

植民地出身者の政治参加問題と日本の民主主義

—— 平和条約締結前後の変化と連続性 ——

朴 一

目次

はじめに：報告の課題と先行研究

1. 日本統治下における植民地出身者への参政権付与の経緯
 2. 日本統治下における植民地出身者への参政権付与の役割
 3. 戦後における（平和条約締結を前後する）植民地出身者への参政権停止の経緯
 4. 戦後、旧植民地出身者が地方参政権回復を求めた運動
- むすび

キー・ワーズ：植民地出身者，マイノリティの政治参加（参政権），民主化，相互主義

はじめに：本稿の課題と先行研究

本稿の課題は、日本に在住する在日コリアン等の植民地出身者（旧植民地出身者）の政治参加に対する日本政府の戦前と戦後の対応、厳密に言えば、サンフランシスコ講和条約締結前後の対応を民主化の視点から考察・検証しようとするものである。

マイノリティの政治参加は、民主化の重要な課題であるが、戦後に民主化が進められた日本では、戦前期に認められた植民地出身者の政治参加が禁止され、その復活を求める植民地出身者の声も無視され続けてきた。これは、旧植民地出身者とその子孫に参政権を認めたフランスとは対象的である。植民地出身者の処遇という点から考えると、戦後の日本では民主主義の後退現象がみられると言っても過言ではない。

論文では、在日コリアンを事例に、①戦前期の帝国日本でなぜ植民地出身者に内地の参政権が認められ、②民主化が進んだと言われる戦後の日本で、なぜ植民地出身者の参政権が禁止されたのか、③またなぜその後の植民地出身者に対する地方参政権回復問題は頓挫してしまったのかについて考えてみたい。

なお日本における旧植民地出身者の参政権に関する先行研究には、戦前期における在日コリアンの政治参加を研究したものとして、松田利彦「衆議院選挙と朴春琴」（『ほるもん文化』新幹

社, 1992年), 同『戦前期の在日朝鮮人と参政権』(明石書店, 1995年), 小熊英二「朝鮮生まれの日本人～朝鮮人衆議院議員・朴春琴」(『コリアンマイノリティ研究』第1号, 1998年), 小熊英二『日本人の境界』(新曜社, 1998年), 梁泰昊「尼崎市市会議員～朴炳仁のこと」(『ほるもん文化』3, 新幹社, 1992年)などの業績ある。一方, 戦後旧植民地出身者の参政権が禁止された経緯については, 上掲松田の研究(『戦前期の在日朝鮮人と参政権』(明石書店, 1995年)に加え, 田中宏「特別永住外国人の国籍取得問題」(『法律時報』2001年10月号), 小関彰一「帝国臣民から外国人へ」(『世界』2010年10月号), 李英和「なぜ外国人参政権か」(『世界』1993年4月号), 同「戦後50年, 参政権喪失の50年」(『現代思想』23号, 1995年)などの論稿がある。その後, 戦後の定住外国人の地方参政権問題について論じた研究は数多くみられるが, 旧植民地出身者とその子孫の地方参政権回復問題という視角から彼らの参政権問題を論じたものは, 皆無であるといってもよい。いやむしろ, これまでの在日コリアンの参政権問題については戦前と戦後が切り離して論じられてきた傾向にある。本稿は, 旧植民地出身者出身者の政治参加という視点から在日コリアンの参政権問題を戦後と戦後の連続性の中で捉えるとともに, 戦後の在日コリアンの地方参政権回復運動の意味を戦前期から遡って考えてみようという試みである。

1. 日本統治下における植民地出身者への地方参政権付与の経緯

日本の統治下で, 在日コリアンなどの植民地出身者が選挙権を持つと言われてきたが, そもそもどのような経緯で植民地出身者に参政権が付与されることになったのだろうか。

1910年, 韓国は日本に併合され, コリアンは日本帝国の臣民に編入されたが, 帝国議会議員を選出する選挙権は付与されなかった。三一独立運動が鎮圧され, 「朝鮮を差別待遇せず, 内地日本と一体化しよう」という「内鮮一体」のスローガンが叫ばれるようになると, 一部の親日派から朝鮮国内での衆議院議員選挙実施を求める請願書が出されるようになった。当時, 参政権請願運動のリーダーであった関元植は「日韓併合を植民地化ではなく対等合併」と主張し, 「朝鮮は日本帝国の一地方であり, 植民地ではない」と述べた。「朝鮮人が日本人であり, 植民地でない」と言うなら, 「日本人としての権利すなわち参政権を与えよ」というのが, 関の言い分であった¹⁾。こうした関の主張は, 独立派の主張と真っ向から対立するものであるが, 大日本帝国においてコリアンの「日本人」としての権利を求める人々の声を代弁するものでもあった。しかし, 朝鮮国内での選挙は日本政府から「時期尚早」として却下され, 最後まで認められなかった。

