



在日韓国/朝鮮人問題と外国人参政権

木村, 幹

(Citation)

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鍵「変容」の中で:1-20

(Issue Date)

2005-03

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81003463>



はじめに

日本における外国人参政権を巡る論争。そこには、嘗ての植民地支配の問題が長い影を落としている。即ち、この問題は、嘗て日本の植民地であった地域、就中、朝鮮半島からの移住者—即ち、所謂「在日韓国・朝鮮人」—の処遇の問題と密接に関わっており、そのことはわが国の外国人参政権問題を、他国のそれとは明らかに異なる複雑なものとさせている。問題の複雑さは議論を錯綜したものとさせ、賛成派と反対派の間では、今もかみ合わない議論が続けられている。

しかし、それならば、在日韓国・朝鮮人問題は、どうして、この問題をこれ程までに複雑化させていったのであろうか。本稿はこのような問題に対して答えることを目的とするものである。その手順は大きく二つの部分から存在する。

第一は、今日における外国人参政権問題に関わる基本的な議論を整理する。ここにおいて重要なのは、わが国におけるこの議論では、これまで外国人参政権を擁護する様々な論者から様々な根拠が主張されていることである。当然のことながら、議論の根拠の多様性は、結果として、参政権が与えられるべき「外国人」の範囲に影響を与えることとなる。

第二に、このような今日のような混乱した議論に行き着くまでの歴史的経緯について、簡単に概観する。ここにおいて重要なのは、そもそもわが国において外国人参政権問題が、それとして大きく取り上げられるようになったのが、一九八〇年代末以降のことであり、それがそれ以前の異なる在日韓国・朝鮮人達の運動の上に積み上げられてきた、ということである。運動の展開と拡大は議論にどのような影響を与えたのか。

それでは早速、本題に入ってゆくこととしよう。

第1章 「外国人参政権」の政治史的背景

従来の学説は、外国人に選挙権・被選挙権を認めることは「国民主権」の原理に反するとし、外国人に参政権が与えられないのは当然であるとしてきた。著名な行政法体系書にも「外国人が一般に参政権を有しないのは当然である」と叙述されている。しかし、なぜ当然であるのかは説明はなされていない¹。

¹ 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』

そもそも嘗てはどうして「外国人参政権」は問題とならなかったのでしょうか。この問題について政治史的な観点から分析をすることからはじめてみよう。

近代国民国家を考える上で、まずもって理解しなければならないのは、その産室であるヨーロッパにおいて、絶対王政が果たした役割である。周知のように、絶対王政はそれまで社会に分散して存在していた多様な封建的政治勢力を整理し、彼等が保持していたあらゆる権限を絶対君主個人に集中させることにより成立した。「朕は国家なり」という有名な言葉に表れているように、絶対王政においては、臣民と領域は国王の所有物であり、この国王の臣民と領域に対する絶対的・排他的な支配権を主権と呼んだ。このような絶対王政においては、今日においていうところの対内主権と対外主権の区別さえ重要ではなかった。「朕」が「国家」である以上、国王が臣民と領土に対して絶対的な支配権を持つことは当然であり、その論理的帰結として、国王は、外部、即ち、他の絶対君主に対しても、国民と領域に関わる全てを代表することとなった。

絶対王政の論理は瞬く間にヨーロッパに広く浸透し、結果、複数の絶対君主が林立する状況が出現する。このことは必然的に、これら絶対君主間の間での領域的、そして人的支配の境界線を明確にさせることとなった。主権が絶対的で排他的な権利である以上、ある特定の領域や個人に対して、複数の君主が「主権」を有する、ということは定義上、あり得ないことだからである。こうして、絶対王政の成立は、その副産物として、明確な境界線をもった臣民と領域を生み出すこととなった。

今日の国民国家は、「市民革命」が、このような絶対王政を打ち破った結果として生まれてきた。その意味で、近代国民国家は、絶対君主なき絶対王政であり、それ故、誰かが本来絶対君主が担うべき役割を担わなければならなかった。「市民革命」が「市民」による革命である以上、その担い手が「市民」となるのは必然である。同じ状況の中、嘗ての「臣」民は「君」首を失って「国」民となった。

解決しなければならない問題がここで生まれる。個人である絶対君主とは異なり、新たに「主権」者の地位に座った「市民」は、当然のことながら複数の人間から構成されている。だからこそ、絶対王政においては、個人である「君主」の範囲を決める必要はなかったが、市民革命後の状況においては、誰が「市民」であり、「市民権」を持つかを、まずもって決める必要がある。こうして、市民革命は、その必然的帰結として、その「市民」の範囲を明確化することを余儀なくされる。「市

民」とは即ち、政治に参加する権利を持つ人のことであり、ここに参政権、という概念が生み出される。それは論理的帰結として、「参政権を持つ人」と「参政権を持たない人」の区別をもまた生み出すこととなる。

しかし、ここで議論の混乱が起こる。絶対君主の後継者である「市民」は本来、政治的権力の行使者でなければならない。その意味で、絶対君主が主権の保持者である、という同じ意味で「主権者」である、といえるのは、最低限、この主権の行使において参加する権利を持つ「有権者」でなければならないことになる。参政権を持たない人々は、主権の行使に関わることができず、その意味で彼等の現実的地位は、嘗ての「臣民」と大きく変わることはない。しかしながら、このような現実を離れて、「市民革命」以後の各国基本法が、新たな「主権者」を、本来は「市民」と異なる概念である筈の「国民」 — 即ち、国家の主権が及ぶ対象である、嘗ての「臣民」の後継物 — という名で呼んだことは、深刻な論理的帰結を齎した。即ち、「主権者」であるべき「国民」の大多数が、実は参政権を有せず、主権の行使に参加できない、という奇妙な現象が出現したのである。その背景には、「市民革命」と平行して進む、「国民国家」の勃興、即ち、ナショナリズムの存在があった。

