

米国 1924 年移民法におけるメキシコ人——1920 年代におけるメキシコ人移民国別割当論争と米墨国境管理問題

小 田 悠 生

序 研究の視座

1924 年移民法は 1965 年移民法の制定まで 40 年あまりに亘り、米国の移民政策の根幹を成した。¹⁾ 同法には対象地域に応じ、数種の移住規制方法が混在していた。まずヨーロッパからの移民には、各国別に移民数の上限枠（国別割当枠）が設けられた。次に米領フィリピンを除くアジアからの移住が禁止された。そして、西半球からの移民は「非割当移民」と規定され、量的制限の対象外とされたのである。²⁾

本稿の分析対象は、非割当移民のなかでもメキシコ人移民・労働者をめぐって 1920 年代に展開された論議である。今日まで続くメキシコ人の米国への移住・出稼ぎの源流は 19 世紀末に遡ることができるが、³⁾ 人流の増加に伴い 20 世紀初頭に米墨国境の出入国管理体制は変容し、1908 年には労働省移民局が陸路でのメキシコ人の移住統計を記録し始めた。そして本稿が対象とする 1920 年代には、メキシコ人移民・労働者の受け入れに関する議論が百出した。本稿では第一節を 1920 年から 1924 年法制定までの期間、第二節を 1924 年法制定以後にあてているが、1924 年法制定後の時期はメキシコ人移民が非割当移民と位置づけられる過程で極めて重要である。それはメキシコへの国別割当法案が相次いで提出されたのは同法制定後であるため、実際 1925 年から 1930 年にかけては 6 度の公聴会が開催されている。⁴⁾

最終的に割当法案は可決されず、行政的な移住規制がメキシコ人に対する出入国管理政策の中心を占めるようになる。たとえば国別割当論争が高揚した 1929 年には、国務省が査証の発給を抑制することでメキシコ人移民を減少させた。歴史学者ロバート・ディバイン (Robert Divine) は、査証制限を「望まれざる者という汚名を公には着せずメキシコ人移民を減少させる、行政的な規制政策」と位置つけた。⁵⁾ 近年の研究は、行政的な規制のうち国境警備や強制送還措置に注目している。合法/非合法移民の境界の歴史的形成過程・その流動性を分析した歴史学者メイ・ナイ (Mae Ngai) は、1924 年法は入国方法そ

¹⁾ 古矢旬『アメリカニズム—「普遍国家のナショナリズム」』(東京：東京大学出版会、2002)、98。

²⁾ 小井戸彰宏「岐路に立つアメリカ合衆国の移民政策—増大する移民と規制レジームの多重的再編過程」小井戸彰宏編『移民政策の国際比較』(東京：明石書店、2003)、34; Act of May 26, 1924 (43 Stat. 153), Sec 4.

³⁾ Gilbert G. González and Raul A. Fernandez, *A Century of Chicano History: Empire, Nations and Migration* (New York: Routledge, 2003), 34.

メキシコ出身人口が多い地域は、1890 年には一位テキサス州 51,559 人、二位アリゾナ準州 11,534 人、三位カリフォルニア州 7,164 人、四位ニューメキシコ準州 4,504 人であり、1910 年には一位テキサス州 125,016 人、二位カリフォルニア州 33,694 人、三位アリゾナ準州 29,987 人、四位ニューメキシコ準州 11,918 人となった。1890 年から 1910 年の間にテキサスのメキシコ出身人口は 7 万 5 千人増加し、カリフォルニアもまた 2 万 6 千人と高い伸び率を示した。

して違法行為の規定においても「移民法の転換点」であったと論じ、強制送還措置に実体を与えた機関として同年に設立された国境警備隊を位置づけた。⁶⁾ 米墨間の長大な国境では、移民法の規定と現実の出入国方法との間の乖離が今日まで続いており、国別割当や査証制度と表裏一体をなす国境警備という双方への視点は極めて重要である。

但しこれまでの研究は、20年代の連邦議会における、メキシコ人移民・労働者をめぐる議論と国境警備政策との関連性を十分に論じていない。連邦議会での議論を詳細に分析した歴史学者マーク・ライスラー (Mark Reisler) やローレンス・カルドーソ (Lawrence Cardoso) の研究は、国別割当に重点を置いていた。⁷⁾ またナイをはじめ、国境警備に焦点をあわせた歴史学者パトリック・エッティンガー (Patrick W. Ettinger)、キャサリーン・L・エルナンデス (Kathleen Anne Lytle Hernandez) の研究では、連邦議会での議論は主な分析対象ではない。⁸⁾

一つの問題は、国境管理の強化とメキシコ人移民の規制とは必ずしも連動しておらず両者の関係は自明ではない点である。実際19世紀末には、連邦議会の関心は陸路で入国するアジアやヨーロッパからの移民にあった。⁹⁾ 20年代においてもメキシコ人の移住と米墨国境における出入国管理の強化との関連性について先行研究の解釈は分かれており、¹⁰⁾ 両者が当時どのように結び付けられて議論されていたかについて検討する必要がある。本稿ではまず、メキシコ人移民・労働者の合法的受け入れ・制限に関する議論の中で国境警備問題はきわめて大きな問題であったことを明確にする。もう一つ重要な点は、20年代に

⁴⁾ House Committee on Immigration and Naturalization, *Hearings on Immigration from Latin America, the West Indies, and Canada*. 68th Cong., 1st sess. (Washington D.C.: GPO, 1925); HCIN, *Hearings on Seasonal Agricultural Laborers from Mexico*. 69th Cong., 1st sess. (Washington D.C.: GPO, 1926); HCIN, *Hearings on Immigration from Countries of the Western Hemisphere*. 70th Cong., 1st sess. (Washington D.C.: GPO, 1928); Senate Committee on Immigration, *Hearings on Restriction of Western Hemisphere Immigration*. 70th Cong., 2nd sess. (Washington D.C.: GPO, 1928); HCIN, *Hearings on Immigration from Countries of the Western Hemisphere*. 71st Cong., 2nd sess. (Washington D.C.: GPO, 1930); Senate Committee on Agriculture and Forestry, *Hearings on Agricultural Labor Supply*. 71st Cong., 2nd sess. (Washington D.C.: GPO, 1930).

