

プロポジション187

～米国カリフォルニア州における不法移民問題～

CLAIR SUMMARY NUMBER 009 (APRIL, 1996)

はじめに

第1章 プロポジション187の成立及びその内容

第2章 プロポジション187成立後の状況

第3章 プロポジション187の影響に関する学校区アンケート調査

第4章 移民に要する財政負担等

第5章 プロポジション187の近況

目 次

はじめに-----	1
第1章 プロポジション187の成立及びその内容-----	3
第1節 カリフォルニア州の景気動向 -----	3
第2節 カリフォルニア州の行財政制度の概要 -----	4
第3節 プロポジション187の成立-----	5
1 不法移民の増大-----	5
2 カリフォルニア州政府の財政問題-----	6
3 カリフォルニア州政府の不法移民財政負担経費損害賠償請求-----	6
4 プロポジション187の成立-----	7
第4節 プロポジション187の内容-----	8
第2章 プロポジション187成立後の状況-----	10
第1節 プロポジション187成立後の反応-----	10
第2節 プロポジション187に関する裁判-----	10
1 はじめに-----	10
2 カリフォルニア州の司法制度の概略-----	11
3 訴訟の状況等-----	11
(1) 連邦地方裁判所-----	11
(2) 州上級裁判所-----	12
第3節 賛成派反対派の議論-----	13
1 反対派の主張-----	13
(1) 問題の概要-----	13
(2) 政治的背景-----	13
(3) 教育の否定とその正当化理由-----	14
(4) 州政府の主張-----	16
2 賛成派の主張-----	18
第3章 プロポジション187の影響に関する学校区アンケート調査-----	19
第1節 はじめに-----	19
第2節 調査の概要-----	19
1 調査方法-----	19
2 調査結果の概略-----	20
(1) 学校区のコストと歳入への影響-----	20
(2) 移民資格の審査-----	21

(3) 誤認-----	22
(4) 教育サービスへの影響-----	23
(5) プロポジション187の利益に関するコメント-----	23
(6) プロポジション187の有害性に関するコメント-----	24
 第4章 移民に要する財政負担等-----	25
第1節 はじめに-----	25
第2節 関係機関の評価-----	25
1 GAO の報告書について-----	25
(1) 報告所書の目的等-----	25
(2) 調査の背景-----	26
(3) 評価結果等-----	27
(4) 推計方法の改善に対する連邦政府の努力-----	27
(5) まとめ-----	27
2 National Immigration Forum の資料について-----	28
(1) はじめに-----	28
(2) 移民と租税負担-----	28
(3) 移民と公的扶助-----	30
(4) 移民と経済-----	32
 第5章 プロポジション187の近況-----	34
第1節 はじめに-----	34
第2節 プロポジション187に対する違憲判決等-----	34
第3節 今後の見込み等-----	35
 参考文献-----	37
 資料編-----	38
プロポジション187本文（試訳）-----	39
Original Text of Proposition 187-----	44
THE WASHINGTON POST (November 21, 1995) -----	49
THE WASHINGTON POST (March 21, 1996) -----	51
THE WASHINGTON POST (March 22, 1996) -----	53

はじめに

このレポートは、平成7年10月にC L A I R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。クレアサマリー6号（「米国の移民問題」）の各論として位置づけられるものである。平成7年の調査の趣旨、目的等については、上記サマリーを参照していただきたい。

本号は、1994年11月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を取り上げている。このプロポジションは、カリフォルニアの全人口の4.6%にも及ぶ不法移民に対して医療、教育サービスを廃止することを内容とするものである。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が、日本の自治体としても単なる対岸の火事として見過ごしてよいかどうか簡単には結論づけられないと思われる。この報告書は、クレア本部の塚本昌司（調査部調査課、岐阜県）が執筆した。

この報告書は、かなり厳しい時間的制約のもとで作成されたものである。そのため、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、巻末の参考文献リスト等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、C L A I R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井領事等多くの方々のお世話になったことを記しておきたい。これらの方々に心から感謝の意を表する次第である。

調査の概要を再掲すると下記のとおりである。

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（I R C A、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

調査団の構成

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）

情報収集の相手方機関名等

<Washington D.C.>

Office of Bilingual Education and Minority Languages Affairs (OBELMA), U.S. Department of Education (330 C Street S.W., Washington, D.C. 20002)

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. 20008)

National Institute for Literacy (800 Connecticut Ave., N.W., Washington, D.C. 20006-7560)

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, California94305)

平成 8 年 3 月 25 日
自治体国際化協会 調査部長
平山 義康

第1節 カリフォルニア州の景気動向

カリフォルニア州の州内総生産は、7,450億ドル（1990年）で、米国経済第1位の地位を占める。その他、米国経済に占めるカリフォルニア経済の比重は、1993年データで、国民所得12.7%、雇用人口11.6%、輸入20%、輸出17%となっている。

カリフォルニア州経済は、温暖な気候と水資源に恵まれた農業と、世界最先端をいく電子工業や宇宙航空産業を中心とするハイテク産業に支えられており、農業生産額、工業生産額とも全米第1位である。

カリフォルニア州の農業は、中部の肥沃な地味、温暖な気候、灌漑完成による水利の便により形成されたセントラル・バレーを中心とした一大農業地帯を背景に、過去46年間にわたり、全米第1位の農産物生産額（1993年約199億ドル）を誇っている。

工業については、自動車、鉄鋼等のウェイトが低い一方、電子工業、宇宙航空産業のウェイトが高く、この2産業で全製造雇用者の3分の1を占める。特にサンタクララ郡を中心としたいわゆるシリコンバレーに発展した電子工業及び宇宙航空産業が有名である。

カリフォルニア州の経済は、90年夏頃から景気後退にみまわれ大恐慌以来といわれる不況のなかにあったが、米国経済全体の景気回復に遅れて、やっと回復に向かっている。カリフォルニアの不況が長期化した原因としては、国防費の削減と基地の閉鎖の影響等が挙げられる。シリコンバレーのハイテク企業は、需要の相当部分を国防省及び航空宇宙局（NASA）に仰いでいたので、今回の不況は航空宇宙産業で最も深刻となり、同産業における雇用は、1988年にピークの37.5万人に達した後、92年までに12.8万人の雇用が喪失された。このため、民間企業による新分野の開拓も行われており、コンピュータ、周辺機器、その応用機器としての事務機械、光学機械、環境制御機器等幅広い展開を見せており、なかでも、コンピュータの心臓部ともいるべき半導体、集積回路（IC）については、多数の企業が立地している。最近では住宅事情、労働コスト等の上昇等から、シリコンバレーを脱出する企業も増えており、ハイテク関連製造企業数が減少し、研究開発関連企業が増加するといった生産から研究開発拠点へとシフトする傾向も見られるとともに、ソフトウェア、バイオ産業の伸長も目覚ましい。こうしたハイテクベンチャー企業の復権や輸出の好調が景気回復に寄与していることがうかがえる。

しかしながら、景気が回復に向かっているというものの、州経済の再活性化にむけての施策の展開が不可欠となっているとともに、所得格差の增大、将来への不安感により州民の経済実感は概して否定的な見方が多くなっており、このような経済情勢は、州民が不法移民問題等に関心を集める大きな原因の1つとなっている。

一方、州財政をみてみると、95-96年度の財政規模は568億ドル（うち一般会計440億ドル、特別会計128億ドル）となっており、ここ4年間、一般歳出は一般歳入の範囲内に押さえられている。州財政の将来については、65歳以上の人口が今後急速に増加していくなど、福祉を受ける受給者の伸びは人口の伸びの4倍になると見込まれている。また、小中の公立学校学校では、次の10年間に30%の生徒の増加が見込まれているが、カリフォルニア州の生徒1人当たり支出額（95-96年度予算で生徒1人当たり200ドル引き上げられ、4,435ドルとなる）が全米水準よりかなり低く、人材育成のためにも今後とも教育費を縮小するのは難しいとされる。その他、「3ストライク法（「特に重い重罪」を2回犯した者は、3度目の「重罪」によって終身刑を宣告される）」の実施により、刑務所収容人数が急増し矯正費が上昇すると予想される。一方、経済が回復してきているとはいえ、ビジネス環境の点で他の西部諸州に伍していくためには、増税も制約を受けるなど、歳入の伸びは将来もそれほど高くならず、予算の大部分は社会福祉など硬直性の高い義務的経費である。このため、この先も財政支出のニーズが収入の伸びよりも高い時期が続き、将来的にも財政は苦しい状態が続くと予想されている。

第2節 カリフォルニア州行財政制度の概要

カリフォルニア州には、州政府、58の郡（カウンティ）、住民主導のもとに設立された460の市、の3段階の行政主体がある。（以下、在サン・フランシスコ日本国総領事館総政務班作成の「カリフォルニア州行財政制度の概要」の該当箇所をとりまとめた。）

州は、合衆国憲法に定めがあるように、合衆国憲法上連邦権限とされる行政分野以外の全てについて統治権限を有し、独自に立法、行政、司法の三権を備えた統治主体であり、外交、軍事、通過、州際通商といった連邦政府の守備範囲以外の行政は、第一義的に州が担当することとなっており、州は連邦憲法とは別に州憲法を制定、運用している。州の基本的なしくみは、州憲法に定められている。

州のしくみのなかで、選挙制度のうちの住民投票のしくみをみてみることとする。住民投票制度は、大きく分けて、①州民が所定数の署名を集めて州民投票を提案する「住民提案」（イニシアティブ）、②憲法の規定により憲法修正や州債の発行等について州民の承認を求める州民投票（広義のレファレンダム）、③州民が所定数の署名を集めて州議会が可決した法律の効力発生を保留させ、その是非を問うために行う州民投票（狭義のレファレンダム）、④州民が所定数の署名を集めて現在公職にある者の罷免を行うために行う州民投票（リコール）がある。このうち、頻繁に行われ、選挙の度に議論を呼び、しばしば州政に大きな影響を与えているのは、①のイニシアティブである。イニシャティブは、憲法や法律の改廃に対し、住民が直接条文を作成しその可否を住民投票で問うものであり、

州憲法の改正も認められている。州憲法の改正については直近の知事選挙における投票総数の8%（現在約68万人）、州法の改正については同じく5%（現在約44万人）の有権者の署名を集めることで、知事選（予備選を含む）、連邦議員選等の州規模で行われる選挙の際にあわせて、州民投票に上程される（現在の州人口は約3.2千万人、有権者は約1.7千万人）。住民提案に基づく提案が州民投票で可決される比率は、過去概ね3割程度であるが、これらは、プロポジション13など、州政に大きな影響を及ぼしている。

（プロポジション13は、1978年6月に圧倒的多数で可決されたイニシアティブである。その内容は、①固定資産税の最高額は時価の1%を超えてはならない。またこの税はカウンティが徴収し、法の定めるところによりカウンティ内の自治体に配分される②時価とは、1975年3月1日現在でカウンティ評価官が行ったものとし、この日以後取得された財産に関しては取得時の時価とする。また、年度の評価額の上昇率は2%を超えてはならない③州における新税の創設または増税は、州の上下両院のそれぞれにおいても2/3以上の賛成がなければならない。ただし不動産に関しては、いかなる新税も認められない。④市町村、カウンティ、特別区などの地方政府は地区有権者の2/3の承認がなければ特別の税を課すことができない。ただし不動産に関しては、いかなる新税も認められない、というものである。（クレアサマリーNo.61「米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理」P17～18参照））

地方公共団体のしくみについても、州憲法に定めがあり、カリフォルニア州には、上述の郡、市があり、その他に学校区などの特別区がある。この特別区は、学校、水道等の行政事務を処理するため、市の区域にはとらわれずにそれぞれの区域を設定し、行政目的ごとに個別に組織され、特定分野に特化した行政主体である。カリフォルニア州では、学校区の存在は特に一般的であり、市が組織されていない地域はあっても、学校区が組織されていない地域はない。これら多数の地方自治体は、財政面からみると、1978年に成立したプロポジション13により、地方自治体の主要財源である固定資産税の大幅減税が義務づけられ、その他の地方税も厳しく制限されることとなったため、地方自治体は、慢性的な財源不足の状況にある。それでもこのプロポジション13成立直後は、財政的にまだ余裕のあった州政府から地方自治体に対し相当規模の財政援助も行われてきたが、近年の不況等による財政悪化とともに、この財政援助は削減されていく方向にあり、根本的な財政対策が望まれている。

第3節 プロポジション187の成立

1 不法移民の増大

移民の国であるアメリカの移民の歴史をみると、その時々の社会、経済、政治、国際情

勢等に影響され、移民の数量や構成等に大きな変遷があった。とりわけ、近年、数量的に見れば、今世紀初頭以来の大量移民が流入しているとともに、構成面から見れば、1965年の移民法により、出身国別割当制度による人種差別的な制限措置が廃止されてから後、当初の予想に反して、アジア等ヨーロッパ以外の諸国から多くの移民が流入してきている。また、特にメキシコ等から不法移民の流入が増大し、1986年の移民修正管理法（The Immigration Reform and Control Act (IRCA)）による雇用主処罰規定が盛り込まれるなど不法移民対策が実施されているが、必ずしも有効とはいえない、1993年の不法移民の数は、移民帰化局（Immigration and Naturalization Service : INS）の推計によれば、約380万人となっており、毎年、30万人づつ増加していくものとされ、そのおよそ半数は、カリフォルニア州に集中しているものとみられている。

2 カリフォルニア州政府の財政問題

上記でもふれたところであるが、景気後退による税収が頭打ちになる一方、州外からの人口流入に伴って教育、福祉支出が増加を続けたことから、州財政は構造的な財源不足に不足に悩まされている。特にウィルソン知事就任直後の91-92年度予算は560億ドルの財政規模に対して実に約143億ドルもの財政赤字が見込まれたため、知事は大幅増税、歳出削減等により対処したが、これ以降も大幅な財源不足が生じており、歳出削減、後年度負担への先送り、地方団体への負担転嫁等により、収支を保っている状況である。将来的にも財政は苦しい状態が続くと予想されており、カリフォルニア経済に影を落とす遠因となっている。

