

〔論 説〕

在留外国人と代表民主主義
—外国人参政権論の再定位—

宮 井 健 志

目次

はじめに

1. 日本における外国人参政権をめぐる研究動向
2. 外国人参政権の現実
 - (1) 外国人参政権はどれほど認められているか
 - (2) 外国人参政権の動因とは何か
 - (3) 外国人参政権の効果は何か
3. 外国人参政権の課題
 - (1) 国籍取得は代替案たりうるか
 - (2) 誰を代表すべきか
 - (3) どのように代表すべきか

おわりに

はじめに

本稿は、外国人参政権をめぐる近年の研究蓄積を概観し、日本を含むリベラルな国家におけるその規範的問題を議論するものである。

2021年12月21日に、武蔵野市議会の本会議にて、提案されていた住民投票条例案が否決された。本制度は、3ヶ月以上同市に居住する18歳以上の「日本国籍を有する者または定住外国人」に対して、法的拘束力をもたない住民投票制度への投票権を認めるものであった。同様の制度は、す

でに神奈川県逗子市と大阪府豊中市でも実施されていたが、武蔵野市の条例案は、自民党の保守派議員連盟「日本の尊厳と国益を護る会」による反対声明をはじめ、同党議員らによる街頭演説やSNSでの抗議活動により注目が高まった。さらに、排外的な右派団体がたびたび行なった街宣活動が政治争点化に拍車をかけ、結果としては立場を明確にしていなかった議員らが反対派に回り、賛成 11・反対 14 で否決された。

本条例案の賛否が分かれていることは確かだ。一部議員らは、特定国の住民の大量移動による市政の「乗っ取り」の懸念があるとし、それを「安全保障問題」として捉えるべきだとする。これに対し、進歩的な論者は、本条例案の否決には日本の「閉鎖性」や「低レベルな『多様性』」が見てとれると指摘する（近藤 2022）。

本稿は、こうした政治的言説から一步距離をとり、武蔵野市の事例を外国人参政権の広い文脈のなかに位置づけ直す。その際、近年の研究展開を踏まえながら、現実と規範の両面から改めて問題の所在を整理する。

このような作業が必要なのは、外国人参政権に関する社会科学的な知見が十分に共有されていないからである。日本での外国人参政権論を牽引してきた法学と社会学の諸研究は、ディシプリン上の制約もあり、近年の実証的知見を十分に踏まえていない。政治学の観点から外国人参政権に接近する研究も始めているが、その多くは現実政治を舵取りしうる実践的含意を示すことが出来ていない。そこで本稿は、政治学を中心とする近年の実証的知見について概観することから始めたい。

その上で本稿は、外国人参政権をめぐる課題を再定位する。これまで日本での外国人参政権の問題は、主に東アジアの地政学的状況から理解され、在日コリアンなどの特別永住者を対象とする地方参政権を中心として議論されてきた。しかしながら、様々な国籍のニューカマーが増加している現在、武蔵野市の住民投票条例案のように、新旧双方を包含する政治参加のあり方を考察する必要性が高まっている。これは、オールドカマーの問題を軽視するわけでは全くない。どちらの課題も重要だからこそ、一方の課題のみに終始することなく、問題系を整理する必要があるのである。

本稿の主張は、広く代表民主主義の観点から外国人参政権の問題を考察する必要があるという点にある。外国人参政権の方式は、武蔵野市の事例のような地方での諮問機能を果たすものから、国政次元の被選挙権に至るまで、多様でありうる。永住外国人を対象とする地方参政権は、そのうち

の組み合わせの一つを示すにすぎず、象徴的な意味はともかく、外国人に関係する社会的・政治的な課題への万能薬ではない。主流派国民の代表民主主義が機能不全に陥っていると囁かれる時代に、少数派の外国人にただ投票を認めたとところで、状況が一挙に改善することがないのは自明である。外国人参政権の問題を代表民主主義の見直しという全体文脈のなかに位置づける必要があるのは、このためである。

以上の問題関心を前提に、本稿は次の構成をとる。第一節では、外国人参政権をめぐる日本の研究動向を整理する。これにより、国際的な研究動向を比較し参照する場合に注意すべき点や、日本における外国人参政権の語り口を再考したい。第二節では、外国人参政権に関する社会科学的な知見について、三つの観点から整理する。外国人参政権を論じる上での基本的な議論の素地をアップデートすることが狙いである。第三節では、上記の検討を踏まえ、外国人参政権をめぐる三つの規範的課題を論じる。

1. 日本における外国人参政権をめぐる研究動向

本節では、日本における外国人参政権をめぐる研究動向を概観する。大まかに言えば、(1) 従来は法学（とくに憲法学）ないし社会学的研究が主流であり、政治学的研究の貢献は限定的である。(2) 政治学的研究の多くは、「民主主義の境界線問題」をめぐる規範論の観点から外国人参政権問題を取り上げる傾向にあり、経験的研究の蓄積を踏まえた理論的知見を示すことができていない。

日本で外国人参政権が注目を集めたのは、およそ3つの時期に区分される(樋口2017)。第一が1990年代前半である。この時期は、在日コリアンを中心に永住外国人の地方参政権導入に向けた法律闘争が行われ、地方公共団体への請願と相まって、問題の社会的認識が高まった。この闘争は、1995年の最高裁判決において、永住外国人に「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」という画期的見解を生み出すに至った。第二期は2000年前後であり、金大中大統領の働きかけによる日韓関係改善のなかで、共産党や民主党などが外国人参政権法案を提出した頃にあたる⁽¹⁾。この時期は、おそらく歴史上でもっとも外国人参政権の実現に近づいた時代だったが、自

(1) この時期の韓国国内の展開については、木村(2011)が詳しい。

民党内の反対の声が高まり、採決には至らなかった。第三期は、2010年前後であり、民主党政権誕生により外国人参政権の導入に向けた機運が高まった時期である。しかし、「在日特権を許さない市民の会（在特会）」をはじめとする反対活動が噴出し、頓挫した。その後の自民政権下では外国人参政権がアジェンダから消えるなか、2021年の武蔵野市の住民投票条例をめぐる争点化は、後年、第四期として数えられるかもしれない。

これまでの外国人参政権に関する研究は、憲法学を中心とする法学と社会学が牽引してきた。いずれの研究成果も、1980年代後半から蓄積が進み、1990年代後半頃にピークを迎える。

法学的研究は、とくに95年最高裁判決を受けて、地方参政権の憲法解釈をめぐる論争が行われてきた（論争の概観として、菅原2018）。また、近藤敦による一連の研究は、日本の事例を諸外国との比較の文脈から相対化する先駆的な試みである（近藤1996; 2001; 2021）。もっとも、日本国内に限れば、判例や学説は95年判決をめぐる一連の論争で言い尽くされており、閉塞感が拭えない。これは、本判決以降にめぼしい判決はなく、新法の提案といった動きも乏しい中、制度改革を後押しする法的材料は希薄であり、その意味でディシプリンとしての制約が効いているとも言えよう。

日本での外国人参政権論を実践と学術の両面で牽引してきたのは、社会学的研究であった。宮島喬や梶田孝道らは、現実認識に裏打ちされた社会学の洞察を政策実践へと結びつける数多くの知見を残してきた（宮島・梶田1996; 宮島2000）。なかでも、国政次元での移民統合政策の不在が続く中で、自治体レベルでの取り組みに重要性を見出し、制度形成に携わってきたことは特筆に値しよう。その代表例である川崎市の「外国人市民代表者会議」をはじめ、自治体の取り組みについての研究は手厚い⁽²⁾。

こうした研究蓄積とは裏腹に、日本において改めて外国人参政権論が本格化する見通しは立っていない。この点について、「なぜ外国人参政権は日本でこれほど問題化し、法制化が進まないのか」という観点から接近したのが、樋口直人の諸研究である（樋口2011; 2014; 2017）。樋口によると、この問いの答えは、本来は国内の少数派を保護し統合する一手段であ

(2) 外国人市民代表者会議を含む外国人諮問機関についての研究は多い（樋口2001; 澤2004; 吉田2021）。

る外国人参政権について、(1) 日本と他の東アジア諸国をめぐる地政学的な対立と植民地支配の清算が前面に出たこと、また(2) 反対運動がこれを「安全保障問題」として恣意的に政治争点化したことに求められる。すなわち、「外国人参政権問題は当該マターとは本来関係ない対立構造の負荷をかけられており、それゆえに問題化し法制化が困難」となってきたのである(樋口 2011, 69)。こうした「安全保障化」の言説がいまだ根強いことは、直近の武蔵野市住民投票条例をめぐる動向が例証するところである。

樋口(2011)は、東アジア地政学の論理のもとでも政治的に無力な外国籍者が存在する事実を目を向けるべきだとし、現状の変革に向けた期待を「政治理論からのアプローチ」に向けている。すなわち、東アジア地政学と安全保障化の論理に規定された外国人参政権論を「正常化」するためには、「マイノリティ問題として議論を立て直すことが前提条件」であり、「政治社会学的な分析で現実の政治過程を解きほぐすこと」と並んで「政治理論からのアプローチ」が必要だという(樋口 2011, 69)。樋口はここで「政治理論からのアプローチ」について細かい説明を加えていないが、筆者は次のように解釈する。東アジア地政学の桎梏から自由に外国人参政権問題を理解し、現実政治にダイナミズムをもたらすためには、樋口の行なった政治過程分析による脱神話化と合わせて、民主主義論の観点から少数派の政治的包摂と社会正義の問題として外国人参政権論を再定位することが必要だということである。本稿の課題は、この樋口の期待に政治学の立場から応答することにある。

