

《論 說》

ポスト「国民国家」における Citizenship 概念の新たな展開

——イギリスを例に——(二)

高 佐 智 美

はじめに

第一章 イギリスにおける国籍・市民権法制

第一節 一九四八年国籍法：形式的 citizenship の創設

第二節 本格的な移民制限の実施：実質的 citizenship に向けての過渡期

第三節 一九八一年国籍法制定：実質的 citizenship の創設（以上、五三号）

第四節 小括

第二章 EU市民権の誕生と超国家の citizenship ?

第一節 EU市民権概観

第二節 イギリスへの影響（以上本号）

第三節 EU市民権の可能性

第三章 イギリスにおける devolution と内なる citizenship の再定義

第一節 イギリスにおける Devolution

第二節 Devolution とアイデンティティ

第三節 EU との関係

おわりに

第四節 小 括

一九八一年国籍法の制定によって、イギリスにおける「共同体」の定義はある程度定まったが、そこでもなおその中身は他国の国籍・市民権法制に比べるとかなり複雑である。しかも、イギリスにおける国籍・市民権概念は、「居住権」を中核として、外からの「移住」を厳しく制限するという、独自のやり方で形成されてきた。その結果、いったん「内」に入ることが認められると、参政権や二重国籍の承認、形式的にも実質的にも緩やかな帰化の要件、さらには度重なる人種関係法の制定に見られるように、「共同体」への参加が比較的容易にできるような条件が整備されているといえる。

しかし、イギリス独自の「外側」における厳格な排除による「共同体」の形成は、今日においてはEU市場統合の促進とそれに伴う「移動の自由」の拡大によって、なんらかの影響を受けずにはいられない段階にきている。EU統合の過程で登場してきたEU市民権も、いまなお複雑なイギリスの国籍・市民権法制との関係で、同じ「イギリス国民」間に不平等をもたらす恐れを孕んでいる。

次章では、EU統合の実態と新しく誕生したEU市民権の特徴を概観し、それがイギリスの国籍・市民権法制や

移民政策にどのような影響を与えることになるのかについて検討する。

第二章 EU市民権の誕生と超国家の citizenship ？

第一節 EU市民権概観

第一項 EU市民権とは

EUは元来、統一市場形成という経済目的のために創出されたものであるから、EU市民権を中心とするその政治的・社会的役割も基本的にはそこから導き出されている。しかしEU市民権をめぐる議論には、本来の経済目的と同時に、より民主的な超国家的組織をつくるという理想主義的な動機も含まれていたことも看過されてはならない。

例えば一九七二年一〇月に開催されたパリサミットでは、ベルギーとイタリアの政府から他の加盟国に居住するEC国民について地方参政権を認めることが提案された（これは却下されたが）。その後一九七四年、当時のベルギーの首相、「Tindemans」は「EUの意義」を検証するレポートを作成したが、その中でも「ヨーロッパ市民権」の概念を発展させるためには、パスポートの統一と「特別な権利」、すなわち加盟国における参政権が必要であることが主張された。⁽¹⁾ただしこれらの権利は各国の市民権に置き換わるものではなく、むしろそれを補足するものと解されていた。

このような市民権の問題が中心議題になることはなかったが、その実質的かつ象徴的な意義は、Tindemans Report で主張されていたように、より真剣に考慮されるようになっていった。一九七六年に欧州委員会 (European Commission) が提案した地方参政権の拡大について一九七七年に欧州議会 (European Parliament) はこれを支持したが、実現には至らなかった。⁽²⁾ 一九八四年に「人民のヨーロッパ (People's Europe)」創設を検証するために欧州理事会 (European Council) によって設けられたアドホックな委員会は、その報告書の中で共同体レベルでの政治参加と各加盟国の地方レベルでの政治参加という、二重の政治参加の重要性について論じた。⁽³⁾

共同体レベルでの政治参加については、すでに加盟国の市民は欧州理事会と欧州議会の両方を通じて代表されていたが、欧州議会選挙の要件を定めた一九七六年の議定書一三八条は単一の「ヨーロッパ市民権」を意味するものではなかった。⁽⁴⁾ 投票権は原則として各加盟国の市民に限定され、極めて例外的に他の加盟国の市民に認められるにすぎなかった。⁽⁴⁾ その後、欧州議会は一九八二年と一九八五年に共同体レベルでの参政権を国籍から切り離す試みを行ったが、いずれも成功しなかった。⁽⁵⁾

他方、地方レベルでの参政権に関しては、ローマ条約に明示的な規定はないものの、共同体の最終的な目標が政治的統合である以上、参政権に関しても市民間で平等な扱いをするということは共同体の目的の一つであるという解釈によって他の加盟国国民にも投票権が認められうるというような見解が、欧州議会によって示された。⁽⁶⁾ また「単一欧州議定書 (Single European Act)」制定の際には、政府間会議 (Intergovernmental Conference) において地方選挙での投票権を認める条文の挿入も検討されたが、結局それは盛り込まれなかった。⁽⁷⁾ その後も欧州委員会は、国家レベルの選挙は国家主権に関わるものであり、他方共同体の目的は国家主権を侵害することでもそれに置き換わることでないので現行条約下においてはそれらに関与することはできないが、地方選挙の場合は国家主権

