

雇用主罰則と合法化措置

— 1940年代後半から50年代前半の メキシコ人非合法移民問題をめぐる政治過程

戸田山 祐

はじめに

1940年代後半から50年代中葉にかけて、アメリカ合衆国（以下、米国と略記）ではメキシコからの非合法移民の流入が問題視されるようになっていた。メキシコ人非合法移民が米国内の労働者、なかでも農業労働者と競合し、賃金や労働条件を引き下げているとの認識が広まっていたのである。1951年には農村地帯の移動労働者の就労・生活状況について調査していた大統領委員会が、非合法移民を含む外国人労働者との競争は国内の農業労働者の脅威となっているという内容の報告を公表した¹。これを受けて、米国連邦議会でも非合法移民対策についての審議が活発化し、非合法移民を雇った者に対する罰則を盛り込んだ法案が提案されるようになった。さらに、雇用主罰則を含む包括的な非合法移民対策の必要性は、1940年代後半から米墨間の外交の場でも指摘されていた。しかしながら、雇用主罰則の導入案はこの時期に米国内で実現することはなかったのである。

1940年代から50年代の米国におけるメキシコ人非合法移民への対策について論じた研究は、非合法移民の取り締まりと農業労働力の確保が相互に密接に結びついていたことを明らかにしてきた。これらの先行研究は、米国内の農場に労働力を安定して供給するため、同時期の米国がメキシコとの政府間協定によって短期移民労働者を導入する政策（ブラセロ・プログラム）²を継続する一方で、労働力需要の変化に応じて非合法移民摘発の強化と緩和を繰り返してきたことを、移

1 Report of the President's Commission on Migratory Labor, *Migratory Labor in American Agriculture* (Washington, DC: GPO, 1951).

2 「ブラセロ (bracero)」はスペイン語の「腕 (brazo)」に由来し、「働き手」、「労働者」の原意から転じて、米国へ出稼ぎに向かうメキシコ人を指す呼称として使用される。本論文では、米墨政府間の協定で定められた正規の契約を結んだ労働者を指す呼称としてこの語を用いる。

民帰化局 (Immigration and Naturalization Service) による非合法移民対策の実態の分析を踏まえて指摘している。また、米墨間移民政策をめぐる米国内の省庁間関係を扱った研究では、農業労働力需要の充足と非合法移民の流入抑制のいずれを優先するかという問題をめぐる、司法省・移民帰化局と労働省との対立や交渉についても明らかにされている³。しかし、この時期のメキシコ人非合法移民対策を扱った研究は行政当局の措置に焦点を当てている一方で、議会での雇用主罰則の法制化の試みについての分析は少なく、検討の余地が残されている。

メキシコ人移民政策の米国連邦議会での立法過程に焦点を当てた先行研究は、ブラセロ・プログラムへの予算拠出に関連する法案を分析したものが中心である。これらの多くは利益団体研究の視点から、非合法移民を含むメキシコ人を安価な労働力として雇用することを望む農場経営者を支持母体とする農村部選出議員の意向により、ブラセロの導入は戦後も継続される一方、雇用主罰則を定めた法案は成立を阻まれたと指摘している⁴。しかし、雇用主罰則がどのような背景のもと、いかなる経緯で議会において提案されたのか、また審議過程でどのような議論がなされた結果、この案が不成立に終わったのかという問題については十分に論じられていない。したがって、本論文では、1950年代前半の米国における雇用主罰則をめぐる議論について、主に連邦議会での審議過程に注目して考察することを第一の課題とする。この課題に答えることを通じて、雇用主罰則がいかに非合法移民の流入への対応策とされたのかを示すとともに、同時期の米国での移民政策全体における非合法移民問題の位置付けについても若干の考察を試みる。

また、米国側でこの時期に非合法移民の流入が問題化された要因としてはメキシコからの外交上の圧力が重要であったのだが、この問題をめぐる両国間の交渉

3 Juan Ramon García, *Operation Wetback: The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954* (Westport, CT: Greenwood Press, 1980); Kitty Calavita, *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the I. N. S* (New York: Routledge, 1992); Mae M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004), chap. 4; Kelly Lytle Hernández, *Migra! A History of the U.S. Border Patrol* (Berkeley: University of California Press, 2010).

4 政治学者による同時代の研究の例としては以下を参照。George O. Coalson, "Mexican Contract Labor in American Agriculture," *Southwestern Social Science Quarterly* 33, no. 3 (1952): 228-38; Robert D. Tomasek, "The Migrant Problem and Pressure Group Politics," *The Journal of Politics* 23, no. 2 (1961): 295-319; Ellis W. Hawley, "The Politics of the Mexican Labor Issue, 1950-1965," *Agricultural History* 40, no. 3 (1966): 157-76. つぎの研究は雇用主罰則についての1950年代初頭の議会での議論に言及しているが、分析は不十分である。Richard B. Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy* (Austin: University of Texas Press, 1971).

