

文化情報学：駿河台大学文化情報学部紀要
第7巻第1号（2000年6月）抜刷

フランスにおける外国人参政権問題

林 瑞 枝

フランスにおける外国人参政権問題

林 瑞 枝

【要旨】フランスの外国人は、滞在の合法、非合法の分類とは別に、欧州連合市民権をもつEU構成国出身者と、参政権はもたない非EU出身者の2つのカテゴリーに分けられる。本稿では、在仏の非EU出身者が、フランスでの定住生活がどれほど長くなっても、EU出身者には欧州連合市民権によって認められている地方議会の選挙権・被選挙権にもアクセスできない制度的理由を、とくに国籍法との関連を重視しつつ検討し、かつ市民権の平等化への政治的試行の歴史を簡単に紹介する。

【キーワード】市民権、参政権、国籍、人の国際間移動、外国人、欧州連合（EU）市民権、非EU出身者（EU）出身者、地方議会選挙

1 はじめに

国際化が進展するなかで、国際間の人々の移動は近年増加の一途をたどっている。より高度の文化あるいは異質の文化に魅せられて、また自国の政治体制の抑圧を逃れて、さらにはごく単純に働き口を、ときにはよりよい仕事を求めて、人は国境をこえていく。旅行など一時的なケースもふくめ、各国はその移動の理由・態様に応じて、入国・滞在・就労の資格、条件等について、それぞれに出入国管理法制を整備し、国際社会は「移住外国人」の基本的諸権利の保障に向けて努力を重ねてきた。

これらの国際間移動はいずれ、外国人の移住先での定住化現象をとまなう。自国以外の地域社会で生活をいとみなみ、実質上その社会の一員となった者は、自己の生活圏の諸事に対してどのように、またどの程度まで積極的に関与することが許されるのか。政治的に参加する権利はあるのだろうか。こうした関心から、フランスでは昨今あらためて「市民権」をめぐる議論が盛んになっている。

この「市民権」という西欧の概念はいうまでもなく、古代ギリシャの都市国家にはじまり、ローマ時代から中世の自治都市を経て近代国家につら

なる長い歴史をもつ。歴史上の政体すべてが市民権を追求してきたわけではないが、「都市の権利（droit de cité）」の問題の検討は、フランスでは一般に古代の時点にまでさかのぼって理念的、具体的に「市民」の意味を問うことからはじめられる。そして、「人」「市民」「人民」「国民」「住民」等が、国家、統治機構、民主主義、公的諸自由、さらには社会的統合などとの関連で論じられる。ただそこでは、市民権の概念は固定的なものとしては捉えられていない。新しい状況にはそれに相応した「市民」のありかたが求められなければならないと考えられ、より時代に即した適応、模索が理論的にまた政策的に続けられているわけである。

変わりうる市民権は、政治的、経済的、社会的側面をもつとされる。政治面では参政権、公民権等が、経済的には労働権、社会保障、社会面では社会的不平等が主要なものとしてあげられる（例えばAnicet Le Pors, p. 50-62）。この稿では、政治的な諸問題のうちの参政権（選挙権・被選挙権）について、とくに外国人に注目しながら今日のフランスの問題点を検討しておきたい。

2 参政権の排除性

フランスの現行第5共和国憲法(1958)は第3条のなかで選挙についてこう定めている。

「選挙はつねに、普通、平等、かつ秘密である」
(第3項)

「民事的かつ政治的権利を享有する成年の両性のフランス国籍者は、……すべて選挙人である」
(第4項)

民主主義体制の国家であれば、代議員の選挙に関して普通選挙、秘密投票、両性の平等はもはや当然の原則である。選挙人が「民事的かつ政治的権利を享有」していなければならない、という資格要件が付記されていることもうなずける¹⁾。「フランス国籍者」でなければならない、という点はどうか。これについても通常明確な定義がなされている。すなわち「公民権の行使に関するかぎり、本来、フランス人と外国人のあいだに平等原則は成立しえない。……参政権はその国の国籍と不可分である(Long, p. 114)。国家によっては地方自治体選挙に外国人の参加を認めているが、フランスではあくまでも国籍所有が選挙権の前提として要求される。「フランス人の資格と市民の資格は共に歩む」(Delpérée, p. 3)のである。

Long²⁾は、選挙権はそもそも差別をする性質をもつ、とも記している(Long, p. 114)。

2.1 性別による差異

たしかに、市民権は一面では排除の歴史を刻んできた。直接民主主義を創造した古代ギリシャでは女性や奴隷はこの権利の外におかれたが、当時そのことがとくに疑問視されたわけではなかった。どこの国にしても、無産男性に当初から普通選挙への権利があったわけではなく、まして女性参政権が認められたわけでもなかった。1789年に「人および市民の権利宣言」を謳ったフランスでは、成人男性が間接・制限選挙制の財産上の制約を解かれて、普通選挙権をえたのは第2共和制下の1848年であった。一方、女性のそれは第2次大戦

末期の1944年、臨時政府によってのことにすぎなかった。フランスにおいて女性参政権がこのように世界に遅れをとった歴史的事実は有名である。男性が権利を取得してから1世紀という時を経過していた³⁾。

両性の平等という視点から見れば、この歳月の隔たりが残した禍根は大きい。男女平等原則が承認されて後、半世紀余りを経た現在なお、フランスは政治参加の両性間の平等を実質化するにはほど遠く、90年代には「パリテ論争」が華々しく繰り広げられることになった⁴⁾。パリテ支持派は、抽象的人権の普遍性概念を退けて、「人」は本来男性と女性の性別をもって生まれること、「性別のある人」こそが人類として普遍的であること、したがって政治、経済、社会のすべての分野において男女「同数参加」の原則に立たなければならないと主張した。それを受けて、1999年6月28日には、憲法典の上記第3条に新たな1項が補完された。この最終項は、法律が議員および議長等への男女の平等なアクセスを促進すべきことを、規定している。翌2000年、政府は早速立法措置をとり、「選挙による委任および選出による職権への女性および男性の平等アクセスを促進するための法律」案を提出、議会審議も進行し、5月3日に法律は採択された。(これについては別稿で検討する予定である。)

