

令和 3 年 5 月 9 日現在

機関番号：34416

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2020

課題番号：17K03572

研究課題名(和文) アメリカの移民政策をめぐる市民社会と政治との協働

研究課題名(英文) Civil Society-Political Collaboration over American Immigration Policies

研究代表者

大津留 智恵子 (OTSURU, Chieko)

関西大学・法学部・教授

研究者番号：20194219

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本課題は、アメリカの連邦政府と州・地方政体や市民社会というアクターの接合面で生じる、建設的な政策形成の実態の解明を目的とした。連邦政府が入国管理を管轄する一方、生活の場である州・地方政体やそこで活動する市民社会の団体は、法的地位にかかわらず住民の人権を守る立場にある。リベラルな移民政策を実施する州・地方政体およびそれらの連合体を事例とし、法的支援、福祉支援を行う団体やエスニック団体等の市民社会と協働し、横の連携を基盤としながら連邦政府に働きかけるといった三者の間の相乗効果があることを確認した。他方、リベラルな地方政体に制約を課す保守的な州という組み合わせの分析は、さらなる研究課題として残った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

アメリカ政治の分断化に伴い、連邦と州・地方政体という異なるレベルの政治単位間の相互関係が短期的に大きく揺れ動くことを、移民政策を事例として明らかにした。さらに、そうした政治的な力学に伴う政策転換が、社会の中の弱者である移民の権利をより大きく左右しているという実態を、資料に加え現地調査に基づく分析を通して具体的に指摘した。本研究が示す知見は、移民の国であるアメリカが連邦制度を取っているという、二重の特徴を反映するものである。しかし、日本を含め、移動する人びとの受け入れ社会において、移民の権利保障を論じる上で検討すべき要素を含んでいるという意味で、共通する社会的意義を持つと言える。

研究成果の概要(英文)：This research project examines how constructive policy formations are possible among three different levels of government, namely the federal, state and local governments, regarding the policies toward immigrants. Under the federal system, federal government is in charge of the border control, while state and local governments, working along with civil society actors, are responsible for protecting the rights of people living under their jurisdiction, despite their immigration status. This project conducted the case studies of states and local governments, as well as their coalitions, which carry out liberal policies toward immigrant residents. Tying up with the ethnic organizations and civil society organizations working on legal or welfare assistance, these liberal polities have successfully multiplied their power in their relationship with the federal government. Analysis of conservative states restricting liberal local governments remains as future target of case studies.

研究分野：アメリカ政治・外交

キーワード：アメリカ 移民 連邦政府 州政府 市民社会

1. 研究開始当初の背景

本研究課題の背景にあるのは、2016 年度終了の科研課題で研究代表者が取り組んだ連邦議会の機能の変化、特に従来から熟議機能を担ってきた連邦上院の意思決定形態の変化が、立ち位置の対立する争点への政策的観点からの合意を妨げているという状況への関心である。

従来は、長い任期と州単位という多様性を含む選挙区を土台として立法活動に携わってきた上院は、均質的な選挙区民に対して 2 年という短期で責任を果たさなくてはならない下院の動きを牽制する役割を担ってきた。ところが、今日の連邦議会においては、分極化が進むアメリカ政治を反映し、党派対立が常態化することにより意思決定が膠着状態に陥りがちとなる。そのため、上下両院ともに個別の選挙から距離を置いて議題設定を行えるだけの、超党派的な枠組みを推進できるアクターが不在の状態が続いている。

こうした現象は 2000 年以降、幅広い問題領域において観察される一方、個別の争点に絞って時間軸に沿った観察を行うと、必ずしも同じ強度で観察され続けているわけではないことがわかる。そうした性格の違いの中で、議会の意思決定が党派や地域を超えた合意形成に至らない傾向を強く浮き彫りにし続けている争点の一つが、政党の母集団の利害と大きな相関関係を持つ移民政策である。そこで、本研究課題ではこの問題を事例として、何が政治的合意の形成を妨げ、逆に何がそれを促進しうるのかという分析に取り組むことにした。

移民問題は、国境を越える人の移動であるがゆえに、連邦政府が第一義的に責任をもつべきであると考えられる問題である。しかし、実際に生活する移民は、州以下の政府がそれぞれに責任を持つ地域社会の一員でもある。加えて、移民問題にはエスニック集団のみでなく、福祉・教育・医療などの領域で活動する市民社会のアクターも強い関心を持ち、積極的に関与を行っている。連邦政治において党派対立による膠着状態が継続している中で、当事者の権利に主眼を置いた具体的な解決の糸口を検討するためには、こうした移民問題に関わる多様なアクターとその相互関係の構造を解明することが重要である。

