

アメリカにおける移民法政策の変遷

はじめに

今日、世界の先進諸国においては、増え続ける移民の問題をめぐって、様々な議論がなされている。このことは、伝統的な「移民国家」といわれるアメリカも例外ではなく、特に非合法移民の問題は深刻である。例えば、非合法移民が多数存在するといわれているカリフォルニア州では、一九九四年に、非合法移民の子どもを公立学校から排除し、さらに非合法移民に対する福祉・医療サービスを廃止することなどを定めた「提案一八七 (Pro-position 187)」と呼ばれる住民投票案が提出され、同年一月に成立した。⁽¹⁾ 非合法移民の子どもに対する公教育に関しては、一九八二年に、これを認めなかったテキ

高 佐 智 美

サス州法を違憲とする判決が出されており、実際、一九九五年一月に、連邦地方裁判所は「提案一八七」を違憲とする判決を下している。⁽³⁾ しかし、この「提案」に象徴されるような非合法移民に対するアメリカ国民の苛立ちは根強く、カリフォルニア州と同じように非合法移民の増加に悩むテキサス州やアリゾナ州でも同様の住民提案運動が活発化している。さらに連邦レベルでも、一九九六年三月、「提案一八七」と同じく、非合法移民の子どもに対する公教育の拒否などを定めた移民法改正案が議会に提出されている。⁽⁴⁾

以上のような、今日のアメリカにおける移民問題の原因や背景をより深く理解するためには、そもそもアメリカが移民に対してどのような態度をとってきたのか、す

なわち移民政策の推移を理解する必要があると思われる。従って本稿では、建国当時から現在までのアメリカにおける移民政策の変遷を追ひ、その背景にある政治的・社会的・経済的要因を検討することによって、アメリカにおける移民問題の特徴を明らかにし、今後の移民政策を考察していくための端緒としたいと思う。

一「門戸開放」の時代・独立―一八八二年

独立から一九世紀までの間は、イギリス帝国から独立したアメリカは「専制主義の本拠地」たるヨーロッパとは異なる「自由の地」であり、自由を求めるすべての人々を受け入れる義務があるというアメリカの理想と、広大な土地を開墾したり、炭坑や工場の人手をまかなうために多くの労働力が必要であるという、当時の社会的・経済的現実がうまく合致していたため、移民は一般的に受け入れられていた。それは、当時の移民が主に北西ヨーロッパからの人々であったため、人種や文化のギャップをそれほど感じることがなく、移民はすぐにアメリカ社会に同化するであろうという安心感があったことや、国際社会から孤立していた当時のアメリカが国民的

団結を必要としていなかったことにもよる。

こうした状況を受けて、連邦政府も一八七五年に移民規制に関する包括的な規定を定めるまで、移民に関してはほとんど何も行っていなかった。一七九〇年に初めて連邦レベルの帰化法が制定され、一八〇八年に奴隷貿易が禁止された他は、一八六四年に南北戦争によって発生した需要をまかなうための労働力として移民を奨励する法律が制定されただけであった。一方、州は、移民に関して独自の政策を行っていた。一九世紀中頃の西部および南部では、開拓のための移民獲得競争が激化しており、多くの州が移民を誘致するための機関を設立していた。これに対し、北東部の州は移民を規制しようとしたが、その目的は単に受け入れ手続の整備だけであり、一時的な困窮状態にある移民を援助する一方で、永久に貧困が改善されそうにもない移民の入国を禁止していただけであった。

移民規制に関する州と連邦政府の権限関係について、移民に関する権限は連邦政府が排他的に有するとする連邦最高裁判所判決が一八七五年に出されると、連邦議会はこの判決を受けて、一八八二年に連邦政府による一律

課税とそれを基金とする移民保護を定めた法律を制定した。⁽¹³⁾ この法律によって、移民に関する権限は財務省に付与されたが、実際の移民調査は以前から存在していた州の機関に委ねられた。当時入国が禁じられたのは、犯罪者、精神病患者、「公的負担 (public charge) になりそうな者」であった。

二 人種差別的な移民制限の時代：

一八八二—一九六五年

1 アジア系移民の排斥

中国で米の不作や太平天国の乱が発生する一方、アメリカでゴールド・ラッシュが始まったこともあって、一八四〇年代後半から中国人移民の数が増加し始め、彼らは当初、安価な労働力として受け入れられた。⁽¹⁴⁾ しかし、一八五〇年代初頭から、賃金の安い中国人労働者に対する白人労働者の不満が高まり始めた。カリフォルニア州やオレゴン州では中国人炭鉱夫に対して新たに税金を課す法律が制定された他、⁽¹⁵⁾ 大陸横断鉄道会社が多くの中国人を雇い入れたために、白人労働者の不満が一挙に高まり、一般大衆のデモや中国人に対する攻撃が頻繁に行わ

れるようになった。

しかし、こうした中国人排斥運動には単に経済的な訴え以上のものも含まれていた。なぜなら、ヨーロッパ系移民ならば、自由を求めるすべての人間を受け入れて社会に同化させていくというアメリカ人の理想を脅かすことはないが、中国人の肌の色は、アメリカ人にとって、その理想に対する挑戦となるからである。特に中国系移民の多い西海岸の人々は、その文化の相違ゆえに彼らが同化することは絶対にあり得ないと考え、白人文化を守るという大義名分に基づいて中国人を排除しようとした。⁽¹⁶⁾

