

# Cooperative relationship with New Commonwealth countries in British immigration policy in 1950s

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2023-03-22 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	<a href="https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/25043">https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/25043</a>

# 1950年代イギリスの移民政策における 新コモンウェルス諸国との協力関係

原 田 桃 子

## 1. は じ め に

本稿では、1950年代のイギリスの移民政策の展開、特に出移民国である新コモンウェルス諸国の出移民抑制の実施と強化について、新コモンウェルス諸国との協力関係という点で検討を試みる。

イギリスは1948年イギリス国籍法において、コモンウェルス市民に対しイギリスへの入国および居住の自由を認めていた。イギリスへの入国および居住の自由はかねてよりイギリス臣民に認められていた権利であり、第二次世界大戦後、変容するコモンウェルス体制に対して「帝国の一体性」の象徴を残すものとして認められていたのである。しかし、その権利を行使して、1950年代半ばから新コモンウェルス諸国からの移民が増加すると、イギリスでは新コモンウェルスからの移民の受け入れに難色が示されるようになった。その結果、1962年コモンウェルス移民法が制定され、コモンウェルス市民のイギリスへの入国および居住の自由が制限された。具体的には、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 (3) (1) 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した<sup>(1)</sup>。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、滞在時間をほぼ勉強に割く者 (5) イギリスで働かずとも生計を立てられるだけの収入減を持つ者も除外された<sup>(2)</sup>。(3) のバウチャーは、3種類のカテゴリーに分けられ、バウチャーAはすでに就労先があると労働省が認めた移民労働者、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

---

<sup>(1)</sup> Commonwealth Immigrants Act 1962, 10&11 Eliz. 2. CH. 21, s1.

<sup>(2)</sup> Ibid. s2.

未熟練労働者)とされた。1962年コモンウェルス移民法はこのバウチャーCの発行数を削減し、新コモンウェルス移民の流入を規制しようとしたのである。すなわち、1962年コモンウェルス移民法はコモンウェルス市民のイギリスへの入国および居住の権利を表立って法的に規制した初めての法律であり、帝国の一体性の象徴を消し去るものであった。

この1962年の方針転換については、イギリスの移民研究史上多くの関心が寄せられてきた。1962年コモンウェルス移民法は法律の適用範囲をコモンウェルス市民としながらも、実際に影響を受けるのは新コモンウェルス諸国からの移民、すなわち肌の色の違う「カラード」の人々であったために、その人種差別性が議論されてきた。ジグ・レイトン・ヘンリー (Zig Layton-Henry) は、イギリスの人種問題におけるイギリスの主要政党や政治家の役割を検討し、イギリスの移民政策の厳格化が、政党や政治家の人種差別意識に加え、人種差別的な世論の影響を受けて展開されてきたことを主張した<sup>(3)</sup>。一方、イアン・スペンサー (Ian R.G. Spencer) は、歴代イギリス政府の人種差別性と1960年代初頭の新コモンウェルス移民の急増の重要性を強調した。1950年代は政府は移民政策の厳格化を進める意欲はあったが、イギリスの移民に対する世論は高揚しなかったために法的規制に動けず、1960年代の急増が政府を後押ししたことを指摘した<sup>(4)</sup>。こうした政府の積極性を踏まえて、若松邦弘は官僚の積極性を指摘した。1950年代は移民政策に消極的な閣僚の影響力が強かったものの、1960年代に入りそれらの閣僚が引退したことで、官僚の意見が反映され、移民政策の厳格化が進んだとしている<sup>(5)</sup>。官僚の積極性という観点では、ランドール・ハンセン (Randall Hansen) が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構造を指摘している。1950年代は、帝国・コモンウェルスを重視する方針が取られていたために、植民地省・コモンウェルス関係省の見解に重きが置かれていたが、1960年代に帝国・コモンウェルスを重視する政策が変更されるにつれ、内務省の影響力が強くなってきたことを主張した<sup>(6)</sup>。

このコモンウェルスとの関係の変化については、柄谷利恵子は、国籍法の改正よりも移民諸法の制定が優先されたのかを検討する際に、イギリスの移民政策はイギリスにとってのコモンウェルスの意義の低下、帝国・コモンウェルス体制の再編を受けて推進されたとして、コモンウェルス体制の変容と移民政策の関連を指摘した<sup>(7)</sup>。

<sup>(3)</sup> 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。

<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(5)</sup> 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.

