【短信：アメリカ】

# 包括的移民制度改革法案の審議
## ――「非合法移民」をどうするか――

井樋　三枝子

### Ⅰ　移民をめぐる現在の状況

第109議会（2005-2006年）においては、様々な移民制度改正法案が提出され、審議されてきた。2005年末には、移民及び国籍法等を改正する「2005年国境保護、反テロ及び非合法移民統制法案」（H.R.4437）が下院を通過したが、これに反対する中南米系移民による抗議デモが、2006年３月末以降アメリカ全土に広がりつつある。

彼らがこの下院通過法案に反対する理由の一つには、この法案にこれまで刑事責任を問われてこなかった不法滞在、不法就労を犯罪行為とし、それを支援する行為についても同様とする規定の存在があげられる。これによると、慈善的なものを含め、移民に対するあらゆる援助が刑事罰の対象にされる恐れがある。(注1)

また、この法案では、州や地方自治体の法執行機関が非合法移民の取締りや検挙を積極的に行わない場合の、連邦補助金差止めに関する事項も規定されており、関連機関からは、新たな業務負担に対して不満の声も上がっている。(注2)

ブッシュ（George W. Bush）大統領は、第１期目（2001-2005年）から、移民問題、特にメキシコからの非合法移民問題の解決を重要視しており、2004年には新移民政策(注3)の発表等も行っていた。

しかし後述するように、メキシコからの非合法移民に対するブッシュ大統領の政策には、2001年の９･11同時多発テロ事件の発生を境に、その前後で若干の違いが見られる。

2005年末から連邦議会において活発化してきた移民制度改正法案の動きを受けて、ブッシュ大統領が2006年に議会に出したアピールは次のようなものである。(注4)

・一時的労働者プログラム（国内の不法就労者及び外国居住者でアメリカでの仕事を紹介された者に対し、「一時的労働者としての法的地位（Temporary Worker Status）」を与える施策。）を作成する。

・ただし、1986年の移民及び国籍法改正時のように、非合法移民に特別に永住権を取得させる恩赦（アムネスティ）の制度は認めない。

このような中で、上院では2006年３月27日に、司法委員長共和党スペクター（Arlen Specter）議員提出の包括的移民制度改革法案が、委員会を通過した。不法滞在者や不法就労者に対して理解ある内容の共和党マケイン（John McCain）議員と民主党ケネディ（Edward Kennedy）議員の法案（S.1033）から主な条文が取り込まれて修正されたものであった。

この上院司法委員会通過法案は、抗議デモの対象となっている下院通過法案に近い内容である共和党上院院内総務フリスト（Bill Frist）議員提出の法案（S.2454）に対する修正案（S.AMDT.3192）として、上院本会議に提出された。しかし、共和党内部での合意形成が困難な状況が続き、フリスト議員も司法委員会通過法案支持者も、自身の法案が採決される見通しが立たなかった。そこで、両者は新たに妥協法案の調整を行ったが、2006年４月６日及び７日の本会議において、一旦審議棚上げの状態となってしまった。

その後、ブッシュ大統領から再度この問題を

早急に処理するようにとの要請もあり、妥協点の調整がなされた。このようにして上院共和党ヘーゲル（Chuck Hagel）議員、マルチネス（Mel Martinez）議員らが中心となって、この包括的移民制度改革法案に関する妥協案（S.2611）が作成され、2006年5月半ばから再び上院での審議が活発化している。

## Ⅱ　第109議会に提出された主な移民制度改正法案

抗議デモの対象となっている下院通過法案、上院司法委員会通過法案、上院で現在審議されている妥協法案は、それぞれ次のような内容である。

### 1　下院通過法案（H.R.4437, 109th Cong.（2005））

不法滞在を不法入国と同様、犯罪とする規定を置いている。両者とも最高1年の拘禁刑が科される。また、アメリカへの不法入国、不法滞在を援助し、助長すること又は不法入国者や不法滞在者をアメリカ国内で搬送し、秘匿すること等が犯罪とされる。

この他、州、地方自治体の警察が、不法滞在者の摘発に協力するための財政的な措置、国境警備の強化、不法滞在者を摘発した後の拘禁施設の拡充等の非合法移民取締り強化に関する規定が主な内容となっている。

一時的労働者プログラム創設規定は置かれていない。したがって、永住権申請の特別枠に関する規定も存在しない。

### 2　上院司法委員会通過法案（S. AMDT. 3192 to S. 2454, 109th Cong.（2006））

前述したように、司法委員会審議中に重要な修正が加えられ、委員会通過時には、結果的に原案よりも非合法移民に対して恩恵を及ぼす内容となった。この司法委員会通過法案は、移民の権利を擁護する立場から支持を受けている。

・原案は下院案と同様に、不法滞在、不法就労とその支援を犯罪行為とする規定をおいていたが、この項目は最終的に削除された。

・一時的労働者のためのビザを新設する[注5]。有効期限は3年で、更新は1回のみ可能である。原案では、非合法移民がこのビザを申請するためには、アメリカから一度出国することが条件とされていたが、最終的にその条件は削除され、一時出国の必要はなくなった。また、委員会通過時の法案においては、ビザ取得者は、最近親者をアメリカに呼び寄せることが認められた。しかし、それらの最近親者はアメリカでは就労できない。

