

## バイデン政権 2年間の移民政策

### I. バイデン政権の移民対応概観

#### 就任初日から前のめりだったバイデンの変化

バイデン大統領の移民政策は前政権のそれを根こそぎ覆すことから始まった。まず就任初日に、国境の壁建設の停止・聖域都市への補助金再開・若年移民の強制退去延期措置再施行・特定国対象の入国制限の廃止等を含む大統領令が発令された。更に同日、移民法の改正案が提案され、それを受けて、一か月後に上下院で U.S. Citizenship Act of 2021 法案が提出された。同法の中には、現状の不法移民（既にアメリカに入っている者。11 百万人）、若年不法移民、一時保護ステイタスの受益者、（不法滞在の）農業従事者等への、永住権、更に市民権の付与・永住者家族への特別ビザの復活・国単位のビザ上限の撤廃等が盛り込まれていた。尤も、この内容を共和党が支持するとは考え難く、選挙対策の法案ではあった訳だが、それでも、トランプ政権の移民政策を 180° 変える方針は明らかだった。

こうした、より緩和的な対応を謳ってきたバイデン政権だが、発足当初の避難民<sup>i</sup>数急増を受け、より現実的な方針を導入してきている。難民受入の上限を、当初の発言を翻して史上最低の 1 万 5 千/年を維持する方針を打ち出した。（自党内からの反発を買った為に修正。）トランプ政権時代に導入された「Title 42 に拠る追放」<sup>ii</sup>の仕組みは堅持された。昨年 10 月以降、特定国（キューバ・ハイチ・ニカラグア・ベネズエラ）避難民に対して受入上限を付した。今年 5 月 11 日のコロナ緊急事態の終了（以降は Title 42 の使用ができなくなる）を控え、2 月 23 日にはそれ以降の避難民抑制の規則導入を公示した。

こうした動きを見ると、当初の方針は修正され、バイデン政権はトランプ政権時代の政策の中で使い勝手の良いものは積極的に使う方針の様だ。この辺りも、選挙を最重視し、実利を重んじるバイデン大統領の面目躍如といったところだろう。

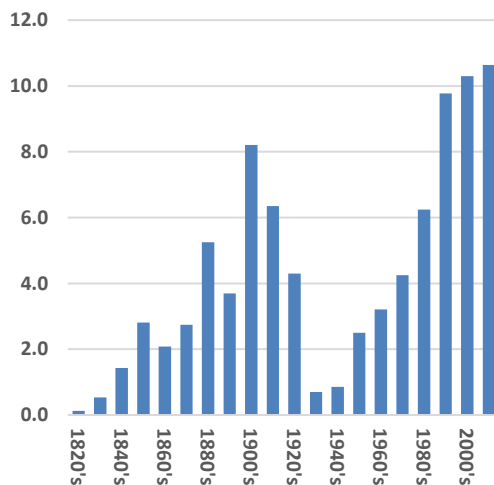
## II. 移民の歴史

### アメリカの移民数推移

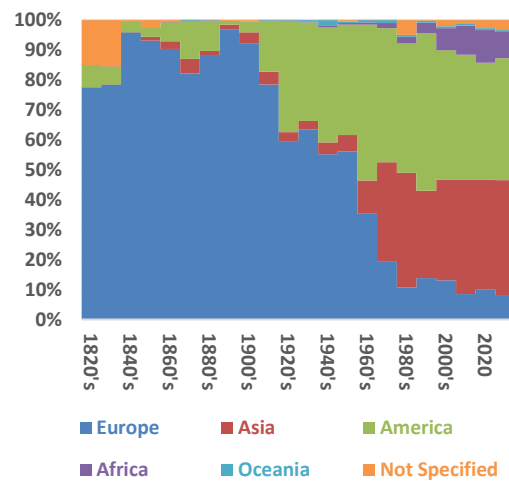
米国の移民者数累計は 86 百万人。現時点で言えば、全世界の移民人口 2 億 44 百万人の 19.1% の 47 百万人がアメリカに居住する移民である。この数値を元に、移民推進派は「アメリカは移民の国」と主張する。これを、歴史を遡って確認してみる。

