

# イギリス移民政策史をめぐる問題の所在

齋藤 翔太郎

## はじめに

本稿は、21世紀初頭の日本において、およそ1世紀余り前の外国の歴史について研究することの意義がどこにあるのか、またそれを意義あるものとするためには、どのような関心と視点を設定することが必要なのかについて考察することを目的とする。本稿では、その具体的な題材として、イギリス移民史の研究動向を概観するとともに、20世紀のイギリスにおいて移民政策がどのように展開されてきたのかを整理することで、イギリス移民政策史をめぐる問題の所在を確認したい<sup>1</sup>。

周知のように、21世紀に入りヨーロッパでは、中東や北アフリカからの難民や東欧からの移民労働者の流入に対して、移民の排斥を訴える排外主義的な世論が高揚している。そして、国内のエスニック・マイノリティによるテロ事件の発生やさらなる人種主義の顕在化のなかで、イギリスをはじめヨーロッパ各国の政治指導者たちは「多文化主義政策は失敗した」と表明している<sup>2</sup>。また、日本でも、人口減少社会のなかで外国人労働者を積極的に導入する政策が提案される一方で、特定の民族や人種を標的にして人種憎悪・人種差別を扇動する「ヘイト・スピーチ」や「ヘイト・クライム」が問題視されている<sup>3</sup>。こうした今日の日欧において共通して出現している排外主義的な世論の高揚、そこで主張されている外国人や移民に対する入国管理の規制強化と社会保障の受給制限は、まさに「多民族社会 (multi-racial society)」という現実のなかで、これまで推進されてきた「多文化主義

<sup>1</sup> 本研究は、JSPS 科研費 18K12822 の助成を受けたものである。本稿の内容は、著者の博士論文『20世紀初頭のイギリスにおける移民政策の形成と展開：福祉国家・戦争国家における「他者」としての外国人』（東京大学、2017年）の序章部分を基にしているが、その後の研究成果を踏まえ、大幅な加筆・修正・改編を施している。

<sup>2</sup> 2011年にイギリス首相のD・キャメロン（保守党）は、在英のイスラム系過激派の市民によるテロリズムを受け、「多文化主義国家の原則は、様々な文化が相互に干渉せず、主流の文化から距離をおいて存在することを推奨してきた。彼らが帰属したいと感じるような社会像を示すことができなかった。そして、そのような隔離されたコミュニティが我々の価値観と正反対の行動をとることすらも許容してきた」として異なる価値観を無批判に受け入れてきたこれまでの「受動的な寛容社会」に替わり、「強力な社会、強力なアイデンティティ」を構築することにより、言論の自由、信仰の自由、民主主義、法の支配、人種や性別を超えた平等の権利といった特定の価値観を確信し、推奨する「より能動的で筋肉質」の「真の自由主義」社会を実現すべきだと主張した。そして2014年、保守党は移民流入が公共サービスの負担や賃金を引き下げる原因となっているとして移民を減少させることを公約に掲げ、新移民法により不法滞在者に対する国外退去命令を強化した。

<sup>3</sup> 日本とイギリスにおける「ヘイト・スピーチ」への法的規制をめぐる議論については次の文献を参照されたい。師岡康子『ヘイト・スピーチとは何か』岩波書店、2013年；師岡康子「イギリスにおける人種主義的ヘイト・スピーチ規制法」『神奈川大学法学研究所研究年報』30号、2012年；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；奈須祐治「イギリスにおけるヘイト・スピーチ規制法の歴史と現状」『西南学院大学法学論集』48巻1号、2015年。

(Multiculturalism)』<sup>4</sup>の理念と政策が限界を迎えつつあることを意味するものである。この現状は、移民、外国人、エスニック・マイノリティといった「他者」をこれまでいかに「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課題を突き付けているのである<sup>5</sup>。

## 1. 移民政策の現状をめぐる関心 ―外国人の「入国・居住の自由」―

### (1) 排外主義の政策論理

今日の排外主義的な世論については、日欧ともに様々な言説のなかで使用される人種差別・人種憎悪的な表現、その底流に存在する人種主義の意識に注目されることが多く、それらが問題視されている。しかし、醜悪な表現を取り除いたときに見えてくる論理、そして実際に構築された具体的な制度に注目すると、ひとつの論理を指摘することができる。それは移民、外国人、エスニック・マイノリティといった異質として認識される者を、国民の雇用や生活、そして安全を脅かす有害な存在、さらには「我々の敵」と見做し、国籍の有無を根拠として「入国・居住の自由」や「社会的権利」を制限して、意識の次元だけではなく制度的にも「他者」化するものである。そして、排外主義的な言説ではこのような「国民国家」の論理を以て人種主義の性格が隠匿され、移民労働者や外国人労働者の流入を規制することだけではなく、社会保障の権利を制限することまでも肯定されている。

それは「多民族国家」のなかで外国人を「他者」として再認識し、「ナショナリティ」の境界に基づき個人を保護すべき対象と対象外に区別して再定義するものであり、国籍の有無を人的な境界とする「国民国家」の本質的な排他性が顕在化したものである<sup>6</sup>。この点については、ユルゲン・ハーバーマスによる「国民国家の克服」についての問題提起が参照されるべきであろう。「国民国家は、政治的コミュニケーションのつながりを確立した

<sup>4</sup> 1966年にイギリス内務大臣のR・ジェンキンス（労働党）は新英連邦移民に関する会合の席上、移民の「統合」について「同化という平板化する過程ではなく、互いに寛容な雰囲気の中で文化的多様性を伴いつつ、機会の平等を保障すること」だと演説しており、その後、2006年には首相のT・ブレア（労働党）が「寛容」こそ中心的な価値であり、「イギリスをイギリスたらしめるもの」であって、「我々はこの態度を堅持しなければならぬ」と講演している。こうした発言に通底するのは、「多文化主義」政策では、多文化や多民族といった価値の多様性を「寛容」しつつ、ゆるやかな「統合」を目指されていると言えるだろう。

<sup>5</sup> セイラ・ベンハビブ（向山恭一訳）『他者の権利：外国人・居留民・市民』法政大学出版局、2006年。

<sup>6</sup> 「外国人（alien）」とは、『英米法辞典』によれば、「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」とされている。他方、『オックスフォード英語辞典（OED）』によれば、「特定の家族、共同体、国などに属していない者、外国の人、よそ者、部外者」、特に「その者が住む国に帰化した市民ではない者、外国の国民」だけではなく、「特定の共同体、国、慣習などから隔離ないし排除される者」、「特定の人や物に対立する、反感をもつ、慣れていない人や物」も意味する。「外国人」とは、一義的には「国民」と対概念をなす国籍上の区分であるが、実際には国籍を持たないことによって様々な「隔離」や「排除」に直面しているのである。なお、「移民（immigrant）」とは、動詞の「移民する（immigrate）」によれば、「自分の国ではないある国に定住するために来る、居住する新たな習慣や場所の一部となる」者とされ、語義上では国籍の有無は必ずしも問われていない。田中英夫『英米法辞典』東京大学出版会、1991年。

し、そのつながりは社会の近代化に伴う抽象化の進展を受けとめ、また伝統的な生活のつながりから引き離された全住民を、国民意識によって、拡大・合理化された生活世界のコンテクストのなかにふたたび埋め込むことができた。しかも国民国家は、市民の法的地位が文化上の貴族としての国民と結びついたとき、この統合機能をいっそう発揮できたのである。しかしいまや国民国家は国内的には多文化主義の暴発的力によって、対外的にはグローバル化の圧力によって、難題に直面しているように見える。国家市民からなる国民と人民からなる国民との融合にあたる機能上の等価物が、はたして存在するのか否かが問題となっているのである<sup>7</sup>。この「国家市民からなる国民と人民からなる国民との融合にあたる機能上の等価物」こそ「ナショナリティ」と「シティズンシップ」の等号性に他ならない。国籍を有する者には完全な市民権が認められ、有しない者、つまり外国人には完全な市民権が認められないと考えられているのである。

## (2) 外国人の人権論

従来、憲法学では、外国人にどのような権利や自由が認められるのか、認められないのかについて議論されてきた。「入国・居住の自由」と「社会的権利」のほかにも、参政権、公務就任権、政治活動の自由、財産権・所有権・営業権、労働権、教育権など様々な権利についてそれぞれ検討されてきた<sup>8</sup>。現在の憲法学の通説によれば、外国人の「入国・居住の自由」について、日本国憲法の第22条1項で規定された「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」との条文は、日本国内における「居住・移転の自由」を保証するのみであると考えられている。そのうえで「入国の自由が外国人に保障されないことは、今日の国際慣習法上当然であると解するのが通説・判例である。国際法上、国家が自己の安全と福祉に危害を及ぼすおそれのある外国人の入国を拒否することは、当該国家の主権的権利に属し、入国の拒否は当該国家の自由裁量に属する」とされている<sup>9</sup>。

<sup>7</sup> ハーバーマースは、さらに「(自分たちの共同生活を実定法によって正当に規制するためにまとまる人々の全体は、どのように構成されるべきなのか)、ナショナリズムは、この社会的境界の問題を独自のやり方で解決する。国民意識それ自体は人為的産物であってもよいが、その意識は国民という想像上の全体を、実定法という人工的秩序や立憲国家の構成とは対照的に、自明の自生的なものと思なそうとする。ナショナリズムはこの「有機的」国民を引き合いにし、歴史的に多かれ少なかれ偶然的な政治的社会的境界から偶然性を剥ぎ取って、捏造された主体性にオーラを与え、「出自」によって国民に正当性を与えようとするのである」(括弧内は筆者)と述べている。ユルゲン・ハーバーマース(高野昌行訳)『他者の受容:多文化社会の政治理論に関する研究』法政大学出版会、2004年、139-141頁。

<sup>8</sup> 憲法学における「外国人の人権」論については次の文献を参照されたい。声部信喜『憲法 第5版』岩波書店、2011年;手塚和彰『外国人と法 第3版』有斐閣、2005年;佐藤潤一『日本国憲法における「国民」概念の限界と「市民」概念の可能性:「外国人法制」の憲法的統制に向けて』専修大学出版局、2004年;近藤敦編著『外国人の人権へのアプローチ』明石書店、2015年。近藤敦『移民の人権:外国人から市民へ』明石書店、2021年。

<sup>9</sup> 外国人の「再入国の自由」についても、森川キャサリン事件の判例に基づき、「入国の自由」と同様に当該国家の「自由裁量」が認められている。ただし、外国人の「出国の自由」は保証されている。

そもそも人権は国家や法律以前の人間性に由来するものであり、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採用することからも、外国人も「人権の享有主体」であり得るとされ、現在では人権が「わが国に在留する外国人にも等しく及ぶ」とする「積極説」が主流になっている。そのうえで、外国人の「社会的権利」<sup>10</sup>については、その性質からして、「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」とされている<sup>11</sup>。ただし、外国人も「人権の享有主体」であるとされ、「社会的権利」は外国人にも認められながらも、併せて外国人よりも国民に優先されるとの理解も存在していることは重要であろう。

このような憲法学の学説に対し、一部の右派系市民団体による移民政策についての主張のなかには、いわゆる「外国人参政権」をめぐる議論に見られるように、外国人に対して国民と同等の「政治的権利」は容認できず、さらに外国人の社会保障にかかる費用を国民が負担することは不当であるとして生活保護の受給権をはじめとする「社会的権利」も容認すべきではないという主張が根強く存在している。このような認識は今日の世論のなかで暗黙裡の前提として共有されており、理性的な議論よりも幅広く浸透しつつある現実をまず直視しなければならないだろう。そのうえで、外国人の「入国・居住の自由」を制限することが「当該国家の主権的権利」であり、「当該国家の自由裁量」に任されるということ、また「社会的権利」は国民に「優先権」を認められ得るものであるということ、それらの命題が慣習的に自明視されていることが歴史的視点から再検討されなければならないと考える。