しかし, 衆議院議員の選挙が実施されていた日本では, 1918年ぐらいから「納税額」など

1) 小熊英二「朝鮮生まれの日本人～朝鮮人衆議院議員・朴春琴」『コリアンマイノリティ研究』第1号, 1998年, 33～34頁

の要件を満たした在日コリアンへの参政権付与が議論されるようになった。日本の朝鮮・台湾などの植民地支配が始まった当時、植民地には日本と異なる法域が形成されていたが、日本と植民地間の法的な整合性を図るため、1918年1月から3月にかけて第40回帝国議会で日本と植民地間の法秩序の調和をめざす「(内外地) 共通法」案が審議されることになった。植民地出身の在日コリアンの参政権の問題が最初に議論されたのは、この帝国議会であったとする先行研究がある²⁾。当時、貴族院議員の江木翼(たすく)は「共通法」の策定にあたり在日コリアンの選挙権について質問し、法制局長の有松英義から「内地在留の朝鮮人(在日コリアン)に選挙権を認めるかどうかは現場の判断による」という回答を引き出している。そして、こうした貴族院での議論をふまえ、衆議院でも在日コリアンの参政権問題が議論され、内地戸籍に入ったコリアンに例外を設ける可能性を保留しつつ、参政権について「日本人と同一の待遇」を与えるという結論に達したというのである³⁾。

しかし、こうした「(内外地) 共通法」案に不安を感じた当時の内務省地方局長は、2018年2月、植民地者の公民権を否認し、市町村など地方自治体での参政権(地方参政権)についてはこれを打ち消す方針を示した⁴⁾。

このように1920年の総選挙を控え、選挙執行上の問題点として浮上した在日コリアン、台湾人などの植民地出身者に選挙権を認めるかどうかの問題については、内務省地方局長から地方選挙では認められないという見解が飛び出すなど、政府内でも対応に混乱がみられた。しかし、いくつかの地方自治体では植民地出身者がすでに選挙に参加しているという報告もあり、ついに1920年3月、内務省内の地方長官会議で「帝国臣民男子で、納税額などの選挙人要件」を満たすなら、内地に居住する植民地出身者にも衆議院議員選挙権のみならず、市町村会議員選挙への参加が正式に認められることになった⁵⁾。

2. 日本統治下での植民地出身者への参政権付与の役割

では、日本統治下で植民地出身者に付与された参政権は、支配者の日本政府、被支配者の植民地出身者にとって、どのような役割を果たしたのだろうか。

2) 松田利彦『戦前期の在日朝鮮人と参政権』明石書店、14～15頁

3) 同上書、16～19頁

4) 同上書、20～21頁

5) 同上書、24頁。ちなみに田中宏は「普通選挙法が実施される1925年までは、納税要件が在日朝鮮人を排除しており、在日朝鮮人有権者が初めて現れたのは普通選挙法施行以降のことだ」(田中宏「日本の植民地支配下における国籍関係の経緯～台湾・朝鮮に関する賛成権と兵役義務をめぐって」『愛知県立大学外国語学部紀要』第9号、1974年、70頁)と述べているが、1921年の衆議院議会で国会答弁で法制局長官が「朝鮮人が選挙人名簿に載せられて、選挙権を行った例がある」と答弁しているように、1920年選挙で少数の在日コリアンが選挙権を行使したという記録もある(松田、同上書、22頁)。

日本統治時代の植民地出身者への参政権付与は、一部の親日派に恩恵を与えただけで、ほとんど意味がないと、当時の参政権を批判的にとらえる研究者も少なくない。例えば、国際法学者の金東勲は「当時の当選者のほとんどは植民地支配に協力した者であった」⁶⁾という理由で植民地支配下における在日コリアンへの参政権付与の意義について疑問を投げかけている。しかし、当時の植民地出身の議員の中には「朝鮮系の『日本人』として、日本国内での平等を獲得する」⁷⁾ことを目標に掲げ、議員活動を展開した者もいた。そして、そうした彼らの政治運動に期待する植民地出身の有権者もいた。

日本統治下でより多くの在日コリアンに参政権が享受されたのは、1925年5月の衆議院選挙法の全面改正以降のことである。選挙法の改正で厳しい納税要件が撤廃され、帝国臣民たる年齢25歳以上の男子は、衆議院議員の選挙権を有することになった。さらに1926年6月、府県制、市政、町村制が改正され、府県議会議員選挙、市町村議会議員選挙から成る地方議会選挙でも納税要件を廃止して、男子普通選挙制が実施され、より多くの植民地出身者が地方選挙に参加することになった。ただ、地方選挙権を行使するためには、毎年9月15日までの半年間、その市町村に住所を有することが条件になっていた。移動の多かった植民地出身者はこの条件を満たせない者も多く、当初は選挙権を行使したものは限られていたが、被選挙権も与えられていたため、やがて衆議院選挙や地方議会選挙に立候補する在日コリアンも現れるようになった。1929年の堺市議会選挙に紡績工場の監督だった黄承元が立候補したのを皮切りに、在日コリアンの立候補者が続出し、1943年までの15年間に日本の各選挙に立候補した在日コリアンの総数は383名にのぼった。内当選者は96名、落選者は287名であった⁸⁾。

