

アメリカ合衆国移民法の最近の動向に関する研究

新 田 浩 司

Research on the latest trend of an American immigration law

Hiroshi NITTA

Summary

In Japan, the immigration law is not yet enacted. When enacting an immigration law in Japan in the future, the immigration law of foreign countries becomes helpful.

The United States of America is called country which immigration made. In the United States, there is the time to accept immigration positively, and there is the time to restrict acceptance. Moreover, in the United States, illegal immigration is a big social problem. In this research, the American immigration law used as reference of the immigration acceptance in Japan is surveyed.

1. 問題の所在

我が国は、少子高齢化を迎え、将来の労働者不足が懸念されている。将来どの程度労働力が不足するのかが予測の範囲を超えないが、外国人労働者を移民として積極的に受け入れようとする意見がある。これに対して、安易な外国人の受け入れは、欧州諸国において、既に深刻な人種問題を招来していることに鑑み、我が国における安易な移民制度の導入に反対する意見も根強い。現在、外国人が我が国において労働する場合、出入国管理及び難民認定法（以下入管法と略称）に基づき、原則として、いわゆる就労ビザの取得が必要だが、諸外国と比べ要件が非常に厳しい。

将来の我が国に移民法を導入するにあたっては、諸外国の移民法制度を比較検討することが有意義である。今回は、移民受け入れの是非について、移民制度導入のための比較法的研究の対象として、アメリカ合衆国移民法制を概観する。

なお、我が国では、雇用者罰則を盛り込んだ新しい入管法が成立したが、これは、1986年アメリカ移民法が雇用者罰則を盛り込んだことを参考にしている。¹

2. アメリカ合衆国における移民法の変遷

2.1 概要

国内の労働者不足を外国人労働者で補うことは多くの国が行っているが、アメリカは永住者として扱う点で諸外国と大きく異なる。これは、外国人労働者を移民として受け入れてきたことを意味する。

アメリカの移民政策は、歴史的に3つの時期に区分することができる。²

つまり、1875年以前の第1期は、新興国アメリカで不足する労働者として移民を積極的に受け入れてきた自由放任の時代、1875年から1965年までの第2期は、移民の流入を規制し管理する時代、1965年から今日までの第3期は、移民に対する門戸開放、機会均等の時代である。

アメリカ合衆国における実効性のある移民法法制としては、1875年に制定された移民法が最初である。これは、売春婦・犯罪者の入国禁止等を主な目的とするものであった。なお、1789年には、最初の外国人管理騒乱防止法が制定されたが、これは、国家に危機を及ぼす人物を外国に国外退去処分することが可能な移民に関する連邦レベル初の規制措置であったが、1800年に適用されず廃止されている。

1882年には、精神障害者・白痴・罪人・生活保護対象予想者の入国禁止等を内容とする移民法改正が行われた、また、同年には、中国人移住者を一切禁止する中国人排斥法も制定されている。

1885年には、外国人契約労働者の募集禁止を目的とする、外国人契約労働者法が制定された。さらには、1891年には、一夫多妻者・伝染病患者・貧民・前科者の入国禁止等、1903年には、外国人無政府主義者の入国禁止等、1907年には、同伴者なしの16歳未満の子供入国禁止等、この改正に付随して日米紳士協定に基づき日本移民の入国制限が行われた。また、1917年には、移民法改正する形で識字テスト法成立し、英語の読み書き能力の無いアジア人の入国を実質的に禁止した。

1921年には、移民割当法が成立し、国別移民数の上限を設定した。具体的には、1910年を基準年とし、各国出身者数の3%を各国移民数の上限とした、1924年には、移民割当法が改正され、1890年を基準年とし、3%から2%に上限を変更した。

第2次世界大戦が終結すると、海外で米兵と結婚した外国人妻を呼び寄せるための新たな法律が制定された。1946年に制定された戦争花嫁法では、移民法の別枠で米兵の妻12万人がアメリカに移住した。1952年には、移民国籍法、いわゆる、マッカラン・ウォルター法が成立し、1924年法で導入された、出身国毎の割当を継承した。

1965年移民法、いわゆるハート・セラー法では、アメリカ市民・移民の家族に最優先基準を設けた。1986年移民法は、正式名称を移民改革統制法と言い、シンプソン・マゾーリ法とも呼ばれる。主にメキシコ国境から流入する米国への大量の不法移民に歯止めをかけ、国境地帯の白

人労働者の権益を守ることを目指した法律である。1990年移民法は、移民数の上限引き上げ。年間54万人から年間70万人に増加した。ここでは、家族が優先され、共産主義者や性的逸脱者の受け入れを禁止している。

2.2 移民の定義—国民、市民、外国人

さて、アメリカには、様々な人が在住しているが、国民と外国人という分類ではなく、国民、市民、永住者という分類があり、以下のように定義づけている。

(1) 国民 (national)

国民 (national) という語は、多義的であり、①市民と同義で用いられる場合、②合衆国の管轄内で生まれたすべての人を指す場合、③特定の占領地で生まれた者で、市民でない者をいう場合があり、国籍法にいう国民は③の意味で用いられる。

国民と市民とは、法的に異なる。国民は、国家に忠誠義務を負い、その保護を受ける権利がある。³

(2) アメリカ市民 (citizen)

