

第4章 アメリカ

第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況

1. 背景

アメリカは、移民を中心として建国された歴史的経緯を持つ。

そのため、永住権を付与することと、期間を定めた就労査証を付与することとの二本立てで制度が設計されてきた。そのうち、永住権を付与することで移民として受け入れることが制度の柱となっている。査証を取得して就労する労働者も特定の条件をクリアすれば、永住権、そして市民権を取得する道も用意されている。

外国人労働者の受け入れに関する基本的な制度設計はこの二本立てだが、不法滞在の状態にある外国人労働者とその家族の扱いにおいて、たびたび特別な措置を講じてきた。具体的には、永住権も就労査証も持たずに不法に入国する、もしくは就労可能な期間をこえて不法に滞在し続ける外国人労働者とその家族、および不法滞在の状態にある外国人がアメリカ滞在中に生まれた子供に合法的に滞在する道を開くことだった。

したがって、外国人労働者の受け入れ制度は、移民、期間を定めた就労、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する特別措置という三つの施策のなかで動いてきたのである。

2013年6月27日に連邦議会上院を通過したものの、会期の終了により廃案となった法案が「国境安全、経済機会、および移民近代化法（Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act, S.744）」である。この法案は、共和党マケイン上院議員を筆頭に超党派の議員8名が提出したことから、別名でギャング・オブ・エイト移民法と呼ばれている。

その内容は、①不法滞在の状況にある外国人労働者に暫定移民登録（RPI：Registered Provisional Immigrant）をさせ、将来的に永住権を付与する道を開くこと、②16歳未満で渡米して高校卒業もしくは高校卒業認定試験（GED）に合格した者に永住権（グリーンカード）支給の道を開くこと、③家族の呼び寄せ手続きの迅速化、および規制強化、④国境警備の強化、の四つからなる。

RPIの申し込みは、罰金として1,000ドルと身辺チェックが必要になる。申し込みが受理され審査に通れば、6年間の滞在が許可され、6年後に再び同様の審査が必要になる。最初の申請から10年で1,000ドルの罰金を再び払い、永住権（グリーンカード）の申し込みが可能となる。審査に通ればそれから3年後にグリーンカードが支給される。

16歳未満の若年者のRPIの申請には1,000ドルの罰金の支払が免除される代わりに、2年間の大学在籍もしくは4年間の軍務が必要となり、あわせて身辺調査、英語能力試験、米国市民としての常識試験に合格しなければならない。PRIが受理されてから5年後に永住権（グリーンカード）の取得が可能であり、永住権取得直後に市民権の申請が認められる。

2014年11月の中間選挙を経て、連邦議会は上院、下院ともに共和党議員が過半数を占めた

ことにより、移民法改革の先行きは難しくなっているとみられている。これを受けて、11月21日にオバマ大統領はPresident Action¹を発表した。その内容は、現在、不法滞在の状態にある外国人の本国への送還を留保するとともに、ホワイトハウスに移民制度改革のための省庁横断的なタスクフォースをつくることなどである。

不法滞在の状態にある外国人で本国への送還が留保されるのは、5年以上米国に滞在し、子供が市民権を持つ、もしくは合法的な滞在査証を有しており、犯罪歴がなくかつ納税の意志があって登録した者に限られる。また、制度改革のためのタスクフォースは、120日以内および1年以内のレポート提出を義務付けている。

2. 制度概要

上記三つの施策はすべて、1924年移民法とその改正法によって制度が設計されてきた。

移民については1924年移民法（Immigration Act of 1924）が、期間を定めた就労は1952年移民及び国籍法（Immigration and Nationality Act of 1952）、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する特別措置は1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）によって実施された。

（1）移民

1924年移民法（Immigration Act of 1924）は出身国別に永住権の割当に制限を設けたが、割当枠は1965年改正移民法（Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965）により撤廃された。1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）は、不法滞在の状態にある外国人労働者に合法的に滞在できる道を開くと同時に、非合法な入国を防ぐ施策が織り込まれた。

非合法な入国を防ぐ施策とともに、不法滞在の状態にある外国人に対する措置として、1996年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）と個人責任及び雇用機会調和法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996）により、人道的に配慮が必要な場合をのぞいて社会保障サービスの受給を停止した。

1990年移民法（Immigration Act of 1990）では新たに多様化プログラムを設けた。これは、移民として受け入れた数が少ない国から、永住権希望者を抽選で選ぶものである。

¹ President Actionは、いわゆる大統領令（Executive Order）とは性質が異なる。大統領令は議会に対して法的効力を有するが、President Actionは行政機関を通じて実行可能なものに限られる。どちらも議会や裁判所によって覆すことが可能である。大統領令との違いは、President Actionがより論争を呼ぶような課題を議会で議論と採決を行うように促すことを目的としていることにある。オバマ大統領は、2014年11月のPresident Actionを発表する声明のなかでも、2013年6月に上院で通過した法案の議論の再開と採決を強く促した。

（２）期間を定めた就労

1952年移民及び国籍法（Immigration and Nationality Act of 1952）が、職業能力に基づく査証の発給を定めた。

1990年移民法（Immigration Act of 1990）は、1952年移民及び国籍法で定めた職業能力に基づく基準を、家族の呼び寄せ、職業能力、多様化プログラムの三つに拡大、整備し、高度技能者を対象とした査証、H1Bを新設した（1992年の発給数は6万5,000）。1998年米国の競争力及び労働力改善法（American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998）ではH1Bビザの発給数が拡大されている。

