

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(下)—

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
(以上, 前号)
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

3. AFL-CIOのゲストワーカー・プログラムへの反対論

AFL-CIOは、前述のとおりゲストワーカー・プログラムとそれを含む法案に対して反対してきた。本節では、その議論を追ってみたい。AFL-CIOが、移民改革法案を評価する際の論点としては以下の三つがあげられる。第一がアメリカに既に滞在している非正規滞在移民の永住権・市民権獲得の可能性の有無であり、第二はゲストワーカー・プログラムのなかでの労働者保護規定の有無とその効果の問題である。第三はゲストワーカー・プログラムそのものの本質にかかわる論点である。

(1) 労働者保護規定の内容に基づく評価

当初、AFL-CIOは2004年1月のブッシュ提案を厳しく批判するものの、議会に提案された法案に対しては、内容に応じて賛否を論じていた。そこでの評価基準は、非正規滞在移民の合法化規定とゲストワーカー・プログラムでの労働者保護規定の有無であった。AFL-CIO会長のジョン・スウィーニー (John Sweeney) は、ブッシュ提案のゲストワーカー・プログラムについて以下のように批判する。ここで提案されているプログラムは、「全ての労働者への賃金と労働者保護を掘り崩す一方で、これらの労働者を酷使したり、搾取する可能性」を持つと警告した⁽¹⁾。スウィーニーはまた、ブッシュ提案より半年前の2003

(1) 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), 100; Richard Stevenson and Steven Greenhouse, "Bush on Immigration," *New York Times*, January 8, 2004, 28.

年7月に提案されたマケイン-コルビー法案 (S.1461, H.R.2899) に対して記者会見で、本法案で新たに提起されるゲストワーカー・プログラムは高技能移民に対するプログラムの「H-1Bの最も悪い部分をモデルにしたようなもの」であり、労働者へ支払う賃金水準を引き下げ、「労働者への保護を掘り崩す」ものと批判した。また非正規滞在労働者に対する合法的地位の提供については評価に値するが、それも非常に長い期間かかり、労働者たちの気力を挫くようなプロセスであると断じた⁽²⁾。

そしてブッシュ提案直後の2004年1月のヘーゲル-ダシュル法案 (S.2010) については、スウィーニーは非正規滞在移民労働者が永住権を獲得する可能性のある規定を盛り込んでおり、その点については評価すると述べる。ただ、法案に盛り込まれているゲストワーカー・プログラムに対して、ある程度の労働条件への規制があるものの不十分であり、アメリカ国内の労働市場を侵食することにつながると批判する⁽³⁾。さらにスウィーニーは、同年5月にエドワード・ケネディらが提案したSOLVE法案に対してより積極的な立場を表明する。彼は、法案が、非正規滞在移民が永住権と市民権獲得への道を規定していると評価した。またゲストワーカー・プログラムについても、プログラムを拡張することに対する危惧を表明しつつ、賃金水準や労働法の下での保護に関する規定が盛り込まれていることや、組合結成を理由に解雇されたゲストワーカーが失った賃金を取り戻す権利を規定していることなどから、否定的に論じた。

2005年10月25日には共和党のチャック・ヘーゲル上院議員が「アメリカ職場強化法案」(Strengthening America's Workforce Act of 2005: S.1918) を提案した。スウィーニーは、これに対してもまた比較的好意的に言及した。この法案が、非正規滞在移民に合法化の道を提起した点と、ゲストワーカー・プログラムについても、労働者保護規定やアメリカ人労働者が置き換えられることを防ぐ規定や、ゲストワーカーだけでなく全ての労働者にとってメリットとなる保護規定を盛り込んだ点を評価していた。他方で2005年7月のコーニン-カイル法案 (S.1438) に対しては厳しい評価を下す。この法案は、前述のように非正規滞在移民の合法化の道を含んでおらず、労働者保護規定も不十分なため、「家族を分断させ続け、ゲストワーカーへの搾取を容易にし、非正規滞在移民をさらに陰に追いやる」ものであり、「ひいては、全労働者の賃金と労働保護を引き下げる」と断じた⁽⁴⁾。

こうして2005年段階でも、改革法案への立場として合法化と労働者保護規定の効果を判断基準として、その有無や程度に応じて、支持・不支持の態度を決めていたことがわかる。

(2) ゲストワーカー・プログラムへの明確な反対へ

AFL-CIO は2006年春の段階になって、上院のゲストワーカー・プログラムに関する主

(2) Statement by President John J. Sweeney on the Border Security and Immigration Improvement Act, November 19, 2003. <http://www.aflcio.org/Press-Room/Press-Releases/Statement-by-President-John-J-Sweeney-on-the-Bord> (accessed October 30, 2015).

(3) Statement by AFL-CIO President John J. Sweeney on the Daschle-Hagel Bipartisan Immigration Legislation, January 22, 2004. <http://www.aflcio.org/Press-Room/Press-Releases/Statement-by-AFL-CIO-President-John-J-Sweeney-on11> (accessed October 30, 2015).

