



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	サンクションを通じて見た外国人、雇用ルール、そして労働法（2） ー行政制裁とそのエンフォースメントを手掛かりにー
Author(s)	紺屋, 博昭; KONYA, Hiroaki
Citation	北大法学論集, 54(3), 41-94
Issue Date	2003-08-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15220
Type	departmental bulletin paper
File Information	54(3)_p41-94.pdf



サンクシヨンを通じて見た外国人、雇用ルール、そして労働法(二)

——行政制裁とそのエンフォースメントを手掛かりに——

紺屋博昭

目次

- 序論 労働法に備わるサンクシヨンの役割
- 一 はじめに
 - 二 労働法のサンクシヨン
 - 三 本稿の構成

第一章 アメリカ合衆国における政策支援型サンクション創生の一断面

一 雇用主へ懲罰へ制度および行政制裁の制定史

第一節 雇用政策／労働市場政策とへ移民へ労働力

一 へ移民へ労働力統制の試み一八八〇年代前後の雇用政策と移民

二 メキシコ人の到来一九五〇年代前後の雇用政策とへ移民へ

第二節 行政制裁制度の誕生と導入

一 行政制裁誕生の経緯

二 行政制裁の問題点一和解

三 行政制裁の意味付け一新しい価値規範を巡って

四 行政制裁型の雇用主へ懲罰へ制度へ向けて

第三節 連邦移民法と行政制裁一労働市場と使用者規制の関係

一 一九七〇年代の思想一行政制裁の威力

二 各州の雇用主へ懲罰へ制度一州法と刑事罰の余波

三 一九八〇年代一雇用主へ懲罰へ制度法案の完成

四 行政制裁制度の成立に至るまで

第二章 エンフォースメント過程分析を通じて見たアメリカ連邦移民法における政策支援型サンクション

一 雇用主へ懲罰へ制度および行政制裁のエンフォースメント

第一節 移民帰化局のするエンフォースメント

一 移民帰化局一雇用主へ懲罰へ制度の執行機関

二 雇用主のコントロール一employer sanction of IRCA

三 捜査、摘発、および立件一enforcement of IRCA

第二節 裁決例および裁判例から見たエンフォースメントの実態

一 行政制裁の算定

(以上第五三巻第五号)

(以上本号)

二 聴聞過程

三 エンフォースメント過程分析から得られる行政制裁の正当性と雇用ルール

終章 アメリカ型サンクションシステムの特質と日本法への示唆

一 行政制裁を中心にしたサンクションシステム

二 日本における労働法システムとの対比

三 今後の課題

第三節 連邦移民法と行政制裁―労働市場と使用者規制との関係―

一 一九七〇年代の思想―行政制裁の威力―

(一) 不法移民規制へ向けての調査始動

本節では雇用主へ懲罰制度の立法過程に対してアプローチを試みる。雇用主へ懲罰制度のいわゆる制定史における議論を通じて、不法移民対策を主とした雇用政策／労働市場政策の具現化過程と、その実効性担保策として位置付けられた行政制裁というサンクションの形成過程を再構築する。特に行政制裁の形成に大きな影響を及ぼしたと思われる人物の言説等にアプローチを試み、行政制裁ひいては雇用主へ懲罰制度をめぐる立法意思の形成に焦点を当てる。

一九七一年、第九二回連邦議会の会期中、下院司法委員会では「移民に関する小委員会 (The Subcommittee on Immi-

gration of House Judiciary Committee) が組織され、活動が始まった。小委員会は各地で公聴会を開催し、合衆国内における資格外労働者の雇用態様および資格外労働者となる外国人の入国行動に関する調査を本格的に進めたのである。そして「移民に関する小委員会」の活動は、その後の連邦議会と連邦政府の移民政策に未永くかつ大きく影響することになる。⁽¹⁾以下詳しく見てみよう。

(二) 「移民に関する小委員会 (Subcommittee)」の意向 (一)

小委員会が移民と国籍に関する諸問題 (Immigration and Nationality matter) の特別な権限 (Jurisdiction) を持っていることを踏まえて、小委員会議長ロディノ (PETER W. RODINO) は連邦移民法 (Immigration and Nationality Act) に内在する問題点―査証の発給、外国人の入国審査、在留資格変更手続、退去強制手続等についての問題点―を討議するのは勿論のこと、連邦移民法から派生する問題点―移民法のエンフォースメント、それに不法移民の流入の現状と対応の問題―までを視野に入れた総合的な分析及び提言を行うことを最初の公聴会で明確に打ち出していた。⁽²⁾議長ロディノの取り組みは一九八六年法へ大きく影響するのだが、それは後で述べよう。

議長ロディノは、移民帰化局 (INS: Immigration and Naturalization Service) に投じられる予算とスタッフ数が増すと、不法入国する外国人の拘束数が激増するというこれまでの統計上の相関関係に疑問を抱いた。⁽³⁾果たして INS は人的資源が単に不足しているのであろうか。それとも INS は内部に別の問題を抱えているのだろうか。⁽⁴⁾小委員会は様々な地位役職にある INS 関係者から意見を聴取してみた。

議長ロディノは単に INS を糾弾し、改革を迫ったとしても根本的解決にはならないことをやがて見通し始めた。ロディノは取締り側としての INS ではなく、不法入国と無資格労働の発生メカニズムに着目した。そしていわゆる不法

就労の発生過程には、合衆国側の労働市場における雇用主らの大きな関与が存在していることも明らかになった。事はメキシコ人とINSだけの問題にとどまらず、合衆国の雇用政策／労働市場政策の構造的問題になっていたのである。

一九七一年六月一九、二一両日ロスで開催された公聴会の時点で、小委員会はある種の意向を固めた。INS 地方局、つまり不法就労現場の取締担当者らと意見聴取のやりとりを通じてわかったことは、INS 側に予算とスタッフが足りなくとも、「法制度」さえ整備されれば資格外雇用の取締りが充分可能だということだ⁽⁵⁾。当時の移民法⁽⁶⁾は不法入国者に対して訴追と科料 (fine) 徴収、退去強制 (deportation) というサンクションを準備していた。だが不法入国者を雇う側にはサンクションの適用可能性が全くなかった。それは移民法第二七四条が次のような規定になっていたからである。

“SEC.274. Bringing in and Harboring Certain Aliens 特定外国人の伴入及び蔵匿

(a) Criminal penalties 刑事罰

Any person, including the owner, operator, pilot, master, commanding officer, agent, or consignor of any means of transportation who-

あらゆる輸送手段の所有者、操縦者、案内者、輸送手段の長、指揮官、代理人もしくは受託者を含むいかなる者も-

(1) brings into or lands in the United States, by any means of transportation or otherwise, or attempts, by himself or through another, to bring into or land in the United States, by any means of transportation or otherwise,

あらゆる輸送手段もしくはその他の手段で、合衆国に伴入または上陸させる、もしくはあらゆる輸送手段もしくは

その他の手段で、自らもしくは他者を通じて、合衆国に伴入または上陸を企てる、

(2) knowing that he is in the United States in violation of law, and knowing or having reasonable grounds to believe that his last entry into the United States occurred less than three years prior thereto, transports, or moves, or attempts to transport or move, within he United States by means of transportation or otherwise, in the furtherance of such violation of law,

外国人が法律に違反して合衆国にいることを知りながら、および外国人が最後に合衆国に入国してから三年以内であることを知りながら、もしくはそう信ずるに足る合理的根拠を有しながら、あらゆる輸送手段もしくはその他の手段で、外国人が法律に違反していることを続けさせながら、外国人を合衆国内で輸送もしくは移動させ、もしくは輸送もしくは移動させることを企てる、

(3) willfully or knowingly conceals, harbors, or shields from detection, of attempts to conceal, harbor, or shields from detection, in any place, including any building or any means of transportation, or

故意もしくは知りながら、あらゆる輸送手段もしくはあらゆる建物を含むあらゆる場所で、当局に発見されないよう秘匿し、蔵匿し、もしくは秘密にする、もしくは当局に発見されないよう秘匿し、蔵匿し、もしくは秘密にすることを企てる、または、

(4) willfully or knowingly encourages or induces, or attempts to encourage or induce, either directly or indirectly, the entry into the United States of any alien, inducing an alien crewman, not duly admitted by an immigration officer or not lawfully entitled to enter or reside within the United States under the term of this chapter or any other law relating to the immigration or expulsion of aliens, shall be guilty of felony, and upon conviction thereof shall be punished by a fine not exceeding \$2,000 or by imprisonment for a term not exceeding five years, or both, for each alien in respect to whom any violation of this subsection occurs: Provided,

however, That for the purpose of this section, employment (including the usual and normal practice incident to employment) shall not be deemed to constitute harboring.

故意もしくは知りながら、直接もしくは間接的に、移民帰化局係官による適切な認定がない、または本章の規定もしくは移民および外国人の追放に関する他の法律によつて合衆国に法律上入国もしくは在留する資格がない外国人乗組員を含む外国人が、合衆国へ入国することを奨励もしくは勧誘する、もしくは奨励もしくは勧誘することを企てることは、重罪に処すものとする。その場合判決に基づき本各項の違反にかかわる外国人一名につき二〇〇〇ドルを超えない科料もしくは五年を超えない期間の禁固刑、またはその両刑を併科する。ただし、本条の目的に鑑みて、雇用（雇用に関する通常の慣行および標準的慣行を含む）は蔵匿を構成するとはみなされない。⁽⁷⁾

つまり移民法第二七四条（a）（4）の“Provided, however;”以下で「本条に関しては、雇用は蔵匿を構成するとはみなされない」という例外規定を施していたのである。この部分がTEXAS PROVISIOと称され、不法入国と違法雇用を誘発する制度的欠陥部分となっていた。この規定の仕方では罪罰の公平な分配に欠けるし、不法移民の雇用を防ぎようがない。

合衆国への不法入国者の流入はなおも続いていた。つまり不法入国者に与えられるはずのサンクションさえうまく機能していなかった。そもそも不法入国をさせないことが大事だったが、その数と規模を考えれば完全国境管理体制が可能だとはINSも考えていなかった。

INS当局は、雇用主と資格外労働者との両方に効果的なサンクションを与える法制度とエンフォースメントシステムが必要だという現場の要求を小委員会のメンバーらに突きつけた。

しかし小委員会は両罰規定を歓迎していなかった。

議長ロデイノを筆頭にして小委員会委員らは入国して来る外国人側に現行法の規定以上の罰則を新たに与えることはふさわしくないと考えていた。⁽⁸⁾ 不法入国者は不法入国の咎で、不法滞在者は不法在留の咎でサンクションを受ければよいのであり、これらは現行法で対応可能である。現行法をより効果的に運用できるエンフォースメントシステムを工夫すれば問題は解決する。

就労資格に反する外国人の行為を規制し、違反者に刑罰を課す旨を規定することは、違法就労という社会構造を黙認ないし追認してきた移民立国アメリカ社会に少なからぬ波紋を生じさせる。それに資格外労働に従事する不法入国／在留者らは、労働現場である種の搾取対象となっていたことから、そうした外国人に重ねて金銭的刑罰を課すような経済的追い撃ちをすべきでないというのである。⁽⁹⁾ これが小委員会の立法に対するその時点での方針だった。

INSの地方局参事官も、雇用主側にだけ資格外雇用の咎で罰則を与える立法案に同調した。⁽¹⁰⁾ 公聴会の席上ある参事官は「雇用主に対するサンクションは行政上の過料 (administrative fine) 形式が望ましい」と発言した。⁽¹¹⁾ これに応じて小委員会委員である下院議員ゼイベリング (JOHN F. SEIBERLING) は雇用主へ刑事制裁を適用した場合の抑止効果を疑問視する見解を示し、それよりも行政上の過料プロセスによって雇用主の持つ違法な雇用インセンティブを減らすほうがふさわしいと主張しはじめる。

(三) カリフォルニア州 ABS28

この時期カリフォルニア州議会も州制度として“employer sanction” (雇用主制裁制度) の導入を検討していた。カリフォルニア州は一九六〇年時点で失業者数五九五、〇〇〇人、失業率七・四％を記録していた。失業の原因は不法入国

者の違法な就労によるものかどうかは分からなかったが、矛先は主に資格外労働に関与するメキシコ人らに向けられた。
* カリフォルニア州の「employer sanction」には刑事罰則が含まれておらず、またその制定経過においても刑事罰は重要な制度として議論されなかった。以下では同制度に関して「employer sanction」とそのまま表記し、訳語は括弧付き（懲罰）を使わず雇用主制裁制度としておく。

