

世界を揺るがす移民・難民問題 米州大陸では？

世界では紛争・抑圧・貧困等から逃れて国外に流出する移民・難民の流れは止まることなく、米国や欧州を中心に政治と社会を大きく揺るがしています。特集では、米州大陸に焦点を当てつつ、①大統領選挙の最重要争点の一つとなった米国の移民政策、②移民の送り出し国・通過国・滞在国でもあるメキシコの政策、③移民流出の根本原因に取り組む中米北部地域での国際協力、④地域最大の移民流出が続くベネズエラ移民の状況、⑤ベネズエラ移民の最大の受け入れ国であるコロンビアの政策、⑥移民流入が大きな政治・社会問題となっているチリの状況について分析します。

慢性化する非正規移民問題と 処方箋の書けないアメリカ政府



峰尾 洋一（丸紅経済研究所 研究主幹）

アメリカにとっての非正規移民問題

2024 年大統領・議会選挙を控えての世論調査で、景気と並んで国民の関心が高い政治課題は非正規移民である。長大な国境を擁する先進国アメリカにとって、これは避けて通れない問題だ。筆者がワシントンに勤務した 2017 年から 2023 年の間、政権は代わったものの、非正規移民の問題は連綿とハイライトされていた。アメリカは東西を大洋に守られ、南北の二か国との関係において安全保障上の大きな懸念はなく、両国との経済的な結びつきも強い。2001 年の同時多発テロや第二次世界大戦中の日本軍風船爆弾などの限られた例はあるが、本土が攻撃された経験も少ない。そんな外部攻撃への免疫が弱い中で、決して攻撃を目的とするものではないが、国境を乗り越えて外国人が入り込んでくる。それに関連付けられた人身売買や薬物の問題が指摘される。トランプ政権時、民間の民兵組織の一部が自主的に国境警備に向かうという事件が起きた。もちろんこれは一部の極端な例ではあるが、程度の差はあれ、自分の土地に大量の外国人が流入してくることに對する一般

的な感情は、過小評価されるべきではないだろう。近年、本来その範疇には含まれない非正規移民問題を外交に含める論評が散見される。だが、他の外交問題と非正規移民問題の大きな違いは、この国民への身近さであり、その影響を国民が肌で感じる点と言ってよい。従い、この問題は時の政治に深く関わり、選挙で大きく取り上げられることになる。

バイデン政権の豹変

2020 年の選挙期間中、バイデン陣営はトランプ政権の移民政策（国境の壁建設、難民申請者の国外待機、家族分離、長期間の留置など）を厳しく批判した。そしてバイデン大統領は就任初日からそのキャンペーン公約に忠実に動く。

2021 年 1 月の就任初日に発表された政権の優先課題の中に、コロナ対策や経済、ヘルスケアなどと並んで移民対策が含まれた。そこには、アメリカが「公平で秩序だった移民システムを維持し、そのシステム下では移民を歓迎し・家族分離を許さず・既に居住する者も新たにアメリカを目指して来る者も等し

くこの国に貢献できるようにする」と明記された。同日、国境の壁建設停止・聖域都市への補助金再開・若年移民の強制退去延期措置再施行・特定国対象の入国制限の廃止など、トランプ政策を全面的に覆す複数の大統領指令が出された。更に、政権から移民法の改正案も提案され、それを受けた上下院民主党から U.S. Citizenship Act of 2021 法案が提出された。同法案の中には、①既に国内居住の非正規移民に対して移民ビザ申請の権利や市民権申請の道を開く、②国境の「スマート」コントロール強化、③難民申請者の増加問題の根本解決（難民流出国への支援や暴力・貧困などの問題解決）などが含まれていた。ホワイトハウス、上院、下院をすべて押さえ、民主党の骨太の理想を一気呵成に達成しようという勢いに満ちていた。政権の優先課題にある言葉を借りれば、移民を歓迎し、既に居住する者も新たにアメリカを目指して来る者もともにアメリカに貢献する仕組みを作るはずだった。

