

第7章

アメリカ人権外交と旧ソ連系ユダヤ市民受入れ政策

はじめに 問題のグローバルな位置と諸相

冷戦体制の終焉と旧東側諸国における民主化，自由化は，東西を分断する象徴であったベルリンの壁を瓦解させ，東から西へと向かう大規模な人の流れを引き起こした。従前，東西間の人の移動は少なく，迫害に基づく難民か，離散民族ないし離散家族の再結合といったもっぱら人道主義的対応の脈絡のなかで行われ，またしばしば人権外交の道具として使われてきた。

通信，交通手段の発達によって加速された国境を越える現代の大規模な人口移動は，移動を生み出す側，受入れ側の双方にとり，国家の統一性や安全保障に対する不安定要因となってきた⁽¹⁾。とくに受入れ側は，当初重い経済的負担を背負うことになり，共同体のアイデンティティをめぐって新たな民族対立を呼び覚ます可能性を抱え込むことになる⁽²⁾。また迫害だけでは捉えきれない経済難民や，国家主権の壁に遮られている国内難民の急増は，難民への保護か国境の管理かといった従来の議論をもはや不十分なものにしてしまった⁽³⁾。

東から西，南から北へ向かう地球的規模での人の流れをいかにコントロールするかが冷戦後の深刻な国際的課題となってきた今日，「移民の国」アメリカが，この問題の解決に主導的役割を期待されているのは当然のことであろう。本章では，新たな取組みを余儀なくされた事例のひとつとして，ペレストロイカ以降，著しく増加するアメリカに向けた旧ソ連系ユダヤ市民の

出国を取り上げ、これらの問題を考察する。それはまた、民族とか国家をめぐる原理論的問題だけでなく、進捗する中東和平プロセスまで議論に含まざるを得ないであろう⁽⁴⁾。

1987年から急増する旧ソ連からの出国者の波は、アメリカの外交・人権政策に大きなインパクトを与えた。旧ソ連からアメリカに難民として入国するユダヤ系市民の数は、1980年代半ばには1000人程度にすぎなかった。しかし1987会計年度には3900、88年度が9800、89年度は2万8900と急上昇し、以降、入国者数は高い数字を維持する⁽⁵⁾。この劇的な変化にアメリカもまた、他の西側諸国やイスラエル同様、対応や手続きにおいて著しい準備不足を露呈することになった。

またこの旧ソ連系市民の受入れ問題は、1980年代のポートピープルと同じくらい、難民法の原則をめぐる厳しい論争を呼び起こす。アメリカは人権を大義の御旗に、1世代以上にわたってクレムリンに対し、“Let these people go!”と呼びかけてきた。しかし今や、これらの人々が大挙してアメリカをめざしはじめたとき、「自由の女神」の台座に刻まれたエンマ・ラザルス(Emma Razarus)の詩を体現してきたはずのこの国は、彼らがやってくることをあまり望んでいないという本音を、さらけださざるを得ない立場に追い込まれたのである⁽⁶⁾。こうしたアメリカの姿勢には、以下で論じるように原則的な発想より、短期的で狭搾な国内外への政治的配慮や疲弊した経済がずっと大きな影響を及ぼしていた。

本章ではまず1980年難民法制定以降、難民資格審査に際し移民帰化法(INA: Immigration and Nationality Act)の厳格な適用を求めた88年8月のミス司法長官書簡から、89年10月の在モスクワ・アメリカ大使館における入国申請一元化を経て、特定の社会集団に難民資格取得を容易にした同年11月のローテンバーグ修正条項に至るまでの、一連の難民政策を検討する。つぎに、これら旧ソ連からのユダヤ系市民がアメリカ・ユダヤ人社会にもたらしたインパクトや受入れをめぐる諸問題について、戦後アメリカ・ユダヤ人社会の歴史や、潜在的な民族郷土イスラエルとの間に生みだされる緊張関係

などに論及しながら、議論を進めていきたい。

第1節 冷戦とアメリカの難民受入れ政策

1. 1980年難民法に至る難民受入れ政策

第2次大戦後、アメリカへの人口移動の特徴のひとつは難民の入国であり、1980年代末までに、アメリカはこれらの人々230万以上に永住権を与えてきた。もっともアメリカへの難民の入国については元来特別の規定がなく、難民に関する初めての総合立法となった1980年難民法 (Refugees Act of 1980) が制定されるまで、48年の流民法 (Displaced Persons Act) をはじめとする幾度かの暫定的立法措置か、ないしは歴代移民法の一般的権限内で処理されてきた。1980年難民法によれば、難民の定義として国連で一般に用いられている定義が準用されることになったが、難民の年間入国割当て数は大統領が議会と協議のうえ、移民割当て数の枠外で決定するものとされた。そして実際の運用に際しては、アメリカの広範な政治・外交政策目標が、引き続き色濃く反映されることになった⁽⁷⁾。またアメリカ社会に地歩を築いたかつての移民たちも、それぞれロビー団体を形成し、同胞や同宗信徒のさらなる入国を求めて、さまざまな政治活動や支援運動を繰りひろげたのである。

1980年難民法制定以前はどんな手段であれ理由であれ、旧ソ連から出国してきた市民にはアメリカはそれだけで入国を受け入れ、難民の認定に際して迫害の証拠が求められることはなかった。難民の地位は、ウィーンからローマに移動した(ユダヤ系市民の場合。アルメニア系市民の場合はモスクワから直接ローマに移動) 出国者が、ローマに置かれたアメリカ移民帰化局 (INS: Immigration and Naturalization Service) 事務所における面接によって決定されることになるが、拒否されることは皆無に近く、面接後すみやかにアメリカへと向かったのである。

2. 1980年難民法の下で

1980年難民法制定以降、旧ソ連からの出国者には特例的に以下の4つの政策が適用されることになった⁽⁸⁾。

- (1) 門戸開放 (Open Door) —— 家族やアメリカとの特別なつながりがなくても受け入れる。
- (2) 行き先選択の自由 (Freedom of Choice) —— イスラエルへのビザで出国したとしても問題にしない。
- (3) イタリアにおける難民申請手続きの間の生活費は、アメリカ政府が負担する。
- (4) 実質的に難民の地位付与を想定する。

もちろんそうした政策の背景には、1980年代半ばに至るまで旧ソ連からの出国がはなはだ困難であるという厳然たる事実が存在したのである。出国希望者は、海外に住む肉親からの招請状 (Vyzov) を入手することからはじまる煩雑で長期に及ぶ出国手続きや、多額の必要経費、旧ソ連からの「脱走者」と見なされることで直面する社会的オストラシズムを乗り越えねばならなかった。さらにまた、少なくない者が国家機密の保持などの理由で出国許可を拒否されたり (Refuseniks)、あるいは後に残される家族の同意が得られず、申請すらできない状態に置かれていた (Poor Relatives) ⁽⁹⁾。また、INSがローマに事務所を開設する際の、アメリカへの入国希望者をローマで立ち往生させないというイタリア政府との了解事項 (ATCP: Accelerated Third Country Processing) も、難民資格の認定にさらに貢献するものとなったのである。

3. 冷戦の終焉と旧ソ連における地域民族紛争の波及

今回、急増する旧ソ連からの入国希望者問題が政治的な問題として浮上し

たのは、ゴルバチョフの改革によって解き放たれた旧ソ連における地域民族紛争の最初の火の手が上がった、アルメニア系市民のアメリカ入国をめぐってであった。1988年前半、アルメニア系市民への難民資格付与に関する疑念が、『ニューヨーク・タイムズ』やINSのメモランダム、議会証言などで取り上げられるようになる⁽¹⁰⁾。概してそれらの論調は、入国を希望しているアルメニア系市民の多くは、戦火や迫害を逃れた難民というより、経済的機会や家族の再結合を求めている移民ではないかというものであった。

人の移動についてのひとつの範疇である「難民」の定義は後に触れるとして、ここで国際社会の難民対処の原則を再確認しておく、最も望ましいのは難民の自発的帰国であり、第2には最初に逃れた近隣諸国での統合、最後の手段としてはその地域の第三国への定住であった。つまり、旧ソ連系難民のアメリカへの入国は、取り得る手段としては最終的なものという国際的な認識が存在したのである。しかし厳しい冷戦構造のなかで、基本的人権の尊重（その中心課題のひとつが人の移動の自由化）を対東側外交戦略の重要な柱に据えていたアメリカにとり、旧ソ連から出国する権利とアメリカの受入れ責任とを連関させて考えること、つまり旧ソ連系市民に対する門戸開放政策は、むしろ当然の帰結であった。

