



トランプ政権と聖域都市：「不法移民」をめぐる連邦政府と州、地方政府の攻防

安岡，正晴

(Citation)

国際文化学研究：神戸大学大学院国際文化学研究科紀要, 48:221*-245*

(Issue Date)

2017-07

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81009893>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81009893>



トランプ政権と聖域都市—「不法移民」をめぐる連邦政府と州、地方政府の攻防

安 岡 正 晴

1. はじめに—トランプ政権対聖域都市—
2. 全米における聖域都市をめぐる展開
3. 聖域都市としての試行錯誤：サンフランシスコを事例として
4. トランプ対聖域都市—連邦制への示唆—

はじめに—トランプ対聖域都市—

2017年1月20日に第45代アメリカ合衆国大統領に就任したドナルド・トランプは、4月29日の就任100日までに32の大統領令に署名した。そのうち就任直後の1月27日に署名された大統領令第13769号「外国のテロリストの合衆国への侵入から国家を守る」は、イラン、イラク、リビア、ソマリア、スーダン、シリア、イエメンの中東・アフリカ7カ国の人々が米国に入国するのを90日間禁止し、さらに難民資格が認められた人々の入国を120日間停止するもので、イスラム系7か国からの事実上の入国禁止令として内外から幅広く注目され、トランプ政権の反イスラム的、人種差別的性格を象徴するものとして捉えられ、各種報道で厳しく批判されてきた。同令については、2月3日に、ワシントン州のシアトル連邦地裁が、入国制限の即時差し止めを命じる仮処分を決定し、その処分を不服として、2月5日、連邦司法省が上訴したが、2月9日にサンフランシスコ連邦控訴裁判所は、判事3人の全員一致で大統領令の差し止めを支持した。その後、トランプ大統領は3月6日、イラクを対象国から外し、有効なヴィザやグリーンカード保有者を除外し、宗教少数者に対する優先条項などを削除した、新たな大統領令第13780号に署名したが、この新しい大統領令に対しても、3月15日、ハワイ州のホノルル連邦地裁が一時差し止めの仮処分を下し、これに対して、3月17日、連邦司法省は、リッチモンド連邦高裁に仮処分の取り消

しを求めて上訴するなど法廷闘争が続くことになった¹。

特定の出身国、宗教を狙い撃ちにしたと見なされた入国禁止令に比較すると注目度が低く、より評価が世論で分かれているのが、出入国管理に関して、連邦法に従わず、不法移民を「匿っている」とされる「聖域都市 (sanctuary city)」(以下、聖域都市)に対する連邦補助金停止の方針を打ち出した、大統領令第13768号である。トランプは、大統領選挙戦中から聖域都市に対する補助金停止の方針を明言していた。例えば2016年9月1日のアリゾナ州フェニックスでの演説で、「聖域都市に対する補助金は停止する。もう補助金はやらない。多くの不必要な死を招いた聖域都市は終わらせる」「連邦当局に協力を拒んだ都市には納税者の金を渡さない。我々は連邦議会と協力して、連邦当局に協力する自治体を守るような法律を成立させるように努めたい」と述べていた²。

大統領令第13768号は、聖域都市を敵視していたトランプにとっては選挙中の公約を実現する第一歩であったと言える。トランプは、2015年7月にサンフランシスコの観光スポットであるピア14で38歳の女性観光客ケイト・スタインリーが5度の強制送還経験があるメキシコ系不法移民のファン・フランシスコ・ロペス・サンチェスに銃殺された事件を聖域都市の問題点の事例として、2016年の共和党全国党大会での大統領候補指名受諾演説でも言及している。

この国を遊説する中で、国境を越えて侵入してきた暴力によって子供を失った両親と過ごす時間ほど私の心を深く打つものはありません。こうした家族を代表する特殊利益団体はありません。彼らのために抗議するデモ隊もありません。私の対立候補(＝ヒラリー・クリントン)は決して彼らと会おうとも、彼らの苦しみも共有しようとしません。その代わりに私の対立候補は、「聖域都市」を欲しているのです。しかしケイト・スタインリー(＝サンフランシスコでの被害者)には聖域はないのですか？(中略)惨殺され、ひどく苦しんできた他のアメリカ人たちの聖域はどこにあるんですか？³

このサンフランシスコでの銃撃事件の一か月後の2015年8月11～26日にカリフォルニア大学バークレー校の政治学研究所(Institute of Government Studies)が1098人のカリフォルニア州民を対象に実施した世論調査では、回

答者の74%が「自治体は不法移民の身柄拘束要求を無視すべきではない」と回答しており、「自治体は連邦政府の要求を拒否する権限をもつべきだ」という回答者は26%に過ぎなかった。表0-1に示したように、党派別に見ても、「聖域都市」政策に反対を表明するものが上回っていたのである⁴。

表0-1 自治体は不法移民の身柄拘束要求を無視できるか？

	民主党支持者	無党派	共和党支持者
無視できる	27.1%	29.1%	18.0%
無視すべきでない	72.9%	70.9%	82.0%

出所 IGS Poll, August 11-16, 2015

これは直前の殺人事件が聖域都市の評価に影響を及ぼしたものと考えられ、実際、同研究所がトランプ政権成立後の2017年3月13～20日に行った調査では、56%が賛成、44%が反対となり、2015年調査と比較して賛成する割合が大幅に増加している⁵。

表0-2 カリフォルニア州内の自治体が聖域都市宣言することへの賛否

	登録有権者全体	民主党支持者	無党派	共和党支持者
賛成	56%	74%	60%	20%
反対	44%	26%	40%	80%

出所 IGS Poll, March 13-20, 2017

しかしながらいずれにしてもリベラルな政治文化を有し、多くの聖域都市を抱えるカリフォルニア州においても聖域都市政策は論争の対象であることは明らかである。

トランプ大統領に名指しされたサンフランシスコ市は2017年1月31日に、全米の聖域都市の中で最初に大統領令第13768号に対する違憲訴訟を提起し、4月25日、サンフランシスコの連邦地裁は、大統領令の差し止めを命じる仮処分を下した⁶。こうして違憲判決もサンフランシスコがカリフォルニア州サ

ンタクララ郡とともに最初に勝ち取るようになった。しかしトランプ大統領は、翌日のツイッターで「第9巡回区連邦地裁は入国禁止令に反対する判決を出したが、今度は聖域都市の大統領令にも反対している。どちらもばかげた判決だ。最高裁で待ってろよ」などと述べ、法廷闘争を継続する姿勢を示している⁷。複数の聖域都市が大統領令に対して違憲訴訟を提起する一方で、全米州議会会議(NCSL)によれば、2017年現在で全米で33州が聖域都市を規制する法案を検討中であるという⁸。5月7日には、テキサス州のグレッグ・アボット知事が州内の聖域都市を禁止し、違反した場合、1日当たり最大25500ドルの罰金を科す法律に署名した⁹。

このように聖域都市をめぐるのは、聖域都市を一掃しようとするトランプ大統領率いる連邦政府と聖域都市の間だけでなく、トランプ政権同様、聖域都市を禁止しようとする諸州の知事と聖域都市の間の対立も深まっており、また有権者の間でもその是非をめぐる議論が続いている。

