

# 終わりがなき旅 混迷のアメリカ移民制度改革

桑原靖夫  
獨協大学名誉教授・前学長

政策検討フォーラム資料 2016年11月17日

# 人は自由な移動ができないのか

## 移民に関わる倫理的問題

事例1(Carens 2013、要約):

ミゲル・サンチェスはメキシコの町で生計を立てるのが難しい。アメリカ入国のヴィザ申請を数年行ったが却下された。2000年業者を介在、徒歩で不法入国、親戚・友人のいるシカゴの建設労働者として働き、母国の父親へ送金。週末も働き、夜は英語学校へ通学した。2002年アメリカ生まれの女性市民と結婚、6歳の子供がいる。しかし、常に本国送還されることにおびえている。自動車免許も、旅券も申請、取得ができない。自分の家を保有し、税金も支払っている。現段階では彼と家族の存在を合法化する道はない。

●さまざまな事情を抱え、滞在を認められていない移民 unauthorized migrants, 不規則移民 irregular immigrants がアメリカには約1100万人いる。

# 市民は信教の自由を制限される?

## 移民に関わる倫理的問題

事例2(ヨーロッパ: Caren 2013 要約)

ファイザ・シルミはモロッコ生まれの女性。モロッコ出身のフランス人男性と結婚し、フランスへ移住、4人の子供がいる。シルミはフランスに数年居住しており、フランス語を話す。敬虔なイスラム教徒でニカブを着用。フランス市民権を申請したが、“同化不十分”との理由で却下:「厳格な宗教規律を固守し、フランス社会の基本的価値、とりわけ両性の平等の原則に合致しない」との理由。

●アメリカでも9/11以降、イスラム教徒の入国審査は厳しい  
トランプ新大統領候補は、イスラムに厳しい発言

# Who is a migrant? 移民とは

★定義例示, 時代と共に変わる概念

IOM definition of “Migrant”

Any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual residence, regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary, (3) what the causes for movement are; or (4) what the length of the stay is.

# アメリカ移民政策の今日的課題

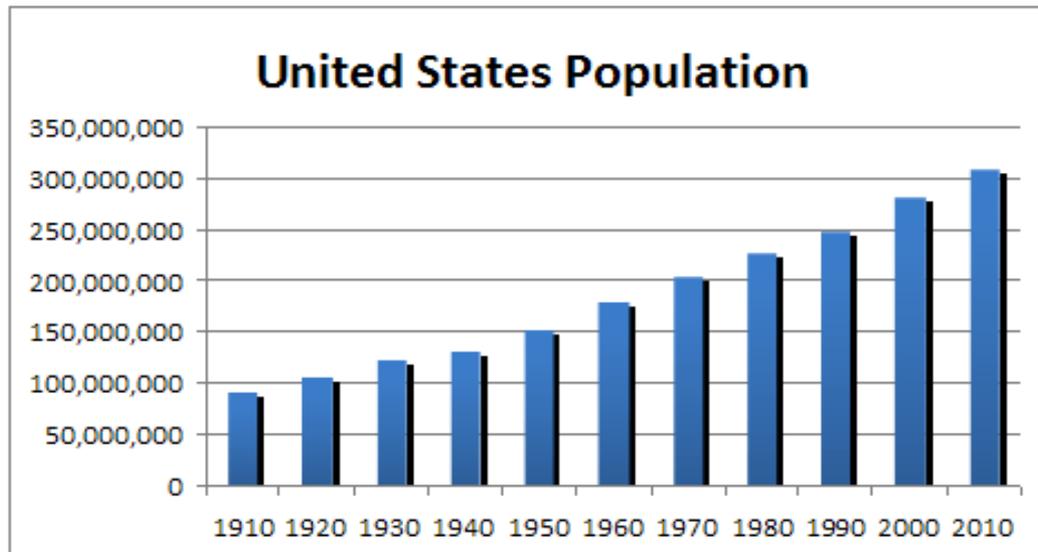
- \* すでに国内に居住する約1100万人の不法滞在者にいかに対応するか→最大の課題(合法移民はあまり問題化しない:移民で形成された国家の特徴)
- \* 不法入国・越境者をいかに抑止するか
- \* 国内労働者が就業したからない分野(農業、サービスなど)の短期・季節的労働者確保をどうするか
- \* 必要な労働者を合法的に受け入れ、不法移民の入国を抑止することは可能か
- \* 移民システムは全体としていかにあるべきか→「正義へ孤を描く移民システム」(改革を果たせなかったオバマ大統領)