4. 再考を迫られる従来の受入れ政策

通商における最恵国待遇供与と移民の自由化をリンクさせた1975年のジャクソン＝ヴァニク修正条項 (Jackson-Vanik Amendment to the Trade Act of 1974) や、バスケットIIIで人権面での協力を謳ったヘルシンキ宣言 (CSCE) に代表される、強力な対ソ人権外交を推し進めてきたアメリカにとり、急増する出国者の寛大な受入れ政策は一般的な支持を得やすいものだった⁽¹¹⁾。しかし、当初の予想をはるかに超える入国申請手続きを前にして、アメリカの関係当局は従来の政策の再検討を余儀なくされる。冷戦体制が終焉に向けて確実に歩みをはやめていくなかで、人権攻勢はもはや最重要議題とはならな

かった。「人権の国際的基準は移住し帰国する権利を認めているが、当該者は選択したどの国にも移住できることを認めているわけではない。移民に対する基準や制限は国家の判断と法律に基づいて決定されるものである」といった公の場での当局者の発言は⁽¹²⁾、高まる人口移動の圧力に抗して、アメリカが今後、一国での対処といった考えから国際的な責任分担による解決を模索する方向へと転換していくことを示すものだった⁽¹³⁾。それはまた、旧ソ連からの難民受入れにとどまらず、アメリカの移民政策全体の再考を促すことになった。もっとも、イスラエルへのビザを携え旧ソ連を出国したユダヤ系市民をアメリカが受け入れることに関しては、この段階では行き先選択の自由が権利として守られるべきという従来主張が繰り返されていた。

第2節 新しい難民受入れ体制の確立

1. ミース書簡とその背景

1988年4月、レーガン政権は旧ソ連からの入国希望者の激増を前にして、年間難民受入れ数の上限変更を提案する。これは1980年に難民法が制定されて以来初めてのことであった。議会側は外交政策や人道上、財政上の問題を十分に検討してからと慎重な立場をとったが、結局、旧ソ連地域への1988会計年度割当ては8500から2万2500に引き上げられることになった。しかし予算の追加なしに上限を再設定したことから派生する財政問題が早晚、変化の引き金になることは予期されたことであった。1988年7月、国務省は予算上の問題をあげて、アルメニア系市民に対するATCPプログラムの中断を声明する。その結果、旧ソ連をチェックアウトしてローマに向かう用意ができていたのに、モスクワのアメリカ大使館で立ち往生する者が続出した。

1988年8月4日付の司法長官エドウィン・ミース (Edwin Meese) から統合参謀本部議長で安全保障問題担当大統領補佐官を務めていたコーリン・パウ

エル (Colin Powell) に宛てた書簡が公表されたのは、このような状況を背景としていた⁽¹⁴⁾。旧ソ連からの今後の難民受入れ計画について、管轄官庁である司法省の立場を明らかにしたこの書簡には、ローマにおける入国審査の暫定的維持とモスクワのアメリカ大使館における出国手続きの開始、旧ソ連からの入国希望者に対しても他の地域からの申請者同様、1980年難民法に基づくINSの公正な難民認定審査が行われること、ただし難民の地位は拒否されてもParole (暫定的入国措置) での救済を考慮するといったことが記されていた。従来慣行を一変させるこれらの内容は、当該関係者に少なくない衝撃を与えることになった。

2. ミース書簡が生みだした混乱

この新しい指針に沿い8月中旬から、アルメニア系を中心とした旧ソ連市民に対してモスクワのアメリカ大使館でINS職員による面接が開始されたが、一方、ユダヤ系市民のほとんどはローマ事務所閉鎖の決定がなされるまで、ウィーン・ローマ経由でその後もしばらく出国を続けた。また、当初は「可能なかぎり寛容な基準」で入国審査が行われ、INAの国際的な基準が適用されるのは10月以降になった⁽¹⁵⁾。しかし、モスクワでの審査は大使館の要員数やスペースが制限されていることから、手続きの遅れがでることは不可避であった⁽¹⁶⁾。そして、難民認定審査の厳密化による申請却下件数の急増は、旧ソ連側の出国手続きとの不整合性もあって大きな混乱を生み出すことになるのである⁽¹⁷⁾。

ここで司法長官の裁量に委ねられるParoleに関して触れておくと、ミース書簡の路線は、1988年11月のディック・ソーンバーク (Dick Thornburgh) 長官への交替後も引き継がれた。ソーンバークは同年12月、ローマ、モスクワで難民の地位を拒否された者についてウィーン・ローマ・パイプライン上の者には全員、また毎月2000人までモスクワでParoleを認めることを明らかにしている⁽¹⁸⁾。しかしこのParoleによる入国は難民の場合と異なり、アメリカ

政府から定住に向けた公的補助が得られないことや、将来にわたっても永住権を有さないことから、けっして望ましいものではなかったのである⁽¹⁹⁾。事実、難民の認定を却下されたユダヤ系市民自身もParoleでの入国を拒否したし、HIAS (Hebrew Immigrant Aid Society) などの救援組織も受け取らないよう呼びかけたのだった。

3. モスクワへの窓口一元化の意義と問題点

ローマのINS事務所を閉鎖し、難民認定審査をモスクワのアメリカ大使館に統合することには、以下のような意図が含まれていた。まず、アメリカは出国を希望する旧ソ連市民の全員を受け入れることはできないという認識から、急増する人の流れを管理下に置き、真の (bona fide) 難民に限られた枠を割り当てる必要があった。従前の体制では、ローマで初めてINS職員が旧ソ連からの出国者と面接することになり、アメリカ政府は人の流れにこの時点まで直接関与ができなかったのである。新しい制度は、旧ソ連政府が認めた出国者数よりも、外交目的や財政上の問題を考慮して設定されたアメリカの年間受入れ上限数に準拠し、また難民認定手続きに係わる申請者とアメリカとの結びつきや家族との再結合を基にしたINSの優先順位に従って、審査が行われることを可能にした。モスクワ一元化はさらに、大幅なコスト削減をもたらした。ローマでの審査では、アメリカまでの旅費を含め申請者1人当たりおよそ2600ドルかかったのに対し、申請者の滞在費や関係するHIASなど救援組織への資金援助といった大きな負担を必要としないモスクワでは、1000ドル程度と半分以下になったのである⁽²⁰⁾。

他方このINS路線の転換は、アメリカ国内において議会勢力やユダヤ系市民などから厳しい批判に晒されることになった⁽²¹⁾。難民の受入れ抑制をめざす今回の政策は、長く困難な年月を経てようやく手にした、最大限利用されるべき出国の自由を損なうものであった。さもないと将来、新たな民族的抑圧や反セム主義的暴力の台頭が、旧ソ連からの出国の機会を再び奪い去って

しまうかもしれない。またモスクワでの審査は、これまで認められてきた行き先選択の自由をも制限するものであった。さらに審査における優先順位の導入は、アメリカとのつながりが希薄な者にとり、長年の待機を余儀なくされることを意味していたのである。HIASなどのユダヤ系救援組織がモスクワ事務所の開設をまだ認められていなかったため、出国希望者は相談相手に困り、逆に個人の情報がアメリカの受入れ先にうまく伝わらない恐れもあった⁽²²⁾。

難民認定審査にINSの国際的な基準が導入されたため、旧ソ連の申請者も、他の地域からの申請者同様、個々に難民の資格(迫害を受けたか、または迫害を受ける恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有する)にふさわしいことを示さねばならなくなり、担当のINS審査官に難民認定を拒否される者が続出した。ちなみに1989会計年度における却下者数は、モスクワで1万1500人、ローマでは5300人にのぼった。こうした事態は国内の批判勢力の反発だけでなく⁽²³⁾、イタリア政府の懸念をも呼び覚ますことになった。実状を調査するためアメリカ議会は代表団をローマへ送り込み、1989年3月には議会両院で、「ユダヤ人や他の宗教的少数派の構成員は難民の資格を有するとの前提を、司法省は再確立すべきである」との決議がなされる⁽²⁴⁾。また入国審査の遅れや拒否者の急増はいっそう負担がかさむことも意味したので、アメリカ当局は早急になんらかの方策を講じる必要に迫られることになった。

ちなみに、1989会計年度当初の旧ソ連への難民割当ては1万8000人であったが、事態の否応なき論理により12月にはインドシナ地域への割当て数が一部回されて2万5000人に⁽²⁵⁾、最終的には4万3500人まで引き上げられた。結局、同会計年度には3万9200人(うちユダヤ系は2万8900人)が難民としての入国を認められた。しかし1989会計年度末までに、さらに10万人以上の旧ソ連市民がアメリカに対して入国申請を済ましていたし、その数はとどまるところなく、翌90年9月までに80万以上の申請が殺到することが予測されたのである。

