

<市民と国民>はどう違うのか、違うことがどのような意義をもつのか

広渡 清吾

こんにちは。広渡です。深澤先生が世界史的・思想的に、国家がどのように歴史的に構造化されてきたか、その中で「市民」と「国民」というカテゴリーがどのように思想的・理論的に位置づけられてきたかを跡付けたうえで、現在において世界市民的なあり方や考え方が重要なキー概念となることをお話なさいましたので、私の話は、それを受けて、非常に限られた領域についてですが、専ら法律学的なアプローチで、「市民」と「国民」の問題を考えていきたいと思います。今回のテーマは「市民」と「国民」というカテゴリーの問題を取り上げるので、今我々が日本の社会にいて、「市民」と「国民」という言葉を使ってどういう問題を考えることが出来るのか。私は都内の市に住んでおりますが、

市民という意味ではなくて、「国民」と同じレベルで使う言葉として、なぜ「市民」と言う言葉を使うのか。——こういう問題を考えてみたいと思います。

法律学的カテゴリーとしての「国民」

「国民」という言葉はカテゴリーとしては、非常に見易いところに位置しています。日本国憲法をみますと、「国民」という言葉が頻出します。日本国憲法が規定する法主体のなかで、「国民」は基本権の主体としての1つです。内閣とか国会とか裁判所とかいろいろなものが出てきますけれども、そういうものではない、基本権の主体としての主体の表示を、まずみてみたいと思います。

「国民」という言葉は、前文から始まって至るところに出てきます（前文、1条、10 - 15条、25 - 27条、96条、97条）。国民は日本国憲法を作った主権者である。様々な基本的人権の享有主体である。且つ96条によれば、憲法改正をする主体でもあるわけです。

「国民」以外の主体表示

さて、憲法ではこれら「国民」以外に次のような主体表示があります。例えば「何人^{ひと}」。憲法の基本権に関する条文（16 - 22条、31 - 35条、38条）を見ると、この「何人も」という意味は、「国民」に限定されない、そのような主体を表示していることが分かります。「～の自由」というのは、おおかた、「何人もその自由を保障される」というように規定

されます。それから「刑事被告人」というのがあります(37条)。これは、刑事被告人という特別な立場に立った人について、特別の刑事手続き上の権利を保障する。もっとよく知られているのは「勤労者」(28条)ですね。いわゆる労働三権の主体です。労働組合を作り、交渉し、争議をする、労働三権の担い手として「勤労者」が規定されています。それから「住民」(93条、95条)。日本国憲法は新しく地方自治制度を設けました。その地方自治の担い手として「住民」が規定されています。

「国民」以外の主体表示の意味

これら「国民」以外の主体表示は、当然、国民より広い範囲をカバーしています。日本国憲法において、「国民」以外の主体表示は、「国民」だけではなく、そこに「国民」でない者を加えたものになっています。そしてこの表示の仕方は、日本国憲法の中で広範囲に及んでいます。このことには皆さん直ぐに気がつくと思います。

では、この「国民」でない者とは誰か。法律学では定義をしていかなくてもなりません。「国民」でない者とは、「外国人」と通常は考えられます。従って、日本国憲法は「国民」とは区別して「国民」でない者つまり「外国人」を権利主体として表示していることになります。

では、日本「国民」と「国民」でない者＝外国人とをどうやって区別するのか。それはもちろん法律制度が前提となります。その法律制度とは具体的に国籍制度です。従って、日本「国民」とは日本国籍を有する者であり、日本「国民」でない者とは日本国籍を有しない者である、ということになります。先ほどの深澤先生のお話にも出てきましたが、近代国民国家の三要素——主権、主権が支配する領土、主権に属する国民——、これが近代国家には必要です。ですから、どの国家も、自分の国家の国民の範囲を決める制度を持っています。それが国籍制度です。

