

CLAIR SUMMARY

米国の移民問題

CLAIR SUMMARY NUMBER 006 (FEBRUARY 15, 1996)

**Council of Local Authorities for
International Relations**



財団法人 **自治体国際化協会**
調査部

〒102 東京都千代田区霞が関ビルディング19階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに-----	1
第1章 米国の移民問題-----	4
第1節 アメリカ移民の出身地域の変遷-----	4
第2節 流入する不法移民-----	4
第3節 移民排斥の動き-----	4
第4節 移民コスト論争と今後の方向-----	5
第2章 データにみる人種構成の変化と今後の動向-----	6
第1節 1990年2050年にかけての人種構成-----	6
第2節 2000年の米国労働人口-----	9
第3節 人種別に見た貧困-----	11
第4節 21世紀のアメリカ-----	13
第3章 アメリカ移民史及び移民法-----	14
第1節 アメリカ移民史-----	14
1 1870年代まで-----	14
2 1880年代から1920年代まで-----	14
3 1930年代から第2次世界大戦まで-----	15
4 第2次世界大戦以降-----	15
第2節 アメリカ移民法-----	16
1 概 要-----	16
2 移民法（及び帰化法）の変遷-----	17
3 移民法運用上の主要行政機関-----	23
4 移民法と憲法-----	24
(1) 移民法-----	24
(2) 移民を規制する権限の所在-----	24
第4章 移民早わかり-----	27
第5章 不法移民の規制-----	29
はじめに-----	29
第1節 不法移民の実態-----	29
第2節 国境管理-----	29

第3節	最近の不法移民施策	30
第4節	最近の雇用施策	30
第5節	公共サービスの否定	32
第6章	市民になること	33
	はじめに	33
第1節	帰化の手続き	33
	1 資格	33
	2 面接及び市民権テスト	33
	3 宣誓及び宣誓就任式	33
第2節	帰化の機会～新しい権利と義務～	34
第3節	帰化の障害	34
	1 市民権の知識	34
	2 英語の習得	35
	3 帰化待ち状況	35
第4節	緊急優先課題	35
第7章	アメリカ人になること	37
	はじめに	37
第1節	英語の習得	37
第2節	帰化と民主主義への参加	38
第8章	移民と雇用	40
	第1節 移民に対する労働ビザ	40
	参考文献等	42
	アメリカで入手した図書等リスト	44

はじめに

このレポートは、平成7年10月にCLAIR本部の調査課が内なる国際化に関連してアメリカで実施した調査結果の一部をとりまとめたものである。

外国人の数が地域社会の中で増加していった場合、我が国の自治体にはどのような影響がでてくるか。また、それにどのように対応すべきか。いわゆる内なる国際化と呼ばれるこの問題については、CLAIRでも懇話会を設置して検討を進め、平成7年3月に「内なる国際化の現状と課題」―地域国際化懇話会報告―と題する報告書を取りまとめた。しかし、その検討過程で、同様の課題に関する諸外国の取り組み状況についての情報が欠けているとの指摘がなされていた。

調査の柱となったのは、一昨年にアメリカのカリフォルニア州の住民投票で可決されたプロポジション187である。これは、不法移民に対する医療、教育サービスを廃止することを内容としており、メキシコ等からの大量の移民流入という問題に直面している同州が選択した政策である。ウィルソン同州知事がこの問題を争点として大統領選に出馬かというニュースも聞こえてきたため、調査課の中でも大きな話題になった。しかし、この動きはかなり微妙な問題も含んでいるため、移民が生活する上でもっとも基本的な課題の一つである言葉の習得に関してアメリカの自治体等がどのような取り組みをしているかに焦点を当てて現地調査をすることにしたものである。

調査団は、平山義康（調査部長）、坂井吉憲（調査課、東京都）及び塚本昌司（同左、岐阜県）の3人で構成された。この報告書は、坂井及び塚本の両氏が共同で執筆したものである。今後、教育制度や提案187等に関する情報を別巻でとりまとめることにしている。Clair Summaryの表紙裏にもあるとおりこのシリーズは時事性、簡便性を重視しているものであり、その性格上情報の正確さが一部損なわれていることも考えられないわけではない。そのようなおそれのある場合には、巻末の文献リストから適宜必要な資料を探し出し、それを参照して補っていただければと思う。これらの文献は、CLAIRの図書館に保管されている。

最後に、調査の企画及び実施に当たっては、日本の文部省、スタンフォード大学の白田賢二教授、サンフランシスコ領事館の堀江領事等多くの方々のお世話になった。これらの方々から感謝の意を表する次第である。

調査の概要は下記の通りである。

記

調査期間

1995/10/10 - 1995/10/20

調査項目

1. 人口等に関する基本的データ
2. 移民修正管理法（IRCA、不法移民の合法化）成立の背景及び現状
3. 移民に対する言語教育制度及びその実際
4. 提案187の成立の背景及び今後の動向

情報収集の相手方機関名等

<Washington D.C.>

Office of Bilingual Education and Minority Languages Affairs (OBEMLA), U.S. Department of Education (330 C Street S.W., Washington, D.C. 20202)

National League of Cities (1301 Pennsylvania Avenue, N.W., Washington, D.C. 20004)

National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education (555 New Jersey Ave., N.W., Washington, D.C. 20208)

National Institute for Literacy (800 Connecticut Ave., N.W., Washington, D.C. 2006-7560)

National Immigration Forum (2201 Street, N.E., Washington, D.C. 20002-4362)

Teachers of English as a Second Language (1600 Cameron Street, Alexandria, Virginia 22314-2751)

Center for Applied Linguistics (1118 22nd St., N.W., Washington, D.C. 20037)

National Clearinghouse for ESL Literacy Education (NCLE), Center for Applied Linguistics

<San Francisco>

William McKinley Middle School (400 Duane Street, Redwood City, CA 94062)

Redwood City School District (815 Allerton Street, Redwood City, CA 94063)

Clarendon Alternative Elementary School (500 Clarendon Avenue, San Francisco, CA 94131)

California Tomorrow (Fort Mason Center, Bldg. B, San Francisco, CA 94123)

Peter Roos, Esq. (Lawyer, META, Inc., 225 Bush Street, Suite 751, San Francisco, CA. 94104)

California State Department of Education (721 Capitol Mall, Sacramento, CA. 95814)

Dr. Kenji Hakuta (Professor, School of Education, Stanford University, Stanford, California 94305)

平成7年12月20日

自治体国際化協会 調査部長

平山 義康

第1章 米国の移民問題

第1節 アメリカ移民の出身地域の変遷

アメリカは移民の国であり、建国以来さまざまな紆余曲折を経ながらも、世界中の国から多くの人々を引きつけてきた。アメリカに入国してきた移民の出身地域別の傾向を見ると、1840年代から1880年代までは、ドイツ、アイルランド、イギリス、スカンジナビア諸国などの西・北ヨーロッパからの移民が大部分を占めていた。1890年代後半から1920年代では、イタリア、旧ソ連・バルト諸国などの東・南ヨーロッパからの移民が多数派となった。やがて二度の世界大戦を経て1960年以降になると今度は、メキシコ、フィリピンなど、中南米やアジアからの移民がそのほとんどを占めるようになってきている。

第2節 流入する不法移民

かつては、先進国のような成熟社会では、高付加価値労働が残って、労働集約的な低賃金労働は発展途上国に出ていくと考えられていた。しかし、現実には、先進国の都市経済に都市清掃、縫製工、飲食店の皿洗い、工事現場監督などの多くの低賃金・未熟練の労働が残った。豊かな国々の人々はこうした仕事には就きたがらないため、こうした部門では人手不足が生じ、移民労働者への依存が大きくなった。

こうした移民労働者への需要を背景として、合法移民とは別に正規の手続きを経ない不法移民が労働者として流入してくるようになってきた。例えば、アメリカと国境を接するメキシコなどの中南米諸国の人々は、米国との所得格差から国境を超えて不法に入国し、こうした低賃金・未熟練労働者として定住することが多くなってきている。

1950年代には、メキシコ国境のリオ・グランデ川を泳いで渡るメキシコからの不法移民を取り締まる「ウエット・バック」作戦が実施された。また、1994年には、サンディエゴ（米国）・ティファナ（メキシコ）の国境に総延長25キロメートルの壁が作られた。移民帰化局によると、このような不法移民の数は、1993年現在で380万人にも達しており、毎年30万人ずつ増加していると推計されている。

こうした、不法移民は、メキシコとの国境に近いカリフォルニア、テキサス、フロリダといった州に多く見られるようになってきている。

第3節 移民排斥の動き

アメリカでは、レーガン政権下にとられた経済政策により、貧富の差が拡大したと言われている。サンフランシスコの日本総領事館での話によると、1980年代に上位20%の所得層と下位20%の所得層の貧富の差が約7倍といわれていたものが、1990年代

には11倍にも拡大しているということであった。特にこうした経済政策で打撃を受けたのは、白人中間層であり、中間層から脱落した「プアホワイト」と言われる貧困白人家庭が急増しているとのことである。

こうした白人層の不満を背景として、移民排斥のムードが広がっていった。1992年大統領選に立候補したパット・ブキャナン候補は、「ジョブ（仕事）がマイノリティーに奪われる」と説いてこうした白人層に強くアピールした。

カリフォルニア州では、1994年の11月に州民投票の結果、約6割の支持を得てプロポジション187が成立した。

このプロポジション187は、不法移民の子女に対する公立学校への入学拒否、緊急時以外の公的医療サービスの拒否、公的福祉の受給資格の剥奪の3点を核としている。

カリフォルニア州でプロポジション187が高い支持を得たのは、景気の後退、白人低所得層の不満、合法移民が自分達の職を奪われるのではないかという不安感からであると言われている。

第4節 移民コスト論争と今後の方向

移民に対する風当たりが強くなるに従って、「移民はアメリカ社会のお荷物になっている」という移民コスト論が聞かれるようになってきた。これは、税金が不法移民のために使われているのは我慢ならないという感情や不法移民が低賃金に甘んじて働くため賃金が下方に硬直しているという被害者意識が背景となっている。

しかし、移民に対して教育を受けさせなければ、犯罪が増加し、かえって財政支出が増加する可能性もある。また、米国社会が高齢化していく中で、若い移民の増加は、社会保障制度を将来的にも機能させていく上で不可欠であるとの意見もある。

アメリカでは、現在、大学入学や企業の雇用にかかる少数民族枠を廃止しようという動きがあり、アファーマティブアクション見直しの機運が出ている。また、憲法で英語を公用語として規定し、英語以外の言語の使用を禁止しようという動きも出てきている。しかしながら、カリフォルニア州などでは、21世紀には白人が少数派となると言われており、移民との共存を進めざるを得ない状況にあると思われる。

調査部では、アメリカにおける移民施策を軸として、カリフォルニア州でプロポジション187が成立した背景やその内容、また、移民子女に対する教育施策について現地調査を行ったものである。

今回、第1冊目のレポートとして米国の移民施策を取り上げたが、2冊目、3冊目としてプロポジション187や移民子女に対する教育等についても順次取り上げていく予定である。

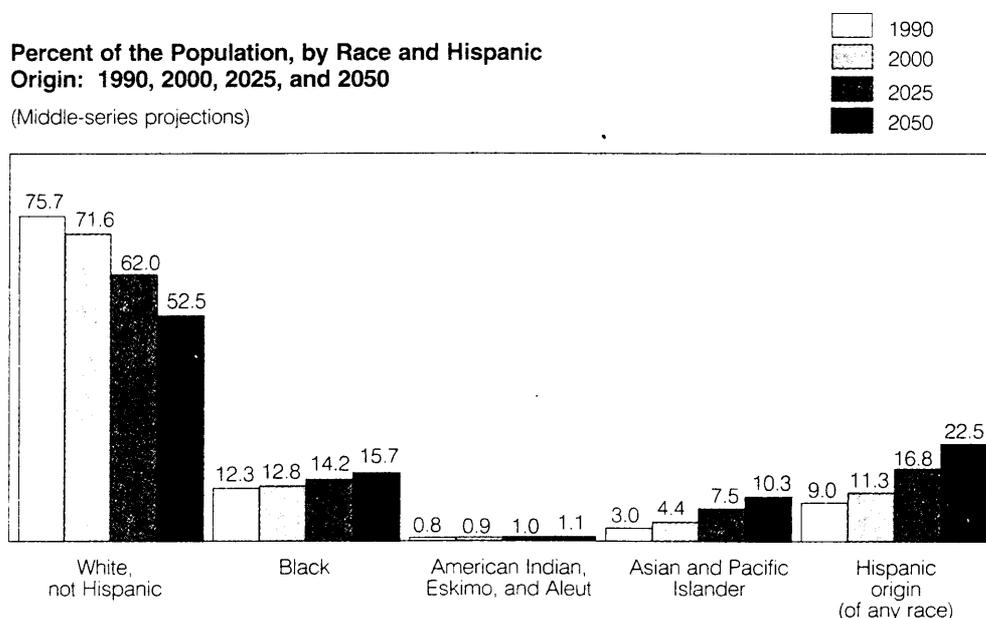
第2章 データに見る人種構成の変化と今後の動向

第1節 1990年～2050年にかけての人種構成

1990年のセンサス（国勢調査）によると、1990年の米国における人種別構成割合は、白人が75.7%、黒人が12.3%、アメリカンインディアン及びエスキモーが0.8%、アジア太平洋諸国出身者が3.0%、ヒスパニック（全ての人種を通じて）が9.0%となっている。

これに対して、60年後の2050年における人種別構成割合は、白人が52.5%、へと大幅に減少する。黒人は15.7%と微増、アメリカンインディアン及びエスキモーも1.1%と微増となる。アジア太平洋諸国出身者は10.3%と3倍近く増加する。また、ヒスパニック（全ての人種を通じて）は、約2倍の22.5%となり、米国総人口の実に2割を占めるようになると予測されている。（図1）

（図1） Percent of the Population, by Race and Hispanic Origin: 1990, 2000, 2025, and 2050
(Middle-series projections)



これを実際の予測人口数について見てみると、中程度の伸び率で推移したとした場合、1990年に全米で約2億5千万の人口（うち、カリフォルニア州人口は、約3千万人）であったものが、2050年には約3億9千万人となっている。

これを人種（ヒスパニック）別に見てみると、1990年では白人188,559千人、黒人29,400千人、アメリカンインディアン1,806千人、アジア人7,096千人、ヒスパニック（全ての人種を含む）22,554千人となっていた。

これが2050年（中程度の予測）では、白人205,849千人、黒人56,346千人、アメリカンインディアン3,701千人、アジア人は38,064千人、ヒスパニック（全ての人種を含む）は88,071千人となっている。（表1）

(表1)

Table I. Population, by Race and Hispanic Origin: 1990 to 2050

(As of July 1. Resident population)

Year	Total	Race				Hispanic Origin ³	Not of Hispanic origin, by race			
		White	Black	American Indian ¹	Asian ²		White	Black	American Indian ¹	Asian ²
ESTIMATE										
1990.....	249,415	209,150	30,620	2,075	7,570	22,554	188,559	29,400	1,806	7,096
PROJECTIONS										
Lowest Series										
2050.....	285,502	214,054	42,026	3,323	26,099	57,643	161,382	38,933	2,807	24,738
Middle Series										
1995.....	263,434	218,334	33,117	2,226	9,756	26,798	193,900	31,648	1,927	9,161
2000.....	276,241	226,267	35,469	2,380	12,125	31,166	197,872	33,741	2,055	11,407
2005.....	288,286	233,343	37,793	2,543	14,608	35,702	200,842	35,793	2,190	13,759
2010.....	300,431	240,297	40,224	2,719	17,191	40,525	203,441	37,930	2,336	16,199
2020.....	325,942	254,791	45,409	3,090	22,653	51,217	208,280	42,459	2,641	21,345
2030.....	349,993	267,457	50,596	3,473	28,467	62,810	210,480	46,934	2,960	26,810
2040.....	371,505	277,232	55,917	3,894	34,461	75,130	209,148	51,489	3,314	32,424
2050.....	392,031	285,591	61,586	4,346	40,508	88,071	205,849	56,346	3,701	38,064
Highest Series										
2050.....	522,098	378,408	79,722	5,039	58,930	128,255	262,855	71,675	4,221	55,093

¹American Indian represents American Indian, Eskimo, and Aleut.²Asian represents Asian and Pacific Islander.³Persons of Hispanic origin may be of any race.