2008年にはリーマン・ブラザーズ証券の破綻を契機にした経済危機を迎えたことで、米国籍を持つ労働者の雇用を守る2009年アメリカ人労働者を雇用する法（Employ American Workers Act）が施行された。これにより、外国人を雇用するために米国籍を持つ労働者を解雇することが禁じられたほか、企業がH1Bビザを持つ外国人を雇用する場合の基準が厳しくなった。

（３）不法滞在の状態にある外国人に対する特別措置

1980年代に中南米諸国から永住権も査証も持たない、もしくは就労可能な期間をこえて不法に滞在し続ける労働者とその家族の数が急増した。こうした外国人労働者に合法的に就労できる道を開いたのが1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）だった。

1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）は非合法に新しく入国することを防ぐ施策が織り込まれていたが、2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、その方向が強化された。2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）で国土安全保障省が新設され、査証を持たない外国人労働者の摘発、拘留、本国への送還が拡大した。

ブッシュ政権下の2007年には、移民法改革法案（Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act, S.1348）が連邦議会に提出された。法案は、1986年移民改革法と同じ様な性格をもっていた。その内容は、2007年1月以前に不法入国した外国人滞在者に対して新たなカテゴリーの査証（Z）を付与することで将来的に永住権の道を開くものだった。5,000ドルの罰金と手数料を支払うことで申請が可能で、英語の能力試験で一定の成績を収めることと犯罪歴がないことが条件だった。査証は8年間有効で、その後は500ドルで更新が可能とした。あわせて、H2AとH2Bという技能レベルが低い単純労働者（ゲストワーカー）に対する査証の再発給について規制を強化することが盛り込まれた。議会での議論には結論が出ず、移民法は改正されなかった。

1924年移民法 (Immigration Act of 1924)
1952年移民及び国籍法 (Immigration and Nationality Act of 1952)
1965年改正移民法 (Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965)
1986年移民改革統制法 (Immigration Reform and Control Act of 1986)
1990年移民法 (Immigration Act of 1990)
1996年不法移民改正及び移民責任法 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996)
1996年個人責任及び雇用機会調和法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)
1998年米国の競争力及び労働力改善法(American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998)
2002年国土安全保障法 (Homeland Security Act of 2002)
2000年21世紀における米国の競争力法(American Competitiveness in the 21st Century Act of 2000)
2004年H-1Bビザ改正法 (H-1B Visa Reform Act of 2004)
2009年アメリカ人労働者を雇用する法 (Employ American Workers Act)

3. 受け入れ状況

永住権を付与する数がビザを発給する数を上回っている。2012年の永住査証の発給数は103万1,631、短期就労査証の発給数は61万1,912だった。

査証の期限が切れた後も国内に不法に滞在している、もしくは査証を持たずに入国して就労している労働者の数が政治的な論点となるほど多いという特徴もある。2007年から現在に至るまで、こうした外国人労働者に就労を許可するビザを発給し、将来的には永住権を付与する道を開くための法改正が議論されているが、いまだ成立をみていない。

(1) 短期就労査証

短期就労査証を保持する労働者数のストックは、2012年度の短期就労者とその家族が3,049,419人、短期就労者と研修生が1,900,582人だった。

図表4-1 短期就労者、研修生、家族の数推移

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
短期就労者	1,785,032	1,560,820	2,613,896	3,153,127	2,817,701
研修生	6,156	4,168	3,078	3,279	4,081
家族	158,507	138,709	199,551	229,369	227,637

2012年度の内訳は、高度技術者向けのH1Bが473,565人、特定地域への看護師H1Cが29人、短期季節農業H2Aが183,860人、短期非農業従事者H2Bが82,921人、研修H3が4,081人、卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人とその家族、O1、O2、P1、P2、P3合計で176,936人、国際文化交流Q2,494人、NAFTA専門家TN739,692人、企業内転勤者L1が498,899人、企業内転勤者の家族L2が218,994人、貿易駐在員・投資駐在員E1、E2、E3が386,472人、報道関係者Iが44,472人だった。

短期就労査証を保持する労働者数のフロー、つまり新規に査証が発給された外国人労働者(H、L、O、P、Q)の合計は、367,305人だった。そのうち、H1Bが135,530人、H2Aが65,345人、H2Bが50,009人、L1が62,430人、O1とO2が15,947人、P1～P3が33,020人、Q1が1,632人だった。そのほか、Hビザ保有者の家族が80,015人、L1の家族が71,782人だった。

企業内転勤や駐在員、その家族等を除くいわゆる短期就労ビザであるHのうち、滞在期間は、H1Bで初回が三年、最長六年までの延長、短期季節農業と短期非農業のH2AとH2Bで初回一年、最長三年までの延長、H3が最長二年となっている。H1Bの申請に際し、雇用主は、連邦労働省に雇用契約の内容や条件に関する労働条件申請書を提出する必要がある。同様にH2Aは雇用主が非移民労働者請願書I-129の提出、H2Bが適格な米国人労働者がいないことを確認する労働省の証明を取得する必要がある。

(2) 合法的移民

永住権査証の発給数は2012年に1,031,631人²で、そのうち雇用関係に基づくものが143,998人だった。雇用関係に基づく永住権取得には優先順位がある。1位が卓越技能労働者、2位が知的労働者、3位が専門職、熟練・非熟練労働者、4位が特別移民、5位が投資家となっている。