(4) Statement by AFL-CIO President John Sweeney on Introduction of Cornyn and Kyl Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act, July 20, 2005. <http://www.aflcio.org/Press-Room/Press-Releases/Statement-by-AFL-CIO-President-John-Sweeney-on-Intr> (accessed October 30, 2015).

要な三法案（マケイン－ケネディ法案，コーニン－カイル法案，司法委員会法案）に反対を表明した⁽⁵⁾。同年2月には，マケイン－ケネディ法案に対して，そのゲストワーカー・プログラムの労働者に対する十分な権利保障や非正規滞在移民の合法化の規定が盛り込まれないとの危惧を述べている。AFL-CIO 移民労働者プログラム副法務顧問兼部長（Associate General Counsel and Director of the Immigrant Worker Program）のアナ・アヴェンダニョ（Ana Avendaño）は，わが国は本来「市民の国だと考えられるのであって，ゲストの国ではない」が，本法案はそれを根本から変えるものであると批判する。そして，労働運動の多数派は，こうした種類のゲストワーカー・プログラムを支持しないだろうと述べた⁽⁶⁾。

その後，上院での審議が続き，3月27日にマケイン－ケネディ法案をベースにした改革法案が上院司法委員会でも可決され，3月30日には修正法案（S. Admt. 3192）が上院本会議に提出された。4月に入って修正法案の審議が行き詰まり，共和党のヘーゲルと民主党のマルティネスとの妥協をもとに，上院司法委員会委員長のスペクターが4月7日に新たに包括的移民改革法案を提出する。こうして議論が進むなかでAFL-CIOは，上院審議の内容を厳しく批判していくようになった。特にゲストワーカー・プログラムについて本質的な批判を展開した。上院で審議されているプログラムは，ゲストワーカーに永住する権利を与えず，彼らを搾取し，二級の地位（second-class status）に追いやるものである。さらに，国内に恒常的に存在する仕事を短期な仕事へと代替してしまう制度であり，ゲストワーカーだけでなく，全ての労働者にとって害を与える制度であると論じた⁽⁷⁾。またアヴェンダニョは，ゲストワーカー・プログラムについて，戦後メキシコ人を農業労働者として利用していたブラセロ・プログラム（bracero program）を引合いにだし，「現代版ブラセロ・プログラム」と呼んで，その歴史が失敗の歴史であり，既に失敗することが証明されているものと批判した⁽⁸⁾。

2007年も移民制度改革についての議会審議は続いていた。同年5月24日には，下院司法委員会の「移民，市民権，難民，国境警備及び国際法に関する小委員会」（Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law）で行われた公聴会で，AFL-CIOは包括的な反対論を展開している。公聴会では，AFL-CIOの法務顧問のジョナサン・ハイアット（Jonathan Hiatt）が現行のゲストワーカー・プログラムの事例

(5) Tichenor, "Splitting the Coalition," 103.

(6) Rachel L. Swarns, "Union Leader Supporting Guest Worker Proposal," *New York Times*, February 24, 2006.

(7) "Unions Divided on Guest Workers," *Washington Times*, April 6, 2006. Elizabeth Auster, "Guest Worker Proposals Divide America's Unions," *Cleveland.com*, April 6, 2006.

(8) Krissah Williams, "Unions Split on Immigrant Workers," *Washington Post*, January 27, 2007. ブラセロ・プログラムは，第二次大戦後，主にメキシコ人労働者を対象とした農業用ゲストワーカー・プログラムとして1964年まで実施された。プログラムには賃金や労働条件などの保護が規定上設けられていたが，使用者はそれを守らないこともしばしばであり，労働者たちは合法的な就労資格を有しながらも，使用者によって長時間，低賃金で酷使されてきたと論じられている。AFL-CIO会長のスウィーニーも，2006年のブッシュによる移民改革提案に関連して，現代のゲストワーカー・プログラムも，ブラセロ・プログラムと同じ問題を抱えていると批判する。Andrew Pollack, "Immigrant Workers and the Split in the AFL-CIO," *Labor Standard*, August 21, 2005; Statement By AFL-CIO President John Sweeney on President Bush's Guestworker Statement, February 1, 2006. <http://www.aflcio.org/Press-Room/Press-Releases/Statement-By-AFL-CIO-President-John-Sweeney-on-Pre13> (accessed October 30, 2015).