Source: Current Population Reports, P25-1095, and tables 2 and 3.

この、人口予測では、1990年から2050年まで移民は毎年ネットで88万人増加（米国への移民が年間104万人、米国から外国への移民が年間16万人としている）すると予測されており、1990年から2050年までの60年間に累計で約5,300万人もの移民が米国に流入することになる。

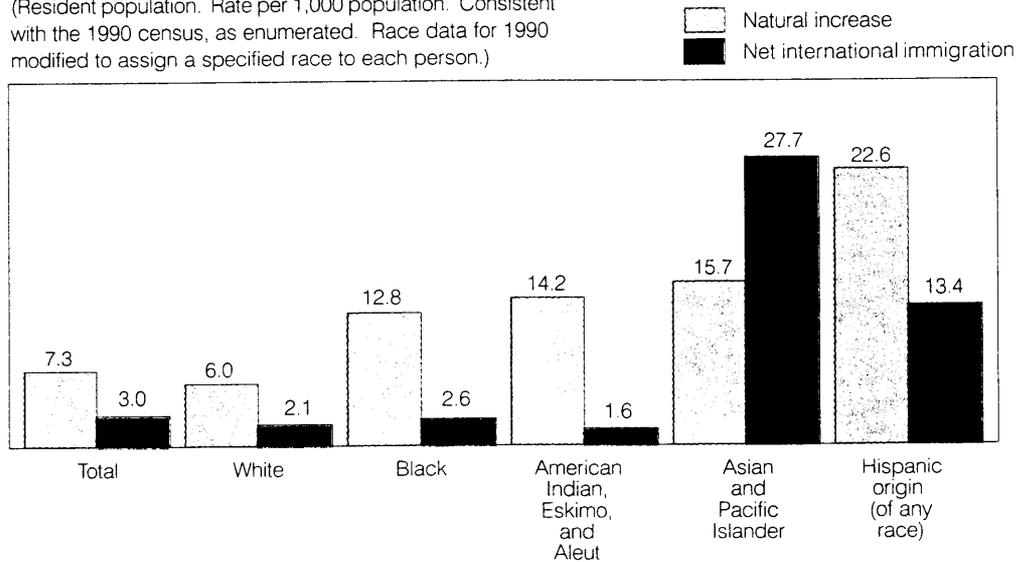
ここで、1990～1994年にかけて、各人種ごとの年平均人口増加率と純移民増加率（いずれも人口千人当たり）を見てみると、全米では、人口増加率が7.3%、純移民増加率が3.0%となっている。これを白人についてみると、人口増加率が6.0%、純移民増加率が2.1%であるのに対して、アジア人の人口増加率が15.7%、純移民増加率が27.7%となっており、またヒスパニック系の人口増加率が22.6%、純移民増加率が13.4%と非常に高率となっているのがわかる。（図2）

以上の統計データを見てみると、21世紀のアメリカ社会は、白人の総人口に占める割合が減少し、代わりにヒスパニック系やアジア系のアメリカ人が増加することとなり、現在以上に人種的に多様化していることが予想される。

(図 2)

Average Annual Rates of Natural Increase and Net International Migration, by Race and Hispanic Origin: July 1, 1990 to July 1, 1994

(Resident population. Rate per 1,000 population. Consistent with the 1990 census, as enumerated. Race data for 1990 modified to assign a specified race to each person.)



こうした人口動向を州別に見てみると、1993年から2020年の間で百万人以上人口が増加するのは、カリフォルニア、テキサス、フロリダなどの諸州となっている。

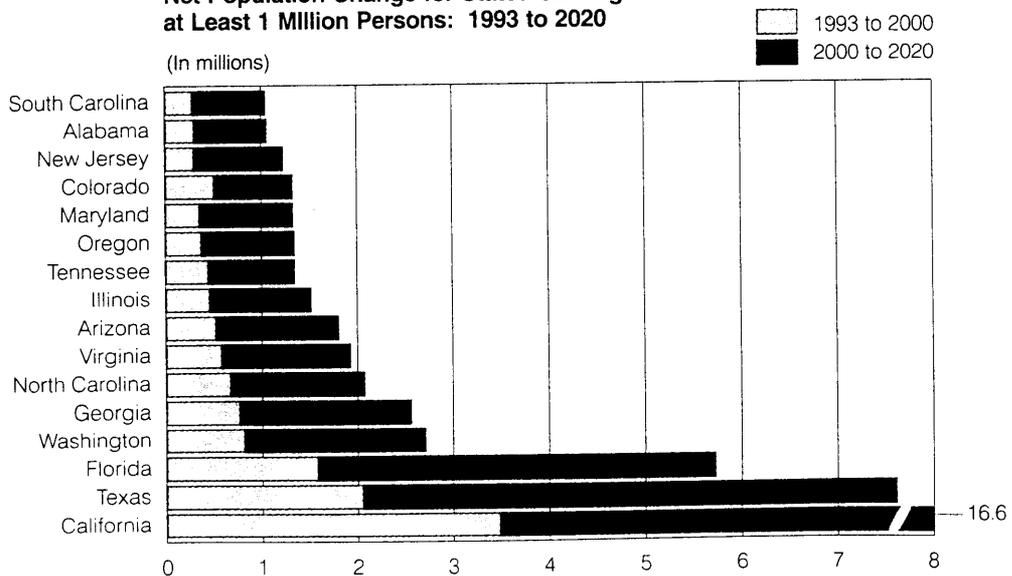
特にカリフォルニア州は、1993年から2020年の間に1,600万人も増加すると予想されており、人口増加の大部分は移民によって占められると予想されている。

(図 3)

(図 3)

Net Population Change for States Gaining at Least 1 Million Persons: 1993 to 2020

(In millions)

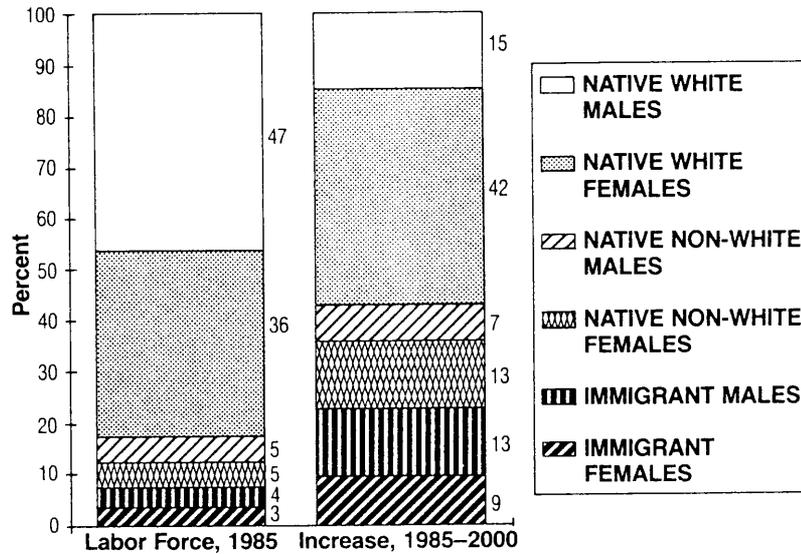


第2節 2000年の米国労働人口

米国労働省の"Workforce 2000"によると、1985年の労働者の構成は、白人男性が47%、白人女性が36%となっており、その他非白人の男女や移民男女では各々5~3%の構成比となっている。

1985年から2000年の間に新規に増加する労働者の構成は、白人男性の新規労働者増加への寄与がわずか15%であるのに対して、白人女性は42%、非白人男女は20%、移民についてみると22%もの寄与率となっており、21世紀に向けたアメリカ労働者の構成は人種的にも多様化する傾向にある。(図4)

(図4) MOST NEW ENTRANTS TO THE LABOR FORCE WILL BE NON-WHITE, FEMALE OR IMMIGRANTS



Source: Hudson Institute

次に、今後の雇用分野の傾向を見てみることにする。

1984年現在、約1億5百万人が雇用されている。その内訳を見ると、いわゆるホワイトカラーの分野では、サービス分野で16,059千人、マネジメント関係で10,893千人、マーケティングやセールスで10,656千人、行政関連分野で18,483千人等となっている。一方いわゆるブルーカラーの分野についてみると、労働者管理業務で1,442千人、手工業や組立工で2,604千人、機械オペレーターで5,527千人、農業・漁業関係で4,480千人となっている。

今後2000年までに新規に生じるであろう雇用は、マネジメントやコンピュータ、セールスなどのより高度の教育や専門性を必要とする分野に多く発生することとなる。これに対して、ブルーカラー等の単純労働は、軒並み減少傾向にある。

これを増加率で見ると、50%以上の増加率を示しているのは、医療関係、コンピュータや自然科学の分野、法律家となっているのに対し、逆にマイナスとなっているのは、手工業や機械オペレーター、農業・漁業等となっているのである。(表2)

(表 2)

THE CHANGING OCCUPATIONAL STRUCTURE, 1984-2000

Occupation	Current Jobs (000s)	New Jobs (000s)	Rate of Growth (Percentage)
Total	105,008	25,952	25
Service Occupations	16,059	5,957	37
Managerial and Management-Related	10,893	4,280	39
Marketing and Sales	10,656	4,150	39
Administrative Support	18,483	3,620	20
Technicians	3,146	1,389	44
Health Diagnosing and Treating Occupations	2,478	1,384	53
Teachers, Librarians, and Counselors	4,437	1,381	31
Mechanics, Installers, and Repairers	4,264	966	23
Transportation and Heavy Equipment Operators	4,604	752	16
Engineers, Architects, and Surveyors	1,447	600	41
Construction Trades	3,127	595	19
Natural, Computer, and Mathematical Scientists	647	442	68
Writers, Artists, Entertainers, and Athletes	1,092	425	39
Other Professionals and Paraprofessionals	825	355	43
Lawyers and Judges	457	326	71
Social, Recreational, and Religious Workers	759	235	31
Helpers and Laborers	4,168	205	5
Social Scientists	173	70	40
Precision Production Workers	2,790	61	2
Plant and System Workers	275	36	13
Blue Collar Supervisors	1,442	-6	0
Miners	175	-28	-16
Hand Wworkers, Assemblers, and Fabricators	2,604	-179	-7
Machine Setters, Operators, and Tenders	5,527	-448	-8
Agriculture, Forestry, and Fisheries	4,480	-538	-12

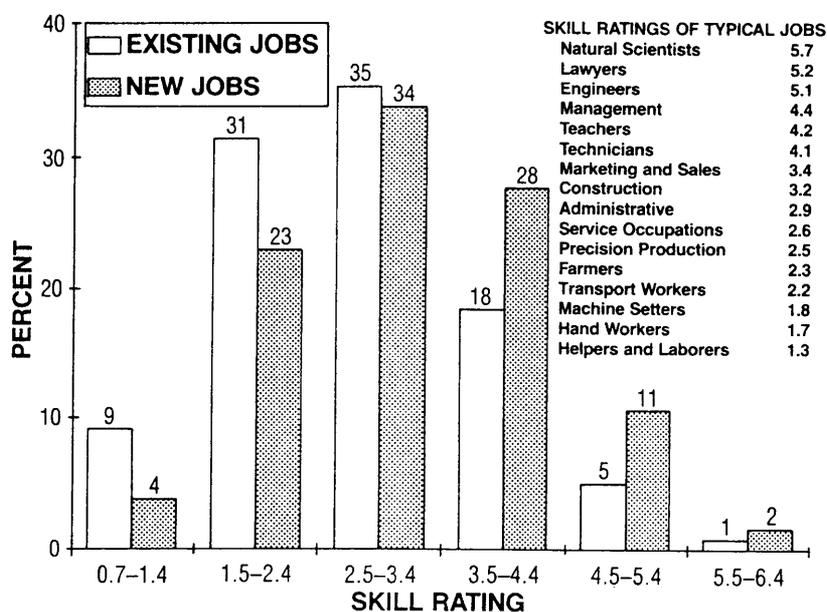
Source: Hudson Institute.

このように新規に生み出される雇用はより高い教育と専門知識を要求するものとなっているのである。

図 5 を見ると、このことはいっそう明らかである。

LOW SKILLED JOBS ARE DECLINING

(図 5)



Source: Hudson Institute.

