

〔研究ノート〕

アメリカの聖域都市と不法移民問題

西 山 隆 行

目次

はじめに

1. 聖域都市をめぐる歴史的背景
 聖域都市という言葉
 移民問題とテロ対策、犯罪対策の収斂
 2. 州・地方政府と移民取り締まり
 法執行のメカニズム
 なぜ関わりたくないのか
 「聖域都市」の対応
- むすびにかえて

はじめに

2017年1月25日、アメリカのドナルド・トランプ大統領は、「合衆国領内における公共の安全強化」と題する大統領令に署名した。そこでは、「合衆国内に存在する聖域地域は、外国人を合衆国から退去させるのを防ごうとして、意図的に連邦法を破っている。これらの地域はアメリカ国民と我が共和国の根本構造に計り知れない害を与えている」と記されている。同大統領令の目的は、聖域都市に対する連邦補助金を、司法長官らが法執行の目的上必要と判断したものを除いて、停止することだった。トランプは大統領選中から聖域都市に対する連邦補助金停止の方針を明言して

おり、大統領就任6日目に出されたこの大統領令は、その選挙公約を実現しようとする試みだった。

この大統領令はアメリカ国内で聖域都市についての議論を巻き起こした⁽¹⁾。そして、そもそもの前提として、「聖域都市とは一体何なのだろうか」という疑問を多くの人に抱かせた。トランプはサンフランシスコなどいくつかの都市を聖域都市の例として批判している。トランプが聖域都市という場合には、不法移民の取り締まりや国外退去処分という自らの方針に協力しない地方政府のことを漠然と指しているように思われる⁽²⁾。だが、2017年4月に連邦地方裁判所が大統領令に対し一時差し止め命令を出した際、国土安全保障省の担当者が「聖域都市の定義はまだ確定しておらず、定義が確定するまで補助金を削減しない」と発言したことに象徴されるように、聖域都市について規定した法律は存在せず、一般的な定義も存在しないのが実情である⁽³⁾。聖域都市の定義がはっきりしない状態でその是非を論じて、議論がかみ合わないのは、ある意味当然であった⁽⁴⁾。

聖域都市という言葉の定義がはっきりとしない状況では、どの都市が聖域都市なのか、そして、全米にいくつの聖域都市が存在するのかなども分かっておらず、それ故に本格的な研究が十分に蓄積されているとは言えない状況にある。このような状況を踏まえて、本稿は、聖域都市をめぐる議論されている事柄を整理し、問題の所在を明らかにすることにしたい。以下ではまず、聖域都市が政治問題化するようになった歴史的背景を簡単に紹介した後、州・地方政府が連邦政府の移民政策の執行に関与することを可能にする法律上の規定にどのようなものがあるのか、州・地方政府は何故連邦政府の移民政策執行に関与することに消極的なのか、そして、連邦政府からの要請にどのように対応しているのかを説明したい。

1. 聖域都市をめぐる歴史的背景

聖域都市という言葉

聖域都市という言葉は、きわめて論争的である。

まず「聖域」という言葉が、移動する民という意味での移民と関連して使われた例はこれまでも存在する。例えば、南北戦争の際に、南部からの逃亡奴隷を保護した北部の一部の教会が、彼らにとっての聖域の役割を果たすと主張したことがあった。また、1980年代に中米のエルサルバド

ルとグアテマラにおける暴力から逃れようとした人々に対し、連邦政府が外交上の考慮から難民認定せず、庇護を与えなかったのに対し、彼らを保護する聖域を提供すると宣言して活動した教会があった⁽⁵⁾。

このように、元々、聖域という言葉は、教会等信仰に基づく組織が人道的考慮に基づいて積極的に連邦政府の方針を否定し、移動する民を受け入れようとする行動を意味することが多かった。そして、そのような教会の存在を容認し、時に協力する都市が聖域都市と呼ばれることもあった。

今日の聖域都市の中にも、連邦政府の移民政策に反対する意図から聖域都市であることを積極的に打ち出すところも存在する。ただし、それは(少なくとも当初は)少数派であった。今日聖域都市と目されているところの多くは、積極的に聖域たろうとしているというよりも、不法移民が膨大に存在するという現実を踏まえて、自分たちの持つ政治的、財政的資源の範囲内で最も妥当な対応をしようとした結果、外部から聖域都市と呼ばれるようになってきているのが実態である。

トランプ政権は、聖域都市が連邦政府の方針のみならず既存法規を破って不法移民を匿っているかのように主張しているが、後に述べるように、聖域都市は法的に果たさねばならない義務は基本的には果たしている。仮に、聖域都市が法律違反をしているように見えるとするならば、それは、アメリカの移民をめぐる法律の実態が、一部の人が期待するような形で整備されていないことを示している。この点を理解するためには、連邦制との関連を念頭に置く必要がある。

また、聖域という言葉が論争的なものと同様に、「都市」という表現にも注意する必要がある。一般に聖域的な政策をとっていると評されている政治、行政単位は都市に限られるわけではなく、一部の州政府に加えて、郡、タウン、大学などの地方政府に及んでいるからである⁽⁶⁾。とはいえ、聖域州や聖域タウンという表現は必ずしも頻繁に用いられるわけではないため、本稿では便宜上、いずれを指す場合でも聖域都市という表現を用いることにしたい⁽⁷⁾。

移民問題とテロ対策、犯罪対策の収斂⁽⁸⁾

トランプは2016年の大統領選挙中から、中南米からの移民を強姦魔や麻薬犯と称し、彼らがアメリカに犯罪をもたらすと主張していた。聖域都市の問題がトランプ政権下で大争点化した背景に、移民問題を安全保障や

犯罪の問題との関連で理解する人が増えたことがある。

移民問題と安全保障を結びつける考え方は、アメリカでも古くから存在してきた。例えば1901年にウィリアム・マッキンリー大統領が第二世代のポーランド系移民の無政府主義者により暗殺されたことは、移民が国家の秩序を揺るがすとの懸念を抱かせた。その後も、とりわけ戦争の時期に移民と安全保障の関係が議論されるようになり、第一次世界大戦に際してはイタリア系やドイツ系の移民が、第二次世界大戦に際しては日系移民がその忠誠を疑われた。比較的近いところでも、アルカイダとアル・ガマア・アル・イスラミーヤが関与したとされる1993年の世界貿易センターの爆発事件や、パキスタンからの不法移民がヴァージニアで中央情報局(CIA)の職員2名を殺害した事件は、反移民感情を引き起こした(Rosenblum 2009)。