に触れながら、これがその本質から搾取的な性格を持っていることを指摘し、AFL-CIOとして移民改革に求める原則を提示した⁽⁹⁾。

彼は、労働運動の立場から、包括的移民制度改革は喫緊の課題であり、本来であればその期限はとうに過ぎているとは認識しているが、審議中の法案は「事態をより悪化させるだけであると」懸念を表明した。ゲストワーカー・プログラムは現行制度の下でH-2AやH-2Bとして既に実施されており、そこには大きな問題が存在する。それは、労働者全体の賃金や福利厚生、安全衛生の水準を押し下げるなど全ての労働者に悪影響を与えている。同時に、こうした制度を拡大・永続化することで、「職場の権利を十分に有する永住者もしくは合衆国住民という一つの階級」と、「いかなる種類の職場の保護もほとんど受けない非正規滞在労働者もしくは短期ゲストワーカー」という二つの労働者階級を生み出すことにつながると指摘する⁽¹⁰⁾。

また彼は、現行のゲストワーカー・プログラムの下での使用者の行動の事例をあげることで、このプログラムが労働者の権利を抑圧する性質を有することを指摘する。一つは、2005年にノースカロライナ州でゲストワーカーとして働いていた建設労働者たちが、移民税関捜査局 (Immigration and Customs Enforcement: ICE) の職員に逮捕され、国外追放の手続きをされた事例であった⁽¹¹⁾。使用者から労働安全衛生庁 (Occupational Safety and Health Administration; OSHA) のレターヘッドが印刷されたチラシを受け取り、安全衛生に関するミーティングに出席するよう求められた。しかし彼らは使用者に騙された。OSHAの職員はその場におらず、代わりに待っていたICE職員によって逮捕されたのであった。また第二に取り上げられたのは、ヴァージニア州の林業で働くゲストワーカーが労働条件について訴えを起し、州当局も住宅環境について申し立てをした事例であった。労働者は、有刺鉄線で囲まれ、夜には鍵をかけられた倉庫に住むことを強制され、しかも彼らはその住居費を給与からかなりの額差し引かれていた。彼らが原告として証言録を取られる際に、使用者は国土安全保障省 (Department of Homeland Security: DHS) の職員を呼んで労働者に圧力をかけようとしていた (結果的には、労働者側は労働争議であることを主張し、DHSの職員をその場から帰らせることができた)。現行のゲストワーカー・プログラムの下では、短期就労ビザで入国した労働者たちは、自らの使用者を期間の途中で変更することはできない。そのため、労働者は、職場の労働条件や住居などの福利厚生に問題があっても、解雇されることで滞在資格を喪失し、国外追放の対象となってしまうことを恐れ、苦情を申し立てることができない。ハイアットは、使用者のこうした行動は労働者に萎縮効果を与えるものであり、労働者の権利を抑圧するものであると指摘する。

そしてハイアットは、移民制度改革の不可欠な原則として以下の三点をあげる⁽¹²⁾。第一は、非正規滞在労働者に正規の滞在資格を付与することである。彼らは、正規の資格がな

(9) Testimony of Jonathan Hiatt, General Counsel, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), U.S. House of Representatives, *Comprehensive Immigration Reform: Labor Movement Perspectives, Hearing before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law of the Committee on the Judiciary House of Representatives*, 110th Cong., 1st Sess., May 24, 2007, 8-25.

(10) Ibid., 7-8.

(11) Ibid., 8.

(12) Ibid., 11-23.

いたために、自らの権利を行使できず水準以下の条件で働くことを余儀なくされている。彼らが組合結成や労働条件への苦情申し立てを行なった場合に、使用者が移民当局を呼び勾留させたりする事例は珍しいことではない。それゆえに、非正規滞在労働者に合法化への道を提供しなければならない。第二は、今後の外国人労働者の流入に関して、労働市場での不足を補うためにアメリカに来る労働者に十全な権利を保障することである。ゲストワーカー・プログラムは継続的に搾取可能な労働者の予備軍を確保したいという経済界の要求に応えるものであるため、現行では労働者の権利保障は不十分である。それゆえ、外国人労働者に関するプログラムは、国内労働者の雇用を先に試みることや、地域の労働機関による標準賃金の決定、労働者の募集手続の透明化、労働者としての権利の平等的な保護、短期就労ビザではなくグリーンカードでの入国の承認といった改革を必要とする。第三は、移民法は労働法と歩調を合わせて執行されるべきということである。現状では、使用者罰則規定に基づく取り締まり強化が重視され、労働者の権利行使が軽視されている。ニューヨークでは、INSによる職場の強制捜索(raid)が行われている時に、労働者が正式に苦情や告発を連邦・州機関にしているケースは55%にのぼるとされる。労働者の権利を考慮することなく職場で移民法を執行することは、移民労働者への抑圧となるだけでなく全ての労働者の権利と生活水準にとって害となるものであるため、職場における労働法の適切な執行が必要とされる。

