

「反共主義」から「人種差別廃止」へ —アメリカ合衆国移民帰化法改正審議過程に関する一考察：1952～1965年—⁽¹⁾

菅（七戸）美弥

はじめに

アメリカ合衆国の移民法は数多くの改正を繰り返して来たが、中でも1924年及び1965年の移民法改正は移民政策上の最も大きな転換点だと言われている。その最大の理由は、出身国別割り当て制 (national origins quota system) の開始と終了がこの二つの法改正によってなされたからである。⁽²⁾ このうち、1924年法に関するジョン・ハイアム (John Higham) の先駆的研究は、20世紀初頭には、新たな移民が異質であり同化不適切とみなされ、アメリカの理念に反する諸外国の思想が流入するという危機感等が生まれた時に移民排斥の気運が「ネイティヴィズム」として表面化し厳しい移民制限を課した1924年法制定へと繋がったことを示した (Higham 1998: 300-324)。

そもそもこうした移民政策の変遷の背景には政治、経済、社会の多岐に渡る要因が存在し、特に、第二次世界大戦後のアメリカの国際関与の増加とともに、移民法改正の諸要因の相互関係はより複雑となった。1952年法、及び1965年法についての通史的な移民政策研究としては、ロバート・ディヴァイン (Robert A. Divine) による *American Immigration Policy, 1924-1952* (1957) やエドワード・P. ハッチンソン (Edward P. Hutchinson) による *Legislative History of American Immigration Policy, 1798-1965* (1981) がある。中でもディヴァインによる研究は戦前から1952年法制定までの時期に焦点を絞って移民法の改正要因を分析したものであるが、1952年法に関しては同時代的視点からナショナリズムの変容を軸に、ナショナリズムとインターナショナリズムの拮抗を1952年法成立の要因として分析している (Divine 1957: 164-191)。また、現代の移民政策変遷の要因に政策ネットワー

クの変化をあげたキース・フィッツジェラルド (Keith Fitzgerald) の *The Face of the Nation: Immigration the State, and the National Identity* (1996) は、1952年法及び1965年法について、連邦レベルの移民政策ネットワークが確立するにつれて、移民政策の目標、内容が司法省、労働省、国務省などの行政機関によって決定されるようになったという議論を展開している (Fitzgerald 1996: 206-228)。

これらの研究に加えて、古矢が指摘するように、アメリカにおける移民受け入れを「アメリカという国家がこれまで持ち続けて来た矛盾した自己イメージと各時代に特有の社会経済状況の交点に現れて来る現象」(古矢 1990: 2161)として位置付けると、移民法改正には多くの国に共通する国際労働力移動のメカニズムが背後にありつつも、建国以来「移民の国」であり続けたアメリカならではの「アメリカ国民一般が思い描く自国のあるべき姿」(古矢 1990: 2162)という、移民排斥、容認に世論が揺れた抽象・感情レベルの要因や、移民問題の提示のされ方についても考慮に入れなくてはならないだろう。

よって本稿は、1952年から1965年までの議会会議録、公聴会記録等を基礎的な資料とし、後々まで大きな影響をもたらした二つの移民法改正の要因と、改正がどのような形で行われたのかについて、移民法改正過程の議論から分析するものである。とりわけ、「移民国家像」や人種差別的側面が糾弾されていた出身国別割り当て制を巡る議論、また、新たな移民選択基準が如何なる審議過程を経て生まれたのかといった点を中心に検証することとしたい。

I. 1952年法改正過程

1 第二次世界大戦後の移民を巡る状況

1952年法改正過程の分析を始めるにあたり、はじめに第二次世界大戦後の移民及び難民受け入れの状況について触れておきたい。1940年代前半には約17万人であった移民数は1940年代の後半には、合計864,087人と大幅に増加することとなった (Immigration and Naturalization Service, 以下 INS 1965: 22)。しかし1940年代全体の移民数で見れば、1930年代を除けば1840年代以来の非常に低い数で

あり、移民の出身地域の内訳も西ヨーロッパからの移民が圧倒的に多い状況に変わりはなかった (INS 1965: 49)。

また、移民法改正に先立って、第二次世界大戦後の国際状況は難民問題の解決をアメリカに迫ることとなり、1948年には流民法 (Displaced Persons Act) が緊急の難民政策として制定された。それまで厳しい移民制限を課していたアメリカで、難民の受け入れは緊急の国際問題であり、何らかの措置が必要という認識が生まれたことは大きな変化と言え、1948年から52年までの間に約40万人が入国することになる (INS 1965: 30)。⁽³⁾ この難民受け入れ措置は、先に述べたように、1930年から1945年までは年間移民数が10万人を下回っていたことを考えると、非常に多数の難民を短期間に受け入れることを意味していた。そればかりでなく、出身国別割り当て制の制限対象であったポーランドを始めとする東欧諸国から多くの難民がやってくることとなった。そのため保守派の間には、東欧からの難民の受け入れにより、共産主義者の侵入やアメリカへの不忠誠問題等の深刻化が危惧されるようになったが、このような危惧は、1947年にトルーマン大統領が連邦機関の職員への忠誠審査計画を発表し、1949年に共産主義者取り締まり法が承認されるなど、忠誠問題や、共産党への取り締まり強化を背景にしていた。「不忠誠に対する恐怖」(ハイアム 1994: 84) は、難民に限らず外国人・移民一般に対する防御的な心理を再燃させることへ繋がり、その後の移民法改正の議論においても反共主義の影響は圧倒的となっていくのである。

2 1950年国内治安法と1952年移民法の接点

こうした中、1950年代始めには移民に関連する二つの重要な法律が制定される。1950年の国内治安法と、1952年の移民帰化法 (通称マッカラン-ウォルター法) である。これら二つの法律の密接な関連性は反共と移民への保守的態度が表裏一体であったことを示している。そして、パトリック・マッカラン上院議員 (Patrick A. McCarran: 民主党、ネバダ州選出) やフランシス・ウォルター下院議員 (Francis Walter: 民主党、ペンシルバニア州選出) は、そのような反共主

義と移民への保守的な姿勢を貫いた人物であった。特に、マッカランは民主党員でありながら、歴代の民主党の大統領に反対票を投じる一匹狼、熱烈なナショナリストとして知られる人物であり、彼の存在は1952年法成立の重要な要因となった。⁽⁴⁾彼は1933年に初当選した翌年から司法委員会のメンバーとなり、1945年からは委員長に就き、移民問題に関して多大な影響力を持っていたのである。⁽⁵⁾

