

# Immigration Problem within the Heath Conservative Government – Concerning the Immigration Act, 1971

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-03-20 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/280">https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/280</a>

論文

# 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る

原 田 桃 子

はじめに

第一章 1960年代の移民政策

第一節 移民の流入

第二節 コモンウェルス移民法の導入と流入移民の質の変化

第三節 カラード移民の国内統合

第二章 ヒース内閣の成立と移民問題

第一節 イーノック・パウエルと1970年総選挙

第二節 住宅問題と人種関係

第三節 コモンウェルス政策の変化

第三章 1971年移民法とその特徴

第一節 移民問題に対する認識

第二節 旧コモンウェルスへの配慮

第三節 外国人労働者の扱い

おわりに

はじめに

第二次世界大戦以降、イギリスには植民地や新コモンウェルス諸国からの移民が数多く流入した。彼らはイギリス臣民としてイギリスへの入国と定住の権利を保持しており、一度イギリスに入国すれば、イギリス本国市民と同等の扱いを受けることができた。しかし、彼らはイギリス本国との人種や宗教の違いから差別を受け、彼らの存在が社会問題と見なされていた。これに対し、歴代のイギリス政府は国内の人種差別を違法とし、社会問題の改善を行う一方で、彼らの流入を規制しようと法律による入国規制を行った。しかし、こうした政策は、国内では平等に扱おうとしている移民を、法的には入国管理の対象と見なそうとする矛盾を生んだ。この政策は、国内の人種差別問題とは無関係に展開し、かえって国内の人種関係を悪化させると批判された<sup>(1)</sup>。

では、なぜ、このような矛盾を生む移民政策を展開しなければならなかったのか。移民の流入から生じる社会問題を、歴代のイギリス政府は何だと捉え、なぜ移民政策を展開し

<sup>(1)</sup> Deakin, Nicholas, "Citizens and Immigrants in Britain", *The Round Table*, No. 242, 1971, pp. 283-292.

ようとしたのか。本稿では、イギリスの移民政策の中でも、エドワード・ヒース (Edward Heath) 保守党政権で成立した、1971 年移民法 (Immigration Act, 1971) に焦点を当て、1970 年代のイギリス社会において移民の流入の何が問題視され、その解決策として、なぜこの法律が制定されたのかを解明したい。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<sup>(2)</sup>。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<sup>(3)</sup>、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<sup>(4)</sup>。

イギリスのコモンウェルス移民政策の展開に関する先行研究では、流入する移民の多くが植民地や新コモンウェルス諸国からの「カラード移民 (coloured immigrants)<sup>(5)</sup>」であり、移民政策が彼らの流入を規制する内容だったことから、そのような政策が展開された理由を、歴代のイギリス政府の人種差別意識によるものか<sup>(6)</sup>、あるいは世論や議会からの人種差別的な圧力によるものか<sup>(7)</sup>、といった解釈がなされてきた。これらの研究では、カラード移民の数そのものが問題と捉えられ、数を規制すれば移民問題は解決できるという認識があったと結論づけている。こうした人種差別性を指摘する研究以外では、イギリスの外交政策との関係で、イギリスにとってコモンウェルスの重要性が低下し、その結びつきの象徴ともいえる母国イギリスへの入国の自由を守る必要がなくなっていったと指摘する研究も存在する<sup>(8)</sup>。このような研究を総合的に表しているのが、イギリスの第二次世界大戦

<sup>(2)</sup> '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 C77, p. 1.

<sup>(3)</sup> Evans, J.M., "Immigration Act, 1971", *The Modern Law Review*, 35, 5, 1972, p. 508.

<sup>(4)</sup> 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。

<sup>(5)</sup> 使用した一次史料では、植民地や新コモンウェルスからの移民を「カラード移民 (coloured immigrants)」とする表記が多く、本稿ではそれに準拠した。なお、新コモンウェルスとは、第二次世界大戦後独立を達成し、新たにコモンウェルスに加盟した旧植民地の総称であり、旧コモンウェルス (あるいは旧自治領、すなわちカナダ、オーストラリア、ニュージーランド) とは区別される。南アフリカは1961年にコモンウェルスを脱退するため、旧コモンウェルスには組み込まれない。

<sup>(6)</sup> Spencer, I. R. G., *British Immigration Policy since 1939 The Making of Multi-racial Britain*, London: Routledge, 1997.

<sup>(7)</sup> 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 卷, 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 卷, 1988 年, 19-31 頁。Layton-Henry, Z., *The Politics of race in Britain*, London: Allen & Unwin, 1984.

<sup>(8)</sup> Wakamatsu, Kunihiro, "The Position of the British Government towards Harmonisation of European Immigration Policy", *Policy Paper*, No. 23, 1997. 浜井祐三子「第二章 多民族・多文化国家イギリス」木畑洋

後の移民の構造と特徴を明らかにし、移民構造の変容、新たな移民パターンの特徴と意義を解明した竹野内である。竹野内は、イギリスの移民政策の展開を、特にコモンウェルスの経済的意義の低下と世論から生じる反カラード移民感情やそれに伴う暴動などを考慮した、新コモンウェルスの「外国」化が試みられた過程だと説明している<sup>(9)</sup>。

イギリスの移民政策の展開に関する研究の中で、1971年移民法の成立についてはどのように言及されているのだろうか。まず、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<sup>(10)</sup>。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した<sup>(11)</sup>。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<sup>(12)</sup>。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<sup>(13)</sup>。コモンウェルスの重要性の低下については、イギリス政府内の省庁内対立に見たランダル・ハンセン (Randall Hansen) の研究がある。彼によれば、1962年以降コモンウェルスに利害を持つコモンウェルス関係省が外務省に統合され勢力を失っており、保守党で影響力を持つイーノック・パウエル

一編『現代世界とイギリス帝国』ミネルヴァ書房、2007年、76-79頁。

<sup>(9)</sup> 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—」『経済学研究』東京大学経済学会、57巻1号、1991年、28-55頁。

<sup>(10)</sup> 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.

<sup>(11)</sup> 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。

<sup>(12)</sup> Wakamatsu, op.cit., pp. 15-19.

