

# 自治基本条例と「外国人市民」

## —熊本市自治基本条例改正案をめぐる論点—

澤田 道夫

### 〈内容目次〉

- 1 はじめに
- 2 熊本市自治基本条例について
- 3 自治基本条例における「市民」の字義的分析
- 4 日本における外国人問題
- 5 誰が反対しているのか
- 6 おわりに

## 1 はじめに

自治基本条例とは、自治の基本理念や基本原則を宣言し、住民が有する自治体の行財政運営に参加する権利を明示し、住民・行政・議会等の基本的な責務を定めるとともに、住民参加を前提とする自治体の行財政運営の骨格を示す条例である（阿部昌樹 2019：7）。同条例は、2001年の北海道ニセコ町のまちづくり基本条例の施行を嚆矢とし、2000年代に急速に全国の自治体に普及した。NPO法人公共政策研究所の調査によれば、2023年4月1日時点で405自治体が制定しているとされる<sup>1</sup>。

熊本県の県都熊本市においても、2010年4月に自治基本条例が施行されている。同条例は条文中で一定期間ごとの条例見直しが規定されており、それによって過去2015年、2019年と改正が行われてきた。今般、社会情勢の変化を踏まえた更なる見直しが必要として市の附属機関である熊本市自治推進委員会に諮問がなされ、2021年12月から2022年の9月にかけて条例の見直しに

---

<sup>1</sup> NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧（更新日：2023年4月1日）」  
(<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>)

関する審議が行われた。審議の結果、災害発生への備えや性の多様性とノーマライゼーション、多文化共生の推進の3点について①災害発生への備えについて、②性の多様性とノーマライゼーション、③多文化共生の推進という3点について改正の必要があるとの意見がまとめられ、同年10月に熊本市長に答申が行われたところである。

中でも③の多文化共生の推進においては、政令市の自治基本条例で初めて「市民」の定義の中に「外国人」を含むことを条例の文言上明記するという変更案が提言された。この改正案は、少子高齢化や人口減少により弱まりつつある地域コミュニティのつながりについて外国人にもまちづくりに参画してもらいたいという委員会での意見を踏まえたものである<sup>2</sup>。熊本市は2018年に「世界に認められる『上質な生活都市』」をスローガンとする「熊本市国際戦略」を制定しており、隣接する熊本県菊陽町への台湾の大手半導体メーカーTSMCの進出も予定されていた。自治基本条例における市民の定義に外国籍の者が含まれることを明示することは、外国人にも市民の一員としてまちづくりに関わってもらうための意識付けと仕組みづくりを目的とするものであり、いわば今次改正の目玉の一つであった。

事態が急変したのは2022年12月に条例改正案がパブリックコメントに付されてからであった。市民の定義に外国人を含むことを条例に明記するということに対して「熊本市は外国人に参政権を与えようとしている」などという誤解がネットを中心に広がり、外国人参政権付与に反対する人々からの意見が殺到したのである。パブリックコメントによる意見公募の期間中、改正案への反対を訴える街宣車が市役所周辺を走り、市議のもとには賛否を問うファックスや電話が寄せられ、SNSでは反対意見が拡散し、「冷静に議論できる環境ではなくなっていた<sup>3</sup>」という。熊本市では2023年1月5日に市のホームページに「条例の改正案は日本国籍を有しない者に対し、公職選挙法で規定する選挙権を認めるものではない。住民投票の請求権を認めるものでもない」という市の見解を掲示するなど対策に追われることとなった。最終的に、過去最多となる1476人からパブリックコメントに意見が寄せられたが、その多くは「外国人に参政権を与えることになる」ことを理由とする改正への反対意見であった。

この結果を受け、2月13日の記者会見において熊本市の大西市長は条例の改正案の2月定例議会への提出を見送ることを表明した。さらに3月7日の議会の教育市民委員会において市の文化市民局長が「地域が混乱するのならば、現時点で明文化するのは時期尚早と思っている<sup>4</sup>」として当該文言を削除する方針を示したことで事態は概ね沈静化する。最終的に、改正案で問題となっ

<sup>2</sup> 第5期熊本市自治推進委員会第2回議事録、5頁、同第3回議事録、6-7頁。

<sup>3</sup> 熊本日日新聞「現場から＝熊本市「市民」に外国人明記の方針転換 「多文化共生」へ意識高めて」、2023年3月17日。

<sup>4</sup> 熊本日日新聞「「市民」に外国人明記、削除へ 自治基本条例改正案 熊本市「時期尚早」、2023年3月8日。

た外国人市民にかかる記述が削除された条例案が 2023 年 9 月議会に上程され、議決を受けて承認されることとなった。

筆者自身は今回条例改正に関する試問を受けた第 5 期熊本市自治推進委員会の委員長を務めた立場にある。改正案の策定に関わった者として、なぜこうも反対が集まったのかという点から今回の騒動について少しく整理しておきたい。外国人参政権に対する拒絶反応はどのような理由により起きるのか、日本における排外主義は誰がどのように主張しているのか、そしてそのような人々に正しく理解してもらうことは果たして可能なのだろうか。今回の例でいえば、「熊本市自治基本条例の今次改正は外国人に参政権を与えるようなものではなく、市民の定義に外国人を含むことを明記したとしても特段の影響はない」ということを熊本市が丁寧に説明してさえいれば、反対する人々に理解してもらうことが可能だったのであろうか。

まずは、熊本市の自治基本条例について簡単に整理を行う。次いで、条例の文言自体に問題があるから反対が集まることになったのかという点について検討する。さらに、特定の日本人がなぜ排外主義的になり、なぜ保守政治家がそれらを支持するのかを考察する。最後に、我々が相互に理解し合うことが可能なのかという点に関するいくつかの論点を提示することとしたい。

なお、本稿でいう外国人とは、何らかの在留資格を得て中長期にわたり日本に滞在している「在留外国人」のことを指すものとする。

## 2 熊本市自治基本条例について

### (1) 制定の経緯

熊本市の自治基本条例は 2010（平成 22）年 4 月に施行された。当該時期は同種の条例の施行数がピークを迎えており、全国的に自治基本条例の制定が「ブーム」となる中での誕生であったといつてよい。しかしながら、その制定の過程は決してスムーズな道程ではなく、紆余曲折を経たものであった。

熊本市自治基本条例の制定に向けた作業が開始されたのは、2003 年 9 月のことである<sup>5</sup>。当時熊本市長を務めていた幸山政史氏の主導により、「協働のまちづくりをすすめる市民会議」で自治基本条例の素案の検討が開始された。2004 年 7 月に完成した市民会議素案をもとにシンポジウムや地域説明会が開催され、それらの意見を踏まえて策定した条例（素案）についてさらにパブリ

---

<sup>5</sup> 以下、熊本市 HP「熊本市自治基本条例検討経過について」  
([https://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c\\_id=5&id=921&sub\\_id=1&flid=3332](https://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=921&sub_id=1&flid=3332)) 参照。

ックコメントや説明会、出前講座、オープンハウスなどが行われた。そうして完成した条例案は2005年3月に熊本市議会に提案され、議会での審議の結果「継続審査」となる。条例案を検討するため議会内に「地方自治の推進に関する調査特別委員会」が設置され、以降およそ2年近くにわたって同調査委員会で審議が行われた。特別委員会は2007年1月に条例修正案をまとめたが、「参画」や「協働」の文言が削除されたり、市民、市議会、市執行部の三者の協働をうたう自治の基本理念の条項も全文削除されており<sup>6</sup>、これに市民会議のメンバーらが強く反発することとなる。結局最後まで結論がまとまることはなく、最終的に2007年の3月議会においても審議未了のまま、市議会議員の任期が満了したことにより自治基本条例は事実上の廃案となった。

しかしながら、調査委員会は審議終了前に「執行部・市民・議会が一体となって議論を重ねるシステムを構築し、よりよい条例案の制定を目指す」べきであると執行部に要望していた。この要望を受けて幸山市長は、2007年9月に学識経験者、公募市民に加え市議会議員や執行部も構成メンバーに入れた「自治基本条例検討委員会」を設置する。以降、検討委員会は17回にわたり条例に盛り込む項目と内容について検討を重ね、最終的に2009年3月に市長に「熊本市自治基本条例に関する検討について（報告）」が提出される。これを受けて策定された自治基本条例の案がパブコメや地域説明会等を経て2009年の9月議会に提案され、可決・成立することとなったのである。

以上が熊本市自治基本条例制定の経緯である。ここで注目すべきは、市が制定を試みた当初から既に市議会において自治基本条例に対する「警戒感」といった感情が存在していたということであろう。地方議会にはありがちであるが、熊本市議会においても保守政党である自民党所属議員が最大多数を占めている。今回問題となった自治基本条例における外国人市民の明記という改正については、①当初から条例への警戒感が存在していた市議会において、②外国人参政権に否定的な保守派議員が多く、③かつ自治基本条例自体に否定的な自民党（後述）が多数を占める中で条例の改正に臨まなければならなかった、という3重のハードルが当初から存在する問題だった点に留意する必要がある。

## (2) 今次改正の概要

熊本市の自治基本条例は前文および10章、全42条の構成となっている。同条例の第42条では「条例の施行後、4年を越えない期間ごとにこの条例を見直し、適切な措置を講じます。」と規定されている。この規定に基づき、自治推進委員会において前回の2019年改正以降に起こった様々な社会環境の変化について議論が行われた結果、①災害等の発生に対する備え、②性の多様

---

<sup>6</sup> 熊本日日新聞「熊本市の自治基本条例案 「参画」「協働」の文言削除 市議会特別委が修正案」、2007年1月12日。

性に対する配慮及びノーマライゼーションの推進、③多文化共生社会の推進の3点について条例の改正が必要であるとして提言がなされたところである<sup>7</sup>。

今回騒動となったのは、③の多文化共生社会の推進に関する部分である。関連部分を答申書から抜粋すると以下のとおりとなる（熊本市 2022：9-10）。（下線筆者）

- (1) 第2条第2号条文及び逐条解説中の「市民」の定義において、各要件のいずれかに該当すれば、「市民」には外国の国籍を持っている方も含むということを明示すること。

