

アメリカ企業経営者の請願活動と1924年移民法の成立 —連邦議会および労働省宛て請願書の分析を中心に—

下斗米 秀之

目次

- 1 はじめに
 - 2 移民制限をめぐる諸勢力の対立構図とその変遷
 - 3 企業経営者らによる請願活動
 - (1) 連邦議会下院移民帰化委員会宛て請願書の分析
 - (2) 労働省宛て請願書の分析
 - 4 労働省および連邦議会の対応
 - 5 おわりに
- 注
文献リスト

1 はじめに

第二次大戦後、アメリカ移民政策は高度なスキルや知識を持つ人材を優先的に受け入れる方針を打ち出した。個人の能力により移民の選別を行う端緒となったのは1952年移民・国籍法（Immigration and Nationality Act）である。同法は、移民割当枠の優先順位の上位に技能移民を位置づけ、さらにHビザを新設し一時就労目的の労働移民の合法的な受け入れに門戸を開いた¹⁾。さらに1965年移民法では、アメリカの発展に貢献する移民を選ぶという新たな基準のもと、すべての移民に対して労働省がアメリカ社会で需要が高い職種に発行する労働証明書の取得を義務付け、アメリカに有用で不可欠な特殊技能を持つ者の短期就労を認めるメカニズムを確立した。この法改正の背景には第二次大戦後、国防を含めた諸産業のめざましい発展、科学技術者その他の専門職従事者の需要が高まったことにより、国内では供給しきれない分野での労働力が必要とされたことがある。国境を越えて科学技術が普及し始めたため、母国から合衆国への技術の移転がたやすくなったことも、そうした移民に有利であった²⁾。

このように、戦後アメリカ移民政策は国内労働力市場の需給関係を考慮した雇用基準が基本的な枠組みとなった。これまで研究史は、個人の国籍・人種といった「属性的要素」を基準に移民を選別していた戦前のアメリカ移民政策が戦後、能力主義の原則による移民

選別に切り替わったとして、戦前と戦後との移民政策の性格の違いを強調してきた³⁾。たしかに、のちに述べるように戦前の移民政策の根幹をなす1924年移民法には人種差別的な性格が色濃く反映されたことは事実である。とはいえ、労働力市場に配慮してアメリカ経済を利す人材を確保するための雇用基準とは本当に戦後移民政策の特徴といえるだろうか。

本稿では1924年移民法の成立過程に注目し、アメリカにおける第二次世界大戦前の移民のあり方（移民の資質を問うものへと変化する過程・戦後まで継続される移民制限の原点）を再考する⁴⁾。具体的には企業経営者らの移民政策に対する活動を検討することにより、アメリカ経済を利する技能人材獲得政策の原点が1924年移民法にあったことを明らかにしたい⁵⁾。アメリカは好景気と言われた1920年代に、自由放任的な移民政策から移民制限政策へと舵を切った。経済史家ゴルディンが「移民制限法の歴史の理解しがたいところは、そのタイミングにある」⁶⁾と指摘したように、移民制限法は複雑な利害関係が交錯する中で成立した。伝統的に移民受入に積極的立場を採ってきた企業経営者や産業界はなぜ移民制限を容認することになったのか。

これまで研究史は、省力的な技術革新や「科学的」な経営、そして南部黒人を含む農村から都市への国内労働力移動、さらにはメキシコ移民や女性労働者が新たに導入されたことによって「買い手」労働市場が創出され、1920年代には移民制限を受け入れる経済的環境が整備された、と説明してきた⁷⁾。移民制限に関しては、社会史研究が人種差別思想の広がりや、国際関係・外交史研究は第一次大戦以降の孤立主義をそれぞれ重視してきた。

1924年移民法によって自由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を導入するとどまらず、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⁸⁾、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⁹⁾など、地域に応じて異なる制限方式を採用した。同法は緊急移民割当法（以下、1921年移民法）の国別移民割当の基準を1910年国勢調査（以下、センサス）から1890年のそれへと変更し、東南欧系移民への割当を大幅に削減することで、移民制限時代への移行の画期となった¹⁰⁾。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出国での審査を課す二重の入国管理体制を整備した。すなわち、在外アメリカ領事発行の査証に基づく移民管理制度（consular control system）を採用し、19世紀末から始まった移民の質的管理を制度化した。

こうした移民政策の大転換にアメリカ企業はどのように向き合ったのであろうか。多くのアメリカ企業は1920年代に入り、移民制限の受け入れに一定の理解を示すようになった。たとえばジャコービィは1920年代の労働市場の停滞と労働移動率の低下が買い手市場を創り出し、企業経営者の移民問題への関心は霧散したと指摘する¹¹⁾。研究史によれば、景気後退による失業率の高止まりによって労働力不足の弁明を阻まれたことがその後の経営者たちの立場を弱め、移民問題から離脱したということになる。しかしながら企業経営者らの活動を詳細に検討すると、彼らは連邦議会や労働省に対する積極的なロビー活動や利害の異なる諸団体との交渉を通じて、企業を利する政策を引き出そうと産業界をあげて移民問題の解決に力を注いでいた実態が明らかになる。

そこで本稿では、移民問題に関する企業経営者らの活動を跡付け、彼らの移民政策への影響力を検証する。その際、企業が連邦議会移民帰化委員会や労働省に送付した請願書類、さらに彼らの要請に対する議会や労働省の対応、そして行政府各省庁（特に、当時移民行政を管轄していた労働省）内部及び、省庁間の折衝に焦点を当てて明らかにする¹²⁾。請願書を分析することによって、アメリカ移民法の改革運動を担った企業の客観的な利害状況とその改革意識を、さらには1920年代の移民政策策定における産業界の役割をより明確なものにすることができる。また本稿では従来の議論では必ずしも十分に検討されていなかった中小企業の主張にも耳を傾けることにする¹³⁾。巨大企業と中小企業とでは、移民制限による労働力供給の減少がもたらす影響に大きな違いがあるからである¹⁴⁾。また移民労働者の供給状況や関心の度合いは業種・産業によって異なるであろう。こうした企業間・産業間の相違を念頭に入れて移民制限政策に対する企業経営者の対応を検討したい。

以下、第2節では移民制限をめぐる諸勢力の対立軸を素描し、企業経営者の置かれた立場を確認し、第3節では企業・経営者団体の請願活動を検討しながら、彼らの主張や要求の論点を抽出する。第4節では労働省や議会の具体的な対応を考察し、第5節において本稿の結論を提示したうえで、最後に若干の展望を試みることにする。

2 移民制限をめぐる諸勢力の対立構図とその変遷

請願書の分析を始める前に、議論の前提となる移民制限をめぐる諸勢力の対立構図を簡単に整理しておきたい。移民制限の最大の推進力となったのは移民流入による賃金低下や労働条件の悪化を恐れる労働組合、なかでもアメリカ労働総同盟（American Federation of Labor : AFL）であった。当初から移民労働者に排他的な立場をとっていたわけではなかったが、スト破りとして企業の道具と化す移民労働者に対する反感が高まった結果、

AFLは1890年代以降識字テストによる移民制限を唱えるようになった¹⁵⁾。また大都市の市政が移民票に支配されていることへの危機感から、WASPの上流階級出身の知識人らは1894年に移民制限連盟（Immigration Restriction League: 以下、IRL）を設立した。地元ボストン出身の上院議員ヘンリー・カボット・ロッジ（Henry Cabot Lodge: 共和、MA）の協力を得て、識字率の低い新移民の入国を厳しく制限する目的で識字テスト案を提案した。しかしロッジ法案は議会で数度にわたって可決されたものの、歴代大統領の拒否権発動によって法制化は1917年移民法まで実現しなかった¹⁶⁾。

