

特集：排外主義に抗する社会

英国における多文化市民権と排外主義 ——ヘイトスピーチ規制に着目して

樽本 英樹 北海道大学大学院教授

キーワード：排外主義，英国，市民権

近年世界中でわき起こっている移民・外国人に対する排外主義の解決や緩和のためには、どのような社会規範や政策枠組みを構築すればよいのだろうか。市民権論の理論視角によれば、排外主義とは行為者、集合体または制度による市民としての承認を拒む態度および行為と把握することができ、包摂的な市民権を創出することが解決の糸口であると示唆される。英国は、新英連邦移民に対する排外主義に対処するため比較的包摂的な多文化市民権を採用してきた。ヘイトスピーチ規制も人種関係法、公共秩序法などの中で多文化市民権の枠内で実現してきた。多文化市民権の前提となっているのは諸問題が人種集団間で生起するという人種関係パラダイムである。しかし人種関係パラダイムは、移民の「超多様性」や極右政党の台頭などの排外主義、およびマイノリティによる過激主義によって1990年代以降ゆらぎを経験している。そのようなゆらぎに対応するため、英国の多文化市民権は包摂性を回復すべく、コミュニティ結合、宗教の編入、間文化主義といった修正案ないしは代替案に直面している。英国の経験に鑑みるに、英国とは異なる帝国解体の経緯を経験したため強固なエスニック市民権を残存させた日本は、ヘイトスピーチなどさらなる排外主義に対処するため多文化市民権の採用の検討が今後求められるであろう。

1 問題の所在

国境を越える人の移動は止まるところを知らず、むしろ加速している。それに伴い、世界各国の多文化化もどんどん進行している。多文化化の進行が直接のそして／または唯一の原因ではない可能性があるものの、まるで多文化化が進行すると共に、人々の社会統合への不安が高まっているように見える。そもそも移民を社会統合できるのかといった根本的な疑問も表明されることがある。このような動きの最たるものが、西欧諸国における排外主義の噴出であり、日本においても近年「ヘイトスピーチ」として問題になってきた。

排外主義を理解し解決していくためには、いくつかの問いに分けて丁寧に検討する必要がある。そのうち本稿では、2つの問いを立てる。第1に排外主義をどのような現象と捉えることができる

のだろうか。第2に、どのような政策枠組みや社会規範の構築によって排外主義の解決や緩和が試みられうるのか。

以上の問いに接近するため、本稿では次のような研究戦略をとる。第1に、排外主義を分析するための理論的視角として市民権論を採用する。第2に、高度産業諸国の中で英国に着目して、排外主義の動向やそれに抗する政策枠組みや社会規範に関して検討を行う。最後に、英国の特徴をまとめると共に日本への含意を導出する。

2 排外主義の市民権論的把握

(1) 市民権的視角

まず、排外主義を捉える理論的視角としてなぜ市民権論を持ち出す必要があるのだろうか。市民権 (citizenship) は社会契約的側面と感情的側面で構成された社会構成体である。社会契約的側面とは、ある社会および国家に対する義務とそれに付随する権利で形成されている。感情的側面には、当該社会に対するアイデンティティおよび帰属感 (sense of belonging) が属する。当該社会および国家に対する義務および権利を持つがゆえに、同じく当該社会および国家に対してアイデンティティおよび帰属感を持つ、そしてその逆も成立するという循環関係が、社会における市民権の共有を頑健にし、社会統合が促進されると想定された。その結果市民権は、社会統合を推進するツールとして機能すると認識されてきたのである。ただし市民権は「包摂のツール」であるだけではない。同時に、市民権はそれ自体「排除のツール」でもある。市民権は、「内的には包摂」(internally inclusive) する一方、「外的には排除」(externally exclusive) することで社会統合を実現してきたのである (Brubaker, 1992=2005)。われわれが最もなじんでいるナショナル市民権 (national citizenship) は、「国民」(nationals) を包摂する一方、「外国人」(aliens) は排除して社会秩序を実現しようとするものである。

ところが「国際移民のグローバル化」が生じると、ナショナル市民権の持つ二値的性質では社会秩序を維持できなくなってしまった。ハマー=小井土=樽本モデル (The Hammar=Koido=Tarumoto [HKT] Model) が示すように、「内包的包摂」と「外的排除」をより複雑に構築することで、国家および他の行為主体は外国人移民の社会統合を目指すことになった (図1)^{*1}。

さらに国際移民のグローバル化は、市民権の社会契約的側面と感情的側面の分裂も深刻化させた。「この社会で義務および権利を持っているこの行為者は、この社会にアイデンティティを持っているのか」「この社会にアイデンティティを持っている行為者は、この社会で義務および権利を持ち得ているのか」といった市民権の循環構造への疑問が増大したのである^{*2}。

(2) 排外主義とは何か

市民権の変容にもかかわらず、移民をめぐる社会統合への不安は高まっていった。特に、排外主義と呼ばれる現象が世界中で吹き荒れるようになった。

排外主義と一言で言ってもその内実は多様である。たとえば、エスニック排外主義 (ethnic

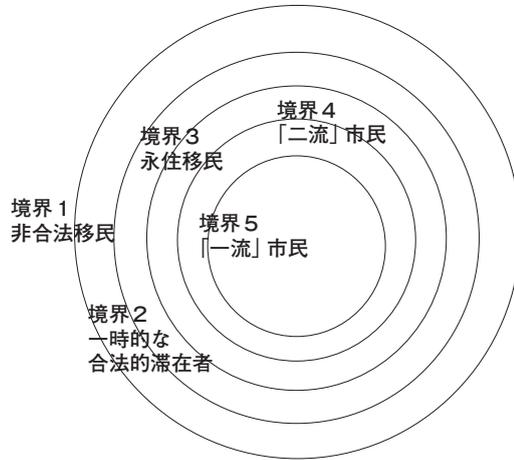


図1 ハマー＝小井土＝樽本モデル (HKT Model)

exclusionism), 反外国人感情 (anti-foreign sentiment), 外国人嫌い (xenophobia), イスラム嫌い (Islamophobia), 福祉排外主義 (welfare chauvinism), 反移民偏見 (anti-immigrant prejudice), 人種偏見 (racial prejudice), 人種差別 (racial discrimination), ヘイトクライム (hate crime), ヘイト暴力 (hate violence), ヘイトスピーチ (hate speech) といった用語は, 排外主義を十分思い出させるものである。