### (3) 19世紀の「入国の自由」

それでは、このように外国人の「入国・居住の自由」を制限することは、いつから始まったのか。イギリス史における19世紀と20世紀の対照的な状況を指摘しておきたい。国際政

<sup>10</sup> 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…）において国籍条項が相次いで撤廃され、外国人の基本的な人権としてILOの「内外人平等待遇原則」が採用されている。「内外人平等待遇原則」とは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ことであり、古くは1904年に仏伊間で締結された労災補償と年金に関する条約に見られるように二国間の相互主義に基づいていたが、1919年の設立当初からILOが移民労働者の人権保護のために条約や勧告（第1回総会における第2号条約・勧告）として国際的に規制を試みてきたものである。それは国際連合にも引き継がれている。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。

<sup>11</sup> 実際、今日の日本では、憲法における基本的な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。

治学者のE・H・カーが述べているように、「移住の自由は、19世紀の経済、政治体制においては、通商の自由よりも死活的な要因ですらあったし、その体制が存続するためにはなおさら必要なものであった」<sup>12</sup>。さらに、移民史研究者のB・ポーターは、イギリスの移民政策史について、「1826年から1848年まで<sup>13</sup>、そして1850年から1905年まで、イギリスの法令書には政府が、外国人が自由にイギリスに来て住むことを妨げるものは何ら存在しなかった…この入国の自由は、難民であろうがなかろうが、どんな理由で入国を望むにしても、すべての外国人に適用された」と述べている<sup>14</sup>。

このように、国籍制度の上で外国人は「他者」であっても、少なくとも19世紀中、つまり「近代」においては、戦時を除いて外国人の入国管理は実施されておらず、「入国・居住の自由」も「社会的権利」も制限されていなかったのであり、それらを制限することを肯定する政策認識は、20世紀、つまり「現代」になって定着したのである。したがって、外国人の「入国・居住の自由」を制限することを「当該国家の主権的権利」と見做す、現在の常識化された命題の本質的な妥当性を考察するためには、題材として20世紀のイギリス移民政策史を再検討することが有効であろう。

そこで、以下では、イギリス移民史研究、イギリス社会経済史研究、その他の移民・外国人に関する研究に分けて整理し、研究史上における論点を指摘したうえで、その課題を確認することにしたい。

## 2. 移民史研究の視点 ―歴史的な連続性と断絶性―

### (1) イギリス移民史

まず近現代のイギリス移民史の研究史から検討を始める。W・カニンガムの『イングランドへの外国人移民たち』<sup>15</sup>のように、19世紀末の時点からユダヤ人やアイルランド人など特定の民族集団に対する研究は存在していたものの、本格的な移民史研究として確立したのは、第二次世界大戦後であった。それにはいくつかの理由があり、第1に1960年代から1970年代にかけての「人種関係 (race relations)」の悪化に対する関心の高まりとともに、1940年代から1950年代の一次史料が公開されて歴史研究の対象となる時期になったということ、第2に「ホイッグ史観」に代表される従来の正統的な国民史研究が「イングラ

<sup>12</sup> E. H. Carr, *Nationalism and after*, Macmillan, 1945. (邦訳: E・H・カー (大窪愿二訳) 『ナショナリズムの発展』みすず書房、2006年、19頁。); 森建資「国際労働力移動把握の一視座」『経済評論』24巻2号、1975年2月。

<sup>13</sup> 1848年外国人法 (Aliens Act 1848, 11&12 Vict., c. 20.) の制定によって、制定前の3年間にイギリス国内に居住していなかった外国人を追放する権限が規定されたが、同法の存在した2年間で適用された事例はなかったという。

<sup>14</sup> B. Porter, *The Refugee Question in mid-Victorian Politics*, Cambridge University Press, 1979, p. 3.

<sup>15</sup> W. Cunningham, *Alien immigrants to England*, Swan Sonnenschein, 1897.

ンドの栄光の歴史」を対象としてきたのに対して、労働者、女性、そしてエスニック・マイノリティなど階級 (class)、性 (gender)、人種 (race) によって「周縁化された人々」に注目する社会史研究が行なわれるようになったということがある<sup>16</sup>。

そのなかで発表された、代表的な近現代イギリス移民史の概説として、C・ホームズとP・パナイの研究を挙げるができる。ホームズは在英ユダヤ人史研究から研究を開始した後、『ジョン・ブルの島』<sup>17</sup>というイギリス移民史を網羅的に扱った研究を発表し、多様な民族集団から構成される「多民族社会」としてのイギリス社会史像を描き出した。同書では「1871年以降、移民と難民の集団は常にやって来続けた。実際、1871年から1971年までの期間はイギリスにやってくる移民の歴史において最も重要であった。ふたつの点を指摘しておく、まず移民はイギリスの旧帝国領から増え続けてきた、そして強力な圧力の影響でイギリスの伝統的な移民に対して扉を開く政策が明確に修正された。この間にやって来た新参者の経験は、彼らの存在が公の政策に影響するという反応を生み出し、頻繁に記録されてきた」と述べられている。そして、「ロシア帝国からのユダヤ人…ヒトラーのドイツからのユダヤ人…最近のカリブ、インド、パキスタンからの移民」と、各時代における様々な移民について網羅的に論じている。また、パナイの『イギリスにおける移民、エスニシティ、人種主義』では人種暴動や人種差別的な発言などの人種主義が常に存在していたことに注目しながら、概説的に論じている<sup>18</sup>。その他にもR・ウィンダーやL・ブラウン、T・カシュナーの研究が存在している<sup>19</sup>。社会史や文化史の視点から移民史にアプローチした興味深い研究としては、イギリスの多様な食文化の起源を移民やエスニック・マイノリティの歴史に求める研究や<sup>20</sup>、移民やエスニック・マイノリティが最も多く居住していた

<sup>16</sup> イギリス移民史の研究動向を整理した研究としては次の文献を参照されたい。A. J. Kershner, 'Immigrants, Sojourners and Refugees: Minority Groups in Britain, 1900-1939', in C. Wrigley, ed., *A Companion to Early Twentieth-Century Britain*, Blackwell, 2003; T. Kushner, 'Colin Holmes and the development of migrant and anti-migrant historiography', in J. Craig-Norton, C. Hoffmann and T. Kushner, eds., *Migrant Britain: Histories and Historiographies: Essays in honour of Colin Holmes*, Routledge, 2018; P. Panayi, 'The historiography of immigrants and ethnic minorities: Britain compared with the USA', *Ethnic and Racial Studies*, vol. 19, no. 4, 1996; P. Panayi, 'The Historiography of European Immigrants in Britain during the Twentieth Century', in Johannes-Dieter Steinert and I. Weber-Newth, eds., *European Immigrants in Britain 1933-1950*, K. G. Saur, 2003; A. Fahrmeir, 'Immigration and Immigration Policy in Britain from the Nineteenth to the Twentieth Centuries', in Johannes-Dieter Steinert and I. Weber-Newth, eds., *European Immigrants in Britain 1933-1950*, K. G. Saur, 2003.

<sup>17</sup> C. Holmes, *John Bull's Island: Immigration and British Society, 1871-1971*, Macmillan, 1988.

<sup>18</sup> P. Panayi, *Immigration, Ethnicity and Racism in Britain, 1815-1945*, Manchester University Press, 1994.

<sup>19</sup> R. Winder, *Bloody Foreigners: The Story of Immigration to Britain*, Little Brown, 2004; L. Brown, *Immigration and the Making of Modern Britain*, Routledge, 2014; T. Kushner, *The Battle of Britishness: Migrant Journeys, 1685 to the Present*, Manchester University Press, 2012.

<sup>20</sup> なかでもフィッシュ・アンド・チップスが「多民族社会」の食文化の象徴として扱われており、ジャガイモはアイルランドの食文化に、魚の油揚げはユダヤ人の食文化に由来し、19世紀末にロンドンのイースト・エンドの露店で販売していたのは様々な移民出身者たちであったとされている。P. Panayi, *Spicing Up Britain: The Multi Cultural History of British Food*, Reaktion, 2008; P. Panayi, *Fish and Chips: A History*, Reaktion, 2014. (邦訳：パニコス・パナイー (栢木清吾訳) 『フィッシュ・アンド・チップスの歴史：英国の食と移民』創元社、2020年。)

ロンドンという都市の歴史に注目した研究も存在しており、近年では研究のテーマが多様化している<sup>21</sup>。

これらの概説とともに、個別のエスニック・マイノリティの集団を対象とする研究も多数発表されており、公文書や、当時の新聞や雑誌、さらに同胞団体の史料を駆使して実証的な研究が進められてきた。そのなかでも特に在英ユダヤ人史研究の蓄積は厚く、L・P・ガートナーやホームズ、V・D・リップマン、D・フェルドマンらの研究がある<sup>22</sup>。特にフェルドマンは、19世紀後半にユダヤ人のデイズレイリが首相に就任していたように、イギリスでは大陸ヨーロッパ諸国と比べてユダヤ人の「解放」による「適応」が進んでいたことから、「非ユダヤ人（キリスト教徒）とユダヤ人（Gentiles and Jews）」ではなく「イギリス人とユダヤ人の関係性」に注目し、19世紀末以降のユダヤ人の移民がイギリス社会に与えた影響を「転換」として、人口上の変化だけではなく国家や社会における変化も検討している。そして、国家と個人の関係性については、移民政策や社会政策の形成によって「国民的なアイデンティティという新しいイデオロギーは基盤とはなかったが、人種的ないし文化的な基準を避ける国民的共同体の概念が全面的に置き換わることはなかった」と結論している<sup>23</sup>。

そのほかの個別研究としては、ドイツ系移民についてパナイの研究<sup>24</sup>が、イタリア系移民についてはL・スポンザの研究も存在しており、職業選択や社会生活、同胞団体の活動について、他のエスニック・マイノリティと異なる特徴や独自の文化・風習が明らかにされている<sup>25</sup>。また、イギリス帝国内の「帝国移民」についても、植民論としての労働や資本の移動だけではなく、「イギリス帝国史」や「ブリティッシュ・ワールド」の枠組みにおいてイギリス帝国の人的ネットワークやアイデンティティの形成に関心とする研究が存

<sup>21</sup> A. J. Kershen, ed., *London The Promised Land?: The Migrant Experience in a Capital City*, Avebury, 1997; A. J. Kershen, *Strangers, Aliens and Asians: Huguenots, Jews and Bangladeshis in Spitalfields 1660-2000*, Routledge, 2005; A. J. Kershen, ed., *London the Promised Land Revisited: The Changing Face of the London Migrant Landscape in the Early 21st Century*, Ashgate, 2015; P. Panayi, *Migrant City: A New History of London*, Yale University press, 2020.

<sup>22</sup> D. Feldman, *Englishmen and Jews: Social Relations and Political Culture, 1840-1914*, Yale University Press, 1994; L. P. Gartner, *The Jewish Immigrant in England 1870-1914*, Vallentine Mitchell, 1960; C. Holmes, *Anti-Semitism in British society, 1876-1939*, Edward Arnold, 1979; V. D. Lipman, *A History of the Jews in Britain since 1858*, Holmes and Meier, 1990; H. Ewence, *The Alien Jew in the British Imagination, 1881-1905: Space, Mobility and Territoriality*, Palgrave, 2019.

<sup>23</sup> Feldman, *Englishmen and Jews*, p. 377.