中南米からの移民が安全保障にもたらす影響についても、頻繁に指摘されてきた。とりわけ、リチャード・ニクソン政権が対麻薬戦争を始めて以降、中南米、とりわけメキシコ製の大麻やヘロインがアメリカで流通しているという認識が強くなっていった。また、コカインは当初カリブ海を経由してコロンビアから流入していたが、80年代初頭にカリブ海での取り締まりが強化されて以降、メキシコ経由でアメリカに流入するようになった(Payan 2006, chap. 2; Andreas 2009, chap. 4)。

反移民活動で中心的な役割を果たしてきたアメリカ移民改革連盟(FAIR)は、中南米出身の不法移民が安全保障にもたらす危険を強調している。FAIRはそのホームページの最下部に「移民への恩赦に反対しよう。国境警備からの撤退を拒否しよう。屈服してはならない。国境を閉ざそう」というメッセージを掲げていたことで知られている⁽⁹⁾(Doty 2009)。

今日、不法移民と安全保障を結びつける見方が一般の人々にも共有されるようになったきっかけは、2001年の9.11テロ事件である。9.11テロ事件発生前のアメリカには、政府が情報を持たない外国人が数百万人居住していたとされている。アメリカの国境管理体制は十分でなかった。例えば、アメリカに合法的に入国したものの違法にオーバーステイしていた者は多く、その中には9.11テロ事件の実行犯も含まれていた⁽¹⁰⁾。また、9.11テロ事件発生後、犯人の一人であるジャド・ジャラヒが、テロの二日前に自動車の運転速度違反を犯して警察と接触があったことが発覚した。

ジャラヒのビザの期限は既に切れていたため、ジャラヒをその時点で移民法違反の嫌で拘束していれば、9.11 テロ事件は起こらなかった、あるいは、その被害は小さなものになったはずだとの声も上がった (Alden 2008, 35-37)。

その件との関連でメディアやアメリカ国民に想起されたのが、ミレニウム・ボマーの事件である。1999 年 12 月に、後にミレニウム・ボマーと呼ばれるようになるアルジェリア人のアームド・レッサムは、アメリカ＝カナダ国境で麻薬法違反の疑いで停車を命じられた際、100 ポンドの爆弾製造を可能にする原材料を車両に積んでいた。その後の取り調べでレッサムは、2000 年の元旦にロサンゼルス国際空港でスーツケース爆弾を爆発させる計画を立てていたと認めた。彼は、アルジェリア内戦時の 1994 年にフランスの偽造パスポートを持参してカナダで難民申請をしたものの、面接に現れないままにカナダに違法に残留していた。彼はアフガニスタンのアルカイダのキャンプでテロリストとしての訓練を受けた後、不正取得したカナダのパスポートでアメリカに入国しようとしたのだった (Alden 2008, 35-37)。

このような経緯を踏まえて、外国籍の者が国内に違法に滞在してテロを実施する危険性が、9.11 テロ事件以後、頻繁に指摘されるようになった。そして、政権担当者も、不法移民の取り締まりと国境管理厳格化を積極的に進めるようになった。とりわけ、ジョージ・W・ブッシュ政権のジョン・アシュクロフト司法長官は、テロを起こす可能性のある人物を拘束する手段として、移民法を積極的に活用した。司法省の下にある移民帰化局を使い、些細な違反であっても移民法の規定に違反した人物を拘束する方法を採用したのである。

このようなアシュクロフトの方針については、ブッシュ政権内部でも評価が分かれていた。強硬な取り締まりを支持する人は、仮にそれによって不利益を被る人がいたとしても、その人物が法律に違反している以上は不利益を受けて当然だし、違反がない場合でもやむを得ない付随的被害だと主張した。他方、反対派は、あまり効果が見られない手法に多くの資源を投入するのは無駄であること、テロ対策実施のために協力を得る可能性のある集団との関係を悪化させるのは得策でないこと、取り締まり対象者の出身国との関係を悪化させるのは避けるべきこと、とりわけ対テロ戦争で最も重要な同盟国となるべき穏健なイスラム諸国との関係を良好に保つこ

との重要性などを指摘していた。だが、ブッシュ政権はアシュクロフトの方針を継続して採用し続けたのだった (Alden 2008 87-88)。

そして、テロリストの取締りと移民取締りが収斂していく過程で、取り締まりの対象が中南米系の人々に徐々に移行していった。9.11 テロ事件はアルカイダに属するイスラム教徒によって起こされ、アメリカ＝メキシコ (米墨) 国境管理の問題とは無関係に発生したことを考えれば、連邦捜査局 (FBI) の取締りが中南米系移民に移行していったのは奇妙にも思える。

この移行は、官僚組織の特性と、対テロ政策 (広くは犯罪抑止政策) の評価の困難さに起因するものだったと考えられる。というのは、テロを未然に防止するのは極めて重要であるものの、事件を抑止したという成果は具体的には表れにくい。具体的で目に見える成果を求めるメディアや一般国民のみならず、政治家や他の政府部門にとっても、本当に成果を上げたのか、何もしなかったのか、容易に区別がつかない。場合によっては、テロなどの事件を発生させないという任務を果たした事によって得られた社会的平穏が、社会にそもそも危険が存在しない事の表れだと主張されて、その部門の必要性についての疑念を抱かせる事すらある。統制機関は、このようなジレンマを抱えているのである⁽¹¹⁾。

それに比べて、不法移民の取締りは、逮捕件数、収監者数、国外追放者数などの目に見える結果を出しやすい。反移民の機運が高まり、移民と安全保障が関連付けて議論されている時には、厳密な意味でのテロ対策とは十分な関係性がない場合でも、不法移民の取り締まりが強化されれば法執行機関に対して一定の評価がなされる。これは、自らの存在意義を示し、予算を獲得せねばならない行政部門にとっては都合のよい現象だといえる。

