

高度人材のグローバル移動における国家の役割
—知識集約型産業の拡大による
アメリカの高度人材に対する移民政策の立案過程の検証から

同志社大学大学院グローバル・スタディーズ研究科博士後期課程 学位請求論文
2015年度

グローバル・スタディーズ研究科博士後期課程
グローバル・スタディーズ専攻

手塚沙織

目次

序章	4
1 問題の所在	
2 研究の視点	
2-1 分析モデル	2-2 ミクロレベルでの検証
3 研究の方法	
第1章 高度人材の国際移動	11
1 節 先行研究における本研究の位置付け	11
1-1 国際労働移動の先行研究	
1-2 高度人材の国際移動に関する先行研究	
1-3 国家の影響をはかる地域としてのシリコンバレー	
1-4 本研究の位置付けと意義	
2 節 グローバル市場における高度人材とは誰のことか	16
3 節 アメリカと諸外国の高度人材に対する移民政策	18
第2章 知識集約型産業の成長と雇用の拡大	24
1 節 知識集約型産業	23
1-1 知識集約型産業における知識とは何か	
1-2 知識の計測への試み	
1-3 知識の計測から知識産業の指標採択へ	
1-4 知識を扱うから知識を集約へ 知識集約型経済の定義化	
1-5 アメリカの知識への需要	
2 節 知識集約型産業における I T 産業の成長	32
2-1 I T の進化と普及	
2-2 I T によるアメリカ経済構造の変化と知識集約型産業の成長	
3 節 知識集約型産業における雇用の拡大	38
3-1 アメリカ経済の雇用の変化と I T 労働者への需要	
4 節 小括	39
第3章 高度人材に対する移民政策の立案過程	42
1 節 アメリカの移民政策とは	44
2 節 高技能労働者の受入れの本格化へ 1952-1990 年	45
2-1 1952 年移民及び国籍法	
2-2 1965 年移民及び国籍法	
2-3 1990 年移民法	

2-4 1990年移民法までの小括	
3節 ゲストワーカーとして高度人材の受入れ強化へ 1990-2004年	58
3-1 「米国の競争力および労働力向上法」の成立過程	
3-2 「21世紀の米国の競争力法」の成立過程	
3-3 「H-1Bビザの改革法」の成立過程	
4節 ゲストワーカーから競争力をもたらす移民へ 2005年以降	77
4-1 H-1BビザからSTEMビザ関連法案へ	
4-2 STEMビザ職種法案の立案過程	
5節 高技能労働者・高度人材に対する移民政策をめぐる政治	82
第4章 アメリカの移民政策の効果	85
1節 アメリカへ渡った高技能労働者 1990年移民法まで	85
1-1 1952年移民法下の高技能移民とは	
1-2 1965年移民法下の高技能移民とは	
1-3 1952年移民法以降のHビザによる高技能労働者	
1-4 1970年代設置のLビザによる高技能労働者	
2節 アメリカへ渡った高度人材 1990年移民法以降	94
2-1 1990年移民法による高度人材の移動への影響 就労ベースの移民ビザ	
3節 一時就労者としての高度人材	99
3-1 1990年移民法以降の高度人材への影響 非移民ビザH-1Bビザ	
3-2 1990年移民法以降の高度人材への影響 非移民ビザLビザ	
4節 小括	107
第5章 アメリカの高度人材の最多受入地域シリコンバレー	108
1節 IT産業の中心地へ イノベーションと雇用の拡大	109
2節 シリコンバレーと高度人材の受入れをめぐる政治	114
3節 高度人材の傾向	118
4節 移民政策とシリコンバレー	121
終章 高度人材と国家	122
1節 高度人材の移動に対する国家の役割	122
2節 技術の革新は高度人材を拡散させるのか	124
補足図表	127
参考引用文献	131
謝辞	148

序章

1. 問題の所在

「結局のところ、移民はグーグルやヤフーのような起業に貢献している。彼らは新規産業を生み出し、雇用を創出し、我々市民に新たな繁栄をもたらしている。最近では、アメリカのハイテク産業の新規事業の4件中1件が移民によって始められている。ここネバダを含む、4人に1人の新規事業主が移民であり、彼らはチャンス求めてここに来て、アメリカ人とそのチャンスを分かち合いたいとする人々である。」

2013年1月23日、ラスベガスのデルソル高校にて、アメリカ大統領選で再選を果たしたオバマ(Barack Obama)大統領は、アメリカのハイテク産業を代表する企業を挙げ、そこでの移民の貢献を語り始めた。彼はこう続ける。

「インテルはここで勉強し、ここで滞在した移民の援助によって始まったのだ。インスタグラム(Instagram. 設立数年後にフェイスブックに買収されることになり、シリコンバレーでの成功を代表するスタートアップ)も、ここで勉強し、ここで滞在した移民の支えによって始まった。まさに今でも、ある教室で自分の大きなアイデアをインテルやインスタグラムのような巨大な事業にしようともがいている学生がいるのである。それを実現するための必要なスキルを彼らに与えた後、我々は彼らを冷たく突き放して、中国やインド、他国で起業し、新規雇用を生み出せば良いと言うのか。それではアメリカで産業を育てられない。それでは競争者に新規産業を与えてしまうことになってしまう。だからこそ、我々には包括的移民改革が必要なのだ。」

オバマ大統領は、移民法の改革の重要性を民衆に訴えた¹。

それから、約3ヵ月後の2013年4月10日、ワシントンポストに寄稿された、ある人物のオピニオンが全米で話題となった。

「今年に入って早々、私は地元のコミュニティの放課後クラスで起業家について教えていました。中学生達がビジネスプランを持ち寄って、商品をつくって、それを売り出す機会まで得ました。

ある日、私は学生達に大学に行って何をするつもりなんだいと尋ねました。すると、一人の優秀な熱意あふれる中学生起業家は、自分は非正規移民だから、大学に行けるかわからないと話してくれました。彼の家族はメキシコ出身で、彼が赤ん坊の時に(アメリカへ)移住してきたようでした。私の地元のコミュニティの多くの学生達が同じ状況に置かれています。それは、彼/彼女達が幼少期にアメリカに移住してきたから、他のどの場所にも住んだ記憶もないということです。

こういった学生達は、賢く勤勉で、我々の未来の一部となるべきです。

詰まるところ、これがアメリカンドリームです。私の曾祖父母もエリス島を通り越してきました

¹ White House, "Remarks by the President on Comprehensive Immigration Reform," under "Briefing Room: Speeches & Remarks," <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/29/remarks-president-comprehensive-immigration-reform> (accessed June 5, 2014).

た。私の祖父は、郵便局員であり、警察官でした。私の両親は医者です。そして、私は会社を起こしました。この全てが、移民を歓迎する移民政策や、インターネットを生み出した世界を牽引する科学コミュニティがなければ、起こりえなかったことです。

今日の学生達も同じ機会を得るべきです。しかし、我々の現在の制度は、これを阻んでいるのです。

私達は移民国家であるにもかかわらず、今の移民政策は奇妙なものです。そして、この政策は今日の世界に合っていないのです。

20世紀の経済は、主に天然資源や産業用機械、単純労働に基づいていました。これらの資源は、ゼロサムで、企業にコントロールされていました。…(省略)

今日の経済は、全く違います。それは、主に知識とアイデアに基づいており、それは誰にとっても更新可能であり、利用可能なものです。…(省略)

このことが全てを変え得るのです。知識経済において、最も重要な資源は、私達が教育を施し、私達の国に魅了される、才能ある人々です。知識経済は拡大し続け、新たな雇用を生み出し、私達の国の全ての人々に、より高い質の生活を提供するのです。

この新しい経済での世界をリードしていくために、私達には最も才能があり、最も勤勉な人々が必要なのです。私達が最も優秀な人々をトレーニングし、惹き付けるのです。…(省略)

こういったことを考えると、理数系の大学院生の40%以上がアメリカ市民ではなく、その彼/彼女らに教育を与えた後に、どうして彼/彼女らを追い出すのでしょうか。なぜ私達は、(申請受付から)数日以内に年間の発行上限数に達してしまうようなH-1Bビザを才能ある専門職者に提供しているのでしょうか。なぜ起業家にここに移住してもらって、結果的には雇用を生み出す会社を作ってもらえるようにしないのでしょうか。…(省略)」²

このオピニオンは、フェイスブック(Facebook)の創業者兼最高経営責任者のザッカーバーグ(Mark Zuckerberg)によって書かれたものである。フェイスブックと言えば、世界で月間アクティブユーザーが2013年末時点で12億人以上もいるとされる、世界で最も有名なソーシャル・ネットワーク・サイト(SNS)である³。アメリカのIT産業を代表するにまで成長したフェイスブックの創業者が、なぜワシントンポストに上記のようなオピニオンを寄せたのだろうか。

オバマ大統領の訴えとザッカーバーグの意見表明の背景には、アメリカの移民政策の在り方と、グローバルゼーションの中での知識集約型産業の急速な成長とそれに伴う人材の獲得競争が深くかかわっている。

そもそも、移民政策には、人道政策と労働政策の二義的側面がある。家族の再統合や難民の受入

² Mark Zuckerberg, "Facebook's Mark Zuckerberg: Immigration are the key to a knowledge economy," Washington Post, April 10, 2013, under "Opinion," http://www.washingtonpost.com/opinions/mark-zuckerberg-immigrants-are-the-key-to-a-knowledge-economy/2013/04/10/aba05554-a20b-11e2-82bc-511538ae90a4_story.html?hpid=z3 (accessed on April 12, 2013).

³ Ami Sedghi, "Facebook: 10 years of social networking, in numbers," Guardian, February 4, 2014, under "Technology Datablog," <http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/feb/04/facebook-in-numbers-statistics> (accessed on June 2, 2014).

れという形で、永住権を授与される場合は、移民政策は人道政策と言える。一方、国内の労働市場に合わせて、外国人を労働力として受け入れるとき、一時滞在許可書や永住権が与えられる場合は、それは労働政策である。

現行のアメリカの移民法は、人道政策の側面の方が強い。2012年度の移民ビザの8割強が、家族の追加的移住のために発給されており、その残りの大半が経済的貢献を見込まれた移住者に発給された。いかにアメリカの移民法が家族の再統合を重視しているかが明らかである⁴。

現行の移民法は、1990年の改定以後、大きな変更がなされていない。しかしながら、それが現在に至るまで、移民法に対する改善の余地がなかったことを意味しない。むしろ、移民法の改定への試みは20年以上にわたって繰り返されてきた。アメリカの移民法は、「機能不全である (broken)」として、世論から、議会から、そして大統領、様々な立場の者から批判され続けてきたのである。

アメリカの移民法を「機能不全である (broken)」として批判する理由は、当事者によって様々である。その理由を二つに大別すると、非正規移民の増大と、労働市場に見合う移民の受入れの二点へと収斂されるであろう。一点目は、ヒスパニック系を中心とする非正規移民が1千万人以上もいる現状である。二点目は、アメリカの労働市場に見合う移民の受入れが出来ているか否かの実態である。

オバマ大統領とザッカーバーグに議論を戻すと、両者の主張には、上述の二点目のアメリカの労働市場に見合う移民の受入れへの懸念が表明されている。1990年の移民法の改定以後、アメリカを取り巻く環境は、大きく変化している。IT産業を始めとして、高度な知識の集約を要する産業は、アメリカ経済を牽引するまでに急成長した。しかしながら、それに伴って必要な人材が国内で増加したわけではない。アメリカは、海外からその労働力を一時的に調達することを可能にする制度を再構築・改定したが、移民法の根本的な受入れ枠は同じままで、その間に歪みが出始めた。

歪みは、「逆頭脳流出 (Reverse Brain Drain)」という形で描き出され始めた⁵。「逆頭脳流出」は、「頭脳流出 (Brain Drain)」や「頭脳循環 (Brain Circulation)」とは異なり、受入国にとって警戒的な意味が含まれている。「逆頭脳流出」は、それ自体に危機感を抱かれたわけでは決してな

⁴ 労働政策の側面としての米国の移民政策に関して、伊豫谷 (2001) は、労働市場に左右される西欧諸国の移民政策に比較すると、米国の移民政策はその受入数が法的に設定され、国内の雇用状況を十分考慮していない点から、米国の移民政策が伝統的に「労働政策と切り離されて、移民の労働市場に及ぼす影響についての関心は必ずしも高くはなかった」と指摘していた (伊豫谷登士夫『グローバリゼーションと移民』有信堂, 2001年, 128頁)。その後も伊豫谷 (2013) は、移民研究において、移民政策が労働市場に影響されてきたわけではない点を指摘する (伊豫谷登士夫『移動という経験：日本における移民研究の課題』有信堂, 2013年,)。しかし、米国の移民法の歴史家 Hutchison (1981) は、「移民に関する議会の討論や行動から見えてくるものは、労働市場への考慮である。事実、どの点で移民政策と区切られ、どの点から労働政策となるのかは決め難く、両者は非常に密接に関連しているのだ。」と主張しており、移民法やその政策過程から労働市場と移民が切り離されていたわけではないとする。(Edward P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981), 492—504.)

⁵ アメリカからの優秀な人材が流出している現象に対する危機感は2000年半ばから本格的に析出し、以下の著書がその代表である。Vivek Wadhwa, *The Immigrant Exodus: Why America is Losing the Global Race to Capture Entrepreneurial Talent* (Warton Digital Press, 2012); David Heenan, *Flight Capital: The Alarming Exodus of America's Best and Brightest* (CA: Davies-Black Publishing, 2005)。また、Borjas は、1980年のセンサスのデータを用い、移民の出身国と能力別に帰国する移民のタイプと帰国率を先見的に実証した (George J. Borjas, "Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born," *The Review of Economics and Statistics* 78, no.1(1996) : 165-176.)

