

The Development of British Immigration Policy after the Second World War

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-06-21 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 原田, 桃子 メールアドレス: 所属:
URL	https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/23997

博士課程学位論文

「第二次世界大戦後におけるイギリスの移民政策の展開」

平成 29 年 1 月

東北学院大学大学院文学研究科

原田桃子

目次

	ページ
はじめに……………	1 頁
第一章 「カラード」移民の流入と流入規制法の導入……………	11 頁
序……………	11 頁
第一節 「カラード」移民の流入とイギリス社会の変容……………	11 頁
(1)移民の流入と「カラード移民」の特殊性	
(2)イギリス社会の変化	
第二節 1948 年イギリス国籍法とパスポート・コントロール……………	18 頁
(1)コモンウェルス的重要性とカラード移民への危機意識ーアトリー労働党内閣	
(2)コモンウェルスへの配慮と選挙ーチャーチル保守党内閣	
(3)移民問題の具現化ーイーデン保守党内閣	
第三節 法律による流入規制ー1962 年コモンウェルス移民法制定過程……………	24 頁
(1)移民問題再熟とコモンウェルス政策の転換ーマクミラン保守党内閣	
(2)コモンウェルス移民委員会による議論の展開	
小括……………	37 頁
第二章 血統主義の導入……………	39 頁
序……………	39 頁
第一節 ウィルソン労働党内閣の誕生とその性格……………	42 頁
(1)ウィルソン労働党内閣の誕生	
(2)人種関係政策と移民の国内統合の推進	
第二節 バウチャー・システムの限界……………	45 頁
(1)ウィルソン労働党内閣下の移民政策の議論	
(2)マウントバッテン報告と白書『コモンウェルスからの移民』	
(3)旧植民地への責任とバウチャー・システムの限界	
第三節 血統主義の導入……………	51 頁
(1)ケニアのアジア人危機	
(2)「所属していない者」の受け入れ拒否ー1968 年コモンウェルス移民法制定過程	

小括	57 頁
第三章 コモンウェルス市民の分離	59 頁
序	59 頁
第一節 ヒース保守党内閣の誕生と反移民勢力	61 頁
第二節 住宅問題と人種関係	62 頁
第三節 1971 年移民法制定過程	64 頁
(1)移民問題に対する認識	
(2)旧コモンウェルス諸国への配慮	
(3)外国人労働者の扱い	
第四節 旧コモンウェルスへの配慮と 1973 年移民規則	71 頁
(1)EC 加盟反対派の影響	
(2)旧コモンウェルス諸国の立場	
(3)ウガンダのアジア人危機	
小括	76 頁
第四章 移民政策の到達点	78 頁
序	78 頁
第一節 「良好な人種関係」の構築	79 頁
第二節 国籍法の変更へーウィルソン、キャラハン労働党内閣の移民政策	81 頁
(1)ウィルソン労働党内閣での移民問題	
(2)キャラハン労働党内閣での移民問題	
(3)国籍法改正の検討	
第三節 「良好な人種関係」の崩壊ーサッチャー保守党内閣の誕生	91 頁
第四節 人種主義の結果か？ー1981 年国籍法制定過程	94 頁
(1)サッチャー保守党内閣における移民問題	
(2)1981 年国籍法制定に向けて	
小括	98 頁
結論	102 頁
参考文献	105 頁

表一覧

表 1	イギリスにおける移民総数の推移(1901－1971 年)	12 頁
表 2	新コモンウェルス移民主要国からの純流入数(1955－1961 年)	13 頁
表 3	新コモンウェルス移民主要国からの純流入数(1960 年 8 月－1961 年 8 月)・	13 頁
表 4	新コモンウェルス移民の地域分布概算(1960 年)・	17 頁
表 5	1962 年コモンウェルス移民法下での入国者数	39 頁
表 6	出生地別労働許可書発行部数(1962－1969 年)	50 頁
表 7	居住地区に対する不満(ランベス)	82 頁
表 8	居住地区に対する不満(ブラッドフォード)	82 頁
表 9	居住地区に対する不満(レスター)	82 頁
グラフ 1	カラーード失業者の統計(1953－1960 年)	15 頁
グラフ 2	就労目的の入国者数(1962－1982 年)	41 頁
グラフ 3	扶養家族及び他の理由による入国者数(1962－1982 年)	41 頁
グラフ 4	東アフリカからのアジア人月別流入数(1965 年 1 月－1968 年 1 月)・	53 頁
グラフ 5	定住目的による婚約者の入国者数	88 頁

はじめに

本稿の目的は、第二次世界大戦以降のイギリスで展開された移民政策を、イギリスの脱植民地化、コモンウェルス体制の変容との関係から検討することである。

今日、イギリスは多民族国家と評される。2012 年に公開された 2011 年 3 月のイングランドとウェールズのセンサスの民族統計の詳細によれば、イングランドとウェールズに暮らす約 5610 万人のうち、白人が 86%、アジア系が 7.5%、ブラックが 3.3%、アラブ系が 0.4%、他が 0.6%、ミックスが 2.2%となっている¹。白人が大多数を占めているが、この「白人」というカテゴリーの中には、イングランド系、ウェールズ系、スコットランド系、北アイルランド系イギリス人、アイルランド系、ジプシー及びアイルランド系一時滞在者、他白人系というように分かれる。センサスの説明文には「イングランドとウェールズはより民族的に多様になっており(後略)」と記されており²、イギリスは多民族国家だというのは疑いようのない事実である。

こうしたイギリスの多民族化、多文化化はなぜ起こったのか。もちろん、イギリスはケルト系、アングロ・サクソン系、ノルマン系など様々な民族が流入して形成してきた国である。そこにアイルランドからの移民や、ユグノー、ユダヤ系の移民が流入し、第二次世界大戦以降では、旧植民地からの移民が、また現在では EU 加盟国からの移民や、難民が流入し、現在に至っている。

しかし、イギリスではかなり厳格な入国管理政策が以前から行われていた。今日、イギリスは中東からの難民受け入れについて、EU 加盟国間のなかでは特に厳しく対応している。また、同じ EU 加盟国からの移民であっても、東欧からの移民については特に厳しい視線を向けており、EU の基本政策である国境の自由化を体現したシェンゲン協定には現在も加盟していない。例えば、EU 加盟国であるルーマニア、ブルガリアからの移民に対しては 2007 年から 2013 年までイギリスへの入国について一部制限を課しており、2014 年からは失業手当の申請の三か月間の停止、及び物乞いの強制送還と一年間の再入国禁止を行っている³。また、EU 加盟国外からの移民についても、ポイン

¹ Office for National Statistic, *Ethnicity and National Identity in England and Wales 2011*, 2012. (http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_290558.pdf, 2012 年 12 月 13 日確認)、また、他の統計調査結果は国家統計局のホームページで閲覧可能 (<http://www.ons.gov.uk/index.html>, 2012 年 12 月 13 日確認)。

² Ibid, p.1.

³ 『朝日新聞』2014 年 1 月 3 日。

ト・システムと呼ばれる、入国を希望する移民の技能や経験をポイントとして計算し、受け入れ基準を満たした者のみ入国できる制度を 2008 年から導入した⁴。そして、2014 年 5 月には、滞在資格のない移民に対する国外退去について厳格な処置を行うことを目的とした新しい移民法を可決させた⁵。しかし、この法律は EU からの移民には適用されず、2014 年 11 月 28 日、保守党首相デーヴィッド・キャメロン(David Cameron)が、EU からの移民に対する制限的政策について EU 加盟国の協力が得られなければ、EU からの離脱をも検討するという内容の演説を行った⁶。そして、2016 年 6 月 23 日、国民投票の結果 EU 離脱が決定した。この投票結果の背景には、やはり EU での移民、難民政策との関係があったとされる。

しかし、こうしたイギリスの移民への排他的な姿勢は、今日急速に進むヒトのグローバルな移動に対する急激な方向転換ではない。それは 1905 年の外国人法(Aliens Act, 1905)での外国人に対する入国規制から始まり、第二次世界大戦以降は、帝国・コモンウェルスからの移民の流入を規制してきた。

第二次世界大戦直後から流入した旧植民地・コモンウェルス諸国からの移民は、その急激な増加傾向、宗教や生活習慣の違い、そして何よりも肌の色の違いから、歴代イギリス政府にとって目を引く存在だった。彼らは「カラード移民」として認識され⁷、「移民問題」といえば、彼らの存在が関係する問題を指すようになっていったのである。彼らはイギリス社会に入るやいなや、雇用や住宅といった部分で差別を受けた。こうした社会の反応に対して、1965 年、ハロルド・ウィルソン(Harold Wilson)労働党内閣では人種関係法(Race Relations Act)という法律を作り、それ以降も改正を繰り返しながら、人種差別の禁止に取り組んできた。また、教育分野でも、異文化を尊重し受け入れようとする多文化主義教育や、人種差別を根絶しようとする反人種主義教育が展開されてき

⁴ 柄谷利恵子「国籍・入国管理政策と対外政策の交差」『国際政治』第 173 号、2013 年、148－149 頁。

⁵ Immigration Act, 2014 c.22. 本法の詳細については、岡久慶「イギリス 2014 年移民法」『外国の立法』、第 260－2 号、2014 年、6－7 頁。

⁶ BBC News (<http://www.bbc.com/news/uk-politics-30224493> 2014 年 11 月 30 日確認)

⁷ 公文書において、1950 年代では植民地・新コモンウェルス諸国から流入する移民を「カラード移民(coloured Immigrants)」と表記し、1960 年頃から「新コモンウェルス移民(New Commonwealth Immigrants, NCI)」と表記している。また、定住者に対しては「カラード・マイノリティ(coloured minority)」など使う場合もあるが、特別な事例(後述の連合王国パスポート保持者等)や「カラード」であることを強調する場合を除き、本稿では、「新コモンウェルス移民」と表記を統一する。

た。

その一方で、植民地、新コモンウェルスからの移民の流入を規制する動きがあった。彼らは、1948年イギリス国籍法(British Nationality Act, 1948)によって、「母国」イギリスへの自由な入国と定住の権利を認められていた。これはインドの共和国への移行、またカナダの市民権法制定の影響を受け制定されたもので、帝国・コモンウェルスの一体感を重視した法律であった。しかし、1948年イギリス国籍法上認められていた権利は、1962年コモンウェルス移民法(Commonwealth Immigrants Act, 1962)によって奪われてしまった。この法律の対象は、コモンウェルス市民全体だったが、そのなかでも就労目的の未熟練労働者の入国を抑制しようとする法律だったために、実質的には未熟練労働者として流入していた新コモンウェルス移民のみを主な対象としていたことがわかる。これ以降も、1965年には白書「コモンウェルスからの移民(Immigration from the Commonwealth)」によって新コモンウェルス諸国からの未熟練労働者のイギリスへの門戸を閉ざし、1968年コモンウェルス移民法(Commonwealth Immigrants Act, 1968)での血統主義の導入、1971年移民法(Immigration Act, 1971)での血統主義を基準とした「パトリアル(patrial)」の導入によって、立て続けに移民政策を強化した。しかし、国籍法の改正は行わなかったため、1948年イギリス国籍法上認められている権利が移民諸法で制限されるという法的な矛盾が続いていた。この矛盾は、1981年イギリス国籍法(British Nationality Act, 1981)の制定により解消される。1981年イギリス国籍法は、イギリスへの自由入国と定住の権利を持つ者はイギリス市民(British Citizen)のみと規定し、独立コモンウェルス諸国の市民だけでなく、植民地市民から「母国」イギリスへの権利をはく奪した。これにより、植民地およびコモンウェルス市民はイギリスへ自由入国及び居住の権利を完全に失った。国籍法は、フォークランド紛争や香港返還などのために修正法が出されているが、大枠に変更はない。以上のような移民政策の展開は、その対象を明らかに新コモンウェルス移民としていることから、人種差別的色彩の濃い政策と評価できる。脱植民地化過程での反人種主義、国際的な反人種の風潮の中で、なぜイギリスは人種主義的な評価を受けるような政策を実行したのだろうか。今日まで続くイギリスの移民政策の排他性、人種差別性を考える上でも有効だろう。

また、第二次世界大戦以降の植民地、新コモンウェルスからの移民に対する政策の展開は、イギリス歴代政府が自らの国際的地位をどのように確保しようとしたのかを考えるうえでも、非常に有益である。第二次世界大戦後、アメリカ、ソ連を中心とした冷戦

体制の確立によって、イギリスは自らを米ソに次ぐ第三国の地位に位置づけようとしたが、それはコモンウェルスを経営として可能となるものであった。しかし、脱植民地化、コモンウェルス体制の変容によって、イギリスはコモンウェルス諸国との関係の再考を迫られることとなる。そのような時期に、コモンウェルス諸国からはイギリス帝国時代の「臣民」の地位を持つ移民が流入し、国内では人種差別や流入に伴って生じた「移民問題」への対応が求められた。特に 1960 年代以降、人種差別への批判が高まり、国際的な立ち位置を模索するイギリスにとって、「移民問題」への対処は困難を極める問題となった。つまり、国内では多民族化の進行、対外的には帝国の解体への対応を迫られていた中で、イギリスが以後どのような国家建設を目指していたのか、移民政策の展開を追うことで把握できる。

そこで、本稿では、第二次世界大戦以降のイギリスの移民政策がどのように展開されて行ったのかを、植民地、コモンウェルスとの関係から検討したい。

第二次世界大戦以降のイギリスの移民政策の展開について、これまでの研究では、イギリスに流入した移民が「カラード」であったことから、移民政策の人種差別性に重きが置かれた。ジグ・レイトン・ヘンリー(Zig Layton-Henry)は、イギリスにおける人種の諸問題について、イギリスの主要政党や政治家がどのような役割を果たしてきたかを、議会資料や新聞などを用いて検討している。レイトン・ヘンリーは、政党や政治家による人種差別意識は認めつつも、イギリス政府は、新コモンウェルス移民を労働力不足の解消に役立つ存在として捉えており、またコモンウェルス重視政策のためにも規制しなかったと考えていたと指摘する。しかし、政治家、あるいは政党は選挙を意識し世論の動向に注意しなければならないと、1950 年代以降の世論の反移民感情の高揚を受けて、人種差別的な政策を実行するに至ったとしている⁸。こうした世論の影響に重きを置く研究に対して、イギリスの歴代政府の人種意識を強く訴えたのが、イアン・スペンサー(Ian R. G. Spencer)である⁹。スペンサーは 1962 年コモンウェルス移民法の人種差別性

⁸ Layton-Henry, Z., *The politics of race in Britain*, London: Allen & Unwin, 1984. Layton-Henry, Z., *The politics of immigration*, Oxford: Blackwell Publishers, 1992. ほか、石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開（上）」『歴史学研究』582 巻、1988 年、1-12 頁。石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開（下）」『歴史学研究』583 巻、1988 年、19-31 頁。

⁹ Spencer, I. R. G., *British immigration policy since 1939 The making of multi-racial Britain*, London: Routledge, 1997. ほか、Solomos, John., *Race and Racism in Contemporary Britain*, London: Macmillan education LTD, 1989.(以下、引用の際には Solomos①と表記)、Solomos, John, *Race and Racism in Britain*, Macmillan, 1989, (3rd

を強調し、なぜこのような法律が作られたのかを検討した。スペンサーは、歴代政府は「カラード」移民の数の増加を問題視しており、その抑制を常に検討してきたが、1950年代には、政府の移民政策を正当化できるほど世論が高揚しておらず、政府の思うように移民政策が実行できなかったとしている。そして、1960年代の移民の急増により、その数が同化不可能にまで達すると予測されたため、イギリス政府はこのことを移民政策の正当化の根拠として立法化に踏み切ったとしている。こうした政府の移民政策への積極性を踏まえて、若松邦弘は政府のなかでも官僚の移民政策への積極性を主張した。若松は、官僚という存在は政治家とは異なり、選挙や世論に左右されず、物事を判断する位置にあることを前提に、その官僚が「移民」の流入増加という問題に注目しその社会的な重要性を指摘し続け、移民を制限する政策を主張していたことを指摘した。そして、移民政策の実行を積極的に訴える官僚と移民政策に消極的な閣僚との対立の存在を明らかにし、1950年代は閣僚の影響力が強く移民政策は実行に至らなかったが、1960年代に入ると移民政策に消極的な閣僚が引退し影響力を失ったため、官僚の意見が政策決定に反映され、制限的な移民政策が実行されるようになったとしている¹⁰。

官僚の積極性という観点は、ランドール・ハンセン(Randall Hansen)によってさらに詳細に分析されている。ハンセンは、1962年コモンウェルス移民法を境に、なぜそれまでは積極的に移民政策が実行されてこなかったのか、そして、1962年コモンウェルス移民法以降になぜ急速に移民政策が展開するのかを課題とした。1962年コモンウェルス移民法以前について、ハンセンは移民政策に積極的な内務省と消極的な植民地省・コモンウェルス関係省の対立があり、1950年代の内閣が帝国・コモンウェルス重視政策を採用していたことから植民地省・コモンウェルス関係省の影響力が強く、移民政策が積極的に推進されてこなかったとした。しかし、1960年代にコモンウェルス重視政策の変更が見られてくるようになると、内務省と植民地省・コモンウェルス関係省の対立構造に変化が見られ、内務省の影響力が強くなり、移民政策が積極的に展開されるようになったと結論付けている。また、ハンセンは、1962年コモンウェルス移民法以降の展開について、特に1968年のケニアのアジア人危機、それに伴う1968年コモンウェルス移民法を、コモンウェルス重視政策の転換点と捉えている。1971年移民法の制

Edition, 2001).(以下、引用の際には Solomos②と表記)

¹⁰ Wakamatsu, Kunihiro, "The Role of Civil Servants in the Formulation of Policy: An Analysis of the Policy of Process on Commonwealth Immigration from 1948 to 1964", PhD thesis, University of Warwick, 1998.

定時にはすでに、首相エドワード・ヒース(Edward Heath)はコモンウェルスに対して幻滅していたとして、1962 年以降の移民政策の発展をコモンウェルスとの関係の変化と結びつけている¹¹。ただし、1962 年コモンウェルス移民法以降の法律の内容については、1948 年イギリス国籍法の影響を強く受けて作られたこともまた主張している。

コモンウェルスとの関係の変化の側面については、柄谷利恵子の研究が重要である。柄谷は、イギリスにおいてなぜ国籍法の改正よりも移民諸法の制定が優先されてきたのかを課題として、20 世紀初頭から 1981 年イギリス国籍法までを分析している。柄谷は、一連の政策の展開には、常に「誰がイギリスの成員なのか」という疑問が上っていたが、それに答えを出せる者が存在していなかったと指摘する。そして、移民政策の展開は、イギリス政府にとってのコモンウェルスの意義の低下、EEC 加盟などの要因から帝国・コモンウェルス体制の再編を受けて行われ、徐々に「成員」の条件からコモンウェルスが外されていく過程だとして、移民政策とコモンウェルス体制の変容との繋がりを示した¹²。また、こうしたコモンウェルスとの関係について、竹野内真樹はイギリスの移民政策の展開を、世論の反カロード移民感情や暴動とコモンウェルスの経済的意義の低下と関係した、新コモンウェルス諸国の「外国化」と呼んでいる¹³。

こうした研究は、特に移民政策におけるコモンウェルスとの関係の重要性を強調している点で非常に示唆的である。しかし、これらの研究は史料公開の都合上、1962 年コモンウェルス移民法以降、特に 1971 年移民法以降については、イギリス公文書史料を詳細に検討するまでには至っていない。

一方、こうした史料制約の問題があったこれらの研究に対して、詳細な史料分析を行ったのが、マーク・ロバート・ノーラン(Mark Robert Nolan)である。ノーランは、イギリスにおけるコンセンサスの政治の崩壊、ポピュリストの政治への移行の中で、イギリスの移民政策がどのように展開したのかを課題として、主に 1962 年コモンウェルス移民法以降の分析を行っている。彼によれば、ポピュリストの政治が登場するのは、イーノック・パウエル(Enoch Powell)といった反移民感情を扇動する政治家によるもので

¹¹ Hansen, R., *Citizenship and immigration in post-war Britain*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

¹² Karatani Rieko, *Defining British Citizenship*, London: Routledge, 2003.

¹³ 竹野内真樹「第二次世界大戦後のイギリスにおける移民流入－そのパターンの変容－」『経済學論集』東京大学経済学会、57 巻 1 号、1991 年、28－55 頁。また、コモンウェルスとの関係の影響については、浜井も指摘している。浜井祐三子「第二章 多民族・多文化国家イギリス」木畑洋一編『現代世界とイギリス帝国』ミネルヴァ書房、2007 年。

ある。そして、これまではコンセンサスの政治の中で扱われていた移民問題が、パウエルによって一度政治論争の場に引きずり出され、ヒースによって再びコンセンサスの領域に戻されたとした。しかし、その後の 1970 年代のウィルソン労働党政権時の閣僚と官僚の対立、また保守党が労働党の移民政策に明確な反対を打ち出したために、移民問題が政治争点化され、マーガレット・サッチャー(Margaret Thatcher)のようなポピュリスト的政策を生み出したとした¹⁴。ノーランの研究は 1970 年代以降の移民政策について、官僚、閣僚双方の意図が描かれている点で、得られるものが多い。しかし、ノーランの研究はコンセンサスの政治からポピュリストへの政治の移行に焦点が当てられており、帝国・コモンウェルス体制の変容からの影響はそれほど重要視されていない。

そこで、本稿では、これまでの研究から得られた知見をもとに、帝国・コモンウェルスとの関係の変容に重きを置きながら、イギリスの移民政策の展開を追う。その際、本稿で注目したいのは、内閣という組織である。これまでの研究では、イギリス政府といっても、政治家個人の考えや、政策の立案を担当する作業部会の参加者である官僚、各省庁の思惑が研究対象とされてきた。しかし、内閣という組織は、その個々人の思想や各省庁の現場の事情を鑑みて、総合的に政策の判断を下す場である。サッチャーが首相になって行われた、所謂サッチャリズムの政治スタイルとして中央集権化が挙げられ、閣議での自由な討議が消滅したと言われているが¹⁵、1981 年イギリス国籍法はサッチャリズムが前面に押し出される前に作られた法律であり、首相個人の意志のみを尊重して出来上がったものではないと思われる。そこで、本稿では、閣議及び内閣委員会に焦点を当てる。もちろん、先行研究において内閣委員会の議論に触れられてこなかった訳ではないが、作業部会の分析の補足のような位置に追いやられているように見受けられる。内閣委員会は閣僚参加の委員会であり、作業部会の報告を聞いてそれをまとめ、政府に最終的な報告をする機関である。内閣委員会の決定は閣議同様の拘束力を持っており、政府は形式的な承認を行なうだけとされている¹⁶。つまり、政府の「移民」問題に対する姿勢を検討しようとする場合、内閣委員会での議論の展開を追うことが必要と考

¹⁴ Nolan, Mark Robert, "Aspects of the New Commonwealth immigration question and its impacts. A study in policy making and elite politics, 1968-1981", PhD thesis, University of Hull, 2013.

¹⁵ 戸澤健次「サッチャリズムとフォークランド戦争」『愛媛法学会雑誌』第 20 巻 2 号、1993 年、29 頁。

¹⁶ 濱野雄太「英国の内閣委員会制度」国立国会図書館及び立法考査局『レファレンス』727 号、2011 年。

えられる。

本稿で主に対象とする委員会は、コモンウェルス移民委員会(Commonwealth Migration Committee ; CCM)(1960－1961)¹⁷、コモンウェルス移民委員会(Commonwealth Immigration Committee ; CI)(1964－1968)、移民とコミュニティ関係閣僚委員会(Ministerial Committee on Immigration and Community Relations ; IC)(1968－1974)、コミュニティ関係と移民関係閣僚委員会(Ministerial Committee on Community Relations and Immigration ; MCR)(1974－1976)である。コモンウェルス移民委員会(CCM)では、大法官が議長を務めた。コモンウェルス移民委員会(CI)では初めは枢密院議長が委員会の議長を務めたが、1966年11月から内務大臣が議長となる。移民とコミュニティ関係閣僚委員会(MCR)の議長も内務大臣が務めたが、1976年以降の議論の分析に使用した移民政策閣僚部会(Ministerial Group on Immigration Policy)では、首相自らが議長を務めた。

内閣委員会は閣議と最終決定の場であることから、内閣委員会のみを検討しても、政策そのものを練り上げる作業部会での具体的議論は追うことができない。また、コモンウェルスとの関係に重きを置いての分析ではあるが、イギリスの移民政策についてのコモンウェルス諸国側からの意見は覚書として挙げた場合にのみ知ることができる。さらには、本稿が対象とする内閣委員会は移民政策の側面を対象としているため、移民が流入した地域の抱える内実についての議論には踏み込めていない。この問題は人種関係政策として別に議論されており、本稿では移民政策の議論の前提として、特に戦後逼迫した問題の一つであり、移民問題として認識された住宅問題に注目したものの、移民政策と人種関係政策とのさらなる関連性を追うような分析は本稿の分析対象からは外れることになる。

以上のデメリットが内閣委員会の議論に分析対象を絞ることに存在するが、本稿では内閣に焦点を絞ることで、あらゆる意見がどのように集約されたのかを追う。内閣は政策に対しての専門的観点を持つ官僚と違い、国内外のあらゆる意見を総合して物事を判断する。そのため、冷戦、脱植民地化、そしてコモンウェルス体制の変容といった国際的状况も、経済の停滞、急速な多民族化といった国内状況も視野に入れて考察することができる。第二次世界大戦以降のイギリスの移民政策に対する内閣の意図を追うことで、

¹⁷ 1962年から政権交代するまでは、コモンウェルス移民委員会(Commonwealth Immigration Committee; CCI)に改変され、内務大臣が議長を務めた。

今日まで続くイギリスの移民政策の排他性や人種差別性との関連が見えてくるだろう。

本稿の構成は、以下の通りである。

第一章で、第二次世界大戦直後のクレメント・アトリー(Clement Attlee)労働党内閣からマクミラン保守党内閣までの移民政策を検討する。旧植民地からイギリスへの移民の流入は第二次世界大戦直後から問題として認識されていた。彼らに対する法的な規制が初めて導入されたのが、マクミラン保守党内閣の時期である。そこで第一章では、イギリスに流入した移民について、及びそれに対する社会の反応、そして立法に至るまでの歴代内閣の移民政策を検討する。

第二章では、1960年代半ばのウィルソン労働党政権において展開された移民政策について扱う。労働党は、1962年コモンウェルス移民法を人種差別的と批判していた。しかしながら、政権に就いてからは、白書「コモンウェルスからの移民」による規制を行い、1968年コモンウェルス移民法では血統主義の導入を行って、さらなる入国規制を行っていく。こうした政策はなぜ取られるようになったのか。ウィルソン労働党内閣の移民政策を検討する。

第三章では、ヒース保守党内閣の移民政策を検討する。ヒース保守党内閣時に制定された1971年移民法は、これまで別々に管理されていたコモンウェルス市民と外国人とを一括管理するもので、イギリスに自由に入国でき定住できる権利を有する者を「パトリアル」という血統主義的基準で選別する法律だった。1971年移民法はコモンウェルス移民を対象とした政策の集大成と評価される¹⁸。しかし、この「パトリアル」規定は、1973年移民規則により拡大する。こうした政策がなぜ取られたのかを、第三章で検討する。

第四章では、1971年移民法という大きな転換点を経て、その後を引き継いだウィルソン、ジェームズ・キャラハン(James Callaghan)労働党内閣、及び1981年イギリス国籍法を制定したサッチャー内閣の移民政策を追う。1971年移民法はイギリスの対コモンウェルス政策の集大成であり、この時期に移民法の改正は行われていない。そのような時期に、移民問題とはどのように捉えられて、問題解決のためにどのような行動をとったのだろうか。また、この時期に国籍法改正の議論が活発化し、サッチャー保守党内閣によって1981年イギリス国籍法が制定される。その理由は何であろうか。第四章

¹⁸ 宮内紀子「第二次大戦後イギリスにおける国籍概念の構造転換：国籍法生徒出入国管理法制の相互作用の分析から」関西学院大学博士論文、2013年、22頁。

では以上のような問いを検討する。

そして最後に結論を述べ、第二次世界大戦以降の移民政策がどのように展開したのか、そしてそれが今日のイギリスの移民に対する排他性とどのように繋がっていくのかを明らかにする。

第一章「カラード」移民の流入と流入規制法の導入¹⁹

序

本章は、第二次世界大戦後政権運営を行ったアトリー労働党内閣から、マクミラン保守党内閣までの移民政策の展開を検討する。マクミラン保守党内閣によって導入された1962年コモンウェルス移民法は上述の通り、すべてのコモンウェルス市民に対する入国管理及びコモンウェルス市民の犯罪者に対する国外追放を規定した。この法律の下、就労目的で入国するコモンウェルス市民、特に、未熟練労働者を対象に流入を規制した。

1962年法の制定理由については、コモンウェルス市民のなかでも未熟練労働者を規制対象としたことから、イギリス国内の失業者が増大しつつあった状況を踏まえて、移民労働者をこれ以上流入させるべきではないというような、経済的要因が考えられやすい²⁰。しかし、現実には、イギリス国内の労働力不足は続いており、外国人に対する労働許可証は1969年には68,000通も発行されていた²¹。また、1962年法は、規制対象となった未熟練労働者がカラード移民を指していると容易に想像される点、カラード移民よりも流入数の多いアイルランド共和国市民を対象外とした点に関して、当時の議会や新聞から人種差別的な性格を指摘された。では、労働力が必要な時期に、なぜマクミラン保守党内閣はこのような人種差別的な法律を制定したのか。この法律でどのような問題を解決しようとしたのだろうか。

本章ではまず、第一節で第二次世界大戦後、イギリスに流入した移民について概観し、移民に対してイギリス社会がどのような反応を示したのかを示す。第二節では、第二次世界大戦後に成立したアトリー労働党内閣からアンソニー・イーデン(Anthony Eden)保守党内閣まで、移民政策がどのように遂行されたのかを明らかにする。そして第三節で、マクミラン保守党内閣が、移民問題についてどのように検討し、1962年コモンウェルス移民法の制定に向かったのかを検討する。

第一節 「カラード」移民の流入とイギリス社会の変容

¹⁹ 本章は、拙稿「イギリスにおける移民問題の変容について－1950年代から1960年代初頭を中心に」『西洋史研究』新輯第42号、2013年、130－156頁。に加筆修正した部分である。

²⁰ 中川清「イギリスへの移民の歴史的概観－移民法の変遷を中心として－」見城幸雄教授頌寿記念/見城幸雄先生頌寿記念事業会編『法制と文化』、1999年、191－211頁。

²¹ 柄谷利恵子「第四章 移民政策と国民国家－イギリス帝国の衰退と一九六二年コモンウェルス移民法をめぐる議論－」小倉充夫編『国際移動論 移民・移動の国際社会学』山嶺書房、1997年、136頁。

(1)移民の流入と「カラード移民」の特殊性

第二次世界大戦以降、イギリスに流入する移民グループは、主に三つに分けられる。第一にヨーロッパからの移民、第二にアイルランドからの移民、そして第三に、植民地・新コモンウェルスからの移民、所謂「カラード」移民である²²。ヨーロッパからの移民の例として、第二次世界大戦中のポーランド軍人とその家族や、西ヨーロッパ、南ヨーロッパからのヨーロッパ志願労働者計画（European Volunteer Workers Scheme）による移民が挙げられる。彼らは労働省の厳重な管理の下で労働力の不足した産業に就業した。そのほか、ユダヤ人などの外国人は外国人法の下で入国管理を受けていた²³。それに対して、イギリス本国に自由に入国できたのが、アイルランドと帝国・コモンウェルスからの移民である。アイルランドからの移民は 1800 年合同法によってイギリスに組み込まれて以来、国内移動とみなされていた。アイルランド移民は 18 世紀後半から大規模に流入し、第二次世界大戦後も続いていた²⁴。

帝国・コモンウェルスからの移民は、イギリス臣民として帝国内を自由に入国し定住できるという伝統的な権利を持っていた。18 世紀から続くこの権利は、後述するように、1948 年イギリス国籍法(British Nationality Act, 1948)で再確認された。第二次世界大戦以降この権利を特に行使したのが、植民地・新コモンウェルスからの移民、カラ

【表 1】イギリスにおける移民総数の推移(1901－1971 年)(単位：人)

	総人口	移民総数	アイルランド系 (北アイルランドを含む)	自治領・植民地		他の諸外国生まれ
				旧コモンウェルス	新コモンウェルス	
1901	21,527,843	906,039	426,565			343,382
1911	26,070,497	917,148	375,325	83,524	77,978	380,321
1921	27,886,699	903,505	364,747	66,470	137,996	334,292
1931	39,952,377	918,315	381,089	69,805	155,879	311,542
1951	43,758,888	1,592,050	627,021	87,957	231,529	645,543
1961	51,283,892	2,365,830	870,000	110,329	581,429	804,072
1966	52,303,000	2,659,130	878,530	114,660	827,650	838,290
1971	53,987,800	3,231,735	957,830	142,825	1,151,090	979,990

富岡次郎『現代イギリスの移民労働者 イギリス資本主義と人種差別』明石書店、1988 年、36 頁。センサス出典。(1931 年、51 年はイングランド・ウェールズのみ、1961 年以降はグレート・ブリテンの集計、1961 年アイルランド系、1966 年総人口、1971 年総人口は概算)

²² 流入数は表 1 を参照。

²³ 中川、前掲論文、197 頁。

²⁴ 同上、195－197 頁。

【表 2】新コモンウェルス移民主要国からの純流入数(1955 年－1961 年)(単位：人)

	西インド諸島	インド	パキスタン
1955	27,500	6,000	1,800
1956	29,800	5,500	2,000
1957	23,000	6,600	5,200
1958	15,000	6,200	4,700
1959	16,400	3,000	860
1960	50,000	6,000	2,500
1961	43,650	13,470	13,140

※1961 年は、1 月から 8 月までの合計。

CCM(61)2, Progress Report of Inter-departmental Working Party on the Social and Economic Problems Arising from the growing influx into the United Kingdom of Coloured Workers from other Commonwealth Countries, 1 February 1961, pp3 – 5. CAB134/1469. (1955 – 1960 年)。CCM(61)11, Report by the Interdepartmental Working Party Note by the Secretaries, 27 September 1961, p.2. CAB134/1469. (1961 年のみ)。

【表 3】新コモンウェルス移民主要国からの純流入数(1960 年 8 月－1961 年 8 月)(単位：人)

	西インド諸島	インド	パキスタン
1960年8月	5,800	550	340
1960年9月	7,900	1,100	400
1960年10月	5,350	340	300
1960年11月	3,300	640	400
1960年12月	2,900	1,050	760
1961年1月	1,900	560	400
1961年2月	2,500	1,200	650
1961年3月	5,800	1,750	2,100
1961年4月	8,300	1,400	1,660
1961年5月	7,450	1,750	1,180
1961年6月	3,850	2,150	1,850
1961年7月	6,150	2,250	2,300
1961年8月	7,700	2,410	3,000

CCM(61)11, Report by the Interdepartmental Working Party Note by the Secretaries, 27 September 1961, p.2. CAB134/1469.

