

アメリカ移民法における「家族」 ——市民権、永住権と家族の権利

小 田 悠 生

はじめに

「移民国家」アメリカの編成原理として掲げられるのが「家族結合」である。¹⁾ 具体的な制度としては市民・永住者・在住者の申請によってその家族に在住権や滞在資格の変更を認めることを指すが、なかでも永住権の付与は重要であり、今日では年間約100万人の永住権取得者の65%が市民または永住者との家族関係に基づいている。2012年度の上位5カ国はメキシコ(13万4千人)、フィリピン(4万8千人)、中国(4万3千人)、ドミニカ(4万1千人)、インド(3万3千人)であった。²⁾

20世紀におけるアメリカの移民政策の分岐点が1921年から1924年(国別割当法・排日移民法)、1965年から1978年にかけての移民法改定であることについては多くの研究は一致している。後者は移民数と構成が変化するきっかけとなり、移民の増加とともにラテンアメリカやアジアが主な出身地域となった。そして、それは人種や出身国の序列化に基づいた選別方法を撤廃し、家族関係や雇用・技能に基づく平等性の高い基準へのリベラルな大変革であったことを強調する解釈がかつては主流であった。しかし近年の研究は、その変化を認めつつ、移民の量的制限が前提となった1920年代以降の様々な理念的・制度的連続性を明らかにし、アメリカが複雑な移民・国籍法体系と行政機構を備えた現代的移民国家へ変貌する過程を長期的視点から理解する必要性を示してきた。今日の家族呼び寄せ制度の起源も1921年にヨーロッパからの移民の数を初めて制限したことにさかのぼり、家族定義も1950年代末までの改定をほぼ踏襲したものである。そこで本稿では1920年代から1960年代を現代的移民国家アメリカの編成期と捉える視点にたち、その移民政策のなかでの家族結合の位置付けの変遷を検討する。³⁾

¹⁾ Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain* (New York: Oxford UP, 1999), 19-20.

²⁾ このうち雇用・技能枠での永住権取得者も多いのはインド(3万3千人)、中国(2万人)、フィリピン(9千人)であるが、メキシコとドミニカの場合には雇用・技能枠での永住権取得者はそれぞれ8千人と400人であり、資格によって大きな差がある。U.S. Dept. of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics: 2012* (Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2013), 28-29.

³⁾ Mae Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America* (Princeton: Princeton UP, 2004); Aristede Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America* (New York: Russell Sage, 2006); Philip Eric Wolgin, “Beyond National Origins: The Development of Modern Immigration Policymaking, 1948 -1968” (PhD diss., University of California, Berkeley, 2011); Yuki Oda, “Family Unity in U.S. Immigration Policy, 1921-1978” (PhD diss., Columbia University, 2014).

1. 現在のアメリカ移民政策における家族

まず現在のアメリカ移民政策における家族の位置づけを概観する。そもそも家族とは誰なのか。議会は移民法上の家族を厳密に定義しており、その範囲は何よりも市民権の有無によって区別される。市民が呼び寄せを申請できるのは同性を含む配偶者、子、親、兄弟姉妹である。また子や兄弟姉妹が既婚である場合には、その配偶者と子も対象となる。永住者の場合は、配偶者、21歳未満の子、未婚の子に対象は限られている。⁴⁾そして家族呼び寄せ制度の最も重要な部分は、市民の近親者による永住権取得は量的制限の対象とはならない点である。後述するように、これは1921年に初めてヨーロッパからの移民に対して年間上限を設けた際、厳密な上限は家族の合流を長期または半永久的に不可能にするという批判から限定的に例外を設けたことに由来する。家族呼び寄せ制度は家族結合の促進が目的であると説明されるが、その大前提は移民制限である。1965年以降は市民の配偶者、21歳未満の未婚の子、親が対象外となる「最近親者」(immediate relative)と移民法上は定義され、2003年から2012年までの永住権取得者1048万人のうち470万人を占めている。⁵⁾このように市民権と帰化には、より広範囲の家族を呼び寄せる権利、そのうち一定範囲の家族を年間上限の外で呼び寄せることのできる権利が付随しているのである。

最近親者を除くすべての移民は二種類の上限の対象となる。一つは、家族、技能・雇用、難民・亡命者、多様性という資格別に設けられた世界全体での上限である。1990年以来、

表1 家族定義の変遷と現行移民法における位置づけ

	関係	移民法上の家族(家族呼び寄せ対象)として認められた年
上限対象外	市民の子(未成年かつ未婚)	1921年(1928年までは18歳未満、以後は21歳未満)
	市民の配偶者	1924年(妻) 1952年(性による区別の完全撤廃) 2013年(同性の配偶者)
	市民の親	1924年(1965年までは上限あり)
上限	市民の子(成人または既婚)	1948年(臨時法) 1952年(一般法)
	上記の配偶者・子	1948年(臨時法) 1959年(一般法)
	市民の兄弟姉妹	1948年(臨時法) 1952年(一般法)
	上記の配偶者・子	1948年(臨時法) 1959年(一般法)
	永住者の配偶者	1928年
	永住者の未成年・未婚の子	1928年
	永住者の子(成人・未婚)	1965年

⁴⁾ Defense of the Marriage Act of 1996 (110 Stat. 2419) と Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (110 Stat. 3009) は、移民法における配偶者を異性に限定していたが³⁾、2013年の最高裁判決 *United States v. Windsor*, 570 U.S. 12 によってこの制限が³⁾撤廃された。

⁵⁾ U.S. Dept. of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics: 2012* (Washington, D.C.: U.S. Dept. of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2013), 32-34.

