

米国移民政策から見る 日本の外国人労働者問題への一考察； “brain circulation” から “win-win circulation” へ

平 岩 恵 里 子

日本が少子高齢化によって人手不足が生じ、外国人労働者受け入れが必要であるとの声と同時に FTO 等の交渉において外国人労働者受け入れの要請が強まっている。外国人労働者を移民と捉えるならば、移民は送出し国・受入れ国だけの問題だけではなく、その時々政治・社会・経済の状況に大きく依存する存在である。本稿では、現在の移民政策が大きな転換点にあると言われる¹ 米国の政策を俯瞰することを通じて、日本が直面するグローバル規模で起こっている「人の移動」の現状を明らかにし、そこから政策への含意を見出すことである。

はじめに

米国は移民として毎年80万人から100万人を合法的に受け入れ、年間3500万人にのぼる観光あるいはビジネス滞在者が訪れ、1年の間に30万人から40万人の不法入国者が積み上がる国である²。2003年の時点で外国生まれの人口は3,350万人、米国全人口の11.7%を占める³。表1が表しているように、現在でもなお移民数、外国生まれ⁴の人口はともに増加している。

表1 最近の米国移民動向 (単位：千人)

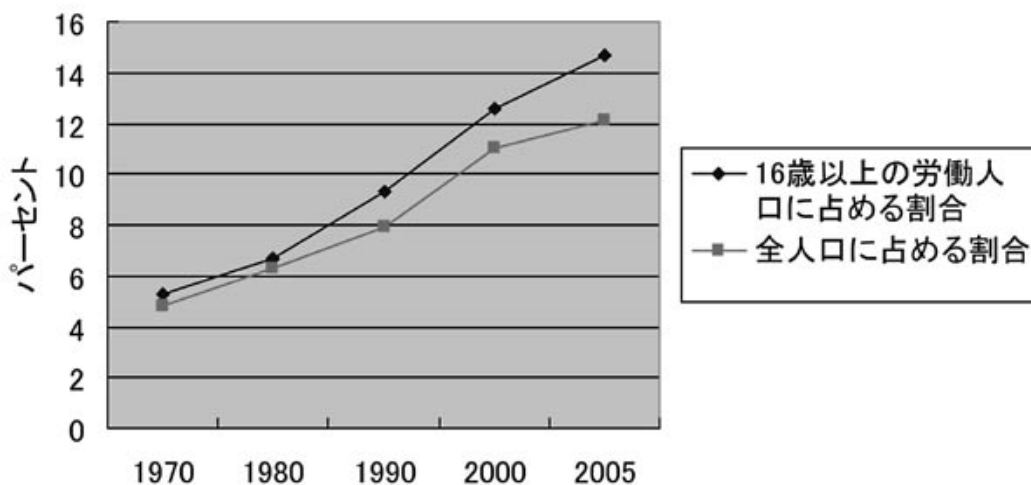
	1999年	2000年	2001年	2002年
永住移民流入数				
合計	646.6	849.8	1,064.3	1,063.7
資格別				
直近親族呼寄せ	258.6	347.9	443.0	486.0
直近親族以外呼寄せ	216.9	253.3	232.1	187.1
就労	56.8	107.0	179.2	175.0
難民	42.9	65.9	108.5	126.1
多様化プログラム	47.6	50.9	42.0	42.8
その他	23.8	24.8	59.5	46.7
出生地別				
アジア	199.4	265.4	349.8	342.1
中南米	156.5	210.7	248.3	240.0
メキシコ	147.6	173.9	206.4	219.4
欧州	92.7	132.5	175.4	174.2
その他	50.4	67.3	84.4	88.0
非移民ビザ発行数				
合計	1,106.6	1,256.0	1,380.9	1,288.7
学生	268.8	290.2	298.7	238.4
短期就労・研修	298.9	355.1	401.8	356.9
専門技能 (H-1B)	116.5	133.3	161.6	118.4
農業 (H-2B)	28.6	30.2	31.5	31.5
企業内転勤	41.7	55.0	59.4	57.7
その他	112.1	136.6	149.3	149.3
その他	538.9	610.7	680.1	693.4
外国生まれの人口				
合計	28,016.9	29,472.5	30,633.9	33,383.4
メキシコ	7,249.1	8,072.3	8,494.0	9,900.4
フィリピン	1,549.4	1,313.8	1,333.1	1,488.1
インド	849.2	1,010.1	1,028.8	1,322.4
中国	890.6	898.0	968.2	986.9
その他	17,478.6	18,178.3	18,809.8	19,685.6

出所：OECD Trends in International Migration, SOPEMI 2004 pp.288 より作成。

米国内の労働力に占める外国生まれの労働者の割合も増加しており（図1）
2005年にはおよそ15%を占めるまでになっている。1970年当時の約3倍にま

でなっているという事実は、米国がいかに合法・非合法を問わず就労目的の移民の受け皿になり続けているかを物語る。就労する移民が増えるのは1965年の移民法改正をきっかけとしており、この時期が以後現在に至るまでの基本的枠組みを成しているが、このことについては次節で詳述する。

図1 米国における外国生まれの人々が労働人口及び全人口に占める割合



Source: 1 percent Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS), 1970-2000; Current Population Survey March Supplement, 2005.