<sup>24</sup> P. Panayi, *The Enemy in Our Midst: Germans in Britain During the First World War*, Bloomsbury Academic, 1991; P. Panayi, *German Immigrants in Britain during the 19th Century, 1815-1914*, Berg, 1995; P. Panayi, ed., *Germans as Minorities during the First World War*, Ashgate, 2014.

<sup>25</sup> L. Sponza, *Italian Immigrants in Nineteenth-Century Britain: realities and images*, Leicester University Press, 1988.

在する<sup>26</sup>。

個別のエスニック・マイノリティについて研究を行なった研究者の多くが、そのエスニック・マイノリティの出身者であったように、そこでは第二次世界大戦後の「人種関係」の悪化という現状に対する社会的な問題意識だけではなく、自己のアイデンティティの歴史的な起源を探究するという個人の問題関心から出発していることもあった。そして、「多民族社会」の一部を構成する個々のエスニック・マイノリティに視点を定めて、その経済活動、自発的結社、文化的・宗教的伝統などが受入社会との関係性のなかで検討されている。第1世代から第2・3世代へという世代経過、つまり外国人移民から在英外国人への変化も踏まえながら、受入社会において人種差別や外国人嫌悪に晒されてきたエスニック・マイノリティの姿を描写している。ただし、移民政策については移民集団の視点から言及されているため、移民政策の主体である国家の存在は主たる検討対象とはなっておらず、移民政策については社会背景として簡潔に言及されるか、あるいは移民政策がそれらの人種差別や外国人嫌悪の意識が具体的に表出し、制度化された形態として把握されていることが多い。

## (2) イギリス移民政策史

移民政策を中心に検討した移民政策史研究については、移民史研究ほど多数の研究が存在しているわけではない。現行の移民政策の歴史的な背景について書かれた部分としてV・ベヴァン、A・ダメットとA・ニコールなどの記述があるほか<sup>27</sup>、全面的に移民政策の歴史を扱っているT・W・E・ロシュやB・パーソンズの概説が存在している<sup>28</sup>。それらの研究では、外国人や移民の入国を制限する政策として主に入国管理法 (immigration law) と国籍法 (nationality law / citizenship law) を対象としており、ロシュは中世から第二次世界大戦後までの入国管理制度の歴史を記述し、「イングランドの鍵」と呼んでおり、「結局のところ我々の入国管理制度は家の正面玄関と変わらないのである。つまり完全に排他的というわけではないが、来てもらいたくない訪問者を排除する権利を黙認されているの

<sup>26</sup> M. Harper and S. Constantine, eds., *Migration and Empire*, Oxford University Press, 2010; G. B. Magee and A. S. Thompson, eds., *Empire and Globalisation: Networks of People, Goods and Capital in the British World, c. 1850-1914*, Cambridge University Press, 2010; K. Fedorowich and A. S. Thompson, eds., *Empire, migration and identity in the British World*, Manchester University Press, 2013; J. C. Martens, *Empire and Asian Migration: Sovereignty, Immigration, Restriction and Protest in the British Settler Colonies, 1888-1907*, UWA Publishing, 2018.

<sup>27</sup> W. E. Davies, *The English law relating to aliens*, Stevens and Sons, 1931; V. Bevan, *The Development of British Immigration Law*, Croom Helm, 1986; A. Dummett and A. Nicol, *Subjects, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration Law*, Weidenfeld and Nicolson, 1990.

<sup>28</sup> T. W. E. Roche, *The Key in the Lock: Immigration Control in England from 1066 to the Present Day*, John Murray, 1969; B. Parsons, *Drowning a Fish: An Unofficial History of UK Immigration Control 1793-1962*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2017.

である」と述べている<sup>29</sup>。また、ベヴァンは、移民政策の歴史を要約して「i 1950年代にイギリスへの移民を促進した主要な動機は経済であり、それは700年前からずっと変わっていない、ii 入国管理を肯定する議論に共通する点、例えば失業、疫病の危険、過密人口、国家安全保障、文化的・国民的なアイデンティティの喪失も同様に継続している、iii 束縛のない各国の主権がほぼ例外なく移民政策を決定する、iv その結果、特権としての入国の法的な区分は行政府の自由裁量権を増大させ、司法府の権限行使を縮小させることになった」と述べている<sup>30</sup>。第二次世界大戦後の時代の移民政策について検討した研究としては、R・ハンセンやI・R・G・スペンサーがある<sup>31</sup>。また、イギリスの研究者による研究成果だけでなく、歴史学、法学、政治学など多様な分野において日本人による研究成果が数多く発表されている<sup>32</sup>。

イギリス移民政策史研究のなかでも特に20世紀初頭の個別の入国管理法の制定や施行を対象とする研究としては、1905年外国人法 (Aliens Act 1905) についてC・ヴィンセンツィ、J・ペリュウの研究が1905年外国人法に基づく外国人の入国管理制度の概要について整理し、フェルドマンは19世紀末の自由主義をめぐる時代状況のなかで同法の歴史的な位置づけを検討している<sup>33</sup>。また、1914年外国人規制法 (Aliens Restriction Act 1914) と1919年外国人規制 (修正) 法 (Aliens Restriction (Amendment) Act 1919) については、D・M・クラークとJ・C・バードらの研究が、第一次世界大戦の戦時非常体制のなかで、外国人

<sup>29</sup> Roche, *The Key in the Lock*, p. 4.

<sup>30</sup> Bevan, *The Development of British Immigration Law*, pp. 49-50.

<sup>31</sup> R. Hansen, *Citizenship and immigration in post-war Britain: the institutional origins of a multicultural nation*, Oxford University Press, 2000; I. R. G. Spencer, *British immigration policy since 1939: the making of multi-racial Britain*, Routledge, 1997.

<sup>32</sup> 石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開 (上/下)」『歴史学研究』582巻、1988年7月/583巻、1988年8月；柄谷利恵子「国籍・入国管理政策と対外政策の交差：英国人性をめぐる議論から考える」『国際政治』173巻、2013年。中川清「イギリスへの移民の歴史的概観：移民法の変遷を中心として」見城幸雄先生頌壽記念事業会編『法制と文化：見城幸雄教授頌壽記念』愛知大学文学会、1999年；原田桃子「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」『ヨーロッパ文化史研究』16巻、2015年；松井清「イギリスの移民政策に関する一考察 (上/下)」『明治学院論叢』575号、1996年3月/593号、1997年3月；宮内紀子「1948年イギリス国籍法における国籍概念の考察：入国の自由の観点から」『法と政治』62巻2号、2011年7月；宮内紀子「イギリス国籍法制の構造的転換：1981年イギリス国籍法における現代化および国籍概念」『法と政治』63巻2号、2012年；宮内紀子「1981年イギリス国籍法制定以後の国籍関連法について：帝國的構造と国籍概念の観点から」『法と政治』64巻1号、2013年；柳井健一「イギリス出入国管理法制の構造転換：庇護法制の成立と実体的市民権概念の生成」『山口経済学雑誌』52巻3号、2004年；若松邦弘「脱植民地化のなかの入国管理政策：旧帝国地域からの入国に関するイギリスの政策」『社会科学紀要 (東京大学大学院総合文化研究科)』50巻、2000年。

<sup>33</sup> 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*, Routledge, 1989; J. Pellew, 'The Home Office and the Aliens Act, 1905', *The Historical Journal*, vol. 32, no. 2, 1989; C. Vincenzi, 'The Aliens Act of 1905', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 12, no. 2, 1985.

の入国管理制度が具体的にどのような体制を採るに至ったのかを詳細に検討している<sup>34</sup>。

これらの研究では、19世紀末の東欧移民、第一次世界大戦期の在英ドイツ人、両大戦間期のユダヤ人難民、第二次世界大戦後の新英連邦移民と、各時代に流入した特定の移民に対応するように、「アド・ホックに」入国管理法が制定・改正されてきたことを検討している。また、基本的には各立法の制度的な変化を検討しており、さらに成立過程における政治的右派の活動、そして人種主義をはらんだ排外的世論に注目することで、特定の人種や民族を排除するための移民政策として描写されている。

### (3) 20世紀前半と第二次世界大戦後の断絶性と連続性

これらの研究に共通する点は、20世紀という「現代」の移民政策について、20世紀前半と第二次世界大戦後が断絶的に検討されていることである。そして、研究の比重は第二次世界大戦後の移民政策に置かれ、20世紀初頭については歴史的背景として簡潔に言及されるにとどまっている。その理由としては、20世紀の前半と後半で移民の種類がヨーロッパ大陸出身の外国人移民とイギリス帝国出身地の新英連邦移民と異なることがあり、さらにその背景には第二次世界大戦後のイギリス帝国の再編過程という「イギリス帝国史」の独自の問題意識が存在している。第二次世界大戦後については、植民地が独立していき、イギリス帝国の包括的な国籍制度が解体されていく過程のなかで、新英連邦移民 (commonwealth immigrant) に対する移民規制が拡充されていった変化が、入国管理法と国籍法の改正内容に基づいて整理されている。新英連邦移民の流入による移民問題の発生は、まさに第二次世界大戦後のイギリス帝国の再編過程を象徴する出来事だったと評価されているのである。

このようにイギリス移民政策史研究の研究動向として、各時代の特定の移民流入に対応して漸進的に移民政策の制度が変更されてきたこと、第二次世界大戦後の移民政策に比重が置かれていることを指摘することができるだろう。移民の流入を制限する入国管理を実施することが自明のこととして「黙認」されているため、移民政策の制度自体に内在する政策認識が歴史的に問われてきたとは言い難いのである。

イギリス移民政策の特性を把握しようとするならば、イギリスの移民政策を同時代のヨーロッパ各国の移民政策と比較するとともに、ヨーロッパ全体の入国管理政策の文脈のなかに位置づけることも必要になる。A・ファーマイアは、ヨーロッパ各国の入国管理政策の歴史についての大きな見取り図として、19世紀から20世紀初頭までのヨーロッパにお

<sup>34</sup> J. C. Bird, *Control of Enemy Alien Civilians in Great Britain 1914-1918*, Routledge, 1986; D. M. Clark, *Restrictions on aliens in the United Kingdom, 1914 and 1919: a study of the origins and political background of the aliens restriction acts of 1914 and 1919*, Thesis of the Queen's University (Canada), 1979.

ける移民政策の展開をフランス革命期における入国管理制度の導入→1850-1860年代におけるヴィザとパスポートの除外→第一次世界大戦期における再導入と整理している。そのうえで国家による入国管理の展開をめぐる論点として「①新たな「入国管理の法律」が移民の傾向に実際に及ぼした影響は何であったのか。②パスポートと警察の法律という対策は各国でどのように実施されていたのか。③イタリアやドイツの国民統合の過程、イギリスの国民非統合に向けた動き、それらと入国管理の間に関連性はあったのか。自由主義的な国家と自由主義的ではない国家が移民を規制する方法に根本的な違いはあったのか。④第一次世界大戦前の数十年間のまさに「自由主義の時代」に何が進行していたのか。「好ましからぬ」人々の入国を妨げるために設計された予備的な入国管理が廃止された一方、そうした人々の国外送還は可能なままであった。国外送還による入国管理の体制は発展したのか。そしてもしそうであれば、それはそれ以前よりも本当により「自由主義的」であったのか。それとも移民の生活をより妨害するものであったのか。⑤19世紀末まで明らかに看取される移民政策の国民化はどのようにして起こったのか」という問いを設定している<sup>35</sup>。こうした視点は、移民政策の国際比較を行ない、イギリスの移民政策の特殊性とともに普遍性を指摘するためにも不可欠の視点であるだろう<sup>36</sup>。

このようなファーマイアの提起した論点だけではなく、前述したポーターも指摘したように、20世紀初頭になって外国人の無制限な流入が問題視されるようになり、初めて本格的な入国管理が行なわれるようになったということ、19世紀までは外国人の流入には関心が持たれず、外国人の入国管理が行なわれていなかったことを改めて検討しなければならないのである。

### 3. 社会経済史研究の視点 一様々な「国家介入」論一

#### (1) 自由主義の変容

19世紀から20世紀にかけて外国人の入国管理の政策基調はなぜ転換したのか、そして移民規制がどのようにして定着してきたのか、これらの関心を踏まえると、移民政策史をめぐる問いは、具体的な制度変化だけではなく、それ以上にその制度変化がいかなる時代背

<sup>35</sup> A. Fahrmeir, 'Law and Practice: Problems in Researching the History of Migration Controls', in A. Fahrmeir, O. Faron and P. Weil, eds., *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, Berghahn Books, 2003.