“employer sanction”を法案化した州下院法案 AB (Assembly Bill) 528 は一九七一年早々州議会に提出されていた。州議会の権限レベルでは移民に関係する法律を独自に制定できないため、⁽¹²⁾この AB528 はカリフォルニア州労働法 (Labor Code) に付加される形で立案された。

同法案は、使用者が合衆国内に法的な在留資格のない外国人と知りつつその外国人を雇用することを禁止した。また使用者が合理的な試問によって社会保障登録カードの不所持といった合衆国内に在留する法的地位を欠くことが明らかなる者を、直接もしくは代理人を通じて雇用することも禁止した。使用者を代理して雇用する代理人、ブローカー、紹介業者も使用者と同一と見なされる。

規定の詳細は後述し、ここでは罰則制度の要点だけを述べる。

まず違反雇用に関与した使用者には一違反につき一〇〇ドルから五〇〇ドルまでの範囲内で、在留資格を確認せずに外国人を雇用した使用者には一違反につき一〇〇ドルから二五〇ドルまでの範囲内で過料 (fine) が課せられる。代理人、ブローカー、紹介業者の場合は一違反につき二五〇ドルから一〇〇〇ドルまでの範囲内での過料額へと広がる。そしてこれらの禁止規定に違反する者に対して民事訴訟 (civil action) による執行を妨げないとの規定が用意された。⁽¹³⁾

AB528 の提唱者アーネット (DIXSON ARNETT) カリフォルニア州議会下院議員は、連邦議会の「移民に関する小

説
「委員会」の公聴会の席上、州法の違反者に刑事罰を採用せず行政上の過料を規定した理由を次のように述べた。

論

「州の労働関係部 (the department of industrial relations) には、労働法典に規定される威力的な刑事責任を完全に (使用者に対して) 求める執行力が現時点で備わっていない。∴労働関係部の執行力が限られたままであり続けるなら、頼るべきものは市民の力 (citizen's forces) ーいわば法の力⁽¹⁴⁾である。」

「市民の力」は含みの強い表現である。アーネットによれば、州労働行政は AB528 の立法化によって資格外の違法雇用を捜査し摘発する根拠を得ることができる。しかし違反者に刑事ペナルティを課せようとすれば、行政は刑事法廷における厳格手続を想定して、証拠収集を念入りに行い立件および訴訟過程に参加する負担を強いられる。刑事犯に関する専門捜査機関すなわち警察の捜査活動などと比べて、労働行政当局にそのような能力があるだろうか。

他方民事法廷で違反者に過料の支払を求める場合は、原告行政当局側の手続的負担は相当軽減される。しかも迅速なエンフォースメントを期待できるうえ、陪審裁判を選択すれば市民の参加を名目にして行政の僭越という批判を回避することが可能となる。⁽¹⁵⁾

AB528 はのちに立法化に成功し、州法レベルの "employer sanction" の先駆的地位を占めるに至った。州法の制度がのちに厄介な問題を起こすことを当時は誰も予想しなかった。だが一九七一年当時のアーネットの陳述意見とカリフォルニア州の立法の成功は、連邦議会に、特に小委員会のメンバーに好意的に受け取られたはずである。

(四) 「移民に関する小委員会」の意向 (2)

アーネットが提唱し強調した過料 (fine) の非刑事的性格と非刑事的手続性は小委員会メンバーの注目を引いた。並行して連邦議会下院内では移民法修正法案が浮上りつつあった。

法案 H.R. 2328 は連邦移民法として雇用主〈懲罰〉制度を本格化した初の修正移民法案である⁽¹⁶⁾。その具体的な条文規定は次の通りである。INA § 274(a) における TEXAS PROVISIO を残したまま、第 (b) 項を規定した。

“(b) Any person, including any person acting as an agent of an employer, who knowingly employs any alien who is in the United States in violation of law, shall be liable for liquidated damages in a civil action brought by the Attorney General of the United States for an amount not to exceed \$1,000.00 for each alien in respect to whom any violation of this sub-section occurs, such liquidated damages to be payable to the Treasury of the United States.

雇用主の代理人として行為するあらゆる者を含むいかなる者も、法律に違反して合衆国内に居留するあらゆる外国人をそうと知りつつ雇用することについて、合衆国司法長官の提起する民事訴訟において決定された損害賠償金を支払うべき責めを負う。その場合は本項の違反に関与した外国人一人につき一〇〇〇ドルを超えない賠償金額とし、決定した損害賠償金は合衆国財務省に納付されるものとする。

“Whenever the defendant is shown to have employed an alien without inquiring whether the prospective employee was a citizen of the United States or an alien, and if an alien, whether he could present evidence of alien registration showing that he was lawfully admitted to the United States for permanent residence, such facts shall constitute evidence (to be taken into consideration with such evidence as may be presented) of the defendant’s knowledge that the alien was in the United States in violation of law.”

訴訟被告人が、採用しようとした労働者が合衆国市民かあるいは外国人か、外国人ならば合衆国内で適法に永住権

を有することを証明する外国人登録証を提示することが可能かどうか、問いただすことをせずに外国人を雇用したことが判明した場合は、何時にてもその事実は、外国人が法律に違反して合衆国内に居留したことを訴訟被告人が知っていたという証拠（訴訟に提出される証拠となることを考慮した証拠）になるものとする。⁽¹⁷⁾

この条文により移民法に違反していると知りながら外国人を雇用する雇用主には、INA § 274(a) 項が規定する「蔽匿」犯としてのサンクションは受けないものの、新たに司法長官 (Attorney General) が提起する民事訴訟 (civil action) によって決定した賠償額 (damages) を支払わなければならないとなった。

委員達は金銭制裁の行政手続的性質の有効性を理解し、これを“employer sanction”として積極的に採用したのである。ただしHR 2328の段階では、行政制裁 (civil penalty/civil fine) ではなく、形式上行政庁が被った損害 (damages) の補填に名を借りた金銭サンクション制度となっていた。前後して連邦議会下院議員デニス (DAVID W. DENNIS) は、連邦法が違法な資格外雇用を軽罪 (misdemeanor) として、行政の支援によって一〇〇〇ドルを越えない過料 (fine) もしくは一年を越えない禁固軽 (imprisonment)、またはその両方を制裁とする修正案を表明していた。⁽¹⁸⁾ つまり連邦法として刑事規制の導入を完全に否定した訳ではなかったのである。

使用者団体の代表は早速HR 2328に対して公聴会で反対声明をあげた。⁽¹⁹⁾ 雇用主が採用にあたって外国人に就労資格が備わっていることを「知っている」かどうかは現実的な判断基準にならないとして、刑事規制に反対し罰則部分の削除を求めた。雇用主は書式書面に熟知している筈も無く、例えば季節農業労働者を農場近くで調達しようというとき、労働者がグリーンカード (永住許可証) を持っているのか、さてまたコミュニティーグリーンカード (通勤入国証) をもっているのか雇用主は分かりつこないし、提示されても判別が付かないというのである。

しかし議員デニスは論駁した。就労資格のない外国人の雇用を法で定義する「罪」とした場合、雇用主らにはもはやその「罪」自体に対するペナルティに反対しないことにデニスは気が付いた。⁽²⁰⁾そこで刑事規制ではなく行政制裁（*civil penalty*）が一つの代替案であることを使用者団体側に伝えた。だがデニス自身もこの行政制裁の機能を十分に理解しているとは言えなかった。デニスは「行政制裁ならば労働者個人が訴訟を提起し、損害賠償請求が可能である」という趣旨の発言をしていた。⁽²¹⁾しかし審議過程では条文上の“*damages*”が何を意味するのか、そして誰がいかなる名目で“*damages*”を請求できるのか明らかにはされなかった。

ワシントンとロスの公聴会終了時点で、小委員会の意向および方針は次のようになっていた。

まず不法移民の就労と不法移民の雇用を統制する法政策を遂行するには、雇用主へ懲罰制度が有効らしいという基本路線が確認された。そして雇用資格のない外国人と知つていながら違法に雇用する使用者側に行政制裁または刑事制裁、もしくはその両方を与えるという雇用主へ懲罰制度を策定すること、および雇用主へ懲罰制度は移民法を修正する形式で立法化し、移民法体系下に組み込むことの二点が基本構造として確認された。⁽²²⁾

移民政策に関係する上下両院各担当小委員会は、この基本構造がはたして不法入国者を抑制し、外国人と雇用主双方の違法な雇用／就労のインセンティブを通減させ、資格外雇用を規制できるのかどうか、制度の運営上どんな問題があるのかを明らかにすべく、以降の公聴会を継続することにしたのである。⁽²³⁾

(五) 雇用主へ懲罰制度の立案（1）——行政制裁の形成期

H.R.2228 が提案した雇用主へ懲罰制度に関する公聴会が終了した後、第九二議会会期中の一九七二年八月、ロディ

ノは法案 H.R.16118 を下院小委員会に上程した。

法案 H.R.16118 は、西半球出身者の移民資格変更条件を緩和すると同時に、先の法案 H.R.1328 の雇用主〈懲罰〉制度をより具体的に発展させること目的とするものだった⁽²⁴⁾。サンクションに関していえば、雇用主が罰則を回避するための雇用主保護案項、およびその執行過程をより詳細に規定した。

法案 H.R.16118 は、第一に INA § 274(a)(4) から TEXAS PROVISIO を完全に削除した。そして新たに subsection(b)(1)-(5), (c), (d), そして (e) を加えた。その条文規定は次のようなものだった。

“(b)(1) It shall be unlawful for any employer or any person acting as an agent for such an employer, or any person who for a fee, refers an alien for employment by such an employer, knowingly to employ or refer for employment any alien in the United States who has not been lawfully admitted to the United States for permanent residence, unless the employment of such alien is authorized by the Attorney General:

雇用主、もしくは雇用主に代理して行為するいかなる者、もしくは手数料を徴収して雇用主に外国人の雇用を紹介する者が、その外国人の雇用に関して司法長官が許可を与えていない限り、合衆国内で適法に永住権を有さない外国人を、合衆国内で雇用すること、もしくは外国人に雇用の紹介をすることは、違法である。

Provided, That an employer, referrer, or agent shall not be deemed to have violated this subsection if he has made a bona fide inquiry whether a person hereafter employed by him is a citizen or an alien, and if an alien, whether he is lawfully admitted to the United States for permanent residence or is authorized by the Attorney General to accept employment:

しかしながら、雇用主、紹介者、もしくは代理人は次に該当する場合、本項規定に違反するものではない。採用し

た人物が市民かあるいは外国人か、外国人ならば合衆国内で適法に永住権を持つ者か、もしくは司法長官によって雇用が許可された者かを、誠実に問いただした場合。

Provided further, That evidence establishing that the employer, referrer, or agent has obtained from the person employed or referred by him a signed statement in writing that such person is a citizen of the United States or that such person is an alien lawfully admitted for permanent residence or is an alien authorized by the Attorney General to accept employment, shall be deemed prima facie proof that such employer, agent, or referrer has made a bona fide inquiry as provided in this paragraph. The Attorney General of United States shall prepare forms for the use of employers, agents, and referrers in obtaining such written statements if they so desire, and shall furnish such forms to employers, agents, or referrers upon request.

さらに、雇用主、紹介者、もしくは代理人が、雇用した者もしくは雇用を紹介した者から、その者が合衆国市民であること、もしくは合衆国内で適法な永住権を有する外国人であること、もしくは司法長官によって雇用が許可された外国人であることを、署名入りの書面によって証明する場合は、雇用主、紹介者、もしくは代理人が本項に規定する誠実な問いただしをしたという明白な証拠となる。合衆国司法長官は、雇用主、代理人、もしくは紹介者が希望する場合、書面作成の便益のために書式を用意し、もしくは雇用主、代理人、もしくは紹介者の要求に応じて書式を提供するものとする。

(2) If, on evidence or information he deems persuasive, the Attorney General concludes that an employer, agent, or referrer has violated the provisions of paragraph (1), the Attorney General serve a citation on the employer, agent, or referrer informing him of such apparent violation.

証拠もしくは訴状によって、司法長官が、雇用主、代理人、もしくは紹介者が本条第(1)項に違反したものと判

断した場合、司法長官は、雇用主、代理人、もしくは紹介者に対して、明白な違反についてのサイテイションを送達するものとする。

(3) If, in the proceeding initiated within two years after service of such citation, the Attorney General finds that any employer, agent, or referrer upon whom such citation has been served has thereafter violated the provision of paragraph (1), the Attorney General shall assess a penalty of not more than \$500 for each alien employed in violation of paragraph (1).

