

# 1 スムーズな移民受入れのための連邦の取組み

## —移民情報ポータル「WelcometoUSA.gov」と「新しいアメリカ人プロジェクト」—

井樋 三枝子

### 目次

はじめに	2 「新しいアメリカ人プロジェクト」の推進
I 「新しいアメリカ人特別調査会設置令」の内容	3 特別調査会の活動の力点
II 特別調査会の活動成果	III 移民統合努力への連邦政府の参入—変わる「アメリカ化」の意義—
1 ウェブサイト「WelcometoUSA.gov」の開設	おわりに—移民をめぐる今後の問題—

### はじめに

連邦国家アメリカでは、具体的な政策やその実施については、州や地方が様々に対応しているが、出入国管理政策を中心とした移民政策は、合衆国憲法（第1編第8節）により連邦の専権事項となっている。ブッシュ（George W. Bush）大統領は、2004年の一般教書演説で包括的移民制度改革の実施を提唱しており、連邦政府の最も力を入れている政策の一つとして移民対策を挙げることができるであろう。

ブッシュ大統領が提案する移民政策は、次の2点を目的としている。①2004年時点で国内に約1000万人以上存在するといわれる<sup>(1)</sup>非合法移民に対し、一時的労働者ビザを新設し、交付すること、②更なる非合法移民の流入を防ぐために、国境地域の警備を増強し、防壁を建築し、出入国管理や不法入国者に対する処置を厳格化すること。後者は、2001年に発生した9.11同時多発テロを受けてのテロ対策という側面もあった。

その後、連邦議会では様々な移民制度関連法案の審議が行われ、2006年には、その動きはますます活発化した。非合法移民に対する強硬な措置のみを内容とした下院法案が、2005年末に下院を通過し、中南米系移民のデモが広がった。上院ではブッシュ大統領提案より、さらに非合法移民に有利な内容の法案が提案され、審議された。両法案は連邦議会で対立し、審議は膠着状態に陥った<sup>(2)</sup>。

このような中、2006年6月、ブッシュ大統領は、大統領令「新しいアメリカ人特別調査会（Task

(1) Jeffrey S. Passel, *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, March 21, 2005, Pew Hispanic Center, ビュー・ヒスパニック・センターウェブサイト <<http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>>.

(2) 第109連邦議会の包括的移民制度改革の動きについては、井樋三枝子「米国における就労目的の外国人の受入れと規制」『外国の立法』231号, 2007.2, pp.6-13; 同「包括的移民制度改革法案の審議—「非合法移民」をどうするか—」『外国の立法』229号, 2006.8, pp.147-158.

Force on New Americans) 設置令」(EO13404, June 7, 2006.)<sup>(3)</sup>を発令した。これは、あくまでも「合法移民」を対象としており、移民が「アメリカ人」となるため、連邦政府が省庁を越えてどのように協力し、支援すべきかを検討する閣僚級の特別調査会を設置する内容となっている。

## I 「新しいアメリカ人特別調査会設置令」の内容

「新しいアメリカ人特別調査会」は、国土安全保障省を中心として、連邦、州及び地方の機関が連携し、合法移民に、①アメリカ市民文化の「共通の核」を受け入れさせ、②「共通の言語」を習得させ、③「完全にアメリカ人になる」ことを達成させるために設置される。

メンバーとなる閣僚は、国土安全保障長官(座長)、國務長官、国防長官、司法長官、農務長官、商務長官、労働長官、保健・福祉長官、住宅・都市開発長官、教育長官、内務長官<sup>(4)</sup>である。

調査会の機能は、次の4点である。①合法移民のアメリカ社会への統合(integration)、特に、英語、公民及び歴史の教育に関し、行政省庁・機関に指示を行うこと、②労働者に英語教育や公民教育を行う業務を促進する官民パートナーシップを進めること、③合法移民への英語教育と公民教育の指導拡大のボランティア活動を通じた方法を検討すること、④次の事項について、大統領に勧告を行うこと。a 合法移民の社会への統合における、省庁間協力の強化のための取組み、b 合法移民を統合させる責任を負う、連邦と州、地方の関連部局間の協力を促進する取組み、c 合法移民のアメリカ社会への統合をより効果的なものに改善するための規則や政策の変更、d 合法移民のアメリカ社会への統合に関する立法の提案。