4. ローテンバーグ修正条項

こうした混乱を前に1989年4月、ブッシュ新政権は議会に対し、特別な利害をもつ移民 (Special Interest Immigrants) の入国方法に関する立法化を提案する。これを受けて議会は拙速な審議のうえ下院は1989年7月13日にモリソン法 (Morrison Act) ⁽²⁶⁾, 上院は同20日、ローテンバーグ法を可決⁽²⁷⁾, 11月25日には大統領が署名してローテンバーグ修正条項 (Lautenberg Amendment) が発効した⁽²⁸⁾。この間、アメリカ政府は9月14, 15日に開かれた両院の公聴会で、1990会計年度に向けた方針を発表していた。それによれば、10月1日からウィーン・ローマ・パイプラインの入口は閉鎖されて出国窓口はモスクワだけになり、モスクワでの認定審査を容易かつ迅速に進めるため、ワシントンに行政的な手続きを代行するセンター (Washington Processing Center) が設置されることになった。同時に司法長官はINSに対して、ローマでの審査により寛大な基準を適用し、以前に却下した事例も再審査にかけるよう指示した。この結果、ローマでの難民認定率は新法の適用を待たずとも99%に至る。ちなみにウィーン・ローマ・パイプラインが空になるのは1990年6月末のことであった⁽²⁹⁾。

ローテンバーグ修正条項は、旧ソ連において迫害の対象とされてきた共通の特徴を有するいくつかの社会集団の範疇を設け、それらの構成員に難民の資格取得を容易にするもので、その範疇にはユダヤ系市民の他、キリスト教福音主義派 (Evangelical Christians), ウクライナ・カトリック教会 (Ukrainian Catholic Church), ウクライナ正教会 (Ukrainian Orthodox Church) の構成員が含まれた。これらの範疇に属する申請者は、依然として迫害に基づいた難民資格を有することを自ら立証しなければならなかったが、その方法は簡略化され⁽³⁰⁾, 1990年2月に新法が適用されて以降、モスクワでの難民認定率は従前の78%から90%に上昇することになった。

この法は、出国を希望してモスクワで立ち往生しているユダヤ系市民らの

不安感を多少とも解消することになったが、翻ってみると、外交政策や財政上の考慮が優先された場合、国際的な規範に沿うINSの難民規定が適用されないことを意味していた。また歴史的背景があるとはいえ、特定の社会集団に事前の入国優先順位を設けることは、本来なら身に迫った危険によって冷静に判断され与えられるべき優先順位をないがしろにするものであり、他の社会集団との間に差別を生み出す要素を孕んでいた。またローテンバーグ修正条項は、Paroleという逃げ道をふさぐ逆効果ももっていた。原理的には難民入国者数の上限とParoleを連動させた従来の方法に対し、これらの範疇の構成員の受入れは、難民または移民としての2通りに限定されることになり、結果として全体の入国者数が減少してしまう可能性が生じたのである⁽³¹⁾。

第3節 旧ソ連系ユダヤ市民とアメリカ・ユダヤ人社会

1. 戦後のアメリカ・ユダヤ人社会

旧ソ連系ユダヤ市民の入国がアメリカ・ユダヤ人社会に及ぼした影響や、その受入れ体制をめぐる問題を考察する前に、まず第2次大戦以降のアメリカ・ユダヤ人社会の歴史を簡単に俯瞰しておこう。

第2次大戦によるヨーロッパ・ユダヤ人社会の崩壊に伴い、最大の人口を擁するようになったアメリカ・ユダヤ人社会は戦後、ヨーロッパで生き残ったユダヤ人の救援とパレスチナにおける戦いの支援という、2つの緊要な責務を負って出発しなければならなかった。しかし彼ら自身の弛まぬ努力によって幾多の困難を乗り越え、多くの分野にめざましい進出を果たす。なかでも戦後急激に膨張した学術、高等教育分野への大量進出は、1960年代後半から少数者の権利擁護をめざした積極的行動(Affirmative Action)が、逆にユダヤ人には戦前の各大学における反セム主義的な入学割当て制度を想起させるほど顕著であり⁽³²⁾、ユダヤ人はアメリカの最も知的なエスニック集団と

なった。

アメリカ・ユダヤ人社会が政治的に台頭する契機となったのは、ケネディの微妙な大統領選挙戦(1960年)でユダヤ票が特に重要な役割を果たしたことからだが、AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) に代表される突出したロビー活動はその力量をめぐって、後にさまざまな議論を巻き起こすことになる⁽³³⁾。また、1973年にアーピング・シャピーロ (Irving Shapiro) がアメリカの代表的企業デュポン社の会長に就任したことや、イーディッシュ語作家アイザック・シンガー (Isaac Singer) の78年度ノーベル文学賞授賞、87年にはハロルド・シャピーロ (Harold Shapiro) が最も排他的といわれたプリンストンの学長に選ばれ、93年春ホロコースト記念館が首都ワシントンの中心部に開館したことなどは、アメリカのユダヤ人が異端の民族的、宗教的な集団ではもはやなく、ポストWASP・アメリカ社会の主潮流の一部となったことを象徴する画期的な事件であった (American Jewsから Jewish Americansへ)。

ユダヤ人の社会的台頭はまた、従来の伝統的な居住区であった都市稠密部から郊外の高級住宅地区へ、さらにアメリカ北東部からサンベルト諸州への移動を引き起こした。残存する「ゲッターの壁」を取り払うことになったユダヤ人の拡散は一方で、つぎつぎに建設され、しばしば「センター」と名付けられた郊外の華麗な多目的シナゴークを中心とする新たな共同体表現を生み出した。もっとも、戦後社会を広く覆ったアノミーの反映としての帰属性への探求と軌を一にするこうしたシナゴークとの関わりの増大も、けっして宗教の復活を意味せず、むしろユダヤ教の強制力は減退の一途をたどっていたのである⁽³⁴⁾。そしてユダヤ人社会の指導者層は、ラビから世俗的なユダヤ人組織の代表へとかわられていった。

一方、アメリカ社会におけるこうしたユダヤ人存在の顕在化にもかかわらず、散発的なユダヤ人攻撃の例は後をたたないものの、全体として反セム主義は急速に衰退してきたことも戦後の重要な環境変化であった。この原因として、ひとつにはユダヤ人社会のなかで伝統的な移民世代が消え、第2、第

3世代の間で同化が進んだことが指摘されている。またナチスのユダヤ人絶滅政策に対する反動や、開拓者的イメージをもつイスラエルへの共感、冷戦構造のなかで無神論的イデオロギーに対抗して宗教の役割が強調されたことなども、アメリカ社会に浸透していく多元主義と相まって、反セム主義の退潮を加速させたのである⁽³⁵⁾。

2. 人種の垣塙のなかに生きる精神的支柱を求めて

アメリカの多彩なユダヤ人社会は、普遍的アメリカ人という象徴的イメージのなかにユダヤ性を隠そうとするベクトルと、多元主義の下に世界的なユダヤ人社会の一部であり続けようとするベクトルの間で、集団としての行動やその帰属意識をめぐり揺れ動いてきた。戦後のアメリカ・ユダヤ人社会のあり方に計り知れない意味を与え続けてきたのは、ホロコーストの衝撃とイスラエル建国であった。ヨーロッパ・ユダヤ人の運命が連合国にはほとんど意味を有さなかったことやアメリカ・ユダヤ人社会の無力さは、神に選ばれた民としての存在に深い内省を迫られた。と同時に、世界のユダヤ人口の半数近くを占めていた旧ソ連・東欧のユダヤ人社会の崩壊は、アメリカ・ユダヤ人社会に、活力に満ちたユダヤ生活を再生する仕事を委ねることになった。

とはいえ、戦後、アメリカ・ユダヤ人のエネルギーは主に社会的、経済的上昇や文化的同化に注がれてきたのであり、ユダヤ人であることに積極的な価値を見だし、進んでユダヤ人としてのアイデンティティを維持することを選ぶのは、彼らを再び他のアメリカ人と分け隔てることにもつながりかねず、容易ではなかった。また先に指摘したように、反セム主義はもはやユダヤ人を結びつける重要な要素にはなり得なかったのである。ユダヤ人社会がアメリカの風景の一部に溶け込み、移民の記憶が薄れていくにつれシュテートル・イーディッシュ文化や社会主義など従来の諸価値が魅力を失っていくなかで、貧困から解放された戦後の第2、第3世代の帰属意識は、United Jewish Appealなどを通じた慈善事業に最も一般的な表現を見いだすことに

なった (“I am because I give.”)⁽³⁶⁾。

また1967年の第3次中東戦争でアラブ側の「攻囲下」にあったイスラエルが圧勝し広大な占領地を確保したことは、アメリカ・ユダヤ人社会に大きな自信と求心力、多額の募金と志願兵を通じたイスラエルへの感情的忠誠とを生みだしたことに触れておく必要がある。 “Be a Jew in your home and a man in the street” という処世の伝統的態度は影をひそめ、かわって声高に唱えはじめられた良きユダヤ人＝良きアメリカ人図式や、アメリカの国益は強いイスラエルを必要としており、親イスラエル主義者はアメリカの愛国者であるという主張は、これまでいつも微妙であった二重忠誠の問題に、新たな突破口を開くことになった⁽³⁷⁾。しかし、ベトナム戦争をめぐる議論の高まりのなかで起こったこの戦争は、アメリカ・ユダヤ人社会が戦後主たる同盟者を選んできた黒人勢力との決別や、やがてイスラエルのあり方そのものが次第に大きな影を落としていく転換点にもなったのである。