サイテイションの送達から二年内に開始された手続きにおいて、司法長官がサイテイションを送達した雇用主、代理人、もしくは紹介者が、送達以降、本条第(1)項の規定に違反したことを司法長官が発見した場合、司法長官は本条第(1)項の規定に違反して雇用された外国人一人につき五〇〇ドルを超えない制裁金額を算定するものとする。

(4) A civil penalty shall be assessed by the Attorney General only after the person charged with the violation under paragraph (3) has been given an opportunity for a hearing and the Attorney General has determined that a violation did occur, and the amount of the penalty which is warranted. The hearing shall be of record and conducted before an immigration officer designated by the Attorney General, individually or by regulation. The proceedings shall be conducted in accordance with such regulations as the Attorney General shall prescribe and the procedure so prescribed shall be the sole and exclusive procedure for determining the assessment of a civil penalty under this subsection.

行政制裁は、本条第(3)項の違反に関与する者が聴聞の機会を与えられた後に限って、司法長官によって算定されるものとする。司法長官は、違反行為が生じたことを認定し、支払われるべき制裁金額を決定する。聴聞は記録され、司法長官が個人的に、もしくは規則に則って任命した移民帰化局係官の出席によって指揮されるものとする。聴聞手続きは司法長官が規定する規則に則って指揮され、規則に定められた手続きは、本項における行政制裁金額の算

定を決定する唯一かつ排他的な手続きである。

(5) If the person against whom a civil penalty is assessed fails to pay the penalty within the time prescribed in such order, the Attorney General shall file a suit to collect the amount assessed in any appropriate district court of the United States. In any such suit or in any other suit seeking to review the Attorney General's determination, the suit shall be determined solely upon the administrative record upon which the civil penalty was assessed and the Attorney General's findings of fact, if supported by substantial evidence on the record considered as a whole, shall be conclusive.

行政制裁金を算定された者が、支払命令に記載された期限内に制裁金の支払いを怠った場合、司法長官は算定総額の支払請求を目的として、適切な管轄に基づき合衆国連邦地裁に民事訴訟を提起するものとする。この請求訴訟および司法長官の決定を不服とする再審査請求は、行政制裁が算定された際に用いられた行政庁の記録ならびに司法長官の発見した事実のみによって決定されるものとする。行政庁の記録が全体として実質的証拠となる場合は、確定証拠となる。

(c) Any employer or person who has been assessed a civil penalty under subsection (b)(3) which has become final and thereafter violates subsection (b)(1) shall be guilty of a misdemeanor and upon conviction thereof shall be punished by a fine not exceeding \$1,000, or by imprisonment not exceeding one year, or both, for each alien in respect to whom any violation of this subsection occurs.

本条前 (b) (3) 項に基づき行政制裁を算定され、その後本条前 (b) (1) 項に違反したいかなる雇用主もしくはいかなる者も、軽罪に処す。この場合被告人には、前項の違反に関与した外国人一人につき一〇〇ドルを超えない料料もしくは一年を超えない禁固刑、またはその両刑が与えられる⁽²⁵⁾。(なお新规定 (d) は省略)

これにより就労資格のない外国人と知りながら雇用することは移民法の体系下で違法 (*unlawful*) と明示され、違反者にはサンクションが課せられることになった。ただし雇用主は、労働者に就労資格が備わっているかどうかを知ろうと真摯に (*bona fide*) 努力を傾けた場合は、行政制裁の適用や刑事責任を免れる。

すなわち新規定 INA274(b)(1)c3 (新 INA 第二七四条第 (b) (1) 項第三段) によれば、雇用に際して雇用主が外国人の就労資格を書面で確認しなくてはならない。ただし定型の書式を行政側が用意するので、雇用主はこの書式を使用すれば法的義務を順守したことを証明できる。

加えて同 (b) (4) および同 (b) (5) では、違反者が行政制裁の支払を拒絶した場合、行政制裁金額の決定に関する証拠法を規定する。行政側の制裁決定金額を再審査する際、行政庁の聴聞過程においても、また裁判所による民事訴訟過程においても原則として行政側が収集した証拠をもとに法律判断のみを行うよう定められた。

第二に、法案 H.R.16118 は三段階のサンクションとそのエンフォースメントプロセスを規定した。三段階といっても行政、民事、刑事制裁という単純な 3-step ではない。

まず雇用主が違法な資格外雇用に関わっていた場合、それが初めての違反 (*first violation*) ならば、司法長官 (*the Attorney General*) は雇用主に法律違反に関与したことを注意する警告書 (*citation*) を発行し、雇用主に送付する。初回の違反は警告止まりで、実質ペナルティはないといつてよい。

雇用主がサイテイションの発行後二年以内に続けて違法雇用に関与した場合、司法長官は一無資格労働者につき五〇〇ドルをこえない行政制裁 (*civil penalty*) を雇用主に課す。雇用主が行政制裁を課された後も、違法雇用に関与しつづけていた場合、無資格者一人につき一、〇〇〇ドルの行政制裁もしくは一年以内の拘禁刑、またはその両方の処分を雇用主に付す。

議員ロディノはこの制度によって外国人の入国と就労のインセンティブ、それに合衆国にいる雇用主らの違法雇用のインセンティブを両方抑制し、合衆国社会、とりわけ労働市場に対する不法移民の悪影響（adverse effect）を減らそうとしたのである。

不法移民が合衆国の労働者の雇用機会を圧迫し、賃金を抑圧しているという言説に対して疑問を提示する勢力が、連邦議会の内外で雇用主へ懲罰制度への反対姿勢を明確にし始めていた。しかし小委員会のメンバーは言説の数理的実証を論じている暇はなかった。ロディノを含めた小委員会の大方の意向は、早急な立法化とエンフォースメントの早期実施であった。

同年九月一二日、法案 H.R.16118 は下院司法委員会に（Judicial Committee）再付託させることで下院を通過した。しかしこの法案に関する上院の対応はなかった。

(六) 雇用主へ懲罰制度の立案（2）——行政制裁の議会内支持に向けて

上院の無反応という対応にめげず、下院では翌一九七三年、小委員会議長ロディノの名で法案 H.R.982 が上程された。H.R.982 は不法に入国し滞在する外国人が社会保障法（Social Security Act）に基づく公的扶助（assistance）を得ていた場合、健康、教育及び社会保障省（the Department of Health, Education, and Welfare）はそうした給付を差し止めるよう規定する点で、前年の法案と大きく異なる。また不法入国する外国人の輸送航送責任を定めた修正 INA §274(d)(1)-(2) 案を撤廃した。

行政制裁に関する規定は法案 H.R.16188 とほぼ同一の内容である。⁽²⁶⁾

雇用主へ懲罰制度は法違反者たる使用者に与えられるサンクション制度であり、行政庁が運用する制度である。使用者と行政庁の双方に立法の目的理解がなければ立法自体覚束ない。小委員会は公聴会を通じ行政側からふんだんに意見を聴取した。しかし使用者側にはそれほど参考人としての意見聴取を期待せず、何故か労働組合側の代表を招聘しその反応をうかがおうとした。労働組合側はもちろん使用者側の代弁者ではなかったが、アメリカ社会を代表する格好の参考人であった。

行政側はおおむね雇用主へ懲罰制度に賛成した。だが司法省と移民帰化局は、INA §274(a)と(b)の両方、つまり違法な外国人の蔵匿や輸送に加担し、その上で雇用に関与する雇用主らにどのように法を適用していくのかを懸念していた。さらには新規定による書類作成の形骸化を憂慮した。⁽²⁷⁾書類確認制度が労働者の就労資格を確認した旨の書面書式の作成を使用者に求めたとしても、使用者にとつてはサンクションの適用を免れることしか関心がなく、表面的に書類上の体裁が整えられる結果にしかならないだろうと移民帰化局は想像したのである。つまり行政側は“employer sanction”を支持するものの、その条文規定とエンフォースメント制度の構想不備に苦言を浴びせたのである。

加えて移民帰化局は、これまで外国人の入国拒否処分手続 (exclusion proceeding) と退去強制手続 (deportation hearing) を、行政手続法 (APA: Administrative Procedure Act) が定める手続規制の及ばないところで行ってきた。⁽²⁸⁾新しく雇用主へ懲罰制度を運用するようになると、一つの行政庁内部に行政手続法に従って公務を遂行する者と従わなくてもよい者が混在する。それが局内の運営上混乱を生じさせる恐れがあると主張した。

しかし行政側の主張する問題点はおおよそ瑣末なものばかりと言えた。

労働組合側 (AFL-CIO: American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization, アメリカ労働総同盟産別会議) は雇用主へ懲罰制度の導入に歓迎の意向を示した。⁽²⁹⁾違法雇用の減少によって合衆国市民たる労働者の雇用機会が

広がり、賃金水準の低下に歯止めが掛かるのだから、雇用主へ懲罰制度を非難する理由はなかった。あまつさえサンクション制度全体が柔軟(mild)すぎて、法の威力という点で劣るのではないかと述べた。組合側はむしろ雇用主懲罰制度によって生じる労働者への不公平な取り扱いを懸念していた⁽³⁰⁾。だが法案HR989が合衆国労働者と外国人労働者との双方に不公平で差別的な立法案であるとは組合側から断言はしなかった。組合側の総意は、労働組合員が優先的に活躍できる健全な合衆国労働市場が維持管理されることだった。問題を共有し、ときに連帯が求められるとしても、外国人は外国人であり、外国人は労働者であっても組合員ではないというのが組合側の本音だと言えた。

法案HR982は一九七三年五月下院を通過した。だがまたしても上院の対応はなかった。

下院は法案HR989を次の第九四会期に送致し「移民、市民権、国際法に関する下院司法小委員会」に付託した。

(七) 雇用主へ懲罰制度の立案(3) — 下院内における立法運動の限界

公聴会で聴取された参考人らの意見は、順当に雇用主へ懲罰制度の修正案へと反映された。問題点が明らかになればそれに応じて修正案がすぐに準備され、欠陥は直ちに正されるといった法整備過程が下院内の各小委員会で継続した。他方で上院司法委員会では“employer sanction”法案の審議が全く行われなかった。それはサンクション制度に内在する問題ではなく、多分に外在的な問題が理由であった。

アメリカ農業界は労働力単価の安いメキシコ系外国人の違法雇用という依存体質から脱却できずにいた。新移民法は安価な労働力の流入を途絶し、事業の遂行に支障を生じさせるおそれがある。法案反対という農業界の政治的圧力はとりわけ上院に強く作用した⁽³¹⁾。

農業界以外の産業界は“employer sanction”に中立的立場をとっていた。それは農業界以外に進出したへ移民が比較

的小規模なサービス産業の労働力でしかなかったからだった。産業界はあえて政治的コミットメントをする必要がなかったのである。

アメリカのいわゆるリベラル派は、合衆国のヒスパニック系市民が新法によってよからぬ影響を受ける事態を恐れた。雇用主がサンクションを恐れるあまりヒスパニック系市民の雇用を忌避するのではなからうかという訳である。⁽³²⁾リベラル派もまた新移民法の政治的障壁を形成した。それに呼応するかのように、上院が持つ独特の人権擁護気風が、“employer sanction”の審議を阻んだ。

しかし下院内における立法努力は続いた。

一九七五年二月三月、法案 H.R. 982 に関して「移民、市民権、国際法に関する下院司法小委員会」が公聴会を開催した。小委員会議長はアイルバーク (JOSHUA EILBURG) が務めた。公聴会の参考人は、下院各議員、司法、労働、社会保障省といった行政府の役人、AFL-CIO の役員、そして宗教、エスニック団体関係者と先の公聴会の参考人よりも広範囲に、のべ三〇人に及んだ。

議長アイルバークは法案 H.R. 982 が差別的な法案でないこと、外国人の退去強制と無関係であること、そして雇用主にアフーマティブな活動を強制するものでないことを冒頭から宣言した。⁽³³⁾リベラル派やエスニック関係者の法案反対運動に先手を打ったのである。雇用主へ懲罰制度が世間にどう受け取られているか、そして雇用主へ懲罰制度が雇用主や行政府だけの問題ではないことをアイルバークはよく知っていた。

だが公聴会において労働力供給問題や人権問題といった観点であからさまに雇用主へ懲罰制度自体に反対した参考人はいなかった。⁽³⁴⁾公聴会全般はサンクション制度に関して総論賛成という状況に終始した。

だが各論になると様相は一変した。特に三段階（three-steps）のペナルティシステムは問題だという参考人意見が多かった。それらは初回の違反に警告書（citation）しか与えないのは軽すぎるといふ意見と、最終的に刑事罰を發動するのは厳しすぎるといふ意見に分かれた。⁽³⁵⁾ 他方で行政制裁に関して意見を陳述した参考人は少なかった。違反者保護のための手続保障をいかに確実にするかの問題が提起された程度だった。⁽³⁶⁾

