

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

氏名	原田 桃子（宮城県）	
学位の種類	博士（文学）	
学位の番号	甲第84 号	
学位授与の要件	学位規程第5 条第1 項該当	
学位授与の日付	平成29 年3 月 23 日	
学位論文題目	第二次世界大戦以降におけるイギリスの移民政策の展開	
論文審査委員	（主査）東北学院大学教授	楠 義彦
	（副査）東北大学教授	関内 隆
	（副査）北海道大学准教授	濱井祐三子
	（副査）東北学院大学教授	渡邊 昭一

論文要旨

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。

第二次世界大戦以降、イギリスには様々な移民が流入したが、特に注目されるのが、旧植民地・新コモンウェルスからの移民である。彼らは 1948 年イギリス国籍法上、「母国」イギリスへの自由入国・定住の権利を持ち、それを行使してイギリスに渡ってきた。しかし、彼らは生活習慣、宗教、そして人種の違いにより、イギリス社会から差別を受けることになる。歴代のイギリス内閣は、こうした差別に対して、人種関係政策を実行する一方で、法的に彼らの流入を規制するようになった。

一方、イギリスは第二次世界大戦直後の国際関係のなかで、米ソに次ぐ第三の地位を確保しようとしていた。そしてその地位は、コモンウェルス諸国との強固な繋がりがあってこそ成り立つものであった。しかし、脱植民地化の過程において、人種差別の問題は非常に敏感なものとなる。多人種の連合としてコモンウェルス体制が変容していくにつれ、コモンウェルス内、また国際社会においても反人種差別が謳われるようになってくる。そのような中で、なぜイギリス政府は人種差別と取られるような流入規制を行っていったのか。本稿では、内閣に注目し、移民政策の検討を行った内閣委員会の議論に焦点を当てる。政策について様々な側面から総合的に判断を下す内閣という組織が、どのように移民政策を取りまとめて実行していったのか。流出国であるコモンウェルス諸国との関係、コモンウェルス体制の変容から、本稿ではイギリスの移民政策を 1948 年イギリス国籍法制定から

1981年イギリス国籍法制定までを対象に検討し、今日も批判されるイギリスの移民政策の排他性との関連を問う。

第一章では、1948年イギリス国籍法から、初めて法的にコモンウェルスからの移民を規制した1962年コモンウェルス移民法までを対象に、移民問題の認識、またその問題の解決方法としてなぜ法的な規制を行ったのかを明らかにした。そこでは、移民問題の認識が新コモンウェルス移民の流入に対する漠然とした不安から「住宅問題」へと変容していき、その解決方法として、パスポート・コントロールが行われていたが、パスポート・コントロールでは流入規制が困難だとわかり、法的な規制に踏み切ったのである。しかし、その法的な規制を行うためには、国際社会から人種差別的だと見なされないことが重要とされた。この時、コモンウェルス市民全体に規制をかけるか、それとも特定のコモンウェルス諸国に規制をかけるかで委員会は対立していたが、国際的に人種差別とみなされないように、かつ旧コモンウェルスとの繋がりを考えたうえで、新コモンウェルス移民が該当する未熟練労働者の削減による雇用規制が最も人種差別的に見られないと判断を下したのである。

第二章では、人種関係政策が進められたウィルソン労働党内閣時の移民政策の議論を検討した。ウィルソン労働党内閣では、コモンウェルスとの協議が重要と捉えられ、さらなる規制は行わないように動くこともあった。しかし、ケニアでの圧政から逃れ、合法的にイギリスに入国したアジア人をイギリスには「所属していない人」とみなして、彼らの流入を規制するために1968年コモンウェルス移民法を制定した。一方、マルタに対しては、マルタがイギリス軍の撤退によって経済的打撃を受けるために、その代償として移民を特別に受け入れるといった姿勢を見せる。こうした動きは、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を反映しているといえよう。