下の図 1 は 19 世紀初頭からの永住権取得者数を 10 年単位でまとめたものだ。戦争の影響を受けた 1930~40 年代を除き、右肩上がりでの数値が増えていることがわかる。そしてこの動きを見る限り、移民推進派の言う「アメリカは移民の国」という主張も素直に首肯できるところだ。一方、図 2 を見ると、この主張に少し追加のニュアンスが必要であることが判る。20 世紀の最初の 10 年までは永住権取得者数の 80~90% がヨーロッパからだったものが、20 世紀半ばには 50% に激減。21 世紀に入ると、10% を下回る水準に落ちている。そのすき間を埋めてきたのが、20 世紀半ばまではアメリカ（西半球）からの、それ以降はアジアからの移民だった。トランプ前大統領が放った、「何故ノルウェーの様な国からでなく、ハイチの様などうしようもない国からしか移民が来ないんだ。」という発言<sup>iii</sup>（それ自体は大統領の発言として適切とはいえないが）の裏にはこういう事実がある。

[図1] 1820~ 永住権取得者数 [百万人]



[図2] 永住権取得者出身地域割合



(出所：国土安全保障省)

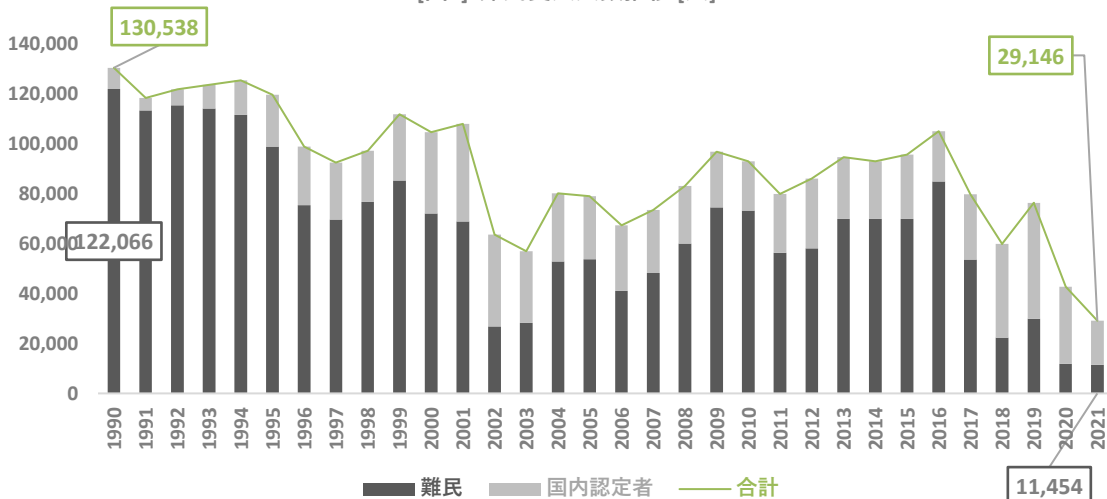
『難民』に就いて

アメリカに合法に入国し居住する一手段として、難民・国内認定者（下に定義）が存在する。その中で、米国入国前に庇護者として認定を受けた後に入国する者を難民：Refugee、それとは別に、入国後や入国地点（Port Of Entry）に達した後に庇護を申請し認定を受ける、国内認定者<sup>iv</sup>：Asylee と区分される。その数の推移を示すのが下の図4である。

入国前の認定が必要な難民（Refugee）に就いては、各年度の上限枠が設けられる。トランプ政権ではこの上限を 15,000 人まで引き下げた。バイデン政権は、これを元のレベルに戻すと公約して誕生したが、2021年2月以降の避難民の急増を受け、同年4月にはトランプ政権の 15,000 人枠を維持すると発表した。ところが、民主党内から大きな反発の声が上がり、翌5月に上限を 62,500 人に引上げ。その翌年は 125,000 人に引き上げることとなった。但し、2022年の難民受付の実績は上限の 125,000 に遥かに及ばない 26,000 人と言われており、難民認定を希望する者に対しては厳しい対応が続いている。

