

永住外国人への地方参政権付与に対する支持と その要因

松下 瑞季

1 序論

2020年8月に発表された総務省の調査結果によると、2019年の外国人人口は約287万人で、日本全体の人口と占める外国人人口の割合は2.3%と、過去最高の数値となっている。また法務省の出入国在留管理庁の2019年データでは、永住者が約78万人、在日朝鮮人などの特別永住者は約31万人となった。これらの数字からも分かるように、現在世界中で進展しているグローバル化の影響は、日本でも例外ではなく、1980年代中盤以降、日本の外国人人口は急速に増加している。

これに対し、各国でも移民の対策が議論されてきたが、その一つとして挙げられるのが外国人参政権に関する問題である。日本に移り住んできた外国籍者のうち「永住者」としての資格を取得した者は、長期にわたり日本に居住しており、多くの場合が職を持ち、税を納めている。しかし、彼らに対する参政権は地方、国政を問わず一切認められていない。これについてOECD諸国のうち、外国人に対する参政権を一切認められていないのは日本だけである（後藤・山本2012；菅原2018）。

法学的観点から、過去の判例を参照すると、外国人参政権という枠組みのうち、国政選挙権に関しては1993年に国政選挙権を日本人に限定した公職選挙法の規定は憲法に違反したものではないという判決を下し、これが通説となっている。一方で、地方選挙権については1995年に、地域と緊密な関係を持つ外国籍者について地方参政権を付与することを認めることは、憲法に違反するものではないという許容説の立場を取っている（小林2017）。

他方で、日本における外国人参政権問題は次章でも述べるように、旧植民地出身者（現在の在日朝鮮人、在日台湾人など）に関する戦後処理の問題とも絡んでくるため非常に複

* 社会科学総合学術院 遠藤晶久准教授の指導の下に作成された。

雑な論題であり、現在の自民党政権下では外国人参政権は認めないという反対派が根強く存在する（樋口 2017）。

それでは世論はどうだろうか。本研究では外国人と地域や職を共有する一般有権者は、外国人に対しより柔軟な視点を持っており、今後の立法政策において世論が影響していくという可能性に注目した。本研究で用いたデータで明らかになるように、現状、有権者の賛否は分裂している。この永住外国人の地方参政権に対する支持は一体何に起因するものなのか。本研究では日本における永住外国人の地方参政権について、世論に影響している要因を分析することを主題としている。

本研究ではまず外国人参政権とは基本的にどのような問題なのかと、これまで日本ではどのように論じられ、また研究対象となってきたかを概説する。その後、研究に用いたデータと分析の前提とする仮説を提示し、主たる目的である永住者の地方参政権の賛否とその要因についての分析結果を述べることとする。

2 外国人の地方参政権について

外国人の地方参政権についての問題は、1970年代の在日本大韓国民団の参政権獲得運動を契機として注目されることとなった（井上・李 2011）。日本では、戦後、1952年のサンフランシスコ平和条約締結に伴い、朝鮮人、台湾人などの旧植民地出身者の日本国籍は剥奪され、選択権は与えられなかった。通例であれば、戦後の植民地問題の清算として、旧植民地出身者に国籍選択権や参政権が与えられることは珍しくない。イギリスにおいて、アイルランド国民を始め、英連邦国籍者に参政権が付与されていることがその代表的な例である（樋口 2017）。この戦後日本政府の対応について、樋口（2017）は「剥奪」という言葉を用い、旧植民地出身者の在日朝鮮人、在日台湾人の日本における参政権停止について厳しく論じている。

2009年には、当時の民主党政権が外国人定住者の地方参政権に対し、積極的な動きを見せていたものの、支持率低下に伴い実現には至らなかった。一方で、「永住外国人の地方参政権を慎重に考える勉強会」が発足するなど、むしろ反対派の危機感を強める結果となった（菅原 2018）。政治家や学者の間では、憲法解釈の問題のほか、内政干渉などの危険性を危惧する声もあり、依然として反対派が多数派を占めているのが現状である（樋口 2011）。

