

外国人参政権の未来

樋口直人（徳島大学）

はじめに

筆者に与えられたお題は、「外国人参政権の未来」である。これは絶妙なタイトルで、日本の外国人参政権問題は、過去と現在を往還しつつ右往左往して何も進まないできた。そうした状況から一歩踏み出して、未来を展望することが本稿の課題として与えられたことになる。

外国人参政権は、1980年代に欧州の「移民統合」の文脈で、研究・政策上の課題として浮上した¹。第二次大戦後に受け入れた移住労働者が定住化し、政治的権利を行使できない集団の増加による「民主主義の欠損」を解決する一環として、外国人参政権が位置づけられてきた。こうした問題設定には、2つの暗黙の前提がある。第1に、図1にみるような一時滞在外国人→デニズン（永住外国人）→国籍取得という、順にゲートを通する単線的な統合の過程が想定される。第2に、デニズンから国籍取得に至る回路（ゲート2→3）が思ったほど機能せず、デニズン＝外国人のまま居住の長期化が進む実態があった。政治的エリートにしてみれば、外国人を宙づり状態のままにしておくよりは、政治的に取り込んでしまった方が望ましいとみなされる。そのための政策の1つとして、外国人参政権が採用されてきたのである。

本来は、日本もこうした前提を持って良いはずの国の1つである。外国人登録者全体のうち在留資格上の永住者が半数弱を占めており、デニズンの権利という問題設定が必要な現実が生起している。近藤敦は、こうした権利の根拠を憲法上の「将来の国民」という文言に見出した²。だが、日本の外国人参政権論が念頭においてきたのは、「過去の国民」たる在日コリアンの権利問題だった。日韓併合後の日本は、戸籍に差別を設けることで朝鮮半島や台湾など植民地での参政権を認めなかったが、日本に居住する植民地出身者は参政権を行使できた。朴春琴のように、日本で国会議員になった者も存在する。植民地解放後に生じたのは、女性参政権の付与と旧植民地出身者からの参政権の剥奪であり³、外国人参政権論においては戦後における権利の喪失が問題となる。

¹ Rogers Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* (University Press of America, 1989). Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State* (Avebury, 1990). Zig Layton-Henry (ed.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe* (Sage, 1990).

² 近藤敦『外国人参政権と国籍』（明石書店、1996年）。この議論自体は少数説でしかないが、西欧的な問題設定にもっとも忠実な研究という性格を持つ。ただし、「国民」という文言に根拠を求めると、外国人参政権と国民統合を結び付けて論じるニュアンスを持ってしまうことには注意せねばならない。筆者は国民統合と切り離れた形での外国人参政権論が必要と考えており、この点については留保を要する（樋口直人「外国人参政権論の日本的構図——市民権論からのアプローチ——」NIRA シティズンシップ研究会編『多文化社会の選択——「シティズンシップ」の視点から——』（日本経済評論社、2001年））。

³ 金富子『継続する植民地主義とジェンダー——「国民」概念・女性の身体・記憶と責任——』（世織書房、2011年）59頁。

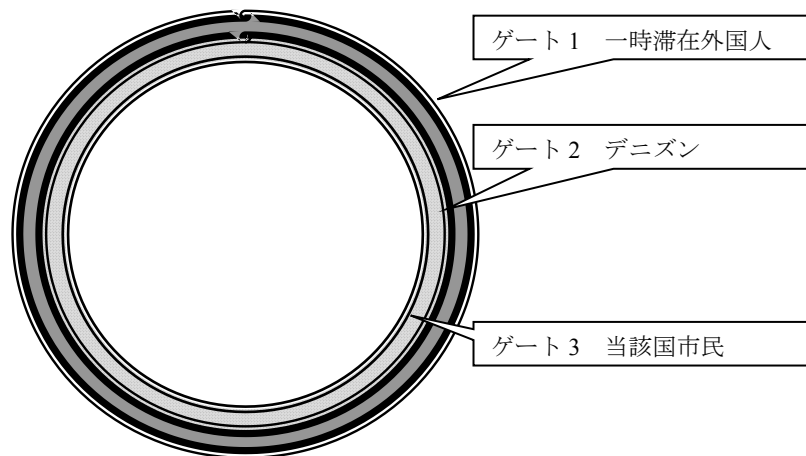


図1 ハンマーの3つのゲート論

出典：Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State* (Avebury, 1990), p.17.