出所：Migration Policy Institute, Migration Information Source 2006 より作成。

出身国別では、メキシコが外国生まれの総人口の約30%、中国（香港と台湾も含む）が同じく約5%、フィリピン約4%、インド約3.3%となっており、地域別に括ると、約53%がラテンアメリカ出身、25%がアジア出身、13.7%が欧州出身である。第二次大戦後に欧州出身の移民が急減し、かわって中南米諸国、アジア諸国からの移民が増加し続けている。その背景には世界経済の変容と外国人労働力への需要と供給を反映した移民政策が深く関わっており、次節以降でその歴史を追っていく。第1節では19世紀前半から第二次世界大戦前までの政策の変容を、第2節で第二次世界大戦以降、現在までの移民政策⁵を概観する。第3節で特に重要な変化と思われる短期就労移民（“brain circulation”）を論じ、第4節で日本の移民政策への含意（“win-win

circulation”) を検討する。まとめて労働移動の経済理論に触れ、今後の検討課題などを述べる。

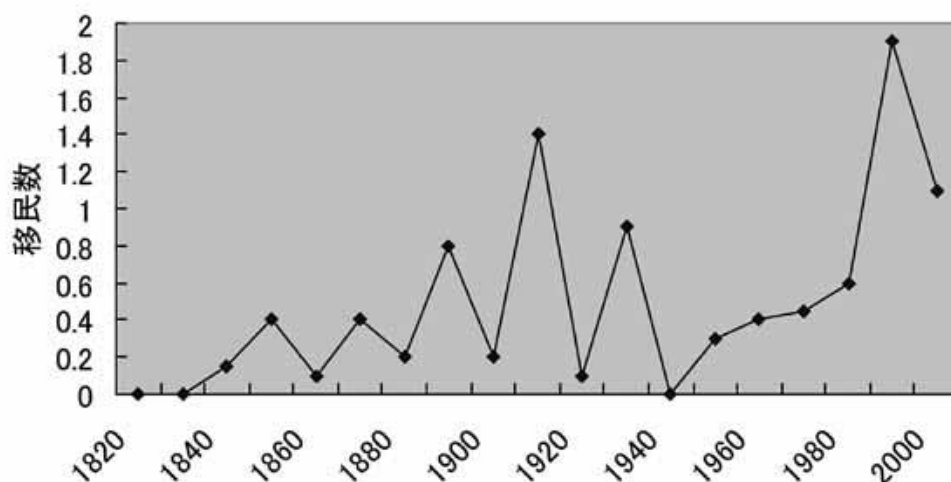
1. 第二次世界大戦前の米国移民パターンと政策

図2の移民数長期トレンドから見てとれるように、米国への合法的移民数はミクロで見れば小さな増減の波を繰り返しているが、マクロで捉えれば第二次世界大戦時期が分岐点となり21世紀初頭の現在は第二の山にある。20世紀においては大きく3つの時期に区分できる。20世紀当初までの移民大量受け入れ期、1960年後半までの移民受け入れを抑制した国内志向期、そして1970年代以降の移民増大期である(小井土、2003)。

(1) レッセフェールの時代

米国が入国記録をとり始めたのは1820年からであるが、それ以前からすでに宗教上、あるいは政治、経済上の理由によりイギリスからの移民が流入して

図2 米国への合法移民数 1820年～2000年推移(単位:百万)



注: 年毎の変化はもっと激しくなるが、およその全体像が分かるように10年毎の表示にしてある。

Source: US Department of Justice Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 2001*.

出所: Migration Policy Institute, Migration Information Source 2006より作成。

いた。1820年～1860年は記録上最初となる移民の波が押し寄せた時代である。欧州での工業化により生計を営めなくなった職人や農民などが渡米、米国側でも輸送手段の発達によって大量の人々を広大なフロンティアへ送ることが可能になったことと相俟って移民が急増した。食糧危機に陥ったアイルランドからの移民が大勢を占めたのもこの時期である。

(2) 「誰を入れないか？」の時代

1880年～1920年は、移民の出身が北・西欧州から、南・東欧へと変化した時代である。ゴールドラッシュや大陸横断鉄道の建設もあり西海岸へ中国人、日本人を含めアジア系が流入したのもこの時期であった。産業労働力を必要とした米国は歴史上、移民第二の波を迎え、第一次世界大戦までに南・東欧から約2000万人が移民し、数十万人にのぼる中国人や日本人などアジアからの人々が西海岸に就労の場を求めた。従来北・西欧諸国からの移民がいわば主流だった社会に対し、異なった文化的背景を持つ集団が米国内に誕生したのである。両者間の緊張関係と工業化による経済・社会の変容が特定の集団に対する排斥につながり、結果、米国で始めて特定の人々を除外する移民法として1882年、中国人排斥法が成立した⁶。この時期は米国民にとって経済上、あるいは社会上、好ましくないと判断される人々に対して門戸を閉じる（closing the gates）初めての時代だった⁷。

そうした状況下、1924年に移民数量コントロールを目的とした「出身国別割当制」を採用した移民法「移民および国籍法」が成立した。これは南・東欧諸国からの移民を押さえ、むしろ北・西欧諸国など西半球からの移民を優先させる性格のものであった⁸。

こうした選択的メカニズムを持つ移民政策改正の試みがなされたのは第二次世界大戦後のことで、アジア系移民差別法の撤廃（1943年対中国系、1946年対フィリピン・インド系、1952年対日・朝系）に続き、1965年になって「出身国別割当制」が廃止された。

2 . 第二次世界大戦後の米国移民政策

(1) 「誰を入れるか？」の時代

米国の移民政策は 1965 年改正の移民法で大きく転換した。この 65 年法では国籍条項が廃止され、すでに米国内に住む移民の家族呼び寄せを優先するとともに、技術を持った移民を優先する条項が制定されたのである。東半球、西半球別の上限枠はあるものの、特定の国からの移民を奨励するものではなく、出身国に関わらず移民によって離散した家族が再結合できる仕組みを重視した。そしてもう一方の原則は、米国の産業が必要とする技術のある外国人に門戸を開くというものであった。この「家族再結合優先、雇用優先条項」により、欧州諸国が経済発展を遂げている時期とも重なったことでヨーロッパ系移民が急減し、変わって中南米系とアジア系移民が急増する結果となった。アジア諸国からの移民が特に増大したことの背景には、Sassen (1995) が指摘するように、米国がアジア諸国に軍事拠点を置き、多国籍企業の直接投資を通じた経済関係が構築され、米国のプレゼンスがアジア地域に大きな影響を与えたことも指摘しておかなくてはならない。一方、1960年代を通じた米国の公民権運動の高まりによる差別是正の動きも重要な背景であった。