本稿は、そうした連邦—州—地方政府関係の視点から、聖域都市の位置づけと現状、およびその問題点を明らかにしてゆきたい。

1. 全米における聖域都市をめぐる展開

聖域都市には明確な定義は存在せず、聖域都市であることを公言している都市もあれば、連邦政府への情報提供を積極的に行わないという形で実質的に聖域都市として機能している都市もある。聖域都市をターゲットとしているトランプ政権側でさえも4月25日に連邦地裁から大統領令の一時差し止めの仮処分を下された際に国土安全保障省のスークスマンが「聖域都市の定義はまだ確定しておらず、確定するまで補助金は削除しない」などと述べているほどである¹⁰。連邦司法省監察総監室が2007年1月に発表した、「合衆国における外国人犯罪者退去強制のための州外国人犯罪者捜査支援プログラム(SCAAP)受給対象者との協力(Cooperation of SCAAP Recipients in the Removal of Criminal Aliens from the United States)」では、「移民法の執行において、自治体の法執行機関や法執行官の役割を制限するような州法や条例、政策などを

もつ管轄区域 (jurisdictions that may have state laws, local ordinances, or departmental policies limiting the role of local law enforcement agencies and officers in the enforcement of immigration laws)」を「聖域 (sanctuary)」と定義している¹¹。また連邦議会調査局が2015年7月に発表した報告書『移民法執行を制限する州および地方の「聖域」政策』によれば、

- ①不法滞在など、連邦移民法の民事的違反 (civil violations) について州および基礎自治体の警察が逮捕執行することを制限ないし禁止すること
- ②州および基礎自治体の政府職員や機関が連邦移民当局と不法滞在者に関する情報を共有することを禁止すること
- ③個人の在留資格について警察が問い合わせたり、捜査することを制限すること
- ④連邦政府による州および基礎自治体に対する不法移民の拘留要求に応じないこと
- ⑤未成年の不法滞在者が連邦移民局に拘束されることを妨げること
- ⑥外国人の刑法犯が国外退去の対象にならないように、州内の刑事犯に対する量刑を軽減すること、を「聖域政策」の例として挙げている¹²。

トランプ政権の聖域都市に対する大統領令を「1850年逃亡奴隷法」になぞらえ、聖域都市を黒人奴隷を南部の奴隷州から北部の自由州やカナダに逃がすことを支援した「地下鉄道運動」との類推で捉えている歴史学者もいるが¹³、聖域都市の始まりは、一般的には1980年代の聖域運動に求められることが多い¹⁴。

1980年代の中米エルサルバドルとグアテマラの内戦で発生した難民について、両国の軍事政権を支援していた当時のレーガン政権は、政治難民として認定しない方針を示していたのだが、聖域運動は連邦政府の方針に対抗して、中米からの亡命者を庇護する教会の運動として始まった。運動は、アリゾナ州ツーソン市でエルサルバドル人亡命者たちにシェルターを提供していたクエーカー教徒のジム・コーベットと長老派の牧師ジョン・ファイフが他の活動家とともに、1982年3月24日にファイフが務めるツーソンのサウスサイド長老派教会を中米の亡命希望者の「聖域」にすると宣言したことに始まるとされている。

運動は急速に拡大し、1983年初頭までに全米で45の教会とシナゴグ、600の団体が難民支援を提供するようになった¹⁵。これに対して米国移民帰化局(INS)は1984年初頭から聖域運動家の取り締まりを強化し、1985年に連邦司法省はコーベットとファイフを含め16人の聖域運動家を起訴したが、全米キリスト教会協議会(NCC)やローマカトリック教会の司教は聖域運動を「聖書の教えに則ったもので道徳的である(biblical and moral)」として支持し、運動はさらに宗教団体だけでなく、大学や自治体へと拡大していった。1987年の時点で420を超える団体が「聖域」宣言することになった。その内訳は、教会305、シナゴグ41、キリスト教系団体25、都市24、大学15、その他の非宗教系団体13だったという¹⁶。

自治体の動きとしては、1979年にロサンゼルス市警察(LAPD)が全米で最初に「聖域」方針を打ち出した¹⁷。「非正規移民としての地位自体は警察行動の対象ではない」として、同市の警察官に入国資格を確認するための接触や不法入国が判明した場合、そのことを理由として逮捕することを禁止した。1989年にサンフランシスコ市は市の資源を連邦移民局の法執行のために利用することを禁ずる条例を制定した¹⁸。サンフランシスコ市は、トランプ政権に対する訴状の中で以下のように述べている¹⁹。

ニューヨーク、ワシントンDC、シカゴ、ロサンゼルス、ニューオーリンズ、サンタクララ、ミネアポリス、ヒューストンなど、多くの他の基礎自治体も聖域都市条例を制定しており、細部は異なるが、こうした自治体すべてが連邦移民法を執行するために市の資源を利用することを制限する法律や政策を採用している。(中略)重要なことは、こうした条例は、犯罪者を保護したり、誰かが不法行為について起訴されるのを妨げるためのものではなく、親が子供を公園や学校や病院に安心して連れていけるようにすることで子供を守るためのものであり、合衆国生まれの子の親が強制送還されることで家族がバラバラになるような事態を避けるためのものである。非正規移民も含めてすべての人が安心して、犯罪について報告し、警察と協力し、病院で治療を受けるようにすることでサンフランシスコの全住民の安全と健康を守っているのである

1980年代の中米紛争が収束すると、「聖域都市」に対する関心は低下したが、2001年の同時多発テロ事件とその後の対テロ政策の展開で、聖域政策は再び注目されることとなった²⁰。2002年に連邦司法省の法律顧問局（Office of Legal Counsel）は、「地方当局者は刑事、民事の両事件において不法移民を逮捕し、拘留する『固有の権限』がある」との覚書を発表した。しかしながらこの覚書の発表後2年間で、聖域政策を採用する都市はむしろ20以上増加した²¹。2000年代に入ってから新たな「聖域都市運動」の高まりは、不法移民の摘発を目的とした連邦司法の様々なプログラム、例えば、入国管理データベースと照合できるように容疑者の指紋情報をFBIや国土安全保障省に提供するように求める「安全なコミュニティ（Secure Communities）」プログラム²²や、各種刑務所における強制送還対象者を選別する「外国人犯罪者プログラム（Criminal Alien Program）」などに対抗するものであった²³。

こうした自治体の動きに対して、連邦議会では聖域都市に対する連邦補助金停止を求める法案が共和党議員によってたびたび提出され、反対に民主党議員によって聖域都市を擁護する法案が提出されている。

表 1-1 連邦議会における聖域都市関連法案（2009 - 2017）

法案名	議会	提出者	成否
H.R.5796 聖域都市廃止法	111 議会(2009-11)	ダン・バートン (R, IN)	否
H.R. 5840 2010 年聖域都市防止法	111 議会(2009-11)	ダンカン・ハンター (R, CA)	否
H.R.1134 聖域都市に対する法執行法	112 議会(2012-13)	ダンカン・ハンター (R, CA)	否
H.R.2057 2011 年聖域都市反対法	112 議会(2012-13)	ルー・バーレッタ (R, PA)	否
H.R.3002 聖域都市反対法	114 議会(2015-16)	ルー・バーレッタ (R, PA)	否
H.R.3009 聖域都市に対する法執行法	114 議会(2015-16)	ダンカン・ハンター (R, CA)	可決
S.1814 聖域都市防止法	114 議会(2015-16)	デイヴィッド・ヴィター (R, LA)	否
H.R.6252 聖域都市廃止法	114 議会(2015-16)	グレン・グロスマン (R, WI)	否
H.R.6519 2016 年聖域都市保護法	114 議会(2015-16)	マイク・クイグリー (D, IL)	否
S.3100 危険な聖域都市防止法	114 議会(2015-16)	パット・トゥーミー (R, PA)	否
H. R. 83 聖域都市反対法	115 議会(2017-18)	ルー・バーレッタ (R, PA)	未
H.R.400 危険な聖域都市防止法	115 議会(2017-18)	ダイアン・ブラック (R, TN)	未
H.R. 748 2017 年聖域都市保護法	115 議会(2017-18)	マイク・クイグリー (D, IL)	未
H.R. 824 聖域都市に対する運輸省補助金停止法	115 議会(2017-18)	ジェイソン・スミス (R, MO)	未
H.R. 1076 我々の聖域都市を守れ法	115 議会(2017-18)	イヴェット・D・クラーク (D, NY)	未
S.415 聖域都市に関する大統領令無効化法	115 議会(2017-18)	キャサリン・コルテス・マスト (D, NV)	未