3 カリフォルニア州政府の不法移民財政負担経費損害賠償請求

景気不安、不法移民の増大、財政困難な状況等の社会状況を背景として、不法移民に対する経費の支出が大きな問題となっている。（以下クレアレポート「米国の州政府の財政運営と政府関係」P43～44参照）不法移民も医療補助（メディケイド）による緊急医療、幼稚園から12年までの教育、栄養プログラムを無料で受けることができる。これらは、マンディート（Mandate）と呼ばれる連邦政府から州及び地方自治体への強制委任事務事業であり、連邦政府から州及び自治体に実施が義務づけられているプログラムである。こうした経費が州及び自治体に与える財政的影響は大きく、ついに州政府が連邦政府を相手取って費用返還を求める訴訟を提起する事態となった。

1994年の4月29日、ウィルソン知事は、連邦政府を相手取って不法移民財政負担経費を賠償する訴訟を起こした。カリフォルニア州以外でも、不法移民が多いフロリダ州、テキサス州、ニューヨーク州など計6州が同様の訴訟を提起した。

その後、1995年2月13日、連邦地方裁判所（ロサンゼルス）は、この訴訟を却下した。判決理由は、連邦政府に対しては、連邦政府が同意しない限り訴訟は受理されないと

いうものであった（The doctrine of sovereign immunity）。

4 プロポジション187の成立

カリフォルニア州の州民は、近年では、不法移民問題、犯罪問題等、身近な問題に関心が振り向けられている。このような情勢のなかで、94年の知事選挙が行われた。再選を果たしたウィルソン知事は、94年春頃まで低支持率に悩み再選も危ないと言われていたが、主な理由は、90年以降の州経済の不振とこれに起因する州政府の財政難であった。ウィルソン知事は、90年に初当選以来、慢性的な財源不足に直面し、大幅な歳出削減・増税によっても、財政赤字改善のメドが立たず、経済問題に関するウィルソン知事の評価は低いものにとどまっていた。にもかかわらず、94年選挙で結果的に民主党候補のブラウン女史に大差で勝利を収めることとなった理由としては、不法移民問題、犯罪問題等、州民、特に中間層から脱落したプアホワイトと呼ばれる貧困白人層に訴えるメッセージを取り上げたことによるところが大きいと言われている。具体的には、不法移民問題に関して言えば、イニシアティブにより上程された、不法移民に対する教育サービス、医療福祉サービスの拒否等を内容とするプロポジション187を強く支持した。

このプロポジション187は、“Save Our State”という名前で呼ばれ、1994年11月8日の選挙と同時に実施された州民投票の結果、59%対41%の大差で承認された。プロポジション187のSOS住民提案は、当初世論調査によると、37ポイントの大差（1994年6月時点）で賛成派がリードしていた。しかしながら、11月初めの選挙直前には、世論調査によれば、賛成者と反対者がほぼ拮抗していることが判明した。多くの政治家や新聞がプロポジション187に反対した。選挙の前の週に、ウィルソン知事は、プロポジション187が承認されれば、提案が要求しているとおり、州と地方公共団体の職員に対し、不法滞在の疑いをもった外国人を報告するよう義務づけると主張した。ウィルソン陣営は、テレビでプロポジション187の賛成広告を流すキャンペーンを展開したのに対し、医師や教師により反対広告が放映された。また、民主党の知事選候補者のブラウン女史も、反対広告に巨費を投じるとともに、大学等を回り、学生たちにプロポジション187を打ち破るよう説得した。クリントン大統領も、強く反対した。クリントン大統領は、「カリフォルニア州民が不法移民をなくしたいと思うことは間違いないし、移民は連邦政府の責任で処理すべき問題であるということは間違いない」とし、「連邦政府は不法移民阻止のためさらなる努力をし、カリフォルニア州の不法移民経費負担に援助すべきである」と述べ、カリフォルニア州民にプロポジション187に反対するよう促した。

結局のところ、上述のとおり、プロポジション187は、大差で承認され、反対派を勢いづかせることとなった。カリフォルニアの58郡のうち、サンフランシスコ湾周辺の8郡を除く50郡で賛成派が反対派を上回った。選挙後の世論調査によれば、64%の白人、57%のアジア系アメリカ人、56%のアフリカ系アメリカ人、31%のラテン系アメリカ人が賛成し

た。賛成の理由の中には、「必要なメッセージを送るため」とか「連邦政府に不法問題に面とむかって取り組んでもらうため」とかがあった。反対の理由としては、「問題解決にはならない」とか「子供たちを学校から追い出すことになる」とか「反民族主義・反ラテン主義にすぎない」とかがあった。

なお、選挙当日の投票者の人種構成は、75~80%が白人、8~10%がラテン系アメリカ人、4~5%がアジア系アメリカ人、10%がアフリカ系アメリカ人であった（1990年現在のカリフォルニア州の全人口構成は、白人約57%、ラテン系アメリカ人25%、アジア系アメリカ人9%、アフリカ系アメリカ人7%であった）。

第4節 プロポジション187の内容

プロポジション187は、全部で10セクションあり、カリフォルニア州及び地方機関が、アメリカに滞在する合法的資格を証明できない者に対して、教育、医療、福祉サービスを行うことを禁止し、誰かが公的サービスを求めた場合にその者の法的地位を調査し当局に通報するという、いわば州管理の「審査制度（screening system）」を創造しようとするものである。

プロポジション187の主要な条項は、大きく6つの部分に分けることができる。

(1) セクション7及び8（公教育機関の排除）

不法移民に対し、Public Elementary and Secondary Schools 及び Public Post-secondary Educational Institutions つまり、公立小・中・高校及び公立高等教育機関（大学等）への就学を禁止する。全ての公教育機関に対して、児童生徒（及びその親等）、学生の法的地位を確認することを義務づける。

(2) セクション6（公的医療サービスからの排除）

公的医療機関に対して、医療サービスを求める者の法的地位を確認することを義務づけ、不法移民である者には、緊急時の医療サービス以外の公的医療サービスを提供することを禁止する。

(3) セクション5（公的社会福祉サービスからの排除）

公的社会福祉機関に対して、社会福祉サービスを求める者の法的地位を確認することを義務づけ、不法移民である者には、公的社会福祉サービスを提供することを禁止する。

(4) セクション4

法律執行機関に対して、逮捕した被疑者の法的資格を確認することを確認することを義務づける。

(5) セクション2及び3

不正な法的資格に関する証明書の作成・販売・使用等した場合、重罪に処せられ、罰金

が科せられる。

(6) セクション4,5,6,7及び8

公的機関は、不法移民者を州司法長官（Attorney General）及び連邦移民帰化局（Immigration and Naturalization Service (INS)）に対して通報することを義務づける。

なお、プロポジション187の英文及び日本語訳文を巻末の資料編に掲載する。

第2章 プロポジション187の成立後の状況

第1節 プロポジション187成立後の反応

プロポジション187は、移民政策を変えることによって移民の流入に影響を与えることができるという理論を基礎に置いている。ウィルソン知事によれば、不法移民に対する公的サービスを拒否すれば、不法移民がアメリカにやってくる誘因が減り、不法滞在者がアメリカから出ていくこととなるというものである。

11月8日直後には、不法移民の行動について錯綜した報道があった。ある病院では、患者が急激に減少したとか、不法移民の児童たちが学校に来ていないとかと報道されるものがある中、ほとんどの病院や学校は平常どおりであると報告した。

広く報道された事件の中に、不法移民の両親がメキシコに追い返されることを恐れて12歳になる息子を病院に連れて行かなかったため、その子が亡くなったというものがあった。多くの公共サービス提供機関は、患者等の利用者の言語で書いた書類を印刷して、「なにも変わっていません。患者も生徒もサービスを受ける前に法的地位を確認されることはあります」と説明した。

さまざまな場所で集会が持たれ、プロポジション187を非難し、反対者にもっと積極的に運動に参加するよう呼びかけた。いくつかの他の州の活動家は、プロポジション187の報復として、カリフォルニアのボイコットをほのめかした。デンバー市長が、市民にカリフォルニアをボイコットするよう呼びかけたり、11万人の会員がいるLULAC (League of United Latin American Citizens) は、1994年12月総会のほとんどをカリフォルニアのボイコット計画に費やすこととした。その他のいくつかのヒスパニック組織はカリフォルニアで総会を開催しないこととすることを表明したり、あるヒスパニックの指導者は、アリフォルニアの投票に不満を示すため、ディズニーランドをボイコットするよう呼びかけた。メキシコ本国においても、プロポジションに反対する声が上がった。

第2節 プロポジション187に関する裁判

1 はじめに

プロポジション187の承認された直後に、サンフランシスコにある州上級裁判所 (Superior Court of the State of California) やロス・アンジェルスにある連邦地方裁判 (United States District Court) にその差し止めを求める訴えが提起された。9日には州裁判所から、16日には連邦裁判所からプロポジション187の条項の施行の一時停止がいいわた

された。その後、12月14日には、連邦地方裁判所から、暫定的禁止命令（preliminary injunction）が下され、1995年3月15日には、州上級裁判所からも同様に暫定的禁止命令が下されている。

2 カリフォルニア州の司法制度の概略

カリフォルニア州には、最高裁判所（サン・フランシスコ市所在）、控訴裁判所（州内に6箇所設置）、上級裁判所（州内58郡に1箇所ずつ設置）、自治体裁判所（90箇所）、都市部に置かれる最下級の裁判所の5種類がある（以下在サン・フランシスコ日本国総領事館総政務班作成の「カリフォルニア州行財政制度の概要」の該当箇所をとりまとめた）。前3者は、それぞれ概ね日本の最高裁、高等裁判所、地方裁判所に対応し、後2者は、日本の簡易裁判所同様軽微な事件を扱っている。重要な訴訟については、州最高裁の判決が出された後、更に連邦最高裁判所に上告されるケースも少くない。

最高裁及び控訴裁の判事は知事が任命し、任命直後の知事選挙の際に州民の信任投票に付され、自らが再任を望めば投票で信任される限りその身分が継続し、定年制の定めもない。また、上級裁判所以下の判事は任期6年で住民の投票によって選ばれる。このような裁判官選出過程の制度的相違もあって、カリフォルニア州の裁判所は日本と比較して、例えば、プロポジション187の執行停止命令を下すなど、政治分野に対してもかなり踏み込んだ判断を行う傾向があるといえる。

3 訴訟の状況等

(1) 連邦地方裁判所（ロス・アンジェルス）

次の①～⑤の事件がロス・アンジェルスつの連邦地方裁判所に提訴され、Mariana R. Pfaelzer 判事に割り当てられた。1995年3月13日、正式に、これら事件は1つの事件に併合（consolidate）された。

①Gregorio T. v. Wilson

MALDEF（Mexican American Legal Defense and Education Fund）、ACLU（American Civil Liberties Union）等が提訴したもので、プロポジション187の全ての条項は、連邦政府の権限である移民規制権を侵害するものであり違憲であると、申し立てている。また、プロポジション187は、合衆国憲法の平等保護条項（equal protection clause）や法の適正手続き保証条項（due process guarantees clause）に違背していることも申し立てている。

②LULAC v. Wilson

CHRCL（Center for Human Rights and Constitutional Law）等がLULAC（League of United Latin American Citizens）等を代表して提起したものであり、内容は、①と同じである。これは、①と同様集合代表訴訟（class action）である。

③Children who want an education v. Wilson

これは弁護士によって提起されたものであり、プロポジション187の公立初等中等教育機関からの排除条項に対する訴訟である。

④Ayala v. Wilson

これも、③と同様、公立初等中等教育機関からの排除条項に対する訴訟である。

⑤Carlos P. v. Wilson

これは、プロポジション187のセクション8以外について、①と同様な訴訟内容である。

多くの団体がこれらの事件に訴訟参加（intervention）が認められている。例えば、ロス・アンジェルス市、California Association of Catholic Hospitals、Catholic Health Association of the United States、その他、労働組合（California Teachers Ass'n, California Faculty Ass'n, etc.）や宗教関係団体（Islamic Center, California Council of Churches）である。

1994年12月14日、Pfaelzer 判事は、プロポジション187のセクション4（法執行に基づく連邦移民局との協力）、5（公的 사회福祉サービスからの不法移民の排除）、6（公的医療サービスからの不法移民の排除）、7（公立初等中等学校からの不法移民の排除）、9（カリフォルニア州司法長官と連邦移民局との協力）について、暫定的禁止命令（preliminary injunction）を認めた。この命令では、最終判決が下されるまで、これらの条項は施行されないこととなった。

⑥Gillen v. Belshe

これは、CRLA（California Rural Legal Assistance）等によって提起されたものであり、Food Stamps、メディケア等の連邦法に関するものである。

⑦Wilson v. San Jose

これは、ウィルソン知事が提起した訴訟であり、当初は、州上級裁判所に提起されたものであったが、被告の申立てにより、連邦地方裁判所に移送が認められたものである。内容は、プロポジション187が州と連邦の両方の法律に違背しないことを認めるよう請求するものである。

(2) 州上級裁判所（サン・フランシスコ）

①Pedro A. v. Dawson

②Los Angeles Unified School District v. Wilson

③California Federation of Teachers v. Wilson

これらは、プロポジション187の公立初等中等教育学校からの排除に対して提起されたものである。内容は、移民の法的資格にかかわらず全ての子供は公教育を受ける資格があるとした1982年の連邦最高裁判決（Plyler v. Doe）に基づいた問題と、カリフォルニア州憲法が認めている教育の基本的権利に基づいた問題を主張したものである。

④Doe v. Regents

これは、MALDEF、CRLA等が提起したもので、プロポジション187のセクション8及

び9に対して提起されたものである。州法と連邦法に関する問題を主張したものである。1995年3月15日、Stuart R. Pollak 判事は、プロポジション187のセクション8及び9について、暫定的禁止命令（preliminary injunction）を認めた。