マッカランらによる国内治安法案は、議会や世論の圧倒的な支持を受け、1950年トルーマン大統領の拒否権を乗り越えて成立する。国内治安法の制定を目指していた1949年、マッカランは「共産主義者の戦略にきちんと対抗する形で移民制度を改定しなくてはならない」と移民制度と反共主義の接点に言及している (United States Congress 以下 U. S. Congress 1949: 4993)。彼には、破壊活動を行うような危険な移民に対する排除と強制退去が、抜け穴だらけになってきているという強烈的な危機感があった。マッカランは共産主義者の陰謀の危険性は移民法上に「多数の例外措置等が採られることにより、海外の諸勢力に対して裏玄関を提供する」ことから生まれていると主張した (U. S. Congress 1949: 4993)。彼は、国内治安法の目的は「我々の政府を転覆させようという活動を行い、伝統的なアメリカ人の寛大なもてなしの心につけ込む外国人からアメリカを守ること」 (U. S. Congress 1949: 4993)と主張していたが、このような主張はそのまま1952年移民法制定の根拠となった。彼にとって反共主義と反移民が「アメリカを防御する」という点で同じ意味を持ったのである。

続いて1952年移民帰化法の審議過程においてもマッカランは上院司法委員会委員長としての権限を最大限に活用し、議会内でリーダーシップを発揮した。トルーマン大統領の拒否権を越えて成立した1952年移民法による改正の主な内容は、移民割り当て枠の優先順位において、技能移民が最も高い優先順位となったこと、離散家族に対する人道的考慮から近親の家族に対する優先枠が拡大されたこと、1924年移民法で規定された、市民権取得の資格のないものに対する移民禁止措置を廃止したことである。また、外国人へのより厳しい入国拒否、

国外追放措置が取られることとなった。さらに、アジア系移民の全面禁止措置は廃止されたが、新たにアジア太平洋地域からの移民には数的制限が導入された。⁶⁾ これらの変更点の中で最も大きな問題とされたのは、1950年の国勢調査の統計が存在したにも関わらず、1920年の国勢調査に依拠した出身国別割り当て制が維持された点である。以下に述べるように、1952年法には、よりリベラルな移民法を求めていた人々にとっては、出身国別割り当て制による差別措置という大きな問題が残存したのであった。

3 1952年法審議過程における争点～出身国別割り当て制をめぐる

まずは、1952年法審議過程において、出身国別割り当て制の維持を訴えた保守派の議論を見てみよう。1950年代になると、出身国別割り当て制が導入された1920年代のように非西欧移民を同化不能と断定し、あからさまな人種差別を公言する人は少なくなり、出身国別割り当て制の継続は、同化能力の差を人種的資質に求めるのではなく、エスニック、文化的なアメリカの均一性の維持というレトリックの下、正当化されるようになった。このような保守派の意見を代表していたのは、マッカラン指揮下で1947年より移民問題を審議していた上院司法小委員会であり、その報告書による出身国別割り当て制支持の主旨は「国家の基本的な組織が保持され、国家としての優位な立場が維持されるべきなのであれば、建国当初からアメリカ社会を構成する民族集団を保持することが必要」(United States Senate 以下 U. S. Senate 1948: 442-445) というものであった。しかしながら、いかに文化の均質性や継続を表向きに訴えても、マッカランらの人種観には20世紀初頭猛威を振るった人種差別意識が残存していた。それは「(移民の) 流れが汚染されているならば、我々の諸機関や我々の生活方式までがその汚れに感染してしまう」という発言や、「この国は西洋文明の最後の希望である・・・世界中のオアシスであるこの国が転覆され、歪められ、汚染され、破壊されるならば、人間の最後の希望の光が消えてしまうであろう」といった発言に現れている (U. S. Congress 1952: 8263)。

こうした人種差別意識が実際には見え隠れしていたにしても、1950年代、冷戦下において、移民の「数的制限」と、「文化的均質性」の必要性という表向きのレトリックは、対共産主義から来る「国家の同質性」や「一体性」の強調との組み合わせにより説得力を持ちえたと言えよう。また、ウォルターは1952年法を弁護して、「我々はヨーロッパ、アフリカ、アジアの要望を第一に踏まえた上での移民法を制定するのか、それとも、何がアメリカにとって良いことかを考えた上で制定するのか」と1952年法がアメリカの「国益」を最優先に考えたものであると訴えた (U. S. Congress 1952: 4314)。マリオン・T. ベネット (Marion T. Bennet) が *American Immigration Policies: A History* (1963) の中で述べているように、彼等の議論では、アメリカは確かに「a nation of immigrants = 移民の国」であるが、移民法はあくまでも国家の亀裂を避けるために工夫されなければならず、現状のエスニック・バランスや文化的絆を保つことが必須とされたのである (Bennet 1963: 133)。

一方のリベラル派の同化問題に対する認識、および移民国家観はどのようなもので、保守派との間の論争は如何なるものだったのだろうか。よりリベラルな移民法を求めた議員は、エマニュエル・セラ下院議員 (Emanuel Celler: 民主党、ニューヨーク州選出)、ハーバート・リーマン上院議員 (Herbert Lehman: 民主党、ニューヨーク州選出)、ヒューバート・ハンフリー上院議員 (Hubert Humphrey: 民主党、ミネソタ州選出) 等であった。これらのリベラル派は、まずハンフリーに代表されるように、世界中の人々から構成されるアメリカ社会の理念を100%アメリカニズムと置き換えていた (U. S. Congress 1952: 5321)。セラ下院議員は、1952年6月26日、出生地主義を否定して「アメリカに出生したかどうかではなく、アメリカ的価値観が(その人の中に)生じているかどうかが問題である」と述べ、外国人がアメリカ的価値観をアメリカの大地で獲得し育むことは可能であるとして、出生地や血統のみをこだわるマッカラン-ウォルター法を非難した (U. S. Congress 1952: 8217)。またリーマン上院議員は、出身国別割り当て制は、「アングロ・サクソンの特徴を移民によって失うという脅