ちょっと余談になりますが、ここでは一貫して日本国籍を持った者を日本「国民」といいますが、他に「日本人」という言葉もありますね。日本人とかドイツ人とかアメリカ人とかいう言葉がある。「日本人」とは何かという点について、憲法上の規定はありません。憲法では「日本人」という言葉は使われていません。その他の法律で「日本人」という言葉がどこで使われているかと言いますと、私たちがよく使う制度です。外国に行く時には、パスポートを持っていく。空港職員、入管局の職員にパスポートを呈示しますね。国の領域に外から入ってくる人、或いは自国の領域の外に出て行く人、そうした人の出入りを管

理する法律に出入国管理及び難民認定法というのがありますが、そこで外国人とは「日本国籍を有しない者」と定義されています（2条2号）。そして日本人の定義は——裏返しなのですが——「日本旅券を持っている者」となっています（60条）。日本のパスポートを持っていないが、日本国籍を証明できる者は日本人である（61条）。ですから、「日本人」の法律上の定義は「日本国民」とイコールということです。ところで、カルチャーの問題として「日本人」を考えると、色々な「日本人」論があることは、皆さんご承知の通りです。「日本人」論をカルチャーのレヴェルでやると、沢山の問題が出てくる。例えば、「日本人」というのは蝉の鳴き声が「ノイズ」ではなくて「蝉の鳴き声」として聞こえる文化を持っている人だとか、「敷島の大和心を人問わば朝日に匂う山桜花」という和歌があります。「朝日に匂う山桜花」を見て「ああこれが日本だ」と思えるようなカルチャーを持った人が「日本人」だとか、こういう「日本人」論に出てくる「日本人」は、法律学が扱う「日本人」とは関係がありません。

日本国民の範囲をどう決めるか

そこで、日本国民の範囲をどう決めるかが問題となります。国籍制度によって日本国民の範囲を決めるのですが、日本国憲法10条は、「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」と規定しています。従って、この日本国憲法10条によって、誰が日本国民であるかを法律で定めることにしているわけです。その法律とは、1950年に制定された国籍法です。戦前、明治の時代には、1899（明治32）年に制定された国籍法がありましたけれども、戦後、日本国憲法の下で、抜本的に改正された国籍法が出来ました。

ここでちょっと頭の体操なのですが、お気づきの方もおられるでしょう、日本国憲法は前文で、日本国民が作ったものと書いてあります。「主権が日本国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」とそこに書かれていますから、日本国憲法が制定された時には、既に日本国民がいました。日本国憲法を作った日本国民がいます。憲法制定権者としての日本国民です。ところが、その憲法の中で、「日本国民たる要件——誰が日本国民であるか——は、法律でこれを定める」というのですから、日本国憲法が制定された段階では、まだ制定されていない法律に、その要件を定めることを委ねているわけです。従って、ここには2つの国民概念があることとなります。憲法を作った国民と、憲法が作られた後に制定された法律に基づいて日本国民となる国民、この2つがある。日本国憲法の規定の表現では、両方とも「日本国民」となっているので区別が付きません。けれども、英文の憲

法テキストを見ますと、憲法を作った日本国民は the Japanese peopleと書かれ、憲法10条の「日本国民たる要件」で定められる日本国民は a Japanese nationalと書かれて、2つの「国民」の概念が区別されています。これは面白いことです。国家というものがどうやって出来上がっていくか。もちろん、第二次世界大戦に負けて、憲法が出来て、新しい国家が出来上がっていく、その時には既に日本という国家が歴史的に存続していて、日本国民はいるわけですが、でも日本国憲法を作る時には新しい国家を作るのですね。この新しい国家を作ったのは誰か。The Japanese peopleである。そしてこの憲法は、その後の日本国民 a Japanese nationalの要件を法律で定める。——このように書き分けていることとなります。これを日本語で訳し分けるとすれば、憲法を制定し、それによって新たな民主主義国家をつくらうとした The Japanese peopleは「日本人民」というべきでしょうね。