このような結果として、テロ対策というよりも、不法移民の取り締まりが徐々に強化されるようになっていったと推測することが出来る。その過程で、取り締まりの対象が、アラブ系やイスラム教徒から中南米系に徐々に移行していった。不法移民問題が顕著に現われる国境地帯 (とりわけ米墨国境地帯) では、その傾向がとりわけ顕著になった。テロ対策が徐々に不法移民対策へと移行していった背景には、このようなメカニズムが存在したと推測できるのである。

2. 州・地方政府と移民取り締まり

法執行のメカニズム

伝統的にアメリカでは、移民の出入国管理は連邦政府の管轄であるとされている。州や地方政府が関与し責任を負うのは移民の社会統合に関する事柄のみであり、国外退去処分などに地方政府が関与することは基本的には想定されていなかった（西山 2016）。とはいえ、移民取り締まりを担うことが想定されている連邦政府の移民関税執行局（ICE）の人員は不足していることもあって、州以下の政府を移民取り締まり業務に関与させることが目指されるようになり、地方政府の関与を可能にするための仕組みがいくつか整えられていった⁽¹²⁾。

第一は、犯罪外国人プログラム（Criminal Alien Program: CAP）である。1980 年代に作られたこのプログラムは、連邦、州、地方の収容施設にいる優先度の高い非合衆国市民を特定し、逮捕し、国外退去処分にするためのプログラムである。このプログラムの下では、退去処分にすべき人物を特定するために、地方の収容施設の中で被収容者の生体や家族に関するデータを集め、聞き取り調査を行う権限を ICE の担当者に与えている。2004 年から 2015 年の間に、少なくとも 143 万 5000 人の移民が CAP の対象になったとされている。

このプログラムについては、優先度の高い非合衆国市民を対象とすると定められているにも関わらず、犯罪歴がなかったり、交通違反などの軽微な犯罪に関わったりしただけの移民も対象とされていることが問題視されている。また、対象者を選ぶ際に人種的プロファイリングが行われているという批判もなされている。トランプ政権は CAP を不法移民対策のための手段として、積極的に活用する方針を示している（Lasch, et. al. 2018, 1724-1725）。

第二は、アメリカ移民国籍法（INA）の 287（g）プログラムである。1996 年に不法移民改革移民統制法（IIRIRA）を制定した際に連邦議会は、移民法執行を目的として国土安全保障省（DHS）が地方の法執行機関と協力するのを可能とするべく、1952 年に成立した INA に 287（g）項を追加した。このプログラムは、地方の法執行機関職員が逮捕・拘留など一部の移民取締りを行うための訓練を受け、それらの活動を DHS の職員の監督の下で代行することを認めるものである。訓練に関する費用は地

方政府が負担することになっている。もちろん、地方政府の法執行機関の職員の活動は、州や地方の法律に違反しない範囲に限定されることが前提とされている。また、連邦政府が果たすべき役割を代行するには書面で取り決めを行わなければならない (Lasch, et. al. 2018, 1725-1726)。

だが、バラク・オバマ政権は 2012 年に、以後地方政府との間で 287 (g) プログラムの更新を行わないと発表した。オバマ政権下で行われた DHS の総括監察官による調査などにより、ICE の職員が十分な監督を行っていないこと、連邦政府の方針ではなく地方政府の方針に基づいた不適切な執行が行われていること、人種的プロファイリングなど人権に対する配慮がなされていない執行が行われていることが明らかになったためである。だが、トランプ大統領は選挙キャンペーン中から 287 (g) プログラムの復活を公約しており、2017 年の大統領令で「法により認められる最大限の範囲で」287 (g) プログラムを実施するよう、DHS に指示している (Lasch, et. al. 2018, 1726-1727)。

第三は、ICE の行政捜査令状がある。2001 年の 9.11 テロ事件以後、司法省法律顧問室 (OLC) は、287 (g) に基づく同意がない場合でも、地方の法執行機関は連邦の移民法を執行するための固有の権限を持つとの解釈を提示した。その解釈に基づき、連邦政府は FBI の犯罪情報センター (NCIC) のデータベースに移民法違反に関する大量の情報を入力し (移民法違反ファイル: IVF)、地方の法執行機関が特定の人物について検索した際に IVF の情報にヒットした場合は、それが行政捜査令状としての効力を持つとみなすようになった。この行政捜査令状は ICE の行政職員によって作成されたという位置づけになっており、裁判所によって出されたものではない。また、裁判所による令状は逮捕・捜査するための相当な理由がある場合に出されるが、こちらにはそのような制約はかかっていない (Lasch, et. al. 2018, 1728-1729)。

だが、2012 年に Arizona v. United States 判決で連邦最高裁判所は、地方の法執行機関は移民法執行に関して固有の権限を持っておらず、極めて限定された事例を除き、単に退去処分の対象者であるとの疑いがあるというだけで地方政府が非合衆国市民を逮捕、拘留することは認められないとの判決を出した。また、NCIC に収められた IVF ファイルの情報の精度も低いことが明らかになっている。だが、今日でも NCIC のデータベースの情報は残っており、様々な形で利用可能である (Lasch, et. al. 2018,

1729)。

第四に、2008 年に導入された安全コミュニティプログラムがある。地方の法執行機関が集めた生体情報のデータを自動的に FBI 経由で DHS に送り、その情報を DHS が移民法執行に用いることを可能にするプログラムである。本プログラム策定以後、このデータに基づいて DHS は、地方政府の施設に収容されている不法移民の拘留期間を延長するよう求める文書を送るようになった。その際、DHS は、地方政府が同意するのは義務だという意味合いを含む、「外国人を拘留するよう要求する」という表現を用いた文章を送付するようになった (Lasch, et. al. 2018, 1730-1731)。

このプログラムにより、地方の法執行機関が不法移民を拘留すれば、たとえそれが軽微な犯罪であっても、彼らの国外退去処分につながる可能性が出てきた。そのため、移民コミュニティが法執行機関との関わりを避ける可能性が高くなり、移民コミュニティに属する者が犯罪被害にあった場合でも通報せずに泣き寝入りするなどの弊害がみられるようになった。また、連邦政府の要求に基づいて不法移民の拘留を延長することになると、地方政府は地方の刑事法に根拠を持たないままに人員を収容施設で管理せねばならないことになって財政的負担も上昇するし、地方政権の優先順位に基づいて犯罪対策を実施するのも困難になる。

