

Immigration Policy and Welfare Society in the Early 20th Century Britain : An Essay on the Idea of ‘Aliens as “Others” ’

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2016-03-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 齋藤, 翔太郎 メールアドレス: 所属:
URL	https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/543

研究ノート

20 世紀初頭のイギリスにおける移民政策と 福祉社会：「『他者』としての外国人」に ついての一試論⁽¹⁾

齋 藤 翔太郎

はじめに

- 1 外国人の入国管理
- 2 外国人と国家福祉
- 3 外国人と民間福祉

おわりに

はじめに

21 世紀初頭の現在、欧州では低迷する雇用情勢と相次ぐテロ事件のなかで外国人、移民、エスニック・マイノリティの排斥を訴える反動的な世論が高まり、各国の指導者たちは「多文化主義は失敗した」と表明している。また、日本では人口減少社会のなかで外国人や移民を労働力として導入する積極的な政策が提案される一方で、特定の宗教、人種、国籍の人々に対する人種差別的な言動、いわゆる「ヘイトスピーチ」が繰り返されている。このような日欧の移民問題をめぐる現状は、外国人や移民を受け入れる社会がこれまで彼らをいかに「排除」してきたのか、これからいかに「受容」すべきなのかという厳しい問いを突き付けるものに他ならない。このとき、日欧の排外的な言説のなかにある共通する論理を見出すことができる。たとえば、「外国人が自国民の雇用を奪っている」、「外国人が社会保障制度の負担となっている」、「だから受け入れるべきではなく、むしろ規制を強化すべきである」といった発言に見られるように、排外的な言説では外国人が自国民にとって「有害な存在」と位置付けられ、政府は外国人よりも自国民を優先すべきであるから、政策として外国人の政治的権利や社会的権利、そして「入国の自由」など様々な権利を制限

⁽¹⁾ 本稿は 2015 年 6 月 27 日に開催された東北学院大学ヨーロッパ文化総合研究所の公開講演会「20 世紀イギリス・アメリカにおける人の移動」における拙報告「『他者』としての外国人：イギリスの歴史研究から日本の現状分析へ」に大幅な加筆修正を施したものである。講演会では報告者と参加者から貴重な意見を数多くいただいた。あらためて感謝申し上げる。

することが主張されている。このように排外的な言説の底流には、国民国家の成員資格である「国籍 (nationality)」を根拠として、外国人の諸権利を制限することを肯定する論理、つまり「『他者』としての外国人」⁽²⁾ という原則が一貫しているのである⁽³⁾。そこで、本稿では、歴史的な視点からこの「『他者』としての外国人」という原則がいかにして制度的に成立したのかを検討することを課題とする⁽⁴⁾。その際、本稿では今からおよそ1世紀余り前の20世紀初頭のイギリスを題材とする⁽⁵⁾。

本稿では「『他者』としての外国人」という原則を成立させる主体として20世紀初頭に存在した入国管理、国家福祉、民間福祉に注目し、具体的にはそれぞれ1905年外国人法 (Aliens Act 1905)⁽⁶⁾、1911年国民保険法 (National Insurance Act 1911)⁽⁷⁾、ユダヤ人保護委員会 (Jewish Board of Guardians)⁽⁸⁾を対象とする。そこで、あらかじめ本稿の課題に関わる範囲で先行研究を確認しておく。近年のイギリス福祉史研究では、従来の研究が福祉の供給

⁽²⁾ そもそも「外国人 (alien)」とは法的には「外国に生れ、外国籍をもつ者、居住する国の国籍をもたない者」、イギリス法に則れば「英臣民 (British Subject)」ではない者を意味する。しかし、実際には法的区分に基づいて様々な権利を制限される。田中英夫『英米法辞典』東京大学出版会、1991年。

⁽³⁾ 通常、「ヘイトスピーチ」をめぐる議論の焦点は、それが人種差別や人種憎悪を扇動する意図を持っているか、それが具体的な物質的・精神的な被害を生み出しているか、つまり「人種差別の撤廃」と「表現の自由」の対立にあり、言説の人種主義的な表現が注目される。しかし、言説の論理について議論されることは必ずしも多くない。師岡康子『ヘイトスピーチとは何か』岩波書店、2013年。

⁽⁴⁾ ちなみに憲法学の分野では、人権が国家や法律以前の人間性に由来するものであり、また日本国憲法が条約や国際法規を遵守すべきとする国際主義を重視することからも、外国人も「人権の享有主体」であり得るとされて、人権が「わが国に在留する外国人にも等しく及ぶ」とする「積極説」が通説である。特に外国人の社会的権利については、「限られた財政状態の下での社会保障等、積極的な国の配慮義務は、まず「国民」に対するものであり、合理的な理由があれば、「国民」にそれを享受する優先権を認めることも許されると思われるが、生存の基本にかかわるような領域で一定の要件を有する外国人に憲法の保障を及ぼす立法がそもそも社会権の性質に矛盾するわけではないのである」とされている。現在の日本では、憲法における基本的人権の規定だけではなく国際人権規約の批准も根拠となって、人道的見地から生活保護法を準用することで予算措置として外国人にも生活保護費が支給されている。芦部信喜『憲法』、第5版、岩波書店、2011年。

⁽⁵⁾ 第二次世界大戦後のイギリスでは、1950年代から1970年代にかけて西インド諸島をはじめとする新英連邦の地域から有色移民が大量に流入したことで「新英連邦移民問題」が発生し、人種間対立が先鋭化した。それに対して1962年新英連邦移民法、1968年新英連邦移民法、1971年移民法が制定されて入国規制の対象が拡げられ、その一方で1965年人種関係法、1968年人種関係法、1976年人種関係法が制定されて人種による直接的・間接的差別が禁止された。そのとき社会保障政策の原則はその給付が公共基金に依存すると判断される場合には「居住権」を持たない者が受給することを容認しないというものであった。他方、日本では、1979年国際人権規約、1982年難民の地位に関する条約の批准以降、一連の社会保障法（国民年金法、児童扶養手当法、児童手当法、特別児童扶養手当等の支給に関する法律及び国民年金法等の一部を改正する法律、国民健康保険法他）において「国籍条項」が相次いで撤廃され、外国人の基本的人権として国籍を問わずその領域内に居住するすべての労働者に平等の待遇を保障しなければならないという「内外人平等待遇原則」が採用されている。武川正吾『社会政策における移民の扱い：イギリスの場合』社会保障研究所（編）『外国人労働者と社会保障』東京大学出版会、1991年；高藤昭『外国人と社会保障法：生存権の国際的保障法理の構築に向けて』明石書店、2001年。

⁽⁶⁾ Aliens Act 1905, [5 Edw. VII., ch. 13].

⁽⁷⁾ National Insurance Act 1911, [1&2 Geo. V., ch. 55].