に関わるものではないので条約の範囲内の問題といえるとの見解を示したり、地方選挙での投票権を認める指令(Directive)の提案も行った。⁽⁹⁾しかし各加盟国にとってこの問題は条約の法的解釈という単なる技術的な問題以上に憲法改正に関わる重要な政治問題であったので、この段階での実現には至らなかった。⁽¹⁰⁾

マーストリヒト条約が制定される以前の政府間会議の段階では、「ヨーロッパ市民権」そのものは改正の対象にはなっていなかった。「市民権」に関わる政治的権利については、それまでの委員会の提案に沿った改正が予定されていただけであった。しかし、スペインの首相から理事会の会長に宛てた手紙では、「市民権」は統一市場、共同外交・安全保障とならんでヨーロッパにおける政治統合の主要な柱の一つであることが指摘された。⁽¹¹⁾ベルギーやイギリスはこれはまだ曖昧な概念にすぎないと考えていたが、イタリアやデンマークの後押しもあり、この問題は最終的には一九九〇年の欧州理事会において「政治統合の包括的な目標」の中に含まれることになった。⁽¹²⁾

一九九〇年の「ヨーロッパ市民権」に関するスペインのメモランダムでは、より自律的な「ヨーロッパ市民権」概念の導入が提唱された。⁽¹³⁾ここではその基本的な要素として、すでにローマ条約の枠組みの中で部分的に認められていた移動の自由、居住の自由、および居住地における政治参加の自由が提案された。各加盟国の国籍・市民権に置き換わるというよりもそれを補完するという、現行のEU市民権の性質はすでにこのメモランダムの中で示されていたといえる。

一九九三年のマーストリヒト条約で初めて規定された「EU市民権」は、いわばそれまで漠然と意識されてきた、各加盟国の国籍・市民権とは異なる、ヨーロッパ共同体独自の「市民権」概念とそれに伴う諸権利を改めて定式化したものであった。しかも、それが前文ではなく条約本文に組み込まれたことによって、明示的に拘束力を持つことが承認された。ただし、この新しい「市民権」に付随する権利は、移動の自由や差別の禁止といった、条約

を根拠に直接行使できる権利と、投票権や外交的保護のように条約自体がその履行手続を確立できなかったために、その実施については各加盟国の立法に委ねられることになった権利との二種類に分けられることになった。

EU市民権は具体的にはEC条約(Treaty establishing the European Community)八条(アムステルダム条約下では一七条)一項で次のように定義されている。「加盟国の国籍を持つ者はすべて連合の市民である。連合市民権は補足的なものであり、国籍に置き換わるものではない」。この定義は、EU市民権の基本的な性質を表している。後段でも強調されているように、それは決して現存する各加盟国の国籍を超えるものでも、それに取って代わるものでもない。つまりヨーロッパ統合によって創設されたかのような「ポスト国民国家の membership」はあくまでも加盟国の国籍を前提として成り立っているのである。

このようなEU市民権の性質を前提として、それに伴う権利として次のようなものが保障されている。まず八a条(現一八条)では、EU市民権に伴う諸権利の中でも中核ともいえるべき、EU内での移動及び居住の自由が保障されている。これにより初めて、今まで経済活動との関係で限定的に考えられてきたこれらの権利がそこから切り離され、一般的な権利として保障されることになった。しかし条文にもあるように、これらの権利は決して無制限のものではなく、条約及び二次的立法によって何らかの制限を受けることもある。

次の八b条(現一九条)では、ローマ条約制定以来ずっと議論されながらも実現しなかった地方選挙での投票権が正式に認められることになった。この権利の具体的な行使については、EU市民間に差別ないようという条件の下で各加盟国の立法で定められることになっている。条約自体はその立法内容について特に条件を付けてはいないが、起草案では最小限の居住要件をつけることが提唱された。⁽¹⁴⁾

その他、八c条(現二〇条)で自国と外交関係のない第三国において、という条件付ながら、他加盟国市民に対

する外交的保護、また八d条（現二一条）では欧州議会及びオンプズマンに対する請願権が認められている。

続く一九九七年のアムステルダム条約では、EUが「自由、民主主義、人權と基本的自由の尊重、法の支配」などの原則に基づくことが確認され（EU六条一項）、さらに加盟国によりこれらの原則が侵害されたときに欧州理事会がなんらかの措置をとることを認められた（EU七条一、二項）。同時に欧州司法裁判所の役割もより明確化された（EU三五条他）。また、人種差別・外国人差別に対しても、これを撲滅するための手段を講じることが初めて条約に取り入れられた（EU二九条）。