以下、下院移民帰化委員会 House Committee on Immigration and Naturalization は HCIN、上院移民委員会 Senate Committee on Immigration は SCI と略記する。

⁵⁾ Robert A. Divine, *American Immigration Policy: 1924-1952* (New Haven: Yale University Press, 1957), 68.

⁶⁾ Mae Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 59-60; Ngai, "Illegal Aliens and Alien Citizens: United States Immigration Policy and Racial Formation, 1924-1945" (Ph.D. diss., Columbia University, 1998) 3章、4章。

⁷⁾ Mark Reisler, *By the Sweat of Their Brow: Mexican Immigrant Labor in the United States* (Westport: Greenwood Press, 1976) 特に3章、7章、8章; Lawrence A. Cardoso, *Mexican Emigration to the United States: 1897-1931* (Tucson: University of Arizona Press, 1980) 特に7章。

⁸⁾ Patrick W. Ettinger, "Imaginary Lines: Border Enforcement and the Origins of Undocumented Immigration, 1882-1930" (Ph.D. diss., Indiana University, 2000); Kathleen Anne Lytle Hernandez, "Entangling Bodies and Borders: Racial Profiling and the U.S. Border Patrol, 1924-1955" (Ph.D. diss., University of California, Los Angeles, 2002).

⁹⁾ 中国人の移住と国境警備に関しては、Erika Lee, *At America's Gates: Chinese Immigration during the Exclusion Era, 1882-1943* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003) 特に5章、6章。

おけるメキシコへの国別割当をめぐる論争と、国境警備に関する議論はそれぞれ独立して存在したわけではないことである。つまり、いかなる形でメキシコ人移民や労働者を受け入れるかという議論の大枠のなかに、国別割当の是非や国境警備が位置づけられていたのであり、両者の重層性を詳細に検討する必要がある。¹¹⁾

1. 1924年移民法制定前

1921年3月、米国史上はじめて年間移民数に上限を設けた1921年移民法が成立した。同法は長期的な移民政策を定めるまでの暫定措置とされていたが、年間の移民数上限、国別の上限枠（国別割当）、米国市民の近親者や西半球移民は「非割当移民」として量的制限から除外するという主要な特徴は、1924年移民法に引き継がれ、1965年まで継続された。¹²⁾

港にくらべ、陸路での入国者に対する出入国管理体制の整備は遅かった。1891年移民法が制定されるまで陸路での入国審査に関する規定はなく、また1907年移民法は、入国直前1年以上継続してカナダ・メキシコ・キューバ・ニューファウンドランドに居住した者には、入国時の人頭税を免除した。他の地域からの移民と同様の手続きを初めて西半球からの移民へ課したのは1917年移民法である。主目的は南欧・東欧からの移民の削減であったが、全地域からの移民が8ドルに増額された人頭税と新たな識字テストの対象となった。ただし同法施行後およそ3年間は、米国の第一次世界大戦参戦に伴う戦時生産体制の下、特例措置としてメキシコやカナダからの労働者には識字テストや人頭税が免除された。しかし終戦を迎え、労働省は1920年1月を以って特例措置を打ち切ると発表した。¹³⁾

1921年移民法の制定以前、メキシコ人移民・労働者に関する主な議題は量的制限ではなく、戦時措置を継続すべきか又は将来同様の措置を認めるべきかという点であった。メ

¹⁰⁾ たとえば Juan Ramon García, *Operation Wetback: The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954* (Westport: Greenwood Press, 1980) や、Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide* (Ithaca: Cornell University Press, 2000) は、1920年代においてメキシコ人への関心は僅かであったと解釈している。

¹¹⁾ 史料としては、主に米連邦議会議事録・公聴会記録のほか、労働省移民局年次報告 (U.S. Department of Labor, *Annual Report of the Commissioner General of Immigration* 以下 U.S. DOL, *ARCGI* と略記)、および移民帰化局文書 (U.S. Immigration and Naturalization Service Records; Subject and Correspondence Files; Records of the Immigration and Naturalization Service, Record Group 85; National Archives Building, Washington D.C. 以下 RG 85 と略記) を用いた。1913年から1940年まで出入国管理は労働省の管轄であった。1933年に移民局 (Bureau of Immigration) と帰化局 (Bureau of Naturalization) は移民帰化局 (Immigration and Naturalization Service) に統合され、1940年に法務省に移管された。

なお、本稿では分析していないメキシコ政府の移民政策に関する、米国での研究として、先述のウルドーソの研究の他、Arthur Corwin, *Immigrants and Immigrants: Perspectives on Mexican Labor Migration to the United States* (Westport: Greenwood Press, 1978); Gilbert G. González, *Mexican Consuls and Labor Organizing: Imperial Politics in the American Southwest* (Austin: University of Texas Press, 1999); Jaime R. Aguila, "Protecting 'Mexico de Afuera': Mexican Emigration Policy, 1876-1928" (Ph.D. diss., Arizona State University, 2000).

¹²⁾ Charles B. Keely, "Immigration in the Interwar Period," in *Immigration and U.S. Foreign Policy*, Robert W. Tucker et al., ed. (Boulder: Westview Press, 1990), 45.

¹³⁾ Reisler, *Sweat of their Brow*, 33-34.

