



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「移民国家」アメリカの変貌（一） 一九六五年移民法から一九八六年移民法へ
Author(s)	古矢, 旬; FURUYA, Jun
Citation	北大法学論集, 40(5-6下), 1015-1051
Issue Date	1990-09-17
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16731
Type	departmental bulletin paper
File Information	40(5-6)2_p1015-1051.pdf



「移民国家」アメリカの変貌（一）

——一九六五年移民法から一九八六年移民法へ——

古 矢 旬

はじめに

「移民の国アメリカ」という使い古された呼称にもかかわらず、アメリカ合衆国がその門戸を、常にあらゆる国民や民族や人種に向って無条件に開いてきたわけではないことは、広く知られている。特に一九世紀後半からの空前の規模の移民に対して、アングロ・サクソン系を中心とする先住国民のエスノセントリックな排斥論が起り、一九二〇年代の移民制限法をもたらした経緯も、ここに改めて繰返すまでもなからう。合衆国がこの極めて人種主義的な移民制限策を

脱するのには、四〇年後の一九六五年を待たなければならなかった。この年成立した改正移民法は、折からの公民権運動の波の中で諸民族間・諸人種間の平等を謳い上げ、「移民国家」アメリカの正教——すなわち世界の政治的・経済的被抑圧者に対して民主主義の避難所を提供すべきこと——を再確認したものであった。あるジャーナリストによれば、この一九六五年移民法によって、漸く合衆国は「世界を公平に見ること」^①を宣言したのであった。

しかし、この法は従来人種差別的移民制限法の下で保たれてきていたエスニック集団間の均衡を突き崩す結果をもたらした。六五年移民法体制の下、一九七〇年代の合衆国は、合法移民、「不法移民」、そして難民を合せて恐らくは毎年百万を越えると推定される新しい人の波に見舞われ、ヒスパニックや従来殆ど認められていなかったアジア系移民の激増を見ることとなったからである。中でも年間数十万以上と言われる「不法移民」の問題は、六五年体制の致命的欠陥を示すものとして激しい議論を呼び起こした。「不法移民」対策を主眼とする最初の移民法改正案は、早くも一九七二年連邦議会に提案されたものの、その後一五年間、議会は移民法改正に関し合意を見ることがなかった。包括的かつ全面的な「不法移民」対策法案と銘打たれたシン普森・ロディノ法案が「移民改善・規制法 (Immigration Reform and Control Act = IRCA)」として議会を通過したのは漸く一九八六年一〇月一七日のことであった。^②「不法移民」を雇用了した企業家の処罰、事実上合衆国に定住している「不法移民」への永住権・市民権付与、外国人季節労働者の移入許可などを骨子とするこの法律は、六五年以降の新たな移民の波とその制限をめぐる長く複雑な政治的論争に一応の決着を付けたと言われる。一月六日、レーガン大統領は署名に当り、この新しい移民法の意義を次のように述べた。「将来のアメリカ国民は、人道的手段を用いて国境警備を再建し、それによってわが国民の最も神聖な所有物のひとつ、すなわちアメリカ市民権の価値を守ろうとしたわれわれの努力を多とするであらう。^③」

アメリカの長い移民史の中でも、一九八六年法は合法移民の資格制限や数量規制ではなく、「不法移民」の取り締まり

と一掃を目的とした点で特異な立法であったと言えよう。とりわけ、それを移民の受入れに関し改革的、理想主義的色彩の濃い一九六五年法と較べるならば、その自衛的、对症療法的性格は覆うべくもない。このことは、二〇年を経る間に、アメリカ人の移民観、あるいは「移民国家」アメリカの自己イメージが大きく変質したことを物語っていよう。

本稿の目的は、この一九八六年移民法改正が移民問題のいかなる現状に対応しようとしたものなのか、その十年に及ぶ立法過程には移民をめぐるどのような利害関心が拮抗していたのか、そしてこのいわば妥協の束とも言うべき法律が今後のアメリカ社会への移民の流入とそこにおける移民の地位とにいかなる影響を及ぼすのかを問うところにある。それによって一九六五年以来の「移民国家」としてのアメリカの変質過程を明らかにすることができるであろう。

ところで、マイケル・ハリントンによれば、移民に対するアメリカ人の態度はこれまで常に以下の三つの動機から構成されてきた。すなわち第一に労働力需要、第二に人種的・民族的差別感情、そして第三に純粹の民主的理想主義である¹⁾。たしかにこれまでアメリカは、一方で世界の政治的・経済的被抑圧者に対して常に民主主義の避難所を提供することを誇りとし国是としながら、他方では不断の外国人と外来文化の流入が先住の国民の間に人種的反発を引き起こし社会的対立をもたらすという移民のマイナスの効果に悩まされ続けてきた国でもあった。その意味で「移民の国」という規定自体が既に両面的であった。多くのアメリカ人にとり、それは一方で自由・富の遍在する自国に対する誇りと、他方で自然や長い伝統に基礎を置いた社会的統一性の欠如についての痛切な自覚とを、共に含む規定であった。一般的にアメリカ人は、自国の政治社会の安定に自信を持ち、その経済的繁栄を疑わない時、「移民の国」の自由が強調され、労働移民に向ってその門戸は大きく開け放たれてきた。逆に政治社会が動揺し、不況が見舞う時、移民はそのまま低賃金や文化的多様性故に社会の不安定化要因として嫌忌され排斥される。19世紀末以来、ほぼ一代毎に大改定を繰り返してきた移民制限法は、その意味でその時々におけるアメリカの自己診断の意義を持つと考えられる。それらの立法

は、単に移民の数を制限しようとしたにとどまらず、まさに移民を引きつけた要因である政治的・経済的自由の源泉が、当の移民の大量流入により枯渇しつつあるという閉塞感や危機意識の表明でもあったのである。

従つて過去における移民制限は、いつも現に大量流入しつつある移民、すなわち時々の「新移民」を対象としてきた。一八五〇年代から数十年間はアイルランド系あるいはドイツ系のカトリックが、そして一八八〇年代から一九二四年までは中国系日系等のアジア移民、東欧系、南欧系移民が「新移民」と規定されてきたことは周知のとおりである。しかしこれらの場合、制限を首唱する人々自身が、かつては移民であつたかも知しくは移民の子孫であつたことを考えるならば、かつての自分たちと同じく避難所を求めて、貧しく危険に満ちた世界を逃れて合衆国の国境や港湾に殺到する「新移民」の目前で、門戸を閉ざすことは決して容易ではない。移民制限は、その意味で正当化の困難なコースであつた。アメリカの国家統合と社会的安定のためとする移民制限の名分が、反面アメリカ人の普遍的な人道主義や人権意識に発する批判を呼び起こしたこと、理由なしとしないところである。

以上の点に関しては、一九六五、一九八六年両移民法の場合も例外ではない。ここでもまた、根本的に問われているのは、かつての移民立法の場合と同じく、アメリカ社会の自由と繁栄とを維持するために必要かつ最適な移民の数と種類であり、その数と種類を規制するための手段と方法である。しかしながらいうまでもなく、このことは、アメリカ社会において時々の移民問題が常に同じ構造をもつて立ち現われてくることを意味しない。主として制限の対象とされる移民集団の大きさ、移住の動機、文化的特性、階級構成、居住地域、母国との関係、他の先住移民集団との依存対立、制限の責任を担う様々なレベルの行政府の効率や、それらが制限のために利用しうる資源の量、アメリカの国内経済状況のみならず国際経済や国際的労働力移動の動向、さらには外交関係等々、移民問題を構成する諸要素とその相互関係は、それぞれの時代において全く異なるからである。こうして移民問題は、一方でアメリカという国家がこれまで持ち

続けて来た矛盾した自己イメージと各時代に特有の社会経済状況の交点に現われて来る現象である。その点で一九六五、一九八六年移民法もまたそれぞれ固有の「移民問題」を対象としている。以下、それらを時代的文脈に即して理解することを通して、現代の一移民国家の変容を明らかにして行きたい。

註

- (1) James Fallows, "Immigration: How it's affecting us", *The Atlantic Monthly*, November 1983, p. 45.
- (2) David E. Sincoc, ed., *U.S. Immigration in the 1980s* (Boulder and London: Westview Press, 1988), pp. 283-99.
- (3) *Historic Documents of 1986* (Washington D.C.: Congressional Quarterly, 1987), p. 969.
- (4) Michael Harrington, *The New American Poverty* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984), p. 136. ノート・キリスは「この動機に加え、安全保障上の配慮を指摘している」。Milton D. Morris, *Immigration: The Belonging-ed Bureaucracy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985), pp. 14-23. 確かに一七九二年の外人・治安法以来、一九五二年のマツカラン・ウォルター法に至るまでの移民制限に関して、この配慮があったことは無視し得ない。しかし、一九世紀末から二〇世紀初めにかけての時期や、最近の大量移民の場合こうした配慮は重要でない。

第一章 一九六五年改正移民法と現代の「新移民」

第一節 原国籍割り当て制の終焉

ある移民史の専門家によれば、アメリカ合衆国は、一八八五年の契約労働禁止法以来一九八〇年の難民法に至る約一世紀間に、移民・帰化法に総計十一回の重要な改定を加えて来たという。¹⁾しかしながら、これらの改定の殆どは小幅な修正に過ぎず、移民制限の正当化原理そのものの劃定やその全面的変換に及んだわけではない。そのような意味での大