マーストリヒト条約におけるEU市民権の創設は、上述のように、すでにEC設立の頃から漠然と意識されていた考え方をいわば「立憲化」したものである。「立憲化」、すなわち「市民権」とそれに伴う諸権利が条約本文に明示されたということは、その具体的な実現のための確固たる根拠が示されたということであり、その意義は非常に大きい。また、アムステルダム条約では、さらに一国の憲法のような基本原理の尊重とそれを実現するための積極的な権限がEU執行部に付与されたことにより、EUがより「一つの共同体」に近くなった感もある。

しかし、EUそのものが加盟国の主権を否定するものではないのと同様、EUという「共同体」の membership Ⅱ EU市民権もあくまでも現存の国籍を根拠としたものであり、結局のところ、この概念は決して既存の国民国家の枠組みを超えるものではない。このことはアムステルダム条約では、EU市民権に関しては特に本質的な改正がなされなかったことにも現れている。

第二項 移動の自由と移民・難民問題

EU市民権に付随して保障される権利の中の、国家を超えた移動の自由は、元々共通市場形成という経済目的と

密接に結びついた便宜的なものであり、したがって欧州統合の早い段階から労働者に対してのみ認められていた。例えば、「欧州石炭鉄鋼共同体 (the European Coal and Steel Community: ECSC)」を設立した一九五一年のパリ条約六九条においては、加盟国に対して石炭及び鉄鋼分野に就労する他の加盟国国民の雇用について国籍に基づく制限を撤廃することが義務づけられていた。一九五七年のローマ条約四八条一項ではより一般的に「労働者のため」という文言でこの移動の自由が、石炭及び鉄鋼市場だけでなく、労働市場全般において保障されることとなった。

このように、限定付ながらも移動の自由が超国家的な条約で保障されるということは、少なくとも一定のカテゴリに属する者については、誰に入国を認めるかということについて加盟国の裁量が制限されるという重大な意味を有する。つまり、ECがある一定の事項に関しては加盟国の上に立ち、加盟国を拘束する権利及び義務を創出したということになる。したがって実際には、移動の自由の具体的な保障については、加盟国に実際の執行方法についてある程度の自由が認められる指令 (Directive) という形で行使された。例えば、一九六八年一月一五日の指令では、加盟国に対して、その国民及び家族の移動及び居住に対する制限を撤廃し、労働者に対して出入国及び居住の権利を認めるよう要請があった。移住労働者には「EEC加盟国国民のための居住許可証」が発行され、五年の有効期限毎に自動的に更新されることになった。また、労働者の扶養家族で、加盟国国民ではない者に対しても同じ居住、労働及び福祉に関する権利が保障された。⁽¹⁵⁾

このように、移動の自由は労働者以外のカテゴリ、例えば学生、年金生活者などに対しても、彼らが受け入れ国の社会福祉の世話にならないという保障がある限りにおいて認められるようになっていった。しかし、移動の自由はまだ一般的な権利ではなく、あくまでも自由な移動が認められるべきカテゴリに対して拡大されたにすぎな

かった。⁽¹⁶⁾ 一方、非加盟国国民についても、ECと第三国間が個別に協定を結ぶという形で、これらの権利が認められていった。⁽¹⁷⁾

一九八六年にSEAが採択されるまでには、統一市場の形成と、非加盟国国民も含めた移動の自由、すなわち移民政策の問題は完全に切り離せないものであることが意識されていた。しかし、加盟国は「共通の」移民政策までは望んではいなかった（特にイギリスやデンマーク）、そのバランスはもっぱら条約内外の政府間の調整によつてはかられることとなった。その中でも重要なものが、EC条約の範囲外で一九八五年及び一九九〇年に調印されたシェンゲン協定（Schengen Agreements）である。⁽¹⁸⁾ シェンゲン協定は、元々EC加盟国のうちの五カ国（フランス、ドイツ、ベルギー、ルクセンブルク、オランダ）によつて調印された。これによつて加盟国間の「国境」が撤廃され、ビザや入国条件の統一や難民問題における協力といったように、各国独自の移民政策を「犠牲」にした上で、ECの主要目的である移動の自由が部分的に達成されることとなった。このシェンゲン協定はEC枠外での部分的な取り決めであったが、それが後にアムステルダム条約に取り込まれたことから明らかなように、移動の自由にとつての意義はきわめて大きいものであった。

さらなる市場の統一を図った一九八六年のSEAにおいても、移動の自由は基本的にEC加盟国国民のみを対象としていた。移民及び難民の問題は、原則としてSEAの範囲外とされた。しかし、SEAに附された宣言において、加盟国は人の移動の自由を促進するために、特に非加盟国国民の入国、移動及び居住について協力することが記された。また同時に、SEAに含まれるいかなる条文も加盟国が第三国からの移民を規制するために必要と考える措置を講ずる権限に影響を与えるものではないことも宣言された。