同時にこの 1965 年移民法がその後の米国に大きな影響を与えたのは、ブラセロ計画 (1942年開始) が廃止されたことである。ブラセロ計画は、米国とメキシコとの二国間協定に基づき米国西南部の農場でメキシコ人労働者が年契約で働けるもので、20年以上にわたり米国の農業を支えてきた存在である。しかし、その廃止がかえってメキシコからの不法移民増大を招く結果となった。不法であるがゆえに雇用主は賃金を低く抑えることができメキシコ人労働力への需要がさらに高まってしまったのである。以後、国境を越える様々な方法を駆使して米国へ入る不法移民が増大することになった。

(2) 不法移民対応の時代

不法移民取締りへの社会要請を受けて成立した 1986 年「移民改革統制法」

では、先に述べた不法移民対策に重点が置かれ、初めて不法移民雇用者への罰則規定が定められると同時にアムネ스티（非合法移民を人権に配慮して合法化する措置）も盛り込まれた。同時にメキシコとの国境管理にも人的・資金的な資源が投じられて不法移民対策が強化された。しかしこうした制限の一方で、合法移民枠は暫時拡大しており、1990年の移民法では移民枠がさらに広がると同時に⁹、高い学歴や特別の技術を持つ者、投資能力のある者に対する枠も従来の2倍になった。

1980年代は、移民がその出身国（送出し国）と、米国のような受入れ国にとって、果たしてその賃金や経済厚生にどのような影響を与えるのか、移民は経済的に望ましいのか否かについて理論上の分析が進んだ時期でもある。また専門技術を持つ人材を積極的に受け入れる結果、出身国側から優秀な人材が海外に流出してしまう、いわゆる“brain drain”（頭脳流出）の問題が指摘され始めたもこの時期である。さらに、メキシコとの国境取締りに膨大な資金を投じて、果たしてそのコストに見合う効果が得られるのか否かにも関心が向けられ、いわゆる国際労働移動が経済学の分析対象に取り上げられていくようになったのである¹⁰。この時期はまた、経済・社会が急速にグローバル化に向かって進み始めた時代であって、以降の移民政策も歩調を合わせるように目まぐるしく変わっていくことになる。

（3）グローバル化の進展 「どう管理するか？」の時代

前掲の図2からも見てとれるように、米国は1990年に180万人という歴史上最大数の移民を受け入れている。段階的に合法移民数を増やしてきたのだが、それを受けた1996年の移民法改正では、国境強化を目指した「非合法移民改革法」と、福祉給付の制限と許容範囲を設けた「福祉改革法」が制定された。移民政策の文脈から見て特に重要な意味を持つのは後者で、滞在年数によって福祉給付の範囲と制限を明確に区別したのである。教育、医療など社会的サービスへのアクセスにおいて米国市民とは明らかな区分けがされ¹¹、アメリカ経

済へ寄与するどころかむしろ税金も納めず福祉負担を増大させているのが移民である、という世論を大きく反映したものであった。カリフォルニア州において、非合法移民に教育や医療などの公的援助へのアクセスを制限することを要求した住民提案 187 (Proposition 187) が 1994 年に成立したのは、そのような典型的な反移民感情の事例であった¹²。一方で、雇用を目的とした技術移民受け入れは、雇用主に厳しい審査を要求するものであるにもかかわらず¹³60%増加し、雇用ベースの移民に関してはその道を大きく広げることとなった。

(4) 「 ticket gate system¹⁴ 」 福祉・雇用を通じた積極的「選別」の時代へ
1990 年代以降、経済的に貧しい移民に対する反感と排除の動きが高まるとともに、安全保障の観点から犯罪者などに対する国外強制退去も増加していく。1990年法改正においても罪を犯した移民の国外退去は謳われていたのだが、1996年の反テロリズム法ではその強制退去すべき移民の範囲が広がり、法的手続きも簡素化された¹⁵。また、家族再結合に関する法改正により、呼び寄せる家族は公的な救済やサービスを受ける資格が厳しく制限され、かつ経済的負担を負うことができる担保能力が要求されるようになった。しかもその制限の権限が地方政府に委ねられることとなり、地域が抱える事情に応じて裁量的な措置をとることが容易になったのである。さらにアムネ스티などそれまで米国が取り入れてきた人道上寛容な措置は見送られ、いわば選別の時代に入ってしまった。

1990年の改正法でさらに重要な変化は、新しく創設された就労ビザによる非永住型の短期滞在就労枠の新設に伴う非移民就労者の増大である。米国の経済牽引役となった IT 産業への人材需要の高まりから、高度な技術や頭脳を持った専門家を積極的に受け入れる枠組みをつくったのである。この点については次節でさらに詳しく述べる。