これまでの政治学的研究で外国人参政権を直接論じたものは少なく、樋口が期待するような意義が十分に開拓されてきたとは言えない。経験的なアプローチでは、河原・植村編(2006)が外国人参政権に関する本格的な比較研究として挙げられるが、各国の事例分析が中心であり、政治理論との接合による規範論の掘り起こしや、外国人参政権に関する実証的知見を体系的に反映するものではない。

規範的政治理論の立場からも研究は存在する。その多くは、外国人参政権について「民主主義の境界線問題」、すなわち「民主的参加資格の有無を区別する規範的な根拠とは何か」を議論する観点から接近してきた。例えば遠藤(2011)は、「利害への影響」や「強制」といった通説的な基準を批判すると同時に、ロールズのな「社会的協働」に政治参加資格の根拠

を見出す。また、遠藤（2012）は、類似の観点から主要な諸原理について検討し、永住外国人への地方参政権が正当化される理由を検討している⁽³⁾。

これらはいずれも規範理論上で重要な知見であるが、外国人参政権をむしろ派生的な事例として扱ってきた点に限界がある。遠藤（2011, 203）は、「社会的協働」という基準からすると、「国内で長年、あるいは幾世代にも渡って在住してきた永住外国人」に対して政治的権利を認めないことは「互恵性の原理に反するように思われる」と論じているが、永住外国人以外の人々に関する議論を慎重に避けている。「旅行者や短期滞在者」は除くとあるが、定住者はどうか。参政権の範囲についても、地方次元での選挙権のみに限定している。こうした留保の必要性は理解できるが、倫理的主張が現実の制度的枠組みにどう結びつくのか、そしてそれらがいかなる意味をもつのかを示すことなしには、おそらく樋口（2011）が期待するような政治理論的研究の貢献とはならないだろう。

外国人参政権に関する政治理論研究の課題の一つは、民主的な参加資格の根拠を論じる一方で、政治参加の次元や方式の多元性に即した議論を展開してこなかったことである⁽⁴⁾。外国人参政権は、単一の制度ではない。永住者一地方一選挙権は、外国人参政権の組み合わせの一部にすぎない。政府の次元、決定の性質、参加資格の根拠に応じて、外国人参政権は多様な性質を持ちうる。武蔵野市の住民投票条例案は、「地方」の「諮問」的な「住民投票」に対して「滞在期間」を基準に参政権を与えるものだが、この方式にみられる特徴が他の次元でも当てはまるとは限らない。規範から一足飛びに外国人参政権一般を論じるのではなく、その性質に応じて立論や意義がどう変わるのかを示す必要があるのは、このためである。

以下では、外国人参政権論の「正常化」のために、まず外国人参政権に

(3) この境界線問題は、岸見（2013）、福原（2018）、松尾（2019）らがそれぞれ取り上げており、中心的な立場は出揃っている。近年の議論の概観として Arrhenius（2018）、Maltais, Rosenberg, and Beckman（2019）、Miller（2020）を参照されたい。

(4) 松尾（2019）は、ステークホルダー・デモクラシーの観点から、利害関係者がいかにして意思決定過程へと多角的に参画しうるかを包括的に論じており、示唆に富む。本書のモデルは外国人参政権にも適用可能であると思われるが、本書内では派生的に触れられているに留まる（松尾 2019, 154-157）。

関する等身大の理解を提供する。それにより、安全保障化の臆見を批判すると同時に、外国人参政権のもつ進歩的な意味合いを解きほぐす。その上で、民主主義論の観点から外国人参政権問題を再定直し、多元的な政治代表の回路を実現することの現実的意義を明らかにしたい。

2. 外国人参政権の現実

本節では、外国人参政権の現状について、先行研究に基づいて説明する。中心となるのは、次の三つの問いである。(1) 外国人参政権はどれほど認められているか。(2) 外国人参政権の動因とは何か。(3) 外国人参政権の効果は何か。これにより、外国人参政権に関する規範的検討の土台となる理解を提供する。

(1) 外国人参政権はどれほど認められているか

現状、少なくとも65カ国が何らかの形式で外国人参政権を認めている(近藤 2021, 213)。この「何らかの形式で」という留保は説明を要する。外国人参政権といってもその次元・種類・条件について各国で差異が大きく、「何らかの形式で」とは、外国人参政権の組み合わせのいずれか一つを少なくとも認めていることを意味するにすぎない。

一般に、外国人参政権は権利の根拠に基づき三つに区分される(近藤 2021)。それぞれ、「定住型」(一定の居住期間や在留資格を条件とするもの)、「互惠型」(相互主義に基づき特定の国籍者にのみ認めるもの)、「伝統型」(英や葡など旧植民地国や旧従属国出身者に認めるもの)である。「定住型」の場合には、国籍による制限は設けられない。対照的に「伝統型」や「互惠型」は国家間関係を前提とすることから、国籍による制限が加わる。参加の次元(国政ないし地方)と国籍制限の有無に応じて外国人参政権の現況を整理したものが、表1である。

まず、包摂的な類型としては、5カ国が国籍制限なしで国政選挙権を認めている(いずれも被選挙権はなし)。ニュージーランドは、1975年から永住権を取得した外国人に対して、1年間の居住を条件に国籍を問わず地方と国政への選挙権を与えている⁽⁵⁾。チリは、5年以上の正規居住者に地方と国政の選挙権を与えている。ウルグアイも国政選挙権を与えている

(5) ニュージーランドの事例については、後藤・山本(2012)を参照。

表 1 外国人参政権の現況

	国籍制限なし	国籍制限あり
国政次元	チリ、エクアドル、マラウイ、 ニュージーランド、ウルグアイ	英連邦諸国（一部）、 ポルトガル・ブラジル
地方次元	ベルギー、ベリーズ、コロンビア、 デンマーク、エストニア、フィンランド、 ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、 イスラエル、ノルウェー、アイルランド、 リトアニア、ルクセンブルク、オランダ、 パラグアイ、ペルー、スロバキア、 スロベニア、韓国、スウェーデン、 ベネズエラ（アルゼンチン、カナダ、 スイス、米国）	欧州連合加盟国、 ポルトガル語諸国共同体 （一部）

出典：Earnest (2014)、Arrighi *et al.* (2019)、近藤 (2021) をもとに作成。アルファベット表記の順。太字は被選挙権を認めている国家。アルゼンチン、カナダ、スイス、米国は州や自治体で制度が異なる。

が、15年という長期にわたる居住要件と、多くの素行要件や生活要件が課される。国政選挙権を認める事例は少なく、5カ国以外では、英連邦諸国などが特別な政治関係をもとに相互的に国政選挙権を付与している場合がある。

より一般的なのは、国籍制限なしで外国人に地方参政権を認める「定住型」である。アイルランドは、6ヶ月以上居住したすべての外国人に対して、1963年から市区町村選挙の選挙権を、1974年から被選挙権を認めている。スウェーデンは、1976年から3年以上の居住を条件に選挙権・被選挙権を与えている。外国人参政権を認めるかは地域差が大きく、欧州と南米に事例が集中している。アジアでは、韓国が永住権取得後3年を経過した外国人に地方選挙権を付与しているのみである。カナダ、アメリカ、スイスなどは、自治体ごとに制度が異なる。

「定住型」は、必要な居住期間の長さや在留資格のレベルが各国家で異なる。居住期間では、3年ないし5年と設定される場合が多い。在留資格では、エストニア、イスラエル、リトアニア、スロバキア、スロベニア、韓国は永住資格を条件としている。被選挙権に関しては、国籍制限を設けない国家も多いものの、ベルギー、エストニア、ハンガリー、スロベニア

はEU市民にのみ認めている。

「互恵型」の最大の枠組みは、欧州連合（EU）である。EUは、1992年のマーストリヒト条約以降、加盟国国民に対して、居住期間などの制約なしに居住地域の地方議会選挙および欧州議会選挙への選挙権・被選挙権を保障している。英連邦諸国やポルトガル語諸国共同体の一部なども「伝統型」として相互に地方参政権を認める場合がある。

以上の概略から、三点を指摘しておきたい。第一に、外国人参政権を認めている国家は拡張傾向にあり、OECD加盟国に限定すれば、一切認めないのは日本、トルコ、コスタリカだけとなる。OECD加盟国のうち半数以上が「定住型」を採用しており、日本は例外的である。ただし第二に、「定住型」は居住期間や在留資格に応じて参政権を付与するため、出稼ぎ移民や留学生を含む多くの在留外国人はアクセスできない。裏を返すと、政治参加が可能なのは「形成途上の市民」（Motomura 2006）として中長期的な居住が認められた一部の外国人に限られる。第三に、外国人参政権はもっぱら地方次元でのみ認められており、国政次元で付与されることは少ない。

（2）外国人参政権の動因とは何か

外国人参政権は拡張傾向にあるものの、その拡張は劇的なものだったとは言いがたい。これは、外国人参政権としばしば比較して論じられる「在外投票権」とは対照的である。在外投票権は、1991年には31カ国が兵士や外交官を対象に限定的に認めていたが、近年では120カ国以上がより広い範囲を対象に認めている（Schmid, Piccoli, and Arrighi 2019; 宮井 2021）。外国人参政権が拡張する（あるいは拡張しない）動因とは何か。