当選者の中には、日本社会の中での植民地出身者に行われてきた民族差別を解消したいと奮闘している地方議員もいた。地方議会選挙に出馬したコリアンの候補者には、「内鮮融和」を叫ぶ「親日派」もいたが、選挙公約に民族差別の撤廃を掲げる者もいた。ただ当時の植民地出身の候補者が、民族差別を撤廃するためには、日本人有権者の支持をえなければならず、選挙運動の一環として「内鮮融和」のスローガンを掲げた者もいたようである。

実際、多くの朝鮮半島出身の議員にとって、「内鮮融和」思想と「民族差別の撤廃」は矛盾するものではなかった。1932年5月、尼崎市議会に当選した朝鮮半島出身の朴炳仁は、日本に協力する「内鮮融和」を掲げながらも、民族差別の撤廃につくした地方議員の一人である。梁泰昊の先行研究によれば、1933年12月、尼崎市議会で「市営住宅に朝鮮人が居住するため土地の発展が阻害された」という民族発言に朴は激しく抗議し、差別発言をした佐川議員に辞職を要求したという⁹⁾。

6) 金東勲『外国籍住民の参政権』明石書店、1994年、43頁

7) 小熊英二、前掲論文、32頁

8) 松田、前掲書、81頁

9) 梁泰昊、前掲論文、74頁

こうした朝鮮人を侮蔑する民族差別発言は、「内鮮融和」思想に悪影響を及ぼすというのである。朴炳仁議員は上京し、当時衆議院議員であった朴春琴代議士を通じ、内務大臣などを訪問し、在留コリアンの居住権をめぐる問題について陳情を行っている¹⁰⁾。

1934年、京阪神を直撃した室戸台風でバラックに住んでいた多くの在日コリアンが被災し避難したが、避難先でも日本人住民から立ち退きを要求されるなど、在日コリアンの住宅問題は深刻で、朴炳仁議員はそうした在日コリアンの住宅問題の解決に奔走した。1937年9月、尼崎市を襲った高潮で在日コリアンの部落150戸が浸水したときも、朴炳仁は市議会に高潮対策を要求し、河川埋め立ての改善策を要求するなど、在日コリアン住民の生活改善に大きな役割を果たした¹¹⁾。こうした朴炳仁議員の市政活動を振り返るだけでも、戦前期においては、植民地出身者の声が地方政治に反映されていたことがわかる。

もちろん、その反対の事例も聞かれる。在日コリアンの支持を得て衆議院議員に当選した朴春琴は、在日コリアンからの陳情には冷淡だったという説もある。朴春琴議員が都市環境整備で深川周辺の朝鮮人バラックの立ち退きに強硬な対応をしていた当局の動きを止めてほしいと、陳情に訪れた在日コリアン住民を「東京の都市整備のため、立ち退くべき」と言って追い返したというエピソードを、ノンフィクション作家の金賛汀は紹介している¹²⁾。しかしながら、こうしたエピソードから、在日コリアンが選挙で在日の代表を国会に送り込み、彼らのために働いてくれることを期待していたことがわかる。もちろん数の少ない在日コリアンが自分たちの力で、国会や市町村議会に代表を送りこむことは困難であったとしても、彼らが参政権を「民族差別」撤廃の一つの手段と考えていたことは間違いない。

3. 戦後における（講和条約締結を前後する）植民地出身者の地方参政権停止の経緯

1945年8月、日本は敗戦し、朝鮮は日本の植民地支配から解放されることになった。在日コリアンの多くは帰国に向け動き始めるが、さまざまな事情で帰国できない人もいた。このような状況下で日本にとどまった在日コリアンの処遇問題が浮上することになり、当然、戦前期に在日コリアンに付与されていた参政権も処遇問題の争点になった。米国の占領下でGHQは日本の民主化を迫り、戦後の選挙法の改正は婦人への参政権の付与を中心にした民意の拡大を通じた民主主義の構築がテーマに行われることになった。幣原喜重郎内閣は、選挙法の抜本的な改革に取り組み、婦人参政権の付与、選挙人年齢の引き下げ、大選挙区制の採用など、新選挙法の骨格を示した¹³⁾。

