Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-09

聖域都市に対するトランプ政権の政策 : 大統領令第13768 号とその問題点

安岡, 正晴

(Citation)
近代,116:75*-98*

(Issue Date)
2017-09

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81009899

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81009899

聖域都市に対するトランプ政権の政策：大統領令第13768号とその問題点

安　岡　正　晴

はじめに―トランプ政権と大統領令

１．ドナルド・トランプの選挙公約実現としての大統領令第13768号

２．大統領令第13768号の論点

３．聖域都市による訴訟提起とその後の展開

結びにかえて

翻訳　大統領令第13768号（全文）

はじめに　トランプ政権と大統領令

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、選挙中の公約実現と迅速な実行力をアピールするかのように、就任から最初の100日間に32の大統領令を発令して、第二次世界大戦後の大統領で最多記録となった。表０－１は戦後の大統領が発令した大統領令数を示したものであるが、オバマ前大統領は共和党議員や保守系メディアから大統領令を濫用していると批判されていたが[1]、実際には年平均で35本と戦後最少であった。全体として大統領令は減少傾向にあったが、この傾向を一変させたのがトランプ大統領である。年平均に換算すると108本というブッシュ元大統領（子）やオバマ前大統領の三倍近いペースで発令している。オバマの場合は二期目は共和党が上下両院を占めたことやブッシュ（子）の場合も2007年以降は民主党

が上下両院を抑えるなど、大統領の政党と違う政党が議会の多数党となるいわゆる「分割政府（Divided Government）」の状態となったため、議会での立法が困難なため、議会の承認を必要としない大統領令を重視したという指摘がしばしばなされてきたが、トランプの場合は、共和党が上下両院を抑えていることを考えると、拙速に自己のリーダーシップの成果を誇示しようとする姿勢が表れていると言えるだろう。

表０－１ 第二次世界大戦後のアメリカ大統領と大統領令（1945-2017.6.15）

大統領	大統領令総数	在職年数	年平均発令数
ハリー・S・トルーマン	907	7.78	117
ドワイト・D・アイゼンハワー	484	8	61
ジョン・F・ケネディ	214	2.84	75
リンドン・B・ジョンソン	325	5.17	63
リチャード・ニクソン	346	5.55	62
ジェラルド・R・フォード	169	2.45	69
ジミー・カーター	320	4	80
ロナルド・レーガン	381	8	48
ジョージ・H・W・ブッシュ	166	4	42
ビル・クリントン	364	8	46
ジョージ・W・ブッシュ	291	8	36
バラク・オバマ	276	8	35
ドナルド・J・トランプ	36	0.42	108

出所　“Executive Orders: Washington to Trump,” *The American Presidency Project.* http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php

表０－２は、トランプ大統領が現時点（2017 年 6 月 15 日）までに発令した

全36本の大統領令である。トランプ大統領が発令した大統領令は彼の政治姿勢を明確に反映したものとなっている。内容で分類してみると主なものとして、①オバマ政権の政策を撤回、廃止、否定するもの（13765、13772、13778、13782、13783）②不法移民規制強化、出入国管理厳格化（13767、13768、13769、13780）③経済活動活性化のための経済的規制緩和（13766、13771、13772、13777）④経済優先主義のよる環境規制の緩和・撤廃（13778、13783、13792、13795）⑤貿易赤字対策（13785、13786、13788、13796、13797）⑥行政改革（13771、13777、13781、13782）⑦トランプ支持層を意識したもの（13774、13788、13790、13791、13798）⑧犯罪・薬物対策（13773、13776、13784、13800）などがある。⑦について付言すると、民主党支持者やリベラル派が、2014年のファーガソン事件[2]以降争点になり続けている、白人警官による黒人青年射殺事件を問題視しているのに対して、トランプはむしろ警察官に対する暴力を問題視してきた。第13774号は彼のそうした問題意識を反映したものであり、警察官、キリスト教保守派、農村部の有権者、炭鉱労働者、退役軍人など、2016年選挙でトランプ支持率が高いと言われた有権者層に配慮した大統領令がそれぞれ含まれている。企業や産業界の利益を優先し、経済や環境規制の緩和を進めることや犯罪・薬物規制を強化するのは従来通りの共和党主流派の路線にも沿ったものである。

オバマが行った、医療保険改革や地球温暖化対策、金融規制改革法、連邦政府契約職員の最低賃金の引上げ、などをすべて否定し、またイスラム差別的であると激しく批判された二度の「入国禁止令」など、トランプの大統領令をオバマの改革路線から逆行するものとして否定的にとらえる見方も多いが、その一方で行政府職員が離職後にロビイストになることを5年間禁止したり、黒人大学（Historically Black Colleges and Universities（HBCUs））への連邦政府の協力を強化するなどやや意外な大統領令も含まれている点も見落とせない。

