

イギリス出入国管理法制の構造転換
— 庇護法制の成立と実体的市民権概念の生成 —
Aspects of Recent Development in Immigration,
Asylum and Nationality Law in U.K.

柳 井 健 一

YANAI, Kenichi

During the last decade, immigration and nationality law in U.K. dramatically developed. This article focuses on the feature of recent legislations that amend the law of immigration and nationality, and describe that the asylum has become major problem in this sphere and predict the possibility of total change of nationality and citizenship law in Britain.

1. はじめに
2. 90年代における出入国管理法制の展開
3. 近時におけるイギリス「庇護」法制の飛躍的展開
4. 2002年国籍, 出入国管理および庇護法の成立
5. むすびにかえて

1. はじめに

本稿では、まず1990年代におけるイギリス出入国管理関連法の改正の経緯について瞥見しながら、当該制度の規定要因が、従来この国においてはそれほど重要性を持ってこなかった庇護制度の整備であったこと¹⁾、およびそ

1) 次の指摘を参照。「1980年代以前に関して、庇護について取り扱うために存在している法制度について語ることは困難である。これは、庇護を認めるという慣行が存在していなかったということ述べているのではなく、詳細な立法上の枠組みが存在してい

れが、ヨーロッパレベルでの当該問題に関する共通政策の枠組のもとで行われたことを示す（イギリス出入国管理法の「庇護法化」および「ヨーロッパ化」）。その上で、この10年間の一連の動きが、従来のイギリスにおける当該制度のあり方、すなわち帝国ないしコモンウェルスの存在を前提としつつ、当該統治枠組の維持・発展の便宜を主たる規定要因として、出入国管理法制が国籍法制と一体となりながら、形成・運用されてきたこと、換言すればイギリスにおいては国籍法制と有機的に一体化した出入国管理法制、とりわけ第2次世界大戦後は入国管理制度が一貫して「国内問題」であり続けたことと、大幅に様相が異なっているという点を指摘する（とりわけ、1971年出入国管理法制定の経緯と比較して）。

その上で、近時制定された、国籍、出入国管理および庇護について統合的に規定する一法律を分析し、当該法律がこれらの領域における従来の法制度のありようから離れて、新局面を切り拓くものであるとの指摘を行い、それを踏まえつつ、過去との断絶の契機について、いくつかの論点を提示することとしたい。

2. 90年代における出入国管理法制の展開

(1) 1993年庇護および出入国管理上訴法ならびに1996年庇護および出入国管理法の制定

「1996年6月24日に国王の裁可を受けた1996年庇護および出入国管理法は、3年の間に制定された2度目の制定法であったという点で、普通ではなかった。この法律に先立つ1993年庇護および出入国管理上訴法は、連合王国において初めて庇護を明示的な対象とした制度を創設し〔下線部著者〕、それにより今世紀初頭以来の外国人法制の伝統から難民法制を解き放った。1993年以前には、連合王国における庇護の申請は出入国管理法の一部として処理されており、難民について明示的な規程を置いていない1971年出入国管理法お

なかったという意味である」。See, Colin Harvey, *Seeking Asylum in UK : Problems and Prospects* (London, 2000) p.146.

よび純粹に行政上の措置である出入国管理規則により運用されていた²⁾。

このような動向の背景として、以下の2点を指摘しうるものと思われる。すなわち、第1に国内的要因として、1980年代後半における庇護の申請の急増とそれに対する対応の不全が、当該制度が抱える問題点を顕在化させたことが挙げられる³⁾。また、第2に外的要因として、EU条約の実施に関して加盟国による庇護および出入国管理問題についての決定がなされた（この問題が、「共通の利益」に関することとして政府間協力の対象事項とされた）ことである。その結果として、「1993年および1996年の連合王国における立法中の多くの規定が、ヨーロッパのイニシアティブに由来するものとなった⁴⁾。

(2) 1993年底護および出入国管理上訴法の内容について

1993年法の内容面について検討するとき、制度上の特徴として以下の諸点を挙げることができよう。第1に、「根拠がない」と見なされた申請、すなわちジュネーブ条約のもとで連合王国が負う諸義務に関していかなる問題をも生じない事例、あるいは「とるに足りない、あるいは濫用である」と判断された事例については、当該決定に対する上訴について厳格な時間的制限が課せられる⁵⁾、という点である。第2に、「安全な第三国」の事例（申請者が出身国を出た後、安全とみなされ、そこにおいて庇護の申請をするべきであったと考えられる国＝第三国を経由して、庇護の申請を実際に行った国に至った場合。この場合、申請者は第三国において庇護を申請すべきであったものとされ、「根拠がない」事例と見なされる。）という制度が設けられたこ

2) Dallah Stevens 'The Asylum and Immigration Act 1996: Erosion of the Right to Seek Asylum', *MLR*, Vol.61. No. 2 (1998) pp.208-209.

3) *Ibid.*

4) *Ibid.*, p.210.

5) *Asylum and Immigration appeals Act 1993, Sched 2 para 5 (3)*. なお、この時間的制限は、*Asylum Appeals (Procedure) Rules 1993, SI 1993 No 1661, para 5 (2)* により、2日間と決定された。

とである。第三に、特別審査官 (Special Adjudicator) の決定に対してはさらなる上訴は認められないものとされたことである。

他方、この1993年法の成果であるが、この点に関して端的に記述するものとして、以下のような指摘がある。すなわち、「難民に対する保護は、国際法とりわけ連合王国も条約加盟国となっている1951年の国連難民条約によって与えられていたが、連合王国は1951年条約を国内法化することに躊躇していた。1993年法においては、最終的に政府による譲歩がなされ、政府は1951年条約に抵触する国内出入国管理法規への同条約の優越を認めたのである〔1993年底護および出入国管理上訴法第2条〕⁶⁾。

(3) 1993年法の評価 (保守党政府の立場)⁷⁾

同法に対して、これを導入した保守党政府は、以下のような評価をしていたことが指摘されている。それは、増えつづける庇護申請の数をさばくことに失敗した。そして、偽の庇護申請を抑止することに、同法は失敗したというものである。このような同法に対するネガティブな評価が、1996年底護および出入国管理上訴法の制定という間髪をいれない制度の変更につながっていると考えられる。

(4) 1996年底護および出入国管理上訴法の内容について

まず、この法律の内容について検討することとしたい。本法の特徴として以下の諸点を挙げることができる。第一に、迅速化された上訴手続の拡大であり、「第1条のもとで、担当大臣の証明により、その結果として『迅速な手続』による上訴制度へと服することとなる事例の一覧に、多くの新カテゴリーが加えられることとなった」⁸⁾。第二に、「ホワイトリスト」掲載諸国 (政府があらかじめ公表する「一般的に迫害についての深刻な危険が存在し

6) Stevens, *op. cit.*, p.208.