# 移民制度改革：現在の問題

- \* ブッシュ政権以来の対応の遅れ：移民システムの破綻
- \* 多数の「不法」移民の存在と放置
- \* 「不法」移民になった人々とそれを必要とする産業
- \* 合法移民の受け入れ基準への疑問
  - \* 国家はなぜ選択権を行使するのか
    - 格差を容認する国民→「アメリカン・ドリーム」
  - \* 政争の材料となった移民改革→上・下両院における民主
    - 対立に翻弄されたオバマ大統領
  - \* 与野党が歩み合える移民制度改革の必要性と確立
  - \* 遠い実現への道

# アメリカの人口推移

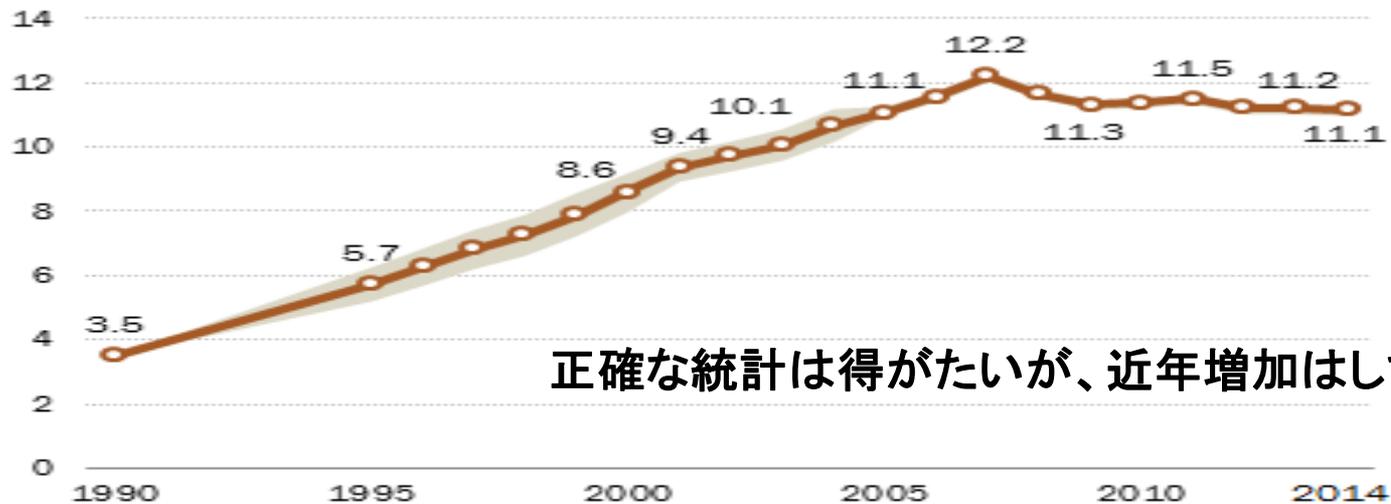
- \* 1910－2010年
- \* 2010年には3億人を越える



# 入国許可を得ることなくアメリカ国内に いる移民

## Estimated unauthorized immigrant population in the U.S. rises, falls, then stabilizes

*In millions*



正確な統計は得がたいが、近年増加はしていない。

Note: Shading surrounding line indicates low and high points of the estimated 90% confidence interval. The 2009-2014 change is not statistically significant at 90% confidence interval. Data labels are for 1990, 1995, 2000, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 and 2014.  
Source: Pew Research Center estimates for 2005-2014 based on augmented American Community Survey data (IPUMS); for 1995-2004 based on March Supplements of the Current Population Survey. Estimates for 1990 from Warren and Warren (2013).  
"Overall Number of U.S. Unauthorized Immigrants Holds Steady Since 2009"