参政権を有さない「国民」はこの状況を理不尽なものと考えようになり、それは普通選挙要求運動として噴出することとなる。議論を更に複雑なものとしたのは、このような普通選挙要求運動の中で、参政権が基本的人権の一つとして理解されるようになっていったことである。重要なことは、「市民」と「国民」が本来異なる概念であるのと同様に、「国民」と「人間」も異なる概念である、ということであった。言葉を変えていうなら、「国民」という概念が、即ち、領域内における居住者を意味する「住民」とは異なる以上、ある特定の主権国家の領域には、理論的に「国民」ならざる「住民」が存在し得ることとなる。参政権がもし本当に、全ての^て人^にに保証されるべき「基本的人権」であるとするならば、参政権を持たない「住民」が存在することは、「基本的人権」を支える自然法的理念と根本的に矛盾していることになる。

問題は「市民」と「国民」が混同され、加えて更には「国民」と「人間」が混同される、という二重の混乱が生じたことにあった。しかしながら、状況が一旦、ここ、即ち、「国民」の大多数 — より正確には成人男性、或いは全ての成人 — が参政権を与えられた段階で安定したのには理由があった。今日と比べて人口の流動性が少なかった 20 世紀前半までの世界においては、参政権を与えられない外国人の問題は、大きな政治的重要性を未だ持たず、また何よりも、多くの国には、それよりも遥かに深刻な人権問題 — 例えば、女性問題や人種差別問題等 — が未だ

存在していた。「外国人参政権問題」はこれらの中に埋没したままであったのである。

しかしながら、20 世紀後半に進んだグローバル化、そしてその結果としての国境を越えた人口の流動性の急増は、各国における「国民」内部での人権問題の漸進的解決とも相まって、やがて、この本来的矛盾を露呈させてゆくこととなる。それでは、このようにして用意された外国人参政権問題は、どのような論理的展開可能性を有していたのであろうか。次にその点について見てみることにしよう。

第2章 外国人参政権の論理的展開可能性

絶対君主に代わって政治的権力を行使する、「参政権保有者」としての「市民」、国民国家の「正会員」である「国民」、そして、基本的人権の保有者としての「人間」。こうして考えた時、この三つの概念は、本来、それぞれ異なる原理によって構成されていることがわかる。即ち、「市民」とは「権利の保持者」であり、それは多くの場合、個々人が有する個別の特性 — 例えば、財産や戦士としての資格 — と連動する。納税額を基準とする参政権付与に典型的に現れているように、その資格のあり方は流動的であり、人は時にそれを獲得し、また容易に失うことができる。それに対して「国民」は、より安定的な性格を有している。多くの人はこの資格を先天的に獲得し、逆にこれを後天的に獲得しようと思えば、様々な要件を満たす必要がある。対照的に「人間」であることの資格は、先天的にしか獲得できない。「人間」は誰も — 死という最後の選択肢を除いては — 「人間」たることを辞めることはできないし、その資格を後天的に獲得することは不可能である。言い換えるなら、「市民」は個々人の特性に多くを依存するものであり、「人間」は個々人の相違に何の関心も払わない。「国民」はその中間にあり、先天的な何者かに大きく左右される。

だからこそ、ある人が参政権を要求する場合、人は自らの置かれた立場によって、このどの論理を援用するかが異なってくる。一つの方法は、自らに「市民」に準ずる資格があること、即ち、個々人が有する特性に基づいて、それを要求する場合である。わが国の外国人参政権要求運動においてこれに該当するものを探すなら、その典型として「納税」を根拠として参政権を要求する主張を挙げることができよう。「税金を払っているのだから当然に参政権が与えられるべきだ」とする主張が、嘗ての納税額に基づく参政権付与、と同一の論理の延長線上にあることは明らかである。その典型的な主張は次のようなものであろう。

税金を払って日本の社会で暮らしているのに、一番大切な権利がない。この社会に自分の意思を表すことができません。『日本国籍を取ったら』とよく言われますが、肌の色が違う私が『日本人です』と言っても日本人社会が受け入れるでしょうか²。

二つ目は、自らに「国民」に準ずる資格があること、即ち、自らが「国民」に類似した存在であることを根拠に、これを要求する場合である。その典型は言うまでもなく、「定住外国人」或いは「永住外国人」であることを根拠に、参政権を要求する動きであろう。その主張を挙げるなら次のようになる。鍵となるのは「日本人と同じように」という言葉である。

しかしながら、このどこの国籍であれ、日本に永住するつもりで日本人と同じように暮らしている人々が、地域のさまざまな問題について発言権を持つのは当然のことである。こうした人々の社会的、政治的な権利をどう認めていくかは、21世紀の日本社会のありようと深くかかわっている³。

第一と第二の論理に共通しているのは、参政権が与えられるべき理由が、各々の議論の対象者の特殊性に求められていることである。これに対して、第三の、つまり、「人間」であることを直接的理由として、参政権を要求する論理はこれとはかなり性格を異にしている。何故なら、そこでは対象者の特殊性よりも、寧ろ、普遍性に重きが置かれているからである。その論理は例えば次のようになる。

国境だって、人が線引きしただけのこと。同じ人間同士、住んでいる場所が同じであれば、その国の憲法に合わせて生活する。だから、同じように権利と義務を与えられるのが当然だと思うのですが.....⁴。

重要なのは、本来なら、このような各々の論拠の相違は、その当然の結果として、参政権が与

² 『朝日新聞』1990年06月29日夕刊(東京第一版)5面。アラン・ヒッグス氏の主張である。同氏の主張の詳細について後述。

³ 「社説」、『朝日新聞』2001年6月3日朝刊(東京第一版)2面。

⁴ 『朝日新聞』2000年05月03日朝刊(福井第一版)27面

えられるべき範囲の相違を齎す、ということであろう。即ち、第一の論理においては、日本人と同様に税金を支払っている者だけが参政権を与えられるべきであり、それは滞在期間の長短とは関係がないこととなる。その延長線上には、或いは、日本人の中においても、一定の義務を果たさぬ人々からは、権利を削減或いは剥奪すべきである、という議論さえ、理論的には可能である。参政権の範囲を、本来の「市民」の枠組みに沿って、「国民」の別を超えて区切り直す論理である。

これに対して、第二の議論では、「日本人と同じように暮らしている」人々だけがこの対象に含まれ、逆に、短期滞在者や、異なる生活習慣を有するなどの理由で、何らかの意味で「日本人と同じように暮らしていない」人々がこれから排除される余地が残ることとなる。必然的に「外国人」の中で、「日本人と同じように暮らしている」人々とそうでない人々の間に線引きをする必要が、そこでは生まれる。当然のことながら、この議論は、外国人の内部に深刻な議論を齎すこととなる。

