

選挙権にみる国家と個人の つながりの多様性

——イギリスの国籍法と国民代表法との関係から——

宮内紀子

はじめに

選挙権とは国家の政治に参加をする権利であり、選挙権も含め広く参政権は「近代立憲主義憲法においてあまねく保障されている重要な権利」とされ、そのうち選挙権は「最も一般的で重要なもの」と評価をされている⁽¹⁾。在外邦人選挙権制限違憲訴訟で最高裁は、「国民の権利は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹を成すものであり、民主国家においては、一定の年齢に達した国民のすべてに平等に与えられるべきもの⁽²⁾」であり、国民主権の原理に基づき選挙権は国民固有の権利でやむを得ないと認められる事由がない限り制限は許されないとした。本判決では問題とされた在外国民について、「選挙人名簿の登録について国内に居住する国民と同様の被登録資格を有しないために、そのままでは選挙権を行使することができないが、憲法によって選挙権を保障されていることに変わりはなく、国には、選挙の公正の確保に留意し

(1) 芦部信義・高橋和之補訂『憲法』（岩波書店、第6版、2015年）260-61頁。

(2) 最大判2005年9月14日民集第59巻第7号2087頁。

つつ、その行使を現実的に可能にするために所要の措置を執るべき責務がある」とした。最高裁は本判決で、憲法が採用する国民主権原理を根拠とし当然に在外国民に選挙権を保障するものとした。他方でこれと同じく国民主権原理の下、最高裁は外国人の選挙権につき憲法上の権利としての保障を否定する。1995年に最高裁は地方選挙権については地方自治の重要性から、「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるもの」に対し、法律により選挙権を付与することが憲法上禁止されていないとしたが、選挙権は国民主権を採用する憲法上の規定より国民のみをその対象とすると判示している⁽³⁾。判例も有力説も外国人への選挙権保障について、国政選挙は禁止説、地方選挙は許容説を採用していると考えられている⁽⁴⁾。

これらの判例では国民主権原理については、国民とは日本国籍を有する者で、これらに主権が存することと簡潔に述べるのみである。日本国籍の有無が基準とされ、自然人は国民か外国人かのいずれかに分類され、国民にのみ選挙権が保障され、外国人はこれが否定されており、「人である以上、普遍的に認められているはずの権利が、国籍を基準としてあるいは保障され、あるいは保障されない特殊な権利であるかのように扱われてい⁽⁵⁾る」。最高裁は、権利のなかでもとりわけ重要とされる選挙権の保障について、国民であることによりなぜ当然に保障されるものとするのか、また日本国籍を有しないことでなぜ当然に保障が及ばないとするのか、その根

(3) 最判1995年2月28日民集第49巻第2号639頁。

(4) 福岡右武「日本国民たる住民に限り地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有するものとした地方自治法11条18条、公職選挙法9条2項、憲法15条1項、93条2項」最判解説民事篇平成7年度(上)269頁。

(5) 長谷部恭男『憲法の理性』(東京大学出版、増補新装版、2016年)119頁。

拠について国民主権原理以上に説明を尽くしていない。国民主権原理が当然に外国人への権利保障の否定を意味するものではなく、外国人への選挙権の保障が国民主権原理と矛盾するものではないことは以前より主張されている⁽⁶⁾。しかし説明が尽くされないまま国民主権の下、自明のものとして国籍の有無によりとりわけ重要とされる選挙権の享有主体性が認められ、否定されている。権利の保障に際して、国籍はその基準となるようなものなのだろうか。

国籍は一般的な教科書で「法的な紐帯」⁽⁷⁾であり、「人は国籍によって特定の国家に所属し、その国家の構成員となる」⁽⁸⁾と定義されている。ただし、現在、多くの国家は無国籍回避の原則に従い国籍法を制定し、多くの者はその出生によりいずれかの国籍を有している。出生による国籍の付与は、いずれ当該国家の構成員になりそうな者に対して行われるものであり、国籍を有しているということが直接に実際の構成員性を示すものではないことはこれまで指摘をされている⁽⁹⁾。国籍は国家と個人の間の法的なつながりを示すものであるが、国籍により示すことのできる構成員性は形式的なものにすぎず、生活実態を通じた実体的構成員性は必ずしも一致するものではない。国籍は実体的構成員性を示すにあたり、厳密なものではない。日本は国籍の生来取得について血統主義を採用しており、両親のうちいずれかが日本国民であればその子は出生により日本国籍の取得が認められる。

(6) 奥平康弘『憲法Ⅲ－憲法が保障する権利－』（有斐閣、1993年）56頁。

(7) 実方正雄『国籍法』（日本評論社、1938年）1頁、黒木忠正・細川清『外事法・国籍法』（ぎょうせい、1988年）237頁および大沼保昭「国籍とその機能的把握」法教55号（1985年）132頁。

(8) 江川英文ほか『国籍法』（法律学全集、1997年、第3版）3頁。

(9) 大沼保昭『『外国人の人権』論再構成の試み』法学協会編『法協百年論集2巻』（有斐閣、1983年）374頁や長谷部恭男「第3回・外国人の選挙権・公務就任権」ジュリ1375号（2009年）70頁〔柳井発言〕を参照のこと。

つまり外国で日本国籍の継承が行われることがある。こうして日本国籍を取得した者については、日本国籍を有しているという観点からは日本国民であるが、その生活実態は外国人と同様であると言える。国籍は国家と個人の間につながりを示すものであるがそれは密接で一般的なものではなく、そのため日本国籍を有するということが直接にそして当然に、選挙権を保障することにつながらないかもしれない。

選挙権の保障をめぐることは、国籍が示すことのできる国家と個人の関係性に潜在的に限界があるという問題のほか、その付与の範囲についても問題提起を行うことができる。国籍には構成員性を示す法的装置としては一定の限界があるにもかかわらず、国民主権以上の根拠を示さず、国籍の有無により選挙権の保障を当然のこととして決定することで、最高裁は選挙権の保障において、日本国籍を有している者、つまり国家の構成員にのみ選挙権を付与することに固執しているようにも思える。国籍は国家の形式的構成員性を示すものにしかすぎず、実体は必ずしもこれに付随するというものではないが、形式構成員性と実体構成員性が一体的に理解され、国籍はこれを示すものと捉えられている。日本国籍を有している者は、国家と密接な関係を有する実体的構成員であるため、国家の政治に当然に参加をする権利があり、外国人はそうではないために当然に政治に参加する権利が否定されると捉えられていると思われる。憲法上、選挙権は、日本と密接な関係性を有する者にしか付与できないものと捉えられていると思われるが、選挙権は極めて厳格に限定された範囲にしか認めることができないものなのだろうか。国家と個人の関係性が密接で一般的なものではなく、そして選挙権が重要な権利であることに鑑みれば、選挙権の享有主体性の基準となる国家と個人の関係性を緩やかに捉え、密接な関係性以外のものも含め入れることはできないのだろうか。

本稿ではイギリスを分析対象として、総選挙において選挙権が歴史的に
392(392) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

どのような者に付与されてきたのかを選挙関連法により検討するものであ⁽¹⁰⁾る。イギリスと日本は主権をめぐる原理が大きく異なっている上に、イギリスの国籍法は帝國的構造を有しているため、本稿の結論をもって直接に日本の議論に言及することはできない。しかしながら後述するが、イギリスは過剰包括的な国籍法を有しており、これを前提として歴史的にイギリス本国市民以外にも選挙権を付与しているが、広範な選挙権付与については一般的に無関心といってよいほどの状況にある。イギリスの法的状況は日本のものとは極めて対照的であり、自明のものとされ膠着状態にある国籍をめぐる選挙権の享有主体の進展のためには本稿は意義のあるものである。

1. 戦前の選挙制度および国籍法制の概略

イギリスにおいて男女ともに選挙権が認められたのは1918年国民代表⁽¹¹⁾法 (Representation of the People Act 1918) の下でのことであった。ただ

(10) 北アイルランドについては、アイルランド共和国との間の領土問題が生じていた歴史を背景として、選挙権に居住要件が設けられており、イギリスのなかのほか地域とは異なっており本稿においては北アイルランドは取り扱わないこととする。

(11) イギリスでは19世紀以降に選挙改革が行われ、1832年の選挙制度改革より徐々に選挙権付与の範囲は拡大されていたが、不動産所有が要件とされていた。本稿では男子普通選挙が採用された1918年国民代表法 (Representation of the People Act 1918 (RPA 1918)) 以降を分析対象とする。1918年国民代表法以前については、H J Hanham, *The Reformed Electoral System in Great Britain, 1832-1914* (The Historical Association 1968), Homer Lawrence Morris A M, *Parliamentary Franchise Reform in England from 1885 to 1918* (New York 1921) 14-27 and 113-119 などが詳しいほか、邦語文献では、岩切大地「イギリス」大林圭吾・白水隆編著『世界の選挙制度』(三省堂、2018年) 35頁に加え、選挙制度改革以前についてであるが、成澤孝人「立憲的統治構造 (constitution) の系譜(9)イギリス憲法における

し本法では選挙権は男性については21歳以上でかつ当該選挙区で6か月以上の居住により認められ、女性⁽¹²⁾は30歳以上でかつ選挙人資格を有する者の妻である者などに認められていた⁽¹³⁾。イギリスでは19世紀から選挙権の付与の範囲の拡大が進んでおり、本法以前は一定の不動産を有する男性に選挙権が認められていた⁽¹⁴⁾。しかし実際に投票するには法制度が複雑で、1918年国民代表法はそれまでの複雑な財産要件を取り払い、原則として

選挙権—1831年まで」時の法令第1661号（2002年）62-73頁が詳しい。

(12) 本法では当該選挙区での事業所の占有によっても投票が認められたほか、大学からの学位授与を受けている場合は大学選挙区での登録および投票が認められていた。RPA 1918, s 1 (1) (a) and (b) and s 2. ただしこれらの選挙権付与は1948年国民代表法により廃止され、1人1票制度が徹底されている。Representation of the People Act 1948 s 1(2).

