルでの選挙権を与えるという条例案を2005年1月に議会に提出している(審議未了)。共和党のブルームバーグ市長は参政権付与に反対する姿勢を明らかにしたが⁽¹⁶⁾、こうして参政権問題が立法の段階に入ったことで、ニューヨークにおける外国人参政権問題は今後さらに議論を巻き起こしていくものと思われる。

第5節 サンフランシスコにおける定住外国人参政権問題

ニューヨークの例は、メリーランド州の一部自治体で実現した定住外国人に対する地方参政権付与の動きが広まり始めていることを示している。実際、マサチューセッツ州やイリノイ州でもいくつかの町、あるいは郡で憲章改訂の動きがあり、シカゴではいち早く1988年に同市の統合教育委員会選挙において非市民にも参政権が認められた(ただし子供がいる世帯のみ)。そうしたなかで、東のニューヨークと並んでかなりの注目を集めているのが、西海岸の主要都市・サンフランシスコである。そこで、本節ではこの事例を取り上げることにはしたい。

1849年、今日観光客を満載したケーブルカーが上り下りする急な坂の一面で金が発見されたことをきっかけに大きく発展してきたサンフランシスコは、アメリカの西の玄関口として日本人にもなじみが深い町である。現在の人口は約80万人、オークランドやバークレー、サンノゼといった都市を含むその大都市圏全体には300万人以上の人々が暮らす。太平洋への出口としての港湾機能、およびそれとセットになった大陸横断鉄道の終着点という機能こそサンフランシスコ湾対岸のオークランドに譲ったものの、この町は西海岸・太平洋地域の金融・文化・観光の中心地として繁栄しており、その温暖な気候と美しい景観も加わって、アメリカ人がもっとも住みたいと夢見る町の一つになっている。

政治的には、この町はそのリベラル性で知られる。全米の主要都市に先駆けてゲイの男性を市長に選出したことはそうしたリベラル性を象徴するものであろう。また、都市の再開発や高速鉄道網の整備など市民生活に影響の大

きい問題に関しては、決定に当たって積極的な市民参加が求められてきた。したがって、当然定住外国人に対する参政権の付与も早期に実現したと考えたいところであるが、これは必ずしもそうではなかった。その理由は明らかではないが、一つ考えられるのはカリフォルニア州における不法移民の多さである。同州は、同じくメキシコと境を接しているテキサス州などと並んで膨大な不法移民を抱えている。もちろん、彼らは労働人口の最底辺を支えることによって州経済に貢献しているのであるが、法的な側面を別にしても、他方では治安の悪化や福祉などの財政支出の増大など、州民感情悪化の原因ともなっている。1996年のカリフォルニア州住民投票で、不法移民の追放を図るために不法移民への公教育、医療サービスの停止を求めるプロポジション187が賛成五九％、反対四一％（州全体）で可決されたことはそうした反移民感情を端的に表している⁽¹⁷⁾。

こうして、サンフランシスコでは、定住非市民に選挙権を認めるべきだとの訴訟が個人によって提起されるなどの動き（州最高裁で却下）はあったものの、20世紀中はこの問題はさほどの関心を集めなかった。そのような状況を大きく動かししたのは、ニューヨークのような市民の側からの運動ではなく、同市の政治エリートによるイニシアティブであった。すなわち、2003年9月、サンフランシスコ市議会（City Council）の常任機関・参事会（Board of Supervisors）会長であり、年末の市長選挙における決選投票で47パーセントを獲得することになるマット・ゴンザレスが、市の法務長官（City Attorney）に、子供のいる合法的定住外国人にも市教育委員会理事選（municipal school board elections）での投票権を認めるべく市憲章の改定案を起草するよう求めたのである。ゴンザレスは、共和党が極端に弱いサンフランシスコで民主党に次ぐ勢力となっていた緑の党に属し、市長選挙への出馬を表明しようとしていたところであったから、そこにはおそらく選挙を意識したパフォーマンスという側面があったのであろう。ゴンザレスによると、サンフランシスコは自治憲章を持つ市であるから独自の地方選挙規則を作る権能を有している。そして、市の人口の16パーセントは合法的な非市民で占められているのだから、社会をさらに民主化するために彼らにも地域社会での参政権を認めるべきだとの主張を行なった⁽¹⁸⁾。これ以後、サンフランシスコでは非市民にも参政権を認めるべきか否か、議論が急速に巻き起こり、それはカリフォルニア各地にも飛び火していった。

ゴンザレスは市長選挙で民主党若手のニューサムに敗れたものの、結果は比較的僅差であり、また参事会会長の座も維持し、さらに市長選後は新市長支持を表明することによって政治的影響力を保つことに成功する。そのゴンザレスが、今度は教育委員会選挙における定住外国人参政権付与の是非を巡って住民投票を提起すると発表したのである。彼は、「定住外国人参政権というのは何も新しい考えではない、アメリカ建国の父たち、そして多くの州や自治体は、どのようなものであれ移民を民主的なシステムに統合していくことが我々の民主主義における重要な投資だと考えてきたのだから」と述べて、自らの主張がアメリカ民主主義の伝統に根ざしたものと正当化した⁽¹⁹⁾。この提案はすぐに住民グループや一部のリーダーたちの賛同を得、提案の是非を議論する公聴会も開かれるに至った。そして、市参事会は7月13日、きたる11月2日の大統領選挙にあわせてこの案件を住民投票にかけるか否かの採決を行うことにした⁽²⁰⁾。投票の結果は賛成票が過半数を占め、サンフランシスコは、非市民に教育委員会選挙の参政権を与えるという市憲章の修正について有権者の判断を仰ぐことになった。

もう少し厳密に言うと、この修正案は、市の統合教育委員会選挙において、アメリカ市民だけでなく、「同教育委員会管内の18才以上で、かつ子供をもっている住民は、アメリカ市民であると否とに関わらず、教育委員会委員選挙において投票権を認められる。この規定は教育委員会選挙のみに適用される」という条項を市憲章に付加するという形をとっている。そして、市参事会に選挙管理委員会委員長と協議の上、実施細則を作ることを求めている。ただし、この修正条項は時限立法として提案されており、2008年末までに参事会が延長のための施行令 (ordinance) を出さない限りその時点で効力を失うとしている。その意味で、この提案は試行的なものとして提起されていることがわかる。しばらく実施してみてその是非長短を市民および政治エリートが判断する余地を残そうというわけで、原理主義的な絶対的正義の問題として提起されているわけではない。

いずれにせよ、住民提案F (Proposition F) と名付けられたこの住民投票案をめぐって、これ以後サンフランシスコの市民や諸団体は賛成、反対それぞれの立場からの論陣を張り、またデモ行進やパンフレットの印刷、あるいはホームページの立ち上げといった様々な活動を繰り広げた。もっとも、11月2日の選挙はあくまでも大統領選挙がメインであり、それに連邦や州の議

員選挙など多くの選挙が加わったものである。しかも、それと同時に様々な住民投票を行うといっても、そこには市のレベルでは歴史的建造物保存公債発行の是非、市の医療・保健制度改正の是非、湾岸地域高速鉄道網（BART）耐震工事实施公債発行の是非、消費税引き上げ問題といった多くの投票案件がかけられることになり、また、州レベルでも、性犯罪者に関するDNAデータベース作成という州の新政策に対する賛否、州の保健医療制度改正に関する賛否など、実に多くの案件が加わるようになった。従って、個々の案件に対する賛否の議論は、直接当事者以外にはさほど盛り上がらないという事態が生じたのもやむを得ないことであった。そうした事情もあって、11月2日の投票では、定住非市民に教育委員会選挙の投票権を与えるという市憲章改正案は否決されることとなった。

もっとも、この敗北によって運動自体が終わってしまったわけでもないことには注意しなければならないだろう。もちろん、落胆から運動はしばらく停滞してしまった。しかし、住民投票の結果は47パーセント対52パーセントという比較的僅差での敗北で、2001年の同時多発テロ以降アメリカを覆った排外主義的な雰囲気やそれとある程度関連した政治意識の保守化、さらには前述の、カリフォルニア州における不法移民に対する反感の高まりといった状況を考えると、運動はむしろ善戦したと考えられるのである。こうして、11月大統領選挙以後に生じた左派、あるいはリベラル派全体の虚脱感が癒えてくると、運動は再び息を吹き返してくる。サンフランシスコにおける定住外国人参政権問題は、今後もなお、政治的争点のリストに載り続けることになりそうである。

第6節 定住外国人参政権に対する賛否の議論

本章の最後に、定住外国人、あるいは定住非市民に対する参政権付与を巡る賛否はどのような根拠にもとづいてなされているのかを、ハイダックとプロゾヴィックに依拠しながら簡単にみておこう⁽²¹⁾。まず、賛成論の論拠であるが、それは大きく分けて5つに分けることができる。第1は、民主的な政府が正統性を持つのは、それが統治される者の同意を存立の根拠としているからだという、代表制民主主義に関するロック的、あるいはフェデラリスト的な理解である。その原初的形態が、「代表なくして課税なし」というスロー

ガンのもと、アメリカ独立革命を主導した考え方であり、その代表は選挙によって選ばれると考えられるのである。そして、ロックであれフェデラリストであれ、あるいはその衣鉢を継ぐリンカーンであれ、その代表を選ぶ、すなわち選挙権を有するのは、その国、その地域に居住する人民(people)であり、特定の民族や国籍要件、あるいは市民権といったものによる制約は考えられていなかったのである。20世紀初頭までアメリカでかなり一般的に非市民にも選挙権が解放されていたのは、このような思想にもとづいている。もちろん、建国当初のアメリカでは、代表選出のためにはまさに税を納め、一定の土地を保有していることが必須と考えられており、非市民に選挙権が与えられる場合でもそれは比較的富裕な人々に限られていたが、担税力が同じであるならば市民と非市民のあいだに差別はなかったのである。そして、周知のように、この担税力要件がその後撤廃されても、白人男性という限界のなかではあるが、市民と非市民の参政権における平等性自体は維持されていたのである。

第2に、非市民への選挙権付与は彼らを公正に処遇する重要な手段であるとの主張がある。すなわち、非市民も地域社会の住人である限り、正規の市民同様、その社会に対する政治的な決定に対して同じ利害得失と関心を持っている。従って、そうした非市民に参加権を認めないというのはまずもって公正ではない(unfair)。まして彼らは市民と同様に税金を払い、地域経済に貢献しているのである。従って、彼らに参加資格を認めるなら、彼らは市民と同じ土俵にたって地域の問題を考えるようになるだろうし、地域へのコミットメントも深まるだろうというのである。

第3に、これと関連することであるが、非市民に選挙権を認めるならば、地域社会の統合が促進され、緊張や対立も少なくなる。彼らは地域社会の多くの問題について正規の市民と同じような立場に立ち、同じ地域的な関心を有さざるを得ないので、参政権を得るとともに議論に参加するならば、共通の土俵を強固にすることにつながる。そこから、相互理解や対話の機運も生まれ、あるいは少なくとも利益や不満の表出ルートが制度化されて、社会の緊張が減少するであろう。また、市民権を持たないマイノリティ同士の争いを彼らのあいだの連携や協力関係に転換することができるかもしれない。

第4に、非市民が選挙権を持っていないと、彼らに対する差別や偏見が悪化する。政治家は選挙に発言権を持たない彼らの利益を無視したところで何

ら恐るところはない。従って、非市民を政治過程から排除し続けるなら、彼らは住宅、教育、地域医療サービス、警察活動などで不利益や差別を受けがちとなるであろう。選挙権を持たない住民は2級市民扱いされかねないのである。さらには、彼らを代表する政党や政治家がいないのだから、排外主義的で人種・民族差別的な選挙運動に対するチェックが弱くなるかもしれない。

第5に、合衆国憲法は外国人への参政権付与については何も規定しておらず、従ってそれは違憲ではない。要は各州の憲法でどのようにこの問題を扱うかであるが、そこでも明示的にこれを禁じているところはない。そもそも20世紀初頭までは多くの州で定住外国人にも参政権を認めていたのであるから、それを復活するのに何の問題もないという主張が広くみられる。これについてはすでにみたとおりである。

これに対して、参政権付与に反対する論拠はどのようなものであろうか。アメリカでもっとも一般的にみられる反対の理由は、非市民が正規のルートを通じて市民権を得れば自動的に参政権を得られるのだから、彼らはまずその努力をすべきだというものである。ラスキンが「権利に関するリベラルなアプローチ (liberal rights approach)」と呼ぶこのような反対論⁽²²⁾は、毎年100万人近くもの移民に市民権を付与してこれを受け入れている「移民国家」アメリカにおいては非常に説得力を持っており、外国人参政権に反対、ないし無関心という市民感情を論理の面で支えている。アメリカでは市民権は出生地主義にもとづいて付与されるから、定住外国人の子弟もアメリカの主権が及ぶ空間で生を受ければ自動的にアメリカ国籍を得る。その親も簡単な(一般市民はそうのように感じている)要件と5年の待機期間を我慢しさえすればアメリカ市民になれる。しかも、アメリカは二重国籍も認めているので、なおさら外国人参政権などあまり意味を持たないと考えられがちなのである。こうして、アメリカでは定住外国人参政権問題は他のどの国にもまして市民権取得問題と競合することになる。

二
八
一

次に、古典的な国民国家に至高の地位を与えて、「伝統的な民主主義においては参政権は市民にのみ留保された崇高な権利である」と主張する議論もある⁽²³⁾。この議論は、参政権がほしければ市民権を取得してアメリカ社会の正規メンバーになればいいのだという上述のリベラルなアプローチとも親和的である。そこから、市民権を取得しない者に参政権を認めるということは、アメリカへの忠誠を誓わない者に政治に介入する権利を認めることとなって

しまうとの主張も出てくる。このように、移民国家というアメリカの基本的理念を前面に押し出し、それに対する忠誠の有無によって市民と非市民のあいだに線を引こうという議論は非常に多くみられるものである。さらに、市民権を持っていない者はアメリカの政治制度に関する十分な知識も愛着もないので、よく事情をのみ込んだ上で一票を投じることができない、という主張もみられる。要するに外国人にとどまっている者たちは社会の統合とそこにおける相互信頼の確保に必要な連帯意識に欠けるところがあるのだから、社会の正規メンバーと同じ参加資格を持たないというわけである。