日本の国籍制度の特徴

日本の国籍制度が日本人の範囲を決めるということですので、ちょっと国籍制度を見てみましょう。

世界の国籍制度には、2つのタイプがあります。1つは血統主義といわれる国籍取得の考え方です。これは、父か母からその子は国籍を取得する、子供が生まれた時に既に国籍を取得するというのは、子供の権利条約（7条1項）によると、生まれた子の権利なのです。子供は生まれた時に、必ずどこかの国の国籍を取得する権利を持っている。そういうことですから、国籍は、出生した時に何らかの手续によって、その子供に与えられます。これが、世界の国籍制度に共通の前提となっています。もう1つは出生地主義です。生まれたところ——アメリカで生まれればアメリカ、イギリスで生まれればイギリス——の国籍を、生まれた子に与える。これを出生地主義と言います。もちろん、国籍を取得するには、後天的に、つまり生まれた時に取得する国籍とは別に、その後どこかの国に移住して、そこで取得する場合もあります。その国に長く住んで、その国の国籍を取得するという制度、これを帰化といいます。これはご存じのとおりでしょう。

ところで、この出生地主義の立場を取る国は、多くの場合、移民を認めます。アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド等、これらの国々は、国籍について出生地主義の制度を取り、かつ移民を認めます。では移民とは何か。先ほど深澤先生もご紹介されたように、安倍首相は「移民」と「難民」を間違えた。故意に間違えたのか、知らずに言ったのかは分かりませんが、彼は「移民」と「難民」とを混同して、国連総会の後の記者の質問に答

えたことになりました。「移民」というのは、その国に入る時に、その国から「あなたはずっとここに居てもいいよ」という永住権を認められて入国する者のことを言います。アメリカでいえば、グリーンカードを貰って入国する人のことを「移民」と言います。こういう国々は、いろんな国からその国に永住する人々を受け入れて、多様な出自の人々がその国を構成するという考え方の下に、「移民」制度を運用していることとなります。

このような国と違って、日本は「移民」を認めない国です。この「移民」に関する規定は、日本では、さきほどちょっとご紹介した出入国管理及び難民認定法に有ります。実は戦後最初に出来た出入国管理法は、アメリカの影響を受けて、「移民」を認めていました。つまり、外国人が入国する時に永住資格を与えることを認めていました。しかしこれは、これまでに一度も適用されたことはありませんでした。そして1989年に、出入国管理及び難民認定法が改定された時に、入国の時に永住資格を与える移民の制度は削除されてしまいました。したがって、現在、日本は法律制度の上で移民を認めていません。日本に入る外国人の中に、「あなたの国にずっと居させて下さい」「はい、どうぞ」と言われて入ってくる人は誰もいないのです。全て期限付き、かつ一定の目的の限定を受けて——つまり、どのような活動をしてよいか、どのくらいの期間いてよいかの限定を付けて——これを表示した「在留資格」をもらって日本に入ってくるシステムになっています。

国民と市民のカテゴリーの関係

以上で、国民の方は一応理解出来たとして、では、もう一方の市民の方はどうか。こちらは難しい。日本では国民と市民とを法的にどのように区別するか、その違いにどのような意味があるのか、ということは殆ど議論されていないので、私の専門であるドイツの議論をちょっと借ります。

国民は英語でnational、市民は英語でcitizen。この2つがどのように区別されるのかを法理論的に考察する或る著書によれば、次のように定義が行なわれます。すなわち、国民はその国の国籍を持つ人であり、また市民は市民権を持つ人であると定義できるので、従って国民と市民との区別とは、国籍と市民権とはどう違うのかを理論的に検討することになります。結論をいうならば、まず国籍とはある人がある国に所属していることを示すものです。これは分かり易いですね。私が日本国籍を持っているのは、私が日本国家に所属していることを示します。これは、誰が考えてもそうでしょうね。他方、市民権とはある人がある国において対内的に一定の権利をもっていることを示すものです。つまり、国に属

していることと、その国の中でどういう地位、どういう権利を持っているかということとは、一応概念的には区別されるわけです。ですから、その概念的に違うものを、国籍 - 国民 / 市民権 - 市民として区別して議論しようというわけです。