公聴会における参考人意見は、雇用主が法に則って労働者を雇用し、同時に（懲罰）の適用を回避するために、労働者の就労資格を確認するスマートな方法が必要であり、その方法は雇用差別の誘発を未然に防ぐような仕組みが必要であるという論調へ集束する。⁽³⁷⁾

議長アイルバークは、不法入国者数の計量問題や、移民帰化局の執行能力と運営予算について関心があったのだろう。公聴会の会期中にアイルバークは新移民法の執行機関が適切な執行予算を配分されるよう求める法案 H.R.1176 を下院に提出した。⁽³⁸⁾ 新しくスタッフを増員し、不法移民規制プロジェクトを推進するには財源の確保が不可欠であった。

だが下院における対応の限界も明らかだった。

下院議員ホワイト（RICHARD C. WHITE）は公聴会で参考人として意見陳述した際、「両ロデイノ法案、つまり法案 H.R.16188 と法案 H.R.982 がともに上院で立ち往生（stall）した理由は、両法案が農業及び非熟練労働力の供給策を何も講じていないからだ」と述べた。⁽³⁹⁾

一九七四年当時の新聞報道によると、⁽⁴⁰⁾ “employer sanction” の導入に関して、上院「移民に関する小委員会（the Senate Subcommittee on Immigration）」のメンバーであるケネディ（EDWARD M. KENNEDY）上院議員は刑事制裁を含めないプロセスを試案していた。ケネディはまた“employer sanction”の即時施行によって移民行政や雇用行政に混乱が生じな

いよう、合衆国に継続して何年か不法に在留している外国人に特赦 (amnesty) を与えることを考えていた。

その小委員会議長であるイーストランド (JAMES O. EASTLAND) 上院議員は、“employer sanction” に全く理解を示していないかった。彼はそれよりも安価な労働力の確実な供給策のほうを重要視していた。イーストランドはミシシッピ州選出のサンベルト (sunbelt) の代議士であった。

一九七五年九月、下院司法委員会 (the Committee on the Judiciary) は修正法案 H.R. 8713 を議決し下院本会議へ送致した。

法案 H.R. 8713 は法案 H.R. 982 を修正し、すなわち法案 H.R. 8713 は、在留資格を変更する外国人に対して司法長官 (the Attorney General) がその変更手続の間、外国人に就労許可を与えるよう規定した。⁽⁴¹⁾ 外国人にとっていわば初めてのアムネステイ制度であった。同時に雇用主にとっては合衆国内で現に就労中である外国人の無資格労働者を突然失う事態を避けることができ、しかもそのアムネステイ手続中、雇用主に懲罰制度が発動されることはない。

しかし下院内部の支持が思わしくなかった。結局本会議で法案 H.R. 8713 の審議は全く行われなかったのである。

(八) 雇用主へ懲罰制度の立案 (4) — 制度をめぐる論点の拡散

一九七四年一二月、農業労働者供給請負人登録法が成立した。⁽⁴²⁾ 同法はいわゆるクルーリーダーや労働者供給請負人を登録制にした一九六三年法の実効性を高めるために、主にエンフォースメント過程を修正したのである。⁽⁴³⁾

これにより合衆国内で農業労働者の供給を請け負う事業者は、申請により労働長官 (the Secretary of Labor) の発行する登録証の保持が義務付けられた。未登録のまま供給請負業務に関与した場合、それに登録法再違反の場合には、最高

一〇、〇〇〇ドルの刑事ペナルティ (a criminal penalty up to a \$10,000 fine) かつ、または最高三年間の禁固刑に課せられる。旧一九六三年法の罰則はせいぜい五〇〇ドルの金銭罰 (fine) だったから、罰則は格段に厳しくなった。

注目すべきことは、農業労働者供給請負人登録法及びこの法律に根拠を置く行政規則の違反者に対して、各違反につき一、〇〇〇ドルを超えない範囲の行政制裁 (civil money penalty) を課す権限が労働長官に備わった。⁽⁴⁴⁾ 労働行政側は事件ごとに適切な制裁手段を選択して請負人に与えることで、農業労働者を保護し、かつ農業界の雇用政策／労働市場政策を遂行することが可能になった。修正内容は合衆国連邦行政協議会 (ACUS) の勧告に従ったと言ふことが出来る。⁽⁴⁵⁾

もう一つ重要な改正点がある。一九七四年法は移民労働者 (migrant workers) に対する差別的取扱いを禁じた。⁽⁴⁵⁾ 移民労働者が、農業労働者供給請負人登録法に適った処遇を労働者供給請負人に求めた結果、解雇や賃金不払い等の差別的取扱いを被った際は、労働長官に対して救済抗告の申立て (file a complaint with the Secretary) ができる。⁽⁴⁶⁾ 労働長官は申立てにより調査を開始し、供給請負人が違法な処遇をしていた事実が明らかになれば、労働長官は供給請負人に対して、労働者の復職やバックペイの支払、損害賠償を請求する訴訟を提起できる。⁽⁴⁷⁾

一九七四年法の供給請負人サンクション制度と立案審議中の雇用主へ懲罰制度は、構造上同じ制裁システムであった。どちらにしても行政庁はシビルペナルティの柔軟性を最大限に行使して、雇用政策および労働市場政策の実効性を最大化する。悪質な法律違反には刑事罰が用意されるが、通常はシビルペナルティという経済的制裁による行政からの善導が施される。雇用主が刑事手続上の拘束を受けたり、許認可の停止取消処分を課せられたりして、雇用契約の履行に障害が生じる可能性は少ない。つまり現に就労中の労働者には不利益が極力生じないよう、雇用主にサンクションが課せられる。同時に法律違反の雇用主にサンクションを適用する際には最大限の手続的保護が保障される。

ただ請負供給人に与えられるサンクションに比べると、移民法として立案中の“employer sanction”は雇用主の初回の違反にサイテイションという警告書しか発行しない点で、雇用主にとってかなりソフトな対応になっている。とはいえ修正移民法案としての“employer sanction”は一向に成立の兆しが見えなかつた。

審議の停滞は当然といえば当然だつた。局所的な雇用政策および労働市場政策の問題だとしても、農業労働者供給請負人登録法の成立と施行は、農業界にとつて圧迫と脅威だつた。そのうえ雇用主へ懲罰制度が成立すれば、農業界は労働者をいよいよ確保できなくなると考えた。農業労働者供給請負人登録法の成立は、雇用主へ懲罰制度の成立に追い風を吹かせるどころか、かえつて逆風となつた。先のホワイト下院議員の指摘はもつとみだつたのである。

いずれにせよ上院の意向ははっきりしていた。

立法にたどり着くために下院がすべきこと、それは就労資格のない外国人労働者の労働市場における機能と役割をよく理解した上で、雇用主へ懲罰制度にいくつものオプションを付けることだつた。

安い労働単価で就業する外国人労働者を法律で排除しても、代替する労働者がいない。合衆国の労働者は外国人がしていたような低条件の労働にそう簡単に就かないだろう。雇用主は法律に違反して外国人を調達せざるを得ない。そして雇用主のみがサンクションを引き受けるのはバランスに欠ける。

従つて代替労働力を確保するためのオプション的な方策がぜひとも必要である。

これはある種の妥協であるが、雇用主を制裁から保護するために、雇用主が労働者の就労資格を簡単に確かめることができる制度が必要である。法律による手続きに従つて雇用主が就労資格を確認することで、雇用主は違法雇用の咎を受けることはない仕組みを作る。

ただし違法雇用を避けようとして、合衆国市民や就労資格を備えた外国人を「外国人に見えるから」という理由で雇

用を中断し、採用を断るケースが予想される。こうした雇用主の行為は根拠のない雇用に関する差別であつて、容認できるものではない。そこで雇用主に労働者の就労資格を確認するよう求める制度には、同時に採用および雇用に関する差別を禁止する制度を備えることも必要になる。

これらの考慮事項をクリアしないと上院での審議は覚束なかつた。

ただし総合的勘案を含めた雇用主へ懲罰制度は複雑なエンフォースメントプロセスを予定する制度的拡大化をもたらす。しかも審議の関心が雇用主へ懲罰制度本体、すなわち違法雇用主を処罰する制度自体からオプショナルな制度部分へ拡散してゆく。

行政制裁という手法は、合衆国連邦行政協議会（ACUS）の勧告通りに“employer sanction”に組み込まれた。問題は行政制裁が小委員会のレベルでさえたいて議論されなのまま、雇用主へ懲罰制度に内在し続け、懲罰制度の中核を占めるようになった点にある。

そして“employer sanction”をめぐる議論の中心は、雇用主のための就労資格確認制度、雇用に関する外国人の差別の禁止条項、労働力の確保を目的とする外国人の入国在留資格の調整という各点にシフトしていった。つまり新移民法の審議は、雇用主へ懲罰制度への焦点を暈すように進んだのである。

(九) 上院における雇用主へ懲罰制度案

移民法修正案に関する連邦議会の紛糾は、大統領府の懸案でもあつた。

ニクソン（RICHARD M. NIXON）に代わつて政権の座に就いたフォード（GERALD R. FORD）大統領は一九七五年一月「不法移民に関する国内問題委員会」（Domestic Council Committee on Illegal Immigration）なる諮問委員会を設置し、

説 不法移民問題の研究を命じた。

委員会は一九七六年二月に大統領宛で報告書を提出した。同報告書は不法移民が労働市場に影響している事実を挙げ、“employer sanction”および特定の不法外国人が在留中に行える資格変更措置が必要だとする結論を提示した。⁽⁴⁸⁾

フォード政権下ではこの間、家族呼び寄せのための移民枠を西半球諸国に広げる移民法修正法案が一九七六年に成立していた。だがこれまで東半球諸国に課せられた一国一律二〇、〇〇〇人という移民制限枠が西半球諸国にも拡大され、中南米特にメキシコ系移民は事実上ハードルが高くなった。立法に前後して七〇年代後半メキシコ人の国境付近における逮捕者数は上昇を続けた。

大統領府や連邦議会下院が不法移民対策に気を揉んでいた間、上院は何の対応もしなかった訳ではない。体よくいえば上院は不法移民の増減に関する動向を静観していたのである。

上院議員ケネディ (EDWARD M. KENNEDY) は一九七五年二月議会上院に法案 S.561 を提出した。ケネディの試案は不法外国人家族 (illegal alien families) を雇用する使用者に合理的な制裁を与えることだった。ケネディは違法に就労する特定の労働者が退去強制の処分を受け、その労働者の家族が離れ離れになる事態を表向き憂慮したのである。⁽⁴⁹⁾ その他ケネディは、三年以上継続して合衆国に在留する不法外国人に、申請により永住権 (permanent residence) を与えるいわゆるアムネステイ制度を提案した。合衆国市民権はなくても、就労資格のある外国人に公民権法第七条 (雇用に関する差別の禁止) を適用する旨の修正案もケネディのアイデアだった。

その S.561 の “employer sanction” は、下院で審議された法案と同じ三段階 (three-steps) のエンフォースメントプロセスによって構成されていた。以下 S.561 のサンクション規定を掲げる。S.561 も INA §274(a)(4) のうち TEXAS

PROVISO を削除し、(b)(c) 項を新たに新設した。

“(b)(1) It shall be unlawful for any employer or any person acting as an agent for such an employer, or any person who for a fee, refers an alien for employment by such an employer, knowingly to employ or refer for employment any alien in the United States who has not been lawfully admitted to the United States for permanent residence, unless the employment of such alien is authorized by the Attorney General:

雇用主、もしくは雇用主に代理して行為するいかなる者、もしくは手数料を徴収して雇用主に外国人の雇用を紹介する者が、本法の施行日以降、その外国人の雇用に関して司法長官が許可を与えていない限り、合衆国内で適法に永住権を有さない外国人を、合衆国内で採用ならびに雇用すること、もしくは外国人に雇用の紹介をすることは、違法である。

Provided, That an employer, referrer, or agent shall not be deemed to have violated this subsection if he has made a bona fide inquiry whether a person hereinafter employed or referred by him is a citizen or an alien, and if an alien, whether he is lawfully admitted to the United States for permanent residence or is authorized by the Attorney General to accept employment:

しかしながら、雇用主、紹介者、もしくは代理人は次に該当する場合、本項規定に違反するものではない。採用した人物もしくは紹介された人物が市民かあるいは外国人か、外国人ならば合衆国内で適法に永住権を持つ者か、もしくは司法長官によつて雇用が許可された者かを、誠実に問いただした場合。

Provided further, That evidence establishing that the employer, referrer, or agent has obtained from the person employed or referred by him a signed statement in writing in conformity with regulations which shall be prescribed by the Attorney General

that such person is a citizen of the United States or that such person is an alien lawfully admitted for permanent residence or is an alien authorized by the Attorney General to accept employment, shall be deemed prima facie proof that such employer, agent, or referrer has made bona fide inquiry as provided in this paragraph. The Attorney General of the United States shall prepare forms for the use of employers, agents ,or referrers in obtaining such written statements and shall furnish such forms to employers, agents ,or referrers upon request.

