

博士論文（要約）

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—

齋藤 翔太郎

※本研究の内容は5年以内に出版予定であるため、その要約のみ公表する。

本研究の問題意識は、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である。これまでイギリス移民史・移民政策史研究では、多様な民族から構成される「多民族社会」の視点から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。それに対し、本研究では基本的な視角として、「国家介入」を肯定し、さらに実現した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と展開を位置付け、入国管理と社会保障に関係す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した。

本研究の構成は以下に示す通りである。

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・ウェッブの研究－

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

第1章では、19世紀末から20世紀初頭にかけてのイギリスにおける、東欧移民の流入による「外国人問題」の発生について、「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を肯定する政策論理を明らかにした。19世紀末以降、イギリスに流入した

東欧移民は貧民かつ不熟練労働者であり、ロンドンのなかでイースト・エンドの貧困地区に定住し、仕立業をはじめとする苦汗産業に就業した。東欧移民の地域的かつ職業的な集中は苦汗労働や過密人口などの既存の社会問題を「外国人問題」の発生として顕在化させ、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、移民規制運動が展開された。そのとき、移民規制は自国民労働者と外国人労働者の間の競争だけではなく、イギリス政府と外国政府の間の政策の条件も含め、「外国」との「不公正な競争」という政策論理を以て肯定され、1905年外国人法が制定された。19世紀末から20世紀初頭にかけてのイギリスにおける経済衰退と社会問題を関連付ける福祉国家の枠組みのなかで、移民規制論を推進した排外的世論では様々な社会問題を「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」という政策論理を援用しつつ、移民規制の立法化が肯定されていたのである。

第2章では、近現代のイギリス移民政策史において入国管理の政策基調を「開放」から「規制」へと一転させた1905年外国人法の制定について、1905年外国人法の施行過程を中心に検討し、移民政策に内在する「自由主義」をめぐる葛藤を明らかにした。20世紀初頭のイギリスでは、1905年外国人法の制定によって、外国人の入国管理制度が成立し、入国審査によって貧民や犯罪者などの「好ましからぬ移民」の上陸が制限されるようになった。ところが、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おらず、その底流には「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、まさに重層的な「自由主義」をめぐる葛藤が存在していた。こうした1905年外国人法の立法と施行における「自由主義」をめぐる葛藤は、「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の様々な問題の原因をめぐる認識の相違とともに、古典的な「自由主義」が変容しつつあった文脈のなかに位置付けられるのである。

第3章では、20世紀初頭のイギリスにおける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、それらと入国管理の相互関係を検討し、福祉国家の本質的な排他性を明らかにした。「自由党社会改革」の下で1908年高齢年金法と1911年国民保険法という社会保障制度が成立したが、国籍の有無を問わない救貧法に基づく救済とは対照的に、これらの国家福祉では「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。その一方、ユダヤ人保護委員会をはじめ様々な民間福祉が一時手当の支給や事業資金の融資など様々な方法で外国人を救済していた。そのとき、民間福祉は国家福祉に対して一方的な補完関係にあるとともに、入国管理と国家福祉は「社会的負担」となる貧しい外国人の増加を抑制する意図において共通していた。19世紀末以降の貧しい東欧移民の流入による「外国人問題」の発生に対して、20世紀初頭のイギリスの福祉社会では、1905年外国人法の移民規制に加え、国家福祉として1908年老齢年金法と1911年国民保険法が除外の機能を果たす主体として存在するとともに、民間福祉としてユダヤ人保護委員会が救済と抑制の機能を果たす主体として存在していたのである。

第4章では、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ビアトリス・ウェッブ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した。19世紀末から20世紀初頭にかけて流入した東欧移民の多くは仕立業などの苦汗産業に就業しており、低賃金、不衛生、長時間という苦汗労働の劣悪な労働条件は社会問題としての「外国人問題」の核心をなすものであった。当時、ビアトリス・ウェッブは苦汗労働について研究し、それ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」概念に結実した。彼女は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廃止する政策を提案していた。「外国人問題」の発生をめぐっては、貧しい東欧移民の流入を原因と見做す通説に対して、ビアトリス・ウェッブのように規制されていない「無秩序な競争」を原因と見做す異説が存在していたのであり、彼女はその延長線上で「ナショナル・ミニマム」概念という労働規制の政策を提起していたのである。

第5章では、第一次世界大戦期のイギリスにおける入国管理政策の展開について、戦時非常体制下で制定された1914年外国人規制法と大戦終了後に制定された1919年外国人規制（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した。第一次世界大戦が勃発し、ドイツ海軍による客船ルシタニア号の撃沈が報道されると、イギリス国内では一挙に反ドイツ感情が高揚し、在英ドイツ人に対する暴言、暴行、略奪が発生した。スパイ活動の取り締まりなど軍事と治安の観点から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相次いで策定されたことで、「敵性外国人」の入国、居住、就業、そして財産所有までもが厳しく制限された。その後、第一次世界大戦が終結すると、1919年外国人規制（修正）法が制定され、内務大臣の「非常権限」は継

続することになり、1920年外国人令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。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）法は戦時の1914年外国人規制法における「敵性外国人」の条項や居住登録を踏襲していたこと、さらに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、それらの点を踏まえると、移民政策において平時と戦時は連続していたということができるのであり、第一次世界大戦という総力戦を経たことで外国人の入国と居住が包括的に管理されるようになったのである。

20世紀初頭のイギリスでは、経済衰退、社会問題、帝国主義、総力戦のなかで東欧移民が「社会的負担」となる「好ましからぬ移民」、ドイツ人が「国民的脅威」となる「敵性外国人」と位置付けられたことによって、外国人の入国と居住の管理が要求され、制度化されることになった。1905年外国人法、1914年外国人規制法、1919年外国人規制（修正）法、1920年外国人令が制定される過程で、外国人の入国管理と居住管理が漸進的に制度化されるようになり、外国人の「入国・居住の自由」が制限されることになった。それは第二次世界大戦後の移民政策まで連続するものであり、「現代」の移民政策では国籍の有無を根拠として外国人を「他者」化する諸制度が成立したのである。

つまり、「他者」の存在を認識し、「他者」を制度的に創造する国民国家の本質的な排他性こそ「現代」の移民政策が帯びる歴史的な性格であり、その成立こそ移民政策史における「現代」の起点であったと結論する。