このような中で、2014 年の *Galarza v. Szalczyk* 判決で連邦第三巡回控訴裁判所は、DHS は ICE による拘留延長要求を尊重するよう地方政府に要求することはできず、拘留延長決定がなされる場合は地方政府の自発性に基づくものでなければならぬとする判決を下した。同判決はまた、司法による令状などに基づかずに拘留を延長することは、地方政府が違法に個人を拘留したとして訴追される可能性を生み出すとも指摘した (Lasch, et. al. 2018, 1732)。

同判決を受けて、地方政府は安全コミュニティプログラムへの協力を控えるようになるとともに、オバマ政権も同プログラムの運用をやめ、代わりに優先執行プログラム (PEP) を導入することを決定した。PEP は連邦政府が地方政府に拘留を求めるのではなく、国外退去処分に処される可能性のある非合衆国市民の釈放に関する情報提供を求めるものである。だが、トランプ政権は PEP プログラムを廃止すると併せて、安全コミュニティプログラムを復活させようと試みている (Lasch, et. al. 2018, 1733)。

なぜ関わりたくないのか

以上説明してきたように、地方政府が連邦移民法を執行することを可能にするためのプログラムには様々な問題が伴っており、オバマ政権はそのいくつかの規模を縮小したり中止したりした。だが、トランプ政権はオバマ政権の対応を覆し、問題があるとされたプログラムを復活させて実施しようとしている。トランプ政権成立以後、多くの地方政府が移民法執行への協力に消極的な立場を示すようになってきている背景には、このような事情がある。

もちろん、トランプ政権の方針に反対したいという政治的背景を持つ市長や州知事も存在する。大統領や連邦上院議員などのより上位の公職への野心を持つ人の中には、トランプ政権と対立する立場を明確にした方が得策だと考える人もいるかもしれない。

だが、連邦政府の移民法の執行への協力に消極的な立場をとるのは、政策的合理性を考慮した結果である可能性も高い。ある先行研究は、聖域都市が採用した聖域政策の文面に記された正当化根拠を6つに整理している。そのうち第6は連邦政府の政策に対する抗議に関するものであるため⁽¹³⁾、以下では、その整理のうち1~5を参照しつつ、政策的観点から推測される理由について簡単に整理しておきたい⁽¹⁴⁾。

第一は、地方政府は刑事司法政策上の優先順位と資源の使い方について自ら決定するべきだという理由である。アメリカの移民法に関する一般的解釈によれば、移民の出入国管理に関する権限は専ら連邦政府に属しており、州や地方政府はそれに関与する権限を持たない。また、1990年代に入ってから、New York v. United States 事件や Printz v. United States 事件において連邦最高裁判所は、連邦政府は連邦の規制政策の実施を州政府に強制することはできないと判示している。これらの判決に基づいて、連邦政府が協力を求めてきた場合でも、地方政府はそれが政策上の優先順位と合致しなければ協力しないということが指摘されている。サンフランシスコやピッツバーグ、コネティカット州のニューヘヴンなどが、地方政府の自律性と優先順位重視を聖域政策の根拠として掲げているという (Lasch, et. al. 2018, 1754-1755)。

同様に、連邦政府による拘留延長要請に基づいて不法移民を拘留し続けることは、地方政府が持つ刑事司法上の資源を有効活用する観点から望ましくないとも主張されている。連邦政府が拘留に関する費用の補償を拒否

していることもあり、地方政府にとっては連邦政府の方針に従う誘因はないと考えられる (Lasch, et. al. 2018, 1755-1756)。

そもそも、地方政府は連邦政府の移民政策に対して不満を持つことが多い。連邦の移民法は移民局に貧困な移民の入国を制限する権限を与えている。その移民法の規定に基づいて移民局が入国審査を行っている以上、アメリカには貧困者は移民として入国していないはずだというのが連邦政府の立場である。だが、アメリカに貧困な移民が流入しているのは周知の事実である。そして、州以下の政府は国内に居住する人々が移住してくるのを拒むことはできない。仮に貧困者が地方政府内に流入した場合、その様な貧困者にサービスを提供するのは地方政府の仕事であり、その費用負担も地方政府が負うことになる。地方政府としては、連邦政府の移民政策の欠陥が生み出す問題への対応と負担を押し付けられているという意識があるのである (西山 2016, 88-99)。

第二は、法的根拠が十分でない逮捕や拘留を避けたいという理由である。まず、地方政府が出入国管理に関する連邦法違反を根拠として不法移民を逮捕することができるのは、連邦法で明記されるなど特定の状況下に限られる。また、裁判所による令状がある場合を除き、移民法の規定違反のみを根拠に移民を拘留することは、不合理な搜索・押収・抑留の禁止を定めた合衆国憲法修正第4条に違反すると考えられている⁽¹⁵⁾。さらに、マサチューセッツ州最高裁判所は、Lunn v. Commonwealth 判決において、地方の法執行機関が移民法違反に基づいて逮捕するためには、連邦法上の根拠があるだけでは不十分で、州法か地方法にも根拠規定がなければならないと定めている (Lasch, et. al. 2018, 1758-1761)。

地方政府は不要な訴訟を避けたいはずであるから、以上の点を考慮すると、連邦政府による要求が地方政府の方針に合致しない場合に協力を拒否するのは合理的だといえよう。

第三は、移民法執行のために警察力を用いることはマイノリティ・コミュニティとの信頼関係を損なうという理由である (Lasch, et. al. 2018, 1761-1764)。

犯罪政策の分野では、コミュニティ・ポリシングに関する研究が増大している。警察が権威主義的な観点から既遂犯罪の取り締まりを行うよりも、コミュニティと良好な関係を築き上げることによって、未然に犯罪を防止する方が好ましいという考えがその根底にある。もし法執行機関が接