について実証的に論じた先行研究は少数にとどまる⁵。後述するが、メキシコ政府は非合法移民問題と米国内で滞在・就労する自国民の権利保障を密接に関連するイシューとして捉えていた。米国内でのメキシコ人労働者に対する不当労働行為を防止するためには、政府間協定に基づく契約をおこなったブラセロの雇用を増やす一方、非合法移民の雇用を減らす必要があると認識されていたのである。その手段として、メキシコ側はブラセロ・プログラムの拡大と雇用主罰則の導入によって非合法移民を雇うインセンティブを低下させるよう米国側に求める一方、すでに米国内に非正規に入国した者については特例措置として合法的な滞在・就労資格を付与することを提案していた。そこで、本論文ではもう一つの課題として、1940年代後半から50年代初頭の移民・国境警備政策をめぐる米墨政府間交渉において、いかに両国間での非合法移民の移動が問題とされたのかを考察する。これによって、先行研究では見落とされがちであったメキシコ側からの働きかけという要素に焦点を当てて、非合法移民の流入が米国内で注目されるようになった背景について再考したい。

I ブラセロ・プログラムの延長と非合法移民問題

ブラセロ・プログラムは1942年の夏に米国内での労働力不足に対処する方策として開始されたが、本来は第二次世界大戦の終結とともに廃止されるはずであった。しかし、1945年12月には公法269号(Public Law 269)により1年間延長された⁶。さらに、1946年の秋にはメキシコ人労働者に対する需要は続くとの認識のもと、米墨両国は同プログラムの当面の延長に合意した⁷。

1947年1月から2月にかけての政府間協議で中心的な議題となったのは非合法移民問題であった。当時、約11万9000人のメキシコ人が米国内に非合法に滞在していると推定されていた。対策として、メキシコ側代表は非合法移民を雇用した者への罰則の導入と、すでに非合法入国した者の合法化を提案した。非合法移民はその不安定な法的地位によって、とりわけ搾取や差別を受けやすかったうえ、

5 テキサスでの非合法移民問題をめぐる米墨間交渉に限定した内容であるが、以下を参照。戸田山祐「戦後期ブラセロ・プログラムの確立—1950年代前半のテキサスへのメキシコ人短期移民労働者導入を中心に」『社会科学』46巻1号(2016年)、33-64頁。

6 Public Law 269, 59 Stat. 269.

7 Walter Thurston to the Secretary of State, December 31, 1946, 811.504 Mexico/12-3146, box 4854, RG 59, National Archives, College Park, Maryland (以下NAMDとする); Francis C. Jordan to the Secretary of State, January 3, 1947, 811.504 Mexico/1-347, box 4854, RG 59, NAMD.

在米領事館や大使館によってその存在が把握されていないために、かれらへの対応は困難になると懸念されていたのである⁸。

1947年3月10日にメキシコと米国のあいだで締結された協定では、非合法移民を雇った者は正規にブラセロを雇用する権利を失うと規定された。また、米国内で摘発された非合法移民を一旦メキシコ側に戻し、改めて合法的な就労資格を付与することが定められた⁹。さらに、雇用主罰則の導入こそ問題の解決にとって「もっとも効果的な方策」と認識していたメキシコ政府の要望を受けて、非合法移民を雇用した者に対する罰則の導入を米国側が検討することが望ましいとの文言も付け加えられた¹⁰。

1948年にメキシコ側で制定された移民法では、メキシコ国民の非合法出国の斡旋および幫助が禁止された¹¹。一方、米国側で非合法移民の雇用主への罰則導入が実現する見通しはなかった。メキシコ政府も米国連邦議会がこのような法律を制定するとは期待しなくなっていたと考えられる。1948年10月に数千名のメキシコ人労働者が米国国境警備隊の黙認のもと、テキサス州エル・パソを經由して非合法に米国側へ越境した事件を契機にブラセロ・プログラムは一時中断されたが、再開に向けた交渉の場でメキシコ側代表は雇用主罰則についてほとんど言及しなかった¹²。

1949年8月1日に成立した新協定では、非合法に入国し米国内に留まっているメキシコ人労働者を対象とした合法化措置についての規定が設けられた。その第一の目的は、労働者の摘発と送還を回避し、農作業への支障を防ぐと同時に国境警備隊の負担を軽減することであった。また、協定で定められた条件のもとでの就労を可能にして、不当労働行為を防ぐことも重要な目的であった。この時点で

8 M. L. Stafford to the Secretary of State, February 7, 1947, 811.504 Mexico/2-747, box 4854, RG 59, NAMD.

9 "Discussions between U.S. and Mexico on Illegal Entry of Mexican Workers into U.S.," *Department of State Bulletin* 16, no. 398 (1947): 303.

10 TIAS 1857, *United States Statutes at Large*, 80th Cong., 1st Session, 1947, vol. 61, part 4 (Washington, DC: GPO, 1948), 4097-105.

11 当時、米国への密入国を斡旋する業者がメキシコ北部で多数活動していた。メキシコ系への差別問題を理由に1949年8月までブラセロの就労が禁止されていたテキサスと境を接する地域では、メキシコ人を同州内に非合法に連れ出して雇うことを目的に入国した農場主が逮捕される事件も起きていた。American consulate in Reynosa to the Secretary of State, July 21, 1948, 811.06M/7-2148, box 4857, RG 59, NAMD; American consulate in Mexicali to the Secretary of State, July 23, 1948, 811.06M/7-2148, box 4857, RG 59, NAMD.