(13) 女性の投票年齢は30歳とされ、年間評価額が少なくとも5ポンドの住居、土地または物件に居住していることにより地方議会に選挙人として登録されている場合、あるいは登録される資格を有している者の妻であった場合のいずれかに投票が認められていた。なお大学選挙区については30歳以上で卒業試験に合格した者に登録および選挙権が認められていた。RPA 1918, s 4 (1) (a), (c) and (2). 女性の投票年齢は1928年国民代表（平等選挙権）法（Representation of the People (Equal Franchise) Act 1928）により男性と同じく21歳以上とされた。その後、投票年齢は1969年国民代表法（Representation of the People Act 1969）により男女ともに18歳に引き下げられた。

(14) イギリスでは1832年国民代表法（Representation of the People Act 1832）に始まり、1867年国民代表法（Representation of the People Act 1867）および1884年国民代表法（Representation of the People Act 1884）により選挙制度が改正された。1832年国民代表法以前は選挙人が50万人であったが、本法により100万人、1867年国民代表法により250万人、550万人に増加したとされている。Hugh Fraser, *The Representation of the People Act, 1918: with Explanatory Notes* (Sweet & Maxwell 1918) xxiii-xxiv. 1983年国民代表法を含め3つの制定法での選挙権の付与の要件については小栗実「6 選挙制度」戒能道厚編『現代イギリス法事典（新法学ライブラリ〈別巻1〉）』（新世社、2004年）152頁に簡潔にまとめられている。

居住により選挙権を付与しようとするものであったため、本法は投票制度を単純化させたところにその重要性があると評価されている。⁽¹⁵⁾ 本法以降、イギリスでは選挙権は居住に基づき付与されることになった。国籍について述べると、1918年国民代表法では選挙人資格として男女ともに法律上の無資格者ではないことと規定されており、その無資格者のなかに外国人が含まれていた。⁽¹⁶⁾ 19世紀以前の土地所有により選挙権が認められていた頃から、外国人には選挙権は認められてこなかった。⁽¹⁷⁾ 19世紀より生じていた選挙権の付与の範囲の拡大はイギリス臣民を前提としたものであった。

1918年国民代表法が施行されていた当時は、1914年イギリス国籍および外国人の地位に関する法律（British Nationality and Status of Aliens Act 1914）により、自然人はイギリス臣民か外国人かのいずれかに分類されていた。⁽¹⁸⁾ 本法は帝国領土内すべてを適用範囲とし、イギリス臣民は共通の法的地位とされていた。イギリス臣民の法的地位の生来取得には生地主義が採用されていたため、⁽¹⁹⁾ 帝国領土内で出生した者はすべてイギリス臣民と

(15) H F Rawlings, *Law and the Electoral Process* (Sweet & Maxell 1988) 75.

(16) RPA 1918, s 1(1) and s 4(1) (b).

(17) See Ann Dummett and Andrew Nicol, *Subject, Citizens, Aliens and Others* (Weidenfeld and Nicolson 1990) 29-30.

(18) British Nationality and Status of Aliens Act 1914 (BN & SAA 1914) s 27(1). そのほか、イギリスには1800年代後半により、イギリス保護民（British Protected Persons）という法的地位も存在していた。本法的地位は制定法によるものではなく、国王大権によるものとされる。Dummett and Nicol (n 17) 125. ただし1914年イギリス国籍および外国人の地位に関する法律では自然人はイギリス臣民か外国人かの二者択一とされており、本法上はイギリス保護民は外国人とされていた。BN & SAA 1914, s 27(1).

(19) 国籍の生来取得での生地主義の採用はカルヴィン事件で確認された。なお同事件ではこのほか臣民の国王に対する忠誠義務も確認されている。Calvin v Smith (1608) 77 ER 377 (KB). カルヴィン事件については柳井健一『イギリス近代国籍法史研究 憲法学・国民国家・帝国』（日本評論社、

されていた。1918年国民代表法の要件を満たせば、イギリス臣民であればイギリス本国または植民地のいずれで出生してもイギリスで投票することが認められていた。しかし戦後、帝国が徐々に崩壊することにより、国家の形態が変わり構成員の範囲が変容していく。以下では国籍法についての概略を述べる。

2. 第二次大戦後の国籍法制と出入国管理法制の二重構造

イギリス臣民は帝国領土内の共通の地位とされていたが、第一次大戦を通じてドミニオンが独立性を高め、コモンウェルスにとどまりながら自国市民を規定しようとしたことを契機⁽²⁰⁾として、1948年イギリス国籍法 (British Nationality Act 1948) が制定された。本法は1914年イギリス国籍および外国人の地位に関する法律の基本的構造を維持するものであり、これまでと同様にイギリス本国市民以外の者についてもイギリス臣民の法的地位を付与していた。ただし、本法によりこれまでイギリス臣民が有していた国王との間の忠誠義務が廃止され、イギリス臣民の文言はコモンウェルス市民

2004年) 37頁-71頁が詳しい。

(20) 直接の契機となったのはカナダの市民権法の制定である。各コモンウェルス国は各自で国籍法を制定することが可能とされていたが、共通の地位であるイギリス臣民である者のなかから自国市民を規定することができた。ところがカナダはまず自国市民を規定し、これをイギリス臣民としようとした。See Parliamentary Debates, House of Commons, Dominion of Canada, 2nd Session 1945, vol. II, col. 1336, 22 October 1945. これによりカナダ法ではイギリス臣民と認められるが、他のコモンウェルス国ではイギリス臣民とは認められないという事態が生じた。このカナダの市民権法的方式を他のコモンウェルス国が採用した場合、共通の地位が崩壊する恐れがあった。また共通の地位を維持しようとした場合、これを採用した国がコモンウェルスから離脱しなければならないという恐れもあった。このカナダの市民権法に対応するため新たな国籍法が必要とされた。

の文言と互換的に用いられることとなった。⁽²¹⁾ ドミニオンがコモンウェルスにとどまりながら植民地とは異なる取扱いを求めていたため、コモンウェルス市民の法的地位は、イギリスおよび植民地市民 (Citizens of the United Kingdom and Colonies)、独立自治領 (ドミニオン) の市民 (Citizens of Independent Commonwealth Countries) または市民権を持たないイギリス臣民⁽²²⁾ (British subjects without citizenship) に細分類化された。1914年イギリス国籍および外国人の地位に関する法律でイギリス臣民とされていた者は1948年イギリス国籍法により法的地位を喪失することなくコモンウェルス市民とされ、3つの地位のうちいずれかの法的地位が認められた。なお本法には、これらの法的地位のほかイギリス保護民の地位も規定されており、コモンウェルス市民、イギリス保護民またはアイルランド共和国市民以外の者が外国人と⁽²³⁾とされていた。

ドミニオンの独立を受け、これに対応するために制定された本法はこれまでの国籍法制の基本構造を維持するものであり、イギリス本国市民以外の者にもコモンウェルス市民の法的地位を認めていた。本法制定時は、イギリスへの入国はコモンウェルス市民であれば自由とされており、第二次大戦後に新たにコモンウェルス構成国となった国家や植民地などからの入

(21) British Nationality Act 1948 (BNA 1948) s 1(1).

(22) 本法的地位は、イギリスおよび植民地市民にも独立自治領 (ドミニオン) の市民にも該当しなかった者のためのものである。インドやパキスタンなどが1948年イギリス国籍法施行時にそれぞれの国籍法施行が間に合わなかったため、当初はこれらのために暫定的なものとして本法的地位が設けられた。しかしドミニオンで国籍法が制定された際に、それぞれの国民あるいは市民と認められず、イギリスの法的地位のほかに国籍を有しなかった者が存在したため、当該法的地位が維持されることとなった。See Fransman, *Fransman's British Nationality Law* (3rd edn, Bloomsbury Professional 2011) paras 7.2-7.6.

(23) BNA 1948, s 32(1).