<sup>(6)</sup> Hansen, R., *Citizenship and immigration in post-war Britain*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

<sup>(7)</sup> Karatani Rieko, *Defining British Citizenship*, London: Routledge, 2003. ほか、浜井祐三子「第二章 多民族・多

このように、イギリスの移民政策の展開を考える際、コモンウェルスとの関係は無視することはできない。第二次世界大戦後のイギリスは、米ソが台頭してくるなかで、コモンウェルスとの連携を基礎とした地位を築こうとしていた。しかし、イギリスはイギリス軍のスエズ以東撤退や EEC への加盟申請といったように、徐々に帝国・コモンウェルス重視の姿勢を弱めることになる。この動きと連動するように、1962年コモンウェルス移民法が制定されたことから、イギリスにおけるコモンウェルスの意義の低下の影響は無視できない。

一方で、1962年コモンウェルス移民法の制定によって突然移民の受け入れに対する方針が転換されたのではない。1950年代、歴代イギリス政府は、植民地・新コモンウェルスからの移民の流入を防ぐために、植民地・新コモンウェルス諸国に出移民の抑制を要請した。具体的には、パスポートの発給制限である。1950年代に行われたこの水面下での行動は、国際社会が人種差別に厳しい目を向けており、多人種・多文化のコモンウェルスが目指されるなかで、いかに自分たちを人種差別的とみなされないかを考えて行われたものであった。

こうしたイギリスの依頼に対して、植民地・新コモンウェルス諸国の対応は様々であった。移民送出国では、移民による送金が出出国の人々の生活基盤となっている場合もあり、特に1950年代に植民地・新コモンウェルスからイギリスに渡った人々は、イギリスでの定住よりも、一時的な出稼ぎ、そして母国への送金を考えていた。こうした地域にとっては、移民の流出抑制への協力は自国経済を破綻させてしまうため、同意しかねるものであった。一方で、出移民の増加は国内のマンパワーの喪失を意味しており、国内産業の育成や国防といった国家運営にも関わる。近隣諸国との緊張状態にあるなど人手を必要とする地域では、出移民の抑制への協力は、自国の利益と合致するものであった。

本稿では、移民送出国である植民地・新コモンウェルス諸国がそのような背景をもつなかで、イギリスによるパスポートの発給条件の厳格化をいかに受け入れ、1950年代のコモンウェルス市民の権利の表向きの維持を協力して維持してきたかを検討する<sup>(8)</sup>。

---

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。近年、帝国・コモンウェルスに関する研究では、「ブリティッシュ・ワールド」論が盛んになっており、イギリスと帝国・コモンウェルス諸国の「感情的紐帯」「経済的紐帯」「軍事的紐帯」の関連性が指摘されており（竹内真人編著『ブリティッシュ・ワールド帝国紐帯の諸相』日本経済評論社、2019年）、本稿の課題においても重要な観点であるが、本稿ではここでの言及に留め、今後の課題とする。

<sup>(8)</sup> なお、本稿は、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、120-156頁および拙稿「第二次世界大戦後における移民政策の変化と新コモンウェルス」『米子工業高等専門学校研究報告』第55号、2020年をもとに設定課題の視点から再検討を行ったものである。また、本稿はイギリス側からの資料しか用いていないため、新コモンウェルス諸国との関係を検討するには不十分である。今後の課題としたい。

