

移民制限運動の拡大と企業・企業家団体の抵抗

－1924年移民法の成立過程を中心に－

下斗米 秀之*

はじめに

本稿の目的は、1924年移民法（以下1924年法）の制定過程における企業家団体の主張や要求、議会審議や議員の投票行動に着目することによって、移民政策の転換に至るまでのアメリカ企業の対応とその影響力を明らかにすることである。

1924年法によって、アメリカの国是ともいえる自由で開放的な移民政策が終焉したことは、ほぼ共通の理解となっている。同法は数量的な制限の導入にとどまらず、受け入れる移民の出身地や地域、さらには移民個人の資質を選抜しようとするものであった。すなわち、第1に、ヨーロッパからの移民には国別ごとに移民数の上限枠を設け、フィリピン等の米領を除くアジア移民を受け入れ禁止とする一方で¹⁾、メキシコ、カナダなど西半球からの移民を量的制限の対象外とするなど、地域に応じて異なる制限方式を採用した。また第2に、割当枠の管理と移民査証を発行する権限を在外領事に付与することで、入国時の移民審査に加えて移民送り出し国での審査を課す二重の入国管理体制を整備した²⁾。

1924年法の持つこうした側面ゆえに、移民の「アメリカ化」やシティズンシップの境界線を巡る議論、すなわち人種の視座から「国民の境界」を問い直そうとする社会史研究が精力的に進められてきた³⁾。これらの研究は、移民制限法の主な推進要因としてネイティヴィズム⁴⁾やナショナリズムの高まりを強調する。他方で、ネイティヴィズムの過度の強調を戒め、それに抵抗した移民制限への反対勢力の影響力を看過してはならないという主張もある⁵⁾。こうした研究動向を踏まえ、本稿は移民制限法に対する企業家団体の反対運動に着目する。それは、世紀転換期のアメリカ企業が半・不熟練労働力の供給源として多くの移民を導入する一方、労働

不法滞在者の削減が期待できるため、行政上の顕著な業績績であるとして高く評価する。Aristide Zolberg, *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, New York: Peter Lang, 1997, pp. 308-309. この移民選別方法の改善は、企業家団体も強く要請していたものであった。移民行政の変化に対する企業家団体や個別企業の関わりについては、別稿での考察に譲りたい。

³⁾例えば、「白人性」がその包括と排除の境界線を歴史的に構築したとするホワイトネス研究では、ホワイトネス参入をめぐるエスニック労働者間の争いに焦点が当てられる。Rabid R. Roediger, *Working Toward Whiteness*, New York: Basic Books, 2005などを参照。

⁴⁾ネイティヴィズムとは、外国人に対する強い嫌悪感および排斥思想を指す。これに着目した代表的研究に以下がある。John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism 1860-1925*, New Brunswick: Rutgers University Press, 2002.

⁵⁾Chin Jou, "Contesting Nativism: The New York Congressional Delegation's Case against the Immigration Act of 1924," *Federal History Online*, 2011.

*下斗米秀之（Hideyuki SHIMOTOMAI）：明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程。
hideshimo625@msn.com

¹⁾帰化不能外国人入国禁止条項は、日本人移民を対象としていた。排日に関する最新の代表的研究として、養原俊洋『排日移民法と日米関係』岩波書店、2002年がある。

²⁾ゾルバークは、外国の事前審査を「国境の遠隔操作」の一形態であると定義し、移民に対して査証を求めることは、

組合員を排除するためのスト破りとして利用したからである。そのため、移民制限は企業にとって重大な関心事であったにもかかわらず、研究史では企業・企業家団体が移民諸立法に反発してきた事実は軽視されてきたように思われる⁶⁾。

企業・企業家団体の移民政策への対応を検討するにあたり、本稿は3つの関係—第1に労資関係（組織・未組織労働者と企業）、第2に企業間関係（大企業と中小企業）、第3に地域間関係（工業地域と農業地域）—に着目する。

第1は労資関係についてである。第1次世界大戦後、労資協調的な戦時経済体制は解体し、1919年の鉄鋼業の大ストライキに代表されるように労働争議が頻発した。労働組合は移民制限運動において重要な役割を果たし、ブリッグスは「長い歴史のなかで、移民問題以上にアメリカの労働運動をより激しい闘争に駆り立てた争点はほとんどなかった」と主張する⁷⁾。富澤は、大量の移民が機械操作工となり、企業が移民を文化的に囲い込むことで、組合員の移民労働者蔑視の態度が醸成され、労働者の階級的連帯を蝕んだと指摘する⁸⁾。つまり労働時間の短縮によって労働供給量を減らし、賃上げや失業問題

の解決を図ろうとする組合にとって、移民による機械操作の労働は企業の経営規律への服従に他ならず、移民制限へと駆り立てることとなった。一方、企業側は、オープン・ショップ運動による組合への強硬路線を通じて、また労働者を物心両面で組合から隔離し、従業員代表制や会社組合などの施策を通じて反組合活動を展開した⁹⁾。多くの企業は、移民の組織化を未然に防ぐため、移民の「アメリカ化」を推し進め、労働移動を減らすとともに企業帰属意識の培養を図った¹⁰⁾。労働力構成の変化も移民制限法の成立に影響を与えた。第一次大戦期の労働力不足への対応から多くの黒人が北部工業地域に流入し、移民制限法によって北部定着は決定的となった¹¹⁾。また、1920年代工業の中心地シカゴでは基幹産業部門において、メキシコ人移民が重要な役割を担っていた¹²⁾。こうした黒人やメキシコ人移民の雇用、そして機械化や効率的な経営によって、企業家は1920年代に入り、移民制限にいくぶん好意的になったと指摘されている¹³⁾。

⁹⁾ 木下は労務政策を「労使共同路線」、「オープン・ショップ路線」、「人事管理路線」の3類型を分類している。木下順『アメリカ技能養成と労資関係—メカニックからマンパワーへ—』ミネルヴァ書房、2000年。労務政策の方法に違いはあるが経営主導・組合不在型の労使関係を築こうとする点では、一致している。

¹⁰⁾ 労使関係管理者による移民のアメリカ化について、さしあたり以下を参照。上野継義「アメリカ石炭鉱業における移民労働者問題—瀝青炭鉱業における採炭機の導入と移民労働力の『質』との関連を中心にして—」『中央大学大学院研究年報（経済学・商学研究科編）』第13号、1984年；「アメリカ大量生産現場における移民労働者の雇用と労働—移民フォアマンと民衆世界、1910～1916年—」『アメリカ史評論』第18号、2000年。

¹¹⁾ 黒川勝利「南北戦争後の南部農業とアメリカ資本主義—第一次大戦以前における黒人労働力の移動を中心に—」『土地制度史学』第66号、1975年、51頁。

¹²⁾ 大塚秀之「1920年代シカゴにおけるメキシコ人労働者—ポール・S・テイラー研究を中心に—」神戸市外国語大学『研究年報』第20号、1982年。

¹³⁾ Higham, *Strangers in the Land*, pp. 303-318; Kitty Calavita, *U. S. Immigration Law and the Control of Labor: 1820-1924*, London: Academic Press, 1984; Sanford M. Jacoby, *Employing Bureaucracy: Managers, Unions, and the Transformation of Work in American Industry, 1900-1945*, New York: Columbia University Press, 1985[S.M. ジャコビー、荒又重雄ほか訳『雇用官僚制』北海道大学図書刊行会、1989年]。

⁶⁾ 例えばレオナードの指摘を参照。Henry B. Leonard, *The Open Gates: The Protest Against the Movement to Restrict European Immigration, 1896-1924*, New York: Arno Press, 1980, p. 2.

⁷⁾ ブリッグスは、移民流入による国内労働市場や労働組合への悪影響を強調するが、それに対して、アメリカ労働運動の歴史のなかで移民を支持する伝統を軽視しているという批判がある。これらの研究は、移民の労働組合や賃金への影響は小さく、ニューディール以降、組合の移民に対する態度が変化したことを強調する。1920年代の労働組合が移民制限を支持し、それを強力に後押ししたという点では、両者の見解は一致している。Vernon M. Briggs, Jr., "American Unionism and U.S. Immigration Policy," *Backgrounders*, Center for Immigration Studies, August 2001, p. 1. <http://www.cis.org/articles/2001/back1001.html> ; Brian Burgoon, Wade Jacoby, Janice Fine, and Daniel Tichenor, "Immigration and the Transformation of American Unionism," *International Migration Review*, Vol. 44, No. 4, Winter 2011, pp. 933-973.