<sup>(13)</sup> 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。

(Enoch Powell) 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ることはでき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<sup>(14)</sup>。

これらの既存の研究は大いに示唆的であるが、1971年移民法については十分に史料が開示されていない時期に行われたものであり、史料的裏付けが不十分である。すなわち、ヒース保守党内閣が移民問題を何と捉え、1971年移民法によってどのようにその移民問題を解決しようとしたのかが不明のままである。最新の研究成果である、憲法学の観点からイギリスの国籍法制と入国管理法の相互作用を検討した宮内も、具体的な政策の策定過程を追うことは研究課題の範囲外である<sup>(15)</sup>。そこで、本稿では、ヒース率いる保守党が政権を獲得し、その一年後に成立1971年移民法の法案作成から提出・制定に至るプロセスを追いながら、1970年代初頭の多民族化したイギリス社会で何が「問題」と考えられたのか、その解決としてなぜ1971年移民法が制定されたのかを解明する<sup>(16)</sup>。考察方法として、閣議史料及び「移民とコミュニティ関係閣僚委員会 (Ministerial Committö on Immigration and Race Relations)」の史料を主に使用する。政策作成に関する具体的な調査などを行うのは官僚であり、彼らによる議論を追うことはもちろん重要である。しかし、内閣は政策の最終決定機関であること、また、1971年移民法は政権獲得後という有権者の意向が反映されやすい時期に検討されたことを考慮し、内閣の閣議決定及び関係省庁で構成される内閣委員会に注目したい。これによって、これまでの先行研究に不足していた史料的裏付けを行い、ヒース保守党内閣の思惑を明らかにすることができる。

第一章では、検討の前提となる1960年代の移民政策と第二次世界大戦以降から流入する移民の質の変化、そして彼らを社会の一員として受け入れるためにどのような政策が取られていたのかを説明する。第二章では、1960年代の状況を受けて、ヒース保守党内閣が抱えていた党内の問題とヒース保守党政権下の議会で議論されていた移民を取り巻く状況について整理する。そして第三章に、移民とコミュニティ関係閣僚委員会と閣議で行わ

<sup>(14)</sup> Hansen, R., *Citizenship and Immigration in post-war Britain*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 103. なお, Karatani 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しなかったことについて疑問を提示し, Hansen 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, Rio, *Defining British Citizenship*, London: Routledge, 2003, pp. 164-170.

<sup>(15)</sup> 宮内, 前掲論文。

<sup>(16)</sup> なお, 1971 年移民法は, 移民規則 (Immigration Rules) とともに 1973 年に施行される。その際, パトリアル基準がイギリス出生の親を持つ者から祖父母を持つ者に拡大される等の変更が行われるが, 本稿では扱わず, 今後の課題とする。

れた1971年移民法に関する議論の展開を追う。それによって、ヒース保守党内閣にとって、何が「問題」として認識され、その解決方法としてなぜ1971年移民法を制定したのかを検討する。

## 第一章 1960年代の移民政策

### 第一節 移民の流入

第二次世界大戦後、イギリスに流入した移民グループは主に三つに分けられる。第一がヨーロッパからの移民、第二がアイルランドからの移民、第三が植民地・コモンウェルスからの移民である<sup>(17)</sup>。

ヨーロッパからの移民として、まず東ヨーロッパからの政治的難民が挙げられる。特に第二次世界大戦中にポーランド軍に従事していた者がイギリスでの賃労働に就き、その家族が呼び寄せられた。さらに、1947年にはポーランド人定住法（Polish Resettlement Act, 1947）が制定され、ポーランド人コミュニティに一定の自治が認められた。また、西ヨーロッパ、南ヨーロッパからの経済的移民も上げられる。彼らはヨーロッパ志願労働者計画（The European Voluntary Workers Scheme）などでイギリスに入国し、労働省の厳重な管理の下労働力不足の産業に就業した。この他に、労働許可書（work permit）を取得した者、ユダヤ人などの外国人の流入も上げられるが、彼らは外国人法の下で厳格な入国管理を受けていた。

【表1】 イギリスにおける移民総数の推移（単位：人）

	総人口	移民総数 (北アイルランド出生 含む)	アイルランド 出生 (北アイルランド出生含む)	自治領・植民地出生		他の諸外国出生
				旧コモンウェルス 出生	新コモンウェルス 出生	
1931	39,952,377	918,315	381,089	225,684		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	53,978,000	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。  
Census 出典。(1931、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、1966年総人口、1971年総人口は概算)

<sup>(17)</sup> 各々の流入数については、表1参照。

しかし、彼らは法的には厳格な統制を受けていたとはいえ、慣例的には緩やかなものであった。例えば、就労目的の外国人は、雇用省発行の労働許可書を入手できなければ入国できなかったが、この労働許可書は数的制限がなかった。また、彼らは主に季節労働者としてイギリスに入国したが、農業、建設業、ホテル業など、イギリス本国市民の就きたがらない分野、あるいはホテルのシェフなど本国市民では補いきれない分野に就職していた。こうした背景から、労働許可書の発行数は、年によって変動があるものの、1962年から1969年にかけて、約55,000枚から約68,000枚に増加し<sup>(18)</sup>、イギリス全体の失業率が上昇する中で、ヨーロッパからの移民が増えていった。表2によれば、労働許可書を最も多く発行されていたのがスペインからの移民であり、イタリアにも多く与えられている。スペインとイタリアに加えてポルトガルからの移民がホテル業などに就業する主な単純労働者だった。労働許可書は雇用主と個人の関係に与えられるため、定住の権利には厳格であり<sup>(19)</sup>、滞在許可年数に制限が設けられていた。その制限は労働許可書発行時の職に就いている場合は拡大され、四年経過すれば永住権が認められていた。しかし、彼らは主に季節労働者であって、永住権を取得する者は少なかった。

それに対して、法的にイギリス本国に自由に入国できていたのが、アイルランドからの移民と植民地・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(Act of Union, 1800)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。第二次世界大戦中は入国規制が行なわれていたが、それ以後はまた自由な入国が認められていた。アイルランド移民の流入は第二次世界大戦後から始まったものではなく、18世紀後半から大規模に流入し始めていた。その理由はイギリスが産業革命によって労働力を必要としていたこと、またイギリスの産業革命によるアイルランド経済の疲弊と特に1845年から1849年に起きたジャガイモ飢饉にみられるようなアイルランドの貧困問題が一致していたことがあげられる<sup>(20)</sup>。それ以来アイルランド人はイギリスに流入し、第二次世界大戦後もその動きは継続していたが、彼らの流入数に関しては、移民問題という形で取り上げられることはなかった。

そして、アイルランドからの移民と同様にイギリスへ自由に入国できたのが植民地・コモンウェルスからの移民である。彼らは帝国の時代から続く本国イギリスに自由に入国し定住できるという伝統的な権利を持っており、この方針は1948年イギリス国籍法(British

<sup>(18)</sup> 表2参照。

<sup>(19)</sup> 若松、前掲論文、2000年、169頁。

<sup>(20)</sup> 中川清「イギリスへの移民の歴史的概念—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、196-197頁。

【表2】 出生地別労働許可書発行部数（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 Committed to 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.



