

日本の国際化と外国人の参政権

木 幡 洋 子

はじめに

1. 日本における外国人の現状と外国人概念
2. 国際人権レジームと外国人の参政権
3. 外国人の参政権をめぐる判例と法案

おわりに

はじめに

近代国家の誕生に伴い、国民は国の重要な要素であり主体的な存在へと変化していった。それは国民同士の共同体意識を高めると同時に、反面において、国民以外の異質なものを領土から排除する国籍という概念の普及も伴ったものであった。近代的な国籍概念はフランスのナポレオン法典の制定を機として成立しているが、これは、フランス革命による市民の立法権への参政の前提条件としてフランス人であることが求められたからであった¹⁾。そして、こうした国と国民の密接なつながりから、人権は国籍国が国民に対して保障するものだと考えられ、また、その際の国民とは国籍保有者のことであった。

もっとも、こうした、近代国家の成立に伴い成立した国と国民との一体性とその裏腹としての外国人に対する排斥的な考え方は、第二次世界大戦後に大きく変わっていくことになった。世界人権宣言を初めとした国際的な人権規範は内外人への平等な人権保障を求め、経済のグローバル化に伴う移民の増加は、居住国に生活基盤を築いて定住する外国人の増加をもたらしていった²⁾。その結果、居住国における外国人の人権保障のあり方が、人権の国際化³⁾あるいは国際人権レジーム⁴⁾として問われるようになっていったのである。

日本においても、1979年の国際人権規約と1981年の難民の地位に関する条約（難民条約）を批准したことに伴い、外国人の人権に対する実務的な扱いが変わらざる

をえなくなっていく。もっとも、外国人に対する排斥的な意識は変わることなく、排斥的な政策をとり続けてきた⁵⁾ことも事実である。とりわけ、参政権と公務就任権に関しては、ナショナリズム的な排外主義が俗論を支配し、近時においても、信頼より敵視することを前提にした主張が耳目によく届く。

本稿は、こうした俗論を日本社会の歴史的発展の途上における日本の苦悩の表れと捉えつつも、日本の国際的地位は、憲法前文に謳われている「名誉あるもの」となるべきだということを前提としている。そのうえで、日本がとるべき外国人の参政権保障はどのように理論的に整理されるべきかを、国際的人権規範の流れの中で考察し、ひとつの考え方を提示している。

論文の構成は、まず日本における外国人の現状を把握し、そのうえで外国人の人権に対する国際的動向を概観し、日本の司法と国会がそれらをどのように理解しているかを整理し、これらを踏まえ、日本がとるべき方向性を考察したものととなっている。

1. 日本における外国人の現状と外国人概念

1950年には1万8000人であった外国人入国者数は1978年には100万人を突破し、2007年には過去最高の915万人に達した。その後、世界的な不況のもとで、減少していき2008年には758万人になったものの、日本に滞在する外国人登録者数は増加を続け、図1に見られるように、2008年には221万人、全人口の1.74%になっている。全人口比では、1990年には0.87%であったことに比べ倍増していることになる。こうした外国人の増加は、外国人であっても国民と同様の生活実態を有する者の存在を可視的なものとし、国民と外国人の違いについて問いを投げかけるものとなっている。そこで、この節で

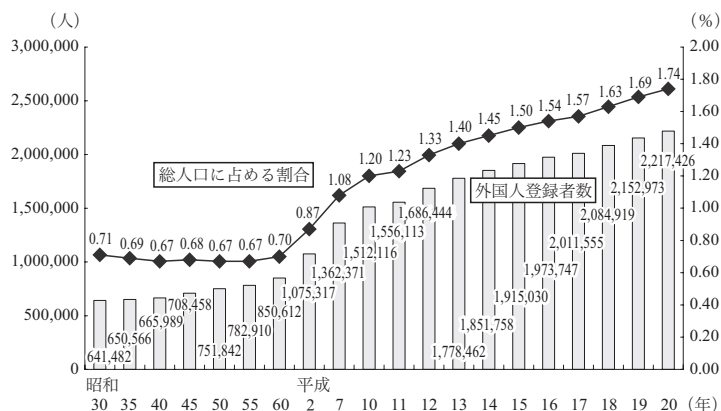


図1 外国人登録者数と総人口比推移

<http://www.moj.go.jp/content/000025855.pdf> より

は、外国人とは何か、また、外国人の中で日本国民と近似した存在があるかについて検討をする。

外国人と国籍

日本における外国人の法的な定義は、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）2条2項により「日本の国籍を有しない者」⁶⁾であり、他の国の国籍を持つ者と無国籍者が該当する。その他、外国人登録法2条では、日本国籍を有しない者のうち「仮上陸の許可、寄港地上陸の許可、通過上陸の許可、乗員上陸の許可、緊急上陸の許可及び遭難による上陸の許可を受けた者以外の者」という定義もあるが、一般的には国籍の有無によって定義されており、国籍の意義と密接に関係した概念が「外国人」である。

また、それは、憲法10条の日本国民概念と表裏をなした概念でもある。日本国民としての要件は国籍法に委ねられているが、それは、国籍を「国家を構成する人」としての資格として捉えているからだとされる⁷⁾。そのため、国民ではない外国人とは、「国の構成員としての地位を持たない人」だといえることができる。そして、外国人の法的地位は、国籍を持たない者であるための地位だということになる。では、人権保障に際して国民と外国人を分かつ機能を果たす国籍とは、そもそも何を意味しているのでしょうか。管見ながら、国籍に関する議論⁸⁾をもとに以下のような整理が可能であろう。

国籍については、憲法と国籍法との関係⁹⁾や人権享有主体性と国籍の関係¹⁰⁾などが論じられているが、ここでは、国と国民の関係を表すものとしての「国籍」が意味する内容に限定して整理を試みる。この意味での「国籍」には、三つの意味（定義と機能）が考えられる。第一には、近代以降、国籍は国と国民を結びつけるためのものであることから、国籍は国民統合のためのツールで