アメリカ市民とは、①例外の場合を除き、アメリカ国内で生まれた者、②外国で、外国人として生まれたが、帰化した者、③合衆国の特定の占領地 (possessions) または、外国で生まれた者で、法律に基づき市民権を取得した者である。⁴ また、市民とは、国民とおなじく国家に忠誠義務を負い、その保護をうけるほか、市民であることにもとづく各種の権利をもっている。⁵

市民は、国民とおなじく国家に忠誠義務を負い、その保護を受けるほか、市民であることにもとづく各種の権利を持っている。⁶

連邦憲法修正14条は、「合衆国において出生し、または帰化し、その管轄権に服するすべての人は、合衆国およびその居住する州の市民である」と規定する。市民権を得るためには、合衆国で生まれ方法と、帰化する方法がある。

アメリカ市民とは、市民権を持っている人を指す。市民権所持者は、選挙権、被選挙権、公立学校教員や警察官などの公職に就くことが可能となる。

(3) 外国人 (Alien)

外国人 (Alien) とは、アメリカ合衆国国籍法の定義によれば、「合衆国の市民 (Citizen) でも国民 (national) でもない者」である。⁷

市民権を持っていない人を総称して外国人という。外国人は、さらに移民外国人と非移民外国人に分類される。

(4) 移民 (immigrants)

移民とは、「(永住するつもりで) 他郷または他国に移って住むこと。また、その人。特に、労働に従事する目的で海外へ渡って住むこと。その人。」⁸ と定義される。移民は、他の国籍を有する者、すなわち、外国人であり、移民外国人 (non-immigrants alien) のことである。移民外国人とは、永住権 (Permanent Resident) を有する者であり、アメリカに定住する意思のある外国

人を言う。

それに対して、非移民外国人とは、観光客や留学生などアメリカに定住する意思を持たず、期限付きで自国に帰る事を前提としている外国人を指す。

アメリカに入国する場合、家族にアメリカの市民権や永住権保有者がいない者は、非移民外国人としてアメリカに入国することになる。一般的には旅券（パスポート）及び査証（ビザ）の発給を受けた上でアメリカに入国する。渡航目的により、取得するビザは異なる。

ここで問題となるのは、合法的ではない方法（密入国）で入国した外国人、或いは観光目的で入国した外国人が、就労ビザなしに不法にアメリカ国内で就労していることである。定住する意思はあるが、永住権を持たないこれらの外国人を、一般的には非合法移民（あるいは不法移民）と称するが、厳密に言えば彼らは移民ではない。しかし、本稿では一般的な用語として、非合法移民という用語を用いている。

3. アメリカ移民法

3.1 概要

アメリカの移民に関する基本的な法典は、1952年移民及び国籍法（Immigration and Nationality Act of 1952）であり、連邦規則集（Code of Federal Regulation）が細則を定める。

入国・滞在および就労については、ビザ（visa）制度により統一的な一元管理を行い、受入れ可能な外国人の資格要件をビザの種類で区分しており、ビザ発給については、労働長官が労働市場への影響を判定し審査を行う。

アメリカにおける外国人労働者は、①一定の資格要件を満たした雇用関係移民、および②非移民（短期就労者等）に大別される。なお、雇用関係移民は、専門技術保持者が優先される。

このような、合法的な就労以外に非合法に入国した外国人も現実にはアメリカ国内で就労している。アメリカには2007年現在で推定約1,200万人の非合法移民がいると推定されており、彼らがサービス業、農業などでアメリカ経済を支えている。

非合法移民がアメリカ経済に多大な貢献する一方で、不法移民の社会問題化がより大きなものになっている。非合法移民は、不安定な労働条件での就労により病気や怪我等への対応や発見された場合強制送還されることになるが、非合法移民を今まで通り排斥するか、受け入れるのかは意見の分かれるところである。

アメリカ連邦政府は一定期間（5年以上）アメリカに在住する不法移民に対し永住権を付与すること、あるいは抽選で移民を付与する多様性プログラムである、宝くじ制度（Diversity Visa Lottery）などを採用してきた。このように、政府としても受け入れに傾いており、そのため、移民法の抜本的な改革の必要性は、オバマ政権のみならず民主党も野党である共和党も認めるところであり、過去において幾つかの法案が提出されてきた。

第1期オバマ政権下でも移民制度改革を試みており、移民改革法（いわゆるDREAM法、Development, Relief, and Education for Alien Minors Act）を制定することにより、アメリカで育った非合法移民の子供がアメリカの市民権を獲得することを容易にすることを目指した。第2期オバマ政権では、この権利を不法移民にも拡大しようと試みている。同法案が成立すれば、非合法移民が恩赦で市民権を得るかまたは一時的な労働許可を得ることが可能となる。

以下において、現在までの主なアメリカの移民法制を概観し、現在の動きを素描する。

3.2 1924年移民法（ジョンソン＝リード法）、The Immigration Act of 1924, or Johnson-Reed Act, including the National Origins Act, and Asian Exclusion Act（Pub.L. 68-139, 43 Stat. 153, enacted May 26, 1924）