キシコ人労働者の必要性を唱える南西部の農業団体や議員が、措置延長を要求したことに對し、1920年1月に下院移民帰化委員会と上院移民委員会は公聴会を開催した。特例措置を延長されなかったが、これらの公聴会は、1920年代を通じてメキシコ人移民・労働者の受け入れに関して対立する中心的議員が顔を揃え、その後にも共通する議論が展開された点で重要である。¹⁴⁾ 反対派の中心は、移民帰化委員会委員であるテキサス州のジョン・ボックス (John Box・民)、同委員長アルバート・ジョンソン (Albert Johnson・ワシントン・共) である。一方、受け入れ派の中心として、テキサス州のクロード・ハズベス (Claude Hudspeth・民) やジョン・ガーナー (John Garner・民)、アリゾナ州のカール・ヘイデン (Carl Hayden・民) が挙げられる。¹⁵⁾

議論の特徴の一つは、受け入れに批判的な者、賛同する者ともに人種主義的であることである。たとえばボックスは、メキシコ人は「スペイン人と先住民と黒人の混血」であって、「我々がコーカサス系白人の精神を保持する限り、黒人は決して融合しない。解決策はなく、(メキシコ人の移住によって) 同様の問題が生じることは望まない」¹⁶⁾ といった発言を繰り返した。ただし人種主義的であった点は、受け入れを求める議員や農業団体も同様であり、「白人には身体的に適さない」労働にメキシコ人は従事するため白人労働者とは競合しないといった主張がなされた。¹⁷⁾

受け入れ派の主張には次の三点の特徴があった。それは、メキシコ人が唯一の労働力であるというもの、移民ではなく帰国する季節労働者であるというもの、白人労働者の職を奪う心配はないというものである。¹⁸⁾ 特に強調されたのは労働力としての利点である。たとえばガーナーはメキシコ人労働者の導入により南テキサスの農産物生産は「50%」増加すると主張した。そして「市民としてメキシコ人が特に素晴らしいと主張するつもりはない」が、「入国者の80%」は出稼ぎ労働者であり移民ではないために、そうした点は重要でないと論じたのである。¹⁹⁾ こうした主張は20年代を通じて繰り返されていく。

1921年法制定にあたり上院移民委員会が開いた公聴会では、メキシコ人移民・労働者の受け入れをめぐる、ジョンソンやボックス、ハズベスやアリゾナ、テキサス、コロラドの商工会議所や農業団体が意見を戦わせた。しかし1924年法制定以前の優先事項は、東

¹⁴⁾ HCIN, *Hearings on Temporary Admission of Illiterate Mexican Laborers*, 66th Cong., 2nd sess. (Washington D.C.: GPO, 1920); SCI, *Hearings on Admission of Mexican Agricultural Laborers*, 66th Cong., 2nd sess. (Washington D.C.: GPO, 1920).

¹⁵⁾ 共にテキサス選出の民主党議員であるボックスと、ハズベス、ガーナーが対立した経済的要因として、東テキサスのボックスの選挙区では白人小農と黒人小作人・労働者が主要構成員であったのに対して、米墨国境に接する西テキサスのハズベス、南テキサスのガーナーらの選挙区はメキシコ人労働者を雇用することで発展した地域であったことが挙げられる。テキサスの農業構造に関しては、David Montejano, *Anglos and Mexicans in the Making of Texas, 1836-1986* (Austin: University of Texas Press, 1987), 114-115.

¹⁶⁾ HCIN, *Illiterate Mexican Laborers*, 2 Feb 1920, 302, 317.

¹⁷⁾ David G. Gutiérrez, *Walls and Mirrors: Mexican Americans, Mexican Immigrants, and the Politics of Ethnicity* (Berkeley: University of California Press, 1995), 56; George J. Sanchez, *Becoming Mexican American: Ethnicity, Culture and Identity in Chicano Los Angeles, 1900-1945* (New York: Oxford University Press, 1993), 95-96.

¹⁸⁾ Reisler, *Sweat of their Brow*, 40.

¹⁹⁾ HCIN, *Illiterate Mexican Laborers*, 26 Jan 1920, 3-4, 6.

欧や南欧、日本からの移民を削減することであり、同公聴会でもメキシコに関するジョンソンの重点は量的制限よりはハズベスが要求した特例措置への反対に置かれていた。²⁰⁾

1924年法制定過程では、より明確に西半球移民の量的制限と国別割当が要求された。要因として、1921年法施行後にメキシコ人移民が総移民数に占める率が急増したことが挙げられる。²¹⁾ たとえば1924年法草案審議にあたり上院本会議では、移民委員会のフランク・ウィリス (Frank Willis・オハイオ・共) が西半球諸国への上限枠、同委員会のウィリアム・ハリス (William Harris・ジョージア・民) がメキシコへの上限枠設定を提唱した。²²⁾ 制限が要求されたのは第一にメキシコ人移民であり、他の西半球地域からの移民ではない点は重要である。当時の議論では、まず西半球諸国がカナダ/ラテンアメリカ、次に後者がメキシコ/その他の国々と区別されている。最多であったカナダからの移民は問題視されておらず、またメキシコ以外のラテンアメリカ諸国からの移民数はわずかであり大きな関心は集めなかった。様々な制限案には、メキシコのみを対象とする案の他、西半球全体や全ラテンアメリカを対象とする案も存在したが、後者は一国のみを対象とすれば米墨関係が悪化するという考慮であった。²³⁾

下院では委員会審議の段階で、当初西半球への国別割当を提案したボックスは、除外に賛同していた。その理由を、ボックスは二点挙げている。第一に、メキシコへの国別割当を法案に含めれば、メキシコ人を雇用する西部や南西部の議員の反対を招く恐れがあり、国別割当法案を実現する上では得策ではなかった。²⁴⁾ たとえば強硬な排日論者であったアーサー・フリー委員 (Arthur Free・カリフォルニア・共) が西半球への国別割当には反対したように、²⁵⁾ 優先事項であった南欧や東欧、日本からの移民の制限と比べ合意は困難であった。

もう一点が、国境警備である。ボックスは、移民法自体の欠陥、移民法が遵守されてい

²⁰⁾ SCI, *Emergency Immigration Legislation*, 66th Cong., 3rd sess. (Washington D.C.: GPO, 1920), 11 Jan 1921, 33.