こうした中国人移民排斥感情を受けて、一八七五年には、中国からの移住労働者の提供を定めた条約があるにもかかわらず、⁽¹⁷⁾ 中国人の契約労働者の移住を禁止する法律が制定された。⁽¹⁸⁾ さらに一八八二年には中国人排斥法が制定され、その後一〇年間中国人労働者の入国が「留保」されることになり、⁽¹⁹⁾ 一八八八年にはいったんアメリカ国外へ出た中国人住民の帰国を禁止する法律が制定された。⁽²⁰⁾ この法律に基づいて入国を拒否された中国人がこの法律の合憲性を争ったが、連邦最高裁判所は、外国人の出入国に関する権限は主権の一部であるとして、この

訴えを退けた。⁽²¹⁾

中国人排斥運動が激しくなると、農業労働者を必要としていたハワイやカリフォルニアは、中国人の代わりに日本人労働者の移住を奨励するようになったため、多くの日本人がアメリカに来るようになった。初期の中国人移民のように、日本人労働者も当初は好意的に迎えられた。しかも、ほとんどがハワイでの仕事に従事し、アメリカ本土に来る者はほとんどいなかった⁽²²⁾ので、彼らを排除しようという運動はほとんど起こらなかった。

しかし、一八九八年にハワイが併合され、二〇世紀に入って日本人労働者がアメリカ西海岸にも移住してくるようになると、彼らに対する反発が次第に高まってきた。日本人の農業労働者は中国人よりも経済的にも余裕があり、その多くはいずれ独立して農場を経営するつもりでいた。このような日本人に対して白人労働者は強く反発し、一八九〇年代になると日本人排斥運動が激しくなり、今度は日本人排斥が主要な政治課題となった。特に一九〇六年のサンフランシスコの地震を契機に反日本人運動は暴動にまで発展し、サンフランシスコでは日本人生徒を白人と別の学校に入らせる規則が制定された。⁽²³⁾

しかし、崩壊寸前だった中国と違って、一九〇五年にロシアとの戦争に勝った日本は、アメリカにとって今や恐るべき国際社会のライバルとなっていた。このことは、ある意味では反日本人運動を増幅させたが、また別の意味ではそれを制限することにもなった。アメリカは、大国となった日本市場を確保しておくためにも、中国の場合のように一方的に日本人労働者を制限するような法律を制定することはできなかった。ローズヴェルト (Theodore Roosevelt) 大統領は、サンフランシスコに日本人生徒を分離する学校規則を廃止させる代わりに、一九〇七年と一九〇八年に非公式の紳士協定を日本と締結し、アメリカに行く労働者にこれ以上パスポートを認めないことを日本政府に約束させた。これによって、日本人労働者の移住の可能性は実質的になくなった。しかし、この協定はアメリカに夫や父親が住んでいる日本人の妻や子ども⁽²⁴⁾の移住を認めていたため、日本人は、中国人と違って、アメリカで結婚したり、家族を設けることができた。

2 南東ヨーロッパ系移民の排斥

アメリカでは、南北戦争前から次第に工業化が始まり、戦中戦後に急速に発展した。このため農業以外の労働者の需要が急激に高まった。一八九〇年代には、新しい機械技術の発達によって、鉱業・建設業・輸送業だけでなく、成長しつつあった都市部の工場も非熟練労働者を必要としていた。一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて急増した南東ヨーロッパからの「新移民 (new immigration)」は、こうした国内の労働市場のニーズに合致していた。こうして二〇世紀初頭までに、それまでの北西ヨーロッパからの移民に代わって、南東ヨーロッパからの移民が急増し、彼らは工業労働者階級の多数派を形成するようになった。

しかし、一八八三年から一八八六年の深刻な不況によって、アメリカ人の一般労働者の生活が脅かされるようになると、彼らはその原因を、その風貌が特徴的で、社会的・経済的に遅れていると考えられる「新移民」に求めるようになった。労働者組織は外国人労働者を排除すべくロビー活動を行い、一八八五年に連邦議会に「反外国人労働契約法 (Anti-Alien Contract Labor Act)」を制定させ、雇用者が労働の代償として移民に給料を先

払いしてアメリカに連れてくることを禁止した。⁽²⁵⁾ また、一八八六年にシカゴの警察の目の前でドイツ人無政府主義者の会合が爆破事件を起こしたこともあって、反移民感情は一般世論にも広まった。⁽²⁶⁾ 彼らに対する攻撃は、主に経済的理由と人種の脅威を根拠として行われた。まず経済的には、低賃金や劣悪な労働条件の下でも働く「新移民」の存在は、賃金や労働条件を改善しようとする意欲をそぐものであるという主張がなされた。次に、人種の脅威という点については、これを根拠とするのは当初は困難であった。なぜならアメリカ人の人種差別は原則として有色人種に対して向けられていたので、中国人移民の場合と異なり、白人の優位性という考え方をそのまま「新移民」に向けることはできなかったからである。しかし、当時ヨーロッパからもたらされた優生学やヨーロッパにおける人種の分類などを根拠として、⁽²⁷⁾ 南東ヨーロッパ人はアングロサクソンよりも劣った人種であるという主張が行われるようになり、移民排斥運動の強力な武器となった。