この法律は、各国からの移民の上限を、1890年の国勢調査時におけるアメリカに在住する各国出身者を2%以下にするものであり、1890年以後に大規模な移民の始まった東ヨーロッパ出身者・南ヨーロッパ出身者・アジア出身者を厳しく制限することを目的としていた。

この法律ではアジア出身者について、全面的な移民禁止条項が設けられており、中国人移住者については、すでに1882年中国人排斥法により、その移住が一切禁止されて居り、その後1907年には日本人の入国が制限されるようになり、1917年移民法の改正により、全てのアジア人の入国が禁止されている。

そして、1924年移民法では、その当時アジアからの移民の大半を占めていた日本人が排除されることになった。この法律は、いわゆる排日移民法と称されるが、実際は、既存の移民・帰化法に、第13条C項（移民制限規定）を修正・追加するために制定された移民法の一部改正法である。

3.3 1952年移民及び国籍法（Immigration and Nationality Act of 1952:INA）

この法律においては、アジア出身者に帰化権を認めたが、外国人の入国・滞在に関する現行の移民関係法の基盤となっている法律である。1924年移民法において採用されていた出身国別の割当て方式は維持していたため、アジア出身者の移民と帰化は依然として制限されたままであった。

同法では、職業能力や家庭関係等を基礎とする4つの優先順位の順にビザを割当てる制度が設けられた。また、外国人労働者の受入れが国内労働市場に悪影響を及ぼすのを防ぐため雇用証明（労働市場テストの機能）の制度を取り入れた。

ところで、戦後におけるアメリカ移民の特徴は、新々移民（イタリアやアイルランド等からのカソリック系移の移民、その後のアジア系の新移民に続く意味での）の出現・急増である。つまり、第2次世界大戦終結と植民地独立に伴う政治的再編により、世界規模で難民が発生し、東欧、ソ連などから大量に難民が、そして、1968年には、キューバ難民が、また、1978年には、インドシナ難民が大量にアメリカに流入した。

アメリカへの難民は、入国後にアメリカ永住権を獲得するものが多く、第2次世界大戦後、ア

メリカは230万人以上の難民に永住権を与えてきたと言われる（ちなみに、日本は1978年以降7000人程度を数えるのみである。）。

1970年代以降は不法外国人労働者が増加していると言われる。1952年移民帰化法では、非合法移民に罰金2000ドルまたは5年以下の懲役が科せられるようになったが、非合法移民を雇う雇用主に対する罰則規定はなかった。

3.4 1965年移民法（ハート・セラー法）

The Immigration and Nationality Act of 1965（Hart-Celler Act, INS Act of 1965, Pub.L. 89-236）

1965年改正法（ハート・セラー法）は、出身国割り当て制限を撤廃し、西半球出身者と東半球出身者という大まかな枠で移民数を決定し、特別な技能を持つ人材を積極的に受け入れるようになった。

1965年移民法は、合法移民を中心とする諸政策を規定し、①移民により離散した家族の呼寄せ枠と、②特定の職能を持つ人を採用する雇用枠の2カテゴリーが移民受け入れの基本的な枠組みであった。

これは、人道主義的な原理として離散家族の再統合に高い優先順位をつけるとともに、産業界の労働力需要に対しては、職能カテゴリーによる選別で対応しようとするものであったが、この2つの基本原則が、現在もなおアメリカ移民法の根幹である。

1965年移民法により、それまでの国別割当制度が廃止されることにより、ヨーロッパからの移民の占める割合の対人口比が減少し、それとは逆にアジア、ラテン・アメリカからの移民が増加している。特に1970年以降はアジアからの移民が急増した。ちなみに、1980年代のアメリカ移民の出生国は、ヨーロッパ10.5%、アジア42.9%、アメリカ43.3%となっている。

3.4 1986年移民法（移民改革統制法、シンプソン・マゾーリ法）

Immigration Reform and Control Act of 1986（IRCA, Simpson-Mazzoli Act, Pub.L. 99-603, 100 Stat. 3445）

1986年移民法（移民改革統制法）は、移民法を改正し移民問題を解決しようとするものであった。改革の内容は、①雇用主に対して被雇用者の在留資格を証明することを求める、②故意に非合法移民を雇用もしくは募集すること、③一定の季節農業労働者の合法化、④1982年1月1日以前にアメリカに入国した非合法移民が罪を犯していなかったことを証明する事等により、合法化するが、移民にはアメリカの歴史、統治、英語についての最小限の知識を有していること。⁹この法律により約300万人の非合法移民が法的地位を付与されている。

1986年移民法改正は偽装結婚による永住権取得を困難にするものであった。後に発生する2001年9月11日の同時多発テロ以降は、移民を厳しく制限しようとする議論が巻き起こり、テ

ロリズムを摘発し阻止するため適切な手段を提供することによりアメリカを団結させ強化する法（愛国者法）による修正が加えられた。

ところで、1980年代のアメリカにおいては、非合法移民の急増が大きな政治問題であった。そのため1986年に非合法移民に関する体系的な政策を盛り込んだ、移民改革統制法が成立した。