下院が1920年12月に可決したジョンソン法案は、二年間にわたり新たな移住を停止し、「カナダ、ニューファウンドランド、キューバ、メキシコ、中央・南アメリカの国々および近隣の諸島に入国直前継続して1年以上居住していた者」には6ヶ月間に限って米国での滞在を認めるという内容であった。上院移民委員会は入国停止には消極的で、国別割当制度の導入を提言した上、西半球移民を非割当移民と位置づけた。Edward P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy, 1798-1965* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981), 170-73; John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1983), 310.

²¹⁾ 1921年法の施行前後の推移は次の通りである。施行前年度の1921年度には3.7% (移民総数805,228人中、メキシコ人移民29,603人)、22年度には5.9% (移民総数309,556人中18,246人)、そして23年度には12.0% (移民総数522,919人中62,709人)となった。U.S. DOL, *ARCGI 1923*, 27.

²²⁾ Senate, 68th Cong., 1st sess., *Congressional Record* 65, pt. 7 (18 April 1924): 6621.

上院では、外交関係への配慮を理由とした反対が強く、1924年法の草案者の一人であるデイビッド・リード (David Reed・ペンシルベニア・共) も、外交関係、農業そして国境警備への影響を理由に反対し、修正条項は否決された。Divine, *Immigration Policy*, 52; Reisler, *Sweat of their Brow*, 202.

²³⁾ Divine, *Immigration Policy*, 54.

²⁴⁾ HCIN, *Countries of the Western Hemisphere*, 21 Feb 1928, 34.

²⁵⁾ Rodman W. Paul, *The Abrogation of the Gentlemen's Agreement* (Cambridge: Harvard Phi Beta Kappa Society, 1936), 15; House, 68th Cong., 1st sess., *Congressional Record* 65, pt. 7 (12 April 1924): 6547.

ないという二点を問題視し、後者の象徴として陸路からの入国を捉えていた。²⁶⁾ 1923 年度移民局年次報告は、港での入国拒否を恐れカナダやメキシコ経由で入国を試みる東半球からの移民が 1921 年法の国別割当以降に急増していること、さらにメキシコ人の不法入国が増加していることを記している。²⁷⁾ 同報告は、後者の状況を次のように説明した。

メキシコ人労働者階級には識字能力の欠如や経済的困窮が広く見受けられるが、1917 年法の施行前は合法的移住に対する大きな障害ではなかった。しかし識字テストと 8 ドルの人頭税は新たな障壁となり不法入国を促進した。いまや、入国審査を回避し未警備の長大な国境を渡るメキシコ人の数は推測不能である。²⁸⁾

そして 1924 年法草案に付された下院移民帰化委員会報告書は、「西半球、特に国境を接する国々からの移住が注目を集めている。この問題に関して議会は近い将来何らかの処置をとる必要があるが、その際には国境警備機関を同時に設ける必要がある」²⁹⁾ と記し、西半球移民の制限と国境警備は表裏一体であるという認識を示している。

実際、1924 年法成立の 2 日後に、国境警備隊の創設と初年度予算 100 万ドルが承認された。³⁰⁾ 本会議では可決されていないが、時を遡れば 1920 年の時点で下院移民帰化委員会は国境警備隊の創設を承認している。当時はワシントン州選出であるジョンソン委員長をはじめ大半の委員は米墨国境の事情にはいまだ疎く、³¹⁾ 提唱者は、選挙区が米墨国境最大の街エルパソを含み当地の移民局とも親密な関係にあったハズベスである。³²⁾ その際ハズベスが問題視したのはメキシコ北部のアジア系労働者であり、「黄禍の到来と、日本人や中国人の渡河」³³⁾ を阻止するために国境警備隊が必要だと論じていた。

1924 年時には状況は変化しており、メキシコ人の出入国方法も関心を集めるようになっていた。警備隊設立の目的は、メキシコ人ではなくヨーロッパやアジアからの非合法入国の摘発であったと位置づける先行研究があるが、³⁴⁾ 1924 年法審議時の議論はメキシコ人も念頭に置かれていたことを明確に示している。下院本会議でメキシコを国別割当から除外したことを批判された際、南欧や東欧、日本からの移民の制限を優先したジョンソンやボックス、メキシコ人労働者の確保を重視したハズベスは共に、国別割当は不要であると

²⁶⁾ House, 68th Cong., 1st sess., *Congressional Record* 65, pt. 6 (11 April 1924): 6131.

²⁷⁾ U.S. DOL, *ARCGI 1923*, 16, 18–20.

²⁸⁾ *Ibid.*, 16.

²⁹⁾ HCIN, *Restriction of Immigration*, 68th Cong., 1st sess., 1924. H Rept. 350, 23.

³⁰⁾ Clifford Alan Perkins, *Border Patrol: With the U.S. Immigration Service on the Mexican Boundary, 1910–1954* (El Paso: Texas Western Press, 1978), 89–90; Ngai, *Impossible Subjects*, 66; Joseph Nevins, *Operation Gatekeeper: The Rise of the “Illegal Alien” and the Making of the U.S.-Mexico Boundary* (New York: Routledge, 2002), 25.

