

アメリカにおける外国人の政治参加の歴史

高 佐 智 美

一 はじめに

近年「国際化」が進むとともに、日本においても外国人、特に定住外国人の権利が改めて見直されてきており、その中でも定住外国人の選挙権に関する議論は盛んである。⁽¹⁾ その多くは、憲法九三条二項の文言を理由に地方レベルでの外国人の選挙権を認める一方で、国政レベルでの選挙権は、「国民主権」の「国民」を「国籍保持者」と解して否定している。⁽²⁾ しかし、選挙権の主体を考える際に、選挙権と国籍との不可分性そのものを今一度問い直してみる必要があるのではないだろうか。⁽³⁾

このような前提に立ってアメリカの選挙権の歴史に目を転じてみると、興味深いことに、アメリカにおいては

黒人や女性に対して長い間選挙権が認められていなかった一方で、一定の定住外国人(≡移民)に対しては、一九二八年まで選挙権が認められていたのである。

そこで以下、アメリカにおける外国人の選挙権の実態はどのようなものであったのか、その背景にはどのような思想あるいは動機があったのか、そこでは国籍(日本という「国籍」はアメリカにおいては「市民権」(citizenship)とほぼ同義なので以下「市民権」を用いる⁽⁴⁾)と選挙権との関係はどう捉えられていたのかを検討することによって、現代における外国人の選挙権を考察する上で
の端緒としたいと思う。⁽⁵⁾

二 外国人の選挙権の歴史

1 初期の外国人の選挙権

アメリカでは、植民地の時代から外国人に対して選挙権が認められていたとされる。⁽⁶⁾ 当時、選挙権の第一の要件として考えられていたのは一定の財産を有していることであつたから、その他の要件、例えば居住期間や宗派といった要件が満たされれば、外国人にも選挙権を認めることは可能であつた。⁽⁷⁾ 例えば、サウス・カロライナにおいては、一七世紀から一八世紀初頭にかけてフランス人へ選挙権が認められていた。⁽⁸⁾ 当時、外国人は、イギリスの国際法に基づいて正式に帰化しなくても、ある植民地内で一定の要件を充たせば、その植民地の中でのみ、帰化した場合と同様に、生来的臣民 (natural born subject) と同じ権利が認められていた。⁽⁹⁾ しかしほとんどの植民地は、選挙権付与の前提として、こうした植民地内でのみ有効な帰化を行うことさえ要求していなかつた。例えば、ペンシルヴァニアでは、植民地内で帰化しているかどうかに関わりなく、多くのドイツ人が選挙権行使し、また地方公務員の職にも就いていた。⁽¹⁰⁾

外国人の選挙権は独立革命後も存続し、また多くの州が外国人に対して州市民の有する権利一般をも承認していた。⁽¹¹⁾ 例えば、一七七七年のヴァーモントの憲法には、一年間居住しこの地に忠誠を誓つた外国人に対しては生来的臣民と同じ権利を認めるという規定があり、⁽¹²⁾ 州になつた一七九三年の憲法においてもほぼ同様の規定を採択していた。⁽¹³⁾ また、ペンシルヴァニアでは一年間居住すれば外国人にも州議会の議員になることを除いて州市民と同じ権利が認められ、二年間居住すればそれも認められた。⁽¹⁴⁾

外国人の選挙権の承認は、州の政策にとどまらなかつた。例えば、一七八七年の「北西部法令 (Northwest Ordinance)」によれば、二年間居住した自由土地所有者の外国人に対しては、連邦領 (Territory) の立法府の代表を決める選挙権が認められ、より裕福な外国人で三年間居住した者に対しては立法府の代表となる権利も認められていた。⁽¹⁵⁾ 連邦議会はその後、オーリンズ、ミシガン等の各連邦領の統治組織法 (Organic act) において、外国人の選挙権を認めた。⁽¹⁶⁾ 外国人へ選挙権を認めていた連邦領の多くは、州として認められた後もこの政策

を続けた。例えば、一八〇二年に州になったオハイオは、一年間居住している二一歳以上の白人男性の住民すべてに対して選挙権を認めていた。⁽¹⁷⁾

しかし、一八一二年の戦争によってナショナルリズムが昂揚し、外国人の選挙権に対して寛容であった革命前後の時期は一時終わりを告げた。新しく州となったうち、ルイジアナは一八二二年、インディアナは一八一六年、ミシシッピは一八一七年、アラバマは一八一九年、メインは一八二〇年、ミズーリは一八二一年にそれぞれ選挙権を市民に限定した。⁽¹⁸⁾ 一方、外国人の選挙権を認めていた元々の州の多くも、新しい州と同様に外国人の選挙権を認めなくなった。まずメリーランドは一八一〇年に選挙権者を「住民」と定めた憲法の条文を「市民」へと改正した。続いてコネチカットは一八一八年、ニューヨークとマサチューセッツは一八二一年、ヴァーモントは一八二八年、そしてヴァージニアは一八三〇年にそれぞれ同様に憲法を改正した。⁽¹⁹⁾ イリノイ州だけが例外的に一八一二年の戦争以後も外国人に選挙権を憲法で認めていた。⁽²⁰⁾

さらに、一八〇〇年代初頭の最初の移民排斥運動によって、単に外国人に対して選挙権を認めなくなっただけ

でなく、移民帰化政策を制限しようとしたり、時には帰化市民に対してさえ選挙権を限定しようという動きも起こった。⁽²¹⁾ 連邦議会においても、外国人の選挙権を認めていたミシガン領を州として承認することに反対が起った。⁽²²⁾ 結局ミシガンは一八三七年に州として認定されたが、その後数年間、新しい連邦領の統治組織法及び新しい州の憲法は選挙権をアメリカ合衆国市民のみに限定していた。⁽²³⁾

2 「帰化を宣言した外国人」に対する選挙権の承認

こうした状況の中、外国人の選挙権は、ウィスコンシン州で再び息を吹き返した。ウィスコンシンは一八四八年の憲法によって、白人男性外国人に対して、もし彼が連邦帰化法に従って帰化する意思のあることを宣言すれば選挙権を認めるとしたのである。⁽²⁴⁾ 連邦帰化法によれば、帰化を希望する外国人はまず最初に、該当する裁判所に対して市民権を申請する意図を宣言し、宣言した後三年経てば帰化することができた。⁽²⁵⁾ この宣言を行っても外国人は現在の国籍を失うことにはならなかったし、また宣言した後実際に帰化の手続きを全うしなければならぬ