威にさらされており、アングロ・サクソンやノルディックと形容されるアメリカの血統がアメリカの核であり、我々は外国人の集団による汚染から守られなければならないという仮定に立っているもの」として、そのような考え方は、「ナチス・ドイツ的」とであると糾弾した (U. S. Congress 1952: 5102)。リーマン議員によれば、アメリカはアングロ・サクソンの国ではなく、「諸移民によって開拓され、数多くの国々からやって来た移民によってその偉大さが築かれた」のであって、「アメリカを形成するものは、人々の人種や出身国別の祖先ではなく、幾多の文化や血統の混合そのものであり、自由と機会に溢れた環境で、これらの（数多くの文化や血統の）支流がエネルギー、産業、個人の尊厳の一つの大河に混ざり合うことがアメリカなのだ」 (U. S. Congress 1952: 5102) と述べ、メルティング・ポットの好意的なイメージを投影させた。さらにハンフリー議員は「我々の国はある意味でメルティング・ポットではあるが、文化的多様性や各々の違いを溶かしきってしまうところまではいかない。我々は異なる集団の性質、文化体系、社会慣行を維持しており、それこそが、他の国にはないアメリカ独特の美しさと力を与えてきたのである」と述べている (U. S. Congress 1952: 5321)。このハンフリー議員の移民観は、古くからのコスモポリタンの価値観やメルティング・ポットのイメージを踏襲していると同時に、ホレス・カレンの流れを汲む「文化多元的」価値、すなわち、異なる移民集団の文化体系を尊重する立場が現れていた。¹⁾ また、これらリベラル派は、移民の同化問題を国家亀裂に繋がるような深刻かつ危急な問題とは見ず、むしろ多様な移民集団こそアメリカの力の源泉であると認識していた。しかしながら、以下に述べるように、リベラル派の「多様性」そのものへの賛美、異なる移民による貢献という議論も、当時の防衛的ナショナリズムの圧倒的な影響の下では、副次的なものとなってしまったのである。

4 移民政策とナショナリズム、インターナショナリズム

こうしたリベラル派の出身国別割り当て制に対する、メルティング・ポット

や文化多元主義的アメリカの理想像、「移民の国」アメリカという議論が有効ではなく、文化の同一性というレトリックで覆ったマッカランらの移民観が主流であった状況を読み解くには、この時代の「ナショナリズム」を軸に考えてみる必要があるであろう。前述のように、ロバート・デイヴァインは *American Immigration Policy, 1924-1952* の中で1950年代の移民政策を形作った精神的支柱を、ナショナリズムの質的な変化という独特の視点から説明を試みている。⁽⁸⁾ デイヴァインは1920年代には、移民制限および排斥は人種的、文化的なナショナリズムに基づくものであったが、1950年代には、全体主義国家や共産主義国家の台頭を経験し「新たなナショナリズムは、国家の安全という最も根本の部分に焦点を当てるようになった」と分析している (Divine 1957: 163)。また、彼の議論の特徴は、1952年法の成立を、インターナショナリズムに対するナショナリズムの勝利として位置付けている点である (Divine 1957: 190)。しかし、移民法改正を巡る議論をより詳しく見るならば、デイヴァインのこのようなナショナリズム対インターナショナリズムといった明確な二元対立という図式は妥当ではないように思われる。何故ならば、インターナショナリズムはナショナリズムに対抗しえる有効なレトリックとはなりえず、移民問題は反共主義の影響を直接を受け、マッカランの議論に代表されるように、共産主義の手先としての移民の害を如何に阻止するか、国を守るかという点に収斂されていたからである。ここで重要なことは、実際のところ、諸移民の間に同化能力に差がなく、移民こそ国力の源泉とするリベラル派も、共産主義に対抗したナショナリズムを所与のものとして掲げていたという点である。リベラル派の主張の論旨は、インターナショナリズムに依拠する面もあったが、それよりもむしろ、アメリカ社会は、世界中の人々から構成されなければならないという信念を、100%アメリカニズムと置き換えたものだと言えよう。例えば、セラー議員は、「アメリカにおいて生まれたか否かではなく、アメリカが（その人の中に）生じているか、それこそが問題である」と述べている (U. S. Congress 1952: 8217)。セラーをはじめとするリベラル派にとっては前進し、多様な集団がアメリカ的な信条を

奉じ、アメリカの地で融合されるというイメージこそが、「アメリカ的」なのであった。一方、リーマンが、出身国別割り当て制を「ナチス・ドイツ的」であると批判したように (U. S. Congress 1952: 5102)、この制度は、「全体主義国家、共産主義国家で使われているもの」、「市民的自由への脅威」、「非米」であるとして、繰り返し批判された。当時の議事録を詳しく見ると、セラー、ハンフリー、マコーマックなど、「アメリカニズム」のレトリックは多くのリベラル派の議員によって使用されていることが分かる (U. S. Congress 1952: 5321, 5333-5334, 8217-8224)。このように、1952年法反対派にとっては前進し、多様な集団がアメリカ的な信条を奉じ、アメリカの地で融合されるというイメージこそが、「アメリカ的」で、融合する偉大なアメリカを否定する出身国別割り当て制は「非米的」「共産主義的」なのであった。

この1952年法審議過程では、保守派とリベラル派の間にはアメリカニズムを巡る解釈の相違が際立っており、そもそも正反対の「アメリカニズム」の定義に沿った平行線の「非米=Un-American」という非難の応酬が行われた。よって、アジア系移民に対する帰化権が認められたことを「人種差別の解消」と最大限にアピールしたマッカランらの主張の一方で、出身国別割り当て制の本来の差別性が「反共」「非米」というレトリックの応酬により見えにくくなったのだと思われる。

こうして1952年移民法の審議過程においては、反共主義の圧倒的な影響下で、移民法の解釈を巡って防衛的ナショナリズムに傾くか、または、移民の貢献を賛美し、対ソ連の視点から自由世界の盟主にふさわしいリベラルな移民法を求めるか、という違いが現れた。よって、ここではディヴァインのいうような、ナショナリズム対インターナショナリズムといった二元的構図は妥当ではなく、ナショナリズムを移民法においてどう解釈するか、また、移民を国家亀裂の源泉とみなすのか、それともアメリカ社会の国力の源とみなすのか、という点が主たる争点であったと言えよう。すなわち、双方の陣営が自分達こそが「ナショナリズム」や「アメリカニズム」の体現者であるという議論を展開したので

あって、防御的なナショナリズムの圧倒的な影響下では、移民の多様性賛美の声は、国内亀裂の恐怖によってかき消され、また、同様にインターナショナリズムも有効なレトリックとはなり得なかったのである。