## 2. イギリスへの移民の流入

第二次世界大戦後、イギリスでは、人口増加率の下落、戦時労働者の職場離脱により労働力不足が深刻化し、それを国外からの移民が埋めた。この時、イギリスに流入した移民グループは主に三つである。一つ目はヨーロッパからの移民、二つ目はアイルランドからの移民、三つ目は植民地・新コモンウェルス諸国からの移民である。ヨーロッパからの移民としては、第二次世界大戦中のポーランド軍人とその家族や、ヨーロッパ志願労働者計画による移民が挙げられる。ヨーロッパ志願労働者計画下で入国した人々は、労働省の管理下で労働力が不足している産業に従事した。そのほか、ユダヤ人などの外国人は外国人法のもとで管理された。それに対して、イギリスへの自由入国を認められていたのが、アイルランドからの移民と植民地・新コモンウェルス諸国からの移民グループである。アイルランドからの移民は国内移動とみなされており、18世紀後半から大規模な流入がみられ、第二次世界大戦後も続いた。一方、植民地・新コモンウェルス諸国からの移民は、第二次世界大戦後に流入数が急増したグループである。特に、西インド諸島、インド、パキスタンからの流入数が目立っていた(表1)。西インド諸島では人口増加率や失業率が高く、1952年アメリカでマッカラン・ウォルター法が制定されると、アメリカへ渡ることが難しくなると、イギリスへと向かうようになった<sup>(9)</sup>。インド、パキスタンからの移民は1950年代後半から増加し、1960年代初頭に急増した。その理由として、1947年のインド・パ

【表1】 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, pp 3-5. 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)。

<sup>(9)</sup> 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。

キスタン分離独立の際の人口移動や、パキスタンからの移民の場合は1960年のマンガラダム建設によるアーザード・カシミール地方の250の村の水没が要因として挙げられる。この時期、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の三つの地域からの人々であった。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人に上る<sup>(10)</sup>。総数としては植民地・新コモンウェルスからの移民よりも、アイルランド移民の方が多いにもかかわらず、植民地・新コモンウェルスからの移民が注目されたのは、その肌の色や慣習の違いからである。もともと、第二次世界大戦前から、イギリス社会において「カラード」の存在は治安を悪化させる要因と認識されていた。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<sup>(11)</sup>。また1950年代初頭に「カラード」の失業者が572人に上ったことは、懸案事項として取り上げられ<sup>(12)</sup>、1950年代半ばには失業年金等への負担がみられなかったにもかかわらず、福祉国家の恩恵を食い荒らす者として言及されてきた<sup>(13)</sup>。

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<sup>(14)</sup>。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グ・ヒル地区とノッティングムの人種暴動につながった<sup>(15)</sup>。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<sup>(16)</sup>。

しかし、1959年総選挙で移民問題は保守党も労働党も争点にすることを避け全国的な争点にならなかった。保守党では、1950年代に活躍した重鎮議員の多くが、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<sup>(17)</sup>。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

<sup>(10)</sup> 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。

<sup>(11)</sup> 木畑、前掲書、1987年、260頁。

<sup>(12)</sup> CP(51) 51, Immigration of British Subjects into the United Kingdom Note by the Home Secretary, 12th February, 1951. CAB129/44. TNA

<sup>(13)</sup> D.W. Dean, 'Conservative governments and the restriction of Commonwealth Immigration in the 1950s: The Problems of constraint', *The Historical Journal* 35, 1(1992), p. 184.

<sup>(14)</sup> 浜井、前掲論文、2007年、69頁。

<sup>(15)</sup> 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。

<sup>(16)</sup> Z. Layton-Henry, op. cit., 1984., p. 37.

<sup>(17)</sup> Dean, D., "The Conservative government and the 1961 Commonwealth Immigration Act: the inside story", *Race and Class*, vol.35, no.2, p.61.

にあり<sup>(18)</sup>、さらなる論争を引き起こしたくなかった。しかし、この総選挙で、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るようになっていた<sup>(19)</sup>。

また、植民地・新コモンウェルスからの移民の住環境についても問題があった。第二次世界大戦後のイギリスでは空襲の影響により住宅が不足していたが、公営住宅も民間賃貸住宅も建設が進まず<sup>(20)</sup>、植民地・新コモンウェルスからの移民の流入は住宅不足に拍車をかけた。住宅が不足するなかで、チェイン・ミгранト現象やラックマニズムと呼ばれる人種差別による家賃高騰を補うためのマルチ占有が生じ、過密が発生したのである。過密はスラム化を進め、そのような住宅に住む「カラード」といったレッテルを植民地・新コモンウェルスからの移民に貼ってしまうのであった。

### 3. パスポート発給制限の導入

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、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<sup>(21)</sup>。

1948年イギリス国籍法は、このイギリス臣民を「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持つと法的に認めた。カナダの市民権法創設といったコモンウェルス諸国が独自の市民権創設を求める動きを背景に制定されたこの国籍法は、コモンウェルス市民という独自性を認めつつも、イギリス帝国の枠組みを保とうとする意志の表れであった。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

<sup>(18)</sup> 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。

<sup>(19)</sup> Ibid., p. 38.