いずれにせよ、こうした数字の水準は、2022年に南東国境に押し寄せた避難民数（2.4 百万人）に比較すれば、小さい数値だ。それでもそうした対応（難民の上限枠を下げる対応）に走らざるを得なかった部分、避難民数の急増を受けた政権の混乱が見て取れる形となった。

[図3] 難民受入人数推移 [人]



(出所：国土安全保障省)

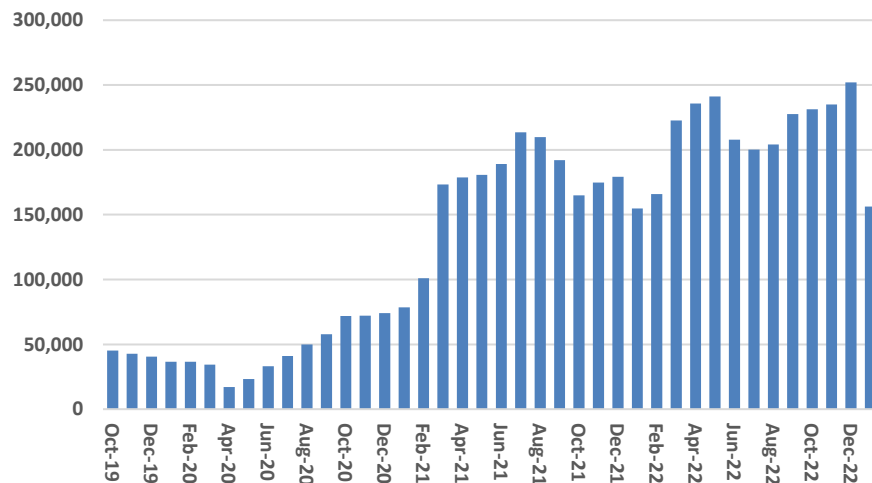
### III. 最近の避難民の動き

国境に押し寄せた避難民。バイデン政権の必死の口先介入でもコントロール不可に。

ここ数年の南西部国境への避難民の数を確認する。図4は、国土安全保障省傘下の税関・国境警備局がまとめる、不法に越境してきた外国人(=避難民)を遭遇捕捉(Encounter)した数を月次展開したものだ。

同図の期間から外れるが、トランプ政権下の2019年3月~6月に掛けて大量の避難民が押し寄せた時期がある。(その4ヶ月の平均が104千人/月、5月は132千人/月)その後、同年後半には5万人を下回り、コロナによる減少を経ても7-8万人/月で推移していたものが、バイデン政権誕生直後の2021年2月より10万人/月、3月には17万人/月と史上最高を更新し、以降15万~25万人/月の水準で推移している。就任直後の人数急増に驚嘆したバイデン政権幹部は、移住希望者に対して「来るな」と訴えた(21年5月:マヨルカス国土安全保障省長官<sup>v</sup>、21年6月:ハリス副大統領<sup>vi</sup>)が、その口先介入が余り効果を生まなかったことが、図4で明らかである。

[図4] 南東部(メキシコ)国境の遭遇捕捉(Encounter)人数/月(人)