（中略）

現行の自治基本条例において、「市民」とは、「ア 住民」、「イ 本市の区域内に通勤し、又は通学する者」、「ウ 本市の区域内で事業を営み、又は活動する個人及び法人その他の団体（以下「事業者、地域団体、市民活動団体等」といいます。）」のいずれかに該当するものと定義されており、熊本市に居住する外国人住民も当然に市民である。

熊本市に居住する外国人住民は、海外企業の熊本進出もあり今後も増加が見込まれているため、そのような方々が「市民の一員である」という意識を持つことは、自治の推進につながる重要な要素である。

このようなことから、第2条第2号条文及び逐条解説中の「市民」の定義において、各要件のいずれかに該当すれば、「市民」には外国の国籍を持っている方も含むということを明記することが必要であると考える。

パブリックコメントで批判が寄せられたのは、上記の下線部の「市民には外国籍の者も含むことを明示すること」という点に対してである。この点、自治推進委員会でどのような議論がかわされたのか、同委員会の議事録で確認してみると概ね以下のとおりとなる。（下線筆者）

## 【第2回】

委員長：多文化共生について、資料では外国人も当然に「市民」とあるが、受け取る側は分かりづらい。

委員：自治基本条例のパンフレットは、熊本市に居住している外国人に配布等しているのか。また、パンフレットは多言語で作成しているのか。

事務局：外国人への配布や多言語での作成はしていない。我々も認識が足りなかった部分があると思う。

委員長：熊本市に外国人居住者は1%近くいるのであれば、これは無視できない数であると

<sup>7</sup> 以下、熊本市 HP「自治推進委員会の開催報告（第5期:令和3年度～）」参照（[https://www.city.kumamoto.jp/hp/Kiji/pub/detail.aspx?c\\_id=5&id=39253](https://www.city.kumamoto.jp/hp/Kiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=39253)）。

思う。

委員：自分の校区にはネパールの方が多く居住しており、コミュニティづくりの手助けをするなかで、地域の運動会等にも参加してもらっている。自治基本条例のようなものに多文化共生に関する規定があると、コミュニティ活動を一緒にやりやすくなる。

委員：多文化共生について記載する際に、終盤の第 32 条では遅いのではないかと。もっと前の条文に規定する必要があるのではないかと。

### 【第 3 回】

委員：「参画」は「施策の立案から実施及び評価までの過程に主体的に参加すること」と定義されているところ、外国人の参画について議論するのであれば、延長上には外国人の参政権に関する議論もある。

(中略)

委員：自分の住む地域にも多くの外国人留学生が住んでいるが、ごみ捨てに関するマナー等で文化の違いを痛感することがあり、彼らにも「市民の一員であるという自覚を持ってもらう必要があると感じている。熊本地震後に大量のごみが発生した際には、地域に呼びかけて分別作業をしたことで、その後のゴミ捨てマナーも向上した。そのような経験から、市民であることの意識付けは重要であると感じる。

委員：外国人には市長選や市議会議員選挙に関する選挙権はあるのか。選挙権がないのであれば、不都合が生じないように条文を調整する必要があるように思う。

事務局：日本国籍がない者に対する参政権は認められておらず、市長選や市議会議員選挙において、外国人の選挙権は法令上認められていない。外国人には施策の「決定権」はなくても、「参画」の権利はある。

委員長：自治基本条例において住民投票に関する条文については、「市民」という文言は用いておらず、参政権に関する規定と参画に関する規定はきちんと区別してある。「市民」に外国人を含むことを明記したとしても、特段の支障はないと考える。

上記の議事録を確認する限り、自治推進委員会の委員としては、外国人に「市民」の意識を持ってもらいコミュニティ活動の一員となって欲しいと考えていたこと、そのために多文化共生にかかる表現を前の方に持ってきた方が良くとされていたことが分かる（一重下線部分）。これらの意見が今回、条例冒頭の第 2 条における市民の定義に外国籍の者を含む旨の追記がなされた所以となる。一方で、委員の中には外国人にかかる表記が外国人参政権の問題につながることに對しての懸念も存在しており（二重下線部分）、その点については市執行部から明確に否定がなされている。



最終的に、答申の中では外国人の取扱について用語の定義の中で明示することとされ、第2条第2号として以下の文言が提案されることとなった（下線部が修正案で追加された部分）。

### （定義）

第2条 この条例において使用する用語の意義は、次のとおりとします。

(2) 市民 次のいずれかに該当するもの（外国の国籍を有する者を含む。）をいいます。

ア 住民

イ 本市の区域内に通勤し、又は通学する者

ウ 本市の区域内で事業を営み、又は活動する個人及び法人その他の団体（以下「事業者、地域団体、市民活動団体等」といいます。）

全体として分かるのは、委員会は今回の改正を政治的な視点ではなく、あくまでまちづくり政策の一環として捉えていたことである。しかし、それが結果としてあらぬ方向からの批判的となり、委員会としても不本意なハレーションを引き起こす結果となる。

### （3）修正案への批判

2022年10月半ばに市長に提出された答申は、その後2022年12月20日から2023年1月18日までパブリックコメントに付されたが、これに対して熊本市としては過去最多となる1888件の提案が寄せられることとなる。その提案の大半は上述の第2条の市民の定義に外国籍の者を含むことを明記することに反対するものであり、そしてその主張の多くが「外国人参政権の付与につながる」という誤解に基づくものであった。

いつ頃からこの改正が外国人参政権に反対する層の注目をひくようになったかは定かではないが、年末年始にかけて主にネット上で今次改正について話題が広まり、いわゆる「炎上」状態となる。熊本市は、多数の反対意見が寄せられたことを受けて1月5日に市のホームページに「条例の修正案は日本国籍を有しない者に対し、公職選挙法で規定する選挙権を認めるものではない。住民投票の請求権を認めるものでもない」という市の見解を掲示し、熊本市公式Twitter（現X。以下同じ）でも同様のツイートを行ったが、騒動は収まることなかった。

1月7日、YouTube等でこの問題をとりあげる動画が掲示されことにより、さらに多くの外国人参政権反対論者がこれを知ることとなる<sup>8</sup>。外国人参政権に反対の立場をとる者は思想的には保

<sup>8</sup> YouTubeチャンネル農業国防研究所「【緊急】熊本市がやばいことになってます」

(<https://www.youtube.com/watch?v=RAW61BQC68>)。この動画がおそらく最も初期の段階で条例改正を外国人参政権に絡めて批判を行った動画の一つと思われ、その再生数は2023年12月末現在で52万回に上っている。その後、その他のYouTubeチャンネルにおいても同種的话题を取り扱う動画が次々に投稿されたが、いずれの動画も再生数はそこまで伸びておらず、この動画のみが突出し

守的立場が多く、さらに「ネット右翼」といわれる存在がいるように動画や SNS 等で情報収集を行う者も多い<sup>9</sup>。当該動画を始めとするネット情報の多くが、あたかも熊本市が外国人に参政権を付与しようとしているかのような印象操作を行いつつ、パブリックコメントに反対意見を投稿するよう煽り立てたのである。

最終的に、パブリックコメントに意見を提案した者は 2386 名にまでふくれあがった。コメントの要件を満たしていないものを除いた最終の受付人数は 1476 名（意見としての提案件数は 1888 件）である。内訳としては、熊本市民が 457 名（31.0%）、その他熊本県内 92 名（6.2%）、県外が 927 名（62.8%）と 3 分の 2 近くが県外からの意見となっている。そしてその 1476 名中、改正案に賛成したのはわずか 4 人であり、それ以外はほぼ反対であった<sup>10</sup>。

寄せられた意見の中にはいわゆる「ヘイトスピーチ」に近いものも多いが、その大半が中国を中心とする東アジア諸国を念頭に置いた主張であると見られる。その意味で、今回の条例改正に対する反発は先行研究において「中韓排外主義<sup>11</sup>」あるいは「日本型排外主義<sup>12</sup>」といわれるものの発露であるといつてよい。興味深い点として、一般的には台湾は中韓排外主義の対象には含まれないことが多いと思われるが、今回は YouTube や Twitter、そしてパブリックコメントに寄せられた意見の中に台湾に対する排外主義的な一面も見られたことがあげられる<sup>13</sup>。これは、熊本市に隣接する熊本県菊陽町に台湾の大手半導体メーカーである TSMC が進出することが決定していることにも一因があると思われ、実際にパブリックコメントの中には「台湾の TSMC の為であることは歴然。」などの意見もあった。

このような排外主義的な主張は、当然ながら地元議員にも届くこととなる<sup>14</sup>。熊本市の市議会

---

ている。

<sup>9</sup> インターネット上での情報量や動画を中心としたアクセスのしやすさでは右派は左派を圧倒している状況にあるとされる（樋口 2014 : 138）。

<sup>10</sup> 熊本日日新聞「意見 1476 人中「賛成」4 人」、2023 年 8 月 24 日。同記事では、別々の人間が同じ文言で反対意見を寄せたケースも目立ったとされている。

<sup>11</sup> 田辺俊介は日本人の排外主義について外国人一般に対する排外主義と中韓に対する排外主義を分けて捉え、日本人にとって最も交流の多い近隣二カ国（中国・韓国）に対する排外主義が高水準のまま維持されているとしている（田辺 2019 : 36-39）。

<sup>12</sup> 樋口直人は在日コリアンなど国内に居住する特定の外国人に対する排斥行動について「日本型排外主義」と捉えて分析を行い、その原因を終戦後の植民地精算の曖昧さがもたらした周辺諸国との歴史的関係に求めた（樋口 2014 : 204）。

<sup>13</sup> これは「台湾人も中国人」という本質主義（人種・民族・性別など、ある事柄や実践が変更不可能な性質を有しているとする考え方）的な捉え方がなされたことがその理由とも考えられる（樋口 2014 : 203）。