改定は、国内の大規模かつ深刻な社会経済的変動、国際政治における合衆国の役割の変遷、そしてアメリカ国民一般が思い描く自国のあるべき姿——いわばアメリカの自己イメージ——の変化などを前提としていよう。過去十一度の移民法改定のうち、移民制限の原理にまで及ぶ改定が行なわれたのは、一九二四年移民立法および一九六五年の改正であったといえよう。

そこで一九六五年法における修正の意義を理解するために必要な限りで、一九二四年法の移民制限の概要を見ておこう。まず言えることは、他の時代の移民制限の場合と同じく、一九二四年移民法にも当時の労働力事情が大きな影を投げかけていた点である。第一次大戦中から始った南部黒人の農村から都市へ、次いで南部都市から北部都市への大量移住、戦後の復員解除、さらには産業の急速な機械化の進展といった諸事情は、二〇年代初頭のアメリカ産業に労働力の相対的過剰という事態をもたらした。一九二四年移民制限立法の背後に、こうした経済的事情が伏在していたことは否定できないところであろう。

しかし、一九二四年法で特に注目し値する点は、その移民制限の方式にある。周知のように、この移民法は一九九〇年国勢調査における外国生まれの人口を算定基準として、母国籍を同じくする集団それぞれに、その二パーセントを移民枠として割り当てるという移民制限方式を採用した。この「原国籍割り当て制度」(national origins quota system)が、一八九〇年代以降急速にその数を増した東・南欧やアジアからの所謂「新移民」の流入制限を目的としていたこと、その意味でアングロ・サクソン系を中心とする先住国民の人種・民族的偏見を色濃く反映していたことも良く知られているところであろう。それは、アメリカ社会に文化的経済的混乱を挿込んだ「新移民」が大量流入する以前の社会状態を原状と想定し、それを可能な限り回復することを狙いとする制度であった。

この原国籍原理は、以後四〇年にわたり漸次の小改定を経ながらも、移民・帰化に関する根本的規範とされてきた。

同様にこの原理の前提をなしたアングロ・サクソン中心主義もまた一九六〇年代に至るまで根本的批判に晒されることはなかった。例えば、その制定当時一九二四年以来最大の移民法改定といわれた一九五二年のマツカラン・ウォルター法 (McCarran-Walter Act) にしても、移民および帰化に関し人種差別をある程度柔らげはしたものの、割り当て数を原国籍に基づいて算出する原則に根本的改変を加えることはなかった³⁾。

しかし、このことは原国籍主義がこの間常に無条件に受け入れられてきたことを意味しない。とくに第二次世界大戦を経て、かつて排斥対象であった「新移民」のアメリカ社会への定着・同化は著しく進み、その経済的政治的地位も急速な向上を見た。また冷戦の開始に伴い合衆国は自ら東欧やアジアにおける自由主義の守護者を任じて、その国際的役割を増大せしめた。こうした内外にわたる変化の結果、原国籍主義に含まれる人種的民族的偏見や反移民的傾向は、次第に強く批判されるに至った。マツカラン・ウォルター法案の立法過程において、この原国籍主義に対して最も系統的な批判を展開したのは、トルーマン大統領麾下の連邦政府であった。もとより、対内的にも対外的にも国民統合の担い手をもって任じて来た大統領は、ともすればより狭い選挙民の短期的利害や偏見に拘束されがちな議会代表者と異なり、国民全てに対する普遍的な人道主義の立場と外国に対する配慮からくるインターナショナルイズムに基づき、伝統的に移民差別を批判することが多かったといえる。マツカラン・ウォルター法に対する拒否権の発動に際してトルーマンが展開した以下の論理はこうした大統領制の伝統と大戦後の状況とに支えられていたといつてよいであろう。

「この〔原国籍主義による〕割り当て制度は、一九二四年の時点でも誤っていたし、価値のないものであったが、現在において、それは一層大きな害悪を流している。それは、今まさにわが国が迎え入れたいと願っている人々を占め出している。この一九五二年という時点にあって、大部分の国民の愛国心、度量、品位に対するかくも侮辱的な見

解が、再び法律のかたちをとろうとは、およそ信じ難いことである。

今日わが国は、人類史上かつてない恐るべき脅威を前にして、北大西洋条約により、イタリア、ギリシア、トルコと同盟関係にある。……にもかかわらず、この法律を通すならば、われわれはこれらの国々の人々に対し、イギリス人やアイルランド人ならともかく諸君にはわが国に来て欲しくないと伝えるようなものではないだろうか。……今日わが国は、一九二四年と同じく東ヨーロッパ系移民の奔流から、自らを『防衛』している。これは実にとんでもないことではないか。東ヨーロッパは、今や共產主義者の支配下に置かれ、沈黙させられ、鉄条網と地雷原により外の世界から隔てられ、何人といえども生命の危険なしにその国境を越えることはできない。われわれは、これらの国々からの移民に対し自衛する必要などさらさらない。それどころか、逆に西ヨーロッパに逃げ出そうとしている人々を救うべく、手を差し伸べたいと思う。……

わが国の国民生活の凡ゆる分野において、この移民問題ほど過去のしがらみにより縛られ動きの取れなくなっているものはない。⁵⁾

時の冷戦感情とアメリカ経済の未曾有の好況とに基づくこのトルーマンの立論は、しかしながらこの時点では新たな原則に立脚する移民立法へと結実することはなかった。国民の間になお根強い反移民感情に棹さす議会は、トルーマンの拒否権教書を易々と乗り越え、原国籍主義の存続と外国人による破壊活動の防止策とを主眼とするマツカラン・ウォールター法の立法に成功したのである。⁶⁾とはいえ、トルーマンにより闡明された原国籍主義批判は、これ以降批判理由に力点の異動はあったものの、歴代の大統領に引き継がれていくことになる。

なかでも、原国籍割り当て制度をめぐる論議の動向に大きな変化をもたらし、この制度の廃止に向けて国論を揺り動

かしたのは、自身も移民成功者の曾孫であり、アメリカ史における移民の貢献を極めて高く評価するケネディ大統領であった。彼は、その死の四カ月前に議会へ送った教書により、原国籍主義を脱却した新移民立法を強く勧告した。この教書において、ケネディはトルーマンの強調したいわば冷戦インターナショナルリズムを離れ、平等と人道の立場から原国籍主義に徹底した批判を加え、合わせて後に一九六五年改正法に結実する新しい移民制限の原則を提示した。

ケネディは先ず、従来の制度がアメリカへの移民志願者の選抜に当たり、出生地という個々人にとり全く偶然の属性を基準としてきたことを、公平でないと断ずる。ギリシア人やイタリア人は、たとえその子供や配偶者がアメリカ市民である場合でも、北西ヨーロッパの志願者に比して、移民枠の獲得は著しく困難である、あるいはたまたまアジア太平洋地域 (Asian-Pacific triangle) に生まれたばかりに多くの移民希望者は極めて僅かの割り当て枠に期待するほかない。こうした不公平、差別を引き起こす恣意的制度に替え、ケネディは次の諸点を重視する新制度を提案した。

新制度は、第一に移民志願者個々の持つ職能や技能を重視し、それをもって彼がアメリカ社会の要請にいかに応えることができるかを問うものでなければならぬ。第二にそれは、志願者たちと既に市民としてアメリカに住む彼らの家族との関係を斟酌し、離散家族の再結合 (family reunification) を助けるものでなければならぬ。第三に、移民許可は出願順に従い公平に審査して付与されなければならない。従来は原国籍割り当て制度の枠内で副次的にしか扱われてこなかったこれらの基準を、この制度の軀から解き放ち、それ自体を主原則とすることにより、初めて新しい移民制度は樹立しようというのが、ケネディの力説するところであった。ここに初めて、若き大統領のイニシアティブにより、移民の出身地域ではなく移民個人の能力と移住の必要性とを選別の基準に据える、より平等主義的、より人道主義的な移民法の輪郭が明確に示唆されたのであった。

ところでこの新しい移民法改正の動きを促したものは、無論ケネディの個人的イニシアティブに尽きない。それ以上

に重要な要因の第一は、旧来の移民法と「移民国家」アメリカをとりまく現状との乖離であつた。原国籍主義に基づく厳格な割り当て制度は、割り当て数の少ない国々にアメリカ移民を希望する人々の長い列を生ぜしめたばかりか、中国や東欧からの亡命者の受入れにも著しい遅滞をもたらした。一九五〇年代、連邦議会は一連の一次的彌縫策をもつてこうした事態に対処することを余儀なくされた。その結果、一九五二年から一九六五年の間、移民法の定める正規の割り当て制度に従つた移民の数は、全移民の三分の一を占めるに過ぎないという変則的事態が生じた。^⑧