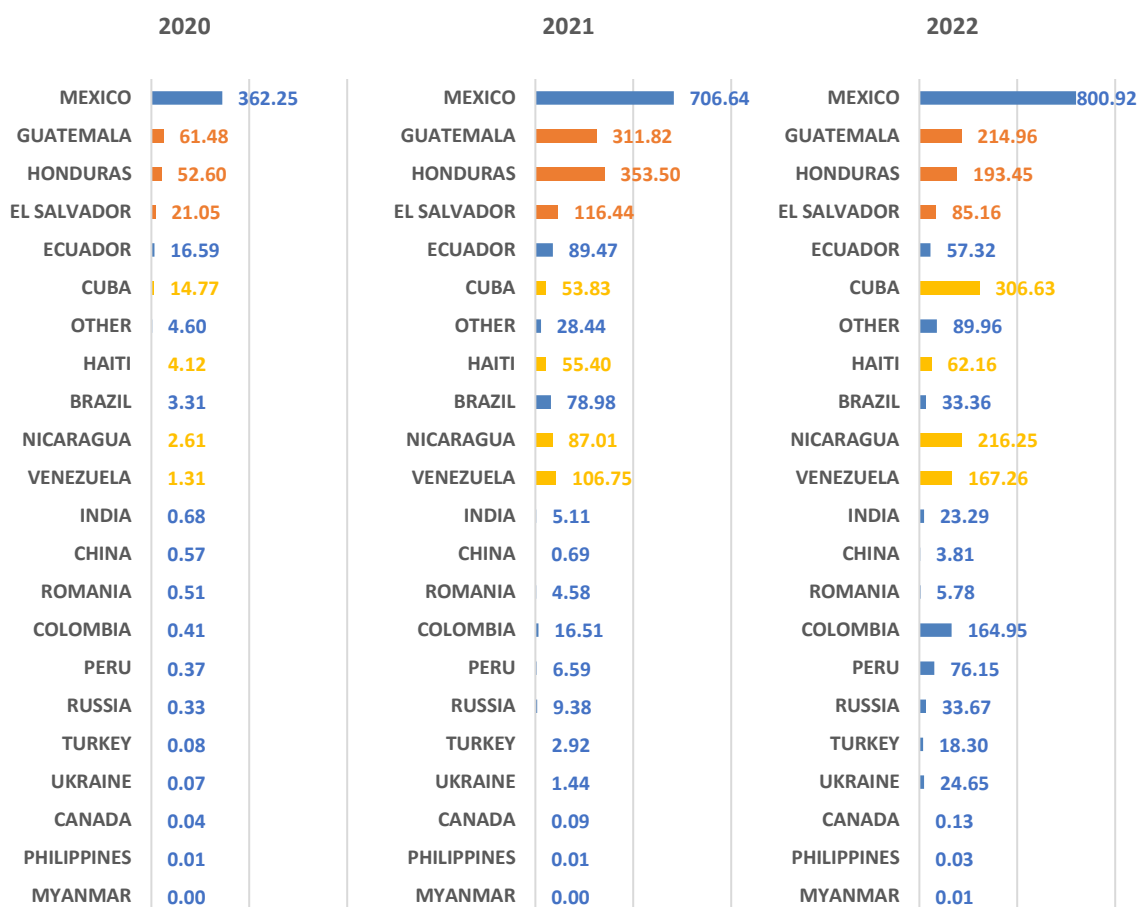
(出所: 国土安全保障省)

避難民はどこから来るのか。主に西半球だが、それ以外の国からも。

次頁の図5は、捕捉された人々を国籍毎に区分し、それを年単位でまとめて、ここ3年間の推移を見たものである。継続的にメキシコからの者が多いのは自然に肯けるが、それ以外の国を見ると、2021年と2022年で特徴があることが見て取れる。先ず、2021年は、北部三角地帯のグアテマラ・ホンデュラス・

エルサルバドルからの避難民が急増していることが判る。北部三角地帯からの流入は 2022 年には大きく下がっているが、代わりに急増したのがキューバ・ハイチ・ニカラグア・ベネズエラである。

[図 5] 国籍別南東部国境での遭遇捕捉人数/年 (千人)



(出所：国土安全保障省)

#### IV. バイデン政権の政策のシフト

当初の理想に充ちた法案から現実的な落としどころへのシフト

発足当初のバイデン政権や議会民主党は、トランプ政権で行われた様な壁の建設や、Title 42 による追放を行わずとも避難民を抑制できると考えていた節がある。冒頭で挙げた U.S. Citizenship Act of 2021 法案には、前述の、既存の不法移民への永住権付与の他に、国境の避難民の抑制方法の改善を謳っていた。(トランプ政権の様に避難民を国外待機させたり、問答無用で追い払うのではなく、技術を用いたスマート対応で、犯