ラスキンはこのような主張を外国人参政権に対する「共和主義的な反対論 (republican challenge) と呼んでいる⁽²⁴⁾。このうち、十分な知識云々という問題は正規の市民の少なくとも一部にも当てはまることなのであまり説得力を持たないが、政治制度に対する思い入れということになると非市民には分が悪いということも考えられよう。もちろん、この命題の真偽はまずもって実証の問題なのだが、しかしそれだけに解消しきれないのは、それが結局は忠誠の問題と重なるからである。

第4に、定住しているといっても、外国人の利害はアメリカ市民のそれとは対立する可能性があるというものである。これは、一つには、彼らの出身国とアメリカとの国益が相反するような局面において表れてくる可能性を持つ。その場合、それは既述の忠誠問題に帰着することになるだろう。しかし、日常生活のレベルでは、アメリカ市民自体のあいだでも利害の対立はごく普通のことであり、特に外国人固有の問題が存在するとは考えにくい。

第3に、非市民に投票権を認めると選挙における不正が増加するとして、外国人参政権に反対する意見がある。もちろん、市民権を持っていない者たちはそもそもいかにわしい連中だ、というのであれば、それは人種的民族的差別意識のなせるわざ以外のなにものでもない。実際、この説の支持者にはそうした差別意識に突き動かされている者もいるが、それとは別の、アメリカ特有の問題もこうした主張を生み出す背景となっている点は理解されなければならない。それは、選挙管理上の問題である。

すなわち、アメリカでは、選挙はほとんどの場合ある特定の日にまとめて行われる。大統領選挙の日に、連邦上下両院議員の選挙、州知事の選挙、州上下両院選挙、市長選挙、市議会議員選挙、州の法務長官選挙、教育委員選挙、などなど、各種各レベルの選挙が一度に行われるのである。そのほかに

市や州の住民投票もたくさん行われる。こうなると、非市民に一部の選挙に対する選挙権だけを認めた場合、その人が本来選挙権を認められていない選挙でも投票したり、逆に市民が一部の選挙での投票を誤って拒まれたりといったことが起こりやすくなる。アメリカの選挙管理には欠陥があるということは2000年の大統領選挙をめぐる混乱で世界中が知ることとなったのであるが、それは選挙管理業務従事者の訓練不足などだけで説明できるものではなく、多数多種類投票（いわゆる「長い投票用紙 (long ballot)」がその典型的なあり方）という仕組み自体がその下地となっているのである。したがって、選挙権付与の是非を左右する本質的な問題ではないが、非市民に特定選挙に対する投票権だけを認めようとする場合には、このような弱点が混乱を引き起こしたり、不正選挙に利用されたりしないように事前に策を講じておくことが必要だといえるだろう。もっとも、外国人参政権を制度化したタコマ・パーク市における選挙管理の実際を調査したキニは、選挙実務に何の支障も生じていなかったと報告している⁽²⁵⁾ので、この問題を理由に参政権付与反対を唱えることには無理があるというべきであろう。

第2部 西欧諸国における定住外国人参政権

第1章 外国人参政権の前史

第1節 西欧における定住外国人の増大

外から移民がやってくることが常態であったアメリカと違って、国民国家という考え方が非常に強く支持されていたヨーロッパにおいては、定住外国人に参政権を付与すべきかどうかという議論は長く政治的アジェンダにはのぼらなかった⁽²⁶⁾。そもそも、ヨーロッパ各国は新大陸への移民供給源だったのであり、第2次大戦が終わるまでは、外国からやってきてそれぞれの国に定住しようとする人々は、当該コミュニティにとって一般に例外的存在でしかなかった。もちろん、一民族一国家という意味での国民国家は成立の当初から擬制でしかなく、ほとんどの国はその領域内にさまざまな少数民族（いわゆる地域的・言語的マイノリティ）をかかえており、そうした少数民族は経済的、文化的、あるいは言語的に不利な立場におかれることが少なくなかった。1970年代になって各国に広がったマイノリティの独立運動は、国民国

家の擬制がはらむこうした内部矛盾が顕在化したものだと考えられる⁽²⁷⁾。

しかしながら、ともすれば不利な立場におかれやすかったそうした地域的マイノリティも、こと市民権という点では多数派民族と全く同等の処遇を受けていた⁽²⁸⁾。日本語では国民と民族の区別が曖昧なので正確に表現することは難しいが、本稿の文脈でいうならば、彼ら地域的マイノリティには市民として最初から完全な参政権が認められており、したがって定住外国人参政権問題とは無縁である。ところが、第2次大戦後の西ヨーロッパ諸国では、こうした域内のいわば先祖代々の地に住み続けてきたマイノリティとは根本的に異なった新しいタイプのマイノリティが急速にその数を増大させてきた。いうまでもなく、それは西ヨーロッパの外から仕事を求めてやってきた移民たちである。彼らは故郷を西欧以外の外国に持ち、文化的、宗教的な背景も西ヨーロッパのそれとは多かれ少なかれ違っていた。西ヨーロッパで定住外国人参政権がまず議論にのぼるようになった理由は、こうした移民の増大という状況の変化を抜きにしては考えられない⁽²⁹⁾。

こうした移民は、大きく二つのグループに分けて考えることができよう。一つは、戦後の高度成長に伴う労働力不足を補うため、低賃金を当て込んで各国が西欧周辺諸国から積極的に招き入れた労働者である。彼らは受け入れ国の市民がつきながらない汚れ仕事や肉体労働を次々と担っていくようになり、それぞれの国の経済成長を支えた。しかし、受け入れ国の意識では、こうした西欧外地域からの労働者たちは彼らの母国では見つけることのできない働き口の魅力に惹かれてやってきても、そこで十分稼ぎ終えたならばやがて故郷の国に戻っていく短期的滞在者、すなわち出稼ぎ労働者であると考えられていた。トルコや旧ユーゴスラヴィア地域などからそうした労働者を大量に受け入れたドイツ(西ドイツ)が、彼らを「お客さん労働者(Gastarbeiter)」と呼んだことは、こうした考え方を端的に示している。受け入れ国側のそうした「お客」扱いにもかかわらず、やってきた外国人労働者は期待されたようには故国に戻らず、それどころか家族共々それぞれのコミュニティーに定着するようになってしまったことはよく知られている。そこで、事実問題として地域社会の一員になってしまった彼らの処遇が問題となり、そこから参政権付与という主張が出てくるのである。

この第一のグループとはやや異なったものとして、西欧域外からの移民にはもう一つのグループを考えることができる。それは、植民地帝国だった国々

に戦後押し寄せてきた旧植民地の人々である。こうした旧植民地からやってきた人々も、宗主国の経済成長を支える労働力として機能したことに変わりはないが、しかし第1のグループとは違って、受け入れ国側から短期的出稼ぎ労働者として期待された存在ではない。特に有色人種の旧植民地人は、旧宗主国としてはできれば受け入れたくない存在であった。にもかかわらず、帝国としてのいわば惰性は、経済的チャンス求めて次々とやってくるかつての臣民たちに一定程度門戸を開かざるを得なかったのである。

第2節 EC・EUにおける域内移動の拡大

1970年代後半になると、ヨーロッパでも戦後の高度成長時代は終わりを告げ、それに伴って非西欧地域からの労働力に対する需要も激減した。それ以後、各国はそうした地域から「出稼ぎ」あるいは「お客の労働者」としてやってきた移民をどのようにして減らすか（少なくとも増加にブレーキをかけるか）、あるいは自分たちのコミュニティに恒常的な形で受け入れる決断をすべきか、といった問題に直面するようになった。他方、同じ頃、西欧各国はさらに新しい形の外国人定住者が自分たちの社会で増加しつつあるのを目撃するようになった。その、新しいタイプの定住外国人とは、ヨーロッパ共同体域内各国からの移住者、ないしはEC域内の外国からやってきた長期的滞在者たちであった。そこにはまた、かつては域外からの出稼ぎとみなされていたのであるが、ECの拡大に伴って域内外国人となったスペインやポルトガル、ギリシャからやってきて住み着いている人々も含まれるようになった。

周知のように、戦後におけるヨーロッパ統合の歩みは石炭鉄鋼共同体などの発足に始まり、当初はむしろ漸進的に進められてきた。しばらくのあいだ、国境は障壁として機能し続けたのである。しかし、各国で戦後復興が進み、独、仏、伊、それにベネルクス諸国を加えた6カ国のあいだにおける協力関係が発展していくと、国境を越えた人の往来は当然盛んになっていく。そして、1968年になると、EC理事会は人、物、サービス、資本の域内の自由移動を原則として認めることを決定した（4つの自由移動）。その後も、「ヨーロッパ規模の労働力移動促進について、特に薬剤師や商業代理人などの専門資格の相互承認や高等教育卒業資格の相互承認など、専門職に関わる労働力

の域内移動を促す合意」が形成されていった⁽³⁰⁾。その間にE Cは当初の6カ国からイギリスやスペインなどを加えて15カ国に拡大する。

こうした域内における人の移動は、その後もE C統合を人的に進めるものとして意識的に追求されていった。それをもっとも端的に表現したものがシェンゲン協定 (Schengen Agreement) である。すなわち、まず西ドイツやフランスなど5カ国が相互の国境管理を段階的に撤廃するために1985年に協定を結び、相互間で人の移動に関する国境撤廃に向かって大きく踏み出した。さらに、それがのちにE Uの基本枠組みの中に事実上組み入れられることによってヨーロッパのほぼ全域に拡大される⁽³¹⁾。こうして経営者や専門職、研究者、技術者、彼らの家族、そして大学生やリタイアした年金生活者など、多くの人々が母国を離れ、西ヨーロッパ域内諸国各地に散らばって暮らすようになってきた。1998年のデータによると、当時のE Uを構成していた15の国々には約1,900万人、全人口の約5パーセントに相当する定住外国人が暮らしており、そのうち600万人、全人口の約1.5パーセントがE U域内出身の外国人であった。特にドイツ、フランス、ベルギー、アイルランドなどでその割合が高くなっている⁽³²⁾。こうして、ヨーロッパの統合を目指すE C・E Uにとっては、域内の別の国に行ってしばらく定住する、あるいは永住する加盟国市民をどのように処遇すべきかが、重要な課題となってきたのである。

第3節 3種類の「定住外国人」とE Cにおける議論

ヨーロッパにおいては、アメリカの場合と同様、日本語の「定住外国人」にそのまま当てはまる表現はないようである。それに最も近い英語は alien であるが、そこに「定住」を意味する形容詞句がつくことはあまりない。確かに、「長期在住外国人 (long-term resident foreigners)」という表現も時には見られるが、一般的には「移民 (migrants)」「市民権のない在住者 (non-nationals)」「外国人居住者 (foreign residents)」といった言葉が使われ、アメリカ風に「非市民 (non-citizens)」という言葉も使われる。「在住非市民 (resident non-citizen)」という言葉を用いているプロゾヴィックは、それを上記のさまざまな用語と同じ意味だと述べている⁽³³⁾。しかし、参政権付与に関してであれ市民権付与に関してであれ、そこには何年かの居住要件が科されることが多いので、「定住外国人」という表現を用いても大きな差し障りは

ないであろう。なお、ここにおける定住が必ずしも永住だけを意味するものではないことはいふまでもない。

どのような用語を用いるにせよ、問題は、EC・EUの発展に伴って、ヨーロッパにおける定住外国人の政治的な処遇が二つの異なったグループを作り出したことである。すなわち、定住外国人のあいだに二つの区分、種類が意識され、一部の国を除いては、それぞれに対して異なった対応がなされてきたのである。その2種類の定住外国人とは、大まかにはEC・EU構成国から来た「域内外国人」とその外の第3国から来た「域外外国人」である。しかし、イギリスのような旧植民地帝国の場合には、イギリス連邦を構成するカナダやオーストラリアなどの旧自治領出身白人およびアイルランド人が前者に加わることになる。また、同じく「域内」から来たと行っても、EC・EU構成国の一つに来て定住していた第3国出身者がそこからさらに自分の国に移動してくることはあまり歓迎されなかった。したがって、そうした人々がその構成国で市民権を得てしまえばこれを形式的に区別（差別）することはもちろんできないが、そうでなければこれを排除しようとすることになる。具体的にはシェンゲン協定が認めた国境通過の自由をこうした人々には認めないということになるのである。

こうして、平たくいってしまえば、EC・EUにおける構成国、すなわち仲間である国の市民権を持っている人々と、そのような市民権を持っていない人々という、2種類の「定住外国人」が区別されることになる⁽³⁴⁾。そして、国によっては、「仲間である国」をEC・EU諸国だけでなく自分と特別のつながりがある域外の国にも拡大して、その市民がやってきた場合にはこれをひとつのカテゴリーとして独自に処遇している。イギリスのような旧植民地帝国がその典型であるが、そうでなくても、文化的、地政学的な共通性を軸としてさまざまな協力関係を構築している北欧5カ国のように、EC・EU加盟のあるなしにかかわらず、参政権問題を含めてお互いの市民に種々の優待措置を講じているようなケースもある。結局、今日のEUとその構成国には、都合3種類の定住外国人が存在することになる。

予想されるように、これら3種類の定住外国人のあいだには、EC・EUおよび構成各国がとる政治的処遇において違いが見られる。もちろん、EC・EUはヨーロッパの統合を目標に、その経済的発展と政治的影響力の確保を目指す機構である以上、それが構成各国市民にまず配慮するのは理屈上当然

のことである。また、特に統合の程度が一段と強化されたEUは、単一の国家(state)とまではいえなくても、独自の意志と実行力、および領域を備え、民主的な運営を標榜する政治体(polity)である以上、構成各国の主権性を前提とした上でなお、それらの国の市民を自らの市民として捉え、平等に処遇していこうとするのも当然である。しかし、その領域内に域外から膨大な数の人々がやってきて定住生活を行っているということも厳然たる事実である。そして、この域外からの定住者に対する向き合い方は、EC・EUの設立理念からは直接的には導き出されるものではない。今日のEUにおいては、議論の流れは3種類の定住外国人に対する対応を統一する方向で進みつつはあるが、それが参政権や市民権の付与問題となると、ことは構成各国の主権問題に関わってくるだけに、対応には大きなばらつきが出てくるのである。

