

〔論 説〕

アメリカ移民制度改革と労働組合 —ゲストワーカー・プログラムをめぐる対立(上)—

中 島 釀

目次

はじめに

1. ゲストワーカー・プログラムと労働運動
 2. ゲストワーカー・プログラムと移民制度改革法案
(以下, 次号)
 3. AFL-CIOのゲストワーカー・プログラムへの反対論
 4. 実現可能な改革としてのゲストワーカー・プログラムへの支持
- おわりに

はじめに

アメリカ労働総同盟産業別組合会議 (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, 以下, AFL-CIOと略記) は, 1999年大会と2000年の執行委員会において, それまでの移民政策を大きく転換させた。1999年大会では, 非正規滞在労働者 (undocumented worker) をそうと知りながら雇用した使用者への罰則規定 (employer sanctions) の撤廃を求める決議を採択した。そして2000年の執行委員会では, アムネステイ (amnesty) と呼ばれる非正規滞在移民 (undocumented immigrant) に対する無条件の合法的地位の付与や, 移民に対する職場での保護の拡大などの決議をあげた。

労働組合は, 歴史的に例外的事例はありつつも移民に対して敵対的な態度を示してきた。移民労働者が低い賃金や悪い労働条件で働くことから, 国内労働者にとっては, 彼らを自分たちの職を奪い労働条件を引き下げる存在とみなし, 大規模な移民の流入に反対し, 移民の流入を規制する政策に賛成した。1986年に成立した「移民改革管理法」(Immigration Reform and Control Act of 1986: IRCA) は, 当時既に国内で働いていた非正規滞在移民にアムネステイを与える一方で, 非正規滞在労働者を雇用する使用者への罰則を規定した⁽¹⁾。1986年のIRCA制定時に労働組合はこの使用者罰則に賛成していたが, 大会での撤廃決議はこうした労働組合の反移民的姿

(1) その後の移民法の施行のなかで職場での厳密な取り締まりは行われず, 使用者罰則規定は, 非正規滞在労働者が労働条件などに関する苦情を申し立てたり, 労働組合を結成しようとした際に, 彼らの使用者がそれを抑圧するための武器として使われるようになった。非正規滞在労働者に対して, 使用者は, 移民帰化局 (Immigration and Naturalization Service: INS) などに通報し, 労働者たちが合法的就労資格を持っていない「不法」(illegal) 移民であると伝えることで, 彼らを勾留 (detention) したり, 国外追放 (deportation) したりすることができる。Steven Greenhouse, "Labor Urges Amnesty for Illegal Immigrants," *New York Times*, February 17, 2000.

勢の変化を示す象徴的出来事であった⁽²⁾。この変化の背後には、1980年代から繊維産業の国際婦人服労働組合 (International Ladies Garment Workers Union: ILGWU) と合同衣服繊維労働組合 (Amalgamated Clothing and Textile Workers Union: ACTWU) や、清掃労働者や介護労働者などを組織している全米サービス従業員組合 (Service Employees International Union: SEIU) などの労働組合が、移民労働者の組合への組織化を進め、彼らの利害を代表するようになっていたことがある。彼らは労働運動の移民政策の転換を求めている。こうして労働運動は、その全てが反移民的姿勢を捨てたわけではないが、21世紀に入り非正規滞在労働者の合法化や使用者罰則の撤廃を求める立場へと移行した。そして実際に、その後、移民権利擁護団体 (immigrant rights group) との協力関係は進んでいく。

ただ、2000年代中葉の移民制度改革論議では、労働運動は一致した行動を取ることができなかった。移民労働者の組織化を進め、彼らの権利の擁護、労働条件の向上を求めることで大きくは一致していたものの、当時の制度改革の中心的課題であったゲストワーカー・プログラム (guest worker program, 短期労働者プログラム temporary worker program ともいわれる) の拡充をめぐる意見が対立し、それを含む移民改革法案への賛否も分かれていたのである。短期就労ビザによって一定期間のみ国内での滞在・就労が認められる短期労働者 (ゲストワーカー) は、労働者としての権利を制限され、使用者に搾取されやすい状況に置かれる。AFL-CIO はゲストワーカー・プログラムを含む移民改革法案に対してこうした批判を展開した。他方で、SEIU や全米縫製繊維産業労働組合 = ホテル・レストラン従業員組合 (Union of Needletrades, Textiles and Industrial Employees-Hotel Employees and Restaurant Employees International Union: UNITE-HERE), 全米農業労働者組合 (United Farm Workers: UFW) などの移民労働者の組織化に積極的な組合はゲストワーカー・プログラムを支持したのである。しかも、一定規模の短期労働者の流入を認めることで相対的に安価な移民労働力を安定的に確保したい経済界と協力して、プログラム実現に向けて活動していた。

本稿では、こうしたゲストワーカー・プログラムに対する労働運動内部での対立の経緯とそこでの論点を描き出すことを目的とする。また考察は、ジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 政権期に焦点をあてて行う。ブッシュ政権は、2001年の成立直後には、短期労働者プログラムを含む移民制度改革を構想していたが、同年9月11日の同時多発テロによってその動きは数年間とん挫した。しかし、政権は2004年に改めて移民制度改革を提案し、その後2005年から移民改革法案に関する議論も活発化した。この議論のなかで労働運動は、ゲストワーカー・プログラムに対する姿勢で分裂することになる。2009年のバラク・オバマ (Barack Obama) 政権を機に、労働運動は内部対立を乗り越え、統一的な政策的立場を表明するようになるため、労働運動内部の対立の考察という本稿の課題から

(2) AFL-CIO Executive Council, "Immigration," February 16, 2000. <http://www.aflcio.org/About/Exec-Council/EC-Statements/Immigration2> (accessed on July 15, 2015); Ruth Milkman and Kent Wong, "Organizing Immigrant Workers: Case Studies from Southern California," in *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the 21st Century*, eds. Lowell Turner, Harry C. Katz, and Richard W. Hurd (Ithaca, N.Y.: ILR Press, 2001), 128; Rick Fantasia and Kim Voss, *Hard Work: Remaking the American Labor Movement* (Berkeley: University of California Press, 2004), 88-106; Immanuel Ness, *Guest Workers and Resistance to U.S. Corporate Despotism* (Urbana: University of Illinois Press, 2011), 165.