II. 1965年法改正過程

1 1952年法成立以降の移民を巡る状況

ここで1952年法の制定後から1964年までの年間移民数と構成の変化を概観してみたい。1952年法制定の翌年の移民総数は約17万人で、その後56年、57年、63年には年間移民数が30万人を超える年があったが、大体は25万人から30万人の間で推移した (INS 1965: 22)。1953年から64年までの10年間の移民数約320万人の内訳を見ると、割り当て枠の移民が1,140,479人であったのに対し、割り当て枠外がその2倍弱、2,057,378人であった。割り当て枠の移民を見ると、第一優先枠である特殊技術を持つ移民は30,600人（その家族は28,676人）と少なく、第二優先枠のアメリカ市民や住民の親族149,508人よりも大幅に下回る数であった。一方で優先枠以外の割り当て移民は911,468人に上った。次に、割り当て枠外の移民の中では、移民帰化法適用の移民数は1,681,285人、そのうちアメリカ市民の妻が236,980人であった。最も多いのは西半球からの移民で、1,227,778人に上った。これらの数字から1952年以降、割り当て移民よりも非割り当て移民のほうが圧倒的に多く来たことが分かる。また、割り当て移民の内訳では、優先枠移民よりも非優先枠の移民が数多くやって来た。また、1951年から1960年の10年間、出身国別割り当て制下で優遇されていた北西ヨーロッパ移民は全体の81%の割り当てがあったが、実際にはその44%の移民枠が使用されるに留まった（これら上記の統計は全て Congressional Quarterly News Features 以下 C.Q. 1965: 460）。このように、割り当て枠の中で第一優先枠の技能移民は、目標値よりもずっと低い数しか満たされず、優秀な頭脳移民や、北西ヨーロッパからの移民を引き続き多く受け入れようという期待は大幅に裏切られていた。1952年移民法成立後、当初の目的とその後の移民受け入れの実態は益々乖離するようになってい

たのである。

2 議会での動き～リベラル派議員の動きと改正への気運の高まり

1952年法成立以後、小さな法改正を積み重ねて来たりベラル派にとって、1960年の選挙で大統領に選出されたジョン・F. ケネディには全面的な移民法改正に向けて大きな期待がかけられた。しかし、ケネディ大統領は下院、上院議員時代の移民法改正立法活動への関与や大統領選挙で見せた熱意にも関わらず、就任当初は何らの法案も提出せず、移民政策に積極的な措置を取らなかった。しかし、この時点になると移民法改正には一部のリベラルな議員のみではなく、より多くの議員とより広範な利益団体の組織的支持が見られるなど、情勢は徐々に移民法改正派に有利となってきた。ようやく1963年になってケネディ大統領が提出した当初案の内容は以下のようなものであった。年間移民数は164,500人、アジア太平洋三角地帯からの移民制限の禁止、全ての未使用の割り当て枠を再利用すること。また、割り当て枠では、50%を例外的な技術、訓練、教育を持ったものに、30%を未婚の(21歳以上で非割り当て枠に該当しない)アメリカ市民の子、20%を合法永住外国人の妻と子、にそれぞれ割り振ること、未使用分の割り当て枠はアメリカ市民のその他の親戚、居住外国人、特別な種類の労働者に割り振られ、それ以外は早い者勝ちで移民枠が誰にでも割り振られること、一つの国からの割り当て数は、全体数の10%を限度としたことである(C. Q. 1963: 1312)。政府案提出と同時にケネディ大統領は上・下両院議長に手紙を出し、この中で移民法の改正が「国益に合致し、平等及び人間の尊厳に関するあらゆる原則を反映したものである」として、「国益」と人道的配慮に力点が置かれたものであると強調している(C. Q. 1963: 973)。また、移民法案は移民の技術と国内需要との関係、家族の再結合、登録の優先という三項目を考慮したものであるとして、新移民法の成立はアメリカの長期的な利益にかなうとして理解を訴えた(U. S. Congress 1963: 1312)。要するに、この時点では「人間の尊厳」の尊重と「国益」の二点が最も重要な法改正の正当性とされたのであった。

こうして政府案提出までこぎつけたにも関わらず、1963年11月にケネディ大統領が凶弾に倒れ、大統領の遺志がどう受け継がれるか、予断を許さなくなった。1963年12月には、上院司法委員会が上院747号法案 (S747) と上院1932号 (S1932) 法案についての公聴会開催を決定した以外、法案の行方は不透明のままであった。しかし、1964年年頭教書の中でジョンソン大統領は次のように述べ、移民法改正の路線を継承することを明らかにした。「新たに優先基準を設けることで、我々は全世界からの移民によって作られた我が国へ入国を希望する人々にこう尋ねることが出来る。あなたはこの国に何が出来るのか、と。しかし、もはや我々はあなたはどこの国で生まれたのかと聞いてはならない」(C. Q. 1964: 48)。

1964年の選挙の結果、議会勢力は圧倒的に民主党有利となり、ジョンソン法案成立の障壁は少なくなったかに見えた。⁹⁾しかしながら、上・下院の司法委員会による公聴会と本会議での審議の後、ジョンソン法案には大きな変更点に加えられることとなる。第一の変更点は、技能移民の労働市場参入が国内の雇用に悪影響を与えないと記載された、労働長官による確証の取得を技能移民に対して義務化したことである。第二に、最優先割り当ての対象が、政府案による技能移民から、アメリカ市民の子供で成人かつ未婚の者へと変更された。第三に、アメリカ移民政策史上初めて、西半球からの移民に対する数的制限が課されることとなったが、後述するようにこの西半球移民に対する数的制限の設置をめぐるのは、保守派とリベラル派の間に激しい攻防が見られた。以下、その審議過程における主な争点を見てみることにしたい。

3 1965年法審議過程におけるリベラル派の論拠

前述のように、1950年代の移民法改正の審議では、「反共主義」の影響が大きく、「防衛的ナショナリズム」と「文化的均質性」を唱えた保守派の議論が、移民こそアメリカ社会の資源とするリベラル派を圧倒した。そして1960年代になると、移民問題を議論する際に、「国益」「自由世界の盟主」に加えて「人種差

別撤廃]、「人道主義」を改正の根拠とする議論が顕著になってきた。1960年代の移民法審議過程の特徴は、公民権運動が移民政策の議論と連動し、人種、民族間の平等というレトリックが大きな影響力を持つようになったことと言えよう。以下に、1965年法審議過程について、リベラル派の議論から分析することとした。