2.2 国籍による除外

ところで、外国人の選挙権・被選挙権については、「国籍者でなければならない」とだけ言いきってすますことには、フランスの場合ためらいがある。第1は歴史的にみて、第2は實際上、第3は平等という観点から、参政権と外国人の関係には少し補足説明が必要である。

第1に、短期間ながら市民権を外国人に認める1時期があった。揺れ動くフランス革命期の中間法の時代である。このとき新しい政治の基本原則のもとで国民は主権の保持者となったが、ナポレオンが台頭するまでのわずか10年ほどの革命期に、3種の憲法、1791年9月3日の立憲君主制憲

法，1793年6月24日の共和制憲法，1795年8月22日執政府憲法（山口，p. 52-56）が制定された。これらはそれぞれフランス市民の資格を規定している。最初の成文憲法となった1791年憲法は「フランス市民」のなかに「外国人の父からフランスで生まれ，フランス王国に住所を定める者」（2条）および「フランス王国外で外国人両親から生まれ，フランスに5年継続して住所を有し，不動産取得またはフランス人女性と婚姻し，公民宣誓した者」（3条）を入れている。もちろん，選挙権を行使できるのは有産男性の能動市民に限られるのではあるが。1793年憲法は初めて，男子普通選挙権を定め，「満21歳以上でフランスに1年前から住所を有し，そこで働いている外国人すべて」に市民権の行使を認めた（4条）。1795年憲法は普通選挙権を廃止するが，満21歳，フランス定住の意思の届出後に不動産所有，フランス人女性との婚姻等を条件に，7年間継続的に居住した外国人は「フランス市民になる」。許可なく外国に7年継続的に在留したときは，市民の資格は失われる。

1793年憲法は適用されず，1791年憲法は1年，1795年のそれも5年の寿命にとどまった。「市民権」と「国籍」の区別はまだ明確ではなかった。言葉としての「国籍」は19世紀初め（Petit Robertでは1808年初出）になってからである。しかし，外国人に開かれた市民権の理念はむしろ今日その意義が問い直されることが少なくない。ただ，外国人男性が女性に先立っていたことは事実である。また「単一にして不可分」という，フランス共和国の今日まで一貫する国民国家としての意思はいずれの憲法でも明記され，上記市民の要件にも「フランス人女性との婚姻」を要求する等同化的性質が表れている。

第2の点は，現在の状況に関するものである。周知のとおり，1992年2月7日のマーストリヒト条約（1993年11月に発効）の結果，ヨーロッパの統合は「都市の権利」においても欧州経済共同体から欧州連合へと深化した。この条約によって，欧州連合は「欧州連合市民権」を創設したからで

ある。国籍を前提としないこの革新的な市民権は，EU加盟各国の国民にたいして次の諸権利を付与した。①加盟国の国民はすべてEU域内を自由に移動することができる，②他の加盟国に居住している者は，その国の国民と同じ条件で，その国の地方選挙⁵⁾に選挙権と被選挙権を行使することができる，③居住先の加盟国において欧州議会選挙に選挙権と被選挙権を行使することができる，④欧州議会への請願権を有する，という内容である。EU加盟国の国民にかぎり，各加盟国における地方選挙と欧州議会選挙に関しては，選挙権・被選挙権は居住する国の国籍には従属しない。フランスでも，EU加盟国出身者は外国人でありながら，②③の選挙の場合，参政権に課されている国籍条件から開放されたわけである⁶⁾。

ただしそれには，フランスは憲法を改正しなければならなかった⁷⁾。1992年6月25日法は，相互主義を留保して「市町村選挙における選挙権および被選挙権は，フランスに居住する欧州連合市民にのみ与えられる」（88-3条）という規定を設けた。しかし，これらの連合市民は，市町村長，助役になることはできず，また，元老院議員選挙の選挙人にも指名されない。フランスの元老院は「共和国の地方公共団体の代表を保障」し，その議員は間接選挙で選出される（憲法24条）ので，市町村長や助役も主権の行使にかかわってくる。憲法院の判断によれば（DC 9 avril 1992），元老院はフランス国籍者で構成されなければならない，選出もフランス国籍者のみによってなされなければならない。市町村議員も元老院議員選出の選挙団のメンバーになる。したがって，選挙団のEU出身の者も，外国人である以上，選挙団への参加は国政に関与する結果を招くことになる。EU構成国の1国であっても「欧州連合市民権」はこのように限定されたもので，主権国家群としてのEUの現段階では，EU各国の国政への権利は国民すなわち当該国籍者の手中にあることに変わりはない。「EU諸国出身者は主権の行為からは除外される」（Long, p. 114）のである。それはこうも説明されている 欧州議会はフランスの国政とは切

り離されているが、地方選挙では欧州市民は例外的にフランス領土での選挙(市町村議会とパリ議会)に招かれているのであって、それはフランスの参政権原則にとって「基本的だが射程の限定された、唯一のゆがみ」である(Long, p. 114)。

第3に、在仏外国人からみたときの、「欧州連合市民権」の平等性を問わなければならない。上記のようにこの市民権はあくまでもEU加盟国国民に付随する権利であり、マーストリヒト条約はその他の外国人は第3国出身者として区別している。EU構成国以外の国の国民はよって当然に「欧州連合市民権」からは除外される。EU加盟各国においてそれぞれの出入国管理規定に服するこれらの外国人は、公職を含む政治領域への参加だけではなく、広義の経済的、社会的な市民権(とく

に労働権)も加盟国国民と同等には享受できないのが実情である。しかし、フランスだけでなくヨーロッパとりわけEU諸国では、このカテゴリーの人々が国内に存在する現実を等閑視することはできない。次に、現在のフランスについてのみその実態を簡単に捉えてみたい。

3 外国人参政権の要請

3.1 非 欧州連合の出身者

フランスは移民受入れの歴史がながい。

第2次大戦後には、外国人は「1945年11月2日のオルドナンス」によって入国・滞在が規定されてきた。今日、その入国・滞在資格は「訪問者」「留学生」「労働者」「家族」「難民」に分けられ、

表 在仏外国人の出身地域別比率(%)