失われた権利の回復と将来の参画——こうした位相を異にする2つの権利論は、日本の外国人参政権問題をどのように構成しているのか。両者を踏まえた形で、いかにして外国人参政権論を構想し、政治的権利からの排除を解消していけるのか。政治状況からして外国人参政権の実現が遠のいた今だからこそ、日本における外国人参政権論を立て直す必要がある。法学的にみれば、1995年2月に最高裁が「選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である」としたことで、基本的に決着はついている⁴。現時点で必要なのは、外国人参政権をめぐる法律論よりもむしろ、在日外国人の政治的権利を政治社会の中で位置づけることにある。以下では、そうした観点から「過去の国民」と「将来の国民」の交錯する点を探り、外国人参政権の将来を構想してみたい。

I 「過去の国民」の権利としての外国人参政権

1 外国人参政権問題の根源

冒頭で述べたように、外国人参政権は「参政権」と「国籍」の両面から考えるべき問題であり、敗戦と植民地清算の過程で起きた2つの出来事に着目する必要がある。

第1は、1945年12月に生じた選挙権・被選挙権の剥奪である。前述のように、1945年8月の敗戦まで旧植民地出身者が日本本土に居住すれば、選挙権を行使できた。ところが、旧植民地出身者を危険視する政治判断により参政権が「停止」され⁵、現在に至るまで剥奪状態が続いている。旧植民地出身者の処遇は、GHQにとって優先順位が低い事柄であった

⁴ この判決から2000年にかけて、外国人参政権を取り上げた論文や書籍が多く刊行され、基本的な論点はそこで出尽くしている。その後、2010年前後に反対論を中心に議論がなされたが、取り上げるに値する論点はない。

⁵ 水野直樹「在日朝鮮人台湾人参政権『停止』条項の成立——在日朝鮮人参政権問題の歴史的検討(1)——」『世界人権問題研究センター研究紀要』1号(1996年)、「在日朝鮮人台湾人参政権『停止』条項の成立——在日朝鮮人参政権問題の歴史的検討(2)——」『世界人権問題研究センター研究紀要』2号(1997年)。

ため、日本政府の決定が黙認される傾向があった⁶。そのうちの1つが参政権であり、国民主権のような法律論にもとづく参政権反対論は、日本の場合あくまで後からつけた理屈とみなすべきである⁷。

第2は、1952年のサンフランシスコ講和条約に伴う国籍の喪失であり⁸、これは2つの点で正統性に疑義が呈されている。まず、在日コリアンと在日台湾人は「日本の領土から分離することとなるので…日本の国籍を喪失する」と一方的に言い渡された。旧宗主国に居住していた植民地出身者は、出身地の独立に際して通常は国籍選択権が認められるのが国際的な慣例だが、ある時期からの日本政府は在日コリアンの国籍選択権も考えなくなった⁹。次に、手続き面でみれば「喪失」には国籍法の改正が必要なはずだが、実際には一片の通達によってなされた。その意味で、この通達自体が無効であるという見解も存在する。

それに対して、敗戦後に生じた旧植民地出身者の処遇は、植民地支配以前の「原状回復」を企図するものだった（つまり悪意にもとづくものではない）という見解もある¹⁰。外交的な交渉相手となったわけではないが、当時の韓国政府も日本国籍からの離脱を前提としていた。だが、旧植民地出身者の帰化手続について述べた以下のくだりから、「原状回復」という「善意」を読み取るのは難しい。