他方、菅原（2018）が言及しているように、最高裁は定住外国人などの居住地域と密接な関係を持つ者に関して、地方議会の選挙権を付与することは憲法違反ではないという許容説の立場をとっている。つまり、定住外国人の地方参政権に関しては立法政策の問題であるとはいえ、今後世論が賛成反対どちらに傾いていくかにより、日本の定住外国人の地

方参政権導入の可否が決定されていくということになる。

現在、外国人参政権については、地方自治を始めとする行政システムについての政治学的観点、憲法解釈をめぐる法学的観点、世界の実例の検討比較を行う社会学的観点などから、多くの研究がなされている。一方で、計量分析的な研究はあまり盛んに行われてこなかった。日本を対象とした研究として、大槻（2006）は、2003年の日本版総合社会調査のデータを用いて、外国人との日々の生活での接触経験が外国人に対する偏見・排外意識に影響をもたらすのかを検証した。この研究では、外国人との接触が一切ない場合に比べ、軽い接触だとしても偏見や排外意識に対して低減効果があることを示している。

永吉（2019）による研究では、2017年のデータを用いて、外国籍の人間への社会的権利付与の際の支持に対して、「主観的経済的状况」「愛国主義」「脅威認知」「教育年数」「外国籍人口割合」などを規定要因分析している。その結果によれば、社会的権利の付与についての支持に対し、脅威認知、外国籍人口割合、愛国主義などは負の影響、経済状況や教育年数などについては有意な効果はなかった（永吉2019）。しかし、この永吉の研究における社会的権利とは生活保護などの権利を指し、参政権については触れられていない。

以上に挙げられるような事例研究を踏まえた上で、本研究では永住外国人の地方参政権という限定した項目について、どのような要因が支持に影響をもたらしているのかを東大朝日調査のデータをもとに分析していくこととする。

3 データ

本研究では、2014年衆議院選挙と2016年参議院選挙の際に行われた東京大学谷口研究室と朝日新聞の共同調査（以降、東大朝日調査）の結果を基に分析を行った。東大朝日調査では2014年の第1回調査では有権者3000人に調査票を郵送し、1813通の有効回答を得た（回収率60.4%）。また同時に、2016年の第2回調査では有効回答となった全国の有権者1813人対象に調査表を送付し、有効回答は1376通であった（回収率77.5%）。送付先の有権者は層化2段階無作為抽出法で抽出されたものである。

本研究の主たる関心である「定住外国人の地方参政権」に対する賛否については、東大朝日調査の以下の質問項目への回答を採用した。すなわち、「永住外国人の地方参政権を認めるべきだ」という意見に対し、「賛成」「どちらかと言えば賛成」「どちらとも言えない」「どちらかと言えば反対」「反対」の5つの選択肢から自らの考えを選ぶ質問項目である。このうち「賛成」もしくは「どちらかと言えば賛成」を賛成傾向、「どちらとも言えない」を中立、「反対」または「どちらかと言えば反対」を反対傾向とする。

回答者の居住地市町村区の外国人割合に関しては、e-Stat政府統計の総合窓口HPにて公開されている、「在留外国人統計」と「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数

調査」の2016年度の結果を利用した。

4 外国人の地方参政権に対する世論の反応

では現在、実際に有権者は定住外国人の地方参政権に対しどのような意見を持っているのか、および、その意見を形成する要因となっているものは何か。東大朝日調査の結果を分析して考察を試みる上で、以下4つの仮説を立て、検証することとした。

- (1) 年齢が高くなるほど、外国人の地方参政権には反対する
- (2) 大卒者の方が外国人の地方参政権に賛成する
- (3) 保守的な政治的立場の人の方が外国人の地方参政権には反対する
- (4) 居住地域の外国人割合が高い方が外国人の地方参政権に賛成する

世論が外国人の地方参政権に対する意見を形成する際の要因になりうるものとして、ここでは年齢、学歴、イデオロギー、地域の外国人割合を挙げている。以下、4つの項では、今回研究材料とした東大朝日調査の有権者の調査のうち、「回答者の年代」、「住んでいる市町村区」、「政治的立場」、「最終学歴」の質問項目の結果に着目し、分析していく。