その後移民制限運動は、北東部の工業都市のみならず全国へと波及した。当初、農業・工業の発展を目指し、ヨーロッパ移民を多く雇用しようとした南部では移民排斥の声は聞かれなかった。しかし南部への移民の呼び寄せの失敗に加えて、IRLの反移民宣伝活動が広がると、20世紀初頭には次第に南部議員の間にも移民制限の機運が高まるようになった¹⁷⁾。こうして移民制限を求める声はロッジに代表される北部議員のみならず、アラバマ州の民主党員ジョン・バーネット（John L. Burnett: 民主、AL）や1920年代の移民法制定を先導するワシントン州の共和党員アルバート・ジョンソン（Albert Johnson: 共和、WA）ら西部議員にも波及していった。移民流入によって地域的勢力が形成され、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移民制限論は高揚していった。しかし、主要政党も移民票の必要性から選挙前になるとこの問題から距離をおくなど、移民制限を求める声の拡大とは裏腹に移民法の成立は進まなかった¹⁸⁾。第一次大戦によって移民流入はほとんど途絶したものの、ヨーロッパで長期化する戦争が生んだ危機の雰囲気は、移民制限法の成立を大いに前進させた。敵性外国人や難民の大量流入がアメリカに押し寄せるとの噂が飛び交い、ついに1917年に連邦議会はウィルソンの拒否権を超えて識字テスト条項を含む移民法を成立させた¹⁹⁾。

1920年代の移民制限法の成立に大きな影響力を与えたのは1920年恐慌（戦後不況）であった。戦後不況はアメリカ産業の生産水準を大幅に下落させ、労働力不足を緩和させただけでなく失業率を上昇させた。また恐慌と時を同じくして移民流入が再開されたことによって、移民がアメリカ経済を弱体化させているとの主張が大きな支持を獲得した。ここに成立したのが1924年移民法の前身ともいえる1921年の移民割当法であった。つまり1920年代に入ると、議論の中心は「移民受入推進派」対「移民制限推進派」ではなく、どの程度の移民制限を認めるべきか、へと移ったのである。企業経営者は原則的には伝統的に移民受入推進派ではあるものの、経済状況に応じてその立場を微妙に変化させており、例えば19世紀末の大不況期には移民受入に批判的でした²⁰⁾。また1921年移民法によって、「それまで開放政策の強硬な支持者であった産業界、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」²¹⁾。ヴィトツツによれば、移民制限法の制定において、当時の経済状況は「決定的に重要」であった。なぜなら、労働力需要の低下していた戦後不況下に経営者たちが移民制限法を受け入れたことが1924年以降の連邦移民政策の基本的な枠組みとなったからである²²⁾。また中小企業に比べて巨大企業は移民制限に対して穏健な立場を取る傾向にあったことも移民制限をめぐる対立構図をより複雑にしているといえる。

このように、移民受入推進派と移民制限推進派とは固定的な二項対立ではなく、勢力図も時代状況に応じて変遷するのであった。これらを勢力図の変遷を踏まえたうえで、次節では企業経営者らの請願活動がいかなるものだったのかを検討したい。

3 企業経営者らによる請願活動

1924年移民法成立の舞台となったのは1923年12月3日に始まる第68連邦議会であった。ここでは1921年移民法が1924年5月末に失効する後の恒久的な移民法の作成が急務となった。AFLや米国在郷軍人会、南部議員ら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不可能と見られていた。そのため、その後は移民制限のさらなる強化を目的とした移民法案が次々と提出された。なかでも注目すべきは、移民割当に使用するセンサスを1890年に変更し、割当比率を3%から2%に減らすジョンソンの提出した法案であった。企業や経営者団体は、移民法改正の動きを見せる議会や移民行政を管轄していた労働省に対して自らの利害を法案に反映させようと、数多くの請願書類を提出した。ここではとくに議会に対する請願活動に注目し、その分布・内容を地域ごとにとらえ、企業経営者らの移民問題に対する認識を示したい。

(1) 連邦議会下院移民帰化委員会宛て請願書の分析

企業や経営者団体が1921年から1924年移民法が成立する5月までに連邦議会下院移民帰化委員会宛て送付した請願書は156通（経営者団体50通、個別企業106通、以下、経営者団体、個別企業の順に列挙）であった。その内訳は1921年に10通（1通、9通）、1922年に13通（10通、3通）、1923年に44通（14通、30通）、そして1924年の半年余りで89通（25通、64通）と、移民法改編の動きと連動するように、産業界が移民政策への関心を高めていることが確認される。150通余りの請願書のなかで、個人的な書簡や提案を除く決議案（resolution）は79通である²³⁾。その中で最も移民制限に対して批判的な態度が目立った地域は北東部、特にニューヨークであった。なかでも積極的な請願活動を展開した土木建設業者たちは、単純労働者不足を解消する唯一の方法はヨーロッパ移民の増加

と成人移民への教育であると主張した²⁴⁾。企業の抱える労働力不足問題の深刻さを映し出すように、ニューヨーク州建築業者協会（New York State Association of Builders）の年次大会では、労働力不足が発生した際に追加労働者の入国を認める法案（S4304）を支持する姿勢が明確に打ち出されている²⁵⁾。また、製材業が盛んなニューヨーク州北部のトナワンド商業会議所が1922年8月16日付で下院議員デンプシー（Wallace Dempsey：共和、NY）に宛てた請願書には、適切な労働力供給のない現行法の撤廃と追加的労働者の受け入れを求める決議案が添付されていた²⁶⁾。

ある製造業者団体（National Conference of State Manufacturers' Association）の決議案には「戦争や1921年移民法によって継続的に続く熟練及び不熟練労働力の不足は早晩、生産量の減少と物価の高騰を招く。…現行の移民法は消極的政策（negative policy）であり、連邦議会による建設的な政策の実現が急務である」と現行法に対する批判的な見解が示されている²⁷⁾。さらに鉄鋼都市ピッツバーグ商業会議所の決議案には、以下のような提案がなされている。すなわち、景気後退と失業によって多くの外国人が帰国した。このために生じた農地を中心とする深刻な労働力不足を解消するには、移民入国者数を増加させるための法改正が必須であり、これを実現するには全米商業会議所や農業団体などの諸団体と団結し、上下両院や大統領、商務労働省にこれを要請すること、が明記されている²⁸⁾。景気回復が見られた1922年から1923年初頭にかけて、北東部の経営者たちの多くは移民による安定的な労働力供給に関心を持ち、請願書類の多くはこの点に配慮を求めていたのであった²⁹⁾。

南部や中西部の経営者たちも移民制限に関心を寄せていた。テキサス州サンアントニオ製造業者協会（Manufacturers Association of San Antonio）は、白人と競合しない南部労働市場、とくに道路建設業や農業においてメキシコ移民が必要であるとして、いかなる制限にも反対する立場を採った³⁰⁾。一方、カリフォルニアの南アンテロープ・バリー商業会議所は、「移民の無知によって引き起こされる大都市での犯罪の増加から、厳しい移民制限を推奨するが、農業に従事するヨーロッパ移民に限って受け入れる必要がある」とジョンソンに提案している³¹⁾。南部では黒人の北部への「大移動」以降、農業中心の労働市場を反映して、農業労働者の増加を移民に期待していた³²⁾。

ルイジアナ・ガス販売会社（Louisiana Gas Distributing Co.）がジョンソンに宛てた書簡は大きな示唆を与える。すなわち、「我々はレッド・スケアによるアメリカ体制の転覆を望んでいない。善良でない移民の流入を避けるためにも母国（point of origin）の審査によって調整すべきである」³³⁾。さらに農業機器メーカー大手のディア社社長のバターワースは、自身の東欧訪問の経験をもとにイリノイ州選出の下院議員、グラハム（W.J. Graham：