これは、各職業について熟練度を指数化し、各熟練度ごとに現行の雇用と新規に増加するであろう雇用を棒グラフにして示しているものである。

この指数によると、科学者が最高の5.7となっており、以下弁護士5.2、エンジニア5.1と続いており、手工業1.7、最下位の単純労働1.3となっている。

図5によると現行一番多いのは、指数が2.5~3.4の分野であり、次いで1.5~2.4となっている。2000年では、一番多い分野は現行と同じであるが、次点の分野は3.5~4.4のより高度な熟練を要求される職業分野へとシフトしている。

以上見てきたように、2000年の米国労働者は、女性や非白人、移民が増加し、人種的にもますます多様化することが予測されているが、新規に開拓される雇用についてみると、労働の熟練度は増加し、労働者に対しては、より高度の教育や専門知識が要求されることとなるのである。

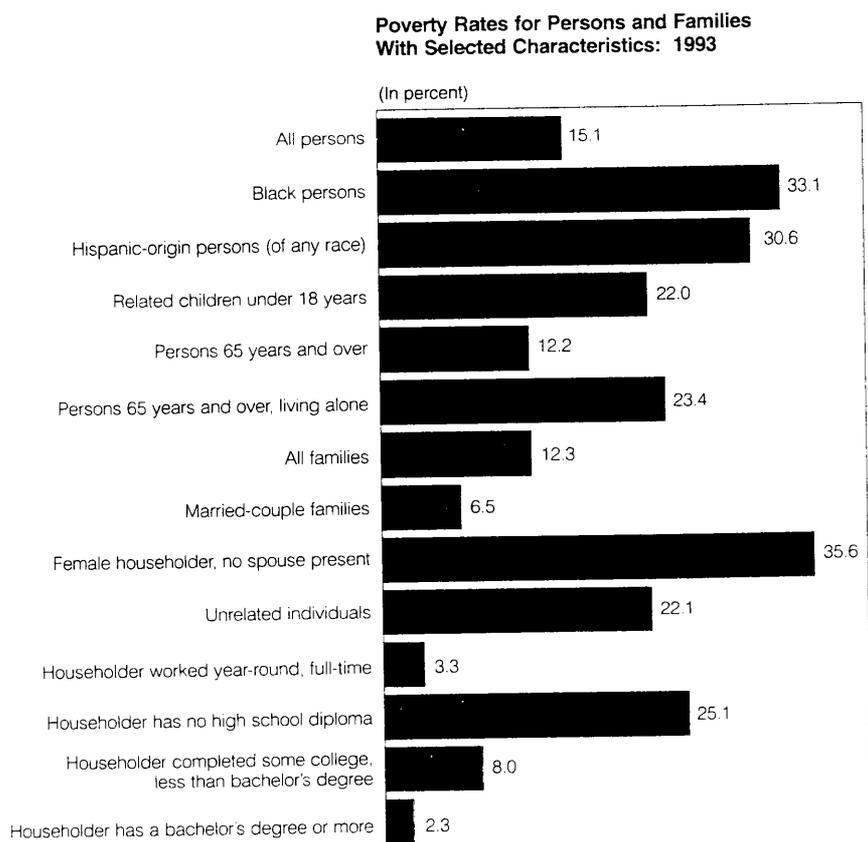
第3節 人種別に見た貧困

いままで見てきたように、米国の人口構成は、21世紀には非常に多様化するとともに、労働分野でも非白人や移民が増加することが予測されているが、新規に発生する雇用はより高度の教育水準や専門知識を労働者に要求することになる。

このため、職に就くためには、高い学歴が必要となってくる。しかし、一般的に大学以上の教育を受けるためには一定以上の所得水準がないと困難な場合が多い。

図6は人種別の貧困の水準を、図7は人種別の教育水準を表している。

(図6)



1993年には、全米にこうした貧困水準以下の人々が3,930万人いるといわれている。貧困水準は、所得や家族数等の組み合わせにより異なるが、1993年では4人家族で14,763ドルの所得水準の場合をいう。

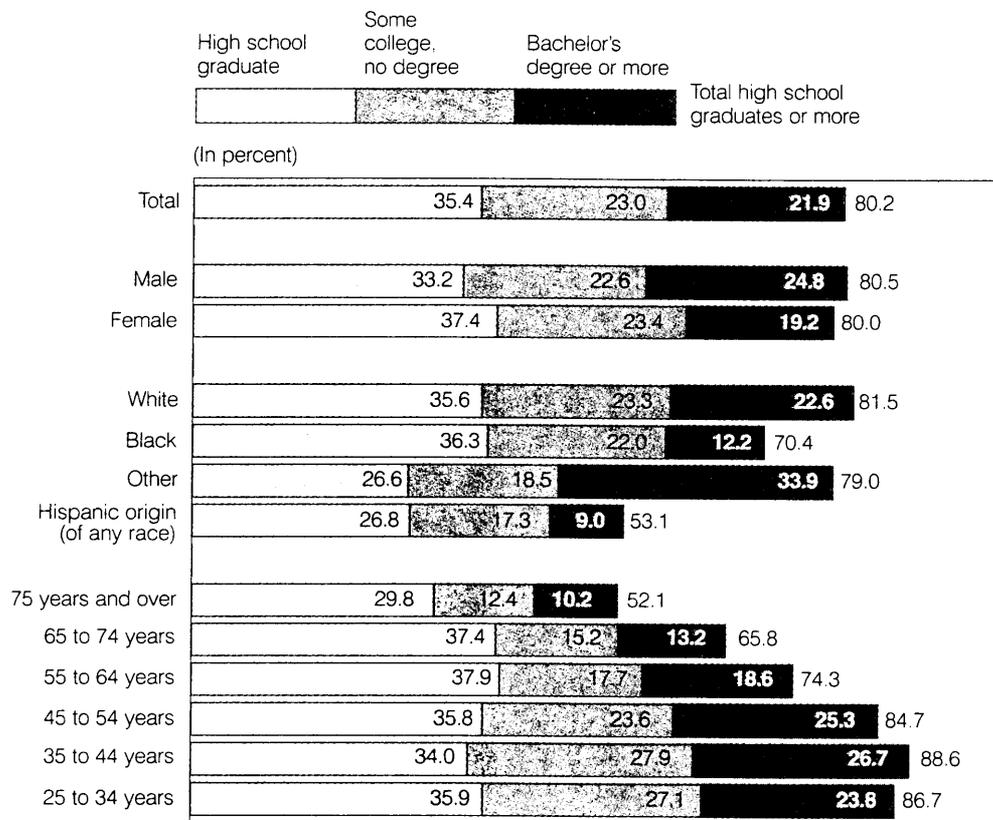
貧困度は、1993年の全米平均では、15.1%であるのに対して、黒人で33.1%、ヒスパニック（全ての人種を含む）で30.6%と全米平均の2倍にも達している。

これに対して人種別の教育水準を見てみると、白人では、25歳以上で高卒以上の学歴のある者の割合は、81.5%であるが、黒人では70.4%、ヒスパニックでは53.1%と低くなっている。

また、より高度の知識や専門技術を得るための大学以上の教育を受けた割合は、白人で22.6%であるのに対して、黒人では白人の約半分の12.2%、ヒスパニックに及んでは、9.0%となっている。

(図7)

**Educational Attainment of Persons
25 Years Old and Over, by Sex, Race,
Hispanic Origin, and Age: March 1993**



第4節 21世紀のアメリカ

21世紀のアメリカでは、白人人口の割合が低下し、ヒスパニック系やアジア系などの人種が増加し、人口構成は今以上に多様化することが予想される。こうした人口構成の変化は、人口の自然増とともに移民の増加によるところも大きいと思われる。

また、労働人口でも同様な変化が見られ、非白人や移民労働者が今後ますます増加してくると思われる。労働の質について見ると、将来新規に生み出される雇用は、現在以上に高度の教育水準や専門知識を要求するようになってくる。

こうした労働需要を満たすのは、相対的に人口が増加する非白人や移民であると思われるが、現在の状況を見ると、こうした移民や非白人の経済状況は必ずしもよくなく、将来要求される教育も満足に受けられないでいる場合が多い状況となっている。

こうした状況を放置すると、将来必要な労働供給を失うばかりか、貧困にともなう福祉手当の支給増加や犯罪率の上昇などにより社会の健全な発展を阻害し、人々の財政負担が増加することも予想されるのである。

アメリカが21世紀も大国として発展を続けることができるかどうかは、こうした非白人や移民の教育水準を上昇させることができるかどうかにかかっているのである。

(図表の出典)

- 図1 : U.S. Department of Commerce, Population Profile of the United States 1995 ,P9
- 図2 : U.S. Department of Commerce, Population Profile of the United States 1995 ,P7
- 図3 : U.S. Department of Commerce, Population Profile of the United States 1995 ,P12
- 図4 : U.S. Department of Labor, Workforce 2000, Work and Workers for the 21st Century, Executive Summary, 1987, P95
- 図5 : U.S. Department of Labor, Workforce 2000, Work and Workers for the 21st Century, Executive Summary, 1987, P100
- 図6 : U.S. Department of Commerce, Population Profile of the United States 1995 ,P43
- 図7 : U.S. Department of Commerce, Population Profile of the United States 1995 ,P19
- 表1 : U.S. Department of Commerce, Population Projections of the United States, by Age, Sex, Race, and Hispanic Origin: 1993 to 2050, P X X ii
- 表2 : U.S. Department of Labor, Workforce 2000, Work and Workers for the 21st Century, Executive Summary, 1987, P97

第3章 アメリカ移民史及び移民法

第1節 アメリカ移民史

1 1870年代まで

1492年10月、クリストファー・コロンブスが、インドへの航海の途中、アメリカ大陸を偶然に発見したといわれている。その当時、大陸は無人ではなく、ネイティブ・アメリカンと称される原住民が住んでいた。その後、ヨーロッパ各国によるアメリカ大陸への航海探検及びこれに伴う植民地建設が行われた。アメリカにおけるイギリスの植民地は、1606年にロンドン会社が国王ジェームズ1世から特許状を得てバージニア州の建設が始められ、1732年にジェームズ・オグルソープが国王ジョージ2世から許可を得て建設したジョージア州まで13つ作られたが、1776年7月、約400万の人民を擁するこれらイギリスのアメリカ植民地は、独立を宣言した。初期の時代には、アメリカは、人口的に単一であり、その構成はイギリス人、スコットランド人、ウェールズ人及びアイルランド人の子孫であり、ヨーロッパ北西部及びフランス人の子孫は僅かであったとされる。

その後、ヨーロッパ北西部からの移民も増加し、1850年代には、ドイツからの移民に主力が移り、1860年代以降はスカンジナビア諸国からの移民が顕著となった。1870年代までは、西・北ヨーロッパからのいわゆる「旧移民」が大半であり、1820年から1879年まで60年間には、旧移民が全体の約86%を占め、そのうち、ドイツ297万人(30%)、アイルランド276万人(28%)、イギリス188万人(19%)、スカンジナビア諸国35万人(4%)であった。

アジア人については、1850年代から、年間千人以上の中国人移民が到来し始めた。そして移民統計には表れないが、奴隷貿易による黒人の流入もまだ続いていた。

2 1880年代から1920年代まで

1880年代になると、イタリアやロシア・バルト諸国等の東・南ヨーロッパからのいわゆる「新移民」が顕著となり、1890年代後半には旧移民を上回るようになった。東・南ヨーロッパからの移民は、今世紀初頭におけるアメリカ移民史上最大のピークをもたらす主役となった。1907年には、128万5349人という空前の移民数を記録し、そのうち、97万1715人(76%)が東・南ヨーロッパからの移民であった。

アジア系では1882年以後制限された中国人移民にかわって日本人移民が増加し、やや遅れて、トルコからの移民も到来するようになった。それでも、1880年から移民の数量規制法が制定された1921年の間のアジア系移民は、60万7000人で全体の2.5%にすぎず、そのうち、日本25万人(1.0%)、トルコ20万人(0.8%)、中国13万人(0.5%)であった。

アメリカ大陸からの移民は、19世紀までカナダからの移民がほとんどだったが、20世紀

に入るとメキシコや西インド諸島からの移民も増えてきた。1880年から1921年でみると、これらの移民は、220万人（全体の9%）で、そのうち、カナダ149万人(6%)、メキシコと西インド諸島がそれぞれ30万人(1.2%)であった。

こうした新移民と旧移民との間には、宗教など社会的・文化的に大きな隔たりがあった。また、1890年には、入植可能な土地の枯渇によってフロンティアが消滅し、自営農型の移民から非熟練労働に従事する出稼ぎ型移民にかわり、このタイプの移民は、定着の意志が弱いためアメリカ社会に同化しようとせず都市にコロニーを形成し自国の文化・習慣を維持していた。さらに、第1次世界大戦が終結すると、ヨーロッパから多くの移民がアメリカになだれこんできた。この時代の孤立主義的風潮と戦後の極端な不況による労働力過剰とあいまって、アメリカは、全体として移民に対して厳しい制限的態度をとるようになっていった。

3 1930年代から第2次世界大戦まで

1921年法、これに続いた1924年法により、はじめて数量制限がなされたため、1930年代から1940年代後半にかけてのアメリカ移民はそれ以前に比べて激減した。1931年から1945年の間の移民総数は約70万人で、1916年から1930年の約8分の1、1901年から1915年に比べれば約20分の1であった。もっとも、この時期の移民の停滞は1930年代の世界大恐慌、アメリカとヨーロッパとの経済格差の縮小、第2次世界大戦も関与している。

4 第2次世界大戦以降

第2次世界大戦後、ドイツ等からの多くの流民が入国し、流民問題に対処するための流民法（The Displaced Persons Act）が1948年に制定されるなどの影響を与えた。

1952年法により数量制限（出身国別割当制度（the national-origins quota system））が保持され、戦後1946年から出身国別割当制度が廃止される1968年の23年間の移民数は約597万人で、そのうち、西半球264万人(44%)、北・西ヨーロッパ189万人(32%)、東・南ヨーロッパ92万人(15%)、アジア44万人(7%)となった。

1965年法による割当制度の廃止（1968年）以降、ヨーロッパからの移民が減少し、かわってアジアからの移民が急激に増加した。この変化の背景には、ヨーロッパにおける経済発展の結果ヨーロッパの人々に対するアメリカへの移民の誘因が低下し、アジアの人々が法改正の提供した機会を利用することとなったことがある。既にアメリカに居住するアジア系の人々の親族のビザに対する需要の蓄積、多くのアジア諸国の低い経済水準等の諸要素の結果として、アジアからの大量移民の流入が始まり、第一次移民が定着すると次々とその親族の流入が続くという連鎖的移民の流れが発生した。

一方、不法移民についてみると、特にメキシコからの不法移民の増加がある。この問題は決して新しい問題ではないと言われているが、1950年代には、「ウェット・バック

作戦」による摘発が行われた。また、1960年代には、22年間にわたって毎年10万単位の臨時農業労働者を受け入れてきたアメリカ・メキシコ間の二国間協定が失効したことにより、新たに大規模な不法移民が到来し、農業から他の産業分野にまで広がっていった。不法移民の数はその性質上正確にはわからないが、1980年の国勢調査を基にした推計では210万人、1986年時点で300～500万人とも1000万人ともいわれていた。1986年法により、それ以前に入国していた不法滞在者に対して永住権が認められ、1989年の合法移民数は、109万人と、今世紀初頭の水準に迫る数となった。1993年の不法移民は、移民帰化局（Immigration and Naturalization Service : INS）の推計で、約380万人となっており、毎年、30万人増加していくものとされている。

