

論 説

## 第一次世界大戦期のイギリスにおける 入国管理制度の展開

——1914年外国人規制法および1914-1918年外国人規制令を中心として——

齋 藤 翔太郎

### はじめに

歴史家のA・J・Pテイラーはオックスフォード・イギリス史叢書の1冊である『イギリス現代史』の冒頭において次のように述べている、「1914年8月までは、分別もあり遵法精神もつよいイギリス人が、一生をすごし、郵便局と警察官以上には、ほとんど国家の存在に気づかずにいることが可能であった。彼は、好きな場所で好きなように生活することができた。彼は登録番号や身分証明書をもたなかった。彼は、旅券その他どのような種類のものであろうと、全く公式の許可なく海外を旅行し、永久に自分の国を去ることができた。…外国人も、許可証なしに、また警察に届出することもなく、この国で生涯を送ることができた。…こうしたことのすべてが、大戦の衝撃により一変した。はじめて国民大衆が積極的な市民になった。彼らの生活が、上からの命令によって形づくられるようになった。彼らも、自分自身の仕事だけを追求するのではなく、国家に奉仕するように要求された。…国家が市民の上に勢力を確立し、その勢力は平時に緩和されても決して除去されることなく、やがて第二次大戦が再びそれを増大させた。イギリス国家の歴史とイギリス国民の歴史がはじめてひとつに統合された」<sup>1)</sup>。第一次世界大戦という総力戦

の経験は、イギリスの政治、経済、社会、文化の各領域において広範かつ重大な「衝撃」を与え、「国家」と「個人」の関係性を変容させることになり、その歴史的文脈のなかで外国人の入国管理制度も平時から戦時へと大きく展開することになった。

第一次世界大戦の戦時下では、軍需省や食糧省などの省庁が新設されたほか、「戦時の規制を設ける」ために一連の国土防衛法<sup>2)</sup>が制定されるなど、「国家介入」の範囲と程度が大幅に拡大し、当初の想定よりも長期化・大規模化する総力戦を継続するために人的・物的資源を合理的かつ機能的に配分する必要に迫られて、「総力戦体制」が構築された<sup>3)</sup>。外国人の入国管理に関する立法だけ時系列に整理しておく、戦時下で1914年外国人規制法<sup>4)</sup>が制定され、戦時非常体制の一環として外国人の入国管理に関する内務大臣の「非常権限」が大幅に強化されることになった。第一次世界大戦が終結した後も1919年外国人規制（修正）法<sup>5)</sup>が制定され、内務大臣の「非常権限」は両大戦間期を経て第二次世界大戦後に1971年移民法<sup>6)</sup>が制定されるまで継続することになった。第一次世界大戦期における外国人の入国管理制度の成立は、イギリス移民政策史上において「現代」の移民政策の展開であったと評価することができる。そこで、本稿では、第一次世界大戦期の戦時に制定された立法とそれに

---

1) A.J.P. Taylor, *English History 1914-1945*, Oxford: Clarendon Press, 1965. (A.J. P. テイラー (都築忠七訳) 『イギリス現代史 1914-1945 (新装版)』みすず書房, 1987年, 5-6頁。)

2) Defence of the Realm Act 1914, 4&5 Geo. V., c. 29.

3) 山之内靖は「総力戦体制」の構築によって人的・物的・その他の様々な資源が合理的に配分され、「階級社会」(近代社会)から「システム社会」(現代社会)へと移行したと図式化し、それを「現代」の起点と評価しており、その際に「戦争国家は福祉国家の別名」だと述べている。山之内靖『総力戦体制』筑摩書房(ちくま学芸文庫), 2015年。

4) Aliens Restriction Act 1914, 4&5 Geo. V., c. 12.

5) Aliens Restriction (Amendment) Act 1919, 9&10 Geo. V., c. 92.

6) Immigration Act 1971, c. 77.

基づく枢密院令の成立過程を対象とし、その前後の平時の時代との制度的な連続性と非連続性に注目することで、第一次世界大戦という総力戦の経験が外国人の入国管理制度に与えた影響を検討する。

まず、以下では本稿に直接かかわる範囲で先行研究を概観しておく。これまで概説的な近現代イギリス移民政策史研究では、第一次世界大戦期について、1914年外国人規制法において外国人の入国管理を司る内務大臣の権限が大幅に強化されたという制度上の変化がごく簡潔に言及されるのみであり、戦時下の「非常立法」としての性格が強調され、その前後の入国管理、つまり1905年外国人法<sup>7)</sup>と1919年外国人規制(修正)法という平時における入国管理との制度的な関係性については検討されることが少なかった<sup>8)</sup>。しかしながら、この点については本稿において帝国防衛委員会の報告書や1914年外国人規制法を補足する枢密院令の内容から明らかにするように、第一次世界大戦期の入国管理制度は戦時に限定される「非常立法」として限定的に把握されるべきではなく、その前後の時代との連続性が改めて注目されるべきである。

1914年外国人規制法をはじめ戦時下で実施された様々な外国人に関する政策について実証的に検討した研究としては、D・M・クラークの研究<sup>9)</sup>とJ・C・バードの研究<sup>10)</sup>がまず挙げられる。クラークはA・マーウィックの研究<sup>11)</sup>を出発点として1914年外国人規制法と一連の外国人規

7) Aliens Act 1905, 5 Edw. VII, c. 13.

8) V. Bevan, *The Development of British Immigration Law*, London: Croom Helm, 1986; A. Dummett and A. Nicol, *Subjects, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration Law*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1990; T.W.E. Roche, *The Key in the Lock: Immigration Control in England from 1066 to the Present Day*, London: John Murray, 1969.

9) D.M. Clark, *Restrictions of Aliens in the United Kingdom, 1914-1919: A study of the Origins and Political Background of the Aliens Restriction Acts of 1914 and 1919*, M.A. thesis of Queen's University, 1979.

10) J.C. Bird, *Control of Enemy Aliens Civilians in Great Britain 1914-1918*, Ph. D. thesis of the University of London, 1981.

制令に基づく戦時下の政策が戦時下での敵性外国人への敵対的な反外国人意識の高まりを受けて成立したこと、また保守党を中心に強硬な政策を主張して実現させた多数の強硬派とそれへの危惧を表明しながらも無力であった自由党の少数の穏健派との間で行なわれた政治的な駆け引きのなかで1919年外国人規制（修正）法が成立したことを明らかにしている。また、バードは戦時政府と敵性外国人の関係性、特に国内的な安全保障をめぐる戦時体制に対する問題関心から、戦時下の政策として1914年外国人規制法という入国管理以外の敵性外国人の強制収容、国外送還、収容施設、財産や事業の制限を包括的に検討しており、戦時下において敵性外国人の活動が厳しく制限されるようになった戦時非常体制の形成過程のなかに国家安全保障の必要と人道主義の理念の併存という根本的な対立が存在していたことを明らかにしている<sup>12)</sup>。

こうした戦時下における政策を成立させた原動力であり、前提としても存在したのが、反ドイツ感情やドイツ人嫌悪から反外国人主義や外国人嫌悪へと拡大する敵対的なナショナリズムの意識と世論であり<sup>13)</sup>、それについては特にP・パナイが敵性外国人として標的となった在英ドイツ人を中心に包括的な研究を行なっている<sup>14)</sup>。イギリスでは、第一次世界大戦以前から国際市場をめぐる競争関係にあるドイツに対して敵対

---

11) A. Marwick, *The Deluge: British society and the first world war*, London: Bodley Head, 1965.

12) なお、その他にも戦時の収容施設については多数の研究が存在する。T. Kushner, 'Alien internment in Britain during the twentieth century: An introduction', *Immigrants & Minorities*, vol. 11, no. 3, 1992; D. Cesarani and T. Kushner (eds.), *The Internment of aliens in twentieth century Britain*, London: Frank Cass, 1993; D. Saunders, 'The stranger in our gates': Internment policies in the United Kingdom and Australia during the two world wars, 1914-39', *Immigrants & Minorities*, vol. 22, no. 1, 2003; M. Stibbe, 'A Question of Retaliation?: The Internment of British Civilians in Germany in November 1914', *Immigrants & Minorities*, vol. 23, no. 1, 2005; M. Stibbe, 'Civilian Internment and Civilian Internees in Europe, 1914-20', *Immigrants & Minorities*, vol. 26, nos. 1-2, 2008.