(3) 不法滞在の状態にある外国人

続いて不法滞在の状態にある外国人の数である。正確な数字を把握することができないため、アメリカ地域社会調査(ACS; the American Community Survey)による外国生まれの住民の数と国土安全保障省(the Department of Homeland Security)が把握している永住権を取得した移民の数から、国土安全保障省が推計している。

2012年の推計値は1,143万人だった。

² 1,031,631人のうち、米国外在住で新規に取得した者が547,599人、短期就労査証からの変更(Adjustment of Status)が484,072人だった。なお、雇用を条件としたステータス変更の手続きには雇用主による証明や審査により、最短で数ヶ月要するほか、場合によっては米国外に出て申請することが必要である。

図表4-3 未認定の移民人口の入国時期

入国時期	推計人口（2012年1月）	
	人数（単位：人）	%
合計（1980-2011）	11,430,000	100
2005 - 2011	1,540,000	14
2000 - 2004	3,250,000	28
1995 - 1999	2,920,000	26
1990 - 1994	1,720,000	15
1985 - 1989	1,110,000	10
1980 - 1984	890,000	8

出所：the Department of Homeland Security

入国時期は、1980年から84年が89万人で全体の8%、85年から89年が111万人で全体の10%、90年から94年が172万人で全体の15%、95年から99年が292万人で全体の26%、2000年から04年が325万人で全体の28%、05年から11年が154万人で全体の14%だった。全体の54%、617万人を占める1995年から2004年がもっとも多かったことがわかる。こうしたことが、2007年ブッシュ政権下の移民法改革法案、現在審議が続いている「国境安全、経済機会、および移民近代化法」の議論の背景にある。

不法滞在の状態にある外国人のストックは、2000年の850万人、2005年の1,050万人、2006年の1,130万人、2007年の1,180万人と上昇したのち、2008年に1,160万人と下降し、2009年に1,080万人、2010年に1,160万人、2011年に1,150万人、2012年に1,140万人と再び上昇している。なお、2009年までは2000年の国勢調査、2010年からは2010年の国勢調査を使った推計値であり、2000年の国勢調査を基にした2010年の推計値は1,080万人だった。

不法滞在の状態にある外国人は、短期就労査証を保持しないか期限が切れている者のことをいう。こうした外国人が就労している場合、移民税関捜査局（Immigration and Customs Enforcement：ICE）が事業所に立ち入り捜査により検挙し、本国に送還している。

2010年から11年にかけて、アリゾナ、インディアナ、ユタ、ジョージア、アラバマの各州は、不法滞在の状態にある外国人の取り締まりを強化するための州法を制定した。その内容は、雇用する労働者の身元を明らかにする社会保障番号の照合をオンラインで行うことや、州警察による取り締まりの強化を含んでいた。

しかし、2012年に連邦最高裁判所によりそうした州法の大部分が違憲とされた。たとえば、アラバマ州では①証明書類の携帯義務②求職、就労の禁止③不法滞在が疑われる場合の令状なしの逮捕④警官による無作為の確認、の四つが州法に織り込まれていたが、④を除き違憲とされている。

こうした取り締まりにおいても、雇用主が届け出ない、就労可能な知人の情報を使って書類を届けている、といったような場合は取り締まるのが難しい。

第2節 外国人労働者受け入れの影響

1. 経済・財政への影響

2007年移民法改革法案とギャング・オブ・エイト移民法案の成立が頓挫するなど、合法、非合法を問わず外国人労働者の存在が米国生まれの労働者の経済的状況を脅かすか否かが対立の論点となっている。賛成側は肯定的なところのみ、反対側は否定的なところのみを強調しており、どちらも長期的に条件が変わった場合について深く検討されているわけではない。中立的な立場からは、短期的には米国生まれの労働者の賃金をわずかに下げるが、経済市場規模が拡大するために長期的にはプラスに働くというようにプラス、マイナスをあわせて考慮している。

(1) 移民研究センター——低学歴低スキル労働者の受け入れはデメリットが大きい

保守系シンクタンク、移民研究センター（Center For Immigration Studies）は合法、不法を問わず移民および外国人の就労に否定的な立場をとっている。

2013年3月に発表した「米国における移民の財務・経済上のインパクト(The Fiscal and Economic Impact of Immigration on the United States)」では、移民研究を専門とする労働経済学者、ハーバード・ケネディ・スクールのGeorge Borjas教授の研究成果を引用する。

それによれば、合法であれ不法であれ外国人労働者の存在はアメリカで経済規模を毎年11%（1兆6000億ドル）ずつ押し上げているものの、GDP押し上げ分の97.8%が外国人労働者の賃金と社会福祉のために向けられているとする。

賃金については、毎年推計で4,020億ドルの賃下げを米国生まれのアメリカ人にもたらす一方で、外国人労働者を使用する側の収益又は所得を4,370億ドルほど増加させているとする。外国人労働者が1%増加すると賃金が0.3%下降するとのNational Research Council (NRC) の調査結果も引用している。

雇用については、米国生まれのアメリカ人の人口が増えているにもかかわらず、雇用増のほとんどが外国人に向かっているとする。具体的には2000年の第1四半期から、2013年の第1四半期までの13年間に、16歳から65歳の米国生まれのアメリカ人の生産年齢人口が1,640万人増で、外国人が880万人増だったが、過去13年間の雇用は、米国生まれのアメリカ人が130万人減少する一方、外国人労働者が530万人の増加となっており、雇用増の全てが外国人労働者に向かっているとする。

