
研究論文

英国の移民政策：現実を反映したものか、 非現実的なものか

デビット・A・コールマン*

福田亘孝・千年よしみ 訳

目的

本稿の目的は、以下に概要を示す英国の移民政策が当初の目的にかなっているかどうかを予備的に考察することである。本稿でとりあげるのは、移民圧力の分析が正しいか、その政策に正当な根拠があるか、などの議論ではなく、公平さ、労働供給または将来訪れる高齢化などにより移民政策の改訂が必要かどうかの議論である (Coleman 1992, Economist 1994, Spencer 1994)。移民は多くの理由から陰うつな研究テーマになりがちであるが、その理由はデータの不完全さによるところが大きい (Peach 1981)。しかし、英国では西欧諸国の例にもれず、1980年代後半以降の移民数増加そして90年代後半における加速的増加のため、移民政策への関心がふたたび高まっている。英国では1971年から（第1次）移民法についての立法措置が活用されていなかったが、1987年以降実施に移されてきた多くの立法措置や行政措置により、その状態にピリオドが打たれた。これは西欧諸国の動きと同じである。

英国の移民政策

英国の移民政策は、入国および滞在資格のある限られたカテゴリーに属する人々に英国への移民を制限するという当初の目的に沿いながら、これを効果的に果たしているという定評がある (Hollifield 近刊)。本稿では、この政策目的自体は明白で、分かりやすく見えるにしても、例外規定に際限が無く、移民の流入を比較的高いレベルで継続させてきた点を論ずる。1980年代以降、正規の移民数は相当な増加を示し、1997年以降はとくに顕著であった。1990年代中葉以降、亡命申請は事実上、規制の対象からはずされた。このため、入国に関するかぎりこれまでの移民政策はほとんど役に立たなくなった。英国が亡命申請の

* オックスフォード大学社会政策・社会福祉学部
Barnett House, Wellington Square, Oxford OX1 2ER

制限のために取った手段は、他の欧州諸国と比べてとくに実効力を欠いていた。

英国の移民政策は表面的には単純であった。1997年にいたるまでの少なくとも25年間は、労働許可制度を用いて扶養家族の権利や英国経済の必要性を考慮しながら新規移民を削減し、徐々に必要最低限に絞ることが目的であった。前政権(保守党)ではその目的は以下のように説明されている。

- (1) 正当な訪問者や学生の入国を許可すること。
- (2) 欧州連合法の自由移動規定を実施すること。
- (3) 英国にすでに定住している者の配偶者や未成年者の入国を引き続き許可すること。
- (4) 国際法に基づいて難民受け入れに対する英国の義務を果たし、他方、亡命申請を乱用する可能性やそれを誘発するような要因を少なくすること。
- (5) 上記の目的に従って、英国における長期の居住または労働のために来訪する者の数を厳しく制限すること。
- (6) 無許可で英国に入国または滞在する者を摘発し、退去させること。
- (7) 市民権取得志願者を扱う効果的で効率的な制度を維持すること。

上記リスト (Home Office 1994b, p.ii) は、(6)が付け加えられたことを除き、それ以前の説明と同じである (Home Office 1991)。

1997年に発足した労働党政権は、予想通り、何を優先させ何に重点を置くかがやや異っている。以前と比べ移民の諸権利や資格に重点を置き、流入を最小限に抑えることに対しては、これまでほど力を入れてこなかった。しかし、説明には大きな変化がない。「いかなる国も入国管理を厳正に行わなければならない、英国もその例外ではない」と説明した後で、次の目的を掲げている。

- (1) 英国への訪問を希望する正当な訪問者や学生を歓迎すること。
- (2) 英国にすでに定住している者の配偶者や未成年扶養家族の入国を許可することにより家族生活を支援すること。
- (3) 亡命許可の決定を迅速かつ公平に行い、かつ国際法に基づいた難民受け入れに対する英国の義務を十分に果たすこと。
- (4) 英国において労働資格のある者の入国を許可すること。
- (5) 英国の海外公館における公平、迅速かつ効果的な入国許可業務を維持すること。
- (6) 欧州連合法の自由移動規定を実施し、他方で移民局による国境管理を続けること。
- (7) 無許可で英国に入国または滞在する者を摘発・退去させ、移民法の悪用により利益を得る者に対して有効な予防措置を含めて断固たる措置を講ずること。
- (8) 所定の基準を満たす者に市民権の申請を許可すること (Home Office 1998a p.13)。

国際的な移動を規定する移民法 (Immigration Rules) は、1920年に最初に外国市民のために施行され、1971年にはすべての非英国市民に適用の範囲を広げた第2次法が起源となっている。入国管理の基本原則は、英国移民担当官の許可がなければ何人も同国に入国してはならない、ということであった。しかし、現在ではこの原則に重要な例外がある。EU (欧州連合) (1973年以降) および EEA (欧州経済地域) (1994年以降) 諸国の市民に対す

る移動の自由の権利という例外である。さらに、アイルランド共和国を含む共通旅行地域（初期の British Isles Schengen Agreement（英国諸島に関するシェンゲン協定のようなもの））から入国する者は、長年にわたって一切の審査を免除されてきた。英国の移民政策は、「移民の流入圧力」が高い水準にあるという状況を背景に考え出されてきた。多数の移民を受け入れることは、雇用、住宅、人種間関係および社会的凝集性などの観点からすれば、国益には合致しない（Home Office 1985 p.17）。実際、移民の大半は第三世界からであり、またやや少ないが東欧（または東欧を通して）からである。

背景および定義

移民の入国審査手続きは公平であると言われているが、その入国管理への政治的関心のほとんどは、新英連邦からの移民に、また最近ではさまざまな第三世界や東欧諸国からの不法移民や亡命申請者に向けられている。英連邦は50カ国の連合で、総人口は14億人に達し、これらの国は多少なりとも英国との旧植民地関係を有している（表1）。「旧英連邦」（オーストラリア、カナダとニュージーランド、および1964年までは南アフリカ連邦）は旧自治領であって、その起源は17世紀から19世紀までの時期にさかのぼる。オーストラリア、カナダ、ニュージーランドの3カ国の国民は基本的に欧州系であり、そして更に時代をさかのぼれば英国系である。これら国家間の人口移動は比較的小規模で、また大半は未だに流出が流入を上回っているが、ほとんど関心と呼ばない。「新英連邦」は1947年から1970年代までの間に大英帝国から独立を認められた国で、大半はアフリカ、アジアおよびカリブ海諸国などの第三世界の国々である（表1参照）。最近まで人種と機会の平等に関する活動は、新英連邦からの移民と英国で生まれたその子孫を対象としたもので、現在ではこれに沢山の亡命申請者（半数は英連邦諸国からの者）が加わっている。注目すべきは、英国では「エスニック・マイノリティ」という用語が、人種間関係による理由からその使用を促されており、この用語が公式の場では「移民」なる用語にとって代わったのである。これは問題の対象が厳密な意味での「移民」にある時も変わらない。用語に対する自己検閲は内務省による1996年亡命法（the 1996 Asylum Act）の文言にさえも見られる。世論を考慮して、「新英連邦」なる用語自体も、1994年以降、内務省の入国管理統計から除かれた（Home Office 1995参照）。こうした措置は新英連邦の総人口の大半、およびこれを構成するエスニック・マイノリティの大半がまだ（1991年のセンサス時点で、および1999年にも人口統計的な意味で）「移民」すなわち、出生地が海外であったにもかかわらずとられたのである。1991年センサス（Coleman and Salt 1996 参照）および1991年以降の労働力調査で使用されたエスニック・マイノリティ集団の公式分類は、基本的には新英連邦起源の集団が多数を占めていることに関係している。とはいえ、この用語は現在、分類のどこにも使用されていない。本論文はすべての地域・国からの英国への移民を対象にしているが、新英連邦からの移民が話の上から大きな役割を演じることは当然である。

政府または人種平等委員会の発表と言われる見解では、英国への大規模な移民は純流入

表1 英連邦の加盟諸国

旧英連邦	新英連邦				
オーストラリア カナダ ニュージーランド (南アフリカは 1964年に脱退し たが、1993年に 再加盟)	アフリカ ボツワナ (カメルーン) ガンビア ガーナ レソト ナイジェリア モーリシャス モザンビーク ケニア ナミビア タンザニア セイシェル シエラレオーネ スワジランド タンザニア ウガンダ ザンビア ジンバブエ	アメリカ バハマ バルバドス ベリーズ グレナダ ガイアナ ジャマイカ セントルシア セントビンセン ト及びグレナディ ン諸島 トリニダード・ トバゴ	アジア バングラデッシュ ブルネイ インド パキスタン スリランカ モルディブ マレーシア シンガポール	ヨーロッパ (キプロス) マルタ	オセアニア キリバス ナウル パプアニューギ ニア ツバル バヌアツ 西サモア

旧植民地および英連邦を離れた保護領

ビルマ

パレスチナ

(トンガ)

香港

パキスタンは1972年に英連邦を脱退後、1989年に再加盟し、現在は中断

出所：Report of the Commonwealth Secretary-General 1991

が続き、加速すらしているが、少なくとも英国への移民の重要な要素である「世帯主」の「第1次」移民はほとんど終結したと言われている。そしてそれ以外の移民の流れは1960年代以降、配偶者や扶養家族への義務を果たすために生じていると説明されてきた。これは、移民の流入数は減少しており、これからも引き続き減少するだろうという見解があったことを示唆している。この見解は、1980年代後半以降の、あるいは1971年以降の長期的な移民趨勢に照らしても、または1962年移民法 (the 1962 Immigration Acts) に照らしてもあまり説得的ではない。本稿では英国への移民傾向の実態はどのように把握されているのか、また英国の移民趨勢が望ましい形でその移民政策の通りになったという見解が、把握された実態で裏付けられるかどうかデータを用いて検討する。

