

特集：ラテンアメリカの移民問題

米国の移民政策と中南米

灘 久美子

はじめに

今年 4 月、アリゾナ州議会が不法移民を取り締まる警察官の権限を拡大する州法「SB1070」(The Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act: 法執行と地域の安全を確保する法律)を可決し、ブリューワー州知事が署名をした。合理的に怪しいと思われる理由がある人物に、警察官が移民ステータスに関する書類の呈示を求めるようにする同法は、メキシコ系移民を中心とした移民から、人種プロファイリングを促す人種差別法にあたると強く非難された。4 月末に修正案が成立し、人種差別に抵触し得る部分について若干の修正がされたものの、全米各地でアリゾナ州政府に対するボイコットやデモ等の反対運動が行われた。同法に対する反発は米国外でも強まり、5 月中旬に米国を訪問したメキシコのカルデロン大統領も同州法は人種差別的であると厳しく批判をした。

6 月初頭、オバマ大統領とブリューワー州知事はホワイトハウスで協議し、ブリューワー州知事は麻薬密輸のため武装した不法移民がメキシコからアリゾナ州に越境するケースが後を絶たない現状を説明し、大統領に理解を求めた。一方、オバマ大統領は、国境警備を強化するだけでなく、連邦政府レベルで包括的な移民対策の見直しが必要だとし、党を超えた問題解決のための協力を呼びかけた。

また、大統領は、州法が連邦政府の方針を阻害してはならないと強調し、アリゾナ州の対不法移民政策を牽制した。

そうした中、司法省は SB1070 が違憲であるとし、同法の仮差し止めを求めて訴えを起こした。司法省は、合衆国憲法の最高法規条項に基づく連邦法優先を主張し、同法は連邦政府の特権を侵害するとし、また、公民権を侵害する恐れがあると論じた。これにより、7 月 29 日に施行される予定であった SB1070 は、直前の 28 日、アリゾナ州フェニックスの連邦地裁判事によって主要部分の施行差し止めを命じられ、容疑者の移民ステータスの調査は警察官に義務づけられなくなったⁱ。これを受けたブリューワー州知事は、同仮差し止め命令を不服として第九巡回控訴裁判所に控訴した。SB1070 に関する議論はまだまだ続きそうだ。この裁判は、控訴裁判所での判決後、連邦最高裁判所へ持ち込まれることになるであろう。

一方で、オバマ大統領は 8 月にメキシコからの不法移民の流入を阻止するため、緊急国境警備補正予算法案に署名し、国境警備に力を入れているが、センシティブな包括的移民改革に関する議論は、選挙年の今年、先送りされている。

1. 米国の移民政策

(1) 1965 年以降の移民政策

米国における合法的移民とは、永住権

(グリーンカード) が与えられた外国人のことである。帰化して市民権を得た外国人＝米国市民に対して、外国人の中で、期限付ビザではなく永住権を有する人々が、いわゆる合法的移民である (表 1 参照)。

米国は現在、家族呼び寄せ枠と雇用枠、

多様化プログラムについて、合計年間 67 万 5 千人の枠を設け移民の受入を行っているが (同数はフレキシブル)、上限が定められていないカテゴリーもある。2007 年度から 2009 年度に永住権を獲得した外国人は年間百万人を超えている (表 2 参照)。

表 1：移民の大別

米国市民 (Citizen)	市民権を有している人 ○選挙権、被選挙権を有する。 ○公務員、陪審員を務めることができる。
外国人 (Alien) (1) 移民 (2) 非移民	市民権を有していない人 永住権 (所謂グリーンカード) を有する人。 期限付きビザを有する人。

表 2：永住権獲得者の推移 (2007 年度～2009 年度)

	2007年度		2008年度		2009年度	
	人数	シェア(%)	人数	シェア(%)	人数	シェア(%)
永住権獲得者合計人数	1,052,415	100.0	1,107,126	100.0	1,130,818	100.0
(1) 新入国社	431,368	41.0	466,558	42.1	463,042	40.9
(2) 移民ステータス変更	621,047	59.0	640,568	57.9	667,776	59.1

出所：米国国土安全保障省

米国では 1965 年、改正移民法により、移民の離散した家族の呼び寄せと、特定の職能を持つ人を採用する雇用枠の 2 大優先カテゴリーが、移民受入の基本枠組みとなった。キューバ革命に続く 1960 年代と米国のベトナム撤退に続く 1970 年代後半に急増した難民については、1980 年に「難民法 (The Refugee Act)」が成立し、移民と切り離して考えられるようになった。難民の第三国定住プログラムによる受け入れ人数については、毎年、大統領が議会と協議の上見直しているⁱⁱ。