い。その言葉は、インドや中国、シンガポールを始めとするアジア地域の経済成長によって下支えされてきた。とくに、21世紀に入って、その様相は非常に強く表れ始めた。サッセン(Saskia Sassen)が論じた、ロンドン、ニューヨーク、東京といったグローバル・シティが、日本経済のバブル崩壊とリーマンショックなどにより成長が失速する一方、シンガポールやムンバイ、上海などのアジア地域が勃興してきたという歴史的事実は、サッセンの理論では十分な応えを与えることができなくなっていた⁶。だが、それは、シリコンバレーのアジア出身の高技能移民の母国への帰還により、インドや中国のハイテク産業が勃興したというサクセニアン(AnnaLee Saxenian)の研究により⁷、部分的な説明が可能となった。サクセニアンの研究をはじめとして、高度なスキルや知識を持つ者のグローバル移動に関する研究は増加していく。

これは、「逆頭脳流出」というより、「頭脳循環」として評価された。だが、この二つの現象が、どういった条件によって「頭脳循環」から「逆頭脳流出」へと変わるのかという点は明らかでないとし、ワドワ(Vivek Wadhwa)らの研究チームはアメリカの高等教育を前提として、その後の就労に対する期待、ビザ制度の緩和、アメリカ経済の回復が高技能労働者を確保するとした⁸。それならば、なぜ特定国からの高技能労働者の流入が多く、出身国別にその移動に違いが出るのか。

この背景には送出国の経済成長や労働市場の拡大が多いに関係しているだろう。だが、それだけであろうか。そもそも、人は国境を越えて就労するときに、原則的に、受入国の在留資格と就労許可書がなければ、他国での就労は不可能である。サクセニアンの研究においても、シリコンバレーの地域経済が外国人労働者に解放されたことが前提とされているが、シリコンバレーという一地域が移民法を立案施行するのでは決してない。外国人労働者を国内労働市場に導入するかを決める移民政策は、連邦政府に委ねられている。

この意味において、国家の重要性は薄れていない⁹。グローバリゼーションにおいても、国家は自由裁量権によって、外国人の国際移動を管理しようと試みているのである。にもかかわらず、「逆頭脳流出」といった移民政策の「機能不全」と捉えられる現実が噴出ししている。

国家の主権を行使する移民政策の影響力とは、どれほどのものなのか。また、「機能不全」とも称される移民政策は、どういった利害関係のもと、生み出されてきたのか。それらの移民政策は、どのような経済背景のもと、議論されてきたのであろうか。

⁶ Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*. (Princeton: Princeton University Press, 2001)

⁷ AnnaLee Saxenian, *The Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy* (Massachusetts: Harvard University Press, 2006).

⁸ Vivek Wadhwa et al., "Losing the World's Best and Brightest: America's New Immigrant Entrepreneurs, Part V" (March 19, 2009, <http://ssrn.com/abstract=1362012> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1362012> (accessed June 5, 2013).

⁹ 国際労働移動における国家の重要性は、移民理論研究者のHollifieldによって、繰り返し述べられてきた。Hollifield (2012)は、「移住(migration)が起こるにあたっての必要条件は社会的及び経済的であるかもしれないが、その十分条件は政治的であり法学的である」(p.348)と主張する。James F. Hollifield. "Migration and International Relations," *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*. (New York: Oxford University Press, 2012), 345-379. Hollifieldのほか、Freeman (1994) や Zolberg (2000) が国家の重要性を指摘する(詳細は第1章1節)

2. 研究の視点

2-1. 分析モデル

上記の課題は、高度人材のグローバル移動における国家の役割とは、移民政策を通してどういったものかという一つの主要な課題に収斂されている。この課題を解くために、本論では移民政策の行方を決める要因、アメリカ経済と国内労働市場と、立案過程をめぐる国内政治、これらの二つに焦点を絞り、検証を進めていく。

高度人材の送出国の経済社会的状況によっても、高度人材の国際移動が左右されるであろう。そのため、分析にそれらを含めることが重要であるかもしれない。だが、カナダやオーストラリアのポイント制では就労オファーがなくても高度人材を受入れている状況と比較すると、アメリカの高度人材の受入体制では、原則としてビザの取得時には労働証明書を要し、雇用者からの申請である。この点を考慮すると、受入国アメリカの移民政策は、高度人材の国際移動を大きく決定付けていると言える。そのため、本研究では、アメリカ経済の構造変化を背景とした移民政策の立案過程を重点的に検証することにした。さらに、この分析モデルを採用した理由には、他に二つにある。

それは、受入国の労働市場に関して、従来の移民研究において、アメリカの国内労働市場は、主に単純労働移民の流入がネイティブ労働者に与えてきた影響を考察してきた。しかし、アメリカの移民政策は、移民の大半が家族の再統合による流入であったことから明らかである通り、国内の労働市場と切り離されて、制度化されてきた。だが、高度人材に対する移民政策は、従来の移民政策とは異なり、労働政策である。とくに、高度人材が、高度な知識やスキルを要する人材を核とする知識集約型産業の発展に欠かせないことから、国内経済の構造変化とそれらの産業の雇用拡大を考察することは不可欠である。

第二に、アメリカの国内政治が、移民政策を決める最大のファクターだからである。アメリカは三権分立が厳格であり、議会が法律の立案を担っている。しかし、議会に影響を与えるものとして、大統領、団体、世論がある。こういった利害関係を踏まえた国内政治を立案過程での検証に求めた。

2-2. ミクロレベルでの検証

移民政策の影響を含め、特定地域と移民政策の関係を検証するため、全米一の高度人材の密集地域シリコンバレーをケーススタディとする。これまで、シリコンバレーに関する研究は、ハイテク産業集積地域として、地域経済の高い成長や新しい産業の創出、イノベーションの継続性など、その経済社会的側面に焦点があたってきた。そこでは、移民の存在は二の次に扱われてきた。例えば、コーヘン (Stephen S. Cohen) とフィールド (Gary Field) は、シリコンバレーの開放的労働市場が、その地域特有のもっとも価値のある資産であり、それがパフォーマンスベースの信頼というシリコンバレーのソーシャルキャピタルであるとしている¹⁰。しかしながら、特定地域の労働市場を外国人に開放するか否かは、連邦政府の移民法による。シリコンバレー経済への移民の貢献は数々の研

¹⁰ Stephen S. Cohen and Gary Field, "Social Capital and Capital Gains: An Examination of Social Capital in Silicon Valley," in *Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region*, ed. Martin Kenney (Stanford: Stanford Press, 2000), 190-217.

究によって証明されているが¹¹、それがアメリカの移民政策との関連性や、高度人材の国際移動のなかで位置づけられたことは、管見の限りにおいてなかったのである。本研究では、シリコンバレーがどのような形で政策立案過程において取り上げられ、それが逆にシリコンバレーの地域の特異性となったのかを念頭にし、シリコンバレーの高度人材と移民政策の関係に関して論じる。さらに、そこでは、シリコンバレーがどういった形で、移民政策に影響を受けているのかを個人レベルで検証することも含んだ。

3. 研究の方法

既述のように、この研究の主要な目的は、高度人材のグローバル移動における国家の役割としての移民政策と、その影響を分析することにある。この研究では、移民制度の設計過程の目的と成立（不成立）要因と、その制度による帰結を検証するマクロレベルの分析と、特定地域と移民政策の関係と、質的調査による高度人材の移動様相を考察するミクロレベルの分析があり、これらの関連性を論じることで、高度人材のグローバル移動における国家の役割を探究する。

本論は以下から構成される。第1章では、先行研究での本論の位置付けを行い、高度人材の国際移動の現状と各国の高度人材の受入政策を瞥見する。本論の位置付けであるが、三つの研究領域、すなわち、国際労働移動に関する研究、高技能労働者・高度人材に関する研究、シリコンバレーに関する研究から行なった。それぞれの研究領域における課題点を明らかにし、本論の意義を説明する。また、諸外国の高度人材に対する移民政策と比較の上で、アメリカの高度人材に対する移民政策に関する研究の重要性を述べる。

第2章において、高度人材の需要側である知識集約型産業の成長と、その成長に伴う雇用の拡大について論じる。経済活動における知識そのものの定義から、知識に対する需要の変遷に関して述べる。そして、従来の労働集約型経済から知識集約型経済への移行について論じ、知識集約型産業が具体的にどのようなものであるかを示す。その上で、知識集約型産業におけるIT産業の進化と、それがもたらした経済構造の変化について詳説する。それをふまえ、高度人材の需要側の知識集約型産業での雇用の拡大を考察する。

第3章では、第2章の経済的背景を考察に含め、アメリカの高度人材に対する移民政策の立案過程を分析し、それらの政策がどのような目的のもとで設計され、どのような状況で成立するのか（もしくはしないのか）を検証する。前章のIT産業を中心とした知識集約型産業の雇用の拡大を背景とし、議会、大統領、IT産業を中心とし、利害関係を整理しながら、高度人材に関する移民政策の目的と成立要因（もしくは不成立要因）を明らかにする。

第4章では、移民法が高度人材の移動に与えてきた影響を人口動態のデータを用いて分析した上で、移民政策の効果を検証する。第3章で取り上げた移民法によって、どこの国出身の高度人材が流入してきたのか、それらの渡航形態や就労形態を人口動態データから分析を行なう。

第5章では、高度人材の密集地域のシリコンバレーを、特定地域と移民政策の関係を検証するた

¹¹ AnnaLee Saxenian, *Silicon Valley's New Immigrant's Entrepreneurs*. (San Francisco: Public Policy of California, 1999).

めのケーススタディとする。シリコンバレーの移民政策の立案過程における地位がどうであったかという特定地域の政治的プレゼンスを考察する。その上で、高度人材の渡航形態や在留資格など、特定地域の社会的経済的優位性を含めて、高度人材のミクロレベルの移動要因を移民政策の影響として検証する。

終章にて、これまでの章を整理する。そして、第2章と第3章、第4章のマクロレベルの分析、つまり制度の設計過程から見える目的・成立（不成立）要因とその制度の帰結と、第5章のミクロレベルの分析、高度人材個人のグローバル移動の要因と、シリコンバレーと移民政策の関連性を論じながら、今後の高度人材のグローバル移動に関する国家の役割を可能な範囲で論及する。

第 1 章 高度人材の国際移動

本章では、三つの研究領域の既存の研究から、本論の位置付けを行なう。続いて、研究対象の高度人材を定義する。最後に、諸外国の高度人材に対する積極的受入政策の変遷に簡単に触れつつ、現政策を紹介し、高度人材の国際移動の世界的潮流を掴む。その上で、本研究の対象国アメリカの高度人材に対する政策がどう位置づけられるかを論じる。

1 節 先行研究における本研究の位置付け

経済のグローバル化が進行する中で、人の国際移動は増加の一途をたどってきた。2000 年では国際移住者 (international migrants) の人口は 1 億 5 千人だったが、2010 年には 2 億人を超え、過去 20 年間と同様のペースで増加し続けると、2050 年までに国際移住者は 4 億人を超えるとの推計もある¹²。このように人の国境を越える移動の増加と同時に、その形態は多様なものになってきた。20 世紀後半には、発展途上国から先進国への出稼ぎ労働から定住に移行する移民が多かった。

だが、近年の特徴として、一時的な移住 (temporary migration) や往来的移動 (circulation) が著しく増加していることが指摘されている¹³。このように多様性を帯びる国際移動の中でも、注目を集めているのが、高度人材 (highly skilled migrant) と呼ばれる専門性の高い知識や高度な技能を有する者の国際移動である。先進諸国を始めとする多くの国では、高度人材をめぐる獲得競争が熾烈に繰り広げられている。国連の調査によると、調査対象国 158 カ国のうち、27% にあたる 42 カ国が高度人材の受入枠を緩和する政策を採っており、先進諸国間になると、その比率はさらに上がり、47% もの国が高度人材に対する積極的な受入政策を実施している¹⁴。

さて、本節では先行研究における本研究の位置付けを以下の三点の領域から行なう。というのも、本研究は複数の学問分野から研究されている三つの研究領域をまたぐものであり、それぞれの領域における既存の研究に疑問を呈する形で行なわれているからである。三つの領域とは、国際人口移動研究、高技能労働者・高度人材の国際移動研究、そしてシリコンバレーの地域研究の三つである。

¹² International Organization for Migration, *World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change* (Geneva: IOM, 2010), 3.

¹³ Graeme Hugo, *Migrants in Society: Diversity and Cohesion* (Global Commission on International Migration, 2005, http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP6.pdf (accessed June 5, 2013))

¹⁴ United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, *World Population Policies 2009*, 2010, http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2009/Publication_complete.pdf (accessed June 5, 2013).