1964年の公聴会では7月にはラスク國務長官 (Dean Rusk)、ロバート・ケネディ司法長官、ワーツ労働長官 (W. Willard Wirtz) と行政側の証言が続いた。ロバート・ケネディ司法長官の公聴会での証言はケネディ大統領の遺志を完全に継いだものであった。彼は「他の資格が不十分の人々が自由に入国している一方で、技術を持ち、それがこの国で必要とされていても、『間違った国』に生まれたのなら入国を待たねばならない」と述べ、出身国別割り当て制によるノルディック諸国への優遇措置を批判した (United States House 以下 U. S. House 1964: 411)。また、出身国別割り当て制度や、アジア太平洋三角地帯からの移民制限措置は、「個人を個人として評価することを否定し、我々の国家としての基本的な思想や諸価値と矛盾するもの」であり、また家族の離散の悲劇が繰り返されているとして、その「人種差別」と「非人道的側面」を痛烈に批判した (U. S. House 1964: 412)。

この時点において、ロバート・ケネディらリベラル派が最優先するべきだとした「国益」は、1952年法改正時に有力であった保守派議員による「国益」とは意味合いが変わっている。¹⁰⁰すなわち、1952年当時には「潜在的共産主義者」から移民法を通してアメリカ社会を防御することが「国益」とされたのに対し、1965年法改正の議論では多く優秀な人材を受け入れることによる「国益」がより強く指摘されるようになったのである。1965年法の成立直前、ワーツ労働長官は、1952年から1961年の間にアメリカで不足している医者、看護婦、科学者などが入国した数をあげて、提出中の法案の成立によって、より多くの必要な分野の移民が期待できると述べた (U. S. Senate 1965: 91)。また、ワーツ労働長官は1958年から62年の間には年間平均48,600人が労働市場に入っており、法改正に

よりこの数は年間71,750人となるが、1969年労働人口も7,900万人に増加することが予測されるため、実際の影響はそれ程大きくないと推測している (U. S. House 1964: 440)。移民の中には女性と老人が多いため消費者の方が増加するので、購買層が増えるという可能性さえ強調された。さらに新法の第一優先枠によって、特に有益な技術を持つ移民の入国を容易にすることは、「高技術の移民の流入を促し、また、特に労働力が不足している産業の人員を穴埋めすることが出来るために、新制度はアメリカの労働需要と福祉の利益にかなうものである」と述べた (U. S. House 1964: 441)。このような移民受け入れのメリット、とりわけ、才能溢れる移民の流入がアメリカの「国益」に合致するということは、法改正を唱えるリベラル派の共通した見解であった。よってロバート・ケネディにとっては、1952年法が規定した優先枠は特殊技術を持つ移民を最優先にしたにも関わらず、優先枠が機能していないのは出身国別割り当て制による制限が存在するためで、これこそが「国益」上有害なのであった (U. S. House 1964: 413)。

4 西半球からの移民への数的制限の設置～「人種差別」廃止のレトリック

出身国別割り当て制の人種差別措置の是正は、リベラル派、移民法改正派によって繰り返し主張されてきたことは前述の通りである。1950年代以降、公民権運動が最大の国内政治課題となり成果を上げるほど、「人種差別」廃止の主張は移民法改正の審議においてもより強くなされることとなった。それはジョンソン大統領が1964年に表明した「偉大な社会」構想の中にも現れており、ジョンソンは「偉大な社会は全ての人々に豊かさや自由があることによって成り立つものであり、(そのためには) 貧困と人種的不公平の廃絶が必要とされている」 (Lyndon B. Johnson 1965: 704) として、移民法改正を公民権問題解決の文脈の中で訴えた。ここにおいて明確に移民法改正が人種不公平の廃絶と「偉大な社会」達成のための具体的な目標として位置付けられることとなったのである。

しかし、この「人種差別廃止」の主張は移民法改正を唱えるリベラル派のみ

ならず、保守派の議論を有効にするために使用されるという皮肉な過程を経ることとなった。それは、西半球からの移民への数的制限の導入の議論の際に見られた移民法改正反対派による、言わば土壇場の抵抗から出たものであった。この動きは、下院でクラーク・マグレガー (Clark MacGregor: ミネソタ州選出) を始めとする七人の共和党議員が、西半球に対する優遇的位置付けは、非論理的、短絡的、かつ首尾一貫性の無いものとして廃止を提案することで始まった。マグレガーは、世界中の多くの人々を差別する出身国別割り当て制の廃止に賛成し、家族の再結合を促進するという点で、セラー議員が提出した下院2580法案 (H. R. 2580) には進歩が見られるとした上で、こう述べた。「問題は2580法案によって差別措置が継続し、新たな形で差別が生まれていることだ」(U. S. Congress 1965: 21719)。彼は「無制限の移民を西半球、カリブ諸国から受け入れる一方で、その他の国々には厳しい上限を設けることは差別的」であり、この措置は「非論理的、愚かで、首尾一貫性に欠け」、「出身国別割り当て制は差別的、人種偏見に基づいた措置であるとのレッテルと矛盾する」と批判の鋒先を向けた (U. S. Congress 1965: 21760)。ウォルターの死去後、下院司法委員会委員長となったマイケル・フェイファン (Michael Feighan: 民主党、オハイオ州選出) も、「全世界の平等な扱い」を達成するために、「人種差別的措置であることを理由に出身国別割り当て制を廃止するならば、西半球への非割り当て措置も即刻同時に廃止しなければならない」と主張した (U. S. Congress 1965: 12088)。

一方、リベラル派はアメリカとカナダ、ラテン・アメリカとの関係は特別なものであるとして西半球への非割り当て待遇の継続を訴えた。例えば、フィリップ・ハート上院議員 (Philip A. Hart: 民主党、ミシガン州選出) は、「これまで西半球への措置がその他の国々から差別的と認識されることはなかったし、西半球への区別 (distinction) は差別とは違う」と主張した (U. S. Congress 1965: 24483)。彼によれば、西半球への措置は、「人種、宗教、エスニック的な起源に基づくものではなく良き隣人への尊敬と特別な連帯感への誇りに基づくものだった」(U. S. Congress 1965: 24483)。こうして、出身国別割り当て制による非西

欧移民への差別、とりわけ、アジアからの移民に対する「人種差別」措置は、西半球からの移民への数的制限免除という「優遇」と同質の「人種差別」問題として取り上げられ、「人種差別撤廃」が全ての陣営によって使用されるレトリックとなったのである。