7) *Ibid.*, p.210.

8) *Ibid.*, p.211.

ない国々からの難民申請者]), 合理的な理由なしにパスポートを提示できなかった者, 出入国管理係官に対して無効なパスポートの提出についての説明が出来なかった者, 1951年難民条約所定の迫害の恐れを提示できなかった者, 明白に根拠のない迫害の恐れを提示した者ないし迫害される状況がもはや存続しない者, 庇護の申請が入国の不許可もしくは退去強制の勧告に引き続いてなされた場合, 申請者が不法入国者である場合, そして, 庇護の申請に関するいずれかの証明が詐欺的であるもの, すなわち証明のための証拠が明らかに誤っているものあるいは申請がとるに足りない, あるいは濫用である場合, これらの類型に該当する者については, 特別審査官が担当大臣の証明に異議を唱えない限り, 特別審査官への一度の上訴が許されるのみとなる (特別審査官が担当大臣の証明に異議を唱えた場合には, 申請者は出入国管理上訴審判所へ上訴することができる)⁹⁾。ただし, もし「申請者がこれから送還されようとしている国もしくは地域において拷問を受けたことについて合理的な蓋然性」があるという主張を支持する証拠が提出された場合には, 「迅速な手続」規定の対象からは, はずされることとなる¹⁰⁾。

さらに, 安全な第三国の事例という範疇が引き続いて採用されている。これには, 当該範疇に含まれる事例については, 申請についての審査が大幅に簡便化される点に特徴があるが, とりわけ第三国がEU加盟国もしくは指名された国々 (合衆国, カナダ, ノルウェー, スイスが命令により指名された) であった場合には, 申請者は国内に留まって上訴を行う権利を持たないものとされる。これは, 1993年法が従来の手続を変更して, すべての申請者に国内に留まって上訴を行う権利を認めたことを否定するものであった。

次いで, 出入国管理法違反の刑事罰化とでもいうべき傾向がある。すなわち「出入国管理および庇護に関する近時の立法においては, ヨーロッパから

9) Asylum and Immigration Appeals Act 1996, S 1, new para 5 (7). 特別審判官が, 1951年難民条約所定の迫害について十分に根拠のある恐れが存在しないことに同意し, 当該事例についての担当大臣の証明が正当であると判断した場合には, 特別審判官の決定について司法審査を求めることが申請者に残された唯一の選択肢となる。

10) Asylum and Immigration Act 1996 s 1, New para 5 (5).

のイニシアティブが原動力となってきた。このことは、とりわけ出入国管理および庇護希望者を犯罪とする分野においてとりわけ真実である¹¹⁾り、
「1996年法は、新たな出入国管理関係の犯罪、逮捕権限の増大や雇用者に対する制限等を通じて庇護および出入国管理に関する刑事上の権限を拡張することで、さらなるEUとの調和化を促進した」¹²⁾との指摘がある。具体的には、1971年法による不法入国に加えて、以下の諸類型が犯罪とされたことを指摘できる。すなわち、入国や在留許可を得るために詐欺的方法を用いること¹³⁾。ある個人が庇護志願者であることを知りながら、あるいは庇護志願者であると信ずるに足る合理的理由を有しながら、当該個人の連合王国への入国を援助すること¹⁴⁾。ある個人が連合王国での在留許可を得るに際して、その手段が詐欺を含むものであることを知りながら、あるいは詐欺を含むと信ずるに足る合理的理由を有しながら、当該個人が在留許可を得ることを援助すること¹⁵⁾。以上の行為は、一定の免責事由に該当する場合を除いて、犯罪とされた。また、これにともなって警察および出入国管理係官の権限が拡張され、不法入国者、入国許可を拒否された者、超過滞在者と並んで、〔出入国管理に関しての〕詐欺に関わった者、〔入国〕許可に関する条件に違反した者についても、逮捕状あるいは出入国管理に関する犯罪が行われたとの合理的な嫌疑なしに逮捕され得るものとされた¹⁶⁾。また、捜査権限も拡張されるとともに¹⁷⁾、罰金も引き上げられた¹⁸⁾。

また、雇用に関する規定についても注目されるべきである。「出入国管理に服する者」、すなわち、入国や在留許可を必要とする者および労働するこ

11) Stevens, *op. cit.*, p.215.

12) *Ibid.*, p.216.

13) Asylum and Immigration Act 1996 s 4.

14) Immigration Act 1971, new s 25 (1) (b).

15) Immigration Act 1971, new s 25 (1) (c).

16) Asylum and Immigration Act 1996 s 7 (1).

17) Asylum and Immigration Act 1996 s 7 (2).

18) Asylum and Immigration Act 1996 s 6.