Nationality Act, 1948) で再確認されていた。1914年イギリス国籍及び外国人の地位に関する法律 (British Nationality and Status of Aliens Act, 1914) は、すべての自然人をイギリス臣民かイギリス臣民ではない者 (外国人) の二つに分類したが、1948年イギリス国籍法は、そのイギリス臣民を、① イギリスおよび植民地民地市民 (Citizen of the United Kingdom and Colonies)、② 独立コモンウェルス市民 (Citizens of Independent Commonwealth Countries)、③ アイルランド・イギリス臣民 (Irish British subjects)、④ 市民権なきイギリス臣民 (British subjects without citizenship) にさらに分類した<sup>(21)</sup>。ただ、これは形式的な分類に過ぎず、この法律の下で、イギリス臣民はどの分類に所属していても、イギリス本国に入ればイギリスに住む本国市民と同様の法的権利を持つことが確認された。そのため、イギリス臣民は、何の制限もなしにイギリスに入国し、定住することが可能だった。第二次世界大戦以降は、イギリス臣民の中でも、植民地、及び新コモンウェルスからの移民、所謂カラード移民が多く流入した。1950年代から60年代初頭にかけて目立つのは、西インド諸島、インド亜大陸からの移民である。彼らの流入のプッシュ要因としては、西インド諸島では失業率が高く就業先を求めていること、またアメリカで1952年にマッカラン・ウォルター法 (MaCarran-Walter Act, 1922) が制定され移民先の選択肢を一つ失っていたことが挙げられる<sup>(22)</sup>。インド亜大陸に関しては、インド・パキスタン分離独立の際の人口移動によって、パンジャブ、ベンガルに居住していた人々や、パキスタンの場合、1960年のマンガラダム建設の際のアーザード・カシミール地方の250の村の水没により居住地を失った人々が、イギリスに渡ってきたことが指摘される<sup>(23)</sup>。また、西インド諸島も、パンジャブ地方も、伝統的な移民送り出し地域であり、雇用機会の存在を認識すれば移住する社会構造が存在していた<sup>(24)</sup>。西インド諸島系は機械製造、運輸・通信、建築業、医療などに従事し、インド・パキスタン系は製造 (繊維、鉄鋼、機械、電気化学製品) などに従事した。彼らもヨーロッパ系の移民と同じように、イギリス本国市民の就きたがらない職に従事していた<sup>(25)</sup>。

<sup>(21)</sup> British Nationality Act, 1948, 11&12 Geo. 6, C. 56.

<sup>(22)</sup> 中川, 前掲論文, 199頁。

<sup>(23)</sup> 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, 22頁。  
(Anwar, Muhammad, *British Pakistanis: demographic, social and economic position*, University of Warwick, 1996.)

<sup>(24)</sup> 竹野内, 前掲論文, 38頁。

<sup>(25)</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。

## 第二節 コモンウェルス移民法の導入と流入移民の質の変化

このように、1960年代初頭までは就労を目的とした移民が流入した。彼らはイギリスを雇用機会のある一時的な滞在先として捉えていたが、ハロルド・マクミラン (Harold Macmillan) 保守党政府によって1962年コモンウェルス移民法 (Commonwealth Immigrants Act, 1962) が制定されると、出身国へは戻らず、イギリスでの定住を選択することとなった。1962年コモンウェルス移民法は、イギリス政府発行のパスポートを所持する者以外の植民地市民、あるいはコモンウェルス市民を対象とした法律であり、① イギリスに居住している、あるいは過去二年間で居住していた者、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または16歳以下の子供、③ 就労目的の入国であり、労働大臣、あるいは北アイルランド労働国民保険大臣から発行されたバウチャー所持者、④ 大学など修学目的で入国を願い、ほぼ勉学に時間を割く者、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、の5つに該当するものは除外された<sup>(26)</sup>。③のバウチャーとは、雇用バウチャー (employment voucher) のことであり、A、B、Cの三つのカテゴリーに分けられた。バウチャーAは、就業先が既に決まっていると労働省が認める移民労働者、バウチャーBイギリス国内で必要とされている技術、資格を有する者、バウチャーCは、A、Bに当てはまらない者と分類された。1962年コモンウェルス移民法は、主にカラード移民が分類されるバウチャーCを先着順で発行し、この発行数を減らすことで彼らの流入数を減らそうとする法律だった。しかし、この法律は扶養家族の入国を許したため、既に就労目的で入国していた移民の家族が多く入国することとなった。表3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<sup>(27)</sup>。そのため、1964年総選挙で政権の座に就いたハロルド・ウィルソン (Harold Wilson) 労働党内閣では、1965年に白書「コモンウェルスからの移民 (Immigration from the Commonwealth)」によってバウチャーCの発行を停止し、扶養家族が入国する際に厳格な調査を行うとした<sup>(28)</sup>。これによって、定住を目的とするカラード移民のさらなる削減を狙ったが、表4の通り、扶養家族の流入はさらに増え続け、1967年には新旧コモンウェルス合わせて52,813人に上った<sup>(29)</sup>。

就労目的の移民からの質の変化は、1960年代のアフリカ諸国が独立とも関係している。

<sup>(26)</sup> Commonwealth Immigrant Act, 1962., 10&11 Eliz.2, C. 21.

<sup>(27)</sup> 表3参照。

<sup>(28)</sup> *Immigration from the Commonwealth*, Cmnd. 2739, HMSO, 1965.

<sup>(29)</sup> 表4参照。

【表3】 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

*Immigration from the Commonwealth*, Cmnd. 2739, HMSO, 1965, p. 4. (1965年は1月から6月まで)

【表4】 1965年白書後の定住目的のコモンウェルスからの入国者数（単位：人）

	雇用バウチャー 保持者	扶養家族	他の定住目的 (婚約者など)
1965	12,880	41,214	2,908
1966	5,461	42,026	2,987
1967	4,978	52,813	3,586
1968	4,961	43,879	4,499
1969	4,010	29,454	3,093
1970	4,000	22,000	3,000

