

包摂と排除の政治力学

——オランダにおける市民権／国籍の過去・現在・未来

吉田 信

YOSHIDA Makoto

はじめに

国際社会は、国民国家を単位として構成されている。

ここでは、人は国民国家のみに帰属するものとされてきた。この帰属の論理を支えてきたのが、市民権と国籍である。国民国家という政治共同体を構成する権利は、自国民のみに与えられる特権であり、他の国民から区別されねばならない。この特権こそ市民権であり、市民権を享受できる者の定義が、国籍である。国民国家は、その領域内に居住する人々を、市民権と国籍のルールに従い国民と外国人に峻別していく。ある者は国民の範疇に包

摂され、他の者は外国人として排除される。人々は市民権と国籍を通して均質な国民として組織されるとともに、国民国家への帰属を基準に他者を認識することを内面化していく。国籍単一の原則とは、このような国家による個人々の忠誠の独占を国際的に承認したものに他ならない。

だが、市民権と国籍を通じた国民国家への帰属の論理は、現在、変容を迫られている。国家の内部に長期間合法的に滞在する外国人を、国民でも外国人でもない「デニズン」ととらえ、これに市民権（の一部）を付与する傾向（Hannan 1990）。あるいは、これまでの国家を単位とする市民権に対し、世界規模での市民権が形成され

る萌芽をEU市民権に求める議論（ハーバース1996）。さらに、近代的市民権の依拠する平等で文化中立的な個人主体という想定のもとに抑圧されてきた、ジェンダーやエスニシティに依拠する集团的市民権の承認要求など、国民国家の帰属の論理は根底から問い直されはじめてい²⁶（Kymlicka 1991; Soysal 1994; Young 1990; Castles and Davidson 2000）。

これまでの市民権原則に変化をもたらしている要因を、ソイサルは、労働市場の国際化、脱植民地化、統治の多元化、人権の国際化の四つに分類している（Soysal 1996: 18-19）。前二者は、人々の移動を誘発する要因であり、市民権と国籍によって担保されてきた国民の均質性に、文化やエスニシティの異なる集団の到来をもたらしてきた。後の二つは、国民国家の内部に浸透する非市民²⁷外国人の包摂を促す要因と整理できる。EU（欧州連合）は、国民国家内部での一元的な統治を、超国家・国家・地域の三層に多元化することで、加盟国民に対するEU市民権を実現した。これにより、EU市民は自国以外の加盟国に移住する場合、地方自治体議会への選挙権および被選挙権を有することとなった。また、定住外国人参政権を容認する根拠として世界人権宣言が参照されることも多い。

国民国家が依然として国際社会の基礎的な単位である

現在、市民権と国籍は、すべての国家により採用された「普遍的」ルールである。同時に、市民権と国籍の実現の様態、すなわち歴史的な成立過程や個々の規定は、それぞれの国家により異なるものでもある。言いかえれば、市民権と国籍に関する一般的な考察は、特定の国家における個別の状況を検討することなしには不可能であるとともに、個別の事例研究が、一般的な考察を可能にする性格が強い。

本稿では、オランダにおける市民権と国籍を整理していく。オランダは、一八世紀後半の比較的初期に国民国家形成を進め、かつては東西両インドに植民地を領有する「帝国」でもあった。現在では、一九八五年以降、地方自治体（市町村）議会への定住外国人の選挙権と被選挙権を認め、一九九八年には移民の社会統合を目的とする「ニューカマー市民化法（Wet inburgering nieuw-komers）」を施行している。この法律では、市民権が鍵の概念となっている²⁸。国民国家の帰属の論理は、オランダでどのように形成され、変化してきたのか。市民権と国籍に歴史的アプローチを試みることで、包摂と排除の政治力学の変遷をたどり、将来の可能性について考察したい。

一 オランダにおける近代的市民権と 国籍の成立

市民権は、政治共同体を構成し、公権力行使を可能とする権利である。通常、これは参政権と公務就任権として表現されている。だが、詳細に検討すると、市民権には三つの側面がある。第一に、権利としての市民権。これが参政権と公務就任権に該当する。第二に、成員資格としての市民権。国民国家は、市民権を享受できる主体を国民に限定する。そこから、市民権は、国民の要件を法的に定める国籍と結び付けられる。国民のみに認められる権利を享受できる者とできない者が、国籍によって区別されねばならない（包摂と排除）。第三に、アイデンティティとしての市民権。市民権は、特定の政治共同体への帰属を担保し、精神的紐帯を醸成する。さらに、国籍を付与する原則である生地主義や血統主義の背景に、政治共同体に対する文化的理解の影響も指摘されている（Brubaker 1994）。

近代的な市民権と国籍を確立し、国民国家の帰属の論理を生み出したのは、フランス革命とされる（Castles and Davidson 2000 : 35-39）。革命の理念はオランダにも波及し、フランスの強い影響のもと、一七九五年にはバ

タヴィア共和国（一七九五―一八〇六）が成立する。三年後に制定された共和国憲法の一編一条は、「バタヴィア共和国は単一にして不可分である」ことを定めた。オランダ連合共和国（一六四八―一七九五）が、州主権を基礎とする連邦を構成していたのに対し、連邦制は否定され、単一主権が表明された。続く二条は、「主権は市民（Burgers）と呼ばれる社会の共同の構成員にある」ことを定めていた。連合共和国の時代、市民とは第一に各都市民を意味していたが、バタヴィア共和国では、市民は共和国全体を構成するものとみなされた⁽⁴⁾。

さらに、市民権は、国籍により閉ざされておらず、外部に開かれていたことに留意せねばならない。二一歳以上の男子、かつその者がバタヴィア共和国内で生まれた場合には二年以上の居住、共和国外で生まれた場合には一〇年以上の居住をもって選挙権の有資格者とみなされた。市民権の取得には、生地主義や血統主義とは異なる居住原則（*domiciliebeginsel*）が要件とされていた。むしろ、市民権の形式的平等の陰で、ジェンダー、宗教、階級に基づく排除も存在していた（吉田 2001 : 6-9）。