(5) 9.11以降：移民と安全保障の狭間で

2001 年 9.11 以降、テロ対策が一気に進み、国境警備の一層の強化、入国審

査の強化、留学生に対する監視強化、さらにテロ支援国家と位置付けた国々からのビザ申請検査強化などが盛り込まれた。同時に国土安全保障省が新たに設けられ、法務省の管理下にあった移民帰化局が廃止されてその機能は国土安全保障省にうつった。外国人だけでなくアメリカ市民さえも権利と自由への制限が議論となったが、その一方で移民の数は減少していないのが現実である。「同時多発テロの実行犯は移民ではなくテロリストであった」¹⁶ という表現からは米国の矜持がうかがえる。しかし、国家の安全保障と移民政策が交差することは間違いなく、900 万人から 1,000 万人いるとされる非合法移民の存在が今も議論の中心である。しかし、特に農業あるいは建築の現場において低賃金で働く非合法移民はすでに米国経済・社会にビルトインされているのが現実である。不法移民の 57% はメキシコ人、24% がラテンアメリカ諸国の人々である。2004 年において米国内就労者 1 億 4800 万人のうち不法就労者は 640 万人を占め、4.3% にのぼる¹⁷。同年、メキシコからの不法移民に対して 3 年間の労働許可を付与する内容の短期就労プログラムがブッシュ大統領から提案されたものの議会と移民労働者双方から反発が起こり¹⁸、不法移民対策は経済・社会・政治上いずれにおいても困難を極めている。

3．短期就労移民とグローバル経済の深化

(1) H-1B ビザの制定

1996 年の「非合法移民改革法」と「福祉改革法」の結果、注目すべきは家族再結合数が減少し、一方で高度熟練専門職の短期就労枠（非永住）移民が増加している点である（表 1 参照）。こうした傾向が続くかどうかの判断はまだ尚早であろうが、少なくとも雇用機会を求める移民とそれを需要するアメリカ側の要因が新たな局面をもたらしていることは指摘できる（OECD 2004）。短期就労枠を利用したシステムは、「高度な技術」という “ticket” を持って米国で就労を望む人々、後に述べるようになかでもアジア系移民をひきつける結果と

なっているのである。

短期就労のためのカテゴリーはすでに 1952 年に制定されていたもので、H-1 ビザ、H-2 ビザがある。H-1 ビザは特別の才能や技術を持つものに、H-2 ビザは国内で雇用が難しいサービス業に携わるものに認められた¹⁹。

H-1 ビザは主に医療関係、特に不足していた看護婦を対象として設定されたものである。しかし同時にスポーツ選手やモデルまでも含む「プロフェッショナル」な職業にも認められていたこともあり、対象範囲が曖昧であるとの批判、さらに未熟練労働就労への抜け道になっているとの批判も高まり 1989 年、続いて 1990 年に改正された。1990 年法は就労カテゴリーを基本的に再編したもので、対象となる職務を細分化して範囲を限定し、同時に専門職を対象として H-1B が制定されたのである²⁰。

IT 産業を核としてグローバル経済を牽引したい米国は、議会で制定された「21 世紀アメリカ競争法」(American Competitiveness in the Twenty-First Century Act) を制定し、上院司法委員会は高度な技術を持つ専門職として移民を受け入れることは経済的に国益にかなうとして H-1B 上限拡大を支持している。専門職とは、高度専門知識の理論的かつ実践的応用を要求されるもの、最低でも学士あるいはそれ以上の学歴を有するものと定められた。この H-1B による短期就労者が 1990 年以降急増し、雇用による永住移民数を凌駕するようになった(表 2)。そしてアメリカ社会における短期就労移民の性格を急速に変えていくことになる。

第一の変化として、H-1B ビザは更新を経て最長 6 年の雇用が可能であると同時に永住権取得への道が開かれたことである。「短期就労」と「永住」との境界が事実上取り除かれ、実際に多くの短期就労移民は永住ビザを申請した。

第二の変化は、H-1B ビザ就労者はその多くを IT 関連企業が吸収したことである。1990 年代を通じて IT 産業はアメリカ経済の牽引力であり、その成長を受けて H-1B 認可枠の上限が引き上げられていくこととなる²¹。IT 関連企

表2 米国における短期就労者数の変化

(単位：千人)

	1992	2000	2001	2002	2003
高度熟練労働者					
専門職 (visa H-1B)	35.8	133.3	161.6	118.4	107.2
専門職 (visa H-2B)	...	45.0	58.2	62.6	79.0
その他の専門職	3.0	9.3	9.4	8.7	9.0
季節労働者 (visa H-2A)	7.2	30.2	31.5	31.5	29.9
企業研修 (visa H-3)	1.8	1.5	1.6	1.4	1.4
合計	47.8	219.3	262.4	222.6	226.5
(雇用移民数) *	(147.0)	(107.0)	(179.2)	(175.0)	...

* 短期ではなく、雇用に基づく永住権を獲得した人数を表す。

Source: United States Department of State, Bureau of Consular Affairs.

出所：OECD Trends in International Migration, SOPEMI 2004 pp.32-33
 より作成。

業にとってグローバル競争に勝ち抜きタイミングを逃さず高度な製品を供給するには、そうした技術者が必要不可欠であり、雇用側は米国の技術者だけでは足りないと言われればよかった (Briggs 2003)。さらに最長6年の就労期間を過ぎて彼らは米国を去らなければならないとすれば、そうした優秀な頭脳が他国に流れ、結果として米国企業の競争力を奪うことになるとも主張したのである。

一方で批判もあった。企業は H-1B ビザ就労者を不法滞在者や留学生の試用期間と称して採用し、結果としてより安く融通のきく労働者として雇用しており、かつてメキシコからの契約農業労働者を雇用したブラセロ計画のハイテク版 (High-Tech bracero) ではないかという批判である。また、自国の労働者を育てるコストや高賃金を嫌い、代替労働者として外国人を短期就労で雇用しているために自国労働者の雇用と企業内教育の機会が奪われる、という指摘もある。そうした批判を受けて、1998年に H-1B 就労者を雇用する企業に拠出金を求め、その基金をもって自国労働者の養成をする制度が定められた。同時に、雇用した外国人に対しては自国の労働者と賃金や福利厚生など労働条件で同等