(2) カリフォルニア大学サンディエゴ校 Gordon Hanson「The Economic Logic or Illegal Immigration」

保守系シンクタンクの移民研究センター、NRC、ヘリテージ財団は低学歴外国人労働者がもたらす米国生まれのアメリカ人に対する賃金、雇用におけるマイナスのインパクトと社会保障と教育における財政負担を強調する。とくに、教育レベルの低さが財政負担を増していることを強調する。その一方で、そうした外国人労働者や子どもに対する職業訓練や教育の効果については語ることはない。つまり、外国人労働者による米国生まれのアメリカ人に対する経済的なマイナスのインパクトのみを強調する。それに対して、カリフォルニア大学サンディエゴ校Gordon Hanson教授はプラス、マイナスの影響を挙げることを通じて、アメリカがかかえる外国人労働者問題の論点を明らかにしようとしている。

ピュー・ヒスパニック・センター (Pew Hispanic Center) が2006年に行った調査では、回答者の53%が不法滞在の状態にある外国人労働者の母国への送還を望んでいる一方で40%がなんらかの保護が与えられるべきだとするように国論を二分しているとする³。

アメリカは過去30年間で外国生まれの人口が増え続けている。その数字は1970年の960万人から3,500万人を超えるほどになっている。全米で均一に外国人労働者が存在しているわけではなく、カリフォルニア州の28%、ニューヨーク州の21%のように州人口の決して少なくない人数を占める州がある一方で、ほとんどいない州もある。これが社会保障費や教育費負担の差を州別に産むことになり、政治的な対立を招く原因だとしている。

合法的に永住権を取得する外国人労働者はハイエンド、不法滞在の状態にある外国人労働者はローエンドの能力という違いもある。移民人口の33%が高卒未満であり、米国生まれの12%と比べれば高い。ローエンドの労働者を必要とするのは、主として農業、グラウンドメンテナンス、建設、食品調理であり、それぞれ45%、34%、26%、24%が外国人労働者となっている。高卒未満の米国生まれのアメリカ人は1960年には50%に達していたが、現在では12%に過ぎず、米国生まれのアメリカ人だけではローエンドの仕事を充足できないのが現実であるとする。

こうした特徴から、外国人労働者の活用における勝者 (Winners) は雇用主と消費者であり、敗者 (Losers) は競争相手となる労働者だとする。そのうちの最大の勝者は農業事業主、工場事業主、日雇い労働者を活用する建設業者である。

Gordon Hanson教授は、外国人労働者の活用のGDPに与える影響は年率マイナス0.1%だが、経済規模が拡大することにつながるため、外国人労働者の子どもを教育することで最終的には生産性を高めることになるとする。

³ 'The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006' (<http://www.pewhispanic.org/2006/05/17/the-state-of-american-public-opinion-on-immigration-in-spring-2006-a-review-of-major-surveys/>) 全米の成人男性 2,000 人を対象に 2006 年 2 月 8 日から 3 月 7 日の期間で調査。

(3) 移民法改革推進派

ギャング・オブ・エイト移民法を提出した共和党マケイン上院議員の経済ブレーンDouglas Holtz-Eakinはダイナミックスコアリング (Dynamic Scoring) という発想で、移民法改革による10年間の経済効果がGDP成長率を0.9%、10年後の一人あたりGDPを1,700ドル押し上げ、連邦政府の財政赤字を10年間の累積で2兆7,000億ドル減少させると2013年に試算した。

サンフランシスコ連邦銀行、アトランタ連邦銀行もそれぞれレポートを出している。

サンフランシスコ連銀は2010年にGiovanni Periが短期的にも長期的にも外国人労働者が米国生まれのアメリカ人労働者の雇用を奪っている証拠がなく、長期的にはアメリカ生まれの労働者の賃金と生産性を引き上げるとした報告書を出した。

住宅資産を外国人労働者が引き上げているとの報告もある⁴。

外国人労働者は消費者としてアメリカ経済を支えている。また、荒廃しているためにミドルクラスのアメリカ人が住みたがらない地域に不動産を購入するもしくは借家で生活することで、本来であれば空き家となる場所の不動産価値を高めるとともに、その地域の周辺に居住するミドルクラスの居住する不動産価値を高めているとする。

リベラル系シンクタンク、アメリカの進歩センター (Center for American Progress) は不法滞在の状態にある外国人が合法的に就労することや市民権を取得することで、職業訓練や教育を受ける機会が高まるとともに、賃金の高い職に就くことが可能になるために、GDP、米国生まれのアメリカ人の収入、連邦税・州税、外国人労働者の収入、雇用数において、2013年の5年後、10年後で試算をし、早ければ早いほど経済効果が大きいことを指摘した。

2. 社会保障制度への影響

(1) 移民法改正による外国人に対する社会保障給付適用の除外

1996年不法移民改正及び移民責任法 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996) により、新たに「第5章外国人に対する社会保障給付の制限 (TITLE V—RESTRICTIONS ON BENEFITS FOR ALIENS)」が加わった。

第501条は、虐待を受けた外国人社会保障除外の例外 (SEC. 501. EXCEPTION TO INELIGIBILITY FOR PUBLIC BENEFITS FOR CERTAIN BATTERED ALIENS.) として、配偶者、親、家族のほかの成員等により虐待を受けた者が必要とする社会保障が受けられることとし、関連して1996年個人責任及び雇用機会調和法第431条が修正された。

