

地方自治の視点から見た「外国人地方参政権」

井上 一之* 李 憲 模**

目 次

1. はじめに
2. 外国人参政権をめぐる経緯と現況
3. 論点整理
4. 地方自治と参政権
 - 1) 地方自治
 - 2) 地方自治の本旨
 - 3) 住民
 - 4) 地方自治を取り巻く環境の変化
 - 5) 地方自治と参政権
5. 地方自治と外国人参政権
6. 結びにかえて

1. はじめに

民主党のマニフェストの原案となる「政策集 INDEX2009」（2009年7月23日発行）に「政治改革」の一項目として、掲げられていた「定住外国人の地方参政権（付与）」は、鳩山内閣において、通常国会への法案提出見送りとなり、続く菅、野田内閣においても国会に上程されることなく今日に至っている。その一方で、自民党、国民新党、みんなの党などが参政権付与に反対し、熊本県議会をはじめ35の県議会において、反対の意見書が可決されるなど、付与反対運動も全国的な広

がりを見せている。端的に言えば、国論を二分する問題と言えよう。

しかし、今日進展するグローバリゼーションの中で、「外国人参政権」の問題は、日本の内向的な政局に左右されるべき問題ではなく、将来の日本ないし東アジアのあり方に関わる重要な立法政策であることは言を俟たない。この意味において、結論を政局まかせにするのではなく、様々な分野において多様な視点から議論を活性化する必要があるだろう。と同時に、これまでの論点を整理したうえで、より新しいビジョンを提示することも求められる。

「外国人参政権」については、憲法解釈のみならず、人権論、国民主権論、外国人政策、安全保障等、多くの視点からのアプローチが可能であるが、本稿では地方自治、とりわけ住民自治の視点からこの問題を考えてみたい。それは、参政権、とくに地方参政権がすぐれて地域共同体の運営に関わる問題であり、それだけにこの視点が「外国人参政権付与」の適否を検討する上で、現実的かつ有効であると判断されるからである。

なお本稿が対象とするのは、「定住外国人」（法務省の在留資格上、「特別永住者」と「一般永住者」に分類される外国人）であり、非

* 本学法学部教授

** 本学法学部教授

永住者は除外する。また「地方参政権」には、公職選挙法が適用される首長選挙・議員選挙と、適用されない、すなわち国籍条項のない住民投票条例などがあるが、ここでは前者を中心に検討し、後者についても併せて触れていくこととする。

2. 外国人参政権をめぐる経緯と現状

まず、外国人参政権付与をめぐる、これまでの経緯を概観しておこう。

定住外国人地方参政権の主張は、1970年代、在日本大韓民国民団（民団）による参政権獲得運動に始まる¹⁾。当時の在日韓国人には本国にも、居住国にも参政権が無かった²⁾ためであるが、日本における「外国人参政権」問題が過去（植民地政策）の清算、もしくは戦後処理の一環として提起された、という点は十分留意されてよい。その中で、以下の6つの「外国人参政権訴訟」が行われている。

- ① 1989年11月、イギリス人アラン・ヒッグス氏が参議院選挙に投票できないことを不服とし、大阪地裁へ国家賠償請求を提訴。91年3月、請求棄却。大阪高裁へ控訴、92年7月、控訴棄却。最高裁へ上告。93年2月、上告棄却。
- ② 1990年11月、金正圭氏ら11人が市選挙人名簿に登録されていないことを不服とし（「名簿訴訟」）大阪地裁へ提訴。93年6月、請求棄却。最高裁へ上告。95年2月、上告棄却。
- ③ 1991年4月、アラン・ヒッグス氏が市議会議員選挙の選挙人名簿に登録がないことを不服とし、また公職選挙法と地方自治法の違憲性を訴え、大阪地裁へ賠償請求を提訴。94年1月、請求棄却。大阪高裁へ控訴、95年1月、

控訴棄却。最高裁へ上告、95年4月、上告棄却。

- ④ 1991年5月、永住資格をもつ在日韓国人、李鎮鉄氏ら4人が選挙人名簿不登録の違法確認を求め、福井地裁へ提訴。1994年10月、棄却。名古屋高裁へ控訴、96年6月、控訴棄却。最高裁へ上告、2000年4月、上告棄却。
- ⑤ 1993年2月、「在日党」（李英和代表）が参議院選挙に際し、立候補届出をしたところ、選挙長がこれを受理しなかったことにより、大阪地裁へ賠償請求訴訟。94年12月、棄却。大阪高裁へ控訴、96年3月、控訴棄却。最高裁へ上告。98年3月、上告棄却。
- ⑥ 1995年4月、洪仁成氏を代表とする在日韓国・朝鮮人118人が、地方参政権（選挙権および被選挙権）を求めて、大阪地裁へ提訴。97年5月、棄却。大阪高裁へ控訴。99年2月、控訴棄却。最高裁へ上告。2000年6月、上告棄却。

これら6つの裁判のうち、地方参政権に関わるものは、4件（②③④⑥）があるが、結果はいずれも敗訴であった。外国人の参政権は、憲法上、保障されていない、というものである。ただし、④福井地裁の判決では、「市町村レベルでの選挙権を一定の外国人に認めることは憲法の許容するところであるとの見解が十分に成り立つ」とされ、また名古屋高裁においても「（永住者等に）法律をもって、地方参政権を付与することは憲法上禁止されているものではない」とされ、さらに②最高裁の「傍論」においても「外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を至ったと認められるものについて、（法律をもって）地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙

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」とされていることは、歴史上、重要な意義をもつと解されている。すなわち、日本国憲法は外国人参政権を保障してはいないが、禁止もしていない、という、いわゆる「許容」説の立場と見なしうるわけである。また国政レベルでは認められないが、地方レベルでは（要請はしないものの）許容される＝「国政禁止、地方許容」というのが、現在の司法判断と考えてよい。そして、②大阪地裁の判旨に「仮に（定住外国人に）参政権を付与することが憲法に違反しないとの立場を採りうるとしても、これを付与するか否かは立法政策の問題にすぎないというべきである」とあるごとく、「地方参政権付与」は、司法を離れ、立法に委ねられることになった。