第三の論理であれば、必然的に全ての「人間」に権利が与えられることになる。この論理によるならば究極的には、ある政治的権力行使において、何らかの意味で当事者足り得るべき人々に選挙権が与えられるべきことになる。突き詰めれば、何処に住んでいるかなどということにより、「人間」を区別することさえ、問題となるかも知れない。地方自治体であれば、当該自治体区域内に居住せずとも、交通・教育・労働等々のあらゆる分野で、この地方自治体からの公共サービスに関わる可能性のある人々には、参政権が与えられてしかるべきである。

もちろん、このような議論の論理的展開可能性は、あくまで可能性であり、それがその極端まで展開される可能性は、現在の段階で大きい訳では決していない。しかしながら、わが国における外国人参政権要求運動において興味深いのは、この運動において、本来、方向性と性格を異にするこれらの論理が、同一の運動や主張の中に混在して見られることであろう。それは例えば、次のような形で展開される。

人間が人間として生きていくために必要な自由と権利の総称を「基本的人権」といいます。この基本的人権は、国籍、人種、宗教に関係なくすべての人間に等しく与えられるものであると、多くの人権関連の国際条約で謳われています。参政権が基本的人権であり、それを明確に謳った国際人権規約を日本は批准をしています。[中略]

現在、日本には在日韓国・朝鮮人をはじめとした約 151 万人の外国人が居住しています。その在留形態は、永住者、留学生、商用と様々ですが、その中に日本に生活の根拠を置き、住民

税などの納税の義務をはじめ住民としての義務を日本人と同様に果たし、永住する定住外国人が62万人以上存在します。こうした外国人は国籍が日本ではないというだけで、実態として生活の根拠は自分の住むその地域にあります。

生活の実態だけではなく、地方自治法でも「市町村の区域内に住所を有する者は住民である」と明記されています。法律上でも、れっきとした「住民」である私たちが、地方参政権を要求することは、無理のあることではありません⁵。

この文章を読むまでもなく、日本における「外国人参政権」を巡る議論が今日のような形になった大きな理由の一つは、それが在日韓国・朝鮮人問題と密接に関係してきたことにある。次にその歴史的経緯について、わが国における国会の議論を参考にしつつ、概観してみることとしよう。

第3章 「外国人」としての在日韓国・朝鮮人の成立

わが国における「在日韓国・朝鮮人問題」が、日本による朝鮮半島支配と、その間における自発的或いは政策的人口移動の産物であることについては、今更言うまでもない。周知のように、第二次世界大戦以前においてこれらの「在日韓国・朝鮮人⁶」達は、その本来の居住地である朝鮮半島においては全国或いは地方議会に関わる選挙が行われなかったのとは対照的に、少なくとも形式的には内地人同様の基準に基づき、選挙権・被選挙権を付与されていた。このような状況は、就中、1925 年における普通選挙法施行後において顕著になる。納税額の基準撤廃は、結果として、一般として貧困な生活水準に甘んじていた大多数の「在日韓国・朝鮮人」達、より正確には、その中でも寄留簿への登録を済ませていた者達に、内地人と同様の参政権を与えることとなる。松田利彦によると、1928 年の第 16 回総選挙にては、これにより、北海道・東京・京都・大阪・神奈川・兵庫・愛知・山口・福岡の一道三府五県だけでも 128406 人の在日韓国・朝鮮人から、11983 人の有権者が生まれている⁷。被選挙権も同様に与えられ、1932 年の第 20 回総選

⁵ <http://seinenkai.org/rights/rights.htm> (最終確認 2005 年 3 月 1 日)。在日韓国人青年会ホームページより。

⁶ 歴史的用語としては問題はあるが、煩雑さを避ける為に、日本統治期、および占領期についても、本稿ではこの語を用いることとする。

⁷ 人口に占める有権者の割合は、9.3%。同じ数字が約 20%であった内地人の二分の一以下であったのは、有権者たる資格として、一年以上の居住要件を求めたことがあった。この

挙において、朴春琴が東京 4 区から立候補して、衆議院議員当選を果たしたことはよく知られている。

しかしながら、第二次世界大戦の終了と、その結果としての、日本による朝鮮半島支配の終焉は、彼らを取り巻く状況を一変させるものとなった。状況を複雑なものとさせたのは、朝鮮半島の日本からの解放が、直ちに、朝鮮半島の独立を意味しなかったことであった。即ち、日本の無条件降伏後の朝鮮半島は、北緯 38 度線を境にしたソ連・アメリカの分断占領下に入ったのである。

当然のことながら、このような中途半端な状況は、日本政府、更には、その上に君臨していた国連軍総指令本部(以下、GHQ)による、在日韓国・朝鮮人達の処遇を混乱させることとなる。内閣は、一旦 1945 年 10 月 23 日の衆院選挙制度改正要綱に関わる閣議決定において、「内地在住の朝鮮人・台湾人も選挙権・被選挙権を有するものなること」を定めることとなるが、1945 年 12 月 17 日に定められた衆議院議員選挙法では、一転、付則で「戸籍法の適用を受けざる者の選挙権および被選挙権は、当分の内これを停止す」と定めることにより、一転して、朝鮮人・台湾人の選挙権を停止する⁸。背景にあったのは、二つのことであった。一つは、当時の日本政府や GHQ の在日韓国・朝鮮人の政治活動に対する懸念であり、もう一つは、そもそも彼らの国籍をどう扱うべきか、という原理的な問題であった。両者は、もちろん、密接な関係を持っていた。彼らが日本国籍を有するなら、彼らに参政権を与えない理由はない。しかしながら、彼らが日本国籍を有しないなら、彼らが参政権を有するには、よほどの特殊な理由がなければならない。当時の日本政府や GHQ はこのような考え方を有していた。

結論から言うなら、占領期における在日韓国・朝鮮人は、1946 年 11 月 5 日の総司令部渉外局発表によって、「日本国籍を保持すると看做される」一方で、参政権を停止された状態に置かれることとなった。進んで日本国憲法施行の前日の 1947 年の 5 月 2 日には、外国人登録令が公布・施行され、彼らは日本国籍を有したまま外国人として管理されることになる。背後には、朝鮮人を「外国人」として扱おうとする日本政府の意向と、にも拘らず、それが不可能な当時の状況