一九九三年のマーストリヒト条約では、EUの活動分野は大きく分けて、「第一の柱」Ⅱ共同体レベルで扱う経済

事項、「第二の柱」Ⅱ共通外交・安全保障政策、「第三の柱」Ⅱ司法・内務協力の三つに分類された。加盟国国民の移動の自由は「第一の柱」として扱われることになったが、それ以外の移民及び難民の問題については、統一移民政策賛成派と反対派の妥協の産物として、「第三の柱」として扱われることとなった。

一九九七年のアムステルダム条約では、それまで不明確だった「人」の定義がEC条約第四編において第三国国民も含まれることが明らかになったこと、またこの問題に消極的なイギリス、アイルランド、デンマークが条約のその部分につき留保を行ったことにより、移民及び難民の問題もEC条約の第四編として「第一の柱」に組み込まれることになった。⁽¹⁹⁾

イギリス及びアイルランドはシェンゲン協定の加盟国でもなく、またデンマークはシェンゲン協定の加盟国ではあるが、移民及び難民問題の「超国家化」に対しては反対していた。イギリスは、一九六二年来の自国の厳しい移民政策を危機にさらすことになる領域内の国境自由化に対して長い間反対してきた。アイルランドはイギリスと「共通旅行地域」を通じてつながっているため、シェンゲン協定に一方的に加盟すると、アイルランドと北アイルランドの国境でパスポートを示さなければならなくなるという政治的にまずい事態を招く恐れがあるため、イギリスと歩調を合わせて協定には参加していない。

アムステルダム条約で、加盟国国民の移動の自由だけでなく、第三国国民の移民・難民問題も「第三の柱」から「第一の柱」へ移行することによって、わずかではあるが「超国家化」へ向かうことになった。他方、アムステルダム条約はEU内におけるこうした「超国家化」への動きに対しては、いわゆる「二つのスピード」を認めることによって、イギリスやデンマークなど消極的な加盟国への配慮を見せている。特にイギリスはシェンゲン協定にも加入せず、EC条約第四編を完全に留保し、アイルランドとの二国間の「共通旅行区域」を保持することを明らかに

にするとともに、他の加盟国に対しては独自の入国規制を行うことを確認している。⁽²⁰⁾ イギリスのこのような態度は何を背景として出てくるのか、また周囲の流れと逆行するかののような態度をイギリスは保持し続けることができるのか。次節ではイギリスにおける移民政策の特徴とその背景を分析し、今後の変化の可能性について検討してみることとする。

第二節 イギリスへの影響

第一項 イギリスにおける移民政策の内なる「統合」と外での「排除」

一般的に欧米諸国において「移民」の問題が語られるとき、それは国民対非国民の構図、すなわち完全な権利を認められている者と限定された権利しか認められていない者の対照として認識される。しかしイギリスにおいては、その帝国主義的統治の過程で多様な人種を「イギリス帝国」という大きな傘の下に緩やかに統合し、その傘下にある者に対してはすべて等しく「イギリス臣民」としての地位¹¹イギリス国籍を認めていたので、他国と異なり、「国籍」の概念は本国における実際の政治共同体の定義と合致してこなかった。そのことは、第二次大戦終戦直後イギリス本国外に、地球上の二五％を占める領土内に八億人の「イギリス臣民」がいたことに如実に現れている。

「君主への忠誠」を核とする前近代的な *jus soli* にもとづく *membership* の定義から、近代的な国家共同体における *membership* の定義へ移行することは、同時にその共同体の境界線、すなわち「国境」に対する認識が顕在化することでもある。イギリスの場合、*membership* の近代化のチャンスであった戦直後の一九四八年国籍法におい

て、戦前の「大英帝国」へのこだわりから従来の封建的定義を払拭することができなかった。そのため、その後のイギリスは、本国の現実に即して政治共同体を再構成するにあたり、同じ「イギリス臣民」のうち、もっぱら有色人種を対象として、しかも国籍法ではなく移民法のカテゴリーにおいてその実質的な権利を剝奪していくという歪んだ過程をたどることになった。国籍の再定義によって New Commonwealth からの「望まれない人々」あるいは「政治共同体の一員と認識できない人々」をそもそも排除することができなかったため、その実質的な排除手段である移民政策は他国と比べてかなり過酷なものとなった。しかし、その厳しい国境管理をくぐっていったん本国に入国すれば、これら「望まれない人々」は「イギリス臣民」として本国臣民と同様に出入国に関する以外は参政権も含めた完全な権利を享受することになる。その結果、これら「移民」の問題は「外国人」の問題というよりも、むしろ同じ国民の中における「人種差別」の問題として語られることとなった。

そして「外」に対する過酷な移民政策とは対称的に、「内」における人種政策は、「啓蒙的なエリートの戦略」⁽²¹⁾によって、かなりの成功を収めた。イギリスにおける人種問題について、一九六六年に当時の内務大臣ジェンキンス (R. Jenkins) は次のように述べている。