国民と市民（権者）関係の3類型

ここまでは、さほど難しくありませんね。そこで次に、このように定義された国民 = 国籍を持つ者と市民 = 市民権を持つ者のカテゴリーを前提にすると、深澤先生のお話でも出て来た近代国民国家について、国民と市民との関係の3つのパターンが考えられます。

まず第1類型。これは国民の方が市民の範囲より広い「国民 > 市民（権者）」のパターンです。一番簡単な例は選挙権です。近代国家で、初期の頃は制限選挙権です。日本でも、普通選挙権が実現したのは1925年ですけれども、この段階でも女性の参政権はありませんでした。女性は日本国民ではないのか。そんなことはありません。女性も大日本帝国国民で、国民ですけれども、選挙権という市民権が与えられていなかったわけです。従って、その歴史的段階においては、市民（権者）の範囲より国民の範囲の方が広いこととなります。国民の中に市民権を持つ者と持たないものがあるのが第1類型です。日本でいうと戦前がこれです。多くの国において、女性の参政権が認められるのは、第二次世界大戦後のことです。それ以前の段階ではそれらの国々においても「国民 > 市民」の関係が成り立っていました。

次に第2類型。これは国民と市民とがイコールの関係になる場合です。国民が平等の存在として国民としての全ての権利を持ち、対内的に国民の中に差別がない、そういう国民主権、民主的な国家の下では、国民は全て平等な市民権を持つので、「国民 = 市民」という等式が成り立ちます。日本国憲法の下では、この等式が成り立っているわけですね。ですから、法理論上、国民と市民、国籍と市民権というカテゴリーを別に考えても、第2類型に属する国家や社会を分析する時には、殆ど意味がないということになります。

第3類型は、「国民 < 市民」となるものです。先ほど深澤先生が仰ったグローバル化していく社会の中では、この第3類型が、我々が議論する重要なポイントとなりつつあるということです。1つの社会の中で、先ほどいいましたように日本国憲法は国民ばかりでなく国民でない者を含めて様々な基本権を保障しています。それを考えると、実はこの日本社会の中には、社会に共生する国民と外国人とを共通の1つのものとして把握して、つまり市民として位置づけて、それに憲法上の権利を保障するという在り方が1つの類型

となり得ることが確認できます。この考え方は、ますます発展していくグローバルな世界の中で一国ごとに問題を考えていく際にも非常に有力な見方になります。

日本社会の「市民」

それでは、日本社会における市民を具体的に見てみましょう。日本の社会に住んでいるのは、日本国民だけではありません。外国人も含めて考えましょう、というのが、今言いました第3類型から出てくる視点です。日本社会の市民は「日本国民+日本国民でない者(外国人)」です。ただし、外国人の中にも、外国の国籍を持っている人もいますが、少数ながら全く国籍を持っていない人もいますので、「外国国籍者+無国籍者」と表示しておきましょう。これらの人たちが皆な日本社会の市民だとする考え方から、どのような一般的な結論を導くことが出来るか。それは、日本国家の主権者であるかどうかを問わずに、日本社会で一緒に生活をする基本権の享有主体として、市民を位置づけるという考え方です。