このようにAFL-CIOは、2006年を境に、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、批判のトーンを強めていった。2005年までは、非正規滞在移民の合法化規定が存在することを前提として、ゲストワーカー・プログラムの労働者保護規定の効果が見込まれれば、比較的積極的な評価をしていた。しかし2006年に入り、AFL-CIOは、ゲストワーカー・プログラムそのものへの批判を強めていった。これは、上院でのマケイン-ケネディ法案の審議が進むなかで、保守派からの強硬な反対もあり、彼らが求める水準の労働者の権利保障がゲストワーカー・プログラムに十分に盛り込まれない可能性が高いと判断したためではないかと思われる。ここで展開されたのは、ゲストワーカー・プログラムが本質的に労働者階級を二つに分断し、本来持つべき権利を認められない二級市民的労働者を作り出すという批判である。そうしたゲストワーカー・プログラムの本質的問題を解決するための移民制度改革として、非正規労働者が正規滞在資格を保有する制度の創設、賃金や募集手続等の労働条件の保障と労働者の権利の保護、短期就労ビザではなくグリーンカードを持つ労働者としての入国を認めること、移民労働者が働く職場における労働法規の適正な執行といった条件をあげた。しかし、実際にはこうした条件すべてを満たす法案は審議されていなかったため、AFL-CIOはゲストワーカー・プログラムを含む法案に全体として反対していた。

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

AFL-CIOらの法案反対派とSEIUやUNITE-HEREらの支持派との労働運動内の対立が明らかになったのは、2006年1月以降であった。この時、SEIUが「長期にわたる組織労働の敵対者であった商業会議所とともに、ゲストワーカー・プログラムを支持する珍しい同

盟を宣言した」⁽¹³⁾。

AFL-CIOとその傘下の組合は、移民制度改革の第一の課題として非正規滞在移民の合法化をあげ、ゲストワーカー・プログラムについては否定的に評価していた。対して、SEIUらゲストワーカー・プログラム法案を支持した勢力も、非正規滞在移民の合法化を移民制度改革の最重要課題と考えていた。この点はAFL-CIOと同様である。しかし、ゲストワーカー・プログラムに関しては両者の立場は異なっていく。AFL-CIOはその労働者保護規定の不十分さや本来持つ否定的性質を重視し、プログラムが盛り込まれる法案に強く反対するようになった。他方、SEIUやUNITE-HEREらは、ビジネス勢力のようにゲストワーカー・プログラムそのものを積極的に推し進めた訳ではないが、非正規滞在移民の合法化を達成するためにこのプログラムも含む「実現性の高い」法案を支持したのである。彼らも、ゲストワーカー・プログラムが持つ問題を認識しており、そこに十分な労働者保護規定が盛り込まれる必要性を訴えた。しかし、そこで重視されたのは、ゲストワーカー・プログラムの導入に譲歩してでも非正規滞在移民の合法化プロセスを実現することの方であった。それゆえ、ゲストワーカー・プログラムを盛り込むあらゆる法案に反対したAFL-CIOの姿勢を厳しく批判し、自らはビジネス団体とも協力しつつ法案成立へ積極的な活動を進めたのである。

(1) ゲストワーカー・プログラムに関する妥協

彼らが公聴会などで強調したのは、現行の移民システムが機能していないということである。移民制度が壊れているため、移民労働者たちが合法的にアメリカに入国できず、非正規滞在移民が大量に流入している。そして移民労働者は、アメリカにおいて合法的な地位を持っておらず、法的な保護も不十分であり、使用者に苦情を言うことを恐れており、搾取されやすい状況に置かれている⁽¹⁴⁾。「使用者、消費者、その他の人々は」、非正規滞在移民労働者の存在から「利益を得ているにもかかわらず、移民労働者たちは常に、弱い立場にあり、搾取され、厳しい制裁にさらされている」のである⁽¹⁵⁾。そのため、現行システムの改革において何よりも重要なことは、非正規滞在移民の合法化の道を実現することであった。彼らを合法化し、陰から引き上げるための改革であった⁽¹⁶⁾。SEIUの執行副会長のエリセオ・メディナ(Eliseo Medina)は「この移民システムは壊れている。それを知らないふりしてごまかすことはできない」と述べた⁽¹⁷⁾。

(13) Julia Gelatt, "Bush Immigration Appointees, Immigration Judges Criticized," *Policy Beat* (Migration Policy Institute), February 1, 2006; "Unions Divided on Guest Workers."

(14) 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 United States Senate*, 109th Congress, 2nd Session, July 5, 2006, Philadelphia, Pennsylvania, 66.

(15) Statement of Fred Feinstein, Senior Fellow and Visiting Professor, University of Maryland, Representing SEIU and UNITE HERE, U.S. Congress, House of Representatives, *Comprehensive Immigration Reform*, 28.

(16) Statement of Connelly, U.S. Congress, Senate, *Comprehensive Immigration Reform*, 26.