そもそも1965年法改正において賛成、反対を問わず全ての陣営は、法改正により30万人弱という当時の年間移民総数を大幅に上回る移民の受け入れを望んではいなかった。事実、移民法改正を唱えたエドワード・ケネディ上院議員（Edward M. Kennedy：民主党、マサチューセッツ州選出）でさえも、「（アメリカの）諸都市は移民で溢れかえることはないし、この国のエスニック構成は逆転することはない」と述べていた（U. S. Congress 1965: 24225）。しかし、人口圧力が大きくアメリカとの経済格差の拡大が続く西半球諸国、とりわけ国境を接するメキシコからの移民増加は十分に予測できた。西半球全体からの移民数を10年単位で見ると、1931-40年には約16万人であったのが、1941-50年には35万人強と倍増し、さらに51-60年では996,944人まで増加していた。中でもメキシコからの移民数は、1931-40年が22,319人、41-50年が60,589人、1951-60年が299,811人、と戦後になって大幅な増加が見られ、1960年以降も年間4万人から5万人を超える移民が入国していたのである（INS 1965: 50）。このような数字から見ても、移民法改正によりアメリカ社会のエスニック構成が逆転しないというのは楽観的すぎる予測であった。保守派は、出身国別割り当て制がある国を優遇するために別の国を差別しているのだとすれば、西半球の移民が数的制限の対象でないことも同じ差別に当たるのではないか、また、政府側が言うようにカナダ、メキシコ、南米からの移民の大量流入の危険がないのであれば、念の為にいま上限を設けても失うものがあるだろうかという主張を展開し、西半球への数的制限反対派を劣勢に立たせたのであった。

5 「家族の再結合」を巡る「人道主義」の二つの解釈

この西半球への数的制限の設置は、移民法改正反対の諸団体の態度を軟化さ

せることにも繋がった。1964年の時点において、公聴会に出席した米国在郷軍人会 (American Legion) の証人は「現制度は公平で今日世界のどの国と比較しても非差別的であり、一連の難民受け入れに関する諸政策は1952年法の基本理念の否定であると解釈されるべきではない」と出身国別割り当て制の廃止に強硬に反対していた (U.S. House 1964: 606)。ところが、西半球への数的制限の設置が提案されると、在郷軍人会をはじめ、アメリカ愛国団体連合 (American Coalition of Patriotic Societies) などの団体も一転して移民法改正に対して態度を軟化させるようになり、その上で「家族の再結合」のための割り当て枠の拡大を要求し始めた。このような態度の変化をブリッグスは家族移民への高い優先順位設定は人種、エスニック構成の維持をはかるものという解釈が保守的利益団体のメンバーの間で生まれたからだと説明している (Briggs 1996: 112-113)。すなわち、1965年以前に制限されていた集団は母集団が非常に少ないので、家族の呼び寄せは移民数が安定している人々に有利であると考えられたのである。こうして「家族の再結合」を巡り二つの異なる意図が投影されることとなった。改正派は前述のように「家族の再結合」を離散家族の悲劇をこれ以上くり返さないための「人道的」措置と位置付けていた。その場合に、古くからの移民の家族の再結合がより優先されるべきであるという趣旨は全くなかった。しかし、上記の伝統的反移民集団はこの「家族の再結合」に出身国別割り当て制の原理の踏襲を見出した。すなわち彼らは、西半球への数的制限が導入されることと、「家族の再結合」がエスニック構成の現状維持のための活路であるという解釈を「発見」したために、反移民の態度を軟化させるようになったのである。

このように、人種差別廃止のレトリックは西半球の非割り当て枠の是非に関する議論にも影響を及ぼした。西半球に対する非割り当て枠の存続は、その他の地域の人々への「人種差別」であると保守派から指摘され、「人種差別撤廃」をそれまで訴えていた当の改正推進派に対抗する有効なレトリックとなったのである。保守派は、もはや人種差別性を否定できない出身国別割り当て制をあきらめる代わりに、大量移民流入の再来を防ぐためには、西半球からの移民を

以後制限することが必須と考えた。こうした審議過程の結果、1965年法には当初案には盛り込まれていなかった、西半球諸国からの移民への全体枠として、年間12万人の数的制限が課されることとなったのである。⁽¹¹⁾

終わりに

これまで見て来たように、1952年法、1965年法の審議では、アメリカの移民政策は「潜在的に危険な移民からアメリカを如何にして防御するか」、「あらゆる人種差別慣行の廃止」といった、それぞれ反共主義や公民権運動と連動した国内問題としての位置付けとしての議論に重きが置かれるという特徴が見られた。そこでは、文化多元的アメリカを推進するのか、アングロ・サクソンのアメリカを維持するのかという「移民国家」の自画像を如何なる言葉を用いて効果的に提示するか、という点が議論の中心だった。よって、より一層複雑になっていく国際労働力移動のメカニズムや不法移民問題に関して包括的な審議は行われず、移民政策はあくまでも国内問題として位置付けられ議論されていたと言えるだろう。1952年から1965年までの移民法改正過程においては、現実的諸利害への考慮もさることながら、移民制限、受け入れの議論における、抽象・感情レベルの要因が大きく影響したのであった。

また、1952年から1965年までに行われた移民政策の見直しによって、出身国別割り当て制が廃止され、移民政策における人種差別措置が完全になくなった。また、家族関係、技術を持った移民に対しての優遇がこれ以後定着し、高技術移民と非熟練労働者という二極化した移民の受け入れの傾向がより進むこととなった。しかし、戦前から戦後にかけての移民法をめぐる最も大きな争点であった出身国別割り当て制に関して、この制度に匹敵するような新たな移民選別の根本的な原則は生まれなかった。上記の技術移民や家族割り当ての優遇措置は、確かに新たな基準となったが、導入にあたっては人道的措置として、また旧来のエスニック構成維持の手段として、といった異なった解釈がなされたように、柔軟な現実対応型の基準であり、政治的妥協の産物でもあった。別言す

れば、1965年法の改正時点では、出身国別割り当て制という人種差別措置の廃止は不可避であっても、1960年代のアメリカは世界の国々からの移民からなる文化多元的アメリカを、自らのイメージとして認めるまでには至っていなかったのである。