さらに、雇用主、紹介者、もしくは代理人が、雇用した者もしくは雇用を紹介した者から、その者が合衆国市民であること、もしくは合衆国内で適法な永住権を有する外国人であること、もしくは司法長官によって雇用が許可された外国人であることを、署名入りの書面によって証明する場合は、雇用主、紹介者、もしくは代理人が本項に規定する誠実な問いただしをしたという明白な証拠となる。合衆国司法長官は、雇用主、代理人、もしくは紹介者が希望する場合、書面作成の便益のために書式を用意し、もしくは雇用主、代理人、もしくは紹介者の要求に応じて書式を提供するものとする。

“(2) If, on evidence or information he deems persuasive, the Attorney General concludes that an employer, agent, or referrer has violated the provisions of paragraph (1), the Attorney General shall serve a citation on the employer, agent ,or referrer informing him of such apparent violation.

証拠もしくは訴状によって、司法長官が、雇用主、代理人、もしくは紹介者が本条第(一)項に違反したものと判断した場合、司法長官は、雇用主、代理人、もしくは紹介者に対して、明白な違反についてのサイテイションを送達するものとする。

“(3) If Attorney General finds that any employer, agent ,or referrer upon whom such citation has been served has thereafter

violated the provisions of paragraph (1), the Attorney General shall assess a penalty of not less than \$1,000 for each alien in any respect to whom any violation of paragraph (1) is found to have occurred.

サイテイションを送達した雇用主、代理人、もしくは紹介者が、送達以降、本条第(1)項の規定に違反したことを司法長官が発見した場合、司法長官は本条第(1)項規定の違反が生じたことに關与する外国人一人につき、一〇〇ドルを下回らない制裁金額を算定するものとする。

“(4) A civil penalty shall be assessed by the Attorney General only after the person charged with a violation under paragraph (3) has been given an opportunity for a hearing and the Attorney General has determined that the violation did occur, and the amount of the penalty which is warranted. The hearing shall be of record and conducted before an immigration officer designated by the Attorney general, individually or by regulation, and the proceedings shall be conducted in accordance with the requirements of title 5, section 554 of the United States Code.

行政制裁は、本条第(3)項の違反に關与する者が聴聞の機会を与えられた後に限つて、司法長官によつて算定されるものとする。司法長官は、違反行為が生じたことを認定し、支払われるべき制裁金額を決定する。聴聞は記録され、司法長官が個人的に、もしくは規則に則つて任命した移民帰化局係官の出席によつて指揮されるものとする。聴聞手続きは合衆国法律集第五編第五五四条に基づき要求に則つて指揮されるものとする。

“(5) If the person against whom a civil penalty is assessed fails to pay the penalty within the time prescribed in such order, the Attorney General shall file a suit to collect the amount in any appropriate district court of the United States. In any such suit or in any other suit seeking to review the Attorney General’s determination, the suit shall be determined solely upon the administrative record upon which the civil penalty is assessed and the Attorney General’s findings of fact, if supported by substantial evidence

on the record considered as a whole, shall be conclusive.

行政制裁金を算定された者が、支払命令に記載された期限内に制裁金の支払いを怠った場合、司法長官は算定総額の支払請求を目的として、適切な管轄に基づき合衆国連邦地裁に民事訴訟を提起するものとする。この請求訴訟および司法長官の決定を不服とする再審査請求は、行政制裁が算定された際に用いられた行政庁の記録ならびに司法長官の発見した事実のみによって決定されるものとする。行政庁の記録が全体として実質的証拠となる場合は、確定証拠となる。

“(c) Any employer or person who has been assessed a civil penalty under subsection (b)(3) which has become final and thereafter violates subsection (b)(1) shall be assessed a civil penalty of not less than \$2,000 for each alien in respect to whom any violation of this subsection occurs. The provisions of subsections (b)(4) and (b)(5) shall be applicable to violation of this subsection.”

本条前 (b) (3) 項に基づき行政制裁を算定され、その後本条前 (b) (1) 項に違反したいかなる雇用主もしくはいかなる者も、前項の違反に関連した外国人一人につき二、〇〇〇ドルを下回らない行政制裁が算定されるものとする。本条前 (b) (4) 項および前 (b) (5) 項の規定は、本項の違反にも適用されるものとする。⁽⁵⁰⁾

法案 S.561 のサンクション規定を見ると、一回目の雇用主の違反から行政制裁が適用されることがわかる。先に提出された下院の移民法修正案の行政制裁制度と同じ仕組みである。ただ法案 S.561 では制裁算定下限額一、〇〇〇ドル、算定上限額なし、三回目の違反には算定下限額二、〇〇〇ドル、算定上限額はやはり規定なしという具合に、法違反者に厳しく経済的ペナルティを与える仕組みとなっている。刑事制裁はサンクション規定に含まれていない。

このケネディ試案に“knowing”の文言はない。つまり就労資格のない外国人だと知っていたか、知っていなかったかは問題にしないのである。とはいえ行政の用意する定型書式を利用して就労資格を確認すれば、罰則の適用を免れるというロジックスは下院法案となら変わらない。

その後この法案S561は御蔵入りとなった。“employer sanction”に不備があったのではなく、アムネステイ制度に対する困惑と反発が審議を中断させたのである。上院の司法委員会（Committee on the Judiciary）と上院「移民に関する小委員会」（the Subcommittee on Immigration）はイーストランドが議長を兼任していた。議員ケネディにとっては目の上のたんこぶ的存在であったろう。

その議長イーストランドも一九七六年三月独自に法案を提出していた。その法案S3074は東半球出身者の移民受入れ枠を西半球出身者と同等に変更するのが第一の目的であり、“employer sanction”の新設は第二の目的であった。第一の目的はすぐに達成され、これは七六年の改正移民法に盛り込まれた⁽⁵¹⁾。第二の目的に積極的アクションはなかった。

議長イーストランドは先述の通り、農業労働従事者となる労働力の確保に一番の関心があった。それを反映してかS3074には西半球出身者で合衆国に在留中の不法外国人は迅速かつ簡易な手続きで永住権が与えられる制度が含まれていた。イーストランドはこれを人道的処遇よりも国内に保持された外国人労働力の散逸防止策と考えていた。さらに法案S3074には一時的外国人労働者（temporary alien worker）の受入れ枠を創設する案が含まれていた。

“employer sanction”に関して言えば、S3074案では違反者にサイティションの発行も刑事制裁の適用もない。初回の違反には外国人一人につき\$500を超えない行政制裁、二回目以降の違反には外国人一人につき\$500以上\$1,000未満の行政制裁が算定される。

上院公聴会で S.3074 について参考人意見を述べた移民帰化局 INS の担当者の考えは、司法省の見解と微妙にずれていた。⁽⁵²⁾ 司法省はそれなりにサンクション制度を評価した。しかし司法省としては行政制裁に加えて、刑事制裁による抑止力を求めた。他方、法を運用する移民帰化局の立場としては、初回の違反から一貫して行政制裁の執行手続きに従ったほうが、余計な労力、特に刑事立件に必要な証拠回りに気を使わずにすむ。初回は注意警告し、最後には刑事罰という司法省主張のエンフォースメントプロセスに移民帰化局側は抵抗した。

だが公聴会ではそれ以上、“employer sanction” の話で議論が沸騰することはなかった。⁽⁵³⁾ それより就労資格を証明する証書や証明システムの議論のほうが盛り上がった。議長提案の法案審議であるから、議長に関心のないサンクション制度で紛糾のしようもなかったであろう。

上院の独自の対応はここまでだった。S.3074 の審議は小委員会ですトップした。

フォードにかわって大統領の座についたカーター (JIMMY CARTER) は、前政権と同じく不法移民問題を最重要課題に位置付けた。大統領カーターはこの問題に関する連邦議会の紛糾と混乱を見て自ら法案起草に取り組んだ。

「カーターパッケージ (Carter Package)」は一九七七年に提案された移民法の修正総合法案である。またの名を “Alien Adjustment and Employment Act of 1977” と称する。その内容は、行政制裁を主体とする “employer sanction”、合衆国南部の国境警備の重点化、主要資源国 (major source countries) との協調外交の継続、一九七〇年以降合衆国に継続して在留する外国人への永住権資格の認定、そして一九七七年以降五年間限定の一時入国外国人枠の創設というものであった。⁽⁵⁴⁾

大統領案に同調した下院議員ロデイノと上院議員ケネディは、これを早速それぞれの院内委員会に持ち込んだ。一九

七七年一〇月「カーターパッケージ」は下院で法案 H.R.9531、上院では法案 S. 2252 として上程された。

法案 S.2252 にパッケージされた雇用主へ懲罰制度はユニークなものだった。

従来の移民法修正案に見られたいわゆる三段階 (three-step) のプロセスを採用せず、初回の違反から外国人一人につき一、〇〇〇ドルを越えない行政制裁が評価される。違反した雇用主に対する手続的保護の規定は S.2252 に規定されていない。違法な外国人の雇用がその雇用主にとって「パターン化もしくは慣例化」(a pattern or practice) していると判断された場合、司法長官は雇用主に行政制裁の算定および支払請求と、違法雇用の差止命令 (injunctive relief) を求めて管轄する連邦地裁に訴訟提起する。これまでの一連の法案で初めての具体化された行政制裁のエンフォースメント過程である。

利益目的 (for gain) で就労資格のない外国人の入国を支援し、または連絡や便宜を図る者は、重罪 (felony) に該当し、二、〇〇〇ドルを超えない科料 (fine) もしくは五年を超えない禁固刑 (imprisonment) に処される。刑事罰規定自体は直接「雇用」を処罰対象にするものではないが、悪質な法違反者には厳しい罰則が用意されることになる。

その修正案は INA §274(a)(6) の後ろに (c)(d) 項を新設して、違法な外国人の雇用を規定し、行政制裁の手続過程を定めた。ただし (a)(4) 項の TEXAS PROVISIO はそのまま残った。就労資格のない外国人の違法雇用は、依然「蔵匿」には該当しないという規定を残しつつ、あらたに「違法雇用」という法定犯に該当するというロジックである。

(c) のロジックにあわせて INA §274 のタイトルは「BRINGING IN AND HARBORING ALIENS; RESTRICTION OF EMPLOYMENT OF ALIENS (外国人の伴入と蔵匿・外国人の雇用の制限)」となった。

新設された (c) (d) 項は以下の通りである。

“(c)(1) It shall be unlawful for any employer to employ aliens in the United States who have not been lawfully admitted to the United States for permanent residence, unless the employer of such aliens is authorized by the Attorney General.

いかなる雇用主も、外国人の雇用に関して司法長官が許可を与えていない限り、合衆国内で適法に永住権を有さない外国人を、合衆国内で雇用することは、違法である。

“(2) Any employer who violates this subsection shall be subject to a civil penalty of not more than \$1,000 for each alien in the employ of the employer on the effective date of this subsection or who has thereafter been employed by the employer, except for such alien whose status was adjusted or application for adjustment was pending pursuant to the terms of section 2 or section 4 of Alien Adjustment and Employment Act of 1977.*

前項に違反するいかなる雇用主にも、前項の施行日以降雇用主が雇用した、もしくは、一九七七年外国人資格及び外国人雇用法第四条第二項の規定により、その外国人の在留資格が適合もしくは適合申請中である場合を除き、雇用主が雇用をつげた外国人一人につき、一、〇〇〇ドルを超えない行政制裁を処すものとする。

“(3) The United States district courts shall have jurisdiction to enjoin violations of this subsection.

合衆国連邦地方裁判所は前項の違反に対する差止命令を決定する裁判権を有するものとする。

“(4) Upon determination that cause exists to believe that an employer has engaged in a pattern or practice of employing aliens in violation of this subsection, the Attorney General shall bring actions for both civil penalty and injunctive relief in the United States district courts in any district court in which the employer is alleged to have violated this subsection, or in any district in which the employer is found or transacts business.

雇用主が、前項に違反する外国人の雇用をパターン化もしくは慣例化させていると思量するに足る決定に基づき、司法長官は行政制裁の支払請求訴訟および差止請求訴訟を、雇用主が本項に違反した場所を管轄する、もしくは雇用主が商取引を行っている場所を管轄する合衆国連邦地方裁判所に提起するものとする。

“(5) Proof by an employer with respect to any person employed by him, that prior to the person’s employment, or, in the case of a person hired prior to the effective date of this subsection, as soon as practicable but in any event within ninety days of such effective date, he saw such documentary evidence of eligibility to work in the United States as the Attorney General has by regulation designated for that purpose shall give rise to a rebuttable presumption that the employer has not violated this subsection with respect to that particular person.”