(17) Rachel L. Swarns, "Union Leader Supporting Guest Worker Proposal," *New York Times*, February 24, 2006. メディナはもともとUFWのベテランの活動家であり、1980年代にSEIUが展開した清掃労働者の組織化キャンペーン「ジャンナーに正義を」(Justice for Janitors)を指導しており、SEIUの移民政策について公式

そして同時にSEIUらが強調したのが、政治的に実現可能な改革を追求することであった。もちろん、改革を行うことで非正規滞在移民労働者が搾取される現状が改善されなければならないが、実現可能性のない改革を追求しても何も達成できない。それは避けなければならない。そうした問題意識から彼らは、プラグマティックな姿勢で成立する可能性の高い法案を支持したのである⁽¹⁸⁾。

ブッシュや経済界は、移民制度改革の最重要課題としてゲストワーカー・プログラムを想定していた。労働力が不足している低賃金職種において、将来的に合法的に移民労働者を確保する回路を創設しなければならないと考えていた⁽¹⁹⁾。ブッシュが移民改革を支持するか否かは、その提案に短期労働者プログラムが含まれているかどうかによった⁽²⁰⁾。そのため、移民改革を実現させるには、ゲストワーカー・プログラムを含んだ改革案を支持することが必要であった。移民改革法案を労働組合の支持だけで議会で可決させることは不可能であるため、改革を実現するには、ブッシュやマケイン、ヘーゲルといった共和党移民改革積極派、経済界との協力が必要不可欠であった。

SEIUやUNITE-HEREらは、こうした状況から非正規滞在移民の合法化の実現と引き換えにゲストワーカー・プログラムの拡張に同意した⁽²¹⁾。彼らがゲストワーカー・プログラムを含む移民改革法案を支持したのは、非正規滞在移民の合法化との取り引きであり、妥協したためと理解される⁽²²⁾。2006年の上院での移民改革法案論議の時に、彼らはマケイン-ケネディ法案を支持し、それを「非正規滞在労働者を陰から引き上げるまたとない機会を提供している」と評したのは、こうした背景があった⁽²³⁾。

SEIUのメディアナや、2005年当時HERE会長であったジョン・ウィルヘルム(John Wilhelm)は、上記の問題意識からAFL-CIOを批判した。AFL-CIOとCTWの分裂前にAFL-CIO移民問題委員長であったウィルヘルムは、ゲストワーカー・プログラムに強硬に反対したAFL-CIOの態度は実行可能な政策に関するビジネスとの妥協を妨げていると延べ、委員長を辞任した⁽²⁴⁾。また、SEIUのメディアナも、AFL-CIOは短期労働者プログラム

見解を述べている人物である。

- (18) 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.
- (19) 中島醸「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), 167-174頁; Statement of Thomas J. Donohue, U.S. Congress, Senate, *Examining the Need for Comprehensive Immigration Reform, Part II, Hearing before the Committee on the Judiciary United States Senate*, 109th Cong., 2nd Sess., July 12, 2006, 34, 42; 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 September 6, 2010).
- (20) Williams, "Unions Split on Immigrant Workers."
- (21) 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.
- (22) Deepa Kumar, "Amnesty Now!" *MR Zine*, May 16, 2006; Blue State Liberal Follow, "AFL-CIO vs SEIU/UNITE-HERE," *Daily Kos*, June 23, 2007.
- (23) Swarns, "Union Leader Supporting Guest Worker Proposal." SEIUのメディアナは、2007年の上院法案に対しても「おそらく今後数年間で、議会が移民問題について行動を起こす最後で最良のチャンス」と評価している。
- (24) Fine and Tichenor, "A Movement Wrestling," 107-108.

の要素が含まれるあらゆる法案に反対し、立法プロセスに参加することを拒んでいると論難した。非正規滞在労働者が救済を切望していることを認識し、その解決を本当に望むならば、「単にゲストワーカー・プログラムに反対とは言えない」のである⁽²⁵⁾。

ただゲストワーカー・プログラムについてSEIUは、ある程度、積極的に評価する表現もしている。というのも、SEIUらは、AFL-CIOと異なり低賃金職における労働力不足とそれを埋めるためのゲストワーカー・プログラムの必要性を認めていた。SEIUペンシルヴェニア州委員会事務局長 (Executive Director, SEIU Pennsylvania State Council) のアイリーン・コネリー (Eileen Connelly) は、2006年のペンシルヴェニアで行われた上院司法委員会公聴会で、SEIUが組織している介護や清掃といった産業での労働者不足を指摘する。こうした部門では求人は、「アメリカ人労働者だけで十分に満たされることは」なく、「こうした仕事につく意思のある労働者の流入を途切れさせることはできないし、それは望ましくない」⁽²⁶⁾。またUFWの顧問弁護士マルコス・カマチョ (Marcos Camacho) の代理として公聴会で証言した農業労働者正義 (Farmworker Justice) 事務局長の (Executive Director) ブルース・ゴールドスタイン (Bruce Goldstein) も、農業部門では労働者の53%から70%程度が非正規滞在労働者で構成されており、農業部門では労働者不足が深刻であると指摘した⁽²⁷⁾。

AFL-CIOは、国内で不足する労働力についてはグリーンカード発行数の増大を通じた永住権を持つ移民労働者によって満たすことができると考えていた。しかし、SEIUらゲストワーカー・プログラムを支持する勢力は、労働力不足はAFL-CIOが想定するよりも深刻であり、かつグリーンカードの発行増だけで対応することは「政治的には実現不可能である」と考えていた⁽²⁸⁾。そのために、入国する労働者の権利を十分保護したうえでのゲストワーカー・プログラムの拡大は意味のあることであった。このように彼らが、プログラムを支持する背景には、非正規滞在移民の合法化を実現するための譲歩という側面があると同時に、組織化対象としている産業における労働力不足の認識が存在した。