点については、松田利彦『戦前期の在日韓国・朝鮮人と参政権』、明石書店、1995 年の、の各所。

⁸ これら一連の経緯については、「年表・定住外国人の地方参政権問題に関する経緯」、http://www.denizenship.net/shiryoshitu/nenpyo_sanseikenmondai.html (最終確認 2005 年 3 月 9 日)。同サイト(デニズンシップ・ドットネット)は、「在日韓国朝鮮人をはじめ外国籍住民の地方参政権を求める連絡会」「定住外国人の公務員採用を実現する東京連絡会」「都庁国籍任用差別を許さない会」、3 団体の合同サイトである。

があったと見てよいであろう。即ち、1948 年以前の大韓民国および朝鮮民主主義人民共和国の建国以前においては、彼らは外国人と看做すことは、即ち、彼らが無国籍者とすることを意味しており、そのことには異なる危険性があったのである。また、他方、1948 年以降において日本は、韓国・北朝鮮の何れとも国交を有しておらず、彼らを「どの国民」と看做すべきかについて、判断することができなかった。一部の在日韓国・朝鮮人や団体は、この状況に不満を募らせ、参政権の要求を実際に行っている⁹。状況に問題があることは日本政府も認識していた。1950 年 4 月 6 日、国務大臣であった、殖田俊吉法務総裁は次のように述べている。

朝鮮人の問題はなかなかむずかしい問題があるのでありまして、朝鮮人の国籍という問題がございます。朝鮮人は純粋な日本人として取扱われておらぬことむろんであります。しかしながらさらばと申して、連合国人といえども中華国人のような、あるいはイギリス人とかアメリカ人とかいような連合国人と同じ待遇で取扱われているかと申しますと、そうではないのであります。ただいまのところやや不確定な状態に置かれているのであります。これは朝鮮の方に対しても、また日本人にとつても、いろんな問題を生ずるゆえんであるのであります。これは講和條約によりまして、最後の決定を見ることと思うのでありますが、ただいまのところ、日本政府だけでこれを最後の決定をなすことができない状態に実はおるのであります¹⁰。

このような不安定な状況にとりあえずの終止符を打ったのは、サンフランシスコ講和条約による、日本の主権回復とそれと連動する日韓国交正常化への動きであった。1952 年 4 月 28 日、サンフランシスコ講和条約が正式に発効と同時に、日本政府は外国人登録法を施行、諮問押捺を含む新たな外国人管理へと歩を進めることとなる。先立つ 4 月 19 日には、法務省民事局長名の通達により、「条約発効の日から…朝鮮人及び台湾人は、内地に在住している者を含めてすべて日本国籍を喪失する」とされており、彼らは公式に「外国人」として管理されることとなる。見落とされてはならないのは、このような背景には、前年より開始されていた国交正常化の為の日韓会談と、そこにおける在日韓国・朝鮮人処遇を巡る日韓両国の意見の一致があったことである。つまり、一連の会談において韓国側は、日本側の主張する在日韓国・朝鮮人を外国人として処遇することに反対の意を唱えず、寧ろこれに積極的に賛成さえした。昭和 27 年 05 月 16 日、当時の岡崎勝男外務大臣は、この経緯について次のように説明している。

⁹ 例えば在日韓国・朝鮮人連盟の動き。後述。

¹⁰ [国会会議録システム http://kokkai.ndl.go.jp/](http://kokkai.ndl.go.jp/)（最終確認 2005 年 3 月 9 日）。

われわれは、韓国とは従来から非常に密接な関係がありましたので、独立後の両国の間の関係をできるだけ早く調整したいという考えから、いろいろ準備を進めておつたのでありますが、ちょうど韓国政府側からも同様の要請がありましたので、昨年（昭和30年）の十月から話し合いを開始いたしました。主として国内に在留する朝鮮人約六十万の国籍とその待遇の問題、それから日韓の間に懸案になつておつた船の問題等について、まず協議を進めたのであります。国籍と、処遇の問題と申しますか、これにつきましては、大韓民国側は、すべての在留朝鮮人が大韓民国の国籍を有するものであるということを確認するという主張をいたしておりました。またわが方としては、これは日本の国籍を喪失するものであるということをも当然認めて来たわけでありす¹¹。

このような韓国側の動きを理解する為には、当時の韓国政府が置かれていた状況を理解する必要があろう。ここで想起すべきことは幾つかある。一つは、植民地支配との関連である。植民地支配の末期、皇民化政策と総称される一連の強力な同化政策が展開された朝鮮半島では、自らの民族性を回復し、合わせて日本色を一掃することが、国民国家形成の為の急務であると認識されていた。このようなネーションの再確立に尽力していた彼らにとって、南北朝鮮総人口の5%以上にも及ぶ在日韓国・朝鮮人の動向は極めて重要な意味を有していた。当時の朝鮮半島においては、日本がこれらの人々に日本国籍を与えることは、即ち、日本が相変わらず「帝国主義的」施策を継続し、朝鮮半島の民族を分断、強奪しようとしているものと看做されていた。事実、この時期におけるGHQ或いは日本政府による、暫定的な日本国籍保有者としての扱いに対してさえ、韓国の世論は、繰り返し強い反発を見せていたのである¹²。

二つ目は、そもそも大韓民国がどのような正統性の上に自らを位置づけているか、があった。周知のように、「大韓民国」とは、併合以前の「大韓帝国」の法的正統性を、三一運動直後に樹立された「大韓民国臨時政府」が受け継いだ、とする法的擬制の上に自らの正統性を置いている。この法的擬制は、そもそもの日本による韓国併合は「違法」であり、それ故、日本政府による朝鮮半島の人々からの韓国国籍剥奪と日本国籍付与は無効である、とする主張に支えられており、それ故、仮令、自らの人口の一部に対してであろうと、これに対する「継続的な日本国籍の保持」を主張することは、彼らにとっては不可能なことであつたのである。このような韓国側の認識について、昭和31年04月12日、松原一彦法務政務次官は、次のように述べている。

¹¹ [国会会議録システム http://kokkai.ndl.go.jp/](http://kokkai.ndl.go.jp/)（最終確認 2005 年 3 月 9 日）。