第2章 今日における外国人参政権

第1節 外国人参政権承認の先例

本稿では、これまで西欧イコールEC・EUのような書き方をしてきたが、もちろん西欧には今もってEUに加盟していない国もあるし、初期ECの段階ではそこに加盟していない国の方が多かった。実際、スイスの一部の州を別とすると、西欧で最も早く外国人地方参政権を認めたのは当時まだECの前身であるEECに未加盟のアイルランドであった(1963年)。しかし、この問題で後々ヨーロッパ各国に大きな影響を与えたのはスウェーデンの試みであらう。スウェーデンが定住外国人参政権を認めたのは1975年のことである。この国もまた、1995年になってはじめてEUに加盟したのである。

スウェーデンが行った対応とは、すべての定住外国人に地方参政権を認めるという措置である。ECに加盟していないのであるから、EC市民と域外からの移民とを区別する根拠は存在していなかった。また、当時はまだ、1954年の共同労働市場結成以来緊密な協力関係を作り上げてきた北欧諸国相互間においても、メンバー国から来て一定期間以上住み続けている市民に何らかの選挙権を与えるという制度はどの国にもみられなかった。こうして、定住外国人に参政権を認めるという場合、それはどの国から来た人にも、その人が合法的に居住している限り、すべて参政権付与の対象となったのである。

近代に入ってからスウェーデンは、経済的發展が始まるのが遅れ、かつ

てはアメリカなどに大量の移民を送り出していた。しかし、水力や鉄鋼、森林資源などを利用して経済が発展するようになると、今度は移民の流入国へと姿を変えていった。特に、第2次大戦後の高い経済成長は労働力への需要を飛躍的に高め、近隣北欧諸国からだけでなく、南欧や旧ユーゴスラヴィア、トルコといったさまざまな地域から移民を迎え入れた。その結果、外国生まれの人（帰化した者と定住外国人）は、1970年には全人口の6.7パーセントとなり、80年には7.5パーセント、90年には9.2パーセント、そして200年には11.3パーセントに達している⁽³⁵⁾。小野塚によると、国外からの移民をいずれ故国に帰っていくべき「客人労働者」と位置づけたドイツなどと違って、スウェーデンはそのような一時雇用型の移民政策をとらず、移民を「個人として市民と同等に扱」い、「決して労働力だけの問題とは見なさ」なかった。「移民は国内に住んでいる以上、市民と同じ社会的権利が認められるべきだと考えられた」のである⁽³⁶⁾。

もちろん、スウェーデンも無制限に外国人を受け入れてきたのではなく、入国管理はそれなりに厳格に行われてきた。しかし、一旦合法的な定住者として受け入れた以上は、福祉政策や労働政策の面においてできるだけ本来の市民と同じ条件でこれを処遇しようとしたのである。そして、そのような考え方をさらに進めて、政治的権利の面でも定住外国人を同じ政治共同体の一員として扱っていく方針が打ち出された。その一つが比較的緩やかな帰化要件の設定である。たとえば、2003年にはおよそ6万4千人が定住目的でこの国に来た一方、約3万9千人がこの国の市民権を獲得している。しかも、スウェーデンは、定住外国人に市民権を取得するよう圧力をかけたり誘導したりするということをするのではなく、マイノリティ文化の多様性を尊重する立場から、判断は個々人の自由に任せている。その結果、長期間定住しながらもいずれ故国に戻ろうと考えている外国人はもちろんのこと、そうでない者もかなりの割合が帰化を選択せず、定住外国人というステータスにとどまることを選択している。このような、本稿が対象とする狭義の定住外国人は、1970年で総人口の5.1パーセント、80年も5.1パーセント、90年には5.6パーセント、2003年には5.4パーセントとなっている⁽³⁷⁾。そして、市民権を取得しない定住外国人に対して、スウェーデンは1975年、地方参政権と一部の国民投票参加権を認めることを決定した。他のヨーロッパ諸国で定住外国人参政権問題に関する議論が大きくなるずっと前のことである。以下、主

としてハンマーと岡沢の研究に依拠してその内容をみてみよう⁽³⁸⁾。

スウェーデンはその中立政策を死守するという目的もあって、1950年代までは外国人の政治参加に対しては厳しい態度で臨んでいた。しかし、そうした態度は60年代にはいと急速に変化し、定住外国人に対しては地方参政権を認めるべきだという提案が早くも行われるようになっていった。そして、1975年にはそうした提案が現実に法案として社会民主党政権の手で国会に上程されるまでになった。ここで政府がそのような動きに出たのは、移民の人々から参政権を求める強い要求や運動があったからではなく、あくまでも政策判断にもとづくものであった。移民の政治的権利を研究しているレイトナー・ヘンリーによると、「スウェーデン社会民主党のリーダーたちは、長期間定住する外国人に選挙権を認めなければ、それは単に代表制民主主義の原則を侵すことになるのみならず、自国民と移民との間の溝を広げると同時に、移民たちの不満・苦情がますます無視されるようになって、疎外と苦境を深刻化させることになりかねない、と思った」からだという⁽³⁹⁾。こうして定住外国人に地方参政権を付与する法案が成立することになる。このとき定住外国人に認められたのは、地方議会での選挙権と被選挙権、それに、国民投票への参加権（一部例外あり）である。それも、北欧諸国出身者であろうと他のヨーロッパ諸国出身者であろうと、はたまた欧州域外諸国の出身者であろうと、3年間この国に居住していた者にはすべてそれらの権利を認めたのである。すなわち、スウェーデンによる外国人参政権承認は、ごく例外的なスイスの一州の場合を別とすれば、ヨーロッパで最も早い事例のひとつであるだけでなく、それが対象となる外国人を差別（区別）しない普遍的参政権付与であったという意味で、画期的なものであった。もちろん、選挙権、被選挙権ともその資格年齢はスウェーデン市民と同じである（選挙権は18歳以上）。ただし、選挙権は自動的に付与されるのではなく、居住地のある選挙区において6月1日時点で登録しておく必要がある。

岡沢によると、このような参政権付与の背後には、定住外国人を含むマイノリティに対して「国際的連帯主義」をもって臨み、それに基づいた「包摂の論理」によって政策を方向付けようとするスウェーデンの基本姿勢があるという。そして、マイノリティ政策は「平等」「協同」「選択の自由」という3つのコンセプトに従って作られていく。平等概念によって、マイノリティの人々はマジョリティのスウェーデン市民と同等の権利義務を有するだけで

なく、独自言語を含めた文化的アイデンティティを保持する権利を認められる。また、選択の自由という考え方にもとづいて、マイノリティの人々がどの程度まで主流のスウェーデン文化に同化し、あるいは逆に独自文化にアイデンティティを見いだすか、その程度に関して選択を主体的に行うことができる。さらに、協同の理念にもとづいて、マジョリティのスウェーデン市民と少数民族や定住外国人のあいだのさまざまな協力関係が期待されるとともに、双方向の寛容・連帯も促進される。

このように、スウェーデンによる外国人参政権の承認は、開かれた民主主義と多様性に対する寛容という深い理念に導かれたものであるが、それだけにこの国の政治的伝統と長く政権を握っていた社会民主党による精力的な検討作業を抜きにしては実現することが難しい事業であった。したがって、スウェーデンにおける外国人参政権実現がすぐに全ヨーロッパに広がることは難しかったが、それでもいくつかの国は、その出身国を問うことなく、一定期間自国に定住しているすべての外国人に地方レベルでの参政権を認めるようになった。デンマーク(1981年)、オランダ、アイルランド、ノルウェー(1985年)、フィンランド(1991年)の5カ国がそれである。ここでは、オランダの事例を簡単に紹介することにする。

オランダで最初に外国人参政権を認めたのは、ライン川河口の大貿易港ロッテルダムである。ロッテルダムは、単に商工業的な繁栄だけでなく、キュービック・ハウスのような斬新な建築デザインや同性愛者に対する寛容な政策など、リベラルで革新的な傾向で知られ、そのために多くの外国人を引きつけてきた。そして、1979年、同市は彼らに区議会レベルの参政権を認めたのである。そして、1981年には形式上の首都・アムステルダムがこれに続く。オランダで人口が最も多い都市と2番目に多い都市のこうした動きは当然のことながら全国的な影響を及ぼさずにはおかなかった。こうして、外国人の政治参加権問題はオランダ政府によって取り上げられ、地方レベルの外国人参政権が全土で認められるようになった(ただし、選挙権取得には5年間のオランダ定住が要求される)。1985年のことである。また、スウェーデンのように国民投票の権利までが認められるということはなかったが、被選挙権に関しては、地方レベルに限ってこれも定住外国人に与えられたのである⁽⁴⁰⁾。

このように、オランダが定住外国人に地方参政権を認めるに至った理由には、18世紀にまでさかのぼるこの国の政治文化に由来する面⁽⁴¹⁾もあるが、他

方ではもちろんそのような外国人が増加してきたという一般的な背景がある。この国もスウェーデン同様、外国人の定住には非常に寛容であった。政府の統計によると、1970年の定住外国人数は約21万人で、これは全人口の1.6パーセントに相当していた。その後、その数と割合は、80年で47万人(3.6パーセント)、90年で64万人(4.3パーセント)、そして2000年には65万人(4.1パーセント)とかなりの割合になっている⁽⁴²⁾。このほかに、オランダの市民権取得者も多く、あるデータによると、1990年には1万3千人、2000年には5万人がこの国に帰化している⁽⁴³⁾。1億3千万近くの人口を持つ日本であれば、これは毎年40万を超える外国人が市民権を得ているというレベルの話であることを意味する。それだけオランダは外国人に対して門戸を開いているのである。

オランダ政府や各政党は、当初このように増大する移民人口に対してそれほど大きな関心を払わなかった。彼らはオランダにやってきてもそれは基本的には出稼ぎ的に就労するため、比較的短期間滞在したあと再び自分たちの出身国に帰っていくと考えられていたからである。しかし、移民たちはこの国に定住する方を選択し、従って移民人口は年ごとにその数を増やしていくことになった。やがて、オランダ経済の底辺を支える彼らを基本的に出稼ぎ者として扱う政策には限界が見えてきた。そして、オランダ社会のなかで自分たちのおかれた立場に不満を感じるようになった者のなかから列車のハイジャック事件など重大な事件を引き起こすものが現れるようになるにいたって、オランダはこの国に定住しようとしている移民たちに対する政策を大きく転換することを決意するのである。

こうして、1981年から83年にかけて、政府は一連の新しい定住外国人政策を打ち出していく。アムステル大学のペニックスによると、これら一連の政策は3つの基本方針の上に打ち立てられていたという⁽⁴⁴⁾。その第1は、「社会経済領域における平等」である。第2は、「政治領域における包摂と参加 (inclusion and participation)」である。そして第3は、「オランダ憲法の枠内における文化的、宗教的同等性 (equity)」である。こうした原則にもとづく政策は、移民社会からの圧力や政党、あるいは市民団体などからの働きかけによって打ち出されたものではなく、政府内部で定住外国人政策の改革と転換が必要だとの認識が共有された結果であった。従って、政策転換は大きな政治的論争を呼ぶことなく行われた、というより、政治的議論になるのを

避ける形で行われた。

いずれにせよ、こうした政策転換を受けて、次々と具体的方策がとられるようになった。そのうち、法的、政治的な領域では4つの重要な措置がとられた。その第1は、差別禁止法 (anti-discrimination legislation) が強化されるとともに、差別事案の通報・相談窓口が設置されることになった。第2に、1985年に5年間の居住を要件として外国人にも地方レベルでの選挙権と被選挙権が認められた。第3に、オランダ市民権法 (国籍法) が1986年に改正され、出生地主義 (*jus soli*) の要素が強化された。オランダはもともと血統主義 (*jus sanguinis*) をとっていたが、少しずつ出生地主義の要素を取り入れ、86年にその動きを一挙に拡大したのである。また、この動きの延長上に、オランダ国籍取得者が従来の国籍も同時に保持する2重国籍の権利も1992年に認められるようになった⁽⁴⁵⁾。第4に、マイノリティ政策の重点事業対象となっている少数民族の諸団体には、社会における彼らの位置に関する問題について発言権を保障する措置がとられた。その背景にある考え方は、移民団体はそのマイノリティ集団内部の個人々人にとって重要であるばかりでなく、マイノリティと社会とを結ぶ架け橋として社会の統合にとって重要な役割を果たすというものである。こうして、全国レベルのものであるにせよ地方レベルのものであるにせよ、そうしたマイノリティ団体には政府から補助金が交付され、少数民族の立場を尊重しながら社会統合を進めていく方針がとられるようになったのである。

以上にみてきたように、スウェーデンでもオランダでも、定住外国人参政権付与は、次々とやってくる移民たちを社会の側に統合していこうとする政策の一環として導入されたものである。しかし、それは一方的な同化ではなく、彼らの独自文化や宗教を尊重し、統合の形態や程度に関する彼ら自身の選択権を保障することによって、あくまでも対等公平な処遇を行おうとするものである。したがって、定住外国人参政権は、帰化要件の緩和や2重国籍の承認などとともに外国人に提供される選択肢のひとつであり、そうしたものとして市民と同等の政治的権利をできるだけ保障しようとするものなのである。

主として地方レベルに限られるとはいえ、これら両国における外国人参政権は、選挙権のみならず被選挙権も含んだトータルなものとなっている。ある調査によると、1993年の段階で、非市民の地方議員がスウェーデンでは100

人、オランダでは35人数えられた⁽⁴⁶⁾。地方制度上の差異があるので厳密な比較はできないが、単純に計算するなら、スウェーデンにおける100人という数字は日本に置き換えてみると1,400人以上の外国籍地方議員がいるということになる。オランダの場合は、日本なら800人に相当する数の外国籍地方議員ということになる。これらの国における定住外国人の受容度を表してあまりある数字というべきであろう。