この法律は、アメリカに5年以上滞在している非合法移民の立場を公的に認知するとともに、新規の非合法移民を阻止することを大きな目的とした。そして、不法移民の雇用を禁じて労働市場から締め出す一方で、1982年以前に入国した非合法入国者に対しては、自己申告の条件付きで永住権を与える特赦も盛り込んでいる。この非合法移民合法化プログラムに基づき、187万人が永住権を申請し、158万人が許可されている。少数民族の団体やメキシコなどラテン・アメリカ諸国からは大きな反発を呼んだ。そして、この移民法施行後間もなく、非合法入国者の数は再び上昇に転じたと言われる。¹⁰

3.5 1990年移民法等

The Immigration and Nationality Act (88 U.S.C. 1151 (d) (2))

1990年改正移民法は、①家族呼び寄せ枠、②雇用枠という1965年改正法の移民受け入れの基本原則に加え、新たに③多様化プログラム枠を加えた。これらの3カテゴリー総数で67万5000人の合法移民枠を定めた。家族呼寄せ枠が48万人に、雇用枠も5万4000人から14万に大幅に拡大され、これまで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が新設された。

1991年移民改革統制法によって、180万人の非合法移民が合法化された。合法移民枠による合法化を合わせると、新たに280万人もの合法移民が誕生しているが、これについては、アメリカ国内ではこの時期が経済不況であり、移民による福祉負担の増大に対する批判が強まり、移民排斥運動が活発化することになった。

1996年には、非合法移民改革法と個人責任と雇用機会の和解法（福祉改革法）の2つの法案が成立した。前者は、非合法移民が社会的サービスを受ける権利を連邦・州・地方レベルすべてにおいて禁止するというものであった。後者は、合法移民をその滞在期間と就業状態によって選別し、カテゴリー毎に受給可能な福祉サービスを規定し、また、家族を呼び寄せる場合の身元保証人について最低所得制限を設定した。

これにより、市民から非合法移民までの移民全体がその法的地位と滞在期間や就労期間によって序列化され、福祉サービスへのアクセス権に格差が設けられるようになった。また上の階層への参入が非常に困難となり、これまで比較的格差が少なかったアメリカ市民と永住権取得者との間にも明確な差が設けられた。移民を労働力として利用しつつも、社会的サービスからは排除しようとする傾向がみられる。¹¹

なお、これらの施策による非合法移民の流入は減少しないばかりか、1990年代に入ると、短

期就労目的の非移民も激増することになった。

短期就労目的のためにアメリカに滞在する外国人のために発行される短期就労ビザは、Hビザと呼ばれ、1952年に導入された。1982年の4万5000人から1988年には、7万8000人へと急増している。

Hビザに対しては、実際には特別な技能を必要しない職種（単純労働）への労働力供給に利用されているとの批判が強く、制度が改変された。

1990年改正移民法は、従来広範で曖昧だったHビザのカテゴリーを再編成し、Oビザ（芸術家等能力優秀者）、Pビザ（スポーツ選手、芸能者等）、Qビザ（国際交流者）などに細分化した。

また、工学、数学、物理学、医学・衛生、教育、経営学、会計、法律、神学、芸術等の特殊技能職及び米国の大学が招聘する大学教授等を対象とするH-1Bビザが新設され、短期就労目的の外国人に対して初めて年間枠を設けた。

しかしながら、新設カテゴリーされたO、P、Qビザ及び看護婦のH-1Aビザを別枠とした結果、年間枠は事実上拡大されることとなった。これに対し海外からの大量の技能労働者の導入は、アメリカの専門職の労働条件を押し下げ、マイノリティーの雇用機会を奪うものであるという批判がなされるようになった。

しかし産業界にとっては、永住権申請の煩雑な手続や長い待ち時間を避け、比較的長期（3～6年）で外国人専門職を確保できるという大きな利点があった。いわゆる、「高度人材」については、我が国をはじめ各国も積極的な受け入れを進めている。

1990年代後半のアメリカ経済の好況によるIT技術者への需要増を背景に、H-1Bビザの年間枠は、2001年から2003年の3年間、19万5000人まで拡大されている。

なお、非移民ビザの区分は以下の通り。Aビザ：外交・公用、Bビザ：観光、商用、Cビザ：通過ビザ、Dビザ：乗務員（クルー）、Eビザ：投資家、貿易家、Fビザ：留学、Gビザ：国際機関関係者、Hビザ：短期就労、Iビザ：特派員、Jビザ：研究、Kビザ：婚約者、配偶者、Lビザ：企業内転勤、Mビザ：専門学校留学生、Oビザ：芸術、科学、ビジネス、Pビザ：スポーツ選手、芸術関係者、Qビザ：国際的文化交流者、Rビザ：宗教関係者、Sビザ：情報提供者、Tビザ：人身売買の犠牲者、Uビザ：犯罪の犠牲者、Vビザ：永住権保持者の配偶者と未婚の子供。¹²

3.6 現行の外国人受入れ制度

前述のように移民としてアメリカの永住権を申請する方法には、①家族呼び寄せ（家族関係による申請）、②雇用関係による申請、③多様化プログラムによる申請の3つがある。

家族関係による永住権の申請は、申請者の移民としての地位及び呼寄せ家族の続柄・年齢によって、優先順位と年間発行枠が設けられている。

雇用関係による永住権の申請は、スポンサーとなる雇用主が行うもので、労働のカテゴリーに応じて、優先順位と移民ビザの年間発行枠が定められている。また職種によっては、雇用主が永