かくして司法から裁量を委ねられた立法府は、1998年10月、公明党と民主党が共同で、「外国人地方選挙法案」を第143回国会へ提出したのを皮切りに、一昨年までの12年間に、ほぼ毎年のように法案を提出してきた³⁾。が、継続審議の末、すべて廃案となった。その回数は、十数回（民主党・公明党・共産党・自由党・保守党）に及ぶ⁴⁾。民主党は、結党時の「基本政策」に「定住外国人の地方参政権などを早期に実現する」と掲げており、「この方針は今後とも引き続き維持していく」とのことである以上、2010年2月26日、通常国会への政府案提出を見送った政府がどう動くのか、今後の動向が注目される。

一方、地方議会においては、93年9月、大阪府岸和田市議会が「定住外国人に対する地方選挙への参政権など、人権保障に関する要望決議」を全会一致で採択したのに続き、各自治体が地方参政権付与賛同の意見書を採択してきた。これまでに、数多くの自治

体議会で賛同決議がなされ、一昨年末までに1243自治体が「付与賛同」の意見書を総務省へ送っている⁵⁾。

もっとも、日本社会全体が外国人参政権付与に対して、必ずしも賛同的・積極的というわけではない。従来から参政権付与に反対していた自民党は、2009年秋から都道府県議会に働きかけ、（外国人地方参政権）法制化反対の意見書を可決させている。2010年9月現在、参政権反対決議を採択した県議会は、35にのぼり、賛成10を大きく上回る。これは、賛成26反対14（うち8県は賛成から反対へ転じたもの）という昨年初頭の趨勢と比較して、逆行化しているとの感は否めない。時期的に言って、昨年1月11日、鳩山首相（当時）が「（外国人に地方参政権を付与する）法案を通常国会に提出することで合意した」と発表しており、外国人参政権がにわかに現実味を帯びてきたのを受けて、各自治体が急速に危機感を持ち始めたとも見てもあながち間違いではなかろう。青森、宮城など、かつて賛成を決議した16県⁶⁾が1月以降、反対に転じたことは、この観測を傍証するものである。実際、昨年1月25日、「永住外国人地方参政権付与に反対する国民集会」（主催・日本会議など）が、憲政記念館で開催され、全国の首長、地方議員約1万人以上の反対署名を集めて、政府に提出することが表明されている。その後も、外国人参政権反対集会は、4月17日、日本武道館においても開催され、国民新党、たちあがれ日本、みんなの党の各代表など国会議員たちが反対を訴えている。また、民主党内においても、付与反対派議員たちによって「永住外国人の地方参政権を慎重に考える勉強会」が結成されており、反対派の声が強まりつつある、と見る向きもある。

このように見ると、90年代のいくつかの

裁判を契機として、前進してゆくかに見えた「外国人参政権」は、日本社会の中で揺り戻しにあって後退し始めている、というのが現状のようである。少なくとも、95年の最高裁判決以後、顕著な進展のないまま、今日に至っているとは言えるだろう。

では、反対派はどのような論拠によって外国人参政権付与に反対するのだろうか。次に、この問題の論点・争点をまとめておきたい。

3. 論点の整理

「外国人参政権付与」については、一口に賛成と言っても、じつに様々な立場・見解が存在する。たとえば、

- ・ 参政のレベル— 国政・地方ともに賛成 / 地方のみ賛成。また地方においても、地方公共団体の長も含むか / 議会の議員のみに限定するか。さらに、都道府県と市町村をとともに含むか / 市町村のみに限定するか。
- ・ 参政権の内容— 選挙権と被選挙権ともに含むか / 選挙権のみを容認するか。また直接請求権・公務就任権も含むか否か。
- ・ 付与の適用対象— 在日韓国朝鮮人等の特別永住者のみか / 一般永住者も含めるか / 特定期間、合法的に滞在するものまで含めるか。あるいは、相手国に居住する日本国籍者が参政権を保障された場合にのみ、相手国の国籍者に付与する（相互主義）かどうか。日本と国交のある国に限定するか否か。

といった諸点において、賛成派・（部分的）反対派の中でも見解を異にしており、その賛否の組み合わせによって細かな下位分類が可能である。が、それを類型化することはあまり生産的ではないので、ここでは、（全面的）反対派の論拠を整理しておこう。

その論拠は、大別して3点ある。第一は、安全保障上の観点から、外国人に参政権を— 地方参政権であっても— 付与することは危険である、とするものである。

「武力攻撃事態法や国民保護法は有事における国と自治体の協力を定めている。日本に敵対する国の国籍を持つ永住外国人が選挙を通じて、自治体の国への協力を妨げることもありえよう。」

（『読売新聞』2009年10月10日社説）

「与那国島は、直近の町議選の当選ラインが139票だ。特定の政治勢力が町議会を通じて陸自配備への反対運動を盛り上げようと、永住中国人を大量に集団移住させれば、反対派の町議を簡単に当選させることができる。……（中略）……町議選であっても、安保政策が歪められる恐れがある。」（『読売新聞』2010年2月1日社説）

「民主党内で検討された法案は、一般永住者にも地方参政権を付与する内容だ。中国共産党の意向が参政権を通じて地方自治に反映される危険性も否定できない。」

（『産経新聞』2010年1月18日主張）

これらの主張は、外国人参政権を特別永住者のみならず一般永住者にまで拡張しようとする民主党案に対して、現在14万人を超える中国籍永住外国人の増加傾向を背景として出されたようであるが、原理的に考えて、国益が異なる外国人に参政権を与えれば、内政干渉を合法化し、ついに日本の国益が損なわれることになる、と危惧するものは少なくない。

第二の論拠は、「国民主権」原理から、公務員の選定・罷免権等を外国人に与えないの

は当然である、とするものである。

公務員の選定・罷免権に至っては、国民主権の原理の帰結であり、そうした参政権の保障がもたら日本国民に対してなされるべきことは、ことの性質上、きわめて当然である（宮沢俊義『憲法Ⅱ』⁷⁾）。

国民主権の原理は、自国の主権の保持と独立、国家利益の確保という見地から、安全保障は勿論、外交・内政に関する重要事項に関しては、原則として自国民のみに関与させ、外国人には参加を認めないというものである（高乗正臣 1996）⁸⁾。