1-1 国際労働移動(international migration study)の先行研究

人の国際移動に関しては今まで様々な観点から研究が進められてきた。それは、経済学、社会学、歴史学、政治学など複数の分野にまたがり、理論から実証研究に至るまでアプローチも多岐にわたる¹⁵。研究対象も、個人の国際移動の変遷から、受入国でのネットワーク構築、送出国と受入国の所得格差、移民の教育水準など、多様である。

経済学における、従来の移民研究における典型的なアプローチとして、合理的選択による個人の意思決定モデルがある。このモデルでは、新古典派経済学による費用分益理論に基づき、個人は所得の最大化をもとめ、合理的な選択として、自身の価値が最大化出来る場所へと移動すると考える。この理論では、個人が全ての情報を取得出来る上で、合理的な選択をすることが想定されている上、個人の移動が自由であり、国境を越え、移住先でも自由に労働が出来るとされている。

一方、経済学よりも実態調査を重んじる社会学では、トランスナショナルなネットワークや蓄積的原因論、移住の連鎖 (Chain Migration) という移民のコミュニティのネットワークが観察されてきた。だが、そこには、国家の役割に関する考察が十分ではなかった。

現実的には、モノ・カネ・ヒトが国境を越える上で、国民国家が果たす役割は大きい。むしろ、ヒトの越境活動に国家の役割は高まっていると言える。それは、21世紀に入って、一層高まってきたと言ってよいだろう。そのきっかけの一つは、2001年9月11日のアメリカの同時多発テロであった。ヒトの越境活動に対する見方は大きな変化を余儀なくされた。移民に関する行政事項は、国家安全保障省の管轄下となり、移民は国家の規制するべきものへと変化していったのである。

従来、国際労働移動の研究において、国民国家 (nation-state) の影響力や役割に対しては余り関心が払われてこなかった。1990年代になってようやく、国家の役割が軽視されてきた傾向に移民理論研究者が疑問を呈し始めた¹⁶。マッセー (Douglas S. Massey) は、「最近まで国際移動の質量ともに左右するエージェントとしての国家が軽んじて扱われてきた。」¹⁷とし、とりわけ移民を送り出してきた国家 (送出国) の影響が着目されてこなかったことを指摘する¹⁸。彼は、国家の政策そのものを指しているのではなく、国家の政策を生み出す官僚や政治家等の行動が理論的に整理されていないと論じた。また、ゾルバーグ (Aristide R. Zolberg) (2000)は「移民理論研究者が、人々

¹⁵ 移民研究における理論や方法論をまとめたものとして、Samers (2010)、Castles and Mill (2009)、Brettell and Hollfield (2008) などがある。(Michael Samers, *Migration* (New York: Routledge, 2010).; Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World: 4th ed.* (New York: Palgrave Macmillan, 2009).; Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, *Migration Theory: Talking across Disciplines. 2nd ed.* (New York: Routledge, 2008).

¹⁶ 国家の影響の重要性を認識していたのは、政治学者のフリーマン (Gary P. Freeman) である。彼は、「クライアント政治 (client politics)」という理論によって移民政策をめぐる国内政治を理論的に分析した(1995)。彼は、移民による費用分益が誰にどれほど分配されるかによって、移民政策をめぐる国内政治が影響を受け、国家はそれらを代弁する「クライアント」として移民政策を行なうという枠組みに沿って、考察した。このようにして、20世紀末からようやく、国際人口移動における国家の役割や影響力に関する研究が活発に行なわれるようになったのである。(Gary P. Freeman, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States," *International Migration Review* 29, No.4 (Winter, 1995): 881-902.)

¹⁷ Douglas S. Massey, "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State," *Population and Development Review* 25, no.2 (June 1999): 303.

¹⁸ Ibid.

の国際的な移動を決める上での国家の役割をほぼ見落としてきたことは、注目に値するだろう。」¹⁹と指摘し、人々の国際移動に際して国家の役割を分析対象として組む込む重要性を述べた。

21世紀に入ってから、国際労働移動における国家の役割や影響を検証する研究が進んだ。ティッチナー (Daniel Tichenor) (2002)は、移民政策を形作るアメリカの国内政治を含めた移民政策立案過程を理論的に検証した²⁰。コルネリウスとツダ (Wayne A. Cornelius and Takeyuki Tsuda) (2004)は、移民政策の実効性について、ギャップ仮説 (gap hypothesis) により国家の意図する移民政策とその政策結果のギャップを分析した²¹。だが、コルネリウスとローゼンブラム (Wayne A. Cornelius and Marc R. Rosenblum) (2005)は、政治と経済がうまく結びついていない点を懸念した²²。ホリフィールドとウィルソン (James F. Hollifield and Wilson) (2011)は、アメリカ経済やビジネスサイクルの変化が移民の流入に与えてきた影響を分析した上で、移民の流入を決めるのは経済的要因だけでなく、政治的要因にまで考察を広げる重要性を指摘した²³。つまり、国家の役割や影響を考察する上で、経済的状况をふまえた、受入国の国内政治が重要視されたのである。しかし、従来の移民研究の多くは、単純労働者や非正規移民を主な対象とし、高技能労働者・高度人材を中心に扱ったわけではなかった。そのため、高度人材のように受入れが好ましいとされ、移民制度の中で積極的に受入れを求められている対象とは根本的に異なっていた。

グローバル化による多国籍企業の存在感の高まりは、国家の存在を超えているとされているが、そうではない。企業の思惑通り、アメリカの高度人材に対する移民政策が法制化しているのか。実際、2000年代後半以降は、党派を超えて支持を集めてさえも、高度人材に対する政策は法制化していない。アメリカの企業は、諸外国のそれをも上回る存在感を固持しているかのような気がするが、実際そうではなさそうだ。高度人材に対する移民政策は、アメリカ人労働者と安全保障を最優先させる国家と利益を追求する企業との間の拮抗関係を表していると言ってよいだろう。本研究は、この拮抗関係がどのように生み出されているのかを、高度人材の密集地域との関係を含めて、政策立案過程の分析に求めた。

1-2 高度人材の国際移動に関する先行研究

第二次世界大戦後の1960年代、イギリスでは戦後の経済復興や技術革新を担うべき科学者や技

¹⁹ Aristide R. Zolberg, "Matters of State: Theorizing Immigration Policy," in C. Hirschman, et al. *The Handbook of International Migration*, (New York: Russell Sage, 2000), 71.

²⁰ Daniel Tichenor, *Diving Lines: The Politics of Immigration Control in America* (New Jersey: Princeton University Press, 2002).

²¹ Wayne A. Cornelius and Takeyuki Tsuda, "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention" in Wayne A. Cornelius et al., *Controlling Immigration: A Global Perspective* 2nd ed. (Stanford: Stanford University Press, 2004): 3-48.

²² Wayne A. Cornelius and Marc R. Rosenblum, "Immigration and Politics," *Annual Review of Political Science* 8 (June 2005): 99-119.

²³ James F. Hollifield and Carole J. Wilson, "Right-Based Politics, Immigration, and the Business Cycle, 1890-2008," in Barry R. Chiswick ed. *High-Skilled Immigration in a Global Labor Market*. (Washington D.C.: AEI Press, 2011), 50-80.

術者が次々とアメリカへ移住する現象が見られた²⁴。それは、「頭脳流出」と称して危惧され、いかにして高度人材の流出を防ぐかという研究が始められた。これが高度人材の国際移動に関する研究の本格的な幕開けとなった²⁵。その後、「頭脳流出」は、高度人材が主に発展途上国から先進諸国へ移住する現象を指すようになり、途上国から先進国への高度人材の移動が主な研究対象となった。

1980年代には、経済のグローバル化や国際移動の多様性、移民の能力を重視する移民政策の実施により、高度人材は国際労働移動論での研究対象となった²⁶。当時は、高度人材の定義も統一されておらず、国際的に比較可能なデータも十分収集されていなかった。さらに、従来の国際移動論における理論では、高度人材の国際移動の実態を十分に説明しきれていないと、その理論の不十分さが指摘されてきた²⁷。しかし、その後、高度人材の国際移動に関する研究は、着実に進展し、2002年にはOECDから高度人材の定義や国際比較データを含めたレポートが刊行された²⁸。2008年には、OECDから、高度人材の国際移動に関して、さらに充実したレポートが刊行された²⁹。

高度人材に関する研究が20世紀末まで本格的に進展しなかった背景には、先述した国際労働移動の研究では、単純労働者や非合法移民を分析対象者の前提条件としてきたことが考えられる。そのような労働者が永住権を取得し、移民となり、文化的社会的に受入国の一員となれるかどうかの問題となってきたからである。従来、国家は、基本的には移住を望む外国人を「規制もしくは管理する」ために移民政策を実施してきた。そこには外国人を「引寄せると」いう想定はあまりされてこなかった。国家は、移民を「引寄せると」ためではなく、「規制・管理する」役割を担っていた³⁰。

だが、先進諸国や新興国の高度人材に対する積極的な受入政策の実施を鑑見ると、高度人材の国際移動は、従来の移民として想定されてきた単純労働者や非合法移民とは様相が異なる。物理的拘束を伴わない就労を可能とする知識集約型産業に従事する高度人材は、引く手あまたの移住国を選択出来る立場であり、20世紀の移民研究の中心であった労働者とは全く異なるといえる。

移民もしくは一時労働者が、国家の基幹産業や先端産業を担うということは従来、想定されてこなかったことである。知識集約型産業を担う労働者を移民政策で引寄せるということが、これまでの国際労働移動論でのプッシュ・プル要因で説明し切れぬ。プッシュ・プル要因は、送出国は送出国であり続けてきた。特に、資源のない国家は、移民の送金によって経済を支えてきた。だが、高度人材の国際移動は、高度人材が経済を牽引する産業を支え、さらには先端産業において起業する可能性を秘めている点において、送出国が受入国の競争相手にもなりうる。それが「逆頭脳流

²⁴ Royal Society, "Emigration of Scientists from the United Kingdom: Report of a Committee Appointed by the Council of the Royal Society (London: Royal Society, 1963).

²⁵ Khalid Koser and John Salt, "The Geography of Highly Skilled International Migration," *International Journal of Population Geography* 3, (February 1997): 285-303.

²⁶ Ibid.

²⁷ Robyn Iredale, "The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility," *International Migration Review* 37, no.1 (March 1999) 89-123. など。

²⁸ OECD, *International Mobility of the Highly Skilled* (Paris: OECD Publication Service, 2002).

²⁹ OECD, *The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled*. (Paris: OECD Publication Service, 2008).

³⁰ これは、ティッチナーの *Diving Lines: The Politics of Immigration Control in America* (2002)や、コルネリウスとツダの *Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention*(2004)の著書名からも、移民を規制対象として考察していることから明らかである。その根底には、ヒトの移動を「規制・管理」できないことは、脅威 (Threat) であり、国家安全保障上の問題になると考えられている。移民と国家安全保障の関連性は、Michael S. Teitelbaum and Myron Weiner ed., *Threatened Peoples, Threatened Borders: World Migration & U.S. Policy*. (New York: W.W. Norton & Company, 1995)に詳しい。

出」という形で警告されているのである。

国家が優秀な人材の移住を引き寄せられるような魅力的な政策を提供し、国家間で人的資源の獲得を争うといった現象は、これまでの国際労働移動研究において仮定されてきたことではなかった。21世紀に入り、高度人材に対する積極的受入政策を実施する国が増えていくなか、シャーチャー (Ayelet Shachar) は、高度人材をめぐる国家間の獲得競争は、高度人材に永住権や市民権を優先的に授与するという政策を通じて、相手国の引寄せ政策を無効にすることを「国際的支配権競争 (interjurisdictional competition)」と表現した³¹。

実際、高度人材をめぐる国家間が人的資源の獲得競争を繰り広げる上で、高度人材の国際移動における国家の役割はどういったもので、どれほどの影響力があるのだろうか。このように考えると、高度人材の国際移動における中心的な問いとして、三つのことが浮かび上がってくる。国家の影響力を行使し得る移民政策はどのような目的をもって立案され、どのような状況で成立するのだろうか。その政策に高度人材はどれほどの影響を受けているのだろうか。さらに、それは、高度人材の出身国別に異なっているのか。これらの課題に部分的に検証したものは、数少ないが存在する。

例えば、高度人材の国際移動に関する国家の役割として、アメリカの国内政治を理論的に分析したフリーマンとヒル (Freeman and Hill) の研究は先駆的である³²。彼らは、高度人材に対する政策は、受入国家の政策立案過程の政治のみによるものであると結論付け、他国の高度人材に対する政策の動向などの外的要因を分析対象としなかった。しかし、これらの外的要因を含めた上での国内政治の詳細な分析が必要である。なぜなら、アメリカの高度人材に対する政策としての H-1B ビザプログラムは、その年間の発行数が 6 万 5 千件と定められているが、これよりも少ない発行数を定めないと GATS において公約されていることから³³、H-1B ビザに関する改定は H-1B ビザ保持者の最多出身国であるインドとの外交問題に発展しつつある。2010 年 8 月に米国で成立した法律 (Public Law.111-230) によって、H-1B ビザと L-1 ビザの申請料が引き上げられたことが、GATS を違反していると指摘されている。

H-1B ビザプログラムは、アメリカ国民の高技能労働者の需給の調整を担うだけの存在ではもはやなく、政策立案が外交問題に縛られている。これは、政策立案審議過程が、国内政治に限定されていても、そのアウトプットが外交問題へと発展することを考えると、国内政治に限定できないことを暗に示していると言えよう。

それに加えて、高度人材に対する政策は、従来の単純労働者に対する政策と一線を画している。それは、高度人材に対する受入政策では、受入れ対象の高度人材が国益に見合うだけの、経済を牽引するほどの能力を持つか否かという点である。これは、高度人材に対する受入政策を実施する上で、大変なジレンマである。

³¹ Ayelet Shachar, "The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes," *New York University Law Review* 81 (April 2006) U Toronto, Legal Studies Research. Paper No. 883739. <http://ssrn.com/abstract=883739> (accessed May 15, 2014).

³² Gary P. Freeman and David K. Hill, "Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S.," *Knowledge, Technology & Policy*, 19 (Fall 2006): 7-21.