<sup>14</sup> 熊本日日新聞「多文化共生施策、「推進を」6 割強 慎重派「多方面への配慮が必要」」、2024 年 1 月 9 日。同記事によると、熊本市議 48 名に行ったアンケートの結果、条例の成立前に市内外の団体や個人から要望や質問、働きかけなどがあつたと回答した議員が 39 名と議員全体の 8 割を超えていた。その大半が外国人を含むと明記したことへの反対の立場であり、条例の審議に携わる市議の判断に影響を与えようとした実態がうかがえるとされる。



については自民党が最大勢力となっており、保守派の議員の中にはこれらの反対意見を受けて自ら改正内容への懸念を Twitter で発信するものもあった。また、市議会議員に対し条例改正に賛成か反対かの質問状を送り、その結果を YouTube で発表するといった「踏み絵を踏ませる」ような動きも見られた<sup>15</sup>。

これらの動きを受けて、結局のところ折れる形になったのは熊本市側であった。2月13日の市長定例記者会見において、大西市長は自治基本条例の改正案について「外国人の方々に対する反感が強くなっては本末転倒」として2月議会への上程を見送ることを表明する。3月7日には市議会教育市民委員会において、市民の定義に外国人を含むことを明文化するのは時期尚早だったとして条文から文言を削除する方針であることが市の担当局長によって明らかにされる。

最終的に、市民の定義に外国人を含むことを明記するとした部分が削除された条例修正案が2023年9月議会に上程されることとなった。教育市民委員会では一部の議員から「市外の思惑を持った団体からの働きかけが、意見公募の中身に影響を与えたのでは<sup>16</sup>」との疑問が投げかけられたものの、質疑はわずか10分程度にとどまった。これほど大きな話題になった条例案にも関わらず、その後に行われた本議会の一般質問においても議員の誰一人として条例案に触れることはなく、議会における議論は深まらないまま淡々と可決されることとなったのである。

### 3 自治基本条例における「市民」の字義的分析

今般、熊本市の自治基本条例改正に対し「外国人参政権を認めることにつながる」との批判が寄せられることとなった。条例改正は無論外国人への参政権付与を企図したものではないが、条例の中身がそう勘違いさせるような内容ではなかったかという点についてはきちんと検証する必要がある<sup>17</sup>。まずは熊本市の条例における市民の表記について検討を行い、次いで参政権の概念の整理を試みる。そのうえで、両者の関係性について考察することとしたい。

#### (1) 条例における「市民」

まずは「市民」という言葉について考えてみよう。市民という言葉は法律用語ではない。法律用語として存在するのは、日本国民（憲法・国籍法）や住民（地方自治法）であり、市民には法

---

<sup>15</sup> YouTube チャンネル農業国防研究所「自治基本条例改正と外国人参政権、市議会議員に調査した結果がやばい。」(<https://www.youtube.com/watch?v=DGGhBgbdSbo>)。

<sup>16</sup> 熊本日日新聞「市議会を終えて 文言削除 議論乏しく晴れない疑念」、2023年9月28日。

<sup>17</sup> もちろん、「外国人に参政権を与えるべきか否か」という根源的な問いはあるが、それについては本稿の主旨と離れるためここでは論じない。

律上の定義は存在しない<sup>18</sup>。

法律に存在しない言葉を条例で使用する以上、市民の概念については各々の条例の中で定義することとなる。現行の熊本市の自治基本条例第2条では、「市民」について以下のように定義している。

(2) 市民 次のいずれかに該当するものをいいます。

ア 住民

イ 本市の区域内に通勤し、又は通学する者

ウ 本市の区域内で事業を営み、又は活動する個人及び法人その他の団体(以下「事業者、地域団体、市民活動団体等」といいます。)

上記の定義によれば、熊本市における「市民」とは、住民、通勤・通学者、法人の3者を指すこととなる。この熊本市の拡張された定義は、しかし自治基本条例においては特筆すべきところのない至極一般的な定義である(阿部昌樹 2019: 36-37)。同種の条例を制定している多くの自治体が、課題解決やまちづくりに幅広い主体に関わってもらうという観点から、熊本市のように住民のみならず通勤・通学者や法人もその「市民」に含めている。

では、そこに書かれている「住民」とはどのような人々を指すのだろうか。住民の定義については地方自治法第10条で「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」との定めがある。すなわち、「住所を有する者」が住民であり、自治体の役務の提供を受ける権利と負担を分担する義務を負うというのである。また、「住所を有する」ことの定義については、住民基本台帳法の第5条で「市町村は、住民基本台帳を備え、その住民につき、第7条及び第30条の45の規定により記載をすべきものとされる事項を記録するものとする。」<sup>19</sup>とされている。すなわち住民基本台帳に記載されていることが住所を有することとなり、それが地方自治法上の住民であるということである<sup>20</sup>。

この定義に基づけば、外国人であっても熊本市に住所を有する限り、熊本市の自治基本条例に

---

<sup>18</sup> 国民については日本国憲法第10条で「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」としており、その要件を定めているのが国籍法(昭和25年5月4日法律第百四十七号)である。同法では日本国籍の取得について、日本国民の親からの出生(第2条)、日本国民の親に認知された子(第3条)、帰化(第4~10条)としている。また、第11条以降では国籍の喪失や選択を定めており、いわゆる二重国籍を認めていないのが特徴である。

<sup>19</sup> 住民基本台帳法第7条では住民票の記載事項(氏名、出生年月日、住所等)が、第30条の45では外国人住民の住民票にかかる記載事項が規定されている。

<sup>20</sup> この点について住民基本台帳法は、第4条で「住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第10条第一項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。」と明記している。

定める「市民」の範囲にもともと含まれているということになる。2012年以前、外国人は外国人登録法に基づき外国人登録原票に記載されていたため住民票には記載がされなかった。しかし2012年7月9日の改正住民基本台帳法の施行に伴い外国人登録法は廃止され、以降外国人も日本人同様に住民基本台帳に記載されることとなっている。そのため（条例施行時はともかく）現在では外国人も「市民」の定義の中に含まれていることは疑いない。

## (2) 参政権の概念

今次改正に対するパブリックコメントでの批判は、その多くが「外国人参政権」に絡むものであった。ではこの「参政権」とは何であろうか。

参政権を大きく分けると「選挙権」、「請願権」、そして「公務就任権」となる。このうち国政選挙の選挙権については憲法第15条および公職選挙法第9条において規定されている。憲法第15条では「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」とされ、また公職選挙法第9条では衆参両院の選挙権を有する者を「日本国民で年齢満18年以上の者」に限定している。憲法上も公職選挙法上も、国政選挙については明らかに「日本国民」であることが要件とされていることが分かる。

他方、地方選挙については憲法第93条、公職選挙法9条および地方自治法第11条、同第18・19条に規程がある。このうち公職選挙法および地方自治法では国政選挙同様に「日本国民」であるという要件が定められているものの、憲法第93条上の表記は「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」(下線筆者)となっており、地方選挙に対する国民要件は定められていない。司法判断においても、過去に繰り返された外国人参政権訴訟における最高裁の見解として「地方選挙における外国人参政権は憲法上禁止されるものではない」という判断がなされており<sup>21</sup>、この点を踏まえて、国政レベルでは外国人に選挙権は認められないが地方レベルでは許容されるという理解が一般的になってきている(井上・李2011:26-27、佐竹2011:191、後藤2014b:65-66、菅原2018:186-187ほか)。すなわち、外国人に対する地方選挙権を付与するかどうかは司法の問題ではなく立法の問題となる。別言すれば、公職選挙法および地方自治法が改正されさえす

<sup>21</sup> 1995年2月28日最高裁「選挙人名簿不登録処分に対する異議の申出却下決定取消」において「憲法93条2項は、我が国に在留する外国人に対して地方公共団体における選挙の権利を保障したものとはいえないが、憲法第八章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、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認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的事務の処理に反映させるべく、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と解するのが相当である。」と述べられている。民集第49巻2号639頁。

れば地方選挙における外国人参政権は認められ、憲法違反にもならないということである。

続いて「請願権」であるが、こちらは憲法第 16 条および請願法に定めがある。憲法第 16 条では請願する権利を有する者について「何人も」という表記になっており、日本国民に限定するような縛りはない。また、請願について定めた請願法においても国籍条項は存在しておらず、元々国籍とは無関係に誰にでも認められた権利となっている。そのため、請願権は今回の「外国人に参政権を認めることとなってしまふ」という問題とは無関係であると考えてよい。

次に「公務就任権」を国家公務員と地方公務員に分けて見ていこう。まず国家公務員への就任についてであるが、こちらは日本国民に限定されている。これは人事院規則 8-18（採用試験）の第 9 条「次の各号のいずれかに該当する者は、採用試験を受けることができない。」の第 3 号に「日本の国籍を有しない者」との定めがあることによる。この条文は、「わが国の公務員が日本国籍を喪失した場合にその者は公務員たる地位を失うか」という照会に対して内閣法制局が 1953 年 3 月 25 日付けで答えた「公務員に関する当然の法理として、公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とするものと解すべき」との回答の流れを受けたものとされる（高乗 2015：3）。

一方で地方公務員への就任については、国の見解として、公権力の行使や地方公共団体の意思形成への参画に携わる職に就くためには日本国籍が求められるものの、それ以外の職については自治体の裁量であることが確認されている。これを受けて大阪府内では 1970 年代末から一般事務職員の採用試験の受験資格から国籍条項を削除するという動きが見られた（高乗 2015：5-6、とよなか国際交流協会 2019：168-169）。その後同様の取り組みは全国に広がり、現在では熊本市においても採用試験における国籍条項は削除されている<sup>22</sup>。以上の事実を鑑みれば、公務就任権についても今回の問題に関わるものではなさそうである。

以上をまとめると、参政権については「選挙権」、「請願権」、「公務就任権」に分かれており、このうち請願権にはもともと国籍条項はなく、公務就任権についても地方公務員においては外国人に一定の門戸が開かれている。一方で、選挙権については日本国民であることが大前提であり、憲法上は許容されるとされる外国人の地方参政権についても、それを実現するには公職選挙法や地方自治法の改正という高い壁があることが分かる。今回の条例改正において数多くの反対意見が寄せられたのも選挙権をめぐるものであり、外国人参政権反対派が念頭に置いているのは選