出所 法案は Congress.gov のデータベースによる、H.R は下院法案、S は上院法案、議員の R は共和党、D は民主党、政党名の後に選出州の略称を示している。

表1-1は、聖域都市関連の上下両院の法案をまとめたものであるが、トランプが聖域都市を2016年選挙の争点とする以前から、同じ共和党議員が、聖域都市に移民法執行への協力を求め、協力しなければ連邦補助金を停止するとした法案を繰り返し提出しているのが分かる。以上の法案で上下両院を通過し、大統領の署名も経て法律として成立したものは一つもないが、唯一下院で可決されたのが「H.R.3009 聖域都市に対する法執行法案」であり、2015年7月23日に、民主党議員6名が賛成、共和党議員4名が反対に回ったが、241対179の賛成多数で可決された。同法案は、自治体の警察機関に対して、連邦移民・関税局への不法移民の拘留情報の提供を義務付けるもので、提供しなかった場合は連邦司法省の州外国人犯罪者捜査支援プログラム(SCAAP)など、いくつかの連邦補助金を停止するというものである。同法案が可決されたのは、前述のサンフランシスコでの不法移民による殺人事件が同月に起こったばかりであり、メディアの大きな注目を集めていたことも影響したものと考えられる。オバマ大統領は拒否権発動の姿勢を示していたものの、その後、上院司法委員会に送付されたが結局、採決までには至らなかった²⁴。

民主党側が積極的な動きを見せるのは、聖域都市への補助金停止を選挙公約の一つとしていたドナルド・トランプが2016年11月8日に大統領に当選してからであり、マイク・クイグリー下院議員が2016年12月8日に提出した「2016年聖域都市保護法(Safeguarding Sanctuary Cities Act of 2016)」は、不法移民の被疑者を①国土安全保障省の要求に従って連邦当局に引き渡す前に一時拘留すること、②連邦刑務所に移送すること、③釈放する前に国土安全保障省に通知すること、を制限する政策を取っている州や自治体に対して連邦補助金を減額または停止することを禁じた法案である²⁵。

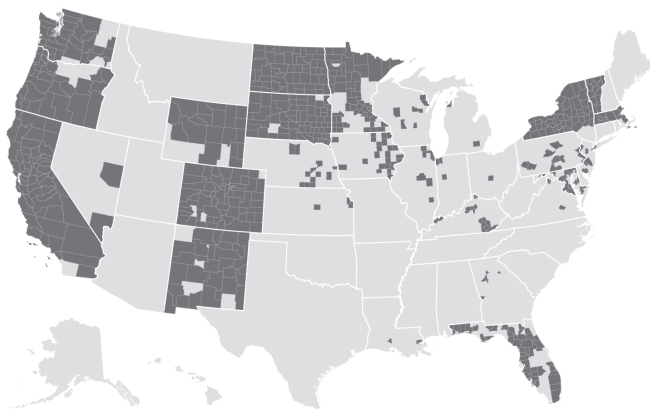
クイグリー議員は、会期切れとなったので、2017年1月30日に改めて第115議会でも同様の法案である「2017年聖域都市保護法案」を提出している。また1月25日の大統領令に対抗する形で、2月15日にはニューヨーク州選出でブルックリン出身の民主党のジャマイカ系黒人女性議員であるイヴェット・クラーク下院議員が、「H.R. 1076 我々の聖域都市を守れ法案(Protect Our Sanctuary Cities)」を下院に、2月16日にはネヴァダ州選出の民主党のメキ

シコ系女性議員であるキャサリン・コルテス・マスト上院議員が「H. R. 824 入国滞在許可を持たない多くの人々を送還対象とし、聖域都市に対する重要な連邦補助金を停止する最近の大統領令の効果を無効にする法案 (A bill to nullify the effect of the recent Executive order that makes the vast majority of unauthorized individuals priorities for removal and aims to withhold critical Federal funding to sanctuary cities.)」を上院に提出した。下院と上院に相次いで提出された両法案は、上下両院とも共和党が多数を占める中で可決される可能性は低いが、少なくとも聖域都市への注目を喚起し、大統領令の是非についての議論を引き起こす効果は持つものだといえるだろう。

2. 聖域都市の現状

聖域都市の聖域政策のパターンは大別すると、①国籍や在留資格について確認しないこと②在留資格がないことを理由にした逮捕や拘留を行わないこと③自治体の警察など法執行機関が国土安全保障省 (DHS) の移民関税局 (ICE) などと情報共有しないようにすることの三つだが²⁶、明確に条例の形で制定している自治体とそうでない自治体があり、聖域都市の実数を確定することは容易ではなく、評価は研究者や団体の間で分かれている。移民の法律相談などのサービスを行っている、サンフランシスコに本部を置く移民法律リソースセンター (Immigrant Legal Resources Center) の調査によれば、現在、少なくとも州レベルで聖域政策を実施しているのは、北東部のヴァーモント、コネティカット、ロードアイランドと西海岸のオレゴン、カリフォルニアの計5州で、郡レベルで実施しているのは全米で633郡 (全米3144郡中の約20%に当たる) であるという²⁷。その分布は、図2-1に示したとおりである。

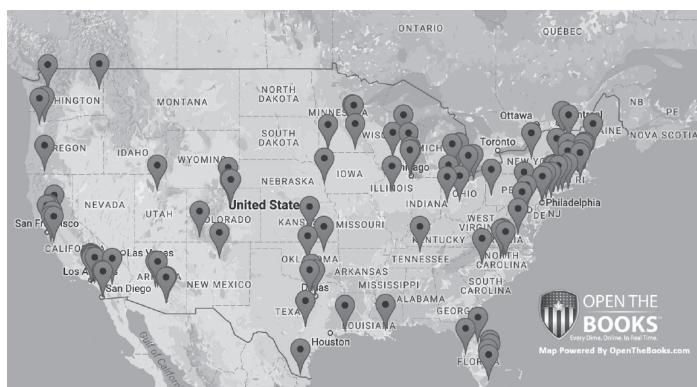
図2-1 全米の聖域郡 (sanctuary counties)



出所 “What Are Sanctuary Cities” *The New York Times*, February 6, 2017

一方、連邦、州、地方政府の財政を監視し、情報提供しているNPOである、オープン・ザ・ブックスの聖域都市への補助金調査²⁸では全米で106都市を聖域都市として、各都市に対する連邦補助金の実態を明らかにしている。図2-2は、106都市の分布を示したものであり、表2-1はそのデータに基づいて総人口上位20位までの都市に対する連邦補助金と各都市圏における不法移民人口を示したものである。

図2-2 全米の聖域都市



出所 Open the Books.com. 2017. Federal Funding of America's Sanctuary Cities.

