

メキシコにおける移民問題の新局面



高橋 百合子（早稲田大学 准教授）

はじめに

これまでメキシコは、米国へ多くの移民を送り出す国として知られてきた。しかし、近年、メキシコの移民を取り巻く環境は大きく変わった。とりわけ、2017年に米国で移民に敵対的なトランプ政権が発足し、メキシコでは2018年に国家再生運動（MORENA）のロペス・オブラドール（以下、AMLO）大統領率いる政権が発足して以降、中南米からメキシコを経由して米国へ向かう人の流れが加速した。これを背景として、AMLO政権下では新たな移民政策が打ち出された。しかし、対外的には米国の移民政策に追随し、対内的には移民政策の軍事化（militarización）への懸念が高まっている。本稿では、AMLO政権下における移民の新たな傾向を概観し、対外的・対内的にどのような移民政策が行われてきたのか、その現状評価を試みる。なお、本稿では、移民（migrants）、難民（refugees）、亡命希望者（asylum seekers）を区別せず、移民と総称して議論を進める。

移民送出国から移民送出・受入・通過国へ

メキシコを取り巻く移民状況の変化の特徴として、メキシコから米国への非正規越境者の減少、グアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドルといった「北の三角地帯」からの移民の増加、未成年者と家族での移住の増加、移民理由の多様化、メキシコへの移住者増加などが挙げられる（Guillén López 2024）。

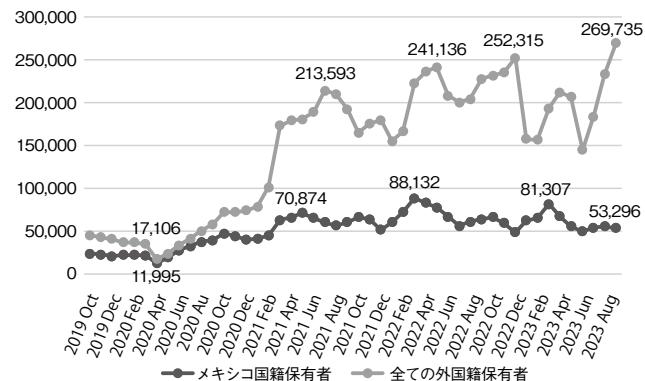
図1は、米国税関国境警備局（CBP）が集計した、米国南部国境で「遭遇（encounter）」された越境者の数の推移を、メキシコ国籍保有者、すべての外国籍保有者について表している。なお、「遭遇」とは、新型コロナウイルス感染拡大抑止のために移民を制限する目的で2020年3月に発動された「タイトル42」、もしくは通常の入国審査に適用される移民規制の法的枠組みである「タイトル8」により、入国が許可されなかった越境を指す。新型コロナウイルス感染が拡大し、米国とメキシコの陸路国境は2020年3月21日に閉鎖されると、いずれの越境者も大きく減少した。しかし、2021年11月

8日に国境が開かれると、メキシコ国籍保有者はピーク時の2022年2月よりは減ったものの、一定水準にとどまっている。他方、中米・ベネズエラからの越境者は約27万人へと激増し、国境閉鎖前の5倍を上回る記録的な水準に達している。

国家移民機関（Instituto Nacional de Migración）の元所長で、著名な移民研究者であるGuillén López(2024)は、単独で移住する成人男性が依然として多いが、同伴者のいない未成年者や一家での移住が増えていることを指摘する。これは、より良い雇用機会を求める従来の移民から、政治暴力や自然災害等、多様な理由による移住の増加を示唆する。他方、中米からの移民流入は、「移民キャラバン」として注目を集めた。非正規での移民には、コヨーテと呼ばれる密航仲介人に金銭を支払ったり、組織犯罪に巻き込まれたりと、危険が伴う。2018年から2019年にかけて、危険を避けて身の安全を守るために、「キャラバン」を結成して集団で移住する動きが起きた¹。

中米移民キャラバンの最終目的地は米国であるが、当初は通過点であったメキシコに移住する人が増えた。図2は、2012年1月から2024年6月までの期間に、メキシコ国内に非正規移民として滞在した移民者の推移を示

図1 米国南部国境で遭遇（encounter）された越境者数の推移（2019年10月～2023年8月）



出所：U.S. Customs and Border Protection. Southwest Land Border Encounters on October 13, 2023 のデータにもとづき、執筆者作成。
<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (閲覧日：2023年11月3日)

図2 メキシコ国内における非正規移民の推移
(2012年1月～2024年6月)



出所：内務省の統計ダッシュボードより抜粋の上、執筆者加筆。http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticalMigratoria/tablero_estadistica (閲覧日：2024年9月13日)