とを認められていない者を雇用することは、犯罪とされた¹⁹⁾。ただし、雇用開始以前に被用者が命令所定の書式の書類を提出したことを証明し、当該書類が保存され、ないしその複写が作成されていた場合には雇用者は処罰を免れる²⁰⁾。関連して、社会保障に関する制度改正も行われている。すなわち、「数ある中でも、同法のもっとも有害な規定は社会保障についての変更に関するものであった。……数多くの給付金、就中、児童手当、家賃補助金、収入補助金や地方税補助金はその標的とされた」²¹⁾。かくして、同法の制定により、所定の要件を満たさない庇護申請者や移民については、上記の社会保障を享受することが制限されることとなった。

このような1996年法の意義については、「この法律は、迅速化された上訴手続の厳格化を通じて1993年法を補うことを試み、安全な第三国に関する事例への対応について厳密な制度を課すとともに、庇護および出入国管理法の両領域において刑事法の役割を押し上げた」²²⁾との指摘がある。

(5) 1999年出入国管理および庇護法の制定

1999年法の制定に先だって作成されたのが、白書『より公正に、より迅速にそしてより確実に—』²³⁾であった。この白書の特徴として、以下の点を挙げることができよう。第一が、人権への配慮である。例えば、与件としてのイギリス社会の「多文化性」や「多民族性」が指摘されている他²⁴⁾、加えて「人権および人種的平等への配慮」²⁵⁾、人権法への合致²⁶⁾、国際人権条約への配慮²⁷⁾、退去強制に際して、難民条約のみならずヨーロッパ人権条約等他の

19) Asylum and Immigration Act 1996 s 8 (1).

20) Asylum and Immigration Act 1996 s 8 (2).

21) Stevens, op. cit., p.218.

22) Ibid.

23) Home Office, *Fairer, Faster and Firmer — A Modern Approach to Immigration and Asylum* Cm 4018 (1998).

24) *Ibid*, para. 1.1.

25) *Ibid*, para. 2.2.

26) *Ibid*, para. 2.4.

要素も考慮することの明言²⁸⁾等が注目される。

第二に、現行制度の複雑性への反省が述べられている点である²⁹⁾。そして、このような制度が抱える構造的問題に対する解決策として、当該白書は出入国管理および庇護に対する統合的な対応を採ることを解決策として提示する³⁰⁾。例えば、入国前段階での管理制度の改善³¹⁾、入国時の管理³²⁾、入国後の手続とりわけ上訴制度の改革³³⁾等の措置である。第三に、庇護手続の見直しへの言及が見られる。すなわち、政府と庇護申請者の間の「相互的責務」の承認に基づく「新たな誓約」を当該問題の解決策として提示している³⁴⁾。つまり、政府は1951年難民条約を周到に適用することで、純粋な難民を保護し、申請を迅速に処理するとともに、決定を待つ間庇護申請者が困窮しないことを保障する。一方、申請者については、真実を述べること、法を遵守すること、当局と通常の接触を保つこと、そして申請が却下された場合には国を去ること等を含む諸義務を認めることが期待される³⁵⁾。最後に、その他の見直しとして、ホワイトリスト制度の廃止が述べられていることを付言しておく³⁶⁾。

白書が述べる今次の立法の背景は、EU諸国への入国を目的とした庇護申請者たちの非合法化と、それに対するヨーロッパ各国の協調対応である³⁷⁾。

1999年法は、この白書に基づいて制定された。ここでその構成を掲げれ

27) *Ibid*, para. 8.1.

28) *Ibid*, para. 9.2.

29) *Ibid*, para. 3.1.

30) *Ibid*, chapter 4.

31) *Ibid*, chapter 5.

32) *Ibid*, chapter 6.

33) *Ibid*, chapter 7.

34) *Ibid*, para. 8.5.

35) *Ibid*.

36) *Ibid*, para. 9.9.

37) Dallah Stevens, 'The Immigration and Asylum Act 1999: A Missed Opportunity?', *MLR* Vol. 63. No. 3 (2001), pp.413-414.

ば、以下の通りとなる。第1部が既存の制度の整理・統合（規制権限の強化）、第2部が輸送者の責任およびそれに対する処罰、第3部が被抑留者についての保釈のための聴聞、第4部が出入国管理および庇護に関する上訴、第5部が出入国管理関係当局についての規則、第6部が庇護希望者に対する支援制度、第7部が出入国管理官の逮捕および捜索権限の創設、第8部が抑留センターの管理運営、第9部が婚姻登録者の証明に関する手続、そして第10部として雑則および補足的規定が置かれている。

次いで、1999年法の特徴について指摘し、その上でいくつかの論点について検討を加えることとしたい。まず、最大の特徴と思われるのは、その条文の多量性と規定の複雑性である。この点については次に引用する指摘が示唆に富む。「膨大な条文と複雑な規定をその特徴とするこの法案（1996年法は13セクション、4スケジュールであったのに対して、本法案は138セクション14スケジュールからなっていた。さらに50以上の二次立法が予定されていた。）は、立法段階における聴聞において強力かつ広範な反対にさらされた。その結果、両院の委員会および報告段階において付加的な修正が行われ、その内容はさらに複雑になるとともに最終的に170セクション16スケジュールに増大した。報告段階におけるギロチンを経て法案は1999年11月11日に国王の裁可を経たが、それは第一読解から9ヶ月後のことであった。しかしながら、膨大な数の付属命令を作成する作業が依然として残されていた」³⁸⁾。

実体面に関わる特徴として以下の点を挙げることができる。まず、安全な第三国の事例に関する制度の改正を挙げるができる。当該規定のもとでは、(a) 担当大臣が申請者を送還しようとしている構成国が、「現行制度のもとで (under standing arrangement)」すなわちダブリン条約のもとで、当該申請について自国が責任国であると認めた場合で、(b) 申請者が送還しようとしている構成国の国民もしくは市民ではないと担当大臣が判断した場合、第11条はこの二つの条件が満たされた場合には申請について証明するこ

38) Ibid, pp.414-415.