法的義務もなかった。⁽²⁶⁾この宣言によってアメリカ合衆国に對する忠誠を誓う必要もなかった。⁽²⁷⁾そのため、単に帰化を宣言したことを理由に外国人の選挙権を認めることへの批判もあったが、⁽²⁸⁾この政策の支持者は、帰化の宣言によって事実上外国人は市民と変わらなくなると考え、これを歓迎していた。⁽²⁹⁾ここにきて外国人の選挙権は、市民権の代替物というよりも市民権取得への一過程としての意味合いが強くなった。

帰化を宣言した外国人に選挙権を認めるというウィスコンシンの政策は、西部への進出を押し進めていた一九世紀のアメリカにとって非常に魅力的なものであり、移民誘致の手段として一般的になった。⁽³⁰⁾ウィスコンシンの決定のわずか三ヶ月後に、連邦議会は同じような条文を含む統治組織法をオレゴン領に對して制定した。⁽³¹⁾一八四九年には、ミネソタ領に對しても同様の条文を含む統治組織法が制定された。⁽³²⁾連邦議会はメキシコ戦争を通じて得た連邦領（ユタ、ニュー・メキシコ、カリフォルニア）については外国人の選挙権を認めなかったが、⁽³³⁾ワシントン、カンザス、ネブラスカ、ネバダ、ダコタ、ワイオミング、オクラホマについては帰化を宣言した外国人

に選挙権を認める規定を含む法律を制定した。⁽³⁴⁾ただし連邦議会は、これら九つの連邦領すべてにおいて、アメリカ合衆国憲法を遵守する旨の宣言を要件として付加した。これらの連邦領の中には州となった後も州憲法でも帰化を宣言した外国人に對して選挙権を認めるものもあったが、⁽³⁵⁾州となった後はそのような政策を完全に廃止した連邦領もあった。⁽³⁶⁾あるいは選挙権を市民に限定しつつも、州憲法制定当時選挙権を有していた者には例外的に選挙権を認めたところもあった。⁽³⁷⁾

3 南北戦争と外国人の選挙権

一八五〇年代及び六〇年代にかけて、外国人の選挙権は北部と南部の対立において重要な争点となった。移民の大部分は奴隷制に對して反感を持っていたため、南部は移民の政治的影響を弱めようとし、北部は逆に強めようとした。⁽³⁸⁾こうした南北の対立は新しい連邦領や州において外国人に選挙権を認めるかどうかをめぐる連邦議会での審議で表面化した。⁽³⁹⁾

南北戦争が始まると、北部の連合軍（the Union Army）は人手不足のため軍隊を編成するのに外国人を

必要とし、外国人兵士の割合は連合軍全体の二五%近くにも上った。⁽⁴⁰⁾ 外国人と徴兵という厄介な問題に直面した政府は、次第に投票を行った外国人を徴兵可能とみなすようになっていった。一八六二年七月一七日、連邦議会は民兵団法 (Militia Act) を制定したが、それは「一八歳から四五歳までの健康な男性市民すべて」に対して九ヶ月間の入隊を要求していた。⁽⁴¹⁾ これに関して、ウィスコンシン州知事のソロモン (Edward Solomon) は、
 軍事長官 (Secretary of War) であるスタントン (Edwin M. Stanton) に対して、ウィスコンシン州の健康な男性のおよそ半分は外国人であるが、彼らはすでに帰化を宣言しているので投票することができるといふ趣旨の手紙を書いた。これに対してスタントンは、単に帰化を宣言しただけでは、彼らを徴兵することはできないが、すでに投票した者であれば徴兵可能であるといふ返事を出している。⁽⁴²⁾

このことはヴェーリッツ (In re Wehlitz) 事件⁽⁴³⁾ において、まさに争点となった。この事件は、帰化を宣言し、すでに投票していたプロシア人のヴェーリッツ (Carl Wehlitz) という男性が、民兵団法によって徴兵された

後に、民兵団法はその文言からすれば「市民」にのみ適用されるのであり、従って自分は徴兵可能ではないと訴えたものであった。

一八六三年、ウィスコンシンの最高裁判所は全員一致で、ヴェーリッツの主張を退け、次のように述べた。すなわち、ウィスコンシン州が外国人に対して選挙権、さらに公務就任権まで認めたということは、その外国人に対して州市民権を付与する意図があったということは明らかである。従って当該外国人はアメリカ合衆国の市民ではないとしても、州の市民ということになり、民兵団法のいう「市民」に含まれる。⁽⁴⁴⁾

一八六二年の民兵団法だけでは人員が不十分だったため、連邦議会は一八六三年に徴兵法 (Enrollment Act)⁽⁴⁵⁾ を制定した。この法律は近代的な選抜徴兵システム (selective service system) の先例といわれているが、これは二〇歳から四五歳までの帰化を宣言した外国人も徴兵の対象としていた。⁽⁴⁶⁾ そのため帰化を宣言していた多くの外国人が急にそれを否定し始めた。一八六三年五月八日、リンカーン大統領は、そのような外国人に対して、国外に出るために六五日間の猶予を与え、それを過ぎた

者は徴兵に応じるよう要求した。⁽⁴⁷⁾ 重要なのは、すでに投票を行った「帰化を宣言した外国人」はすべてこの対象から除外され、その意思を翻すことは許されなかったということである。⁽⁴⁸⁾ このため、徴兵を逃れようとする外国人は徴兵委員会 (draft enrollment boards) に対して自分たちは一度も投票したことがないということ懸命に示そうとした。⁽⁴⁹⁾

北部が外国人を動員しようとする一方で、外国人の選挙権に対する南部の反発は強くなっていった。そしてついに、南部連合は一八六一年、南部連合憲法において、外国人による選挙を憲法で明示的に禁止した。その条文は以下の通りである。

「下院は各州の人民によって二年毎に選挙される議員をもってこれを組織する。各州の選挙人は、南部連合の市民でなければならず、州議会の議員数の多い一院の選挙人として必要な資格を備えなければならない。しかし、いかなる人間であろうとも、外国生まれで、南部連合の市民でない者は、公務員であろうと議員であろうと、州であろうと連合であろうと、いかなる公職にも就くことは許されない。⁽⁵⁰⁾」