二〇世紀初頭から第一次大戦までの間に、移民の数はさらに増加し、一九〇七年には最大一三〇万人にも上

った。⁽²⁸⁾ その多くは南東ヨーロッパ系移民であり、経済が発展していた北西ヨーロッパからの移民はますます減少した。ロシアの小作人やギリシヤ人、シリア人、アルメニア人も二〇世紀に入って増え始めた。しかし、反移民感情の高まりにもかかわらず、移民制限立法の動きは、

「新移民」の政治的影響力が強まったこともあってあまり進まなかった。移民制限を定めた法案がでてくると、移民は連邦議会に圧力をかけ、これを阻止しようとした。特にユダヤ人がこうした運動をリードするようになり、たとえば彼らが主催する「全国自由移民同盟(National Liberal Immigration League)」は一九〇六年およびその後の読み書きテスト法案を廃案に追い込んだ。⁽²⁹⁾

第一次大戦以前は、アメリカはまだヨーロッパから孤立して安全であると考えられていたので、移民排斥運動は国際的な要因とは無関係に進められていた。一九一一年から一九一七年の間、読み書きテストを含む一般的な移民制限法案は、連邦議会にいつも提出されていた。しかし、南部や西部の激しい主張にもかかわらず、これらの法案はアメリカが戦争に加わるまで立法化されなかった。戦争に突入すると、大多数の賛成によって法案は通

過したが、大統領の拒否権によって、いずれも立法化されることはなかった。⁽³⁰⁾

しかし、一九一七年、ついに移民を制限するための法律が制定された。⁽³¹⁾ この法律では、まず第一に、読み書きテストが採用された。移民が戦争後復活したとき、すでに多くの南東ヨーロッパ人が読み書きを学んでいたもので、このテストは移民の数を減らすのにほとんど役に立たないことは明らかになっていた。にもかかわらず、このテストは重要な象徴的意義を有していたので採用された。

第二に、アジア人を排除するために「アジア禁止地域(Asiatic barred zone)」が指定された。⁽³²⁾ 第三に、政治的急進主義者が排除された。以前からアナキストなどに対するアメリカ人の不信は根強く、このような人々には帰化も認められていなかった。⁽³³⁾

一九一七年法のこうした特色は、戦前からの反移民感情の流れを汲むものであるが、第一次大戦によって、大統領の拒否権を無視してでもこれを立法化するだけの多大な支持が世論の間に生まれていた。その背景には、世界大戦によって一九一四年には当然と思われていたアメリカの孤立主義が消滅し、もはやアメリカ人がどのような

な国際的危機からも自由であると感じることはできなくなったことがある。アメリカ人は突然、何百万という同化していない人々が自分達の間に存在するということを認識し、彼らが潜在的な敵国人であることを恐れ始めた。戦時中の主な被害者であったドイツ系移民は戦後すぐにその地位を回復したが、こうした風潮はもはや一過性の現象ではなくなり、このようなヒステリーは今度は別のマイノリティに向けられるようになった。歴史学者のハイアムはこの現象を「アメリカのナショナリズムの構造的変化に由来する」ものであると指摘している。⁽³⁴⁾ その当時「一〇〇%アメリカニズム (100-per-cent Americanism)」として知られていたこの新しい風潮は今までにないほど国民的団結を要求し、以前のような緩やかな同化はもはや認められなくなってしまった。⁽³⁵⁾

3 出身国別割当制度とメキシコ系移民に対する免除
二〇世紀初頭、アメリカ国内の経済は急速に拡大し、資本集約型の大量生産方式が導入され、労働者に対する需要は減少した。また第一次大戦中に減少していた移民の数が戦後再び増加し始めた。このような状況の下、ア

メリカに同化しにくいと思われる南東ヨーロッパからの「新移民」を排除し、北西ヨーロッパからの移民を優遇するために、一九二一年、移民の数を制限する法律が制定された。⁽³⁶⁾ この法律は、一九一〇年の国勢調査に基づいて、当時国内に居住していた外国人の出身国を分類して国別に移民の割当数を決定するものであった。しかしこの法律ではあまり効果が上がらなかったため、一九二四年に新たに移民法が制定された。⁽³⁷⁾ この法律は、まだ「新移民」が少なかった一八九〇年の国勢調査を基準に、当時の外国生まれの人口を出身国別に分類し、国別に移民の割当数を決定するものであった。この法律によって、一九二一年には九万八〇〇〇人だったポーランド移民は一九三〇年には九〇〇〇人に、同じくイタリア人は二二万二〇〇〇人から二万二〇〇〇人に減少した。⁽³⁸⁾ また、この法律は、帰化できない外国人の入国を禁じていたため、事実上アジア系移民に対しても、その門戸が閉ざされることとなった。

南東ヨーロッパからの移民が減少すると、今度は安価な労働力としてラテン・アメリカ、特にメキシコ人労働者が重宝されるようになった。特に南西部の農家は収穫

時に大量の労働力を必要としたため、メキシコ系移民に對しては一九一七年に始まった読み書きテストや、人頭税、労働契約条項などが免除された。また一九二一年や一九二四年に割当制限が実施されヨーロッパ系移民が減少した時も、メキシコ人とその他の西半球からの移民は割当制限の例外とされた。その結果、一九一五年から一九二〇年の間にメキシコからの移民は年間約一万人から五万人に増加し、一九二〇年代の間には約五〇万人のメキシコ人がアメリカ合衆国へやって来た。⁽³⁹⁾