## II 特別調査会の活動成果

「新しいアメリカ人特別調査会」の設置から1年が経過し、2007年6月に初年度の活動報告が提出された<sup>(5)</sup>。そこでは、主な成果として次の2点が挙げられている。1点目は、移民にとって必要で有益な情報のポータルサイトである「WelcometoUSA.gov」の開設、2点目は「新しいアメリカ人プロジェクト」の推進である。

### 1 ウェブサイト「WelcometoUSA.gov」の開設

特別調査会の使命遂行の一環として、以下の目的に資するように、使いやすく、有益な移民のためのポータルサイト「WelcometoUSA.gov」<sup>(6)</sup>が作成された。①移民に有益な連邦政府のウェブ上のコンテンツ(リソース)の認知の促進、②移民と市民のボランティア精神を増大させる「新しいアメリカ人プロジェクト」と特別調査会の活動に関する最新情報の提供。

「WelcometoUSA.gov」の内容は以下のとおりで、それぞれに該当するウェブ上のリソース

(3) ホワイトハウスウェブサイト <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060607-4.html>>.

(4) WelcometoUSA.gov ウェブサイト <[http://www.welcometousa.gov/About\\_us/default.htm](http://www.welcometousa.gov/About_us/default.htm)>. 内務長官については、大統領令自体には指定がない。

(5) *Fact Sheet: Task Force on New Americans First-Year Initiatives*, Department of Homeland Security, アメリカ自由部隊ウェブサイト <[http://www.freedomcorps.gov/about\\_usafc/newsroom/announcements\\_dynamic.asp?ID=1634](http://www.freedomcorps.gov/about_usafc/newsroom/announcements_dynamic.asp?ID=1634)>; Task Force on New Americans reports First-Year Initiatives <<http://www.visapro.com/S/Article-Print-Preview.asp?articleid=580>>.

(6) *op. cit.* (4)

にリンクが張られている。

- ・移民及び市民権

連邦市民権及び移民局の事務所リスト、移民関係の申請書、申請の個別の処理状況、帰化手続きに関する情報、帰化テスト対策、入国不服審査委員会に推奨されている弁護士等のリスト

- ・教育及び児童福祉

教育制度の概要、学校・大学の検索、託児所・成人教育制度等の解説・利用案内

- ・家族と健康管理

健康に関する情報、最適な民間医療保険の選択用チェックシート、保険対応病院のリスト、メディケア（高齢者用公的医療保険）・メディケイド（低所得者用公的医療保険）の制度紹介、住宅購入や賃貸方法、低所得者向け公的住宅案内

- ・政府給付

低所得者向け給付一般の解説、フードスタンプ（食料切符）、メディケア・メディケイドの説明

- ・アメリカ合衆国

地理や人口等のデータ・歴史の紹介、帰化テストに役立つ知識

- ・お金と財産管理

財産運用に関するアドバイス、納税の仕組みや方法の紹介、消費者保護の情報

- ・雇用

職業安定所、外国人永久労働許可<sup>(7)</sup>の取得方法、履歴書の書き方、採用面接の受け方、労働者の権利・雇用基準に関する解説、起業手順や融資の取付け方

- ・緊急事態への準備・対応

テロや災害等の緊急事態時の情報収集方法の案内、犯罪被害を受けた場合の案内

これらは移民向けコンテンツであるが、この他、受入れ側のコミュニティー向けの項目もある。特別調査会は、移民の英語習得等について地域住民がボランティアで協力することを推奨している。「WelcometoUSA.gov」には、ボランティア参加の手引きや検索システムが掲載されている。また、このような役割をこれまで積極的に担ってきた公共図書館等の機関に対しては、政府が作成した移民教育用キットの紹介と無料配布も行っている。