雇用主が雇用した人物に関して、雇用より前に、もしくは前項の施行日より前にその人物を雇用したなら、その施行日から九〇日以内に生じたあらゆる出来事において、雇用した人物が合衆国内において就労が可能であることを司法長官が規則に基づき認定したことを表す書類上の証拠物を雇用主が見た場合、雇用主が提出する雇用した者に関する証拠は、雇用主がその特定の人物に関して前項に違反していないという反証可能な推定となるものとする。

“(d) Any person who knowingly and for gain assists an alien who is not authorized to work in the United States to obtain or retain employment in the United States, or who knowingly enters into a contractual or other arrangement to facilitate, for gain, the employment in the United States of an alien not authorized to work in the United States, shall be guilty of felony, and upon conviction thereof shall be punished by a fine not exceeding \$2,000 or by imprisonment not exceeding five years, or both, for each alien in respect to whom a violation of this subsection occurs.”

合衆国内で就労もしくは雇用を続けようとして、合衆国で就労する資格を欠く外国人であると知りつつ、利益を目

的に援助する者、もしくは、合衆国内で就労する資格を欠く外国人であると知りつつ、利益を目的に、合衆国での雇用契約を締結する、もしくは他の方法で雇用を容易ならしめようとする者は、重罪に処す。この場合被告人には、前項の違反に関与した外国人一人につき二、〇〇〇ドルを超えない科料、もしくは五年を超えない禁固刑、またはその両刑を与えるものとする⁽⁵⁵⁾。

他方下院内では法案 H.R. 9531 の審議は進展しなかつた。下院は“employer sanction”ではなく、それを審議するプロセスに関する画策を独自に進めていた。これは後述することにしよう。

翌一九七八年五月に、ようやく上院司法委員会 (the Committee on the Judiciary) が法案 S. 2252 に関する公聴会を開催した。しかし議長イーストランドの姿はなかつた。委員会の臨時議長はデコンシーニ (DENNIS DeCONCINI) 議員が務めた。

公聴会参考人らはそうそうたる顔ぶれだつた。司法長官グリフィン・ベル (GRIFFIN B. BELL) や労働長官レイ・マーシャル (F. REY MARSHALL) といった政府行政機関のトップが姿を現し声明を発表した。加えて連邦や州の議会議員、各行政機関の当局者、そして雇用主、労働者、エスニックグループ各層の代表がそれぞれの立場で意見を陳述した。

問題は行政制裁でも雇用主へ懲罰⁽⁵⁶⁾制度でもなかつた。行政制裁を導入するという方向性について誰も反対しなかつた。いまだら行政制裁の原理を説き起こし問題を探求するでもなかつたのだらう。参考人のほとんどは“employer sanction”を支持する側についた。それはある意味で画期的なことだつた。上院においても基本的なコンセンサスが形成されたのである。

この公聴会は全体を通じてみれば七〇年代後半の審議過程の紛糾をよく体现していた。雇用主へ懲罰制度よりもオプショナルな問題を鏝々議論していた。季節農業労働者の確保策、採用差別の防止策、それにアムネステイ制度を不法入国／違法滞在者にどうやって適用するかという問題等に多くの時間が割かれた。これらの問題には修正案が多数提出された。雇用主へ懲罰制度法案をオプション付きで通過させれば、上院として最大限人権問題に配慮したことになるといのが良識派議員の趨勢だったから、公聴会の議論の盛り上がり方は当然といえば当然であった。オプションはそれなりに世論をも沸かせ、後々には総合法案の体裁を整える布石となっていた。

だがシンプルなサンクション制度だけを立法化することはオプシヨンの議論によって阻止された。基本的コンセンサスを有効利用するには至らなかつたのである。もつとも法違反者に対する罰則のあり方はなお見解が一致していなかつた、エンフォースメントに関する細かな規定も詰めて考える必要があつた。

結局法案 S. 2252 も一九七八年九月の公聴会の終了以降まったく進展はなかつた。上院も下院も足踏み状態が続いた。

(十) SCIRP の誕生と移民法改革への動き

雇用主へ懲罰制度法案は一向に成立の兆しをみせなかつたが、政治的模索は続いた。

連邦議会は一九七八年一〇月、下院法案 H.R. 1243 を通過させ、「移民難民政策特別委員会 (the Select Committee on Immigration and Refugee Policy, 以下 SCIRP)」を立ち上げた。⁽⁷⁵⁾ この特別委員会は、合衆国に到来する移民や難民に関して、移民法及びその他の移民政策法制が有効に機能しているかを検証し評価するのが使命だった。

法案 H.R. 1243 に上院のジョイントはなかつた。しかし H.R. 1243 を提出した下院議員アイルバークの主導と画策で、特別委員会の構成メンバーは半数が上下両院議員と決められた。これで少なくとも上院と下院の間での噛み合わない審

議経過は一掃される。残る半数は行政のトップと、大統領が任命する民間人と学識経験者らで構成された。議長はノートルダム大学学長ヘスバーク神父 (The Reverend THEODORE HESBURGH) が務めた。

そして特別委員会は一九八〇年九月三〇日までに大統領と議会宛ての最終報告書の提出が義務付けられた。

立法府がもたついていた間、アメリカ社会はいわゆる難民の急増と受入れの問題に直面していた。カーター政権下でキューバ難民はつきつぎにアメリカ社会に吸収された。このときキューバ難民はアメリカの年間移民受入れ総枠をはるかに越えていた。政治亡命者はさらに別枠でアメリカへの移住が許された。彼らは「反カストロの闘士」として称えられ、移住というご褒美を与えられたのである。しかし反共の闘士や政治犯以外はよいとしても、カストロが自国に置いておきたくない犯罪者や麻薬密売人が混じっていたのは問題だった。放出された犯罪人が難民なのか、ちよつとした混乱が生じた。

続いてカーター政権はハイチ難民を寛容に受入れた。その次はドミニカ人がやってきた。中南米の難民は一斉にアメリカを目指し、引き受けた移住者は難民だけで結局四〇万人を超えた。⁽⁵⁸⁾ アメリカの寛容とカーターの人権外交はこのあたりが限度だった。

カリブ諸国からアジア諸国に難民問題が転じると、寛容どころの問題ではなくなった。ベトナムの失敗の後、一九七五年頃からアメリカは細々とインドシナ難民を受入れていた。一九七八年に中越関係が悪化すると、おもに中国系ベトナム人がポートピールとして周辺地域に国外脱出し始めた。この危険な航海を先進諸国は放置しておけなかった。アメリカも少なからぬ一定数のベトナム難民受入れを一九七九年後半から開始した。⁽⁵⁹⁾ しかしそれは再度寛容が必要なことを意味した。つまり移民法ではなく特別立法や行政命令によって難民受入れを進める必要があったのである。人権外交

もここにきて暗礁に乗り上げそうだった。さすがにポートピアブルを受入れてまで、資本主義の繁栄を対外的にアツピールする時代ではなくなっていた。アメリカは一気に同情疲労してしまった。

連邦議会は、カリブやアジアを見据えて難民規制、それも経済難民の規制を新たに考え直さなくてはならなかった。陸と海から流入する経済難民は、ほとんど不法移民と言って差し支えなかった。これまでの寛容が「移民」をつぎつぎにアメリカへと誘う原因だったのである。

もたつきの間にオプショナルな議論をする必要があります生じてしまっていた。つまり移民法修正作業は不法移民対策に限らず、移民の問題に関してほとんど全てを改める必要に迫られていた。特別委員会 (SCIRP) としては、どのようになを修正する「パッケージプログラム(総合法案)」を作つたらよいかを追求しなければならなかった。

* このあと難民に関しては一九八〇年三月に早々と法案が完成し、連邦議会を通過して立法化に至っていた。この一九八〇年難民法は、難民の法的定義を見直して、年間五〇、〇〇〇人の難民受入れ枠を新設した他、非常時には大統領令により難民の追加受入れができる旨の規定を用意した。本稿では紙幅の都合で難民と合法移民の問題には踏み入らないが、一つだけ言うならば七〇年後半から発揮された難民への寛容と大量受入れは、アメリカの国境管理体制を確実に損わせるものとなった。なぜなら寛容という傾向は、国境での外国人をブロックするよりも外国人を保護するよう移民帰化局に作用したのである。

(1) 一九七〇年代は連邦議会のいわば改革期だった。同年「立法府改革法 (Legislative Reorganization Act of 1970)」が成立し、議会活動の公開が推進された。公聴会の経過から議案に対する各議員の採決に至るまで、原則として何でも公開された。

委員会制度に関わる権力制度にも改革のメスが入った。若手議員が委員会の要職に就けるよう制度を改め、委員会予算

はより潤沢になった。一九七〇年代のアメリカの政策決定権力は、専門職業化した議員たちが所属する多くの委員会 (Committee) と、さらに委員会下部に構成される各小委員会 (subcommittee) に分散されていた。七〇年代の上下両院には一四〇を超える小委員会があり、実政策的政策の決定権力はこうした小委員会に委ねられ、その様子は「小委員会政府 (subcommittee government)」と称されていた。不法移民対策および移民法改革も例外にもれず両院の小委員会が大きな影響力を以降持つことになる。

なおアメリカ連邦議会と小委員会制度に関して、さしあたり以下の文献を参考にした。See, T. R. リード著、草野厚訳『誰も知らないアメリカ議会—大統領・議員・利益団体』(東洋経済新報社、一九八七年)、(財) 日本国際交流センター編『アメリカの議会・日本の国会(機能と実態)』(サイマル出版、一九八二年)、ウォルター・J・オレセック著、青木榮一訳『米国会の実際知識—法律はいかに制定されるか』(日本経済新聞社、一九八二年)、大嶽秀夫『政策過程』(東京大学出版会、一九九〇年)、草野厚『アメリカ議会と日米関係』(中央公論社、一九九一年)、中村泰男『アメリカ連邦議会論』(剏草書房、一九九二年)。

(2) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 1, House of Representatives*, 92d Cong., 1st Sess., 2 (1971), reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1997 Supplement, Vol. 26, Doc. 1 (1997).

(3) *Id.* at 3.

(4) この時代の INS の問題として行政庁としての機能弱体化が極まっていた点が指摘されている。機能弱体化の原因は第一に予算・人員の決定的な不足、第二に連邦政府内での移民行政の方針についてのコンセンサスの欠如、そして第三に INS に対する世論の不支持にあるという。See, 古矢旬「移民国家」アメリカの変貌(一)』『北大法学論集』第四〇巻第五一六号(一九九〇年)、二一九〇—二一九一頁。

(5) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 1, supra* note 2, 84-89 (statement of Leonard W. Gilman, Regional Commissioner, Immigration and Naturalization Service).

(6) The Immigration and the Nationality Act of 1952, Pub. L. No. 82-414, 66 Stat. 163 [hereinafter INA], codified 8 U.S.C. §§1101-1524 (1952).