12 この事件については以下を参照。戸田山祐「『エル・パソ事件』と戦後期ブラセロ・プログラムの成立—移民統制をめぐる1940年代後半の米墨政府間交渉を中心に」『アメリカ太平洋研究』8号(2008年)、139-50頁。

の米墨両国の外交および国境警備担当者にとっての優先課題は、可能な限り多数のメキシコ人に米国内で政府間協定に定められた正規の労働条件に基づいて就労する機会を提供することであった¹³。すでに1947年から49年までに約14万人の非合法移民が合法的な雇用の対象とされており、その後も1950年代前半を通じて大規模な合法化措置は継続された¹⁴。他方で、メキシコによって1940年代後半の政府間協議で提案された雇用主罰則の導入は、50年代に入って非合法移民を含む外国人労働者の社会・経済的な影響に対するアメリカ人の関心が高まるにつれて、米国内でも提案されることになったのである。

II 非合法移民問題に対する米国内での関心の高まり

ブラセロ・プログラムの再開後も非合法移民は増加を続け、1950年4月から5月までの全米でのメキシコ人非合法移民の逮捕者数は10万を超えた。また、何度も非合法的な越境を試み、繰り返し逮捕される者が多数存在することも問題視されていた¹⁵。

1950年6月3日にはハリー・S・トルーマン（Harry S Truman）大統領によって大統領移動労働者問題委員会（President's Commission on Migratory Labor）が設置された。この委員会の調査対象は、米国内の移動労働者の社会的・経済的状况、健康状態および教育状況に加えて、短期移民労働者および非合法移民が米国内の労働者にもたらす影響であった¹⁶。翌51年に刊行された本委員会の報告書は、農村地帯に居住する移動労働者の雇用の不安定化が戦後に進行していると指摘した¹⁷。さらに、教育・健康状況の劣悪さを詳細に例示したうえで、移動労働者は社会的・経済的に疎外された存在であり、労働権や社会保障の受給権を事実上剥奪されていると述べている¹⁸。

本報告書によれば、米国内の移動労働者の置かれた劣悪な状況の背景は、新たに流入する外国人労働者が代わりに利用可能であったため農場経営者が雇用の安定化や労働条件の改善を怠っていたことであった。また、ブラセロは米国内で賃金の低下を引き起こしたとも指摘されている。たとえば、綿花農場労働者の賃金にかんする調査によれば、戦後に多数のブラセロを導入したニューメキシコでは、

13 戸田山「『エル・パソ事件』」、147-50頁。

14 Craig, *The Bracero Program*, 67.

15 W. F. Kelly to Thomas C. Mann, June 23, 1950, 811.06M/6-2350, box 4403, RG 59, NAMD.

16 *Migratory Labor in American Agriculture*, 1.

17 *Ibid.*, chap. 1.

18 *Ibid.*, chaps. 8-11.

1950年の賃金は1947年と比較して4パーセント減少した。また、1949年以降は多数のブラセロを綿花農場に導入し、それ以前から大規模な非合法移民の雇用がおこなわれていたテキサスでは、同時期に賃金は11パーセント下落した。一方、1947年以降は綿花農場でブラセロがほとんど雇用されなくなったカリフォルニアでは、綿花農場労働者の賃金は1950年までに15パーセント増加したと報告されている。このような調査結果を踏まえて本報告書は、外国人労働者は賃金を低下させており、米国内の農業労働者の脅威となっていると結論付けている¹⁹。

さらに、本報告書はメキシコ人非合法入国者について1章を設けてその弊害について指摘している。かれらが多数雇用されているリオ・グランデ川流域地帯からは、賃金の低下によってメキシコ系アメリカ人労働者が他地域へ流出していると述べられている。また、同地域の農場主は移民帰化局の活動に非協力的なばかりか、しばしば妨害することが問題とされた²⁰。

以上の議論を踏まえて、大統領移動労働者問題委員会は外国人労働者の米国内への流入について、以下の結論を出している。まず、合法的な外国人労働者の導入については、送出国と受入国である米国の政府間交渉に基づいて、労働条件や賃金水準の決定を決定したうえで実施すべきとしている。また、外国人労働者の募集・契約・移動の管理は移民帰化局に一元化されるべきとの見解が示されている²¹。非合法移民への対応策としては、移民帰化局の権限拡大と予算拡充による取締りの強化、隠匿と輸送を禁止する法律の制定、国務省とメキシコ政府のあいだの協力体制の構築が推奨された。また、合法化については「移民法違反に特典を与える」措置として批判し、中止を勧めている²²。

大統領移動労働者問題委員会の答申に見られるように、1950年代初頭には非合法移民を米国内の農業労働者の貧困や失業の原因と見なし、問題視する状況が広まっていた。さらに、かれらの就労・生活状況は非常に劣悪であり、しばしば「奴隷制」にも例えられていた。このような状況を放置しておけば、メキシコとの関係も悪化しかねないとの懸念は国務省内でも示されるようになり、一部の外交官は雇用主罰則が必要との見解を表明していた²³。

19 Ibid., 57-59.

20 Ibid., chap. 4.

21 Ibid., 66-67.

22 Ibid., 88.

23 Memorandum by Edward S. Benet, July 26, 1950, 811.06(M)/7-2650, box 4403, RG 59, NAMD; Edward S. Benet to the Department of State, August 2, 1950, 811.06(M)/8-250, box 4403, RG 59, NAMD.