第2節 EUにおける新しい市民概念

スウェーデンやオランダなど、前節で紹介した国々はすべての定住外国人に地方参政権を認めたのであるが、その他の国ではこれはなかなか受け入れられない考え方であった。そうしたなかで、すでに述べた3種類の定住外国人のうち、EC・EU加盟国の市民に対しては参政権に関して積極的に対応しようという機運がかなり早くから生まれていた。そもそも、EECからEC、さらにはEUへと至る流れは、統合の最終目標がどのようなものであれ、実際にはヨーロッパの経済的な協力・統合のプロセスとして始まった。それは、EEC、すなわち「ヨーロッパ経済共同体」という当初の名称が如実に示している。この経済的統合の努力が、60年代における構成各国の高い経済的成長とそれがもたらした相互依存の高まりに支えられて、ヨーロッパに現実の共同市場を形成させたのである。そして、この共同市場の成立は、域内貿易の拡大だけではなく、観光、留学、あるいは他国での就職など、人の移動を激増させた。また、交通・通信・放送技術の発展によって、各国の放送番組や新聞などの情報媒体が一気に国境を越えて入り乱れ始めた。

ヨーロッパ経済共同体（EEC）がより広範な領域を包摂するヨーロッパ共同体（EC）へと発展していくのは、単に理念や国際関係上の取り決めといった次元だけでなく、人々の生活の次元で共同社会、すなわちコミュニティが形成され始めたことを物語っている。そして、こうした現実を前にして、この新しいコミュニティの構成員を国籍に関係なく平等な権利主体として認めていくべきだという考え方が出てくる。ヨーロッパ統合の過程で国境を超えた「市民権」という言葉が初めて公式に現れるのは、1976年に出されたEC公報補遺1/76、通称ティンデマンス報告書（Tindemans Report）においてである。ティンデマンスは当時のベルギー首相で、74年にパリで開

かれたEC首脳会議での授権を受け、EC内協調体制の一層の深化に向けて各国政府と協議を行った。この努力自体は実りの多いものではなかったが、76年に彼が出した上記の報告書は、のちのヨーロッパ統合過程に大きなインパクトを与えたのである。この報告書のなかで、彼は、ヨーロッパ人意識 (European Awareness) の醸成、統一パスポートの導入、域内国境管理の全廃、各国の社会保障システムが生み出す便益の共同利用、大学教育の共通認証評価など、さまざまなレベルでのヨーロッパ統合の具体策を提起する一方、「市民たちによって構成されるヨーロッパ (Europe of the Citizens)」という概念を提起し、単一ヨーロッパの構築を呼びかけたのである⁽⁴⁷⁾。

そのときには、ティンデマンスの理想とする統一ヨーロッパがすぐに実現する条件はまだ整ってはいなかったが、それでも当時すでに欧州委員会 (European Commission) は、EC域内から移住してきた外国人には市民的、政治的権利が尊重されるべきであり、特に移住者の生活に直接影響を及ぼす自治体の意志決定に参加することは重要課題だとして、遅くとも80年までには(域内出身の)外国人に地方参政権を認める必要があると考えていた⁽⁴⁸⁾。また、1975年にローマで開かれたEC理事会 (European Council) が、ヨーロッパ議会 (European Parliament) 議員 (representatives) の選出を、各国議会からの代表派遣という方式から直接普通選挙権 (direct universal suffrage) にもとづく選挙による方式に切り替えるとの決定を行い、それが翌年実施に移されたことは、統合されたヨーロッパ(この場合はEC)がある意味で各国の有権者個々人に直接基礎をおく政治体としての性質を持つに至ったことを意味していた。ついで1984年にフランスのフォンテーヌブローで開かれたEC首脳会議は、ティンデマンスが提起した「市民たちによって構成されるヨーロッパ」の実現を具体的に検討するための委員会を立ち上げ、他方でヨーロッパ議会は「欧州連合 European Union」条約を検討するプロジェクトを立ち上げた。さらに、1986年の「単一欧州議定書 (Single European Act)」によって経済や通貨の面だけでなく、ヨーロッパの政治的統合が初めて政府間協議の対象として取り上げられることになったのである。

こうした過程を経たのち、それぞれの国民としてではなく、統合ヨーロッパ政治体の平等かつ均質な構成要素として各国の有権者個々人が位置づけられ、その「市民権」が初めて法的地位を与えられたのは、1992年に調印されたマーストリヒト条約 (Maastricht Treaty) においてであった。この部分は、

のちに1999年のアムステルダム条約に引き継がれた。現在の条文構成ではまず第18条でEU領域内のどこでも自由に移動し居住する権利が定められている。これはEEC以来の経済的な移動の自由というコンセプトを引き継ぐものである。ついで19条では、国籍（市民権を有する国）の如何に関わらず、EU構成国ならどこに住んでいても、市民はその地の自治体選挙における選挙権と被選挙権、およびその地でEU議会議員選挙の選挙権と被選挙権を有することが定められている（実際に移り住んだ先の国でEU議会選挙に立候補して当選した例がある）。また、21条はヨーロッパ議会に請願を行い、あるいは欧州オmbズマンに提訴する権利を定めている。もっとも、これらの条文に先立って、条約第17条は、「ここに欧州連合の市民権(Citizenship of the Union)は確立した」とうたいあげたあと、すぐに「欧州連合の市民権は構成各国の市民権を補うものであって、それにとって代わるものではない」と続けている。EU域内出身の定住外国人なら国政選挙における投票権も認めるべきだという主張を行っていた条約締結当時のフランスの政権与党・社会党なども、国民投票での敗北をおそれてその主張を引っ込めてしまった。したがって、EU市民権はその内容においてまだ不完全なものではある。しかし、それでも定住外国人に一定の参政権が保障されたことの意味は大きいと言わなければならないであろう⁽⁴⁹⁾。

なお、地方選挙における被選挙権については、ポーランドやバルト諸国などが加盟を認められてEUが拡大する前の2003年時点で、18の構成国のうち10カ国では市長や副市長など、一定の役職については外国人の立候補が認められていなかった。ただし、そのうちのベルギーは、2006年からこうした制限を廃止することになっている。また、国の上院議員が地方議員などによる間接選挙で選ばれるフランスでは、外国人が地方議員選挙で当選しても、上院議員選出権だけは認められていない（議員の互選で選ばれる市長にも就任不可）。

自治体の選挙権や被選挙権を取得するために必要とする居住年限は国によってまちまちであり、外国人登録をすれば自動的に有権者名簿に登録されるところから、ギリシャのように10年もの居住を要するところまでさまざまである。このほかに、被選挙権を行使するためには別の国で公職に就いていないことを宣言、ないしは証明することが求められる国もある⁽⁵⁰⁾。しかし、こうした制限はあるものの、EU議会選挙の投票権はもちろんのこと、地方

参政権の基本的な部分は何の国でも法的に保障されており、ドイツなどいくつかの国では、それを保障するための憲法改正まで行われたのである⁽⁵¹⁾。

ただ、法的な権利付与は直ちにその権利の有効な行使に導くものでないことにも注意しなければならない。たとえば、フランスやギリシャなどいくつかの国では、ヨーロッパ議会選挙の6ヶ月から15ヶ月前に定住外国人有権者登録をしておかなければならないため、いざ選挙が近づいてきても未登録で投票できないという人が続出している。また、ドイツのように、投票に関する情報提供がほとんどないままになっていると非難されている国もある⁽⁵²⁾。また、本国から離れて定住するそうしたEU市民の側でも選挙権に対する関心は必ずしも高くはない。したがって、彼らの投票率は低迷したままである。たとえば、1992年の欧州議会選挙においては、ドイツ定住のEU域内出身有資格者のうち実際に投票したのはわずか2.1パーセント、フランスでは4.9パーセント、イタリアでは9.2パーセントに過ぎなかった⁽⁵³⁾。EU市民権が人々の意識の中に根を下ろすまでにはまだ時間がかかるということであろう。ただ、ヨーロッパ統合の歩みが紆余曲折を経ながらも長期的には着実に前進してきたことをみるなら、EU市民権も少しずつ定着していくことはほぼ確実だと思われる。実際、EU域内出身定住外国人は、地方参政権や欧州議会選挙の選挙権だけでなく、福祉諸施策の受給権などさまざまな側面においても居住地の国民と同等の権利を保障されているのであり、そのことを通じていわば日常生活のレベルでその地の市民社会に統合されつつあるのである。

第3節 欧州評議会の取り組み

構成メンバー国出身定住外国人の参政権には熱心なEUも、域外諸国からやってきた定住外国人についてはあまり配慮をめぐらせてきたとはいえない。それどころか、マーストリヒト条約が域内出身定住外国人に地方参政権などを保障したことは、実際問題としては定住外国人の間の処遇にみられる域内出身者と域外出身者との格差を一段と拡大したとすらいえる。そもそも、域外出身の外国人にはシェンゲン条約が発効したあとも定住国以外のEU構成国に移動する自由さえ保障されていないのである。もちろん、域外出身者といっても、かつての植民地関係などから旧宗主国に米て定住している人々は、その旧宗主国のなかでは一般の域外出身者とは違って何らかの優遇措置

を享受できる場合がある。従って、政治的にもっとも弱い立場におかれるのは、旧宗主国とのつながりを持たない域外出身者ということになる。

このような、いわば純然たる域外からの出身者にも選挙権を認めるべきだという意見は、もちろん早くからあちこちで見られた。そして、実際にスウェーデンをはじめとする北欧諸国やオランダのような国が、70年代から80年代中層にかけて地方参政権をすべての国の出身者を対象に承認したことはすでに見たとおりである。しかし、そのあとに続く国はなかなか現れなかった。またEU自体もこの問題で積極的に動くことはなかった。域外出身者にも参政権を付与すべしとの主張は、どこでも根強い反対に会っていたからである。

そうしたなかで、近年欧州評議会 (Council of Europe, 欧州審議会などとも訳される) がこの問題で積極的な姿勢を見せ始めたことは注目される。欧州評議会は1949年に設立され、現在40のヨーロッパ諸国が加盟している国際機関で、文化政策や人権問題などにおける相互協力に取り組んできた。この欧州評議会は閣僚委員会や欧州人権裁判所などの機関をもっているが、そうした機関の一つで各国の国会議員代表である代議員が構成する議員会議 (Parliamentary Assembly) が、すべての外国人に参政権を保障するよう、構成各国に対して2001年に勧告を出したのである⁽⁵⁴⁾。

そのなかで議員会議は、合法的に居住する外国人 (non-citizens) の存在はヨーロッパ各国社会の永続的な構成要素 (permanent feature) であり、しかも彼らの数は今後も増加していくと指摘したうえで、「ヨーロッパにおける人権 (human rights) は国籍や出身国の如何に関わりなく尊重されなければならない」と述べる。そして、外国人の存在は社会と我々の日常生活を豊かなものにしてくれるのであり、これを肯定的に捉えるべきものなのだとの見解を示しつつ、彼らも国民と同等の資格で政治過程に参加することこそ民主主義の正統性を満たすものだとして主張する。もちろん、だからといって議員会議はすべての面において外国人にもそれぞれの国の市民と全く同等の権利を与えるべきだと主張しているわけではない。同会議も、いくつかの権利は市民権を持つ者だけがこれを享受できるものであることを認めている。そもそも市民権の取得自体が制限の対象となりうるのである。

同議会も指摘するように、定住外国人、特に合法的な移民たちは、経済や教育、社会福祉などの面ではこれまでにそれぞれの社会に統合されてきたの

であるが、それにもかかわらず、政治面での彼らの参加は各国で激しい議論の対象になってきた。すなわち、参政権付与には根強い反対論があるのである。しかし、同会議によれば、定住外国人が政治的な決定過程に参加することは彼らの統合一般を促進することになるのであり、また、その国の社会における市民権を有する者と有しない者双方にとって利益となるような調和のとれた共生 (harmonious co-existence) を容易にするのである。会議は、このような認識にもとづいて、欧州評議会の閣僚委員会に対していくつかの具体的な行動を迫った。

その第一は、いかなる国や地域の出身者であっても、合法的な移民に対しては全員に地方選挙における選挙権と被選挙権を付与する、という観点に立ちつつ、定住非市民の処遇、とりわけすべてのレベルにおける政治的参加に関わる処遇について望ましい最小限の基準とはどのようなものか今一度検討すること、そして、加盟各国政府にその実現に向けたしかるべき措置をとるよう働きかけること、というものである。そして第二に、移民社会の代表も参加できるような形でこの問題に関する経験と情報を加盟各国が交換する場を設けるよう勧告している。そして、合法的な移民には各国政府が少なくとも3年以内に地方レベルでの選挙権と被選挙権を認めるよう、強く促すことを求めている。

第4節 主な国の状況

1. 概 要

このように外国人参政権に対して欧州評議会は積極的であるが、その勧告が各国で実地に移されるのはそれほど容易なことではないようである。この勧告のあとに地方参政権をすべての定住外国人に認めたのは、2004年の第5次拡大で新たにEUに加盟した若干の国を別とすれば、今のところ2002年のアイスランドと2004年のベルギーだけである。実際、フランス語系市民（フラマン人）とオランダ語系市民（フレンデレン人）、それに一部ドイツ系市民によって構成される多民族国家・ベルギーは、欧州評議会の勧告が出る何年も前から外国人参政権導入の動きを見せていたが、そのベルギーにおいてさえ反対の声は依然強く、参政権付与を旨とする法律の導入は困難を極めた⁽⁵⁵⁾。

そして、2002年には一度議会で否決されている。最終的に参政権付与の法案が採決されたときでも、参政権付与に抵抗感の強かったオランダ語系の場合には、少数派の社会党以外はすべての党が反対票を投じたほどである⁽⁵⁶⁾。ここで、まだ外国人の地方参政権を一般的には認めていない主な国々について、それぞれの状況を簡単に見ておこう。