表０－２ トランプ大統領が発した大統領令（2017 年６月 15 日現在）

署名日	号　数	内　　容
2017.1.20	13765	オバマケア廃止
1.24	13766	国内製造業に対する各種承認や規制をめぐる手続きの簡素化
1.25	13767	米国―メキシコ国境の壁建設
1.25	13768	聖域都市への補助金停止
1.27	13769	イスラム７か国からの入国禁止令
1.28	13770	行政府職員が退職後５年間ロビイストになることの禁止
1.30	13771	新規の規制を１つ増やすごとに既存の２つの規制を廃止する
2.3	13772	金融規制改革法（ドッド・フランク法）の見直し
2.9	13773	国際犯罪組織対策の強化
2.9	13774	警察官に対する暴力防止
2.9	13775	連邦司法長官の継承順位の変更
2.9	13776	犯罪防止のためのタスクフォースの設置
2.24	13777	各省庁における規制の見直し、改革の推進
2.28	13778	オバマ政権が導入した水質規制の撤廃
2.28	13779	黒人大学への連邦政府の支援強化
3.6	13780	13769 を修正し、６か国に絞った入国禁止令
3.13	13781	連邦政府の組織改編と予算の大幅削減
3.27	13782	連邦政府契約職員の待遇に関するオバマ政権の大統領令の無効化
3.28	13783	地球温暖化対策の全面的な見直し
3.29	13784	薬物依存とオピオイド蔓延に関する対策委員会設置
3.31	13785	輸入品に対する反ダンピング税などの徴収強化
3.31	13786	貿易赤字の原因に関する大規模調査の指示
3.31	13787	連邦司法長官の継承順位の変更
4.18	13788	米国製品の購入や米国民の雇用を優先
4.21	13789	税関連の重要規制の検証
4.25	13790	農村・農業振興のための省庁間タスクフォースの設置
4.26	13791	連邦法で州の教育カリキュラムに干渉することの禁止
4.26	13792	天然資源の開発のためのナショナル・モニュメントの指定見直し
4.27	13793	内部告発者を保護するため、退役軍人省に新たな部署を設置
4.28	13794	米国政府のＩＴシステム近代化のための諮問委員会の新設
4.28	13795	北極海域を含む米国の大陸棚でのエネルギー開発の許可
4.29	13796	不公正な貿易慣行の是正・監視の強化
4.29	13797	「通商製造業政策局」（ＯＴＭＰ）の新設
5.4	13798	宗教団体に対する政治活動の禁止条件の緩和
5.11	13799	連邦レベルの選挙での不正投票疑惑を調査する委員会の設置
5.11	13800	連邦政府のサイバーセキュリティ強化

出所　大統領令のデータは、“Executive Orders,” The Whitehouse Website
（https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders）

本稿では、この36の大統領令の中で4番目に発令された、大統領令第13768号「合衆国内部における公共の安全の強化（Enhancing Public Safety in the Interior of the United States)」（本稿の最後に全文訳を掲載）に注目して検討したい。この大統領令は、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、いわゆる「聖域都市（sanctuary city)[3]」（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ものである。トランプは、2016年の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市での演説で、「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」などと述べていた[4]。本稿では、この大統領令のポイントを整理し、またこの大統領令をめぐってどのような法廷闘争が展開されているのか、聖域都市に対してトランプ大統領率いる連邦政府はどのような対抗策を取っているのか、その現段階を紹介したい。

1．ドナルド・トランプの選挙公約実現としての大統領令第13768号

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2017年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ポークスマンが「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[5]。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[6]。　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[7]。

近年、聖域都市がメディアの注目を浴びたのは、2015年7月1日にサンフランシスコ市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・ロペス・サンチェスが発砲し、近所に住んでいた32歳の女性ケイト・スタインリーが死亡した事件がきっかけだった。事件の容疑者が、5度の強制送還歴がある不法移民であったことや、同年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ったこと、サンフランシスコが聖域都市であった

こと、被害者が若い白人女性であったことなどから、事件は元々、サンフランシスコをはじめとする聖域都市の政策に批判的だった評論家や政治家たちからの格好の標的となった。この事件がきっかけとなって、共和党議員によって、強制送還者が再入国した場合に懲役刑に課す法案である、「2015年不法再入国者への最低懲役法案（通称ケイト法）」が下院に提出され、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[8]。同法案は下院は通過したものの、上院で廃案となった。事件直前の2015年6月16日に大統領選挙への出馬表明をしていたドナルド・トランプは事件に強い関心を示し、法案が廃案になった後、2016年9月には大統領令として最初に議会に対して同種の法案（ケイト法）を通過させるよう求めると宣言していた[9]。