そして最後は、「外国人参政権付与」が日本国憲法に違反するため、認められない、という論拠である。

民主主義は、国民の自己統治を要求します。国民主権は、国政の決定権は国民のみに属することを要求します。ドイツは、やむを得ずして憲法改正をしました。憲法改正後の現在でも、EU 市民以外の外国人に選挙権を与えることは、憲法に違反するとされています。ちなみに、フランスも、憲法改正を必要としました。日本におきましても、憲法が改正されない以上、外国人に地方選挙権を与えることは違憲であるとみるべきです（国政選挙権については、憲法改正そのものが不可とされています）（長尾 2010）⁹⁾。

いわゆる「定住外国人」の地方選挙権を納税や生活実態ということから認めてしまうと、今後、同じように納税や生活実態ということを根拠にして、国政選挙権を求める動きがでてくる可能性がある。こうしたことは、現行の憲法秩序においては許されないことで

あるし、その否定にもつながるであろう。それゆえ、彼らにそうした政治参加の権利を認めようとするのであれば、憲法改正が必要である（吉田 1996）¹⁰⁾。

付与反対派のこれらの論拠については、賛成派からすでに反論がなされており、ここでその適否について評価を加えることはしない。ただ、一点指摘しておきたいことは、これらの論拠がいずれも国政選挙を念頭に置いていることである。たとえば、「安全保障上の危惧」については、日本国憲法において安全保障の問題は国政の専権事項となっており、また「国民主権」が、国政についての最高決定権を指すものであることは、憲法前文に見えたとおりである。さらに第3の「憲法違反」についても、既に確認したように、これまでの判決においては、原告の請求は棄却され、国政選挙権は完全に否定されている。が、地方参政権については、憲法で一要請はしていないものの一禁止していない、（法律でこれを創設することは違憲ではない）という司法判断が示されているわけである。このように、地方参政権に限定して論じているはずが、国政と地方を区別しないまま、議論を進めていることは留意してよい。そもそも「外国人地方参政権」が提起されたのは、国政が許容されないことを認めた上で、では地方政治についてはどうなのか、という問いかけに端を発するものである。そうであれば、反対論者は、国政参政権にリンクさせて問題を拡大化させるよりも、地方参政権や地方政治の特性・異質性に即して、その独自の問題点を指摘する方が議論として望ましいと言える。

ところで、「国政禁止、地方許容」説を積極的に主張してきた長尾一紘氏は、「日本を取り巻く国際環境、日本の政治状況」の変化

にもとづき、昨年、これまでの自説を撤回して、次のように述べている。

本年一月に、基地問題が名護市の市長選挙の争点となり反対派の市長が当選すると、基地の移転が困難になるという事態が生じております。……状況次第ではアメリカ軍の撤収もありえないわけではありません。このようになれば、日本の存在そのものが脅かされるようになります。事実上千数百名の自治体選挙人が国民の総体に対峙し、その意思を否定するという状況になっています。これは明らかに憲法の趣旨に反する事態です。……このような事情の下で、地方選挙に外国人が参加することは、国政そのものに外国人ないし外国政府が影響を及ぼしうることを意味します¹¹⁾。

ここに見えるように、長尾氏が「外国人参政権付与全面禁止」へと転じた要因は、昨年1月の名護市長選であったようである。ここで同氏は、反対派論拠1「安全保障上の脅威」を主張しているが、それは同時に「地方自治の脅威」を指摘することにもなっている。同論文にはその点について、次のように説明する、

許容説は、あくまで国政と地方政治の区別が可能であることを前提とします。外国人に地方選挙権を与えても、これが国政に影響を与えないことが前提とされるのです。……今日、国政と地方政治の区別は困難になっています。地方選挙が国政に直接影響を与えうるような状況になっています。

この見解によれば、外国人地方参政権は、「外国人」だから問題、というよりも、「地方参政権」が国政に影響を及ぼす恐れがあるか

ら問題だ、と考えられるわけである。なぜなら、外国人でなくとも、かりに偏向した日本人の宗教団体、政治団体が集団移住し、地方選挙において政治参加した場合、同類の問題が起こりうるからである。地方が国政を左右する状況が現在の日本に起きている、それが「許容説」を否定する主要因となっている。ここに至って、「外国人地方参政権」問題の本質が、国籍でなく、じつは国家と地方をめぐる、日本社会のしくみであることが理解されよう。では、日本における地方自治の位置づけはどうあるべきなのか。そもそも地方自治の本旨とは何なのか。次にこの点を掘り下げてみよう。

4. 地方自治と参政権

1) 地方自治

① 地方自治とは

「地方自治」とは、如何に定義すればいいのか。その定義も様々である。教科書的な解説をするならば、「地方自治とは、国の領域を一定の地方団体に区分し、各地方団体が一定の範囲内でそれぞれの地域を統治する権限を付与されている政治形態」¹²⁾、「国家という一定の枠組みの中で、地方自治体が独立の団体として自らにかかわる事柄について自らの責任において判断し、決定するとともに、地域住民の意思に基づいて政治、行政を行うこと」¹³⁾、「国家の領域を一定の地方団体に区分し、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられている政治形態」¹⁴⁾などと定義される。論者の視点によっては微妙に表現が異なるが、そこに共通しているのは、要するに、地方自治とは、「国家の一定の領域および範囲内において、地方自治体自らが国家から独立した形で、地域の事柄について地域住民とともに自主的・自律的に解決

していく政治・行政の実践の場」と言い換えられよう。

② 地方自治の保障

日本国憲法には、戦前の明治憲法にはなかった「地方自治」に関して第8章に4か条にわたって規定している。第92条から第95条までの規定である。第92条の「地方自治の本旨」については、後述するが、第93条には、住民自治の原則を、第94条には団体自治の原則を、それぞれ定めている。第95条には、住民自治の原則から、一つの自治体のみに適用される特別法についての手続き規定を定めている。このように、地方自治は憲法上の保障であるため、憲法の規定を法律を以って変更することは許されない。このことは、明治憲法において、地方自治に関する規定が設けられておらず法律によって規定されたため、法律の改正を通じて地方自治の制度改革などが容易だったこととは異なる。