## 2 「新しいアメリカ人プロジェクト」の推進

「新しいアメリカ人プロジェクト（The New Americans Project）」とは、ボランティアを通じて移民の統合を進める目的で、「アメリカ自由部隊（USA Freedom Corps）」（後述）と、特別調査会が共同して立ち上げたものである<sup>(8)</sup>。プロジェクトの活動主体は「アメリカ自由部隊」である。

プロジェクトは、新移民がコミュニティーに適応し、「アメリカ人」として生活できるように、

(7) 同様の条件下で雇用されているアメリカ人労働者の労働環境に対して悪影響を与えないことが証明された場合に、労働省が出すアメリカにおける永久労働の許可。永住許可を得るための要件として重要視される。労働省ウェブサイト <<http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/perm.cfm>>.

(8) アメリカ自由部隊ウェブサイト <[http://www.usafreedomcorps.gov/for\\_volunteers/find\\_opps/nap.asp](http://www.usafreedomcorps.gov/for_volunteers/find_opps/nap.asp)>.

市民に対し身近なコミュニティーにある教室で、英語やアメリカに関する知識を移民に教えるボランティア活動に従事するよう呼びかけている。

また、アメリカのコミュニティー・サービス（地域での社会奉仕活動）やナショナル・サービス（ボランティア活動や、コミュニティー・サービスを国家的事業として行うもの）を通じてアメリカへの帰属意識を高めるという目的で、移民自身にもボランティア活動への従事を呼びかけている。「WelcometoUSA.gov」では、移民が関心のある分野をチェックしていくことによって、居住地域の様々なボランティア活動の情報にアクセスできる仕組みを用意している。

「アメリカ自由部隊」は、ブッシュ大統領が2001年の9.11同時多発テロ事件発生を受け、2002年一般教書演説で打ち出し、ホワイトハウス内に設立された。これは、古くから行われていたコミュニティー・サービスやナショナル・サービスを再編し、拡大するものである。

ナショナル・サービスの歴史は、大恐慌時代の市民保全部隊（Civilian Conservation Corps: CCC）まで遡ることができる。その後、1961年、ケネディ（John F. Kennedy）大統領が海外援助団体として「平和部隊（Peace Corps）」を設立し、ジョンソン（Lyndon B. Johnson）大統領が1964年に国内貧困者へのリテラシー支援、住宅提供等を行う「アメリコー・ビスタ（AmeriCorps VISTA）」を創設した。このビスタに、合宿形式のフルタイムのボランティア活動である「アメリコー・NCCC（AmeriCorps NCCC）」（平和部隊と類似の活動を国内で行う）等を新たに加え、クリントン（Bill Clinton）大統領が「アメリコー（AmeriCorps）」を発足させた。この他に、退職した警官や看護師、医師等が主なメンバーとなるコミュニティーベースの「市民部隊（CitizenCorps）」等もある<sup>(9)</sup>。

「アメリカ自由部隊」は、これらのナショナル・サービスを統合し、国土安全保障にも対応させる目的で、発展させたものであるが<sup>(10)</sup>、今回の「新しいアメリカ人プロジェクト」においては、「アメリカ自由部隊」は、移民の統合のためにも利用されることとなった<sup>(11)</sup>。

ブッシュ大統領は、「アメリカ自由部隊」の設立と同時に、アメリコー等のフルタイム活動<sup>(12)</sup>以外の、パートタイムのボランティア活動を推奨するため、「大統領ボランティア活動賞（President's Volunteer Service Award）」<sup>(13)</sup>を創設している。

### 3 特別調査会の活動の力点

特別調査会が力点を置いている、①移民の英語教育、②帰化手続きに関する情報提供、③市民や移民の「アメリカ自由部隊」への参加、という3点を見ると、移民統合の最終目標は、帰化により市民権を取得させることであると考えられる。

(9) 村上徹也「米国フルタイムサービス事業「アメリコー（AmeriCorps）」について」内閣府青少年育成政策担当官「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」ウェブサイト<<http://www8.cao.co.jp/youth/suisin/jiritu/02/siry002-3.html>> 他。