英国の移民政策は、正当性や有効性はさておき、その他多くの欧州諸国の政策と比較しても明確である。1993年欧州人口会議 (The 1993 European Population Conference) (国連 /

欧州会議1994年) や1994年カイロ国際人口開発会議 (the International Conference on Population and Development in Cairo (1994)) などに提出された各国の報告書では、複雑ではあるが、柔軟な移民政策が他の国々で支持されている例がみられる。しかし、こうした公式見解や法令などの解釈から、当時は西欧諸国すべてが移民制限を支持していることは明らかである。国外からの移動者を多く受け入れたとしても(ドイツの場合は毎年100万人以上の純流入)、正直なところ、どの国も自らを「移民受け入れ国」とは見えてはいない。1990年代において、西欧諸国は自国への移民の流入、とくに亡命申請、不法入国または滞在による流入を削減したいと考えている。他方、結婚が目的と見られる移住やその他の合法的経路による多くの移住も削減したいと考えている国もある(Widgren 1994)。中には1990年代中葉のフランス、ドゴール主義政権のように、「移民割り当てゼロ」を理想的な政策として主張し、英国の政策に先行した国もある。もっとも、その主張は国際的な反響を意識して抑えた調子で述べられている(Republique Francaise 1994年)。

移民政策の評価

英国の移民政策からどんな結果を予想できるだろうか?この政策がゼロ移民政策でないことは明らかである。英国の欧州連合、欧州経済地域および共通旅行地域の加盟国としての地位に変化がないものとすれば、この種の政策は、たとえ望ましいと考えられても実現は無理である。さらに、この政策では労働許可制度による労働力需要、扶養家族および真の難民への義務などを是認している。英国の移民政策には流入を抑えようという意図が規定されているが、その意図はいわゆる「第1次移民」については注意深く述べられてきた。例えば、時の内務大臣であったダグラス・ハード(1987年)は、下院にこう報告した。「The 1971 Act... (1971年の法律...)」では、世帯主による第1次移民は手狭なイギリスが収容できる程度に抑えたい」と。同法が下院に提出されたのは、社会に好ましくない社会的緊張を発生させずに、多くの異なった文化的背景の人々を受け入れるには限界があるという考えからであった。こうした見解は現在も残っており、それ以来、同じ見解が繰り返されている。しかし、「限界」は、数量化されてはいない。この政策は二つの小さな例外を除いて、割り当てや目標によって明示されてはいない。多くの重要な項目において、移民数に制限がなく、供給主導型である。例えば、入国許可は扶養家族、自称配偶者や亡命申請者などによる入国の要請の増減に応じて決定される。これは、特定の基準を満たさなければ、誰も定住の許可を得られないということである。しかしながら、移民の流入が移民政策の意図をも上回るものであった場合でもその入国許可の基準を修正することはない。本質的にあいまいで矛盾しているかもしれないが、移民に関するすべての政府見解を総合するとその意図は、少なくとも移民による流入は以前より減らし、そして今後でもできればもっと減らすべきであるということである。これは正確に評価できる目的ではない。

英国の移民政策において、政策が成功した証拠として、流入数が最小に抑えられたと言われているカテゴリー、例えば、世帯主の「第1次」移民の終了などは明示されない。移

民総数、またはもっと特定して言えば、世帯主の移民数が低下しているかどうか、そして入国者が入国許可カテゴリーの分類通りに、例えば特例入国の許可を得た者として、正規の労働者として、またはすでに定住した者の扶養家族や難民として入国しているのか、などを検討するためには、データを綿密に調べる必要がある。第2次大戦後の移民の増加およびそれに由来する懸念の原因に新英連邦諸国からの移民、さらに、最近では主として非欧州諸国からの亡命申請者がある。しかし、この政策では移民の人種や出身国には触れていない。移民の帰国、純流入者数または送還などにも触れていない。人道的理由による自発的な帰還に関するいくつかの規定、とくに1971年の法律の前文に顕著に示されている規定は現在でも効力があるにもかかわらずである (UK Government 1971 p.1, section 29-31)。

政府の他の政策分野において最近では「結果」と評価に重点が置かれているにもかかわらず、移民政策の有効性を評価する方法は技術的には改善されていない。他の人口関連政策の評価方法は改善され、技術的にも精緻化している。第三世界における家族計画プログラムの評価方法がその一例である。移民政策に関わる者がこうした高度な評価方法を開発したことはかつてなかった。さらに、若干の例外 (例えば, Peach 1979) を除くと、英国移民政策の有効性分析に対して学問的な関心はほとんど向けられたことがなかった。評価方法の精緻化は必要ないということかもしれない。政策が有効であったかどうかを示すのには、入国管理方法の導入時期と、その前後の移民流入の趨勢を照らし合わせてチェックしてみるだけで充分であると考えているのかもしれない。しかし、政策で用いられている定義に抜け道があると、たとえ移民の流入が全体的に増加しているとしても、世帯主の「第1次」移民を (どのような定義であれ) その数が減少していれば、政策立案者は成功と主張することができる。政策には多くの例外があり、政策立案者はそこに逃げ込むことができる。しかし、政策の最終的な表明の対象である「世論」には、「簡単に言えば「移民」は減るか、少なくとも抑えられるだろう」と主張するであろう。本稿では移民総数 (純および粗) と「世帯主」(さまざまな定義に基づく) の趨勢の基本的な部分だけを論ずることとする。しかしそれさえ決して簡単なことではない。

簡単な趨勢分析を行うにも、統一の基準で定義した長期間にわたる時系列のデータが必要である。しかしながら1962年に始まった近代的入国管理の前後の期間を対象とする比較可能なデータは存在しない。統計の大半は、それ自体入国管理の過程で作成されたものだからである。英国における近代的入国管理は、1962年英連邦移民法 (表2) (the 1962 Commonwealth Immigrants Act) 以来、37年間実施されているが、1905年法 (the 1905 Act) 以前はほとんど存在しなかった。さらに現在、内務省はある程度詳細な移民データを公表しているが、年次統計シリーズ (Home Office 1995) の時系列データで10年以上にわたるものはない。過去の刊行物から時系列データを作成する試みは、内務省統計に継続性がないため挫折している。こうした非連続性は、主として新しい入国パターンや外部からの圧力に対処するためになされた移民法や行政慣行の変化によるものである。後者にはEUの法規と国内法との齟齬がもたらす国内、国外の裁判における予期しない結果が含まれる。移民法の改正は詳しく入国管理統計やその他の刊行物にも掲載されている (例えば、

表2 移民および帰化に関する英国の主要法

1905年	外国人法 (Aliens Act)
1914年, 1919年	外国人 (制限) 法 (Aliens (Registration) Acts)
1920年	外国人命令 (移民規則, 労働許可) (Aliens Order (Immigration Rules, Work Permits))
1962年	英連邦移民法 (Commonwealth Immigrants Act)
1968年	英連邦移民法 (Commonwealth Immigrants Act)
1971年	移民法 (Immigration Act)
1971年	欧州共同体法 (European Communities Act)
1985年	単一欧州議定書 (第8節a) (Single European Act (section 8a))
1987年	移民 (運送業者賠償責任) 法 (Immigration (Carriers Liability) Act)
1988年	移民法 (少数民族対象) (Immigration Act (minor))
1990年	英国国籍 (香港) 法 (British Nationality (Hong Kong) Act)
1993年	亡命および移民控訴法 (Asylum and Immigration Appeals Act)
1996年	亡命および移民法 (Asylum and Immigration Act)
1999年	移民および亡命法案 (Immigration and Asylum Bill)

移民関連の英国国籍法

1914年	英国国籍と在留外国人の地位に関する法律 (British Nationality and Status of Aliens Act)
1922年	(アイルランド自由国の創設)
1948年	英国国籍法 (British Nationality Act)
1981年	英国国籍法 (British Nationality Act)
1990年	英国国籍 (香港) 法 (British Nationality (Hong Kong) Act)

Home Secretary 1993). こうした改正は入国規制対象者の定義や範囲の非連続性につながる可能性がある。例えば、1973年における EU 市民の入国規制を削除した事例がある。他には男性と女性の配偶者と婚約者が1985年以降平等な立場での入国が許可された結果、特定カテゴリーの入国者数の増加（でなければ説明がつかないが）が、見られたことにつながる。こうした変更で生じた急増を解消するには数年かかるかもしれない。移民法によって「定住を認められた」ほとんどの人々が、実際はそれより早い時期に、例えば研修や結婚のために入国を認められ、英国に暮らしている。これは近年生じた最も大きな変化である。

簡単に趨勢を分析する場合、移動の背景にあるプッシュ・プル要因は一定であると仮定する。例えば、英国に移住しようとする者が有する希望や機会は常に一定である、法律は意図しない結果を招くことはない、などである。しかし、こうした仮定は非現実的である。移民の圧力は、受入国自体の変化はもちろん、出身国の状況や、他国への移民のチャンスまたは規制の変化などによって影響を受ける。例えば、アイルランドからの移民に関する間接的なデータから次の事実が分かる。すなわち、アイルランドからの移民はアイルランド経済の一時的な景気上昇の結果1970年代に初めて反転し (Garvey 1985, Kirwan and Nairn 1983), そして1990年代にもまた同じ理由で反転した。西インド諸島からの英国への大規模な移民は、1952年米国移民・国籍法 (the US Immigration and Nationality Act, 1952) (McCarran-Walter Act) によって1950年代に引き起こされた。この法律により米国への西インド諸島からの移民が制限された。同諸島から英国への移民圧力は1965年以降、米国移民・国籍法の改正により減少したと考えられる。というのは、この改正法で上記の制限が