<sup>36</sup> 移民政策の国際比較を行なうためには、各国の移民政策についてあらかじめ共通の概念や視点を設定したうえで、それぞれの特性を分析する必要がある。小井戸は、各国の移民政策を比較するにあたって、移民の受け入れを「国民国家の重層的な境界維持過程」として分析したうえで、さらに「選別的移民政策」の視点を提示している。駒井洋監修／小井戸彰宏編著『移民政策の国際比較』明石書店、2003年；小井戸彰宏編著『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会、2017年。

景のなかに位置付けられ、いかなる問題構成に基づくものなのかを意識しながら、制度のなかに一貫して存在する政策認識こそ問われるべきであろう。その手掛かりとなるのが、社会経済史研究の視点である。これまで20世紀初頭の政策史については、「自由放任」と「国家介入」をめぐり、「自由主義の変容」という論点について長らく議論されてきた。

そこで、以下では近現代イギリス社会経済史研究における「国家介入」論について確認する。古典的な把握方法としては、まず法学者のA・V・ダイシーの『19世紀のイギリスにおける立法と世論の関係』<sup>37</sup>を挙げることができる。古典的自由主義者であったダイシーは、「国民大衆に利益をもたらすためには個人の自由をいくらか犠牲にしても、国家の干渉を歓迎する」傾向が顕著になっていることを憂慮して、「立法的世論」の変化に基づいて「個人主義 (individualism)」から「団体主義 (collectivism)」への移行という図式を提示した<sup>38</sup>。しかし、現在ではこうした「自由放任」から「国家介入」へという単直線的な移行の図式は「神話」と化している<sup>39</sup>。

## (2) 19世紀末～20世紀初頭の社会帝国主義

「自由放任」と「国家介入」については、様々な政策分野のなかでも、特に通商政策と社会政策を中心に描かれてきた。1820年のロンドン商人による自由貿易請願、1846年の穀物法の廃止、1860年の英仏通商条約の締結へと続く国際的な自由貿易体制の形成過程は、「自由貿易帝国主義」論に代表されるように、19世紀の世界経済史の中心的なテーマであった。他方で、社会政策においては、1834年救貧法改正による新救貧法によって、救貧行政の中央集権化とともに「劣等処遇」と「院内救済」のふたつの原則が採用されたこと、慈善組織協会 (Charity Organization Society, COS) の活動と併せて、貧困や失業の原因を

<sup>37</sup> A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, 2nd edition, Macmillan, 1914. (邦訳: A.V. ダイシー (清水金太郎訳) 『法律と世論』法律文化社、1973年。)

<sup>38</sup> 岡田与好は「経済的自由主義者とは何か」を問う際に「自由放任はつねにまた必然的に経済的自由=競争の自由を保障し、国家干渉はつねにまた必然的にそれを制限するものだ、という暗黙の仮定である。この仮定から解放されることがまずもって必要なのではないだろうか。われわれは、むしろ、(1) 経済的自由は、競争の自由だけではなく競争排除の自由をも、個人の自由だけではなく団体の自由をも意味しうることを考慮に入れたうえで、(2) 経済的自由にとって、自由放任は実際に何をもちたらし、国家介入は実際に何をもちたらしかを、具体的に考察しなおさなければならないのである」と述べている。岡田はダイシーのような「自由主義=国家不干渉主義」という単純な図式を批判し、「自由主義時代」における様々な国家干渉政策の展開、特に「19世紀行政革命」に注目している。岡田与好『経済的自由主義: 資本主義と自由』東京大学出版会、1987年、37-38頁。

<sup>39</sup> 「自由放任」と「国家介入」をめぐっては日本の学界でも長らく論争が続けられてきた。A. J. Taylor, *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-century Britain*, Macmillan, 1972; 岡田与好「自由放任主義と社会改革: 「19世紀行政革命」論争に寄せて」『社会科学研究』27巻4号、1976年; 岡田与好「自由放任主義と近代国家」吉岡昭彦/成瀬浩編『近代国家形成の諸問題』木鐸社、1979年; 吉岡昭彦「『自由放任』と『国家干渉』」『社会科学の方法』13巻2号 (通巻128号)、1980年2月; 椎名重明「個人主義と団体主義: ダイシーとアティヤーの所説を中心として」椎名重明編著『団体主義 (コレクティヴィズム): その組織と原理』東京大学出版会、1985年。

個人の道徳的あるいは肉体的な欠陥に求める「旧自由主義」的な貧困観を体現するものとされてきた。

これら通商政策と社会政策のふたつの政策分野における「旧自由主義」の「自由放任」的な政策基調が思想的にも制度的にも変化し、「新自由主義 (New Liberalism)」と呼ばれる「国家介入」的な思想が出現したのが、19世紀末から20世紀初頭にかけての世紀転換期である。ふたつの政策分野が経済衰退や社会問題といった、当時のイギリスが直面した政策課題を通して相互に結び付きつつ、「国家介入」を積極的に肯定する政策思想とそれに基づく具体的な政策が成立することになった。

通商政策の分野については、19世紀後半からドイツやアメリカという後発工業国が成長し、世界の工業製品の市場におけるシェアの低下という、イギリスが相対的な経済衰退の危機に直面するなかで、19世紀末には「ドイツ製品問題」や「アメリカの侵入」のように外国製品がイギリスの国内市場を脅かし、「一方的な自由貿易政策」がイギリス産業の国際競争力を低下させていることが問題視された。1880年代には公正貿易運動が、1903年から1906年にはJ・チェンバレンによる関税改革運動が展開されるなど<sup>40</sup>、自由貿易主義への伝統的な信仰が大きく揺らぎ始め、「保護主義」への転換が試みられることになった<sup>41</sup>。

社会政策の分野については、19世末以降チャールズ・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多数の都市住民が貧困と欠乏の状態にあることが実証され、「社会主義の復活」へ対抗するために、「国家介入」による社会政策の必要性が認識されるようになった。このようないわゆる「貧困の発見」による「貧困観の旋回」を底流に<sup>42</sup>、1906年以降の「自由党社会改革」のなかで1908年老齢年金法、1909年職業紹介所法、1909年賃金委員会法、1911年国民保険法など多数の社会政策立法が成立した<sup>43</sup>。また、当時、ウェッブ夫妻は『産業民主制論』において国家が立法によって賃金、労働時間、余暇、教育に最低限の規制を課す「ナショナル・ミニマム」(国民的最低限)という概念を提起してい

<sup>40</sup> 世紀転換期の通商政策やその他の政策をめぐる政策論争と政策転換運動については次の文献を参照されたい。桑原莞爾／井上巽／伊藤昌太編著『イギリス資本主義と帝国主義世界』九州大学出版会、1990年；桑原莞爾『イギリス関税改革運動の史的分析』九州大学出版会、1999年；服部正治／西沢保編著『イギリス100年の政治経済学：衰退への挑戦』ミネルヴァ書房、1999年。

<sup>41</sup> 「自由貿易 (Free Trade)」理念の多面性については次の文献を参照されたい。F. Trentmann, *Free trade nation: commerce, consumption, and civil society in modern Britain*, Oxford University Press, 2008. (邦訳：フランク・トレントマン (新広記／田中裕介訳) 『フリートレード・ネイション：イギリス自由貿易の興亡と消費文化』NTT出版、2016年。)

<sup>42</sup> 毛利健三「世紀転換期イギリスにおける貧困観の旋回：新自由主義による「社会的貧困」概念の構想」同『イギリス福祉国家の研究：社会保障発達の諸画期』東京大学出版会、1990年；J. R. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms, 1906-1914*, Macmillan, 1975.

<sup>43</sup> M. Bruce, *The Coming of the Welfare State*, Batsford, 1968. (邦訳：モーリス・ブルース (秋田成就訳) 『福祉国家への歩み：イギリスの辿った途』法政大学出版局、1984年。); J. Harris, *Private Lives, Public Spirit: a social history of Britain, 1870-1914*, Oxford University Press, 1993; 梶原朗『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；岡田与好「『福祉国家』理念の形成」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。

た<sup>44</sup>。

以上の点については、B・センメルが『社会帝国主義史』<sup>45</sup>において提示したように、通商政策と社会政策の両分野における「国家介入」の必要性の認識は、経済衰退、社会問題、そして帝国主義を結び付けた、当時の「国民的効率」をめぐる問題として論じられており<sup>46</sup>、「1914年の世界大戦以前の数十年間に、帝国主義および社会改革への関心が深まり、しかも広範なものになっていた…あらゆる政治レベルにおいて、帝国主義と社会改革の相互依存性を強調し、一方を実現するには双方ともが必要不可欠であることを示す努力がみられた」と述べている。これは、E・アレヴィの『帝国主義と労働者の興隆』の視点を引き継ぐものであった<sup>47</sup>。

### (3) 第一次世界大戦時の総力戦体制

こうした「国家介入」の傾向は、第一次世界大戦の勃発、それによる「総力戦体制」の構築によって決定的なものとなり、軍需省や労働省といった省庁が新設されるとともに、国土防衛法 (Defence of the Realm Acts, DORA) が制定され、産業政策や労働政策など各分野で「国家介入」が極度に強化されることになった<sup>48</sup>。山之内靖によれば、「総力戦体制」の構築は「階級社会」から「システム社会」へと移行する画期であり、そのなかで人的・物的・その他の資源が合理的に配分されることが制度化された。そして、個人、家族、国家、経済、組織などの各領域が機能主義的に再編され、階級や身分に替わって市民と大衆の「国民化」が進行したことによって、様々な対立や摩擦が体制内化されたとして、それを「現代」の起点と位置づけている<sup>49</sup>。そのとき「戦争国家は福祉国家の別名である」とされているが、イギリスでは第一次世界大戦に先立つ19世紀末から20世紀初頭の時期に軍備が拡張されるとともに社会政策も実施されており、また「国民的効率」論が議論されていたのであり、両者は一体的であるとともに段階的に連続していたとも考えるべきであろう。

<sup>44</sup> S. Webb and B. Webb, *Industrial Democracy*, Longmans, 2nd edition, 1920. (邦訳：シドニー・ウェッブ／ピアトリス・ウェッブ (高野岩三郎監訳) 『産業民主制論』法政大学出版局、1927年。)

<sup>45</sup> B. Semmel, *Imperialism and Social Reform: English Social-Imperial Thought, 1895-1914*, George Allen and Unwin, 1960. (邦訳：B. センメル (野口建彦／野口照子訳) 『社会帝国主義史：イギリスの経験 1895-1914』みすず書房、1982年。)

<sup>46</sup> G. R. Searle, *The Quest for National Efficiency: a study in British politics and political thought, 1899-1914*, Blackwell, 1971; G. R. Searle, *A New England?: Peace and War 1886-1913*, Clarendon, 2004.

<sup>47</sup> E. Halevy, *Imperialism and the Rise of Labour*, Ernest Benn, 1926 (2nd edition, 1951) .