表2-1 聖域都市における不法移民人口と連邦補助金

都市名(州)	総人口	都市圏内不法移民推計人口2014 (都市圏総人口比)	連邦補助金総額	1人当たり連邦補助金
ニューヨーク NY	855万人	115万人 (5.7%)	76億4469万ドル	894ドル
ロサンゼルス CA	397万2千人	100万人 (7.5%)	5億25万ドル	127ドル
シカゴ IL	272万人	42万5千人 (4.5%)	52億8565万ドル	1934ドル
フィラデルフィア PA	156万7千人	16万人 (2.6%)	5億8956万ドル	376ドル
フェニックス AZ	156万3千人	25万人 (5.5%)	2億8489万ドル	182ドル
サンディエゴ CA	139万5千人	17万人 (5.3%)	4億7483万ドル	340ドル
ダラス TX	130万人	47万5千人 (6.9%)	5億46万ドル	385ドル
サンノゼ CA	102万7千人	12万人 (6.5%)	2億1568万ドル	210ドル
オースティン TX	93万2千人	10万人 (5.0%)	2億748万ドル	223ドル
ハートフォード CT	89万6千人	3万人 (2.3%)	6327万ドル	71ドル
サンフランシスコ CA	86万5千人	24万人 (5.3%)	5億926万ドル	589ドル
コロンバス OH	85万人	3万5千人 (1.8%)	2億9384万ドル	346ドル
フォートワース TX	83万3千人	47万5千人 (2.0%)	1億9692万ドル	236ドル
シャーロット NC	82万7千人	9万5千人 (3.8%)	6527万ドル	78ドル
シアトル WA	68万4千人	15万人 (3.9%)	2億8363万ドル	414ドル
デンバー CO	68万3千人	13万人 (4.7%)	2億2693万ドル	332ドル
デトロイト MI	67万7千人	7万5千人 (1.8%)	2億5232万ドル	372ドル
ワシントンDC	67万2千人	40万人 (6.8%)	21億7011万ドル	3228ドル
ボストン MA	66万7千人	18万人 (3.7%)	7億6679万ドル	1149ドル
ナッシュビル TN	65万5千人	5万5千人 (2.8%)	2億3112万ドル	353ドル

出所 総人口、連邦補助金のデータは、Open the Books.com, 2017. *Federal Funding of America's Sanctuary Cities*, p.5 不法移民推計人口は、都市単独ではなく、各都市を中心市とした都市圏 (metropolitan area) 人口である。不法移民データは、"Estimates of Unauthorized Immigrant Population, by Metro area, 2014" Pew Research Center (<http://www.pewhispanic.org/2017/02/13/estimates-of-unauthorized-immigrant-population-by-metro-area-2014/>)

この表を見ると、まず不法移民人口比率がロサンゼルス の 7.5% やワシントン DC の 6.8% と極めて高い都市からデトロイトのように 1.8% と比較的低い都市まで同じ聖域都市といっても大きな差があることが分かる。また連邦補助金も人口差を考慮して一人当たり補助金で比較してみると最少のハートフォード市の 71 ドルから最多のワシントン DC の 3228 ドルまで非常に大きな差があり、それだけ連邦政府に対する財政依存度の差があるということになる。

筆者が 2017 年 3 月にサンフランシスコ市郡政府・市民移民事務室 (Office of Civic Engagement and Immigration Affairs, City and County of San Francisco) でインタビューを行った際にエクゼクティブ・コーディネーターのメリッサ・チャン氏は、「連邦政府がサンフランシスコ市やカリフォルニア州に対する補助金停止を打ち出しても、実際にはサンフランシスコ市やカリフォルニアから連邦政府が得ている税収の方がずっと多いのだ」と述べていた

が²⁹、1月25日の大統領令に対して、ニューヨーク、シカゴ、ロサンゼルスなど、25の聖域都市の市長が足並みを揃えて反対声明を発表したが³⁰、1人当たり連邦補助金が127ドルと比較的少ないロサンゼルスと1934ドルと多いシカゴのように、連邦補助金への依存度の違いで今後対応が異なってくるのかどうか注目に値するだろう。

3. 聖域都市としての試行錯誤：サンフランシスコを事例として

2007～10年に下院議長を務め、サンフランシスコを地盤とする、ナンシー・ペロシ民主党下院院内総務は、「サンフランシスコはこの国の革新主義的な運動の首都である」と述べ、またカリフォルニア史が専門の歴史家ケヴィン・スターは、サンフランシスコは、「民主党リベラル派の一時的な首都である」と述べた³¹。最初に述べたようにトランプは、大統領選挙戦時から反聖域都市キャンペーンを張っており、その際に聖域都市への補助金を停止する法案をサンフランシスコでの殺人事件の被害者にちなんで、「ケイト法 (Kate's Law)」と呼ぶなど、サンフランシスコを明確にターゲットとする姿勢を示してきたが³²、全米を代表するリベラル都市であるサンフランシスコは、トランプ政権や共和党保守派にとっては、聖域都市批判の格好の標的であり、またサンフランシスコ側も大統領令を最初に訴えたようにそうしたトランプ政権の姿勢に真っ向から挑んできた。大統領令発令翌日に従来の方針を転換して早速、郡刑務所に連邦当局の要求に従って不法滞在者を拘留するように命じたフロリダ州のマイアミ市—デイド郡のカルロス・ヒメネス市長（共和党、キューバ系）とは対照的である³³。

そこで本節では聖域都市の事例研究として、1980年代から今日に至るまでのサンフランシスコの聖域都市の歩みとその姿勢を先行研究とサンフランシスコ市役所でのインタビュー調査をもとに明らかにしたい。

中米グアテマラとエルサルバドルからの亡命希望者を連邦政府の難民政策の方針に反して、教会や支援団体、自治体が匿う運動である「聖域運動」が1980年代に高まる中で、1985年にサンフランシスコ市議会はダイアン・ファ

インスタイン市長に対して「難民保護都市 (City of Refuge)」を宣言するよう促す決議を採択した³⁴ (SF 1075-85)。同時にこの決議でサンフランシスコ市議会は、グアテマラとエルサルバドルの反共政権との関係を重視し、難民認定しないレーガン政権に対して、彼らを難民として認定し、強制送還しないように求めたのであった³⁵。その一方で同決議では既存の連邦法などに抵触させないことを意識して、「この決議は、サンフランシスコ市・郡の職員にいかなる連邦法、州法、地方条例に違反することを促すものではない」と述べられていた。その後、サンフランシスコ市が正式に聖域都市条例を採択するきっかけとなった事件が起こった。

1989年6月6日にエルサルバドル総領事館でアメリカ在住のエルサルバドル難民、宗教団体指導者、弁護士などが内戦問題を話し合うために集まった際に、領事館員が反体制派として確認するため、難民たちの写真を勝手にとり始め、抗議すると同席したサンフランシスコ市警察官も写真撮影をするという事件が発生した。またそれから約2週間後の6月22日にラテン系住民が多く住むミッション地区のナイトクラブに対して、移民帰化局 (INS) とカリフォルニア州アルコール飲料規制局の職員とサンフランシスコ市警察が合同の抜き打ち捜査を実施し、200人の常連客に身分証明書の提示を求める事件が発生した³⁶。この二つの事件により、サンフランシスコ市警察が外国政府や連邦政府の移民帰化局に協力することの問題性が明るみに出た。この二つの事件がきっかけとなり、サンフランシスコ市議会は全会一致で9月に、連邦法や州法で求められない限り、警察官を含む市職員が外国政府や移民局などに協力することを禁止する条例を可決した³⁷。

同条例は、「サンフランシスコ市・郡のいかなる部署、機関、委員会の職員も連邦移民法の執行を手助けするために市の資金や資源を利用してはならず、またはサンフランシスコ市・郡内の個人の在留資格に関する情報を収集または拡散してはならない」(San Francisco Administrative Code, s12. H.2 1989)と規定している。