<sup>(20)</sup> 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、20-24頁。

<sup>(21)</sup> 宮内、「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』第62巻2号、2011年、168-170頁。

植民地との関係の再構築を必要とした。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<sup>(22)</sup>。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、コモンウェルス市民権は、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<sup>(23)</sup>。脱植民地化が進むなかで、植民地・新コモンウェルス諸国との関係性の維持は重要事項であり、戦後のコモンウェルスは「多人種・多文化」のコモンウェルスであることが目指された。そのなかで、植民地・コモンウェルスの人々の間に、人種による区別を設けないイギリス臣民の存在は、イギリスの寛容性を示すうえで必要なものであり、イギリスの植民地・コモンウェルス市民への自由入国・居住の権利は象徴として残さなければならないものであった。

しかし、1948年イギリス国籍法で、植民地市民やコモンウェルス市民にイギリスへの入国および居住の権利を認めたことは、植民地や新コモンウェルス諸国からの移民の受け入れに積極的だったことを意味しない。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<sup>(24)</sup>」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、パスポートの発給制限である。この方法は、インドやパキスタン、西アフリカ諸国で行われたが、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を懸念し行われなかった<sup>(25)</sup>。植民地・コモンウェルスからの流入移民に対する法的制限は、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された<sup>(26)</sup>。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、水面下での流入規制を行ったのである。

この行政的統制についてはチャーチル保守党政権にも引き継がれた。チャーチルは「カラード」移民の問題に高い関心を寄せており<sup>(27)</sup>、1952年11月25日閣議で、郵政省でのカラード移民の大量雇用についてリスクの検討を促している<sup>(28)</sup>。その後度々「カラード」移

<sup>(22)</sup> 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。

<sup>(23)</sup> 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。

<sup>(24)</sup> *Parliamentary Debates (House of Commons)*, vol. 451, col. 1851, 8 June 1948.

<sup>(25)</sup> Spencer, op. cit., p. 31.

<sup>(26)</sup> CP(51) 51, Immigration of British Subjects into the United Kingdom, 12 February 1951, CAB129/44. TNA.

<sup>(27)</sup> Spencer, op.cit., p. 59.

<sup>(28)</sup> CC(52) 100th Conclusions, 8. General Post Office Employment of Coloured Workers, 25th November, 1952, CAB128/15. TNA.

民の問題については議論されたが、この問題は「伝統の破棄を引き起こすほど<sup>(29)</sup>」大きくはなっていないこと、そしていかなる行動も人種差別的とみなされることが強調された。

この時点でもイギリスに渡ってくる「カラード」移民の大多数が西インド諸島出身であったが、西インド諸島側からの同意は得られず、西インド諸島からの移民にはパスポート発給制限といった何かしらの行政的方法は行われなかった<sup>(30)</sup>。

しかし、1954年11月には西インド諸島からの移民の急増を受け、その流出国の中心である西インド諸島がパスポート発給制限を行わない意向であることがわかると、立法化の検討が進められ<sup>(31)</sup>、1955年1月13日には法案の大まかな内容の確認まで至った<sup>(32)</sup>。しかし、前述の通り、コモンウェルスとの関係の維持のほか、世論は政府が思うよりは移民問題に関心がなかったこと、さらにはコモンウェルス諸国との関係をめぐる保守党内の意見の対立から、その草案は見送られた。特に、総選挙前の移民をめぐる保守党内の分裂はチャーチル内閣をしり込みさせた。1955年1月24日閣議で、シリル・オズボーン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<sup>(33)</sup>。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<sup>(34)</sup>。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れた<sup>(35)</sup>。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。

チャーチルからイーデンに首相が交代した後も、移民政策の方向性は変わらなかった。イーデン内閣において1955年に規制の立法化が再び検討されたが、この時に「移民問題」と考えられたのは西インド諸島からの移民の増加による世論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、その解決策として就労先および居住先の有無による規制が検討された<sup>(36)</sup>。この検討の際、コモンウェルス全体ではなく、植民地市民のみを対象とする案も提出された。しかし、この案には、人種差別的であるという観点とは逆の、インドとパキスタンが規制対象外となるという理由で反対がみられる<sup>(37)</sup>。すなわち、西インド諸島

<sup>(29)</sup> CC(54) 7th Conclusion, 4. Coloured Workers, 3 February, 1954, CAB128/27. TNA.