第2節 アメリカ移民法

1 概要

アメリカ人は、「避難所原理（asylum principle）」に大きな信頼を置いていたので、建国して最初の1世紀の間、アメリカに移民することは、事実上制限を受けない状態であった。その後、先に移住した人々が後からやってくる人々を排除しようとしたため、移民に対する規制が論争の種になり、様々な制限が課された。

移民の国アメリカの移民政策史を大きく分けると、2つに分けることができる。一つは、アメリカが1776年7月独立を宣言してから1875年に最初の移民法（The Immigration Act）が制定されるまでの100年間と、二つには、その後から現在に至るまでである。

最初の100年は、自由放任の時代で、移民の入国に対して制限がおかれず、むしろ移民が奨励された。人口が多くなることは、生産者や消費者が多くなることを意味し、そしてまた自然の猛威やインディアンに対する防壁が強くなることを意味した。更にアメリカは辺境の西漸を進めており、鉄道の建設のため、不定の国境や州境の防禦のため、そしてまた新しい州の造成のため、人口の流入を必要として移民の入国は欠くべからざるものとなった。1798年の外国人治安法（The Alien and Sedition Act）を除いて、法的に規制する連邦法はなかった。ただし、移民の増加とともに、州のいくつかは移民の流入で攪乱したので地方レベルでの管理を採用したが、これらの移民に関する州法について、連邦の最高裁判所は、外国通商を規制する連邦の専属的権限の侵犯であるなどとして違憲であると判決したので、相次いで各州の法は廃止され、外国人の入国を規制する法律は、連邦法に限定されることとなった。また、反カトリック、反ラディカル、アングロ・サクソン主義といったネイティビズムの萌芽もみられるが、移民排斥の動きは南北戦争の開始とともに一時途絶えた。

1875年に最初の移民法が制定され、移民制限の時代に入ったが、初めは移民を質的に制

限するものであった。1890年代の東・南ヨーロッパを中心とする「新移民」の増加、1890年の入植可能な土地の枯渇による辺境の消滅、第1次世界大戦直後の経済恐慌等によって、新規移民者がアメリカ経済、社会にとっての脅威と考えられるようになり、1875年の移民法に制限項目が加えられ、移民規制の強化がなされた。

1921年法によって、はじめて、より制限的な移民の規制手段である移民割当制度（the quota system）が規定され、移民の数的規制が導入された。

1952年には、それまでの移民および国籍に関する法律が集大成され、今日のアメリカの移民及び国籍に関する基本的法律が制定された。その後1965年法になって、ようやく、出身国別割当制度が消滅した。

1952年法及び1965年法は、移民政策上、ともに合法的な移民規制に関するものであったが、1986年には、増大する不法移民に対処するための法律改正が行われた。

1990年には、合法移民に対する移民法が改正され、移民枠の引上げ、選考基準の見直し等が行われた。

2 移民法（The Immigration Act）（及び帰化法（The Naturalization Act））の変遷

以下の年代順の記述は、反移民感情のいわば潮の干満を示すものである。

1798年

外国人治安法（The Alien and Sedition Act）が制定され、危険であるとみなされる外国人を国外退去させる権限と、大統領及び議会に関する誤った、中傷的な、敵意のあることを述べたり、書いたり、出版することを罪にする権限が、大統領に与えられた。これは、アメリカにやってくる外国人を規制する初めての法律であったが、極めて不人気のため2年後には廃止された。

修正帰化法（The Amended Naturalization Act）は、市民権を取得するのに14年間の滞在条件を課していたが、1802年、議会は、滞在期間を5年間に短縮した。この条項は、今日でも効力を有している。

1875年

移民に関する最初の法律である移民法（The Immigration Act）が制定された。この法律は、犯罪者、売春婦、共産主義者、精神的及び肉体的障害者の入国を禁止した。

1882年

より広範囲な移民法が制定された。この法律は、精神異常者、白痴、公共の害になるような者、公共の害にはならないとしても自分で生計をたてられない外国人を入国不適合者

の対象となる者として追加した。また、50セントの人頭税を課し、1917年移民法において8ドルまで引き上げられ、1952年移民国籍法（The Immigration and Nationality Act）によって廃止されるまで続けられた。

中国人排除法（The Chinese Exclusion Act）は、中国人労働者の移民を10年間停止させた。この措置は、1892年に拡張強化（アメリカに居住する中国人労働者に登録を義務づけ、1年経過しても登録しない場合は強制出国にするなど）され、1902年には永久禁止（permanent ban）となり、1943年に中国人の移民帰化が許可されるまで禁止された。これは、アメリカが最初に人種や出身国に基づいて移民を制限したものである。

1891年

移民の資格のない者のリストに、議会は、一夫多妻主義者、忌まわしいかまたは危険な伝染病を患う者、重罪人、破廉恥罪あるいは背徳行為を含む軽犯罪者、第三者に渡航費を援助してもらった者が追加された。

1907～8年

1907年の移民法では、アメリカの労働市場に不利益となるような人物であると大統領が確信した場合は、移民の入国を拒否できる権限を大統領に認めた。

一方、いわゆる日米紳士協定により、アメリカは、日本人の労働者にアメリカ大陸本土へ行くための旅券を発給しないという日本政府の誓約と交換条件で日本の移民を禁止しない約束をした（日本人はハワイで農業労働者になることを期待されていた）。

1917年

ウイルソン大統領の拒否権をくつがえして、議会は、すべての新規移民に対して、ある言語で40語を読む能力を試す識字試験を課す条項を制定した。これが制定される以前にも、移民に読み書きのテストをさせることを規定した法案は1897年に議会で可決されたことがあったが、クリーブランド大統領によって拒否されており、その後も、同様な法案がタフト大統領及びウィルソン大統領に拒否されており、論争の末、1917年になってようやく制定されることとなったものである。

また、日本とフィリピンを除いて移民を禁止する「アジア禁止地帯（the Asiatic barred zone）がアジアに創設され、中国の一部、インド全域、シャム（タイ）、マラヤ、ロシアのアジア区域、アラビアの一部、アフガニスタンの一部、ポリネシア諸島の大部分、東インド諸島からの移民は入国不適格とされ、東洋人の移民が事実上禁止された。なお、日本人が除かれたのは、日米紳士協定により規制されていたからである。

1921年

新しい形の移民制限が生まれた。即ち、割当制度（the quota system）である。東半球（ヨーロッパ諸国）からの入国許可については、1910年の国勢調査に基づいてその年合衆国に居住する外国生まれの国籍を持つ外国人居住者の3%を上限として移民枠が設けられ制限されることとなった。この割当法のもとで年間約35万人の移民が許可された。この法律は、1922年で失効することになっていたが、1924年6月30日までその失効が延期された。ただし、西半球（カナダ、メキシコ共和国、キューバ共和国、ハイチ共和国、ドミニカ共和国、運河地帯または中南米の独立国）からの移民に対しては、何らの制限も設けられなかった。一方、ほとんどのアジア人に対しては、移民禁止措置が続けられた。

1924年

制限派の決定的な一撃となったジョンソン＝リード法により、アメリカの民族の構成を凍結する原理が具体化された。新しい割当制度である出身国別割当制度（the national-origins quota system）は、当初、法第11条 a 項により、人口調査基準年を1921年法が採用した1910年基準から1890年基準に変更され、外国人居住者の2%とされた（西半球からの移民には引き続き割当が行われなかった）。この割当制度による年間移民枠の総計は約164,000人であった。この結果、1890年から1910年の間に増加した東・南ヨーロッパの移民を無視した形となり、東・南ヨーロッパからの移民を実質的に削減させ、西・北ヨーロッパからの移民枠を大きくすることとなった。1929年からは、法第11条 b 項により、人口調査基準年を1890年から1920年に変更するとともに、アメリカ生まれのアメリカ人を基準人口に加え（当時、生来のアメリカ人は約8,000万人で、外国生まれの外国人居住者2,000万人または2,500万人であり、割当の決定に際し、生来のアメリカ人を無視すれば、不公正であるという反対意見があった）、アメリカに居住する人全体の出身国別人口に基づいて算定されることとなった。年間の割当は、全体で15万人とし、1国の最小割当は100人とされた。以上の措置により、東・南ヨーロッパの人々を犠牲にして、北部ヨーロッパの人々を優遇することとなり、移民割当は、1921年版よりも差別的であった。ロスアンジェルス・タイムスは1924年法の成立に当たり、「厳しい制限は北欧の勝利である」という見出しをつけ、クーリッジ大統領は、「アメリカはアメリカ人で構成され続けなければならない」と、法案に署名する際に述べた。この割当制度は、1952年12月31日まで適用され、その総割当移民数は、1952年末までで年間平均154,277人であった。

また、他の条項では、市民権取得の不可能な外国人の入国を禁止した。これは、市民権取得の不可能な外国人特に日本人を含む東洋人の入国を禁止することとなり、それまでの紳士協定による日米間の移民等に係る関係が崩れることとなった。

1940年

外国人登録法（The Alien Registration Act）は、全ての外国人に登録と指紋押捺を要求し、

密輸をした外国人、不法入国を手伝った外国人を退去強制に該当する外国人の項目に付け加えた。

1943年

戦時下で同盟国と協力するため、中国人排除法が廃止され、アメリカ市民への帰化が認められているNon-Chinese（中国で出生した中国人以外の外国人）に対して割り当てられていた移民割当枠100人に加えて、特別な割当（105人）が中国人移民に対して設定された。しかし、居住している国に基づいて割り当てられる白人移民と違って、中国人種とされる人は、居住している場所にかかわらず、全て中国人の割当てとして計算された。

1946年の法律では、インド系人種に属する人にも、帰化を認める移民としてのアメリカへの入国の権利が与えられた。

1950年

トルーマン大統領の拒否権をくつがえして、制定された国内治安法（The Internal Security Act）は、公共の利益に損害を与えるような活動及びアメリカの福祉と安全を危険にさらすような活動に従事する外国人に入国許可を与えることを禁止した。この法律は、共産党に所属し市民権を持たない者及び国家の安全に対して破壊活動を行う恐れのある市民権を持たない者を国外退去させることを認めた。

1952年

トルーマン大統領の反対にもかかわらず、ネバダ州選出の上院法務委員会委員長のパット・マッカラン上院議員とペンシルバニア州選出の下院法務委員会移民小委員会委員長のフランシス・ウォルター下院議員がスポンサーとなり、マッカラン＝ウォルター法（The McCarran-Walter Act：移民国籍法（The Immigration and Nationality Act））が制定され、出身国別割当制度、国内治安のための制限を保持した。

法第201条 a 項で「割当地域の年間割当は、1920年における大陸合衆国の住民の数の1パーセントの6分の1であらねばならない。そしてその数はアジア太平洋三角圏内（Asia Pacific Triangles）の割当地域に対する割当を算出する目的以外においては、その割当地域に対して出身国によって帰属されるところの1924年移民法第11条の条項によって決定されるものと同数であらねばならない。なお、本法制定日以前に、中国人に対する割当は、継続されかつ第202条 e 項に規定する場合を除き割当地域の最少割当は100名とする」と規定された。

また、国籍以外に、優先基準が設けられた（第1位：高度熟練者とその配偶者と子、第2位：アメリカ市民の未婚子（成年）、成年アメリカ市民の親、第3位：永住権を持つ移民の配偶者と未婚子、第4位：アメリカ市民の兄弟姉妹と既婚子、及びその配偶者と子）。

アジア人については、優先基準などにより、例外的ではあるが、移民禁止が解除され、日本人の移民についても再許可されることとなった。ただし、その数は低く抑えられていた。

この法律は、基本的には、1917年移民法、1924年移民法及び1940年国籍法とを合わせた法として制定され、その最大の特徴は、制定後たえず改正されたが、改正法は、常に母法であるこの制定法の構成の中に組み入れられ、今日にいたるまでアメリカの移民及び国籍に関する基本的制定法となっていることである。

1965年

1952年法を拒否したトルーマン大統領は、1952年前訟務長官フィリップ・B・パールマンを委員長とする移民帰化特別委員会を設定し、委員会は1953年に当該法の数多くの特色を批判し代替策を提案した報告書を提出した。その後、アイゼンハワー大統領は度々1952年法の改正を議会に求めたが、議会は大統領の提案に対して何らの措置もとらなかった。1963年ケネディ大統領が移民法改正の総合プログラムを議会に提出した。同年にマッカラン上院議員とウォルター下院議員の相次ぐ逝去があり、ケネディ大統領の事業を引き継いだジョンソン大統領によって、1965年移民法が改正され、出身国別割当制度の廃止、西半球諸国への割当実施等がなされることとなり、アメリカは、ついに移民法から人種的基準に基づく差別をなくした。

これは、公民権法の人種平等、差別撤廃の理念に基づくものといわれ、出身国別制度にかえて主として人道主義的視点に立つ家族統合の原理による移民制度を確立し、その後の移民の数と構成を大きく変化させることとなった。ただ、改正当時、立法者は、ロバート・ケネディ司法長官が議会答弁で述べたように、アジアからの移民の増大の可能性はないと考えていたようである。

この改正により、西半球以外の諸国には、人種の分類にかかわらず、全体で年間170,000人の上限が規定され、1国当たり年間20,000人の割当枠が与えられた。東洋人に対する制限も廃止された。西半球の諸国には、全体で年間120,000人の上限が規定されたが、国別割当枠は課されなかった。

また、優先順位も家族呼び寄せを意識したものに変更された（第1位：アメリカ市民の未婚子（成年）、第2位：永住権を持つ移民の配偶者・未婚子、第3位：専門家、科学者、芸術家等、第4位：アメリカ市民の既婚子、第5位：アメリカ市民の兄弟姉妹、第6位：アメリカ内で労働力不足の職種）。

1976年

1976年法は、西半球に別枠として割当てられていた移民割当枠を全体のものに組入れ、すでに規定されている移民割当の優先基準、ならびに国別の上限2万人などの制度を西半

球にも適用し、西半球と東半球の移民法上の差別をなくした。また、優先順位について、第5優先移民の嘆願書提出者は、21歳以上のアメリカ市民とされるなどの見直しが行われた。

1978年

東半球西半球別の枠を廃止し、世界共通で年間29万人の上限を設定した。

1980年

移民の年間総受入枠が、29万人から27万人とされ、第2優先移民（永住権者の家族）への割当が増加された。

1986年

移民修正管理法（The Immigration Reform and Control Act (IRCA)）は、ワイオミング州選出のアラン・K・シンプソン上院議員とケンタッキー州選出のロマノ・マゾリ下院議員とニュージャージー選出のピーター・ロディノ下院議員3者の共同スポンサーとして制定された。