とができるものとしている。この条文の効果は、送還先の国家が申請者にとって「安全である」か否かについて実体的な判断を回避することにあるとされる³⁹⁾。また、本条文の対象となる国々については命令による指定がなされている⁴⁰⁾。なお、政府は本条文の要因がダブリン条約への加盟であることを公式に述べた。さらに、本範疇に属する事件について上訴を行う権利が制限されることとなった⁴¹⁾。

さらに、「人権」が上訴理由とされている点である。すなわち、1998年人権法第6条のもとで違法とされる方法での当局による作爲ないし不作為に関わる人権侵害について特別審判官への上訴が新たに認められることとなった⁴²⁾。

また、白書およびこの法律の重要な特徴の一つは、出入国管理および庇護法への違反者の発見、防止そして処罰である。この点に関連して以下の規定が設けられた。雇用者の責任についての規定は残存したまま、雇用者に対する行動の指針が出されることとなった⁴³⁾。婚姻登録の担当者に対して、所定の場合を除いて、「疑わしい婚姻」についての報告義務が課せられた⁴⁴⁾。白書は、「連合王国において毎年数多くの偽装結婚が行われていることを示す十分な証拠がある。偽装結婚とは、制定法による出入国管理を回避することのみを目的として行われる婚姻である」⁴⁵⁾。この条文については、ヨーロッパ人権条約第8条（私的および家族生活の尊重への権利）第12条（婚姻の権利）、第14条（とりわけ宗教を理由とした差別からの保護）への違反が懸念されている。

また、関連する問題であるが、入国に際しての詐欺および援助に対する刑

39) Ibid, p.418.

40) The Asylum (Designated Third Countries) Order 2000 SI 2000 No.2245. 本命令によれば、対象国はカナダ、ノルウェー、スイスおよび合衆国である。

41) Immigration and Asylum Act 1999, sec 71 (2), sec 72.

42) Immigration and Asylum Act 1999, sec 65.

43) Immigration and Asylum Act 1999, sec 22.

44) Immigration and Asylum Act 1999, sec 24; Part IX; Sched 14.

45) Cm 4018 para 11.4.

事罰が規定されている。すなわち、詐欺的手法を用いることを含む、根拠のない庇護申請に基づいて連合王国に留まろうとする者を処罰する目的で、1971年出入国管理法第24条が改正され、新たに「英国市民ではない者が、本人による詐欺を含む以下の行為を行った場合には有罪となる、(a) 連合王国への入国もしくは在留許可を取得することあるいは取得しようとする事、ないし (b) 本人に対する強制措置の回避、延期もしくは撤回を確保することもしくは確保しようとする事」という規定が設けられた⁴⁶⁾。また、密入国の幫助が組織的に行われていることへの対応については1996年法の規定が踏襲され、懲役期間が延長されるとともに⁴⁷⁾、免責の対象についてより詳細な規定が設けられた⁴⁸⁾。

さらに、輸送者の責任が拡大され、従来の船舶、航空機、鉄道等に加えて自動車も新たに対象とされ、必要な書類を持たない者を運んだ場合に罰金が課せられるとともに⁴⁹⁾、罰金の支払いを保証するための差押権限が規定された⁵⁰⁾。さらに、輸送者がその存在を感知しない密入国者を国内に運んだことについても罰金が課せられ得ることとなり、その徴収のための差押についての規定が設けられた⁵¹⁾。

加えて、出入国管理係官の権限の増大が本法により達成されており、出入国管理係官には、従来の警察官並に、令状に基づきあるいは令状に基づかない、立入り、搜索そして逮捕さらには指紋採取の権限が与えられることとなった⁵²⁾。

以上のような、出入国管理の厳格化のための規定が本法の特徴となっている一方で、出入国管理の権利に対する一定の配慮がなされているのも、他方

46) Immigration Act 1971, 24A (1).

47) Immigration and Asylum Act 1999, sec 29 (2).

48) Immigration and Asylum Act 1999, sec 29 (3).

49) Immigration and Asylum Act 1999, sec 40 (1).

50) Immigration and Asylum Act 1999, sec 42.

51) Immigration and Asylum Act 1999, sec 32 (2).

52) Immigration and Asylum Act 1999, part VII.

の特徴である。難民に有利な数少ない条文として、1951年難民条約31条1項の規定を受ける形で、難民が、その生命や自由が脅かされた国から直接連合王国に到来し、遅滞なく当局に不法入国ないし不法滞在についての合理的根拠を提示し、可及的速やかに庇護の申請を行った場合には、所定の犯罪について免責されることとされた⁵³⁾。

さらに、本法の制定により、従前の上訴制度はすべて改正された。第69条は、「庇護に関する諸請求」と題され、所定の決定に対して1951年難民法違反を理由とした上訴制度を設けている。この条文の一つの特徴は、入国や在留に関する当局の決定がなされる以前に庇護の申請が行われていない場合には、上訴を行うことはできないというものであり、これは1993年および1996年法の同様の規定を受け継いだものである⁵⁴⁾。

また、第70条は主として追放が国防上の利益となる場合について、上訴を制限するための規定が設けられている。さらに同法においては、前述のように1998年人権法第6条1項により違法とされるような方法で当局が行為をし、あるいは行為をし得なかった場合に、当該当局は個人の人権を侵害したこととなるとの説明がされている⁵⁵⁾。

庇護および出入国管理に関する政策のなかで、とりわけ世間の耳目を集め、批判の対象となってきたのがこの分野での拘留についてであった。政府は、しかしながら白書の中で「出入国管理の実効的实施に際しては、一部の違反者に対する拘留が必要となる」⁵⁶⁾のであり、「拘留はわが国出入国管理の保全のために必要である」⁵⁷⁾と述べていた。このような基本方針に基づき、当該分野での拘留制度は基本的に従前の制度が維持されることとなった⁵⁸⁾。当該分野に関して重要な制度の展開は、保釈に関するものであり、所定の例外を

53) Immigration and Asylum Act 1999, sec 31.

54) Stevens, op.cit (2001), pp427-428.

55) Immigration and Asylum Act 1999, sec 65 (2).

56) Cm 4018 para 12.1.

57) Ibid, para 12.3.

58) Stevens, op. cit (2001), pp.430-431.