国者数が増加した。そのため1960年代以降、1962年コモンウェルス移民法（Commonwealth Immigrants Act 1962）や1968年コモンウェルス移民法（Commonwealth Immigrants Act 1968）が制定され、旅券の発行権限などにより、一部のコモンウェルス市民の入国が規制された。コモンウェルス市民は1948年イギリス国籍法で外国人と区別されていたものの、これら移民法によりイギリスに自由に入国できなくなる者が生じ、これらの者は出入国管理法制上、外国人化された。ただし、これらの移民法はコモンウェルス市民を対象とするものであり、外国人を対象とするものとは区分されていた。しかし国内での移民への反発を受け、移民法の集大成として制定された1971年移民法（Immigration Act 1971）ではコモンウェルス市民も含めすべての自然人を対象とし、イギリスで出生した者などを「パトリアル（patrial）」とし、これによって「居住権（the right of abode）」を認め⁽²⁴⁾た。1960年代から70年代にかけ、イギリスでは自国市民を定義せず本国市民以外にも広範に法的地位を付与する国籍法制を維持したまま、他方で入国の自由や居住権の付与および否定を用い出入国管理法制においてコモンウェルス市民から事実上のイギリス本国の市民を形成して⁽²⁵⁾いた。

1960年代より国籍法と出入国管理法制の二重構造により、国籍法上の法的地位が付与されている範囲と出入国管理法制により入国の自由や居住権が認められる事実上の市民が一致しなくなっていた。この法的状況を出入国管理法制と調和させることで解消しようと制定されたのが1981年イギリス国籍法（British Nationality Act 1981）であ⁽²⁶⁾った。これまでのイギ

(24) Immigration Act 1971 (IA 1971) s 2(6).

(25) 詳細は拙稿「1948年イギリス国籍法における国籍概念の考察—入国の自由の観点から—」法と政治第62巻第2号（2011年）163頁以下を参照のこと。

(26) 本法の詳細および制定背景などについては拙稿「イギリス国籍法制の構造的転換—1981年イギリス国籍法における現代化および国籍概念—」法398(398) 法と政治 69巻1号（2018年6月）

リスの国籍法制ではイギリス本国市民のための法的地位が認められることはなかったが、1971年移民法でイギリスでの出生などにより認められるパトリアルが事実上の市民となっていた。1981年イギリス国籍法では1971年移民法のパトリアルを廃止し、これに代わりイギリスの国籍法制上、初めてイギリス本国市民の法的地位としてイギリス市民 (British citizens) が設けられた。そして本法により1971年移民法の規定が修正され、イギリス市民の法的地位によって居住権が認められることとなった⁽²⁷⁾。1981年イギリス国籍法は国籍法でありながら法的地位の得喪を規定していただけではなく、1971年移民法の文言を修正することを通じてイギリス市民の法的地位に居住権を付与しており、出入国管理法的側面も有していたといえる。しかしながら本法的地位以外にも複数の法的地位が認められており、1948年イギリス国籍法でいずれかの法的地位を有していた者は1981年イギリス国籍法により法的地位を喪失することはなく、新たな法的地位に再分化された。具体的には、1948年イギリス国籍法でのコモンウェルス市民は本法では、イギリス市民、イギリス属領市民 (British Dependent Territories citizens)⁽²⁸⁾、イギリス海外市民 (British Overseas citizens)、1981

と政治第63巻第2号 (2012年) 167頁以下を参照のこと。

(27) IA 1971, s 2(1)(a), as amended by British Nationality Act 1981 (BNA 1981) s 39(2) on 1st January 1983.

(28) 香港返還により香港とのつながりによるイギリス属領市民は1985年香港法 (Hong Kong Act 1985) および1986年香港 (イギリス国籍) 令 (Hong Kong (British Nationality) Order 1986, SI 1968/948) により消滅し、これに伴い登録により取得できるイギリス国民 (海外) (British Nationals (Overseas)) の法的地位が設けられた。そして2002年イギリス海外領法により、イギリス海外領市民 (British Overseas Territories citizens) に名称が変更され、キプロスのアクロティリおよびデケリア主権統治領とのつながりによる者をのぞくイギリス海外領市民にイギリス市民の法的地位が付与された。British Overseas Territories Act 2002, s 2(2)(b) and 3(1). 詳

年イギリス国籍法によるイギリス臣民⁽²⁹⁾またはコモンウェルス構成国市民に再分化された。そしてイギリス臣民とコモンウェルス市民の文言の間の互換性は否定され、コモンウェルス市民に統一された。1981年イギリス国籍法上、コモンウェルス市民、イギリス保護民またはアイルランド共和国市民のいずれでもない者が外国人⁽³⁰⁾とされた。1981年イギリス国籍法は関連法により修正が加えられているが、現在も法的に有効であり法的地位をめぐる基本的構造は維持されている。

イギリスではこれまで国籍法制に国籍について明確に定義されたことがない一方で、国籍法上に複数の法的地位（市民権）が規定されている。国籍法制上、国籍と市民権の関係性は明らかにされていないが、一般的には国籍は複数の市民権を包括するもの⁽³¹⁾で、国籍は市民権の上位概念と捉えられているようである。国籍概念を国籍法上、明確にしないまま、歴史的に植民地の市民など本国以外の者にも法的地位を付与してきたことから国籍概念は帝国としての歴史と結びつけて捉えられており、あいまいで漠然としたものになっている。イギリスでの法的地位はもともとイギリス臣民か外国人かの二者択一であったが、1948年イギリス国籍法および1981年イギリス国籍法により複数の法的地位に細分類化されている。原則としてこれらの国籍法が制定されたことによる法的地位の喪失は生じておらず、そ

細は拙稿「1981年イギリス国籍法制定以後の国籍関連法について：帝國的構造と国籍概念の観点から」法と政治第64巻第1号（2013年）75頁以下を参照のこと。

(29) 本法的地位は、1981年イギリス国籍法上は「イギリス臣民 (British subjects)」と規定されていた。本稿では、1914年イギリス国籍および外国人の地位に関する法律により国王への忠誠義務を有していたイギリス臣民や1948年イギリス国籍法上のイギリス臣民と区分するため、1981年イギリス国籍法によるイギリス臣民と表記をする。

(30) BNA 1981, s 50(1).

(31) *Fransman* (n 22) para 1.2.

れぞれの国籍法で設けられた新たな法的地位に再分化されている。これによりイギリスの国籍法には、イギリス市民のようにイギリス本国と密接なつながりを有する者から、植民地であった頃に法的地位が認められた者やその子孫などイギリス本国との現在のつながりが希薄で歴史的な関係によりその法的地位を有している者まで存在する。国籍は国家と個人の関係性を示すものであるが、イギリスの国籍が示すイギリス本国とのつながりは、密接なものから歴史的なものまであり一様ではない。このようなあいまいで漠然とした国籍概念が存在するなかで、選挙権の享有主体はどのように規定されたのかを以下で戦後の国民代表法を検討する。

3. 国民代表法における選挙人資格と国籍について

第二次大戦後イギリスの国籍法制は基本的構造を変えることなく、出入国管理法制での入国の自由や居住権の付与および否定により、コモンウェルス市民から事実上のイギリス本国の市民を形成してきた。他方で選挙人資格と国籍との関係について述べると、選挙人資格の付与の範囲は国籍の観点からは戦前から現在まで大きく変わっていない。国籍法での法的地位の改正を受け、選挙人資格の規定にその文言の修正が加えられた程度である。具体的には、1948年イギリス国籍法制定直後に1949年国民代表法（Representation of the People Act 1949）、そして1981年イギリス国籍法制定後には1983年国民代表法（Representation of the People Act 1983）が制定された。しかしながら国籍については文言の修正にとどまっており、選挙権それ自体はイギリス本国市民以外の者にも認められているのである。

1949年国民代表法では選挙人資格は「イギリス臣民またはアイルランド共和国市民⁽³²⁾」とされた。1949年国民代表法のイギリス臣民とは1948年

(32) Representation of the People Act 1949 (RPA 1949) s 1(1).

イギリス国籍法でのイギリス臣民で、コモンウェルス市民と互換的に用いられていたものであり、イギリス本国民以外の植民地の市民やコモンウェルス構成国市民にも認められた法的地位であった。アイルランド共和国はコモンウェルスから離脱しコモンウェルス構成国ではないため、当該国家の市民は1948年イギリス国籍法上コモンウェルス市民には含まれず、本法ではイギリス臣民のほか、アイルランド共和国市民との文言も加えられた。⁽³³⁾アイルランドの市民は1914年イギリス国籍および外国人の地位に関する法律上、イギリス臣民に含まれており、⁽³⁴⁾1918年国民代表法上でも選挙権が認められていた。そのため1949年国民代表法による選挙権の付与の範囲に実質的な変更はなかった。そして1981年イギリス国籍法の下に制定された1983年国民代表法は、選挙人資格について「コモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民」⁽³⁵⁾としている。これは1981年イギリス国籍法により、これまでのコモンウェルス市民とイギリス臣民との文言

(33) アイルランドが外国として扱われなかった背景には両国間の長い歴史的関係性などが存在する。拙稿・前掲注(25)・175頁以下。

(34) アイルランド島は、1801年連合法 (Act of Union 1801) によりイギリスの一部とされていたが、1922年アイルランド自由国憲法 (Constitution of the Irish Free State (Saorstát Eireann) Act 1922) により、アイルランド自由国となった。そして1935年アイルランド国籍および市民権法 (Irish Nationality and Citizenship Act 1935) 制定によりアイルランド自由国市民がイギリス臣民であることを否定した。その後1937年に憲法を改正し、国名をエールと改め (Constitution of Ireland 1937, art 5), 独立国とし、エール市民はイギリス臣民ではないとした。ただしイギリスでは、エール市民はイギリス臣民であることを確認された。Murray v Parkes [1942] 2 KB 123, [1942] 1 ER 558. See Frederick A Mann, 'The Effect of Changes of Sovereignty upon Nationality' (1942) 5 MLR 218. なお、当論文は、のちに *Studies in International Law* (Clarendon Press 1973) 515-23 に所収されている。

(35) Representation of the People Act 1983 (RPA 1983) s 1(1)(c).