に扱うべしとされ、それは自国労働者を保護するためのものであったのだが、結果として雇用において自国民と短期就労移民との差が曖昧になる方向に向かう矛盾もはらんでいた。

(2) “brain drain” から “brain circulation” へ

先に述べた H-1B 制定と H-1B ビザ上限引き上げという流れには、H-1B の資格で就労する外国人労働者、その多くが南アジア出身 が政治的な影響力を行使したことも大きく影響している。2000 年の H-1B ビザによる入国者数約 13 万のうち、7 割を超える 9 万 8 千人がアジア諸国からであり、インドは 6 万人を超える（以下、中国、フィリピン、韓国、台湾、日本と続く）。移民局によれば、2001年に認められた H-1B ビザ獲得者像は、「インド生まれ、29歳、学士の資格を持ち、コンピューター関連企業で働き、年収 55,000 ドル」としている。企業側は柔軟な労働力を雇用することができる一方、短期滞在就労者にとっては米国での短期就労だけでなく永住ビザへ取得への道も開かれている。他方、企業側にとっては短期の労働力であっても就労者が出身国に帰還するとは限らないために自国民雇用は望めない点、あるいは安い労働者を海外から輸入することで自国民労働者の賃金水準を下げているのではないか、という批判も出ている²²。

しかし、現在のグローバル経済の深化は、高度な技術者はその「居場所」を米国内に限る必要がない、という状況をもたらしている。「一時的」かつ「柔軟」な就労者を提供する H-1B カテゴリーは、結果的に米国にとって望ましくない移民が流入してくる “back door” であるとの批判の一方で、実は高度な技術を持つ移民はアメリカでの就労がかなわなくなればその技術ゆえに他国での就労も選択肢になりうるという、いわば “revolving door” になっているという指摘である²³。

その “revolving door” を利用して、米国から出身国へ、あるいは他の先進国へ再度うつっていく移民を “brain circulation” と捉える研究は 1990 年代

後半から始まっている。Johnson & Rogets (1998) は、「アメリカで働く外国生まれの科学者やエンジニアの中で、台湾や韓国生まれの人たちは “brain circulation” になりつつある一方で、中国、インド生まれの人たちはなお “brain drain” の様相を呈しているものの、総じてアメリカで大学院教育を終了後、半数は出身国へ帰国し、一部はアメリカに残って就業した後に帰国、さらにアメリカでの就労中に出身国の科学者やエンジニアたちとネットワークを維持し続ける傾向にある」と述べている。かつて米国を中心とした先進諸国へ “the best and the brightest” が移民していった結果、出身国での教育コストが回収されず経済発展にも結びつかない問題現象であった “brain drain” が、もはやそうした発展途上国から先進諸国への一方的な移動ではなく、逆方向への移動も含む多方向移動が “brain circulation” として観察され始めている。

“brain circulation” がインドや中国人の就労者にも見られる現象となってきたのは 2002 年頃である。1978 年の中国経済開放以来 40 万人を超える学生が海外に出たが、帰国したのはその半分にも満たなかった。しかし 1990 年代後半から技術者の帰国が増え始め、1999 年には 500 人に過ぎなかったが、2001 年には 3200 人にのぼった²⁴。彼らは主にシリコンバレーで働くエンジニアである。1990 年までに、シリコンバレーで働くエンジニアの 3 分の 1 以上は外国人であり、その多くがアジア出身で占められていた。なかでも中国人（台湾、香港を含む）がその半数であり、以下インド、イギリス、イラン、ベトナム、フィリピン、カナダ、イスラエル等であった²⁵。中国人をはじめとする技術者が帰国し始めたのは、2000 年前後からシリコンバレーに代表される IT 産業の成長が頭打ちになってきたことに加え、WTO に参加した中国は年率 7 % を越える成長を続けていることがその背景にある。Saxenian (2002) は、起業家精神に富む技術者たちは獲得したノウハウや資金を出身国での起業に使い、ネットワークを通じたビジネスを立ち上げ、太平洋の東西を “transnational community” で結び新たなグローバル経済を形成していると述べている。

他方、そうした頭腦の出身国である中国やインド、台湾などは、積極的にアメリカ IT 産業で働く彼らを呼び戻して自国の経済発展に結び付けるために、研究・教育に投資を積極的に展開している。1990年代を通じ、欧州各国も高度な技術を持つ外国人に対する制限緩和に動き始めている。ドイツでは2004年に移民法を改正し、高度な技術を持った外国人雇用に対する制限を緩和し永住権取得への道も開いた²⁶。また、OECD(2004)ではデンマークやイギリスにおいても同様の動きが見られると報告している。

4. “brain circulation” から “win-win circulation” へ - 日本の可能性

“brain circulation” という現象は、高度な知識・技術を持つ労働者を受け入れ、先端技術産業を経済の牽引役としたい国々の政策と表裏一体をなす。輸送や情報通信技術の発達に伴い、企画、資本調達、人材リクルート、技術開発及び生産など従来は立地に制約を受けていた経済活動のあり様を変化させてきた。例えばシリコンバレーで企画し、アジア地域で資本を調達し、ソフト開発をインドで行い、台湾で生産し、そうした製品をアジア市場で販売する。立地に関わらずグローバル経済の空間を新たに構築することを可能にしたのである。しかも従来は多国籍企業が資本とノウハウを使って展開していた経済活動を、高度な能力と技術を持つ人材は出自の文化と個人間ネットワークを駆使して軽々と乗り越え、グローバルな空間を移動する存在として今日的な “brain circulation” を形成していると言えよう。