「統合という言葉は若干曖昧な言葉である。私はそれが、移民が自分たちの国民性及び文化を失うことを意味するとは考えない。この国には「るつぽ」は必要だとも思わない。それはすべての人間を、典型的なイギリス人といったような見当違いなイメージからなるカーボンコピーのような集合体を形成するに過ぎないからである。したがって、私は「統合」という言葉を、気休めの同化の過程としてではなく、相互的な寛容の雰囲気の中での、文化的多様性を伴う、機会の平等として定義したい。⁽²²⁾」

この言葉通り、イギリスにおいては「多様な人種からなる帝国」の経験もあり、New Commonwealth からの移

民を同化しようとすることなく、彼らがその国民性を維持したまま、差別されることなく生活が送れるような環境が整備されていた。一九六二年以降、移民政策が厳しさを増すのと時を同じくして、一九六五年には最初の「人種関係法 (Race Relation Act)」が制定され、パブや売店のような公的場所における差別撤廃のための委員会が設けられた。⁽²³⁾ 二度目の一九六八年人種関係法では、委員会の権限が拡大され、雇用や住宅における差別的調査を行うことが認められるようになった。⁽²⁴⁾ そして、三度目の一九七六年の人種関係法では、「間接的」な差別も禁止されると同時に、「人種平等委員会 (Commission for Racial Equality)」が設立され、正式な調査と政策に対する助言が行われることになった。⁽²⁵⁾ これと同時に、各地域には「人種関係審議会 (Race Relations Council)」が設置され、地方レベルにおける差別撤廃もはかられた。

寛容な多文化政策は、例えば、ヒンズー教徒やイスラム教徒をイギリスの厳格な婚姻法から適用除外にしていることや、学校でシーク教徒の男子がターバンを身につけたり、アジア系の女子がシャルワール (shalwar) をはくこと、さらにはシーク教徒に対してはバイクに乗っている際、ターバンをつけている場合にはヘルメットをかぶらなくてもいいことが認められていること、などにも現れている。⁽²⁶⁾ 特に教育の分野における多文化主義政策は、一九八五年に発行された政府の「すべての人に向けた教育 (Education for all)」と題された報告書 (別名「スワン・レポート (Swann Report)」) にもっともよく現れている。⁽²⁷⁾ この報告書では、イギリスが「多人種かつ文化的に多様な」社会であることを繰り返しながら、さらに、個人は異なる「集団」における membership を通じて規定されるものであるから、政府には人種的に少数派の共同体がその独自の人種的アイデンティティを維持できるよう助力する責任があることが指摘された。同時に、「肌の色を考慮しない」、いわゆる color blind は個人のアイデンティティの重要な一面の正当性を否定するものとして却下された。この報告書を受けて、各地域の学校はより多くの非

白人教師を雇うとともに、移民の子どもたちが積極的な自己イメージを形成できるようなカリキュラムが組まれた。⁽²⁸⁾

こうした寛容な「内」なる「人種政策」にくらべて、「外」に対する移民政策は他国に例を見ないほど厳しいものとなっている。

一九七一年移民法によって第一次移民の流れが事実上停止した一九七〇年代は、政府にとってその家族から成る第二次移民の流れをできるだけ抑えることが主要な目的となった。実際、一九七〇年代以前の立法及び実際の運用は移民の扶養家族に対して寛容であったが、徐々に締め付けが強くなっていった。一九六二年から一九六五年の間は「通常イギリスに居住している」Commonwealth市民の妻及び一六歳以下の子どもには入国が自由に認められていた。⁽²⁹⁾一九六八年まではイギリスに居住しているどちらかの親の子どもは入国することができたが、一九六八年以降は両方の親がイギリスに居住していなければならなくなった。⁽³⁰⁾さらに一九九四年の移民規則では、結婚していない一八歳以下の扶養家族である子どもは両親とともにイギリスに定住しているか、定住予定である場合にのみ入国が認められ、親のどちらかしが定住していない場合には、「やむを得ない理由」を提示しなければならない。⁽³²⁾

一九七一年移民法によって、一九七三年一月一日（一九七一年法の発効日）以前にイギリスに到着した移民の権利が確保されるのと同じくして、移民の家族に対する締め付けは本格化していった。特に「虚偽の婚姻」によってイギリスに留まろうとする移民が厳しい規制の対象となった。夫婦間の主張の矛盾は追求され、言葉の不分さはほとんど許されなくなり、結婚の主張は疑いを持ってみられた。こうした締め付けがもっとも極端かつ悪質な形で現れたのが、一九七〇年代後半に実施された「処女性テスト（virginity test）」である。これはインドから結婚を理由にイギリスにきた女性に対して彼女らが処女かどうかを調べるために膣の検査を行うという、女性にとつ

て非常に屈辱的なものであった。このような不確かな検査によって「処女ではない」と「診断」された女性は、結婚の申立も虚偽であるという理由で入国を拒否されることになった。人権侵害も甚だしいこの検査は、さすがに一般市民やメディアの強い反対によってすぐに廃止されたが、それまで少なくとも三四人の女性に対してこの検査が実施されたといわれている⁽³³⁾。