家族枠は約22万6千人、技能・雇用枠が約14万人である。もう一つは、一カ国からの移民に対する上限で、これは一律で約2万5千人である。このためビザ・永住権取得に要する期間は、申請資格と出身国によって大きな差がある。家族資格のうち比較的に期間が短いのは永住者の配偶者と21歳未満の未婚の子であるが、メキシコやフィリピンのように移住希望者が多い国では3年程かかる。これらの国では、市民の21歳以上の子・既婚の子・兄弟姉妹、永住者の21歳以上の未婚の子といった関係の場合、ビザ取得に20年以上要する。⁶⁾このような長蛇の列、また移民法の定義するところの家族関係や高い技能を持たない限りビザ取得の可能性がないことは非法移住の一因でもある。

2. 現代的移民規制の幕開けと家族の権利

(1) 1924年移民法の三元構造

今日の家族呼び寄せ制度は、全世界からの移民に対する量的制限を前提とした上で上限内での優先順位を定め、除外する家族を定めるものである。こうした制度に移行する前、アメリカはヨーロッパ・アジア・西半球に対して異なる政策をとっており、家族呼び寄せ制度とはヨーロッパからの移民のみを対象とした制度であった。

西半球とアジアからの移民には異なる理由で家族呼び寄せ制度が存在しなかった。前者に対しては外交関係、労働力需要、国境警備の難しさを主因として、1968年まで議会は明確な移民上限を設けることはなく、代わりに主に労働力需要に応じた国務省による発行ビザ数の調整、ゲストワーカープログラム、移民局による国境警備の強化・軟化をおこなっていた。このことは移住が容易であったことは意味しないが、公には上限がないかぎり除外や優先順位を定めることもありえなかったのである。後述するように、西半球からの移民に対して年間上限と呼び寄せ制度が対として導入されたのは1965年の移民法改定以降である。⁷⁾

1924年法の第二の柱は「帰化不能外国人」すなわちアジアからの移民排斥であるが、人種排斥は家族に優越する原理であった。日本人移民の排斥を重視する研究は1924年法を排日移民法と呼び、実際にその主な標的は日本人移民であったが、ここでは市民の権利という観点から中国系アメリカ人家族について記す。1924年まで移民局は中国系アメリカ人男性の妻の移住を認めていた。これは「紳士協定」に基づく日本からの移住とは異なり、米国生まれの男性市民の家族であるという市民の権利を重視したためである。条約と最高

⁶⁾ 21歳以上の子(未婚)、既婚の子はそれぞれ2万3千4百人、兄弟姉妹は6万5千人である。多様性ビザは近年の移民が少ない国でのみ申請できる。難民や亡命者については、大統領が議会との相談の上で毎年度上限を定める。Refugee Act of 1980 (94 Stat. 102); Immigration Act of 1990 (104 stat. 4978); U.S. Dept. of State, Bureau of Consular Affairs, *Visa Bulletin for November 2014*, vol. 9, no. 74 (2014), accessed Nov. 10, 2014, <http://travel.state.gov/content/visas/english/law-and-policy/bulletin/2015/visa-bulletin-for-november-2014.html>.

⁷⁾ 1920年代のメキシコに対する国別割当制限論争については、小田悠生「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」『アメリカ太平洋研究』第6号(2006): 261-72.

裁判決によって外国人である中国人商人の妻子の移住は可能であったことから、アメリカ市民も同様の権利を持つと移民局は判断してきた。しかし1924年法施行後に移民局は中国系市民の家族も排斥対象とし、中国系市民による訴訟において最高裁は、人種的排斥は市民との家族関係に優越する原理であり、家族関係に基づいて除外されうるのはヨーロッパを対象とした量的制限の場合のみであるという判決を下したのである。⁸⁾ 1924年までにアジアからの移住は実質的に市民や在住者の家族に限られており、帰化不能外国人の排斥とは家族移住の遮断に他ならなかった。

(2) 国別割当制度と家族主義

1924年以降アジアからの移民は市民の家族であっても移住が不可能になる一方で、ヨーロッパからの移民を対象とした家族呼び寄せ制度の特徴は市民権の取得が家族移住の前提となったことである。1920年代末におけるヨーロッパからの家族呼び寄せ問題には二つの文脈がある。一つは、新たな移民を制限した後、以前よりアメリカに在住している移民がヨーロッパに残した家族の問題である。もう一つの文脈は、初の量的な移民制限とともに様々な在留資格が整理・創設され、具体的な権利が問い直されたことである。例えば今日の移民法において「移民」と「永住者」は同義であるが、移民がはじめて法的に定義されたのは1924年であるし、量的制限以前は永住と短期滞在の明確な区別もない。移民制限によって改めて移民資格を持つ者と市民権を持つ者の権利との違いといった問題が照射されたのである。ただし後者の議論においても、例えば永住者の権利と言った場合、当時具体的に念頭に置かれているのは移民制限前からの住民であり、大規模移住の終焉期という文脈が重要である。⁹⁾

1920年代には、受け入れにあたってアメリカ国内の家族の有無を重視することは、東欧や南欧の移民にとって有利であると考えられていた。一般的に、家族の合流が予想されるのは近年の移民が多い地域からであることのほか、移民制限以前は出稼ぎの移動に対する法的障壁も小さかったことを一因にイタリアやギリシアなどからの移民は男性が多数を占め、男女比にも大きな偏りがあったので、妻をはじめとした家族の呼び寄せが予測されたためである。¹⁰⁾ 第一次世界大戦後の移民制限論争のなかでは、家族の有無を第一の基準

⁸⁾ *United States v. Gue Lim* (176 U.S. 459); *Chang Chan v. Nagle* (268 U.S. 346); *Cheung Sum Shee v. Nagle* (268 U.S. 336); Sucheng Chan, "The Exclusion of Chinese Women, 1870-1943" in *Entry Denied: Exclusion and the Chinese Community in America, 1882-1943*, ed. Sucheng Chan (Philadelphia: Temple UP, 1991), 125-27; Oda, "Family Unity," 98-108; 米国民を父に持つ子の場合、血統主義に基づき米国籍を保持したため、海外生まれであっても帰化不能「外国人」ではなかった。Erika Lee, *At America's Gates: Chinese Immigration during the Exclusion Era, 1882-1943* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003), 116.