³¹⁾ Albert Johnson, HCIN, *Illiterate Mexican Laborers*, 2 Jan 1920, 13.

³²⁾ なお米墨国境地帯は、ロサンゼルス地区（南カリフォルニア・西アリゾナ管轄）、エルパソ地区（東アリゾナ・ニューメキシコ・西テキサス）、サンアントニオ地区（南テキサス・東テキサス）が管轄していた。Perkins, *Border Patrol*, 89.

³³⁾ HCIN, *Illiterate Mexican Laborers*, 2 Feb 1920, 149–150.

³⁴⁾ たとえば、Garcia, *Operation Wetback*, 107.

反駁した。但し両者の論理は異なり、ここで注目したいのは、移住制限は必要だが然るべき方法は国別割当ではないというジョンソンらの立論である。

ジョンソンやボックスが国別割当に代わる方策として提唱したのは、1917年法の厳密な運用、移民局職員の増員や入国審査・国境警備の強化、新たな強制送還規定の導入である。そして、その理由として、米国に居住するメキシコ人の大半は1917年法の基準を満たしていないこと、具体的には本来入国を拒否されるはずの者が入国審査を通過していること、さらに審査を回避し入国した者が存在することを挙げた。³⁵⁾ 特筆すべきは、この立論は国別割当は非合法入国を増加させるという予測に留まらず、入国審査を経た者すら批判の対象となっている点である。ジョン・レイカー (John Raker・カリフォルニア・民) は「米国に滞在しているメキシコ人の90%」が本来は滞在資格を有しないと発言しているが、こうした主張は合法性/非合法性といった境界が不明瞭なままメキシコ人移民全般へのレッテルとして入国方法がとりあげられていることを示している。

2. 1924年移民法制定後のメキシコ人移民制限論

1924年法の施行後、メキシコ人移民の率がさらに上昇すると、メキシコに割当枠を設けることを主張する声が勢いを得た。24年法施行前後の推移は次の通りである。まず施行前の2年間では、23年度12.0% (移民総数522,919人中62,709人) 24年度12.4% (移民総数706,896人中87,648人) であった。施行後の25年度には11.0% (移民総数294,314人中32,378人) と1.4ポイント低下した後、26年度には14.0% (移民総数304,488人中42,638人) と増加に転じ、27年度には19.9% (移民総数335,175人中66,766人)、28年度には18.8% (総数307,225人中57,765人) となった。³⁶⁾

こうした変化を反映し、26年度以降の移民局年次報告には「メキシコ人の移住」という項目が設けられた。さらに28年度報告は、「かつて『エリス島』と『移民』は、ほぼ同義であった。……移民政策における名誉ある地位をエリス島はもはや失った。……今日では陸続きの国境が最も重要となりつつある」³⁷⁾ という認識を示した。国別割当推進派の最大の論拠は、人種を問題視する議論であった。たとえば26年度報告は「我々の先祖の地であるヨーロッパからの移住が制限されているように、西半球の国々からの移住も適切に制限すべきである。明らかに現行移民法の目的は、我々と同じ起源をもつ人種や国民を適当数迎え入れることであり、無制限に西半球からの移住を認めることは不当である」³⁸⁾ と記し、労働市場への影響といった側面よりも「起源」や「人種」を強調した。³⁹⁾

ボックスやハリスはメキシコへの国別割当を残された課題と捉えており、新たな国別割当法案を提出していった。割当推進派としては、移民制限組織の他、労働省、労働組合が挙げられる。一方反対派としては、ハズパス、ガーナー、ヘイデン、フリーなど、特に農

³⁵⁾ House, 68th Cong., 1st sess., *Congressional Record* 65, pt. 6 (11 April 1924): 6129.

³⁶⁾ U.S. DOL, *ARCGI 1928*, 10. 労働省移民局統計上の「実数」が減少した一因は、24年法が西半球を含む全ての地域からの移民に対し、事前審査と査証取得を義務化したことであると考えられている。これによって移住を断念する者が増加した他、正規の手続きを経ずに入国し統計に記録されない者が増加した。Divine, *Immigration Policy*, 51, 53.

³⁷⁾ U.S. DOL, *ARCGI 1928*, 1-2.

³⁸⁾ U.S. DOL, *ARCGI 1926*, 22.

畜産業において多数のメキシコ人を雇用する地域の議員、南西部・中西部の農業、鉄道や鉱業会社、農務省や内務省、国務省などが挙げられる。⁴⁰⁾

国務省の反対は外交上の理由であり、国別割当による対墨関係の悪化が対外投資と貿易に与える悪影響を危惧した他、メキシコ人労働者が米国で雇用されることでメキシコの失業率が低下し、更なる投資を可能にする政情安定が実現されるという見解を抱いていた。⁴¹⁾

特に強固な反対を示したのが労働力の減少を懸念した農業関係者である。1925年から30年までの6度の公聴会に集まった延130名ほどの証人の約半数は農業団体の代表であり、なかでもテキサスやアリゾナなどの綿花生産地帯、コロラド、ミネソタなどのビート生産地帯やカリフォルニアからの農業関係者が多数を占めた。カリフォルニアを例にとれば、同州政府の調査に対して農場主の67%がメキシコへの国別割当は農業に悪影響を及ぼすと回答した。⁴²⁾ 農業や諸産業団体の主張は、前節でとりあげた1920年当時の論拠とほぼ一貫しており、「季節労働者」としての重要性が主に強調された。たとえば排日運動を推進してきた農業団体カリフォルニア・グレンジ (California Grange) は、⁴³⁾ 日本人の排斥を要求してきた一方でメキシコ人労働者の必要性を訴えることの整合性を公聴会で問われた際に、「日本人は農場を所有しようとしたため問題が生じたが、そうした問題がメキシコ人にはない」⁴⁴⁾ と主張している。