アメリカ政府は、このような「裏口」からの移民の流れを法律を改正することなく、自由に規制することができた。例えば、一九三〇年代の不況の際には、一八八二年法の「公的負担」条項や一八八五年の労働契約の禁止といった昔からある規制を厳格に解釈するだけで何千人ものメキシコ人を国外追放した。⁽⁴⁰⁾ 他方、第二次大戦後、アメリカ経済が再び好況になると、今度は南西部の農業地域での労働契約を定めた「ブラセロ・プログラム(Bracero program)」によって、再び大量のメキシコ人労働者を導入した。しかし、このブラセロ・プログラムは、メキシコ人労働力の柔軟性・一時性を制度化しただ

けでなく、現在問題となっている非法移民の増加の要因ともなった。なぜなら、このプログラムが実施されている間、正規の労働者だけでなく、非法入国者までも事実上入国が黙認され、労働者として雇用者に引き渡されるという慣行が行われていたからである。⁽⁴¹⁾ このような半ば公然化した非法移民の奨励に加えて、移民帰化局(Immigration and Naturalization Service: INS)の地域監督官も非法労働者を事実上無視していた。連邦議会も増え続ける非法移民には無関心で、国境警備隊の予算を削減したりした。一方、非法労働者を雇った雇用者に対する制裁もなかった。こうした状況の下、非法移民は急速に増加していった。一九五〇年代になって、非法移民は賃金水準を低下させ、アメリカ人労働者を排除しているといった批判が高まると、政府は一九五四年に「ウェットバック計画(Operation Wetback)」によって多くのメキシコ人を国外追放したが、⁽⁴²⁾ INSは南西部の農家に対して、非法労働者の代わりにブラセロ労働者を提供した。ブラセロ・プログラムは一九六四年に廃止されたが、メキシコ人労働者とアメリカの雇用者の共生関係は、過去五〇年以上にわた

る公式・非公式の政策によってすでに揺るぎないものとなっていた。メキシコからの移民は、合法・非合法ともに高い割合となり、ブラセロ・プログラムが廃止された後も、このパターンは拡大し、固定化していった。

4 一九五二年移民国籍法の制定

第二次大戦前後から、アメリカ国内の反移民感情は、微妙に変化し始めた。一九二〇年代にはすでに識者の間では優生学に基づく人種差別主義は衰退していた。一方、この頃までには「新移民」の同化も進んでいた。彼らと古くからのアメリカ人の間の亀裂は次第に解消し、その相違はあまり目立たなくなっていた。労働組合運動が拡大したこともこれに「役買った」。「新移民」はまだマイノリティではあったが、地域で積極的な政治活動も行うようになっていた。一九四〇～五〇年代の大好況と出生率の増加の影響も大きかった。⁽⁴³⁾

また、共産主義圏との反目という国際的な要因も移民に対する態度に影響を与えた。共産主義の脅威という点で今まで以上に外国人の政治的急進者に対する不信は強くなったが、同時に自由な世界の指導者として自由主義

の理念に反するような移民規制を軽減しようという動きも生じてきた。その結果、アメリカに対する忠誠を確固たるものにしようという動きと、より多くの移民の入国を認めようという動きが衝突した。こうした状況の下、一九四〇年代にはそれぞれの動きを反映した法律が制定された。まず第二次大戦中の一九四〇年に外国人登録法が制定された。⁽⁴⁴⁾この法律によって犯罪者および破壊主義者の入国拒否および退去強制が強化され、過去の破壊主義的活動も入国拒否および退去強制の理由とされた。一方、一九四八年には流民法(Displaced Persons Act)が制定され、⁽⁴⁵⁾一九五一年までに四〇万人以上の難民および流民の入国が認められた。

戦後の国際主義や人種差別主義の風潮を受けて、出身国別割当制度の改正の主張も行われるようになった。特にトルーマン大統領領は一九四七年に割当制度とは別個に難民の入国を認めるよう議会に勧告したり、⁽⁴⁶⁾一九五〇年には流民法を改正して要件を緩和したりした。しかし、こうした一時的な修正にもかかわらず、移民排斥主義や「一〇〇%アメリカニズム」の伝統は非常に根強かった。そして一九五二年、熱心なナシヨナリストで移民制限主

義者の指導者であったマッカラン(Pat MacCarran)上院議員の主導権の下、トルーマンの拒否権発動にもかかわらず、出身国別割当制度をそのまま残した移民国籍法(Immigration and Nationality Act: INA)が成立した。⁽⁴⁷⁾この法律はそれまでの様々な個別立法を統廃合したものであり、現在でも移民および国籍に関する基本的な法律となっている。INAは「アジア禁止地域」の廃止や移民労働者およびアメリカ市民・定住者の近親類に対する優先制度を定めたり、元コミュニストに対する制限をやや緩和したりする一方、政府の国外追放権限を拡大し、外国人調査の権限などを強化した。

一方、INAを拒否したトルーマンは、一九五二年に「移民および帰化に関する委員会(Commission on Immigration and Naturalization)」を設立した。この委員会はトルーマンの政権が終了する少し前に「我々は誰を歓迎すべきか(Whom We Shall Welcome)」という報告書を作成し、その中でINAの出身国別割当制度を批判し、その代替策として、国籍や人種に関係ない五つの原則に従ってビザを配分する統一的な割当制度を提唱した。その五つの原則とは、亡命の権利、家族の再統合、