第3節 賛成派反対派の議論

1 反対派の主張

今回のアメリカ現地調査で、上記訴訟の中の州上級裁判所の①Pedro A. v. Dawson 事件の弁護団長であるMETA, Inc, の Peter Roos 弁護士に会う機会を得たが、その折に入手した資料（“Shooting Oneself in the Foot : American efforts to Halt Unauthorized Immigration by Denying Schooling to Children”）等によれば、大要以下のようであった。

(1) 問題の概要

1994年11月8日、プロポジション187が州民投票で承認されたが、これは、テキサス州で違憲とされた州法と同様な内容を持つものである。テキサス州法とは、1970年代の後半、不法移民に対する学校教育を否定する法律であるが、この法律に対し、子供達を代表する弁護士によって訴訟が提起された。1982年、連邦最高裁判所は、Plyler v. Doe として知られる事件で、テキサス州法はアメリカ合衆国憲法に違反していると判決を下し、この法律は無効であると宣言した。

プロポジション187は、テキサス事件の判例に基づき、その条項の執行が一時停止となっている。一方で、多くの他の州でカリフォルニア州と同様な法律を制定することが考えられている。

(2) 政治的背景

政治的背景としては、人種差別、景気後退等の問題によって、一般的の不安感が州民の間にあるのであろうと考えられる。

プロポジション187の州民投票では、60%の賛成多数で可決され、選挙民の不満が表明される形となったが、不法移民がカリフォルニア州の選挙民の不満の焦点になった理由としては、いくつかの理由がある。

はじめに、不法移民の人数の多さが挙げられるが、これ自体が選挙民の怒りの理由となるのではないことを理解することが重要である。カリフォルニア州の不法移民者数の最も適切だと思われる推定値は、全人口の4.6%の140万人である。実際のところ、この数字は、長期滞在している不法移民を合法化する法律（1986年に制定された移民修正管理法（The Immigration Reform and Control Act : IRCA）で、アムネスティによる合法化の他に不法移民

を雇用した雇用主の処罰が規定されている)が通過した1980年代中頃の数字よりも少ないといえる。学校に関する推定も同様であり、最も適切であると思われる不法移民の生徒の推定値は約325,000人で、全生徒数約560万人の5.8%である。

確実に計測できる数字は、人種別の総数である。1965年の移民法改正の結果、多くの合法移民は、ヨーロッパよりもむしろラテンアメリカやアジアからやってくるようになった。白人のアメリカ人の出生率が低下しているため、多くのカリフォルニア州の白人は、これまでの伝統的生活様式に対する脅威をみてとっており、おそらく政治的主導権を脅かしていると感じていることであろう。白人は、この人口統計の変化をみて、自分達の生活水準の低下を招くと非難するきらいがある。そのため、白人は、少数民族が増加している学校に対する助成を制限したり英語をカリフォルニア州の公用語としようと運動してきたが、いまや、有色人種が悩まされてきた差別や歴史的不利益な待遇が認識され実質的平等をめざしてとられた積極的差別撤廃措置 (affirmative action) を禁止する条項を投票にかけようとするところまでできている。プロポジション187は、過去のいわば快適な白人の世界に回帰しようとするこうした運動の一部分としてみる必要がある。

さらに2つのこと留意することが重要である。1つには、カリフォルニア州経済の不景気のため、確実に不安感が醸成されるとともに、税収が減少してきていることである。この不安感と税収減という事実が、不法移民排除の支持者達に、起死回生の契機を与えることとなった。もう一つには、上述した状況というものは、移りやすいが、いったん誰かがマッチに火を灯すと激しく燃え上がるものであるということを認識しなければならない。カリフォルニア州は数字の上では不法移民者数が最も多いが、州の全人口に占める割合は特に目だって大きいというわけではない。フロリダ州やテキサス州といった不法移民の割合が大きい他の州も同様な条件であるが、実際に同じ様な法律を制定するところまでには至っていない。カリフォルニア州では、現職の知事が、選挙で不利な情勢にあるとみて、「移民カード」をきることを決めた。知事の人気は急上昇し、知事とプロポジション187の両方とも選挙で勝利をおさめることとなった。

(3) 教育の否定とその正当化理由

市民権擁護者にとっての主要な武器は、合衆国憲法修正第14条（法の平等な保護）であり、この条項により、個々のグループ、個人はそれぞれ個別に扱われることが認められており、政府は正当な理由がない限り差別してはならない。基本的な (fundamental) 利益が問題となっている場合は、政府の差別は厳格な審査を受ける。同様に、政府が歴史的に政治的無力であった民族グループに対して差別をする場合、「厳格な」審査がとられる。

アメリカの裁判所では、利益に関する議論は、被害を受ける利益の性質やその利益を否定される人のおかれた状況によって必ず影響を受ける。

もし教育の否定が個人やその個人が属した1954年の社会に壊滅的大打撃を与えるなら

ば、40年後の今日では確実により大きな打撃を与えることとなるであろう。教育水準が十分でないものでも有利な仕事を得ることができる時代は終わっているであろう。ある調査によれば、1960年には、約60%のアメリカの労働者が中等教育レベルの学校を卒業していなかった。1993年には、その比率は約20%にまで落ち込んだ。明らかに、教育を否定された人は、今日、事実上、仕事に就く機会を失っている。収入と失業面における推計された格差も証明されており、1991年時点で、中等教育学校を卒業していない人は、大学卒業者の約5倍失業率が高い。主な稼ぎ手が8才以降学校にいっていない世帯の収入は、大学卒業者の世帯の約3分の1である。

学校教育を否定すれば、社会全体が被害を被るといえる。もし、教育を受けて教養があり、選挙に積極的に参加する選挙民が民主主義社会にとって必要不可欠であるならば、教育の否定は民主主義にも影響を与えるだろう。1992年の大統領選挙では、大学卒業者は、中等教育を受けていない者より、3倍多くの者が投票した。定量化することは容易ではないが、明らかに教育は安定した社会の基礎を支えるものである。

さらにいえば、個人の教育を否定することは、社会に害を与える。経済システムに参加できない人々は、相当数、犯罪活動を行う率が高い。アメリカで重犯罪を犯したため投獄されている人の約60%の人は、中等教育の学校を卒業していない人である。国の積極的差別撤廃措置（affirmative action）によって得ることができることとなった学校教育を否定されれば、貧困に加えて疎外感や怒りに悩まされ、反社会的行為を犯す危険が増大すると考えるだけの理由がある。貧困に人々が陥ることとなれば、個人に対する健康、ひいては社会に対する公衆衛生を損ねる危険といものが存在するといえる。これは、貧困からくる障害のためだけでなく、健康に関する問題を発見し処理すること点において、学校は最初の施設として機能しているという事実から説明できるものもある。

最後に、重要なことには、学校教育を提供するか否定するかということが世代間に重要な結果を与える。ある研究によれば、子供達の人生での成功を決める最も重要な要因は、親の教育水準であることが証明されている。より高い教育を親が受けければ、それだけ子供は成功するのである。

要するに、政治的にせよ法的にせよ、教育の否定は、国が提供する公的サービスを否定するという意味だけにとどまらないことがわかるであろう。教育の否定は、個人、ひいては社会に壊滅的大打撃を与えるため、最も厳格な審査がまさに適当である。

人種的分類は、厳格な審査を受ける分類の一つである。人種的分類自体は違憲ではないが、裁判所は、初期のころからアメリカに影響を与えてきた社会的人種的差別の憎むべき歴史を認めて、人種的分類を使用するためには厳しい基準の正当化理由を求める。プロポジション187が人種に関して中立に見えても、投票の多くは、反メキシコ人、アジア人感情によって促されたことは明らかである。裁判所は、白人やその代表者が差別的政策や法律を採用したとき被害を受けるグループを助ける判決をくりかえし下してきた。

従って、平等保護条項（equal protection clause）の下で、プロポジション187の合憲性を判定する基準としては、厳格な審査が適当である。

(4) 州政府の主張に対する反論

学校から子供たちを排除するために、州政府によって展開される基本的な主張はいくつあるが、1982年のテキサス州政府によってなされた主張とほぼ同じである。

その中心となる主張は、経済的主張である。つまり、「なぜカリフォルニアの納税者は、自分たち自信の子供たちに振り向けるべき希少資源（scarce resources）を使って、州に属していない不法移民の子供たちを教育する必要があるのか」というものである。そして、州政府は、不法移民を排除すれば、節約できた資源をよりよく使用できると主張する。裁判所も州が節約する正当な権利を持つことを認めているが、公共サービスを提供するグループと否定するグループに分ける十分な理由が最低限必要であるとする。それなら、なぜ、州政府は、不法移民の子供たちを差別グループとして選んだのか。これに対して、州政府は2つの主要な理由を挙げる。1つは、不法移民の子供たちは州に滞在したいというわけではないというものであり、もう1つは、不法移民の両親は、教育に要する費用を相殺するだけの税金を納めていないということである。

まず最初の理由であるが、これは正しくない。さらに、教育の否定が不法移民の流入を阻止するという議論は、間違っている。というのも、なぜ、不法移民が、自分たちと同じ言葉、文化、習慣等を持った母国を離れ、わざわざ、言葉や肌の色などで差別を受ける第2の国アメリカへやってくるのかを理解する必要があるからである。彼等には、やむにやまれぬ経済的政治的理由があるのである。アメリカと彼等の母国の経済格差があまりにも大きいので、母国に帰ることを思いつきさえしないのである。また、母国での政治的圧迫のため逃げ出した場合は、そうした状況が止むまで戻れないであろう。さらに、多くの子供たちにとっては、本国でなくアメリカで同化が進み、母国に対する思いは強くなっているであろう。

もう1つの理由としてあげられる教育費に相当する納税を納めていないことであるが、このことは、大方、あてはまるであろうが、有資格の子供たちにもあてはまることである。約10万ドルの所得がなければ、納税額と教育費の釣り合いがとれないのである。なぜ、不法移民だけを選び出すのか。アメリカの公教育の中心的目標は、最も貧しい子供たちでさえ学校教育を受けることを保証することであった。さらに、教育を否定することは社会全体に害を与える。犯罪増加の可能性を高め、民主主義の安定性を脅かすものである。

最後に、弁護団が、プロポジション187承認の翌日である1994年11月9日に、州上級裁判所に対してなした主張をみてみると、大要は次のとおりであった。

①暫定的禁止命令（preliminary injunction）の妥当性を判断する際には、2つの要素が検討される。すなわち、(1)本案に関して（on the merits）勝訴する可能性と(2)禁止命令の存否による損害である（Common Cause v. Board of Supervisors, 49 Cal. 3d 432, 441-442 (1989)）（田中英夫編集代表の「英米法辞典」によれば、preliminary injunction とは、「本案の審理を行って最終的な判決が出るまで、現状維持のため、仮の処分として行為の差止めを命じる裁判所の命令」であり、「申立人が、(1)勝訴の可能性が高いこと、および仮差止めが認められない場合に irreparable injury（回復不能の損害）を被ることを疎明するか、(2)勝訴の見込みは必ずしも高いとはいえないとしても、事件が重要かつ困難な法律問題に関する場合には、その問題の解決まで行為を差し止めないと irreparable injury を被ることを疎明すれば、裁判所の裁量により命令が出される」とされる）。以下の理由で、暫定的禁止命令が下されることが適當である。

(1)勝訴の実質的見込（virtual certainty）がある。

(a)プロポジション187は、合衆国憲法修正第14条の平等保護条項を侵害している。

プロポジション187の意図も効果も、1982年に連邦最高裁が違憲としたテキサス州法（不法移民の子供たちの教育を否定した）と同一であり、プロポジション187は、合衆国憲法修正第14条の平等保護条項を侵害している。原告は、本訴訟で勝訴する実質的見込（virtual certainty）がある。

(b)カリフォルニア州憲法平等保護条項（Article I, Section 7）は、プロポジション187を違憲とする（連邦憲法とは別な）独立な州の理由となる。

これまでの州裁判所の判例では、教育は基本的利益（fundamental interest）であるとされており、不法移民の子供を公立学校から排除することは、州憲法平等保護条項に違背するかどうかを判定する基準としては、厳格な審査を適用せざるをえない。そして、テキサス州法の連邦最高裁判決で採用された合憲性判定基準の mid-level of scrutiny でさえ、州側の主張がクリアできなかつたので、厳格な審査基準では、プロポジション187は、明らかに、違憲である。

②原告の子供たちは、学校から排除されることを強制されるのではないかと恐れ、親も子供が移民帰化局に通報される危険があるので学校に通わせれないと恐れている。また、原告の家族は、不法移民だけでなく、アメリカ市民権を持った子供もあり、この子たちにも悪影響を及ぼすという問題を抱えている。この損害は、回復できないものである（irreparable）。もし公立学校に通学できないとなれば、原告の家庭は私立学校に通わせルだけの余裕がなく、家庭内でも、親が きちんとした教育を受けていないため、十分な教育ができないからである。さらに、文盲率を増大させ、子供たちを非行にはしらせるなど、社会的損害もある。

このほか、プロポジション187が、連邦法である The Family Educational Rights and Privacy Act（連邦から助成を受けている教育機関は生徒や親の同意がなければ個人情報を開示す