⁹⁾ Hiroshi Motomura, *Americans in Waiting: The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States* (New York: Oxford University Press, 2006), 115-19.

¹⁰⁾ 20世紀初頭の移民の男女構成についてはU.S. Immigration Commission, *Reports of the Immigration Commission*, vol. 1 (Washington, D.C.: G.P.O., 1911), 24, 42; 割当制限後の男女構成の逆転についてはMarion F. Houstoun et al., "Female Predominance in Immigration to the United States since 1930: A First Look," *International Migration Review* 18, no. 4 (1984): 908-63.

とした制限方法が提案されたが、近年の移民が少ない北欧や西欧諸国からの移民に不利であるという理由で却下されたのである。¹¹⁾

その対案が国ごとに異なる年間上限を定めることで、北欧や西欧、特にイギリスの優遇を図った国別割当制度である。1929年から1965年まで用いられた原国籍別割当 (national origins quotas) では、ヨーロッパへのビザ総数は年間約15万人、イギリスの6万5千人を頂点にドイツ、アイルランドの三ヶ国への割当が70%を占め、最小は100人であった。1929年以前には二つの割当方法があり、まず1921年暫定割当法は、1910年センサスにおける移民一世人口の3%を各国の割当とした (総数35万7千人)。しかし、この基準では東欧・南欧諸国への割当が45%を占めたため、1924年移民法では移民増加前の1890年センサスの2%という基準を用いて総数を16万人、東欧・南欧諸国への割当を15%へと削減したのである。¹²⁾ しかし、30年前のセンサスはあまりに露骨な基準であっただけでなく、ドイツの割当が最大であった。そこで、より「公平」な装いでイギリスを最優遇国とすることを図ったのがnational originsに基づく割当制度である。これは1790年センサスを出発点として、以降の全センサスや出入国統計を用いて、1920年時点でアメリカに在住する外国生まれとアメリカ生まれを含めた全ヨーロッパ系住民の民族的起源と構成比率を算出したとするものである。その「起源」と現存するヨーロッパ各国を結びつけてビザを割当て、移民によって人口構成比が変わることを防ぐことを最大の目的としていた。それはまた直接の家族の有無や、近年の移民の数といった要素の持つ重みを最小限にする制度設計であった。¹³⁾

とは言え、割当を絶対的上限とするとヨーロッパに残る家族の合流が不可能になることには強い批判が集まった。強硬な移民制限派は、移民制限とは新たな移住の制限とヨーロッパへの帰国の双方によって達成されると考えており、家族の合流を妨げることを後者の間接的手段と考えていた。しかし、妻子と世帯をなすという男性の権利は極めて強いもので、1921年当時の国籍法の下ではアメリカ市民との結婚または夫の帰化の際に「帰化不能外国人ではない」女性は米国籍を取得したため、市民の妻は自身がアメリカ市民であり、その移住を制限することはそもそもできなかった。そこで議会は呼び寄せを市民の核家族に限る形で、親の帰化によって市民とはならなかった18歳未満の子のみを除外したのである。1922年に婚姻による帰化は廃止されたため、1924年に議会は市民の妻子を「割当対象外移民」(nonquota immigrant) と定義した。一方、帰化していない移民 (永住者) による呼び寄せには消極的であり、1928年に永住者の家族も割当内での優先権を認めたに過ぎなかった。これには、帰化後の妻子の呼び寄せは割当外となるため、帰化以前に割当内で呼び寄せを可能にした方が総数は少なくなるという排他的理由も働いていた。量的な移民制限以前には市民権取得は家族の移住にとって法的に重要な要素ではなかったのであるが、移民

¹¹⁾ *Temporary Suspension of Immigration* H.R. Rep. No. 66-1109 (1920); *Emergency Immigration Legislation* S. Rep. 66-789. (1920) 家族の有無による選別は後の1924年移民法の提案者アルバート・ジョンソン (共・ワシントン)、割当制度はウィリアム・ディリンガム (共・パーモント) の提案である。

¹²⁾ John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925* (New Brunswick: Rutgers UP, 2001), 308-11.

¹³⁾ Ngai, *Impossible Subjects*, 33-37.