アメリカにおける必要性、「自由な世界」における必要性、そして一般的な移民である。⁽⁴⁸⁾

三 大量移民の時代：一九六五年～現在

1 一九六五年の移民法改正

トルーマン以来、歴代の大統領はINAを改正しようとしたが、誰も成功しなかった。そしてついにジョンソン(Lyndon B. Johnson)が、一九六五年、当時の公民権運動に見られるような人権意識の高まりを受けて、移民法を改正、出身国別割当制度やアジア人に対する移民制限を廃止し、代わって単純な半球別割当制度を採用するようになった。⁽⁴⁹⁾これによれば、東半球に対しては一国につき二万人という上限で、年間一七万人まで移民が認められる一方、西半球に対しては、一九六八年以降、一国あたりの制限なしに、年間一律一二万人までの移民が認められることになった。さらに一九七八年にはこのような区別も廃止され、世界一律で年間二九万人に対してビザが認められることになった。⁽⁵⁰⁾

一九六五年の移民法改正では、「家族の再統合(family reunification)」という原則が重視され、アメ

リカ市民・定住外国人の親族に対して優先的にビザが発給されるようになった。さらに直系家族の場合には割当基準からも除外され、ほぼ自動的に入国が認められた⁽⁵¹⁾。

この優先制度は、連邦議会で強い支持を得た。なぜなら、一部の移民制限主義者は、「家族再統合」によって出身国別割当制度を存続させることができると考えたからである。というのは、過去四〇年もの間入国を制限されてきた人種は、出身国別割当制度によって優遇されてきた人種よりもアメリカに親類が少ないので、家族優先制度を利用することはできないと思われたからである⁽⁵²⁾。

一九六五年の移民法改正は移民の増加を意図したものではなかったが、それ以降移民は急増した。しかもその多くは、一部の移民制限主義者の予想に反して、ラテン・アメリカおよびアジアからの移民だった⁽⁵³⁾。ラテン・アメリカからの移民が増加したのは、この地域からの移民が一九二四年以降の出身国別割当制度から除外されていたため、すでにアメリカ国内にラテン・アメリカ系移民が数多く存在し、彼らが家族優先制度によって、自分達の家族を呼び寄せたからである。一方、アジア系移民も、すでにINAの家族優先制度によって入国していた

移民が自分たちの家族を呼び寄せたり、ヴェトナム戦争という予期せぬ出来事によって、一九七〇年代および一九八〇年代に南東アジアから大量の難民が入国を認められたために、その数が急増した。こうして一九六五年以降、移民の多数派はヨーロッパからラテン・アメリカやアジアに移行し、一九八〇年代になると、全移民の八五%以上はラテン・アメリカ系およびアジア系移民となった⁽⁵⁵⁾。

難民の増加も一九六五年以降の移民構成に影響を与えた。一九六五年の移民法で初めて公式に人道上の理由で、年間約一七万人の難民に対して入国が認められるようになった。本来ならば難民の認定基準は極めて限定的であるからそれほど数に影響しないはずであったが、キューバ危機およびヴェトナム戦争という国際的な事件のために、難民と認定される人の数は急増し、一九六五年移民法の定めた上限を上回るようになった。一九六五年以降入国が認められる難民が増加したため、ついに一九八〇年に難民法が制定され、難民は通常の割当制度とは別個に入国が認められることになった⁽⁵⁶⁾。

一方、一九六五年の移民法改正によって、非合法移民

も急増した。それは、前述のように、メキシコからの労働者の供給を目的とした「ブラセロ・プログラム」が一九六四年に一方的に廃止されるとともに、それまで制限のなかった西半球からの移民に新たに上限が設けられたからである。上限枠に収まりきれない労働者は、過去長年にわたって続けてきた仕事に就こうとして、不法入国も辞さなくなった。また、慣行として、このような不法入国は見逃されていたため、それが違法行為であるという意識も希薄であった。こうして結果的に、上限枠を設けたことであって一九六五年以降、非合法移民が急増した。⁽⁵⁷⁾

2 一九八〇年代以降の移民法改革

こうして一九六五年以降、合法移民だけでなく、非合法移民、特にメキシコからの移民が急増した。一九八〇年代になると、アメリカは国境をコントロールする力を失っているという恐れが世論に蔓延して反移民感情が高まり、移民法改革が再び国家的課題となった。こうした状況を受けて、一九八六年に移民改革規制法(Immigration Reform and Control Act: IRCA)が制定された。⁽⁵⁸⁾

IRCAの特徴は次の三つである。まず第一に、一九八二年一月一日以前から非合法移民としてアメリカ合衆国に滞在している人に対して定住申請を認め、彼らを合法化する。第二に、非合法移民と知りながらその者を雇った雇用者を処罰する。第三に、「特別農業労働者プログラム(Special Agricultural Workers program)」によって、少なくとも九〇日間農業分野で働いた人に対しては、一時的な定住権を認め、最終的には帰化申請を認める。