罪を抑えつつ困っている人々を国に迎え入れる、といった内容。)ところが、上の図4の如くで、現実はそのような生易しくないことが早々に認識された。

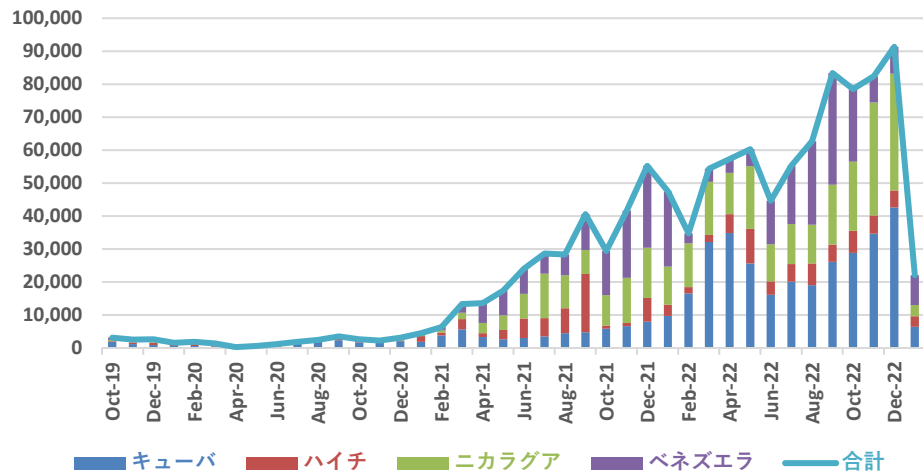
政権が先ず打ち出したのは、当初急増した**北部三角地帯**からの避難民への対処だった。ハリス副大統領がその責任者に任命された。副大統領は、**北部三角地帯**の根本解決を標榜、経済支援等のアイデアを打ち出す一方、移住希望者には「来るな」と口頭で訴える動きに出た。

実際に、ハリス副大統領や関係者は民間企業の支援方針を取り付けることには成功している。(2021年半ばには総額30億ドル、2023年には10億ドル)政権は、そうした政策が奏功した結果、**北部三角地帯**からの避難民流入が収まったと主張する。だが最近の報道を見る限り、上の企業の投資・支援の資金が、まとまった金額で投入された形跡はない。寧ろ、北部三角地帯各国の景気が2021年に改善したことが原因に見える。(GDP成長率が、**エルサルバドル**:10.3%、**グアテマラ**:8.0%、**ホンデュラス**:12.5%であり、これはラテンアメリカとカリブ諸国全体の6.5%を上回る。)ハリス副大統領の活動内容を見ると、2021年半ば以降、移民関係のイベントに費やした時間は限られて<sup>vii</sup>おり、病膏肓に入る状況であった避難民問題に手を汚そうとしなかった姿勢が垣間見える。

こうした出口の見えない状態が継続する中で、バイデン政権が大きく動いたのは、2022年に入って急増したベネズエラからの避難民対応であった。これは一定の条件(バックグランドチェックを通過・パスポート保有・十分な経済力のあるスポンサーのサポート等)を満たす同国市民に就いて、上限(当初24千、後に30千人/月)の範囲で入国・2年間の米国居住を許可する一方、これを満たさない者は審査なしで国外追放するという仕組みだった。条件を満たせば合法に入国居住できることが明確になったことで、多くの避難民が、無理に(Port Of Entryの隙間を突いたりして)侵入することを止めた。仕組み導入後、ベネズエラからの避難民数(遭遇捕捉人数)は激減する。この仕組みは2023年1月以降、キューバ・ハイチ・ニカラグアにも適用された。(4か国上限が30千人)この仕組みの効果は絶大であり、2022年10月以降の**ベネズエラ**、2023年以降の

キューバ・ハイチ・ニカラグアの激減振りは以下の図 6 に明かである。

[図6] 急増4か国からの遭遇捕捉数の推移 (人/月)



(出所：国土安全保障省)

上のグラフの通り、効果抜群のこの新たな仕組だが、一つ弱点が存在していた。それは、条件を満たさない者を問答無用に追い出す根拠に Title 42 を用いたことだ。バイデン政権は 2023 年 5 月 11 日にパンデミック終了宣言を行うことを公言しており、同時に感染拡大防止目的の Title 42 も終了してしまう。勢い、条件を満たせない（上限を超えた）者の即時追放手段が消滅し、通常の国内認定申請の手続を経る必要が出てくる。そんなことに対応出来る能力が今の税関・国境警備局に無いことは明らかであり、バイデン政権は自ら定めた 5 月の期限までに別の手を打つ必要が出てきたこととなる。