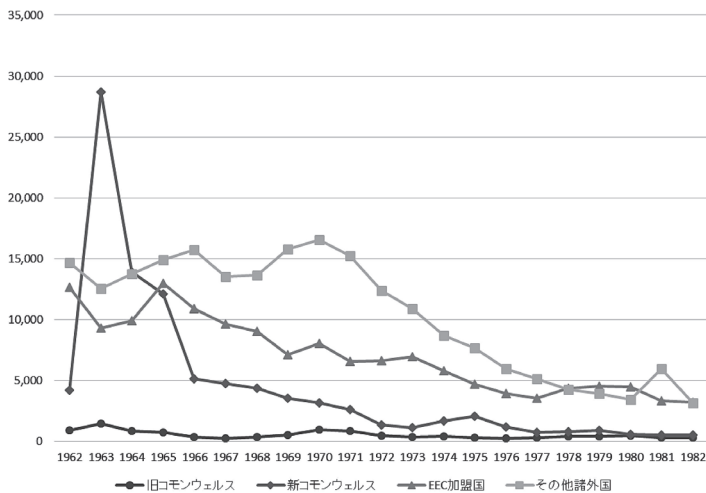
CP(70)126, Cabinet, Immigration Bill, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department. Appendix. I Commonwealth Entry for Settlement (excluding UKPH from East Africa), 31 December 1970, CAB 129/154, TNA. (東アフリカからのアジア人は除外。1970年は予想)

イギリスの植民地支配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、東アフリカ諸国には存在していた。アジア人と称される彼らは、東アフリカ諸国の独立に際し、イギリス政府は独立国の市民権を取得しない場合、「イギリス及び植民地市民」を選択することを許された<sup>(30)</sup>。その場合、彼らに対するパスポートの発行はイギリス政府の高等弁務官によって行われるため、1962年コモンウェルス移民法の対象から外れたのである。彼らは東アフリカ諸国の「アフリカ化」の進行によって居場所を失い、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が1960年代後半から上昇し、ウィルソン労働党内閣は1968年コモンウェルス移民法（Commonwealth Immigrants Act, 1968）を可決させた<sup>(31)</sup>。この法律は、例え「イギリス及び植民地市民」であっても、入国を希望する本人か、その人の父母、あるいは祖父母のいずれかがイギリスで出生しているか、あるいは養子縁組、登録、帰化、または、コモンウェルス諸国での登録によりイギリス市民権

<sup>(30)</sup> Hansen, op.cit., pp. 158-159.

<sup>(31)</sup> Commonwealth Immigrants Act, 1968, C. 9.

【グラフ1】 就労目的の入国者数（1962-1982年）（単位：人）



【グラフ2】 扶養家族及び他の理由による入国者数（1962-1982年）（単位：人）



1972年の増加はウガンダのアジア人危機による増加。パキスタンは新コモンウェルス脱退後も新コモンウェルスに含めた。Commonwealth Immigrants Act 1962 Control of Immigration Statistics 1st July 1962 - 31st December 1963, Cmnd. 2379, London, HMSO, 1964; Commonwealth Immigrants Act 1962 Control of Immigration Statistics 1964-1967, Cmnd. 2658, 2979, 3258, 3594, London, HMSO, 1965-1968; Commonwealth Immigrants Act 1962 and 1968 Control of Immigration Statistics 1968-1972, Cmnd. 4029, 4327, 4620, 4951, 5285, London, HMSO, 1969-1973; Statistics of Foreigners Entering and Leaving the United Kingdom 1962-1972, Cmnd. 2008, 2340, 2649, 2975, 3270, 3607, 4025, 4342, 4655, 4960, 5309, London, HMSO, 1963-1973; Immigration Statistics 1973-1974, Cmnd. 5603, 6064, London, HMSO, 1974-1975; Control of Immigration Statistics 1975-1982, Cmnd. 6504, 6883, 7160, 7565, 7875, 8199, 8533, 8944, London, HMSO, 1976-1983.

を獲得している者以外を対象とした。また、特別証明書を取得した者は入国可能であり、年間 1500 枚、世帯主にのみ発行された。

このように、イギリスへの流入移民は、1962 年コモンウェルス移民法を境に変容する。すなわち、1962 年コモンウェルス移民法までは、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 年コモンウェルス移民法を境に、カラード移民は定住目的の移民に変化する<sup>(32)</sup>。そして、1962 年、および 1968 年のコモンウェルス移民法によって、新コモンウェルス市民は、国籍法上認められているはずのイギリスへの入国の権利を奪われてしまった。特に、1968 年コモンウェルス移民法が血統主義を導入したことは、カラード移民がイギリス本国と血縁を持たない人々、つまり非白人の二級市民化を促進させたのである。

### 第三節 カラード移民の国内統合

このように移民政策が変化し、カラード移民の質が就労目的の移民から定住目的の移民へと変容すると、イギリス社会におけるカラード移民との共存が問題となっていった。1960 年代後半のウィルソン労働党政権期、特に 1965 年から 1968 年にかけての「リベラル・アワー (Liberal Hours)<sup>(33)</sup>」と呼ばれるこの時期には、人種問題に対する意識が強まり、定住目的で増大したカラード移民の国内統合が進められた。

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。しかし、これらは、同年に制定された流入規制立法と表裏一体の関係をなし、言わば、移民の流入規制の見返りとして作られた法律だった<sup>(34)</sup>。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<sup>(35)</sup>。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<sup>(36)</sup>、1968 年に改正が行われ、1968 年人種関係法 (Race Relations Act, 1968) として成立した<sup>(37)</sup>。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

<sup>(32)</sup> 1962 年以降の流入数の変動は、グラフ 1, 2 参照。

<sup>(33)</sup> 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 頁。

<sup>(34)</sup> 若松邦弘「イギリスにおける人種関係政策の展開と現状—政府の取り組み—」『国際政治』第 110 号, 1995 年, 26 頁。

<sup>(35)</sup> Race Relations Act, 1965. C. 73.

<sup>(36)</sup> 若松, 前掲論文, 27 頁。

<sup>(37)</sup> Race Relations Act, 1968. C. 71.

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委員会に独自の調査権を付与した<sup>(38)</sup>。

こうした変化が表れた例として、教育分野が挙げられる<sup>(39)</sup>。教育分野では、特定の学校へのカラード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。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<sup>(40)</sup>。こうした教育問題への関心は、議会においても確認できる。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、そこで最初に取り上げられた議題が義務教育を終えたカラードの人々問題だった。彼らが十分に教育を受けているのか、彼らの就業の際に肌の色によって差別されない、機会均等が守られているのかといった問題が検討され、地方当局や産業界、また労働組合へさらなる理解が求められた<sup>(41)</sup>。

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については、

<sup>(38)</sup> 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。

<sup>(39)</sup> 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、76-77項。

<sup>(40)</sup> 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。

<sup>(41)</sup> *The problem of coloured school leavers. Observations on the report of the Select Committee on Race Relations and Immigration, 1969-1970*, Cmnd. 4268, HMSO, 1970.