している。2012年1月には、6340名であったが、2021年11月に米国との陸路国境が再開するや否やその数は急増し、2024年6月には12万1536名に達した。この期間、先述のように、米国南部国境で遭遇された中米出身者の数も増えている。つまり、米国へ向かってメキシコを通過する人が増えたが、米国の入国規制が厳格化されて越境が難しくなった結果、メキシコへの移住者が増えたと理解することができる。このことは、メキシコが移民受入国になったことを示す。

AMLO政権下の移民政策

メキシコを通過して米国を目指したり、メキシコに移住したりする人が増えた状況下、メキシコ政府はどのような対応を取ってきたのだろうか。2018年12月1日に発足したAMLO政権下、移民政策が重要事項として優先的に取り組まれてきたとは言い難い。政権発足直後、内務省の移民政策・登録・身分証明ユニット(Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de

Personas de la Secretaría de Gobernación)は、「メキシコ政府の新移民政策、2018-2024年(Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024)」を発表した²。そこでは、メキシコは移民の「出身(origen)、通過(tránsito)、目的(destino)、帰還(retorno)」対象としてとらえられることが明記されている。さらに、新たな移民政策の柱として、①責任の共有、②規則的、秩序的かつ安全な国際移動と移住、③不規則な移住への注意、④制度の強化、⑤在外メキシコ人の保護、⑥国際移動・移住を経験する人々の統合・再統合、⑦移民コミュニティにおける持続可能な開発を掲げた。しかし、移民政策の現状は、こうした理念とは程遠く、対外的には、米国の移民政策へ追随する姿勢が色濃く、対内的には、移民政策における国家警備隊の役割拡大とそれに伴う軍事化への懸念が広まっている。

米国に追随するメキシコ北部国境政策

移民対策における米国とメキシコの協力関係強化は、2007年に、カルデロン政権下で開始されたメリダ・インシアチブに遡る。麻薬取引や武器密輸を阻止することを目的として、米国の財政支援をてこにメキシコ、中米諸国地域の国境管理と安全保障の強化が目指された。それ以来、米国は南部国境の移民規制を強めるとともに、メキシコの移民政策へも影響力を行使しようしてきた。2017年に米国でトランプ政権が発足すると、移民政策の厳格化、さらには2020年に勃発した新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、移民流入規制の厳格化に拍車がかかることとなった。表1は、AMLO政権

表1 メキシコと米国における移民政策の変遷

2018年12月1日	メキシコ・AMLO政権発足。AMLO大統領就任とともに、中米包括的開発計画(Plan Integral de Desarrollo para Centroamérica)に署名し、中米諸国での移民送出の構造的要因への協力を発表
2019年1月24日	「移民保護プロトコル」(Migrant Protection Protocols: PPP)として、国土安全保障省が「メキシコ待機」政策を発表。米国へ亡命申請する者は、米国ではなくメキシコで待機
2019年5月30日	メキシコからの非正規移民の急増に対して、トランプ政権はメキシコからのすべての輸入品に関税を課すことを表明(6月に、この措置は回避)
2019年9月9日	米国税関国境警備局(CBP)が、メキシコを「安全な第三国」に指定する内容を発表
2019年9月10日	メキシコのエバラル外相は、ワシントンでペニス副大統領、ポンペオ国務長官と非正規移民について会談。同外相は、メキシコは米国にとっての「安全な第三国」であることを否定
2020年3月20日	トランプ大統領が「タイトル42」を発動。新型コロナウイルスの感染拡大を防ぐため、亡命申請者を即時に本国へ送還する方針へ
2021年1月20日	米国・バイデン政権発足。同大統領は、就任直後に、「メキシコ待機」政策を撤廃する大統領令に署名
2021年11月22日	バイデン大統領、AMLO大統領、トルドー首相が、ワシントンで5年振りに首脳会議を開催。移民保護、季節労働者のためのビザ発給増加、移民の根本原因の解決に向けて協力合意
2021年12月2日	国土安全保障省は、トランプ前大統領が導入し、バイデン大統領が廃止した「メキシコ待機」政策の再開を発表
2022年6月6～10日	第9回米州サミットが、ロサンゼルス市で開催。AMLO大統領は欠席
2022年6月10日	米州における移民問題や人権保護に協力して取り組む「移民と保護に関するロサンゼルス宣言」発表。AMLO大統領も合意
2023年1月10日	バイデン大統領、AMLO大統領、トルドー首相がメキシコ市で首脳会議開催。移民問題と開発への協力関係を含む共同宣言を採択
2023年3月27日	メキシコ北部国境のシウダー・フアレスで、国家移民機関(INM)が管理する移民収容センターで火災発生、40名が死亡。同局職員は告訴されたが、誰も有罪にならず(2024年9月現在)
2023年5月11日	「タイトル42」撤廃。移民規制強化
2023年12月22日	AMLO大統領は、21日にバイデン大統領と電話会談後、米国の移民対策への支援強化表明
2024年5月7日	「移民と保護に関するロサンゼルス宣言」の第3回閣僚会議がグアテマラで開催
2024年6月4日	バイデン大統領は、国境南部での越境対策を厳格化、非正規入国を制限する大統領令公布
2024年10月1日	メキシコ・シェインバウム政権発足