この事態を受けて先月 2 月に新たな規制制定案の通知 (Notice of Proposed Rulemaking) が告示された。その提案の中では、成人及び家族に対して、Port Of Entry で、政府指定のアプリ経由で (国内認定の) 事前申請と面談の予約を行った者や他国での国内認定申請が拒絶された者のみを受け容れ、それ以外を国外追放とする趣旨が含まれている。

何れにせよ、バイデン政権が、この 2 年間で起きた、避難民が溢れる現実を目の当たりにして、トランプ政権と異なる・人間的な、といった理想をかなぐり捨て、現実路線に大きく舵を切ったことが判る。



## V. 本質的な問題とこの問題の政治利用

避難民が流れ込んでも、労働市場の逼迫を解消する訳ではない。

ワシントンで根本的な議論は為されない

足許の労働力不足を参照して、こうした避難民をもっと受け容れ、労働力として使えば良いという主張を聞く。だが、これは余り的を得た話ではない。その理解の為に、避難民が米国内に入った後、辿る道筋を確認する。

本稿で何回か使用している遭遇捕捉（Encounters）は、Port Of Entry に出頭せず、その隙間を突いて国内に侵入してくる者を税関・国境警備局が捕まえることを意味する。そして、その後2つのケースが生じ得る。1つは Title 42 に基づいて即刻国外追放されるケース。もう1つは、通常の国内認定申請者として対処されるケースである。後者の場合、避難民たちは、国内認定是非の審判を受けることになる。そして、最終の審判に至るまでは年単位の時間がかかる。その間、一時的に留置施設に留置された後、Catch-and-Release<sup>viii</sup>等を通じて米国内に居住することになる。こうした場合、審判迄の間、労働力として期待できる様に見えるのだが、ことは然程に簡単ではない。先ず彼らが仕事に従事するには、Employment Authorization Document（EAD）の取得が必要だ。EADの申請には、国内認定申請後150日間の待機期間が必要であり、それを経て申請しても、審査には申請から通常2～5ヶ月、最近の状況を鑑みればそれより遥かに長い時間を要する。勿論、非合法で就業する選択肢も現実には存在するであろうが、それをマトモな労働力と看做すかどうかは別問題だ。

避難民を労働市場での即戦力として期待するのは容易ではないと述べた。一方、この議論は避難民受け容れの根本的な意義を問うものだ。だが、ワシントンでは、こうした根本議論よりも、避難民流入をネタにした政治の話が中心となっている。

先ず、バイデン政権発足から程なくして起きた避難民の国境への殺到に対して、野党共和党から激しい政権非難が起きた。次に、そうした状況が上の図4の如く（2021年半ば以降）常態化し話題性が下がった後に起きたのが、2022年9月以降に起きている、南部州（フロリダ・テキサス）の州知事による、避難民の移送だ。（マサチューセッツ州のマーサ・ヴィニヤードやニューヨーク市等の民主党地盤の土地への移送）実際に移送された避難民の人数は、全体の避難民数に比較すれば僅かである



**NIMBY があからさ  
まに**

(マーサ・ヴィニヤードは 50 名、ニューヨーク市は 36,000 名)。だが、普段はそうした避難民に寛容は発言をしてきた民主党地域(ニューヨーク市は、不法避難民を取締らない聖域都市。)は、現実の避難民の受入は素人だった。全体の累計避難民数の 1%にも満たない人数を受け容れる設備・インフラがない。マーサ・ヴィニヤードに移送された避難民のほぼ全員が他地域に移動。ニューヨーク市は受入費用の負担に苦慮し、連邦政府に支援を求めた。その間、一時収容先のホテルからシェルターに移された避難民が、住環境・食事内容の劣悪さに対して抗議活動を起こす。遂にはニューヨーク市が避難民をカナダに亡命させる為、彼らにカナダ行きのバスチケットを買い与えるという事態にまでなっている<sup>ix</sup>。