市民権が国家の成員資格、すなわち国籍と結び付けられるには一八四八年の憲法改正を待たねばならなかった。二月革命期のオランダでは、自由主義の影響のもと、市民権は、「国家の成員資格に基づく統治全般における共

「同作業、あるいは参政権」として理解されるようになっていた。憲法の改正は、「国民、国家 (*nationalen Staat*) に必要な条件」の整備を目的とし、そのために市民権の確立を不可欠とした。なぜなら、「高度に発達した国民の力なしに国家を維持すること」は困難であり、市民権こそが「共に統治するという意識」を国民に醸成し、国民に力を与えるものだからである (同：16-22)。

一八四八年に改正された憲法の四条は、「市民権の行使は法律により定められる」と規定し、五条で「市民権を保持するためには、オランダ人でなければならぬ」と述べている。これにより、市民権を享受する主体は、オランダ人であることが明確に定められた。では、誰がオランダ人とみなされたのか。七条は、「誰がオランダ人であるかは、法律がこれを定める」とだけ述べていた。この五条と七条を受けて、一八五〇年に誰がオランダ人であるかを定める法律、すなわち国籍法が制定されることとなる。

一八五〇年に成立した国籍法の特徴は、国家の成員資格を私法から公法の領域へ移すことにより、国籍の保持を市民権の前提とした点にある。事実、この国籍法以前にも、誰がオランダ人であるかを定めた法律上の規定は存在していた。一八三八年に発効した民法典は、五条一項で「オランダ人とは、王国あるいはその植民地に居住

している両親から出生したすべての者」と規定していた。これに対して、一八五〇年国籍法的一条一項は「オランダ人とは、市民権の享受に関し、ヨーロッパにおける国内 (*binnen het Rijk in Europa*) に定住する両親から出生した者」と述べていた。

両者を比べると、国籍法の生地規定からは植民地が削除され、ヨーロッパにおける王国すなわちオランダ本国に領域が限定されている。だが、一八五〇年に国籍法が下院の審議にかけられた時点で、民法典は修正を経ずに存在していた。これは誰がオランダ人であるかを定める法律が二つ並存したことを意味する。法案の審議においてもこのことは問題とされた。当時の下院審議からは、二つの国籍規定の関係、さらに植民地住民へのオランダ国籍の付与が問題とされた。

民法典と国籍法との関係について、政府は「民法がオランダ人という時には、ただオランダの民事上の権利を保持している者のみを指している。だが、誰がオランダ人であるかはこの法案 (国籍法) が説明している」と述べた。市民権は、国家との関係において行使される公権力を構成している。私人間に適用される民法典に対し、市民権の行使により公的秩序を形成することのできる成員資格が国籍法により定められたのである。「公法上のオランダ国籍」、あるいは「人は国家との関わりにおい

て公法上の権利を有する」といった文言が憲法改正の趣旨説明や国籍法案の審議において用いられていたことは、両者の相違が明確に意識されていたことを示唆している。市民権と国籍が結び付くことで、個人の帰属の形態は国民国家へと独占されることとなった。むろん、一八五〇年の時点で、オランダ国籍を保持するすべての者が市民権を行使できたわけではない。選挙法は、女性およびオランダ人男性の一部の市民権を制限していた。だが、国籍の保持を市民権の前提とする原則が確立した後は、現実への一貫した適用が残るのみである。実際、一八八七年に財産要件の緩和、一九一七年に男子普通選挙権、一九一九年に女子普通選挙権の実現によって、国籍と市民権との乖離は解消されることとなった。

二 包摂と排除のせめぎあい

——植民地住民をめぐる

一八五〇年に国籍法が成立した時点で、オランダは東西両インドを植民地として領有していた。国籍法の審議では、植民地に居住する住民の国籍法上の扱いは、ほとんど問題とならなかった。西インドでは奴隷制が廃止されておらず、奴隷は「その主人の所有物である。それは、人ではなく物である。(non sunt persone sed res)」とみ

なされていた (Bijlagen 1820-1821, VII, nr. 22: 708)。また、政府ならびに議会の多数は、東インドの「原住民」に対するオランダ国籍の付与を検討さえしていなかった。だが、下院の審議では東インドの「原住民」に国籍を認める発言を行った議員がいた。

この議員によると、「これらの権利(市民権)をその(東インド)住民に認めることは、(彼らにとつて)大きな名誉称号となる」。国籍を付与することによって、植民地の「原住民」は、オランダ国民から「排除されていない」と感じる事が可能になる(吉田 2000: 36-37)。この発言は、国籍に備わるアイデンティティの機能を明瞭に示している。植民地の住民は、国籍を付与されることにより、オランダとの法的のみならず精神的な紐帯も確保するのである。「名誉称号」とは、この機能に対する確かな表現であった。

だが、このような主張に対し、政府は、「……オランダ人とは、この法律(国籍法)によれば、オランダ国民(Natie)を構成する者である。しかしオランダ国民の成員資格は……原住民に対して認めるよりも、ドイツ人やイギリス人へ認めるほうがまだふさわしい」と答弁し、植民地住民への国籍付与を拒絶した (Handelingen 1849-1850, 10 juli 1850: 14)。

上述したように、一八五〇年に成立した国籍法は、民

法典の国籍規定を変更しなかった。これは、オランダ国籍について、二つの規定が存在したことを意味する。一八九二年に改正された国籍法は、この状況を解消した。

同時に、この改正において植民地住民のオランダ国籍が再び問題となった。政府は、改正にあたって、「オランダ人の地位を保持する者が、この法律におけるオランダ人である。……オランダ人の地位は、一八五〇年の法律と同様、民法典によるオランダ人に基づくものと理解する」と述べ、民法典あるいは一八五〇年国籍法いづれか一方の要件に該当する者すべてにオランダ国籍を認めようとした (Bijlagen 1891-1892, 130, nr. 4: 9)。

ところが、この政府案に対して、ある議員は、「……(植民地の住民に国籍を付与したならば) オランダは法あるいは民族性 (volkswezen) を共有しない名称だけの共同体になるだろう」と主張し、オランダ国籍から東インド住民を排除することを政府に要求した (Handelingen 1892-1893, 19 oktober 1892: 156-157)。この発言は、政治共同体としての国民国家の成員資格の背後に、文化共同体としての国民の均質性が潜む点を露呈したものである。下院は、この修正案を採択し、その結果、東インドの原住民は、オランダ国籍から完全に排除されることとなった。