その後、トランプは大統領に当選し、最初の、ではなかったが、就任後4番目の大統領令として2017年1月25日、聖域都市への連邦補助金の停止を柱とする大統領令に署名した。

２．大統領令第13768号の論点

大統領令第13768号「合衆国内部における公共の安全の強化（Enhancing Public Safety in the Interior of the United States）」は、全部で18条からなっている。特徴的な点は、まず連邦移民法の執行に協力しない聖域自治体と、合衆国で犯罪を犯した外国人の受け入れを拒んでいる出身国の両方を批判の対象としていることである。同令第1条の目的で、「全米の聖域自治体は意図的に連邦法に違反し、強制退去から外国人を匿おうとしている。こうした自治体は、アメリカ国民とわが共和国の根本構造に計り知れない害を及ぼしている」と厳しい言葉で非難するとともに、「数万人の退去強制可能な外国人が合衆国中の地域社会に、ただ彼らの出身国が本国送還の受け入れを拒否しているという理

由で解き放たれている」と指摘している。

こうした現状に対する「方針」として示されているのが、①すべての退去強制可能な外国人に対して移民・国籍法（INA）を含む合衆国移民関連諸法の忠実な執行を確保すること②合衆国移民関連諸法の効率的かつ忠実な執行を確保するため、利用可能な制度や資源を全て活用すること③適用可能な連邦法を遵守しない管轄地域に対して連邦資金が交付されることがないようにすること④強制退去処分になった外国人の即時退去の執行を確保すること⑤退去強制可能な外国人による犯罪の被害者及びその家族を支援すること（第２条）である。この中で最も具体的な③の連邦補助金の停止がこの大統領令の核心であると言える。

聖域都市と連邦政府の間には聖域都市政策の理解をめぐって大きな食い違いが存在している。筆者が 2017 年３月にサンフランシスコ市郡政府・市民移民行政室（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キュティブ･コーディネーターのメリッサ・チャン氏は、刑法犯を匿うことが聖域都市の目的なのではなく、住民の在留資格の情報を安易に連邦当局と共有しないということだと説明していたが[10]、この大統領令では、不法滞在者を潜在的な刑法犯とみなして、在留資格情報を共有しない聖域都市をあたかも犯罪扶助しているかのように捉えている姿勢がうかがわれる。例えば第５条では、移民法の執行の優先順位として、(a) 刑法犯として起訴された者 (b) 刑法犯として告訴され、未決である者 (c) 告訴可能な刑法犯罪行為を犯した者 (d) 公的事項や政府機関に対する申請に関して、不正若しくは意図的な虚偽の陳述を行った者 (e) 公的給付の受給に関して何らかのプログラムを濫用した者 (f) 最終的な退去命令を受けているが、合衆国を退去する法的義務を果たしていない者又は (g) 入国審査官の判断において、公共の安全若しくは国家安全保障に危険をもたらす可能性がある者、となっているが（第５条）、特に (g) の規定は根拠はあいまいである。

聖域政策をめぐって、問題を複雑化しているのは連邦、州、地方政府の出入国管理に係る権限の在り方である。例えば不法入国は、州や地方自治体が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る[11]。この点を意識して、この大統領令では、第8条で、連邦 — 州政府間の協力関係について規定している。例えば「法で認められ、州や地方当局者の同意が得られ、適切な範囲において、国土安全保障長官は、移民国籍法第287条 (g) またはその他の法律に則って、その裁量と監督の下で合衆国内の外国人の捜査、逮捕、または拘留に関して出入国審査官の職務を遂行するための資格をもち、適切な行動をとれるよう州及び地方の法執行機関に対して権限を与えるため適切な行動をとらねばならない。そのような（州や地方の法執行機関への）権限付与は、連邦当局が上記任務を遂行するのを代行するのではなく、（連邦当局を）補完するものとすべきである」との規定があるが、これは、「権限付与」されていないことを理由として、州や地方の警察が出入国管理に関わる捜査、逮捕、または拘留に関してサボタージュすることがないように念を押したものだと言えるだろう。

第9条では、①移民・関税執行局（ICE）に協力しない聖域自治体に対しての連邦補助金の停止や② ICE から地方当局へ不法移民の犯罪者の拘留継続令状を発行した場合、それを拒否した自治体は、ICE のホームページで自治体名を公表すること、などのペナルティを規定するとともに、③行政管理予算局長に、聖域自治体に現在支給されている全ての連邦補助金を明示することを求めている。