それから3年半が経過した今年7月。バイデン政権の税関国境警備局（Custom Border Protection：CBP）が自らのウェブサイトで公表する月次アップデートの冒頭には非正規移民の激減という言葉が並んだ。それは自然な減少を指しているのではない。6月4日から始まった非正規移民の難民申請制限の効果を謳う内容だ。この制限は1日あたりの非正規移民流入数が7日平均で2500名を超えた場合に、難民申請を停止させるというものだ。「この施策によって」と月次アップデートを続ける。「前月6月比で非正規移民数が32%減少し、2019年の月平均よりも低くなった」。平易に言えば、バイデン政権の政策でトランプ政権時代の2019年実績よりも非正規移民の数を減らせた、と成果を主張していることになる。難民申請の制限はトランプ時代に導入され、法律違反として裁判所に差し止められたやり方だ。それを「移民を歓迎」するはずの政権が導入し、効果があったと胸を張る。一体何が起きたのか。

なぜ手のひらを返さねばならなかったのか

バイデン政権当初に導入された様々な施策は、発表から数週間で実現が怪しくなっていた。南西国境からの非正規移民の流入は政権発足時の1月には8万人/月を切っていたが、2月には10万人を超え、3月には17万人を超えた。移民たちは「バイデン大統領、我々をアメリカに入れてくれ」と書かれたT

シャツを着て国境に殺到した。国境の壁建設はじめトランプ政権の移民抑制策を反故にして移民を歓迎することを優先課題としたのだから、むべなるかなである。ハリス副大統領やマヨルカス国土安全保障省長官は非正規移民に対して「今は来ないでほしい」と口頭で訴えかけたが、後の祭りだった。

対応に窮したバイデン政権は、トランプ政権時代に始まった、移民と直接関係のない、伝染病阻止を目的とした規則（Title 42）に基づく追放措置を用いて、非正規移民の流入を抑え込む策に出る。バイデン氏は就任前 Title 42 の撤廃を要求していたが、増える一方の移民流入に背に腹は代えられなくなっていた。ところが、コロナ感染の収束に伴い、2023年5月から Title 42 による追放という措置がとれなくなる。これに対しバイデン政権は当時流入が急増したキューバ・ハイチ・ニカラグア・ベネズエラからの非正規移民受け入れに月3万人上限のクォータを設定した。これは、税関国境警備局のアプリ経由で登録し、正規の入国地点（Port of entry）に交通費自己負担で出頭し、アメリカ国内のスポンサーが確保され、犯罪歴がないなどの条件を満たす場合に限り、上限人数までの入国と、その後2年間の居住を認めるものだった。こうして短期の正規入国の道を開くと同時に、その措置に従わずに国境を越えた移民は厳しく取り締まる仕組みも導入した。

だが、その効果も一時的であり、非正規で入国しようとする人数は再び増加に向かう。その間に膨大な人数の移民流入への対応に苦慮し、連邦政府の政策にしびれを切らした南部の州が、移民をバスでニューヨークやシカゴやマーサズ・ビニヤードといった場所に送り込み始めた。ニューヨーク市は、外国人にとっての聖域都市を標榜し、在留資格の有無を調査せず、中央政府からの非正規移民調査への協力を拒否するなどの立場をとってきた。だが、非正規移民のごく一部が流入しただけで同市のシェルターはあふれ、あふれた移民をバスで地方都市に送り付けるような事態になった。トランプ政権時代は、政権の移民政策を非人道的と声高に非難してきた聖域都市に住む人々が、自分の裏庭に移民が押し寄せると、手のひらを返したように不平を口にするようになる。バイデン大統領もニューヨークの民主党支持者たちの不満を無視するわけにもいかなかった。

最後はメキシコ頼み

そうした事態を経て、上にもふれた通り非正規移民の数は今年の年初から激減している。昨年12月には30万人を超える人数であったものが、2024年1月には18万人を切り、その後6月には13万人、7月には10万人前後まで減少している。この減少の一因は、税関国境警備局主張の通り難民申請の制限だ。バイデン政権の方針転換により、それまで積極的に難民申請を受け付けていた係官が到着する非正規移民の話に耳を貸さなくなる。この措置で減少する分に加えて、そうした情報が移民の間に共有されることも減少につながる。ただ、この措置が開始されたのは6月であり、それ以前の数値は説明がつかない。