・原案では、非合法移民が一時的労働のためのビザを申請し、それが否認された場合には、司法審査や行政審査を受ける権利が消滅し、もし将来、国外退去処分にされた場合にも異議を唱える権利が消滅するという規定があり、問題視されていた。この司法審査等の制限についての条文は、委員会通過時の法案には残っていたが、スペクター司法委員長は、本会議審議時にこれを削除する検討を行うことを約束した。

・原案では、非合法移民を含め、新設する一時的労働者ビザ取得者は、永住権を申請する場合には通常のビザ割当て制度に沿った申請のみが認められていた[注6]。しかし、これについても委員会審議において修正案が可決され、アメリカでの就労や居住が既成事実となっている非合法移民であるか母国から一時的労働者ビザを得た上でアメリカに入国し、就労している者であるかを問わず、一般的労働者ビザさえ取得していれば、特別枠での永住権申請が認められることとなった[注7]。

このほか家族呼び寄せのための特別ビザの発給数の上限引上げや、牧場労働、農業従事のための一時的労働者ビザとして、これまで認められていたH-2Aビザ[注8]を不法就労者に対しても発

給すること、有望で意欲ある不法滞在の学生にも合法的に滞在できる地位を提供することを内容とする規定等も盛り込まれた。

3　上院妥協法案(S.2611, 109th Cong.(2006))

上院司法委員長法案が審議棚上げとなった後に提出された包括的移民制度改革法案に関する妥協法案は、下院通過法案支持者から妥協を引き出すことを目指し、上院司法委員会通過法案に手を加える形で作成された。

具体的には、国土安全保障省が、地方警察による不法移民取締り等への積極的関与を援助するための補助金プログラムを行うという規定や、国境の安全を強化するため、共通役務庁や国土安全保障省に税関のインフラや国境監視技術に関する研究、警備増強の計画策定を命じる条項等を盛り込むことによって、非合法な入国を阻止するための取締強化の姿勢を示した。

## Ⅲ　移民制度関係法改正の経緯

第109議会で問題となっている包括的移民法案に関する議論について述べる前に、これまでのアメリカにおける移民関連法改正の経緯を紹介したい。

まず、問題となっている「非合法移民(Illegal Immigrants)」とは何を意味するのか。

アメリカの移民関係法においては、移民とは、非移民でないすべての外国人をさす[注9]。非移民とは、例えば、外交官や留学生など、外国に住居を有し、一時的な活動をするためにアメリカに滞在する者である。一般的にアメリカの制度においては、入国する外国人は(非移民であることを証明するビザを有する等)「永住の意思なく入国することを証明しない限り」原則的にすべて移民とみなされる。そのため、一般的に移民というと、合法的な地位を有するものと有さない者の両方を指すこととなる。非合法移民は増え続けており、その数は、2005年3月現在で1000万人を超えているといわれている[注10]。

現在の移民制度の基本となる法律は、1952年移民及び国籍法(Immigration and Nationality Act of 1952[注11])である。

この法律では、それまでも採用されてきた、アメリカ人口に占める出身国別の割合[注12]を基礎にして移民受け入れ枠を決める「出身国別割当て方式」に従い、各国に移民ビザを割り当てる方式を採った。しかし、この方法は人種差別的であるという批判を免れることはできなかった[注13]。

ビザの出身国別割当て方式は、1921年に北欧、西欧からの移民を優遇するために開始されたものである。これにより、それまでアメリカにおいて安価な労働力として活用されていた南欧及び東欧系の移民が減少したため、1942年にアメリカとメキシコの間でメキシコ系移民の合法的受入れプログラムのブラセロ[注14]計画(Bracero Program)という二国間契約労働者協定が結ばれ、メキシコ人たちが同様の役割を期待されることとなった。

しかし、協定に基づいたメキシコ人だけでは労働力が不足したため、アメリカでは労働者が合法的に入国したか否か、ビザを有しているか否か等は雇用時に問わないという雇用慣行が生まれ、定着していった。移民帰化局などの当局もこのような雇用慣行を黙認していた。

加えて不法就労者を雇うこと自体は、移民及び国籍法上禁止されていなかったため、非合法移民の雇用について雇用主が罰せられることはなかった。

1964年にブラセロ計画が終了した後も、非合法移民黙認の慣行は続いていた。メキシコとアメリカとの経済格差も一向に解消されなかったため、合法か否かにかかわらず、アメリカでの労働を希望するメキシコ人が後をたたないという状況に変化は生じなかったこともあり、アメ

リカにおける非合法移民は増加を続けた。

1965年の移民及び国籍法の改正に際して、出身国別のビザの割り当て方式は廃止され、代わりに合衆国市民や定住外国人の家族に対しては優先的にビザを発給する家族再統合（Family Reunification）の原則に基づく方式が採られることとなった。[注15] 家族再統合の原則の採用と中南米からの難民受入れ増加により、ヒスパニック系移民のアメリカへの流入がさらに促されることとなった。[注16]