ブッシュ政権期を対象とする。

これまで、この労働運動内部の対立についてある程度の考察はなされてきた。それらの研究は、ゲストワーカー・プログラムに対する AFL-CIO、SEIU のそれぞれの議論や対立に言及している。SEIU から移民労働者の組織化に積極的な組合が移民労働者の権利を制限する可能性のあるゲストワーカー・プログラムに賛成した理由については、非正規滞在移民労働者の合法化を獲得するための妥協であったことも指摘されている。ルース・ミルクマン (Ruth Milkman) らが指摘するように、彼らは正規、非正規滞在を問わず多くの移民労働者を組織しており、移民労働者が現状のシステムの何らかの改革を切望していることを理解している。それゆえに経済界が望むゲストワーカー・プログラムを、労働者保護を追求しつつ受け入れることで、非正規滞在労働者が永住権・市民権を申請する資格を得られる制度の実現を目指したのである⁽³⁾。しかし、既存の研究でも、2006年に顕在化した移民法案に対する労働運動内部の対立の経緯について詳しくは言及されていない。また、ゲストワーカー・プログラムに対する労働運動内での評価の違いについてもまとめて検討されてはいない。そこで本稿では、2003年以降の AFL-CIO のゲストワーカー・プログラムに対する評価の推移、AFL-CIO と SEIU らのプログラムへの改革提案に注目して考察する。これにより2000年代中葉の移民改革法案をめぐる労働運動内で生じた対立を評価し、2009年のオバマ政権成立後に両者の合意が可能となった根拠を明らかにしたい。

1. ゲストワーカー・プログラムと労働運動

(1) 包括的移民制度改革のなかでのゲストワーカー・プログラム

①非正規滞在移民と短期労働者プログラム

2000年代中葉の移民改革論議のなかで、改革の必要性を訴えた勢力は現行のアメリカの移民制度が崩壊していると強調した。その最大の問題は非正規滞在移民の存在である。国内に非正規滞在移民が約1200万人も存在しているが、その背景には移民労働者がアメリカ経済に欠かせない労働力とされているにもかかわらず、合法的な入国の回路が存在しないことがあげられる⁽⁴⁾。経済界からは、ビジネスに必要な移民労働者を合法的に入国させる仕組みが不十分であり、大量の非正規滞在移民がその役割を担っている点が指摘される。彼らは、非正規滞在移民の本国送還といった排斥的な政策を追求する共和党保守派議員に対して移民が「わが国の経済で果たしている重要な役割を理解」していないと批判し、もし移民が本国へ送還されたならばアメリカの中軸的産業は壊滅的な状態に追い込まれると

(3) Elizabeth Auster, "Guest Worker Proposals Divide America's Unions," *Cleveland.com*, April 6, 2006. <http://www.cleveland.com/immigration/index.ssf?/immigration/more/1144312505224340.html> (accessed on July 15, 2015); Krissah Williams, "Unions Split on Immigrant Workers," *Washington Post*, January 27, 2007; Carl F. Horowitz, "Unions and Mass Immigration: Behind Organized Labor's Support," *Social Contract* 17, no. 3 (Spring 2007); Janice Fine, and Daniel J. Tichenor, "A Movement Wrestling: American Labor's Enduring Struggle with Immigration, 1866-2007," *Studies in American Political Development* 23 (April 2009), 109.

(4) Jeffrey S. Passel and D'Vera Cohn, "U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade," Pew Hispanic Center (September 1, 2010), 1, 8, 14. <http://pewhispanic.org/files/reports/126.pdf> (accessed on January 5, 2011).

論じた⁽⁵⁾。一方、労働組合は、非正規滞在移民がアメリカ経済に必須の存在であることを指摘すると同時に、彼らの労働条件の問題を取り上げる。非正規滞在移民は合法的な就労資格を有していないため、労働者としてのまっとうな権利や条件が保障されず、職場において非常に弱い立場にある。ゆえに、彼らは自らの権利を主張したり要求を述べたりすることを抑制され、様々な形で使用者から酷使され搾取されているのである⁽⁶⁾。

アメリカには、短期労働者として合法的に移住労働者を入国させ、就労させるゲストワーカー・プログラム制度は存在している。それは高技能職種向けのH-1ビザ(H-1B)とそれ以外の特殊な技能のいないH-2ビザである⁽⁷⁾。H-1Bビザは、1990年の「移民改革法」(Immigration Reform Act of 1990)で、「高度に専門化した知識群の理論的・実践的な応用」の分野の労働者に適用される短期労働者プログラムとして創設された。他方で、高技能労働者以外のプログラムとして、1986年のIRCAでもって農業労働者用のH-2Aと農業以外の季節的短期的労働者向けのH-2Bの二つが作られた。後者のビザは、林業や建設業、ホテルやレストラン、清掃などの分野での利用が多い。この低技能労働者向けの短期プログラムについて、経済界、経営者側は、事務手続きが官僚主義的で煩雑なものとなっており、ビザ発給枚数の上限も増大する労働力需要に対応していないため、非正規滞在労働者が増えていると問題視する⁽⁸⁾。また労働組合側は、次節で詳論するように、非正規滞在労働者が未権利状態にあるだけでなく、H-2カテゴリーのビザで働く短期労働者たちも様々な制約から使用者との関係で弱い立場に置かれていると訴える。たとえば、H-2のビザは、一人の使用urerとのみ結び付けられているため、失職は就労・滞在資格の喪失を意味する。それゆえに何らかの理由で解雇されれば、そのまま国外追放される危険があり、労働者は職場で賃金や労働条件等について苦情を申し立てることができず、このプログラムは搾取の温床と