⁽⁸⁾ ユダヤ人保護委員会はユダヤ人福祉委員会 (Jewish Welfare Board) と改称し、1990年にユダヤ人盲人協会 (Jewish Blind Society) と合同してユダヤ人ケア (Jewish Care) が設立され、今日に至っている。

主体として国家の政策に偏重してきたことを批判し、民間福祉の長い伝統を踏まえつつ、労働組合や友愛組合、チャリティなど様々な団体の活動に注目し、それらの相互関係を検討する「福祉の複合体」論が提起されている⁽⁹⁾。こうした研究動向のなかで、ユダヤ人保護委員会については、ユダヤ人特有の温情主義的な慈善活動やユダヤ人社会内部の階級関係が注目されているが、国家福祉と民間福祉の関係性、特にユダヤ人保護委員会の 1911 年国民保険法に対する評価についてはほとんど検討されていない⁽¹⁰⁾。また、1911 年国民保険法については、「自由党社会改革 (Liberal Social Reform)」の集大成と位置付けられ、「認可組合 (Approved Society)」と認定された労働組合や友愛組合を通じて社会保険と失業保険を実施したことから、国家福祉と民間福祉の関係性、特に両者の対立性と補完性が議論されてきたが、外国人の給付条件について規定した「第 45 条 外国人に関する特別条項」が言及されることはほとんどなかった⁽¹¹⁾。そして、1905 年外国人法については、外国人の入国審査が実施され、貧民や犯罪者の上陸許可が制限されたことから、入国管理制度の技術的な側面が議論されたが、移民政策と福祉社会の関係性、つまり社会政策としての移民政策の性格については検討されてこなかった⁽¹²⁾。これらの点で注目されるのはフェルドマンの在英ユダヤ人史研究であり⁽¹³⁾、彼は「ユダヤ人」が 1911 年国民保険法において国籍

⁽⁹⁾ G. Finlayson, *Citizen, State and Social Welfare in Britain 1830-1990*, Oxford University Press, 1994; P. Thane, *The Foundation of the Welfare State*, London: Longman, 1996. (バット・セイン (深澤和子/深澤敦訳)『イギリス福祉国家の社会史: 経済・社会・政治・文化的背景』ミネルヴァ書房, 2000 年。); 高田実「『福祉国家』の歴史から『福祉の複合体』史へ: 個と共同性の関係史を目指して」社会政策学会 (編)『『福祉国家』の射程』ミネルヴァ書房, 2001 年; 高田実「『福祉の複合体』史が語るもの: 〈受容・排除〉と〈安定・拘束〉」『九州国際大学経営経済論集』13 巻 1・2 合併号, 2006 年; 金澤周作『チャリティとイギリス近代』京都大学学術出版会, 2008 年; 高田実「『福祉の複合体』の国際比較史」同 / 中野智世 (編著)『福祉: 近代ヨーロッパの探究⑮』ミネルヴァ書房, 2012 年。

⁽¹⁰⁾ V.D. Lipman, *A Century of Social Service 1859-1959: The Jewish Board of Guardians*, London: Routledge & Kegan Paul, 1959; M. Rozin, *The Rich and the Poor: Jewish Philanthropy and Social Control in Nineteenth Century London*, Brighton and Portland: Sussex Academic Press, 1999.

⁽¹¹⁾ R.W. Harris, *National Health Insurance in Great Britain 1911-1946*, London: George Allen and Unwin, 1946; B.B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain: the Origins of the Welfare State*, London: Joseph, 1966; 樫原朗『イギリス社会保障の史的研究 I: 救貧法の成立から国民保険の実施まで』法律文化社, 1973 年; 武田文祥「社会保険と福祉国家: 1911 年イギリス国民保険法の成立と展開」東京大学社会科学研究所 (編)『福祉国家 1: 福祉国家の形成』東京大学出版会, 1984 年; 山本卓「1911 年「国民保険法」と自由主義: 理念, 制度, 政治過程」『立教大学大学院法学研究』32 号, 2005 年; 四谷英理子「1911 年イギリス国民保険法成立過程におけるロイド・ジョージの「強制された自助」の理念: 「自助」と社会保険の架橋をめざして」『歴史と経済』213 号, 2011 年 10 月。

⁽¹²⁾ T.W.E. Roche, *The Key in the Lock: Immigration Control in England from 1066 to the Present Day*, London: John Murray, 1969; V. Bevan, *The Development of British Immigration Law*, London: Croom Helm, 1986; A. Dummett and A. Nicol, *Subjects, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration Law*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1990; S.S. Juss, *Immigration, Nationality and Citizenship*, London: Mansell, 1993.

⁽¹³⁾ D. Feldman, 'Importance of Being English: The Aliens Act and the Decline of Liberal England', in D. Feldman and G.S. Jones (eds.), *Metropolis London: Histories and Representations since 1800*, London: Routledge, 1989; D. Feldman, *Englishmen and Jews: Social Relations and Political Culture 1840-1914*, London and Newhaven: Yale University Press, 1994; D. Feldman, 'Was the Nineteenth Century a Golden Age for Immigrants?: The Changing Articulation of National, Local and Voluntary Controls', in A. Fahrmeir, O. Faron and P. Weil (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe*

に基づいて除外されていたものの、制度的には包含されていたことを積極的に評価しているが、後述するように、実際にはその理由は雇用条件において有利になること予防することを意図したものであり、さらにユダヤ人保護委員会は国家福祉の不全を批判していたのである⁽¹⁴⁾。

そこで、本稿では第一に入国管理（1905 年外国人法）、国家福祉（1911 年国民保険法）、民間福祉（ユダヤ人保護委員会）の各主体において外国人がどのように制度的に「排除」あるいは「受容」されていた（されようとしていた）のか⁽¹⁵⁾、第二にそのとき 3 つの主体はどのように相互に関係していたのかを検討したうえで、第三に 20 世紀初頭のイギリスの移民政策と福祉社会の全体像、そしてそれらを総括する『「他者」としての外国人」という原則をひとつの試論として素描したい。

1 外国人の入国管理

20 世紀初頭はイギリスの移民政策史上、政策基調が「開放（open door）」から「規制（restriction）」へと一転し、外国人の入国管理体制が確立した画期であり、1905 年外国人法の下でそれまで平時ではほとんど規制されていなかった外国人の入国が制度的に制限されるようになった。そして、こうした変化の前提にあったのが、当時の東欧移民の流入による「外国人問題（alien problems / alien questions）」の発生であった⁽¹⁶⁾。

and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period, New York: Berghahn Books, 2003; D. Feldman, 'Migrants, Immigrants and Welfare from the Old Poor Law to the Welfare State', *Transaction of the Royal Historical Society*, 13, 2003.

⁽¹⁴⁾ フェルドマンは、『ユダヤ人新聞（Jewish Chronicle）』に掲載された記事に基づき、ユダヤ人の給付団体の運動によって「移民に対する大きな譲歩」が勝ち取られ、「ロイド-ジョージは外国人を国民保険のスキームに包含しただけではなく、5 年間イギリスに滞在している未帰化の外国人にも週当たり 2 ペニーの国庫からの拠出と準備金価値を受給することにも同意した」と述べており、それが戦間期の社会保障政策においてさらに発展し、移民にも社会保障の範囲を拡大させる「国家の対応の新形態」が成立していたことを重要視している。しかし、管見の限り公文書上ではロイド-ジョージの「同意」が実際の政策に反映されていたことを確認することはできず、その場かぎりの返答に留まっていたものと思われる。D. Feldman, *Englishmen and Jews: Social Relations and Political Culture 1840-1914*, pp. 373-374; Feldman, 'Migrants, Immigrants and Welfare from the Old Poor Law to the Welfare State', p. 96.