4-1 年代別

最初に注目するのは年齢である。「年齢が高くなるほど、外国人の地方参政権には反対」という仮説を立てたが、これは年齢が高くなるほど排外的傾向が強まり、地域の外国人増加を嫌うのではないかという推測に基づいたものである。大槻（2006）による日本版総合的社会調査の分析調査では、高年齢ほど外国人に対する偏見や排外意識が強くなるという結果が出ている。

東大朝日調査では、20代、30代、40代、50代、60代、70代以上と回答項目があり、その年代ごとに「永住外国人の地方参政権を認めるべきだ」という質問に対する回答の割合を分析したものが下の図1だ。

反対傾向の人の割合を比較してみると、年齢が高くなるほど、その割合が大きくなっていくことが見て取れる。また、賛成傾向の人の割合についても同様で、年齢が高くなることにほとんど比例して減少している。20代では半分近い人が「賛成」もしくは「どちらかと言えば賛成」と回答しているのに対し、70代以上ではその割合は40%を切っている。

加えて単回帰分析を行ったところ、年齢（年代）は永住外国人の地方参政権を認めるべきだという問いに対し、回帰係数0.049と統計的に有意な結果となった。

4-2 最終学歴

次に最終学歴に注目してみる。中学、高校では基礎教養科目までしか学習しないのに対

永住外国人の地方参政権を認めるべきだ

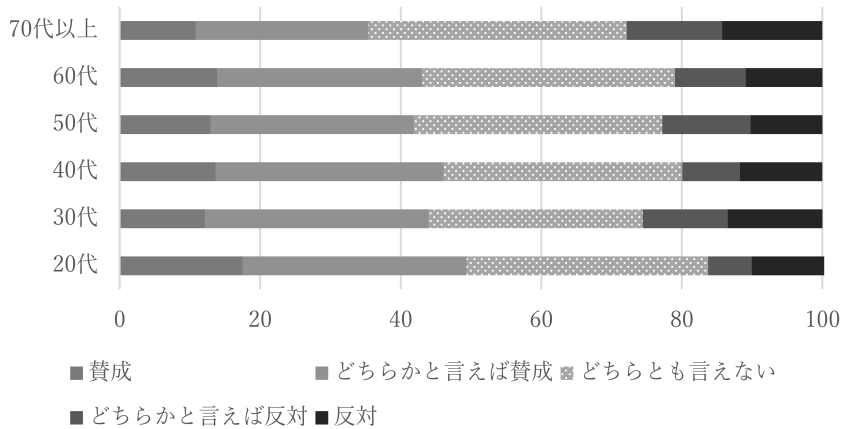


図1 年代と外国人参政権賛否

(データ) 東大朝日調査、2014年

永住外国人の地方参政権を認めるべきだ

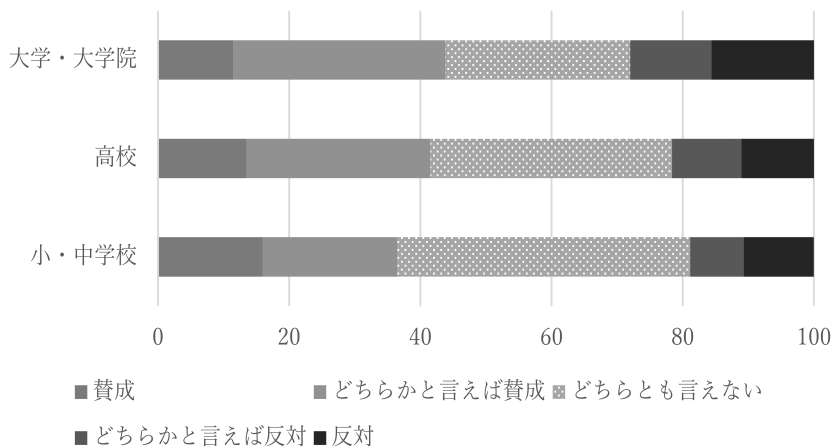


図2 最終学歴と外国人参政権賛否

(データ) 東大朝日調査、2014年

し、大学ではより専門的で高度な学問を研究していく。これにより、他に比較してより深い教養と知見を獲得し、日本のグローバル化に対し積極的もしくは寛容になるのではないかと考え、「大卒の方が外国人の地方参政権に賛成」という仮説を立てた。