<sup>(30)</sup> C(54) 34, Employment of coloured people, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department and Minister for Welsh Affairs, 30th January, 1954, CAB129/65. TNA.

<sup>(31)</sup> CC(54) 78th Conclusions, 4. Colonial Immigrants, 24 November 1954, CAB128/27. TNA. 1953年時点で約2,200人とされていたが、1954年11月の段階で約10,000人がやって来ると予想された。

<sup>(32)</sup> CC(55) 3rd Conclusions, 6. Colonial Immigrants, 13 January 1955, CAB128/28. TNA.

<sup>(33)</sup> CC(55) 6th Conclusions, 1. Colonial Immigrants, 24 January 1955, CAB128/28. TNA.

<sup>(34)</sup> CC(55) 8th Conclusions, 9. Colonial Immigrants, 31 January 1955, CAB128/28. TNA.

<sup>(35)</sup> CC(55) 25th Conclusions, 3. Colonial Immigrants, 16 March 1955, CAB128/28. TNA.

<sup>(36)</sup> 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.

<sup>(37)</sup> 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.

からの移民だけが問題だったのではなく、この時期、流入数が多くなかったはずのインド、パキスタンも、すでに移民問題を引き起こす存在として規制対象としてみられていたのだった。

インドと分離独立を果たしたパキスタンには特筆すべき産業もなく、例えばパキスタンからの移民の出身地域の大半を占めるミールプールは、インドとの分離独立によってこれまで陸でつながっていたボンベイへの移住ルートが遮断され、国境地域であるために工業投資は抑えられていたこともあり、雇用機会が著しく少なく<sup>(38)</sup>、より一層イギリスへ渡る人が増えた。パキスタン全体でも、1950年代から旅行代理店の斡旋が増えつつあった。しかし、パキスタン政府としては人口減少を抑制するために、出移民を限定しようとしていた<sup>(39)</sup>。インドとの対立を考えれば、成人男子の流出を認めるわけにもいかなかったのである。インド政府もイギリスの要請を受諾しており、両国からの移民は1956年の段階でイギリス政府が想定した数字に落ち着いていた<sup>(40)</sup>。こうした双方の思惑が重なり、イギリスへの自由な入国と居住の権利という帝国の一体性を示すコモンウェルス市民の権利は「シンボル」として残る一方で、実際には歪められていた。

#### 4. パスポート発給制限の強化と流入規制の立法化

このパスポート発給制限は、移民流入数の増加がみられると、すぐに強化が要請された。特に、1958年2月のパキスタンからの移民の急増を背景に、すでに流入した移民の失業率の高さ、そして、それに付随するイギリスの福祉政策への圧迫が問題視された<sup>(41)</sup>。これらが移民問題として取り上げられた際、これまで常に問題とされていた西インド諸島からの移民よりも、インドやパキスタンからの移民がより問題視された。彼らは「たいてい技術もなく、読み書きができず、英語を話すことができない<sup>(42)</sup>」上に、彼らの住宅の多くが過密状況にあり、健康に問題もあり、西インド諸島からの移民よりも就労先を見つけにくいとされた<sup>(43)</sup>。この時点で、法的な規制についても検討されたが、世論は移民問題をそれ

<sup>(38)</sup> 長谷安朗「10章 送り出し地域の貧困と移民先の苦難—パキスタン・ミールプールからイギリスへ」梶田孝道編『ヨーロッパとイスラム—共存と相克のゆくえ』有信堂、1993年、268-269頁。

<sup>(39)</sup> ムハンマド・アンワル（佐久間孝正訳）『イギリスの中のパキスタン 隔離化された生活の現実』明石書店、2002年23頁。

<sup>(40)</sup> C(57) 162 Colonial Immigrants, Report of the Committee of Ministers, 12th July, 1957. CAB129/88. TNA.