市民権論の観点からそれら用語の持つ共通項を拾い出すと, 「あるマイノリティを市民権取得の基準である準拠共同体 (reference community) から排除しようとする態度や行為」と考えることができる^{*3}。このことを踏まえて外国人・移民に対する排外主義をエスニック排外主義と名付けると, 以下のように定義することができる。

エスニック排外主義とは, 個人, 集団および制度といった主体が, ある客体を移民・外国人を包含しうる人種, 国籍, ネーションなどの属性を根拠として, 尊厳を貶めるなど否定的に評価したり諸機会および諸権利の享受を妨げ, 市民としての承認を拒む態度および行為である。

この定義が示す重要な特徴は, 排外主義が市民権の社会契約的側面だけでなく感情的側面に属するアイデンティティおよび帰属感もないがしろにするというものである。とすれば排外主義を解決・緩和する解は, 包摂的な市民権を実現すること, 換言すれば市民権の包摂的機能を回復することとなる。

3 多文化市民権の発展

(1) 人種関係法の整備

英国の市民権は比較的包摂的なものである^{*4}。1950年代以来移民の流入と定住を本格的に経験してきた英国は、移民の社会統合を実現するため多文化市民権を構築した^{*5}。1980年代半ばあたりまでに流入したのは、主にカリブ諸島とインド亜大陸を出自とした旧植民地移民である。移民たちは白人系マジョリティと文化や習慣を異にするだけではなかった。当時マジョリティにとって衝撃だったのは、肌の色など外観が自分たちとは異なるということもあった。これらの複合的な帰結として、人種差別や不平等が生じた。

そこで英国政府は、4度にわたって人種関係法 (Race Relations Act) を施行および改正して対処しようとした。まず1965年人種関係法では、公共の場における人種差別的発言や印刷物を禁止した。続く1968年の人種関係法では、雇用や住宅など社会領域における人種差別を禁止し、人種関係局に差別事件の調査権を与え、コミュニティ関係委員会をつくって人種集団間の平等を図った。そして1976年の人種関係法によって間接的差別を禁止し、人種平等委員会を設立し、差別事件の個人による提訴を可能にした。さらにトニー・ブレア労働党政権下の2000年、ステファン・ローレンス事件に関するマクファーソン報告書の指摘した制度的差別に対処するため、人種関係 (改正) 法 (Race Relations [Amendment] Act) で公共団体が人種平等を実現する義務を負うことになった。

一連の人種関係法を中心とした法整備の結果、多文化市民権に制度的基盤が与えられた。この多文化市民権に基づき移民の社会統合が模索されていったのである。

(2) 人種関係法とヘイトスピーチ規制

第2次世界大戦後英国のヘイトスピーチ規制は、おおむね多文化市民権に基づく差別禁止法の枠内で行われてきた。流入する移民の少なかった第2次世界大戦以前の1930年代半ばまではコモン・ロー上に反煽動法 (sedition laws) と公的迷惑罪 (public mischief) が存在し、訴追や有罪はまれであった^{*6}。ファシストによる反ユダヤ主義が広まり、そのデモを規制するため1936年公共秩序法 (Public Order Act) が制定された。「公共の場や集会において、治安を乱す意図でまたは治安を乱す可能性の高いような脅迫的、口汚い、または侮辱的な言葉や行為を行った者」を有罪とし、3か月以下の自由刑、または50ポンド以下の罰金刑、またはその両方を科すとした (Public Order Act 1936)^{*7}。

さらなる法規制の必要性が認識されたのは、1950年代に移民が増加し、ヘイトスピーチを含む人種差別や暴力が頻発してからである。特に、1958年8月イングランド中部ノッティンガムで、続いて8月から9月にかけてロンドン・ノッティングヒルで生じた「人種暴動」 (race riots) は、保守党政権に1962年英連邦移民法 (Commonwealth Immigrants Act) による移民流入規制を選ばせると同時に、すぐ後の労働党政権に社会統合のための1965年人種関係法 (Race Relations Act) を制定させた^{*8}。

同法は、「肌の色、人種または民族的もしくは国民的起源」を理由として「憎悪をかき立てる意図で、公共の場所もしくは公的な会合において、脅迫的な、口汚いあるいは侮辱的文書を公開し、もしくは配布し、またはそのような言葉を使用して、そのような憎悪がかき立てられる恐れがある場合」を犯罪として、2年以下の自由刑もしくは罰金、またはその両方を科すとした。犯罪の認定要件として「憎悪をかき立てる」意図と「憎悪をかき立てる」客観的可能性の両者が存在し、起訴には法務長官（Attorney General）の同意を必要とした。

1965年人種関係法は初めて「人種的憎悪のかき立て」を犯罪と認定したものの、あくまでも「公共秩序の維持」が目的であった。ヘイトスピーチ規制に関しては要件が厳格であり、1976年の人種関係法改正までの11年間に20件が起訴されただけで、そのうち3分の1は無罪とされた。起訴された者の3分の1は「黒人」（black）、すなわちエスニック・マイノリティであった。1968年人種関係法ではヘイトスピーチ規制に関して改正はなく、レッドライオン・スクエア騒動（Red Lion Square disorder）に関するスカーマン卿による1975年報告書などが法の不備を指摘した。これらの動きを受けて、1976年人種関係法が制定される。1936年公共秩序法を改定する形で、「脅迫的な、口汚い、もしくは侮辱的な言葉もしくは行為」に加えて、「書かれたもの」（written matter）を出版したり配布することも罪に問うことにした。さらに同法では、犯罪の認定要件の中から「憎悪をかき立てる意図」が除外されて「人種的憎悪を煽動する可能性」のみ証明すればよくなり、ヘイトスピーチがより起訴されやすくなった。ただ法務長官の同意は必要とされた。この点は、表現の自由の保護のため悪質なものに限定する工夫であるとされるけれども、結果として起訴は少なかった。また団体内における配布物は対象外とされた（Race Relations Act 1976）。