10) 同上論文, 75頁

11) 同上論文, 77頁

12) 金賛汀『韓国併合百年と在日』新潮選書, 2010年, 103~104頁

13) 松田利彦, 前掲書, 119頁

こうした選挙法の改正過程で臨時閣議に提出された内務省の原案は「内地在住の植民地出身者（コリアンおよび台湾人）も選挙権、被選挙権を有する」¹⁴⁾ というもので、当時の政府の認識は「内地在住の朝鮮人、台湾人の選挙権は、これらの人々は国籍をこちらに有してをり、帰国するにしてもさう早急には完了せず、また内地に永住の希望をもっている者も多数あるので、その選挙権は従来通り認めてゐて差し支えない」¹⁵⁾ というものだった。この時点では、政府は明らかに日本に残った植民地出身者に参政権を付与する腹積りであった。

ところが、そのわずか1カ月後の45年11月22日に発表された「選挙法改正案」では「戸籍法の適用を受けざる者の選挙権及び被選挙権は、当分の内之を停止す」という「付則」がつけられた。この「付則」により、在日コリアンなどの植民地出身者の参政権は停止されてしまう。

在日コリアンをはじめとする旧植民地出新者への参政権付与が停止された理由について、選挙法の改正を主導した堀切善次郎内務大臣は45年12月の衆議院議会で次のように説明している。

「ポツダム宣言の受諾により、朝鮮および台湾は早晚帝国の領土より離脱することになり、その結果、朝鮮人および台湾人は、原則として帝国の国籍を喪失することに相成るものと存ぜられますので、是等の者を依然帝国臣民として選挙に産興せしめることは適当と認められないように存ぜられるのであります」¹⁶⁾。

また堀切内務大臣は、旧植民地出身者の参政権が「禁止」ではなく「停止」された経緯について次のように説明した。

「尤も講和条約の締結までは、（旧植民地出身者も）尚帝国の国籍を保有して居る者と考えられますので、今日直ちに選挙権及び被選挙権の享有を禁止することは適当と認めがたく、選挙権及び被選挙権を有するが、其の国籍が国際法上確定するまで、当分の内之を停止する取扱いと致した次第であります」¹⁷⁾。

こうした内務大臣の説明から、どのようなことがわかるのだろうか。まず、植民地出身者の参政権が、彼らが正式に日本国籍を失う（日本国籍を剥奪される）以前から「禁止」されてしまったことである。旧植民地出身者が正式に日本国籍を喪失するのは1951年9月、「講和条約の発効にともなう朝鮮人・台湾人に関する国籍及び戸籍事務の処理」通達が出されてからであり、それまで在日コリアンなどの旧植民地出身者は日本国籍を保有していた。形式的にも日本国籍を保有していた旧植民地出身者の参政権を「禁止」するわけにはいかず、日本政府は苦肉の策として、旧植民地出身者が日本国籍を喪失するまでの間、彼らの参政権を「当分の間、停

14) 『朝日新聞』1945年10月21日

15) 『朝日新聞』1945年10月14日

16) 1945年年12月2日、衆議院議員本会議議事録。

17) 松田利彦、前掲書、123頁

止する」ことにしたという訳である。

次に日本政府が旧植民地出身者に国籍選択権を与えない前提で、すなわち彼らが日本国籍を失うという前提で参政権を剥奪してしまったことがわかる。当時、旧植民地出身者の中には、日本に生活基盤を持つ者も多く、さまざまな事情から帰国できなかつた者も多かつた。戦後、フランスが旧植民地出身のアルジェリア人の重国籍を認め、植民地解放後も彼らの参政権をも認めたように、特別立法措置を講じることはできなかつたのか、旧植民地出身者への対応に疑問が残るところである。その後、日本政府は平和条約の締結に伴う51年通達で、在日コリアンに国籍選択権を与えず、一方的に日本国籍を剥奪し、国籍条項をともなう戦後補償や社会保障の対象から除外してきた。この時点から、日本国憲法が謳う「国民としての権利」は、在日コリアンにとって「非国民ゆえの権利の制限」に変わったのである。

4. 戦後、旧植民地出身者が地方参政権回復を求めた運動

では、戦後、在日コリアンは奪われた参政権問題に対し、どのような対応をとってきたのだろうか。北朝鮮サイドから戦後の在日コリアンの人権運動を主導してきた朝連は、旧植民地出身者の参政権を禁止した普通選挙法の改正直後から約10年間、在日コリアンの生活権の確保の立場から、在日コリアンへ参政権を求める運動を展開した。しかし、1955年の路線転換で誕生した朝鮮総連は一転して、「内政不干涉」の原則を掲げ、組織としての参政権運動から撤退することになった。