の互換性が否定され、コモンウェル市民の文言のみが用いられるようになったためである。1949年国民代表法と比較をすると、1983年国民代表法についても選挙人資格における法的地位の規定の改正点は文言が変更されたのみにとどまっている。これまでのところ本規定に変更はないため、戦前から実質的に選挙人の範囲が変更されていないことになる。

出入国管理法制が1960年代以降、入国の自由や居住権を用いて事実上の市民を形成していたにもかかわらず、選挙人については、現在でもイギリス本国市民だけではなくコモンウェルス構成国やアイルランド共和国市民も含んでおり、イギリス臣民すべてを対象としていた戦前より変わっていない。イギリスの国籍法制には国籍の法的定義が不在であり、歴史的にイギリス本国市民以外の者にも法的地位が付与され、帝國的構造を有しており、帝国が崩壊した現在ではイギリス本国にとっては、過剰包括的なものとなっている。ただし、帝国が崩壊するなかで出入国管理法制により形成されてきた事実上の市民が国籍法に反映され1981年イギリス国籍法において、幅広く法的地位が付与される一方で、歴史的に初めてイギリス本国市民のための法的地位が設けられた。しかしながら、本法制定後に制定された1983年国民代表法でも選挙人はイギリス本国市民以外のコモンウェルス構成国市民やアイルランド共和国市民とされたままとなっている。

4. 選挙人の範囲の維持

国民代表法では過剰包括的な国籍法制を基礎として、イギリス本国市民以外も選挙人と規定されているが、これにつき国籍法や国民代表法をめぐってどのように論じられてきたのかを政府系文書や議会での議論を中心に検討する。

1981年イギリス国籍法ではイギリスの国籍法上、初めてイギリス市民の法的地位が設けられ、そして国籍法であるにもかかわらず、1971年移

民法の規定の修正を通じイギリス市民の法的地位によって居住権が付与されることになり、イギリス市民という法的地位と居住権とが直接に結びつけられた。国籍法で広く法的地位を付与する一方で、1960年代以降の出入国管理法制によりこれらのうち一部にしか入国の自由や居住権を認めず、二重構造となっていた。そのため国籍法上のイギリス本国市民のための法的地位の創設と、この法的地位に入国の自由を直接に結びつけることが長らく求められていた。そこで1948年イギリス国籍法改正のため、1977年に緑書として『イギリス国籍法—実現可能な変更についての議論⁽³⁶⁾』、1980年に白書の『イギリス国籍法—立法案の概要⁽³⁷⁾』が発行された。

1977年の緑書は、1972年の総選挙でのマニフェストを契機として労働党により作成されたものであり、「国籍法の簡素化と現代化⁽³⁸⁾」が主な検討事項であった。国籍法上の法的地位と出入国管理法制の取扱いが一致しておらず、いずれの者がイギリスに自由に入国できるかが国籍法だけで判断できず、出入国管理の実務が複雑化しており、これを解消することが求められていた。そのために本緑書では、イギリス本国とのつながりにより法的地位を分け、イギリス本国に密接なつながりを持つ者のための法的地位⁽⁴⁰⁾とこれを有しない者の法的地位を設けることが提案されていた。前者に⁽⁴¹⁾

(36) Her Majesty's Stationery Office, *British Nationality Law: Discussion of Possible Changes* (Cmnd 6795, 1977).

(37) Her Majesty's Stationery Office, *British Nationality Law: Outline of Proposed Legislation* (Cmnd 7987, 1980). 1977年の労働党の緑書および保守党による白書のタイトルの訳出に際しては、高佐智美「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—(1)」独協法学第53巻(2000年)216頁に依拠した。

(38) See Cmnd 6795, p 4.

(39) *ibid* para 13.

(40) *ibid* para 19.

(41) *ibid* para 15.

についてはイギリス本国への入国の自由が認められるとされていた⁽⁴²⁾。本緑書では、権利が市民権に一致していることが市民権の重要な側面とされ、これまでイギリス本国市民以外の者にも選挙権をはじめとする権利が付与されていたことが指摘されていたが、これらが国籍法に直接基づくものではないことから本緑書での検討の対象としない⁽⁴³⁾とされた。国籍法では法的地位の取得および喪失などが規定されているのであり、これらの法的地位によってどのような権利が保障されるのかについてはそれぞれの関連法が規定していた。緑書が指摘したように、国籍法は直接に権利の享有主体性を規定するものではないのである。そのため本書では権利について詳細な調査および検討が行われなかった。

緑書を基礎としつつ本書に対する意見を反映し国籍法の法案が作成され、1980年の白書が発行された。国籍法制で初めてイギリス本国市民のための法的地位が創設されることになり、これまではコモンウェルス市民全体に権利が認められていたものが、将来的に、権利や義務が本法的地位によって付与されるように再定義される可能性があった。ただし、その可能性は将来的なことであり、1980年の時点では、必ずしもイギリス本国市民の法的地位によってのみ認められなければならないものではなく、広い範囲に付与されることが望ましい⁽⁴⁴⁾とされていた。そのため、国籍法の法案には居住権以外の権利の保障については明記されることはなかった。この点について、庶民院の第二読会において保守党の Enoch Powell などから繰り返し⁽⁴⁵⁾批判された。これまで居住権以外のさまざまな権利や義務が広くコモンウェルス市民に認められてきたが、イギリス市民の法的地位が設けられ

(42) *ibid* para 27.

(43) See *ibid* para 66.

(44) See Cmnd 7987, para 110.

(45) See HC Deb 28 January 1981, vol 997, cols 935-1047.

ることを契機として、権利や義務を本法的地位によってのみ認められるものとし、そしてこれを国籍法に規定することが求められていた。当時の内務大臣は、本法案にイギリスに在留する者の権利をはく奪する規定が存在せず、またそのような意図も一切なく、各制定法が権利を規定しており本法案でこれらをすべて網羅するのが非現実的である⁽⁴⁶⁾として、1981年イギリス国籍法には選挙権も含め居住権以外の権利について規定が加えられることはなかった。

国民代表法について述べると、まず1949年国民代表法については、1948年に法案が審議されている間、主に議論されていたのは大学選挙区の廃止などであり、選挙人資格と法的資格については議会では議論の対象とされることはなかった。

その後、選挙人資格における国籍に関する規定が検討対象とされたのは、1949年国民代表法の改正を目的とした1982年の内務委員会での調査であっ⁽⁴⁷⁾た。当時はすでに1981年イギリス国籍法が制定されており、選挙権付与の範囲も本調査での検討課題となっていた⁽⁴⁸⁾。本調査では、イギリス市民の法的地位によってのみ選挙権を付与することのほか、選挙人資格から国籍を削除しこれに代わりイギリスでの在留期間を選挙人資格として加えることなどが提案されていた⁽⁴⁹⁾。政府はイギリス市民の創設によって現在付与されている権利に影響を与えるつもりがないとして、1981年イギリス国籍⁽⁵⁰⁾

(46) *ibid* cols 938 and 939.

(47) 1949年国民代表法が多岐にわたり規定されている制定法であったことから内務委員会は調査事項を、在外市民の選挙権の行使の可能性、休暇による不在者投票や選挙における日程など重要事項に限定していた。See Home Affairs Committee, *Representation of People Acts, First Report* (HC 1982-83, 32-1) paras 1-3.

(48) *ibid* para 17.

(49) *ibid* para 22.

法の法案審議におけるものと同様の根拠により、これらの提案の受入れを否定した。また内務省は、選挙権は国家間で互いの国民に認め合っている場合がありイギリスでの選挙権の付与の範囲の縮小がこの相互的権利の否定につながってしまう恐れに加え、⁽⁵¹⁾ コモンウェルス構成国との関係性を壊す可能性も指摘していた。さまざまな意見を聴取した後、内務委員会はこれまで同様にコモンウェルス市民やアイルランド共和国市民にも選挙権を付与し続けるべきだと結論を下した。⁽⁵²⁾ その根拠として、選挙権の付与の範囲の縮小が広く一般から求められているとは言えないこと⁽⁵³⁾に加え、コモンウェルス構成国やアイルランドとイギリスとの間の関係性を損ねてしまうことへの懸念⁽⁵⁴⁾を示していた。政府はこの内務委員会の結論を歓迎し、これまで通りの理由によって選挙人資格の規定を変えるつもりはないとした。⁽⁵⁵⁾

その後、1998年に内務委員会で選挙人資格の国籍についての規定が再び検討課題とされた。これまでとは異なり選挙人資格の縮小ではなく、EU市民も含む外国人への選挙権付与が検討事項とされていた。⁽⁵⁶⁾ただし内

(50) *ibid* paras 20-22.