(3) ヘイトスピーチ規制における公共秩序の強調

ところが1970年代おわりから1980年代にかけて、ロンドン・ブリックストン、バーミンガム・ハンズワース、リーズ・チャペルトウン、リバプール・トクステスなどで生じた「人種暴動」など人種差別・暴力事件が噴出した。そこで「法と秩序」の維持を目指したサッチャー保守党政権は1986年公共秩序法（Public Order Act）を制定し、言葉、態度、文書の公表または配布だけでなく、演劇公演、記録物配布、上映または演奏、ケーブル番組サービスを含む放送にも対象を広げて、「脅迫的な、口汚いもしくは侮辱的な」態度、言葉、文書で人種的憎悪をかき立てようと意図したり、状況から見て人種的憎悪がかき立てられる可能性が高い場合を有罪とした。「人種的憎悪を煽る行進」も禁止された。意図を立証できないときは、「脅迫的な、口汚いもしくは侮辱的」だと「知っていた」と立証する必要があった。有罪になると、2年以下の自由刑または罰金、もしくはその両方が科されることになった^{*9}。一方、起訴のために法務長官の同意は必要とされ続けた（元山、1988：Public Order Act 1986）。同法の適用は年数に留まっているけれども、英国国民党（BNP）元党首ニック・グリフィン（Nick Griffin）が2度逮捕されるなど一定の実効性は見られた（師岡、2013b：38；奈須、2015：93-94）。

公共秩序法は、その名が示すように公共の秩序を維持することが主目的である。しかし、その一部は特定の個人としての「マイノリティの尊厳保護」のためヘイトスピーチを規制しようとしてい

る。人種主義的かどうかにかかわらず「脅迫的な、口汚いもしくは侮辱的言動」により「迷惑、不安、苦悩を引き起こす」ことが犯罪とされ、罰金刑が科されうる。法務長官の同意は不要である。ただ規制権限の乱用を心配する意見もある（師岡, 2013a: 96; 奈須, 2015: 117-120）。

同じく個人の尊厳保護という点では1988年「悪意あるコミュニケーション法」(Malicious Communications Act)が、苦痛または不安を引き起こす意図で、下品な、または著しく不快なメッセージ、脅迫、虚偽の情報を手紙や電子コミュニケーションなどで送付した場合を有罪と認定している。類似の規定は、2003年コミュニケーション法 (Communications Act) にもある。1997年「ハラスメントからの保護法」(Protection from Harassment Act)もマイノリティが個人として受けた人種主義的暴言などからの保護が目的のひとつに挙げられた。

公共の秩序を乱す危険があるという観点からは個別の規制法として、1991年サッカー(犯罪)法(Football [Offences] Act)が制定された。フーリガンによる事件を防ぐため、2人以上が「下品なもしくは人種主義的なはやし立て」を行った場合、罰金刑など軽犯罪に問われ、法務長官の同意は不要であった。後の1999年サッカー(犯罪及び無秩序)法(Football [Offences and Disorder] Act)の制定により、1人ではやし立てた場合も罪に問われることになった(師岡, 2013b: 39)。

(4) 人種関係パラダイムという前提

以上のヘイトスピーチ規制を含む英国の社会統合政策は、基本的にはある前提の上に成立したものであった。その前提とは、差別を含む排外的態度および行為は人種集団間で生起するという想定であり、人種関係パラダイムと呼ぶことができる。人種関係パラダイムに基づけば、人種集団間におけるコンフリクトを解決することで社会統合が達成可能となる。すなわち、カリブ系、インド系、パキスタン系、バングラデシュ系、そしてマジョリティである白人系の相互の関係を律することで社会統合が生成されるというのである。

その結果、各エスニック・コミュニティの文化を尊重するという規範も生まれ、リベラル多文化主義が英国に根付いた。公的領域では英国文化に準じた文化的同質性を要求するものの、私的領域では文化的多様性を認めるというタイプの社会規範ができあがったのである^{*10}。

人種関係パラダイムを裏返せば、アイデンティティの観点から自分を人種集団に属していると積極的には見なしていない人の場合、または被った排外的態度・行為が人種を理由としない場合は、法的な保護の対象とならないことになる。たとえば、ユダヤ教徒やシーク教徒は宗教と人種が一致しているため排外的態度・行為からの法的保護を受けられるけれども、イスラム教徒は人種集団とは見なされないのだから宗教を理由とただけでは法的保護を得られないという状況が生まれたのである^{*11}。

4 排外主義と過激主義の勃興

(1) 人種関係パラダイムのゆらぎ

人種関係パラダイムを前提とした多文化市民権は、完全ではないながらもヘイトスピーチを含む

人種差別・人種主義的暴力への対処を通じて社会統合の形成に一定の成果を上げた。人種関係パラダイムは、大英帝国時代に行った植民地統治の政治的枠組みを国内の移民統治に転用し、社会統合をある程度可能にしたものである（樽本, 2013）。ところが1990年代あたりから次第にゆらぎを経験することになる。

ゆらぎを生じさせた第1の原因は、「新移民」による「超多様性」(super-diversity)の登場である。1950年代以降英国に流入した移民の大多数は旧植民地出身であった。ところが1990年代以降旧植民地以外からの移民が急増した。東ヨーロッパ諸国、アラブ諸国、アフリカ諸国からの移民が目立つ一方、難民も急増し2002年には10万人を超えた。これら新移民の中には多くのムスリム移民も含まれており、「超多様性」をさらに推し進めていった。その結果、2011年現在「連合王国」における非白人系居住者は全人口の12.9パーセントとなっている（Office for National Statistics, 2013）^{*12}。

(2) 極右政党の伸張

多文化市民権にゆらぎを起こしている第2の要因が、排外主義の伸張である。排外主義の中でも顕著なのは、2000年以降得票を伸ばし地方議会などで議席を得てきた英国国民党（British National Party, BNP）である。元々議会志向の薄かったBNPが変化をしたのは、1999年9月にニック・グリフィン（Nick Griffin）がジョン・ティンダール（John Tyndall）に代わって党首に就任し、「現代化プロジェクト」(modernisation project)を推進し始めてからである^{*13}。すぐ後の1999年欧州議会選と2000年ロンドン市議会選では票を伸ばすことができなかった。しかし2001年の総選挙では、全体としては票は伸びなかったものの、同年「人種暴動」の舞台のひとつとなったイングランド北部の街オルダム（Oldham）でグリフィン党首自身が16.4パーセントの得票を果たした。