1962年コモンウェルス移民法の制定時に特に移民問題として認識されていた<sup>(42)</sup>。もともと、第二次世界大戦後の荒廃によりイギリスでは住宅が不足しており、歴代のイギリス政府は、住宅不足をいかに解消するかを課題としていた。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を数値として掲げ、住宅建設戸数競争が行われた<sup>(43)</sup>。

カラード移民の流入は、その住宅不足の問題に拍車をかけた。彼らはまず既に入国している同郷の人々を頼り、その近くに自分の新しい住まいを求めた。しかし、人種差別的な意図から、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。また、民間賃貸住宅を借りようとする際にも、老朽化した住宅しか与えられず、しかもイギリス本国市民よりも、高額で不当な家賃を請求されることが多かった。住宅購入時にも高額な売値を提示され、その高額な家賃や購入費を支払うため、住宅の一部をさらに他人に貸したり、下宿人を置いたりし、一層の過密状態を引き起こした。また、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た<sup>(44)</sup>。

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、住宅不足による住宅の価値は家賃に反映されず<sup>(45)</sup>、高額な家賃請求を防ぐことを可能とした。また、同年に、コモンウェルス移民諮問委員会（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<sup>(46)</sup>。

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<sup>(47)</sup>。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の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。

<sup>(42)</sup> 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、130-156頁。

<sup>(43)</sup> 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。また、住宅ストック数は1951年時点で約1500万戸から、1971年には約2000万戸まで増加する。Black, John, Stafford, David, C., *Housing Policy and Finance*, London: Routledge, 1988, p. 27. Figure 2.2: Stock of dwellings in the UK, 1951-85 (by tenure).

<sup>(44)</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、678-706頁。

<sup>(45)</sup> 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、21頁。

<sup>(46)</sup> 富岡、前掲書、1992年、710頁。

<sup>(47)</sup> *Old Houses into New Homes*, Cmnd. 3602, HMSO, 1968.

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<sup>(48)</sup>。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さ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き、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<sup>(49)</sup>。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、こうした分散政策が、彼らの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カリングワース報告（Cullingworth Report）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<sup>(50)</sup>。

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、カラード移民は、人種関係法上、平等に扱われる存在として認識されながらも、上記の通り、これまでのコモンウェルス移民法の制定によって二級市民化するという矛盾に晒されることとなった<sup>(51)</sup>。また、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<sup>(52)</sup>。さらに言えば、人種関係と移民特別調査委員会では、義務教育を終えたカラードの調査と同時期に、さらなる入国統制についても議論されており<sup>(53)</sup>、カラード移民の数を抑えることが人種関係政策の前提となっていたことを示している。このような矛盾した状況は、イギリス社会に「イギリス人とは何か」という問題を投げかけた。

<sup>(48)</sup> 富岡，前掲書，1992年，521頁。

<sup>(49)</sup> 同上，508頁。

<sup>(50)</sup> 同上，711 - 716頁。

<sup>(51)</sup> 柄谷，前掲論文，2001年，159頁。

<sup>(52)</sup> 若松，前掲論文，1995年，25頁。この両者の関係が変容するのは1980年代に入ってからとされる。

<sup>(53)</sup> Select Committö on Race Relations and Immigration, *Control of Commonwealth Immigration. Minutes of evidence*, Thursday, 16th October, 1969, 58-xxvii.



## 第二章 ヒース内閣の成立と移民問題

### 第一節 イーノック・パウエルと1970年総選挙

「リベラル・アワー」と呼ばれたウィルソン労働党政権時に上記のような政策がとられる一方で、野党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イーノック・パウエルである。彼は、コモンウェルス（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捉えていた<sup>(54)</sup>。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<sup>(55)</sup>。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<sup>(56)</sup>。

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<sup>(57)</sup>。1970年総選挙のマニフェストにおいて、保守党は、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<sup>(58)</sup>。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<sup>(59)</sup>。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%、

<sup>(54)</sup> Hansen, op.cit., pp. 180-181.

<sup>(55)</sup> 浜井, 前掲論文, 2007年, 72頁。

<sup>(56)</sup> Hansen, op.cit., pp. 190-191.

<sup>(57)</sup> Ibid., p.190.

<sup>(58)</sup> 'A Better Tomorrow', Dale, Iain (ed), *Conservative Party General Election Manifestos, 1990-1997*, London: Routledge, 2000, pp. 175-198.

<sup>(59)</sup> Rallings, Colin, Thrasher, Michael (ed), *British Electoral Facts 1832-2012*, London: Biteback Publishing, 2012, p. 43.

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。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<sup>(60)</sup>。しかしながら、パウエルの存在は、保守党の勝利に劇的な影響をもたらした訳ではなくとも、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流したと言える<sup>(61)</sup>。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くなった。彼らの要望に応えることは、ヒース保守党内閣の政権運営に不可欠な要素となったのである。

## 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。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新たに取り上げられた<sup>(62)</sup>。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（Lambeth）特別区の状況が挙げられる<sup>(63)</sup>。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<sup>(64)</sup>。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<sup>(65)</sup>。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取

<sup>(60)</sup> 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.

<sup>(61)</sup> 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.

<sup>(62)</sup> Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. I, 508-I, p. 2.

<sup>(63)</sup> 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.

<sup>(64)</sup> 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。

<sup>(65)</sup> Select Committee on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, Vol. I, 508-I, p. 62.

奪がしばしばあったとも言われる<sup>(66)</sup>。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<sup>(67)</sup>。1975年の調査ではあるが、ランベスの移民集住地区に住む白人の28%が、カラード移民が多すぎるためにランベスを好ましいとは思っておらず、その他にも犯罪の増加や、不潔といったカラード移民と関連付けて言及されることの多い点を、ランベス地区への不満として述べている<sup>(68)</sup>。

パウエルが血の河演説を行ったバーミンガム（Birmingham）では<sup>(69)</sup>、人種主義がカラード移民を最も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された<sup>(70)</sup>。

議会の調査委員会が人種関係との関連で住宅問題に関する報告を提出した同時期に、フェアディール白書が発表された<sup>(71)</sup>。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を表明した<sup>(72)</sup>。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、統制家賃という借家人が家賃を上げることができない住宅を貸している賃貸人は、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導入し、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<sup>(73)</sup>。また、規制家賃制度を公営住宅にも適用することで、民間賃貸住宅の家賃よりも抑えられていた公営住宅の家賃を民間賃貸住宅と同等にし、住宅財政を改革し、

<sup>(66)</sup> Ibid, p. 40.