傍点部分の前半は北部の人間を選挙権から排除するためのものであったかもしれないが、後半の傍点部分は明らかに南部連合にいる定住外国人を選挙権から除外することを目的としたものであった。皮肉なことに、南部連合は連邦の優位に反発していたにもかかわらず、誰に選挙権を認めるかということについては、州や地方政府にその決定権を憲法上認めなかったのである。⁽⁵¹⁾

南北戦争後、外国人の選挙権は拡大した。これはまず第一に、中西部における移民獲得の競争が激しかったからであり、第二に、南北戦争中に徴兵され戦った人々に対して、その見返りとして選挙権を認めるのは公平なことだと考えられていたということもある。⁽⁵²⁾ また、南部で奴隷の代わりに安い労働力として外国人の労働者が必要となったため、南部連合だった州の多くも外国人に選挙権を認めたからともいえる。⁽⁵³⁾

こうして一九世紀の終わりまでには、州または連邦領のおよそ半分が外国人の選挙権を認めたことがあり、そのいくつかはすでに半世紀以上もそれを認め続けていた。⁽⁵⁴⁾

4 外国人の選挙権の終焉

移民の必要性が減少するにつれて、外国人の選挙権の承認も減少していった。一八九〇年代には、開拓地の消滅と東・南ヨーロッパからの移民の増加に伴い、ヨーロッパからの移民を制限する動きが出てきた。これらの「新移民」に対しては、まず一九一七年に入国の際に英語の読み書きテストが課されるようになり、次いで一九二四年には移民の数的制限を行う際に出身国別割当制度が採用されるようになった。⁽⁵⁶⁾ こうした移民に対する態度の変化は外国人の選挙権条項の撤廃にもつながった。⁽⁵⁷⁾ 第一次大戦によって、一八二二年の戦争時のようにナショナリズムが昂揚し、特にドイツ人に対する敵意が広まった。⁽⁵⁸⁾ こうした中、急速に外国人の選挙権の廃止が各州で行われるようになった。⁽⁵⁹⁾ アラバマは一九〇一年、憲法改正によって外国人の選挙権を廃止した。続いて一九〇二年にはコロラド、一九〇八年にはウィスコンシン、そして一九一四年にはオレゴンが廃止した。⁽⁶⁰⁾ 一九一八年にはカンザス、ネブラスカ、サウス・ダコタが憲法を改正して外国人の選挙権を禁止し、テキサスは法律で認めていた外国人の選挙権を廃止した。⁽⁶¹⁾ マスコミの煽動もこれ

に拍車をかけた。⁽⁶²⁾ 一九二一年にはインディアナとテキサスが、一九二四年にはミシシッピが、そして一九二六年にはアーカンソーが外国人に選挙権を認めていた法律を改正した。⁽⁶³⁾ そしてついに、一九二八年の連邦選挙以降は、どの州においても、地方・州・連邦のどのレベルにおいても、選挙権を行使する外国人は存在しなくなったのであった。⁽⁶⁴⁾

三 外国人に参政権を認めた背景

1 選挙権に対する理解と市民権を前提としない選挙権

初期の段階において広く外国人に選挙権を認められていたことは、当時選挙権者が「財産を有する白人男性のキリスト教徒」として排他的に定義されていたことにもよる。⁽⁶⁵⁾ 選挙権の要件としてまず第一に財産(原則として不動産)が要求されたのは、イギリスの慣行を継受したからでもあるが、土地所有者は社会と密接な関係を有するから政治に関わることができることとされ、また経済的にも自立しているということは、地主や雇い主からの影響を受けることなしに自分の意思で投票できるということ、

つまり経済的自立は政治的自立につながると考えられていたからである。⁽⁶⁶⁾ また、イングランドにおける反カソリック感情を反映して、プロテスタント以外のカソリック教徒やその他の宗徒に対しては選挙権を認めないことが多かつた。⁽⁶⁷⁾ その他、女性や黒人、インディアンも原則として選挙権を認められていなかった。⁽⁶⁸⁾

このように選挙権に様々な要件が課せられていたため、外国人に対しては逆に選挙権を認めやすかつたともいえる。つまり、女性や財産を持たない男性など市民権を有する多くのアメリカ市民が選挙権を認められていなかった時代に、外国人であるから、すなわち市民権を持たないからという理由で外国人に選挙権を認めないならば、市民権が選挙権の前提条件であることを認めることになつてしまふ。また、当時の財産を有する白人男性の外国人は、アメリカ合衆国の白人男性市民と同じであり、基本的な文化的・政治的規範を脅かすものではないと考えられていたともいえる。⁽⁷⁰⁾

選挙権の第一の要件が市民権ではなく財産であったからこそ、外国人に選挙権を認めることが容易であつたとしたら、一八二二年の戦争終結直後から財産要件廃止が

主張されるようになる、外国人に対して選挙権が認められにくくなつたといえるかもしれない。実際、この時期は外国人の選挙権が各州で廃止されたが、それは一八二二年の戦争によってナショナリズムが昂揚したせいだけではなく、財産を持たない外国人まで選挙権を認めることに抵抗が生じてきたせいでもあるのではないだろうか。⁽⁷¹⁾

以上のように、初期の段階においては選挙権には様々な要件が課されていたため、市民権を有しているからといって選挙権が認められるとは考えられてはいなかつた。例えば、一八六二年、司法長官であつたベイツ (Edward Bates) は、市民権と選挙権との関係について次のように述べている。

「アメリカの市民権は、公務に就任する能力や選挙権によつて決まつたり、それらと共存するわけでは必ずしもない。……従つて、選挙権や公務就任権に関する要件が各州において統一的でなく、様々な要因、例えば年齢、性別、人種、肌の色、財産、一定の場所における居住及びその長さ等によつて決まる、極めて裁量的なものである」ということは驚くべきことではない。

故に私は、この点に関し、アメリカ合衆国においては誰も単に市民権を有するというそれだけの事実によって選挙権を行使した者はいないと結論づける。⁽⁷⁵⁾

選挙権が市民権の属性かどうかということは、南北戦争後、黒人に選挙権を認めるかどうかについて、一八六六年の「市民的権利に関する法律」及び修正第一四条をめぐる議会での議論でも問題となった。