2002年の地方議会選挙では、BNPは19選挙区で10パーセント以上の票を獲得し、前年「人種暴動」の舞台となったもうひとつの街、イングランド北部のバーンリー（Burnley）で3議席を獲得した。さらに2003年地方議会選挙では、イングランド北西部を中心として13議席を得た。2004年欧州議会選挙およびロンドン市議会選挙では英国独立党（UK Independence Party, UKIP）が躍進したこともあって議席はとれず、得票を伸ばしただけだった。しかし、同年の地方議会選挙では21議席を獲得した。

2005年の総選挙では、「英国民主主義の再建」というマニフェストを掲げて闘い、議席はとれなかったものの19万2746票を獲得した。2001年の得票数が4万7159票だったことを考えると、4倍以上の伸びである。2006年地方選挙では過去最高の32議席を獲得し、特にロンドン東部のバーキングアンドダゲナムでは労働党に次ぐ2位に浮上した。続く2008年ロンドン市議会選挙では初の議席を得て、第5位となった。さらに2009年欧州議会選挙では、グリフィン党首を含めて2議席を得るまでに躍進した。

「勝利の方程式」(winning formula)をある程度満たして政治の表舞台に躍り出たBNPを無視できなくなり、2009年10月にBBCが政治討論番組『クエスチョンタイム』にグリフィン党首を招き、その是非について議論がわき起こった。このあたりがBNPの当面の頂点だったように見える。その後、BNPの勢いに陰りが見えてくる。2010年総選挙では1.9パーセントの得票を果たしUKIP

に次ぐ第5党に位置したけれども議席は獲得できず、その後ポピュリスト的政党であるUKIPに道を譲った形になっている。

(3) 排外主義の広がり

極右政党である英国国民党（BNP）の伸張は、ひとつの政党が政治主流に躍り出たという事実には止まる現象ではない。英国で活動している極右的政治勢力には、BNPが分派する元となった国民戦線（National Front）や、BNPから分かれてイングランドの独自性をナショナリスティックに強調するイングランド第一党（England First Party）、2009年に反イスラムを掲げて結成したイングランド防衛同盟（English Defence League）などがある。ところが政治勢力以外にも1990年代から排外主義が噴出している。特にイスラム教徒移民に対する排外主義はイスラム嫌い（Islamophobia）という形で噴出しており、憂慮すべき問題と見なされてきた（Runnymede Trust, 1997；樽本, 2013）。

さらに2016年の国民投票で決定されたEU離脱は、有権者の多くが緩やかな形ながら排外主義的傾向を持つことを示した。UKIPなどが主張したEU離脱の主な争点のひとつは、「移民の流入から英国を守れ」であったからである。国民投票のキャンペーンの最中、極右思想に感化されたトーマス・メア（Thomas Mair）がEU離脱に反対する労働党の国会議員ジョー・コックス（Jo Cox）を殺害した事件は、排外主義が暴力として表出したものである。

(4) マイノリティ過激主義の勃興

ところが、「超多様性」と排外主義だけが人種関係パラダイムにゆらぎを起こしているのではない。見逃せないもうひとつの動きは、マイノリティの側からの過激主義である。中でも一部のムスリム移民による過激な行動は、英国社会に大きな影響を及ぼしている。

英国でムスリム移民の過激化が認識されたのは、1988年作家サルマン・ラシュディ（Salman Rushdie）が小説『悪魔の詩』（Satanic Verses）を出版し、騒動となってからである。その小説の内容にイスラム教を冒瀆する部分があると英国を含む各国のムスリムは抗議の声を上げ、焚書などを行った。そしてイランの宗教指導者アヤトラ・ホメイニが死刑宣告にあたる「ファトワ」（fatwa）をラシュディと出版に関わった者たちに宣言した。

その後、世界各地で様々な事件を起こした多くの過激主義者たちが事件を起こす以前に英国に滞在していたことが明らかになった。取り締まられず滞在できるという意味でロンドンには「ロンドンスタン」（Londonistan）だと揶揄されるようになった。

2000年以降英国社会に衝撃を与えた主要な過激主義的事件には以下のものがある。前述した2001年イングランド北部の3都市で生じた「人種暴動」では、マジョリティとマイノリティが生活圏を別にする「平行生活」（parallel lives）が主原因だとされた。2004年には、ロンドンのフィンズベリーパーク・モスク（Finsbury Park Mosque）で「イスラム教徒以外の者を殺せ」などと扇動的な説教をしていたアル・ハムザ・アルマスリ（Abu Hamza al-Masri）が逮捕された。2005年7月7日バスや地下鉄が爆破されたロンドン同時爆破事件では、「自国育ちのテロリスト」（home-grown terrorists）が人々に大きな衝撃を与えた。

このような過激主義の動きは、2015年前後にフランスやベルギーなどで頻発したテロに結びつけられ理解されていく。ただし、ムスリム移民だけが過激化する可能性を持つのではない。2016年9月、インドを出自とするシーク教徒移民がイングランド中部レミングトン・スパ (Leamington Spa) にあるシーク教寺院で騒動を起こした。一部はシーク教の剣などを持っており、55人が逮捕された。当日は、シーク教徒の新婦とヒンドゥー教徒の新郎の結婚式だった。宗教間結婚などの 이슈は様々な宗教信仰者を過激にする火種になりうるのである (BBC News, 2016b; BBC News, 2016c)。

以上のように、「超多様性」とマジョリティによる排外主義だけが多文化市民権による社会統合を危うくしているのではない。マイノリティからの過激主義もそこに関わっていく。そして、排外主義と過激主義がお互い強め合う累積的過激主義 (cumulative extremism) が排外主義をさらに激化させている可能性が示唆されるのである (Eatwell and Goodwin, 2010)。

5 多文化市民権の修正か、ポスト多文化市民権か

(1) コミュニティ結合

排外主義と過激主義の勃興は多文化市民権の有効性に大きな疑問符を付けることになった。その結果、多文化市民権は3つの方向の修正案ないしは代替案に直面している。それら3つとは、(1) コミュニティ結合、(2) 宗教の編入、(3) 間文化主義である。