地方自治保障の理解については、地方自治を国家以前のものであり、地方自治の固有の権能であるとする「固有説」、国家からの統治を委任されたものであり、国家成立以前のものではないとする「承認説」（伝來說）、憲法によって制度的に保障されているとする「制度的保障説」がある。固有説とは、地方自治は、国家の成立以前から存在するものであり、その意味においては自治権は国家から付与されたものではなく、固有のものであるとする。承認説と制度的保障説は、地方自治が国家から承認され伝授されたものであるとする。ただし、制度的保障説が憲法の規定に基づく保障に力点が置かれているのに対し、承認説は、国家から委任されたものとして捉えている点が異なる。

承認説によると、地方自治体は国家の統治機構の一部として位置づけられ、地方公共団

体の有する人格および自治権は国家から承認された伝来的なものであり、国家の承認があってはじめて成立する。それ故、地方自治を認める余地が全くないような事態が生じた場合、いっさいの地方公共団体を廃止しても憲法の禁ずるところではないという。制度的保障説によれば、地方自治は憲法によって国家制度として保障されたものであり、憲法によって保障されている以上、法律によって、地方自治の本質的内容を廃止したり制限したりすることはできないという。固有説は、地方公共団体の自治権は個人の基本的人権と同様に地方自治のもつ前国家的な固有の権利であり、地方自治は民主主義の内在的不可欠要件であるという前提に立って、地方自治は憲法改正の対象となりえないという¹⁵⁾。

なお、外国人の地方参政権に反対するか、賛成するか要点は、国と地方の同質性と異質性のどちらを重視するかという地方自治の位置づけの問題にある¹⁶⁾、とする見解もある。すなわち、同質性を強調する理論は、前述した伝來說および制度的保障説をとり、他方、異質性を重視する理論は、前述の固有説の立場を重視し、国家と社会との二元論に基づく社会的原理説が強調される¹⁷⁾、という。いずれにしても、このような諸説によって地方自治の保障が解釈され得るが、より重要なのは、明治憲法と異なり、日本国憲法において地方自治を明確に規定し保障している事実である。外国人住民に参政権を与えるべきかどうかといった議論も結局、日本国憲法が規定している地方自治というものが如何なる理念や思想をもっているのか、についての解釈の違いによって異なり得ると言えよう。

③ 地方自治の価値

なぜ地方自治が必要なのか、地方自治の意義や存在価値などについては、諸説があり得

るが、地方自治の教科書的な見解としては、以下のように整理できよう¹⁸⁾。第一に、権力分立と政治過程の多元化である。中央政治における立法・司法・行政の三権分立のように、地方自治は中央政府に権力が集中するのを防止するとともに政治過程の多元化を実現し、政治権力から国民の自由を守ることができる。第二に、参加を通した政治学習である。地方自治は民主政治の裾野を拡大するとともに住民が身近な地域問題に参加する機会が拡大されることにより、政治・行政へのトレーニングの機会と場を提供してくれる。第三に、効率性である。地方自治を実施することによって各自治体は、夫々の地域の実情に見合う政策を立てた上、行政サービスの提供が可能となる。国が画一的に決める政策に比べ、地域の問題を地域で解決していく地方自治こそ効率が良いのは言うまでもない。第四に、実験室としての意義である。地方自治を通して各自治体が工夫を凝らし、多様な政策の展開や実施を通し全国に普及していく重要な機能である。戦後の日本においても、環境問題、情報公開などの懸案事項について自治体が国より先に問題解決に取り組み、やがて他の自治体および国にまで普及していった事例もある。いわゆる「ローカル・イニシアチブ」（自治体発の政策革新）というものである。とりわけ、こうした機能は、近年「特区制度」においても活用されており、その重要性はますます高まっている。国全体を動かすような大きな政策であっても地方自治を通して実施してみた後、その実効性や課題などを検討・整備し、全国に普及していくことが可能である。第五に、政府の役割の分担である。近年の福祉国家への見直しや自由主義経済の普及などに触発され、中央政府の形態も「小さな政府」を目指すようになってきた。80年代以降のアメリカ、イギリス、日本などで

行われた「民営化」の推進もその脈略で捉えられるし、近年の地方分権の推進もいずれ中央政府の機能を縮小させる結果となるのは明らかである。結局、地方自治を忠実化していけば、やはり中央政府の権限・財源などが地方政府に移ることとなり、従来の中央—地方関係の見直しを通した政府の役割分担が実現される。

2) 地方自治の本旨

日本国憲法第92条には、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」¹⁹⁾とある。そもそも、「地方自治の本旨」とは抽象的な表現であり、その意味するとことは必ずしも明確ではない。地方自治の原理、理念、根本精神などの種々の言い換えがなされるが、これは公共の福祉等と同様の不確定概念といえる。しかし、一応それは、住民自治と団体自治の両者を含むもので、その具体的内容は各国各時代の政治・経済・社会的諸条件によって決定されるところなのが通説²⁰⁾である。このことはとりまなおさず、日本における地方自治の根本原理ともいえる「地方自治の本旨」というのは、「住民自治」と「団体自治」によって成り立っていることを表す。

前者の住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、後者の団体自治とは、地方自治が国からの独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素²¹⁾と説明される。いずれも、地方的な事務に関する公的意思の形成のあり方に関するものであるが、前者は意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目したものであり、後者は地域の団体の国家からの独立した意思形成の点に着目したものである²²⁾。

また、住民自治が地域住民の意思と責任の下、自治行政が行われる点から地方自治の「実質的な要素」ともいう。他方、団体自治は、国家から一定の範囲内で独立を認められた地方自治体の責任の下、自治行政が行われる観点から「形式的要素」ともとらえられる。「地方自治の本旨」が、住民自治と団体自治を忠実に実現することだとするならば、この両者は車の両輪のような関係にあり、片方だけが必要な要素でもなく、両方が噛み合っ初めて地方自治の本旨が実現されると言わねばなるまい。もちろん、地方自治制度を実現している国々においては、その国特有の歴史など諸般の事情により、「住民自治」の伝統が強いとされる国があれば、逆に「団体自治」の色彩が強いとされる国もある。