ード移民だった²⁵。その中で、最も早く大規模に流入したのは西インド諸島からの移民である。彼らは英語を母語としキリスト教を信仰し、同化に熱心だった²⁶。彼らの流入のプッシュ要因には、西インド諸島の国々の高い失業率や人口増加率、1952 年アメリカで制定されたマッカラン・ウォルター法(McCarran-Walter Act, 1952)の影響が挙げられている²⁷。インド、パキスタンからの移民は 1950 年代後半から増加し、一度減少したが、1960 年代初頭に急増した。彼らの流入のプッシュ要因は、1947 年のインド・パキスタン分離独立の際の人口移動、特に、パキスタンからの移民の場合は 1960 年のマングラダム建設によるアーザード・カシミール地方の 250 の村の水没が挙げられる²⁸。インド系移民は主にシーク教徒やヒンズー教徒、パキスタン系移民はイスラム教徒で、独自の言語、生活習慣や伝統をイギリス社会に持ち込んだ。アフリカやキプロスからの移民の流入も見受けられるが、1962 年法までに注目されたのは主にこれらの人々であった。

ここで、表 1 より 1961 年の移民総数を確認すると、新コモンウェルスからの移民約 580,000 人に対し、アイルランド移民は約 870,000 人だった。流入数としてはアイルランド移民の方が多いいにもかかわらずカラード移民が注目されたのは、人種や肌の色の違いのためであり、アイルランド移民よりも異質な存在として社会に認識されたのである。

(2)イギリス社会の変化

第二次世界大戦後のイギリスでは、人口増加率の低下、戦時中の労働者の職場離脱などを理由に、労働者不足が問題となっていた²⁹。政府はその解決のためヨーロッパ志願労働者計画を積極的に導入したがうまくいかず、1950 年代に増加したカラード移民が重要な労働力となった。英語が母語の西インド諸島系移民は、主に病院看護職や交通・運輸産業に従事し、インド・パキスタン系の移民は、主に工業労働者となった³⁰。不景気になれば、カラード移民規制推進派は本国市民の仕事を奪っていると彼らを批判した

²⁵ 流入数は表 2、表 3 参照。

²⁶ 富岡次郎『現代イギリスの移民労働者』明石書店、1988 年、24 頁。

²⁷ 中川、前掲論文、199 頁。マッカラン・ウォルター法とは、アメリカで 1952 年に成立した法律。1924 年移民法で導入された国別移民数割り当て制度(Quota System)を強化し、各国からの入国者数を 1920 年の国勢調査での人口数の 1%の 6 分の 1 とした。松村赳、富田虎男編著『英米史辞典』研究社、2000 年、40 頁。

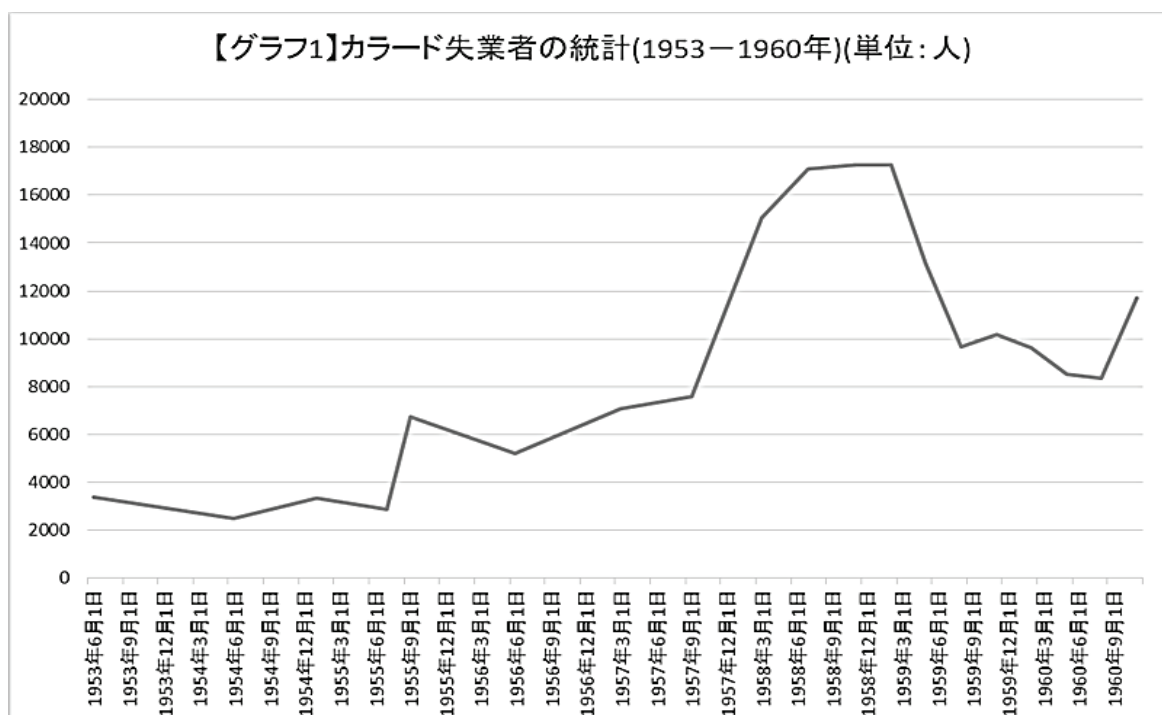
²⁸ ムハンマド・アンワル『イギリスの中のパキスタン』明石書店、2002 年、22 頁。

²⁹ 木畑洋一『支配の代償』東京大学出版会、1987 年、249 頁。

³⁰ 浜井、前掲論文、2007 年、68 頁。

³¹。しかし、実際に失業した本国市民とカラード移民の業種は異なり、本国労働者からの批判はほとんど上がらなかった³²。そのうえ、カラード移民は仕事を奪うどころか真っ先に解雇された。1958 年から 1959 年の不景気時には、グラフ 1 が示すように、カラード移民の失業者数が増大していることから、その事実を伺える。ただし、イギリスは完全雇用の時代で、景気が上向けばすぐに労働力として吸収された。

イギリスの都市部は、産業革命や二度の世界大戦の影響で、住宅不足と過密に悩んでいた。特に第二次世界大戦の影響は強く、終戦時の住宅不足数は 135 万戸と見積もられていた³³。そのため、終戦後は住宅不足をいかに解消するかが緊急的な課題となった。住宅建設戸数を高水準で維持することが労働党、保守党双方の目標となり、選挙公約には建設目標が数値として掲げられ住宅建設戸数競争が行われた³⁴。しかし、



CCM(61)2, Progress Report by the Interdepartmental Working Party Note by the Secretaries, Annex 3, 7 February 1961, CAB134/1469. TNA.

³¹ 木畑、前掲書、1987 年、259 頁。

³² 警察からの報告による。CCM(61)2, Progress Report by the Interdepartmental Working Party Note by the Secretaries, 7 February 1961, CAB134/1469. TNA.

³³ 下総薫『イギリスの大規模ニュータウン』東京大学出版会、1975 年、16－17 頁。

³⁴ 豊永郁子『新版 サッチャリズムの世紀 作用の政治学へ』勁草書房、2010 年、71－73 頁。

カラード移民の流入はこうした住宅不足に拍車をかけた。住宅不足は主に雇用の多い都市部で発生していた。都市部にはカラード移民だけではなく本国市民も流入していたが、カラード移民がより問題視された。その理由は、彼らの集住傾向とそこで生じる過密であった³⁵。過密の原因は、1957 年家賃法(Rent Act, 1957)と彼らへの差別が挙げられる。1957 年家賃法は入居者交代時の家賃値上げを認めた法律であり、民間賃貸住宅の建設意欲を高める意図があった。しかし、民間家主は家賃統制そのものが存在している限り賃貸では儲からないと判断し、賃貸住宅を持ち家として売却した。また、家賃を上げるために借家人を追い出そうとし、立退きや家賃増額を拒否する借家人の部屋へごみやねずみの死骸をばらまいたり、暴力的に追い出したりする民間家主も存在した³⁶。彼らは、新しく入居するカラード移民に対しては、白人よりも一層高い賃料を提示した³⁷。また、公的機関においても、人種差別は存在し、カラード移民が公営住宅を借りようとする際には、自治体から待機リストへの登録に関する十分な情報を与えられない場合があった。こうした状況にあったカラード移民は、高い賃料を払うために、住宅の一部を他人に貸したり下宿人を置いたりしたため、さらなる過密を招いた。過密状態では給湯・給水設備などの基本的なアメニティを十分に使えず、不衛生な環境を生みやすかった³⁸。政府は 1961 年に住宅法と公衆衛生法(Public Health Act, 1961)を制定して、この状況の改善を目指した³⁹。しかし、公営住宅、民間住宅の建設が進まないため、過密住宅居住者の新居への転出も困難だった。こうした住宅問題を抱えている都市部へのカラード移民の急増は、イギリス政府の住宅政策の障害になっていたのである。

カラード移民の集住により、大衆の関心は局地的となったが、政府は重要な問題の一つとして取り上げた。なぜなら、イギリス社会には古くから人種差別感情が存在し、治

³⁵ 富岡、前掲書、1988 年、250 頁。同出身地域の人々で群れをなす傾向として、西インド諸島のモントセラットからの移民 3,000 人が同地区に居住したことが例に挙げられる。また、パキスタン系移民の拡大家族、合同家族形態を好む傾向(ムハンマド・アンワル、前掲書、51 頁)もこれに含まれるだろう。新コモンウェルス移民の各地域への流入者数は表 4 参照。

³⁶ ラックマニズムと呼ばれ、社会問題となっていた。内田勝一「戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策」『比較法学』17 巻 1 号、1983 年、20 頁。

³⁷ 住宅購入の際も同様だった。富岡、前掲書、1992 年、30 頁。

³⁸ 1960 年の民間賃貸住宅世帯で、専用浴室の専用は 36%、共用 25%、なしが 39%、室内便所は、専用 58%、共用 39%、なしが 3%である。Report of the Committee on Housing in Greater London, Cmnd.2605, London, HMSO, 1965. Table 5.1. p.109.

³⁹ 内田、前掲論文、28 頁。

表 4 新コモンウェルス移民の地域分布概算(1960 年) (単位：人)

行政区	警察管轄区域	西インド諸島系	インド・パキスタン系	東アフリカ系	西アフリカ系	アデン系	他	総数
ロンドン	ロンドン	66,000	14,500	6,500	19,000	-	3,000	109,000
東部	ベッドフォード	1,000	850	20	50	10	30	1,960
南西	ブリストル	2,000	150	-	-	-	150	2,300
南東	バッキンガムシャー	2,600	900	60	140	-	50	3,750
	サウサンプトン	550	400	100	170	80	200	1,500
西ミッドランド	バーミンガム	26,000	9,000	-	300	1,200	400	36,900
	コヴェントリー	2,300	3,800	-	50	-	-	6,150
	スタッフォード	3,000	2,900	-	50	40	10	6,000
	ウォルバーハンプトン	3,000	900	-	-	-	100	4,000
東ミッドランド	ダービー	1,750	1,650	10	120	10	70	3,610
	レスター	1,000	1,050	-	-	-	-	2,050
	ノッティンガム	5,700	2,000	-	250	-	-	7,950
北西	ランカシャー	800	500	110	260	150	70	1,890
	リバプール	1,400	300	1,500	1,500	300	1,500	6,500
	マンチェスター	7,000	1,100	40	2,500	10	200	10,850
北東	ニューカッスル	90	730	40	100	-	130	1,090
	サウス シールズ	10	100	10	20	350	100	590
ヨークシャー	ブラッドフォード	350	7,000	30	30	10	-	7,420
	ハダースフィールド	4,000	600	-	-	-	-	4,600
	ハル	30	30	30	150	50	40	330
	リーズ	3,000	900	100	500	-	-	4,500
	シェフィールド	900	1,800	250	450	2,300	300	6,000
	(ハイウインカム 1,700)							
ウェールズ	カーディフ	350	120	20	-	230	200	920
スコットランド	グラスゴー	50	1,770	60	180	-	80	2,140
スコットランド	エディンバラ	140	550	110	200	-	100	1,100
	総数	133,020	53,600	8,990	26,020	4,740	6,730	233,100

※警察による概算。地域により学生や子供を含まず(含めた地域は不明)。

CCM(61)2, Progress Report by the Interdepartmental Working Party

Note by the Secretaries, Annex 1, 7 February 1961, CAB134/1469.

安を悪化させる要因と認識していたからである。例えば、第一次世界大戦後、リヴァプールとカーディフでは、失業した白人船員が反黒人暴動を起こしていた⁴⁰。実際、第二次世界大戦後のカラード移民集住地区では、テディ・ボーイと呼ばれる白人青少年が黒人狩りを行うなど、不穏な空気が漂っていた⁴¹。この人種差別感情は、1958年8月下旬から9月頭にかけてのロンドンのノッティンガム・ヒル地区とノッティンガムの人種暴動を引き起こし、センセーショナルな報道によって全国に知れ渡った⁴²。暴動直後に行われた『デイリー・エクスプレス』(Daily Express)紙の世論調査では、カラード移民規制支持者が79%、ロンドンでは81%に達した。ギャラップ世論調査では、カラード移民が隣人となれば引っ越すと答えた人が61%、白人と黒人とが同じ条件で公営住宅の待機リストに登録されることに反対と答えた人が54%に上った⁴³。暴動から1年後の1959年に行われた総選挙で、カラード移民集住地区から新しく選出された議員はカラード移民の流入規制を求めて活動し、1961年にバーミンガム選出議員がバーミンガム移民規制同盟を設立するなど、積極的に移民規制を訴えた⁴⁴。しかし、1959年総選挙で移民問題は全国的な争点にならなかった。保守党の場合、1950年代に活躍した重鎮議員の多くは、第二次世界大戦中の記憶から帝国・コモンウェルスを重視し、イギリス本国への自由入国という帝国以来続く伝統の放棄に反対したため、保守党全体で移民規制を公約にできなかったからであった⁴⁵。労働党も核兵器の一方的廃棄運動や、国有化政策などをめぐって既に分裂状態にあり⁴⁶、さらなる論争を引き起こしたくなかった。保守党、労働党双方にとって、移民問題は依然として積極的に対処できない課題であったのである。

第二節 1948年イギリス国籍法とパスポート・コントロール

(1) コモンウェルスの重要性和カラード移民への危険意識 — アトリー労働党内閣

⁴⁰ 木畑、前掲書、1987年、260頁。

⁴¹ 浜井、前掲論文、2007年、69頁。

⁴² この暴動について詳しくは、江川潤「イギリスにおける少数民族(ethnic minorities)と1962年「英連邦移民法」の成立過程」『中央大学社会科学研究所研究報告』第10号、1990年、41－52頁。

⁴³ Z.Layton-Henry, op.cit., 1984., p.37.

⁴⁴ Ibid., p.38.

⁴⁵ Dean, D., “The Conservative government and the 1961 Commonwealth Immigration Act: the inside story”, *Race and Class*, vol.35, no.2, p.61.

⁴⁶ 阪野智一「第8章 イギリス政党における派閥」西田知一、河田潤一編著『政党派閥』ミネルヴァ書房、1996年、354－364頁。

1914 年外国人法制定以前、イギリスには国籍に関する制定法が存在していなかった。ただし、コモン・ロー上に国籍に関する原則が存在しており、原則的にイギリス国王の領土内で出生した者は「イギリス臣民(British subject)」と定義されていた。1914 年外国人法は、この原則を踏襲したもので、イギリス臣民は、「生来のイギリス臣民である者、あるいは帰化証明が認められた者、領土の併合により、国王陛下の臣民となった者」と定義され、そうでない者は外国人とされた。1914 年外国人法は適用範囲を帝国領土全体としており、イギリス臣民は帝国領土内で共通の地位となった。そして、イギリス臣民は、イギリスに自由に入国する権利を保持した⁴⁷。

しかし、カナダの市民権創設によって、イギリス臣民の規定に問題が生じるようになると、アトリー労働党内閣は、1948 年イギリス国籍法を制定した⁴⁸。1948 年イギリス国籍法ではイギリス臣民を、「イギリスおよび植民地市民(Citizens of the United Kingdom and Colonies)」「独立コモンウェルス市民(Citizens of Independent Commonwealth Countries)」「市民権なきイギリス臣民(British subjects without citizenship)」の三つに分類し、どの分類であってもイギリスへの自由入国と定住の権利を法的に認めた。この法律は、コモンウェルス市民という独自性を認めつつも、帝国という枠組みの中で一体感を保とうとする意志の表明だった⁴⁹。アトリー内閣は、イギリスを国際関係のなかで、米ソに次ぐ第三勢力として位置づけようとしており、そのためには旧植民地との関係を再構築しなければならなかった。その手段としてコモンウェルスの再編が行われ、イギリス臣民権、すなわちコモンウェルス市民権もその重要な論点の一つであった⁵⁰。コモンウェルス市民権は、共和政インドのコモンウェルス残留をきっかけに王冠への忠誠のあり方が変容したことで、新コモンウェルスの唯一の憲政的な繋がりとなっていった⁵¹。

ただし、1948 年イギリス国籍法はカラード移民を快く受け入れようとした結果ではない。前述の通り、カラード移民の大量流入は 1950 年代以降であり、1948 年イギリス

⁴⁷ 宮内、前掲論文、2013 年、6－7 頁。

⁴⁸ Hansen, op.cit., pp.35-61.

⁴⁹ 浜井、前掲論文、65 頁。

⁵⁰ 渡辺昭一「コモンウェルスというイギリス統治システムの再編」渡辺昭一編『ヨーロッパ・グローバリゼーションの歴史的位相』勉誠出版、2013 年、225－236 頁。

⁵¹ 渡辺昭一「イギリスのコモンウェルス体制の再編とインド」『ヨーロッパ文化史研究』第 13 号、2012 年、86 頁。

国籍法の検討期間中、想定されていなかったこともあるが⁵²、1948 年にジャマイカ人 500 人を乗せた船が入港した際、ジョージ・アイザックス(George Isaacs)労働大臣が「他の人がこのような例に続かないよう願っている⁵³」と発言したり、労働者不足をカラード移民ではなくヨーロッパ志願労働者で補おうとしたりするなど、アトリー労働党内閣はカラード移民の流入に細心の注意を払っていた。

その姿勢を最も反映しているのが、パスポート・コントロールである。パスポート・コントロールとは、植民地、コモンウェルス政府にパスポートの発給制限を依頼する方法で、アトリー内閣時にはインドとパキスタン、西アフリカ諸国で行われた。例えば、パキスタンではイギリスで生活するための預金として 1,100 ルピーを必要とする規定が設けられ、インドではパスポート発給志願者にその理由と行き先を尋ね、イギリスで平均の生活水準を保てるほどの預金を持っていると認定されなければパスポートは発給されなかった。その一方で、西インド諸島では、西インド諸島側からの拒否と西インド諸島の経済状況の悪化及び政治的混乱への懸念のため、パスポート・コントロールは行われなかった⁵⁴。イギリスで流入移民に対し法的に制限をかけることは、本国としての特別な地位やイギリス臣民の持つ特権という理由から反対していた⁵⁵。つまり、アトリー労働党内閣はカラード移民の入国そのものを問題視していたが、植民地の経済状況やイギリス臣民の特権の維持を優先し、表立った行動はできなかったのである。

(2) コモンウェルスへの配慮と選挙 ― チャーチル保守党内閣

1951 年 10 月の総選挙の結果により、政権は労働党から保守党に移行する。しかし、アトリーから首相の座を交代したウィストン・チャーチル(Winston Churchill)による保守党内閣においても、カラード移民に対する基本政策は変化がなかった。

チャーチル保守党内閣が初めてカラード移民問題を取り上げたのは、1952 年 11 月 25 日の閣議だった。チャーチル首相自ら、ハーブランド・サックヴィル(Herbrand Sackville)郵政長官に、郵便省でのカラード労働者の雇用が社会的に危険を伴うと指摘し、実態調査を依頼した⁵⁶。郵政長官は、カラード労働者の雇用は全く問題なく労働組

⁵² Hansen, op.cit., pp.52-54.

⁵³ *Parliamentary Debates (House of Commons)*, vol.451, col.1851, 8 June 1948.

⁵⁴ Spencer, op.cit., p.31.

⁵⁵ CP(51)51, Immigration of British Subjects into the United Kingdom, 12 February 1951, CAB129/44. TNA.

⁵⁶ CC(52)100th Conclusions, Minute 8. General Post Office Employment of Coloured

合からの反対もないと答申したが⁵⁷、他の閣僚もチャーチルと同様の見解を示し、カラード移民流入による潜在的危険性を主張した。結局、閣内で議論はまとまらなかったものの、全体的な調査の実施を決定し⁵⁸、1954年2月3日閣議でその結果を検討した。デイヴィッド・マクスウェル・ファイフ(David Maxwell Fyfe)内務大臣は、カラード移民の流入数、失業者数、犯罪者数を説明し、カラード移民の流入を抑えるには全イギリス臣民の流入数規制か、イギリスで罪を犯した者あるいは失業手当などの国家財政の負担となっている人々の国外追放に関する法律の制定の必要性を主張した。しかし一方で、現段階では、立法措置を取るほど逼迫した状況ではない上に、イギリス臣民の持つ伝統的権利を放棄はできないし、人種差別的行動と誤解される危険性もあることを指摘した。フィリップ・カンリフ＝リスター(Philip Cunliffe-Lister)コモンウェルス大臣は、ほとんどのコモンウェルス諸国がイギリス臣民の流入を制限する法律を制定しており、イギリスで同様の法律を制定しても問題はないとの見解を示した。オリバー・リトルトン(Oliver Lyttelton)植民地大臣もコモンウェルス大臣の見解には同意したが、人種差別を理由にこのような法律を制定することには反対した。このような対立を踏まえ、最後にチャーチルは、今後のために、カンリフ＝リスターとリトルトンに他のコモンウェルスや植民地でのイギリス臣民の流入規制の調査を求めた⁵⁹。1954年11月24日の閣議では、西インド諸島からの移民の増加を受け、内閣は立法による制限を課すための委員会設置を決定し⁶⁰、1955年1月13日には法案の大まかな内容を確認した⁶¹。

しかし、流入規制の立法化をめぐる議論では、人種差別的とみなされることへの懸念が示され続けた。1952年12月18日閣議で、リトルトンがイギリス臣民の肌の色による区別に反対した⁶²。また、前述の1954年2月3日閣議での内務大臣の発言や、1954年3月10日閣議でのトマス・リード(Thomas Reid)議員から調査委員会を設置するよう要求されていることに対しては、コモンウェルスの結束の崩壊と人種差別的とみられ

Workers, 25 November 1952, CAB128/25. TNA.

⁵⁷ C(52)446, Post Office: Employment of Coloured Workers, Memorandum by the Postmaster General, 16 December 1952, CAB129/57. TNA.

⁵⁸ CC(52)106th, Conclusions, 7. General Post Office Employment of Coloured Workers, 18 December 1952, CAB128/25. TNA.

⁵⁹ CC(54)7th Conclusions, 4. Coloured Workers, 3 February 1954, CAB128/27. TNA.

⁶⁰ CC(54)78th Conclusions, 4. Colonial Immigrants, 24 November 1954, CAB128/27. TNA. 内務大臣は10月16日にマクスウェルからロイド・ジョージに交替している。

⁶¹ CC(55)3rd Conclusions, 6. Colonial Immigrants. 13 January 1955, CAB128/28. TNA.

⁶² CC(52)106th, Conclusions, 7. General Post Office Employment of Coloured Workers, 18 December 1952, CAB128/25. TNA.

ることへの危惧が示された⁶³。さらに、12月6日閣議では委員会の委任事項の記述が人種差別を連想させるとして変更された⁶⁴。

以上のように、チャーチル保守党内閣における移民問題は、アトリー内閣と同様に移民流入に対する漠然とした不安であった。その解決策は、流入数の削減で、人種差別と認識されないよう注意しながら、立法による措置を模索しつつ、大まかな草案を議論するに至った。

しかし、世論の影響とコモンウェルスへの配慮から、その草案は議会に提出されることはなかった。この時期、集住地区では反カロード移民感情が高まっていたが、世論全体ではあまり高揚していなかった。そのため、1954年11月24日閣議で、委員会設置が世論の高揚および規制の立法化への支持を獲得するものと捉えられ、その設置が推進された⁶⁵。また、1955年1月13日閣議では、他のコモンウェルスや植民地政府で行われているイギリス臣民の流入規制を公表することで、世論を流入規制賛成の方向へ動かそうとした⁶⁶。しかし、立法化していない規制の公表は、それを行っているコモンウェルス諸国の反感を買うため困難だと指摘された⁶⁷。この部分が公表されなければ法案提出の正当化は難しくなるため⁶⁸、チャーチル内閣はコモンウェルスに配慮し、公表を諦めた。

さらに重要な理由は、選挙を前にした保守党分裂の危機だった。1955年1月24日閣議で、シ ril・オズボーン(Cyril Osborne)議員によるすべての移民流入を規制する法案の議会提出許可について議論された際、政府は賛成も反対もしないという曖昧な立場を取ろうとしていた⁶⁹。しかし、31日には、オズボーンに反対する層が保守党内に多く存在することが明らかになった⁷⁰。また、3月16日閣議では、保守党中央会議においてイギリス臣民の流入を制限する法律がかなりの論争と分裂を引き起こしたことが報告さ

⁶³ CC(54)17th Conclusions, 6. Coloured Workers, 10 March 1954, CAB128/27.TNA. リトルトン植民地大臣の覚書でそのような意見が出され、閣議で修正された。C(54)379 Colonial Immigrants Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 6 December 1954, CAB129/72. TNA.

⁶⁴ CC(54)82nd Conclusions, 7. Colonial Immigrants, 6 December 1954, CAB128/27. TNA.

⁶⁵ CC(54)78th Conclusions, 4. Colonial Immigrants, 24 November 1954, CAB128/27. TNA.

⁶⁶ CC(55)3rd Conclusions, 6. Colonial Immigrants, 13 January 1955, CAB128/28. TNA.

⁶⁷ CC(55)15th Conclusions, 4. Colonial Immigrants, 17 February 1955, CAB128/28. TNA.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ CC(55)6th Conclusions, 1. Colonial Immigrants, 24 January 1955, CAB128/28. TNA.

⁷⁰ CC(55)8th Conclusions, 9. Colonial Immigrants, 31 January 1955, CAB128/28. TNA.

れた⁷¹。1950年代には帝国・コモンウェルスを重視する議員が依然として多く、総選挙を前にこうした党内分裂を引き起こす問題を検討できなかったのである。

(3) 移民問題の具現化 ― イーデン保守党内閣

1955年4月、総選挙を前に、首相がチャーチルからイーデンに交代した。イーデン内閣でもチャーチル内閣同様に、保守党内を分裂させないよう注意が払われ、総選挙の保守党候補者にもカラード労働者への対応として明確な公約を避けさせた⁷²。総選挙は保守党が勝利し、イーデン内閣が継続して政権運営を担当することになった。移民問題の検討も続けられ、内閣はカラード移民増加に対する調査委員会の設置を決定した⁷³。さらに、1955年9月15日閣議ではグウィリム・ロイド・ジョージ(Gwilym Lloyd George)内務大臣に、移民問題を議論するための叩き台として草案を作るよう求め⁷⁴、10月29日にロイド・ジョージから草案付きの報告書が提出された⁷⁵。草案で示された移民問題は、主に西インド諸島からの移民の流入数増加による大衆の関心の拡大および過密による住宅問題の深刻化であり、その解決策はカラード移民の流入数削減以外にないとされた。草案は移民規制と国外追放の二つの内容を持ち、雇用先が決定済みの入国者や、イギリス内に適切な住宅を確保している者以外の、イギリスに入国するイギリス、チャンネル諸島、マン島以外で生まれたすべてのイギリス臣民を対象とした。草案は、移民問題の核心を住宅問題であると示し、その具体的な解決方法をイギリスでの雇用先と住宅の証明による流入数削減し、さらに過密地域からのカラード移民の分散を狙っていた。草案ではイギリスに所属しないすべてのイギリス臣民へ適用を考えていたが、旧自治領に配慮して植民地のみにも課す案も検討したことも記している。しかし、植民地からの移民のみを規制する提案は、人種差別的な方法であること、植民地の独立によって効力を失うこと、インドとパキスタンが対象外となることの三つの理由から、望ましくないとした。

内閣は、1955年11月3日の閣議でこの問題を取り上げた⁷⁶。ロイド・ジョージによ

⁷¹ CC(55)25th Conclusions, 3. Colonial Immigrants, 16 March 1955, CAB128/28. TNA.

⁷² CM(55)9th Conclusions, 5. Colonial Immigrants, 3 May 1955, CAB128/29. TNA.

⁷³ CM(55)14th Conclusions, 4. Colonial Immigrants, 14 June 1955, CAB128/29. TNA.

⁷⁴ CM(55)31st Conclusions, 4. Colonial Immigrants, 15 September 1955, CAB128/29. TNA.

⁷⁵ CP(55)166, Colonial Immigrants, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department and Minister for Welsh Affairs, 29 October 1955, CAB129/78. TNA.

⁷⁶ CM(55)39th Conclusions, 7. Colonial Immigrants, 3 November 1955, CAB128/29. TNA.

る法案の説明に対して、アラン・レノックス=ボイド(Alan Lennox-Boyd)植民地大臣は、この法案の西インド諸島に与える損害や、雇用や住宅を証明した移民が入国後に同様の仕事や住宅に留まる保証がないことが指摘された。また、一般的には大衆の関心が低いこと、伝統的な政策との矛盾、労働力としての移民の必要性も挙げられたため、内閣は草案を却下し、委員会に対して立法化する前にカラード移民から生じる社会問題の再調査を求めた。内閣は、1956年7月11日閣議で、委員会による再調査の結果について話し合った⁷⁷。委員会側は、移民問題を住宅問題とみなす一方で、どのような法律の内容であっても人種差別的とみなされること、及び移民に対する流入規制による西インド諸島連邦への経済的打撃を考慮して、即座の立法化ではなく、約一年間審議を継続するよう求めた⁷⁸。しかし、イーデンがカラード移民の入国を無制限に許可し続けることへの潜在的危険性を指摘し、悪化傾向を示す雇用状況の検討を要求した。1956年11月20日閣議に検討結果が報告され、流入数の自然減少から規制の必要性を失ったという共通の認識に至ったものの、イーデンはいまだ不安定な状況が続いているとして、さらなる検討を求めた⁷⁹。

このように、イーデン政権下においては、アトリー労働党内閣やチャーチル保守党内閣時にみられたカラード移民の増加による漠然とした不安が、住宅問題へと具現化した。その解決策は雇用と住宅による入国規制であり、流入数を規制し過密地域からカラード移民を分散させることであった。しかし、大衆の関心の低さや人種差別問題への発展の懸念から、廃案となった。チャーチル内閣同様、イーデン内閣においても移民問題による保守党の分裂が懸念され続けた。イーデン内閣時にもコモンウェルス重視派の議員が多く、またコモンウェルスが外交政策の重要な位置を占め続けていたため、コモンウェルスに悪影響となる法律を作れなかったのである。ただし、廃案後のイーデンの発言のように、カラード移民流入への不安は残り続け、調査は継続された。

第三節 法律による流入規制－1962年コモンウェルス移民法制定過程

(1)移民問題再熟とコモンウェルス政策の転換－マクミラン保守党内閣

1957年、スエズ戦争の敗戦の責任を取ってイーデンが首相の職を辞任し、マクミラ

⁷⁷ CM(56)48th Conclusions, 10. Colonial Immigrants, 11 July 1956, CAB128/30. TNA.

⁷⁸ CP(56)145 Colonial Immigrants, Report of the Committee of Ministers, 22 June 1956, CAB129/79. TNA.

⁷⁹ CM(56)48th Conclusions, 8. Colonial Immigrants, 20 November 1956, CAB128/30. TNA.

ンが首相に就任した。

マクミラン内閣での移民問題の議論は、イーデン内閣時に再検討を要請されていた報告書の提出から始まる。1957年6月12日に提出された報告書は、流入数の推移や、流入先の分布、人種間関係などに関する調査結果を記していた。その中で、雇用及び健康の分野について何ら問題はなく、住宅状況のみに関心を集中させた。その住宅問題とは、カラードの家主が高額な家賃を白人に請求し立ち退きを迫っているという内容で⁸⁰、実際にカラード移民が受けていた人種差別は問題とされなかった⁸¹。6月25日の閣議はこの報告書について議論し、現段階では世論の関心は低いけれども、世論が高揚した場合に備えて、閣内の植民地移民委員会に再検討を求めた⁸²。

実際に、世論は1958年8月末の人種暴動によって高揚したため、リチャード・オースティン・バトラー(Richard Austen Butler)内務大臣は、9月8日閣議で、カラード移民流出国に対して出移民抑制強化を依頼すること、そして、イギリス国内で犯罪者となったコモンウェルスからの移民の国外追放を規定した法律の制定を強く求めるに至った。閣議では、カラード平均失業率が国内平均よりも高く上昇傾向にある事実を西インド諸島連邦政府に伝えるべきであるという意見が出されたが、ただし西インド諸島系の移民の本国への送金は西インド諸島の経済を支えており、西インド諸島からの移民に規制をかけると西インド諸島へのさらなる援助が必要になることが指摘された。結論として、内閣は、バトラーに、レノックス・ボイド植民地大臣とイアン・マクラウド(Ian MacLeod)労働大臣、ヘンリー・ブルック(Henry Brooke)住宅及び地方行政大臣との協議の上、西インド諸島からの移民の流出抑制を西インド諸島連邦政府に依頼するとともに、植民地移民委員会に国外追放法案を引き続き検討を求めた⁸³。西インド諸島連邦政府との協議はすぐに行われ、審議が継続中であることがバトラーから9月11日閣議で伝えられた⁸⁴。一方で、1959年1月20日に内閣に提出された国外追放案に関する植民地移民委員会での検討結果は、国外追放の立法化には賛成派も反対派もあり、内閣の総

⁸⁰ C(57)162, Colonial Immigrants Report of the Committee of Ministers, 12 July 1957, CAB129/88. TNA.

⁸¹ 前述のように、1958年暴動後のギャラップ調査で、もし隣に黒人が引っ越してきたならば引っ越すと61%が応えており、カラード家主の追い出しよりも、白人自らの意思で引越しを考えていることがわかる。Layton-Henry, op.cit., 1984. p.37.

⁸² CC(57)57th Conclusions, 5. Colonial Immigrants. 25 July 1957, CAB128/31. TNA.

⁸³ 国内平均2%に対し、カラード平均は8%だった。CC(58)69th Conclusions, Minute 3. Racial Disturbances, 8 September 1958, CAB128/32. TNA.

⁸⁴ CC(58)71th Conclusions, 1. Racial Disturbances, 11 September 1958, CAB128/32. TNA.

意で決定するのが望ましいというものであった⁸⁵。賛成派は、大衆の関心が犯罪増加に向けられており、また、犯罪増加に関心が向いているからこそ、少数の新コモンウェルス移民の犯罪者の存在が目につきやすく、新コモンウェルス移民に対する反感をさらに助長させているため、コモンウェルス移民の犯罪者の国外追放を立法化すべきだと主張していた。一方で、反対派は、帝国以来「イギリス臣民」としてコモンウェルス移民も本国市民も共通の地位にあるため、イギリス臣民の間に差別を生むことになることへの嫌悪感があった。また、人種暴動も治まり、賛成派が主張するほど国民の関心が犯罪者に向いてはいないことも理由として挙げた。また、国外追放案は本当の移民問題、すなわち移民の数の制限を行うものではないため、国外追放の立法化は移民政策の失敗とみなされること、さらには植民地からの批判などを理由としてあげた。これに対して、マクミラン内閣は、2月19日の閣議において、植民地やコモンウェルス政府との協議による流入数削減の継続を求めた⁸⁶。大衆の関心もピーク時より低下したと判断したマクミラン内閣は、立法による移民問題解決を避けたのである。

ところが、一度減少していた流入数は、1960年に入り再び増加に転じた。それまで西インド諸島からの移民は、労働力の需要に応じて増減する傾向にあったが、1960年以降は労働力の需要に関係なく激増するに至り、内務省はこの動きを注視していた⁸⁷。

1960年7月19日、バトラーがこの状況を記した覚書を内閣に提出し⁸⁸、住宅事情が西インド諸島からの移民の急増によって悪化している状況において、移民の流入を規制する法律の制定を訴えた。しかし、7月26日の閣議で内閣は、西インド諸島政府、とくにジャマイカに対し一層の出移民抑制の圧力をかけるようマクラウド植民地大臣に求めた⁸⁹。

同年11月15日、バトラーは覚書を内閣に再提出した⁹⁰。彼は、西インド諸島系移民

⁸⁵ C(59)7, Commonwealth Immigrants, Memorandum by the Lord Chancellor, 20 January 1959, CAB129/96. TNA.

⁸⁶ CC(59)11th Conclusions, 8. Commonwealth Immigrants, 19 February 1959, CAB128/33. TNA.

⁸⁷ Wakamatsu, op.cit., pp.178-179. 1960年以降の月別流入数は表3を参照。

⁸⁸ C(60)128, Coloured Immigration Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 19 July 1960, CAB129/102. TNA.

⁸⁹ CC(60)46th, Conclusions, Minute 2. Commonwealth Immigrants, 26 July 1960, CAB128/34. TNA. マクラウドは1959年10月14日に労働大臣から植民地大臣に異動になっていた。

⁹⁰ C(60)165, Coloured Immigration from the Commonwealth Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 15 November 1960, CAB129/103. TNA.

の著しい増加と、最近のカラード移民の失業者数の増大、集住地区の過密の悪化、インド、パキスタンでのパスポート・コントロール継続の困難さなどを説明し、委員会の再結成を求めた。11月25日の閣議でこの問題が取り上げられ⁹¹、内閣は、行政的手法による流入規制はもはや不可能であると認識し、人種差別的とみなされるような方法はコモンウェルスへのダメージが大きすぎると指摘しながら、ついにコモンウェルス移民の規制と国外追放に関する法制化に同意した。そして、内閣はマクスウェル・ファイフ大法官に内閣委員会の組織を要請した。

内閣委員会は12月13日に組織された⁹²。内閣委員会の名称は「コモンウェルス移民委員会」とされ、構成は大法官(議長)、内務大臣、コモンウェルス大臣、植民地大臣、住宅大臣、労働大臣、ランカスター公領相、保健大臣、司法長官の8人、委任事項は、「イギリスへの海外からのイギリス臣民の無制限の入国によって引き起こされる問題の考察と再検討」とされた。

こうした移民政策の変化は、南アフリカのコモンウェルス脱退がマクミラン内閣の対コモンウェルス政策に変化に与えたことから影響を受けていると考えられる。

1957年のイーデン内閣時のスエズ戦争の敗北はイギリスの威信を失墜させ、マクミラン内閣に、帝国支配の放棄とアメリカのジュニア・パートナーとして生き残る選択を促した⁹³。イギリスがスエズ戦争を引き起こしたことについて、コモンウェルス内からの批判は、イギリス国内にコモンウェルスへの懐疑を引き起こした。しかし、チャーチル内閣、イーデン内閣と同様にマクミラン内閣の成立時には、依然として帝国・コモンウェルスを重視する議員が多く、帝国・コモンウェルス重視政策の完全な放棄までには至らなかった。帝国・コモンウェルスの一体感が重視され、イギリスを多人種なコモンウェルスの長として描き続けたため、コモンウェルス内から人種差別的と批判されるような行動を取れなかったのである。

しかし、南アフリカのコモンウェルス脱退は、マクミラン内閣の帝国・コモンウェルス重視政策に変化を与えた。1960年10月、南アフリカは共和国への移行を国民投票で決定したため、1961年3月のコモンウェルス首相会議の第6回全体会合から南アフリ

⁹¹ CC(60)59th Conclusions, 8. Commonwealth Immigrants, 25 November 1960, CAB128/34. TNA.

⁹² CCM(60)1, Commonwealth Migrants Committee Composition and Terms of Reference Note by the Secretary of the Cabinet, 13 December 1960, CAB134/1469. TNA.