雇用者に対する処罰規定は、一九七一年から連邦議会に提案されていたが、ニクソンやフォードの熱心な支持にもかかわらず、南西部の農家の利益を代表する議員の反対によって却下されていた。⁽⁵⁹⁾しかし、雇用者処罰の反対派が、雇用者に労働者の提出する書類の信憑性を確認する義務を課さないという妥協に応じたことや、「特別農業労働者プログラム」という妥協案で改正賛成派・反対派双方が合意したことによって、ついにIRCAで承認されることになった。⁽⁶⁰⁾

しかし、この雇用者処罰規定は実際にはほとんど効果がなかった。その理由は、IRCAは雇用者に対して、労働者から書類を受け取り、それを確認したことをさらに

書類にして提出することを義務づけていたが、雇用者はこの書類を提出すればその労働者が非合法移民であるということを知らなかった証明になると考えたからである。また、雇用者に課せられた罰金が比較的低額だったこともあって、雇用者に対する有効な処罰規定となり得なかった。一方、非合法移民の合法化政策によって、約三〇〇万人が IRCA 61(c) の合法化プログラムに申請し、そのうち約一七〇万人の申請者が一般的な合法化プログラムの要件を充たした。残りの一三〇万人は「特別農業労働者プログラム」を通じて合法化を申請したが、この「合法化」規定自体が新たな不法移民を呼び寄せる結果にもなった。⁽⁶²⁾ また「特別農業労働者プログラム」によって移民労働者はさらに増加したため、結局、一九八六年法は移民の流れにはほとんど影響しなかった。

さらに一九九〇年には、不法移民問題とは別に、ポスト工業化社会への変化を受けて、専門的技能を有する移民の増加を狙った移民法改正が行われた。⁽⁶³⁾ この改正によって、年間総移民数が七〇万人に増加されるとともに、そのうち一四万人を特に高度な技能や職能を有する移民に割り当てられることになった。また、「分散化システ

ム (diversity system)」によって、過去移民が少なかった国に優先的にビザが認められるようになった。他方、一九九〇年の移民法改正の主眼は経済問題であったにもかかわらず、「家族の再統合」はそのまま中心に据えられ、家族関係の移民に対しては四六万五〇〇〇 (一九九五年以降は四八万) のビザが発給され、その中でも直系家族が最優先されるが、それ以外の家族にも最小限二二万六〇〇〇のビザが確保されることになった。⁽⁶⁴⁾

おわりに

アメリカの移民政策は様々な対立関係を内包しているため、その意図とは全く異なる効果が生じる場合が多い。これは特に、一九六五年以降の移民政策について当てはまる。

まず第一に、移民の問題をめぐるのは雇用者と労働者の利害が対立しているため、移民政策が想定された経済的な効果を上げるのが非常に困難になっている。もともと移民が経済的必要性から奨励されたこともあって、この対立は一九世紀にすでに存在していた。当時の雇用者は、工業化に伴い多くの安価な移民労働者を必要として

いた。一方、国内の労働者は、これらの安価な移民労働者が労働条件を悪化させているとしてこれに反対した。

一八八五年に、連邦議会はヨーロッパからの移民を削減せよという労働組合の要求に対応して、「反外国人労働契約法」を制定した。この法律は、困窮した移民労働者と彼らを招いている「貪欲な資本家」に対抗するものであると大々的に評されたが、実際には移民の「黄金の流れ」を妨げないよう巧妙に制定されていたので、実業家はむしろこれを賞賛していた。⁽⁶⁵⁾このように、アメリカ人労働者をなだめる一方で移民労働力の供給は妨げないという政策のパターンは、一〇〇年後のIRCAの雇用者処罰規定においても繰り返されている。連邦議会は、非合法移民を規制するよう圧力を受けつつも、雇用者の反感を買いたくないため、実質的にはほとんど効果を持たない手段をまたもや用いている。

移民労働者がアメリカ経済に及ぼす影響についても、意見は二つに分かれている。移民制限を主張する人々は、移民労働者がアメリカ人労働者の雇用機会を奪うとともに、賃金や労働時間などの労働条件を悪化させていると主張している。他方、移民制限に反対する人々は、移民

労働者が従事する職業は、肉体労働や清掃業など、アメリカ人がやるうとしない未熟練・低賃金労働であり、彼らがアメリカ経済を支えているのだと主張している。⁽⁶⁶⁾

また、移民、特に非合法移民に関する財政負担も、連邦・州の各レベルにおいて、深刻な対立を惹起している。非合法移民は、通常、国境に近い州に集中するので、一部の州だけが、不法移民のもたらすコストを負担することになる。実際、カリフォルニア州とフロリダ州は、連邦政府に対して、この不法移民のコストの償還を求める訴訟を提起したが、どちらも「政治的問題」であるという理由で却下されている。⁽⁶⁷⁾冒頭で述べたような「提案一八七」もこのような苛立ちの表れであるといえる。

さらに移民問題には、アメリカに根強い人種差別感情と、独立以来の理念である人権・平等を掲げる自由主義との対立関係が含まれている。孤立主義をとっていた一九世紀や世界大戦という国家の危機的状況においては、人種差別感情に基づき出身国別割当制度などを実施していてもそれほど抵抗はなかったかもしれないが、第二次大戦以降、国際的な人権保障の気運が高まっている中、自由主義世界のリーダーを自認しているアメリカにとっ