まず2000年代あたりに提出されたのが、コミュニティ結合 (community cohesion) という理念である。2000年パレク・リポート (Parekh report) が多文化社会の社会統合を促進するため、複数コミュニティのコミュニティ (a community of communities) の形成が必要だと主張した (Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain, 2000)。2001年「人種暴動」の前後に提出された政府および自治体の報告書は、エスニック集団ごとに住み分けし相互行為を欠いた「平行生活」(parallel lives) が問題の基底にあるとし、パレク・リポートと類似の主張を展開した (Home Office, 2001; Ouseley, 2001)。この過程で生まれたのが「コミュニティ結合」であり、テッド・カントル (Ted Cantle) 率いる内務省の委員会による報告書がこの用語を広めた (Commission Cohesion Independent Review Team, 2001)。人々の間に「共通の見通し」(common vision) と「帰属感」(sense of belonging) を創りあげることが必要であるというのである (Cantle, 2008)。

その後、2005年7月7日ロンドン同時爆破事件で「自国育ちのテロリスト」が問題になると、当時人種平等委員会 (Commission for Racial Equality, CRE) 委員長で後に平等人権委員会 (Equality and Human Rights Commission, EHRC) 委員長となったトレヴァー・フィリップス (Trevor Phillips) はある講演の中で「夢遊病のように (知らぬ間に) (人種) 隔離が進んでいる」(Sleepwalking into segregation) と「平行生活」への懸念を表明した。このような見解は、コミュニティ結合への希求を強く示すものであった。

コミュニティ結合は、多文化主義および多文化市民権の代替案と見られるかもしれないけれども、むしろそれらの修正と見た方がよいであろう。各エスニック・コミュニティの存在とその文化の尊重を前提としつつ、それら相互の関係を安定にするためすべてのコミュニティを包摂する全体

コミュニティを構築することで英国社会の統合を目指すという理念だからである。

(2) 宗教の編入

英国多文化市民権に対する第2の圧力は、宗教の登場である。人種関係パラダイムは排外的態度・行為が人種集団間で生じると想定していたため、宗教集団間の問題は法的保護の対象とならなかった^{*14}。ところが、移民の「超多様性」の動きの中で多数のムスリム移民が英国国内に居住し、新英連邦移民の中にも宗教を自らのアイデンティティとして強調する者も出てきて、イスラム嫌いなどの問題も急増し、宗教を根拠とした法的保護がイシューとなった。ヘイトスピーチ規制も同様の流れに乗っていった。

しかし多文化市民権に宗教を編入しようという法的な動きは、ヨーロッパ連合（EU）からの国外圧力から始まった。1997年に成立し1999年に施行されたEUアムステルダム条約は、その第13条で宗教を含む差別禁止と取り組むことを明記していた。そして2000年人種平等指令（Racial Equality Directive, 2000/43/EC）が宗教差別禁止を国内法に立法化するよう加盟国に求めた。

1998年人権法（Human Rights Act）で欧州人権条約を国内法に編入することを求められていた英国は、2001年反テロリズム、犯罪及び治安法（Anti-Terrorism, Crime and Security Act）で人種主義的動機だけでなく宗教差別的な動機による犯罪への刑罰を加重する一方、2003年人種関係法（修正）規制（The Race Relations Act 1976 [Amendment] Regulations 2003）で人種差別禁止をヨーロッパ基準に合わせ、2003年雇用平等（宗教あるいは信条）規制（Employment Equality [Religion or Belief] Regulations）で性別、宗教および信条による職業上の差別および嫌がらせを禁止した。

ヘイトスピーチ規制に関して宗教が考慮に入れられたのは、2006年人種及び宗教憎悪法（Race and Religious Hatred Act）によってである。2001年合衆国9.11事件および2005年ロンドン同時爆破事件の後イスラム嫌いが広がったこと、2003年国連人種差別撤廃委員会がムスリム保護の勧告を行ったことから、労働党が選挙公約に従い、同法で宗教的憎悪および同性愛憎悪によるヘイトスピーチなどの行為を禁止することにした^{*15}。「口汚いもしくは侮辱的な」表現という要件は、宗教一般に対する批判や、政治・文化的活動における揶揄の禁止につながりかねないとして削除され、「脅迫的な表現」だけが対象となった。人種の憎悪に対する規制とは異なり、表現の自由保護のため宗教的憎悪をかき立てる「意図」も必須要件とされた。同じく表現の自由保護のために確認規定が置かれた（Race and Religious Hatred Act 2006）。有罪となった判例は2013年現在見つからないと言われる（師岡, 2013b: 38）^{*16}。

同じ2006年には平等法（Equality Act）で、財・サービスに関する宗教・信条、性的志向による差別も禁止することにした^{*17}。また、2008年刑事司法及び移民法（Criminal Justice and Immigration Act）で性的志向に関する憎悪煽動を禁止した後、2010年平等法（Equality Act）で宗教・信条、性的志向、年齢による雇用、公的・私的サービスの平等を促進することとした。

以上のように、宗教的主体が多文化主義および反差別法の内部に位置付けられつつある。すなわち、多文化市民権は「多文化」の要素に宗教を入れ変容しつつある。

(3) 間文化主義

続いて近年現れてきた社会統合的理念が間文化主義 (interculturalism) である。内容が確定しているとは言えないものの、多文化主義への反省からおおむね次のような含意がこめられている。

まず、多文化主義が「多様性と共に」(with diversity) 生きていくことを目標としていたのに対して、「多様性の中で」(in diversity) 生きることを考えるべきだという発想の転換がなされる。このような主張はカナダのケベックで現れ、次第にヨーロッパにおいても広まった。間文化都市 (intercultural city) という理念も生まれた (Antonsich, 2016 ; Cantle, 2012 ; Iacovino, 2016)。

多文化主義は行為者の属性を承認してリベラルな平等を行為者間に実現しようとする一方、行為者の文化やアイデンティティを固定的に認識する傾向にあった。この結果、多文化を構成する個々の文化への同化に人々を追いやったり、「集団」を変化しない静態的で本質主義的なものと想定してしまいかねない。