1980 年代に不法移民の急増が問題となると、1986 年、米国に 5 年以上滞在している不法移民を合法移民とし、不法移民の雇用者に対する罰則を設け、新規の不法移民を阻止する、移民改革規制法 (The Immigration Reform and Control Act) が成立した。

1990 年には改正移民法で、家族呼び寄せ枠と雇用枠を拡大し、相対的に移民の少なかった国から抽選で移民を受け入れる多様化プログラムの新設とあわせ、3 カテゴリー総数で 67 万 5 千人という合法移民枠を定めた (同数はフレキシブル

である)。

1991 年には、上記移民改革規制法 (1986) により 180 万人の不法移民が合法化され、合法移民枠による合法化と合わせ 280 万人もの合法移民が誕生し、米国社会に衝撃を与えた。この頃から経済不況と相まって、移民による福祉負担の増大に関する批判が募り、移民排斥運動が生まれた。

一方、米国・カナダ・メキシコの 3 カ国については、1994 年に発効した北米自由貿易協定 (NAFTA) の補完協定により、非移民の一時的な労働移動の円滑化が図られた。

1996 年には、不法移民改革・移民責任法 (The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act) が成立し、移民対策として国境警備を強化するとともに、政治庇護の基準が強化された。また、不法移民が社会サービスを受ける権利を禁止し、合法移民を滞在期間と就業状態によって選別の上、カテゴリ毎に受けられる福祉サービスを規定した。更に、家族呼び寄せの場合に身元保証人に最低所得制限を設けた。

これにより市民 (citizen) から不法移民までの移民全体が、法的地位と滞在期間、就労期間によって序列化され、福祉サービスの権利に格差が設けられた。上の階層への参入が難しくなり、「米国市民」と「永住権取得者」との間の格差も明確になった。しかし、この法律によって不法移民の流入が減少することはなく、不法移民を労働力として求める一方で、社会サービスからは排除するという傾向が強まった。

1998 年には米国競争力・労働力改善法 (The American Competitiveness and

Workforce Improvement Act) が成立し、米国企業が一時的移民として入国させることができる熟練外国人労働者の数が増えた。

(2) 移民政策を巡る最近の動き

2001 年に 9.11 同時多発テロが起きると、これまでの移民政策のずさんさが非難され、移民局の改革を求める声が急速に高まった。2004 年中旬からは、原則全ての外国人渡航者に入国時点で指紋情報の読取り及び顔画像の撮影を課す等、申請手続及び審査の厳格化が進められた。

2005 年末から、移民改革が再度議会で議論され始め、下院及び上院の両方で移民改革法案が生まれた。2005 年 12 月に、下院は規制強化に焦点を置いた国境警備・反テロ・不法移民管理法案 (Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005) を可決し、一方で上院は 2006 年 5 月に、不法移民に寛容な包括的移民改革法案 (Comprehensive Immigration Reform Act of 2006) を可決した。同上院の法案は、多くの不法滞在者に、一定条件をクリアした後、最終的に市民権を与える道を開くものであった。しかし上院と下院の法案の内容は一致しておらず、両院による妥協案は生まれなかった。2007 年、上院は再び、不法移民に最終的に市民権を与える道を開く包括的移民改革法案 (Comprehensive Immigration Reform Act of 2007) を可決させようとしたが、同法案も否決され、事実上廃案となった。

米国の移民政策は、21 世紀に入ってから、国境警備や入国管理の厳格化等を除いて、事実上改革されていないと言える。移民改革が先送りされ、時間が経過する

ほど、合法移民も不法移民も増え続け、米国の移民改革は益々対応が難しくなっている。

米墨国境は、カリフォルニア州サンディエゴからテキサス州ブラウンビルまで、全長 3,141 キロにわたる。国境北側は米国防境警備隊が警備しているが、コヨーテに支援されて米国入りする不法移民は後を絶たない。

