

# 八方塞がりのバイデン政権の国境対策

ホワイ ト 和子 (ラテンアメリカ協会ラテンアメリカ・カリブ研究所 シニア・フェロー)

移民大国である米国の移民政策は、国際情勢や経済状況を反映して変化してきた。近年では、メキシコとの国境からの不法入国者の数が急増し、国境に隣接する州では深刻な社会問題に発展すると共に、米国の政治、経済にも影響を及ぼしている。

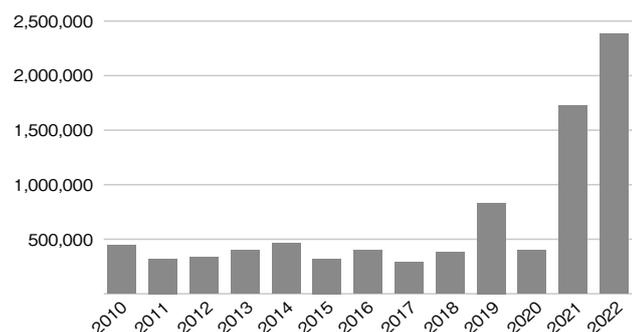
メキシコから不法に国境を越える移民希望者の多くは、ラテンアメリカ諸国の出身者である。彼らは母国での政治的迫害や抑圧、コロナ禍での経済情勢の悪化や貧困、犯罪・暴力を逃れ、米国を目指して国境に押し寄せてくる。トランプ前政権の国境の壁建設や不法入国者に対する強硬措置から転じて、バイデン政権の人道的な観点から移民に対する寛容な措置への期待が高まり、不法入国者は急増している。税関国境警備局 (CBP) が発表した2022年度の越境者遭遇数は史上最高水準の約240万人に上る(図1)。CBPは2022年には1日に6000人以上、12カ月間で220万人を超える不法入国者を拘束・逮捕したという。これまで1日1000人の拘束は米国の移民制度を圧倒すると言われてきたが、6000人という数は国境管理が不可能な状況に陥っていることを示している。

本稿では、このような状況に対するバイデン政権の対応について考察する。

## トランプ前政権下の規制見直しに追われる バイデン大統領

バイデン大統領は、より多くの新規移民を米国に

図1：史上最高水準となった南部国境での不法入国者遭遇数



出所：CBP/Council on Foreign Relations

受け入れ、既に米国に滞在する不法移民に合法的滞在への道筋を与えることを公約に掲げ、政権発足早々に移民制度改革案や、多くの不法入国者の出身国である中米北部3国への経済開発支援プログラムなどを発表した。移民制度改革案には、国内の約1100万人の不法移民に8年間で市民権取得への道を開くこと、既存の家族単位の移民制度の更新、雇用ビザの規則見直し、移民の多様性を維持するための抽選ビザ数の増加などが含まれる。しかし、共和党はバイデン政権の移民制度改革の立法化を阻んできた。バイデン大統領は本年(2023年)2月8日の一般教書の演説で、「米国の国境問題は、議会が行動を起こさない限り解決しない」と議会、特に共和党に自分の責任負担を呼び掛けている。

一方、バイデン政権最初の2年間の移民政策は、トランプ政権下で強化された政策の撤廃や見直しを中心であったが、最近ではトランプ政権に類似する強硬策も打ち出している。

## ・漸く終了したメキシコ待機プログラム (移民保護プロトコル)

トランプ政権は、2019年1月に、亡命申請を行っている入国希望者の一部をメキシコに送り返し、彼らの申請内容に関する審理が進められている間はメキシコに留まらせるという「メキシコ待機プログラム」(公式には「MPP：移民保護プロトコル」)を実施した。この結果、治安が悪いメキシコの収容所で待機することを恐れた人々の亡命申請件数が減少するなど不法入国者削減にある程度の効果を上げていた(図2)。トランプ政権下で、このMPPによってメキシコに送り返された入国希望者は7万5000人と言われる。しかし、受け入れ体制が整わず、犯罪の犠牲者となるケースも多いメキシコ側の状況を指摘し、人権擁護団体や移民支援団体は、政府を相手に数々の訴訟を起こしていた。