メキシコへの国別割当の是非をめぐる論争は平行線をたどったが、その一方で漸進したのが国境警備の強化であった。連邦議会では強制送還法案の審議が進んでいた。上院は通過しなかったが、下院では移民帰化委員会のウィリアム・ホラデイ (William Holladay・イリノイ・共和党) による退去強制法案が1925年、26年と採択されており、この文脈でもメキシコ人労働者の入国方法が度々とりあげられていった。ホラデイ法案は、出訴期限を設けず強制送還できる者として、不法入国者、超過滞在者、公共の負担となった者、一定期間以上の禁固に処せられた者などを挙げているが、⁴⁵⁾ 特に注目すべきは強制送還された者の再入国禁止、不法入国に対する禁固・罰金という項目である。この項目について、下院移民帰化委員会報告書は、「退去強制された者がすぐに引き返し再入国した場合でも、

³⁹⁾ 帰化法に関する限り、1897年のロドリゲス判決 (*In re Rodriguez*, 81 Fed. 337, 1897) において、メキシコ人は市民権取得資格を有するとの判断を連邦地裁が示していた。ただ連邦最高裁での判決は存在しなかったため、1930年代初頭には、メキシコ人に市民権取得資格はなく1924年法のいわゆる排日条項によって移住を禁じるべきだという主張が生まれた。これは、1922年のオザワ判決 (*United States v. Ozawa*, 260 U.S. 178, 1922) や1923年のサインド判決 (*United States v. Thind*, 261 U.S. 204, 1923) 同様に、最高裁がメキシコ人に市民権取得を認めないという判決を下すことを期するものであった。詳細は Patrick Lukens Espinosa, "Mexico, Mexican Americans and the FDR Administration's Racial Classification Policy: Public Policy in Place of Diplomacy" (Ph.D. diss. Arizona State University, 1999), 126-33.

⁴⁰⁾ Emory S. Bogardus, "The Mexican Immigrant and the Quota," *Sociology and Social Research* 12, no. 3 (1928); 371-74; Reislser, *Sweat of their Brow*, 133; Cardoso, *Mexican Emigration*, 124-25.

⁴¹⁾ Cardoso, *Mexican Emigration*, 124, 127-28, 137-38.

⁴²⁾ California, Mexican Fact-Finding Committee, *Mexicans in California: Report of Governor C. C. Young's Mexican Fact Finding Committee* (Sacramento: State Printing Office, 1930), 159-168.

⁴³⁾ 廣部泉「排日条項修正運動と修正反対運動の起源」『移民研究年報』2 (1996): 52-53.

⁴⁴⁾ A.C. Hardison, HCIN, *Countries of the Western Hemisphere*, 24 Feb 1928; 258.

⁴⁵⁾ Hutchinson, *Legislative History*, 195, 199-200.

入国拒否または再び退去強制する他に講じる手段がないという、深刻な事態が特に陸の国境において生じている」⁴⁶⁾と記し、米墨・米加国境では強制送還以上の措置が必要であると説明した。またボックスは下院本会議での審議にあたり、「移民法と強制送還法の瓦解が米墨国境で進んでいる」と、同法の必要性を主張していた。⁴⁷⁾

そして国別割当論争においても、米墨国境における出入国管理体制への関心は一層高まった。論争における問題点の一つは、推進派が増加を主張する一方で反対派は増加を否定し、数量制限の是非を問う以前にそもそもメキシコ人定住者の数に関する見解が一致しないことであった。齟齬の要因は二点あり、第一が1921年以降の増加数を図る目安となる1930年度国勢調査はまだ実施されていなかったことである。第二は、移民局は入国者の把握は重視していたが、出国者には重点は置いていなかったことである。⁴⁸⁾たとえば1927年度の米墨両政府の統計では、米国側統計が入国者66,766人に対して出国者2,774人を記録した一方、メキシコ側統計は出国者76,398人に対して帰国者69,604人を示しており、相反する数値に関しては研究者間でも見解が分かれていた。⁴⁹⁾28年の上院公聴会での「メキシコ人移民に関する最大の意見の相違は、定住者の数が判然としない点にある。……80から85%がメキシコに帰国するという推定がある一方、(米国)政府統計によれば帰国者はわずか4%である」⁵⁰⁾という発言は、この対立を象徴している。

国別割当推進派が、増加の根拠として挙げたのは次の二点である。一つは、移民局統計が示す「移民」数すなわち移民査証を所有する者の大部分は、実際に米国に定住している移民であるという主張である。第二は、国境警備が不十分であるため入国審査を回避している者が存在し、移民局統計の数値よりも実際の入国者は多いという主張であった。後者に関する推進派の議論の特徴は、合法/非合法移民を明確に区別していない点である。カリフォルニア労働総同盟の代表は「カリフォルニアのメキシコ人の大半は国境を不法に越えた者である。……不法滞留は明白であるにも関わらず、メキシコ人は滞在を許されている」⁵¹⁾と批判している。これは、「メキシコ人の大半」が一括して敵視され、その質が問題視されている点で、前節でとりあげた1924年法制定時の議論と共通している。割当推進派が制限を望んだ対象は第一に「メキシコ人」移民であり、入国方法の如何は二次的な問題であったとも言えよう。

他方、増加を否定する割当反対派は、「移民」資格を取得し入国するメキシコ人の多くが実際には帰国しており米国に定住する者は僅かであると主張した。先述したように、「人種」や「米国市民としての適性」をとりあげる推進派に対する反対派の反駁は、メキシコ人は一時的な滞在者であるためそうした点は重要ではないというものであり、定住者

⁴⁶⁾ HCIN, *Deportation of Aliens*, 69th Cong., 1st sess., 1926. H Rept 1348: 51.