こうした現行の移民法の機能不全という事態に加えて指摘さるべきは、六〇年代アメリカにおける人種観、エスニックス観の激変であろう。それは、いうまでもなく五〇年代末以降の黒人の公民権運動のひとつの帰結であつた。人種間の平等を身をもつて国民社会に実現しようとするこの運動の吹き荒れる中、「移民国家」アメリカの掲げる移民法の差別的側面が、改革運動の標的になるのは殆ど避けられないことであつたと言つてもよからう。^⑩既に述べたように、アメリカ国民の移民に対する態度は、第一に労働力の需要と供給と言う現実的経済的利害関心、第二に人種的偏見や対立感情、そして第三に困窮し迫害されるすべての人々に門戸を開こうとする民主的理想主義というそれぞれ相矛盾する要素の組合せによつて決められてきた。であるとすれば、それ以前の移民法論議に比して、六〇年代初頭に萌芽を見た移民法改正の動向には、利害関心や差別感情以上に、時代の理想主義が強く働いていたと言えよう。

ケネディの死後、後を襲つたジョンソンは、その最初の年頭教書において次のように述べた。「われわれはわが国への移民志願に対して今や、『あなた方はどこに生まれたのか』とではなく、『あなた方はアメリカにどんな貢献をなしうるのか』と問わなければならない。^⑪」そして、その年の大統領選挙におけるジョンソンの地滑りの勝利は、それまで大統領府に対し、原国籍割り当て制度の支持者層の牙城を形成してきた連邦議会に、多数の現行制度批判者を送り込む結果となつた。その翌年第八九議会において、移民制度の改正は、人種や民族に原因をもつ全ゆる差別の撤廃を謳つた「偉大

なる社会」施策の重要な一環として議論の俎上に載せられた。

この議論において、原国籍割り当て制度の支持者たちは「異質の民族的背景と文化を持つ同化不能の外国人の大量流入が許された場合に起こるであろう道義的・精神的諸価値の崩壊」に対する危惧を表明した。⁽¹²⁾ 一方でそれはあたかも、かつて世紀転換期のアメリカの排外主義者が移民対策として、この制度の導入を主張した声を思わせる。また同時に、それは一九八〇年代のアメリカに再び澎湃と起った移民制限論のひとつの立場を予知するものでもあった。しかし、この一九六五年という時点においては、「アメリカ革命の娘たち」「キリスト教婦人連盟」「在郷軍人会」に支持基盤を置く、これら文化的保守主義者や過激右翼は、「偉大なる社会」の主軸を自任する労働組合、自由主義的宗教団体、各種の移民団体等のリベラル派に対し、全くの少数派に過ぎなかった。⁽¹³⁾

数カ月にわたる公聴会と討議を経、上下両院を通過した改正移民法は、一九六五年一〇月三日アメリカ移民史の象徴とも呼ぶべき「自由の女神」の下でジョンソン大統領により調印された。⁽¹⁴⁾ この時、過去数十年にわたりアメリカの移民制度の根幹をなしてきた原国籍割り当て制度は終焉を宣告された。しかし、それは移民問題の永久的解決を意味していたわけでは決してない。新に成立した制度には、他の多くの「偉大なる社会」の成果と同様、その出発点において既に重大な欠陥が隠されていたのである。

(1) Lawrence H. Fuchs, "Immigration Reform in 1911 and 1981: The Role of Select Commissions," *Journal of American Ethnic History*, 3 (Fall 1983): 58, 86, n. 1.

(2) この場合、割り当ての算定基準を何に求めるかについては、一九二二年法と一九二四年法とが、それぞれ一九一〇年と一八九〇年の国勢調査における外国生まれ人口を取ったのに対し、一九二七年の改定では、これを一九二〇年の白人総人口に改め、各原国籍集団がそこに占める割合に応じて総移民枠一五万を配分する方式を設定した。二四年法の方式と二七年法の

それとでは、東・南欧系に割り当てられる率については、殆ど変わりはない。しかし、両者は、西・北欧系の内部比率については差異がある。二七年法を取る場合、アングロ・サクソン系は、ノルディク(ドイツ、アイルランド、スカンディナヴィア)系に比して有利となる。さらに東・南欧系移民の排斥という同じ目的を達成するに当って、特定時点の外国生まれ人口を算定基準とする二四年法と異なり、最近の国勢調査に示された社会構成を基準とする二七年法は、移民制限の恣意性という印象を薄めることにもなった。こうして、二一、二四年法により先鞭を付けられた原国籍主義は、二七年の改正の結果、より客観的な装いを得、しかもアングロ・サクソン中心主義を濃くしたといえることができる。John Higham, *Send These to Me: Immigrants in Urban America*, rev. ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984), pp. 55-56.

(3) Congressional Research Service, *U.S. Immigration Law and Policy: 1952-1979* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1979), pp. 6-7. 一九五二年移民法によって、極めて少数ではあったが、一九二四年以来初めて日本人にも移民枠が割り当てられた。

(4) 第二次大戦中の一九四三年、合衆国は二四年法体制下移民枠の全く与えられていなかった中国に対し、連合国としての友好感情を示すために、中国人排斥法を撤廃し、毎年一〇〇名の移民枠を開いた。

(5) *U.S. Immigration Law and Policy*, pp. 5-6.

(6) *Ibid.*, p. 6.

(7) 一九五二年法においては、パキスタンから日本に至るアジア地域とオーストラリア、ニュージーランドを中心とする太平洋地域(すなわちアジア太平洋三角地帯)の国々にも、最低百、最高二千の移民枠が与えられた。しかし、他の地域への枠は、その地域に出生した志願者のみに割りふられたのに対し、この地域への枠は、そこに生まれた者に加えて、たとえ自身はこの地域に生まれなくとも両親のいずれかがその地域の出身であるような志願者をも対象としていた。一九二四年法のアジア系移民全面禁止が改められたとはいえ、この措置が取られた背景には、依然として反アジア的人種感情が働いていたといわなければならぬ。*Ibid.*, p. 7.

(8) *Ibid.*, pp. 48-50; John F. Kennedy, *A Nation of Immigrants* (New York: Harper & Row, Publishers, 1964), p. 103.

(9) Vernon M. Briggs, Jr., *Immigration Policy and the American Labor Force* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984), p. 62.

- (10) *Ibid.*
- (11) *U.S. Immigration Law and Policy*, p. 49.
- (12) Richard Polenberq, *One Nation Divisible: Class, Race, and Ethnicity in the United States Since 1938* (New York: The Viking Press, 1980), p. 24.
- (13) *Ibid.*
- (14) *Ibid.*, p. 207.

第二節 一九六五年移民法改正とその問題点

移民査証の発行において、人種、性別、国籍、出生地、居住地に基づく優遇ないしは差別を禁じた一九六五年法は、移民制限に関し全く新しい原理を導入した。かつてケネディが期待したように、そしてこの新しい法への署名に際して、ジョンソン大統領が要約した如く、それは「アメリカへ移住を希望する人の受け入れは、今後その技能と既にこの国に居住している人々との近親関係に基づいて決定されるということ、端的に宣言するもの」であつた。¹⁾ こうしてここに新しく成立したこの移民制度は、一九五二年法の改定という形式を取りながら、その実、あらゆる原国籍集団の平等な取り扱いと、移民志願者を七つの優先順位枠に割りふる「優先順位制度」(preference system)の改定とを決めたことにより、従来の原国籍割り当て制度を完全に塗り変えたのである。平等主義と優先順位制度という一九六五年法の二つの大きな柱自体は、一九八六年の移民法改正によつて基本的に変えられることはなかつた。そこでまず、今日に至るまで、アメリカの移民制限の根本をなしてきた一九六五年立法の特色を以下に概観してみよう。²⁾

この改正法は、第一に一年間の受け入れ移民数の上限を、東半球については一七万、西半球については一二万、総計

二九万とする。但し、離散家族の再結合促進のため、アメリカ市民の「直接親族」すなわち未成年の子供、配偶者、および両親はこの枠外で、直ちにかつ無制限に移民を許される。第二に、東半球については、各国別に一律年間二万を上限とし、それぞれの移民志願者の選抜は、優先順位制度によつて行なわれる。ここでも家族の結合が重視され、次いで志願者の職能・技能が考慮される。従つて、第一から第六までの優先枠は、合衆国市民の未婚かつ成人の子供（各国枠の二〇％）、合衆国永住権取得者の配偶者およびその未婚の子供（二〇％）、科学および芸術（舞台芸術を除く）の分野で、合衆国の経済・文化・福祉に貢献しうる専門家（一〇％）、合衆国市民の既婚の子供（一〇％）、成人の合衆国市民の兄弟姉妹（二四％）、合衆国の労働市場が必要とする非臨時的非季節的な労働者（一〇％）にそれぞれ当てられている。そして最後の六パーセントを占める第七枠は、共產主義国および中近東地域からの難民に当てられる。この改正法の第三の特色として、西半球諸国については、国毎の上限は設けず、また優先順位制度も適用しなかつたことである。この地域からの移民は、労働長官が特定産業の労働市場の需給関係を斟酌して発行する労働許可証により制約される以外には、単に移民出願順によるいわば早い者勝ちによつて選抜される。

さてこのようにその骨子が要約される一九六五年法が、原国籍割り当て制度の難点の多くを解消したことは否定できないところであろう。例えば、これにより従来は軽視されてきた移民家族の再結合という目的が法的に認められ、移民のアメリカ社会への定着はより容易になつたといえよう。また、一九六四年に六万五三六一の移民枠を与えられていたイギリスが実際にはそのうちの三万五六〇しか消化しなかつたのに対し、約二五万のアメリカ移民志願者が殺到していたイタリアには僅か五千六六六の枠しか与えられていなかつたというような、この立法以前には広く存在していた不合理・不公平は大きく改善を見たといえよう³⁾。

