

日野原由未著

『帝国の遺産としてのイギリス 福祉国家と移民』

——脱国民国家化と
新しい紐帯』

評者：二宮 元



本書は、移民に焦点を当てたイギリス福祉国家研究である。近年のイギリス政治は、EU 離脱をめぐる激しく揺れ動いているが、そのなかで1つの争点となったのも福祉国家と移民の関係である。本書が取り上げるのはEU 域内移民ではなく、主として大英帝国の旧植民地であるコモンウェルス諸国からの移民ではあるが、イギリスの福祉政策と移民政策の狭間で移民の地位がこれまでどのように変化してきたのかを明らかにした本書は、現代イギリス政治の動向を理解する上でも必読の書である。以下、本書の章立てを示した上で、各章の内容を要約しておく。

序章 福祉国家論と移民

第1章 福祉国家と移民をめぐる歴史と制度

第2章 福祉レジームが規定する移民の受け入れ

第3章 ニュー・レイバーのワークフェア改革と移民

第4章 医師の国際雇用にみる福祉国家と移民

終章 福祉国家の脱国民国家化と新しい紐帯

第1章では、イギリス型移民レジームがどのような歴史をへて形成され、またその特徴がど

のように変化してきたのが考察される。本書で用いられる「移民レジーム」とは、移民の入国・居住に関する出入国管理政策と、移民を社会に統合するために社会保障の受給権やアイデンティティの承認を付与する移民統合政策という2つの政策領域を包含する概念である。福祉国家の諸制度はとりわけ後者の移民統合政策に密接に関わっている。

かつて大英帝国を築いたイギリスは、旧植民地からなるコモンウェルス諸国との結びつきを維持するために、包括的な市民権概念を創出した。1948年国籍法によって、イギリス本国だけでなく植民地およびコモンウェルス諸国の住民・市民にたいしてコモンウェルス市民権を付与し、イギリス本国への自由な出入国を認めたのである。つまり、戦後当初のイギリスでは、植民地・コモンウェルス諸国からの移民にたいしてはきわめて寛容な出入国管理政策が採用されたと言える。社会保障の給付に関しても、イギリスを通常居住地としているかどうかを基準として受給権が付与されたため、イギリス国内に居住するコモンウェルス市民には本国民と同様の受給権が保障された。

しかし1960年代以降、こうしたイギリス型移民レジームは変容していく。そもそもイギリス型移民レジームは、コモンウェルス諸国の一体性とイギリスの威信の維持のために採用された仕組みであり、実際に大量の移民が流入してくることを想定したものではなかった。そのため西インド諸島やインド、パキスタンなどの新コモンウェルス諸国からの非白人移民が現実増加してくると、移民政策は人種問題として政治問題化していくことになったのである。1962年のコモンウェルス移民法を皮切りに、数度にわたって移民関連の法改革が行われ、非白人移民にたいする入国規制が強められていくことになった。サッチャー政権下の1981年の国籍法

では、イギリス本国の市民とその他の市民の間で付与される権利の差別化がはかられることになり、包括的な市民権概念から人種にもとづいて階層化された市民権概念への転換が進んだのである。さらに、近年では「福祉国家のたかり屋」となる移民を福祉国家から締め出すという福祉国家ナショナリズムの論理のもと、移民や庇護申請者が受給できる社会保障給付は削減されてきた。

以上のように、イギリス型移民レジームは移民の入国規制の強化、社会保障受給の厳格化という方向に変化してきたが、他方で、2000年代に入って高度技能を有する移民を選別して受け入れる新たな仕組みが採用されてきている。年齢や学歴、過去の収入などを点数化することで人的資源として有用な移民労働力を優先的に受け入れる出入国管理政策が制度化されてきたのである。ただし、こうした新たな仕組みのもとでも、インド、パキスタンを中心にコモンウェルス諸国からの移民が高い比重を占めており、その点では大英帝国の歴史的遺制にもとづいて形成されたイギリス型移民レジームが持続していると著者は指摘している。

第2章では、福祉レジームのあり方が移民の受け入れに与える影響が考察されている。周知のように、エスピン＝アンデルセンは、先進諸国の福祉レジームを脱商品化、階層化、脱家族化という3つの指標にもとづいて自由主義、保守主義、社会民主主義の3つの類型に区分した。本書が対象とするイギリスは自由主義レジームに分類されるが、自由主義レジームは脱商品化指標が低く非正規雇用や低賃金労働の拡大と結びついている。第1章で検討されたイギリス型移民レジームでの移民の受け入れも、そうした低賃金労働力への需要を埋め合わせるものであった。例えば、ドイツのような保守主義レジームの福祉国家では、家族主義の強さから