- (7) INA §274(a)(1)-(4) (1952, repealed 1986).
- (8) 議長ロアイン自身は illegal alien すなわち不法入国者を刑事処遇に相応しくない存在とみなしていた。illegal alien は自国での生活に困窮した末に合衆国に瘦り就労の機会を得ようとしているだけである。なおかつ自国に残した家族の生活のために合衆国で働こうとしている。だから、小委員会は極力人道主義的な立法をすべき必要があると考えていたのである。*Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 4, House of Representatives, 92d Cong., 2nd Sess., 1163-76 (1971) reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1997 Supplement, Vol.27, Doc.4 (1997).*
- 小委員会委員デニスもこうした考え方に同調した。デニスは適法に合衆国へ入国する学生や旅行者が無資格で就労活動することを、軽罪 (misdemeanor) に相当する副次的違反行為 (a second offence) くらいにしか考えていなかったのである。*Amending the Immigration and Nationality Act, and for other purposes, Report of the Committee on the Judiciary on H.R.16188, House of Representatives (H. Rept. 92-1366), 15 (1972), reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1977-1986, Vol.24, Doc.85 (1987) (individual Views of David W. Dennis of Indiana).*
- (9) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 4' supra note 8, at 1163-76.*
- (10) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 1, supra note 2, at 90 (statement of Leonard W. Gilman, Regional Commissioner, Immigration and Naturalization Service).*
- (11) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 2, House of Representatives, 92d Cong., 1st Sess., 288, and 491 (1971), reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1997 Supplement, Vol.26, Doc.2 (1997) (statement of John Todd and Howard L. Adams, District Director, U.S. Immigration and Naturalization Service).*
- (12) 合衆国連邦の主権なるものを根拠に、あるいは合衆国憲法第一条第三節第三項における「諸外国との通商」を根拠にして、連邦議会は移民関係法の立法権限を専占的に、つまり独占的に付託されている。See, 川原謙一『アメリカ移民法』(信山社、一九九〇年) 三四一五七頁。

- (13) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 1, supra note 2, at 163-64.*
- (14) *Id.* at 154-59 (statement of Dixon Arnet, Assemblyman, California State Legislature).
- (15) 行政制裁の手続過程において、連邦最高裁判所は合衆国憲法修正七条に基づく違反者(被告人)の陪審裁判を要求する権利を完全には保障していない。行政庁の手続過程は事実の発見過程であり法律判断を行っていないというのが理由である。Pemel v. Southhall Realty, 416 U.S. 363, 383 (1974), Curtis v. Loether, 415 U.S. 189, 194 (1974)。その後最高裁判所は、違反事実の有無と違反者の責任 (liability) には陪審の保障があり、行政制裁決定額に関しては保障が及ばないとする判断を示した。Tull v. United States, 481 U.S. 412, 427-28 (1986)。
- (16) 法案 H.R. 2328 は “administration bill” と通称されていた。議長ロディノを筆頭に議員提出法案の体裁をとりつゝも、懲罰制度の運営計画には行政スタッフが深く関与したものと思われる。Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 2, supra note 11, at 284.
- (17) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 1, supra note 2, at 248.*
- (18) *Id.* at 155 (statement of David W. Dennis, Committee on the Judiciary).
- (19) *Id.* at 232 (statement of Donald S. Andrews, Representing the Regional Council of Agricultural employers and the Imperial Valley Vegetables Growers' Association).
- (20) 個人事業主である農場主らは雇用主(懲罰)制度に関して無条件に反対を表明して来た。だが農場主としても不法入国してきた外国人を雇用することが全く自由で正しい行為だとは考えていなかった。Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 2, supra note 11, at 354 (Statement of Allen Jones, Palsade, Colo.)。
- ところで産業界使用者側の参考人代表を務めたのは主にアグリビジネス関連の産業界団体だった。もちろん不法移民および合法移民、それに季節的移動労働者らと農業労働との歴史的経緯と現状からそうなのである。彼ら(移民)は農業以外の産業界にも着々と進出していたが、(移民)労働力の利用を公言して擁護しようという産業界の団体はなかったようである。
- (21) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 1, supra note 2, at 235* (statement of Dennis and Andrews)。議員デニスらは行政制裁の機能を市民に代位する行政庁の金銭的損害請求制度であるとも考えていた

のであろう。

- (22) このとき雇用主〈懲罰〉制度と同時に試案されたのは、在留中の外国人の就労制限規定を外国人の申込みに応じて緩和しようという施策だった。 *Amending the Immigration and Nationality Act, and for other purposes, Report of the Committee on the Judiciary, on H.R.16188, supra note 8, at 1-10.*
- (23) *Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 2, supra note 11, at 284, Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 3, House of Representatives, 92d Cong., 1st Sess., 684-85 (1972) reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1997 Supplement, Vol.26, Doc.3 (1997), Illegal Alien: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary, Part 4, supra note 8, at 1009-10, and 1255-56.*

小委員会委員達は公聴会の席上参考人らにしばしば次のように尋ね、それは一種の定型句 (cliché) になった。

“What do you think of the effectiveness of sanctions, or a prohibition in the law which would impose a penalty of \$1,000 and or a 1-year confinement on an employer who knowingly employs an illegal alien?”

「一、〇〇〇ドルのペナルティ、あるいは一年間の禁固刑を不法外国人と承知で雇う雇用主に与える法律について、この制裁効果あるいは抑止効果についてどうお考えですか？」

- (24) 形式的には公聴会のメンバーの多数派がスポンサーとなった法案 H.R.14381 がロダイノ案の原典である。法案 H.R.14381 は「特別会 (Executive Session)」を通過しなかつたので、ロダイノは自ら修正法案を上程したようである。 *Amending the Immigration and Nationality Act, and for other purposes, Report of the Committee on the Judiciary, on H.R.16188, supra note 8, at 6-14.*
- (25) *Id.* at 11-14.
- (26) 法案 H.R.982 は前年の H.R.16188 と同様、INA §274(a)(4) の TEXAS PROVISIO すなわち “provided” paragraph を削除した。

次に同条 (b) 以下で就労無資格の外国人の違法雇用を禁止し、違法行為に関与した使用者らに三段階の制裁を与える旨を規定した。

H.R.16188 と異なる点は、INA §274(b)(4) の規定である。行政制裁の決定プロセスで行政側が行政手続法に基づき聴聞の機会を保障することが明示された。その変更点は次の通りである。

“(4) A civil penalty shall be assessed by the Attorney General only after the person charged with the violation under paragraph (3) has been given an opportunity for a hearing and the Attorney General has determined that a violation did occur, and the amount of the penalty which is warranted. The hearing shall be of record and conducted before an immigration officer designated by the Attorney General, individually or by regulation. The proceedings shall be conducted in accordance with such regulations, within the constraints and requirements of title 5, section 554 of the United States Code which shall be applicable to the hearing provided for herein, as the Attorney General shall prescribe and the procedure so prescribed shall be the sole and exclusive procedure for determining the assessment of a civil penalty under this subsection.”

行政制裁は、本条第(3)項の違反に関与する者が聴聞の機会を与えられた後に限って、司法長官によって算定されるものとする。司法長官は、違反行為が生じたことを認定し、支払われるべき制裁金額を決定する。聴聞は記録され、司法長官が個人的に、もしくは規則に則って任命した移民帰化局係官の出席によって指揮されるものとする。聴聞手続きは、司法長官が定める規則に則って指揮されるが、合衆国法律集第五編第五四条による制限と要求が、本条の規定する聴聞に適用されるものとする。規則に定められた手続きは、本項における行政制裁金額の算定を決定する唯一かつ排他的な手続きである。

…

Illegal Aliens: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary on Illegal Aliens, House of Representatives, 93d Cong., 1st Sess., 3 (1973), reprinted in JAMES F. BAILEY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1977-1986, Vol. I.3, Doc.56 (1987).

(27) *Id.* at 7-8 and 20-22 (testimony of James, D. McKeivitt, Assistant Attorney General for Legislative Affairs, Department of Justice).

(28) 一九五二年移民法は、移民帰化局が入国拒否処分と退去強制手続を通じて与える個別処分に、行政手続法の規定適用を除外する旨を定めていた。強制退去に関しては移民法自体が法違反者へのヒアリングの機会を保障していたからである。行政手続法の適用が除外されると、聴聞の機会の保障はともかく、記録に基づく決定によらない簡略な行政官の裁決によって処分が行われることになる。それは迅速であるが手続的保障に欠ける点を理由に批判の対象とされがちなこととは言ってもない。

- See, 渡辺賢「手続的デュープロセスの一断面（一）―合衆国移民法制を素材として―」『北大法学論集』第四〇巻第三―四号（一九九〇年）五八二―八三頁。
- (29) *Illegal Aliens: Hearings before Subcommittee No. 1 of the Committee on the Judiciary*, supra note 26, at 69 (testimony of Kenneth A. Meiklejohn, Department of Legislation, AFL-CIO).
- (30) *Id.*
- (31) THOMAS WEYR, HISPANIC U.S.A.: BREAKING THE MELTING POT, 22 (1988), トーマス・ワイヤー著、浅野徹訳『米国社会を変えるヒスパニックスペイン語を話すアメリカ人たち』（日本経済新聞社、一九九三年）五〇頁。
- (32) *Id.*
- (33) *Illegal Aliens: Hearings before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, and International Law of the Committee on the Judiciary*, on H.R.982 and related bills: *Illegal aliens*, House of Representatives, 94th Cong., 1st Sess., 1-2 (1975), reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1977-1986, Vol.14, Doc.57 (1987).
- (34) ダニエルソン下院議員 (GEORGE E. DANIELSON) は公聴会の席上、H.R.982 に対して支持を表明しながら、刑事制裁を含む雇用主へ懲罰制度には強く反対した。ダニエルソンは行政制裁にはコメントしなかったが、数々の理由を挙げて経済的に刑事罰はふさわしくないと主張した。
- 外国人の違法就労と使用者の違法雇用に対する彼のアプローチはまさに「国家の退場的なものだった。彼のアイデアは、違法雇用に関与した雇用主に事業税制上の優遇措置を停止するというものだった。つまり雇用主の経済的インセンティブを理由とする法違反行為に対して、国家行政はあくまで経済的な対抗処置しか採れないだろうというのが彼の持論だった。 *Illegal Aliens: Hearings before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, and International Law of the Committee on the Judiciary*, on H.R.982 and related bills: *Illegal aliens*, supra note 33, at 240-41 (testimony of George E. Danielson, A Representative in Congress for the State of California).
- しかし対案を提示してまで雇用主へ懲罰制度に反対を表明した参考人は彼のほか誰もいなかった。
- (35) 司法省側はこのとき行政制裁のアイデアに好意的だった。初めて法に反した雇用主に対して刑事罰を与える手間と比較

すれば、行政制裁は迅速かつ簡便であるというのが当局の講評だった。*Illegal Aliens; Hearings before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, and International Law of the Committee on the Judiciary, on H.R.982 and related bills; illegal aliens, supra note 33, at 25-29* (testimony of Laurence H. Silberman, Acting Attorney General, Department of Justice, and Leonard F. Chapman, Commissioner, Immigration and Naturalization Service).

他方で、初犯の雇用主に対して警告書しか発行しない制裁制度の効果を疑問視し、規制強化や厳罰主義を採用するよう求める意見があった。特にAFL-CIOと在米ヒスパニック団体はそれぞれの思惑からH.R.982の詰めを指摘し、厳しい(severe)制裁システムが労働市場におけるそれぞれの構成メンバーを保護するだろうという見解を表明したのである。*Illegal Aliens; Hearings before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, and International Law of the Committee on the Judiciary, on H.R.982 and related bills; illegal aliens, supra note 33, at 196, 205-6, and 316* (testimony of Andrew J. Biemiller, Director, Department of Legislation, AFL-CIO, and testimony of Manuel Fierro, President, National Congress of Hispanic-American Citizens).

(36) *Id.* at 168-71 (testimony of Richard C. White, A Representative in Congress from the State of Texas).

(37) 合衆国市民に向かって、あるいは法に基づいて合衆国に在留し就労する資格がある外国人に向かって、雇用主が就労資格の有無を尋ねるような事態は好ましくないと言司法省側は考えていた。仮に雇用主が安全策を採って(“play it safe”)外見上明らかに合衆国市民に見える者だけを採用するようになれば、H.R.982は公民権法第七章違反(出生地に基づく差別)を構成しかねない。雇用主が労働者の就労資格を確認するという制度の構築は単純ではなかった。*Illegal Aliens; Hearings before the Subcommittee on Immigration, Citizenship, and International Law of the Committee on the Judiciary, on H.R.982 and related bills; illegal aliens, supra note 33, at 28 and 446* (testimony of Laurence H. Silberman, Acting Attorney General, Department of Justice, and Leonard F. Chapman, Commissioner, Immigration and Naturalization Service, and additional comments of Department of Justice on H.R. 982).

(38) *Id.* at 333-34.

(39) *Id.* at 171-72 (testimony of Richard C. White, A Representative in Congress from the State of Texas).

ホワイト自身は特別労働者枠(H-2)による査証発行を發展させた移民労働者供給プログラムの代替可能性を主張していた。ホワイトら“pro-labor supply”グループは、違法雇用を規制し外国人を労働市場から排除しても、国内労働者が替わっ

て農作業や非熟練労働に就くことではないだろうという現実的な捉え方をしていたのである。

- (40) M. A. Farber: *Battle expected on tiger laws to curb illegal aliens*. THE NEW YORK TIMES, Dec. 31 (1974).
(41) *Amending the Immigration and Nationality Act, and for other purposes: Report of the Committee on the Judiciary, on H.R. 8713 (H. Rept. 94-506), House of Representatives, 1-2 (1975), reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1977-1986, Vol. 24, Doc. 86 (1987).*

- (42) Farm Labor Contractor Registration Act Amendments of 1974, Pub. L. No. 93-518, 88 Stat. 1652 (codified as amended in scattered sections of 7 U.S.C.).