⁴⁷⁾ House, 69th Cong., 1st sess., *Congressional Record* 67, pt. 6 (7 June 1926): 10865-867.

⁴⁸⁾ HCIN, *Hearings on Immigration Border Patrol*, 70th Cong., 1st sess., 3 Mar 1928, 15.

⁴⁹⁾ Manuel Gamio, *Mexican Immigration to the United States* (New York: Arno Press, 1969), 1-12; Paul Taylor, *Mexican Labor in the United States*, vol. 1, (Berkeley: University of California Press, 1930; reprint, New York: Arno Press, 1970), 237-255; Emory Bogardus, "Mexican Immigration and Segregation," *American Journal of Sociology* 36 (July 1930): 77.

⁵⁰⁾ Ralph H. Taylor, Agricultural Legislature Committee of California, SCI, *Western Hemisphere Immigration*, 1 Feb 1928, 41.

⁵¹⁾ Edward H. Dowell, SCI, *Western Hemisphere Immigration*, 1 Feb 1928, 11.

の増加を認めれば立論が崩れるため僅かな譲歩もしなかった。そしてアリゾナ綿花栽培業協会（Arizona Cotton Growers Assoc.）の「移民局職員を増員し移住の実態を把握しない限り、制限法案を検討する意味はない」⁵²⁾ という発言に代表されるように、国別割当に先立つ課題は移民局職員の増員であると論じたのである。

さらに反対派が強調したのは、仮に国別割当を課せば非合法入国が増加するという点である。この点において反対派はむしろ割当賛成派より声高であり、たとえばカリフォルニア畜産業者協会は「納税者の負担の増大」⁵³⁾ を挙げ、ガーナーは「国境警備予算の80万ドルから800万ドルへの増加」⁵⁴⁾ を挙げている。国別割当推進派と異なるのは、合法移民の数量制限は不要だが非合法入国対策が必要であると明確に区別して立論した点である。そして統計の問題同様に、課題は国別割当ではなく、移民局職員の増加や国境警備の強化であると提唱した。

割当反対派が、移民局の増員や国境警備の強化の必要性を強調した主因は、労働力の供給を大幅に削減する国別割当から議論をそらすことであつたと言えよう。但し、これらの措置が全く歓迎されなかったわけではない。たとえば移民局の増員には、入国審査地で多数の労働者が足止めされるといった状況が（審査の迅速化により）改善されるという利点があった。⁵⁵⁾ また厳密な審査により、より「能力の高い」労働者の選別が可能になると考える者もあった。⁵⁶⁾ 国境警備に関しても、非合法労働者を雇用する意図のない事業主や地理的要因により雇用しにくい事業主は、低賃金で非合法労働者を雇用し人件費を節減する事業主の摘発を要望していたこと、また後者のなかでも労働者が移民局の巡回や摘発を恐れ雇用主に対して従順になることを望む農場主が存在したことを移民局文書は記している。⁵⁷⁾

メキシコへの国別割当をめぐる議論のなかで、国別割当賛成派および反対派双方の思惑から移民局職員の増員や国境警備強化が提唱されたことは、政策面に関する両者の主張が唯一一定の合意に達する点であつた。下院移民帰化委員会内でも、国別割当に関する見解は分かれていたが国境警備の強化の必要性に関する意見は一致しており、⁵⁸⁾ 実現は比較的容易であつた。1928年に、メキシコへの国別割当法案に関する公聴会の直後に委員会は移民局エルパソ地区長官を招致し、国境警備の方法や国別割当が国境警備へ与える影響を

⁵²⁾ E. J. Walker, SCI, *Western Hemisphere Immigration*, 1 Feb 1928, 41.

⁵³⁾ Fred H. Bixby, California Cattle Raisers Assoc and Nevada Cattle and Sheep Assoc, SCI, *Western Hemisphere Immigration*, 1 Feb 1928, 30.

⁵⁴⁾ HCIN, *Countries of the Western Hemisphere*, 29 Feb 1928, 107.

⁵⁵⁾ R. M. Couser to Wilmoth, 3 Mar 1927; File 55503/2; RG 85.

⁵⁶⁾ T. G. Gallagher, Continental Sugar Co., SCI, *Western Hemisphere Immigration*, 5 Mar 1928, 145.

⁵⁷⁾ Grover C. Wilmoth, Bureau of Immigration El Paso District Director, "The Handling of Illiterates, and Diseased and Physically Defective Aliens, in Mexican Border District No. 25," El Paso, 1929, 12; File 55609/550; RG 85; William A. Whalen, San Antonio District Director, "The Mexican Problem with Reference to Checking up Aliens Employed on Ranches Who Are Unlawfully in the United States and the Movement of Mexicans from the Border States to the Interior," San Antonio, 1929, 2; File 55609/550; RG 85.

⁵⁸⁾ HCIN, *Border Patrol*, 70th Cong., 1st sess., 3 Mar 1928, 22.

⁵⁹⁾ Wilmoth, HCIN, *Border Patrol*, 3 Mar 1928, 24-25.