-
- (5) 全米商業会議所(U.S. Chamber of Commerce)会長のトム・ドノヒュー(Tom Donohue)の演説を参照。Speech of Tom Donohue, "Immigration: Where Do We Go From Here?" U.S. Chamber of Commerce, Phoenix, Arizona, October 10, 2007. <http://www.uschamber.com/press/speeches/2007/immigration-where-do-we-go-here-remarks> (accessed on September 6, 2010) .
- (6) AFL-CIO, "Q&As on AFL-CIO's Immigration Policy," 2006. <http://www.aflcio.org/issues/civilrights/immigration/upload/ImmigQ&A200610.pdf> (accessed on October 26, 2014) ; Statement of Eileen Connelly, Executive Director, SEIU Pennsylvania State Council, Harrisburg, Pennsylvania, U.S. Congress, Senate, *Comprehensive Immigration Reform: Examining the Need for a Guest Worker Program, Hearing before the Committee on the Judiciary*, 109th Congress, 2nd Session, July 5, 2006, Philadelphia, Pennsylvania, 31, 66-67.
- (7) ビザ制度の詳しい説明については、以下を参照。Andorra Bruno, "Immigration: Policy Considerations Related to Guest Worker Programs," CRS Report for Congress, July 28, 2009, 2-9; 天瀬光二・北澤謙「アメリカの外国人労働者受入れ制度と実態—諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態2009—」『JILPT資料シリーズ』第58号(2009年6月), 22, 31-34, 37-45頁。これらのビザでは、ゲストワーカーを雇う前にアメリカ人労働者の求人を行うことが義務付けられている。さらにH-2Aビザでは、労働者に対して住居や食事、交通費を提供することや、標準賃金(prevaling wage)の保証、少なくとも契約期間の4分の3の就労を保証することなどの労働者保護の一定の規定が存在する。
- (8) 2005年の上院公聴会での商業会議所会長のドノヒューの証言を参照。Statement of Thomas J. Donohue, President and Chief Executive Officer, U.S. Chamber of Commerce, U.S. Congress, Senate, *The Need for Comprehensive Immigration Reform: Serving our National Economy, Hearing before the Subcommittee on Immigration, Border Security and Citizenship of the Committee of the Judiciary*, 109th, 1st Sess., May 26, 2005, 39-42. また以下の拙著も参照。「アメリカ移民政策と全米商業会議所—ジョージ・W・ブッシュ政権期の移民制度改革論議に焦点を当てて—」『国府台経済研究』第21巻第1号(2011年3月)。

なっていると批判する。

②包括的移民制度改革

2005年以降、非正規滞在移民に象徴される移民問題を解決するために包括的な移民改革法案が連邦議会に提出された。そこでは主に、国境警備強化や国内での法規制の厳格な執行による移民取り締まり(enforcement)強化策と、(現在と将来の)非正規滞在移民の滞在・就労資格を合法化する政策とをあわせて包括的移民制度改革として議論されてきた。

前者は、非正規滞在移民の取り締まりを国境や国内で強化し、彼らを勾留、国外追放することで問題を解決しようとするものである。これは、2005年12月に連邦下院議会でジェームス・センセンブレナー (James Sensenbrenner, 共和党: ウィスコンシン州選出)らによって提案され、可決された「国境警備・反テロ・不法移民管理法案」(Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005: H.R.4437, センセンブレナー法案)に象徴されている⁽⁹⁾。本法案は下院共和党保守派議員によって提案・主導され、保守派の移民問題への排斥的対応として典型的なものであった。法案には、メキシコとの国境における700マイルの鉄製のフェンス建設、非正規滞在移民を雇うことに対する使用者罰則の強化、資格外移民への支援活動に対する罰則規定、アメリカでの「不法」滞在の重罪(felony)化などが盛り込まれていた。ブッシュ提案にあったような短期労働者プログラムは否定され、取り締まり強化のみが追求された。

一方で、非正規滞在移民の合法化については、既にアメリカに住み働いている非正規滞在移民への対応と、現状のシステムのままであれば今後正規の手続きを経ずにアメリカに入国する将来の非正規滞在移民への対策という二つの側面が存在する。前者への政策は現行の非正規滞在移民への正規滞在地位の付与であり、後者は合法的に入国し就労が可能なプログラムの拡充ないしは新設となる。こちらについては、先のセンセンブレナー法案のような排斥的政策のみでは問題は解決されないとして、経済界と労働組合、移民権利擁護団体などが中心になり実現を目指している⁽¹⁰⁾。ただ、この政策に関する力点は異なっており、完全に一致しているわけではない⁽¹¹⁾。ゲストワーカー・プログラムは、季節的仕事などへの移民労働力を確保するという経済界の意向が強く反映したものである。労働組合と移民権利擁護団体は主として非正規滞在移民の合法化、つまり彼らが永住権や市民権を獲得することができるプロセスを作ることに重点を置いた。

2005年には下院において移民排斥的な法案が提出され、本会議で可決された。それに対して、上院では2006年に国境警備と国内の取り締まりの強化と、ゲストワーカー・プログラムの拡充と非正規滞在移民の合法化を盛り込んだ包括的移民法案が提案され、上院本会

(9) Rachel L. Swarns, "Tough Border Security Bill Nears Passage in the House," *New York Times*, December 14, 2005; Andrew Wroe, *The Republican Party and Immigration Politics: From Proposition 187 to George W. Bush* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 194; 坂井誠「現代アメリカの経済政策と格差」(日本評論社, 2007年), 48-52頁。

(10) Rachel L. Swarns, "Chamber and 2 Unions Forge Alliance on Immigration Bill," *New York Times*, January 19, 2006.