本節の最初に述べたように、本国送還する犯罪者の受け入れを拒否している外国に対する制裁についても、第12条で言及し、「国土安全保障長官と国務長官は　移民国籍法第243条 (d) で規定されている制裁を必要に応じて効率的に実施するために協力しなければならない」と述べている。またトランプは就任後最初の連邦議会での演説をした2017年2月28日にも不法移民に家族を殺さ

れた遺族をゲストとして招待し、不法移民による犯罪被害を強調していたが[12]、第13条では不法移民による犯罪の被害者救済のための部局の設置と被害状況の報告書を季刊する方針を示している。第14条では、「適用可能な法に合致する範囲で」という留保条件は一応付けてあるものの、「合衆国市民でない者や合法的な永住権をもたない者を個人確認情報に関してプライバシー保護法の保護適用から除外する政策を実施しなければならない」などと外国籍者やグリーンカードの非保持者に対するプライバシー権の侵害を容認するような規定がなされている。さらに第16条では、①連邦刑務所局の監督下で収監されている全外国人の在留資格②連邦保安局監督下で公判前拘留者として収監されている全外国人の在留資格③全米の州、地方刑務所に収監されている有罪判決を受けた全外国人の在留資格を季刊で公開することを求めている。

このように大統領令第13768号は、聖域都市の自治権や外国籍者、グリーンカード非保持者の人権を侵害する可能性が高い、中央集権的な性格を持つものだと言えるだろう。トランプ大統領は、例えば教育分野では、表０－２に挙げた、大統領令第13791号のように、連邦法で州の教育カリキュラムに干渉することを禁止したり、また全米共通教育プログラムとして2009年に全米知事会で考案され、各州で採用されるになった「コモンコア（Common Core State Standards Initiative）」については極めて批判的な立場であるが、この聖域都市への対応では州や基礎自治体を尊重し、連邦政府による干渉を抑えようという姿勢は全く見られない。

３．聖域都市による訴訟提起とその後の展開

大統領令第13678号は2017年1月25日、トランプ大統領により署名され、1月30日に発令されたが、翌日の1月31日に、まずサンフランシスコ市郡政府が、同令を合衆国憲法の修正第10条（州の留保権限）違反であるとして訴

訟を提起した。2月3日にはカリフォルニア州のサンタクララ郡が同じく修正第10条違反で連邦訴訟を提起した。2月8日には、マサチューセッツ州チェルシ市とローレンス市が訴訟を提起し、さらに3月21日にはカリフォルニア州リッチモンド市が提訴した。こうしてトランプ大統領は就任以来、5月初旬の時点で134件以上、連邦訴訟を提起されるという異例の事態になった[13]。

聖域都市に対する大統領令に関しての最初の司法判断となったのはサンフランシスコ市郡政府とサンタクララ郡政府に対する、2017年4月25日の連邦地方裁判所（第9巡回区、北カリフォルニア地区、サンフランシスコ）の判決である。地方裁判所判事のウィリアム・オリック三世は、判決文で、「憲法は、支出権限を大統領ではなく、連邦議会に与えているので連邦資金について新たな条件を大統領令でつけるのは憲法上不可能である」「大統領が認めない移民法執行戦略を自治体がとっているというだけの理由で移民法執行と有意義な関係のない連邦補助金を停止すると脅すことは不可能である」と述べ、大統領令に対して差し止め命令を出した[14]。

トランプ大統領は、判決翌日のツィッターで「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[15]。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[16]。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[17]。

トランプ政権側は、2017年5月22日にジェフ・セッションズ司法長官が、オリック判事宛のメモを発行し、「大統領令は、警察と連邦移民局の情報共有に関する特定の法律に関して自治体に順守を求める、比較的少額の補助金にしか当てはまらないものである」と述べて、一時停止命令の再考を促した[18]。ま

たセッションズ長官はこのメモで、聖域自治体について、「地方自治体に在留資格の情報を連邦政府と共有することを求める一つの連邦法に意図的に従わない自治体」と限定しており[19]、4月25日に判決でオリック判事が、大統領令では「聖域自治体」が具体的に定義されてないと批判したことに応えたものだったが、これに対してサンフランシスコ市側は6月6日、オリック判事に対して、「救いがたい、違憲の大統領令を拒否するように」促した。セッションズ長官のメモは、連邦司法省の一部の補助金にしか当てはまらず、他の省庁が聖域都市をどう定義するかについて口を出すのは越権行為であるというのがサンフランシスコ側の主張である[20]。