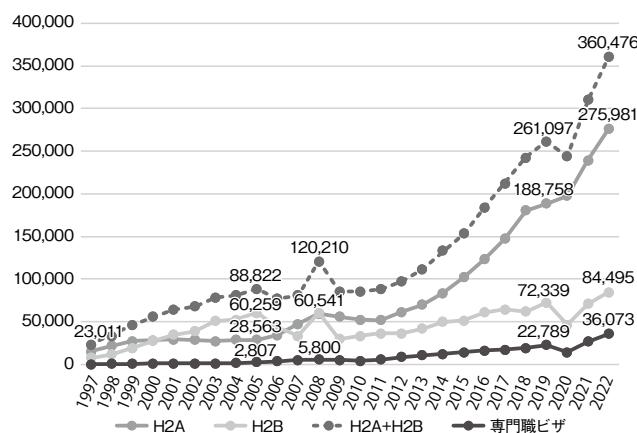
出所：米国、メキシコ、日本の報道および公式発表資料にもとづき執筆者作成

期におけるメキシコと米国における移民政策の変遷をまとめている。

2018年にAMLO政権が発足すると、トランプ政権相手に、移民と貿易に関する交渉が始められた。トランプ大統領は、メキシコに対して、非正規民流入をコントロールするために、「安全な第三国」になることを再三要求したが、メキシコは拒否の姿勢を貫いた。しかし、2019年1月、米国の国土安全保障相が「移民保護プロトコル」(Migrant Protection Protocols: PPP)として、「メキシコ待機」政策（米国へ亡命申請する者は、米国ではなくメキシコで待機せねばならない）を発表すると、メキシコ政府は甘受した。さらに、同年5月に、トランプ大統領は、メキシコからの非正規移民流入に歯止めがかからないことを受け、メキシコからのすべての輸入品に関税を課すと圧力をかけた。実際にこの強権的な措置は回避されたが、その見返りに、メキシコは、非正規移民を抑制するために国家警備隊を国家全土に配備すること、メキシコ南部と中米の経済開発を促進すること等に合意した。2020年になると、新型コロナウイルス感染拡大への対策として、トランプ大統領は「タイトル42」を発動して、亡命申請者を即時に本国へ送還する方針を取った。

2021年にバイデン政権が発足すると、非正規移民に対する政策は稳健化することが予想された。まず、バイデン大統領が就任直後に、「メキシコ待機」政策が撤廃され、同年11月には、5年振りにワシントンで北米三国の首脳会談が開催された。首脳会談では、移民問題については、季節労働者のためのビザ発給を増やすことによって、正規の移民を増やすことや、移民を生み出す根本問題である貧困を削減したり、経済開発への支援を

図3 メキシコ移民へ発給された短期雇用ビザと専門職ビザ（1997～2022年）



出所：U.S. Department of State, Bureau of Consulate Affairs のデータにもとづき、執筆者作成。<https://travel.state.gov/content/travel/en/legal-visa-law0/visa-statistics/nonimmigrant-visa-statistics.html> (閲覧日：2023年11月5日)

行ったりすることに合意が形成された。実際、図3が示すように、農業における短期雇用ビザ（H2A）および農業以外における短期雇用ビザ（H2B）の発給数は、近年、大幅に増加している。

この方針は、2022年6月に開催された第9回米州サミット（AMLO大統領は欠席）でも踏襲され、米州における移民問題や人権保護に協力して取り組むことを目指す「移民と保護に関するロサンゼルス宣言」として発表された。

このように、バイデン政権下で、非正規移民に対する政策が稳健化したように見えた。しかし、非正規移民の流入が増加を続ける中、2021年1月、国土安全保障相は、「メキシコ待機」政策の再開を発表した。そして、2023年5月に「タイトル42」は撤廃されたが、移民規制は強化された。さらには、2024年6月には、米国国境南部での非正規移民への規制をさらに厳格化し、非正規移民の入国を制限する大統領令を交付した。このように、バイデン政権の対移民政策は、次第に厳格化を強めている。こうした米国政府の姿勢に対して、メキシコ政府は、米国の移民政策に対する支援を強化することを表明している。