要は、日本国憲法において謳われている「地方自治の本旨」たるものを実現するためには、団体自治と住民自治の充実・強化が求められるのであり、その意味で、近年の地方分権改革の推進および成果は、「団体自治」を強化したことにほかならない。だが、団体自治は住民自治の存在によって、初めてその価値を発揮するという発想に立ったとき、地方自治の「本旨」は文字どおり地方自治の「本姿」となる²³⁾という指摘に留意する必要がある。例えば、90年代以降に行われた地方分権改革により、地方自治体の自主性・自律性を高めるため、長年にわたり中央集権的あるいは地方自治の自主性を阻害するとされてきた機関委任事務などの廃止が分権改革によって実現されたのは評価できよう。しかしながら、地方自治の実質的要素をなす「住民自治」の側面からすると、90年代以降の地方分権改革の結実としての住民自治の強化措置はほとんど見当たらない。住民自治が、その地域の住民による自主的・自律的な意思と責任によって行われることを前提とする場

合、住民の政治・行政への参加機会の拡大が図られたとは言い難い。このことについては、参政権の問題と絡めて後述する。

3) 住民とは

通常、地方自治の3要素は、「区域」「自治権」「住民」とに分類される。区域は、言うまでもなく、国から独立した一定の地域を指し、その区域内において、自治体が自治行政を行う権限、すなわち自治権（この場合、自治権とは、自治立法権をはじめ、財政権および行政権を含む広義の権限をさす）をもって地方自治の運用に当たる。加えて、区域と自治権があってもその地域の人的構成員、すなわち住民が存在してはじめて、地方自治は要件が満たされることとなる。地方自治が民主主義を具現する基本的装置として必要であり、かつ更なる発展を望むのであれば、地方自治に適した区域をはじめ、自主的・自律的な意思と責任の下、地方自治が行える自治権が必要なのは言を俟たない。前者の適切な区域は、近年の日本においては、平成大合併を通して、ある程度の成果を上げている²⁴⁾。後者の自治権に関しては、90年代以降の地方分権改革を通して自治権の拡大が図られてきた。しかし、最後の要素たる「住民」については、どうだろう。

地方自治の本旨でも検討した通り、住民は住民自治を実現する上で、最も基本的かつ重要な存在である。と同時に、重大な役割をも期待される。住民は地方自治の主体であり客体でもある。このことは、住民が存在しなければ地方自治の主体も客体も存在しないということとなり、地方自治そのものも成立しないことを意味する。その住民について、地方自治法には「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」（第10条）とある。すな

わち、その地域に住所を有している者は、自然人であろうと法人であろうと等しく住民として認められているのである。更に、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」(第10条②)とされている。すなわち、その地域に住所を有している者は、等しく住民として認められた上、住民として地方自治体の提供する役務、つまり各種行政サービスを差別なく受ける受益者の権利を持つ。と同時に、住民としての負担(例えば、地方税、使用料、手数料、負担金、分担金など)も負わなければならない。

住民は受益者であるためには、自治体を創設していく政治的主体でなければならない。住民の権利として、民主主義的側面では、参政権が挙げられる。さらに直接請求権や、住民監査請求権、住民訴訟などがある。これは住民が自治体の政治に参加するとともに、行政を監視し統制していく権利を保障したものである。法にはなくとも、情報公開請求権や行政手続き、住民参加など、条例などで明確にされる権利がある。自治体はこうした権利の充実に努めなければならない²⁵⁾。

このように、地方自治の根源をなす住民自治を実現する上で、最も重要な要素であり存在なのが住民にほかならない。したがって、地方自治の本旨の核となる住民自治を実現する上で、住民の存在や役割を抜きにして地方自治は成り立たないと言っても過言ではない。

4) 地方自治を取り巻く環境の変化

1947年日本国憲法とともに、地方自治法が制定・公布されてもう60年以上が経っている。地方自治制度は憲法とは違い、この間幾度の改正や改革などを通して変貌を遂げて

きた。地方自治法制定当時と比べ、今日の地方自治を取り巻く環境には大きな変化があることは言うまでもない。その中でも、今日の地方自治を取り巻くもっとも大きな変化を二つ取り上げてみる。

まず、一つは、地方と中央との関係の変化である。日本が敗戦の廃墟から戦後の復興をはじめ高度経済発展を成し遂げ先進国に名を連ねる過程には、諸々の条件や要因があろうが、その中でも中央政府の主導による経済成長政策などによるところが大きいのは周知の事実である。そうした過程で、中央—地方の関係は、ある意味当然の如く、中央政府が立てた設計に地方が追随するシステムが定着するようになる。要するに、中央が決めたものを地方は忠実に実行する図式が成立してきたといえる。しかし、高度成長から低成長時代に入ってから、このような中央—地方の図式は有効性を失ってくる。そして90年代以降の地方分権改革の結果、その実態はともかく、建前上の中央と地方の関係は、従来の「上下・主従」から「対等・協力」の関係に変化するようになった。このことは、地方自治体の役割や責任がかつてないほど大きくなったことを意味し、その分、各自治体は自主的・自律的な判断と責任の下、各地域の実情に見合う地方自治の実現がより可能になったことを意味する。

二つに、国際関係および環境の変化である。従来、国際関係の担い手は中央政府であった。国と国との関係における外交をはじめとする、国際関係は、国内を統合して国を代表する中央政府の専管事項であった。今日でも、基本的には中央政府が他国との外交をはじめとする国際関係の中心的な役割を担っているのは変わらない。しかしこうした国家(中央政府)中心の見方は、目まぐるしく変化を遂げつつある国際環境に適切に対応し切

れないという弱点も露呈しつつあると思われる。すなわち、従来の中央政府に加えて、政府間国際機構、NGO（非政府組織）、地方自治体、NPO、企業、個人などの諸アクターが国際関係の舞台に全面的に登場し活動の域を増している。

特に、今日のグローバリゼーションの深化は、ますますこうした国家以外の諸アクターの活動を可能にしている。例えば、80年代末の冷戦構図崩壊後の世界において、とりわけインターネットをはじめとする通信技術の飛躍的な発達も手伝い人、モノ、カネ、サービス、情報などが国境を飛び越え世界中を飛び回る時代になったことの影響は計り知れないものがある。アジアの国々の中でも、いち早く先進国として発展を遂げてきた日本には、多くの外国人の流入をはじめ、大量のモノや情報などが雪崩のように流れ込んでくることとなった。こうした劇的な環境の変化は、地方自治体にも従来のパラダイムとは異なる新たな変化が求められるようになる。