<sup>(67)</sup> Select Committö on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol.II, Evidence, 508-II, p. 55.

<sup>(68)</sup> 富岡, 前掲書, 1992年, 644-645頁。

<sup>(69)</sup> 1966年センサスによれば、バーミンガムの人口は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 Committö on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. I, 508-I, p. 5.

<sup>(70)</sup> Select Committö on Race Relations and Immigration, *Housing*, 1971, vol. II, Evidence, 508-II, p. 201-202.

<sup>(71)</sup> *Fair Deal for Housing*, Cmnd. 4728, HMSO, 1971.

<sup>(72)</sup> 内田, 前掲論文, 1983年, 38-39頁。

<sup>(73)</sup> 同上, 40頁。

さらなる住宅環境の整備を行おうとした<sup>(74)</sup>。このように、住宅のスラム化の問題は、移民の存在を理由としない部分からも生じていた。しかし、それへ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となっていった<sup>(75)</sup>。

### 第三節 コモンウェルス政策の変化

ここで言及しておきたいのが、先行研究で重要視されているイギリスとコモンウェルスとの関係である。前述の通り、パウエルはコモンウェルスを重視しない立場に立っていたが、ヒースもコモンウェルスを、彼が重視する EC との関係を構築する際の障害と捉え、コモンウェルス市民が持つイギリスへの自由な入国・定住の権利という帝国からの特権は最早不要であり、コモンウェルス市民を外国人と同等に扱いたいと願っていた<sup>(76)</sup>。ヒースが EC 加盟に熱心だった理由として、ヨーロッパ統合に参加し、アメリカとフランスの「仲介者」としての役割を演じることでアメリカへの影響力を確保する狙いが挙げられる<sup>(77)</sup>。ウィルソン労働党政権によるスエズ以東撤退宣言を受けて、第二次世界大戦以降のイギリスの外交政策の軸であった三つのサークル、すなわち、アメリカ、帝国・コモンウェルス、ヨーロッパのうち、帝国・コモンウェルスのサークルを失ったことから、ウィルソン政権の跡を継いだヒース政権が新たな外交政策を模索し、確立しようとしていたのである<sup>(78)</sup>。

帝国・コモンウェルスのサークルは、1950年代から1960年代初頭までの歴代保守党内閣では最も重要な位置にあった。コモンウェルスは、インドなど第二次世界大戦後に独立した国々が加盟し、加盟国を大幅に増やしたことで、国際的な存在感を増していた。コモンウェルスは「多人種の連合」としてイギリスが国際的な影響力を保持するための基盤として重要視されていたのである<sup>(79)</sup>。コモンウェルスの紐帯が重視されていたために、その象徴である母国イギリスへの自由な入国、定住の権利を公に制限することは考えられず、1950年代のカラード移民の増加に対して法的処置を取らなかった<sup>(80)</sup>。

しかし、コモンウェルスの加盟国拡大は、その加盟国間でのまとまりを失わせた。すな

<sup>(74)</sup> 内田、前掲論文、42-44頁。

<sup>(75)</sup> この白書は1972年に住宅財政法（Housing Finance Act, 1972）として実現する。

<sup>(76)</sup> Hansen, op.cit., p. 180.

<sup>(77)</sup> 岡本宜高「ヒース政権期のイギリス外交—欧州統合とテタントの間—」『西洋史学』第240号、2011年、53-69頁。

<sup>(78)</sup> 「三つのサークル」については、細谷雄一『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、87頁。チャーチルによって宣言された考え方であり、この三つのサークルの中心にいて、イギリスは国際的な影響力を維持しようとした。

<sup>(79)</sup> 小川浩之『英連邦』中央公論新社、2012年、176頁。

<sup>(80)</sup> 法的処置は取らなかったが、水面下でパスポート発給制限を移民流出国側に要請し、流出抑制を行っていた。詳しくは、拙稿、前掲論文、138-144頁。

わち、加盟国が増大する前に存在していた、イギリスと旧自治領との間に見られた非公式ながらも親密な関係から逸脱するようになった。特に、マクミラン保守党内閣時、旧自治領に属する南アフリカが、共和国移行とともに1961年5月にコモンウェルスから脱退したことは、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<sup>(81)</sup>。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月に加盟申請も決定しており、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より進めさせた<sup>(82)</sup>。1962年コモンウェルス移民法の法案について検討中だった1961年5月30日閣議で、マクミラン内閣では、コモンウェルス市民を外国人と同等の立場に置くことさえ検討していた<sup>(83)</sup>。

1964年に政権の座に就いたウィルソンは、マクミランよりも比較的コモンウェルスを重視する姿勢を見せていたが、1965年4月にインドとパキスタンの間で起きた紛争や、その紛争の調停をソ連が成功させたことに衝撃を受けた<sup>(84)</sup>。また同年11月にローデシアの一方的独立宣言をめぐり、再びイギリスは他のコモンウェルス諸国と衝突し、南アフリカ脱退の議論の際にはイギリスを支持したオーストラリアさえも、ローデシア問題ではイギリスと距離を置いた。これらの出来事は、ウィルソン労働党政権内にコモンウェルスに対する幻滅を生み、第二回EEC加盟申請への動きを部分的に促進させた<sup>(85)</sup>。また、軍事面においても、1968年1月に「スエズ以東」撤退宣言が行われ、コモンウェルス政策の大きな見直しが進められた<sup>(86)</sup>。

この動きに合わせるように、コモンウェルスの制度的な変化も生じた。まず、イギリスの政府組織の再編である。1966年に植民地省が廃止、コモンウェルス関係省に統合された後、1968年には、そのコモンウェルス関係省も外務省に吸収された。これはコモンウェルス重視政策の転換の象徴的な出来事と言える<sup>(87)</sup>。また、1965年にコモンウェルス事務局とコモンウェルス基金が設立され、コモンウェルスは国際的な機関として確立したが<sup>(88)</sup>、

<sup>(81)</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、89-90頁。

<sup>(82)</sup> 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。

<sup>(83)</sup> CC (61) 29th Conclusions, 7. Commonwealth Immigrants, 30 May 1961, CAB128/35, TNA.