PEW RESEARCH CENTER

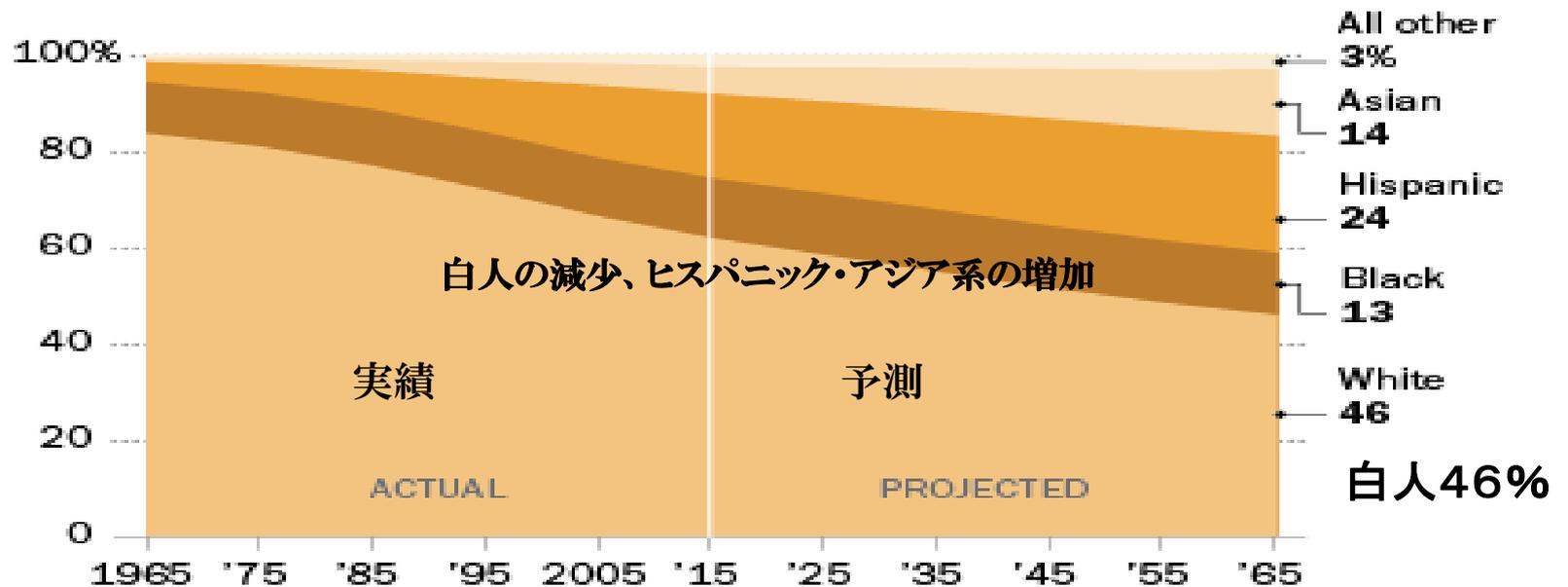
出所 PRC

# アメリカの人口構成推移

## エスニック別構成

### The changing face of America, 1965–2065

% of the total population



Note: Whites, blacks and Asians include only single-race non-Hispanics; Asians include Pacific Islanders. Hispanics can be of any race.

Source: Pew Research Center 2015 report, "Modern Immigration Wave Brings 59 Million to US, Driving Population Growth and Change Through 2065"

# アメリカ移民史の里程標

- \* 建国期から1965年立法まで
- \* 先住民族と旧大陸からの移民
- \* エリス島(1892年移民局設置)と自由の女神
- \* 1924年移民(制限)法→母国籍主義
- \* 1965年移民法→現代の移民法の枠組み
- \* 中南米系・アジア系移民の増加
- \* ブッシュ政権の対応→包括的移民制度改革の構想
- \* オバマ大統領の対応→共和党反対で構想実現できず

# 自由の女神はなにを思うか

- \* 「我にゆだねよ
- \* 汝の疲れたる 貧しい人びとを
- \* 自由の空気を吸わんものと
- \* 身をすり寄せ 汝の岸辺に押し寄せる
- \* うちひしがれた群集を
- \* かかる家なく 嵐に弄ばれた人びとを
- \* 我がもとへ送りとどけよ
- \* 我は 黄金の扉のかたわらに
- \* 灯火をかかげん」
- \* (Emma Lazarus, 1883
- \* 訳：田原正三)
- \* ニューヨーク・リバティ島



## \* 移民制度改革とは

- \* 総じて合法移民を増やし、不法移民を減少させる各種政策のミックス  
例：2013年6月上院を通過した「国境管理、経済機会、そして移民受け入れの近代化」法案  
Gang of Eight bill  
とりわけ、不法移民対策が大きな焦点
- \* 1986-2009年 移民改革の高まり
- \* 2013年初めからアメリカ合衆国の“壊れた移民システム”を作りなおすとの動きが強まる。
- \* 2001年 9・11 同時多発テロ→安全保障への傾斜
- \* 「家族の再結合」問題、子供の移民流入
- \* 連邦と州の対立  
例：Arizona SB 州レベルでの不法移民受け入れの負担増大

# 合法移民と非合法低廉労働力の中南米化

- \* 合法移民の変化→ヨーロッパ系からアジア・ラテンアメリカ系の比率増大；白人優位の時代の終わり
- \* 「非合法」移民の増大
- \* 「ブラセロ」計画(1942-65年)の廃止
- \* 合法的低廉労働力の受け入れ中止
- \* 労働力不足となった南部農業地帯→新たな給源を求める
- \* 「非合法」メキシコ人などの労働者増加

# ブラセロ・プログラム

## 短期・季節労働者受け入れの例

- \* ブラセロ(スペイン語で「腕」、転じて肉体労働者を意味する)プログラムは1942年アメリカ・メキシコ政府間で締結。
- \* 目的はアメリカの農業労働にメキシコ人労働者を導入することにあつた。第二次大戦中は両国政府の「戦時協力」も意図していた。戦争直後は政府間協定が事実上機能せず、「自由通交」の時期もあつた。最終的に1964年末まで存続。延べ500万人が導入された。
- \* この契約農業労働者に随伴して約500万人の「密入国者」が農業労働、鉄道建設などで働いたとみられる。1950年代後半から60年代初めが最盛期で年間40万人近くが入国、労働に従事した。
- \* 1952年移民法で「短期雇用労働者規定」(H-2)が導入され、1964年末で廃止された。