<sup>22</sup> ただし「公権力の行使又は公の意思の形成に参画する公務員については、日本国籍を必要とする」という内閣法制局の 1953 年回答については未だに有効であり、熊本市の職員募集においても、この文言を記載すると共に、外国籍の職員は次のような業務に就くことができないことが明示されている。

(1) 公権力の行使に当たる業務

(2) 公の意思の形成に参画する職（原則として、ラインの課長以上の職及び本市の基本政策の決定に携わる主査以上の職(基本計画の策定、予算査定、組織人事労務管理等)

挙権のみである。そのため、以降「参政権」については基本的に選挙権に限定して論じることとしたい。

### (3) 熊本市自治基本条例における取扱い

改めて熊本市の自治基本条例をふり返ってみよう。果たして同条例は、反対派が「熊本市は外国人に参政権を付与しようとしている」と信ずるに足るような誤解を招く表現があったのであろうか。参政権に関わる部分の表記に曖昧な部分がなく正しく使用されているのであれば、批判は単なる読解力不足（あるいはそもそも「読んですらいない」こと）に起因するものとなる。一方で、外国人も内包されているはずの「住民」という表現が安易に使われていたりするならば、批判は一定の正統性を持つこととなる。

熊本市自治基本条例において参政権付与に関わる可能性のある条文は、市民の権利を定めた第5条と住民投票の請求権を定めた第38条が該当すると思われる。それぞれの条文は以下のとおりとなっている。（下線筆者）

#### （市民の権利）

**第5条** 市民は、日本国憲法及び法令に定める権利を有するとともに、自治の基本理念を実現するため、次に掲げる権利を有します。ただし、法令上保有できないものを除きます。

(1) 市長等及び市議会に対して、情報を求める権利

(2) 市政・まちづくりに参画し、意見を表明し、又は提案する権利

#### （住民投票の請求及び発議）

**第38条** 本市において選挙権を有する者は、法令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、住民投票を規定した条例の制定を市長に請求することができます。

第5条は、熊本市における市民（住民、通勤・通学者、法人）の権利を定めたものとなっている。ここでは情報共有やまちづくりについて市民の権利を包括的に認めているものの、「法令上保有できないものを除く」という枠を設けている。そのため「市政に参画したいから被選挙権を認めて欲しい」などの主張の根拠にはなりえないこととなる。

第38条では、直接請求の一種として一定以上の数の署名により住民投票にかかる条例の請求を行うことができる旨を定めている。これは住民投票における「投票権」ではなく、あくまで住民投票を行うことを請求できる権利であるが、この部分においてすら熊本市は「市民」や「住民」ではなく「本市において選挙権を有する者」に限定している。外国人住民にも等しく住民投票の

投票権を認めている自治体もある中で<sup>23</sup>、熊本市の自治基本条例の外国人参政権に対する態度は極めて慎重である。

上記の諸点に鑑みれば、現行の熊本市の自治基本条例においては、外国人参政権の問題について誤解を招くような箇所は存在しないといっていよう。

以上、熊本市の自治基本条例における「市民」の取扱い、「参政権」の意味合い、そして熊本市自治基本条例における市民と参政権の関係性について概観してきた。熊本市の条例はこれまで、外国人に関することについて十分注意しつつ抑制的に取り扱ってきた節がある。だがそれ故に、従前から外国人も「市民」に包括されていたはずでありながら、そのことを一般の市民も、そして当の外国人も認知していなかったこともまた事実である。今般の改正はその認識に立ったうえで、社会環境の変化も踏まえ、もともと市民に含まれている外国人をあえて前面に出すことによって外国人と日本人双方の意識に変革をもたらし、これからの多文化共生とまちづくりをより一層推進していこうという狙いがあった。しかし、それがあらぬ方向に転がり想定外の混乱を生んでしまったというのが今回の最大の問題である。

## 4 日本における外国人問題

これまで熊本市自治基本条例にまつわる問題点について中心に述べてきた。本章では熊本市の問題を離れ、日本全体における外国人問題について鳥瞰すると共に、外国人参政権にかかる問題と、外国人の市政への参画を確保するための様々な取り組みについて述べることにしたい。

### (1) 日本における外国人の数と区分

日本における「在留外国人」は2022年末に307万5213人となり、初めて300万人を超え過去最高を更新した<sup>24</sup>。国籍としては中国が最多の76万人、次いでベトナム49万人、韓国41万人、フィリピン30万人、ブラジル21万人と続いている。在留資格別では、永住者が863,936人(+32,779)、技能実習が324,940人(+48,817)、技術・人文知識・国際業務が311,961人(+37,221)、留学300,638人(+92,808)、特別永住者288,980人(△7,436)となる。新型コロナウイルスの影響により2020、2021年の2年間にわたって減少していた在留外国人の数は、水際対策が緩和

<sup>23</sup> 朝日新聞「外国人住民投票権 否決の武蔵野案と同じ条例、すでにある自治体では」、2021年12月24日ほか参照。

<sup>24</sup> 出入国在留管理庁「令和4年末現在における在留外国人数について（報道資料）」、2023年3月24日（[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13\\_00033.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html)）。



されたことで大きく増加に転じている。

日本に入国・在留する外国人は、原則として「出入国管理および難民認定法」（入管法）に定める在留資格のいずれかを有する必要がある。この在留資格は、どのような活動等を行うことを目的としていれば入国・在留が可能であるかを明らかにしているものである<sup>25</sup>。在留資格を大きく分けると①活動資格と②居住資格となる。①の活動資格とは、外国人が国内で行う活動に着目して分類された資格であり、就労活動ができる「就労資格」と就労活動ができない「非就労資格」がある。「就労資格」には外交や公用、教授、報道、高度専門職、経営・管理、法律・会計、医療、介護、興業、技能などが含まれる。外国人のニュース等によく聞く技能実習などもこちらである。また、「非就労資格」には短期滞在者や留学生などが含まれている<sup>26</sup>。

②の居住資格の方は、その人の身分や地位に着目して分類された在留資格である。こちらは「永住者（原則10年以上日本に滞在し、法務大臣から永住許可を受けた者）」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者（法務大臣が特別な理由で許可した者。難民、日系3世、中国残留邦人等）」があげられる。こちらの在留資格には活動内容に制限がなく、就労活動に従事することも可能である。

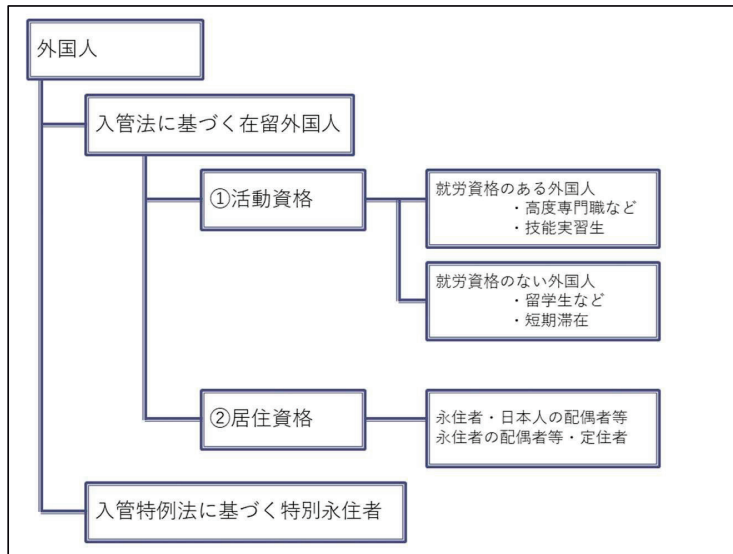
上記の入管法の枠に含まれないのが「特別永住者」である。特別永住者とは、1952年のサンフランシスコ講和条約の発効により日本の国籍を離脱した者で1945年9月2日以前から日本に在留している者、及びその直系の子孫として日本で出生し在留している者を指す。これらの者は、入管法の特則を定めた「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（入管特例法）の規定に基づいて子孫に至るまで日本での永住が認められているものの、対象者の高齢化に伴いその数は年々減少している。

以上を整理すると、日本における外国人の区分は次図のようになる。このうち「短期滞在」を除いた中長期に在留する外国人と地域との関わりをどのように考えるかが今回の問題となる。

---

<sup>25</sup> 以下、出入国在留管理庁「入管白書（2022年版）」、148-153頁参照。

<sup>26</sup> 留学生は学費や生活費のためにアルバイトをすることも多いと思われるが、区分自体は被就労資格であるため、アルバイトに従事するにはあらかじめ入管に資格外活動の許可を得ておく必要がある。（就労資格を有する外国人であっても、在留資格に対応する活動以外の活動で就労する場合には同様の許可が必要。）



日本における外国人の区分

## (2) 日本の外国人政策の歴史

これまでの日本の定住外国人に対する政府の政策についてまとめておこう。最初の大きな転機となったのは日露戦争後の1910年に行われた日韓併合である。これ以降、日本が帝国主義的膨張を繰り返す中で、朝鮮半島から日本に渡ったコリアンは終戦までに約200万人となったという。実質的に支配していた満州も含めて民族の混合化が進み、それに合わせて異なる民族を取り込んで支配するための混合民族論も打ち出される（樋口2014:187）。在日コリアンはこの当時日本国籍を持ち、国政を含めた参政権も保持していた。

次の転機は太平洋戦争における敗戦である。終戦後、日本人の日本への引き揚げと在日コリアンの朝鮮半島への帰還が進められることとなった。「民族的に同質的な国民国家」の再構築を目指した日本は、GHQの黙認のもと、①帰国の奨励、②残留者の権利制限、③帰化による権利付与という方針を打ち出し、在日コリアンの帰還奨励と権利の剥奪を進めることとなる（樋口2014:187-188）。