- (43) 一九六三年法 (Farm Labor Contractor Legislation Act of 1963, Pub.L. No. 88-582, 7 U.S.C. §2041 et seq.) は適用除外の項目が多くて、労働行政側は法の執行を行う状況に直面することはなかった。労働省 (the Department of Law) のもつデータによると、全米のクルーリーダー約六〇〇〇人のうち登録済みの者は二、〇〇〇人以下であり、全米の労働者供給請負業者一、一〇〇社のうち登録が完了していたのは七〇パーセントほどだったといふ。

未登録の事業者ほど農業へ移民く労働者の虐待的処遇が多かったため、一九七四年法は登録規制の強化を目的として一九六三年法を修正改善したのである。S. Rep. No. 93-1295, at 3-4 (1974), reprinted in 1974 U.S.C.A.N. 6441, 6443-44.

- (44) 一九七四年農業労働者供給請負人登録法は、供給請負人に対して、登録申請にあたって連邦法や州法が規定する労働者安全衛生法に基づき労働者を輸送する車両の保険に加入済みであること、労働者を採用する際は書面、労働者が堪能な言語、あるいは労働省の定める書式によって労働条件を明示すること、労働者への支払賃金台帳を保持することなどを義務付けた。Farm Labor Contractor Registration Act Amendments of 1974 §86-10, 7 U.S.C. §§2041-2046, 2048, 2053 (1974).

これらの規定に違反した事業主はそのサンクションとなる行政制裁のアセスメント可能性が生じる。ただし一九七四年法は、違反者に慎重といえる手続的保護プロセスを規定した。一九七四年法によって修正されたサンクションプロセスは以下の通りである。

“Penalty Provisions 罰則規定”

Section 9. (a) Any farm labor contractor and employee thereof who willfully and knowingly violates any provisions of this Act shall be fined not more than \$500, sentenced to a prison term not to exceed one year, or both, and upon conviction for any subsequent

violation, shall be punishable by a fine not to exceed \$10,000 or sentenced to a prison term not to exceed three years, or both.

いかなる農業労働者供給請負人ならびにその従業員も、故意または知りつつ本法の規定に違反した場合五〇〇ドルを超えない制裁金、もしくは一年を超えない禁固刑、またはその両刑に処す。この規定による右罪判決を受けた者が再び本法の規定に違反した場合、一〇、〇〇〇ドルを超えない制裁金、もしくは三年を超えない禁固刑、またはその両刑に処す。

The Secretary shall report on enforcement of the provisions of this Act in the annual report of the Secretary required pursuant to section 9 of the Act entitled 'An Act to create a Department of Labor', approved march 4, 1913 (37 Stat. 738, 29 U.S.C. 560). The reporting hereinunder shall include, but shall not be limited to, a description of efforts to monitor and investigate the activities of farm labor contractors, the number of person to whom certificates of registration have been issued, the number of complaints of violation received by the Secretary and their disposition, and the number and nature of any sanction imposed.

労働長官は、本法各条の執行状況に関する報告を、一九一三年三月四日交付「労働者設置法」(37 Stat. 738, 29 U.S.C. 560) による同法第九条の規定に基づく労働長官年次報告書において行うものとする。同報告は以下の状況を扱うが、それらに限定されるものではない。同報告は、農業労働者供給請負人の活動に対する監視ならびに捜査の状況、登録証が交付された供給請負人の人数、労働長官が送達した起訴状の総計ならびに摘発者数、および罰則の適用を受けた人数と摘要に触れるものとする。

“(b)(1) Any person who commits a violation of this Act or any regulations promulgated under this Act, may be assessed a civil money penalty of not more than \$1,000 for each violation. The penalty shall be assessed by the Secretary upon written notice, under the procedures set forth herein.

本法ならびに本法が権限を委任したいかなる規則の違反に関与したいかなる者も、一違反につき一、〇〇〇ドルを超えない行政制裁を算定される。行政制裁は書面によつて、以下の各手続きに従つて、労働長官が算定する。

“(2) The person assessed shall be afforded an opportunity for agency hearing, upon request made within thirty days after the date of issuance of the notice of assessment. In such hearing, all issues shall be determined on the record pursuant to section 554 of title 5, United States Code. The agency determination shall be made by final order subject to review only as provided in paragraph (3). If no

hearing is requested as herein provided, the assessment shall constitute a final and unappealable order.

行政制裁が算定された者には、算定の通告書が送達された日から三〇日以内に要求があった場合、行政が行う聴聞の機会が与えられるものとする。聴聞において、すべての争点は合衆国法律集第五編第五五四条により、行政の記録に基づいて決定される。行政の決定は、次第(3)項による再審理の場合を除き、確定された最終的な支払命令となる。上記に基づく聴聞機会の要求なき場合、算定通告が最終的かつ抗告不可能な支払命令となる。

“(3) Any person against whom an order imposing a civil money penalty has been entered after an agency hearing under this section may obtain review by the United States district court for any district in which he is located or the United States District Court for the District of Columbia by filing a notice of appeal in such court within thirty days from the date of such order, and simultaneously sending a copy of such notice by registered mail to the Secretary. The secretary shall promptly certify and file in such court the record upon which the penalty was imposed. The findings of the Secretary shall be set aside if found to be unsupported by substantial evidence as provided by section 706(2)(F) of title 5, United States Code.

行政制裁の支払命令に対して、本案規定の行政聴聞の機会を得た者は、自己が居住する地域を管轄する合衆国連邦地方裁判所、もしくはコロンビア特別区連邦地方裁判所に、支払命令日から三〇日以内に、不服抗告の申立てに基づく審査を得ることができる。同時に不服抗告は書留郵便によって労働長官へ通告される。労働長官は遅滞なく応訴の手続きを行い、制裁金の決定に関する記録を裁判所へ提出するものとする。労働長官の事実の発見は、合衆国法律集第五編第七〇六条第(2)(F)項に基づく実質的証拠によって採用することが出来ない場合、破棄されるものとする。

“(4) If any person fails to pay an assessment after it has become a final and unappealable order, or after the court has entered final judgment in favor of the agency, the Secretary shall refer the matter to the Attorney General, who shall recover the amount assessed by action in the appropriate United States district court. In such action the validity and appropriateness of final order imposing the penalty shall not be subjected to review.

行政制裁の算定通告が最終的かつ抗告不可能な支払命令になった後、支払いを怠った場合、労働長官は司法長官にその事実を照会する。司法長官は適切な合衆国連邦地方裁判所に、算定総額の支払を請求する訴訟を提起するものとする。この請求訴訟において、行政制裁を課す支払命令の有効性および専属性は審査の争点にならない。

“(5) All penalties collected under authority of this section shall be paid into the Treasury of the United States.

本項の規定に基づき徴収されたすべての制裁金は、合衆国財務省に納付されるものとする。

…

Farm Labor Contractor Registration Act Amendments of 1974 §9, 7 U.S.C. §2048 (1974).

(45) Farm Labor Contractor Registration Act Amendments of 1974 §13(a), 7 U.S.C. §2050(a) (1974).

(46) Farm Labor Contractor Registration Act Amendments of 1974 §13(b), 7 U.S.C. §2050(b) (1974).

(47) *Id.*

(48) この報告書は、不法移民の問題をいわゆるブツシェリアル理論によってアプローチした本格的な理論書である。それゆえ報告書の結論は、不法移民問題は労働市場の問題から定住化の進行とそれに伴う社会問題に発展すると警告する。そして受入国である合衆国での雇用主〈懲罰〉制度の制定必要性を第一に説くものの、それ以外に西半球出身者の優先移民枠の見直し、就労資格制度の改定による移民労働力の有効利用、永住権付与制度の新設、それに査証や就労資格の偽造に対する罰則強化等を盛り込んだ勧告内容になっている。Edward H. Levi, *Preliminary Report, U.S. Domestic Council Committee on Illegal Aliens*, 240-44 (1976), reprinted in JAMES F. BAILY, III, *IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS*, 1997 Supplement, Vol.29, Doc.15 (1997).

(49) 121 CONG. REC., No.15, S1437-S1438 (1975).

(50) *Id.* at S1439.

(51) 一九七六年一〇月移民法は改正され、東西半球諸国に平等に移民割当枠が適用され、一国につき一〇、〇〇〇人の割当枠が施行された。INA §202(a), 8 U.S.C. 1152(a) (1976).

(52) *Immigration 1976, Hearing before the Subcommittee on Immigration and Naturalization of the Committee on the Judiciary, on S.3074, United States Senate, 94th. Cong. 2nd. Sess. 22-34 (1976), reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1997 Supplement, Vol. 28, Doc.13. (1997) (statement of Leonard F. Chapman, Jr., Commissioner, Immigration and Naturalization Service).*

(53) 前移民帰化局長官 (Former General Council, Immigration and Naturalization Service) コートン (CHARLES GORDON) は、

アメリカ法律家協会の意向に賛助する形で、法案 S.3074 の“employer sanction”に真っ向から反対した。ゴードンの懸念はサンクション制度が有色者 (black skin) の差別を間違ひなく引き起こすであろうという点にあった。Immigration 1976, Hearing before the Subcommittee on Immigration and Naturalization of the Committee on the Judiciary, on S.3074, supra note 52, at 211-225 (Statement of Charles Gordon, Former General Council, Immigration and Naturalization Service). しかしゴードンの意見はめずらしい部類に属していた。上院では差別問題に関心がない訳ではなかったが、それよりも労働者の就労資格確認システムに関心が高かった。

労働行政当局は、法案 S.3074 に欠けていた刑事制裁の必要性を説いた。一〇〇〇ドルそこの制裁金では、違法雇用の誘惑を雇用主は絶ち難いと考えたのである。Immigration 1976, Hearing before the Subcommittee on Immigration and Naturalization of the Committee on the Judiciary, on S.3074, supra note 52, at 70 (statement of Ben Burdetsky, Deputy Assistant Secretary for Employment and Training, Department of Labor).

- (54) U.S. Immigration Law and Policy: 1952-1979, A report prepared at the request of Senator Edward M. Kennedy, Chairman; Committee on the Judiciary United States Senate upon the formation of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy, Committee on the Judiciary, United States Senate, 96th. Cong. 1st Sess. 75-76 (1979).
- (55) S.2252: Alien Adjustment and Employment Act of 1977, Hearings before the Committee on the Judiciary United States Senate on 2252 to Amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes, Part 1 (May 3, 4,9,10,11,16,17,18,1978), Part 2 (Sept. 1 and 2, 1978), 95 th. Cong. 2 nd., at 2-3 (1978), reprinted in JAMES F. BAILY, III, IMMIGRATION AND NATIONALITY ACTS: LEGISLATIVE HISTORIES AND RELATED DOCUMENTS, 1977-1986, Vol.19, Doc.70 (1987).
- (56) 賢明な公聴会参考人たちは、法案 S.2252 の雇用主へ懲罰制度が、過つて就労資格のない外国人を雇用してしまった雇用主に適用される可能性を見抜いていた。衆文中に“knowing,”という文言が入つてなかつたのである。雇用主はどうかつて労働者を正しく雇えばよいのか分からない程、法案 S.2252 の規定は漠然とし過ぎていた。
- (57) 法案 H.R.12443 の目的は、第一に東西半球別の割当枠という概念を完全に撤廃し、アメリカの移民受入総枠を年間一九万人と定めることだった。そして第二の目的が SCIRP の設置だったのである。H. Rept. No. 95-1206, at 2263-64 (1978), reprinted in 1978 U.S.C.C.A.N., 2261, 2263-64 (1978).

- (58) 一九七〇年代末のカリブ諸国から流入した難民の状況については次の資料が詳しい。柏木宏『アメリカの外国人労働者』(明石書店、一九九一年)四〇―六二頁、VERMON M. BRIGGS, Jr., IMMIGRATION POLICY AND THE AMERICAN LABOR FORCE, 197-98 and 204-16 (1984).
- (59) ベトナム難民の法規制に関しては次の資料を用いた。五島文雄「ベトナム難民の発生原因」加藤節、宮島喬編『難民』(東京大学出版会、一九九四年)五三―八〇頁、布井敬次郎『米国における出入国及び国籍法(上)』(有斐閣、一九八五年)三一―三三頁。

The research of the foreigners in the labor market, the employment rules, and the labor law, from the perspective of the employer sanction and the civil penalty in the U.S. immigration law (2)

Hiroaki KONYA*

Immigration Reform and Control Act of 1986 marked a fundamental policy shift in strategy to control of illegal immigrant worker in labor market of United States. The keystone of IRCA is employer sanction, which prohibits employers from hiring unauthorized aliens, at the risk of incurring civil money penalty.

In this paper, the purpose and background of being modified civil penalty as employer sanction in IRCA are examined through its legislative history. And detailed mechanism of civil penalty enforcement process is also introduced by means of administrative hearing records and compromise stage data.

In addition, referring United States' enforcement experience, this paper deals with a modest consideration the effective methods of materializing employment-policy legislation onto workplace in Japan.

*Lecturer, School of Humanities, Hirosaki University