東大朝日調査の最終学歴に回答した人のうち、小・中学校卒、高卒、大学・大学院卒の人の回答内容は図2で表されている通りである。

三者の中では、大卒・大学院卒者が賛成傾向の割合が最も高いことがわかる。小・中学

校卒の人と対比しても、10%近く高い数字になっている。しかし、賛成の割合と同じく、反対傾向の割合も大卒・大学院卒の人が最も高くなっており、高卒や小・中学校卒の人は「どちらとも言えない」と回答している割合が大きい。つまり、大学卒・大学院卒の人が賛成反対という2つの意見に割れているのに対し、小・中卒、高卒者は明確な意見を持っている人が比較的少ないということが図2からは読み取れる。

次に大学卒、大学院卒の人を「大卒」と定義し、ダミー変数とした上で、単回帰分析を行った。その結果、回帰係数0.119で統計的に有意な結果となった。これは、大卒者は反対傾向が強いということである。

当初の仮説に反して「大卒者の方が反対傾向にある」という結果になった。しかし、前述の通り、図2では大卒者の反対傾向の占める割合が、高卒者、小・中卒者と比べて高いのに対し、同じように賛成傾向の占める割合も大卒者が最も高くなっている。つまり、相対的に考えると、定住外国人の地方参政権というトピックは大卒者にとって関心の高い項目だということもできる。

以上のことを踏まえ、今回は追加の分析として最終学歴と「定住外国人の地方参政権に対する意見の強さ」の関係性についても分析した。「定住外国人の地方参政権に対する意見の強さ」は、「賛成／反対」という回答を最も強い意見として3、「どちらかと言えば賛成／反対」を2、「どちらとも言えない」を最も弱い意見として1と定義し、同じように大卒ダミーを用いて単回帰分析を試みた。その結果、これも回帰係数0.118で統計的に有意な結果となった。つまり、大卒者の方が同問題についてより具体的な個人の意見を持っているということが出来る。これについて、外国人参政権という問題が、そもそも高い法学的・政治的知識を必要とする問題であることから頷ける。

4-3 政治的立場による違い

では、政治的立場はどうだろうか。実際、現在も続く、定住外国人の地方参政権に反対しているのは保守派の勢力であることから、その影響はほとんど明白であろう。現在第1党である自民党も保守政党であり、長年にわたり外国人の地方参政権に反対してきた。しかし、ここで留意すべきはこれらが学者や政治家による論争であるということである。

そこで、本研究では「保守的な政治的立場の人の方が外国人の地方参政権には反対」という仮説のもと、世論、つまり国民内部でもこの政治スタンスの違いによる外国人参政権への賛否は異なるのかを検証することとした。東大朝日調査の政治的立場に関する質問では、「0：最も左」、「10：最も右」とし、回答者自身の政治的立場が11段階でどこに位置しているかを回答する。

図3は、自身の政治的立場を0~4と答えた人を左派、5と答えた人を中道、6~10と答えた人を右派とし、その回答の内訳を示している。この図からは、右寄りであれば反対傾