ることを禁止する法律) を侵害することも主張している。

2 賛成派の主張

賛成派の代表として、ウィルソン知事側が、1995年2月8日、州上級裁判所に対してなし
た主張をみてみると、大要は次のとおりであった。

- ①不法移民は初等及び中等教育を受ける上で法の平等な保護を受ける権利を持つとい
うことは、連邦最高裁では扱われたが、カリフォルニア州憲法の下では、初判例事件 (a
case of first impression) であり、カリフォルニア州憲法の他の判例が示すとおり、合法
滞在者と不法移民は同一状況にある (similarly circumstanced) 者ではなく、カリフォル
ニア州憲法の平等保護条項の下でのプロポジション187の合法性を決定する際の妥当な
基準は、厳格な審査基準ではなく、合理性を基準とするテスト (rational basis test) であ
る。
- ②不法移民を学校教育から排除するというプロポジション187は、教育に利用可能な希少
資源の減少を防ぎ、不法移民から学校教育のための財政の健全性を確保するというカリ
フォルニア州の正当な利益に合理的に関連する。
- ③これまで、連邦レベルで不法移民が違憲の疑いの強い分類 (suspect class) であると判
示されたことはないし、また、カリフォルニア州裁判所は、不法移民には教育を受ける
権利を基本的権利 (fundamental right) と認める判決を下していないが、仮に厳格な審査
がカリフォルニア州憲法の下で適用されるならば、州は、財政の健全性の確保（不法移
民に対して負担する17億ドルの財政負担の軽減）、法遵守の精神の保持、不法移民の削
減（反対派は不法移民がアメリカにやってくる理由は教育ではなく職のためにあるとす
るが、教育は関係ないとするのは非現実的である）の点からみて、プロポジション187
を制定するやむにやまれぬきわめて強い公の利益 (compelling interest) を持つ。
- ④連邦最高裁 (*Plyer v. Doe*) は、不法移民が学校教育システムに与える影響に関してテ
キサス州が示した証拠に関心を持ち、不法移民がテキサス州の経済に重大な重荷になる
とはいえないとした。しかしながら、カリフォルニア州は、全不法移民の42%が住んで
おり不法移民の影響を強く受ける他の州と比べても、より甚大な影響を受け、初等及び
中等教育に費やされる額は、17億ドルにも及ぶ。こうした差異のため、*Plyer v. Doe* 事
件は今回のカリフォルニア州のプロポジション187には当てはまらず、合理性を基準と
するテストが妥当である。
このほか、プロポジション187が、連邦法である The Family Educational Rights and Privacy
Act を侵害するという原告の主張に対する反論も主張している。

第3章 プロポジション187の影響に関する学校区アンケート調査

第1節 はじめに

プロポジション187が承認される前の1994年10月、TRC (The Tomas Rivera Center) により、カリフォルニア州の学校区の教育長 (superintendent) に対して、プロポジション187の影響に関するアンケート調査が実施された。調査結果では、一貫して、プロポジション187に対する学校管理者達のマイナスの評価が指摘された。プロポジション187は、教育サービスの地域社会への供給力に悪影響を与え、不法移民児童を排除しても利益はほとんどないと大半の教育長はみており、しかも大抵の場合、それらの利益よりも教育長が予測している追加コストやその他の有害な影響のほうが大きいとされている。

第2節 調査の概要

1 調査方法

8,000人以上のラテンアメリカ人生徒のいる全学校区（50学校区）を選び、調査票を学校区の教育長宛郵送し、教育長自身又は教育長のスタッフの一人が記入するよう依頼し、38人からの回答があった。ちなみに、調査対象となった50の学校区の生徒数は、約207万人であり、州の公立学校の全生徒数の約40%を占め、50の学校区のラテンアメリカ人生徒は約109万人であった。なお、上記の選択方法のため、カリフォルニア州全学校区の概括は不可能であることに注意する必要がある。

表 1
Fifty California School Districts Surveyed

County	District	County	District
Alameda	Oakland Unified	Orange	Santa Ana Unified
Fresno	Fresno Unified	Riverside	Coachella Valley Unified
Kern	Bakersfield City Elementary	Riverside	Corona-Norco Unified
Kern	Kern Union High		
Los Angeles	Baldwin Park Unified	Riverside	Desert Sands Unified
Los Angeles	Compton Unified	Riverside	Moreno Valley Unified
Los Angeles	Downey Unified	Riverside	Riverside Unified
Los Angeles	El Monte City Elementary		
Los Angeles	Inglewood Unified	Sacramento	Sacramento City Unified
Los Angeles	El Rancho Unified	San Bernardino	Chino Unified
Los Angeles	Hacienda-La Puente Unified	San Bernardino	Colton Joint Unified
Los Angeles	LAUSD	San Bernardino	Fontana Unified
Los Angeles	Long Beach Unified	San Bernardino	Ontario-Montclair Unified
Los Angeles	Lynwood Unified	San Bernardino	Rialto Unified
Los Angeles	Mountainview Elementary	San Bernardino	San Bernardino City Unified
Los Angeles	Montebello Unified	San Diego	Chula Vista
Los Angeles	Norwalk-La Mirada Unified	San Diego	San Diego City Unified
Los Angeles	Paramount Unified	San Diego	Sweetwater Union High
Los Angeles	Pasadena Unified	San Francisco	San Francisco Unified
Los Angeles	Pomona Unified	San Joaquin	Stockton City Unified
Los Angeles	Rowland Unified	Santa Clara	Alum Rock Union Elementary
Madera	Madera Unified	Santa Clara	Eastside Union High
Orange	Anaheim Elementary	Santa Clara	San Jose Unified
Orange	Anaheim Union High	Santa Cruz	Pajaro Valley Joint Unified
Orange	Garden Grove Unified	Tulare	Visalia
Orange	Orange Unified	Ventura	Oxnard Elementary

SOURCE: State of California Department of Education, CBEDS Data, 1993.

表 2
Students in California and in 50 Selected School Districts by Race/Ethnicity, 1994

<u>Region</u>	<u>White</u>	<u>Latino</u>	<u>African American</u>	<u>Asian</u>	<u>Total*</u>
California	2,227,652 (42.3%)	1,951,578 (37.2%)	455,954 (8.7%)	588,634 (11.2%)	5,267,277 (100%)
50 School Districts	439,160	1,090,426	278,672	254,364	2,071,704

*Total includes Native Americans.

SOURCE: State of California Department of Education, CBEDS, 1993.

2 調査結果の概略

(1) 学校区のコストと歳入への影響

回答者のほぼ半数（48.4%）がプロポジション187が承認されれば教育サービスのコストが増加するとし、4分の1の者（24.3%）が減少すると予想し、残りは無回答であった。また、4分の3の教育長（75.8%）は、不法移民生徒への教育サービスの否定は、2言語併用プログラム（bilingual education program）がなくなることにつながらないとしている。これは、2言語併用プログラムは、不法移民生徒ばかりでなく、合法移民生徒にも役立つものであることを回答している。

一方、3分の2以上の教育長（69.7%）が、不法移民生徒によって施設が定員過剰になっているとは考えていない。また、ほぼ半数の者が、不法移民生徒が資源を過剰使用しているとは考えていない。

プロポジション187がコストと歳入にどのような影響を及ぼすかということに関する教育長のコメントは、次のとおりである。コストの内容としては、訴訟に伴う弁護士費用に対して、教育長たちは大きな懸念を持っている。

表 3
Administrators' Concerns about Increased Costs Associated with Passage of Proposition 187

<u>Response Rate* (%) (n)</u>	<u>Responses</u>
21% (5)	Legal costs
21% (5)	Costs associated with verification of student/parent status
17% (4)	Staff layoffs
8% (2)	Loss of federal funds
8% (2)	No response
4% (1)	Costs associated with police/incarceration
4% (1)	Administrators would be deterred from normal duties
4% (1)	"Moral" cost issues associated with verification
4% (1)	Retraining costs
4% (1)	Lower student population
4% (1)	Costs associated with community relations

* Percentage based on responses to this question; multiple responses, may not add to 100%

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187

COMPILED BY: TRC Research Staff

表 4
Administrators' Perceptions of Effects on Revenues Associated with the Passage of Proposition 187

<u>Response Rates* % (n)</u>	<u>Responses</u>
33% (4)	Loss of ADA, ETA, EI, Title VII, Chapter 1 (all or any)
25% (3)	Revenues will decrease
25% (3)	N/A
8% (1)	Administrative costs will increase
8% (1)	Acting in "good faith" with guidelines will minimize lawsuits

* Percentage based on responses to this question; multiple responses, may not add up to 100%

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187

COMPILED BY: TRC Research Staff

(2) 移民資格の審査

殆どの教育長（93.9%）は、生徒の移民の地位や市民権の審査を現在考えていないと回答しているその理由として、審査をすれば費用効率が悪くなると指摘した教育長が30.3%あった。さらに重要なことは、不法移民生徒であるとしても、全ての子供に教育を与えるべきであるという考え方の回答者が63.3%いた。

また、現在の不法移民生徒数を尋ねたところ、学校区の大半（87.9%）では、当然、不法移民の生徒に教育を与えていると思っているが、自分の学校区の正確な不法移民生徒数を知らないところが殆どであり、仮に推計した場合の方法についても、様々な回答が寄せられた。

表 5
Administrators' Estimates of Undocumented Student Populations

<u>Response Rate* % (n)</u>	<u>Response</u>
58% (14)	Unknown
21% (5)	Between 1 and 5 percent
16% (4)	Between 6 and 10 percent
4% (1)	Undocumented persons present, but number unknown

* Percentage based on responses to this question; multiple response, may not add to 100%.

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187

COMPILED BY: TRC Research Staff

表 6
Administrators' Methods of Estimating Undocumented Student Populations

<u>Response Rate*</u> % (n)	<u>Response</u>
30% (6)	No estimate/NA
25% (5)	"Educated guess" based on LEP student counts/curricular needs
10% (2)	Based on counts of immigrant/newly arrived children
10% (2)	Based on consultation with counselors and others
5% (1)	No interest in doing so
5% (1)	Estimate based on employment experience
5% (1)	Based on number of Spanish surnamed students
5% (1)	Informal site assessment
5% (1)	Based on studies

* Percentage based on responses to this question; multiple responses, may not add to 100%.

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187

COMPILED BY: TRC Research Staff

(3) 誤認

資格審査において、教育長たちは、市民及び合法移民を無資格の不法移民と誤認する可能性について、大きな懸念を表明している。多くの学校区が、誤認は、無資格と誤認された生徒に重大な影響を及ぼすことに同意している。

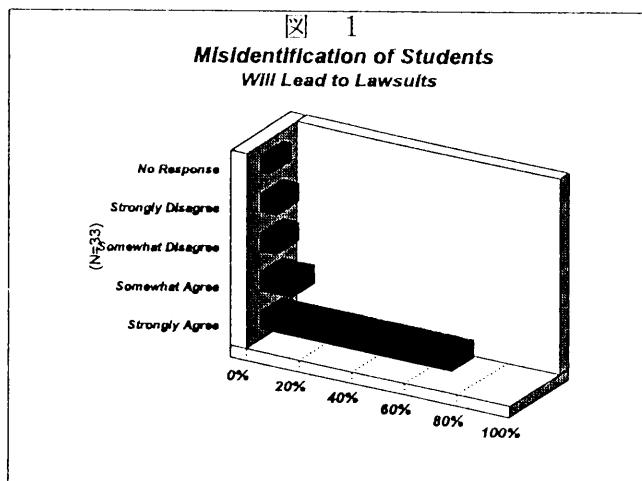
表 7
Administrators' Perceived Effects of Misidentification of Citizenship Status of Students

Statement	Strongly Agree	Somewhat Agree	Somewhat Disagree	Strongly Disagree
Misidentification of a student's immigration status is not likely to occur.	1 (3.0%)	4 (12.1%)	7 (21.2%)	20 (60.6%)
Misidentification problems will not seriously affect the student who is misidentified.	3 (9.1%)	1 (3.0%)	4 (12.1%)	24 (72.7%)
A delay or denial of educational services to a student misidentified as ineligible may have serious consequences for the student.	28 (84.8%)	1 (3.0%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)
Misidentification of a student as ineligible for an education may adversely affect our district's ability to deliver educational services within our district.	9 (27.3%)	11 (33.3%)	6 (18.2%)	3 (9.1%)
Misidentification may seriously affect the school district's operation because of civil rights lawsuits.	24 (72.7%)	4 (12.1%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187

COMPILED BY: TRC Research Staff

また、誤認が教育サービスの提供にどのような影響を及ぼすかという質問に対しては、回答者の多数（84.8%）が、訴訟による影響があるとしている。



(4) 教育サービスへの影響

約60%の教育長が、学校区の教育サービスの供給力の低下を予想し、75%以上が悪影響を及ぼすとしている。さらに、殆どの学校区が、社会問題が発生することに同意している。

表 8
Administrators' Perceived Impact of Undocumented Students on Educational Services

Statement	Strongly Agree	Somewhat Agree	Somewhat Disagree	Strongly Disagree
Our district has too many unauthorized immigrant students who overload our facilities.	0	3 (9.1%)	6 (18.2%)	17 (51.5%)
Unauthorized immigrant students have many special needs who use excessive resources.	0	11 (33.3%)	5 (15.2%)	11 (33.3%)
Denying educational services to unauthorized immigrants will create a number of social problems in our community.	27 (81.8%)	1 (3.0%)	1 (3.0%)	0

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187
COMPILED BY: TRC Research Staff

(5) プロポジション187の利益に関するコメント

ほぼ4分の3（71%）が、有益な影響はないとしている。

表 9
Administrators' Reported Beneficial Consequences of Proposition 187

<u>Response Rate* % (n)</u>	<u>Responses</u>
71% (17)	None
8% (2)	Greater school stability
8% (2)	More Chapter 1/other funds available
4% (1)	More resources of other children
4% (1)	Reduce enrollment/reduce services
4% (1)	Better test scores/reports

* Percentage based on responses to this question; multiple responses, may not add to 100%.

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187

COMPILED BY: TRC Research Staff

(6) プロポジション187の有害性に関するコメント

最も多かったものは、プロポジション187の施行に関連した財政問題であり、次に経済的下層階級の助長であった。

表 10
Administrators' Reported Detrimental Consequences of Proposition 187

<u>Response Rate* % (n)</u>	<u>Responses</u>
12.5% (6)	Financial concerns related to enforcement
12.5% (6)	Fostering of economic underclass
10% (5)	Increase in social problems (crime, gangs)
8% (4)	Community/Public relations problems
8% (4)	Reduce district revenues/funding
8% (4)	Loss of educational opportunities for students
8% (4)	Moral concerns related to enforcement
6% (3)	Potential for litigation/legal issues
6% (3)	Increased racism/xenophobia/ethnic tensions
4% (2)	Public health concerns
4% (2)	Fewer courses offered/decline in student SVCs
4% (2)	School/Family tensions
2% (1)	Reduction in district diversity
2% (1)	Staff cutbacks
2% (1)	Lower staff morale

* Percentage based on responses to this question; multiple responses, may not add to 100%.