的な感情が存在していたが、イギリスが第一次世界大戦への参戦を表明し、さらに客船ルシタニア号がドイツ海軍の潜水艦によって撃沈されると、イギリス国内ではドイツ人を敵性外国人と位置づけ、彼らに対する攻撃的な世論と行動が高揚することになった<sup>15)</sup>。パナイは戦時下で敵性外国人と位置付けられたドイツ人に対するイギリス社会の反応を政府の反応と大衆の反応に分けて検討しており、「世論」の概念、政治における「急進的右派」の理念、「反外国人主義」の範疇に注目し、反ドイツの「世論」が圧力となって政府に公式に様々な制限を設けさせ、また政府自身が宣伝によって反ドイツ意識を拡散させていたこと、「急進的右

- 
- 13) 第一次世界大戦の開戦原因をめぐる共同研究において、小野塚知二は、従来の通説に対し、「愛国的な民衆心理と、ナショナリズムなどの世論と、政治との相互作用」に注目し、「繁栄の中の苦難」を解釈する方法のひとつとして経済的・文化的ナショナリズムが利用され、経済的な相互依存関係の深まりのなかでも敵愾心が生じることを指摘した。小野塚知二「第一次世界大戦開戦原因の再検討：通説の問題点と現代的意義」同（編著）『第一次世界大戦開戦原因の再検討：国際分業と民衆心理』岩波書店、2014年；小野塚知二「戦争を招きよせた力：民衆心理と政治の罨」同（編著）『第一次世界大戦開戦原因の再検討：国際分業と民衆心理』岩波書店、2014年。
- 14) P. Panayi, *The Enemy in Our Midst: Germans in Britain During the First World War*, Bloomsbury Academic, 1991. その他にパナイが行なった第一次世界大戦期の在英ドイツ人に関する研究としては次の文献がある。P. Panayi, 'The hidden hand': British myths about German control of Britain during the first world war', *Immigrants & Minorities*, vol. 7, no. 3, 1988; P. Panayi, 'German Business Interests in Britain during the First World War', *Business History*, vol. 32, no. 2, 1990; P. Panayi, 'An intolerant act by an intolerant society: The internment of Germans in Britain during the first world war', *Immigrants & Minorities*, vol. 11, no. 3, 1992; P. Panayi, *German Immigrants in Britain during the 19<sup>th</sup> Century, 1815-1914*, Oxford: Berg, 1995; P. Panayi (ed.), *Germans in Britain since 1500*, London: Hambledon, 1996; P. Panayi (ed.), *Germans as Minorities during the First World War*, Ashgate, 2014.
- 15) ドイツ人が敵性外国人として扱われた一方、中立国でありながらドイツ軍によって領土を侵犯され、イギリスへと逃れて来たベルギー人は、イギリスの参戦の口実が中立国のベルギーの防衛を支援することであったことから、「友好外国人」として象徴的に扱われた。T. Kushner, 'Local heroes: Belgian refugees in Britain during the first world war', *Immigrants & Minorities*, vol. 18, no. 1, 1999.

派」の政治勢力が右派系の新聞とともに圧力団体となっていたこと、ドイツ人だけを標的とする反ドイツ主義からロシア系ユダヤ人も含んだそのほかの外国人も標的とする「反外国人主義」へと拡大していったことを明らかにしている<sup>16)</sup>。

そこで、本稿では、以上の先行研究を踏まえ、次の3つの視点を設定する。第1に第一次世界大戦期の入国管理制度を戦時非常体制の成立と継続という「国家介入」の歴史的文脈に注目しながら前後の時代と連続的に把握するということ、第2に第一次世界大戦期に成立した一連の立法と枢密院令を「総力戦体制」のなかで敵性外国人ないし前敵性外国人とされた外国人の様々な権利を制限する政策として体系的に把握するということ、第3に1914年外国人規制法の審議過程における議論、そして成立した両立法の条文に基づいて構築された制度に一貫する政策上の争点と政策原理を検討することである。これら3つの視点を踏まえ、特に1905年外国人法から始まり、1914年外国人規制法、そして1919年外国人規制（修正）法を経て、第二次世界大戦後の1971年移民法まで継続する制度変化の過程を意識することによって、制度のなかに本質的に内在する20世紀初頭の入国管理の「現代」的な移民政策としての政策原理を明らかにすることを意図する。

---

16) 第一次世界大戦時における敵対的・排外的なナショナリズムの意識と世論の高揚については次の文献を参照されたい。D. Cesarani, 'Anti-alienism in England after the first world war', *Immigrants & Minorities*, vol. 6, no. 1, 1987; D. Cesarani, 'An embattled minority: The Jews in Britain during the First World War', *Immigrants & Minorities*, vol. 8, nos. 1-2, 1989; D. Cesarani, 'An alien concept?: The continuity of anti-alienism in British society before 1940', *Immigrants & Minorities*, vol. 11, no. 3, 1992; S.O. Muller, 'Who is the Enemy?: The Nationalist Dilemma of Inclusion and Exclusion in Britain During the First World War', *European Review of History*, vol. 9, no. 1, 2002; D. Saunders, 'Aliens in Britain and the empire during the First World War', *Immigrants & Minorities*, vol. 4, no. 1, 1985; S. Yallow, 'The impact of hostility on Germans in Britain, 1914-1918', *Immigrants & Minorities*, vol. 8, nos. 1-2, 1989.

以下、第1節では1911年に帝国防衛委員会の作成した報告書に基づいて第一次世界大戦前夜における外国人の入国管理をめぐる議論を検討し、第2節では1914年外国人規制法の制定過程における議論と成立した1914年外国人規制法の条文の内容を整理し、戦時の入国管理制度の法的枠組みを検討し、第3節では1914年外国人規制法に基づいて成立した一連の外国人規制令の内容を整理し、戦時の入国管理制度の政策構造を具体的に検討する。

## 1 第一次世界大戦の前夜における帝国防衛委員会小委員会の報告

### (1) 1905年外国人法の制定

20世紀初頭に制定された1905年外国人法は、イギリス移民政策史上において、外国人の入国に関する政策基調が「開放」から「規制」へと転換した画期であり、初めて平時において外国人の入国管理が体系的に実施されるようになった。そこで、以下では1905年外国人法の条文で定められた内容に基づいて、同法に基づく外国人の入国管理制度の概要を整理することにする。

1905年外国人法の第1条では、イギリスへの上陸を希望する三等船室の外国人旅客である「移民」<sup>17)</sup>は、入国管理官が駐在し、入国管理局が設置されている入国管理港以外の港から上陸することが禁止され、入国管理官の許可なく上陸した者には刑罰が科されることが定められた。そして、入国管理港では入国管理官と検疫官が共同で入国審査と衛生検査を実施し、「好ましからぬ移民」であると判断されると入国許可の決定を保留された。ただし、入国許可を保留された外国人旅客には異議申立

---

17) 1905年外国人法における「移民」とは、「イギリスに上陸する意思のある外国人の三等船室旅客」を意味しており、一等船室旅客は含まれていなかった。さらに実際に入国審査と衛生検査を受ける義務が課されたのは「移民」のなかでも「移民船」に乗船する者であり、その後の1919年外国人規制(修正)法とは異なり、入国管理の対象はかなり限定されていた。Aliens Act 1905, s. 8.

を行ない、再度入国管理官による審査を受ける権利が認められていた<sup>18)</sup>。また、船長には入国時に乗船させている外国人旅客について報告する責任が課された<sup>19)</sup>。

1905年外国人法では「好ましからぬ移民」に該当する条件が次のように定められた。

- (a) その移民がその財産あるいは自身とその被扶養者を相当に扶養する手段を獲得する地位を提示することができない場合
- (b) その移民が狂人、白痴、あるいは公的負担、さもなければ公的損失となる恐れがある場合
- (c) その移民が政治的性格の罪ではない、1870年犯罪者引渡法の範囲内で犯罪者引き渡しに該当する犯罪について、逃亡犯罪者引き渡しの条約を締結している外国において有罪判決を宣告されている場合
- (d) その移民が本法の下で国外退去の命令が発令されている場合

以上に加え、例外条項として「その移民が宗教的あるいは政治的根拠に基づく刑事訴追あるいは処罰、あるいは宗教的信仰に基づく投獄の恐怖あるいは拷問の恐怖を含む迫害を逃避するためにもっぱらイギリスへの入国を求めていることを証明するならば、もっぱら生活手段を求め、あるいは公的負担となる恐れがあっても、上陸許可は拒否されてはならない」と定められていた<sup>20)</sup>。

また、第3条では、「国外退去を発令する国務大臣の権限」について定められており、「好ましからぬ移民」に対応する犯罪者や貧民などの「好ましからぬ外国人」に対して内務大臣が国外退去命令を発令することができるようになった<sup>21)</sup>。

---

18) Aliens Act 1905, s. 1.

19) Aliens Act 1905, s. 5.

20) Aliens Act 1905, s. 1-(3).

入国管理官と検疫官は内務大臣によって任命され、また、入国管理港は内務大臣によって指定された<sup>22)</sup>。その他にも内務大臣には外国人の入国管理に関する準則や命令を定める権限が認められた<sup>23)</sup>。

1905年外国人法の大きな特徴は、①上陸許可が与えられない入国規制の対象者が「好ましからぬ移民」として規定され、その例外条項として政治的・宗教的難民の庇護に関する一文が明記されたこと、②外国人の入国管理が内務省の所管事項となり、内務大臣の任命した入国管理官と検疫官によって入国審査と検査が体系的に行なわれるようになったことである。さらに後述する1914年外国人規制法と比較すると、③入国管理の対象となったのは三等船室に乗船する特定の外国人旅客に限られていたこと、④外国人について入国管理のみで居住管理は行なわれていなかったことを指摘することができる。

1905年外国人法は立法の画期性とは対照的に、施行の実効性についてはこれまで消極的にしか評価されてこなかったものであり、その原因として条文中で規定された入国規制の対象となる者の条件など制度的欠陥だけではなく、外国人の入国管理を実施した入国管理官ら職員の不熟練や未経験が指摘されてきた。そして、1905年外国人法に基づく外国人の入国管理を所管した内務省の責任者である内務大臣に就任していたのがW・チャーチルであった。

## (2) 帝国防衛委員会小委員会おける検討

チャーチルは1905年外国人法の前案であった1904年外国人法案の審議過程において野党議員として強硬に反対論を唱えたひとりであり、それが「少数派の権利を擁護する指導者」として若き日における政治的な名

---

21) Aliens Act 1905, s. 3.

22) Aliens Act 1905, s. 2.

23) Aliens Act 1905, s. 6.