あり、国と国民との契約関係の前提となる関係を創出する、というものである。この意味での国籍は、ナショナリズムと連動して国に対する忠誠の契機となるものであり、国の統合と発展のために外国人に対して排他的な政策をとることを促すことになる。第二には、主権者という国の構成要素としての地位を与えるものとしての意味である。日本国あるいは日本社会の構成員であることを示す概念であり、国籍保持の有無によって国内における法的な地位が枠づけられる。そのため、権利主体性や出入国の自由が認められるための要件でもある。先の憲法10条の解釈は、この意味での国籍から国民を定義したものである。第三には、祖先への敬愛やその国の言語、文化、生活習慣、伝統などへの憧れを自身のルーツとして大切にするために国籍にこだわることもみられることから、個人あるいは集団としてのアイデンティティを形成するものとしての「国籍」である¹¹⁾。

上記の第一及び第二の意味における国籍を持たない外国人は、国の意思決定に参加することはできないため、外国人の国政への参政権は否定されることになる。第三の意味での国籍に関しては、自己のアイデンティティに対する思いゆえに日本国籍を持たないが、「日本で生まれ、日本式の生活を行ない、税金などの様々な社会的負担も日本国民と全く同一に負担し、完全に日本社会の構成員となっている」¹²⁾者も存在するため、こうした人々を、外国人として国民と区別することの是非が問われることになる。

外国人の分類

憲法は、国籍の有無によって国民と外国人を分類しているが、外国人であっても、生活実態が「日本社会の構成員」と変わらない外国人もみられる。日本の歴史的特異性によって在日韓国・朝鮮人（以下、在日）の多くが

こうした外国人になっていることと併せ、経済のグローバル化によって生み出されていった移民労働者にもこうした外国人がみられるようになっていく。

経済のグローバル化が進むにつれ労働者の移動が活発になり、その中には、出稼ぎではなく、外国で生活の基盤を築いていくとする者もみられるようになった。それに伴い、1989年の出入国管理及び難民認定法（以下入管法）の改正では、観光や留学などの一時滞在者、永住者とならび、定住者を在留資格を有する外国人として創設することとなった。定住者は、永住者と並び就労活動に制限がないが、日系に対しては三世にもこの資格が与えられることが明記され、以降、ブラジル、ペルーからの日系人の入国が増えている¹³⁾。

外国人であっても、就労に制限がない永住者、定住者という入管法上の分類とは別に、定住外国人という分類も広く用いられるようになり、今日では行政用語としても一般化している。定住外国人という用語の初出は1977年である¹⁴⁾が、指紋押捺が争われた東京地判昭和59年8月29日判決において、原告が「わが国に完全に定着し、社会的な生活関係が日本国民と実質的に差異のない定住外国人」という定義を示し、裁判所も「日本社会の構成員となっている」定住外国人という概念を認めている。そのため、現在、日本における「外国人」の形態は表1のようにまとめることができる¹⁵⁾。

定住外国人

定住外国人という概念が最初に提唱されたのは、在日

表1 外国人の分類

分類	定義/内容
一時滞在者	観光、留学、就労などのための短期滞在（入管法別表第一）。
永住者	素行に問題なく独立して生計を営むことができる者（入管法22条）であり、実務上、10年以上、特別な貢献がある場合は5年以上の滞在で許可されている。
定住者	難民条約該当の難民、日系二・三世など（入管法61条の2）であり、居住年数は要件ではない。
定住外国人	「日本社会に生活の基盤があって、社会的な生活関係が日本人と実質的に差異がなく、日本国籍をもたない外国人」（根拠条文なし）。

韓国・朝鮮人の人権擁護運動が高まった1970年代であり、在日の人々が参政権を要求するための概念としてであった。参政権要求運動は、1947年に在日朝鮮連盟によって始められたが、当時は国籍と参政権を不可分として考えることが通常であったため、強制連行の歴史に対する抗議として日本国籍取得を拒否することと参政権の論理的な整合性が困難であり、運動としては盛り上がりを見せることはなかった。けれども、1976年にスウェーデンが地方選挙への参政権を外国人に与えたことが、国籍とは無関係に参政権は保障され得るという国際的な認識を生みだしていき、こうした国際的な動きを背景に、再び、在日の参政権保障が「定住外国人」という概念のもとで主張されるようになった。そのため、当初は、在日の生活実態が日本に生活基盤を置いており、他の外国人とは異なることから「定住外国人」概念は提唱され、それは在日の人権保障のための概念であった。けれども、その後、韓国・朝鮮人以外の外国人労働者が増えてきたことを背景に、日本に生活基盤があり、社会的な生活関係が日本人と実質的に異なる外国人を総称するものとして用いられるようになっていくことになった。表2に掲げた数字をみても、在日と呼ばれる特別永住者¹⁶⁾より一般的な永住者が多くなってきており、また、日本人の配偶者として日本で生活している人も20万人を越えており、現在では、これらの人々の人権保障が問題であることを見て取ることができる。また、2009年には定住外国人施策推進室¹⁷⁾が内閣府に設置されたが、これは、世界不況のもとで職を失っていったブラジルからの日系人労働者対策を主眼目としたものであり、ここでは定住外国人は日系人を主として指している。

また、参政権要求のための概念として定住外国人概念が用いられ始めたため、特定の国による日本国の主権侵害が生じるのではないかという危惧がみられるが、表3にみられるように、定住者の多くが定住外国人となる場合であっても、その総数は120万人を下回り、現実には、日本の主権が脅かされる状況にあるとはいえない。さらに、「定住外国人」概念において重要な要素として、「日本社会の構成員となっている」ということがあり、日本を崩壊させ内部から侵略をすることを目論む場合は、そ

表2 外国人登録者内訳（2008年）

内訳年	総合計	永住者	定住者	特別永住者	永住者の配偶者	日本人の配偶者
2006年	2,084,919	394,477	268,836	443,044	12,897	260,955
2007年	2,159,973	439,757	268,604	430,229	15,365	256,980
2008年	2,217,426	492,056	258,498	420,305	17,839	245,497