³³ Philip L. Martin, "GATS, Migration, and Labor Standards," International Institute for Labor Studies, Discussion Paper (Geneva: ILO, 2006), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193612.pdf (accessed May 15, 2014)

このような既存の先行研究をふまえ、本論では高度人材の国際移動における国家の役割と影響に着目した。先述した国家の役割に関する先行研究は、単純労働者に対する移民政策の規制・管理を前提としているため、個人は規定された期間の滞在という地理的制約を受け易い。しかしながら、フットレス化する高度人材の国際移動の形態と、彼らのテクノロジーを駆使し得る労働環境を考えると、この地理的制約は単純労働者と比較すると、高度人材の場合は影響を受けにくいかもしれない。また、先進諸国間で高度人材を「労働者」から「イノベーションを起す知識創造者」という位置付けをし、他国を意識し、優遇政策を通じて獲得競争を行っていることから、高度人材サイドから見る国家の位置付けが、単純労働者の場合と比較すると、相対的に低いかもしれない。つまり、高度人材の国際移動における国家の役割は、単純労働者の管理規制を想定する国家のそれとは異なるのである。

1-3 国家の影響力をはかる地域としてのシリコンバレー

本論では、移民政策の影響を含め、特定地域の移民政策との関係を検証するためのケーススタディとして、ハイテク産業集積地のアメリカのカリフォルニア州のシリコンバレーを分析対象とする。シリコンバレーは、アメリカの国家競争力に大きく貢献するハイテク産業の集積地であるため、オバマ大統領を含めた歴代大統領や各国要人がわざわざ視察に訪れるほど最重要視されてきた。そのため、シリコンバレーと同様の新たな産業集積地を他の地域にも創出したいという政策的動機により、複数の学問領域からシリコンバレーの研究が進められてきた。それは、主に以下の三点に整理出来る。

第一に、経済学的に、シリコンバレーという特定地域にハイテク産業が集積し続ける要因と集積による優位性の解明である³⁴。第二に、シリコンバレーが現在のシリコンバレーと呼ばれる地域へと確立した発端と背景の歴史的説明である。第三に、社会学的観点から、ソーシャルネットワークなどを対象とした、イノベーションや起業が起こりやすい内的システムの提示である。これらの先行研究は、シリコンバレーのハイテク産業集積としての成立過程や構造を明らかにする点において学術的・社会的な意義があった。

しかしながら、最先端産業の集積地という位置づけゆえに、シリコンバレーのハイテク産業の成長が他国出身の高度なスキルや知識を有する人材によっても担われている側面については十分な評価が行われてこなかった。確かに、シリコンバレーの他国出身の高技能エンジニアは、1980年代から新聞で個々の事例として紹介され³⁵、本格的な研究は1990年代後半以降に報告され始め³⁶、シリコンバレーへの彼らの貢献は徐々に指摘されてきた³⁷。

³⁴ Paul Krugman, *Geography and Trade*, (Cambridge: MIT Press, 1991)など

³⁵ 例えば、日本経済新聞,1989 など。

³⁶ Saxenian,1999, Wadhwa 2007

³⁷ Smith (1999) は、専門職の一時就労の H-1B ビザが 1990 年以降に、シリコンバレー、サンフランシスコのベイエリア、ロサンゼルスに与える影響を検証した。しかし、インタビューを裏付ける数量データの立証がない。さらに、研究対象がコンピューターコンサルタントに焦点が当てられ、他の職種との関連、産業内での職種自体の需要の変化などにも考察が及んでいない (Michael P. Smith, "The New High-Tech Bracero: Who is the Employer? What is the Problem?" B.

だが、特定地域に他国出身の高度な知識を有する人材が集積する要因を分析する上で、①シリコンバレーという特定地域と移民政策との関連性、②高度人材の出身国によるアメリカへの渡航形態の相違や類似点、③その相違と類似点は移民政策や地域の産業構造や社会から影響を受けたものであるのかどうかに関する分析はまだ不十分である。シリコンバレーを抱えるカリフォルニア州には、260万人を超える他国出身の高度人材が移住しており³⁸、シリコンバレーは高度人材の国際移動の実態と、国家の影響力を検証する上で最適な地域だと考える。

1-4 本研究の位置付けと意義

本研究は、国際労働移動において、低技能労働者と比較して、まだ発展途上にある高技能労働者・高度人材の国際移動に焦点を当て、移民政策との関連性から分析を進める上で、国家の重要性を改めて唱える。その上で、移民政策を通して、国家が高度人材のグローバル移動においてどのような役割を果たしているのか、そして今後果たしていけるのかを探求していく。

2 節 グローバル市場における高度人材とは誰のことか

高度人材 (the highly skilled/ highly skilled workers / skilled migrants) とは、どういった人のことを指すのだろうか。OECD の報告書 (2002) では、高度人材の実態を把握するために、1995年に EC (欧州委員会) と共同で作成した『キャンベル・マニュアル』という要領書で定義された「科学技術に貢献する人的資源 (HRST, human resources devoted science and technology)」を採用している。「科学技術に貢献する人的資源」とは、「科学技術分野の高等教育 (education at tertiary level) を修了した者もしくは、それらの資格を必要とする科学技術分野の職業に従事している者」と定義されている³⁹。また、同報告書では、IT 産業の従事者や研究者などに加えて、多国籍企業内の転勤者を高度人材として扱っており、移動の観点からより具体的な職種をあげている⁴⁰。

しかし、高度人材という言葉自体には、統一された定義がなく、国や研究機関によってその対象者が異なっている。アウリオールとセックストン (Auriol and Sexton) (2002) は、高度人材には国際的に一致した定義が確立されていないため、国際的に比較可能なデータの収集が困難であることを指摘し、高度人材の明確な定義付けを提言してきた⁴¹。この意味において、シャロフとラマイトレ (Chaloff and Lamaitre) (2009) が、OECD 諸国間の高度人材に対する政策を比較分析した上で、高度人材の受入国の政策が、受入れ要件として教育・職業・所得の 3 つの観点へ集約されることか

Lindsay Lowell ed. *Foreign Temporary Workers in America: Politics that Benefit the U.S. Economy*. (Westport: Quorum Book, 1999).

³⁸ OECD, 2011

³⁹ OECD, 2002.

⁴⁰ OECD, 2002.

⁴¹ Loudeline Auriol and Jerry Sexton, "Human Resources in Science and Technology: Measurement Issues and International Mobility," in *International Mobility of Highly Skilled* (Paris: OECD Publishing, 2002): 13-38.

ら、高度人材の一定の定義付けを行なったことは意義深い⁴²。

日本では、高度人材という言葉はどのように使われているのだろうか。日本経済新聞によると、高度人材とは「専門的・技術的分野で高い知識を持った労働者。国境を超えた人材の流動化に伴い、九〇年代以降、世界的な獲得競争が起きている。日本政府は九九年七月の閣議決定で、高度人材に当たる外国人について「日本経済の活性化や一層の国際化を図る観点から、受け入れをより積極的に推進」することを掲げた。」⁴³と説明されている。

日本政府は、『経済財政改革の基本方針 2008』において、受入れを促進すべき高度人材として、「在留資格のうち、教授、芸術、宗教、報道、法律・会計、医療、研究、教育、人文知識・国際業務、技能、投資・経営、企業内転勤の専門的・技術的分野」としている。2009年の高度人材受入推進会議による報告書では、「国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材」であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材」⁴⁴と在留資格だけでなく、より具体的に期待される活躍が明記されている。

他方、アメリカではどうだろうか。アメリカの主要な新聞では、日本の新聞と異なり、高度人材という言葉に対して明確な説明を補ってはいない。その上、英語の場合、*the highly skilled, highly skilled worker, high-skilled migrants* など日本語の高度人材を指す言葉が数点ある。ウォールストリート・ジャーナルでは、移住者の労働人口のうち、一時滞在であろうが永住であろうが、学士号以上取得者の数が高卒のそれを上回ったと報告するブルッキングス研究所のレポートを紹介する記事において、学士号以上取得者を「高度人材 (*highly-skilled foreign-born residents workers*)」とする⁴⁵。また、ワシントン・ポストでは、「H-1B ビザにより滞在する高度人材は起業することが出来た」⁴⁶と、特定のビザを取得する者を高度人材とすることもある。

オバマ大統領の2013年の一般教書演説では、「現実的な改革とは、(ビザ取得までの) 待ち時間を短縮し、雇用を創出し経済を成長させる高度なスキルを有する (*the highly skilled*) 起業家やエンジニアを引寄せするために移民制度を修正しなければならないことである」⁴⁷と、移民法の改定を進める上で、高度人材として起業家やエンジニアを指している。

アメリカでの状況を鑑見ると、移民政策と絡められる場合の「高度人材」は、ハイテク産業に従事する外国生まれのエンジニア、それらの産業を起こす起業家、H-1B ビザなど特定のビザ保持者、STEM 分野を専攻もしくは従事する者 (留学生も含む) が主な議論の対象となっている。

米国立科学財団の国立科学審議会 (NSF) では、科学・工学分野の労働者の多くが外国生まれで

⁴² Jonathan Chaloff and George Lamaitre, "Managitn Highly-Skilled Labor Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 79, (Paris, OECD Publishing, 2009), <http://dx.doi.org/10.1787/225505346577> (accessed August 7, 2013).

⁴³ 日本経済新聞、2006年5月18日。

⁴⁴ 高度人材受入推進会議、『外国高度人材受入政策の本格的展開を (報告書)』平成21年5月29日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/dai2/houkoku.pdf> (accessed August 7, 2013)

⁴⁵ Wall Street Journal, June 9, 2011.

⁴⁶ Washington Post, August 9, 2011.

⁴⁷ White House, "Remarks by the President in the State of the Union Address, Feb 12, 2013," under "Briefing Room: Speeches and Remarks," <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address> (accessed August 1, 2013).

あることから、高度人材として他国出身の科学・工学分野に従事する者を学歴・職種と滞在期間の2つの観点から、その特徴を説明する。学歴・職種の観点から、「多くの科学・工学の職種では、最終学歴の取得学位が高いほど、外国生まれの割合が高い。この相関は、社会科学者の間では弱い、コンピューター・数学の科学者やエンジニアの間では強い」⁴⁸と説明される。

このように、高度人材という言葉は、幅広い意味で使われており、明確な定義が定められていない。これらの現状を踏まえ、本論の対象国がアメリカであることから、高度人材を教育、産業、職種の三点から以下のように定義する。

すなわち、高度人材とは、学士号以上を取得しており、かつ、ハイテク産業に従事するエンジニアや経営幹部、それらの産業を起こそうとする起業家や投資家を指すこととする。これは、アメリカが高度人材の最多受入国であり、事例として取り上げるシリコンバレーが世界中から政策立案者とその創造を目指すハイテク産業の集積地であることから、諸国の政策や研究機関で用いられる高度人材と語義矛盾がないと考える。また、第3章のアメリカの移民政策の歴史的変遷では、1990年以前のは便宜上、高技能労働者を使用する。

3 節 アメリカと諸外国の高度人材に対する移民政策

国家間では高度人材をめぐる獲得競争が熾烈に繰り広げられていると言われるが、具体的にはどのような政策が実施されているのであろうか。本節では、諸外国で実施されている高度人材の受入政策を概観していこう。

国連の報告によると、2009年の時点で高度人材に対する受入政策を実施する国は調査対象国の全体の27%であり、発展途上国間のそれが19%であるのに対し、先進国間のそれになると47%にも上る⁴⁹。高度人材に対する受入政策が先進諸国間で多数展開されている。多くの国が1990年代後半に高度人材の受入れを促進する法制度を整え、高度人材を引寄せるとリクルートプログラムを実施し始めた⁵⁰。だが、それらの政策は一辺倒なものではなく、国によって様々であり、受入基準も異なる。

本節では、高度人材に対する移民政策の中でも、よく引き合いに出されるポイント制を始めたカナダと、それに続いたオーストラリアを紹介する。両国は、アメリカとは異なる方法で、高度人材の受入政策を行ってきた。それに加えて、アメリカの高度人材の受入政策を取入れた、ドイツとイギリス、最後に日本の政策も紹介する。

まずは、世界に先駆けて、優秀な人材に対する積極的受入政策を始めたアメリカの移民政策を見てみよう。詳細は第3章で説明するが、アメリカは、第二次世界大戦後、1952年に高度な知識やスキルを有する人材を優先的に受入れる制度を盛り込んだ移民法を成立させた。また、同法にてそ

⁴⁸ National Science Board, "Science and Engineering Labor Force," in *Science and Engineering Indicators 2014* (Arlington VA: National Science Foundation): 3-52.

⁴⁹ United Nations, *World Population Policies 2009*, (New York: United Nations): 35-36.,

http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2009/Publication_complete.pdf (accessed August 7, 2013).

⁵⁰ Ibid.

れ以前に禁止されていた臨時契約労働者の入国と就労を認めるビザの発給を再開した。これが、後の高度人材に対する一時就労ビザの H-1B ビザの起源となる。1965 年の移民法の改定では、家族の再統合を目的とした移民が最優先的に受入れられ、優秀な人材に対する受入れは第三優先へと降格される。だが、国籍別に入国者数が定められる国籍別割当法の廃止や、移民の受入数の緩和などがなされた。1990 年移民法では、就労ベースの移民受入数が大幅に増やされ、移民としての高度人材の受入れは拡大した。さらに、高度人材に対する一時就労ビザとして H-1B ビザが設立され、年間上限発給数が 6 万 5 千件と定められた。それに加えて、H-1B ビザ取得者は、1970 年に設立された企業内転勤 L ビザと同様に、他の一時滞在ビザに課せられる、一定期間後の帰国の意志を示すための海外の居住地の存在を証明する必要がなく、非移民ビザ保持中に移民ビザ（永住権）への切り替えの申請が可能とされた。アメリカの現行法では、アメリカに親族のない高度人材が、アメリカ入国時に移民ビザを取得していることは難しく、多くの場合は就労が許可された非移民ビザ（一時滞在）H-1B ビザや L ビザなどを取得した後、移民ビザを取得することとなる。H-1B や L ビザなどの就労用の非移民ビザや、就労による移民ビザの取得は、原則的には就労先の雇用者からの申請による。雇用者による需要の有無で、外国人のビザ取得が決まるため、アメリカの高度人材の移民政策は、「需要主導（demand-driven）」⁵¹と分類される。

次に、アメリカの政策とは異なる形で、高技能労働者の受入れ政策を実施し始めたカナダである。1960 年代前半までカナダは、ヨーロッパやアメリカの出身国や人種を重視した移民政策を取っていた。しかし、人種や出身国、宗教による差別を禁止するカナダの権利章典が 1960 年に施行され、移民政策が、それとは矛盾し差別的であることや、経済成長に沿わない労働者の受入れが失業率の上昇とともに問題視されるようになり、1966 年にカナダ政府が移民政策の改革を発表した⁵²。翌年、カナダは、家族の再統合と難民の受入れの枠組みのほかに、世界で初めて技能移民を選別的に受け入れるポイント制度を導入した。この制度では、学歴や公用語力や、国内労働市場に合う職業であるかなど、個人の能力に応じたポイントが換算され、そのポイントに応じて永住許可（移民としての受入れ）が認められた。しかしながら、それは完全に個人の能力だけに依存したものではなかった。移民の受入の可否が、カナダ居住の親族の有無という従来の基準が反映されていたため、カナダに親族が居る場合は、永住許可の可否が決まるほどのボーナスポイントが与えられていた⁵³。その後、ポイント制は 1974 年、1978 年、1986 年と度々変更される⁵⁴。1993 年の改正では、職業より教育水準が重視されるポイント制へと変更された。1990 年代前半には、カナダ経済には教育水準の高い移民（質的）だけでなく、それらの人材がより多く（量的）必要であるという議論が、州政府や学术界、雇用者から高まっていったことを受けて、1996 年に経済項目による受入れ移民の割合を 60%、家族の再統合と難民による受入れの割合を 40%にする「60/40 分割（split）」方針が

⁵¹ 需要主導（demand-driven）と供給主導（supply-driven）の分類は、Chaloff and Lamaitre (2009) による。

⁵² Edwina O'shea, "Missing the Point(s): The declining fortunes of Canada's economic immigration program," *Transatlantic Academy Paper Series*, (Washington D.C.: Transatlantic Academy, 2009) http://trends.gmfus.org/doc/TA_OShea_web.pdf (accessed August 4, 2013)

⁵³ Ibid.