⁹³ 秋田茂『イギリス帝国の歴史』中央公論新社、2012年、242頁。

カの共和国としてのコモンウェルス残留が議論された。マクミランは、アパルトヘイトには批判的だったが、南アフリカのコモンウェルス残留を望んでいた。しかし、新コモンウェルス諸国の首相に加え、カナダのジョン・ジョージ・ディーフェンベーカー(John George Diefenbaker)首相もアパルトヘイトを理由として南アフリカのコモンウェルス残留に反対した。マクミランは、南アフリカのコモンウェルス残留のために奔走したが全会一致には至らず、1961年5月31日に南アフリカは共和国移行とともに、コモンウェルスを脱退した。旧コモンウェルスに属する南アフリカの脱退は、コモンウェルスがイギリスの思惑通りに動かないことを示す契機となり、イギリス国内の帝国・コモンウェルスへの幻滅を決定的にした⁹⁴。同時期にマクミラン内閣は1950年代後半からのEEC加盟申請の熱をうけて1961年4月に加盟申請を決定しており、南アフリカのコモンウェルス脱退は、コモンウェルス重視政策からの転換をさらに加速させた⁹⁵。

ただし、コモンウェルス重視政策を放棄しても、マクミラン政府は、国際的批判を考慮し人種差別的な政策を取れなかった。1960年3月に起きたシャープビル事件は、世界各地のメディアで大々的に報道され、世界的にアパルトヘイトへの批判を強めた⁹⁶。この事件を受けて、国連も南アフリカの人種問題を初めて安全保障理事会の議題に採用した⁹⁷。また、同時期にはアメリカの公民権運動も激しくなっており、国際的に人種差別に批判の目が向けられていた。このような国際的な状況から、マクミラン内閣は、帝国・コモンウェルス重視政策の転換を迫られていたとはいえ、人種差別的な政策を取りづらかった。国際的な批判を浴び、これ以上イギリスの世界的な影響力を低下させたくなかったのである。これが、移民問題の解決法を検討するなかで、マクミラン内閣が人種差別問題に敏感になる要因であった。

(2)コモンウェルス移民委員会による議論の展開

⁹⁴ 小川浩之「「新コモンウェルス」と南アフリカ共和国の脱退(一九六一年)―拡大と制度変化―」『国際政治』第136号、2004年、89-90頁。南アフリカのコモンウェルス残留をめぐるプロセスも同論文を参照した。

⁹⁵ 小川浩之「EECの成立と英国政府の欧州政策の変容―一九六一年の加盟申請に至る大局間の転換―」(二)『法學論叢』147巻2号、2000年、92-93頁。

⁹⁶ シャープビル事件とは、1960年3月21日に、南アフリカ連邦のアフリカ人居住区シャープビルにおいて、アパルトヘイト政策に対する抗議した黒人デモを警察が武力鎮圧し、死亡者67名、負傷者186名を出した事件である。半澤朝彦「イギリス帝国の終焉と国際連合―1960年の南アフリカ連邦・シャープビル事件の衝撃―」『現代史研究』45号、15-32頁、1999年。

⁹⁷ 小川、前掲論文、2004年、83頁。

①移民問題と議会への対応 ― 第1回コモンウェルス移民委員会

第1回会議は、1961年2月16日に行われ、主に、カラード移民の流入により生じた社会問題、および議会でこの問題に対する政府見解の表明の仕方、の二点について議論した⁹⁸。

まず、カラード移民の流入による社会問題について、住宅問題と大量失業の危険性、および健康問題への懸念が挙げられた⁹⁹。ここでの住宅問題とは、カラード家主による過密状況の悪化であり、委員会は、1961年住宅法案だけでは解決できないため、カラード移民の規制が必要であると考えた。また、大量失業の危険性、及び健康問題への懸念については、カラード移民の実質的な影響は確認されなかったが、いずれ問題となる可能性があることと認識された。委員会は、住宅証明、雇用証明、健康診断の調査を決定した。規制範囲については、人種差別問題化しないように、アイルランドと旧コモンウェルス諸国を含めるべきだという点でも一致した。しかし、アイルランド移民の規制は困難であったため、委員会はアイルランド共和国市民を含むイギリス市民という新しい規定を創設し、1948年イギリス国籍法のイギリスおよび植民地市民と新しい市民とを置き変えて、新コモンウェルス移民のみを対象と出来るような方法がないか、作業部会に再検討を求めた。

次に、委員会は議会での見解の表明について議論を移した。下院では、人種差別主義者として知られているオズボーン保守党議員が2月17日に移民規制を求める議員立法の提出を計画しており、マクミラン内閣はそれへの立場を明確にしなければならなかった¹⁰⁰。オズボーンは人種や肌の色によらないすべてのコモンウェルスからの移民の規制を求めているが、マクミラン内閣は人種差別主義者として知られているオズボーンには同意できなかった。内務省は、政府がカラード移民の実態調査を行っているが、移民規制を困難だと認識していると示すべきだと意見した。しかし、マクラウド植民地大臣は、調査しているという発言自体が、間近に控えた西インド諸島の独立やコモンウェルス諸国との今後の関係に深刻な打撃をもたらすと反対した。委員会はマクラウドに同意し、

⁹⁸ CCM(61)1st Meeting, 16 February 1961, CAB134/1469. TNA.

⁹⁹ 健康問題の項では、カラード移民の健康に問題があるという記述に取り消し線が引かれている。どの時点での認識なのかは不明だが、このようにカラード移民に対する健康問題への強い偏見が官僚レベルにも存在していた。

¹⁰⁰ この件の覚書は、CCM(61)4, Private Member's Proposed Motion Note by the Secretaries, 15 February 1961, CAB134/1469. TNA.

議会では流入制限を検討中であることを明言せず、人種差別を理由とする流入制限への反対表明を行うよう内閣に求めた。

内閣は、委員会と同日に行われた閣議で、マクスウェル・ファイフ大法官から直接委員会の決定を聞いた¹⁰¹。カラード移民の流入の結果、集住地区の住宅問題が悪化し、健康問題への大衆の関心が増大しているが、イギリス臣民の権利を放棄することへの不快感や人種差別問題化に対する懸念、南ローデシアの人種差別問題や西インド諸島の独立という時期的な問題など様々な反対要素もありさらに検討を要すること、そして議会では最大限注意しているという表現に留めるべきだという大法官の報告に対し、マクミラン首相も同意し、内閣は議会では曖昧な態度をとり、委員会には検討の継続を求めた。

第1回会議では、移民問題をカラード家主が引き起こす住宅問題として認識し、雇用問題と健康問題を悪化の可能性がある問題として取り上げた。実質的な被害を受けていない分野が注目されたのは、閣僚がカラード移民の存在そのものが危険だという従来の考え方を依然として引き継いでいたことを示している。また、議会での内閣としての対応については、内閣の人種差別に反対する姿勢をみせようとしていた。これは、コモンウェルス諸国との関係や国際的な状況を考慮し、イギリスという国家を人種差別のない国だと国内外に訴えようとしたからにほかならない。

②人種差別をめぐる対立 ― 第2回コモンウェルス移民委員会

5月17日、第2回会議が開催され、カラード移民の流入から生じる問題とその解決方法について検討された¹⁰²。

バトラーは、最近の流入数増加はパスポート・コントロールの失敗の結果であり、カラード移民集住地区選出の議員の関心の的となっていることから、法的な移民規制は避けられないと主張した。委員会は、カラード移民の流入による移民問題を、住宅問題の改善に支障をきたすことと認識し、特定の地域の医療サービスを悪化させる可能性も指摘した。そして、人種差別とみなされることに抵抗はあるけれども、カラード移民を法的に制限すべきだという意見で一致した。

次に委員会は、規制範囲について検討した。前回提案された新しい市民権を創設する

¹⁰¹ CC(61)7th, Conclusions, 2. Commonwealth Immigrants, 16 February 1961, CAB128/35. TNA.

¹⁰² CCM(61)2nd Meeting, 17 May 1961, CAB134/1469. TNA.

場合、他のコモンウェルス諸国との協議に時間を要し、イギリス本国から植民地に移住した人々の母国に帰る権利を奪うというデメリットが作業部会から指摘された。そこで、新しい市民権の創設ではなく、1955 年法案で採用された、イギリス、チャネル諸島、マン島以外で生まれたすべてのイギリス臣民とすることを提案するにとどまった。

そして、作業部会からは規制方法として、住宅証明と雇用証明、健康診断の三つの方法が提案されていた。しかし、住宅証明は効果がなく、健康診断も付属的な方法としては利用可能かもしれないが単体では効果がないとされた。残った雇用証明による規制について、ハレ労働大臣から具体的な案が提示された。その案は、コモンウェルスからの移民を、熟練労働者、雇用先が決まっている労働者、それ以外の労働者の三つのカテゴリーにわけ、前二者のカテゴリーでの入国は規制を設けず、第三のカテゴリーのみ入国を先着順に許可するものだった。利点として、政府が流入数を決めることができる柔軟性、そして旧コモンウェルスからの移民が前者二つのカテゴリーに入るため影響を受けないことが挙げられた。

マクラウド植民地大臣は、西インド諸島の独立、特に 9 月実施予定のジャマイカの連邦加盟可否の国民投票への影響を考慮し、規制通知の時期の延期を提案した。委員会は、規制の通知の延期が大衆の意見の形成にも有利になると考え、マクラウドに同意した。

委員会は、最終的な結論として、原則的には反対とは言え法律による移民流入規制はやむを得ないこと、雇用による規制が最も効果的と思われること、アイルランド共和国を範囲から除外すること、そしてジャマイカの国民投票が終わるまで、通知を延期することを決めた。さらに、雇用による規制を基本的な軸として夏季休暇前までさらに検討することで一致した。

委員会の検討結果は、マクスウェル・ファイフ大法官から覚書として内閣に提出された¹⁰³。覚書では、医療サービスへの不満は削除され、流入数の増加とそれに伴う住宅状況の悪化、及び議会と大衆の関心の増大が示された。また、委員会では移民を規制する法律の必要性が認識され、その方法は雇用証明が適切だと考えられたが、ジャマイカの国民投票を待つべきであり、まだ検討すべき問題も残っているため夏に再び報告するという内容だった。

大法官の覚書に対して、第 2 回会合に欠席したダンカン・サンズ(Duncan Sandys)コ

¹⁰³ C(61)67, Commonwealth Migrants, Memorandum by the Lord Chancellor, 26 May 1961, CAB129/105. TNA.

モンウェルス関係大臣の見解が内閣に示された¹⁰⁴。その中で、雇用を基準とした規制について、それ以外に含まれる未熟練労働者の先着順での入国ではなく、労働力不足の業種に従事する労働者の優先的な入国が提案された。さらに、アイルランド共和国市民にコモンウェルス市民が享受できない特権を与えることに苦言が呈されていた。

5月30日閣議において、この二つの覚書が議論された¹⁰⁵。まずマクスウェル・ファイフから、委員会は法律による規制は秋までに決定すればよく、その間に残された問題を官僚が調査するという結論に至ったことが報告された。マクラウドからは、委員会の時と同様に、ジャマイカの国民投票が終わるまで通知しないよう主張された。

内閣は、委員会に作業部会での調査を要求すると同時に、外国人と同様の機械的な規制の仕組みの検討を迫った。その理由として、第一に、多くのコモンウェルス諸国がコモンウェルス市民と外国人と同様に規制しており、それにイギリスも合わせるべきであること、第二に雇用のみを基準としても、雇用に住宅証明や健康診断を加えた規制であっても、人種差別的とみなされてしまうということが挙げられた。最終的にマクミラン首相は、規制方法が実行可能と判断できるまで最終決定をしないと決め、委員会に規制方法に関する報告書を秋に提出するよう求めた。そして検討期間中の告知はしないと決定した。

ここで、委員会が雇用による規制を人種差別にみなされないと提案したのに対し、内閣は人種差別的だとみなして委員会の提案を却下するという違いがみられた。委員会は、旧コモンウェルス市民が該当しないよう配慮したが、内閣では差別的と判断されるならばコモンウェルス諸国全体を外国人と同等にしたいと考えた。この対応の違いは、1961年3月の南アフリカのコモンウェルス脱退決定や、4月のEEC加盟申請の影響があったと考えられる。コモンウェルスへの愛着を捨て、ヨーロッパへの接近を決定したマクミラン内閣は、人種差別のない国と国際的に示すためなら、コモンウェルスをも外国と同等にすることを厭わなかったのである。

③経済的観点からの反対 — 第3回コモンウェルス移民委員会

内閣委員会の第3回会議は、7月31日に開かれた¹⁰⁶。今回の会議には、委員会構成

¹⁰⁴ C(61)69, Commonwealth Migrants, Memorandum by the Secretary of State for the Commonwealth Relations, 26 May 1961, CAB129/105. TNA.

¹⁰⁵ CC(61)29th Conclusions, 7. Commonwealth Immigrants 30 May 1961, CAB128/35. TNA.

¹⁰⁶ CCM(61)3rd Meeting, 1 August 1961, CAB134/1469. TNA.

メンバーではないエドワード・ボイル(Edward Boyle)財政担当政務次官が参加した。大蔵省官僚は7月14日の作業部会にも参加し、経済状況の観点から労働力としてカラー
ド移民の必要性を訴えていた¹⁰⁷。大蔵省官僚の反対は作業部会報告に記され、第2回会
合でやむを得ないとされた法的な移民規制の再検討を促したのである¹⁰⁸。作業部会では、
移民問題は雇用や犯罪健康問題ではなく、住宅問題と同化できないカラード系コミュニ
ティの存在が引き起こす社会的緊張にあり、本質的に人種差別の問題であるとされた。
そして、西インド諸島とイギリス本国双方への経済的打撃が反対理由として示された。

委員会は、移民問題を住宅問題によって引き起こされる社会的緊張と捉え、スラムの
排除のためにも対策が必要だと考えた。そして、作業部会では問題ないとされた犯罪を
委員会は問題視した。この点から、委員会は、植民地省からの提案を考慮して、ジャマ
イカの国民投票後に法的な移民規制を内閣に進言することに再び同意した。

規制方法については、作業部会から、前回の閣議で提案された外国人に対する規制方
法を含めた検討結果が示された。そこで、外国人に対する規制方法は、空港や港での入
国管理業務を繁雑にし、入国審査をさらに遅らせるという理由で却下された。他の規制
方法も却下され、前回内閣に提案した雇用規制が再び作業部会で提言された。サンズの
意見を反映したその規制方法とは、雇用先が決定済みの人、イギリス国内で有益だと思
われる資格を持つ人、それ以外の三つに分類し、その他のカテゴリーを出身国に関係な
く先着順で入国用紙を発行し、雇用情勢が悪化した場合や必要な資格を持った移民を大
量に確保したい場合には、その他のカテゴリーの入国用紙の発行が制限されるというも
のだった。実際には、旧コモンウェルス諸国からの移民は、雇用が決定済みの人、イギ
リス国内で有益だと思われる資格を持つ人の分類に入り、現在問題となっているカラー
ド移民はその他の分類に入るため、その他の入国用紙の発行を制限することで、カラー
ド移民の流入を抑制しようとしたのである。報告を受けた委員会は、最も人種差別に見
られない方法だとして、再度雇用による規制を内閣に提言することを決定した。

委員会は、規制範囲について、市民権の変更が困難であることを再確認し、1955年

¹⁰⁷ 大蔵省の反対の動きについては、Wakamatsu, op.cit. 1998, pp.194-196. 若松によれば、大
蔵省の反対は5月頃から始まっている。よって、5月30日閣議の「労働力の供給はこの国の経
済にとって明らかな価値を持ち…」(CC(61)29th Conclusions, Minute 7. Commonwealth
Immigrants, 30 May 1961, CAB128/35. TNA.)という発言は大蔵省からの発言だと思われる。

¹⁰⁸ CCM(61)10, Report by the Inter-departmental Working Party Note by the Secretaries,
26 July 1961, CAB134/1469. TNA.

法で使用した出生地主義とイギリスのパスポート所持の有無を基準とすることを決定した。以前に、サンズから指摘されたアイルランド市民の扱いについては、法案提出までの検討課題として先送りした。

こうして第3回会議は、バトラーに法務官部局と協議して再検討と法案の準備に取り掛かるよう求めたが、内閣から報告書の提出を求められず閣議での検討もなかったため、内閣の意見を反映することなく、作業部会での検討を進めることとなった。

第3回会議の特徴は、委員会の構成メンバーではない大蔵省から経済的な観点での反対が示されたことにある。しかし、委員会は、この点よりも住宅問題の悪化を深刻な問題だとみなし、さらには作業部会で問題ないとされた犯罪率も規制の理由に挙げ、法的な移民規制を推進しようとした。ただし、内閣から外国人同様の厳しい規制を求められたにもかかわらず、内閣委員会は内容を多少変更しただけの雇用規制を再提案することにした。内閣は、人種差別とみられないようにコモンウェルス全てを外国と同じ立場にしようとしたが、内閣委員会は省庁間の利害を考え、最も妥協の図りやすい雇用規制を採用する以外に選択肢がなかったのである。

④移民問題解決への最終決定 — 第4回コモンウェルス移民委員会

第4回会議は9月29日に行われ、引き続きボイル財政担当政務次官も参加した¹⁰⁹。まず、委員会は、コモンウェルス移民を法的に規制し、その方法として雇用による規制を採用することを確認した。前回の委員会で示された入国用紙を雇用バウチャーとして、その発行を押さえることにより、新コモンウェルス移民の流入を規制することにしたのである。通知の延期を求め続けていたマクラウド植民地大臣も、ジャマイカの国民投票が終了したため、もはや遅らせる必要はないと法的規制を促した。委員会は、現在の流入数の増加傾向が同化を困難にさせ多くの社会問題を生み出していること、特に住宅問題と健康問題を理由に社会的緊張が継続していることを確認した。同時に、大蔵省が主張していたコモンウェルスからの労働者の大量流入による経済的利益も評価し、移民制限と経済状況とのバランスを取ることを決めた。最終的に、内閣委員会は、大幅に未熟練労働者を削減しないよう求めつつ、雇用を基準とした法的規制を内閣に要請することで一致した。

¹⁰⁹ CCM(61)4th Meeting, 29 September 1961, CAB134/1469. TNA.

次に、バトラーから提出された草案では対象となっているが¹¹⁰、実質的に規制困難なアイルランド共和国市民をどう規定するのか、そして、人種や肌の色、宗教にかかわらず雇用バウチャーが発行されるという文言を法案に組み入れるかどうかを議論した¹¹¹。アイルランド共和国市民の規定については、これまで人種差別にみられないためには規制範囲に含めるべきだが、実質的には困難であると考えられていた。しかし、アイルランド共和国当局との交渉の結果、同国を経由するコモンウェルス移民に対して法案と同様の統制を行うという協力が得られることとなり、アイルランド市民を法案の規制範囲には含むけれども、実際には適用されないとした。また、法案に人種や肌の色、宗教に関することなく雇用バウチャーが発行されるという文言の挿入については、作業部会は賛成したものの、バトラーは、人種差別禁止に関する法律など、別な法律を制定する土壌を生み出してしまうこと、またそのような法律は作成困難であるとの理由から反対した¹¹²。委員会はバトラーの意見に同意し、人種に関する単語は含まないと決定した。

10月6日、内閣委員会の決定事項をまとめた草案付きの覚書がバトラーから提出され¹¹³、1961年10月10日の閣議で議論された¹¹⁴。閣議は、法案は他のコモンウェルス諸国を怒らせるだろうが、カラード移民を人種間の緊張状態に晒したままにはできないとし、ついに立法化に同意した。

第4回委員会は、植民地省からの要望だったジャマイカの国民投票も終了したことで最終的な決定を下し、大蔵省の反対意見を取り込みながら、第3回会議の路線をそのまま踏襲した。内閣から人種差別的な方法とされた雇用による規制を採用しつつ、人種差別にみられないようアイルランドの規定や人種に関する文言に注意を払ったのである。こうした委員会の決定に、内閣は妥協せざるを得なかった。

以上から明らかなように、内閣委員会の全4回の会議で一貫して重要視された点は、

¹¹⁰ CCM(61)12, Control of Commonwealth Immigration – Draft Bill and Draft Order in Council, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 26 September 1961, CAB134/1469. TNA.

¹¹¹ CCM(61)11, Report by the Interdepartmental Working Party, Note by the Secretaries, 27 September 1961, CAB134/1469. TNA.

¹¹² CCM(61)12, Control of Commonwealth Immigration – Draft Bill and Draft Order in Council, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 26 September 1961, CAB134/1469. TNA.

¹¹³ C(61)153, Commonwealth Migrants Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 6 October 1961, CAB129/107. TNA.

¹¹⁴ CC(61)55th Conclusions, 3. Commonwealth Immigrants, 10 October 1961, CAB128/35. TNA.

移民問題は住宅問題にあり、その解決のためにはカロード移民数を規制しなければならないが、その規制方法は人種差別的にみなされてはならないことであった。規制方法は、差別的にみられるとして一度却下された雇用による規制が採択された。これは、内閣全体では差別的にみられないようにするためには、外国人と同様に厳格に規制すべきと考えていたのに対して、直接的に利害の絡む内閣委員会が規制反対の主張を聞きつつ修正を加えたものと言えよう。直接的に利害のない省庁を含み、国家の全体的な問題を考える内閣と、実質的な利害関係を持つ省庁が議論する内閣委員会との間にはこのような溝が存在し、最終的に内閣は内閣委員会の考えを承認するに至ったのである。

1961 年 11 月に庶民院に提出されたコモンウェルス移民法案は、労働党だけではなく、帝国・コモンウェルスを重視する保守党議員や新聞、教会からも痛烈な批判を受けたが、いくつかの修正を加えて、1962 年 4 月遂に成立した¹¹⁵。成立した 1962 年コモンウェルス移民法は、コモンウェルス市民のうち、イギリスに自由入国できる者を、①イギリスで出生した者、②イギリス発行のパスポートを保持し、かつイギリスおよび植民地市民である者、もしくはイギリスあるいはアイルランド共和国発行のパスポートを持つ者、③①あるいは②に該当する者のパスポートに併記されている者のいずれかに該当する者とされた¹¹⁶。また、①から③に該当しない者でも、①イギリスに居住している、あるいは過去 2 年間居住していた者、②イギリスに居住、あるいは入国しようとしているコモンウェルス市民の妻および 16 歳以下の子供、③就労目的の入国で労働大臣または北アイルランド労働国民保険大臣によって発給されたバウチャーを持っている者、④大学などでの勉強目的での入国であり、滞在時間をほぼ勉学に割く者、⑤イギリスで働かずとも生計を立てられるだけの収入源を持つ者も除外された¹¹⁷。③のバウチャーとは、これまで議論されてきた雇用バウチャーのことである。雇用バウチャーは 3 種類のカテゴリーに分けられ、バウチャー A はすでに労働省が就職内定済みと認めた移民労働者、バウチャー B は、就労先は決まっていないがイギリス国内で必要とされた技術を持つ者、バウチャー C は A と B 以外の者(主に未熟練労働者)とされた。バウチャー C の発行数を削減することによって、新コモンウェルス移民の入国を規制しようとしたのである。

¹¹⁵ 主な変更点として、アイルランド市民の除外の明文化、16 歳以下の子供と学生の除外、本法の有効期限の 5 年間から 1 年間への短縮が挙げられる。

¹¹⁶ Commonwealth Immigrants Act 1962, 10&11 Eliz.2. CH.21, s1.

¹¹⁷ Ibid. s2.

小括

以上、第二次世界大戦後から 1962 年コモンウェルス移民法までの、労働党と保守党の各内閣の移民問題に対する現状認識、及びその解決方法について検討してきた。以下、その検討結果をまとめる。

第一は、移民問題に対する認識の変化である。アトリー労働党内閣時にカラード移民が流入した際、移民問題はカラード移民の流入そのものへの漠然とした不安として現れた。これは、イギリス社会全体が持つ人種差別意識を反映するものであった。カラード移民の流入が目立ち始めるイーデン内閣以降、それは住宅問題として認識されるに至った。しかし、ここでの住宅問題とは、カラードの家主が家を取得し高額で人々に貸し出していること、カラード家主による立ち退き要求に白人が不満を募らせること、または過密、スラム街の撤去が困難なことであり、実際にカラード移民が受けていた差別には触れられなかった。また、1958 年暴動直後は、犯罪行為に対する大衆の関心も大きな要因として付け加わった。こうした認識の変化を背景に 1960 年に内閣委員会が設置された。当該委員会において、住宅問題以外に、雇用問題と健康問題も取り上げられたが、これらの問題はカラード移民の流入規制に繋がる証拠ではなく、今後悪化しそうな移民問題の火種として認識された。実質的な移民問題以外に、可能性に留まる問題が指摘されたのは、住宅問題だけでは収まりきらないカラード移民そのものへの不安や危険意識がイギリス政府に残り続けたためである。

第二は、移民問題の解決方法の一貫性である。移民問題が漠然とした不安から住宅問題という実質的な問題を含み多様化したのに対して、提案される解決方法は常に流入数の規制だった。行政的な流入規制としてパスポート・コントロール、法的な流入規制案として、1955 年法案の雇用及び住宅証明、1962 年法で採用された雇用バウチャー制度が挙げられる。コモンウェルス移民委員会は、雇用バウチャー制度を規制のし易さや旧コモンウェルスへ配慮しつつも差別的にみられないという理由で提案したのであり、労働力としてのカラード移民を不要と認識したからではなかった。法的規制の要求に対して、1950 年代の政府はパスポート・コントロールという水面下での行政的規制方法のみ同意し続けた。これはコモンウェルスの長としての面目を保つことと、人種差別に対する国際的な批判を徹底的に避けるためという国外要因が考えられる。1960 年代に入りこの行政的方法の失敗が判明したため、マクミラン政府は立法化に同意したが、人種差別的にみられないことを重要視し続けていた。この姿勢は 5 月 30 日閣議で、コモン

ウェルス市民に対し外国人と同様の厳格な制限を求めたことからわかる。1960年代にはコモンウェルス諸国との紐帯が弱体していく中で、国際的な批判を考慮したためであった。しかし、内閣委員会は、各省庁の利害関係を考慮せざるを得ず、内閣から求められた厳格な法案を作れなかった。内閣は内閣委員会の決定を承認せざるを得なかったのである。

第三は、国際社会からの批判への対処である。1948年イギリス国籍法制定以降、歴代政府は、コモンウェルスへの配慮をみせ、人種差別的にみなされない形での移民問題の解決を目指した。しかし、南アフリカのコモンウェルス脱退によって、マクミラン内閣はコモンウェルス諸国との紐帯意識を弱めたと言える。1961年5月30日閣議で、マクミラン首相は、コモンウェルス市民を外国人と同様の厳格な規制下に置こうとした。このような姿勢は、イギリスという国のイメージを人種差別のない国と国際的に示そうとしたのと同時に、コモンウェルスの長という役割を捨てようとしたと捉えられる。同時期に行なわれたEEC加盟申請は失敗に終わるが、その後も移民規制が継続したことからも、1962年法はコモンウェルス重視政策からの転換を宣言した法律とみなせる。1962年法は、イギリス政府が模索した国家像を反映し、国際関係の影響を受けた法律であった。

1962年法によって、移民問題は住宅問題と結びつき具現化した。この具現化は、住宅問題を深刻化させるカラード移民を、問題を引き起こす存在として改めて認識させた。移民問題の具現化は法律による流入規制の強化を容易にさせたが、一方で具現化した移民問題への対処を迫ることとなった。具体的な問題の解決のために、マクミラン内閣と政権を交替したウィルソン労働党内閣は、より強力に法的流入制限を行う一方、具現化した人種差別を禁止するため人種関係法の制定に向かうのである。

第二章 血統主義の導入

序

本章では、1962 年法成立後マクミランから政権を交代したウィルソン労働党政権の移民政策について検討する。前述のように、この時期は人種差別に対し法的な制限を課すなど人種差別是正に積極的な政策を行った。民間のシンクタンクである人種関係研究所は、1969 年の大規模な報告書において、1965 年頃から 1968 年頃までの時期を「リベラル・アワー(Liberal Hour)」としている¹¹⁸。

1962 年法が制定され、就労目的のコモンウェルス移民はバウチャーの発給制限により、1948 年法によって認められていた権利を制限されることとなった。1962 年法が制定されると、これまでは一時的な就労先としてイギリスを捉えていた移民は、出身国へは戻らず、イギリスでの定住を選択し、母国にいる家族を呼び寄せ、生活の基盤をイギリスに求めるようになった。扶養家族の入国は、1962 年法では規制されていなかったため、1962 年法以降、扶養家族の入国が目立つようになったのである。表 5 が示しているように、雇用バウチャーの発行数は減少しているものの、扶養家族の流入数が旧コモンウェルスからは横ばい、新コモンウェルスからは増加していた。

就労目的から定住目的へという移民の質の変化は、1960 年代のアフリカ諸国の独立とも関係している。東アフリカ諸国には、イギリスの植民地支配の下で東アフリカに移住したインド亜大陸系の人々の子孫が定住していた。東アフリカ諸国が独立する際、イギリス政府はアジア人と称される彼らに対し、居住するその新独立国の市民権を取得しない場合には、1948 年法上の「イギリス及び植民地市民」を選択することを許可していた¹¹⁹。イギリス及び植民地市民に対するパスポートの発行はイギリス政府の高等弁務

【表 5】 1962 年コモンウェルス移民法下での入国者数(単位：人)

	雇用バウチャー保持者		他の定住目的(主に扶養家族)	
	旧コモンウェルス	新コモンウェルス	旧コモンウェルス	新コモンウェルス
1963	1,447	28,678	2,288	27,393
1964	817	13,888	2,243	38,952
1965	321	6,788	1,101	19,849

(1965 年のみ 1 月から 6 月まで)

Immigration from the Commonwealth, Cmnd.2739, London, HMSO, 1965, p.4.

¹¹⁸ 柄谷、前掲論文、2001 年、163 頁。

¹¹⁹ Hansen, op.cit., pp.158-159.

官によって行われる。そのため、1962 年法の対象から、イギリス及び植民地市民を選択したアジア人外れることとなった。東アフリカ諸国の「アフリカ化」の進行によって居場所を失ったアジア人は、イギリスへの入国、定住を目指した。主にケニアからのアジア人の入国は 1960 年代後半から目立つようになっていた。

このように、イギリスへの流入移民は、1962 年法を境に変容する。すなわち、1962 年法までは、外国人もカラード移民もどちらも就労目的の移民がほとんどであったが、1962 年法を契機に、カラード移民の目的は就労から定住へと変化する¹²⁰。定住目的での入国となると、1962 年法制定時に認識された「移民問題」は、より現実的な形で表面化する。流入する移民に対し「いずれは帰る」という認識は通用しなくなり、受け入れるコミュニティでは、増加するカラード移民との共存をより具体的に考える必要があった。さらには、1962 年法は時限立法として成立したために、毎年の更新の度に移民政策を検討しなければならなかったのである。

1962 年法の人種差別的性格を批判していた労働党は、選挙区の圧力などにより、その主張を弱めていった。しかし、1964 年総選挙で労働党が勝利し、ウィルソン労働党内閣が誕生すると、1965 年および 1968 年に人種関係法を制定するなど、人種関係政策を推進する。その一方で、人種関係法に対になる形で、1965 年白書『コモンウェルスからの移民』（以下、1965 年白書）の提出、1968 年コモンウェルス移民法（以下、1968 年法）の制定により、移民政策を強化した。特に 1968 年法によって、パスポートの発給国という基準だけでなく、「本人または本人の父母、もしくは祖父母のうちの一人が、イギリス本国で出生、帰化、養子縁組、登録のいずれかによって「イギリス市民」となっている者¹²¹」の以外の自由入国の権利を規制した。こうした血統主義の導入は、労働党が 1962 年法に反対した理由である人種差別的側面の強化と言える。

人種関係政策と移民政策がウィルソン労働党内閣の二本立て政策として対になり展開したことは、先行研究において同意されていることである¹²²。また、この二本立て政策が野党となった保守党からも合意を得ており、移民問題が政策論争から外されたことにも異論はない¹²³。本稿の議論の中心であるコモンウェルスとの関係という視点につい

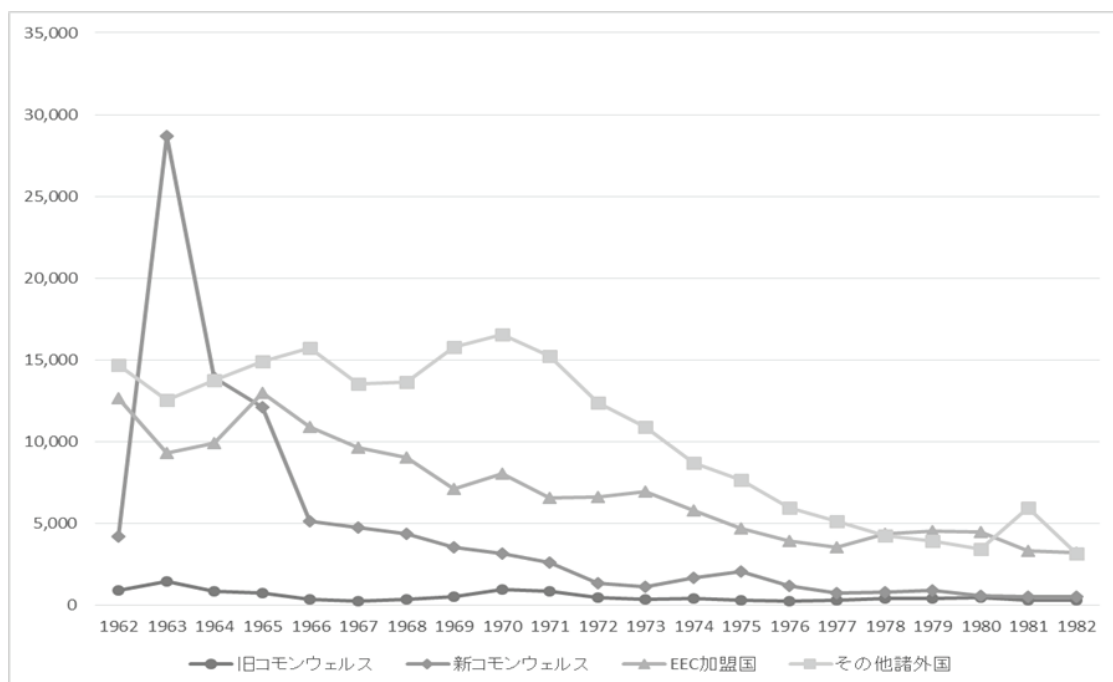
¹²⁰ 1962 年以降の流入数の変動は、グラフ 2、3 参照。

¹²¹ Commonwealth Immigrants Act 1968 C.9, s1.

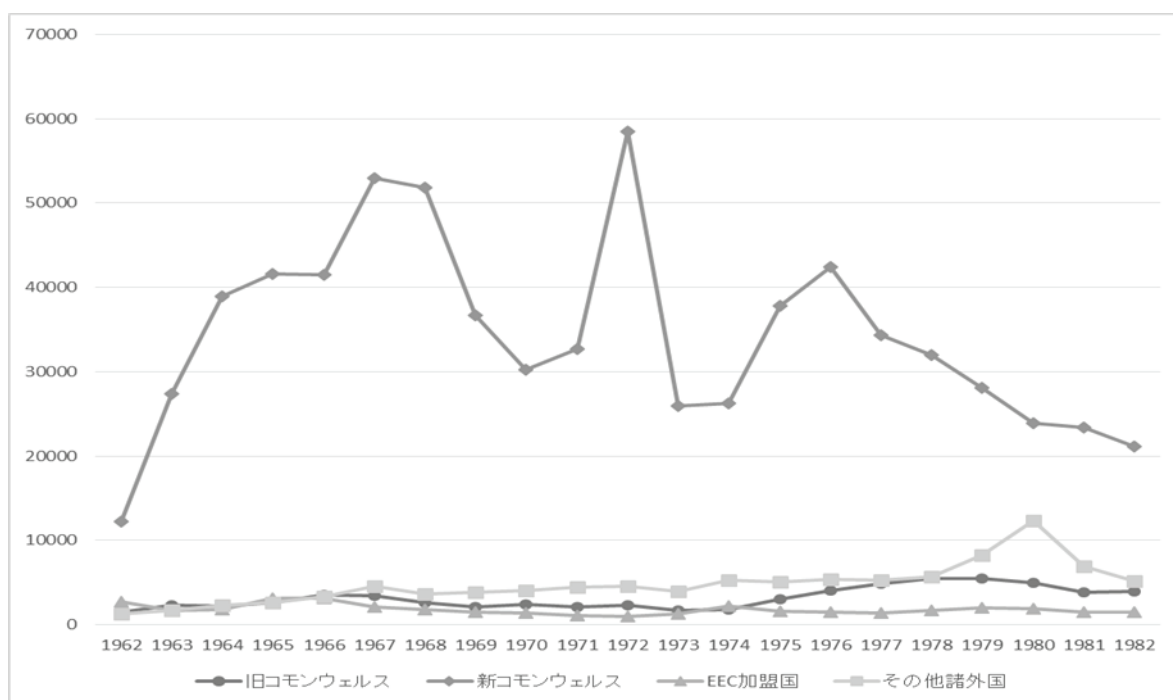
¹²² 柄谷、前掲論文、2001 年、150 頁。

¹²³ 同上。ほか、Messina, A. M., *Race and Party Competition in Britain*, Oxford: Clarendon Press, 1989. など。

【グラフ 2】 就労目的の入国者数(1962－1982 年)(単位：人)



【グラフ 3】 扶養家族及び他の理由による入国者数(1962－1982 年)(単位：人)



Control of Immigration Statistics, Statistics of Foreigners Entering and Leaving the United Kingdom, Immigration statics より筆者作成。ただし、後述の通り、内務省の統計に不備があるため、数値は推定数として流入傾向を捉えるのが望ましい。グラフ 2,3 ともにパキスタンはコモンウェルス脱退後も新コモンウェルスに含めた。

でも先行研究に指摘されており、特にハンセンは 1968 年法を「コモンウェルス衰退のランドマーク」としている¹²⁴。そこで、本章では、ウィルソン労働党内閣期全体を通しての移民問題についての議論を取り上げ、ウィルソン労働党内閣にとって、移民問題がどのように捉えられていたのか、そしてその問題解決のためにどのような政策を取ろうとしていたのか、そしてその政策にコモンウェルスとの関係はいかに作用していたのかを検討する。それによってウィルソン労働党政権によって目指された国家像が明らかになるだろう。

本章では、第一節では、マクミラン保守党内閣から政権を交代したウィルソン労働党内閣の誕生とその性質を明らかにする。第二節では、ウィルソン労働党の政権獲得後から 1965 年白書の提出から 1968 年法前までの移民政策について検討する。第四節では 1968 年法に至るまでに注目し、帝国・コモンウェルスとの関係、特に帝国支配の責任という視点から考察する。

第一節 ウィルソン労働党内閣の誕生とその性格

(1) ウィルソン労働党内閣の誕生

労働党は、前述の通り、1962 年法の審議中に、その法律の人種差別性を主張し、反対を訴えていた。もともと同党は、社会主義政党としての性格上平等意識が強く、人種差別には厳しい目を向けていた¹²⁵。しかし、1963 年 1 月に 1962 年法に強く反対していたヒュー・ゲイツケル(Hugh Gaitskell)が急死し、ゲイツケルよりも現実的な考えを持つウィルソンが党首になった。ウィルソンは 1962 年法の更新について議論された 1963 年 11 月の下院議会において、コモンウェルス移民法の更新については、人種差別的であり、かつコモンウェルス諸国との協議がなされていないことから反対を訴えた。しかし、移民を規制することそのものには、「我々はこの国での移民統制の必要について争わない」と表明し¹²⁶、労働党の移民政策の転換を図ろうとしていた¹²⁷。

特に 1964 年総選挙は、労働党にとって衝撃を与える選挙となった。影の外務大臣として影響力を持っていたパトリック・ゴードン・ウォーカー(Patrick Gordon Walker)が落選したのである。ゴードン・ウォーカーは 1962 年法に対して強く反対していた。

¹²⁴ Hansen, op.cit., p.154.