<sup>48</sup> P. Dewy, *War and Progress: Britain, 1914-1945*, Longman, 1997; F. W. Hirst, *The Consequences of the War to Great Britain*, Oxford University Press, 1934; A. Marwick, *The Deluge: British society and the first world war*, Bodley Head, 1965.

<sup>49</sup> 山之内靖 (伊豫谷登土翁／成田龍一／岩崎稔編) 『総力戦体制』筑摩書房、2015年。

#### (4) 国家と団体の相互性

上記した20世紀初頭の福祉国家の形成に関連して言及しておかなければならないのは、こうした「国家介入」の傾向とは別に、イギリスには自発的な結社による民間福祉の集団的な「自助 (self-help)」の伝統が根強く存在していたということである。従来のイギリス福祉史研究では、もっぱら国家の社会政策が対象とされてきたが、近年では労働組合、友愛組合、チャリティなど国家と個人との中間に位置する様々な団体の活動が注目されるようになってきた。このような「福祉の複合体」論では、国家、団体、家族という各主体がそれぞれどのような福祉を提供し、かつそれらが相互にどのように関連していたのかが問われている<sup>50</sup>。

ただし、それらで検討されているのはもっぱらイギリス人を中心に構成される団体であり、外国人、移民、エスニック・マイノリティなどから構成される団体を扱った研究は多くない<sup>51</sup>。しかしながら、福祉国家ではなく福祉社会における外国人や移民の「排除」と「受容」を検討する際に、国家福祉とは別に、ユダヤ人保護委員会 (Jewish Board of Guardians) をはじめ、貧困ユダヤ人一時避難施設 (Poor Jews' Temporary Shelter) や貧困外国人救済協会 (Society of Friends of Foreigners in Distress) といった、外国人やエスニック・マイノリティの独自の民間福祉が果たしていた役割に注目する視点は重要であろう<sup>52</sup>。

#### (5) 介入的自由主義

前述したように、ダイシーが示したような「自由放任」と「国家介入」を直線的かつ背反的に把握する図式に代わり、現在では両者を並行的かつ相補的に把握する理解が一般的になっている。そのなかでも小野塚知二は新たな「介入的自由主義」論を提起している。そこでは、「弱く、劣った、失敗する個人」の発見という人間観・社会観の変化を基底とした「古典的自由主義」から「介入的自由主義」への政策思想の変化を描き出し、国家・

<sup>50</sup> G. Finlayson, *Citizen, State and Social Welfare in Britain 1830-1990*, Oxford University Press, 1994; P. Thane, *The Foundation of the Welfare State*, Longman, 1996. (邦訳: パット・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; 高田実 『福祉の複合体』の国際比較史』 高田実/中野智世編著 『福祉』 ミネルヴァ書房、2012年。

<sup>51</sup> V. D. Lipman, *A Century of Social Service 1859-1959: The Jewish Board of Guardians*, Routledge and Kegan Paul, 1959; M. Rozin, *The Rich and the Poor: Jewish Philanthropy and Social Control*, Sussex Academic Press, 1999.

<sup>52</sup> 1908年老齢年金法と1911年国民保険法の「国籍条項」により国家福祉において外国人の給付は制限されていた一方、ユダヤ人保護団体のような民間福祉は同胞に対して衣食住の提供や職業の斡旋など様々な福祉サービスを提供していた。齋藤翔太郎 「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』 『ヨーロッパ文化史研究』 17号、2016年。

団体・社会における組織化、介入、誘導、規制、保護を肯定する政策思想が現れた19世紀末から20世紀初頭にかけての世紀転換期を「現代」の起点と見做している<sup>53</sup>。小野塚は、「介入的自由主義の目的は自由の積極的な実現あるいは自由の担い手の育成にあると考えられるだろう。…介入は競争的で自由な市場を単に統制・規制することではなく、市場で自由を行使する人々を維持することを目的としてなされる。…介入的自由主義が登場するためには、個人的であれ集団的であれ自助が不可能な者が多数存在することが発見されなければならなかった」と述べている<sup>54</sup>。

このような「介入的自由主義」論における国家と個人の間で自由の在り方をめぐる緊張関係は、前記したダイシーの見解に見られるように、20世紀初頭の同時代から続く基本的な問題関心であり、今日に至っている。「介入的自由主義」とは、具体的な政策の底流に存在する政策思想であり、個別の政策の内容に即して実証的に検討する必要があるだろう。小野塚の「介入的自由主義」論における問題構成を移民政策にそのまま応用することは困難かもしれないが、さしあたり2点ほど指摘しておきたい。第1に、移民政策をめぐっては入国管理政策と難民庇護政策が、それぞれ個人の「入国の自由」を制限する「介入」の性格と、個人の「庇護権」を擁護する「自由」の性格として対立的に把握される一方で、両者ともに「国家介入」であるということもできるという点である。第2に、外国人や移民は国家福祉から除外される一方、民間福祉によって救済されていたのであり、外国人やエスニック・マイノリティには独自の「集団的自助」が存在していたことができる<sup>55</sup>。

## 4. 国民国家をめぐる視点 一脱国民国家の枠組み一

### (1) シティズンシップ論

移民政策には、出入国管理政策 (migration control policy) と移民の社会参加を支援する社会統合政策 (social integration policy) のふたつの側面があり、特に後者の具体的な内容は国ごとの政治体制、産業構造、人口動態、社会文化に応じて多様であるため、「移民政策とは何か」という根本的な問いについて一義的に答えることは困難である。ただし、この点についてはこれまで社会学、特に国際社会学の分野において移民政策を包括的に把握し、個々の政策分野を統合し、一貫した視点から把握するひとつの視角として、「シティ

<sup>53</sup> 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；小野塚知二「日本の社会政策の目的合理性と人間観：政策思想史の視点から」『社会政策』3巻1号、2011年。

<sup>54</sup> 小野塚「介入的自由主義の時代」、15-16頁。

<sup>55</sup> 齋藤「20世紀初頭のイギリスにおける移民政策と福祉社会」、116頁。

ズンシップ」の概念が使用されてきた<sup>56</sup>。

そもそも「シティズンシップ」論の古典であるT・H・マーシャルの『シティズンシップと社会的階級』<sup>57</sup>では、「シティズンシップ」を「ある共同社会の完全な成員である人々に与えられた地位身分」とし、「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」と定義している。そのうえで、「シティズンシップ」を「市民的権利」、「政治的権利」、「社会的権利」に分類し、封建社会においてひとつに束ねられていた3つの権利が、「二重革命」後の資本主義社会のなかで分化していき、おおよそ18世紀に「市民的権利」が成立し、19世紀に「政治的権利」が成立し、20世紀に「社会的権利」が成立したと整理している<sup>58</sup>。ところが、マーシャルが「シティズンシップ」について研究を発表した当時は、未だイギリスにおいて移民問題が顕在化しておらず、さらに「シティズンシップ」(市民権)と「ナショナルリティ」(国籍)の一致が暗黙の裡に前提とされており、外国人という「他者」に対する関心は希薄であったと言えるだろう。

それに対し、近年ではT・ハンマーによって「デニズンシップ」論が提起されており<sup>59</sup>、「合法的な永住者の資格を有する外国籍市民である人々」を国民に次ぐ準成員である「定住外国人(denizen)」として国民に準ずる条件で待遇することが主張されており、それは「脱国民国家」の時代のなかで「国民国家」の枠組みの限界を克服し、「多文化主義」という規範を実現するための試みのひとつであると言えるだろう<sup>60</sup>。

「シティズンシップ」に基づく移民政策研究では「シティズンシップ」を外国人、移民、エスニック・マイノリティ自身のアイデンティティとしてだけではなく、「国民的共同体」

<sup>56</sup> D. Heater, *What is Citizenship?*, Polity, 1999. (邦訳: デレック・ヒーター (田中敏郎/関根政美訳) 『市民権とは何か』岩波書店、2002年。); 近藤敦『外国人の人権と市民権』明石書店、2001年; 駒井洋/小井土彰宏編著『移民政策の国際比較』明石書店、2008年; 近藤敦「なぜ移民政策なのか: 移民の概念、入管政策と多文化共生政策の課題、移民政策学会の意義」『移民政策研究』1巻、2009年; 樽本英樹『国際移民と市民権がバナナス: 日英比較の国際社会学』ミネルヴァ書房、2012年。

<sup>57</sup> T. H. Marshall and T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1992. (邦訳: 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。)

<sup>58</sup> マーシャルの定義によれば、「市民的権利(civil rights)」とは「人身の自由、言論・思想・信条の自由、財産を所有し正当な契約を結ぶ権利、裁判に訴える権利」である。「政治的権利(political rights)」とは「政治的権威を認められた団体の成員として、あるいはそうした団体の成員を選挙する者として、政治権力の行使に参加する権利」である。「社会的権利(social rights)」とは「経済的福祉と安全の最小限を請求する権利、社会的財産を完全に分かち合う権利、社会の標準的な水準に照らして文明市民としての生活を送る権利」である。これら3つの権利のうち「入国・居住の自由」がいずれの権利に分類されるのかについてはマーシャルの定義では必ずしも明確ではない。

<sup>59</sup> T. Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, 1990. (邦訳: 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。); T. Hammer, *European immigration policy*, Cambridge University Press, 1985.

<sup>60</sup> クリスチャン・ヨブケ (遠藤乾/佐藤崇子/井口保宏/宮井健志訳) 『軽いシティズンシップ: 市民、外国人、リベラリズムのゆくえ』岩波書店、2013年。

の成員資格として、受入社会における制度的な根幹をなす原理と位置づけている。つまり、「シティズンシップ」という資格を有する「市民 (citizen)」のみが「政治的権利」を承認され、政治参加が可能になり、それ以外は「市民ではない者」と区別される。こうした視点は入国管理制度や社会保障制度の歴史的な変遷を把握する場合にも有効であるが、具体的な制度の内容に基づいてそこに内在する「シティズンシップ」の原理を実証的に検討する必要があるだろう<sup>61</sup>。

## (2) グローバル・ヒストリー研究

ところで、近年では伝統的なヨーロッパ史の西洋中心主義やアジア史の非西洋中心主義からの脱却、そして「ナショナル・ヒストリー」という一国史・国民国家史観に対する批判を意図し、従来の「国民国家」という単位を超えて、世界全体を分析対象とする視角として「グローバル・ヒストリー」ないし「グローバル経済史」と呼ばれる視角が盛んに提起されている。「グローバル・ヒストリー」では、①古代から現代まで長期的に分析すること、②疫病、環境、人口、生活水準などの新しいテーマに取り組むこと、③ヨーロッパとアジアを包括する広域的な視点で分析すること、④西洋中心主義ではなくヨーロッパを相対化すること、⑤諸地域間の相互関連に注目することを基本的な特徴としている<sup>62</sup>。

このような「グローバル・ヒストリー」のテーマのひとつに「移民」も位置づけられているが、国際移民の経路の変化を世界的な視野から検討したT・J・ハットンとJ・G・ウィリアムソンも指摘しているように、たしかに国際移民は国境を超えてグローバルに移動し、超国家的なネットワークによって結ばれたトランスナショナルな存在であるとはいえ、「現代」の世界では各国で入国管理が行なわれているため、完全な自由移動ではあり得ず、入国管理政策が国際移民の移動に作用する要因のひとつであったことは否定できない<sup>63</sup>。さらに、入国管理政策の前提となる問題発生、つまり移民流入の結果、雇用や住宅などをめぐる移民問題が可視化され、排外主義的なナショナリズムの世論が高揚し、民主的な手続きを経て移民政策が制度化されるまでの過程が一国のなかで発生していることを踏まえれば、少なくとも政策史に焦点を絞った研究では、依然として「国民国家」や「国

<sup>61</sup> J. C. Torpey, *The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state*, Cambridge University Press, 2000. (邦訳: J. C. トーピー (藤川隆男訳) 『パスポートの発明: 監視・シティズンシップ・国家』法政大学出版局, 2008年。); A. Fahrmeir, 'Law and Practice: Problems in Researching the History of Migration Controls', in A. Fahrmeir, O. Faron and P. Weil, *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, Berghahn Books, 2003.