⁵⁴ ポイント制における加算点数の変化は、Alan G. and David A. Green, "The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present," *Canada Public Policy* 25, no.4 (December, 1999): 425-451. の 433, Table1 に詳しい。

打ち出された⁵⁵。2002年には、需要の高い職種や、特定の職歴といったものではなく、学士号以上の教育水準や公用語力を重要視するポイント制へと改定された。2008年には、ポイント制による移民受入れの枠組みとは別に、国内労働市場と現地社会に統合できる能力をもつ高度人材の引寄せと確保をより可能にするため、管理職や専門職などに従事する一時就労者と留学生の永住許可申請を認める「カナダ経験クラスビザ (Canadian Experience Class visa)」が開始された。2013年には、「経済アクションプラン 2013 (Economic Action Plan 2013)」にて、連邦政府は、カナダ経済の需要に沿った技能や経験を要する人材の確保に焦点を絞り、柔軟で迅速な移民政策を設計することを改めて確約した⁵⁶。そして、同年には教育水準より実習や職歴を重んじる「連邦技能職プログラム (Federal Skilled Trades Program)」を開始した。さらに、カナダに新規事業を起こす起業家を呼び込むための「スタートアップビザ (Start-Up Visa)」を設立した。このように、カナダは、2000年代後半以降、ポイント制による技能移民の永住許可に加えて、一時就労者や留学生の永住許可申請制度「カナダ経験クラスビザ」などを通じて、高度人材の受入政策を多面的に拡大してきた。

他方、オーストラリアは、主に二つの柱「移民プログラム (Migration Program)」と「人道受入プログラム (Humanitarian Program)」に基づき移民の受入れを行ってきた。「移民プログラム」は、技能移民 (Skilled Stream)、家族移民 (Family Stream)、特殊移民 (Special Eligibility Stream) から構成されている。オーストラリアは、歴史的に家族の再統合による「家族移民」の受入れが多かったが、1990年代に、国内経済の需要に沿った「技能移民」の受入れへとシフトしていった。その背景には、1990年代前半にはカナダと同様の「人的資源モデル」のポイント制を採用するのだが⁵⁷、非英語圏出身の専門職者の就労率が低く、政府主導の高度人材の受入政策に批判が集まった。1991年から1993年の不況下での非英語圏出身者の失業率がこれまでにないほど高まり、1993年には、移住前の英語試験が114の専門職種(「英語習得を必須とする職種 (Occupation Requiring English)」)に課せられた⁵⁸。その後、世界金融危機による経済問題をきっかけとし、2008年から2009年にかけて永住権取得済の高度人材の再調査が行われた結果、供給主導、いわゆる就労先のスポンサーを要さない高度人材の受入政策から、雇用者や政府のスポンサーを要する需要主導の政策への転換の必要性が明らかになった⁵⁹。同年には、就労先のスポンサーを要するビザに重点を置き、技能ビザプログラムには、雇用者がスポンサーとなるビザ (employer-sponsored visas) を最優先とし、州・準州政府がスポンサーとなるビザ、重要なスキルリストに規定されている職種に就く者に対するビザ、オーストラリアが求めている職種に就く者、その他の全職種とビザに優先

⁵⁵ O'shea, 2009.

⁵⁶ Government of Canada, Department of Citizenship and Immigration, "2014 Immigration Levels Planning: Public and Stakeholder Consultations," under "Backgrounders-2013," <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2013/2013-06-21.asp> (accessed September 27, 2015)

⁵⁷ Lesleyanne Hawthorne, "Picking Winners:" The Recent Transformation of Australia's Skilled Migration Policy," *International Migration Review* 39, No.3 (Fall 5): 663-696.

⁵⁸ Lesleyanne Hawthorne, "English Language Testing and Immigration Policy," in Geoff Brindley and Gillian Wigglesworth ed. *Access: Language Test Design and Delivery*. (Sydney: Macquarie, 1997): 9-29.

⁵⁹ Janet Philips and Harriet Spinks, "Skilled Migration: Temporary and Permanent Flows to Australia," Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prpspub/1601351/upload_binary/1601351.pdf?fileType=application%2Fpdf (accessed September 27, 2015)

順位を設けた。2010年には、就労先のスポンサーを要さない高度人材の供給より、国内産業の労働需要に応じた高度人材の確保に重点を置いたプログラムを強化する方針が発表された⁶⁰。2012年には、移民・市民権省が2012年から2013年の受入移民の大半を高度人材に割り当てる方針を打ち出した。現在では、技能移民としての受入項目は、公用語能力や職歴などで永住許可を可能とする「ポイント制による技能移民 (Point-based Skilled Migration)」、雇用者に人材不足を補完するための外国人労働者の永住申請を可能とする「雇用者スポンサーによる永住許可プログラム (Permanent Employer Sponsored Programme)」、イノベーションを起こせる起業家を招致するための「ビジネスイノベーション・投資プログラム (Business Innovation and Investment Programme)」、国際的に著名なアスリートなどに対する「卓越した才能 (Distinguished Talent)」の4つから構成されている⁶¹。

ヨーロッパでは、2000年代から高度人材に対する積極的な受入れ政策が本格的に進められた。イギリスでは、2001年に、IT産業や医療産業などにおける人材不足の深刻化から、労働許可証の発給規制を緩和すると同時に、高度人材に対する積極的な受入れ政策「高度人材プログラム (Highly Skilled Migrant Programme)」が導入された。この制度では、雇用者の有無にかかわらず、学歴や職歴などに基づくポイントにより受入れの可否が決められた。2004年には、イギリスで博士号を取得した学生を優遇する政策が導入された。2005年には、新しいポイント制度の導入を発表された。2008年には、それ以前は80種類の永住権申請ルートがあったが、5種類へ再編成された。階層(Tier)ごとに、認定条件があり、第一階層には、起業家や投資家を含む高度人材の受入れ拡大が段階的に導入された。それ以降も、起業見込みの短期滞在ビザを設定するなど、制度の改正が行なわれた。

ドイツでも、イギリスと同様に、IT産業の人材不足の危機感から、2000年にIT技術者を積極的に受入れるために「グリーンカード制度」が導入された。非EU諸国からの高度人材は5年以内の就労に限定されており、永住権の取得はできない。2005年には、研究者や教授、高所得者といった優秀な人材に対して入国時に永住権取得が可能とするなど、高度人材の受入れを推進する政策が導入された。

日本が、高度人材に対する受入れを本格化させたのは、1988年の第6次雇用基本計画にて外国人に単純労働者と高技能労働者と選別し始めてからである。1988年の第6次雇用基本計画にて、「専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した」人材を「可能な限り受け入れる方向で対処する」という方針が出された。その後、1992年の第7次雇用基本雇用計画では、「外国人ならではの能力に着目した」という点が削除され、外国人を強調した能力ではなくなる。専門的技術的外国人の受け入れに関して、この第6次雇用対策基本計画では「受け入れの範囲や基準を明確化し、可能な限り受け入れる方向で対処する」とされているが、1999年の第9次雇用対策基本計画では「受け入れをより積極的に推進する」へと表現が改められ、この変化は政府の経済計画全般の方針と一

⁶⁰ Philips and Spinks.

⁶¹ Australia Government, Department of Immigration and Border Protection, “Fact Sheet- Overview of skilled migration to Australia,” under “Fact Sheets and Forms,” <http://www.border.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/24overview-skilled#d> (accessed September 28, 2015)

致している⁶²。2008年には高度人材受入推進会議が新設された。2012年5月には高度人材に対するポイント制が導入された。

以上より、高技能労働者・高度人材に対する移民政策を、アメリカ、カナダ、オーストラリア、イギリス、ドイツ、日本との六カ国を概観してきた。高度人材に対する政策は、重層的かつ多面的であり、経済社会的状況によって、各国は改革や改正を度々行なってきた。それらの改革や改正は、とりわけ2000年代以降に集中している。しかし、アメリカの高度人材に対する移民政策の大きな改正といえば、2004年の専門職H-1Bビザ取得に際し留学生への優遇措置「H-1Bビザ改革法」の法制化が最後である。さらに、カナダやオーストラリアは、高技能移民労働者をポイント制にて受入れを始めたが、徐々に高技能移民の受入れに際し労働市場テストを要する「市場志向 (market-oriented)」「需要主導 (demand-driven)」へと移行している。これは、就労による移民ビザ (永住権) や非移民ビザの就労ビザの取得において雇用者のスポンサーを要するアメリカの高度人材の受入政策のモデルへと移行していると言える。こういった点において、なぜアメリカの高度人材に対する移民政策が雇用スポンサーであるのかといったことを理解することは重要である。そのため、アメリカの高度人材に対する移民政策の立案過程を理解することは、諸外国のそれとの違いを明確にする上でも不可欠であると考えられる。

⁶² 倉田良樹「日本における外国人IT技術者の現状」一橋大学経済学研究所, 世代間問題研究機構, ディスカッションペーパー No.217 (2004年4月), <http://cis.ier.hit-u.ac.jp/Common/pdf/dp/2004/dp217.pdf> (accessed August 4, 2013).

第2章 知識集約型産業の成長と雇用の拡大

アメリカのクレジット会社に電話したら、流暢に英語を話すオペレーターが実はインドにいたというのは、今では珍しくない話である。2008年には、アメリカ人男性が、ムンバイにいるインド人オペレーターをアメリカ人女性と思い込み、恋に落ちるといふ映画『電話回線の向こうには（原題：The Other End of Line）』が上映された。これは、知識集約型産業の代表格とも言える金融機関の雇用形態の変化を端的に表している例といえるだろう。情報通信技術の進展により、ネット上で個人情報を共有し、雇用場所を問わず、人々が就労できる環境が整備された。

本章では、上述のような知識集約型産業の雇用形態の変化を論じていく。具体的には、アメリカの高度人材の需要側の知識集約型産業がどれほど成長してきたのかという問いと、その成長過程での雇用がどれほど拡大してきたのかという問い、これらの二つの問いを明らかにする。

1 節 知識集約型産業

高度人材の定義において、「高度なスキルや知識を有する」とあるように、高度人材が従事する産業では、知識が求められる。これらの産業は、労働力が集約されてきた「労働集約型産業」と対比され、「知識集約型産業」と呼ばれる。現在の経済や産業構造の特徴は、知識経済（knowledge economy）や知識集約型産業（knowledge intensive industry）や知識技術集約型経済（knowledge- and technology- intensive industry）、知識集約型サービス産業（knowledge intensive service, KIS）といった言葉で表現されている。

では、そもそも、知識とは一体何か。知識集約型産業とはどういった産業をさすのか。次項からは、知識集約型産業がどの産業かを単に列挙するのではなく、経済活動において知識への価値がどのように高まっていったのかを理解するために、知識の定義から、知識の経済的計測への試みに至り、「知識集約型産業」という概念が生み出された経緯、その背景に関して論及する。その後、2節にて、アメリカの知識集約型産業の成長と、知識集約型産業の核である情報技術（Information Technology: IT）の進化を詳説する。

1-1 知識集約型産業における知識とは何か

知識とは何か。社会科学者は、この根本的な問いに対し、人間の経済活動を念頭においた上で、

答えを用意した。経営思想家のピーター・ドラッカーは「体系化された専門知識」であるとした⁶³。他方、同じく経営思想家の野中郁次郎は、知識観を西洋人と日本人に違いがあるとした上で、知識により深い定義をした⁶⁴。野中によると、西洋での知識とは、「明白でなければならず、形式的・体系的なものだと考えられている。そういった形式知 (explicit knowledge) は、言葉や数字で表すことができ、厳密なデータ、科学方程式、明示化された手続き、普遍的原則などの形でたやすく伝達・共有することができる。したがって知識は、コンピューター符号、化学式、一般法則と同一視されているのである」⁶⁵。一方、日本での知識とは、「基本的には目に見えにくく、表現しがたい、暗黙的なものだというのである。そのような暗黙知 (tacit knowledge) は、非常に個人的なもので形式化しにくいので、他人に伝達して共有することは難しい。主観に基づく洞察、直感、勘が、この知識の範疇に含まれる。さらに暗黙知は、個人の行動、経験、理想、価値観、情念などにも深く根ざしている。」⁶⁶とした。野中は、形式知と暗黙知を区別し、そこに西洋と日本の知識の違いを定義した。

暗黙知は、もともと経済学者マイケル・ポランニー (Michael Polanyi) によって提唱された概念である⁶⁷。1958年にポランニーにより初めて定義され、1966年に拡張された⁶⁸。ポランニーによると、暗黙知とは「我々が語ることができるよりも多くのことを知る仕方」⁶⁹であり、「暗黙的に知られるものの中には問題や予感、全体の相や技能、そして道具、探り杖、指示的言語の使用」、「感覚による外界の事物の知覚」⁷⁰まで含まれている。形式知に対する暗黙知を主張した野中とは異なり、ポランニーは全ての知識の形式化には暗黙知が含まれているとした。暗黙知を含めた知識は、経済学の父アルフレッド・マーシャル (Alfred Marshall) の『経済学原理 (原題 Principle of Economics Vol.1.5th Edition)』(1907)においても、特定地域に特定産業が集積し、そこで生まれる優位性の一つとして早くから重要視されていた。マーシャルは、「産業がその立地を選択してしまうと、ながくその地にとどまるようである。同じ技能を要する業種に従事する人々がたがいにその近隣のものからうる利便にはたいへん大きなものがあるからである。その業種の秘訣はもはや秘訣ではなくなる。それは一般にひろくひろまってしまって、子供でもしらすらすらにこれを学

⁶³ ドラッカーによると、知識は、「道具、工程、製品への応用」から「仕事への応用」そして、「知識そのものへの応用」へと、その意味が歴史的に変化してきたのであり、この「知識の意味の変化」をふまえて、今日の知識とは「一般知識」ではなく、「体系化された専門知識」(62)である。(P.E.ドラッカー著、上田惇夫訳『ドラッカー名言集⑧ ポスト資本主義社会』ダイヤモンド社、2007年(原著) Peter E. Drucker, *Post-Capitalist Society*, (New York: Harper Business, 1993).