日本においても、専門的・技術的分野の外国人労働者を積極的に受け入れる方針が1999年に出されている。2005年の第三次出入国管理基本計画では、「経済のグローバル化や産業の高度化に伴い、世界で通用する専門的な知識や技術等を有する優秀な外国人の国際的な人材獲得競争は激しくなっている。(中略) そうした高度人材は我が国の経済社会にとって多大なる貢献が期待できるこ

とから、出入国管理行政としてもその獲得・定着化のための方策を講ずる必要性が増している。そこで、現在も積極的な受け入れを図っている専門的、技術的分野の外国人のうち、例えば、各国がその専門的な知識や技術の獲得を争うような、より高度な知識や技術を有する外国人など、高度人材といえる範囲について検討した上で、以下のような措置を順次実施していく。」とあり、現状認識の方向としては間違っていない。マクロレベルでの移民政策として “ticket gate system” を通じて高い技術を持つ外国人を受け入れるとするならば、どのような “gate” を設定するかが重要となる。“gate” を設定すればそこを通過する “ticket”、すなわち有すべき資格・技術は必然的に決まる。米国においては “gate” が H-1B ビザであり、“ticket” が高度な技術であった。

しかし、例えば日本とフィリピンとの FTA 交渉において、フィリピン側から看護師受け入れの要求がなされるなど、ヒトの移動と受け入れが焦眉の課題となっている点には留意が必要であろう。専門職 gate に看護師というカテゴリーを設けるなら、あとは ticket の要件を決めればよい。しかしここで考慮すべき問題は、看護師受け入れが日本とフィリピン双方にとってメリットがあるか否かであると考える。アメリカの H-1B が少なくともアメリカと送り出し国双方に経済的メリットを生んだ背景には、頭脳と同時に貿易、資本を通じた新たな価値を生む経済関係が築かれたからであり²⁷、看護師受け入れがそのような言わば “win-win circulation” を生むであろうか。

これまで見てきた米国の移民政策は、レッセフェール（大量移民受け入れ）の時代、国別割り当てや排斥運動などネガティブ・リストを取り入れた移民制限の時代、家族優先・技術労働者優先条項の導入を契機とした大量移民の時代、増加する不法移民対策の時代、急速に進む経済・社会のグローバル化に伴う管理と選別の時代、と時々々の現象の局面を受けて許容と引き締めの間を行きつ戻りつした。それはまさに Martin(2003) の言う “zigzag pattern” であった。そしてその時々々の移民政策が必ずしも当初の意図を実現するものではなかったこ

とも事実である。さらに、特に 1990 年以降に移民法改正が頻繁に行われたことは IT 産業の隆盛とグローバル経済の深化がもたらしたものであり、かつて 1970 年代から 80 年代にかけて先進諸国の投資を始めとする企業の活発な経済活動が労働力としての移民を求めた様相とは、その速度と結果において大きく違ったものになっている。

日本が移民政策を採用する場合に重要なことは、国内という限られた空間だけでなく、米国の経験が物語るように自国を取り巻く経済・社会・文化空間を視野に入れることであり、現在のみの要請からくる視点だけでなく、過去と未来につながる時間的な視野を持つことである。本論文が“brain circulation”²⁸を経済的事象として着目したのは、労働者として移民を受け入れるならば、空間と時間という視点が必要となる移民政策にまさにその切り口を提供してくれると考えるからである。高度な技術を持つ人材を受け入れることで日本だけでなく送出し国双方にとっての“win-win circulation”を目指すことが一つの方向付けになりうると考える。移民政策が意図しない結果をもたらす場合には、例えば人材育成の点から教育システムを立ち上げることで、将来への投資として新たな“circulation”を生み出す枠組みを前もって整えることも選択肢にあってよい。

5 . まとめ

移民労働者ないし外国人労働者を受け入れた結果、一般に受入れ国の経済厚生が高まることは 1980 年代以降に進んだ理論分析で示されている²⁹。また、送出し国にとっては、頭脳流出の問題が指摘されてきた一方、海外で働く自国民からの送金が非常に大きな役割を果たしており、理論的にも送出し国に対しても経済厚生が高まることは示されている³⁰。すなわち、自由な国際間の労働移動が各国の経済厚生の視点からは望ましいことなのである。しかしそれでもなお移民流入に規制をかけるのは、移民を受け入れた後に実現した所得分配が

社会の構成要員によって異なることが原因の一つである。例えば、自国への労働力流入で利益を得るのはその受入れ国の資本家であり、逆に労働者側は賃金下落という損益を被る。ゆえに、しばしば企業が移民労働力受入れ政策を求め、被雇用者が反意を示すのである。

また、賃金や利率などへの直接的な影響だけでなく、外部不経済を招く点を危惧する声も政策に反映される。安い賃金に甘んじる移民がいるために自国民に失業が生じる、あるいは医療・教育などの福祉サービスを移民が利用するから財政が圧迫される、という問題が提起される。一国の産業構造の面からは、安い労働力を雇用し続けることによって退出すべき産業を存続させることになる。さらに、受入れ国にとっては自国独自の文化、社会、人口構成への影響が好ましくない、という議論も出てくる³¹。

本稿で見てきたように米国では高度な技術を持つ移民を受け入れる一方で、増加する不法移民に対する監視強化にも大幅な予算をさいて取り組んでいる³²。本稿では十分に言及できなかったが、米国だけでなく欧州をはじめ先進諸国では不法移民を取り締まり、高度な技術を持たないいわゆる未熟練労働者を受け入れない政策をとっている。かくして米国の移民政策は移民受入れによって高まる経済厚生と外部不経済の側面、いずれをも映し出す鏡となっている。高度な技術を持つ移民の受入れであれ、未熟練労働者の拒否及び不法移民取締りであれ、いずれもその時々々の環境や情勢によって自国の経済・社会を第一義に考えるからこそ、移民政策は “zigzag pattern” となる。