連邦議会は、1950年以来不法入国者に関心を抱き始めていた。1971年以来、不法外国人を雇用する雇用主に罰則を設定する試みがなされたが、いずれも法案の成立までにはいたらなかった。1978年、連邦議会は移民及び難民政策に関する選抜（特別）委員会（The Select Commission on Immigration and Refugee Policy）を創設した。委員会は、1981年に、雇用主の懲罰、以前から滞在する不法外国人の合法化等の最終報告を公表した。その後も、ヒスパニック・グループ、雇用主、法案の実効性に疑いを持ったグループの3者の協力で、雇用主制裁法案はなかなか成立しなかったが、農業労働者について短期の滞在期間を認めることなどにより反対派が切りくずされて、ようやく1986年に成立した。

主な規定としては、雇用主懲罰、差別禁止、不法外国人のアムネ스티（大赦）等である。雇用主懲罰は、雇用主に被雇用者のパスポート等身分証明書の検査及び雇用のためすべての申請者に対してなした質問を書面にした記録の保存が義務づけられ、故意に不法外国人を雇用しまたは雇用を継続する雇用主に、1名につき違反数に応じて250ドル～1万ドルの民事罰がかせられ、常習の違反については刑事罰の対象とされる。

差別禁止は、就業資格のあるものについては、その地位（市民、永住権のある移民、アムネスティで合法化された外国人等）による雇用の差別を禁止した。ただし、3名またはそれ以下の被雇用者の雇用主、法律等で必要な国籍が限定される場合、英語能力が就労条件に必要である場合等は、差別禁止から免除された。不服をもつ者は、司法省内に任命された特別参事官（Special Counsel）に容疑を提起することができる。

アムネスティでは、1982年1月1日以降継続してアメリカに居住したものに一時的居住の

資格が与えられた。永住資格を得るためには、英語とアメリカの政治に最少限の理解を持つこと等が必要である。

1990年代

1965年法以降、出身国別割当制度が廃止され、家族の呼び寄せ原理を優先した結果、アジア系やヒスパニック系の移民が急増したが、移民の労働力としての質にも変化がもたらされた。彼等の職業能力が平均的にみて低い等のため、家族の呼び寄せ原理を優先するのか、移民の経済的役割を強調し、熟練労働者を優先するのかという議論が生じていた。アメリカにとって必要な技術や能力を持つ移民の受け入れ促進を狙いとするエドワード・ケネディ上院議員らによる改正法案は、当初、ブッシュ大統領の拒否権発動により、成立しなかったが、1990年、妥協して、移民法が改正された。

法は、年間の合法移民の数を近親親族を含めて約70万人程度まで引き上げるとともに、選考基準の見直しを行った。新しい選考基準では、就労目的移民枠が、従来の5万4千人から14万人まで上限が引き上げられ、高度専門職従事者を最優先とし、10人以上の雇用を創出し、一定額以上の投資を行う者の移民枠が新設された。その他に、新しく、1992～94年に限り1965年の移民法改正により移民が困難になった国（カナダ、西ヨーロッパ諸国）に対する優先的配分及び1986年の改正で合法化された不法入国者に対する家族の優先的割当を行う移民枠、1995年以降は、移民の多様性を確保するためアメリカへの移民の少ない国（過去5年間の移民数が5万人未満だった国）に対する枠が設置されることとなった。

現在までの状況については、今回の調査で訪問した人々の話等にも出たように、長引くアメリカの不景気や人種構成の変化などいくつもの要素が原因となり、移民に対する新しい制限を要求する声が生じ、不法移民に対する公的サービスの供給停止から合法移民の一時停止まで多数の移民制限の手段が議会に紹介されているところである。今のところ、1990年法で確立された移民制度の基本的フレームワークは、これらの攻撃から生き延びている。

3 移民法運用上の主要行政機関

アメリカの移民国籍法を運用する主な機関には、司法長官（Attorney General）、国務長官（Secretary of State）、労働長官（Secretary of Labor）等がある。

司法長官は、法律で他の機関に付与されていない限り、移民帰化法ならびに外国人の移民および帰化に関する他のすべての法律の管理と実施の責任を負っており、移民国籍法を運用する第一の責任は司法長官に付与されている。司法長官のおもな権限は、司法省（Department of Justice）の移民帰化局局长（Commissioner of the Immigration and

Naturalization Service) に委任されている。また、移民不服審査委員会 (Board of Immigration Appeals) は、司法省の半司法的な役割をはたし、在留外国人に関する諸問題に対して一定の決定を下す。移民法に関して司法長官が行うすべての決定と裁定は支配的 (controlling) なものとされている。

国務長官は、領事官の機能等移民帰化法および国籍に関する他のすべての法律の規定についての管理と実施の責任を負う。司法省と国務省は、移民国籍法の主な管轄機関であり、移民国籍法に基づく効果的な行政施行のため、相互に直接継続的な連携をとり合って意見調整を図ることとなっているが、見解に不一致が生じた場合は司法長官の決定がそれを支配するとされている。

労働長官は、司法長官と国務長官に対して、①外国人労働者を雇用する場合そのような労働者がアメリカにいないかどうか②外国人労働者を雇用する場合アメリカにおける同種労働者の賃金および労働条件に影響をおよぼさないかどうかについて判定認証する。アメリカ入国の際に労働証明書 (Labor Certification) の取得が必要でない一定の移民を除いて、認証済の労働証明書を取得することなしには、移民としてアメリカに入国して永住資格を取得することはできない。

4 移民法と憲法

(1) 移民法

アメリカにおいては、入国する外国人は、一般に、移民と非移民との2つに分類される。通常の意味で、移民はアメリカに移住を希望する者であり、非移民は一時的な在留のためにアメリカに入国するものである。法によれば、移民はある特定の非移民の種類に該当しないところのすべての外国人であり、すべての外国人は、非移民の資格を享受することができることを立証できなければ、移民とみなされる。

非移民の入国には数的制限がない。移民には、数的制限のあるものとないものがある。移民はアメリカ市民の配偶者等の近親親族、帰国永住権者等の特別移民、割当移民の3つに分類され、近親親族と特別移民には数的制限がない。数的制限のある割当移民には、大きく分けて、家族に対する移民枠、就労目的移民枠等がある。

(2) 移民を規制する権限の所在

移民を規制する権限は、合衆国憲法に直接の規定がない。合衆国憲法の修正10条では、「本憲法によって合衆国に委任されず、また各州にたいして禁止されなかった権限は、各州それぞれに、あるいは人民に留保される」こととなっており、州の行為は、憲法によって明示的、黙示的に禁止されていない限り、有効である。判例上、移民を規制する権限は、連邦議会の権限として列挙した中の外国との通商を規律する権限に由来するものとして、後には国家主権に固有なものとして、連邦政府に帰属するとされてきた。

当初、移民の増加にもかかわらず、外国人を規制する連邦法がなかったので、州レベルで規制したが、1849年の旅客事件（49.U.S.283）、1875年のヘンダーソン対ニューヨーク市長事件（92.U.S.259）、移民局長官対北ドイツ・ロイド事件（92.U.S.259）、チャイ・ルング対フリーマン事件（92.U.S.275）の連邦最高裁判所の判決により、連邦議会は外国との通商の一部として移民を規制する法律を制定する権限を有しているとされ、外国人の出入国を規律する州法は無効とされた。また、1884年の人頭税事件（112.U.S.580）においても、「（外国人の出入国管理を規律する）権力は、実に連邦議会にあって、それは合衆国憲法の明示的な用語によって付与されており、連邦議会の注意は、この明示的な用語からして、今ここで問題となっている連邦法を制定するところの義務に向けられている。これらの制定法は、外国との通商を規律することであり、それは専属的に連邦議会に属していることは、本裁判所累次判決してきたところである」と論じ、外国人の出入国を規律する州法を無効とした。

その後、1889年の中国人排斥事件（130.U.S.581）、1892年の西村エキウ対合衆国事件（142.U.S.651）、1893年のフォング・ユエ・チング対合衆国事件（149.U.S.668）、1952年のカールソン対ランドン事件（342.U.S.524）及びハリシアデス対ショーネシー事件（342.U.S.580）の連邦最高裁判所の判決により、外国人の出入国を管理する権力は合衆国の主権に固有なまたは付随するものでありかつそれは絶対的・最高のものであるとされた。1893年のフォング・ユエ・チング対合衆国事件での連邦最高裁判所は、「戦時または平時において絶対的にまたはある条件のもとにおいて外国人の入国を拒否しまたは放逐する権利は各主権国及び独立国にとってその安全、独立及び安寧に必要なものであり、それは諸国家の固有にしてかつ不可譲の権利である。アメリカ合衆国は主権国家でありかつ独立国家である。合衆国は、合衆国憲法によって国際関係に関するすべての管理を付与されており、同時にまた、その管理を維持しかつ効果的ならしめるために必要な中央政府のあらゆる権力を付与されているのである。そして他国が承認しているこの国の唯一の政府は、連邦の政府である」と判示した。1952年のカールソン対ランドン事件での連邦最高裁判所も、「合法的に入国を許可された外国人は、いかなる非市民がわが版図内に在留することができるかを決定する主権の許において、その者を放逐する連邦議会の絶対権に従属するのである。たとえ合衆国憲法において明文上の規定が欠如しているとしても、連邦議会は在留外国人に対して主権を行使しうることは疑いのないところである」と判示した。

総人口及び新規移民者数

年代	総人口（百万人）※ ¹	新規移民者数（百万人）※ ²	比 率（％）※ ³
1790	7. 2		
1880	62. 9	5. 2	8. 3
1890	75. 9	3. 7	4. 9
1900	91. 9	8. 8	9. 6
1910	105. 7	5. 7	5. 4
1920	122. 7	4. 1	3. 3
1940	150. 6	1. 0	0. 7
1950	179. 3	2. 5	1. 4
1960	203. 3	3. 3	1. 6
1980	248. 7	7. 3	2. 9
1990	255. 1※ ⁴	2. 8※ ⁵	1. 1

（注）

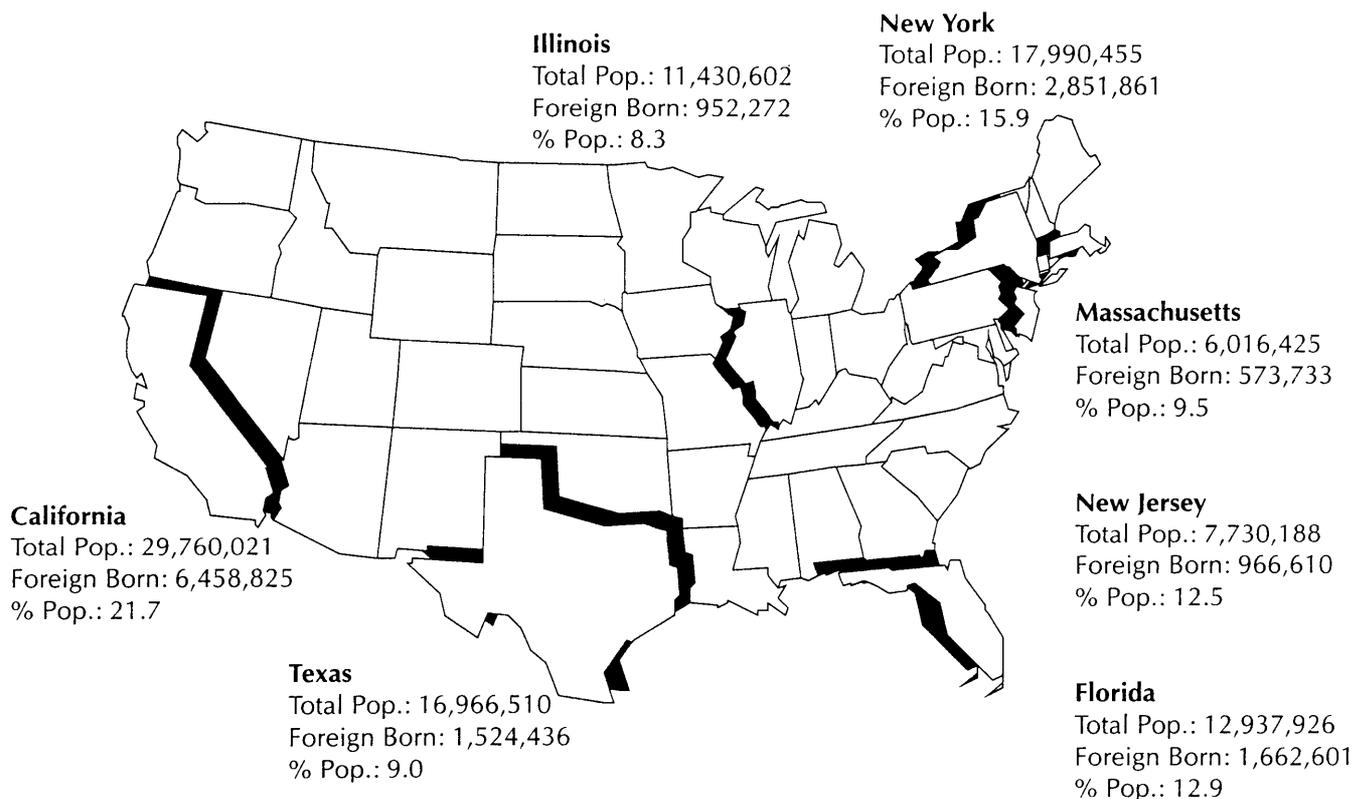
- 1 総人口は、その次の10年の最初の国勢調査の数値である。（例えば、1790年代の人口は、1800年の国勢調査の数値である）
- 2 新規移民者数は、10年間に入国した人数である。出典：アメリカ移民帰化局「移民帰化局統計年報1992」（連邦政府印刷局）
- 3 ある10年間の新規移民者数を次の10年間の最初の国勢調査の総人口で求めたパーセント比率。（例えば、1920年代の比率は、1920年代の新規移民者数を1930年の国勢調査の総人口で除して求めたもの）
- 4 アメリカ国勢統計調査局、1992年1月1日。
- 5 移民帰化局の1991年度及び1992年度における計算値。ただし、この期間における大赦による永住者を含む。

第4章 移民早わかり

- 米国における移民の85%以上は合法移民である。
- 合法移民のうち、11人中8人は家族、親族を頼ってのものである。
- 1990年現在、米国総人口の8%は、外国生まれである。これに対して、1870年から1920年にかけての人口をみると、総人口の15%もが外国生まれとなっている。
- 毎年、少なくとも110万人の移民が米国にやってくる。そのうち、70万人が永住権を獲得して、10万~15万人が難民として入国しているのである。従って、毎年だいたい30万人が不法移民として入国していることになる。
- 1990年の国勢調査(Census)によると、全ての外国生まれのアメリカ人のうち6%の人々は、難民として、また迫害等から逃れて入国した人々である。大部分の移民と迫害を逃れて入国した人々は、適格要件を満たし次第、永住権を獲得するための手続きに入ることとなる。
- 1990年に米国に居住する移民のうち三分の一は、帰化した市民として、そして約半数は、永住資格を有する市民として生活している。
- 不法移民は、全米人口の約1%を占めており、また外国で出生した米国人人口のうち、およそ13%に達している。
- 大部分の不法移民は、米国へ合法的に入国している。10人中6人は、正規の留学ビザや旅行ビザ、就労者ビザ保有者として入国するが、やがてビザの期間が経過した後も滞在し続けるために「不法」入国者となるのである。
- 1993年、米国へ合法移民を送り出している上位10カ国は、メキシコ(109,027)、中華人民共和国(65,552)、フィリピン(63,189)、ベトナム(59,613)、ロシア(58,568)、ドミニカ共和国(44,886)、インド(40,021)、ポーランド(27,729)、エルサルバドル(25,517)、英国(18,543)となっている。(括弧内は人数)
- 1993年、米国へ難民を送り出している上位10カ国は、ロシア、ベトナム、ハイチ、ラオス、ソマリア、イラク、キューバ、イラン、エチオピア、リベリアとなっている。

- 大多数の移民は、都市部に定住している。1990年では、外国生まれのアメリカ人のうち93%は、大都市圏に住んでいる。これに対して、米国生まれのアメリカ人は、73%が大都市圏に居住している。
- 1980年代、米国に入国した全ての移民のうち四分之三は、次の6つの州に定住している。カリフォルニア、ニューヨーク、テキサス、フロリダ、ニュージャージー、イリノイの各州。
- 外国生まれの人口は、他州でも急速に増加している。例えば、マサチューセッツ州では、50万人の外国生まれの住民がいるが、これは1980年～1990年にかけて同州に流入した総人口の40%近くに達している。
- ノースカロライナ、ジョージア、ミネソタの各州では、歴史的に移民にはなじみがないところであるが、現在では10万人を超える外国生まれの住民がおり、これら半数は、1980年～1990年にかけて各州に流入してきたものである。

States with the Largest Foreign Born Population



Source: U.S. Census, 1990.