当時、選挙権は、自由な人間の自然権ではなく、能力のある個人が行使する政治的特権と一般に考えられていた。例えば、元ミシガン州最高裁判所の判事であったクーリー(Thomas M. Cooley)は、「選挙への参加は権利というよりもむしろ特権であり、一般的な政策を理由に認められたり、否定されたりするものである」と述べている⁽⁷⁶⁾、ニューヨークの大法官(Chancellor)であったケント(James Kent)は「貧者は富者からの略奪を望む傾向がある」から、「普通選挙は財産権と自由の原則を危険にさらす傾向を有している」と述べている⁽⁷⁷⁾。また、「一九世紀後半まで、多くの人々(男性)は、政治問題についての熟考は、数学のような抽象的分野についての熟考と同様、女性の知性には負担が大きすぎるの

で、(政治的権利を認めることは)冒険好きの女性を精神病院に送り込むことになってしまいうとと考えていた」ともいう。⁽⁷⁸⁾

多くの議員は、このような選挙権に関する考え方を受けて、選挙権は修正第一四条や一八六六年法が定める市民権によって認められる権利とは別のものであり、その内容は各州が自由に決めることができると考えていた。⁽⁷⁹⁾また、このように選挙権を一八六六年法や修正第一四条の市民権の守備範囲から除外することによって、これらの法案の推進者であった共和党は、黒人に選挙権を認めることに対して強い反発を示していた民主党の反対を退けて法案を通過させることができた。⁽⁸⁰⁾

連邦最高裁判所も同様に、女性の選挙権を否定した判決の中で、修正第一四条は選挙権までも保障したものではないとし、さらに「市民権はあらゆる場合において選挙権の享受の前提条件となるわけではない」から「アメリカ合衆国の市民となることを宣言した外国人は、一定の状況の下で投票することができる」と述べている。⁽⁸¹⁾

2 移民の同質性／将来のアメリカ合衆国市民

外国人の選挙権が認められた大きな要因は、選挙権が移民を誘致するための手段として考えられていたからでもある。アメリカの中部や西部はまだ開発が必要な段階で、多くの外国人労働者が必要とされていた。そこで彼らを引きつけ、定住させるためには帰化していなくても選挙権を認めることが得策であると考えられたのである。⁽⁷⁹⁾連邦議会においても、外国人に対して選挙権を認めるのが早ければ早いほど定住も進むし、また選挙権を認めている所に裕福な外国人が集中し、認めない所には無益な外国人しか集まらないだろうといわれていた。⁽⁸⁰⁾

このように選挙権の付与によって社会への定着が速まると考えられていたので、外国人に選挙権を認めていなかった州でも、外国人にあらゆる政治参加の機会を認めなかったわけでは必ずしもなかった。州レベルの選挙では外国人に選挙権を認めなくても、地方レベルにおいては選挙権を認めていた州もあった。⁽⁸¹⁾例えば、ヴァージモントの最高裁判所は外国人は帰化の要件を充たすことで生来的市民と同様に政治や立法の問題に参加することができるとしつつも、「外国からの移民を奨励するのが我々

の政府の政策であるから、そのような移民に対して市民権に由来するすべての権利を認めるのが早ければ早いほど、彼らの感情や利害は政府と一致することになる」とし、彼らが完全な市民となるのを待っている間、「彼らをそれほど重要ではない地方公共団体の問題に参加させることは、より重要で広範な市民の権利と義務の行使のための準備訓練として賢い立法政策である」と述べている。⁽⁸²⁾

しかし、帰化の前提として選挙権が認められていた外国人とは西ヨーロッパ系移民を指していた。外国人に対して一般的に選挙権が認められていたのは、彼らを自分たちと同質の人間、すなわち将来のアメリカ合衆国市民とみなすことができたからでもあった。一八七〇年以前は「自由な白人」だけが帰化を認められていた。従って帰化を宣言して選挙権が認められたのは白人の移民だけだった。⁽⁸³⁾一八七〇年に黒人も帰化できるように帰化法が改正され、その際中国系移民にも帰化を認めるかどうかの問題となったが、結局認められないことになった。⁽⁸⁴⁾選挙権における人種差別を禁止した修正第一五条をめぐる審議においても、条文の文言があまりに広範であると、

州によっては外国人にも選挙権が認められていたため、黒人だけでなく中国人やアイルランド人にも選挙権を認めることになるのではないかと不安があった。⁽⁸⁵⁾そのため、修正第一五条の文言には「アメリカ合衆国市民」という言葉が挿入されることになった。⁽⁸⁶⁾中国系移民は一九四三年に帰化できるようになるが、その頃にはすでに外国人の選挙権は認められてはいなかった。

3 民主主義の伝統「人民主義」と外国人の選挙権
アメリカの伝統的な政治的特徴は、アメリカ合衆国憲法の前文にもあるように「人民主権 (popular sovereignty)」——人民による統治 (rule by the people) ——である。⁽⁸⁸⁾この原則によれば、アメリカの政府は、主権者たる人民の創造物でなければならず、その目的は人民の意思を公正に守ることではなければならない。そして人民はその意思を定期的に選挙によって表明するのである。⁽⁸⁹⁾

ここでいう「人民」を当然にアメリカ合衆国市民と解していた人々にとって、外国人による選挙は市民権と選挙権の根本的な関係を破壊するものであり、「人民主権」

の理想を脅かすものであった。例えば、一八一一年、マサチューセッツの最高司法裁判所は、「最高権力はすべて市民によって、市民に対してのみ譲渡されるべきものであるから」、もし「人民にその政治的権利の一部を外国人に認める意図があったとすれば、その意図は必ずしもそれを示唆しているとはいえないような一般的な文言からではなく、誤読があり得ないような明示的な言葉から導き出されなければならない」とし、従って選挙権を認められている「住民」という文言は市民のみを指している⁽⁹⁰⁾と解釈すべきであると述べている。

しかし、外国人に選挙権を認めていた州が、「人民」をアメリカ合衆国市民と考える「人民主権」に全く無関心だったというわけでは必ずしもなく、⁽⁹¹⁾その中には、選挙権が認められている外国人は、アメリカ合衆国の市民ではなくても州の市民とみなすことによって、「人民主権」と外国人の選挙権を両立させようとしていた州もあった。例えば、ウィスコンシンの最高裁判所は、先のヴェーリッツ (The Wehitz) 事件において、州法に関する限り、帰化を宣言した外国人は州の市民であるとして次のように述べている。