出身地域	国勢調査年度 外国人人口 外国人/総人口	1946 1,743,619 4.38%	1954 1,765,298 4.12%	1962 2,169,665 4.67%	1968 2,621,088 5.28%	1975 3,442,415 6.54%	1982 3,680,100 6.84%	1990 3,596,602 6.37%
	ヨーロッパ		88.7	79.1	72.2	71.6	60.7	47.6
アフリカ	マグレブ	3.1	13.0	19.7	24.8	34.6	42.8	45.4
	ブラック・アフリカ	0.8	0.1	0.8	1.2	2.3	4.3	
アジア (含・トルコ)	トルコ	4.0	2.3	1.7	1.7	3.0	8.0	11.8
	その他	0.4	0.3	*	0.3	1.5	3.4	5.5
ソヴィエト, ロシア	その他	3.6	2.0	1.7	1.4	1.5	4.6	6.3
ソヴィエト, ロシア		2.9	2.0	1.2	0.7	0.4	0.2	
アメリカ		0.5	2.8	4.1	1.1	1.2	1.4	2.0

出所: INSEE, Recensement général de la population de 1982; Résultat: Démographie-Société, 1992

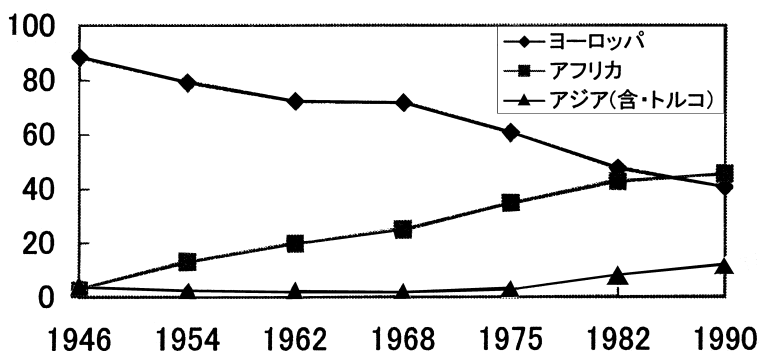


図 在仏外国人人口比率(主要出身地域別)の推移

滞在許可証の期間は1年または10年である。他に旧植民地のアルジェリア、チュニジア、モロッコおよびブラック・アフリカ諸国とのあいだには独立当初、いわゆる移民労働者を念頭においた協定が締結され、自由移動さえ認める対応がなされたが、現在では形式上の区別はともかく規定の内容は一般法と変わりなくなっている。EU加盟国出身者にたいしては、欧州連合のもとで完全な域内自由移動に移行するまでのあいだも、ローマ条約に基づいて欧州経済共同体が結成されてからは、「人の移動」に関するECの規則がデクレによって国内法に転換され、入国・滞在・労働とも一般外国人より優遇されていた。

フランスに在留する外国人は入管法上このように大別されるが、外国人人口についてはその出身地域の構成比の変化を考慮する必要がある。趨勢を把握するには国勢調査がもちいられてきた(表、図)。それによると、1982年に、それまで常に優位を占め続けてきたヨーロッパ出身者が過半数を割り、アフリカとアジアの出身者が過半数を越えている。この傾向は以後定着する⁸⁾。

さらに、滞在許可証にもとづく内務省統計をみると、1996年度、東欧諸国を含むヨーロッパ出身者の割合は43.4% (EU15か国とノルウェー、アイスランドでは39%)、アフリカは42.8% (マグレブが35.9%)、アジアは10.9%、アメリカが2.3%、ロシア等独立国家共同体が0.4%、外国人人口総数は3,231,891人である (Lebon, p. 78)。EU出身者以外の滞在許可数は1996年・2,024,913件。10年の滞在許可をもつ者は85%、2,755,117人 (EUが含まれる) であり、国籍をみると、上位を占める7か国の割合は5分の3と変化はなく、ヨーロッパではポルトガル・18.3%、イタリア・7%、スペイン・5.85%で、アフリカではマグレブのアルジェリア・17%、モロッコ・13.8%、チュニジア・5%、なおトルコが4.9%、となっている (Lebon, 1999, p. 43)。

ヨーロッパの減少傾向とマグレブ、トルコの増加傾向は、フランス国籍取得者の出身国の比率でも確認される (Lebon, 2000, p. 48)。ヨーロッパ

文化圏に属さない異文化圏の比重の増加は明らかである。

やや数字が細かくなったが、フランスの外国人構成はこのように非EU出身者がEU出身者を上回っており、大半が長期のフランス在住というのが実態である。在留が長引いても、欧州市民権はもとよりのこと、地方自治体レベルの選挙権が依然否認されている非EU出身の人々と、短い滞在中でも欧州市民権を認められるEU出身の人々との権利の差は否定できない。

非EU諸国でも国によっては在外者に投票権が与えられているとはいえ (例えばアルジェリア)、これらの「非EU外国人」にもフランスでの地方選挙権は認めるべきである、という声があがっても不思議ではない。EU市民と非EU外国人との権利の相違について合理的な説明がなされなければならない。

3.2 外国人政治参加への試行

政権を担う立場から具体的な方針が示されるのは、大統領選挙に向けての社会党の綱領「社会党プロジェクト 101の提案」においてである。それは、「外国人は、フランスに3年間居住した後に、市町村選挙および県議会選挙において選挙人、被選挙人である」と提案する (Projet socialiste, p. 326)。1980年のことであった。当時はまだ「州議会」は自治体としての資格をもたなかったため、この提案は、地方自治体の選挙すべてに外国人の参加を認める、ということの意味している。選挙公約にすぎない、といってしまうまでもかもしれない。「フランスは真剣に考えている」「綱領に期限は記していない。大統領の任期は7年ある」等と政府要人は述べ、賛否両論議論だけは攻守華々しく繰り返された。だが、プロジェクトは案にとどまった。経済不況による失業率の上昇や国民戦線の台頭が実行の妨げになったと説明されている。88年の大統領選挙の際には外国人参政権は社会的賛同がともなわないとの理由で公約には盛り込まれず、結局、2期14年続いたMitterrand社会党大統領時代にこの間、2度保

守党内閣とのコアピタシオン(保革共存)の時期があったが 外国人参政権の実現をみることはなかった。その頃の世論調査は、外国人の参政権にたいしてフランス人が不賛成であることを示している⁹⁾。

国籍法の第1人者Lagardelは、そもそも外国人の参政権などは半世紀前には「考えられない、挑発的な、爆発的ですからある問題であったろう...外国人の政治的権利の問題はタブーである。そのタブーの上に西欧世界のほとんどの民主主義体制が形成されてきた」と、1978年に記している(Delpérée, p. 3)。上記社会党計画が作成された頃のことである。