声を高めることになっていた。チャーチルは1904年外国人法案の第二読会において次のように述べている、「この法案はこの国の様々な場所で厳しく、怒りに満ちた感情を引き起こすことだろう。それは差別意識と感情の問題である」、「現在の法案は警察の問題、臣民、民族、宗教の自由、その他細々とした点について、問題がある。結局のところ、それはこの措置が全面的に否定される場合には原則の問題なのである。この法案は明らかに不愉快で、同意できない、そして陰悪な措置を明らかに多数含んでいる」<sup>24)</sup>。また当時、チャーチルは1904年外国人法案に対する反対の自身の立場を説明する手紙を『サン』の編集部に送っており、「「悪い外国人女性が我が国に上陸することはイングランド人にとって良いことなのか?」、私の答えはもちろん「ノー」だ。…あなた方は審査や検査によってイギリスの港に上陸してくる旅客のなかで不道徳な性格を持つ女性を区別することができる」と説明するかもしれない。先年の法案に反対した立場は単純である。我々は言おう、「外国人を締め出せ、ただし病気であれば、不道徳であれば、犯罪者であれば。ただ貧しいだけならば締め出してはならない。そして適切に責任を果たせない警察や関税院に義務を押し付けてはいけない」と述べていた<sup>25)</sup>。チャーチルが1904年外国人法案に反対したのは、自身の選挙区で有力な支持層になっていたユダヤ人コミュニティに向けた政治的なパフォーマンスであった側面は否定しがたいが、その一方で1904年外国人法案で定められた「好ましからぬ移民」の規定がイギリスに逃れてきた貧民や難民を排除することになり得るという理由であった点は注目されなければならないだろう。

ところが皮肉なことに、1904年外国人法案に強硬に反対したチャーチ

---

24) Parliamentary Debates (以下、PDと表記)、HC, vol. 135, 8 June 1904, cc. 1009-1110.

25) R.S. Churchill, *Winston S. Churchill*, vol. 2: Young Statesman 1901-1914, London: Heinemann, 1969, pp. 81-85.

ルは、1906年に保守党から自由党へと政権が交代すると、一転して1905年外国人法を施行する立場として内務大臣に就任することになった。そして内務大臣の在任時にふたつの方法で外国人の入国管理を改良しようと試みた。そのひとつは1911年外国人（犯罪予防）法案<sup>26)</sup>の提出であり、もうひとつが帝国防衛委員会小委員会の主催であった。前者の1911年外国人（犯罪予防）法案は、「生活費を稼ぐために非合法の方法を採る外国人を逮捕する警察の権限」について、①外国人犯罪者は国外退去に相当する、②不法移民の上陸に対する罰則の強化、③外国人の火器の携行の特別許可の義務化から成る法案であり、シドニー・ストリートにおける包囲戦の経験によって必要と考えられ、提案されていたが、当時、グールディングによって同様の趣旨の私法案が提出されていたこともあり、すぐに審議を取りやめ、廃案となった。

また、その一方で、チャーチルを委員長として帝国防衛委員会小委員会は招集され<sup>27)</sup>、1910年3月1日に「戦時における外国人の取扱い」についての検討を開始し、1910年7月7日（第1回）と1911年3月31日（第2回）に会合を行ない、中間的な報告として法律と枢密院令の草案を作成しており、その後、チャーチルに代わって委員長に就任したマッケンナの下で1912年10月21日（第3回）、1913年7月24日（第4回）、1913年8月7日（第5回）にも会合を行ない、1913年8月14日に最終的な報告書は作成されている<sup>28)</sup>。

委員会における検討過程では、一般職員によって作成されたふたつの

26) Parliamentary Papers (以下、PPと表記), 'A bill to amend the law with a view to the more effectual control of criminal aliens and the prevention of crime by aliens', (178), 1911.

27) National Archives (以下、NAと表記), 'Treatment of aliens in War', CAB 17/30, 'Report and proceedings of the standing sub-committee of the committee of imperial defence on the Treatment of Aliens in Time of War (Treatment of Aliens in Time of War)', pp. 7-15.

28) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 1-6.

覚書、「外国人の取扱いに関する権限」<sup>29)</sup>と「戦時下における外国人の取扱いについての歴史的な事例」<sup>30)</sup>が各所において参照されている。前者については、18世紀の間に外国人に対する国王の権限がいかにして徐々に増大していき、1803年外国人法<sup>31)</sup>が制定されるに至ったのか、そして戦争の終結後に、これらの権限が一連の立法によっていかに無効にされていったのかについて検討されており、報告書の作成された1913年の時点で1889年公的秘法<sup>32)</sup>以外に実質的にほとんど法的な予防措置が存在せず、それすらも戦時におけるスパイや一部の敵対する国籍の外国人への対策としては「悪名高いほど非効果的である」と指摘されている<sup>33)</sup>。

1803年外国人法はナポレオンがイングランドの侵略を準備している最中に成立したものであり、その条項では外国人にイギリスを退去することを命令することができ、出国しない外国人は投獄の罰を受けることになった。外国人を乗せた船の船長は特定の港への外国人の上陸について責任を課され、乗船している外国人について申告する責任だけでなく、裁判所の許可なく上陸することを予防する責任も課された。上陸の手続きをとる外国人や出国する外国人は旅券を所持していなければならなかった。政府は外国人の居住者の住宅を武器や弾薬の所在を確認するために捜索することができ、住宅の所有者には外国人の居住者について報告する義務が課された。疑わしい外国人は国王の意志に基づいて拘束あるいは留置され、無実を証明する義務は拘束されている外国人本人に課された。

1803年外国人法が通過したのと同じ日に発せられた宣言によって、外国人の上陸が認められる港が指定されるとともに、外国人が強制的に居住

29) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 32-39.

30) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 41-47.

31) Aliens Act 1803, 43 Geo. III., c. 55.

32) Official Secrets Act 1889, 52&53 Vict., c. 52.

33) 'Treatment of Aliens in Time of War', p. 1.

させられる地区が規定された。ロンドンのシティに居住するすべての外国人は市長に、そのほかの地方の居住者はその地方の治安官に対して登録を行なうことになった。

1803年外国人法はナポレオンがエルバ島に配流されるまで効力を持ち続け、その後、緩和された措置に変更された。この過程については一般職員の覚書のなかで「反逆罪やそれに相当する重罪に関する法の下でそれを適用できるような証拠が準備されていないのであれば、国王は王国の安全に危険をもたらす外国人の居住者の取り扱いに関して法的な権限を有さない」と言及されている。現行の1905年外国人法は精神薄弱者、病人、貧民、犯罪者の排除のみを意図するものであり、戦時において貧民や犯罪者を排除することは国防上ほとんど意味を持たないものであり、また1889年公的秘密法も不完全であった。

一般職員の覚書では、ドイツ臣民の一部であるスパイについての様々な事例が述べられた後、具体的な改善の方法として次の点が提案されている<sup>34)</sup>。

- (1) 1889年公的秘密法を改正し、法定代理人への事前の参照なしに逮捕する権限と捜査を行なう権限を与えること
- (2) イギリスに来るすべての外国人について、平時と戦時を問わずすべての期間に登録を強制すること
- (3) 1803年外国人法に基づく権限と同様の権限を戦時においては行政官に与える措置を立法化すること

平時における外国人の登録に賛同する意見のなかには、それが諸外国の多くで普及しており、実際的な有用性だけでなく、疑わしい外国人の計画を発見することができ、そのような行動を監視する行動を誘因にもなると指摘されていた。

---

34) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 37-38.

これら3つの提案のうち、第一提案については、後に1889年公的秘  
密法が改正され、1911年公的秘  
密法が制定された<sup>35)</sup>。

第二提案については、内務省を代表するエドワード・トループの作成  
した回答によると<sup>36)</sup>、内務省としての見解では、入国するすべての外国  
人の常時の登録については、読み書き能力の点で実際には実施するこ  
とが不可能であるとされた。定住を目的とした移民だけではなく乗換旅客  
や旅行者も含め、イギリスには年間50万人以上の外国人の訪問者がおり、  
彼らの登録は特にクロス・チャネルの諸港において、「寛容できないほ  
どに通常の交通を妨げることになる」と指摘された。一般職員によって  
意図されたような外国人居住者にだけ適用される登録でも困難な問題が  
残っていた。1911年の『センサス』によれば28万4千人の外国人がイン  
グランドとウェールズに居住しているが、実際の数はいくらよりもっと  
多く、その理由は多くの外国人が報告を適切に行っていないためであ  
った。これらの考察による見解では、一般的な登録は不可能であり、  
それによって得られる実際の価値以上に費用が掛かることになるので、  
「いかなる時でもすべての外国人に、あるいは特定の国籍を有するすべ  
ての外国人に、全国でも特定の地域についてのみでも、登録を命令する  
権限を政府に与える必要があるだろう」述べられている。そして、議会  
によって承認されるそのような権限が具体的には以下のふたつの方法で  
使用されると提案された。

- (1) 特定地域のすべての外国人の永久的な登録の保障（海軍基地のよ  
うに実施）
- (2) 戦時における敵国のすべての臣民の完全な登録（すべての登録よ  
りも容易である）

---

35) Official Secrets Act 1911, 1&2 Geo. V, c. 28.

36) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 39-41.