(51) See *ibid* Minute of Evidence (10 November 1982), Memorandum submitted by the Home Office para 1.9.

(52) HC 32-I, paras 30-32.

(53) *ibid* para 30.

(54) *ibid* para 31.

(55) See Home Department, *The Government Reply to the First Report from the Home Affairs Committee (HC 1982-83, 32-I) Representation of the People Acts* (Cmnd 9140, 1984) para 2.1.

(56) イギリスではコモンウェルス市民のうちイギリス市民のみ在外選挙権が認められている。参考人からは、イギリス市民は外国に在留しながら投票が認められる一方で、イギリスに在住し、納税し、社会に貢献しているにもかかわらず選挙人資格の国籍についての規定により投票が認められない者が存在することについて、一般市民は理解することができないと指摘されていた。See Home Affairs Committee, *Electoral Law and Administration-*

務委員会のレポートでは、イギリスでいずれの者に選挙権を付与するかなど選挙権の付与の範囲の拡大についてはあまり関心が示されていなかったと報告されていた。⁽⁵⁷⁾ アイルランド、キプロスまたはマルタの市民をのぞき、EU 市民は1981年イギリス国籍法上、外国人とされるため、EU 市民はイギリスでの総選挙での選挙権を有しない。今回の調査では EU 市民を念頭に選挙権の拡大が検討されていたのであった。その際、選挙権については外国人と比べコモンウェルス市民は特権的であることが指摘され、その根拠が問われたが⁽⁵⁸⁾、労働党および保守党も現在の規定を維持することに賛同していた。労働党はその根拠について、コモンウェルス構成国との間に極めて強力な連携が存在し、コモンウェルス市民の選挙への参加を可能とすべきという要請が選挙法において確立されており、これはアイルランドについても同様としていた。⁽⁵⁹⁾ 保守党は、コモンウェルスは現在では形式的なものとなり実際の関係性は存在せず、コモンウェルス市民への選挙権の付与はある種、遺物のようなものと評価をしたものの、一般的にコモンウェルスがイギリスにとって重要であると理解されていることから、⁽⁶⁰⁾ コモンウェルス市民に選挙権を付与する現在の規定の維持を支持していた。最終的に内務委員会は、アイルランド人の特別な地位やコモンウェルス市民にこれまで特別に選挙権が付与されてきたことに鑑み、⁽⁶¹⁾ 権利を制限する要望はないと結論づけた。

Fourth Report (HC 1997-98, 768-II) Q 275 John Turner, Chairman of Association of Electoral Administrators.

(57) Home Affairs Committee, *Electoral Law and Administration- Fourth Report* (HC 1997-98, 768-I) para 112.

(58) See *ibid* Q 430.

(59) *ibid* Q 430 David Gardner, Assistant General Secretary of Labour Party.

(60) *ibid* Q 430 Lord Parkinson, Chairman, Conservative Party.

(61) *ibid* para 118.

1981年イギリス国籍法によりイギリス本国市民のための法的地位が設けられたことを契機として、選挙権の付与の範囲の縮小が議論の対象とされるようになった。しかしながら1981年イギリス国籍法制定時に、本法制定により選挙権を含め権利の付与の範囲を縮小しないことを政府の方針としており、本法および1983年国民代表法制定時に十分に議論が行われることはなかった。その後も、コモンウェルス構成国やアイルランド共和国との関係性や選挙権の相互付与の維持という観点から、イギリス本国市民以外にも選挙権が付与され続けている。ただしこれらの根拠は戦前から存在する選挙人資格での国籍についての規定を維持することへの消極的理由にすぎない。帝国が崩壊し、国家としての形式が変わるなかでも、コモンウェルス市民およびアイルランド共和国市民を選挙人とするべき根拠や、そもそも選挙権についていずれの者を享有主体とするべきなのかという根本的な問題について議論は不在である。

5. 登録資格による実質的選挙人の策定？

1983年国民代表法により、イギリス市民も含めコモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民に選挙権が認められている。しかし、これがすべてのコモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民が実際に投票できるということを意味しない。イギリスでは投票を行うには事前に選挙人として登録をしていることが必要とされている。1983年国民代表法では、選挙権を有する者すべてに登録の権利を認めていた。⁽⁶²⁾そのためコモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民は登録を行えば、イギリスで投票することが認められていた。しかし2000年国民代表法（Representation of the People Act 2000）により1983年国民代表法でのコモンウェルス市

(62) BNA 1981, s 8(1).

民の文言に「資格を有する (qualifying)」⁽⁶³⁾ことが加えられた。2000年国民代表法により加えられた「資格を有する」とは、1971年移民法の下、イギリスへの入国または在留に許可を求められないことなどを意味する。⁽⁶⁴⁾2000年国民代表法により、コモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民のうち、一部の者にのみ登録の権利が認められる一方で、入国について規制される者は登録の権利が否定されることになった。

2000年国民代表法は、それまでの選挙関連法の多くが⁽⁶⁵⁾1918年国民代表法を基礎としていたため時代と合わなくなっているとして制定されたものであり、投票の拡大を目的に1998年からさまざまな調査検討が行われていた。⁽⁶⁵⁾当初、登録制度を改正することのみを目的として本法案が作成され、これらの規定は1983年国民代表法での登録資格には影響しないようなものとなっていた。しかし2000年2月14日の貴族院での審議で Jopling 卿お

(63) RPA 1983, s 1, as substituted by the Representation of the People Act 2000 (RPA 2000) s 1 on 9 March 2000.

(64) またはさしあたりそのような許可の記載のあるものを有している者（あるいは法の制定によりそのように扱われる者）以外の者。RPA 1983, s 4(6) (a) and (b), as substituted by RPA 2000, s 1 on 9 March 2000. なおアイルランド共和国市民についてはこのような資格は求められない。アイルランド共和国がEU構成国であり共和国市民は移動の自由を有していることに加え、イギリスとの間には共通旅行区域 (Common Travel Area) が設定されており、アイルランド共和国とイギリスとの間の移動についての入国規制が免除されているため。共通旅行区域については、Bernard Ryan, 'The Common Travel Area between Britain and Ireland' (2001) 64(6) MLR 855 および Terry McGuinness and Melanie Gower, *The Common Travel Area, and the Special Status of Irish Nationals in UK Law* (House of Commons Library, Brief Paper 7661, 2017) を参照のこと。

(65) 2000年国民代表法の法案が提出される契機となった調査研究については、Oonagh Gay, *The Representation of the People Bill, Bill 2 of 1999-2000* (House of Commons Library, Research Paper 99/94, 1999) が詳しい。

よび Mackay of Ardbrecknish 卿それぞれから、登録人資格にかかわる修正案が提出された。Jopling 卿は、不法占拠者やホームレスの存在のほか政治的庇護を求める者の増加を根拠として、北アイルランドのみの適用とされていた登録資格における3か月の居住要件をイギリス全土に適用する修正案を提出し⁽⁶⁶⁾、Mackay of Ardbrecknish 卿は居住許可が与えられていない政治的庇護申請者の選挙権または登録の権利を否定する規定を加える修正案を提出した⁽⁶⁷⁾。1980年代と比較をすると90年代は庇護民の申請が増加していた⁽⁶⁸⁾上に、2000年2月にアフガニスタンからハイジャックされた航空機がロンドンのスタンステッド空港に到着した後、解放された乗客が政治的庇護民として申請するなど⁽⁶⁹⁾、庇護民に注目が集まっていた。

Jopling 卿の修正案については、内務省の政務次官であった Bassam of Brighton 卿よりほかの規定と調和しないこと、法案作成に至るまでの調

(66) HL Deb 14 February 2000, vol 609, col 933. 北アイルランドについては、例外的に選挙権について3か月の居住要件が規定されている (RPA 1983, s 1(2))。2000年国民代表法では1983年国民代表法を修正し、登録についても北アイルランドの場合は3か月の居住を求める規定を加えた (RPA 2000, s1(2))。Jopling 卿は本法案審議において、北アイルランドのみの適用とされていた本規定をイギリス全土に適用する修正案を提出していた。

(67) HL Deb 14 February 2000, vol 609, col 955.

(68) See The Secretary of State for the Home Department, *Fairer, Faster and Firmer a Modern Approach to Immigration Asylum* (Cm 4018, 1998) para 1.8 and Figure B. 本白書により移民および庇護民に関する法制度の改正および統合が発表され、1999年移民および庇護民法 (Immigration and Asylum Act 1999) により庇護民の宿泊施設の提供など支援を可能とする規定が設けられた。

(69) See 'Tenth Anniversary of Hijacked Afghan Plane at Stansted' *BBC* (London, 8 February 2010) <http://news.bbc.co.uk/local/essex/hi/people_and_places/history/newsid_8499000/8499584.stm> accessed 11 March 2018.