ところで、先ほど言いましたように、多くの国は上記の3類型のうちの第2類型、つまり国民=市民の類型に属しますが、国籍 nationalityと市民権 citizenshipのどちらを多く使うかは、それぞれの国によって、カルチャーによって違っています。例えば、アメリカでは、nationalityとcitizenshipのうちcitizenshipの方がよく使われます。アメリカで帰化する時には——つまりアメリカの国籍を取得するのは——アメリカの市民権を取得することだと表現されることが多いのです。カルチャーというのは、先ほどの深澤先生のお話のように、その国がどのような国家形成史を踏まえて今日に至っているか、ということに関連します。citizenshipという概念は、英米系の国々、それからフランス等では全く疑いようのないカテゴリーなのですけれども、実は、ドイツ語にはcitizenshipにうまく対応する言葉がありません。これは、ドイツという国がそれに特有の発展をしてきたことに由来します。かつ、日本もそうです。日本でも、市民権という言葉は、法律上の用語ではありません。実定法上のカテゴリーではないのです。国民、国籍——これらは紛れもなく実定法上の概念、とりわけ最重要の概念ですけれども、それに対して、市民、市民権というのは議論をするためにここで立てられている概念です。労働基準法の7条に、「公民としての権利の行使」、いわゆる公民権という概念があります。これが多少、市民権に似ています。この労働基準法7条とは、従業員が選挙の投票に出掛ける時には、その選挙権の保障のために、使用者はキチンと時間を保障しなさい、という規定です。それは歴史的に言うと、他の国では市

民権と呼ばれているもので、それを日本の実定法ではたまたま「公民としての権利」と呼んでいるところがある、ということです。しかし、繰り返しますと、市民、市民権というのは日本においては実定法上の概念ではありません。

現在の日本社会の市民構成（2014年6月末現在）

では、現代日本における市民の構成はどうなっているか。2014年6月末現在で、在留外国人が209万人程度います。ずっと傾向的に増加しています。日本の総人口は1億2700万人くらいでしょうか。そのうちの200万人強が在留外国人ということになります。その内訳をみると、中長期滞在者——これは、3か月以上日本にいる人です——が173万人弱。それから特別永住者の資格をもった人が36万人強です。特別永住者は、旧植民地出身者とその子孫です。日本は戦前、朝鮮半島と台湾とを植民地として領有していました。そこは大日本帝国の領土だったわけです。ですから、朝鮮半島や台湾から任意に日本本土にやってきて、日本本土に住みついて、生活の本拠を築いていた人たちがいました。それから一部は強制的に連行されてきて、工場や炭鉱などで働かされていた人々もいる。その人々は、第二次世界大戦が終わった時に、日本に大体200万人くらいいたわけですが、1952年4月の平和条約の発効によって、最終的に朝鮮半島や台湾が日本の領土から離れました。その際に、日本政府がその人たちの日本国籍を否認する措置をとったので、いながらにして外国人となったわけです。かつて大日本帝国の臣民でしたが、自分たちの意思とは関係なく、外国人となりました。しかし、それ以降も引き続き日本に住み続ける人々がいました。その人たちの扱いに関しては、韓国政府と日本政府との間でいろいろなやり取りがあって、1995年に最終的に特別永住権を与えるという制度が日本の法律で出来ました。その特別永住権を持っている人たちを特別永住者と呼んでいます。

在留外国人の数を国別に見ると、やはり中国（31.1%）、韓国・朝鮮（24.4%）が多い。日本国民と共に、こういう外国人の人たちがいて、日本の社会を作っているのです。

具体的問題——外国人市民の地方参政権——

このように考えることにどういう意味があるのかを知るために、具体的な問題をみてみましょう。皆さんよくご存じの問題を取り上げます。外国人市民の地方参政権の問題です。「民主主義って何だ」とSEALDsが問いかけていましたね。「これだ」「自分たちだ」ということになるのでしょうか。国民権の下での民主主義では、その担い手は国民、国籍者

ということになります。従って、選挙は国民主権の行使だと考えれば、選挙権を行使できるのは国民だけであって、私のいう市民の範囲にまで拡がらない訳です。でも、国政選挙は確かに国というものの将来を決める選挙だから、それに外国人が関わるのは無理だとしても、地方自治体はそうじゃないのではないかと、という議論がずっと続いています。先ほど、最初に見たように、憲法93条、95条も、地方自治の担い手を「住民」としています。「国民」とは書かれていません。「住民」と「国民」とは違うでしょう、ということです。同じなのであれば、地方自治の担い手も「国民」と書けばいい筈で、わざわざそれを区別して書いているのですから、「住民」というのは、そこに住んでいる「国民」+そこに住んでいる「国民でない人」、つまりその領域に住んでいる外国人も含めた「市民」のことをいうのだ、と考える法律上の可能性があります。従って、外国人住民にも、地方自治体の首長や議会の議員の選挙権、その他リコール権など住民に認められた権利がありますから、そういった権利を認めていくべきではないか、認めて欲しい、という運動が起ります。