<sup>62</sup> 水島司『グローバル・ヒストリー入門』山川出版社、2010年。

<sup>63</sup> T. J. Hatton and J. G. Williamson, eds., *Migration and the international labor market 1850-1939*, Routledge, 1994; T. J. Hatton and J. G. Williamson, *The age of mass migration: causes and economic impact*, Oxford University Press, 1998; T. J. Hatton and J. G. Williamson, *Global migration and the world economy: two centuries of policy and performance*, MIT University Press, 2005.

民経済」という分析単位が有用であり、また不可欠だろう。

## 5. 20世紀イギリス移民政策史の概観

### (1) 20世紀の移民・外国人統計

それでは、20世紀のイギリスでは、歴史的にどのように移民問題が発生し、それに対してどのように入国管理法と国籍法が制定されてきたのか。20世紀のイギリス移民政策史を概観する前に、まず以下では前記した20世紀前半と第二次世界大戦後の断絶性を生み出すことにもなった、イギリスを起点とした「人の移動」の傾向についてあらかじめ確認しておく。外国人の出入国数については様々な公式統計が作成されているが<sup>64</sup>、本稿ではさしあたりキャリアとジェフェリーが整理した統計資料を参照する<sup>65</sup>。

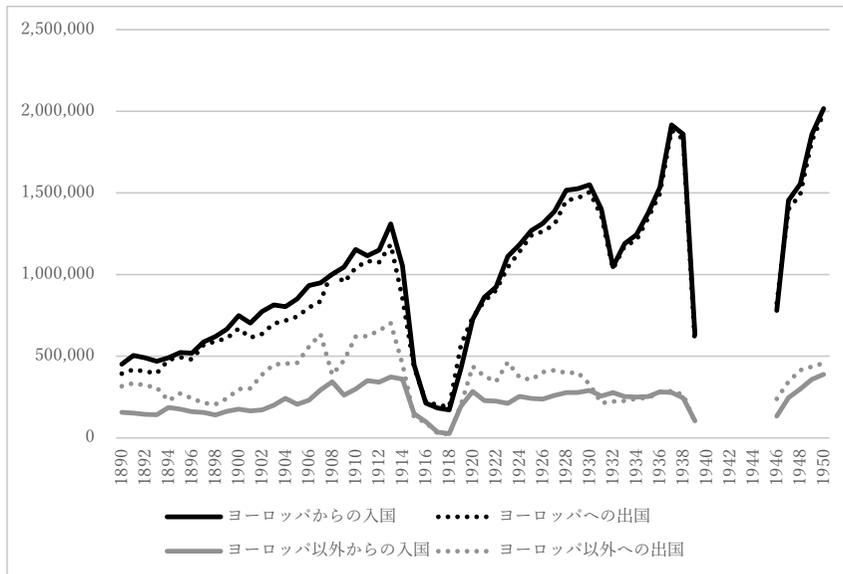
次の図1は、イギリス本国を起点とした全旅客の出入国数をまとめたものであり、出国先と入国元ともにヨーロッパとヨーロッパ以外に区分されている。また、図2は、全旅客のうち外国人旅客のみの出入国数をまとめたものである。図1・2から読み取られることは、イギリスは、ヨーロッパ以外の地域に対しては出国超過であり、移民の送り出し国であったのに対し、ヨーロッパに対しては入国超過、移民の受け入れ国であったということである。移民の送り出し先は、アメリカ合衆国だけではなく、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドのような自治領への移民が多かった<sup>66</sup>。移民政策は、イギリス本国に流入する移民を対象としており、その多くはヨーロッパ出身の外国人であった。そのため、必然的に20世紀前半の入国管理の対象は外国人となったのである。

<sup>64</sup> 19世紀から20世紀前半までのイギリスにおける出国数と入国数を把握しようとする場合に利用可能な公式統計としては、①『出入国統計表 (Statistical tables relating to Emigration and Immigration from and into the United Kingdom)』(1876-1914年、毎年)、②『年次報告書 (Annual Report of H.M. Inspector)』(1906-1914年、毎年)、③『外国人旅客統計 (Statistics in regard to alien passengers who entered and left the United Kingdom)』(1921-1938年、毎年)、④『外国人旅客報告 (Return of Alien Passengers)』(1906年1月-1939年6月、3か月ごと)が存在する。さらに、イギリスの国立公文書館には、到着時については「旅客名簿 (Passenger lists)」、「外国人到着者の証明書および一覧 (Certificates and lists of alien arrivals)」が所蔵されている。しかしながら、19世紀から20世紀までの近現代を通じた外国人の出入国数を正確に把握することは非常に困難である。19世紀から20世紀までに、イギリスでは、外国人の出入国について複数の公式統計が作成されているが、入国管理法の制定や改正によって、出入国統計の作成方法が変更されており、公式統計でも分類が一貫していないためである。さらに、時期によっては公式統計そのものが作成されていない時期もある。そのため、イギリスを基点とした出移民と入移民の傾向を連続的に把握しようとするならば、複数の公式統計について、各項目を精査し、接続可能な項目の数値を利用しなければならない。

<sup>65</sup> N. H. Carrier and J. R. Jeffery, *External Migration: a study of the available statistics, 1815-1950*, H.M.S.O., 1953.

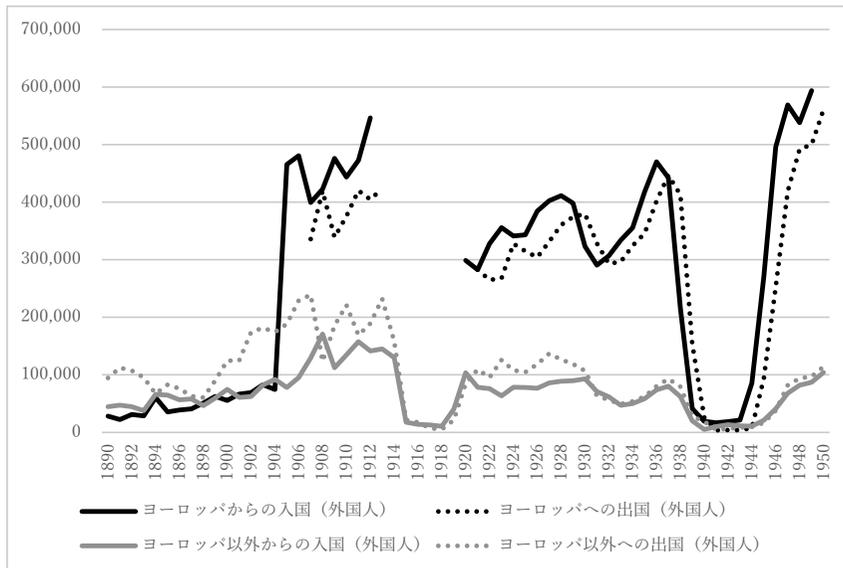
<sup>66</sup> イギリス本国と各自治領・植民地の間での人の移動については、『出入国統計表』だけではなく『イギリス帝国センサス』によっても窺い知ることができる。British Parliamentary Papers, 'Census of the British Empire. 1901. Report with summary and detailed tables for the several colonies, &c, area, houses, and population', Cd. 2660, p. xl.

図1 全旅客の出入国数



(出所) Carrier and Jeffery, *External Migration*, pp. 90-91より作成。

図2 外国人旅客の出入国数



(出所) Carrier and Jeffery, *External Migration*, pp. 90-91より作成。

次の表はイギリス国内に居住する外国人の人口の推移をまとめたものである。各時代にどの国から外国人の移民が流入したのかによって、人口構成が大きく変化していることがわかる。全体的な傾向としては、1880年代から在英外国人の人口が急増しており、20世紀

初頭に頂点に達して、第一次世界大戦以降に減少しているということである。19世紀後半から20世紀前半を通じてイギリスに居住・滞在する外国人のほとんどはヨーロッパの出身者であり、アジアやアフリカの出身者は非常に少なかった。ヨーロッパ出身の外国人のなかで特に19世紀を通じて最も多かったのはドイツ出身者であったが、第一次世界大戦を経てその数は激減している。その一方、1880年代以降、急増しているのはロシアとポーランド出身の外国人であった。後述するように、東欧移民の流入は様々な「外国人問題」を引き起こすことになった。このような外国人の人口構成の変化は、その時々々の移民問題の焦点となり、移民政策の標的となる者が変化してきたことを表していると言うことができる。

表 イギリスの外国人人口

	1861年	1871年	1881年	1891年	1901年	1911年	1921年	1931年
ヨーロッパ計	87.3%	89.3%	83.6%	85.2%	91.7%	92.6%	86.3%	86.8%
フランス	15.4%	17.8%	12.4%	10.5%	8.3%	10.1%	10.4%	8.5%
ドイツ	34.1%	32.6%	31.6%	25.5%	19.8%	18.7%	5.4%	8.2%
イタリア	5.3%	5.0%	5.5%	5.0%	8.2%	7.2%	8.4%	9.2%
ポーランド	4.3%	7.0%	9.1%	10.8%	8.5%	11.5%	15.6%	17.1%
ロシア	1.9%	2.5%	3.2%	11.9%	24.9%	22.1%	21.1%	13.1%
アジア地域計	0.4%	0.4%	0.4%	0.9%	0.5%	1.1%	3.0%	2.9%
アフリカ地域計	0.6%	0.4%	0.2%	0.5%	0.2%	0.4%	0.3%	0.6%
アメリカ地域計	11.3%	9.9%	15.7%	13.2%	7.4%	5.9%	10.0%	7.3%
アメリカ合衆国	9.3%	8.2%	15.1%	10.0%	6.7%	4.8%	8.4%	6.1%
総計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	84,090	100,638	117,999	198,113	247,758	284,830	228,266	183,794

(出所) Carrier and Jeffery, *External Migration*, p. 127より作成。

## (2) 20世紀前半の移民政策

以上の傾向を踏まえたうえで、以下、20世紀の具体的な入国管理法について整理していきたい<sup>67</sup>。イギリスではナポレオン戦争時に制定された1793年外国人法 (Aliens Act 1793, 33 Geo. III., c. 4.) が1836年外国人登録法 (Aliens Registration Act 1836, 6 & 7 Will. IV.,

<sup>67</sup> 近代以前は、国籍の原則は「出生地主義」であり、「王冠に対する忠誠義務」を基礎としていた。そのため、シティズンシップは、国王の領地で出生したすべての者が臣民となり、臣民の子供であれば国王の領地外で出生したとしても同じ地位を与えられた。そして、臣民以外の者が「外国人」とされた。そのため、「外国人」は、近現代のように国籍上の理由というよりも、人種とともに、カトリックとプロテスタントの対立のなかで、宗教上の理由によっても区別されていた。特にユダヤ人については、エドワード一世によって、1274年に「ユダヤ法」が公布されてユダヤ人が金融業を営むことが禁止され、さらに1290年にはユダヤ人の国外退去、つまりユダヤ人追放が命じられた。その後、1656年に Cromwell が勅令を廃止するまで、ユダヤ人の入国は禁止されていた。K. Kim, *Aliens in Medieval Law: The Origins of Modern Citizenship*, Cambridge University Press, 2000.

