

ケース 12.6 アメリカの移民改革をめぐる政治対立

30 年以上もアメリカでは、移民改革をめぐる議論は袋小路に入っているが、それは、移民関連の政治が今後とも重要になっていく傾向を示唆するものであり、いままでと異なり現代が「移民の時代」であると特色づけることを可能にする。

21 世紀最初の 10 年を迎えるまでには、移民たちは移民政策によって大きな影響を受けるだけではなく、民主主義社会であるならば、移民たちには移民政策に大きな影響を、直接的にも間接的にも、与える能力があることはだれの目にも明らかになっている。アメリカの移民改革をめぐるさまざまな論争が、多くの人々の注目の的となってきたことは確かである。

1950 年代の初頭においてさえも、進歩的な連邦議員は不法就労者を雇用した雇用者に対する制裁措置を加えることに賛成していた。実際、メキシコ政府もアメリカにおける雇用者への制裁措置導入を支持していたが、それは主にアメリカ南西部諸州に農業労働者を供給することも目的として 1942 年から 1964 年の間に約 500 万人のメキシコ人短期滞在労働者をアメリカに送り続けたブラセロ・プログラムをより活用したいという意図が背景にあったからである。当時、テキサス州の農業経営者たちは、メキシコ市民をブラセロ・プログラムに依存せずに別のルートで調達していたので、メキシコ政府は抗議していたのである。1952 年には、上下両院は別々にではあるが、雇用者制裁措置法案を成立させた。そのため、両院協議会が開かれ「移民および国籍法 (INA)」が成立したのだが、その際に、後に大統領となるテキサス州上院議員リンドン・ジョンソンは、同法案にあった不法就労者を雇用した経営者への制裁措置に関する法文を書き替えて削除してしまったのである。これが「テキサス条項 (Texas Proviso)」として知られるようになったもので、その後のアメリカの移民政策や移民法の基礎となった。1986 年の「移民改革及び出入国管理法 (IRCA)」が成立するまで、この条項は効果をもっていたので不法就労者を雇用した経営者への法的制裁措置は存在しなかった (『国際移民の時代 [第 4 版]』、第 8 章参照)。

1970 年代になるまでには、不法移民の存在はアメリカ連邦政府の重要な関心事になっていた。ニクソン政権は、想定されうる諸問題について政府の対応を研究するために省庁横断的な検討グループを創設した。ジミー・カーター政権 (1977-81 年) は、省際タスクフォースを設置している。さらに、移民問題を研究し、アメリカ議会および大統領に勧告することを目的とした 2 つ目の連邦諮問委員会を設置している。連邦議会はその後移民および難民問題に関する特別調査委員会 (SCIRP) に調査を委任した。SCIRP は 1979 年に活動を開始し、1981 年に議会と新大統領レーガンに対して報告書を提出した。

SCIRP は、公聴会を数多く開催するとともに、専門家の議論を収集して、合法移民および非合法移民に関する今後の連邦政府の移民政策の基本方針に関する合意を形成することを目的に掲げていた。SCIRP が設置されたのは、議会における不法移民政策に関する論争

が袋小路に入ってしまったことと大いに関係があった。1970年代の不法就労者を雇用した経営者に対する制裁は、自分たちに不利な法律を止めるだけの力をもつ経営者団体のグループによる強い反対により、何度も議会で否決されていた (Tichenor, 2002: 3)。SCIRPは議会とレーガン大統領に対する報告書のなかで、偽造防止対策を施された雇用資格証を、合法、非合法を問わず、すべての移民労働者に所持させるようにする法律を制定することと、不法就労者を雇用した経営者への制裁措置の導入を勧告していた。SCIRPは、また、一方で合法化措置の実施を支持していたが、短期滞在外国人労働者制度の拡大には反対した。