¹² 例えば、『東亜日報』、『大東新聞』の各所。

今最初にお尋ねになりました韓国の側での国籍の考え方でございますが、これは昭和二十四年の十月十七日に駐日韓国代表部は総司令部に対しまして在日韓国・朝鮮人を連合国人として取り扱うべきことを要請し、その理由として、日韓併合条約は本来無効のものであり、朝鮮が日本の属領下にあった間は、単に朝鮮の主権の行使が停止されていたにすぎないのであるから、在日韓国・朝鮮人は韓国政府の樹立と同時に、何らの措置を待たず自動的に本来の国籍を回復したものである旨を表明いたしております。なお、韓国政府は、終戦後百数十万の在日韓国・朝鮮人を現に自国民として本国に引き取っております。一九四八年十二月二十日の法律第十六号で韓国が出しております国籍法によりまするといふと、その国籍については血統主義を採用し、在日韓国・朝鮮人は当然韓国人となっておると申しております。なお、韓国在外国民登録法によりまして、駐日韓国代表部は、在日韓国・朝鮮人につきましては現に国民登録を行わしております。その他韓国側では在日韓国・朝鮮人につきましては韓国国民であることを前提としなければとり得ないような措置を幾多とっております、たとえば大村の釈放問題を外交交渉にすること自体が、自国民に対する臣民保護権の行使であるとわれわれは見ておるのでございます。月末におきまして在日韓国・朝鮮人の国籍につきましてそれが未確定であることを前提とした措置をとったことは一度もなく、あらゆる面におきましてそれはすべて既定のものとして取り扱っております¹³。

第三に北朝鮮との競争関係があった。1957年の在日韓国・朝鮮人の北朝鮮送還を巡る韓国政府・世論の強硬な反対に現れているように、この時期の南北は、激しい「人的資源獲得競争」を繰り広げており、在日韓国・朝鮮人のできるだけ多くを自らの側に確保することは、韓国政府にとって高い重要性を有していた¹⁴。一言で言うなら、当時の韓国政府は、日本、更には、北朝鮮から自国民を確保、奪還することに主眼を置いていたのである。

こうして日本政府、韓国政府、双方の思惑から、在日韓国・朝鮮人問題は、一旦これを「外国人」として取り扱うことで決着する。この段階の、少なくとも両国政府においては、在日韓国・朝鮮人を「日本人」として扱うことはもちろん、参政権を有する「特殊な外国人」として、扱うことさえ議論の対象とはならなかった。

¹³ [国会会議録システム http://kokkai.ndl.go.jp/](http://kokkai.ndl.go.jp/)（最終確認 2005 年 3 月 9 日）。

¹⁴ 兪鎮午「韓日會談의 回顧」、同『民政政治에 의 길』、一潮閣【韓国】、1963 年。李承晩は日韓国交正常化よりも遙かに大きな重要性を北送阻止においていたことがわかる。

このような日韓両国の間での議論を考える上でもう一つ抑えておかなければならないことがある。それは、今日主張されるように、何故にこの段階で在日韓国・朝鮮人に、国籍選択権が与えられなかったのか、ということである。重要なことは、二つある。一つは、両国の国籍法が共に父系血統主義をとっていること、二つ目は、戸籍制度の存在である。前者は、日韓の狭間に置かれた人々の間で、「誰が日本人或いは韓国人か」ということの曖昧なグレイゾーンを極小化し、後者は、この区分分けをする事務的な作業を簡略化させた。つまり、日韓両国の間では、多くの国においては決定困難であった、嘗ては同一国籍を有していた人々の二つの国籍への区分が、具体的な問題にはなりにくいような構造が存在していたのである。1910 年の韓国併合以前において、韓国籍を有した男性にはじまる父系の延長線上に位置する人が韓国人であり、そのことは 一皮肉なことに 一 日本が作成した戸籍に明記されていた。だからこそ、多くの地域の脱植民地化において繰り広げられた「誰がどの国籍に属するか」を巡る議論は、日韓の間では問題とならず、その結果、個々の在日韓国・朝鮮人に個別に国籍を選択させることは、具体的な議題には上がらなかった。この点について、1951 年、西村熊雄条約局長は、国会にて次のように答弁している。

曾つて独立国であつたものが合併によつて日本の領土の一部になつた、その朝鮮が今度の平和條約によつて独立を回復するという場合には、朝鮮人であつた者は、独立回復の結果、当然従前持つていた朝鮮の国籍を回復すると考えるのが通念でございます。でございますから、この第二條(a)には国籍関係は全然入つていないわけであります。そうしますと、問題としては、日本に相当数の朝鮮人諸君が住んでおられます。これらの諸君のために、特に日本人としていたい希望を持つておられる諸君のために、特別の條件を平和條約に設けることの可否という問題になるわけであります。その点を研究いたしました結果は、今日の国籍法による帰化の方式でございますので、この帰化の方式によつて十分在留朝鮮人諸君の希望を満足できるとの結論に達しまして、特に国籍選択というような條項を設けることを要請しないことにしたわけであります。今日までの平和條約を御覧になりますと、大体割譲地域における敗戦国の国民の国籍の点が條約に規定されております。独立回復の場合、独立回復後の国民がその旧領有国の領土内にある場合に、その国籍はどうなるかを規定した例はないようでございます。これは当然解釈として、独立を回復するから、従つてその国所属の人間は当然旧本国の、国籍を回復するという

解釈でございましょう。この先例によつた次第であります¹⁵。

このような「外国人としての在日韓国・朝鮮人」としての地位は、1965 年の日韓国交正常化に伴い韓国政府がこれを公式に認め、そして、更にはこの決定を北朝鮮政府も事実上受け入れることにより、一旦は確定することになる。1965 年の日韓地位協定により、韓国籍保有者には、「協定永住」権が与えられ、この地位は更に大きく安定することとなる。

しかし、周知のように、このような「安定」は長くは続かなかった。それならば今日見られるような在日韓国・朝鮮人の間での「参政権を持つ外国人」としての主張は、どのようにして生まれてきたのだろうか。次にその点について見てみることにしよう。