住権申請書類を市民入国管理局に提出する前にアメリカ労働省から労働証明書を取得する必要がある。

また、アメリカに原則100万ドル以上（雇用促進地域の場合は50万ドル以上）の投資を行い、10人以上の正社員を雇用するなど、雇用の創出に貢献する外国人投資家は、本人が永住権を申請することができる。

多様化プログラムは、宝くじ制度（Diversity Visa Lottery）によるもので、抽選式グリーンカードとも言われ、世界各国を6つの地域に区分し、抽選により職業や財産などとは無関係に、各国平等に移民の機会を付与する制度である。過去5年間の移民データに基づき、移民の少ない地域から抽選で年間5万人に移民ビザを発給する。なお、年間発給数の上限は、1カ国年間発行数の7%（3500人）である。

4. 新たな移民法制定の動き

4.1 SOLVE法案

Safe, Orderly Legal Visas and Enforcement 法案（SOLVE 法案）には、基本的には4つの柱がある。すなわち、①勤勉な外国人の滞在の合法化、②離れ離れの家族と合理的な期間内に再会可能な機会の付与、③一時的な雇用就業者に関する許可・管理制度の改善、④被雇用者の権利の擁護の4つである。

この法案の提案理由は、現在の移民法が機能していないこと、国境での問題などの存在、また、数多く国内に滞在する多数の非合法移民を合法化することによるアメリカの国防関係への寄与（兵役）、納税義務の発生等のメリットが大きいこと。そして、人道的見地からの離散家族の呼び寄せ等であり、このような問題を今回の法案で解決しようと試みている。

また、不法就労者の雇用についても、この法案は対応を試みている。これは、2002年にアメリカ連邦最高裁判所は、The Hoffman Plastic 事件¹³判決において、不法就労者が過去の賃金等と請求することなど、一定の被雇用者の権利について認めていない。

この判決に対しは、不法就労者は、非合法移民であるが故に、雇用に関する権利が保障されないことに対する批判があり、SOLVE 法案は、非合法移民のこのような権利を訴訟しようとするものであった。

SOLVE 法案の主な内容は、①当該法案の施行時点に過去5年間就業して（個人営業も含む）納税していた不法就労者、その配偶者及び21才以下の子供に対しては、永住権を付与すること。なお、その申請中の渡航は自由とする。②アメリカの滞在期間が5年間未満でも、一定期間試験的な就労ビザを付与し、当該試験期間経過後、刑法、移民法等に抵触する行為を行っていないならば、正式に永住権を付与する。③5年間以上永住権の発行を待機している外国人に対しては、優先的に審査を受けられるようにする。④専門職ではない仕事に就労している外国人に対して、

H-1Dビザというカテゴリーを新設（発行上限数が25万件）すること、等である。¹⁴

4.3 STEM Jobs 法案

STEM Jobs 法案 (H.R. 6429) は、アメリカの大学院で科学、テクノロジー、エンジニア、そして数学の学位を取得した外国人に年間 5 万 5 千のグリーンカードを発行するという法案である。

我が国でも研究者や専門的な知識・技術を生かして市場開拓や技術開発などを行う方、企業の経営・管理に従事する方などの高度人材を積極的に受け入れるため、平成24年 5 月 7 日から、「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度」が導入されている。¹⁵

現在は、宝くじ制度 (Diversity Visa Lottery) により、アフリカ、南アメリカ、アジアの国々を中心としてアメリカへの移民の数が少ない国から抽選でグリーンカードが発行されている。この目的は、様々な人種を増やす事だと言われている。なお、同法案は2012年12月上院で却下されている。

4.4 包括的移民制度改革法案、DREAM法

ブッシュ前大統領は、その重要政策の一つとして、包括的移民制度改革法案 (The Comprehensive Immigration Reform Act) の成立をめざしていた。¹⁶

当該法案は、過去に廃案となった、3つの法案に基づいている。すなわち、2005年 5 月 Ted Kennedy、John McCain 上院議員により提案された、The Secure America and Orderly Immigration Act 法案 (S. 1033)、McCain-Kennedy 法案あるいは McKennedy 法案とも称される。

2005年 7 月 John Cornyn and Jon Kyl 上院議員により提出された、The Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005 法案 (S. 1438)。Cornyn-Kyl 法案とも称される。

Arlen Specter 上院議員により提案された、The Comprehensive Immigration Reform Act of 2006 法案 (S. 2611) である。

これらの、法案を基礎に、2007年包括的移民制度改革法案 (The Comprehensive Immigration Reform Act) が提案されていた。

オバマ大統領も、第 1 期において、「今日のアメリカの移民行政は破綻している」と指摘し¹⁷、一時的労働者プログラム (現在非合法で農業以外の一時的就労を行っている外国人への法的地位の保障等を内容とする。)などを盛り込んだ、移民行政の抜本的改革を目指した。具体的には、包括的移民制度改革法案のうち、アメリカで育った不法移民の子供がアメリカの市民権を得られやすくしようと試みる、Development, Relief, and Education for Alien Minors Act (DREAM法) の成立を目指している。