第502条では、不法滞在の状態にある外国人に対する自動車運転免許の発給を取りやめる

⁴ Americas Society/Council of the Americans(AS/COA) and Partnership for a New American economy(PNAE)が2013年に発表した調査報告「Immigrants Boost U.S. Economic Vitality through the Housing Market」による。
(<http://www.renewoureconomy.org/research/immigrants-boost-u-s-economic-vitality-through-the-housing-market/>)

パイロットプログラムについて記載されている。第503条は、不法滞在の状態にある外国人が社会保障給付の受領資格を1996年12月1日で失うとした。

第505条は、不法滞在の状態にある外国人が大学等の高等教育機関に進学する際の補助を受ける権利を1998年7月1日以降に失うとした。

第510条は、1977年フードスタンプ法のもとで現在援助を受けている資格のある外国人は、1997年4月1日から同年8月22日までに再認定を受けることになるとした。

市民権もしくは永住査証を申請中の合法的にアメリカに居住する外国人とその保証人の負担を第551条が定めている。市民権もしくは永住査証を取得する前に、外国人が社会保障給付を受けた場合、保証人が給付額を政府機関に返納しなければならない。また、保証人は貧困ラインの125%と同額の金額を生活費として援助する義務があるとする。

貧困層向けの住宅補助受給の制限もある。第576条は、住宅地域開発法第214条の改正をともない、家族のうち少なくとも一人に受給資格がなければならないとする。

(2) 移民に対する社会保障についての財政負担に関する批判

1996年不法移民改正及び移民責任法と個人責任及び雇用機会調和法、住宅地域開発法の改正により、不法滞在の状態にある外国人および市民権と永住権を申請中の外国人のどちらも社会保障給付の適用から除外された。

保守系シンクタンク、移民研究センター（Center For Immigration Studies⁵）は、全米研究評議会（NRC; National Research Council⁶）とヘリテージ財団（the Heritage Foundation）の報告を引用して、合法、不法を問わずアメリカに滞在する外国人に対する財政負担が大きいつとす。

NRCは、1997年の研究報告において、外国人世帯が合法であれ不法であれ、1996年の純財政負担が114億ドルから202億ドルの範囲にあることを推計した。この額は教育水準に大きく影響を受けているとしており、高校卒業未満であれば一人あたりの生涯の財政負担は89,000ドル、高校卒業であれば31,000ドルの財政負担となるが、それよりも上の教育を受けている場合は逆に105,000ドルの税収増となるとしている。

ヘリテージ財団は2013年の研究報告において、不法移民は世帯平均で税金の支払よりも14,400ドルほど多くの社会保障給付を受けており、年間総額で550億ドルに達するとしている⁷。とくに不法滞在の状態にある外国人労働者の場合、平均で10年ほどの教育しか受けてお

⁵ 保守系論客である Mark Krikorian 氏が代表を務める。内国歳入法 501C (3) に該当する NPO 組織。

⁶ 1863 年設立の全米科学アカデミーの下で設立された。

⁷ 報告ではどのような世帯が社会保障給付を受けているかについて触れていないが、1996 年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）第 501 条は、虐待を受けた外国人社会保障除外の例外（SEC. 501. EXCEPTION TO INELIGIBILITY FOR PUBLIC BENEFITS FOR CERTAIN BATTERED ALIENS.）として、配偶者、親、家族のほかの成員等により虐待を受けた者が必要とする社会保障が受けられることとし、関連して 1996 年個人責任及び雇用機会調和法第 431 条が修正されており、本報告がとりあげている社会保障は人道的見地から支給が認められているものと考えられる。

らず、そのことが財政支出にもっとも大きな影響を与えているとする。

移民研究センターでも、2004年の研究報告において、不法滞在の状態にある外国人労働者が低学歴の場合、合法化されて社会保障給付を受けられることとなれば、一世帯あたり7,700ドル、合計で年間290億ドルの歳出超過(納税額—社会保障支出)をもたらすことになるとし、移民法改革が政府へ大きな財政負担になると主張している。

3. 公共サービスへの影響

外国人労働者とその家族の社会統合は、市民権を付与するプロセスの帰化テスト(The Naturalization Test)のなかで行なわれる。帰化テストは、歴史や社会について尋ねる市民テスト(Civic Test)と英語テスト(English Test)の二つからなる。

子どもの教育については、1982年のプライラー対ドゥ判決(Plyler v. Doe case)により、公立学校で無償の教育を受ける権利があることが最高裁で確認されている。

各州の教育省や教育委員会は連邦政府の助成金により、外国人の子弟に対する教育をすすめている。管轄は連邦教育省となっている。

連邦教育省には、成人教育と移民の社会統合を目的とする部門もある。職業および成人教育局(Office of Vocational and Adult Education)である。主要な事業は、①効果的でイノベティブな英語教育プログラムへの移民のアクセスの改善、②市民権取得へ向けた道筋へ移民をサポートすること、③教育訓練による移民のキャリア開発の支援である。

4. その他

永住権、期間を定めた就労はアメリカで継続的に行なわれてきた施策である。しかしながら、歴史をたどれば1882年中国人労働者排斥法(Chinese Exclusion Act of 1882)により中国人労働者の就労と移民に制限を設けたことに加え、1924年移民法では南ヨーロッパ、東ヨーロッパからの移民の制限、および日本からの移民の排除が織り込まれたことがある。これらは、仕事を奪われることを危惧した白人労働者による移民排斥運動を背景としている。南ヨーロッパおよび東ヨーロッパを含む非白人に対する差別的な取り扱いが1943年に廃止されるまで続いた。