*本稿の内容は2000年6月に行われたアメリカ学会（帝塚山大学）における発表の際に寄せられた諸先生からのコメントを基に、筆者が修正、加筆を行ったものである。また、本稿の作成に際して、レビューアーの先生から貴重な御指摘を頂いた。ここに記して謝意を表したい。指摘して頂いた諸点に関して検討、修正を行ったが、もし残された誤謬があるとすれば、それは筆者の責任である。

注

- (1) 本稿では、1952年移民帰化法 (Immigration and Nationality Act of 1952)、1965年移民帰化法 (Immigration and Nationality Act of 1965) を本文中で、それぞれ1952年法、1965年法と言及する。
- (2) 出身国別割り当て制は1924年法によって導入され、1920年当時の白人人口構成比に応じて移民の割り当て数を決定するものであった。西半球からの移民およびその子孫を除いたアメリカの白人居住者の1%の6分の1と定めた。各国籍に対する割り当てを1920年時点での居住者総数に対するそれぞれの国籍を持つ居住者の割合と同じ数値が15万人当たりで算定され、1929年から実施された。出身国別割り当て制は世紀転換期に激増を見た南東欧からの移民流入を阻止することが主な目的であった。この1924年法の制定によって影響を受けた移民は、東欧や南欧の移民、そして、事実上の移民禁止となったアジア系移民であった。
- (3) なお、内訳を見ると、ハンガリーからの難民が最も多く、128,569人、続いてドイツ民族 (German Ethnic) の難民が53,766人、ドイツ (国) 52,049人、ラトビアからが35,158人の順であった。
- (4) ジェローム・エドワーズ (Jerome E. Edwards) による、*Pat McCarran: Political Boss of Nevada* (Reno: University of Nevada Press, 1982) は、マッカランに関する代表的な伝記である。この中ではいかにマッカランが党派政治よりも個人的感情、関係を重視して政治組織を構築し、賛同者や支持者には州、連邦双方のポストを与えるという「ポスト政治」を行っていたかが詳細に記されている。しかし移民問題に関するマッカランの活動については記述が少ない。マッカランの両親はアイルランドからの移民であり、マッカラン自身は初の地元ネバダ州生まれのネバダ州選出上院議員となった人物である。彼が何故保守的な移民観を持つに至ったのか、反共主義と反移民の姿勢とアイルランド移民の子という事実には何らかの関係があるのか等については、マッカランに関する一次資料をより詳細に検証する必要がある、筆者の将来の課題としたい。

- (5) マッカーランは先任者優遇制度を利用して任命と予算配分の権限を持ち、上院司法委員会の支配力を持っていた。
- (6) このアジア太平洋地域は、アジア太平洋三角地帯 (Asia-Pacific Triangle) と呼ばれ、西はインドから日本まで、またオーストラリアとニュージーランドの北側に位置する太平洋諸島の国々が含まれた。該当国からの移民には最低100、最高2,000人の移民枠が与えられた。しかし、両親のうち一人がその地域出身であるならば、本人が対象地域に出生していなくとも数的制限の対象となった。
- (7) ホレス・M. カレンは、1915年 *Nation* 誌に掲載された “‘Democracy Versus Melting Pot’; A Study of American Nationality” および、その後1924年に出版された *Culture and Democracy in the United States* の中で、「文化多元主義」という言葉を始めて使用し、多民族的共生の一形態を提唱した。人間の属性を先天的で不変な部分、すなわち民族性と、可変的かつ後天的な職業等に区分し、それぞれの民族性を維持しながら、アメリカの公的社会での共生を唱えたのであった。カレンのこうした民族共生のイメージは、オーケストラであり、各楽器が異なった音色を出しながらオーケストラ全体としては、ハーモニーを奏するというものである。その後カレンの「文化多元主義」は、今日の多文化主義の議論にまでつながる重要な理論となった。
- (8) 現代の移民政策に関する研究として、レビューアーの指摘にあったようにディヴァインの研究は言わば「古典」の部類に入るであろう。しかし、その後ディヴァインのようにナショナリズムの変化に注目して分析を行った研究は現在に至るまで多く現れていない。また、インターナショナリズムとナショナリズムの拮抗という視点で1952年法の制定を同時代的視点から分析した研究としては唯一のものであり、本稿で1952年法審議過程の一次資料を分析する上で、ディヴァインの研究を筆者が検証した理由はここにある。
- (9) 上院で1964年10月3日時点で共和党が34議席、民主党が66議席となった。下院では1955年に多数党となって以来、民主党の多数状況は変わっておらず、1964年選挙で38議席を新たに獲得し、共和党の176議席に対して258議席を占め、民主党の圧倒的な優勢が続いた。
- (10) この点に関して「国益」が1950年代と1960年代でそれほど変わるものではないという指摘がレビューアーからなされた。確かに「真の国益」が存在するとすれば、それが時間的な経過に伴って変化することはない。本稿における「国益の意味合いが変化した」とは、移民法の審議過程において「移民の受け入れが国益に適うか否かに対する議員や官僚の平均的な意見が変わった」という意味で用いている。
- (11) 西半球以外の国々からの移民に関しては、全体枠が年間17万人で各国2万人の数的制限が設けられることとなった。この西半球からの移民への制限措置に関しては、古矢旬が「『移民国家』アメリカの変貌—1965年移民法から1986年移民法へ—」（『北大法学論集』、1990年）の中で、第二次世界大戦以降の移民政策の変遷を簡潔にまとめた上で、1965年法成立後のメキシコからの不法移民問題、難民問題、移民行政の問題等について分析している。