しかし従来 of 事態の改善という観点からも、また次代への影響という観点からも、一九六五年法のもたらした最も注

目すべき変化は、アジア太平洋三角地帯からの移民枠の大幅な拡大、および従来は移民法の対象ではなかった西半球からの移民に対する新たな制限の開始であった。東半球に対する各国上限二万の移民枠は、当然パキスタンから日本におよぶアジア諸国にも与えられた。それは一九世紀末の中国人排斥運動に始まるアメリカのアジア人種に対する長く深刻な法的差別の歴史に終わりを告げた点で、正しく画期的であった。と同時に、皮肉なことに、それはやがてアメリカに改めて大量のアジア移民を招来し、新しい人種問題を惹起することとなる。

中南米からの移民に関する変化は、さらに一層劇的であった。六五年法における西半球一二万の移民枠は、合衆国史上初めてこの地域からの移民に加えられた制限に他ならない。それまでは、一九二四年法においても一九五二年法においても、カナダはもとよりメキシコその他の中南米諸国からの移民も制限を受けることはなかった。それぞれの時代の移民排斥感情の激しさを思うとき一見奇妙なこの例外措置には、理由がなかったわけではない。

まず何よりもこの措置は、アメリカ合衆国の西半球に対するモンロー主義的伝統に根ざしていた。歴史的に見て、アメリカはヨーロッパに対する孤立主義的感情を深める時、西半球の盟主としての自覚を強めてきたといえる。パン・アメリカニズムの原則に基づく南の隣人への寛容は、その意味で旧世界に対する警戒や敵意と相即不離であった。またこれらの西半球諸国の間にはこれまで合衆国に殆ど移民を送っていない国もあり、原国籍主義を適用した場合、それらの国に対しては実質的な移民禁止措置を新に始めることを意味した。その結果はモンロー主義の伝統と背反すると見られたのである。

これに加えてより重要なことには、中南米地域は合衆国の経済圏に属するとも見なされてきた。とりわけ隣接のメキシコは、アジア系移民の停止後は長く合衆国南西部の農業を初めとする諸産業に、極めて安価な労働力を供給してきた。その労働力はある時は合法的移民や季節労働者の形をとり、またある時は黙認された不法入国移民として送り込まれて

きたのである。第二次大戦中の一九四二年、労働力不足を補うべく米墨条約による開始された所謂「ブラセロウ(Braceo
る Mexicano 季節労働者)計画」は、その前者の例であり、一九六四年に打ち切られるまでの二二年間に総計約五百
万人に上るメキシコ人労働者をアメリカ南西部地域の諸産業に供給した。さらに不法入国もまた、米墨関係においては
殆ど常態であったといつて過言でない。例えば、マツカラン・ウォルター法によつて合法移民の総枠が約一五万と定め
られた一九五二年には、司法省移民帰化局により逮捕された不法入国者は五二万人以上に上り、その大部分はメキシコ
人であった。にもかかわらずメキシコ人規制に強力な手が打たれなかつた背景として、メキシコとの間の国境線が有効
な警備の不能な程長大であるといふことのほかに、成長期の合衆国経済界と貧困にあえぐメキシコ人労働者との共生関
係をみることは難しくない。

歴史的に合衆国とこのように特異な関係に立つ西半球地域に対する移民枠の設定は、一九六五年法の立法過程におい
て激しい議論を呼び起こした。ジョンソン政権と連邦下院の案は共に、親移民的開放策の一環として西半球地域からの
移民に対しては従来通りこれを無制限に認める立場をとつていた。逆に、これに対しても上限を課することを強く主張し
たのは、連邦上院司法委員会に根城を置くサム・アーヴィン、エヴェレット・ダークセンなどの移民排斥論者たちであつ
た。彼らは原国籍割り当て制度に反対するジョンソンらの論理を逆手にとり、もし西半球には無制限の移民を認め、東
半球のみに枠をはめるとするならば、それはまさしく移民志願者を出身地域により差別することにならないかと主張し
た。こうした主張を受けて上院案には、西半球移民制限枠が盛り込まれることとなつた。それは次いで行なわれた両院
協議会において、親移民論者の反対を乗り越え、さらに上下両院をも通過した。ここに、原国籍割り当て制度の廃止お
よび家族の再結合促進を移民法改正の二大眼目とするジョンソンも余儀なく妥協し、西半球移民に対し史上初の数量制
限が加えられることとなつたのである。

しかし、この制限の効果的な実行には当初から大きな無理が付き纏っていた。というのは、それは長い間殆ど自然に任されてきた巨大な人口の流動に、極めて人為的かつ固定的な枠をはめようとするものに他ならなかったからである。確かに一九六二年の時点で、カナダ、メキシコ、西インド諸島を主たる送り手とする西半球移民は一五万強であり、それだけをとればこの地域の総枠一二万は、やや窮屈とはいえそれほど法外な制限とはいえない。しかし一方で、それはブラセロウ計画の終了という新事態と相俟って、以後の移民問題に、不法入国の深刻化という立法者たちにも殆ど予想外の難問を付け加えることになった。既に述べたように、不法入国者の問題は決してアメリカにとり新しい経験ではなかった。むしろこの新たな立法は、合法移民の数量規制を初めて明確に打ち出すことよって、古くからあつた不法移民の不法性を改めてアメリカ人に強く意識させる結果となつたといふべきであろう。またこの一九六五年の法改正の前年、メキシコ人労働者の導入がもたらす賃金引き下げ圧力を憂慮するアメリカ労働界の圧力がブラセロウ計画を終わらしめたことは、それが必ずしもアメリカ南西部諸産業のブラセロウに対する需要の消滅を伴つてはいなかつたために、以後の不法入国者の増加を招く結果となつた。早くも一九七〇年、移民帰化局は次のように報告している。

「一九六四年以来」存在の確認された強制送還に処すべき外国人の数は、急上昇している。会計年度一九六五年から一九七〇年に至る六年間の総計百二五万—四六六人のこれらの外国人の内、七一パーセントはメキシコ国籍であつた。しかもメキシコ国籍のこれら外国人に占める割合は、年々増加しつゝあり、一九六五年には五〇パーセントであつたものが一九七〇年には八〇パーセントにまで及んでいる。

既にこの時点において、かくも大量の不法入国者の内どれだけが不法移民として合衆国に定着しえたのかは、不明であ

説
論
る。また移民帰化局が、官僚組織の通弊として、自己の対象業務を實際以上に過大に見積ろうとしていた可能性もある。しかしそれにしても以下で詳述するような一九七〇年代以降の深刻な不法入国・不法移民問題がここに始まったことは否定すべくもない。

ところで最後にこの一九六五年の改正移民法には、現在から顧みてもうひとつの大きな欠陥があった。すなわち、それが一九七〇年代以降、国際政治の表層にそれまでとは全く装いを異にして浮上してくる難民問題に対処するための適正な措置を欠いていたことである。確かに上述の「優先順位制度」は、その第七選好枠を難民に当て、東半球からの一七七四〇〇人の受け入れを規定していた。この枠が中東地域および共産主義諸国を対象としていたことに見られるように、ここには外の世界の被抑圧者に対する「避難所」というアメリカの伝統的自己イメージの反映を見ることができ。しかしながら六五年法は、既に五〇年代末以来、革命キューバより移入しつづつあった数十万に上る亡命者に関する地位規定を欠いていたことに端的に示されるように、長期にわたる大量の難民の発生を想定し、これに適切な措置を講ずることはなかった。⁽⁹⁾ いわんやそこでは当然のことながら、やがて六〇年代後半以降アメリカ自らがアジア、中米を舞台とする戦乱を引き起こし、その結果として大量のしかも従来とは異質の難民を発生させる役割を果たすことになろうとは全く想定されていなかった。七〇年代以降のアメリカは最早、単純に「自由の避難所」をもって任ずることはできなくなる。その時、一九六五年移民法が前提としていた伝統的な人道主義的難民観も変質を余儀なく迫られることになろう。

(1) *U.S. Immigration Law and Policy*, p. 56.

(2) 以下この法律の内容については、*ibid.*, pp. 51-61 及び *Committee on the Judiciary, House of Representatives*,

Immigration and Nationality Act with Amendments and Notes on Related Laws (Washington: U.S Government Printing Office, 1980) 参照。またその簡潔な要約として Pasora San Juan Cafferty, et al., *The Dilemma of American Immigration: Beyond the Golden Door* (New Brunswick, N.J. : Transaction Books, 1983), pp. 57-60 も参照。

- (3) *U.S. Immigration Law and Policy*, pp. 56-67.
- (4) Higham, *Send These to Me*, p. 54; *U.S. Immigration Law and Policy*, p. 9.
- (5) *Ibid.*, pp. 26-43; Cafferty, et al., pp. 48, 51, 54, 55. 尚、キヤンアティらによれば、一九四五年から一九六五年の間に約百三〇万のメキシコ人がメキシコ国籍のままアメリカに定住したという。 *Ibid.*, p. 57.
- (6) *Ibid.*, pp. 54-56; Polenberg, *One Nation Divisible*, pp. 205-206.
- (7) Cafferty, et al., pp. 85-86.
- (8) *U.S. Immigration Law and Policy*, p. 42.
- (9) *Ibid.*, pp. 58-59; Cafferty, et al., p. 60.