日本が移民政策を考える際に、時間と空間からの視点が必要であると先に指摘したが、経済的な側面からも、少なくとも “brain circulation” が自国の経済厚生を高める可能性があるという点で評価できよう。送出し国にとっても従来の送金活動だけではなく、新たに経済を牽引する産業を生み出す可能性を持っている。そのように、双方にとって望ましい効果を生み出す “win-win circulation” を模索することは大いに理にかなっているのではないだろうか。

本稿では米国の移民政策の変遷を中心に論じてきたが、同様に移民問題に直面している欧州の国々の移民政策も観察する必要がある。同時に日本の外国人労働者政策の実際と問題点を洗い出す作業、そしてどのような政策が“win-win circulation”を実現しうるのか、その政策が受入れ国及び送出し国にどのようなメリットもたらすのか等、様々な分析が残っている。今後の課題としたい。

脚注

- 1 駒井洋(2003).
- 2 Cornelius, Tsuda, Martin, and Hollifield (2004, p.62).
- 3 U.S. Census Bureau, 2003. 1970年時点では外国生まれの割合は5%であった。
- 4 「外国生まれ」とは、米国内の居住者ではあるが誕生時に米国市民でなかった人々を指す。移民、合法の非移民（難民や就学・就労ビザ保有者など）、さらに非合法移民を含む。
- 5 第二次世界大戦前期、後期との分け方は、油井大三郎東京大学教授(2005)による。
- 6 その後、中国人に代わる労働力として入国した日系人に対しても排斥運動が起こった。
- 7 Park and Park (2005, p.11).
- 8 駒井(2003)は、「1924年移民法は、国際的に調達してきた労働力を国内的に調達する新しい労働移動のレジームを形成した」と述べている。
- 9 1982年では42万5千人であったが、1988年には60万人、90年には65万5千人で拡大された。
- 10 移民の要素価格や経済厚生に与える影響についての分析は、たとえばRivera(1982)、頭脳流出の問題についてはBhagwati & Hamada(1974)、Bhagwati(1977)、国境管理コストと経済厚生分析はEthier(1986)などがある。
- 11 例えば、合法移民が5年以内に福祉サービスを受給した場合、その引き受け家族は受給した額を返還することを求められるようになった。また、引き受け家族となる者は十分に支援できる所得があることが求められ、事前チェックの対象となった。
- 12 この提案187は、1999年に最終的に無効になっている。1994年当時の米国では、移民が福祉負担を増大させているという批判の一方で、実は納税をせず福祉サービスに頼っているのは合法移民の方であるという実証研究も相次いで発表されるなど、国を二分する様相であった。
- 13 当該職務に自国民雇用が叶わなかったため外国人雇用に至った、という証明が求め

られた。

- 14 この “ticket gate” という表現は、ロヨラ・メリーマウント大学、エドワード・パーク準教授（Asia Pacific American Studies Program）による。「米国移民政策がしばしば close the front door while opening the back door と表現されてきたが、現在の米国の状況はどうか」との問いかけに対する返答であった。
- 15 1986年には強制退去は3千人未満であったが、1998年には5万5千人、2001年には17万人を越えた。（Park & Park, 2005, p.58）
- 16 Cornelius, Tsuda, Martin, and Hollifield (2004, p.52).
- 17 Migration News, July 19, 2005.
- 18 ブッシュ大統領再選をにらんだヒスパニック系有権者を意識した措置と言われた。不法移民自身も居場所をモニターされることで二度と米国で働けなくなるリスクを負うことになるため名乗り出るメリットはなかった。
- 19 H-2 ビザは主に農業に従事する短期就労ビザで、1940年代を通じて行われたブラセロ計画で年度ごとに契約就労したメキシコからの受け入れが代表的な事例である。しかしこの短期就労システムがアメリカ人労働者の賃金を押し下げているという批判が高まった結果、1952年に雇用主に対して手続き上の制限が課せられた。だがそれを嫌う雇用主は非合法で外国人を雇用するようになり、社会問題となっていく。1986年になり、農業就労者用に H-2A、農業以外の未熟練労働者用（食肉処理場や農産物梱包など）に H-2B がカテゴリーとして新設されたものの、煩雑な手続きを嫌った雇用主の違反が相次ぎ結果的に再度非合法就労が増加する結果となった。そうした未熟練労働者、主にメキシコや中南米からの労働者はアメリカ経済の低賃金労働を支えたのであり、結果として数百万とも言われる不法労働者のプールを生み出している。
- 20 1989年移民法では、短期滞在就労の看護師に永住権を付与する措置をとると同時に、新たに看護師不足に対応するため H-1 の下位カテゴリーとして H-1A が設定されていた。
- 21 H-1B が制定された 1990年の認可上限は6万5千人だったが、1999年には11万5千人に引き上げられ、2003年まで同じ枠が続いた。しかし米国経済に翳りが見え始めたことを受けて、2004年には当初の6万5千人のレベルに戻っている。
- 22 Migration News (January, 2006) によれば、H-1B ビザによる外国人就労者年収は、同様の職に就いている米国民労働者年収よりも低いという調査結果が出ている。一方、全米科学アカデミーは2005年報告において、自国の科学者、エンジニア教育により多くのサポートが必要であると同時に、海外からの科学者や学生により多くのビザを付与する必要があるとも主張している。
- 23 Park & Park (2005).
- 24 Yatsko (2002).
- 25 Saxenian (2000).