1970年代に入ると、非合法移民の増加が問題視されるようになり、非合法移民の雇用を不法行為とする規定を含んだ移民及び国籍法改正法案が、たびたび議会に提出されるようになった。しかし、非合法移民に依存する南部農園主らの圧力によりなかなか実現には至らなかった。

1986年移民改革・管理法（Immigration Reform and Control Act of 1986）[注17] は、これまでの移民制度関係法の改正の中でも、最も大規模な改正の１つである。これまでの移民受け入れの枠組みを根本的に変更するものではなかったが、上で述べたような歴史的経緯から大幅に増加した非合法移民、特にヒスパニック系の不法就労者に対応する必要にせまられたことから行われたものである。

1986年移民改革・管理法案の審議では、後のⅣで述べるように意見の対立が激しく、最終的には、各方面が政治的に妥協するような形で法案が調整され、可決の運びとなった。

1986年の改正法では、非合法移民の雇用主を処罰する規定が盛り込まれる一方、[注18] 外国人不法就労者増加問題に対応するために、非合法移民に永住権を付与するという恩赦（アムネスティ）規定もおかれた。[注19]

また、特別農業労働者プログラムを策定し、一定期間農業に従事した非合法移民に、一時的なビザを発給し、彼らに対しても最終的には永住権取得への道を認めた。

恩赦規定や特別農業労働者プログラムによって、最終的には、180万人が永住権を得たといわれている。[注20]

しかし、1986年の法改正後も、メキシコとアメリカの経済格差は広がる一方であった。また法の雇用主処罰規定には抜け道が多く、非合法労働者の雇用を抑制するインセンティブたりえなかった。さらに、恩赦規定や特別農業労働者プログラムは、非合法移民の流入をかえって促す働きをした。このため、1986年の法改正は、非合法移民問題の解決に成功したとは言えないとされている。[注21]

1990年移民法（Immigration Act of 1990）[注22] は、合法的入国者に関する制度の改正であった。

家族再統合制度導入による永住権付与の未処理案件の増大に対応するため、家族関係移民と雇用関係移民のビザ割当て数を増加し、また、多様性移民制度（移民の少ない国にビザを割り当て、応募者に抽選で永住権を与える制度）を創設した。加えて、ヨーロッパ系の高技能移民の受入れ増加を念頭におき投資家用や熟練労働者用のビザ枠の拡大等を規定した。

非合法移民はさらに増加を続け、行政サービス費用の増大や雇用市場における摩擦等の問題が生じたため、1996年には、非合法移民改革及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）[注23] が制定された。

この改正法では、非合法移民だけではなく合法的な移民に対しての規制強化も行われており、不法入国者、不法滞在者の国外追放手続の簡素化、国境警備の増強、雇用する移民の身元を雇用主に確認させる実験的プログラムの開始などが規定された。[注24]

2001年に就任したブッシュ大統領は、特にメキシコ系の非合法移民について、「アメリカ人のやりたがらない仕事をやってくれている」とアメリカ経済におけるその重要性を評価しており、[注25] 9・11同時多発テロ事件発生前まではメキシコ系非合法移民を主な対象として、永住権を与える恩赦プログラムを行うことも検討していた。[注26] これは、2002年の中間選挙での共和党勝利や2004年大統領における再選を視野にいれた政治的行動であるとも言われていた。[注27] また、各方面においても、非合法移民に対する永住権付与等の恩赦を再び行うべきであるといった考え方が次第に力を持つようになっていた。企業側は、雇用している不法就労者の現状追認を目論むようになり、従前より非合法移民とアメリカ国民との雇用市場における摩擦の問題等を訴えていたAFL-CIO（アメリカ労働総同盟・産業別組合会議）も、非合法移民に恩赦を与えるようにと意見を転換するまでにいたった。[注28]

しかし、9・11同時多発テロ事件の実行犯の多くが非合法移民や不法滞在者、難民庇護制度を悪用していた者であったことが判明し、非合法移民問題がテロ対策上も重要視されることとなった。そのため、9・11同時多発テロ事件発生以後の移民政策は、国境警備、国家安全保障上の問題を抜きに進めにくくなってきており、ブッシュ大統領もそれまでの方向に若干の変更を加えることを余儀なくされた。

9・11同時多発テロ事件以降の移民関係の法改正としては、まず、2002年国土安全保障法[注29]がある。ここでは、移民関連行政の機構改革が行われ、司法省の下にあった移民帰化局が解体され国土安全保障省に編入された。

続いて2004年情報機関改革及びテロリズム予防法と2005年REAL ID法[注30]で、出入国管理制度の強化、難民庇護制度の厳格化、非合法移民に対して運転免許の取得を不可能にするなどの措置がとられた。