このように法廷闘争はまだ現在進行形であるが、大統領令で規定された、拘留継続令状に対する拒否者レポート（the Declined Detainer Outcome Report）は、2017年3月から合衆国移民・関税執行局（U.S. Immigration and Customs Enforcement）のホームページで公開され始めた[21]。しかし毎週公開するはずだったのが、1月28日から2月17日までの3週間分を公開した段階で情報の誤りなどについての苦情が殺到し、中断を余儀なくされた[22]。深刻な人権侵害につながる可能性があるにもかかわらず、入国禁止令のケースと同様に、行き当たりばったりでずさんな対応をしているトランプ政権の混乱ぶりがよく表れている。一方で、連邦政府に呼応する形で、聖域都市を規制しようとした州に対しても司法判断の壁が立ちふさがっている。地元警察に対して、職務質問で在留資格を問い、不法移民の拘留に関しては、ICEの要求にすべて従うことを求めたテキサス州法SB 4に対して6つの自治体が提起した連邦訴訟で、2017年6月5日にサンアントニオの連邦地方裁判所（第5巡回区、テキサス州西部地区）のオーランド・ガルシア判事は、ICEの要請に応じて不法移民を拘留した同州ベクサー郡保安官事務所を合衆国憲法修正第4条（相当の合理的な理由のない捜索・逮捕・押収の禁止）違反であると判示した[23]。このように現時点では、連邦裁判所に憲法訴訟を提起されることで聖域都市に対する急激な規制

強化の動きには連邦レベルでも州レベルでもストップがかけられ、政権の権力濫用に対する司法の抑制が機能していると見ることもできる。トランプ政権や不法移民規制強硬派の共和党知事や議員がこうした法廷闘争での挫折を踏まえて、既成立法が限定的で緩やかなものになっていくのか、断固として強硬路線を貫こうとするのかは予断を許さないが、いずれにしても連邦政府が連邦補助金を梃子にして地方自治体に不法移民の拘留や捜査を強要するのは憲法上困難である一方で、聖域都市側も ICE への不協力姿勢を市民に納得させることは容易ではなく、とりわけ保守的な住民からの反発は避けがたい。そうした法的整合性と不法移民への住民の政治的姿勢との間のきわどいバランスの上に各自治体における聖域都市政策は推移していくことになると思われる。

翻訳　大統領令第 13768 号「合衆国内部における公共の安全の強化（Enhancing Public Safety in the Interior of the United States）」

安岡　正晴　訳

アメリカ合衆国の憲法および移民国籍法（INA, 8. U.S.C. 1101 et seq.）を含む合衆国の法律により、大統領としての私に与えられた権限により、全米の地域社会におけるアメリカ国民の公共の安全を確保し、我が国の移民法が忠実に執行されるようにするため、ここに以下のような行政府の政策と大統領令を発する。

第１条　目的

我が国の移民関連諸法の米国内における執行は国家安全保障と合衆国の公共の安全にとって死活的に重要である。不法入国、及び不法滞在などのヴィザの規定に違反している多くの外国人は国家安全保障と公共の安全にとって深刻な脅威となっている。特に合衆国において犯罪行為に加担する外国人はなおさらである。

全米の聖域自治体は意図的に連邦法に違反し、強制退去から外国人を匿おうとしている。こうした自治体は、アメリカ国民とわが共和国の根本構造に計り知れない害を及ぼしている。

数万人の退去強制可能な外国人が合衆国中の地域社会に、ただ彼らの出身国が本国送還の受け入れを拒否しているという理由で解き放たれている。こうした外国人の多くは、連邦、州、地方の刑務所で服役した犯罪者である。そのような人物が合衆国に存在することや自国民の本国送還を外国政府が拒否している

ことは（合衆国の）国益に反している。

連邦移民法は、合衆国に滞在する権利のない外国人を確実に退去させるための我が国の移民法執行における連邦―州政府間の協力関係の枠組みを示しているが、連邦政府はこの基本的な主権的責任を十分に果たせずに来た。仮にある種の退去強制可能な外国人を潜在的な法執行から免責するようなことがあれば、我々は合衆国の移民関連諸法を誠実に執行することが不可能になる。本大統領令の目的は、合衆国移民法を執行するためにあらゆる法的手段を利用することを関係各省庁に指示することである。

第２条　方針

行政府の方針は以下の通りである。

(a)　合衆国憲法第２章第３条及び合衆国法典第５編第3331条に合致するように、すべての退去強制可能な外国人に対して移民・国籍法（INA）を含む合衆国移民関連諸法の忠実な執行を確保すること