c. 11.) の制定によって廃止されてから20世紀初頭に至るまで、19世紀を通じて外国人の入国管理制度はほとんど整備されず、平時における入国審査は厳格に実施されていなかった。「人類の聖なる避難所」と称揚され、誰に対しても門扉を開く「入国開放 (open door)」の状態にあった<sup>68</sup>。

その「開放」的な政策基調が「規制」へと大きく転換したのは、19世紀末から20世紀初頭にかけての世紀転換期であった。1880年代頃から、東欧から貧しい外国人移民の流入が増加した。彼らの多くはユダヤ人 (アシュケナージ) であり、反ユダヤ主義に基づいて差別的な居住制限や職業制限が行なわれ、「ポグロム」の被害に遭っており、東欧の貧困と暴力を逃れてきた者たちであった。イギリスに上陸すると、知人を頼りにして、ロンドンのイースト・エンドに居住するようになり、同地域のホワイトチャペルは「ユダヤ人街」と呼ばれた。特定の地区に集中することによって、外国人移民が様々な「外国人問題」を発生させていると人々に認識されるようになった<sup>69</sup>。特に東欧出身の外国人移民の多くは仕立業や製靴業に就業しており、当時社会問題となっていた、低賃金・長時間・不衛生という劣悪な労働条件で知られる苦汗労働の原因と認識されるようになった<sup>70</sup>。すると、国内世論は寛容から規制へと大きく転換し、保守党議員エヴァンス＝ゴードンらイギリス同胞連盟 (British Brother League) によって移民規制運動が展開された。そのとき、彼ら移民規制論者の言説は、反ユダヤ主義 (反セム主義) の意識を帯びていた<sup>71</sup>。そして、議会には外国人移民王立調査委員会が設置され、「外国人問題」について幅広く調査するとともに、同委員会は移民規制の立法化を勧告したのである。

こうして成立したのが1905年外国人法 (Aliens Act 1905, 5 Edw. VII, c. 13.) であり、同法の制定によって特定の外国人旅客は入国審査を受けることが義務付けられるようになり、入国審査において貧民や犯罪者など「好ましくならぬ移民 (undesirable immigrant)」

<sup>68</sup> 18世紀末から19世紀初頭の時期には、亡命者の流入が危惧されていた。1793年外国人法では、旅券の所持が義務付けられ、氏名や階級等を申告しなければならなかった。さらに、国王には外国人を投獄し、国外に追放する権限が認められた。しかし、1836年外国人登録法が制定されると、これらの措置は緩和された。

<sup>69</sup> 当時、「外国人移民による害悪」として指摘されていたのは、苦汗労働の拡大と労働者の失業、住宅不足と衛生環境の悪化、救貧法制度への負担増、外国人犯罪の増加であった。しかしながら、これらの問題はいずれも主にロンドンのイースト・エンドで発生した問題であり、外国人移民の流入が本格化する以前から存在していたことから、外国人移民の流入と「外国人問題」の発生との因果関係を厳密に証明することはできなかった。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年、97-102頁。

<sup>70</sup> ビアトリス・ウェッブは、「苦汗労働制度」の原因を当時通説となっていた「外国人移民」ではなく、規制の及ばない「無秩序な競争」に求め、賃金や労働時間の最低限の強制によって全苦汗産業を撤廃する「ナショナル・ミニマム」概念を提起した。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東欧移民の苦汗労働 — ビアトリス・ウェッブの研究を手掛かりにして —」『経済学研究』59巻、2017年。

<sup>71</sup> 齋藤「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」、95-96頁。

であると判断されると、「上陸許可」（入国許可）が制限されることになった<sup>72</sup>。また、「好ましからぬ移民」の例外規定として、政治的・宗教的な迫害を逃れてきたものについては、「上陸許可」が拒否されないことも定められた。さらに、それまで商務省が担ってきた入国管理について、内務省が一元的に所管するようになり、国内の主要な港には入国管理局が設置され、入国管理官と衛生官によって外国人の入国審査と衛生検査が実施されるようになった。こうして、貧民や病人、そして苦汗労働の原因となるような「社会的負担となる者」を制限するために最初の「近代的入国管理制度」は構築されたのである。

ところが、1905年外国人法の下で行なわれた外国人の入国管理には様々な制度的欠陥が存在した。特に衛生検査の対象となる者はすべての外国人旅客ではなく、三等船室や甲板を利用する者に限定されていたため、実質的に入国審査を免れるものが多かった<sup>73</sup>。さらに、入国規制の対象となる「好ましからぬ移民」の基準については、貧民であるか否かの具体的な基準として所持金の金額を確認する、「5ポンドテスト」が行なわれたが、入国審査の場において所持金を誤魔化す者が後を絶たなかった。1905年外国人法の制定を推進した移民規制論者だけではなく、実際に入国管理を担当した内務官僚や入国管理官もこうした制度の欠陥を認識していた。そこで、当時の内務大臣チャーチルの下で、帝国防衛委員会小委員会において「戦時における外国人の取扱い」が検討され、ナポレオン戦争時の1793年外国人法を参考にした入国管理法が策案された。チャーチルは1905年外国人法を改正し、平時の入国管理制度を改良することには消極的であったが、シドニー・ストリート事件における外国人犯罪者との銃撃戦の経験によって、安全保障や治安維持には積極的であった。

その後、第一次世界大戦が勃発すると、イギリスの参戦表明後、国内では国土防衛法の制定など戦時非常体制が構築され、「総力戦体制」が成立した。客船ルシタニア号の撃沈によって反ドイツ感情は激高しており、ドイツ人の入国だけではなく、在英ドイツ人の取り扱いも問題となった。特にスパイ、アナキスト、テロリストなど「国民的脅威となる者」を制限する必要がある。そこで、帝国防衛委員会小委員会の原案に基づいて、1914年外国人規制法（Aliens Restriction Act 1914, 4 & 5 Geo. V., c. 12.）がわずか1日の審議で制定された。同法では戦時下において外国人の入国や居住に関する内務大臣の強力な「非常

<sup>72</sup> 1905年外国人法の条文では、入国拒否の条件については以下のように規定されている。

移民が好ましからぬ移民と判断されるのは、

- (a) その移民がその財産あるいは自身とその被扶養者を相当に扶養する手段を獲得する地位を提示することができない場合
- (b) その移民が狂人、白痴、あるいは公的負担、さもなければ公的損失となる恐れがある場合
- (c) その移民が政治的性格の罪ではない、1870年逃亡犯罪者引渡法の範囲内で犯罪者引き渡しに該当する犯罪について、逃亡犯罪者引き渡しの条約を締結している外国において有罪判決を宣告されている場合
- (d) その移民が本法の下で国外退去の命令が発令されている場合

<sup>73</sup> 1905年外国人法では、三等船室の外国人旅客を意味する、「移民（immigrant）」のみが入国管理の対象となっていた。さらに検査の対象となるのは、「移民船（immigrants ship）」に乗船する「移民」のみであった。

権限」が承認され、入国規制と国外退去だけではなく、居住指定、就業制限まで様々な規制を課す権限が認められたのである。さらに、条文を具体的に補足する規定として一連の外国人規制令が制定され、「敵性外国人 (enemy alien)」は上陸だけではなく、実際に居住地区や経済活動も厳しく制限された<sup>74</sup>。つまり、「入国の自由」と「居住の権利」、さらには経済活動の自由までもが制限されたのである。戦時下の規制は、「敵性外国人」だけではなくすべての外国人へと拡大された。

第一次世界大戦が終結して「敵性外国人」から「前敵性外国人」となっても、ドイツ人に対する敵愾心は根強く残存していた。1905年外国人法と1914年外国人規制法を合同した1919年外国人規制 (修正) 法 (Aliens Restriction (Amendment) Act 1919, 9 & 10 Geo. V., c. 92.) が制定された。内務大臣の「非常権限」をめぐるのは、継続か廃止かの議論が行なわれたものの<sup>75</sup>、強化された外国人の入国管理制度は継続し、1920年外国人令 (Aliens Order, 1920, S. R. & O., no. 448.)<sup>76</sup>によって補足されて第二次世界大戦後まで存続することになった<sup>77</sup>。第一次世界大戦の終結後も、戦時非常体制は実質的に解除されずに継続したのである。1919年外国人規制 (修正) 法と1920年外国人令の下では、平時においても外国人の入国と居住が併せて管理されるようになり、身分証明として旅券 (パスポート) が使用されることになった。また、外国人労働者については、労働省発行の労働許可証を所持していることが入国し、就業するための条件となった<sup>78</sup>。

その後、1930年代にはナチスドイツの迫害を逃れたユダヤ人難民 (亡命者) がイギリスにも流入したが、第一次世界大戦期のベルギー人難民が「友好外国人 (friendly alien)」

<sup>74</sup> 齋藤翔太郎「第一次世界大戦期のイギリスにおける入国管理制度の展開：1914年外国人規制法および1914-1918年外国人規制令を中心として」『経済研究』32巻34号、2018年。

<sup>75</sup> 1919年外国人規制 (修正) 法の制定過程における議論では、「敵性外国人」を国外に追放することが強硬に主張される一方で、戦時非常体制における内務大臣の強力な「非常権限」が平時でも継続し、常態化することへの危惧が表されていた。Clark, *Restrictions of Aliens in the United Kingdom*, pp. 54-70.

<sup>76</sup> 1920年外国人令は、1920-30年代を通じて数度改正されている。1920年代にリヴァプールなどの港湾都市において外国人船員が増加してきたことから、1925年特別規制 (有色外国人船員) 令 (Special Restrictions (Coloured Aliens Seamen) Order; S. R. & O., no. 290.) が制定され、「有色」の外国人船員には警察に登録を行なうことが必要となり、その際には書面において身分を証明することが義務付けられた。

<sup>77</sup> 1920年外国人令の条文では、入国許可の条件について以下のように規定されている。

以下の条件を満たさない限り、外国人に入国許可は与えられない。

1. 自身とその被扶養者を扶養する地位にあること
2. 労働省から雇用者に発行された雇用契約に関する許可を保有していること
3. 精神異常者や精神障害者ではないこと
4. 検疫官によって医学上の理由により上陸が好ましくないと判断されていないこと
5. 逃亡犯罪者引渡法に該当する犯罪について外国で有罪の判決を受けていないこと
6. 基本法や枢密院勅令に基づく強制送還命令、1905年外国人法に基づく国外退去命令を受けていないこと
7. 国務大臣によって上陸を禁止されていないこと
8. 国務大臣の指示に基づいて規定されたその他の条件に該当すること

<sup>78</sup> 1920年外国人令では、「労働省から雇用者に発行された雇用契約に関する許可」について「失業の増大を予防し、イギリス人労働者の利益を保護する」ことが規定されており、労働力が必要な場合にはまずできるだけイギリス人労働者を探す努力をすること、イギリス人労働者よりも低賃金で雇用しないことが必要であった。

として積極的に庇護されたのに対し、国内ではオズワルド・モズレーによって率いられたイギリス・ファシスト連盟 (British Union of Fascists) の黒シャツ隊によってユダヤ人に対する攻撃も行なわれた<sup>79</sup>。

### (3) 20世紀後半の移民政策

20世紀前半は主にヨーロッパからの外国人移民の流入が移民問題 (外国人問題) の焦点であったが、第二次世界大戦後にはその状況が一変する。1948年のエンパイア・ウィンドラッシュ号の来航を始まりとして、1950年代から1960年代を通じて西インド諸島、インド、パキスタンなどの新英連邦から新英連邦移民が大量に流入し<sup>80</sup>、国内では雇用や住宅をめぐって人種間の対立が深刻化した。1960年代から1980年代にかけて都市部を中心に有色人種に対する人種暴動が頻発し、1968年には保守党のイーノック・パウエルが有色移民の増加に対する危機感を示した「血の河演説」を行なうなど、大衆だけではなく政治家も巻き込んで「人種関係」の悪化は政治的な争点となった。