## Ⅳ　非合法移民問題

### 1　解決されない問題

移民制度関連法の改正においては、妥協と調整による対応策が積み重ねられてきた。これは、この問題が共和党対民主党、リベラル対保守という単純な対立の図式で語ることができないものであり、抜本的な解決を図ることが困難であったためである。

今回の包括的移民制度改革法案の審議が難航しているのも、次のようなねじれ現象が起きているためである。例えば、非合法移民の雇用主に支持されている共和党議員の場合には、移民の権利を擁護する民主党の主張と同じく一時的労働者プログラムや恩赦規定を支持する可能性がある。また、共和党の議員には、移民の多様性を認めたがらない保守的な支持基盤によって立つ者もおり、非合法移民が社会的害悪を及ぼすとして、恩赦規定どころか一時的労働者プログラムにさえ反対する可能性もある。その点では、彼らは、労働者の権利を擁護するリベラル派の議員達と同様の行動をとりやすい。

1986年の改正は、前述したように、これまでの移民制度関係法の改正の中でも最も大きなもののうちの1つであった。その審議過程における、「非合法移民は何が問題であるのか」についての議論の展開、法案成立に向けての利害調整の過程[注31]は、今回の包括的移民制度改革法案におけるものとほとんど重なっているように見受けられる。このことを見ると1986年の法改正以降も、根本的な問題は解決されずに残ってきたということもできよう。[注32]

例えば、1986年当時も非合法移民により、合法的移民や合衆国市民が雇用、住居、賃金等の分野において害を被り、生活基盤が脅かされるという恐れがあると危惧されていたが、これは

今回の改正法に対してもよく目にする議論である。

また、このような議論に対する反論として、引き受け手の少ない仕事を担い、労働コストが低い移民はアメリカ経済にとって恩恵であり、厳格に取り締ったり、排斥したりするほどの実害は存在しないという意見が1986年改正法の審議時にも出されていた。(注33) 同じ趣旨の意見は、今回の法案に関しても、後述するようにリバタリアン系、保守系シンクタンクの研究員などの意見としてしばしば見受けられる。

この他に1986年改正法の審議時には、非合法移民が低所得であるため、税収以上に福祉的支出の方が増大するという経済的実害を指摘する意見も挙がっていたが、同趣旨の意見は、今回の法案の議論でも出されている。(注34)

非合法移民問題は、経済的得失の評価以外の面でも論議を呼んできた。言語的、文化的に分離する移民の増大によって国の中での多様性が拡大することを危険なものととらえ、これを国益に対する理念的な脅威であるとして問題視する主張や、移民の非合法性自体がアメリカの理念的基盤を損ない、国益を蝕むという意見が、1986年の改正時に取り上げられていた。現在、アメリカ－メキシコ国境の警備を自警団的に行っている民間人による「ミニットマン活動（Minuteman Project）」(注35)等は、非合法移民が問題である理由をアメリカ国民に与える経済的又は治安上の害悪であると述べているが、同時に多様性の拡大を危惧し、「アメリカ的理念」の崩壊の恐れを危惧しているようでもある。(注36)

また、今回の法案で、非合法移民に永住権を付与する恩赦の実施に反対する者によりしばしば主張される「（恩赦は）法を守っている他の移民に対して不公平である」という意見は、非合法移民に対する永住権付与を規定した1986年の法案審議時にも主張されていた。

以上の論点に加えて、メキシコからの移民の増加は、そもそも両国の経済格差に起因しており、それを解決すべきであるという指摘も古くて新しい議論である。1986年当時と同様、現在もメディアやシンクタンクなどの論調にはしばしば現れるところである。

### 2　第109議会における包括的移民制度改革に関する議論

先のⅡで紹介した上院司法委員会通過法案と上院の妥協法案、そして下院通過法案の内容はメキシコ国境にフェンスを設置する等のこれまでの移民制度改正法で議論され、実施されてきた方策を踏襲するものが多い。しかし、今回の法案審議では、以下の３点が新しく論点となった。

・不法就労及び不法滞在並びにその支援を「犯罪」行為とすることの是非
・地方警察が移民関係法を積極的に執行することを援助することの是非
・不法就労を国家安全保障、国土安全保障上の問題と関連づけることの是非

以下の点は、以前から解決されず、今回も再度問題となっている。

・一時的労働者プログラムの創設による不法就労者への合法的地位の付与・承認の必要性
・不法就労者に対する永住権申請の特別枠の必要性

これらの論点について、メディアへ投稿されたりホームページに掲載されたりしているシンクタンクの研究員の意見を以下に紹介する。(注37)

これらの意見を見ると、論者がどのような立場にあるとしても、以下の３点は比較的共通して主張されていることがわかる。

・不法就労者や不法滞在者を支援した者を犯罪者扱いにすることは、問題の解決にはならない。
・国家安全保障、特にテロ対策の問題とメキシ

コ国境から侵入する不法入国者、不法就労者の問題は、それぞれ切り離して考えるべきである。
・不法就労者の流入を止めるには、送り出し国の政治体制や経済の変革を促し、貧困を克服させることにより、アメリカで就労する動機を消滅させるしかない。