共和、IL) に対して以下のような提案を行っている。1923年12月22日の書簡には、現行法では在外領事に移民を選別する権限が与えられていないため、ヨーロッパ政府発行のパスポート要件を廃止し、在外領事にその権限を与える。さらにビザ申請にかかる費用を1ドル以下にすることが望ましいと記されていた³⁴⁾。グラハムは1924年1月12日にバターワースの要望を検討するようジョンソンに書簡を転送したが、1月15日のジョンソンからの返信によれば、新しい法案にはバターワースの提案によく似た内容が組み込まれる旨が伝えられている。このように、南部や中西部においても移民審査改革を推す声は多く、議員たちもこれを好意的に受け止めていた。

全国移民委員会の設置を呼び掛けたのは、クリーブランド商業会議所であった。それは、国務長官と労働長官、大統領任命の有識者3名によって構成される委員会が景気動向や失業率、アメリカ産業の労働力不足の実態調査を行い、移民に関する慎重な調査（帰化や同化記録、アメリカ法への忠誠など）を元に、移民の年間国別割当を設定するというものである。現行の割当法は、いわゆる「良い人種」の入国を認めるための恣意的かつ非科学的な試みに過ぎず、特定の人種に対する差別が避けられない。その点、委員会による規制であれば、恣意性を排除できるだけでなく専門機関による継続的な調査、国の経済需要に見合う割当枠の確保、領事館と共同の移民選別によって労働力不足の解消が実現できる、というのがクリーブランド商業会議所の目論見であった³⁵⁾。これに対してジョンソンは、「大部分の下院移民帰化委員会のメンバーが極めて建設的であると考える法案を紹介できそうである。それは制限的かつ選別的であり、渡米前の移民に対して質問票の記入を導入するため、不適切な者を取り除くことができる。…新しい法律の目的とは不適切者を除くこと、そして移民に対して立証責任を負わすことなのである」、と国別割当制度についての明言は避けたものの、移民選別の改善を示唆している³⁶⁾。

そこでクリーブランド商業会議所は翌年に改めて「不公平な差別」を促進するジョンソン法案の撤回を求めている。新たな提案とは、1890、1900、1910、1920年のセンサスの平均値を割当基準とする制度の導入であった。ジョンソン法案の試算によると年間の移民受入数は、旧移民14万346人、新移民2万1475人の合計数16万4983人であるのに対して、この新たな提案では旧移民12万9774人、新移民7万2217人の合計20万9448人となる³⁷⁾。この方法であれば、国の人種の均衡を動揺させるほどには新移民の増加が見込まれないように、全ての国に対して公平な措置となる。このように経営者らのジョンソン法案に対する批判とは割当基準に関するものであって、移民審査や移民選別の変更については高く評価していた。

さて、同時代の経営者たちの移民問題に対する認識をさらに明確なものとするために、

ここでは全米商業会議所に注目したい。全米商業会議所とは1912年に設立されたアメリカ産業の利害を代表する産業団体であり、政治に対しては積極的に自らの利益の実現のためにロビー活動を行うなど、共和党の強力な支持基盤の1つであった³⁸⁾。

全米商業会議所の機関紙 (*Nation's Business*) は、戦後不況を脱してアメリカ経済が回復してきた1922年頃から積極的に移民問題を取り上げている。1922年6月の「良質な移民を確保せよ。しかしどのように？」と題する記事には、「現在の供給量以上の移民労働力需要があるのであれば、超過需要を満たす供給を作るべきであり、移民選別を軸とした建設的な政策を作るうえでこれは不可能なことではない」との労働省移民局長ハズバンドの発言が掲載された。また1923年1月の記事には、「現行の割当法が産業を継続させるための十分な労働力の流入がないほどに弾力を欠くのであれば、産業需要に見合うよう法改正も慎重に考慮する価値がある」と、適切な労働力需要を満たすことの重要性について触れている³⁹⁾。ハズバンドは、移民たちを「良き労働者」ではなく、「良きアメリカ市民」にするための第一次大戦以降の企業経営者たちの努力を高く評価した。事実、1923年4月の記事には、「アメリカ産業界が無制限に移民を求めていた時代は過ぎ去り、経営者たちの関心は今や移民の資質に向けられている。さらに多くの失業や不満の増殖、アナキズムの蔓延はアメリカ産業の発展にもっとも大きな障害となり…もし無制限に労働力が必要であるならば、それは一時的な繁栄のために国を犠牲にすることを意味している」、と記されている⁴⁰⁾。全米商業会議所は、移民を経済的利益の源泉としてではなく、彼らをアメリカ市民にする重要性を認識するようになった企業経営者らの変化を対外的にアピールすることによって、適切な労働力需要を満たすための手段を要請した。

このように移民問題に大きな関心を寄せてきた全米会議所は1923年5月11日に開催された年次大会において、以下の提案を行った。すなわち、①現行法（割当法）の有効期間を3年から5年までとすること、②アメリカ居住者の妻（夫）、幼い子供は割当の対象外とすること、③入国者の月間上限を年間割当の5分の1から10分の1に変更すること、④移民志願者はアメリカ領事による移民割当証明書（*Consular Quota Certificate*）の発行を受けること、⑤1910年センサスを割当の基準とすること、そして⑥割当比率を3%に維持すること、である⁴¹⁾。同委員会は、割当年度や比率を変更しようとするジョンソン法案に対する批判を表明するだけでなく、現行の割当法を実験的に3年～5年間維持している間に効率的な入国管理や選別方法について調査することを政府に要請したのである。なお、全米商業会議所は翌年も同様の決議案を作成し、1924年5月13日にジョンソン議員に送付している。ジョンソンの返信によれば、「商業会議所による多くの提案が新法には見られる」と記されている⁴²⁾。ここでも経営者団体からの要請を好意的に受け取るジョンソンの姿勢

が確認されるが、1924年移民法には、④のアメリカ領事の発行する割当証明が入国審査に適用されたのであった。

さてアメリカ企業は、有力議員に対してのみならず、移民政策の施行を管轄する労働省に対しても精力的に移民法改革を促していた。以下では、労働省に対する請願内容を確認しておきたい。

（2）労働省宛て請願書の分析

オハイオ州クリーブランドに事務局を構える全国建築業者協会（National Association of Building Trades Employers⁴³⁾）が1923年4月30日に労働長官デイヴィスに宛てた請願には、移民制限への強い危惧が示されている。それによると、アメリカには約4万5000人の煉瓦職人が不足しており、経済学者のほぼ一致する見解によれば、これ以上建築費用が高騰するならば建築業界は1920年の戦後不況の悲劇を再び経験するだろう。それゆえ全国建築業者協会の提案は、ヨーロッパの熟練建築職人に限って追加入国を許可してほしいというものであった⁴⁴⁾。資本金50万ドルの中小規模の靴下製造企業（Cooper, Wells & Co.）もまた、ほぼ同時期の1923年5月2日にデイヴィスに対して「現行法は国中が失業者に溢れていた時代には適しており、法律が制定された1921年には同意できた。しかし、現在の労働力不足によりわが工場では、他の工場と労働力の競争入札が行われており、最低賃金もインフレーション傾向にある。今日のような労働力不足の際には割当比率を3%から6%に引き上げる弾力性を持たせることが望ましい」、と提言している⁴⁵⁾。このように建築業界は、労働省に対して経済の回復を強くアピールしつつ移民制限のもたらす経済的打撃に対する緩和策を要請していた。