一方、韓国側サイドから在日コリアンの人権運動を展開してきた在日本居留民団（民団）は、長い沈黙期を経て、1987年「第六次在日韓国人の権益に関する要望書」を発表し、「納税の義務を果たしている者の当然の権利」として、地方参政権を日本政府に求める声明をだした。その後、在日コリアンの在野の人権団体からも、地方参政権を求める声がかかるようになった。民闘連（民族差別と闘う連絡協議会）は、1987年1月、「定住外国人に関する基本法」の制定を要望するにあたり、参政権の必要性を強調し、同年12月、その趣旨を盛り込んだ「旧植民地出身に関する戦後補償及び人権保障法」を発表した。

90年代に入ると法廷で在日コリアンの地方参政権を求める者もあらわれるようになった。1990年9月、金正圭氏など9名は、公職選挙法に基づく選挙人名簿に登録されていないことを不服として、大阪市など三市の選挙管理委員会に異議申し立ての裁判を起こした。起訴内容は、「日本国民たる年齢20歳以上の者で引き続き3カ月市町村の区域内に住所を有する者は、別の法律の定めるところにより、その属する地方公共団体の議会および長の選挙権を有する」ことを定めた地方自治法第18条や公職選挙法第9条2項は、地方公共団体の住民の選挙権を保証した憲法第93条第2項「地方公共団体の長、その議会の議員および法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」に違反していると

いうものであった。金氏等がこの裁判で問うたのは、地方自治法第10項に定めた住民の概念規定である。この法律には、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村およびこれを包括する都道府県の住民とする」と記されており、この解釈にたてば、外国籍であっても、「当該市町村の杭域内に住所を有する者」は地方公共団体の住民ということになり、彼らもまた憲法93条が保障する地方参政権を有するという主張である。

その後も在日コリアンの地方参政権を求める法廷闘争は日本各地で活発化した。1991年5月には、福井県在住の在日コリアン1世・2世が地方参政権を求める訴訟を行い、95年4月には、大阪府に住む在日コリアン118名が、定住外国人の地方参政権を認めない現行の公職選挙法及び地方自治法は法の下での平等を保障した憲法に違反するとし、国を相手取って立法措置をしなかった違憲確認と一人当たり10万円の損害賠償を求める訴えを大阪地裁におこした。

彼らがこうした裁判をおこした背景には、すでに述べたように日本の植民地統治下で旧植民地出身の在日コリアンが参政権を有していたという歴史的経緯がある。当時、地方議会では、地方選挙を通じて多くの在日コリアンが地方政治に参加してきた。しかしながら、戦後まもなく、1945年12月に選挙法が改正されたとき、戸籍条項が導入され、旧植民地出身者の参政権は停止されてしまう。「戸籍法の適用を受けない者の選挙権は当分の間、これを停止する」と定められたのである。以後、「戸籍条項」は公職選挙法にも導入され、在日コリアンなどの植民地出身者は一切の選挙権、被選挙権を失ってしまう。こうした歴史的経緯からわかることは、植民地出身の在日コリアンは日本国籍を有していた段階で、参政権を奪われたのである。その後、52年の平和条約の発効時に、GHQの民事局長通達によって、在日コリアンは日本国籍を剥奪され、さまざまな法律に国籍条項がつけられるようになり、参政権だけでなく、戦後補償、社会保障などの制度から排除されることになってしまう。在日コリアンによる地方参政権訴訟は、こうした意味で旧植民地出身者の参政権を剥奪した日本の「戦後責任」を問うものでもあった¹⁸⁾。

1995年最高裁判決と各政党の対応

1995年2月、金正圭氏等が地方参政権を求めた裁判で、最高裁は憲法93条の規定について「憲法が権利として外国人に選挙権を保障しているとはいえない」と述べる一方、傍論ながら「地方自治のあるべき姿からみると、永住しているなど、地方自治体と密接な関係のある在日

18) 当時、この裁判を担当した丹羽雅雄弁護士は次のように証言している。

「定住コリアンに対する社的権利が侵害されて差別が温存されてきたのは、戦後50年以上に及ぶ立法上の不作為からもたらされている。何度も旧植民地出身者に地方参政権を付与する立法措置を施す機会があったにもかかわらず、日本政府はそれを怠った」（2005年4月、丹羽雅雄弁護士への電話インタビュー）。つまり、在日コリアンが日本に定住するようになった歴史的経緯を考慮すれば、在日コリアンに地方参政権が保障されないのは、「戦後責任」の未処理であるというわけである。