外国人参政権の実現への国際的機運が高まったのは、1980年代後半から1990年代にかけて「永住市民（denizens）」の問題が議論された頃である。当時、滞在が長期化し永住資格を取得した後、帰化が認められない、あるいは帰化を求めない永住者をいかに統合するかが社会問題となっていた（Hammar 1990）。永住者の政治的統合の手段として議論されたのが、国籍法制の自由化と外国人参政権の導入だったのである。

多くのリベラルな国家は、結果として国籍法制の自由化に踏み切った（Joppke 2010; Schmid 2020）。民族的な国籍法制の典型例だったドイツが、1999年に国籍法制を自由化したのはその顕著な例であり、西欧諸国

の国籍法制が徐々にリベラルな方向へと「収斂」する傾向にあったことは確立した学知となっている。この劇的な展開により、国籍や市民権の分析が関心を集めた結果、外国人参政権への関心が二次的となったことは否めない。

もっとも、国籍法制と外国人参政権の関係は単純ではなく、国籍法制の変化を説明する要因が外国人参政権の導入を説明するとも限らない。国籍法制の変容については大きく分けて三つの立場があるが、いずれも外国人参政権の動因を説明するには至っていない。

第一の立場は、各国家の制度やアイデンティティによって国籍法が経路依存的に規定されると捉える歴史制度論である (Brubaker 1992; Earnest 2014)。この説明によれば、国家ごとの国民性や国籍法制次第で外国人参政権が導入されるかが定まることになるが、外国人参政権と国籍法制との間には明白な相関はないとされる (Pedroza 2019, 44-49)。第二の立場は、外国人の権利の伸長や国籍法制の変化を、普遍的な人権規範の浸透やトランスナショナルな運動から説明する国際人権レジーム論である。しかし、この議論は、ほとんどが市民的権利や社会的権利の伸長に焦点を合わせてきたため、政治的権利を検討の埒外に置いてきた (Soysal 1994; Jacobson 1997)。第三の立場が、国内の立憲的制約や裁判所が中心となって自由化が進んできたとする内在的制約論である (Joppke 1999; 2010)。これについても、裁判所の判決や立憲的制約の存在が外国人参政権の直接的な根拠となることは少なく、むしろ現状維持を肯定する傾向があるとの指摘がある (Torral 2015)。このように、外国人の権利や国籍法制に関するマクロな説明理論は、外国人参政権の動因を説明できていない。

外国人参政権に絞った比較分析も行われているが、決定的な動因は分かっていない。25カ国の比較分析を行ったアーネストは、外国人参政権が導入されるタイミングについては人権レジームなどの国際的要因が効いているとしつつ、政策内容などのばらつきは歴史制度論的な国内要因による説明が適合しているという (Earnest 2014)。1960年から2010年までの33カ国を比較したト랄は、外国人参政権が導入されるか否かは、政治的・経済的制約（特に移民人口の大きさ）のもとでの党派間競争に対応しているとし、国内のエリート要因を中心とした説明を行なっている (Torral 2015)。すなわち、外国人参政権が実際に導入されるかは、政権与党がどの程度利益を見出すか次第であり、それは外国人が「獲得する

(conquer)」ものではなく、党派的競争と計算のもとで「付与される (granted)」ものに留まるとする (Torralba 2015, 22; cf. Przeworski 2009)。さらにペドロザは、「〔外国人参政権の〕権利付与プロセスにとって決定的なのは、政治的議論の幅と深さ、政治システムにおける政党の相互作用、改革を推進する上での政権の利害関係」にあるとし、マクロな説明理論を退け、文脈に応じた規範構造の変化を段階的に把握するアプローチを提唱している (Pedroza 2019, 12)。

外国人参政権が成立しにくい条件あるいは撤回される条件も議論されており、日本の事例にとって示唆的である。多くの研究が、排外主義的な国民性は外国人参政権の導入を遅らせる傾向に働きやすく、また右派政党や反対運動による問題の「政治化」が改革失敗の一つの鍵だと捉えている (Goenaga 2019; Jacobs 1999; Howard 2009)。右派政党は、外国人有権者の獲得を目指すよりも、移民に対して厳しい政策を示すことで主流派国民にアピールする傾向がある⁽⁶⁾。また、右派政党の有権者も、外国人参政権に関係する選挙制度改革に対してより強い否定的反応を示しやすい (Stutzer and Slotwinski 2021)。裏を返せば、外国人参政権は、その動きが反対派により「政治化」されることなく行われた場合に導入が進みやすいと言える。これは、欧州における外国人の権利の伸長が、もっぱら「クローズドドア」で実施されたとする見方に通じる (Guiraudon 1998)。また、この知見は、類似の住民投票条例が他の市町村では問題なく可決され、武蔵野市ではそれができなかった理由の一端を説明するだろう。官僚的・法的な「封じ込め」が政治化によって解かれた場合、剥き出しの民意に対抗して外国人参政権を導入するインセンティブは働きにくい。「移民とりべらるな市民権にとって、民主主義は悪いもの」になりうるのである (Joppke 2010, 53; cf. Hainmueller and Hangartner 2019)。

おそらく、外国人参政権の導入に向けたダイナミズムを生み出す上では、国際規範の浸透や立憲的制約の強さに期待しながら、「安全保障化」した論理を法制度的に封じ込める方策はもはや現実的ではない。ボトムアップで外国人住民の利害を反映しつつ、政党エリートを通じたトップダ

(6) これとは逆に、政党レベルでは左派の方が外国人参政権に積極的である (Koukal, Schafer, and Eichenberger 2021)。スイスにおける州ごとの外国人参政権の支持傾向を調べた研究によると、若年層・女性・複数国籍者・左派的志向が導入に賛成する傾向のある要素だとされる (Michel and Blatter 2021)。

ウンでの政策アジェンダ形成を媒介するような、公共的・開放的な動員戦略が必要である。

(3) 外国人参政権の効果とは何か

外国人参政権が導入されると、どのような効果が期待できるか。ここでは、外国人への効果、住民・国民への効果に分けて論じる。

外国人への効果の一つは、政治参加の回路が増えることである。すでに見たように、多くの国家で外国人の政治的権利は限定的であり、自らの意見を表明する機会や、居住地域での決定に関与する機会には制約がある。外国人参政権は、外国人住民に政治的代表の機会を提供し、それを通じて彼らの利害を保護し、社会統合を促進することが期待される。

もっとも、外国人参政権の導入による政治的な代表性の向上は限定的とみられている。その理由としてしばしば取り上げられるのは、特に地方選挙に関係する決定自体の重要性の低さと、外国人の投票率の低さである (Groenendijk 2008; Manatschal and Bernauer 2016)。自治体が行う決定には、生活に直結した重要なものが含まれるのは事実であるが、外国人の基本的な権利義務の多くは国政次元の決定で定まる。そのような中で、規模としても少数派である外国人が地方選挙のみの参加を通じて、政治的な有効性感覚を抱くのは容易ではない⁽⁷⁾。結果として、地方次元での外国人の投票率は往々にして低い (Ruedin 2018)。欧州3カ国を比較した研究によれば、外国籍住民の投票率は、いずれの国でも国民や帰化者よりも低く、また権利取得後の時間経過に応じて投票率も低下する傾向にある (Seidle 2015)。投票率は、広報・促進活動の有無、政党や候補者の民族的多様性やコミットメントの程度によって変わってくるため、これを外国籍住民一般の政治的無関心さとして読み取るのは早計だが、いかにして有効性感覚を高めるかは大きな課題であろう。

数は少ないが、外国人参政権の導入が政策変化を生んだとする研究もある。スウェーデン、オランダ、ベルギーを対象とした研究では、いずれの国家でも、外国人参政権の導入により移民出自の候補者の割合が増加した (Seidle 2015)。また、スウェーデンでは、外国人参政権の導入以降、教育

(7) ある研究は、国政選挙への投票が認められた場合には、在留外国人の投票率は地方選挙よりも10%から20%の増加が見込まれるとしている (Aggeborn et al. 2020)。

や家族サービスに対する地方政府の支出が6%増加し、移住者向けの教育・職業訓練のプログラムの拡充につながった (Vernby 2013)。さらに、欧州9カ国の比較研究では、地方参政権の拡充は、外国人票を動員するインセンティブを与える結果、福祉・社会支出の削減傾向に歯止めをかける効果があるとも指摘される (Ferwerda 2021)。いずれにしても、外国人参政権の影響は、地域社会の文脈に依存するため、実質的な効果を評価するには時間的・空間的なスパンが必要となる。

外国人参政権には、市民権を取得する前に政治参加を認めることで政治統合を促進する副次的な効果があるとする議論がある。これは、市場参入が早ければ早いほど経済的適応が早くなり、社会統合が促進されるとする社会学的知見を応用したものである。例えばミュンローは、早期の参政権付与を、外国人の熟慮する能力と民主的コミットメントの発達を促す統合と教育の一環として擁護した (Munro 2008)。