DREAM法案は、2001年 8 月 1 日に、Dick Durbin、Orrin Hatch 上院議員により提案された法案であるが、非合法移民の親と共に入国しアメリカの公立学校で教育を受けた未成年者に対し

て永住権を付与しようとするものである。

優秀な学生への高等教育へのアクセスを容易にする内容の条文が包括的移民制度改革法案から切り離されたものである。

第2期オバマ政権では、その就任式の演説において移民政策に力をいれると宣言したが、不法移民の市民権獲得を拡大することを検討している。

アメリカでは、毎年40万のビザが発給されているが、DREAM法が成立すれば、約30倍の1,100万人の不法移民が、恩赦により永住権を得るか、または一時的な労働許可を得ることができることになる。

DREAM法案では、非合法的移民が永住権を取得するためには、以下の4つの要件に該当することが求められる。すなわち、①16歳以前にアメリカ国内に入っていること、②高校卒業またはGED（General Educational Development、大学受験資格）を有すること、③道徳的な人格（犯罪歴がないこと）、④アメリカに5年以上継続して滞在していること、である。

オバマ大統領は、移民法の緩和に意欲的であるが、共和党は、不法移民が市民になることへは慎重であり、共和党の下院は、労働許可は認めるが、容易な市民権の拡大には反対するという立場である。現在のオバマ政権下では、市民が「政府にただ乗り」できる制度が確実に積み重ねられているという。その際たるものはオバマ・ケアであり、保険に入ることができない人は、政府の資金でどんな病院でも無料で治療をうけられる。仮に1100万人の不法移民が市民権を得ると、そのうちの少なくない人がオバマ・ケアの対象になると言う。¹⁸

DREAM法案は、いまだ成立を見ていないが、現在まで様々な修正を加え法案が提出されている。上院の法案の2009年法案では、DREAM法が適用されるためには、当該非合法移民が、①非移民ビザでアメリカに入国していたものではないこと、②16歳前にアメリカに到着した証拠を持っていること、③到着日から少なくとも5年連続でアメリカでの居住証明を持っていること、④男性の場合は、選択的なサービスに登録していること、⑤法案の制定時には12～35歳であること、⑥アメリカの高校を卒業するか、GEDを取得していること、あるいは高等教育機関に在学したこと、⑦道徳的な人格であること等の要件が求められる。

第111回連邦議会は2010年DREAM法案を検討した（S. 3992）。その後、2012年6月15日に、オバマ大統領は、彼の政権は以前DREAM法の下で提案された特定の条件に一致する若い不法滞在者を追放停止すると発表した。

4.5 The Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005 (H.R. 4437)

2005年国境警備、テロ対策、および不法移民管理法案（H.R.4437）がアメリカ連邦下院議会を通過した。

当該法により110万人のアメリカに滞在する永住権保持者も含む外国人が強制送還の対象とな

る可能性がある。

この法案ではアメリカにおける不法滞在は、移民法のみならず、刑法に抵触することと看做す。また、外国人に対してのデュープロセス保護の範囲を縮小すること、強制送還の手続を簡素化すること、新たに強制送還の対象となる道徳違反の罪の範囲を拡大すること、帰化要件の厳格化などが含まれている。

アメリカに滞在する外国人に対して規制を厳しくしている。この法案の概要としては、①多様移民ビザプログラム（抽選によるビザの取得）の中止、②各州、各郡その他の警察機関に対する移民法に関する権限を付与し、不法滞在者等を逮捕・勾留することを許可する、③一罪の軽罪、たとえば飲酒運転等に基づき強制送還を許すこと、④移民局の捜査権限を増強し、外国人の犯罪の取締りを強化すること、⑤麻薬捜査、人身売買などの罪に関しての捜査・逮捕権限を付与すること、などが挙げられる。

移民法自体を厳しくして、外国人を取り締まるだけではなく、移民局に強大な捜査権限や逮捕権限を与えるだけではなく、連邦の行政作用である移民法に関する権限を州その他の警察機関にも与えるということを法案は許容している。2013年1月議会が再開されると、この法案は上院に附され審議されることとなる。

5. 判 例

5.1 Arizona et.al. petitioners v. United States, 567 U.S. _ (2012)

2010年4月に不法移民を対象とした法律である、「我々の法執行を支援し近隣を安全にする法(The Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act .S.B.1070)」が成立した。当該法律は、アリゾナ州法典を改正する不法滞在外国人に関する法律として、2010年4月23日にアリゾナ州法律第113号として成立し、この内容を補足修正するものとして、同第211号が、4月30日に成立した。

この法律は、不法移民と疑われる者に対し、警察官が身分証明書の提示を求め、令状なしの逮捕・拘留も可能とする等、州が独自に取締りを強化できるようにする。¹⁹

当該法律の主な内容は次のとおりである。すなわち、①州内での不法滞在を犯罪とし、警察官が適法な呼止め、勾留又は逮捕した人物が、合衆国に不法滞在をしている「合理的な疑い」がある場合、実行可能であれば、その者の法的地位の捜査を義務付ける、②日雇い労働者雇用のため、道路に車両を停車し、交通を妨害することを犯罪とする、③他の犯罪の手段としての非合法移民の州内輸送、隠避、蔵匿、保護は犯罪とする、④外国人登録書類の不携帯を犯罪とする、⑤合衆国からの退去理由となる法律に反する作為又は不作為を犯したと信じるに足る「相当な理由」がある場合、令状なしの逮捕を認める、⑥非合法移民に就労を教唆し、遂行させ、又はこれに応募させることを犯罪とする。²⁰