以上が本課題の研究開始当初において、調査対象と研究手法を設定する上で土台となった背景である。

2. 研究の目的

本研究課題は、今日のアメリカが党派的に分断化された政治状況にあることで、合意形成を担うべき連邦政府が喫緊の問題への対応をめぐり膠着状態に陥っているという認識から始まった。そして、連邦制が争点をめぐり複層的な政策形成の構造を持つことに着目し、州・地方政体に加え、市民社会団体等の多元的アクターが、連邦政府の膠着状態を補完し、または連邦政府と協働を行うことを通して、より有効な政策形成上の役割を試みているのではないかという仮説を検証することを目的とした。

具体例として取り上げる移民をめぐる政策は、アメリカの出入国を管理する主体である連邦政府のみが関わる問題と理解されがちであるが、実はより多様なアクターが関係している。合法・非合法を問わず、入国後の移民が実際に生活を営むコミュニティを管轄するのは、州・地方政体であるし、日常的に移民を支援したり、その利害を代表したりする市民社会の団体も、独自の立場から政治過程に建設的に関わっている。こうしたアクターを組み込む形で分析の枠組み

を構成することが、移民問題を総合的に理解するためのアプローチとして重要である。

本来、連邦と州・地方政体の間に組み込まれた権限の分掌は、多元的なアメリカ社会でありながら、その実態を反映しない形で政策形成が展開する危険性を抑制し、同時により民主的な統治を担保するための仕組みでもあった。ところが、政治過程において党派の立ち位置が対立した状態が恒常化することにより、マイノリティが在住しない均質的な地域社会では、移民を敵視することで利害を守ろうとする強い意識が持たれ、それが連邦レベルでの政治にも反映される傾向を強めた。そうした動きは逆にマイノリティを多く抱える地域で必要とされる政策の実施を妨げてしまうという結果となり、民主的な合意形成のあり方とは逆の展開が生じることとなった。

特に、今日のアメリカへの移民の大多数を占めるのは非白人であり、その傾向が続くことでアメリカ社会の人口構成を不可逆的に変容させるのではないかという懸念を白人住民が持つ。こうした被害意識こそが 2016 年の大統領選挙で特定の目的のために利用された心理であり、選挙分析からは既にそうした実感が広く持たれていたことが確認されている。そうした状況の中で、マイノリティの多い地域において移民とそれ以外のアメリカ人が共有空間をどのように認識し、国家としての出入国の秩序を守りながらも、個別の地域の特徴を活かした形でどのように独自の対応を試みようとしているのかを、地域社会での調査を通して指摘することを目指した。

聴き取り調査では、まず州、地方政体、市民社会という 3 者の間で移民をめぐる対応の方向性が共通する事例を取り上げ、アクター間でどのような問題の認識と働きかけの分担が構築されるのかについて、情報の収集を計画した。特に、人々の日常生活から離れた場所で議論が進められ、自らの意思表示ができない形で政策内容が決定されることから生じがちな移民政策への不信感、特に誰が移民政策の恩恵を受け、誰が不利益を得ているかという形で共有空間を分断する思考方法が持たれやすい。そうした思考方法からの出口について、地域社会の市民の視線を組み込むことで分析し直すための情報入手を試みた。

逆に、連邦政府と州・地方政体の対立、さらには保守的な州とマイノリティの多い地方政体との対立という、単純化された形で描かれがちな事例についても取り組もうとした。こうした対立は表面的に描写されることが多いものの、実はその水面下では対立を信頼感へと転換しようとする取り組みが地道に実施されている場合もある。こうした試みについても情報収集を行い、その成否の背景について検討することを計画した。

移民問題は国家レベルの大きな問題であると同時に、個々のコミュニティにおいては一人一人の顔がわかる、個人的なレベルの問題でもある。多くの移民と世代を超えて生活空間を共有するアメリカ社会が、様々な法的地位を持つ移民を集団として排除するのではなく、個々人として建設的に包摂する形で議論を発展させるための手掛かりを掴むことを目指した。こうした視点は、本課題が対象とするアメリカ社会の方向性を論じるために必須であるだけでなく、多文化社会の方向性が強まっている日本社会においても、有意義な枠組みを提示することにつながる。