(11) Rebecca Smith, "Guest Workers or Forced Labor?" *New Labor Forum* 16, no. 3/4 (Fall 2007): 70-78; Deepa Kumar, "Amnesty Now!" *MR Zine*, May 16, 2006. <http://mrzine.monthlyreview.org/2006/kumar160506.html> (accessed on February 13, 2015).

議で可決された。両法案はそれぞれの性格が大きく異なるため、両院協議会での調整はまとまらず廃案となった⁽¹²⁾。

このように2000年代中葉には包括的な移民制度改革が目指された。そこでの「取り締まりのみのアプローチ」ではない改革の中心的課題は、ゲストワーカー・プログラムと非正規滞在移民の合法化であった。第2節では、この二つの要素に焦点を当てて、ゲストワーカー・プログラムに関連する移民改革法案の経緯についてまとめたい。

(2) 労働運動内でのゲストワーカー・プログラムに対する評価

1990年代後半から2000年代冒頭にAFL-CIOは移民政策に対する姿勢を変え、労働運動は基本的に非正規滞在移民労働者の合法化（永住権や市民権獲得につながる道）を支持し、移民やその権利擁護団体との協力関係を築いていった。2003年には、ホテル・レストラン従業員組合（HERE）⁽¹³⁾が進めたホテルの移民労働者の組織化キャンペーンを土台にして、約1000人が参加した移民労働者フリーダムライド（Immigrant Workers Freedom Rides）が実現した⁽¹⁴⁾。これは、シアトルやサンフランシスコ、ロサンゼルスなど西部やその他の9つの都市からワシントンDCとニューヨークを目指し、18台のバスで各地を回って移民労働者の権利擁護・アムネ스티の実現を訴える大規模なものであった。ここにAFL-CIOやその傘下の組合が積極的にかかわった。また前述のセンセンブレナー法案に対する大規模な抗議活動もこうした協力関係の一つの重要な成果となった。これは、2006年3月のロサンゼルスでの100万人規模の行動から、5月1日のアメリカ史上最大のメーデーとなった全国での数百万の労働者・移民による抗議活動にみられる⁽¹⁵⁾。

(12) “Immigration Bills Compared: Highlights of the House and Senate and Border Security Measures,” *Washington Post*, October 14, 2006; Carol M. Swain, “The Congressional Black Caucus and the Impact of Immigration on African American Unemployment,” in *Debating Immigration*, ed. Carol M. Swain (New York: Cambridge University Press, 2007), 178; Ruth Ellen Wasem, “Brief History of Comprehensive Immigration Reform Efforts in the 109th and 110th Congress to Inform Policy Discussions in the 113th Congress,” CRS Report for Congress, February 27, 2013, 2-4.

(13) HEREは、2004年に全米縫製繊維産業労働組合（UNITE）と合併してUNITE-HEREとなった。UNITEは、1995年にILGWUとACTWUとが合併して結成された組合である。

(14) 2003年のフリーダムライドについては以下を参照。Julius G. Getman, *Restoring the Power of Unions: It Takes a Movement* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 2010), 122-130; Irene Bloemraad, Kim Voss, and Taeku Lee, “The Protest of 2006: What Were They, How Do We Understand Them, Where Do We Go?” in *Rallying for Immigrant Rights: The Fight for Inclusion in 21st Century America*, eds. Kim Voss and Irene Bloemraad (Berkeley: University of California Press, 2011), 22-28; Randy Shaw, “Building the Labor-Clergy-Immigrant Alliance,” in Voss and Bloemraad, *Rallying for Immigrant Rights*, 89-91.

(15) このメーデーでは多くの移民労働者が仕事を休みデモを行い、多くの工場やレストランなどが操業・営業を取りやめたため、「移民のいない日」（A Day Without Immigrants）と呼ばれた。2006年の抗議活動については、以下を参照。Victor Narro, Kent Wong, and Joanna Shaddock-Hernandez, “The 2006 Immigrant Uprising: Origins and Future,” *New Labor Forum* 16, no. 1 (Winter 2007), 53-56〔高須裕彦訳「米国における移民運動の大高揚（上）2006年の移民運動の大高揚」『労働法律旬報』第1662号（2007年12月下旬号）、74-76頁〕；Pierrette Hondagneu-Sotelo and Angelica Salas, “What Explains the Immigrant Rights Marches of 2006: Xenophobia and Organizing with Democracy Technology,” in *Immigrant Rights in the Shadows of Citizenship*, ed. Rachel Ida Buff (New York: New York University Press, 2008): 209-225; Shaw, “Building the Labor-Clergy-Immigrant Alliance,” 92-100. その前後の労働組合の活動については、以下を参照。Sarumathi Jayaraman and Immanuel Ness, eds. *The New Urban Immigrant Workforce: Innovative Models*

しかし、この間の移民改革法案のもう一つの重要な論点であるゲストワーカー・プログラムについては、労働運動内部において意見は一致していなかった。2004年以降の移民改革法案の多くにこのプログラムが含まれており、その評価の違いが法案への態度の違いに現われ、移民改革の政治過程のなかで労働運動は一致した立場での影響力を行使することはできなかった。