さて、アリゾナ州の新移民法をめぐる、オバマ政権は、アリゾナ州移民法は憲法違反であるとして、施行を差し止める訴訟を起こしていたが、フェニックス連邦地裁は2010年7月28日、不法移民と疑われる場合、警官が職務質問できるなどとした新移民法の一部を差し止める判断を示した。²¹

連邦地裁は新移民法が規定した（1）不法移民と疑われる合理的な理由がある場合、警官が身柄の拘束や逮捕ができる、（2）外国人登録の未申告または登録証の不携帯を違法とする、（3）不法移民の就労や求職を違法とする、（4）場合によっては逮捕令状がなくても逮捕できる一との条項の差し止めを命じた。判決理由は、連邦法の優先規定を定めた憲法に「新移民法が違反する」との連邦政府の主張が妥当と見られるからだとしている。なお、新移民法が憲法違反に当たるかどうかの判断は避けている。

連邦地裁は同時に、「アリゾナ州当局者は連邦政府当局者と不法移民対策に当たることができる」といった条項については差し止めを命じておらず、こうした条項は当初の予定通り2010年7月29日に効力が発生した。²² ボルトン判事は、アリゾナ州移民法の施行により、警察当局が合法移民を誤って逮捕する可能性があるとは指摘し、州法の施行よりも差し止めによる現状維持の方が害が少ない、と結論付けている。

州政府はこれを不服として第9巡回裁判所に上訴し²³、その後2012年6月25日、連邦最高裁はアリゾナ州移民法の大部分を違憲とする判断を下した（*Arizona v. United States*, 567 U.S. ____ (2012)）。

しかし、最大の争点となっていた「不法滞在が疑われる人物に対し、警官に身分確認を義務付ける条項」については違憲とまでは言えないとして、これを容認している。

また、連邦最高裁は、不法移民の逮捕は、連邦政府のみに与えられた権限であり、如何なる州法も連邦政府の移民法に反することはできないことを再度明確にした。

ところで、不法移民の多くが密入国するメキシコ国教に接する州等は、不法入国者対策が手ぬるいとして、連邦より厳しい内容の州法を制定している。

ジョージア州、ユタ州、サウス・カロライナ州なども同じような移民法を採用しているため、2012年のアリゾナ州に対する判決と今回のアラバマ州に対する最高裁判決は、今後他の州が独自の厳しい移民法を制定する歯止めとなることが予想される。

5. 2 *Alabama v. United States, Case No. 12-884*

2011年6月にアリゾナ州法よりも規制強化をはかるアラバマ州の移民法（House Bill 56）が成立したが、これにより、不法移民を密入国させ置った人物を警察官が逮捕し、刑務所に投獄できる権限を州議会が認可することが可能となった。

アラバマ州は、2013年にアリゾナ州の移民法であるS.B.1070（“Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act”）には不法移民の密入国と隠蔽を禁止する条項は含まれていないと

の訴えを却下されたが、その後、連邦最高裁に控訴していた。

アメリカ連邦最高裁は、2013年4月29日アリゾナ州の移民法が連邦憲法に違反するとして、アラバマ州の訴えを却下した（Alabama v. United States, Case No. 12-884）。

この裁判では、同時にアラバマ州の移民法は移民に関する連邦政府の権限を侵害するものであり、また、人種を絞った差別的取締行為、不法捜査、不法拘留であるなど、合衆国憲法で謳われる正当な法的保護や法の平等保護条項に反するとして、アラバマ州の訴えは却下された。

おわりに

自国に仕事がない人々は、アメリカに就労の機会がある限りアメリカを目指す。それは、合法、合法を問わず過去も現在もおそらく将来も、特に、国境を接するメキシコからの非合法移民は、人身売買や麻薬密輸等の犯罪を引き起こす問題でもあり、現在のアメリカを多いに悩ませている問題である。アメリカは世界各国から移民を受け入れることにより、国家の活力が維持されてきたといえるが、現在のアメリカの人種構成は、2011年現在、白人が78.1%と大多数を占めるが、アフリカ系（黒人）が13.1%、アジア系などその他が8.8%となっている。そのうち、非ヒスパニック系白人は、63.4%で、ヒスパニック系が16.7%、その他が19.9%となっている。²⁴ なお、アメリカ国外生まれの住民は12.8%である。

ところで、前掲のアリゾナ州における新移民法に関して、アメリカ国内世論は不法移民取締強化を狙う新移民法を支持する傾向にある。アリゾナ州には人口約660万人の7%、約50万人の不法移民がいると推定され、アメリカ人にとっては、「彼らが我々の職を奪っている」との不満が根強くある。各種世論調査では州民の70%前後が州法を支持している。アメリカの調査機関が実施した世論調査によれば、アリゾナ州の新移民法について全米の59%が賛成と回答。共和党支持層の82%、民主党支持層も45%が同法に賛同していると言われる。²⁵

政府は、非合法移民に対し永住権の付与に積極的な寛容政策を取り続けるのか、あるいは、非合法移民の流入に歯止めをかける非寛容な政策に舵を切っていくこととなるのであろうか。