(b)　合衆国移民関連諸法の効率的かつ忠実な執行を確保するため、利用可能な制度や資源を全て活用すること

(c)　法律で命じられた場合を除き、適用可能な連邦法を遵守しない管轄地域に対して連邦資金が交付されることがないようにすること

(d)　強制退去処分になった外国人の即時退去の執行を確保すること

(e)　退去強制可能な外国人による犯罪の被害者及びその家族を支援すること

第３条　定義

この大統領令における用語は、合衆国法典第８編第1101条の定義に準拠する。

第４条　合衆国内における移民関連諸法の執行

本令第２条に規定された方針を推進するため、私は、全ての退去強制可能な外国人に対して、合衆国の移民関連諸法の忠実な執行を確保するためにあらゆる法的手段を利用することを関係各省庁に指示する

第５条　執行における優先順位

合衆国の移民関連諸法を忠実に執行するにあたって、国土安全保障長官は、上記の外国人の退去強制にあたって、移民国籍法（8 U.S.C. 1182(a)(2), (a)(3)、及び (a)(6)(C), 1225, 及び 1227(a)(2)及び(4)）の第 212 条(a)(2)、(a)(3)、及び(a)(6)(C)、第 235 条、及び第 237 条(a)(2)及び(4)で規定されている者と以下の退去強制可能な外国人を優先しなければならない。

(a)　刑法犯として起訴された者

(b)　刑法犯として告訴され、未決である者

(c)　告訴可能な刑法犯罪行為を犯した者

(d)　公的事項や政府機関に対する申請に関して、不正若しくは意図的な虚偽の陳述を行った者

(e)　公的給付の受給に関して何らかのプログラムを濫用した者

(f)　最終的な退去命令を受けているが、合衆国を退去する法的義務を果たしていない者又は

(g)　出入国審査官の判断において、公共の安全若しくは国家安全保障に危険をもたらす可能性がある者

第６条　民事制裁金と罰金

可及的速やかに、本令発令日から１年以内に国土安全保障長官は、合衆国に不法滞在する外国人と不法滞在を助長している者から、長官が法の下に評価し、徴収する権限を有する制裁金及び罰金の評価及び徴収について法的に義務付ける指導書を発行し、規則を公布しなければならない。

第７条　入国審査官及び入国警備官の増員

国土安全保障長官は、合衆国移民・関税執行局長を通じて、法律に合致し、予算の執行限度に従って、適切な訓練を受け、移民・国籍法（8 U.S.C. 1357）第287条に規定された法執行職務を遂行する権限をもつ入国審査官及び入国警備官（immigration officers）を１万人追加雇用するための適切な措置を取らなければならない。

第８条　連邦 ― 州政府間協定

全米の州及び地方の法執行機関に合衆国内における入国審査官及び入国警備官の職務を遂行する権限を法と合致する範囲で最大限与えるのが、行政府の方針である。

(a)この政策を推進するため、国土安全保障長官はただちに、移民国籍法第287条(g)（8 U.S.C.1357(g)）に則って協定を結ぶ準備をするため、諸州の知事及び地方当局者と協力関係を結ぶため適切な行動をとらねばならない。

(b)法で認められ、州や地方当局者の同意が得られる、適切な範囲において、国土安全保障長官は、移民国籍法第287条(g)またはその他の法律に則って、その裁量と監督の下で合衆国内の外国人の捜査、逮捕、または拘留に関して出入国審査官の職務を遂行するための資格をもち、適切な行動をとれるよう州及び地方の法執行機関に対して権限を与えるため適切な行動をとらねばならない。そのような（州や地方の法執行機関への）権限付与は、連邦当局が上記任務を遂行するのを代行するのではなく、（連邦当局を）補完するものとすべきである。

(c)法で認められる範囲で、国土安全保障長官は、各協定を移民国籍法第287条

(g)に則り、その管轄区域での連邦移民関連諸法の執行に最も効果的なモデルを提供するように構築することができる。

第9条　聖域自治体

州又は州内部の政治的下位区分が合衆国法典第8編第1373条を順守するよう最大限務めるのが行政府の方針である。

(a)　この政策を推進するため、司法長官と国土安全保障長官は、その裁量と法に合致する範囲で、合衆国法典第8編第1373条を順守することを意図的に拒む自治体（聖域自治体）の連邦補助金の受給資格を、司法長官又は国土安全保障長官が法執行上の目的で必要と認めた場合を除き、確実に停止しなければならない。国土安全保障長官は、その裁量で、法と合致する範囲で、ある自治体を聖域自治体であると特定する権限を持つ。合衆国法典第8編第1373条に反する自治体や連邦法の執行を妨害する効果をもつ条例、政策若しくは慣行を有する自治体に対して適切な法執行行動をとらなければならない。