⁽¹⁵⁾ 本稿における外国人の「受容（inclusion）」とは国家福祉・民間福祉において国民と同等の社会的権利を与えられること、移民政策において国民と同等に「入国の自由」を認められていること、すなわち「完全なシティズンシップ」の容認を意味し、逆に「排除（exclusion）」とはそれらを与えられないことあるいは制限されること、すなわち「部分的なシティズンシップ」の容認を意味する。

⁽¹⁶⁾ 東欧移民の流入→「外国人問題」の発生→移民規制運動の展開→1905 年外国人法の制定までの過程については、次の文献を参照されたい。L.P. Gartner, *The Jewish Immigrant in England 1870-1914*, London and Portland: Vallentine Mitchell, 1960; J.A. Garrard, *The English and Immigration 1880-1910*, Oxford University Press, 1971; B. Gainer, *The Alien Invasion: The Origins of the Aliens Act of 1905*, London: Heinemann Educational, 1972; 齋藤翔太郎「19 世紀末から 20 世紀初頭にかけてのイギリスにおける『外国人問題』の発生：1905 年外国人法の前提として」『社会経済史学』79 巻 2 号, 2013

19 世紀末以降、イギリスにはロシアやポーランドから貧しい東欧移民が流入するようになり、ロンドンのなかでもイースト・エンドと呼ばれる貧困地区に定住した。彼らの多くはユダヤ人であり、反ユダヤ的な立法によって経済活動のみならず生活全般を制限されたことによる貧困、そして数度にわたって繰り返された「ポグロム」と呼ばれる民衆の大虐殺による恐怖、それらを逃れ来た者たちだった。故国を出発した彼らは、イギリスに上陸すると、先発した知人や親戚を頼って、自らの居住地や仕事を探した。彼らは貧困と恐怖を逃れてきた難民であり、当初はイギリス国内の世論も同情的で、ロシアに抗議し、難民のための基金を設立する集会が開催されたが、同情的な世論は長く続かなかった。彼らの居住したイースト・エンドは全国的にも悪名高い貧困地区であり、そこで彼らが従事した仕立業、製靴業、家具製造業は「苦汗産業 (sweated trade)」と呼ばれ、低賃金、長時間、不衛生という劣悪な労働条件、いわゆる「苦汗労働制度 (sweating system)」が社会問題として認識されていた。また、イースト・エンドのなかでもステプニー区という東欧移民が集中した地区は「ユダヤ人区」とも呼ばれ、ひとつの部屋で多数の人間が居住する過密人口 (overcrowding) が問題となっていた。このような雇用と住宅をめぐる問題のほかにも、博打や売春といった外国人による犯罪も問題視されていた。これらは実際には東欧移民が流入する以前から存在した問題であったが、19 世紀末以降に東欧移民が急増していることが認識されるようになると、これらの問題と東欧移民が結びつけられて論じられるようになり、東欧移民が流入した結果として様々な「外国人問題」が発生しているとして、東欧移民に対する排外的な感情が高まることになった。東欧移民の多くがユダヤ人であったことから、排外的な言説のなかには「反ユダヤ主義」の人種主義的な表現も見られるが、政策論争では自国民対外国人というナショナリズムの論理が用いられていた。移民規制論者の言説では、東欧移民の流入に対してアメリカやドイツは移民規制を実施していたのに対し、イギリスが一方的に「開放」状態にあったことが問題視され、東欧移民の流入は「外国人の侵入 (Alien Invasion)」と表現されていた⁽¹⁷⁾。

こうして国内世論の論調は「庇護」から「規制」へ大きく転換することになった。特にその主導者となったのは評論家のアーノルド・ホホワイトと保守党の庶民院議員で後に「外国人法の父」とも呼ばれるウィリアム・エヴァンス-ゴードンであった⁽¹⁸⁾。ホホワイトは著書の『ある大都市の諸問題』のなかで東欧移民が過密人口や苦汗労働の原因となっている

年 8 月。

⁽¹⁷⁾ この論理と表現は同時代の公正貿易運動や関税改革運動のような自由貿易政策を転換しようとする運動と共通していた。

⁽¹⁸⁾ C. Bloom, 'Arnold White and Sir William Evans-Gordon: their involvement in immigration in late-Victorian and Edwardian Britain', *Jewish Historical Studies*, 39, 2004.

と述べ、「外国人問題」を周知し、移民規制の立法化を実現するための集会を開催し、さらにイギリス同胞連盟 (British Brother League) の設立にも関与した。そして、もう一人の主導者であるエヴァンス-ゴードンは 1900 年の庶民院議員選挙において移民規制を公約に掲げて、イースト・エンドの選挙区から立候補し、当選を果たした。彼は当選後まもなく、「外国人問題」の発生について調査し、移民規制の是非を検討するため、議会に外国人移民王立委員会 (Royal Commission on Alien Immigration) を設置させた⁽¹⁹⁾。こうして、排外的な世論は、移民規制運動を経て、議会の場で議論されるようになったのである。

調査委員会は様々な分野から証人を招聘し、イースト・エンドだけではなくロシアでも膨大な現地調査を行なった結果、東欧移民が増加していること、それによって特定の地域では苦汗労働や過密人口など様々な問題が発生していること、さらに外国人の入国規制が実施されなければその害はますます深刻化すると予想されることを結論し、政府に対して移民規制の立法を勧告した⁽²⁰⁾。このような王立委員会の勧告に基づいて、議会には外国人法案が提出された。1904 年の法案は野党である自由党の議員の強硬な反対と巧みな戦術によって審議未了のまま廃案に追い込まれたものの、翌年ふたたび法案が提出され、賛成多数で成立した。

こうして制定された 1905 年外国人法の下で、イギリスでは初めて本格的な外国人の入国管理が行なわれるようになり、それまで厳密には行なわれていなかった外国人の入国審査がイギリス全国の指定された港で実施されるようになった⁽²¹⁾。イギリス国内の 13 の港が「入国管理港 (Immigration Port)」に指定され、それぞれ入国管理局 (Immigration Board) が設置された。そこでは内務大臣によって任命された入国管理官 (Immigration Officer) が検疫官とともに外国人の入国審査を行なった。入国審査の結果、上陸許可 (leave to land) が認められれば上陸することができたが、認められない場合には異議申立を行なって再び入国審査を受けるか、乗ってきた船でそのまま乗船した港まで送還されることになった。

入国審査において適用される入国規制の対象者は前述の「外国人問題」の内容を反映し

⁽¹⁹⁾ Parliamentary Papers (以下、PP), 1903 [Cd. 1741], Vol. IX, 'Report of the Royal Commission on Alien Immigration: Vol. I. Report'.

⁽²⁰⁾ ただし、委員会の証言では東欧移民の増加と「外国人問題」の発生の因果関係を厳密には証明できていなかった。たとえば、苦汗労働については東欧移民が増加する以前から存在している職種であり、さらに統計的にはそれらの職種における賃率は上昇する傾向にあったのである。そのため、移民規制の立法化を勧告する多数派報告に署名しなかった委員もいた。

⁽²¹⁾ 1905 年外国人法の実施過程については、既に挙げた文献のほかに次の文献を参照されたい。C. Vincenzi, 'The Aliens Act of 1905', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 12, no. 2, 1985; J. Pellew, 'The Home Office and the Aliens Act, 1905', *The Historical Journal*, vol. 32, no. 2, 1989.