解除されたからである。今日、英国への西インド諸島からの純流入が最小になる一方、米国への流入は継続している。例えば、1984年に、カリブ海の新英連邦諸国から米国への移民は3万328人であり、1994年には2万5,048人である（US Immigration and Naturalization Service 1996 参照）。

1962年英連邦移民法の施行前には英連邦内での国際的な人口の移動が活発化したが、これは同法が課した移民制限が施行されるのを見越して、西インド諸島やその他地域から移民が殺到したからと考えられている（Peach 1968, 1979）。1998年以降の英国への亡命申請の異常な増加も、同じ理由で説明できる。1993年亡命・移民規制法（The 1993 Asylum and Immigration Control Act）施行後に起こった英国への亡命申請の増加理由の一つは、欧州諸国の大半、とくにドイツが英国よりずっと厳しい亡命への制限を課したからだといえる。ジュネーブ政府間亡命協議（The Inter Governmental Consultations on Asylum in Geneva）（pers.comm.）に従い、別の国への亡命申請の変更は、新しい（入国管理）政策が制定されてから約4週間以内に探知され得る。移民の斡旋業者が多くの不法入国や偽の亡命申請を扱っているので、このシステムはより改良されていくであろう（Salt 1997）。

理想を言えば、移民政策の有効性の評価に当たっては、政策が施行されていなくても生じたであろう移民数の程度をも考慮に入れるべきである。しかしそれは移民数を推計するに等しい作業であり、大変難しいために、真剣にそれを実施しようとする国はほとんどない。近年まで、移民数の推計にはたいいてい、「減少の結果ゼロになる」または「現在の趨勢が継続する」という非現実的な仮定が用いられてきた（Wils 1991, Lutz 1992）。1996年をベースにした最近の英国の人口推計では、初めて純流入がゼロではなく、比較的高いレベル（年間6万5,000人）の純流入が長期間続くことを前提にしている（Shaw 1998）。前回の推計（例えば、1994年ベース）では純流入が年間5万人であり、2019年までにはゼロになると仮定している。英国の人口推計が上方修正（2021年までに110万人増（1.8%））された最大の要因は、このように純流入数の推計が上方に修正されたためである。これは政策の誤りを間接的に認めるようなものである。年間6万5,000人の純流入が継続するという仮定ですら、現在の純流入の水準からの減少を示している。現在の純流入はこの2倍以上なのである。

英国移民データの特殊な問題

ここで英国の移民政策の評価を困難にする原因となっている、英国のデータに関するいくつかの特殊な問題に触れる必要がある。英国には市民や外国人居住者の普遍的で強制的な登録制度がない。従って、国際移動データは大部分、他の欧州諸国におけるように新規の登録や抹消、及び定住者数などからではなく、移動の流れを推定する所から出ている（Salt, Hogarth and Singleton 1993, OECD 1999）。移動データの第1の問題は、それらが不完全であるということである。内務省入国管理統計も国際旅客調査（IPS）いずれの資料も共通旅行地域を対象にしていない。この地域にはアイルランド共和国、英国の保護領（チャ

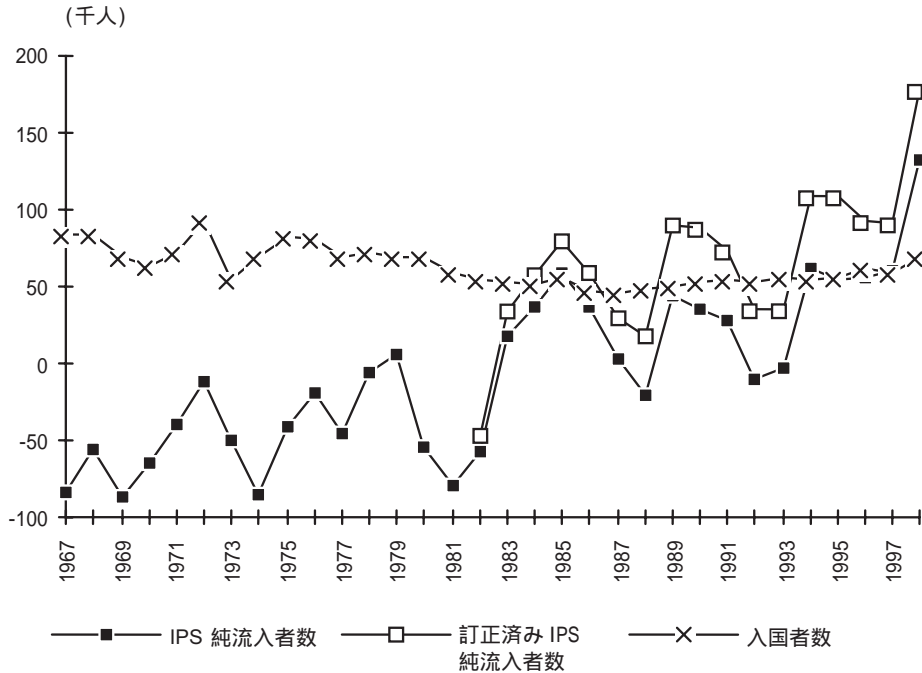
ネル諸島, マン島), そしてこれを通して英国に入るすべての国際交通網が含まれているにもかかわらずである。20世紀における欧州の国の中で、英国への唯一最も重要な移民送り出し国であるアイルランド共和国に関する直接のデータはない。アイルランドからの移民数を調べるには、全国保険登録や両国における労働力調査、及びセンサスから間接的に推計するしかない。こうした資料に基づき、完全と言われる流入統計が発表されたのはここ数年のことである (ONS 1999)。1973年以降、大部分の内務省の入国管理は他の諸国と同様、EU市民を対象にせず、非EU市民と比べれば彼らに関する統計はほとんど作られなかった。マーストリヒト条約によって、こうした特権は欧州経済地域の市民にも与えられるようになった。欧州委員会が the Single European Act 1985 (1985年単一欧州議定書) の第8条b項を英国政府にも適用するならば、さらに変化が出てこよう。

データ・ソースが複数あることやそれらが相互に相容れないことも問題である (Coleman 1987)。内務省のデータは完全なものとされているが、適用の対象は非市民にかぎり、しかもその入国者の動きだけであり、また国連の「移民」の概念の定義よりずっと狭い定義の人に限定されている。国際旅客調査 (IPS) は市民権のいかにかわらず、全ての出入国に関連している。だが、この調査は任意調査で対象は旅客の約0.2%に過ぎない。このわずかな調査対象者のうち、移民と見なせるのはわずか1%前後だろう。人口推計では、少数の被調査者を過大に評価するとかなりの標本誤差が生ずる。移民1,000人の推計に対する標準誤差は約40%で、1万人の場合は15%である。従って、1992年の総流入者数の推計が21万6,000人の場合は、信頼区間は19万4,000人から23万7,000人の間になろう。新英連邦の純流入者1万9,000人の場合は、信頼区間は1万人から2万7,000人の間になろう (Hornsey 1993, OPCS 1985, 1992)。これらの理由により、これまでのIPS推計には大きな修正 (過小評価が生じる場合が多い。(OPCS, 197) pp.8-10, OPCS 1983)) を加えなければならず、それは1983年から現在までのデータに影響をあたえる (Home Office 1993 p.27, Armitage 1994, ONS 1998 p.vii-xvi)。これは残念なことである。なぜならば、人口推計と国家、地域、世帯レベルの将来推計のために必要な人口学的基準が使用されているのは、内務省データでなく、IPSデータだけだからである。

内務省入国管理統計は、今日ほとんどすべてが遡及的な統計である (図1)。すなわち、過去のさまざまな年次における英国への入国者数を示すだけで、定住を認められた年次を示していない。これは入国規制の戦術の一部であり、これによって以前なら到着後直ちに定住の許可を得た者 (例えば、結婚のため入国した男性または女性) も、現在では特定の期間だけ暫定的に入国を認められるに過ぎない。しかし、このやり方は入国統計の理解にも役立たないし、継続性ももたらさない。また、これでは、過去におけるのと同様入国の規制の役には立たない。なぜなら、一度入国したならば入国者を管理する方法はないし、彼らの亡命申請を抑制する制約もないからである。移民や国籍問題における情報技術の利用は非常に遅れていて、その導入には絶えず問題が伴っている。未だに出入国数をすべて数え上げることはできない。労働許可証についてのデータは新コンピュータシステムの導入により、1998年分は利用できない。より重要な統計の中には通常扶養家族を含まないもの

もある。不法移民の推計値を公表しようという試みはまったくないが、この数はその他いくつかの欧州諸国では最高15万人と考えられている (InterGovernmental Consultations on Asylum 1995)。

図1 英国への入国者数に関する三つの指標 1967 - 1998



出所：Home Office Control of Immigration Statistics (various years) and OPCS / ONS International Migration Series MN (various years)

趨勢の概観

内務省統計によれば、入国者数は1967年-1985年の期間、徐々に減少し、次いで1987年以降徐々に増加し、ここ数年急増している (図1)。他の条件が同じとするならば、移民の減少を明確に示す証拠はない。さまざまなレベルで入国者数が1980年代中葉までやや減少し、次いで増加し、最近では急増しているというほぼ似通った状況が見られ、これは同じく図1に示した国際旅行者調査のデータでも明らかである。ここ数年、データを少しチェックしただけではっきり分かるのは、移民を最小限に抑える効果があると一般的に考えられている政策が実際には失敗したということだ。