外国人の場合は、その意思を地方行政に反映させるために、法律によって首長や議員の選挙権を与える措置を講じることは、憲法上、禁止されていない（憲法は、国内永住者など日本と密接な関係を持つ外国人に、法律で地方選挙の選挙権を与えることを禁じていない）¹⁹⁾ という初めての憲法判断を下した。この判決は、参政権を「国民固有の権利」に限定してきた憲法解釈の限界性を認識したうえで、憲法が定めた「住民自治」の原則も尊重されねばならないという観点から、「地方公共団体と密接な関係をもつ」外国籍住民に地方参政権を与えるかどうか（その法律をつくるかどうか）の判断は国会での議論に委ねられるとした。参政権を国民固有の権利とした憲法解釈と住民自治の原則を規定する憲法の矛盾に折り合いをつけようとする苦肉の策として、外国籍住民への地方参政権を与えるかどうかの議論を国会に委ねようというのである。この判決後、旧植民地出身者を含む永住外国人の参政権論争の舞台は、法廷から国会に移ることになった。

ちなみに在日コリアンへの地方参政権付与の是非を審議した1997年5月の大阪地裁では、さらに踏み込んだ判決がくだされている。

「憲法15条が保障する選挙権は、日本国民を対象としており、定住外国人に選挙権や被選挙権を保障するものではない。朝鮮、台湾出身者や、その子孫が日本に定住するに至った経緯や、その他の特殊性に考慮して、地方参政権を付与する立法措置を講じるか否かは立法機関の広範な裁量に委ねられた、高度な政治的判断に属する」

法律によって旧植民地出身者に参政権を与えることは、憲法は禁止するものではないが、特殊な歴史的経緯を有する旧植民地出身者に地方参政権を付与するかどうかは、国会の判断であり、司法はこの問題にこれ以上介入できない。これが、外国人の参政権問題に司法がたどり着いた結論であった。この裁判で興味深いのは、地方参政権付与の対象を在日コリアンなどの旧植民地出身者に限定して問題提起し、国会に立法化を促していることである。

外国人の地方参政権をめぐる各政党間の論争

95年最高裁判決を受けて、当時の自民党、社会党、さきがけの連立与党三党が政治改革協議会を結成し、永住外国人に地方参政権を与えるかどうかをテーマに議論を続けたことがある。この協議で、自民党は永住外国人に地方参政権を付与する前提として「相互主義」の原則をふりかざした。「相手国がその国に在住する日本人に参政権を認めないなら、日本も相手国の国籍を有する外国人に参政権を認めない」という考え方である。これに対し社会党は、永住外国人の多数を占める在日コリアンの歴史的経緯を考慮すれば、この問題に相互主義の原則を持ち込むのは妥当でないと反論した。さきがけも、厳密な意味で「相互主義」の原則をとっているのは、スペインやポルトガルなどごく一部の国だけで、「相互主義」の原則は世界の主要な潮流

19) 『朝日新聞』1995年3月1日

ではないと自民党に反論し、永住外国人の地方参政権付与に前向き態度を示した。

こうした永住外国人の地方参政権付与をめぐる三党協議は95年3月から10月まで続いたが、永住外国人の参政権付与に前向きな社会・さきがけと、付与に慎重な自民の隔たりは縮まらず、三党間の合意をみることなく、そのまま協議は立ち消えになった。

消えかかった外国人への地方参政権の議論を再燃させたのは、韓国の金大中大統領の訪日だった。1999年10月に金大大統領が訪日したとき、彼は国会演説で、「在日コリアンが日本社会で立派な構成員になれるように、地方参政権などの制度的条件が改善される」ことを要望した。

金大中大統領の意向をうけ、民主党と公明党の中で、定住外国人に地方参政権を与えるための法案を提出しようとする活動が再開されるようになった。公明党の冬柴鉄三議員と民主党の中野寛成議員が中心に法案がつくられ、一時、両党から次のような法案が示された。

①定住外国人のうち、選挙人名簿に登録を申請したものだけ選挙権を与える。

②当面は被選挙権を除外し、定住外国人に被選挙権を与えるかどうかは、将来の議論に委ねる。

一時、自民党の執行部は、連立を組んでいた公明党の法案に理解を示していた。そして1999年10月、自民党、自由党、公明党からなる与党三党は、定住外国人に地方参政権を認める法律を成立させることに合意した。ところが、一部自民党のタカ派の議員が党議拘束をはずして自主投票をしようという党執行部の意向に反発し、立法化は見送られることになった。

それからほぼ10年後、2009年に政権交代を実現した民主党は、マニフェストに永住外国人への地方参政権付与を盛り込んで、法制化に取り組んだ。民主党への在日コリアンの期待も高まった。この頃、朝日新聞の世論調査では、永住外国人に地方参政権を付与することについて、賛成が60%、反対は29%だった（『朝日新聞』2010年1月19日：ちなみに『毎日新聞』2009年11月24日では、賛成は59%、反対は31%）。新聞社が実施した国会議員に対するアンケート調査でも、国会議員全体の53%が賛成、反対はわずかに23%だった²⁰⁾。永住外国人に地方参政権付与に向け、間違いなく世論の風も吹いている時期でもあった。