条約発効後に、朝鮮人及び台湾人が日本の国籍を取得するには、一般の外国人と同様、もっぱら国籍法の規定による帰化の手続によることを要する。なお、右帰化の場合、朝鮮人及び台湾人（（三）において述べた元内地人を除く。）は、国籍法第五条第二号の「日本人であつた者」及び第六条第四号の「日本国籍を失つた者」に該当しない¹¹。（傍点引用者）

脱植民地化過程に対する配慮があれば、国籍回復の手続きで済むような帰化行政程度が考えられてしかるべきだが、それにも「該当しない」とはねつける。在留資格についても、過去の経緯に対する配慮があったとはいえ、法律第126号という暫定的な処遇が続いた。この宙づり状態は、日韓基本条約（1965年の協定永住）、国連人権規約（1981年の特例永住）、在日韓国人法的地位待遇の日韓覚書（1991年の特別永住）という形で段階的に解消されてきた。しかしこれは、在日コリアンに対する処遇が対外関係により規定されており、日本政府が自らの課題として考えてきたわけではないことを、はしなくも示すものである¹²。

⁶ 金太基『戦後日本政治と在日朝鮮人問題——SCAPの対在日朝鮮人政策 1945-1952年——』（勁草書房、1997年）。Tessa Morris-Suzuki, *Borderline Japan: Foreigners and Frontier Controls in the Postwar Era* (Cambridge University Press, 2010)。

⁷ 旧植民地出身者は、過去の経緯ゆえ国民／外国人の二分法におさまらない存在であり、それに対して二分法を前提とする国民主権論を後から持ち込むのは無理がある。

⁸ 平和条約の発効に伴う朝鮮人、台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理（昭和27年4月19日民事甲第438号民事局長通達）。

⁹ 大沼保昭「在日朝鮮人の法的地位に関する一考察(4)」『法学協会雑誌』97巻2号（1980年）254-5頁。

¹⁰ 大沼保昭『新版 単一民族神話を超えて』（東信堂、1993年）。

¹¹ 前掲「平和条約の発効に伴う朝鮮人、台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理」(注8)。

¹² 樋口直人『日本型排外主義——在特会・外国人参政権・東アジア地政学——』（名古屋大

参政権問題の起源についてまとめよう。まずは参政権、次いで国籍を奪われたことにより、旧植民地出身者とその子孫は政治参加から排除されるようになった。脱植民地化の過程で旧植民地出身者の処遇には一定の配慮がなされるのが通例で、それには前述の国籍選択権のみならず外国籍になった者の参政権も含まれる（イギリスでアイルランドや英連邦国籍の者が参政権を持つのが典型）。日本が双方について排他的な政策をとった結果、旧植民地出身者（在日コリアン及び在日台湾人）は戦後70年を経た今も政治参加から排除され続けている。

2 日韓問題としての外国人参政権

こうした状態に対する異議申し立てが初めてなされたのは1970年代になるが、それが多少ともまとまった動きとなるには80年代後半を待たねばならなかった¹³。在日コリアンの市民運動を主導した民闘連が編集した書籍のタイトルは、『在日韓国・朝鮮人の補償・人権法』¹⁴だった。さらに、在日韓国人の法的地位問題に関する協議が始まったのが1985年であり、その後の日韓の外交ルートで議題になったことが示すように、外国人参政権は植民地支配の清算問題の一環と考えられている。

実際、日本の外国人参政権をめぐる政治を動かしたのは、デニズンの権利論ではなかった¹⁵。それに代わって参政権獲得運動を動かしたのは、「日韓」という回路を持つ在日大韓民国民団（民団）の目に見えにくいロビー活動だった。民団自体は小さな組織ではないし、政治家とのつながりもあるが、組織票を持つわけではなく法案を通すほどの実力はない。また、半ば公的な組織であることもあり、世論にアピールするような行動をとる組織文化がそもそもない。そうした組織にとって、最善の戦略は韓国政府に働きかけて外務省アジア局、外務大臣、首脳といった水準で日韓の接触があるときに韓国政府に取り上げてもらうことである。韓国政府にとって、日本の外国人参政権は重要課題とはいえないだろうが、在外同胞組織にとっての最重要課題となった以上は日本政府への要望事項に盛り込まれる。