移民の趨勢から明白なのは、ここ30年間にわたる英国の変化だ。英国は移民により人口が減少する国から、現在では人口が増加する国になっている。新英連邦からの移民の趨勢は、過去に相当注意を引いてきたが、長期的には緩慢な下降趨勢だけを示し、最近では増加している (図2)。

1962年、68年および71年の移民法施行後、移民は減少したのか、さらにこれらの法律は新しい流入者の増加を抑えるのに成功したのか、などの問題もある。移民の出身国の中には10年ごとに見た場合、1962年と71年に規制を課したにもかかわらず、純流入者数が増加した国もある（表3）。それはもちろん、「家族再結合」条項の結果であり、政策の「失敗」を示すものではないと考えることもできる。つまり、但し書きや例外によって政策目的遂

図2 修正済市民別純流入者数の趨勢 1987 - 1998

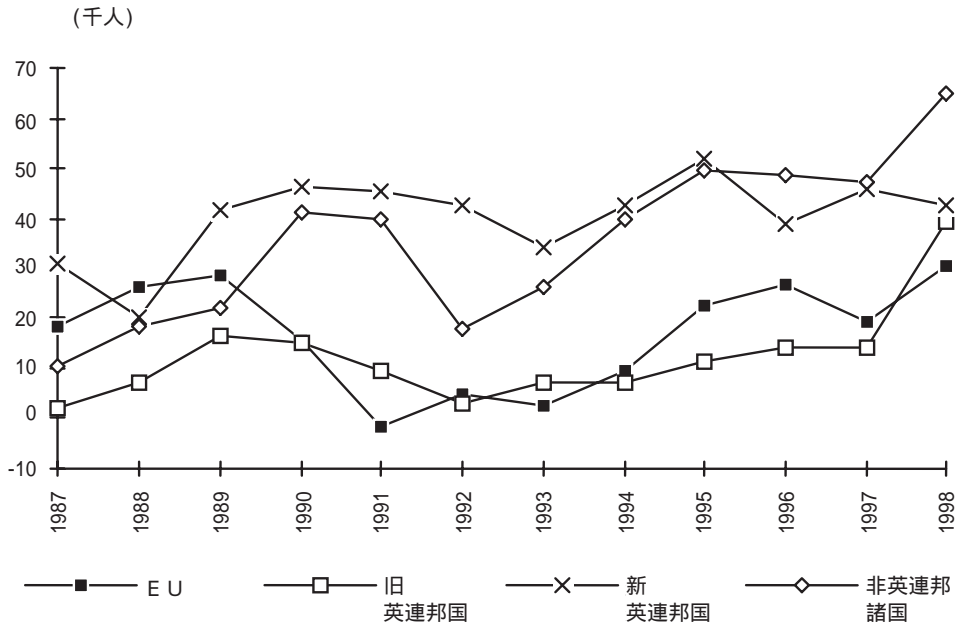


表3 新英連邦からの人口流入の累積的趨勢

国際旅客調査

期間	全出身国	全出身国 (修正値)	非英連邦 * 粗流入数	非英連邦 * 純流入数	旧英連邦	南アジア*	西インド 諸島	アフリカ *
1963-71	-588	-588	678	317	-805	187	37	48
1971-81	-368	-658	653	316	-403	168	1	76
1981-91	128	318	578	256	-185	183	4	60
1963-91	-828	-638	1905	889	-1394	538	42	185
1963-71	71	92	36	36	58	35	88	26
1971-81	44	103	34	36	29	31	2	41
1981-91	-15	-50	30	29	13	34	10	32
1963-91	100	100	100	100	100	100	100	100

(千人)

(%)

注*：非英連邦およびとくにアフリカからの流動に影響する「滞在資格変更者」については未修正。

出所：Registrar-General's Statistical Review Vol II, OPCS Series MN

(戸籍本署長官統計報第 巻、人口統計調査局シリーズMN)

行の失敗をまぬがれることができる可能性を示している。表3に示した純流入数の累計はすべて、1962年の新たな規制の導入後に始まっている。さらに、南アジアからの移民は、次の法律が1971年に導入された後、10年間はほとんど減少せず、そして1980年代を通して増加し、ほぼ1960年代の水準にまで達した。

アフリカからの移民の趨勢は、さらに顕著である。1971年法施行後の10年間は、その前の10年間よりずっと多くの移民がアフリカから到着し、1980年代の数字は、低い方の数字をとっても1960年代の数字を上回る。1980年代のこうした公式の数字は表3に掲げてあるが、以下に示すIPS推定純流入数における多くの登録漏れを訂正していない。この登録漏れはアフリカからの移民の数字にとくに影響を与える。1980年代におけるアフリカから英国への純流入は1970年代を楽々と上回るだろう。後で見ると、英国に住むアフリカからの移民の大半は1962年および1971年の移民規制実施後に入国した。

表4は1988年および1998年において定住者として受け入れられた人々のカテゴリーを示している。経済活動を目的とした者は、1998年における合計6万9,790人のうち、4,900人(9%)を占めている。難民は4,220人(6%)を占めている。妻子、および両親は3万9,410人(56%)を占めている。これらのカテゴリーすべてについてさらに触れる必要があるが、それらはすべて移民政策に含まれるカテゴリーである。しかし「夫」は移民政策のカテゴリーに入らない。その数は1万3,630人で、定住受け入れ対象者合計の20%を占め、10年間にわたって最大の伸びを示してきたカテゴリーである。この伸びは2つの要因による。第1に1985年の欧州人権裁判所による、「夫と妻は平等に扱われなければならない」という決定による。つまり、「夫ではなく妻が原則として英国において結婚後定住権を持つ」というこれまでの判断は差別的であるとする決定を英国が受け入れたことである。英国が上記の裁判所の決定に従ったのは、1951年欧州人権条約(the European Convention on Human Rights of 1951)を順守したからである。第2に、労働党政権が1997年6月5日に「主要目的原則」を廃止したことである。「主要目的原則」とは、移住を目的とした結婚、とくに見合い結婚の乱用を制限する目的を持った一連の基準のことで、前政権が導入したものである。このような偽装結婚はかつてインド亜大陸とアフリカで普及していたと考えられ、現在でもそう考えられるものである。1998年には配偶者と婚約者合計3万1,680人が結婚に関連して定住を認められたが、これは1996年には2万980人だった。結婚は移民規制中の最大の(いつもの)逃げ道になっている。しかし、この他にも定住者統計に入らない「移民」がある。これらを順次検討していくことにしよう。

結婚による移民が流入人口の主要部分を形成していることは明らかである。かなりの部分が英連邦から発生している。とくにインド亜大陸からの見合い結婚による移民が多い。配偶者の移動は通常、パートナーとの結婚後生じる可能性があるが、インド亜大陸からを始めとする配偶者の移住のかなりの部分は、移住したときすでに結婚していた男性の妻や後日同居する予定の男性の妻であった。これは伝統的な「家族再結合」移住の一つで、男性の欧州諸国への労働移動に続いて生じるものである。子どもの移住とともにこの移動形態は次第に減少すると見られ、1960年代と70年代には次第に減ると予測されていた

表 4 1988年および1998年定住者受け入れ区分

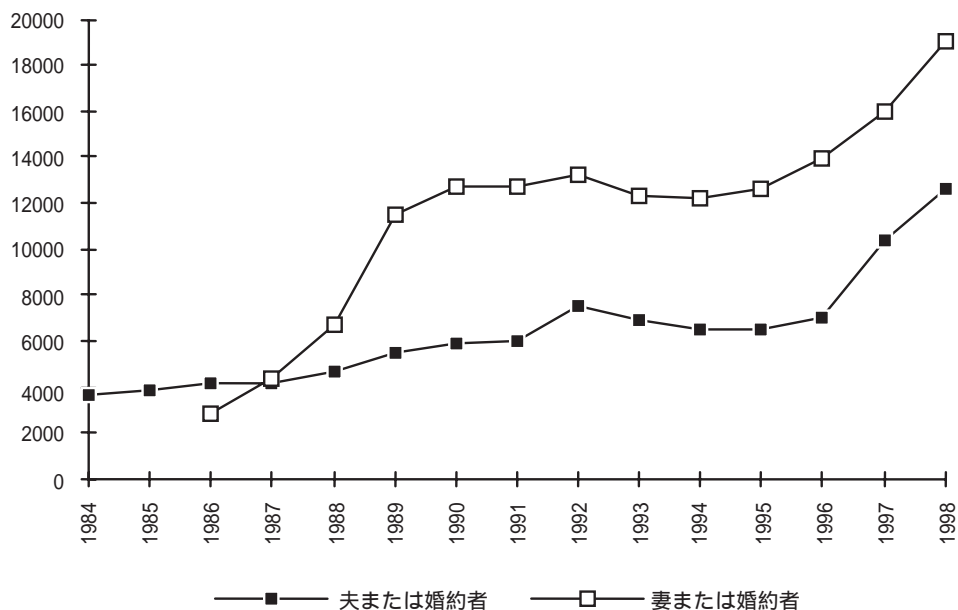
	1988	1998
独自に受け入れられた者	11170	16440
4年間の雇用の完了	1760	3160
許可免除雇用に4年間従事	1680	860
自営、資産生活者	260	200
英国生まれの両親を持つ求職者	5280	1670
特別証書を持つBOC（海外の英国市民）	1140	170
東南アジアからの難民（国連難民高等弁務官関係） とその扶養家族	710	0
居住後4年を経過した条約避難者	340	4270
例外的滞在許可	480	2410
その他の任意受け入れ	2470	3700
1973年における英連邦居住者	10	0
夫	7950	13630
到着後	40	10
期限切れによる追放	7910	13620
妻	15120	22290
到着後	5450	120
期限切れによる追放	9670	22170
子供	8020	12280
その他の扶養家族（両親など）	2560	4840
居住権請求の支持	670	310
合計	49280	69790