査でそのような提案が行われていなかったこと、そして本修正案により、帰国をした自国市民が居住要件を満たすことができずにこれらの者の選挙権に対する新たな制限になってしまふことが指摘され、修正案は撤回された。⁽⁷⁰⁾

Jopling 卿の修正案で主に対象とされていたのは庇護申請者一般であった。庇護申請者であろうと、1981年イギリス国籍法上のコモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民に該当しなければ本法上は外国人であり、いくらイギリスに滞在しようと1983年国民代表法で選挙権が認められることはなかった。他方で庇護申請者のうちコモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民である者は1983年国民代表法上、選挙権が認められる。そこで Mackay of Ardbrecknish 卿は庇護申請者をコモンウェルス市民とそうではない者に分けコモンウェルス市民である庇護申請者の存在を指摘した上で、これらの者が庇護民の申請の期間中でも投票が可能であること、ドーヴァーのように庇護申請者が集中する選挙区が存在することから、庇護申請者の選挙権または登録の権利の制限を求めた。⁽⁷¹⁾

これに対し Bassam of Brighton 卿はコモンウェルス市民である限り選挙権が付与されていること、そしてこの規定を変える予定がないことを確認した一方で、Mackay of Ardbrecknish 卿の修正案に強い共感を示し、庇護申請者はその地位が不確かであることからほかのコモンウェルス市民と区別し、本修正案と同効果を生じさせる修正案を検討するとした。⁽⁷²⁾そして2000年2月29日に Bassam of Brighton 卿により、登録資格において、コモンウェルス市民に「資格を有する」との文言を加える修正案が提出され

(70) HL Deb 14 February 2000, vol 609, col 936.

(71) *ibid* cols 956-57.

(72) *ibid* cols 957-58. Mackay of Ardbrecknish 卿による修正案は撤回された。*ibid* cols 958.

⁽⁷³⁾た。Bassam of Brighton 卿による修正案は Mackay of Ardbrecknish 卿の修正案を受けてのものであるが、当初対象とされていた庇護申請者のように在留に許可が必要な者だけではなく、不法入国者の登録も認めないとするものであった。⁽⁷⁴⁾本修正案は可決され、2000年国民代表法により登録の権利を有するコモンウェルス市民に「資格を有する」との文言が加えられることとなった。

1983年国民代表法制定の下では、コモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民である者はすべて選挙権および登録の権利を有していた。これら2つの権利の享有主体は一致していたが、2000年国民代表法によりこれらの間には齟齬が生じるようになった。1971年移民法の下、その入国につき制限を受けないコモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民は、選挙権および登録の権利が認められ登録を行えば実際に投票ができる。しかし1971年移民法の下、その入国について制限を受けるコモンウェルス市民は、選挙権が認められているにもかかわらず登録の権利が認められない。その結果、これらの者は投票することができず、1981年国民代表法により付与されている選挙権を行使することができないことになる。この2つの権利の享有主体の範囲の齟齬をめぐっては、これまでのところ議会でも議論されておらず、また裁判所に提訴されていない。そのため、選挙権と登録の権利の間の関係性をいかにとらえるべきであるのかについては明らかとなっていない。ただし注意しなければならないのは、2000年国民代表法により登録権利が否定された者は1971年移民法により規制対象となっている者であるという点である。これらの者は1971年移民法により入国が自由ではなかったため、2000年国民代表法以前より投票す

(73) HL Deb 29 February 2000, vol 610, col 455.

(74) *ibid* col 456.

ることが困難で、本法の影響を受けた者は極めて少数であったと推測できる。

6. 実体的市民権の形成と選挙人資格

イギリスでは選挙権人資格の国籍規定についてこれまで十分に議論されることなく、戦前の範囲を変わずに維持している。そもそも、イギリスでは帝國的構造を有する国籍法の下で、国籍概念や市民権概念についての議論も十分ではなかった。しかしながら2000年以降、市民権概念が検討されるようになったため、ここでは市民権概念の形成と選挙人資格について概観する。

2002年の内務省発行の白書⁽⁷⁵⁾において、移民の増加により共通の価値や市民間のアイデンティティの共有が欠け、地方のコミュニティで緊張感が高まり⁽⁷⁷⁾これを解決するためにコミュニティの統合および社会統合が求められており、その社会統合のために市民権、国籍および統合方針が必要とされていると指摘⁽⁷⁸⁾されていた。本白書では、移民の統合問題を解決する手段

(75) Home Office, *Secure Borders, Safe Haven Integration with Diversity in Modern Britain* (Cm 5387, 2002).

(76) *ibid* para 1.22.

(77) 本白書ではその具体例として、2001年のBradford, Oldham や Burnley での暴動を挙げていた。See *ibid* para 6. これらの都市ではパキスタン系やバングラデシュ系などのアジア系の数百人の若者が暴動に参加していたとされる。ただし、これらの都市と同じように人種の多様性を有している Birmingham や Leicester では暴動は起きておらず、単なる人種間暴動ではなく都市ごとにその原因は異なっていると指摘されている。詳細は、Dominic Casciani, 'Q&A: 2001 Northern Town Riots' *BBC* (London, 1 June 2006) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/5032166.stm> (最終閲覧2018年3月11日)を参照のこと。

(78) See Cm 5387, para 8.

として市民権を位置づけ、そのために市民権概念に一定の価値観やアイデンティティを結びつけようとしていた。ただし、本白書ではこのような市民権を形成するための帰化制度が論じられており、市民権概念そのものについて詳細に論じられることはなかった。

市民権に一定の価値を結び付けた上で、これを移民の統合問題を解決する手段として位置づけようとする姿勢は、2007年に発行された『イギリスの統治⁽⁷⁹⁾ (The Governance of Britain)』に引き継がれた。本書では市民権を国家を1つにまとめる要因⁽⁸⁰⁾とし、グローバル化された世界で市民権の明確な定義がイギリスのアイデンティティをよりよきものにするとして、市民権に権利や責務を一致させ、これを評価し意義深いものとする必要があると説かれていた。⁽⁸¹⁾ 権利と責務が市民権とともにあり、これを明確に理解することにより、アイデンティティの共有や社会統合を可能とする⁽⁸²⁾とも指摘していた。しかしながらイギリスでは権利の享受はイギリス市民権を有していることに必ずしも伴うものではない。本書ではその具体例として選挙権を挙げ、イギリス市民にのみ認められる権利はあまり存在しないと⁽⁸³⁾されていた。総選挙についてはイギリス市民も含めコモンウェル市民またはアイルランド共和国市民に選挙権が付与されており、地方選挙やEU議会ではコモンウェル市民またはアイルランド共和国市民に加えてEU市民にも選挙権が認められている。選挙権においてイギリス市民によってのみ認められる権利は、在外選挙権のみである。ただしこれは無期限に認められるものではなく、在外期間が15年を経過しない場合にのみ認められ

(79) Secretary of State for Justice and Lord Chancellor, *The Governance of Britain* (Cm 7170, 2007).

(80) *ibid* para 182.

(81) *ibid* para 185.

(82) *ibid* para 193.

(83) *ibid* para 192.

⁽⁸⁴⁾る。そのほかの権利についても、イギリス市民という法的地位よってのみ認められるものではない。このような法的状況は、本書が挙げる新たな市民権概念には沿わないものであった。そこで当時の首相であった Gordon Brown は、イギリス市民の法的地位にすべての権利を付随させ新たな市民権概念を形成するために、前法務長官であった Goldsmith 卿に⁽⁸⁵⁾対し市民権の調査を依頼した。

Gordon Brown からの依頼を受け、翌年の2008年に市民権に関するレビュー⁽⁸⁶⁾が Goldsmith 卿より発行された。本レビューでは、市民となることの意味、そしてイギリスを1つにまとめるための共通の絆としての市民権の意味や重要性を強化することを⁽⁸⁷⁾提案しており、白書での統合を促すための装置としての市民権の位置づけを維持していた。Goldsmith 卿は国籍法制を調査し、国籍法制上に存在する複数の市民権は帝国が崩壊することにより生じたもので、国籍法制上の複数の法的地位の存在および市民権に権利が伴っていない法的状況を⁽⁸⁸⁾奇妙と評価した。そこで歴史に起因する残余の分類を廃止し、イギリス市民権によってのみ権利を享受できるように⁽⁸⁹⁾すべきとしていた。本レビューでは市民権の法的側面と⁽⁹⁰⁾社会的学的側面の⁽⁹¹⁾

(84) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 s 141. なお、1985年国民代表法 (Representation of the People Act 1985) により在外市民に一般的に選挙権が認められた。在外市民の選挙権については、拙稿「連合王国における在外投票権と居住を通じた実体的構成員性について」九州産業大学『九州産業大学基礎教育センター研究紀要』第6号 (2016年) 17頁以下を参照のこと。

(85) Cm 7170, para 193.

(86) Lord Goldsmith, *Citizenship: Our Common Bond* (2008) <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100614163120/http://www.justice.gov.uk/docs/citizenship-report-full.pdf>> accessed 11 March 2018.

(87) *ibid* para 2.

(88) *ibid* ch 4 para 2.