AFL-CIOは、第3節で詳述するように2004年にブッシュが短期労働者プログラムを提案した際には、それを厳しく批判し、その後も一貫してゲストワーカー・プログラムの拡充や新設には反対してきた⁽¹⁶⁾。それに対して、全国組合としてはSEIUやUNITE-HERE、UFWなどがゲストワーカー・プログラムを含む法案を支持し、その成立のために積極的に活動してきた⁽¹⁷⁾。彼らは1980年代以降、移民労働者の組織化に積極的に取り組んできた組合である。当時のこうした潮流には、繊維産業労働者を組織していたILGWU、ACTWU、ホテル・レストラン従業員を組織するHERE、清掃労働者や看護などの労働者を中心に組織していたSEIUなどが含まれる。これらの部門には移民労働者が多く働いており、彼らは移民労働者の組織化に早い段階から積極的に動いた。彼らも1986年時点では使用者罰則を支持していたが、1992年の段階で既に使用者罰則の撤廃を求める決議をしていた⁽¹⁸⁾。このように彼らは2000年のAFL-CIOの政策転換を促す存在となったが、2005年にはAFL-CIOから離脱して別の全国組織「勝利のための変革連合」(Change to Win: CTW)を結成した。その構成組合を見ると、SEIUとUNITE-HEREに加えて、同様に移民労働者の組織化に積極的であった国際建設労働組合(Laborers' International Union of North America: LiUNA)や全米大工労働組合(United Brotherhood of Carpenters:

for Labor Organizing (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, Inc., 2005); Ruth Milkman, *L.A. Story: Immigrant Workers and the Future of the U.S. Labor Movement* (New York: Russell Sage Foundation, 2006); Lowell Turner and Daniel B. Cornfield, eds., *Labor in the New Urban Battlegrounds: Local Solidarity in a Global Economy* (Ithaca, N.Y.: ILR Press, 2007); Ruth Milkman, Joshua Bloom, and Victor Narro, eds., *Working for Justice: The L.A. Model of Organizing and Advocacy* (Ithaca, N.Y.: ILR Press/Cornell University Press, 2010); Lee H. Adler and Daniel B. Cornfield, "United States: Tackling Inequality in Precarious Times," in *Mobilizing against Inequality Unions, Immigrant Workers, and the Crisis of Capitalism*, eds. Lee H. Adler, Maite Tapia, and Lowell Turner (Ithaca, N.Y.: ILR Press, 2014): 35-41.

(16) このAFL-CIOの政策転換は、傘下の組合全てがすんなりと受け入れたわけではない。保守的な組合は、AFL-CIOこうした変化に対して、移民労働者の組織化に無関心か、反対の態度を示した。Ness, *Guest Workers and Resistance to U.S. Corporate Despotism*, 163-165; David Bacon, *Illegal People: How Globalization Creates Migration and Criminalizes Immigrants* (Boston: Beacon Press, 2008), 153-158.

(17) 前述のように彼らは、ゲストワーカー・プログラムを含む移民改革法案の成立のために、積極的に経済界と協力してきた。こうした協力関係について詳しくは以下を参照。Speech of Tom Donohue, "Trade, Immigration, & Global Competition: A Dialogue with U.S. Chamber of Commerce," U.S. Chamber of Commerce, Monterrey, Mexico, August 27, 2003. <http://www.uschamber.com/press/speeches/2003/trade-immigration-global-competition-dialogue-us-chamber-commerce> (accessed on September 6, 2010); Victor Narro and others, "The 2006 Immigrant Uprising," 51-52〔「米国における移民運動の大高揚(上)」, 74頁〕; Janice Fine and Daniel J. Tichenor, "A Movement Wrestling: American Labor's Enduring Struggle with Immigration, 1866-2007," *Studies in American Political Development* 23 (April 2009), 108-109.

(18) *Ibid.*, 106; Leah Haus, "Openings in the Wall: Transactional Migrants, Labor Unions and U.S. Immigration Policy," *International Organization* 49, no. 2 (Spring 1995), 299-303.

Carpenters), UFWが名を連ねている⁽¹⁹⁾。CTW参加組合でもLiUNAやTeamsters, UFCWはゲストワーカー・プログラムに反対しており、移民問題がAFL-CIOとCTWの分裂の原因とまでは言えないが、CTWに移民組織化に積極的な組合が集まり、そうした組合がゲストワーカー・プログラムを支持していたのであった⁽²⁰⁾。

2. ゲストワーカー・プログラムと移民制度改革法案

(1) 9.11同時多発テロから2004年ブッシュ提案まで

ジョージ・W・ブッシュは大統領に就任直後の2001年2月にメキシコを訪問し、当時のメキシコ大統領、ビセンテ・フォックス (Vicente Fox) との会談のなかで、アメリカ国内に滞在している数百万の非正規滞在メキシコ人移民の合法化の方策とともに、新たな短期労働者プログラムについて協議を始めることを決めた。9.11同時多発テロの直前の9月6日には、ブッシュと、ワシントンを訪れていたフォックス大統領は、同年の終わりまでにはゲストワーカー・プログラムについて合意することで同意した⁽²¹⁾。しかし、こうした改革の機運は同時多発テロ以降、途絶えることとなった。

その後2004年1月7日に、ブッシュは改めて移民改革プランを提案する。この提案は、既に国内にいる非正規滞在労働者に短期労働者としての合法的な就労資格を与えるものであった。短期労働者ビザが付与されることになる非正規滞在労働者たちは、アメリカ人労働者の応募がない職種への就労資格を3年間に限定して与えられる。このビザは延長も必要に応じて可能ではあるものの、基本的にプログラム終了後には帰国しなければならない⁽²²⁾。このように本提案では、非正規滞在労働者に対して合法的地位を期間限定で付与するプログラムはあるが、彼らの永住権・市民権への道は構想されていない。しかし保守派は、ブッシュ提案を限定的ではあっても非正規労働者の合法化策として論難し、他方、AFL-CIOなど労働団体、移民権利擁護団体らは、短期就労資格の期間終了後に労働者は本国への帰国を迫られるものと批判した⁽²³⁾。この提案はそのまま、独立の法案として提出さ

(19) それ以外でCTWに参加したのは、比較的、移民の組織化が弱い全米トラック運転手組合 (International Brotherhood of Teamsters: Teamsters) と全米食品商業労働組合 (United Food and Commercial Workers: UFCW) の二つである。Ruth Milkman, "Labor and the New Immigrant Rights Movement: Lessons from California," *Social Science Research Council, Border Battles: The U.S. Immigration Debates*, July 28, 2006. <http://borderbattles.ssrc.org/Milkman/> (accessed on October 26, 2014).