¹²⁵ Leyton-Henry, op.cit., 1984, pp.44-45.

¹²⁶ *Parliamentary Debates(Commons)*, vol.685, col.368, 27 November, 1963.

¹²⁷ Leyton-Henry, op.cit., 1984, pp.55-56.

選挙戦で対峙した保守党のピーター・グリフィス(Peter Griffiths)は、選挙戦で露骨に人種問題を取り上げ、「もしニガーの友人が欲しければ、自由党か労働党に投票せよ」と発言した¹²⁸。結果として、ゴードン・ウォーカーは約 7%の差でグリフィスに敗北し、労働党全体でも選挙には勝利したもののたった 5 議席差という僅差での勝利だった。ゴードン・ウォーカーの敗戦はウィルソン労働党新政府に、移民問題の重要性を認識させ、不安定な政権を円滑に運営するためには、移民規制推進派の声に耳を傾けなければならなくなったのである¹²⁹。

(2)人種関係政策と移民の国内統合の推進

イギリス世論が反移民感情を強く示した結果を受け、ウィルソン労働党内閣は、イギリス社会の人種差別に対する意識を改革しようと考えた。その象徴的な法律が、1965 年と 1968 年に制定された人種関係法である。1965 年人種関係法(Race Relations Act, 1965)は、レストラン、ホテル、交通機関など特定の場所での人種差別を禁止し、公共の場での人種差別的発言や、印刷物の配布、出版を違法とした。また、違法差別の調停機関「人種関係委員会(Race Relation Board)」の設置を行った。その後、民間機関による人種差別の実態調査の報告が出されたことなどを背景として¹³⁰、ロイ・ジェンキンス(Roy Jenkins)内務大臣の手により、1968 年人種関係法(Race Relations Act, 1968)として成立した。この法律は 1965 年人種関係法で人種差別の禁止を求められていた範囲に加えて、最も差別を受けやすかった雇用、住宅、サービス分野での人種差別禁止が盛り込まれた。また、良好なコミュニティ関係を促進するための啓発・調整機関「コミュニティ関係委員会(Community Relations Commission)」の設置も行われ、さらには、1965 年人種関係法で調停機関として設置されていた人種関係員会に独自の調査権を付与した¹³¹。

このような変化が表れた例として、教育分野が挙げられる¹³²。教育分野では、特定の学校へのカラー移民の子供たちの集中が同化を妨げるという考えから、バス通学など

¹²⁸ Hansen, op.cit., p.131.

¹²⁹ 柄谷、前掲論文、2001 年、155 頁。

¹³⁰ 若松邦弘「イギリスにおける人種関係政策の展開と現状」『国際政治』110 号、1995 年、27 頁。

¹³¹ 師岡康子「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 巻 7 号、2012 年、82-84 頁。

¹³² 浜井、前掲論文、2007 年、76-77 項。

で分散させるという分散政策が取られていた。また、第二言語としての英語教育として、カラード移民の子供たちに校外の言語センター、校内の特別クラスなどで初歩的な英語教育が施された。こうした政策は、教育科学省が、移民子弟の割合が 1/3 を超えた場合、その地域に深刻な緊張が生じるという考えのもとで実行され、財源もコモンウェルス出身の移民を相当数抱えることを理由に支給された。つまり、定住するカラード移民の数が問題であり、彼らを分散させ数を抑制し、言語の障害を取り除けば、イギリス社会に統合できるという考えが根付いていたのである。このような考え方で行われていた政策は徐々に限界が見えてくるようになった。議会では、人種関係と移民に関する特別委員会(Select Committee on Race Relations and Immigration)が 1968-1969 年会期から設置され、義務教育を終えたカラードの問題が取り上げられた。そこでは、新コモンウェルス移民の子弟が十分に教育を受けられているのか、また、彼らが就業の際に肌の色によって差別されず、雇用の機会均等が守られているのかといった問題が浮上した。こうした見解から、地方当局や産業界、また労働組合に対し人種についてさらなる理解が求められた¹³³。これらの関心は、1970 年代にも引き継がれていく。

もう一つの事例として、住宅問題が挙げられる。特にカラード移民の集住、過密傾向については、前述の通り、1962 年法の制定時に特に移民問題として認識されていた。これに対し、様々な対策は行われたものの、過密傾向、また彼らに対する差別意識は根強かった。高額で不当な家賃請求はまだ行われていたし、人種差別に晒されることへの恐怖によるマイノリティ・コミュニティ内の団結が強化され、コミュニティ内から外部への引越願望は低くなっていたのである¹³⁴。

不当な家賃の請求に関する問題を解決しようと、1965 年家賃法(Rent Act, 1965)による規制賃貸借制度が導入された。規制賃貸借制度とは、各住宅の建築年数、種類、地域、修繕状況によって家賃を決定する方法で、住宅不足によって上昇した住宅の価値は家賃に反映されず、高額な家賃請求を防ぐことを可能とした¹³⁵。また、同年に、コモンウェルス移民諮問委員会(The Commonwealth Immigrants Advisory Council)の第 4 次報告では、カラード移民の集住自治体へ特別な財政支援を行うなどの提案がなされた¹³⁶。

¹³³ *The problem of coloured school leavers. Observations on the report of the Select Committee on Race Relations and Immigration, 1969-1970*, Cmnd. 4268, London, HMSO, 1970.

¹³⁴ 富岡、前掲書、1992 年、678-706 頁。

¹³⁵ 内田、前掲論文、21 頁。

¹³⁶ 富岡、前掲書、1992 年、710 頁。

1968 年白書『古い住居を新しい家に(Old Houses into New Homes)』は、第二次世界大戦後からイギリス政府を悩ませていた住宅不足がほぼ解消されたと宣言した¹³⁷。そして、これからの住宅政策は老朽化した住居の修繕など住居水準を向上させることを目標とし、補助金制度による民間の自発的な住宅改善を求めた。この白書の内容を具体化させたのが 1969 年住宅法であり、スラム化防止を目的として制定された。

スラム化現象の改善のために自治体によって行われたスラム一掃の遂行時にも、カラード移民は問題となった。自治体は、スラム一掃、そしてリハウスによって、カラード移民の分散を意図していた¹³⁸。しかし、自治体が一掃を決めた地区にカラード移民の住居が含まれる場合、イギリス本国市民から不満の声が上がった。なぜなら、自治体はスラム一掃によって立ち退かれた住民にリハウスを与えるよう勧告されていたが、その住民は公営住宅の待機リスト登録者への割当よりも優先されたからである。本国市民の非難にあった自治体は、本国市民が居住する地区を優先的に行い、カラード移民の居住する地区をスラム一掃計画から排除していった¹³⁹。それにより、カラード移民の住環境の改善は困難を極めていた。また、こうした分散政策は、彼らがコミュニティ内で形成した社会的繋がりやの破壊に繋がることへの懸念の声も上がり、同年に住宅・地方政府省から出された『公営住宅—目的、手続き、優先権』では、このような分散政策を強制的に行うべきではないと判断された¹⁴⁰。

このように、1960 年代には、人種関係法という人種平等へのリベラルな動きや、教育政策の多文化主義へのシフト、住宅政策におけるコミュニティに配慮した分散政策の緩和が進められた。しかし、人種関係政策、教育政策、住宅政策のどの分野においても、政策運営の中心は各自治体であり、政府は自治体への補助金の交付といった間接的関与に留まっていた¹⁴¹。

第二節 バウチャー・システムの限界

(1)ウィルソン労働党内閣下での移民政策の議論

こうした人種関係政策の展開は、移民政策の推進と表裏一体の関係だった。ウィルソ

¹³⁷ *Old Houses into New Homes*, Cmnd.3602, London, HMSO, 1968.

¹³⁸ 富岡、前掲書、1992 年、521 頁。

¹³⁹ 同上、508 頁。

¹⁴⁰ 同上、711—716 頁。

¹⁴¹ 若松、前掲論文、1995 年、25 頁。

ン労働党内閣では、コモンウェルス移民委員会(Commonwealth Immigration Committee)という内閣委員会が立ち上がり、ハーバート・ボーデン(Herbert Bowden)枢密院議長を委員会の議長として、移民政策について議論された。

ウィルソン労働党内閣が取り組まなければならなかった第一の問題は、1962 年法の更新への対応だった。更新について何らかの見解を出さなければならなかった 1964 年 11 月、フランク・ソスキス(Frank Soskice)内務大臣は、カラード移民の増加が社会問題を生み出しており、カラード移民が市民としてイギリス社会に受け入れられる一方で、厳格な統制を行うべきであると主張し、内閣に対応を求めた¹⁴²。労働党は 1962 年法導入時には、人種差別の観点から、1963 年の更新時にはコモンウェルスとの協議がなされていないことから反対をしていた。内務大臣はコモンウェルス諸国に対し移民統制の再検討を行っていること、またそれに対し議論への参加を求める文書を送りたいことを伝えた。閣議では、1962 年法の更新がコモンウェルス諸国との協議の上で検討されること、また、扶養家族には慈悲深い方法が取られることを確認したうえで、1962 年法の更新について検討を委員会に求めた。同時にエリック・ウィリアムズ(Eric Williams)トリニダード・トバゴ首相から、イギリスへ向かう移民労働者が多い国々で技術トレーニング施設を設置する要望が出され、それについても考慮するよう委員会に伝えられた¹⁴³。1964 年第 1 回会議では、コモンウェルスとの協議の必要性が再確認され、どのような統制が行われるにせよ、コモンウェルスとの関係性を考慮して、再検討することとなった。会議では、特に不法入国者への対応の必要性が認識された。その一方で、留学生の入国への規制には懐疑的な意見が示された。結局、会議では、1962 年法更新の際には、コミュニティ内の様々な問題に対処するために移民の流入数を制限すべきであること、そのために他のコモンウェルス諸国と協議を行う方向でいることを宣言することで一致した¹⁴⁴。トリニダード・トバゴ首相エリックの意見については、海外開発大臣(Minister of Oversea Development)の創設がコモンウェルス諸国との関係を考慮したうえでの移民政策へのアプローチとして言及されるべきであることが示された。

12 月に入り、ソスキスから、バウチャー削減について委員会で協議すべきであるこ

¹⁴² C(64)11, Commonwealth Immigration: Consultation with Other Governments, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department and the Secretary of State for Commonwealth, 3 November, 1964. CAB129/119.

¹⁴³ CC(64)6th Conclusions, 3. Commonwealth Immigration, 5 November 1964, CAB128/39. TNA.

¹⁴⁴ CI(64)1st Meeting, 12 November 1964, CAB134/1504. TNA.

と、不法移民の入国の規制について措置を取ることが主張され、その背景に、深刻な住宅問題があると指摘された。ソスキスは住宅問題の解決には移民の削減が必要であるという認識を強調し、閣議もソスキスの意向を受け、委員会での審議を求めた。第2回会議は、閣議の結果を受けて、バウチャー削減についての検討が行われた。ソスキスは再び、委員会でバウチャー削減の必要性を訴えたが、すでに入国している移民の扶養家族への制限は難しいとして、新しく発行するバウチャーの発行数を削減し、そのバウチャー保持者の扶養家族にも制限を加える案を主張した。しかし、委員会では、カラード移民の労働者は特に公共事業分野において大きな貢献をしていることから、バウチャー発行数の削減には反対という意見が見られた。住宅分野、健康分野、教育分野についての社会問題が指摘されたが、これらに関しての解決が移民政策よりも先であると考えられたのである。第二回委員会でのこの意見が重視され、移民削減の議論は特にインド、パキスタン両国の不法移民解決の協議の提案を検討しながら継続が決まったが、先に人種関係法の議論が進むこととなった。このコモンウェルスとの協議の重要性は常に重視され、1965年に入っても、不法入国者の対応も、コモンウェルス諸国との協議が組まなければならないと話が進まないと言われたのである。不法入国者の対応を含めた1962年法の更新についても、新しい法律の必要性は認識されながらも、コモンウェルスとの協議が先決であるという意見が示された¹⁴⁵。

(2) マウントバッテン報告と白書『コモンウェルスからの移民』

コモンウェルスとの協議を目的とした派遣団について委員会で議論されたのは3月に入ってからであった¹⁴⁶。それまで、この派遣団の団長には前マクミラン保守党内閣時に内務大臣を務めたバトラーへ就任を要請する交渉が行われていた。その意図は、バトラーに就任要請が出されたのは、移民問題の非政治争点化を狙った超党派合意の強化のためであった。しかしそれはうまくいかず、結局、マウントバッテン卿に託されたのであった¹⁴⁷。マウントバッテン卿はマルタ、インド、ナイジェリア、カナダ、ジャマイカ、トリニダード、キプロスを周り、非公式にはアンティグアとバルバドスを訪問したが、パキスタンには面会を拒否され話し合いはできなかった¹⁴⁸。6月に提出されたマウント

¹⁴⁵ CI(65)2nd Meeting, 19 January 1965, CAB134/1504. TNA.

¹⁴⁶ CI(65)4th Meeting, 1 March 1965, CAB134/1504. TNA.

¹⁴⁷ Hansen, p.146.

¹⁴⁸ Ibid.

バッテン報告では、コモンウェルス諸国の見解については、ほとんどすべてのコモンウェルス諸国が、連合王国に自由入国できる伝統的な権利を失うことを残念に思っているが、イギリスの困難さを理解しており、イギリス政府の決定に同意していると記載された。報告は、この見解をもとに、雇用バウチャーの年間 10,000 枚までの削減(内訳は、バウチャーA を 6,000 枚、バウチャーB を 4,000 枚)、バウチャーC の廃止などを推奨した¹⁴⁹。

しかし、バウチャーの発行数の削減自体は、マウントバッテンがコモンウェルス諸国を訪問している間に、委員会で合意を得られていた。レイ・ガンター(Ray Gunter)労働大臣の提出したバウチャー削減案もまた、バウチャーC の廃止とバウチャー発行数の全体的な削減を提案しており、コモンウェルス関係省側も合意したのである。ただ、この合意については、マウントバッテン卿のコモンウェルス訪問が終了するまで、もしくは 6 月に予定されているコモンウェルス首相会議前まではこの変更を通知しないことを決め、経済状況や労働力不足の職種、移民の社会への受け入れの問題、そして植民地への責任やコモンウェルス諸国の反応を考慮し、さらに検討を進めることとなった¹⁵⁰。

すでにバウチャーC の廃止を決めていた委員会は、マウントバッテン報告に特に反対することもなく、報告をもとに白書を作成し始めた。マウントバッテン報告がバウチャー発行数を 10,000 枚までに削減することを提案したのに対し、委員会では 7,500 枚までの削減を提案した。また、流入するコモンウェルスからの移民に対して、英語の能力の検査も報告では提案されていたが、委員会では外国人に行っていないという理由で却下された¹⁵¹。

委員会のこうした白書の草案は、7 月 8 日閣議で検討された¹⁵²。閣議で重要視されたのは、外国人よりもコモンウェルスからの移民を好意的に扱うべきであるという意見であった。委員会が提案したバウチャーの 7,500 枚への削減は、1964 年に外国人労働者を 42,000 人以上受け入れている実情を踏まえれば、コモンウェルス諸国から好ましく思われないことは明白であった。しかし同時に、雇用バウチャーで入国する扶養家族の数を含めて考えると、妥当な数字とも考えられた。また、もう一つ考慮されたのは、植

¹⁴⁹ CI(65)19, Report of Lord Mountbatten's Mission, Note by the Secretaries, 16 June 1965, CAB134/1504. TNA.

¹⁵⁰ CI(65)6th Meeting, 4 April 1965, CAB134/1504. TNA.

¹⁵¹ CI(65)12th Meeting, 20 July 1965. CAB134/1504. TNA.

¹⁵² CC(65)36th Conclusions, 3 Commonwealth Immigration, 8 July 1965, CAB128/41. TNA.

民地との関係、特に小国への配慮であった。閣議では、バウチャー発行数が 10,000 枚になろうと、7,500 枚になろうとも、生じる社会問題に大きな差がないため、労働力不足を補うためには 10,000 枚が望ましいとした。そしてそれは、経済基盤が弱く、イギリスへの移民送り出しによって経済を成り立たせている小国や残存植民地に対する責任を考えるとなお望ましかった。しかし、やはりバウチャー保持者の扶養家族の増加が住宅や教育の分野での社会問題への圧力となるため、バウチャー数をできるだけ減らし、流入数を抑えることで新コモンウェルス移民が地域コミュニティに同化する時間を確保すべきだとした。そこで、バウチャーを 7,500 枚に削減し、マルタに対してのみ 1,000 枚の割り当てを別に用意することが提案された。コモンウェルス諸国との関係で見ると、カテゴリーA も B も専門職の移民であることから、コモンウェルス諸国でも不足している技術者をイギリスが奪うことになるという批判があった。しかし、閣議で出された見解は、そのような専門職の移民はイギリスに永住せず、彼らがイギリスで経験を積んでから母国に帰国することで、その国の大きな価値となることが強調された。こうして作られた 1965 年白書は 8 月 2 日に公表され、就労目的のコモンウェルス移民の門戸はさらに閉ざされることとなった¹⁵³。しかし、コモンウェルスからの労働者を削減しつつも、表 6 が示す通り、外国人向けの労働許可書の発行数は増加しており、労働力として移民は必要だったことを示している。白書のバウチャーC の廃止は人種差別を発端とした社会問題を押さえるための必要措置と考えられていたのである。

(3)旧植民地への責任とバウチャー・システムの限界

白書発表後、委員会で検討された課題は、白書の検討中から継続してマルタに対するバウチャーについてであった¹⁵⁴。マルタは、1964 年にイギリスから独立したが、イギリス軍が駐屯しており、その造船所等によってマルタ島の人々の雇用が成り立っていた。しかし、イギリスは海外に展開している軍の縮小、撤退を考えており、マルタでの駐屯軍も同様に縮小されていた。白書でのマルタへの特別なバウチャーも、イギリス軍縮小によるマルタ島の人々の失業対策として用意されたものであり、1967 年の夏にその継続の再検討が決定されていたが、マルタ政府側と軍縮について協議が予定されているた

¹⁵³ 1965 年白書は、バウチャーC の削減という移民政策の側面を持つ一方で、さらに人種関係政策を進めようという提言も行われている。柄谷、前掲論文、2001 年、157 頁。

¹⁵⁴ CI(66)3rd Meeting, 4 August 1966, CAB134/2637. TNA.

め、ウィルソン労働党内閣はこの問題に対する見解を示す必要があった。マルタに対し
ての、いわば特権となるこのバウチャーについて、他のコモンウェルス諸国は一年間の
期限が終われば、その割り当て分が他のコモンウェルス諸国に振り分けられると期待し
ており、バウチャーの延長が決定すれば彼らからの批判があると考えられた。しかし、
マルタは、ジャマイカやウィンドワード諸島といった、マルタと同様にイギリスへの移
民送り出しによって失業を緩和している地域とは異なる事情を抱えていた。それは、イ
ギリス軍へのマルタの経済依存度が高く、他の雇用機会の創出が困難なことであった。
それに加え、ジャマイカなど移住に抵抗のない国と比べ、マルタの人々はあまり移住に
積極的ではなく、バウチャーのさらなる発行を要求しないとも考えられ、希望者が殺到
し、イギリス側で受け入れに困難が生じることもないと考えられた。そのため、イギリ
ス軍の縮小で心理的に亀裂が生じたマルタ島との関係改善にこのバウチャーが効果的

【表 6】 出生地別労働許可書発行部数(1962－1969 年)(単位：人)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
EEC加盟国								
ベルギー	388	344	416	408	595	456	440	605
フランス	3,257	3,227	4,232	4,780	4,874	5,087	5,175	5,267
イタリア	8,932	6,637	8,207	10,987	9,793	7,149	6,509	6,333
ルクセンブルク	25	13	13	11	5	6	20	17
オランダ	2,264	2,167	2,336	3,070	2,556	2,897	2,514	2,644
西ドイツ	9,119	7,881	7,712	7,467	7,130	6,385	5,845	5,568
計	24,065	20,249	22,916	26,723	24,953	21,980	20,503	20,434
EEC加盟交渉国								
デンマーク	1,626	1,466	1,560	1,635	1,576	1,404	1,385	1,269
ノルウェー	1,026	1,329	1,183	1,306	1,307	1,198	1,167	1,078
計	2,646	2,795	2,743	2,941	2,883	2,602	2,552	2,347
1,000枚以上労働許可書を発行してる国								
オーストリア	1,934	1,681	1,968	1,860	1,755	1,507	1,349	1,601
チェコスロヴァキア	164	216	430	306	767	310	1,793	3,778
フィンランド	1,243	1,108	1,400	1,681	1,743	1,319	1,563	1,793
ポルトガル	840	1,094	1,395	1,737	1,760	1,577	1,333	1,864
南アフリカ	399	1,221	1,391	1,643	1,638	1,628	1,641	1,701
スペイン	10,781	9,287	10,434	10,498	9,443	8,036	8,944	9,958
スウェーデン	1,347	1,395	1,650	1,905	2,037	1,834	1,816	1,609
スイス	4,778	4,498	4,429	4,972	5,019	4,594	4,495	4,304
アメリカ	2,146	3,233	3,851	4,963	5,745	6,142	6,210	6,885
ユーゴスラヴィア	558	531	618	924	1,156	1,565	2,020	2,014
計	24,188	24,264	27,566	30,489	31,063	28,512	31,164	35,507
その他	4,496	5,158	5,383	5,982	7,155	7,535	8,048	9,500
総計	55,395	52,466	58,608	66,135	66,054	60,629	62,267	67,788

IC(71)1 Cabinet, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, Employ
of Aliens in Great Britain, Memorandum by the Secretary of State for Employment.,
Appendix B Permit by country of origin., 4 March 1971, CAB139/2901. TNA.

であるという意見が出たのである。しかし、この時点では 1967 年以降さらに延長する必要はないと結論が下されたが、1967 年 4 月にガンターから、イギリス軍の軍縮とそれにともなうマルタの失業を鑑みれば、バウチャーの延長は妥当であるという意見が出され、委員会もそれに同意し、通知を行うことが決定された¹⁵⁵。

同時に、バウチャー・システムの限界が示され始めていた。白書によって 7500 枚に発行数を制限したことにより、その待機リストが膨れ上がってしまったのである。1966 年 11 月の時点で、バウチャー B の場合、申請から発行までに 7 か月ほどかかってしまっていた¹⁵⁶。移民を受け入れる側のイギリスの失業率も増加傾向にあり、いくらイギリスで求められている専門職の移民であっても、吸収不可能になりつつあったのである。バウチャー A に関しては、雇用主に移民雇用の再検討を政府側から促したことによって申請者も下降傾向にあったが、バウチャー B については、移民が受け入れ不可能なレベルに達していると考えられた。特にイギリスの失業率増加は、バウチャー B で入国した移民にも影響を与えており、専門職では失業してしまい、彼らの資格とは全く異なる職種で働いていることがわかったのである¹⁵⁷。特に教員へのバウチャー発行には厳しい目が向けられた。インドやパキスタンから教員資格を持つと認められバウチャー B により入国した移民が、英語の能力や彼らの経歴、教員としての資質を問われた。彼らは実際のところ、教員以外の仕事に従事していることも多く、インドとパキスタンからの教員として入国する移民を一時的に受け入れ停止することも考えられたのである。しかし、こうしたインド、パキスタンのみを狙い撃ちにする方法を公言することは差別的であるという批判は免れないため、教員資格の基準をさらに上げることなどが検討された¹⁵⁸。1968 年 1 月にはバウチャーの変更の形式も検討され始めたように、この時点で、イギリス側は社会問題を創出すると考えられたカラード移民の受け入れに限界を感じていたのである。

第三節 血統主義の導入

(1) ケニアのアジア人危機

以上のような議論がイギリスで進行していた中で、1968 年 2 月、ケニア政府による

¹⁵⁵ CI(67)1st Meeting, 26 April 1967, CAB134/2637. TNA.

¹⁵⁶ CI(66)4th Meeting, 24 November 1966, CAB134/2637. TNA.

¹⁵⁷ CI(67)1st Meeting, 26 April 1967, CAB134/2637.

¹⁵⁸ Ibid.

「アフリカ化」政策によってケニアに住むアジア人(Asians)にパニックが起きることとなった。「アフリカ化」政策とは、独立を果たしたアフリカ諸国が自分たちの手に経済を取り戻そうと動いた政策であり、それによって、第二次世界大戦後様々な職業について東アフリカ諸国の経済を支えていたアジア人に対し、様々な圧力をかけていた。彼らは、19 世紀のイギリスの帝国支配時に労働者や商人としてやってきた主にインド系の人々である。東アフリカ諸国が独立する前は 1948 年法のもとで、連合王国及び植民地市民の立場を有していた。1963 年にケニアが独立した時、ケニア新憲法は市民権をケニアで出生した者及びどちらかの親がケニア出生の者に与えるとした。その際、二重国籍を認めないため、ケニア市民権取得のために、二年間の猶予を与えた。しかし、アジア人もヨーロッパ人もケニア市民権を申請しても、ケニア側から日和見主義とみなされ申請を却下された¹⁵⁹。ケニア市民権の取得が間に合った者は 20,000 人以下だったとされる¹⁶⁰。また、イギリス政府がアジア系及びヨーロッパ系の人々に対し、連合王国及び植民地市民権を持ち続けることを認めていたために、様子見を決めて申請を行わない者もいた¹⁶¹。こうして、二年間の猶予が終了した後も、連合王国及び植民地市民として、アジア人もヨーロッパ系もケニアに留まることになった。

しかし、アフリカ系によるアジア人やヨーロッパ人に対する敵意は根強いものだった。植民地統治時代から、三つの集団を包括する集団意識は存在せず¹⁶²、アフリカ系の大多数は特に、アジア系は独立を巡る争いには参加せず、アフリカ系を経済的に搾取していると考えていた¹⁶³。こうした敵意を背景に、ケニア政府はアフリカ化政策を進め、アジア人の人々を経済界から締め出した。経済的基盤を失うという危機に見舞われたアジア人はこの状態から逃げ出すために、イギリスに向けて出発した。連合王国及び植民地市民の場合、パスポートを発行するのはイギリスの高等弁務官であり、発行国はイギリスとなる。そのため、1962 年法の対象外となり、イギリスへの自由入国が可能だった。彼らはその権利を行使して、グラフ 4 が示す通り、イギリスへと流入したのである。

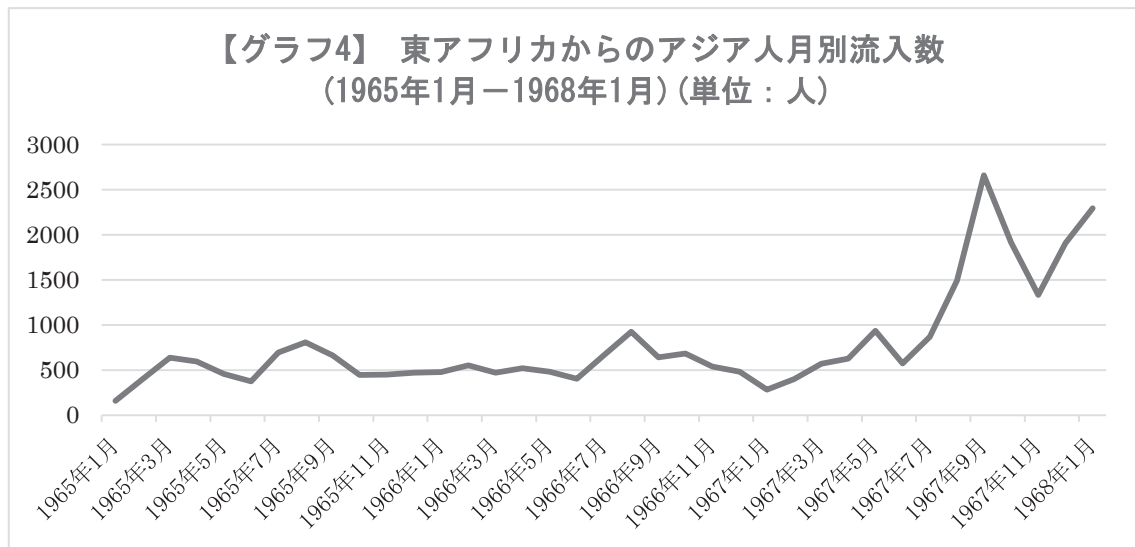
¹⁵⁹ 柄谷、前掲論文、2001 年、158 頁。

¹⁶⁰ Hansen, op.cit., p.158.

¹⁶¹ 柄谷、前掲論文、2001 年、158 頁。

¹⁶² 同上、157 頁。

¹⁶³ Hansen, op.cit., p.158.



CI(68)Asian Immigration From East Africa, Memorandum by the Secretary of State for the Home Office, Appendix I, Exempt United Kingdom Citizens From East Africa Monthly Figures of Admission A-Summary, 1965-7, CAB134/2637.

(2)「所属していない者」の受け入れ拒否－1968年コモンウェルス移民法制定過程

東アフリカに居住するアジア人の状態は、1968年以前から指摘されていた。1965年7月にソスキス内務大臣から、現時点での段階では大量に流入はしていないが、彼らが1962年法の適用外となること、将来どのような状況になるかわからないことから、彼らの受け入れの規制について検討するよう求められていた¹⁶⁴。1965年7月の第13回会議でも、東アフリカのアジア人の状況は議題に上がっており、同様の状況が他の植民地やコモンウェルス諸国にもあることが共通認識として持たれていた。しかし、ウィルソン労働党内閣は様子見を決め込んでいた¹⁶⁵。1967年10月には、別の内閣委員会である内務委員会(Home Affairs Committee)でもこの問題は議論されていたが、この時にも即時には立法化へとは動かず、年明けに再検討が求められていたのである¹⁶⁶。

しかし、アジア人の流入が顕著になり、議会やメディアでもアジア人の流入が話題に

¹⁶⁴ C(65)93, Immigration of Asians From East Africa, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 6 July 1965, CAB129/121. TNA.

¹⁶⁵ CI(65)13th Meeting, 29 July 1965, CAB134/1504. TNA.

¹⁶⁶ なお、保守党は1963年時点で、東アフリカのアジア人が「連合王国パスポート保持者」として1962年コモンウェルス移民法の適用範囲外になることを理解していた。詳しくは Hansen, op.cit., pp.169-176.

上り始めていた¹⁶⁷。2月に入り、委員会でもアジア系の流入について検討が行われた¹⁶⁸。ジェンキンスから内務大臣の職を交代していたキャラハンは、このまま流入に規制をかけなければ、1月の流入数 2,294 名を基に考えると、この一年で約 25,000 人がイギリス流入すると予想した。また、これまで入国した人々は男性のみだが、いずれは彼らが家族を呼び寄せ、さらに流入数が増えると指摘した。さらに、こうした状況はアジア人を「所属していない者(non-belonger¹⁶⁹)」と考えている世論の反発を招くと主張し、アジア人に対する流入規制を求めた。キャラハンが提案した規制方法は、血統主義の導入であった。すなわち、入国しようとする者の父親あるいは祖父が、①イギリスで生まれた者、②イギリスで帰化した者、③イギリスで、もしくは 1948 年国籍法の第一条 3 項に記された日にその国で登録を行った者、④イギリスで養子となった者、の四つに当てはまる者のみに入国を認めるという条件だった¹⁷⁰。また、こうした流入規制は、人種関係法を推進することで調和を取るべきだと主張された。こうした主張に反対したのは、ジョージ・トムソン(George Thomson)コモンウェルス関係大臣である。彼は、キャラハンの提案が明らかに人種差別的だと批判し、彼らが英語コミュニケーション能力を持ち、これまで流入してきた他の移民グループの人々よりも教育水準が高く収入もあるため、イギリス社会への同化が容易であると主張した。また、キャラハンの提案では、アジア人はインドやパキスタンに戻る権利を持たないため、彼らが無国籍状態になってしまうことに懸念が示された。また、この問題が議論された 10 月時点で、ケニア首相のジョモ・ケニヤッタ(Jomo Kenyatta)にアジア系への政策を緩めるよう打診し拒否されていたが、最近ではケニヤッタがアジア人の流出がケニアの地域経済に悪影響を与えると考えているという情報があり、トムソンは立法化の前に、まずケニア政府との交渉を持つべきだと主張した¹⁷¹。

また、エルウィン・ジョーンズ(Elwyn Jones)法務長官も、人権と人種差別を扱う国際機関の視点から、キャラハンの提案を批判した。彼は、キャラハンの提案は、ヨーロ

¹⁶⁷ 柄谷、前掲論文、158 頁。

¹⁶⁸ CI(68)2nd Meeting, 13 February 1968, CAB134/2637. TNA.

¹⁶⁹ CI(68)3, Cabinet Commonwealth Immigration Committee, Asian Immigration From East Africa, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department. Appendix II The Form of Legislation, 8 February 1968, CAB134/2637. TNA.

¹⁷⁰ CI(68)3, Cabinet Commonwealth Immigration Committee, Asian Immigration From East Africa, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department. Appendix II The Form of Legislation, 8 February 1968, CAB134/2637. TNA.

¹⁷¹ CI(68)2nd Meeting, 13 February 1968, CAB134/2637. TNA.

ッパ人権憲章第四プロトコル第三条第二項の「彼が国民である国家の領土に入国する権利は何物にも奪われない¹⁷²⁾」という記載に抵触すると考え、ヨーロッパ人権裁判所から批判があると示した。この点については委員会全体で確認されたものの、その一方でアジア人が本当の意味ではイギリスに「所属していない」ことが強調され、イギリスは「国民である国家の領土」に当てはまらないことから、アジア人の規制は正当化されると考えられた。また、どんなに正当化できたとしても、このようなアジア人への流入規制は、国際社会にイギリス政府が人種差別的であるという批判を引き起こすと容易に想定できるため、人種関係法をイギリス政府が人種差別に積極的に取り組んでいる証として強調することが確認された。結局、委員会は、アジア人に対し特別バウチャーを発行し、急激な流入増加を抑えることで同意した。委員会は特別バウチャーの検討とケニア政府との交渉についてまとめ、閣議での検討を待つことになった¹⁷³⁾。

この問題は、2月15日閣議で検討された¹⁷⁴⁾。閣議では、アジア人の流入が始まる前に検討されていたバウチャー・システムの問題などを含めて、新しい移民規制立法の導入が考えられたが、焦点はやはりアジア人の扱いに絞られた。まず、閣僚たちの間で、イギリス政府にはアジア人を受け入れる義務があることを確認した。しかし、アジア人の流入数の急増に対して何等かの処置を行わない限り、相当数のアジア人を受け入れることになってしまうことが問題視された。アジア人は集住傾向にあるため、これまで推進してきた人種関係政策を破たんさせる恐れがあると考えられたのである。そしてその恐れをなくすには、キャラハンの提案を受け入れる以外に方法がないという意見が閣内の大勢となった。しかし、トムソンの根強い反対があり、まず、ケニア政府とアジア人に対してより穏健な対応を取るよう交渉し、同時にインドとパキスタンにアジア人の受け入れを打診することが決められた¹⁷⁵⁾。

しかし、ケニア政府との会談も失敗に終わり、インド、パキスタン両政府もアジア人を受け入れるつもりはないことが2月22日閣議で示された¹⁷⁶⁾。トムソンはそれでも、ケニアで圧力を受け国外追放を迫られているようなアジア人の入国を拒否するとは

¹⁷²⁾ European Convention on Human Right Protocol No.4 Article 3 no.2.