⁸⁾ 富澤克美『アメリカ労使関係の精神史—階級道徳と経営プロフェッショナルリズム—』木鐸社、2011年、89-113頁。

だが、こうした労資関係が移民法制定に及ぼした影響は十分に解明されているとはいいがたい。

第2は企業間関係である。先行研究は主として独占資本や巨大企業に焦点を当てており、企業間関係について十分に明らかにしていない¹⁴⁾。巨大企業体制が確立したとはいえ、中小企業が消滅してしまったわけではない。実際、1921年の製造業においてすら、従業員20人以下の企業(工場)は全体の11.8%、同100人以下となると34.3%を占めていた(後出表1を参照)¹⁵⁾。こうした中小企業が政治的な影響力を行使したとすれば、それは巨大企業にとっても無視できるものではなかった。このように、移民政策の転換が諸企業に及ぼした影響は錯綜していたが、これを解きほぐす場として最も適した業界団体の一つが全国製造業者協会(National Association of Manufacturers, 以下NAM)であった。NAMは1895年に結成され、主に中小企業の利害を代弁する企業家団体として労働問題に対しても強力なロビー活動を展開し、1920年代には「実業界における主要なスポークスマン」とみなされた¹⁶⁾。中小企業の多くは、巨大企業のように労働問題を個別に対応することが出来

なかった。そのため、「ナショナル・アソシエーションの会員の大部分は『スモール・ビジネス』クラスであり、資本投資、従業員数、年間取引高が中小規模の会社¹⁷⁾」であった。もっともこの時期、NAMにはなお少数とはいえ、巨大企業も加盟していた。NAMは全国の大企業および中小企業の移民問題に対する認識を明らかにするうえで最適の分析対象となる¹⁸⁾。

第3は地域間関係である。移民制限法案に対しては地域によって異なる対応が見られた。法案に対する地域的特性を推し測る方法として、議員の投票行動を用いることがある。投票行動に関してゴルディンは、移民の多い北東地域の都市部では移民法案に反対票を投じる議員は多くいたものの、20世紀初頭に南部の議員が移民制限派に転じて、中西部や西部における制限派と合流したと指摘した。その結果、移民制限は1917年までに「扉を閉めるための外的要因—経済不況・戦争・労働争議—のタイミングを待つだけの問題」となっていた¹⁹⁾。しかしながら、

¹⁷⁾ Calvert J. Judkins, *National Associations of the United States*, Washington, D.C.: U. S. Department of Commerce, 1949, p. ix.

¹⁸⁾ NAMの役員や理事の所属企業を調査したバーチは、NAMには大企業が徐々に加盟し、次第に影響を持ち始めるが、1930年代初頭までは、小・中規模企業が支配的であったと指摘する。日本でも概ねこの見解が支持されている。Philip H. Burch, Jr., "The NAM as an Interest Group," *Politics & Society*, Vol. 4, No. 1, September 1973; 小山久美子「全国製造業者連盟(NAM)に関する考察—ニューディール期の労働政策を中心に—」『経営史学』第31巻第3号, 1996年。しかし、NAM移民委員会の構成をみると、1924年にはU.S. ラバー社のチン(C. S. Ching)が、1925年にはインターナショナル・ハーベスター社のカルデイ(George J. Kalday)、ベスレヘム・スチール社のラーキン(J. M. Larkin)がそれぞれ加入している。このことから、大企業はNAMに加盟することによって中小企業に影響力を行使していたことが分かる。National Association of Manufacturers, *Proceedings of the Twenty-ninth to the Thirtieth Annual Convention of the National Association of Manufacturers of the United States of the America*, 1924-1925 (以下、NAM, *Proceedings*と略記)。

¹⁹⁾ Claudia Goldin, "The Political Economy of Immigration Restrictions in the United States, 1890 to 1921," in Claudia Goldin and Gary D. Libecap ed., *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1994, p. 256.

¹⁴⁾ 例えばバーナードは、次のように述べて大企業の移民制限論への転化を認めている。「今や初めて大企業の重要部分が、移民がロシア革命の思想を宣伝するかもしれぬことを恐れて、移民制限を支持する立場に立ったのであった。産業の指導者たちは、移民労働者に労働者としてのサービスを望むよりも、移民労働者の「いわゆる」ラディカリズムを恐れるようになってしまった」。William S. Bernard ed., *American Immigration Policy*, New York: Kennikat Press, 1969, p. 19.

¹⁵⁾ 中小企業の重要性については、以下を参照。寺岡寛『アメリカの中小企業政策』信山社出版, 1990年; Mark Granovetter, "Small Is Bountiful: Labor Markets and Establishment Size," *American Sociological Review*, Vol. 49, No. 3, 1984.

¹⁶⁾ Allen M. Wakstein, "The National Association of Manufacturers and Labor Relations in the 1920s," *Labor History*, Vol. 10, No. 2, Spring 1969, pp. 163-164. 以下も参照。Albert K. Steigerwalt, *The National Association of Manufacturers, 1895-1914*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1964; Daniel J. Tichnor, *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*, Princeton: Princeton University Press, 2002; Aristide Zolberg, *A Nation by Design*, Boston: Harvard University Press, 2006.

実際の量的制限は1920年代を待たねばならなかったものであり、外的要因の及ぼす影響力を配慮して対象時期を1924年まで広げる必要があろう²⁰⁾。

本稿はこれら3つの関係に焦点を当て、企業・企業家団体の移民制限法案への対応を検討する。以下、第1節では、労資関係に着目しつつ19世紀後半から1917年および1921年の移民法成立に至る過程を概観し、NAMを中心とする諸企業が移民制限運動にどのように関与したのかを捉える。第2節では企業間関係に注目し、移民制限運動の拡大と黒人やメキシコ人移民らの北部工業諸都市への本格的移動に対して、諸企業が移民制限政策に一方では激しく抵抗しつつも、他方ではこれを受容する方向に転換していった背景を明らかにする。第3節では、より広く地域間関係に注目する。すなわち、移民制限法案の議会審議と議員の投票行動を分析することで、諸企業を取り巻く経済的・社会的環境の変化と伝統的移民政策の転換せしめた政治過程との関連を示す。最後に本稿での考察をまとめ、若干の展望を試みたい。

第1節 移民制限の高まりとNAM移民委員会の対応—1921年移民法の成立—

（1）移民制限運動の形成

アメリカにおいて、本格的に移民を集団として排除する運動が出現したのは、19世紀末であった。新移民と呼ばれる東南欧系移民の急増が大きな要因となり、1880年代の経済不況による労働争議の頻発や労働環境の悪化は、移民流入の規制を求める広範な運動へと駆り立てた。

とりわけ労働組合による移民制限運動は激しく、最大の職能別労働組合であるアメリカ労働総同盟（American Federation League, 以下

AFL）は主導的役割を担った。技術革新によって既存の熟練をある程度まで不要にし、不熟練労働や半熟練労働の需要を伸ばした結果、職能別組合を組織する熟練労働者たちが苦境に立たされたからであった²¹⁾。組合の多くは、移民労働者を労働力過剰や賃金の低下を招く、失業率を高める原因であるとみなし、その供給元であるヨーロッパやメキシコ人移民、黒人の流入を無視することはできなかった。AFLは、1897年の大会で、正式に移民希望者に対する識字テスト²²⁾の義務化を決議し、明確に移民制限の支持を表明した。

19世紀末の不況期には、企業家ですら移民労働者に対する批判的な立場をとった。実業界は、「犯罪者や依存者に対する治安対策の部分的な解答」であるとして、犯罪者や精神異常者などの入国を禁ずる1882年移民法の成立には異議を唱えず、またヘイマーケット事件を契機に、移民制限を支持するようになった²³⁾。もっとも実業界は、1900年代に景気が回復すると、再び移民制限の反対派に転じた。

このように19世紀末には、反移民圧力はかなり高まったのにもかかわらず、移民制限法案が日の目を見たのは1917年であった。背景には、民主党が移民制限に対する立場を明確に示さなかったことがある。従来民主党は、南部や中西部の農村を支持基盤としていたが、政党再編によって北東部大都市の新移民を支持基盤に持つ都市大衆の政党へと変容していた²⁴⁾。そのため、

²¹⁾ 1920年代のAFLの組合運動の特徴については以下を参照。国府俊一郎「アメリカの労働運動と1920年代—停滞と労働者意識—」『九州経済学会年報』第40号、2002年；同「職能別組合としてのAFL（アメリカ労働総同盟）の限界—1920年代におけるアメリカ労働運動停滞の一要因—」九州大学大学院経済学会『経済論究』第113号、2002年。

²²⁾ 入国条件に読み書き能力を課す識字テストは、識字率の低い新移民を排斥するための手段であり、移民制限論者によって提案された。

²³⁾ Morrell Heald, "Business Attitudes Toward European Immigration, 1880-1900," *Journal of Economic History*, Vol. 13, No. 3, Summer 1953, pp. 294-302.

²⁰⁾ ゴルディンは開放的な移民政策の終焉時期を1917年と捉えており、1917年法から1920年代の割当法への転換は、単純なステップであり、論理的延長であったと論じる。Goldin, "The Political Economy of Immigration Restrictions," pp. 223-226.