リバタリアン系と評されるシンクタンク、ケイトー研究所のグリスワルド（Daniel T. Griswold）通商政策研究センター長[注38]は、移民受入れに対する規制は最大限に緩和すべきであるとして、上院司法委員会通過案を全面的に支持し、下院通過案には反対の立場を取っている。

その理由としてグリスワルド氏は、国家安全保障やテロ対策と不法就労の問題に関連性はなく、不法就労者を犯罪者として取り締まったとしても、テロに対する安全性の向上に貢献しないため、市場が必要とする労働力である不法就労者を重罪扱いにすることは、経済に悪影響を及ぼすからであるとしている。不法就労者、外国人労働者の増加による財政的、経済的損失については、もし、彼らに対する福祉の負担が重荷になるとすれば、アメリカの福祉政策そのものこそを縮小すべきであるとの持論を展開している。

保守系シンクタンクの代表といわれるヘリテージ財団の研究員の意見は、各人で異なる点も多く見られる。しかし、共通しているのは、一時的労働者プログラムの創設に賛同し、不法就労者に対する一時的労働者ビザの発給を認めている点である。不法就労者は、アメリカのビザ取得手続の複雑さと厳しい受入れ上限のために、やむをえず不法に入国し、就労しているだけであり、ビザ発給により、政府、雇用主側が彼らを把握できるようになることは利点であるとして評価している。

ただ、こうした意見の中には、メキシコからの不法就労者は市民権や永住権を得ることはさほど望んでいないと分析した上で、他の労働者ビザで就労している外国人と取り扱いが不平等になるため、不法就労者に法的な地位を保証するとしても永住権付与は認めるべきではないと主張するものも見受けられた。

さらに、不法就労者の送り出し国の体制変革を促し、自国で新たな雇用を生み出させることにより、アメリカへの「出稼ぎ」増加に歯止めをかけるべきであるという観点を強調する意見も出されている。

アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所（AEI）は、一般にブッシュ政権と関係の深い新保守主義思想の強いシンクタンクといわれているが、今回の法案に関しては、個々の研究者によりかなり意見が異なっている。

AEIには、ヘリテージ財団でみられたものと同様、経済的な自由を尊重する見解に立ち、一時的労働プログラムを支持するという意見がある一方で、非合法移民の起こす犯罪対処にかかる経済的支出を損失とみなし、雇用市場でアメリカ国民と摩擦を引き起こす恐れがあるとして非合法移民を問題視した結果、一時的労働者プログラムさえも「恩赦的」なものであり認められないとする意見も散見される点が興味深い。

また、一時的労働者プログラムの実施は、さらなる移民の流入を生むため将来の不法就労者流入に対する解決策にはならないという見解も出されている。

非合法移民支援団体等は、非合法移民の一時的労働プログラムと永住権の付与に関しては、両者を切り離すべきではないという立場をとっている。ブッシュ大統領の主張するように、非合法移民に一時的労働者プログラムを認めるだけでは、彼らが下級の労働者としての立場のまま固定されしまうおそれがあり、不公平な対応であると主張している。

## V　今後の動き：妥協法案の修正状況

上院本会議における妥協法案の審議に関しては、比較的リベラル側の意向を反映するものになるであろうと考えられていたが、審議が進むにつれ、下院通過法案寄りの動きが目立ち始めているようである。

下院通過法案に近い規模にまでフェンス増強の範囲を拡大した修正案や、軽罪を犯すか国外退去命令を無視したことのある非合法移民に対しては一時的労働者プログラムへの参加を認めないとする修正案、英語を国語とする修正案等が可決され、さらに、一時的労働者ビザ発給数の上限を上院司法委員会通過案において規定されていた年間32万から20万に引き下げる修正も繰り込まれた。(注39)

ただし、上院は滞在期間が5年を超えている等の一定の基準を満たす非合法移民については、永住権取得への道を開くべきであるという点、不法滞在などを重罪とは規定しないという点に関しては、死守するであろうと報じられている。(注40)

ブッシュ大統領は、移民に対して強硬的態度を有する議員に妥協を促すべく、国境警備業務に州兵を派兵することを提案し、(注41)一時的労働者プログラムを含む上院の妥協法案通過を要求している。(注42)

連邦議会としても、2006年11月の中間選挙を踏まえ、今回の包括的移民制度改革法案を成立に持ち込みたい意向であるが、永住権付与のみならず一時的労働者プログラムにさえ根強く反対する者がいる反面、上院司法委員会通過法案に付け加えられた下院法案よりの妥協点については、交渉の余地なしと拒絶する者もおり、成立にいたるのかは依然不透明である。また、成立するとしても、1986年と同様の政治的な妥協による決着が図られる公算が大きいと考えられる。

最終的に、ブッシュ大統領の望む一時的労働者プログラムを含む妥協法案が上院を通過し、下院通過法案との妥協が成立する結果になったとしても、それが非合法移民の流入に対する根本的解決策たりうる可能性は、高いとはいえないであろう。