除いて、拘留に際しては保釈のための手順として必ず2度の聴聞が行われることとなった⁵⁹⁾。

さらに、この法律の重大な特徴の一つが、当該分野に関する社会保障制度の抜本的な見直し、すなわち庇護希望者を含む「出入国管理に服する者」すべてについて、社会保障給付への資格が終了するというものであり⁶⁰⁾、それに代わって内務省に基盤を置く「全国庇護支援サービス」(National Asylum Support Service)によって運営される支援制度が立ち上げられることとなった。内務大臣には、庇護希望者を支援する権限が与えられたが、支援をする義務を負うものではないとされた他⁶¹⁾、各種の支援措置についても大幅な制限や条件が課せられることとなった⁶²⁾。

関連して、支援の拒否に対する上訴制度が設立され、庇護支援審判官が新設された⁶³⁾。

3. 近時におけるイギリス「庇護」法制の飛躍的展開

「連合王国における庇護に関する法および行政は、…出入国管理法におけるその他の局面から、法制上および行政上の自立性と実質的にいい得るほどのものが近時になって確立された分野である」⁶⁴⁾。ここでの引用を本稿での検討に即して敷衍すれば、ここ10年間のイギリス出入国管理法は、庇護法制の成立(1993年法)と展開(1996年法)を経て、やがて重要性を増した当該問題を中心にして既存の出入国管理法制が大変革を受けた(1999年法)ものとまとめることができそうである。

そして、「過去10年間の連合王国における庇護に関する法制および政治について理解するためには、この期間における庇護法制のヨーロッパ化

59) Immigration Act 1971 sec 44 (7) (b) (i) and (ii).

60) Immigration and Asylum Act 1999, sec 115.

61) Immigration and Asylum Act 1999, sec 95 (1).

62) Stevens, *op. cit.* (2001), pp.433-434.

63) Immigration and Asylum Act 1999, sec 102; Sched 10.

64) Harvey, *op. cit.*, p. 4.

(Europeanization) および政策の背景にある一般的な地域的文脈について検討する必要がある」⁶⁵⁾。なお、ここでいう「ヨーロッパ」とは主としてEUであるが、他にヨーロッパ評議会 (CE)、全欧安保協力会議 (OSCE) の役割も重要であるとの指摘がなされている⁶⁶⁾。「出入国管理および庇護についての連合王国のアプローチがヨーロッパからの多大な影響を受けていることは、この白書の全体を通じて明白である」⁶⁷⁾との指摘もある。

このような二点の特徴、すなわち出入国管理法分野において「庇護」法制がその比重を決定的に増しており、それが「ヨーロッパ」からの規定要因により展開しているという事実について考えるとき、当該法制の過去の歴史との決定的断絶性を感じざるを得ない。

例えば、EC加盟が重要な政治的論点であった時期においてさえ、イギリスにおける出入国管理法制という領域は、ヨーロッパという要素をまったくその視野に収めていなかった。この当時の当該分野は旧帝国からの有色人移民を本国へ入国させないことを主たる目的とするものであり、その意味で出入国管理法が対象とするのは国内問題であった。この点を端的に象徴する事例として次のような記述は興味深い。「…ヒース政権による1971年出入国管理法案が、ECを完全に度外視し、また法案が法律となり、〔EC加盟と同様に〕1973年1月1日に施行されるに際してさえ、同法のもとで公布された出入国管理規則が、あたかも連合王国への入国管理に関して共同体は無関係であるかの如くに規定されていたのは驚くべきことであった」⁶⁸⁾。

他方、近時におけるヨーロッパレベルでの国境管理、共通庇護政策を目的とした制度の成立および運用は、イギリスに限らず重要な国内法上の問題をつきつけている。この問題は他のヨーロッパ諸国においては、成文憲法を持

65) *Ibid.*, p.72.

66) *Ibid.*, p.73.

67) C. J. Harvey, 'Immigration and asylum law: new covenant and familiar challenges', *PL* 1999 (spring) p.32.

68) Ann Dummett & Andrew Nichol, *Subject, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration Law* (London, 1990) p.215.

たないイギリスに比した場合に、端的に憲法問題として惹起するものでさえある⁶⁹⁾。

このような文脈のもとで、まず検討されるべきは、「共通の政策」のもとで、各国においていかなる個別的な実施措置がとられ、それが従前の法制度にいかなる影響を及ぼすこととなるか、という問題であろう。イギリスについていえば、本稿では取り上げ得なかった論点として、ヨーロッパ人権条約を国内法化した1998年人権法が、イギリスにおける出入国管理・庇護法制をどのようなかたちで規定していくこととなるのかという問題がある⁷⁰⁾。

他方、この共通政策にヨーロッパ人権条約がどのような影響を及ぼしているのかという点をめぐる考察が論点として存在する。例えば、「ヨーロッパ人権裁判所は、一貫して以下のように主張してきた。すなわち、確立された国際法として、またヨーロッパ人権条約に基づく各国の義務を条件としつつ、各国家は外国人の入国、在留および国外退去を管理する権利を有する、と。同裁判所は、しかし、条約上の権利についての動的なアプローチと一致して、引渡された、追放された、あるいは強制退去させられた者の保護が第3条に含まれるようにその射程を拡大してきた」⁷¹⁾との指摘がある。あるいは、「ヨーロッパ人権裁判所は、条約第3条について拡張的な解釈を採る姿勢を見せてきたという事実にもかかわらず、庇護については慎重なアプローチをとっている。…にも関わらずこの条約は庇護希望者に対して重要な保障を提供している。実際において、この条約による保障は1951年難民条約の適用範

69) フランスを題材に当該問題を考察する論考として、安江則子「欧州統合とフランス憲法—国境管理の欧州政策化との関連を中心に」石黒明・櫻井雅夫編『EUの法的課題』（慶應義塾大学出版会、1999年）255頁以下。関連して、建石真公子「『ヨーロッパ人権基準』の確立における主権と人権」憲法理論研究会編、憲法理論叢書6『国際化のなかの分権と統合』（敬文堂、1998年）155頁以下も参照。

70) 例えば、次の指摘を参照。「条約第3条についてヨーロッパ人権裁判所によって採用された判決理由は、国内裁判所に重大な影響をもたらすものと考えられる。連合王国における第3条関連の諸事件における国内裁判所のアプローチは注目に値するであろう」。

See, Harvey, *op. cit* (2000), p.300.

71) *Ibid.*, p.291.