第4章 在日韓国・朝鮮人による参政権の主張

「外国人としての在日韓国・朝鮮人」の地位は、外交的には一旦確立した。しかしながら、そのことはこのことにより、当の在日韓国・朝鮮人の間での不満がなくなったことを意味しなかった。既に述べたように、1947 年 3 月 1 日、在日韓国・朝鮮人連盟は正式に、「在留朝鮮同朋に選挙権および被選挙権付与の要求」決議を行っており¹⁶、日本社会に居住しながらこれへの政治的発言権を有さないことに対する不満は潜在的には、継続して存在していたと見てよいであろう。

しかしながら、このような不満が形とならなかったことには理由があった。わが国において在日韓国・朝鮮人の意思を代表する筈の在日大韓民国居留民団と在日本朝鮮人総連合会¹⁷が、本国政府の意向に従い、共に在日韓国・朝鮮人の参政権要求には冷淡であったからである。二重国籍を認めない、日本、韓国、北朝鮮それぞれの国籍法において、日本における参政権付与は結果として、在日韓国・朝鮮人が日本化し、やがては日本社会の中に取り込まれてゆくことに繋がるのではないかと、という危惧をもって受けとめられていた¹⁸。背後には、依然、植民地期における同化政策が色濃く影を落としていたのである。

参政権と国籍が切り離せないものである、とする考え方は、参政権を要求する人々にも共有さ

¹⁵ [国会会議録システム http://kokkai.ndl.go.jp/](http://kokkai.ndl.go.jp/)（最終確認 2005 年 3 月 9 日）。

¹⁶ 「年表・定住外国人の地方参政権問題に関する経緯」。

¹⁷ これらの諸団体については、朴慶植『解放後在日韓国・朝鮮人運動史』三一書房、1989 年、等。

¹⁸ よく知られているように、在日本朝鮮人総連合会は今日に至るまで、この主張を維持している。

れていた。その典型的な表れは、1969 年の宋斗会、1975 年の金鐘甲、更には、と続くこの時期の参政権に関わる訴訟が、日本国籍確認訴訟として行われたことであろう。例えば、金鐘甲の訴訟を支えた考え方について、大山良造は次のように説明している。

国際法上、領土変更に伴う国籍変更については基本的人権にかかわることであり当然に当該人民に国籍選択権が与えられてきている。しかし日本はサ条約に国籍選択の項がないことに乗じて一片の通達で朝鮮人のしめつけ・追い出しをするため国籍を一方的に剥奪した¹⁹。

ここに見られるのは、今日まで受け継がれる国籍剥奪無効論の論理である。しかし、既に述べたことから明らかなように、このような主張は、韓国、更には、北朝鮮が有する植民地支配に対する認識や、それを前提とする各々の体制の正統化論理と明確に衝突するものであった。繰り返しになるが、両国は共に日本の朝鮮半島支配を、違法なものであるということを前提に自らの議論を構築していた。このような議論による限り、在日韓国・朝鮮人が日本国籍を有する法的基盤が成立する余地はなく、彼等には当然、各々の国家の定める国籍に関わる規定に則って、自動的に「朝鮮半島に置ける正当な国家」の国籍が与えられなければならなかった。当然のように、当時の在日大韓民国居留民団や在日本朝鮮人総連合会はこのような人々の活動を黙殺した。わが国の世論もこれに大きな関心を見せることはなく、この時点では、これらの人々による参政権要求運動は、在日韓国・朝鮮人社会の中でも孤立した、実現可能性の低い運動でしかなかった。

状況が変化することとなるのは、1970 年代後半に入ってからである。最初の切欠となったのは、スウェーデンの動きである。1973 年、相互主義に基づく外国人への参政権付与へと踏み切った北欧諸国の中で、スウェーデンは進んで、1976 年、地方自治法を改正し、外国人に地方参政権を与えることとなった。このような動きは、わが国でも早速注目され、1976 年 9 月 19 日には、ヤンソン柳沢由美子が、朝日新聞に「外国人にも選挙権を、スウェーデンの英断に学べ」という一文を寄せている。重要なのはこれにより、従来は国籍と不可分なものであると考えられていた参政権が、「外国人」のままでも獲得できるもの、と次第に理解されるようになったことである。この新しい理解の展開は、在日韓国・朝鮮人の運動に決定的な契機を与えることとなった。何故なら、これにより、在日韓国・朝鮮人ははじめて、本国における植民地支配認識と衝突することなく、

¹⁹ 大山良造「在日朝鮮・韓国人の三つの提訴 - 『日本国籍確認』『参政権要求』、そして『原音で名前を読め』提訴」、『部落解放』通号 86、1976 年 5 月、96～7 頁

参政権要求を行うことができるようになったからである。

とはいえ、このような在日韓国・朝鮮人による参政権要求運動が、本格的に活発化する迄には、更に 10 年近い月日が必要であった。次の大きな転機となったのは、1986 年に在日大韓民国居留民団が第 36 回中央委員会において、公式に選挙権獲得運動推進を決議したことである。背景にあったのは、それまでの最大の懸案であった諮問押捺問題の解決に向けての大きな前進と、日韓法的地位協定改定作業の開始であった。このような方針は、翌年正式に在日大韓民国居留民団からの要望事項として韓国政府に伝えられた。これ以後この問題は日韓両国間の外交問題としても展開されることとなる。

1980 年代の半ばから 1990 年代はじめにかけてこの問題を巡る環境が劇的に変化したもう一つの理由は、バブル経済の到来と、グローバル化の進展により、この時期、わが国における外国人人口を急増したことであった。参政権を巡る要求は、このような在日韓国・朝鮮人以外の人々からも提起されるようになり、運動は最早、在日韓国・朝鮮人のみに限定されないものとなったのである。

しかしながら、このような議論の展開は、在日韓国・朝鮮人の間での参政権を巡る議論を、複雑で矛盾したものとさせることとなった。重要なのは、他の外国人達による参政権要求運動が、北欧諸国の動きに刺激を受けた、「新しい」内容を持ったものであったのに対し、在日韓国・朝鮮人の運動は、1960 年代から 70 年代にかけての「古い」運動とその主張の上に構築されていた、ことであつたろう。先の金鐘甲や崔昌華の主張に明らかなように、嘗ての参政権の主張は、在日韓国・朝鮮人を巡る特殊な歴史的経緯を根拠としていた。そこには、参政権とはそもそも国籍と分かち難く結びついたものであるとする、参政権についての伝統的な考え方が存在している。