その後、移民政策に関する議論は袋小路を抜けだせず、2006年あるいは2007年の議会でも袋小路のなかにいることが明らかであった。1986年の移民改革・入国管理法 (IRCA) は1986年より施行されたが、同法は、不法就労者を雇用した経営者に対する制裁措置を信頼できる制度にするための規定は含んでいなかった。しかも、法の実施のための制度については何も規定しなかつただけでなく、SCIRPが勧告した偽造防止策を施された雇用資格証の導入も盛り込んでいなかった。その結果、アメリカの不法移民、とくにメキシコからの不法移民は急増していったのである。振り返ってみると、これにはレーガン政権の移民政策に対する見方も大いに関係していることがわかる。大統領候補のときにレーガンは、メキシコ、アメリカ、カナダの間の人の自由な移動を実現したいと宣言したことがある (Tichenor, 2002)。レーガン政権と議会の共和党は、SCIRPの勧告のほとんどを無視することに成功したのである。

それゆえに、1986年には正式に雇用者への制裁措置が導入されたものの、アメリカへの不法移民は1987年から2007年の間も増加し続けたのである。実際、アメリカ政府の役人たちはこの結果については共謀者として振舞ったとあってよいが、これは有権者たちとて同じである。しかし、多くのアメリカ国民は不法移民への合法化措置と同様に、経営者への制裁措置とその実施を望んでいたのである。おそらく、他の民主主義国より生じることが多いのかもしれないが、アメリカの移民法制定と政策形成には、政治的諸要因とお互いがしばしば対立しているはずの利益団体との間の奇妙な連携が生じることが多いのである。また主要な関係者たちの選好も時間とともに変わりやすい。ときには態度の豹変も生まれるが、その典型的な事例は、2000年に起きている。長い間経営者への制裁措置を求めていたアメリカ労働総同盟・産業別組合会議 (AFL-CIO) が態度を一変させた。経営者たちは制裁措置の実施をうまく利用して組合の組合員勧誘運動を邪魔するかもしれないとの理由で、制裁措置の実施をもはや求めないと宣言したのである (Tichenor, 2002)。おかしなことに、このAFL-CIOの態度豹変を画策したのは、労働組合役員たちであり、また移民系の移民支援活動団体の活動家たちだったのである。この意思決定には、不法労働者たちを多く抱える巨大組合を代表すると同時に、AFL-CIOの指導者の交代をもたらした新しい役員たちの影響が強い。

連邦レベルでの、移民政策論議が袋小路に入っている間に、アメリカの政治活動に多

ケース 12.6 アメリカの移民改革をめぐる政治対立

くの移民や移民の背景をもつ人々が関与し影響力を振るい始め、目立ちつつある。州、あるいは地方自治体レベルで、しばしば移民に対して厳しいものになるのが普通だが、移民政策への取り組みが活発化し始めたのである。カリフォルニア州で実施された州民投票への提案 187 は、不法滞在外国人の子供たちへの補助を含む各種の州政府による福祉援助を停止するよう要求するものであった。州民投票は、反対者による大きな集会やデモ行進を引き起こした。メキシコ総領事館の領事たちも反対運動に加わったほどである。そして、州民投票は大差をもって可決されたが、それは連邦裁判所の判事によって否定される運命にあった。連邦最高裁による 1982 年のプライラー対ドゥ判決 (Plyler v. Doe case) を裁定した最高裁は、かつてテキサス州のある地方自治体が、不法滞在者の子供を学校から排除しようとしたことは違法だとの判決を下しているのである。さらに、1849 年の乗客法 (Passenger Acts) は、アイルランドからの移民を上陸させないようにした地方自治体の法律は、連邦政府の移民政策に関する専決権を侵すものであるとして、違憲判決を下しているのである (Motomura, 2006)。

【参考文献】

Motomura, H. (2006) *Americans in Waiting: The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*. (New York: Oxford University Press).

Tichenor, D. J. (2002) *Dividing Lines* (Princeton: Princeton University Press).