制限によって両者が強固に結び付けられたのである。¹⁴⁾

立て続けに門が狭まるなか、移民制限への反対論は徐々に後退し、1921年以後は量的制限自体ではなく、その基準に対する反論が中心になる。最後まで残ったのが家族の除外を求める声である。割当法下の家族定義は狭いものであったし、帰化には最短でも5年要したため1924年時点で帰化を申請できたのは1919年以前の入国者だけである。東欧や南欧移民の団体や移民支援組織は急激な制限による家族分断を批判し、少なくとも制限以前からの在住者には帰化の有無を問わない、また家族をより広く定義するといった措置を求めた。しかし、ビザが十分にある国では割当制限は形式的なものであり、家族関係に基づく割当制限からの除外といった特段の措置は必要なかった。例えば妻がビザを取得するために夫の帰化を待つ必要はなかったし、そもそも該当者であっても家族呼び寄せ制度を用いるよりも一般ビザの取得が手続き・費用の点では容易であった。これは割当法下の特色である。現在は、ビザ数制限の対象でない家族はかならず家族呼び寄せ制度に基づいてビザを取得しなければならないと定められているし、割当制度撤廃後のビザをめぐる競争の激しさからも除外資格を得ることは最も合理的な選択である。1924年から1929年に家族呼び寄せ制度を利用したのは、ドイツやイギリスからの移民のそれぞれ0.6%、1.7%に過ぎなかった。一方、南欧や東欧ではイタリアからの移民の62.2%、ポーランドからの移民の32.5%を占め、妻子除外規定により実際の移民数は割当を上回ることとなった。例えば同期間のイタリアからの移民数は5年間で計約1万9千人の割当に対して、6万3千人である。¹⁵⁾ 移民制限前に比べればはるかに少なかったが、人口構成比の維持が最大の目的である割当制限にとって、また移民の量的制限という新たな原理にとって家族の割当外移住は脅威であると制限派は考えていたのである。¹⁶⁾ 割当法下では家族呼び寄せ制度の重要性は出身国によって大きく異なっており、家族の有無を基準とした移民選別や家族呼び寄せ制度と原国籍別割当制度とは対立するとみられていた。

3. 「移民国家アメリカ」

(1) 難民と家族呼び寄せ

大規模移住の時代の終焉であった1920年代末における家族呼び寄せの中心課題は移民制限前からの在住者であったが、第二次大戦後の文脈は大きく異なる。戦後の家族呼び寄せでは、特にアジアからの移民について、米軍の海外展開にともなう家族形成に関する研究が進んでいる。議会は1943年に排華移民法を撤廃した際にも中国系に限っては全て

¹⁴⁾ Emergency Immigration Act of 1921 (42 Stat. 5); Cable Act of 1922 (42 Stat. 1021); Immigration Act of 1924 (43 Stat. 153) Candice Lewis Bredbenner, *A Nationality of Her Own: Women, Marriage, and the Law of Citizenship* (Berkeley: University of California Press, 1998) 118-19; Martha Gardner, *The Qualities of a Citizen: Women, Immigration, and Citizenship, 1870-1965* (Princeton: Princeton University Press, 2005), 127; Act of May 28, 1928 (45 Stat. 1009); Oda, "Family Unity," 58-59.

¹⁵⁾ Oda, "Family Unity," 75.

¹⁶⁾ Allied Patriotic Societies, *Third Annual Report of the Committee on Immigration of the Allied Patriotic Societies* (New York: Allied Patriotic Societies, 1926), 8.

の家族を割当に数え「割当外移民」といった資格を認めなかったが、退役軍人による運動の末に1946年にヨーロッパからの移民と同様に市民の配偶者や子を割当から除外した。¹⁷⁾ 日本からの移民の場合は順序が逆で、戦争花嫁法への1947年修正によって、人種排斥の撤廃に先立ち米兵の配偶者や子に限り移住が可能になった。1952年の人種排斥撤廃後も、新たに設けられた「アジア太平洋三角地帯」への割当は二千人にすぎなかったため、1965年までアジアからの移住は割当対象外移民である配偶者と子にほぼ限られていた。¹⁸⁾

一方、研究の蓄積が薄いのがもう一つの文脈、1953年難民救済法以降、ほぼ2年おきの特別法による家族呼び寄せである。¹⁹⁾ これらはもっぱら難民政策として研究されてきたのであるが、冷戦初期においてヨーロッパからの難民受け入れと家族呼び寄せは明確に区別されてはいない。²⁰⁾ これらの特別法によって、法律上は家族呼び寄せ対象であるが割当制限の対象であるため実際にはビザ取得が困難であった者の移住が可能になり、1953年から1965年までに13万6千人が割当外で呼び寄せられている。さらに特別法がより広く家族を定義し、後に一般移民法が改定されるという形で、1959年までに家族定義は現在とほぼ同じ範囲まで拡大したのである。²¹⁾

特別法の家族定義が一般移民法に採用された最初の例が、1948年避難民法と1952年移民帰化法である。1952年までの家族定義は配偶者・未婚の子・親に留まっていたが、家族を三親等と定義した避難民法を限定的に採用する形で、既婚や成人した子、兄弟を家族として認めたものである。しかし、割当内では50%が高度な技能を持つ移民、30%が市民の親、20%が永住者の配偶者と21歳未満の未婚の子に優先的に配分されたため、当初はそのほかの家族が実際にビザを取得できる可能性は小さかった。²²⁾

しかし、そもそも家族として認定されているかどうかには重要な意味がある。第一に、それまで「一般移民」とされていた者が家族ビザの対象となることで、その関係性にに応じて細分化された家族の行列として可視化されるからである。さらに重要なことは、受け入

¹⁷⁾ Act to Repeal the Chinese Exclusion Acts (57 Stat. 600); Act to Place Chinese Wives on a Non-quota Basis (60 Stat. 975); 中国系退役軍人による妻の呼び寄せ運動については、Christiana Lim and Sheldon Lim, “VFW Chinatown Eastbay Post #3956: A Story of the Fight for Non-quota Immigration in the Postwar Period,” *Amerasia Journal* 24, no. 1 (1998): 59-83.

¹⁸⁾ War Brides Act (59 stat. 659) アジアに限らない米兵と配偶者についての研究として Susan Zeiger, *Entangling Alliances: Foreign War Brides and American Soldiers in the Twentieth Century* (New York: New York UP, 2010).