参考文献

- 合衆国商務省編（齋藤眞・鳥居泰彦監訳）、(1986)『アメリカ歴史統計：植民地時代—1970年』原書房。
- ジョン・ハイナム（齋藤眞・阿倍斉・古矢旬訳）、(1994)『自由の女神のもとへ—移民とエスニシティ』平凡社。
- 古矢旬（1990）『「移民国家」アメリカの変貌—1965年移民法から1986年移民法へ—』、『北大法学論集』第40（5、6）号。
- 、(1996)「反共主義」、歴史学研究会編『解放の夢：大戦後の世界』（講座世界史 9）東京大学出版会。
- 布井敬次郎（1985）『米国における出入国及び国籍法』上・下、有斐閣。
- サスキア・サッセン（森田桐朗他訳）、(1992)『労働と資本の国際移動：世界都市と移民労働者』岩波書店。
- Bennet, Marion T. (1963) *American Immigration Policies: A History*. Washington D. C. : Public Affairs Press.
- . (1966) “The Immigration and Nationality (McCarran-Walter) Act of 1952, as Amended to 1965”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.
- Briggs, Vernon M. (1996) *Mass Immigration and National Interests*. 2nd ed. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Congressional Quarterly News Features. (1963/ 1964/ 1965) *Congressional Quarterly Almanac*. Washington D. C. : U. S. Government Printing Office.
- Divine, Robert A. (1957) *American Immigration Policy, 1924-1952*. New Haven: Yale University Press.
- Edwards, Jerome. (1982) *Pat McCarran: Political Boss of Nevada*. Reno: Nevada University of Nevada Press.
- Fitzgerald, Keith. (1996) *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*. Stanford: Stanford University Press.
- Higham, John. (1998) *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*. fourth paperback printing, New Brunswick and London: Rutgers University Press. (初版は1955年出版)
- . (1975) *Send These to Me: Immigrants in Urban America*, revised ed. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Hutchinson, Edward P. (1981) *Legislative History of American Immigration Policy, 1798-1965*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- . (1966) “The New Immigration: An Introductory Comment”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.
- Immigration and Naturalization Service. (1965) *ANNUAL REPORT of the Immigration and Naturalization Service*. Washington D. C.: U. S. Government Printing Office.
- Johnson, Lyndon B. (United States President 1963-1969); United States Office of the Federal Register. (1965) *Public Papers of the Presidents of the United States, Lyndon B. Johnson :*

- containing the public messages, speeches, and statements of the President.* Washington D.C. : U.S. Government Printing Office.
- Karen, Horace M. (1998) *Culture and Democracy in the United States*, with a new introduction by Stephen J. Whitefield. New Brunswick, N. J. : Transaction Publishers. (初版は1924年出版)
- Kennedy, Edward. (1966) "The Immigration Act of 1965", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.
- Kennedy, John F. (1965) *A Nation of Immigrants*, with Introduction by Robert F. Kennedy. New York and Evanston: Harper and Row.
- Sassen, Saskia. (1988) *The Mobility of Labor and Capital: a Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge [Cambridgeshire] and New York: Cambridge University Press.
- Schwartz, Abba. (1968) *The Open Society*. New York: William & Morrow Company.
- . (1966) "The Role of the State Department in the Administration and Enforcement of the New Immigration Law", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.
- Spengler, Joseph J. (1958) "Issues and Interests in American Immigration policy", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.
- The President's Commission on Immigration and Naturalization. (1953) *Whom We Shall Welcome*. Washington D. C. : U. S. Government Printing Office.
- United States Congress. (1949/ 1950/ 1951/ 1952/ 1953/ 1962/ 1965) *Congressional Record*. Washington D. C. : U. S. Government Printing Office.
- United States House. (1963) *Mexican Farm Labors Program: Hearings before the Subcommittee on Equipment, Supplies and Manpower of the Committee of Agriculture*. Washington D. C. : U. S. Government Printing Office.
- . (1964) *Immigration: Hearings before the Subcommittee No.1 of Committee on the Judiciary*. Eighty Eighth Congress, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office.
- . (1965) *Immigration: Hearings before the Subcommittee No.1 of Committee on the Judiciary*. Eighty Ninth Congress, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office.
- United States Senate. (1948) *Senate Judiciary Committee Report No. 1515*, Washington D. C.: U. S. Government Printing Office.
- . (1965) *Immigration: Hearings before the Subcommittee on Immigration and Naturalization of the Committee of the Judiciary*. Eighty Ninth Congress, Washington D. C.: U.S. Government Printing Office.

From “Anti-Communism” to “Anti-Racial Discrimination”: An Analysis of the Debate Regarding the Revision of American Immigration Policy, 1952-1965

<Summary>

Miya (Shichinohe) Suga

This paper explores the reasons for the transformation of American immigration policy through major revisions of immigration laws in 1952 and 1965. The 1952 and 1965 immigration revisions became one of the biggest changes in U. S. immigration law. The controversial national origins quota system was finally abolished in 1965 and in the course of discussions on immigration reforms, the basic principles of post war immigration were delineated: reuniting families and inviting more highly skilled immigrants. Scrutinizing the debate of the 1952 and 1965 cases reveals the significance of the rhetoric of the time; “anti-communism” and “anti-racial discrimination” were significant causes behind these major revisions of the immigration law.

Under the so-called “Cold War mentality”, the rhetoric quite frequently used in the discussion in the 1952 case was “anti-communism” and “the integrity of the nation”. The national origins quota system, which had been in effect from 1929, was criticized because of its discrimination against Southern and Eastern Europeans and Asians. However, led by Senator Patrick A. McCarran of Nevada, who then served as the chairman of the Senate Judiciary Committee, the proponents of the national origins quota system were adamant in reiterating that it had no hint of racial discrimination. When they justified the system, they stressed that this system could preserve “cultural affinity” while overshadowing the original purpose of the system, to keep “racial homogeneity” in American society. To McCarran and other conservative congressmen, immigrants were

dangerous and potential communists, so much of the discussion was domestic in nature focusing on how to protect the country from subversive aliens. It was ironic that this debate did not fully investigate the discriminatory nature of the national origins formula per se. Instead, the liberal congressmen also frequently used the rhetoric of “anti-American” to criticize the conservatives. This debate turned out to be futile, since both the liberals and the conservatives used this term in totally different contexts.

The 1965 immigration debate can be characterized by its rhetoric of “anti-discrimination”, “leader of the Free World”, and “humanitarianism”. The State Department and liberals including then Attorney General Robert Kennedy raised the issue of the significance of humanitarian aspects and international relations on immigration issues. However, discussion on the mechanisms of international migration was limited. As President Johnson proposed immigration reform as part of the “Great Society” agenda, the discussion was in line with the Civil Rights movements of the era and so was the rhetoric of the debate. At the same time, it was ironic that the rhetoric of “anti-discrimination” was so powerful that “anti-discrimination” became an excuse for the conservative side to impose a numerical ceiling on the countries of the Western Hemisphere for the first time in history. That is, those who sought to curb immigration from South American countries claimed to be creating a “fair and just system to the rest of the world” by terminating the non-quota preference status to the immigrants from the Western Hemisphere.

Therefore, by looking at the policy discussion from 1952 to 1965, it can be said that immigration policy was not only a product of realistic factors such as economic or international factors implications, but of ideological, symbolic, and emotional factors, all of which were associated with more urgent social issues of each decade, anti-communism (or communist purge) and the civil rights movement.