だが、このプロジェクトが投げかけた「外国人選挙権」は以降、フランス社会の課題として引き継がれていく。

とくに、第2次大戦後初の社会党政権誕生という80年代の気運のなかで、外国人の地域政治参加の試みがなされたことは注目しておかなければならない。市町村レベルにおける議会への諮問的な参加である。最初の例は1985年、ノール県の工業都市リール近郊のモン・サン・バルール。人口27,000人の中規模市町村で、人口の7.6%を占める外国人に「協力議員」の地位を設け、外国人選挙人が外国人「協力議員」を名簿制によって選出する。外国人の国籍は30か国、名簿には8か国籍が入り、投票率86%、3人(アルジェリア人、モロッコ人、ラオス人)が当選した¹⁰⁾。協力議員は議会で意見をのべることはできるが、議事録に記録は残らず、議決権はない。ついで1987年人口132,000人、外国人9,000人の都市アミアンで同様の試みが実施され、4人(アルジェリア人、モロッコ人、セネガル人、ポルトガル人)が選出されている¹¹⁾。上記モン・サン・バルールの市長は社会党、アミアン市長は共産党であった。この参加方式はいくつかの左翼系市町村で試みられたが、1991年5月15日に、ヴェルサイユ行政裁判所はエソン県ロンジュモの1990年11月18日のケースについて、地方議会に外国出身者の恒常的代表を組織する権限はない、と選挙の無効判決を下し

た¹²⁾。1988年6月23日にはアミアン行政裁判所も、外国人の恒常的代表は憲法34条の法律事項、72条の地方自治体が定める立法者の権限を侵害するとして、アミアン市の協力議員設置の決定を無効としていた(Delpérée, p. 16-17)。

外国人代表への地域レベルの試みは成功しなかった。この時期は、社会党政権のもとで、1982年3月2日法によって「州議会」が自治体となるなど、地方行政の分権が本格化しはじめたばかりのときであった。また、「欧州市民権」はいまだ誕生しておらず、まず欧州共同体の外国人の選挙権からはじめるのが望ましいという意見がまだ新しい時代でもあった。

1989年、フランスは革命200年を祝った。その折に、人権団体、労働組合等の合同(平等へCollectif 89)の呼びかけで、512,000人の外国人参政権のための請願が国民議会議長に提出された¹³⁾。知識人、市町村長400人、閣僚(J.-P. Chevènement, M. Delebarre, C. Tosca)が署名に加わっている。しかしこれも事態を進展させることはなく、具体的な立法に結びつくことにはならなかった。

このような状況のままに「欧州市民権」だけが現実となったのである。

4 外国人参政権を阻む要因

欧州連合諸国中すでに5カ国 アイルランド、スウェーデン、デンマーク、オランダ、イギリスが一般外国人にも一定の条件のもとに選挙権、被選挙権を認めている(ヤン・ラト p. 33-81, p. 93の一覧表)。しかし、どの国もみな権利を認めた時期は欧州市民権以前である。外国人選挙権付与の有無にはそれぞれの国の歴史、政治、社会的事情がある(梶田論文、とくに p.13-17)。欧州市民権創設後、まだ一般外国人の参政権を認めていない加盟国は何らかの形で承認への動きを示しているものの、法制化にはいたっていない。フランスが現在なお付与を認めないのはなぜか。世論の動向もあるが、主に以下の理由が指摘でき

る。

4.1 主権の所在

第1に、憲法第3条における主権問題がある。憲法第3条1項は「国の主権は人民に属す」とする。その人民は「代表者によって、および国民投票によって」主権を行使する。そして、第3条4項は先述のように、選挙人の資格について「民事的および政治的権利を享有する成年の両性のフランス国籍者すべて」としている。Longの見解の通り国家主権はフランス国民に限られている。ただし、公法上は政治的選挙（大統領、立法府、欧州議会）と行政的選挙は区別され、第3条は国民主権の行使がなされる政治的選挙にのみ適用されるとされる（Delpérée, p. 16-17）。それによれば、地方議会選挙は政治的というよりは行政的選挙と解される。この解釈では、純粹に行政的な選挙の場合にフランス国籍は絶対条件とはならない。

それでもなお問題として憲法第24条の規定が残る。第24条は、元老院は「間接選挙で選出され」、「共和国の地域団体の代表を保障する」と定めている。元老院は国会の1議院として立法にかかわり、したがって国民主権の行使に参加する。この間接選挙の選挙人は第3条にしたがい当然フランス国籍者でなければならない。選挙団に加わる地方議会議員代表の選出者もほとよりのことである。24条については、元老院選挙と市町村議会選挙との選挙方法を切り離すことも考えられており、切り離しは、憲法自体の改正によらずに憲法と法律の中間的位置づけをもつ組織法律によって可能であるとする見解もある。なお、現行の選挙方法では、元老院の間接選挙においては選挙団に市町村議員の占める割合がきわめて高い¹⁴⁾。元老院が「地方公共団体の代表」である以上当然ではあるが、兼職もあり市町村議会との関係はかなり密接である。

上記2.2のように、欧州市民権の導入に際して、フランスは市町村議員について憲法改正を行ない88-3条の定めをもうけた。しかし、一般外国人にこのレベルの参政権を認めるためには、この欧

州連合移行に際しての、元老院に関する1992年の憲法改正だけでは不十分である、とされる。他方、憲法院はマーストリヒト条約批准に関する判決のなかで、明文の形では「外国人の選挙権の承認は国民主権の原則に反する」とは述べていなかったとの指摘もあり、また、欧州市民権については「憲法院は、外国人参政権を地方レベルに移行しようとする突破口を切りひらいた」との公法学者 Favoreu の評価（Delpérée, p. 32）、あるいは「伝統的な市民権に対するおそらくは決定的な痛撃」（Chevallier, p. 14）との見方さえあって、憲法規定をめぐる論議は継続中である。