1923年11月21日に巨大企業の経営者たちは連名で、フーバー商務長官に移民問題に関する要望書を提出した。提出者は、インターナショナル・ハーベスター社の労使関係管理者のヤング（A.H. Young）とUSラバー社労使関係監督者のチン（C.S. Ching）、そしてベスレーム鉄鋼社長補佐のラーキン（J.M. Larkin）の3名である。この要望書はフーバーから労働長官デイヴィスへと転送されている。以下、巨大企業による要望内容を要約してみよう。

第一次大戦までの10年間に、移民の年間平均入国者数は約90万人あり、労働者の確保は容易であった。この外国人労働者の流入は、アメリカ生まれの労働者を単純労働の現場から引き離す契機となった。しかし現在の移民制限法のもとでは労働者数を戦前の水準に戻すことはできない。人口の増加はほとんど見込めないうえに、入国する移民のほとんどは不熟練労働者ではない。1923年までの2年間に入国した移民の約半数は女性と16歳未

満の無職の子供であった。ここ9年間の年間平均純増数は20万人であるが、そのうち16歳以上の男性は5万人程度である。この5万人には専門職、熟練職、半熟練職、不熟練職が含まれる。かつて手作業で行っていた業務の多くは、今や機械設備や半自動機械に置き換わったものの今日の移民労働者の激減では製造業の発展は見込めない。それゆえに、ここ数年間で多数の南部の有色労働者やメキシコ移民が北上し、労働者は農地から産業中心地へと移動している。

以上のような労働力供給手段の変化を受けて、巨大企業の経営者たちは、何らかの形で移民制限は必要であるとしながらも以下のように要請している。すなわち、①出発港における精神、身体、道徳的資質に関する審査の実施、②割当基準を1910年もしくは1920年センサスに、③人口の純増数に応じた割当基準の採用、④経済状況に応じた弾力性のある移民数の確保、⑤契約労働禁止条項の廃止、である⁴⁶⁾。これらの条件を付した背景には、現行法の割当方式では入国者数を国別に定めているものの出国者数は考慮されておらず、しばしば工業・農業地域で労働力が不足した。このため経営者たちは割当方式に出国者数を勘定して入国者数を確定すること、さらに労働力が不足する時には割当枠を増減させる弾力性を求めた。また新規の移民には、先にアメリカで従業員となった者の親戚や友人が多く、彼らからの旅費などの金銭的援助なくしてはアメリカに来ることができなかった。このため企業は、契約労働法条項を廃止して新規労働者の雇用経路を確保しようと考えたのである⁴⁷⁾。

その一方で労働者組織や優生学者などの移民制限論者もまた活発な請願活動を行っていた。大手タイヤメーカーのグッドイヤー社の労働者組織は1923年4月27日に移民法に関する決議を行った。この決議を採択したのは約1万3000人の従業員から選出された60名で構成される「産業議会（Industrial Assembly）」と呼ばれる労働者組織である⁴⁸⁾。同社は従業員のすべてがアメリカ市民であるべきという「100%アメリカ主義」を採用し、アメリカ化教育を積極的に展開しており、戦時ブームに伴う深刻な労働力不足のなかでも英語を話さない東南欧系移民を極力さげ、南部の黒人労働力を選好していたことで知られる⁴⁹⁾。決議の骨子は、「我が国に入国する移民の増加を認めるようないかなる移民法の変更にも一貫して反対する」というものであり、この決議案は6月20日に労働長官デヴィスに送付されている⁵⁰⁾。また産業議会は、翌年4月7日にも下院移民帰化委員会委員長ジョンソンに対して決議案を送ったが、これにもいっそう厳しい移民制限を意図するジョンソン法案への強い支持が表明されていた⁵¹⁾。ここでは経営者側とは対照的に熟練労働者を結集した労働者組織による移民制限運動が展開されていたのである。しかしAFLや優生学者など、一見すると経営者たちと利害の対立する移民制限論者たちも移民審査改革の

一点においては考え方を共有していた。例えば1922年1月22日付の優生学記録協会ラフリンがジョンソンに宛てた書簡においてまず挙げられた移民法の改革とは、母国での移民審査の実施であった⁵²⁾。優生学の立場からもアメリカ市民に適した移民の慎重な選別は最優先課題だったのであり、その方法として経営者らと同様にアメリカ領事による出国前の審査が重視されていたことがわかる。

4 労働省および連邦議会の対応

経営者側の主張に対して、労働省はどのように対応したのであろうか。ここでは1921年から1930年まで労働長官を務めたデイヴィス（James J. Davis）の個人文書および関係者との往復書簡より、労働省の移民問題への認識を明らかにする⁵³⁾。

労働省の職務とは、アメリカの賃金労働者の生活を守り、彼らの労働条件を向上させることである。労働省の移民に関する業務としては、移民の管理・監督と法律の施行、そして中国人の排斥・帰化法の管理・指揮がある⁵⁴⁾。労働省が移民を厳しく管理する必要性に迫られた要因の1つは、外国人の密入国（“bootlegging” of aliens）の問題があった。デイヴィスは1日に100人から1000人と推定される違法密航者の流入に腐心していた。このため、これら外国人の抑制を目的に、管理体制の厳格化、移民審査機能の国外移転の検討を大統領に要請している⁵⁵⁾。クーリッジ大統領もデイヴィスと同様の見解を示し、アメリカ在外領事の査証による移民選別に同意するとともに、現行法に修正を求めた⁵⁶⁾。

こうした考えのもとデイヴィスは、移民の国外審査を明記したジョンソン法案（H.R. 7804）を高く評価する。曰く、「ジョンソン法案は、祖国の家を売り払い、最後の一銭を渡航費用に充てて『機会の国』を目指した数百もの移民たちがアメリカの港に着いた途端に送り返されるという悲劇を未然に防ぐことができる…現在流入してきている移民たちは、危険な伝染病を広める精神的、身体的欠陥を持つ公的負担となる者たちである。新法案によれば、入国許可の下りない外国人を出発前に排除することができる。それは公衆衛生局長と移民審査官とが各主要港に駐留し、移民選別をするというものである」⁵⁷⁾。

またヘニング労働次官補（E.J. Henning）は、デイヴィスに以下のような書簡を宛てている。外国審査によって精神面、身体面、道德面に関する包括的な検査が実施可能となる。また身体検査には血液検査も含まれるため、家族のうち一人でも入国を拒否されることによって生じる家族離散という悲劇を防止することができる。また、伝染病患者や不適合者の流入防止のために、アメリカでも健康状態を審査する必要がある。ヘニングの主張には、強制送還者を出すことによって生じるヨーロッパ諸国との友好関係の悪化を避けたいという外交的立場も表明されていた⁵⁸⁾。このように労働省にとって非合法入国者、密入

国者の取り締まり強化は喫緊の課題となっており、適正な労働力供給を求める経営側とは理由こそ違うものの入国審査の制度化という目的を共有していた。

しかし、国外審査を実施するうえでは乗り越えるべきいくつかの課題があった。これをハズバンドはデイヴィス宛の書簡の中で指摘している。はじめにハズバンドは、移民の国外審査を行う5つの利点を説明する。第1にアメリカの役人に移民の審査権と入国拒否権を与えれば、入国拒否者の多くを事前に発見し強制送還者を無くすることができる点⁵⁹⁾、第2に身体障害者を渡航させない安全策を採ることによって、最終的には慈悲心から彼らの入国許可している現状を改善できる点、第3に駐在の入国管理局員が移民希望者の性格に関する情報を得ることができる点、第4にこれまでの場当たりの方法ではなく、アメリカに必要な移民需要を外国駐在の役人に伝え、それに沿って移民選別ができる点、そして第5に外国駐在の役人は、必要以上の移民を求める個人・団体による請願から影響を受けにくい点である。