両者を対象として、前者においては居住権、国内外での国民保護、政治的権利および社会保障のそれぞれの享有主体と市民権との関係を検討した。⁽⁹²⁾ 政治的権利については、すべての選挙で投票することを旅券を持つことと同様に市民権の究極的な証と位置づけ、イギリスの市民にのみ選挙権が限定されることで市民権と選挙権との間の明白なつながりを設けるように政府に再考を求めた。⁽⁹⁴⁾ 国籍法に存在する歴史的な関係による法的地位を廃止し、イギリスの市民をイギリス本国との密接な関係性を持つ者のみとし、選挙権を当該法的地位によってのみ認めるべきとしていた。本レビューによると、選挙権は重要な権利であり、これは国家との間に密接な関係性があることによってのみ認められるべきものとされていた。

本レビューは市民権を多岐にわたり検討するものであったが、発表後に特に反応を集めたのは市民権の儀式を帰化だけでなく市民権教育が終了したすべての若者にも適用するべきとしていたこと⁽⁹⁶⁾であった。儀式は誇りを

(89) *ibid* p 6. Goldsmith 卿も言及しているが、1981年イギリス国籍法上のイギリス市民以外の複数の法的地位はさまざまな関連法によりイギリス市民の法的地位が付与されたほか、登録による取得が認められた。これにより国籍法上の法的地位はイギリス市民の法的地位に実質的に取れんされつつあるといえる。詳細は拙稿・前掲注・28・75頁以下を参照のこと。

(90) *Lord Goldsmith* (n 86) ch 3.

(91) *ibid* ch 5.

(92) *ibid* ch 3.

(93) *ibid* ch 4 para 14.

(94) *ibid* ch 4 para 17.

(95) 本儀式は2002年国籍、出入国管理および庇護民法 (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002) により2004年から導入されたものであり、帰化をした者は本儀式で女王への忠誠宣誓と国家への忠義を誓約しなければならない。本法については、柳井健一「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」山口経済学雑誌第52巻第3号(2004年)158頁以下が詳しい。

表現し帰属を強化する機会とし、⁽⁹⁷⁾すでに実施されている儀式では女王やイギリスへの忠誠を誓うことになっており、権限移譲が進む北アイルランド、スコットランドおよびウェールズからはこの国民国家的な市民権形成に反発が生じていた。⁽⁹⁸⁾国籍法上の複数の法的地位の取扱いや帰化制度などについてコメントがみられるものの、⁽⁹⁹⁾選挙権についてはコメントがなく、あまり関心が示されてないことが指摘されている。⁽¹⁰⁰⁾ただし Jo Shaw は、イギリスの市民にのみ選挙権を付与しようとする Goldsmith 卿のレビューにつき、国家との密接な関係に基づき選挙権を付与するのであれば、EU 市民がスコットランドなど権限移譲が行われている地域での選挙権を有していることが問題とされていないことや、北アイルランドとイギリスとの間

(96) *Lord Goldsmith* (n 86) ch 6 para 45.

(97) *ibid* ch 6 para 44.

(98) ‘Salmond Slates ‘Pythonesque’ UK Citizenship Plan’, *The Herald* 1 (Glasgow, 12 March 2008) and Steve Doughty, ‘Scots, Welsh and Irish Lead Rebellion against Oath of Allegiance to the Queen’, *The Daily Mail* (London, 12 March 2008).

(99) 例えば、Immigration Law Practitioners’ Association, ‘Submission to Lord Goldsmith for Citizenship Review: The Different Categories of British Nationality’ (2008) <www.ilpa.org.uk/data/resources/13110/07.12.603.pdf> (最終閲覧2018年3月11日) および Joint Council for the Welfare of Immigrants, JCWI’s Citizenship Review Submissions (2008) <www.jcwi.org.uk/policy/news/citizenship> (最終閲覧2018年3月11日), Refugee Council, ‘Submission to the Lord Goldsmith QC Citizenship Review’ (2008) <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/6301/Response_to_citizenship_review_2> (最終閲覧2018年3月11日)。

(100) Jo Shaw, ‘Citizenship and Electoral Rights in the Multi-Level ‘Euro-Polity’: The Case of the United Kingdom’ (2009) Edinburgh School of Law Working Paper Series vol 02, 7 <[www.research.ed.ac.uk/portal/en/publications/citizenship-and-electoral-rights-in-the-multilevel-europolity\(30daec64-8096-4fe6-8570-86d9194c8d4c\).html](http://www.research.ed.ac.uk/portal/en/publications/citizenship-and-electoral-rights-in-the-multilevel-europolity(30daec64-8096-4fe6-8570-86d9194c8d4c).html)> accessed 11 March 2018.

の複雑な政治的および歴史的現実を軽視していると批判的な見解を示して⁽¹⁰¹⁾いた。イギリスの国政、地方、権限移譲された地域および EU 議会での選挙はそれぞれに歴史、政治、居住実態や EU 法などを要因として享有主体が決定され非常に複雑であり、Jo Shaw は国家的な観点から設けられた選挙権の享有主体をほかに適用させると衝突が生じるとして⁽¹⁰²⁾いた。

1990年代以降の移民の増加を受け2000年以降市民権概念の形成が行われはじめ、そのなかで選挙権の付与の範囲について Goldsmith から提案が行われた。2002年の白書から求められていたのは、社会統合のための国民国家的な明白な市民権概念であり、それには権利の享受との一致が必要とされていた。従来のイギリスの国籍概念にはイギリスとのつながりにおいて、国籍法制と出入国管理法制との歴史的な相互関係により、密接な関係を有する者から歴史的な関係を有する者まで国家と個人間の関係性において多様性が生じていた。国籍法でさまざまな法的地位が設けられる一方で、権利の享有主体は各制定法でそれぞれの範囲が規定されていた。しかし2002年の白書以降で提案されていた国民国家的な市民権概念では、これが示すべきイギリスと市民との間の関係性は密接なもののみとされ、Goldsmith 卿はこれによってのみ選挙権を付与するべきとしていた。選挙権は、市民権を有していることによりイギリスと密接な関係を有していると考えられる者のみに付与されるべきと考えられていた。Goldsmith 卿による市民権概念の提案では、これまでのような歴史的な関係性や、政治的な関係性は選挙権が付与されるべきものではなかった。移民の増加を背景とする2000年代の実体的な市民権概念の形成のなかで、選挙権の付与の範囲も議論の対象とされていたものの、選挙権の付与の範囲についてのイ

(101) See ibid 13-14.

(102) ibid 26.

ギリス国内での反応は無関心ともいえるほど鈍いものであった。

むすびにかえて

イギリスでは1918年国民代表法から現在に至るまで、約100年にわたり選挙権の付与の範囲は実質的に変わっていない。1918年国民代表法の下ではイギリス本国だけではなく植民地の市民も含まれるイギリス臣民が享有主体とされており、現在でも1983年国民代表法の下コモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民が享有主体とされている。これによりイギリス本国市民だけではなく、コモンウェルス構成国であるオーストラリアやニュージーランドなどの市民にも選挙権が認められる。1949年国民代表法および1983年国民代表法の下選挙人資格での国籍についての規定は、1948年イギリス国籍法および1981年イギリス国籍法のそれぞれの下での法的地位の文言の変更を反映させたにすぎない。1981年国籍法によりイギリスの国籍法制上、初めてイギリス本国の市民のための法的地位としてイギリス市民が設けられたことを契機として、1981年イギリス国籍法および1983年国民代表法の法案作成段階や法案審議でイギリス市民の法的地位によってのみ選挙権を保障することが議論の対象とされていた。しかしながら政府は1981年イギリス国籍法でイギリス市民の法的地位を設けることにより選挙権の範囲を縮小しないと明示していたことから享有主体は文言の変更にとどめられた。そのほか、選挙権の範囲の縮小についてはコモンウェルス構成国およびアイルランド共和国との関係性やこれらの国家で認められている選挙権の相互付与への影響が懸念されていた。また選挙権の付与の範囲の縮小につき一般的な関心が低いことも、文言の変更にとどめられた理由とされていた。

1918年国民代表法から選挙権の付与の範囲は変わっていないが、第一次および第二次大戦を通じてドミニオンが独立性を高め、戦後に植民地が

420(420) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

次々に独立することで、国家としての形態は徐々に変わっている。国籍法は国家としてのあり様と深く関わる法律である。歴史的にイギリスでは本国市民以外の植民地の市民にも法的地位を付与しており国籍法は帝國的構造を有し、1981年イギリス国籍法まで国籍法でイギリス本国市民を植民地市民と区分することはなかった。しかし帝国の崩壊に伴いイギリス本国市民以外の入国者が増加したことを受け、1960年代より出入国管理法制により国籍法でコモンウェルス市民としての法的地位を付与していた者の一部に対し入国規制をはじめた。国籍法でイギリス本国市民以外の者にまで広範に法的地位が付与される一方で、出入国管理法制の入国の自由や居住権の付与および否定によりイギリス本国の事実上の市民が徐々に形成された。1960年代よりイギリスでは国籍法と出入国管理法制の二重構造が存在していたが、1981年イギリス国籍法により出入国管理法制による事実上の市民をイギリス市民とすることで、国籍法と出入国管理法制を一致させた。