もっとも、実際の統合効果について見解は分かれる。一方では、参政権をいつ取得するかによって投票率が変化したエビデンスがないことから、全体として統合効果は限定的だとする研究がある (Engdahl, Lindgren, and Rosenqvist 2020)。他方で、ノルウェーを対象とした研究では、早期に参政権を取得した外国籍住民ほどその後の選挙への投票率は高く、また他の政治的活動への参加に積極的となる波及効果が見られたという (Ferwerda, Finseraas, and Bergh 2020)。同研究は、この統合効果は民主的國家の出身者よりも独裁國家や権威主義國家からの出身者について顕著だと指摘している (Ferwerda, Finseraas, and Bergh 2020)。この知見が確かだとすると、参政権の留保ではなく促進こそが、ニューカマーの主流派社会からの孤立や過激化を防止し社会統合を達成する有効な手段たりうることになる。

外国人以外の住民や国民に対して外国人参政権がどのような影響を及ぼすかは、独立した検討を行なった研究が少なく、はっきりしない。外国人参政権を含む移民統合・多文化政策の影響は、それらがいかなる政策文脈のもとで導入されたか、また各地域・國家の次元でいかなる機能を果たすかによって評価は変わってくるだろう (See Crepaz 2007)。

外国人参政権の導入が、社会全体の信頼感情にいかなる影響を与えうるかは重要な問いでありうる。移住者の流入は、社会の信頼感情について一般的に負の影響があると考えられてきた (Putnam 2007)。この文脈で、

移住者に寛容な多文化主義的な政策が、果たして福祉や教育といった政策に必要な社会的信頼を損ねるものなのか、あるいは信頼を醸成するものなのかが問われてきた。これについて、ケスラーとブルームラードによれば、経済的平等や移民マイノリティの承認・融和を促進する政策には、社会的信頼、組織への帰属意識、政治参加への集合的意欲の低下に歯止めをかける効果がある（Kesler and Bloemraad 2010）。ここから類推すると、外国人参政権を導入し、外国人の代表性を高めることは、社会的信頼の低下を防止し、相互承認を促すとの仮説を立てることはできよう。いずれにしても、外国人参政権は、こうした多文化政策の一環として、その効果は政策全体との関係で検証されていく必要がある。

このように、外国人参政権の導入による効果は、外国人と国民の双方に対して必ずしも劇的なものではない。多くの国民が選挙に対して失望を抱えているように、外国人もまたアパシーを共有しており、外国人参政権が移住者の側から積極的に提唱されることはまれである（Guiraudon 1998; Pedroza 2019, 190）。参政権をすでに持っている国民が、選挙を通じた代表民主政に不満を感じているとすれば、一部の外国人に一部の権利を単純に拡張しても、同様の不満を抱える人びとを増やすだけである。外国人参政権に意義と効果を備えるには、有権者の範囲を拡張するだけでなく、「どう代表するか」を再考する必要がある。

以上、外国人参政権に関する等身大の理解を論じてきた。その含意の一つは、外国人参政権の「過大評価」と「過小評価」の両方を批判することにある。

外国人参政権の「過大評価」には慎重になるべきである。しばしば外国人参政権は、「安全保障問題」と結びつけられ、組織票による国家の「乗っ取り」や「主権侵害」の懸念が喧伝される。これは、外国人参政権を地政学的な友敵観点から理解する「日本型排外主義」を例証するもので、およそ根拠に欠けている。地方参政権、なかでも拘束力のない住民投票がこうしたリスクを引き起こすと考えるのは、諸外国のあらゆる事例に照らしても本制度の「過大評価」である。しかし同時に、住民投票法案をはじめ、外国人参政権の導入に進歩的価値を読み込み、外国籍住民の差別や孤立への万能薬であるかのように捉えるのも、裏面としての「過大評価」だと言えよう。実際、外国人参政権の効果や帰結については明らかで

はないことの方が多く、特定の事例を世界標準として理解できる状態にはない。

ただしその上で、外国人参政権を「過小評価」することも慎むべきであろう。民主政が治者と被治者の一致を理想とする限りで、ある統治のもとで政治的に脆弱な存在がいることは、現実にも規範的にも問題がある(Dahl 1989; Benhabib 2004)。外国人参政権は、現代民主政が抱えるこの歪みに由来する不正義の問題へと接近し、それを正す可能性がある取り組みであり、単なる一制度として片付けるべきではない。上記の議論が示すのは、むしろ様々な取り組みを経てもいまだ外国人の多くが政治的に脆弱であるという「現実」であり、外国人参政権について改めて検討する必要性を裏付けるのである。

3. 在留外国人の政治参加の課題

本節では、これまでの検討を踏まえ、外国人参政権を広く民主主義の問題として位置づけ直す。すでに論じたように、「外国人参政権」には数多くのヴァリエーションがあり、日本の模範となる制度枠組みが予め用意されているわけではない。したがって、外国人参政権として意識される複数の制度から、その意義と目的に応じて適切な制度的組み合わせを考える必要がある。

以下では、これらの問題意識を念頭に、三つの問いについて検討する。(1) 国籍取得は代替案たりうるか (2) 誰を代表すべきか。(3) どのように代表すべきか。

(1) 国籍取得は代替案たりうるか

第一の論点は、外国人参政権を認めるのではなく、国籍取得を優先とする主張についてである。乱暴に言えば、「参政権が欲しければ帰化すればよい」という主張である。これは、2000年前後に外国人参政権への気運が高まった際、自民党内から代替案として主張されたもので、現在でも保守派を中心として根強い考え方である。もっとも、リベラルな論者や民族的少数派の内部にも帰化を優先すべきとする主張はあり、整理しておく必要があるだろう(瀧川 2002; 鄭 2010)。

先に指摘したように、1990年代から欧州を中心に国籍法制が自由化する方向に「収斂」してきたことは、政治学・社会学の共通認識となってい

る (Joppke 2010; Schmid 2020)。ここで言う自由化の要素は三つある。第一に、民族性や文化といった集合的な属性に基づく裁量的な帰化から、個人の資質や資力、滞在期間に基づく手続的な権利としての帰化への転換である。第二に、出生地主義の要素が重視されるようになったことである。これは、各国が出生地主義体制になったことを意味せず、フランスの「二重出生地主義」のように、血統主義を基軸としつつ、領域内の出生者に対して一定の便宜が図られている状況を指す。第三に、重国籍の容認である。現状、生まれつきの重国籍者に対しては権利として重国籍保持が認められる傾向にあり、出生後の帰化に関する国籍放棄要件も形骸化が進んでいる。欧州などで外国人参政権論が徐々にすぼんでいったのは、国籍法制の自由化により、永住者やその子どもが、出身国の国籍を放棄することなく、また手続的に国籍を取得できるようになったことが大きい。

日本の事例を、上記のトレンドに照らしてみよう。第一の手続的な帰化については、簡易帰化など要件面での緩和は一部見られるものの、書類申請上の煩雑さに大きな変化はない。第二の出生地主義的要素を導入する方向の改革は進んでいない。第三の重国籍については、日本の厳しさは世界有数である。自発的な帰化による国籍喪失・放棄を明確に規定している国家としては、日本以外には中国やインドなどがあるものの、リベラルな国家では明らかに少数派である。

日本の特殊性は、外国人参政権を認めていないことではなく、国籍法制の厳格さにある。外国籍カップルの子どもは日本で生まれても自動的または優先的に国籍を取得できず、外国籍者の身分が世代を越えて再生産されること、また、国籍取得に対する心理的・制度的な重荷となる厳格な国籍放棄要件の存在が、日本の国籍法制を特異なものにしている。「参政権を求めらば国籍を取れば良い」という代替性が成立しうるのは、少なくとも出生地主義要素の考慮と重国籍の容認とを前提に、権利として国籍取得を選択する可能性が開かれている場合に限られる。そのため、日本の現状の制度枠組みでは合理性を主張しえない。

永住者など長期的な定住外国人については、国籍法制が適切に自由化されたならば、代替性を主張しうる。しかし、この前提は、定住外国人以外には当てはまらない。帰化が外国人参政権を代替しうるのは、帰化を選択しうる外国人に限られる。そのため、いかに国籍取得が自由化されたとしても、広義の外国人参政権の必要性は残る。各国では国籍取得には最低で

5年程度の居住が要件とされるのが一般的なことから、出稼ぎ労働者や留学生、庇護申請者といった大多数の外国人はその立場にはない。つまり、帰化の自由化は永住（希望）者を対象とした統合措置として成り立つが、滞在期間が短期的・一時的な人びとの政治領域からの排除を前提とするのである。

おそらく、ここで発想を転換する必要があるだろう。コーエンが論じるように、「一定の個人、あるいはある集団の総体さえもが完全な市民権を取得しようとしても、完全な市民権を有さない階級は、あらゆる民主主義国家の永遠の固定的特性であり続ける」とすれば、既存の国民がもつ権利をいかに外国人に拡張しても、市民的領域から排除された主体は残される（Cohen 2009, 12）。永住者のような国民と近い存在をいかに包摂するかを論じるのではなく、一時的滞在者を含めた「外国人の参政権」を論じる必要はここにある。ボスニャックも次のように論じている。

「外国人への市民権（*citizenship for aliens*）という地位を追い求める代わりに、〔…〕私たちは、地位として非市民たる人々への平等な権利の承認を強調することができる—あるいは、別言するならば、外国人の市民権（*citizenship of aliens*）の平等な承認を強調することができる。〔…〕外国人の市民権というアイデアが、結局のところ、部分的な市民権に留まるものであろうとしても」（傍点は原文イタリック、Bosniak 2006, 131）。