こうした状況のなか、政府は1960年代を通じて、入国管理法と国籍法を併せて改正することで、新英連邦移民の入国を徐々に制限していった。第二次世界大戦の以前は、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, 4 & 5 Geo. V., c. 17.) に基づき、「出生地主義」の原則に基づいて帝国の本国や自治領、植民地を統合する「共通規則」が成立し、「英臣民 (British Subject)」と「外国人 (Alien)」という二項区分が明文化されていた<sup>81</sup>。つまりイギリス帝国を包括する国籍制度が成立しており、「英臣民」は「入国の自由」を有したが、「外国人」は制限されていたのである。その原則は、1948年英国籍法 (British Nationality Act 1948, 11&12 Geo. VI., c. 56.) にも受け継がれ、新たに設けられた「イギリス及び植民地の市民」、「独立した新英連邦の市民」、「市民権を持たない英臣民」から成る「新英連邦市民」についても「入国の自由」と「居

<sup>79</sup> 1930年代のユダヤ人難民については多数の研究が存在する。A. Grenville, *Jewish Refugees from Germany and Austria in Britain, 1933-1970: Their Image in AJR Information*, Vallentine Mitchell, 2010; G. Hirshfeld, ed., *Exile in Great Britain*, London: Berg Publishers, 1984; Y. Kapp and M. Mynatt, *British Policy and the Refugees, 1933-1941*, Frank Cass, 1997; L. London, *Whitehall and the Jews, 1933-1948: British Immigration Policy and Holocaust*, Cambridge University press, 2000; A. J. Sherman, *Island Refuge: Britain and Refugees from the Third Reich 1933-1939*, Frank Cass, 1994; Johannes-Dieter Steiner and I. Weber-Newth, eds., *European Immigrants in Britain 1933-1950*, K. G. Sauer, 2003.

<sup>80</sup> 第二次世界大戦後の移民流入については次の文献を参照されたい。竹野内真樹「1950年代の西インドからイギリスへの移民」『経済学論集』56巻2号、1990年；竹野内真樹「第二次世界大戦後のイギリスにおける移民流出：そのパターンの変容」『経済学論集』57巻1号、1991年。

<sup>81</sup> 1914年英国籍及び外国人の地位に関する法では、「英臣民」には「生まれつきの英臣民」、「帰化証明を認められた者」、「領域の併合によって臣民となった者」が含まれる。「生まれつきの英臣民」とは、「(a) 国王の支配地および忠誠義務のなかで出生した者」、「(b) 国王の支配地の以外で出生した者」で、「出生の時点でその者の父親が英臣民であり、次の条件を満たす者— (i) その父親が国王の忠誠義務のなかで出生したこと、(ii) その父親が帰化証明を認められていること、(iii) その父親が領土併合のために英臣民になったこと、(iv) その父親がその者の出生の時点で国王の職務に就いていること」、「(c) 外国の領海であるか否かを問わずイギリス船の船上で出生した者」を指す。

住の権利」が承認された。

入国管理法では、1962年新英連邦移民法（Commonwealth Immigrants Act 1962, 10&12 Eliz. II, c. 21.）においてイギリス本国生まれの者以外の入国が規制され、労働パウチャーが導入された。さらに、1968年新英連邦移民法（Commonwealth Immigrants Act 1968, c. 9.）において本国人との直接的な血縁を持たない者の入国が規制された。これらの措置は、実質的には入国管理において新英連邦移民を英臣民とは切り離し、「入国の自由」を制限することになった。そして1971年移民法（Immigration Act 1971; c. 77.）では、「血統主義」に基づき、「居住権（right of abode）」を有する直系家族の「パトリアル（patrial）」という基準が導入され、「非パトリアル（non-patrial）」な「イギリス及び植民地の市民」と「新英連邦市民」は、外国人と同様に「入国の自由」を制限された<sup>82</sup>。こうして新英連邦移民に対する入国管理が、外国人の入国管理と統合されたのである。そして、引き続き1981年英国籍法（British Nationality Act 1981, c. 61.）でも「入国の自由」は「パトリアル」な「イギリス及び植民地の市民」と「新英連邦市民」に限定されることになった<sup>83</sup>。このように入国管理法と国籍法が徐々に改正され、有色人種の新英連邦移民が規制されていったのである。

有色人種に対して入国規制が強化される一方で、同時に「見返り的な措置」として1965年、1968年、1976年と一連の人種関係法（Race Relations Acts）が制定された<sup>84</sup>。これら一連の人種関係法の下では、レストラン、交通機関などの公共の場所や公権力が運営している場所、そして住宅のほか、サービスや物資の販売において、特定の人種や民族等を理由として差別的な取り扱いを行ない、不利益を与えることが違法とされた。また、人種を根拠として直接に差別を行なう「直接的差別」だけではなく、正当化できない措置や慣行が実質的に特定の人種、民族集団などの不利益につながる「間接的差別」にも規制が拡大された。こうして「多文化主義」の社会統合政策が採用されたのである。

第二次世界大戦後の移民政策は、国際的な枠組みで見れば帝国から英連邦へ、また帝国の解体からヨーロッパの統合へとイギリスを取り巻く国際的な政治環境が大きく転換する

<sup>82</sup> 1971年移民法における基本的な原則は、「パトリアル」は「居住の権利」を有するのに対し、「非パトリアル」は有しないということであった。「パトリアル」と認められる者とは、イギリスで出生もしくは養子縁組により英市民権を取得した者、両親のいずれかが本国内で英市民権を取得した者、本国内に5年間定住した者、「パトリアル」と結婚した女性であった。

<sup>83</sup> このような第二次世界大戦後の入国管理政策と国籍制度の変化は「入国の自由」の有する者を限定していく過程、言い換えれば「入国の自由」を有しない「外国人」の範囲を拡大していく過程であったということが出来る。柄谷利恵子「脱国民国家型市民権の理論的考察の試み：英帝国及び英連邦を例にして」『比較社会文化（九州大学）』7巻、2001年；R. Karatani, *Defining British Citizenship: Empire, Commonwealth and Modern Britain*, Frank Cass, 2003.

<sup>84</sup> その行為が人種差別を行なおうとしているか否か、その意図性を客観的に判断することが難しかったため、人種関係法に基づく起訴件数は少なく、起訴されても要件の立証が難しくして無罪となる例が少なくなかった。石田玲子「英国における人種関係法の立法過程（1／2）」『朝鮮研究』151巻、1975年／152巻、1976年；石田玲子「イギリスの人種差別への挑戦（上／下）」『朝鮮研究』190巻、1979年／191巻、1979年。

一端に位置づけられるが、その一方で実際に問題視された移民問題の内容が雇用や住宅をめぐる人種間の摩擦と対立であったように、国内的に見れば第二次世界大戦後の復興成長が陰りを見せ始め、失業や貧困などが顕在化していたという、まさに「福祉国家」の直面した社会問題でもあった<sup>85</sup>。

その後、1990年代の持続的な経済成長のなかで労働力不足が生じたことで、抑制的な入国管理政策に代わり、移民労働者を選別して受け入れるべく政策転換が図られた。1997年には入国管理政策の改革が行なわれ、入国管理制度の簡素化、経済発展に有益な者の優先的受け入れ、移民の権利保障が目指され、2000年には労働許可証の発行が緩和された。2002年には「高度技能労働者プログラム (Highly Skilled Migrant Programme, HSMP)」が導入された。さらに同年には『安全な国境、安心できる場所』と題する白書において、合理的な入国管理制度に基づいて移民を受け入れることが経済や社会のさらなる発展を可能にすると明言された。そして、2008年より「移住希望者を分類・選択したうえで、実際に受け入れる移住者を階層化する」ポイント・システムが導入された<sup>86</sup>。ところが、EUの東方拡大に伴って東欧から移民が大量に流入するようになると労働力不足は解消し、さらにリーマン・ショックによって景気が後退すると、移民の受け入れを削減することが政策課題となった。ポイント制の目的は、当初の技能や資格に応じた受け入れではなく、受け入れ数を削減するための基準として利用されるようになり、「敵対的選別」が行なわれるようになった。

## むすびにかえて

以上、本稿では、イギリス移民史や移民政策史研究の動向を整理したうえで、社会経済史の文脈において移民政策、特に入国管理法の形成と展開を再構成することを試みた。イギリス移民政策史から示唆されることは、第1に、イギリスでは、20世紀の「福祉国家」と「戦争国家」の歴史的な文脈のなかで「国家介入」、つまり移民規制が肯定され、外国人の入国管理制度が漸進的に形成されてきたことである。1905年外国人法における「好ましからぬ移民」とは主に貧民や病人であり、1914年外国人規制法における「敵性外国人」とはスパイ、アナキスト、テロリストであった。国家にとって不利益をもたらす、有害な存

<sup>85</sup> T. Patterson, 'From safety net to exclusion: ending social security in the UK for 'persons from abroad'', in S. Cohen, B. Humphries and E. Mynott, eds., *From Immigration Controls to Welfare Controls*, Routledge, 2002.

<sup>86</sup> イギリスのポイント・システムについては、次の文献を参照されたい。柄谷利恵子「英国におけるポイント・システム：仕分け・配置・処遇をめぐる政治」『移民政策研究』4号、2012年、30-32頁；柄谷利恵子『移動と生存：国境を越える人々の政治学』岩波書店、2016年、120-124頁；柄谷利恵子「ポイント・システムの導入と民営化の進展：敵対的選別化への道」小井戸『移民受入の国際社会学』、121-123頁。

在となる者を制限することが「国民的利益」の点で肯定され、漸進的に定着し、制度化されてきたのである。

また、第2に、移民政策論をめぐるレイシズムの意識とナショナリズムの論理が結び付いていたということである。1905年外国人法の成立過程において移民規制運動を主導した排外主義的な世論の言説には、明らかな反ユダヤ主義の意識を見て取ることができる。さらに、第二次世界大戦後には有色人種に対する差別的な行動や言説が行なわれただけではなく、入国管理法と国籍法の段階的な改正が実質的に有色人種である新英連邦移民の入国を徐々に制限することになった。このようにイギリスの移民政策史では、レイシズムの意識が底流にあった上で、移民規制がナショナリズムの政策論理によって肯定されてきたといえることができる。

2016年にイギリスで実施されたEUからの離脱の是非を問う国民投票では、離脱派が多数を占めた。要因のひとつとして移民問題が指摘され、多文化主義政策の限界とともに「自国による管理を回復すること」が争点となっている。換言すれば、外国人の入国を制限することは「当該国家の主権的権利」であり、「当該国家の自由裁量」に任されるものだという認識がそれだけ強く根付いているのである。その底流には、外国人の「入国の自由」を制限することが移民政策として肯定され、法律や制度として実現してきた、国家の介入と個人の自由をめぐる歴史が存在する<sup>87</sup>。その点こそ、日本の現状分析から外国の歴史研究へと接近し、両者を架橋するための、関心と視点であると考ええる。歴史的な経過のなかで常識化され、現在では自明のものとされている命題を疑うためには、改めて歴史に立ち還らねばならないのではないか<sup>88</sup>。

<sup>87</sup> 齋藤翔太郎「イギリスの移民政策」社会経済史学会編『社会経済史学事典』丸善出版、2021年。

<sup>88</sup> 外国人の入国管理が「当該国家の主権的権利」であり、外国人の入国を拒否することが「当該国家の自由裁量」に任されているという点については、2020-21年の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の世界的な拡大期において、各国政府と日本政府の対応の違い、それらに対する人々の反応を改めて想起されたい。