この状況がさらに加速したのは1952年のサンフランシスコ講和条約である。この条約の発効により日本に在留していた60万人の旧植民地出身者は正式に日本国籍を喪失したこととされ、出入国管理法と外国人登録法により管理されるようになる。植民地時代に「日本臣民」として戦争に駆り出された人たちは、サンフランシスコ講和条約により一方的に「外国人」にされ、「日本国籍をもたない」ことを理由に日本の戦後補償から除外されることとなったのである（とよなか

国際交流協会 2019 : 199-200)。その後も在日コリアンを中心とする定住外国人は、納税の義務は課される一方で、国民年金や国民健康保険の加入、児童手当、公営住宅への入居等について除外され続けてきた。

韓国の朴正熙政権時、日韓会談が行われたことをきっかけに 1965 年「協定永住」という在留資格が設けられる。これによって韓国籍コリアンの在留資格は安定するものの、北朝鮮籍のコリアンについては依然として不安定なままであった<sup>27</sup>。この状況がかわる転機となったのが、インドシナ難民の受入を契機とする 1979 年の国際人権規約の批准と 1981 年の難民条約の批准である。これにより協定永住以外の者の多くが「特例永住」というより安定した在留資格に移行し、さらに国民年金への加入や児童手当、公営住宅への入居などが可能となった。

在日コリアンの在留資格の問題については、最終的に 1991 年に施行された出入国管理特例法に基づく「特別永住」という形で決着がつく。これは日韓基本条約から 25 年後に見直すとしていた三世の法的地位に関する協議に基づくものである。この特別永住は、強制退去が行われないこと、子孫の永住権も保障されたこと、韓国籍と同時に北朝鮮籍のコリアンも含めたところが特徴であるとされる（樋口 2014 : 190）。

他方、労働力としての外国人の受け入れが 1980 年代から本格的に始まる。バブル景気の時代、日本人が就きたがらない所謂「3K」の職種における労働力不足を受け、フィリピン、イラン、パキスタン出身者が観光目的で入国して就労する事例が増えるようになる。さらに南米におけるインフレや失業を背景として日系人が親族訪問を理由に来日して職を求めたこともあり、不法就労者が急増することとなった。このような状況を是正するために 1989 年に入管法が改正され、現在まで続く労働力としての外国人受け入れが 1990 年からスタートすることになるのである（井口 2016 : 10-11）。

1990 年の入管法改正で増加したのはブラジルやペルーからの日系人労働者であった。これらの在留外国人は、これまでの在日コリアンを中心とする外国人（オールドカマー）に対比して「ニューカマー」と呼ばれるようになる。もともと在日コリアンの多かった川崎市や大阪などの地域に比して、ニューカマーが増えた東海地方（愛知県や静岡県）、北関東（群馬県）などの自治体は、

---

<sup>27</sup> 樋口はこのような在日コリアンの状況の説明に R.ブルーベイカーの *Nationalism Reframed* における三者関係モデルを利用する（樋口 2014 : 184）。これは、民族化を指向する国家（nationalizing state）とその中のマイノリティ（national minority）の関係を理解するうえで、それを両者の二者関係として見るのではなく、国家とマイノリティ、そしてマイノリティの祖国（external national homeland）の三者関係として見るものである。日本においてもこの三者関係モデルは当てはまる。政府の在日コリアン政策は主に韓国との対外関係によって規定され、在日コリアンの現状に政府の目が直接向けられることはない。またコリアンの側も、本国政府を通じて自分たちの要求を実現しようとする事となる。このような政府の行動原理が、在日コリアンの問題を自分たちとの二者関係として捉える自治体の政策との温度差を生み出す。梶田（1998）も参照。

多文化共生に対する基盤をほとんど持たずに外国人の増加に直面することとなり対応に追われるようになった（阿部亮吾 2017：99-100）。2005年には外国人の支援策の検討を目的とする初の審議会として総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」も設置されることとなる<sup>28</sup>。

これらのニューカマーについては、ピーク時の2007年にはブラジル人だけで31万人に上ったとされる。しかし2008年のリーマンショック以降、いわゆる「派遣切り」の対象となってしまう南米日系人が大量失業する羽目に陥る。日本政府がこれに対応するためにとった策は、一時金の支出による帰国奨励であった。これ以降、単身者中心で滞在期間に上限を設けられている研修生・技能実習生制度による「サイドドア」からの外国人労働者の受け入れが拡大されていくこととなる<sup>29</sup>。

2010年代以降は地方部においても外国人が増加することとなった。その多くが技能実習生であり、就労場所選択の自由が少ないこと、エスニックコミュニティの形成が起こりにくいこと、サポート体制が十分ではないこと、海外との交流に取り組む団体はあっても定住外国人に関する活動は少ないことなどの問題があり、「外国人住民・ホスト社会間の双方で「違和感」を持ちながら共生の方法を模索しているような地域も少なくない」（徳田 2023：8）とされる。コロナが一段落し地方都市における外国人が増加していく中で、それらの者を如何に地域社会に包摂していくかが今後の多文化共生政策における大きな課題となろう。

### (3) 外国人の参政権

参政権の概念について、外国人の参政権という視点でもう一度触れておこう。外国人に対する参政権の付与については過去に以下のような訴訟が行われている（井上・李 2011：26）。

- ①1989年、アラン・ヒッグスが参院選の投票権について提訴。最高裁まで上告。1993年上告棄却。
- ②1990年、金正圭らが選挙人名簿の不記載を不服とし提訴。最高裁まで上告。1995年上告棄却。（前述の事例）
- ③1991年、アラン・ヒッグスが市議選の選挙人名簿不記載について提訴。最高裁まで上告。

---

<sup>28</sup> 樋口はこの審議会について「実質的にニューカマーのみを対象とし、在日コリアンは蚊帳の外に置かれていた。」と述べる（樋口 2014：193）。実際、現在の「多文化共生社会」の概念には外国人参政権の問題は含まれていない。それゆえ、多文化共生については保守リベラルいずれの側からも望ましい政策として進められるが、外国人参政権が絡む問題であると認識された瞬間に保守側から激しい反発が起こることになる。

<sup>29</sup> とよなか国際交流協会 2019：201 参照。なお、政府は一貫して外国人労働者については「高度な人材以外は原則として受け入れない」との立場をとっている。入管法に基づく在留資格も基本的にそれであり、研修生・技能実習生の受け入れはあくまで「国際貢献」というのが建前である。

1995 年上告棄却。

④1991 年、李鎮鉄らが選挙人名簿不記載について提訴。最高裁まで上告。2000 年上告棄却。

⑤1993 年、在日党が参院選の立候補届不受理について提訴。最高裁まで上告。1998 年上告棄却。

⑥1995 年、洪仁成ら地方参政権を求めて提訴。最高裁まで上告。2000 年上告棄却。

これらの裁判では国政選挙の外国人参政権は完全に否定されたものの、地方選挙権については「憲法は許容」との判断が示され、司法の問題ではなく立法の問題とされたのは先述のとおりである。それを受けて、1998 年に公明党と民主党は共同で「永住外国人に対する地方公共団体の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案」を提出し、さらに地方議会においても「永住外国人の地方参政権の確立に関する意見書」が全国の自治体の 46.37% が採択していた(菅原 2018:188)。

この流れの一つのピークが 2000 年である。同年、自民・自由・公明三党の連立協議において、公明党の意向で外国人参政権法制化が合意事項として盛り込まれ、外国人参政権実現への気運がさらに高まることとなる。しかし、この動きに対して日本会議を中心とする保守派が外国人参政権反対運動を展開するようになり、自民党の一部議員もそれに同調した。また、推進派の中でも、自由党の小沢一郎党首(当時)が外国人参政権法案の対象から北朝鮮籍を外すよう指示するなど、首尾一貫しない部分が見られていたとされる(樋口 2014:174-176)。

外国人参政権問題が決定的に政治的ファクターとなるのは、そして、右翼と呼ばれる層が外国人参政権に対する敵意を剥き出しにするようになるのは、2009 年の民主党への政権交代以降である。政権与党となった民主党が外国人参政権法案の成立に意欲を示したことにより、野党に転落した自民党がこの問題を民主党への攻撃の材料に用いるようになり、それに伴って保守層は外国人参政権を危険視するようになる。さらに、2000 年代における中国の政治・経済的台頭により、もともとは在日コリアンの権利確保が念頭に置かれていたはずの外国人参政権問題に中国脅威論が結びつくこととなった。日本会議をはじめとする保守派はこぞって外国人参政権に反対の立場をとり、中国が日本の政治を支配しようとしているといった荒唐無稽な主張が堂々となされるようになる(樋口 2014:179)。

自民党はさらに、2009 年秋から各都道府県議会に働きかけ、外国人地方参政権の法制化反対の意見書を次々に可決させていった(井上・李 2011:27)。このような中、2010 年 11 月には民主党菅内閣が永住外国人への地方参政権付与は憲法上の国民主権の原理と必ずしも矛盾するものではないとする答弁書を閣議決定したものの、連立を担う国民新党の反対を受け、外国人参政権法案の作成に至らなかった(菅原 2018:188)。結局、2012 年 12 月に政権交代が起こり、その後は外国人参政権に否定的な自民党が政権与党となり、連立を担う公明党がこの問題に沈黙し続けたま

ま現在に至っているというのが、外国人参政権をめぐる状況である。

#### (4) 安全保障化の呪縛

外国人参政権をめぐる保守派・右翼からの激しい反発という問題を理解するに当たっては、樋口直人の述べる「安全保障化」(securitization) の概念が有用であると思われる(樋口 2014 : 168)。

安全保障化とは、「何らかの問題」が我々の生存に対する脅威であるとして提示され、それに対処するには非常手段が必要であり、通常の政治的手続きの範囲外での行動が正当化されると認識されるような状態を指す。「食料安全保障」、「経済安全保障」などの用語がしばしば使用されるが、これも安全保障化の一種であると考えられよう。