日韓関係が外国人参政権法制化に最大の影響を持ったのは、金大中大統領による働きかけだった。民団によると、特に金大中が参政権に熱心に取り組んでいたとはいえないが、1998年11月の首脳会談と国会演説で一定の時間をとって参政権に言及した¹⁶。この来日に合わせて、民主党・平和改革が参政権法案を提出しており、99年3月の訪韓時に小渕恵三首相は前向きに検討することを約束している。2000年に生じた外国人参政権問題の第2のピークは、連立政権の成立だけでなく戦後最良といわれた日韓関係によって作られた面も大きい。

学出版会、2014年）。

¹³ 参政権要求自体が始まったのは、最初のピークから20年さかのぼる1975年、北九州の韓国人牧師が市長や県知事に公開質問状を出したこととされる。これは個人的な行動だったが、参政権自体の必要性はその後しばらくしてからの民団と日韓議員連盟の懇談会でも議題となった（在日本大韓民国居留民団中央本部『差別白書第6集——整地作業を確実に——』（1982年））。

¹⁴ 民族差別と闘う連絡協議会編『在日韓国・朝鮮人の補償・人権法』（新幹社、1989年）。

¹⁵ 本節の記述は、樋口直人「東アジア地政学と外国人参政権——日本版デニズンシップをめぐるアポリア——」『社会志林』57巻4号（2011年）と重なる。

¹⁶ 民団中央本部に対する聞き取りによる（2002年7月19日）。

「日韓」に関わるもう1つの回路は、日韓議員連盟を通じて関心ある議員に働きかけることである。これは、間接的には韓国政府の要望に対応することでもあるが、日韓議連には在日コリアンの問題に関心がある議員も含まれている。実際、参政権の熱心な推進派となったのは、公明党の冬柴鐵三や民社→民主党の中野寛成といった古くから在日コリアンに関わる議員だった。

このような文脈で外国人参政権が論じられるとき、デニズンの処遇という論理は後景に退く。外国人参政権法制化を熱心に推進してきた冬柴は、在日韓国人が「地域に溶け込んだ」ことに言及するが、それは日韓という文脈——植民地経営の「重い歴史」や日韓関係の改善に還元される¹⁷。これは、日本的な文脈で外国人参政権を法制化する論拠としては正当なものだし、日韓という回路が使われたときには論理的な必然となるだろう。

しかし、植民地支配の清算という「外交問題」が前面に出て、現実存在するマイノリティの権利という「国内問題」としての性格が弱まってしまう。その結果、外国人参政権の実現可能性は外交関係次第で変化するものとなった。これは、1998年に日韓共同宣言が出されるような時ならばよいが、2000年代に日本と近隣諸国との関係悪化が続く中では逆風にしかならなかった。

II 「将来の国民」の権利としての外国人参政権

1 「将来の国民」は参政権を欲するのか

植民地清算の論理が前面に出るもう1つの副作用は、「民主主義の欠損」というデニズンシップ論が提起した最重要な論点を覆い隠す点にある。在日コリアンは、70年の長きにわたり代議制民主主義から排除されてきた¹⁸。すでに五世代を重ねる集団が参政権を持たない状況が続くのは、民主主義国家として異常事態といってもよい。同時に、1980年代後半から増加したニューカマー外国人も、30年間にわたって民主主義から排除されてきた。現状が放置されれば、この期間はさらに長引くことになる。

つまり、外国人参政権は基本的にオールドカマーの問題と考えられてきたが、国際標準でいえばこれはニューカマーの問題でもある。外国人参政権を法制化した国のうち特に北欧では、「永住」のような法的地位ではなく、3年や5年といった居住期間によって参政権が付与されてきた。こうした基準に照らしていえば、ニューカマー外国人は政治参加の主体として何の不足もない。