(2) 誰を代表すべきか

国籍法制の自由化が外国人参政権に代替するものではないとすると、どの外国人に対して、どのように政治参加を認めるべきか。以下では、すべての外国人に対して、その利害関係に応じて多元的な政治参加の回路を作り出すべきだと論じる。

筆者は、すべての外国人に対して国民と同じ参政権を付与すべきだとは考えていない。すべての外国人に認められるべきは、それぞれの利害関係に釣り合った政治参加の機会である。これを論証することで、外国人参政権論を代表民主主義論の文脈に位置づけたい。

民主的な決定過程への参加資格の根拠とは何か。この問題は、これまで「民主主義の境界線問題」として論じられてきた。民主主義を「人民の統

治」と理解するならば、それは少なくとも「どう統治するか」と「誰が人民か」という二つの要素を説明する必要がある。従来の民主主義理論は、主に前者の問いに焦点を合わせてきた。この点をいち早く指摘したダールは、「誰が正当に『人民』を構成し、それゆえ自分たちの団体で自分たちを統治する権利があるのかをどう決めるかは、民主主義について書くすべての偉大な政治哲学者たちがほとんど完全に無視してきた問題」だと喝破した (Dahl 1970, 60-61)。ナストレムの表現を借りれば、多くの理論家は「政府の正統性」を論じる一方で、「人民の正統性」、つまり、民主的人民の境界がどう正統に構成されるかを等閑視してきたわけである (Näsström 2007)。

境界線問題については、様々な原理が提唱されているが、どれが最も優れた基準かは決着がついていない。影響力の大きい原理としては、「利害への影響」(Dahl 1970; Goodin 2007)、法的管轄下での「強制」(Blake 2001; Abizadeh 2008; Honohan 2018)、互惠的な協働関係の存在 (Sangiovanni 2007; 遠藤 2011)、政治的な公共善と権利の結びつき (Bauböck 2015; 2018) などがある。もっとも、それぞれが重視する要素は異なるものの、永住外国人などの定住性が強い外国人については、国民と同等の参政権を認めるべきだと一致が見られる。例えば「利害への影響」を例にとれば、滞在が長期化すればするほど、利害への影響は広く深くなり、国民と外国人とを区別する根拠が希薄になるのは明らかである。ここに逆説が生ずる。境界線問題は、本来市民と非市民との正当な区別を擁護するためのものであったが、いずれの原理も平等な「人民」の範囲を包摂的に拡張する結果、市民と非市民との境界線が逆に不分明となるのである (Song 2012)。

もっとも、この逆説は、人民の「範囲」ではなく、統治の「方法」に着目することで解消しうる。多くの議論は、「誰が人民か」という「範囲」に焦点を合わせる一方、逆に「どう統治するか」という「方法」への関心から乖離する傾向にあった。これは、上記の原理が、「境界線」を画定する原理として、平等な参政権をもつ単一の有権者の「範囲」を定める原理だと想定されることによる。問題は、この「範囲」の議論は、有権者内部の差異を均質化すると同時に、その外部として定義された存在を排除する傾向をもつことである。「永住者」には国民と同等の政治的権利が与えられる必要があると述べる時、有権者の境界線は、国民と永住者の間か

ら、永住者と非永住者の間に移行する。その結果、永住者と非永住者との間に、「人民」の境界線が新たに恣意的に引かれることになる。「範囲」中心の思考は、ゼロかイチかの境界線を設定せざるをえないのである。

実際のところ、多くの研究は、「利害への影響」や「強制」について程度差があることを認めている。ところが、これらの議論は、平等な参政権を認める閾値の問題として捉えることで、人びとの利害関係の深度や範囲に応じた多面的な政治参加の可能性を等閑視してきた。その結果、閾値には満たない人びとが享受すべき政治参加のあり方をブラックボックス化してきたのである。必要なのは、これらの差異をアドホックに認めるのではなく、一貫した論理に基づき、多面的な政治参加と代表の機会を認める理論である。

この点で参考になるのが、バウベックによる原理間の多面的「総合(synthesis)」である (Bauböck 2018)。バウベックは、「利害への影響」、「強制」、「市民権利害関係者」という三つの原理について、いずれか一つの優位性を論じるのではなく、異なる領域と分野で適用することで、多面的・重層的な政治参加を正当化している。

バウベックによれば、次のように解釈される場合には、三つの原理は同時に擁護されうる (Bauböck 2018, 47-54)。第一の次元は、「政策」のレベルで、主に「利害への影響」が参照される。鍵となる問いは、「政策決定において誰の利害が代表されるべきか」であり、当該決定に関する有権者の範囲は、影響の範囲に应ずることになる。第二の次元は、「政府」のレベルで、「強制」が参照される。「誰が政府権力によって保護され、異議申し立てする権利をもつべきか」が問いであり、公正な法体系のもとでの平等な顧慮と正当化を要求する権利が、国籍とは関係なく法的管轄内にいるすべての個人に対して拡張される。最後に、第三の次元は、「政治的共同体」の次元であり、自身が提唱する「市民権利害関係者原理」が参照される。鍵となる問いは、「誰が自己統治する政治的共同体の市民であるべきか」であり、政体の構成員資格に内在的な利害関係をもつ存在に十全な市民権の承認が要請される。

このように、バウベックは、政治的な利害関係の差異に応じて、多面的な政治参加を基礎づける。バウベックが認めるように、これら三つの原理は、完全に調和的に総合されるものではない。しかし、このことを悲観的に捉える必要はない。境界線をめぐる問いに唯一解があるわけではなく、

いかなる境界線も内外から再帰的に正統性が問われうる。その意味で、三つの原理は、政体の安定性と正義の要請を実践的に満たす上で、私たちが用いる理論的な道具だと捉えるべきである。

こうした多元的なアプローチに対しては、一元的な市民権の概念にそぐわないとする反論がありうる。治者と被治者の一致を命ずる民主主義論からすれば、「差異化された市民権」という発想自体がキメラ的だとする向きもあるだろう (cf. 瀧川 2002)。しかし、一元的な市民資格のみを前提とする民主政治の構想は、理論的には欠陥がある。

第一に、市民権一元論は、人々の利害関係の差異を認めることができない。人々は、政治的権利をもつか、もたないかの二者択一であり、市民の内外で均質化されることになる。この均質化作用は、市民間の平等を保障する一方、非市民を不平等な存在として留め置く両義的な性質をもつ。

第二に、市民権一元論は、利害関係が実際にある人びとを排除する。参政権の付与に一定の居住期間を要件とする場合、数日の差異で政治的権利の有無が左右されうる。こうした線引きの恣意性は現実には避けられないからこそ、境界設定の外部に位置しつつも一定の利害関係を備える人びとの代表を保証する補完的メカニズムが必要である。この意味で、「差異化された市民権」の構想は、平等主義を毀損するものではなく、むしろ補完し体現するものなのである。

第三に、市民権一元論は、選挙権と代表権とを同一視する傾向にある (Cohen 2014)。選挙権はもちろん重要だが、民主的代表の概念ははるかに広い。ダールは、政府の決定から影響を受けるすべての人々が「その政府に参加する権利」を持つべきだとし (Dahl 1970, 64)、グッディンはそうした人びとは決定に「口を出す (have a say)」ことが認められるべきだとする (Goodin 2007, 50)。ここで「その政府に参加する」ことと、「口を出す」ことは、選挙だけに限られない。利害関係に応じて、民主的な関与のあり方も異なるのである。

筆者の議論は、一元的な選挙の必要性・重要性を何ら否定するものではない。そうではなく、一元的な選挙では拾い上げることのできない利害を、どう補完的に代表すべきかを検討すべきなのである。

(3) どのように代表するか

ここまで、外国人の利害関係に応じて政治代表の回路を多元的に作り出

す必要性を論じてきた。どのような枠組みがその目的に適うか。

政治参加のあり方は、その機能に照らして二つの形式に分けて考えられる。一つは、選挙を通じて、市民の共通の利益を実現するための政治的決定を行う集団たる政府を生み出すことである（政府構成機能）。もう一つは、意見表明や異議申し立て、諮問手続きなどを通じて、広い意味で政策を調整することである（政策調整機能）⁽⁸⁾。

この区別は、人民が民主的に政府を統制する際の二つの役割、すなわちペティットの表現では「著者としての統制 (authorial control)」と「編集者としての統制 (editorial control)」と呼ばれる役割に対応している (Pettit 2000)。人民は、まず「著者」として、選挙を通じて政治的決定者の集団を作り出し、それが公的に支持される目標を追求するよう要求する。人民は、また「編集者」として、政府がなす決定が公的目標を実現するよう不断に監視・調整する役割をもつ。

「著者」と「編集者」たる人民の範囲は、必ずしも一致しない。ペティットは、これを「集合的 (collective)」と「多元的 plural」とを区別することで論じた (Pettit 2000)。一方で、「著者」としての人民は「集合的」な存在であり、だれが有権者かが明確でなければならない。これは単純に、有権者の範囲が定まらなければ、選挙が成立しないからである。他方で、「編集者」としての人民には、もっぱら「多元的」な存在として、社会の様々な角度から政府の活動を不断に監視し、調整・統制する役割が課される。