SOURCE: TRC Survey on the Impact of Proposition 187

COMPILED BY: TRC Research Staff

第4章 移民に要する財政負担等

第1節 はじめに

アメリカの移民者数は、近年、第2のピークをむかえていることもあり、多くなっている。それとともに、出身国の構造もヨーロッパから中南米、アジアの割合が高まっている。こうした移民の増加は、アメリカの経済にいかなる影響を及ぼしているのであろうか、アメリカの経済発展に貢献しているのであろうか、それともアメリカの医療・福祉・教育制度を利用するだけでアメリカ経済の重荷になっているのであろうか、といった疑問をアメリカ人に投げかけている。

カリフォルニア州は、不法移民に対する公共サービス提供による財政的負担に対する懸念により、連邦政府を相手にこれらの経費の返済を求めて訴訟を提起した。このカリフォルニア州の訴訟に対する返済要求を評価し、議会を支援するため、連邦議会付属のアメリカ合衆国会計検査院（General Accounting Office (GAO)）は、1994年11月28日、Barbara Boxer 上院議員の依頼により、カリフォルニア州在住の不法入国者による財政的影響を推計・評価した報告書を提出した。

以下では、この報告書を基に、カリフォルニア州の不法移民に対する財政負担額の大きさをみてみることとする。また、今回の現地調査で訪問したNGO団体である National Immigration Forum がこの種の問題に関して資料を取りまとめていたので、その際入手した資料にもふれることとする。

第2節 関係機関の評価

1 GAOの報告書について

(1) 報告書の目的等

上述のように、GAOは、上院議員の依頼により、カリフォルニア州の不法入国者による財政的影響を推計・評価した。評価の対象となった推計結果は、次のものである。

- ① 1994年1月に発表されたカリフォルニア州知事の1994年－1995年度予算における推計結果（州1月当初推計）。
- ② 1994年9月に発表されたカリフォルニア州の修正推計結果（州9月修正推計）。
- ③ 1994年9月の報告書の報告書で発表された Urban Institute（都市研究所）。「地

方公務員のための海外調査ハンドブック」によれば、当研究所は、1968年に設立された独立研究機関で、政府機関の調査員、大学、その他研究機関との繋がりが深く、優れた情報収集と客観的分析により、政府機関のスタッフや行政官の抱える様々な行政課題検討の要請に応える研究所である）の査研究員による推計結果（“Fiscal Impacts Study”：FIS推計）。

これらの調査結果により、具体的に GAO が実施したことは、次のことである。

- ① 初等・中等教育、メディケイド給付、成人の拘禁に要した経費の推計結果を検査し、必要な場合は、州の推計結果を調整し、より妥当な推計を算出する。
- ② 不法入国者から発生した歳入の推計結果を検査する。
- ③ 不法入国者による公的財政負担の推計方法を改善するために、連邦政府が現在行っている努力を要約する。

(2) 調査の背景

不法移民のために州・地方政府が費用を負担しなければならない主な分野は、教育・医療・犯罪処罰である。教育に関しては、州・地方政府は、初等・中等教育の費用の90%以上を負担している。

メディケイドについては、1986年の社会保障法（Social Security Act）改正により、不法移民も、出産をはじめとする救急サービスを受けることが可能となった。メディケイドプログラムの下では、連邦政府とカリフォルニア州が不法移民に対し、費用を50%づつ負担している。カリフォルニア州では、不法移民は、メディケイドによる出産前のサービスも受けられる。

州は、また、不法移民の重罪犯を州刑務所に監禁し、仮釈放中に監督する費用も負担している。

一方、不法移民は、歳入ももたらしている。それらの負担は政府が負担した費用の一部を相殺している。不法移民は、連邦・州の所得税、社会保障税（social security tax）、物品税（sales tax）・ガソリン税・財産税（property tax）をはじめとする税金を納めていることが指摘されている。不法移民が納めている税金がどの程度政府の公共サービスの費用を相殺しているかに関しては、調査研究員の意見は分かれているが、不法移民を含めた外国人全体のための財政負担は、特に、州政府に最も重くのしかかっており、連邦政府は外国人が納めた税金の大部分を受け取っているという点で意見は一致している（ただし Urban Institute の調査研究員は、外国人だけでなくアメリカ市民によって納められた税金の大部分も連邦政府が受け取っていることを指摘している）。

(3) 評価結果等

上記3つのプログラムに要した財政負担の推計結果は、次のとおりである。

	教 育	メディケア	成人の拘禁	総 計
州1月当初推計	\$ 1,654	\$ 400	\$ 376	\$ 2,430
州9月修正推計	\$ 1,531	\$ 395	\$ 424	\$ 2,350
FIS推計	\$ 1,289	\$ 113～167	\$ 368	\$ 1,770～1,824
GAO調整推計	\$ 1,596	\$ 395	\$ 360	\$ 2,351

GAO の調整推計は、3つの推計結果の中では「州9月修正推計」の仮定が最も妥当であるとし、この教育費及び成人を拘禁するための費用を調整したものである（メディケアについては必要なデータが入手不可能なため調整せずそのまま利用した）。

この調整額は、カリフォルニア州の推計値と比べると、総計はほぼ同じとなっている。なお、FIS推計が低くなったのは、より前年度のデータを利用しているのと、単位費用等に関する仮定等プログラムごとによって異なる理由によっている。GAO 自体は、「州9月修正推計」より教育費の比重が高い調整推計について、より妥当であると評価しているが、データが乏しいため、必ずしも正確とはいえないとしている。

歳入の推計に関しては、GAO は、必要な情報（不法移民の所得分配、消費パターン、納税義務遂行率）に関する仮定を裏付けるデータが少なかったので、歳入推計が妥当かどうかについて、判断できなかったとしている。例えば、「州9月修正推計」（州1月当初推計では推計していない）では、州・地方政府の歳入推計値については、8種類の税等の歳入を推計しているが、5億2千8百万ドルから14億ドルの範囲の推計値があり、カリフォルニア州の不法移民からの連邦政府の歳入については、5種類の歳入を推計し、5う億4千2百万ドルから20億ドルの範囲の推計値であった。

(4) 推計方法の改善に対する連邦政府の努力

不法移民の財政的影響の推計方法の改善について、移民改革委員会（Commission on Immigration Reform）において、取り組まれている。この委員会は、1990年移民法により創設された超党派議員で構成されており、議会への最終報告書は、1997年に完成することとなっている。

(5) まとめ

3種類の推計結果を検討したところ、GAOは、推計結果の信頼性が最後まで問

題となるとしている。不法移民者数に関する乏しいデータ、推計のための仮定の相違がその原因である。今後は、州政府と連邦政府の当局者の間で推計方法に関するコンセンサスを得ていくことが必要であり、これによって、必ずしも完全に正確な推計が算出されることは限らないが、少なくとも、限られたデータを用いて、妥当とみなされる推計値の幅を狭めることができるであろうとしている。

また、ここで推計した費用は、カリフォルニア州が不法移民を排除して実際^に節約できる金額ではないことに注意することが重要である（つまり限界費用 (marginal cost) として解釈してはならない）。その理由は、推計は平均費用に基づいているからである。平均費用 (average cost) とは、合計費用を利用者数で除して得た数字である。平均費用には、サービスの利用者数によって影響を受ける可変費用 (variable cost) とその影響を受けない一定の行政費用、大規模施設等の固定費用 (fixed cost) が含まれるため、追加的に不法移民1人がサービスを受ける場合の費用（限界費用）は、平均費用以下もあれば以上もあるからである（例えば、新しい学校を建設しなければならない場合があるかもしれません）。

2 National Immigration Forum 資料について

これは、National Immigration Forum の “Issue Brief : Costs and Contributions of Immigrants” を要約したものである。

(1) はじめに

1990年代になると、米国では、移民問題が再び浮上し、アメリカにとって移民の存在は果たしてプラスなのかマイナスなのかといった議論が再び沸き起こってきた。

多数の移民を抱える州政府や一部の連邦議員は、移民は公共サービスにただ乗りしており、公的扶助や教育、公衆衛生などの公共サービスを提供すればするほど財政負担が大きくなっていると主張している。また、一部の連邦議員は、合法であれ不法であれ、とにかく全ての移民に対して一律に公共サービスを打ち切るよう強く主張しており、移民に対する風当たりは強くなる一方である。

(2) 移民と租税負担

① 移民は、自分達が受けている公共サービスの水準以上に租税を負担している。

アーバンインスティテュート(Urban Institute)の調査によると、合法及び不法

移民が1年間に納めた税額は、およそ730億ドルに達している。その一方で、移民のために支出された教育や公的扶助といった公共サービスに要した財政支出は429億ドルに留まっている。このように、移民は、自らが享受した公共サービスにかかった経費に比べ、差し引き301億ドルも多く納税しているという結果になっている。

不法移民のみの納税額だけでも年間70億ドルに達している。また、合法、不法併せた全ての移民の納税額の3分の2は、社会保障控除や所得税として連邦政府の国庫に納められているのである。

② このような納税先の偏りから、移民による納税額の再配分という新たな問題が生じている。

移民の納税額の大部分は、州政府や地方公共団体ではなく、連邦政府の国庫に納められている。しかし、教育や衛生、公的扶助といった、移民にとって必要なサービスの大部分は州政府や地方公共団体によって供給されているのである。しかも、こうしたサービスを供給するための財源は州政府や地方公共団体の自主財源で賄うこととされている。

このため、州政府や地方公共団体では、十分な財源なしに公共サービスを提供しなければならない状況に置かれている。一部の政策担当者は、国庫に納められた移民の納税額については、移民の居住している地方公共団体等へ確実に再配分されるような方法を確立すべきであると主張している。

③ 不法移民労働者は、米国政府に対する納税者である。

というのも、不法移民労働者は、支払給与から所得税等を控除されているからである。こうした不法移民の納めた税金により、失業保険や社会保障といったプログラムが運営されているのであるが、不法移民自身は、受給対象として不適格者であるため、これら失業保険等の恩恵に浴することができないのである。1990年についてみると、不法移民は、社会保障プログラムの財源として27億ドル、失業保険プログラムの財源として1億6,800万ドルを拠出している計算になっている。

④ 米国では、合法移民の社会保障控除により、将来にわたって社会保障費を支払っていくことが可能となっている。

合法移民の納税額等の大部分は、米国の社会保障基金に拠出されている。全般的に移民の平均年齢は若く、将来の就労年数も長いため、移民の存在は、社会保障制度を維持する上で不可欠のものとなっている。20年後には、ベビーブ

ーマーの世代が社会の第一線を退き、米国社会が高齢化し、出生率は減少していく中で、移民は米国における若年労働力需要を満たすことになるのである。また、今後10年の間には、多数の若年移民労働者が流入してくることが予想されている。米国の社会保障システムは、これらの移民による租税負担等によって支えられることになるであろう。

⑤ 移民が享受する公共サービスの中で財政負担が最も大きいものは、公的な初等中等教育である。

合法及び不法移民子女に対する教育予算支出額は、地方公共団体、州政府及び連邦政府トータルで毎年、およそ115億ドルに達している。（この教育予算支出額は、移民 子女数に生徒1人あたりの平均教育費を掛けて算出しているものである。）1992年から1993年にかけての教育年度において、移民子女を含む米国における全ての児童生徒の教育費として支出された連邦政府の財政支出額は、2,260億ドルとなっている。

不法移民に対する全ての教育関係費は、カリフォルニア、アリゾナ、フロリダ、イリノイ、ニュージャージー、ニューヨーク、テキサスの7州で支出されている。これら7州で支出された不法移民に対する教育関係費の合計額は、30億7,900万ドルとなっている。

(3) 移民と公的扶助

① 不法移民はほとんどの公共サービスを受けることができない。

不法移民でも受けることのできる公共サービスは、メディケアにおける緊急医療給付と女性、幼児及び児童に対する特別食料給付プログラム(The Special Supplement Food Program for women, Infants and Children)における食物給付だけである。ほとんどの不法移民は、移民帰化局に発見されるのを恐れて、こうしたサービスでさえ受けようとしない。

② 公的扶助申請のための諸規程により、移民は公的扶助を受けることが大変困難となっている。

少なくとも3年以上米国に住んでいる合法移民が、公的扶助の適用申請をしようとする場合、稼得所得については、受給申請者の所得を保証人の所得と合算したものとしなければならないこととなっている。しかしながら、移民は保証人の所得は使うことができない。このように、受給申請者の所得と保証人の所得を合算することとなっているため、移民の家族の所得が過大評価されること

となり、このため、公的扶助を受けることができなくなっている。また、大多数の合法移民は、米国に移住後最初の5年間にこうした公的扶助を受給したために、国外退去を命じられることになるのではないかと恐れて公共サービスを受給しようとしているのである。さらに、公的扶助の受給者は、自分の家族を米国に呼び寄せることができないため、公的扶助を受給するための申請をしない傾向にある。移民が、自分の家族をアメリカに呼び寄せるためには、家族を扶養できるだけの所得があり、家族が公的扶助を受ける必要がないことを明らかにしなければならないのである。

③ 大部分の移民には職があり、相当の所得がある。

1990年の国勢調査(Census)によると、1989年の移民の総所得は2,850億ドルとなっている。これは、同年における米国の総所得額の8%に達しており、この割合は米国における移民人口の割合(7.9%)と一致している。移民達は、稼得所得の大部分を米国製品やサービスの購入に当てており、米国経済向上のための一翼を担っている。

④ 補完的社会保障(Supplemental Security Income 【SSI】)受給者のおよそ11%は、移民の高齢者である。

補完的社会保障（以下SSIと標記する）は、貧困層にある高齢者と社会保障の無資格者を対象としている。1980年以降米国にやってきた高齢の移民は、米国において社会保障を受給できるだけの十分な就労期間がないため、社会保障の無資格者となっている。