(b)　聖域自治体に関する公共の安全上の脅威について周知をはかるため、国土安全保障長官は、拘留継続令状に対する拒否者レポート（the Declined Detainer Outcome Report）やそれに相当するものを活用し、毎週、外国人による犯罪行為の包括的なリストとそうした外国人に対する拘留要求を無視又は尊重しなかった自治体名を公表しなければならない。

(c)　行政管理予算局長は、聖域自治体に現在支給されている全ての連邦補助金に関する情報を即時に入手し、提供しなければならない。

第10条　既存の出入国管理政策の見直し

(a)　国土安全保障長官は、2014 年 11 月 20 日、同省によって発行された覚書で規定されている優先法執行プログラム（the Priority Enforcement Program, PEP）を廃止し、覚書で言及されている「安心なコミュニティ（Secure Communities)」として知られる移民プログラムを立て直さなければならない。

(b)　国土安全保障長官は、この命令と合致するように省の規則、政策、及び手続きを見直し、必要に応じてこの命令と矛盾する規則があれば廃止又は改定する規則改定案を通知し、コメントを求め、適切で法に合致する範囲で、撤回又は修正すべきか否かを検討しなければならない。

(c)　私たちの地域社会を守り、憲法と制定法の範囲内で触法外国人の認知、拘留、及び退去強制を促進するため、国土安全保障長官は補助金を受給している法執行機関とのコミュニケーションの効率化を図るために適用する令状の書式を統合、改定しなければならない。

第 11 条　連邦司法省による出入国管理法違反者の訴追

司法長官と国土安全保障長官は、移民犯罪の訴追、並びに暴力犯罪と合衆国への国際犯罪組織の入国の抑制のための協力戦略の開発に適切な資源が確実に投入されるようなプログラムを開発、実施するために協力しなければならない。

第 12 条　非協力的な諸国への対応

国土安全保障長官と国務長官は、移民国籍法第 243 条(d)（合衆国法典第 8 編第 1253 条(d)）で規定されている制裁を必要に応じて効率的に実施するために協力しなければならない。国務長官は、法で許される最大限の範囲で、外国と外交努力及び交渉する際に、合衆国からの退去強制の対象になる外国人をその出身国が引き受けることを停止条件として確実に含めるようにしなければならな

い。

第 13 条　退去強制可能な外国人による犯罪の被害者救済のための部局設置

国土安全保障長官は、移民関税執行局に対して、同局内部に退去強制可能な外国人による犯罪の被害者とその家族に対して積極的で、時宜にかない、適切かつ専門的なサービスを提供するための部署を設置するため、適切で法律に則ったあらゆる措置を取るよう指示しなければならない。この部署は合衆国内の外国人犯罪者による被害状況を研究する季刊の報告書を発行しなければならない。

第 14 条　プライバシー保護法

行政諸官庁は、適用可能な法に合致する範囲で、合衆国市民でない者や合法的な永住権をもたない者を個人確認情報に関してプライバシー保護法の保護適用から除外する政策を実施しなければならない。

第 15 条　報告

この命令で他に規定されていない限り、国土安全保障長官と国務長官はそれぞれこの命令発令から 90 日以内に、さらに再度 180 日以内にこの命令に含まれている指示についての進捗状況を大統領に報告しなければならない。

第 16 条　透明性

合衆国における外国人犯罪者の透明性を高め、それについての状況認識を深めるため、国土安全保障長官と国務長官に対してここで以下の事項について関連データを収集し、季刊の報告書を発表するように指示する。

(a)　連邦刑務所局の監督下で収監されている全外国人の在留資格

(b)　連邦保安局の監督下で公判前拘留者として収監されている全外国人の在留資格

(c)　全米の州、地方刑務所に収監されている有罪判決を受けた全外国人の在留資格

第 17 条　人事

連邦人事管理局は、この命令を実施するための職員の採用を促進するため、適切で法に則った措置を行う。

第 18 条　通則

(a)　この命令のいかなる条項も以下の事項を損ない、さもなければこれらに影響を及ぼすものと解釈されてはならない。

(i)　法律で行政省庁もしくはその責任者に与えられた権限

又は

(ii)　予算、行政もしくは立法上の提案に係る行政管理予算局長の機能

(b)　この命令は適用可能な法律と合致する形で、予算の執行限度に従って実施しなければならない。

(c)　この命令は、合衆国並びに合衆国の省、庁、各種機関、職員、被用者、代理人又はその他あらゆる者に対し、いかなる関係者によっても、実態上又は手続き上、法律又は衡平法により履行を強制できるいかなる権利又は利益を設定することを意図したものではなく、かつ設定するものでもない。