注：合計はイタリック体で示した小計の和である。
BOC：海外の英国市民

出所：Home Office（1998）Control of Immigration Statistics 1997 Cm 4033 Table 6.3
（内務省1998年移民統計管理報1997Cm 4033表6.3）
Home Office（1999）Control of Immigration Statistics United Kingdom, Second
half and year 1998（内務省1999年移民統計管理報。英国、1998年上半期およ
び年間）
Home Office Statistical bulletin Issue 11/99 t4.1（内務省統計報99年11月号
t4.1）

(Eversley and Sukdeo 1969)。しかし実際はそうではなかった。これは一つには、「最初の」男性移住者の流入が続き、その後に彼らの妻が家族再結合のために流入を続けたからである。さらに大事な点は、その流れは主として新英連邦やその他第三世界出身の新たな配偶者による新たな家族形成により補充され、代替されてきたことである。英国やオランダなどの国においては、新たな配偶者の「家族形成」による移住の多さのため、家族再結合による移住は影が薄くなっているのが現状である。1982年には、インド亜大陸出身の夫を持つ妻の1%が英国生まれであり、その60%は1969年以前に（少なくとも11年前に）英国に入国していた。1992年には、妻の24%が英国で生まれ、35%だけが1979年以前に（13年前に）英国に入国していた。80年代初期には多くの妻が結婚後数年で入国し、90年代初期までには大半の妻が結婚後1年以内に入国していた（図3）。

図3 配偶者または婚約者、及び夫と妻の受け入れ数 1984 - 1998



出所：Home Office Control of Immigration Statistics (various years)

さらに国連の移民の定義に該当はするが、集計されないか、集計されてもわずかが、あるいは同一年に定住者として統計に集計される入国者がある。これらには労働者の移民とその扶養家族、亡命者とその扶養家族、および結婚のため限定された入国許可（「定住許可」ではない）を与えられた者が含まれる。最後のカテゴリーでは、以前と異なり結婚による定住許可は到着後すぐには認められない。婚約者として到着する者には、彼らが主張した通りの人物と結婚するまでは観察期間として限定された入国許可が与えられる。配偶者として入国する者にも、結婚が1年間続いたかどうかを見るための観察期間が終わるまで限定された入国許可だけしか与えられない。1994年には限定的な入国許可を与えられた配偶者と婚約者は1万8,760人で、定住を認められた夫と妻は3万160人だった。以下に見るように彼らはほとんど全員が数年前に入国したが、当初の目的は結婚だった。こうした形式による入国の増加要因としては、見合い結婚を好む傾向が根強いエスニック・マイノリティーの人口が増大したことがあげられる。しかし、実際にはこうした結婚が行われるのは結婚それ自体よりも移住の必要からであり、その多くは業者にお金を払って取り計らってもらった偽装結婚である。もっとも、こうした結婚がどの程度広く流行していたかを示すデータは発表されていない。

労働者の移住

毎年、扶養家族を含めて労働許可証に基づく就労目的のため、英国への限定的な入国許

可を与えられる者は多く、その数は実際に労働関連の理由で入国を認められている者より多い。1994年には、その合計は4万7,500人で、定住目的で入国を認められた者の合計とほぼ同じである。定住目的で入国を認められた者のうちわずか4,000人が上記のような雇用関連の理由で定住を認められた者である。数年前だったら大半が「限定的入国許可」統計の重要な部分を占めていただろう。4万7,500人の約3分の1は、国連の通常定義では「移民」と見なされる。すなわち、1万300人は有効期間12ヶ月かそれ以上の労働許可証により、その扶養家族と共に入国を認められたことになる。理論上は、12ヶ月未満の労働許可証により入国を認められた2万3,000人は移民には集計されない。もっとも各カテゴリーには自己の労働許可証を延長しているものが沢山いる。つまり場合によっては定住を受け入れられる者がおり、また他に、合法的または不法長期滞在者として留まるような者もいる。彼らの最終的な状況については正確な記録は残っておらず、また、移民の出国管理や労働許可関連の出国管理の記録では最終目的地までが記載されているわけではない。帰国者も多いだろう。また、IPSは毎年大まかな雇用区分(ONS 1998)による推定資料を発表しているが、英国の居住者で海外に職を得て出国するものがどれくらいいるかは正確には分からない。労働許可証の大半が成人男性に発行されているので、その結果、彼らの大半は「世帯主」になる。一般に、近年、労働による移住者が相当増加してきた。労働許可制度による人口移動、またEU(その国民はもちろん、労働許可取得要件を免除されている)からの移動による増加である。

亡命申請者

英国における1980年代の新しい現象として亡命申請の急増があげられる。1980年代中葉以前に、大規模な亡命申請および難民の流入があったのはドイツだけだった。とくに冷戦時代の状況によるもので、この時期、亡命申請者はほとんどすべて東欧の共産圏諸国からの者だった。ドイツの政策の特異な側面がこの亡命者の流入に拍車をかけた。英国への亡命申請者はほとんどが英連邦諸国からのものだったが、現在では多岐にわたっている。当初は、大半がアフリカやアジアからであり、その後、伝統的に英国と植民地関係や言語的な結びつきがない国、例えば、ザイール、アルジェリア、トルコ、アフガニスタン、エチオピアなどの国々からの亡命が増えてきた。例えば、1993年には亡命申請の46%はアフリカ諸国からのものだった。このうち、59%が英連邦のアフリカ諸国、41%が非英連邦諸国だった(Home Office 1994a, Table 4.2)。ルーマニアと旧ユーゴスラビアを除いて当初、東欧からの申請はほとんどなかったが、5年後に状況は変わった。1998年には亡命申請件数は増加したが、そのうち27%はアフリカからであった。欧州からは39%(Home Office 1999b p.3)で、これはコソボやアルバニアからの亡命申請、一時的な滞在者や東欧のジプシーなどがかなり増加したからである。ユーゴスラビア(16%)からの申請に続いて、ソマリア、スリランカ、アフガニスタンおよびトルコからの亡命申請が依然として主要な部分を占めていた。

英国への亡命申請のほとんどは却下されている（1994年に英国が行った決定のうち、4%は国際協定によって難民として受け入れられ、さらに15%が「例外的滞在許可」を与えられた）。しかし、新政権が1998年に行った決定では、亡命申請の17%は難民として認められ、12%は例外的滞在許可を与えられた。

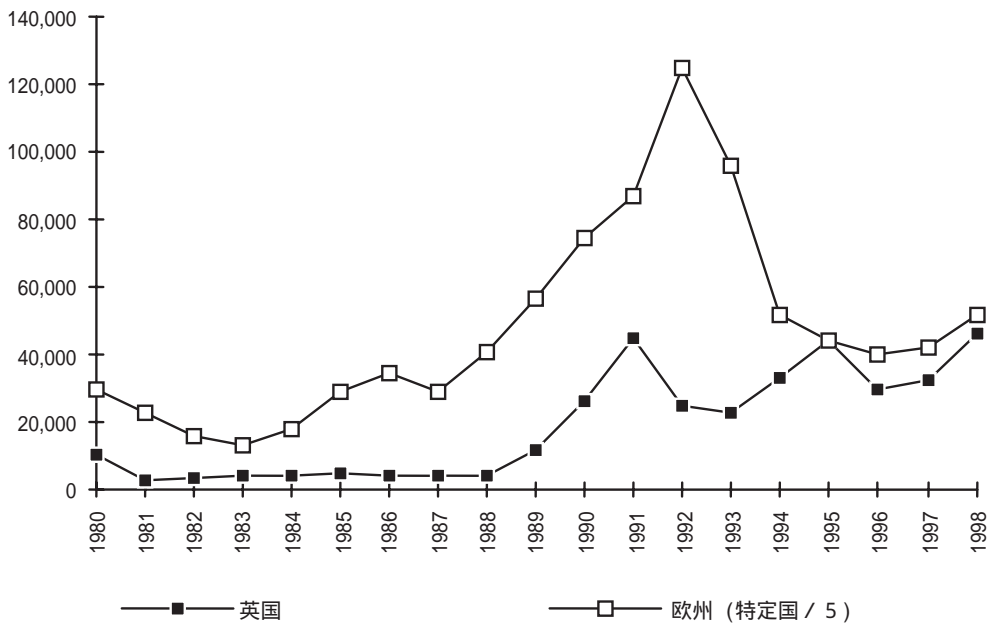
亡命申請者は人口学的には人口移動者である。その理由は彼らが受入国にできるだけ長期間滞在する意図を持って入国し、入国後亡命を申請したからである。亡命か例外的滞在許可を与えられる者はそれぞれ、4年および7年後に定住を受け入れてもらう資格があった。それが現在では労働党政権によりそれぞれ0年と4年に短縮され、このため亡命制度は一種の定住制度に変わった。亡命拒否に異議申し立てをする者（1994年には2,300人）は、審理の期間があるために少なくとも更に1年間英国に滞在できる。申請や異議申し立てが拒否される者は、彼らが不法に長期滞在しているか、不法に入国していたとしても、大半が英国に滞在するものと考えられる（他の受入国においても事情は同じ）。1998年には2万2,300人の申請者が亡命や例外的滞在許可を拒否されたが、退去させられたり、自発的に出国したものはわずか6,789人だった（Home Office 1998b）。しかし、その数は1990年代中葉より多い。その当時は退去させられた者は大体年間合計で2,000人未満だった。亡命申請を拒否された者の大半が、英国にとどまると仮定した場合、法的滞在資格を持たなくても退去させられなかったということは、移民政策が実行されなかったということになる。しかし、ここで重要なことは、亡命を拒否された申請者の80%が、他の欧州諸国に滞在していると推定されているが（Widgren 1994, InterGovernmental Consultations on Asylum 1993）、その議論を裏付ける「移民歴」の詳細が、公表されていないということである。

