

英国のいわゆる外国人労働者政策について

中 村 賢 二 郎

- 一 はじめに
- 二 移民法と国籍法の動き
- 三 人種関係法の動き
- 四 現状
- 五 労働許可制度

一 はじめに

英国は多民族共生の社会へと急速に変貌している。一九八一年度の国勢調査では、一九七一年は連合王国（以下英本土と云う）全人口四、八七五万の二・七％（約一三四万）一九七六年は全人口五、四三九万の三・三％（約一七七万）一九八一年は五、二七六万の全人口中四・二％（約二二〇万）が移民である。うち七一・六％（一五八万）がカリブ海沿岸諸国からの西インド系と印度・パキスタン系移民で占め、しかもそのうち四二・五％が英本土生まれである。今世紀末には非白人（カラード）移民の約半数が英国生まれの第二世代にとって変わろうとしている。戦後の復興する英国経済の底辺を支える安価な労働力として迎え入れられた彼らの八割乃至九割が半熟練・非熟練のいわゆる三K労働に従事している。またその多くが大ロンドン地域やバーミンガムといった大都市圏に密集して居住している。例えば、首都ロンドンには住民の六人に一人がカラードであるという正に人種のるつぼと化したエスニックな大都市に様変わりしている。

こうした多民族社会への変貌は、実は大英帝国の長い間にわたる植民地支配と人権差別のつけであり、英国型の移民政策の歴史的帰結にほかならないのである。本稿では、その大部分が英連邦からの移民で占められるこの国特有の外国人労働者政策（その実態は英連邦内移住移民政策）の特色を、とりあえず戦後の数次の移民法・国籍法・人種関係法の制定・改正の連動プロセスのなかで探ることにしたい。

ところで、他の欧州先進諸国同様に英国もその戦後の経済復興に必要な労働力不足を海外に求めねばならない社会的背景のあったことは言うまでもない。一九四七年のポーランド人再定住法 Polish Resettlement Act の制定やヨー

ロツパ志願労働者 European Volunteer Workers の募集⁽¹⁾もその十分な労働力の補充策にはならなかった。ところが労働党政府の制定した一九四八年の国籍法が戦後独立した英連邦構成国の市民にもあらたに英国臣民 British Subject としての法的地位と英本土市民なみの市民権を保障したため、英本土への彼らの自由移動を盛んにしたのである。一九五〇年に入る頃からすでに計画的・選択的移民政策論が一部で云われるようになるが、政治的力にまではまだならなかった。しかしその後、一九五二年アメリカのウォルター・マッカーラン法 the Walter-McCarron Immigration Act 制定で渡米を阻止された西インド移民の英本土への大量の逆流入を背景にもつ人種異動の多発(例えば、一九五八年八月二四日―九月四日のウェスト・ロンドン事件⁽²⁾。同年八月二三・三〇日のノッテングラム事件⁽³⁾)さらに移民規制実施まえの印度・パキスタン人のかけ込み流入。これらに反対する右翼過激グループの抬頭による政情不安等。以上のような社会的混乱がこれまでの英政府の伝統的な自由主義的移民政策を急速に転換させる重要な社会的要因となったのである。

二 移民法と国籍法の動き

ここにきて保守党政府は移民流入の最初の規制策として、一九六二年一〇月に第一次英連邦移民法 the first Commonwealth Immigrants Act を制定して、①英本土で生まれた者②英本土の旅券を所持し、かつ英本土の市民権を有する者③以上の該当者の旅券に含まれる者(家族等)以外の者の入国を制限することにした。つまり、一九四八年国籍法で英国臣民として共通の地位を認められ、英本土に自由に入国・在住する権利をもっていた英連邦市民 Commonwealth Citizen は、同移民法ではじめて市民権と移民法上の権利が分離され、同じ英国臣民でも英本土への入国・在

留権の制限をうけることになったのである。また就労目的で入国する英連邦市民には一般外国人なみの雇用生産省が発行する雇用証明書の取得を義務付けて、急増するカリビアン・印度・パキスタン移民労働者を阻止したのである。

しかし、その後独立したケニア・ウガンダ政府のアフリカ人化政策でそこを締め出された英本土の旅券を所持する印度系移住者の流入の急増と、それに連動して起こった右翼の移民反対運動に苦慮した労働党政府は、もろもろの政治的配慮から一九六八年に平等主義に立つはずの社会主義政党の資質を問われかねないような次の差別的 content の移民法改正を断行したのである。すなわち、六二年移民法で規制対象の外におかれていた連合王国の旅券所持者のうち、