これらふたつの権限の使用、つまり特定の地域における外国人の永久的な登録と戦時におけるすべての外国人の登録の強制を一括して実施することは可能であるとされた。

第三提案については、戦時には政府に1803年外国人法と同様の権限が与えられるべきであるということであり、その点について委員会の意見は一致していた。提案されていたのは、そのような法律は平時において枢密院令によって効力を有する条項を課す権限とともに成立させるべきであるが、一部の条項、例えば武器や爆弾の隠れた所持について外国人に説明を要求する権限などに関しては戦時に限定せず永続的なものにならなければならないということであった。

内務省は敵国の臣民が戦時においてその国の出国を禁止することは、彼らを監視することが負担となるので好ましくないとしていた。しかし、侵略の危険に晒されているような海岸において破壊行為を手助けしたり実際にそれを行なったり、あるいは軍の移動に関する情報を侵略者に提供するならば、すべての敵国の臣民が要塞や港の近くから一掃され、国外へ移動することは望ましいと提案している。そして、それを実行するためには法的権限が必要であり、登録がそれを効果的に実施するために必要な予備的な方法であると主張された。

平時における外国人の登録については、1910年7月10日に開催された委員会の第1回会合において、宿泊管理者や賃貸住宅所有者を通じて外国人の一般登録を行なうことが同意され、それはほとんど反対に遭わなかったが、これらの人々の移動を監視する点が欠落しており、戦争省に対して警察がその地区の外国人について定期的に報告することについては必要であると提案されていた。内務省は、警察に軍事当局と協力させる方法を準備しており、それは非公式の登録制度として有用な情報を獲得し、様々なスパイを発見する手段を提供することになると考えていることが述べられた<sup>37)</sup>。

しかしながら、これらの措置は海軍や陸軍の存在する地域の場合には十分でなく、公式に外国人の登録と監視について定めた規則に基づく必要があり、海軍省と戦争省はこれらの地域を具体的に定義することを望んでおり、実際にそれに関する提案をしていた。それは次のような提案であり、「主要な海軍や陸軍の基地を構成する国内の規定された地区に居住するすべての外国人は、登録の原簿のために警察に対して指定された項目について申告すること、登録した項目が変更されるような状況の変化があればそれを警察に報告すること、その地区の住宅を利用が終了する場合に警察に連絡すること。外国の海軍や陸軍に所属する官吏は、その他の外国人のように登録に関して同様の条件に従い、規定される地区に入る前に軍当局に報告を行ない、また域内に24時間以上滞在する意図を警察当局に報告すること」。これらの点を踏まえ、行政官に必要な権限を与えるという観点から法案は作成された。

この法案の草案は1911年3月31日に開催された委員会の第2回会合において議論されたが、その条項が実施されることによって、多数の海港が存在する規定地区では多くの不便を引き起こすということ、規定地区の外にいる専門的なスパイによって破られ得るということ、これらの規制が害のない居住者にもかかってくるということ、これらの理由から反対された。

そのため、委員会は、この法案の草案が議会で審議される場合に実施の期間や範囲の説明について非常に困難な問題に直面するであろうこと、また法案によって保証される利点が法案成立のために要する時間とつり合いが取れるのか疑わしいことを記録している。外国人について取り扱う条項のうちいくつかは公的秘書法案のなかに含まれており、ふたつの法案のうちひとつはすでに議会に提案されると示されている。法案の成

---

37) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 2-3.

立に失敗すると、対応できるのは警察による非公式の登録しかないので、法案を成立させるための戦略としてひとつの法案に絞って提出されるべきであると主張され、1911年公的秘書法における外国人登録に関する条項を含むことができないのはそれまでの経緯から明らかであり、さらに法案成立を困難にする恐れがあることから、ふたつの外国人法案は廃案となった。

しかしながら、戦争省は、こうした法案とは別に、イングランド、スコットランド、ウェールズの主任治安官とアイルランド警察の主任官の協力によって、三年半の間、外国人の居住者と移住者に関する非公式の登録を実施してきた。その結果を踏まえ、ロンドンで制度を導入するための試みがなされてこなかった点を考慮すると、最新のセンサスではイギリスの全外国人の56%以上がロンドンにおり、最大の都市部を除いて、外国人の居住者の強制的な登録は当局にそれほど負担となっていないことが証明されているとして、「そのような経験は励みとなる」と述べられた。

戦時における外国人の規制について、非常時のなかで政府に外国人の取り扱いに関する特別な法的権限が認められるべきであるということは、ほとんど問題にされなかった。たとえば、海軍、戦争省、そして内務省は鉄道、雑誌、その他の攻撃を受けやすい場所を保護するための措置については同調しており、スパイや検閲を扱った委員会は好意的でない人から秘密情報を獲得し、敵と連絡を取ることを妨げる手段について検討を続けていた。しかしながら、考案された予防策は、「戦時下あるいは戦争直前において特別な規制が存在しないなかで我々の資源に損傷を与えることや我々の作戦計画を発見することに関心を持つと考えられるような敵国の臣民に関しては、十分ではない」と指摘された<sup>38)</sup>。

---

38) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 3-4.

一般職員によって準備された戦時における外国人の取り扱いについての歴史的事例についての要約から、委員会では「敵対意識が高まるなかで採られる政府の手続きとは敵国の臣民に国外退去の命令を発すること」だと理解されていた。1870年7月、フランス政府は交戦国の権利についての一般的な解釈を捨て去り、兵役の年齢に達しているすべてのドイツ人が本国に帰還することを禁止した行為は、フランスに居住する北ドイツ臣民の保護に公的な責任を有するパリのアメリカ大使から抗議されたが、グラモント卿によって守られ、正当化されていたという。そして1870年8月にフランス政府が倒れると、このような強制的な拘置は終わった。戦時における外国人の取り扱いについての「普遍的な執行」はほとんどのヨーロッパ大陸諸国において導入されており、すべての敵国の臣民を拘束する政策は多くの訓練された人々を敵から奪うという効果をもっているものの、イギリスとヨーロッパの巨大な軍事権力のひとつとの間で行なわれる戦争の場合、問題となっている政策を適用してそうした権力の軍隊から2～3万人の戦闘員を減少させることは明らかに不要なものであった。そして、それは結果的に警察や軍事当局にかなりの外国人の監視という負担を課すことになるだけでなく、普遍的な退去命令は害のない定住者に大きな困難を課すことになり、結果として確実に敵の領域内にいる英臣民の居住者に対する報復措置を引き起こすことになる」と指摘された。ただし、「イギリス国内に滞在する敵の臣民に行動の完全な自由を認めることは分別があるとは言えない」とも述べられ、妨害行為やスパイ行為とは別に、イギリスに上陸した敵の軍隊は、地元知識を持ち、軍事教練を受けた人を含め、同胞の居住者の増援部隊から物質的な支援を受けることになるだろうということも述べられていた。したがって、委員会の見解では、戦時においてスパイと疑われる者を除き、敵国の臣民の出国を認め続けることが最も有利な方法であるということ、しかしながら、彼らの上陸の許可については、彼らの意図が非友

好的な感情と結びついている可能性があることから、規制されることが望ましいとされた。

### (3) 帝国防衛委員会小委員会による提案

そこで、小委員会において最終的に提案された規制の要旨を示すと<sup>39)</sup>、その基本的な目的は、「攻撃されやすい地点あるいは国家的資源を非友好的な人々から保護すること、軍事的な価値のある情報について敵国政府と連絡を取り合うことを妨げること、この国に上陸した敵軍に対して敵性外国人の居住者が支援することを妨害すること」であった。そのためすべての敵国の臣民は要塞や海軍基地の近くから、また政府や民間のドックヤードや兵器工場の近所から、そして敵の上陸や軍事的設備の探索に適当な位置にある海岸の一部から排除されなければならないとされ、枢密院令の草案の付則2では、特に国務大臣が認めた者を除く敵国の臣民を一掃すべき場所、そしてそのほかの外国人が登録に従う場合にだけ居住することのできる地域の一覧が指定されていた<sup>40)</sup>。

委員会はさらにイギリスに滞在することを選択するすべての敵国の臣民について登録を強制し、特別な許可なしには居住登録をした地区から5マイル以上離れて移動することができないようにすること、そして爆発物、火器、自動車、電信機械を剥奪されなければならないと勧告された。委員会はすべての危険な外国人は国外に送還され、あるいは特定の地区ないし彼らの移動が容易に監視・規制され得る地域の内に居住することを命令できる仕組みを創るべきだと勧告したのである。

敵国の臣民はイギリスが参戦を表明した後で上陸することは認められず、国務大臣の発行した許可がない限り期限の満了後に上陸禁止の措置

---

39) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 4-5.

40) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 24-31.

が解かれることも認められないとされ、規制を逃れようとする者を拘束することを容易にするために、外国人が、どのような国籍であろうとも、「外国人管理官」による審査が行なわれる特定の入国許可港でだけ乗船ないし下船が認められるようにしなければならないと勧告され、委員会がそのために勧告する港は枢密院令の草案の第1条で示され、そのような港は水上からでも国王の船の移動や配置を容易に観察することができるような施設が存在する場所からできるだけ離れた場所から選ばれていた。その規制は「特別な状況下、例えば敵意が表明されている外国の港と間での移動において友好外国人が禁止された港で上陸することを妨げることを意図するものではないが、中立国に属する外国人のなかでスパイであることが疑わしい者は、敵性外国人と同様の規制を課されなければならない」とされていた。このような「入国許可港」からのイギリスへの出入国の強制、そして規定された地区に居住する場合の登録は、中立国の臣民にも一般に課されるべきだと提案されている条件であり、戦争の過程でイギリスと敵対する政府に好意的な協力関係を公に示す主権の人々については課されるべきであり、国王の政府が敵国の臣民に適用される規制のすべてあるいは一部をそのような主権の国民に拡張することは合法的であるとも述べられている。

最終的に委員会では結論として次のように提案された<sup>41)</sup>。

1. 委員会は政府が戦時や国家的危機において敵性外国人に規制を課すことを可能にする法律、そして、必要があれば、すべての外国人について適用される法律が必要であるということ、さらにそれは枢密院令によって実施されるべきであるということ、そのような意見を有している。委員会はこの報告書の参考1で示されるような法案が平時に成立させられるか、あるいは戦争が起こってす

---

41) 'Treatment of Aliens in Time of War', p. 6.