第三章では、コモンウェルス市民を外国人と一括管理するといった画期的な法律を作ったヒース保守党内閣における移民政策の展開を追った。ヒース内閣にとって、移民問題とは、カラード移民の存在そのものとされ、彼らと本国市民とのコミュニティ内での摩擦を緩和させるには、内閣が移民を規制しているという強いメッセージを出す必要があると考えられた。そこで新たな移民政策を導入することになるが、1962年以降新コモンウェルス移民は下降傾向にあり、これ以上の削減は難しかった。そこで、外国人と一括管理を行い、コモンウェルスからの移民を外国人と同様の扱いとしてみせることで、国内にアピールし

ようとしたのである。しかし、旧コモンウェルス、特にオーストラリアとニュージーランドとの血縁的なつながりを重視する国内の声や、両国からの批判もあり、旧コモンウェルス諸国を優遇する傾向を見せた。

そして最後に、第四章で、1970年代後半から1981年イギリス国籍法制定までの移民問題、そして国籍法改正の議論を明らかにした。1974年に政権に復帰したウィルソン労働党内閣では、ジェンキンス内相のもとで、移民政策の緩和が行われた。これまで禁止されていた男性婚約者の入国を認め、東アフリカのアジア人に対しても特別バウチャーの発行数を増加させた。しかし、この政策は国際的な差別に対する批判を恐れたが故に行われたものでもあった。また、ウィルソン、キャラハン労働党内閣でも新コモンウェルス移民の増加が問題であるという認識は継続しており、その解決のために国籍法の改正が考えられた。こうした見解はサッチャー保守党内閣にも持たれ、1981年イギリス国籍法の制定が行われた。

以上の検討結果から、第二次世界大戦以降のイギリスの移民政策に一貫して明らかなことは、カラード移民の存在そのものを不安視する、人種差別的な意識である。

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年のケニアでの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。交渉失敗という結果が、アジア人の受け入れといった帝国責任を放棄へと向かわせ、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の制定に至ったのである。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しつつも、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、国籍法改正の検討の際に表出した。そして、サッチャー保守党内閣時の 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。一方で、1981 年イギリス国籍法では、残存植民地の規定を残ることになった。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り、彼らへの対応を迫られることとなった。1981 年以降、香港返還やジブラルタル、フォークランド、グルカ兵など、様々な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、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と言えよう。

以上の点に加えて、イギリスの移民政策の展開で注目すべき点は、国際世論への対応である。イギリス政府は、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だった。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移民政策が行われるようになっていった。現在のイギリスの移民政策の排他性は、諸外国、特に EU との関係に一定の距離を置き、一国のみの事情を考える内向的思考の繰り返しと考えられる。

審査結果要旨

本論文は 1948 年のイギリス国籍法制定から 1981 年のイギリス国籍法の制定までの長期間にわたって、イギリスの移民政策を検討するものである。この時期は第二次世界大戦後の脱植民地化とコモンウェルス体制の変容の時期であった。移民政策の展開はコモンウェルス諸国との関係の再構築やイギリスの国際的位置づけ、国家建設といった課題と密接に関係している。審査対象者である原田桃子は数十年間の移民政策の展開を追うことで、これらの問題への展望を得ようとしている。そして、本論文は閣議と内閣委員会に注目する。従来、後者は軽視されてきたが、閣僚が参加し、閣議同様の拘束力をもつ組織であることに注目した。具体的には、1960-1961 年のコモンウェルス移民委員会 (Commonwealth Migration Committee ; CCM)、1964-1968 年のコモンウェルス移民委員会 (Commonwealth Immigration Committee ; CI)、1968-1974 年の移民とコミュニティ関係閣僚委員会 (Ministerial Committee on Immigration and Community Relations ; IC)、1974-1976 年のコミュニティ関係と移民関係閣僚委員会 (Ministerial Committee on Immigration and Community Relations and Immigration ; MCR) である。最初に論