では、ニューカマー外国人は参政権にどの程度の関心を持っているのだろうか。この点に関する研究は実質的に存在しないが、京都市と豊中市はニューカマーも含めた意向調査を実施している¹⁹。やや古い調査だが、貴重なデータとして検討に値するためみていこう。その結果を示した表1では、「必要」と答えるオールドカマーが7割台、ニューカマーが4割台であった。オールドカマーとニューカマーには、かなりの温度差があることがわかる。

¹⁷ 冬柴はこのテーマを何度も国会で取り上げており、毎回ほぼ同じ論理を用いている。たとえば、第142回衆院予算委員会議事録15号、1998年2月27日を参照。

¹⁸ 唯一の例外は請願権であり、たとえば外国人参政権を求める運動に際して、民団は地方議会に対して活発に請願を積み重ねてきた。

¹⁹ 京都市『京都市在住外国人意識・実態調査報告書』（1997年）。豊中市『豊中市外国人市民アンケート調査結果報告書』（1999年）。

しかしながら、「不要」と答える比率はオールドカマーが3%台なのに対して、ニューカマーでも15%前後にとどまり、大きな差はない。差が出るのは、京都市ならばニューカマーで「どちらかといえば必要」の比率が高く、豊中市ならば「わからない・無回答」がニューカマーで多いことによる。つまり、明確に参政権があった方がいいと思う比率は、ニューカマーにおいては半数弱でしかない。一方で、弱いながらも参政権に好意的な反応を示す比率を合わせれば、8割近くが賛意を示すことを京都市のデータは示す。豊中市の場合も、「わからない」を含めれば京都市と同程度の値になると思われる²⁰。

表1 オールドカマーとニューカマーの違い

自治体名		必要	どちらかとい えば必要	不要	わからない ・無回答
京都市	オールドカマー	79.5%	11.3%	3.9%	5.3%
	ニューカマー	46.7%	31.5%	12.2%	9.7%
豊中市	オールドカマー	73.6%		3.3%	23.1%
	ニューカマー	46.0%		16.2%	37.8%

注：豊中市調査では、「どちらかといえば必要」という選択肢が存在しなかった。

ニューカマー外国人は、参政権の必要性を切実に感じているわけではない。しかし、それに対して無関心なわけではなく、権利が生ずれば積極的に投票に行く層が一定程度存在することを、この結果は示す²¹。調査が実施されたのは90年代後半であるため、現在では「必要」と答える比率がさらに高まるだろう。その意味で、オールドカマーだけでなくニューカマーについても、政治統合の重要な回路として参政権を検討する機は熟している。

2 政治のイニシアティブによる参政権付与——日本における暗転

ここで再び、デニズンシップの議論に立ち返ってみよう。そもそも、外国人参政権は当

²⁰ 「わからない」と「無回答」は、社会調査ではNA/DK (no answer/don't know) として一括されることもあるが、豊中市の調査では一括するべきではなかった。これに相当する37.8%のほとんどが、無回答ではなく文字通り態度を決めかねている「わからない」だと思われるが、集計結果をみるだけではどちらかわからない。

²¹ 欧州諸国での実証研究をみる限り、外国人参政権が実現されたとしても実際の投票率は高くないことが予想される。日本で議論になっているのは、あくまで地方参政権であり、メディアの関心を引く国政選挙に投票できなければ、政治に対する関心は抑制されるだろう。しかし、政治参加それ自体に対して関心を持つ（中国籍や韓国籍を中心とする）新中間層、並びに地縁ネットワークを多く保有する旧中間層ならば、投票率は高いとも思われる（樋口直人「外国人の政治参加——外国人参政権、外国人会議、社会運動をめぐる行為戦略——」梶田孝道・宮島喬編『国際化する日本社会』（東京大学出版会、2002年）。実際、1996年に条例設置された川崎市外国人市民代表者会議では、代表者の公募に際して中国籍の比率が際立って高かった。これは、川崎市に居住する中国籍住民に新中間層が多く、日本語能力や政治的関心の高さゆえに多数が応募した結果と考えられる（樋口直人「対抗と協力——市政決定メカニズムのなかで——」宮島喬編『外国人市民と政治参加』（有信堂、2000年））。