¹⁷³⁾ CI(68)2nd Meeting, 13 February 1968, CAB134/2637. TNA.

¹⁷⁴⁾ CC(68)13th Conclusions, 4.Legislation Commonwealth Immigration, 15 February 1968, CAB128/43.TNA.

¹⁷⁵⁾ Ibid.

¹⁷⁶⁾ CC(68)14th Conclusions, 2. Legislation Commonwealth Immigration, 22 February 1968, CAB128/43. TNA.

「我々の伝統に反する」という理由で反対した。しかし、こうした反対意見を持つ者は閣内では少数派となり、「この国に実質的に関係のない」アジア人の急増は、特に教育分野と住宅分野での問題をさらに悪化させるとして、特別バウチャーを与えることで流入を抑制することが決まった。特別バウチャーの数は、初めは家長に対し毎年 1,000 枚と提案されたが、それは過度に制限的とされ、毎年 1500 枚に増やされたが、この枚数については、他のコモンウェルス諸国の問題もあり、今後も検討し続けることが決定した¹⁷⁷。こうして決まったコモンウェルス移民法案は、27 日に議会に審議入りし、3 月 1 日に可決した¹⁷⁸。

1968 年法はこうして、血統主義を導入し、特別バウチャーによる規制を行った。しかし、この血統主義の主張は 1968 年に突然出てきたものではなかった。血統主義の導入は、1965 年に東アフリカのアジア系の人々の問題が議論された時点で、内務大臣側から提案されており¹⁷⁹、1968 年の提案は 1965 年の提案の焼き増しであった。しかし、1965 年の時点で導入されなかった理由は、やはりコモンウェルス諸国との関係に重点が置かれていたことが影響しているだろう。ウィルソン労働党内閣のこの時期は、イギリスにとって対コモンウェルス政策の再考が迫られていた時期であった。1965 年のマルタの例で見られるように、ウィルソン労働党内閣は、移民の受け入れが、コモンウェルス諸国との関係の心理的改善に寄与することを意識していた。ウィルソン労働党政権就任当時の 1965 年は、コモンウェルスは多人種の連合として、イギリスの国際的な影響力の基盤となっていた。1965 年には、コモンウェルス基金、およびコモンウェルス事務局が設立され、多人種の連合として制度化された¹⁸⁰。こうした動きに合わせて、ウィルソン労働党内閣は、コモンウェルス諸国との協議を重ねることを重視し、移民政策を実行していった。だが、バウチャー C の廃止はマウントバッテン報告を待たずに決定しており、さらに削減数も報告の推奨数よりも多くなっている。これは、植民地省とコモンウェルス関係省が 1968 年に外務省に統一されていくように、閣内の権力バランス

¹⁷⁷ CC(68)15th Conclusions, 1. Legislation Commonwealth Immigration, 27 February 1968. CAB128/43. TNA.

¹⁷⁸ 前述の通り、1968 年法では、父系のみではなく母系にも入国を許可した。また、議会審議が行われた頃、保守党は分裂状態にあり、影の内閣の意見は法案に賛成で統一されていたが、保守党議員全体に対し登院命令は出さなかった。Hansen, *op.cit.*, p.163.

¹⁷⁹ C(65)93, Immigration of Asians From East Africa, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 6 July 1965. CAB129/121. TNA.

¹⁸⁰ 小川浩之『英連邦』中央公論新社、2012 年、196－202 頁。

の変化の影響を受け、内務省の意向が強く反映されたと捉えられるだろう¹⁸¹。また、1968年には、経済的な負担からスエズ以東撤退も宣言されていること、ローデシア問題でコモンウェルス内が紛糾したことも、ウィルソン労働党内閣の対コモンウェルス感情に大きな変化を生んだ¹⁸²。ケニア政府とのアジア系の待遇に関する交渉の失敗も重なり、マクミラン保守党内閣が南アフリカのコモンウェルス脱退で感じた幻滅感を、ウィルソン労働党内閣も味わい、それが血統主義の導入に繋がったと考えられる。

小括

本章では、ウィルソン労働党内閣の移民政策について検討してきた。以下、その検討結果をまとめる。

まず、ウィルソン労働党内閣の移民問題の認識についてである。政権についた直後、ウィルソン内閣は、1962年法の更新を議論しなかった。その際に「移民問題」として認識されていたのは、カラード移民の増加が社会問題を生み出すという、これまでの政権から引き継がれているカラード移民の数の増加そのものへの問題意識である。この問題意識は、1965年白書発表後、また1968年のケニアのアジア人危機への対応においても表出した。

だが、その移民問題の解決策として検討された方法には、マクミラン保守党内閣とは異なる見解が示された。解決策としては、流入規制が提案されるのだが、その流入規制は、コモンウェルス諸国との協議の上で行われるべきという前提が存在した。また、白書発行以前には、むしろカラード移民が増加したことによる社会問題の解決、すなわち人種関係法の制定が先であるという方向で動いており、ウィルソン労働党内閣の特徴とすることができるだろう。失敗したとはいえ、アジア人危機の際に、ケニア政府やインド、パキスタン政府への打診を行っていたのも、コモンウェルスとの協議を重要視した結果であった。しかし、バウチャーの問題については、白書によってバウチャー数の発行を制限したとしても、イギリス本国の経済の停滞により、彼らの吸収が困難となっていることが示され、バウチャーの廃止が検討された。ケニアのアジア人に対しても、特に内務省は彼らを「所属してない人」とみなしており、彼らの流入を規制するために血統主義を導入した。一方、マルタに対しては、旧植民地であり彼らの駐屯軍によって経

¹⁸¹ Hansen, op.cit., p.148.

¹⁸² 小川、前掲書、2012年、203－205頁。

済が支えられていたとして、イギリス軍の撤退の代償に移民の受け入れを認めたのである。ケニアでの圧政を逃れようとするアジア系に対しては門戸を閉ざす傍らで、ウィルソン労働党政権は、イギリス軍の撤退に不満を抱くマルタをいわば懐柔するために、彼らの受け入れを決定したのであった。

こうした 1968 年法の血統主義の導入が、連合王国発行のパスポートを持つアジア系の問題が解決された訳ではなかった。特別バウチャーが検討された時に指摘されたように、東アフリカの他の国々、特にウガンダに住むアジア系の存在が改めて指摘されたのである¹⁸³。ケニアの状況も改善しておらず、また南イエメンでも同様の問題があることが示された。彼らのイギリスへの流入数の試算は困難であるが、増加傾向にあるのは間違いない、こうした問題にどのように対応するか検討されたのである。特に、数日後に開催を控えていたコモンウェルス首相会議でこの問題を議論するかどうかが議題となり、コモンウェルス首相会議で関係諸国とこの議題を話し合うことが決定した¹⁸⁴。コモンウェルス諸国との協議を尊重する姿勢が、血統主義導入後にも貫かれたのである。

しかし、1968 年に血統主義を導入したこと、それ以前からケニアのアジア人をイギリスには「所属しない人(non-belongers)」と捉えていたことは確かであり、緊急的な対応とはいえ、所属しない人であればその受入責任も放棄できるという、帝国支配に対する責任の軽視も見受けられる。こうした態度は、1960 年代の、脱植民地化と帝国からの撤退への対応、ヨーロッパ統合への参加の失敗など、国際社会で自らの立ち位置を模索していたウィルソン労働党内閣の曖昧さが現れているのである。

¹⁸³ CC(69)1st Conclusions, 2 Commonwealth Immigration United Kingdom Passport Holders in Kenya and Uganda, 3 January 1969, CAB128/44. TNA.

¹⁸⁴ これまでコモンウェルス首相会議のファイナルコミュニケでは出てこなかった「移民」(migration)の項目が登場し、非公式で移民問題についての議論を行ったことが記され、改めて人種差別のない社会の構築を宣言した。Commonwealth Prime Ministers' Meeting in London 7th – 15th January 1969 Final Communique, Cmnd.3919. February, 1969. なお、具体的な議論の展開については、今後の課題とする。

第三章 コモンウェルス市民の分離¹⁸⁵

序

本章は、ヒース保守党内閣による移民政策の展開を、コモンウェルスとの関係を視野に入れて検討する。1971 年移民法の正式名称は「現行の移民諸法の修正と差し替えを行い、国籍法に関する変更を確認し、帰国を願う人々に援助を与えることを可能にし、それとともに関係する目的のための法律」である¹⁸⁶。この法律は、それまで別々の政策が取られていたコモンウェルス諸国からの移民と外国籍の移民とを一括の政策でまとめ、イギリスに自由に入国できる権利を有する者を「パトリアル(patrial)」基準という血統主義的方法で決定した法律である。1971 年移民法は、イギリスの移民政策の展開において、とても重要な段階だと当時から認識され¹⁸⁷、現在においても、最も厳格な入国規制であり、対コモンウェルス移民法の集大成と評価されている¹⁸⁸。

1971 年移民法の成立については、同時代の研究として、議会の立法府としての機能の喪失について 1971 年移民法案の審議過程を追ったハンナン・ローズ(Hannan Rose)が挙げられる。ローズによれば、1971 年移民法はヒースなど保守党指導者による声明を基礎としており、議会審議では形式的な部分の議論のみで、「大規模な永住移民の定住」から生じる問題が何なのか、その問題を解決する方法が 1971 年移民法法案で適切かどうかといった、1971 年移民法の必要性を審議していなかったことを指摘している¹⁸⁹。これに対し、歴代のイギリス政府に焦点を当て、イギリスの移民政策の展開をその人種差別意識の表れであるという立場を取る伊藤勝美は、1971 年移民法の制定理由として、第一に、保守党の強い差別意識の表れであること、第二にその保守党が他の内政問題への行き詰まりを抱え、社会の不満が噴出する前にカラード移民をスケープ・ゴートとして仕立て上げようとしたこと、第三に、同時期に行われた EC 加盟の影響を受け、EC 加盟国移民を受け入れるため、他の移民を排除する狙いがあったことの三点を指摘

¹⁸⁵ 本章は、拙稿「ヒース保守党内閣における移民問題－1971 年移民法の成立をめぐって」『ヨーロッパ文化史研究』第 16 号、2015 年、27－56 頁。をもとに加筆、修正を行ったものである。

¹⁸⁶ ‘An Act to amend and replace the present immigration laws, to make certain related changes in the citizenship law and enable help to be given to those wishing to return abroad, and for purposes connected therewith.’, Immigration Act, 1971 C.77., p.1.

¹⁸⁷ Evans, J.M., “Immigration Act, 1971”, *The Modern Law Review*, 35, 5, 1972, p.508.

¹⁸⁸ 宮内、前掲論文、2013 年、22 頁。

¹⁸⁹ Rose, Hannan, “The Immigration Act 1971: A Case Study in the work of Parliament”, *Parliamentary Affairs Journal of the Hansard Society*, 26, 1972, pp.69-9.

した¹⁹⁰。これ以降、様々な研究成果が出され、例えば、伊藤が指摘した EC 加盟国からの労働者に対する労働市場の確保という点については、若松によって否定されている¹⁹¹。若松は移民政策の展開についてはコモンウェルスの重要性の低下を指摘しているものの、EC 加盟国市民への労働市場開放という考えは存在せず、実際に移民がもたらす経済的利益あるいは不利益などの経済的な事情を考慮して作られたのではないと主張する¹⁹²。

こうした EC 加盟との関係に対応するのが、コモンウェルス諸国との関係、その意義の低下である。上述のハンセンによれば、1960 年代後半から 1970 年代の保守党で影響力を持っていたパウエルと党首ヒースがともにコモンウェルスに幻滅していたことを指摘する。ただし、1970 年総選挙の公約として移民流入の停止を掲げるものの、国籍法を改正できるほどコモンウェルスを見捨てられない状況だったために、移民法の改正を行ったと主張する¹⁹³。

しかし、1971 年移民法における「パトリアル」規定は、後述するように、父母までしか遡れないとされたにもかかわらず、1971 年移民法の補足として出された 1973 年移民規則により、コモンウェルス市民の場合、イギリス生まれの祖父母、親を持つ者であれば、労働許可証なしで入国可能となった。定住権を持たない規則のため、1948 年国籍法の権利を完全に回復した訳ではないが、イギリスに親類的繋がりを持つ一部の人の権利がさらに回復されたのである。この規則による言わば「パトリアル」規定の拡大は、フィリップ・ノートン(Phillip Norton)が、議会における党内分裂の事例研究の一つとして取り上げ、EC 加盟反対派、旧コモンウェルス支持派が一体となってヒース内閣に不満を表明したことの結果としている¹⁹⁴。

そこで本章では、このように揺れ動きが見えるヒース保守党内閣の移民政策の対応を

¹⁹⁰ 伊藤勝美「イギリスにおける人種問題に関する一論考」『近畿大学法學』20 卷 1・2 号、1972 年、139-165 頁。

¹⁹¹ Wakamatsu, op.cit., 1998, pp.15-19.

¹⁹² 若松邦弘「脱植民地化のなかの入国管理政策—旧帝国地域からの入国に関するイギリスの政策」『社会科学紀要』50 号、2000 年、161-181 頁。

¹⁹³ Hansen, op.cit., p.103. なお、柄谷は 1971 年移民法と EC 加盟との関連性について議会で全く議論がなされなかったことに触れ、EC 加盟という国籍法を策定する機会をヒース内閣が行いしなかったことについて疑問を提示し、ハンセンの意見のほかに、1971 年時点でパウエル以外の誰もイギリス「国民」を定義できなかったのではないかと指摘している。Karatani, op.cit., pp.164-170.

¹⁹⁴ Norton, Phillip, "Intra-Party Dissent in the House of Commons: A Case Study. The Immigration Rules 1972", *Parliamentary Affairs*, 1976, pp.404-420.

追う。第一節ではヒース保守党内閣のその誕生が、パウエルのような移民流入に反対を掲げる勢力といかに関係していたかを明らかにする。第二節では、「リベラル・アワー」後のイギリス社会が移民を巡ってどのような状況になっていたかを示す。それを受けて、第三節では、ヒース保守党内閣において、移民問題がどのように認識されたのか、その解決方法としてなぜ 1971 年移民法が制定されたのかを、ヒース内閣時に移民政策を検討した内閣委員会、「移民とコミュニティ関係閣僚委員会(the Ministerial Committee on Immigration and Race Relations)」の議論を中心に検討する。第四節では、1971 年移民法という大きな節目を終えた後に起きた二つの事例、1973 年移民規則の議論と 1972 年ウガンダのアジア人危機対応に注目し、コモンウェルス諸国との関係と移民政策との関連性を示す。

第一節 ヒース保守党内閣の誕生と反移民勢力

ウィルソン労働党内閣時に、上述のような政策がとられた一方で、野党としての保守党では移民排斥を訴える右派議員の活発な活動が目立つようになった。その代表と言えるのが影の内閣で保険大臣を担っていたパウエルである。彼は、コモンウェルス系を旧帝国の遺物であり、イギリス国民の国民性の形成を困難にする要因だと考えていた。彼は「国家は神話によって生きる」と考えており、コモンウェルスは危険で誤った神話であると見なしていた。そして、移民の流入そのものがイギリス国民の国民性を脅かすものだとして捉えていた¹⁹⁵。1968 年人種関係法の審議が始まる頃に、彼は「血の河(river of blood)」演説と呼ばれる移民排斥を訴える演説を行い、移民に嫌悪感を持つイギリス市民の熱狂的支持を獲得、右派基盤を固めるようになった¹⁹⁶。1969 年 6 月に行われたギャラップ調査によると、パウエルの要求するカラード移民の家族の本国送還については 54%が賛成(38%が反対)していた。また、1970 年の初めに行われた調査でも、33%がパウエルに好意的であり、パウエルに否定的と答えた人は 22%だった¹⁹⁷。

こうした動きに対して、党首を務めていたヒースは、すぐにパウエルを影の内閣から追放し、保守党内の議員に対して冷静な対応を求めた。しかし、パウエルと彼を支持する世論に比べざるを得なくなる¹⁹⁸。1970 年総選挙のマニフェストにおいて、保守党は、

¹⁹⁵ Hansen, op.cit., pp.180-181.

¹⁹⁶ 浜井、前掲論文、2007 年、72 頁。

¹⁹⁷ Hansen, op.cit., pp.190-191.

¹⁹⁸ Ibid., p.190.

人種関係と移民という項目の中で、移民集住地区自治体へ貧困問題などの解決のために追加支援を行うこと、外国人とコモンウェルス市民の単一統制システムを作成し大規模な永住目的の移民の流入を停止すること、コモンウェルス市民の帰国を金銭的に補助すること、を公約に掲げた¹⁹⁹。選挙結果は、議席獲得数では保守党が 630 議席中 330 議席を獲得し、単独過半数を超えたものの、得票率は保守党 46.4%、労働党 43.1%、自由党 7.5%、他 3.0%となり、得票率では半数を下回った²⁰⁰。こうした結果は政権運営を不安定にさせた。

世論調査では、1964 年からの移民問題に関する調査において「貴方は、この国にあまりに多くの移民が入国していると思いますか」という質問に対して、1964 年には 81.6%、1970 年には 83.4%が思うと回答しているが、高水準でありながらも、数字上の変化はほぼ見られない²⁰¹。むしろ、「それをどの程度感じるか？」という問いに、とても強く感じると答えた人は、1964 年の 54.3%から、1970 年の 51.9%に減少している。しかしながら、パウエルが存在は、保守党の勝利に劇的な影響をもたらした訳ではないにしても、ナショナル・フロント(National Front)のような移民排斥を訴える極右団体への票を保守党に引き付けた²⁰²。パウエルの力を借りて政権を握ったヒース保守党内閣は、不安定な政権運営となり、パウエルのような移民排斥を訴える議員を無視できなかった。

第二節 住宅問題と人種関係

ヒース保守党政権下の人種関係と移民特別調査委員会でも、義務教育を終えたカラードの問題は調査され続けた。しかし、1970 年代以降、カラード移民の子供たちのなかでも、特に英語(クレオール語)を母語とする西インド諸島系の成績不振が問題視されるようになった。また、カラード移民の地方政治における政治的動員の重要性が増し、移民の所属するマイノリティ・コミュニティの発言権が強まった。特に急増したアジア人

¹⁹⁹ 'A Better Tomorrow'. Dale, Iain(ed), *Conservative Party General Election Manifestos, 1990-1997*, London:Routledge, 2000, pp. 175-198.

²⁰⁰ Rallings, Colin, Thrasher, Michael(ed), *British Electoral Facts 1832-2012*, London: Biteback Publishing, 2012, p.43.

²⁰¹ Donley T. Studlar, "Policy Voting in Britain: The Colored Immigration Issue in the 1964, 1966, 1970 General Election", *The American Political Science Review*, vol.72, No.1, 1978., p.33., Table 1. Opinions on Immigration, 1964-1970.

²⁰² Hansen, op.cit., p.191. ナショナル・フロントは 1970 年総選挙では約 11,000 票、得票率 0%しか獲得できなかった。Rallings, Colin, Thrasher, Michael(ed), op.cit., p.43.

コミュニティから学校教育における彼らの文化や宗教の尊重が要求され、アメリカやカナダの影響を受けた多文化主義教育へと徐々にシフトしていった²⁰³。教育問題については、その後も 1971-1972 年会期には移民の生徒児童が取り上げられ、1972-1973 年会期では「教育(Education)」という題目のもと、調査が行われた。

それと同時に、ヒース保守党政権下の議会では、ウィルソン労働党政権の間に扱われなかった住宅問題が、移民と彼らを受け入れるコミュニティとに影響する重要な問題として、調査委員会の議題に取り上げられた²⁰⁴。調査委員会は 1970 年 12 月から行われ、報告書は 1971 年 7 月 22 日に提出された。

報告書に挙げられた人種差別の実態の例として、ロンドンのランベス特別区の状況が挙げられる²⁰⁵。ランベスは西インド諸島からの移民が多く、またほとんどが移民分散地区の公営住宅へ転居していった²⁰⁶。こうした現象への不満は、白人住民が公営住宅の待機リストに何年も待たされている中で、黒人が優先権を得ていると感じている状況があるとランベス特別区の議員から証言されたことから見てとれる²⁰⁷。また、1968 年人種関係法は住宅分野での人種差別を違法としたが、ランベスでは法外に高い家賃による収奪がしばしばあったとも言われる²⁰⁸。ランベスでは、カラード移民の集住地区からの脱出、分散が見られたものの、人種関係は悪化しつつあり、特に若者の間で広がっているとみなされていた²⁰⁹。

パウエルが血の河演説を行ったバーミンガムでは²¹⁰、人種主義がカラード移民を最も

²⁰³ 浜井祐三子『イギリスにおけるマイノリティの表層－「人種」・多文化主義とメディア』三元社、2004 年、43-44 頁。

²⁰⁴ Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. I, 508- I, p.2.

²⁰⁵ ランベスの人口は 1966 年センサスによれば、ランベスの全人口は 320,780 人で、その内西インド諸島系が 16,620 人、インド系が 3,470 人、パキスタン系が 460 人であった。Ibid., p.4.

²⁰⁶ 1975 年時点の住宅保有形態の調査で、ランベス内の移民集住地区の白人の 29%が家具なし民間賃貸住宅に居住し、公営住宅へは 23%だったのに対し、西インド諸島系の 52%が持ち家で、18%が家具付き民間賃貸住宅、公営住宅へは 13%であった。しかし、移民分散地区の統計を見ると、白人も西インド諸島系も公営住宅に住む割合が各々 50%と 57%となる。富岡、前掲書、1992、638 頁。

²⁰⁷ Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. I, 508- I, p.62.

²⁰⁸ Ibid., p.40.

²⁰⁹ Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. II, Evidence, 508- II, p.55.

²¹⁰ バーミンガムの人口は 1966 年センサスによれば、1,064,220 人であり、その内西インド諸島系が 23,580 人、インド系が 10,590 人、パキスタン系が 10,280 人であった。Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. I, 508- I, p.5.

過密状態にあるスラム化された地域や、劣悪な教育環境、そして低賃金の仕事に押しやっており、そうした状況が、人種主義者の主張する移民のステレオタイプのような性質を持ったカラード移民を作り上げてしまうという悪循環が指摘された。しかし、この人種主義者は、彼ら自身も貧困に喘いでおり、白人の仕事や住宅を奪われると恐れているためにそのような行動を取っていると見なされた²¹¹。

議会の調査委員会から人種関係と関連した住宅問題に関する報告が提出されたのと同時期に、フェアディール白書も同様に発表された²¹²。この白書では、現在の住宅に関する問題を、住宅ストックを良好な状態で保持すること、住宅困窮者の救済、民間借家人と公的借家人との間の公的援助の不平等の解決、異なる地方当局の公営住宅借家人間の不平等の解決であるとし、スラム化を防止するため、住宅財源の改革と住宅政策の転換が表明された²¹³。ここで借家人が注目されている理由は、借家人の貧困問題が指摘されていたからであった。カラード移民に不当な家賃を請求できた借家人は別として、統制家賃のために家賃を上げることができない賃貸人は、微々たる家賃収入しか手に入らず、その賃貸住宅の修復費を賄うことができなかった。そのため、すべての賃貸住宅に1965年家賃法で導入された規制家賃制度を適用し、借家人の家賃収入の増加によってスラム化を防止しようとした²¹⁴。また、規制家賃制度を公営住宅にも適用することで、民間賃貸住宅よりも低く抑えられていた公営住宅の家賃を引き上げて、住宅財政を改革し、さらなる住宅環境の整備を行おうとした²¹⁵。かくして、住宅のスラム化の問題に改革が行われたが、その対応が家賃増額に繋がり、貧困に晒されていたカラード移民に重い負担をもたらしていた²¹⁶。

第三節 1971年移民法制定過程

(1) 移民問題に対する認識

1970年7月2日、女王演説において、新しい移民法の導入が表明された。その際、上記の1971年移民法の正式名称で示されるような、現行の移民諸法の修正を最初から

²¹¹ Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. II, Evidence, 508-II, p.201-202.

²¹² *Fair Deal for Housing*, Cmnd. 4728. London, HMSO, 1971.

²¹³ 内田、前掲論文、38－39頁。

²¹⁴ 同上、40頁。

²¹⁵ 同上、42－44頁。

²¹⁶ この白書は1972年の住宅財政法(Housing Finance Act, 1972)として実現する。

明示していたのではなく、コモンウェルス移民に対する立法を導入すると宣言された²¹⁷。そして、ヒースはマニフェスト通り、これ以上大規模な移民を永続的に流入させないことが目的であると宣言した²¹⁸。この宣言から、外国人を含むすべての移民が問題なのではなく、コモンウェルスからの移民だけが問題とされていたことがはっきりとわかる。

それに対応するため、内務大臣レジナルド・モードリング(Reginald Maudling)を議長とする移民とコミュニティ関係閣僚委員会が、6月26日に発足した。委任事項を「海外からイギリスへ入国する人、及びこの国に定住することに関するコミュニティ関係の改善について政府の立場を再検討すること」として設置された²¹⁹。

一回目の会議は8月18日に開かれ、現実的に何が問題となり、それをどのように解決するのが議論された²²⁰。モードリングは、コミュニティへの統合が上手く進んでいないカラード移民の存在が問題であり、彼らと本国市民との間で生じるコミュニティ内の摩擦の改善を必要とした。そして、その解決には、厳格な入国規制を行い、国民の理解を得る必要があるとした。さらに、ケニアやウガンダからの連合王国パスポート保持者の特別証明書の増枠について、両政府と話し合いを進めており、この増加の埋め合わせを問題とした。しかし、グラフ2、3の通り、就労移民は60年代前半から、扶養家族なども67年から減少傾向を示しており、モードリングもコモンウェルス移民の削減はほぼ不可能だった²²¹。そこで、外国人の削減を行うことでその調整を図り、国民の理解を得ようとしたのである²²²。

モードリングは、カラードのコモンウェルス移民を厳格な統制下に置くための政策として、対コモンウェルス移民政策を外国人にまで拡大するか、対外国人政策をコモンウェルス移民にまで拡大するかという提案を出した²²³。

対コモンウェルス移民政策を外国人にまで拡大する方法の場合、前述の通り外国人に

²¹⁷ *Parliamentary Debates(House of Commons)*, vol.803, col.48, 2 July, 1971

²¹⁸ *Ibid.*, cols. 94-95.

²¹⁹ IC(70)1 Composition and terms of reference, note by the Secretary of the Cabinet., 26 June, 1970. CAB134/2901, TNA. 委員会は1970年に一回、1971年に二回開催される。しかし、1971年10月11日に行われた第二回会議では、マーガレット・サッチャー教育・科学大臣からの、移民の子どもに関する集計方法の統一基準の提案が扱われ、1971年移民法案に関する議論は行っていない。

²²⁰ IC(70)1st Meeting, 18 August 1970, CAB134/2901. TNA.

²²¹ グラフ2、3 参照。

²²² CM(70)41st, Conclusions, 6. Immigration, 26 November, 1970. CAB128/47. TNA.

²²³ IC(70)2 Commonwealth Immigration Legislation, Note by the Secretary of State for the Home Department., 4 August 1970, CAB134/2901.TNA.

対しては慣例として数的制限のない労働許可書を発行し、居住年数が四年以上であれば永住権さえ認めていたため、対コモンウェルス政策のような数的制限があり、バウチャー制度といった職業のスキルによる選抜制度を外国人に適用すると、諸外国からの批判の声が上がると考えられた。また、EC に加盟した際には、再度、法律の変更を行わなければならないというデメリットが存在していた²²⁴。

逆に、対外国人政策をコモンウェルス移民にまで拡大する場合、コモンウェルス移民の定住化が問題となった。労働許可書保持者は発行された時の仕事に従事している間は居住年数が延長され、四年経過すれば永住権も認められていた。この慣例は、外国人が季節労働者であったからこそ可能と考えられていた。例えば、四年以上経過して永住した外国人に対しては国外退去を求めることが可能だが、カラード移民は 1948 年イギリス国籍法上、イギリス本国市民と同じ扱いを受けるため、国外退去を要求できない。また、例え永住権が認められたとしても、外国人での永住希望者は少数であり、イギリス社会への同化は容易だが、カラード移民の多くは定住を希望しているため、大量の定住移民を受け入れることとなり、同化は困難であると見なされた²²⁵。

結局、就労目的のコモンウェルス移民に対しても、外国人と同様の労働許可書制度を取ることに決定したが、これまでのバウチャー制度のように彼らの持つ技術や役職によって労働許可書を発行し、未熟練労働あるいは半熟練労働に従事するコモンウェルス市民には発行されないとした²²⁶。これはコモンウェルスに対する差別という批判を受ける方法であったが、定住の可能性があるカラード移民に対して予防手段として必要だと認識された²²⁷。

(2)旧コモンウェルス諸国への配慮

こうした議論の中で重要となったのが、旧コモンウェルス諸国、特にオーストラリアとニュージーランドの存在であった。両国とイギリスとの関係は、イギリスの EC 加盟交渉の決定により悪化していた。しかし、イギリス市民の出移民先として多くの本国市民が定住している地域でもあった。イギリス本国から旧コモンウェルス諸国への純流出

²²⁴ IC(70)1st Meeting. 18 August 1970, CAB134/2901. TNA.

²²⁵ IC(70)2, Commonwealth Immigration Legislation, Note by the Secretary of State for the Home Department., 4 August 1970. CAB134/2901. TNA.

²²⁶ CP(70)126, Immigration Bill, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department., 31 December 1970. CAB129/154. TNA.

²²⁷ CM(71)1st Conclusions, 3. Immigration Bill. 5 January, 1971, CAB128/49. TNA.

傾向は 1960 年代半ばをピークに徐々に小さくなりつつあったが、1970 年に入っても純流出を記録しており²²⁸。両国へ出ていった人々の母国へ帰る権利を奪うことへの躊躇も存在していた。そのため、両国市民を新しい法律の規制対象外とする提案がなされた。

この議論とともに法案を付属した覚書が、12 月 31 日にモードリングから提出された²²⁹。モードリングは、コモンウェルスからの労働者の自由入国と定住の権利を排除するために法案を作ったことを再度口にした。そして、外国人とコモンウェルス市民との同等な扱いは不可能だと念押しし、EC に加盟した場合、コモンウェルス市民よりも外国人の方が好待遇となることへの理解を他の大臣達に求めた。

覚書では、労働許可書方式が採用され、労働許可書は非熟練コモンウェルス移民には発行されず、レストランの給仕やホテルの従業員には就けないようにすることが示された。モードリングは、オーストラリアおよびニュージーランドへの優遇については、コモンウェルス内での差別と捉えられるような法案を作るのは容易ではないという認識を示し、イギリス本国出生の父を持つ人のみが統制から外れることを提案した。

1971 年 1 月 5 日の閣議で移民法案について議論が行われた²³⁰。特に、オーストラリアとニュージーランドについては、血縁的繋がりに関係なく全ての旧コモンウェルス市民にまで拡大すべきだという意見が取り上げられた。しかし、これに関しては旧コモンウェルス市民にのみ特別な地位を付与することになり、多人種連合としてのコモンウェルスの概念に合わないという批判からは逃れられないという主張もあった。実際数日後にシンガポールで開催されたコモンウェルス首脳会議は、コモンウェルスの多人種連合という要素をより前面に押し出していた²³¹。しかし、旧コモンウェルス諸国とイギリスとの特別な繋がりとして弁護できる範囲として連合国生まれの祖父母を持つ人まで拡大するとの結論が出された。

しかし、法案提出後、議会によってこの旧コモンウェルスへの配慮は覆された。常任委員会段階で、イギリス生まれの祖父母を持つ者の規定が、パウエル の提案により、イギリス生まれの親を持つ者に狭義化された²³²。パウエルは前述の通り、コモンウェルス

²²⁸ 竹野内、前掲論文、44－45 頁。

²²⁹ CP(70)126, Immigration Bill, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department., 31 December 1970. CAB129/154. TNA.

²³⁰ CM(71)1st Conclusions, 3. Immigration Bill, 5 January 1971, CAB128/49. TNA.

²³¹ 小川、前掲書、2012 年、217 頁。

²³² Standing Committee B. Minutes of proceedings on the Immigration Bill, 421, London, HMSO, 1971.

に対して否定的な見解を持っており、祖父母の規定を受け入れられなかった。常任委員会の決定を受けて、1971 年第一回移民とコミュニティ関係閣僚委員会では、報告審議で再度祖父母までの拡大を議会に求めるよう提案された²³³。外務・コモンウェルス関係省によれば、祖父母までの拡大は、オーストラリアとニュージーランドで好意的に受け止められており、この規定が削除された場合、両国にイギリスへの大きな幻滅を引き起こすことになることが危惧された。だが、議会では、この旧コモンウェルスへの配慮自体が受け入れられにくく、もし報告審議中にこの問題を提起すれば、イギリス生まれの親を持つ者の統制除外の条項さえ否決されかねないとして、委員会は諦めざるを得なかった。しかしながら、この問題を取り上げた 5 月 13 日閣議では、祖父母の規定の復活は難しいが、この規定に当てはまる市民が存在する国々、つまり旧コモンウェルス諸国と双務協定を結ぶ可能性を模索するのが望ましいと結論が出された²³⁴。この閣議決定は、ヒース内閣がいかに旧コモンウェルスとの繋がりを重視していたかを示している。

これらの議論から明らかなように、移民法案の制定過程においては、血統主義の導入は、カラード移民をいかに減らすかという問題意識から決定されたのではなく、旧コモンウェルス諸国との関係において決められたのである。

(3)外国人労働者の扱い

コモンウェルス移民に対してバウチャー制度のような彼らが持つ技術による制限を行ったのに対して、1971 年 1 月 5 日閣議では、外国人流入に対する調査を行うよう労働大臣ロバート・カー(Robert Carr)に求めた。その理由は約 60 万人の失業者を抱えながら、外国人労働者が相当数流入していることへの疑問があったこと、また、外国人もコモンウェルス移民と同様に削減することで、カラード移民に対する差別だという批判をかわしたい狙いがあった²³⁵。確かに、失業者数は、1960 年の平均失業者数が約 39 万人だったのに対して、1970 年には約 63 万人にまで上昇していた²³⁶。

²³³ IC(71)1st Meeting, 3 May 1971. CAB134/2901. TNA. なお、この史料では”mother”と表記されており、母親のみとなったとされているが、常任委員会の審議過程や修正法案では母親のみを指すとは言及されていない。修正法案は、H.C.Bill 1970-1971 (185) Immigration Bill.

²³⁴ CM(71)25th Conclusions, 4. Immigration Policy. 13 May 1971, CAB128/49. TNA.

²³⁵ CM(71)1st Conclusions 3. Immigration Bill. 1 January 1971. CAB128/49. TNA.

²³⁶ Denman, James, Paul, McDonald, “Unemployment statistics from 1881 to the present day’ *Labour Market Trend*, 1996. pp.10-11. Table 2 Administrative unemployment levels: United Kingdom.

1971 年第 1 回移民とコミュニティ関係閣僚委員会は、カーが提出した外国人と国内失業者の関連性についての調査報告について話し合った²³⁷。カーは、外国人労働者は、たとえばフランス人シェフなど、国内失業者が持っていない技術を持っている場合が多く、外国人労働者の大半が女性であるのに対し、国内失業者のほとんどが男性であると指摘した。また、労働許可書の発行も本国労働者が就きたがらないホテル業、レストラン業からの要求が増大しているためであり、外国人と本国失業者とを関連付けて議論するのは望ましくないと主張した²³⁸。さらには、外国人労働者の 3/4 が失業者の少ない南東部に集中していることも示した²³⁹。しかしながら、労働力を求めるホテル業、レストラン業以外の分野での労働許可書を、未熟練男性労働者あるいは半熟練男性労働者、ホテル業に関しては非季節労働者であり半熟練労働者には発行しないことを提案した。さらに、男性の季節労働者については、約 7,000 人の受け入れを軽減することも提案した。そして、本国市民を積極的に採用させるため、労働許可書の発行許可の厳格化を提案した。

しかし、この方法も、移民法の検討時と同様に、EC 加盟とかわわっていた。すなわち、EC 加盟国出身の労働者は就労先を探すために加盟国への自由な入国の権利をローマ条約上認められているため、このような外国人労働者への制限を課そうとしていることが EC 加盟交渉に悪影響を与えると懸念された。それと同時に、国内のヨーロッパ懐疑派に EC 加盟交渉への批判される材料を自ら作ってしまう可能性があった。そのため、EC 加盟国に対する規制は行わないことの通知を 1973 年まで延ばすことが提案された。さらに、この外国人に対する規制は、ヨーロッパ評議会で 1961 年に締結されたヨーロッパ社会憲章に違反する可能性も指摘されたが、これは社会憲章の免責条項を適用できると考えられた²⁴⁰。

委員会の結論は 5 月 13 日閣議で報告され、概ね同意を得られた。EC 加盟国からの移民の扱いの通知については、EC 交渉が終わり次第再検討することとし、カーに対しては、ホテル業とレストラン業が外国人労働者を不当に求めているかの調査を依頼した²⁴¹。

²³⁷ IC(71)1st, Meeting, 3 May, 1971. CAB134/2901. TNA.

²³⁸ IC(71)1 Employ of Aliens in Great Britain, Memorandum by the Secretary of State for Employment. 4 March 1971, CAB134/2901. TNA.

²³⁹ IC(71)1st Meeting, 3 May 1971. CAB134/2901. TNA.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ CM(71)25th Conclusions 4. Immigration Policy, 13 May 1971. CAB128/49. TNA.