文の構成に従い、本論文の概要を示したい。

「第一章『カラード』移民の流入と流入規制法の導入」では、イギリスに流入した移民と社会の反応、流入規制法までの諸内閣の移民政策を検討する。まず、本論文は新コモンウェルスからの移民よりもアイルランドからの移民が多いにもかかわらず、カラード移民が注目されたことに注目する。第二次大戦後、都市部で問題であった住宅不足にカラード移民は拍車をかけた。片やイギリス社会に存在する人種差別感情やカラード移民による治安の悪化への不安と、もう一方ではイギリス臣民のイギリスへの自由入国と定住という伝統とのせめぎ合いの中、計4回にわたるコモンウェルス委員会での議論を整理し、1962年の移民法を検討する。本論文は同法では移民問題は住宅問題として明示されるが、同時に人種差別的と見られないように、バウチャーによる雇用規制を採用したことを明らかにする。

「第二章 血統主義の導入」では、1968年の移民法制定まで、カラード移民の目的が就労から定住に変化したことに注目する。1964年の総選挙で誕生したウィルソン労働党政府は、イギリス世論の反移民感情を受け、人種差別意識の改革のため1965年と1968年に人

種関係法を制定する。この法律によりカラード移民の雇用、住宅、教育面において改善が見られたが、政策運営の主体は自治体であり、政府は補助金を交付するにとどまっていた。一方、これらと並行して移民政策が展開する。コモンウェルス移民委員会での 1962 年法の更新の議論において、コモンウェルス諸国との協議が行われ、バウチャーの削減が検討された。他方、1965 年頃から東アフリカのアジア人の流入が徐々に問題となり、バウチャー・システムの限界から 1968 年法では血統主義が導入された。本論文はこれらの政策の推移をイギリスの 1960 年代の脱植民地化への対応、ヨーロッパ統合への参加の失敗、国際社会での立ち位置の模索の下で展開していったことを論ずる。

「第三章 コモンウェルス市民の分離」では、1971 年の移民法を中心にヒース保守党内閣の移民政策を検討する。同法は、コモンウェルス移民と外国人に対する政策の議論の中で、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」基準という血統主義的方法で決定した法律である。本論文は、EC 諸国からの労働力の確保や移民による経済的側面から同法を捉える従来の立場と異なり、制定過程での「移民とコミュニティ関係閣僚委員会」での議論から、

ヒース内閣が旧コモンウェルス諸国との関係を重視して、コモンウェルス市民と外国人を分離したと論ずる。すなわち、国内の人種差別、貧困、住宅問題とは別の、国益の中心であった旧コモンウェルス諸国との関係から、移民法を制定したことを明らかにする。

「第四章 移民政策の到達点」では、1970年代後半のウィルソン労働党内閣、キャラハン労働党内閣、サッチャー保守党内閣から、1981年のイギリス国籍法制定までの移民政策について検討する。1974年に労働党政権が生まれて以降、人種関係をより良好なものにするための施策が行われた。1976年の人種関係法、人種関係評議会の人種平等委員会への改編、住宅問題に関する1975年の住宅家賃および補助金法、1977年家賃法、住宅法などが制定された。ウィルソン内閣では差別是正から移民政策の緩和が目指された。一方、労働党は1972年頃から移民政策と市民権を一致させるために国籍法改正の必要性を示していた。1977年国籍法改正案は、緑書『イギリス国籍法案：実現可能な変更についての議論』として提出され、イギリス市民とイギリス海外市民とを分離するものであった。1979年サッチャー保守党政権が誕生し、1977年の緑書を基礎に、国籍法改正の議論が内務および社会問題委員会で行われた。血統主義と出生地

主義の問題は 1980 年の白書『イギリス国籍法：立法案の概要』において、イギリス属領市民とイギリス海外市民はともにイギリスへの入国の権利を失った。本論文はこれらの過程を追うことで、この国籍法が新コモンウェルス移民を統制するもので人種差別的であったが、将来アジア系の移民が大量に流入するという不安をなくすことを目的としたものであったこと、そして社会的分断を助長したために、かえって社会不安を産むものになったと論じる。

以上のように、本論文の議論はコモンウェルス体制の変容の観点から、第二次世界大戦後の移民政策の長期間の展開を論じるものである。この点が最大の特徴であり、オリジナリティである。ただし、それは長所でもあり短所でもある。その際、中心となったのは制定法成立までの内閣委員会での議論であった。原田は先行研究を整理したうえで、制定法・法案・議会文書・政府文書・統計・回顧録をもとに議論を構成する。これらの資料に基づき、数十年間の移民政策を通観的に描き出そうとすることは他に類を見ない挑戦であり、その気概は十分に評価しなければならないだろう。