事者による権利要求の結果として勝ち取られるものというよりは、「移民の政治統合」の一環として為政者のイニシアティブにより実現する性格が強い。ほとんどの場合、世論の関心を集めることもなく、いつの間にか法制化されるようなイシューである。その意味で、政治参加への要求に応じて外国人参政権が実現するわけではなく、結果的にニューカマー外国人の政治参画が進むことが政策目標となる。

しかしながら、日本の外国人参政権をめぐる議論の特徴は、こうした参政権の「効果」に関して、極右による現実離れした妄想しか議論されないことにある²²。こうした論によると、地方参政権を手にした外国人は、与那国町や青ヶ島村といった人口過疎の離島に集団で移住し、意を汲んだ候補者を当選させてその地を乗っ取るという。実際には、選挙における一票の価値を考えれば、投票のために過疎地に移住することなどあり得ない²³。しかし、国会議員や大手メディアがそうした空理空論を堂々と語るどころに、日本の外国人参政権論の歪みが表れている²⁴。

1995年2月の最高裁判決は、外国人参政権が違憲でないとしつつ、「立法政策に関わる事柄」として政治の側に処理を委ねた。戦後50年のことである。それを受けて、90年代後半から外国人参政権法案が提出されてきた。しかし、司法からの問題提起を受けて20年以上が経過した現在、立法府の状況は当時よりかえって悪化している²⁵。本来ならば、外国人参政権なり国籍原理の見直しなりが行われてもよいだけの時間が経過したにもかかわらず。日本では移民の政治統合ではなく政治的排除に向けて、為政者がイニシアティブをとってきたといわざるをえない。

議論の正常化に向けて——結語に代えて

1 何を前提とすべきか

このように、外国人参政権をめぐる現状は八方ふさがりであるようにみえる。そうした状況だからこそ、外国人参政権に関する議論を「正常化」するのが、研究者として今できることとなるのではないか。誤解を恐れずにいうならば、一世紀以上の居住歴にもかかわらず政治的包摂が進んでいないことが、オールドカマーたる在日コリアンの抱える問題となる²⁶。ニューカマーの場合、そもそも政治的権利が必要という認識がほとんど持たれてい

²² 法律論でいうならば、この領域の代表的論者だった長尾一紘の錯乱ぶりを、以下の2つの著作を読み比べることで確認できる（長尾一紘『外国人の参政権』（世界思想社、2000年）、『日本国憲法 全訂第4版』（世界思想社、2011年））。

²³ ただし、「国境の島が危ない！」という言説は、争点化のために意図的に構築されたものという性格も持つ。つまり、民主党との対抗関係を構築する際に、野党だった自民党は外国人参政権の「危険性」を喧伝していた（樋口直人「日本の移民政策と反知性主義——市民権の廃墟からの出発にむけて——」『現代思想』43巻2号、（2015年））。

²⁴ 樋口『前掲書』（注12）。

²⁵ ここでいう悪化とは、外国人参政権法案が成立する可能性が低くなったことを指す。

²⁶ 政治的包摂という概念には「公民的規範の共有」という同化主義と紙一重の含意がある（Ewa Morawska, “Structuring Immigrants’ Civic-Political Incorporation into the Host Society,” in Jennifer Hochschild et al. (eds.), *Outsiders No More? Models of Immigrant Political Incorporation* (Oxford University Press, 2013))。しかし、政治参加の欠如が移民の周縁化を帰結する以上、政治的包摂を進める移民政策は必要である。その際、何世代にもわたって外国人であるねじれを解消するため、在日コリアンは帰化せよという議論は、現在の文脈では単なる修正

ないまま、30年が経過して第二世代も成人を迎えている。まず、これが「先進国」を自称する国家として「異常」であり、何らかの現状変更が必須という地点に立たねばならない。