北東部や中西部では都市部は移民制限に反対し、郊外では賛成が多数派を占めた。

民主党の従来からの支持基盤である南部は白人人口の増加を熱望していた。1897年の識字テスト法案に関する連邦議会下院の反対票の大部分は南部が占めた²⁵⁾。しかし、ホームステッド法により自営農となれる西部と比べて南部では、奴隷に代わる労働者として蔑まれる可能性もあり、ヨーロッパ移民が南部に向かうことはなかった²⁶⁾。それゆえ、他の地域には1,300万人もの移民がいたにもかかわらず、1910年までに南部に定着したのは50万人に満たなかった²⁷⁾。ヨーロッパ移民を労働者として呼び込もうとする南部の思惑は外れ、徐々に移民制限へと向かうことになった。

北東部では、都市と郊外で移民制限に対する対応が分裂し、1890年代には移民問題に対して曖昧な反応を示していた南部や西部は、20世紀に入り制限運動の最前線に立った。このように移民流入によって地域の勢力が形成され、移民制限をめぐる勢力配置に変化が生じ、これらが複雑に絡み合いながら制限への機運が高まっていた。

移民法に初めて「識字テスト条項」が挿入されたのは、1917年であった。ディリングガム (William B. Dillingham: 共和, VT) 委員会として知られる上下両院議員から構成される議会移民委員会の報告書が、新移民が容易に同化しないととして厳しい規制を望む結論を出したこと、そして第1次大戦による外国人に対する

排外感情の高まりが法律制定の推進力となった。ここで成立した1917年法は、移民に対して読み書きの能力の要件を規定するだけでなく、政府を武力・暴力で打倒することを唱導する者の入国を禁じ、さらに「アジア禁止区域 (Asiatic barred zone)²⁸⁾」を設けた。しかし、発案から20年以上も経過し、新移民の識字率が向上したことに加えて、テストが英語に限らず母語でも受験可能であったため、移民削減の効果は決して大きくなかった。

(2) 企業家団体の労働力確保と1921年移民法の成立

1920年秋に始まる戦後不況と失業者の増加 (表1を参照) は、移民制限運動の追い風となった。連邦議会下院の移民問題審議においてイニシアティブを握ったのは、1919年に移民帰化委員会長に就任したジョンソン (Albert Johnson: 共和, WA) であった。戦後広がった無政府主義や共産主義への恐れから、ジョンソンの提出した「好ましくからぬ (undesirable)」外国人に対する国外退去法が1920年5月10日に成立したのを皮切りに、移民制限及び停止法案が続々と提出された²⁹⁾。

移民帰化委員会は、数ある移民制限案からジョンソンの提出した移民臨時停止法案 (H.R. 14461) を採択し、1920年12月6日に下院本会議に報告した。同法案は、直接の血縁者などの例外を除いて全ての移民を2年間停止するとい

²⁴⁾ 斎藤眞・古矢旬『アメリカ政治外交史』[第二版] 東京大学出版会、2012年、182頁；寺田由美『アメリカ世紀転換期における政党再編と禁酒法運動』広島史学研究会『史学研究』第210号、1995年。

²⁵⁾ 37の反対票のうち、南部が25票、北東部が11票、ウィスコンシンが1票であった。Goldin, "The Political Economy of Immigration Restrictions," p. 231.

²⁶⁾ 貴堂嘉之『アメリカ合衆国と中国人移民—歴史のなかの「移民国家」アメリカ—』名古屋大学出版会、2012年、122頁。

²⁷⁾ Tichnor, *Dividing Lines*, p. 119.

²⁸⁾ 1917年法が「アジア人禁止地帯法」(Asiatic Barred Zone Act) と呼ばれるのは、日本と中国、およびフィリピンの3地域を除いたインドを含む全アジアを、アメリカへの入国を認めない排斥対象範囲として指定したからであった。袁原『排日移民法』、85頁。

²⁹⁾ 「好ましくからぬ」外国人とは、有罪判決を受けていないものの、危険であるとして抑留されている敵性外国人と各種戦時法の違反によって有罪判決を受けた敵性外国人を指す。Edward P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy 1798-1965*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981, pp. 171-174.

表 1 中小製造企業の割合、熟練度別賃金、失業率、労働組合員数（1914-1930年）

年	製造業雇用者数に占める 企業規模*の割合		週賃金 (不熟練男子) (ドル)	週賃金(熟練・ 半熟練男子) (ドル)	失業率 (民間) (%)	労働組合員数 (1000人)
	20人未満 (%)	100人未満 (%)				
1914	13.1	35.0	10.7	15.0	8.5	2,647
1915					9.0	2,560
1916					6.5	2,722
1917					5.2	2,976
1918					1.2	3,368
1919	10.3	29.2			2.3	4,046
1920			26.1	34.1	5.2	5,034
1921	11.8	34.3	20.3	27.4	11.3	4,722
1922			20.3	28.1	8.6	3,950
1923	9.4	28.8	22.3	30.8	4.3	3,629
1924			22.4	30.6	5.3	3,549
1925			22.9	31.3	4.7	3,566
1926			23.2	31.6	2.9	3,592
1927			23.5	31.5	3.9	3,600
1928			23.9	31.9	4.7	3,567
1929	9.8	29.1	24.4	32.6	2.9	3,625
1930			21.9	29.2	8.9	3,632

(注) * 複数工場を持つ企業は複数として計算されている。

(出典) U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States*, Millennial Edition On Line, Tables Ba4703-4705, Ba4381-4390, Ba470-477, Ba4783-4791.

うもので、時限立法といえども長きにわたったアメリカの移民政策を大きく転換するものであった³⁰⁾。この法案は下院で圧倒的な支持を得て、12月9日から13日にかけて委員会で審議され、最終的に移民停止期間を14カ月とするマン修正(Mann amendment)、識字テストの免除を当該移民の兄弟にまで拡大するシーゲル修正(Siegel amendment)を経て、12月13日に下院を296対42で通過した。上院でも、移民制限そのものに同意する議員は多かった。しかし上院移民委員会では、委員長コルト(LeBaron B. Colt: 共和, RI)が外交問題を考慮して新移民の制限に反対するなど、上院の政治的な態度は、穏健であった。

³⁰⁾ 水谷憲一「1921年米国緊急割当法成立過程－排日論とネイティヴィズムの接点－」日本移民学会『移民研究年報』第4号, 1998年, 4頁。

上下両院の妥協点を模索する過程で、ある一定比率の移民入国枠を各国に与える移民割当制度に注目が集まった。これは、ヨーロッパ移民を対象に1910年センサス時点のアメリカ在住のヨーロッパ出身者の5%を各国からの年間移民割当として付与するというものである。その後、上院で年間移民割当率は5%から3%に修正され、さらに月間の受入上限数を年間割当数の20%以内に収める条項や、「アメリカ市民の、および国内で市民権の申請をした外国人の妻子」に割当優先枠を設けるなどの条項が追加された。この割当制度法案は、移民制限に積極的な共和党ハーディング政権のもと、5月19日に1921年移民法として成立した。同法は、年間移民総数を35万7,000人に制限し、西半球以外の国々に対して1910年センサスを基準に国別割当を定めたものである。

19世紀末以後に加速した移民制限運動に対して、企業家団体はどのように対処したのか。1910年代までは、NAMは移民問題を個別企業における産業改善や産業教育の一部として取り扱い、既設の各種委員会が労働問題を議論していた³¹⁾。

第1次大戦後、NAMは労働力不足と激しい労資対立への対応に迫られた。NAMは1922年に戦後の労働問題における重要な課題に、労働者の教育とバナーナリストティックな政策（従業員代表制や老齢年金、医療保険など）の否定を挙げ、また1924年にはオープン・ショップ政策を通じた公益、厚生、福祉の実現を宣言している³²⁾。NAMは伝統的な個人主義、自由主義的な労働政策に立脚したために、一部の巨大企業が採用した従業員代表制や会社組合、科学的経営法の導入には消極的であった。

NAMの試算によれば、戦時中の移民流入者数の減少と国外流出者の増加によって、仮に復員兵が元の職場に復帰したとしても、労働力不足は400万人にのぼった³³⁾。NAMは、これまでに以上に効率的な労働が要請されると考え、1918年の年次大会ではデイトン・レコード・コンピューティング社 (Dayton Recording and Computing Machines Co.) の訓練室の事例を紹介した。この事例では、機械を全く使用したことのない6,000人の労働者に対して3日から8日の訓練期間を設けた場合、3週間の独習にとどまる労働者と比べて約3倍の生産性の上昇が得られた³⁴⁾。これは、機械化の進展とともに「人間を機械に合わ」せ、移民労働者を機械操作者へと育成する端的な事例である。企業は、

機械の能率の確保、組合による生産高制限への対抗手段に、移民労働者を必要とした。なかでも戦後の労資対立の激化を受けてNAMは、1920年代も組合排除のためにオープン・ショップ政策を堅持しており、「一時的な失業や移民労働者との競合を恐れる労働組合の先入観によって規定されてはならない³⁵⁾」と、移民政策においても組合への敵意を隠すことはなかった。

移民に対する企業内教育の推進は、フランシス・ケラー (Frances Kellor) らの「アメリカ化」運動と無関係でないだろう。ケラーは、1919年にインターレイシャル・カOUNシル (Inter-Racial Council, 以下IRC) の事務局長 (executive secretary) となり、セオドア・ルーズベルト政権で移民政策の顧問役に抜擢されるなど、戦前より活躍したソーシャル・ワーカーである³⁶⁾。企業家団体には、移民労働者の愛国心を高め、社会的混乱を未然に防ぎたいという目的のほかに、「アメリカ化を推進するための正当な経済的理由があった」³⁷⁾ のである。すなわち、アメリカ化運動を通じて、アメリカ社会により適合的な労働者の育成に迫られていたのであった。IRCでは、移民がラディカルな教義に近づかないよう、全国規模の反ポリシェヴィキ・キャンペーンが展開された³⁸⁾。企業家にとって移民の教育は、アメリカ的価値観を浸透させ、効率的な労働者を育成する手段であると同時に、反共対策の側面も持ち合わせていたのである³⁹⁾。

³⁵⁾ NAM, *Proceedings*, 1921, p. 13.