たものであった。1905 年外国人法の「第 1 条 好ましからぬ移民の上陸を妨げる権限」では、入国規制の対象となる「好ましからぬ移民 (undesirable immigrant)」が定められた。「好ましからぬ移民」とは「(a) 自身とその扶養者を相当に扶養する手段を獲得する財産ないし地位を提示することができない者、(b) 精神異常者、精神薄弱者、公的負担および公的損失となり得る者、(c) 外国において犯罪者引渡しに該当する政治的性格ではない犯罪について有罪判決を受けている者、(d) 1905 年外国人法に基づき国外退去が発令されている者」、つまり東欧移民のような貧民や犯罪者が想定されていた。そして、実際の入国審査では「5 ポンドテスト」が行なわれ、具体的な基準として本人の所持金が 5 ポンド、被扶養者の所持金が 2 ポンドに満たない場合には貧民とみなされ、「好ましからぬ移民」に該当するとされた。また、「好ましからぬ移民」と同様の基準が国外退去の対象となる「好ましからぬ外国人 (undesirable aliens)」でも定められた⁽²²⁾。

ところが、条文では「好ましからぬ移民」に例外条項が定められ、政治的・宗教的難民と認められれば上陸許可は拒否されることはなかった⁽²³⁾。さらに、入国審査の過程では内務大臣から「疑わしきは罰せず (Benefit of Doubt)」の原則が指示されており、本人が難民であると宣言すれば上陸許可が認められたため、条文は無意味化することになった⁽²⁴⁾。統計的にも上陸許可を拒否された者、国外退去を命令された者の数はわずかであり、同時代の評価から今日の研究に至るまで 1905 年外国人法の実効性については消極的な評価が大勢を占めている⁽²⁵⁾。しかし、1905 年外国人法の制定によって、外国人の入国管理が行な

⁽²²⁾ 「第 3 条 国外退去命令を発する國務大臣の権限」では、「好ましからぬ外国人」として「(a) 裁判所によって有罪判決を受けた者、裁判所によって国外退去を勧告された者、(b) 略式裁判によって (i) 救済法による救済を受けたこと、生活手段を持たずに放浪したこと、過密人口による不衛生な生活が発見されたこと、(ii) 有罪判決を受けたことが認証された者」と定められている。Aliens Act 1905, s. 3-(1)。

⁽²³⁾ 条文では「好ましからぬ移民」の例外条件として「ただし、その移民が宗教的あるいは政治的根拠に基づく刑事訴追あるいは処罰、あるいは宗教的信仰に基づく投獄の恐怖あるいは拷問の恐怖を含む迫害を逃避するためにもっぱらイギリスへの入国を求めていることを証明するならば、もっぱら生活手段を求め、あるいは公的負担となる恐れがあっても、上陸許可は拒否されない、また移民がイギリスにおいて乗船券を有し、イギリスに 6 ヶ月以下の滞在の後に直接他国へ向けて乗船し、その国において入国を拒否されて直接イギリスの港へ帰還したことを示し、入国管理官あるいは入国管理局が了解するならば、上陸許可は保留されない、そして移民がイギリスに出生し、その父親が英臣民であり、入国管理官あるいは入国管理局が了解するならば、もっぱら生活手段を求めるものであっても、上陸許可は拒否されない」と追記されている。Aliens Act 1905, s. 1-(3)。

⁽²⁴⁾ 1906 年 3 月 9 日の書簡と指導では、「現在不安定な情勢にある一部の大陸諸国から来港し、政治的ないし宗教的迫害を逃れてきたと宣言する移民については、あらゆる場合において宣言の真実性に疑いが残る場合であっても、推定無罪の原則が認められ、上陸許可は与えられる」と指示された。PP, 1906 [Cd. 2879], Regulations, &c., made by the Secretary of State for the Home Department with regard to the Administration of the Aliens Act, 1905.

⁽²⁵⁾ 1905 年外国人法の実効性を低減させた原因として他には「好ましからぬ移民」の基準が不明瞭であるという条文規定の欠陥や入国管理官の未経験という施行体制の困難が指摘されている。なお、1905 年外国人法の施行過程については別稿を準備している。V. Bevan, *The Development of British Immigration Law*, London: Croom Helm, 1986, 67-72; C. Holmes, *John Bull's Island: Immigration and British*

われるようになり、「『他者』としての外国人」という原則の一端である「入国の自由」が制度的に制限されるようになったとすることができる。

2 外国人と国家福祉

20 世紀初頭はイギリスの移民政策とともに社会政策史上の画期でもあった。19 世紀末にチャールズ・ブースやシーボーム・ラウントリーらの社会調査によって、都市には一定の生活水準に満たないような貧民が想定以上に多数存在していることが発見された結果、社会観、国家観、個人観が「自由放任」から「国家介入」へと大きく変化した⁽²⁶⁾。そして、その最たる成果が「自由党社会改革」における様々な社会保障立法、特に 1908 年老齢年金法⁽²⁷⁾と 1911 年国民保険法の制定であった⁽²⁸⁾。

そもそも 19 世紀までの救貧法 (Poor Law)、つまり公的扶助制度では院外救済や院内救済において国籍に基づく制限は存在していなかった。実際、19 世紀末以降、東欧移民が増加するに従い、「外国人問題」のひとつとして外国人に対する院外救済の増加、それに伴う地方税負担の増大、つまり東欧移民の「困窮 (Pauperism)」が問題視されていた。ただし、この点についても苦汗労働や過密人口と同様に留意しなければならない。というのも、外国人に対する院外救済と院内救済の件数は増加していたものの、その規模は全体の救済件数から見ればわずかであり、さらに地域としてイースト・エンドのステプニー区に限定されていたからである。しかしながら、救貧法という公的扶助制度は財政的に地域単位で成立していたため、外国人に対する救済件数の増加が、地方税負担を増大させる恐れがあったという点は否定できないだろう。そのため、外国人という「他者」が自国の制度を利用していること、それによって自国民の負担が増大することが批判されたのである。

以下で述べていくように、このような救貧法の伝統とは異なり、1908 年老齢年金法と 1911 年国民保険法にはいずれも外国人への給付を制限する「国籍条項」が存在していた。そこで、あらかじめ当時の国籍制度について確認しておくと、そもそもイギリスでは国籍制度が制定法によって定められていたわけではなく、コモン・ローの「出生地原則」を引

Society, 1871-1971, Basingstoke: Macmillan Education, 1988, pp. 65-73; A. Dummett & A. Nicol, *Subjects, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration Law*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1990, pp. 99-104.

⁽²⁶⁾ 小野塚知二「介入的自由主義の時代：自由と公共性の共存・相克をめぐって」同（編著）『自由と公共性：介入的自由主義とその思想的起点』日本経済評論社、2009 年。

⁽²⁷⁾ Old Age Pensions Act 1908, [8 Edw. VII., ch. 40].

⁽²⁸⁾ 岡田与好「『福祉国家』理念の形成」同『経済的自由主義：資本主義と自由』東京大学出版会、1987 年。

き継いでいた⁽²⁹⁾。外国人の国籍取得、つまり帰化について定めた 1870 年帰化法 (Naturalization Act 1870)⁽³⁰⁾ において、英臣民の国籍は「王冠への忠誠義務」に基づくものだったが、国王に対する永久忠誠に基づく国籍ではなく離脱自由な国籍であり、近代的な国籍制度が整備されていたと評価されている。そして、外国人が帰化するには 5 年以上イギリスに居住して帰化証明を得なければならず、条文には明記されていなかったが、実際には英語の習得も必要であった。そして、それを引き継いで制定された 1914 年英国籍及び外国人の地位に関する法 (British Nationality and Status of Aliens Act 1914)⁽³¹⁾ でも、「出生地主義」と「王冠に対する忠誠義務」を原則としており、制定法に基づいて帝国全体を包括する統一的な国籍制度が成立した。そして、外国人が帰化するためには 5 年以上イギリスに居住していること、犯罪者ではないこと、英語を習得していることを証明した上で帰化証明を得ることが必要であった。こうした国籍制度を前提として社会保障立法の「国籍条項」が制度的に効力を持つことになったのである。