ぐに導入できるように準備しておくこと、そして戦争省は議会上に服する責任があることを勧告する。

2. 委員会は枢密院令が参考2で示す草案の条件のなかで作成され、内務省はそのために必要な手続きをとるべきことを勧告する。
3. 委員会は枢密院令が効果的に行なわれるための行政上の取り決めをする責任は内務省に属すること、そしてできる限りこのような取り決めは事前に設定されるべきであることを勧告する。内務省は関税院の補助とともに、財務省の了解に基づいて、枢密院令の第I部を実施する外国人管理官の職員に関して協力し、イングランド警察当局やスコットランド当局、そしてアイルランド政府とも第II部に基づく登録の取り決めに関して協力するべきである。
4. 海軍は1913年操縦者法の第24条2項の条項に基づく権限を実施するための取り決めを作成すべきである。

委員会では「平時において法案を成立させることに大きな意味がある」と述べられており、戦争の際に直接的な行動をとり、海軍と戦争省の代表者はこれを行なうことを強力に推進していた。ただし、政府がそのような法制が可能であるのか、あるいは国が危機に直面しているときを除いて効果的な方法で成立させることができるのか、それを政府が判断することには問題があるとしており、もし法案が平時において通過しなければ戦時の議会において速やかに決定されなければならないことを主張し、そして枢密院令の範囲と効果的にするための行政上の取り決めが事前に詳細に決定されることを強力に推進していた。そして、後述するように、帝国防衛委員会小委員会によって提案された、以上の外国人の入国と居住の管理に関する立法案と枢密院令案が、ほぼ原案のままそれぞれ1914年外国人規制法と1914年外国人規制令として制定されることになったのである<sup>42)</sup>。

## 2 第一次世界大戦の戦時における1914年外国人規制法の制定

### (1) 1914年外国人規制法案の審議

1914年6月28日、オーストリア皇太子が暗殺されるサライエヴォ事件を契機として、ヨーロッパを戦火に巻き込む第一次世界大戦が勃発し、イギリスもドイツの中立国ベルギーへの侵攻を口実として、8月4日に参戦を表明すると、国内ではドイツ人に対する暴行や暴言、ドイツ人によって経営される商店からの強奪が頻発するようになった。さらに、1915年5月7日にドイツ海軍の潜水艦U-20によってイギリス船籍の客船ルシタニア号が撃沈されると、国内の反ドイツ意識は一層高まることになった<sup>43)</sup>。ただし、こうした反ドイツ意識は参戦によって発生したというよりも、戦争直前から引き続くものであり、第一次世界大戦前夜のイギリスではドイツとの間で海軍の増強という軍拡競争と国際市場をめぐる通商競争を繰り返していたのである<sup>44)</sup>。

1914年8月4日に外務大臣のグレイはイギリスの参戦を表明し、その翌日の8月5日に内務大臣のマッケンナは1914年外国人規制法案を議会に提出した。1914年外国人規制法案は第一読会、第二読会、第三読会における審議がわずか一日のうちに行なわれ、平時では異例なほどの短い審議時間で成立することになった<sup>45)</sup>。

---

42) 'Treatment of Aliens in Time of War', pp. 16-23.

43) 第一次世界大戦の戦時下では、在英ドイツ人に対する排外的世論が暴力を伴うほど激しく高揚しており、特に敵性外国人による「スパイ活動」への危機意識が大衆だけではなく政治家の間でも共有され、それが1914年外国人規制法と一連の外国人規制令を成立させる政治的な論拠のひとつになっていた。その言説や行動の具体的な内容については次の文献を参照されたい。Cesari, 'Anti-alienism in England'; Saunders, 'Aliens in Britain and the empire'; Yallow, 'The impact of hostility'; Panayi, *The Enemy in Our Midst*.

44) Clark, *Restriction on Aliens in the United Kingdom*, pp. 28-29.

45) PD, HC, vol. 65, 5 August 1914, cc. 1986-1990.

法案を提出した内務大臣のマッケンナは法案の趣旨を説明して、「本法案の主要な目的の一つは、特にスパイの除去ないし拘留の観点から、好ましからぬ外国人の移動を除去ないし抑制することである。政府の得た情報では、近年、諜報活動の事例がしばしば行なわれていることが証明されており、多数のスパイが警察によって逮捕されている。…本令によって予期される取り決めは、友好外国人ができるだけ不便のないようにする一方で、危険な敵性外国人を効果的に管理するようにするという観点から、立案される」と述べ、法案の具体的な対象が敵性外国人であり、規制すべき行為はスパイ活動であって、害のない外国人は対象としないとして、戦時における非常立法としての目的を強調した。それに対し、庶民院議員のホルトは「内務大臣は異なる国籍の外国人に関して異なる規制を設けることは確かなのか」と質問したのに対し、マッケンナは「はい、それは確かであり、本法案の目的は有効外国人と敵性外国人を区別することにあるのだ」と答弁した。

法案に対する委員会での批判はほとんど行なわれず、わずかにキングとバイルズが不安を表明しただけであった。キングは「長年、この国に暮らし、感情的にはドイツ人よりもイギリス人である多くのドイツ臣民を知る者として、そのような者たちに何か好意を示す言葉を内務大臣から聞きたい」と質問し、それに対してマッケンナは「敵性外国人たちが隠れて我が国に反する行為に従事していると考えられる理由がないのであれば、登録や禁止地区での居住禁止以上には何も規制に従うことはない」と答弁した。また、バイルズは「現在はまさに大きな危機と非常の時にあると認識しているが、この規制によって我々は内務大臣の手に非常に危険な権限を与えることになる」と推察する。…本法案では期間が言及されているのか否か、その権限は庶民院が廃止にするまで続くのか、聞きたい。我々はこれが一人の大臣に例外的な権限を与えることになることを知っておくべきだと考える。なぜならば現在の大臣だけがそれを

持つわけではないからだ。そのため、何らかの方法でこの権限の期間に保証を与えるべきだ」と指摘したのに対し、マッケンナは「この措置は我が国が外国の主権と交戦状態にあって重大な国家的危機や非常の場合にのみ適用される。…本令は戦争が終わる、また国家的危機や非常時の状態が終わればすぐに効力を失うことになるだろう」と答弁した。

こうした1914年外国人規制法案の審議状況を踏まえると、戦時においてドイツ人に対する排外的世論が高揚し、スパイ活動に対する危機感が高まるなかで、当初の説明では1914年外国人規制法が戦時において敵性外国人を対象とするとして有効期間も適用対象も限定されていたのである<sup>46)</sup>。

## (2) 1914年外国人規制法の制定

制定された1914年外国人規制法は、短い立法であり、ふたつの条項から成立している。第1条では「国家的危機の場合における外国人に関する権限」が定められ、第2条では「略称と施行」について定められている。前記した通り、1914年外国人規制法は第一次世界大戦への参戦を表明した翌日にわずか1日の審議で制定された法律であり、具体的な実施に関する細則については後述する多数の外国人規制令において定められることになった。この点は、1914年外国人規制法が戦時の「非常立法」と

---

46) 第一次世界大戦への参戦表明後、戦時下において1914年外国人規制法（8月5日成立）と同時期に制定されたのが1914年英国籍及び外国人の地位に関する法であった（8月7日成立）。1914年英国籍及び外国人の地位に関する法では、それまでの慣習法における「英臣民」と「外国人」という国籍上の区分が制定法として明文化されており、同法では外国人の帰化要件について定められたほか（第Ⅱ部）、英臣民同士は同等の権利を有することが明記される一方で（第3条）、イギリス国内における「資産に関する外国人の能力」については英臣民と同様の方法で動産・不動産の取得・所有・処分を認められるが、一部の資産について制限されることが規定された（第17条）。British Nationality and Status of Aliens Act 1914, 4&5 Geo. V., c. 17.

して、枢密院令を利用することで議会を通過させる必要がなく、様々な事態の発生に対して短時間で柔軟に対応できるようにするものであった。

戦時非常立法として1914年外国人規制法を見る場合に条文のなかでも特に重要なのは、第1条1項、3項、5項であり、1914年外国人規制法が戦時下において国家の権限がいかに大幅に強化されたものであるかがわかる。

まず第1条1項では、「王国とあらゆる外国権力との戦争状態時、あるいは切迫する国家的危機あるいは重大な危機の発生が明らかな時に、枢密院令によって、外国人に規制を課すことができ、枢密院令によって条項を作成することができる」と定められ、具体的な「非常権限」として以下の10項目が挙げられている<sup>47)</sup>。

- (a) 外国人がイギリスに、一般的にあるいは特定の場所において、上陸することを禁止する、そして、イギリスのあらゆる港へ上陸あるいは来航する外国人に対して、規制あるいは条件を課す
- (b) 外国人がイギリスに、一般的にあるいは特定の場所において、乗船することを禁止する、そして、イギリスで乗船しているあるいは乗船しようとしている外国人に対して、規制および条件を課す
- (c) 外国人をイギリスから国外退去（強制送還）させる
- (d) 外国人に特定の場所あるいは地区に居住および在留することを要求する
- (e) 外国人が枢密院令によって指定された場所に居住あるいは在留することを禁止する
- (f) イギリスに居住する外国人に登録、住所の変更、旅行、その他についての枢密院令によってなされたことに関する条項に従うことを要求する

---

47) Aliens Restriction Act 1914, s. 1-(1).

- (g) 枢密院令を効果的に実施する官吏を任命する、そして、枢密院令の目的のために必要なあるいは有用なそのような官吏および国務大臣の権限について協議する
- (h) 枢密院令の違反を幫助あるいは教唆する者に対して罰則を科す、そして、枢密院令を十分効果的にするために必要あるいは有用であると考えられ、枢密院令において指定される船長あるいはその他の者に対して責務および規制を課す
- (i) 枢密院令において指定される者について協議する、枢密院令で指定される逮捕、留置、建物あるいは人物の捜査、その他枢密院令で指定されることに関する権限について協議する、そして、枢密院令を効果的にする観点を提供するのに有用であると考えられる他に付属する案件について規制を設ける
- (k) 国の安全の観点から必要あるいは有用であると考えられる件について規制を設ける

このように1914年外国人規制法の下では、1905年外国人法と比べると、内務大臣の「非常権限」が、外国人の入国管理、強制送還、居住制限などはるかに広範に及ぶようになったのである。

そして、同法の第1条5項では「国王は、必要に応じて、枢密院令によって、本条文に基づき作成された枢密院令を廃止、変更、追加することができる」、続く第1条6項では「本条文あるいは本条文に基づいて作成された枢密院令に基づき与えられる権限は、外国人の国外退去あるいは外国人のイギリスへの入国禁止に関するその他の権限あるいは国王のその他の権限に、追加あるいは免除されなければならない」と定められている<sup>48)</sup>。つまり、1914年外国人規制法に基づいて国家に与えられた権限は、国家の判断によって、いかようにも修正ないし追加することが

---

48) Aliens Restriction Act 1914, s. 1-(5), 1-(6).