平成21年版『出入国管理』（<http://www.moj.go.jp/content/000007326.pdf>）を基に作成

表3 国別永住者等総数（上段2008年・下段2009年）

	永住者 (a)	特別永住者 (b)	定住者 (c)	a + b + c
総数	492,056 533,472	420,305 409,565	258,498 221,771	1,170,859 1,164,808
韓国・朝鮮	53,106 58,171	416,309 405,571	8,722 8,622	478,137 472,364
中国（台湾含）	142,469 156,295	2,892 2,818	33,600 33,651	178,961 192,764
ブラジル	110,267 116,228	26 22	137,005 101,250	247,298 217,500
フィリピン	75,806 84,407	42 45	35,717 37,131	111,565 121,583
ペルー	29,976 31,711	5 4	18,969 16,695	48,950 48,410
米国	11,814 12,708	525 563	1,570 1,518	13,909 14,789
その他	68,618 73,952	506 542	22,915 22,904	92,039 97,398

http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html をもとに作成

表4 国別外国人登録者数推移

	1991年末 (A)	2009年末 (B)	B/A (比率)
総数	1,218,891	2,217,426	1.8
韓国・朝鮮	693,050	589,239	0.9
中国（台湾含）	171,071	655,377	3.8
ブラジル	119,333	312,582	2.6
フィリピン	61,837	210,617	3.4
ペルー	26,281	59,723	2.3
米国	42,498	52,683	1.2
その他	104,821	337,206	3.2

<http://www2.ttcn.ne.jp/~honkawa/1180.html> のデータをもとに作成

もそも「定住外国人」には該当しない。なお、ここで留意しなければならないことは、構成員概念は同化されることを意味するのではなく¹⁸⁾、共生社会の一員として、文化や伝統、生活習慣などにおいて互いに差異を認め合いつつ共存していく一員であるということである¹⁹⁾。多様な人々が共生することで、新しい日本社会が創り出され、共存共栄するという未来を見据えることができるからである。こうした見据え方は、人口問題を抱えている日本にとって、政策的にも重要なものといえる。

上述の共生の理念は、表4の国別外国人登録者数推移において、ブラジルやフィリピンからの流入の増加を始めとし多様な国からの流入が増えていることから、日本社会の秩序にとっても重要である。また、既に多くの外国人労働者が就労している現在、住民に占める外国人の割合が10%を超える自治体²⁰⁾もみられ、外国人住民の意思を反映しないで自治体を運営することが困難な状

況も存在している。

次節においては、こうした外国人の参政権の問題についての国際的な動向をみとめることにする。

2. 国際人権レジームと外国人の参政権

国際人権レジームとしての外国人の人権

第二次世界大戦後、人間の基本的な人権は国内の憲法による保障だけでは不十分だという反省に基づき、世界人権宣言や国際人権規約にみられる国際的保障の枠組みが提示された。それに伴い、「国籍を問わない内外人平等を基礎とする人間の権利保障」²¹⁾について論じるようになったことが、戦後の国際法の特色となった。

国連憲章の前文及び1条3項において、基本的な人権の尊重を目的とした国連は、第一回総会で宣言、規約、実施措置からなる人権章典の制定を決定し、その決定に基づいて、1948年には世界人権宣言が制定された。その2条1項では、すべての人に対する権利と自由の享有が宣言され、「国民的」事由による差別が禁止されている。その後、規約の制定が進められ、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下A規約）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下B規約）、そして市民的及び政治的権利に関する国際規約の議定書（以下議定書）の三つの条約が1966年に総会で採択された。採択から発効までには10年の時を要しており、人権の国際的合意の困難さを物語っている²²⁾。こうした困難を乗り越えて発効した人権規約は普遍的な人権として人権の国際水準を示し、人権が個別の国ごとの基準ではなく国際的な基準として守られるべきものであることが明示さ

れることになった。もっとも、こうした人権の国際水準を示した規約に対し、日本の姿勢は消極的なものであった。積極的な加入ではなく、ベトナム難民に対する対応などの後進的な人権への配慮を国際的に指摘され、国際的な圧力の下で1978年に両規約に署名し、翌年の1979年に批准している。また、個人通報制度を定めた議定書には今日に至るまで署名もしていない²³⁾。

条約の国内的効力については、憲法が優位するという考えと条約が優位するという考えがあるが、憲法が基本的人権保障のための基本法であることからすると、普遍的な国際人権のレジームとしての国際人権法は、憲法の人権規定を「補完・補強するもの」²⁴⁾だと考えることが妥当である。また、憲法98条2項の文言からも条約遵守義務を国は負うのであり、条約を批准する際に、留保や解釈宣言などの手法によって遵守の範囲を選択することができることから、批准した内容については、無条件に遵守義務が発生すると考えることが妥当であろう。

戦後の国際人権水準としてのA・B両規約においては、外国人の人権を国民と同様に保障すべきことが、内外人平等待遇の原則として以下のように明らかにされている²⁵⁾。

A規約2条2項：この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。

同条3項：開発途上にある国は、人権及び自国の経済の双方に十分な考慮を払い、この規約において

認められる経済的権利をどの程度まで外国人に保障するかを決定することができる。

B規約2条1項：この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する。

A規約2条2項には、権利主体が明記されていないが、3項と併せ読むことで、外国人が権利主体であることがわかる。また、B規約の下線部分では、明示的に外国人が権利主体であることが示されている。このため、日本は、人権規約に基づき、外国人に対する人権保障の義務を負うことになる。もっとも、表5にみるように、司法判断は、外国人の人権は認めるものの²⁶⁾、権利の性質によっては国民にのみ認められるものがあり、外国人に国民と同じ人権を保障しないことが直ちに人権規約に違反したことになる、というマクリーン判決を踏襲している。また、人権規約の具体的規範性についても認めず、規約の即時的効力や自力執行力も認めていない。

こうした解釈の背景には、A規約2条1項の「権利の完全な実現を漸進的に達成」という文言があり、ここから、A規約は即時的義務を定めたものではないという解釈がとられていた。これに対し、社会権規約委員会は、1991年に、規約には「漸進的に達成」する部分と即時的に義務が発生する部分があることを明らかにしており²⁷⁾、B規約と並んで人権に関する司法判断基準として

表5 国際人権規約と外国人の人権

年月日	事件名	要旨
1978(昭和53)年10月4日 最高裁大法廷判決	マクリーン訴訟(政治活動を理由とした在留期間更新拒否事件)	基本的人権の保障は、「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き」在留外国人にも及ぶ。
1984(昭和59)年8月29日 東京地裁判決	指紋押捺規定(外登法)違憲訴訟	マクリーン判決の援用により外国人の人権は肯定。但し、B規約26条には違反しない。
1989(平成元)年3月2日 最高裁第一小法廷判決	塩見第一訴訟	A規約は「個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない」。
1995(平成7)年6月19日 神戸地裁判決	留学生への神戸市医療扶助負担金返還訴訟(ゴドウィン訴訟)	傍論において人権規約の趣旨に言及。
1995(平成7)年9月27日 東京地裁判決	不法滞在者の国民健康保険被保険者証不交付処分取消請求事件	A規約違反を否定。
1996(平成8)年5月29日 東京地裁判決	不法残留者による生活保護申請却下処分等取消請求事件(宋訴訟)	A規約9条は政治的責任であるとして国内での直接の法的効力否定。
1997(平成9)年4月24日 第二審	宋訴訟二審	A規約9条の外国人への保障を求めた具体的規範性否定。国際人権(A・B)規約及び世界人権宣言は生活保護法の保護対象に不法残留者が含まれる根拠とならない。
2001(平成13)年9月25日 最高裁第三小法廷	宋訴訟三審	原審是認。