実際、それで訴訟になりました。長く日本に住んでいる外国人が「我々にも地方議会の参政権があつて然るべきだ」として訴訟を起こしました。憲法には地方自治の担い手として「住民」としか書いていないのですけれども、それを受けて制度を作る現行の地方自治法18条には、「日本国民たる年齢満20歳以上の者」で3か月以上その市町村の区域内に住んでいる者」にのみ、地方自治体議会や首長の選挙権を付与すると書いてあります。そこで、この訴訟では、地方自治法のこの規定が憲法違反ではないか、憲法には「住民」と書かれているのだから、その「住民」の中には外国人住民も含まれる筈だ——というのが、原告側の主張でした。これについては、1995年2月28日に最高裁判所が判決を出しました。判決によれば、1つのポイントは、外国人住民に選挙権を与えなくても——現行の地方自治法は与えていないわけですが——憲法違反ではない、ということ。しかしもう1つのポイントは、与えたとしても憲法違反ではないということです。つまり、地方自治法が外国人住民を排除して、日本国民にだけ地方自治体についての参政権を認めていることは憲法違反ではないが、地方自治法を改正して外国人住民——特に永住者——に対して参政権を認めたとしても憲法に違反しない。このような判断でした。従って、国会がやろうとすれば、地方自治体の参政権を外国人住民に与えることは可能なのです。もし、地方自治法がそのように改正されたとすれば、先ほどの3つのタイプのうちの第3類型、つまり国籍を持つ国民よりも市民権を持つ市民の方が広いパターンが、地方自治体の下で、実際に実定法上成立することになります。

ヨーロッパ連合（EU）における国民と市民権者

さて、ここでちょっと外に目を向けてみましょう。EU、ヨーロッパ連合に関しては、先ほど深澤先生のお話でも言及されました。ヨーロッパ連合というのは、なかなか複雑な法的性格をもっています。アメリカとかドイツとかスイスとか、世界中には連邦国家が沢山あります。連邦国家というのは、幾つかの個別国家が集まって、より大きな国家を作るという国家構造をいいます。二層的な国家構造を持つのが連邦国家です。ではヨーロッパ連合も連邦国家に向かっていているのか——つまり、ヨーロッパ連邦とかヨーロッパ合衆国のようなものを作る方向に向かっていているのか——といいますが、人々がそういう方向を目指しているとは一概にはいえません。そうではない方向、つまり国家ではない別のかたちの政治的な共同体を目指しているという方がより21世紀的であるし、また、そういう方向こそがより理想的な政治共同体を作ることになるという意見もあって、そこは簡単ではありません。

では、現在のヨーロッパ連合はどういう作り方になっているか。それは28の国家から成っています。ですから、そこには28種類の国民がいる。その国民を共通に括って、1992年のマーストリヒト条約は、EU市民権（EU citizenship）という制度を作りました。つまり28種の国民はそれぞれ違った国籍を持っているけれども、その違う国籍を持った国民はいずれも共通してEU市民権者という制度の下に置かれることとなりました。そのEU市民権の内容は条約によって明記されているのですが、EU域内のどこに住んでいても——つまり自分の出身国を離れてどこに住んでいても——、その居住する地方自治体において選挙権を有する。EU市民権を持つ者は、28か国のどこに住んでいても、地方参政権を持つ。これがEU市民権の一番重要な内容です。それから、EU域内の自由移動の権利がある。どこを出身国としていようと、この28か国については自由に移動できる。また、EUの議会に対して請願権を持つ。さらに外交保護請求権も与えられる。自国の外にいる場合、普通は、その国にある自国の大使館や領事館に保護を求めるのが原則なのですが、EU市民権者は例えばドイツの人が他の外国へ行って、その国のフランスの大使館に保護を求めることができます。これらを28か国それぞれの観点で見ると、つまり例えばドイツやフランスやイギリスや...の国民の観点から見ると、そのそれぞれの国民とEU市民とがその国の市民であることとなります。「一国の社会の市民」 = 「国民」 + 「外国人であるEU市民」 = 「EU市民権者」という等式を描くことが出来ます。もちろん、例えば日本国籍者は、ヨーロッ