帝国が崩壊するなか、選挙権はこの100年の間十分に議論されることなく過剰包括的に本国市民のみならずコモンウェルス市民およびアイルランド共和国市民にまで付与されている。1981年イギリス国籍法ではイギリス本国の市民や海外領の市民のほか旧植民地の市民にも法的地位を認めており、これらの法的地位を有する者はイギリス本国との現在のつながりは希薄であり歴史的な関係性によりその法的地位を有している。国家の形態が変わるなかでも選挙権の付与の範囲が変わらないことで、現在の選挙関連法からは選挙権はイギリス本国との密接な関係性だけではなく、イギリスとの歴史的なつながりによっても認められているといえる。また1980年代に選挙権の付与の範囲の縮小につき反対の根拠として挙げられていたコモンウェルス構成国およびアイルランド共和国との関係性や選挙権の相互付与への影響への懸念からは、選挙権についてイギリス本国との密接な

関係性とは異なる、政治的な関係性もその付与の根拠とされていることがわかる。イギリスでは、選挙権は国家との密接な関係性だけではなく歴史的な関係性を有していることや、政治的理由により付与されるような状況になっている。

帝国が徐々に崩壊し国家としての形態が変わるなかでも選挙権の享有主体をめぐる法的状況は1918年国民代表法から1980年代までの間に実質的な変化は生じなかったが、2000年代以降になり変化が生じはじめてるようにみえる。まずは登録制度での2000年国民代表法によるコモンウェルス市民に対する「資格のある」という文言の追加である。選挙人資格での国籍についての規定に変更はないためコモンウェルス市民のうち1971年移民法上の資格のない者については選挙権を有しているにもかかわらず、登録することができず、投票が認められない。これにより選挙人資格ではなく、登録人資格により実態的選挙人を定めている。ただし2000年国民代表法による登録人資格での「資格のある」という文言の追加は、庇護申請者の増加を懸念し、急遽、加えられたものであった。本法の法案作成段階では登録人資格における国籍に関する規定は調査も検討もおこなわれておらず、これまでの登録資格をめぐる規定を変えることは想定されていなかった。本文言追加での主な対象は庇護申請者であり、貴族院での審議では、これまでのようにコモンウェルス構成国やアイルランド共和国との政治的な関係性は考慮されることはなく、コモンウェルス市民であるにもかかわらず、庇護申請者は投票を認めるべきではない者、つまり外国人と同様に捉えられていた。ただし2000年国民代表法では、最終的に庇護申請者だけではなく1971年移民規制の対象となっている者すべての選挙権の行使が否定された。選挙権を行使するためには事前の登録が必要とされているため、登録資格をめぐる問題は憲法問題となりうる。選挙権と登録の権利の享有主体をめぐり十分に議論しないまま、2000年国民代表法が制

422(422) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

定され、現在、一部のコモンウェルス市民は選挙権が認められているにもかかわらず、実際に投票できないという非常に深刻な法的状況が発生している。しかしながらこれまでのところ、選挙人資格と登録資格について統一に向けての議論などはみられず、この深刻な法的状況についても関心は高くない。そして次に、2002年以降での政府系文書で市民権概念の形成が求められるなかでの Goldsmith 卿による市民権に関するレビューでも選挙権の付与の範囲の縮小が求められていたことも、2000年以降の選挙権をめぐる状況として挙げることができる。Goldsmith 卿のレビューではイギリス本国に密接なつながりを有する者のみが選挙権をはじめとする権利を享受すべきとし、国民国家的な市民権概念の形成を提唱していた。ただし本レビューの選挙権をめぐる提案についても反応がなく、関心は高くない様子である。

1918年国民代表法制定から選挙人資格の国籍についての規定に実質的に変更が加えられてこなかったため、2000年以降に生じているこれら2つの事象から選挙権の享有主体をめぐり、イギリス本国の市民のみを国家の構成員として、その法的地位によってのみ選挙権を付与しイギリスの市民の形成が生じはじめてるようにみえるかもしれない。しかしながら2000年国民代表法による登録制度への文言の追加は庇護申請者の投票を否定することが目的であったため、1971年移民法の規制の対象となっていなければ、コモンウェルス市民は投票することができ、また本文言はアイルランド共和国市民には適用されないため、アイルランド共和国市民もこれまでの通り投票することが認められる。登録の権利が否定された者は1971年移民規制の対象となっている者であり、これらの者はこれまでも本法によりその入国は規制されているのである。選挙権と登録の権利が付与されている範囲の齟齬は憲法問題となりうるが、1971年移民法上、資格のない者については本法以前も実際のところは投票できなかったのであ

る。それゆえ2000年国民代表法により文言が加えられたものの、その実態はそれ以前とは大きく変わりはないのである。出入国管理法制は選挙権をめぐる関心の低さにも関係している。イギリスでは歴史的に過剰包括的な国籍法の一方で、厳格な出入国管理法制により事実上の市民を形成し、出入国管理法制はイギリスにとっては非常に重要な法律となった。選挙権を広く付与しても、入国および居住することができなければ実際には投票することができない。そのために選挙権が広範に付与されている法的状況について多くが無関心となっていると思われる。ただし、イギリス市民以外にも、何らかの理由により出入国管理法での規制を受けないコモンウェルス市民は存在しており、これらのコモンウェルス市民、または入国規制を受けないアイルランド共和国市民は事前に登録を行えば投票が認められる。イギリスではこのような厳格な出入国管理法と無関心の下、依然として選挙権はイギリス本国に密接なつながりを有する者だけではなく、歴史的または政治的なつながりによってもその付与が認められる。イギリスの本国の市民のみに選挙権をはじめとする権利を一元的に付与しようとしていた Goldsmith 卿へのレポートも関心を集められず、選挙権については歴史や政治の問題に鑑みながら、その付与の範囲が決定されているのである。

選挙権は当該国家の政治に参加する権利であり、権利のなかでもとりわけ重要なものと位置付けられている。しかしながらイギリスでは戦後、国家としての形態が変わるなかでも権利の付与の範囲は変わることなく、広範にコモンウェルス市民またはアイルランド共和国市民に認められてきた。帝国が崩壊するなか1960年代から出入国管理法により事実上の市民が徐々に形成され、さらに国籍法でイギリス市民の法的地位が設けられたが、重要な権利とされる選挙権は無関心ともいえるような状況下でその付与の範囲につき変更は加えられていない。これにより選挙権は、イギリス本国と

424(424) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

の密接なつながりや、歴史的なつながりのほか、そして国家間の政治的な関係性によってまでも付与されている。イギリスでは選挙権はイギリス本国と密接なつながりを有することによってのみ認められるものではないのである。国民代表法における選挙権の享有主体を国籍の点から検討すると、イギリス本国につながりのある者のみならず、歴史的なつながりを有する者や政治的な関係性によっても付与され通常の国家の市民以上に認められているが、その付与の範囲についてはとくに国籍との関係については無関心ともいえる状況であることが指摘できる。

Voting Right and Nationality: The Variety of the Connections between the Country and a Person in the United Kingdom

Noriko MIYAUCHI

The purpose of this article is to examine who has been eligible to vote at a general election in terms of nationality in the United Kingdom.

This study analyses over the Representation of the People Acts and also the British Nationality Acts after WWII. The British nationality legislation left imperialism in the structure in relation to the immigration legislation to the Commonwealth citizens after 1960's. While the immigration legislation described the range of the citizens of the United Kingdom with the free entry and the right of abode in the United Kingdom, it was never defined the meaning of British nationality in the nationality legislation and there are several legal statuses on it. These are entitled to a person who has the close connection to the United Kingdom and who has the historical one to it too. The relationship to the nationality and immigration legislation made the idea of British nationality diverse in the terms of the connection between the country and a person.

The Representation of the People Acts entitle a person who is either a Commonwealth citizen or a citizen of the Republic of Ireland to vote. The status of Commonwealth citizen includes not only a person who is a British citizen but also a citizen of the British Overseas Territories and a citizen of the Commonwealth country. Although the range of the persons who are eligible to vote indicates larger than membership of the United Kingdom, many do not concern this comprehensive eligibility. This range has been preserved for 100 years. It is on the ground of the possibility of withdrawn of the reciprocal rights for the citizens of the United Kingdom in other Commonwealth countries and Ireland and the effect to the political connections to these countries. This preservation of the comprehensive range can

show that voting right is eligible to various connections between the nation and the person. The connections include not only the close connection to the United Kingdom but also the historical and ongoing political connection. It is contrastive to the legal situation in Japan that only the nationals are eligible to vote and it is regarded obviously reasonable.

The first chapter shows the eligibility to vote and the nationality legislation before the war and the second chapter mentions the relationship between the nationality and immigration legislation for the Commonwealth citizens after the WWII. The third is focused on the eligibility to vote after the WWII, the fourth is on the reason of the preservation of the comprehensive eligibility to vote, fifth is on the meaning of a “qualifying” Commonwealth citizen on the registration for voting and the background that the word of “qualifying” was added and the sixth is on the attempt of the creation of the clear concept for the citizenship and unconcern on redefinition of the range of voting right.