①英本土で出生した者②帰化した者③養子縁組・登録により英本土・植民地の市民になった者、以上以外の英連邦市民すべてを入国管理の規制対象にした。つまり、六二年法の英本土との地縁関係（出生地）に加えて、さらに血縁関係（直系親族）の有無をも入国規制基準にしたのである。⁽⁴⁾

つづいて、三年後の一九七一年一〇月には、保守党政府は、一般外国人と英連邦市民の別なく、すべての者を英本土の英国人との血縁関係の有無のみを基準に、英本土に居住権 *right of abode* をもつパトリアル *patrial*（本国人）とそれが認められないノン・パトリアル *non-patrial*（非本国人）に類別し、後者には一般外国人なみに労働許可の取得を義務付けるといふ人権差別色の濃い大胆な第三次の移民法の大改正をおこなったのである。⁽⁵⁾ この改正目的は要するに、有色英連邦市民の入国管理法上のこれまでの特典を奪い、非本国人Ⅱ二級英国市民として別扱いし、一般外国人なみに入管の規制下に組み込もうという六六年・六八年法以来、与野党いずれの政府もがひそかに意図しつつけてきた巧妙な締め出し策の集大成以外のなものでもなかった。これにより有色英連邦市民の英国市民権の空洞化がここに合法的に完成したことになる。しかし本改正が一九七三年の英国のEC加盟をどこまで意識し、先取りした内容のものであったかについては、今なお検討しなければならない問題である。

こうした七一年移民法の締出し規制を更に国籍法で追認したのが保守党政府の下で新しく制定された一九八一年新国籍法 *British Nationality Act* である (一九八三年一月一日発効)。同法は七一年移民法の差別的類別をベースに一九四八年の国籍法以降曖昧になっていた市民権概念を基本的には、英国市民権 *British Citizenship*、英国属領市民権 *British Dependent Territories Citizenship*、英国海外市民権 *British Overseas Citizenship* の三類型に整備し、一七世紀以来伝統的にとってきた生地主義原則を血統主義 (父母両系主義) に変更した画期的な立法である⁶⁾。しかし、そのターゲットが、三〇〇年にわたる大英帝国の植民地支配の歴史的遺産である人種問題の解消のために移民行政を強化するなかで、カラードの英国籍取得要件を更に制限し、英本土から締め出すことになったことは云うまでもない。連合王国がこれを岐点にこうした多難な遺産の解消に成功し、社会的・経済的必要性に専ら立ついわゆる小英国主義の方向に大きくのめり込むことになるのか否かについてはドイツ再統一で加速化する拡大 EC 統合に向けての今後の英国政府の EC 戦略とマンパワー政策の対応を今なおしばらく見守る必要がある。

三 人種関係法の動き

現行英国出入国管理行政は、以上の一九七一年移民法と移民規則および一九八一年の国籍法をベースに運用されている⁷⁾。しかし、こうした英本土への極端な人種差別的移民規制にたいして、移動の自由・住居選択の自由を保障する世界人権宣言第一三条、市民的・政治的権利にかんする国際規約第一二条およびあらゆる形態の人種差別撤廃にかんする国際条約第五条違反の疑いがあるとの国際的非難のあること。更にまた、ヨーロッパ人権委員会が、英本土への入国や在留の継続を拒否されたアジア系市民の申立をすでに多く受理し、このような規制行政処分をヨーロッパ人権

条約第三条（非人道的または屈辱的取扱い禁止）第八条（家族生活等の尊重）および第一四条（人種・色などによる差別の禁止）違反であると認定し、ヨーロッパ人権裁判所に提訴するケースが多くなっていることに注目したい。⁽⁸⁾