ひとたび安全保障化がなされると、その問題に対する冷静な判断ができなくなる。危機が設定されることで関係者の思考は鈍磨し、議論は極端に単純化され、有りもしない前提と非常識な結論が語られることすらあり、それに対する科学的検証は不快な行為となる。その意味で「安全保障」という用語は病理的意思決定の代表である「集団的病理思考(Groupthink)」(印南 2002 : 297) の入口ともなり得る危険なワードでもある。そして、本来は地域の一員として暮らしている外国人の権利をどう守っていくかという問題だったはずの外国人参政権の問題も、自民党が民主党に対する攻撃手段として利用したことをきっかけに「安全保障化」してしまい、「外国人参政権をめぐる政治は、外国人の権利をめぐる国内問題を完全に離れ、日本と他の東アジア諸国とをめぐる安全保障の従属変数になった」(樋口 2014 : 180 頁) のである。

安全保障化は政治家にとっては政敵を攻撃する安易で強力な手段かもしれない。しかしそれは同時に、関係者の思考を停止させ言説を制御不能にするという危険性もはらむパンドラの筐でもある。外国人参政権問題において自民党はその筐を開けてしまい、そして自ら安全保障化の「呪縛」に陥ることとなった。元々インターネットのデマであった「外国人参政権によって外国人がキャスティングボードを握り離島が乗っ取られる」という荒唐無稽な話が、ネットから保守政治に逆流して自民党の国会議員によって国会で質問されるという状況が示すように<sup>30</sup>、外国人参政権の安全保障化による呪縛は既に自民党自身にもコントロールすることができない状態にあると思われる。

#### (5) 外国人を市政に参画させるための取り組み

これまで述べてきたように、日本においては外国人参政権の早急な実現の可能性は極めて低い。

---

<sup>30</sup> 2010年、国会で自民党(当時)の小池百合子元防衛相が与那国島への永住中国人の集団移住の可能性に言及している(樋口 2014 : 179)。



そのような中であっても、地方自治体において独自に進められている外国人を市政に参画させるための取り組みが存在する。

一例をあげると、外国人の割合が増加している自治体において、市政に外国人の意見を反映することを目的に「外国人市民会議」を開催している事例がある。この草分けとなったのは川崎市である。同市は歴史的にオールドカマーである在日コリアンが多い地域であったが、1970年代以来30年近く革新市政が続いたことで、在日コリアン問題も市の施策として積極的に取り入れられ多文化共生が進んでいく（元森・坂口2020：168）。さらに、ニューカマーが増加してきていた1996年には、職員採用における国政要件の撤廃と合わせて「外国人市民代表者会議」が条例設置されることとなる<sup>31</sup>。

2000年代以降、ニューカマーの増えてきた自治体において、このような外国人市民会議の設置が増えていった。2017年度に行われた調査では、外国人委員の国籍別参加率では中国が最多の66.7%、次いでブラジル（44.1%）、韓国（40.9%）、フィリピン（37.6%）となっている。また、日本人も78.5%参加しており、日本人と外国人の共存型が多いことが分かる。また、会議内容の政策への反映度は82.8%と高く、外国人住民の意見が政策に反映されていることが分かる（吉田2019：118）。

また、このようなニューカマーの集まる自治体が相互に情報交換をすることを目的とした「外国人集住都市会議」も開催されている。この会議は2001年に当時の静岡県浜松市の市長からの呼びかけで南米系のニューカマーの多い東海地方および北関東の都市で始まったとされる（池上2016：63）。令和4年時点で13の自治体が同会議のメンバーとなっており、毎年相互交流が行われている。

地方における外国人の市政参画をさらに進める取り組みを行っている自治体もある。例えば横浜市では2017年に策定した「横浜市多文化共生まちづくり指針」の中で、外国人に地域に活力を与える活躍の場と、貢献する機会をつくり出すことがうたわれている。これは、2013年に行った外国人意識調査において、外国人市民は地域活動への参加意欲が高いことが明らかになったことを受けたものであり、指針策定の議論の中でも、「支援を受ける側」から「多様性を生かしてともに地域で活動する」対象へ捉え直すことが強調されたという（坪谷2018：66）。

住民投票にかかる条例の中で、外国人市民の投票権をうたった自治体も多い。中でも大阪府豊中市は2009年施行の「市民投票条例」において市内に3カ月以上住む人に国籍を問わず投票権

---

<sup>31</sup> 川崎市は近年ヘイトスピーチやヘイトデモのターゲットとなってきたが、それに対抗して市民が2016年に「ヘイトスピーチを許さないかわさき市民ネットワーク」をつくり、市も2019年に刑事罰付きでヘイトスピーチを禁じる「差別のない人権尊称のまちづくり条例」を制定するなど、多文化共生の取り組みを続けている（元森・坂口2020：178）。

を認めることとした<sup>32</sup>。多文化共生の取り組みを永年にわたって進めてきた豊中市だからこそ、条例の趣旨も市民に理解され、議会からの反発もなかったであろう。

一方でこの住民投票条例は、外国人参政権の安全保障化の余波に飲み込まれてしまうことにもなった。2022年、東京都武蔵野市は、豊中市同様に市内に3カ月居住した全ての人に住民投票の権利を与える内容の住民投票条例案の制定を企図する。しかし、この条例案をめぐるネット上で反対運動が過熱し、市役所の周辺で街宣が行われるという状況になり、結局、自民党や公明党などの反対多数により2022年12月に条例案は否決されることとなった<sup>33</sup>。

構図としては、熊本市の今回の自治基本条例の改正にかかる騒動は、この武蔵野市の例と類似のものである。武蔵野市の事例も熊本市の事例も、「外国人参政権を認めることにつながる」という理屈が批判の大元であった。これは、安全保障化の外縁部が肥大化し、本来選挙権とは無関係であるはずの部分にまで侵食していることを示す事例でもある。武蔵野市が提示した住民投票権は、そもそも選挙権とは性格が異なるものであり、「選挙が人を選ぶのに対し、住民投票は特定政策についての可否を問うものである」（井上・李2011：36頁）以上、代表者を選ぶ「選挙権」ではない住民投票について参政権に絡めて攻撃するのは的外れであろう。しかし保守派の中では、住民投票に対する攻撃についても「一つを許せばやがて外国人参政権につながる」という飛躍した言説が主張される。

このような言説の飛躍は、熊本市における事例でも同様である。2023年3月に行われた熊本市議会の教育市民委員会において、市議会に陳情した男性が行った趣旨説明も「改正案が突破口になって外国人の権利が大きくなれば選挙権まで有することになる」という趣旨であった<sup>34</sup>。これは「蟻の一穴」理論が極端になった形であると思われるが、こちらも前提と結論との因果関係の説明は無きに等しい。このような本來說得力を欠くはずの言説が政治的主張として受け入れられてしまうのが安全保障化の最大の問題である。豊中市の住民投票条例でさえも、2009年当時ではなく現在提案されていたとしたら、果たして実現し得たであろうか。

## 5 誰が反対しているのか

ここまで外国人参政権をめぐる問題を見てきた。それでは、一体どのような層が今回の熊本市

---

<sup>32</sup> 朝日新聞デジタル「外国人住民投票権 否決の武蔵野案と同じ条例、すでにある自治体では」、2021/12/24 (<https://www.asahi.com/articles/ASPDQ55LNPDNPTIL017.html>)。

<sup>33</sup> AERA.dot「波紋を呼んだ「外国籍の住民投票」の狙い 武蔵野市長に聞いた!」、2023年1月6日 (<https://dot.asahi.com/wa/2022122800022.html>)。

<sup>34</sup> 熊本日日新聞前掲記事、2023年3月17日。

自治基本条例の改正に反対を述べているのだろうか。本章では、外国人参政権に反対する排外主義者とはどのような人々なのかを概観し、政治との関わり、そして排外主義や自治基本条例への反対運動の中で果たされる政党、特に自民党の役割の大きさについて論じたい。

### (1) 排外主義者の姿

2000年代後半以降、在特会（在日特権を許さない市民の会）などに代表される在日外国人を直接標的とする排外主義運動が起こる。このような活動は現実社会における排外主義の具体的活動である。これらの運動に参加する「リアル排外主義者」は、非正規雇用者が多く経済的に不安定で精神的にも追い詰められた者たちであるという評価がこれまでなされてきた（安田 2012:87）。しかしながら、実際の在特会メンバーへのインタビューなどからは、階層の低い者が排外主義の主たる担い手になっているとはいいがたい。リアル排外主義者の属性は様々であり、共通項は「政治的に保守」であることくらいであるとされる（樋口 2014:68）。

一方で、現実社会ではなくネット社会に基盤を持つ排外主義運動もあり、これらは総称して「ネット右翼」と呼ばれている。活動の敷居の低さ、入りやすさという点では当然ながらネットの方が圧倒的に勝っており、リアルとオンラインでは排外主義的行動をとる人口の規模は桁違いであろう。実際に、在特会はネット右翼を組織化し動員したところにその特徴があり、会員や活動家のほぼ全てをネットで勧誘してきたとされる（樋口 2014:11）。今回の熊本市の自治基本条例改正に対する反対も、ネットにおいて取り上げられたことで急速に話題が広がり、さらに SNS 等でパブリックコメントへの反対意見の投稿の呼びかけが行われたことで過去最多となるコメントが寄せられることとなった。现阶段で実社会に大きな影響を与えているのは、リアルよりもむしろネット上の排外主義である。

ネット上の排外主義者はその全てが「ネット右翼」ではない。ネット右翼について行われた最新の調査では、①中国や韓国に否定的態度を持ち、②保守的政治志向を持ち、③ネット上で意見発信をするという「ネット右翼」のみならず、①の中韓排外主義や③のネットでの発信は行うものの②の保守的政治志向は持たないという「オンライン排外主義者」といった層も確認されている。そしてその人口に占める割合は、ネット右翼が 1.5%、オンライン排外主義者が 3.0%程度であったとされる（樋口ほか 2019:18-19）。リアル排外主義者がみな保守派だったのに比べ、ネットでの排外主義は保守に留まらず様々な政治的思想の持ち主の間に広がっている可能性が示唆される。