避難民の急増。特に自分の裏庭に避難民が押し寄せたことで、今まで人間的な対応を謳っていた人々の本音が露わになる場面も出てきた。トランプ政権時代には国境まで足を運び、泣き崩れて見せたニューヨーク 14 区選出のオカシオ・コルテス議員(次頁の写真参照)だが、自選挙区内の避難民シェルター建設には真っ向から反対に回った。

勿論、避難民の意向が明確でない中、バスで他州に彼らを移送することは問題なしとしない。人口が集中するニューヨーク市で(如何に彼らが聖域都市を気取ろうとも)避難民を受け容れることが上策でないことも事実だろう。実務的に言えば、オカシオ・コルテス議員の考え方は間違っていないとも言える。一方、議員は、トランプ政権時代から引き継ぐ Title 42 を使って大量の避難民の国外追放を続けたバイデン政権のこの 2 年間、一度も国境を訪問していない。本当に避難民の問題が重要だと考えているのなら、こんなことにはならないだろう。それと併せてシェルター建設反対の発言を考えると、矢張り議員にとっての移民問題は、選挙を睨んだ、自らの支持者への訴求の道具ではないかと、疑いたくなる。尤も、それはオカシオ・コルテス議員個人の問題ではなく、今のアメリカ政治のデフォルトではあるかもしれないが。



[This Photo](#) by Unknown Author is licensed under [CC BY-SA-NC](#)

### バイデンの老獪さ

そうした乾いた現実を踏まえたバイデンの対応は、やはり熟練の政治家の手腕を見せつけたところだろう。選挙に際しては革新派（左派）の意見を取り入れ、寛容的な移民政策を声高に打ち出しつつ、その責任を国土安全保障省長官だけではなく、副大統領にも分散させる。当面出口のない問題に直面しては、「根本原因を解決する」と称して上手にはぐらかす。トランプ政権時代の多くの手法を反故にしつつ、手っ取り早く即効性の高い Title 42 は維持。その応用で、キューバ・ハイチ・ニカラグア・ベネズエラからの避難民の数を抑え込む事に成功している。尤も、根本的に選挙に大きな影響を及ぼしにくいこの移民問題に関しては、ある程度は下に任せ、自らは別のアジェンダに力を入れた節もあるだろう。

トランプ政権下で避難民数が13万人に達した2019年6月。筆者のメールボックスに届いた Trump + immigrant を含むメールは329通に上った。バイデン政権下で24万人の避難民が押し寄せた2022年6月、Biden + immigrant を含むメールは78通だった。無論、筆者の Preference 設定に左右される数字ではあるが、これだけの違いは看過し難い。改めて情報の偏頗性を垣間見た心地がした。

以上/峰尾

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。

- i 本稿では、移民や難民の地位がなく、国境を越えてアメリカに流入する者たちを「避難民」で統一する。
- ii 感染拡大防止を理由に違法入国した（＝適正な検査を受けていない）外国人を即時に海外に追放（Expulsion）出来るとする仕組み。強制退去（Deportation）と異なり、移民裁判官への申立ができない。
- iii <https://apnews.com/article/immigration-north-america-donald-trump-ap-top-news-international-news-fdda2ff0b877416c8ae1c1a77a3cc425>
- iv Asylee を亡命者とする和訳も散見されるが、ここでの定義とは整合せず、本稿では実態に即して「国内認定者」で統一する。
- v <https://www.politico.com/news/2022/05/01/mayorkas-migrants-homeland-security-00029164>
- vi <https://www.npr.org/2021/06/07/1004074139/harris-tells-guatemalans-not-to-migrate-to-the-united-states>
- vii <https://www.latimes.com/projects/kamala-harris-events-appearances-vp-schedule-news/>
- viii 一度拘束した難民申請者を、認定審査に出頭することを約させた上、アメリカ国内に解放するやり方。
- ix <https://www.nytimes.com/2023/02/08/nyregion/migrants-new-york-canada.html>