メキシコ国内の移民政策に対する軍事化への懸念

AMLO政権下の対内的な移民政策の特徴として、政権発足当時の人道主義的措置、中米諸国に対する経済協力、移民政策における国家警備隊の役割増大に伴う国家移民機関の軍事化が挙げられる。まず、AMLO政権下で、人道的理由による移住者に対してビザの手続きが迅速化されたり、滞在許可が与えられたりしている。米国の移民流入制限が厳格化される一方で、メキシコでは、人道的理由により、一時的な滞在を許可する「人道的訪問者許可証（Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias: TVRH）」の発給数が2020年以降急増した。このため、当初は米国を目指していた移民にとって、メキシコに滞在することが有力な選択肢となったことから、メキシコは「通過」ではなく、「目的」地になったといえる（Calderón Chelius 2021: 112）。

また、中米からの移民の理由として、経済・雇用機会の欠如、暴力、治安の悪さ、所得の低さがあることから、メキシコは、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラスとともに、「中米の包括的開発計画（Plan Integral de Desarrollo para Centroamérica）」に署名した。これは、経済発展を促すことによって、北方への移民を抑制することを目指している。そのため、経済発展と環境保全

の両方を目指す支援策「Semblando Vida」や、若者に職業訓練の機会を与えるとともに経済支援と医療保険を付与する「Jóvenes Construyendo el Futuro」といったメキシコの社会政策の移転を含む。

こうした人道的政策とは対照的に、国家警備隊の移民政策への関与が高まるにつれて、移民政策の軍事化への懸念が広まっている。前述の通り、メリダ・イニシアチブ以来、米国とメキシコの軍事協力が進み、2019年には、国家警備隊が設立された。その後、米国からの関税撤廃を回避する条件として、国家警備隊がメキシコ全土に配備され、非正規移民のコントロールに関与することとなった。国家警備隊法は、この組織を文民の指揮下に置くことを定めているが、実際には、構成員の80%を国防省と海軍省出身者が占めている(Cárdenas Alaminos 2023: 10)。さらに、2020年10月から、国防省が国家警備隊を運営管理するようになっており、軍と連携を強めている。

さらに、国家移民機関の管理職に、現役・退役軍人が多く見られる。国家警備隊は、国家移民機関の支援を担い、移民が移動する際の輸送手段の検査や警備を行う権限も有する(Cárdenas Alaminos 2023)。このように、AMLO政権下で、移民政策へ、国家移民機関、国家警備隊、国防省の関与が強まったのである。このように武力を有する組織が移民政策への関与を強めるにしたがって、移民集団に対する、武力行使、違法な拘束、集団追放、女性に対する暴力などの人権侵害が増加している(Moncada, Rojas y Delgadillo Pérez 2022)。

おわりに

本稿では、AMLO政権下、メキシコは移民送出国から、移民送出・受入・通過国へと変化を遂げつつあることを見てきた。さらに、メキシコ政府は、移民政策を厳格化する米国に追随する傾向が見られ、対内的には移民政策に対する国家警備隊の関与や人権侵害の報告が増えつつある。国家警備隊が国防省へ統合されることが憲法改正案に含まれていることから、シェインバウム新政権下、移民政策の軍事化が進むのか、あるいは、米州における非正規移民の抑止に、メキシコが主導的な役割を担うのか、注視する必要がある。

(謝辞:本稿の執筆にあたり、Ana Elena Pascoe Rodríguez 氏のリサーチ補助に深く感謝申し上げる。)

- 1 中米からの移民キャラバンの結成過程については、渡辺(2022)が詳しい。
- 2 “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024.” Ciudad de México. <http://politcamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf> を参照。

引用文献

- 渡辺暁(2022)「中米移民キャラバンをめぐる国際政治—キャラバンの政治的意味とメキシコ政府の対応」『ポリフォリア』14、21-56頁。
- Calderón Chelius, Leticia (2021) “Claves para entender la política migratoria mexicana en tiempos de López Obrador,” *Cadernos de Campo: Revista de Ciencias Sociales*, 30 (junio). pp. 99-122.
- Cárdenas Alaminos, Nuty (2023) “La militarización de la política de disuasión migratoria en México,” *Estudios Fronterizos*, 24 (octubre). <https://doi.org/10.21670/REF.2315126>.
- Guillén López, Tonatiuh (2024) “Alineamiento y crudeza: la política migratoria del gobierno de AMLO.” En *El daño está hecho: balance y políticas para la reconstrucción*, editado por Ricardo Becerra. Grano de Sal. www.granodesal.com.
- Moncada, Alicia, Eduardo Rojas y Ana Lorena Delgadillo Pérez, eds. (2022) *Bajo la bota: Militarización de la política migratoria en México*. Ciudad de México: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechoscopio, Uno de Siete Migrando e Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI).

(たかはし ゆりこ 早稲田大学政治経済学術院 准教授)

