

第二次世界大戦後におけるイギリスの移民政策の変化と 新コモンウェルス諸国

Change of the British Immigration Policy and New Commonwealth Countries after the World War II

原田 桃子**
Momoko HARADA

概要

本稿では、1950年代イギリスの移民政策の展開、特にパスポート・コントロールの実施と強化、および崩壊にともなう新コモンウェルス移民の受け入れの法的規制への移行について、移民送出国として特に注目される新コモンウェルス諸国、なかでもパキスタンとの関係から考察する。アトリー労働党政権から実施されていたパスポート・コントロールは、移民規制の方法としては目立ちにくく、1950年代にコモンウェルスとの関係を重視していたイギリス政府にとっては好都合な政策であった。しかし、1950年代においては、出移民制限を行っていたパキスタンからは協力が得られていたが、1960年代に入りパキスタンが政策を変更すると、パスポート・コントロールは完全に崩壊し、イギリス政府は法的な規制を導入しなければならなくなった。この時にもまた人種差別的にみられないことが意識され、1962年コモンウェルス移民法の特徴である雇用バウチャーの実施に踏み切ったのである。

1. はじめに

第二次世界大戦後、イギリスには様々な地域から移民が流入した。特に、西インド諸島、インド、パキスタンといった新コモンウェルス諸国からの移民流入数は、第二次世界大戦以前に比べ格段に増加した。新コモンウェルス諸国からの移民は、自由にイギリスへの入国および定住の自由を認められていた。かつて認められていたイギリス帝国間のイギリス臣民の移動の自由は、各自治領が自国民意識を形成する間に徐々に制限されたものの、イギリスでは、帝国の一体感を保持するため、「母国」イギリスへの入国を認め続けていた。この権利は、1948年イギリス国籍法によって改めて確認され、コモンウェルスの存在を重視する立場をとる政治家などからは、イギリス帝国の一体性を理由に尊重されてきた。しかし、1950年代の新コモンウェルス諸国からの移民の急増を通して、このコモンウェルスからの移民に対する「門戸開放(open door)」政策の利点が議論となった。同時に、彼ら「カラード移民(coloured immigrants)」とイギリス本国市民との間には、言語、宗教、生活習慣の違い、そして「差別意識」によって摩擦が生まれ、1958年には暴動となった。そして、マクミラン保守党内閣において、1962年コモンウェ

ルス移民法が制定され、コモンウェルス諸国からの移民は法的に制限された。この法的な流入制限がなぜ決定されたのか。本稿はこの法律の制定過程に、移民受入国であるイギリスと主な移民送出国である新コモンウェルス諸国との関係がどのように影響を与えたのか考えたい。

1962年コモンウェルス移民法の主な内容は、就労を目的としてイギリスに入国しようとするコモンウェルス市民に対して、雇用バウチャーの取得を課したものである。雇用バウチャーはA, B, Cの三つに分類され、Aはすでに就労先が決定している者、Bは就労先は未定だが、イギリスに需要のある資格を持つ者、Cはそれ以外の者に発行された。そして、雇用バウチャーCの発行数を減らし、イギリスへの移民流入数の削減を目指していた。ただし、1962年コモンウェルス移民法はアイルランド市民を規制対象から除外し、実際、バウチャーCを申請する未熟練労働者が新コモンウェルス諸国市民に限定されると想定されたことから、野党の労働党や新聞、教会関係者などから人種差別的な法律と批判された¹。

イギリスの移民政策研究のなかで、1962年コモンウェルス移民法がなぜ制定されたのかという点は、コモンウェルス諸国に対する初の法的な規制ということもあり、

* 原稿受理 令和2年1月14日

** 教養教育科

¹ Leyton-Henry, Z., *The politics of race in Britain*, London: Allen & Unwin, 1984, pp.44-45.