非白人に対する差別的な扱いはなくなったとしても、アメリカ国籍を持つ労働者の雇用を脅かす恐れのあるような外国人労働者の受け入れについては、制限が設けられている。それが、米国籍を持つ労働者の雇用を守る2009年アメリカ人労働者を雇用する法(Employ American Workers Act)である。この法律により、外国人労働者を雇用するために米国籍を持つ労働者を解雇することが禁じられたほか、H1Bビザを持つ外国人を雇用するための基準が厳格なものとなった。これは、2008年のリーマン・ショックによる経済不況がもたらした雇用不安を背景にしたものである。

つまりは、高度技術者や短期季節農業従事者、短期非農業従事者のように高度、単純問わ

ず、アメリカにとって必要不可欠な人材についての移民であっても、アメリカ国籍を持つ労働者の雇用を脅かす恐れがあるとする社会情勢や世論によって外国人労働者の受け入れに制限が設けられてきたのである。こうした制限の必要性についての客観的な根拠は見つけることができない。

このような社会情勢や世論の背景は、アメリカの移民の歴史からも指摘することができる。スグルー（2002）は、デトロイト市を舞台に後発移民がそれ以前の移民の仕事や居住地域を引き継ぐとともに、後発移民が絶えず過酷な状況に置かれていることを明らかにした。こうしたことは、渡米してくる移民の出身国が時代の経過とともに移り変わってきたことを意味している。移民は出身国別に仕事と居住地域が分かれている。先発の移民は、在住年数が長くなると、当初手にしていた単純低賃金労働から熟練労働や知識労働へとステップアップしていく。それとともに、居住地域もレベルアップしていくのである。そうすると、それまでの仕事と居住地域を後発の移民が引き継ぐ。しかし、アフリカ系、メキシコや中南米からのラテン系の移民は仕事も居住地域もレベルアップすることなく継続し、それが人種的な分断や貧困の原因となっているとスグルー（2002）は説明したのである。

こうした社会情勢や世論は、移民や期間を定めた就労に従事する外国人労働者よりもむしろ、不法滞在の状態にある外国人労働者に対して向けられていることが近年の特徴である。2001年9月11日の同時多発テロ事件後に設立された2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）に基づく国土安全保障省による、査証を持たない外国人労働者の摘発、拘留、本国への送還の拡大や、2010年から11年にかけてのアリゾナ、インディアナ、ユタ、ジョージア、アラバマの各州による不法滞在の状態にある外国人の取り締まりを強化するための州法制定の動きはそうした社会情勢や世論を色濃くあらわしている。かつての南ヨーロッパおよび東ヨーロッパを含む非白人に対する差別的な取り扱いが、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する反感へと移ってきたと言えよう。

一方で、1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）で不法滞在の状態にある外国人労働者に就労や市民権を獲得する道を開いたことがあるように、すでに国内に大量に居住して、家族やコミュニティを形成する不法滞在の状態にある外国人労働者を一定の条件の下に受け入れるべきだとする論調も根強く存在する。

上記のようなことから、アメリカにおける外国人労働者の受け入れに対する各方面への影響は客観的、中立的な立場からのものを見出すことが難しい状況となっている。不法滞在の状態にある外国人労働者に特別な措置を講じて合法的な就労、もしくは滞在の道を開くことに反対の立場であれば、経済・財政、社会保障、公共サービスのあらゆる面においてマイナスの影響を強調し、賛成の立場であれば、経済・財政の面でプラスの影響を強調するのである。両者の主張は平行線をたどり、妥協点を探ることは難しい。どちらの統計データもそれぞれの主張を支えるために活用されているが、両者の主張に基づくプラスとマイナスの影響を列記したところで、それが中庸であるわけではない。結局のところ、政治的な判断に委ね

られている。

そうした情勢とは別に、建設労働者を組織する労働組合やサービス産業で働く労働者を組織する労働組合は、組織すべき労働者が不法滞在の状態にあるかどうかの判別がつきにくいほど多くなっているという状況に直面している。そうした労働者を組織しなければ労働組合としての組織体制を維持することが難しくなっているといえる。建設労働者のなかでも、日雇い労働者は不法滞在の状態にある外国人が雇用されることが多いが、そうした人の権利擁護や労働条件向上のために活動している組織としてNational Day Laborer Organizing Network (NDLON) があり、建設労働者の労働組合LIUNAと提携して、不法滞在の状態にある労働者に合法的な就労、もしくは滞在の道を開くロビー活動を展開している。NDLONは労働組合ではない。

そのほか、不法滞在の状態にある外国人の子供の教育資金を支援することや、教育の支援、就業支援といった活動をするNPOが全米中で活動している。

第3節 地方自治体の事例

労働政策研究・研修機構は2014年に刊行した「労働力開発とコミュニティ・オーガナイズング」に関連して、2013年8月、連邦労働省に訪問調査を行っている。その場では外国人労働者の扱いについても聞いた。不法滞在の状態にある外国人労働者に市民権を付与する道が開かれるような移民法改正が今後実施されたならば、職業訓練や職業斡旋の対象となる膨大な数の労働者が突然に出現することになるが、その準備はまったくできていないとのことであった。

職業訓練と職業斡旋のみならず、合法的な移民の受け入れに関する実務は連邦政府ではなく各州政府に委ねられている。全米50州それぞれで独自の取り組みが行われているが、そのうちミシガン州を取り上げたい。