可能になったのである。この点についてはそれまで実施されていた1905年外国人法よりも政府、特に内務大臣の自由裁量が大幅に拡大されたことがわかる。

そして、1914年外国人規制法について1905年外国人法との違いは、1914年外国人規制法の第1条3項で規定されたように、「外国人に関する本条文に基づき外国人に関して作成された枢密院令の条項は、一般の外国人あるいはあらゆる階級や特徴の外国人に適用される」点である<sup>49)</sup>。1905年外国人法で定められた外国人の入国管理は専ら外国人旅客のなかでも三等船室旅客、つまり「移民」に限定されていたが、1914年外国人規制法ではすべての外国人が対象となったのである。そして、外国人の入国管理がすべての外国人に拡大された点は、後の1919年外国人規制(修正)法にも引き継がれることになる。

### 3 第一次世界大戦の戦時における外国人規制令の制定

#### (1) 1914年外国人規制令の制定

第一次世界大戦の戦時下では、前記した1914年外国人規制法に基づいて多数の外国人規制令が制定された<sup>50)</sup>。それらは戦時下で外国人に関して発生した様々な問題に対応するために相次いで制定された。そこで、以下では1914年から1918年までに制定された外国人規制令に基づいて戦時下において外国人がどのような規制を課されていたのかを整理し、特に戦時下における外国人の入国と居住に関する規制の内容を検討する。

1914年に制定された外国人に関する枢密院令は合わせて8令あり、そのうち1番から4番を統合したのが9月9日に制定された1914年外国人

---

49) Aliens Restriction Act 1914, s. 1-(3).

50) 『枢密院令書』によれば、戦時の1914-1918年に外国人の入国と居住に関する枢密院令が29発布されている。Statutory rules and orders other than those of a local, personal, or temporary character, 1914-1918.

規制（合同）令であり<sup>51)</sup>、同令が1914年外国人規制法を補足し、戦時下において外国人に関する基礎的な規定となるものであった<sup>52)</sup>。条文は「第I部 イギリスに出入国する外国人についての規制」（1～16条）、「第II部 イギリスに居住する外国人についての規制」（17～25条）、「第III部 一般条項」（26～34条）の3部から構成されている。

「第I部」では、1914年外国人規制（合同）令の下で、外国人は、内務大臣が特別に許可するなどの例外的な場合を除き、原則として入国許可港<sup>53)</sup>以外の港（入国禁止港に相当）からイギリスに上陸することが禁止され、それに違反した場合には外国人本人だけではなく、彼らを乗船させている船の船長も刑罰の対象となった<sup>54)</sup>。外国人のなかでも敵性外国人<sup>55)</sup>に該当する外国人は、内務大臣が特別に許可しない限り、入国許可港からも上陸することは禁止された<sup>56)</sup>。入国許可港では内務大臣の指導や外国人管理官の判断によって上陸の可否が決定され、それに違反した場合には外国人は拘束された<sup>57)</sup>。そして、外国人は入国の際に(a)火器やその他の武器、攻撃手段、爆発物、(b)3ガロン以上の石油アルコール、ナフサ、ベンゼン、石油、そのほか可燃性の液体、(c)信号や合図のため

51) Aliens Restriction Order 1914, S.R. & O., no. 1161; Aliens Restriction Order (No. 2) 1914, S.R. & O., no. 1170; Aliens Restriction (No. 3) Order 1914, S.R. & O., no. 1229; Aliens Restriction (No. 4) Order 1914, S.R. & O., no. 1258.

52) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, S.R. & O., no. 1374.

53) 「入国許可港」として指定された港は、アバディーン、デュンディー、ニューカッスル・アポン・タイン、ウェスト・ハートルプール、ハル、ロンドン、フォークストン、ファルマス、ブリストル、ホリヘッド、リヴァプール、グラスゴウ、ダブリンである。Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, first schedule; NA, 'Approved ports for aliens entering and leaving United Kingdom', HO45/10807/310716.

54) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, ss. 1, 2.

55) 「敵性外国人」とは「王国と交戦状態にある主権ないし政府の外国人」、「友好外国人」とは「王国と平和状態にある主権ないし政府の外国人」を意味する。Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 31.

56) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 3.

57) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, ss. 4, 5.

に使用することが可能な器具や装置, (d)輸送や伝書のための鳩, (e)自動車, 自動二輪車, 飛行機, (f)暗号コードや秘密通信のために使用される手段を所持している外国人は上陸が禁止された<sup>58)</sup>。

外国人は, 強制送還命令が発せられている場合を除き, 入国禁止港から乗船することは禁止され, 特に敵性外国人については内務大臣の許可なしに乗船して出国することは禁止され, 違反した場合には拘束された<sup>59)</sup>。内務大臣は強制送還命令を発し, 該当する外国人をイギリスから退去させ, 国外に滞在させることができた<sup>60)</sup>。

船長は, 乗船するあるいは乗船しようとするすべての旅客について外国人管理官に対し24時間以内に詳細を報告しなければならず, 外国人管理官の許可なく勝手に乗船や下船をさせることは禁止された<sup>61)</sup>。また, 船長には乗船する外国人旅客を目的地まで「航行中の適切な施設と処遇」で送り届ける責任が課された<sup>62)</sup>。

外国人管理官は1905年外国人法の下で任命された入国管理官と内務大臣によって特別に任命された職員から成り, 内務大臣の指導に基づいて外国人の入国管理に関する権限を行使した<sup>63)</sup>。

これらの規定は1905年外国人法において入国管理官が駐在する入国管理港以外の港からの外国人の上陸が禁止されていた規定や, 内務大臣が国外退去命令を発令することが可能になった規定と類似するものであるが, 外国人規制令では戦時という非常時に対応する形で特に敵性外国人に対する規制がより厳格に定められていた。

「第Ⅱ部」では, 内務大臣は国内に居住する敵性外国人に対して命令

---

58) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 6.

59) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, ss. 8, 9, 10, 11.

60) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 12.

61) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 13.

62) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 14.

63) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 15.

によって指定された特定の地区に居住することを強制することができ、指定された地区以外の地区（居住禁止地区<sup>64)</sup>に相当）に一時的であれ永続的であれ居住することは禁じられた<sup>65)</sup>。それは敵性外国人の存在が「軍事的な観点から脅威となり得る」との理由によるものであり、居住禁止地区は防衛業務の存在する地域、特に海軍や陸軍の施設、キャンプ、訓練所、あるいは海軍の石炭の貯蔵所などの近くが設定された<sup>66)</sup>。敵性外国人はどこに居住するにせよ、登録を行わなければならない、居住する登録地区の登録官に対して、所定の事項<sup>67)</sup>について届出を行ない、居住地を変更する場合には速やかに転居の日程や転居先について現在の登録地の登録官と次の居住地の登録官に連絡しなければならなかった<sup>68)</sup>。また、外国人が他人と共同で居住している場合や世帯を持つ場合にはその者についても登録地区の登録官に同様の届出を行わなければならなかった。外国人の登録を担当する登録官は登録地区の警察官から選ばれ、登録地区と警察管区は一致するものであった。登録官は登録簿の作成と管理を担当し、登録簿の事項へ期間内に偏見なく記入する責任を課され、外国人は登録官に詳細を申告する義務を課された<sup>69)</sup>。敵性外国人は登録地区の登録官から許可を得ない限り5マイル以上移動することを禁止された<sup>70)</sup>。ロンドンなどで夜間の暴動や強奪の恐れから警察によって敵性外国人の夜間外出禁止令についても提案されていたが、結局、廃案と

64) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, second schedule.

65) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, ss. 17, 18.

66) NA, 'Aliens Restriction Orders - Prohibited areas', HO45/10734/258926.

67) 届出すべき項目は次のとおり。①氏名、②国籍および出生地、③職業、④性別、⑤年齢、⑥個人的な特徴（写真）、⑦記述的な標章、⑧指紋、⑨居住場所（所有権ないし賃貸）、⑩仕事場所、⑪居住開始日、⑫外国政府の一員か否か。Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, third schedule.

68) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 19.

69) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 20.

70) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 21.

なっていた<sup>71)</sup>。居住禁止地区については、1916年10月に発行された「敵性外国人の居住禁止地区への居住許可を検討する」委員会の報告書において、登録官や警察官への聞き取り調査の結果、政府にとって脅威となるような多くの居住禁止地区において敵性外国人はほとんど存在していないものの、「人道的な考慮」によって軍事当局の間で判断が分かれているために「統一的な政策」が実施されておらず、依然として病院や患者の収容施設などでは特別許可を得て居住し続けている外国人が少数ながらも存在していることを踏まえ、そうした特別許可の取り消しを求める勧告が行なわれ、実際に取り消された<sup>72)</sup>。

外国人は登録地区の登録官から許可を得ない限り(a)火器やその他の武器、攻撃手段、爆発物、そのほか爆発物の作成に使用される物質、(b)3ガロン以上の石油アルコール、ナフサ、ベンゼン、石油、そのほか可燃性の液体、(c)信号や合図のために使用することが可能な器具や装置、(d)輸送や伝書のための鳩、(e)自動車、自動二輪車、飛行機、(f)暗号コードや秘密通信のために使用される手段、(g)電話装置、(h)カメラ、そのほか撮影器具、(i)陸軍ないし海軍の地図や海図、手引きを所持することが禁止され、もし治安判事が証言によって条項に違反して所持していると疑われる十分な根拠がある場合には搜索令状を認め、警察官にその場所を強制的に搜索させることができた<sup>73)</sup>。同様の規定は1914年国土防衛（合同）規則でも規定された<sup>74)</sup>。

このような居住禁止地区の設定や外国人の居住登録は、1905年外国人

71) NA, 'Curfew for Alien Enemies', HO45/10782/278944.