およそ60万人にのぼるこうした高齢の移民にとってSSIは、退職年金の代わりとなっている。SSIの給付を受けている高齢の移民の4分の3は、SSI以外に収入がない。これに対して、SSIの給付を受けている米国生まれの高齢者のうち、SSI以外に収入がない者は、3分の1となっている。

⑤ 每年、渡米してくる移民の10%以上を占めている難民は、最大の福祉受給者予備軍である。

迫害から逃れて米国にやってくる難民は、着の身着のままでやってくる場合が多いいため、最初に公的扶助を必要とする場合が多い。難民のうち15%以上の人々は福祉手当の受給者となっている。

⑥ 統計データをみると、移民が福祉制度を悪用しているという一般認識が必ずしも正しくないことがわかる。

社会保険庁(The Social Security Administration)の報告書によると、移民達の中で福祉サービスを不正または悪用して受給しているという事例はわずかである。また、同庁によると、一般に流布しているように移民が不正に福祉手当を受ける傾向があるとは必ずしもいえない。

⑦ 生粋の米国人に比べると、ごく少数の移民しか福祉手当を受けていない。

1980年代に渡米した難民を除く移民で、労働力人口の該当年齢(15歳～64歳)にあてはまる者のうち、2%の人々が福祉手当を受けている。これに対して、同じカテゴリーに該当する米国人で福祉手当を受けているのは、3.7%となっている。初期に渡米してきた移民についてみると、労働力人口の該当年齢(15歳～64歳)にあてはまる者のうち、福祉手当を受けているのは、3.2%にすぎない。

(4) 移民と経済

① 米国における在住期間の長い移民ほど高い所得を得る傾向にある。

1980年以前に入国した移民世帯の平均所得は、40,900ドルとなっている。これは、1980年以降に入国した移民の平均所得、31,100ドルを31%も上回っている。また、米国生まれのアメリカ人世帯の平均所得、37,300ドルよりも約10%も多いものとなっている。

② 米国の多くの都市は、移民ビジネスにより経済的利益を享受している。

ロサンゼルスでは、韓国系アメリカ人が自営業者となっている割合は、全米平均の約3倍となっている。マイアミでは、キューバ系アメリカ人が経営する会社の数は、1967年に919社であったものが、1976年には8千社に、そして1990年には2万8千社にも達している。ダラスのジェファーソン通りでは、移民一世、二世が地域にある800の企業のうち4分の3を所有している。ニューヨークでは、韓国系移民は、総人700万人のうち3%を占めるにすぎないが、1,100のデリカッセン、酒屋、1,300のクリーニング店、100の企業、250の衣服製造工場、700のスーパーマーケット、600から700のフィッシュマーケット、そして400を超える爪の美容サロンを経営しているのである。

③ ある調査によると、米国における在住期間の長い移民ほど、自営業者となっている割合が高くなっている。

1980年代では、米国に住む移民のうち5.6%が自営業となっている。1980年以前に入国した移民のうち、1990年までに自営業者となっている者の割合は、

8.4%となっている。1990年には、およそ1,300万人、総人口の7.2%に及ぶ移民が自営業者となっている。これは、米国生まれのアメリカ人の7.0%をわずかながら上回っている。

第1節 はじめに

プロポジション187成立後は、各地で混乱が生じたり、反対集会の開催や反対運動・訴訟提起がなされるなどしたが、その後、落ち着きを取り戻し、新聞でも、カリフォルニアの不法移民の生活は平常に戻ったと報道された。我々がアメリカを訪問した10月の頃においても、街の雰囲気は平常どおりのように感じられた。

そもそも不法移民に対する公共サービス提供を拒否することについては、技術的に難しい問題があるといわれている。というのは、1つの家族には、資格者もいれば、不法滞在者もいるためである。資格者が公共サービスを求めれば家族の不法滞在者を当局に暴露することを恐れるため、資格者への公共サービスをも否定することとなるからである。

プロポジション187の条項は、暫定的禁止命令により、執行が停止されていたが、1995年11月20日、連邦地方裁判所は、プロポジション187の主な条項について違憲判決を下した。

第2節 プロポジション187に対する違憲判決等

1995年11月20日、ワシントン・ポスト（巻末の資料編参照）によると、連邦地方裁判所（ロス・アンジェルス）の Mariana R. Pfaelzer 判事は、プロポジション187の主な条項（公立初等中等学校、公的社会福祉サービス、公的医療サービスからの不法移民の排除等）を違憲とする判決を下した。判事は、判決の中で、不法移民が公的サービスを求める際に移民の法律上の地位を調査することは、合衆国憲法の下での連邦の権限である移民規制権限を侵すこととなる（クレアサマリー「米国の移民問題」P24参照）と述べるとともに、州は自主財源を不法移民に支出しないという権利を持つかもしれないが連邦政府から執行権限を委任され予算措置されている公的サービスを否定することはできないと述べた。さらに、判事は、カリフォルニア州は完全な自主財源に基づく支出を拒否できるであろうが、まったく完全に州の自主財源だけのプログラムが存在するのかどうか明らかではないとも述べた。

しかしながら、公立高等教育機関から不法移民を排除する条項及び偽の移民証書を作成・流通・販売・使用すに関する犯罪・刑罰を規定する条項については、棄却（strike down）しなかった。

第3節 今後の見込み等

1994年のSOS住民提案（プロポジション187）のキャンペーンの勢いにのって、熱狂的な賛成派のウィルソン知事は再選されたといわれている。彼は、その後、不法移民に対する強硬姿勢を示して、1996年の大統領選挙の共和党指名レースに名乗りを上げたが、すぐに脱落した。

ウィルソン知事は、この判決を知らされて、「本当に遺憾であり、カリフォルニア州民を失望させるであろう。」と語った。

プロポジション187の賛成派である FAIR (Federation for American Immigration Reform) のスポークスマンの Ira Mehlman は、「この判決は著しく正義に反するものである」と語った。また、州の Dan Lungren 司法長官は、「我々は10ラウンドも続く長い道のりのまだ第1ラウンドにいるにすぎない」と述べた。支持者が語るところによれば、この地裁での判決を第9連邦控訴裁判所に控訴することになるであろうとのことである。法律の専門家は、連邦最高裁判所までいくとすればあと数年はかかるであろうとの見方をしている。

プロポジション187に出されていた暫定的禁止命令については、全ての法律問題が片付くまでは有効であると Pfaelzer 判事は述べている。

一方、反対派は、この違憲判決を歓迎している。ACLU (American Civil Liberties Union) のスポークスウーマンの Anne Bradley は、「この判決は非常に複雑な判決であるが、明らかに移民の子供たちの教育を否定することができないという基本原理 (principle) を支持している」と語った。また、今回ふれられなかった公立高等教育機関から不法移民を排除する条項について、訴訟が継続することとなるであろうといわれているが、公判期日はまだ決まっていない。

プロポジション187の支持者の今後の動きとしては、1996年の投票に上程しようと計画されている CCRI (California Civil Rights Initiative) と呼ばれる住民提案の賛成者となりつづあるということがあげられる。この住民提案の内容は、州等が、雇用、公教育、公共事業契約において、ある個人あるいはあるグループを優先的取扱をするための基準として、人種、性別、肌の色、出身国等を用いることを禁止するというものである。

これは、少数派人種 (minorities) や女性を就職・入学等に際し優先的取扱をするという積極的差別撤廃措置 (affirmative action) の見直しを求めるものである。というのは、黒人・ヒスパニックあるいは女性というだけで入学や就職において優先的取扱を受けることは白人等に対する逆差別ではないかという考えが根底にあるからである。

我々がアメリカを訪問した際にも、テレビで積極的差別撤廃措置の見直しに関する報道がなされており、METAのピーター・ルース弁護士も述べていたように、全体としては、少数派人種 (minorities) にとって事態は悪化していく方向にあるのではないかという意見であった。また、アメリカ現地調査の際に連絡をとったカリフォルニア州教育省の David P. Dolson 氏も同様な内容のメモを送ってきていた（注：この章の最後に該当部分を掲載

する）。

つい最近（1996年3月）のワシントン・ポスト（巻末の資料編参照）によれば、連邦議会でも、不法移民子供たちを公教育から排除する選択権を州に与えるという法律制定の動きがあり、これは、初めて、プロポジション187の1つの主要な内容が連邦レベルで取り上げられたということで、今後の動向が注目される。

また、1995年の末に、イギリスにおいて、ハワード内相が、教育・雇用相や実業界からの反対にもかかわらず、移民法改正を推し進めていることが報告された。報告によれば、シェパード教育・雇用相は、不法入国者の雇用主に罰金を科す法改正案は、少数民族出身者の雇用敬遠を増長するとの不安を述べ、雇用主に移民の滞在資格チェックを義務付ける案は、実業界の猛反対を受けて取り下げられたとのことである。イギリスにおいても、不法移民に対する規制等の問題が大きくなってきているようであり、今後の動向が注目される。

注

“You should be advised that currently there are many attempts to terminate programs for non-English speakers and immigrants. Proposition 187 denies public schooling to undocumented children(currently being challenged in courts). There is an amendment proposed to the U.S. Constitution which would make English the official language and prohibit the use of other languages by federal, state, and local governments and would terminate and prohibit bilingual education. A judge in Texas ruled several weeks ago that a Mexican-American mother was guilty of child abuse because she spoke Spanish to her child at home. The anti-immigrant and English-only movement is very strong at this time. Most candidates(Republican) for local and state offices, and even the presidency have endorsed the English-only policies. As of September 1, the Bilingual Education Office of this Department was closed and the staff transferred to more than ten other offices.”

参照文献

Peter D. Roos, Lawyer, META, Inc., "Shooting Oneself in the Foot : American Efforts to Halt Unauthorized Immigration by Denying Schooling to Children"

National Immigration Forum, "Chronology : Restrictions on Immigration and Naturalization" , 1994

National Immigration Forum, "Issue Brief : Controlling Illegal Immigration" ,1994

Philip Martin, University of California, Davis, "Documentation ; Proposition 187 in California", INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW, 1995, Spring

Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), "Update on Litigation Challenging Proposition 187" , 1995

The Tomas Rivera Center (TRC), "California School District Administrators Speak to Proposition 187 : A TRC Survey" ,1994

United States General Accounting Office, "Illegal Aliens : Assessing Estimates of Financial Burden on California" ,1994

National Immigration Forum, "Issue Brief : Costs and Contributions of Immigrants" ,1994

The Washington Post, "Judge Strikes Some California Immigration Bans" , November 21, 1995

The Washington Post, "House Backs State Option to Bar Illegal Immigrant Children From Public School" , March 21, 1996

The Washington Post, "House Passes Major Immigration Bill Without Reducing Legal Limits" , March 22, 1996

(その他の文献等)

田中英夫 編集代表 「英米法辞典」 東京大学出版会 1991

田中英夫等著 「外国法の調べ方」 東京大学出版会 1974

武隈慎一 「ミクロ経済学」 サイエンス社 1989

在サン・フランシスコ日本国総領事館総政務班 「カリフォルニア州行財政度の概要」 1995

クレアレポート「米国の地方公共団体の種類と機能」No.29 1991

クレアレポート「米国における広域行政について—ニューヨーク州、フロリダ州、カリフォルニア州—」No.51 1992

クレアレポート「米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理」No.61 1993

クレアレポート「米国の州政府の財政運営と政府間関係」No.100 1995

財団法人自治体国際化協会 「公務員のための海外調査ハンドブック」 1994

資料編

1 プロポジション187

日本語訳文、英文

2 ワシントン・ポスト

[プロポジション187本文（試訳）]

*コードの追加に係る部分については、翻訳を略してある。

第1節 評決及び宣言

加州民は、以下の点を評決し宣言する。

加州民は、同州での不法移民の存在により経済的苦境を被ってきており、かつ被りつつある。

加州民は、同州の不法移民の犯罪行為により個人的な傷害や損害を被ってきており、かつ被りつつある。

加州民は同州に不法に入ろうとするいかなる個人や人々から自分達の政府を守る権利を有する。

それ故、加州民は、州政府及び連邦政府や地方団体との協力を規定するとともに、アメリカ合衆国内の不法移民が加州において利益や公共サービスを享受することを防止するためにこのような機関による告知あるいは機関相互間の告知が要求されるようなシステムを制定するという企図を宣言する。

第2節 不正な市民権若しくは外国人居住証の作成、流通、販売に関する犯罪及び刑罰規定

何人も、本来の市民権や他人の外国人居住証のあることを隠すための不正書類を作成、流通、販売せしめた場合には重罪に処せられ、州刑務所に5年間投獄若しくは75,000ドルの罰金に処せられる。

第3節 不正な市民権若しくは外国人居住証の使用に関する犯罪及び刑罰規定

何人も、本来の市民権や外国人居住証を隠すための不正書類を使用した場合には重罪に処せられ、州刑務所に5年間投獄若しくは25,000ドルの罰金に処せられる。

第4節 法執行に基づく連邦移民局との協力

(a) 加州における全ての法律執行機関は、連邦入国関係法律に違反しアメリカ合衆国内

にいる疑いで逮捕された如何なる被疑者に関しても連邦移民局と十分な協力を行なうものとする。

(b) 連邦入国関係法律に違反しアメリカ合衆国内にいる疑いで逮捕された被疑者に関し、全ての法律執行機関は、以下のことを行なうものとする。

- (1) 被疑者が合衆国市民か、永住権保持の外国人か、合法的な一時滞在の外国人か、入国関係法律に違反して合衆国内にいる外国人か、といった法律上の地位を確認するものとする。証明過程においては、被疑者に対する生年月日、入国年月日及びそれらの場所に関する質問や、被疑者の法律上の地位を示す書類の要求が含まれるものであり、制限されるものではない。
 - (2) 被疑者に対し、連邦入国関係法律に違反して合衆国内にいるという現在の地位を通報するものとする。また、裁判手続きとは切り離して、被疑者に対し合法的な地位を獲得するか合衆国を出国するよう告知する。
 - (3) 加州司法長官及び連邦移民局に対し、被疑者の不法であるという現在の地位を通報するとともに、他の公的機関から要求されるかもしれない如何なる情報についても知らせておくものとする。
- (c) 細目 (a)において要求されている協力を妨げたり制限しようとするための、市、郡その他の地方公的機関や法律執行機関による如何なる立法行為、行政行為その他の行為も禁止される。