同調査ではまた、ネット右翼やオンライン排外主義者の属性についても分析がなされた（樋口ほか 2019:32-35）。回帰分析の結果からは、一般的に想起されがちな「低収入・低学歴で孤立した若い男性」といったネット右翼のステレオタイプと異なり、若年層よりもむしろ中高年層がネ

ット右翼やオンライン排外主義者になる可能性が高いことが示唆された。最も大きな影響を与えているのはメディアで、SNS や所属団体の情報を利用するほどネット右翼、オンライン排外主義者になりやすいことが判明している。保守系の雑誌・書籍やインターネット上の情報から「マスコミが報じない真実」を知ることがネット右翼の入口となっている可能性が高い（樋口ほか 2019: 37）。

## (2) ネット右翼と保守系政党との関わり

ネット右翼が現実社会に影響を与えるためには、その媒介となる政党や政治家が欠かせない。ネット右翼のような極端な主張がもし具現化されるとすれば、極右的な政党の方がより親和性があるだろう。では、ネット右翼と排外主義を掲げる政党とはどのような関係にあるのだろうか。

リアル排外主義者の団体である在特会は、その活動の場を政治に移し「日本第一党」を立ち上げている。同党は所属する党員を国政選挙や地方選挙に立候補させているが、排外主義の広がりの中にあっても同党は勢力を拡大できていない状況にある。同党は選挙において右派色と排外主義を強く打ち出しており、欧州で着々と勢力を強める極右政党の日本バージョンと呼んでも過言ではないだろうが、国政はおろか地方政治の場でさえ議席の獲得に苦しんでおり、日本人から支持されているとは言いがたい。むしろ、同じラジカルな保守系政党としては「旧 NHK 党（現政治家女子 48 党）」の方が議員を多数輩出している状態にある。旧 NHK 党は、NHK 批判に加え歴史修正主義や生活保護批判など保守色の強い主張も打ち出しているが、日本第一党に比べて政治的スタンスの分かりづらい同党の方がむしろ支持を集めている状況にある（樋口ほか 2019: 166）。さらに理解しづらいのが同じく保守主義を掲げる「参政党」であるが、同党も 2022 年の参院選で 1 議席を獲得し、さらに 2023 年の統一地方選挙における各県の県議選でも複数の当選者を出している。以上に鑑みれば、日本においては過激な排外主義を前面に押し出して政治活動を行う欧州風の極右政党は支持を得られていないように見える。

なぜ日本において極右政党が支持されないのかという点については、自民党の右傾化によってある程度説明ができる。自民党の政策は 2005 年以降に右傾化・保守化していったとされるが、とりわけ 2009 年の政権交代以降、民主党との差別化をはかるために憲法や外交・安全保障といった政策にかんしてナショナリズムを強調するという意味で右傾化していったことが特徴である（田辺 2019: 139）。実際に、アンケート調査におけるネット右翼の自民党や安倍首相（当時）に対する好感度は非常に高い（樋口ほか 2019: 20）。

安倍首相が選挙に長けていたこと、そしてネット右翼をはじめとするオンライン上の保守層に対する訴求方法を熟知していたことを示す興味深い調査がある（樋口ほか 2019: 139）。2014 年の衆院選は、安倍首相による突然の衆議院解散によって行われた選挙であったが、この衆院選にお

いて安倍首相は保守的ナショナリズムを一切表に出さず経済政策のみで選挙戦を戦った。同選挙で右翼的アジェンダを前面に出した次世代の党が大敗する中、安倍首相は自民党支持者以外にも受けが良い経済政策を掲げて勝利を取めたのである。

しかしながら、選挙の争点に掲げられていなかったにもかかわらず、なぜか保守派の安倍支持はより強固となり、選挙後の自民党はよりイデオロギー色を強めた。「安倍の謎」と呼ばれるこの選挙について調査を行ったファビアン・シェーファーらは、選挙公報などには頭れなかった安倍の保守的思想がTwitterなどのSNSを通じて広く拡散されていたことを突き止めた。これらのツイートには極右的、差別的な排外主義的発言も数多く含まれており、しかもいわゆる「bot<sup>35</sup>」により繰り返し自動投稿されていた。botの投稿はTwitterのハッシュタグで流行をつくったり、既存の人気タグに便乗して誘導したりするように企図されており、結果的に、これらのツイートが繰り返されることでネット右翼は安倍首相を自分たちの「味方」とみなすようになり、保守派の自民党支持がより高まることになったのである。安倍首相は、表向きの選挙戦では改憲や家族問題などの保守的主張を抑え、経済政策を掲げてクリーンな戦いを行い、一方のネット上では保守派を安心させる情報を流すことで、ネット右翼からも圧倒的な支持を集めたのである。

日本第一党のような極右政党が日本において勢力を伸ばせない理由として、「いまのところ日本では、右傾化した自民党が一部極右層の受け皿にもなっているおかげで、極右ポピュリスト政党の台頭を防いでいるとみることも可能」(田辺 2019 : 159) である。その意味で、自民党が保守層に与える影響は極めて大きいといつてよいだろう<sup>36</sup>。

### (3) 自民党の自治基本条例批判

自民党が外国人参政権を「安全保障化」したことにより、多くのネット右翼が外国人参政権と聞くだけで「危険」であり「売国」的な行為だと認識するようになっている。しかし、自民党が野党時代に安全保障化したのは外国人参政権だけではない。自治基本条例についても、過去に民主党攻撃のための手段として安全保障化がなされていた。それが、2012年に自民党政務調査会が出した「チョット待て!! “自治基本条例”」のパンフレットである。

同パンフレットは自治基本条例について「注意しなければならない点が多数あります」として批判的に取り上げている。中でも繰り返し攻撃されているのが「複数信託論」と「補完性の原理」である。パンフレットにおいて、これらの理論は「市民中心で国家を否定するもの」であり、憲

---

<sup>35</sup> ボット (bot) とは、「ロボット」(robot) の IT 分野における略語。人間による操作や作業を代替したり、人間の行為を模して人間のように振る舞い、自動的・自律的に行動するソフトウェアやシステムなどのことを指す (IT 用語辞典 e-Word)。

<sup>36</sup> その他の保守系政党としては日本維新の会などもあげられる。しかし外国人参政権問題に関して維新には余り大きなプレゼンスはないため、ここでは割愛する。



法の趣旨を大きく逸脱した「特定のイデオロギー」であるとされる。また、自治基本条例の主唱者として政治学者の松下圭一の名をあげ、菅直人や仙谷由人などの民主党幹部を松下の信奉者であるとして、自治基本条例を民主党と関連付けてイメージ化する。さらに、自治基本条例はパターン化しており「背後に何らかの組織的動きがあることも懸念」されるとして条例に対する危機感を煽る（自由民主党 2012：2）。

パンフレットは冒頭で「自治基本条例の制定そのものに、問題があるわけではありません。」と述べることで中立的な政策提言のスタンスをとりつつ、巧みに読者の不安を煽る内容となっており、その意味でまさに自治基本条例の「安全保障化」を企図したパンフレットであるといえよう。ここにおいて安全保障化された自治基本条例は、すぐに外国人参政権と結びつくこととなる。同パンフレットでは明言されていなかったにもかかわらず、自治基本条例は外国人参政権を実現しようとする危険な条例であるという認識が保守派の間に速やかに広がり、そのような題名を冠した書籍や雑誌記事すら刊行されることとなった<sup>37</sup>。

今回の熊本市の条例改正について言えば、当初から保守派が警戒感を持っている自治基本条例において「外国人」という表現を明示しようとするという、言ってみれば二重に安全保障に抵触する提案に見えてしまうこととなったため、ネット上において過剰なまでの反発が巻き起こることとなったと考えられよう。

しかし、当初の思惑はともかく、ひとたび安全保障化がなされてしまえばそれはコントロール不能となり、やがてそれを利用しようとした当の本人たちも呑み込まれていくことになる。それが安全保障化の呪縛である。安全保障化されてしまったがゆえに、ネット右翼から「外国人に参政権を与えることになる」という批判が殺到したとき、条例の内容を十分に知っているはずの熊本市議会議員であっても「それは違う」と否定したり、正しい理解を求めようとしたりすることは困難であったと思量される<sup>38</sup>。結果的に市議会において多くの議員が唱えたのは「現行条例の市民の定義に外国人が含まれるなら、あえて明記する必要はない」という、“現状を変えず、目立たないようにすべし”ともとれる意見であった。

今般の自治推進委員会における議論は、当然ながら上記のような外国人参政権や自治基本条例に対する保守派の警戒感とは無縁の部分で議論がなされている。委員会の席で行われた議論は、今後の熊本市のまちづくりのあり方についての真剣な意見交換であり、委員の力の及ぶ範囲にお

---

<sup>37</sup> 村田春樹『日本乗っ取りはまず地方から!恐るべき自治基本条例!』青林堂、2014ほか。直近では「外国人住民投票条例・問題の核心は危険な自治基本条例にある」『明日への選択』2022年1月号、「自治基本条例 制定過程を疑え」『正論』2022年3月号など。

<sup>38</sup> 実際、熊本日日新聞が行った熊本市議会議員へのアンケートの回答の中には「参政権の件などは、説明してもなかなか理解してもらえなかった」との記述もあったという。熊本日日新聞前掲記事、2024年1月9日。



いて法的な問題にも目配りがなされたものであった。しかしながら、安全保障化の呪縛はそのような真摯な議論自体を吹き飛ばしてしまう。結果として、冷静な議論もできぬまま事態の沈静化をはからなければならなかった市執行部も苦しい立場であったろう。

## 6 おわりに

以上が今般の熊本市自治基本条例改正に関わる一連の顛末である。本稿の最後に、熊本市が丁寧に説明していれば理解してもらえたのか、冷静な議論は果たして可能だったのかどうか、という点について若干の私見を述べておきたい。