一八九二年に成立した「オランダ国籍と居住資格に関

する法律 (一八九二年国籍法)」は、民法典の国籍規定と一八五〇年国籍法を統一した、あらゆる法律に適用される国籍法となった。のみならず、その特徴は、純粹血統主義 (父系優先血統主義 *ius sanguinis a patre*) の導入にあり、途中細かな修正はあるものの、一九八五年の改正までほぼ一世紀その効力を保つこととなった。一条は、「出生によるオランダ人とは、嫡出、準正あるいは父により認知された非嫡出子で、出生の時点において父がオランダ人の地位を保持している者……」と規定している (De Groot 1994: 135-138)。生地規定が削除され、純粹血統主義が採用された理由は、二つあった。

第一に、生地主義の採用により生じる二重国籍の防止である。個人の忠誠を国家が独占する発想が背景にはあった。第二に、当時ヨーロッパで最新の考えであった生物学主義の影響のもと、血の論理が支配的であり、生地主義は封建制の残滓として否定されていた (Handelingen 1888-1889, 17 mei 1889: 1239)。

しかし、東インドの「原住民」をオランダ国籍から排除することは、政府にとって深刻な問題を引き起こした。それは、植民地住民の国際法上の地位である。この国籍法の一・二条は、「この法律によりオランダ人の地位を保持しないすべての者は、外国人である」と定めていた (De Groot 1994: 166)。この規定によると、オランダ領

東インドの「原住民」は、オランダ国籍を保持しないため、外国人とみなされてしまう。しかも、彼らは他国の国籍を取得することが現実には不可能であるため、形式的には無国籍となってしまう。このような無国籍状態は、どのような不都合を生じさせたのか。

一九世紀の後半には、東インド航路の進展につれ、イスラム教徒のメッカ巡礼が組織的に行われるようになっていた。巡礼の途上で犯罪の被害にあった場合、彼らは、国籍を保持しないため在外公館からの外交的保護を受けることができなかった。オランダにとっても、実効的支配を確立している領土の住民を無国籍状態にとどめることは望ましくないと受け止められていた。そこで、一九〇一年に「非オランダ人のオランダ臣民権法 (Wet houdende regeling van het Nederlandsch onderdaanschap van niet-Nederlanders)」が定められることとなる。

臣民権法一条一項は、「オランダ国籍と居住資格に関する法律 (一八九二年国籍法) によりオランダ人の地位を保持しない以下の者は、オランダの臣民である。すなわちオランダ領東インドにおいて、そこに定住している両親から生まれた者……」と臣民を定義した (De Groot 1994: 172-173)。生地主義規定は封建主義的残滓とみなされ国籍法から削除されたが、植民地においては臣民という封建的概念を復活させることで帰属の論理を徹底さ

せたのである。これにより、国民と外国人との境界線上に位置付けられた、植民地住民の両義的な扱いが制度化されることとなった。^⑤

いずれにせよ、一八九二年国籍法と一九一〇年の臣民権法は、東インドを想定した立法であった。スリナムとキュラソーからなる西インドの住民には、東インドとは異なる対応がなされた。奴隷制が一八六三年に廃止された後、西インドの住民は、東インドとは異なり、一八九二年の国籍法から排除されなかった。西インドには、東インドに導入された「ヨーロッパ人」と「原住民」との法的区分が存在していなかったことが理由のひとつである。混血の多数存在していた西インドでは、東インドのように「人種」に基づく住民区分を法律によって設けることは困難であった。

さらに、政府は、西インドの住民に対してはオランダ国籍からの排除の必要性をほとんど感じていなかった。西インドの人口は過少であり、過密人口の対応に苦慮していた東インドとは正反対の状況にあった。むしろ、一八九二年国籍法の適用が除外されている東インドのジャワから契約労働者として西インドに移住した者が、その地で無国籍状態にとどまるのが問題視された。したがって、一九二七年には臣民権法の改正が行われ、東インドのみならず西インドにも臣民権法が適用されることと

なった。西インドの住民は、奴隷制廃止後いったんは国籍法が適用されながら、臣民権法の適用により、再びオランダ国籍から排除されたのである。

三 浸透する外部の包摂——移民の市民権

一九四九年のインドネシアへの主権委譲を受け、オランダ・インドネシア両国政府は「公民割譲に関する協定 (Overeenkomst betreffende toescheiding van staatsburgers)」を締結した。割譲の境界線をどこに引くか。それは、「国民」と「臣民」との間、すなわち国籍法によってオランダ国籍を保持する者と、臣民権法の適用される者との間に引かれた。ただし、印欧人や住民登録の準備によって自らの国籍を確認できない者に対しては、国籍選択権が認められ、二年以内に権利を行使するものとされた。また、契約労働者として西インドに移住した東インド出身者は、オランダに属すものとみなされた (De Haas-Engel 1993: 1)。

二年の猶予期間の後、オランダ政府は一九五一年に国籍法を改正し、西インドにも国籍法を適用することとした。この改正により、臣民権法はオランダ領ニューギニアにおいてのみ効力を持つこととなり、これも一九六二年一〇月一日、国連への行政権限委譲に伴い失効した

(De Groot 1994: 171)。植民地という内なる外部が消失することは、国籍／市民権により象徴される国民国家の帰属の論理が領域内にあまねく浸透することを意味した。こうして、オランダ国籍から排除されてきた植民地住民も、市民権を享受する主体としてオランダ国民に包摂されたのである。

他方、貫徹したばかりの国籍／市民権による帰属の論理に変容を迫る要因も形成されつつあった。一九六〇年代に入り、地中海諸国、とりわけイタリアやスペイン、モロッコおよびトルコからの移民が、二国間雇用協定に基づいてオランダに流入した⁽³⁾。一九七三年の石油危機以降、雇用協定が漸次停止された後も、移民労働者の多くは母国に帰還せずオランダにとどまり続けた。のみならず、政府が家族召致や婚姻相手の呼び寄せによる家族形成を人権として認めたこともあり、移民の総数は増加し続けた (吉田 2003: 3-4)。