特に研究対象とされてきた。まず、1962年コモンウェルス移民法が雇用バウチャーという労働力需要と関連する制度であったことから、イギリスの失業問題を中心として考える研究がある。この研究では、1962年コモンウェルス移民法が、コモンウェルス市民のなかでも未熟練労働者を規制対象としたことから、イギリス国内の失業者が増大しつつあった状況を改善するためにこの法律が制定されたと考える経済的要因を挙げている²。しかし、1960年代もイギリス国内の労働力不足は特定の分野で継続し、外国人に対する労働許可証の発行数は増え続け、1969年には68,000通も発行されていた³。この点から、労働力需要の増減のみを理由として取り上げることはできない。

一方、1962年コモンウェルス移民法が、未熟練労働者に発行されるバウチャーCの発行を制限していること、すなわち、バウチャーCを最も申請するであろう「カラー移民」を規制対象としていることから、移民政策研究においても、その人種差別性に注目が集まった。すなわち、1962年コモンウェルス移民法は、イギリス社会の人種差別的な要請にイギリス政府が対応したの⁴、それともイギリス政府による人種差別的決断だったの⁵、という見方である。これらの見解については、政府資料が公開されるにつれ、後者がより一層強調されるようになってきた。

さらには、イギリス政府内におけるコモンウェルスの意義の低下という視点からも検討されるようになった。1959年総選挙による議員の世代交代、イギリスのEEC加盟の動きの本格化、および南アフリカのコモンウェルス脱退をめぐるコモンウェルスに対するイギリス政府の幻滅、といったイギリス政府の中でのコモンウェルスの

意義の低下が、コモンウェルスとイギリスを憲政的につなぐ「母国」イギリスへの移動の自由という権利を低下させたという見解である⁶。経済的にもイギリスとコモンウェルス諸国との関係が希薄になりつつあったことを踏まえ、竹野内はイギリスの移民政策の展開を、世論の反カラー移民感情とコモンウェルスの経済的意義の低下と関係させて、新コモンウェルス諸国の「外国化」との過程だと捉えている⁷。

竹ノ内がコモンウェルスのなかでも、新コモンウェルス諸国のみを「外国化」したと捉えたように、コモンウェルスの存在をイギリスの移民政策の展開において考える際、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドといった旧コモンウェルス諸国と、第二次世界大戦以後に独立しコモンウェルスに加盟した新コモンウェルス諸国とを分けて考える必要があるだろう。旧コモンウェルス諸国からイギリスに渡る人は相対的に少ない。一方、新コモンウェルス諸国からのイギリスへの流入数は大きい。例えば、1950年代という国際的に人種差別への目が厳しくなった時代に目指された「多人種・多文化のコモンウェルス」のなかで、新コモンウェルス諸国、特にインドは発言力や存在感を増していた。南アフリカのコモンウェルス脱退をめぐる議論など、イギリスの利害に反する動きを見せることの多かった新コモンウェルス諸国との関係と移民政策における新コモンウェルス諸国からの移民への排除の姿勢をどのように捉えればよいだろうか。

ところで、移民受入国の入国管理政策の変化は、受入国側の様々な状況を考慮して決定される。一方で、受入れ国側の入国管理政策の変更は、移民送出国側の社会にも影響を与える。移民送出国にとって大量の人口流出は、

² 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、191-211頁。

³ 柄谷利恵子「第四章 移民政策と国民国家—イギリス帝国の衰退と一九六二年コモンウェルス移民法をめぐる議論—」小倉充夫編『国際移動論 移民・移動の国際社会学』山嶺書房、1997年、136頁。

⁴ Layton-Henry, op.cit., Layton-Henry, Z., *The politics of immigration*, Oxford: Blackwell Publishers, 1992. ほか、石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開(上)」『歴史学研究』582巻、1988年、1-12頁。石田玲子「イギリスにおける英連邦移民政策の展開(下)」『歴史学研究』583巻、1988年、19-31頁。

⁵ Spencer, I. R. G., *British immigration policy since 1939 The making of multi-racial Britain*, London:

Routledge, 1997. ほか、Solomos, John., *Race and Racism in Contemporary Britain*, London: Macmillan education LTD, 1989. ほか、イギリスの官僚による移民規制の積極性については、Wakamatsu, Kunihiko, "The Role of Civil Servants in the Formulation of Policy: An Analysis of the Policy of Process on Commonwealth Immigration from 1948 to 1964", PhD thesis, University of Warwick, 1998.