バイデン大統領は、選挙運動中からMPPを非人道的な政策と批判して即刻中止を約束し、就任早々、

大統領令でその撤廃を命じた。その際、既に2万5000人がメキシコ側で米国への入国処理を待っていたと報道されている。MPPは大統領令を受けて実際に2021年6月に停止されたものの、テキサス州、ミズーリ州からバイデン政権に対して訴訟が起こり、トランプ前大統領任命の連邦裁判所の判事が同年8月にMPPの再開を命じたため、12月に再開された。その後、2022年6月に最高裁がバイデン政権のMPP撤廃に関する権限を認めため、漸くこのプログラムは終了した。

・コロナ禍での移民対策となったタイトル42の行方

タイトル42とは、1944年制定の公衆衛生法で定められ、米国法典（USC）の第42章で規定されている政府の権限で、外国からの入国者を經由した感染症防止のために、移民の入国を制限する規定である。トランプ政権は、2020年3月に新型コロナウイルス感染拡大を理由にこの規則を発動し、米国への不法入国で拘束された単身成人を即刻メキシコに追放する措置を命じた。

バイデン政権はタイトル42の適用を2022年5月23日に中止する予定であったが、アリゾナ州やルイジアナ州など24の州政府がこれに反発して訴訟を起こした。2022年末には最高裁がタイトル42の継続を認めため、現在も維持されている。

タイトル42の廃止をめざしてきたバイデン政権であるが、終了させようとする裁判で阻止され、結果的に、バイデン政権にとってもこの措置が不法入国者の追放に便利な国境管理のツールとなってきた事実も否めない。しかし、ホワイトハウスが「新型

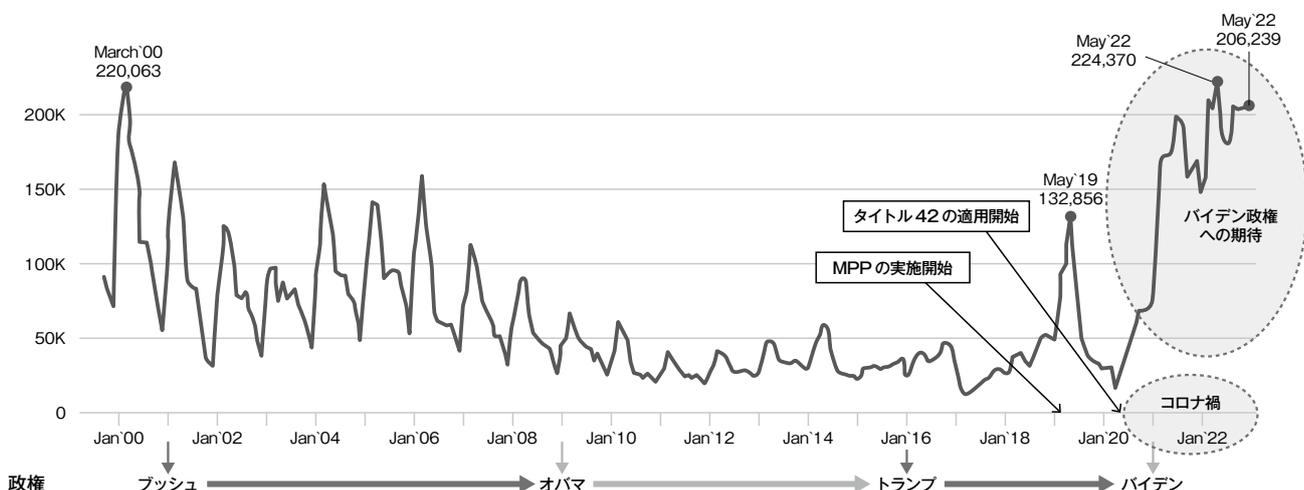
コロナウイルスに関する非常事態宣言を5月11日に解除し、不法入国者を強制送還するタイトル42も正式に撤廃する」と発表したことから、急速な展開が予想される。これに対して、共和党はもちろん、民主党議員の中にも「代替案が出るまでタイトル42を継続すべき」という声もある。バイデン政権は「決断は米国疾病管理予防センターのウォレンスキー局長に委ねる」と及び腰で、撤廃されれば国境に移民希望者が殺到すると警告するなど、曖昧な反応を示してきた。そして本年2月21日、苦肉の策（後述）を講じることを発表した。