1908 年老齢年金法では、高齢年金の支給にあたって無拠出制を採用しており、70 歳以上で所得が 31 ポンド 10 シリング未満の者が対象となった。支給額は所得が 21 ポンド未満の場合には週あたり 5 シリングを支給し、所得の増大とともに支給額は逡減していった。外国人に対する高齢年金の給付については 1908 年老齢年金法の「第 2 条 高齢年金を受給するための法的条件」において定められており、最低 20 年以上英臣民として居住していることを年金当局に対して証明しなければならなかった⁽³²⁾。この 20 年間という居住期間と 5 年間という帰化要件と合わせれば明らかなように、19 世紀末に流入した外国人の多くは受給対象にはなり得なかった。ただし、1908 年老齢年金法の施行後、外国人の帰化が増加したことによって外国人に対する高齢年金の支給件数が増加するという問題が指摘されていた⁽³³⁾。その他にも実際には受給者が居住年数を年金当局に対して何らかの書類に基づいて証明することが難しいという問題もあった⁽³⁴⁾。

⁽²⁹⁾ S.S. Juss, *Immigration, Nationality and Citizenship*, London: Mansell, 1993; R. Karatani, *Defining British Citizenship: Empire, Commonwealth and Modern Britain*, London: Frank Cass, 2003; 柳井健一『イギリス近代国籍法史研究: 憲法学・国民国家・帝国』日本評論社, 2004 年。

⁽³⁰⁾ Naturalization Act 1870, [33 Vict., ch. 14].

⁽³¹⁾ British Nationality and Status of Aliens Act 1914, [4&5 Geo. V., c. 17].

⁽³²⁾ 「第 2 条 高齢年金を受給するための法的条件」では、高齢年金を受給するための法的条件として、「(1) 70 歳に達していなければならない。(2) 年金総額を受給する日まで最低 20 年間は英臣民であり続け、本法律に基づく規則に従い、イギリスに居住し続けていることを年金当局に了解させなければならない。(3) 本法律に基づく計算によって年間資力が 31 ポンド 10 シリングを超えないことを年金当局に了解させなければならない」と定められた。Old Age Pensions Act 1908, s. 2.

⁽³³⁾ National Archives (以下, NA), 1909-10 [HO45/10537/154320], 'Effect of Old Age Pensions Act on applications for Naturalisation'.

⁽³⁴⁾ M. Takada, 'The Administration of Old Age Pensions and the Intermediate Bodies in Britain, 1909-1918', 『九州国際大学経営経済論集』9 巻 3 号, 2003 年; 高田実「イギリスにおける友愛組合と 1908 年老

1908 年老齢年金法に続いて制定された 1911 年国民保険法は大きく「第 I 部 健康保険」と「第 II 部 失業保険」から構成されている。健康保険については大蔵大臣のロイド-ジョージが主導して成立し、失業保険については商務大臣のチャーチルが主導して成立した。健康保険について、そもそもロイド-ジョージは老齢年金制度を寡婦、孤児、疾病、廃疾にまで拡大する構想を抱いており、1908 年 8 月のドイツにおける視察後、ドイツの拠出制の社会保険制度に倣ってイギリスにも疾病・廃疾などの基礎給付、寡婦・孤児の年金、出産・結核療養の給付を成立させようと試み、内国税収庁の W・J・ブレイスウェイトに具体的な制度の設計を指示するとともに、国民保険と海軍費の財源を賄うために 1909 年 4 月に「人民予算」を提出した。ところが、成立の過程では、友愛組合、簡易保険業界、医師会など自身の機能を没収される様々な団体からの圧力、労働組合や社会主義者による反対、保守党の抵抗を受けて法案は修正を迫られた。他方、失業保険について、チャーチルは 1909 年職業紹介所法に見られるように景気変動による失業問題に関心を持っており、W・ベヴァリッジの助言を受けながら商務省の W・ルウェリン＝スミスとともに制度を設計し、成立過程では社会主義者や労働組合だけではなく自由党内からも批判されたが、国民保険法の第 II 部は成立した。

1911 年国民保険法の制度の概要を簡単に確認しておくと、健康保険では、雇用契約の下で就労する 16 歳から 69 歳の肉体労働者および年収 160 ポンドに満たない者が対象とされていた。労働者・使用者・国家の三分拠出制が採用され、その構成は男子が労働者 4 ペンス、使用者 3 ペンス、国家 2 ペンスで、女子が労働者 3 ペンス、使用者 3 ペンス、国家 2 ペンスだった。日収 2 シリング 6 ペンス以下の者には所得に応じて給付額を決定した。そして、給付額は 26 週間以内の疾病給付が男子 10 シリング、女子 7 シリング 6 ペンス、26 週間以後の疾病給付が一律 5 シリング、出産手当が 30 シリングで、その他に医療給付、サナトリウム給付、付加給付もあった。一方で、失業保険では、建築、土木、機械、造船、車輛製造、製鉄、製材の 7 業種の労働者が対象とされた。拠出の構成は労働者 2 と 1/2 ペンス、使用者 2 と 1/2 ペンス、国家 1 と 2/3 ペンスであった。以上は英臣民の給付条件であり、外国人についてはそれとは異なる条件が設定されていた。

政府内の立案の過程では、外国人の給付について定めた法案の第 35 条（成立した法律では 45 条に相当）について、外国人にも同水準の給付を認めるならば、国民保険を受給することを目的とするような外国人が流入することを促進しかねないとし、また国庫から

の資金分についても受給することを認めるならば、外国人に関する費用を英臣民が負担することになり、不公平であるとされて、外国人の給付については国庫からの拠出が認められないように制度が設計されていた。また、スキームから外してしまうことで外国人労働者を雇用する際に使用者の拠出分が掛からなくなってしまう、外国人労働者の雇用条件が英臣民労働者よりも有利になるということがないようにスキームには包含すべきであるとされた。ただし、16 歳以下の若者については将来的に英臣民に帰化する可能性があることから、国庫からの資金分を受給することを認めるとされていた⁽³⁵⁾。法案の審議の過程では、英臣民と同様に法令を遵守し、納税の義務を果たしている外国人に異なる条件を課すことは不公平ではないか、また、給付の条件を「国籍」ではなく「居住」にすべきではないかということが批判されていたが、外国人は国庫からの拠出を受領する前提としてまず英臣民に帰化すべきである、つまり「『他者』としての外国人」という原則を以て反論されており、法案の第 45 条は審議を通過した⁽³⁶⁾。

そして、成立した 1911 年国民保険法の条文では、「第 45 条 外国人に関する特別条項」⁽³⁷⁾、

⁽³⁵⁾ NA, 1911 [PIN3/3], 'National Insurance. Vol. 1 Date of Act: 1911', 'Scope of Scheme', p. 27; NA, 1911 [PIN3/4], 'National Insurance. Vol. 2 Date of Act: 1911', 'National Insurance Bill, Part I (Health Insurance), notes on clauses', p. 349; NA, 1911 [PIN3/4].

⁽³⁶⁾ Parliamentary Debates (以下、PD), Vol. XXX, H.C. DEB., 2 November 1911, 'Clause 35. - Special Provisions as to Aliens', cc. 1090-1120; PD, Vol. LVI, H.C. DEB., 30 July 1913, 'New Clause. - Women of British Nationality Married to an Alien', cc. 3313-3341; PD, Vol. LVI, H.C. DEB., 6 August 1913, 'Clause 19. - Woman of British Nationality Married to an Alien', c. 1637; LSE Library, [JF(42)/D320], 'The National Insurance Bill: the truth about the alien immigrant: with a note on the treatment of aliens under Clause 35', pp. 1-3; Lloyd-George 1911, pp. 102-103.

⁽³⁷⁾ 「第 45 条 外国人に関する特別条項」では、以下のように定められている。National Insurance Act 1911, s. 45.