3. 旧ソ連系ユダヤ市民がもたらすインパクト

成功への社会的階梯を着実にのぼっていきながら、一方で次第に蝕まれてつあったアメリカ・ユダヤ人社会にとり、旧ソ連からやってくるユダヤ人はいかなる意味を有したであろう。アメリカ・ユダヤ人の多数派がアメリカ生まれになるのは1940年からであるが、継続する移民はユダヤ人社会の成長を維持するために不可欠な人的資源であった。戦後アメリカへ渡ってきたユダヤ人の波は、大きく以下の3つに分かれた。1940年代後半から50年代初めにかけて到来した最初の波は、大戦の犠牲者である難民や流民であり、16万人ほどが大西洋を越えた。ちなみに1990年現在、大戦の生き残りやその子供たちはユダヤ人口のおよそ8%を占めている。第2の移民の波は1970年代以降の旧ソ連からの移民であり、この流れは先に論じたようにペレストロイカ以降急増し、今日20万人を超えた。第3の波はイスラエルからの途絶えることなき移民であり、戦後からの総和は約50万人にのぼる。

この第2の波が現実のものとなる1970年代以前、旧ソ連のユダヤ人は長年にわたる苛酷な社会主義体制の下で、ほとんど同化されたと考えられていた。旧ソ連国内の同胞に対する関心に火をつけたのは、1966年に出版されたエリ・ヴィーゼル (Elie Wiesel) の『沈黙のユダヤ人 (*Les juifs du silence*)』であった。困難ななかにあっても尊厳を失わずユダヤ人として生き続けようとしている彼らの存在を無視し続けた、アメリカ・ユダヤ人の方こそ「沈黙のユダヤ人」ではないのか、ホロコーストの時にできなかったことを彼らのために今やろう、というヴィーゼルの呼びかけは大きな反響を呼び、やがて旧ソ連系ユダヤ市民のための救援・連帯組織が各地に生まれることになった。そして、自由を奪われた旧ソ連系ユダヤ市民のための人権擁護運動は、1971年から本格化するユダヤ系市民の流出を押しとどめようとして旧ソ連当局が翌年、出国希望者に課した高額な教育税 (Diploma Tax) に対する撤回運動を嚆矢として、イスラエルへの支援と並び、アメリカ・ユダヤ人社会の大義となっていくのである⁽³⁸⁾。

4. 旧ソ連系ユダヤ市民の受入れ体制

アメリカに難民としてやってきたユダヤ系市民は、入国当初は国務省、後には保健福祉省 (HHS) からの連邦資金や、州、地方自治体、ユダヤ系受入れ組織からの広範な援助を受けながら、アメリカ社会に溶け込んでいった。住居費や医療費、職業訓練や言語修得などにかかる定住費用は、入国者1人当たり年間3000ドルを超える公的機関からの援助と (1988会計年度、ちなみに対象となるのは入国してから2年間のみ)、それでも大幅に不足する経費をユダヤ系支援組織が拠出することで賄われた。もともと、大きな赤字を抱える連邦からの資金援助は1980年代を通して実質的に減少しており、州や地方の公的機関、また民間部門の負担は増加の一途をたどった。また入国者は最初、家族や身元引受人の居住地に身を落ち着ける必要から、カリフォルニア州やニューヨーク州、マサチューセッツ州、イリノイ州など少数の州の都市部

に集中することになった⁽³⁹⁾。

ところで、旧ソ連から移ってきたユダヤ系市民は、どのような印象をアメリカ・ユダヤ人社会に与えたであろう。アメリカ・ユダヤ人は当初、彼らに対して「反体制の闘士」、ユダヤ的伝統を受け継ぐ最もユダヤ人らしいユダヤ人という肯定的イメージを抱いていたが、現実の出会いを通じて失望感に変わっていった⁽⁴⁰⁾。旧ソ連当局の厳しい同化政策の下に置かれていた彼らは、ほとんどがイーディッシュ語を話せず、ユダヤ教的伝統についてもわずかな知識しか持ち合わせなかった。また新世界にあっては、これまでの経験から既存の組織や権威をあまり信用せず、自分たち自身の連絡網に依存したり孤高を保つ傾向があり、ユダヤの事物にも関心が薄く、消費文化や物質的享楽に傾倒していく者も多かった。彼らの大部分は経済的、社会的機会が限られている母国を去りたいと望むほどにはユダヤ人であり、豊かさや平穏さを求めてイスラエルよりアメリカへ行くことを選んだ現実主義者でもあったのである。それでもアメリカ・ユダヤ人社会は遠い国からやってきた同胞を温かく迎え入れ、多くの資力を割き時間と競争しながら、これらの人々がアメリカ社会にうまく適応し、また「ユダヤ化」されるよう努めたのである⁽⁴¹⁾。統計によれば、ほとんどの入国者は10年を経て、ユダヤ人としての強い帰属意識をもつに至り、英語を話し、また年取もアメリカの平均を大きく上回るようになっていた⁽⁴²⁾。

5. 入国者の急増とユダヤ系支援組織

ここで、増加の一途をたどる出国希望者や従来の受入れ体制の転換が、これまで旧ソ連系ユダヤ市民の人権擁護や入国に重要な役割を担ってきたNCSJ(National Conference on Soviet Jewry)やHIAS, JDC(American Jewish Joint Distribution Committee), CJF(Council of Jewish Federations)などを中心とするユダヤ系支援組織にも大きな影響を与えたことについて、少し触れておこう⁽⁴³⁾。旧ソ連系ユダヤ市民の窮状に深い関心を寄せ、出国の自由化

と旧ソ連国内におけるユダヤ民族生活の再生を求めるこれらの組織は、旧ソ連当局の動向を注意深く監視するとともに、アメリカ政府当局者や議会関係者にたえず働きかけて、ジャクソン=ヴァニク修正条項をはじめとする一連の人権外交を強力に支えてきた。実際にもこれらの組織は、アメリカ当局と協力して、ウィーン・ローマ・パイプライン上の出国者に財政援助を与え（JDC）、入国手続きの準備やアメリカの受入れ先との交渉（HIAS）、また入国後の定住政策（CJF）を、それぞれ担当してきたのである。

ゴルバチョフの改革以降、大幅に緩和された出国規制は、これまでの支援運動がついに結実したことを意味していた。NCSJは1989年6月、ジャクソン=ヴァニク修正条項の一時的棚上げに、現状の出国者数が維持されることや、長期に及ぶRefuseniksの問題が進展するという条件付きながら、賛意を表明した⁽⁴⁴⁾。結局、この修正条項は1990年12月、プッシュ政権によって一時的棚上げが宣言されることになる。また1991年10月には、CSCE人権会議のアメリカ代表団の一員としてモスクワにきていたNCSJ議長ショーシャナ・カルダン（Shoshana Cardin）がゴルバチョフと会見し、ユダヤ系市民が直面している諸困難について直接訴えたのである。またグラスノスチ政策が可能にしたユダヤ民族生活の再生をはかるため、NCSJら支援組織は旧ソ連各地のユダヤ系団体や活動家と協力して、さまざまな取り組みを行ってきた。それには、書物やテープ、清浄食品（Kosher）などユダヤ的事物の発送や、ラビや教師の訓練とシナゴグの再建、双方のユダヤ人社会の姉妹縁組み化（Community-to-Community Projects）などが含まれたのである⁽⁴⁵⁾。

とはいえ大量の出国者を前に、これらの組織もアメリカ・ユダヤ人社会も、アメリカ政府同様、深刻な予算不足をはじめ多くの困難に見舞われることになった。1989年にはUnited Jewish Appealがアメリカ、イスラエルへの定住を促進するために‘Passage to Freedom’と名付けた総額7500万ドルの募金を呼びかけた。しかし募金の集まりが悪かったことから、アメリカ・ユダヤ人社会は旧ソ連系ユダヤ市民の大量入国を望んでいないという批判を呼ぶことになる⁽⁴⁶⁾。また、集められた資金が増大するアメリカでの定住費用に回され

ることになれば、翻ってイスラエルへの資金援助が減少することになり、イスラエルへの移民 (Aliyah) を妨げるのではとの危惧も繰り返された。他方、受入れ政策の変更に対しても、彼らが自由のために戦ってきた人たちがアメリカに入国を制限されるジレンマのなかで、批判しても大枠では当局の政策を追認していく、苦渋に満ちた選択を余儀なくされたのである。とはいえユダヤ系支援組織は、アメリカ当局や自分たちの力量、双方の政治的、財政的制約のなかで、他の地域からの難民受入れを損なうことなく最大限の割当てを確保すること、難民認定審査の公平さを求めることと拒否者に対する再審査、ローマやモスクワでの審査手続きの遅れを解消することなどを求めて、腐心したのであった。