2. 不法移民問題とアリゾナ州法の成立

(1) 州法成立に至る背景

米国に居住する不法移民は、経済状況の悪化で近年減少していると言われているが、それでも推定 1,100 万人が居住し

ていると言われている。

2000 年及び 2008 年の「認可されていない移民（＝不法移民）人口」に関する米国国土安全保障省のデータが示す通り、米国における不法移民は、元々メキシコからの移民が多いが、近年更にメキシコ及び中米からの移民が急増している。また、認可されていない移民の州別居住人口（2008 年 1 月）を見ると、上位 5 位は、カリフォルニア州、テキサス州、ニューヨーク州、フロリダ州、アリゾナ州だが、そのうちメキシコと国境を接する 3 州の年平均増加数が際立っている（表 3、4 参照）。

表 3：認可されていない移民人口（＝不法移民人口）の出生国

出生国	推定人口 (千人)		全体に占める割合 (%)		増加率 (%)	年平均増加 数(千人)
	2008/1月	2000/1月	2008/1月	2000/1月	00～08	00～08
全体	11,600	8,460	100.0	100.0	37.1	393
メキシコ	7,030	4,680	60.6	55.3	50.2	294
エルサルバドル	570	430	4.9	5.1	32.6	18
グアテマラ	430	290	3.7	3.4	48.3	18
フィリピン	300	200	2.6	2.4	50.0	13
ホンジュラス	300	160	2.6	1.9	87.5	18
韓国	240	180	2.1	2.1	33.3	8
中国	220	190	1.9	2.2	15.8	4
ブラジル	180	100	1.6	1.2	80.0	10
エクアドル	170	110	1.5	1.3	54.5	8
インド	160	120	1.4	1.4	33.3	5
その他	2,000	2,000	17.2	23.6	0.0	0

出所：米国国土安全保障省のデータを基に筆者作成。

表 4：認可されていない移民（＝不法移民）の州別居住人口

	推定人口 (千人)		全体に占める割合 (%)		増加率(%)	年平均増加 数(千人)
	2008/1月	2000/1月	2008/1月	2000/1月	00～08	00～08
全州	11,600	8,460	100.0	100.0	37.1	393
カリフォルニア	2,850	2,510	24.6	29.7	13.5	43
テキサス	1,680	1,090	14.5	12.9	54.1	74
フロリダ	840	800	7.2	9.5	5.0	5
ニューヨーク	640	540	5.5	6.4	18.5	13
アリゾナ	560	330	4.8	3.9	69.7	29
イリノイ	550	440	4.7	5.2	25.0	14
ジョージア	460	220	4.0	2.6	109.1	30
ニュージャージー	400	350	3.4	4.1	14.3	6
ノースカロライナ	380	260	3.3	3.1	46.2	15
ネバダ	280	170	2.4	2.0	64.7	14
その他	2,950	1,760	25.4	20.8	67.6	149

出所：米国国土安全保障省のデータを基に筆者作成。

アリゾナ州で不法移民を取り締まるための法律 SB1070 が成立した背景には、国境問題に対する連邦政府の不十分な取り組み、国境沿いにおける麻薬密輸組織の活動の活発化、アリゾナ州の不法移民による犯罪等があげられている。

メキシコと国境を接するアリゾナ州では、人口 660 万人のうち 30%以上がヒスパニック系であり、また推定 46 万人の不法移民が居住していると言われている。アリゾナ州の州都フェニックスでは最近、誘拐事件や不法移民関連の犯罪が増えていと言われているとされており、保守派を中心に摘発強化を求める世論が高まっていた。

政界の中では、穏健な包括的移民改革の推進者であったマケイン連邦上院議員（2008 年大統領選候補）が、州内の保守派からのプレッシャーにより、今年 8 月の共和党予備選を意識し、同法案支持に転じた動きがあった。

(2) 州法成立と米国内外からの反発

このような中、4 月にアリゾナ州議会

では SB1070 が可決され、ブリューワー州知事の署名により成立した。

同法律は、定められている内容が人種プロファイルにあたりと米国内外で非難されてきた。警察に拘留され移民ステータスを問われた者が、合法的滞在を証明できる書類を呈示できない場合、それが合法移民であれ、犯罪として扱われる可能性がある。

同法成立後、各地で大規模な抗議活動が行われた。米国内では同法案の違憲性を問う訴訟が行われた他、ヒスパニック系が多く民主党勢力が強いカリフォルニア州では、隣のアリゾナ州への反発が強まり、中南米系移民の多いロサンゼルス市議会は、同市とアリゾナ州企業との取引禁止や市職員のアリゾナ州への公費出張自粛等を求める決議を採択した。移民の権利を擁護する組織も、SB1070 の撤回を求めてアリゾナ州に対するボイコット運動を展開してきた。