⁶⁴ 野中は、いかに知識が創造されるかを分析する上で、西洋人と日本人の「知識観」を、形式知と暗黙知の違いから論じ、「知識」を定義した。(野中郁次郎、竹内弘高著、梅本勝博訳『知識創造企業』東洋経済新報社、1996年)

⁶⁵ Ibid.,8.

⁶⁶ Ibid.,8-9.

⁶⁷ Michael Polanyi は、マイケル・ポランニーの日本語表記の方が広く知られている。だが、マイケル・ポラニーと表記するものもある。そのため、本論では、ポランニーを使用している。だが、参考文献の『暗黙知の次元』ではポラニーとされており、参考文献でのポラニーの表記は誤字ではない。

⁶⁸ 暗黙知の概念は、*Personal Knowledge*, 1958 (邦訳『個人的知識』1985年)において初めて提唱され、*The Tacit Dimension*, 1966 (邦訳『暗黙知の次元-言語から非言語へ』1980年)にて拡張されて説かれた。

⁶⁹ マイケル・ポランニー著、佐藤敬三訳、伊藤俊太郎序『暗黙知の次元』、紀伊國屋書店、1980年、35.

⁷⁰ Ibid.,51.

んでしまう。よい仕事は正しく評価される。機械、生産の工程、事業経営の一般的組織などで発明や改良がおこなわれると、その功績がたちまち口のはにのぼる。ある人が新しいアイデアをうちだすと、他のものもこれを取りあげ、これに彼ら自身の考案を加えて、さらに新しいアイデアを生み出す素地をつくっていく。やがて近隣には補助産業が起こってきて、道具や原材料を供給し、流通を組織化し、いろいろな点で原材料の経済をたすける。」⁷¹と述べていた。

マーシャルは、暗黙知という表現を用いていないが、新しい技術を生み出す環境には、人と人の間、企業と企業の間、企業と地域の間における知識の伝播があると考え、知識やその広がり注目していた。マーシャルが述べた「知識」は、ドラッカーが言うところの「体系化された専門知識」でも、野中が言うところの「形式知」と「暗黙知」を分けた「知識」とも異なっていた。けれども、ここで強調したい点は、知識は、その定義がどうであれ、早くから現在に至るまでその重要性が経済資源として認識されていたことである。

1-2 知識の計測への試み

実体のない知識をどう計測すればよいのか。この問題に先駆的に取り組んだ経済学者がいた。それが、「知識経済」の概念を生み出した、オーストリア生まれの経済学者フリッツ・マッハルプ(Fritz Machlup)であった。彼は、知識とは「知られていること」と「知っているという状態」であると、知識の定義を幅広くすることにより、経済活動における知識の規模を隈無く測ることを試みた⁷²。彼に従うと、知識の生産とは「話すことプラス聞くこと、書くことプラス読むことなどの活動」や「発見したり、直感したりするという活動」によって「知っているという状態の知識」の生産を意味すると同時に、「知っているという状態を作り出す活動」、言い換えれば「他の何人かの人に伝えられて、もはや一人の人のみの知識ではなくなった」活動も含められた⁷³。

マッハルプは、知識を内容に応じて分類すると同時に、それを生み出す者も分類することで、職業面から知識の計測を試みた⁷⁴。他方、知識を用途に応じて、「最終製品」と「中間製品」とに区別し、知識に関わる産業を①教育、②研究と開発、③コミュニケーションのメディア、④情報機械、⑤情報サービスの5つに分類し、知識産業とした⁷⁵。職業面と産業面の二つを検討した後、産業面からの分析の方が適切と判断され、これらの知識産業の経済活動に重点が置かれ、分析が行なわれた⁷⁶。その結果、これらの知識産業の規模は1958年では1360億ドル、アメリカのGNP(国民総

⁷¹ Alfred Marshall, *Principles of Economics, Vol.1 Fifth Edition* (London: Macmillan and Co., 1907): 271, 邦訳 255.

⁷² Fritz Machlup, *The Production and Distribution of Knowledge in the United States* (Princeton: Princeton University Press: 1962). (邦訳) フリッツ・マッハルプ, 高橋達男・木田宏監訳『知識産業』1969年, 産業能率短期大学出版部

⁷³ Machlup, 13-15. 邦訳 15-18.

⁷⁴ マッハルプは、知識の内容に応じて、①実用的知識(専門知識、実務知識、作業知識、政治的知識、家事知識、その他)、②教養的知識、③世間的・娯楽的知識、④宗教的知識、⑤余分な知識の5つに分類し、それらの知識の生産に従事する者を分けることで、職業面からも知識の計測を試みた (Ibid., 3-43. 邦訳 1-63)

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid., 44-50. 邦訳 55-63.

生産)に占める割合が約30%に達していることを分析し、知識の生産活動の経済規模を初めて明らかにした⁷⁷。

マッハルプの研究は、1964年にギルバート・バーグ (Gilbert Burck) によって更新された。バーグは、1958年から1963年までの5年間のアメリカの知識産業の成長を分析した⁷⁸。バーグによると、1963年にはその産業規模は1950億ドル弱にもなり、5年間でGNPの43%を占めるにまで拡大していることがわかった⁷⁹。さらに、知識産業では少なくとも2400万人が雇用されており、その数は非農業部門の全雇用者の36%を占めていることも示された⁸⁰。

マッハルプの知識の計測方法は、バーグに引き継がれ、経済活動における知識の価値が具体的な数字として表されるようになった。1950年代から1960年代のアメリカにおける知識を扱う産業の成長が明らかとなったのである。

1-3 知識の計測から知識産業の指標採択へ

マッハルプによる知識へのアプローチは、その後の知識に関する研究に多大な影響を与えた。1970年代後半には、マーク・ポラット (M. U. Porat) が、マッハルプの研究を土台にして、経済活動における知識の計測方法を進化させ、アメリカの情報活動の大きさを測定した⁸¹。彼の試算によると、情報に関する活動は1967年のGNPの46%であった⁸²。このポラットの分析手法は、研究機関でも用いられ、1970年代の情報経済における知識の計測を可能とした⁸³。1990年代以降に続く知識経済に関する研究でも、マッハルプの研究が基礎となって、OECDは知識経済の概念を再構築した⁸⁴。

これらの研究を受け、1990年代末には、OECDから、従来の労働集約型の経済構造から知識型の経済構造へ移行している点を包括的に報告したレポート『科学・技術・産業の指標: 知識型経済の評価』が提出された⁸⁵。このレポートにより、「知識型経済」に関する国際的に比較可能なデータが

⁷⁷ Ibid.,348-376. 邦訳 419-449.

⁷⁸ Gilbert Burck, "Knowledge: The Biggest Growth Industry of Them All," *Fortune*. (November, 1964): 128-131, 267-268, 270.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Marc Uri Porat, *The Information Economy: Definition and Measure* (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1977) (邦訳 マーク・ポラット著, 小松崎清介監訳『情報経済入門』コンピューター・エージ社, 1982年)。ポラットが *The Information Economy* を発表した1970年代は、知識 (knowledge) と情報 (information) に厳密な区分はされておらず、知識と情報は同じ意味で用いられていた (Benoit Godin, "Knowledge Economy: Fritz Machlup's Construction of a Synthetic Concept," Project on the History and Sociology of S&T Statistics Working Paper No. 37, 2008, http://www.csiic.ca/pdf/godin_37.pdf (accessed June 4, 2014): 4.) これは、バーク (1964) も「知識」と「情報」を同様の意味で使用している点からも見て取れる。

⁸² ポラット、15-30.

⁸³ Godin.

⁸⁴ Godin.

⁸⁵ OECD, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard: Benchmarking Knowledge-based Economies* (Paris: OECD Publishing, 1999).

提供され、4つの指標のもと、「知識型経済」に具体的な検証が行なわれた。知識の生産をベースとした、以下の4つの指標である。

第一に、教育に対する公的支出、研究開発（R&D）の支出、ソフトウェア開発への投資を、知識生産の投資として見なし、知識生産の測定の一指標とした⁸⁶。この支出額は、1980年代半ば以降、OECD諸国全体で年間約2.8%まで成長し、これはGDP成長率よりも少し高い⁸⁷。第二に、知識型経済に必要とされる人的資源の面から、国内労働者の教育水準が計られた。OECD諸国の労働力人口（25歳から64歳）の13%が大学レベルの教育水準に達していた⁸⁸。第三は、技術もしくは人的資源の集約度によって知識型産業と分類された産業のGDPに占める割合である⁸⁹。広く認定されている製造業（commonly identified manufacturing industries）に加えて、コミュニケーション、ファイナンスサービス、医療・教育分野の産業が知識型産業であると分類されている⁹⁰。OECD諸国では、これらの産業の事業付加価値（business value added）は1980年代半ばからの約45%から、1990年代半ばには50%以上まで高まったとした⁹¹。第四に、情報通信技術（Information and Communication Technologies, ICTs）に対する支出額である（OECD 1999）。情報通信技術は新たな市場を創造すると同時に、企業の効率性を高め、生産性の向上に寄与することから、経済成長の牽引役であるとされた⁹²。OECD諸国の情報通信技術への支出額のGDPに占める平均的な割合は、1992年から1997年には5.9%から約7%まで上昇している⁹³。

上述の4つの指標により、1980年代から1990年代にかけてOECD諸国の経済が知識型経済へ移行していることが報告された。とりわけアメリカ、ドイツ、日本では国内経済における知識型産業の存在が最も高まっていた⁹⁴。1996年時点の国内の事業付加価値における知識型産業の割合が55%を超えるのは、アメリカとドイツだけであり（日本も53%でそれに近い）、1985年から1996年の両国の知識型産業の実質価値の平均年間成長率は3%を超えていた⁹⁵。

1-4 知識を扱うから、知識を集約へ 知識集約型経済の定義化

知識は、1960年代にマッハルプにより初めて具体的数値として表され、経済的価値が計られた。この知識の計測は、その後の経済構造の変化を知る上でも、重要な指標となった。1999年末には、OECDが発表した報告書により、OECD諸国の経済構造が1980年代から1990年代にかけて知識

⁸⁶ R&Dの定義は、OECD, *Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development, 6th Edition* (Paris, OECD Publishing, 2002.)に従う。

⁸⁷ OECD, 1999, 16.

⁸⁸ *Ibid.*, 26.

⁸⁹ *Ibid.*, 18.

⁹⁰ *Ibid.*, 18.

⁹¹ *Ibid.*, 18.

⁹² *Ibid.*, 20.

⁹³ *Ibid.*, 20.

⁹⁴ *Ibid.*, 8.

⁹⁵ *Ibid.*, 114.