⁶ Hansen, R., *Citizenship and immigration in post-war Britain*, Oxford: Oxford University Press, 2000. ほか、Karatani Rieko, *Defining British Citizenship*, London: Routledge, 2003. 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。

⁷ 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—」『経済学論集』東京大学経済学会、57巻1号、1991年、28-55頁。

送出国自身の労働力の減少につながるが、移民を送り出す地域の経済が、流出した移民の送金によって成り立っている場合、その地域から流出した人々の主な受入国が入国管理を厳格化すれば、送出国の経済を悪化させてしまう。第二次世界大戦後、イギリスに移民を送り出していた新コモンウェルス諸国では、移民がイギリスで得た賃金による送金が、貴重な外貨獲得の機会となっており、送出国側の人々の生活の基盤となっていた地域もあった。こうした状況から、イギリスの移民政策の変化に対して、移民送出国である新コモンウェルス諸国は敏感にならざるを得なかったと考えられる。

そこで、本稿では、1962年コモンウェルス移民法の制定過程から、イギリスと新コモンウェルス諸国との関係に着目したい。特に取り上げたいのが、特に、インド、パキスタンで行われたパスポート・コントロールである。パスポート・コントロールとは、イギリス政府が移民送出国に依頼した、イギリスへの渡航希望者へのパスポート発給制限のことである。1950年代に行われたこの政策による流入数削減の効果は、イギリスが移民制限を立法化するかどうかという判断の材料に使われた。ただし、このパスポート・コントロールは、移民流出国側の協力が無ければ実施できない。そこで、イギリス政府と新コモンウェルス諸国との関係を考えるにあたり、この政策の展開を追うことは重要と考えられる。

本稿では、新コモンウェルス諸国のなかでも、特にパキスタンに言及する。パキスタンは、イギリスへの移民流入数が多い新コモンウェルス諸国のなかでも、イギリス本国市民との文化的な差が最も顕著な人々である。特に、ムスリムであるということは、今日のイギリスが、他の欧米地域と同様にイスラモフォビア的な雰囲気にも覆われ、ムスリムであるというだけでバッシングを受けていることから考えると、無視できない点である。また、パキスタンはインドと分離独立を遂げたことにより、常にインドを敵対視し続け、国際社会で存在力を増すインドを意識した外交戦略を強いられてきた。この点は、1950年代のイギリス・パキスタン関係を考えるうえで無視できない。

イギリスの外交戦略上重要な位置付けとなっていたコモンウェルスの重要性が低下するなかで「多人種・多文化」の要素を担う新コモンウェルス諸国、特にパキスタン

への姿勢がどのように変化するのか、この変化が移民政策とどのように関連するのかを検討する。

2. 第二次世界大戦後のイギリス社会と新コモンウェルスからの移民

第二次世界大戦後、イギリスは国際社会のなかで米ソに次ぐ第三勢力としての立場を確保しようと、帝国・コモンウェルスとの良好な関係構築を目指した。その手段としてコモンウェルスの再編が行われ、イギリス臣民の在り方、すなわちコモンウェルス市民権もその重要な論点の一つとなっていた⁸。1948年イギリス国籍法において、かつての「イギリス臣民」が「コモンウェルス市民」として母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が承認されたことは、イギリスとコモンウェルスを憲政的につなぐ重要な意味を持っていた⁹。

一方、イギリスは、戦後復興のための労働力不足に悩まされていた。人口増加率の下落、戦時労働者の職場離脱により労働力不足が深刻化し、これを埋めたのが植民地・新コモンウェルスからの移民である。

第二次世界大戦後、イギリスに渡った移民に代表的なグループが三つある。一つ目はアイルランドからの移民、二つ目はヨーロッパからの移民、三つ目が植民地・新コモンウェルスからの移民である。このなかで、圧倒的に流入数が多いのはアイルランドからの移民だったが、第二次世界大戦後、イギリス社会で最も目を引く存在となったのが、急増する植民地・新コモンウェルスからの移民だった。彼らは前述のように、イギリス臣民として帝国内を自由に入国し定住できるという伝統的な権利を、1948年イギリス国籍法によって再確認されていた。植民地・新コモンウェルスからの移民のなかで、最も早く大規模に流入したのは西インド諸島からの移民である。彼らは英語を母語としキリスト教徒が多かった¹⁰。彼らの流入のプッシュ要因には、西インド諸島の国々の高い失業率や人口増加率、1952年アメリカで制定されたマッカーラン・ウォルター法の影響が挙げられる¹¹。

一方、インド、パキスタンからの移民は1950年代後半から増加し、一度減少したものの、1960年代初頭に急増した。彼らの流入のプッシュ要因は、1947年のインド・パキスタン分離独立の際の人口移動やイギリスの移民流