困を超え、その空隙に救済をもたらしている。…第3条のような規定を発展させて、その保障のうちに庇護希望者の送還を含ましめようというヨーロッパ人権裁判所の姿勢は興味深い展開である。領域に入ろうとする庇護希望者に対して、多くのヨーロッパ諸国が非常に厳重な障壁を構築しようとしている過程において、このような姿勢が採られたことは銘記するに値する事実である」⁷²⁾。

4. 2002年国籍、出入国管理および庇護法の成立

2002年国籍、出入国管理および庇護法は、同年11月7日に女王の裁可を受け、制定された。この法律は、標題が示すとおり、国籍、出入国管理、そして庇護という広範な対象を規律事項とするのみならず、これらの従前の制度に対して少なからぬ新機軸をもたらすものであると考えられる。そこで、以下ではその制定の背景について、同法の基礎となった政府白書を一瞥するとともに、その内容について簡単な検討を行なうこととしたい。

(1) 政府白書『確実な国境、安全な避難所 — 今日のイギリスにおける多様性の統合』⁷³⁾

白書が追求するのは、国籍、出入国管理および庇護をめぐる状況に対する首尾一貫した方策である。そこで特徴的なのは、グローバリゼーションやそれに伴う文化・経済そして社会状況の変化を踏まえつつ、適切に管理された出入国管理の受入が経済活動や文化の多様性などもたらずに有為性、必要な庇護を提供することの重要性という認識である⁷⁴⁾。さらに、そのための前提として、当該受入社会が、「自身の共同体という感覚および市民としてのアイデンティティ」を持ち、それによって入来者を統合することが重要であ

72) *Ibid.*, pp.89-90.

73) Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, Cm. 5378 (2002).

74) *Ibid.*, p. 9.

るとされている⁷⁵⁾。

以上のような方針のもとで本白書は、計8章、すなわち第1章：序論および概観、第2部：市民権および国籍、第3章：連合王国での労働、第4章：庇護、第5章：詐欺への取組み - 不正取引者、違法入国および違法労働、第6章：国境管理、第7章：婚姻／家族の訪問および戦争犯罪、第8章：結論からなる。以下、各部での重要な提言をピックアップする形で紹介していく。

第一部の冒頭では、「国籍と出入国管理に関して、一般の人々を最も悩ませている問題の一つは、この国への入国と居住は濫用に曝されているという信念である」と指摘する⁷⁶⁾。当該白書の目的は、移住者に関わる広範な問題についての検討であり、その中でも「移住者を『統御』(managing) することとは、秩序だち、組織され、実効性の有る入国制度をもつことを意味する。それは同時に、入国後の経済および社会への統合と編入 (integration and inclusion) を統御し、移住者の自立を援助し、既住の成員が移住者の社会への参入を歓迎することを可能とすることでもある」とし⁷⁷⁾、それを重要な課題として掲げる。さらに、「本白書は、人の流れ、すなわち労働関係のないし庇護制度といったルートを通じての連合王国への入国から定住地市民権の取得を統御するための新しい提案を行う。連合王国への入国をよりよく統御するため、わが国は以下の方途を取りつつある。すなわち、経済移民のための合法的で、賢明な管理されたルートを発展させること。わが国の庇護制度が公正だが、強健で信頼するに足ることを保証すること。国境を浸潤し、絶望的状态にある人を搾取する犯罪者に対処する事。また入国後の編入と将来への展望を促進するため、わが国は市民権、国籍および統合に関わる原理と政策を発展させつつある」とする⁷⁸⁾。

第2部では、人種に拘泥しないイギリス国籍の伝統と、イギリス社会にお

75) *Ibid.*

76) *Ibid.*, para. 1.1 (p.22).

77) *Ibid.*, para. 1.3 (p.22).

78) *Ibid.*, para. 1.7 (p.23).

ける文化的多様性の存在の一方、社会の核となるべき共通する価値観と共有された市民としてのアイデンティティの欠如という状況認識のもと、これらを止揚するような市民権のあり方・国籍法制の改正が模索される⁷⁹⁾。具体的には、「政府は、この国にて移住する者によるイギリス市民権がもつ市民的および政治的特質の完全な理解を援助すること、とりわけイギリス市民権を取得することから帰結される権利と義務について理解することを非常に重視している。このことは、民主的過程への積極的参加および包容力の有る社会に所属しているとの感覚を強化することとなる。このような理解を促進するための一つの手段は、イギリス市民となることの価値と重要性について現在以上にもっと強調することであると思われる⁸⁰⁾、としている⁸¹⁾。そのための前提として二重国籍の可能性を踏まえたイギリス市民権の取得の重要性と⁸²⁾、具体的方途として、帰化の迅速化⁸³⁾、言語教育や能力の重要性⁸⁴⁾、市民権の取得に際しての儀式⁸⁵⁾、等を通じた実体的な市民権概念の構築が目指される。

79) *Ibid.*, pp.9-11.

80) *Ibid.*, para. 2.1. (p.29).

81) なお、当該記述に引き続き、市民権と国籍に関して参考になる説明的な記述がなされているので、紹介しておきたい。『市民権』という言葉は、1948年イギリス国籍法以来、わが国の国籍立法の文脈において第一に『イギリス臣民；連合王国および植民地市民権』として、その後1981年イギリス国籍法において『イギリス市民権』として用いられてきた。当該文脈での市民権は既に君主に対する忠誠 (*allegiance*) を包含し、イギリス市民として帰化する者は女王に対する忠実 (*loyalty*) を宣誓ないし確約する。歴史的には、我々は『イギリス臣民』という語を使用してきたが、この語は現在の立法では非常に狭義に定義されており、1949年以前のアイルランドおよびインド亜大陸との関係を有する者およびこの地の居住者への非公式の言及のために限定されている。それゆえ、本報告書において述べられているような形での市民権の普及に際しては、我々は憲法上の君主の臣民としての我々の地位と完全に一致する方法で現行の法的定義の基礎の上に立っている。市民が共通の価値を共有し、彼らが自己の社会において自らの役割を果たすかについて理解するべく市民権を普及させることと、女王陛下の臣民としての我々の地位を維持することとの間にはいかなる矛盾も存在しない」。See, *Ibid.*

82) *Ibid.*, paras. 2.4-6. (p.30).