このような性格は、「納税」についての言及の相違に明確に現れている。「新しい」外国人参政権を巡る訴訟の嚆矢であるヒッグス・アラン訴訟の原告である、ヒッグス・アラン氏が提訴した理由について、朝日新聞は次のようにまとめている。

「昨夏の参院選では消費税が大きな争点だった。税金を納めている私たちも税金問題について意思を行使する権利があるはず」。アランさんは、素朴な疑問から問題を提起した。そして、「正義に反していると思うことに対しては、あいまいにしておけないたちだから」ともいう。

日本人の妻と結婚し、滞日 7 年。日本での生活で最も面食らうことが多かったのはお役所に対するときだった。

たとえば税務署。課税のやり方に疑問を感じ、ただそうとしても、もっていき場がない。そのうちに、「払わなければ、差し押さえる」と一方的な督促状が舞い込んでくる。英国では、市民からの税の苦情を処理する第三者機関があり、両者の言い分を聞いてくれる。「そして一番驚くべきことは、役所の権限の強大なこと。チェックする機関がないから強くなる一方だ」と、アランさんは振り返る²⁰。

注目すべきは、ここにおいては参政権の根拠として、自らの納税実績が、前面に押し出されていることであろう。原因として考えられるのは、この裁判の原告であるアラン氏が、日本人女性と結婚することにより永住権を得た英国人であったこと、そしてたまたま当時の最大の政治的争点消費税問題であったことがあった。言い換えるなら、消費税問題に伴う、国内政治レベルにおける税金問題の重要化が、結果として、自らもまた納税者である外国人達の意識を刺激したのだ、ということができる。1990年代の外国人参政権を求める様々な動きは、このヒッグス・アラン訴訟の後、活発化することとなる。納税実績に基づく、参政権を求める主張は、これ以後繰り返し行われることとなる。

在日韓国・朝鮮人にとっても、このような「新たな」参政権要求運動の登場は、これまで日本社会において孤立していた自らの運動が注目され、活性化する重要な契機となることとなる。しかしながら、このような状況は、在日韓国・朝鮮人達の運動に同時に大きな理論的問題を突きつけることとなった。問題の難しさは、在日外国人参政権運動の主要論者の一人である、近藤敦の著作の一節が、次のような微妙な言い回しをしていることから読み取ることができる(傍点筆者)。

有力な国会議員の中から、「特別永住者にのみ対象を限定する」という修正案が浮上していた。

たしかに、これまでの学説の中にも、特別永住者である「在日の旧植民地出身者」の選挙権・被選挙権の剥奪は特別に意見とする見解もありました。特別永住者の場合の歴史的経緯を、他の一般永住者とは区別して、とりわけ重大な権利侵害がなされているという認識は、少なからぬ共通意見としてあります。[中略]

しかし、日本国憲法の掲げる国際協調主義の理念からは、多くの国との友好外交を展開する

²⁰ 『朝日新聞』1990年2月20日夕刊(大阪第一版)3面。

上で、特定の出身国のみを念頭に置く政策は好ましくありません。選挙の普遍主義原則からも、出身国を限定することは問題があります。日本に永住している、または今後永住するであろう外国人の出身国は多岐にわたり、住民自治の理念を損なうことは得策とはいえません²¹。

背景にあるのは、そもそも、在日韓国・朝鮮人が主張する参政権運動の論理と、他の外国人のそれが根本的に性格を異にする、ということであった。重要なことは、この時期、在日韓国・朝鮮人達が、基本的人権と納税実績に根拠を置く「新しい」主張に全面的に依拠する形で自らの権利を主張するのではなく、これと明らかに矛盾する、「古い」自らの歴史的特殊性に依拠した議論を継承しつつ、この「新しい」主張をも受容しようとしたことにある。当然のことながら、そのことは両者の主張の論理的関係を維持することを困難とさせた。

在日韓国・朝鮮人の運動がこのような方向へと向かうことになった一つの理由には、この時期急増した、「新一世」或いは「駐日一世」²²の問題があった。日本人或いは在日韓国・朝鮮人の配偶者として新たに来日した、特別永住権ならざる、一般永住権を有する「新一世」と、日韓の経済・社会交流の進展に伴い、ビジネスや留学目的で、新たに来日した「駐日一世」の登場の結果、在日大韓民国居留民団は、自らの運動方針をある程度修正することを余儀なくされた。特に、多くが母国との関係を持ち、エリート階層に位置する「駐日一世」とは異なり、日本社会に定着することを余儀なくされ、従来の在日韓国人社会とも大きな関係を持つ「新一世」の存在は、相当程度に至るまで考慮されざるを得なかった。このような状況における、基本的人権と納税実績に基づく参政権獲得の論理は、従来の在日韓国・朝鮮人の特殊な歴史的経緯の論理によって包摂され尽くさなかったこれらの「新しい在日韓国・朝鮮人」達をも掬いあげる役割を果たすこととなる。

在日韓国人による参政権要求運動が「新しい」論理を利用したもう一つの背景には、本国政府との関係がある。既に見たように、この時期における在日韓国人の参政権要求運動は、日韓法的地位協定の改定作業と連動して展開されており、当然のことながら、そこでは本国における国籍や参政権に関わる理解との間の調整がなされなければならなかった。指摘したように、ここにおいて「古い」論理は、それが日本による朝鮮半島支配の合法性を基礎に打ち立てられている、という点において、大韓民国の国家としての正統性論理と正面から衝突する論理構造を有して

²¹ 近藤敦『Q&A外国人参政権問題の基礎知識』明石書店、2001年、17～19頁。傍点筆者。

²² これらの概念については、上智大学社会正義研究所・国際基督教大学社会科学研究所編『滞日外国人と人権』明石書店、1996年、27頁以降、等。

いた。このような状況における「新しい」論理の登場は、これに則ることにより、初めて在日韓国人による参政権要求運動と大韓民国の国家としての正統性論理が、両立することを可能としたのである。

このように考えると問題は、寧ろ、ここにおいて「古い」論理が何故に放棄されなかったかの方であることとなる。理由は恐らく単純なものである。その経緯を振り返って見れば明らかなように、そもそも在日韓国・朝鮮人による参政権要求運動は、当初においては参政権そのものを問題としている訳ではなかった。大山良造は崔昌華等の運動について次のように述べている。