こうした国際法規違反をあえてしてもなおかつ差別的規制をやめようとしないう英国政府のかたくなな移民政策の背後には、移民規制の一その強化なしには、多民族社会としての今後の英本土内の統合をますます困難化すると云つた国家的危機打開への国民的合意が潜在していたとみななければならぬ。そこで「カロード移民規制に一般の支持がえられれば、英本土内のマイノリティの平等化と統合もスムーズにできることを理由に、こうした規制策が正当視されてきた」のである。⁽⁹⁾ 差別的な締め出しなしには国内の差別禁止策も成功の見通しがたたない。国内の人種的統合と平等化のためならば、それもやむなしとの国益優先の論理が人種差別禁止等のなかでどこまで正当性を主張しようのであろうか。専ら労働党政府の主導で制定・改正の努力が繰り返されてきた人種関係法（人種差別禁止法）がその立法の基本理念とは矛盾した国益優先の論理に立つて策定されたものであるとするならば、その法的効果は当初より一定の限界をもっていたのではなからうか。人種関係法こそは、まさに与野党のいずれもが支持した差別的移民制限法の代償立法として導入され、運用されてきたのである。

次に同法の制定・改正のプロセスを簡単に要約しておく。保守党の制定した一九六二年移民法の人種差別的規制に反対していた労働党が政権をとると、とりあえず、公共の場所での人種差別行為を禁止して、この違反に対しては、政府原案の刑罰主義的取り締まりをやめ、人種関係委員会と地方調停委員会を設置してそこで民事救済するという妥協的内容の最初の人種関係法を一九六五年に制定した。しかし同法には、これらの委員会の調停機能に法的拘束力がないし、重要な雇用・住居・商業サービス面で日常的におこなわれている差別行為の禁止をはずす等の欠点があった。⁽¹⁰⁾ そこで一九六五年一二月に就任した移民の社会的統合に意欲的な人権派のジェンキンス内相は、一九六八年に、最初

の人種関係法を改正して⁽¹¹⁾、差別禁止の適用範囲を雇用・住居・広告・サービス面にまで拡大し、人種関係委員会に申立のない違法差別行為についても独自の調査権や民事訴訟提訴権を付与した。また既設委員会以外に地域社会での人種的融合を促進するために中央に地域関係委員会と特に人種密集地域には地域関係評議会を設置し、更に雇用・労組関係の人権差別の異議申立を雇用労働大臣の管轄する労働機構にすることにした。

一九七六年制定の第三次の現行人種関係法⁽¹²⁾は、更に次のように改善している。①従来の差別行為の調停主義的解決を裁判主義的なそれにかえ、雇用差別については労働裁判所、それ以外については地方裁判所へ直接違法差別にまつわる損害賠償等の訴訟をする道をひらいた。②既設委員会にかわる人種平等委員会（Commission for Racial Equality）を新設し、それに被差別者の個人救済を援助するための訴訟扶助、その職務遂行のための公式調査権、証拠提出を求める召喚状発行権、差別停止通告権を与えた。③意図的差別（直接的差別）に限らず、結果的差別（間接的差別）および積極的差別をも違法差別行為に加えた。④国籍による差別を禁止した。⑤人種憎悪の煽動罪には六ヶ月以下の禁固もしくは四〇〇ポンド以下の罰金を科すことにしたのである。

四 現 状

差別的移民規制策の代償として制定された現行人種関係法の運用の実態をみると、「違法な人種差別行為」の適用範囲を漸次拡大し、司法的救済の道を拡げる等の改善にもかかわらず、人種平等委員会の差別行為に関する公式調査権の行使や差別停止通告にたいして逆に企業や自治体側が反発し、訴訟に持ち込むケースが多く出るなど期待された成果があがっていない。その最大の原因の一つは、同委員会の活動目的にあまり好意的でないサッチャー保守党政権の

成立（一九七九年）以降、政府の積極的支援がえられないためにその活動が停滞気味であるという点である。一九八〇―八一年度は、二二四名の職員と七〇〇万ポンドの年間予算援助の下で、雇主・自治体・民間有力団体が人権差別の一扫に一体となって協力することになっていた⁽¹³⁾。差別意識の根強い実社会で建設会社・銀行・多国籍企業・自治体等の有力団体と対決しながら委員会活動をするためには、政府の前向きの強力な支援なしには成功しないのに、市民サービス・移民業務上の差別の監視・調査活動をする際にしばしば政府の反対に出合う場合があった。さらに問題なのは、政府の移民政策上の基本方針が明確でないために一貫した行政活動がしにくいという点である。具体的な各現場での移民行政業務はそれぞれの省庁・自治体・警察に一任されており、それらの統括責任母体であるべき内務省は、その連絡調整以外何の指導的役割もしていないではないか、と議院内務委員会で指摘・批難されている。またカラード住民の多い自治体にたいし一五年間も財政援助を続けているのに、いまだに少数民族教育にかんする全国的な政策方針が確立していない。しかも個別的・非公式にはしかるべく行政がなされていても、逆差別とみなされ選挙に不利となるような政策実施には政府はきわめて慎重である。また、人種関係法の意義についても民間では不公平な差別にたいし少数民族を保護するためにあるのではなく、逆差別ではないかとする誤った世論が根強く潜在していることもある研究が報告している。このようなわけで一九七六年の現行人種関係法上は人種平等委員会が政府の出先機関としてのかなりの権限をもち、差別禁止措置に積極的なイニシアティブがとれることになっていても雇用主・自治体からの抵抗にあつて住居・雇用面での差別一扫にあまり実績をあげていないのが実情である⁽¹⁴⁾。