<sup>(41)</sup> 1957年、パキスタンからイギリスへの移民流入数は5,189人だったが、1958年2月一カ月のみで1,934人に上った。DO35/7988, Pakistani Immigrants Talking points : Mr. B.K. Das, Minister of Labour, Government of Pakistan, 10th July, 1958. TNA.

<sup>(42)</sup> C(58) 129, Commonwealth Immigrants, Memorandum by the Lord President of the Council, Annex C, 20th June, 1958. CAB129/93 TNA.

<sup>(43)</sup> そして多くの移民が不潔な状況で暮らすことに慣れており、状況を改善するという意思がないとみなされた。C(58) 129, Commonwealth Immigrants, Memorandum by the Lord President of the Council, 20th June, 1958. CAB129/93 TNA.

ほど問題視していないと判断されたことに加え、「カラード」移民のみを対象とする法律は議論を呼び、また、もしパスポート発給制限やイギリスでの移民を取り巻く状況などを伝達するといった方法で流入数が抑制されるならば法的規制は望ましくないという意見から、法的規制は延期された<sup>(44)</sup>。一方で、パキスタン政府へのパスポート発給制限の要求が再度行われ、パキスタンでは、就労先がすでに決まっていること、就労時に不自由しない程度の英語が話せることなどがパスポートの発給条件に追加された<sup>(45)</sup>。ここで注目したいのは、こうしたパスポート発給制限の強化を行おうとする中で、パキスタンからの留学生については継続的な流入を望んでいることである<sup>(46)</sup>。留学生はイギリスへの一時的な滞在を想定しており、いずれは送出国へ帰る存在とみなされていた。イギリスにとって、留学生の存在は、送出国との友好関係や自国の寛容さを示せるものであり、このような存在はシンボルとして重要視されていたのである。

移民制限立法化の延期は世論の移民問題への関心の低さをみて決定されたが、1958年8月末にノッティンガムおよびノッティング・ヒルで人種暴動が起きたことから、9月8日閣議で移民流出国に対し出移民抑制強化の依頼が検討された。バトラー内務大臣は、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一方で、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も指摘された。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・マクラウド労働大臣、ヘンリー・ブルック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<sup>(47)</sup>。西インド諸島連邦政府との協議はすぐに行われ<sup>(48)</sup>、その後、1958年にはイギリスへのカラード移民の数が全体的に減少する。特に、西インド諸島からの移民数の減少は、ジャマイカでの行政的統制による効果と考えられた<sup>(49)</sup>。

しかし、マクミラン保守党政権時、外交政策におけるコモンウェルスの重要度は相対的

<sup>(44)</sup> *ibid.*

<sup>(45)</sup> C(58) 129, Commonwealth Immigrants, Memorandum by the Lord President of the Council, 20th June, 1958. Annex B. CAB129/93 TNA. この時期、パキスタンよりも移民送出数の多かったインドでも取り調べの強化などが決定された。

<sup>(46)</sup> DO35/7988, Pakistani Immigrants Talking points: Mr. B.K. Das, Minister of Labour, Government of Pakistan, 10th July, 1958. TNA.

<sup>(47)</sup> 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.

<sup>(48)</sup> CC(58) 71th Conclusions, 1. Racial Disturbances, 11 September 1958, CAB128/32. TNA.

<sup>(49)</sup> C(59) 7, Commonwealth Immigrants, Memorandum by the Lord Chancellor. 20th January, 1959, CAB129/96, TNA.