¹⁹⁾ Displaced Persons Act of 1948 (62 Stat. 1009), Immigration and Nationality Act (INA) of 1952 (66 Stat. 163), Refugee Relief Act of 1953 (67 Stat. 400), Act of Sept. 11, 1957 (71 Stat. 639), Act of Sept. 22, 1959 (73 Stat. 644), Act of Sept. 26, 1961 (75 Stat. 650), Act of Oct. 24, 1962 (76 Stat. 1247).

²⁰⁾ 難民政策の代表的研究として、Gil Loescher and John A. Scanlan, *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945-Present* (New York: Free Press, 1983); Michael Gill Davis, “The Cold War, Refugees, and U.S. Immigration Policy, 1952-1965” (PhD Diss., Vanderbilt University, 1996); Carl Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War* (Princeton: Princeton UP, 2008).

²¹⁾ U.S. Dept. of Justice, *INS Annual Report 1957* (Washington, D.C.: G.P.O., 1957), 22; *INS Annual Report 1963*, 29; *INS Annual Report 1965*, 31; *INS Annual Report 1966*, 9-10.

²²⁾ Section 6c, Displaced Persons Act; Section 203, INA of 1952.

れの論拠が変化することである。一般移民ビザと異なり、家族ビザの申請者は移住希望者本人ではなくアメリカ市民または永住者であるため、内部者の権利の行使に関わる問題という性格を帯びる。大戦を経てナチス的人種思想が否定され、また世紀転換期に移住した移民の統合や第二世代・第三世代の増加によって割当制度の見直しを求める声が高まるなか、出身国によって家族の移住が著しく困難であることはアメリカ国民の間に差別を設けるものであるという批判に裏付けを与えたのである。²³⁾ 加えてヨーロッパからの移民受け入れが経済的・象徴的効果の両面からヨーロッパ復興政策・反共政策の一部と位置付けられたことは家族呼び寄せを後押ししていくことになる。²⁴⁾

1953年難民救済法は、1952年法の下では移住が困難であった家族の結合を目的の一つに掲げた最初法律であるが、成立当初の論拠は異なる。原案であるトルーマン・アイゼンハワー両政権が提案した「緊急移民プログラム」の主目的はヨーロッパの「余剰人口問題」の軽減であった。これは、脆弱な経済基盤と不安定な政情は共産主義勢力の伸張を促すおそれがあるため、移民受け入れによって負担を軽減するとともに米国の援助の意思を示すという考えに基づく、トルーマン・ドクトリン、マーシャル・プランと一体の移民計画である。またトルーマン政権の提案は、東欧・共産主義から2万1千人の難民受け入れ、ドイツ、イタリア、オランダ、ギリシアから27万人の移民受け入れであったように難民に重点があったわけでもないのである。²⁵⁾ しかし、割当外の移民受け入れは「原国籍別割当制度の崩壊への第一歩」とであるというパトリック・マッキヤランやフランシス・ウォルターに代表される移民制限派による反発や、難民受け入れは余剰人口問題を間接的に軽減するというプロテスタント系難民支援団体からの意見もあり、緊急移民プログラムは難民救済法へと形を変えて成立した。²⁶⁾

しかし議会はほとんど受け入れが行われていないうちに家族呼び寄せを目的に難民救済法を改定し、最終的に同法のもとで移住した18万人の三分の一はイタリア、ギリシア、オランダからの家族呼び寄せとなった。²⁷⁾ 理由の一つは、保守派が難民申請・認定に設けた条件や国務省の難民プログラム運営が原因で、受け入れが遅々として進まなかったことである。緊急移民プログラムの支持者はそもそも一定数の移民受け入れを提案したのであり、アメリカの援助の意思を示すという見地からは移住資格は二次的な問題であった。そこで家族呼び寄せによる受け入れ加速を重視したのである。²⁸⁾ 一方、保守派の支持理由は全く異なった。それは、「難民よりも家族の方が身元調査は容易であり、安全保障の観点から

²³⁾ 移民制限後のヨーロッパ系移民の境界の再形成については、Matthew Frye Jacobson, *Whiteness of a Different Color: European Immigrants and the Alchemy of Race* (Cambridge: Harvard UP, 1998), 91-137.

²⁴⁾ *INS Annual Report 1958*, 26.

²⁵⁾ Bon Tempo, *Americans at the Gate*, 45-56; Loescher and Scanlan, *Calculated Kindness*, 45.

²⁶⁾ 99 Cong. Rec. 10110-10111 (1953) (Patrick McCarran); *Hearing on Emergency Immigration Program, Before the House Committee on Judiciary, Subcommittee no. 1*, 83rd Cong. 110-124 (1953) (Paul Empie, National Council of Churches and National Lutheran Council).

²⁷⁾ Oda, "Family Unity," 213-31.

²⁸⁾ *To Amend the Refugee Relief Act of 1953: Hearing on H.R. 8193 and S. 3005, Before the Subcommittee of the Committee on the Judiciary Committee*, 84th Cong. 17, 25-26 (1954) (Senator Arthur Watkins); Bon Tempo, *Americans at the Gate*, 41-48, 57.