・ベネズエラ人、キューバ人、ハイチ人、ニカラグア人に対する人道的仮釈放プログラム

このような事態に先駆けて、本年1月5日、バイデン政権はベネズエラ、キューバ、ハイチ、ニカラグアからの移民希望者に対して、危険で不法な越境から、事前に承認された「人道的仮釈放」によって、毎月3万人を上限に、2年間の米国労働許可証を交付し、正式な入国に導くプログラムを発表した。このプログラムは、ベネズエラ人に対して、昨年10月から既に実施されており、バイデン政権は、これによって同国からの不法入国が90%減少したと述べている。

このプログラムの恩恵に浴するためには、有効なパスポート、航空券、米国内の後見人、各種認証を必要とする特定のアプリをダウンロードできる携帯電話などの所持が条件となっている。資金もツテもなく、命からがら逃げ出さなければならぬ人たちにとっては意味がないプログラムであるという批判

図2：米国－メキシコ国境の越境者遭遇数（月別）



注：越境者数には同一人物が複数回、不法入国を試みるケースも含まれる 出所：Pew Research Centerの資料を基に執筆者作成

もある<sup>1</sup>。ヒューマン・ライツ・ウォッチは、このプログラムは「経済的な観点からも、亡命の機会の差別を禁止する国際難民法および国際人権法に反する」ものであり、逆にこれら4か国からの貧しい亡命希望者の入国を阻んでいると批判している。また、2年間の労働許可証が失効した際の入国者の処遇も明確ではない。

さらに、このプログラムはタイトル42の適用拡大とも批判されている。4か国からの移民希望者は、この仮釈放プログラムを使わず不法入国を試みると、タイトル42が適用され、即時メキシコに追放されて一定期間労働許可証を得られなくなる。メキシコはこれらの追放者を毎月3万人まで移民として受け入れることに同意しているという。バイデン大統領は2月7日の一般教書の演説の中で、導入から1か月で、これらの国からの不法入国者が97%減少したとアピールした。

### バイデン政権のジレンマ

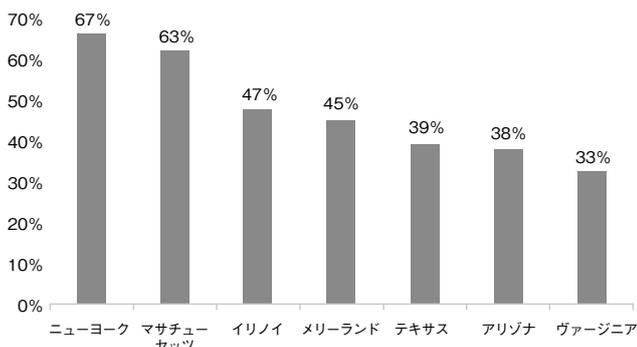
たとえ人道的仮釈放プログラムが奏功しても、5月にタイトル42適用が撤廃されれば、結果として入国希望者が国境に殺到し、バイデン政権は共和党の攻撃の的となろう。CBPは1日に1万人以上の入国希望者が殺到すると予想している。それを危惧したバイデン政権は、2月21日、これまでにない厳しい入国規制案を発表した。この規則案は、米国に向かう途中の第三国での保護の要請や、携帯アプリを通じて米国政府に亡命の意思の通知などを行わず、不法入国を試みる者には亡命の資格を認めないというものであり、該当者は即刻国外追放となる。人権擁護団体や民主党議員の一部は、この規制はトランプ政権が実施しようとして裁判所に阻まれた規制に類

似しており、米国の移民受け入れの精神に反し、申請が困難な多くの亡命希望者を拒否するものであると激しく非難している。実際、多くの亡命希望者は正式なルートで申請する時間や費用もなく、それができないために不法入国を企てるのが現状である。この規則は30日間のコメント期間を経て、2年間の期限付きで発効する予定であるが、この間に多くの訴訟も予想されている。バイデン政権は苦肉の策を講じたはずだが、身内からの反対が大きく、敢えて実施すれば2024年の大統領選にも影響を及ぼしかねない。一方、この方策を実施しなければ、南部国境地域は混乱を極めることになり、共和党の矛先が向けられる。