<sup>(84)</sup> 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、117頁。

<sup>(85)</sup> 小川、前掲書、2012年、204-205頁。

<sup>(86)</sup> 同上、205頁。

<sup>(87)</sup> 木畑洋一「第5章 帝国からの自立」川北稔、木畑洋一編『イギリスの歴史 帝国=コモンウェルスのあゆみ』有斐閣、2000年、249頁。

<sup>(88)</sup> コモンウェルス事務局の設立については、松田幹夫「コモンウェルス事務局の成立」『独協法学』77巻、2008年、1-27頁。

これはコモンウェルスが従来持っていた非公式な親密性を失い、イギリスから独立した組織になったことを意味した<sup>(89)</sup>。

このようなコモンウェルスというサークルの価値の下落を受けて、ヒース保守党内閣はEC加盟交渉再開を速やかに決定し、残りの二つのサークルを軸として外交政策を展開させようとした。しかし、ヒース保守党内閣が完全にコモンウェルスというサークルを軽視していた訳ではなかった。スエズ以東撤退宣言という、コモンウェルス重視から象徴的な転換を見せた軍事面に関しては、1970年6月『防衛政策の追加表明 (Supplementary Statement on Defence Policy)』によってイギリス軍の駐留継続が表明され<sup>(90)</sup>、1967年の宣言で撤退完了の期限とされた1971年を過ぎても、スエズ以東に留まっていた。東南アジアにおいては、1971年4月、イギリス、マレーシア、シンガポール、オーストラリア、ニュージーランドの五カ国の閣僚級会合において五カ国防衛取極 (Five Power Defence Arrangements) が署名され、11月に発行された。また、中東においても、1971年にバーレーン、カタール、アラブ州等国連邦との間に新たな条約が締結された。こうして、11月の極東司令部、12月の湾岸司令部の閉鎖とともに兵員数は縮小されたものの、地理的には縮小されず、イギリスの影響力はスエズ以東に残り続けた。こうしたコモンウェルスへの軍事的な配慮は、EC加盟を進めるヒース保守党内閣にとって、ヨーロッパ懐疑派を宥める効果を持っていた<sup>(91)</sup>。また逆に、EC加盟を進めるイギリスに反発していたコモンウェルス諸国を宥める意図を持っていたと言える。東南アジアでのイギリスの残留を4カ国が好意的に評価し、1971年のコモンウェルス首相会議でニュージーランド首相ホリヨーク (Keith Holyoake) が、五カ国防衛取極をコモンウェルスの継続的な協力関係を形作ることになることになると評価したように<sup>(92)</sup>、EC加盟を推進しながらも、ヨーロッパ外にイギリスが目を向けているという姿勢を示すことは、イギリスへの反発を緩和すると考えられた。特にニュージーランドは乳製品や羊毛、羊肉といった一次産品の輸出をイギリス市場に依存しており、イギリスがヨーロッパ重視政策に転換することに強い憤りを感じていた。ニュージーランドは旧コモンウェルスの一員であり、依然としてイギリスとの紐帯を軸として自身のアイデンティティを確立していたが、イギリスのEC加盟はその再考を迫るものだった<sup>(93)</sup>。下手をすれば、イギリス離れを一気に加速させてしまう問題であり、ヒース保守党内閣にとっては慎重に

<sup>(89)</sup> 小川、前掲書、2012年、202頁。

<sup>(90)</sup> *Supplementary Statement on Defence Policy 1970*, Cmnd.4521, HMSO, 1970.

<sup>(91)</sup> 篠崎正郎「「引き留められた帝国」としての英国—コモンウェルスからの撤退政策、一九七四—七五年—」『国際政治』第164号、2011年、30-32頁。

<sup>(92)</sup> 同上、31頁。

<sup>(93)</sup> 小川、前掲書、2012年、212頁。

行動しなければならなかった。実際、ニュージーランドの乳製品の問題は EC 加盟交渉の際に重要な問題となっていた。1972 年の外務省見解では、コモンウェルス全体ではなく、オーストラリア、ニュージーランド、カナダといった旧コモンウェルスが国益の中心であると考えられており<sup>(94)</sup>、彼らの離反は何としても避けたい問題であった。

このような「多人種の連合」としてコモンウェルスの一体性を重視する立場から、コモンウェルスそのものへの幻滅を経験し、コモンウェルス政策の再編と EC 加盟交渉を行いながらも、ヒース保守党内閣は、旧コモンウェルスを重視する姿勢を見せた。このことは、後述するように、1971 年移民法案の内容にも影響を与えることとなった。

### 第三章 1971 年移民法とその特徴

#### 第一節 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のである<sup>(95)</sup>。そして、ヒースはマニフェスト通り、これ以上永続的な大規模な移民を流入させないことが目的であると宣言した<sup>(96)</sup>。この時点で、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見なされていたことがはっきりとわかる。

新しい法律の導入を議論するため、移民とコミュニティ関係閣僚委員会は、6 月 26 日に内務大臣レジナルド・モードリング (Reginald Maudling) を議長に、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<sup>(97)</sup>。

第一回移民とコミュニティ関係閣僚委員会は 8 月 18 日に行われ、現実的に何が問題となっているのか、その解決方法は何かということが示された<sup>(98)</sup>。モードリングによれば、

<sup>(94)</sup> DOP (72) 41, The Commonwealth after Accession, 13 October, 1972. CAB148/122. TNA.

<sup>(95)</sup> 803 H.C. DEB. 1970-71 Col. 48.

<sup>(96)</sup> Ibid. Cols. 94-95.

<sup>(97)</sup> 'To köp under review the Government's politics in relation to the admission of individuals from oversea into the United Kingdom and the improvement of community relations as regards those settling in this country,' IC (70) 1, Cabinet, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, Composition and Terms of Reference, note by the Secretary of the Cabinet., 26 June, 1970. CAB139/2901, TNA, p. 7. 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、後に 1981 年イギリス国籍法を制定する首相である教育・科学大臣マーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) 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。

<sup>(98)</sup> IC (70) 1st Meeting, Cabinet, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations. 18

現在問題として見なされることは、カラード移民の存在であり、統合が上手く進んでいないことで生じているコミュニティ内の摩擦の改善だった。そして、その解決策を講じるには、厳格な入国規制を行うことで国民の理解を得る必要があると認識していた。さらに、ケニアやウガンダからのイギリス発行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、この増加分をどこかで減少させなければならなかった。しかし、グラフ1、2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と考えていた<sup>(99)</sup>。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<sup>(100)</sup>。

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、モードリングは、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<sup>(101)</sup>。

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思われた。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<sup>(102)</sup>。

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

---

August, 1970, CAB139/2901, TNA.

<sup>(99)</sup> グラフ1、2参照。

<sup>(100)</sup> CM (70) 41st Conclusions, 6. Immigration, 26 November, 1970, CAB128/47, TNA.

<sup>(101)</sup> IC (70) 2, Cabinet, Ministerial Committö on Immigration and Community Relations, Commonwealth Immigration Legislation, Note by the Secretary of State for the Home Department., 4 August 1970, CAB139/2901, TNA.