申請者の大半が国連の移民の定義を満たしているとしても、公式の移民または定住者統計に記録されるのはこうした流入者の一部だけである。この原因は、内務省統計の紛らわしさにある。この統計は、実際は特殊な規則により移民を定義しているのに、公表される資料では一般的な定義による「移民」だけを対象としている。亡命申請者は、国際条約による難民として認定されるか例外的滞在許可を与えられて、初めて移民として統計に記録される。難民、そしてある年に例外的滞在許可を与えられる者は、たいていそれより数年前に英国に入国していたものと考えられる。定住が受け入れられた者の中には、はじめは亡命申請者であった人もいる。1994年の時点において難民が定住者として受け入れられるのは、4年間の居住後、および例外的滞在許可を与えられた者の場合、受け入れられるのは7年間の居住後である。従って、1994年の受け入れ者のデータはそれぞれ1990年と1987年以前の申請者のデータにさかのぼらなければならない。

亡命申請数の趨勢を図4に示す（申請の中には重複があるので、申請件数と申請者数は正確に一致しない）。これは、急速に拡大している移民の流れである。申請者とその扶養家族の合計は1991年（6万7,000人）という早い時期に既に1976年以降、定住を受け入れられた者の合計を毎年上回っている。亡命者の合計は定住を受け入れられた者の合計を上回っており、また1991年のIPSデータからの純流入者数を約50%上回っている。これら申請の90%は拒否されたが、申請者の大半は（英国はもとよりその他の国に）滞在しつづけてい

ると見られている。そしてそれ以来、英国の亡命申請の趨勢は不安定になっており、下降のあと、最近では再び急上昇を示し、亡命を制限しようとする1993年と1996年の新法によっても、この変動は影響されていない。1998年には4万6,000件の亡命申請が英国で行われ、扶養家族を含めて合計5万8,000人になった。1999年9月までには、5万1,358件の申請が行われていたが、これは年間6万8,500件に相当し、また扶養家族を考慮にいれると8万6,000人に相当する。事実、申請数は加速度的に増加して、1月の4,601人から9月の7,354人になった。7,354人という数字は、扶養家族を考慮に入れた場合、亡命申請者に好まれる亡命対象国として英国はドイツと肩を並べた事を示している。これらの流入増加により英国の移民政策は大きな破綻をきたしており、このため同政策は完全に無意味になってしまった。1990年代において西欧全体で、そして東欧でも、突然のように、法律や行政措置の変化が見られたが、これらもまた亡命の流れを最小にとどめるのを意図していた。簡単な趨勢データを見ただけではヨーロッパでは多くの国が成功したように見える。英国の1993年亡命・移民管理法 (Asylum and Immigration Control Act of 1993) や1996年の改正法は、その後の亡命申請の趨勢に基づいて判断すると、逆の効果をもたらした。

図4 英国および特定欧州諸国における亡命申請数 1980 - 1998



出所：data from Home Office Control of Immigration Statistics (various years) and Intergovernmental Consultations on Asylum

「滞在資格変更者」

真の、または偽りの理由で短期的に入国する者は多く、増加しているが、これらの者は

最終的には滞在の延長が認められるか、定住を受け入れられる。彼らは滞在資格変更者 (Switchers) とされる。つまり英国に合法的に滞在するために滞在理由を変更する者という意味である。こうした変更は普通は、観光客か短期訪問者または学生として入国し、結婚や亡命による定住への申請へ切り替える、というケースが多い。1990年代には、亡命申請の約3分の2 (1993年においては2万4,605人の69%の1万5,050人: Home Office 1994a t.4.2) がもともとは観光客や短期訪問者、または学生としてしばらく前に入国していた者が行ったものである。ある場合には、彼らのビザは期限が切れ、彼らは不法長期滞在者になっていたかもしれない。さらに、不法入国者は、逮捕された場合に亡命を申請するかもしれない。平均的な扶養家族の数まで考慮に入れると、滞在資格変更者の合計は約1万9,000人になる。

1994年において滞在許可延長は12万9,190件が許可されている。そのうち76%という高い割合に相当する9万8,520人が同じ一時的条件 (とくに学生や研修生) でその滞在の継続が認められた。労働許可に基づき、または許可を必要としない雇用で継続を認められた者もいた (1994年には1万3,680人)。彼らは定住者統計には記録されないが、定住者でなければ移民の一部と見なすべきである。「滞在資格変更者」は自己の滞在許可をより長期のカテゴリーに変更することに成功した人々のことである。亡命について、最も重要な滞在資格変更方法は結婚である。短期滞在の名目で入国し、そして市民または英国に居住権を持つ者と結婚する者は観察期間が切れたあとで、定住を受け入れてもらえる資格を得る。1994年にはこうした申請が1万7,000件も承諾された (Home Office 1995 t.5.1)。もちろん、本物の結婚の場合もあるだろうが、多くの場合は偽装結婚で、これは英国に滞在し続ける方法の一つとして居住目的に利用されていると考えられている。前述の見合い結婚と違って、このカテゴリーが次第に増加するという人口学的な理由はない。結婚目的によって限定的な入国許可を与えられた者がほぼ同数いるので、これら2つのカテゴリーを合せると、結婚によって毎年約3万人が英国に入国しているが、滞在の許可を与えられていることになる。これらの者は結婚までの観察期間が完了するまでは、定住者統計には記録されない。亡命への滞在資格変更者は大部分この統計には含まれない。亡命はそれ自体では定住受け入れ許可の理由にならないからだ。1994年には、国内にいる亡命申請者は1万9,000人に達するので、亡命および結婚への定住資格変更者数は合計3万6,000人になる。1990年代初期のデータもこれと似通ったものである。亡命および結婚のための滞在資格変更者数は過去においてはずっと少数であった。1998年には推定で5万9,700人になる。

IPS 統計の欠陥の修正

流入者統計のこうした追加項目にどのように対処すべきか? 単にそれらを通常のデータに付け加えただけでは、重複の危険性がある。この傾向は次の事実によっていっそう悪化する。すなわち、前述のように内務省の受け入れ者統計が現在は、仮許可に基づいてすでに英国に滞在し、より長期的な滞在許可を与えられた者のみをほぼ対象としているという

事実である。結婚による滞在資格変更者は問題なくこれに含めることができ、そして現在では後に定住を許可された者の実に半数前後がこれに含まれる。亡命への資格変更者の場合、大半は少なくとも当初は定住許可を与えられないのが普通であろうが、それにもかかわらず、違法及び、限定的滞在許可によるいずれかの状態で滞在しているようだ。さらに、労働党新政権は「未審査者一掃運動」(Home Office 1998a) を発表した。これは事実上、一種の恩赦であり、処理されそうにない未審査の亡命申請3万件に最小限の審査で許可を与えようというものだった。こうした措置と早期の定住を認める決定により、亡命に関連した定住者の受け入れは1999年には6万人に上昇し、今後さらに増加するものと見込まれている。この措置に関係する人々は「移民」として集計され、IPS データに含められるべきであるが、これまでのところ、まだ実行されていない。

1992年、内務省入国管理統計 (Home Office 1993) では、IPS が結婚または亡命への滞在許可変更者を記録できないため、移民流入を大幅に過小評価していると発表された。こうした人々は英国に入国するのを短期間と申告し、そのあと配偶者を探したり、亡命を申請して長期にわたる滞在をしようとする。結婚への滞在許可変更者数は内務省統計から確認できる。亡命への滞在許可変更者数は入国後申請したものが1万9,000人前後だった。彼らは、亡命や特別滞在許可を拒否されても、前述のような理由から少なくとも1年間は滞在すると予想することができよう。内務省は以上全部を総合して次のように発表した。すなわち、「IPS は1982年から92年の間、流入者数を平均年2万人(合計20万人) 過小評価し、それは1982年の最小1万人から91年の最大5万人までの範囲にわたっている」と。さらに詳細な内訳 (Armitage 1994) が発表され、現在では修正済みデータは毎年、年次 ONS 国際人口移動統計シリーズ MN (ONS 1999) の表 A 1 から A 3 に公表されている。さまざまな資料を使い相当な努力を払って作成したこれら3つの表には前述のようにアイルランド共和国からの移民も含まれる。しかし、OPCS / ONS (現在は Office for National Statistics 国家統計局、ONS に一本化された) が公表した年次別の国際人口移動統計表に関する後続表では、こうした周知の誤りを修正しておらず、また実際、修正することもできない。

修正済みの表としては、アイルランド共和国からの人口流入 (アイルランドからの移動を含むのは非常に珍しいケースであるが) を含む国籍別純国際人口移動に関する一表のみが短い説明付きで示されている (OPCS 1995 Table A p.ix)。それによると、1993年における移民の純流入を3万8,000人と推定している。従って「公式」には、3,100人の流出超過と発表されていたが、実際には3万5,000人の流入超過になっている。これらの表にはまた、人口の増減部分にも修正済みの移民数が含まれている。残りの表はすべて修正されていない。この10年間の MN シリーズに掲載された詳細な表、とくに新英連邦や非 EU 諸国からの流入に関する表は現在では役に立たないとみなすべきである。こうした表がなぜまだ公表されているのか不明である。人口の純移動では、修正された値は数年間にわたって純流入者数の総数 (図1) の2倍以上になっている。こうした修正ができる場合、それは移民の趨勢を確実に上方に押し上げる。従って、移民政策が1980年代と1990年代に、少なくとも通常の意味での「移民」の英国への流入を最小限に抑えるのに成功したという考えを捨