III 公法 78 号と 1951 年協定の成立

1951 年に入って、米墨両国は今後のブラセロ・プログラムの運用および二国間協定の修正についての交渉を開始した。1951 年 1 月から 2 月にかけてメキシコシティで開催された協議には、両国の関係政府各機関の代表に加えて、上院農林業委員会の委員長を務めていたアレン・エレンダー（Allen Ellender）上院議員（民主党、ルイジアナ州選出）と、下院農業委員会の委員であったウィリアム・R・ポージ（William R. Poage）下院議員（民主党、テキサス州選出）も参加していた²⁴。本協議でメキシコ側は、ブラセロ・プログラムの雇用契約に携わる政府機関の権限を明文化した法律を米国連邦議会が制定するよう要望した。また、両国代表は非合法移民対策の強化と、非合法移民を雇用した者にはブラセロを雇う権利を認めない方針について合意した²⁵。

1951 年 2 月 27 日にエレンダーは 1949 年農業法の改定案を上院に提出した。また、同様の法案をポージは下院に提出した²⁶。前年の 6 月に朝鮮戦争が始まっており、ふたたび米国内で労働力が不足する可能性も高いと認識されていた。このため、ブラセロ・プログラムの延長に対する反対は少なかったが、デニス・チャベス（Dennis Chávez）上院議員（民主党、ニューメキシコ州選出）は審議の開始当初、メキシコ人労働者の流入は米国内の農業労働者の労働・賃金水準を引き下げ、一部の大規模な農場の経営者のみを利するものとして本法案を批判した²⁷。チャベスはブラセロ・プログラムそのものを否定したわけではなく、米国内の農業労働者の優先雇用と、ブラセロに対する移動費用などの補助を国内の労働者にも適用す

24 Joint Statement of the Chairman of the American and Mexican Delegations in the Conversations Dealing with Employment of Agricultural Workers, February 3, 1951, 811.06 M/2-651, box 4404, RG 59, NAMD.

25 Report of the Committee on Government Guarantees, n.d., ca. February 3, 1951, 811.06 M/2-651, box 4404, RG 59, NAMD.

26 Senate Committee on Agriculture and Forestry, *Importation of Foreign Agricultural Workers*, Report prepared by Allen Ellender, 82nd Cong., 1st sess., 1951, Report No. 214.

27 チャベスはアメリカ労働総同盟（American Federation of Labor）、全国カトリック農村生活協議会（National Catholic Rural Life Conference）、メキシコ系アメリカ人退役軍人団体のアメリカン GI フォーラム（American G.I. Forum）といった農業労働者に親和的な勢力の支持を受けていた。Robert S. Robinson, "Taking the Fair Deal to the Fields: Truman's Commission on Migratory Labor, Public Law 78, and the Bracero Program, 1950-1952," *Agricultural History* 84, no. 3 (2010): 381-402.

る措置を含めた修正案を上院に提出した。しかし、この案は否決された²⁸。

大統領移動労働者問題委員会の答申を受けて、本法案の審議過程では非合法移民対策が重要な論点となった。ポール・ダグラス(Paul Douglas)上院議員(民主党、イリノイ州選出)は、国内労働者の保護という観点から、メキシコ人非合法移民を雇用した者に対し2,000ドル以下の罰金ないし1年以下の拘留、またはそれらの両方を課すとした修正案を提示した。この修正案に対しては、以下の批判が寄せられた。まず、ダグラスの案では非合法移民であることを知っていながら雇った者のみを処罰の対象とすることになっていたが、故意に雇用したことを証明するのは困難であったため、このような規定は実効性を持ちえないと指摘された²⁹。さらに、本法案はブラセロの供給の促進を目的とするものであり、これに雇用主罰則を導入した場合、メキシコ人非合法移民を雇った者のみが罰せられることになった。ジョージ・エイキン(George Aikin)上院議員(共和党、ヴァーモント州選出)は、メキシコ出身の非合法移民の雇用のみを罰するのは雇用主とメキシコ人の双方に対して不公平であり、他国出身の非合法移民を雇っている者に対しても罰則規定は平等に適用されるべきだと主張した。また、チャベスも同様の意見を述べた³⁰。このようにダグラスによる修正案は多くの議員から不備が指摘されたが、本修正案は発声投票によって上院では可決された³¹。

他方で、ヒューバート・H・ハンフリー(Hubert H. Humphrey)上院議員(民主党、ミネソタ州選出)が提出した、非合法移民が雇用されている疑いのある場所に立ち入って調査をおこなう権限を移民帰化局の係官に対して認める修正案は否決された。エレンダーおよびクリントン・P・アンダーソン(Clinton P. Anderson)上院議員(民主党、ニューメキシコ州選出)は、農場主のプライバシーを侵害

28 "Mexican Farm Labor," *Congressional Quarterly Almanac* 7 (Washington: Congressional Quarterly, 1951), 95-98; 104-6. チャベスによる修正案に賛成した議員は、本人を除いて以下の通りである。エドウィン・カール・ジョンソン(Edwin Carl Johnson)議員(民主党、コロラド州選出)、ウィリアム・ベントン(William Benton)議員(民主党、コネティカット州選出)、ブライエン・マクマン(Brien MacMahon)議員(民主党、コネティカット州選出)、ポール・ダグラス(Paul Douglas)議員(民主党、イリノイ州選出)、ホーマー・E・ケイプハート(Homer E. Capehart)議員(共和党、インディアナ州選出)、ウィリアム・E・ジェンナー(William E. Jenner)議員(共和党、インディアナ州選出)、ブレアー・ムーディ(Blair Moody)議員(民主党、ミシガン州選出)、ジェイムズ・エドワード・マレイ(James Edward Murrey)議員(民主党、モンタナ州選出)、アーヴィング・M・アイヴス(Irving M. Ives)議員(共和党、ニューヨーク州選出)、ウェイン・モース(Wayne Morse)議員(共和党、オレゴン州選出)、マシュー・M・ニーリー(Matthew M. Neely)議員(民主党、ウェストヴァージニア州選出)。

29 *Congressional Record*, Senate, 82nd Cong., 1st sess., 97, June 30, 1951, 7520.