米国に不法移民を多く排出しているメキシコや中米各国からも批判が相次ぎ、前述の通り、カルデロンメキシコ大統領

も 5 月の米国訪問の際に同法成立を厳しく批判した。

(3) 州政府の対応と連邦政府の対応

アリゾナ州は SB1070 が移民に対する人種差別にあたるとの批判を受けて、同法成立の 1 週間後、同法の修正案を成立させた。当初、同法律は、警察官が「合理的な疑い」がある人物に対し「合法的な接触」内で移民ステータスについて問うことができるとしていたが、修正案 HB2162 号により、特定の人種や肌の色、出身国を考慮してはいけないとの修正が加わり、また、「合法的な接触」の部分が、「合法的な制止、拘束、または逮捕の場合」と変更された。

州知事はこの修正で人種差別に関する懸念は払拭されたと語ったが、反対派は修正後も内容はほとんど変わらないと主張する。

ブリューワー州知事は同法成立の背景には、連邦政府が適切な措置を怠ってきた問題点があると主張し、一方、オバマ政権は、SB1070 が公民権上問題ないか司法省に精査させる考えを示し、司法省は同法の違憲性を問う連邦地裁訴訟を引き起こした。前述の通り、連邦判事はこれを受けて、同法の主要部分の一時的施行差し止めを命じ、これに対しブリューワー州知事は第九巡回控訴裁判所に、同差し止めを不服として控訴を行った。

民主党内では、移民法の全面改正に向けた取り組みが始まり、米連邦上院のリード民主党院内総務他民主党議員は 4 月末、移民法の全面改正に向けた枠組みを明らかにした。国境警備の強化に加え、移民労働者向けのハイテク身分証明書の作成や、不法移民を雇用する米雇用主へ

の厳しい制裁措置等も求めている。リード同院内総務は、党を越えた移民改革のための協力を呼びかけた。

(4) 一般世論動向

5 月前半に Pew Research Center が行った全国世論調査（成人 994 人が対象）では、移民ステータスの証明書提示要求について、回答者のうち 73% が支持すると答えた。また、移民ステータスを証明できない人を警察が拘留することを支持すると答えた回答者も 67% に上った。そして、全てのことを考慮した上で、SB1070 を支持するかどうかという質問に対し、59% が支持すると答えたⁱⁱⁱ。

移民に対する人権問題を懸案しつつも、まずは米国市民の安全を第一に守るべきだというのが、多くの一般市民の意見であることに違いないであろう。ブリューワー州知事の支持率は、SB1070 署名後に約 30% 上がった^{iv}。

(5) アジア系移民との関係

アリゾナ州の移民法の問題は、何もメキシコ人や中南米人だけを対象にしたものではなく、実は我々日本人にも関わる問題である。と言うのは、アリゾナ州に居住する不法移民には多くの中国人が含まれているからである。

近年、メキシコ他ラ米諸国から米国へ不法入国する中国人が増加している。米国国境警備隊のデータに基づく、今年 1 月のニューヨーク・タイムズ紙報道によれば、2009 年にアリゾナ州へ不法入国し、逮捕された中国人は 332 人に上り、同人数は前年比 10 倍以上に急増している^v。国境警備隊のスポークスマンの話では、メキシコ人が米国への不法入国のため仲

介業者に支払う手数料は 1,500～3,000 ドルが相場だが、中国人は約 4 万ドルの手数を支払うと言う。

報道によれば、SB1070 可決の影響は既にアリゾナ州に居住する中国系住民の生活や商業に影響を及ぼし始めている。米国の華僑コミュニティからは SB1070 に対する反発の声が上がり、フェニックスの華僑連総会の会長も同法を非難した。現地フェニックスでは多くの中国人不法滞在者が働いているようだ。

1929 年にアジア系米国人の権利を守るために設立され、これまでも人種差別廃止運動を行ってきた日系米国人市民同盟 (JACL、サンフランシスコ) は、SB1070 を違憲とする集団訴訟に参画した。

これだけ中国人不法移民が増えている今日、同法律が今後、実際にどれだけの影響力を持つのかは分からないが、実際に施行された場合、同州に居住ないし渡航する日本人もステータスを証明する書類等を携帯することが必要になるであろう。