ミシガン州は10年に一度実施される国勢調査で2010年に唯一人口が減少した州であり、2040年までに65歳以上人口が州の25%となると推計されている。かつては製造業が州の中心産業であったが、製造業の衰退のなかで州の人口が減少してきた。この状況で、州経済を活性化させ、人口を再び増加へと転じる施策として、合法的な移民および外国人労働者を積極的に活用するために、リック・シュナイダー州知事(共和党)は、2014年に州知事令(Executive Order)でMichigan Office For New Americansを立ち上げた。

Michigan Office For New Americansは、ミシガン州の事業の成功や起業、農業や観光業の振興や人口の増加、経済の活力、文化の多様性等にとって移民の受け入れが重要だとの認識のもとに設立された。2014年1月にミシガン大学で行われたプレゼンテーションの資料(Michigan: Where Your Future Begins)によれば、ミシガン州では2018年までに27万4,000人の科学技術人材(STEM)が不足し、ヘルスケア分野で看護師が2020年には1万8,300人の不足、医者のおよそ四分の一以上が現在60歳以上と高齢化、医学部卒業生の半数以上が州外に流

出している。

移民がこうした状況を変えることができる根拠として、Michigan Office For New Americansは、次のような教育水準の高さと企業数をあげる。

- ・ 2009年に25歳以上で大学卒以上の学位を有する人の割合は、外国生まれの人が36.6%であったのに対して、アメリカ国内で生まれた人は24.7%だった。
- ・ ミシガン州には26,926人の外国籍の学生がおり、州に8億2,300万ドルの経済効果をもたらしている。
- ・ ミシガン州の工学博士号取得者の6割以上が外国生まれである。
- ・ 2010年に移民が所有する企業の純利益は18億ドルだった。
- ・ 2006年から2010年で起業した移民の数は30,233人である。
- ・ ミシガン州の事業主のうち、10.4%が移民である

そのうえで、ミシガン州は雇用に基づくEBビザ（Employment Based Visa）による外国人労働者の受け入れを求めている。EBビザは合法的な永住権を保証する、つまりは移民を目的とする外国人労働者に付与するものである。

とくに1967年の黒人暴動で荒廃したままとなっており、人口の減少が続くデトロイト市の復興を目的として、オバマ政権に5年間で50,000人のEBビザ取得者の受け入れを求めている。最初の一年間はパイロットプログラムとして5,000人、二年目から四年目までに10,000人、最終年に15,000人を受け入れるという計画となっている。そのなかでも、特に必要としているのが上級学位を保有し特別な技能を有する労働者に付与されるEB-2ビザ所持者である。

こうした高技能労働者への潜在的な可能性は、2011－2012年度で州内の15の公立大学を卒業した6,479名の卒業生、2012年秋に在学中の21,032人の学生、2013年に受け入れた4,658人の難民にあるとしている。

経済振興と人口増を目的とした移民受け入れを五カ年で実施するための機関が、Michigan Office For New Americansである。具体的には、職業紹介・斡旋、起業支援、各種政府機関との連携および手続き窓口の紹介といった業務を担う。

下記は、Michigan Office For New Americansがウェブサイト上で提供している、新しくミシガン州にやってきた移民が必要なる手続きについての窓口と手続き方法を記したサイトへのリンクの一覧である。

職業紹介・斡旋、起業支援（Employment Services）

Global Talent Retention Initiative Career Center

Job Search for Skilled Immigrants - Upwardly Global

MEDC Talent Connect

Michigan Skilled and Professional licensing guides for Immigrants

Migrant, Immigrant and Seasonal Worker Services

Starting A Company in Michigan - Access to Capital

政府機関 (Government Agencies and Programs)

Ethnic Commissions at Michigan Department of Civil Rights

How do I print off my electronic I-94 card

Michigan Department of Civil Rights

Michigan Department of Licensing & Regulatory Affairs

Migrant, Immigrant and Seasonal Worker Services

Refugee Assistance Services (State of Michigan)

Secretary of State Driver's Licenses and ID cards

State of Michigan EB-5 Regional Center

Traveler Redress Inquiry Program for issues experienced at travel screenings at airports, train stations or US Ports of Entry

US Citizenship & Immigration Services (USCIS)

US Customs & Border Protection (CBP)

US Department of Labor's Office of Foreign Labor Certification

US Department of State (DOS)

USCIS Detroit District Office

法的サービス (Legal Services)

Administrative Relief Resource Center

American Immigration Lawyer's Association's "Find a Lawyer"

Avoiding Scams Against Immigrants

Beware of immigration scams

How to choose a lawyer or immigration representative DOC icon

How to locate a Court Interpreter (State of Michigan)

List of Non-Profit Immigration Legal Service Providers in SE Michigan PDF icon

Michigan Immigrants Rights Center's Immigration Service Provider Reference Guide

Michigan Legal Help

Read this before you take legal advice: A message from the U.S. Department of Justice PDF icon

State Bar of Michigan immigration pamphlet PDF icon

そのほか

Citizenship Class Providers PDF icon

English as a Second Language providers - by county PDF icon

How do I print off my electronic I-94 card

Traveler Redress Inquiry Program for issues experienced at travel screenings at airports, train stations or US Ports of Entry