<sup>(102)</sup> IC (70) 1st Meeting, Cabinet, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations. 18 August, 1970, CAB139/2901, TNA.



ととなり、同化は困難であると見なされた<sup>(103)</sup>。

結局、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、就労目的のコモンウェルス移民の場合には、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<sup>(104)</sup>。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<sup>(105)</sup>。

## 第二節 旧コモンウェルスへの配慮

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いた<sup>(106)</sup>。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いも存在していた。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。

この議論をまとめて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<sup>(107)</sup>。ここでモードリングは、コモンウェルスから来る労働者の自由入国、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。さらに念を押すように、外国人とコモンウェルス市民との同等な扱いは不可能であり、EC に加盟した場合、外国人への待遇の方が良くなることを理解するよう他の大臣たちに求めている。

覚書の内容は、労働許可書方式が採用されたが、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、彼らが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。オーストラリアおよびニュージーランドの問題については、内務大臣としては逆に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

<sup>(103)</sup> IC (70) 2, Cabinet, Ministerial Committö on Immigration and Community Relations, Commonwealth Immigration Legislation, Note by the Secretary of State for the Home Department., 4 August 1970, CAB139/2901, TNA.

<sup>(104)</sup> CP (70) 126, Cabinet, Immigration Bill, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department., 31 December 1970, CAB129/154, TNA.

<sup>(105)</sup> CM (71) 1st Conclusions, 3. Immigration Bill. 5 January, 1971, CAB128/49, TNA.

<sup>(106)</sup> 竹野内, 前掲論文, 44-45 頁。

<sup>(107)</sup> CP (70) 126, Cabinet, Immigration Bill, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department., 31 December 1970, CAB129/154, TNA.

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。

この覚書を受け取った後、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<sup>(108)</sup>。特に、オーストラリアとニュージーランドの問題については、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。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てしまう。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<sup>(109)</sup>。パウエルは前述の通り、コモンウェルスに対して否定的な見解を持っており、祖父母の規定は受け入れられるものではなかった。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<sup>(110)</sup>。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のである。だが、この旧コモンウェルスへの配慮自体が議会で受け入れられにくく、もし報告審議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、委員会で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、祖父母の規定を復活させるのは難しいが、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<sup>(111)</sup>。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、移民法案の制定過程では、カラード移民をいかに減らすかという問題意識から血統主義の導入が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血統主義の導入が決められたと言える。

<sup>(108)</sup> CM (71) 1st Conclusions, 3. Immigration Bill. 5 January, 1971, CAB128/49, TNA.

<sup>(109)</sup> Standing Committee B. Minutes of Proceedings on the Immigration Bill, 421, HMSO, 1971.

<sup>(110)</sup> IC (71) 1st Meeting, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 3 May, 1971, CAB139/2901, 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.

<sup>(111)</sup> CM (71) 25th Conclusions, 4. Immigration Policy. 13 May 1971, CAB128/49, TNA.

### 第三節 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雇用大臣ロバート・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、相当数の外国人労働者が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<sup>(112)</sup>。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<sup>(113)</sup>。

1971年第一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われた<sup>(114)</sup>。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人が多く、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を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<sup>(115)</sup>。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<sup>(116)</sup>。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するよう、労働許可書の発行許可の厳格化を行うとした。

しかし、この方法は移民法をどのような形で作り上げるか検討した時と同様に、EC加盟との問題と関わっていた。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ことが懸念された。そ

<sup>(112)</sup> CM (71) 1st Conclusions 3. Immigration Bill. 1 January 1971, CAB128/49, TNA.

<sup>(113)</sup> 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 1992-1995.

<sup>(114)</sup> IC (71) 1st Meeting, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 3 May, 1971, CAB139/2901, TNA.

<sup>(115)</sup> 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. 4 March 1971, CAB139/2901, TNA.

<sup>(116)</sup> IC (71) 1st Meeting, Ministerial Committee on Immigration and Community Relations, 3 May, 1971, CAB139/2901, TNA.

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<sup>(117)</sup>。

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<sup>(118)</sup>。

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<sup>(119)</sup>。カーは、EC 加盟国からの労働移民の扱いについては、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ことを推進した。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・デイビス (John Davies) から、労働力不足に陥る危険性の指摘も報告に記されていた<sup>(120)</sup>。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 年には約 26 万枚であったが、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<sup>(121)</sup>。

カーによるこの報告は 1971 年 8 月 3 日閣議で検討された<sup>(122)</sup>。閣議では労働許可書の発

<sup>(117)</sup> Ibid.

<sup>(118)</sup> CM (71) 25th Conclusions 4. Immigration Policy. 13 May 1971, CAB128/49, TNA.

<sup>(119)</sup> CP (71) 92, Employment of Aliens in Great Britain Memorandum by the Secretary of State for Employment, 27 July 1971, CAB129/158, TNA.

<sup>(120)</sup> 貿易・産業大臣は閣僚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。

<sup>(121)</sup> 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、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 年に発行している。

<sup>(122)</sup> CM (71) 43rd Conclusions 7. Employment of Aliens in Great Britain. 3 August 1971, CAB128/49, TNA.

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、先のデイビスの言及通り、ECに加盟したからといって、EC加盟国からの移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への流入が多かった。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、今後も継続すると予想された<sup>(123)</sup>。すなわち、先行研究で指摘されたように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レ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。この問題については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<sup>(124)</sup>。この点については、さらなる検討を要するが、こうしたEC加盟交渉中に生じた「誰がイギリス人か」という問題が、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可能性が考えられる。

<sup>(123)</sup> *The United Kingdom and the European Communities*, Cmnd. 4715, HMSO, 1971.

<sup>(124)</sup> IMG/67 161/1020/20, Definition of a "British National" for EEC Membership Purposes., 2 February 1971, FCO53/242, TNA.

## おわりに

本稿では、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とは何だったのか、そしてその解決を行うための移民法案の内容について検討してきた。

ヒース保守党内閣にとっての移民問題とは、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であった。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。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、旧コモンウェルス諸国からは、外国人と自国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。すなわち、ヒース内閣がカラード移民そのものを問題だとする差別意識を持っていたことは否定できないが、「パトリアル」はカラード移民を対象とした差別立法を作り上げようとする意図から生み出されたのではなく、旧コモンウェルスとの関係を重視した結果として生まれたものであった。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。

1971年移民法は「パトリアル」という規定によって血統主義を新たな形で残した。このことは、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市民権の問題がイギリス内閣の入国管理政策の課題となり、1981年国籍法制定へと向かわせることとなった。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である。