1992年にはサンフランシスコ市の聖域都市条例について、カリフォルニア州司法長官のダニエル・ラングレンが、合衆国憲法の第6章の最高法規条項、

すなわち「この憲法、およびこれに準拠して制定される合衆国の法律、ならびに合衆国の権限にもとづいて締結された、または将来締結されるすべての条約は、国の最高法規である。すべての州の裁判官は、州の憲法または法律に反対の定めがある場合でも、これらのものに拘束される」を根拠として、果たして自治体が INS の捜査協力要請あるいは拘留要請を拒否できるのか、疑問を投げかけた³⁸。このように連邦司法長官の圧力を受けたカリフォルニア州刑事司法計画局 (California Office of Criminal Justice Planning) とカリフォルニア州司法長官、サンフランシスコ市議会、そしてサンフランシスコ市長との協議の結果、妥協の産物として、重罪で起訴された者や移民法上の民事的違反があるものについては例外とする規定が盛り込まれることになった。というのは、不法入国は、州や地方自治体を取り締まることのできる刑事犯罪であるが、不法滞在は移民局しか取り締まれない民事的違反であったからである³⁹。

以後、2008 年までは聖域都市条例に法的異論が唱えられることはなかったが、2008 年 6 月 22 日に父親と子供二人がエルサルバドル出身の不法移民でギャングメンバーのエドウィン・ラモスによって殺害される事件が発生した。ラモスは、二度暴力犯罪を犯した前科があったが、未成年だったため保護観察処分になり、また強制送還もされていなかった。サンフランシスコ郡警察は、殺人事件の発生前にラモスを銃の不法所持で逮捕した際に、移民・関税執行局 (ICE) に連絡し、身柄を拘束するかどうか確認していたのだが、ICE は必要ないとしていた。しかしそのことはほとんど報道でも注目もされず、サンフランシスコの聖域都市政策のせいので起こった事件としてメディアで批判されることになった⁴⁰。

メディアや市民の批判を受けて、ギャヴィン・ニューソン市長は、未成年でも強制送還の対象として移民・関税執行局に引き渡す方針を打ち出したが、市議会は慎重な姿勢を示し、結局、市議会は司法判断後に引き渡すという条件を付けて条例改正案を可決した⁴¹。

そしてその 7 年後に再び殺人事件がきっかけでサンフランシスコ市の聖域都市政策が矢面に立たされることになった。2015 年 7 月 1 日、サンフランシスコの観光地であるピア 14 でメキシコ出身の不法移民のファン・フランシスコ・ロベス・サンチェスが発砲し、撃たれた近くに住むケイト・スタインリーは死

亡した。5度の強制送還歴がある不法移民であること、4月15日にサンフランシスコ郡刑務所を出所したばかりであること、サンフランシスコが聖域都市であったこと、ドナルド・トランプ、ジェブ・ブッシュやテッド・クルーズなどすでに2016年大統領選挙に共和党から立候補を表明していた人々がこの事件を不法移民政策の失敗例として積極的に取り上げたことなどから事件は全国的な注目を集めた。保守系のFOXチャンネルの人気アンカーだったビル・オライリーは、保守系視聴層にとっての人気番組である彼の『オライリー・ファクター』に7月13日にケイトの両親を出演させ、番組内で聖域都市を批判し、また強制送還者が再入国した場合に懲役刑に課す法律を提案した⁴²。共和党のジョン・ペイナー下院議長やミッチ・マコーネル下院院内総務も支持し、「2015年不法再入国者への最低懲役法案（通称ケイト法）」として下院に提出された⁴³。上院にも同趣旨の法案が共和党大統領候補の一人だったテッド・クルーズ上院議員によって提出された⁴⁴。

このようにもともと聖域都市に批判的な共和党だけでなく、民主党側でもサンフランシスコの聖域都市政策に疑問を投げかけるものが出てきた。例えばトランプの対立候補だったヒラリー・クリントンは、「連邦政府が強制送還すべきだと強く感じている人を送還しないのは間違っています」「従うべき強力な証拠があるのに無視する都市は全く支持できません」などとCNNのインタビューで語った。またサンフランシスコの元市長でもあるダイアン・ファインスタイン上院議員も2015年7月7日にエド・リー現市長に対して、ICEと協力することを促し、あたかも協力を怠ってきたことがケイト・スタインリー銃殺事件の原因であるかのような書簡を送った⁴⁵。”

7月8日には、エド・リー市長が「聖域都市条例にはうちの郡保安官が電話でICEに連絡して、『複数の重罪の前科があるものがうちの管轄に入ってきていて、今から釈放するところだから』と連絡することを妨げるものはなにもないのです。単に電話すればいいだけですから」と記者に語り、条例には問題なく、郡保安官が連絡を怠ったことを批判した。一方、ロス・ミルカリ郡保安官は、「そもそも現行法の下では20年前のマリファナ所持容疑のような微罪ではICEに連絡できない」として市長の対応が揺らいでいることを批判するな

ど、責任の押し付け合いの様相を呈することになった⁴⁶。

シンクタンクであるケイトー研究所のデイヴィッド・ピア研究員は、サンチェス容疑者が、①5度強制送還されたというが、最後の3回はいずれも合衆国国境警備隊に逮捕されており、一度も米国—メキシコ国境越えに成功していないのはむしろ国境警備が機能している証拠である②郡保安官は裁判所の令状なしでICEに釈放日を通知したり、受刑囚に接触させてはならないと解釈していたこと③ICEがサンフランシスコ側が拘留要求を拒否すると考えて、最初から裁判所に令状を請求していなかったこと④サンチェス容疑者は暴力犯罪の余罪はなく、前科は全て薬物違反であり、事件もむしろ容疑者の精神障害が原因であり、幻覚による偶発的な事故だったことなどを指摘し、サンフランシスコ市の聖域都市政策と連邦の国境管理政策に事件の原因を求める議論を一蹴している⁴⁷。被害者の遺族がサンフランシスコ市を相手取り、サンチェス容疑者の釈放をICEに通知しなかったことを事件の一因として訴訟を提起したが、連邦地裁は2017年1月10日、「郡保安官事務所はロベス・サンチェスの釈放日をICEに連絡する義務はなく、ミルカリミ保安官がそうした協力に反する政策を行うことを禁じた法律も存在しない」として訴えを退けた⁴⁸。

一方、サンフランシスコ市議会は事件を受けても聖域都市政策を堅持する方針を打ち出した。事件後最初の議会となった、2015年10月20日の市議会でマーク・ファレル市議が、郡保安官が3月に出した、保安官が承認しない限り保安官代理が連邦移民当局に連絡できないという方針の撤回を求める決議を提出したが、6対5で否決された。反対したマリア・コーエン市議は、「たった一つの事件で非正規移民に対する我々の市の25年来の政策を変更することを認める訳にはいかない」と述べた⁴⁹。

2008年のラモスによる事件と2015年のサンチェスによる事件は、ともにICE側にも不手際がありながら、聖域都市であるサンフランシスコ側が激しく批判された事件であり、しかもそうした批判に対して、前者では当時のニューソン市長が、後者ではリー市長とファインスタイン元市長が動揺し、方針転換しかかるのを市議会が抑制するという構図になっている。後者の事件では、大統領選挙の前年だったこともあり、大統領候補も論戦に参加し、全米の注目を