(2) ゲストワーカー・プログラムに必要な労働者保護規定

SEIUやUNITE-HERE、UFWなどは、こうしてゲストワーカー・プログラムを支持することになる。しかし同時に彼らは、ゲストワーカー・プログラムは深刻な問題も引き起こしかねない制度であることも認識しており、それを認める際には労働者の権利や労働条件などが十分保障されることを条件としていた⁽²⁹⁾。SEIUのメディナは、自分の父親がブラセロ・プログラムの下でアメリカにきた移民労働者であり、ゲストワーカー・プログラムの搾取的性格への危惧はよく理解できると述べている。そのため、実現されるべきプログ

(25) Ibid., 109; "Unions Divided on Guest Workers."

(26) Statement of Connelly, *Comprehensive Immigration Reform*, 66-67.

(27) Bruce Goldstein, Executive Director, Farmworker Justice, on behalf of Mr. Marcos Camacho, General Counsel, United Farm Workers of America, U.S. Congress, House of Representatives, *Comprehensive Immigration Reform: Labor Movement Perspectives, Hearing before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law of the Committee on the Judiciary House of Representatives*, 110th Cong., 1st Sess., May 24, 2007, 37.

(28) Fine and Tichenor, "A Movement Wrestling," 109.

(29) Milkman, "Labor and the New Immigrant Rights Movement."

ラムには十分な労働者保護が含まれるべきとする⁽³⁰⁾。同じくSEIUのコネリーは公聴会聴言で、その条件について、以下の四点にわたり詳しく述べている⁽³¹⁾。

まず何よりも重要なのは、ゲストワーカーがプログラムでの就労期間の後にアメリカ国内にとどまる機会を提供することである。彼は、ゲストワーカー・プログラムが適切に運用されれば半数程度の労働者は本国に帰国することを望むであろうと想定する。しかし、それは強制ではなく選択にすべきであり、労働者たちは永住権・市民権への切り替えの可能性を与えられなければならない。そうしなければ、二級市民、アンダークラスを作り出す制度となってしまう。永住権の選択肢のないゲストワーカー・プログラムは全ての労働者にとって有害なものであり、過去に存在した同様のプログラムは失敗していると認識していた。

第二に重要な点は、ゲストワーカーが国内の他の労働者と同等の権利を有し、同等の労働条件が確保されるようにすることである。労働者としての基本的な権利が保障されるように、労働法や雇用関連法規は、その適用対象に国内労働者と同様にゲストワーカーをも含むことが必要である。その際に重要なものとしてあげられるのは、ビザが単一の使用者に結びつけられないようにすること、労働組合加入の権利の保障、家族を連れてくる権利の保障、標準賃金水準の厳格な維持、労働者の本国での請負業者によるリクルート活動の制限の五点である。

第三が、プログラムのもとで許可される労働者の入国者数への制限である。移民権利擁護団体の報告などでも明らかにされているが、ゲストワーカー・プログラムに申請する使用者は、たびたび実際に必要な労働者数よりも多く申し出る。それによって、アメリカに連れてこられた労働者たちは、当初提示された期間や時間よりも短い期間や時間しか仕事を割り当てられない。しかし、労働者はビザの制限から、仕事がない期間でも他の仕事をすることはできず、その間、無収入のまま使用者にあてがわれた居住費や食費などの生活費を払わなければならない状態に陥る。こうしたことを防ぐためには、本当に必要とされる以上の入国許可を出さないことを保証しなければならない。

第四が、適切な労働者保護の執行である。労働者の保護規定は、それが存在するだけでは、労働者の条件は保障されない。職場で労働者を保護する形での規制が実行されるために、独立した執行機関の設置が必要である。

SEIUやUNITE-HERE、UFWらは、2000年代半ばのゲストワーカー・プログラムを含む連邦議会法案の成立に向けて精力的に活動してきた。しかし、その内容については全てを受け入れて支持していたわけではなかった。彼らとしては、非正規滞在労働者の合法化は喫緊の課題であるため、経済界や共和党穏健派と妥協しゲストワーカー・プログラムを受け入れてでも、それを実現することを優先したと理解できる。その際、プログラムに付随する問題を改善することを法案成立の前提として要求している。永住権獲得の可能性や平等な権利と労働条件の保障、入国者数の制限、職場での労働者保護の執行といった一連の労働者保護規定を盛り込むことを追求した。

(30) Auster, "Guest Worker Proposals Divide America's Unions."

(31) Statement of Connelly, *Comprehensive Immigration Reform*, 68; Statement of Feinstein, *Comprehensive Immigration Reform*, 29-30.