検討している。地区長官は、中国人や日本人の不法入国は既にほぼ皆無であり問題はメキシコ人であると答弁しており、⁵⁹⁾ 前節でみた 1920 年当時の議論とは国境警備の重点が移り変わっていることを示している。そして委員会は、退去強制法案を含めた国境警備の強化に力を注いでいった。⁶⁰⁾

翌 1929 年に強制送還法が成立すると、摘発されるメキシコ人は急増した。⁶¹⁾ 28 年度に送還されたメキシコ系は 2,830 人であったが、29 年度には 5,407 人と二倍弱に増加した。特に目を引くのが、送還された者の総数に占めるメキシコ系の割合が 24.3% から 41.9% へと上昇した点である。総数、二位以下の実数および率は、1928 年度総数 11,625 人、イングリッシュ 1,177 人 (7.3%)、ドイツ系 936 人 (5.8%)、フランス系 744 人 (5.6%) であるのに対し、29 年度には総数 12,908 人、イングリッシュ 938 人 (7.0%)、フランス系 750 人 (5.0%)、ドイツ系 721 人 (4.2%) と、総数や二位以下は減少もしくは漸増に留まっており、とりわけメキシコ系が対象となった。翌 30 年度には、総数は前年度から 3,423 人増加し 16,331 人となったが、増加分の 89% はメキシコ系であり、総数に対してもメキシコ系 8,438 人 (51.7%)、イングリッシュ 1,151 人 (7.0%)、ドイツ系 817 人 (5.0%)、フランス系 689 人 (4.2%) と、一層この傾向が強まっていった。⁶²⁾

むすび

1920 年代に展開された論争以後、1965 年まで非割当移民としてメキシコ人移民は位置づけられることとなる。国別割当推進派と反対派の主張は、量的制限に関しては全く一致するところが多かった。「人種」や「同化」を重視する推進派は、無制限な移住に反対し国別割当を課すことを求めた。一方で、南西部の農業をはじめとした諸産業は労働力としての利点を強調しつつきた。

国別割当に関する議論が平行線をたどる一方で、両者が共に取り上げたのが米墨国境の長大さと出入国管理体制の不備であった。いかなる形でメキシコ人移民や労働者を受け入れるかという議論の大枠のなかで、主眼である国別割当の是非に国境警備問題は関連づけて論じられ、双方の主張に従い出入国管理体制の整備や国境警備の強化が進展していったことが分かる。

合法移民・労働者の受け入れに関する議論と国境警備をめぐる議論の近接性は同時に、集団全体の「非合法性」への批判を内包しうるものであった。これは、国別割当反対派が、

⁶⁰⁾ 1924 年 7 月に、予算 100 万ドル、職員数 472 人 (最多時) を以って発足した国境警備隊の規模は、翌 1926 年度には予算 115 万ドル、職員数 632 人、1927 年度 150 万ドル・781 人、1928 年度 160 万ドル・731~747 人、1929 年度 187 万ドル・746~834 人、1930 年度 187 万ドル・805~828 人と、5 年間に 1.7 倍となった。U.S. DOL, *ARCGI 1926*, 16; *ARCGI 1928*, 23; *ARCGI 1930*, 43.

⁶¹⁾ Ngai, *Impossible Subjects*, 60; Deportation Act of March 4, 1929 (45 Stat. 1551) 同法の草案者は、上院移民委員会のコールマン・ブリーズ (Coleman Blease・サウスカロライナ・民)、下院のジョンソンである。先述のホラデイ法案同様、ホラデイ法案を原型とする 1929 年強制送還法も、原案では、事由を問わず禁固の期間のみを基準とした送還規定など様々な規定を含んでいた。最終的には、強制送還された者の再入国禁止、不正な入国に対する禁固・罰金という 2 つの条項が可決された。

⁶²⁾ U.S. DOL, *ARCGI 1928*, 154-57; U.S. DOL, *ARCGI 1929*, 148-52; U.S. DOL, *ARCGI 1930*, 164-67. なおメキシコへの国別割当論争が収束するのは 1930 年である。この経緯は Divine, *Immigration Policy*, 68-69 に詳細。

取り組むべき課題は国別割当ではなく国境警備の強化であると区別したのに対し、割当推進派の議論ではメキシコ人移民全般の制限要求と入国方法に対する批判が渾然としていた点に顕著である。その主張は、実際の非合法入国の摘発、「不可視」の非合法入国を含めた実質的な数の多さの強調にくわえ、メキシコ人移民全般に対する否定的なイメージを付与するものでもあり、実際には量的制限の二次的な問題でありながらも入国方法の合法性・非合法性が挙げられている側面も否定できない。

以後を展望すれば、1942年に開始されたブラセロ計画は合法短期労働者の入国に門を開いた一方で、非合法入国を誘起した。さらに1965年移民法が初めて西半球移民に量的制限を課すと非合法入国は一層顕在化する。各々の文脈において、議論上は表面的に独立して論じられている問題（たとえば「非合法移民問題」）が容易に国籍などと結びつき、ある集団全体への批判と転化しうる点にも留意する必要がある。

Mexicans under the U.S. Immigration Act of 1924 —Mexican Quota Debate and Border Control Policy in the 1920s

〈Summary〉

Oda, Yuki

Immigration from Mexico increased rapidly since the late 19th century, and the 1920s saw a heated discussion on admission of Mexican immigrants and laborers. Under the U.S. Immigration Act of 1924, unlike those from Europe or Asia, immigrants from the Western Hemisphere were exempted from numerical restriction until 1965. Various bills proposed quota on Mexico in the late 1920s, but they failed to pass, and Mexican immigration came to be regulated by administrative measures.

As far as numerical restriction was concerned, the views of the pro-quota group and the anti-group had little in common. However, in discussing how to admit Mexican immigrants and laborers, the issue of border control came to gather attention, with both groups emphasizing the defect in border control over the vast U.S.-Mexico border.

The arguments of the pro-quota group often had a negative connotation to Mexican immigrants as a whole, and the criticism on the mode of entry was interweaved in the demand for restricting Mexican immigration in general. On the other hand, the anti-quota group drew a clear distinction between the two issues. Through the debate, the reinforcement of border control was gradually developed, which was in fact the only policy on which both groups reached a certain agreement.