第三節 現代の「新移民」

1. 合法移民

一九六五年移民法改正は、新しい移民の波をアメリカ合衆国にもたらした。一九二四年から一九六五年に至る時期には、年平均一九万一千に過ぎなかった合法移民数は、一九六六年から一九八一年の間には年平均四三万五千へと急増した。しかもその間に、以下に述べるような不法移民の激増があったことを考慮するならば、七〇年代の移民数は年平均一〇〇万を数えた今世紀初頭の絶頂期に優に匹敵すると考えられる。アメリカ社会における移民のインパクトの増大は、外国生まれ人口の絶対数、かつその対総人口比の劇的増加からも推測される。一九二〇年代以降減少の一途を辿ってきた

た外国生れ人口は、一九七〇年国勢調査までには、九六〇万人（対総人口比四・七パーセント）にまで落込んでいた。ところが一九八〇年代調査においては、それは一三九〇万（六・二パーセント）へと増加した。加えて、こうした移民の急増がアメリカ総人口の停滞期に生じていることに注目しなければならぬ。控え目に見積もっても、七〇年代の人口増の約四〇パーセントは移民によって説明されると言われている。^①

一九六五年移民法は、また移民の出身国別構成の激変という結果を生み出した。一九二四年法による「原国籍割り当て制度」の導入は、世紀転換期以来の東欧・南欧系移民、すなわち当時の「新移民」の流入に歯止めをかけることを目的とし、実際一九二〇年代以降西北ヨーロッパ系「旧移民」の相対的増加という所期の結果がもたらされた。これに対して、一九六五年法は移民受け入れに關し特定地域や国家や人種の優遇措置の撤廃を目的とし、七〇年代には早くもその目的を達したといえることができる。つまり、これ以後各国間割り当ての平等化の原則の下、従来は差別されていたアジア諸国が、中南米諸国と並んで、合衆国移民の主たる送り手となったのである。ドイツ、イギリス、イタリアなどのヨーロッパ諸国がアメリカ移民の主たる送り出し国であった一九五〇年代とは著しく異なり、一九八〇年代には、メキシコ、フィリピン、韓国、中国（台湾を含む）、ベトナム、インド、ジャマイカ、ドミニカ、キューバ、タイなどの国々が移民の出身国として上位を占めるようになった。^②ある著者が言うように、合衆国は、一九六五年法によって初めて、世界の隅々から移民を吸収する真の「普遍的国民国家」への第一歩を踏出したのであった。^③

さて、「原国籍割り当て制度」の枠を取り外し各国間の平等達成を目的とした一九六五年法の導入により、移民を合衆国に引きつける要因は少なくとも法律制度上は世界各国に平等に働くこととなった。その結果、各国からの実際の移民数を決める要因としては、移民を送り出す側の諸事情がより重要となった。一九七〇年代以降、対合衆国移民数で上位を占めている上記の国々は、おしなべて急速な経済発展もしくは経済危機のもとにあり、農村経済が破綻に瀕し、都市に

余剰人口が滞留し、失業率が高い等の問題に直面してきた⁽⁴⁾。従って、それらの国々においては、当然国内危機の一種の安全弁として、また移民の送金による外貨の獲得を当てにして、自国民の一部の国外移出は歓迎される。

これをアメリカ合衆国の側から見れば、それはある意味で移民の形をとった南北問題の輸入という側面を色濃く持っている。新しい移民の大量流入は、従来の移民とは肌の色も民族的、文化的背景も異にする、しかも先住国民と比べて著しく貧困な社会層の急速な出現を意味していた。いうまでもなくこれは今世紀初頭に合衆国が経験した「新移民問題」の再現という様相を帯びた問題であった。そこで、以前の「新移民」の場合と同じくこの新たな移民群についても、これをアメリカ社会のうちにどのように同化させていくか、あるいはそもそも同化することが可能なのか否かが、社会学者を中心として広く議論されることとなった。

しかしながらこうした社会学的論争は、一九七〇年代以降の「新移民」をめぐる論争の中では、あくまでも副次的なレヴェルに留まっている。七〇年代以降のアメリカの朝野で最も激しい論議の対象になったのは、むしろ移民問題の法的側面であった。すなわち、一九六五年法の定める正規の手續によらずに入国居住する、いわゆる「不法移民」の広範な存在こそが現代移民論争の中心争点に他ならない。

2. 「不法移民」⁽⁵⁾

「不法移民」問題は、アメリカの長い移民史の中でも比較的新しい問題である。但しここで注意しなければならないのは、「不法移民」自体は、それ以前のアメリカ社会にも恐らく大量に存在していたであろうという点である。一九世紀中ごろのテキサス併合により多数のメキシコ人コミュニティーズが合衆国の版図に落ちたという歴史的経過からも、そもそもメキシコ人の間ではこの国境線自体が武力により不当に敷かれたという意識が強い。またメキシコとの国境地域

の経済圏は、その発展の経緯からしても、必ずしも国境線によってメキシコ側と合衆国側とに截然と分かたれてはいない。殊にテキサスやカリフォルニアの農場にとり、メキシコ人労働者は長く不可欠の季節労働を提供してきている。またエル・パソのような都市に至つては、都市自体が国境にまたがっている。さらに、二千マイルにも及ぶ国境線自体、その警備には莫大な費用と人力を要する。これらの理由から、この国境を越えて実際に移動するメキシコ人の数は、合法的な移民や米墨政府間の協定による一時滞在労働者の数を遙かに凌駕するものであつた。⁽⁶⁾

概していえば、この国境を跨ぐ人の流れは合衆国側の景気の動向を主たる要因として増減してきたと言えよう。この点は、合衆国政府が不法外国人を国外に強制送還した数の変遷からもおおよそ窺い知ることができる。例えば、極めて多数の送還件数を記録した一九五四年をみるならば、それは連邦政府が、朝鮮戦争の終了に伴い雇傭機会が縮減したことを受け、「ウェット・バック作戦」の名の下に、百万に上るメキシコ人不法労働者の逮捕送還を大々的に展開した結果に他ならない。これ以外の時、特に第二次大戦や、朝鮮戦争などの戦時中は、政府は逆にメキシコ人季節労働者の入国を奨励している。その顕著な例が、先述のいわゆる「ブラセロウ計画」である。このような時期には、また当然「不法移民」の送還数も大きく減少した。こうした移民行政の背後には疑いなく南西部の農場主や企業家の要請、つまり安価な単純労働需要が働いていた。⁽⁷⁾

「ブラセロウ計画」などを除けば、一般的に言つて、メキシコからの人の流れは不法であろうと合法であろうと、一九六五年法が実施に移された六〇年代後半までは、東半球からの移民に比してそれほど厳格な制限を受けずに来たといえよう。一九六五年法は、前節に述べたように、合衆国史上初めて西半球からの移民に制限を加えた。しかし、この制限は、当初西半球移民に国別の枠を設けず、ただ一二万の総枠だけを定めていたため、隣接国メキシコからの移民が不釣り合いに増えすぎる結果となつた。そこで七六年の移民法改正では、この地域にも各国別二万の上限が決められた。

こうして六五年移民法体制の下で、初めは西半球移民全体に、やがてメキシコにもかなり窮屈な移民制限が課されることとなった。それに加えて「ブラセロウ計画」も、一九六四年ジョンソン政権下で力をつけた労働組合の圧力により中止された。しかし、こうしたメキシコ移民に対する門戸の縮小は、必ずしもメキシコからの安価な季節的単純労働に対するアメリカ産業の需要の低減を伴っていたわけではなかった。その結果、これ以後不法移民や不法外国人、すなわち従来ならば国境を越えての行き来が大目に見られていたためその不法性が注目されなかつた人々の存在が、次第に目立つようになつてくる。⁽⁸⁾

六五年移民法がこのような予期せざる結果を引き起こしたひとつの原因は、この法が移民政策における人道性や平等性の実現に意を配るあまり、国際経済の現実を軽視したことにある。ある研究者もいうように、米墨国境ほど長大な国境が、これほど人口増加率に差があり、これほど経済格差の大きいふたつの社会を分けていている例は世界中他にはない。しかもこの格差は七〇年代後半からさらに広がる傾向を示している、特に八二年以後は、メキシコ経済がドル高によるペソの弱体化、成長の鈍化、都市部の失業率の悪化などの原因により、急速に危機を深めているため、この格差はますます顕著になつた。このことはメキシコ移民を合衆国側へとアツシユする圧力がますます強くなることを意味しており、それは僅か二万の移民枠によつては到底解消し得ないほど大きな圧力であつたといわなければならない。そしてそこに「不法移民」の増加する根本的原因がある。⁽⁹⁾

ところで「不法移民」の出身国はメキシコだけに限られない。あるかなり信頼すべき推定によると、現在アメリカ社会に在る不法移民の約六割ほどが、メキシコ系とされている。それ以外の「不法移民」は上述の合法移民のソース・カントリーズとして上位にランクされている国々が、やはりこの場合も主たる送り手になつているといわれる。⁽¹⁰⁾その他には、ジャマイカ、ドミニカ、ハイチなどのカリブ海諸国やタイなどが、「不法移民」の主な出身国と目されている。これ