ハズバンドは一方で、移民の国外審査を実施するうえでの課題や難点についても説明を付している。第1にアメリカの役人に移民の入国拒否の決定権を付与するには外国政府からの許可を要す点、第2に効果的な国外審査制度を構築するには、各移民送出港に移民局と公衆衛生局を備える必要があり、審査業務費用が高額になる点、また第3にアメリカ上陸後の伝染病の再検査にも高額な費用がかかる点、そしてすでに汽船会社による慎重な審査が機能している、というものである。汽船会社が不適切な外国人を連れてきた場合には、汽船会社に罰金が課せられ、時にはそうした移民の渡航費を負担してきた⁶⁰⁾。ハズバンドによればアメリカの役人が参画しないアントワープでの審査は、他のどこよりも効率的ですらあった⁶¹⁾。このように労働省内において移民の国外審査については慎重に議論され、伝染病の感染や一家離散の問題など、「好ましからざる移民」の流入がもたらす諸問題の解決策と考えられていた一方で、高額な業務コストや諸外国への外交的配慮の必要性など、実施するうえでの現実的な困難を伴っていた。

そうしたなか、デイヴィス自身は国外審査の実施を極めて前向きに捉えていた。彼は1923年7月から約1か月間、移民問題に関する情報収集を目的にヨーロッパを外遊し、ムッソリーニやイギリス労働党党首らと会談している⁶²⁾。この外遊を経てデイヴィスは、第1にアメリカ在外領事に対する移民審査業務の管轄と査証拒否権限の付与、そして第2に外国人登録の実現を政策目標に掲げた。この結論に至った背景には、外国政府の移民希望者に対する不適当なパスポート供与、そして在外領事に査証の拒否権限が与えられていないという事情があった⁶³⁾。「ヨーロッパにはアメリカのような裕福な国はない。いくつかのヨーロッパ政府の代表者たちは正直にも我々にこのように伝えてきた。我々（ヨーロッパ

政府）は、老人やごみ同然の連中をアメリカに送ることにしか関心はない…もはやアメリカはヨーロッパからのごみ廃棄場にはならない、ということを理解させねばならない。アメリカの国益になるような移民選別が必要なのであり、外国人登録によって彼らをアメリカ化することができる」⁶⁴。デイヴィスは以上のように主張して、現在の移民法の課題に対する解決策を提示した。

ヨーロッパから帰国したデイヴィスは、9月にはジョンソンと共に東南欧移民の削減と北西欧移民の増加を狙った法案の作成に取り掛かった。それは1890年当時の人口構成に基づいて、国外出生者の受入れ割合を国別に定めた割当法案であり、この法案では移民希望者に在外アメリカ領事発行の質問表の記入が課せられた⁶⁵。同法案はさらに保健衛生官と移民審査官を汽船に配置させ、渡航中に審査を行うことを求めている⁶⁶。翌年1月にデイヴィスが移民帰化委員会に提出した法案によれば、移民希望者はアメリカ法のもとで入国を許可されたという審査証明書を駐在アメリカ領事から受け取る必要があった。その中で、アメリカ市民になることを宣言したアメリカ在住外国人の妻や夫、幼い子供、第一次大戦中に海軍または陸軍に従事した移民、牧師（宗派は問わず）、大学教授、専門家、熟練労働者、家事使用人などの労働者には優先枠が設けられた。

さらにコルト上院議長に宛てた書簡のなかでデイヴィスは現行法では割当対象外となっているカナダ、メキシコ、南アメリカ、中央アメリカなどの諸外国を割当に含めることも主張している。一方で、以下の場合に限っては例外措置として特別移民証明の発行と割当制限の一時停止を求めている。それは第1に「アメリカの農業や熟練、不熟練労働者に失業者がおらず、ストライキやロックアウトがなく、産業界にそれらの労働力需要が差し迫っているとき」、第2にすでにアメリカ市民となった親戚に依存する妻や夫、幼い子供、である⁶⁷。デイヴィスは、アメリカの正面玄関からの移民を禁止したとしても、南北アメリカ諸国を割当の対象外とすることは、裏口を開け放っているようなものであると指摘している。こうした発言にみられるデイヴィスの懸念とは、年間6万5000万人にも及ぶメキシコ移民、身体的・精神的・道徳上を理由に本来入国を許可することのできない非合法移民の入国を助長することが麻薬やウィスキーなどの非合法輸入の増加につながっているというものであった⁶⁸。すなわち南北アメリカを割当対象外にすることがアメリカの移民管理における不正や言い逃れを助長している、というのがデイヴィスの考えであった。

産業界はデイヴィスの計画を支持した。1920年代、NAMや商業会議所、U. S. スティールのゲイリーらは安価な労働力の確保を求めてデイヴィス案に強い支持を表明している。産業界は移民割当法に対しては経済が持ち直した1924年まで反対し続けたものの、デイヴィスやジョンソンが国外審査を法案に組み込んだことに対しては高く評価していたので

あった。ジョンソンも国外審査によって「移民が到着するまで滞在の是非を待たねばならない残忍な痛み」を終わらせることができると、移民がアメリカに渡る前に入国許可を受け取ることができるこの新しい制度に自信を深めていた。

このように、デイヴィスは適正な労働力の確保、不正入国者対策となる移民審査改革のためにジョンソンと協力して新法案の作成に乗り出し、移民割当に優先枠を用意するなど国内労働市場に配慮した。もっともジョンソン法案の狙いとはできる限り新移民を削減することにあり、割当年度や比率の変更をめぐることは議会で激しく議論が交わされた⁶⁹⁾。

5 おわりに

これまで見てきたように、1920年代のアメリカ経済はすでに無尽蔵な移民労働者の流入に胡坐をかいていられる時代ではなくなっていた。先行研究が指摘するように、確かにヨーロッパ移民に代わって黒人労働者やメキシコ移民を導入し、また機械化や合理的な経営を通じて移民制限の影響を最小限に食い止めようとする経営者もいた。それでも1920年代になってもなお、移民労働者の供給を求める中小企業や産業は多くあった。しかしこうした企業経営者に対してジョンソンら移民制限論者は、高利益を何より優先させたい偽善的な自己利害だと批判した⁷⁰⁾。また高揚する移民制限運動や第一次世界大戦、そして戦後不況の影響を受けた企業経営者らは、次第に労働力不足を理由に移民制限への反対を強く主張することに困難をきたすようになっていた。このため移民制限それ自体を認める経営者も多く登場し、焦点は移民の選別方法をめぐるものになった。そのため産業界は、精力的に新規労働者の安定的な雇用確保に向けた取り組みを行ってきた。すなわち不適切な移民を出国の段階で排除し、アメリカ化しやすい移民を選別する、産業界を利する移民政策の実現を目指したのであった。これは、それまで労働移動や労働不安に悩まされてきた産業界が期待を寄せた移民労働力の創出手段となった。企業経営者による移民審査制度を求める取り組みは、最終的に広範な支持を集め、外領事発行の査証に基づく移民管理を制度化した1924年移民法に結実した。このように企業経営者が移民制限法を受け入れたのは、同法に安定的に移民労働力を確保する雇用基準の要素が組み込まれたからだったのである。

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。戦後アメリカは、高度技能移民の受け入れを進めることになるが、これら政策にもアメリカ企業主導のグローバルな人材獲得戦略の側面があるのではないか。戦後アメリカ移民政策の展開における企業・経営者の役割について、とりわけ高度技能移民の受入に焦点を当てて検討することが今後の課題となる。