# 1965年移民法レジームの成立と破綻

- \* ジョンソン政権下で採択
- \* ・65年(改革)移民法:1924年法以来の国籍別割り当て原則を否定
- \* 東西半球の上限のみ設定
- \* 離散家族の再結合の枠と特定の職能を持つ外国人を採用する雇用基準枠設定
- \* 人種などによる制度的差別を否定する流れの中での成立
- \* アメリカの現実とは調和しない政策→破綻につながる

# 1986年移民改革統制法(IRCA)の成立と結果

- \* ロナルド・レーガン政権下で成立：
- \* 1) 300万人の不法移民に合法的地位を与える
- \* 2) 国境警備を強化、その後の不法入国に対抗
- \* 3) 不法移民であることを知りつつ労働者を雇用した者に罰則を与える(使用者責任)
- \* 政策的に期待した効果を上げたのは、不法移民の合法化のみ
- \* 合法的地位を与えられた中南米系移民は、民主党の支持基盤強化につながった。

# ブッシュ政権下の移民規制

- \* 1990年合法移民改革→約70万人の暫定上限設定→さまざまな圧力集団の駆け引き
- \* ブッシュ政権→「壁」の部分的構築開始
- \* 1993年NAFTA成立
- \* 1996年以降、新たな個別的な合法化対応は困難に
- \* 高技能移民拡大と短期就労資格ビザの導入
- \* 2001年9月11日同時多発テロの勃発
- \* 移民政策は大きな転機を迎える。

# 9/11以降の移民政策

## 移民制度の転換

- \* 9. 11以降、移民政策は安全保障の側面を強化した。  
国内外イスラム教徒への警戒強化
- \* 移民・同化サービス(INS)、法務局(DOJ)の発展的解消
- \* 国土安全保障省 (Department of Home Security; DHS)の設置  
→膨大な予算と人員(約39%は出入国管理業務に)
- \* Home grown terrorist の発見、摘発にシフト
- \* 税関・国境防備(CBP)の予算も倍増→障壁、国境パトロール、各種電子機器などの充実・導入
- \* 今日のシステムは基本的に国土安全と国境管理を目的に再形成されている。