人権規約が機能すべきことが示されている。人権規約は、国際人権レジームとして日本にその適用と実効性を求めているものであり、条約違反の司法判断は躊躇すべきものではない。また、差別禁止については、日本の文化や伝統に立った合理的区別を認めるという立場から、普遍的な国際人権保障に対する日本の責任を果たすという立場へと立場を転換し、規約違反の基準を構築していくことが求められている²⁸⁾。

3. 外国人の参政権をめぐる判例と法案

外国人の参政権と判例

外国人の人権保障については、マクリーン事件²⁹⁾の昭和53年10月4日最高裁大法廷判決が「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべき」と判示している。この判決は、外国人の人権法理を示したものとして、その後の判決で先例として引用され、外国人の権利保障における線引きとしての「わが国の政治的意思決定又はその実施に影響を及ぼす活動」という区分は、今日においても踏襲されている。このため、国政選挙における参政権は外国人には保障されないことが当然のこととしていわれている³⁰⁾。

表6の主要判例を概観すると、1994年リ(李)参議院被選挙権大阪地裁判決においても、憲法15条の参政権は国民に保障されているものだと、外国人への保障は否定されている。本地裁判決では、定住外国人は他の外国人とは別に参政権が認められるべきだという主張が原告によって行われたが、これに対しても否定している³¹⁾。地方公共団体における選挙についても、最高裁平

成7年2月28日最高裁第三小法廷判決は、地方公共団体が国の「統治機構の不可欠の要素」とあるとして、憲法93条2項の「住民」は日本国民を意味すると判示している。もっとも、本判決においては、地域と密接な関係を持つ永住者等の外国人に、法律でその地方の選挙権を与えることは憲法上禁止されていないことが判示され、永住者等への地方参政権付与に対する立法裁量が認められている³²⁾。永住者等に定住外国人が含まれるかは明示されていないが、「地域と密接な関係を持つ」外国人としての分類であれば、定住外国人も含まれることになる。このため、通例10年以上の居住要件が求められる永住者だけではなく、3年以上³³⁾日本に滞在し定住傾向がある定住外国人にも選挙権は与えられるべきだということも主張されている。また、国際化社会において国籍を基礎とする国民主権原理が相対化を迫られているという指摘は、90年代にすでにみられる³⁴⁾。

なお、外国人に地方選挙権を与えることは立法裁量の問題である、という判例の立場に対し、学説は、民主主義の本質として治者と同一視される者に参政権は認められる、あるいは参政権は個人の幸福追求権の一つであるということを理由に、国政レベルにおいても外国人に参政権を認める余地があることを主張するものもみられる³⁵⁾。けれども、次節でみるように、国際人権レジームとしては時期尚早な主張として、現実の法規範としては現状では是認し難い。

国際人権と参政権

参政権に関する規定であるB規約25条は、次のように定められている。

B規約25条：すべての市民は、第2条に規定するい

表6 外国人の参政権関係判例

年月日	事件名	要旨
1993(平成5)年2月26日 最高裁第二小法廷	【国政選挙】 アラン参議院選挙権訴訟	日本の政治的意思決定に外国人は参加できない。
1994(平成6)年10月5日 福井地裁判決	イ(李鎮哲)地方選挙人名簿不登録違法確認 訴訟(一審)	納税者であることから直ちに外国人に選挙権が付与されない。 国際人権規約不適用。
1994(平成6)年12月9日 大阪地裁判決	【国政選挙】 リ(李英和)参議院被選挙権確認訴訟	国会議員の選挙権・被選挙権は国民にのみ保障。 B規約25条の選挙権保障は定住外国人に適用されない。
1995(平成7)年2月28日 最高裁第三小法廷	キム地方選挙権訴訟	外国人に選挙権はないが、地方自治においては立法政策として 選挙権を付与することは可能。
1995(平成7)年4月25日 最高裁第三小法廷	アラン地方選挙権訴訟	外国人は政治的意思決定に参加できない(マクリーン判決引用)。
1997(平成9)年5月28日 大阪地裁判決	洪定住外国人地方参政権訴訟(一審)	外国人には選挙権・被選挙権は保障されていない。 選挙権に関する措置は立法裁量の問題。
2000(平成12)年4月25日 最高裁第三小法廷判決	イ(李)地方選挙人名簿不登録違法確認訴訟 (三審)	選管は選挙人名簿登録権限を有さないため、不登録の違法確認 訴訟は不適法。
2000(平成12)年6月27日 最高裁第三小法廷判決	洪定住外国人地方参政権訴訟(三審)	地方選挙における選挙権・被選挙権を外国人に認めていないこ とは合憲。

かなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する。

(a) 直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加すること。

本規定の主体は「すべての市民 (every citizen)」であり、26条が主体を「すべての者 (all persons)」としていることの比較からも、公民としての国民を指すものと解釈される。批准当時の政府の解釈も同旨であり、国会において次のように答弁されている。

「B規約の25条で使われておる場合のシチズンというのは、国民という概念よりも少し狭いと申しますか、参政権というものを頭に置いて民主的社會の運営に参加する者、言いかえれば公民権を持っておる者というふうな観念でとらえておると思しますので、日本語では「市民」というふうに訳しております³⁶⁾