3. 研究の方法

研究の方法としては、国内から文献やオンライン資料を用いて行う調査と、それらの分析に基づいて実施する現地の聴き取り調査の二つの手段を用いた。文献・オンライン資料調査としては、アメリカの移民関連文献、連邦議会資料、および移民に関連する数的データを収集し、移民政策

と実態の変化の枠組みを分析することとした。現地での聴き取り調査としては、具体的には、首都ワシントンにおける連邦の移民政策の決定過程の展開の調査と、その実施を担当する州・地方政体、さらに草の根で活動する市民社会の移民支援団体の活動をめぐる聴き取り調査を行うことが、本課題の応募段階で構想していた手順であった。

こうした手法が本課題を進める上で有意義であることを示す事例として、党派対立が継続する連邦議会において移民法改正手続きが滞る中、オバマ政権が開始した暫定的な政策をめぐり州政府との間で生じた対立を挙げることができる。この対立は、アメリカ社会に暮らす非合法滞在者、特に自らの責任ではなく未成年者に正規の手続きを経ずに入国した若者の権利を、オバマ政権が法的根拠を伴わない行政措置という手段を用いて守ろうとしたことをめぐって生じた。この措置に対して、非合法滞在者の存在により地域社会が不利益を被っていると考えられる複数の州政府が反発し、その合憲性が司法の場で判断されるという展開となった。こうした連邦政府と州政府の対立は長期的な意味で移民と地域社会の双方の利益には結びつかず、むしろ最も住民に近い立場の地方政体を建設的な当事者として組み込みながら問題の出口を求めることが必要であることがわかる。

このように実施計画を立てていたものの、本課題を申請した後、研究を開始するまでの間に、移民をめぐるアメリカの政治的環境が前提としていた状況から大きく転換した。2016年秋の選挙の結果、連邦政府が政権も議会も共和党支配となり、当初は予定していた連邦と州・地方政体の間での建設的な協働に焦点を当てた調査が、現地での聴き取りという形では実施できなくなった。つまり、トランプ政権による移民への対応が前政権までの流れと逆行する形で転換されたため、当該アクター間で建設的な方向での議論の土台が失われてしまった。しかし同時に、オバマ政権で見られたような連邦政府と保守的な州との対立が姿を消した一方で、移民を多く抱え、移民の権利を守ろうとする立場を取る州・地方政体の側から、そのために連邦政府との対立を厭わない動きがみられ、新しい調査対象が浮上してきた。

こうした移民をめぐるアメリカの政治的環境の変容を踏まえて、本課題の2本の柱のうちの1本である現地での聴き取り調査に関しては、申請時から大幅な修正を加えて研究を開始することとなった。つまり、連邦政府を聴き取り調査の主たる対象から外し、むしろ州や地方政体の政策立案、ならびに州・地方政体の連合体が連邦政府に対して、移民の権利保護のために行う働きかけに調査の重点を置いた。移民の多いコミュニティで活動している市民社会団体に関しては、活動地域の州政府の移民への立ち位置が異なるものを含めて調査対象とすることで、比較可能な情報の収集を試みた。聴き取り対象から外した連邦政府の移民政策の分析に関しては、移民法改正の動きの始点となる2000年以降の議会記録や先行研究の分析の中から、トランプ政権下で新たな合意形成を見出すための鍵となるアクターを特定する作業を行った。

州や地方政体が移民問題に対して示す姿勢は、移民の法的地位の如何にかかわらず管轄する地域の住民という視点から移民への支援を重視するものと、入国の際の法的地位を前面に出して非合法的な住民の権利制限に重点を置くものに大きく二分できる。2016年選挙の結果を受けて修正した本研究課題の計画では、連邦政府との緊張関係の下で移民の権利の保護・推進を行う事例に焦点を当て、現地調査を進めた。また、市民社会の団体に関しても、自らのエスニック集団への支援に重点を置くものと、特定の政策分野を対象として活動するもので、そうした活動で

得た知見を新たに移民を対象として活用しようとするものの二つの種類が見られる。中でも、従来は移民を主たる対象として考えていなかった福祉、医療、教育などの分野で活動する団体が、これらの分野での支援対象者の中で移民が占める割合がますます大きくなることに気づき、課題解決の出発点として移民問題そのものにも向き合うようになった事例は興味深いものだった。