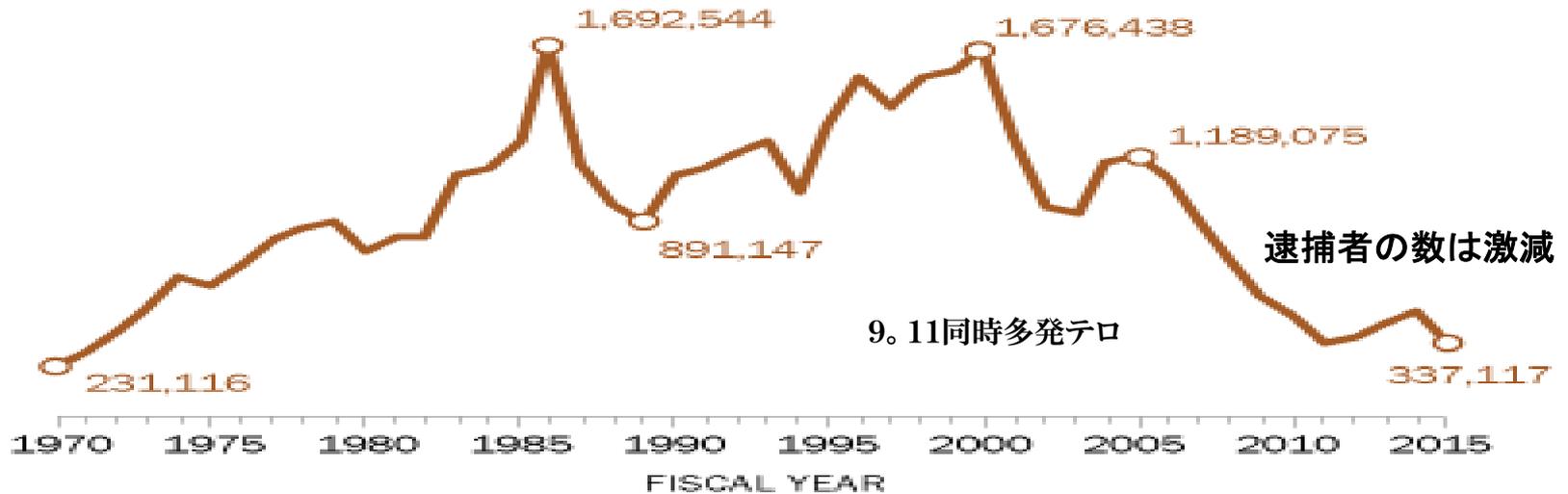
# 移民システムの欠陥露呈

- \* 反移民への国民感情の高まり→イスラム系住民の不安
- \* テロリズムの温床になりそうな人物の国外退去、強制送還
- \* 不法移民をひきつける「磁石」→雇用と家族のつながり
- \* 不法移民を雇用する使用者と移民希望者を支えるネットワークの存在
- \* 移民ビジネスの隆盛(人身売買、越境案内、麻薬取引、
- \* 銃火器持ち込みなど)

# アメリカ・メキシコ国境での逮捕者

## Apprehensions at U.S. borders at a four-decade low

*Border Patrol apprehensions, by fiscal year*



Note: 1976 covers 15 months due to change in fiscal year period. Prior to 1976, fiscal year was July 1-June 30. After 1976, fiscal year was Oct. 1-Sept. 30. Refers to apprehensions at all U.S. borders. Apprehensions data represent events, not individuals. Data labels are for 1970, 1986, 1989, 2000, 2005 and 2015. Source: U.S. Border Patrol total apprehensions FY1925-FY2015.

# アメリカからの国外退去者推移

## Deportations by U.S. Department of Homeland Security

*in thousands, by fiscal year*



Source: Data for 2001-2004 come from U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics: 2010*. Data for 2005 to 2014 come from U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics: 2014*.

PEW RESEARCH CENTER

# オバマ政権の行政命令

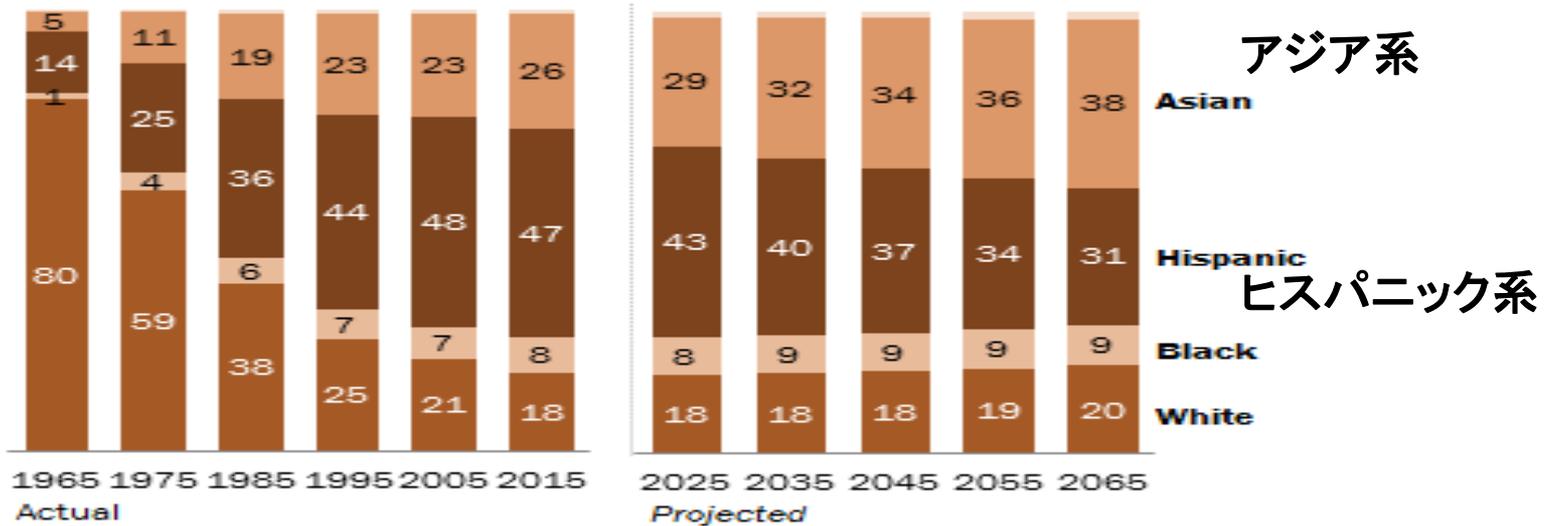
- \* 2014年11月20日、500万人近い不法移民に合法的地位を与える行政命令
- \* 背景：2015年以降、連邦上下院で共和党が多数を占めることになり、共和党の反対が強まり、法案をあきらめ行政命令に解決策を求めた。→不十分な対応
- \* アメリカ市民と合法的滞在者の親、約370万人と100万人の若者が、国外退去を3年間免除される。  
国内に5年以上滞在している不法移民を対象に、犯罪歴がないことを証明し、税の未払い分を納入する必要はあるが、合法的に労働することも認められた。しかし、市民権は付与されず、オバマ・ケアの補助金給付の対象にはならない。