2. イギリス

まず取り上げるのはイギリスである。イギリスには、20世紀末の時点でインドからの移民が69万人、パキスタンからの移民が41万人、西インド諸島からの移住者が55万人それぞれ居住しており、ヨーロッパの他の国では目立つことの多い北アフリカ、トルコ、旧ユーゴスラヴィアなどからの移民は少数である⁽⁵⁷⁾。しかも、こうした旧植民地諸国からの有色人種に対しては、イギリスは移民法によってその流入を厳しく制限する一方で、一旦入国してしまった旧大英帝国「臣民」たちには「参政権や二重国籍の承認、形式的にも実質的にも緩やかな帰化の要件」を付与することによって、本国の「臣民」（日本語の慣用的表現をとるならイギリス国民）とほぼ同等の資格と処遇を与えてきたのである⁽⁵⁸⁾。したがって、彼らに関しては本稿が対象としている定住外国人参政権という問題は本来生じない。彼らはイギリスの場合には市民権をとってしまうか、コモンウェルス加盟国市民（旧イギリス連邦諸国籍を有する、昔の大英帝国臣民にほぼ相当）としてイギリス国民同様の参政権（地方参政権のみならず国政レベルの参政権も）を認められるからである。また、旧大英帝国に属してはいたが、現在はコモンウェルスから離脱している隣国・アイルランド共和国の市民もコモンウェルス加盟国市民同様、イギリスに定住すればすべてのレベルで選挙権と被選挙権をともに認められる。この点については後ほどもう一度立ち返る。

なお、コモンウェルス市民というカテゴリーは実はいくつにも分化しており、それらの一つ一つが国籍に関する法令と入国管理政策に関する法令（移民法）のそれぞれにおいて微妙に異なった処遇を受けているなど、複雑を極めていることに注意しなければならない⁽⁵⁹⁾。力久が述べているように、「イギリスにおいてコモンウェルス加盟国市民やアイルランド市民の参政権が認められているのは、イギリス臣民と『外国人』を区別するコモン・ローおよび

国籍法の二分法が、長い年月を経て今日に至るまで基本的に選挙制度の中に生きているから」である⁽⁶⁰⁾。

いずれにせよ、以上のような事情があるため、外国人参政権が問題となるのは他のヨーロッパ諸国や旧大英帝国領域以外の国々からやってきた外国人とその子孫ということになる。国外（あるいは旧植民地以外）からやってきて定住している「市民権のない定住者（non-nationals）」、すなわち定住外国人の数はドイツでは750万人、人口の10パーセント近くにのぼるのに対して、イギリスではずっと少なく212万人、全人口の4パーセントを占めているにすぎない⁽⁶¹⁾。今日ではイギリスの人種・民族構成は実に多様になっていて、有色人種がBBCのニュース・キャスターとして登場したり、インドやアフリカなどの民族衣装を身にまとった人を街角で見かけたりすることも日常的な光景になってきているが、実はその多くは狭義のイギリス市民であるか、定住資格も参政権も認められたコモンウェルス加盟国市民なのである。

では、そのどちらでもない、いわば純然たる外国人はどのような処遇を受けられるのであろうか。これは当該外国人がEU構成国出身であるかEU域外の国の出身であるかによって大きく異なる。まず、EU構成国出身外国人の場合には、マーストリヒト条約（現在はアムステルダム条約）の規定にもとづいて、地方レベルでの選挙権および被選挙権を認められている。それだけでなく、ブレア政権の分権政策によって創設されたスコットランド議会およびウェールズ議会の選挙権も認められているし、やはり同政権の努力で機能を回復した北アイルランド議会選挙でも投票できる。だが、EU域内出身者の参政権はそのレベルまでで、コモンウェルス構成国出身者のような国政レベルでの参政権が認められているわけではない。

しかし、スペンサーが指摘するように、イギリスがその軸足を旧大英帝国から統合ヨーロッパへと移すにつれ、コモンウェルス諸国出身者の立場とEU諸国出身者の立場は逆転しつつある⁽⁶²⁾。確かに、コモンウェルス市民の場合には入国さえ認められれば短期在住であっても国政選挙に参加できるのであるから、政治的権利の面ではEU市民との逆転はまだ生じていないともいえる。しかし、かつては純然たる外国人として厳格な入国管理に服していたEU域内の諸国民は、域内移動自由の原則に従ってECの時代からイギリスへの入国だけでなく居住も自由なのである⁽⁶³⁾。これに対して、戦後カリブ海地域やインド亜大陸からの有色人種の移民が増加するにつれ、コモンウェルス諸国

出身者の国内定住には厳しい目が向けられるようになった。そして、1962年のコモンウェルス諸国民移民法 (The Commonwealth Immigration Act) 以降、旧大英帝国地域からやってきてイギリスに定住することは非常に困難となった。実際には、こうした制限強化措置の仕上げを意味する1981年イギリス国籍法 (The British Nationality Act) の下でさえ例外措置や抜け道はまだ残されているとはいえ、イギリスはもはやコモンウェルス、すなわち旧大英帝国地域の人々に開かれた国ではなくなっているのである。そのうえ、EU諸国の市民がイギリスの国境を通常は自由に出入りして経済を始めさまざまな分野で活動が続けられるのに対して、コモンウェルス市民にはイギリス国籍を取得しない限り国境通過の自由は与えられていない。こうして、EU諸国出身者は今や実質的にイギリスでもっとも恵まれた外国人となっているのである。

ただし、同じ旧大英帝国臣民としての歴史を持つといっても、アイルランド共和国市民はこうした「逆転」現象とは無縁である。アイルランド島の住民は元来ゲルマン諸民族がやってくる以前からヨーロッパに先住していたといわれるケルト系の人々である。また、宗教もカトリックが主であった。そこに12世紀頃からイギリスが侵入を始め、1801年には正式に併合されて「大ブリテン・アイルランド連合王国」の一部となった。従って、この時以来、アイルランド人は植民地・属領市民ではなく、法的にはイギリス臣民となったのである。その後、アイルランド人のあいだでは独立運動が高まり、1922年にアイルランド自由国としてイギリス連邦内の自治領となった（北部の北アイルランド地域はプロテスタントが多いのでイギリスに残留）。そして、1949年にはそのイギリス連邦からも脱退し、アイルランド共和国として完全な独立国となった。

この時点、でアイルランド人は本来なら旧大英帝国臣民がイギリス国内で享受していたあらゆる権利を喪失したはずである。ところが、イギリスは1948年国籍法で独立後のアイルランド国民に特別な待遇を与える措置をとり、イギリスに居住するアイルランド市民は国政レベルの参政権を含めてイギリス国民同様の権利を有し続けることとなったのである。イギリスは、アイルランドとの長い結びつきや両国民がそれぞれ多数相手国に居住し、往来もことのほか頻繁であるという理由で、彼らに内国待遇を与えることが妥当との判断を下したのである⁽⁶⁴⁾。そして、このような内国待遇は1973年にイギリス、

アイルランド両国がともにECに加盟したあとも維持され、今日に至っている。ここで、参政権とは選挙権のみならず被選挙権も意味していることを改めて想起すべきである。そして、この被選挙権は単に象徴的な意味以上のものを持っている。

実際、イギリス議会（下院）には、アイルランド人国会議員の院内グループ「国会内アイルランド人同胞会(The Irish in Britain Associate Parliamentary Group)」が活動しており、親睦と連携をはかっている。また、同趣旨のアイルランド人議員会はロンドン市議会など自治体レベルにも見られる。ということは、EU諸国民が域内の他国で地方参政権を一律に認められたあとも、アイルランド共和国市民だけが他のEU諸国民よりも格段に大きな権利を享受、それを実際に行使しているということを意味する。1985年にアイルランド共和国市民参政権問題を研究した渡辺は、イギリスにおけるアイルランド人参政権が将来も維持できるかどうかは予断を許さないが、もし維持されるとするなら、それは英愛両国のあいだの密接な関係と、欧州統一の進展によるその深化によってもたらされるのではないかと推測しているが⁶⁵⁾、やはりアイルランド市民にたいする特別待遇はそれだけでは説明のつかない、別の考慮にもとづいているというべきであろう。それは、おそらくイギリスに特徴的なプラグマティックな理由だと思われる。少なくとも、過去の植民地的支配に対する償いや贖罪の意味を込めたものでないことだけは確かである。イギリスには過去の大規模な植民地支配に対して謝罪すべきだとの議論はあまりないからである。この問題については、日本における在日韓国・朝鮮人の参政権問題との比較という点からも今後改めて検討していきたい。

このように、コモンウェルス市民、EU域内出身外国人、アイルランド共和国市民のそれぞれが個別に政治的権利を認められているのに対し、EU域外からやってきた外国人はどのように処遇されているのであろうか。答えは簡単で、彼らには参政権は全く認められていない。確かに、イギリスにもこうした純然たる「外国人(alien)」にも参政権、特に地方レベルのそれを認めるべきだとする意見があり、学会でもその方向での研究が行われているが、政治的にはこうした意見がくみ上げられる可能性はまだ小さい。1990年代初頭に行われた世論調査によると、当時外国人参政権に賛成する有権者の割合は3割ほどしかなかった。しかも、実際には参政権を有しているEC加盟国（当時）市民やアイルランド共和国市民、コモンウェルス構成国市民の参政

権についてすら、約3分の2の有権者は否定的だったのである⁽⁶⁶⁾。こうした状況の下では、事態を変えるにはオランダの場合のように政治エリートや官僚など政策ネットワークが機能する必要があるが、今のところその動きはあまり見られないのである。イギリスで普遍的な外国人参政権が実現するまでには、今しばらく時間を必要とするであろう。

3. フランス

外国人に対して若干イギリスと似た態度を見せる一方で、アメリカ的な要素も併せ持つのがフランスである。フランスもEU域外からの外国人に対してはいかなるレベルの参政権も認めていない。しかし、外国人参政権というレベルにおいては、かつて支配したアルジェリア出身者に関しては特別の措置をとっている。すなわち、フランスから見ると、アルジェリアは1962年の独立まで、200年以上にわたって植民地ではなくフランス本国の一部であった。そこには300万人を超えるフランス人が入植し、その位置はイギリスにおけるアイルランドとほぼ同じだったのである。そのため、フランスは62年以前にアルジェリア（つまり当時のフランス）で生まれたアルジェリア人が現在のフランスに来て子供をもうけた場合には、その子供には自動的にフランス国籍を認めているのである⁽⁶⁷⁾。

アメリカ的な要素も併せ持つ、というのは、フランスもまた国策として多くの移民を受け入れてきたためである。特に、経済発展から来る労働力不足だけでなく、一時人口が減少に転じたことから、就労ビザの発給といった次元にとどまらず、定住を希望する者にはかなり緩やかな帰化要件で対応してきた。また、帰化手続きではなく、出生地主義の市民権付与もフランスの移民国家的色彩を一層濃いものにしてきた。もっとも、その出生地主義はアメリカのようにただ主権の及ぶ空間で生まれれば無条件に市民権を認めるというのではなく、フランスで外国人の両親の間に生まれた子供がさらに国内で子供をもうけた場合、その第三世代の子供（すなわち孫）には自動的に市民権を与えるというものである（加重出生地主義）。いずれにせよ、アメリカ同様フランスもその市民権は外国人にかなり開かれたものであることから、市民権を取得しないままこの国に居住し続ける者にまで参政権を付与することには抵抗が大きく、EU域内出身外国人に地方参政権を認めることすら、

それが域外出身者への参政権拡大につながるのと理由で保守派から激しい抵抗を受けたのである。しかも、この国の憲法裁判所である憲法院は、1992年にEU市民への地方参政権保障を含むマーストリヒト条約のいくつかの部分をフランス憲法違反と判断したのである⁽⁶⁸⁾。

ただ、憲法院の判断自体は外国人への地方参政権を一般的に違憲としたのではなく、フランスでは国の上院（元老院）議員選出が地方議員などによる間接選挙で行われるため、地方選挙への外国人の立候補は国家主権行使への参加につながるもので違憲だとするものであった。従って、ミッテラン政権はマーストリヒト条約の批准を可能とするために、外国人には地方レベルの選挙権は認めるが、被選挙権は認めないという形で憲法改正に踏み切ることにした。ただ、その際、社会党の年来の主張に従って、地方選挙権付与の対象は「外国人」とのみ表記して、EU以外からの出身者にも地方政治参加への道を開こうと試みた。しかし、EU域外出身者への参政権付与には、保守派のみならず中道派も反対で、ミッテラン政権下で上述の憲法改正が行われた際、地方参政権は「EU市民のみに付与する」と、わざわざそれ以外のものにはこれを認めないという趣旨の表現を盛り込ませたほどである。連立を構成する社会党以外の左翼陣営も本来は普遍的な外国人参政権に好意的であったが、結局憲法改正を実現するためにEU域内出身市民と域外出身者とのあいだに明確な差別的待遇を制度化する、そのような条文を認めざるを得なかったのである⁽⁶⁹⁾。こうしてフランスではEU域外からの外国人に参政権を付与する道は当面閉ざされたというべきであろう。外国人参政権問題に関する議論は依然続いてはいるが、ミッテラン政権の跡を継いだシラク政権が、この問題に対して保守陣営がそれまで見せていた消極的態度を変えとも思われない。

しかしながら、ここで注意すべきは、そのことは直ちに定住外国人がこの国で政治的には全くの無権利状態におかれているということを意味しはしないということである。この点について、欧州評議会のレポートからその状況を概観してみよう⁽⁷⁰⁾。それによると、フランスでは教育委員会 (Comité de l'instruction)、労働組合、社会福祉協議会 (commission de la sécurité sociale)、公営住宅運営委員会 (commission pour la habitation à loyer modéré) といった非常に広範囲にわたる領域で外国人が委員や理事に立候補し、またそれらの選挙に参加することが認められている。また、そのほかにも、移民や