こうした観点からみた場合、日本の問題は2つある。第1に、旧植民地出身者の処遇に関して、国際標準に大きく見劣りする対応しかしてこなかったことが問題の起源にある。スペインと南米諸国、ポルトガルとブラジル、イギリスとアイルランドなど、旧植民地出身者に対して（国によっては国政も含めて）参政権を付与する国は珍しくない。それに加えて、旧植民地出身者には国籍選択権も認められることが多いが、日本は双方とも認めてこなかった。敗戦後70年を経てもこうした現実が変わることなく続いており、日本は旧植民地出身者及びその子孫の処遇問題を解決できないでいる²⁷。

第2に、「民主主義の欠損」という発想が欠如している。外国人参政権が政治的課題となっても、政治的権利から外国籍者が排除され続けていること自体は、さして問題視されてこなかった²⁸。これは人権上の問題にとどまらない。政治的権利を持たない住民を大量に抱え続ければ、民主主義国家としての正統性が失われる、そうした感覚が為政者の側に欠如している。やや陳腐な言い方をすれば、日本は「単一民族国家」であるという神話を、為政者が疑いを持たず受け容れ続けていることを、外国人参政権をめぐる議論は露呈してしまう。

第1と第2の要素は問題の起源を異にするが、外国人参政権か国籍付与が解決策になる点では変わらない。また、外国人参政権と国籍付与は排他的ではなく、両立する政策である。こうした前提のもとで、なおかつ日本が現実的におかれた条件を考慮したうえで、とりうる解決策を最後に考えていこう。

まず、外国人参政権に対する政治的扱いや現実の政治過程は、これまで述べてきた議論から大きく逸脱している。違憲ではないとした最高裁判決を法学の立場から必死に否定する反対論は、理論的にみるべきものはないが、1つの立場表明とはみなしうる。しかし、民主党政権下で政治的キャンペーンとして唱えられた反対論の柱は、外国人参政権がもたらす現実的脅威だった。前述のような、参政権を手にした外国人が人口の少ない過疎地域に集まり、組織票を行使して乗っ取りを図るというものである²⁹。このような排外主義的な妄想を排して議論を「正常化」することが、参政権論のまき直しに際して求められる。

さらに、「過去の国民」の政治的権利を剥奪したことに加えて、申請による帰化手続を経て日本国籍を取得しなければ排除され続ける状況を作ったのは、日本の法律である。外国人参政権は特別永住者の権利として当初の問題提起がなされたが、問題を長引かせたのは血統主義的な日本の国籍法だった。在日コリアンが一世紀以上の居住歴を持つこと、日本生まれのニューカマー外国人も増加していることから、国籍取得も含めた解決策を考える必要がある。

主義としか評価できない。政治的包摂が進まない原因を作ってきたのは日本政府であって、在日コリアンの側に原因を求めるのは筋違いである。

²⁷ これは、特別永住のような在留資格によって解決できる問題ではない。念のため。

²⁸ 唯一の例外として外国人諮問機関があり、1990年代から設置する都道府県や市町村が増加した（宮島喬編『前掲書』（注21）、樋口直人「外国人の行政参加システム——外国人諮問機関の検討を通じて——」『都市問題』92巻4号、（2001年））。

²⁹ 樋口直人『前掲書』（注12）。

2 政治的包摂のあり方と外国人参政権の未来

現実の政治過程に目を転じると、外国人参政権の主たる要求主体となってきたのは民団だった。民団自体は、日本国籍取得者やダブルの人たちにも団員資格を認めるようになるなど、時代に即して一定の変化を遂げてきた。しかし、現実はそのを上回る速度で変化しており、日本国籍者との結婚によって、特別永住者の子どものほとんどは日本国籍になっている。その意味で、植民地清算の一環としての外国人参政権は、若年層に関しては在日コリアンのごく一部にしか関わらなくなってしまう。