今回のパブリックコメントの期間中、直接熊本市の担当窓口を訪問して意見を述べた者もあり、中にはその内容を録音し YouTube 等で解説している者もいた。熊本市側は条例の趣旨と今回の改正内容を十分説明しているはずであるものの、訪問者がそれを聞いて納得している節はなく、両者の議論はなかなか噛み合わない。

この理由の一つはおそらく、外国人参政権に反対する側に議論する前提となる「論理」が存在していないという点にある。議論というものは通常、①まず「事実」があり、②続いてそれを理由付ける「論理」があり、③それらをもとに「主張」がなされる、という段階を経る。そして、③の主張に反論する場合は、①の事実の誤りかもしくは②の論理の問題を指摘しなければならない（物江 2019 : 34）。ところがネット右翼の主張の多くは②の部分「論理」ではなく「感情」となっている。主張に当たって論理が極度に軽視されるが故に、かえって論理的な反論を寄せ付けないという逆説が成立してしまうのである（物江 2019 : 76）。

フランスの心理学者ギュスターヴ・ル・ボンが著書『群集心理』の中で、以下のように述べる。

**指導者たちは、主として、次の三つの手段にたよる。すなわち、断言と反復と感染である。これらの作用は、かなり緩慢ではあるが、その効果には、永続性がある。およそ推理や論証をまぬかれた無条件的な断言こそ、群衆の精神にある思想を沁み込ませる確実な手段となる。断言は、証拠や論証を伴わない、簡潔なものであればあるほど、ますます威力を持つ（ル・ボン 1993 : 160）。**

このような証拠や論証を伴わない「断言」は、指導的立場にない一市民が使用する限り、通常の社会生活の中では説得力を持たない。しかし現代のネット社会においては、断言こそが説得力を持ってしまうという逆転現象が生じている。SNS の代表格である Twitter は 140 文字しかメッ

セージが投稿できないために論理的説明と相性が悪く、現実社会では説得力を持つはずの論理的な主張は Twitter 上では逆に説得力を失ってしまう。一方で、現実社会では説得力に欠けるはずの「対話の出来ない人々」は、断言を繰り返すことしかしないがゆえに、ネット上では強い説得力を持つ存在になり得る。彼／彼女らは、そもそも論理抜き結論しか持たないためその主張が論理破綻することもなく、そこに理性的な反論を加えていくことも難しい。「説得力のない言葉だから説得できる」という逆説が SNS の世界では容易に起こり得るのである（物江 2019 : 81）。ネット右翼の言説の多くは、まさにそれであろう。

ただでさえ断言がまかり通るネットのやり取りにおいて、安全保障化されたテーマについては、論理は自明のものとしてますます省略されることとなり事実前提すらも軽視されるようになる。そこまで至ってしまうと論理をもって対抗することは難しい。「外国人に参政権を与えることになるから断固反対！」という断言に対し丁寧な説明を行うことは可能かもしれない。しかしその「丁寧な説明」は、あたかも SNS 上で長々と退屈な文を書き連ねる行為のように見えるだろう。論理抜き結論だけを主張する人々の心にその説明は響くだろうか。「この条例改正案が蟻の一穴となって、将来的な外国人参政権につながる可能性がある」という意見に対し、その両者の距離は果てしなく遠く、ほぼ無関係であると説明したとして、それは相手の「でもその可能性はある」という主張を覆す力を持ち得るだろうか。

今回のケースについて「対話」が可能だったのかどうかという点について、残念ながら筆者は明確な答えを持たない。しかしながらヒントのようなものは幾つかあると考えているので、本稿の結びにかえてそれを示しておきたい。一つ目は、より身近な触れ合いが増えていくことによって外国人市民に対する理解が進んでいくという期待である。今回、外国人にもまちづくりに関わって欲しいという前向きな提案をした委員は、皆実際に日頃からまちづくりに汗を流し、その中で地域に暮らす外国人とも接している人たちであった。日本人の右傾化について統計的に調べた研究によれば、都道府県レベルにおける外国人の割合と排外主義との間には有意な正の相関がある（都道府県で外国人が増えるほど排外主義が増大する）ものの、市区町村レベルや町・字レベルにおける外国人割合や外国人の急激な増加は排外主義と有意な関連を持たない（身近な町内での外国人の増加は排外主義にはつながらない）とされる（田辺 2019 : 108）。すなわち、日頃から外国人と身近に接する人々は排外主義に陥ることはなく、反対に外国人との距離が遠く間接的な情報や印象のみで判断している人は排外主義になりやすいということである。今後、熊本市でもより身近に外国人が暮らすことが増えていくだろう。地域で当たり前外国人がいる暮らしが浸透していけば、熊本市民は排外主義に陥ることなく、より一層多文化共生を進めることが可能になっていくのではないか。

もう一つは、直接対話する相手だけではなく、その周りにいる人たちの為にも対話を続ける努

力をするということである（物江 2019：183）。パブリックコメントでは常に反対の意見を持つ者が声高に主張を行う。一方で、賛成の意見の者がわざわざコメントで賛意を表明することは少ないであろう。ネットで排外主義を声高に主張する人は一見多いように見えるが、実際にはネット右翼とオンライン排外主義者を合わせてもネット利用者全体の 4.5%程度であり（樋口ほか 2019：18-19）、95%以上の人はそのどちらでもない。従って、丁寧な説明をするときは目の前の 5%に満たない人だけでなく、その後ろにいる未だ排外主義に染まっていない 95%の人たちのことを考えて対話し続ける必要がある。

最後に、自治基本条例自体をもっと市民に知ってもらふ必要もあろう。条例を制定し施行するだけで住民の自己認識が直ちに変化することなどあり得ない（阿部昌樹 2019：195）。自治基本条例のことを理解してもらうためには相応の努力が必要となるのである。実際に、今回の熊本市の自治推進委員会における議論の中でも、条例の市民への周知と浸透が大きな課題としてあげられていた。今回の騒動は確かに不本意な混乱ではあったが、しかしそれを逆手にとって、「話題になった例の条例についてもっと詳しく知ってみませんか」など周知する方法があってもいい。一人でも多くの市民の手に取ってもらい、きちんと読んで理解してもらうことこそが、自治基本条例の精神を市政に生かしていく一番の早道なのではないだろうか。

#### （参考文献）

1. 阿部亮吾「愛知県の自治体における外国人住民施策と多文化共生事業」、愛知教育大学地理学会『地理学報告』第 119 号、2017
2. 阿部昌樹『自治基本条例』木鐸社、2019
3. 井口泰「外国人労働者問題と社会政策」、社会政策学会『社会政策』第 8 巻第 1 号、2016
4. 池上重弘「浜松市と企業・大学・市民による外国人住民受け入れの経緯と課題」、社会政策学会『社会政策』第 8 巻第 1 号、2016
5. 李度潤・津田史彦・佐藤遼「外国人定住化時代の自治体外国人政策のあり方に関する考察」、日本都市計画学会『都市計画論文集』Vol.50 No.3、2015
6. 井上一之・李憲模「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』第 12 号第 1 巻、2011
7. 印南一路『すぐれた意思決定』中公文庫、2002
8. 梶田孝道「R.ブルーベイカーのナショナリズム理解をめぐって」、『一橋論叢』第 120 巻第 2 号、1998
9. 熊本市「熊本市自治基本条例の見直しについて 答申書」、2022
10. 後藤光男「外国人の社会権と国際人権条約」、『早稲田社会科学総合研究』第 14 号第 2 巻、

2013

11. 後藤光男「条例による外国人地方選挙権付与の合憲性」、『早稲田社会科学総合研究』第15号第1巻、2014a
12. 後藤光男「外国人の選挙権・被選挙権」、『早稲田社会科学総合研究』第15号第2巻、2014b
13. 佐竹眞明「多文化共生に関する論考：在日外国人の人権状況改善に向けての提言」、『名古屋学院大学論集 社会科学篇』第47巻第4号、2011
14. 自由民主党「チョット待て！！“自治基本条例”」、2012
15. 出入国在留管理庁「入管白書「出入国在留管理」（2022年版）」、2022
16. 申龍徹「韓国における住民投票法の改正と特徴について」、『自治総研』通巻526号、2022
17. 菅原真「日本における「定住外国人」の地方選挙権」、『南山法学』41巻3・4号、2018
18. 鈴木大介『ネット右翼になった父』講談社現代新書、2023
19. 曹慶鎬「インターネット上の災害時「外国人犯罪」の流言に関する研究」、立教大学『応用社会学研究』60巻、2018
20. 高乗智之「外国人の公務就任をめぐる法的問題」、高岡法科大学『高岡法学』、2015
21. 田辺俊介編著『日本人は右傾化したのか』勁草書房、2019
22. 坪谷美欧子「インバウンドにみる多文化共生社会とは」、『日本政策金融公庫論集』第38号、2018
23. 徳田剛「日本の地方部における外国人受け入れの現状と課題」、『都市問題』第114巻第2号、2023
24. とよなか国際交流協会編『外国人と共生する地域づくり』明石書店、2019
25. 新垣二郎「石垣島にみる住民自治の現在地：住民投票と自治基本条例をめぐる動きから」『月刊自治研』、2021
26. 樋口直人『日本型排外主義』名古屋大学出版会、2014
27. 樋口直人、永吉希久子、松谷満、倉橋耕平、ファビアン・シェーファー、山口智美『ネット右翼とは何か』青弓社、2019
28. 松本勝明「外国人に対する社会保障：ドイツにおける基本的考え方」、熊本学園大学『社会関係研究』第25巻第2号、2020
29. 宮内紀子「連合王国における構成員とは？」、『九州法学会報』、2016
30. 元森絵里子、坂口緑「川崎市における在日外国人施策と地域実践」、『明治学院大学社会学部附属研究所年報』第50巻、2020
31. 物江潤『ネトウヨとパヨク』新潮新書、2019
32. 安田浩一『ネットと愛国』講談社、2012
33. 吉田渉「外国人住民の地方行政参加についての研究」、日本地域政策学会『日本地域政策研究』第23号、2019
34. ル・ボン『群集心理』、櫻井成夫訳、講談社学術文庫、1993