第5章～第8章は、National Immigration Forum の Issue Brief 等を基に、翻訳してとりまとめたものである。

第5章 不法移民の規制

はじめに

最近の移民に関する議論の多くは、不法移民に関してのものに集中している。アメリカの国境は「規制不可能」であると信じる人が増えてきており、この種の認識が、政策立案者、学者、メディアに対し、アメリカは不法移民をいかに規制するかを再考させる大きな要因となっている。以下では、不法移民に関するいくつかの基本的な実態と現在議論されている規制施策についての概要を述べる。

第1節 不法移民の実態

1993年に、移民帰化局（INS）は、アメリカ国内に約380万人の不法移民がおり、毎年、30万人増加していくものと推定した。不法移民の約半数は、学生、訪問者、一時労働者、観光者として合法的にアメリカにやってきて、ビザの期限を過ぎた後も不法に滞在している人達であり、残りの半数の多くは、メキシコとカナダから不法にアメリカにやって来た人達である。不法移民の半数以上は、6か国（メキシコ(31%)、エルサルバドル(9%)、ガテマラ(4%)、カナダ(3%)、ポーランド(3%)、フィリピン(3%)）の出身者で占められている。

第2節 国境管理

不法侵入者を防ぐことは、移民帰化局国境警備隊の職務である。アメリカとメキシコとの国境は、非常に多くの不法侵入者が入ってくる場所であるが、2,000マイル以上にわたっており、このことを考慮に入れると、国境警備の職務は困難を極めるものといえる。その上、国境警備隊は、予算、人員が不足し、訓練も十分になされていないとともに、その一方で逮捕した人々の人権を侵害しているという非難を受けている。

移民帰化局局长は、司法長官の支持を得て、国境と国境警備隊に対して多くの注意を払い始めた。最近、移民帰化局は、不法侵入が多発する国境地帯に資源を集中させるため、人員等の再配置を行った。国境警備隊は、「国境守備作戦（Operation Hold-the-Line）」と呼ばれる実験を実施するため、テキサスのエルパソに、百人規模の人員を駐在させた。これまでのところ、この作戦は、かなりの不法侵入者を削減したとみられており、また人権侵害の苦情の数も減らしたという功績がある。1994年10月、移民帰化局は、カリフォルニ

アのサンディエゴの近くの国境（最も不法侵入が多い地点）で「門番作戦（Operation Gatekeeper）」として知られる同様な努力を始めた。1994年、議会は、国境警備のため、人員等の資源の追加を決め、次年度以降4年間にわたり、4,000人の新しい国境警備隊員を増員することとした。

多くの移民専門家やこの作戦の賛同者は、国境管理に十分なスタッフ、訓練、財源を与えることが、不法移民を規制する最も人道的な方法であると信じている。

第3節 最近の不法移民施策

不法移民施策の目標は、すでにアメリカに滞在している不法移民がアメリカで生活することを困難にさせることによって、彼等をここから退去させるとともに、アメリカに来ようとしている人達を来なくさせることである。過去10年間にわたってなされている議論や施策は、アメリカ国内の不法移民の雇用を否定する方法に集中してきた。不法移民はアメリカに働きにやってくるという前提に基づき、根源的なインセンティブすなわち雇用という引力（pull）を取り除くという考えがとられている。ところが、最近、カリフォルニア州においてプロポジション187が可決され、新しく、物議をかもしだしている。この提案者は、教育、基本的医療サービスといった不法移民に対する公的サービスを否定することにより、公的サービスという磁力（magnet）を低下させることができ、アメリカに不法に侵入しようとする人々の数を減少させるであろうと主張している。

第4節 最近の雇用施策

1986年以来、連邦法は、すべての雇用主に対し、新しく雇用する移民の地位を確認することを義務化するとともに、不法移民を雇用した場合には処罰することにより不法移民を規制しようとしてきた。実際は、この雇用者制裁規定は、いくつかの理由のため、ほとんど不法移民を抑制することにはならなかった。第1番目に、雇用者制裁規定の抜け道を考え出すことが容易であったことである。雇用予定者の雇用資格を断定するために検査する書類は、容易に偽造することができ、既に偽造書類が出回っている。第2番目に、連邦法がほとんど有効にはたっていないことである。多くの雇用主は、安価な労働力を得る代わりに罰金を払う危険を敢えて冒している。第3番目に、連邦法が差別を生み出していることである。1986年の移民修正管理法（The Immigration Reform and Control Act（IRCA））は、第101条a項でアメリカ会計検査院（General Accounting Office（GAO））に対し、雇用主の雇用許可書類の検査及び処罰規定の施行と実施状況について、3年間にわたり毎年検討する

ことを求めており、会計検査院は、これらについて議会に報告しなければならないとされた。これは議会が、この法律の施行の結果、資格ある労働者に対する差別が広がったか否かの判断を会計検査院に委ねたものである。1990年3月、会計検査院（GAO）は、最終報告書を発表し、雇用者制裁規定の結果、広範に差別が生じているとしている。その報告書では、多くの雇用主は、自分達に課された義務について混乱しており、またかなりの数の雇用主が不法労働者を雇うのではないかと恐れて、外国人のような風貌やなまりがある人を雇わないという差別的行動をしているとされている。

不法移民を阻止するための雇用者制裁規定が有効にはたっていないため、短時間のうちに雇用資格を確認することを可能にさせる全国的な身分証明制度が求められるようになった。このシステムは、コンピューターに管理されたデータベース（多分、偽造防止の身分証明カードを発行することとなるであろう）になる可能性があり、アメリカで働く資格のあるすべての人についての情報を含むことになるであろう。全国規模の唯一の身分証明カードを作成することを支持する者は、雇用主が知らなければならない書類の数が削減されること、現在の移民カードより偽造が困難となること、全ての労働者が所有し平等に扱われることを利点としてあげている。あるいは、別なシステムとして、全国的な労働者証明データベース（現在構築されているクレジットカード証明システムに似たもの）を構築するならば、中央のデータベースに接続することにより、雇用主は雇用見込者の働く資格を瞬時に知ることができるようになるであろうと主張する者もいる。

一方、このシステムの批判者は、どちらの提案でも不法移民を効果的に減少させることはないであろうと批判している。もし移民帰化局や社会保障総局（Social Security Administration）のデータがこのシステムに使用されれば、誤ったデータが入力されることとなり、労働者証明システムに間違いが起これば、合法的に働く資格を証明することができない人々に対して、過酷な結果を招くこととなると主張している。書類偽造の専門家は、労働者証明カード、あるいはカードを手に入れるために必要な書類（出生証明など）というものは、簡単に偽造することができるかと述べている。公民権支持者は、この規模の政府管理のデータベースは、すべてのアメリカ人のプライバシーの権利を脅かすであろうと指摘している。その上、差別を発見した会計検査院の報告書が示すように、どんな証明カードであろうと外観、苗字、アクセントに基づいて、各個人は偏見に満ちた扱いを受けることとなるであろうと主張している。

現行の労働法規の実施強化をすれば、あくどい雇用主が不法労働者を雇う誘因が減るであろうと信じている者もいる。この意見の賛成者は、手ぬるい法規の実施は、雇用主が法定より低い賃金で長時間労働を進んで引き受ける不法労働者を雇用することを助長することになり、雇用主に権利を要求する不法労働者を解雇させることになるだけであると主張している。この意味で、雇用主が基準以下の賃金と労働条件で労働者を雇うことにより利益を得る限り、すべての雇用主は、雇用者制裁措置をごまかし不法労働者を雇う誘因を持

つこととなる。

第5節 公共サービスの否定

不法移民は、アメリカに教育や医療・健康サービスのような公共サービスを受けるためにやってきており、こういう不法に侵入してくる人達には納税者によって賄われる公共サービスを与えてはいけないと主張する人がいる。こうした議論は、1994年11月8日に約3対2の割合の票差でカリフォルニア州民が認めた議論の多いプロポジション187の誘因となった。この提案の意図は、アメリカに合法的に滞在していることを証明できない人々に対する教育、緊急医療以外の医療・健康サービスを否定することである。この禁止条項により、こうしたサービスを提供する者は、サービスを申請するすべての人について移民の地位をチェックし、アメリカに不法に滞在している十分な疑いがある人々を当局に報告することを強制されることとなっている。

反対者は、公的サービスを否定することは、不法移民を減らすことにはなるのではなく、かえって問題を引き起こすことになると反論する。児童・生徒を学校から追出せば、子供達はまちかどで野放し状態になるので、青少年犯罪の発生率が高くなり、基礎的医療サービスを否定すれば、伝染病が蔓延することになると主張する。

第6章 市民になること

はじめに

帰化は、資格ある合法的移民がアメリカ市民になる過程である。ほとんどの場合、帰化をするためには、少なくとも5年間合法的永住許可者の移民としてアメリカで居住することが必要である。アメリカ市民と結婚して3年間居住した者、現役の軍人である者は、一般に3年間で帰化できる。

第1節 帰化の手続き

1 資格

帰化をするためには、18歳以上、品行方正、その他市民権の取得ができない理由がないことが必要である。また、基本的な英語を話し、読み、書く能力とアメリカの政治や歴史に対する一般的能力を持っていることを証明する必要がある。高齢の永住許可移民（50歳以上で少なくとも20年間居住している人及び55歳以上で少なくとも15年間居住している人）は、英語の能力要件を免除される。

2 面接及び市民権テスト

移民帰化局に申請料を添えて申請書を提出した後、アメリカの歴史と政治、英語の知識を含む市民になるために必要な要件を備えているかどうかを判定するため、申請者は面接されることとなる。英語と市民学の習熟度を証明するため、申請者は、標準テストあるいは移民帰化局の検査官によるテストに合格しなければならない。テストでは、様々な歴史や市民学の質問に答え、移民帰化局の教科書の中の文章を読み、検査官の口述する文章を書き取る。

3 宣誓及び宣誓就任式

全ての申請者は、放棄と忠誠の宣誓書に署名して、外国人としての忠誠心と資格を放棄し、アメリカ合衆国憲法と法律を支持し擁護することを宣誓する。帰化手続きの最後の段

階では、裁判所で行われる宣誓就任式あるいは移民帰化局で行われる宣誓就任式に出席することとなる。

第2節 帰化の機会～新しい権利と義務～

移民が市民になると新しい権利を獲得する。権利とは次のようなものである。

- ・ 選挙権
- ・ 陪審員就任権
- ・ 選挙によって選ばれる役職の就任権
- ・ 連邦政府の役職及び人物証明が必要な仕事に就任する権利
- ・ 優先割当制度により課せられる在住期間なしに親類を合衆国にただちに呼ぶことができる権利
- ・ 期間制限のない外国へ渡航する権利

アメリカ市民になる機会を与えられても、なぜ1,000～1,100万人の資格のある合法移民がいまだに帰化していないのだろうか。1989年のNALEO（National Association of Latino Elected and Appointed Officials）の全国調査によると、調査した1,600人のラテン系移民の98%がアメリカを永久的な母国にしたいと思っており、90%の人が市民になることは重要であると信じていた。しかしながら、回答者の半数以上が帰化手続きを試みたが、障害に直面したとしている。

第3節 帰化の障害

1 市民権の知識

移民は市民になる機会に関する知識を欠いており、しばしば市民権手続きを理解していないこともある。さらに、NALEOの調査によって、アメリカ市民になろうとしたものの半数近くは、複雑な申請書類に必要事項を書き込んだり、移民帰化局と交渉したりすることが困難なため、帰化できなかったことが判明した。これらの障害は、移民に対し帰化手続きをいかに行うかについて、情報と助力を提供できる地域団体の数が限られていることの反映である。移民の地域団体の目標とされる貧困者救済、教育、援助は、非市民に市

民になるために必要な情報を与えることに大いに役に立つであろう。

2 英語の習得

今日の移民は、もし英語の授業があれば、英語を学びたいと思っていることが明らかとなっている。現在、利用可能な英語の授業は、受講したいと思っている人のほんのわずかのみにしか利用されていない。不十分な資金のため、利用可能な授業がしばしば多くの移民が働いている時間帯に開講されるなど、利用可能な授業数が制限されているのである。やる気がないのではなく、収容力不足が、多くの移民が第1のハードル（言語の取得）を乗り越えることを遅らせている原因となっている。

3 帰化待ち状況

帰化を求める多くの移民は、宣誓して市民になるまで一年かそれ以上待たなければならない。移民帰化局の帰化手続き事務は、慢性的に遅れている。この待ち状況のため、しばしば、資格ある居住者は、手続きを始めることに躊躇する。もし実際に帰化する人々の数が帰化資格者数に比べて少なくなれば、この手続きが遅れている状況は、さらに悪化するであろう。現在の手続きの速さで考えると、もし資格者全員が帰化申請するならば、手続きの処理に数十年要するであろう。