(10) 同上

(11) この他にも、ナショナル・サービス等が政策の一環として用いられている例としては、市民部隊によるコミュニティポリシング（コミュニティーの抱える問題について警察とコミュニティーが共同して活動すること）への参画等が挙げられる。「米国におけるコミュニティポリシングに関する調査」『CLAIR REPORT』303号、2007.5.25、（財）自治体国際化協会ウェブサイト<[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/cr303m.html](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/cr303m.html)>。

(12) 平和部隊やアメリコーNCCC等は、青年が団体として参加し、必要な訓練を受けて、部隊ごとに様々な任地に赴く。約1年程度の部隊加入の間、最低限の生活費の支給、医療保険等の福利厚生、活動終了に際して奨学金（学費ローン返済に充てることも可能）の受領等の特典があたえられる。

(13) 4,000時間を上限に、従事した時間数に応じて表彰を受けることができる。大統領ボランティア活動賞ウェブサイト<<http://www.presidentialserviceawards.gov/>>。

市民権 (citizenship) とは、市民 (citizen) であること、市民としての地位を意味している。市民権の本質については、アメリカの歴史的経緯もあり、日本における国籍の概念とは、法的にも完全に一致はしないが、アメリカでは、独立当初からほぼ国籍<sup>(14)</sup>と同義に用いられてきた<sup>(15)</sup>。

市民権保持者には、国による保護を認められる権利 (強制退去を免れる、公務員を選任する、州間を自由に移動する権利等) が保障される一方で、市民として国家に忠誠を尽くす義務が課せられる<sup>(16)</sup>。現在の連邦法では、外国人がアメリカの市民権を得るためには、合法移民として一定期間アメリカに居住し、英語と公民知識の熟達度を示すこと等が要求される。また、合衆国憲法の理念への忠誠を示し、アメリカの秩序と幸福を望まなくてはならない。議会制民主主義、基本的人権、合衆国の政治過程への理解と忠誠等も必要とされる。

### Ⅲ 移民統合努力への連邦政府の参入—変わる「アメリカ化」の意義—

「WelcometoUSA.gov」自体は、便利なツールであるが、これらの試みはどれも全く新しいものというわけではない。例えば、移民への英語やアメリカに関する知識の教授等は、古くは20世紀初頭に盛んに行われた「アメリカ化」運動にまで遡ることができる。当時の「アメリカ化」運動は、政府先導のものではなく、宗教団体や、婦人団体が自発的に取り組んでおり、移民に対する英語の教育、合衆国憲法・アメリカ的信条・国旗への忠誠・国旗の取扱い方についての解説や、法律や行政制度の説明、学校・夜間学校・図書館・銀行等に関する実用的な情報を盛り込んだ数か国語によるパンフレットの作成と配布等を内容とするものであった<sup>(17)</sup>。

2006年の大統領令により設置された「新しいアメリカ人特別調査会」の活動は、このような、従来からの民間における移民同化への試みを、連邦のイニシアティブで統合し、加えて、スムーズな移民受入れのため、ナショナル・サービス等のボランティア活動を合理的に利用できる枠組みを、連邦政府主導で作ったものだけということもできよう。

帰化の促進と援助についても、時代とともに変化が見られる。1990年代半ばに連邦の福祉政策が変更され、外国人への福祉が削減されたことを背景に、その対象者を救済する意味合いで、マサチューセッツ、イリノイ、ニュージャージー等の州では、資格ある外国人の帰化を促進させる試みが積極化した例もある<sup>(18)</sup>。また、近年、帰化促進を勧める動きの有する意味合いが、20世紀初頭の「アメリカ化」とは意味が異なってきているという指摘もある<sup>(19)</sup>。そこでは、市民権取得の意義は、移民が市民権を得て政治参加の権利と義務を獲得し、アメリカの政治プロセスの中で、議員を選出し、政治システムを積極的に利用して、自分たちの要求実現を可能とすることにある、という考えが述べられている。加えて政治プロセスへの参加により、国へ

(14) 連邦の現行法には、市民の他に国民 (national) という市民権は有しないが外国人ではないという区分もある。領域外の領地 (outlying possessions: アメリカンサモア、スウェインズアイランド、パナマ運河地帯) で出生した者が有する地位である。国民は法律の定めに従って市民権を取得できる。基本的に合衆国内で出生したものは自動的に市民権を有する市民となる。高佐智美『アメリカにおける市民権—歴史に揺らぐ「国籍」概念—』勁草書房, 2003, pp.6-11.