第5節 公的社会福祉サービスからの不法滞在外国人の排除

(a) アメリカ合衆国市民と合法的に合衆国に居住することが認められた外国人のみが公的社会福祉サービスの利益を享受することができるという加州民の意思を実行するために、また公的社会福祉サービス提供機関に働く全ての人々が公金を誤用することを防ぐのを確実にするために、本節の条項が採択されている。

(b) 次のいずれかの者として法律上証明されない限り、公的社会福祉サービスは与えられないものとする。

- (1) アメリカ合衆国市民
- (2) 永住権保持外国人
- (3) 合法の一時滞在外国人

(c) 公的社会福祉サービス申請者が申請を行い、その情報により、加州の公的機関において申請者は合衆国連邦法に違反する不法滞在外国人であると確定し若しくは疑いを持った場合には、同機関において次の手続きが行なわれるものとする。

- (1) 当該公的機関は、申請者に利益やサービスを提供しないものとする。

- (2) 当該公的機関は、書面により、申請者に対し不法移民である旨及び法律上の地位を獲得するかあるいは出国しなければならない旨、告知するものとする。
- (3) 当該公的機関は、加州社会福祉サービス機関の長、加州司法長官、連邦移民局に対し、現在の違法な地位を告知するとともに、他の公的機関からの要求に応じいかなる情報をも通報するものとする。

第6節 公的医療サービスからの不法滞在外国人の排除

- (a) アメリカ合衆国市民と合法的に合衆国に居住することが認められた外国人のみが公的医療サービスの利益を享受することができるという加州民の意思を実行するために、また公的医療サービス提供機関に働く全ての人々が公金を誤用することを防ぐのを確実にするために、本節の条項が採択されている。
- (b) 次のいずれかの者として法律上証明されない限り、公的医療サービスは与えられないものとする。
 - (1) アメリカ合衆国市民
 - (2) 永住権保持外国人
 - (3) 合法の一時滞在外国人
- (c) 公的医療機関が、公的医療サービスを享受しようとする者に対して、連邦法が命じる緊急時の医療サービスは格別、合衆国連邦法に違反する不法滞在外国人であると確定し若しくは疑いを持った場合には、同機関において次の手続きが行なわれるものとする。
 - (1) 当該機関は、当該者にサービスを提供しないものとする。
 - (2) 当該機関は、書面により、申請者に対し不法移民である旨及び法律上の地位を獲得するかあるいは出国しなければならない旨、告知するものとする。
 - (3) 当該機関は、加州社会福祉サービス機関の長、加州司法長官、連邦移民局に対し、現在の違法な地位を告知するとともに、他の公的機関からの要求に応じいかなる情報をも通報するものとする。
- (d) (コードの追加：略)

第7節 公立エレメンタリースクール及び公立セカンダリースクールからの不法滞在外国人の排除

- (a) いかなる公立小中学校や公立高校も、合衆国市民でなく、永住権保持外国人でなく、若しくは連邦法により合法的に滞在が認められた外国人でない者に対し、登校を認めた

り許可してはならない。

- (b) 合衆国市民、永住権保持外国人、合法滞在外国人のみが登録し登校するということを確実にするために、1995年1月より各学校区は、各児童が最初に登録する際の法律上の地位を確認するものとする。
- (c) 合衆国市民、永住権保持外国人、合法滞在外国人のみが登録し登校するということを確実にするために、1996年1月までに各学校区は、既に登録されている全ての児童及び初めて登録する児童の法律上の地位を確認するものとする。
- (d) 1996年1月までに各学校区は、また細目（b）及び（c）に関する児童の親若しくは後見人が、次のいずれかであることを確認するために、親若しくは後見人の法律上の地位を確認するものとする。
- (1) 合衆国市民
 - (2) 永住権保持外国人
 - (3) 合法滞在外国人
- (e) 各学校区は、当該学校区の公立小中学校、公立高校に関する登録児童、児童、親、後見人について、不法滞在であると確定し若しくは疑いを持った場合には、気づいた時から45日以内に、加州公教育機関の長、加州司法長官、連邦移民局に通報するものとする。当該通報は、登録児童、児童、親、後見人にも知らせるものとし、合法的な地位を得なければ告知の日から90暦日後には学校に登校しつづけることができなくなることを明示するものとする。
- (f) 合衆国において合法的な地位を得ることができない児童に対しては、各学校区は当該告知の日から90暦日の間は教育を受けさせるものとする。この90暦日間は、当該児童が出身本国の学校へ整然と転校手続きを完了するために用いられる期間である。各学校区は、転校の努力を行なっている期間の当該児童の教育が最善となるよう最大限の協力を行なうものとする。

第8節 公立ポストセカンダリースクールからの不法滞在外国人の排除

- (a) いかなる公立高等教育機関（大学等）も、合衆国市民でなく、永住権保持外国人でなく、若しくは連邦法により合法的に滞在が認められた外国人でない者に対し、登校を認めたり名簿に掲載したり登校を許可してはならない。
- (b) 合衆国市民、永住権保持外国人、合法滞在外国人のみが登録し登校するということを確実にするために、1995年1月より、各学期の最初若しくは各学期の終了後に各公立高等教育機関は、登録あるいは通学している各生徒の法律上の地位を確認するものとする。

(c) 公立高等教育機関の入学許可担当者は、願書提出者、登録者若しくは通学者が不法滞在であると確定し若しくは疑いを持った場合には、気づいた日から45日以内に、当該情報を加州公教育機関の長、加州司法長官、連邦移民局に通報するものとする。当該通報は、当該入学志願者、登録者、通学者にも知らしめられるものである。

第9節 加州司法長官と連邦移民局との協力

加州、いかなる市、郡あるいは司法区域を有する公的機関が連邦法に違反し不法に滞在している者につき加州司法長官に報告を行なう際には、常に当該情報は連邦移民局に回報されるものとする。加州司法長官は、このような報告について常に最新の記録にしておく義務を負うとともに、他の公的機関からの要求に応じ、いかなる情報も与えるものとする。

第10節 修正及び分離

本議案に含まれている条項は、州上下両院における出席議員の三分の二以上の賛成によって若しくは住民投票で可決された新たな法案によって本議案の目的を強めるという修正を除き、議会で修正することはできない。

本条項の部分や本提案の出願がいかなる人々や状況にも無効な場合、この無効は他の条項や他の提案の出願には影響を与えるものではなく、これらの他の条項や出願はこの無効なものとは関係なく有効となる。また、本提案は分離可能である。

この訳文は、在サン・フランシスコ日本国総領事館の堀井巖領事によるものである。

Original Text of Proposition 187

Text of Proposed Law

This initiative measure is submitted to the people in accordance with the provisions of Article II, Section 8 of the Constitution. This initiative measure adds sections to various codes; therefore, new provisions proposed to be added are printed in italic type to indicate that they are new.

Proposed Law

SECTION I: Findings and Declaration

The People of California find and declare as follows:

That they have suffered and are suffering economic hardship caused by the presence of illegal aliens in this state.

That they have suffered and are suffering personal injury and damage caused by the criminal conduct of illegal aliens in this state.

That they have a right to the protection of their government from any person or persons entering this country unlawfully.

Therefore, the People of California declare their intention to provide for cooperation between their agencies of state and local government with the federal government, and to establish a system of required notification by and between such agencies to prevent illegal aliens in the United States from receiving benefits or public services in the State of California.

SECTION 2: Manufacture, Distribution or Sale of False Citizenship or Resident Alien

Documents; Crime and Punishment

Section 113 is added to the Penal Code, to read:

113. Any person who manufactures, distributes or sells false documents to conceal the true citizenship or resident alien status of another person is guilty of a felony, and shall be punished by imprisonment in the state prison for five years or by a fine of seventy-five thousand dollars (\$75,000).

SECTION 3: Use of False Citizenship or Resident Alien Documents: Crime and Punishment

Section 114 is added to the Penal Code, to read:

114. Any person who uses false documents to conceal his or her true citizenship or resident alien status is guilty of a felony, and shall be punished by imprisonment in the state prison for five years or by a fine of twenty-five thousand dollars (\$25,000).

SECTION 4: Law Enforcement Cooperation with INS

Section 834b is added to the Penal Code, to read:

834b(a) Every law enforcement agency in California shall fully cooperate with the United States Immigration and Naturalization Service regarding any person who is arrested if he or she is suspected of being present in the United States in violation of federal immigration laws.

(b) With respect to any such person who is arrested and suspected of being present in the United States in violation of federal immigration laws, every law enforcement agency shall do the following:

(1) Attempt to verify the legal status of such person as a citizen of the United States, an alien lawfully admitted as a permanent resident, an alien lawfully admitted for a temporary period of time or as an alien who is present in the United States in violation of immigration laws. The verification process may include, but shall not be limited to, questioning the person regarding his or her date and place of birth, and entry into the United States, and demanding documentation to indicate his or her legal Status.

(2) Notify the person of his or her apparent status as an alien who is present in the United States in violation of federal immigration laws and inform him or her that, apart from any criminal justice proceedings, he or she must either obtain legal Status or leave the United States.

(3) Notify the Attorney General Of California and the United States Immigration and Naturalization Service of the apparent illegal status and provide any additional information that may be requested by any other public entity.

(C) Any legislative, administrative, or other action by a city, county; or other legally authorized local government entity with jurisdictional boundaries, or by a law enforcement agency, to prevent or limit the cooperation required by subdivision (a) is expressly prohibited.

SECTION 5: Exclusion of Illegal Aliens from Public Social Services

Section l00015 is added to the Welfare and Institutions Code, to read:

10001.5 (a) In order to carry out the intention of the People of California that only citizens of the United States and aliens lawfully admitted to the United States may receive the benefits of public social services and to ensure that all persons employed in the providing of those services shall diligently protect public funds from misuse, the provisions of this section are adopted.

(b) A person shall not receive any public social services to which he or she may be otherwise entitled until the legal status of that person has been verified as one of the following:

- (1) A citizen of the United States*
- (2) An alien lawfully admitted as a permanent resident*
- (3) An alien lawfully admitted for a temporary period of time.*

(c) If any public entity in this state to whom a person has applied for public social services determines or reasonably suspects, based upon the information provided to it, that the person is an alien in the

United States in violation of federal law, the following procedures shall be followed by the public entity:

(1) The entity shall not provide the person with benefits or services.

(2) The entity shall, in writing, notify, the person of his or her apparent illegal immigration status, and that the person must either obtain legal status or leave the United States.

(3) The entity shall also notify the State Director of Social Services, the Attorney General of California and the United States Immigration and Naturalization Service of the apparent illegal status, and shall provide any additional information that may be requested by any other public entity.

SECTION 6: Exclusion of Illegal Aliens from Publicly Funded Health Care

Chapter 1.3 (commencing with Section 130) is added to Part 1 of Division 1 of the Health and Safety Code, to read:

CHAPTER 1.3: Publicly Funded Health Care Services

130 (a) In order to carry out the intention of the People of California that, excepting emergency medical care as required by federal law, only citizens of the United States and aliens lawfully admitted to the United States may receive the benefits of publicly-funded health care, and to ensure that all persons employed in the providing of those services shall diligently protect public funds from misuse. The provisions of this section are adopted.

(b) A person shall not receive any health care services from a publicly-funded health care facility to which he or she is otherwise entitled until the legal status of that person has been verified as one of the following:

(1) A citizen of the United States

(2) An alien lawfully admitted as a permanent resident

(3) An alien lawfully admitted for a temporary period of time.

(c) If any publicly-funded health care facility, in this state from whom a person seeks health care services, other than emergency medical care as required by federal law, determines or reasonably suspects, based upon the information provided to it, that the person is an alien in the United States in violation of federal law, the following procedures shall be followed by the facility:

(1) The facility shall not provide the person with services.

(2) The facility shall, in writing, notify, the person of his or her apparent illegal immigration status , and that the person must either obtain legal status or leave the United States.

(3) The entity shall also notify the State Director of Social Services, the Attorney General of California and the United States Immigration and Naturalization Service of the apparent illegal status, and shall provide any additional information that may be requested by any other public entity.

(d) For purposes of this section "publicly-funded health care facility" shall be defined as specified in Section 1200 and 1250 of this Code as of January 1, 1993.

SECTION 7: Exclusion of illegal Aliens From Public Elementary and Secondary Schools

Section 48215 is added to the Education Code, to read:

48215 (a) No public elementary or secondary school shall admit, or permit the attendance of any child who is not a citizen of the United States, an alien lawfully admitted as a permanent resident, or a person who is otherwise authorized under federal law to be present in the United States.

(b) Commencing January 1, 1995, each school district shall verify the legal status of each child enrolling in the school district for the first time in order to ensure the enrollment or attendance only of citizens, aliens lawfully admitted as a permanent resident, or persons who are otherwise authorized under federal law to be present in the United States.

(c) By January 1, 1996, each school district shall have verified the legal status of each child already enrolled and in attendance in the school district in order to ensure the enrollment or attendance of only citizens, aliens lawfully admitted as a permanent resident, or persons who are otherwise authorized under federal law to be present in the United States.

(d) By January 1, 1996, each school district shall also have verified the legal status of each parent or guardian of each child referred to in subdivision (b) and (c) to determine whether such parent or guardian is one of the following:

- (1) A citizen of the United States*
- (2) An alien lawfully admitted as a permanent resident*
- (3) An alien lawfully admitted for a temporary period of time.*

(e) Each school district shall provide information to the State Superintendent of Public Instruction, the Attorney General of California and the United States Immigration and Naturalization Service regarding any enrollee or pupil, or parent or guardian, attending a public elementary or secondary school in the school district determined or reasonably suspected to be in violation of federal immigration laws within forty-five days after becoming aware of an apparent violation. The notice shall also be provided to the parent or legal guardian of the enrollee or pupil, and shall state that an existing pupil may not continue to attend the school after ninety calendar days from the date of the notice, unless legal status is established.