地方自治体は、外国人住民（従来の永住者のみならず、短期滞在者までを含む）が差別なく行政サービスが受けられるような制度整備に迫られる。従来より地方自治体は、他国の自治体との協力および付き合いとしては、主に姉妹都市や友好都市などの関係を結ぶのが主流であったと言えよう。しかし前述したように、グローバリゼーションの進展は、対外的には自治体の活動範囲をさらに拡大させている一方、内部的には従来とは異なる変化を生み出すこととなる。すなわち、増え続ける外国人住民はさることながら外国との関係が一段と身近なものとなり、従来の姉妹都市のような形式的な関係を飛び越え、経済的・人的な協力・交流の度合いなどもますます高まってきている。要するに、今や従来国が担っていた分野でさえ地方自治体にとって代

わられることとなり、今後もそのような関係は、深まることはあっても薄まることはないと考えられる。

5) 地方自治の参政権

地方自治における参政権とは、公選職の者を選ぶ選挙権および被選挙権をはじめ、地域における具体的な政策の決定および政策の執行に至るまでのすべての政治過程に参加することを意味する。日本の地方自治における参政権については、地方自治制度が基本的には代表制民主主義の形式をとっているものの、地方自治の根幹をなす住民自治の外延は、それに止まるものではない。すなわち、法律などによって定められた制度上の参政権の他にも、非制度的な参政権までを含めると、住民の地方参政権が多様な方式で存在することに注目しなければならない。

地方自治における参政権を整理すると、以下の通りである。まず、地方自治法や公職選挙法などによって規定されている参政権としては、①長および議会議員の選挙権および被選挙権、②条例の制定・改廃の請求、③事務の監査請求、④議会の解散請求、⑤主要公務員の解職請求、⑥住民監査請求・住民訴訟などが挙げられる。詳細な手続きや要件については、紙幅の制限のため割愛するが、直接請求の要件が有権者の一定数の署名を必要としていることから、当然ながら外国人住民には直接請求の権利は認められていない。よって上記の6項目のうち、外国人住民にも認められているのは、⑥住民監査請求・住民訴訟のみである。

次に、法律の規定によらない参政権としては、住民参加や住民投票などが挙げられる。住民参加は、市民参加とも言われるが、敢えて区分はしない。住民参加とは言っても、参加の形態は様々で、参加の場が「自律的」か

「依存的」か、参加の行動が「定型的」か「非定型的」か、という二つの軸を用いて、住民参加を4つの類型に分ける²⁶⁾こともできる。

こうした住民参加には、1960年代以降の公害等に対する住民運動の展開が契機となっている。その後、革新自治体の登場などにより住民運動は、住民参加に定着することになるが、その過程では、住民の国籍や人種は問われない。生活圏を共にする住民同士で直接自分の生活環境に影響を及ぼす公害をはじめとした諸問題の解決のため声を上げ共に行動したはずである。例えば、現在川崎市や新宿区などにおいて取り入れられている「外国人代表者会議」などは、外国人住民の地方自治への参加であり、政策提言の場でもある。また、ある政策を策定する場合、原案を公表して住民の意見や反応を広く反映するパブリック・コメントやパブリック・インボルブメントなども盛んに住民参加の手法として活用されている。そのほかにも、情報公開制度やオンブズマン制度などを活用した住民参加のしくみなどを通して外国人住民が政治・行政へ参加する機会が得られるに過ぎないと言えよう。

もう一つの住民の参政権には住民投票がある。法律の規定に基づく住民投票には、憲法第95条の規定に基づく特別法の制定にかかわる住民投票と、近年平成の大合併の際に自治法に新設された合併協議会設置の有無を問う住民投票の2つだけである。その他の住民投票は、住民投票条例に基づく住民投票と事実上の住民投票のいずれかである。こうした住民投票は、直接民主主義的なしくみの一つであることは言うまでもない。地方自治が原則的に間接民主主義（議会民主主義）を基本原則としながらも、前述した直接請求制度をはじめ、住民投票などによる直接民主主義の制度も採り入れていることは、間接民主主義

の欠陥を補完していると言えよう。

住民投票の形式は、前述したように多様であるが、住民投票条例に基づくものがほとんどである。これには、外国人の投票権、すなわち参政権を認めるか否かは、各自治体の条例により異なる。例えば、東京三鷹市、川崎市や我孫子市のように外国人住民にも等しく投票権を認めている自治体もあれば、外国人の投票を認めない所もある²⁷⁾。後者について言えば、住民の政策過程への参加である住民投票から外国人住民を排除するか否かは、各自治体の判断によるものであるが、これこそ徹底的な外国人差別であると言わなければならない。なぜなら、選挙が人を選ぶのに対し、住民投票は特定政策についての可否を問うものである以上、百歩譲って代表を選ぶ地方選挙ならいざ知らず、自分の日常生活に最も身近な問題に対する賛否さえも表明できない仕組みとなっているからである。

このことは、外国人住民は、住民としての義務（納税をはじめとした金銭的な義務）は負わされながら、一人の自然人としての基本権利である参政権が、民主主義の基礎的かつ根本的な実現の場である、地方自治の現場においてさえ剝奪されていることであり、憲法において保障されている地方自治の本旨の根源をなす住民自治の理念に反するものと言わざるを得ない。さらに、近年「自治基本条例」といった各自治体の自治の基本方針を定める条例づくりが盛んに行われているが、そこでも外国籍住民を等しく住民として包括するか否か、をめぐり見解が二分されることも同じ脈略で捉えられよう。

5. 地方自治と外国人参政権

これまで見てきたように、日本における外国人参政権問題は、国政は別として、地方レ

ベルにおいては、参政権の基本ともいえる選挙権・被選挙権が認められていないのはさることながら、法律などに基づかない、その他の分野においても外国人住民の参加が区々なのがわかる。すなわち、地方選挙においては選挙権・被選挙権は全く認められていないが、選挙以外の政治参加においては、外国人住民にも参政権を認めている自治体がある反面、反対に排除している自治体、という風に二分されている。例えば、自治体の基本方針を定める「自治基本条例」や「市民基本条例」などにおいて外国人住民を広く住民として包括する自治体が存在する反面、近年は日本社会の保守的な動きもあり、外国人住民を住民の範囲から意図的に排除する条例も多数制定されているのが実情であると言えよう。