EC 加盟交渉の第 7 回閣僚級会議が終了し、EC 加盟が決定した後、7 月 27 日に、カーは報告書を提出した²⁴²。カーは、EC 加盟国からの労働移民について、EC 加盟のイギリスでの議会審議が終わるまでは通知しないよう求めた。また、ホテル業とレストラン業の問題については、その業界では低賃金で働く外国人労働者を求め、本国市民を採用し訓練することにあまり熱心ではないとされ、未熟練および半熟練労働者への労働許可書の発行を 3,500 枚に削減することを提案した。これに対し貿易・産業大臣ジョン・デイヴィス(John Davies)から指摘された労働力不足に陥る危険性もカーの報告に記されていた²⁴³。経済的に見れば、ホテル業とレストラン業はイギリスの観光産業にとって重要な業界であり、イギリスの国際収支に影響するため、労働者不足による機能不全は避けたい問題だった。特に、移民法の適用を免れ、唯一の外部からの労働力供給減となる EC 加盟国からの労働者は、イギリスの EC 加盟によってその増加を期待できなかった。というのも、EC 加盟国自体が労働者不足に陥り各国が外国人労働者を募っている状態であり、自国以外の EC 加盟国内で就業する加盟国民に発行された労働許可書の発行数は、1965 年の約 26 万枚から、1968 年には約 16 万枚に減少していた。しかも、これまで EC 加盟国内を移動していた EC 加盟国市民労働者はほぼイタリア人で、しかも約 8 割が西ドイツに向かう傾向があった²⁴⁴。

カーの報告は 1971 年 8 月 3 日閣議で検討された²⁴⁵。閣議では労働許可書の発行数削減については同意され、EC 加盟国からの移民の扱いについても、議会審議が終了する 10 月まで通知しないことが確認された。ホテル業、レストラン業の労働者不足に関する問題は、雇い主側の問題もあるが、本国市民がホテル業やレストラン業を本質的につまらない仕事と捉え、そのような仕事に従事するよりも失業状態の方が、経済的に苦しくても好ましい状況であると認識していることが指摘された。労働許可書の発行停止によって失われる労働力は、イタリア人によって埋められるはずだと考えられた。

しかし、先のデイヴィスの指摘通り、EC に加盟したからといって EC 加盟国からの移

²⁴² CP(71)92 Employment of Aliens in Great Britain, Memorandum by the Secretary of State for Employment, 27 July 1971, CAB129/158. TNA.

²⁴³ 貿易・産業大臣は委員会の構成メンバーではない。経済を扱う省庁としては、大蔵省が参加しているが、委員会史料での発言は見受けられない。

²⁴⁴ 本田雅子「ヨーロッパ統合における人の域内自由移動」『経済学研究』北海道大学、47 巻 3 号、1997 年、84-87 頁。なお、労働許可書を不要とする共同体規則および命令が 1968 年に発行された。

²⁴⁵ CM(71)43rd Conclusions, 7 Employment of Aliens in Great Britain. 3 August 1971, CAB128/49. TNA.

民が増えるとは考えにくく、労働力不足を解消すると期待されているイタリア人もドイツに流入する傾向があつて、イギリスには入ってこないだろうと考えられた。さらには、EC 加盟交渉終了後発表された『イギリスとヨーロッパ共同体(The United Kingdom and the European Communities)』でも、EC 加盟国間の労働者の移動は減少傾向にあり、今後もその傾向は続くと予想された²⁴⁶。すなわち、研究史上で指摘されたような EC 加盟国市民の労働市場確保は念頭に置かれていない。また、イギリス国内の特定の業界での労働力不足という経済的事情も軽視されていた。外国人を移民法の規制対象としたのは、人種差別的だという批判をかわしながらカラード移民を規制するための隠れ蓑として重要だったからであり、その平等性を示すためには EC 加盟国からの移民を規制対象から外すことも隠さなければならなかったのである。

EC 加盟交渉との関連でもう一つ指摘したいことは、EC 加盟交渉中に、EC 側からイギリスが EC に加盟した場合、メンバー諸国の国民として利益を得る資格のある人は誰か定義を求められたことである。EC 側にとって問題だったのは、1948 年国籍法上、イギリス本国に入国さえしてしまえば本国市民と同等の権利を得られるコモンウェルス市民、植民地市民の存在であった。この点については 1971 年移民法案が公布されるまで議論すべきでないとされた。また EC 側に外国人の扱いを 1971 年移民法案で変更することも交渉中に伝えるべきではないとされていた²⁴⁷。こうした EC 加盟交渉中に生じた「誰がイギリス人か」という問題は、1971 年移民法後のイギリスの移民政策の展開に影響を与えたと考えられる。

第四節 旧コモンウェルスへの配慮と 1973 年移民規則

(1) EC 加盟反対派の影響

以上のようにして議論が進み 1971 年移民法案は 10 月に可決された。1971 年移民法は、その補足のために移民規則(Immigration Rules)を必要とした。最初に検討された規則の内容は、ローマ条約との関係上 EC 加盟国市民を優遇していたため、EC 加盟投票への影響を考慮し、1971 年 8 月 3 日閣議においてその点を隠すことが決定していた

²⁴⁶ *The United Kingdom and the European Communities*, Cmnd.4715, London, HMSO, 1971.

²⁴⁷ IMG/67 161/1020/20, Definition of a “British National” for EEC Membership Purposes., 2 February 1971, FCO53/242. TNA.

248。そのため、移民規則の議論はほぼ秘密裏で進行し、1972 年 10 月に議会に提出された。

EC 加盟投票が終わったばかりの議会にとって、この問題は論争を呼ぶ問題であった。EEC 加盟国市民とコモンウェルス市民が同一管理され、まして外国人であるはずの EC 加盟国市民が優位になることに EC 加盟反対派は強固に反対し、結果として、内閣によって出された移民規則を廃案としたのである²⁴⁹。

これに対応するため、ヒース内閣は EEC 加盟国からの移民とコモンウェルス、特に旧コモンウェルス諸国との分離を検討することとなった。内務大臣は EC 加盟国市民よりも旧コモンウェルス市民を優遇する措置は難しいと改めて説明した。その措置は、明らかに白人を優遇する差別的政策であり、特にインドから批判を呼ぶとを考えていられたのである。しかし、1971 年移民法の制定過程で狭められたパトリアル基準を祖父母まで拡大することは、旧植民地の独立の際に、イギリスに所属する者を規定する際に使われる基準であることから「歴史的に正当²⁵⁰」と述べ、これによりコモンウェルス市民より EC 加盟国市民が優遇されていることへの批判を穏やかにできるとした。

提出された新しい規則は、内閣の要望通り、コモンウェルス市民と外国人を分離し、各々別の規則で管理するとしていた。就労目的で入国するコモンウェルス市民は、イギリス生まれの祖父母を持つ者であれば労働許可証の取得義務はなくなり、また旧コモンウェルスからの入国が多いワーキングホリデーによる入国者の滞在年数も 1972 年規則よりも拡大された²⁵¹。

(2)旧コモンウェルス諸国の立場

以上のように、イギリス議会、そしてヒース保守党内閣において、旧コモンウェルス諸国との関係性が移民政策を検討する際には重要視されていた。こうした旧コモンウェルス諸国を重視する傾向は、移民政策だけでなく、外務省全体の方針として考えられていたことえあった。外務省は、イギリスが EC に加盟した後、コモンウェルスとの関係をどのように構築していくか検討した際に、カナダ、オーストラリア、ニュージーラン

²⁴⁸ CM(71)43rd Conclusion, 7 Employment of Aliens in Great Britain. 3 August 1971, CAB128/49. TNA.

²⁴⁹ Norton, op.cit., pp.404-412.

²⁵⁰ GEN139(72)5th Meeting, 13 December 1972, CAB130/626, TNA.

²⁵¹ CM(73)3rd Conclusions, 3 Immigration Policy, 23 January 1973, CAB128/51. TNA.

ドの旧コモンウェルス諸国が国益の中心であり、新コモンウェルス諸国については、国益になると判断された場合には重視していくことを検討していた²⁵²。

しかし、旧コモンウェルス諸国側がイギリスの移民政策についてどのように考えていたかという、この優遇政策を必ずしも望んでいるわけではなかった。1971 年移民法及び移民規則の議論の中で特に重要視されていたオーストラリアとニュージーランドでは、1972 年 12 月に総選挙が行われ、その結果両国ともに労働党政権への移行が決定した。ヒース内閣は、11 月の段階で両国ともに新政権に移行すると予想しており、両新政権はイギリスの旧コモンウェルスの優遇措置を行うことに否定的な見解を示すだろうという認識を持っていた²⁵³。12 月 11 日に内務大臣が移民規則の改定案を回覧した際には、オーストラリア新首相ゴフ・ホイットラム(Gough Whitlam)とニュージーランド新首相ノーマン・カーク(Norman Kirk)がともに差別的にみられるような政策は望んでいないことを改めて示した²⁵⁴。実際、オーストラリアも移民政策において多文化主義へと舵を切ろうとしており、ウィットラム新政権発足後すぐに白豪主義に完全にピリオドが打たれた²⁵⁵。

こうした見解を把握しながらも、ヒース内閣は旧コモンウェルス諸国を優遇する政策を取る事となる。これには、国内の EC 加盟反対派の意見を抑制することのほか、イギリスからオーストラリアに移住した人々の見解を重視したためと考えられる。1972 年 12 月 29 日に、オーストラリアの高等弁務官から、一般的なオーストラリアの世論の意見として「ビッグ・ブラザー・ムーブメント(Big Brother Movement)²⁵⁶」の年次報告が提出された²⁵⁷。その年次報告には、イギリスの血縁による優遇措置を歓迎し、それが損なわれないよう願う意見が掲載された。

「(前略)イギリス政府の移民政策はコモンウェルス(=オーストラリア(※筆者注))と

²⁵² DOP(72)41, Defence and Overseas Policy Committee, The Commonwealth after Accession, CAB148/122. TNA.

²⁵³ CM(72)54th Conclusions, 2 Overseas Affairs New Zealand / Australia, 30 November, 1972, CAB128/50. TNA.

²⁵⁴ GEN139(72)4th Meeting, 11 December 1972. CAB130/626. TNA.

²⁵⁵ 陶山宣明「オーストラリアの移民政策改革－白豪主義の終焉－」『オーストラリア研究紀要』第 27 号、2001 年、57-58 頁。

²⁵⁶ シドニーを拠点とする、イギリスの若者のオーストラリアへ移住を促進する目的を持つ NPO 団体。1925 年設立。(BBM Youth Support, <http://www.bbm.asn.au/>、2016 年 11 月 30 日確認)

²⁵⁷ From R.A.Neilson to Roderick, 29 December 1972, FCO24/1358. TNA.

イギリスとの間に長い間存在していた血縁と共通の伝統による繋がりを認識する
ように行われるだろう。(中略) 我々両国に存在する意思を危険に晒すようないか
なる政府の行動も我々の前では非難される²⁵⁸」

つまり、1973 年移民規則は、イギリス国内の移民問題の認識を問題としていたのでは
なく、「旧コモンウェルス」との関係性の見直しを行おうとしていたと考えられる。イ
ギリス側は両国政府の変容は認識しながらも、イギリス国内の旧コモンウェルス支持派
やオーストラリア国内の意見を組みこみ、1973 年移民規則での拡大を決定、2 月に議
会でも承認された。

(3)ウガンダのアジア人危機

イギリスの移民政策とコモンウェルス諸国との関係で留意しなければならない問題
は、1972 年に生じたウガンダのアジア人危機である。ウガンダのアジア人危機は、1968
年にケニアで起きたアジア人危機と同様のもので、アミンがクーデターによりウガンダ
の権力を掌握した後、急速にアジア人の追い出しが行われたため生じた。

連合王国パスポート保持者であったウガンダのアジア人は、ケニアのアジア人危機の
際に制定された 1968 年コモンウェルス移民法により、パスポートの発給国であるイギ
リスに自由に入国することが不可能となっていた。彼らがイギリスに入国するためには、
「特別バウチャー(special voucher)」を取得しなければならず、危機的状況故にバウチ
ャーを持たずにイギリスに来たアジア人が、入国管理官により入国を拒否され、空港を
たらい回しにされることもあった²⁵⁹。

ウガンダのアジア人に対する抑圧的政策、またそれを逃れようとイギリスへの入国希
望者が増加していた事実は、アミンのクーデター前から指摘されており、特別バウチ
ャーを持っていない入国希望者の存在も認識されていた。しかし、特別バウチャーを持た
ないアジア人に対して、ヒース保守党内閣は冷淡な態度を取っていた。例えば、主要航
空会社にバウチャーを持たないアジア人の旅客を載せないよう要請したり、第三国から
アジア人が入国した場合、その第三国との非公式協議を行い、彼らの送還も考えたりし

²⁵⁸ ibid. Big Brother Movement Forty-Seventh Annual Report p.5

²⁵⁹ 浜井祐三子「第十一章 「帝国の残滓」ーウガンダからのアジア人流入とイギリス政府」木
畑洋一、後藤晴美編『帝国の長い影』、ミネルヴァ書房、2010 年、232 頁。

ていた²⁶⁰。

1971 年移民法案の議論において、こうしたアジア人の扱いも議論された。上記のように、1971 年移民法の目的は流入規制の厳格さをアピールすることであったため、アジア人とその扶養家族の入国を許可することは困難であった。しかし、彼らの入国を拒むことは、道義上困難であった。そのことから、1970 年 11 月 26 日閣議において、特別バウチャーの発行数を 1,500 枚から 3,000 枚に増加させる代わりに、特別バウチャーを持たず送還されたアジア人のウガンダへの再入国を要請することを決定した²⁶¹。ただ、流入規制の厳格化とこの政策は矛盾し、大衆の関心を引き付けてしまうために、法案提出後に公表することが望ましいとされた²⁶²。1971 年 1 月にアミンがクーデターを成功させると、アジア人に関する交渉は中断した。しかし、モードリング内務大臣から、いずれ、アジア人の再入国が許可される方向で合意するとの見解が示されており²⁶³、危機以前のウガンダの状況をかなり軽視していたことが伺える。

アジア人危機後のヒース内閣では、1971 年 8 月 8 日閣議において、「我々はイギリスのパスポート保持者への責任を拒否できない²⁶⁴」として、アジア人の受け入れを表明した。これは国際社会、特にコモンウェルス諸国からの反発を考慮した結果であった。しかし、その方法として、雇用バウチャーの発行を一時停止することは、旧コモンウェルス諸国からの反発があるために検討しないことも明言された。その数日後に行われた移民とコミュニティ関係委員会においては、特別バウチャーを持たないアジア人の入国希望者を実際には受け入れるとしても、国内コミュニティの観点から見て、入国管理は通常通り行う態度を示すことが重要という見解が示された²⁶⁵。これはアジア人の受け入れには時間を必要とするため、アジア人流入を加速させないようにするためであった。

いずれにせよ、ヒース内閣はウガンダのアジア人の状況を知ってはいたながらも、楽観的な姿勢を取っており、また、アジア人に対する責任を感じつつも、その対応はゆっくりとしたものであった。実際、その後も、他のコモンウェルス諸国との交渉を含めて、

²⁶⁰ Nolan, op.cit., pp.67-68.

²⁶¹ CM(70)41st Conclusions, 6. Immigration, 26 November 1970, CAB128/47. TNA.

²⁶² IC(70)1st Meeting, 18 August 1970, CAB134/2901. TNA.

²⁶³ CP(71)58, Immigration Policy, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 10 May 1971, CAB129/157. TNA.

²⁶⁴ CM(72)40th Conclusions 2. Oversea Affairs Uganda, 8 August, 1972. CAB128/50.

²⁶⁵ IC(72)2nd Meeting, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 11 August 1972. CAB134/2901. TNA.

ヒース内閣は彼らの受け入れに消極的な姿勢を見せ続けた²⁶⁶。最終的にヒース内閣はアジア人を約 27,000 人受け入れるが、その姿勢の消極性は否定できない。

小括

本章では、移民とコミュニティ関係閣僚委員会で展開された議論を追いながら、ヒース保守党内閣にとっての移民問題の認識、そしてその解決を行うための移民法案、及び移民規則の制定過程を、特にコモンウェルス諸国との関係から検討した。

ヒース保守党内閣は、同化が困難とされた新コモンウェルスからの移民の存在、そしてその存在によって生じるコミュニティ内の摩擦を問題とした。つまり、カラード移民の存在そのものが問題であるという認識は、歴代のイギリス内閣同様、ヒース保守党内閣にも持たれていた。彼らの存在によってどのような問題が出ているかの具体例は、移民とコモンウェルス閣僚委員会では議論されていないが、議会に設置された特別委員会などでは検討されていた。それらの問題に対する解決策を遂行するためには大衆の理解を得なければならず、ヒース内閣は、新政府がこうした「移民問題」に積極的に取り組んでいるという、パフォーマンスとしての移民規制立法を必要とした。そのため、既に就労目的の移民が減少しているにもかかわらず、バウチャー制度と同様の移民の持つ技術や役職による選別を取り入れ、より厳格な立法を作り上げたのである。

その際に考慮されたのが、旧コモンウェルス諸国、特にオーストラリアとニュージーランドの存在だった。1971 年移民法で外国人と同一の基準を設けた理由は、本国市民の失業や労働力不足という経済的事情ではなく、コモンウェルス内に差別を設けることへの批判をかわすことができると考えられたためである。しかし、外国人と旧コモンウェルス市民が同等の扱いを受けることへの不満が噴出しており、この点を改善しなければならなかった。そのため、1968 年コモンウェルス移民法で導入された血統主義を「パトリアル」という新たな規定で継続させ、問題となっている新コモンウェルス市民をパトリアル基準から外し、旧コモンウェルス市民をパトリアル基準に入れるという解決策が取られたのである。しかし、この点は政府よりも議会は冷淡であり、受け入れられなかった。それでもヒース内閣は新たに協定を結べないか可能性を模索し、旧コモンウェルスへの配慮を見せ続けた。ヒース保守党内閣は、国内の移民問題を完全に無視して

²⁶⁶ 浜井、前掲論文、2010 年、234 頁。

1971 年移民法を作り上げたのではないが、それを検討する際に、旧コモンウェルス諸国との関係という、国内の移民問題とは別のファクターが影響していたのである。

旧コモンウェルス諸国への配慮は、1973 年移民規則やウガンダのアジア人の受け入れの際にもたびたび見られる傾向であった。これは、コモンウェルスの一体性といった考えは最早念頭に置かれず、新旧コモンウェルスの間に明確な分離が示されたと言える。こうした旧コモンウェルスとの「血統」を重視する「パトリアル」の規定は、EC 加盟交渉中に EC 側から提案されたことも影響し、誰が自由に入国できるのかという問題をイギリス内閣の入国管理政策のなかに強く浮かび上がらせ、国籍法改正へと向かわせた。すなわち、1971 年移民法に関するヒース内閣の議論は、旧コモンウェルスへの配慮を行いながらも、改めて帝国・コモンウェルスの遺産と向き合う必要性を示したのだった。

第四章 移民政策の到達点

序

本章では、1970年代後半のウィルソン、キャラハン労働党内閣およびサッチャー保守党内閣の1981年イギリス国籍法制定までの移民政策について検討する。

この時期、イギリスとコモンウェルス諸国との関係は緊張状態にあった。コモンウェルス首脳会議では人種差別の問題が常に議題に上り、1971年シンガポール宣言以降、コモンウェルス諸国は全体として以前よりも人種差別反対を前面に押し出していた。南アフリカのアパルトヘイトへの対応と同時に、特にローデシアへの対応はコモンウェルス内で議論を呼び、アフリカ系を抑圧するローデシアのスミス政権に対してイギリスが有効な政策を打てないことに批判が浴びせられた²⁶⁷。

一方で、ウィルソン、キャラハン労働党内閣では、1960年代に行われた「良好な人種関係」の構築をさらに推進するようになり、そのためにより厳格な移民統制を取ったとされる²⁶⁸。しかし、先行研究では前述の通り、史料の制約上、ウィルソン、キャラハン労働党内閣の移民政策については、あまり焦点が当たってこなかった。また、国籍法改正の研究についても、1981年イギリス国籍法(British Nationality Act, 1981)(以下、1981年法)がサッチャー保守党内閣の政権下において制定されたことから、キャラハン内閣時に出された緑書『イギリス国籍法案：実現可能な変更について議論』(以下、1975年緑書)も、1981年法の前史として述べられているに過ぎない²⁶⁹。この時期を詳細に研究しているノーランもまた、コンセンサスの政治の崩壊という部分に焦点が当たっているために、コモンウェルスとの関係性という側面には言及が少ない。

そこで、本章では、ノーランの研究に依拠しつつ、ウィルソン、キャラハン労働党内閣が、コモンウェルスからの人の流入の何を問題視し、どのような政策を取ったのか。また、その後成立するサッチャー政権においても同様に、何が問題視され、どのような対策が取られたのかを検討する。

以下、第一節では、ウィルソン、キャラハン労働党内閣時の移民を巡る社会状況とそれに対する政策を述べる。第二節では、両内閣での「移民問題」の議論がどのように展開したのかを明らかにする。第三節では、キャラハン労働党政権の退陣後、サッチャー

²⁶⁷ Martin Kitchen, *The British Empire and Commonwealth*, Macmillan, 1996, p.149.

²⁶⁸ Solomos②, op.cit., p.64.

²⁶⁹ Hansen, op.cit., p.208.

保守党内閣の就任時の社会状況とそれに対するサッチャー内閣の政策について概観し、第四節では、サッチャー内閣で制定された 1981 年イギリス国籍法の制定過程について検討する。

第一節 「良好な人種関係」の構築

1974 年 2 月に労働党が政権に復帰した時、1960 年代後半のウィルソン労働党内閣において人種関係政策を中心的に推進していたジェンキンスが内務大臣に再び就任し、内務閣外相(内務担当)であるアレグサンダー・ライオン(Alexander Lyon)と共に、多文化社会の構築を目指していく²⁷⁰。

人種関係政策の実行に当たって議論されたことは、第一に 1960 年代の人種関係法には、人種差別的行動が意図的であったかどうかを判断できるかは困難であること、第二に人種関係評議会の行政的機能と法的権力を強化すべきであること、第三に中央省庁、特に内務省の介入の必要性があることであった²⁷¹。そのようななか、ジェンキンスは、1975 年 9 月に白書『人種差別(Racial Discrimination)』を公表した²⁷²。この白書では、1968 年人種関係法のさらなる拡大を提案し、翌年この白書を元に、1976 年人種関係法(Race Relations Act, 1976)が制定された。この法律は、これまでに認められていなかった間接的差別の禁止を盛り込み、また民族的義務のために就業規則に従えない場合は、民族的義務を優先できるよう、就労規則の見直しを行わせたりするなど、人種関係の改善にかなり踏み込んだ内容だった²⁷³。また、人種関係評議会を人種平等委員会(Commission for Racial Equality)に改変統合し、そこで、良好な人種関係の推進等の提案を行うことが義務化された。他に、差別の疑われる企業への調査や、差別に関して個人で訴えることができるよう支援することも決められた。さらには、地方自治体に対しても、差別に対する注意義務を担わせ、積極的に良好な人種関係の構築を推進する義務も付け加えられた²⁷⁴。また、教育分野では、前章で指摘したように、大都市で多文化主義教育が行われるようになっていたが、多文化主義教育では不十分として、反人種主

²⁷⁰ Nolan, p.95.

²⁷¹ Solomos①, op.cit., p.75

²⁷² *Racial Discrimination*, Cmnd. 6234. London, HMSO, 1975.

²⁷³ Solomos①, op.cit., p.78

²⁷⁴ 安達智史『リベラル・ナショナリズムと多文化主義 イギリスの社会統合とムスリム』、勁草書房、2013 年、102-103 頁。

義教育を推進する自治体も出てきた²⁷⁵。

住宅状況は、1970 年代の経済不振、それに伴う失業率の増加のために、さらに問題となっていた。特に、住宅地の衛生環境の悪化が、公営住宅においてさらに顕著になっており、内閣にとって住宅問題は最重要課題だった²⁷⁶。まず、ウィルソン労働党内閣は、公営住宅、民間借家の区別なく 1974 年末まで、1974 年 3 月 8 日現在の水準での家賃凍結を決定し、家賃の高騰を抑制しようとした²⁷⁷。その後、1975 年住宅家賃および補助金法(Housing Rents and Subsidies Act 1975)によって、民間借家では家賃凍結を中止し、規制賃貸借で契約している場合は、家賃増額を三年間で段階的に行うことなどが決められ、公営住宅では収益が生じないことを前提とした相当家賃制度で、地方当局が裁量権を持つこととなった²⁷⁸。また、キャラハン内閣時は 1977 年家賃法によって、複雑化していた家賃法や関連諸法の整理、統合が行った²⁷⁹。

さらには、この時期には、ホームレスの増加も見受けられるようになっていった。この問題については、1977 年住宅(ホームレス)法(Housing (Homeless person) Act, 1977)が制定され、彼らに対する住宅供給は地方当局の義務とされた。この法律の対象となる「ホームレス」とは、一般にはホステルなどの一時的に利用できる場所に住む者を含むほか、著しい過密住宅の居住者や、相当な水準以下の住宅に居住する者も含まれた²⁸⁰。

新コモンウェルス移民に焦点を当てた住宅政策としては、新コモンウェルス諸国からの移民の集住に関する調査が上げられる。この調査は、1968 年人種関係法のもとで設立された「コミュニティ関係委員会(Community Relations Commission)」によって 1975 年に行われた。対象地域は、西インド諸島系住民が多いランベス、アフリカ系住民が多いハリンゲー、パキスタン系住民が多いブラッドフォード、そしてインド系住民が多いレスターで、1977 年に調査結果が報告書となった²⁸¹。表 7 を参照すると、1971 年に人種関係の悪化が指摘されていたランベスでは、移民集住地区に住む西インド諸島系の 59%がランベスの住環境に不満はないと述べているのに対し、白人は 76%が不満

²⁷⁵ 浜井、前掲論文、2004 年、44－45 頁。

²⁷⁶ 大橋竜太『イングランド住宅史－伝統の形成とその背景－』中央公論美術出版、2005 年、510 頁。

²⁷⁷ 内田、前掲論文、63 頁。

²⁷⁸ 同上、64－66 頁。

²⁷⁹ 同上、68 頁。

²⁸⁰ 同上、68－69 頁。

²⁸¹ Community Relations Committee, *Housing Choice and Ethnic Concentration*, London, HMSO, 1977.

を持っていて、その理由が騒音(10%)、暴力(15%)、地区の不潔さ(28%)、そしてカラード人口の多さ(27%)を上げている²⁸²。表8のブラッドフォードの場合、移民集住地区に住むアジア系の69%がブラッドフォードの住環境に不満がないと述べているのに対して、白人系は76%が不満を持っており、その理由として道路の汚さ(15%)や放置された空き家、管理の悪い家の多さ(10%)の他、カラード人口の多さ(54%)を上げている²⁸³。また、レスターの移民集住地区の場合は、表9によると、アジア系は不満がないと答えている人が81%に上るのに対して、白人77%が不満を述べ、その理由として道路の汚さ(14%)、騒音(8%)の他、カラード人口の多さを挙げた者は65%にも上った²⁸⁴。この傾向から見ても、これまでの人種関係政策や住宅政策が、カラードと白人とのコミュニティ内の摩擦の改善に有効な手立てとなっていないのは明らかであった。

第二節 国籍法の変更へーウィルソン、キャラハン労働党内閣の移民政策

(1)ウィルソン労働党内閣での移民問題

ジェンキンスが移民問題としてまず手を付けたのは、イギリスに居住するコモンウェルス市民の女性、特にインド系の女性が呼び寄せる男性の配偶者、及び婚約者の問題だった。これまでの政策では、イギリスに居住する男性が、自身の配偶者、および婚約者である女性を呼び寄せることは可能だったが、その反対に、イギリスに居住する女性が配偶者・婚約者の男性を呼び寄せることは認められていなかった²⁸⁵。この問題に対して、ジェンキンスは男女平等の観点から、扶養家族としての男性の入国を認める考えを示し、8月にそれを認める移民規則を公布した²⁸⁶。

こうした流入移民への寛容な姿勢、および良好な人種関係を目指す姿勢は、これまで移民問題を議論してきた内閣委員会においても現れてくる。コミュニティ関係および移

²⁸² Ibid, table.15, p.32.

²⁸³ Ibid., table.4, p.24.

²⁸⁴ Ibid., table.27, p.41. また、ハリンゲーに流入した移民は、他三つの地域と異なり、高等教育を受けている、あるいは専門的教育を受けており、イギリスにもより良い教育を受ける目的で入国している者が多いとされている。アフリカ系と隣で暮らしたくないと答えた白人は24%であるが、53%はそうは思っていないと回答した。また、アフリカ系もこの地区における住環境に不満はないと述べている。Ibid., pp.46-51.

²⁸⁵ ただし、インドから配偶者として入国する女性に対しては、偽装結婚かどうかを確認するため「処女検査」が行われていた。詳しくは、Smith, Evan, Marmo, Marinella *Race, Gender and the Body in British Immigration Control*, Palgrave Macmillan, 2014.

²⁸⁶ *Statement of Change in Immigration Rules for Control of Entry: Commonwealth Citizens*, Cmnd. 5717, London, HMSO, 1974.

【表 7】居住地区に対する不満(ランベス)

	カラード集住地区		カラード分散地区	
	黒人	白人	黒人	白人
なし	59%	24%	66%	32%
騒音	8%	10%	2%	8%
暴力	5%	15%	3%	2%
地区の不潔さ	5%	28%		18%
カラードが多すぎる		27%		17%

Community Relations Committee, *Housing Choice and Ethnic Concentration*, London, HMSO, 1977, p.32. Table.15.

【表 8】居住地区に対する不満(ブラッドフォード)

	カラード集住地区		カラード分散地区	
	アジア系	白人	アジア系	白人
なし	69%	24%	24%	45%
道路の汚さ	12%	15%	20%	9%
空き家	6%	5%	6%	1%
管理の悪い家	3%	5%	8%	—
騒音	1%	2%	8%	6%
公共空間・公園が少ない	4%	4%	6%	7%
カラードが多すぎる	—	54%	—	33%
他の理由	6%	7%	29%	17%

Community Relations Committee, *Housing Choice and Ethnic Concentration*, London, HMSO, 1977, p.24, Table.4.

【表 9】居住地区に対する不満(レスター)

	カラード集住地区		カラード分散地区	
	アジア系	白人	アジア系	白人
なし	81%	23%	93%	54%
道路の汚さ	3%	14%		7%
空き家	2%			
管理の悪い家	1%			2%
騒音	7%	8%	4%	3%
人々の愛想の無さ		3%		14%
カラードが多すぎる		65%		2%

Community Relations Committee, *Housing Choice and Ethnic Concentration*, London, HMSO, 1977, p.41, Table.27.

民間僚委員会の議題は、国内の人種問題の改善が主な対象となり、特に、西インド諸島系の若者の雇用機会への不満の解消や、議会の特別委員会で問題とされていた教育分野での人種差別についてどのように返答するかなどが話し合われた²⁸⁷。

一例として、キプロスからの難民の受け入れが挙げられる²⁸⁸。キプロスは1960年にイギリスからキプロス共和国として独立した。しかし、キプロスでは、1964年にギリシャ系とトルコ系の住民による武力衝突から内戦状態となり、1974年にギリシャ軍事政権によるクーデターが勃発、トルコ軍も介入してキプロス紛争に発展していた。これにより、イギリスはキプロスから難民を約7,000人受け入れていたが、その受け入れ先であるハリンゲーに金融的な特別援助を行うかが議論となっていた。

ジョン・ギルバート(John Gilbert)金融担当政務官は財源の問題を指摘したが、原則的にハリンゲーへの金融的な援助には反対しなかった。そこで、キプロス難民がホームレスにならないようホテル代の援助などを特別に行うことを決定した。ただし、キプロス難民を受け入れていない他の地方自治体には、このようなハリンゲーへの特別援助の情報を洩らさないよう注意すべきであるという認識が持たれた。これは、マイノリティの貧困問題を抱える他の自治体にこれ以上の援助を与えようとは考えておらず、難民として受け入れているキプロス人とそれ以外のマイノリティの問題は切り離されていたことを示している。

一方で、連合王国パスポート保持者の問題に決着がついていなかった。ヒース内閣がウガンダのアジア人危機を上記のように対処した後、ウィルソン労働党内閣に残されていた課題は、依然として東アフリカに残されている連合王国パスポート保持者の存在だった。これが特に問題視されたのは、連合王国パスポート保持者への対応がヨーロッパ人権裁判所において、協定違反と考えられていることがわかったためであった²⁸⁹。特にジェンキンスは、国際世論を考慮すると、連合王国パスポート保持者への対応を変更しなければならないことを主張した。アフリカにいる連合王国パスポート保持者は、1975年時点では、ウガンダで約23,000名、タンザニアで約13,500名、マラウィで約13,000名確認されていた²⁹⁰。この時、特にジェンキンスが問題としたのは、タンザニ

²⁸⁷ ICR(74)1st Meetings, 15th May 1974, CAB134/3771. TNA. 及び、MCR(74)1st Meetings, 24 July, 1974. CAB134/3788. TNA. など。

²⁸⁸ MCR(74)2nd Meetings, 18 December 1977, CAB134/3788. TNA.

²⁸⁹ MCR(74)6, United Kingdom Passport Holders(UKPH), Memorandum by the Secretary of State for the Home Department., 3 December 1974, CAB134/3788. TNA.

²⁹⁰ ほか、ザンビアに約7,000名、ザイールに約250名存在しており、計56,750名把握されて

アの経済状況の悪化だった。経済状況が悪化すると、その不満のはけ口として、タンザニアに居住するアジア人を国外追放に向かわせるとジェンキンスは考えていた。そこで、ジェンキンスは特別バウチャーを、現在発行している 3,500 枚から 5,000 枚に増加させることを提案した。同時に、ジェンキンスはアジア人の集住傾向を指摘し、この増加がさらに住宅問題を悪化させるだろうという懸念も示したが、これに対しては、一時凌ぎの方法ではあるものの、集住地区に追加で金銭援助を与えて、住宅問題の緩和を図ることを提案した²⁹¹。

特別バウチャーの増加は委員会の議論でも認められ、増加が決定した。集住地区の住宅問題悪化の懸念に対しては、地方当局と官僚とに協議の場を設け、調整させることが望ましいとされた。また、労働省は、連合王国パスポート保持者に対し、特別バウチャーとは別に労働許可書を 500 枚与える提案をしたが、これは却下された²⁹²。

以上のように、ウィルソン労働党内閣においては、これまでの移民政策から一転して、移民政策の緩和が目指された。一方で、ジェンキンスは 1973 年以前に入国した不法移民には恩赦を与えないと宣言しており²⁹³、やみくもに移民政策を緩和させようとしたのではなかった。キプロスからの難民の受け入れは国際的に問題と見なされていたキプロス紛争の結果であり、連合王国パスポート保持者への特別バウチャーの増加はヨーロッパ人権裁判所の動向に影響を受けている。すなわち、ウィルソン労働党内閣の移民政策の方向を決定づけていたのは、労働党としての差別是正という姿勢に加えて、国際社会から人種差別的と見なされることへの嫌気があった。

(2) キャラハン労働党内閣での移民問題

ウィルソンの突然の辞任により、1976 年 4 月にキャラハン新政権が発足した。首相となったキャラハンは血統主義を導入した 1968 年法制定時に内務大臣を務め、1968 年法を主導的に制定させた人物である。キャラハン自身は、パウエルのように反移民的見解を前面に押し出した政治活動を展開してはいなかった。しかし、内務大臣就任時から、

いた。ほか、ウガンダのアジア人危機の際に難民として世界各地に散らばっており、特にインドで受け入れたアジア人には特別バウチャーが年 500 枚発行され、イギリスが再度受け入れるようになっていた。MCR(74)6, United Kingdom Passport Holders(UKPH), Memorandum by the Secretary of State for Home Department, 3 December 1974, CAB134/3788. TNA.

²⁹¹ Ibid.

²⁹² MCR(74)2nd Meeting, 18 December 1977, CAB134/3788. TNA.

²⁹³ *Parliamentary Debates(House of Commons)*, vol.872 col.637, 11 April 1974.

移民問題は政治家の政治的信条によって扱うべき問題ではなく、世論に合わせた方法で扱うべき問題だと考えていた²⁹⁴。キャラハンと党首選を争ったジェンキンスは、新内閣でも継続して内務大臣を務めることになった。

キャラハン新内閣の移民政策の議論は、ホーリー報告(Hawley Report)の漏えいへの対処から始まった²⁹⁵。ホーリー報告とは、1976年1月に外務省が提出したイギリスの移民問題の見解を綴った報告書である。そこには、内務省による扶養家族の流入数の統計は少なく見積もられていること、また、インド亜大陸に存在する不法就労を手助けする斡旋業者によって、統計には表れない移民がイギリスには多く存在していることが示されていた²⁹⁶。ホーリー報告は極秘扱いされていたが、なぜかパウエルの手に入り、彼によってさらなる移民規制が必要だという内閣への攻撃材料として使われた。1976年5月から議会はその問題で紛糾し、ジェンキンスは、6月になって、この問題を検討する作業部会の設置を表明し²⁹⁷、フランクス卿が議長となって作業部会が進められた。

ホーリー報告が極秘扱いされていたこと、そしてそれが暴露されたことは、国内の反移民感情を煽った。こうした状況において、ジェンキンスは、政府の移民政策について重要な点を三点、閣僚たちに提示した。一点目は、「政府の移民政策は正当であるだけでなく、悪名高い困難な分野で最善であるべき」こと、二点目は「政府の移民政策は人種関係政策と調和すべきである」こと、三点目は、政府の移民政策が「保守党穏健派の支持を継続して得られるようにすること、もしくは少なくとも受け入れられるべきである」ことであった。それを示したうえで、世論の反移民的な反応は理解しているけれども、定住移民の扶養家族の流入と特別バウチャーによる東アフリカ諸国からのアジア系の流入の増加は、我々が義務を受け入れた結果であり、こうした義務を裏切ることはないとした。また、ジェンキンスはこの考えにはキャラハンからも同意を得ていると強調した²⁹⁸。しかし、キャラハンはジェンキンスの人種政策の推進、寛容な移民政策にはあまり好意的ではなかった。ホーリー報告の暴露後、キャラハンはジェンキンスの反対にもかかわらず、ライオンを内務各外相から外すなど、ジェンキンスと対立していた²⁹⁹。

²⁹⁴ Morgan, Kenneth O., *Callaghan A Life*, Oxford University Press, 1997, p.308.