移民の存在それ自体は、にもかかわらず、帰属の論理を変える直接の要因とはならなかった。それどころか、移民団体は、当初オランダ国籍の取得や市民権の獲得について積極的な関心を示さなかった (Groenendijk and Heijs 2001: 157-159)。また、政府の側でも移民労働者を一時滞在者とみなして将来の帰還を前提としていたことから、移民の社会統合を目的とする政策は実施されて

いなかった。移民の市民権をめぐる議論は、民主主義的価値をめぐる動向から派生したのである。

一九六〇年代後半のカウンター・カルチャーは、既成政治に対する強烈な異議申し立てを唱え、オランダ政治に構造転換を引き起こした。一九六八年には、首相公選を含む選挙制度全般の見直しを検討するカルス／ドネル委員会が設置され、一九七一年に政府へ最終報告書が提出された(吉田 2002a: 34)。委員会の検討項目のなかには、ヨーロッパ共同体市民権とならんで、海外に居住するオランダ人への選挙権が含まれていた。

委員会は、在外オランダ人の参政権を、オランダ本国での「居住」を根拠として、否定した。他方、委員会は選挙権の行使に必要な「居住」の原則をオランダ国内にも適用し、オランダに定住する外国人に地方参政権を認める答申を行った。定住外国人の参政権を提言した箇所では、委員会は次のような説明をしていた。

「議会において論じられていることは、オランダ人のみに関わるのではなく、かなりの程度居住者全般に関わっている。したがって、帰化によってのみ彼らはこの土地と永久に結びつき、発言権を持つ、という要件を定めることはもはや適切ではない」(Commissie

1971: 299-300)。

国家や自治体の政策は、そこに居住する住民全体に影響を及ぼす。移民の数が継続的に増加し、オランダに居住する外国人の数が増大することは、国家や自治体の政策の影響を受けながら、その意思決定に参加できない住民の増加を意味する。その場合、帰化という個人を対象とした市民権へのアクセスは、住民の意思を行政に反映させる手段としては不十分であると委員会は判断した。

さらに、委員会の座長を務めたドネル(Donner)は、「世界人権宣言二一条「すべての人は……自国の政治に参加する権利を有する」に依拠しつつ、自国を「主たる生活を送る国」と解釈し、定住外国人の政治的権利をあらためて容認する考えを展開した(Donner 1974: 726-727)。

労働党(PvdA)を首班とする政府は、定住外国人の参政権を容認する憲法改正案を翌年議会に提出した。主要政党であるキリスト教民主アピール(CDA)と自由民主人民党(VVD)は、法案に反対の立場をとっていた。憲法改正には上下両院で三分の二以上の承認が必要なため、これらの主要政党の支持なしには改正は不可能であった(吉田 2002a: 44)。

事態は予期せぬ出来事により打開される。すでに一九七二年にはロッテルダムでオランダ人とトルコ人との間

に人種暴動が発生していた。また、オランダには、旧オランダ領東インド軍に所属し、武装解除のために移送されたモルッカ人兵士とその家族が居住していた。彼らはモルッカ共和国の樹立を唱え、インドネシアの独立を拒絶していた。

政府およびモルッカ系住民自身も、オランダでの滞在を一時的と想定していた。彼らはインドネシア国籍を拒否する一方、政府によるオランダ国籍の付与も拒絶したため、無国籍状態にとどまっていた。滞在の長期化につれ、急進化した一部の住民は、インドネシア大使邸占拠（一九七一年）、列車占拠（一九七五年）、小学校と列車の占拠（一九七七年）事件を引き起こした（Steijnen 1986: 137-169）。

一連の事態は、オランダに長期間滞在している非オランダ人の存在を明るみに出すとともに、早急な対応を政府に迫ることとなった。一九七九年には、定住外国人の市民権に対して、最も強硬に反対していた自由民主人民党が方針転換をはかる。それまで、自由主義の原則的な立場を党の理念としていたこともあり、自由民主人民党は、市民権の享受にあたっては、帰化による国籍の取得を前提とする、という見解を維持してきた。方針の転換にあたって自由民主人民党は次のような見解を表明した。

「定住外国人の参政権を認める）理由は、オランダには多くの外国人が住んでおり、それに伴う問題が存在する状況にある。これは、若干の個人のみに関わることではなく、より大きな集団に関わる懸案なのである。さらに、彼らが長期間オランダに居住していることを認めねばならない。これらの集団はますます孤立しており、二つの文化の間で宙吊りになっているのである」(Handelingen 1978-1979, nr. 19: 3691-3693)。

帰化による国籍の取得は、あくまでも個人を対象とするため、移民集団全体に関わる問題の解決策とはなり得ない。帰化か帰還か、という帰属の論理を迫られることによって、これらの定住外国人は、出自国とオランダとの間で文化的なアイデンティティ・クライシスを被ってきた。

定住外国人の参政権は、移民の社会統合を実現する手段のひとつとして位置付けられることとなった。一九七九年に、政府の諮問を受けた政策科学審議会 (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) は、「エスニック・マイノリティ (Etnische Minderheden)」と題する報告書を公表した。報告では、オランダが移民の送り出し国ではなく、受け入れ国である現実が強調され、それまでの通念に転換を迫るとともに、移民は一時滞在

者から永住者として位置付けられた。政府は一九八三年に「マイノリティ覚書 (Minderhedennota)」を公表し、周辺化された移民の社会統合を果たすため、法的格差の是正に取り組むこととなった。法的格差の是正は、第一に、帰化要件の緩和による国籍取得手続きの簡素化、第二に、定住外国人の参政権からなっていた (吉田 2003: 5-7)。

主要政党の賛成もあり、憲法の改正は一九八三年に実現した。一三〇条は「法律は、オランダ人同様、居住者に対して適用される要件を満たす限りにおいて、非オランダ人居住者に対する地方自治体 (市町村) 議会の議員の選出ならびに議員への被選出権を認める」と改正された。この改正を受けて、一九八五年には関連する選挙法と地方自治体法も改正され、選挙法 B 三条三項 (被選挙権) と地方自治体法一〇条三項 (選挙権) は、五年間の継続滞在を要件と定めた。