### 注

＊インターネット情報はすべて2006年5月31日現在である。

(1)　例えば、日雇い労働斡旋所、外国人に対するアメリカでの生活のための相談所等で不法滞在者にサービスを行うことも犯罪行為とされ、困窮した人々を援助する教会の慈善活動等も犯罪となる可能性がある。そのため、人権団体等だけでなく、キリスト教会からの反対の声も大きい。

(2)　アメリカでは移民関係行政は連邦の所管である。

(3)　“Fact Sheet: Fair and Secure Immigration Reform.” January 7, 2004. ホワイトハウスホームページ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-1.html>

(4)　“Fact Sheet: Comprehensive Immigration Reform: Securing Our Border, Enforcing Our Laws, and Upholding Our Values.” March 27, 2006. 同　上 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060327-1.html>

(5)　このビザは就労可能で、海外渡航も認められる。2004年1月までにアメリカに滞在していた不法就労者が申請対象者となる。

(6)　しかし、通常手続での永住権申請者は現時点で数百万人いるとされ、未処理分が解消されるのに100年かかるともいわれている。このため、通常の手続きに沿った申請を行ったとしても非合法移民が永住権取得することは、ほとんど不可能と考えられている。

(7)　具体的には、1年間就労しており、雇用主がスポンサーとなった一時的労働者は、永住権の申請が可能となる。また、4年間就労した一時的労働者は、スポンサーなしで申請が可能となる。また、不法就

労者であった場合でも、一時的労働者ビザを取得して6年が経過すれば、6年間善良な素行で就労していたこと等の要件を満たし、一時的労働者ビザ申請時に支払った罰金1,000ドルに加え、再度1,000ドルの罰金を支払えば、永住権を申請することができる。

(8) 農業従事者に認められた一時的労働のための非移民ビザ。1986年の移民制度改正において創設された。

(9) 8 USC 1101(a)(15)

(10) Jeffrey S. Passel "Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population." 2005.3.21. The Pew Hispanic Center ホームページ <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=44>

(11) Act of Jun. 27, 1952, Pub. L. 82-414, 66 Stat. 163. その後改正を繰り返し現在にいたっており、合衆国法典第8編がその中心となっている。

(12) 但し、非ヨーロッパ系の移民の少なかった1890年の人口統計に基づく。

(13) 早川智津子「アメリカ移民法における不法就労問題への対応」『筑波法政』35号，2003.9，pp.145-177.

(14) 「ブラセロ」とは、スペイン語で「農業労働者」の意味である。

(15) Act of Oct. 3, 1965, Pub. L. 89-236, 79 Stat. 911. 出身国別割当て方式を支持していた非ヨーロッパ系以外の移民流入を望まない保守派が、この法律の家族再統合の原則に賛同した理由は、もともとさほど多くない非ヨーロッパ系移民の家族の流入よりも、多数派のヨーロッパ系移民の流入の方がより増加し、結果的にはアメリカの人口におけるヨーロッパ系の優位が保たれると期待していたためといわれている。

(16) ヨーロッパ系移民に利する制度であったビザ発給の国別割当て制が終了し、ヨーロッパ系移民数が伸び悩んだ一方で、ヒスパニック系、アジア系の非合法移民が相対的に増加したことに加え、合衆国憲法第14修正の「合衆国で生まれた人間は合衆国市民となる」という規定に基づき、これらの非合法移民の子どもが次第にアメリカ国民となっていった。続いて、このような子どもの親や家族達も「家族再統合制度」を活用することにより、容易に合衆国の永住権や国籍を取得することができるようになった。

(17) Act of Nov. 6, Pub. L. 99-603, 100 Stat. 3359.

(18) これにより合法的外国人就労者に対する差別的雇用行為が誘発される可能性があるという憂慮に応えて、そのような差別を禁止する移民関連不当雇用行為制度も盛り込まれた。

(19) 1982年1月1日以前から滞在している非合法移民の永住を認める内容である。

(20) 村田勝幸「1986年移民法（IRCA）審議過程における「非合法移民問題」の形成と展開」『アメリカ研究』32号，1998，pp.111-126.

(21) 高佐智美「アメリカにおける移民法政策の変遷」『一橋論叢』119(1)，1998.1，pp.49-66.

(22) Act of Nov. 29, 1990, Pub. L. 101-649, 104 Stat. 4998.

(23) Act of Sep. 30, 1996, Div. C, Pub. L. 104-208, 110 Stat. 3009-546.

(24) 当初、この1996年改正の下院案には、非合法移民の子女を公立学校に入学させない規定や非合法移民雇用について雇用主に対する更なる罰則規定を設ける条文等盛り込まれていたが、クリントン（Bill Clinton）大統領（当時）は、移民政策に関してはリベラルな立場を望んでいたため、これらの規定に消極的であった。移民規制の強化を望む立場に立っていた議員達も選挙を控えて法案成立のために妥協をする必要にせまられたため、これらの極端な規定は最終的に除外されることとなった（梅田久枝「アメリカ　1996年移民管理・責任法」『ジュリスト』No. 1102, 1996. 12. 1, p.108.）。

(25) President's Radio Address, March 25, 2006. ホワイトハウスホームページ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060325.html>

(26) 最終的には、恩赦なしの一時的労働者プログラムの策定を目指すこととなった。前掲注(3)及び注(4)参照。

(27) さらにベビーブーマー世代の高齢化や少子化問題

を見据えているともいわれている。

(28) 島村力「挑戦を受ける米移民政策」『海外事情』50(6), 2002.6, pp.44-59.