注

- 1) Hビザは、H-1Bビザの前身となるアメリカでの一時的な滞在と就労を可能とする非移民ビザである。同法では外国人労働者の雇用が国内労働者の賃金や労働条件を脅かす場合には、その受入れを拒否できる権限が労働長官に与えられた。Hビザの設定により、労働力不足の際には一時的に海外からの労働者の期間限定の就労が許可されるようになった。また高技能労働者と低技能労働者とが政策上区別される契機ともなった。手塚 [2015] 27-28頁。
- 2) Cassell [1966] ; 小代 [1988] 74頁。
- 3) 小井土 [2017] 23頁。
- 4) 本研究では、国際武器移転史研究所のプロジェクトテーマ「軍事技術者、科学者、労働者の国境を越えた移動（戦後アメリカ移民政策における高度技能労働者、科学技術者の受入）」の予備的考察として戦前の移民政策について検討する。
- 5) 移民史家の菅は、1952年から65年の移民法改正における専門職移民に対する優先枠の審議過程を分析するなかで熟練労働者に対する優先割当を設けた1924年移民法が「職業割当制」の起源であるとして戦前と戦後の移民政策の連関を指摘している。しかし分析の中心は議会審議に充てられており、移民利害関係者や経済界の位置づけは不明である。Suga [2002] p. 265.
- 6) Goldin [1994] p. 223.
- 7) Leonard [1980] pp. 262-264; ジャコービィ [1989] 208-209頁; LeMay [1987] pp. 78-83; Higham [1955, 2002] pp. 316-318; Roediger and Esch [2012] pp. 173-180.
- 8) 同法は帰化不能外国人の移民を禁止することによって、事実上日本人の移民を禁止したことから、一般に排日移民法と呼ばれる。排日に関する最新の代表的研究として、簗原 [2002] がある。
- 9) 南北アメリカに対する外交戦略はパン・アメリカニズムと呼ばれ、積極的な対外貿易と通商外交が行われた。南北アメリカ諸国に外交政策の力点を置いた結果として、西半球諸国は1924年移民法において移民割当の対象外とされ、以後メキシコ移民が急増することとなった。Gabaccia [2012] .
- 10) 第11条 (a) 項及び (b) 項において、各国別の年間移民割当数を定めている。Immigration Act of 1924, Public No. 139, Vol. 42, Part 1 of *U.S. Statutes at Large*, Washington, D.C.: GPO, 1924.
- 11) 1920年代労働市場沈滞の諸要因としてジャコービィは、①労働節約的な技術変化による大量の労働者の失業（＝「技術的失業」）、②鉄鋼や鉄道などの旧産業による過剰設備と収益減退が招いた雇用停滞（＝市場の成熟）を挙げ、これら労働市場の変化によって労働力不足が解消されたと指摘する。ジャコービィ [1989] 206-209頁。
- 12) 主に使用する史料はアメリカ国立公文書館所蔵の議会関係文書の中にある請願書類、関係省庁（労働省や国務省）のファイル、アメリカ議会図書館所蔵の労働長官個人文書など移民行政関係資料である。Records of the U.S. House of Representatives at the National Archives, 1789-1989, Record Group 233; Records of the U.S. House of Representatives, 67-68th Congress, Petitions and Memorials, Committee on Immigration and Naturalization, Record Group 233, Box 103, 262-269, 373, 378, 394, 395, 481, HR67A-H15.1, National Archives and Records Administration, Washington D.C.; General Records of the Department of Labor, General Records, 1907-1942, Record Group 174, National Archives and Records Administration, Washington D.C.: The papers of Lames John Davis, Library of Congress, Washington D.C.
- 13) 中小企業は従来のアメリカ経済史研究において必ずしも重要視されてこなかった。しかし、中小企業は

- 消滅も減少もしておらず、アメリカの社会経済秩序や国家体制の重要な構成要素であり続けている。アメリカの各所において多くの人々に職を提供し地域の社会経済を支える“普通の企業”として、近年では中小企業にも注目が集まるようになってきている。浅野 [2017] 367頁。
- 14) たとえば主に中小企業の利害を代表する有力な経営者団体NAMの移民委員会によれば、労働力不足を解消するために機械化を進める大規模な設備投資は、巨大企業に可能であっても中小企業においては困難であった。また巨大鉄鋼企業U. S. スティール社が労働力不足を補うために黒人労働者の採用に踏み切ってもなお、NAMは黒人労働者を積極的に採用することに消極的であった。樋口 [1997] 第4章を参照。このように、移民制限法に対する経営者たちの思惑は必ずしも一致していたわけではなく、企業の労働力不足対策には多様性が見られた。
- 15) しかしAFLの一般組合員の大多数は識字テストに賛成していなかった。また経済が回復した1898年から1905年にかけては移民問題から距離をとり、AFLが再び識字テストの支持に回るのは景気後退が見られた1906年である。それ以来一貫して識字テストを支持するが、その理由は①景気後退の経験からアメリカ経済は大量移民を吸収できないと考えるようになったこと、②ディリングラム委員会による勧告、そして③第一次世界大戦の影響である。また安価な移民労働者の利用は経営者側のコストカット戦略にはおこなわず、労働者側の交渉力や権限を損なうものであった。そのためAFLの移民制限支持は、反労働組合主義的な経営者に対する反撃材料だったという側面もある。Lane [1984] pp. 5-25.
- 16) ドイツ系二世で移民擁護論者であったチャールズ・ネイゲル (Charles Nagel) 商務労働長官は、明確に識字テストに対する反対意見を大統領に送っており、彼の意見が拒否の根拠となった。彼は、識字テストがアメリカ産業に与え得る悪影響を列挙し、タフトに法案の拒否を求めた。水谷 [1999] 55頁。
- 17) ゴルディンは、20世紀初頭に南部の議員が移民制限派に転じて、中西部や西部の制限派と合流したと指摘した。南部が移民制限派に転じた理由について①人種を基準とした反外国人感情の出現、②ジム・クロウ法があるために移民流入が止まったとしても黒人が大挙して北上することはないだろうという南部人の錯覚、③外国生まれとその子供たちに支えられた北部の政治力拡大に対する抵抗、を挙げている。Goldin [1994] pp. 235-236.
- 18) かつて民主党は南部や中西部の農村を支持基盤としていたが、世紀転換期の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ため移民制限に対する立場を明確に示さなかった。北東部や中西部では、移民の多い都市部が識字テストに反対し、郊外では賛成が多くなった。
- 19) 中野 [2015] 313頁。
- 20) 産業界は「犯罪者や他人に頼って生活する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、1886年のヘイマーケット事件を契機として、移民制限を支持するようになった。1892年以降のいわゆる「大不況期」に産業界に反移民感情が醸成される過程を明らかにした研究にHeald [1953] がある。
- 21) LeMay [1987] p. 78.
- 22) Vittoz [1978] p. 69.
- 23) 79通の地域別内訳は以下の通りである。北東部52通、西部17通、中西部4通、南部3通、全国団体3通、である。
- 24) Spencer, White and Prentis, Inc., Rogers & Hagerty, Inc., Frederick Snare Corporation, New York Trap Rock Corporation, Ward & Tully, Inc. の5社が1923年1月にJohn Kissel宛てに請願書を送付している。Records of