永住外国人の地方参政権を認めるべきだ

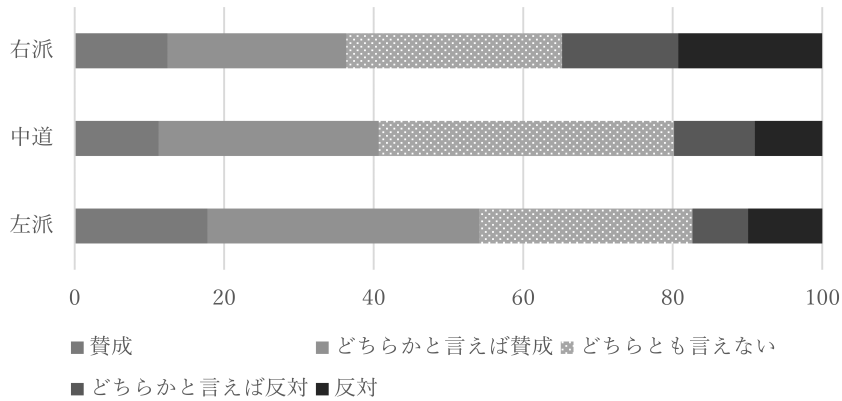


図3 政治的立場と外国人参政権賛否

(データ) 東大朝日調査、2014-2016年

永住外国人の地方参政権を認めるべきだ

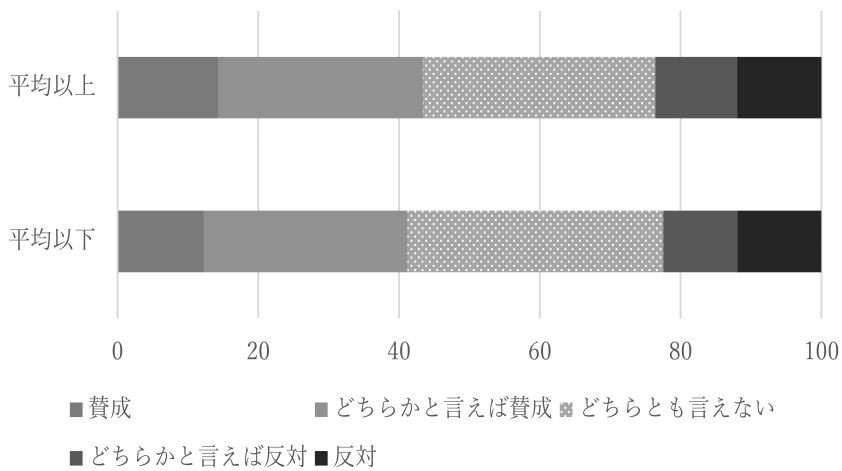


図4 居住地域の外国人割合と外国人参政権賛否

(データ) 東大朝日調査、2014年

向、左寄りであれば賛成傾向であることがわかった。右派で賛成している人は30%弱であるのに対し、左派は過半数が賛成している。また中道の人々は「どちらとも言えない」と回答している割合が最も多いという結果となった。

次に、これも単回帰分析をしてみると、0.114で統計的に有意な結果となった。つまり、政治的立場が右寄りになると、永住外国人の地方参政権に対して反対傾向にある。

4-4 居住地域の外国人割合

次に回答者の居住地域の外国人割合に基づいて比較していく。東大朝日調査回答者の居住地域（市町村単位）について、2016年の政府統計を用いて、それぞれの市町村区全体の人口に占める外国人人口の割合を算出し分析を行った。回答者が居住している316市区町村のうち、外国人割合の平均値は1.78%で、最も高いのは東京都新宿区の12.4%、最も低いのは長崎県南松浦郡新上五島町の0.09%であった。

「居住地域の外国人割合が高い方が外国人の地方参政権に賛成」という仮説を立てるにあたり、日本の社会的背景を振り返っておくと、日本は他の先進諸国と比較しても社会の文化多様性が低く、移民の人口も少ないことから移民に対する政策なども未だ不十分であると言われている（経済産業省2016）。そこで、地域に外国人が多く住んでいる人は、外国人と接触する機会が多く、より多様性を実感するために、外国人に対して寛容になるのではないかと考えた。このことは永吉（2008）の研究においても分析されており、外国人との接触は排外意識を抑制し、外国人増加の肯定的な側面に目を向けやすくさせるという効果が実証されている。

今回、実際に永住外国人の地方参政権に対する賛否と外国人割合を単回帰分析したところ、回帰係数0.0004で統計的に有意な結果とはならなかった。また、市町村区の外国人割合を平均以下、以上で区分し、その回答を比較したのが図4である。

どちらも大きな差はなく、以上の結果から今回の分析調査では地域の外国人割合は定住外国人の地方参政権獲得に対し、強い影響を与えていないことがわかった。

以上の結果を踏まえ、今回も追加の分析として、外国人割合が外国人参政権の意見の強さに与える影響についても分析した。その結果、回帰係数0.021で統計的に有意な結果となり、多少の影響を与えていることがわかった。この結果から、外国人人口の高い地域に住む人は外国人の地方参政権に対し「賛成／反対」というはっきりとした意見を持ちやすくなる傾向にあるということはある。