外国人にとっての重要問題を扱う協議機関 (organe consultant) が数多くも
うけられている。そのなかでも最も重要な機関は、全国定住外国人統合評議
会 (Le Conseil National pour la Intégration de la Population Immigrante,
CNIPI) である。この機関は、1984年から活動していたそれまでの全国定住
外国人評議会 (Le Conseil National de la Population Immigrante) を改組
したものである。統合評議会は労働・社会連帯大臣 (Le Ministre du Travail
et la Solidarité) が主催し、また同大臣にその活動について報告する義務を
負う。大臣はまた、移民の受け入れやその生活環境などに関する問題につ
いて同協議会に諮問することができる。他方、評議会は大臣の求めに応じてこ
うした問題で移民社会と行政機関の間などを仲介するが、同時に独自の勧告を
行うこともできる。この評議会を構成するのは60人の委員であるが、そのう
ち14人は移民 (定住外国人) がつくっている諸組織の代表者たちで、別の14
人は労働組合代表、7人は定住外国人の地域社会への統合を進める事業に携
わっている人々、もう7人が組織や政府機関から独立した専門家たちである。
また、各省庁から送り込まれてくる委員は7人、この分野で活動しているN
POなどの代表が残り5人である。

フランスはまた、1970年から90年にかけて、定住外国人の要望や意見を地
方レベルで反映させるために、地方議会ごとに外国人準議員 (conseiller associé)
という特別職を選出するという独特の制度を導入しようとした。準議員の数
は、各自治体の外国人居住者数に応じて決まる。このような準議員は諮問的
存在であり、議会での発言権や投票権を持つものではない。ただ、この制度
を採用した自治体はこれまでのところ2つだけで、このような迂回的方法で
外国人参政権に対するフランス社会の受容度を高めようとする試みは成功に
はほど遠い状態にある。EU市民の場合にはやむを得ないとしても、参政権
問題となるとやはりフランスでは市民権保持者に限定すべきだという考え方
が依然として強いのである。

4. イタリア

次に、主としてマリとエンヴェロイツアーの研究に依拠しながらイタリア
の状況について見てみよう⁽⁷¹⁾。イタリアはかつては南北アメリカなど海外に
大量の移民を送り出していた。ところが、戦後の経済発展にともない、1970

年代になると逆に当時のEC外から外国人労働者が流入してくるという、それまでこの国が経験したことのない現象が現れるようになった。そして、職を求めて単身でこの国にわたってきた外国人が家族を呼び寄せようになり、さらにはそうした外国人の家族がこの国で子供をもうけるようになると、彼らは短期的な出稼ぎ者などではなく、移民として社会に根を下ろす存在であることが誰の目にも明らかとなった。

こうした事態を受けて、イタリア政府はそれまで警察行政の対象でしかなかった移民の社会参加と統合を目的とする政策を打ち出すようになった。まず、1986年の立法は、定住外国人が一定の範囲においてではあるが労働組合や地方行政機関に参加する道を開いた。それまで外国人労働者たちは何ら法的な保護を受けることもなく、低賃金で劣悪な労働環境で働き、しばしば違法な雇用形態に甘んじていたが、これ以後は次第に労働組合に正式登録されるようになり、それとともにその権利を保障されるようになっていった。労働組合は、行政機関の対応が不十分な領域で彼らに援助の手をさしのべることによって、彼らに間接的な形で政治参加のチャンネルを提供したのである。また、この法律以後、地方自治体も定住外国人のための窓口を開くようになっていった。

定住外国人の処遇を改善する上で次に大きな役割を果たしたのは、通常マルテリ法 (Martelli's Act) と呼ばれる1990年の法律である。この法律が主として対象とするのは外国人の地位と滞在条件についてであるが、本稿の趣旨から見て重要なのは、同法が地方レベルに定住外国人との協議機関 (consultative bodies on immigration) を設置し、地域社会への彼らの統合促進に関わる諸問題を討議するフォーラムとして機能させるよう求めていることである。このような協議機関は、基礎的自治体 (日本の市町村に相当) レベルだけでなく、県や州のレベルでも設置されることになっており、移民グループの代表を必ず入れることと明記されている。また、同様の機関は国レベルにも設置され、全国経済・労働諮問会議 (the National Economic and Labour Council) がその運営を調整することになった。もっとも、こうして導入された協議機関は、イタリア社会の側にとっても定住外国人たちにとっても十分その期待に応えるものではなかった。というのも、設置された機関が非能率的で、また外国人代表の選び方 (任命制) に偏りや不透明感がつきまとったからである。

こうした批判に応じて、いくつかの州や自治体は定住外国人の声をよりよくすくい上げるべく、大きく分けて二つの方策を打ち出した。その一つは協議機関の外国人代表を選挙で選ぶ方式であり、もう一つはフランスで考えられたような、地方議会に準議員のポストを設け、地域社会の外国人が選挙でその議員を選ぶというものである。第一の方式を採用したのはトリノやパドヴァといった自治体である。こうした新しい試みも、外国人を選挙の母体として組織することの難しさやそもそも誰をどのような人種・民族グループに入れるかといった入り口での困難があるために、当の外国人自身あまり関心を持たないという問題を抱えている。それでも、トリノやパドヴァといった大きな都市が福祉や医療、外国人の雇用、公営住宅といった広範な分野で地域に住む外国人の声を反映させる制度的措置をとったことの意味は大きいようである。

これに対して、いくつかの州や自治体では、外国人によって選挙される代表を議会に参加させるという方式を採用した。このような代表には議決権はないが、フランスの場合と違って議場での発言権は認められている。このような準議員は、イタリアでは「外国人付加議員 (Additional Foreign Councilor)」とよばれている。当初このような付加議員制度を導入したのは中小の都市や非大都市部の州であったが、2004年の3月には首都ローマ市が付加議員選挙を実施するに及んで大きな注目を集めるようになった。3月28日に行われたローマの付加議員選挙には、ルーマニア人の法学部学生、パキスタン人実業家、ウクライナ人の看護婦といった多様な民族的バックグラウンドと職業を持つ約50人が立候補し、20の議席を目指して選挙運動を繰り広げた。選挙の有権者は合法的な滞在資格を持つ在住外国人であるが、それだけではなく、彼らは事前に有権者登録をしておくことが求められる。ローマで実際に有権者登録をした外国人は約3万人であった。外国人たちのあいだには、付加議員選挙権が完全な地方参政権につながることを期待するという声が大きかったという⁽⁷²⁾。

もっとも、イタリアでも、たとえ地方レベルに限定したとしても、外国人に普遍的な参政権を認めることには抵抗が大きく、参政権は市民権と不可分であるというどの国にも見られる反対論だけでなく、かつて移民としてアメリカやアルゼンチンに行き、そこに住んでいる「イタリア人とその子孫」にはイタリアの参政権がないのに、全くの外国人が参政権を持つなどのもつての

ほか、という特殊イタリア的な反対論も見られる。とくに、ベルルスコーニ政権を構成する連立与党の一つ・北部同盟は、貧しくて遅れた南イタリアから北部を切り離してイタリアを連邦制にせよとの主張をするほどであるから、排外主義的色彩が強く、ベルルスコーニ政権が外国人参政権法案を出そうとすれば連立から離脱して内閣を倒すと連立政権内部から脅したこともある。また、イタリアの長い海岸線をねらって次々と不法移民が押し寄せてくる現状を前に、世論も参政権付与にあまり好意的とはいえない。イタリアでも外国人の地方参政権実現には障害が多いのである。

5. ドイツ

最後にドイツの状況を見ることにしよう。第一次大戦の敗北で植民地をすべて失ったドイツでは、外国人参政権の問題が生じるのはイタリアと同じくEU域内出身外国人と域外出身外国人の二つのカテゴリーについてだけであるはずだが、実はドイツにはもう一つ別の特殊ドイツ的な、外国人ならざる外国人、すなわち国籍上は外国の市民であるような「ドイツ人」という第4のカテゴリーが存在する。ただ、この特殊なカテゴリーの問題を十分理解するためにはドイツ近代史を深くさかのぼらなければならないので、本稿では必要な限りにおいてのみ触れることにする。なお、再統一以前のドイツについては西ドイツのみを対象とするが、本稿ではドイツという統一名称を用いて、西ドイツという名前は特に用いない。

周知のように、戦後のドイツは両大戦の惨禍を引き起こしたという反省からフランスなど西欧諸国との融和に努め、EUに至るヨーロッパ統合を積極的に推進した。その結果、ドイツ経済の復興とも相まって、ものや資本だけでなく人の面でもドイツは西欧諸国に開かれた国となった。NATOの関係でこの国に駐留する外国軍人を別としても、戦後のドイツには数多くのEC・EU構成国市民が長期にわたって住み着くようになったのである。国境管理の撤廃を約したシェンゲン協定の「シェンゲン」という呼称が、この協定が結ばれたドイツの小さなまちの名前をとったものであるという事実は、戦後ドイツのこの「ヨーロッパへの開放性」を象徴するものといえる。

他方、戦後ドイツが、経済の高度成長を支えるためにトルコや旧ユーゴスラヴィアなどEC・EU域外から大量の労働者を導入したことはよく知られ

ている。ドイツでは、こうした域外からの労働者は一時的な出稼ぎに来るだけで、ある程度金を稼いだあとはまた自分たちの国に戻っていくものと考えられ、かつまたそれが期待されていた。「客人労働者 (Gustarbeiter)」という彼らに与えられた呼称は、ドイツにおける外国人労働者の位置づけをよく物語っている。しかしながら、こうした外国人たちは、ドイツ側の予想と期待に反して、10年、20年とこの国に住み続け、本国から家族を呼び寄せ、子供をもうけ、ドイツ社会に定住していった。すでに述べたように、こうした定住外国人の数は700万を超えて、ドイツの人口の9パーセントにのぼっている。それでもドイツの社会とその政府は、「ドイツは断じて移民国家などにはなっていない (Deutschland ist kein Einwanderungsland Geworden)」を合い言葉に、彼らを「移民」と呼ぶことをかたくなに拒み続けてきた。そこには、ドイツ国家の成り立ちに関する民族主義的な理解の仕方がある。

すなわち、ドイツは「民族によって定義された国家 (ethnically defined nation)」であり、従って「ドイツ民族の血と文化の遺産を持たない者は、ドイツを訪れることはできてもこの国にとどまり続けることは許されない」という考え方⁽⁷³⁾がそれである。あるいは、ドイツは「市民国家 (civic nation, bürgerlich Nation)」に対立するものとしての「民族的國家 (ethnic nation, ethnisch Nation)」であると自らを定義しているともいえよう⁽⁷⁴⁾。その背景には「近代的なネーション意識に基づく国民国家秩序と『ドイツ』概念との不整合」という、ドイツ近代史をしばしば暴力的に揺るがせた根深い問題がある⁽⁷⁵⁾。すなわち、プロシヤによるドイツ「統一」以後も、ドイツ語（その外延をどこに画するかということ自体論争的な問題だが）を話す人々という意味でドイツ人を捉えとしても、そうした人々はスイスやオーストリアはもとより、ロシアからバルカンに至るドイツ東方地域に多数散在しており、さらには言葉の上ではかなり「現地化」しても文化の上ではなおも「ドイツ的」であったり、遠い先祖にドイツからの移住者を持っていたりというような人々も少なくない。しかし、そのすべてが「ドイツ人」なのである。個人は「神秘的な本質によって、一つのフォルク (Volk) 的民族に結びつけられている」と考えるこの「ドイツロマン主義的概念」によって、「ドイツの言語と人民の『純粋性』を結びつける思想が生じた」のである⁽⁷⁶⁾。そして、現実のドイツ「国家」とドイツ「民族」のあいだに広がるこの大きなギャップが歴史上さまざまな政治的激情と野望を生み出し、それがまた「ドイツ国家」

の国民意識に逆流して、「ドイツ民族」へのこだわりをさらに強めてきたのである。

実際、戦後ドイツの憲法であるボン基本法における「国民(Volk)」とは「ドイツ人」のことであり、ドイツ人とは「ドイツ市民(citizen of Germany, der deutsch Bürger)」だけでなく、ドイツ連邦共和国の外に住む「民族的ドイツ人(ethnic Germans, Volksdeutsche)」をも包含するものである⁽⁷⁷⁾。そこから、国籍の上ではロシア人やルーマニア人であるような人々(ドイツは二重国籍を認めていないから常識的には外国人)もドイツにおいては法律上「外国人」ではなく、「身分上のドイツ人(status-Deutsch)」として、ドイツ市民権を持っている人々とほぼ同じような権利を認められているのである。そこには、就労権や就学権などだけでなく、参政権すらも含まれる。ドイツ系ということと言葉や系図などで証明することさえできれば、たとえ先祖が13世紀という遠い昔にボルガ川流域に移住してきたというようなドイツ系ロシア人であっても、この特別待遇は変わらない。「日系」ブラジル人や「日系」ペルー人などに特別の在留資格を認めている日本ですら、そこまでは議論の対象になっていない。ドイツでは、「ドイツ系」でありさえすれば、国際法的に見れば「外国人」であっても、中央地方を問わず参政権の行使が認められるのである⁽⁷⁸⁾。実際、ボン基本法は参政権を「ドイツ人固有の権利」と規定していたのである。逆に言えば、そのことは、ドイツ的な意味での「外国人」、すなわちドイツ系以外の外国人にはいかなるレベルにおいても参政権を付与する道が閉ざされていたことを意味している⁽⁷⁹⁾。

このように、ドイツにおいては外国人参政権の実現は憲法上最初から排除されていた。それはドイツが統合を支持してきた西ヨーロッパ諸国の出身者に対しても同様であった。したがって、本国以外の国に住んでいる場合でも、そこでの地方参政権を普遍的にEU構成国市民に保障するというマーストリヒト条約の条項は、ボン基本法のこのような排他性と真っ向から衝突することになる。実際、1990年には定住外国人に地方参政権を認めたシュレスウィヒ・ホルスタイン州とハンブルク市の措置を連邦憲法裁判所は違憲とした。しかし、EU成立を目前にして、憲法裁判所は同時に、連邦および州のレベルにおける外国人参政権の可能性を否定しつつも、郡や市町村の選挙については憲法改正の可能性を否定しなかった。そこで連邦議会は大きく憲法改正に動き、ボン基本法28条第1項に「郡および市町村における選挙に際して