わかってきたことは、それまでメキシコ国境を越えてアメリカに入国してきた移民の多くが、国境を越えられずメキシコ内にとどまっているということだ。昨年12月末、国務省のプリンケン長官と国土安全保障省のマヨルカス長官がメキシコを訪問し、非正規移民についてメキシコのロペス・オブラドール大統領と会議をしている。会議の詳細は不明だが、この会議以降、移民の流れが変わった。メキシコは、移民の主要ルートに監視スポットを増やし、警備人員を増強した。貨物列車に無賃乗車し移動する移民も次々に捕縛されるようになった。人道的観点で発行していたメキシコ滞在のビザの発給も停止した。

アメリカに入国できなくなった移民たちは、出身国に送還される場合もあるが、例えばベネズエラは非正規移民の送還を認めておらず、送還措置は不可能となる。メキシコはそうした非正規移民たちをバスに乗せてメキシコ最南部、グアテマラ国境近くまで輸送している。非正規移民たちは、危険を冒し、バス・貨物列車などでせっかくアメリカ国境まで行っても、メキシコ政府の手で振り出しに戻らされることになる。もちろん、そうすることでメキシコ国内に非正規移民が数多く残留することとなる。だが、メキシコはニューヨークとは違う。シェルターがあふれて問題となる可能性は低い。アメリカのように政治的問題になる心配も少ない。トランプ政権時代、難民申請者の国外（メキシコ）待機政策を散々非難したバイデン大統領だったが、最後に頼ったのは同じメキシコに待機させるやり方だった。

本当の問題点と解決の目途

トランプ政権からバイデン政権にかけてアメリカで起きたことはなにか。トランプ政権が一時期導入した非正規移民抑制のための親子分離政策。史上最長35日間の政府閉鎖を生んだ国境の壁。2019年に導入された難民申請者の国外待機政策。コロナ感染が始まった2020年に導入されたTitle 42による追放措置。その一つ一つが当時大きく取り上げられ、トランプ政権への批判や2020年選挙におけるバイデン陣営のトランプ政権攻撃の材料となった。

2021年に誕生したバイデン政権。前政権の移民政策の多くを一旦は撤廃した。だが、その移民に寛容な姿勢は大量の非正規移民流入を生み、就任直後から収拾がつかなくなっていた。結果、自らが激しく批判したトランプ政権と瓜二つの政策をとることとなった。これらを振り返ると、非正規移民の流入に対しては、政権が代わっても同様の手段で対応するしかないというのが今の現実だろう。本稿の冒頭で述べたが、非正規移民はアメリカにとって、避けられない問題だ。そして今のところ根本的な解決につながるような処方箋は書かれていない。今後も政権を担う者は、トランプ・バイデン政権が用いたような短期的な対処療法を続けざるを得ないというのが実態であろう。

移民問題は、その本質とは別に、視覚に訴えやすく、国民に身近な印象を与える。それ故に選挙のたびに主要争点の一つとなる。そして肝心の移民対策ではなく、選挙の勝敗に係る部分にリソースと資金が使われる。今年の選挙戦でもこの問題がハイライトされてはいるが、両候補の政策の違いが有権者に示されているようには見えない。むしろ、問題の本質や有効な政策にふれることを避け、問題と関係ない相手候補個人の過去を叩く。そんなメッセージングの巧拙で候補者の能力を測る選挙戦が続く。そして、選挙の期間だけ国民の目をこの問題からそらせる短期的対処療法が足元の政策の軸になっていく。非正規移民とは別に、重要な問題に正面から取り組むことができない今のアメリカ政治の実態こそが、今後注視すべき点と言えるかもしれない。

（みねお よういち 株式会社丸紅経済研究所 研究主幹）