

## 審査の結果の要旨

著 者：齋藤 翔太郎

論文題目：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—

提出日：2016 年 11 月 30 日

公開発表会・口述試験：2017 年 2 月 2 日

審査委員会：石原俊時、大澤真理、小野塚知二(主査)、中村千尋(学外委員)、馬場哲

### 1. 論文の主題と特色

本論文は、20 世紀初頭のイギリスにおける移民政策の形成と展開を対象として、外国人の「入国・居住の自由」や「社会的権利」を制限する政策理念がいかなる時代背景の下で生成し、いかにして制度として実現したのかを明らかにすることを課題としている。従来のイギリス移民史・移民政策史研究では、移民政策を特定の民族や人種に対する人種主義が国家的に出現した形態と把握し、また 20 世紀初頭の移民政策は第二次世界大戦後の移民政策と比較すると立法の内容が簡潔に整理されるにとどまってきた。これに対して、本論文は基本的な視角として、「国家介入」を肯定し、さらにそれを要請する福祉国家と戦争国家の歴史的文脈のなかに外国人の入国管理制度の形成・展開を位置付け、入国管理と社会保障に係る多様な主体に注目することで、第二次世界大戦後の移民政策の歴史的前提として 20 世紀初頭の移民政策の形成と展開を考察するものである。

### 2. 論文の構成と内容

予め本論文の章別構成を示すなら以下のとおりである。

序章 「現代」の移民政策をめぐる問題の所在

第 1 章 19 世紀末から 20 世紀初頭にかけての世紀転換期における「外国人問題」の発生  
—東欧移民の流入—

第 2 章 20 世紀初頭における外国人の入国管理制度の形成 —1905 年外国人法の制定—

第 3 章 20 世紀初頭における外国人と福祉社会  
—1911 年国民保険法の制定とユダヤ人保護委員会の活動—

第 4 章 19 世紀末から 20 世紀初頭にかけての世紀転換期における外国人の苦汗労働  
—ビアトリス・ウェブの研究—

第 5 章 第一次世界大戦期における外国人の入国管理制度の展開  
—1914 年外国人規制法と 1919 年外国人規制（修正）法の制定—

終章 福祉国家・戦争国家における「他者」としての外国人

参考資料

文献目録

序章では、「入国開放(open door)」の政策基調が終焉して、国家による体系的な入国管理制度が成立した 20 世紀初頭の時期に注目して、「現代」(ほぼ 20 世紀以降に相当)の移民政策

の歴史的な性格を問いなおすとの課題が設定される。「入国・移動の自由」も「社会的権利」も制限されていなかった近代に比して、それらを制限することを肯定する理念ないし論調は、現代になってから登場した特徴的な発想に基づいているというのが、この課題の意義を背後で支える認識である。外国人が「他者」・「社会的負担」・「社会的脅威」として「排除」される時代の特徴を描くためには、移民問題・移民政策は、福祉国家・戦争国家を経験した現代の社会政策の問題として捉え直さなければならず、また、この観点から、第二次大戦後の「多民族社会としてのイギリス」と「多文化主義的移民政策」という表象も再検討されなければならないとする。

第1章は、19世紀末から20世紀初頭にかけてイギリスへの東欧移民の流入によって発生したとされる「外国人問題」の性格を検討し、1905年外国人法という移民規制的な政策への転換の論理を明らかにする。苦汗労働や過密人口などの既存の社会問題が、東欧移民の地域的・職業的集中により顕在化し、国内では「反セム主義」の性格を帯びつつ排外的世論が高揚して、移民規制運動が展開した。移民規制論を推進した排外的世論ではさまざまな社会問題を「外国人問題」の発生として把握し、通商政策と共通する「不公正な競争」という語を援用しつつ、移民規制の立法化が肯定され、1905年外国人法は制定された。