集めることになったがヒラリー・クリントンも聖域都市についての発言が二転三転するなど、幅広い層からの政治的支持を得ようとする政治家はその立場を変更しがちなイシューであることを示している。聖域都市が不法移民に寛容な姿勢を取ることは必ずしも犯罪率の上昇につながらないということはいくつかの実証研究で証明されているが⁵⁰、それでもメディアが反聖域都市キャンペーンを展開すると事実関係に関係なく、政治家が世論に左右されがちであり、改めて聖域都市政策がきわどいバランスの上に成り立っていることを示していると言えるだろう。

聖域都市政策は、筆者が行ったサンフランシスコ市市民関与・行政室でのインタビューで担当官が強調していたように、あくまでもすべての市民が公共サービスに公平にアクセスできるようにするのが第一の目的であり、必ずしも不法移民の擁護を第一の目的としていない。その点で1980年代の教会による「聖域運動」とは異なっているという⁵¹。またサンフランシスコの聖域都市条例が「協力が市、郡、州、連邦の刑事法違反に関わるものでない限り」と明記しているように刑法犯を擁護することを目的としているわけでもない。しばしば議論されるように不法移民の「不法性」についても入国した際は合法でも、認められた期間以上滞在して結果的に不法となっている事例も多く、刑法犯罪を行う不法移民を匿う都市としてイメージ付けは全く適切でないが、そうした不法滞在者の実態の多様性や、ラモス事件、サンチェス事件でも露呈した、連邦司法省、移民・関税執行局(ICE)、そしてサンフランシスコ市の郡保安官事務所の思惑のズレなどは一般有権者の関心の対象外であり、聖域都市で不法移民によって殺人事件が起こったという事実のみが独り歩きし、保守派による聖域政策批判の格好の材料となってしまう。移民行政室でのインタビューでも聖域都市政策の意義や内容についての市民への啓発活動の重要性を強調していたが⁵²、サンフランシスコのように明示的に聖域都市政策を行っていた都市の場合でも市民の中で批判が高まることを考えると、公言せず事実上、聖域都市政策を実施していた都市の場合はこうした殺人事件が起こった場合などはおそらくその政策の継続が難しくなると言えるだろう。公には「聖域都市」を自称していなかったマイアミ市—デイト郡の市長がトランプ政権が大統領令を発令し

てからすぐに「聖域政策」の慣行の撤回方針を打ち出したのはもともと市民の中で必ずしもコンセンサスがあったわけではないので当然の結果だと言えるかもしれない。

サンフランシスコの事例で興味深いのは市議会と市郡政府の関係である。サンフランシスコの市議会は11人の市議会議員を選挙区で選んでいる。市全体の有権者の支持を得なければならない市長の場合は、市民の間の聖域都市政策に対する賛否両論に配慮しなければならないが、そのことが殺人事件が発生した際のニューソン前市長とリー現市長の優柔不断な態度として現れたが、市議会の場合は選挙区の有権者の支持を得ればいいので、中国系有権者が多い選挙区では中国系の、ラテン系が多い選挙区ではラテン系の、アフリカ系が多い選挙区ではアフリカ系有権者の支持を主に意識しながら議会で行動発言できると言える。実際、2015年10月5日の市議会で聖域政策を部分的に修正することを郡保安官に要請する決議を提出したマーク・ファレル市議が白人であるのに対して、それに反対したマリア・コーエン議員はアフリカ系である。採決の結果、6対5と僅差で否決されたが、市議会がマイノリティの利益を反映し、市行政に対するチェック機能を果たしており、市が聖域都市であり続けるのに条例制定時から一貫して貢献してきたと評価することができるだろう。

サンフランシスコ市には多様な移民支援団体が存在し、それが移民やマイノリティに寛容な進歩的な都市としてのサンフランシスコを支えてきたが、移民政治研究者のエルス・ド・グローは、多様な団体が多すぎて、それぞれがサンフランシスコ市郡政府や市議会に働き掛けるため、「超多元主義(Hyperpluralism)」⁵³とでも言える状態になり、政策決定者が利益集約する能力を低下させていることと、例えばアジア系移民とラテン系移民など異なる移民団体の間で連合を形成することが難しいことなどを指摘している⁵³。リベラルな政治文化が定着していると考えられているサンフランシスコ市においても、市長の政治姿勢、市議会の構成と選挙区利益、各種移民団体の利害関係の間のバランスとせめぎあいによって、聖域都市政策が左右されていることをサンフランシスコ市の事例は示していると言えるだろう。

4. トランプ対聖域都市—連邦制への示唆—

トランプが共和党主流派のような一貫したイデオロギーがないことは選挙戦中からしばしば指摘されてきたが、この聖域都市による不法移民の保護政策をめぐっては、連邦対州・地方という連邦主義の対立の構図と、市民権をナショナルなものとして考えるか、ローカルなものとして考えるかという対立の二つの対立が内在していると考えられる。まず前者について言えば、トランプは、医療保険や銃規制を連邦法で州に強制することに反対の立場であり、この点は共和党主流派と一致している。しかしその一方で連邦法による不法移民の強制送還の執行を州や都市に妨害させないために連邦補助金の停止をちらつかせて脅しをかけているのはまさに連邦主導のやり方であると言える。

一方、オバマ前大統領は、上下両院を共和党に支配された2期目は特に議会の承認を得ない大統領令の発令で政治を行ってきた。米国籍を有する子供らを持つ不法移民の強制送還を一時的に猶予し、労働資格を認める強制送還停止のための大統領令(Presidential memorandum)もその例である。またアリゾナ州が在留証明の常時携帯、不法移民が公共の場での職を求めることの禁止、国外退去を求められる重度な犯罪の場合に令状なしで逮捕が可能など、全米で最も厳しい取り締まり法であるS B 1070を制定した際は、オバマ政権はその無効訴訟を提起した。つまりオバマは不法移民や権利の保護という点で連邦主導で政策を進めようとしてきた点では一貫性があったと言えるだろう。しかしオバマの革新的な連邦政府主導主義を批判する共和党が日ごろ主張するような州、地方優先主義を取った場合、トランプ政権に抵抗する聖域都市のように、リベラルな諸都市や州が連邦政府に抵抗する可能性がある。合衆国憲法修正第10条は、「合衆国に委任していない権限または州に対して禁止していない権限は、各々の州または国民に留保される」と規定しており、連邦政府が州・地方政府に法執行を強制するには様々な法的制約があり、また連邦補助金の引き上げも合理的な根拠を明示する必要がある。聖域都市を連邦補助金の停止を梃子に抑えていくことは連邦制の点からみると容易ではない。

一方で、前節まで見てきたように、連邦政府による規制強化に対する抵抗運

動としての聖域都市もまた必ずしも広い世論の支持を受けているとはいいがたい。ハリス社とハーヴァード大学政治研究センターが2017年2月11－13日にオンラインで実施した世論調査によれば、全回答者の80%が「犯罪で不法移民を逮捕した都市は連邦移民当局に引き渡すべきである」と回答している⁵⁴。しかし、『ワシントンポスト』紙はこの調査が「犯罪 (crime)」を強調して質問していることを問題視し、他の調査を紹介しているが⁵⁵、それによると2017年2月のマックラッチー—マリスト調査では、50%の回答者が聖域都市が必要だと答え、41%が不必要だとしている。また連邦政府が聖域都市に対する補助金を削減することについては、42%が支持し、53%が反対している。同じく2月のフォックスニュースの調査では、連邦予算の停止について41%が賛成、53%が反対だとしている。