また、1985年に国連で採択された「存在する国の国民ではない個人の人権に関する宣言 (外国人の人権宣言)」においては、外国人の参政権は草案作成段階で議論にもなっていない。国という枠組みの存在を否定できないことを示しており、内外人の別を問わず分けへだてなく参政権が保障されることは、同じ地球上の人類として理想的なことではあるが、未だ人類はその域に達していないことが示されている。国という枠が消失するときには、地球上のどこにしようと政治的意思決定に参加するシステムが必要になり、地球民主主義と地球憲章統治のシステムが考案されざるをえない。けれども、現時点の国 (nation) を単位とした統治のもとでは、マククリーン判決が示している地方参政権に対する立法裁量という考えは妥当性を持つ。さらに、判例は、人権規約が具体的権利を定め、かつ即時的効力を持っていると解した場合であっても、参政権については「国民」に付与されていると判断しているが、上述の国概念が存在する現時点では、その枠組みの中では妥当であろう。

もっとも、国際人権レジームである内外人平等待遇の原則を、国という枠組みの見直しを進めるために用いることは、地球こそが人類にとって共通の棲み家であることを実現するための未来志向の方向性だといえる。具体的には、内外人の差について、その合理性の有無を時代の中で再検討していくことが法的に推進されるべきことであり、それが、日本の人権に対する高い理解を世界に示すことになる³⁷⁾。

なお、2008年には、B規約委員会からの最終見解³⁸⁾は外国人の労働条件、社会保障、年金、朝鮮学校問題などについて述べるのみで、参政権の問題には触れていない。日本の先見的な姿勢が問われている場面として、外

国人の参政権問題は位置付けることができる。

なお、こうした国際人権の動向とは別に、日本を囲む政治的動向を理由に政策的に外国人の参政権に対して警戒をする動きもあり³⁹⁾、法的には許容論を認めながらも安全保障問題として違憲に立場を変えた論者もいる⁴⁰⁾。安全保障は国にとって重要な関心事ではあるが、外国に対する脅威を重視するあまり、人間の理性を信頼した平和構築を視野の外にすることは、前世紀の人類の愚行であった。新世紀の安全保障概念を視野に入れつつ、外国と外国人を無用に敵視することは人類の進歩に逆行することであり、憲法の掲げる理念を否定することだという自覚が求められている。また、憲法研究者には、憲法の掲げる理念が形骸化していかないよう、国民への憲法教育と海外への学問的な発信をしていくことが時代の中で差し迫って求められている。

外国人に参政権を付与することによる安全保障上の懸念は、表3の国別永住者等の数からして非現実的であろう。また、韓国・朝鮮人の永住化は進んでおり、心理的抵抗ゆえに帰化はしない人であっても、生育地である日本への愛着が強く、参政権の獲得により文化を維持しながら日本社会の一部として生きていくことを望む人もみられる⁴¹⁾。日本による強制連行という歴史的な不幸が日本に定住する契機であったとしても、すでに、時代は新たな多民族が融合した日本社会の構築の時にきている。その視点から、安全保障問題も解決していくべきであろう。

参政権付与法案と自治体

外国人への地方自治体における参政権付与が立法裁量の問題であるという司法判断を基に、共産党、公明党、民主党が法案を提出してきた。法案は、すべて永住外国人を対象としたものであり、民主党は2009年に政権党となるや、2009年11月には法案を提出する準備を始めている。けれども、外国人に地方選挙権を与えることは、引いては日本の外国による蹂躪という結果をもたらすという懸念を抱く反対派の活発な抵抗に会い、内閣としての提案は困難になった。また、都道府県の外国人への参政権付与に対する決議も、2010年1月から4月の間に表7にみられるような変遷を辿っていった。

ちなみに、4月15日現在で参政権付与への賛成決議をしている都道府県は、北海道 (20位)・岩手 (37位)・

表7 外国人地方参政権付与に対する都道府県議会決議

年月日	2010/1/1	2010/3/20	2010/4/15
賛成	25	16	10
反対	14	28	35

東京都（1位）・愛知県（2位）・滋賀県（18位）・奈良県（29位）・三重県（12位）・大阪府（3位）・兵庫県（8位）・広島県（16位）の10道府県であった。括弧内の順位は2008年の都道府県別外国人登録者数の順位であり、外国人が多く住んでいる都道府県では現実的な対処を迫られていることを示している。

憲法93条2項における「住民」については、15条1項と連動しており、国民である住民という解釈もあるが、最高裁の地方自治体についての次の定義によると、「住民」は国民に限定されないと解することも可能である。

「……事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在」（昭和38年3月27日最高裁大法廷判決）

また、1995年のキム地方選挙権訴訟最高裁大法廷判決では、上述の地方自治体の定義を受け、次のように判示している。

「我が国に在留する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持つに至ったとみとめられるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共の事務に反映させるべく、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」

以上の判例を見る限りでは、一定の外国人に地方選挙権が付与されることは憲法に抵触しないと解される。もっとも、自治体によっては、自治体内で議論が分かれ論争となることを避けるため、新たな制度を創設する試みもみられる。2005年に岸和田市が制定した住民投票条例では、在住期間が3年以上の外国人を「定住外国人」と定義し、行政問題が生じると実施する投票への権利を与えている。「準参政権」ともいえる権利を付与することで、実質的な外国人の自治体における意思の反映をはかっている。参政権法案が提出も困難である状態においては、こうした各自自治体による取り組みが蓄積され、外国人脅威説に対して実践により反論するという政治的解決が暫くは図られる可能性が高い。

おわりに

本稿は、外国人の参政権付与の問題に対し、すでに80年代から言われてきている人権の国際化について近年の国際的動向までも視野に入れて整理し、日本が国際社会において「名誉ある地位」を占めるための方向を探ったものである。もっとも、この問題には、国籍、内

外人平等を含む国際人権レジーム、在日問題、地方自治の本旨などの多岐にわたる論点があり、本小稿によって論じ尽くすことは到底不可能であった。そのため、本小稿では、これまで論じられていることをベースにしながらか、日本の国際的地位を高めるための国際人権法と憲法のあり方と、外国人の人権保障に対する日本の責務を考察することに止めた。そのため、日本における外国人の現状をまず把握し、国際的な日本の人権保障状況を判例によって整理する作業に重点を置いた。そのため、提案されている外国人参政権法の具体的な分析には紙幅を割くことができなかつた。なお、今回は論じ尽くすことができなかつた他の日本における外国人問題についての参考として、巻末に参考文献と「外国人の人権関係年表」を掲載しておく。

本稿での主張は、日本が、人権において国際的に先進国になるためには、外国人に対する排他的な感情がどれだけ根拠のあるものであるかを論証し、理性的な判断を行っていくべきだということである⁴²⁾。そうした地道な判断を積み上げることで、外国人に対する排斥的、差別的な風潮がなくなっていき、日本に真の共生社会が実現されるという希望のもとに脱稿する。