「州は、ある特定の人間に対して、彼を市民にすることなしに、選挙権を付与することができるかもしれないが、選挙権に関する場合は、市民権を創設する意思が存在するということを覆すような強い反証が要求される。……投票権と公務就任権は、常に市民権の属性の最も完全かつ完璧な属性だからである。」⁽⁹²⁾

従って「州が（投票した「帰化を宣言した外国人」）に対して州市民権の完全な権利を付与する意図であったことに疑いの余地はない」。なぜなら、外国人は州において徴兵の対象となっただけではなく、選挙権及びほとんどの公職に就く権利がウィスコンシンの憲法によって認められているからである。もし政治に参加する権利が「彼らを州の市民にするという意思を示していないとするならば、どのようなことからそのような意思を導き出せるのか創造するのは困難である」。よって「もしこの請願者の徴兵義務が我々の州法における「市民」という言葉によって決まるならば、彼にはその義務があるということに私は何も躊躇しない。」⁽⁹³⁾

また、スプラーギンズ対ホートン（Spraginsv. Houghton）事件において、イリノイ州の最高裁判所は、民

主義の前提として市民権ではなく居住や社会的つながりを挙げて次のように述べている。

「居住によって市民と同じ利害や感情を示している者で、公務員を選定する際に発言する資格を有する者に対しては、たとえ彼らが生来的市民でもなければ帰化市民でもないとしても、治者と被治者との間の相互関係の原則に従って、選挙権を認めるとするのが憲法の起草者の意図と解される。」⁽⁹⁴⁾

ルイジアナの州裁判所も帰化を宣言した外国人の投票者を州の市民と解しており、⁽⁹⁵⁾ またアラバマは憲法上はつきりと帰化を宣言した外国人の投票者の市民権を認めていた。⁽⁹⁶⁾

実際、選挙権が「帰化を宣言した外国人」に限定される一方で、そのような外国人に対しては特別の地位を認めようという考え方もあった。例えば、早くも一八〇三年に、タッカー（St. George Tucker）は「帰化を宣言した外国人」は外国人と市民との間の中間的な地位であり、政府は「彼に市民権の権利を承認する前に以前の国家への忠誠を放棄する宣言を要求することによって、黙示的に彼を保護すると宣言している」のであるからアメ

リカ合衆国は彼らの帰化を達成すべき義務があると述べている。⁽⁹⁷⁾

連邦政府も、タッカーの考え方を認めこそしなかったが、「帰化を宣言した外国人」をある意味では不完全な市民として扱い、彼らの特別な状況に応じた取り扱いをしていた。例えば、連邦政府は「帰化を宣言した外国人」に対してパスポートを認めていたし、彼らが第三国にいる場合には外交的保護を主張することもあった。その有名な例としてハンガリーからの亡命者であるコスタ(Martin Koszta)がトルコにいた際、オーストリアによって逮捕されたのを救った事件がある。⁽⁹⁸⁾⁽⁹⁹⁾

四 おわりに「アメリカにおける外国人の

選挙権の限界と意義

アメリカでは植民地時代から外国人に選挙権が認められてきた。一八二二年の戦争によってナショナリズムが昂揚したため、一旦外国人の選挙権は認められなくなるが、一八四八年にウィスコンシンにおいて「帰化を宣言した外国人」には選挙権を認めるという基準が新たに設けられると、他の州においてもこれが採用されるように

なり、一九世紀の間、少なくとも二一の州及び連邦領において外国人の選挙権が認められていた。⁽¹⁰⁰⁾しかし、第一次大戦の勃発によって再び排他的なナショナリズムが昂揚し、ついに一九二八年以降はどの州においても認められなくなり、これは現在まで続いている。⁽¹⁰¹⁾

アメリカにおいてこのように二〇世紀前半まで外国人に選挙権が認められていたのは、移民誘致のためでもあり、また選挙権が極めて限られた人々にしか認められていなかったため、選挙権の要件を充たした外国人に選挙権を認めてもそれほど抵抗はなかったからでもある。さらにここでいう「外国人」というのも、アメリカ市民が自分たちと同じ種類の人間と考えられる者に限られていた。

しかし、もし選挙権者が特権階級に限定されていたという当時の非民主的な前提ではなく、今日のように普通選挙の原則に基づく民主的な前提に立った上で考慮するならば、たとえ市民権(国籍)を有していなくとも、実質的に共同体の構成員と考えられる者に対して選挙権を認めていたという点は、注目に値するのではないだろうか。冒頭で述べたように、日本では、外国人に国政レベルの

選挙権を認めない根拠として、「国民主権」の原則にある「国民」とは「国籍保持者」を指しているからということがよく挙げられる。しかし、少なくともアメリカにおいては、以上で述べてきたように、必ずしも国籍を有している者にしか選挙権が認められてこなかったわけではない。このことは、日本で外国人の参政権を論じる上で、示唆に富むものであると思われる。もちろん、これはアメリカに特殊な事例であるから、他の国では国籍と参政権の関係はどのように捉えられていたのかをさらに検討する必要がある。また、このことが日本における外国人の参政権についての解釈論にとって具体的にどのような意義を持つのかを明らかにするのは今後の課題である。

(1) 江橋嵩「外国人の参政権」芦部信喜先生古希祝賀『現代立憲主義の展開(上)』一八五頁以下(有斐閣、一九九三年)、初宿正典「外国人と憲法上の権利」とくに定住外国人の《参政権》を中心に『法教五二号四九頁(一九九三年)、市川正人「定住外国人の参政権」法セミ四八五号八二頁(一九九五年)、萩原重夫「外国人の選挙権論」の課題」法セミ四八七号一六頁(一九九五年)、他。