1990会計年度には、旧ソ連系ユダヤ市民に対する割当てを4万人(旧ソ連全体で5万人)とすることが決定され、うち3万2000人は従来どおり全面的な公的援助の対象とされたが (Fully Funded Refugees)、残りの8000については、国務省の要請で、ユダヤ系支援組織や受入れ先のユダヤ人社会が全責任をもって援助する (Unfunded Refugees) ことになった。もちろんこのようなやり方は膨大な資金を必要とし、難民間に格差を持ち込むことにもつながるが、少しでも多くの同胞を受け入れ、ウィーン・ローマ・パイプラインを空にする目的で、やむなく受諾したのである⁽⁴⁷⁾。また難民のアメリカ定住に際しては、受入れ側の民間組織または個人から、身元引受けに関する保証 (Sponsorship Assurances) を出発前に入手しなければならないが、出国希望者が殺到したため、ユダヤ系支援組織の懸命の調整にもかかわらずなかなか取得が困難で、そのため少なくない者の出発が遅れる原因となっていたことも指摘しておこう。ちなみに、半年以上に及ぶ大幅な審査の遅れやこれら受入れ側の問題によって使われなかった割当ては、民主党のハワード・バーマン (Howard Berman) らの努力により、1991会計年度の未消化分を翌年度に繰り越し、上限を引き上げることで対処されることになった⁽⁴⁸⁾。

第4節 ‘Drop-Out’現象と2つのユダヤ人社会

1. シオニズムとアメリカ・ユダヤ人社会

アメリカ・ユダヤ人社会の存在は、シオニストの仕事のなかで最も大きな失敗といわれてきた。ユダヤ人国家においてのみユダヤ人の立場は正常化されるとするシオニズムの命題や、肉体労働を強調するような議論は、アメリカ・ユダヤ人の現実とはほとんど共通性をもたなかった。大多数のアメリカ・ユダヤ人にとり、イスラエルはアハド・ハーム (Ahad Ha'am) が主張したようなユダヤ文化や精神の中心地であって、すべてのユダヤ人が帰還すべき民族郷土というより、迫害されたユダヤ人のための避難場所にすぎなかった⁽⁴⁹⁾。シオニスト運動当初からのこのような軋轢は、イスラエル建国後もデーヴィド・ベン・グリオン (David Ben-Gurion) とアメリカ・ユダヤ人委員会 (American Jewish Committee) の衝突を嚆矢として、イスラエル指導者層とアメリカ・ユダヤ人社会の間で繰り返し露呈することになる⁽⁵⁰⁾。イスラエルにとり、アメリカ・ユダヤ人社会の存続は単にディアスポラ (Diaspora) の問題にとどまらず、新しい国家に最も重要な人的資源がやってこないばかりか、他の地域からのユダヤ人移民をアメリカと分けあうことを意味したのである。ちなみに、イスラエルに移住したアメリカ・ユダヤ人は正統派関係者を中心に10万人にもみたく、しかも多くはその後アメリカに帰っていった。

2. ‘Drop-Out’現象をめぐるイスラエルとの対立

こうした背景のなかで、1973年の第4次中東戦争以降、顕在化してきた Drop-Out をめぐる問題はアメリカ・ユダヤ人社会とイスラエルの間、いっそう複雑な波紋を投げかけることになった。従前、イスラエルへのビザをもって旧ソ連を出国したユダヤ系市民は、ウィーンを經由しユダヤ機関の援

助を受けながら、ほとんどがイスラエルに帰還していった。しかし、やがて通過地点のウィーンから、アメリカなど他の国に向かう流れが生じたのである。家族の再結合という人道的配慮から始まったこのDrop-Out現象は、ユダヤ系出国者全体のなかで1973年には3.6%にすぎなかったが、翌74年には18.5%と急増し、77年には50.1%と過半数を超えてしまう。その後も行き先を変更する者の割合は増え続け、1980年代を通してみるとほぼ8割にのぼった。ちなみにこの流れが逆転するのは、すさまじい勢いでユダヤ人の出国が続いた1990年になってからだ。

しかし、こうした現象を人権的配慮から支えたHIASやJDCなどアメリカ・ユダヤ人組織は、イスラエルに定住したいユダヤ人をアメリカに行くよう唆しており、Drop-Out率の高さはクレムリンがユダヤ系市民の出国を制限することに貢献してきたとして、イスラエルからの厳しい批判に晒されるようになった⁽⁵¹⁾。もっともこれらの組織は、基本的には行き先選択の自由を支持しつつも、より多くがイスラエルに定住することへの期待を繰り返し表明してきたのである。また旧ソ連当局の出国規制緩和の動きにより、以前にはきわめて困難であった、アメリカに住む肉親からの招請状に基づき同国に向けて出発することの可能性が膨らんだ1987年以降、アメリカの主要な支援組織は、モスクワで行き先を選択してそれぞれ希望の国へ向かう、‘Two-track Policy’と呼ばれる妥協策を支持してきた。現下の出国形態の難形であるこの政策は、さらなるDrop-Outを防ぐために、イスラエルに帰還する者はブカレストを経由しテルアビブに直行便で向かう予定になっていたのである⁽⁵²⁾。

3. 遊離していく2つのユダヤ人社会

これらの問題の背景を理解するために主題から多少逸れるが、次第に乖離が目立つようになってきたアメリカ・ユダヤ人社会とイスラエルの関係について、少し言及しておこう。アメリカ・ユダヤ人にとって、イスラエルは歴史的なつながりと一体性を再確認するための象徴であり、他方、イスラエル

もアメリカからの援助なしには存立できなかつたから、さまざまな矛盾を孕みつつも双方は不可分に結びついていた。しかし、1977年のリクード政権誕生は、こうした両者の関係の新たな転換点となった。自衛の域を越え侵略戦争と化した1982年のレバノン戦争、アメリカ・ユダヤ人の忠誠心をイスラエル諜報機関が利用したジョナサン・ポラード (Jonathan Pollard) の機密横流し事件 (85年)、イスラエル武装兵の過剰な行動が醜悪なイメージを作りだしたインティファダ (Intifada) などの政治的展開は、アメリカ・ユダヤ人に国家としてのイスラエルの現実を見つめざるを得なくさせた。

これら一連の事件を通して広がった両者の距離は、アメリカ・ユダヤ人社会からイスラエルへ送られた募金の使途に関して、どちらが決定権を有するかといった議論などにも、募金の半分は地元のユダヤ人社会に回される現状は別として、複雑な影を投げかけつつある。もっともイスラエルにとっては、逼迫するアメリカ財政が対外援助の見直しを余儀なくさせるなかで、これまでその最大の受益国であることを保証していた米-イ間の戦略同盟関係が冷戦、湾岸戦争を経て揺らぎだしたことが、はるかに切実な問題であろう。急増したユダヤ系移民の定住促進のため、最近、イスラエルが100億ドルの融資保証を求めた際、イスラエルの占領地政策や中東和平プロセスの進展とも絡んで、すんなりアメリカ側が応諾しなかつたことは、このような時代の変化を映しだす事件であった。

ところで今後、アメリカ・ユダヤ人社会とイスラエルの関係はどのような方向に進むであろう。離散ユダヤ人がゴイム (Goyim) の世界のなかで少数派ながら、反セム主義などさまざまな困難を乗り越え、今日まで歴史的共同体として存続してきたとしたら、それは領土的空間より集団的記憶の方をいつも大切にしてきたからに他ならない。イスラエルの建国者たちとアメリカ・ユダヤ人の第1世代は、概ね同じヨーロッパの背景をもっていた。しかし戦後の年月は、アメリカ生まれのユダヤ系アメリカ人 (Jewish Americans) と、半数以上がアラビア語圏出身の両親をもつ、イスラエル生まれのイスラエル人 (Sabras) という新たな関係に変えていった⁽⁵³⁾。また自由な多民族社会

の少数派としてのアメリカ・ユダヤ人と、ヘブライ語を話すユダヤ人国家の多数派イスラエル人とは、まったく異なった文化環境に置かれており、ユダヤ教信仰やユダヤ人の規定をめぐる双方の議論の溝は深い。ホロコーストの記憶が薄れつつある今日、イスラエルにも帰還しなかったアメリカ・ユダヤ人は、ユダヤ人であることが生れ (from birth) から選択ないしは同意 (by choice or by consent) に移行していくなかで⁽⁵⁴⁾、もし集団として生きることを望むなら、次の世代を育み引き継がれていくべき清新な同一性を見いださねばならない時期に至っている。しかもそれは、低い出生率や平均年齢の高さ、過半数を超える異民族間結婚、ユダヤ的事物に対する無関心層の増大など、社会内部で進行している文化変容の域を通り越した深刻な事態を切り抜けていく、新たな結集軸となるものでなければならない。向後アメリカ・ユダヤ人によって記されるべき彼ら自身の歴史は、イスラエル人との間にどのような共通項を含むことができるだろう。両者はすでにそれぞれのベクトル空間を歩んでいる。双方の描く軌跡がこれからも幾度か交差し、互いに手を差し伸べることがあったとしても、ひとつに重なりあうことはもはやあり得ないように思われる。