らの国々はいずれも、二万の枠には納まり切らない量の移住希望者を抱えており、それは、当然の結果といえよう。六五年法実施以来、これらの国からやってきた大量の合法移民たちは、アメリカ社会の中に一定の地歩を既に築き上げていたため、後者の「不法移民」はこれら同朋のコミュニティの庇護に頼ることが可能であった。¹¹⁾

さて、不法入国、不法滞在の方法には大きく分けて二通りが考えられる。¹²⁾ひとつは、単にみとがめられることなしに国境を渡って入国してしまう方法であり、当然のことながらメキシコ系の「不法移民」はその大多数がこれによって入国したものと思われる。この不法越境による入国は、七〇年代以降、不正入国斡旋業というひとつの地下産業を産み出して¹³⁾いる。「コヨーテ」と俗称されるこれら不法入国斡旋のブローカーたちは、不法入国の希望者の募集、アメリカ国内までの旅行、さらには入国後直ちに必要な旅券、査証、社会保障カード、労働許可証、運転免許証など偽造書類の提供に至るまでを一括して請け負っているといわれる。今やメキシコに限らず、韓国、バングラデシュ、香港、インドなどのアジア諸国やユーゴなど東欧においてもこうしたブローカーたちの暗躍が伝えられている。例えばある雑誌は、フィリピンからアメリカ社会への定住に至るまでの、いわば「不法移民」パッケージツアーが約一万ドルで取り引きされていると報じている。¹⁴⁾一九七〇年代後半になると、こうした不法入国に対しとにかく何らかの移民制限が必要であると主張する人々の数が増加してきた。とりわけレーガン政権を中心とする保守派の間では、「我が国は国境をコントロールする力を失っている」という主張が声高に叫ばれるようになった。最近の移民論議において、アメリカ国民は自国が他と地続きの国境で接している事実を恐らくアメリカ史上最も強く意識させられるようになったといつてよからう。そしてこの国民心理が八〇年代初めから移民法改正の動向に拍車をかけてきたのであった。

「不法移民」のもうひとつの方法は、一時査証で合法的に入国して、査証期限が切れた後もそのまま居座るというものである。近年のアメリカの入国出国管理行政は、後に触れるように、予算・人員の不足から極めて非効率であり遅滞

している。この行政の遅れがこのタイプの不法移民の増加を招いているひとつの原因である。一九八三年の例で見ると、一時滞在査証で入国した約一千万人のうち、その出国が確認されていないものが約二一〇万人に上っている。そのうちどれだけが不法移民として定住しようとしているのかは、無論不明ではあるが、それが無視できない数であること(移民・帰化局はこれを約五〇万と見ていた)は明らかかなようである。¹⁵⁾

最後に、それではこのように正規の手続きを踏まずに入国したり、滞在し続けている「不法移民」総数が、八〇年代前半までにどれぐらいに上ったのかという点に触れなければならない。言うまでもなく「不法移民」とは、定義上公式統計に乗らない人口であり、その総数は間接的データによって推定する以外にない。これまでに多くの研究者や公的機関が試みた推計によれば、「不法移民」人口は八〇年代初頭で、最少二百万、最多で一二〇〇万とされている。従って「不法移民」の実態については、研究も行政も全くコンセンサスの得ようがないというのが実情であった。¹⁶⁾一九八〇年代の移民制限法をめぐる議論が紛糾したひとつの要因は、それが実態の極めて曖昧な対象に対する立法作業であった点に求められよう。「不法移民」の就業を、その雇用者を処罰することによって抑制するにしても、これを厳格に行なった場合の経済への波及効果は現に就業している「不法移民」の数が不明であつては推定不能であろう。また既に一定期間以上米国内に滞在してきた「不法移民」に永住権・市民権を与えるという行政的救済措置をとるにしても、果たしてどの位の「不法移民」が実際に救済申請を行なうものか、従つてこの措置をとるためにどの程度の予算と人員とが必要なのかといった点は、「不法移民」の全体規模が不明のままでは容易に推定できないであらう。八〇年代の移民法改正論議は、こうして確定不能の難問をめぐる展開されることとなつたのである。¹⁷⁾

現代の「新移民問題」の第三の要素は難民問題である。いうまでもなく難民も「不法移民」と同様アメリカ史において殊更に新しい現象ではない。とりわけ第二次大戦以後、それはファシズムやナチズムから逃れて来た政治的亡命者やユダヤ人、戦後の東欧、キューバなどにおける共産主義革命からの亡命者受け入れをめぐり長く議論されて来た問題である⁽¹⁸⁾。一九六五年法改正においても、移民総枠二十九万のうち、一万七千四〇〇が共産主義諸国及び中近東地域からの難民に当てられていたことは前述の通りである。ところが七〇年代の後半から、この制度が当初全く想定していなかった事情が発生し、六五年法の難民制限の有効性は大きく突き崩されることとなった。いうまでもなくベトナム戦争におけるアメリカの敗北と戦争末期における米軍のカンボジア侵攻、その結果による大量の難民の発生、そのアメリカへの殺到といった一連の事態である。その結果、一九七五年春から七九年までに約二〇万のインドシナ難民が合衆国に入国したといわれる。一九六五年法がもつばら共産圏の強圧政治に発生する難民を想定していたのに対し、いまや合衆国は自身の国際行動が生み出した難民問題への対処を迫られることになった。

この不測の事態に対処すべくカーター政権下の議会は、一九八〇年難民法を立法した。移民に対する寛容な態度を大統領の兄から受け継いだエドワード・ケネディのリーダーシップの下で立法されたこの法は、難民を人種、宗教、国籍、政治的帰属や信条のいかんを問わず「迫害や充分根拠のある迫害の恐れゆえに」自国の保護下を脱した人と広く定義するものであった。その上で難民枠を一般の移民総枠の外におき、五万を一応の上限とし、それを越えるやむを得ない難民の流入については、議会とホワイト・ハウスの合意によって入国許可を与えるというのが、一九八〇年難民法の骨子であった⁽¹⁹⁾。

ところがこの大きく改正された難民法もまた成立直後に不測の事態に直面することとなった。そのひとつはキューバ

のカストロ政権が、アメリカの足元を見透かすかのように、難民法成立直後の八〇年四月から一〇月にかけて連続して総計一二万五千に上る病人や監獄に収監中の自国民をボートに乗せてフロリダへと送り出したことである。加えて一九七二年から八〇年代初頭にかけて、ハイチからも小さなボートに乗った難民の上陸が相次いだ²⁰。さらに八〇年代には、内戦の続くエルサルバドルとニカラグアからの難民も著しい増加を見た²¹。

これらカリブ海域・中米からの難民は、いずれも難民を自称しとにかく合衆国に入国したものの、彼らに対する八〇年難民法の適用いかにについては激しい論争が起った。そもそも八〇年難民法は、既にアメリカ以外の第三国に避難している亡命者のうちでアメリカへの移住を希望しているもの(典型的にはインドシナ難民)を対象としていた。従ってこれらのケースのように、第一避難国をアメリカとして入国した者にこの法を適用しうるか否かについては、法解釈上の疑義が呈せられた。また本国における経済的・圧迫を逃れて来たとみられるハイチ難民が果たして上述の難民法に該当するの否かという点も問題視された。さらに、この同時期に入国した二つの難民集団のうち、キューバ難民の方は白人が、ハイチ難民の方は黒人が大多数を占めていたため、この両者に異なった取り扱いをする時は人種差別論争を引き起こす恐れもあったのである。実際当初から法務省移民・帰化局はハイチ人難民については、これを「不法移民」と解し故国へ送還する政策を採用した。レーガン政権は、さらにカリブ沿岸にたどり着くハイチ人に対する国境警備の強化を指示し、捕捉したハイチ人を各地の抑留センターに送り送還処分²²の決定を待たせる強行策をとった。その結果一九八一年秋以降、ハイチからの経済難民は激減を見ることとなった。

以上の七〇年代以降の難民問題は、六五年移民法体制の不備を突くとともに、八〇年代の新たな移民制限論議を刺激するもうひとつの重要な要因となった。それは第一に「不法移民」問題にも増してアメリカ国民のフラストレーションを高めたといえる。インドシナや中米からの難民の存在は、そのままアメリカの対外政策の失敗、国際政治におけるそ

の無力の生きた証拠とみなされたからである。従つて、ジェシー・ヘルムスのような、過激右翼はこうした国民心理を逆用して、「エルサルバドルからの難民をこれ以上増やさないためにも、この地域の共産ゲリラ討伐のための軍事援助を行なうべきだ」などという主張を展開したのである。²³⁾第二に指摘すべきは、これらの難民もまた、合法移民、不法移民と同様、アジア系、スペイン語系に属していたことである。こうして難民問題もまたアメリカ社会における人種的民族の緊張を高め、移民制限に対する国民世論の要求を強める結果となったのである。