他方、長期間にわたって議論を展開したことによる疑問点も存在する。第一に、それぞれの段階での実態把握である。移民問題や

不安といった表現が具体的に何を指し、それが地域の問題としてどのように表出するかという記述が不足している。移民政策が実態としての移民問題とどのように関わっていたかが追及されていない。

第二に、コモンウェルス体制を問題にするのなら、コモンウェルスに所属する国家情勢についての言及が必要ではないだろうか。コモンウェルスは旧と新でも異なるし、国家ごとにも状況は異なっている。それらを個別具体的に論じる必要はないだろうか。また、イギリス移民政策の人種主義的な傾向、コモンウェルスの重要性の低下などの論点はこれまでも繰り返し指摘されてきたことである。本論文が移民政策から見たイギリスとコモンウェルスとの関係の決定的転換点をどこにおいているのかについて明らかではない。

第三に、資料の疑問がある。内閣委員会の文書はいわば最終的な決定を示しており、議論の過程を余さず伝えるわけではない。内閣文書は 1960 年代末くらいまでは検証の対象となっており、そこに至るまでの、官僚および政治家たちの議論の過程、やり取りを取り上げてきた。本論文においても議論を表層的に留めないためには、作業レベルでの委員会での議論が最終的な内閣文書として作成される過程の検討は必要ではなかっただろうか。ある意味妥協の産物と

して内閣文書は作成されたと考えることもできる。したがって、内閣文書では移民政策の背景にある種々の思惑は完全には判明しない。内閣文書への限定が政策としての効力を重視したためとはいえ、その資料的限界はないだろうか。

見方を変えれば、これらの疑問点は総じて先行研究との研究スタイルの相違に発するものである。先行研究のように各政策の背景にある移民問題を深く追及することは、数十年間の移民政策を見通すという原田の意図には合わなかったと考えられる。長期にわたる移民政策を捉えるという目的のために、内閣委員会に議論を限定した原田の方法論は先行研究の移民政策史の路線と異なる点で独特であるが、今後一層多種多様な資料を利用することにより、研究に厚みを加えていくものと考えられる。

3. 最終試験の結果の要旨

主査1名、副査3名の計4名で様々な観点から試問を行った。まず、本論文の課題、視角、方法、結論について確認することから始めた。記述上の問題点の指摘に対しては、原田の反省の言葉があった。その後、長期のスパンで考察する本論文の視角の妥当性について質疑応答を行った。質問に対しては終始明確な回答があった。

試問の結果、以下のことが明らかになった。原田は移民政策を検討する最終決定の場であった内閣委員会の資料により、彼らがおのおの各省庁間の議論をどのように最終的にまとめて具体的な政策として打ち出していったのかを考えようとしたこと、イギリスに流入する権利がコモンウェルスとの関係が希薄化するにつれて失われていくという従来の理解を再確認したことが明らかになった。

一方、原田の独自性は、1962 年以降も含めて時間的に広く移民政策の展開を見ていこうとしたこと、そして先行研究よりも内閣の総意ということを重視したこと、その結果、ハンセンの言う 1968 年の移民法での血統主義の導入が、1971 年移民法からは移民政策の決定的転換点とは考えられないこと、71 年法も 1981 年国籍法からは転換点と主張することが難しいと考えていることなどが明らかになった。

また原田の研究の発展性に関しては、他の委員会との関係、コモンウェルス諸国側の意向や関係省庁とのやり取り、EU との関係の検討に発展させていきたいと考えていること、これらのことに関する資料も収集し始めていること、既に明瞭な展望をもち実行していることが明らかになった。試問で提起された疑問点についても十

分認識しており、今後の研究の発展を大いに期待していいだろう。

以上、先行研究との関わりで疑問点はあるものの、原田が一貫した観点から真摯に本論文に取り組み努力したこと、今後の研究にも強い意欲をもっていることを確認した。よって、本論文を合格と判定した。