とりわけに雇用については労働組合の積極的対応が重要な鍵となる。労働組合会議TUCは一九七四年を岐点⁽¹⁵⁾に、職場や組合内の平等化を推進するためカラード労働者の憲章を制定するとか、モデル条項を作成して、労働協約への人種平等条項の挿入を指導するとか、さらにまた資格向上のための特別の職業訓練制度の拡充を要求する運動をして

いる⁽¹⁶⁾。このようなナショナルレベルでのそれなりの活動もあつてか、カロードの組合組織率は白人より高いし、カロードのシヨップ・シチュアートも選出されてきてはいるが、地方レベルでは、職場での白人組合員の利害にかかわるような問題になると組合は彼らの巻き返しを恐れてか妥協的な態度しかとれていない点に注目したい。

最近移民二世にたいする差別とか不利益についてだけは、その失業率の依然高いこともあつて、政府はひどく神経質になっている。なぜなら、彼らの間に蓄積された捌け口のない不満が一九八一年四月・八五年秋のブリックストン騒擾⁽¹⁷⁾のような人種暴動を再発しないとの保証は全くないからである。

五 労働許可制度

労働許可は、一九七一年移民法とその施行細則である移民規則に基づいて、雇用省が労働力審査委員会の意見を参考にしておこなつて⁽¹⁸⁾いる。許可取得義務の対象となる者は、英国国民およびEC諸国民を除いた外国人であり、英連邦市民もこれに含まれる。労働許可基準としては①職業幹旋所に少なくとも八週間前に申請しても英国内およびEC諸国内で適任者がえられないで、なおかつ現従業員の見進・配転・訓練によつても補充できない場合②認定された技能専門職・管理職で、かつ賃金・雇用条件が同一地域の職種より悪くない事③二三歳より五四歳までの年齢の外国人であること。労働許可申請は、雇用主が本人の専門的資格・技能・経験の適格なることの証明書を提出して行う。外国人労働者は、雇用主を替えることはできるが、仕事を替えるには所轄雇用行政機関の許可を必要とする。ただし、四年間認可された仕事に就労した者は、内務省に本人の滞在に伴う条件の撤回を申請し、承認されると、以降自由に就職ができるが、最近では滞在延長許可が漸次厳しくなつてきているのが実情である⁽¹⁹⁾。なお、不法入国およびこれと同

等の犯罪者には、移民法二四条により、二〇〇ポンド以下の罰金、六ヶ月以下の禁固、またはこれら双方の刑罰に処せられることになっている。

(1) 富岡次郎「現代イギリスの移民労働者」一三一ページ以下参照。

(2) 伊藤勝美「イギリス人種問題に関する一論考——移民制限立法との関連において——」〈近大法学〉第20巻一・二号。一四六ページ以下参照。

(3) 富岡、前掲書。四四五ページ以下参照。

(4) 労働党政府の移民政策の二面性については石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開(下)」〈歴史学研究〉五八三号、二二二ページ以下参照。なお一九六八年の第二次移民法は、連合王国のパスポートを所持する大多数の白人の入国を促進し、有色人種のを禁止する効果があったと、カー・シュミットはのべている。

К. Шмидт, К вопросу о генезисе иммиграционной политики Великобритании, Миграции и мигранты в мире капитала: исторические судьбы и современное положение: Сб. науч. тр./АН УССР. Ин-т социальных и экон. проблем заруб. стран, Ростовский университет им. В. Пика. Киев: Наук. думка, 1990. 100 с.