触する人物の法的地位について探索する権限を持つと考えられるようになれば、自らが不法移民である場合は言うに及ばず、家族や友人に不法移民がいる場合などにも警察との関わりを避けたいと考えるのは不思議でない。犯罪の被害にあった場合でさえ、法執行機関との接触を恐れて通報をためらう事態も想定されよう。このような事態は、管轄内の秩序維持を最優先課題とする法執行機関にとって、決して好ましいものではない⁽¹⁶⁾。

移民や不法移民が増大すると犯罪が増加するという議論が一部に存在するが、それが偏見に基づく誤解であることは多くの研究によって明らかにされている。今日のアメリカでは、中南米系の人々の収監率が高くなっているが、それは中南米系（その中には移民が多く含まれる）が刑事法に違反しているからではなく、移民法違反によって収監されている人が多いためである。そもそも、移民は罪を犯せば国外退去処分を課される可能性が高いことを考えれば、犯罪に着手する誘因は少ないと想定するのが妥当であろう。法執行機関にとって重要なのは管轄内の秩序を維持することなので、犯罪に着手していない人々を逮捕・拘留する積極的な理由は見いだせないだろう⁽¹⁷⁾（西山 2016,125-133）。

なお、中南米出身者の一部がアメリカに麻薬を持ち込んでいるというのは事実である⁽¹⁸⁾。だが、それは中南米系の中でもごく一部に限られている。法執行機関としては、大半が麻薬犯罪とは無縁の移民コミュニティと敵対的な関係に立つよりも、むしろ信頼関係を築いている方が、麻薬犯罪に関与しているギャング等についての情報を移民コミュニティから入手することができる可能性が高くなるため、好ましいといえるだろう（西山 2016,125-133）。

第四は、人種、エスニシティ、国籍などに基づく、差別的で不適切な取り締まりを避けるという理由である。一般に平等条項と呼ばれる合衆国憲法修正第 14 条 1 項は、これらの要因に基づく差別を禁じている⁽¹⁹⁾。また、公民権法も、連邦政府の財政支援を受けたプログラムや活動をするに際し、州政府と地方政府は人種や肌の色、出身国に基づいた差別を行ってはならないと規定している（Lasch, et. al. 2018, 1764-1768）。これらの規定を考慮すれば、地方政府が移民の取り締まりに消極的な姿勢を示すのは、むしろ当然かもしれない。

地方の法執行機関としては、とりわけ、いわゆる人種的プロファイリングを避けたいという思いがあるだろう。もっとも、人種的プロファイリン

グをめぐるには様々な議論が存在する。一方では、人種的プロファイリングは人種に基づく不当な捜査に当たるので、正当化されるべきではないという議論がある。他方、仮に特定の人種やエスニック集団の犯罪率が高いのであれば、そのような集団が多く居住する地域での取り締まり活動を強化するのは効率的だとして、人種的プロファイリングを正当化する立場もありうるだろう。

政策執行の効率性という視点は、確かに重要である。だが、人種的プロファイリングが行われれば、そのコミュニティ内で犯罪が発見される可能性が高まるため、その集団の外形的な犯罪率は増大する。それと同時に、他のコミュニティに投下される警察力は減少するため、他のコミュニティでは犯罪率は統計上減少する。その結果、人種的プロファイリングが行われた地域にさらに警察力を投下することを正当化する根拠が作り出されてしまう。人種的プロファイリングには一種の医原病の要素があるといえ、慎重な対応が必要だろう（西山 2009; 西山 2016, 132）。

第五は、多様性と包摂性の重視である（Lasch, et. al. 2018, 1767-1770）。トランプ大統領は大統領選挙期間中から、中南米系移民を麻薬犯や強姦魔だと言ってみたり、ネイティブ・アメリカンの血を引くことを自らの特徴として押し出していたエリザベス・ウォーレンをボカホンタスと呼んで揶揄したりするなど、人種やエスニシティの多様性を重視する人々を激怒させる発言を繰り返している。このような発言は、住民の大部分が中南米系を除く白人によって構成されるようなコミュニティでは支持される可能性もあるかもしれない。だが、人種やエスニシティの点で多様な人々によって構成される都市では、多様性を尊重し、様々な集団を包摂する方が、地域の安定性を高めることができる。多様性を尊重すべきだという規範的な判断に加えて、このような都市の現実に即した判断からも、都市政府が不法移民取締りに消極的な姿勢を示すのは理解可能なことである（西山 2009）。

「聖域都市」の対応

先にも指摘したとおり、トランプは、聖域都市が意図的に連邦法を破っているというニュアンスを込めて聖域都市を批判している。だが、法律違反をすれば訴訟を提起されるなどの危険を伴うため、聖域都市も既存法規の枠内で対応しているのが実情である。

単一主権制を採用しているために中央政府が都道府県と市区町村に対し優位する日本とは異なり、連邦制を採用するアメリカでは、連邦政府と州政府はともに主権を持つ政府として上下関係に立つわけではない。また、地方政府は州政府の創造物という位置づけであるために、連邦政府が地方政府に対して直接命令を行うことは基本的に想定されていない。不法移民の退去処分につながる可能性のある逮捕情報について地方政府が連邦政府と情報を共有するか否かは、基本的には地方政府の裁量の問題である。トランプによる聖域都市批判は、この点についての認識が不十分である。

では、聖域都市はどのような対応をとっているのだろうか。先ほど紹介した、聖域都市に関する包括的な調査では、大きく分けて5つの対応方法があると整理している。本稿では、それにもう一つ別の要素を付け加えて、6つの対応方法を紹介することにしたい。

第一は、移民法違反に関する調査を禁じることである。しばしば“don't police policy”と呼ばれるこの政策は、法執行機関の職員を含む市職員に対し、特段の理由がない限り、移民法上の地位を尋ねることを禁じるものである。1979年にロサンゼルス市が、1989年にはサンフランシスコ市が市の方針として導入したことが知られている (Lasch, et. al. 2018, 1739-1740)。

もちろん、1996年の福祉国家再編と移民改革の結果、移民に対する公的扶助プログラムの提供が大幅に制限されることになったため (西山 2012b; 西山 2016, 107-125)、給付申請手続きなどで必要な場合に住民の法的地位の確認が地方政府の職員によって行われるのは当然である。だが、そのような場合でも移民法違反に関する取り締まりを公的扶助政策の担当者が代行したり、(第4として述べるように)他機関に情報提供したりすることはしないことが方針とされている。