また、一九八四年の国籍法改正では、帰化手続きの簡素化に加え、二重生地主義の導入によって純粋血統主義が放棄された。これにより、移民の第三世代と第二世代にとつて、帰化以外によるオランダ国籍の取得が可能となった。第三世代は、両親のいずれか一方がオランダで生まれている場合、出生によりオランダ国籍を取得する。第二世代は、オランダでの出生および継続的に居住して

いる場合、一八歳から二五歳の時点でオランダ国籍を選択することが可能となった。選択に際して本来の国籍を放棄する必要はない。国籍法上の男女不平等も是正され、女性は婚姻に際しても本来の国籍を維持できるようになった (De Groot en Trankić 1998: 87-91)。

四 帰属の論理の多様化に向けて

——血と土地の論理を超えて

純粋血統主義に基づいていた国籍規定に生地主義が加味され、さらに定住外国人の市民権の要件に居住原則が導入されることで、オランダ社会の成員資格は多様化していった。こうした国民国家への帰属の論理を多様化させる試みは、その後も継承されていく。一九九〇年には、政治制度改革を検討した下院の委員会 (デートマン委員会) が、定住外国人の参政権を、州および国政に拡大する答申を行った (Kamerstukken 1990-1991, 21427, nr. 3: 32-33)。定住外国人の国および州議会に対する参政権は、オランダの利益と他国の利益とが衝突する可能性のある政策に、外国人が影響力を行使することは望ましくないとの理由で退けられてきた。¹⁰⁾

だが、答申では、外交や安全保障といった政策は、もはや一国の意志で形成することが不可能なほど国際的要

因により影響され、純粹にオランダだけの懸案とはいえず、なくなってきたこと。定任外国人の国政および州レベルの参政権は、かつてドネルも指摘したように、世界人権宣言に保障された権利であることが説明された。さらに、国籍を国政および州議会の参政権に対する要件として維持する場合、オランダ国籍の取得が一層簡素化されるべきことも提唱していた。とりわけ、移民の第一世代にとつて帰化は、手続的にも精神的にも抵抗感が強いことを考慮すると、彼らの二重国籍を容認する国籍法改正が必要であると提言していた (*loc. cit.*)。

キリスト教民主アピールと労働党の連立政権は一九九三年に国籍法の改正を求める法案を下院に提出した。改正の趣旨は、帰化の際に本来の国籍の放棄を定めた条項（九条一項b）を削除することによって二重国籍を正式に認める点にあった。しかし法案は、一九九六年に上院の反対により廃案となつてしまふ。反対理由としては、徴兵制に関わる忠誠の相克が指摘されていた。法案の成立を推進していた議員は、「国籍の問題が、人々の居住する、あるいは出自国の事柄に関して個人の選択に影響を及ぼす最も重要な懸案」ではなく、「国家にとつても大切なことは、自らの属する国家に忠実であることを望める市民を持つこと」にあると指摘していた。

二重国籍を認める法案は廃案となつたが、帰化におけ

る本来の国籍の放棄は、司法副大臣の通達によつて例外が広範に認められており、実質的には重国籍を容認したもとなつている (De Groot en Trankik 1998: 78)。また、一九九六年には、現在の市町村議会レベルの参政権を、州議会へ拡大することを目的とする法案が提出された。法案に添えられた趣旨説明は、定任外国人へ参政権を与える根拠をはじめに述べている。

「……わが国に定住している非オランダ人の統合にとつて、彼らの生活に直接関わる政策について共に決定できることが、重要である。オランダの民主主義全般にとつて、住民をよりよく反映する地方自治体行政の確立こそが求められている」 (Kamerstukken 1995-1996, nr. 3: 1)。

ドネル委員会の報告と同様の議論が展開されている。さらに法案の提出者は、「選挙権の基準としての国籍は、自明のものあるいは「昔から常にそうであつた」ものでもない」と述べ、「その概念はたかだか一九世紀中葉に導入された」ものであることを指摘した。しかも、国民国家成立以前の「長期にわたる連合共和国時代には、「国籍」という概念を人々はまったくいいほど知らず、居住資格 (*ingezetenschap*) がそれにあつて

いた」ことに触れ、居住資格に基づく市民権の拡大を要請していた (*ibid.*: 2)。

重国籍を容認する法案同様、この法案も廃案となっている。しかし、居住原則を基準に市民権を定住外国人へ付与するならば、デートマン委員会が答申したように国政および州議会の参政権を彼らに付与しない理由は、居住原則それ自体から導き出すことはできない。定住外国人の参政権をどの範囲まで認めるのかは、結局政治的判断に委ねられているといえる。さらに、市民権と国籍の論理に従えば、政治的判断は、最終的に国籍を保持し市民権を行使することのできる国民に現時点では委ねられているといえよう。

五 市民になること

——移民をめぐる社会的論争

国民国家は、政治共同体（国民）と文化共同体（民族）の一致を目標とする。国民の均質性は、一方では文化的な同質化をさまざまな手段により進めつつ、他方では市民の平等という擬制のうえに成り立ってきた。定住外国人の参政権付与を含む移民政策の導入にあたり、オランダは、エスニシティや文化の均質性を市民権の前提とみなさず、かえって移民の文化的アイデンティティを

積極的に承認してきた。その背景には、柱状化パラダイムと呼ばれる考えが存在していた (Vermeulen and Panhuys 2006: 28)。それは、移民の文化を公的に承認することで、集団に属する個々人の社会統合を達成しようとするものであり、移民の文化的属性を捨象して、個人を単位とした統合を目指す共和主義的な統合観（共和主義モデル）とは対極に位置するものといえる (吉田 2003: 2-3)。