「(1) 本法律の当部分は保険に加入する時点で 17 歳以上の英臣民ではない者に対して以下の修正に基づいて適用される

(a) 本法律の当部分のために、以下の条件を除いて、認可組合の組合員になることは承認されない、
 (b) そのように権利を与えられる者の給付は議会の提供する資金から支払われることはない、
 (c) 疾病者、障害者、妊娠者の給付の比率は、供託金の拠出者に関して、本法律の当部分に基づいて権利を与えられる比率の、男性の場合には 9 分の 7 に、女性の場合には 4 分の 3 に減額される、
 (d) 医療給付および結核給付を受給する者に対して支払うべき、あるいは給付の運用費用に関して支払うべき合計額は、そのような人々の場合には、議会の提供する資金から支払われることはない。

(2) そのような者が認可組合の組合員である場合に、次の条文が効力を有する

(i) そのような者によって支払われるべき、あるいはそのような者に関して支払うべき拠出金は組合に帰せられる、
 (ii) 組合は各年に医療給付および結核給付を受ける者に関して保険委員会に支払うべき合計額のすべてを支払う、
 (iii) 疾病給付および障害給付および出産給付の比率と条件は、組合によって決定される、
 (iv) そのような者は準備金価値に関する本法律の当部分の条文のために認可組合に加入したと判断されず、そのような者の拠出金は準備金価値に関する彼らの負債の免除のために保険委員会委員によって留保されない。

(3) 結婚前に英国籍で英臣民ではない者との結婚によって英臣民ではなくなった女性は、夫が死亡した場合、あるいは離婚あるいは結婚が無効になった場合、あるいは夫によって実質的に離別ある

1913年国民保険法⁽³⁸⁾の「第20条 外国人と結婚した英国籍の女性」⁽³⁹⁾と「第21条 外国人のための特別条項」⁽⁴⁰⁾が定められ、国民保険の支給にあたって外国人は英臣民とは異なる例外的な存在として扱われるようになった。外国人の疾病給付、障害給付、出産給付は国庫からの拠出が除かれていたため、男性が9分の7、女性が4分の3に減額された。また、外国人の医療給付とサナトリウム給付も国庫から拠出されなかった。そして、外国人の準備金価値 (Reserve Values)⁽⁴¹⁾については国庫からの拠出が認められなかったため、給付水準は年齢によって異なった。ただし、外国人と結婚して外国籍を取得している女性の出産給付については、最大7分の2まで国庫から拠出されて増額された⁽⁴²⁾。外国人に対する給付件数は英臣民に対するそれと比べればわずかだったが、国民保険法の実施後、外国人に対する給付について様々な問題が発生した。そもそも認可組合が外国人であるか否かを判別することは困難であり、認可組合にはそれをする能力がないこと、外国人の給付については異なる条件が課されるため、保険数理が煩雑になるといった問題だった。また、英臣民の女性と結婚した外国人の男性の出産給付は、増額によって英臣民よりも高い給付水準になり得ることも批判されていた⁽⁴³⁾。このように1908年老齢年金法や1911年国民保険法

いは絶縁されて2年以上経った場合、本項の条文に基づかない。

(4) 本項は1911年5月4日の時点で認可組合である組合あるいは組合支部の組合員でその際に連合王国に5年以上居住していた者、あるいは外国政府との取り決めに従って認可組合あるいは郵便局の基金に異動した者には適用されない。」

⁽³⁸⁾ National Insurance Act 1913, [3&4 Geo. V, ch. 37].

⁽³⁹⁾ 「第20条 外国人と結婚した英国籍の女性」では、以下のように定められている。National Insurance Act 1913, s. 20.

「(1) 主たる法律の第45条(3)は次のように修正される。『結婚前に英国籍であって英臣民ではない者との結婚によって英臣民でなくなった被保険者の女性には本項の条文には基づかない』。

(2) 主たる法律の第45条の条文に基づいて、結婚前に英臣民であった外国人の被保険者の妻ならば、彼の保険に関して支払うべき出産給付は、保険委員会委員によって定められた規則に従って、7分の2まで増額させられる、そしてそのような増額の合計額は議会によって提供される資金から支払われる。』

⁽⁴⁰⁾ 「第21条 外国人のための特別条項」では、「主たる法律の第45条(4)は、『認可組合』という初出の語の後に、『あるいは合併する、契約を認可組合に移転する、あるいは単独であれ他の組織との合同であれ組合員の給付のための認可組合を組織していることについて保険委員会委員の了解を得るように証明する』という語が挿入されて効力を有する」と定められている。National Insurance Act 1913, s. 21.

⁽⁴¹⁾ 準備金価値とは、国民保険法では保険料の積み立て方式が採用されているため、給付の支給によって資金が不足する場合に、国庫からの拠出による会計上の名目的な資金によって補うものである。National Insurance Act 1911, [1&2 Geo. V, ch. 55], s. 55; S. Comyns Carr, W.H. Stuart Garnett and J.H. Taylor, *National Insurance*, 4th edition, London: Macmillan, 1913, pp. 227-231.

⁽⁴²⁾ PP, 1913 [Cd. 6907], Vol. XXXVI, 'Report for 1912-13 on the Administration of the National Insurance Act, Part I. (Health Insurance)', pp. 28-29; PP, 1914 [Cd. 7496], Vol. LXXII, 'Report for 1913-14 on the Administration of National Health Insurance', pp. 13, 94-95; PP, 1917-18 [Cd. 8890], Vol. XVII, 'Report on the Administration of National Health Insurance during the years 1914-17', pp. 283-284, 302-303, 328-329, 341-342; J.H. Watts, *The Law relating to National Insurance*, London: Stevens, 1913, pp. 163-165; O. Clarke, *The National Insurance Act 1911*, London: Butterworth, 1913, pp. 167-171; S. Comyns Carr, W.H. Stuart Garnett and J.H. Taylor, *National Insurance*, London: Macmillan, 1912, pp. 2, 24, 120-121, 261-264; S. Comyns Carr, W.H. Stuart Garnett and J.H. Taylor, *National Insurance*, 4th edition, London: Macmillan, 1913, pp. 3, 178-181, 846-848.

⁽⁴³⁾ PP, 1913 [Cd. 6907], Vol. XXXVI, 'Report for 1912-13 on the Administration of the National Insurance Act,

の「国籍条項」に基づいて、「『他者』としての外国人」という原則の一端として外国人の社会的権利は制度的に制限されたのである。

3 外国人と民間福祉

19 世紀末以降に流入した外国人の多くは宗教的・人種的にはほとんどユダヤ人だった。さらに彼らは国籍上で東欧出身者であり、経済的には貧民、非熟練労働者であった。これらの社会的属性は外国人が英臣民とは異質な存在であったこと、さらに外国人のなかでも特異な存在であったことを示すものであった。イギリスには伝統的に友愛組合やチャリティなど民間福祉が存在し、それが福祉社会の基層をなしており、ユダヤ人の福祉についても例外ではなく、ユダヤ人保護委員会はその代表的な団体であった⁽⁴⁴⁾。

ユダヤ人保護委員会は 1859 年にロンドンに設立された。当初の目的は分断されていた個々のシナゴグによる救済ではなく地域のユダヤ人社会で救済を実施すること、「異国の貧民」の貧困と疾病の予防すること、そして、ユダヤ人に対する国内の反発を緩和させることであった⁽⁴⁵⁾。これらの目的は貧困のユダヤ人、外国人の増加を妨げることを意図するものであり、救済にあたっては救貧法に基づく救済やその他の慈善団体による救済と重複して救済される者を避けること、金を浪費する者を排除すること、慈善による支援の秩序を回復することといった、いわゆる救貧法の「1834 年原則」と共通するものだった。

Part I. (Health Insurance)', pp. 66-69; PP, 1917-18 [Cd. 8890], Vol. XVII, 'Report on the Administration of National Health Insurance during the years 1914-17', pp. 95-96, 228; PP, 1916 [Cd. 8396], Vol. XIV, 'Further Report of the Departmental Committee on Approved Society Finance and Administration', pp. 32-35, 74.