女性の労働力市場への参入が抑制され、その代わりとして移民労働力をゲストワーカーとして受け入れる仕組みが採用されてきたが、イギリス型移民レジームは、ゲストワーカー制度とは異なる形でコモンウェルス市民を低賃金労働力として動員する役割を果たしたと指摘されている。

さらに第2章では、20世紀型福祉国家からポスト20世紀型福祉国家への福祉国家の再編にもなっており、移民政策がどのように変容しているかも考察されている。今日起きている福祉国家の再編は、脱工業化にもなっており生じる「新しい社会的リスク」に対応する社会投資的国家への転換であり、さらに福祉サービスの供給主体として民間非営利セクターが組み込まれることで福祉国家の脱集権化が生じていると論じられてきた。こうした変化に加えて、福祉サービスの供給主体として国境の外の移民労働力を積極的に活用するという意味で「福祉国家の脱国民国家化」が生じているのではないかと、著者が提示する仮説である。例えば、保守主義レジームの諸国では、家族のあり方の変化に対応して移民ケア労働の活用がはかられ、自由主義レジームの諸国では、医療サービスにおいて医師や看護師の国際雇用が顕著に進んでいる。第1章で述べられたように、イギリスでは2000年代以降、高度技能移民の受け入れ政策が制度化されているが、そうした移民政策の新しい動向は、脱工業化にもなっており新たなサービス産業や知識基盤型産業で高まる高技能労働力への需要に応えるものであると同時に、福祉サービスの供給主体を海外から移入しようとするものでもある。

第3章では、2000年代以降の高度技能移民の受け入れという新しい移民政策の動向が、ニュー・レイバー政権のもとで進められた福祉国家改革と密接に関係していることが論じられる。「第三の道」を掲げたニュー・レイバー政

権は、より効率的で質の高い公共サービスの提供をめざす「現代化」改革を推進したが、こうしたサービス供給を担う人材として積極的に活用されたのが高度技能移民である。著者は、こうした公共サービス改革が高度技能移民の受け入れを正当化することになったと述べている。

また、ニュー・レイバーの福祉国家改革の中心的柱の1つであったワークフェアも高度技能移民の受け入れを促す要因となった。ニュー・レイバー政権下では、シティズンシップの要素として権利だけでなく義務を強調する「新たな契約」にもとづいて、失業時の給付を受ける権利と引き換えに就労の義務を課すワークフェア政策が推し進められた。ワークフェア政策は、国内の低技能で高い失業リスクにさらされる人びとを社会的に周辺化し排除する一方で、能動的市民として「新たな契約」を結び義務と責任を果たすことのできる高度技能移民にたいしては社会的包摂の道筋を提示することになった。ニュー・レイバーの福祉国家改革は、国民か移民かという集团的属性ではなく、個人の能力や意欲にもとづいて社会的包摂の範囲を設定する方向を打ち出したのであり、その意味で国境の外に向かって包摂の対象を拡大する可能性を持ったものであると評価されている。

第4章では、福祉国家とそれを支える移民労働力の関係を具体的に考察するための事例研究として、イギリスのNHS（国営医療サービス）における医師の国際雇用が取り上げられている。NHSは必要な医療サービスの提供を万人に保障するイギリス福祉国家の代名詞とも言える制度であるが、NHSは創設された当初から医師や看護師に加えて、清掃や配膳、クリーニングなどきわめて多岐にわたる分野において移民労働力によって支えられてきた。特に医師に関しては、NHSの創設以前から植民地との間で医師資格の互換性が成立していたために、海

外出身、特にインドを中心とする新コモンウェルス出身の医師の活用が積極的に進められており、1960年代以降非白人移民にたいする規制が強化されて以降も、コモンウェルス出身医師には例外的に受け入れを認めることで医師不足への対応がはかられてきたのである。

こうしたNHSにおける医師の国際雇用は、2000年代以降のニュー・レイバーによるNHSの「現代化」改革のなかでも新たな位置付けを与えられて積極的に進められている。ニュー・レイバーのNHS改革では、医師や看護師等の医療従事者の大幅な増員計画が打ち出され、人的資源へのニーズに対応するために海外から医師を雇用するためのさまざまなプログラムが制度化された。それらのプログラムの結果、2000年代にNHSのなかで海外出身医師の割合が増加しており、こうした点に福祉国家の脱国民国家化の進展を見て取るができるという。