一九七〇年代後半から一九八〇年代に、移民政策は柱状化パラダイムに依拠して形成されていった。政治家の間には、移民の社会・経済的統合の必要性に対する強いコンセンサスが存在していた。この時期、移民の排斥を唱えた中央党が議席を確保することはあったが、主要政党やメディアを含め、社会全体はオランダ社会の「寛容性」を擁護する姿勢をとった。政策としても、定住外国人の参政権に象徴されるように、この時期にはオランダ人と非オランダ人との間の法的格差が是正されていった。しかし、一九九〇年代に入り、権利保障がある程度実現すると、移民の社会統合は、社会的格差や差別といった観点から議論されなくなってきた。代わって、前面に登場してきたのが、文化あるいは文明という視点である。

一九九一年に、自由民主人民党の議員団長であったボルクステイン (Bolkstein) は、イスラムの価値がヨー

ロッパ文明の生み出した「普遍的価値」、すなわち政教分離や言論の自由などの自由主義、あるいは男女の平等といった民主主義的価値に抵触し、社会の緊張を高めていると指摘した。ボルケステインによれば、柱状化パラダイムに基づく移民の文化的アイデンティティの積極的な維持は、文化相対主義をまねき、結果として「普遍的価値」の社会的共有を妨げる。にもかかわらず、政治エリートは、この問題をタブー視している、と指摘した (Ferin 1997: 82)。ボルケステインの問題提起は、「マイノリティ論争」を引き起こし、これ以降移民問題は政治および社会的論争の主題を形成することとなった。

同時期、市民権概念の再検討を通じて、移民の社会統合を促す提言がなされた。アメリカにおけるリベラル・コミュニティアン論争を参照しつつ、政治共同体を維持する「義務」に着目した新共和主義概念が提唱され、政策科学審議会は、移民の社会統合を実現する手段として、「市民（権）役務 (burger (schaps) dienst)」の導入を答申した。「市民（権）役務」という考えは、その語の示すごとく、徴兵制からの類推である。一八歳から二五歳までのすべての移民は、三か月から半年間、市民権に関する講義を受けることで、オランダ社会を構成する市民としての意識を内面化することが期待されていた (WRR 1992: 94)。

「市民（権）役務」の理念は、一九九八年に施行された「ニューカマー市民化法 (Wet inburgering nieuw-komers)」に継承された。オランダへの定住を希望するニューカマーは、居住する地方自治体との間に「市民化契約 (inburgeringscontract)」を結ぶ。自治体は、ニューカマーに対してオランダ社会に関する知識とオランダ語の習得からなる市民化プログラムを提供し、終了時に試験を実施せねばならない。他方、ニューカマーは、プログラム終了後、積極的に仕事を見つける義務を負うものとされた。ニューカマーとオランダ社会は、契約を媒介として統合の実現という義務を負う主体として位置付けられた (Kamerstukken 1995-1996, 24401, nr. 4: 3)。

これにより、移民政策は、柱状化パラダイムを背景とした移民集団の文化的アイデンティティの維持を前提とするものから、個人を基礎とする統合政策へと転換がなされた。移民個人とオランダ社会を媒介する概念が「市民化契約」であり、これは社会契約の発想に基づいている。個人に基礎を置く契約を前提に社会統合が提唱される一方、他方では統合政策におけるオランダ文化の意義が前面に現れることになった。移民は以前よりもオランダの文化に適応することが求められ、それが市民権の享受に伴う義務とみなされたのである (Prins 2002: 236-238)。

このような政府の取り組みに対し、二〇〇〇年一月に「多文化というドラマ (Het multiculturele drama)」と題する論説が全国紙に掲載され、移民政策について社会の広範な層を巻き込む論争を喚起した (Schaffer 2000)。移民の失業や犯罪、学業放棄は改善されず、政府による「多文化社会」の提唱とは裏腹に、エスニック・アンダークラスの形成される懸念がある。政教分離を拒否するムスリムの増加が、社会的連帯を妨げ、移民の若者の間に社会に対する不満が増加していることをオランダの政治エリートは直視していない。オランダ語や文化、歴史の学習を通して移民はオランダ社会の主要な価値を学ぶ必要性がある、とそこでは主張されていた。

事実、二〇〇一年五月に、この懸念を裏付けるような事態が生じてしまう。同性愛を伝染病に譬え、それがオランダの若者に蔓延している、というイマムの発言がテレビで放映される。移民政策を積極的に進めただけでなく、安楽死や同性婚も合法化し、マイノリティへの配慮を強めていた当時の第二次コック内閣は、首相と統合政策担当大臣がこの発言をオランダ社会の根幹を成す価値への脅威と受け止め、イスラム諸団体との協議を活発化させた。だが、イスラムに対する不信任は、この直後の九・一一同時多発テロにより一気に顕在化することとなった (Prins 2002: 241-242)。

これが、ピム・フォルトアインが政治の表舞台に登場する背景であった。二〇〇二年二月にフォルトアインは独自の政党を立ち上げ、選挙キャンペーンを始めた。既成政党の政治家を相互の利益分配に特化した集団として厳しく批判し、強いリーダーシップを実現するために首相公選を唱える。あるいは、「イスラムは遅れた文化である」と公言する一方、移民の増加によるオランダ「文化のイスラム化」を阻止するために、移民や難民の制限を公約にする。フォルトアインは、移民やムスリムに対する不信感を増幅させ、マイノリティに寛容な国家というオランダのイメージを激変させたのである (水島 2002)。

だが、フォルトアインは他のヨーロッパ諸国の極右とは異なる様相を示していた。彼は、単純にキリスト教といった伝統的価値への回帰を唱えることはなかった。さらにネオ・ナチとの関わりもまったくなく、移民排斥を唱えていたが、自らの政党の名簿に移民の候補者を加えていた。自身同性愛者であるフォルトアインは、同性愛者や女性に対するイスラムの抑圧的な側面に対しては、徹底的に批判することで、自由主義あるいは民主主義的価値を擁護する面を前面に押し出していた。

ここに、問題の複雑さが存在している。これまで、移民をオランダ社会へ包摂する根拠となっていた民主主義的価値を再解釈することで、フォルトアインは、ムスリム

を他者として再構築し、排除に値する集団と印象付けた。市民権を拡大する根拠として用いられていた民主主義的価値への訴えかけが、他者としてのイスラムを排除するように機能している。この点で、フォルタインの議論は、単純に「極右」として理解するよりも、ハンチントンによる「文明の衝突」との類推により理解すべきだろう (Snel 2003: 236)。