パ連合との関係では、ただの外国人であって、EU市民としてそこに入れてもらえるわけではありません。

「国民」国家を「市民」国家に転換——ある憲法案——

最後の事例を紹介します。これは、市民の概念がどういう文脈で国民の概念に代わって、或いは国民の概念と対比させながら、使われているかということの、とても良い例です。それは、ある憲法草案です。1949年に東西に分裂したドイツは1990年に再統一しました。1990年10月3日がドイツの統一記念日で、祝日になっています。1989年春頃から、戦後分断されていた2つのドイツ国家の統一に向けて動きが大きくなっていきます。そして、統一の際には、2つの国が一緒になるのだから、新しい国家には新しい憲法が相応しいという議論が、それぞれのドイツ社会で起こり、そこで幾つかの統一ドイツのための憲法草案が社会のなかに生まれました。御承知のように、結果的には東ドイツが西ドイツに吸収されて、西ドイツの憲法が統一ドイツの憲法になってしまいました。

そのような憲法草案の1つが、「民主的に構成されたドイツ諸州の連邦のための評議会」という組織——これは憲法学者、その他の知識人、一般市民も加わっています——が発表した非常に詳細なもので、ここで紹介するものです。もちろんこれは採用されたわけではなく、あくまで案に留まりました。注目すべきは、以下のような論理です。

評議会憲法草案における国民と市民の位置関係

もともと、現行のドイツ憲法 正式には「ドイツ連邦共和国基本法」と呼びますが、そこにはドイツ人とは何か、というドイツ人の定義規定が置かれています。歴史的な経緯がある規定ですが、これについての説明はここでは省きます。評議会の憲法草案では、第1に「ドイツ人とはドイツ国籍を有する者」と定義します——因みに、日本国憲法に「日本人とは日本国籍を有する者」という定義が無いことは、先ほど申し上げたとおりです。第2に、その上でこの憲法草案は、「市民」を憲法上定義します。「市民」とは、ドイツ国籍を有する者に加え「市民の法的地位を取得した者」および「ヨーロッパ連合加盟国の国民」とします。この3つのグループによって、憲法上の「市民」が構成されます。では、「市民の法的地位」はどうやって取得できるのか。この点についても憲法上の規定が置かれています。すなわち、外国人として5年以上適法にドイツに恒常的に住んでいた者には、市民の法的地位を獲得するための請求権が与えられる、としました。請求権ですから、請

求すれば当然に与えられるものです。5年以上ドイツに住んでいて「市民の法的地位」を得たい人は請求して下さい、そうすればあなたには市民の法的地位を与えますよ、ということですね。そして第3に、最後の定義が、「この憲法において、国民とは以上の市民の総体である」という規定です。この憲法草案では、このような明確な定義を三段階に分けて行うことによって、「国民」概念が「市民」概念に完全に転化しました。我々のいう「国民」は、先ほど説明したように、「日本国民とは日本国籍を持つ者」であると考えられており、制度もそうなっているのですが、この評議会憲法草案は国民概念を市民概念に転化して、それを主権者とする新しい考え方を示しました。これは、国籍者主権から市民主権への転換、または国籍者民主主義から市民民主主義への転換と言うこともできます。