第二は、ICEの拘留要求等に従う事例を限定することである。ICEが裁判所によって発行された逮捕令状 (criminal arrest warrant) を携えて拘留要求をしてきた場合には従うとしても、ICEが独自に発行する行政上の逮捕令状 (administrative arrest warrant) しか持参しない場合は従わないというのが基本方針である (Lasch, et. al. 2018, 1741-1743)。

第三は、ICEによる地方の収容施設へのアクセスを制限することである。地方の収容施設に不法移民が収容されていることがわかり、ICEが収容施設内での不法移民への聞き取り調査等をしようとしてやってきた場合

でも、裁判所によって発行された令状が無い場合はアクセスを拒否するところがある。あるいは、完全にアクセスを拒否しない場合でも、ICEの職員にミランダ警告に類する警告を行うことを義務付け、不法移民に聞き取り調査を拒否する機会を与えようとする場合もある (Lasch, et. al. 2018, 1743-1745)。なお、ミランダ警告とは、合衆国憲法修正第5条に定められた事柄のうち、刑事事件において自己に不利な証人となることを強制されないという自己負罪を拒否する権利を現実化するためのものである。これは、1966年のミランダ対アリゾナ判決で明確化されており、1) 黙秘権があること、2) 供述が法廷で不利な証拠として用いられる事があること、3) 弁護士の立会いを求める権利があること、4) 自分で弁護士を依頼する経済力がなければ公選弁護人を付けてもらう権利があることを警告しなければならないことになっている。ミランダ警告が法執行を阻害する可能性があるとの恐れからミランダ警告を廃止しようとする試みもあるが、2000年に裁判所はミランダ警告を憲法上の原則だとして、連邦議会にはそれを廃止する権限はないと判示している。

第四は、市民権の有無や移民法上の地位など、住民が第三者に開示されるのを嫌がる可能性のある情報を開示・共有するのを制限することである。ICEのような機関に対する情報開示を制限するだけでなく、市や郡の法執行機関や他部局に対する情報提供も制限する場合が多い。そもそも、情報を記録せずにおくという方針を立てるところもあるかもしれない。それは、住民が退去処分等の懸念を抱くことなく、地方政府の職員と交流を持ったり、サービスを利用したりするのを可能にしようという意図に基づいている。なお、ここで開示を制限する情報は個人情報に限定されるわけではなく、拘留中の不法移民がいつ、どこで拘留を解かれるかに関する情報も含む場合がある。そのような情報が開示されると、拘留を解かれた際にICEの職員が不法移民を捕捉しに来る可能性があるためである (Lasch, et. al. 2018, 1745-1748; Cf., Sheehan et. al. 2018, 683)。

第五は、連邦政府との共同作戦への参加を見合わせることである。地方政府の予算と人員を不法移民取締りに関して一切用いないなどの方針を出すことにより、連邦の移民法執行機関が地方政府に対して協力を要請した場合でも、共同作戦を展開しないことを定めるものである (Lasch, et. al. 2018, 1748-1752)。

第六は、不法移民の人や、不法移民に対する支援を行っている人に対

し、不法移民が持つ権利についての情報提供を行うなどの支援活動を行うことである。そもそも、不法移民の人が弁護士を付けることができれば、退去処分を逃れる可能性は大きく増大するかもしれない。また、移民法の規定は複雑であり、適切な知識を持つのは容易ではないので、法律専門家に移民法についての勉強会をする機会を提供すること自体も、聖域都市がとっている対応だといえるだろう⁽²⁰⁾。

むすびにかえて

以上、本稿では、聖域都市が政治争点化されるようになった背景に加えて、聖域都市と呼ばれる政府がどのような対応をとっているかなどの基本情報を先行研究に依拠しつつ紹介した。このテーマに関する研究はまだ十分に行われているとはいえないが、不法移民取り締まりをめぐる連邦政府と州政府・地方政府の対立は以後も続くだろう。聖域都市について今後も、研究を積み重ねていく必要があるといえよう。

*本稿は、2018年度日本国際政治学会研究大会の部会9「保護する実践と統治の現実——コミュニティ・都市・自治」において行った同名の報告原稿に若干の加筆を行ったものである。報告の機会を与えてくださった柄谷利恵子先生、同部会の報告者である明石純一先生、堀井里子先生、司会を務めてくださった酒井啓子先生、討論者の上野友也先生と中山裕美先生にお礼を申し上げたい。また、原稿修正に際しては、2018年度日本法哲学会のCワークショップ「移民正義論の今日的課題——移民の社会統合と「デモス」の範囲」で「アメリカにおける移民の社会統合をめぐる政治」と題する報告を行った際に、同ワークショップで横濱竜也先生、井上彰先生が行った報告からも示唆を得た。それに加えて、本稿作成にあたり、成蹊大学の同僚である湯原心一先生にアメリカ法の基本的な考え方についてご教示いただいた。科学研究費助成事業や課題設定による先導的人文学・社会科学的研究推進事業（グローバル展開プログラム）などで飯田文雄先生にも様々な助言をいただいている。諸先生方に心よりお礼を申し上げたい。

注

- (1) 本稿の対象とするものではないが、大統領令というトランプが採用した手法に

についても様々な議論が巻き起こった。アメリカでは連邦議会の上下両院が同一内容の法案を通過させ、それを大統領が承認した場合に、法律が成立する（大統領が拒否権を行使した場合、連邦議会の上下両院がともに 3分の2 以上の特別多数で同法案を再通過させれば同じく法律が成立する）。大統領が単独で立法行為を行うことはできず、大統領の主な役割は連邦議会が中心となって制定した法律を執行することである。大統領令とは、法律の執行の優先順位を定めたり、法律の規定の曖昧な所の意味を明確化するために下されたりするのが原則であり、法律を代替するものではない。だが、トランプ政権は法律を代替することを目指して大統領令を活用しようとしており、その手法の是非が論争を招いているのである。

- (2) 今日のアメリカには約 1100 万人の不法移民が居住するとされている。なお、一部研究者の間で「不法移民」という表現を使用するべきでないとする立場が示されているため、この用語について念のため付言しておきたい。