4-5 重回帰分析の結果

ここまで分析してきた、年代、最終学歴、政治的立場、居住地域の外国人割合と、外国人参政権への賛否の関係はすべて二数変数間の分析であったため、最後に重回帰分析により各変数の関連を見る必要がある。そこで、年代、大卒ダミー、政治的立場、居住地域の外国人割合を独立変数、外国人参政権とその意見の強さを従属変数とし重回帰分析を行った結果が表1である。

地域の外国人割合を除き、年代、大卒ダミー、政治的立場が有意な結果であり、またすべて正の関係にあることが分かった。本研究の結果としては、年齢が高くなるほど反対傾向、大卒者であるほど反対傾向、右寄りであるほど反対傾向となった。当初立てた仮説と

表1 外国人参政権賛否を従属変数とした重回帰分析

	外国人の地方参政権への賛否	外国人参政権への意見の強さ
年代	0.065*** (0.022)	-0.002 (0.014)
大卒	0.218*** (0.078)	0.110** (0.052)
政治的立場	0.107*** (0.022)	0.023 (0.015)
地域の外国人割合	-0.005 (0.021)	0.015 (0.014)
定数項	1.927*** (0.152)	1.734*** (0.101)
N	1,226	1,226
Adjusted R ²	0.030	0.005
Note;	p<0.1; p<0.05; p<0.01	

(データ) 東大朝日調査、2014-2016年

比較すると、年代、政治的立場に関しては仮説と同じ、大卒者に関しては異なる結果であった。

追加の分析として行った外国人参政権に対する意見の強さに関し、表1によると、重回帰分析で有意な結果を示したのは大卒ダミーのみとなった。ここから、大卒者であるほど永住外国人の地方参政権について強い意見を持っているということが出来る。最終学歴以外の項目については、図1、3、4からも分かるように、それぞれの分析項目について賛成反対などの傾向に大きな差が表れなかったことから、年代、政治的立場、地域の外国人割合が、外国人参政権に対する意見の強さに統計的に有意な影響を与えないことが理解できるだろう。

5 結論

本研究では東大朝日調査の結果を基に、永住外国人の地方参政権と各要因の関連について分析してきた。その結果、有権者の年齢、最終学歴、政治的立場は外国人参政権への賛否と関連があることが分かった一方で、地域の外国人割合については有意な結果を得ることはできなかった。

ここまで先行研究でも示されてきた通り、年齢が高くなるほど排外意識が高まる傾向にあり(大概2006)、さらに政治的に保守的な人々が外国人参政権に対し強い反対を示している。このことから自民党が第1党であり少子高齢化が進行する日本において、永住外国人への地方参政権付与が与党支持者からだけでなく他の有権者からも支持を得られないことが説明されるだろう。年齢については、人々の思想や思考に影響を及ぼす要因の一つで

あるが、今回の分析では仮説の通り、年齢が高くなるほど外国人参政権には反対傾向にあることが分かった。その理由としては、前述のように高齢者の方が排外意識や外国人への偏見が強くなる傾向にあること、また反対に年齢が低いほど近年のグローバル化の風潮を受け、外国人に対して寛容になっているのではないかと推察した。

次に最終学歴について、今回の分析では強い関連を示した(表1)。当初立てた仮説とは反対に、大卒者であれば外国人地方参政権について反対傾向であるという結果になった。これについては、高学歴者の方が外国人の増加と内政干渉の可能性や地域の治安悪化といった負の側面を関連づけて考える傾向にあるのではないかと推察する(中澤2007)。もう一方で、大卒であるほど外国人参政権に対し強い意見を持つということも分析から分かっており、学歴の程度によりトピックに対し関心度の違いがあることも事実である。