4.2 集住傾向

外国人はフランスでも、全国的に均分に居住しているわけではない。ことに移民労働者は労働力の求められる地に集まり、やがて家族がそれに合流した。地方の市町村議会選挙に外国人の選挙権を認めようとする理由には、この外国人の集住傾向にも一因がある。たとえば、1999年度国勢調査の暫定的集計によるとノール県ルーベ市の外国人人口は市の人口の24%である。外国人人口が多い場合、外国人代議員の地方議会へのいろいろな意味での影響力が懸念される。前記のモン・サン・バルール市は協力議員にたいして、「市の問題に出身国の問題を混入しないこと」を、納税義務を果たしていることとともに立候補の条件にした。外国人選挙権に関する世論調査に表明される反対意見のうちには、そうした危惧、感情的不安、ひいては反感が含まれていると推察される。他方外国人の集住は、外国人住民が多いからこそ地方参政権を、という要請の根拠、理由になりうる。

4.3 「開かれた国籍」

以上のように制度上の外国人参政権に対する「障壁」はかなり堅固である。だが、同時にそうした制度を乗り越える合法的な道が用意されているのが、フランスの国民形成の伝統的特徴でもある。それがLongの指摘する「開かれた国籍」である（Long p. 114）。公民権行使において内外

人は平等ではないが、外国人も「開かれた国籍」によって国民となる道を選べば市民権へのアクセスも自ずと平等になる。たしかに、障壁の核となっている「フランス国籍者」の資格は閉じられた性質のものではない。ただそれだけに、外国人が参政権を要求するのであればフランス国籍を取得すればよいだけのことであり、との反論が可能となる。「開かれた国籍」はこうして外国人選挙権承認にたいする抵抗の論拠となり、政治的、社会的にも「壁」を築く結果を招く面をもつ。

それでは「フランス国籍者」ではない者が選挙権・被選挙権ともに参加を認められる「欧州連合市民」との関連はどう説明されるのか。マーストリヒト条約は国籍については加盟各国の法制にゆだねている。Longのいう欧州連合市民権は非常に象徴的だが「ゆがみ」現象だとする解釈と、FavoreuのようにEU市民権はフランスにおける外国人選挙権への第一歩とする見解とにみられるように、評価は消極、積極の二つの方向に分かれ、各人ニュアンスがあるが、「欧州連合市民」はさしあたり例外であると考えられている。

したがって、フランスでは地方議会レベルであっても議員を選出するためには、一般 外国人はフランス国籍をもたなければならない。では、フランス国籍はどのように「開かれている」のか。以下、EUからは第3国出身者と位置づけられている外国人に注目して問題の要点を検討したい。

フランスでも、国籍は血統によって親から子へ伝えられる。1945年にはすでに父母両系主義を採用しているため、以来両親のうちどちらかがフランス人であれば、子は血統主義によりフランス国籍者である。この点は日本も変わりはない。違いは、フランスが血統主義とともに生地主義をとっている点である。移民をもとに形成された国家では生地主義は普通のことだが、フランスにはもとの「フランス人」があり、この人々は「生粋のフランス人(Français de souche)」と表現される。その存在を踏まえた上での生地主義の選択である。この生地主義は「生地」と「居住」にもとづいて生来付与、自動取得、届出取得に類別され

る(文末・付表参照)。

①生来付与 親がフランス領土で出生し、子どもフランスで生まれた場合、子は出生時からフランス国籍である。②自動取得 外国人両親からフランスで出生し、フランスに所定の期間居住し、成年(18歳)の日にフランスに住所を定める者は、行政上何らの手続きをすることなく、その日から自動的にフランス国籍を取得する。取得を望まない者は、外国の国籍があることを条件に拒否権を行使することができる。③その1 未成年であっても外国人両親からフランスで生まれた者は、16歳になれば、②と同様の所定の居住要件を満たすならば、フランス国籍を請求することができる。その2 フランスで出生した子が13歳になれば、その子の名においても請求することができる。この場合には子の同意が必要であり、子は8歳のときからフランスに常居所をもっていなければならない。

ほかにも婚姻、帰化による取得があるが、これらは要件に差があっても他のいずれの国にも共通の制度であり、婚姻はともかく帰化は依然同化を前提とするなど、フランスがとくに開かれた要件をもつとはいえない(Longは婚姻、帰化も「開かれた国籍」に入れている)。しかし、上記①~③は、権利として定められている点でたしかに外国人にたいしてフランス国籍の道は「開かれている」。そして、①は旧植民地出身者の子が対象であり、②と③は外国人労働者の子が主として想定される。つまり、第3国出身者の子らである。開かれた国籍は、これらの「子」の場合に該当することに注意しなければならない。親世代はそこから除外されており、婚姻または帰化によらなければフランス人の資格はえられず、したがって参政権からは遠ざけられたままである。植民地時代の記憶が親世代には帰化の選択を躊躇させるといわれてきた。また、外国人の子でも出生、居住の要件を満たせない者は①~③で開かれている道を選ぶことはできない。

90年代には年平均10万人前後(95,295,126,337人)がフランス国籍を取得したが、その約50%は

婚姻と帰化であり、②と③のケースは途中国籍規定の改変はあったが数にして大体その2分の1程度の水準である（Lebon, 2000, p. 45）。一方、取得者中のEU加盟国15か国の出身者は漸減し、1994年には20%だったものが1998年には全体の15%となっている（Lebon, 2000, p. 48）。これには誘因としてEU市民権発効との関連が十分に考えられるだろう。それはともかく、1993年のマーストリヒト条約発効後、非EU出身者の国籍取得累計は数万人の未成年者も含め約454,000人を数えている。「開かれた国籍」の効果である。

だがその実質的效果は、いまのところ限定されざるをえない面があるようである。ある調査研究は、①～③の移民第2世代のエリートにしても、候補者としては2級市民の扱いであり、議員としては「問題のある社会層の代表」とみなされ、活動も「移民問題：イスラーム、郊外、少年非行」に閉じ込められがちであり、失望している、と分析するのである¹⁵⁾。国籍から完全な参政権への距離は予想外に遠いのかもしれない。

しかし、「開かれた国籍」は二重の効果をもつ。フランス国籍となった者は、即、欧州連合市民となり、したがって欧州連合市民権をうる。この意味では、「開かれた国籍」の展望は広い。