第1章においても整理したように、日本における外国人の地方参政権付与に対する反対・賛成の見解は、平行線を辿っているままこれといった進展は見られない。そこで、これまで検討したように、地方自治なканずく住民自治の観点に即して、外国人住民の地方参政権問題について、論点を整理してみよう。

繰り返しになるが、前述の外国人地方参政権付与に反対する論拠は、大別して3つあった。一つは、安全保障上の観点、二つに、国民主権の観点、最後に、参政権付与が日本国憲法に違反する、という3点であった。

まず、「安全保障」の観点である。そもそも、国家の安全や防衛の問題は国家の基本任務の一つである。国家全体を安全に防衛すること自体は当然のことであり、またそうしなければならないことでもある。この場合、国家の防衛・安全といってもそれがどの範囲まで含むのか、あるいは何からの安全であり、防衛なのかといった明確な対象が設定されてはじめて成り立つと考えられる。外国人住民

への地方参政権付与が日本国の防衛・安全を脅かすという論拠で取り上げられているのが、外国人に参政権を与えた場合、小さな地域に選挙権を持つ外国人が大量に移住し、日本の安全保障に妨げになる決定を下しかねない、あるいは、外国人の本国に有利になるよう働きかける恐れがある、ということであろう。

しかしこうしたことが現実には起こるとは思われない。なぜなら、例えば、外国人永住者に地方参政権を認めた場合、まず参政権を付与される外国人永住権者は、日本政府によって日本社会において生活しても何の問題もないという事実上の追認があってはじめて永住権の許可が下りるわけである（勿論、在日韓国朝鮮人の特別永住者は例外であるが）。また、人口数の少ない自治体に外国人住民が大量に移住すること自体が、生活のためではなく、他の意図によって集団的に行われるのであれば、他の法令等の整備などを通して対応ができるはずである。

なお、地方自治の観点からみても、国家の安全に地方自治が全く無関係とまでは言わなくとも、そもそも防衛や国家の安全という概念は、地方自治には馴染まない国家の義務であり仕事のはずである。

二つに、「国民主権」の観点である。国民主権は、周知の如く、近代国民国家の生成過程の産物である。21世紀の現在もほとんどの国は、実態はどうであれ、国民主権を基本原則としているのが現状であろう。しかし20世紀末から冷戦構図の崩壊をはじめとした世界の大変革の中で、国民国家の原理は崩れつつあるのも事実である。従来に代わって地方政府の役割が増加し、それに伴い新たに「地域化」、「地方化」が進展していく反面、国家権力の形態も従来の一元主義から多元主義へのシフトがみられる。とりわけ、

リージョナリズムおよびローカリゼーションや国際化およびグローバル化の進展は、こうした国民国家の解体を加速しているといえよう。こうした世界的な潮流とともに「国家主権」の概念は揺さぶられることとなる。と同時に相対的に「地方自治」の位置づけが重要になってきているといえよう。こうなると、当然ながら「国民」よりは「住民」の概念がより重要性を増すこととなり、なおかつ「住民自治」がより肝要な概念として浮かび上がってくることとなる。

最後に、憲法の解釈である。すでに、前章で検討した通り、外国人住民に地方参政権を認めることが憲法違反ではない、といった司法判断が下されて久しい。しかし日本社会においては未だに外国人の地方参政権付与に進展がなく、慎重論が根強い。

地方参政権付与への慎重論が根強いのは、国家への忠誠義務といった古い観念に基づく「国家主権」や「国民主権」理解に原因があるのではないだろうか。憲法15条の「国民固有の権利」が反対論の根拠とされているが、「固有」とは「固^{もと}より有る」という意味であり、日本国民だけ（Japanese only）の権利ではなく、外務省の公訳どおり不可侵、不可譲（inalienable rights）の国民から奪ってはならない権利をいう²⁸⁾、というように、「固有の権利」とは、外国人住民にもそのまま適用されるべきであろう。

6. 結びにかえて

これまで検討してきたように、日本には外国人参政権をめぐる対立が長年続いてきている。外国人に地方参政権を付与すべきとする立場と、これに反対する立場のそれぞれの論拠をみてきた。どちらにも夫々の主張には、それなりの根拠や説得性をもっていることは

否めない。だが、こうして議論ばかりを重ねていってもおそらく決着がつくことは不可能ではないかと推察される。

だが、今日の地方自治をめぐる環境の変化は、かつては予想もしなかったことであろうし、それに適切に対応していくことが求められる中で、今後地方自治が担う役割や責務はますます大きくなるばかりである。そこに、生活空間を共有しながら同じ地域共同体の構成員として日常生活を営んでいる住民同士が、国籍が異なる理由だけで自然人の基本的権利であるあらゆる政治参加から排除される理不尽が続く社会が果たして望ましい市民社会なのか甚だ疑問が湧いてくる。

安全の問題も国民主権の理屈も妥当な面がある。但し、それが全てにも優先するような絶対価値をもっているわけでもない。となると、それを維持しながらも新たな時代の潮流あるいは趨勢も考慮・加味しなければならない。そこに、外国人参政権の問題があるのである。日本社会がより成熟した市民社会として生まれ変わるためにも、また新たな地方自治の時代に備えるためにも、さらには日本国憲法で謳っている「地方自治の本旨」すなわち「住民自治」を実現するためにも、地域共同体の生活者市民である外国人住民も包括する新たな市民社会を構築していくことが望まれる。

21世に望まれる「市民社会」とは、すべての人々が「公的領域」における意思決定に能動的・積極的にかわかっていく空間がすなわち「市民社会」であり、そこに参画するすべての人びとが「市民」とであるとみる観点が必要になってくるわけであるが、すべての「市民」により「公的領域」についての意思決定が行われる「市民社会」こそ現代の民主主義の形態であり、市民自治・住民自治の実践形態である²⁹⁾といえよう。

[注]