# ヒスパニックを抜くアジア系移民の増加

FIGURE 5

## Asians Projected to Become the Largest Immigrant Group, Surpassing Hispanics

% of immigrant population

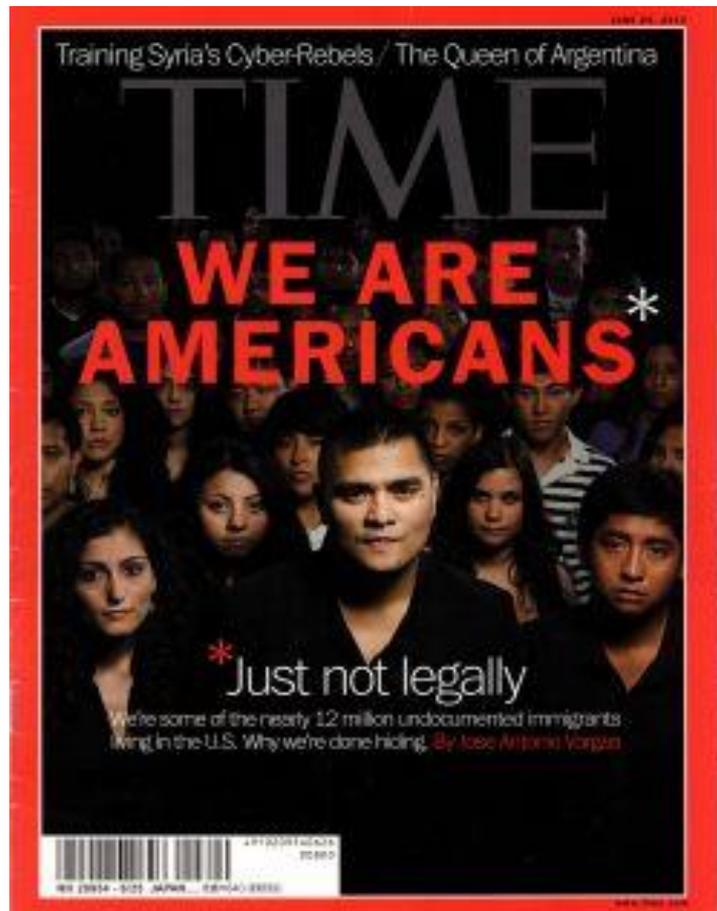


Note: Whites, blacks and Asians include only single-race non-Hispanics. Asians include Pacific Islanders. Hispanics are of any race. Other races shown but not labeled.

Source: Pew Research Center estimates for 1965-2015 based on adjusted census data; Pew Research Center projections for 2025-2065

PEW RESEARCH CENTER

# 移民から永住・市民への道



“アメリカ人”になるにはきわめて長い時間と複雑な手続きが必要。

不法移民である場合は、グリーンカード取得までにも、数ヶ月から10年以上かかる。

トランプ新政権になると、その壁はさらに高くなる予想。すでに不法移民の急造など、今後を見越した兆候は現れている。

Source: Time, June 25, 2014

# 移民労働者の特徴

- \* およそ4分の1は高い熟練、4分の3は低熟練
- \* 概して若く、移動性が高い。
- \* 概して長時間、きつい条件でも働き、しばしば国内労働者が就労しない分野でも働く。
- \* 移民労働者は、特に高校をドロップアウトした国内労働者と直接的競争→「移民がアメリカ人の仕事の機会を奪っている」
- \* 移民労働者の経済効果→プラスかマイナスか
- \* 代替性より補完性の方が強いとの評価が多い。