おわりに

本章では、急増する旧ソ連系ユダヤ市民の入国が、アメリカの人権外交やアメリカ・ユダヤ人社会に及ぼした影響を中心に検討を進めてきたが、いずれも著者の理解が不十分であり史料も不備な箇所が少なくなかったため、そうとう荒っぽい議論に終始したことをまず読者に深くお詫びしたい。

つぎに、考察の過程で浮上してきた今後の問題点をいくつか列挙しておこう。今回の大量出国が、アメリカ人権外交の画期的勝利のひとつであることは言を俟たないにしても、グラスノスチ政策以降大きく変化した旧ソ連の国内状況を前にして、これらの出国者にも従来どおり難民受入れプログラム

を適用することに対する疑問が、当初から繰り返されてきたのはすでに指摘したとおりである。アメリカ当局による拙速な難民受入れ体制の転換は、入国手続きの混乱や長い待機期間、ローテンバーグ修正条項に見られる特定エスニック集団への優遇政策 (Ethnic Favoritism) などの問題を生み出したが、ある程度やむを得ないものであった。受入れ先のアメリカ・ユダヤ人社会も、一部に言われているように強固でも資金が潤沢でも決してなく、むしろ健全な多様性を通り越して、集団としての存続すら危惧されるようになっていた。もしアメリカが以前のように人の流れを管理できなかったとすれば、たちまちウィーン・ローマ・パイプライン上に旧ソ連からの出国者が溢れかえったであろう。

また、アメリカは入国希望者を全員受け入れるべきという、旧来の冷戦的思考の延長線上に位置する主張は、道義的責任は別にしても、難民には国際協力と適正な負担配分の原則に基づき、すみやかに庇護が付与されるべきという国際的視点を欠いている⁽⁵⁵⁾。その意味からすれば、米ソ、イスラエルの密接な連携の下、アメリカの入国制限により行き場を失った旧ソ連系ユダヤ市民を、イスラエルの戦略的立場強化のために人的資源として送り込んでいくといった論陣は、再考の余地があると思われる。他方、「イスラエルにやってこないなら、旧ソ連からのユダヤ系移民にはなんの重要性もない」といったその対極にある議論⁽⁵⁶⁾は、ナチスの手から1人でも多くのユダヤ人を救うことと、パレスチナでの戦いとをいつも秤に掛けていた、第2次大戦中のシオニストの対応を想起させるものだ。

いずれにせよ、今日、人権的配慮からこれまで多くの難民を受け入れてきた西欧諸国が、財政難や高まる排外主義的な声に押され、次第に国境を閉ざしていくなかで、自国の受入れ体制の整備を含め、真の (bona fide) 難民に対する援助の国際的枠組みを早急に確立することは、移民という社会現象の最大の受益国アメリカに課せられた、最も重要な責務のひとつといえるだろう。しかもそれは御都合主義的な政治外交戦略に基づくのではなく、たとえ困難で多くの時間が必要とされようとも、紛争当事者間の和解をめざす国際

的な平和攻勢の一環として取り組まなければならない。イツハク・ラビン (Yitzhak Rabin) 率いる労働党政権の誕生 (1991年) を受け、中東和平プロセスが大きく進展したことは、和解と共存の世界を希求する人々の力を信じることの重要性を、また新しい視座からこれらの問題を捉え直すことの必要性を、示しているように思われる⁽⁵⁷⁾。

〔注〕 _____

- (1) 冷戦以後の大規模な人口移動については、すでに数多くの資料や文献が存在する。特に安全保障との関係を扱ったものとしては、最近では以下の論考が興味深い。Larrabee, F. Stephen, "Down and Out in Warsaw and Budapest: Eastern Europe and East-West Migration," *International Security*, 第16巻第4号, 1992年春/Loescher, Gil, *Refugee Movements and International Security*, Adelphi Papers 268, International Institute for Strategic Studies, ロンドン, Brassey's, 1992年。
- (2) 移民や難民の入国は、長期的に見るとプラスの経済効果をもつことが、これまで多くの研究によって明らかにされている。最近では次の論文を参照されたい。Simon, Julian L., "The Economic Effects of Immigration," *European Review: Interdisciplinary Journal of the Academia Europaea*, 第1巻第1号, 1993年1月。ちなみにこの新刊雑誌 (イギリスのJohn Wiley & Sonsから出版) は創刊号で移民問題の特集している。また移民, 難民の入国が国内政治に与える影響については、以下の論文などを参照されたい。Esman, Milton J., "The Political Fallout of International Migration," *Diaspora*, 第2巻第1号, 1992年春/Newland, Kathleen, "Ethnic Conflict and Refugees," *Survival: The IISS Quarterly*, 第35巻第1号, 1993年春。
- (3) わが国でも近年, 国連難民高等弁務官に緒方貞子氏が就任したこともあって (1991年), 難民問題に対する関心が急速に高まっている。以下参考のために, 難民問題についての全般的な議論や日本との関係を扱った最近の邦文資料をいくつか紹介しておこう。山神進『難民問題の現状と課題』日本加除出版, 1990年。栗野鳳編『難民——移動を強いられた人々——』アジア経済研究所, 1992年。人口問題審議会・厚生省人口問題研究所編『国際人口移動の実態』東洋経済新報社, 1993年。また日本国際問題研究所発行の『国際問題』1992年4月号 (No.385) は, 今日の難民問題の特集として取り上げている。
- (4) 筆者は先に, ゴルバチョフの改革が生みだした旧ソ連におけるユダヤ系市民の民族ルネッサンスと大量出国問題を扱った論考を発表しているので, 関心が

深い。有賀貞編『アメリカ外交と人権』現代アメリカ①，日本国際問題研究所，1992年。とくに第3章「対ソ政策と人権問題」（関場誓子担当）では，アメリカ歴代政権の人権政策やジャクソン＝ヴァニク修正条項の成立過程が克明に論じられているので，あわせて御一読されたい。

- (12) 1989会計年度の難民受入れについて開催された上院司法委員会の公聴会におけるシュルツ国務長官の発言（1988年9月13日）。Secretary Shultz, *Proposed Refugee Admissions for FY 1989*, Current Policy No. 1103, ワシントン D.C., U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, 1988年，3 ページ。同じ声明のなかでシュルツは引き続き，旧ソ連からの移民受入れにあたっては予算上の制約と法的な問題が存在すること（旧ソ連からの移住希望者は必ずしも全員がINAの難民規定を満たしていない）を指摘していた。
- (13) Beyer, 前掲論文，40～41ページ。
- (14) ミース書簡に関しては，重要と思われる箇所を〔参考資料 I〕に掲げているのでそちらを参照されたい。
- (15) INAの難民規定に関しては，〔参考資料 II〕を参照されたい。
- (16) U.S. General Accounting Office, *Soviet Refugees: Processing and Admittance to the United States*, GAO/NSIAD-90-158, ワシントン D.C., 1990年，6，18～19 ページ。
- (17) 旧ソ連の出入国法によれば，当時，出国希望者は海外に住む肉親からの招請状がないと申請手続きすら不可能であった。一方，INSの難民審査基準では，アメリカに肉親がいなくても入国申請をすることができ，実際，モスクワにおける月間面接予定者数の20%がこれらの人々に割り当てられたのである。ここに，入国は許可されたけれども出国ビザが貰えないという問題が派生することになった。ちなみに，1986年10月以降のINSの難民認定審査に係わる6つの優先順位は以下のとおり。Priority-One: Compelling Concern/Interest, P-2: Former U.S. Government Employees, P-3: Family Reunification, P-4: Other ties to the United States, P-5: Additional Family Reunification, P-6: Otherwise of National Interest. 上記の人々はこのP-6の範疇にあたる。同上書，15～16，19，24 ページ。
- (18) *Jewish Chronicle*, 1988年12月23日。
- (19) 移民や難民，あるいはParoleなどの分類に基づくアメリカの詳細な入国政策や最近の動向については，次の報告を参照されたい。*The President's Comprehensive Triennial Report on Immigration*, ワシントン D.C., U.S. Government Printing Office, 1989年。
- (20) U.S. General Accounting Office, 前掲書，4，17，20 ページ。
- (21) ニューヨーク州選出の民主党議員チャールズ・シューマー（Charles Schumer）ら下院の移民・難民・国際法問題小委員会のメンバー5名によるシュ