※脱稿後に、政府が「日系外国人施策に関する基本方針」をまとめたことが報じられた。朝日新聞 2010年8月31日朝刊

注

- 1) 芹田健太郎『永住者の権利』信山社（1991年）79頁参照。
- 2) 伊豫谷登士翁「4章 グローバル化と定住外国人の政治参加」宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂（2000年）所収、79-81頁参照。
- 3) 江橋崇「人権の国際化と水準（上）」法律時報59巻6号、76、80頁参照。
- 4) 注2）論文85-86頁参照。
- 5) 日本のこうしたあり方を「民族主義的排外主義」と評するものとして、以下の文献参照。山内敏弘『人権・主権・平和』日本評論社（2003年）243頁。
- 6) 同様の定義は、公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法2条参照。
- 7) 齊藤正彰「グローバル化と憲法における国籍の意味」長谷部恭男他編『岩波講座 憲法5』（2007年）所収、177-198、178頁参照。
- 8) 山内敏弘「第8章 外国人参政権と国籍制度の再検討」『人権・主権・平和』日本評論社（2003年）、柏崎千佳子「国籍のあり方」近藤敦編著『外国人の法的地位と人権擁護』明石書店（2007年）所収、近藤敦『外国人参政権と国籍』明石書店（1996年）、齊藤正彰「グローバル化と憲法における国籍の意味」長谷部恭男他編『岩波講座 憲法5』（2007年）所収、参照。
- 9) 注7）論文参照。
- 10) 社会保障について外国人の権利性を制約する判例として、第一小判平成元年3月2日判決（塩見訴訟）参照。議論状況については、高藤昭『外国人と社会保障法』明石書店（2001年）参照。

- 11) 言語と生活習慣が日本人化した在日が、エスニックアイデンティティとしての「朝鮮人」にこだわることなく、帰化して日本人となりながら「朝鮮人」として生きようしたり、エスニックにこだわらない個人的な生き方を選んだり、多様なアイデンティティを求めるようになってきているという。土屋明広「日本社会における在日アイデンティティの(被)構築性」『岩手大学教育学部研究年報』第68巻、9-28頁、2009年、19頁参照。
- 12) 東京地判昭和59年8月29日(指紋捺捺事件)参照。
- 13) 以下の表に見るように、ブラジルから定住者として入国している数は、近年は減少しているものの、2008年にフィリピンから3,811人、ペルーから1,119人であることと比べると群を抜いている。

2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
21,707	23,522	18,342	15,976	9,635

平成21年版『出入国管理(白書)』をもとに作成

- 14) 徐龍達「道を閉ざされる定住外国人」1977年2月17日朝日新聞。
- 15) 表に示した定義は、提唱者である徐龍達の定義である(徐龍達編『定住外国人の地方参政権』日本評論社(1992年)5頁参照)。他に、生活実体が他の国と比べて日本と最も「深く結び付いているが、日本国籍を有しない者」(廣田全男「定住外国人の地方参政権に関する覚書」『都市問題』VOL. 86 No. 32(1995年)93頁参照)というより広義のものや、納税要件を入れた狭義のものもみられる。
- 16) 特別永住者は、平成3年(1991年)11月1日に施行された「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」(平成3年法律第71号。略称・入管特例法)により定められた在留資格。
- 17) 当面の対策として、①教育対策 ②雇用対策 ③住宅対策 ④帰国支援 ⑤国内外における情報提供が挙げられている。http://www8.cao.go.jp/teiju/taisaku/taisaku_z.html 参照 (accessed 2010/07/15)。なお、日系人に対しては、移民ではなく帰国という視点での議論が必要になる可能性もある。
- 18) 定住外国人が国籍取得を拒否する理由は「ナショナルなアイデンティティの強制」だという指摘について、伊豫谷登士翁「グローバル化と定住外国人の政治参加」宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂(2000年)87頁参照。
- 19) 在日の民族学校が日本の教育制度を無視した純粋培養教育であることは「日本社会の一員としての教育という視点が不十分だった」(大沼保昭他(座談会)「人権論における定住外国人」法律時報57巻5号(1985年)8頁、20頁参照)という批判は、未来志向的な共生社会としての発想として肯定できる。
- 20) 南米の日系人を中心として外国人が集住する28都市が2001年に外国人集住都市会議を創設しているが、2008年4月1日の統計では、会員都市の大泉町では16.3%、美濃加茂市では10.8%の住民が外国人である。
- 21) 注1)前掲書、10頁参照。
- 22) 小寺初世子「国際人権規約の批准とその法的効果」広島平和科学2巻(1978年)1-42頁、5-6頁参照。
- 23) 1989年には死刑の廃止をめざす、市民的及び政治的権利に関する国際規約の第二選択議定書が1989年に採択され、1991年には発効しているが、日本は第一議定書同様、署名もしていない。
- 24) 注1)前掲書、40頁参照。
- 25) こうした内外人平等原則は、世界人権宣言1条、7条に明記されている。
- 26) 戦後初の外国人の人権に対する司法判断は、1950(昭和25)年12月28日の不法入国者の強制退去事件最高裁第二小法廷判決であり、「いやしくも人たることにより当然享有する人権は不法入国者と雖もこれを有するものと認むべきである」と、不法入国者であっても基本的人権は認められるべきであることが判示されている。
- 27) E/1991/23, Annex III(社会権規約委員会一般意見)参照。社会権規約委員会の動向については、高田清江恵「社会保障における差別禁止原則：国際人権規約をめぐる近年の動向をもとに」社会環境研究第3号(1998年)63-75頁参照。
- 28) 2008年の自由権規約委員会からの勧告では、9項において、「独立した国内人権機構を設立していない」ことがあり、この機関によって「全ての国際人権基準をカバーする幅広い権限」が行使されることが述べられている。こうした機関によって、国際人権レジームに適した判断基準も構築されていくことが期待される。CCPR/C/JPN/CO/5(2008年)参照。
- 29) マクリーン事件とは、アメリカ人であるマクリーンさんが、入国後に無届で転職し、ベトナム戦争反対のデモや集会に出たことを理由として、在留期間の更新を拒否された事件であるが、政治的な表現の自由が外国人に与えられるかが争点となった。
- 30) 国家意思を構成するのは国民固有の権利であるという考えは、国家主権の考え方からは肯定されるべきものであるが、国という領域がなくなった場合には再考されるべきものである。EUにおける領域内における参政権保障は、国という単位を離れて構成員を考える時代が到来していることを示している。日本も、地域統合を考えるべき時代にきており、この点の理論の精密化が急務であるが、本稿ではこれ以上この問題に立ち入る紙幅はない。
- 31) 定住性によって他の外国人と「殊更異別に解する憲法上の理由」は憲法13条、14条に照らして認めることはできず、納税義務を負担していることもその理由にならないと判示されている。判例タイムズ892号171頁参照。
- 32) 学説では、国政も含めて外国人に参政権が保障されるべきだという考えも提唱されている。こうした学説の整理について、注8)山内前掲書、232-239頁参照。
- 33) 外国人に選挙権を付与するための居住要件としては、選挙権を与えている国では、2-5年以上の定住が一般的であり、北欧諸国は概ね3年以上となっている。佐藤令「外国人参政権をめぐる論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『人口減少社会の外国人問題(総合調査)』(2008年)所収、186-188頁参照。(http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document2008.html)
- 34) 岡崎勝彦「外国人の地方参政権：地方自治体における外国人の政治参加」公法研究56号(1994年)105-116頁、110頁参照。
- 35) 注8)山内前掲書、235頁参照。
- 36) 87-衆-外務委員会-5号昭和54年03月23日における山田(中)政府委員答弁。
- 37) 社会学の観点から、こうした国際人権レジームの承認が国の正統性に関連することが次のように述べられている。「国際的な諸条約や制度は、いまや国家の法律や憲法の上位にあるものと位置づけられ、国際的に承認されてきた諸権利を保障することが国家の対外的正統性を支える根拠ともなってきた。」伊豫谷登士翁「グローバル化と定住外国人の政治参加」宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂(2000年)85-86頁。
- 38) CCPR/C/JPN/CO/5：政府仮訳は以下のサイト参照。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/jiyu_kenkai.pdf (accessed 2010/05/30)
- 39) 百地章『外国人の参政権問題Q&A』明成社(2010年)参照。