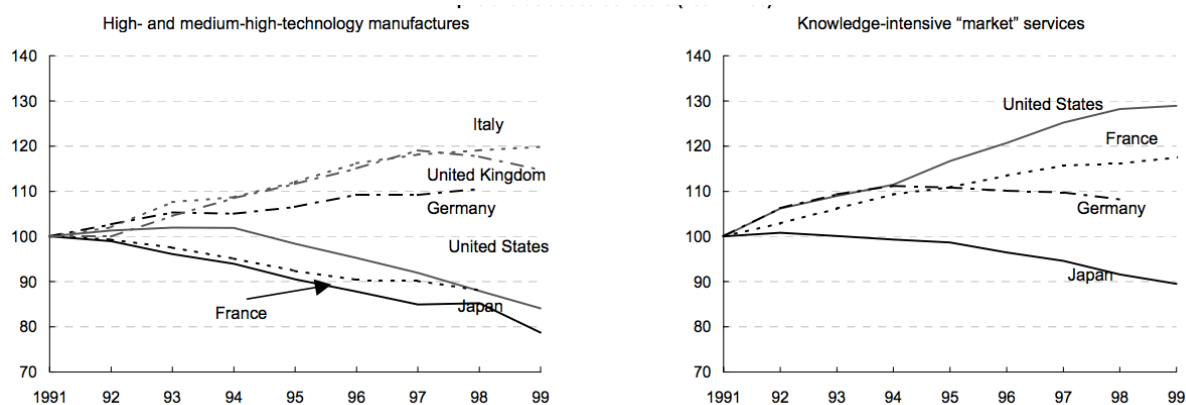
型経済へと移行していることがわかった。そして、21世紀に入り、経済産業構造の変化とともに、知識の計測も進化した。

2001年にOECDが発行した隔年の報告書『科学・技術・産業の指標: 知識型経済へ』では、それ以前に用いられていた「知識型産業」から「技術知識集約型産業 (technology- and knowledge-intensive industries)」という言葉が使われ始めた⁹⁶。これまでは「知識型産業」として扱っていた産業を、ファイナンスやコミュニケーション産業などは「知識集約型産業」とし、ハイテク技術を扱う産業を「技術集約型産業」として分割し、より厳密な分類が行なわれた。この厳密な定義により、知識集約型産業の成長がより具体的に明らかにされた。

1990年代の知識集約型産業は、OECD諸国の総付加価値の18%を占める一方、技術集約型産業であるハイテク技術産業は約9%であった⁹⁷。とくに、OECD諸国の中でも、アメリカはハイテク技術産業と比較して、知識集約型産業の総付加価値デフレーター (implicit value added deflators) が著しい (図2-1参照)。つまり、アメリカの知識集約型産業が、フランスやドイツ、日本と比べて、1990年代に高い付加価値を生み出していたことがわかる。

このような経済活動上での知識に関する計測の緻密化には、知識への需要の高まりがあった。それと同時に、知識という目に見えないものへの投資を促進するためには、具体的な成果が測定されなければならない。知識の計測の緻密化や定義化が必要とされた。知識への計測の緻密化は、知識への需要の高まりを表していたと言えよう。

図2-1 総付加価値デフレーター (1991年=100)



資料出所 OECD (2001)

⁹⁶ OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard: Towards a Knowledge-based Economy* (Paris: OECD Publishing, 2001): 4, 124.

⁹⁷ *Ibid.*, 124.

1-5 アメリカの知識への需要

上記では、知識の計測から、知識産業や知識集約型産業の定義化の変遷に関して述べてきた。これらの研究の進展の背景には、経済活動上での知識に対する需要の高まりがあった。知識を生み出す産業に対して需要の増加が表れていたと言える。

アメリカでは、経済活動上の知識の計測に関する研究が行なわれ始めた1960年代以降、労働生産性をあげるため、知識を生み出すものへの投資が活発化し始め、知識への需要が高まる。アメリカの経済活動での知識への需要を計る上で、有益な資料がある。大統領経済諮問委員会（CEA: Council of Economic Advisers）によって、議会に提出される大統領経済報告（Economic Report of the President）である。同報告書は、一般教書（State of the Union）、予算教書（Budget of the U.S. Government）と並ぶ、三大教書の一つである。同報告書は、当面の経済動向と経済政策を説明しており、アメリカ経済における知識への需要の変遷を見て取るのに適しているだろう。

同報告書の1962年度版には、「技術的知識の進展は、研究開発（Research and Development）への人的資源と物的資源の量とその効率性による」⁹⁸と述べられており、知識の生産への投資が重要視されていた。その認識は反映され、1950年代から1960年にかけて、研究開発への支出は1953年の50億ドルから1960年の140億ドルへと約3倍増加した⁹⁹。

1970年代になると、「科学的知識と、多くの利益を生むような科学的知識の応用に対する投資がアメリカ経済の重要な特徴となってきた。知識開発とその活用からの恩恵は、多種多様である」¹⁰⁰と主張された。その恩恵は正確には計り難いが、知識の開発がアメリカ経済にとって主要な経済活動になってきた¹⁰¹。知識の生産開発が、アメリカ経済を進展させる上で求められていたのである。

1980年の同報告書によると、「強い労働生産性の成長を確実なものにする最重要な要因の一つは、産業から新しいアイデアの継続的なフローである。このフローは、科学的知識という強い基盤の始めのステップによるものだ」¹⁰²とし、労働生産性の向上を目指す上で、知識の重要性は強調された。当時のカーター政権は、経済活動における知識への投資を重要視し、科学知識に対する連邦政府の支援を増加させてきたため、たとえ経済状況が良好でなくとも、「我々の将来の繁栄」のため連邦支援は増加させ続けるとした¹⁰³。研究開発への投資に対する政権の意向は、経済活動における知識への高い需要を表しているといえよう。この傾向は、1980年代を通して、一層高まった。1978年以降、1980年代を通して、国内総生産に占める研究開発費は増加していった¹⁰⁴。それに加えて、

⁹⁸ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1962* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1962): 123.

⁹⁹ Ibid., 123. Table 13: Research and development expenditures, 1953 and 1957-60.

¹⁰⁰ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1972* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1972): 125.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1980* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980): 13

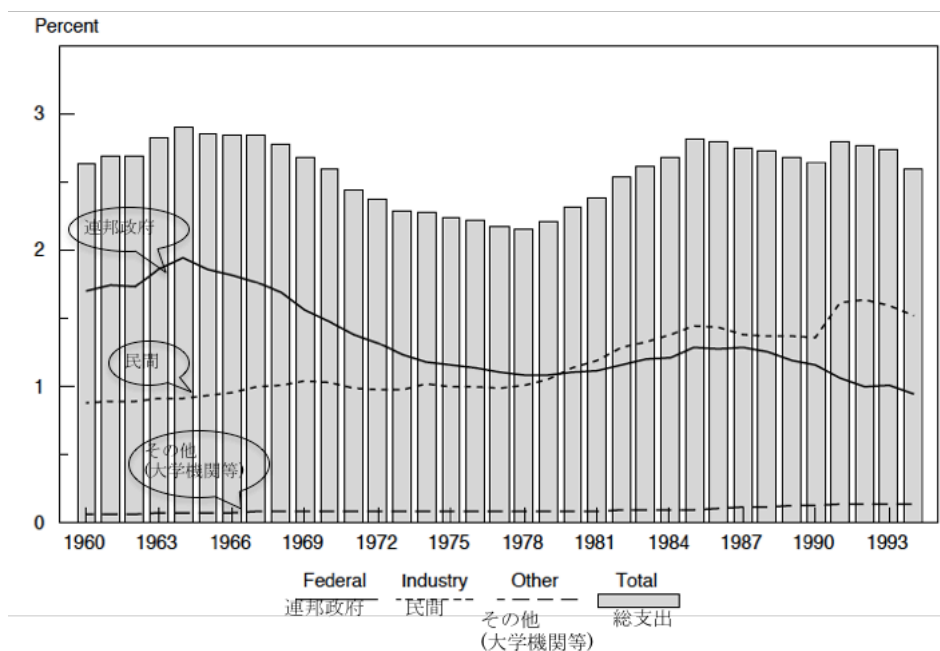
¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1987* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987): 48.

1980年代は、民間企業の技術開発への投資も増えた。1980年代末の同報告書には、「知識の進展は、国民国家の実質経済成長に重大に寄与する。1人当たりの産出量の成長のおよそ半分は、技術的知識と経営組織のノウハウによってきたのである。」¹⁰⁵と明言された。アメリカ経済を成長させていく上で、知識への需要はますます高まっていった。

1990年代になると、知識への投資、つまり研究開発への支出がアメリカ経済の成長を牽引しているという考えが広く浸透していた。連邦政府と民間部門のGDPに対する研究開発への支出は、1960年以降、平均2.5%であり、世界で最大額となっている(図2-2参照)¹⁰⁶。1980年代以降は、連邦政府よりも民間部門の方が研究開発支出の割合を顕著に増加させてきた。当時の大統領ブッシュ(George Bush)は、中長期課題における将来への投資の一つとして、研究開発への支出を記録的水準にすることを目標とした¹⁰⁷。事実、次のクリントン大統領(William J. Clinton)は、1993年以降、より一層の経済成長や高賃金の仕事などをもたらす研究開発への投資を増加させた¹⁰⁸。連邦政府も民間部門もともに、研究開発への投資を活発化させたのである。

図2-2 GDPに対する研究開発支出の割合の推移(1960-1993)



資料出所 Council of Economic Advisers (1995)

¹⁰⁵ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1989* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1989): 223.

¹⁰⁶ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1995* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995): 105-106.

¹⁰⁷ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1992* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992): 4.

¹⁰⁸ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 2001* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001): 4.

さらに、知識の集約を基盤とする IT 産業の成長は、労働生産性の上昇と知識に対する需要への表れであった。IT 産業に対する研究開発投資は、(次節にて詳説するが) IT による経済構造の変化とともに、1990 年代の IT のあらゆる産業への浸透や、コンピューター機器などの価格の下落などが相まって、知識への需要は一層増加していくのである。21 世紀に入っても、アメリカの研究開発への投資は世界の中でも最大規模で、2010 年時点でも GDP の 1.2% を支出している¹⁰⁹。アメリカは、まさに知識型経済へと移行したのである。

2 節 知識集約型産業における IT 産業の成長

経済活動における知識への需要が増えると同時に、知識を扱い、集約する産業「知識産業」「知識集約型産業」が成長していった。20 世紀後半から 21 世紀の経済構造の変化は、知識集約型経済への移行であったと言える。その移行を検証する上で、マッハルプやポラットをはじめとした研究者や、OECD や NSF などの研究機関も、知識集約型経済への移行において IT の発展に重きをおいてきた。

IT の誕生は、第一次産業革命と第二次産業革命に続く、第三次産業革命の到来であるとも言われている¹¹⁰。情報技術の進化が知識集約型経済を牽引してきたと言っても過言ではないだろう。そこで、本節では、知識経済の核とも言える IT の発展と、それがアメリカ経済にもたらした構造変化を論及する。

2-1 IT の進化と普及

グーグル(Google)やヤフー(Yahoo)といった検索エンジン、アマゾン(Amazon)、イーベイ(e-Bay)といったショッピングサイトから、フェイスブック(Facebook)などのソーシャルネットワークサイト、それらのインターネットへのアクセスを安易にしたスマートフォンやタブレット端末は、私達の生活にとって欠かせないものとなった。私達は、いつでもどこにいても、持ち運びが可能な小さな端末 1 台でインターネットに繋げ、世界中のどこにいても簡単に家族や友人と連絡が取れるようになった。IT は、コミュニケーション、ショッピング、教育など、多岐にわたって私達の生活を激変させた¹¹¹。今や私達の生活に IT は、欠かせないものとなった。

アメリカでは、2010 年時点で、77%以上の世帯で少なくとも 1 台以上のコンピューター (スマ

¹⁰⁹ OECD, *OECD Economic Surveys: United States 2012* (Paris: OECD Publishing, 2012): 87.

¹¹⁰ Jeremy Greenwood and Boyan Jovanovic, "The Information-Technology Revolution and the Stock Market," *American Economic Review* 89, No.2 (May, 1999): 116-122.

¹¹¹ IT とは「コンピューターやデータ通信に関する技術の総称」であり、具体的には「コンピューターやインターネットを中心とするネットワークを活用し、会社の業務や生活に役立てるための技術を指すことが多い。」”デジタル用語辞典,” <http://yougo.ascii.jp/caltar/IT> (accessed June 17, 2015).

ートフォンやタブレット端末を含む)を所有しているという¹¹²。アメリカを始めとして、全世界で爆発的に売れたアップル社の「iPhone」が売り出されたのが2007年で、そのシリーズの中でも全体の出荷台数を引き伸ばしたとされる「iPhone 4s」が出たのが2011年10月半ばであったことを考慮すると¹¹³、上述のコンピューターを所有する世帯は増加しているだろう。

現代の情報技術は、トランジスタ (transistor) と呼ばれる半導体素子が1947年にベル研究所にてジョン・バーディーン、ウォーター・ブラッテン、ウィリアム・ショックレーによって発明されたことに遡る¹¹⁴。その後、集積回路 (integrated circuit) が1958年にテキサスインストゥルメント (Texas Instruments) のジャック・キルビー (Jack Kilby) と、1959年にフェアチャイルド (Fairchild) のロバート・ノイス (Robert Noyce) によって発明された。1968年には、ノイスはゴードン・ムーアとともに、インテル (Intel) を設立し、半導体メモリの商業化を拡大させた。その後、インテルにはアンドリュー・グローブ (Andrew S. Grove) が加わり、モス大規模集積回路 (metal oxide semiconductor large scale integrated) 技術の開発に大きく貢献する¹¹⁵。インテルの創設者であるムーアが1965年に発表した「半導体の集積密度は18~24ヶ月で倍増する」という「ムーアの法則」どおり、半導体の集積度は年々高まると同時に、価格も下落してきた¹¹⁶。半導体の性能の向上と価格の下落は、パーソナルコンピューター (パソコン) の商業化に貢献してきた。

パソコンのはじまりは、世界で初めて1974年にパソコンキット「アルテア (Altair) 8800」がMIT社から販売されてからである。1977年には、アップルコンピューター (Apple Computer) から世界初の個人向けのパソコン「アップル (Apple) II」が発売された。1977年は、「アップルII」以外にも、個人用コンピューターとしてコモドールから「PET」と、タンディラジオジャック社からも「TSR-80」が発表され、「パーソナルコンピューター元年」と呼ばれる年になった¹¹⁷。その後、各社からパソコンが続々と発売され、それに続いてソフトウェアの開発が進んだ。それに加えて、インターネットの利用が可能となり、IT革命が起こるのである。

ITが一般に広く普及し始めたのは、1990年代である。アメリカを中心として、パソコン所有者とインターネットユーザーが1990年代に急増する (表2-3参照)。1998年には、米商務省によって『デジタルエコノミーの到来 (Emerging Digital Economy)』という、インターネットとその商取引の進展と影響の測定が初めて試みられた報告書が発表された。同白書では、インターネットが

¹¹² U.S. Department of Commerce, National Communications and Information Administration, “Exploring the Digital Nation – Computer and Internet Use at Home,” http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/exploring_the_digital_nation_computer_and_internet_use_at_home_11092011.pdf (accessed May 14, 2015).