- ルツ国務長官宛の共同書簡（1988年12月9日付）や、人権問題に関心を寄せる超党派の議員組織（Congressional Human Rights Caucus）のメンバー160名によるレーガン大統領宛の共同書簡（1988年12月13日付）などが、その代表的なもの。いずれの書簡も次の著作に再録されている。Golub, Judith, *The Dilemmas of Rescue: Current Policy Issues in Soviet Jewish Migration to the U.S.*, ニューヨーク, American Jewish Committee, 1989年。
- (22) HIAS, *Testimony of Karl D. Zukerman, Exective Vice President of the Hebrew Immigrant Aid Society, before the Subcommittee on Immigration, Refugees and International Law of the Judiciary Committee and the Subcommittee on Europe and the Midle East of the Foreign Affairs Committee, U.S. House of Representative*, 1989年9月14日。
- (23) HIASを例にとると、旧ソ連系ユダヤ市民は難民の基準を満たしているにもかかわらず、少なくない者が認定を却下されていることに法的な立場から批判を加えたメモランダムを、ソーンバーグ司法長官に提出している（1989年2月9日付）。次の報告書はHIASの依頼で作成された、このメモランダムのオリジナルである。Fried, Frank, Harris, Shriver & Jacobson, *Soviet Jews Seeking Refugee Status in the United States*, ニューヨーク, 1989年。
- (24) 下院では1989年3月14日、上院では同3月17日に採択された同一決議（Concurrent Resolution）。Beyer, 前掲論文, 47～48ページ。
- (25) インドシナ地域への当初割当ての一部を旧ソ連に回すことには、インドシナ系の難民救援組織もユダヤ系支援組織も揃って反対した。例えば次に掲載された, Indochinese Resource Action Center, American Jewish Committee双方の会長による共同書簡を参照されたい。*New York Times*, 1989年1月25日。
- (26) ブルース・モリソン（Bruce Morrison）はコネチカット州選出の民主党下院議員。
- (27) フランク・ローテンバーグ（Frank R. Lautenberg）はニュージャージー州選出の民主党上院議員。
- (28) ローテンバーグ修正条項は最初、1990会計年度の時限立法として成立したが、その後適用期間が延長され今日に至っている。
- (29) U.S. General Accounting Office, 前掲書, 12～14, 19～20ページ/Beyer, 前掲論文, 49～50ページ。
- (30) 申請者は差別の経験や、移住を求めたことで職場ないし社会から偏見やひどい待遇を受けたことを主張して、迫害にあうかもしれない“credible basis for concern”を示すだけで、難民の資格を立証できるようになった。詳しくは次を参照されたい。*HIAS the Reporter*, ニューヨーク, HIAS, 1990年冬。
- (31) Refugee Policy Group, *Soviet Jewish Emigration to Israel*, ワシントンD.

- C., 1990年, 8~10ページ。
- (32) Shapiro, Edward S., *A Time for Healing: American Jewry since World War II*, Jewish People in America Series Vol. 5, ボルチモア, Johns Hopkins UP, 1992年, 100~102ページ。アメリカ・ユダヤ人の歴史については、枚挙にいとまがないほど数多くの文献資料が存在する。なかでも、American Jewish Historical Societyが結成されてから1992年でちょうど100年になるのを記念して編纂された、全5巻のThe Jewish People in America Seriesは、いずれも的確でバランスのとれた叙述から、今後この分野のスタンダード・ワークとなるものであろう。筆者も本章を記す際、戦後を扱った上記の第5巻をしばしば参照した。また以下に掲げる最新刊も、アメリカ・ユダヤ人社会の変遷や今日を理解するうえで示唆に富む。Medding, Peter Y.編, *A New Jewry?: America Since the Second World War*, Studies in Contemporary Jewry an Annual VIII (Hebrew University of Jerusalem), ニューヨーク, Oxford UP, 1992年/Sklare, Marshall, *Observing America's Jews*, ハノーヴァー (ニュー・ハンプシャー), Brandeis UP, 1993年。ちなみに、アジア経済研究所中東総合研究プロジェクトのアメリカ・ユダヤ人に関する最近の成果としては、以下の2つの論考がある。河野徹「ユダヤ系アメリカ人」(池田明史編『現代イスラエル政治——イシューと展開——』アジア経済研究所, 1988年)。河野徹「ユダヤ系アメリカ人とパレスチナ問題」(池田明史編『中東和平と西岸・ガザ——占領地問題の行方——』アジア経済研究所, 1990年)。
- (33) わが国でもユダヤ・ロビーの動向に少なくない関心が寄せられており、いくつかの論考が発表されている。例えば、以下の著作を参照されたい。木村修三『中東和平とイスラエル』有斐閣, 1991年。丸山直起『アメリカのユダヤ人社会——ユダヤ・パワーの実像と反ユダヤ主義——』ジャパン・タイムズ, 1990年。
- (34) Hertzberg, Arthur, *The Jews in America: Four Centuries of an Uneasy Encounter: History*, ニューヨーク, Touchstone, 1989年, 328ページ。ちなみに、アメリカ・ユダヤ人の集団としての存続に警鐘を鳴らす本書は、ユダヤ人社会の将来をめぐって大きな議論を巻き起こすことになった。また近年、アメリカにおいて台頭著しいユダヤ教の原理主義的運動については、以下の著作などを参照されたい。Hoffman, Edward, *Despite All Odds: The Story of Lubavitch*, ニューヨーク, Simon & Schuster, 1991年/Landau, David, *Piety and Power: The World of Jewish Fundamentalism*, ニューヨーク, Hill and Wang, 1993年。

後者の著作に関して付け加えると、掲載されたAIPAC執行委員長トーマス・ダインの発言が正統派を中傷しているとの厳しい抗議を呼び起こし、13年間に及んだその職を辞する直接の契機となった(1993年6月)。Landau, 同書,

24～25ページに問題の発言が引用されている。

- (35) Shapiro, Edward S., "The Decline of Anti-Semitism," Shapiro, 前掲書, Chapter 2. 今日でも依然として散発する反ユダヤ的暴力については, 次の年次報告を参照されたい。Institute of Jewish Affairs, *Antisemitism World Report 1993*, ロンドン, 1993年。
- (36) Shapiro, 同上書, 63～64ページ。
- (37) 同上書, 207～212ページ。二重の忠誠をめぐるのは, 多元的なアメリカ社会ではどのエスニック集団も避けて通れない問題となってきた。ちなみに, ユダヤ人の二重忠誠の問題を取り上げた最近の世論調査によると, 「ほとんどのユダヤ人はアメリカよりもイスラエルに忠実である」という項目に, ここ数年およそ20%強の人が賛成し, 一方, 反対はその倍の40%台であった。また「アメリカのユダヤ人は力をもちすぎる」と答えたのは, 8%にすぎない。Singer, David; Renae Cohen, *Perceptions of Israel and American Jews: Findings of the May 1990 Roper Poll*, ニューヨーク, American Jewish Committee, 1990年。
- (38) Alexander, Z., "Immigration to Israel from the USSR," *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 7, ドルトレヒト(オランダ), 1977年, 292～296ページ。
- (39) U.S. General Accounting Office, *Soviet Refugees: Issues Affecting Domestic Resettlement*, GAO/HRD-90-106BR, ワシントンD.C., 1990年。
- (40) Rubin, Gary E., *The United States and Soviet Jews: Refugee Policy and Acculturation*, ニューヨーク, American Jewish Committee, 1990年, 5～10ページ/Shapiro, 前掲書, 126～127ページ。ちなみに統計によると, アメリカに移った旧ソ連系ユダヤ市民の56%は生活水準が上昇するのに対し(以前と同じは29%), イスラエルでは下降した者の割合が37%(以前と同じは30%)を占めていた。Gitelman, Zvi, "Soviet Immigrant Resettlement in Israel and the United States," Robert Freedman編, *Soviet Jewry in the 1980s*, ダーラム, Duke UP, 1989年。また次の著作には旧ソ連からやってきた人々のルボがあるので参照されたい。土井敏邦『アメリカのユダヤ人』岩波書店, 1991年。
- (41) HIASは旧ソ連系市民の定住と「ユダヤ化」を促進するために, ロシア語と英語を対照させた以下のような書物を配布しているので, 参照されたい。Harris, David A., *The Jewish World*, ニューヨーク, Liberty, 1989年/Harris, David A., *Entering A New Life: A Handbook for Soviet Migrants to the United States of America*, 5th edition, ニューヨーク, Liberty, 1989年。
- (42) North American Jewish Data Bank が1989年10月に行った, 旧ソ連市民391人に対する調査から。I&P: *Israel & Palestine Political Report*, No.157, パリ, MAGERAN, 1990年, 5ページに引用。