- 40) 長尾一紘「外国人の地方議会選挙権」徐龍達編著『定住外国人の地方参政権』日本評論社(1992年)所収64-85頁、等で外国人の参政権に肯定的であったが、2010年には違憲の立場に改説している。改説の理由については以下のサイト参照。<http://www.yomiuri.co.jp/adv/chuo/opinion/20100215.htm> (accessed 2010/05/30)
- 41) 中原洪二郎「参政権と帰化をめぐる在日韓国人の意向、その類型化と構造の分析」『社会心理学研究』19巻2号(2003年)79-93頁、86-87頁参照。
- 42) こうした実証的な研究として、中村次朗他『日本の外国人労働力』日本経済新聞出版社(2009年)参照。

参考文献

〈移民問題〉

- 駒井洋編著『国際化の中の移民政策の課題』明石書店(2007年)
- 近藤敦編著『外国人の法的地位と人権擁護』明石書店(2007年)
- 小井土彰宏編著『移民政策の国際比較』明石書店(2008年)
- 中村次朗他『日本の外国人労働力』日本経済新聞出版社(2009年)
- パスカル・フォンテーヌ『EUを知るための12章』EU(2007年)
www.deljpn.ec.europa.eu/data/current/5-3-1.pdf (accessed 2010/03/31)
- 〈人権の国際化：国際レジーム〉
- 古川照美「外国人の人権宣言」ジュリスト883号(1987年)：宣言試訳掲載
- 高藤昭『外国人と社会保障法：生存権の国際的保障法理の構築に向けて』明石書店(2001年)
- 芹田健太郎『永住者の権利』信山社(1991年)
- 高橋昭「国際人権規約の解釈における国際性：内外人平等条項の解釈についてのわが国判例の検討」社会労働研究45巻1号(1998年)32-55頁
- 高田清美「社会保障における差別禁止原則：国際人権規約をめぐる近年の動向をもとに」社会環境研究第3号(1998年)63-75頁
- 川口美貴『国際社会法の研究』信山社(1999年)
- 伊豫谷登士翁「グローバル化と定住外国人の政治参加」宮島喬編著『外国人市民と政治参加』有信堂(2000年)所収
- 西村淳「社会保障協定と外国人適用：社会保障の国際化に係る政策動向と課題」『季刊 社会保障研究』43巻2号(2007年)149-158頁
- 小寺初世子「国際人権規約の批准とその法的効果」広島平和科学2巻(1978年)1-42頁

〈定住外国人〉

- 徐龍達編『定住外国人の地方参政権』日本評論社(1995年)
- 波田永実「国民国家の変容と定住外国人をめぐる諸問題」東海大学文明研究所紀要21号(2001年)111-131頁
- 大沼保昭他(座談会)「人権論における定住外国人」法律時報57巻5号(1985年)8頁
- 〈外国人の参政権〉
- 徐龍達編『定住外国人の地方参政権』日本評論社(1995年)
- 徐龍達編『共生社会への地方参政権』日本評論社(1995年)
- 近藤敦「外国人と国民の中間的ステイタスに基づく参政権：「市民権をもつ永住者(denizen)」の出現」九州産業大学商経論叢35巻3号(1995年)185-212頁
- 近藤敦「国民主権・民主主義・住民自治のトリレンマ：永住市民の参政権」九州産業大学商経論叢36巻4号(1996年)177-210頁
- 近藤敦『外国人参政権と国籍』明石書店(1996年)
- 近藤敦『外国人の参政権』明石書店(1996年)
- トーマス・ハンマー『永住市民と国民国家：定住外国人の政治参加』(近藤敦訳)明石書店(1999年)