⁽⁴⁴⁾ ユダヤ人保護委員会以外にも外国人に対する救済を行っていた団体は存在しており、その多くはロンドンのユダヤ人系の団体であった。1885 年に設立された貧困ユダヤ人一時避難施設 (Poor Jews' Temporary Shelter) はホームレス、無職者、さらに移民を一時的に受け入れ、乗船券の購入、雇用や住宅の斡旋を行っていた。1779 年に設立されたユダヤ人のパン・肉・石炭配給協会 (Bread, Meat and Coal Society) はイギリスでは最古のユダヤ人チャリティとされ、冬季に食料や燃料を供給していた。その他にも主にドイツ出身の外国人に対する救済を行っていた貧困外国人救済協会 (Society of Friends of Foreigners in Distress) などさまざまな団体が全国的に存在して活動していた。L.P. Gartner, *The Jewish Immigrant in England 1870-1914*, London and Portland: Vallentine Mitchell, 1960; E.C. Black, *The Social Politics of Anglo-Jewry 1880-1920*, Oxford: Basil Blackwell, 1988; V.D. Lipman, *A History of the Jews in Britain since 1858*, New York: Holmes and Meier, 1990; P. Panayi, *German Immigrants in Britain during the 19th Century, 1815-1914*, Oxford: Berg Publishers, 1995; 金澤周作「イギリス: 「フィランソロピーの帝国」の歴史」『大原社会問題研究所雑誌』626 号, 2010 年 11 月; クラウス・ヴェーバー (金澤周作訳)「ヨーロッパのユダヤ人フィランソロピーと社会発展: 19-20 世紀におけるロスチャイルド家の事例研究から」『大原社会問題研究所雑誌』628 巻, 2011 年 2 月。

⁽⁴⁵⁾ University of Southampton (以下, US), [MS173/1/12/1], 'A Scheme', '1st Half-Yearly Report'; J.H. Stalard, *London Pauperism amongst Jews and Christians*, London: Saunders, 1867, pp. 1-27; L. Magnus, *The Jewish Board of Guardians and the men who made it 1859-1909*, London: Jewish Board of Guardians, 1909, pp. 9-23; V.D. Lipman, *A Century of Social Service 1859-1959: The Jewish Board of Guardians*, London: Routledge & Kegan Paul, 1959, pp. 22-31.

ユダヤ人保護委員会の主な収入源は上・中流階級のユダヤ人からの寄付、贈与、遺産で、支出先は外国人に対する救済費、職員に対する給与の支払い、施設の維持費だった。

ユダヤ人保護委員会は様々な活動を展開しており、組織として産業委員会、固定手当委員会、一時手当委員会、融資委員会、出移民委員会から構成されていた⁽⁴⁶⁾。産業委員会は作業場を提供し、技能の習熟を図るなど外国人に対して職業訓練を提供していた。固定手当委員会は6カ月未満、外国人に固定手当を支給していた。一時手当委員会は4週間以下、主に未亡人と疾病者に対して一時手当を支給していた。ただし、これらの固定手当と一時手当はユダヤ人保護委員会の職員がいわゆる「労働可能」な貧民であると判断した場合には支給されなかった。その他に融資委員会はミシン購入などの事業目的に限って外国人に対して融資していた。出移民委員会は乗船券の手配などのアメリカへの出国支援だけではなく、本国への送還も行なっていた。東欧移民によって救済の申請者が増加したことで、ユダヤ人保護委員会は事業の拡大を迫られ、1891年にはロシア＝ユダヤ人委員会（Russo-Jewish Committee）と合同委員会を設立したが、活動の規模が拡大しただけで方針や内容に基本的な変化はなかった。ユダヤ人保護委員会によって救済されていたのは、ロシア人、ポーランド人が中心であり、東欧移民の流入が落ち着いた後も引き続き救済を行っていた。このような多岐にわたる活動は本来ユダヤ人や外国人の異質性に起因するものであり、民族的、文化的に一体性を有する彼らの「自助」を意図するものであったと言えるだろうが、19世紀末以降に東欧移民が増加するようになると、国内に救貧法の公的負担となるようなユダヤ人の貧民が増加しないようにすることも意図されるようになった。

そこで、ユダヤ人保護委員会が1905年外国人法、1908年老齢年金法、1911年国民保険法をどのように評価していたのかを見ていく。まず、1905年外国人法に対する評価である。ユダヤ人保護委員会の会長が内務省の常任次官と書簡を交換するなかで、入国管理局を非ユダヤ人が占めていることには問題があるということを伝えて入国管理局の入国管理官の一人としてユダヤ人保護委員会の代表者を入れることを提案していた⁽⁴⁷⁾。

次に1908年老齢年金法に対する評価である⁽⁴⁸⁾。ユダヤ人保護委員会は1908年老齢年金

⁽⁴⁶⁾ PP, 1903 [Cd. 1741], Vol. IX, 'Report of the Royal Commission on Alien Immigration: Vol. I. Report', pp. 9-10; PP, 1903 [Cd. 1741-1], Vol. IX, 'Report of the Royal Commission on Alien Immigration: Vol. III. Appendix', pp. 82-84; PP, 1903 [Cd. 1742], Vol. IX, 'Report of the Royal Commission on Alien Immigration: Vol. II. Minutes of Evidence', pp. 527-548; PP, 1909 [Cd. 4499], Vol. XXXVII, 'Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress', pp. 515, 937.

⁽⁴⁷⁾ US, [MS173/1/12/7], '45th Annual report', pp. 17-18, '47th Annual Report', pp. 23-24.

⁽⁴⁸⁾ US, [MS173/1/12/8], '50th Annual Report', pp. 15-16; '51st Annual Report', pp. 93-94; '53rd Annual Report', p. 17.

法が老齢者の貧民に対して老齢年金を支給するものであったことについて、ユダヤ人保護委員会の一時手当と固定手当の支給と内容が共通しているとしていた。ところが、1908 年老齢年金法の実施によってユダヤ人保護委員会の負担が軽減されることはなく、むしろ、1908 年老齢年金法における外国人の除外のために、一時手当や固定手当の支給は依然として重要であり続けているとして、1908 年老齢年金法がユダヤ人のチャリティに代替するものではないと評価していた。

最後に 1911 年国民保険法に対する評価である⁽⁴⁹⁾。ユダヤ人保護委員会は 1908 年老齢年金法と同様に 1911 年国民保険法についてもユダヤ人のチャリティに代替するものではなく、ユダヤ人保護委員会の活動に全く影響しないと評価していた。その理由として失業保険の支給については、対象となる業種が外国人のほとんど就業していない業種に限定されていたこと、健康保険についてはユダヤ人の貧民たちが賃金労働者になるよりも自営の小経営者になる傾向があったこと、雇用主は法について熟知しておらず多くの家内作業場では雇用者によって拋出されていないことを指摘した。また、外国人に支給される減額された金額では、ユダヤ人のチャリティによって支援されないかぎり家族全員を養うことはできないとしていた。そして、1911 年国民保険法において最近流入してきた外国人に完全な給付を保証することには無理があることを認めつつも、今後は完全な給付を保証する条件として英臣民という国籍ではなく、滞在期間という居住に基づくように法律を修正すべきであるとしていた。