しかし、国境を越える人の移動が盛んになった現在、行為者の文化およびアイデンティティはより複雑で流動的である。そこで、社会統合を実現するには多元的で複雑な集合アイデンティティ間における相互行為およびやりとり (interaction and exchange) を促進しなければならない。これによって、間文化主義は文化主義的パラダイムを超えた国民統合プロジェクトになるというのである (Cantle, 2012 ; Cantle, 2016 ; Modood, 2016)。

間文化主義が多文化主義の代替案と言えるのか、それとも多文化主義の修正なのかは検討の余地がある。また、コミュニティ結合の一種ではないかという考えもありうる。また、文化の本質主義的前提を乗り越えるという発想は確かに従来の多文化主義では希薄であったけれども、ある特定のアイデンティティは至高のものとして認めないと、行為者たちの現実を反映しない可能性がある。すなわち、行為者たちは「自分はカリブ系だ」「自分はイスラム教徒だ」など特定のアイデンティティを自分を構成する核としている場合が多いのではないか。もしこの想定が正しいとすれば、間文化主義は柔軟なアイデンティティを持つよう強制する「ポストモダンの同化」を行為者たちに迫ることになるのではないか。もうひとつの大きな問題として、間文化主義がまだ制度的そして実践的な裏付けに乏しいことが挙げられる。何らかの現実的対応物がないと、間文化主義は社会規範としての力を持たず、数ある言説のひとつに留まることであろう^{*18}。

6 結論と日本への含意

1950年代以降流入した旧植民地移民を多文化市民権で社会統合しようとしてきた英国は、従来の政策枠組みを再考せざるをえなくなってきた。旧植民地移民ではない「新移民」の流入や宗教的主体の登場といった「超多様性」の現出、および排外主義と過激主義による累積的過激主義の動きによって包摂性を獲得すべく新たな展開を迫られているのである^{*19}。新たな展開とは、コミュニティ結合、宗教の編入そして間文化主義である。ただしそれらの展開が多文化市民権を完全に刷新するものか、それとも部分的修正に止まるのかは検討の余地がある^{*20}。

このような英国の経験は日本にどのような含意をもたらすのであろうか。ヘイトスピーチ規制の

観点からは、英国では差別などに関する調査と議論がなされて法規制の内容が検討されてきたこと、公共秩序維持が主目的ではありながらも個人保護の観点も一部含んでいること、マイノリティの表現の自由に配慮していること、差別事由として国籍が含まれていること、公的機関による差別が射程に入っていることなどはすでに指摘されている（師岡, 2012 : 88-89 ; 師岡, 2013b : 39-41）。

ここでは本稿のテーマである社会統合のための社会規範および政策枠組みという観点に絞ろう。日本においてもある種の多文化主義がすでに存在すると指摘されるかもしれない。それは「多文化共生」である。ところが、日本における典型的な排外主義であるヘイトスピーチの規制に関して、カウンター運動が起こり2016年6月に規制法が施行されたという事実はあるものの、多文化共生が社会規範として十分機能したとは言いにくい。このことは、多文化共生がローカルの場合における限られた社会領域に関する規範であり、ナショナルレベルには浸透していないことを物語っている。その結果、多文化共生が政策枠組みとして機能したようにも見えない。マイノリティの構造的不平等を是正するという含意も希薄である。なぜこのような事態が生じているのだろうか。

日本と英国の共通点のひとつは帝国という政治体制を持ち、第2次世界大戦後、帝国の解体を経験したという点にある。しかし、両国における帝国解体の経緯と速さはまったく異なるものであった。その結果、英国ではエスニック・マイノリティの存在が公的に承認され、多文化市民権が成立する一方、日本では比較的排除的なエスニック市民権が存続した。すなわち日本には、民族的なアイデンティティや帰属感を中核的な構成要素とするエスニック市民権が残存し続けているのである^{*21}。

エスニック市民権が残存した帰結のひとつとして、日本は人種差別撤廃条約を批准し国連人権監視諸機関から複数回勧告を受けているにもかかわらず、人種・民族差別撤廃法を制定しておらず、かつ国内人権機関も設置していない（師岡, 2012a : 80）^{*22}。日本には暴力など過激な形での排外主義や過激主義は少ないとは言えるかもしれない。しかし英国の経験を見る限り、今後移民・外国人の社会統合をより推進するためにはより包摂的な多文化市民権の構築、そして現在英国が直面しているようなポスト多文化市民権の検討が緊要な課題となるであろう。

※執筆の機会を与えてくださった『移民政策研究』編集委員会に感謝の意を表す。本稿は、科学研究費基盤研究（C）（26380661、研究代表者樽本英樹）による研究成果の一部である。

*1 HKTモデルの詳細と日本の事例への応用については、Tarumoto (2005) を参照。

*2 たとえば、トマス・ハママー (Tomas Hammar) のデニズンシップ (denizenship) やヤスミン・ソイサル (Yasmine Soysal) のポストナショナル・メンバーシップ (postnational membership) は市民権の分裂を肯定的な視点から指摘したものである (Hammar, 1990 ; Soysal, 1994)。

*3 準拠共同社会の観点からの市民権の理論的な考察に関しては、樽本 (2012) を参照。

*4 英国を示す“Great Britain”はイングランド、スコットランド、ウェールズで構成され、“United Kingdom”にはこれら三者に北アイルランドが加えられる。以下の事例の多くがイングランドに属することに留意していただきたい。