(f) For each child who cannot establish legal Status in the United States, each school district shall continue to provide education for a period of ninety days from the date of the notice. Such ninety day period shall be utilized to accomplish an orderly transition to a school in the child's country of origin. Each school district Shall fully cooperate in this transition effort to ensure that the educational needs of the child are best served for that Period of time.

SECTION 8: Exclusion of illegal Aliens From Public Postsecondary Educational

Institutions

Section 66010.8 is added to the Education Code, to read:

66010.8 (a) No public institution of postsecondary education shall admit enroll, or permit the attendance of any person who is not a citizen of the United States, an alien lawfully admitted as a permanent resident in the United States, or a person who is otherwise authorized under federal law to be present in the United States.

(b) Commencing with the first term or semester that begins after January 1, 1995, and at the commencement of each term or semester thereafter, each public postsecondary educational institution shall verify the status of each person enrolled or in attendance at that institution in order to ensure the enrollment or attendance of only citizens, aliens lawfully admitted as a permanent resident, or persons who are otherwise authorized under federal law to be present in the United States.

(c) No later than 45 days after the admissions officer of a public postsecondary educational institution becomes aware of the application, enrollment, or attendance of a person determined to be, or who is under reasonable suspicion of being, in the United States in violation of federal immigration laws, that officer shall provide that information to the State Superintendent of Public Instruction, the Attorney General of California and the United States Immigration and Naturalization Service. The information shall also be provided to the applicant, enrollee, or person admitted.

SECTION 9: Attorney General Cooperation with the INS

Section 53069.65 is added to the Government Code, to read:

53069.65. Whenever the state or a city, or a county, or any other legally authorized local governmental entity with jurisdictional boundaries reports the presence of person who is suspected of being present in the United States in violation of federal immigration laws to the Attorney General of California, that report shall be transmitted to the United States Immigration and Naturalization Service. The Attorney General shall be responsible for maintaining on-going and accurate records of such reports, and shall provide any additional information that may be requested by any other government entity.

SECTION 10: Amendment and Severability

The statutory provisions contained in this measure may not be amended by the Legislature except to further its purposes by statute passed in each house by roll-call vote entered in the journal, two-thirds of the membership concurring, or by a statute that becomes effective only when approved by the voters. In the event that any portion of this act or the application thereof to any person or circumstance is held invalid, that invalidity shall not affect any other provision or application of the act, which can be given effect without the invalid provision or application, and to that end the provisions of this act are severable.

Judge Strikes Some California Immigrant Bans

By William Claiborne
Washington Post Staff Writer

LOS ANGELES, Nov. 20—A federal judge today declared unconstitutional the parts of California's controversial Proposition 187 that would deny education, health and social welfare services to illegal immigrants.

U.S. District Judge Mariana Pfaelzer ruled that undocumented aliens cannot be asked about their immigration status when they apply to attend public schools or to receive health and welfare benefits because doing so would be an attempt to control immigration, which she said is a federal function under the Constitution.

Pfaelzer's ruling declared, in effect, that while the state might legally have the right to refuse to spend its own funds on illegal immigrants, it cannot deny federally funded services on the basis of "an impermissible state scheme to regulate immigration."

Because she ruled that illegal immigrants cannot be asked about their status when applying for assistance, the decision, in effect, makes state officials powerless to enforce the curbs on state educational services.

Moreover, the judge said, while it appears that California can deny benefits that are wholly state funded, it is unclear whether any such purely state-funded programs exist.

But Pfaelzer did not strike down the portion of the proposition that allows public colleges and universities to deny admission to undocumented

immigrants, because, she said, it does not require the institutions to "independently determine" such status. She did not address how colleges might determine immigration status.

Proposition 187 has been on hold since December, when Pfaelzer temporarily blocked most sections of the ballot measure until its constitutionality could be determined.

The measure, which voters approved decisively last fall, was intended to bar illegal immigrants from receiving public education, non-emergency health care and social services. It would require health and welfare officials to report suspected illegal immigrants to authorities.

It also established new sanctions for the distribution and use of false citizenship documents, which Pfaelzer never enjoined.

After a contentious campaign last year, the "save our state" ballot initiative helped propel Gov. Pete Wilson (R), one of its most ardent supporters, to reelection. Wilson made a bid for the Republican nomination for president in 1996 based in part on his hard-line stance against illegal immigration, but his campaign collapsed shortly after its kickoff on Sept. 29.

Wilson was informed of the ruling while attending a GOP presidential campaign rally for Sen. Robert J. Dole (R-Kans.) here. "It's very unfortunate. It frustrates the will of the people of California," he said.

Pfaelzer said that the voters' approval of the proposition reflects their "justifiable frustration" with the federal government's inability to enforce immigration laws effectively. However, she said, "no matter how serious the problem may be, the authority to regulate immigration belongs exclu-

sively to the federal government and state agencies are not permitted to assume that authority."

"The state is powerless to enact its own scheme to regulate immigration or to devise immigration regulations which run parallel to or purport to supplement the federal immigration law," Pfaelzer wrote.

Pfaelzer issued the 71-page ruling in response to a motion for summary judgment filed by the American Civil Liberties Union, the Mexican American Legal Defense and Education Fund and other immigrant rights groups.

Supporters of Proposition 187 said tonight that Pfaelzer's ruling will be appealed to the 9th U.S. Circuit Court of Appeals. The appeals process could take several years if the case ultimately goes to the U.S. Supreme Court, as many legal analysts believe it will. Pfaelzer said that a preliminary

~~injunction against most portions of the ballot initiative will remain in effect until all of the legal issues are resolved.~~

Portions of the measure on which Pfaelzer did not rule today, such as the section allowing public colleges to deny admission to undocumented immigrants, will go to trial under the lawsuit filed by immigrant rights groups. No trial date has been set.

State Attorney General Dan Lungren said the state will defend those portions of the proposition not struck down. "We are in the first round of a 10-round heavyweight fight, and at this point, we are about even on the scorecard," Lungren said in a statement. He added, "The most significant event is still to come—a trial on the merits of the law."

Anne Bradley, an ACLU spokeswoman, called the ruling a "mixed and tremendously complicated decision," but said it "clearly upholds the principle that children of immigrants cannot be denied a free education."

Some immigrant rights advocates claimed a major victory had been won,

declaring that the ruling effectively gutted Proposition 187.

Ira Mehlman, spokesman for the Federation for American Immigration Reform, which supported the proposition, said, "This is an outrageous decision by the judge."

The Center for Human Rights and Constitutional Law, the lead counsel for the California Latino organizations and elected officials who acted as plaintiffs, had asked for a summary judgment that the proposition violated the Constitution because it tried to control immigration to California.

At a hearing in July, anti-Proposition 187 lawyers opposed to Proposition 187 asked Pfaelzer to declare the entire measure unconstitutional without a full-scale trial because of its alleged contravention of federal powers.

However, in September, the judge signaled that she was considering the possibility of ruling at least a portion of the initiative unconstitutional by asking state attorneys to file written arguments why some sections could be deemed constitutional, if other parts are not.

House Backs State Option to Bar Illegal Immigrant Children From Public School

By William Branigin
and John E. Yang
Washington Post Staff Writers

The House voted yesterday to give states the option of denying free public education to the children of illegal immigrants.

The vote, on the second day of debate on a controversial immigration bill, came after House Speaker Newt Gingrich (R-Ga.) made a rare floor speech urging members to support the measure, an amendment sponsored by Rep. Elton Gallegly (R-Calif.). The amendment passed 257 to 163. A vote on the overall bill is expected this week.

The provision, which critics denounced as unconstitutional, appears certain to revive a controversy over the legal and moral basis for refusing education, health and social welfare services to illegal immigrants.

In 1994, Californians overwhelmingly approved a ballot initiative, Proposition 187, to do just that, but it was immediately tied up in court.

Last November, a federal judge in California declared key parts of the measure unconstitutional on grounds that the authority to regulate immigration belongs exclusively to the federal government.

Moreover, in 1982 the U.S. Supreme Court struck down a Texas law that would have stopped illegal alien children from attending public schools.

While the likelihood that new legal challenges may limit the immediate practical effect of yesterday's vote, the amendment's approval represented a significant political development because it marked the first time that a key component of Proposition 187 has been accepted at the congressional level: Illegal aliens can be

discouraged from coming to the United States by keeping their children out of public schools.

The amendment says that the right to a free public education "promotes violations of the immigration laws" and "creates a significant burden on states' economies."

Therefore, it adds, "states should not be obligated" to provide education to illegal aliens and can check immigration and other documents to determine whether a child is in the country legally.

Gallegly said the measure would not apply to the U.S.-born children of illegal aliens.

In promoting the amendment, he argued that allowing illegal immigrant children to attend public schools has encouraged illegal immigration, with "devastating" effects for the U.S. education system.

"Just because someone has busted

through the door, that does not entitle them to the contents of the home," he said. "Illegal immigrants belong back in their country of origin, and we should do everything we can to encourage them to embrace that simple idea."

Backing those arguments in his floor speech, Gingrich said, "Offering free, tax-paid goods to illegals has increased the number of illegals." He added, "This used to be the land of opportunity; now it's the land of welfare."

Gingrich said the nation should be sending the message, "Come to America for opportunity. Do not come to America to live off the law-abiding, American taxpayer."

Rep. John Bryant (D-Tex.), a co-sponsor of the immigration bill who is running for his party's Senate nomination, argued that emergency medical treatment and childrens' education traditionally have been ex-

empted from sanctions. Calling the Gallegly amendment "extreme" and "absolutely illegal," he said its adoption "would be a tragedy." He asked, "Why would we want a population of children in this country to not be in school?"

In a subsequent floor speech, Bryant sharply criticized Gingrich for helping to pass what he described as a "deal-breaker" amendment that would cause President Clinton to veto a bill containing it. He called Gingrich's intervention "very partisan" and "not befitting the office of speaker of the House."

House Passes Major Immigration Bill Without Reducing Legal Limits

By William Branigin
and John E. Yang
Washington Post Staff Writers

The House yesterday approved a major immigration bill after stripping it of provisions aimed at reducing the influx of legal immigrants.

The final vote of 333 to 87 came after the Clinton administration threw its support behind a move to limit the legislation essentially to a crackdown on illegal immigration. The bill beefs up the Border Patrol, streamlines deportation procedures, toughens penalties for alien smuggling and document fraud, and makes it more difficult for illegal aliens to receive education and welfare benefits.

Earlier, a vote on a key amendment, which passed 238 to 183, deleted sections that would have reduced levels of legal immigration from about 775,000 a year at present to about 700,000 annually for the first five years and fewer than 600,000 a year after that.

The bill, originally conceived as the most ambitious effort to overhaul U.S. immigration laws in 30 years, addressed an issue that has sparked hot political rhetoric on the campaign trail in this election season and that promises to figure in both parties' attempts to woo electoral vote-rich California.

Deleting the provisions on legal

immigration removed the most contentious parts of the bill and brought it more closely into line with a Senate version now before its Judiciary Committee.

By shifting their focus to a crackdown on illegal aliens, the representatives seized an issue on which there is broad agreement but did little to lower the overall influx of immigrants, most of whom come to the United States legally.

Voting on other amendments, the House rejected efforts by powerful agricultural interests to insert a new guest-worker program into the bill. One defeated amendment would have allowed admission of up to 250,000 agricultural guest workers a year, and another would have let in up to 100,000 a year.

The Clinton administration's support for the amendment to strip the bill surprised its chief sponsors, Texans Lamar S. Smith (R) and John Bryant (D). Clinton had previously expressed support for the recommendations of the bipartisan Commission on Immigration Reform, which had called for significant cuts in legal immigration and upon which portions of the House bill were based.

"We were able to keep our promise and produce a bipartisan bill that is truly in the national interest," Smith said. He said that losing the legal reform provisions was "clearly a disappointment" but that the issue is un-

likely to die. "I don't think the administration appreciates the strong feelings [of Americans] on immigration reform," he said.

The vote was immediately hailed by members of an eclectic pro-immigration coalition that united business, labor, ethnic, religious, liberal, conservative and libertarian groups. It was bitterly denounced by advocates of lower immigration levels, who charged that the bill had been gutted by special interests.

Supporters of the amendment—sponsored by an unlikely alliance of two conservative Republican freshmen and a veteran liberal Democrat—portrayed the bill's effort to reduce legal immigration as unfair.

Rep. Dick Chrysler (R-Mich.), one of the sponsors, said the bill was "closing the door on families of U.S. citizens." He added, "I cannot justify voting for the drastic cuts in legal immigration because of problems in illegal immigration."

3/22

Washington Post

"It is fundamentally wrong to take the justifiable anger about our failure to deal with the issue of illegal immigration and piggyback on top of that anger a drastic . . . cut in permanent legal immigration, a cause and a force that has been good for this country," said Rep. Howard L. Berman (D-Calif.), another sponsor.

"We are a nation of immigrants," said Rep. Sam Brownback (R-Kan.), the third co-sponsor. "Congress should preserve that proud tradition, not threaten it."

Opponents argued that the two issues of legal and illegal immigration could not be separated.

"A fundamental problem in our current immigration system is that more than 80 percent of all legal immigrants are now admitted without reference to their skills and education" and 37 percent lack even a high school education, Smith said. "This surplus of unskilled immigrants hurts those Americans who can least afford

it, those at the lowest end of the economic ladder."

"You've got to deal with legal immigration—that's where the numbers are," said Bryant. Illegal immigration is estimated to add 300,000 to 400,000 people to the U.S. population each year, while the number of legal immigrants and refugees has exceeded 1 million in some recent years.

Bryant on Wednesday expressed "great disappointment and contempt" for the White House's surprise decision to support stripping the legal immigration provisions from the bill, calling it a "politically cowardly" reversal of a year-old position. "It is a simple case of caving in to political pressure," he said.

Administration officials said they still support modest reform of legal immigration and hope to include measures to protect U.S. workers in any new bill on that issue.