第4節 緊急優先課題

1993年の就任以来、帰化移民局局長は、移民帰化局として、帰化を最優先課題とするという声明を繰り返し発表している。同時に、移民共同体、地域共同体組織、地方自治体及び移民帰化局は、共同して仕事を行い始めており、人員等の資源を、増加する帰化申請事務に集中的に投入している。この共同作業は、新規移民者がアメリカ社会で対等の仲間になり、民主主義を強化することにとって重要となっている。

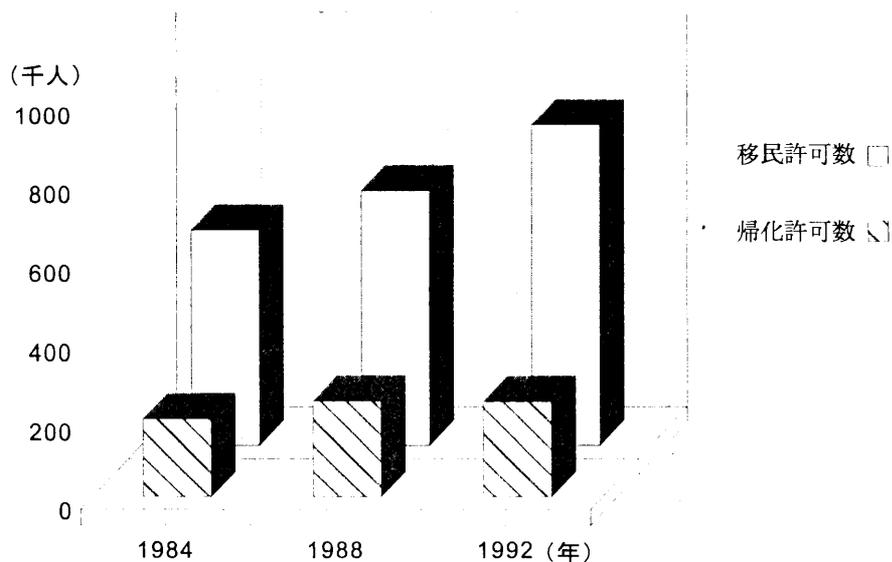
帰化手続待時間トップテン（移民帰化局事務所別）

事務所の所在市	平均待時間（単位：日）
Detroit	390
San Jose	390
San Francisco	360
Miami	300
Milwaukee	300
Newark	300
Los Angeles	270
Omaha	270
El Paso	240
Tampa	240

（注）待時間とは、申請書を提出してから最初の面接までに要する平均的待時間である。

※出典：アメリカ移民弁護士協会（American Immigration Lawyers Association），1994年

移民許可数及び帰化許可数



（注）このグラフの数値には、移民修正管理法（IRCA）のアムネスティプログラムの結果永住権を取得した移民は含まれていない。アムネスティプログラムにより永住権を得た人数は、163,342人（1992年）、1,123,162人（1991年）、880,372（1990年）、478,814（1989年）である。この人達は、今や、帰化申請の適格者となりつつある。

※出典：移民帰化局資料

第7章 アメリカ人になること

はじめに

移民の人達はアメリカ人になりたいのであろうか。英語を習得したいのだろうか。アメリカの民主主義にどのように応えるのか。これらの質問は、アメリカ市民が移民の人達に尋ねたいと考えている重要な質問である。後述のとおり、今日の移民は、以前の移民同様、新しい社会に素早く適応している。

第1節 英語の習得

英語を話す能力は、移民の適応力を図る一つの目安である。最近の調査によれば、今日の移民は、英語を学びたいという意欲が旺盛であり、実際、以前の移民より、英語を話せる段階に早く移行している。

多くの移民は、アメリカにやってくる時、既に英語を話している。国政調査統計局によれば、約4分の1の新規移民は、英語が支配的か公用語となっている国からやってくる。他の国からの移民でさえ、この国にやってくる時、英語を話す傾向にある。スペイン語圏の国からの移民の約20%は、英語を話す能力が「良」であり、その他の言語圏の国からの移民も50%以上は、英語を話す能力が「良」である。

国政調査のデータでは、長くアメリカにいればいるほど英語をうまく話す傾向にあることがはっきりと示されている。データでは移民が英語を学んでいることが示されている一方、移民が英語を学ぶ割合は、経済的地位、教育、年齢によって、様々である。なかには、英語を学ぶために非常に多くの時間をかける移民もいれば、教育の欠如・やりくりのため2~3の仕事に就く必要性があることから、英語を学ばない人もいる。こうした両極の移民は、例外的である。

さらに、世代間で考えると、英語が完全に支配的になりつつあり、初期の頃の移民より早く出身国の言葉をなくしているようである。以前は、移民家族が完全に出身国の言葉をなくするのに3世代かかっていた。初代の移民は、英語を身につけるため十分学ぶが、主に出身国の言葉を使い続ける。その移民の子供たちの世代は、2か国語を話すようになり、年を取るにつれて、次第に出身国の言葉をなくしていく。孫たちの世代は、主として英語のみを話すようになる。しかし、最近では、移民の子供たちの世代で英語のみを話す傾向にあるようである。

移民が求める英語の授業の数は、利用できる授業の数よりはるかに多い。全国的には、第二言語英語授業 (English-as-a-Second-Language (ESL) class) が、年間1.8百万人に対し提

供されている。それにもかかわらず、都市では、受講待ちの長いリストができています。ワシントンD.C.では、少なくとも5,000人の移民が、1993年度に授業から締め出されている。ある都市では、リストが長くなりすぎてもはやリストを作成することが無意味になっている。ニューヨークでは、英語の授業の入学は、くじで決められている。

近年、移民の数が増加しているため、英語を話せない移民が増加している。今日の移民は、初期の移民に比べ早く英語を話せるようになるようであるが、英語を話せない人は確実に増加している。この理由は、移民が英語を話すことを拒否していることではなく、移民の総数が増加してきたことにある。移民がいる限り、出身国の言葉から英語に移る新規移民の集団がいる。第二言語英語（ESL）プログラム、2か国語表示の投票用紙、多言語で書かれた通知書のようなサービスは、この英語への円滑な移行を容易にするのに役立つ。

2か国語教育は、長い間言葉の壁のために排除されてきた子供たちに教育の均等な機会を与えるよう、構成されている。教科科目の授業中、英語を話すクラスメイトについていくことができない少数言語を話す子供たちは、他の子供たちより学校を退学する割合が高い。2か国語教育は移民が英語を学び教科科目の授業についていくことを保証することに役立つ。例えば、ポーランド語で数の数え方を知っている子供は、ひとたび英語を身につければ、簡単に英語で数えることができる。もしそのポルトガル語を話す子供が理解できない数学の授業中ずっと座らせられていたら、代数学を身につけないまま授業が終わり、多分英語を含めて何かを学ぶという能力について自信を失うであろう。同時に、アメリカの雇用主が熟練労働者を求めるとき、学生の教育の内容が重要になってきている。

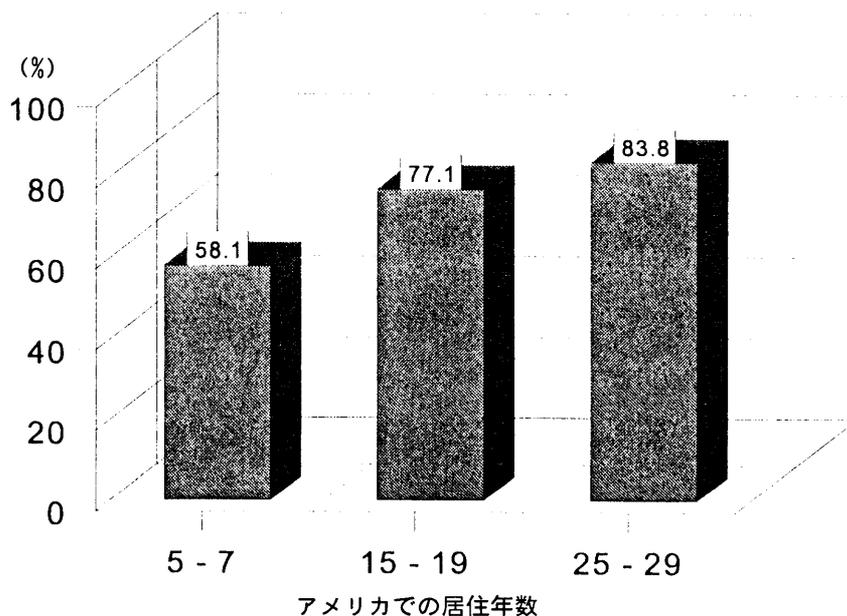
第2節 帰化と民主主義への参加

今日の移民は、過去の移民と同様、アメリカの民主主義の過程できわめて重要な役割を果たしてきた。最近の調査によると、市民になる移民は、もともとのアメリカ市民より、有権者登録をする人が多い傾向にある。例えば、1989年の調査では、帰化したラテン系移民の81%が有権者登録をしており、一般のアメリカ人の70%より多い。

移民は、様々な理由で政治過程に参加するようになってきた。例えば難民などある人々にとって、出身国に対するアメリカの外交政策への関心が、選挙に参加する動機になるかもしれない。ただし、時のたつにつれて、出身国との結び付きが弱まり、他の関心が上位になる。

移民の有権者は、多様な政治的意見を持っている。例えば、キューバ出身者は、共和党員になりたがり、メキシコ出身者は、民主党員になる傾向がある。いずれにせよ、移民とその子供たちは、他の有権者と同様、自分たちを最もよく代表してくれると感じる人を選び、しばしば同じ人種グループの人を選ぶことがある。

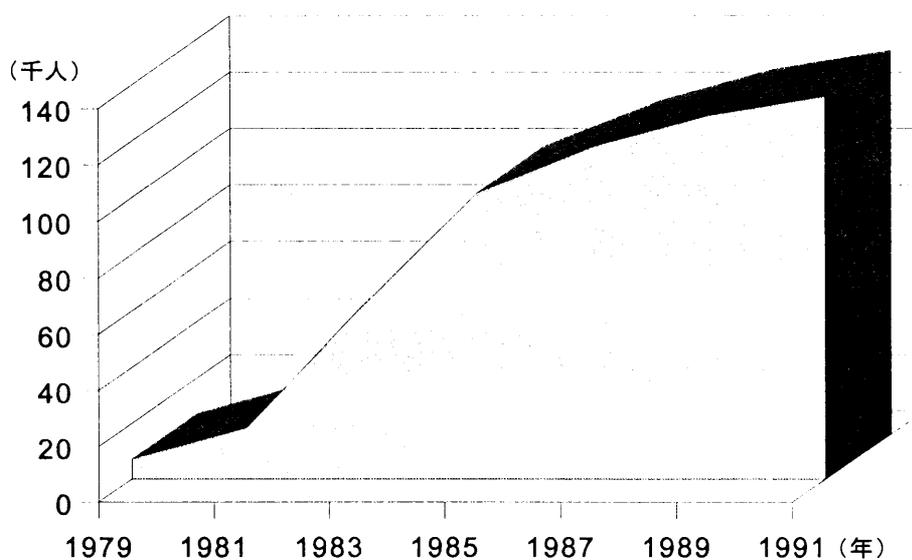
英語の習得度



(注) このグラフは、英語の能力が「良 (well)」または「優 (very well)」の移民の割合を表わしたものである。

※出典：アメリカ国勢統計調査局の調査，1989年

帰化者数の時系列変化



(注) このグラフは、1977年にアメリカに移民した人達の帰化者数を累積人数で表わしたものである。

※出典：移民帰化局資料，1992年

第8章 移民と雇用

第1節 移民に対する労働ビザ

1 米国において必要とされている技能や才能を有している移民は、米国での就労が認められている。現在、移民法は移民に対して14万人分の労働ビザを割り当てることを規定している。労働ビザは、以下の5つに分類される。

- 第一優先順位：年間約4万の労働ビザが、特殊技能等を有する労働者(Priority Workers)に対して発行されている。これら「特殊技能・能力」を有する労働者や、「大学教授や研究者」、「多国籍企業の経営者や幹部」といった人々がこの範疇に属する。また、以下に記載されている第四ないし第五優先順位のいずれにも属さないいかなるビザもこの範疇に含まれる。
- 第二優先順位：年間約4万の労働ビザ（第一優先順位の範疇に属するものを除く）が、「就労するために特別な資格が必要な職業の同業者、又は特別な能力を有する外国人」に対して発行されている。
- 第三優先順位：年間約4万の労働ビザ（第一、第二優先順位の範疇に属するものを除く）が、熟練労働者や専門家、その他の労働者に対して発行されている。その他の労働者とは、非熟練労働者であり、また日雇いもしくは季節労働者ではない労働者のことである。
- 第四優先順位：年間約1万の労働ビザが、牧師や宗教関係労働者等である特定の移民に対して発行されている。
- 第五優先順位：年間約1万の労働ビザが、米国において雇用を生み出す企業に対して50万ドルから300万ドルの範囲で投資した人に対して発行されている。これらの各企業は、少なくとも各々10人以上の米国人を雇用していなければならない。また、投資金額は、これらの投資によりどの州が恩恵を受けるのかによっても、修正されることになる。仮に外国人投資家が、こうした条件を満たすことができなければ、外国人投資家は永住権を失うことになる。

2 米国の労働者は保護されているのか

第二及び第三優先順位に基づき労働ビザが発行される前に、雇用者は、米国労働省

(U.S. Department of Labor)から、外国人を雇用するに当たって、同等の能力や資格を有する米国人労働者がいないか、又は就労する意思のある米国人労働者がいないことを確認したという「労働証明(Labor Certification)」を受け取らなければならない。米国労働省は、外国人労働者を雇用することで米国労働者の賃金や労働条件に不利益な影響を及ぼさないことも確認することとなっている。

3 法律によると、「労働証明(Labor Certification)」を申請しようとする場合には、雇用者は、被雇用者を代表する組合か又は所在地における労働者に対してその旨を通告しなければならないことを規定している。このため、米国の労働者は申請の対象となっている仕事をこなすことが可能であることを示すか、または雇用者が外国人に対して提示している賃金や労働条件が米国労働者に不利益な影響を与えないことを提示するよう示威することにより、いかなる者でも雇用者の申請に対して抗弁することができる。

4 労働ビザを取得するにはどのくらいの期間がかかるのか

第三優先順位に基づく労働ビザの申請を除いて、他の優先順位に基づき申請された労働ビザを交付するにあたっては、交付期間が延長されることはない。適切に申請された場合には、約6年間でこれらのビザを取得することができる。

参照文献等

このレポートを執筆するにあたり、主に参照等した文献、資料等をまとめて、以下に示す。

第1章

National Immigration Forum, “Chronology : Restrictions on Immigration and Naturalization” , 1994