³⁶⁾ ケラーのアメリカ化運動について、以下を参照。Allison D. Murdach, "Frances Kellor and the Americanization Movement," *Social Work*, Vol. 53, No. 1, January 2008, p. 93; Higham, *Strangers in the Land*, pp. 234-263.

³⁷⁾ Higham, *Strangers in the Land*, p. 244.

³⁸⁾ Leonard, *The Open Gates*, p. 256.

³⁹⁾ 斎藤実内閣で商工大臣 (1932-34年) に就任することにもなる実業家の中島は、NAMの工業教育を「過激主義に対する一種の解毒剤であった」と指摘している。中島久萬吉『米国実業家の団体的行動－全米製造業者協会 (The National Association of Manufacturers)－』1926年、81頁。

³¹⁾ 小山「全国製造業者連盟 (NAM) に関する考察」, 86-87頁。

³²⁾ NAM, *Proceedings*, 1922, p. 5; Albion G. Taylor, *Labor Policies of the National Association of Manufacturers*, New York: Arno Press, 1973, p. 92.

³³⁾ NAM, *Proceedings*, 1919, p. 45.

³⁴⁾ NAM, *Proceedings*, 1918, p. 47.

NAMはアメリカ議会の移民政策に対して「禁止ではなく、選抜制を（“Favor a Selective, Not a Prohibitory Policy”）」というスローガンを掲げた。1921年法は時限立法であるとはいえ、人種集団や割当率に関して科学的な調査をすることなく、移民の資質にも言及していないことから、建設的な移民政策ではないと批判した⁴⁰⁾。NAM移民委員会の以下の文言には、移民が国の発展のために必要であること、外国への利他的な態度が表明されている。すなわち、「移民を禁止する国策は道徳的、政治的、そして経済的に誤りであり、我が国は被害を受ける」。移民流入は国家資源の発展に必要であり、彼らは高速道路を造り、鉱業そして建設業に従事する。アメリカは「住宅不足であり、十分に開発されていない」のであり、リベラルな移民政策は「過密なヨーロッパ諸国の緩和に対する貢献」であると宣言された⁴¹⁾。

そして、NAM移民委員会は移民政策のあるべき像を、以下の6点にまとめた。すなわち、（1）「われわれの社会に溶け込む評判の良いあらゆる人間は歓迎すべきである」が、「アメリカの富や強さの真の増進」にならない人間は、追放する。（2）移民による経済的な貢献や移民の必要性を認め、受け入れの禁止は誤りである。アメリカは発展途上で、人口過密からは程遠い。（3）乗船の段階で、移民が肉体的・政治的に許容できる人間か否かを決定する。母国での記録、情報、予防手段によって、移民を利己的な利用から、またアメリカでの入国拒否に要する時間や出費から守る。（4）人種、特徴、アイデンティティ、外国人登録、永住か一時滞在か、客観的基準に応じて受け入れ数を決定する。（5）入国資格と帰化権とを区別する。入国資格によって申請者の肉体的、倫理的、政治的な資質を確認し、病人、犯罪者、非生産的労働者、社会秩序を乱す者、政治体制を暴力によっ

て変えようとする者を拒否する。帰化権は、英語を理解する者、政治経済的に同化する者、政治制度を理解する者に付与する。（6）農務省、商務省、労働省の三省で移民情報・移民政策の管理を行う⁴²⁾。こうしてNAMは、移民法案を「恣意的」であり、特定の人種集団に対する偏見を伴うものであると批判し、より客観的・科学的な判断基準に基づく選抜方法を求めたのであった。

NAMによる議会の移民政策への批判は、1921年法案の審議に関連して1月10日に開催された公聴会でも展開された。そこでNAM顧問弁護士エメリー（James A. Emery）は、終戦から1921年にかけて、移民の純増（入国者数－出国者数）は25万から27万5,000人前後へと落ち込み、男性に限れば実質10万人しか増加しなかったことに触れ、平時への転換期に移民政策を決定するべきではないと訴えた⁴³⁾。また同時に、現時点で十分な労働力供給がないこと、今後6、7か月で建設業を中心に新たな労働力需要、とりわけ不熟練労働力需要の回復が見込まれることを示唆した。しかし実際には、1921年には、前年比で2倍以上の11.3%の高失業率を記録する戦後不況に直面していた（表1参照）。製造業生産は一時的な減少傾向にあり、NAMは、移民労働力の供給量の増加を強く訴えることができなかった。それゆえ失業や景気について質問に及ぶと、エメリーは「産業全体のことはわからない」という留保をつけ、「通常通りの経営をしている産業もある」と歯切れの悪い返答に終始した⁴⁴⁾。

⁴²⁾ NAM, *Proceedings*, 1921, pp. 14-16.

⁴³⁾ U. S. Congress, Senate, *Emergency Immigration Legislation: Hearings before the Committee on Immigration*, 66th Congress, 3rd Session, Washington, D.C.: GPO, 1921, p. 274（以下、*Emergency Immigration Legislation Hearings*と略記）。

⁴⁴⁾ *Emergency Immigration Legislation Hearings*, p. 275.

⁴⁰⁾ NAM, *Proceedings*, 1921, pp. 13-14.

⁴¹⁾ NAM, *Proceedings*, 1921, pp. 14-16.

表2 職業別移民入国者比率 (1890-1925年)

財政年度	農民 (%)	職人・熟練工 (%)	不熟練労働者 (%)	家事使用人 (%)	その他 (%)	無職・記載なし (%)	合 計 (1,000人)
1890	6.4	8.7	30.8	6.3	4.8	43.0	455
1900	1.2	12.2	43.7	9.0	3.8	30.1	449
1910	1.1	11.7	48.5	9.3	4.4	25.0	1,042
1920	2.8	13.0	23.0	8.7	12.3	40.3	430
1921	2.8	13.6	24.2	12.7	9.2	37.4	805
1922	2.5	13.0	14.3	14.4	13.5	42.3	310
1923	2.4	16.8	21.5	10.0	12.7	36.6	523
1924	2.9	17.5	19.8	7.3	13.2	39.3	707
1925	4.7	12.5	17.9	9.1	15.4	40.3	294

(出典) U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States*, Millennial Edition On Line, Table Ad231-245.

以上のように、第1次大戦期の労働力不足問題と労資対立への対応からNAMは、移民問題に直面し、アメリカ化運動に相乗りする形で企業内の移民教育にも力を入れ始めた。しかし、1921年法の制定時期には高率の失業を伴う戦後不況期にあったため、NAMの労働力不足への懸念は一時的に霧散することになった。こうした背景から、「それまで開放政策の強硬な支持者であったビジネス界・経済的利益集団は、静観するか制限論者へと変わっていった⁴⁵⁾」のである。

第2節 移民制限運動の拡大と企業の抵抗と受容

戦後不況下で展開した移民制限運動の高揚に静観する態度をとった企業・企業家団体は多かったが、表1に示すように、1921年にピークの11.3%に達した失業率は1923年までには4.3%に低下した。景気の回復傾向は見られたものの、1921年法による移民数の削減が十分ではないとして、反移民圧力は勢いを増した。企業家らも本格的な対応を迫られることになるが、本節ではNAMに焦点を当てながらこれを検討する。

⁴⁵⁾ Michael C. LeMay, *From Open Door to Dutch Door: An Analysis of U.S. Immigration Policy Since 1820*, Connecticut: Greenwood, 1987, p. 78.

(1) 移民制限に対する大企業の対応

表2に示すように、第1次世界大戦前1910年には移民入国者104万人の48.5% (50万人) にも達した不熟練労働者の割合は1920年には23.0% (9.9万人) にまで低下した。その背景には、生産の機械化による半熟練労働者の増加があったが、1921年法の成立はそれを加速させ、1922年には14.3% (4.4万人) にまで減少した。一方で、製造業生産拡大が続き、また帰還兵士らが熟練職に殺到して、1923年には深刻な不熟練・半熟練労働力不足が発生した。大企業は1910年代半ばから福利や娯楽を充実させ、昇進制度やボーナス制度を導入することによって離職率を下げ、労働力不足への対策を開始していた⁴⁶⁾。ここではまず、大企業の移民制限政策に対する見解を検討しよう。

AT&TやGEなどの大企業を中心に1916年に設立された経済団体、全国産業協議委員会 (National Industrial Conference Board: NICB⁴⁷⁾) は、1921年法失効後の新しい独自の

⁴⁶⁾ 樋口映美『アメリカ黒人と北部産業』彩流社、1997年、91頁。

⁴⁷⁾ NICBは、企業の意思決定に必要な情報を組織的に収集し、科学的に分析して各企業に提供する組織として、全米の産業界の代表者らによって設立された。角谷紘二『The National Industrial Conference Board』『日本経済研究センター』第101号、1969年、58頁。

移民政策案を提示することを目的に、1923年12月13日から14日にかけて移民会議（以下、NICB会議）を開催した。同会議議長でAT&T元会長のフィッシュ（Frederick P. Fish）は、「移民問題をあらゆるコミュニティ、階級における最重要課題」と位置づけた⁴⁸⁾。その結果、同会議には企業家だけでなく、移民制限連盟やエスニック組織の代表から、優生学者や移民教育に携わる者まで、150の団体から500人が参加した⁴⁹⁾。