第2章は、1905年外国人法の施行過程に注目して、移民政策に内在する「自由主義」をめぐる葛藤を明らかにする。1905年外国人法制定によって、外国人の入国を管理し、入国審査を通じて貧民・犯罪者など「好ましからぬ移民」の上陸を制限しうようになった。こうした立法の画期性とは対照的に施行の実効性については同時代から今日まで消極的にしか評価されていないのだが、その背後には、団体主義=移民規制と個人主義=難民庇護の政策原理の矛盾、そして移民規制=保護貿易と社会政策=自由貿易という保守党と自由党の政策路線の対抗など、「自由主義」をめぐる重層的な葛藤が作用していたのである。こうした葛藤は、「外国人問題」の発生として顕在化した苦汗労働や過密人口など諸問題の原因論の相違とともに、古典的な「自由主義」が変容しつつある文脈のなかに位置付けられる。

第3章は、1911年国民保険法の制定とユダヤ人保護委員会の活動について、1905年外国人法の制定と併せて、国家福祉と民間福祉、それら福祉と入国管理の相互関係を検討し、福祉国家の排他性を明らかにする。自由党社会改革の下で成立した1908年高齢年金法と1911年国民保険法は、国籍の有無を問わない伝統的な救貧法に基づく救済とは対照的に、「国籍条項」に基づいて外国人の年金や社会保険の給付について国庫からの拠出を削減するように給付条件が制限されていた。他方、ユダヤ人保護委員会をはじめとする民間福祉が一時手当の支給や事業資金の融資など多様な方法で外国人を救済して、国家福祉との補完関係をなした。だが同時に、それら民間団体は「社会的負担」となる貧しい外国人の増加を抑制する機能をも果たしていた。

第4章は、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について、議会調査委員会による調査とピアトリス・ウェップによる研究を併せて検討し、「ナショナル・ミニマム」論における東欧移民の苦汗労働の理論的な位置づけを明らかにする。「外国人問題」をめぐるのは、貧しい東欧移民の流入を原因と見なす説に対して、ピアトリスのように規制されざる「無秩序な競争」を原因と見なす説が存在していた。彼女の苦汗労働研究は後に夫のシドニーとともに著した『産業民主制論』における「ナショナル・ミニマム」概念に結実し、東欧移民の苦汗労働への対策として移民規制ではなく、賃金や労働時間について最低限を定め、苦汗産業を根本的に消滅させる政策を提案していた。

第5章は、第一次世界大戦期のイギリスの入国管理政策の展開について、戦時体制下の外国人規制法と戦後の外国人規制(修正)法の成立過程を対象として、平時と戦時の連続性を明らかにする。第一次世界大戦の勃発直後、スパイ活動の取り締まりなど安全保障上の観点から1914年外国人規制法が非常立法として制定され、それを補足する外国人規制令が策定されたことで、「敵性外国人」の入国・居住・就業さらに財産所有までもが厳しく制限された。大戦が終結すると1919年外国人規制(修正)法が制定され、内務大臣の外国人に関する「非常権限」は継続することになり、1920年外国人令を根拠として第二次世界大戦後まで存続した。第一次世界大戦前から「戦時における外国人の取扱い」が検討されていたこと、また1919年外国人規制(修正)法が戦時の敵性外国人条項や居住登録を踏襲していたこと、1920年外国人令の下で旅券と労働許可の所持が義務付けられたことを踏まえるなら、平時と戦時は、外国人の入国・居住の管理という点では連続していたといえることができる。

終章では、以上の章で明らかにされた「好ましからぬ移民」や「敵性外国人」に対するさまざまな規制が導入されたことを総括して、イギリスでは1905年外国人法が制定されるまで厳格な入国管理は実施されておらず、第一次世界大戦を経て平時において入国と居住を併せて管理する制度が成立したのだから、20世紀初頭はイギリス移民政策史における「現代」の起点であったと結論する。外国人の入国管理制度は福祉国家と戦争国家の両局面を経て漸進的に形成・展開されたのであり、そこには「他者」としての外国人という政策原理が一貫して存在していたのである。