元々厳しかった「虚偽の婚姻」を理由とする入国希望者の取り締まりは、一九八〇年代になるとさらに強化された。保守党政権は一九八〇年、「主要な目的」ルール (primary purpose rule) と呼ばれる審査基準を導入した。それは、入国申請者は、夫婦として同居する意思のあること、及び婚姻の「主要な目的」が入国許可を得ることではないことの両方を証明しなければならない、また夫の方は、その妻がイギリス本国で生まれた親をもつイギリス市民か、あるいは本人が本国で生まれたイギリス市民である場合にのみ入国が認められるというものであった。後者の方は早速欧州人権裁判所で問題とされそうになったので一九八三年に撤廃されたが、その代わり婚姻の「主要な目的」は入国許可を得るためではないという証明責任が申請者の方に課せられることになった⁽³⁴⁾。

また、一九七一年移民法一条五項では、一九七三年以前に入国した男性移民のみに対して自由に配偶者を連れてくる権利が認められていたため⁽³⁵⁾、女性の定住者が人権侵害であるとして欧州人権裁判所に訴え、そこで当該条文が私生活及び家族生活の尊重を保障する八条とならんで、性別、その他の理由による差別を禁止する一四条違反であるとの判決が下された⁽³⁶⁾。これに対してイギリス政府は、男性移民にのみ認められていた権利を撤廃することで、すなわち女性と同様男性に対しても「平等な」制限を行うことで対処するという、他国では考えられない措置をとった⁽³⁷⁾。

「主要な目的」ルールは一九九七年以降の労働党政権の下で廃止されたが、それでもなおイギリスは他国に比べ

て入国審査における政府の裁量がかなり広く認められているといえる。⁽³⁸⁾

第二項 厳しい移民政策の背景―「権利章典」の不在

イギリスは、他の欧米諸国が移民の流入に悩んでいる中で、厳格な移民政策を実行に移すことができ、かつそれに成功している国として一般的に認識されている。⁽³⁹⁾ イギリスがこのように移民規制に関して例外的な成功を収めている理由として、Hansen は一般市民や政府の反移民感情よりも、イギリスの法制度の特徴そのものを指摘している。すなわち、強力な行政府と貧弱な立法府、臆病な司法府、そして「権利章典」の不在である。⁽⁴⁰⁾ 特に後者二つは主要な要因と考えられており、同様の指摘は英・独・米における移民問題の比較研究を行った Joppke からもなされている。⁽⁴¹⁾

「権利章典」の生みの親でありながら、成文憲法そのものも持たないイギリスには、個人の権利を主張する確固たる根拠がいわば存在しない。加えて、「議会主権」の建前の下、その議会の立法および実質的な権力を有する行政府に対して、違憲立法審査制度も確立していないので司法府は積極的な司法審査を行うことができない。このような状況の下、「イギリスは『成文憲法』がなくとも個人の自由が保障されている」という認識はまったく誤りとはいえないとしても、いくぶん独りよがりの感は免れない。このことは、欧州人権裁判所がイギリスに対して四〇近くもの違反判決を下していることから明らかにである。これはもちろん欧州人権条約加盟国の中では最悪の記録であり、そのほとんどが上述のような過酷な移民法制に関わっている。

イギリスにおける過酷な移民法制が、国内における強制的な「権利章典」と有効な司法審査の不在によるものであるならば、EUにおける「統合」の促進及びヨーロッパ人権条約を国内法化した一九九八年人権法の制定が、何

らかの形でこうしたイギリスの特質に一石を投じることになるのは間違いないであろう。

上述のように、EU統合は元々「統一市場」という経済目的のために発展してきたものであるが、そのために当初は便宜的に認められてきた移動の自由は、今やアムステルダム条約においてより普遍性をもつに至っている。さらに加盟国国民だけでなく、非加盟国国民も視野に入れた共通の移民・難民政策もEUの重要な課題となってきた。そこでは各国の政治的思惑とは別に、EUの下で、EU条約上の権利を「平等に」保障しなければならなくなってくる。

実際、上述のようにイギリスはEU内の「移動の自由」の促進に対しては極めて消極的であるが、それとは関係なくEU条約上の権利を認めざるを得ない状況にすでにある。例えば、一九九二年に欧州司法裁判所は、EU条約上の権利を行使して他の加盟国へ行き、働いてイギリスに戻ってきた「イギリス国民」(「イギリス国民」のうち、EU市民権が認められるのはイギリス市民、BTC (ただしジブラルタルとの関係においてのみ)、イギリス本国での居住権を有する「イギリス臣民」⁽⁴²⁾ だけである)は少なくとも他のEU国民と平等な扱いを受けなければならない、したがってそのような「イギリス国民」は他のEU国民と同様、自分の配偶者の入国及び居住を認められなければならない、との判決を下している。⁽⁴³⁾