(5) 山神進「一九七二年英国移民法(その一)および(その二)」〈外人登録〉二二六号・二二七号。なお英連邦市民の居住権をさらに制限した内容の一九八八年のサッチャー政権の新移民法草案については本稿ではふれないことにする。

(6) 山神進「一九八二年英国国籍法による一九七一年英国移民法の改正について」〈外人登録〉三〇四号。三ページ以下参照。同じく土屋文明「イギリスの一九八一年国籍法」〈民事月報〉三八巻、三号。二二ページ以下参照。

(7) 現行の英国出入国管理法制の紹介は、伊藤行紀「入国・在留と英国移民法」〈外人登録〉三一九号以下の続号。および山神進「英国における出入国管理行政の現状について(1)―(3)」〈外人登録〉三一五号―三一七号参照。

(8) 例えば、一九八五年五月のアブドラジ・キャベイル対バルカンドリ事件で欧州人権裁判所は英国に合法的に移住している女性にたいし英国国民でない男性配偶者の入国を認める判決を出した。斉藤恵彦「国際社会における外国人労働者の保護」〈法律時報〉第五

- 九卷第七号。四六ページ。その他の事件については横山真規雄「イギリス外国人法制とヨーロッパ共同体法——その現状と展望に関する序論的考察——」〈明治大学院紀要〉第二三集。同「イギリス法とヨーロッパ人権条約」〈城西大学女子短大紀要〉第四巻・一号。および伊藤前掲論文。〈外人登録〉三五〇—三五八号参照。
- (9) Zig Layton-Henry, *Great Britain—European immigration policy—a comparative study*. ed. Tomas Hammar. 1985. p. 102.
- (10) 石田玲子「英国における人種関係法の立法過程(1)(2)」〈朝鮮研究〉一五一—一五二号。ガシュミットは一九六五年の人種関係法の「主要な課題を人種関係の真の改善ではなく、人種紛争の規制にあつた」とする。K. Sharma, *Op. cit.* p. 100
- (11) 石田玲子「イギリス・人種関係法の制定——差別撤廃への挑戦——」部落解放研究所編「世界はいま——諸外国の差別撤廃法と日本」一九八五年刊。九三ページ以下参照。
- (12) 石田玲子「イギリスの人種差別への挑戦——一九七六年人種関係法と自発的組織の伝統——」磯村英一編「現代世界の差別問題」一九八五年刊。一八一ページ以下参照。
- (13) 一九八四—八五年度予算は九二八万ポンド。緊縮予算のため正規職員は一八九名に削減、うち白人職員は四三%。石田「イギリス・人種関係法の制定」一二六ページ参照。
- (14) Zig Layton-Henry, *Op. cit.* p. 119.
- (15) TUCの政策転換については富岡、前掲書。三九七ページ以下参照。
- (16) なお、一九八八年九月の英国政府のカラード労働者のための職業訓練事業および一九九〇年の「雇用新聞」をデータベースとした英国の外国人労働者の就労状況は、岩間大和子「外国人労働者の就労状況と職業訓練事業——フルエンプロイ・グループの事例」〈日本労働研究雑誌〉一九九〇年七月号、七〇—七三ページ参照。小林謙一・阿部誠「イギリスの移民労働者問題と政策状況——多民族社会の形成に向けて——」〈大原社会問題研究所雑誌〉第三七三号。四六ページ。またこれに関連したTUCの動向は、ステイブン・キャッスルズ「西ヨーロッパにおける外国人労働者と労働組合」〈同誌〉第三七九・三八〇号、一一—一三ページ参照。
- (17) 富岡、前掲書。六四五ページ以下参照。
- (18) 「イギリスにおける外国人に対する労働許可について」〈海外労働情勢月報〉一九八六年六月、二〇ページ以下参照。「連合王国における外国人労働者に関する制度等について」〈主要国の外国人労働許可制度〉雇用職業総合研究所。八五ページ以下参照。
- (19) 多難な英国の外国人労働者問題解決の一つの糸口として最近TWESとよばれる職業訓練・労働経験制度を労働許可制度のなかに

積極的に活用する計画があるとの報告もあり、その運用に注目したいところであるが、一九八九年度の移民規則改正報告書第一一九項では、これを認めていないことを付言しておく。小林・阿部前掲論文。四一ページ、四九ページ。前掲へ主要国の外国人労働許可制度〉一二八—一二九ページ参照。Statement of changes in immigration rules, laid before Parliament on 14 June 1989 under section 3(2) of the Immigration Act 1971, The House of Commons, p. 21.