てる必要がある。

XI 新政権誕生の影響と将来の見通し

政権交代は政策の目的や運営を通じて、移民数に影響を与えるようである。労働党政府は一般に、移民について寛大な見解をとっているという評判がある。「人権」、「多文化主義」、「反人種主義」などの用語は、労働党政権にとって重要な部分である。そして、移民や人種間関係および人権に関する団体に同情的である。彼らは移民やエスニック・マイノリティーに多数の支持者層を有しており、しかもその支持者数は拡大している（毎年3%以上）。新英連邦からの移民は英国の居住者になるとすぐ、すべての選挙に投票できる。彼らは英国の市民権を獲得する必要はない。これは、ECレベルの選挙に関する若干の例外はあるが他のヨーロッパ諸国と同じである。彼らの大半（80%以上）は労働党に投票する。彼らの票は幾つかの優劣のはっきりしない総選挙（1964年と1974年）で労働党を有利に導いたであろう。現在の内務大臣を含む著名な労働党政政治家の選挙区では、移民が有権者の過半数を占めている（例えば、ブラックパーン）のである。移民の多い地域を選挙区に持つ議員にとって、移民申請に関する訴訟は選挙区での仕事の大きなものとなる。

1948年国籍法（The Nationality Act）を可決したのは労働党政権だった。この法律は英連邦諸国の市民に英連邦諸国が独立した後も英国への無制限な入国特権を与えつづけた。この法律がなければ、彼らは外国の市民と同じ入国管理を受けていたであろう。1974-79年労働党政権の内務大臣は、結婚に関する基準を廃止し、これは即、結婚による移住を増加させた。

現在の政府は従来通りの政策を継続している。すなわち、移民政策を急激に変更せずに、他の優先順位を考慮し、移民の要求に対応しながらそれを調節するというやり方である。例えば、結婚移住に関する「主要目的原則」は1997年に現政権になってから1ヶ月以内に廃止された。これにより移民の流入数は急速に上昇した。インド亜大陸からの入国についてはこれまでより容易なビザ制度が導入された。新政権は前政権よりはるかに強力に多文化社会の「価値観」を支持した。それが移民の文化の持続を奨励するがぎり、移民流入に直接関連する見合い結婚などの習慣も保持されるであろう。米国流の文化的「多様性」を支持するならば、強力的な移民政策はこれまで以上に困難であるし、論理的に弁護することも難しくなる。幾つかの選挙区では、同棲者や同性愛者を法律上の結婚相手と同等に認める法律の変更などの措置が支持された。英国外の居住者の多くは、大部分かろうじて残っている植民地領の人々であるが、彼らは英国市民権すなわち英国への入国の完全な自由を与えられた。未決定の亡命申請者3万人に対する事実上の恩赦措置は、前政権も単なる行政的便宜としてこれを実施しなかったにちがいない。難民として認定された亡命申請者の割合は、1996年から98年までの間にほぼ倍増した。それにもかかわらず別の亡命法案（1999年移民・亡命法案）は1999年後半に議会を通過している。この法案は以前に廃案になった2つの法案と同様、移民と偽の申請を制限する趣旨のものだったが、無事通過して

いる。もっとも、内務大臣はこのために潜在的支持層である移民、エスニック・マイノリティや圧力団体から激しく攻撃された。

将来に目を向けると、英国における有効な入国管理の見通しは以前ほど明るくない。西欧以外の諸国における人口増加と貧困の持続などのいくつかの要因が、欧州諸国全体にとって共通の圧力になっている。英国に固有の脅威もある。とくに南アフリカに居る英国旅券の交付を受ける資格がある約80万人もの住民の大量の人口移動が予想される。1990年法の影響により香港の秩序崩壊のあと生じた流入と同様の現象が起こるかもしれない。ヨーロッパにも問題がある。英国がこれまでよりEUよりになると、シェンゲン協定や、アムステルダム条約の移民に関する条項などで妥協をいっそう迫られることになる。欧州人権協定 (The European Convention of Human Rights) は英国の法律に取り入れることになっている。議会が制定した法律はたとえ上記の協定を念頭において作成されているとしても、個々の判事による人権の解釈の違いによって、現在よりもっと大きな打撃を受ける可能性がある。この協定を導入する前でも、近年、広範な司法審査を行うようになってきた判事が、亡命申請の基準をこれまで議会では認められていなかった程度にまで拡大するようになってきたのである。いわゆる「ローレンス事件」(移民とはまったく関係ないが)の結果、広範にわたる人種間関係の法案が上程されている。こうした法律によって、移民局の個別の決定に異議申し立てが出来るようになり、同局の業務も人種間関係委員会 (the Commission for Race Relations) による公式調査の対象にされやすくなることだろう。人口移動の圧力は北西ヨーロッパやアングロサクソン諸国から生じることはないので、不法移民、亡命申請者、英国から追放された者の大半は民族的に異なっている。こうした新しい事態のため入国管理官は、訴訟の危険を避け疑わしい事例をこれまで以上に認めるようになり、入国管理が機能しなくなる恐れがある。人種間関係の法律をさらに強化すると、移民や亡命申請者などに好意的な「政治的に正しい」議論を除いて、政界、マスコミ、学界による移民問題の議論は行われなくなるであろう。新政権は前政権とは異なり、不法入国、不法長期滞在および雇用などを制限するための強制身分証明書を導入することはなさそうである。

XII 結論

英国の移民政策を適正に評価するには本稿で行った以上に詳しい分析が必要になる。暫定的に判断するとしたら、英国の移民政策は、一見したところ明確な目的を持ってはいるが、それに対する批判は厳しく、一部しか成功していないということであろう。趨勢分析はデータ上の問題があり難しくなっている。しかし、移民の流入は、世帯主の移動を含めて続く傾向にあり、その制限を目的とした法律が、1960年代初期に導入された後も変化はない。純流入や受け入れの趨勢は、1980年代中葉まで明白な下降趨勢を示している。しかし、それ以降、純流入や受け入れ者数は上昇し、英国は統計上では、事実上「移民受け入れ国」になった。政策の失敗は公式の将来人口推計においても確認される。この推計では

将来かなりの数の純流入（年間5万人の推定から増加して現在では6万5,000人となっているが、まだ過小評価であることは明らか）とその結果移民人口によってもたらされる英国全体の人口増加（2021年までに76万6,000人の社会増加と28万2,000人の出生による増加、これも明らかに過小評価）を認めている。IPSによって測られた純流入は、「滞在資格変更者」から生ずる過小評価を訂正した場合、この10年間さらに大きく増加している。近年、IPS資料中のデータの大半はこうした周知の誤差を訂正しておらず、かなり紛らわしい。これらのデータは誤差を修正して公表すべきである。

新しい配偶者（とくに夫）を含む移民と亡命申請者やその扶養家族の新しい流入は、必ずしも移民法では認められていなくても、政策上は認められた。このため、入国を管理するか、抑えようとする政策目的は失敗した。1993年の亡命・移民管理法や1996年亡命法（the 1996 Asylum Act）の結果および、英国での法的滞在資格を持たない者の国外追放に関する政策が実施されなかったことは、最も明白に特定できる失敗であろう。これらの法律は1999年末における議会の審議で移民・亡命法案に置きかえられるか、または補完される。1993年以降西ヨーロッパ諸国で大幅な亡命申請数の増加がみられたが、1995年末において英国は西ヨーロッパで唯一の主要な亡命申請者受入国となった。西欧のその他の国では、新しい法律や手続きの導入が成功して著しい減少を記録していた。しかし、コソボ紛争以来、これらの国はすべて図4に示すような増加を経験している。下記の表5は移民の修正データに基づいて、移民を構成する各要素が増大している様子を要約したものである。

表5 移民趨勢の概要

IPS 調査		内務省		
純流入者数(未訂正)		配偶者	労働許可	亡命 (扶養家族を含む)
1977	-46,100	24,474	12,381	-
1987	+2,200	22,030	19,780	5,863
1997	+60,000	31,660	43,700	41,500
1998	+133,000	35,920	n/a	58,000
		市民権		
純流入者(訂正済み)		英国	非英国	うち非市民
1977	-46,100	-70,700	24,500	10,700
1987	+30,100	-31,600	61,800	31,000
1997	+92,100	-34,300	128,600	45,800
1998	+177,800	+100	177,600	42,720

成人男性（すなわち、現在または将来の世帯主）を含む移民は、1971年移民法の成立以降、英国では大きく増加した。とくにアフリカからの移民の場合がこれに該当する。世帯主の英国への入国の減少は1962年から80年代中葉まで続き、それから増加したと思われる。しかし、1990年代初期に英国に住む大半の移民、とくに新英連邦からの移民は1971年法の施行後に入国した。もっとも、英国の人口移動のフローやストックは、単純に比較するがぎり、いくつかの西欧諸国のフローやストックほど大きくない。