72) PP, 'Report of the Commissioners appointed to review the permits under which Alien Enemies are allowed to reside in Prohibited Areas', Cd. 8419, 1916; NA, 'Supervision of enemy aliens at large in United Kingdom', HO45/10881/338498.

73) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 22.

74) Defence of the Realm (Consolidation) Regulation 1914, ss. 18-29.

法では見られない規定であり、入国に関する条項と同様に、国内の治安の維持やスパイ活動の取り締まりを目的として主に敵性外国人について厳しく制限されていた。

外国人の入国と居住に関する規定のほかには存在していたのは、敵性外国人による新聞の回覧、銀行業の営業、建物の使用に関する規制であった。内務大臣が特別に許可しない限り、敵性外国人がイギリスと交戦状態にある国の言語で書かれた新聞を回覧することは禁止され、違反して回覧のために新聞を発行した場合には罰則を科された<sup>75)</sup>。その結果、ドイツ語で発刊されていた『ロンドン新聞』や『ロンドン公報』は内務大臣の許可を得られずに廃刊に追い込まれた。内務大臣の書面での許可なく敵性外国人が銀行業を営業ないし従事することは禁止され、警察官は銀行業が営業される建物に立ち入り、搜索し、占有することができた<sup>76)</sup>。内務大臣の指導に従い、警察官は敵性外国人が頻繁に交際するクラブのために使用される建物を閉鎖することもできた<sup>77)</sup>。

「第三部」では、違反した外国人とその者を幫助や教唆した者への罰則や逮捕に関する条項のほか<sup>78)</sup>、内務大臣の追加的な権限が認められ、内務大臣は(1)「公共の安全の利益」のために必要と考えるならば、敵性外国人に関する条項をそのほかの外国人にも同様に適用すること、(2)適当と考えるならば、外国人管理官の権限と責任を内務大臣が委任する者にも認めること、(3)条項を効果的に実施するために、イギリスを出国ないし入国する船に乗船する旅客に必要な規制、管理、監督の条件を課し、すべての人に同様の条件を課することができるようになった<sup>79)</sup>。これらの規定は、内務大臣の判断によって敵性外国人に対する規制を自由に拡大

---

75) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914 s. 23.

76) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914 s. 24.

77) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914 s. 25.

78) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914 ss. 25, 27, 28, 29.

79) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914 s. 30.

させることを可能にするものであった。

1914年中に制定されたその他の外国人に関する枢密院令として、1914年外国人規制(氏名変更)令<sup>80)</sup>では、外国人が戦争の開始時点で一般に知られている以外の氏名を使用することを禁止した<sup>81)</sup>。この背景には、戦時においてドイツ人の名前をイギリス系の名前に変更することで法の規制を逃れようとする者が存在していたということだけではなく、反ドイツ感情の高まりのなかで、ドイツ系の氏名を名乗る外国人が暴行や暴言に遭っており、また商店や事務所が強奪に遭っていたということもあった。また、1914年外国人規制(ベルギー人難民)令では<sup>82)</sup>、ベルギー人難民<sup>83)</sup>に関する監督、登録、情報収集に関する規定が一般の外国人と区別されて定められた<sup>84)</sup>。イギリスの参戦の名目がドイツ軍の中立国ベルギーへの侵攻であったように、ベルギー人難民は「友好外国人」として象徴的に扱われる一方で、ドイツ人がベルギー人であると偽る事件も発生しており、敵性外国人であるドイツ人だけではなく、ベルギー人難民についても監督と登録が必要であった<sup>85)</sup>。

---

80) Aliens Restriction (Change of Name) Order 1914, S.R. & O., no. 1478.

81) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1914, s. 25A; NA, 'Aliens Restriction (Consolidation) Order, 1914 - change of name of aliens', HO45/10756/266937.

82) Aliens Restriction (Belgian Refugees) Order 1914, S.R. & O., no. 1700.

83) 「ベルギー人難民」とは、「ベルギーの臣民であるか、最近までベルギーに居住していた外国人で、戦争の開始後にイギリスに到着した者」を意味する。Aliens Restriction (Belgian Refugees) Order 1914, s. 5.

84) NA, 'Belgian refugees - position under the Aliens Restriction Order', HO 45/10737/261921; 'Belgian refugees - position under the Aliens Restriction Order', HO45/10738/261921.

85) ベルギー人難民の受け入れに際しては職種が調査されており、雇用についても議論されていたことは注目されるべき点であろう。PP, 'Report of the Departmental Committee appointed by the President of the Local Government Board to consider and report on Questions arising in connection with the Reception and Employment of the Belgian Refugees in this Country', Cd. 7750, Cd. 7779, 1914-1915.

## (2) 1915-1918年外国人規制（修正）令の制定

1915年には、1915年外国人規制（修正）令<sup>86)</sup>が制定され、イギリス以外から到着する外国人旅客について、直近2年間以内に当該政府によって発行され、写真の添付された、自身の国籍と身分を証明する旅券を所持することを義務化し、禁止地区に入場するためにはそのような旅券を所持していなければならないことを定めた条項が追加された<sup>87)</sup>。ドイツ人のスパイのなかでベルギーやアメリカの偽造旅券を所持しているものが摘発されたことが理由であった<sup>88)</sup>。また、外国人が滞在するホテル、イン、下宿などの宿泊施設の管理者等に、施設に滞在する14歳以上の外国人について氏名、国籍、滞在開始日、出発日、目的地などについて登録簿に記入させ、それを登録官に提出させる責任が課された<sup>89)</sup>。また同年に制定された1915年外国人規制（船員）令<sup>90)</sup>では、イギリスに到着する外国人船員が上陸する場合における旅券の所持と、乗船する船が24時間以上同じ港に停泊する場合にはその地区に滞在していると見做され、他の外国人と同様に登録官への登録が義務化された。1915年中には、1914年中に制定された外国人規制令の外国人の居住や登録について旅券の所持を義務付ける新たな規定が追加され、制度がより整備されたのである。

1916年には、1914年外国人規制（統合）令に1914年外国人規制（ベルギー人難民）令、1915年外国人（修正）令、1915年外国人規制（船員）令における各修正点が反映された、1916年外国人規制（統合）令<sup>91)</sup>が制

---

86) Aliens Restriction (Amendment) Order 1915, S.R. & O., no. 301.

87) Aliens Restriction (Amendment) Order 1915, ss. 1, 2.

88) NA, 'Aliens Restriction Orders', HO45/10728/254772; 'Aliens Restriction Order - administration of', HO45/10732/255987.

89) Aliens Restriction (Amendment) Order 1915, s. 3.

90) Aliens Restriction (Seamen) Order 1915, S.R. & O., no. 717, 1040

91) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, S.R. & O., no. 122

定され、さらに同年のうちに6つの修正令が制定された<sup>92)</sup>。1916年外国人規制(統合)令では、まず居住禁止地区における敵性外国人に関する条項が追加され<sup>93)</sup>、敵性外国人は居住禁止地区として定められた地区へ入場すること、一時的であれ継続的であれ滞在することを禁止され、外国人が身分証明書<sup>94)</sup>を持つことが義務化された。また、軍用品に関わる仕事に従事する外国人に関する条項が追加され<sup>95)</sup>、外国人は軍用品に関わる労働<sup>96)</sup>に従事することが禁止され、雇用者が軍用品の製造や流通において外国人を雇用することも禁止された。身分証明書の所持は居住禁

92) Order in Council amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, S.R. & O., no. 191; Order of Secretary of State, applying Articles 12A and 19A of the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, S.R. & O., no. 287; Order in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, S.R. & O., no. 416; Order in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, S.R. & O., no. 451; Order in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, S.R. & O., no. 607; Order in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, S.R. & O., no. 764.

93) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, ss. 18A, 18B, 18C.

94) 「身分証明書」については、①身分証明書は内務大臣の指定した形式で発行されること、②前の身分証明書を返還するか十分な説明のない限り新しい身分証明書は発行されないこと、③旅券を所持していない場合には身分証明書は発行されないこと、④身分証明書の発行には1シリングの費用がかかること、⑤身分証明書の項目は内務大臣の指定した形式で申請者本人によって記入されなければならないこと、⑥内務大臣は身分証明書の形式を変更することができることが定められていた。Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, third schedule.

95) Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, ss. 22A, 22B.

96) 「軍用品に関わる労働」とは、1915年戦時軍用品法の第7条、1916年戦時軍用品法の第9条で定められている産業を意味しており、1918年に外国人規制(統合)令の修正令で明記された。そこで指定された軍用品に関わる労働を大きく分類すると、次のとおり。①金属、機械、道具と乗物、②木工、③石とスレート、④陶器類、レンガとガラス、⑤紙、印刷等、⑥織物、⑦衣類等、⑧食物、飲物、タバコ、⑨雑多な製品、⑩商業的な仕事、⑪雑多な仕事。Aliens Restriction (Consolidation) Order 1916, s. 31; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 175, fifth schedule; NA, 'Employment of aliens in munition factories', HO45/10809/311425.