このように不法移民問題に対するのと同様に聖域都市の在り方についても国論は二分されているが、保守的な人口とリベラルな人口が対峙するアメリカ的な多文化主義の一つの解決方法が、まさに保守的な州とリベラルな州が併存してきたことであり、その意味では市民権 (citizenship) をローカルなものとして考えていくことや聖域都市や州による考え方の違いをそれぞれ尊重することこそが多文化共生に役立つものと思われる⁵⁶。しかしアリゾナ州移民法をオバマ政権が訴えたように、移民や少数民族に不寛容な州や都市にリベラルな市民権の考え方を強制しようとするやり方を1960年代の公民権運動以来、民主党主導の連邦政府は示してきた。また逆に今回のトランプ政権のように、日ごろは州権論を標榜しながらも共和党政権はリベラルな州や諸都市の政策を変更しようとして様々な圧力をかけてきた。トランプ政権と聖域都市との対決は、単にトランプ主義に対するリベラルな都市の抵抗の物語という図式だけでなく、連邦主義による多文化共生というアメリカ的英知が左右両方から揺るがされている例として捉えることができるのではないだろうか？

- 1 トランプ政権の入国禁止令に関するニュースを一覧するには、“Trump Travel Ban,” *The Guardian* (<https://www.theguardian.com/us-news/trumps-travel-ban>) が分かりやすい。13780号については、2017年6月26日に連邦最高裁が全会一致で、米国と「真正な (bona fide) 関係がない限り」という条件付きで執行を認める判断を下した。(*Trump v. International Refugee Assistance Project*, 582 U. S. ____ (2017))
- 2 Luhby, Tamy. “Trump Condemns Sanctuary Cities, but What Are They?” *CNN News*, September 1, 2016 (<http://edition.cnn.com/2016/09/01/politics/sanctuary-cities-donald-trump/>)
- 3 “Full text: Donald Trump 2016 RNC Draft Speech Transcript” *Politico*, July 21, 2016 (<http://www.politico.com/story/2016/07/full-transcript-donald-trump-nomination-acceptance-speech-at-rnc-225974>)
- 4 Maclay, Kathleen. “IGS Poll: Californians Say Cities Should Not Be Sanctuaries” *Institute of Government Studies, University of California, Berkeley*, September 4, 2015 (<https://igs.berkeley.edu/news/igs-poll-californians-say-cities-should-not-be-sanctuaries>)
- 5 *Berkeley IGS Poll #2017-02*, March 29, 2017 (<https://escholarship.org/uc/item/60d4423f>)
- 6 Somin, Ilya. “Federal Court Rules against Trump’s Executive Order Targeting Sanctuary cities,” *Washington Post*, April 25, 2017. (<https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/04/25/federal-court-rules-against-trumps-executive-order-targeting-sanctuary-cities/>)
- 7 Donald J Trump Twitter, April 26, 2017 (<https://twitter.com/realdonaldtrump>)
- 8 “What’s a Sanctuary Policy? FAQ on Federal, State and Local Action on Immigration Enforcement,” National Conference of State Legislatures (<http://www.ncsl.org/research/immigration/sanctuary-policy-faq635991795.aspx>)
- 9 Shoichet, Catherine E. “These States Have Banned Sanctuary Cities” *CNN News*, May 8, 2017 (<http://edition.cnn.com/2017/05/08/politics/sanctuary-city-state-bans/>)
- 10 Johnston, Chuck and Darran Simon “Texas Governor Signs Bill Banning Sanctuary Cities,” *CNN News*, May 8, 2017 (<http://edition.cnn.com/2017/05/07/us/texas-bans-sanctuary-cities/index.html>)
- 11 Reilly, Mollie, Elise Foley and Cristian Farias. “Judge Blocks Donald Trump’s Executive Order On Sanctuary Cities; The Order Threatened to Pull Federal Funding from Cities with Pro-Immigrant Policies.” *HuffPost*, April 25, 2017 (http://www.huffingtonpost.com/entry/trump-sanctuary-cities-order-blocked_us_58ffae57e4b0f5463a1aa173)
- 12 Office of the Inspector General, US Department of Justice. “Cooperation of SCAAP Recipients in the Removal of Criminal Aliens from the United States (Redacted)” *Audit Report* 07-07, January 2007 (<https://oig.justice.gov/reports/OJP/a0707/chapter1.htm>)
- 13 Garcia, Michael John and Kate M. Manuel. “State and Local ‘Sanctuary’ Policies Limiting Participation in Immigration Enforcement.” *CRS Report*, July 10, 2015
- 14 例えば Krauthamer, Barbara. “A History of Sanctuary Cities: How Black Americans Protected Fugitive Slaves,” *Salon*, February 10, 2017 (http://www.salon.com/2017/02/09/how-black-americans-protected-fugitive-slaves_partner)
- 14 Riverstone-Newell, Loli. 2014. *Renegade Cities, Public Policy and the Dilemmas of Federalism*. Boulder, CO: First Forum Press, p.151

- 15 Chinchilla, Norma Stoltz, Nora Hamilton and James Loucky. 2009. "The Sanctuary Movement and Central American Activism in Los Angeles." *Latin American Perspectives*, Vol. 36, No.6, pp.105-106.
- 16 Chinchilla et als, 2009, p.107.
- 17 Sullivan, Laura. 2009. "Enforcing Nonenforcement: Countering the Threat Posed to Sanctuary Laws by the Inclusion of Immigration Records in the National Crime Information Center Database." *California Law Review*, Vol.97, p.571.
- 18 "Sactuary City Ordinance," Office of Civic Engagement and Immigrant Affairs (<http://sfgov.org/oceia/sanctuary-city-ordinance-0>)
- 19 *City and County of San Francisco v. Trump*, US District Court, Northern District of California. Filed on January 31, 2017, pp.4-5.
- 20 Sullivan 2009, p.572.
- 21 Sullivan 2009, p.573.
- 22 "Secure Communities," US Immigration and Customs Enforcement, US Department of Homeland Security (<https://www.ice.gov/secure-communities>)
- 23 De Graauw, Els. 2016. *Making Immigrant Rights Real: Nonprofits and the Politics of Integration in San Francisco*. Ithaca, NY: Cornell University Press., p.36.
- 24 "Sanctuary Cities" *Congressional Digest*, September, 2015, p.13, 及び Beattie, James. "The 'Donald Trump Act' Just Passed The House by A Landslide, and Obama Doesn't Like It One Bit: H.R. 3009 Passed Easily in The Lower Chamber 241 to 179." *Western Journalism*, July 24, 2015 (<http://www.westernjournalism.com/the-donald-trump-act-just-passed-the-house-by-a-landslide-and-obama-doesnt-like-it-one-bit/>)
- 25 "H.R. 6519 To Protect Any State or Local Authority That Limits or Restricts Compliance with An Immigration Detainer Request Remains Eligible for Grants and Appropriated Funds." (<https://www.congress.gov/114/bills/hr6519/BILLS-114hr6519ih.pdf>)
- 26 Sullivan 2009, p.574.
- 27 Lee, Jasmine C., Rudy Omri, and Julia Preston, "What Are Sanctuary Cities?" *New York Times*, February 6, 2017 (Updated) , (<https://www.nytimes.com/interactive/2016/09/02/us/sanctuary-cities.html>)
- 28 Open the Books.com. 2017. *Federal Funding of American Sanctuary Cities*. Open the Books.com
- 29 2017年3月29日、Melissa Chan氏(Executive Coordinator and Office Manager, Office of Civic Engagement and Immigrant Affairs, City and County of San Francisco) インタビュー(於 Office of Civic Engagement and Immigrant Affairs, 50 Van Ness Avenue, San Francisco, CA 94102)
- 30 Cities for Action, "2017/01/25 – Statement from Cities for Action on the President' s Executive Actions," (http://www.citiesforaction.us/statement_2017_01_25)
- 31 DeLeon, Richard Edward. *Left Coast City: Progressive Politics in San Francisco 1975-1991*. Lawrence, KS, University of Kansas Press, p.2.
- 32 Hollyfield, Amy. "Donald Trump Promises to Ask Congress to Pass Kate's Law." *ABC7 News*, September 01, 2016 (<http://abc7news.com/news/donald-trump-promises-to-ask-congress-to-pass-kates-law/1493956/>)