同会議の議論を見ると、大企業の要求した移民政策がより鮮明になる。それは、GEのリン事業所の技師長であり、NICB幹事長で産業教育に関心を深めたアレグザンダー（Magnus W. Alexander）の発言に端的に示されている。彼は、新移民である機械オペレーター（半熟練労働者）の離職率の高さこそコスト問題、能率問題の元凶であると考え、労働者自身を効率化しようとする人事管理運動の指導者であった。「アメリカ経済における移民の貢献は認められるが、同時に都市部で移民が住宅や衛生問題を引き起こし、生活水準の低下を招いている。これまで、安価な移民労働力を利用したために省力機械類に対するインセンティブが弱まった結果、労働者自身を効率化させる必要はなかった。豊富な天然資源を産業に利用することで、科学技術の発展は経済成長に寄与してきたが、移民がいなければ科学技術や生産効率はよりいっそう成長していたであろう」と主張した。労働力不足を招かないよう、できる限り人的資源を機械によって置換し、労働力の効率的な利用を強調した。しかし、アレグザンダーは安直に移民不要と主張したのでもなかった。アメリカ産業

に一定数の移民が必要であるとして、以下のよう
に説明した。「人口増加率は年間1%である。
よって、人口1億1,000万人のアメリカでは、
年間の増加は110万人となる。とはいえ労働年
齢（16歳）に達するのが約75%、さらに労働人
口はその40%である。すると、16年後に労働人
口となるのは約40万人となる。しかし、1900年
以降、新規に必要な労働供給は62万7,000人
であり、製造業、農業、鉱業、運送業だけでも50
万人の労働人口が必要とされる」⁵⁰⁾。こうして
アレグザンダーは、労働力不足への懸念を示し
ながらも、移民労働力への依存率を引き下げる
ために、労働力の効率化を図るべきであるとの
立場に立った。

アレグザンダーと同様の見解を示したのは、
ベスレヘム・スチール社の労務管理諸施策の
責任者であり、1925年NAM移民委員会メンバ
ーのラーキンであった。同社には1923年に約5万
人の従業員がいたが、そのうち40%から45%は
外国生まれであり、大半が中・南欧系移民であ
った。鉄鋼業に新移民が多いのは、新規労働者
には経験や技術が要求されないことに加え、不
熟練職から半熟練、熟練職へと職能レベルの上
昇機会があったためであった。ラーキンは公聴
会において、「移民政策は、産業需要に見合う
だけの十分な労働者の入国を認める柔軟性をも
つものにすべき」と主張し、政府の割当政策
を批判した。一方で労働力不足と労働移動率
の改善方法として、以下の8点を挙げている。
それは、（1）単純労働の機械や省力機械へ
の置換、（2）従業員の雇用、異動、解雇に
かかわる効率的かつ人道的な雇用部の運営、
（3）従業員代表制を通じた良好な労使関係、
（4）良質な住宅と交通事情、（5）従業員
とその家族の病気や死亡における財政援助、
（6）病気・事故防止のための娯楽及び健康
増進計画、（7）

⁴⁸⁾ National Industrial Conference Board, *Proceedings of the National Immigration Conference*, Special Report No. 26, New York, 1923, p. 21（以下、NICB, *Proceedings*と略記）。

⁴⁹⁾ ここでは、同会議に出席したAT&T, General Electric (GE) の2社にのみ焦点を絞ることにする。

⁵⁰⁾ NICB, *Proceedings*, pp. 38-40.

表3 クリーブランド15工場における黒人労働者の割合と移動率 (1924年)

工場の種類	従業員の黒人比率 (%)	黒人の労働移動率 (%)	工場の種類	従業員の黒人比率 (%)	黒人の労働移動率 (%)
金属加工	50	35	塗装	15	20
化学薬品	15	15	鑄造	25	30
鉄道	40	80	鑄造所	25	15
鑄造所	50	20	鑄造所	30	20
化学薬品	25	35	機械、鑄造	35	10
製鋼所	10	60	鑄造所	50	20
機械装置	10	75	鑄造所	55	60
鑄造所	35	55	平均	31	37

(注) 労働移動率：ある労働者が自発的に職場をやめた場合に企業側が新たに別の労働者を採用する補完率のこと (100人の仕事で20人が辞め、それを補完すると労働移動率は20%となる)。

(出典) *Monthly Labor Review*, No. 19, July 1924, p. 43より作成。

徒弟制度のような外国生まれに対する帰化促進のための教育機会の提供、(8) 良好な生活を維持するための賃金制度、である。こうした政策を採用することによって、自社の労働移動率は50%以上も下がり、6%にまで落ち着いたと指摘した⁵¹⁾。ラーキンは、移民制限をもたらす労働力不足に対する懸念を示しながらも、自社では、労務管理による問題解決を図っていた。

(2) 黒人の「大移動 (Great Migration)」とNAMの政府批判の限界

労働力利用の効率化によってヨーロッパ移民への依存を低下させるだけでなく、代替労働者として黒人利用を図る立場もあった。最大規模の鉄鋼業であるUSスチール会長でアメリカ鉄鋼協会初代会長 (American Iron and Institute) ゲイリー (Elbert H. Gary) は、南部から移動してくる黒人を「最も貴重な労働力」と指摘した。ブロディによれば、労働組合が黒人の組織化に冷淡だったこともあり、ピッツバーグ地域では数千人の黒人労働者のうちストライキに加わったほんの一握りを除いて、鉄鋼企業

側がこうした人種間関係を巧みに利用しつつ黒人をスト破りに利用した。鉄鋼労働者組織全国委員会 (National Committee for Organization Iron and Steel Workers) の推計によれば、3万人を超える黒人がこのストライキまでに鉄鋼業に職を得ている⁵²⁾。

また労働省の報告によれば、1922年4月から1923年4月にかけて黒人労働者を雇用する273の企業で、黒人熟練工は10,794人から14,951人へと38.5%の、黒人不熟練工は31,577人から45,470人へと44%の増加をみた。この時期の黒人「大移動 (Great Migration)」の要因としては、北部の労働環境や賃金が良好であること、また職種が豊富であること、これに加えて、南部民主党が黒人の北上を支援したことが挙げられている⁵³⁾。

表3はクリーブランドの諸種の工場の従業員に占める黒人の比率と労働移動率とを業種別に示したものである。これによると、15の工場の黒人雇用率は平均で約32.3%、労働移動率は約36.8%であった。製造業における年間平均の労働移動率は1920年に123.4%、1928年には37.1

⁵¹⁾ U.S. House, *Immigration and Labor: Hearings before the Committee on Immigration and Naturalization*, 67th Congress, 4th Session, Washington, D.C.: GPO, 1923, pp. 288-300 (以下、*Immigration and Labor Hearings*と略記)。

⁵²⁾ David Brody, *Labor in Crisis: the Steel Strike of 1919*, Chicago: University of Illinois Press, 1982, p. 162.

⁵³⁾ “Negro Migration in 1923,” *Monthly Labor Review*, No. 18, April 1924, pp. 64-66.

%であったことから⁵⁴⁾、「労働移動の高い黒人」という偏見が見直される契機となった。実際、クリーブランドでは、1880年に2,000人だった黒人人口が1923年には43,000人へと増加しており、英語能力に長け、アメリカの理念を理解している点では移民より優れているとみる企業家も多かった。ジャーナリストのアベル（John B. Abell）は、将来、黒人以外の「代替労働者」を見つけるのはほとんど不可能であろう、と結論付けている⁵⁵⁾。樋口によれば、「移民制限が強化されるという見通しが明確になり、好景気に転じていた1923年から1924年にかけて北部での製造業に黒人が着実に定着し、経営者の中にも黒人雇用を念頭においた労務管理計画が現れていた」⁵⁶⁾。このように、大企業のなかには確かに人事管理や代替労働者の確保を通じて、移民制限を甘受できる環境を整備していたことが分かる。

黒人労働者の北上は、南部や中西部の農業地域にも大きな影響を及ぼした。農務省によると、1922年には32万4,000人の黒人が北上し、その結果、南部農業は深刻な労働力不足を経験した。南部の農業経営者たちは、メキシコからの労働力供給だけでは不十分であるため、ヨーロッパ移民の利用を解決法と考えていた。南部農業は、農業生産の妨げとなるだけでなく、潜在的な消費者をも削減することになるとして移民制限を激しく非難した。アメリカ農業会連合会（American Farm Bureau Federation）の決議案には「議会は即座に現行割当の他に農業需要に見合う外国人の入国を認める権限を労働長官に与えるべきである」とある⁵⁷⁾。一方で、中

西部の農業経営者たちは、ヨーロッパ人の入国に大きな不安を抱いていた。あるイリノイ州の農業者は、「農業界の指導者」を装うアメリカ農業会連合会を「裏切り者」として激しく非難し、また農民共済組合（National Grange）はより厳しい制限を要求していた。中西部の農業経営者たちがこのような立場をとった理由としてワンは2点を挙げている。第1に、南部とは異なり、中西部は労働需要をメキシコ人の季節労働者に頼ることが出来たこと、また第2に、中西部の東南・中欧移民への態度が世論と同様に敵対的であったからである⁵⁸⁾。

中西部と南部とでは、農業利害でも移民制限に対して異なる反応を示した。しかし、連邦議会が「アメリカ市民の近親血縁者であり善良な農民であれば、各国の割当の50%まで優先枠を設ける」とする優先枠を農業労働者に認めたことによって、農業利害は、南部も含めて最終的にジョンソン・リード法案に同意した。このように、黒人労働者の北上は南部や中西部の農村にも大きな影響を及ぼしたものの、議会が南部の農業利害に対して譲歩し、農業労働者に対して優先割当を付与することで、対立の収束化が図られた。

こうして企業を取り巻く移民制限の環境は整いつつあった。実際、NAM移民委員会の主張に対する一般紙や専門雑誌の論調も厳しいものになった。1923年5月20日付のニューヨーク・タイムズ紙は次のようにNAMを批判している。「移民が必要なのは、アメリカ人が過酷な仕事に就きたがらない」ためであるとするNAMの報告書に対し、「過酷な仕事にアメリカ人が反感を覚えるのは、甘受できない低賃金で外国人がそうした仕事を引き受ける時だけであり、彼らの生活費の低さが、アメリカ人を産業から追い出している。東南欧系移民がアングロ・サク

⁵⁴⁾ Laura J. Owen, "Worker Turnover in the 1920s: What Labor-Supply Arguments Don't Tell Us," *Journal of Economic History*, Vol. 55, No. 4, December 1995, p. 822.