不法移民という言葉に対応する英語は、illegal immigrant, irregular immigrant, undocumented immigrant などである。これらは直訳すれば、違法移民、非正規移民、書類不所持移民となる。不法移民は既存の法律に違反してアメリカ国内に滞在していることを考えれば、彼らのことを「違法移民」と呼ぶのが適切ということになる。だが、歴史的に米墨間の国境線は不明瞭でその国境線を越えて生活する人が多く存在したこと、また、子どもの頃に親に連れられて不法越境した人が存在することを考えれば、そのような人々に「違法」という表現を用いるのは不適切ではないかとの問題意識から、「非正規」とか、合法的身分を証明する書類を所有していないという観点から「書類不所持」という表現を用いるべきだと提唱されているように思われる。

だが、例えば中南米系移民の中でも、不法移民に対する立場は一様ではない。正規の手続きを経て合法的地位を獲得した人の中には、法律に反して居住する人々のせいで自分たちまでもが批判的なまなざしを向けられていると考える人がいる。そのような人々は、不法移民を「違法」移民と呼び、その退去処分を求める場合もある。このように、アメリカにおいて不法移民を取り巻く実態は複雑であり、移民コミュニティも分断されている。アメリカでは、不法移民に対してどの表現を用いるかが、その政治的立場により異なっているのである。

日本において「不法移民」という表現に批判的な立場をとる人の中には、不法を illegal の和訳だと考え、その用法を拒否する観点から、例えば「非合法」移民という表現を用いるべきと主張する人がいる。だが、「非合法」という表現が具体的にどのような意味であり、「不法」とどのように異なるのか、筆者には理解できない。そもそも、日本の法律では「不法」という表現は民事法上の不法行為については用いられるものの、刑事法や行政法の枠組みで用いられることはない。不法移民という表現が日本では一般的に用いられていることを考えれば、不法移民という表現はむしろ中立的な表現だと考えられるとの認識から、本稿では不法移民という表現を用いている。

- (3) 連邦司法省は聖域都市を「地方の法執行機関や職員が移民法の執行をする役割を制限する州法や地方法、部局の政策などを持っている地域」と定義している。U.S. Department of Justice, Office of the Inspector General, Audit Division, “Cooperation of SCAAP Recipients in the Removal of Criminal Aliens from the United States,” January, 2007, < <https://oig.justice.gov/reports/OJP/a0707/final.pdf> >
- (4) 聖域都市に関する対立する見解を紹介することを目的として編まれた書籍 (Lusted 2019) を見れば、議論の混乱状況を見て取ることができる。
- (5) この事実は、難民認定が政治的、外交的な動機に基づいて行われる可能性があることを示唆している。どこかの国から難民を受け入れるということは、その国が難民を生み出すような好ましくない行動をとっているとの批判を暗に伴うことになるため、外交戦略上密接な関係を維持したい国から難民を受け入れるのは回避される。他方、冷戦期の共産主義国のように、敵対する国からの難民は積極的に受け入れられるようになる。アメリカは世界の中で最も多くの難民を受け入れているが、それはアメリカが道義的に優れた国であることを示しているわけでは必ずしもなく、敵と味方を峻別する傾向が強い国であることを示唆している可能性もある。難民問題について多様な視点を身につけるためには、大津留 (2016) と墓田 (2016) を読み比べることを推奨する。
- (6) 大学を地方政府に含めていることに違和を感じる人もいるかもしれない。だが、アメリカの大学は独自に警察を組織することを認められているところがあるなど、法的には独特な地方政府としての地位を与えられていることがある。もともと、アメリカの地方政府は、州政府が法人格を認めた municipal corporation と位置付けられており、地方政府が行いうる権限はそれぞれ異なっている。一部の大学も都市と同じく municipal corporation としての地位を与えられて警察権を与えられている場合があるのである。
- (7) なお、以下で論じるような聖域都市と同様の対応を、病院や教会などが行っている場合もあるが、本稿は議論の対象を州政府と地方政府に限定することにした。
- (8) 本項の記述は、西山 (2013) に依拠しているとともに、同稿の文章を利用しているところがある。
- (9) FAIR のホームページは < <http://www.fairus.org> >。
- (10) トランプ政権は不法移民の流入を防ぐために米墨国境地帯に壁を建設すると主張しているが、今日アメリカに流入している不法移民の多くは合法的に入国した後にオーバーステイした人々である。米墨国境地帯の壁の建設は象徴的意味は持つだろうが、不法移民の流入阻止という政策的効果については疑問がある。
- (11) 犯罪抑止政策の評価の困難さについては、西山 (2009) も参照のこと。
- (12) 以下の整理は基本的には Lasch, et. al. (2018) の整理に依拠している。
- (13) 当該研究によれば、カリフォルニア州リッチモンド市や、ニュージャージー

州サウス・オレンジ・ヴィレッジというタウンシップなどが、連邦の移民法に対する反対を根拠として明示している (Lasch, et. al. 2018, 1771-1772)。その他、カリフォルニア州は近年、トランプ政権への抗議の意味を込めた行動を頻繁にとるようになってきている。例えば、トランプがイスラム教の国々からの入国者はテロリストの可能性があるととして中東のいくつかの国からの入国を禁止する大統領令を出したのに対して、合衆国憲法違反だとして訴訟を提起した。また、オバマ政権期に地球環境保護を目的として締結したパリ協定からの離脱をトランプが宣言すると、パリ協定よりも水準の高い環境保護基準を独自に定めた。州政府が連邦政府と明確に異なる政策的立場を示すことが可能なことは、アメリカの連邦制の興味深い特徴だといえるだろう。