(2) 国政レベルでの選挙権も認めているのは、例えば浦部法穂『憲法学教室Ⅱ』二〇七頁以下(日本評論社、一九九一年)。

(3) この点につき、浦部は「国民主権」のいう「国民」は当然に外国人を排除するものではないと指摘している。同上。

(4) 細かい相違については萩野芳夫『国籍・出入国と憲法』三五七頁以下(勁草書房、一九八二年)。

(5) 本稿でいう「選挙権」とは原則として投票権を指すが、州によっては投票権だけではなく公務就任権を認めているところもあった。それは随時指摘していく。しかし州レベルにおいて選挙権を認めていない州でも、地方レベルでは認めているところもあったので、どの程度まで選挙権が認められていたのかを正確に把握するのは困難である。とりあえず憲法の条文、判例等からわかる限りにおいて分析を試みることにする。なお、連邦憲法によれば、下院議員の選挙権者は州議会の選挙権資格を有する者であり、また上院議員は州立法府によって選ばれるので、間接的に州の選挙権者によって選ばれることになる。従って州レベルで選挙権が認められている者は自動的に連邦レベルでも選挙権が認められることになる。上院・下院の被選挙権については、アメリカ合衆国市民であることが要件とされている。

U. S. Const., art. I, sec. 2, cl. 1, 2; sec. 3, cl. 1, 3
(6) 植民地においては一般に外国人の選挙権は認められていなかったという意見もある。Gerald Rosenberg, *Aliens*

and Equal Protection: Why not the Right to Vote? 75 Mich. L. Rev. 1902, 1095.

(7) Chilton Williamson, *American Suffrage from Property to Democracy*, 1760-1860, at 15-16 (1960).

(8) Albert E. McKinley, *The Suffrage Franchise in the Thirteen English Colonies in America* 131-142 (1905).

(9) James H. Kettner, *The Development of American Citizenship 1608-1870*, at 74-105 (1978).

(10) Williamson, *supra* note 7, at 52.

(11) Kettner, *supra* note 9, at 219-24.

(12) Vt. Const. of 1777, ch. II, sec. 38; Kettner, *supra* note 9, at 214.

(13) Vt. Const. of 1793, ch. II, sec. 39.

(14) Williamson, *supra* note 7, at 174; Pa. Const. of 1776, sec. 42. この「インディアン」は一七九〇年の憲法改正による条項を削除した。なぜならこの条項は、一七八七年に制定された連邦憲法による連邦議会に排他的に付与された帰化に関する権限と抵触するを考えたためである。Pa. Const. of 1790, art. III, sec. 1.

(15) Act of Aug. 7, 1789 (The Northwest Ordinance), ch. 8, 1 Stat. 50, 51 n. (a) (1789).

(16) Orleans Territorial Government Act, ch. 23, 2 Stat. 322 (1805); Michigan Territorial Government Act, ch. 5, 2 Stat. 309 (1806). この「連邦領の選挙権者

は連邦領内で公務員を選定できたが、連邦領の代表者は連邦議会において投票権を持たず、また連邦領は連邦選挙に参加するとはできなかった。Gerald Neuman, "We are the People": Alien Suffrage in German and American Perspective, 13 Mich. J. Interl. L. 259, 295 (1992). 一方「インディアン」は「メリカ合衆國の白人男性市民」にインディアン購入の際にすでに定住してゐたその他の白人男性のみに選挙権を認められた。Missouri Territorial Government Act, ch. 95, sec. 9, 2 Stat. 743, 745 (1812).

(17) Ohio Const. of 1802, art. IV, sec. 1; Ill. Const. of 1818, art. II, sec. 27.

(18) Rosberg, *supra* note 6, at 1097.

(19) *Id.*

(20) Ill. Const. of 1818, art. II, sec. 27. 「二十一歳以上で、六ヶ月間居住してゐる白人男性の住民」は選挙権が認められた。

(21) Frank G. Franklin, *The Legislative History of Naturalization in the U. S. 184-300* (1906); R. I. Const. of 1842, art. II, sec. 1, 2. (生来的の市民とインディアン市民とに財産要件を分けた); Mass. Const. of 1780, amend. xx (英語の読み書きヒストリーを採択した)

(22) 13 The Papers of John Calhoun 127-36 (1980); Neuman, *supra* note 16, 196.

(23) Iowa Territorial Government Act, ch. 96, 5 Stat. 235 (1838); Wisconsin Territorial Government Act,

(245) アメリカにおける外国人の政治参加の歴史

- ch. 54, 5 Stat. 10 (1836) ; Iowa Const. of 1846, art. II, sec. 1 ; Fla. Const. of 1838, art. VI, sec. 1 (admitted 1845) ; Ark. Const. of 1836, art. IV, sec. 2. 外国の領土へ併合されたテキサスは例外であった。Tex. Const. of 1845, art. III, sec. 1, 2 ; Tex. Const. of 1836, sec. 6.
- (24) Wis. Const. of 1848, art. III, sec. 1. 州議会の議員になれぬのは一年以上州に居住してついで選挙権を得ねばならないから、外国人にもその資格も認められつゝた。Id. art. IV, sec. 6.
- (25) Act of January 29, 1795, ch. 20, sec. 1, 1 Stat. 414.
- (26) Fredrick Van Dyne, *Citizenship of the U. S.* 64-66 (1904) ; Neuman, *supra* note 16, at 297.
- (27) サモソンの最初の憲法案には州及びアメリカ合衆国憲法を遵守するのとを誓ふことが要求されたが、最終的にはこれは削除された。Louise P. Kellogg, *The Alien Suffrage Provision in the Constitution of Wisconsin*, Wis. Mag. Hist. 422, 424-425 (1918).
- (28) 一九一八年、歴史学者のポーター (Kirk Porter) は「外国人は帰化しない限り外国人のままであり、そのような宣言を行ったからとつて帰化したことにはならぬ」としてサモソンの政策を非難してつゝた。Kirk Porter, *A History of Suffrage in the United States* 119-120 (1918) (2d. ed., 1969).
- (29) ポーターはこのような考えはすべて幻想に過ぎないと述べている。Id.
- (30) Neuman, *supra* note 16, at 297-98.
- (31) Oregon Territorial Government Act, ch. 177, sec. 5, 9 Stat. 323, 325 (1848).
- (32) Minnesota Territorial Government Act, ch. 121, sec. 5, 9 Stat. 403, 405 (1849).
- (33) Utah Territorial Government Act, ch. 51, sec. 5, 9 Stat. 453, 454 (1850) ; New Mexico Territorial Government Act, ch. 49, sec. 6, 9 Stat. 446, 449 (1850) ; Cal. Const. of 1849, art. II, sec. 1.
- (34) Oklahoma Territorial Government Act, ch. 182, sec. 5, 26 Stat. 84 (1890) ; Wyoming Territorial Government Act, ch. 235, sec. 5, 15 Stat. 178, 180 (1868) ; Dakota Territorial Government Act, ch. 86, sec. 5, 12 Stat. 239, 241 (1861) ; Nevada Territorial Government Act, ch. 83, sec. 5, 12 Stat. 209, 211 (1861) ; Kansas-Nebraska Act, ch. 59, sec. 5, 23, 10 Stat. 277 (1854) ; Washington Territorial Government Act, ch. 90, sec. 5, 10 Stat. 172, 174 (1853).
- (35) Kan. Const. of 1859, art. V, sec. 1 ; Minn. Const. of 1857, art. VII, sec. 1 ; Neb. Const. of 1867, art. II, sec. 2 ; N. D. Const. of 1889, art. 5, sec. 121 ; Or. Const. of 1857, art. II, sec. 2 ; S. D. Const. of 1889, art. VII, sec. 1. 州議会の被選挙権も認められたのはカンザス、ネブラスカ、ノースダコタ、認めていなかったのはミネソタ、オレゴン、サウスダコタである。