- 1) 徐龍達「外国人地方参政権」(『世界』岩波書店、2010年4月号所収)によれば、「定住外国人による地方参政権の主張は1975年に始まる」という。
- 2) 2009年2月、韓国国会は在外投票法案を可決しており、在日韓国人も2012年の国政選挙から投票できるようになっている。このため、特別永住者に参政権を与えることは、「二重選挙権」を認めることになるため、付与反対論者が問題視している。
- 3) こうした動きの背景に、民団および韓国政府の働きかけがあったことは指摘しておいてよい。たとえば、1991年1月10日、韓日外相覚書に「地方自治体選挙については、韓国政府より要望が表明された」と記されて以降、地方参政権問題が韓日間協議の議題となってきた。
- 4) 公明党が第163回国会(2005年)に提出したのが最後である。
- 5) 『中日新聞』2010年4月2日。
- 6) 青森、宮城、栃木、群馬、長野、静岡、鳥取、徳島、愛媛、山口、高知、山梨、岐阜、鹿児島、福岡、福島県の16県。山口県は、反対の請願が採択された。
- 7) 宮沢俊義『憲法Ⅱ—基本的人権—』(有斐閣、1971年)241頁。
- 8) 高乗正臣「定住外国人の参政権」(『憲法研究』28号、1996年)20頁。
- 9) 中央大学のホームページ(Chuo Online)2010年2月「外国人の選挙権導入は憲法に違反する」。
- 10) 吉田隆「外国人の憲法上の地位—外国人地方参政権について—」(日本大学大学院『法学研究年報』26号、1996年)107頁。
- 11) 長尾一紘「外国人参政権は『明らかに違憲』」(産経新聞社『正論』2010年5月)。長尾氏はまた、⑨の論文においても、「鳩山総理は、この住民の意思を尊重する旨の発言をしています。日本の安全保障の問題は、国政の根本問題です。国政の根本問題が自治体選挙の結果如何によって左右されるという事態は、原則的にあってはならないことです。1000

名程度の住民が日本の国政の基本問題を決定するという事態は、議院内閣制本来の趣旨からも問題です。このような事態は、国家意識の欠如、防衛意識の欠如という特殊日本的な現象からきております。このような日本固有の特性は、近時ますます顕著になっているようです。他の国において明確に区別されうる国政固有の問題(軍事、外交、領土などの問題)と地方自治体レベルの問題が日本においてだけ区別されえない事態になっております。このような事情が続くかぎり、地方選挙への外国人参加は、結果的に国政そのものに外国人ないし外国が重要な影響を及ぼすものとして、国家主権、国民主権、そして民主政治の原理に反するものとされなければなりません。」と述べている。

- 12) 新藤宗幸他『概説日本の地方自治』東京大学出版会、2006年、1頁。
- 13) 風間規男他『行政学の基礎』一藝社、2007年、239頁。
- 14) 阿部齋他編『地方自治の現代用語』学陽書房、2001年、74頁。
- 15) 後藤光男『共生社会の参政権』成文堂、1999年、193頁。
- 16) 近藤敦『「外国人」の参政権—デニズンシップの比較研究』明石書店、1996年、211頁。
- 17) 同上、212頁参照。
- 18) 以下の記述については、村松岐夫『地方自治(第2版)』東洋経済新報社、2011年、2-6頁を大いに参照。
- 19) 「地方自治の本旨」については、憲法の規定のみではない。地方自治に関する一般法たる「地方自治法」においても随所に「地方自治の本旨」に関する規定がある。例えば、地方自治法1条に「この法律は、地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分～」とあり、2条⑪⑫に「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、～」とある。その他にも、地方公務員法(第1条)、地方交付税法(第1条)などの地方自治に関する重要な法律の目的規定において「地方自治の本旨」という規定が明文化されている。
- 20) 阿部、前掲書、76頁。しかし、地方自治の本旨に関しては、様々な解釈があり、たとえば「地方自治の立法および解釈・運用原則」

「地方自治の理念」「団体自治と住民自治による地方自治の確立」「地方自治の根本趣旨、根本精神、本義、真髓等」「団体自治と住民自治の2つの意味における近代的地方自治の原則」などとも表現される。地方自治の意義ないし概念と同義にとらえるのが通説だが、時には論争的な概念ともなっている。土岐寛他『現代日本の地方自治』北樹出版、2009年、21頁。

- 21) 浅野一弘『地方自治をめぐる争点』同文館出版、2010年、16頁。
- 22) 塩野宏『行政法Ⅲ－行政組織法（第二版）』有斐閣、2001年、102頁。
- 23) 辻清明『日本の地方自治』岩波新書、1976年、421頁。
- 24) 勿論、平成の大合併については、その評価が分かれる所であるが、本稿では、あくまで地

方自治を実施する上での適切と考えられる区域、すなわち規模の適当化を図ったことを評価しているに過ぎない。

- 25) 富井幸雄『地方自治法読本』内外出版、2005年、71頁。
- 26) 土岐、前掲書、2009年度、59頁。
- 27) 例えば、2004年度に成立した「我孫子市市民投票条例」においては、「投票資格者」を満18歳以上の日本人のみならず、外国人登録法などによる「永住外国人」と「特別永住者」にも等しく投票資格を認めている。
- 28) 山田貫夫「地域から考える外国人参政権問題－川崎市における社会参加の事例から」（『月刊自治研特集 誰が決める？公共サービス水準』2010年5月号 所収）14頁。
- 29) 小滝敏之『住民自治の視点と道程』公人社、2006年、86頁。

“The Right of Foreigners to Vote in Local Elections” from the Viewpoint of Local Government

Kazuyuki INOUE*, Hun Mo LEE**

* Faculty of Law, Chuo Gakuin University

**Faculty of Law, Chuo Gakuin University

Abstract

The local government system in Japan is based upon the concept of resident's autonomy, which means that local government should be carried out according to the needs and demands of the local residents under their responsibility. To realize it, a system of representative democracy has been adopted, and the residents choose their representatives so that their will is reflected in the administration. In the representative democracy, the most basic right of residents is a right to participate in local government, that is, a voting right and eligibility for election.

However, in the case of Japan, foreign residents have been eliminated from most local government as well as voting rights and eligibility for election although they are residents. So it can be told that Japanese society has inconsistency that the right has not been admitted while charging foreign residents with the duty as residents.

Supposing the local government is realized under the concept of residents' autonomy, the right-to-take-part-in-local-elections of the foreign residents should be granted at least in the local government for realization of true resident's autonomy.