5 市町村議会選挙権法案

2001年には市町村選挙が予定されている。欧州市民は、このときフランスで初めて地方議会においてその市民権を行使することになる（1998年5月25日の「在仏欧州市民の市町村議会選挙における選挙権・被選挙権」組織法律no. 98 404によって、1994年12月19日EU指令を国内法に転換）。それを期に1999年秋以降、外国人の参政権問題があらためて注目をあびるようになった。11月の世論調査ではフランス人が賛成がはじめて52%と過半数をこした¹⁶⁾。

問題を最初に提起したのは内務大臣Chevènementであった。その案は10年の滞在許可をもつ外国人に更新時から地方選挙権を認めるべきだとする。続いて当時の国民議会議長（現・経済財政

大臣）Fabiusが「フランス市町村長協会」で賛同し、「居住者すべての完全な参加を望むことなく地方における民主主義を語ることはできない。それは当然、欧州共同体以外の適法滞在外国人の市町村選挙権を問うことになる」と述べて滞在期間の条件を5年とした¹⁷⁾。しかし、法案を提出する予定はなく、2001年について議論を求めたいというにとどまっている。1997年6月の施政方針演説のなかでこの問題に関しては触れなかった首相Jospinは、実現可能な状況になるまでは政策にはとりきれない意向を繰り返した。

保守系では、共和国連合・RPRはそもそも非EU出身者の参政権には反対、フランス民主主義連合・UDFでは意見が割れている。反対派は、選挙権付与は外国人排斥感情を煽り、右翼の票を伸ばすおそれがあると懸念する。

当事者である移民たちの組織は、2000年3月、諸団体が連合して外国人参政権賛成のアピールを行ない、この権利が2001年には実現するよう「すべての民主主義者に」訴えた。「政府がもし差別と闘う積もりなら、徹底して闘わなければならない。市民権は国民に限られてはならず、居住地において与えられなければならない」し、「人種主義がこの権利を拒否する理由であってはならない」のであり、すべてのレベルの地方議会および欧州議会における参政権付与のために、政府が憲法改正の主導権をとるよう求めている¹⁸⁾。

地方議会レベルと欧州議会への外国人参政権付与は、5年間の欧州連合在住という要件とともに、欧州議会の報告書が1996年9月に採択した基準であり、2000年3月16日の議会決議では、加盟国が非EU出身者への市民権拡大のために速やかに適切な法制化をはかるように求めた。

議論が交わされる間、共産党は居住5年の外国人に選挙権・被選挙権を与えるための憲法的法律案を提案した（法案no. 1881）。在住外国人すべてへの選挙権拡大を主張してきた緑の党は、市町村、県、州の地方議会に欧州市民と同等の条件を認める法案を出した（no. 2063）。時期尚早との立場をとっていた社会党からも、非欧州連合出

身外国人の地方参政権に関する法案が提出された (no 2075)。いずれの案も議員提出法案であり、憲法第3条の改正を目的としている。

2000年4月27日には国民議会議務委員会が、緑の党案を、地方議会は市町村レベルに限ると修正のうえ承認し、5月2日に国民議会第一読会で審議、提出案は4日に可決された。

承認された単一条項は「市町村議会選挙の選挙権・被選挙権はフランスに居住する非欧州連合出身者に付与される」とし、欧州連合市民権と同じく当選者は「市町村長、助役の職につくことはできず、元老院議員の選挙人になることはできない」と規定している。ただし、この条項は地方公共団体について定める憲法第72条に挿入される。

採択案を元老院にまわす手続きについて政府は沈黙していると伝えられる¹⁹⁾。外国人選挙権の初の国会討議だが、元老院が可決したとしても、法案が政府提出案ではないため憲法改正には最後に国民投票による承認が必要である。2001年の市町村議会選挙には間に合わない。承知の上での左派議員の対処だった。緑の党という採択は「象徴的」なものである。

6 むすび

国民議会のこの法案採択は「象徴」に終わるだろう。しかし、提言を一つの行為に移したこの「象徴」は無意味には終わらないだろう。今後なお、外国人地方参政権の是非は、その論拠、国家と地方の関係、法制度、出身国を異にする外国人当事者間の平等性等の問題とともに問われ続けることになるだろう。フランスの保守層の大半がこだわりを示すように、国籍はあくまで地方参政権でもその前提でなければならないのか。欧州連合市民権は例外とみるにしても、この市民権は国籍という市民権付与の条件を、いわば欧州連合「籍」のそれに置き換えただけのもなのではないのか。最終的には、参政権付与の如何はフランス社会としての政治的選択の問題である。

フランスも「国家」の国民から「欧州連合」の市民へと一部参政権を拡大した。ヨーロッパ統合

は単一の「域内空間」の編成と同時に、その単一空間の対局に「地域」の存在を浮上させている。そのなかでこれまでに概説したとおり、フランスは定住外国人の社会的統合という難問をかかえながらも、あるいはかかえるがゆえに、「居住地」の外国人あるいは「地域」の住民への政治的市民権の拡大には、依然として強い抵抗を示している²⁰⁾。長らく国籍取得を同化の表現とみなしてきた「単一にして不可分」の共和国フランスにおいては、外国人参政権は、当面、歴史と時代の流れとはならないようである。

注

- 1) 法的無能力の場合だけでなく、人の自由、尊厳、人種差別行為等に対する制裁の補完として、裁判所は選挙権・被選挙権の禁止をふくむ一定期間の公民権停止を申し渡すことができる(刑法典第131条、26、224条、9、225条、19条)。
- 2) Longはコンセイユ・デタの名誉副院長、外国人移民を主たる対象にする「統合高等諮問委員会」会長であり、1987-88年には国籍法改正を検討する国籍委員会の委員長をつとめた。その報告書「今日、そして明日、フランス人であるとは」は関係者の意見を網羅した貴重な資料である。
- 3) この理由は、辻村みよ子によると、第1に出産・母性にもとづく性差から導かれる自然的不平等論、第2に肉体的性差にもとづく女性の特性論による女性の権利抑制の正当化、第3に性別分担論、にあり、また「選挙権などの権利自体の本質が、実際には個人的な権利ではなく、社会のためにする公務であるとすると、いわゆる『選挙権公務説』の考え方も、……無産男性とともに女性の主権行使を排除する際の重要な論拠になった」辻村・金城清子『女性の権利の歴史』p. 50-51、岩波書店、1992。他に辻村諸論文および『女性と人権』日本評論社、1997、等参照。
- 4) パリテ(parité)は「同数」「同等」を意味する。パリテ論争の経緯については石田久仁