⁵⁵⁾ "The Southern Negro in Cleveland Industries," *Monthly Labor Review*, No. 19, July 1924, p. 43.

⁵⁶⁾ 樋口『アメリカ黒人と北部産業』, 99頁。

⁵⁷⁾ Wang, "Farmers," p. 647.

⁵⁸⁾ Wang, "Farmers," p. 649.

ソン中心の諸制度の均衡を崩すほど多く存在する点にこそ、反移民感情の元凶がある。加えて、厳しい労働力不足は熟練工の分野に起きており、[NAMの言うような：引用者]単純労働者不足はローカルな問題であり、一般的ではない」と批判した⁵⁹⁾。さらに、機械工学の専門雑誌 (American Machinist) は、「アメリカが産業の拡大を継続させるには、これまでの不熟練労働者の仕事を機械によって代替する方法を見出さなければならない」⁶⁰⁾ と、機械化による解決を提唱した。また、鉄鋼雑誌には移民制限への業界の対策が掲載された。すなわち、「企業家は絶えず人的資源・機械操作の効率性を高めることに思いを巡らせている。それはボーナスや出来高払いなどの様々な賃金制度を通じて生産力を高めることである。割当法による移民の大幅な削減に対しては、すでになかなりの程度準備ができてい」⁶¹⁾。

移民法の成立に向けた準備を整えている企業や業界がある一方で、NAMは1924年から移民の選別方法に向けられる批判を重視し、年間割当の削減を防止することに精力を傾けた⁶²⁾。1925年年次大会で移民委員会は、「労働力不足を解消するための機械化を進める大規模な設備投資は、大企業は可能であるにしても、中小企業には困難であるから、基本的には何よりも既存の労働力を最も有効に利用する努力をするべき⁶³⁾」と提言した。さらにNAM移民委員会報告は、機械化が十分に進んでいない職場では不熟練労働者が不足していること、機械化や代替労働者の確保は容易でも、また突然に実現できるものでもない指摘したにもかかわらず、黒

人労働力の積極的採用を推奨することもなかった。黒人労働者の北上が進行し、南西部からメキシコ人移民が増えることがより大きな人種的軋轢、社会問題をもたらすことを強く懸念していたからであった⁶⁴⁾。このように、NAMに巨大企業が入り込むことによって、その移民委員会の内部はいっそう混沌としており、それは1924年移民法案の議会審議と採決にも影響を及ぼすことになる。

第3節 移民法案の議会審議と議員の投票行動

1907年に議会が設置した移民委員会が膨大な調査報告書とともに提起した移民政策の大転換は、1917年移民法を経て、1920年代前半に本格的な地域別の移民数量制限として実現した。この15年ほどの間に移民政策を巡る諸勢力の展開を、連邦議会は果たしてどのように受け止めてきたのであろうか。以下、本節では、移民法案に対する議員の投票行動を分析することによって移民制限派及び移民受入派の地域別、党派別の特徴を析出する。その際、前節までの考察で着目してきた企業・企業家団体が工業諸都市の民主党議員に主要な影響力を行使していたことを確認したうえで、1924年法案の議会審議とその採決を中心に検討する。

(1) 議員の党派別・地域別投票行動

表4は、1917年、1921年、そして1924年法における主要法案の下院での採決結果を党派別・地域別に比較したものである⁶⁵⁾。反対票数を全国的な傾向をみると、1917年では民主党24.3%、

⁵⁹⁾ *New York Times*, May 20, 1923, p. 6.

⁶⁰⁾ "Immigration or Machinery?," *American Machinist*, Vol. 58, March 15, 1923, p. 395.

⁶¹⁾ "Little Opposition to Immigration Bill," *Iron Age*, Vol. 113, April 24, 1924, pp. 1233-1234.

⁶²⁾ NAM, *Proceedings*, 1926, p. 163.

⁶³⁾ NAM, *Proceedings*, 1925, pp. 93-94.

⁶⁴⁾ U. S. Congress, House of Representatives, *Restriction of Immigration*, Hearings before the Committee on Immigration and Naturalization, 68th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: GPO, 1924, p. 449 (以下、*Restriction of Immigration Hearings*と略記).

⁶⁵⁾ 社会党や労働党などの少数派政党については、投票結果における影響力が極めて小さいものであるため、「その他」として分類した。また、党派別の考察については民主党と共和党の2大政党のみに限定している。

表4 主要移民法案（1917年，1921年，1924年）の下院採決の党派別・地域別内訳*

地区**	年	民主党			共和党			その他			合計		
		賛成	反対	棄権	賛成	反対	棄権	賛成	反対	棄権	賛成	反対	棄権
北東部	1917	4	24	6	50	31	5	0	2	0	54	57	11
	1921	4	17	15	46	12	25	0	0	0	50	29	40
	1924	5	26	9	48	17	17	0	0	0	53	43	26
南部	1917	103	7	10	11	0	1	0	1	0	114	8	11
	1921	97	2	17	15	0	3	0	0	0	112	2	20
	1924	104	1	18	7	1	4	0	0	0	111	2	22
中西部	1917	32	23	5	57	14	8	2	0	0	91	37	13
	1921	15	5	7	87	6	17	2	0	0	104	11	24
	1924	27	6	1	87	9	10	0	2	1	114	17	12
極西部	1917	10	1	1	15	3	1	3	0	0	28	4	2
	1921	10	0	0	19	0	3	1	0	0	30	0	3
	1924	9	0	0	21	0	3	0	0	0	30	0	3
党派別 合計	1917	149	55	22	133	48	15	5	3	0	287	106	37
	1921	126	24	39	167	18	48	3	0	0	296	42	87
	1924	145	33	28	163	27	34	0	2	1	308	62	63

(注) *1917年には，Bennet（共：NY），Cary（共：WI），Miller（共：DEL）の3名が，1921年にはChindblom（共：IL），Madden（共：IL），Mann（共：IL），Mansfield（民：TX），Walsh（共：MA），Watson（共：PA）の6名は賛否を示さず“present”と回答。 ** 地区の州別区分（北東部：表5参照）；（南部）フロリダ，ジョージア，ノースカロライナ，サウスカロライナ，バージニア，ウエストバージニア，メリーランド，デラウェア，アラバマ，ケンタッキー，ミシシッピ，テネシー，アーカンソー，オクラホマ，ルイジアナ，テキサス；（中西部）オハイオ，インディアナ，イリノイ，ウィスコンシン，ミシガン，ミネソタ，アイオワ，ミズーリ，ノースダコタ，サウスダコタ，ネブラスカ，カンザス；（極西部）モンタナ，ワイオミング，アイダホ，コロラド，ユタ，ネバダ，ニューメキシコ，アリゾナ，ワシントン，オレゴン，カリフォルニア。

(出典) *Congressional Record*, February 1, 1917, pp. 2456-2457; *Congressional Record*, December 13, 1920, p. 286; *Congressional Record*, May 15, 1924, p. 8652より算出。

共和党24.1%（以下，民主党，共和党の順に列挙），1921年には12.6%，7.6%，1924年では16%，12.1%となる。1917年には両党ともに4分の1程度の反対票があったが，1921年には民主党では12%，共和党では17%も低下し，1924年に反対票は再び両党ともに5%程度上昇している。農業利害が中心の南部や極西部においては，いずれの時期においても，移民法案を支持する議員が圧倒的多数を占め，極めて強いネイティブイズムが議員の採決に反映されていると言える。

西部や極南部とは対照的に，北東部における反対票数は相対的に多い。北東部では1917年に70.5%，36%，1921年に47.2%，14.5%，1924年に65%，20.7%となる。反対票の中心は，北東部の民主党であった。また，1921年から1924年にかけて，20%近く反対票が伸びているのは，注目に値する。

1917年から1920年代にかけて，移民制限派の

勢力が増した地域は中西部である。1917年には，民主党の38.3%，共和党17.7%の議員が法案に反対したものの，1921年には18.5%，5.4%，1924年には17.6%，8.5%へと落ち込んだ。しかし，これをもって中西部における移民制限の反対派がいなくなったと結論付けるのは早計であろう。なぜなら，製造業の盛んな北東中部5州（オハイオ，イリノイ，ミシガン，インディアナ，ウィスコンシン）の民主党議員の反対票は，1917年51.4%，1921年35.7%，1924年31.6%⁶⁶⁾と，減少傾向にはありながらも，全国平均の2倍程度得票数を数えているからである。

⁶⁶⁾中西部における反対票の割合を低下させていたのは，北西中部7州であった。この地域における反対票の割合は，1917年民主党22%，共和党12%，1921年はいずれも0%，1924年でも民主党0%，共和党8%と，いずれの時期においても北東中部と比較して低いことが分かる。各法案の採決結果より算出。*Congressional Record*, February 1, 1917, pp. 2456-2457; *Congressional Record*, December 13, 1920, p. 286; *Congressional Record*, May 15, 1924, p. 8652.