て、もはやこのような制度は到底受け入れられるものではない。また、経済的に困窮し、政治的に迫害されている人々の入国を規制することは、基本的な人権保障と矛盾する。しかし他方、「二〇〇%アメリカニズム」に代表される人種差別感情や移民がもたらす異文化に対する警戒心は依然として根強く、近年特に非合法移民に対する風当たりが非常に強い。⁽⁶⁸⁾二一世紀には全米の白人が少数派になるともいわれており、近年活発になっている「英語公用化」運動も、アメリカに同化しないと思われる移民の増加に対する恐れを反映しているといえよう。

以上のように、アメリカの移民政策には様々な経済的、政治的、思想的要因が絡み合っており、そもそも移民に関して何が問題となっているのかについてすら、コンセンサスを得ることができないというのが現状といえる。しかし、以前のように移民政策が人権侵害の象徴になることはもはや許されることではない。従って、「提案一八七」に代表される移民制限的な立法については、今後個人の権利保障という基本的な観点から慎重な議論が要求されよう。

- (1) The National Immigration Law Center, *Immigrants' Rights Issues in 1994*, 28 CLEARINGHOUSE REV. 1047, 1050 (1995).
- (2) Plyler v. Doe, 457 U. S. 202 (1982).
- (3) League of United Latin American Citizens v. Wilson, 908 F. Supp. (C. D. Cal. 1995).
- (4) ナンシー・グリーン(明石紀雄 監修)『多民族の国アメリカへ移民たちの歴史』一三九頁(創元社、一九九七年)。
- (5) たとえば、ジェファソンは「革命直前のフランスをみて、アメリカがいかにすばらしい国であるかを強調している。また、ヨーロッパが「専制主義の本拠」であるのに対し、アメリカは「自由の本拠」でなければならぬとも述べている。斎藤眞『アメリカ革命史研究—自由と統合』三〇三—三〇五頁(東京大学出版会、一九九二年)。
- (6) John Higham, *American Immigration Policy in Historical Perspective*, 21 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 213 (1956).
- (7) Act of Mar. 3, 1875, 18 Stat. 477.
- (8) Act of Mar. 26, 1790, 1 Stat. 103.
- (9) Act of Mar. 2, 1807, c. 22, 2 Stat. 426.
- (10) An Act to Encourage Immigration, c. 246, 13 Stat. 385 (1864).
- (11) Higham, *supra* note 6, at 215.
- (12) *Henderson v. Mayor of New York*, 92 U. S. 259

- (1875).
- (13) Act of Aug. 3, 1882, c. 376, 22 Stat. 214.
- (14) 一八八二年には西海岸で約三〇万人の中国人移民が働いていた。BULL. ONG HING, MAKING AND REMARKING ASIAN AMERICA THROUGH IMMIGRATION POLICY, 1850-1990 at 20-21 (1993).
- (15) *Id.*
- (16) Higham, *supra* note 6, at 216.
- (17) Treaty of Trade, Consuls, and Emigration, July 28, 1868, 16 Stat. 739.
- (18) Act of May. 3, 1875, c. 141, 18 Stat. 477.
- (19) Act of May. 6, 1882, c. 126, 22 Stat. 58.
- (20) Act of Oct. 1, 1888, c. 1064, 25 Stat. 504.
- (21) Chae Chan Ping v. United States (The Chinese Exclusion Case), 130 U.S. 581 (1889).
- (22) 実際、中国が中国人労働者を排除する法律を認めさせられた年と同じ一八九四年に、アメリカと日本はお互いの国民にそれぞれの国で「入国し、旅行し、居住する自由」を認める条約を締結している。HING, *supra* note 14, at 27.
- (23) *Id.* at 29.
- (24) *Id.*
- (25) しかし、この法律には雇用者が移民を雇い入れることができるような抜け穴があったためにその効果はほとんどなく、むしろ企業家はこの法案を賞賛していた。Kitty Calavita, *U. S. Immigration and Policy Responses: The Limits of Legislation, in CONTROLLING IMMIGRATION: A Global Perspective* 55, 77 (Wayne A. Cornelius et al. eds. 1994).
- (26) Higham, *supra* note 6, 219.
- (27) 例えば一九一六年の『偉大な人種の経過 (The Passing of the Great Race)』という著書では、ノルディック人の偉大さはノルディック人の純粋さによるものであり、今やそのどちらともが、アルプス人・地中海人およびユダヤ人の混合の侵入による被害を被っているとの主張がなされている。Higham, *supra* note 6, at 224-225.
- (28) PETER BRIMELOW, *ALIEN NATION: COMMON SENSE ABOUT AMERICA'S IMMIGRATION DISASTER* xii (1995).
- (29) Higham, *supra* note 6, at 225.
- (30) 例えば、ウォルソン大統領は、アメリカは抑圧された人々の安息の地であるという昔からの理想を掲げ、一九一五年と一九一七年の二度にわたって、拒否権を発動している。 *Id.* at 228.
- (31) Act of Feb. 5, 1917, c. 29, 39 Stat. 874.
- (32) これに該当したのは、アラビアからインドネシアに至る南アジア、すなわちインド、ビルマ、タイ、マレー諸島、東インド諸島、ポリネシア、アラビアの一部とアフガニスタンなどであった。中国と日本は、すでにそれぞれ中国人排斥法と紳士協定があったのでこれには含まれなかったが、これによって、教師・商人・学生を除くすべてのアジア人の入国が禁止されることになった。一方、フィリピンとグ