*5 この過程について詳しくは、樽本 (2012) を参照。

*6 以下のヘイトスピーチ規制の詳細については、元山 (1988)、師岡 (2012a)、師岡 (2012b)、師岡 (2013a : 81-

102), 師岡 (2013b), 村上 (2015), 奈須 (2015), 内野 (1990: 48-55) を参照。

- *7 国内各地の「人種暴動」などを受けて、後の1963年公共秩序法で刑罰が引き上げられた。「陪審によらない有罪判決により、3か月以下の自由刑か100ポンド以下の罰金刑、もしくはその両方」「正式起訴による有罪判決によるときは、12か月以下の自由刑か500ポンド以下の罰金刑、もしくはその両方」となった(奈須, 2015: 77)。
- *8 同法制定後、英国は人種差別撤廃条約に署名し批准した。ただし、締約国に差別の煽動などの規制を求める4条については解釈宣言を付した。その後、市民的及び政治的権利に関する国際規約(国際人権規約のB規約)にも署名および批准を行ったけれども、締約国に憎悪の唱道の禁止を要求する20条の規定について解釈宣言と留保を付した(奈須, 2015: 85)。
- *9 量刑は2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法(Anti-terrorism, Crime and Security Act)で、最高7年の自由刑に引き上げられた(奈須, 2015: 93)。
- *10 周知のように規範としての多文化主義にもいくつかのタイプがあり、シンボリック多文化主義、リベラル多文化主義、コーポレート多文化主義、連邦制/地域分権多文化主義、分断的多文化主義、分離・独立主義多文化主義が区別される(樽本, 2016: 76-77)。
- *11 シーク教徒などが明確に法的保護の対象となったのは、1982年マンダラ対ドウェル・リー判決(Mandala v Dowell Lee)からである(Modood, 2016: 484)。
- *12 「超多様性」について詳しくは、樽本(2017)を参照。
- *13 英国国民党の状況に関して、詳しくは力久(2011)を参照。オーストリアとデンマークの極右政党の事例については、古賀(2014)を参照。
- *14 例外として、1998年犯罪及び無秩序法(Crime and Disorder Act)が暴行、器物損壊、公共秩序、ハラスメントといったヘイト・クライムに限り、人種または宗教的憎悪によって動機づけられている場合には刑罰の加重がなされうと規定していた(奈須, 2015: 106-109)。
- *15 コモン・ロー上の神冒瀆罪(blasphemy)は「国家や法を破壊しかねない」という理由などでキリスト教(当初は英国国教会のみ)を対象としており、起訴はほとんどされていなかった。キリスト教以外の宗教に保護を拡張しようとする動きは1936年公共秩序法、1965年人種関係法、1976年人種関係法、1986年公共秩序法の制定の際も生じたけれども実現しなかった。ラシュディ事件の後に特に大きな議論となり、9.11事件以後イスラムに対する差別や犯罪が増加してきたため、2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法(Anti-terrorism, Crime and Security Act)や2005年重大組織犯罪及び警察法(Serious Organised Crime and Police Act)などにも宗教的憎悪煽動罪を加える試みがあったけれども実現しなかった(村上, 2013a; 村上, 2013b; 奈須, 2015: 95-98)。
- *16 同法はスコットランドには適用されなかったけれども、2012年サッカーにおける不快な行為及び脅迫的コミュニケーション(Scotland)法(Offensive Behaviour at Football and Threatening Communications [Scotland] Act)によって宗教的憎悪煽動が規制されるようになった(奈須, 2015: 101-104)。
- *17 同法で、人種平等委員会、機会均等委員会、障害者権利委員会を統一する形で平等人権委員会(Equality and Human Rights Commission)が設立された。
- *18 間文化主義は発展途上の理念ゆえ、詳細な検討は別稿を記す。
- *19 2016年あたりにキャメロン保守党政権は過激主義に対する新たな法を準備しつつも、イスラム・コミュニティとの関係を保つため「過激主義」の定義に苦慮していたと伝えられる(BBC, 2016)。
- *20 市民権と排外主義・過激主義の理論的關係、英国を含む各国の経験についてさらなる考察は、樽本(2017)を参照。
- *21 詳しくは樽本(2012)を参照。この要点を的確に捉えた書評には佐藤(2014)がある。
- *22 ただし英国は、人種差別撤廃条約の第4条人種主義的ヘイトスピーチ規制については解釈宣言を行っており、同条の一部を留保している(師岡, 2012a: 81)。注8も参照。

《参照文献》

- Antonsich, Marco., 2016, Interculturalism versus Multiculturalism—The Cattle-Modood Debate, *Ethnicities*, 16(3): 470-471. (<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1468796815604558>, 28 December, 2016)
- BBC News., 2016a, Ministers 'Struggle to Define Extremism' (<http://www.bbc.com/news/uk-36858631>, 3

January, 2017)

- BBC News., 2016b, Leamington Spa Sikh Temple Protest: Fifty-five Arrested (11 September 2016; <http://www.bbc.com/news/uk-england-coventry-warwickshire-37332307>, 28 December, 2016)
- BBC News., 2016c, Weapons seized at Leamington Spa Sikh temple 'ceremonial' (12 September 2016; <http://www.bbc.com/news/uk-england-coventry-warwickshire-37336623>, 28 December, 2016)
- Brubaker, William Rogers., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press. (=2005, 佐藤成基・佐々木てる監訳『フランスとドイツの国籍とネーション——国籍形成の比較歴史社会学』明石書店)
- Cante, Ted., 2008, *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cante, Ted., 2012, *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Cante, Ted., 2016, Interculturalism: 'Learning to Live in Diversity', *Ethnicities*, 16(3): 471-480. (<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1468796815604558>, 28 December, 2016)
- Community Cohesion Independent Review Team., 2001, Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team, Chaired by Ted Cante (Cante Report), London: Home Office (<http://dera.ioe.ac.uk/14146/1/communitycohesionreport.pdf>, 30 November, 2015)
- Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain., 2000, *The Future of Multi-Ethnic Britain*, London: Profile Books.
- Eatwell, Roger, and Matthew J. Goodwin (eds.), 2010, *The New Extremism in 21st Century Britain*, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Hammar, Tomas., 1990, *Democracy and the Nation State, Aliens, Denizens and Citizens in a World International Migration*, Aldershot: Avebury. (=1999, 近藤 敦監訳『永住市民と国民国家——定住外国人の政治参加』明石書店)
- Home Office., 2001, Building cohesive communities, Report of the Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion (The Denham Report) (<http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/Default.aspx?recordId=94>, 30 November, 2015)
- Iacovino, Raffaele., 2016, Commentary: Interculturalism vs Multiculturalism—How Can We Live Together in Diversity', *Ethnicities*, 16(3): 490-494. (<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1468796815604558>, 28 December, 2016)
- Joppke, Christian., 2010, *Citizenship and Immigration*, Cambridge and Malden: Polity. (=2013, 遠藤 乾ほか訳『軽いシティズンシップ——市民, 外国人, リベラリズムのゆくえ』岩波書店)
- 古賀光生, 2014 「新自由主義から福祉排外主義へ——西欧の右翼ポピュリスト政党における政策転換」『選挙研究 日本選挙学会年報』30 (1), 143~158 頁
- Modood, Tariq., 2016, What Is Multiculturalism and What Can It Learn from Interculturalism?, *Ethnicities*, 16(3): 481-490. (<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1468796815604558>, 28 December, 2016)
- 元山 健, 1988 「現代イギリスにおける公共秩序法制の研究——1986年公共秩序法を中心に」『早稲田法学』64 (1), 57~136 頁
- 師岡康子, 2012a 「イギリスにおける人種・民族差別撤廃法の発展」『自由と正義』63 (7), 80~89 頁
- 師岡康子, 2012b 「イギリスにおける人種主義的ヘイトスピーチ規制法」『神奈川大学法学研究所研究年報』30, 19~43 頁
- 師岡康子, 2013a 「ヘイト・スピーチとは何か」岩波書店
- 師岡康子, 2013b 「イギリスの人種主義的ヘイト・スピーチ法規制の展開」『国際人権』24, 36~42 頁
- 村上 玲, 2013a 「宗教批判の自由と差別の禁止 (1) ——イギリスにおける神冒瀆罪から宗教的憎悪扇動罪への転換に関する考察」『阪大法学』62 (5), 233~250 頁
- 村上 玲, 2013b 「宗教批判の自由と差別の禁止 (2・完) ——イギリスにおける神冒瀆罪から宗教的憎悪扇動罪へ