止地区であるか否かにかかわらず、さらに敵性外国人だけではなく、すべての地区に滞在するすべての外国人、また軍用品に関わる労働に従事するすべての外国人に義務付けられるようになった<sup>97)</sup>。

1917年<sup>98)</sup>と1918年<sup>99)</sup>に制定された修正令では1916年外国人規制(統合)令の条文についての修正が行なわれ、特に1918年の修正令では外国人がプロパガンダのために集合し、それに従事することが禁止された<sup>100)</sup>。

### (3) 1919年外国人令の制定

そして、1919年にはそれらの修正点を統合した1919年外国人令<sup>101)</sup>が制定された<sup>102)</sup>。1919年外国人令は第一次世界大戦の終結後に制定されたが、それまでの修正点を反映したものであった。特に外国人の入国管

---

97) NA, 'Identity Books for aliens', HO45/10800/307293; 'Identity Books for aliens', HO45/10799/307293.

98) Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1917, S.R. & O., no. 128; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1917, S.R. & O., no. 286; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1917, S.R. & O., no. 545; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1917, S.R. & O., no. 873.

99) Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 175; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 266; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 603; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 935; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 1356; Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 1710.

100) Orders in Council further amending the Aliens Restriction (Consolidation) Order 1918, S.R. & O., no. 603, s. 23A.

101) Aliens Order 1919, S.R. & O., no. 1077; NA, 'Relaxation of restrictions on aliens at end of war', HO45/10899/371591.

102) 『枢密院令書』によれば、戦後の1919-1925年に外国人の入国と居住に関する枢密院令が12発布されている。Statutory rules and orders other than those of a local, personal, or temporary character, 1919-1925.

理と居住登録に関して規定された部分についてだけ述べておくと、第1条では外国人が入国管理官の許可なく上陸することが禁止され、特に敵性外国人の入国については内務大臣の許可によって免除されることが必要であることが明記され<sup>103)</sup>、上陸許可が与えられるための条件として次のように定められた<sup>104)</sup>。

- (a) 自身とその被扶養者を扶養する地位にあること
- (b) イギリス国内で就業する希望がある場合に労働大臣から雇用者に発行された契約に関する書面の証明書を所持していること
- (c) 精神異常者や精神障害者、あるいは精神的な病に罹っていないこと
- (d) 検疫官によって医学上の理由により上陸が好ましくないと判断される証明が入国管理官に与えられていないこと
- (e) 1870年から1906年までの逃亡犯罪者引渡法に該当する犯罪について外国で有罪の判決を受けていないこと
- (f) 1914年外国人規制法や枢密院令に基づく強制送還命令、1905年外国人法に基づく国外退去命令を受けていないこと
- (g) 国務大臣によって上陸を禁止されていないこと
- (h) 国務大臣の指示に基づいて規定されたその他の条件を満たしていること

また、第6条では外国人の居住登録について定められ、所定の事項<sup>105)</sup>について居住する登録区の登録官に対して、5年以内に発行され、写真が添付された旅券とともに、申告することが定められ、登録の正確

---

103) 1919年外国人令に基づいて入国管理項と指定されたのは次の港である。ブリストル、カーディフ、ドーヴァー、フォークストン、グラスゴー、グランジェマウス、グリムズビー、ハーウィッチ、ハル、リース (グラントン)、リヴァプール、ロンドン、モヴィレ、ニューヘイヴン、プリマス、クイーンズタウン、サザンプトン、タイン・ポーツ。

104) Aliens Order 1919, s. 1.

性を維持するために、もし内容に変更がある場合には7日以内に届出を行ない、転居する場合には48時間以内に届出を行なう必要があり、また2か月以上不在にする場合には現在の住所と移動先の住所について報告する義務が定められた<sup>106)</sup>。第9条では軍、陸軍、空軍の評議会の勧告に基づいて「防衛地区」と指定される場所について定められ、内務大臣は以下のことについて命令することができた<sup>107)</sup>。

- (i) 外国人の地区への入場と滞在を禁止すること
- (ii) 外国人に以下に関する条件と規制を課すこと—
  - (a) 警察、海軍、陸軍、空軍への登録と報告
  - (b) スケッチの作成ないし写真の撮影
  - (c) 記録のための機械、器具、その他の使用
  - (d) 土地ないし土地からの利子の取得
  - (e) 公共の安全の利益のために必要なこと
- (iii) 世帯やその他の者に世帯内の外国人や建物や出発について警察、海軍、陸軍、空軍への報告の義務を課すこと
- (iv) 地区内の外国人ないし地区を通過する外国人に関する規制を免除すること

戦時下における一連の外国人規制令の制定は、いずれも1914年外国人規制法における内務大臣の「非常権限」に基づくものであり、入国管理

---

105) 外国人登録における所定の項目は次のとおり。①氏名、性別、②現在の国籍、それをどのようにいつ取得したのか、以前の国籍、③生年月日、出生地、④専門ないし職業、⑤イギリスにきた日にち、場所、方法、⑥イギリス内で居住する住所、⑦イギリス外でそれまで居住した住所、⑧写真、⑨政府の業務、奉職した国、業務の性格と期間、職階と任命された職、⑩国籍と身分を証明する旅券ないしその他の文書の調査事項、⑪署名、必要であれば指紋、⑫登録官によって求められた調査事項のその他の項目。Aliens Order 1919, first schedule.

106) Aliens Order 1919, s. 6.

107) Aliens Order 1919, s. 9.

によって敵性外国人の「入国の自由」を制限したほか、居住登録と居住禁止によって外国人の「居住の自由」を制限することも行なわれた。そしてそれらの規制の対象は、「敵性外国人」から「すべての外国人」へと拡大されていったのである。

## おわりに

イギリスでは、第一次世界大戦の戦時において成立した1914年外国人規制法とそれに基づく一連の外国人規制令によって、外国人に関する内務大臣の「非常権限」が大幅に強化されることになり、入国管理だけではなく、居住規制や居住登録、さらには就労や土地・株式の取得の制限にまで拡大された。本稿では専ら戦時の政策しか扱っていないが、戦後に制定された1919年外国人規制（修正）法は1914年外国人規制法の内容を基本的に踏襲しており、内務大臣の「非常権限」は継続していた<sup>108)</sup>。また、敵性外国人に関する一連の規制も「前敵性外国人に関する特別条項」として存続することになった<sup>109)</sup>。

上記の2点に加え、1914年外国人規制法から1919年外国人規制（修正）法へ、つまり戦時の入国管理制度から平時の入国管理制度への変化として最も重要なのは、戦時下で制度化された旅券の所持と居住登録の義務

---

108) 1919年外国人規制（修正）法の制定によって1905年外国人法と1914年外国人規制法が廃止され、統合されて1971年移民法まで継続した。特に「非常権限」については外国人規制令の内容が法律の条文に明記されるようになり、1年ごとに更新されていった。1919年外国人規制（修正）法の制定過程における議論については別稿を期すが、さしあたり次の文献を参照されたい。Clark, *Restriction of Aliens in the United Kingdom*, pp. 54-70.

109) 敵性外国人（前敵性外国人）に関する条項は、1925年前敵性外国人（制限撤廃）法によって1919年外国人規制（修正）法の第12条が、1927年制定法修正法によって第9条、第10条、第11条が廃止されるまで継続したのであり、敵性外国人に対する制限が全て撤廃されるまで、つまり入国管理の政策分野において戦時の非常体制が解除されるまでに5年以上の時間を要したことになる。Former Enemy Aliens (Disabilities Removal) Act 1925, 15&16 Geo. V., c. 43; Statute Law Revision Act 1927, 17 & 18 Geo. V., c. 42.

が平時でも継続されていったという点である。戦時下の居住登録は敵性外国人を主に想定していたが、すべての外国人に対して実施されており、第一次世界大戦後、両大戦間期を経て第二次世界大戦後まで外国人の入国と居住が併せて管理されるようになったのである<sup>110)</sup>。

そもそもこうした戦時における入国管理制度の強化は、戦前の1905年外国人法に基づく入国管理制度の不全を前提としており、帝国防衛委員会によって「戦時における外国人の取扱い」が検討されて具体案が提案されていたものである。以上の点を踏まえるとき、第一次世界大戦の戦時における入国管理制度はその前後の平時との間で連続性を有していたと結論することができるだろう。その意味において、第一次世界大戦の経験によって形成された入国管理制度は、20世紀を通じたイギリス移民政策史における展開であり、イギリスにおける入国管理制度は総力戦を経ることによってひとつの到達点を迎えたと言えるのではないだろうか。

(2017年11月29日受理)

---

110) 両大戦間期には1919年外国人規制（修正）法を補足する枢密院令として1920年外国人令が制定され、旅券の所持に加えて労働許可の提示が義務付けられるようになった。特に入国管理の一環としての労働許可制度については別稿を期したい。Aliens Order 1920, S.R. & O., no. 448.

## Summary

---

**‘The development of immigration control system in the First World War Britain: legislation of Aliens Restriction Act 1914 and Aliens Restriction Orders 1914–1918’ .**

**Shotaro SAITO**

The aim of this article is to consider the continuity between peace time and war time of immigration control policy in First World War (WWI). Under WWI, anti-German feeling had been risen and made violence to them. Then the Aliens Restriction Act 1914 and the subsequent orders had been enacted as ‘emergent legislations’ from the viewpoint of national security, particularly regulation of alien spies. The orders had restricted entry, residence, work and property of ‘enemy aliens’. After WWI, the Aliens Restriction (Amendment) Act 1919 had been enacted and then ‘emergency powers’ of Home Secretary had continued until after Second World War. In this article, I pointed out the three continuities between peace time and war time of immigration control policy. First, Committee of Imperial Defense considered ‘Treatment of Aliens in Time of War’ before WWI. Second, the sections on ‘enemy aliens’ had been succeeded from Aliens Restriction Act 1914 to Aliens Restriction (Amendment) Act 1919. Third, obligation to hold passport to make registration of aliens had been succeeded from Aliens Restriction Orders 1914–1918 to Aliens Order 1920. So I conclude modern immigration policy to control both entry and residence of aliens had been made in the context of Total War.