### 3. 評価

従来、イギリス移民政策史は、何よりも第二次世界大戦後の英連邦諸地域からの人種的・宗教的に多様な移民の大量流入と、彼らのイギリス社会への統合と排除に基本的な関心を向けてなされてきた。本論文は、そうした研究で手薄であった20世紀初頭の移民政策史を対象として、多彩な考察を廻らすことにより、それが、外国人を「他者」とする現代の移民政策の起点であったことを解明することを通じて、以下のような長所を示している。

第一に、19世紀末～20世紀初頭の調査記録、立法関係の文書、同時代的な議論、さらに現在にいたる移民史・移民政策史および社会政策史に関する文献を広く渉猟して、20世紀初頭に現代的移民政策が形成されたことを、徹底的に諸文書に依拠して細部まで明らかにしたことによって、当該時期の移民史・移民政策史研究の水準を大幅に引き上げた点が高く評価される。

第二に、19世紀末以降の「外国人問題」ないし「移民問題」は、中東欧から大量に流入した外国人移民によって引き起こされた問題であるという同時代的な言説(外因説)を引き写した研究が多かった状況に対して、本論文は、同時代の調査記録を緻密に読み込むことを通じて、国内にすでに存在していた労働問題・貧困問題が、「外国人問題」として顕在化したのだという内因説の側面を強調することにより、移民政策と社会政策との重なる領域を際立たせるとともに、移民問題をめぐる自由主義的政策思潮の葛藤を同時代的な文脈のなかで描き出すことに成功した。

第三に、外国人に「他者」性が付与された原因を福祉国家と戦争国家の機能に求めることにより、イギリスの現在に通ずる移民政策の起点を第二次世界大戦後(英連邦諸地域からの大

量流入期)にではなく、20世紀初頭から第一次世界大戦を経て大戦直後にいたる15年間ほどの時期に絞り込んだことも、従来の研究を大きく塗り替える長所といえよう。

むしろ、本論文には以下のように、改善すべき弱点もある。

第一は、序章でさまざまな先行研究に言及はしているものの、本論各章で明らかにされた内容をいまいちど先行研究と付き合わせて検討しなおす作業が弱いため、各章の内容は著者に独特な考え抜かれた認識枠組にやや強引に回収されている研究と読まれる危険性を免れていないことである。それらと併せて、20世紀初頭のイギリス自由主義思想をA.V. ダイシーに依拠して理解するのも、その後の自由主義思想史研究の分厚い蓄積に照らすなら、やや一方的との印象を与える。

第二は、1905年外国人法の入国管理原則、戦時の外国人規制法・外国人規制令、第一次世界大戦直後の外国人規制(修正)法・1920年外国人規制令と、1908年老齢年金法および1911年国民保険法の国籍条項による給付制限を根拠として、福祉国家の外国人に対する排除性のみを強調するのがいささか性急な点である。第一次世界大戦後の1924年国民健康保険法による国籍条項の撤廃や1925年敵性外国人(制限撤廃)法などから、現在にいたるまでのイギリス福祉国家では、むしろ、国内に在留する外国人を包摂しつつ排除ないし差別することが主流であった面は、著者の枠組にはうまく嵌め込むことができない。

第三は、立法過程と法の運用過程に注目することによって首尾一貫した移民政策史を描いたことの裏側で、移民政策の現実にさまざまな仕方に関わる諸当事者・関係者たちの認識や行動は必ずしも描かれていないため、たとえば、国籍による明晰な排除・包摂とは区別された、社会ダーウィニズムや「衛生問題」的要素など科学的な装いをもった人種主義に根ざす排除の側面が、十分に自覚的に明らかにされているとはいいがたい。

このような弱点があるとはいえ、本論文が著者の壮大な構想に基づいてイギリス移民史・移民政策史に多大の貢献をしたことは疑いなく、その実証的で多彩な内容は、著者が自立した研究者として研究を継続し、その成果を通じて学界に貢献しうる能力を有していることを十分に明らかにしている。したがって、審査委員会は全員一致で、本論文の著者が博士(経済学)の学位を授与されるにふさわしいとの結論に達した。