- 33 Mazzel, Patricia. "Miami-Dade Mayor Orders Jails to Comply with Trump Crackdown on 'Sanctuary' Counties," *Miami Herald*, January 26, 2017 (<http://www.miamiherald.com/news/local/community/miami-dade/article128984759.html>)
- 34 Gardner, Trevor George. 2014. "The Safest Place: Immigrant Sanctuary in the Homeland Security Era," Ph.D Dissertation, Sociology in the Graduate Division of the University of California, Berkeley, p.73.
- 35 Bau, Ignautius, 1994. "Cities of Refuge: No Federal Preemption of Ordinances Restricting Local Government Cooperation with the INS," *Berkeley La Raza Law Journal*, Vol. 7, No.1, p.52.
- 36 Bau 1994, pp. 52-53.
- 37 Bau 1994, p.54.
- 38 Bau 1994, pp.59-62.
- 39 Bau 1994, p.55.
- 40 Gardner 2014, pp.79-82.
- 41 Gardner 2014, pp.87-91.
- 42 Feldman, Josh. "Kate Steinle's Parents Speak Out to O' Reilly: 'I Feel Her Strength'," *Mediate.com*, July 13, 2015 (<http://www.mediaite.com/tv/kate-steinles-parents-speak-out-to-oreilly-i-feel-her-strength/>)
- 43 "HR 3011 To Amend the Immigration and Nationality Act to Increase the Penalties Applicable to Aliens who Unlawfully Reenter the United States after Being Removed." (<https://www.congress.gov/114/bills/hr3011/BILLS-114hr3011h.pdf>)
- 44 "S. 1762 To Amend the Immigration and Nationality Act to Increase the Penalties Applicable to Aliens who Unlawfully Reenter the United States after Being Removed." (<https://www.congress.gov/114/bills/s1762/BILLS-114s1762is.pdf>)
- 45 Foley, Elise. "Hillary Clinton Piles on San Francisco Officials, Putting Sanctuary Cities Under Even More Heat," *HuffPost*, July 7, 2015 (http://www.huffingtonpost.com/2015/07/07/sanctuary-cities_n_7749406.html)
- 46 "SF Mayor Lee, Sheriff Mirkarimi Play Blame Game Over Pier 14 Shooting" *CBS SF Bay Area*, (<http://sanfrancisco.cbslocal.com/2015/07/08/sf-mayor-lee-sheriff-mirkarimi-play-blame-game-over-pier-14-shooting/>)
- 47 Bier, David. "Kate Steinle and San Francisco's 'Sanctuary City' Policy," *Cato Institute*, April 27, 2017 (<https://www.cato.org/blog/kate-steinle-san-franciscos-sanctuary-city-policy>)
- 48 *Steinle v. City and County of San Francisco*, US District Court, Northern District Court of California, 16-cv-02859-JCS (<http://i2.cdn.turner.com/cnn/2017/images/01/10/steinledecision.pdf>)
- 49 Sabatini, Joshua "Board of Supervisors Stands behind Sanctuary City Policy" *San Francisco Examiner*, October 20, 2015 (<http://www.sfoxaminer.com/board-of-supervisors-stands-behind-sanctuary-city-policy/>)
- 50 例えば最新の研究では、Gonzaleze, Benjamin, Loren Collingwood, and Stephen Omar El-Khatib. 2017, "The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime and Undocumented Immigration." *Urban Affairs Review*, 1-38. などがある。
- 51 2017年3月29日、Melissa Chan氏インタビュー

- 52 2017年3月29日、Melissa Chan氏インタビュー
53 De Graauw 2016, pp.76-77.
54 Easley, Jonathan. "Poll: Americans Overwhelmingly Oppose Sanctuary Cities," *The Hill*, February 21, 2017 (<http://thehill.com/homenews/administration/320487-poll-americans-overwhelmingly-oppose-sanctuary-cities>)
55 Lee, Michelle Ye Hee. "Fact Checker Analysis: Do 80 percent of Americans Oppose Sanctuary Cities? *Washington Post*, March 28, 2017 (<https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2017/03/28/do-80-percent-of-americans-oppose-sanctuary-cities/>)
56 聖域都市と Local Citizenship についての議論は、Villazor, Rose Cuison. 2009. "' Sanctuary Cities' and Local Citizenship," *Fordham Urban Law Journal*, Vol.37, Issue 2, pp.573-598. 参照。

※本研究は、JSPS 拠点形成事業「日欧亜におけるコミュニティの再生を目指す移住・多文化・福祉政策の形成拠点形成」(A 先端拠点形成型)の助成を受けた研究成果の一部である。また研究成果の一部は、2017年1月21日に行われた、トヨタ財団、神戸大学国際文化学研究科・国際文化学研究推進センター(Promis)、JSPS 拠点形成事業(A 先端拠点形成型)「日欧亜におけるコミュニティの再生を目指す移住・多文化・福祉政策の形成拠点形成」、科学研究費(基礎研究B)「地中海の移民・難民問題とEUによるガバナンス形成—南欧諸国の戦略を軸に」共催のシンポジウム「多文化社会:国際的な人の移動と多様性のあるコミュニティ」(於海外移住と文化の交流センター)で発表した。発表及び海外調査の機会を与えてくださった青山薫先生と坂井一成先生に記して心より謝意を表したい。また研究についてご助言を頂いたカリフォルニア大学バークレー校政治学研究所長ジャック・シトリン教授にも記して謝意を表したい。

The Trump Administration and Sanctuary Cities: Intergovernmental Disputes over Undocumented Immigrants

Masaharu YASUOKA

This article traces the development of so-called “sanctuary cities” in the United States and shows the challenges that face sanctuary cities, especially focusing on the case of the city of San Francisco. There is no definite legal definition for sanctuary cities, but the word is used for those localities that have passed resolutions or ordinances to both ensure and assure undocumented immigrants within their jurisdictions that they will not be reported for federal authorities. U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE), whose tasks include border protection and removal of undocumented aliens, estimates that there are more than 300 jurisdictions that have specific policies limiting cooperation on immigration enforcement. In an unconventional presidential campaign, Donald Trump kept criticizing undocumented immigrants and describing them as brutal criminals in his speeches. As he promised in the campaign, President Trump issued an executive order to stop subsidizing sanctuary cities unless they cooperate with ICE and other federal authorities, however a federal judge in San Francisco ruled that the executive order is unconstitutional. While Trump’s plan to cut off federal funding seems not to be constitutionally feasible, voters’ confidence in sanctuary policies is far from being stable. Opinion is always divided as to whether sanctuary cities should continue to refuse to cooperate with federal authorities even among liberal Californians. At the same time, sanctuary cities are more or less financially dependent on federal funding, therefore the fight against the Trump administration might pose financial and political risks for mayors and governors in the sanctuary jurisdictions.

Keywords: sanctuary city, federalism, undocumented immigrants, deportation, executive order, local citizenship

キーワード：聖域都市、連邦制、不法移民、強制送還、大統領令、ローカル・シティズンシップ