(20) "Split in Organized Labor over Immigration: Unions not on Same Page When it Comes to Legislation," *NBC News.com*, June 21, 2007. http://www.nbcnews.com/id/19352537/ns/politics/t/split-organized-labor-over-immigration/#.VEvN1_msWSo (accessed on February 13, 2015); Swarns, "Chamber and 2 Unions Forge Alliance on Immigration Bill."

(21) Daniel J. Tichenor, "Splitting the Coalition: The Politics Perils and Opportunities of Immigration Reform," in *Building Coalitions, Making Policy: The Politics of the Clinton, Bush, and Obama Presidencies*, eds. Martin A. Levin, Daniel DiSalvo, and Martin M. Shapiro (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012), 97-99.

(22) "Speech of President Bush Concerning New Temporary Worker Program," January 7, 2004, recited from *Immigration: A Documentary and Reference Guide*, eds. Thomas Cieslik, David Felsen, and Akis Kalaitzidis (Westport, Conn.: Greenwood Press, 2009), 215-218.

(23) Bill Ong Hing, *Deporting Our Souls: Values, Morality, and Immigration Policy* (New York: Cambridge

れた訳ではなかったが、この提案を前後した2003年1月以降の第108議会で、多くの移民改革法案が連邦議会に提出され、議論が活発化していった。

(2) 第108議会会期

2003年1月に始まる第108議会会期では、その後の移民改革法案に引き継がれる要素が盛り込まれた法案がいくつか提案された。しかし、それらの法案はいずれも議会委員会での審議を出ることがなかった⁽²⁴⁾。

提案された法案を大きく分けると、農業労働者を対象としたH-2Aプログラムに限定したものと、それ以外の非農業分野にまで及ぶものに分けられる。前者については、2003年の「農業雇用機会・福利・保障法案」(Agricultural Job Opportunity, Benefits and Security Act, AgJOBS法案)を土台にその後いくつかの法案が提案されてきた。2003法案は、上下両院ともに民主党と共和党双方の議員によって提案され、既に国内で働いている非正規滞在農業労働者の合法化とH-2Aプログラムの改革を提案した⁽²⁵⁾。法案提案前の18か月のうちに575時間もしくは100日以上農業労働に従事している非正規滞在労働者に短期在留資格(temporary resident status)が与えられ、6年間にさらに2060時間ないしは360日以上農業労働に従事していれば合法的な永住権(legal permanent residence: LPR)の申請資格が得られる。また、H-2Aプログラムについては、その規模の拡大や手続きの簡素化を提案した⁽²⁶⁾。

非農業部門移住労働者を対象とするゲストワーカー・プログラムについて本格的な改革法案の提出となったのが、ブッシュ提案より前の2003年7月25日に上下両院でそれぞれ提案された「国境警備移民改善法案」(Border Security and Immigration Improvement Act, マケイン-コルビー法案)である⁽²⁷⁾。本法案は、H-4AビザとH-4Bビザという二つのビザ・カテゴリーの新設を提起する。前者のH-4Aは、アメリカ人労働者での働き手が見つからない短期的仕事で労働者を雇うための3年期限の非移民就労ビザである(3年間延長可能)。このビザで労働者を雇う使用者は、ゲストワーカーに賃金や付加給付、労働条件について国内の他の労働者と同じ権利を認めなければならない。さらにH-4A労働者は、3年間の就労後、永住権の申請資格を有することができる。対して、H-4Bビザは、2003年8月1日の時点で既にアメリカに滞在し、雇用されている非正規滞在移住労働者に対するものである。彼らは、H-4Bビザを得ることで3年間の合法的滞在が可能となり、さらに3年

University Press, 2006), 17-29.

(24) Andorra Bruno, "Immigration: Policy Consideration Related to Guest Worker Program," CRS Report for Congress, January 26, 2006, 9-17.

(25) Hing, *Deporting Our Souls*, 29-31. 法案は、下院ではクリス・キャノン(Chris Cannon, 共和党: ユタ州)とワード・バーマン(Howard Berman, 民主党: カリフォルニア州)によって、上院ではエドワード・ケネディ(Edward Kennedy, 民主党: マサチューセッツ州)とラリー・クレイグ(Larry Craig, 共和党: アイダホ州)によって提案された。

(26) この提案は、就労期間の現行の1年未満から3年まで延長や、国内労働者への求人をおこなったが見つからなかったことの証明手続きの簡素化、H-2A労働者に支払わなければならない賃金率の据え置き等を含んでいる。

(27) 本法案は、上院ではジョン・マケイン(John McCain, 共和党: アリゾナ州)によって(S. 1461)、下院ではジム・コルビー(Jim Kolbe, 共和党: アリゾナ州)によって提案された(H.R. 2899)。Bruno, "Immigration," 16-17.