さて、以上三種の要素がそれぞれ七〇年代後半以降急増したことにより、アメリカ社会は今世紀初頭の第一の「新移民」問題以来、最も多くの外国生まれ人口を抱えることとなった。合法移民毎年約50万、「不法移民」数百万、難民十数万、果たして一九七〇年以降のアメリカ社会やアメリカ経済に、こうした大量の外来的要素を吸収する力があるのだろうか、八〇年代初頭までに、この点が現代の移民制限論への賛否を分ける中心的争点となったのである。

- (1) Briggs, *Immigration Policy and the American Labor Force*, pp. 73-74.
- (2) Select Commission on Immigration and Refugee Policy, *U.S. Immigration Policy and the National Interest*, Staff Report (Washington, D.C., April 1981), pp. 172-73, 230-31 (引く Staff Report 5引用); Fallows, p. 46.
- (3) Ben J. Wattenberg, *The Good News Is the Bad News Is Wrong* (New York: Simon and Schuster, 1984), p. 84.
- (4) Morris, pp. 62-73.
- (5) 「不法移民」(illegal aliens もしくは illegals) という言葉はしばしばこのように呼ばれる移民に対する差別や排斥感情を伴って使用される。また移民・帰化行政の担当者たちは、しばしば「強制送還可能外国人」(deportable aliens) という言葉を用いる。こうした差別に反対する人々は、よりニュートラルな意味合いをこめて「移民法上の正規の書類を不所持の外国人」(undocumented aliens) と呼ぶ。本稿では便宜上、最も頻用される「不法移民」を括弧付きで用いる。 Cf. Edwin Harwood,

In Liberty's Shadow: Illegal Aliens and Immigration Law Enforcement (Stanford, Calif. : Hoover Institution Press, 1986), p. 192, n. 2.

- (6) Morris, p. 107.
- (7) Paul R. Ehrlich, Loy Bilderback, and Anne H. Ehrlich, *The Golden Door: International Migration, Mexico, and the United States* (New York: Ballantine Books, 1979), pp. 197-217.
- (8) キャラフティらは一九六〇年代初頭、約六万に過ぎなかつた「不法移民」が一九七〇年代の終りまでに約一〇〇万に急増したと語る。Cafferty, et al., pp. 61-62.
- (9) Otis L. Graham, Jr. "Illegal Immigration," *The Center Magazine*, July/August 1977, pp. 57-58.
- (10) Ibid., 57; Elizabeth Midgley, "Immigrants: Whose Huddled Masses?" *Atlantic Monthly*, April 1978, p. 11.
- (11) *New York Times*, June 18, 1984.
- (12) Morris, p. 110.
- (13) 不正入国斡旋業者で逮捕されたものの数は、一九七一年から一九八一年の間に四、五六四から一五二、六四三に増えている。Ibid., p. 108.
- (14) *Newsweek*, June 25, 1984, p. 25.
- (15) Ibid., p. 22.
- (16) Fuchs, "Immigration Reform in 1911 and 1981," p. 66; Briggs, chap. 5; Daniel B. Levine, Kenneth Hill, and Robert Warren, eds., *Immigration Statistics: A Story of Neglect* (Washington, D.C. : National Academy Press, 1985), pp. 225-50; David Simcox, "Illegal Immigration: Counting the Shadow Population," in Simcox, ed., *U.S. Immigration in the 1980s: Reappraisal and Reform* (Boulder and London: Westview Press, 1988), pp. 23-30.
- (17) Briggs, pp. 168-84.
- (18) Ibid., pp. 185-95.
- (19) Cafferty, et al., p. 61; Briggs, pp. 199-201.
- (20) Cafferty, et al., p. 118; Fuchs, "Immigration Reform in 1911 and 1981," p. 72.

(21) *Congressional Quarterly*, April 27, 1985, p. 788.

(22) Briggs, pp. 210-16.

(23) *Congressional Quarterly*, April 27, 1985, pp. 787-88.

第四節 七〇年代移民行政の破綻

セオドア・ホワイトによれば、一九六五年改正移民法は「崇高な動機に発した革命的な立法であった、と同時に『偉大なる社会』計画のもたらした数多くの法律のうちでも、恐らく最も思慮に欠けたものであった。』これまで見てきたように、それは人道と平等の実現という意図に基づきつつ、その意図とは別にアメリカへの移民の構成を一変せしめた。のみならずそれは、世界情勢の従属変数という性格を色濃く持つにいたった一九七〇年代以降の移民・難民問題に対するアメリカの政策に大きな枷をはめ、その柔軟性を著しく奪うことにもなった。従って、以後アメリカは移民制限という課題に関しこの法の大枠中で不断の立法的・政策的微調整を迫られることになる。

この点は、立法の面に関していえば、前述の西半球に対しては「優先順位制度」を適用することにした七六年の法改正や一九八〇年の難民法に現われた。⁽²⁾しかしながら、もとよりこれらの部分的改良はアメリカ社会を悩ませる「新移民」問題に対し根本的解決を与えるには程遠かったといわなければならない。そして、この立法と現実との矛盾は、この間移民行政にしわ寄せされることになった。新立法による問題解決が現実の諸利害の相克により遅滞を見る時、行政は全ゆる方面からの攻撃を浴びつつ、著しく限定された人的・財政的資源によって日々悪化する問題に対処しなければならぬ。こうして、七〇年代のなかば以降、アメリカの移民問題はミルトン・D・モリスいうとこ

ろの「手詰まり状態の行政」という側面を露呈することになった。^③以下本節においては、六五年法の下におけるアメリカ移民行政の概要とその直面する困難とを略述することにより、やがて微調整的^④手直しを越える根本的改正が要請されるに至る制度的背景を探ることとしたい。

さて、本来移民行政には大別して三つの役割が期待されている。第一に、それは移民法の定めに従って外国人の入国をコントロールしなければならぬ。第二の役割は国内における移民や外国人の監督である。第三に、合法移民や難民を非移民入国者と区別し、前者の定住を促進し、彼らとこれを迎える社会との関係を調整するための種々のサービスの提供が求められる。^④これらの役割を果す行政主体は、前世紀末以来の移民のイメージおよび移民制限の目的的^⑤変遷の跡を反映して極めて複雑な分業システムをとっている。

すなわち今日においてアメリカの移民行政は、司法省移民帰化局(Immigration and Naturalization Service)、^⑥国務省領事局(Bureau of Consular Affairs)、^⑦労働省労働許可局(Office of Labor Certification)、^⑧厚生省公共衛生局(Office of Public Health)、^⑨同難民再定住局(Office of Refugee Resettlement)、^⑩そして大統領府に置かれた合衆国難民問題協力局(Office of the US Coordination for Refugee Affairs)の六大局によって分掌されている。^⑪移民行政の最大の問題のひとつは、これらの部局間に移民問題をめぐる認識と利害の不一致があり、円滑な協力関係が築かれていないことにある。しかもそれぞれが属する省庁において、これらの移民関係機関は必ずしも有力な地位を占めているとはいえない。その結果、現在までの移民行政は、問題の全体を長期的に見通した強力な一元的リーダーシップの不在に悩まされてきた。

とはいっても、これら六大局のうちで、移民資格の認定と選別、不法移民の防止、合衆国内の移民の法的地位の確定といった移民制限の根幹をなす業務を担い、従って移民行政の中核と見なされているのが、司法省移民帰化局(以下

INSとする)および国務省領事局である。各国に置かれた領事館の行なう査証発行業務は、入国志願者とアメリカ政府とが最初に出合う場であり、ここにおける入国資格の決定さらには移民資格の認定が移民制限という行政目的にとり極めて重要な意味を有していることは改めて言うまでもない。各国二万総計二十七万の移民枠に対する志願者を「優先順位」に従ってふるい分け、加えてこの枠外の「直接親族」移民を認定し、しかも全世界からの毎年八〇〇万近くに上る膨大な数の非移民一時入国希望者の真の目的と帰国の意志の有無とを確認するという業務は、極めて多大の労力を必要としている。

ところがこの査証発給に充てられている予算人員は必ずしも十分とはいえず、その結果は移民申請の処理の著しい遅滞となつて現われてきた。特にそれは移民志願者の多い西半球において顕著であり、「移民難民政策特別審議会」が設置された一九七八年には、既にこの地域には移民申請だけで約三〇万人分の未処理案件が滞留していた。この遅れが不法入国者増加の一因となつたことはいうまでもない。⁽⁸⁾その結果、査証業務に電算機の導入が急がれ、人員・予算の増加や不法入国問題の少ない国との二国間協定による査証の撤廃などの合理化が実現されるに至つた。⁽⁹⁾しかしこのような重大な難点を抱えているにもかかわらず、査証行政は移民行政の根本的なネックとは見られてこなかつた。なぜならばその主たる活動領域が外国にあるため、その矛盾はむしろ国外に堆積しアメリカ国内からは見えにくいからである。

これに対し、国境地帯を含めて国内に主たる活動の場があるINSは、好むと否とにかかわらず、不法移民の増加に集約される「新移民」問題のより直接的な行政的責任主体と見なされてきた。このINSの行政組織は、司法省内に置かれた全国本部の下、東西南北四つの地域本部(regional offices)、それぞれの地域をさらに小分割した全国計三四の地区機関(district offices)、そして香港、メキシコ、ローマ、プエルトリコの各地区機関からなる。⁽¹⁰⁾各地のINSには、移民関係の公共的サービスの提供と国内秩序の防衛というふたつの分野で、多大の任務が課せられている。第一の任