むすび

ここまでほぼ二世紀にわたり、オランダの市民権を、市民権の内容、成員資格とそこから派生する包摂と排除の機能、アイデンティティという三つの観点から辿ってきた。すでに整理したように、市民権の享受が国籍保持者に限定されるようになったのは、国民国家の成立に伴うものであった。だが、この時点では、本国でもなく、外国でもない、内なる外部ともいうべき植民地の住民に対しては、市民権と国籍が与えられていなかったことに注意しなければならない。オランダでは、市民権が植民地住民へも付与されるようになったのは第二次世界大戦後であり、一八五〇年の国籍法成立以来ほぼ一世紀を要してはじめて近代的な市民権原則が貫徹することとな

ったのである。

だが、市民権と国籍が一致し、国民国家の帰属の論理が一元的に成立した期間は、意外に短かったともいえる。例えば、定住外国人の参政権を州議会に拡大する法案の趣旨説明では、「原則としてオランダは、非オランダ人が地方議会に対する選挙権を与えられた時点で、国籍原則をすでに放棄している」との見解が示されていた (Kamerstukken 1995-1996, 24803, nr. 3: 5-6)。その意味で、厳密に言えば、市民権を享受する主体は国民という近代的な市民権のモデルは、オランダのケースでは一九五一年からの約三四年間しか該当しなかったのである。

「支配的な一九世紀の国籍概念を相対化し、少なくともかなりの重要性を居住原則に対して同様に認める時期にきている」というのが、法案提出者の認識であった (*ibid.*: 2)。

居住原則の根底にある考えは、「誰かの置かれている実際の状況ならびに誰かが意思決定により影響を受ける度合いは、その者の国籍や生まれた場所ではなく、かなりの程度、民主主義との関わりによって決定されている」というものである (*loc. cit.*)。居住を根拠とする民主主義的価値、すなわち「代表制」の論理を徹底させるならば、オランダにおける市民権と国籍の将来は、論理的には二つの側面で進行していくものと思われる。第一

に、国政および州議会への参政権であり、第二が超国家機関であるEU議会への代表選出である。

第一の点については、すでに検討したように、オランダ国内でも定住外国人の市民権の拡大に向けた動きが現れている。第二の点のEU市民権は、現時点では加盟国国民に認められた特権である。各国に居住する定住外国人は（EU市民権から）排除されている。だが、超国家・国家・地域という三層構造のうち、地方自治体に限るなら、オランダではEU市民と定住外国人との間で市民権の実質的な効果に相違がない。定住外国人もEU市民も、ともに市町村議会への選挙権および被選挙権を有している。オランダに居住するEU市民と定住外国人との相違は、EU議会への代表選出権ということになる。EU議会は現在加盟国の議会よりも権限において対等的に下位に位置付けられている。この状態の解消に対しては、EU議会の権限強化という形でしか議論されていない。だが、加盟国に居住するあらゆる居住者がEUの政策による影響下にあることを考慮すると、この状態を市民権の新たな形態への手がかりとすることも考えられるのではないだろうか。言いかえれば、現在加盟国国民にのみ認められているEU市民権を定住外国人へ付与することも将来の可能性として残されているだろう。EUと地方自治体との間で政策の相互浸透の度合いが進み、

居住原則に基づく民主主義的価値の深化を前提とすることで、EU市民権を定住外国人へ認める議論も生じるかもしれない。

むしろ、市民権と国籍による包摂と排除の構図は、形を変えて存在し続ける可能性は高い。なんらかの普遍的共同体が存在しない限り、帰属の論理から包摂と排除の機能を取り除くことは不可能である。さらに、包摂と排除の構造は、政治的状况に極めて敏感でもあることを近年のオランダは明らかにしている。にもかかわらず、市民権と国籍の結びつきを解きほぐし、それぞれとの関わりを多様な形態に変えていく傾向も止まることはないだろう。

註

(1) オランダ語の *inburgering* とは、定着を意味する言葉だが、文字とおり市民 (*burger*) になる (*in*) ことが含意されている。

(2) アメリカでは市民権 (*citizenship*) が国籍 (*nationality*) を意味しており、国籍という言葉は国民性を意味する言葉として理解されることが多い。

(3) 市民権にアイデンティティの要素が含まれることを間接的 (明示的ではない) に触れた先駆者はマーシャルである (マーシャル 1993)。だが、彼が社会的権利としての

市民権の付与を通して包摂すべき対象とみなしていたのは、労働者階級である。その限りでは、国民国家内部の階級間格差に関心があり、植民地やジェンダー、エスニシティは考慮されていなかった。

(4) オランダ連合共和国時代の市民権については、(田中2000)を参照のこと。

(5) したがって、臣民という地位は、国家への受動的な帰属を意味するだけで、市民権を伴わなかった。東インドに民族主義運動が勃興するにつれ、市民権獲得要求が高まる。例えば、インドネシア最初の民族団体として一九〇八年に結成されたブディ・ウトモは、綱領の一項で男子普通選挙権と被選挙権の要求、九項では国民軍の編成を掲げていた。参政権と兵役は、国民国家の根幹を成す権利と義務である。

(6) 西インドの住民がオランダ国籍を認められたことは、直ちに選挙権の行使を意味したわけではない。本国でも選挙権の行使のためには男性、かつ財産要件を満たす必要があった。これに加えて、西インドの住民はオランダ本国での居住資格を獲得せねばならなかった。

(7) ヨーロッパ人と原住民との法的区分については、(吉田2002b)を参照のこと。

(8) 一九七一年に約三万人を数えたトルコ人は、一九七五年には六万三〇〇〇、一九八〇年には一二万、一九八五年には一五万へと増加していく。同様に、モロッコ人は一九七一年に二万二〇〇〇、一九七五年に三万三〇〇〇、一九八〇年に七万二〇〇〇、一九八五年に一一万を数えることとなった。また、一九七五年にはオランダ領西インドのシリナムの独立前後に、オランダ本国への人口流入が激増した。一九七四年から翌年にかけて五万五〇〇〇、一九七九