おわりに

ブリューワー州知事は新法成立で支持率が急増し、11 月の知事選再選に向けて着々と票集めを進めているが、11 月の米国中間選挙では、アリゾナ州のみならず全米で移民改革問題が争点の一つとなるであろう。

選挙年である今年、連邦議会においてセンシティブな移民改革に関する法案成立の動きは遅々として進まなかった。米国における移民改革は難しい問題だ。民主・共和の党派別議論があるのみでなく、州レベル、地方政府レベルで、移民問題

に対する考え方が異なる。だからこそ、長年移民改革が求められながらも、その法案が成立されないまま問題は留保されてきた。そして、今回のアリゾナ州での法成立のような事態が発生すると、全米的な騒動となり、とりあえず国境警備を増強する、そしてまた抜本的な移民改革は先送りされるというサイクルになってしまうのであろう。

しかし、そうした国境警備だけでは問題は解決しない。国境地帯はあまりに広く、警備だけによる抑止では限界があり、また、不法移民の推定 40～60%と言われる合法的に入国し、不法滞在している者の対策には繋がらない。

7 月、オバマ大統領は移民問題に関するスピーチを行い、米国国境を固める必要性を語るとともに、1,100 万人の不法移民を国外退去させることは不可能であることを認めた。しかし大統領は、包括的移民改革を実現化するための本格的な取り組みは行っておらず、同スピーチは 11 月の中間選挙に向けたヒスパニック系有権者へのとりあえずのアピールのように見受けられた。

選挙年の今年、政界では共和党保守派が巻き返しを狙い、一段と右寄りな動きが見られる。最近、「米国で生まれた者は米国市民となる」ことを規定した米国憲法修正第 14 条の見直しを求める声も共和党連邦議員から出始めている^{vi}。

今年の中間選挙では、共和党が民主党からどれだけの議席を奪回するかが注目されている。オバマ大統領が、抜本的な改革を先送りし続けていては、移民対策の問題は益々解決策を見出すのが難しい問題へと発展していくであろう。オバマ大統領は、大統領選挙戦で公約した通り、

包括的移民改革に着手していく努力をする必要がある。

i 差し止めされた条項は、(1)警察官が制止、拘束、逮捕した容疑者が不法移民であると合理的に疑われる時に、同人物が合法移民か否かを警察官は調べる義務を有するとする部分、(2)移民の外国人登録証の不携帯を犯罪とする部分等、同法の主要部分。

ii 庇護申請 (asylum) に対する受け入れ上限は設けられていない。

iii The Pew Research Center for the People & the Press

iv FOX News.com (2010年6月12日)

v New York Times (2010 年 1 月 23 日)

vi 米憲法修正第 14 条は 1868 年に成立。米国生まれでないし米国に帰化した者は皆、米国の司法権下に置かれ、米国及び居住する州の市民であると規定している。

※本稿は筆者が在マイアミ日本国総領事館専門調査員として執筆（又は、加筆・修正）したものである。内容は全て筆者自身の観点に基づく私見であり、何ら総領事館の意見を代表するものでない。

(なだ・くみこ 在マイアミ日本総領事館・専門調査員)

〔ラテンアメリカ参考図書案内〕

『ブラジル日本移民 百年の軌跡』

丸山 浩明編著 明石書店
2010年7月 350頁 4,500円＋税

2008年の日本人ブラジル移住 100周年に、日本とブラジルの 10人の研究者が、立教大学ラテンアメリカ研究所で行った共同研究での日本人のブラジル移民研究史、ブラジルに渡った日本移民とその日系社会の歴史、そして日本移民関係史資料の概要やそのデジタル化によるデジタルアーカイブ化の試みを総括したものである。

第一部「ブラジル日本移民研究の回顧と展望」では人文・社会科学分野を中心にした研究史の紹介と両国の研究者の共同討議での論議を、第二部「ブラジル日本人移民史・日系社会史」では日本移民の軌跡とカンポ・グランデ市における日系社会の発展例、原始林の開拓から始められたアリアンサ移住地の歴史、日系コロニアの変遷と日伯学園創設の提言、第三部「ブラジル日本人移民関係史資料とデジタルアーカイブ」では、外交史料館所蔵資料と写真資料のデジタル化、アーカイブ構築の可能性、その意義などを扱っている。

これら一連の取り組みによって、日本人がブラジルで辿ったもうひとつの近現代史に注目し、そこから見えてくるものを日本人、ブラジル日系人が再検証することの重要性を訴えている。

〔桜井 敏浩〕