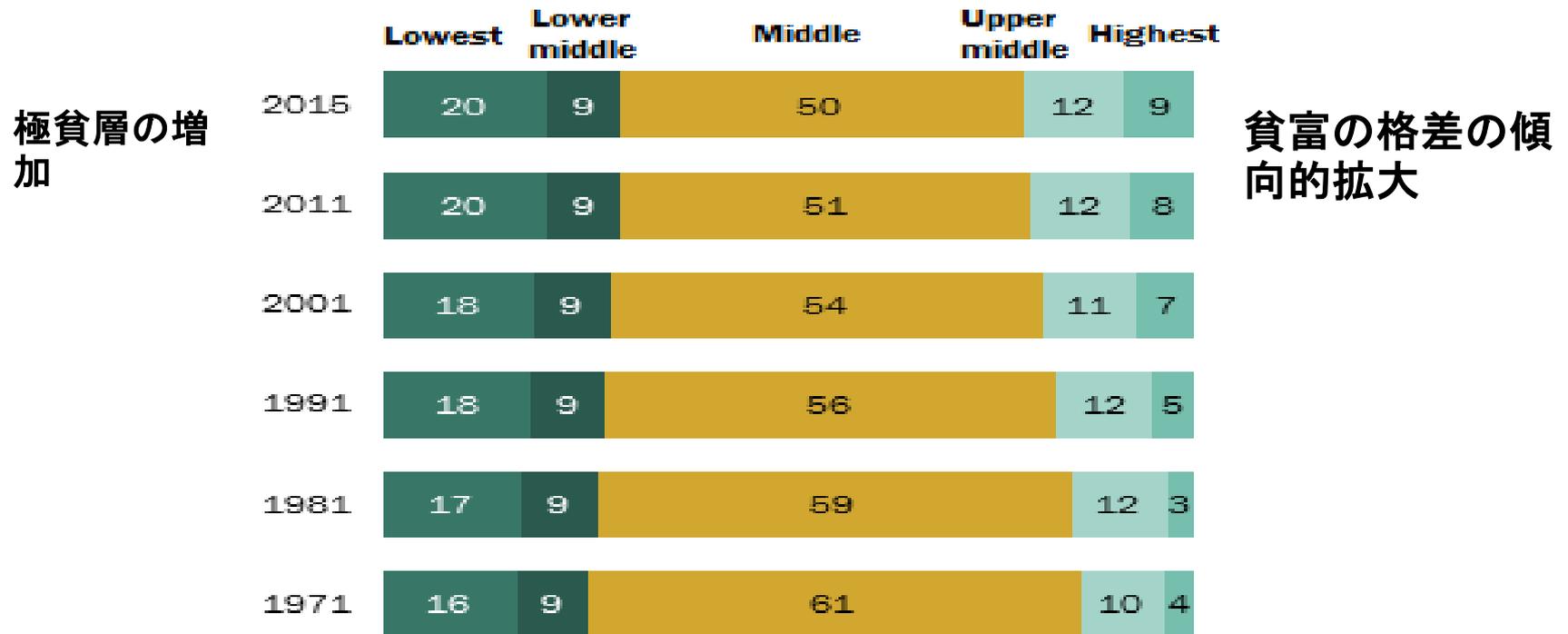
# アメリカ永住権取得の道

- \* アメリカ永住権(グリーンカード):
- \* 米国への出入国は自由で滞在にも期限がなく、職業も自由に選択できるヴィザ
- \* 永住権取得の方法:
  - \* 1) 配偶者(結婚)・家族
  - \* 2) DV (Diversity Visa) 抽選永住権
  - \* 3) 米国への投資 (EB-5)
  - \* 4) 自己の才能、能力
  - \* 5) 米国雇用先(スポンサー)のサポート
- \* 永住権はあくまでヴィザであり、国籍ではない。永住権保持者は被選挙権、選挙権がない。市民権は米国に忠誠を誓う。日本人であれば国籍はなくなる。日本は多国籍保持を認めていない。

# アメリカ: 中流所得層の成人家庭比率は減少傾向

## Share of adults living in middle-income households is falling

% of adults in each income tier



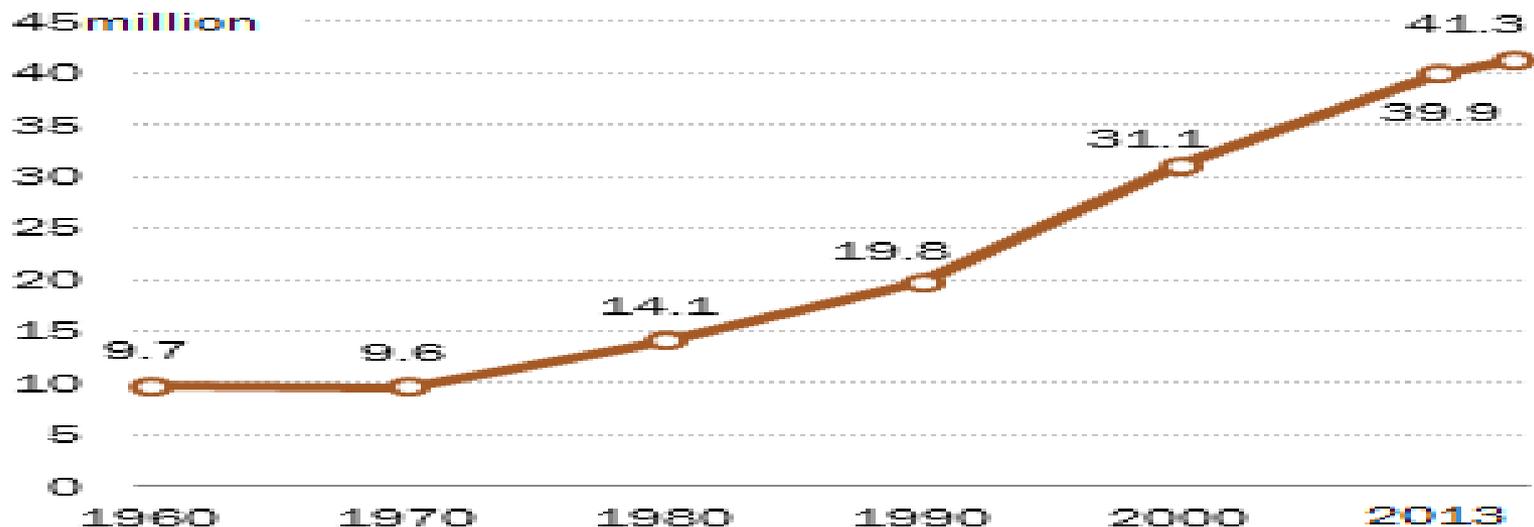
Note: Adults are assigned to income tiers based on their size-adjusted household income in the calendar year prior to the survey year. Figures may not add to 100% due to rounding.