表5 ジョンソン・リード法案に対する下院の採決 (北東部諸州の内訳)

地区・州		民主党			共和党			合計		
		賛成	反対	棄権	賛成	反対	棄権	賛成	反対	棄権
ニューイングランド	コネチカット	0	1	0	0	4	0	0	5	0
	ニューハンプシャー	0	0	1	0	0	1	0	0	2
	バーモント	0	0	0	2	0	0	2	0	0
	マサチューセッツ	0	2	1	9	3	0	9	5	1
	メイン	0	0	0	3	0	1	3	0	1
	ロードアイランド	0	1	0	0	1	1	0	2	1
中部大西洋岸	ニューヨーク	0	18	4	14	4	3	14	22	7
	ペンシルバニア	5	1	0	17	3	10	22	4	10
	ニュージャージー	0	3	3	3	2	1	3	5	4
計		5	26	9	48	17	17	53	43	26

(出典) *Congressional Record*, May 15, 1924, p. 8652 より算出。

1917年から1924年までの法案の投票傾向を小活すると以下ようになる。第1に、北東部や中西部(北東中部)の民主党では、移民法案に対する反対者が多く残っていた。一方で同地域においても共和党に関しては、反対者の割合は北東部で20.7%, 北東中部では9%にまで低下しており、ここに移民票を支持基盤とする民主党とネイティブの白人を支持基盤とする共和党の違いが見出せる。第2に、農村地域を中心とした農業利害の強い極西部や南部、そして中西部のなかの北西中部においては、党派を問わず、圧倒的多数が移民制限派であった。

こうした地域別、党派別の傾向は1924年法案ではどうなったのか。1924年法案は、上院では賛成69, 反対9, 棄権18, 下院では賛成308, 反対62, 棄権63で可決, 成立する。地域別に比較すると、従来と同様に上下両院ともに、広義の南部、西部において圧倒的多数が支持票を投じている。逆に反対票は、民主党下院では、反対票33票のうち26票が北東部から、6票が中西部(北東中部)から、1票が南部のサウスカロライナ州からであった。共和党では反対票27票のうち、17票が北東部から、9票が中西部から(北東中部6票, 北西中部3票)、1票が南部のメリーランド州からとなり、ほぼ同様の傾向が

確認される。

表5は、反対勢力の特徴をより明確にするために、北東部9州の下院における採決結果をまとめたものである。これによれば、ペンシルベニア州の5人を除き、すべての議員が反対票もしくは棄権票を投じており、その約7割はニューヨーク州の議員によるものであった。一方の共和党では移民法案への支持が多数派を占めており、北東部において移民法案に対する「超党派」的な投票行動は見られなかった。従って、法案に対する批判的な態度を表明した議員は、北東部の民主党員、なかでもニューヨーク州選出議員が中心であったことがわかる⁶⁷⁾。

しかし、法案の反対勢力はあくまでも少数派であった。1924年法の制定される第68議会では、上下両院の移民委員会⁶⁸⁾の構成員は制限論者で固められた。下院では、ディックスティン(Samuel Dickstein, NY: 民)とサバス(Adolph J. Sabath, IL: 民)の2人を除いて1924年法案を支持し、上院ではコルト(LaBaron B. Colt, RI: 共)とスターリング(Thomas

⁶⁷⁾ なお民主党下院の中西部で反対票を投じた6人の内訳は、オハイオ州2人、イリノイ州3人、ミシガン州1人となる。

⁶⁸⁾ 下院の委員会名称は移民帰化委員会である。

Sterling, SD：共）の2名のみが反対票を投じた⁶⁹⁾。このような構成では、移民制限が強化されることは避けられなかった。議会において、移民制限の成立にむけて足並みがほぼ揃ってきたなかで、法案の反対勢力はどのような主張を繰り広げたのか。以下では、これを議会審議や公聴会の中で確認する。

（2）1924年移民法案の議会審議

1921年法は、1年間の時限立法であったが、議会では移民法案を巡る意見対立が激化し、1921年法失効後の明確な政策ビジョンを描くことが出来なかった。そのため、1922年5月に、再び1924年6月30日を失効期限とする延長措置（1922年法）がとられた。AFLや米国在郷軍人会（American Legion）、南部の議員は移民停止を求めたが、経済的、外交的な反対からその実現は現実的ではなく、その後は、移民制限の強化を目的とした移民法案が提出された。

1923年12月3日に第68議会が開会されると、2日後にはジョンソン法案（H.R. 6540）が下院に提出された。その後、非割当対象者などの細部の修正がなされた結果、ジョンソン修正法案（H.R. 7995）となった。割当計算の基準年次となるセンサスは1910年から1890年へと変更され、その結果各国への割当比率が3%から2%へと縮小される一方、他方で「帰化資格のない移民」を排斥する、いわゆる排日条項を含むものとなった。これは、1921年法における割当制度の基本的枠組みを維持しつつ、割当比率や基準センサスを変更することによって、東南欧移民に対してより厳しい制限を意図する法案であった。

同法案に対しては、東部の新移民に対するネイティヴィズムと西部の排日論とが合流した結

果、マディソン・グラントら人種差別的移民排斥論者など多様の移民制限強化の支持者が結集した。具体的には、「アメリカ革命の息子たち」（Sons of the American Revolution）や米国在郷軍人会、農民共済組合、アメリカ防衛協会（American Defense Society）、AFL、ニューヨーク移民制限連盟（Immigration Restriction League of New York）、「アメリカ革命の娘たち」（Daughters of the American Revolution）など、保守的な労働組合や愛国者団体、農業団体などが挙げられる⁷⁰⁾。彼らは、移民が「好ましからぬ者」であり、自身の立場を危うくするという危機感から、移民制限を求めた。

代表的な移民制限論陣営であるAFLが下院移民帰化委員会で展開した主張を見てみよう。AFL代表ウォレス（Edgar Wallace）は、移民制限を支持する理由として、すでに十分な労働力が国内にあること、移民による出稼ぎ労働がアメリカの生活水準や国力を引き下げていること、を挙げた。炭鉱労働者でもあったウォレスは、移民の流入によって、労働市場からアメリカ人が追い出されている現状を報告し、労働力不足はないと主張する。「我々は、今や工業労働者の半数がパート・タイムで働いていること、また20万人の超過鉱山労働者がいるのを目撃している。…それでも制限を小さくしようとする要求は大きくなっている。大量の失業者がいる現実には目を向けなければならない」⁷¹⁾と、移民制限を通じた国内雇用の保護を訴えた。そして、可能な限り厳しい制限を加えることで、外国人に対して、アメリカ人の考え方やアメリカ的生活水準を学ぶ機会を与えることができる」と指摘し、ジョンソン法案を支持した。

労働省も割当法の継続と移民制限の強化を支

⁶⁹⁾ 下院のベーコン（Robert L. Bacon, NY：共）は、当初1921年法と同様1910年センサスの使用を支持していたが、法案の採決では、賛成に回っている。

⁷⁰⁾ *Congressional Record*, March 15, 1924, pp. 4266-4267.

⁷¹⁾ *Restriction of Immigration Hearings*, p. 94.

持した。移民入国者を特定時点での当該出身国者数の一定割合の範囲内に止めようとする「パーセント法は多くの困難を伴うが、他にどのような制限法が適用されたとしても、それがパーセント法よりも問題が少ないかと言われれば、疑わしい」⁷²⁾。これは労働省移民局長ハズバンド (W. W. Husband) の発言である。また、労働長官デビスは、大統領宛ての書簡のなかで、「安価な労働力を移民に頼ることは近視眼的な政策である。アメリカ人労働者は低級な人種集団の労働者に比べ2.5倍の生産力があり、外国人労働者の倍の賃金を支払ってもアメリカの方が安く雇用できる」⁷³⁾ と述べ、移民制限を強く支持した。

これに対してジョンソン法案に批判的な団体には、北東部の各都市における多数のユダヤ系、イタリア系、東欧諸国の外国人団体や、外国語新聞社 (ハンガリー、ポーランド、イタリア、ロシア、イディッシュ) など、エスニック・マイノリティの利害を主張する諸団体が挙げられる。また、企業や経済団体にはNAM、各州の製造業及び産業団体、USラバー社、ミシガン・シュガー社が名を連ねていた⁷⁴⁾。彼らは、新移民が非同化的であるとするネイティヴィストを強く批判し、制限政策の緩和を訴えたのである。

1923年1月3日、下院移民帰化委員会の公聴会でエメリーは、AFLとは真っ向から対立する主張を展開した。すなわち、「1921年法が施行された最初の1年間で、年間割当枠31.5万人のうち、実際の入国者数は24.2万人であり、さ