務は、不法入国を事前に防止するための入国管理である。国際空港や海港およびカナダとメキシコとの国境に設けられた入国管理事務所における査証、グリーンカード、その他の越境許可証の検閲が、そのための主たる日常業務である。第二に、要求されているのは、それぞれ四千マイル、二千マイルにおよぶカナダとメキシコとの国境警備である。第三に不法に国内に滞在する外国人の逮捕と本国への強制送還という任務がある。これらの多少とも強制の要素を含む秩序維持機能に加えて、第四には、一時滞留者の帰国の確認、そして第五に、移民の帰化申請の審査があげられる。

ところで不法移民の制限にとり最も重要なこれらの行政機能を果たすに当たってINSが置かれている環境は、決して好ましいものとはいえない。INSの困難のひとつは領事局の場合と同じく、予算・人員の決定的な不足にある。一万足らずの人員と四億ドル弱の予算が、年間二億件近くに上る入国者の審査、長大な国境線の警備、何百万の不法移民の逮捕・送還、そして約二〇万件の帰化審査に不十分であることは殆ど自明であろう。資源の不足は、INSのいわば警察的業務の効率の低下を招き、不法移民・不法滞在の増加の直接的原因となった。のみならず、それは移民その他の入国者に関する日常的な情報の蒐集・処理活動の著しい遅滞をも招いてきた。このため合法的に一時滞留者が滞在延長に必要な書類を得られず、結果として不法滞在者とされてしまったケースは決して少なくない。こうした問題に対処すべく八〇年代に入つて、非移民外国人の出国管理に電算機が導入されはしたが、それでもなお、旧システムの下で累積された混乱を一扫し、円滑な情報処理機能を果すまでには至っていない。

INSの当面した第二の困難は、連邦政府内において移民行政の重要性と課題とをめぐるコンセンサスが築かれていないことであつた。移民問題が国家政策の最重要課題のひとつとして、認識されるようになったのは、漸くカーター政権の頃であつたが、その後もなお不法移民がアメリカの経済や将来の人口動態に与える影響について連邦政府内においてすらコンセンサスは調達されてこなかつたといえよう。その結果、INSはその多面的な業務のうちどこに力点を

置くべきかを決めかねる事態に悩まされてきた。「INSは、その秩序維持業務を過度に重視し、サーヴィス業務を軽視する」という点で、政策の力点と行政資源の配分とを誤っている」とするレーガン政権下の大統領府行政予算局による批判が典型的に示しているように、INSは、その役割をめぐるコンセンサス不在の状況下、絶対的に不足している予算・人員の適正配分という難題に直面してきた。そして、この点におけるINSの困難は、レーガン政権の財政緊縮策により、一層増幅される結果となった¹⁴⁾。

第三の困難はINSが世論の支持を欠いてきたことである。上にみたふたつの困難は、人事の停滞や混乱、そこに働く官吏の労働意欲の減退、サーヴィス業務の停滞、贈収賄・汚職の頻発を招き、ひいてはINSの世論におけるイメージの悪化をもたらした。この点に関しては、更にINSの持つ警察的機能が世論に与えるインパクトを指摘しなければならぬ。不法入国といういわば「直接の被害者のいない犯罪」を犯したに過ぎない不法滞在者の捕捉のために、INSがしばしば行なってきた農園や工場の強制捜索(“factory raids”)や強制送還は移民、外国人、市民権擁護論者の間ではもとより、移民制限論者の間においてすら、非自由主義的、非アメリカ的手段として批判されることが多かった。あるINSの官吏が認めるごとく、通常の犯罪者とは異質の、しかも市民社会の内に一定の社会的役割を持つて取り込まれている無力な外国人労働者を「狩り出し」追い立てるINSには、「ゲシュタポ」にも似た好ましくないイメージがつきまわっている¹⁵⁾。こうしてINSは次第に人種的・民族的対立感情のシンボルと見なされるようになってきた。

以上のような解決困難な問題を抱える移民行政に、単独で現代の巨大な「新移民問題」の根本的解決をはかる能力が欠けていることは最早繰り返すまでもなからう。たしかにモリスが強調するように、従来の論議において移民行政の効率化という点が軽視されてきたことは事実であろう¹⁶⁾。上に見たように、この問題に関しては、行政が法を円滑に執行しえていなかっただばかりか、本来法の解決しようとする問題自体をかえって増幅し拡大する結果とすらなってきたのであ

る。

しかし、既に一九七〇年代の後半以来多くの論者が指摘してきたように、移民問題の原因は、単なる行政の手直しや効率化によって除去できるほど根の浅いものではない。この問題は、国民経済の要請、長期的な人口動態、移民の文化的統合の可能性等と深く連関しているばかりではない。既に見た合衆国への「不法移民」の最も根本的な原因がメキシコを初めとする中米・カリブ諸国と合衆国との経済的格差にあったことに端的に示されているように、現代移民問題はすぐれて国民経済間の不均等発展や国際的労働力移動から派生する問題であり、一国内的な解決の困難な問題である。一九七〇年代後半からかまびすしく言い立てられ始めた、上述のようなアメリカ移民行政の破綻は、こうした困難のひとつの現れに過ぎなかつたといえよう。⁽¹⁷⁾

- (1) Theodore H. White, *America in Search of Itself: The Making of the President, 1956-1980* (New York: Harper & Row, Publishers, 1982), p. 363.
- (2) *U.S. Immigration Law and Policy*, pp. 62-70; Cafferty, et al., pp. 58, 60-61.
- (3) Milton D. Morris, *Immigration: The Beleaguered Bureaucracy*.
- (4) *Ibid.*, pp. 94-129.
- (5) 例えは移民事務の主管部局は、一八六四年移民法においては、移民すなわち外交問題という当時の通念に従い国務省に置かれた。これが一八八二年には、受け入れ国に移民制限の権利があるという考えから、財務省に移管される。さらに移民問題の中心を労働問題とみた一九〇三年法は、移民局を新設の通商労働省に配置転換した。そして移民の強制送還が、移民行政の重要な一部をなすと思われるようになった一九四〇年以後、移民帰化局は司法省のもとに置かれている。Cafferty, et al., pp. 39-55.
- (6) Morris, p. 87.

- (7) Ibid., pp. 94-102.
- (8) *Congressional Quarterly Almanac*, 1978, p. 198.
- (9) Morris, p. 102.
- (10) Committee on the Judiciary, House of Representatives, *Immigration and Nationality Act with Amendments and Notes on Related Laws* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1980), pp. 230-232; The United States Government Manual, 1984/1985(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984).
- (11) Morris, chap. 4; Graham, "Illegal Immigration," p. 61.
- (12) モリスの挙げる例によると、一九八一年には、米墨国境には毎日約二六九〇人が配置されていた。これらの人員は、三交替制で着任するから、約二千マイルの国境は常時僅か九百人足らずで警備されていたことになる。その結果、近年では約百万件の不法入国が国境地帯で未然に防止されたにもかかわらず、恐らくはそれとほぼ同数が不法入国に成功していると推定される。不法入国者の逮捕・送還に関してもINSの資源の不足は明らかである。INSにおいてこの業務を受け持つ「捜査および拘留・送還部」に配置される人員は僅か千人に過ぎない。従って、例えば七〇年代の後半、シカゴでは毎月約千人のメキシコ人不法滞在者が逮捕され、累犯者などそのうちの一部が、グレイハウンドで故国へ送還されたが、多大の費用を用いて繰り返されるこの作戦にもかかわらず、その網を逃れる不法滞在者の数はシカゴだけで、約二五万人に上ると推定される。Morris, pp. 107-8, 114; "The Great American Immigration Nightmare," *U.S. News and World Report*, June 22, 1981, pp. 27, 30; Midgley, "Immigrants," p. 10.
- (13) *U.S. News and World Report*, June 22, 1981, pp. 27, 31.
- (14) Morris, p. 130. たとえば一九八二年度の予算編成に当たり、レーガン政権はINSの要求額四億九千万ドルを三億六千三百万ドルへと減じ、一三五五のポストを削減した。*U.S. News and World Report*, June 22, 1981, p. 30.
- (15) Graham, pp. 57, 61; Morris, pp. 115-17, 122, 143; Midgley, p. 10; *Newsweek*, June 25, 1984, p. 22. INSによる労働現場の強制捜索の合憲性については未だ議論がある。ただし最近では、不法移民の増加が広い関心を呼ぶ中で裁判所も合憲に傾きつつある。たとえば、一九八四年四月十七日の最高裁判決は、「七対二でINSの不法移民「狩り出し」作戦を合憲と判断した。」*Facts on File*, April 20, 1984, p. 281.

(16) Morris, p. 4.

(17) Richard R. Fagen, "The Realities of U.S.-Mexican Relations," in *American Vistas: 1877 to the Presents*, eds. Leonard Dinnerstein and Kenneth T. Jackson, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 1979), pp. 406-22; Juan Ramon Garcia, "'Our Needs Know No Laws': The Issue of Illegal Mexican Immigration Since 1941," in *American Vistas: 1877 to Present*, eds. Leonard Dinnerstein and Kenneth T. Jackson, 4th ed. (New York: Oxford University Press, 1983), pp. 326-41.