は、EUを構成するいずれかの国家の国籍を有している者も、EUの基準に従って、選挙権および被選挙権を有する」との条文を付加したのである⁽⁸⁰⁾。

この憲法改正はしかし、「ドイツ人」以外に地方参政権を認められるのはEU市民だけであることを明示することによって、トルコ人などドイツ在住の膨大な数の定住外国人に選挙に参加する道を閉ざしたことを意味している。他方、ドイツもそうした非EU外国人をいつまでも一時的滞在者としてその定住という実情から目を背け続けることはできなくなってきたことも事実で、再度の憲法改正を求める声も大きくなっていった。実際、社会民主党と緑の党からなるシュレーダー連立政権は、それまでの厳格な血統主義(*jus sanguinis*)の国籍要件を緩和して、出生地主義(*jus soli*)の要素を取り入れ、帰化要件も緩和することに踏み出したのである。

両党間の合意では、移民流入の趨勢を不可逆的なものと認定し、ドイツ連邦憲法を受け入れてこの国に定住する人々を統合していくことの必要性を訴えていた。そこから両党は、帰化を望む者には二重国籍を認めるとともに、帰化手続きをとらないEU域外からの定住者にも地方参政権を与えることを訴え、そうした内容の新しい国籍法を議会に提案したのである。しかし、野党第1党のキリスト教民主同盟・社会同盟は、要件緩和という方向性自体には賛成しながら、「移民の統合には賛成、二重国籍には反対」という大キャンペーンを行い、同時期に行われたヘッセン州議会選挙で大勝利を収めた。

ヘッセン州での野党の勝利は、州議会から議員が選ばれる連邦参議院での与党の議席を過半数割れに追い込むことになり、ここに新しい国籍法は、野党に大幅妥協したものとならざるを得なくなったのである。すなわち、ドイツに8年以上定住している移民の二世は23歳になった時点でドイツ国籍を選ぶ権利を得たのであるが、ドイツ国籍を選択した場合には親の国籍を放棄しなければならないとされ、また、EU域外出身者にも地方参政権を拡大するための憲法改正は断念されることとなったのである⁽⁸¹⁾。

それでも、新国籍法は純粋ドイツ民族国家という従来の前近代的な国家観をを近代的な市民国家へと転換する重要な転換点となったことは事実である。同法のもとで帰化を申請する者の数は決して多いとはいえ、多くの非EU市民は彼らの元々の国籍にこだわったままであるが、それでも道は開かれたのであり、また帰化を求めない理由が、表現や結社の自由など基本的な権利や福祉政策の受益権がすでに保障されている現状では、わざわざ帰化するま

でもないという、彼らを取り巻く環境のそれなりの改善にあるという点も見逃してはならない⁽⁸²⁾。植村が述べるように、将来を占うにはまだ時期が早すぎるとしても、「ヨーロッパ人の参政権導入が、(ネーション意識の)質的な変容の触媒の一つとなっていく」可能性も否定できない⁽⁸³⁾。ドイツにおける外国人の処遇については、今後も注意深くこれを見ていく必要がありそうである。

おわりに

本稿では、できるだけ最新の資料やデータを用いてアメリカとEU各国における外国人参政権の状況を紹介してきた。その結果、参政権付与には大きな抵抗もあるが、全体としてはその実現の方向に事態は少しずつ動いてきていることが明らかになったように思われる。そこには、外国人の権利に対する意識、あるいは支持の高まりがあるだけでなく、人間の世界的な移動という押しとどめがたい現実を前に、それに感情的にあらがうのではなく、彼らを社会に統合した方が受け入れ社会の側にとっても有益であるという現実的な判断も働いていることは確かである。もちろん、アメリカにおける同時多発テロ以降に生じたように、外国人受け入れに否定的な態度が受け入れ社会の側に高まると、参政権付与に対する支持も弱まっていくことが考えられる。しかし、他方で、グローバリゼーションの波は国境を超えた人々の移動をさらに加速していくことも明らかである。従って、外国人参政権を付与する国は、排外的なナショナリズムが多くの人を捉えるようなことがおきない限り(これ自体注意深い検討が必要な問題だが)、紆余曲折を経ながらも今後ともその数を増やして行くであろう。

但し、ここで、それが定住外国人と市民権保持者とをすべての面で同列に扱うことを意味しているわけではないことに注意しなければならない。プロゾヴィックが指摘しているように、定住外国人はたとえば第3国で外交的保護を求める権利を持たない。市民権と違って在住資格は取り消しの対象にもなりうる⁽⁸⁴⁾。しかし、当該国でその国民と同じように地域の社会生活を営んでいる人々は、そこにおける政治的意志決定に参加する方が社会の統合という点からも、また地域に多様性を確保する上でも、望ましい結果を生むと考える人々は確実に増加している。

ただ、日本も含めて外国人参政権の導入を今後も進めていくとしても、これは政治的にもまた憲法論的にも優れて論争的な問題であり、賛否の議論を尽くしていくことが肝要であることは疑いない。本稿では賛否の両論を折に触れて紹介はしたが、体系的に整理して論点を検討してはいない。それは、この問題についてこれまでも多くの研究者が議論を行っているので⁽⁸⁵⁾、筆者が屋上屋を重ねる必要はないと考えたことが一つの理由であるが、他方で、よほどの理論武装を行ったうえでそれを論じたとしても、最後は主観的な「意味付け」や「解釈」、あるいはイデオロギー的な「好悪」が判断の決め手になるケースが多く、それを乗り越えるだけの準備が筆者にはできていないからでもある。

たとえば、基本的には外国人参政権導入に否定的な立場に立ちながら、自説とは対立する議論にも論理的で丁寧な検討を加えた憲法学者の長尾が、地方レベルにおける外国人参政権は違憲とはいえないという日本の最高裁判断については、山本七平の論を援用しつつ「となりの家が田植えをすれば田植えをし、草取りをすれば草取りをし、稲刈りをすれば稲を刈り、何でも皆が一斉にする」という「横並び一線主義」という日本の悪しき思想風土に引きずられて、安易に西欧風の外国人参政権拡大という「新設のバス」に乗っかってしまったものだと、品位をかなぐり捨てて一刀両断にし、また、「国民主権の原理は厳格に把握されなければならず、いささかの侵害も許されない。また、民主主義の原則は、『自立支配』を要請するが、外国人の参政権保障は、『他律支配』を現実のものとする」という、憲法論における外国人参政権禁止説からの批判に参政権許容説はまともに応えられない、と、これまた禁止説の核心にある没論理性をむしろ錦の御旗に押し立てて高飛車に決めつけている⁽⁸⁶⁾。

他方で、日本における定住外国人参政権導入を一貫して唱道してきた同じく憲法学者の近藤は、自らの主張の根拠を、日本国憲法第11条の「この憲法が国民に保障する基本的人権は犯すことのできない永久の権利として、現在および将来の国民に与えられる」という文言に求める。そして、「帰化すれば国籍を取得する『永住者』も『将来の国民』たり得ることに注意する必要がある」として、そこから「他の在留外国人とは質的に異なる『永住者』の『国民に準じた法的地位』」を導き出す。もちろん、「日本に在留する外国人も、将来、国民となる可能性はゼロではない」ことは近藤も認める。ただし、そ

ここに続く結論部分は、「永住者ないしは永住者の子供ほどに国民となる可能性は、大きくないのに応じて、合理的な理由のもとでの権利の制約の度合いが大きくなる（強調点は筆者）」と、とても法律学者の議論とは思えない曖昧かつ主観的な表現となってしまうのである⁽⁸⁷⁾。もとよりこれは二人の憲法学者の能力や資質の問題ではなく、ことがら自体の複雑性と、それが往々にして攻撃欲などネガティブな感情を誘発しやすいというその性質に由来している。筆者自身は、政策論的な立場から、若干の留保付きで外国人の参政権導入に賛成の立場に立つが、それとて吟味に吟味を重ねた説得的な論拠にもとづいている、とはとてもいえないことは正直に認めなければならない。論理の糸はなお紡ぎ続けられる必要があるのである。

また、外国人の参政権はそれだけを単独で論じても限界があることも指摘しておかなければならない。アメリカやフランスなどの事例は、それが帰化手続きによる市民権獲得という方法と対立するものだと多くの人々が捉えていることを示している。さらにドイツの事例は、帰化も二重国籍もともに認めるか否かによって、潜在的な対象となる人々にとって非常に違った意味を持ってしまうことも教えている。それは、国民国家とグローバリゼーション時代におけるその変容という非常に大きなテーマにつながる一方、多民族・多文化しつつある社会の統合と人々の生活条件の保障という、優れて実践的な問題とも大きく関連している。もちろん、そのような変化の時代にしばしば生じるゼノフォビアの原因追及も必要となってくる。

さらに、欧米各国が膨大な外国人に定住の場を提供してきたのは、単にグローバリゼーションに由来する圧力に対して受け身の姿勢で対応してきたからではなく、程度の差はあっても積極的な移民受け入れ政策（immigration policy）にもとづいてのことである。さすれば、ヨブケが指摘するように、「リベラルな民主主義国家において移民政策をかたちづくる論理（logic）」とはどのようなものか、また、各国の移民政策のあいだに差異を生み出すものは何か、ということも追求されなければならない⁽⁸⁸⁾。その意味で、本稿は新しい世紀における国家と個人のあり方という巨大な山塊のふもとに立って、その高さに圧倒されながら登山路の一つを探ろうとする試みにすぎない。

(1) 「市民権」という言葉の意味は単純ではない。宮島は1. 国籍を指す場合、2. 自由権的な権利や政治的権利など、市民という地位に結びついた諸権利を指す用法、3. 社会（コ

コミュニティ)の一員としてのアイデンティティを持ち、その社会に参加し、また受け入れられている状態を指す場合、の3つの用法があると指摘している。宮島喬『ヨーロッパ市民の誕生：開かれたシティズンシップへ』(岩波書店、2005年)、2-3頁。本稿では、1と2の中間的な、もっぱら主権者として法的に参政権の主体となる存在、という意味で用いる。

なお、歴史的な発展過程も含めた市民権概念のより詳細な検討については、次を参照。デレック・ヒーター『市民権とは何か』(田中俊郎、関根政美訳、岩波書店、2002年)。

- (2) Harald Waldrauch, "Electoral Rights for Foreign Nationals : A Comparative Overview of Regulations in 36 Countries," paper presented to a conference entitled *The Challenges of Immigration in the European Union and Australia*, 18-20 February, 2003 at University of Sydney. ベルギーについては, *Christian Science Monitor*, February 3, 2004. および<http://www.immigrantvoting.org/material/world.html>, http://www.workpermit.com/news/2004_02_20/belgium/expatsvoting.htm を参照。
- (3) 建国期から20世紀はじめにかけての定住外国人参政権の状況は、以下の文献に依拠している。Lisa Garcia Bedolla, "Rethinking Citizenship : Noncitizen Voting and Immigrant Political Engagement in the United States," in Taeku Lee, Karthick Ramakrishnan, and Ricardo Ramirez, eds., *Transforming Politics, Transforming America : The Political and Civic Incorporation of Immigrants in the United States*. Charlottesville : University of Virginia Press, 2005. Jamin B. Raskin, "Legal Aliens, Local Citizens : the Historical, Constitutional, and Theoretical Meanings of Alien Suffrage," *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, 1993, pp. 1397-1416. Virginia Harper-Ho, "Noncitizen Voting Rights : The Theory, the Law, and Current Prospects for Change," *Law and Inequality*, no. 18, 2000, pp. 271-322. また、アメリカにおける19世紀中葉までの外国人参政権については、次も参照。高佐智美「アメリカにおける外国人の政治参加の歴史」『一橋論叢』第115巻第1号、1996年。
- (4) この時期には、人民主権(あるいは国民主権, popular sovereignty)という概念は定着するようになっていたが、肝心の人民(あるいは国民, people)とはどのような人々を指すのか、その範囲は曖昧なままであった。そして、連邦政府はその範囲の確定を各州にゆだねたのである。Jacob Katz Cogan, "The Look Within : Property, Capacity, and Suffrage in Nineteenth-Century America." *Yale Law Journal*, November, 1997, pp. 475-476. また、建国以来の合衆国最高裁判例も取り上げながら外国人参政権の憲法学的考察を行ったものとしては、次を参照。Raskin, *op. cit.*, pp. 1416-1441.
- (5) 外国人参政権の合憲性に関する詳細な検討については次を参照。Gerald Neuman, "We are People : Alien Suffrage in German and American Perspective," *Michigan Journal of International Law*, Vol. 13, 1992, pp. 259-292.
- (6) 有賀夏紀、油井大三郎編『アメリカの歴史：テーマで読む多文化社会の夢と現実』(有斐閣、2003年) 109-113頁。
- (7) Marc J. Perry and Jason P. Schachter, *Migration of Natives and the Foreign Born : 1995-2000*, U. S. Census Bureau, U. S. Department of Commerce, 2003, p. 3.
- (8) Bedolla, *op. cit.*, p. 5.
- (9) ハーパー・ホは、各地の外国人参政権導入の動きについて、ロサンゼルスやニューヨーク州など、いくつかの興味深い事例を報告している。Virginia Harper-Ho, *op. cit.*, pp. 311-322.
- (10) The Immigrant Voting Project, "Immigrant Voting Rights in Maryland," より。

資料：<http://immigrantvoting.org/StatesCurrent/maryland.html>, March 3, 2005.