こうした要求が実際にどれほど法案にもりこまれるかについては法案によって大きな差があったが、永住権や市民権獲得の可能性については多くの法案で採用されている。また労働者保護規定については2006年の司法委員会法案(S.2611)などのゲストワーカー・プログラムには、家族向けビザの新設や労働組合加入の権利の保障、標準賃金規定など、労働運動側からの要求がある程度反映されたものとなっている⁽³²⁾。法案の成立自体は、保守派からの強力な反対もあり実現しなかったものの、法案支持勢力として積極的にかかわることで、労働側の要求も盛り込ませようとしてきたことが理解される。

5. おわりに

本稿で論じたように、ゲストワーカー・プログラムを含む法案に対する評価が、AFL-CIOと、SEIUやUNITE-HEREといった移民労働者の組織化に積極的な労働組合との間で対立していた。AFL-CIOは、移民労働者の労働条件や権利の保護や、就労資格の正規化、永住権の付与などを移民制度改革の条件として出しつつも、ゲストワーカー・プログラムの成立に否定的であった。他方SEIUらは、AFL-CIOと同様に、権利や条件の保障、永住権・市民権獲得プロセスの整備といった移民労働者保護のため移民改革の条件を提示し、ある程度保護規定を備えた法案を積極的に支持した。

結果として両者の行動は正反対となったが、両者の要求内容は、賃金などの労働者保護、非正規滞在労働者の合法化、労働法制の公正な執行など重なる部分が多い。そのため、両者の移民改革に対する政策内容はそれほど根本的な対立があったわけではなく、両者の対立は戦術的なものであったと理解される⁽³³⁾。

両者が似通った政策的立場にありつつも法案への賛否では反対となった背後には、両者の組織的な違いが存在した。ゲストワーカー・プログラムを支持した組合、SEIUやUNITE-HERE、UFWなどは、清掃業、ホテルやレストランなどのサービス部門、縫製繊維産業、そして農業といった移民労働者が多く働く産業を組織化している。実際にこれらの組合は、非正規滞在労働者も含め多くの移民の組合員を抱えている。困難な環境で働くそうした組合員(と将来の組合員)は移民改革を切望しており、彼らの利益を代表するためには、非正規滞在労働者の合法化と、一定の労働者の保護を備えたゲストワーカー・プログラムの成立が必要であった⁽³⁴⁾。他方で、AFL-CIOは移民労働者の組織化と彼らの利害を代表する方向へと方針転換したものの、組織的には移民労働者の比率は低く、非正規滞在移民の合法化を差し迫った課題と見なすものが少なかったことが指摘される。こうした移民を多く抱える組合と、移民が少ない組合との「古典的な類の分裂」(sort of classic split)ともいわれる組織的な違いが両者の対立の背後に存在していた⁽³⁵⁾。

本稿では、ゲストワーカー・プログラムに焦点を絞って考察してきたが、ここで取り上げた移民改革法案の主要なものには、国内や国境での取り締まり強化も盛り込まれてい

(32) 法案の詳しい内容については、以下の議会調査局(Congressional Research Service)のサマリー(CRS Summary)を参照。<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:S.2611>: (accessed on February 17, 2015).

(33) Milkman, "Labor and the New Immigrant Rights Movement."

(34) "Unions Divided on Guest Workers;" Milkman, "Labor and the New Immigrant Rights Movement."

(35) Auster, "Guest Worker Proposals Divide America's Unions."

た。法案審議において、SEIUらは非正規滞在労働者の合法化の実現を優先して、ゲストワーカー・プログラムの拡張を受け入れた。そして同時に、使用者罰則規定の拡張や移民資格紹介の効率化、国境警備の強化といった取り締まり強化も支持したのである⁽³⁶⁾。これは、2005年に上院に提案されたマケイン-ケネディ法案や上院司法委員会法案、さらには2007年の法案などの包括的移民改革法案には盛り込まれていた。それらの法案は、法案ごとに細かくは異なるものの、非正規滞在移民を雇用する使用者への罰金の引き上げや、移民法執行を援助する権限を地元・州警察への付与、メキシコとの国境におけるフェンスの設置などの強制的政策を含んでいた。

AFL-CIOもSEIUも強制的政策のみで構成されていたセンセンブレナー法案に対しては極めて厳しく批判し、大規模な反対運動にも関与した。しかし、センセンブレナー法案のような「不法」滞在の重罪化などの措置は含まれなくても、取り締まり強化策が盛り込まれている法案に対しては、SEIUらは反対しなかった⁽³⁷⁾。彼らは、「職場での取り締まりの厳格化と大規模で合法的な移民の流入とを組み合わせるもの」が移民制度改革の核心であるとして、強制的政策が含まれることに正面から反対はしなかった⁽³⁸⁾。移民改革法案に強制的政策を含むことに強く反対したのは移民権利擁護団体などであった。彼らの批判では、「多くの移民を組合員として抱えるSEIUが『国境の安全』に賛成すると、国境を越える労働者の動きは取り締まられることが可能であり、取り締まられなければならないという考え方に根拠を与える」と指摘された⁽³⁹⁾。AFL-CIOは包括的移民改革法案に反対はしたものの、この点への批判を前面に押し出してはしなかった⁽⁴⁰⁾。実際に2009年にAFL-CIOとSEIUらは移民制度改革要求で合意したが、その内容に取り締り強化、法執行の強化も盛り込まれていた。