は難民受け入れよりも家族呼び寄せが望ましい」という、共産主義者の入国を危惧した排他的論拠であった。また移民政策は国内問題であると考える保守派にとって、家族呼び寄せは主眼が米国民にある点で、他国の「余剰人口」という論拠に比べて抵抗が小さい理由でもあった。²⁹⁾ このように「余剰人口問題」の軽減という反共的移民政策、家族の呼び寄せ要求、家族は「身元の怪しい」難民よりも望ましいといった排除の論理が結節した結果、難民救済法は家族の呼び寄せと結びつき、移民受け入れの正統化の論理もまた変化したのである。

(2) 「移民の国」アメリカ

1950年代半ば以降、難民救済法をはじめとした臨時立法によって家族呼び寄せへの要求は一層高まっていった。その理由の一つは、特別法成立の暁には呼び寄せが可能になるという期待が生まれたことで、新たな申請が増加したことである。もう一つは、難民救済法のもとで移住した移民がヨーロッパに残した家族の問題である。特に問題となったのが、家族呼び寄せが市民権に結びつけられていることで、配偶者や子呼び寄せる場合でも帰化までの最短5年間は待たなければならなかった。特にイタリア系組織は家族呼び寄せ運動に熱心であり、1953年から1965年までにイタリアからは割当内で7万2千人、割当外で17万人が移住している。割当制度撤廃を目的に1952年に発足し、1950年代末には120支部を抱えたAmerican Committee on Italian Migrationはその代表的組織である。その運動方針には、1950年代当初にはイタリアにおける余剰人口や難民を強調していたものの、共産党政権誕生の可能性が小さくなり、「難民」は1956年ハンガリー革命のような共産圏からの亡命と結びつけられるようになると家族の離別を主な論拠にするといった変化がみられる。³⁰⁾

難民救済法の失効後1962年まで議会はほぼ2年おきに特別法を可決し、永住者の家族を中心に計8万人の家族が割当外で移住した。ケネディが*Nation of Immigrants*を著したのが1958年であったように、1950年代後半における家族呼び寄せを後押ししたのは、割当制度の改定や撤廃を求める声の高まりである。³¹⁾ 1955年には国別割当に批判的であった産業別組合会議(CIO)がアメリカ労働総同盟(AFL)と合併し、労働組合は移民法改定運動の有力な支持者となる。同年、約六十の移民支援・宗教団体の連合組織American Immigration Conferenceが「人種、民族、宗教的差別から自由な人道的・合理的移民政策」計画を発表した。翌年にはアイゼンハワーが初めて割当制度見直しに言及した。³²⁾ オスカー・ハンドリンを筆頭に戦後のアメリカ歴史学界における移民史第一世代は移民法改革運動の担い手でもあった。「移民国家アメリカ」はヨーロッパからの移民中心であると同時に、

²⁹⁾ Ibid., 5 (Robert C. Alexander, Bureau of Security and Consular Affairs, Dept. of State).

³⁰⁾ Danielle Battisti, “The American Committee on Italian Migration, Anti-Communism, and Immigration Reform,” *Journal of American Ethnic History* 31, no. 2 (2012): 11-40; Oda, “Family Unity,” 247-53.

³¹⁾ John F. Kennedy, *A Nation of Immigrants* (New York: Anti-Defamation League, 1958).

³²⁾ American Immigration Conference, “37 Points,” folder “AIC Committee on Legislation, 37 points, 1955,” box 8, American Immigration and Citizenship Conference Records; Social Welfare Archives, University of Minnesota at Minneapolis; Tichenor, *Dividing Lines*, 203-7; Zolberg, *A Nation by Design*, 323.

定住型移民の物語であった。改革派は割当制度を「移民国家アメリカ」の汚点として描くと共に、定住へと繋がる家族の移住を移民国家形成の根本原理と位置づけていた。³³⁾

こうした文脈において家族の離別を強調することは割当制度の具体的問題を照らしだし、また割当制度への批判の高まりは家族法案の通過を助けたのである。そして割当制度の擁護者にとって家族の受入れは抜本的な制度改革を避ける防壁であった。しかし、アメリカへの移民受け入れが、割当制度への批判者の全てにとって緊急の課題であったわけではない。重要なことは特別措置や例外規定による移住の可能性ではなく、割当制度が公に表す序列であった。1960年代前半には、割当制度撤廃は家族呼び寄せの行列を解消するが、特別法を積み重ねることは割当制度への不満を分散し撤廃への機運を弱めるという意見が主流になる。そして家族呼び寄せのための特別法への支持はむしろ弱まり、割当制度即時撤廃へと移民法改定運動の目標は集約されていく。³⁴⁾

4. 1965年移民法改定

最後に、現在の制度の直接的な起源である1965年から1978年にかけての移民法改定を考察する。議会は全体でのビザ数は大きく変更せず(15万人から17万人)、その配分方法として割当にかわり74%を家族枠、20%を技能枠、6%を難民枠とするという競争的選別方法を採用、加えて一カ国の上限を一律2万人と定めた。³⁵⁾そして、東半球における割当制度撤廃と対に、段階的に西半球からの移民に対する初の量的制限を課した。まず1968年に西半球全体での上限を12万人と定め、1976年に東半球同様の一カ国上限と家族、雇用・技能、難民という配分方法を拡張し、最後に1978年に世界上限を29万人と定めたのである。その後1990年に上限の変更はあったが、大枠は現在まで踏襲されている。³⁶⁾

(1) 原国籍概念の変容

1965年10月、ジョンソン大統領は新たな移民法署名の場として自由の女神がたつりバティー島を選び、「40年にわたりアメリカの移民政策を歪めてきた原国籍別割当制の不正義」をついに正すと演説した。先立つ5月、1892年に入国審査場が建設されたエリス島を自由の女神国定史跡に編入したことに加え、まさに「移民の国」を象徴する行為であった。³⁷⁾

³³⁾ Mae M. Ngai, "Oscar Handlin and Immigration Policy Reform in the 1950s and 1960s," *Journal of American Ethnic History* 32, no. 3 (2013): 62-67.

³⁴⁾ Philip A. Hart, to Edward E. Swanstrom, April 18, 1962, folder "Legislation 1962, Correspondence with Walter," box E85, American Committee on Italian Migration Records; Center for Migration Studies, New York.