- (14) 法律に明文化されている目的に加えて、労働力の足りない地域では、不法移民を労働力として活用したいという目的を持つ場合もあるだろう。オルバニー市の市長を務めていた Kathy Sheehan はシンポジウムの中でその点を率直に認めている (Sheehan et. al. 2018, 691)。
- (15) 修正第4条は、「国民が、不合理な搜索および押収または抑留から身体、家屋、書類および所持品の安全を保障される権利は、これを侵してはならない。いかなる令状も、宣誓または宣誓に代る確約にもとづいて、相当な理由が示され、かつ、搜索する場所および抑留する人または押収する物品が個別に明示されていない限り、これを発給してはならない」と定めている。翻訳はアメリカンセンターに依った。< <https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2569/>>
- (16) アメリカの犯罪政策については、西山 (2007)、西山 (2009) で詳細な検討をしている。
- (17) なお、聖域都市内での犯罪率が高いか低いかについては多様な見解が示されているが、各論者が位相の異なる議論を展開しており、かみ合っていないことが多い。それは、Lusted (2019) の第二章に収められた6本の原稿を見れば容易に理解できるだろう。
- (18) 今日のアメリカで流通しているマリファナやヘロインの大半はメキシコ産、コカインはコロンビア産である。そのいずれもが、今日ではメキシコの麻薬カルテルを介してアメリカに流入している。
- (19) アメリカンセンターによる翻訳は以下の通り。「合衆国内で生まれまたは合衆国に帰化し、かつ、合衆国の管轄に服する者は、合衆国の市民であり、かつ、その居住する州の市民である。いかなる州も、合衆国市民の特権または免除を制約する法律を制定し、または実施してはならない。いかなる州も、法の適正な過程によらずに、何人からもその生命、自由または財産を奪ってはならない。いかなる州も、その管轄内にある者に対し法の平等な保護を否定してはならない」。< <https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2569/>>
- (20) Andy Ayers による発言録 (Sheehan et. al. 2018, 683-685) を参照。なお、広義には語学の問題を抱える不法移民に対し通訳サービスを付けることなども、

アメリカの聖域都市と不法移民問題

聖域都市としての姿勢を示しているといえるかもしれない。

<参考文献>

- 大津留（北川）智恵子 2016 『アメリカが生む／受け入れる難民』 関西大学出版部
- 賀川真理 2011 『カリフォルニア政治とラティーノ—公正な市民生活を求めるための闘い』 晃洋書房
- 西山隆行 2007 「都市社会の秩序と暴力」 古矢旬／山田史郎編 『アメリカ研究の越境 第2巻 権力と暴力』 ミネルヴァ書房
- 西山隆行 2009 「犯罪対策の強化と保守派の主導」 五十嵐武士／久保文明編 『アメリカ現代政治の構図—イデオロギー対立とそのゆくえ』 東京大学出版会
- 西山隆行 2012a 「移民政策と米墨国境問題—麻薬、不法移民とテロ対策」 久保文明／松岡泰／西山隆行／東京財団 「現代アメリカ」 プロジェクト編 『マイノリティが変えるアメリカ政治—多民族社会の現状と将来』 NTT 出版
- 西山隆行 2012b 「福祉政策と移民—1996年の個人責任就労機会調停法ならびに不法移民改革移民責任法をめぐって」 久保他編 『マイノリティが変えるアメリカ政治』
- 西山隆行 2013 「アメリカの移民政策における安全保障対策と不法移民対策の収斂」 『甲南法学』 第54巻1・2号
- 西山隆行 2016 『移民大国アメリカ』 筑摩書房
- 西山隆行 2018 『アメリカ政治入門』 東京大学出版会
- 墓田桂 2016 『難民問題—イスラム圏の動揺、EUの苦悩、日本の課題』 中央公論社
- 安岡正晴 2017 「トランプ政権と聖域都市：『不法移民』をめぐる連邦政府と州、地方政府の攻防」 『国際文化学研究』 48号
- Alden, Edward, 2008 *The Closing of the American Border: Terrorism, Immigration, and Security Since 9/11*, New York: Harper Perennial.
- Andreas, Peter, 2009 *Border Games: Policing the U.S. – Mexico Divide*, Second edition, Ithaca: Cornell University Press.
- Bilke, Corrie, 2009 “Divided We Stand, United We Fall: A Public Policy Analysis of Sanctuary Cities’ Role in the ‘Illegal Immigration’ Debate,” *Indiana Law Review* vol. 42.
- Brown, Hana E., Jennifer A. Jones, & Taylor Dow, 2016 “Unity in the Struggle: Immigration and the South’s Emerging Civil Rights Consensus,” *Law and Contemporary Problems* vol. 79-5.
- Brady, Katlyn, 2017 “Sanctuary Cities and the Demise of the Secure Communities Program,” *Texas Hispanic Journal of Law and Policy* vol. 23-2.
- Carens, Joseph H., 2010 *Immigrants and the Right to Stay*, Cambridge: The MIT Press.
- Doty, Roxanne Lynn, 2009 *The Law into Their Hands: Immigration and the Politics of Exceptionalism*, Tucson: The University of Arizona Press.

- Gottschalk, Marie, 2015 *Caught: The Prison State and the Lockdown of American Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Lasch, Christopher N., R. Linus Chan, Ingrid V. Eagly, Dina Francesca Haynes, Annie Lai, Elizabeth M. McCormick, & Juliet P. Stumpf, 2018 "Understanding 'Sanctuary Cities,'" *Boston College Law Review* vol. 59.
- Leon, Joshua K., 2017 "Sanctuary Cities in an Age of Resistance," *The Progressive March*.
- Lusted, Marcia Amidon, ed., 2019 *Sanctuary Cities*, New York: Greenhaven Publishing.
- Maril, Robert Lee, 2011 *The Fence: National Security, Public Safety, and Illegal Immigration along the U.S. - Mexico Border*, Lubbock: Texas Tech University Press.
- Payan, Tony, 2006 *The Three U.S. - Mexico Border Wars: Drugs, Immigration, and Homeland Security*, Westport: Praeger Security International.
- Rosenblum, Marc R., 2009 "Immigration and U.S. National Interests: Historical Cases and the Contemporary Debate," in Givens, Terri E., Gary P. Freeman, & David L. Leal eds., *Immigration Policy and Security: U.S. European, and Commonwealth Perspectives*, New York: Routledge.
- Sheehan, Kathy M., Philip L. Torrey, Dina Francesca Haynes, & Jeremy McLean, 2018 "Transcript: Albany Law Review Fall 2017 Symposium: Sanctuary Cities," *Albany Law Review* vol. 81-2.
- Starr, Brantley, 2017 "Executive Power over Immigration," *Texas Review of Law & Politics* vol. 22-2.