⁸ 渡辺昭一「コモンウェルスというイギリス統治システムの再編」渡辺昭一編『ヨーロッパ・グローバリゼーションの歴史的位相』勉誠出版、2013年、225-236頁。

⁹ 渡辺昭一「イギリスのコモンウェルス体制の再編とイ

ンド」『ヨーロッパ文化史研究』第13号、2012年、86頁。

¹⁰ 富岡次郎『現代イギリスの移民労働者』明石書店、1988年、24頁。

¹¹ 中川、前掲書、199頁。

入規制の動きに対する駆け込み、また、パキスタンからの移民の場合は 1960 年のマンガラダム建設によるミールプールなどのアーザード・カシミール地方の 250 の村の水没が挙げられる¹²。インド系移民は主にシーク教徒やヒンズー教徒、パキスタン系移民はムスリムで、独自の言語、生活習慣や伝統をイギリス社会に持ち込んだ。

一方、パキスタンが出移民政策を採用したのは 1970 年代からであり、1950 年代はむしろ人口減少を抑制するために、出移民を制限しようとしていた¹³。インドと分離独立を果たしたパキスタンには特筆すべき産業もなく、国民の貧困状態を野放しにすることはできなかった。パキスタンからの移民の出身地域の大半を占めるミールプールでは、戦時中からイギリスの軍需工場に働きに出ていた人が多かった。また、インドとの分離独立によってこれまで陸でつながっていたボンベイへの移住ルートが遮断され、より一層イギリスへ渡る人が増えた。国境地域のため工業投資は抑えられていたこともあり、雇用機会が著しく少ない¹⁴。一方で、インドとの対立を考えれば、パキスタンとしては成人男子の流出を認めるわけにもいかなかった。

3. パスポート・コントロールの実施とイギリス政府の人種差別意識

1950 年代、イギリスの移民政策は「開かれたイギリス」というイメージをいかに印象付けるかを第一に掲げていたかと言える。

第二次世界大戦後、人種平等の意識が国際的に高まるなかで、イギリスはコモンウェルスで「多人種・多文化」を認める場として位置づけていた。しかし、そのようなコモンウェルスを維持するためには、発言力を増す新コモンウェルス諸国に対して配慮しなければならなかったうえ、その中心であるイギリスの政策が人種差別性を帯びてはならなかった。

しかし、植民地・新コモンウェルス諸国からイギリスへの移民が増加するなかで、法的な流入規制に向けた動き

もまた考えられていた。イーデン保守党政権では、1955 年に規制の立法化が検討されたが、この時に「移民問題」と考えられたのは西インド諸島からの移民の増加による世論の関心の拡大および過密による住宅問題の深刻化であった。その解決策として就労先および居住先の有無による規制が検討された¹⁵。こうした法的な規制の導入は、イーデン政権より前から検討されていたが、話題が出る度に反対されていた。その理由として「人種差別的にみなされ」「コモンウェルスの結束を弱める」ことが挙げられた¹⁶。すなわち、1950 年代、多人種・多文化のコモンウェルスの中心としてイギリスが存在するには、人種差別的にみなされることは避けねばならず、移民流入制限を法的に実施することには強い懸念があった。

ところで、このイーデン内閣で検討された草案では、コモンウェルス全体ではなく、植民地市民のみを対象とする案も考えられた。しかし、この案には、人種差別的であるという観点とは逆の、インドとパキスタンが規制対象外となるという理由での反対がみられる¹⁷。すなわち、西インド諸島からの移民だけが問題だったのではなく、この時期、流入数がそれほど多くなかったインド、パキスタンも、常に移民問題を引き起こす存在として規制対象と考えられていた。

インド、パキスタンからの移民の存在自体が問題視される傾向については、パスポート・コントロールが実施されたことから明らかである。アトリー労働党政権の時から行われていたパスポート・コントロールは、例えば、パキスタンではイギリスで生活するために 1,100 ルピーを預金していることがパスポート発給の条件となった。インドでも同様に、申請者が、イギリスで平均の生活水準を保てるほどの預金を持っていると認定されなければパスポートは発給されなかった¹⁸。

このパスポート・コントロールは、移民流入数の増加がみられると、すぐに強化が要請された。特に、1958 年 2 月のパキスタンからの移民の急増を背景に、すでに流入した移民の失業率の高さ、そして、それに付随するイ