30 *Ibid.*, 7525.

31 "Mexican Farm Labor," 96-97.

するものとしてハンフリー案を激しく批判した³²。

ダグラスによる修正案を含む本法案は下院でも審議の対象となった。エマニュエル・セラー (Emanuel Celler) 議員 (民主党、ニューヨーク州選出) は、非合法移民は米国内の農業労働者の賃金水準を引き下げ、公衆衛生や治安にも悪影響を及ぼすと主張した。さらに、セラーはこの問題を放置すれば、自国民の非正規な流出を懸念し続けてきたメキシコとの外交関係にも悪影響が生じると述べ、非合法移民の雇用に対する法規制の必要を唱えた³³。

しかし、多くの議員は雇用主罰則に反対した。ジョン・エメット・ライル (John Emmett Lyle) 議員 (民主党、テキサス州選出) は、テキサスの農場主は労働力不足のため、やむなくメキシコ人非合法移民を雇用していると述べたうえで、メキシコ人非合法移民の雇用主のみを対象とする罰則規定はメキシコ系アメリカ人を侮辱するものだと主張した³⁴。アントニオ・M・フェルナンデス (Antonio M. Fernández) 議員 (民主党、ニューメキシコ州選出) は、本修正案が「私のようなメキシコ系ないしスペイン系の米国生まれのアメリカ人」から雇用の機会を奪う結果をもたらすとして、その危険性を指摘した。フェルナンデスは、メキシコ人非合法移民を雇用して処罰を受けることを恐れる農場経営者は、メキシコ系アメリカ人を雇うことも控えるようになり、「黒人や入国カードを持つ〔合法的に入国していることを証明できる〕メキシコ人」を雇用するようになるだろうと述べた³⁵。ロイド・ベンツェン (Lloyd Bentsen) 議員 (民主党、テキサス州選出) は、国籍を証明する書類を持たないメキシコ系アメリカ人も多く、雇用主罰則を導入すればフェルナンデスが懸念するような雇用差別が起きることは容易に予想されるとの見通しを示した。そのうえでベンツェンは、国籍を証明するための「政府が発行した認識票 (a government dog tag)」を持つことをメキシコ系アメリカ人のみに迫るのは公正ではないと述べた³⁶。

下院の農業委員会および本会議での批判を受けて、ダグラスによる修正案は審議過程で法案から削除された。本案をめぐる下院での議論の興味深い点は、テキ

32 Ibid., 97.

33 非合法移民の流入を放置しておけば、メキシコから「破壊活動分子 (subversive elements)」が侵入する可能性があるともセラーは主張したが、この議論はメキシコ人労働者導入に積極的な議員には受け入れられなかった。たとえば、オーガスト・アンダーセン (August Andresen) 議員 (共和党、ミネソタ州選出) は「FBIの提出した資料によれば」共産主義者は米国内の各地で活動しており、米墨国境がとりわけ危険なわけではないと述べ、非合法移民対策と反共政策を結びつける議論を斥けた。 *Congressional Record*, House, 82nd Cong., 1st sess., 97, June 26, 1951, 7154-56.

34 Ibid., 7156.

35 Ibid., 7162.

36 Ibid., 7165.

サスやニューメキシコ選出の議員が、メキシコ人非合法移民を雇った者に対する罰則はメキシコ系アメリカ人をも不当に罰するものだと主張した点にあった。非合法移民と同一視されるメキシコ系アメリカ人にも雇用主罰則が不利に作用するという論理は、1986年移民法をめぐる論争のなかでメキシコ系を中心とするヒスパニック／ラティノによって展開されたのであるが、少なくとも表面的には似通った議論がすでに公法78号の制定過程において見られたのである³⁷。もっとも、このような意見を明確に表明したのは、先に見たようにフェルナンデスを除いてすべてアングロ³⁸の議員であり、その多くは農場経営者の支持を受けていた。これらの議員にとって基本的に優先されるべき目標は、あくまでメキシコ人非合法移民の雇用主が罰則の導入によって受ける被害を阻止することであったと考えられる。たとえば、テキサスの農場主は地域社会への介入と捉えて非合法移民の取り締まりに強く反発していたため、同州選出の連邦議会議員は移民帰化局への予算の支出を削減することで国境警備隊の活動を制限しようと試みていた³⁹。

また、フェルナンデスやチャベスのダグラス修正案への批判がメキシコ系への公正な扱いを第一に考慮したものであったのかは明らかでない。米国内の労働者の保護という観点からメキシコ人労働者の導入に慎重な姿勢を示すこともあったチャベスと比べ、フェルナンデスはニューメキシコへのブラセロ導入により熱心