- 宮島喬編『外国人市民と政治参加』有信堂(2000年)
- 萩野芳夫編『外国人と法』明石書店(2000年)
- 近藤敦『外国人の人権と市民権』明石書店(2001年)
- 岡崎勝彦「定住外国人と地方被選挙権保障の法理」法律時報73巻10号(2001年)83頁
- 山内敏弘「第8章 外国人参政権と国籍制度の再検討」『人権・主権・平和』日本評論社(2003年)
- 河原祐馬・植村和秀編『外国人参政権問題の国際比較』昭和田(2006年)
- 国立国会図書館『人口減少社会の外国人問題(総合調査)』国立国会図書館調査及び立法考査局(2008年)
- 林瑞枝「フランスにおける外国人参政権問題」文化情報学7巻1号(2000年)69-83頁
- 江場純一「外国人の参政権についての若干の考察」中京大学大学院生法学研究論集26号(2006年)77-113頁
- 安保克也「外国人の参政権：地方参政権の場合」法政論叢38巻1号(2001年)29-40頁
- 後藤光男「地方自治における外国人の参政権について」早稲田社会科学研究42号(1001年)285-301頁
- 佐藤令「外国人参政権をめぐる論点」『人口減少社会の外国人問題(総合調査)』(2008年)171-188頁
- 長尾一紘「外国人の地方議会選挙権」徐龍達編著『定住外国人の地方参政権』日本評論社(1992年)所収64-85頁
- 百地章『外国人の参政権問題 Q&A』明成社(2010年)
- 〈国籍〉
- 山内敏弘「第8章 外国人参政権と国籍制度の再検討」『人権・主権・平和』日本評論社(2003年)
- 飯田晶子「外国人の法的地位と国籍に関する覚書」跡見学園マネジメント学部紀要2号(2004年)79-90頁
- 柏崎千佳子「国籍のあり方」近藤敦編著『外国人の法的地位と人権擁護』明石書店(2007年)所収
- 齊藤正彰「グローバル化と憲法における国籍の意味」長谷部恭男他編『岩波講座 憲法5』(2007年)所収177-198頁
- 小井土彰宏「移民受け入れ国の政策比較」小井土彰宏編著『移民政策の国際比較』明石書店(2008年)所収
- 〈在日問題〉
- 中原洪二郎「参政権と帰化をめぐる在日韓国人の意向、その類型化と構造の分析」社会心理学研究19巻2号(2003年)79-93頁
- 金富燦・尹龍澤(訳)「在日韓国人の法的地位：地方参政権を中心に」創価法学34巻3号(2005年)93-121頁
- 土屋明広「日本社会における在日アイデンティティの(被)構築性」岩手大学教育学部研究年報』68号(2009年)9-28頁
- 〈地方自治〉
- 足立忠夫「地方自治の本旨について：なぜ地域公共学なのか」法と政治40巻1号(1989年)1-39頁
- 大隅義和「『地方自治の本旨』をめぐる理論動向」公法研究56号(1994年)62-74頁
- 岡崎勝彦「外国人の地方参政権：地方自治体における外国人の政治参加」公法研究56号(1994年)105-116頁
- 小林武「『地方自治の本旨』解釈課題(覚え書き)」愛知大学法学部法経論集169号(2005年)1-33頁
- 小林武「今日の憲法改正構想における地方自治論の位置」愛知大学法学部法経論集171号(2006年)224-199頁
- 小林武・渡名喜庸安『憲法と地方自治(現代憲法体系13)』法律文化社(2007年)
- 杉浦泰雄『地方自治の憲法論(補訂版)』勁草書房(2008年)

日本の国際化と外国人の参政権

外国人の人権関係年表

	事 項
1952年	外国人の指紋押捺（外国人登録法）
1965年	日韓法的地位協定（在日関係）
1975年	【スウェーデン】外国人への地方参政権付与
1979年	国際人権規約加入
1981年 6月 10月	出入国管理令を出入国管理及び難民認定法（入管法）に改正 難民の地位に関する条約（難民条約）加入
1982年 8月 9月	指紋押捺年齢の引き上げ（14歳から16歳へ） 国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法
1985年	【UN】存在する国の国民ではない個人の人権に関する宣言（外国人の人権宣言） 国連総会決議40/144
1987年	外国人の指紋押捺が入国時の一回に（外登法改正）
1989年12月	入管法改正（日系三世までの在留資格緩和：選挙権も自動的に取得）（1990年施行）
1991年 1月 5月	日韓覚書 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（出入国管理特例法） （在日関係）→在日の指紋押捺廃止（外登法改正）
1992年	【EC】EC加盟国国民のEC内における欧州市民権による参政権
1999年	外登法（14条）改正：指紋押捺廃止（2000年施行）
2000年	弁理士法改正（国籍要件廃止） *公証人法には国籍要件現存（2010現在）
2005年 6月 7月	岸和田市定住外国人参政権付与条例制定 外国人の在留管理に関するワーキングチーム設置（犯罪対策閣僚会議の下部組織）
2006年	入管法改正（個人識別情報）2007年11月20日施行
2007年 2月	出入国管理政策懇談会に在留管理専門部会設置（懇談会は法務大臣の私的懇談会）
2008年 1月31日 6月 4日 12月12日	新たな在留管理制度に関する提言（在留管理専門部会最終報告書） 最高裁大法廷判決：国籍法3条1項違憲判決 国籍法3条1項改正
2009年 1月 9日 7月10日 7月15日	定住外国人施策推進室設置 不法滞在の在留特別許可新ガイドライン公表 入管法改正：在留管理制度創設（2012年7月14日迄に外登法廃止予定）／外国人研修生保護

Does Japan's Internationalization Include the Foreigner's Suffrage?

KOWATA Yoko

The number of foreigners in Japan is rising since the end of last century because of the change of the migration policy both for workers and students and 1.7 percentage of Japanese population was occupied by foreigners in 2008. With the growing number of registered foreigners and globalization, it has been argued whether the long-term residents should be guaranteed suffrage or not. The movement for foreigner's suffrage became active in 90's by Korean (Zainichi) because of their historical legal status including nationality, but local governments which were aware of international human rights devised the system of giving the long-term residents the opportunity to participate in residence autonomy.

According to the word of Japanese constitutional law, national suffrage is guaranteed only for Japanese people, but local suffrage is not limited by nationality on the word. Also the Supreme Court in 1978 (McLean Case) mentioned that alien's right is limited only when it has influence on political decision-making and its implementation in Japan. According to Japanese constitutional law and precedents, local suffrage is acceptable for foreigners, and it should be admitted in the aspect of international human rights regime which is constructed by International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights and International Covenant on Civil and Political Rights.

Japan is now changing toward Symbiosis Society and government is becoming aware of fulfilling alien's right which is essential for coming society. Under such circumstances, Japanese and its government are required to deepen the understanding about international human rights and make them effective as international human rights regime as one of the influential members on the globe.