このような事態は、イギリス政府の厳しい移民政策とは関わりなく、配偶者をも含めた、EU内での移動の自由がEU市民に認められることを意味するだけでなく、同時にイギリスにおける国籍・市民権法制の歪みをも浮き彫りにする。すなわち、(EU市民権が認められる)「イギリス国民」が他の加盟国で旅行したり働いたりすれば、EU条約の下で配偶者を自由に連れてくることができるが、そのようなことをしていない「イギリス国民」はイギリスの国内法の下でそのような権利を認められていないということになる。さらに、イギリス以外の他の加盟国

民が移動の自由を認められるのに対し、「イギリス国民」であるにも関わらず一部の者にはそのような権利が認められないことになる。イギリスが自国の移民政策を簡単に方向転換することはないとしても、このようないびつな状況がいずれ少なからぬ非難を招くことには違いない。実際、EU市民権からイギリスが一方的に一部の「国民」を除外していることも現在係争中である。⁽⁴⁴⁾

イギリス国内により直接的な関係があるのは、一九九八年の「人権法 (Human Rights Act)」であろう。⁽⁴⁵⁾ この法律は、ヨーロッパ人権条約の二〇一二、一四、一六条、第一議定書の二〇三、一六条及び第六議定書の二〇二条を、「条約上の権利 (Convention Rights)」として国内法に「編入」したものである。ただし、この法律は裁判所に対して司法審査の権限を付与するものではない。裁判所は議会の法律を「条約上の権利」と合致するように解釈しなければならず、法律の条文をこのように解することができないと判断した場合にのみ、その不一致を「宣言」することができ。そのような「宣言」は形式的には当該立法に何ら影響を与えるわけではなく、ただその「宣言」によって議会が当該法律を改正せざる得なくなるであろうことが期待されている。イギリスはEU条約の場合と同様、ここでも移動の自由や自国の領土から排除されない権利を保障した第四議定書を編入していない。

政府は一九九七年の白書の中で、第四議定書を批准しない理由について「入国に関してどの程度の義務を要求されるのか」が不明だからと述べつつも、当該議定書は重要な権利を含んでいるので「国内法の潜在的な対立が解消されれば」批准すべきであるとしている。⁽⁴⁶⁾ 「国内法の潜在的な対立」である同じ「イギリス国民」の中での差別については、一九九九年の白書において、キプロスやインド洋領域のBDICを除く「イギリス国民」に対してイギリス市民権を与えることが提案されている。⁽⁴⁷⁾ しかし、一部のBDICを除くことを正当化するのには非常に困難である。

「国民」の定義をめぐるイギリスの特殊な法制度は、自分の国籍の国に対して「難民」として「庇護」を求めて

いるアフリカからのアジア系「イギリス国民」の例にもあるように、きわめていびつな状況を生みだしている。たとえイギリスが第四議定書を編入していなくても、イギリス国民は国内の人権侵害を欧州人権裁判所に対して直接訴えることはもちろん可能であるし、実際、今までの多くの「イギリス国民」がそれを行ってきた。また、上述のように、EU条約自体が「EU市民権」に基づく独自の権利を保障していることから、イギリス国内法にかかわりなく権利が認められることもある。

このように、イギリスがEUの政策にどんなに慎重であろうともEUの一員である限り、また一九九八年人権法がどんなに限定的なものであらうともそれが国内における明文の権利主張の根拠となる限り、イギリスは従来の国籍・市民権をめぐる法制度の殻を破る時期に来ていることは確かといえるだろう。

注

- (1) The European Union, Report of the Commission of the European Communities, EC Bulletin Supp. 7/75, p. 26.
- (2) Official Journal, C299/26, 1977.
- (3) People's Europe, Bulletin of European Communities Supp. 7/85, 1985.
- (4) 他の加盟国の市民にも投票権を認めていたのは、ベルギー、アイルランド、オランダの三国だけであった。オランダにおいては、投票権が認められるのは当該個人がオランダに住んでいるという理由で自国で投票できない場合に限られていた。Carlos Closa, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, 29 COMMON MARKET L. REV. 1137, 1145, n. 33 (1992).
- (5) *Id.*, p. 1146.
- (6) Resolution on the right of citizens of a Member State residing in a Member State other than their own to stand for and vote in local elections, Official Journal, C 184/28, 1989.