2009年11月6日、民主党の山岡健次・国会対策委員長は、永住外国人に地方参政権を付与する法案を国会に提出する意向を示し、翌年（2010年）1月11日、鳩山首相は民主党首脳会議の場で、永住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」と述べ、1月13日の通常国会に政府として提出する方針を示した。

当時の民主党が準備していた法案の中身は「在日韓国人等『特別永住者』のみならず、日本に10年以上住み、法相に「永住者」の資格を認められた外国籍住民に、地方自治体の首長や議員の投票に参加する選挙権を付与する」²¹⁾ というものだった。

しかしながら、永住外国人への地方参政権付与法案は再び見送られることになった。連立を

20) 『朝日新聞』2009年9月1日

21) 選挙権を与える対象は「日本と外交関係のある国の国籍を有する者」や、これに準ずる地域の出身者に限定

組む国民新党が強く反対し、法案提出が困難になったという。しかし、わずか5名しかいなかった国民新党の力で、民主党執行部の決定を覆せたとは思えない。実は、反対の声は国民新党だけではなく、与党民主党内部からも噴出していた。当時財務副大臣を務めていた野田佳彦（後の総理）は民主党の会合で、「(永住外国人が) 参政権がほしいのだったら、帰化すればよい」²²⁾と述べるなど、民主党内の保守派の議員の中には外国人への地方参政権付与に強いアレルギーを示す者が多かった。

外国人の地方参政権の法制化に反対した議員の意見には、先に紹介した①帰化すればよい、②「相互主義」の問題に加え、③「公務員を選定し、およびこれを罷免するとは国民固有の権利である」ことを定めた憲法15条第1項に違反するなど、さまざまな反対論があるが²³⁾、外国人への参政権付与をめぐる議論の過程で、在日コリアンが求めた植民地出身者の参政権の回復問題が議論されることはほとんどなかった。在日コリアンなどの旧植民地出身者への地方参政権回復問題がここまで迷走することになったのは、定住外国人への参政権問題に議論が発展したことで、旧植民地出身者に対する戦後処理問題としての参政権回復問題が議論されなくなってしまったためである。

慰安婦問題や徴用工問題など日韓の歴史問題をめぐって日韓関係が悪化している現在、定住外国人への地方参政権付与の問題は国会で議論の対象ではなくなってしまったが、在日コリアンなど旧植民地出身者の参政権回復問題は、日本の過去の清算と植民地出身者の住民としての権利を回復する上で重要なテーマである。国会での再審議が望まれる。

むすび

日本憲法や地方自治法は、人権保障と民主主義を実現するために、地域住民が地方政治に参加する権利を認めてきた（憲法92条）。しかしながら、戦後の日本では、国政のみならず、地方政治に参加する権利も日本籍住民に限定されてきたため、日本で暮らす外国籍住民の声は地方政治に反映されない状況が続いてきた。本書で述べた在日コリアンをめぐる諸問題については、かなり改善された部分もあるが、高齢者や障害者の無年金問題やヘイトスピーチなど依然として在日コリアンに対する民族差別は深刻である。こうした課題が改善されないのは、在日コリアンに選挙権がないため、在日コリアンの声が政治に反映されないためである。

22) 『朝日新聞』2010年1月31日

23) ③については「地方自治体と密接な関係のある外国籍住民に参政権を認めることを憲法は禁じていない」という最高裁判決で再検討する余地が生まれた訳であり、②の「相互主義」についても、2005年に韓国が公職選挙法の改正で永住資格をもつ19歳以上の外国籍住民に地方参政権を認めたことで、少なくとも韓国との間の「相互主義」の問題は解消され、在日コリアンに参政権を付与できない障壁は崩れたと考えられる。

同じ地方自治体の構成員であるにも関わらず、地方参政権が日本籍住民だけに認められ、外国籍住民に認められないのはおかしい。

こんな問題意識から、1990年代に入り、永住外国人の地方参政権を求める運動が展開されてきたが、外国人の政治参加に対する日本の保守勢力の反発は強く、今日まで永住外国人に対する地方参政権法案は未だ実現するに至っていない。

外国籍住民に地方参政権を付与することも、その対象を永住外国人に拡大することにも著者は賛成である。しかし、考察してきたような歴史的経緯をもって戦前から日本に滞在する植民地出身者と、戦後日本にやってきた新渡日の外国人を「外国籍」という枠組みで一括りにし、参政権問題を議論するのは無理がある。そもそも植民地出身者の国籍や参政権をめぐる歴史的背景を考慮することなく、在日コリアンの参政権「回復」問題と永住外国人の参政権付与問題が同じ土俵で議論されてきたことが、問題をこじらせてきたように思われる。植民地出身者である在日コリアンの地方参政権「回復」問題と新渡日の永住外国人への地方参政権「付与」問題はまったく別次元の問題であり、切り離して議論する必要がある。