83) *Ibid.*, paras. 2.9-10. (pp.31-32).

84) *Ibid.*, paras. 2.7,211-18. (p.31, pp.32-34).

第3部では、技術ないし知識をもった労働者の受け入れの経済的有為性という前提のもと、それを助長・促進するための制度改革が追求される⁸⁶⁾。

第4部では、庇護が必要な難民を適切に保護・受容する必要性と、その他の入国手段を整備することにより本来庇護の対象とならない者が当該手段を利用しようとするにより惹起される支障を除去する方途の確立の必要性が指摘され、それを実現するための制度改革および正当な庇護申請者を受け入れるための措置、移民に関わる上訴制度の改正⁸⁷⁾、等が検討される。注目すべき基本的な方針として、「全てのEU構成国が当該領域において同様な課題に直面しており、わが国はヨーロッパのパートナーと共同してその課題に対処している。保護を必要とする者を保護し、それを必要としない者に効果的に対処するため、我々は全EU構成国を通じて平等かつ公正な方法で実施される庇護のための共通の準則を必要としている。それが、他のEU加盟国と共同して、以下の庇護手続および政策のための賢明な最低基準をヨーロッパ共通の庇護制度の基礎として設立することを引き受けた理由である。すなわち、・庇護申請についての審査について責任を負う国家の明確で実行可能な定義。・公正で効果的な庇護手続。・庇護申請者の受入のための最低条件。・難民の地位の認定および実体についての準則の接近化である」⁸⁸⁾、との記述が見られる。また、当該分野での上訴制度に関しては、制度改革の目的が「手続についての不必要な反復、明確性の欠如、不都合および脱漏の除去」であるとされている⁸⁹⁾。

第5部では、増加する密輸や違法入国・労働等に対する捜査体制の強化と厳罰化の必要性が提言・検討される。合法的な経済移民を積極的に受け入れることが本報告書の基本方針であることは先にも述べたが、他方反対に、非合法移民や労働者に対しては厳正に対処することが本章冒頭で宣明されてい

85) *Ibid.*, paras. 2.19-21. (pp.34-35).

86) *Ibid.*, paras. 3.14ff. (pp.41ff).

87) *Ibid.*, paras. 4.61-64. (pp.62-64).

88) *Ibid.*, para. 4-4. (p.49).

89) *Ibid.*, para. 4-62. (p.62).

る⁹⁰⁾。また、当該問題についての EU レベルでの対処の方針も述べられている⁹¹⁾。

第6部では、効率的な出入国管理、すなわち入国資格を持つ者を迅速に入国させるとともに、非合法手段による入国を試みる者を確実に摘発するための手段が検討される。ここでも、当該問題について EU レベルおよび近隣他国との協力関係の必要性が指摘されている⁹²⁾。

第7部では、国際結婚に伴う多国間移動や結婚式・葬儀への参加のための入国の増加という現実の一方、偽装結婚による入国が相当数存在することに鑑み、これらの真偽を適切に見極め、対応するための方途が検討されている。また、戦争犯罪や人道に対する罪を犯した者へのイギリスによる保護の濫用を防止するための提言が併せて行われている。

最後に結論部分では、当該領域に関して既に達成された事項、現在進行しつつある事項および立法を通じて導入されるべき事項が掲げられているが、ここでは次に検討する法律の指針となるべき第三の事項について、必要な範囲で簡単にふれておきたい。具体的に導入が必要として掲げられているのは、
・ 帰化申請者に対して一定の英語力を身につけていることを示すことを義務づけること、
・ 帰化手続の不可欠の一部として市民権〔取得の〕儀式の挙行を可能とすること、
・ ごく少数の市民権を剥奪する必要がある場合の権限を最新のものとする事、
・ 国籍立法を最新のものとする事、
・ 遅延を短縮し、追放に際しての障害を除去するため現行上訴制度を合理化すること、
・ 所定の状況において、無期限の滞在許可を取り消す権限を導入すること。

(2) 2002年国籍、出入国管理および庇護法

同法は8部分からなるが、各部の規律事項について、簡単に一瞥すれば以下の通りである⁹³⁾。

90) *Ibid.*, para. 5-1. (p.75).

91) *Ibid.*, paras. 5-23, 5.40-44. (pp.83, 87-88).

92) *Ibid.*, paras. 6.20-21. (p.97).

「第1部は、イギリス国籍立法中、主に1981年イギリス国籍法(“BNA1981”)を改正する諸条項からなる。そこには、市民権のための儀式および誓約が含まれるとともに、イギリス市民として帰化する者について、申請者は連合王国での生活についての十分な知識を有していることという要件が課せられている」。

「第2部は、かなりの数の庇護申請者およびその扶養家族について一同に収容し、便宜を提供するために建設ないし改造された収容施設における、庇護申請者の支援のための諸規定を設けている」。

「第3部は、庇護申請者のための支援措置およびその他の支援に関わる」。具体的には、庇護申請者に対する支援措置を実施するための組織や手段、支援を受けられない者、さらには自国への帰国を希望する庇護申請者に対する支援措置等が規定されている⁹⁴⁾。

「第4部は抑留、保釈そして退去についての諸規定を内容とする」。すなわち、連合王国に滞在する権利を持たない者を退去させるための手続を簡便化するための措置等を講じている⁹⁵⁾。

「第5部は、出入国管理および庇護に関わる上訴についての諸規定を内容とする」⁹⁶⁾。なお、本法による上訴制度の改正について注目すべき点として、以下の指摘がある。すなわち、「庇護に関わる上訴および司法審査の数が、当該問題がいかに行政法に関わる決定の主要な領域になっているかを示している」という背景のもとで⁹⁷⁾、「庇護に関わる上訴制度については2点の理

93) 以下の各部についての説明に際しては Explanatory Notes to Nationality, Immigration And Asylum Act 2002 Chapter 41. (TSO, 2002) に依拠した(以下、引用に際しては、Explanatory Notes と略記する)。以下の各部の冒頭の説明は同文書 para,3 に基づくものである。なお、本文書への参照に際しては、
<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/en/2002en41.htm> を利用した。

94) Explanatory Notes, paras, 6-8.