37 1986年移民法の審議過程での雇用主罰則をめぐる議論については、村田勝幸『〈アメリカ人〉の境界とラティーノ・エスニシティー「非合法移民問題」の社会文化史』（東京大学出版会、2007年）、3章を参照。

38 「アングロ」は当時の西部や南西部ではスペイン系（およびメキシコ系などラテンアメリカ系）を除いたヨーロッパ系「白人」の総称となっていた。その用法および範疇の変遷については、たとえば以下の研究を参照。Marian Jean Barber, "How the Irish, Germans, and Czechs Became Anglo: Race and Identity in the Texas-Mexico Borderlands" (Ph.D. Diss., University of Texas, 2010)。なお、今でいうところのヒスパニックの連邦議会議員は当時チャベスとフェルナンデスのみであった。

39 テキサス州南西部を地盤としていたO・C・フィッシャー (O.C. Fisher) 下院議員 (民主党) がこの動きの中心であった。W. F. Kelly to J. W. Holland, April 30, 1952, file no.56321/448c, accession no. 85-58A734, central classified files, Bracero program general file, entry 9, RG 85, National Archives, Washington, DC (以下NADCとする)。また、州南東部の米墨国境に近い地域を選挙区としていたベンツェンは国境警備隊の同地への展開を批判していた。農場主の非合法移民取り締まりへの反発と、彼らの支持を受けた議員の対応については以下に詳しい。Hernández, *Migra!*, chap. 7.

であった⁴⁰。また、チャベスもメキシコ人労働者の安定した供給を実現するよう州内の農業関係者から圧力を受けており、かれらの意向は無視できなかったはずである⁴¹。さらに、ニューメキシコではメキシコ系アメリカ人の農場主も多く、かれらはアングロの農場経営者と同様にしばしばメキシコからの非合法移民を雇用していたと考えられ、これも両議員が雇用主罰則を基本的には批判した理由であったとも推測できる⁴²。

エレンダーとポージによる法案は1951年7月13日に公法78号として成立した。同法は2年間有効の時限立法として成立したが、1964年まで延長を繰り返し、ブラセロ・プログラムの安定した継続を可能にした。本法により、労働長官はブラセロを募集し、米国内に設けられた受付センターで雇用契約を雇用主とのあいだに締結させる権限を付与された。また、メキシコ国内に設けられた募集拠点と、米国内でブラセロの登録および雇用契約をおこなう受付拠点のあいだの交通手段の提供も労働長官の責任とされた。本法により、米国内でのブラセロ・プログラムの実施主体は労働省に一元化された一方、対墨交渉の主体は引き続き国務省とされた⁴³。なお、ダグラス修正案が不成立に終わったため公法78号には非合法移民対策はまったく定められなかった。トルーマンはこれに不満を表し、法案に署名する際に非合法移民問題に対処するための立法措置を議会に求める声明を出している⁴⁴。

1951年8月11日には、メキシコと米国のあいだで1949年協定に代わる新たな二国間協定が締結された。本協定にはブラセロと雇用主のあいだで結ばれる「標

40 たとえば、フェルナンデスは1949年7月の下院農業委員会公聴会で、ニューメキシコのスペイン語話者のアメリカ人は同州北部に集中しており、かれらはサトウダイコン農場での就労を好むので、州南部の綿花農場では労働力が不足していると主張していた。また、メキシコがブラセロ・プログラムの再開に合意しない場合は、同国の協力がなくとも米国はメキシコ人労働者を導入する必要があるとも述べている。Congress, House, Committee on Agriculture, *Importation of Foreign Farm Labor: Hearings before Subcommittee No. 2 of the Committee on Agriculture on H.R. 5557*, 81st Cong., 1st sess., July 14, 1949, 21-22.

41 *Congressional Record*, Senate, 82nd Cong., 1st sess., 97, April 30, 4510-12.

42 以下は1948年10月中旬にエル・パソから入国したブラセロの雇用主のリストであるが、ニューメキシコではスペイン系の姓を持つ農場主も多かったことが読み取れる。ブラセロの雇用主が合法的に労働者を確保できない場合に非合法移民を雇うことはしばしば起きていた。Recruitment of Mexican farm laborers at El Paso, Texas commencing October 13, 1948 and ending at 11:10, A.M., October 18, 1948, file no.56246/339c, accession no. 85-58A734, central classified files, Mexican agricultural labor program, entry 9, RG 85, NADC.

43 Public Law 78, 65 Stat. 223.

44 "Congress Asked for Further Measures on Illegal Entry of Migrant Workers," *Department of State Bulletin* 25, no. 631 (1951): 197-99.