間の就労後にはH-4Aやその他の非移民就労ビザや移民ビザへの切り替えが可能とされている。本法案では、後述するようなビザの携帯可能性については言及がないものの、ゲストワーカーへの労働者保護規制の適用に使用者に義務付け、H-4Bビザの新設により非正規滞在移民の合法化も盛り込んだものとなっていた。

続いて、プッシュ提案直後の2004年1月21日に上院で共和党のチャック・ヘーゲル(Chuck Hagel, ネブラスカ州)と民主党のトム・ダシュル(Tom Daschle, サウスダコタ州)によって超党派の移民改革のパッケージ法案(Immigration Reform Act of 2004: S.2010, ヘーゲル-ダシュル法案)が提出された⁽²⁸⁾。このプログラムは、H-2Bの改革を行い、かつ新たな非移民就労ビザとしてH-2Cというカテゴリーの創設を求めた。これはH-2AとH-2Bや高技能移民向けのビザでカバーされない職種の労働者にも短期労働者としてのビザを発行するというものである。

法案では、H-2Cプログラムに関して、移住労働者側のメリットを考慮した方向での改正が盛り込まれている。一つは、使用者にH-2C労働者に対して標準賃金を支払うことを義務付けることで、国内の賃金水準の下方圧力を抑制しようとする規定である⁽²⁹⁾。もう一つが、ゲストワーカー・プログラムにおける就労ビザが一人の使用者にのみ結び付けられていることに対する対策である。現状では入国した労働者は、いかに当初の使用者の条件が劣悪であっても、別の使用者の下での職を得ることはできない。当初の職を失うことは同時に滞在資格を失うことを意味しており、使用者は、解雇と国外追放を労働者の不満を抑える脅しとして利用することができる。そのため、移民労働者擁護団体は、この一人の使用者に限定された就労ビザの改革を重要課題としている。本法案では、この点に関して労働者側は就労3か月後にビザを保持しながら使用者を変更することを可能にする規定が盛り込まれている。そして法案は同時に、非正規滞在移民に対して合法的在留資格を獲得できる道を提示する。これを法案では「滞在資格の変更の獲得」(earned adjustment of status)と表現しているが、法案提案前に5年以上滞在歴のある非正規滞在移民はこれに罰金と申請費を支払うことで申し込み可能となり、5年に満たない非正規滞在労働者には「過渡的就労資格」(transitional worker status)が認められるとされる。

本法案は超党派による提案であるが、その内容は、比較的移民労働者にとってメリットのある改革要素を含むものであった。この時点で移民制度改革の中身に関して、民主党と共和党穏健派との間で、大枠として非正規滞在移民労働者の合法化への道とゲストワーカー・プログラムの改善という合意があったことがわかる。これはこの後、同議会会期で類似した性格の法案がいくつか提案されたことから理解されよう。かかる法案の一つは、2004年5月に上下両院で民主党議員によって提案されたH-2Bプログラムを改革する「安全かつ秩序のある合法ビザ取締法」(Safe, Orderly, Legal Visas and Enforcement Act of 2004, SOLVE法案)である⁽³⁰⁾。法案は、農業労働者用のH-2Aと高技能移民とでカバー

(28) Hing, *Deporting Our Souls*, 31.

(29) この規定自体については、後述するようにその効果について疑問が出されている。現行のH-2Aにおいても標準賃金を支払う規定があるものの、使用者はその強い立場を利用して様々な形でこの規定以下の水準の賃金しか支払わない事例が多数報告されている。Southern Poverty Law Center, *Close to Slavery: Guestworker Programs in the United States* (Montgomery, Ala.: Southern Poverty Law Center, 2007) .

(30) 本法案は、上院ではエドワード・ケネディとラッセル・ファインゴールド(Russell Feingold, 民主党: ウィ

されない職種の移住労働者を対象としたH-1Dビザのカテゴリーの創設を提示した。ここでの提案も、ヘーゲル-ダシュル法案と同様に、使用者への標準賃金支払義務規定と、期間中の使用者を変えることができるビザの規定 (job portability) が含まれていた。また5年以上滞在歴のある非正規滞在移民に対して永住権申請の資格を付与する点もヘーゲル-ダシュル法案と同様である。

(3) 第109議会会期以降

第109議会会期では、移民制度改革において注目される動きがあった。前述のように2005年12月に下院本会議で、移民への取り締まり強化のみが盛り込まれたセンセンブレナー法案が可決された。他方、上院ではこうした移民排斥的な法案に対抗して、ゲストワーカー・プログラムと非正規滞在移民の合法化への道を含んだ法案が複数提案され、そのうちのひとつが上院本会議で可決された。両法案は、その性格が乖離しており、両院協議会においても折り合あいがつかず廃案となった。それゆえ、ゲストワーカー・プログラムに関して注目される法案は主に上院で議論された。ここで、注目すべき法案としては、以下の三つがあげられる。

第一は、2005年5月12日にマケインとケネディによって提案された「安全なアメリカと秩序ある移民法案」(Secure America and Orderly Immigration Act: S. 1033, マケイン-ケネディ法案)である⁽³¹⁾。本法案は、新たなゲストワーカー用ビザ・プログラムを提起することで、合法的な短期移住労働者の確保と、既にアメリカに滞在する非正規滞在労働者の合法化を追求した。法案では、H-5Aビザが非農業ないしは高技能職のためのプログラムとして提起され、その下での労働者はアメリカ国内の労働者と同じ権利を有し、労働・雇用関連法規の保護を受けることが規定されている。そしてH-5A労働者は、4年間の雇用後には使用者を通じて、ないしは自分自身により合法的永住権の申請をすることができるようになる。本法案は同時に既にアメリカ国内に住む非正規滞在外国人に短期就労資格を認めるH-5Bビザの創設も盛り込んでいる。こちらは、1000ドルの罰金を支払うことで申請可能となる。当初承認される滞在期間は最長6年間であるが、期間後の合法的永住権への申請も可能となる。

第二は、2005年7月20日にジョン・コーニン(John Cornyn, 共和党, テキサス州)とジョン・カイル(John Kyl, 共和党, アリゾナ州)によって提案された「包括的取締移民改革法案」(Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005: S.1438, コーニン-カイル法案)である⁽³²⁾。本法案はゲストワーカー・プログラムとしてWビザを提起する。このビザは、H-2Aや高技能のビザ・カテゴリーの範囲以外の短期労働者を対象としたものであるが、前述のケネディ-マケイン法案とは異なり、非正規滞在労働者が本プログ

スコンシン州)、ヒラリー・クリントン(Hillary Clinton, 民主党: ニューヨーク州)によって(S.2381)、下院ではロバート・メンデス(Robert Mendez, 民主党: ニュージャージー州)やルイス・グティエレス(Luis Gutierrez, 民主党: イリノイ州)ら民主党議員によって提案された(H.R.4262)。Hing, *Deporting Our Souls*, 33; 新田浩司「アメリカ合衆国移民法の最近の動向に関する研究」『地域政策研究』第16巻第3号(2014年2月), 23-24頁。

(31) 本法案は下院でもジム・コルビーによって同日に提案された(H.R.2330)。Bruno, "Immigration," January 26, 2006, 25-26.