95) Ibid, paras, 9-10.

96) 当該問題に関して, see, Robert Thomas, 'Asylum appeals overhauled again', *PL* [2003] 260.

97) Ibid.

由からとりわけ重視されている。第一に、内務省によって当初なされる（現在は進歩しつつあるものの）質の悪い決定が、独立した上訴審査機関によって当該決定が厳密に審査される必要性をはっきりと示したことであり、(略)、第二に上訴制度が運用される政策的文脈、とりわけ最終的に成功の見込みのない上訴人の国外退去を遅らせるために利用される可能性の程度に対処すべきとの文脈の存在である⁹⁸⁾。前章までの考察との関わりでは、当該改正が「過去9年間の間で、4回目の改正となる」点を指摘しておくべきかもしれない⁹⁹⁾。

「第6部は、労働許可証の費用、『輸送のための権限』計画の創設、情報および開示の規定を含む出入国管理諸手続に関わる諸規定を含む」。なお、関連して出入国管理の際の審査に資する目的で、入国希望者の自発的な協力により、身体的特徴についてのデータを収集する権限を所管大臣に付与していること等が注目される¹⁰⁰⁾。

「第7部は新たな犯罪および業務施設への立入権限を導入する」。具体的には出入国管理に関わる新たな犯罪の導入、出入国管理の対象となる者を雇用することに関わる犯罪についての制度改正、そしてこれらの事項に関わる捜査のための警察官および出入国管理官に対して、捜査および逮捕のために所定の施設に立入る権限を付与している¹⁰¹⁾。

「第8部は、一般諸規定を内容とする」。

5. むすびにかえて

以上のような、本法の内容および本法制定に際しての基礎となった白書についての検討から、以下の二点をその大きな特徴として指摘することが可能になると思われる。第一が、先の検討において示したイギリス出入国管理法

98) *Ibid.*, p.261.

99) *Ibid.*, p.260.

100) Explanatory Notes, paras 12-16.

101) *Ibid.*, para. 17.

制に占める庇護制度の比重の上昇がここでも改めて確認された。さらに、その規定要因として、同じく当該制度のヨーロッパ化という傾向が同様に見られるという点である。ただし、出入国管理に係る問題について重要な点はこればかりではなく、経済政策的観点から有為な移民を受け容れることについての積極的姿勢を踏まえた制度改正が実現されるとともに、庇護および合法的移民に対する姿勢に反比例するように、非合法移民や違法労働に対する厳格な対処のための制度改革が一体として行われている点についても指摘できるであろう。

ついで、「市民権概念の実体化」とでもいうべき顕著な傾向を、指摘することができる。そもそも、イギリス法とりわけ国籍・市民権に関わる法制においては、通常近代国家一般において広く存在するものと想定される一定の国民像ないし市民権概念が永らく存在しないと言われてきた。すなわち、この問題に関して検討する論者たちは、口を揃えて以下のように指摘してきた。「イギリス国籍という国内法的な概念は、存在していないし、これまでも存在したことはなかった」¹⁰²⁾、「殆どの国々においては、成文憲法およびその下位法規を参照することで市民権概念についての明確な説明を行うことができる。前者は市民の権利および義務について述べるであろう。そして後者は市民と非市民の線引きを行うであろう。連合王国ではこのような明確な説明はできない」¹⁰³⁾。さらには、イギリス国籍法制が近代的な政治共同体における構成員の地位を、体系的に概念化ないし制度化することに失敗してきたことの理由として、同国がフランスや合衆国と異なり、近代的意味での成文憲法を持つことがなかったこと、さらに突き詰めれば、この国が個人の主体的意思に基づく政治共同体への参加を編成原理とするような、いわば社会契約論的な国家観を採用することがなかったことを指摘する見解がある¹⁰⁴⁾。

102) Clive Parry, *Nationality and Citizenship Laws of the Commonwealth and of Republic of Ireland* (London, Stevens, 1957) Vol. I, p.5.

103) Ann Dummett, *Citizenship and National Identity*, in Robert Hazel (ed.), *Constitutional Futures: A History of Next Ten Years* (Oxford, Oxford University Press, 2000) p.213.

104) Dummett & Nicol, *op. cit.*, p.2, p.63.

このような文脈を踏まえたとき、本法制定の際の基礎となった白書が示した以下のような認識、すなわち人種に拘泥しないイギリス国籍の伝統とイギリス社会における文化的多様性の存在の一方、社会の核となるべき共通する価値観と共有された市民としてのアイデンティティの欠如という状況も、上記の諸見解と軌を一にするものと思われる¹⁰⁵⁾。

他方、これらを止揚するような市民権のあり方・国籍法制の改正を模索する本法における従前の国籍法制に対する改正は、当該分野における市民権概念の実体化という方向での制度改革と位置づけることができるものと思われ、イギリス国籍法制の伝統を大きく軌道修正するものである可能性がある¹⁰⁶⁾。この点に関して、とりわけイギリス法全体構造の中での従前の国籍法制および出入国管理法制の来歴を踏まえつつ、市民権概念ないし制度の今後の展開について注目する必要があるものと思われる。

〔付記〕本稿は、2000年度～2001年度科学研究費補助金基盤研究（C）（2）「ヨーロッパ人権裁判所の機構・判例に関する実証的研究」（研究代表・隅野隆徳・専修大学教授）の研究報告書に提出した拙稿、「イギリス移民法の構造転換 — 帝國的独自性からヨーロッパ的均質化へ —」について、2001年度～2003年度科学研究費補助金基盤研究（C）（2）「ヨーロッパ統合がイギリス公法に及ぼす影響に関する実証的・理論的研究」（研究代表・鈴木眞澄・山口大学教授）および2002年度文部科学省在外研究員として King's College London, School of Law において行った在外研究での研究成果を踏まえて加筆・修正を施したものである。

105) Home Office, *op. cit.*, pp.9-11.

106) このような問題関心に際しての必読文献として、see, Rieko Karatani, *Defining British Citizenship: Empire, Commonwealth and Modern Britain* (London, 2003).