²⁹⁵ Nolan, op.cit., pp.113-117.

²⁹⁶ Ibid, p.113.

²⁹⁷ *Parliamentary Debates (House of Commons)*, vol.914, cols.983-87, 5 July 1976.

²⁹⁸ GEN24(76)1, Immigration Policy, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 28 June 1976, CAB130/871. TNA.

²⁹⁹ Nolan, op.cit., pp.116-117.

1976 年 6 月には内務大臣のポストがジェンキンスからマーリン・リース(Merlyn Rees)に交代した。しかし、リースもジェンキンスと同様に、連合王国パスポート保持者の受け入れについては変更を加えるべきではないと考えていた。また、定住移民の妻や子供の入国も継続的に受け入れるべきであり、既存の政策を変更すべきではないとも思っていた。さらには、男性の婚約者の入国についても、原則は認めるべきであるとし、もし変更するにしても、イギリスへの入国目的での結婚かどうかを調査する程度に留めるべきだと主張していた³⁰⁰。

こうしたリースの主張に対して、アンソニー・クロスランド(Anthony Crosland)外務大臣は、男性の婚約者の入国の規制に賛成していた。1974 年に夫と男性の婚約者の入国を認めたことによって、イギリスに入国を希望する者の 8 割が男性の婚約者になり、婚約者の扶養家族をさらに入国させるとして、インド亜大陸からの入国者数を抑えるためにも必要な措置であると主張した³⁰¹。

男性婚約者の入国規制については、1974 年に男女差別の禁止の側面から規制を緩和したにもかかわらず、再度規制を行うことに疑問が持たれた。しかし、男性婚約者の入国の事例は、主に一度も面識のない者同士の婚約というインドの伝統に即したものであり、これは今日のイギリスにおける社会習慣にそぐわないという理由で正当化できると考えられた。ただし、こうした規制は結局数を抑制するだけであって、移民問題の根本的な解決にならないとして、新しく国籍法を制定し、移民問題を人種差別の側面と切り離すことが求められた³⁰²。

一方で、結局、人種間の諍いや政治的な論争となる移民問題は「数の問題」である、という認識も強調された。そのため、EEC 加盟国からの移民を含む不法滞在者や不法入国者に対して厳格な統制をできるだけ早く行うために、議論していくよう結論付けられた³⁰³。

しかし、リースは、男性婚約者の入国規制について再び議論を持ちかけた³⁰⁴。彼は、ヨーロッパ人権条約の第 8 条(私生活及び家庭生活の尊重についての権利)および第 14

³⁰⁰ GEN24(77)2, Immigration Policy, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 12 January 1977, CAB130/871. TNA.

³⁰¹ GEN24(77)1st Meeting, 20 January 1977. CAB130/871. TNA.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ GEN24(77)4, Admission of Husbands and Finances, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 28 January, 1977. CAB130/871. TNA.

条(差別の禁止)に抵触する恐れがあり、男性婚約者の入国を規制するのは反対だと主張した。特に割り当てシステムについては、原則的にも実際に行うにしても困難があるとして反対した。

リースの提案を受けて、閣内で話し合われたことは、新コモンウェルスおよびパキスタンからの移民の数が、1974年に男性の婚約者の入国を認めたことによって、受け入れられないくらい上昇していることだった。これはホーリー報告を受けて作られたフランクスの部会においても、こうした男性婚約者の入国がさらなる移民流入を生むとして危険視されていた。しかし、性差別の観点から、やはり妻や女性の婚約者の入国を認めていながら、夫や男性の婚約者の入国を認めないという姿勢は受け入れがたく、またこの問題が特に新コモンウェルス、特にインド、パキスタンを対象としていることから、人種差別と見なされることは明らかであった。こうした見解は、以前と同じように、イギリスの社会習慣にはそぐわない結婚であるという理由で正当化できるとして否定された。議論は堂々巡りをし、キャラハンは困難な問題だとわかっていながらも、リースに男性婚約者の入国数を削減する方法を検討するよう求めた³⁰⁵。

しかし、結局リースはこれに対して、夫や妻の入国を規制するのは困難であるが、婚約者として入国する者には、男女関わらず調査を入れることで削減を目指すこととし、移民規則の改正を行った。その内容は、偽装結婚による入国を防止するために、婚約者は一時的に12か月の入国を認め、その後、その結婚が偽装ではないかを調査し、もしイギリスへの入国を第一の目的としていた場合、入国を拒否できる権限を導入するものだった³⁰⁶。

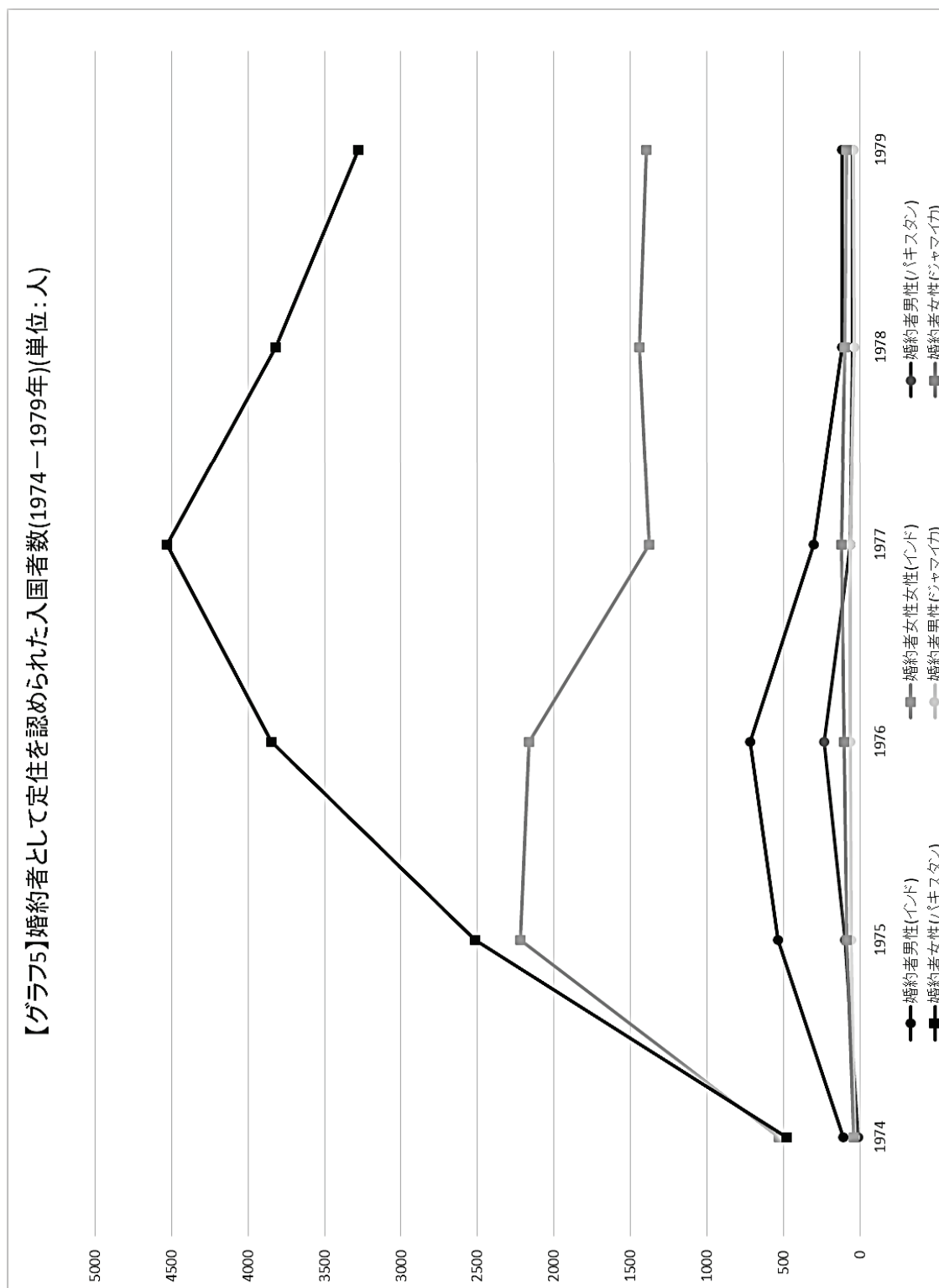
結局、この移民規則は、外務省やキャラハンが求めた方向ではなく、リースの最初の提案を実現させたものだった。こうした内務省主導の見解が重視されたのは、ウィルソン労働党内閣同様、国際社会からの批判を避け、できるだけイギリスという国家を「人種差別のない国家」として提示しようとしたためであった。

(3)国籍法改正の検討

労働党の国籍法改正への意欲は、1972年時点から現れていた。1972年の文書では、

³⁰⁵ GEN24(77)2nd Meeting, 2 February 1977, CAB130/871. TNA.

³⁰⁶ *Parliamentary Debates(House of Commons)*, vol.928, cols466-67. 22 March 1977. また、婚約者の入国者数はグラフ5の通りであるが、ホーリー報告で指摘された内務省による統計のため、一傾向として捉えるべきと思われる。



Immigration Statistics (1974), *Control of Immigration Statistics*(1975-1979)より筆者作成。比較対象として西インド諸島のジャマイカからの婚約者を入れた。上位はパキスタン(女性)、インド(女性)であるが、それに次いでインド(男性)も多く見受けられる。

イギリス市民権を持つ残存植民地の人々に、自由入国と定住の権利を含む市民権を拡張することが示されていた³⁰⁷。しかし、1974年総選挙では、そのマニフェストにおいて、特に移民政策について目新しい政策を打ち出していなかったが、移民政策を市民権と一致させるために国籍法の再検討が必要であると記された³⁰⁸。国籍法改正に対する労働党では、移民政策が人種差別的と見なされるのは、移民法と国籍法とが不一致であるためと考えられ、国籍法を改正すれば移民政策から人種差別性を取り除けるという認識が存在していた³⁰⁹。

1974年12月、ジェンキンスはウィルソンに、国籍法の改正を検討する部会の設置を訴え、ウィルソンもジェンキンスの訴えを了承した。部会の議長はライオンが務め、内務省と外務省、法務局の官僚数名と国籍法の改正について検討が進められることになった³¹⁰。しかし、これは秘密裡に検討が進められ³¹¹、表立って国籍法の検討が議題に上がったのは、1977年1月に、リースが移民政策の変更には賛成しないが、国籍法の改正には同意すると発言した後であった³¹²。

国籍法の改正案は、1948年法の「イギリスおよび植民地市民権」を、イギリス市民権(British citizenship)と、イギリス海外市民権(British Overseas citizenship)とに分離するという内容だった。イギリス市民は連合王国に唯一入国できる権利を持つ者であり、本人がイギリスでの出生、養子縁組、登録、帰化した者、あるいは、両親や祖父母がイギリスで出生などした者、イギリス市民である男性と結婚した連合王国および植民地市民権を持つ女性、などが該当した。イギリス海外市民は各属領との繋がりを持つ者で、イギリス市民権を持たないすべての連合王国および植民地市民とされた³¹³。また、この改正案を出す際、リースは、政府によって即座に立法化しようとする意図を込めていないと強調した³¹⁴。

クロスランドは、国籍法の改正案について、各植民地、コモンウェルス諸国からの反

³⁰⁷ Karatani, op.cit., p.183.

³⁰⁸ 1974 Manifesto, (<http://politicsresources.net/area/uk/man/lab74feb.htm>、2016年12月28日確認)

³⁰⁹ Layton-Henry, op.cit., 1992, pp.155-156.

³¹⁰ MISC64(75)1st Meeting, 11 February 1975, CAB130/790. TNA.

³¹¹ Nolan, op.cit., p.95.

³¹² GEN24(77)2, Immigration Policy, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 12 January 1977, CAB130/871. TNA.

³¹³ GEN24(77)5, Discussion Document on Nationality Law: Revised Draft, Note by the Secretary of State for the Home Department, January 1977, CAB130/871. TNA.

³¹⁴ GEN24(77)2nd Meetings, 2 February 1977, CAB130/871. TNA.

応を提出した³¹⁵。クロスランドは、香港、ジブラルタルそしてフォークランド諸島の反応に注目し、彼らが不快感を示していることを主張した。特にフォークランド諸島では、イギリス政府はアルゼンチンとフォークランド諸島との間に経済的に繋がりを持たせようとしているとして不満が燻っていると考えられ、この改正案は、フォークランド諸島の住民をさらに刺激するだろうという見解が示された³¹⁶。またこの法案を 6 月に開催されるコモンウェルス首脳会議の前に公にすることは、会議を紛糾させてしまうという理由で難しいと主張した。一方で、クロスランドは、別の機会に、二重国籍を制限したいと願うコモンウェルス諸国側からは賛成が得られるとも主張していた³¹⁷。

改正案の提出は、閣僚の間では、国籍法案の検討は少なく見積もっても 2、3 年はかかるため、できるだけ早く提出するのが望ましいと考えられた。ただし、現在の改正案の文書が複雑でわかりにくいことから、さらなる検討が求められた³¹⁸。改正案の公表時期については、3 月の閣議において、国籍法の改正に関係ある国々との交渉が終わり次第、早急に出すべきとされた³¹⁹。

こうして検討された国籍法の改正案は 1977 年 4 月に、緑書『イギリス国籍法案：実現可能な変更について議論』として提出された³²⁰。1977 年緑書では、1948 年法の「イギリスおよび植民地市民権」を「イギリスに密接なつながりを有し、イギリス社会に自身を結びつけることが期待できる者」として、イギリス市民(British Citizens)を規定し、イギリスへの入国および定住の権利を認めるとした。もう一つは、各属領との繋がりを持つ者であり、イギリス海外市民(British Overseas citizens)と規定した。連合王国パスポート保持者と 1948 年法におけるイギリス保護領民には、イギリス海外市民に該当しない場合があったが、それらは経過措置としてのみイギリス海外市民とされた³²¹。柄谷が指摘するように、野党時代に労働党が 1972 年の文書で示した植民地市民への市民権

³¹⁵ GEN24(77)6, Review on Nationality Law Consultation with Commonwealth and Colonial Government, Memorandum by the Foreign and Commonwealth Secretary of State, 28 January 1977. CAB130/871. TNA.

³¹⁶ GEN24(77)2nd Meeting, 2 February 1977, CAB130/871. TNA.

³¹⁷ GEN56(77)1st Meeting, 17 January 1977. CAB130/945. TNA.

³¹⁸ GEN24(77)2nd Meetings, 2 February 1977, CAB130/871. TNA.

³¹⁹ CM(77)9th Conclusions, 3 Nationality Law, 3 May, 1977, CAB128/61. TNA.

³²⁰ *British Nationality Law: Discussion of Possible Changes*, Cmnd.6795, London, HMSO, 1977.

³²¹ 宮内紀子「イギリス国籍法性の構造的変換：1981 年イギリス国籍法における現代化および国籍概念」『法と政治』62 巻 2 号、2012 年、173 頁。

拡大という考え方は、1977 年緑書では抜け落ちてしまったのである³²²。

緑書がコモンウェルス首脳会議より前に出されたために、キャラハンは会議中の関係国との二国間協議を行うことが望ましいと考えた。それに対して、インドからは、インドに住む連合王国パスポート保持者の存在がどのように規定されるのかについての関心が示されたが、他のコモンウェルス諸国からの反応は、改めて二国間会議を行うほどのものではなかった。イギリスが考えていた母国としての責任や市民権の問題は、他のコモンウェルス諸国からあまり追及されないことが示されたのである³²³。

こうして、国籍法の改正に向けて準備が整えられていたが、労働党は 1979 年総選挙では、国籍法改正の必要性は認めたものの、積極的にこの点を訴えなかった³²⁴。総選挙ではサッチャー率いる保守党が勝利し、労働党で出された国籍法の改正案は、サッチャー新政権に引き継がれることとなった。

第三節 「良好な人種関係」の崩壊－サッチャー保守党政権の誕生

1970 年代は上記のように、労働党内閣によって「良好な人種関係」の構築が目指されたが、そのような政策に対して不満を持つ層が徐々に増加していた。1968 年のパウエルの「血の河」演説が、保守党へと右派支持層を巻き込む役割を果たしたことは前述の通りであるが、1970 年代に入ると、彼らはパウエルのような保守党内にいる反移民感情を持つ議員だけでなく、極右団体を支持するようになっていった。

こうした支持を背景に、極右団体ナショナル・フロントが着々と力をつけていった。ナショナル・フロントは、1970 年総選挙では、前述の通り、パウエルに票を奪われる結果となったが、1972 年のウガンダのアジア人危機の際に、再び注目を浴びるようになり、1973 年には会員数を 14,000 人にまで伸ばすなど、急速にその規模を拡大していった。1974 年総選挙でも、1970 年選挙同様、議席を獲得するまでには至らなかったが、ロンドンでは約 4.5%、特に、ハックニー南部(Hackney South)では 9.4%の支持を得た³²⁵。1976 年のホーリー報告の漏洩は、ナショナル・フロントへの追い風となり、既存の権力に対抗する勢力として拮抗するようになった³²⁶。

³²² Karatani, op.cit., p.183.

³²³ Nolan, op.cit., pp.171-182.

³²⁴ Ibid, pp.181-182.

³²⁵ Leyton-Henry, op.cit., 1984, pp.94-98.

³²⁶ Ibid., p.101.

サッチャー保守党内閣の誕生は、こうしたイギリス社会の差別感情の高揚と合致する。1974 年の保守党党首選で党首となったサッチャーは、1968 年のパウエルの「血の河」演説に非常に共感しており、パウエルの影の内閣からの追放にも反対していた³²⁷。1976 年人種関係法の議論においても、移民の即刻の廃止を宣言しており、また 1978 年には、グラナダのテレビ・インタビューにおいて、白人系イギリス人が異なる文化を持つ者たちによって「追いやられている(swamped)」と発言し、反移民的見解を示した³²⁸。そして、1979 年の選挙戦では、サッチャーは選挙民に対し、保守党が新コモンウェルスからの移民に対し厳格な規制を行う準備があることをアピールし、新しく国籍法を制定することをマニフェストに載せた³²⁹。こうしたサッチャーの言動は、1968 年のパウエルの「血の河」演説と非常に似ており、サッチャーの行動によって、極右団体への支持が保守党に取り込まれた³³⁰。しかも、パウエルはこの発言により影の内閣を追放されたのに対して、サッチャーの場合は党首としての発言である。党首としての発言は、保守党を明確に「反移民」政策を実行する党として認識させることとなり、1970 年代に人種関係政策の展開によって極右勢力と対決姿勢を露にした労働党との差別化が図られていった³³¹。

1979 年 5 月にサッチャー率いる保守党が総選挙に勝利し、サッチャー内閣が誕生した。サッチャーが首相に就任した時、経済の停滞はかなり深刻な状況だった。サッチャー内閣で最初に着手された問題はインフレの抑制であり、地方自治体改革だったが、その地方自治体改革のなかでも着目されるのが公営住宅の払い下げ政策であり、これが 1980 年に住宅法として実現する³³²。1980 年住宅法は、公営住宅の借家人が当該住宅を購入できる「買う権利」の創出、公営住宅の借家人に「借家権の保障」を及ぼすこととなるテナント憲章の制定、短期借家権等の新しい民間借家形態の導入、の三点を実現した³³³。特に重要なのが、「買う権利」の創出である。これまでの公営住宅の払い下げについては各自治体の裁量に任されていた。しかし、1980 年住宅法は、公営住宅に三年以上居住する借家人すべてに、その住宅を買い取る権利を与えた。払い下げ価格につい

³²⁷ Margaret Thatcher, *The Path to Power*, Harper Collins Publishers, 1995, p.146.

³²⁸ 安達、前掲書、106 頁。

³²⁹ Leyton-Henry, op.cit., 1984, pp.184-187.

³³⁰ 安達、前掲書、106 頁。

³³¹ Nolan, op.cit., p.144.

³³² 川北稔編『イギリス史』山川出版社、400 頁。

³³³ 豊永、前掲書、103 頁。

ては、市場価格の最小 33%、最大 50%という大幅な値引き率が一律に定められ、住宅購入の際には自治体側に住宅ローンの供給を保証させた。さらには、払い下げ後の転売も、自治体の先買権を廃止する等、借家人に優位な形で認められた。各自治体が払い下げを執行する場合に環境大臣の介入を認めるなど、中央政府主導の払い下げ政策であった³³⁴。

しかし、この住宅法の「買う権利」が、公営住宅に住むエスニック・マイノリティ側にとって良い影響を及ぼさなかった。なぜならば、この「買う権利」は公営住宅に住む中産階級が行使できるものだったからである³³⁵。低所得者層はどんなに好条件であったとしても、抵当ローンを上回る地方税や高額なサービス料の負担を賄いきれないため、公営住宅の購入は不可能だった。しかも、彼らが入居していた公営住宅は不人気の都心の高層フラットであり、この住居を転売し、新しい居住地を得ることは考えられなかった。売れ残った不人気の公営住宅は、低所得者や失業者、老人、そして、エスニック・マイノリティといった社会的弱者の集住地区となった。つまり、1970年代から指摘されていた住宅問題が解決されないどころか悪化の一途を辿り、社会的分極化現象を引き起こした³³⁶。

こうした不満は、1980年のブリストルでの暴動という形で爆発した。つまり、労働党政権の「良好な人種関係」は、あまり機能しておらず、政策が実行されている間も、新コモンウェルス移民に対する差別と、それに対する不満がくすぶり続けていた。

一方、サッチャー保守党の政権直後にイギリスが抱えていた外交問題はローデシア問題である。就任直後のサッチャーは外交政策にはあまり意欲的ではなく³³⁷、ローデシア問題の解決は、ピーター・キャリントン(Peter Carington)外務およびコモンウェルス関係大臣に任されていた。キャリントンはローデシア問題を解決することでイギリスの威信を高め、コモンウェルスにおける指導力を確固たるものにしようと考えていた³³⁸。また、サッチャーは1979年8月のルカサでのコモンウェルス首脳会議で各国首脳との会談を通して、コモンウェルスにおける責務の大きさを感じ、国際社会におけるイギリ

³³⁴ 同上、104 頁。

³³⁵ 富岡、前掲書、1992 年、100 頁。

³³⁶ 同上、100-101 頁。

³³⁷ 小谷賢「サッチャー外交の形成過程－第一次サッチャー政権(1979-1983)とローデシア、フォークランド問題」『社会システム研究』第 6 号、2003 年、170 頁。

³³⁸ 同上、171 頁。

スの威信が果たす役割が重要であると考えようになっていた³³⁹。その後、ローデシアはキャリントンの手腕により、実質的に白人勢力が支配していたアベル・ムズレワ(Abel Muzorewa)ローデシア政府と、ロバート・ムガベ(Robert Mugabe)率いる愛国戦線との間で調停を行い、双方の間に協定を結ぶことに成功した。そして、1980年2月に総選挙でムガベ率いる愛国戦線側が勝利をおさめたことにより、4月ジンバブエとして独立した。このようなローデシア問題の解決は、サッチャーにイギリスをコモンウェルスのリーダーとして国際的な地位を確立すべきであるという思いを抱かせただろう。

第四節 人種主義の結果か？ - 1981年イギリス国籍法制定過程

(1) サッチャー保守党内閣における移民問題

1970年代の両労働党政権が良好な人種関係を訴えている間、野党である保守党が、移民問題に関してどのような立場を取るかは難しい問題であった。なぜならば、新コモンウェルス移民の定住が進んだ結果、彼らを有権者として取り込む必要性が出てきたのである³⁴⁰。保守党内の重鎮であり影の内務大臣であったウィリアム・ホワイトロー(William Whitelaw)は、そのため、移民問題の政治争点化を避けようとしていた。実際、1976年にはアングロ・アジア及びアングロ・ウェストインディアン保守連盟(Anglo-Asian and Anglo-West Indian Conservative Association)が設立され、マイノリティ・コミュニティの取り込みを狙っていた³⁴¹。しかし、前述の通り、保守党側から見てもナショナル・フロントの影響力の増大は無視できないものになっており、1978年頃には保守党内では厳格な移民統制が一般的に必要と見なされていると考えられるようになった³⁴²。サッチャー自身のグラナダでの発言に見られるような過激な態度はホワイトローによって抑制されたが、保守党自体はより厳格に流入規制を行う立場を示す方向にシフトしていったのである³⁴³。

そのような中で、保守党の移民問題はホワイトローの指揮の下、1978年1月から検討された。しかし、その議論はあまり進まなかった。それはホワイトロー自身が上述のように穏健的な立場を取っていたこともあるが、移民の流入数を減少させるための機会

³³⁹ 同上、171-172頁。

³⁴⁰ Karatani, op.cit., 2003, pp.181-182.

³⁴¹ Nolan, op.cit., p.133.

³⁴² Ibid, p.144.

³⁴³ Ibid, p.182.

を見つけるのが困難だと考えられていたからである³⁴⁴。1971年法の制定時に、これ以上削減する方法は見つからないと考えられていたのは上述の通りで、これまでの移民政の展開から新たな法的な移民規制を検討するのは困難だった。しかし、サッチャー自身は、「人種関係を良好にできる唯一最も重要な貢献は、将来に対する不安をなくすことである」としており³⁴⁵、この考え自体にはホワイトローも同意していた。将来に対する不安をなくす方法として考えられたのが国籍法の改正であり、国籍法改正に向けての議論が展開していく。そのため、1979年総選挙のマニフェストでは、「移民および人種関係」という項目において、「ここに合法的に居住するイギリス市民すべての権利は、人種、肌の色、宗教にかかわらず、法の前では平等である」と宣言しながらも、一時的滞在者への永住権の許可の停止、家族の呼び寄せの制限、定住移民女性による夫および男性の婚約者の入国の停止、労働許可書発行の制限などを訴えるのと同時に、新しい国籍法の導入を宣言したのであった³⁴⁶。

(2)1981年イギリス国籍法制定に向けて

総選挙で訴えた定住移民女性による夫および男性の婚約者の入国の停止は、1979年11月に新移民規則として結実する。完全な停止とまでは至らなかったが、その結婚が偽装ではないことの証明が求められ、結婚のために入国した場合離婚は認められないこと、また一度も顔を合わせたことのない結婚の場合の入国は不可となった³⁴⁷。

国籍法改正の問題は、1979年7月26日、ホワイトロー内務大臣から国籍法の改正案に関する覚書として、内務および社会問題委員会(Home and Social Affairs Committee)に提出された³⁴⁸。この覚書のなかで、ホワイトローは、新しい国籍法はマニフェストの約束であることを示し、国籍法案についての議論を促した。ホワイトローの提案は、1977年緑書を基礎としており、1948年法の「イギリス及び植民地市民」を、連合王国に居住することのできるイギリス市民と、その権利を持たないイギリス海外市民に分け

³⁴⁴ Thatcher, op.cit., p.407.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ Conservative General Election Manifesto, 1979.

(<http://www.margaretthatcher.org/document/110858>、2016年12月15日確認)。

³⁴⁷ *Proposals for revision of the Immigration Rules*, Cmnd.7750, London, HMSO, 1979.

³⁴⁸ H(79)44, Nationality Bill, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department., 26 July 1979, CAB134/4362, TNA. なお、外務及びコモンウェルス関係大臣は委員会の構成メンバーではない。

ていた。イギリス市民権はイギリスで出生や帰化などをしたイギリスおよび植民地市民であり、かつ親か祖父母がイギリスで出生や帰化などを行った者、そして合法的にイギリスに居住する属領との繋がりを持った連合王国および植民地市民とされた。1973 年以前からイギリスに居住するコモンウェルス市民は自動的にイギリス市民権を得るのではなく、イギリス市民として登録を申請しなければならなかった。

この覚書は 7 月 31 日に委員会で議論された³⁴⁹。ホワイトローは、1948 年イギリス国籍法が帝国の遺産を反映しすぎていると認識しており、イギリスに居住できる人とイギリス市民権を同一にすることを目的だとしていた。しかし、キャリントンから、香港、ジブラルタル、フォークランド諸島の状況を鑑みて、属領市民という第三のカテゴリーの必要性が覚書作成以前から訴えられていた。そのため、ホワイトローはこの点についてキャリントンとの協議が終わり次第報告するとした。また、連合王国パスポート保持者はイギリス海外市民として扱われるが、特別バウチャーのものの入国が認められ続けるとした。

国籍法改正に関する残存植民地の問題がキャリントンとホワイトローとの協議に任されたため、この時の議題は植民地への責任や連合王国パスポート保持者の問題ではなく、国外で出生した者の扱いであった。ホワイトローの提案では、イギリス市民権を自動的に得るためにはイギリスで出生することが条件となっており、例えば、ブリティッシュ・カウンシル(British Council)など海外が拠点であるイギリス政府の公的団体で働く人々や、イギリスに本社を置く貿易会社等の海外支部で働く人々の子供は、イギリス出生ではないため、イギリス市民権を得ることができなかった。さらには、イギリス市民が偶然海外で生んだ子供にもイギリス市民権が与えられないこととなり、血統主義と出生地主義の混合が批判された。しかし、イギリスでの出生を条件としなければ、国籍法改正の意味をなさず、結局移民を増やすことになる」と指摘された。

再度この問題が委員会で取り上げられたのは、一年後の 1980 年 6 月である³⁵⁰。前回キャリントンとの協議が待たれていた新しい市民権の区分は、イギリス市民権、イギリス属領市民権(British Dependent Territories citizenship)、イギリス海外市民権の三つとされた。イギリス属領市民権は現在の残存植民地と繋がりを持つ者に与えられ、イギリス海外市民権は、イギリス市民権もイギリス属領市民権も持たない者に一代限り付与

³⁴⁹ H(79)9th Meeting, 4 Nationality Bill, 31 July 1979, CAB134/4361. TNA.

³⁵⁰ H(80)13th Meeting, Nationality Bill, 18 June 1980, CAB134/4467. TNA.

される者とした。東アフリカのアジア人はイギリス海外市民に分類された。

批判のあった血統主義と出生地主義の混合については、血統主義を女性にも与え、イギリス生まれの親を持つ子供までを容認することで、不利益を被るとされた海外で働く人々の子供もイギリス市民権を得られるとした。しかし、特に、セシル・パーキンソン (Cecil Parkinson) 外務およびコモンウェルス関係閣外大臣(貿易担当)は、現在イギリスが海外貿易に依存している状態にもかかわらず、海外貿易に従事する者に対し一代しか遡れないとする正当な理由がないと批判した。しかし、この問題に対しては、一代以上遡れるようにしてしまうと、インド亜大陸からの移民を増加させる危険性があると再び指摘された。この点については白書を提出するまでに話し合うよう決められたが、結局、遡れるのは一代までとされた。

1980 年 7 月 25 日にはホワイトローからサッチャーに法案の草案が渡され、サッチャーの同意が得られ³⁵¹、白書『イギリス国籍法：立法案の概要』が提出された³⁵²。白書では、イギリス属領市民はその植民地への入国の権利を保持し、「母国」イギリスへの入国の権利を失った。イギリス海外市民もまたイギリスへの入国の権利は保持しなかった。また、イギリス海外市民となった東アフリカのアジア人には継続して特別バウチャーが発給されるとした。これまでイギリスに流入し定住してきたコモンウェルス市民は、コモンウェルス市民として従来通りイギリスに定住可能とされ、イギリス市民権の取得も望めば可能とされた³⁵³。つまり、「自動的に」イギリス市民権を与えられることはなかった³⁵⁴。1981 年 1 月にはホワイトローによって、国籍法案が議会に持ち込まれた³⁵⁵。議会では労働党が新しい国籍法を人種差別的だと批判し、インドからも同様の批判が上がったものの³⁵⁶、国籍法案は若干の修正が加えられ可決、1983 年 1 月施行となった³⁵⁷。

1981 年イギリス国籍法は、すでにイギリスに居住しているコモンウェルス市民から、選挙権や社会サービスを受ける権利を奪うことは考えられておらず、他の法律で「イギリス臣民」と記載されていた部分は「コモンウェルス市民」と置き換えられることとに

³⁵¹ M. A. Dattison From J. F. Halliday, 25th July 1980, PREM19/486. TNA.

³⁵² *British Nationality Law: Outline of Proposed Legislation*, Cmnd.7987, London, HMSO, 1980.

³⁵³ *Ibid.*, p.26.

³⁵⁴ 石田、前掲論文(上)、1988 年、10 頁。

³⁵⁵ *Parliamentary Debates(House of Commons)*, vol.997 cols931-941, 28th January 1981.

³⁵⁶ Nolan, p.187.

³⁵⁷ British Nationality Act 1981, C.61.

なった³⁵⁸。しかし、血統主義の導入によって、イギリスで出生した場合でも、親がイギリス市民でない場合はイギリス市民権を与えられない³⁵⁹。つまり、インドからの移民として流入した親がイギリス市民権を取得していなければ、その子供はイギリスで生まれたとしてもイギリス市民にはなれなかった。このように、コモンウェルス諸国からイギリスに流入したコモンウェルス市民は、コモンウェルス諸国との関係を持つが故に、定住の権利を「自動的に」認められることはなかった。

同時に、1981 年イギリス国籍法は、帝国の遺産を完全に捨てさることはできなかった。植民地が残り続け、連合王国パスポート保持者のような帝国の残滓が残り続けていたため、イギリス属領市民、イギリス海外市民の二区分が必要だったのである。すなわち、帝国との完全な決別は不可能だった。イギリス属領市民もまた、イギリスへの自由入国の権利を認められなかったが、属領とイギリスとの繋がりを強調するために必要なものであった³⁶⁰。国籍法の改正は、帝国の遺産を反映しすぎているために提案されたものである一方で、イギリスの威信を強固にするために必要な条項でもあったのだ。

しかし、この新国籍法を含むサッチャー保守党内閣の移民政策は、新コモンウェルス移民を標的とし続けており、こうした厳格な移民統制の行き過ぎは、社会的分断を増長させた。エスニック・マイノリティの人々の不満が、ロンドンのブリックストン、リヴァプールといった大都市での暴動として現れたのである。

小括

以上、1970 年代後半のウィルソン、キャラハン労働党政権、および 1980 年代初頭のサッチャー保守党政権までの移民政策の展開を追った。以下、この時期における移民問題とは何だったのか、そしてどのようにその問題を解決しようとしたのかをまとめる。

ウィルソン労働党は政権復帰後、ジェンキンス主導の下で人種関係の改善を進めた。そこでは、人種だけではなく性差別の観点からも改革が行われた。移民問題として考えられていたのは、インド亜大陸からの男性婚約者の入国であったが、これも性差別として、流入規制を緩和していった。ヒース保守党政権から残された連合王国パスポート保持者の入国者数に関しても、特別バウチャーを増加させて、彼らに対する寛容な姿勢を

³⁵⁸ British Nationality Act 1981, C.61, s51.

³⁵⁹ 若松、前掲論文、2001 年、173 頁。

³⁶⁰ *Parliamentary Debates(House of Commons)*, vol.997 col.1036, 28 January 1981.

見せた。

しかし、こうした姿勢は、ヨーロッパ人権裁判所での議論から影響を受けたものであった。ウィルソン、キャラハン両内閣の寛容な姿勢は、国際社会の批判を恐れたが故の消極的態度であった。移民問題は「数」の問題であるという認識は継続して持たれ続けており、この問題は、根本的には国籍法を改正しなければ解決しないと考えられた。そしてまた、国籍法を改正すればこれまで批判されてきた移民政策の人種差別性を取り除けるといった考えも、国際社会の批判を考慮したために出てきたものだろう。そうした見解から考えられた労働党の国籍法案は、野党時代の 1972 年に示していたような、残存植民地へのイギリスへの入国の権利を含む市民権の拡大ではなく、残存植民地のいわば切り捨てとも言えるような提案だった。すなわち、ウィルソン、キャラハン労働党内閣にとって、移民政策の方向は、数を減らすための方策であることに加えて、国際社会からの批判を避けることも念頭に置かれ続けていた結果であった。結局、この国籍法案は選挙戦で積極的に打ち出されはしなかったものの、サッチャー政権に引き継がれることとなった。

キャラハン内閣退陣後に政権を担当したサッチャー保守党内閣においては、明確に厳格な移民統制が必要であるという認識が持たれていた。移民、特にインド亜大陸からの「カラード」移民が流入することは「不安」そのものであり、国籍法改正の目的は、将来に不安がある状態をなくすこと、すなわちアジア系の移民が流入する可能性を潰すことだった。1981 年イギリス国籍法はたとえ「人種差別的」と批判されても、将来の「不安」をなくすためには必要な措置だった。「不安」を取り除くことが何よりも優先されていたために、その国籍法が持っている人種差別性は当然のごとく容認され、社会的分断を助長させることは考えもされなかったのである³⁶¹。

しかし、一方で、国籍法の改正に当たり、残存植民地への考慮が示されたことも重要である。「イギリス属領市民」「イギリス海外市民」はイギリスへの自由入国、定住の権利そのものは失ったが、イギリス国民の枠のなかに収められたことによって、1948 年イギリス国籍法から続く帝国の遺産を維持することになった。これは、ローデシア問題解決の際に、キャリントン外務大臣が考えていた「イギリスの威信の復活」やサッチャー

³⁶¹ サッチャーは 1981 年ブリストル暴動に参加した若者達を、フリーガンや酒を飲んだ人々の騒ぎと同等に捉え、家族が若者を押さえられないのだとしたら、警察を増員して秩序維持に当たるべきだと言ったと『タイムズ』(*The Times*)が報じている。Solomos①, op.cit., pp.117-120.