- 26 欧州委員会によれば、1991年から2000年の10年間に、米国で博士号を取得した欧州出身者のうち75%は自国に帰る予定はないと答えている。欧州はこうしたbrain drainに危機感を持ち、米国内の欧州出身者に積極的に働きかけ、帰国するインセンティブを高めるような取り組みをし始めている。
- 27 こうした移民の経済活動を通じて貿易なども活発となり、1%第一世代の移民が増加すると、例えばカリフォルニア州からの当該移民出身国への貿易は0.5%増加するとされる(Saxenian 2002)。
- 28 brain circulation についての理論分析には、Schmitt & Soubeyran(2005) などがある。
- 29 Rivera-Batiz(1982)、Wong(1995)などを参照。
- 30 Djajic(1986)、Kondoh(1999)などを参照。
- 31 以上の議論は、Hiraiwa & Tawada(2002)、平岩・近藤(2002)などを参照。
- 32 不法移民監視のための国境警備予算は、1985年当時は3億ドルに満たなかったが、2002年には16億ドルを超えた。警備要員も大幅に増加させ、またメキシコとの国境沿いに76マイルにわたるフェンスも設置している。国境警備に関しては、Meyers(2006)参照。

参考文献

- Bhagwati, J.N., and K. Hamada, (1974) "The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment: A Theoretical Analysis" , *Journal of Development Economics* , No.1, pp.19-42.
- Bhagwati, J.N., (1977) Introduction. In *the Brain Drain and Taxation: Theory and Empirical Analysis*, ed. J.Bhagwati. Amsterdam: Northe Holland.
- Borjas, Geroge J., (1999) *Heaven s Door- Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press.
- Briggs, JR., Vernon M., (2003), *Mass Immigration and the National Interest: policy directions for the new century*, 3rd edition, M.E. Sharpe.
- Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin and James F. Hollifield, (2004) *Controlling Immigration*, Stanford University Press.
- Djajic, S., (1986) "International Migration, Remittances and Welfare in a Development Economy," *Journal of Development Economics*, 21 , 229-234.
- Ethier, Wilfred J., (1986) "Illegal Immigration" , *American Economic Review*, 76, pp.56-71.
- Hiraiwa, E. and M. Tawada, (2002) "A Non-Traded Good, Specific Factors and International Migration" , *Studies in Regional Science*, Vol.32, No.2. pp.31-39.
- 平岩恵里子、近藤健児 (2002) 「定住移民と越境労働者 再論」、『労働者管理企業と労

働移動の経済学』、中京大学経済学部附属経済研究所。

- Johnson, Jean M. and Mark C, Regets, (1998) *International Mobility of Scientists and Engineers to the United States- Brain Drain or Brain Circulation?*, National Science Foundation, NFS pp.98-316, Issue Brief, June.
- 小井土彰宏 (2003) 「岐路に立つアメリカ合衆国の移民政策」、駒井洋監修、小井土彰宏編著、『移民政策の国際比較』、第 期第 3 卷、明石書店。
- Kondoh, K., (1999) “Permanent Migrants and Cross-Border Workers, - The Effects on the Host Country” , *Journal of Regional Science*, 39, 467-478.
- Meyers, D. Waller, (2006) “*From Horseback to High-Tec: US Border Enforcement*” , Migration Information Source, February 1, 2006, Migration Policy Institute.
- OECD, (2004) Trends in International Migration, SOPEMI 2004 Edition.
- Park, Edward J.W., and John S.W. Park, (2005) *Probationary Americans*, Routledge.
- Quibria, M. G., (1996) “Migration, Remittances and Trade: With Special Reference to Asian Developing Economics” , in P. J. Lloyd and L. S. Williams (eds.), *International Trade and Migration in the APEC Region*, pp.84-98.
- Rivera-Batiz, F. L., (1982) “International Migration, Non-Traded Goods and Economic Welfare in the Source Country,” *Journal of Development Economics*, 11 ,81-90.
- Sassen, S., (1988) *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flows*, Cambridge University Press.
- Saxenian, A., (2002) “Brain Circulation: How High-Skill Immigration Makes Everyone Better Off” , *The Brookings Review*, Winter 2002, Vol.20, No.1, pp.28-31.
- Saxenian, A., (2000) *Brain Drain or Brain Circulation? The Silicon Valley-Asia Connection*, Harvard University Asia Center, South Asia Seminar, Weatherhead Center for International Affairs, Modern Asia Series Fall 2000, September 29.
- Schmitt, N. and Antoine Souberyran,(2005) “A simple model of brain circulation” , *Journal of International Economics*, In press, Corrected Proof, Available online 5 October 2005.
- Stafford, Ned, (2003) *Brain drain? What brain drain?*, News from The Scientist 2003, vol.4, issue 1., page 20031223-03, 23 December.
- Stöbbe, Holk, (2000) “*Undocumented Migration in the USA and Germany: An Analysis of the German Case with Cross-References to the U.S. Situation*” , working paper 4, February 2000, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego.
- Wong, K. Y., (1995) *International Trade in Goods and Factor Mobility*, The MIT Press. (『現代国際貿易論 ・ 財貿易と要素移動の統合理論』, 下村耕嗣、太田博史、大川昌幸、小田正雄訳, 多賀出版, 1999)

Yatsko, P., (2002) *Brain circulation*, News from Forbes.com., 16 September, 2002.

油井大三郎 (2005) 『環太平洋のひとの移動-その過去と現在』、CPAS シンポジウム
2005「越境するアジア系アメリカ人の世界」講演、東京大学アメリカ太平洋地域研
究センター、2005.9.3.