この政府を構成するデモス（著者としての人民）と、政府の政策を調整するデモイ（編集者としての諸人民）との区別が、「どのように代表するか」に答える上で重要となる。筆者は、外国人を、「著者」ではなく「編集者」として、つまり「政府構成機能」ではなく「政策調整機能」を果たす存在として、多元的に政治参加を認めていくべきだと考えている。

A: 「著者」としての政治参加

まず、「著者」として政府構成機能を担う人びとの範囲は、一定の制限

(8) 政府構成機能と政策調整機能の区別は、選挙の第一の機能を、政府の政策決定を「統御する (control)」ことではなく、政策決定を行う政府を「生み出す (produce)」ことに見出したシュムペーターから着想を得ている (Schumpeter 2006, 269)。

を設けることが正当化される。具体的には、一部の定住外国人は地方次元で「著者」たる有権者に含まれるが、他の外国人は含まれない。また、国政次元の選挙権・被選挙権については、国籍保有者に限定することが正当である。これには、内在的な理由と、実践的な理由の二面がある。

内在的な理由は、選挙を通じて政府を作り出す・作り直すというプロセスは、①当該政治的共同体との相対的に深い利害関係を前提とし、②有権者と決定者との間での相対的な安定性を必要とするからである。政府が行う拘束的決定は、自らだけでなく他者をも拘束する公共的決定であり、その決定を下す代表者を構成する選挙に参加する資格は、誰にでも与えられるものではない。また、選挙を通じた政府の再構成は相対的に長い年月を要するプロセスであり、有権者と政治的決定者との間の安定性を前提としている。ある観光地の人口の99%をいつも旅行者が占めるとしても、一人ひとりの旅行者に政治的決定者を選ぶ権利はない。一人ひとりの旅行者は、自らが選んだ政府の決定を中長期的に引き受けることはないからである。

実践的な理由は、外国人を代表する上で、選挙制度は期待する効果を生みにくいことである。先の検討で見たように、例えば地方参政権の事例でも、外国人有権者の投票率は低く、政治的な有効性感覚も高くない。実際のところ、外国人とは制度上のカテゴリにすぎず、アイデンティティが共有された集団ではない。動員可能な社会的資源も相対的に不足しており、選挙を通じて有意な効果を生み出すのは容易ではない。さらに、外国籍住民の比率が高く、その決定への影響が大きくなればなるほど、国民側は地方参政権への導入に反対する傾向にあり、制度導入の容易さと実質的な効果とのトレードオフにも留意すべきだろう (Koukal, Schafer, and Eichenberger 2021)。こうした地方次元での現状を踏まえるならば、国政選挙を通じて代表性を確保することがいかに困難かは明白である。

以上の議論は、外国人への選挙権・被選挙権の付与をすべて否定するものではない。とりわけ地方次元では、外国籍住民は、「外国人」というよりも「住民」として、一定の条件を満たす限りで有権者とすべきである⁽⁹⁾。しかし、国政次元での選挙権・被選挙権については、自由な国籍

(9) ただし、「住民」という概念の範囲には論争がある。パウベックは、自治体次元での有権者は「国民」ではなく「住民」だとし、居住のみを要件に外国籍者にも広く参政権を認めるべきとする (Bauböck 2003; 2018)。しかし、居

法制を前提に、基本的に国籍保有者に限定するのが正当である。

B: 「編集者」としての政治参加

一転して、「編集者」としての多元的なデモイには、定住性とは無関係に、法的管轄内のすべての外国人を潜在的な有権者として含めるべきである。このことは、すべての外国人を同等に処遇することを意味しない。そうではなく、各人の利害関係に応じて、異議申立てを行う機会を多元的に認めるということである。そのためには、特に国家次元での外国人評議会などを中心とする諮問機関の拡充が有効な手立てだと論じる。

異議申立てを実質化する方途は様々に考えられる。ひとまず、権利の形式的保護によって可能になるものと、任務と権限を備えた制度を通じたものとで区別しよう。

個人や集団が異議申立てを行う場合には、基本的にその自由が権利として認められている必要がある。言論の自由、良心の自由、請願権、結社の自由などの基本的自由は、個人の異議申立ての基礎となる。したがって、これらの権利を形式的に保護することで、異議申し立ては「可能」になる。ある外国人は、メディアやブログ記事を通じて自分の意見を公表し、労働組合やNGOと連携して社会発信を図りうる。こうした市民社会での異議申立ては、公の場で彼らの意見を代表するための動員を伴うかもしれない。あるいは、自分の出身国との関係で、領事サービスや専門省庁を通じた政策的働きかけにつながるかもしれない。このように、特定の

住を基準として一律に構成員資格を与える思想には反論もあり、ドゥ＝シャリは、自治体が果たすべき自己決定権の範囲を広く解釈する (de Shalit 2019)。自治体は、出入国管理のような領域管理をする権限はもたないが、土着的な文化や市民的紐帯を維持する権限を持つべきであり、その自己統治に参加するにあたっては、単なる居住ではなく、一定の文化的・活動的なコミットメントを要請することは妥当だとする。アイゼンバーグも、類似の観点から、一時的な外国人を含むすべての居住者に平等な地方参政権を付与すると結果として住民自治を阻害するというリスクを指摘した (Eisenberg 2015)。さらにグリックは、「住民」を中心とする境界線の理解に疑問を投げかける (Glick 2021)。自治体の決定は、例えば通勤者など日常的にその地方に行き来する人々の利害にも影響を与える。グリックは、「利害への影響」を中心に議論を組み立てるならば、単に居住者だけでなく、通勤者も含めた代表制度を案出する必要性を強調している。

代表制度を通じなくても、外国人が政策調整の役割を果たす可能性はある。

しばしば、外国人への選挙権付与への代替案は、こうした市民社会を通じた異議申立てであると主張される。例えば、オットネリとトレッシは、外国人の利害を政治的に代表する方策として、非政府組織・労働組合・移民保護団体を通じた社会的動員を擁護する (Ottonelli and Torresi 2014)。両者は、とりわけ定住思考の弱い、将来的に帰国を希望する人びとの「人生計画」を尊重する限りで、外国人に選挙権・被選挙権は付与すべきでないと考える。しかし、受入コミュニティは、そうした一過的な人びとのニーズをも受容する責務があるとし、そのニーズを汲み取る回路として社会的動員の重要性を指摘する。実際、これらの組織は外国人の人権保護に関与してきた実績があり、外国人の代表関係の重要な利害関係者なのは確かである。

しかし、このような非公式な社会的動員が、外国人のニーズや脆弱性に効果的に対処できるかは疑問も残る。非政府組織や労働組合は、確かに外国人について「主張としての代表」(Saward 2010; 田畑 2017)を行なっている。しかし、これらが外国人についてどの程度の代表性を確保しているかは議論があるところだろう。労働組合は労働者の組合であり、必ずしも外国人を主体とした組織ではない。移民保護団体に関しても、どの移民コミュニティを主たる構成者とするかで代表関係は変わってこよう。これらの組織や社会的動員は、多元的な異議申立ての一つの単位として重要な意義をもつが、「編集者としての諸人民」として外国人が行いうる参加のあり方を汲み尽くしたわけではない。

市民社会を通じた参加と併せて、異議申立ては制度化されうる。制度的異議申立てとは、個人や集団が特定の制度を通じて、異議申立てを行う権限が与えられている仕組みを指す。制度的異議申立ては、それぞれ目的、権限、有権者において異なる。例としては、タウンミーティング、意見調査や審議会、オンブズマン制度、市民議会などがある (See Warren 2013)。いずれも、政策を直接決定する権限を持たず、政策の調整や意見表明、議案提起などの諮問機能を果たすものである。

諮問機関を通じた異議申立て機会の拡充は、民主主義をアップデートする可能性をもつ。政府は、特定の利害関係をもつ集団をめぐる問題系に対処するために、一定の権限を備えた諮問的な代表回路を設置する。その回

路への参加を通じて、選挙を通じては代表が困難な人々の意見や主張が可視化され、政策調整機能が果たされることとなる。諮問機関と選挙に基づく議会との間の差異に注意されたい。選挙の目的は、政治的な「意思決定機関 (decision-making body)」を生み出すことである。対照的に、諮問機関設立の目的は、ある有権者集団との関係で「主張生成機関 (claim-making body)」を生み出すことである。諮問機関の核心は、政策決定を行うことではなく、政策決定過程で考慮されるべき主張を生成し、それを通じて民主的過程を活性化させることにある。

外国人に関係する諮問機関として、これまで各地で外国人会議や外国人評議会が設立されてきた。これらは特に地方レベルにおいて民主主義の質を向上させる有用な方法だとされる (Entzinger 1999; Gsir and Martiniello 2004)。日本でも、川崎市の「外国人市民代表者会議」をはじめとして、地方ごとに様々な取り組みがなされてきた⁽¹⁰⁾。

外国人評議会などの諮問機関には課題も多い。決定権限がないことから、実質的な影響を与えることが出来ていないことや、外国人住民への認知度の低さから投票率や参加率が低いことが指摘される。しかしながら、明確なマנדートが付与されている場合、政策決定への近さ、選出方法、民族団体や労働組合との協力の有無などに応じて、その民主的正統性や有効性は異なるため、より望ましい政策デザインを考える余地は大きい⁽¹¹⁾。