¹² ムハンマド・アンワル『イギリスの中のパキスタン』明石書店、2002 年、22 頁。

¹³ 福田友子『トランスナショナルなパキスタン人移民の社会的世界』福村出版、2012 年。

¹⁴ 長谷安朗「10 章 送り出し地域の貧困と移民先の苦難ーパキスタン・ミールプールからイギリスへ」梶田孝道編『ヨーロッパとイスラムー共存と相克のゆくえ』有信堂、1993 年、268-269 頁。

¹⁵ CP(55)166, Colonial Immigrants, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department and

Minister for Welsh Affairs, 29 October 1955, CAB129/78. TNA.

¹⁶ 例えば、CC(54)17th Conclusions, 6. Coloured Workers, 10 March 1954, CAB128/27.TNA.

¹⁷ CP(55)166, Colonial Immigrants, Memorandum by the Secretary of State for the Home Department and Minister for Welsh Affairs, 29 October 1955, CAB129/78. TNA.

¹⁸ CP(51)51, Immigration of British Subjects into the United Kingdom, 12 February 1951, CAB129/44.

ギリスの福祉政策への圧迫が問題視された¹⁹。これらが移民問題として取り上げられた際、法的な規制についても検討されたが、世論では移民問題がそれほど問題視していないと判断され、法的規制は延期された²⁰。一方で、パキスタン政府へのパスポート・コントロールの要求が再度行われ、パキスタンでは、就労先がすでに決まっていること、就労時に不自由しない程度の英語が話せることなどがパスポートの発給条件に追加された²¹。こうした1950年代初頭からのパスポート・コントロールの導入は、イギリス政府がパキスタンやインドといった新コモンウェルスからの移民が何かしらの問題を引き起こすことへの懸念を持っていたことの証明と考えられる。

一方、パスポート・コントロールの実施は移民送出国の協力が無ければ実施できない。例えば、最もイギリスへの移民流出数が多かった西インド諸島においては、移民の送金への依存度が極めて高いという判断と、植民地政府による反対があったため実施されなかった²²。すなわちインド、パキスタン両政府は、イギリスへのパスポート・コントロールをある程度支持していたことになる。実際、パキスタンは、1958年のパスポート・コントロール強化前に、非公式ではあるが、今後もパキスタン政府は出移民政策を積極的に行わないという見解を示している²³。この時期はパキスタンでは出移民を抑制していた時期であり、イギリス政府の要求を拒否する理由はパキスタン側にはないが、自国から渡っていく人々が、その存在故にイギリス社会で差別に晒されることへの対応が、そもそもイギリスに渡らないという選択肢しか無いことにも、一定の理解を示していたといえよう。

5. 法的流入規制への転換と移民送出国

1958年にパスポート・コントロールが強化された際、

¹⁹ 1957年、パキスタンからイギリスへの移民流入数は5,189人だったが、1958年2月-1カ月のみで1,934人に上った。DO35/7988, Pakistani Immigrants Talking points: Mr. B.K. Das, Minister of Labour, Government of Pakistan, 10th July, 1958. TNA.

²⁰ C(58)129, Commonwealth Immigrants, Memorandum by the Lord President of the Council, 20th June, 1958. CAB129/ TNA.

²¹ C(58)129, Commonwealth Immigrants, Memorandum by the Lord President of the Council, 20th June, 1958. Annex B. CAB129/ TNA. この時期、パキスタンよりも移民送出国の多かったインドでも取り調べの強化などが決定された。

²² Spencer, op.cit., p.31.

²³ DO35/7988, From J.M.Rose to J. Chadwick, 2nd June 1958. TNA.