- the U.S. House of Representatives, 67th Congress, Petitions and Memorials, Committee on Immigration and Naturalization, Record Group 233, Box 481, HR67A-H15.1, National Archives and Records Administration, Washington D.C.（以下、67th Petitions and Memorials, RG, Box, Fileのみ記載）。
- 25) Petition from Harry C. Taylor to John Kissel, February 19, 1923, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 26) Resolution from J. H. Rand, Jr. to S. Wallance Dempsey, August 16, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 27) 同組織にはコネチカット、ニューハンプシャー、イリノイ、ニューヨーク、インディアナ、ワシントン、マサチューセッツ、ウエストバージニア、ミシガン、ウィスコンシン、ミネソタの北東部・中西部の12の州の製造業者団体が加盟している。Resolution from William Bulterworth to John Kissel, December 22, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box, 481File HR67A-H15.1.
- 28) Resolutions Adopted by The Chamber of Commerce of Pittsburgh in Regular Meeting, November 16, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 29) 唯一、移民停止を求める請願は、ニューヨーク州のマンハッタン石油会社（Manhattan Oil Company）より1922年3月29日に提出された。労働力不足を訴えた企業が1922年秋頃から急増することを考慮すると、この段階では労働力供給への関心が薄かったことも考えられるが、その他の請願書類と比較しても例外的な立場にあったといつてよい。Resolution from Walter E. Kelly to Albert Johnson, March 31, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 30) Petition from C.C. Leel to Marvin Jones, January 16, 1924, Record of the U.S. House of Representatives, 68th Congress, Committee Papers, Committee on Immigration and Naturalization, Record Group 233, Box 264, HR68A-F18.1, National Archives and Records Administration, Washington D.C.（以下、68th Immigration Committee Papers, RG, Box, Fileのみ記載）。
- 31) Resolution from J.C. Wilson to Albert Johnson, December 7, 1924, 68th Immigration Committee Papers, RG 233, Box 267, HR68A-F18.1. ヨーロッパ移民を南部に呼び込むことを求める主張は1924年1月にテネシー州の製材会社（Bellgrade Lumber Co.）がジョンソン議員に宛てた請願書にも見られる。Box 265, HR68A-F18.1
- 32) その他、西部のワシントン州からは日本人移民の排斥を求める決議（Evergreen Cemetery Co. や Northern Clay Co.）が送付されていた。Box 263, HR68A-F18.1; Box 265, HR68A-F18.1.
- 33) Petition from William Pork to Albert Johnson, May 16, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 34) Letter from Butterworth to Graham, December 22, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 264, HR68A-F18.1.
- 35) Petition from Cleaveland Chamber of Commerce to Albert Johnson, November 26, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 36) Letter from Albert Johnson to Cleaveland Chamber of Commerce, December 3, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 37) Petition from Cleaveland Chamber of Commerce to Albert Johnson, April 16, 1924, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 38) 近年の移民法改革に対する全国商業会議所の役割については、中島 [2011] を参照。

- 39) *Nation's Business*, June 1922, p. 48 and January 1923, p. 17.
- 40) *Nation's Business*, April 1923, p. 102.
- 41) Regulation of Immigration, Report of the Immigration Committee, May 11, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG 233, Box 268, HR68A-F18.3.
- 42) Letter from Albert Johnson to Elliott H. Goodwin, May 14, 1924, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 264, HR68A-F18.1.
- 43) 同団体は1886年に設立されて1890年代の景気後退で低迷していた最初の建築業団体（National Association of Builders）の後継団体として1919年に34の都市の建築業者が結集して設立された。Doucet and Weaver [1985] p. 579.
- 44) Petition from National Association of Building Trades Employers to Davis, April 30, 1923, General Records of the Department of Labor, General Records, 1907-1942, Record Group 174, Box 169, 164-14, F Influx of Immigration, National Archives and Records Administration, Washington D.C.（以下、General Records of the Department of Labor, RG, Box, Fileのみ記載）。
- 45) Petition from Cooper, Wells & Co. to Davis, May 2, 1923, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 169, 164-14, F Influx of Immigration.
- 46) Petition from International Harvester, U.S. Rubber and Bethlehem Steel Co. to Harbert C. Hoover, November 21, 1923, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 169, 164-14, G Influx of Immigration.
- 47) アメリカ企業は賃金引下げのためヤスト破りのために多くの契約労働者を導入していたが、1885年の契約労働者禁止法（通称フォーラン法）の制定によって契約労働は禁止された。もともと、その後も企業は、契約労働者法の回避のためにフォアマンやマネージャーを通じた間接的な労働者募集を行っていた。詳しくは、大塚 [1971] を参照。
- 48) グッドイヤー社の従業員代表制組織は、1920年代に10%の賃上げを実現させるなど賃率設定に直接関与出来る立場にあり、同社の福利厚生制度の改善・拡充に寄与していた。従業員代表制には様々な評価がされているが、同社の従業員代表制を含む労務政策については、井藤 [1998] ; 堀 [2000] を参照。
- 49) Nelson [1988] p. 54.
- 50) Resolution from Goodyear Tire and Rubber Co. to Davis, June 25, 1923, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 169, 164-14 H Influx of Immigration.
- 51) Resolution from Goodyear Tire and Rubber Co. to Johnson, April 10, 1924, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 167, 164-14 Immigration 1924.
- 52) その他には移民登録、英語教育、不適格者の国外追放が挙げられた。Letter from Harry H. Laughlin to Albert Johnson, January 23, 1923, 67th Immigration Committee Papers, RG233, Box 394, HR67A-F18.3.
- 53) アメリカ議会図書館に所蔵される労働長官の個人文書には、演説や論説のファイルは豊富にあるが、省内間の書簡は欠落している。Wakstein [1969] p. 632. そこで国立公文書館所蔵の労働省ファイル (RG179) 内にある省内間の書簡のやり取りを手掛かりとしたい。
- 54) The papers of Lames John Davis, Box 38 Articles and Speeches 1921, book No. 1, p. 8.
- 55) Letter to the president on the immigration problem Department of Labor, office of the Secretary, April 12, 1923.
- 56) “Favors Selection of Immigrants Abroad”, *Iron Age*, August 16, 1923, p. 424.
- 57) The papers of Lames John Davis, August 25, 1921.

- 58) Henning to Davis, June 15, 1922, RG 174, Box 169, 164-14 G Influx of Immigration.
- 59) 平年、この数は4月30日までに1万3000人に達し、今会計年度では1万1066人が国外追放されている。この数の内訳は、公的負担になりそうな者4,470人、割当数の超過1,446人、非識字者889人、契約労働者631人、伝染病患者554人、身体障害者517人、精神障害者・てんかん患者・精神障害者等217人である。
- 60) 移民委員会の調査によると、5万人もの移民希望者が内地もしくはヨーロッパの出航港で渡航を拒否された年、すべてのアメリカの港で入国を拒否されたのは1万3000人であった。その当時、ナポリでは不適合者の渡航の拒否権が与えられたイタリア政府公認の公衆衛生局の医師による審査が、ブレーメンでは、同様の権限が審査を行う医師を自ら選ぶアメリカ領事に与えられていた。これらの審査費用は汽船会社が負担した。アメリカの役人が公式資格として移民を審査することは認められておらず、審査は単に汽船会社とベルギー政府によって行われていた。6か月間のエリス島での拒否者は下記の通りである。ブレーメンでは165人に1人、ナポリでは305人に1人、アントワープでは565人に1人であった。
- 61) Husband to Davis, June 13, 1922, RG 174, Box 169, 164-14 G Influx of Immigration.
- 62) *New York Times*, July 25, 31, 1923.
- 63) 第一次大戦後、アメリカ領事館員にはビザを拒否する権限はなく、せいぜいできたことといえば、アメリカへの入国には不適切であると判断された者に到着港において追放される可能性があることと警告する程度であった。1921年移民法の施行後も、アメリカ領事が割当数を超えた数百ものビザを発行することがあり、国外退去者を生み出したことは、労働省の悩みの種であった。Murphy [1934] pp. 1-2.
- 64) *New York Times*, August 14, 1923. デイヴィスによる同様の表現は以下にもみられる。The papers of Lames John Davis, March 28, 1924, p. 233.
- 65) 1924年の『出身国別割当法』(National Origin Act) では、国別年間移民数の上限が1929年までは1890年センサスの各国生まれ人口の2%、1929年以後は1920年センサスでのシェアにより割当て計15万人と定められている。
- 66) *New York Times*, September 26, 1923.
- 67) *New York Times*, January 2, 1924.
- 68) The papers of Lames John Davis, May 29, 1924, p. 146.
- 69) 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。同法成立に関する議会審議や議員の投票行動については下斗米 [2012] を参照のこと。
- 70) Allerfeldt [2010] p. 15.