- の転換に関する考察」『阪大法学』62 (6), 135~155 頁
- 村上 玲, 2015 「イギリスにおける人種的憎悪扇動規制の展開」『阪大法学』64 (5), 207~232 頁
 - 奈須祐治, 2015 「イギリスにおけるヘイト・スピーチ規制法の歴史と現状」『西南学院大学法学論集』48 (1), 207~260 頁 (<http://repository.seinan-gu.ac.jp/bitstream/handle/123456789/1206/lr-n48v1-p207-260-nas.pdf?sequence=1>, 25 December, 2016)
 - Office for National Statistics., 2013, 2011, Census: Ethnic group, local authorities in the United Kingdom, (11 October 2013) (<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census/key-statistics-and-quick-statistics-for-local-authorities-in-the-united-kingdom?part=1/rft-ks201uk.xls>, 3 January, 2016)
 - Ouseley, Herman., 2001, *Community Pride Not Prejudice: Making Diversity Work in Bradford* (Ouseley Report) (<http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/Default.aspx?recordId=98>, 30 November, 2015)
 - Public Order Act 1936, (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1936/6/pdfs/ukpga19360006en.pdf>, 3 January, 2017)
 - Public Order Act 1986, (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>, 3 January, 2017)
 - Race and Religious Hatred Act 2006, (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/1/pdfs/ukpga20060001en.pdf>, 3 January, 2017)
 - Race Relations Act 1976, (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/74/pdfs/ukpga19760074en.pdf>, 3 January, 2017)
 - 力久昌幸, 2011 「イギリス国民党の現代化プロジェクト——極右急進主義からナショナル・ポピュリズムへ」河原祐馬・島田幸典・玉田芳史編『移民と政治——ナショナル・ポピュリズムの国際比較』昭和堂, 26~56 頁
 - Runnymede Trust., 1997, *Islamophobia: A Challenge for Us All: Report of the Runnymede Trust Commission on British Muslims and Islamophobia*, London: Runnymede Trust.
 - 佐藤成基, 2014 「国民国家への挑戦 (書評対象書: 樽本英樹著『国際移民と市民権ガバナンス——日英比較の国際社会学』ミネルヴァ書房, 2012年)」『現代社会学理論研究』8, 122~126 頁
 - Soysal, Yasemin Nuhoglu., 1994, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
 - Tarumoto, Hideki., 2005, Un nouveau modèle de politique d'immigration et de citoyenneté?: approche comparative à partir de l'expérience japonaise, *Migration Société*, Vol.17, no102: 305-337. (Traduit de l'anglais par Catherine Wihtol de Wenden)
 - 樽本英樹, 2012『国際移民と市民権ガバナンス——日英比較の国際社会学』ミネルヴァ書房
 - 樽本英樹, 2013 「英国における人種主義とイスラモフォビア」駒井 洋監修／小林真生編『レイシズムと外国人嫌悪』〈移民ディアスポラ研究3〉, 明石書店, 156~163 頁
 - 樽本英樹, 2016『よくわかる国際社会学〔第2版〕』ミネルヴァ書房
 - 樽本英樹編, 2017『外国人移民排外主義のダイナミズム』ミネルヴァ書房 (近刊)
 - 内野正幸, 1990『差別的表現』有斐閣

Multicultural Citizenship, Ethnic Exclusionism and Hate Speech Regulation in Britain

TARUMOTO Hideki

Hokkaido University

Key Words: ethnic exclusionism, Britain, citizenship

In recent years, ethnic exclusionism against migrants and foreigners prevails all over the world. What social norm and what policy framework can resolve and/or alleviate such exclusionism? From a citizenship perspective, ethnic exclusionism is defined as attitudes and actions of individual/collective actors and institutions to refuse to recognise migrants and foreigners as citizens. If so, it is a clue for resolving ethnic exclusionism to create inclusive citizenship in the society. Since 1950s, Britain had developed relatively inclusive multicultural citizenship to tackle exclusionism against New Commonwealth immigrants, based on an assumption that incidents of exclusionism occur between racial/ethnic groups. This assumption can be called the race relations paradigm. However, since 1990s, the race relations paradigm has been shaken by “super-diversity” of immigrants, exclusionism of rising extreme-right wing parties, Islamophobia, and radicalism from ethnic/religious minorities. In order to deal with the instability of multicultural citizenship and to recover its inclusiveness, three modifications/alternatives are proposed and undertaken: community cohesion, incorporation of religion, and interculturalism. Japan retains strong ethnic citizenship because she took a different track of dissolution of the empire from Britain. Yet, as a lesson from British experiences, she should realise multicultural citizenship to effectively tackle ethnic exclusionism such as hate speech demonstrations in near future.