- (11) Susan Reefer, "Non-Citizen Voting," *GothamGazette.com*, July, 2004 (ニューヨーク市議会の広報サイト <http://www.gothamgazette.com> より) など、多くの文献やウェブサイトでこの基本的な事実が紹介されている。
- (12) *San Francisco Chronicle*, February 7, 1996.
- (13) US Census Bureau, American Fact Finder : Geographic Comparison Table, <http://factfinder.census.gov/servlet/>, March 9, 2005.
- (14) ニューヨークでは1994年にも定住外国人に市レベルの選挙権を与えるという条例案が市議会に提出されたが、このときは簡単に否決され、賛同の輪も広がらなかった。しかし、今回は参政権付与運動の勢いが増している点が前回と異なる。*The New York Times*, April 8, 2004.
- (15) <http://www.immigrantvoting.org/material/RaisedVoices.html>, March 11, 2005.
- (16) *The New York Times*, April 10, 2004.
- (17) 自治体国際化協会「分野別・1996年米国政治行政の動向」『CLAIR SUMMARY』第9集, 1997年, 49頁。
- (18) <http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/california.html>, February 14, 2005.
- (19) *The San Francisco Examiner*, May, 18, 2004.
- (20) *San Francisco Chronicle*, July 9, 2004.
- (21) Ronald Hyduk, "Non-Citizen Voting : Pipe Dream or Possibility," *DMI E-Journal*, October, 2002, pp. 3-6. <http://drummajorinstitute.org>, February 2, 2005. Elise Brozovich, *op. cit.*, pp. 426-440.
- (22) Raskin, *op. cit.*, p. 1448.
- (23) *The San Diego Union-Tribune*, editorial, July 24, 2004.
- (24) Raskin, *op. cit.*, p. 1447.
- (25) Tara Kini, "Sharing the Vote : Noncitizen Voting Rights in Local School Board Elections," *California Law Review* Vol. 93, 2005, p. 318.
- (26) スイスのヌーシャテル州 (Neuchatel Canton) は、1849年という早い段階で5年以上同州に定住する外国人に地方参政権を認めていた。しかしヨーロッパにおいてもこれは例外で、第2次大戦に至るまでこれに続く例はほかにみられない。次を参照。<http://www.migrationinformation.org/USfocus/print.cfm?ID=265>.
- (27) 単一民族神話が浸透している日本においても、国民国家はもちろん擬制としてしか存在し得ない。この点で、琉球・沖縄人やアイヌ人の存在は見逃げせない。前者はヨーロッパにおける少数民族のように強固なアイデンティティを持つには至らず、むしろ明治期以降同化の程度を高めてきているため、日本では必ずしも少数民族とは位置づけられていない。しかし、それでも琉球人の側に本土人「ヤマトンチュー」に対する沖縄人「ウチナンチュー」という区別意識が残り、また本土人側にも1970年代頃まで沖縄人に対する差別意識が残っていた(そのため、南米の日系移民社会においてすら沖縄県人会だけが別個に作られざるをえなかった)。また、アイヌ人は明確な先住少数民族ではあるが、多数派民族と比べてその数があまりにも少なく、かつ明治以降北海道各地に分散的に居住するだけとなってしまうために、強力な政治的運動を組むことができなかった。このほか、国民国家としての日本を考える際には、その「多数派」の単一政治体性も問い直されなければならない。この点では、網野による一連の歴史研究や、小熊らによるナショナリズム研究が示唆的である。網野善彦『日本論の視座：列島の社会と国家』(小学館, 2004年)、小熊英二『単

一民族神話の起源：＜日本人＞の自画像の系譜』（新曜社、1995年）。また、中尾や佐々木らによる農学や文化人類学的手法を駆使した研究も、「日本人」として観念されている人間集団のなかにある多様性、多元性を検討していく上で貴重な貢献となっていることは、少なくとも政治学や憲法学の分野ではあまり知られていない。中尾佐助『栽培植物と農耕の起源』（岩波書店、1966年）、佐々木高明『日本文化の基層をさぐる』（日本放送出版協会、1993年）。

- (28) もっとも、市民権の平等性こそが強制的同化政策として機能し、かえってマイノリティを圧迫することになったという側面も見逃してはならない。次を参照。田中克彦『ことばと国家』（岩波書店、1981年）。
- (29) 1980年代までの移民の流入とそれに伴って生じるようになった様々な問題についてはつきが詳しい。梶田孝道『新しい民族問題：EC統合とエスニシティ』（中央公論社、1993年）。
- (30) 小野塚佳光「EU統合と移民問題」住沢博紀・坪郷実・長尾伸一・阪野智一・長岡延孝・伊藤公雄編著『EC経済統合とヨーロッパ政治の変容：21世紀に向けたエコロジー戦略の可能性』（河合文化教育研究所、1992年）133頁。
- (31) 厳密にいうと、シェンゲン協定はEU加盟国以外にも拡張適用が可能で、実際にノルウェーとアイスランドは2001年からシェンゲン体制に加わっている。他方で、犯罪者や不法移民の流入をおそれるイギリスとアイルランドは、EU加盟国であるにもかかわらず協定には加わっていない。
- (32) 本田雅子「EU通貨統合と欧州労働市場の調整」田中素香編著『単一市場・単一通貨とEU経済改革』（文真堂、2002年）257頁。
- (33) Elise Brozovich, "Current Public Law and Policy Issues: Prospects for Democratic Change: Non-Citizen Suffrage in America," *Hamline Journal of Public Law and Policy*, Vol. 403, 2002, p.403, note 1.
- (34) この点に関しては、次も参照。Patrick Ireland, "Migration Free Movement, and Immigrant Integration in the EU: A Bifurcated Policy Response," Stephan Leibfried and Paul Pierson eds., *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington D. C.: The Brookings Institution, 1995, p. 240.
- (35) *Statistics Sweden*, <http://www.scb.se> を参照。
- (36) 小野塚、前掲、128-129頁。
- (37) 注(25)に同じ。
- (38) トーマス・ハンマー『デニズンと国民国家：定住外国人の政治参加』（近藤敦訳、明石書店、1999年）、第7章、第8章、岡沢憲英『スウェーデン現代政治』（東京大学出版会、1988年）、25-40頁。
- (39) Zig Layton-Henry, "Citizenship and Migrant Workers in Western Europe," Robin Cohen and Zig Layton-Henry eds., *The Politics of Migration*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 1997, p. 120.
- (40) オランダにおける定住外国人参政権付与の経緯とその後の選挙に関する邦語文献としては次を参照。ヤン・ラト『ヨーロッパにおける外国人の地方参政権』（明石書店、1997年）、第1章。
- (41) この点については、次を参照。David C. Earnest, "Political Incorporation and Historical Institutionalism: A Comparison of the Netherlands, Germany, and Belgium," Paper presented at the 46th Annual Convention of the International Studies Association, March 1-5, 2005, Honolulu, Hawaii, pp. 12-16.

- (42) オランダ政府の英語版統計情報サイト, <http://www.cbs.nl/en/> より計算。ここでいう外国人とは、外国生まれの人か、両親の少なくとも片方が外国生まれの子供第一世代をいう。ここには外交官はもとより、オランダ駐留のNATO関係者は含まれない。また、1990年までの統計には、オランダ領だった南米のスリナム出身者、およびオランダ自治領のアンチル諸島出身者も含まれていない。
- (43) <http://www.migrationinformation.org/GlobalData/>.
- (44) Rinus Penninx, "Contradictory Developments in Local, National, and EU-level Integration Policies : The Dutch Case," Migration Policy Institute research paper, 2004, p. 1.
- (45) ナイメーヘン大学のグローネンダイクによると、2重国籍問題もオランダではほとんどもっぱら専門家のあいだで議論されたに過ぎず、大きな政治的争点になることはなかった。C. A. Groenendijk, "Dual Nationality in the Netherlands : Pragmatism and Stability," Center for Migration Law, University of Nijmegen, 1999, p. 1.
- (46) "Find Articles," http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2519/is824/ai107423488
- (47) Archive of European Integration (AEI) のホームページ <http://aei.pitt.edu/archive/00000942/>より。次も参照。戸澤英典「ヨーロッパ統合の歴史と現在」小川有美編『EU諸国』（自由国民社、1999年）、114頁。
- (48) 稲葉奈々子「EUと移民政策」宮島喬、羽場久泥子「ヨーロッパ統合のゆくえ」（人文書院、2001年）、142頁。
- (49) EU域内出身外国人への普遍的な地方参政権承認に至る過程については、次も参照。安江則子「EU市民の地方参政権と『市民権』概念をめぐる一考察」慶應義塾大学『法学研究』第68巻第12号（1995年）。
- (50) Harald Waldrauch, *op. cit.*, pp. 9-13.
- (51) EUにおける外国人の地方参政権の概要については、欧州理事会が簡潔なサマリーをだしている。European Council, "Municipal Elections : Exercised by Citizens of the European Union of the Right to Vote and to Stand as a Candidate," Summaries of Legislation Website, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/123026.htm>.
- (52) Stephen Day, "Dealing with Alien Suffrage : Examples from the EU and Germany," paper presented to the Ionian Conference, Corfu, Greece, May, 2000, p. 6.
- (53) *Ibid.*, p. 7.
- (54) Parliamentary Assembly, "Participation of Immigrants and Foreign Residents in Political Life in the Council of Europe Member States," *Recommendation 1500*, Strasbourg, Council of Europe, 2001.
- (55) 外国人参政権導入をめぐるベルギーの長い論争については、次を参照。David C. Earnest, *op. cit.*, pp. 23-27.
- (56) <http://www.immigrantvoting.org/material/world.html>. ベルギーにおける外国人参政権問題については次も参照。近藤敦「新版外国人参政権と国籍」（明石書店、2001年）41-42頁。
- (57) Riva Kastoryano, "Transnational Participation and Citizenship : Immigrants in the European Union," *Transnational Participation Working Paper*, Oxford University, 1998, p. 5.
- (58) 高佐智美「ポスト『国民国家』における Citizenship 概念の新たな展開：イギリスを例に（二）」『獨協法学』第54号（2001年）、148頁。

- (59) この点に関しては次を参照。渡辺富一「英国におけるアイルランド共和国市民の選挙権」『自治研究』(二)第61巻第5号(1985年), 140頁-149頁。
- (60) 力久昌幸「帝国の変容と『外国人』参政権: イギリスにおける市民権変遷と参政権の関連に注目して」河原祐馬代表・編集『外国人参政権問題の国際比較研究: グローバル化に伴う国民国家の「変容」の中で』, 平成15, 16年度科学研究費補助金, 基盤研究(3)(1), 研究成果報告書(2005年), 126頁。
- (61) Eurostat, *Social Statistics : Migration*, Sept. 2004.
- (62) Ian R. G. Spencer, *British Immigration Policy since 1939 : The Making of Multi-racial Britain*. London and New York : Routledge, 1997, p. 150.
- (63) ただし, イギリスはシェンゲン協定に参加していないため, E U構成国出身者も一応入国管理の対象となり得る。
- (64) 渡辺, 前掲(二), 123-126頁。
- (65) 同上, 151頁。
- (66) 力久, 前掲, 注(17)。
- (67) 梶田, 前掲, 229-300頁。
- (68) 外国人参政権に関する憲法問題とフランスにおける議論については, 次が詳しい。光信一宏「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」『愛媛法学会雑誌』第20巻第3・4号合併号(1994年)。憲法院の違憲判決については, 特に236頁から239頁を参照。
- (69) 同上, 248-250頁。
- (70) Committee on Migration, *Refugees, and Demography, Participation of Immigrants and Foreign Residents in Political Life in the Council of Europe Member States*, Document 8916, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 2000, Paragraphs 54-59.
- (71) Anna Meli and Udo C. Enwereuzor, *Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level : National Focal Point-Italy*, the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Vienna, Austria : National Focal Point of EUMC, 2003.
- (72) BBC Web News, 28 March, 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3576787.stm>
- (73) Shannon Roesler, "Who are "We the People"?: The Legal Response to Twentieth-Century Migration in Germany and the United States," *The Journal of International and Comparative Law Chicago-Kent*, Vol. 1, Spring, 2001, p. 100-101.
- (74) Sandra Schmidt, "Immigration Policy and New Ethnic Minorities in Contemporary Germany," Thomas Banchoff and Mitchell P. Smith, ed., *Legitimacy and the European Union : The Contested Policy*, London and New York : Routledge, 1999, p. 96.
- (75) 植村和秀「『ドイツ』概念と近代ネイション意識: その齟齬と変容をめぐって」『産大法学』第31巻1号(1997年)。
- (76) デレック・ヒーター, 前掲訳書, 181頁。
- (77) Shannon Roesler, *op. cit.*, p. 118.
- (78) *Ibid.* p. 111.
- (79) もちろん, ドイツでも地方レベルにおける外国人参政権は憲法上排除されていないという意見も存在していた。ドイツにおけるこの問題の憲法学的論争については, 次を参照。長尾一紘『外国人の参政権』(世界思想社, 2000年), 118-119頁, 130-136頁, および第

6 章。

- (80) 植村和秀『『ドイツ』概念のヨーロッパ的変容：『ヨーロッパ人』の参政権問題との関連から』河原祐馬代表・編集，前掲科学研究費補助金研究成果報告書，61—62頁。
- (81) Stephen Day, *op. cit.*, pp. 14-15.
- (82) Shannon Roesler, *op. cit.*, p. 113.
- (83) 植村，前掲『『ドイツ』概念のヨーロッパ的変容』，65頁。
- (84) Elise Brozovich, *op. cit.*, pp. 447-450. プロゾヴィックが指摘するように，同時多発テロを受けてブッシュ政権が成立させた合衆国愛国法(USA Patriotic Act, ブッシュ政権が成立させた包括的な反テロ法の通称)は，この市民権保持者と合法的滞在者であってもそれを持たない者との格差，違いを著しく拡大してしまった。
- (85) 社会科学者の側からこの問題を簡潔かつ網羅的に論じたものとして，次を参照。梶田孝道「外国人の参政権」『国際政治』第110巻（1995年），13—17頁。憲法学者の側からの議論としては，賛成論の立場から，近藤，前掲，59—104頁，反対論の立場から，長尾，前掲，第2章，第3章，終章を参照。
- (86) 長尾，前掲，198—199頁。
- (87) 近藤，前掲，164頁。
- (88) Christian Joppke, "Immigration Challenges the Nation-State," in Joppke ed., *Challenge to the Nation-State : Immigration in Western Europe and the United State*, Oxford and New York : Oxford University Press, 1998, p. 16. アーネストの論文は制度論の理論的枠組みを用いてこの「論理」を説明しようとする試みである。

本稿のもととなった研究は，2003年度および2004年度科学研究費補助金（基盤研究(B)(1)，研究代表者：河原祐馬岡山大学法学部教授）の助成を受けたものである。