- アムは当時アメリカの管轄下にあったので「アジア禁止地域」には含まれなかったHING, *supra* note 14, at 32.
- (33) このような風潮は現在も続いており、帰化が認められない政治的急進者の要件は1940年の国籍法によって細分化され、現行の移民国籍法ではさらに詳細になっている。
- Act of Oct. 14, 1940, 54 Stat. 1137, 8 U. S. C. § 1424.
- (34) Higham, *supra* note 6, at 229.
- (35) 「クー・ククリックス・クラン (Ku Klux Klan)」が台頭してくるのもこの時期である。また、それまで一定の州においては、「帰化の意思を宣言した外国人」に対して選挙権が認められていたが、そのような政策が次々と廃止されたのもこの時期である。MALDWIN A. JONES, 'THE LIMITS OF LIBERTY: AMERICAN HISTORY, 1607-1992 at 438-439 (2d ed. 1995). 高佐智美「アメリカにおける外国人の政治参加の歴史」一橋論叢一一五巻一号(一九九六年)。
- (36) Act of May 19, 1921, c. 8, 42 Stat. 5, amended, *id.* at 540.
- (37) Act of May 26, 1924, c. 190, 43 Stat. 153.
- (38) ターリン・前掲注(四)一〇七頁。
- (39) Calavita, *supra* note 25, at 59.
- (40) *Id.*
- (41) こうして一九四七年から一九四九年の間、一四万人以上の非法入国者が合法的な労働者として入国を認められた。*Id.* at 60.
- (42) 「ウェットバック (Wetback)」とは、リオ・グランデ川を渡ってアメリカに密入国するメキシコ人労働者に対する蔑称である。
- (43) Higham, *supra* note 6, at 232-233.
- (44) 54 Stat. 670 (1940).
- (45) 62 Stat. 1009 (1948).
- (46) Higham, *supra* note 6, at 234.
- (47) Immigration and Naturalization Act, Pub. L. No. 82-414, 66 Stat. 163, 8 U. S. C. § 1101-503 (1952).
- (48) Rogers Daniels, *Changes in Immigration Law and Nationalism, in CONTEMPORARY IMMIGRATION AND AMERICAN SOCIETY* 159, 171 (George E. Pozzetta ed. 1991).
- (49) Hart-Celler Act, Pub. L. No. 89-236, 79 Stat. 911 (1965).
- (50) Act of Oct. 10, 1978 P. L. 95-432, 92 Stat. 1046.
- (51) Vernon M. Briggs, Jr., *Mass Immigration and Public Policy, in STILL AN OPEN DOOR?: U. S. IMMIGRATION POLICY AND THE AMERICAN ECONOMY* 9, 16 (Vernon M. Briggs, Jr. & Stephen Moore, 1994).
- (52) 111 Cong. Rec. 21, 758 (1965).
- (53) 一九六〇年までアジアからの移民の割合は一〇%に満たなかったが、一九六一〜七〇年には三三%、さらに一九七〇〜八〇年には三六%近くにも上昇した。また、中南米からの移民の割合も一九六〇年以降、四〇%に上昇し、その後もその数は増加している。古矢旬「変容する『移民国

家」五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』九八頁(有斐閣、一九九五年)。

- (54) たとえば日本人の場合、INAの割当によれば、年間一八五人の移民しか認められないはずであった。しかし実際に、一九五二年から一九六四年の間に約六万人、一年あたり五〇〇人以上の日本人が入国を認められており、そのほとんどが家族優先制度を利用した、アメリカ市民の配偶者や子どもといった非割当移民であった。Rogers Daniels, *Changes in Immigration Law and Nativism, in CONTEMPORARY IMMIGRATION AND AMERICAN SOCIETY* 159, 170-171 (George E. Pozzetta ed. 1991).
- (55) 古矢・前掲注(五三) 九八—九九頁。
- (56) Refugee Act, Pub. L. No. 96-212, 94 Stat. 107 (1980).
- (57) 非法法移民の正確な数の把握は困難であるが、一九九二年現在、推定で三三七万人、そのうち一三二万人がメキシコ人であるとされている。また、非法法移民が居住する州は、カリフォルニア州が一四四万人と最も多い。明石紀雄・飯野正子『エスニック・アメリカ(新版)』二三五頁

(有斐閣、一九九七年)。

- (58) Immigration Reform and Control Act, Pub. L. No. 99-603, 100 Stat. 3359 (1986).
- (59) Calavita, *supra* note 25, at 65-66.
- (60) *Id.* at 66-67.
- (61) *Id.* at 68.
- (62) 古矢・前掲注(五三) 一〇八頁。
- (63) Immigration Act of 1990, Pub. L. No. 101-649, 104 Stat. 4978.
- (64) 高橋くゝ潔士『Q&Aアメリカビザ・移民・帰化手続[新訂]』四—五頁(日本加除出版、一九九三年)。
- (65) Calavita, *supra* note 25, at 77.
- (66) 古矢・前掲注(五三) 一〇三頁。
- (67) Note, *Unenforced Boundaries: Illegal Immigration and the Limits of Judicial Federalism*, 108 HARV. L. REV. 1643, 1643-1644 (1995).
- (68) 朝日新聞一九九五年六月二日朝刊。

(一橋大学助手)