正統で有効な制度改革として、ここでは、国家次元での外国人評議会制度の設立を提案したい。それは、領域内のすべての外国人の利益を代表する責任を負う公式の評議会として設立される。本評議会には、直接意思決定を行う権限はないが、外国人の利害に影響を与える決定を国家が行う場合には、本評議会の諮問・答申を受けることが規定される。

数は少ないが、国家次元で外国人評議会を設置している国家はある。例えば、スペインで2000年に設置された「移民社会統合フォーラム」は、政府の社会統合に関係する議案について協議・助言を行う諮問機関である。本フォーラムには、国家政府、地方政府、移民団体、移民支援団体からそれぞれ代表者が参加し、政府からの要請に応じて諮問を行うほか、独自の提案や勧告を行うことが認められている。デンマークには「民族的少

(10) 日本各地での外国人関係の会議の一覧として、高谷 (2021, 82-87) を参照。

(11) 諮問機関制度の利点は、在外国民評議会制度を手がかりに宮井 (2021) で論じた。

数派評議会」があり、少数民族の背景を持つ14人の評議員で構成される（それぞれが自治体の移民評議会から選出）。本評議会には、立法過程に関与する正式な権限はないが、評議員は政府の政策部会での意見陳述や、統合担当大臣への答申が認められている。

国家次元での評議会が必要なのは、外国人の権利や義務を規定する全体的な枠組みや関連法の大半が、自治体ではなく国政で決まる現実があるからである。もちろん、自治体への参加が結果として国家の立法に影響を与える可能性はある。しかし、現状では、たとえ外国人に大きな影響を与える決定であっても、国家政府はその利害を反映する義務をほとんど負っておらず、彼らがいかなる利害を持っているのかを反省的に顧慮する制度もない。

このアイデアに対しては、いくつか反論も想定されよう。まず、外国人評議会ほどの程度実効性を担保しうるのか。この評議会は立法権を持たないため、国の政策に対する影響力は当然ながら限定的である。しかし、実効的な代表とは、個人や集団が期待した通りに政策が実施されることを必ずしも意味しない。ここで重要なのは、評議会に対して「拒否権」を与えるのではなく、あくまで「異議申立て」の機会を生み出すことである（Pettit 1999）。様々な主張・要求をすべて満たすことはできない。しかしそれでも、ある決定が特定の人びとに不利になっていないか、また共通の利益を反映するものであるかについて、反論や苦情を広く公的に申し立てる機会を保障することは、「編集者」として政策形成過程へと関与する上で不可欠である。

あるいは、外国人評議会が、外国人の利害を公正に代表しうるかが問われうる。確かに、一部の少数派のみで評議員を占める場合には、その主張は外国人を公正に代表しているとは言えまい。もっとも、「外国人」とは国内での地位身分に基づく制度的カテゴリであり、共通するアイデンティティで結ばれた集団ではないから、そもそも「真の代表者」は存在しない。評議会の任務は、外国人のもつ複合的・多面的な利害を踏まえた主張を行い、外国人自身からの異議申立てを通じて代表性を高めていくことである。この主張の生成者と名宛人との間の代表関係を制度的に生成し義務付けることに、異議申立てを制度化することの意義がある。

おわりに

本稿では、次のことを論じた。第一節では、まず、日本における外国人参政権論では、法学や社会学の研究が中心であり、政治学的な研究が相対的に不足していることを指摘した。また、外国人参政権に関する日本特有の言説・制度構造を解きほぐし、政治的なダイナミズムを生み出す上で、政治理論的な研究が求められていることを示した。

第二節では、政治理論的な検討の準備作業として、経験的な研究に立脚し、外国人参政権に関する等身大の「現実」を示そうと試みた。外国人参政権の現況、動因、効果の検討から浮かび上がるのは、本制度は移民問題への万能薬でも、自己決定を脅かす「トロイの木馬」でもなく、象徴的な意義と限定的な影響力を備えた一つの政治参加の枠組みであった。

外国人参政権の課題は、代表民主制の機能不全という問題と切り離すことはできない。そこで第三節では、外国人参政権に関する思想的問題について三つの観点から検討した。本稿の基本的な主張は、次の三点にまとめられる。第一に、帰化の自由化は外国人参政権を代替するものではない。永住外国人に限っても、代替案たりうるには出生地主義的要素の導入と重国籍の容認が必要である。第二に、永住外国人だけでなく、一時的滞在者を含めたすべての外国人を代表すべきである。ただし、どのような代表制度が有効かは、各個人と政体との関係性に依拠して変わる。第三に、外国人の多様な利害を公正に代表する上では、外国人会議などの諮問機関の拡充を中心とする多元的な政治参加を認めていく必要がある。

上記のような議論には、様々な疑問が提起されよう。特に本稿では、多元的な政治参加を認める上で、どのような制度が適しているのかについて踏み込んだ考察ができていない。今後は、労働組合や移民支援団体、民族組織や国際機関といった様々な利害関係者との関係で、どの枠組みがより良く代表しうるのかを体系的に検討していく必要があろう。

最後に、在留外国人が在外国民でもあるという移住者の両義性にも目を向けておきたい。各国がディアスポラ関与政策を積極的に実施するなか、在外国民への関与は在留外国人としての生活に大きな影響を及ぼすに至っている（宮井 2021）。本稿では、在留外国人としての政治参加に焦点を合わせたが、移住者の民主的自由をめぐる問題にとってこの両義性は構成的である。国境を越える二つの政治参加についての基礎的検討を踏まえ、今

後は受入国一移住者一送出国からなる三角関係の体系的検討に取りかかる必要がある。これを別稿の課題としたい。

*本研究はJSPS 科研費 JP21K20110 の助成を受けたものです。

参考文献

【日本語】

- 遠藤知子. 2011. 「社会的協働と民主主義の境界」『年報政治学』2011 (1): 187-207.
- . 2012. 「永住外国人の参政権」宇野重規・井上彰・山崎望編『実践する政治哲学』ナカニシヤ出版.
- 河原祐馬・植村和秀編. 2006. 『外国人参政権問題の国際比較』昭和堂.
- 岸見太一. 2013. 「移民選別とデモクラシー: 法的強制を基準とする境界画定論の検討」『年報政治学』2013 (2): 252-73.
- 木村幹. 2011. 「外国人参政権を推進する『ナショナル・ポピュリズム』: 盧武鉉政権下の韓国の事例から」河原祐馬・島田幸典・玉田芳史編『移民と政治: ナショナル・ポピュリズムの国際比較』昭和堂.
- 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): 43-70.
- 近藤敦. 2001. 『新版 外国人参政権と国籍』明石書店.
- . 2021. 多文化共生と人権: 諸外国の「移民」と日本の「外国人」. 明石書店.
- . 2022. 「3カ月の居住で住民投票権」武蔵野市の条例案否決から見た日本の低レベルな“多様性” プレジデントオンライン、2022年1月24日.
- 澤敬子. 2004. 「中小自治体における外国人諮問制度の課題: 大阪府豊中市の事例から」『現代社会研究』7: 213-19.
- 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): 179-200.
- 高谷幸. 2021. 「移民・多様性・民主主義: 誰による、誰にとっての多文化共生か」岩淵功一編『多様性との対話: ダイバーシティ推進が見えなくするもの』青弓社.
- 瀧川裕英. 2002. 「国民と民族の切断: 外国人の参政権問題を巡って」『法学雑誌』49 (1): 1-29.
- 田中宏・金敬得編. 2006. 『日・韓「共生社会」の展望: 韓国で実現した外国人地方参政権』. 新幹社.
- 田畑真一. 2017. 「代表関係の複数性」『年報政治学』2017 (1): 181-202.
- 鄭大均. 2010. 「外国人参政権に反対のこれだけの理由」『中央公論』125 (1): 212-15.
- 樋口直人. 2001. 「外国人の行政参加システム: 外国人諮問機関の検討を通じて」『都市問題』92 (4): 69-79.

- . 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ポリア」『社会志林』57 (4): 55-75.
- . 2017. 「外国人参政権の未来」『エトランデュテ』1: 117-33.
- 福原正人. 2018. 「民主主義の境界画定: 正当性と正統性」『年報政治学』2018 (2): 224-45.
- 松尾隆佑. 2019. 『ポスト政治の政治理論: ステークホルダー・デモクラシーを編む』法政大学出版局.
- 宮井健志. 2021. 「在外国民と代表民主主義: 在外選挙制度と在外国民評議会を中心に」『年報政治学』2021 (2): 395-417.
- 宮島喬編. 2000. 『外国人市民と政治参加』有信堂.
- 宮島喬・梶田孝道編. 1996. 『外国人労働者から市民へ: 地域社会の視点と課題から』有斐閣.
- 吉田渉. 2021. 「地方行政参加の仕組みとしての外国人住民会議: 川崎市外国人市民代表者会議を事例として」『日本地域政策研究』27: 106-13.