年から翌年には三万六〇〇〇人を数えた。一九九九年の統計ではオランダの全人口約一五〇〇万人のうち、移民の占める割合は一二％、約一八〇万人と数えられている。内訳は、トルコ人が一五％で約二八万人、モロッコが一三％約二三人、スリナム一四％約二六万人、アンティルとアルバ出身者が四％約七万人を占めている。それ以降も年平均一二万六〇〇〇人の移民がオランダに入国している。

(9) オランダでは、法律が憲法に優越するため、関連する法律を改正してはじめて改正は効力を持つ。一九八五年には一三〇条に関連する選挙法と地方自治法が修正された。選挙法B三条三項(被選挙権)と地方自治法一〇条三項(選挙権)は、定住外国人地方参政権の要件として継続する五年間の居住を定めた。

(10) 州議会への参政権は、州議員が上院議員の選出権を備えることから、拒絶されている。

(11) 法案を推進していたアポストロウ(Apostolou)下院議員(当時)へのメールでのインタビュ(二〇〇〇年七月七日付)による。なお、彼自身が第一世代のギリシャ移民であり、オランダ国籍を取得の後、下院議員となった。

(12) ベイナールは、市民権の性格を、個人を強調して集団に優越させるリベラルな市民権、エスニック集団や共同体を重視するコミュニタリアン、さらに政治共同体の絶えざる活性化を意図した公民性を強調するリパブリカンの三つに分類してゐる(Beiner 1995: 13-14)。ただし、三つの分類に妥当性があるかは疑問が残る。

(13) 政策の対象となるのは、オランダを除いたEU加盟国国民以外のニューカマーである。だが、現実想定されてくる集団は、トルコ、モロッコ、スリナム、オランダ領ア

ンテイルおよびアルバからの移民である。ここにはオランダ国籍保持者も含まれていることに注意すべきである。
(14) とりわけ二〇〇三年五月に発足した第二次バルケネンテ (Balkeende) 内閣のもと、移民および難民政策の大幅な見直しが行進中である。この政策転換がオランダの市民権と国籍の将来に及ぼす影響については、他日稿を改めて論じたい。

参考文献

田中史高「中世後期ネーデルラント諸都市の市民権」『比較都市史研究』一九／一号(二〇〇〇・六・二〇)三三―四四頁。

マーシャル, T. (1993) 『シテイズンシップと社会的階級——近代を総括するマニフェスト』岩崎信彦・中村健吾訳 法律文化社。

水島治郎 (2002) 「オランダにおける反移民新党の躍進」ポストモダンの新右翼」の出現?」『海外事情』五〇(二〇)号、六四―七九頁。

吉田信 (2000) 「オランダ国民の形成——一八五〇年国籍法の検討を通して」『神戸法学雑誌』五〇(三)号、一―五六頁。

—— (2002a) 「オランダの憲法事情」『諸外国の憲法事情』国立国会図書館調査および立法考査局、二七―五二頁。

—— (2002b) 「オランダ植民地統治と法の支配——統治法一〇九条による「ヨーロッパ人」と「原住民」の創出」『東南アジア研究』四〇(二)号、一一五―一四〇頁。

—— (2003) 「移民から市民へ——オランダ移民政策をみる統合パラダイムの転換」『日蘭学会会誌』二八(二)号、

一―一七頁。

Brubaker, R. (1994) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Beiner, R. (1995) *Theorizing citizenship*. Albany: State University of New York Press.

Bijlagen. *Bijlagen Tweede Kamer*.
Castles, S. and Davidson, A. (2000) *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging*. Basingstoke: Macmillan Press.

Commissie (1971) *Eindrapport commissie-Cals/Donner*.
Donner, A. (1974) *Nederlanders in het buitenland en kiesrecht*, *Nederlands Juristen Blad*, 49 (23) : 726-727.

Fermin, A. (1997) *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1955*. Amsterdam: Thesis.

Groenendijk, K. en Heijs, E. (2001) *Immigration, Immigrants and Nationality Law in the Netherlands, 1945-98*. Hansen, R and Weil, P. (eds.), *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Whitshire: Palgrave 143-172.

Groot, G. R. de. (1994) *Nationaliteitswetgeving*. Zwolle: W. E. J. Tjeenk Willink.

Groot, G. R. de. en Trank, M. (1998) *Nederlands Nationaliteitsrecht*. Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink.

Haas-Engel, R. H. de. (1993) *Het Indonesisch Nationaliteitsrecht*. Deventer: Kluwer.

Hammar, T. (1990) *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international*

migration. Aldershot, Hants, England : Avebury.

Handelingen, *Handelingen Tweede Kamer*.

Kamerstukken, *Kamerstukken Tweede Kamer*.

Kymlicka, W. (1991) *Liberalism, community, and culture*.

Oxford : Clarendon Press.

Prins, B. (2002) Het lef om taboes te doorbreken : Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturealisme. *Migrantenstudies* 18 (4) : 241-254.

Snel, E. (2003) De vermeende kloof tussen culturen : Een sociologisch commentaar op een actueel debat. *Sociologische Gids* 50 (3) : 236-258.

Soysal, Y. N. (1994) *Limits of citizenship : migrants and postnational membership in Europe*. Chicago : University of Chicago Press.

Soysal, Y. N. (1996) Changing citizenship in Europe : remarks on postnational membership and the national state. In Cesarani, D. and Fulbrook, M. (eds.), *Citizenship, nationality and migration in Europe*. London : Routledge, pp.17-29.

Steijlen, F. (1996) *RMS : Van ideaal tot symbool. Molukse nationalisme in Nederland 1951-1994*. Amsterdam : Het Spinhuis.

Vermeulen, H. and Penninx, R. (2000) *Immigrant Integration : The Dutch Case*. Amsterdam : Het Spinhuis.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1979) *Ethnic Minorities (Ethische minderheden)*.

WRR (1992) *Burgerschap in praktijk*.

Young, I. M. (1990) *Justice and the politics of difference*.

Princeton, N. J. : Princeton University Press.

(おくだまいご／福岡女子大学)