²⁴ 立法化に向けた内閣委員会の審議の詳細な経過について

法的な流入規制に踏み切らなかった理由として、世論の移民問題への関心の低さが挙げられていた。実際、新コモンウェルスからの移民は都市部に集中しており、集住地区以外の人々にとっては関心がもたれなかった。しかし、1958年8月末に起きたノッティンガム、およびノッティンガム・ヒル地区での人種暴動、およびこの暴動の報道によって、移民の流入による社会摩擦が全国的に知れ渡ることになった。1959年に移民流入数が減少し、一度、法的な規制導入は見送られたものの、1960年に再び増加したことは、移民規制法の立法化に向けた動きを本格化させた²⁴。

この際にイギリス側の念頭に置かれていたのは、「いかに新しい制限法が人種差別的とみなされないか」という点であった。

マクミラン保守党政権時、外交政策におけるコモンウェルスの重要度は相対的に低くなっていた。例えば、1959年総選挙によって、二度の世界大戦をイギリス帝国の中心として戦い抜いたという自負を持っていたような議員は引退し、世代交代が行われていた。さらには、イギリスの意図しない形で、南アフリカがコモンウェルスを脱退ことはイギリスのコモンウェルスに対する幻滅を引き起こしていた。経済的にもコモンウェルスの重要性は低くなっており、そのことはEEC加盟申請にも表れていた。

ただし、1950年代、コモンウェルスの多人種・多文化性が重要視されたことからわかる通り、第二次世界大戦後の国際的な反人種主義的風潮は無視できないものであった。特に、1960年3月に起きたシャープビル事件は、世界各地のメディアで大々的に報道され、世界的にアパルトヘイトへの批判を強め²⁵、国連も南アフリカの

では、筆者は別稿で扱っているため、ここでは詳細に扱わない。例えば、拙稿「イギリスにおける移民問題の変容について—1950年代から1960年代初頭を中心に」

『西洋史研究』新輯第42号、2013年、130—156頁。

²⁵ シャープビル事件とは、1960年3月21日に、南アフリカ連邦のアフリカ人居住区シャープビルにおいて、アパルトヘイト政策に対する抗議した黒人デモを警察が武力鎮圧し、死亡者67名、負傷者186名を出した事件である。この事件を機に、国連緊急安全保障理事会が召集され、南アフリカの行動を「国際平和への脅威」につながるとして批判決議が採択された。半澤朝彦「イギリス帝国の終焉と国際連合—1960年の南アフリカ連邦・シャープビル事件の衝撃」『現代史研究』45号、1999年、15—32頁。

人種問題を初めて安全保障理事会の議題に採用するほどであった²⁶。また、同時期にはアメリカの公民権運動も激しくなっており、人種差別に対して国際的に批判の目が向けられていた。このような国際的な状況を踏まえれば、人種差別的と批判を浴び、イギリスの影響力を低下させるような政策を取ることはできなかった。

しかし、政府が移民問題を引き起こす存在として認識しているのは、新コモンウェルス諸国から流入する移民だけであった。内閣委員会の検討事項は「コモンウェルスからのカラードの労働者の継続的流入によって生じる問題について²⁷」であり、カナダやオーストラリアといった旧コモンウェルス諸国からの移民は該当しない。しかし、新コモンウェルス諸国からの移民のみに適用される法律は、国際的な批判を考慮すれば考えられなかった。また、コモンウェルス内に差が設けられるような法律を作ってしまうと、新コモンウェルス諸国からの批判が起きるのは当然であった²⁸。

移民規制の立法化に向けて、この時に問題として認識されたことは、住宅問題と失業問題、そして移民の健康状態であった。しかし、スラム化、大量失業の危険性、及び健康問題への懸念について、実質的な影響は確認されていない。ここで重要視されたのは、これらの問題はいずれ困難を引き起こすために解決しなければならず、その解決方法は移民制限の立法化以外にないと考えられたことである²⁹。具体的な解決方法として示されたのが、雇用による制限であり、就労先や資格の有無が検討された。雇用による制限が人種差別的と判断されるかどうかは、内閣委員会のメンバーと他の閣僚を含めた閣議とでは差があった。しかし、結局、内閣委員会が最も人種差別的に見えない方法として提案した雇用バウチャーでの区別が最も現実的として採用された³⁰。

こうした移民規制の立法化を検討するにあたり、インド、パキスタン両政府によるパスポート・コントロールの継続が困難であることも示された³¹。特に、パキスタン政府は、自国からの移民が問題なく労働市場に吸収されていることを訴え、パスポート・コントロールの厳格化への

難色を示しており、むしろコントロールを緩める可能性さえ仄めかしていた³²。1961年にはマンガラダム設立の影響もあり、ミールプールからの移民約 5,000 人をイギリスに送り出している³³。