- (7) Ciosa, *op. cit.* (4), p. 1148.
- (8) Report from the Commission to the EP, Voting rights in local elections for Community nationals residing in a Member State other than their own, COM (86) 487 final.
- (9) Proposal for a Council Directive on voting rights for Community nationals in local elections in their Member States of residence, COM (88) 371 final.
- (10) 実際、ドイツの憲法裁判所は外国人に地方参政権を認めることは憲法に反するとの判決を下した。Ruling of 31 Oct. 1990, AZ 2 BYVf 3/89.
- (11) Ciosa, *op. cit.* (4), p. 1153-4.
- (12) Bulletin of European Communities, 6-1990 Annex I Point 1.35 p. 15.
- (13) Towards a European citizenship, Council Doc. SN 3940/90 24 Sep. 1990.
- (14) Ciosa, *op. cit.* (4), p. 1163.
- (15) Official Journal, L257/13, 1968.
- (16) ANDREW GEDES, IMMIGRATION AND EUROPEAN INTEGRATION: TOWARDS FORTRESS EUROPE?, 51 (Manchester Univ. Press, 2000).
- (17) 例えば「ヨーロッパ経済地域 (European Economic Area, EEA)」を創設した一九九二年のオポルト条約では、オーストリア、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、リヒテンシュタイン、スウェーデンに対して移動の自由が認められた(しかし、その後一九九五年にオーストリア、フィンランド、スウェーデンがEUに加盟したことからも分かるように、EAはEU参加に向けての中間地点のようなものであった)。その他、一九五七年と一九八六年には、トルコ、アルジェリア、モロッコ、チュニジアとの間に協定が結ばれた。*Id.*, p.52.
- (18) シェンゲン協定は各加盟国においてこれらを達成する条件が整わない限り発効しないことになっていたので、その発効は一九九〇年六月まで待たねばならなかった。
- (19) 石川明・櫻井雅夫編『EUの法的課題』(慶應義塾大学出版会、一九九九年) 四五頁。
- (20) 他方、自国の利益になることが明らかな場合、例えば、庇護を求める難民が複数の国に申請を行う、いわゆる「避難所の

買い物物 (asylum shopping)」を防ぐために調印された一九九〇年のダブリン協定にはイギリスも参加している。

- (21) Christian Joppke, *Multiculturalism and immigration: A comparison of the United States, Germany, and Great Britain*, 25 THEORY AND SOCIETY 449, 480 (1996).
- (22) 'Racial Equality in Britain', speech made on 23 May 1966 to a meeting of voluntary liaison committees of the National Committee for Commonwealth Immigrants, quoted in MUHAMMAD ANWAR ET. AL. ED., FROM LEGISLATION TO INTEGRATION: RACE RELATIONS IN BRITAIN 30 (MacMillan Press Ltd., 2000)
- (23) Race Relations Act, c. 74, 1965.
- (24) Race Relations Act, c. 74, 1968.
- (25) Race Relations Act, c. 74, 1976.
- (26) Commission for Racial Equality, *Britain: A Plural Society* (HMSO, 1990).
- (27) Lord Swann, *Education for All* (HMSO, 1985).
- (28) Joppke, *op.cit.* (21), p. 482.
- (29) Commonwealth Immigration Act of 1962, 10 & 11 Eliz. 2, c. 21, sec. 2. 1)の「通常居住」の内容については特定されず、その解釈は完全に内務相の裁量に委ねられていたのだからかなりの期間留守にしてもなお「通常居住」とみなされることもあった。また「十歳未満の子供、義子、養子、非嫡出子も含めて解されていた。RANDALL HANSEN, CITIZENSHIP AND IMMIGRATION IN POST-WAR BRITAIN 229, n. 40 (Oxford Univ. Press, 2000).
- (30) Commonwealth Immigrants Act, 1962: Instructions to Immigration Officers, para. 26 (HMSO, 1962), quoted in *id.*, p. 229 n. 41.
- (31) Commonwealth Immigrants Act, 1962 and 1968: Instructions to Immigration Officers, para. 1 (HMSO, 1968), quoted in *id.*
- (32) *Id.*
- (33) ANN DUMMETT & ANDREW NICOL, SUBJECTS, CITIZENS, ALIENS AND OTHERS 252 (Weidenfeld and Nicolson, 1990).
- (34) Hansen, *op. cit.* (29), p. 232.

- (35) Immigration Act of 1971, 10 & 11 Eliz. 2, c. 77, sec. 1 (5).
- (36) Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK, 15/1983/71/107-109.
<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Himl&X=211124005&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>.
- (37) Hansen, *op. cit.* (29), p. 231.
- (38) *Id.*, p. 233.
- (39) イギリス政府の積極な移民政策の翻じちされば、その効果を上げようとするところの弊害がある。 David A. Coleman, *UK Immigration Policy: 'Firm but Fair', and Failing?*, 17 POLICY STUDIES 195 (1996).
- (40) Hansen, *op. cit.* (29), p. 237.
- (41) Christian Joppke, *Why Liberal States Accept Unwanted Immigration*, 50 WORLD POLITICS 266 (1998).
- (42) Cmnd 9062.
- (43) R v. Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex. p. Secretary of State for the Home Department, ECR I-4265 (1992). <http://curia.eu.int/common/recdoc/indexaz/en/c2.htm>
- (44) NICHOLAS BLAKE & LAURIE FRANSMAN, IMMIGRATION, NATIONALITY AND ASYLUM UNDER THE HUMAN RIGHTS ACT 1998 at 139 (Butterworths, 1999).
- (45) Human Rights Act, c. 42, 1998.
- (46) *Rights Brought Home: the Human Rights Bill*, Cmnd. 3782, para. 4.10, 4.11.
- (47) *Progress and Prosperity—Britain and the Overseas Territories*, Cmnd. 4264.