移民政策が成功しているという強力な主張の根拠は、移民法（この法律では「移民」の

真の概念は使われていない) が定義する「移民」の解釈の幅が狭く、特殊であるということである。公式統計では統計自体の改善とともに、「移民」に関する、新しくもっと合理的な定義が必要である。政策は厳格に見えるが、これには必要に応じて抜け道が用意されている。この抜け道は目標や割り当ての規制を受けず、正規の人口移動を拡大させる余地を大きく残している。英国は不規則な人口移動に関して、これまでのところ特に亡命申請に関する現実的で、有効な政策対応ができていなかった。亡命申請数は現在、正規の純流入者数合計に肩を並べるまでに達したので、移民政策が意味をもたなくなっている。亡命申請の大半は却下されているが、そのため結果的に不法滞在者となってしまった者は国外追放されない。かつて安全な第三国（例えば、EU）か、「安全」と思われる国から入国する人々からの亡命申請を考慮しないか、単純化していた政策や条約は放棄されたようである。また、1997年9月1日に批准されたダブリン条約の場合は、亡命申請の審査がいっそう難かしくなったようである。その後の立法でも、複雑な申請過程を簡略化したり、根拠のない申請を迅速に処理する方法を見つけないことができなかった。こうした理由の一つには、議会在可決した亡命法に対して再解釈や、異議申し立てが生じていることなどがあげられる。しかし、本論文の残りが少ないため、こうした政策を有効にできなかった理由を十分に分析することはできない。政策は明白のように見えても、うちには大きな矛盾を秘めている。政策は現実に合致しているからではなく、その世評によって存続されているのだ。連鎖的移民やその他の国際的な圧力を考慮すると、移民を「最小に抑える」と同時に「既に定住している者の扶養家族や配偶者に対する義務を果たす」ことはできないかもしれない。少なくとも、移民政策が「厳しいが公正であること」や、個々の事例の処理にあたって非難を受けるほど厳格であることを示すことによって、実際の移民数自体を抑制することは出来なかったとしても、英国人の移民問題への関心を最小に抑えるのには役だったようである。

文 献

- Armitage, R. (1994) "Retrospective revisions to population estimates for 1981-90", *Population Trends*, Vol.77, Autumn, pp.33-36.
- Coleman, D. A. (1987) "United Kingdom statistics on immigration: development and limitations", *International Migration Review*, Vol. 21, pp.1138-69.
- Coleman, D. A. (1992) "Does Europe need Immigrants? Population and Workforce projections", *International Migration Review*, Vol. 26 (2; Special Issue: The New Europe and International Migration), pp.413-461.
- Coleman, D.A. and Salt, J (eds) (1996) *Ethnicity in the 1991 Census*, London, HMSO.
- Economist, The (1994, April 30 1994) "Unclaimed Benefits", *The Economist*, pp.29-35.
- Eversley, D. E. C., & Sukdeo, F. (1969) *The Dependents of the Coloured Commonwealth Population of England and Wales*, London: Institute of Race Relations.
- Garvey, D. (1985) "The history of migration flows in the Republic of Ireland", *Population Trends*, Vol.39, pp.22-30.
- German Federal Ministry of the Interior (1993) *Survey of the Policy and Law concerning foreigners in the Federal Republic of Germany*. InA1-937 020/15 July 1993 Bonn: German Federal Ministry of the Interior.
- Hollifield, J. F. (1992) *Immigrants, Minorities and States: the political economy of postwar Europe*, Cambridge,

- Massachusetts: Harvard University Press.
- Hollifield, J. F. (in press 1999) "The Politics of International Migration: How can we 'Bring the State back in?'" , C. Brettell & J. F. Hollifield (eds.), *Talking Across Disciplines: Migration Theory in Social Science and Law*, New York: Routledge.
- Home Office (1985) *Immigration and Nationality Department Report July 1985*, London: Home Office.
- Home Office (1991) *Immigration and Nationality Department: a report on the work of the Department*, London: Home Office.
- Home Office (1993) *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1992 (Cm 2368)*, London: HMSO.
- Home Office (1994a) "Asylum Statistics 1993", *Home Office Statistical Bulletin* (17/94).
- Home Office (1994b) *Immigration and Nationality Department Annual Report 1994*, London: Home Office.
- Home Office (1995) *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1994 Cm 2935*, London: HMSO.
- Home Office (1998a) *Fairer, Faster and Firmer - A Modern Approach to Immigration and Asylum. Cm 4018 (The White Paper on Immigration and Asylum)*, London: The Stationery Office.
- Home Office (1998) "Control of Immigration: Statistics United Kingdom, First Half 1998", *Home Office Statistical Bulletin* 24/98.
- Home Office (1998) *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1997 Cm 4033*, London: The Stationery Office.
- Home Office (1999) "Control of Immigration: Statistics United Kingdom, First Half 1999", *Home Office Statistical Bulletin* (20/99)
- Home Office (1999b) "Asylum Statistics United Kingdom 1998", *Home Office Statistical Bulletin* (10/99).
- Home Secretary (1993) *Statement of Changes in the Immigration Rules 5 July 1993*, London: HMSO.
- Hornsey, D. (1993) "International Migration 1992", *Population Trends* (74 Winter 1993), pp.37-41.
- House of Commons (1999) *Immigration and Asylum Bill. Bill 42 52/2*, London: The Stationery Office.
- Hurd, D. (1987) Speech to the House of Commons 16 November 1987.
- InterGovernmental Consultations on Asylum (1995) *Illegal Aliens: A Preliminary Study*, Geneva: Intergovernmental Consultations on Asylum.
- InterGovernmental Consultations on Asylum (1993) *Return of Rejected Asylum Seekers. Working Paper submitted by the Secretariat for the Inter-Governmental consultations to the meeting on Return and Readmission, Nyon 16-17 September 1993*, Geneva: InterGovernmental Consultations on Asylum.
- Kirwan, F. X., & Nairn, A. G. (1983) "Migrant employment and the recession: the case of the Irish in Britain", *International Migration Review*, Vol.17, pp.672-81.
- Lutz, W. (1992) "The Future of International Migration" In Chapter 4 from the group of Consultants on Europe's Population, pp. 3-22, Strasburg: Council of Europe.
- OECD (1992) *Trends in International Migration*, Paris: OECD.
- OECD (1999) *Trends in International Migration SOPEMI 1999 Edition*, Paris: OECD.
- OPCS (1979) *International Migration 1976 Series MN no 3*, London: HMSO.
- OPCS (1983) *Monitor MN 83/2 International Migration*, London: OPCS.
- OPCS (1985) *International Migration 1983 Series MN No 10*, London: HMSO.
- OPCS (1992) *A Review of migration data sources. Occasional Paper no. 39*, London: OPCS.
- OPCS (1994) *International Migration 1992 Series MN no. 19*, London: HMSO.
- OPCS (1995) *International Migration 1993 Series MN no.20*, London, HMSO.
- ONS (1998) *International Migration Series MN no. 23*, London: The Stationery Office.
- Peach, G. C. K. (1968) *West Indian Migration to Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Peach, G. C. K. (1979) "British unemployment cycles and West Indian immigration 1955-74", *New Community*, Vol.7, pp.40-44.
- Peach, G. C. K. (1981) "Ins and Outs of Home Office and IPS immigration data", *New Community*, Vol.9, pp.117-119.
- Poulain, M. (1993) "Confrontation des Statistiques de Migrations Intra-Europeennes: Vers plus d' Harmonisation?", *European Journal of Population*, Vol.9(4), pp.353-381.
- Republique Francaise (1994) *Conference Internationale sur la population et le developpement 1994: contribution de la France*, Not specified: Not specified.

- Salt, J. (1996) "Migration Pressures on Western Europe", In D. A. Coleman (Ed.), *Europe's Population in the 1990s*, (pp.92-126). Oxford: Oxford University Press.
- Salt, J., & Stein, J. (1997) "Migration as a Business: the case of Trafficking", *International Migration*, Vol.35(4).
- Salt, J., Singleton, A., & Hogarth, J. (1993) *Europe's International Migrants. Data Sources, patterns and trends*, London: HMSO.
- Shaw, C. (1998) "1996-based national population projections for the United Kingdom and constituent countries", *Population Trends*, Vol.91, pp.43-49.
- Spencer, S. (Ed.). (1994) *Strangers and Citizens: a Positive approach to Migrants and Refugees*, London: Institute for Public Policy Research / Rivers Oran Press.
- UK Government (1962) *Commonwealth Immigrants Act 1962 10&11 Eliz.2. c.21*, London: HMSO.
- UK Government (1971) *Immigration Act 1971 c.77*, London: HMSO (reprinted 1991).
- United Nations / Council of Europe (Ed.). (1994). *European Population Conference Proceedings*, New York / Strasburg: United Nations / Council of Europe.
- United States Immigration and Naturalization Service (1996) *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 1994*, Washington DC, US Government Printing Office.
- Widgren, J. (1994) *The Key to Europe: a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries*, Stockholm: Fritzes.
- Wils, A. B. (1991), Survey of Immigration trends and Assumptions about Future Migration. In W. Lutz (Ed.), *Future Demographic trends in Europe and North America* (pp. 281-300). London: Academic Press.

UK Immigration Policy: More Rhetoric than Reality?

David Coleman

UK immigration policy has the reputation at home and abroad of being firm and effective in its declared aim of restricting immigration to the UK to a limited set of categories of people who are entitled to enter and remain in the country. This paper argues that while the policy aims may appear clear and straightforward, the exceptions to them are essentially open-ended and have permitted the continuation of immigration at a relatively high level.

Historically the UK has been a net exporter of population. Since the 1980s the UK has increasingly, if unwillingly, become a net importer of population. Regular immigration has increased substantially, especially since 1997, and now forms the major component of UK population growth with substantial implications for future population projections. In 1998 net immigration amounted to about 178,000 people compared to a UK population total of about 60 million.

Since the mid-1990s asylum claiming has been effectively out of control and has made the existing immigration policy almost irrelevant as far as numbers of persons entering the country is concerned. There were about 58,000 asylum claimants in 1998, including an estimate of dependants, compared with about 5,000 per year during the 1980s. The trends up to September 1999 suggest a total for the whole of 1999 of 78,000 including an estimate for dependants. While most claims are rejected, most claimants stay anyway. The recent steps which the UK has taken to limit asylum claiming have been ineffective by comparison with other European countries.