文献リスト

- 浅野敬一 [2017] 「三重構造——中小企業政策の展開と“ベンチャー”」須藤功・谷口明丈編『現代アメリカ経済史』有斐閣。
- 井藤正信 [1998] 「1910～20年代におけるグッドイヤーの労務政策と労使関係」平尾武久ら編『アメリカ大企業と労働者——1920年代労務管理史研究』北海道大学出版会。
- 大塚秀之 [1971] 「1910年代のアメリカ黒人の就業構造——工業への包摂過程を中心にして」神戸市外国語

- 大学研究所『研究年報』第9号。
- 小井土彰宏 [2017] 「高度技能移民政策の起源と変貌——H-1B ビザの神話を超えて」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学—選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会。
- 小代有希子 [1988] 「アメリカ合衆国と第二次大戦後の新移民」日本国際政治学会編『国際政治』第87号。
- 下斗米秀之 [2012] 「移民制限運動の拡大と企業・経営者団体の抵抗——1924年移民法の成立過程を中心に」『アメリカ経済史研究』第11号。
- 手塚沙織 [2015] 「アメリカの高度人材に対する移民政策の変遷と現在の動向」駒井洋監修・五十嵐泰正、明石純一編『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』明石書店。
- 中島醸 [2011] 「アメリカ移民政策と全米商業会議所——ジョージ・W・ブッシュ政権期の移民制度改革論議に焦点を当てて」『国府台経済研究』第21巻第1号。
- 中野耕太郎 [2015] 『20世紀アメリカ国民秩序の形成』名古屋大学出版会。
- 樋口映美 [1997] 『アメリカ黒人と北部産業』彩流社。
- 堀龍二 [2000] 「グッドイヤー社の労務政策と労使関係の展開」井上昭一・黒川博・堀龍二編『アメリカ企業経営史—労務・労使関係の視点を基軸として』税務経理協会。
- 水谷憲一 [1999] 「1917年移民法審議における日本人移民問題、1911—1917——帰化不能外国人禁止条項の帰趨をめぐって」『アメリカ史研究』第22号、1999年。
- 簗原俊洋 [2002] 『排日移民法と日米関係』岩波書店。
- Allerfeldt, Kristofer [2010] “And We Got Here First: Albert Johnson, National Origins and Self-Interest in the Immigration Debate of the 1920s,” *Journal of Contemporary History*, Vol. 45, No. 1.
- Cassell, Frank [1966] “Immigration and the Department of Labor,” *Annals*, September.
- Leonard, Henry B. [1980] *The Open Gates: The Protest Against the Movement to Restrict European Immigration, 1896-1924*, New York.
- Doucet, Michael J. and Weaver, John C. [1985] “Material Culture and the North American House: The Era of the Common Man, 1870-1920,” *Journal of American History*, Vol. 72, No. 3.
- Gabaccia, Donna R. [2012] *Foreign Relations: American Immigration in Global Perspective*, Princeton [ダナ・R・ガバッチア、一政（野村）史織訳 [2015] 『移民からみるアメリカ外交史』白水社] .
- Goldin, Claudia [1994] “The Political Economy of Immigration Restrictions in the United States, 1890 to 1921,” in Claudia Goldin and Gary D. Libecap eds., *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago.
- Heald, Morrell [1953] “Business Attitudes Toward European Immigration, 1880-1900,” *Journal of Economic History*, Vol. 13, No. 3.
- Higham, John [1955, 2002] *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick.
- Jacoby, Sanford M. [1985] *Employing Bureaucracy: Managers, Unions, and the Transformation of Work in American Industry, 1900-1945*, New York [S.M. ジャコービィ、荒又重雄ほか訳 [1989] 『雇用官僚制』北海道大学図書刊行会] .
- Lane, Allan T. [1984] “American Trade Unions, Mass Immigration and the Literacy Test: 1900-1917,” *Labor History*, Vol. 25, Issue 1.
- LeMay, Michael C. [1987] *From Open Door to Dutch Door an Analysis of U.S. Immigration Policy Since 1820*,

Westport.

Murphy, Thomas J. [1934] “American Consular Procedure and Technical Advisers in Immigration Work,” *Lecture*, No. 9, April.

Nelson, Daniel [1988] *American Rubber Workers & Organized Labor, 1900-1941*, Princeton.

Roediger, David R. and Esch, Elizabeth D. [2012] *The Production of Difference: Race and the Management of Labor in U.S. History*, Oxford.

Suga, Shichinohe Miya [2002] “Whom We Shall Welcome: “Professionals” and the Transformation of the Quota System, 1952-1965,” *Pacific and American Studies*, Vol. 2.

Vittoz, Stan [1978] “World War I and the Political Accommodation of Transitional Market Forces: The Case of Immigration Restriction,” *Politics and Society*, Vol. 8, No. 1.

Wakstein, Allen M. [1969] “The National Association of Manufacturers and Labor Relations in the 1920s,” *Labor History*, Vol. 10, Issue 2.

American employers during the making of the Immigration Act of 1924: Employer petitions to the US Congress and the US Department of Labor

Hideyuki Shimotomai

Assistant Professor, Keiai University

It is generally taken for granted that the 1920s were a period of prosperity for the United States, defined by the attainment of significant economic development. The main contributors to the booming industry were immigrants from Europe, who had worked as unskilled and semi-skilled laborers. However, the Immigration Act of 1924, which is considered a landmark in the history of US immigration policy, limited the number of immigrants in its primary aim of restricting Southern and Eastern European immigrants. It is said that many employers were opposed to restricting immigration in the 1920s as they were concerned about labor shortages.

This article clarifies the attitude of American employers at the time of the Immigration Act, analyzing the petitions and letters that employers sent to the US Congress and the US Department of Labor. Since the industrial world comprised the largest opponents of the proposed bill, American employers became highly engaged in fulfilling the immigration policy to the benefit of the American economy.

The analysis yielded the following results. The attitude toward the immigration act and the circumstances of the individual enterprises differed on the basis of the industry and the scale of the enterprise. Since employers struggled in the recession following World War I, with the attendant high unemployment, it was difficult to support the immigration bills on the grounds that they would result in labor shortages. As a result, their concern shifted to the process and the system of immigration selection because they needed to secure the thorough the supply of labor, not only in terms of quantity but also in terms of assured quality. The request from the business world to improve immigrant selection gradually drummed up support from influential congressmen and immigration officials, especially the then Secretary of the Department of Labor, James J. Davis. Eventually, the “consular control system,” which the employers had sought for years, was embodied in the Immigration Act of 1924.

It is well known that after World War II, US immigration policy actively accepted skilled human

resources as a growth strategy. As seen above, immigration policy before World War II also sought immigrants for the benefit of the US economy. Another important issue, therefore, is to understand the relationship between the immigration policies of the pre- and post-World War II periods.