らに女性や子供を差し引けば、経済活動を目的とする男性移民の純入国者数は6,518人にすぎなかった」⁷⁵⁾。また1923年2月20日の上院移民委員会の公聴会においてもエメリーは、産業の労働力不足がさらに悪化することを懸念し、経済状況に応じて追加労働者の入国を認める権限を労働長官に付与するよう要求した⁷⁶⁾。さらに、翌1924年3月8日の上院移民委員会の公聴会では、これまでの時限立法やその延長をめぐるものと、恒久的な移民政策の立案についての議論とでは、全くの別問題であることを強調した。1919年には500万人の失業者がいたものの、商務長官によれば、1923年春には失業率が減って50万の職が余っていた (表1参照)。また、エメリーは、商務省の調査結果を持ち出し、今日の生産量は実際の生産能力 (actual capacity of production) と比較して、平均で56.8%の使用に留まっていると指摘した。エメリーは、「これまでの自由移民政策から制限へと向かう過渡期に、我々自身が変動する経済環境に適応しなければならず、移民管理には柔軟性を持たせる必要がある」と主張した⁷⁷⁾。

移民法案に反対票を投じた議員の多くは、自身 (あるいはその両親) が東南欧出身であり、また、選挙区の有権者の多くも東南欧出身者であった。これら議員は、工場労働に適した新移民を閉め出すことによって、経済が大きな打撃を受けると考えていた。セラー (Emanuel Celler: NY, 民) は、移民労働者の経済的な貢献を以下のように主張する。それは、「移民の割合の高い8つの州—ニューヨーク、ニュー

⁷²⁾ W. W. Husband, "How the Emergency Immigration Law Works Out," *Bulletin of the U.S. Bureau of Labor Statistics*, No. 337, April 1923, p. 60.

⁷³⁾ U. S. Department of Labor, *Annual Report of the Secretary of Labor*, Washington, D.C.: GPO, 1923, p. 143.

⁷⁴⁾ 全国・地方レベル合わせて57の製造業団体、2つの個別企業が記載されている。 *Congressional Record*, March 15, 1924, pp. 4266-4267.

⁷⁵⁾ *Immigration and Labor Hearings*, p. 300.

⁷⁶⁾ U. S. Congress, Senate, *Amendment to Immigration Law: Hearing before the Committee on Immigration*, 67th Congress, 4th Session, Washington, D.C.: GPO, 1923, p. 10.

⁷⁷⁾ U. S. Congress, Senate, *Selective Immigration Legislation: Hearings before the Committee on Immigration*, 68th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: GPO, 1924, pp. 213-216.

ノイ、ミシガン、インディアナ、ウィスコンシンが『最も重要な製造業の州』であり、『最も繁栄』しているのは、偶然ではない⁷⁸⁾。すなわち、セラーは、移民の経済的な貢献と不熟練労働力供給の減少への危険性を主張することによって、法案に反対した⁷⁹⁾。

下院移民帰化委員会委員17人の中の少数派3名、サバス、ディックスタイン、ベーコンは、マイノリティ・リポートを提出して移民法案への反対を表明している。そこで、過去のセンサスを恣意的に使用するジョンソン法案は、人種差別を容認するものであると批判した。同報告書は、新移民がアメリカ市民として兵役に参加したことを強調し、新移民が非同化的であり、アメリカの脅威となるという制限論者の主張を、根拠に乏しいフィクションであるとして認めなかった。さらに1923年までの2年間で入国者数の33%が国外に流出したことを取り上げ、新法では入国者数のみならず、出国者数も含めた移民の純量に注目する必要性を訴えた。また移民の多いニューヨークやマサチューセッツ、イリノイ、ミシガン、ニュージャージーそしてペンシルバニアの各州では、失業者がおらず、移民流入や移民の非同化性についての不満は聞こえてこない、と新移民を擁護した。

マイノリティ・リポートとはいえ、人種差別法案であるとの批判を受けたことから、「出身国別割当制度」を導入することによって問題解決を図ろうとしたのは、下院議員ロジャーズ（John Jacob Rogers：共、MA）であった。

ロジャーズ法案は、各国への割当率を外国生まれ人口に占める当該国出身者総数ではなく、総人口に占める当該国出身者総数とするものであった。この割当率を適用することで、特定の国に対する不平等を回避しようとしたのである。一方、上院でもリード（David A. Reed：共、PA）が、「現行の割当は、アメリカ在住の外国人を基準に作成されたが、これはアメリカで出生したわれわれ80%の人間を無視している。」と出身国別割当法案（ロジャーズ法案）を擁護した⁸⁰⁾。

異人種間結婚の進行によって、出身国の割り出し調査に時間を要することや、そのデータの真偽をめぐる議論が展開された。それでも各国に総人口比という割当比率を適用するロジャーズ法案は「平等」であるとのコンセンサスが形成されていった。ニューヨークのネイティヴィストであるトレヴァー（John B. Trevor）は、ジョンソン法案に向けられた人種差別的であるという批判を沈静化させ、1890年センサスの採用を実現する重要な論拠を提供した。すなわち、現在のアメリカ人口に占める東南欧系住民の割合は12%であるが、1910年センサスではそれが44%に、1890年センサスでは15%となるので、後者の方がより現在の民族構成比率に近づくというのである⁸¹⁾。トレヴァーは批判の矛先を、北西欧系移民の割合が著しく低い1921年法に向けようとした。すなわち、ジョンソン法案を採用することは、北西欧系移民の割合を56%から85%に増加させることになる。こうして出身国別割当制度は人種差別的であるとの批判を退け、次第に多くの支持者を獲得していった。その結果、出身国別割当制度は、両院協議会での審議を経て、1926年までに出身国者数に関する調査

⁷⁸⁾ セラーによれば、1920年における外国生まれの白人の35.8%が中部大西洋岸（ニューヨーク、ニュージャージー、ペンシルベニア）に、23.5%は北東中部（オハイオ、インディアナ、イリノイ、ミシガン、ウィスコンシン）に住んでいた。 *Congressional Record*, January 23, 1924, p. 1328.

⁷⁹⁾ コーブランド（Royal Copeland, NY：民）のように、WASP系の人物であっても、選挙区の有権者の多くが新移民である場合には、移民法案に反対票を投じる議員も少なくなかった。

⁸⁰⁾ Marion T. Bennett, *American Immigration Policies*, Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1963, p. 47.

⁸¹⁾ Higham, *Strangers in the Land*, pp. 320-321.

を完了させるという前提のもと規定された。割当の基準年次センサスを1890年に、各国への割当比率を2%とするジョンソン案(第11条a項)を1927年6月末まで採用し、1927年7月1日からはリードらの出身国別割当制度(11条b項)に切り替え、年間受入上限を15万人、各国への割当を1920年の総人口に占める各国別集団の割合としたジョンソン・リード法は成立した⁸²⁾。

おわりに

以上、労資関係、企業間関係、そして地域間関係の3つの関係に注目しつつ、1924年移民法の成立過程を検討してきた。これら3つの論点から整理すれば、本稿の結論は以下になる。第1に、未組織状態に置かれた新移民をめぐって企業と組合労働者は激しく対立した。企業は新移民を主要な労働力としてだけでなく、組合の干渉を排除するための機械化やアメリカ化を推進するためにも必要であった。一方の労働組合にとって移民は、賃金の低下や労働力過剰、失業率を高める存在であり、AFLが移民制限運動の先頭に立った。第2に、新移民をめぐる立場の違いは、企業間関係にも現れた。新移民に代わる黒人労働者やメキシコ人移民の雇用を積極的に公言し、機械化や効率的な経営をすることによって、移民制限への備えをしていた大企業や業界がある一方で、機械化投資の制約から移民制限を受け入れることの出来ない中小企業は、労働力不足への懸念を強調することによって、移民制限の緩和を訴えた。第3の地域間関係に関して、1924年法案の採決結果によ

ると、北東部及び北東中部の工業都市選出の民主党議員の多くは、移民法案に反対票を投じ、彼らは企業・企業家団体とともに移民制限法案に対する反対勢力を形成した。他方でそれ以外の地域では、移民制限へのコンセンサスがとられていた。連邦政府は農業利害に配慮して、農業労働者に優先枠を付与し、メキシコ人移民を割当対象外にすることによって、南部や西部の農業地域の移民制限への支持を取り付けた。

このように、移民政策の転換を促す経済的・社会的環境は1920年代に整備され、19世紀末に始まった東南欧の新移民を制限する動きは1924年法の制定によって沈静化した。NAMの同法案の成立過程における影響力は、工業都市選出の民主党議員を除いて限定的であった。NAM移民委員会は、従来の強硬な反対路線から「経済需要に見合う柔軟な移民政策」へと軟化した。これは一部の大企業がNAMに加盟し、中小企業に対する影響力を強めたからであった。こうした移民委員会の内部構造の変化がNAMの主張に反映していたと言えよう。すなわち、巨大企業体制下における諸企業間の移民労働力への対応の違いが、移民政策に対する企業家団体の影響を限定的なものにしたのである。

アメリカは、1924年法の割当制度を1965年の移民法改正までの約40年間続く移民政策の基本原則に据えた。この間にも大恐慌やニューディール政策、そして第2次世界大戦と、政治経済的な転機を迎えるが、1924年以降の移民政策に対する企業家の対応については、今後の課題としたい。

⁸²⁾ すべてのアメリカ国民について、もともとの国籍別の出自に関する客観的な数字を割り出すのは困難を極め、実際に出身国別割当制度が導入されたのは1929年からであった。