【英語】

- Abizadeh, Arash. 2008. "Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders." *Political Theory* 35 (1): 37-65.
- Aggeborn, Linuz, Henrik Andersson, Sirius Håfström Dehdari, and Karl-Oskar Lindgren. 2020. "Does Election Salience Affect Immigrant Voter Turnout?," May.
- Arrhenius, Gustaf. 2018. "The Democratic Boundary Problem Reconsidered." *Ethics, Politics & Society* 34: 89-122
- Bauböck, Rainer. 2003. "Reinventing Urban Citizenship." *Citizenship Studies* 7 (2): 139-60.
- . 2015. "Morphing the Demos into the Right Shape. Normative Principles for Enfranchising Resident Aliens and Expatriate Citizens." *Democratization* 22 (5): 820-39.
- . 2018. "Democratic Inclusion: A Pluralist Theory of Citizenship." In *Democratic Inclusion: Rainer Bauböck in Dialogue*, 1-102. Manchester: Manchester University Press.
- Benhabib, Seyla. 2004. *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. London: Cambridge University Press [= 向山恭一訳『他者の権利: 外国人・居留民・市民』法政大学出版局、2014年].
- Blake, Michael. 2001. "Distributive Justice, State Coercion, and Autonomy." *Philosophy and Public Affairs* 30: 257-96.
- Bosniak, Linda. 2006. *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cam-

- bridge, MA: Harvard University Press [= 佐藤成基・佐々木てる監訳『フランスとドイツの国籍とネーション：国籍形成の比較歴史社会学』明石書店、2005年] .
- Cohen, Elizabeth F. 2009. *Semi-Citizenship in Democratic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2014. "Dilemmas of Representation, Citizenship, and Semi-Citizenship." *St. Louis University Law Journal* 58: 1047-70.
- Crepaz, Markus M. L. 2007. *Trust Beyond Borders: Immigration, the Welfare State, And Identity in Modern Societies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dahl, Robert A. 1970. *After the Revolution?: Authority in a Good Society*. Revised Edition. New Haven: Yale University Press.
- . 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Earnest, David C. 2014. "Expanding the Electorate: Comparing the Noncitizen Voting Practices of 25 Democracies." *Journal of International Migration and Integration* 16
- Eisenberg, Avigail. 2015. "Voting Rights for Non-Citizens: Treasure or Fool's Gold?" *Journal of International Migration and Integration* 16 (1): 133-51.
- Engdahl, Mattias, Karl-Oskar Lindgren, and Olof Rosenqvist. 2020. "The Role of Local Voting Rights for Non-Naturalized Immigrants: A Catalyst for Integration?" *International Migration Review* 54 (4): 1134-57.
- Entzinger, Han. 1999. "Final Remarks and Trends for the Future." In *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*, by Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Ferwerda, Jeremy. 2021. "Immigration, Voting Rights, and Redistribution: Evidence from Local Governments in Europe." *The Journal of Politics* 83 (1): 321-39.
- Ferwerda, Jeremy, Henning Finseraas, and Johannes Bergh. 2020. "Voting Rights and Immigrant Incorporation: Evidence from Norway." *British Journal of Political Science* 50 (2): 713-30.
- Glick, Lior. 2021. "Commuters, Located Life Interests, and the City's Demos." *Journal of Political Philosophy* 29 (4): 480-95.
- Goenaga, Agustín. 2019. "Defending Popular Sovereignty: Discursive Conflict in French and Swedish Parliamentary Debates on Immigrant Voting Rights (1968-2017)." *Citizenship Studies* 23 (8): 870-91.
- Goodin, Robert E. 2007. "Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives." *Philosophy & Public Affairs* 35 (1): 40-68.
- Groenendijk, C A. 2008. "Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn." Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Gsir, Sonia, and Marco Martiniello. 2004. *Local Consultative Bodies for Foreign*

- Residents: A Handbook*. Strasbourg: Council of Europe.
- Guiraudon, Virginie. 1998. "Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany, and the Netherlands." In *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, edited by Christian Joppke, 272-318. Oxford: Oxford University Press.
- Hainmueller, Jens, and Dominik Hangartner. 2019. "Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland." *American Journal of Political Science* 63 (3): 530-47.
- Hammar, Tomas. 1990. *Democracy and the Nation State*. Second edition. Aldershot: Avebury [= 近藤敦訳『永住市民と国民国家：定住外国人の政治参加』明石書店、1999年].
- Honohan, Iseult. 2018. "Republicanism and the All Subjected Principle as the Basis of Democratic Membership." In *Democratic Inclusion: Rainer Bauböck in Dialogue*, 143-59. Manchester: Manchester University Press.
- Howard, Marc Morjé. 2009. *The Politics of Citizenship in Europe*. 1st edition. Cambridge University Press.
- Jacobs, Dirk. 1999. "The Debate over Enfranchisement of Foreign Residents in Belgium." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 649-63.
- Jacobson, David. 1997. *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Joppke, Christian. 1999. *Immigration and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2010. *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press [= 遠藤乾ほか訳『軽いシティズンシップ：市民、外国人、リベラリズムのゆくえ』岩波書店、2013年].
- Kesler, Christel, and Irene Bloemraad. 2010. "Does Immigration Erode Social Capital? The Conditional Effects of Immigration-Generated Diversity on Trust, Membership, and Participation across 19 Countries, 1981-2000." *Canadian Journal of Political Science* 43 (2): 319-47.
- Koukal, Anna Maria, Patricia Schafer, and Reiner Eichenberger. 2021. "Enfranchising Non-Citizens: What Drives Natives' Willingness to Share Power?" *Journal of Comparative Economics* 49 (4): 1088-1108.
- Maltais, Aaron, Jonas Hultin Rosenberg, and Ludvig Beckman. 2019. "The Demos and Its Critics." *The Review of Politics* 81 (3): 435-57.
- Manatschal, Anita, and Julian Bernauer. 2016. "Consenting to Exclude? Empirical Patterns of Democracy and Immigrant Integration Policy." *West European Politics* 39 (2): 183-204.
- Michel, Elie, and Joachim Blatter. 2021. "Enfranchising Immigrants and/or Emigrants? Attitudes towards Voting Rights Expansion among Sedentary Nationals

- in Europe.” *Ethnic and Racial Studies* 44 (11): 1935–54.
- Miller, David. 2020. “Reconceiving the Democratic Boundary Problem.” *Philosophy Compass* 15 (11): e12707.
- Motomura, Hiroshi. 2006. *Americans in Waiting: The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- Munro, Daniel. 2008. “Integration through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization.” *Journal of International Migration and Integration* 9 (1): 63–80.
- Näsström, Sofia. 2007. “The Legitimacy of the People.” *Political Theory* 35 (5): 624–58.
- Ottonelli, Valeria, and Tiziana Torresi. 2014. “Temporary Migration Projects and Voting Rights.” *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 17 (5): 580–99.
- Pedroza, Luicy. 2019. *Citizenship Beyond Nationality: Immigrants’ Right to Vote Across the World*. University of Pennsylvania Press.
- Pettit, Philip. 1999. “Republican Freedom and Contestatory Democratization.” In *Democracy’s Value*, edited by Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón, 163–90. New York: Cambridge University Press.
- . 2000. “Democracy, Electoral and Contestatory.” *Nomos* 42: 105–44.
- Przeworski, Adam. 2009. “Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions.” *British Journal of Political Science* 39 (2): 291–321.
- Putnam, Robert D. 2007. “E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture.” *Scandinavian Political Studies* 30 (2): 137–74.
- Ruedin, Didier. 2018. “Participation in Local Elections: ‘Why Don’t Immigrants Vote More?’” *Parliamentary Affairs* 71 (2): 243–62.
- Sangiovanni, Andrea. 2007. “Global Justice, Reciprocity, and the State.” *Philosophy & Public Affairs* 35 (1): 3–39.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmid, Samuel D. 2020. “The Architecture of National Boundary Regimes: Mapping Immigration and Citizenship Policies in 23 Democracies 1980–2010.” *Comparative Migration Studies* 8 (1): 25.
- Schmid, Samuel D., Lorenzo Piccoli, and Jean-Thomas Arrighi. 2019. “Non-Universal Suffrage: Measuring Electoral Inclusion in Contemporary Democracies.” *European Political Science* 18 (4): 695–713.
- Schumpeter, Joseph A. 2006. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: New York: Routledge. [= 中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』（東洋経済新報社、1995年）]
- Seidle, F. L. 2015. “Local Voting Rights for Non-Nationals: Experience in Sweden, the

- Netherlands and Belgium." *Journal of International Migration and Integration* 16 (1): 27–42.
- Shalit, Avner de. 2019. *Cities and Immigration: Political and Moral Dilemmas in the New Era of Migration*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Song, Sarah. 2012. "The Boundary Problem in Democratic Theory: Why the Demos Should Be Bounded by the State." *International Theory* 4 (1): 39–68.
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stutzer, Alois, and Michaela Slotwinski. 2021. "Power Sharing at the Local Level: Evidence on Opting-in for Non-Citizen Voting Rights." *Constitutional Political Economy* 32 (1): 1–30.
- Toral, Guillermo. 2015. "Franchise Reforms in the Age of Migration: Why Do Governments Grant Voting Rights to Noncitizens?" *Research Paper* 2015-12. Massachusetts Institute of Technology.
- Vernby, Kåre. 2013. "Inclusion and Public Policy: Evidence from Sweden's Introduction of Noncitizen Suffrage." *American Journal of Political Science* 57 (1): 15–29.
- Warren, Mark E. 2013. "Citizen Representatives." In *Representation: Elections and Beyond*, edited by Jack H. Nagel and Rogers M. Smith. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.