「過去の清算」は日本で外国人参政権を論じる際に不可欠な出発点であるが、それだけでは特別永住者の減少という「人口学的解決」に押し切られてしまいかねない。その意味で、「外国人参政権の未来」のためにはニューカマーの参政権を合わせて考えることが不可欠になる。2014年末時点での特別永住者は358,409人なのに対して、永住者は677,019人と2倍近くに上っており、この差は今後拡大する一方だろう。民団は、外国人参政権を「地域住民の権利」として注意深く議論を構築してきたが、こうした論理が今後ますます重要性を増すことになる。

さらに、本稿では外国人参政権について論じてきたが、それは政治的権利の問題に対する唯一の「解」ではない³⁰。特別永住者が減少し続ける現状は、国籍取得というもう1つの解決策を構想しやすくしているといえる。国籍取得は、これまで同化主義を帰結するとして忌避される傾向にあったが、むしろ外国人参政権より根本的な政策原理の見直しを要請する。日本に限らず、血統主義の国籍法のもとで帰化する者の数は、必ずしも多くない。こうした条件の下で国籍取得という解決策に実効性を持たせるには、以下の2つの点で国民国家のありかた自体を見直す必要があるからである。

第1に、現行の申請帰化に対して抵抗を持つ人が多いのは、帰化が同化＝民族性の消去に結び付く現体制のあり方が大きく影響している。端的に言えば、コリア系日本人などエスニックな出自を消去しない日本人 (hyphenated Japanese) の集団が、公式にも非公式にも認知されてこなかった。国籍取得を進めるのであれば、こうした過去との決別が必要であり、エスニック集団の公式な認知がなされなければならない。

第2に、血統主義を見直して生地主義の要素を取り入れることが不可欠となる。外国人参政権が違憲とされたドイツでも、1999年には国籍法を改正して出生地主義を導入した³¹。出生地主義は二世以降を念頭においたものだが、一世に対しても帰化に対する抵抗をなくすべく、複数国籍が現実的な解決策として提示されてきた³²。世界的にみても、複数国籍の

³⁰ 一部の市で自治体参政権が実現したのを除き、米国で外国人参政権が課題とならなかったのは、国籍法で出生地主義をとるがゆえのことだった。そうした国では、第二世代は国政も含めた参政権を持つから、政治的権利からの排除は一世の問題となる。外国人参政権を持つ国は少数であるという反対論は、生地主義による国籍取得という解決策を視野に入れない点で理論水準が低い。

³¹ 佐藤成基『『血統共同体』からの決別——ドイツ国籍法改正と政治的公共圏——』『社会志林』55巻4号、(2009年)。

³² Michael Jones-Correa, *Between Two Nations: The Political Predicament of Latinos in New York City*, (Cornell University Press, 1998).

承認による国籍取得の促進という対応が増加している³³。

これらは、外国人の政治的包摂に留まらず、「日本人」「日本国民」といった捉え方自体を大きく変えるものである。政治的権利からの排除という問題を解消するには、そのくらいの問題設定と政策転換が必要だし、移民の増加に対応する将来により適合的ともいえるだろう。それに比べると、外国人参政権は地方選挙に留まるし国民概念自体を揺るがすものでもないから、むしろ微温的な弥縫策とすらいいうる³⁴。

今必要なのは、こうした形で外国人参政権を位置づけ直すことである。実現可能性が遠のいた今だからこそ、将来を見越してメンバーシップの原理自体を組み替えるような構想が、必要かつ可能なのではないか。外国人参政権も、そうした「大胆な構想のささやかな一歩」として位置づけられるべきであり、それによって外国人参政権の未来も切り開かれていくだろう。

³³ Tanja Brøndsted Sejersen, “‘I Vow to Thee My Countries’: The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century,” *International Migration Review*, Vol.42, No.3 (2008), pp.523-549

³⁴ 日本の場合、国民主権原理に抵触しないから外国人地方参政権は憲法上許容される、という論理構成をとっている。要求主体たる民団も、あくまで「住民の権利」として外国人参政権を位置づけるべく、注意深く議論を組み立ててきた。その意味で、そこでなされている要求はラディカルとはほど遠い。