準的雇用契約 (standard work contract)」が付記されていた⁴⁵。1951年協定および付則として制定された雇用契約は、1964年のブラセロ・プログラムの廃止まで、微修正と更新を繰り返しながら存続していった。

IV 1952年移民法と非合法移民問題

1951年10月9日、パット・マッカラン (Pat McCarran) 上院議員 (民主党、ネヴァダ州選出) とフランシス・ウォルター (Francis Walter) 下院議員 (民主党、ペンシルヴァニア州選出) によって米国連邦議会に提出された移民・帰化法案は、翌52年6月27日にトルーマン大統領の拒否権を乗り越えて成立した。同法は、共産主義者の入国禁止に代表されるように、合法的に入国しようとする外国人に対する入国制限および国外退去の根拠を拡大したことや、出身国別割当制度を存置するなど、制限的な性格を持つ規定を多く備えた法律であったと指摘されている。他方で、1952年移民法のもう一つの重要な特徴は移民政策と経済的利害の密接な結びつきであった。マッカランは、ジェイムズ・イーストランド (James Eastland) 上院議員 (民主党、ミシシッピ州選出) をはじめとする南部の民主党保守派議員や西部・南西部の農村部選出議員と協力し、かれらの支持基盤であった農場経営者が求める外国人労働者の導入を継続・促進する規定を法案に盛り込んだのである⁴⁶。

まず、本法は、米国内で限られた期間のあいだ就労する短期移民労働者を長期的な滞在を前提とした「移民 (immigrant)」とは異なるカテゴリーの入国者として定義し、その入国を認めた⁴⁷。以後、特殊技能の保持者には H-1 ビザが、非熟練

45 TIAS 2331, *U.S. Treaties and Other International Agreements*, 2, pt. 2, 1951(Washington, DC: GPO, 1952), 1968-96.

46 Public Law 414, 66 Stat. 163. 同法の立法過程については以下に詳しい。Daniel J. Tichenor, *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002), 188-203.

47 1952年移民法の第101条15節 (H) の規定によれば、米国への入国を認められた短期移民労働者は以下の通りである。「外国に住所を持ち、その住所を放棄する意図を持たない外国人で、(i) 卓越した価値と能力を有し、そのような価値と能力が必要とされる例外的な性質を持つ一時的な職務に従事するために米国に一時的に入国する者、(ii) 他の一時的な職務および労働に従事するため、国内でそのような職務ないし労働に従事しうる失業者が存在しない場合に限り米国に一時的に入国する者、(iii) 職業実習生として米国に一時的に入国する者」。

労働者にはH-2ビザがそれぞれ発給されるようになった⁴⁸。特殊技能の保持者と非熟練労働者の双方を短期移民労働者として受け入れるという方針は、現在に至るまで修正を加えられながらも存続している。

短期移民労働者導入の制度化に加えて、1952年移民法が経済的利害と移民・出入国管理政策を強く結びつける形で制定されていたもう一つの証左としては、非合法移民の雇用を事実上合法化した「テキサス条項 (Texas Proviso)」と通称される規定があげられる⁴⁹。これは、1952年3月20日に成立した公法283号(Public Law 283)をほぼそのまま1952年移民法の274条として組み込む形で設けられた。両法とも、非合法移民を米国内に「故意に、またはそれと知りつつ (willfully or knowingly)」入国させることに加えて、国内で隠匿すること (harboring) を禁止しており、このような行為は2,000ドル以下の罰金ないし5年以下の拘禁、あるいはその両方をもって処罰されることとされていた。しかし、この条項は非合法移民の「雇用 (employment)」は違法行為とされた「隠匿」や「輸送 (transportation)」には当たらないと定め、雇用主罰則を無効化したのである⁵⁰。

おわりに

本論文を通じて見てきたように、1940年代後半から50年代初頭にかけてメキシコ人非合法移民の米国への流入が、米墨両国間の外交関係および米国の内政において問題として認識されるようになった。しかしながら、この時点では非合法移民の雇用そのものが違法化されることはなかった。当時の米国ではかなりの数の農場経営者が少なくとも部分的にはメキシコ人非合法移民に労働力を依存していたため、農村地帯に支持基盤を持つ議員を中心に雇用主罰則には強い反対があったのである。また、先述したように、このような議員の多くは1952年移民法の制限的な条項を支持したにもかかわらず、非合法移民を治安面での脅威と見なす立場をとることはなかった。南部や西部・南西部の農村地帯の議員やその支

48 H-2プログラムの最初の対象は、西インド諸島からの短期移民労働者であった。*The West Indies (BWI) Temporary Alien Labor Program: A Study Prepared for the Subcommittee of the Committee on the Judiciary, United States Senate* (Washington, DC: GPO, 1978)。メキシコからの短期移民労働者の受け入れは1964年まで米墨政府間協定と公法78号を法的根拠として続けられた。

49 「テキサス条項」という通称は、テキサスの農場経営者がこのような規定を移民法に設けるよう求めていたことによるものである。公法283号の立法過程での議論は以下を参照。Calavita, *Inside the State*, 66-70; Craig, *The Bracero Program*, 93-100。