今回、地域の外国人割合が高ければ外国人増加や受け入れについて寛容になるのではないかと考え、このような分析を行ったが、実際に統計的に有意な結果は得ることができなかった。この結果については、居住地における外国人と外国人割合の関係を分析した五十嵐(2019)によれば、日本の各市町村における外国人割合は意見に影響を及ぼすほどの力はないとしている。その理由としては、各自治体の外国人割合は一部の都市などを除き、極めて低いことが一般的であり、実際に接触経験を生み出すことが少ないなどの理由が挙げられるだろう。また、本研究で立てた仮説は、居住地域の外国人割合が高ければ地域住民は外国人と接触する機会が多いという前提に基づいたものであった。ここから今後の課題としては、個人単位で外国人接触程度を調査し、外国人参政権への認識との関連を図ることなどが考えられるが、そのような個別具体的な調査を行う場合、調査の難しさなどの観点から、データ規模が小さくなる点が懸念される。

本研究の結論としては、永住外国人の地方参政権の支持について、年齢や学歴などの個人的要因が影響を与えている一方で、居住地域の外国人割合のような社会的要因は影響を与えていないことがわかった。しかし、これは東大朝日調査の多数の質問項目の中から一部の質問とその回答を抽出し、マクロ的に分析したものであり、より正確に論じるためには、すでに述べたように個人の状況を詳細に調査した上で社会的要因との関係を分析することが必要になるだろう。

本研究の主題であった永住外国人の参政権は、戦後以来アジア外交上の論点ともなっている在日朝鮮人・台湾人との関係の上で論じられてきた。しかし、グローバル化が進展し外国人移住者が増加した後は、その社会的権利をどうすべきか、今後の政府の動向に注目したい。

参考文献

五十嵐彰(2019)「排外主義—外国人増加はその源泉となるか—」. 田辺俊介(編著)『日本人は右傾化

したのか』第5章. 勁草書房.

- 井上一之、李憲模 (2011) 「地方自治の視点から見た『外国人地方参政権』」『中央学院大学社会システム研究所紀要』12 (1): pp. 25-41.
- 大槻茂実 (2006) 「外国人接触と外国人意識—JGSS-2003 データによる接触仮説の再検討—」『JGSS で見た日本人の意識と行動: 日本版 General Social Survey 研究論文集』5 (2): pp. 149-159.
- 後藤光男・山本英嗣 (2012) 「ニュージーランドの外国人参政権」『比較法学』46 (1): pp. 43-70.
- 小林正士 (2017) 「日本国憲法と外国人の参政権について: 市民法学の観点から」『国士館法研論集』18: pp. 1-24.
- 経済産業省ホームページ (2016) 『競争戦略としてのダイバーシティ経営の在り方に関する検討会 ダイバーシティに関する各種調査』https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/diversity/pdf/004_05_03.pdf (2020/11/17 アクセス)
- 菅原真 (2018) 「日本における『定住外国人』の地方選挙権」『南山法学』41 (3-4): pp. 179-200.
- 中澤渉 (2007) 「在日外国人の多寡と外国人に対する偏見との関係」『ソシオロジ』52 (2): pp. 75-91.
- 永吉希久子 (2008) 「排外意識に対する接触と脅威認知の効果—JGSS-2003 の分析から—」『JGSS で見た日本人の意識と行動: 日本版 General Social Survey 研究論文集』7 (4): pp. 259-270.
- 永吉希久子 (2019) 「移民の権利—誰が外国籍者の社会的権利を拒否するのか—」. 田辺俊介 (編著) 『日本人は右傾化したのか』第5章. 勁草書房.
- 樋口直人 (2011) 「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ボリア」『社会志林』57 (4): pp. 55-75.
- 樋口直人 (2017) 「外国人参政権の未来」『エトランデュテ 在日本法律家協会会報』1: pp. 117-133.
- e-Stat 政府統計の総合窓口ホームページ『在留外国人統計』<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20160&month=241012&tclass1=000001060399> (2020/11/12 アクセス)
- e-Stat 政府統計の総合窓口ホームページ『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200241&tstat=000001039591&cycle=7&year=20170&month=0&tclass1=000001039601&stat_infid=000031598538&result_back=1&cycle_facet=tclass1%3Acycle (2020/11/12 アクセス)