に低くなっていた。米ソに次ぐ第三国の地位を維持したいという願いは、スエズ戦争の敗北で打ち砕かれており、マクミランはアメリカのもとでジュニア・パートナーとして生き残りを考えていた<sup>(50)</sup>。また、1959年総選挙によって、二度の世界大戦をイギリス帝国の中心として戦い抜いたという自負を持っていたような政治家は引退し、世代交代が行われていた。さらには、南アフリカがコモンウェルスを脱退したことはイギリスのコモンウェルスに対する幻滅を引き起こしていた。経済的にもコモンウェルスの重要性は低くなっており、そのことはEEC加盟申請にも表れていた。

ただし、第二次世界大戦後の国際的な反人種主義的風潮はイギリス政府にとって無視できなかった。特に、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<sup>(51)</sup>、国連も南アフリカの人種問題を安全保障理事会の議題に初めて採用するほどであった<sup>(52)</sup>。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、人種差別に対して国際的な批判の目が向けられていた。このような国際的な状況を踏まえれば、人種差別的と批判を浴びるような政策を取ることはできなかった。

しかし、1960年に入り、植民地・新コモンウェルス諸国からの移民が急増した<sup>(53)</sup>。1960年11月の時点で、インド政府はパスポート発給の厳格化の意向を示したが、西インド諸島連合政府とパキスタン政府はパスポート発行に対する制限は行わない意向を示していた<sup>(54)</sup>。特に、パキスタン政府は、自国からの移民が問題なく労働市場に吸収されていることを訴え、パスポート発給制限の厳格化への難色を示しており、むしろコントロールを緩める可能性さえ仄めかした<sup>(55)</sup>。ついには、1961年5月コモンウェルス移民内閣委員会第二回会議において、パスポート発給制限は失敗とみなされた<sup>(56)</sup>。コモンウェルス市民が持つイギリスへの自由入国および居住の権利と言う帝国の一体性を示すつながりについて、ついここで法的な規制の導入が決定されることになる。そこでは、いかに法的規制が人種差別的にみられないかが検討され、雇用による規制が最も人種差別的に見られないとして導入が決められたのである<sup>(57)</sup>。

<sup>(50)</sup> 秋田茂『イギリス帝国の歴史 アジアから考える』中公新書、2012年、242頁。

<sup>(51)</sup> 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、1999年、15-32頁。

<sup>(52)</sup> 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、83頁。

<sup>(53)</sup> 表1を参照。

<sup>(54)</sup> C(60) 165, Coloured immigration from the Commonwealth, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 15th November, 1960.

<sup>(55)</sup> 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, 1st February, 1961. CAB134/1469. TNA.

<sup>(56)</sup> CCM(61) 2nd Meeting, 17 May 1961, CAB134/1469. TNA.

<sup>(57)</sup> これ以降の立法化までの流れについて、筆者は別稿で扱っているため割愛する。拙稿、上掲論文、2013年。

#### 4. ま と め

ここまでパスポート発給制限と法的規制の立法化の流れを追ってきたが、改めてまとめておきたい。

1950年代のパスポート発給制限を通してしてみると、インドとパキスタンが協力的な姿勢を見せていたのに対して、西インド諸島は一貫して非協力的であった。ところが、西インド諸島は移民による送金が外貨獲得手段となっており、西インド諸島からの移民を規制することは西インド諸島経済を壊滅させてしまう可能性があった。そのため、インドやパキスタンと比べ西インド諸島からの移民は流入者数が多くとも、その流入を容認されてきたのである。一方、イギリスの法的規制の立法化に決定的な打撃を与えたのが、インドとパキスタンのパスポート発給制限が限界を迎えたことであった。1950年代、パキスタン、インドからの移民が抑制されていたのは両政府による流出抑制の協力の結果である。1958年のパキスタンからの移民の急増をきっかけとしたパスポート発給制限の強化もパキスタン、インドの協力がなければ不可能であった。パキスタンが1960年代に方針を転換させたことは、流出国と流入国の協力関係の終わり、すなわち帝国の一体性のシンボルを傷つけることなく残しておくことができなくなることを意味した。逆に言えば、この協力関係は、法的には容認されていたはずのコモンウェルス市民のイギリスへの自由入国および定住の権利を実質的に歪ませていたのであり、帝国の一体性の証として守られていたこの権利は、むしろ二国間の「協力関係」により機能していなかったのである。

なお、パキスタンは前述の通り、マンガラダムを設立した結果、ミールプールからの移民をイギリスに流出することになり、イギリス政府もこれを受け入れた。1962年コモンウェルス移民法制定直前に行われたこの取り決めもまた、移民流出国と受入国の「協力関係」の結果と考えられる。