1960 年に入ってから移民流入数の急増を背景として、移民規制の立法化が考えられたが、その際、パスポート・コントロールはこれ以上不可能であることが示された。特に、パキスタンの政策転換は大きく、イギリスにとっては痛手であった。移民規制の立法化が検討された際、移民問題は実質的な影響については不明瞭であるが、のちに大きな問題に発展する可能性が指摘されたが、これはすなわち、急を要するような問題がなかったにも関わらず、新コモンウェルスからの移民の存在が問題視されたことを意味する。新コモンウェルスからの移民の存在に対するイギリス政府の不信感は、パスポート・コントロール導入時から変わっておらず、新コモンウェルスからの移民を規制しようとする姿勢は一貫している。一方で、移民送出国側である新コモンウェルス諸国、特にパキスタンでは、自国の出移民政策と同じ方向を向いている限りでは協力できていたが、1960 年代に入り方針を転換し、パスポート・コントロールを行わなくなった。パキスタン政府の協力を得られなくなったことで、イギリスの表面上の「門戸開放」政策は維持できなくなり、法的な移民規制を導入せざるを得なくなったのである。

5. おわりに

イギリスの移民政策の展開のなかで、1950 年代は、1948 年イギリス国籍法で母国イギリスへのコモンウェルスからの移民の入国の自由を認めており、新コモンウェルスからの移民が数多く流入しても法的な規制に踏み込まなかったことから、開放的な時期と捉えられる。

しかし、実際には、1950 年代のパスポート・コントロールの実施と失敗を経てからの法的規制であり、イギリス政府は一貫して新コモンウェルス諸国からの移民の存在に神経を尖らせていたと考えられる。イギリス政府が、新コモンウェルス諸国からの移民をめぐってまだ大きな

²⁶ 小川浩之「「新コモンウェルス」と南アフリカ共和国の脱退(一九六一年)―拡大と制度変化―」『国際政治』第 136 号、2004 年、83 頁。

²⁷ CCM(61)1st Meeting, 1 August 1961, CAB134/1469. TNA.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ CCM(61)3rd Meeting, 1 August 1961, CAB134/1469. TNA.

³¹ C(60)165. Coloured Immigration from the

Commonwealth Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 15 November 1960, CAB129/103. TNA.TNA.

³² CCM(61)2, Progress Report of Inter-departmental Working Party on the Social and Economic Problems arising from the Growing Influx into the United Kingdom of Coloured Workers from Other Commonwealth Countries, 1st February, 1961. CAB134/1469. TNA.

³³ 福田, 前掲書, 48 頁。

問題が生じておらず、存在がそれほど目立たないうちから移民制限を行うといった厳しい姿勢を取っていたのは、新コモンウェルスからの移民を、ただその存在が問題を引き起こすと認識していたからこそである。一方、このパスポート・コントロールは、1948年イギリス国籍法で作りに上げたコモンウェルスとの憲政的なつながりを断ち切ることなく、表面上は多人種・多文化のコモンウェルスの中心的な立場を維持できた方法であり、イギリス政府にとっては都合が良かった。

一方、このパスポート・コントロールは移民送出国側の協力が無ければ成立しないものであった。特に、パキスタンは、出移民制限政策を取っている間はイギリス政府の政策に反対しなかったが、1960年代に入り方針の転換をみせた。この転換は、パスポート・コントロールの限界を露呈させ、イギリスの移民政策の立法化への転換を促したともいえる。

本稿では、パスポート・コントロールの実施に着目したため、パスポート・コントロールが実施されなかった西インド諸島の状況がイギリスの移民政策に与えた影響について言及できなかった。また、移民流出国側の新コモンウェルス諸国の出移民政策についての議論にも触れられなかった。今後、この二点を含め、イギリスの移民政策をめぐる移民送出国の影響に関してより議論を深めたい³⁴。

本研究は、東北学院大学研究ブランディング事業人文学部門の研究成果の一部である。

³⁴ なお、1962年コモンウェルス移民法はコモンウェルス諸国との議論が不十分であったとして労働党に批判を受ける。その後、政権を奪取したウィルソン労働党によってマウントバッテン使節団が派遣されるが、その使節団の影響力は低かったと論じられている。詳しくは、浜

井祐三子「第4章 兄弟よ、立ち入るなかれー「多人種コモンウェルス」とイギリスへの入移民」山本正、細川道久編『コモンウェルスとは何か』ミネルヴァ書房、2014年、95-118頁。