民主党オバマ政権成立後の2009年4月には、AFL-CIOとCTWの両者は、統一的な移民改革要求について合意した⁽⁴¹⁾。この合意では、SEIUやUNITE-HEREも含めたCTWと

(36) Statement of Connelly, *Comprehensive Immigration Reform*, 67; Jeff Zeleny and Ginger Thompson, "Republicans Focus on Guest Workers in Immigration Debate," *New York Times*, June 26, 2009; Tiffany Ten Eyck, "Immigration Reform: What's Labor Up To?," *Labor Notes*, June 05, 2009; Bill Ong Hing, *Deporting Our Souls: Values, Morality, and Immigration Policy* (Cambridge, New York, NY: Cambridge University Press, 2006), 34-38.

(37) Statement of Michael J. Wilson, International Vice President and Director, Legislative and Political Action Department, United Food and Commercial Workers International Union (UFCW), U.S. House of Representatives, *Comprehensive Immigration Reform: Labor Movement Perspectives, Hearing before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law of the Committee on the Judiciary House of Representatives*, 110th Cong., 1st Sess., May 24, 2007, 32.

(38) Statement of Connelly, *Comprehensive Immigration Reform*, 31.

(39) Hing, *Deporting Our Souls*, 36-37; Kumar, "Amnesty Now!"

(40) 第2節でも触れたように、2006年の議会審議過程で、上下両院の法案の歩み寄りを実現せず、包括的移民改革法は成立しなかった。ただ、国境警備については両院法案に含まれていたため、同年、メキシコとの国境警備のみについて抜った法案が成立した (Secure Fence Act of 2006: H.R.6061)。本法では、メキシコとの国境に沿って700マイルのフェンスの建設と、カメラやセンサー、無人飛行機、その他の監視技術を用いた「仮想フェンス」(virtual fence)の設置が規定された。"CQ Annual Report: 2006 Legislative Summary," *CQ Weekly*, December 18, 2006, 3357-3358.

(41) "Change to Win And AFL-CIO Unveil Unified Immigration Reform Framework," SEIU.org, April 14, 2009. <http://www.seiu.org/2009/04/change-to-win-and-afl-cio-unveil-unified-immigration-reform-framework.php>

AFL-CIO とが、ゲストワーカー・プログラムの新設や拡張には反対し、その改善を要求している。2000年代中葉のブッシュ政権期を通じて移民改革の機運が高まったものの、労働運動は統一的行動を取れず、かつ保守派の強力な反対にあい、包括的移民制度改革は実現しなかった。そのため、労働運動として移民労働者を含む労働者にメリットのある改革を実現することを目指し、合意に達した。本稿で分析したように AFL-CIO と SEIU らのゲストワーカー・プログラムをめぐる二つの勢力の対抗は、本質的なものというよりは戦術的なレベルのものであり、両者の合意にいたる基盤は存在したといえる。ただ、労働運動側のゲストワーカー・プログラムへの批判的な合意に対して、SEIU らと共同してきた商業会議所などの経済界、共和党穏健派は不快感を示しており、オバマ政権下で移民改革法案は、依然として大きな困難に直面すると言えよう⁽⁴²⁾。

(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。)

(2016.1.20 受稿, 2016.2.9 受理)

(accessed November 13, 2014).

(42) “Labor Agreement could Backfire on Immigration Reform,” *The Hill*, April 18, 2009; Zeleny and Thompson, “Republicans Focus on Guest Workers in Immigration Debate.”

〔抄 録〕

本稿は、2000年代中葉のゲストワーカー・プログラムに関するアメリカ労働運動内部での対立と論点を考察する論文の後半部分である。第3節では、ゲストワーカー・プログラムに反対しているAFL-CIOの議論を考察した。彼らは2005年までは、非正規滞在移民の合法化規定を重視しつつ、プログラムの労働者保護規定の内容と効果が十分なものであれば比較的積極的な評価をしていた。しかし2006年以降は、プログラムが本質的に労働者としての権利を認められない下級の労働者を作り出すとして批判を強めていった。第4節では、ゲストワーカー・プログラムを支持した全米サービス従業員組合(SEIU)などの議論を検討した。彼らは、非正規滞在労働者の合法化を喫緊の課題と考えていたが、その成立のためにゲストワーカー・プログラムに賛成し経済界や共和党穏健派との妥協を選択した。同時に、プログラムが労働者保護規定を盛り込むことも要求した。こうして本稿では、ゲストワーカー・プログラムを含む法案に対する評価が、AFL-CIOとSEIUらの支持勢力との間で対立していたと同時に、その要求内容では重なる部分も多かったことを明らかにした。