³⁵⁾ テキサス州初のメキシコ系アメリカ人連邦議員であり、当時唯一のメキシコ系議員であったヘンリー・ゴンザレス(民)は西半球上限に抗議し1965年法に反対票を投じている。111 Cong. Rec. 15657 (1965) (Henry Gonzalez).

³⁶⁾ Act of October 26, 1976 (90 Stat. 2703); Act of October 5, 1978 (92 Stat. 907).

³⁷⁾ Lyndon B. Johnson, "Remarks at the Signing of the Immigration Bill, Liberty Island, New York," October 3, 1965, The American Presidency Project, accessed Nov. 1, 2014, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=27292>.

しかし、奇しくも国別割当を固守しようとした保守派も新たな移民法を賞賛していたのである。例えば在郷軍人会は、新法が撤廃したのは「国別割当制であり、national origins 制ではない」として、「national origins に基づく移民選別制度の存続」を高く評価した。このように、かたや national origins 制の廃止を、かたや存続を讃えるという一見相反する評価の混在には、1965 年法が家族呼び寄せに重点を置いたことが関連している。³⁸⁾

ビザの大部分が家族呼び寄せに充てられた短期的理由は、イタリアを筆頭として家族ビザを待つ長い行列の解消が至急の課題であったためである。議会は以前までの家族定義を踏襲しつつ、ビザの配分方法を再考し、市民の配偶者と 21 歳未満の未婚の子に加えて、親を除外した。また quota 制の廃止に伴い、数の制限を受けない親族は移民法上 nonquota immigrant から immediate relative へと改称された。続いて議会は永住者の配偶者と未婚の子にビザの 20% を配分し、そして最も呼び寄せ申請が累積していた成人した子・既婚の子・兄弟姉妹ならびにその配偶者・子に対して計 54% を充てたのである。後者はそれまで家族呼び寄せの対象ではあったものの一定数のビザを確約されていなかったため、大きな変化であった。³⁹⁾

もう一つは、家族呼び寄せに重点を置くことで、ヨーロッパからの移民を引き寄せるという考えである。これはアジアからの移民の増加を防ぐという考えと表裏一体であり、かつて国別割当の維持にこだわった保守派の主張であった。移民法改定の可能性が高まるなか、保守派は割当制度を徹底的に護持する立場と、割当制度に代わる新たな制度設計の主導権を握るという立場に分かれた。⁴⁰⁾ 防衛線を引き直した後者が重視したことは、アジアからの移民の増加を防ぐこと、そして西半球からの移民を量的制限の対象とすることであった。後者の賛同は移民法改定に不可欠であったため、1965 年の移民法改定はその主張を色濃く反映したものとなった。

家族呼び寄せをヨーロッパからの移民と関連づける考えの背景は、一つには近年の移民や総人口も少ないアジア系市民の呼び寄せは限定的であろうという予測であった。しかし、より重要なのは、national origins 概念に関する歴史的・家族的・政治的理解の変容である。1920 年代の移民制限派は、家族の有無を重視することと原国籍原理とは利益が相反すると考えていたが、1960 年代の保守派が唱える原国籍概念の特徴は両者を類似・同一視していることであった。例えば後の大統領ジェラルド・フォードは、「アメリカ人」と「ポーランド、フランス、イタリア、イギリス、ドイツ、スカンディナヴィア諸国や全ての西ヨーロッパの国々」とは「血の繋がりによって極めて近しく広く結びついて」おり、「血族の論理」を重視するのが家族呼び寄せ制度であるという考えを移民法改定議論のなかで開陳している。⁴¹⁾ 在郷軍人会が 1965 年法を評価した理由も同様で、「現在の米国民と national origins

³⁸⁾ Deane Heller and David Heller, "Our New Immigration Law," *American Legion Magazine* 80, no. 2 (Feb. 1966): 7; Reimers, *Still the Golden Door*, 72.

³⁹⁾ 配分は、21 歳以上の子に 20%、既婚の子に 10%、兄弟姉妹に 24% である。

⁴⁰⁾ 後者の代表格は、ウォルターの死後に下院移民委員会委員長をついだマイケル・フィーガン(民主党・オハイオ)である。Memorandum, Jan. 28, 1965, Folder "Outline for Revisions," box 40, Michael Feighan Papers, Princeton University Library.

⁴¹⁾ 111 Cong. Rec. 21810 (1965).

を最も共有するのが、直接親族」であり、国別割当よりも「自然な」形で同じ目的を達成するのが家族呼び寄せであるという見解であった。⁴²⁾ 1920年代にはヨーロッパ全体からの移民数が問題であったわけではもちろんない。先述したように、移民受け入れにあたって直接の親族関係といった要因を極力小さくするために設計されたのが割当制度であり、national origins概念である。しかし、フォードがイタリアとイギリスを並置しヨーロッパとして包摂したようにかつての「新移民」と「旧移民」との境界の消失と、そして家族呼び寄せをめぐる現実的予測によって、national originと家族は交換可能な概念であるという解釈が生まれていたのである。

実質的に意図されたのは、例年あまっていたイギリスやアイルランドへのビザを東欧・南欧へ再配分することであったのだが、こうした予測は割当の撤廃によって生じる競争を大きく見誤っていた。撤廃直後、東欧や南欧からの移民は想定通りに増加したものの、1965年に7万3千人であった西欧・北欧からの移民は1971年までに2万6千人に急減したのである。一方、アジアからの移民は2万人から10万人へと増加し、ヨーロッパからの移民を上回るようになっていた。当初その多くは技能・雇用枠での永住権取得であったが、帰化が進むにつれて家族呼び寄せが増加していくことになる。⁴³⁾