共和党のテキサス州やフロリダ州の知事は、昨年の中間選挙前から、北東部の民主党寄りのワシントンDC、ニューヨーク、シカゴ、ボストンなどの都市に、国境で遭遇した何千人もの不法入国の亡命希望者をバスや飛行機で送り込み、物議を醸している。これは両知事の中間選挙での再選と、フロリダ州のデサントス知事の2024年の大統領選出馬を睨んだ茶番劇とも揶揄されている。しかし、この方策は、国境地帯の混乱に弱腰のバイデン政権に対する挑戦であり、治安や雇用確保の側面から不法入国対策の強化を求めるラテン系有権者の取り込みにも奏功しているとも言われる。皮肉にも、これらの民主党寄りの都市や州では、亡命承認の数が多い(図3)。バイデン大統領は「亡命希望者を利用して政治的得点を稼ごうとする卑怯なやり方だ。問題解決に貢献して壊れたシステムを修復するために団結すべきである」と主張している。

2023年1月に発足した新議会では、共和党多数の下院で、バイデン政権の国境対策の失敗を政治戦略に使おうとする共和党議員が、不法入国者問題を管轄するマヨルカス国土安全保障長官の弾劾を求めている。下院の監督・責任委員会のコマー委員長は「南部国境の状況は危険で混乱している。マヨルカス長官は国境警備の重責を果たせなかった責任を問われるべきだ」と述べている。ニューヨーク・タイムズ紙は、マヨルカス長官は国土安全保障長官として多岐に亘る重大な責任があるにもかかわらず、この2年間は前政権の強硬な移民対策の後始末や、バイデン政権下で急増する移民問題に忙殺されてきたと指摘し、同長官は「より公平で人道的な移民制度の構築という、バイデン政権の公約実行の盾となる覚悟

図3：2021年度 州別の亡命承認数の割合



出所：Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), "Asylum Decisions" updated August 2022

である」と述べている<sup>2</sup>。

バイデン大統領もマヨルカス長官も、国境の壁建設を中止し、難民受け入れ規制を緩和し、メキシコ待機プログラムを撤廃すれば共和党議員や共和党支持者に批判され、新たな方策で不法入国者を管理すれば移民保護団体や人権擁護団体から非難されるという「勝ち目のない戦い」に挑んでいる。移民問題は、いまや党派を二分する政治問題となっているが、民主党、共和党も一枚岩ではない。不法移民が米国の重要な労働力となっている現状や、国内で根を張っているラテン系有権者を意識して、共和党の中にも移民制度の改革に前向きな議員もいる。また、民主党の中でも、南部の国境州の議員は厳しい選択を迫られている。問題解決への道のりは長く、険しい。

- 1 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/jan/09/biden-is-throwing-migrants-under-the-bus-to-appease-republican-fearmongering>
- 2 <https://www.nytimes.com/2023/02/07/us/politics/mayorkas-republicans-border.html>

(ほわいと かずこ ラテンアメリカ協会ラテンアメリカ・カリブ研究所 シニア・フェロー)

## ラテンアメリカ参考図書案内



### 『移民が移民を考える 一半田知雄と日系ブラジル社会の歴史叙述』

フェリッペ・モッタ 大阪大学出版会  
2022年12月 318頁 5,500円+税 ISBN978-4-87259-759-2

半田知雄（1906～96年）という、少年時代に家族とともにブラジルに移住し、画家として移民知識人として生きた一人の移民の思想と活動を、丹念に一次資料も駆使し跡付け考察することによって、ブラジル日系社会の歴史において「移民史」の記述の過程と言説を検討し、移民自身による生きた移民史を描き出した日系ブラジル移民史の叙述の更新に貢献すると言ってよい労作。著者は1985年サンパウロ生まれのイタリア系ブラジル人。サンパウロ大学で歴史学を学び、大阪大学大学院で日本人移民史研究を続け、日本語で纏めた博士論文に加筆したのが本書である。

半田の生涯を追いその知的活動を述べ、日系ブラジル社会の在り方と歴史を多面的に考察した多くの論考の中で日本人移民研究の代表的な著作と高く評価されている『移民の生活の歴史 ーブラジル日系人の歩んだ道』（1970年初版、サンパウロ人文科学研究所・家の光協会刊）の構成と成立過程、日系社会の歴史をめぐる記述、移民の生活の情景などを題材に数多くの絵画を残した半田の移民絵画論、第二次世界大戦と敗戦後の経験、記憶、残滓を踏まえて新たな歴史の誕生、半田の文化伝承・言語・移民心理の思想を考察し、おわりに半田が理解不能な存在と言う日本移民の理解に本書が役立てば無上の喜びと締め括っている。

（桜井 敏浩）