(32) *Ibid.*, 26-27.

ラムに参加するためには一度本国に帰国することを条件としており、非正規滞在移民に対して、合法的永住権や市民権を獲得する可能性を与えていない。

第三は、2006年4月7日に上院司法委員長のアーレン・スペクター（Arlen Specter, 共和党：ペンシルヴェニア州）によって提案された法案（Comprehensive Immigration Reform Act of 2006: S.2611, 司法委員会法案）である⁽³³⁾。本法案は、上院議会の審議のなかで妥協案として作成され、H-2Aの改革と非農業労働者向けのゲストワーカー・プログラムの創設を提起した。H-2Aプログラムの改革について、賃金や福利厚生、労働条件に関する規定、移民労働者の永住権の申請規定は、2005年のAgJOBS法案と同様のものがあった。また非農業分野のゲストワーカーについては、H-2Cビザの新設を提案した。本プログラムでは、使用者は標準賃金よりも高い賃金率をH-2C労働者に提示することを求め、H-2C労働者の滞在期間は当初は3年間であり、さらに3年間の延長が可能とされた。そして、H-2C労働者は4年間の雇用期間を経れば永住権申請の資格を得ることとなった⁽³⁴⁾。本法案は、2006年5月25日に上院本会議で可決され、下院のセンセンブレナー法案との妥協案作成が両院協議会で議論された。しかし、センセンブレナーを含め下院共和党指導部は上院法案への歩み寄りを見せず、移民改革法の成立に至らなかった⁽³⁵⁾。

2007年に入り第110議会会期では、前年の議論を受けて上院にて包括的移民改革法案が提案され審議が継続されたが、本議会では討論終結動議（cloture）を可決することができず、2006年とは異なり法案が可決されることはなかった。

2007年の5月9日には改めて包括的移民改革法案（S.1348）が、民主党院内総務（majority leader）を務めるハリー・リード（Harry Reid, ネバダ州）と、ケネディやパトリック・レイヒー（Patrick Leahy, バーモント州）、ロバート・メンデス、ケン・サラザー（Ken Salazar, コロラド州）といった民主党議員によって提案された⁽³⁶⁾。提案から約一月後の6月7日には、討議終結ができずに廃案となった。その直後の6月18日には、ケネディは、アーレン・スペクターとともにS.1348法案をベースにした法案（S.1639）を提案した⁽³⁷⁾。こちらも10日後の6月28日には、討議終結に失敗し廃案となった。S.1639法案では、H-2Aプログラムの修正とH-2Bの撤廃とそれに代わる新たなゲストワーカー・プログラムの創設が提案されたが、H-2Aに関する規定はS.2611法案に盛り込まれた規定と同様の内容のものであった。新たな短期労働者ビザ・カテゴリーとしてY非移民ビザの創設が規定され、既にアメリカで働く非正規滞在移民向けに新たな非移民ビザ・カテゴリーとしてZビザの新設が含まれていた。

（以下、次号）

(33) Tichenor, "Splitting the Coalition," 103; Bruno, "Immigration," July 28, 2009, 28-29.

(34) 本法案では、H-2C労働者は他の非移民ビザ・カテゴリーに変更はできず、出国を求められた際に出国しなければ、特定の人道的救済を除いて、移民救済や福祉を受ける資格がないとされている。本法案には、メキシコとの国境における370マイルのフェンスの設置、「不法」移民を雇用する雇用者への罰金上限の引き上げといった規制強化的な性格を持つ規定も含まれていた。

(35) Jim Rutenberg, "Border Fight Divides G.O.P.," *New York Times*, May 26, 2006; Swain, "The Congressional Black Caucus and the Impact of Immigration," 178; 坂井『現代アメリカ経済政策と格差』, 48-52頁。

(36) Wasem, "Brief History of Comprehensive Immigration Reform Efforts in the 109th and 110th Congress," 4-5.

(37) Bruno, "Immigrations," July 28, 2009, 37-39.

(本稿は, 2011 年度在外研究員としての研究成果の一部である。)

(2015.7.17 受稿, 2015.8.11 受理)

〔抄 録〕

本稿は、2000年代中葉のアメリカの移民制度改革の主要要素であるゲストワーカー・プログラムに対する労働運動内部での対立と論点を描き出す論文の前半部分である。第1節では、2000年代中葉の移民制度改革論議でゲストワーカー・プログラムの位置についてまとめた。このプログラムは移民制度改革の中心的課題として提示されたが、それは主に安定した合法的外国人労働力確保を求める経済界からの要求によるものであった。労働運動側では、アメリカ労働総同盟産業別組合会議（AFL-CIO）は移民労働者と国内の労働者の双方に悪影響があると反対したが、全米サービス従業員組合（SEIU）などの組合は本プログラム実現を支持した。第2節では、連邦議会で提案された移民改革法案の内容を、ゲストワーカー・プログラムを軸に描出した。2003年以降の多くの包括的移民改革法案では、H-2AやH-2Bといった既存のプログラムの修正や新規のプログラム創設が盛り込まれた。上院では、多くの法案でゲストワーカー・プログラムとともに、滞在期間が終わった後の移民労働者の永住権・市民権の獲得、入国済みの非正規滞在移民の合法化といった規定が盛り込まれていた。