ユダヤ人保護委員会は当時の「社会改革」の時代のなかで 1908 年老齢年金法や 1911 年国民保険法が実際に外国人にとってはほとんど有益でない政策であることを批判しつつも、疾病や貧困の予防という問題意識を共有しているとしていた⁽⁵⁰⁾。さらにそのなかでユダヤ人のチャリティは他の模範となるべきであり、「一本の竜骨のための二本の竜骨」という文句を引いてユダヤ人保護委員会は「団体主義者」たちの「みんなのためのひとりの犠牲」とは異なり「ひとりのためのみんなの犠牲」を目指すべきだとしていた⁽⁵¹⁾。このようにユダヤ人保護委員会は 1908 年老齢年金法や 1911 年国民保険法が外国人にとって不十分であることを指摘し、自身の民間福祉の活動の意義を自認する一方で、救済の制限や出

⁽⁴⁹⁾ US, [MS173/1/1/4], 'Minutes book of the Board', 24 March 1912, p. 7; US, [MS173/1/12/8], '53rd Annual Report', pp. 17-19; '54th Annual Report', pp. 17-18, 72-73, 92-94; '55th Annual Report', pp. 19-20, 93-94, 95-96, 102, 116-118.

⁽⁵⁰⁾ US, [MS173/1/12/8], '53rd Annual Report', pp. 28-29.

⁽⁵¹⁾ 19 世紀末から 20 世紀初頭にかけてのイギリスでは「集団的自助」を含むイギリス人の「自助」が動揺して、国家介入が肯定されていったのだが、それとは対照的に外国人の「自助」が根強く存在していたことは興味深い。

国の支援などによって貧しい外国人の増加を抑制することも意図していたのである。

おわりに

最後に以上で考察してきたことを総括するとともに、その意義について言及して終わる。

入国管理（1905 年外国人法）、国家福祉（1908 年老齢年金法、1911 年国民保険法）、民間福祉（ユダヤ人保護委員会、その他の団体）は、20 世紀初頭イギリスの福祉社会においてそれぞれ外国人の「排除」と「受容」の機能を果たしていた。1905 年外国人法の下で、外国人の入国管理が行なわれ、「入国の自由」が制限されるようになった。1908 年老齢年金法と 1911 年国民保険法の下で、給付金には国庫からの支出が行なわれなかったため外国人の給付条件は自国民よりも低水準に抑えられ、社会的権利は制限されるようになった。そして、ユダヤ人保護委員会によって、様々なサービスが提供され、救済されるようになった。このとき方法において異なるとはいえ、3 つの主体はいずれも「外国人問題」の発生を踏まえ、貧困外国人の増加による公的負担の増大を予防するために、貧困外国人の流入を減少させるという意図において共通していた。こうして「『他者』としての外国人」という原則が制度的に確立したのである⁽⁵²⁾。

それでは、「『他者』としての外国人」という原則はなぜ 20 世紀初頭に確立したのであろうか。その経済的な時代背景として、19 世紀末以降のイギリスでは、対外的には後発工業国のドイツやアメリカとの熾烈な国際競争とともに、国内的には貧困や失業などの社会問題が顕在化しており、「国民的効率（National Efficiency）」をキーワードとして両者は併せて議論されていた。移民規制論者が、苦汗労働や過密人口の問題を東欧移民の流入と結び付けて議論したように、移民の流入を契機として国民経済の危機や社会問題の発生という「自国民の困難」の原因を、国内で異質な人々だと認識される「有害な外国人」に転嫁することによって東欧移民の流入が注目されるようになり、「外国人問題」が発生したの

⁽⁵²⁾ 1918 年国民健康保険法の「第 23 条 主たる法律の第 45 条の撤廃」では、以下のように定められている。National Health Insurance Act 1918, [7&8 Geo. V., ch. 62], s. 45.

「(1) 主たる法律の第 45 条（外国人に関する特別条項）は、効力を失効しなければならない、そして本法律の開始から主たる法律の第 I 部は、規定に従い、英臣民である人々に適用されるのと同様に英臣民ではないすべての人々にも適用されなければならない。

(2) 主たる法律の第 I 部の準備金価値に関する条項のために、本法律の開始直前に第 45 条が適用されるといわれる人々で認可組合の成員であった人々は、本法律の開始時点で組合に加入していると考えられなければならない、それらの人々の移転価値、準備金価値はそれにしたがって組合に支払われなければならない。」

さらに、1924 年国民健康保険法の「第 109 条 外国人に対する法の適用」では、「本法律は、規定に従って、英臣民である人々に適用されるのと同様に英臣民ではないすべての人々にも適用されなければならない」と定められている。National Health Insurance Act 1924, [14&15 Geo. V., ch. 38], s. 109.

である。そして、外国人という「他者」を標的とすることで階級や党派を超えて自国民が統合され、そのときレイシズムの意識がナショナリズムの論理、つまり「『他者』としての外国人」という原則によって正当化されていたのである⁽⁵³⁾。

かつて社会学者の T・H・マーシャルはシティズンシップ論の古典である『シティズンシップと社会的階級』のなかで、シティズンシップを「ある共同体の完全な成員である人々に与えられた地位身分」として「この地位身分を持っているすべての人々は、その地位身分に付与された権利と義務において平等である」と定義した⁽⁵⁴⁾。彼の議論では「シティズンシップ」と「国籍」、すなわち「市民 (citizen)」と「国民 (nation)」は一致するものという「国民国家」の枠組が暗黙の裡に前提とされ、「シティズンシップ」の権利要素に対して義務要素のとして「国籍」という成員資格が自明とされていたのであり、そのとき外国人という「他者」の存在は必ずしも明確には想定されていなかった⁽⁵⁵⁾。本稿で試論的に論じたように、20 世紀初頭に成立した「『他者』としての外国人」という原則は、その後のシティズンシップの理論の底流に根強く存在し、それからおよそ 1 世紀余りを経た今日、排外的ナショナリズムの論理として再び露見しているのではないだろうか。

※ 本研究の実施にあたり、公益財団法人 松下幸之助記念財団より 2012 年度研究助成を受けることができた。最後にあらためて感謝申し上げる。

⁽⁵³⁾ 1905 年外国人法の制定過程では、移民規制の実施によって伝統的な難民庇護が行なわれなくなるとして野党の自由党議員によって強硬な反対が行なわれた。しかしながら、自由党政権下で制定された 1908 年老齢年金法と 1911 年国民保険法では「国籍条項」が設けられ、外国人の受給が制限されていた。そこに保守党側が入国管理によって東欧移民の流入を抑えようとしたのに対し、自由党側は国家福祉によってそれを行なおうとしたという政策路線の違いを指摘することができるだろう。

⁽⁵⁴⁾ T.H. Marshall and T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press, 1992. (T・H・マーシャル / T・ボットモア (岩崎信彦 / 中村健吾訳) 『シティズンシップと社会的階級: 近現代を総括するマニフェスト』法律文化社, 1993 年。)

⁽⁵⁵⁾ 近年では政治学者の T. ハンマーによって一定の要件を満たす定住外国人にも一部の政治的権利を保障する「デニズンシップ (denizenship)」論が提起されている。それは「国民」と「外国人」という二分法を批判し、それを克服すべく、提起された概念であり、今日の「グローバル化」のなかで「国民国家」の枠組みの限界を超えて「多文化主義」という規範を実現しようとするものだろう。T. Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury, 1990. (トーマス・ハンマー (近藤敦訳) 『永住市民 (デニズン) と国民国家: 定住外国人の政治参加』明石書店, 1999 年。)