ドナルド・J・トランプ

ザ・ホワイトハウス

2017 年 1 月 25 日

注

1　Jacobson, Louis. “Ted Cruz Says Barack Obama Is First President 'Who Thinks He Can Choose Which Laws to Enforce and Which Laws to Ignore,” *Poltifact*, March 10, 2014（http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2014/mar/10/ted-cruz/ted-cruz-says-barack-obama-first-president-who-thi/）

2　ファーガソン事件とは、2014 年 8 月 9 日にミズーリ州ファーガソンで丸腰の 18 歳の黒人青年マイケル・ブラウンが白人警官に射殺され、警官が不起訴となったことから抗議デモが激化、全米に広がった。翌年の 2015 年 4 月 19 日には、メリーランド州ボルティモア市で 25 歳の黒人青年フレディ・グレイが白人警官に暴行され、死亡したことで抗議デモが暴徒化し、同市では非常事態宣言が発令され、州兵も出動することになった。こうした事件が繰り返されたことを背景として、”Black Lives Matter（黒人の命は大事だ）“という市民運動が米国のみならず、国際的な広がりを見せ、2016 年大統領選挙でも活発に運動を展開したが、一方でその運動が反警察、反白人的な性格を持つようになったとの批判もある。Luibland, Shannon. “How a Death in Ferguson Sparked a Movement in America,” *CBS News*, August 7, 2015.（http://www.cbsnews.com/news/how-the-black-lives-matter-movement-changed-america-one-year-later/）トランプはそうした批判的な立場に立っている。

3　聖域都市の発展や聖域都市をめぐる連邦―州―都市関係の展開については、安岡正晴.2017.「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」『国際文化学研究』第 48 号参照。

4　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/）

5　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）

6　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）

7　Garcia, Michael John and Kate M. Manuel. “State and Local ‘Sanctuary’ Policies

Limiting Participation in Immigration Enforcement." *CRS Report*, July 10, 2015

8 "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)

9 Hollyfield, Amy. "Donald Trump Promises to Ask Congress to Pass Kate's Law." *ABC7 News*, September 1, 2016 (http://abc7news.com/news/donald-trump-promises-to-ask-congress-to-pass-kates-law/1493956/)

10 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)

11 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.55.

12 Huetteman, Emmarie and Caitlin Dickerson. "With His Guests, Trump to Highlight Illegal Immigration as a Security Issue, " *The New York Times*, February 28, 2017 (https://www.nytimes.com/2017/02/28/us/politics/first-ladys-box-guest-list.html?mcubz=1)

13 Viser, Matt. "Trump Has Been Sued 134 Times in Federal Court since Inauguration," *Boston Globe*, May 5, 2017

14 "San Francisco Judge Blocks Trump Order on Sanctuary City Funding," *CBS News Bay Area*, April 25, 2017 (http://sanfrancisco.cbslocal.com/2017/04/25/trump-sanctuary-city-executive-order-blocked-judge-william-orrick/)

15 Donald J Trump Twitter, April 26, 2017 (https://twitter.com/realdonaldtrump)

16 "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)
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/)

17 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)

18 Thanawala, Sudhin and Sadie Gurman. "Trump Administration Asks Judge to Reconsider Sanctuary Cities Ruling," *PBS News Hour*, May 23, 2017 (http://www.

pbs.org/newshour/rundown/trump-asks-judge-reconsider-block-executive-order-cuts-funding-sanctuary-cities/）

19 “Trump Admin Scales Back Threat to Sanctuary Cities,” *WGNO-ABC News*, May 22, 2017（http://wgno.com/2017/05/22/trump-admin-scales-back-threat-to-sanctuary-cities/）

20 Michels, Patrick. “San Francisco: DOJ’s Sanctuary Cities Order Should Stay on the Shelf,” *Reveal ; From The Center for Investigative Reporting*, June 6, 2017（https://www.revealnews.org/blog/san-francisco-dojs-sanctuary-cities-order-should-stay-on-the-shelf-despite-new-definition/）

21 “Declined Detainer Outcome Report, “ US Immigrations and Customs Enforcement Website（https://www.ice.gov/declined-detainer-outcome-report）

22 Shuham, Matt. “ICE Suspends Weekly Name-And-Shame ‘Declined Detainer’ Reports,” *TPM*, April 11, 2017（http://talkingpointsmemo.com/livewire/immigration-customs-enforcement-declined-detainer-outcome-report-suspension）

23 Planas, Roque. “Ruling on ICE Detainers Is Bad News for Texas Immigration Crackdown” *Huffpost*, June 9, 2017.

（やすおか　まさはる・現代アメリカ政治論）