- 子「パリテ、フランスの場合 女性の不在
デモクラシーから男女共生のデモクラシー
へ」女性空間・16, p. 61-73を参照。
- 5) マーストリヒト条約のこの「地方選挙 (municipal elections)」の表現は、欧州市民権の実施について定めた1994年12月19日のEU指令では、市民にもっとも身近な「基礎的な地方自治体単位」と表現している。加盟国によって地方自治制度の構成に相違があるからである。
- 6) EUは欧州市民権の具体化について、欧州議会選挙にたいしては1993年12月6日に、地方議会選挙にたいしては1994年12月31日にそれぞれ指令を出している。この問題については拙稿1997, p. 79-89参照。なお、1994年指令は、Document 4で、各国について「特定されるべき」地方議会選挙がどのレベルの選挙を指すかを示している。フランスの場合それは「市町村」および国内法で定められた一定の都市の「区」であるとしている (Delpérée, p. 44)。
- 7) マーストリヒト条約批准に際し、大統領は1992年3月11日、憲法院に憲法改正の是非の判断を求めている。憲法院は、共和国の地方公共団体の議会は普通選挙によるため、地方公共団体の代議員は地方を代表する性質をもつ元老院に影響する、として条約8Bには憲法改正の必要があると裁決した (JO. 11 avril 1992)。この裁決の評釈については、Delpérée, p. 30の評釈リストを参照。
- 8) 最新の国勢調査は1999年に行われ、フランスの総人口は、フランス本土が58,416,500人、海外県が1,665,500人である。1990年の前回調査比0.34%増となっている (Le Monde 17 juillet 1999)。外国人人口の分析は本稿執筆時点では入手していない。なお、従来の全般的国勢調査は調査年度の間隔が開きすぎる欠点があるため1999年を最後として、段階的調査に移行する予定と伝えられる。
- 9) 賛否は、何年かフランスに居住した外国人に
市町村議会への選挙権を与える 賛成35%、
反対58%；被選挙権を認める 29%対66%；
外国人の投票は地域に良い結果をもたらす
20%、悪い結果をもたらす 33%、何の効果
もない134% (1982, Paris-Match, B.V.A.)。
1984年11月の *Nouvel Observateur*の調査は、
地方参政権付与・賛成21%、反対74%であり、
社会党、共産党支持層でも反対はそれぞれ
65%、76%であった。ミッテラン大統領自身、
外国人参政権の重要性を認めながら「いささ
かデリケートな問題であり、一般にはあまり
よくは受け入れられていないので、急ぐこと
はない」と認めている (人権同盟シンポジウ
ム・Le Point no. 29 avril 1985)。1988年の
賛成は60%、左派政党もやはり過半数をこえ
ない (SOFRES)。それにたいして、移民対
象の世論調査では、73%の者が、投票権を
「当たり前」と考え (1983, IPSOS/ Le
Point), 88年には66%が投票権を求めている
SOFRES/ L'Express)。
- 10) Le Monde 23 avril, 8 mai, 21 mai, 1985
- 11) Le Monde 30 septembre 1987, Libération 19
20 décembre 1987 ; Delpérée, p. 16
- 12) Le Monde 24 mai 1991, Le Figaro 24 mai
1991
- 13) Le Monde 14 janvier 1989
- 14) 年度は1968年とかなり古いが、選挙人総数約
10万4,000人中、市町村代表は約10万
人、97%を占め、小規模市町村 (人口1,500
未満) の代表の割合53%が大規模市町村 (人
口1万人以上) の21.5%に比較して高く、人
口 (23.7%対50.3%) に相応する代表構成に
はなっていない (山口, p. 170-173)。この
数値は新しいデータによって修正しなければ
ならないが、代表度の構造は変わっておら
ず、1999年3月には元老院議員選挙方法改正
の政府法案が提出され、審議が継続中である。
- 15) Geisser, V., Kelfaoui, S. " Tabou et enjeux
autour de l'ethnicité maghrébine dans le sys-
tème politique français " REMI v. 14, no. 2

1998。なおフランス国籍をもつ移民第2世代の参政権行使と選挙人名簿登録キャンペーンを展開した1985年結成の団体「フランス・ブリュス」は96年に解散した。

- 16) 1999年11月5日, CSA・La lettre de la citoyenneté (Le Monde 17 novembre 1999)。背景に, 国民戦線の弱体化, 8万人のサン・パピエ(滞在許可を持たない者)の滞在身分の正規化, 経済の好況等の要因があるとされる。
- 17) Le Monde 27 novembre 1999
- 18) 「なぜ, フランスに来たばかりのベルギー人が投票権をもち, 17年来フランスに定住するチュニジア人の私にそれが無いのか」。しばしば言われることであり, 緑の党はこれを市民権の階層性と批判する。この連合体「一人の住人は, 一票を」には在仏のマグレブ人, トルコ人, ブラック・アフリカ人, 中国人たちだけでなく, EU加盟国であるポルトガル, スペインの人々の団体も参加し, フランスの外国人労働者支援団体の支持もある (Le Monde 18 mars 2000)。
- 19) Le Monde 4 mai 2000
- 20) フランスでも市民権の重要な要素である社会的代表権に関しては, 80年代に, 企業における従業員代表, 従業員委員会代表 (1982年10月28日・Auroux法), 労働審判所判事選出 (1975年7月11日法, 1982年5月6日法), 社会保障基金運営委員会選挙 (1982年12月17日法), 低家賃住宅・HLM運営委員会選挙 (1982年) 等で, 内外人平等の参加が認められている。

L'état des droits politiques des étrangers en France
par HYASHI Mizue

[Abstracts] Les étrangers en France se classent, à part la distinction entre le statut régulier et le statut irrégulier, en deux catégories: les ressortissants communautaires ayant la citoyenneté de l'Union européenne et les ressortissants non-communautaires exclus des droits politiques fondamentaux. Cet article examine, par rapport à la nationalité, des causes institutionnelles qui ne permettent pas aux derniers, même s'ils y vivent depuis longtemps, d'accéder au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, reconnu aux premiers par la citoyenneté de l'Union. L'article présente aussi