以上が本書の要約である。本書は、管見のかぎりではイギリス福祉国家と移民の関係について包括的に論じた本格的な研究としては本邦で初めてのものであり、今後この分野で参照されるべき重要研究となることは間違いないと思われる。論旨も明確であり、単なる実証研究にとどまらず、「福祉国家の脱国民国家化」概念に見られるように福祉国家論や移民研究にたいする新しい理論的提起が含まれており、非常に挑戦的で意欲的な研究であると言えよう。

本書の意義を確認した上で、評者が抱いた疑問点を2点ほど述べておきたい。1つ目の疑問は、本書で言うところのポスト20世紀型福祉国家の評価に関わる疑問である。本書では、ニュー・レイバーのワークフェア政策のように権利には義務が伴うことを強調する契約論的な福祉のあり方は、一方で「新たな契約」を結ぶことが難しい国内の低技能労働者や失業者、単純労働移民、難民・庇護申請者を社会的に排除

することになるが、他方で「新たな契約」を結ぶことのできる高度技能移民を新たに社会的に包摂し承認するものとして評価されている。つまり、契約論的な福祉のあり方は、移民か国民かという基準ではなく、能力や社会的貢献といった能力主義的基準によって個人を社会的包摂の対象とするか否かを定めるため、その限りでは社会に貢献できる高度技能移民を含めて福祉国家による包摂を国境の外に向けて拡大していく可能性を持つものであると論じられている。

しかし、こうした能力主義的基準によって包摂の対象を選別するという福祉のあり方は、果たして福祉国家の社会的包摂と呼べるようなものなのであろうか。移民を能力主義的に選別するということは、言い換えるならば、自活可能で福祉をあまり必要としない人びとのみを受け入れるということであり、それは福祉国家の社会的包摂の後退であるように評者には感じられる。

2つ目の疑問は、本書の理論的提起である「福祉国家の脱国民国家化」概念についての疑問である。要約のなかでも触れたように、本書で言われる福祉国家の脱国民国家化とは、福祉国家が提供するサービスの供給主体を国境の外側の移民労働力に求めるようになることを意味している。評者が抱いたのは、こうした変化をあらわす概念として「福祉国家の脱国民国家化」という概念が適切だろうかという疑問である。第二次大戦後の先進諸国で発展した20世紀型福祉国家が国民国家という単位を前提としており、国籍を有する国民を主たる権利保障の対象としており、移民にたいしては差別的な処遇を与えてきたことはこれまでも指摘されてきたことである。さらに、近年では排外主義的な世論が強まるなかで、移民にたいする権利付与はますます厳格化される傾向があり、その意味では福祉国家はより一層国民国家化しているとも言える（本書でもこの点は指摘されてい

る）。そうした状況を踏まえれば、福祉サービスの供給主体として移民労働の重要性が高まっているという変化をあらわすために、「福祉国家の脱国民国家化」という概念をあえて使う必要はあるのだろうか。

また、本書の第4章で述べられているように、イギリスのNHSに関して言えば、その創設以来、医師や看護師を含めて移民労働者を必要不可欠な担い手としてきたのであり、医療サービスの供給主体を海外に求めてきたこと自体は決して新しい変化ではない。もちろん、この点は本書でも意識されており、例えば、次のように戦後の医師の国際雇用と2000年代以降のそれには違いがあることが説明されている。「NHSの創設当時から行われてきたコモンウェルス市民の雇用がコモンウェルスという連合体の信頼に基づく雇用であるのに対し、ニュー・レイバーの下での医師の国際雇用からは、『国境を越えた信頼』に基づく福祉国家の形成が確認できる」(p. 221)と。しかし、他方でニュー・レイバー以降の医師の国際雇用においても、依然としてコモンウェルス出身医師の比重は高いままであり、医師の移動の経路には強い継続性が見られるとも本書では指摘されており、両者にそれほど大きな違いがあるのか——福祉国家の脱国民国家化と言われるような新しい変化が生じているのか、という疑問は残らざるをえない。いずれにせよ、福祉国家の脱国民国家化という概念および議論は、重要な提起であるだけにさらなる精緻化が必要であると思われる。（日野原由未著『帝国の遺産としてのイギリス福祉国家と移民——脱国民国家化と新しい紐帯』シリーズ・現代の福祉国家⑩、ミネルヴァ書房、2019年7月、vi + 272頁、定価6,600円 + 税）

（にのみや・げん 琉球大学人文社会学部准教授）