- (43) NCSJは1964年に設立されたAmerican Jewish Conference on Soviet Jewryを母体として1971年に創設された。HIASは100年以上の長い歴史を有するが、現在の形に再組織化されたのは1954年。またJDC, CJFの設立はそれぞれ1914年, 1932年のことである。
- (44) NCSJ, *Testimony of Shoshana S. Cardin, Chairman, National Conference on Soviet Jewry, before the Senate Finance Committee, 12 Sep.*, ニューヨーク, 1991年, 5~10ページ。
- (45) NCSJ, *1992 Community to Community Projects Update*, ニューヨーク, 1992年。またNCSJが毎月発行している*News Watch*(1992年までは*Newsbreak*)は, この方面の情報に詳しい。
- (46) *Washington Jewish Week*, 1989年6月22日, 10月12日。Aronson, Geoffrey, "Soviet Jewish Emigration, the United States, and the Occupied Territories," *Journal of Palestine Studies*, 第19巻第4号, 1990年夏, 34~35ページにも同様に引用されている。
- (47) CJF, *Testimony of Donald Tranin, Chairman, Committee on Refugee Resettlement of the Council of Jewish Federation, before the Foreign Affairs Committee, Subcommittee on International Operations, U.S. House of Representatives, 20 June, New York, 1990*, 3~5ページ。
- (48) ハワード・バーマン (Howard L. Berman) は, カリフォルニア州選出の民主党下院議員。1991会計年度の未消化分1万1000は翌年度に繰り越され(ユダヤ系を含む当初の旧ソ連割当ては5万), 92会計年度の旧ソ連割当ては6万1000となった。The U.S. Committee for Refugees, *Refugee Reports*, 1991年6月21日, 1~2ページ。*Facts on File*, 1991年10月24日, 801~802ページ。
- (49) アハド・ハームの思想については, Laqueur, Walter, *A History of Zionism*, ニューヨーク, Holt, Rinehart and Winston, 1972年(高坂誠訳『ユダヤ人問題とシオニズムの歴史』第三書館, 1987年)の第4章などを参照されたい。
- (50) Shapiro, 前掲書, 205~206ページ。またアメリカのシオニストとイスラエルの関係については, 次の著作などを参照されたい。Halperin, Samuel, *The Political World of American Zionism*, シルバー・スプリング(メリーランド), Information Dynamics, 1985年。
- (51) 最近では, 1990年2月にイスラエル国会の移民・吸収委員会委員長ミハエル・クレイナー (Michael Kleiner) が, HIASを癌のような存在と呼んで物議を醸している。Jerusalem Media and Communication Center, *Soviet Jewish Immigration and Israeli Settlement in the West Bank and Gaza Strip*, エルサレム, 1990年, 17ページ。Drop-Out率の高さと旧ソ連当局による出国制限と

の関連をめぐる議論については、次の論考などを参照されたい。Harris, *Soviet Jewish Emigration*……, 4～6ページ。ちなみに、1987年2月には訪米中のイスラエル首相シャミールがレーガンに対し、旧ソ連系ユダヤ市民に難民の地位を与えないよう求めたが、国務省からアメリカの政策に変更はないと拒否された。*New York Times*, 1987年2月20日。またシャミールは、翌1988年6月に国連本部でシュワルナゼ外相と会見した後、旧ソ連当局は出国したユダヤ系市民がどこに定住するか関心がないと、述べている。*Washington Post*, 1988年6月10日。

- (52) Harris, *Soviet Jewish Emigration*……, 6～7ページ。1988年6月8日には、11の主要なアメリカ・ユダヤ人組織が連名でイスラエルへの“Direct Flights”を支持する声明を発表している。
- (53) Friedman, Thomas L., *From Beirut to Jerusalem*, ニューヨーク, Farus Straus Giroux, 1989年(鈴木敏・鈴木百合子訳『バイルートからエルサレムへ——N Y タイムズ記者の中東報告——』朝日新聞社, 1993年, 626ページ)。
- (54) Fein, Leonard, “Who is a Jew?: Covenant and Contract,” *Forum on the Jewish People, Zionism and Israel*, No.62, エルサレム, World Zionist Organization, 1989年, 30～31ページ。ちなみに、1980年代末には3分の2を超えたと推定されるユダヤ人と非ユダヤ人への結婚率もつ意味については、次の論考を参照されたい。Medding, Peter Y.; Gary A. Tobin; Sylvia Barack Fishman; Mordecai Rimor, “Jewish Identity in Conventional and Mixed Marriages,” *American Jewish Year Book*, Vol. 92, ニューヨーク, American Jewish Committee and Jewish Publication Society, 1992年, 3～76ページ。
- (55) 難民認定の国際的基準については、次を参照されたい。Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, ジュネーブ, 1988年。
- (56) シャミール首相の発言(1990年5月)。Jerusalem Media and Communication Center, 前掲書, 16ページ。
- (57) 最後に、最近の旧ソ連からの出国状況を手短かに概観しておきたい。旧ソ連系ユダヤ市民のイスラエル入国者数は、1990年がピークで18万5200、以降、91年が14万7800、92年には6万4000まで急減した。減少の一途をたどっていた出国の流れは、1993年に入って再び漸増傾向を示している(93年1月～7月の合計が3万6500、ちなみに92年の同期間では3万2200)。これにはグルジア、アゼルバイジャン、タジキスタンにおける民族紛争の激化や、バルト海沿岸諸国のロシア語排斥政策が影響しているものと推定される。またイスラエル、アメリカのほか、ドイツに向かうかなりの流れが生じていることは注目に値しよう(1993年5月までに3万人が入国、さらに2万人分のビザが発給済)。旧ソ連の

解体により適用が危ぶまれた新しい出入国法（1991年5月に旧ソ連最高会議で採択）を、各共和国が暫定的に採用していることは、出国の流れを多少とも円滑にしているようだ。Institute of Jewish Affairs, *Intelligence Report*, No. 4, ロンドン, 1993年などを参照。

[参考資料 I] ミース書簡 (抜粋)

Lt. General Colin Powell
Assistant to the President
for National Security Affairs
The White House
Washington, D.C. 20500

Dear Colin:

This letter follows-up our earlier discussions concerning the processing of Moscow refugees and the interagency group meeting chaired by the NSC on July 13, 1988. It has become increasingly apparent that changes must be made in our Soviet refugee admissions program to assure that it operates in accordance with existing statutes. Current practices in processing Soviet emigres appear not to conform with the requirements established by the Immigration and Nationality Act of 1980, as administered by the Department of Justice and the Immigration and Naturalization Service (INS). Procedures followed by the Embassy in Moscow must be brought into sync with INS procedures. Additionally, new legislation is needed to provide for our ability to facilitate immigration outside the existing immigrant, refugee, and parole categories.

We intend to implement necessary changes in a way that does not close the door on any person who has been given an expectation of admission to the United States, and which is consistent with both the President's personal commitment to Soviet emigration and our present immigration laws.

(中略)

Upon arrival INS will work with the Embassy in Moscow to coordinate the

transition to the proper statutory processing of Soviets seeking to emigrate to the United States. All immigration officials involved will be as generous as possible in their application of the refugee definition and will be attentive to facts brought to their attention by the Department of State and other reliable sources. They will give applicants who may not fully understand the requirements for refugee admission all possible assistance in articulating their claims.

Although I expect in this transition period that the majority of applicants for refugee admission will be admitted, I cannot predict precisely when proper procedures will be in place or how many will be admitted as refugees. I can assure you, however, that all of them will be given the opportunity for admission. Any not granted refugee status will be considered for entry to the United States under my parole authority. The length of time required for this transition is unclear. However, I have instructed that this transition must be completed no later than October 1, 1988. After that date, INS officers have been instructed to uniformly apply the requirements of existing statutes regulating immigration processing.

(中略)

Finally, the issues which result from the current opportunity for sizable numbers of Soviet citizens to leave the Soviet Union and our desire to facilitate that exit has competed with our need to uniformly apply our immigration laws. As a result of this experience it is clear that the Administration should seek a legislative remedy which would create a new category for "special interest immigrants." Further, it is apparent that changes inside the Soviet Union may be underway which could significantly impact our immigration policies. Accordingly, the NSC, in conjunction with the State and Justice Departments, should immediately undertake appropriate studies of possible immigration trends from the Soviet Union and communist countries and how the United States and the western world should respond. Potentially, the Armenians are merely the beginning of a much more significant long-term issue and ad hoc solutions will cease to be viable. I have asked INS to work with state in moving these long-term issues as quickly as possible through the interagency process to the full SIG. Certainly an initial assessment ought to be sought in the next twenty to thirty days. Your assistance in this matter would be greatly appreciated.

sincerely,

Edwin Meese III

[参考資料II] INAの難民規定

Section 101(a)(42)

The term “refugee” means (A) any person who is outside any country of such person’s nationality or, in the case of person having no nationality, is outside any country in which such person last habitually resided, and who is unable or unwilling to return to, and is unable or unwilling to avail himself or herself of the protection of, that country because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, or (B) in such circumstances as the President after appropriate consultation (as defined in Section 207(c) of this Act) may specify, any person who is within the country of the person’s nationality [and who is persecuted or has a well-founded fear of persecution].