- (36) Okla. Const. of 1907, art. III, sec. 1; Nev. Const. of 1864, art. II, sec. 1; Wyo. Const. of 1889, art. VI, sec. 5.
- (37) Mont. Const. of 1889, art. IX, sec. 2; Wash. Const. of 1889, art. VI, sec. 1.
- (38) だからといって移民が必ずしも黒人に対して好意的と
らうわけでもないのだ。Jamin B. Raskin, *Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage*, 141 Univ. of Penn. L. Rev. 1391, 1409 (1993).
- (39) 外国人の選挙権は一八五四年のカンザス・ネブラスカ法案を一九五七年の「ミネソタを州にするための法律(Minnesota Statehood Enabling Act)」案をめぐって問題となり、結局選挙権を市民に限定したことで動機は北部が支配的だった下院にあって阻止された。Neuman, *supra* note 16, at 298-99.
- (40) Raskin, *supra* note 38, at 1410.
- (41) Act of July 17, 1862, ch. 201, sec. 1, 12 Stat. 597.
- (42) Raskin, *Supra* note 38, at 1410.
- (43) In re Wehlitz, 16 Wis. 468 (1869).
- (44) *Id.* at 474.
- (45) Enrollment Act, ch. 75, 12 Stat. 731 (1863).
- (46) Raskin, *supra* note 38, at 1413.
- (47) *Presidential Proclamation of May 8, 1863*, 7 Messages and Papers of the Presidents, 3369-3370 (1899).
- (48) *Id.*
- (49) Raskin, *supra* note 38, at 1413.
- (50) Confederate Const., art. I, sec. 2, cl. 1 (1861).
- (51) Raskin, *supra* note 38, at 1414.
- (52) Rosberg, *supra* note 6, at 1099.
- (53) ある連邦の法律によれば、自発的にアメリカ合衆国の軍隊に入隊し、その後問題なく除隊した外国人は、それ以前に帰化の意思を宣言してはなくても、また一年以上居住しつづけたことを証明しなくても、アメリカ合衆国の市民になるべきであるという。In re Wehlitz, 16 Wis. 468, 473 (1869)。政治学者のジュディア・シクラー(Judith Shklar)は「選挙権は兵士に対してその動きに対する正当な報酬として与えられたものであり、Judith N. Shklar, American Citizenship: The Quest for Inclusion 45 (1991)」。また、先に述べたようにリンカーンが「帰化宣言を行った外国人」に対して徴兵を免れるよう、六五日間の猶予を認めた際、すでに投票を行った外国人に対してはそれを認めなかったという、すでに投票を行った将来の市民は軍事的負担を負うべきであるという主張を反映したものであり、Wehlitz, *supra* note 47; Neuman, *supra* note 16, 306.
- (54) Ala. Const. of 1867, art. VII, sec. 2; Ark. Const. of 1868, art. VIII, sec. 2; Fla. Const. of 1868, art. XVI, sec. 1; Ga. Const. of 1868, art. II, sec. 2; La. Const. of 1879, art. 185; S. C. Const. of 1865, art. IV, sec. 2; Tex. Const. of 1876, art. VI, sec. 2; Mo. Const. of 1865, art. II, sec.

18. 州議会の被選挙権も認められていたのはサウス・カロライナ、アラバマ、フロリダ、ルイジアナ、認められていなかったのはマーカンソー、ジョージア、テキサス、モンタナである。
- (15) Rosberg, *supra* note 6, at 1099.
- (16) Neuman, *supra* note 16, 299.
- (17) Rosberg, *supra* note 6, at 1099-1100.
- (18) John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism 1860-1925*, at 207-212 (1988).
- (19) *Id.* at 214, 376.
- (20) Leon E. Aylsworth, *The Passing of Alien Suffrage*, 25 Am. Pol. Sci. Rev. 114 (1931).
- (21) *Id.* at 115.
- (22) Porter, *supra* note 28, at 252.
- (23) Aylsworth, *supra* note 60, at 115-16.
- (24) *Id.* at 114.
- (25) Christopher Collier, *The American People as Christian White Men of Property: Suffrage and Elections in Colonial and Early National America*, in Donald W. Rogers, ed., *Voting and the Spirit of American Democracy* (1992).
- (26) *Id.* at 23; Williamson, *supra* note 7, at 5, 11 (1960).
- (27) Collier, *id.* at 24; Williamson, *id.* at 15. 財産要件と宗教要件が完全に撤廃されたのは一八四〇年代である。
- (28) Collier, *id.* at 24. 選挙権における人種差別が禁止されたのは一八七〇年、性差別が禁止されたのは一九二〇年、インディアンに選挙権が認められたのは一九二四年のことである。
- (29) 正確な数字は不明だが、植民地においては白人男性のうち選挙権を認められていたのは大体五〇〜八〇%であったと思われる。Williamson, *supra* note 7, at 26-31. 独立革命後は七〇〜九〇%に増大した。Collier, *id.* at 26.
- (30) 例えはエレン・スモット事件に於てガーニー(Taney)判事は、黒人にアメリカ合衆国市民権を否定する一方で、州が外国人に対して自由に州市民権の特権を免除を認めるとは肯定した。Dred Scott v. Sandford, 60 U. S. (19 How.) 393, 405 (1856).
- (31) Raskin, *supra* note 38, at 1404.
- (32) Citizenship, 10 Op. Atty Gen. 382, 386-387 (1862).
- (33) T. Cooley, *A Treatise on the Constitutional Limitations which Rest upon the Legislative Powers of the States of American Union* 752 (1890); Robert J. Kaczorowski, *Revolutionary Constitutionalism in the Era of the Civil War and Reconstruction*, 61 N. Y. Univ. L. Rev. 863, 882 (1986).
- (34) Shklar, *supra* note 53, at 50.
- (35) Collier, *supra* note 65, at 22.
- (36) Cong. Globe, 39th Cong., 1st Sess. 599, *passim* (1866).
- (37) Kaczorowski, *supra* note 73, at 882.