(29) Act of Nov. 25, 2002, Pub. L. 107-296, 116 Stat.2135. 2002年国土安全保障法については、土屋恵司「米国における2002年国土安全保障法の制定」『外国の立法』222号, 2004.11, pp.1-27及び調査及び立法考査局英米法研究会訳「2002年国土安全保障法（抄）」『外国の立法』222号, 2004.11, pp.28-60, <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/222/022201.pdf> において詳細な紹介がある。

(30) Act of Dec. 17, 2004, Pub. L. 108-458, 118 Stat. 3638; Act of May. 11, 2005, Div. B. Pub. L. 109-13, 119 Stat. 231. 出入国管理の側面からこれらを紹介したものとして、井樋三枝子「テロ対策と出入国管理関連の立法動向－2001年米国愛国者法から2005年REAL ID法まで－」『外国の立法』227号, 2006.2, pp.137-146, <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/227/022708.pdf> がある。

(31) 村田　前掲注(20)

(32) 同上　p.123.

(33) 同上　p.116.

(34) 例えば、2006年3月27日にアメリカン・エンタープライズ公共政策研究所（AEI）が主催した討論会において、移民研究センター（Center for Immigration Studies）からの出席者が、移民の増加による経済的損失の本質は雇用市場における摩擦ではなく、彼らの所得の低さから来る税収入の減少にあるとして、この問題は不法就労者を合法化しても解決されないという意見を述べている。“Tear Down This Wall? Fixing a Broken Immigration System.” AEIホームページ <http://www.aei.org/events/eventID.1283/event_detail.asp>

(35) 「ミニットマン」とは、もともと独立戦争時に即時召集に備えていた民兵のことを指す。「ミニットマン・プロジェクト」を名乗る団体は、2004年頃からメキシコ国境沿いの州を中心に複数設立されており、カナダ国境沿いの州にも広がりをみせている。彼らは、連邦政府や州政府が、非合法移民の流入という不法な行為に対して十分な対策を講じていないことを批判し、政府が何の行動も起こさないのならば、ボランティア活動として国境を警備するという主張を有している。具体的には、国境沿いの私有地の所有者に独自に許可を得て防壁を作成する、密入国者発見のため国境付近のパトロールを実施する等の活動を行っている。

これらの活動に、白人だけでなくアフリカ系アメリカ人も積極的に参加していること等を根拠として、ミニットマン活動には人種差別的意図は全くないということを団体側は主張している。しかし、拘束した密入国者に対して差別的、非人道的取扱いがあったことも指摘されており、各種の人権団体などからは厳しい批判の目を向けられている。“ACLU of Arizona Denounces Unlawful Imprisonment of Immigrant by Minuteman Volunteer.（4/7/2005）” ACLUホームページ <http://www.aclu.org/immigrants/gen/11734prs20050407.html>

(36) “About Minuteman Project.” ミニットマン・プロジェクトホームページ <http://www.minutemanproject.com/default.asp?contentID=2>

(37) 各シンクタンク研究員の個別の意見については、本稿参考文献の〈第109議会審議中の移民制度改正法案に関する意見〉の項目を参照。

(38) グリスワルド・センター長は、2002年に非合法移民問題に関するレポートを出しており、これはブッシュ大統領の新移民政策における「一時的労働者プログラム」の基となっているとされる。

(39) Jonathan Weisman, “Senate backs Fence, Guest-Worker Curbs.” *Washington Post*, May 18, 2006.

(40) Rick Klein “Senate set to clear US immigration bill, Vote could spark a clash with House.” *Boston Globe*, May 25, 2006.

(41) Fact Sheet “Comprehensive Immigration Reform.” May 15, 2006. ホワイトハウスホームページ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-10.html >

(42) しかし、州兵を国境警備に用いることには法的な問題がないのかといった疑問や、もともと州やアメリカ本土を防衛するための州兵の多くがイラク派兵に割かれている現状で、さらなる派遣を行うことは困難であるという批判が超党派で広がりを見せる結果となっている。

**参考文献**（注に掲げたものは除く）

〈アメリカの移民制度関係法の概要について〉

・「米国社会と移民政策の現状」『Clair Report』no. 143, 1997.5.15, <http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/cr143m.html>

〈第109議会提出移民制度改正関係法案について〉

・Joan Friedland "Senate Judiciary Committee Approves Sweeping Immigration Bill: Comprehensive Immigration Reform Act of 2006."（posted 3/30/06） National Immigration Law Center ホームページ <http://www.nilc.org/immlawpolicy/CIR/cir010.htm>