かつて民主党の中心メンバーだった小沢一郎は、在日コリアンに地方参政権を付与すべき理由として次のように述べたことがある（小沢一郎、ウェブサイト、2009年9月）

「韓国併合によって、在日コリアンが強制的に日本人にされ、日本が戦争に敗れるまで、（在日コリアンは）大日本帝国の臣民であった。英国が植民地支配をした英連邦出身の永住取得者については投票権のみならず立候補する権利まで与えていることを考えると、日本がかつて大日本帝国の臣民であった在日コリアンとその子孫にも地方参政権を与えるのは当然である」

小沢一郎代議士が指摘するように、在日コリアンは戦前の植民地支配下で強制的に日本人にされ、戦後は一転して強制的に参政権と日本国籍を剥奪され、戦後補償や社会保障の制度から排除されてきた。戦後、こうした歴史的背景をもつ旧植民地出身者の地方参政権回復問題について戦後十分に整理・議論されないまま、在日コリアンの参政権運動は永住外国人への地方参政権付与運動に巻き込まれ、日本の各政党間で永住外国人の地方参政権付与問題として議論されてきた。しかし、迷走化する永住「外国人」への地方参政権付与問題解決の第一歩は、まずこうした旧植民地出身者に対する過去の清算から始まるのではないか。重国籍の容認²⁴⁾など、旧植民地出身者の歴史的経緯を踏まえた各政党の真摯な対応が望まれる。

24) ちなみに、戦前期日本から南米に渡り、戦後になってから日本に戻り日本に定住している日系人の2世・3世には、日本政府が「重国籍」を黙認するかたちで、彼らの参政権が認められてきた。1991年の入管法改正で、ブラジル・ペルーなどから日本にやってきた日系人3世までに3か月以上の就労が可能な在留資格が付与され、本国と日本の重国籍をもつ日系2世・3世に参政権も付与されたためである。ちなみに、ペルーの元大統領のアルベルト・ケンヤ・フジモリ・イノモト氏は2000年ペルーから日本に亡命し、2007年には日本新党から「片岡謙也」の日本名で参議院選挙に出馬し落選したことがある。

(参考文献)

- ・岩村登志夫『在日朝鮮人と日本労働者階級』校倉書房, 1972年
- ・小関彰一「帝国臣民から外国人へ」『世界』2010年10月号
- ・江橋崇・裴重度「外国人の参政権：前提は何か」『世界』1994年6月号
- ・金賛汀『韓国併合百年と「在日」』新潮選書, 2010年
- ・金敬得『在日コリアンのアイデンティティと法的地位』明石書店, 1995年
- ・金英達『在日朝鮮人の歴史』明石書店, 2003年
- ・金東勲『外国籍住民の参政権』明石書店, 1994年
- ・近藤敦「外国人の地方参政権について」『外国人参政権』韓国・天皇制問題情報センター, 2010年
- ・松田利彦「衆議院選挙と朴春琴」『ホルモン文化』3号, 新幹社, 1992年
- ・松田利彦「衆議院選挙と朴春琴」『ホルモン文化』3号, 新幹社, 1992年
- ・松田利彦『戦前期の在日朝鮮人と参政権』明石書店, 1995年
- ・小熊英二「朝鮮生まれの日本人～朝鮮人衆議院議員・朴春琴」『コリアンマイノリティ研究』第1号, 1998年
- ・小熊英二『日本人の境界』新曜社, 1998年
- ・金英達『在日朝鮮人の歴史』明石書店, 2003年
- ・金賛汀『韓国併合百年と在日』新潮選書, 2010年
- ・金東勲『外国籍住民の参政権』明石書店, 1994年
- ・田中宏「日本の植民地支配下における国籍関係の経緯～台湾・朝鮮に関する参政権と兵役義務をめぐって」『愛知県立大学外国語学部紀要』第9号, 1974年
- ・田中宏「特別永住外国人の国籍取得問題」『法律時報』2001年10月号
- ・梁泰昊「尼崎市市会議員～朴炳仁のこと」『ほるもん文化』3号, 新幹社, 1992年
- ・李英和「なぜ外国人参政権か」『世界』1993年4月号
- ・李英和『在日韓国・朝鮮人』明石書店, 1993年
- ・李英和「戦後50年, 参政権喪失の50年」『現代思想』23号, 1995年
- ・Sonia Ryang etc, *Koreans in Japan: Critical voices from the Margin*, Routledge Studies in Asians Transformations, Edited by Mark Selden, Binghamton and Cornell University, 2000
- ・Tessa Morris-Suzuki, *Borderline Japan: Foreigner and Frontier Controls in the Postwar Era*, London: Cambridge University Press, 2010