引用文献

- Anicet Le Pors., *La citoyenneté*. Paris, PUF, 1999
- Chvallier, J., "Les transformations de la citoyenneté", *regards sur l'actualité*, no. 250 avril 1999
- Delpérée, F. *Les droits politiques des étrangers*, 1995
- Godechot, J., *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Garnier-Flammarion, 1970
- 林瑞枝「ヨーロッパ統合のなかで外国人は 国家とEUのはざままで」西川長夫・宮島喬編『ヨーロッパ統合と文化・民族』人文書院, 1997, p. 70-89。
- 梶田孝道「外国人の参政権 西欧諸国の対応」国際政治110・エスニシテイとEU, p. 1-22
- 近藤敦『外国人参政権と国籍』明石書店, 1996
- Lebon, A. *Immigration et présence étrangère en France 1997/1998*, La documentation Française, Paris, décembre 1999
- Migrations et Nationalité en France* 1998, La documentation Française, Paris, 2000
- Long, M. "Le principe d'égalité et les étrangers" Conseil d'Etat: *Sur le principe d'égalité*, La documentation Française, Paris, 1998
- Oberdorff, H., *Les Constitutions de l'Europe des Douze (Edition 1994)* La documentation Française,
- 山口俊夫『概説フランス法 上』東京大学出版会, 1978
- ヤン・ラト, 近藤敦訳『ヨーロッパにおける外国人の地方参政権』明石書店, 1997

des efforts politiques et associatifs développés à la recherche d'une citoyenneté plus égalitaire.

[Key Words] citoyenneté, droit de vote, nationalité, migrations internationales, étrangers, citoyenneté de l'Union européenne, ressortissants non-communautaires, élections locales

【付表】 フランス国籍と外国人 国籍規定の改変

1973年 1月9日法	1993年 7月22日法
生来付与	
1. 外国人の親がフランスで出生 子もフランス生れの者 一方の親のみ仏出生 成年前6月に放棄権	1. 73年法と同じ 放棄権：さらに成年後にも12月 16歳から行使可 フランス軍入隊・兵役登録 失権 * 親が仏植民地, 海外領土生れなら 1994・1・1前にフランス出生の子に適用 * 親がアルジェリア海外県にて1962・7・3前に出 生し, フランスに5年来の在住なら, 1993・12・31後にフランス出生の子に適用
2. フランスで出生の外国人両親の子 いずれの親の国籍も法律上与えられない場合	2. = 73年法
自動取得	
1. 成年時取得 外国人両親からフランスで出生 成年時にフランスに住所, 5年来の常居所 本人: 仏国籍拒否権行使可 政府: 拒否命令可	1. 自動取得廃止 取得の「意思表示」手続 = 73年法 = 73年法 16~21歳に フランス語圏出身: 常居所5年不要 兵役遂行登録への自発的参加 = 「意思表示」 「意思表示」は外交官・領事の仏出生の子にも適用
2. フランス人になった親の未成年の子	2. = 73年法 ただしフランス生れでなければ放棄権
届出取得	
1. 未成年時取得 外国人親権者が取得請求 ただしフランスに5年の常居所	1. 廃止
2. 婚姻 フランス人との婚姻後6月の共同生活(*) 政府: 拒否命令可	2. 婚姻 6月 2年に(共同生活の継続) ただし婚姻前後に出生の子の親子関係が配偶者 2人との間で確定したとき2年の期間は消去
帰化	
1. 期間の要件 ① 申請前フランスに5年の常居所 2年の仏高等教育資格, 仏に貢献 2年に短縮 ② 期間なし 1. 削除(1984年法) 2. フランス国籍取得者の配偶者, 成年の子 3. 未成年の子3人の父, 母 4. フランスの兵役, 軍隊に参加 5. 旧仏保護領, 委任・信託統治領の所属民 6. フランスに例外的貢献 フランスの文化, 言語に属する国の出身者 公用語(の一つ)または母語が仏語	1. 期間の要件 ① = 73年法 満18歳以上 ② 期間なし 1. 両親の仏国籍取得にもかかわらず外国人の未 成年者 2. = 73年法 3. 削除 4. = 73年法 5. = 73年法 6. = 73年法 7. 「意思表示」を21歳までにしなかった者 = 73年法 または仏語による教育機関の5年以上の就学 仏の栄光, 国際的経済関係貢献の仏語圏の者 ただし仏外務大臣の提案による
2. 素行が善良, 一定の有罪判決をうけた者 3. フランス共同体への同化の立証 とくに仏語の十分な知識	2. = 73年法 3. = 73年法
* 1984. 5. 7. 法によるもので, 1973法ではフランス 人と婚姻後すぐに届出ができた	

1998年 3月16日法
<p>1. 73年法に同じ</p> <p>放棄権：93年法に同じ</p> <p style="padding-left: 40px;">フランス軍入隊 失権</p> <p>2. = 73年法</p>
<p>1. 成年時取得</p> <p style="padding-left: 20px;">外国人両親からフランスで出生</p> <p style="padding-left: 20px;">成年時フランスに住所，11歳から常居所 5年</p> <p style="padding-left: 20px;">本人：仏国籍拒否権行使可</p> <p style="padding-left: 40px;">フランス軍入隊 失権</p> <p>2. フランス人になった親の未成年の子</p>
<p>1. 未成年時取得：外国人両親・仏生れの者</p> <p>① 本人：16歳～請求可</p> <p style="padding-left: 40px;">届出時フランスに住所，11歳から常居所 5年</p> <p>② 外国人親権者：13歳～取得請求可</p> <p style="padding-left: 40px;">届出時フランスに 8歳から常居所 5年</p> <p>2. 婚姻</p> <p style="padding-left: 20px;">2年 1年に</p>
<p>1. 期間の要件</p> <p>① = 93年法</p> <p>② 期間なし</p> <p style="padding-left: 20px;">1. = 93年法</p> <p style="padding-left: 20px;">2. = 73年法</p> <p style="padding-left: 20px;">3. 削除</p> <p style="padding-left: 20px;">4. = 73年法</p> <p style="padding-left: 20px;">5. = 73年法</p> <p style="padding-left: 20px;">6. = 73年法</p> <p style="padding-left: 20px;">7. 難民資格取得者</p> <p style="padding-left: 40px;">= 93年法</p> <p style="padding-left: 40px;">= 93年法</p> <p>2. = 73年法</p> <p>3. = 73年法</p>