・"Legislation: Comprehensive Immigration Reform in the 109th Congress." National Immigration Forum ホームページ <http://www.immigrationforum.org/DesktopDefault.aspx?tabid=732>

・"Brief Side-by-Side Comparison of Senator Specter's Comprehensive Immigration Reform "Mark"（2/23/06）and the Secure America and Orderly Immigration Act February 28, 2006." 同上 <http://www.immigrationforum.org/documents/PolicyWire/Legislation/SAOIAMarkSide-By-Side.pdf>

・"Highlights From The Senate Judiciary Committee's Mark-Up Of The Specter Immigration Bill." March 30, 2006. 同上 <http://www.immigrationforum.org/documents/PolicyWire/Legislation/Markupsummary.pdf>

・Michael Sandler, "'Breakthrough' Breaks Apart." *CQ Weekly*, Vol.64, Iss.15, April 10, 2006, pp.974-975.

・John Bicknell, "Frist, Hastert Promise No Criminal Penalties For Illegal Presence Will Be in Final Bill." *CQ Weekly*, Vol.64, Iss.16, April 17, 2006, p.1034.

〈第109議会審議中の移民制度改正法案に関する意見〉

・"U.S.-Mexico Binational Council Reports - Managing Mexican Migration to the United States." April 1, 2004. CSIS ホームページ <http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,1063/type,1/>

・ケイトー研究所ホームページ <http://www.cato.org/>

・Edwin J. Feulner "America needs a better policy on immigration." ヘリテージ財団ホームページ <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed030206a.cfm>

・Helle Dale "Not another amnesty: Immigration is a about more than politics." March 30, 2006. 同上 <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed033006b.cfm>

・Mario Villarreal, Jose Enrique Idler "Bush Is Right on Immigration Reform." December 2, 2005. AEI ホームページ <http://www.aei.org/publications/filter.all,pubID.23516/pub_detail.asp>

・David Frum "The Great Immigration Debate." March 28, 2006. 同上 <http://www.aei.org/publications/filter.all,pubID.24121/pub_detail.asp>

・Jagdish Bhagwati, "El Norte." March 28, 2006. 同上 <http://www.aei.org/publications/pubID.24122/pub_detail.asp>

〈包括的移民制度改革法妥協法案について〉

・Ruth Ellen Wasem "U.S. Immigration Policy on Permanent Admissions.（Updated May 12, 2006）" *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Library of Congress, <http://fpc.state.gov/documents/organization/66512.pdf>

・Andorra Bruno, et al. "Immigration Legislation and Issues in the 109thCongress.（Updated May 12,

2006)" *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Library of Congress, <http://fpc.state.gov/documents/organization/66510.pdf>

（いび　みえこ・海外立法情報課）

【短信：イギリス】

# 2006年 ID カード法－国民情報の総合管理

岡久　慶

イギリス政府は2004年４月に英国 ID 制度（National Identity Scheme）の立法化のために公開協議[注1]を開始し、2006年３月30日に2006年 ID カード法（Identity Cards Act 2006（c.15））を成立させた。

同年４月１日には、内務省に属するエージェンシー[注2]の１つである旅券局（Passport Service）を再編し、ID 旅券局（Identity and Passport Service）を発足させた。このエージェンシーは、2008年から旅券発行に付随する ID カードの発行を担う。

ID カード制度の導入は、今後２段階に分けて行われる。第１の「自発的（voluntary）」段階では、「指定書類（designated documents）」の発行と更新に付随して行われる。当初は指定書類の候補として、旅券と運転免許証が考えられていたが、当面は旅券に限られることとなった。

2013年には別に法律を設け、第２の「義務づけ（compulsory）」段階として、ID カードの保有が義務づけられる予定である。公開協議の資料（注１を参照）は、その年までには、労働人口の80％が旅券と併給された ID カードを保有しているものと想定している。

本稿では公開協議で明らかにされた法律の草案とその背景を解説した『外国の立法』第221号の記事[注3]に引き続き、公開協議後の ID カード制度を巡る動向、2006年 ID カード法の主だった規定を紹介する。なお、2006年 ID カード法の全文訳を次号（第230号，2006.11刊行予定）に掲載する予定である。

## Ⅰ　ID カード制度導入の目的

ID カード法案の骨子は、⑴イギリスに在住する16歳以上の者の生体認証（biometric）情報を含む個人情報のデータベース「英国 ID 登録簿」（National Identity Register、以下 NIR とする。）を作成し、⑵これに基づいて ID カードを発行すること、⑶ NIR への登録と ID カードの保有を最終的に義務化することである。内務省は、ID カード制度導入の目的として次のものを挙げている[注4]。

・不法就労及び移民制度悪用を取り締まること[注5]。
・組織犯罪やテロリストによる虚偽または複数の身元情報の使用を防止すること。
・市民を身元情報の偽造及び窃盗から守ること。
・安全保障を強化し、市民の信頼を向上させること。
・無資格者（特に不法移民）による無料の公共サービスや社会保障の利用を防止すること。
・公共サービスへのアクセスを簡便にすること。

「ID カード」という名称ばかりが注目される