(2) 家族の平等

1976年に議会は西半球に対して、東半球と同様の、家族、雇用・技能、難民という競争的ビザ配分制度と一カ国上限を課し、このことを「東半球に対する移民政策の根本原理である平等と家族再結合」という「二つの原則を西半球からの移民にも適用する」ものであると説明した。⁴⁴⁾ しかし、この改定は西半球諸国のなかでも特にメキシコからの移民にとって合法的移住の道を著しく狭めるものだった。メキシコからの移民は2万人を上回っていたし、1964年まではブラセロ・プログラムのもとで最盛期では年間45万人、1960年代初頭には18万人から20万人の労働者が入国していたからである。⁴⁵⁾

国別割当撤廃と引き換えに西半球からの移民制限を主張した保守派は、二つの差別を撤廃することで真に平等な移民政策を実現するという建前を掲げていた。その第一の主張とは、出身地を公には一切考慮しないことが1964年公民権法や1965年移民法によるnational origins否定の理念であり、改革を貫徹するためには例外なく全世界からの移民に等しく上限を課さねばならないというものであった。第二の主張とは、東半球と同形式の選別制度を導入することは、家族呼び寄せ制度が存在してこなかった西半球からの移民の家族結合を助けるというものであった。⁴⁶⁾

これは巧妙であり欺瞞的な論理であった。第一に、原国籍別割当の問題とは、その基準

⁴²⁾ Heller and Heller, "Our New Immigration Law," 7.

⁴³⁾ *INS Annual Report 1971*, 4; David Reimers, *Still the Golden Door: The Third World Comes to America* (New York: Columbia UP, 1992), 94-96; Bill Ong Hing, *Making and Remaking Asian America through Immigration Policy, 1850-1990* (Stanford: Stanford UP, 1993), 79-120.

⁴⁴⁾ H.R. Rep. No. 94-1553, at 1 (1975).

⁴⁵⁾ Act of October 26, 1976 (90 Stat. 2703); Act of October 5, 1978 (92 Stat. 907).

⁴⁶⁾ Feighan, "Discrimination," March 3, 1965; folder "Outline for Revisions"; box 40; Feighan Papers; 111 Cong. Rec. 21810 (1965).

が導かれた歴史的経緯と思想にあり、イギリスを頂点とした割当制度と西半球諸国がビザ数制限の対象ではなかった理由は異なる。後者は外交関係、労働力需要、国境警備の実効性が主な要因であり、出自によるアメリカ国民としての先天的な優劣といった思想に基づくものではない。⁴⁷⁾ また議会在が定めた一カ国上限2万人は、そもそもは旧優遇国からの移民数を考慮した上で定められたもので、東欧や南欧からの移民へ門戸を開きつつも旧優遇国からの移住が難しくなることを防ぐ非公式な割当としての性格も帯びていた。しかし、西欧からの移民の急減によって、1970年代にはそうした背景とは切り離され、それまでの移民数などを考慮せず全ての国に対して一律に適用されるべき上限として一人歩きしていたのである。⁴⁸⁾

第二に、家族呼び寄せ制度はあくまで移民の量的制限を前提とした制度であり、家族結合は第一の目的ではない。呼び寄せ制度が家族結合を促進するという議論は、それまで上限が存在しなかった西半球に対する量的制限、さらにそれが従来の移民数より低いため実際には移住は困難になるという本質を隠すものであったと言えよう。「平等と家族再結合を原理とする」移民政策とは、移民法が細かく規定するところの家族の有無が移住の必要条件となる時代の到来を意味しており、地域区分の廃止とビザをめぐる世界的競合によって全地域からの移住希望者にとって家族の有無は永住権取得の可能性を決定する重要な要素となったのである。

おわりに

19世紀から20世紀、そして20世紀から21世紀への転換期はともに、「移民国家」アメリカにとって大規模移民の時代であると説明される。しかし第一次大戦前に大西洋を渡った移民の80%がアメリカに在住する親族に合流する目的であると答えたことと、今日の永住権取得者の65%が市民または永住者による呼び寄せであることの意味は大きく異なる。家族・親族ネットワークを基盤とした移住は移民法が定めるところの家族関係に留まらないのであり、20世紀初頭においてそこに移民法の関与するところは小さかったのに対して、家族呼び寄せ制度は議会在が認めるところの家族でない者の移住は極めて難しいというものである。そして現在、年間65万人の家族が家族呼び寄せによって永住権を取得する一方で、半永久的に永住権を取得することができない非合法移民と市民や永住者からなる地位混成家族 (mixed status family) が約1700万人を数えることは、その編成原理として家族結合を掲げつつ、移民数上限という原理を堅持する現代的移民国家アメリカの困難を象徴している。⁴⁹⁾

⁴⁷⁾ Ngai, *Impossible Subjects*, 257-61.

⁴⁸⁾ 例えば1964年度の英国からの移民は2万9千人(割当6万5千人)、ドイツ2万7千人(同2万5千人)、アイルランド1万8千人に対して6千人であった。Michael Feighan, "Major Accomplishments of the Subcommittee Substitute Bill H.R. 2580, as amended" July 26, 1965, folder "1965 Immigration Bill," box 27, Feighan Papers.

⁴⁹⁾ U.S. Dept. of Labor, *Annual Report of the Commissioner General of Immigration 1914* (Washington, D.C.: G.P.O., 1914), 42-43; Jeffrey S. Passel and Paul Taylor, *Unauthorized Immigrants and Their U.S.-Born Children* (Washington, D.C.: Pew Research Center, 2010).