ーが各国首脳との会談を通じて感じたコモンウェルス内におけるイギリスの「責務の大きさ」の表れだろう。コモンウェルス諸国とは各々が独立国家としてイギリスとの関係を築き、植民地は国籍法においても明確な結びつきを見せることで、イギリスの影響力を示す狙いがあった。これは「母国」イギリスとしての責任ではなく、コモンウェルスの「リーダー」としての意味があった。これは、フォークランド諸島のイギリス属領市民が 1983 年イギリス(フォークランド諸島)国籍法によってイギリス市民と見なされるようになり、香港返還の際のイギリス属領市民もまたイギリス市民への登録が認められるなどといった動きとも関連してくるだろう³⁶²。ただし、この「リーダー」という言葉には、多人種コモンウェルスのトップとして、国内に人種差別のない模範的な国家という意味合いは含まれていなかったのである。

1981 年イギリス国籍法制定後の 1981 年 4 月 10 日、ブリックストンで大規模な暴動が起きた。黒人系の若者を中心とした数百人の集団が街頭で警察を襲い、11 日の午後には、279 名の警官と 45 名の住人が怪我を負った。この暴動の発端は、ある警官が怪我を負った黒人系の少年を病院に連れて行こうとした際に、それを誤解した黒人系の集団が警官を阻んだことであつた³⁶³。4 月 14 日にこの暴動に関する報告書として提出された『スカーマン報告』(Scarman Report)では、黒人側による警察への信頼不足が指摘され、その原因はエスニック・マイノリティに対する警察側の不当な捜査やハラスメントとされた。また、黒人を含めたエスニック・マイノリティには、質の悪い不適切な住宅、高い失業率、就業機会の欠落があり、移民二世・三世はイギリス本国市民と同じような夢や希望を持ちながらも、期待するほどの利益を社会から得られない不満から、いとも簡単に暴動に発展してしまうことも指摘された³⁶⁴。

ブリックストンは、再三人種関係の調査対象となっていたランベス地区のなかにある一地域だった。つまり、労働党政権期の良好な人種関係の構築は効果がなかったこと、そして 1981 年国籍法のような新コモンウェルス移民を対象とする露骨な攻撃は、さらなる社会不安を生むことが示された。しかし、新コモンウェルス移民を対象とした移民政策はこれ以降も継続していく。そして、こうした反差別的な傾向は、徐々に対象を変

³⁶² 宮内、前掲論文、2013 年、58－59 頁。また、さらには 2004 年には退役グルカ兵に対するイギリスへの永住を認めるといった動きもあり(柄谷、前掲論文、2013 年、149－151 頁)、これらの政策もまたイギリスの影響力を示すための方策と考えられよう。

³⁶³ 安達、前掲書、104－105 頁。

³⁶⁴ 同上、同頁。

えて今日にまで至っている。

おわりに

本稿の目的は、第二次世界大戦以降、イギリスで展開された移民政策を、イギリスの脱植民地化、コモンウェルス体制の変容との関係から見ることであった。特に、歴代内閣にとって「移民問題」がどのように捉えられていたのか、そしてその問題解決のためにどのような政策が取られたのか、そしてそれは、コモンウェルス体制の変容とどのように関連していたのかを検討した。

最後に、各章で得られたイギリスの歴代内閣の「移民問題」の認識やその問題解決のために行われた移民政策への考えをもとに、結論として、第二次世界大戦以降のイギリスの移民政策の展開にはどのような特徴があるのか、そしてその転換点を検討し、今日の移民政策の排他性との連続性を見出す。

まず、第二次世界大戦以降の歴代内閣において、保守党、労働党政権関係なく、根底にカラード移民の存在への「不安」といった、カラード移民に対する人種差別意識が備わっていたことが指摘できる。

第二次世界大戦直後のアトリー労働党内閣では、まだ流入数の少ない段階からその存在に対する不安を覗かせた。こうした不安はイーデン内閣以降徐々に住宅問題として具現化する。そして、1962 年コモンウェルス移民法以降、家族の再結合など定住目的の移民が増加すると、彼らの定住が社会問題を生んでいるとして、新コモンウェルス移民の流入そのものを問題視した。この意識は流入数が減少していた 1970 年代にも受け継がれ、ついには移民法だけではなく、サッチャー内閣における「将来への不安」を取り除こうとする国籍法の改正の目的にもなった。

こうした「不安」を解決するために移民政策が展開されていくが、その際に考慮されたことが、コモンウェルス諸国との関係である。1962 年法の制定時期には南アフリカのコモンウェルス脱退により旧コモンウェルス諸国に対する幻滅もあり、マクミラン首相はコモンウェルス内を分離するような政策を行うくらいであれば、コモンウェルスを諸外国と同列と捉えるほどであった。しかし、その案はコモンウェルスとの紐帯の維持を重要と捉える考えも根強く採用されなかった。1960 年代のウィルソン労働党内閣に入り、コモンウェルスは人種統合の象徴として捉られ、前半はコモンウェルス諸国との事前協議を模索したり、さらなる流入規制は行わないよう努めたりした。しかし、1968 年にケニアで起きたアジア人危機の際にケニア政府との間で行われた交渉の失敗は、ウィルソン労働党内閣の対コモンウェルス観を変えた。交渉がうまくまとまらず、結局は

帝国支配の責任であったアジア人の受け入れに対する責任を放棄する方向へ向かい、植民地、コモンウェルス全体を対象とした 1968 年コモンウェルス移民法を制定した。一方で、1970 年代に入り政権運営を担当したヒース保守党内閣は、移民政策においてコモンウェルス諸国は諸外国と同等の扱いとするけれども、コモンウェルスを分離し、旧コモンウェルス諸国との関係を重視したために、1968 年法よりもさらに人種差別に見える法律を作ることになった。この旧コモンウェルスの優遇は、内閣全体として「コモンウェルスの一体性」という考えの放棄を意味する。旧コモンウェルスの優遇政策は 1974 年以降のウィルソン、キャラハン労働党政権には引き継がれなかったが、一方で、コモンウェルス諸国と諸外国を同等に扱う意識は継続していた。これは国籍法改正の検討の際にも反映した。キャラハン労働党内閣から国籍法の改正を引き継いだサッチャー保守党内閣では、1981 年イギリス国籍法において、イギリスへの自由入国の権利を持つのは、イギリス市民だけとなった。ここに、国籍法上のコモンウェルスの「外国化」がみてとれるだろう。

このような移民政策の展開において、その転換点はどこにあっただろうか。

第二次世界大戦以降、イギリスは旧植民地から様々な事情を持った移民を受け入れることとなった。その政策の展開に、イギリス帝国の解体、コモンウェルス体制の変容から強く影響を受けたことは前述の通りである。国際的に反人種主義的風潮が強くなったとしても、帝国・コモンウェルス体制の変容、そしてその重要性の低下から、コモンウェルス諸国との関係の維持よりも、いかに国内世論に対応していくのが重要となった。ハンセンは、1968 年コモンウェルス移民法をコモンウェルスとの関係で考えたうえで分岐点としている。たしかに、1968 年コモンウェルス移民法は、植民地とコモンウェルスを対象とした血統主義を導入した法律である。この時に示されたコモンウェルスの一体性の放棄は、ヒース政権においては、1971 年移民法の制定過程時に旧コモンウェルスへの執着として現れ、1970 年代後半には旧コモンウェルスへの執着も消えていくこととなる。一方で、最もコモンウェルスとの決別を見せた法律であろう 1981 年イギリス国籍法では、残存植民地の規定を残すことになった。たしかに、残存植民地の市民はイギリスへの自由入国の権利は持たなかった。しかし、国民として規定した以上彼らに対するイギリスの責任が残ることとなり、彼らへの対応は行う必要があった。1981 年以降には、香港返還やジブラルタル、フォークランド、グルカ兵など、何か問題が起きればその都度、帝国の問題と対峙することになった。移民政策上、コモンウェルスと

の関係には一定の区切りがついたとしても、植民地との関係は残り続けたのである。そのような意味においては、1948 年イギリス国籍法から 1981 年イギリス国籍法までの展開のなかで、明確な区切りというものは見えづらく、それは揺れ動く帝国・コモンウェルス体制との関係を反映しているのだ。

以上のように、イギリスの移民政策は、帝国・コモンウェルス体制との関係に密接な繋がりを持っていた。加えて、イギリスの移民政策の展開を検討する際に重要な点が、国際世論への対応である。コモンウェルスへの重要性が低下しつつも、国際社会から人種差別的とみなされる可能性には敏感であった。これは冷戦体制における第三国の地位を模索し、ヨーロッパとの関係も意識したイギリスの対外政策の反映でもあった。しかし、この意識も徐々に弱まり、国内世論をいかに宥めていくか、イギリス一国の将来の「不安」をいかに取り除くか、といった内向的思考に切り替わり、社会的断絶を生むような人種差別的な政策が取られていったのである。

現在のイギリスは EU 加盟国からの移民、また EU を通過して流入する移民、難民に対し厳しい対応を行っている。2016 年 9 月 6 日には、フランスとの間の海底トンネルに壁の設置を行う方針を打ち出した。EU 離脱決定前からの政策を含めて、現在のイギリスの移民政策の厳格さは、EU との関係に一定の距離を置き続け、イギリス一国のみの事情を考える内向的思考の表れであろう。社会において、良好な人種関係を構築するには、コミュニティそのものへの援助ももちろん必要であるが、マイノリティの出身国との良好な外交関係の構築が必要であり、それは政策運営を担う内閣、および政策立案を行う官僚にかかっている。

以上、本稿はイギリスの移民政策の展開をコモンウェルス諸国との関係から追った。しかし、本稿ではコモンウェルス首相会議、コモンウェルス首脳会議などで人種問題が議論される際のイギリス本国側の分析しかできておらず、会議の場でどのような議論がなされたのかには触れられていない。また、主な移民送り出し国である新コモンウェルス諸国側、血縁的繋がり強い旧コモンウェルス諸国側からのイギリスの移民政策に対する反応をあまり提示できなかった。また、EC 加盟による国籍の問題や、ローマ条約にかかわるヒトの移動についての議論など、様々な論点が残されているが、それらは今後の課題としたい。

参考文献

一次史料

制定法・法案・議会文書

- (1) British Nationality Act 1948, 11 & 12 Geo.6, C.56.
- (2) British Nationality Act, 1981, C.61.
- (3) British Nationality (Falklands Islands) Act, 1983, C.6.
- (4) British Nationality (Hong Kong) Act, 1990, C.34.
- (5) *British Nationality Law: Discussion of Possible Changes*, Cmnd. 6795, London, HMSO, 1977.
- (6) *British Nationality Law: Outline of Proposed Legislation*, Cmnd. 7987, London, HMSO, 1980.
- (7) Commonwealth Immigrants Act 1962, 10 & 11 Eliz.2, C.21.
- (8) Commonwealth Immigrants Act 1968, C.9.
- (9) Commonwealth Prime Minister's Meeting 1962 Final Communique, Cmnd.1836, London, HMSO, 1961-1962
- (10) Commonwealth Prime Minister's Meeting 1964 Final Communique, Cmnd.2441. London, HMSO, 1963-1964.
- (11) Commonwealth Prime Minister's Meeting 1965 Final Communique, Cmnd.2712. London, HMSO, 1964-1965.
- (12) Commonwealth Prime Minister's Meeting in Lagos 1966 Final Communique, Cmnd.2890. London, HMSO, 1965-1966.
- (13) Commonwealth Prime Minister's Meeting in London 1966 Final Communique, Cmnd.3115. London, HMSO, 1966-1967.
- (14) Commonwealth Prime Minister's Meeting in London 7th – 15th January 1969. Final Communique, Cmnd. 3919. London, HMSO, 1968-1969.
- (15) Commonwealth Head of Government Meeting Kingston, Jamaica, 29 April – 6 May 1975 Final Communique, Cmnd.6066. London, HMSO, 1974-1975.
- (16) Commonwealth Head of Government Meeting London, Cmnd.6889. London, HMSO, 1976-1977.
- (17) Commonwealth Head of Government Meeting Lusaka, 1 August – 7 August 1979. Communique, Cmnd.7712. London, HMSO, 1979-80.
- (18) Commonwealth Head of Government Meeting Melbourne 30 September – 7 October 1981 Communique, Cmnd.8412. London, HMSO, 1981-82.
- (19) Community Relations Committee, *Housing Choice and Ethnic Concentration*, London, HMSO, 1977.
- (20) House of Commons Parliamentary Debates.

- (21) Immigration Act, 1971, C.77.
- (22) Immigration Act, 2014 c.22.
- (23) *Immigration from the Commonwealth*, Cmnd. 2739, London, HMSO, 1965.
- (24) *Old House into New Homes*, Cmnd.3602, London, HMSO, 1968.
- (25) *Proposals for revision of the Immigration Rules*, Cmnd.7750, London, HMSO, 1979.
- (26) *Racial Discrimination*, Cmnd. 6234. London, HMSO, 1975.
- (27) *Report of the Committee on Housing in Greater London*, Cmnd. 2605, London, HMSO, 1965.
- (28) Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. I -III.
- (29) Standing Committee B. Minutes of proceedings on the Immigration Bill, 421, London, HMSO, 1971.
- (30) *Statement of Change in Immigration Rules for Control on Entry: Commonwealth Citizens*, Cmnd.5715, London, HMSO, 1974.
- (31) *Statement of Change in Immigration Rules for Control after Entry: Commonwealth Citizens*, Cmnd. 5716, London, HMSO, 1974.
- (32) *Statement of Change in Immigration Rules for Control on Entry: EEC and Other Non-Commonwealth Nationals*, Cmnd.5717, London, HMSO, 1974.
- (33) *Statement of Change in Immigration Rules for Control after Entry: EEC and Other Non-Commonwealth Nationals*, Cmnd.5718, London, HMSO, 1974.
- (34) *Statement of Immigration Rules for Control on Entry, Commonwealth Citizens*, (79), 1972-1973, London, HMSO, 1973
- (35) *Statement of Immigration Rules for Control after Entry, Commonwealth Citizens*, (80), 1972-1973, London, HMSO, 1973.
- (36) *Statement of Immigration Rules for control on Entry, EEC and Other Non-Commonwealth Nationals*, (81), 1972-1973, London, HMSO, 1973.
- (37) *Statement of Immigration Rules for Control after Entry, EEC and Other Non-Commonwealth Nationals*, (82), 1972-1973, London, HMSO, 1973.
- (38) *The problem of coloured school leavers. Observations on the report of the Select Committee on Race Relations and Immigration, 1969-1970*, Cmnd. 4268, London, HMSO, 1970.
- (39) *The United Kingdom and the European Communities*, Cmnd.4715, London, HMSO, 1971.

回顧錄

- (1) Margaret Thatcher, *The Path to Power*, Harper Collins Publishers, 1995.

政府文書

- (1) CAB128/1-80, Cabinet Conclusions, 1945-1984.TNA.
- (2) CAB129/1-218, Cabinet: Memoranda, Papers, 1945-1984.TNA.
- (3) CAB130/626, Immigration Control, 1972-1973. TNA.
- (4) CAB130/790, Group on Nationality Law, 1975-1976. TNA.
- (5) CAB130/871, Ministerial Group on Immigration Policy, 1976-1977. TNA.
- (6) CAB130/945, Cabinet: Ministerial Group of Nationality Law, 1977. TNA.
- (7) CAB134/1466-1467, Committee on Colonial Immigration, 1957-1959.TNA.
- (8) CAB134/1468, Commonwealth Immigration Committee, 1963-1964.TNA.
- (9) CAB134/1469, Commonwealth Migrants Committee, 1960-1962.TNA.
- (10) CAB134/1504-1505, Commonwealth Immigration Committee, 1964-1965.TNA.
- (11) CAB134/1506, Official Committee on Commonwealth Immigration, 1965.TNA.
- (12) CAB134/1507-1508, Commonwealth Immigration Committee, 1962-63.TNA.
- (13) CAB134/2637-2638, Commonwealth Immigration Committee, 1966-1968.TNA.
- (14) CAB134/2639-2641, Official Committee on Commonwealth Immigration, 1966-1968.TNA.
- (15) CAB134/2901, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 1970-1972.TNA.
- (16) CAB134/2902, Official Committee on Immigration and Community Relations, 1970.TNA.
- (17) CAB134/2903-2905, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 1968-1970.TNA.
- (18) CAB134/2906-2908, Official Committee on Immigration and Community Relations, 1968-1970.TNA.
- (19) CAB134/3523, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 1972.TNA.
- (20) CAB134/2524, Official Committee on Immigration and Community Relations, 1972-1974.TNA.
- (21) CAB134/3650-3651, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 1973-1974.TNA.
- (22) CAB134/3771, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 1974.TNA.
- (23) CAB134/3772, Official Committee on Immigration and Community Relations, 1974.TNA.
- (24) CAB134/3788, Ministerial Committee on Community Relations and Immigration, 1974-1976.

- (25) CAB134/3799-3800, Official Committee on Community Relations and Immigration, 1974.TNA.
- (26) CAB134/3935-3936, Official Committee on Community Relations and Immigration, 1975.TNA.
- (27) CAB134/4053-4054, Official Committee on Community Relations and Immigration, 1976.TNA.
- (28) CAB134/4249, Official Committee on Community Relations and Immigration, 1978.TNA.
- (29) CAB134/4387, Official Committee on Community Relations and Immigration, 1979.TNA.
- (30) CAB148/122, Defence and Oversea Policy Committee, Papers 13-61, 1972.TNA.
- (31) FCO24/1358, Immigration Policy of Government of Australia, 1972. TNA.
- (32) FCO50/61-64, Implications of UK entry into EEC: movement of labour, 1967.TNA.
- (33) FCO50/293-294, Immigration policy as discussed at Prime Ministers Conference, 1968-1969. TNA.
- (34) FCO50/350-356, Proposed policy changes by new Conservative government on Commonwealth immigration into UK, 1970.TNA.
- (35) FCO50/371-375, Proposed new Commonwealth Immigration bill, 1971.TNA.
- (36) FCO50/358, Negotiation brief for UK entry into the EEC: effect of EEC practices on immigration and the free movement of labour on UK immigration controls, including relations with the Commonwealth,1970.TNA.
- (37) FCO50/434-435, Effect of EEC Freedom of movement of Labour provision on immigration controls into UK, 1972.TNA.
- (38) FCO53/242, Nationality problems arising from EEC free movement of labour agreement, 1971.TNA.
- (39) FCO63/423-425, Caribbean concerns about new UK immigration policy, 1970. TNA.
- (40) FO371/164848-164849, Treatment of Commonwealth labour under Commonwealth Immigration Act on UK accession to EEC, 1962. TNA.
- (41) PREM19/486, Immigration. Nationality Bill, 1979-1971. TNA.

統計

- (1) Commonwealth Immigrations Act 1962 Control of Immigration Statistics 1962-1967, Cmnd.2151, 2658, 2979, 3258, 3594, London, HMSO, 1963-1968.
- (2) Commonwealth Immigrants Acts 1962 and 1968 Control of Immigration Statistics 1968-1972, Cmnd.4029,4327, 4620, 4951, 5285, London, HMSO, 1968-1973.
- (3) Control of Immigration Statistics 1973-82 Cmnd.6504, 6883, 7160, 7565, 7875, 8199,

8533, 8944, London, HMSO, 1974-1983.

- (4) Immigration Statistics, Cmnd. 5603, 6064, London, HMSO, 1973-1974.
- (5) Statistics of Foreigners Entering and Leaving the United Kingdom 1953-1954, Cmd. 9290, 9590, London, HMSO, 1954-1955.
- (6) Statistics of Foreigners Entering and Leaving the United Kingdom 1955-1972, Cmnd. 34, 163, 405, 701, 994, 1342, 1718, 2008, 2340, 2649, 2975, 3270, 3607, 4025, 4342, 4655, 4960, 5309, London, HMSO, 1956-1973.
- (7) Office for National Statistic, *Ethnicity and National Identity in England and Wales 2011*, 2012.(http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_290558.pdf, 2012 年 12 月 13 日 確認).

二次文献

- (1) Clayton, Gina, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, 5th Edition, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- (2) Dale Iain(ed.), *Conservative Party general election manifestos, 1900-1997*, London : Routledge, 2000.
- (3) Dale Iain(ed.), *Labour Party general election manifestos, 1900-1997*, London : Routledge, 2000.
- (4) Deakin, Nicholas, "Citizens and Immigrants in Britain", *The Round Table*, No. 242, 1971, pp.283-292.
- (5) Dean, D., "The Conservative government and the 1961 Commonwealth Immigration Act: the inside story", *Race and Class*, vol.35, no.2, 1993.
- (6) Dean, D.W., "Conservative Governments and the Restriction of Commonwealth Immigration in the 1950s: The Problem of Constraint", *The Historical Journal*, vol.35 no.1, 1992.
- (7) Denman, James, Paul, McDonald, "Unemployment statistics from 1881 to the present day" *Labour Market Trend*, 1996.
- (8) Donley T. Studlar, "Policy Voting in Britain: The Colored Immigration Issue in the 1964, 1966, 1970 General Election", *The American Political Science Review*, vol.72, No.1, 1978.
- (9) Evans, J.M., "Immigration Act, 1971", *The Modern Law Review*, 35, 5, 1972.
- (10) Francis, Martin, Zweiniger-Bargielowska, Ina(ed.), *The Conservatives and British Society, 1880-1990*, Cardiff :University of Wales Press, 1996.
- (11) Hansen, R., *Citizenship and immigration in post-war Britain*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- (12) Hartestveldt, Fred. R., "Race and Political Parties in Britain, 1954-1965", *Phylon*,

vol.44, no.2, 1983.

- (13) Karatani, Rieko, *Defining British Citizenship*, London: Routledge, 2003.
- (14) Layton-Henry, Z., *The politics of race in Britain*, London: Allen & Unwin, 1984.
- (15) Layton-Henry, Z., *The politics of immigration*, Oxford: Blackwell Publishers, 1992.
- (16) Mawby, Spencer, *The Transformation and Decline of the British Empire*, Palgrave, 2015.
- (17) Matthewes, Robert Norman, “Mixed Ethnicity, Health And Healthcare Experiences, PhD thesis”, University of Birmingham, 2001.
- (18) Messina, A. M., *Race and Party Competition in Britain*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- (19) Morgan, Kenneth O., *Callaghan A Life*, Oxford University Press, 1997.
- (20) Nolan, Mark Robert, “Aspects of the New Commonwealth immigration question and its impacts. A study in policy making and elite politics, 1968-1981”, PhD thesis, University of Hull, 2013.
- (21) Norton, Phillip, “Intra-Party Dissent in the House of Commons: A Case Study. The Immigration Rules 1972”, *Parliamentary Affairs*, 1976, pp.404-420.
- (22) Panayi, Panikos, *An Immigration History of Britain, Multicultural Racism since 1800*, Peterson-Longman, 2010. (パニコス・パナイー、浜井祐三子、溝上宏美訳『近現代イギリス移民の歴史 寛容と排除に揺れた 200 年の歩み』人文書院、2016 年)
- (23) Paul, K., *Whitewashing Britain Race and Citizenship in the Postwar Era*, Itheca and London: Cornell University Press, 1997.
- (24) Puzzo, Catherine, “Instrument of British and French Immigration Policy in the 1970s: A Comparative Analysis”, *Contemporary European History*, vol.12, No.1, 2003. Pp.71-92.
- (25) Rallings, Colin, Thrasher, Michael(ed.), *British electoral facts 1832-2006*, Aldershot : Ashgate, 2007.
- (26) Rose, Hannan, “The Immigration Act 1971: A Case Study in the work of Parliament”, *Parliamentary Affairs Journal of the Hansard Society*, 26, 1972.
- (27) Smith, Evan, Marmo, Marinella Race, *Gender and the Body in British Immigration Control*, Palgrave Macmillan, 2014.
- (28) Solomos, John, *Race and Racism in Contemporary Britain*, London: Macmillan education LTD, 1989.
- (29) Solomos, John, *Race and Racism in Britain*, Macmillan, 1989, (3rd Edition, 2001).
- (30) Spencer, I. R. G., *British immigration policy since 1939 The making of multi-racial Britain*, London: Routledge, 1997.
- (31) Tinker, Hugh, “Colour and Colonization A Study in Rival Commonwealth Ideals of Human Settlement”, *Round Table*, No.240, pp.405-416, 1970.

- (32) Wakamatsu, Kunihiro, “The Role of Civil Servants in the Formulation of Policy: An Analysis of the Policy of Process on Commonwealth Immigration from 1948 to 1964”, PhD thesis, University of Warwick, 1998.
- (33) Wakamatsu, Kunihiro, “The Position of the British Government towards Harmonisation of European Immigration Policy”, *Policy Paper*, No.23, University of Warwick, 1997.
- (34) Williams, Callum, “Patriality, Work Permits and the European Economic Community: The Introduction of the 1971 Immigration Act”, *Contemporary British History*, vol.29, Issue 4, pp.508-538, 2015.
- (35) 秋田茂『イギリス帝国の歴史』中央公論新社、2012年。
- (36) 安達智史『リベラル・ナショナリズムと多文化主義 イギリスの社会統合とムスリム』勁草書房、2013年。
- (37) 石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開（上）」『歴史学研究』582巻、1988年、1－12頁。
- (38) 石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開（下）」『歴史学研究』583巻、1988年、19－31頁。
- (39) 伊藤勝美「イギリスにおける人種問題に関する一論考」『近畿大學法學』20巻1・2号、1972年、139－165頁。
- (40) 内田勝一「戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策」『比較法学』17巻1号、1983年、1－108頁。
- (41) 宇田川史子「七 イギリスのエスニック・マイノリティ」高柳先男編『6 ヨーロッパの新秩序と民族問題 国際共同研究Ⅱ』中央大学出版部、1998年、219-241頁。
- (42) 浦野起央「ローデシア独立問題:国際政治と国内政治の連繫」『国際政治』46号、1972年、45－86頁。
- (43) 江川潤「イギリスにおける少数民族(ethnic minorities)と1962年「英連邦移民法」の成立過程」『中央大学社会科学研究所研究報告』第10号、1990年、41－52頁。
- (44) 大橋竜太『イングランド住宅史－伝統の形成とその背景－』中央公論美術出版、2005年。
- (45) 岡久慶「イギリス 2014年移民法」『外国の立法』、第260－2号、2014年、6－7頁。
- (46) 岡本宜高「第一次EEC加盟申請とイギリス外交－ヨーロッパ統合と冷戦のはざままで－」『社会経済史学』485巻、2007年、36－57頁。
- (47) 岡本宜高「ヒース政権期のイギリス外交－欧州統合とデタントの間－」『西洋史学』第240号、2011年。
- (48) 小川浩之「EECの成立と英国政府の欧州政策の変容－一九六一年の加盟申請に至る大局間の転換－」（一）『法學論叢』145巻2号、1999年、49－65頁。

- (49) 小川浩之「EEC の成立と英国政府の欧州政策の変容―一九六一年の加盟申請に至る大局間の転換―」(二)『法學論叢』147 巻 2 号、2000 年、92―112 頁。
- (50) 小川浩之「「新コモンウェルス」と南アフリカ共和国の脱退(一九六一年)―拡大と制度変化―」『国際政治』第 136 号、2004 年、79―96 頁。
- (51) 小川浩之『イギリス帝国からヨーロッパ統合へ』名古屋大学出版会、2005 年。
- (52) 小川浩之「第一章 脱植民地化とイギリス対外政策」北村勝彦編『脱植民地化とイギリス帝国』ミネルヴァ書房、2009 年。
- (53) 小川浩之『英連邦』中公公論新社、2012 年。
- (54) 柄谷利恵子「第四章 移民政策と国民国家―イギリス帝国の衰退と一九六二年コモンウェルス移民法をめぐる議論―」小倉充夫編『国際移動論 移民・移動の国際社会学』山嶺書房、1997 年。
- (55) 柄谷利恵子「「リベラル・アワー」再考 ―英国における一九六五―一九六八年の移民政策及び人種関係政策をめぐる議論を中心に―」『国際政治』第 126 号、2001 年、150―168 頁。
- (56) 柄谷利恵子「国籍・入国管理政策と対外政策の交差」『国際政治』第 173 号、2013 年、141-154 頁。
- (57) 木畑洋一『支配の代償』東京大学出版会、1987 年。
- (58) 木畑洋一『帝国のたそがれ』東京大学出版会、1996 年。
- (59) 木畑洋一『大英帝国と帝国意識：支配の真相を探る』ミネルヴァ書房、1998 年。
- (60) 榎沢栄一「戦後イギリスのネオ・ファシスト団体の思想と運動―モズリー卿の「同盟運動」を中心に―」『埼玉女子大学研究紀要』第 9 号、1998 年、11―38 頁。
- (61) 小谷賢「サッチャー外交の形成過程―第一次サッチャー政権(1979-1983)とローデシア、フォークランド問題―」『社会システム研究』第 6 号、2003 年、169―181 頁。
- (62) 坂井秀夫『現代イギリス政治外交論―そのイメージ論的分析―』日本図書センター、2000 年。
- (63) 阪野智一「第 8 章 イギリス政党における派閥」西田知一、河田潤一編著『政党派閥』ミネルヴァ書房、1996 年。
- (64) 佐久間孝正『変貌する多民族国家イギリス―「多文化」と「多分化」にゆれる教育』明石書店、1998 年。
- (65) 下総薫『イギリスの大規模ニュータウン』東京大学出版会、1975 年。
- (66) 陶山宣明「オーストラリアの移民政策改革―白豪主義の終焉―」『オーストラリア研究紀要』第 27 号、2001 年、41-60 頁。
- (67) 高佐智美「ポスト「国民国家」における Citizenship 概念の新たな展開―イギリスを例に―(1)」『獨協法学』第 53 号、2000 年、197―225 頁。
- (68) 高佐智美「ポスト「国民国家」における Citizenship 概念の新たな展開―イギリスを例に―(2)」『獨協法学』第 54 号、2001 年、147―168 頁。

- (69) 高佐智美「ポスト「国民国家」における Citizenship 概念の新たな展開ーイギリスを例にー(3・完)」『獨協法学』第 57 号、2002 年、37-67 頁。
- (70) 高島武子『長期在留外国人の管理に関する比較法的研究』法曹会、1976 年。
- (71) 竹野内真樹「1950 年代の西インドからイギリスへの移民」『経済學論集』56 卷 2 号、1990 年、24-42 頁。
- (72) 竹野内真樹「第二次世界大戦後のイギリスにおける移民流出入ーそのパターンの変容ー」『経済學論集』東京大学経済学会、57 卷 1 号、1991 年、28-55 頁。
- (73) 戸澤健次「サッチャリズムとフォークランド戦争」『愛媛法学会雑誌』第 20 卷 2 号、1993 年、1-44 頁。
- (74) 富岡次郎『現代イギリスの移民労働者』明石書店、1988 年。
- (75) 富岡次郎『イギリスにおける移民労働者の住宅問題』明石書店、1992 年。
- (76) 豊永郁子『新版 サッチャリズムの世紀 作用の政治学へ』勁草書房、2010 年。
- (77) 中川清「イギリスへの移民の歴史的 개념ー移民法の変遷を中心としてー」見城幸雄教授頌寿記念/見城幸雄先生頌寿記念事業会編『法制と文化』、1999 年、191-211 頁。
- (78) 橋口豊「EC 加盟後のイギリス外交ーデタントから新冷戦へ、1974-79 年ー」『龍谷法學』第 40 卷第 3 号、2007 年、377-391 頁。
- (79) 橋口豊「第 5 章 1970 年代のデタントとイギリス外交 ヒース保守党政権を中心に」菅英輝編『冷戦史の再検討』法政大学出版局、2010 年。
- (80) 浜井祐三子『イギリスにおけるマイノリティの表層ー「人種」・多文化主義とメディア』三元社、2004 年。
- (81) 浜井祐三子「第十一章 「帝国の残滓」ーウガンダからのアジア人流入とイギリス政府」木畑洋一、後藤春美編『帝国の長い影』ミネルヴァ書房、2010 年、229-248 頁。
- (82) 浜井祐三子「第二章 多民族・多文化国家イギリス」木畑洋一編『現代世界とイギリス帝国』ミネルヴァ書房、2007 年。
- (83) 濱野雄太「英国の内閣委員会制度」国立国会図書館及び立法考査局『レファレンス』727 号、2011 年。(http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072705.pdf 2012 年 9 月 24 日確認)
- (84) 原田桃子「イギリスにおける移民問題の変容についてー1950 年代から 1960 年代初頭を中心に」『西洋史研究』新輯第 42 号、2013 年、130-156 頁。
- (85) 原田桃子「ヒース保守党内閣における移民問題ー1971 年移民法の成立をめぐって」『ヨーロッパ文化史研究』第 16 号、2015 年、27-56 頁。
- (86) 半澤朝彦「国連とイギリス帝国の消滅ー1960-63 年ー」『国際政治』第 126 号、2001 年、81-101 頁。
- (87) 半澤朝彦「イギリス帝国の終焉と国際連合ー1960 年の南アフリカ連邦・シャープビル事件の衝撃ー」『現代史研究』45 号、1999 年、15-32 頁。
- (88) 細谷雄一編『イギリスとヨーロッパ 孤立と統合の二百年』勁草書房、2009 年。

- (89) 本田雅子「ヨーロッパ統合における人の域内自由移動」『経済学研究』北海道大学、47 巻 3 号、1997 年、79-109 頁。
- (90) 益田実、小川浩之編著『欧米政治外交史-1871~2012』ミネルヴァ書房、2013 年。
- (91) 松村赴、富田虎男編著『英米史辞典』研究社、2000 年。
- (92) 三澤真明「第二次 EEC 加盟申請への道-イギリス労働党と政党政治-」『法学紀要』日本大学法学部、第 57 巻、2015 年、265-289 頁。
- (93) 宮内紀子「1948 年イギリス国籍法における国籍概念の考察-入国の自由の観点から-」『法と政治』62 巻 2 号、2011 年、163-203 頁。
- (94) 宮内紀子「イギリス国籍法制の構造的転換：1981 年イギリス国籍法における現代化および国籍概念」『法と政治』63 巻 2 号、2012 年、167-199 頁。
- (95) 宮内紀子「第二次大戦後イギリスにおける国籍概念の構造転換：国籍法制と出入国管理法の相互作用の分析から」関西学院大学博士論文、2013 年。
- (96) 宮内紀子「市民権概念における国家のかたちの「現代化」-イギリスの国民国家化?-」倉持孝司、松井幸夫、元山健編著『憲法の現代化-ウェストミンスター型憲法の変動-』敬文堂、2016 年。
- (97) 師岡康子「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 巻 7 号、2012 年、80-89 頁。
- (98) 力久昌幸『イギリスの選択 欧州統合と政党政治』木鐸社、1996 年。
- (99) 若松邦弘「脱植民地化のなかの入国管理政策-旧帝国地域からの入国に関するイギリスの政策」『社会科学紀要』50 号、2000 年、161-181 頁。
- (100) 若松邦弘「イギリスにおける人種関係政策の展開と現状」『国際政治』第 110 号、1995 年、23-38 頁。
- (101) 渡辺昭一「コモンウェルスというイギリス統治システムの再編」渡辺昭一編『ヨーロッパ・グローバリゼーションの歴史的位相』勉誠出版、2013 年。
- (102) 渡辺昭一「イギリスのコモンウェルス体制の再編とインド」『ヨーロッパ文化史研究』第 13 号、2012 年、45-88 頁。
- (103) アンワル, ムハンマド, (佐久間孝正訳)『イギリスの中のパキスタン』明石書店、2002 年。(Anwar, Muhammad, *British Pakistanis: Demographic, Social and Economic Position*, Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, 1999.)
- (104) ローレン, ポール・ゴードン(大蔵雄之助訳)『国家と人種偏見』TBS ブリタニカ、1995 年。(Lauren, Paul Gordon, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, Westview Press, 1988.)
- (105) ルヒテンベルク, ジークリット編(山内乾史監訳)『移民・教育・社会変動 ヨーロッパとオーストラリアの移民問題と教育政策』明石書店、2008 年。(Luchtenberg, Sigrid(ed), *Migration, Education and Change*, Routledge, 2004.)
- (106) トレンハルト, ディートリッヒ編(宮島喬、丸山智恵子、高坂扶美子、分田順子、新原

道信、定松文訳)『新しい移民大陸ヨーロッパ比較のなかの西欧諸国・外国人労働者と移民政策』明石書店、1994年。(Thränhardt, Dietrich(ed), *EUROPE—A New Immigration Continent: Politics and Politics in Comparative Perspective*, Lit Verlag, Münster, Hamburg, 1992.)

- (107) ウェイナー, マイロン (内藤嘉昭訳)『移民と難民の国際政治学』明石書店、1999年。(Weiner, Myron, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, Harper Collins College Publishers, New York, 1995.)