まとめ

ミシガン州の事例は、人口増や経済活性化という目的のために、移民の受け入れについてプラスの経済効果をあげるものである。

不法滞在の状態にある外国人労働者に合法的な就労や市民権取得の道を開くことを支持するときの根拠にも、アメリカが移民によってつくられた国だということが語られることが多いが、アメリカはすべての移民を等しく社会に包摂してきたわけではない。スグルー(2002)は、「アメリカの都市危機と『アンダークラス』」において、後発の移民が先発の移民によってつくられる社会に包摂されることを指摘したが、アフリカ系やメキシコ・中南米からのラテン系の移民は先発の移民によってつくられる社会に包摂されることがなかったこともまた歴史的経緯の一つである。その一方で、ラテン系を含む非白人系の外国人が不法滞在の状態にあるとしても、アメリカの低賃金労働を支えていることは事業主や保守系の政治家であっても認めざるを得ない。

アメリカにおける外国人労働者の受け入れにおいてコストが問題となるのは、アメリカで生まれたかどうかを問わず、主として不法滞在の状態にある外国人の場合である。特別措置による就労もしくは市民権取得に反対の立場からコストを指摘する側も、賛成の立場から経済効果を指摘する側もそれぞれ存在する。しかし、どちらにより客観性が高いかを峻別する合理的な根拠はない。

つまりは、膨大な数にのぼる不法滞在の状態にある外国人とその家族に、何ら手を尽くさずに現状のままにしておく場合の不明瞭さや社会負担をとるのか、本国へ送還することによる社会的混乱をとるのか、合法的な就労機会もしくは市民権取得の機会を提供するという道をとるのか、といったことは、実のところ政治的判断によるところが大きい。

これはつまり、単に不法滞在の状態にある外国人労働者の問題に対処するのかどうかということのみならず、多額の負担を負う大きな政府が良いのか、もしくはなるべく支出を削減して自助にまかせる小さな政府が良いのかという論争をよぶような課題と関係が深いことを意味している。不法滞在の状態にある外国人は概して所得が低い場合が多い。現在でも、非政府組織を通じたさまざまな支援が民間からの寄付を財源にして行われているほか、不法滞在であるかどうかを問わず小学校から高校までの教育機会は無償で提供されている。こうした人たちに合法的な滞在許可が与えられるだけでなく、失業手当、社会保障、職業訓練・斡旋の対象となった場合、低賃金労働に従事しているがゆえに所得再分配の受給側となる可能

性が高い。その場合に、大きな政府であれば、アメリカ国籍もしくは市民権をもつ人の払う税金によって不法滞在の状態にある外国人の生活を支えることになるという批判が避けられない。表面的にはコストの問題であるかのようにみえつつも、さまざまな利害が絡み合っているだけに、政治的判断をつけることも難しい状況が継続している。

【参考資料】

- Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) and Partnership for a New American Economy (PNAE), (2013), NEW DATA SHOW IMMIGRATION ADDED \$3.7 TRILLION TO U.S. HOUSING WEALTH, Analysis of U.S. Census Data by Americas Society/Council of the Americas and the Partnership for a New American Economy Finds That Immigration Helped Stabilize Communities Where Home Prices Have Declined
- BAKER, BRYAN AND RYTINA, NANCY (2013) Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012, Office of Immigration Statistics Homeland Security.
- Camarota, Steven A. (2013) The Fiscal and Economic Impact of Immigration on the United States, Center for Immigration Studies
- Federal Reserve Bank of Atlanta (1997), How Has Immigration Affected the U.S. Economy?, Economics Update, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Hanson, Gordon, (2005) Examining the Economic Impacts of Immigration,
- Hanson, Gordon H. (2007) The Economic Logic of Illegal Immigration, Council on Foreign Relations
- Holtz-Eakin, Douglas (2013a) Immigration Reform, Economic Growth, and the Fiscal Challenge, American Action Forum
- Holtz-Eakin, Douglas (2013b) Study: Immigration Reform, Economic Growth, and the Fiscal Challenge, American Action Forum
- Immigration Policy Center (2014) An Immigration Stimulus, : The Economic Benefits of a Legalization Program.
- Lynch, Robert and Oakford, Patrick (2013) The Economic Effects of Granting Legal Status and Citizenship to Undocumented Immigrants, Center for American Progress
- Martin, Jack and Ruark, Eric A. (2010) The Fiscal Burden of Illegal Immigration on United States Taxpayers, Federation for American Immigration Reform
- Michigan Office For New Americans (2014) Michigan: Where Your Future Begins, ミシガン大学でのプレゼン資料。
- MONGER, RANDALL AND YANKAY, JAMES U.S. (2013) Lawful Permanent Residents: 2013, Office of Immigration Statistics Homeland Security.
- Office of Immigration Statistics Homeland Security (2013) 2012 Yearbook of Immigration Statistics
- Peri, Giovanni (2009) The Effect of Immigration on Productivity: Evidence From US States, NBER Working Paper 15507.
- Peri, Giovanni (2010) The Effect of Immigrants on U.S. Employment and Productivity, Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Letter, Aug. 30, 2010.
- Pew Hispanic Center (2006) The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006: A Review of Major Surveys.
- ウェブサイト
- U.S. Department of Education, Office of Vocational and Adult Education
- スグルー.トマス・J.(2002)「アメリカの都市危機と『アンダークラス』」明石書店

JILPT 資料シリーズ No.153

諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる
各種議論に関する調査

発行年月日 2015年5月29日
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23
(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104
国際研究部 TEL:03-5903-6321
印刷・製本 株式会社相模プリント

©2015 JILPT Printed in Japan

* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)