この要求を出すについてはかなりの討論が行われた。一方では「参政権を獲得してもたかだか数十万票しかない。意味がない」という意見もあった。「国際法上、外国人でありつつその国の参政権を得る、ということとはあり得ない」とする意見もあった。しかし、この要求が提出された背景には(1)で述べた日本国籍確認の訴えの主張がひそんでいる²³。

それでは何故に彼等は日本国籍確認訴訟へと踏み切ったのか。大山は、その理由を次のように明確に指摘する。

金さん側の主張を圧縮して伝えとこのようになるのだが、実はこれらの国籍理論は在日大韓基督教小倉教会の崔昌華(^{ママ} ;チュエチャンホア)牧師の研究による。崔牧師は日本における朝鮮民族はすべて日本国籍を保持しており、国籍概念の中に含まれている居住権、参政権等の基本的人権はこれによって保障されねばならない — とするのである²⁴。

つまり、在日韓国・朝鮮人による参政権運動は、そもそもが彼等に対する差別への反対運動に端を発している。在日韓国・朝鮮人問題のそもそもの根源が、日本による朝鮮半島支配にあり、また、戦後の在日韓国・朝鮮人への処遇にある以上、その不当性の主張は当然彼等の運動の中に盛り込まれることとなる。しかし、このような「古い」主張とその目的の為には、個々の外国人の来歴の違いを重要視せず、等しく取り扱おうとする「新しい」主張は、運動を拡大するには適切であっても、彼等の本当の目的である、在日韓国・朝鮮人を巡る諸問題へと人々の目を向けさせ

²³ 大山良造「在日朝鮮・韓国人の三つの提訴」、99 頁。

²⁴ 大山良造「在日朝鮮・韓国人の三つの提訴」、97 頁。

る為には有効ではない。だからこそ、彼等は「新しい」論理の登場以後も、「古い」論理を捨てようとはしなかった。

在日韓国・朝鮮人達による外国人参政権要求運動は、こうして錯綜した性格を併せ持つこととなる。それでは、我々はそれについてどのように考えるべきなのだろうか。最後にこの点について述べることにより、本稿の結びとすることとしたい。

むすびにかえて ― 戦略と混乱と ―

たしかに、「日本国籍を有しない者」という意味では、在日韓国・朝鮮人は「外国人」である。だが、これは「死んだ抽象」にしか過ぎない。なぜかくも多くの在日韓国・朝鮮人が日本に居住するのか。「生きた歴史」とその連続としての「生きた現実」こそ、法的処遇の根拠とされるべきものであろう²⁵。

ここまで述べてきたことをまとめてみよう。在日韓国・朝鮮人は、日本の第二次世界大戦終了後、一旦は、日本国籍を保有しながら、参政権を与えられない、という不安定で差別的な地位に置かれることとなった。しかしながら、このような状況は、やがてサンフランシスコ講和条約とこれに連動する日韓会談の中で確定し、在日韓国朝鮮人は「外国人」として処遇されることとなった。その背景にあったのは、日韓両国に共通する父系血統主義的な国籍理解、そして、両者の国籍区分を容易にする戸籍制度の存在であった。

しかしながら、このような「安定」した状態は長くは続かなかった。一部の在日韓国・朝鮮人達は、相変わらず続く自らに対する差別を撤廃させる為に、国籍確認訴訟、更には参政権要求運動へと歩を進めることとなる。この中でこれらの運動の根拠として、在日韓国・朝鮮人を巡る特殊な歴史的経緯を強調する「古い」論理が生まれてくる。だが、このような状況は当初は、在日大韓民国居留民団や在日本朝鮮人総連合会により黙殺され、大きな盛り上がりを見せることはなかった。

状況が一変したのは、日本経済の好調とグローバル化により、韓国更には世界から新たな外国人が到来するようになってからであった。彼等もやがて参政権を求めるようになり、在日韓国・朝鮮人のような特殊な歴史的背景を持たない彼等は、時恰も注目を浴びつつあった北欧、特に

²⁵ 李英和『在日韓国・朝鮮人と参政権』、明石書店、1993年、23頁。

スウェーデンにおける外国人地方参政権の論理を援用する形で、基本的人権と自らの納税実績を根拠とすることにより、参政権の獲得を主張することになる。この新しい「論理」は、「新一世」或いは「駐日一世」の登場と、本国政府の国家的正統化論理の狭間で参政権要求運動へと踏み切れなかった在日大韓民国居留民団をして、これへと本格的に取り組ませることとなる。

結果として出現したのは、次のような状況であった。即ち、在日韓国・朝鮮人による参政権要求運動においては、本来、性格を異にする二つの論理が、混在して存在するようになったのである。一つは自らの特殊性に訴える「古い」論理、もう一つは逆に自らが普遍的な人間であることを根拠にする「新しい」論理である。在日韓国・朝鮮人運動家達は、時にこの二つの論理を巧みに使い分け、自らの運動を成功裏に導きつつあるかのようにも見える。

しかしこのような在日韓国・朝鮮人の運動の背後には、彼等の深刻なアイデンティティを巡る亀裂が見え隠れしている。つまり、彼等は今後も、李英和の言葉に表れたように、自らの特殊な過去に縛られた「特殊な人々」として生きてゆくのか、それとも、他の「外国人」更には「日本人」とも相通じる「当たり前の人々」として生きてゆくのか。姜尚中・柳美里等と、鄭大均等との間の対立に鮮明に現れているように、前者は「在日」としてのアイデンティティを志向し、後者はやがては日本社会の中で「在日」が幸福裏に解体することを志向することになる。その意味では、確かに李英和が言うように、参政権の獲得は、あくまで問題解決の為の入り口でしかないのかもしれない。

忘れられてはならないのは、実は「在日韓国・朝鮮人」とは多様な存在であり、それが第二次世界大戦終了後今日までの歴史の中で作り上げられてきた、ということであろう。「『生きた歴史』とその連続としての『生きた現実』」としての在日韓国・朝鮮人。それが単純な「在日韓国・朝鮮人の神話」の上にはではなく、多様な現実の上にこそ存在する、ということを正面から見据えなければ、混乱した議論はやがて、彼等自身を雁字搦めにしてしまうのではないだろうか。