具体的に調査対象としたのは、州政府としてはフロリダ州、カリフォルニア州、イリノイ州、都市としてはマイアミ、サンフランシスコとシカゴであったが、フロリダ州とマイアミの調査は現地のハリケーン襲来と重り移動手段を失ったため、実施を断念することとなった。それ以外の州と都市においては、法的支援や福祉支援を行う団体やエスニック団体への聴き取り調査を行ったり、可能な場合は活動そのものへの参与観察を実施したりした。また州政府・議会連合や市政府・議会連合などが、横の連携を基盤に連邦政府に対して働きかける実態についても調査した。本研究課題の2年目からは、トランプ政権と共和党議会による移民政策の転換の影響が地域社会でも蓄積され始めたため、具体的な事例と課題についての情報は順次入手することができた。しかし、当初は実施を予定していた連邦政府と連携しながら、移民を保護しようとする地方政体に制約を課している保守的な州という組み合わせでの調査は、その窓口となるアクターを確保することが難しく実施がずれ込んだ。しかし、カリフォルニア州で聴き取り調査を行った団体が、保守的な州を含めて他州においても支部を持っており、その紹介で保守的な州の中のリベラルな都市という入れ子状態の事例に関しても、現地調査を実施し比較対照する目途がたつところまで進んだ。

4. 研究成果

本課題の研究成果として、解明できた点と新たな課題として残された点の二つを挙げることができる。

解明できた点としては、連邦制度のもとで権限の分掌が明確であると思われてきた移民政策において、入国管理を管轄する連邦政府と、実際に入国した人びとが生活する空間である州および地方政体の間には、実際には明確な線引きというよりも、政策の内容や権限が重複する場合が確認できた。そうした重複において、連邦政府と州および地方政体が相互に取る立ち位置は、アメリカ政治全体の分極化傾向の影響を受け、協調の余地がありながらも競合関係へと転化してしまう場合がみられる。特に政権や議会多数派の政党が入れ替わると、州および地方政体との間の関係は、地域社会が抱える課題に変化が生じてないにもかかわらず、協調から対立への逆転を避けられない場合が多い。さらには、連邦との関係のみでなく、州と地方政体の間でも競合関係が生じる場合がある。このように、政治過程での分極化が定着し、意思決定の膠着状態が続く中で、市民社会のアクターが移民（非合法を含む）に及ぼす影響を緩和するために果たし得る役割はますます重要性を増している。

移民政策を事例として本研究課題で指摘した、連邦制度をとるアメリカの異なるレベルの政府間の関係性は、移民政策以外の政策事例においても観察できるものと思われる。すなわち、憲法上の権限分掌、政党間のイデオロギーの分極化、地域社会の構成員の分極化（都市と非都市）は、異なるレベルの接合面での協調を難しくしている共通する特徴としてまとめることができる。この点については、今後さらに異なる政策分野での事例を加えることで確認をしていきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 Chieko Kitagawa Otsuru	4. 巻 41
2. 論文標題 State of Immigration in a Multicultural Society	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Kansai University Review of Law and Politics	6. 最初と最後の頁 15-32
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Chieko Otsuru	4. 巻 No. 40
2. 論文標題 Fighting for the Rights of Immigrants: Triangular Approach by Civil Society	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Kansai University Review of Law and Politics	6. 最初と最後の頁 37-55
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Chieko Kitagawa Otsuru	4. 巻 39
2. 論文標題 Executive Actions in the Balance of Powers	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 Kansai University Review of Law and Politics	6. 最初と最後の頁 41-60
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計4件

1. 著者名 「帝国」的实践研究班	4. 発行年 2019年
2. 出版社 関西大学法学研究所	5. 総ページ数 183
3. 書名 戦争と統治の間	

1. 著者名 羽場久美子編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 184
3. 書名 21世紀、大転換期の国際社会（担当 第3章 アメリカ・ファーストの世界とは？）	

1. 著者名 村上勇介編（第4章執筆者 大津留（北川）智恵子）	4. 発行年 2018年
2. 出版社 国際書院	5. 総ページ数 296（執筆部分133-169）
3. 書名 「ポピュリズム」の政治学（執筆部分 第4章 21世紀のアメリカのポピュリズム）	

1. 著者名 村上 勇介、帯谷 知可編（第5章執筆者 大津留（北川）智恵子）	4. 発行年 2017年
2. 出版社 京都大学学術出版会	5. 総ページ数 284（執筆部分139-171）
3. 書名 秩序の砂塵化を超えて（執筆部分 第5章 分極化するアメリカ）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

平成29-32年度「アメリカの移民政策をめぐる市民社会と政治の協働」 http://www2.itc.kansai-u.ac.jp/~ckotsuru/kaken17.html

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------