50 Public Law 283, 66 Stat. 108; Public Law 414, 66 Stat. 163, § 274。

持層は、米国の農場の労働需要を満たしている限りにおいて、メキシコ人非合法移民の滞在・就労を概して容認していたといえる⁵¹。

公法78号の成立によるブラセロ・プログラムの継続と安定化にもかかわらず、1950年代前半を通じてメキシコからの非合法移民の流入は増加する傾向にあった。1954年の夏には「ウェットバック作戦 (Operation Wetback)」として知られる、メキシコ人非合法移民の大規模な摘発と送還が米墨両国の協力のもと実施された⁵²。この措置が非合法移民の減少という目的を達成したと見なされたことによって、米国連邦議会では雇用主罰則の法制化は不要との意見が強まった。1954年6月24日にはアーサー・ワトキンス (Arthur Watkins) 上院議員 (共和党、ユタ州選出) と、ルイス・E・グラハム (Louis E. Graham) 下院議員 (共和党、ペンシルヴァニア州選出) によって、上下両院に非合法移民を「それと知りながら (knowingly)」雇用した者を罰するという内容の法案が提出された。しかし、太平洋岸、南西部および中西部の農場経営者および、その支持を受けた議員の反対に直面したこれらの法案は、議決に付されることはなかった。このような米国側での動向を踏まえて、メキシコ側が雇用主罰則の必要性について政府間協議で主張することも基本的になくなった⁵³。雇用主罰則は、メキシコ人非合法移民との競争を懸念していた西部・南西部の農業労働組合が、実現可能性の低さを認識しつつもその必要性を主張するに留まり、全国的な関心を引く問題ではなかったのである⁵⁴。

1950年代後半以降、メキシコからの基本的な合意を得たうえで米国が実施した非合法移民対策は、ブラセロ・プログラムの継続と拡充によってメキシコ人が合法的に米国内で就労する機会を確保しつつ、非合法移民があまりに増加した場合には取り締まりを強化するという、アドホックな行政措置によるものとなった。しかし、1964年のブラセロ・プログラムの廃止によって、このような対応は困難になった。

1970年代に入ると、非合法移民問題に対する米国内での関心は再燃し、1986

51 農場主の非合法移民観については以下を参照。戸田山「戦後期ブラセロ・プログラムの確立」、43-45頁。

52 同作戦の詳細については以下を参照。なお、「ウェットバック (wetback)」とはメキシコ人非合法移民を指す蔑称である。García, *Operation Wetback*; Hernández, *Migra!*

53 García, *Operation Wetback*, 161-67.

54 Richard Griswold del Castillo and Richard A. Garcia, *César Chávez: A Triumph of Spirit* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1995), chap. 9; Tasuku Todayama, "Transnational Labor Activism against Migrant Labor: The Post-WWII U.S.-Mexican Labor Alliance for Border Control," *Japanese Journal of American Studies*, no. 23 (2012): 163-83.

年に改定された移民法では初めて雇用主罰則が導入された。しかしながら、同時にこの法律には農場経営者の意向を踏まえて、非合法移民の中でも農作業に従事する者を優先して合法化する規定も設けられ、約 130 万人が特別農業労働者 (Special Agricultural Worker) として滞在・就労資格を付与された⁵⁵。1940 年代末から 50 年代前半に試みられた、労働力需要を勘案したうえで有用と見なされた非合法移民を選別し合法化する施策は、1980 年代後半にふたたび大規模に実施されたのである。

55 Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006), 371-73. なお、他の資格に基づきさらに約 180 万人が合法化された。

ABSTRACT

Employer Sanction and Legalization: The Politics of Undocumented Mexican Immigration, 1946-1954

Tasuku Todayama

This paper examines the development of U.S. policies to contain unauthorized immigration from Mexico between the late 1940s and the mid-1950s, with a focus on legalization of undocumented workers and sanctions against employers of such workers.

In July 1942, the United States and Mexico agreed to implement a bi-national labor program known as the *bracero* program. The program was extended after the end of World War II. At that time, both U.S. and Mexican officials were beginning to see the growing number of unauthorized Mexican nationals in the U.S. as a threat to both countries' efforts to control the border.

As a measure to prevent exploitation of its nationals by placing them under a formal contract, in the early months of 1947 Mexico proposed to introduce some form of punishment against those employing undocumented migrants. Representatives from the Mexican and U.S. governments also discussed the possibility of legalizing undocumented Mexicans already working in the United States to permit their employment under a formal contract. The agreement of March 1947 included a legalization procedure, which allowed undocumented Mexicans to be put under contract after being apprehended in the United States. However, the Mexican proposal for employer sanctions did not materialize during the late 1940s because the U.S. Congress took no action in legislating such measures even though the *bracero* program was temporarily suspended from 1948 to 1949 due to the protest by the Mexican government against the large-scale employment of unauthorized Mexican workers in Texas.

By the early 1950s the ongoing influx of undocumented Mexicans began

to be associated with poverty and exploitation of U.S. farm workers. President Harry S. Truman established a commission on migratory labor in June 1950, which recommended strengthening the Border Patrol and enacting legislation penalizing those involved in employment or transportation of unauthorized foreign workers.

In 1951 the U.S. Congress authorized the extension of the bracero program by enacting Public Law 78, which became the basis for the program. Considerable controversy developed over the employment of undocumented workers during the legislative process. A senator from Illinois introduced an amendment providing sanctions against employers of undocumented Mexican workers but it met fierce opposition. Many legislators pointed out that it would be unfair to impose penalties on employers of undocumented Mexicans alone since the bill was to be solely applied to hiring of Mexican nationals. Legislators from the Southwest and Texas criticized the amendment arguing that it might lead to discrimination against legal Mexican residents and Mexican Americans. In 1952 Congress again failed to legislate a meaningful measure for employer sanctions.

The perceived “success” of the massive deportation of undocumented Mexicans in the summer of 1954 effectively ended legislative efforts for employer sanctions. Until the termination of the bracero program in 1964, the only measure to control the flow of migrant workers between the United States and Mexico was a series of large-scale contracting of authorized Mexican workers and ad hoc apprehensions of unauthorized entrants.