Source: Pew Research Center analysis of the Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplements

# 外国生まれのアメリカ人増加

FIGURE 5.1

## U.S. Foreign-Born Population Reaches New High



Source: U.S. Census Bureau, "Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population of the United States: 1850-2000" and Pew Research Center tabulations of 2010 and 2013 American Community Survey (IPUMS). Estimates for 1960-2000 shown here may differ from other reported estimates since they are based on U.S. Census Bureau tabulations of the full sample data and not public-use subsamples from IPUMS.

PEW RESEARCH CENTER

出所 PRI

# 移民の社会的統合の今後

- \* 遠のいた理想:「メルティング・ポット」、「サラダ・ボウル」
- \* 1991年に、シュレジンジャーは「移民は国家を引き裂いている」(Time July 8, 1991)と述べている。
- \* 非合法的な立場の者を、合法化する困難性の増大
- \* 包括的移民政策は、オバマ政権下では実現しないだろう。次の政権がどう変わろうと、移民制度改革が急速に展開する可能性は少なく、前途の苦難は果てしなく続く。
- \* 困難さを増す国民統合イメージの形成
- \* 国民の分断化はさらに進む。

# 移民をめぐる連邦と州の対立

- \* アリゾナ州の例→S.B. 1070
- \* 例：不法移民との合理的疑いのある者に警察官が身分証明書の提示を求めるなど。
- \* 機能上は連邦政府が移民政策の大枠を定め、州政府、地方政府が社会的統合の役割
- \* 2012年連邦最高裁はアリゾナ州移民法の大部分を違憲判決  
最大の焦点：「不法滞在が疑われる人物に対し、警察官に身分確認を義務づける」条項には違憲とまではいえないとして、容認。
- \* アラバマ、ジョージア、ユタ、サウス・カロライナなども同様な州法

# 挫折した不法移民救済の「夢」

- \* 2010年9月14日、連邦議会のハリー・リード上院院内総務(民主党)は、非合法移民の高等教育就学を認める法案(DREAM 法案)の提出を発表した。同内容の法案は、これまでも DREAM 法案と呼ばれており、内容は、非合法移民であっても5年以上滞在し、アメリカの高校を卒業している場合、大学に入学可能な能力を有するか、2年間の軍務権取得の道を開くものである。
- \* 不法移民であると、自動車運転免許、旅券・査証、大学の奨学金申請など、すべてできない。
- \* オバマ大統領は2014年学歴など一定条件を持たした不法移民の子供たちに在留資格を与えるとした。
- \* しかし、共和党政権の成立でほとんど実現することなく終わる見通し。

# 近未来のアメリカ移民制度改革に 求められる要因

- \* 1 合法的移民労働者のビザ発行数を増やす→そのための合理的枠組みの再設定
- \* 2 不法移民に対する対応措置は、従来より厳しく、効果的なものにする。トランプ新大統領は国境の壁を設置するとしているが、それだけでは解決にならない。
- \* 3 国内にすでに居住している不法移民とその家族に自らの力で合法的な次元へ移行できる仕組みを導入
- \* 労働市場のグローバル化と国民国家の新たなあり方を模索する必要。
- \* 新たな共和党政権は保守化の傾向を強める。

# トランプ新政権での移民政策 予想

- \* 総体として移民に厳しい政策→出入国管理の強化。
- \* 米墨間国境の壁は、物理的にも強化される可能性大。
- \* 建設費用のメキシコ負担は困難。
- \* アメリカ国内に居住する“不法移民”は、次第に国外退去を迫られよう。
- \* すでにカナダなどへ移住を試みる者も現れている。
- \* イスラム系には入国段階から居住者まで監視・管理が強まる。入国管理を強化する可能性は高い。
- \* ハイテク産業など、人材が必要なビジネス分野については、大きな変化はないだろう。