- (78) *Minor v. Happersell*, 88 U. S. (21 Wall.) 162, 177 (1874).
- (79) *Spragins v. Houghton*, 3 Ill. (2 Scam.) 377, 398 (1840); Porter, *supra* note 28, at 113-114.
- (80) Cong. Globe, 33rd Cong., 1st Sess. App. 297 (Mr. Pettit) (1854).
- (81) *Stewart v. Foster*, 2 Binn. 110 (pa. 1809); *Woodstock v. Bolster*, 35 Vt. 632 (1863).
- (82) *Woodstock v. Bolster*, 35 Vt. 632, 640-41 (1863). 外国人はまた、外国人の被控に対して半分が市民で半分が外国人の混合陪審 (mixed jury) を受ける権利を認められた州においては、陪審制を通じて特別な役割を果たした。Neuman, *supra* note 16, at 302-303.
- (83) Act of Mar. 26, 1790, ch. 3, 1 Stat. 103.
- (84) Act of July 14, 1870, ch. 254, sec. 7, 16 Stat. 256; Cong. Globe, 41st Cong., 2d Sess. 5121-25, 5148-77 (1870).
- (85) カソリック教徒が多かったマイルランド人に対しての反感が強かった。Porter, *supra* note 28, at 114; William Gillette, *The Right to Vote: Politics and the Passage of the Fifteenth Amendment* 56, 77-78 (1969); Cong. Globe, 40th Cong., 3d Sess. 1030-35 (1869). 帰化宣言を行った外国人に対して選挙権を認めたオレゴン州の一八五七年の憲法は、明示的に黒人、中国人、ムラートの選挙権を否認している。Orx Constl. of 1857, art. II, sec. 2.
- 6.
- (88) Cong. Globe, 40th Cong., 3d Sess. 1030-35 (1869).
- (89) Act of Dec. 17, 1943, ch. 344, sec. 3, 57 Stat. 601.
- (89) U. S. Constl., Preamble; Donald W. Rogers, *Introduction-The Right to Vote in American History*, in Rogers, ed., *supra* note 65, at 5.
- (89) *Id.* な憲法の起草者は、民主主義 (democracy) や共和主義 (republicanism) を区別し、前者を直接民主制を意味するものと考へこれを嫌う、政府の正当性の根拠のみを人民におく共和主義を採用することを強調していた。しかしその後、選挙権の拡大や上院議員の直接選挙に見られるように、民主的な要素も含まれるようになってきた。阿部竹松「近代民主制の理論とアメリカ憲法の骨子」日政二八巻一号六五九一六六〇頁(一九九一年)。
- (90) Opinion of the Justices, 7 Mass. 523, 525, 529 (1811).
- (91) 多くの州が憲法で「人民主権」を定めつけた。Ala. Const. of 1867, art. I, sec. 3; ark. Const. of 1868, art. I, sec. 1; Fla. Const. of 1868, Declaration of Rights, sec. 2; Ind. Const. of 1851, art. J, sec. 1; Kan. Const. of 1859, Bill of Rights, sec. 2; Minn. Const. of 1857, art. I, sec. 1; N. D. Const. of 1889, art. I, sec. 2; S. D. Const. of 1889, art. VI, sec. 26. 他の州憲法も参照。
- (92) In re Wehlitz, 16 Wis. 468, 473 (1863).
- (93) *Id.*

- (94) *Spragins v. Houghton*, 3 Ill. (2 Scam.) 377, 408 (1840).
- (95) *State ex rel. Leche v. Fowler*, 6 So. 602 (La. 1889).
- (96) *Ala. Const. of 1867*, art. III, sec. 2. (アメリカ合衆國に生まれ、あるいは帰化し、あるいは法的にアメリカ合衆國市民となる意思を宣言したこの州の住民はすべてマラッサ州の市民であり、平等の市民的・政治的権利及び公的特権を有するといふことを宣言する)。 *Ala. Const. of 1875*, art. I, sec. 2 も同様の規定。マラッサは一九〇一年に外国人による選挙を廃止した。 *Ala. Const. of 1867*, art. VII, sec. 2.
- (97) *Blackstone's Commentaries*, Appendix, Note L at 100 (1803).
- (98) *Act of Mar. 26, 1804*, ch. 47, sec. 2, 2 Stat. 292. (宣言した外国人が帰化の前に死んだ場合は、その未亡人と子どもはすぐに帰化する事ができる。)
- (99) 一八六三年の法律によって「帰化宣言を行った外国人」に対してもパスポートが認められるようになったが、この法律は一八六六年に廃止された。しかし一九〇七年に極めて限定的にはあるが、再び「帰化宣言を行った外国人」に対してパスポートが認められることになった。 *Act of Mar. 3, 1863*, ch. 79, sec. 23, 12 Stat. 754; *Act of Mar. 2, 1907*, ch. 2534, sec. 1, 34 Stat. 1228; *Edwin M. Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or The Law of International Claims* 500-502 (1922).
- (100) *Borchard, id.* at 566-571.
- (101) *Aylsworth, supra* note 60, at 114.
- (102) 最も、今日アメリカにおよんでも、例えばメリーランド州のタコマ・パークのように、地方レベルではあるが、定住外国人に選挙権を認めようという動きが起っている。その他、ニューヨークとシカゴにおいては教育委員会 (school board) の選挙において外国人にも選挙権・被選挙権が認められている。 *Neuman, supra* note 16, at 300.
- (一橋大学院博士課程)