California Tomorrow、National Immigration Forum 等からの聞き取り調査等

第2章

U.S. Department of Commerce, “Population Profile of the United States,1995” , 1995

U.S. Department of Labor, “Workforce 2000, Work and Workers for the 21st Century, Executive Summary” , 1987

U.S. Department of Commerce, “Population Projections of the United States, by Age, Sex, Race, and Hispanic Origin : 1993 to 2050” , 1993

第3章

National Immigration Forum, “Chronology : Restrictions on Immigration and Naturalization” , 1994

第4章

National Immigration Forum, “Fast Facts on Where Immigrants Live” , 1994

第5章

National Immigration Forum, “Issue Brief : Controlling Illegal Immigration” , 1994

第6章

National Immigration Forum, “Issue Brief : Becoming Citizens” , 1994

第7章

National Immigration Forum, “Issue Brief : Becoming Americans” , 1994

第8章

National Immigration Forum, “Facts on Employment-Based Immigration” , 1994

(その他の文献等)

石 明次 著 「多民族社会アメリカ」 1991年, 明石書店

矢作 弘 著 「ロサンゼルス」 1995年, 中央公論社

布井敬次郎 著 「米国における出入国及び国籍法 ～ U.S.Immigration and Nationality ACT ～」 1985年, 有斐閣

中屋健一 著 「新米国史」 1988年, 誠文堂新光社

川原謙一 著 「アメリカ移民法 ～ United States Immigration Laws ～」 1990年, 信山社

厚生省大臣官房政策課監修、人口問題審議会・厚生省人口問題研究所編 「国際人口移動の実態 日本の場合・世界の場合」 1993年, 東洋経済新報社

桑原靖夫 編著 「国際労働力移動のフロンティア」 1993年, 日本労働研究機構

アメリカで入手した図書等リスト

最後に、サンフランシスコの政府刊行物センター（U.S. Government Bookstore）で購入した図書及び今回訪問した諸機関・団体等でいただいた資料の一覧を掲載します。これらの文献等は、CLAIRの図書館に保管されているので、適宜ご利用ください。

サンフランシスコで購入した図書一覧

NO	本の題名	著者等	区分	頁数
1	The Condition of Education 1994	U.S.Department of Education	教育・統計	442
2	Digest of Education Statistics 1994	U.S.Department of Education	教育・統計	504
3	Projections of Education Statistics to 2005	U.S.Department of Education	教育・統計	200
4	1990-91 Schools and Staffing Survey:Selected State Results	U.S.Department of Education	教育・統計	145
5	The Hispanic Population in the United States:March 1992	U.S.Department of Commerce	人口・統計	49
6	Population Projections for States,by Age,Sex,Race,andHispanic Origin;1993 to 2020	U.S.Department of Commerce	人口・統計	80
7	Population Projections for States,by Age,Sex,Race,andHispanic Origin;1993 to 2050	U.S.Department of Commerce	人口・統計	130
8	Education Counts An Indicator System to Monitor the Nation's Education Health	U.S.Department of Education	教育	123
9	America's Teachers:Profile of a Profession	U.S.Department of Education	教育・統計	189
10	Students' School Transition Patterns Between 8th and 10th Grades,Based on NELS:88	U.S.Department of Education	教育・統計	59
11	Census Catalog & Guide 1995	U.S.Department of Commerce	センサス案内	282
12	Poverty in the United States:1992	U.S.Department of Commerce	貧困統計	174
13	Health Status of Minorities and Low-Income Groups:Third Edition	U.S.Department of Health & Human Service	厚生統計	376
14	The Constitution of the United States of America	House of Representatives	米国憲法	81
15	How Our Laws Are Made	House of Representatives	法律	70
16	Federal Rules of Civil Procedure	The Committee on The Judiciary	法手続き	129
17	Federal Rules of Criminal Procedure	The Committee on The Judiciary	法手続き	56
18	Federal Rules of Evidence	The Committee on The Judiciary	法手続き	27
19	Federal Rules of Appellate Procedure	The Committee on The Judiciary	法手続き	44
20	Immigration Act of 1990		法律	111
21	Child Health USA '93	U.S.Department of Health & Human Service	児童・保健	58
22	Workforce 2000 work and workers for the 21th century <executive summary >	U.S.Department of Labor	労働	117
23	Opportunity 2000 < creative affirmative action,strategies for changing workforce>	U.S.Department of Labor	労働	181
24	Popuration Profile of the United States 1995	U.S.Department of Commerce	人口統計	68
25	Dropout Rates in the United States:1993	U.S.Department of Education	教育・統計	174
26	120 Years of American Education:A Statistical Portrait	U.S.Department of Education	教育・統計	107
27	America's High School Sopomores :A Ten Year Comparison	U.S.Department of Education	教育	112
28	Data Volume for the National Education " Goals Report "1994 <1.National Data>	U.S.Department of Education	教育	158
29	Data Volume for the National Education " Goals Report "1994 <2.State Data>	U.S.Department of Education	教育	260
30	1990 Census of Population and Housing <Summary:California>	U.S.Department of Commerce	人口統計	323
31	1990 Census of Population ,General Population Characteristics <U.S.A.>	U.S.Department of Commerce	人口統計	710
32	1990 Census of Population ,Social and Economic Characteristics <U.S.A.>	U.S.Department of Commerce	経済統計	598

NO	C D - ROM	著者等	区分
1	Green Book 1994 "overview of entitlement programs"	U.S.House of Representatives	事業概要
2	The Budget of the United States Government "fiscal Year 1996"	Executive office of the President of U.S.A	予算

収 集 資 料 一 覧

NO	資料の題名	著者等	区分	頁数
1	Student Population Information Summary	William McKinley Middle School	教育	1
2	The Redwood City School District's Model	William McKinley Middle School		3
3	Instruction Program for English Language Learners	William McKinley Middle School		4
4	Language and Literacy Academy (Pamphlet)	William McKinley Middle School		2
5	McKinley Middle School "site plan presentation update"	William McKinley Middle School		43
6	1994-1995 School Accountability Report Card	Clarendon Alternative Elementary School	教育	4
7	Japanese Bilingual Program "Curriculum Sampler 1"	Clarendon Alternative Elementary School		82
8	Japanese Bilingual Program "Curriculum Sampler 2"	Clarendon Alternative Elementary School		86
9	Pamphlet "Clifornia Tomorrow"	California Tomorrow	団体紹介	—
10	EdFact:California's Rankings	EdSource	教育	2
11	Clifornia School District Administrators Speak to Proposition 187 A TRC Survey,1994	The Toma's Rivera Center	教育・187	31
12	Embracing Diversity "Teacher's from California's Classroom"1990	California Tomorrow	移民教育	115
13	Bridges "Promising Programs for the Education of Immigrant Children"1989	California Tomorrow	移民教育	174
14	The Unfinished Journey:Restructuring School in a Diverse Society"1994	California Tomorrow	教育	362
15	Immigrant Students and the California Public Schools "Crossing the Schoolhouse Border" 1988	California Tomorrow	移民教育	127
16	California Perspectives"An Anthology,Education for a Diverse Society Project"1991	California Tomorrow	移民問題等	110
17	Newcomer Programs "Innovation Efforts to Meet the Educational Challenges of Immigrant Students"1990	California Tomorrow	移民教育	59
18	California Perspectives"Special Issue:Community Canons "1994	California Tomorrow	社会問題	58
19	Education Organizations Involved In the Fight Against Proposition 187	California Tomorrow	教育・187	13
20	*MALDEF "Update on Litigation Challenging Proposition 187" 1995	Mexican American Legal Defense and Educational Fund	187	5
21	*Immigrant Rights Action Pledge"Resist Resistir <Newsletter>"1995	The Immigrant Rights Action Pledge	187	5
22	MultiCultural Review"The Need for Stranggers,Proposition 187 and the Immigration Malaise"	Marcelo M.Sua'rez-Orozco,Mulycultural Review	187	11
23	Trust for Educational Leadership"Prpposition 187,Consequences for Administrators"	Melinda Melendez,Thrust for Educational Leadership	187	4
24	Document "Superior Court of the State of California "9/9/1994	Hon.Stuart R.Pollak	187	27
25	Document "Superior Court of the State of California" 2/8/1995	Hon.Stuart R.Pollak	187	33
26	Supreme Court Reporter "Case, PLYLER v. DOE"	Supreme Court Reporter	判例	32
27	"Illegal Aliens,Assessing Estimates of Financial Burden on California"by U.S.A.General Accounting Office	U.S.General Accounting Office	移民コスト論	36
28	Shooting Onself in the Foot.American Efforts to Halt Unauthorized Immigration by Denying Schooling to Children	Peter D.Roos,MATE	移民・教育	12
29	Projections of Education Statistics to 2005	U.S.Department of Education	教育・統計	200
30	Changing Education ,Resources for Systemic Reform	U.S.Department of Education	教育	387
31	Educating Linguistically and Culturally Diverse Students	OBEMLA,U.S.Department of Education	教育パンフレット	-
32	Building Bridges:The Mission & Principles of Professional Development	U.S.Department of Education	教育パンフレット	-
33	A Bright New Era in Education	U.S.Department of Education	教育	8
34	Forming New Partnerships for Educating all Students to High Standards	The George Washington University	教育	30
35	Fact Sheet(187,Immigrant Children's Education,Title II・□・VII)	OBEMLA,U.S.Department of Education	教育/移民問題	8

収 集 資 料 一 覧

NO	資料の題名	著者等	区分	頁数
36	Digest of Education Statistics 1994	U.S.Department of Education	教育・統計	504
37	The Condition of Education 1995	U.S.Department of Education	教育・統計	518
38	Adult Literacy in America (National Adult Literacy Survey)	U.S.Department of Education	大人言語教育	150
39	Language Characteristics and Schooling in the U.S.,A Changing picture:1979 and 1989	U.S.Department of Education	教育・統計	67
40	High School Students Ten Years After "A Nation At Risk"	U.S.Department of Education	教育問題	14
41	The Educational Progress of Black Students	U.S.Department of Education	教育問題	22
42	America's Teachers Ten Years After "A Nation At Risk"	U.S.Department of Education	教育問題	16
43	The Educational Progress of Hispanic Students	U.S.Department of Education	教育問題	25
44	Mini-Digest of Education Statistics 1994	U.S.Department of Education	ミニデータブック	65
45	The Power Family Literacy (by National Center For Family Literacy)	National center for Family Literacy	大人言語教育	21
46	National Literacy Grants Program (1992-1993 Final Report)	National Institute for Literacy	大人言語教育	35
47	Literacy and Adult Education in the 104th Congress:A Legislative Guide	National Institute for Literacy	大人言語教育	50
48	Review of Adult Education Programs and Their Effectiveness:A Background Paper for Reauthorization of the Adult Education Act	National Institute for Literacy	大人言語教育	58
49	President Clinton Signs International Literacy Day Message<Newsletter> 1994,12,10	National Institute for Literacy	大人言語教育	8
50	Fact Sheet & News article	National Institute for Literacy	大人言語教育	7
51	Persoeective on Affirmative Action(and its impact on Asian Pacific Americans) by Asian Pacific American Public Policy Institute	Asian Pacific American public Policy Institute	差別撤廃	39
52	Revising the Emergency Immigrant Education Act (The Urban Institute)	The Urban Institute	移民教育	4
53	Immigration and Immigrants (The Urban Institute)	The Urban Institute	移民問題	7
54	Report to the Congress FY1993 "Refugee Resettlement Program" by U.S.Dep.of Health and Human services	U.S.Department of Health and Human Services	難民問題	29
55	Changing Relations,Newcomers and Established Residents in U.S.Cmmunities	Ford Foundation	移民問題	9
56	Together in our Differences*How Newcomers and Established Residents are Rebuilding American Communities	National Immigration Forum	移民問題	4
57	Easy Reader Voter Guide(November 8,1994 General Election)	Community Voter Involvement Project	投票ガイド	16
58	A Guide to Immigration Facts and Issues (National Immigration Forum)	National Immigration Forum	移民問題	34
59	Tesol ,Publications	Teachers of English to Speakers of Other Languages	ブックリスト	13
60	Official English?"NO" TESOL's Recommendations for Countering the Official English Movement in the US	Teachers of English to Speakers of Other Languages	英語公用語化	44
61	TESOL '96	Teachers of English to Speakers of Other Languages	パンフレット	7
62	TESOL Matters"California's Propoosition 187:Moving toward racism and intolerance(News)	Teachers of English to Speakers of Other Languages	187,ニュース	24
63	Fact Sheet	Teachers of English to Speakers of Other Languages	団体紹介等	19
64	CAL Annual Report 1994	Center for Applied Linguistics	団体紹介等	13
65	A National Language Policy for ESL (by NCLE)	National Clearinghouse for ESL Literacy Education	大人言語教育	39
66	Literacy,Work,and Education Reform "Summary of a Symposium Marking the 35th Anniversary of the CAL(by NCLE)	National Clearinghouse for ESL Literacy Education	シホ'ジ'ラム・マリ	17
67	The Improving America's Schools Act of 1994 "Summary Sheets"	U.S.Department of Education	法律	32
68	Adult English as a second Language Programs:An Overview of Policies,Participants and Practices	U.S.Department of Education	大人言語教育	53
69	CAL Fact Sheet Series #2 "THE MIEN" 1981	Center for Applied Linguistics	言語問題	10
70	Fact Sheet(IRCA,Techniques,Adult Educaton,Adult ESL Literacy,Official English,Approaches)	Center for Applied Linguistics	移民/言語問題	14
71	Immigrant Policy News (Impact of Welfare Reform on Immigrants)	Immigrant Policy Project	移民問題	6

収 集 資 料 一 覧

NO	資料の題名	著者等	区分	頁数
72	Understanding ESEA Title VII, A Guide for California Educators	California Department of Education	教育	25
73	Language Census Report for California Public Schools 1995	California Department of Education	教育	15
74	Putting the Pieces Together*Building Bilingual Instruction"	California Department of Education	教育	13
75	Publications in Bilingual Education	California Department of Education	ﾌﾞｯｸｶﾞｲﾄﾞ	15
76	カリフォルニア州行財政制度の概要(95年9月現在)在SF総務班	在サンフランシスコ日本国総領事館	CA州制度	23
77	管内情勢報告(カリフォルニア州)(平成7年8月在サンフランシスコ日本国総領事館)	在サンフランシスコ日本国総領事館	情勢報告	21
78	往電写(カリフォルニア州における不法滞在外国人について)	在サンフランシスコ日本国総領事館	不法移民問題	7
79	プロポジション187の概要	在サンフランシスコ日本国総領事館 堀井 遊	187	13
80	City and County of San Francisco Miscellaneous Statistics 1994	在サンフランシスコ日本国総領事館	統計	3
81	News Article(187)	San Jose Mercury News	187	2