国民から市民への転換の意味

この憲法草案を基礎づけている問題意識は非常に明快です。それは、「ドイツ連邦共和国は、ドイツ人の国家ではなく、ドイツで生活する市民の国家である」ということです。ドイツは人口8000万人強ですけれども、1990年の統一当時、700万人を超える外国人がドイツ国内に長く住んでいました。これには、戦後、50年代末から60年代にかけて、ドイツが自国の経済成長を促進するために労働力の不足を外国人労働者の導入によってまかされてきた経緯があります。だから、外国人労働者の力によって戦後ドイツの高度経済成長が達せられた。そのことをマイナスの方面からみれば「ツケ」ということになりますが、それをプラスに評価すれば今日に至るまでこれだけ多様な外国人がなおドイツ国内に居住し続け多様性のある社会が形成された、ということになります。この現状を国家の憲法構造に反映させることが、まさに21世紀のグローバル化する世界の中で必要なのだ、というのが、この評議会憲法草案のメッセージだと思います。

私はこれを読んだ時、なかなかすごいなと思いました。もちろん、これは実際の実定憲法の構想に採用されることなく、1つの提案に留まっているわけですが、＜国民と市民＞というカテゴリーで現実の問題をどう考えるかという点については、非常に有力な1つの思考モデルを提供しています。

まとめ

それではまとめです。

ここまで2, 3の例を取り上げながら＜国民と市民＞のカテゴリーを論じてきました。

先ほどから申し上げているように、日本の実定法には市民或いは市民権のカテゴリーはありません。しかし現代社会で諸国が直面している様々な問題を考える時、nation-stateつまりnationalな人々が構成する社会であっても、色々な人々がその社会の中に入り込んで来ますし、逆にこちらから出て行くことにもなります。こうして、国境の壁が「低く」なる、或いは国境が融解するという状況が世界に広がっている中で、その国のあり方をより開放的なあり方にしていくということがそれぞれの国の、21世紀現在における課題だとするならば——もちろんこれだけで直ちに問題解決の方向を導き出せるわけではありませんけれども、<国民と市民>のカテゴリーを使って考えてみることは、有意義で重要なことではないかと思います。

特に最近の日本を見ていると、何かというと「我が国」「我が国」という状況があります。私は学術論文で「我が国」と書く人の気が知れませんが（笑）、政治家もやたらと「我が国」という。外国の政治家はふつう「我が国」という言い方をしませんね。ドイツとかイギリスとか、ちゃんと言います。何でもないことのようにすけれども、「我が国」というところを基準にしてモノを考えていく、その考え方について疑いを持つこと。また「日本人」とか「日本国民」とかいうアイデンティティが必要であることは前提としつつ、そこからだけ一面的、一方的に問題を考えるのではなく、もっと多面的に考えるようにしてはいけないと気付くこと。そのためにも、少なくとも、<国民と市民>のカテゴリーを使って国家と社会のあり方考えるのは重要な方法ではないかなと思います。

以上で終わります。有難うございました。

司会：ただ今、広渡先生から非常に示唆的なお話を頂きました。先ほどの深澤先生のご報告で出ました、現代世界の構造——個別の国民国家の上にリージョナルな統合組織が被さり、更にその上にグローバルなものが被さる多重的な構造——と、広渡先生が述べられた国民と市民の問題には、響き合うものがあると感じました。また、深澤先生が最後の方で述べられた、現代の日本人の「内向きの論理」を克服していく必要性という問題提起と広渡先生が「まとめ」のところで言及された、国のあり方を外に向かって開いていく、オープンにしていく必要性という問題提起とも、それぞれ違う視点からでありながら、響き合っているように感じて、興味深く感じました。

日本語で「外国人」という言い方をよくします。なぜここに「国」という字が入るのか。「外国語」という言い方もあります。これ以外にforeign languageを指す表現が見当たりま

せん。つまり「国」単位でしか見られないようになってしまっているのです。「国語」という言い方もありますね。——流石に最近ではこの言い方も馴染まないのかも知れませんが、高校までの科目名称で「国語」はまだ生きています。このように、日本語の表現の中に、「国」単位の発想が刷り込まれてしまっていることを改めて感じた次第です。