以上、本稿では、アメリカ移民法の大雑把な流れを概観してきたが、今後の包括的移民制度改革法案、DREAM法案の行方に注目し、次稿においては、それぞれの移民法の詳細及び判例について詳述したい。

(にった ひろし・高崎経済大学地域政策学部教授)

《主な参考資料》

厚生労働省「『2008～2009年 海外情勢報告』

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/10/>

柏木宏『アメリカの外国人労働者』、1991年 明石書店

川原謙一『アメリカ移民法』1990年 有斐閣出版サービス

“ 『米国退去強制法の研究』1964年 鹿島研究所出版会

アメリカ合衆国移民法の最近の動向に関する研究

荻野芳夫『国籍・出入国と憲法—アメリカと日本の比較—』1983年 勁草書房
M.Pheelan,J.Gillespie,Immigration Law Handbook 2013.8th ed. OXFORD UNIVERSITY PRESS.

註

- 1 入管法不法70条は不法残留罪について定める。これは、「在留期間の更新又は変更を受けないで在留期間を経過して本邦に残留する者」に対する罪であり、「3年以下の懲役若しくは禁固または300万円以下の罰金に処する」と規定する。73条は資格外活動罪について定める。これにより、無許可で資格外活動を専ら行っていると明かに認められる外国人は、3年以下の懲役若しくは禁固又は300万円以下の罰金に処され、また、無許可で資格外活動を行っている外国人は1年以下の懲役若しくは禁固または200万円以下の罰金に処する。そして、73条の2は、不法就労助長罪を定める。不法就労とは、不法滞在者が就労する場合と、正規の在留資格は持ちつつも資格活動外の就労活動をする場合の両者を意味し、不法就労者は処罰の対象となる。不法就労助長罪とは、不法就労者本人以外の関係者である悪質な雇用主や斡旋者などを処罰するために制定された。2004年12月2日に施行された入管法の一部改正により、3年以下の懲役又は300万円以下（以前は200万円）の罰金に引き上げられている。なお、不法就労助長罪は両罰規定であり、違反した行為者以外にも、法人・事業主にも刑事罰が課せられる。
- 2 柏木宏『アメリカの外国人労働者』1991年 明石書店 p.20以下参照。
- 3 8 U.S.C. § 1101 (a) (21) The term "national" means a person owing permanent allegiance to a state. (22) The term "national of the United States" means (A) a citizen of the United States, or (B) a person who, though not a citizen of the United States, owes permanent allegiance to the United States.
- 4 荻野芳夫『国籍・出入国と憲法—アメリカと日本の比較—』1983年 勁草書房26頁。
- 5 荻野 前掲27頁。
- 6 荻野 前掲27頁。
- 7 8 U.S.C. § 1101 (a) (3) .
- 8 「岩波国語辞典〔第5版〕」岩波書店。
- 9 Coutin, Susan Bibler." Nation of Emigrants "Cornell University Press, 2007. p179
- 10 井上健「新移民法」知恵蔵2013（朝日新聞出版 2013年）
- 11 独立行政法人労働政策研究・研修機構「海外労働情報」2004年11月
http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2004_11/america_01.htm
- 12 同上。
- 13 HOFFMAN PLASTIC COMPOUNDS, INC. v. NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD certiorari to the united states court of appeals for the district of columbia circuit No. 00-1595. Argued January 15, 2002--Decided March 27, 2002
- 14 アメリカ移民法ニュース2004年5月13日<http://blog.livedoor.jp/jinkencom/archives/19471671.html>
- 15 高度人材外国人の受入れを促進するため、高度人材外国人に対しポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずる制度を平成24年5月7日より導入している。高度人材外国人の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類し、それぞれの特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数（70点）に達した場合に、出入国管理上の優遇措置を与えることにより、高度人材外国人の我が国への受入れ促進を図ることを目的としている。我が国が積極的に受け入れるべき高度人材外国人とは「国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材」であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋 琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材」とされている。（平成21年5月29日高度人材受入推進会議報告書） 法務省HP http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/system/index.html
- 16 包括的移民制度改革については、井樋三枝子「米国における就労目的の外国人の受入れと規制（特集:外国人問題）」『外国の立法』231号, 2007.2, pp.6-13, 同「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」同 229号, 2006.8, pp.147-158.参照。
- 17 Statement by the President on Senate Proposal Outlined Today Fix Our Nation's Broken Immigration System.", April 29, 2010, office of the Secretary.
- 18 2013年2月8日付朝日新聞
- 19 井樋三枝子「アリゾナ州移民法と連邦移民政策の動向」外国の立法2010年10月以下、加藤洋子「アリゾナ州移民法（S.B.1070）とアメリカの不法移民規制—その歴史的背景—」国際関係研究33巻1号 平成24年10月
- 20 井樋 前掲
- 21 703 F.Supp.2d.980 (District Arizona 2010)
- 22 2010年7月29日付産経新聞
- 23 641 F.3d 339 (9th Cir.2011)
- 24 <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/00000.html>
- 25 <http://blog.goo.ne.jp/azianokaze/e/d364f15d70c974aacca4d5fceb42c854>