(15) 同上

(16) 萩野芳夫『国籍・出入国と憲法』勁草書房, 1982, pp.25-30.

(17) 松本悠子『創られるアメリカ国民と「他者」』東京大学出版会, 2007, p.31.

(18) Ann Morse, *Immigrants to Citizens; A role for State Legislators*, National Conference of State Legislatures, 2004, NCSL ウェブサイト <[http://www.ncsl.org/programs/immig/immigcitizen\\_exesum.htm](http://www.ncsl.org/programs/immig/immigcitizen_exesum.htm)>.

(19) *ibid.*

の移民の帰属意識が高まる結果も期待されると言われている<sup>(20)</sup>。

ただし、これらは「合法移民」に限定した話であり、現在、アメリカで問題となっている非合法移民については、状況が異なっている。非合法とはいえ、彼らの大多数は既にアメリカに生活の基盤を置いており、長期間生活している。外国人政策の最終的目標が移民の帰化と市民としての受入れであるとはいえ、非合法移民にスムーズな市民権取得への道を示すべきか否かについては、現在、アメリカ国内でも様々な意見がある。非合法移民に対し、優先的に市民権を付与すべきという意見もあれば、全員故国に退去させるべきという意見等もあり、連邦議会も世論も大きく割れている。合法移民にとって不公平が生じることを理由として、市民権の付与を非合法移民に絶対に認めないという意見は、連邦議会でも根強い<sup>(21)</sup>。

### おわりに—移民をめぐる今後の問題—

現在の第110連邦議会（2007-2008）でも、包括的移民制度改革法案は全く成立の目処が立っていない。2007年前半にブッシュ大統領と上院有力議員との議論の末、移民制度改革法案の妥協案が2度も提出されたが、いずれも成立しなかった。非合法移民への市民権付与や一時的労働者ビザの創設等の点で議会の意見が分かれたためである。今後は、2008年大統領選挙終了まで、法案審議が止まることも予想されている<sup>(22)</sup>。

しかし、頓挫している包括的法案の中から、各業界の個別の意向を取り出し、妥協点を探して別々に法案を成立させていく動きも、今後十分予想される<sup>(23)</sup>。例えば、IT業界は高技能外国人労働者を大量に採用するため、従来からH1Bビザ<sup>(24)</sup>の発給上限廃止を強く求めている。アメリカからの頭脳流出を危惧する連邦議員は、非合法移民でも有名校に在籍するような優秀な学生には特例的に永住権や市民権付与を認めることを望んでおり、安価な外国人労働者に頼ってきたサービス業界等は、ブッシュ大統領提案の未熟労働者向け一時的労働者ビザの制定を強く望んでいる。

(いび みえこ 海外立法情報課)

(20) Ann Morse, *Oath of Citizenship to Oath of Office*, National Conference of State Legislatures, 2006, NCSL ウェブサイト <[http://www.ncsl.org/programs/pubs/slmag/2006/06SLMay06\\_Citizenship.htm](http://www.ncsl.org/programs/pubs/slmag/2006/06SLMay06_Citizenship.htm)>.

(21) 前掲注 (2)

(22) Michael Sandler "Immigration Overhaul Stymied," *CQ Weekly* 65 (27), July 9, 2007, pp.2028-2029; "Immigration Overhaul," *CQ Weekly* 65 (33), Sept. 3, 2007, pp.2551-2552.

(23) 2007年夏期休会明けに、移民制度改革法案の個別の事項を取り上げた新たな法案が連邦議会に提出されている様子が報じられている。Nicole Gaouette "Congress quietly returns to immigration," *Los Angeles Times*, Sept. 17, 2007.

(24) 高技能者が一時的にアメリカで労働するために出されるビザ。