¹¹³ 日経BP, “世界の携帯電話市場に異変、Samsungが首位 Nokiaに肉薄、Appleは3位に浮上、2012年2月22日,” <http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20120214/299131/> (accessed June 17, 2015) .

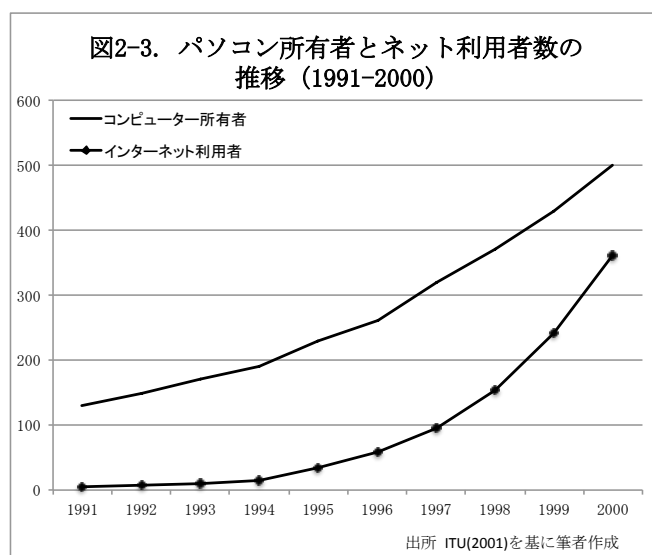
¹¹⁴ Dale W. Jorgenson, “Information Technology and the U.S. Economy,” *American Economic Review* 91, No.1 (March 2001):1-32.

¹¹⁵ Santa Clara Valley Historical Association, *Silicon Valley: 110 Year Renaissance* (Palo Alto: John R. McLaughlin, 2008): 62.

¹¹⁶ 東洋経済オンライン, “86歳のムーア博士が講演会で語ったこと「ムーアの法則は限界が近づいている、2015年5月15日,” <http://toyokeizai.net/articles/-/69633> (accessed July 9, 2015).

¹¹⁷ SE編集部『僕らのパソコン30年史-ニッポン パソコン クロニクル』翔泳社, 2010年

新しく、その成長も急速であるため、ITの経済的影響を全て正確に量り得ることはできないが、IT産業が2倍以上の成長を見せており、全設備投資の45%以上がITへの投資に向けられていることを指摘している¹¹⁸。さらに、インターネットとその商取引の成長を、アマゾン(Amazon)やシスコ(Cisco)といった具体的なIT企業名を挙げながら報告している。2000年版の同報告書は、『デジタルエコノミー』と題名を変え、デジタルエコノミーによる経済と社会へと変化したことを示した。



さらに、2000年代以降のタブレット端末の進化とワイヤレス環境の整備がインターネットへの接続を安易にし、ITのさらなる普及と進化を押し進めている。世界における携帯電話契約数は2005年の22億件から2014年の69億件へ、モバイルブロードバンド契約数は2007年の2億6千件から26億件へと急増した¹¹⁹ (図2-4参照)。このようなモバイル端末によるアクセスは、インターネットアクセスへの人口を増加させた。世界におけるインターネットユーザーは、2005年の10億人から、2014年には29億人へと急増している¹²⁰ (図2-5参照)。インターネットを利用したIP電話やスカイプ(Skype)の利用者も急増し、2004年から2010年の間にスカイプ登録者は5億6千人に上り、約30倍も増えている¹²¹。世界最大のインターネット検索エンジンのグーグルは、その検索数は全体の65.2%を占めて圧倒的であり、2番手の中国発のバイドゥ(百度)がたった8.2%で

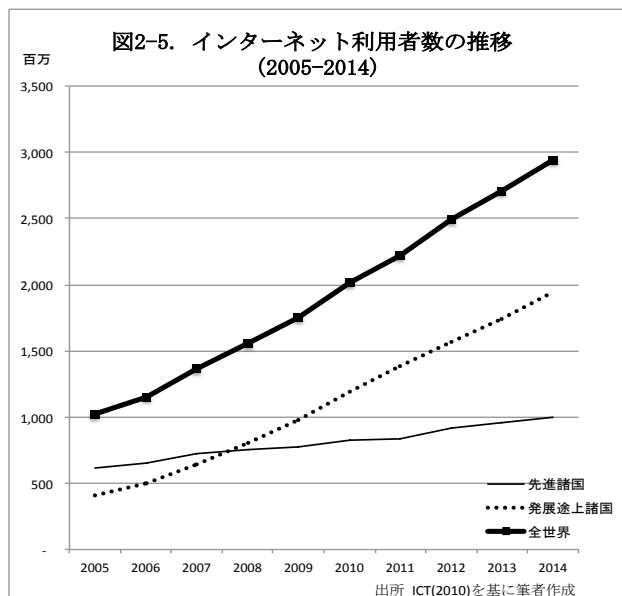
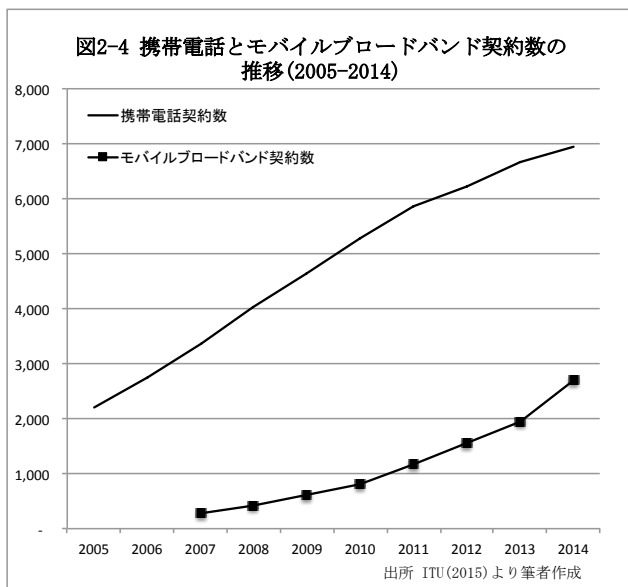
¹¹⁸ U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, “The Emerging Digital Economy,” under “The Digital Economy, July 1, 1998,” http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/emergingdig_0.pdf (accessed August 29, 2014).

¹¹⁹ ITU, “Key 2005-2015 ICT data,” under “Statistics” (https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2015/ITU_Key_2005-2015_ICT_data.xls). (accessed September 29, 2015).

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ OECD, “The Future of the Internet Economy: a Statistical Profile: June 2011 Update” <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/48255770.pdf> (accessed September 29, 2015): 30.

ある¹²²。グーグルは、1998年の設立時は1日1万件の検索数だったが、それ以降、爆発的に増加を続け、2012年には1日33億件にまで達している¹²³。また、ソーシャルネットワーク・サイトの代表格であるフェイスブックのユーザー数も急増している。こういったインターネットの普及が、ITのさらなる進化と新たなビジネスの機会をもたらしている。例えば、フェイスブックのようなソーシャルネットワーク・サイトを用いたビジネスも広がりを見せており、インターネットによるビジネスは拡大の一途を確実に辿っている。



2-2 ITによるアメリカ経済構造の変化と知識集約型産業の成長

ITのアメリカ経済活動に与えてきた影響は、計り知れないほど大きい。ITは、ほぼ全ての経済活動に関わっており、その経済効果は多岐に渡り、複雑であり、計測も容易ではないため、上述の通り、様々な観点から計測が行なわれてきた。ジョルゲンソン(2001)によると、データや手法に違いはあるものの、ITの価格の著しい変化がアメリカの経済を急成長させる鍵であるという点に関してはコンセンサスが築かれていた¹²⁴。

アメリカのITによる経済活動の変化を表す指標として、IT産業のアメリカ経済への貢献、アメリカのIT産業そのものの成長と、ITによる労働生産性の高まり、IT労働者の雇用拡大が重要であろう。雇用は、次節で論じることにして、まずは、アメリカ経済へのIT産業の寄与を見てみる。GDP(国

¹²² Danny Sullivan, "Google Still World's Most Popular Search Engine by Far, But Share of Unique Searchers Dips Slightly," Search Engine Land, February 11, 2013, <http://www.internetlivestats.com/google-search-statistics/#ref-6>. (Accessed September 30, 2015).

¹²³ Internet Live Stats, "Google Search Statistics," <http://www.internetlivestats.com/google-search-statistics/> (accessed September 30, 2015).

¹²⁴ Jorgenson.

内総生産) に対するIT産業の割合は、1977年の4.2%から、1980年には4.5%、1985年には4.9%、1990年には6.1%、1993年には6.4%、1998年には8.2%へと1970年代から1990年代後半にかけて倍増している¹²⁵。

こういったアメリカのIT産業の競争力は世界の中でもトップである。OECD (2012) によると、アメリカのIT企業群は、OECD諸国のIT企業数上位250以内で最多数を占め、収益と雇用数ともにトップである¹²⁶ (表2-6参照)。2000年と2011年におけるOECD諸国のIT企業の上位201社の中で、アメリカの企業数が占める割合は40%にもおよび、その収益(2011年)が全収益に占める割合は35%に達し、その雇用(2011年)にいたっては全体の37%を占めている。2000年代のOECD諸国内におけるアメリカのIT企業の成長と競争力の高さがうかがえる。これは、OECD諸国外も含めた全世界においても、アメリカのIT企業の全体に占める割合は33%であり、続く第2位の日本が20%、第3位の台北が7%であることから、アメリカのIT産業の圧倒的強さが明らかである。

表2-6. 2000年と2011年の上位250位のIT企業数 (国別)

	上位250位内の企業数	収益 (ドル)		雇用数	
		2000年	2011年	2000年	2009年
台湾 (中国)	18	43, 121	315, 478	90, 991	1, 789, 186
日本	49	683, 416	855, 404	1, 072, 428	2, 910, 346
アメリカ	82	691, 482	1, 637, 517	2, 451, 885	4, 084, 060
OECD諸国全体	201	2, 209, 822	4, 602, 598	6, 353, 994	10, 813, 873

出所 OECD(2012)

上位250位内の企業数の最多3カ国のみ

さらに詳しく見るために、IT産業の労働生産性を考えてみる。1987年から2012年にかけてアメリカのソフトウェア産業の成長率は年平均12.5%、ワイヤレステレコミュニケーションキャリア産業は10.9%と非常に高くなっていった¹²⁷。

具体的なアメリカのIT関連企業を挙げて、その成長を見てみよう。表2-7は、半導体の製造やコンピューターなどのハードウェア企業の1990年代から2000年代前半の売上高と、売上高順に全米の企業をランキングするフォーチュン500リストにおける順位を表している。半導体の大手のインテルやテキサスインスツルメントなどの成長が顕著である。どの企業も1990年代から2000年代の売上が格段に増加している。

¹²⁵ U.S. Department of Commerce, 1998, 4.

¹²⁶ OECD, *OECD Internet Economy Outlook 2012*, (Paris: OECD Publishing, 2012) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264986463-en>. (accessed August 20, 2013).

¹²⁷ U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, "The Economics Daily, Productivity in the information industry, 1987–2012 on the Internet," http://www.bls.gov/opub/ted/2014/ted_20140527.htm (accessed June 25, 2015).

表2-7 IT関連企業（ハードウェア）の収益とフォーチュン500における順位

	創業年	1991年		1995年		2000年		2005年	
		売上高	順位	売上高	順位	売上高	順位	売上高	順位
ヒューレットパッカード(Hewlett-Packard Company)	1939	13,233	29	24,991	22	48,253	13	79,905	11
インテル(Net Revenues, in millions)	1968	4,124	119	11,521	90	29,389	39	34,209	50
テキサスインストゥルメント(Texas Instruments)	1951	6,604	73	10,315	106	9,468	180	12,580	166
アップル(Apple)	1976	5,558	95	9,188	123	6,134	285	8,279	263
サンマイクロシステムズ (Sun Microsystems)	1982	2,480	181	4,689	244	11,750	150	11,185	194
デジタルイクイップメント (Digital Equipment)	1957	13,084	30	13,450	65	N/A		N/A	
フェアチャイルド (Fairchild)	1957	874	372	N/A		N/A		N/A	
デル (Dell)	1984	N/A		3,475	330	25,265	56	49,205	28
モトローラ (Motorola)	1928	10,885	42	22,245	28	30,931	37	35,349	49
クアルコム (Qualcomm)	1985	N/A		N/A		3,937	409	4,916	398

売上高単位:百万ドル。 () はFortune500リストの順位。N/Aは、買収、合併、リスト圏外などによりデータが存在しない。

出所 Fortune500の1991, 1995, 2000, 2005年のリストを基に筆者作成

他方、表2-8は、ソフトウェアとインターネットサービスなどを中心としたIT関連企業の1990年代後半から2000年代の売上高とフォーチュン500における順位を表している。マイクロソフト (Microsoft) やオラクル (Oracle)、シマンテックシステムズ (Symantec Systems) といったソフトウェアの大手の企業は、2000年代の成長が顕著である。ソフトウェア関連企業は、1990年代はフォーチュン500企業の県外（もしくは設立前）だったが、2000年代半ばになり、急成長を遂げた結果、圏内に入る企業が増えた。2005年から2010年にかけても、成長は継続し、どの企業も売上を上げ、順位も上がっている。

表2-8 IT関連企業（ソフトウェアやインターネット関連企業）の収益とフォーチュン500における順位

	創業年	1995年		2000年		2005年		2010年	
		売上高	順位	売上高	順位	売上高	順位	売上高	順位
マイクロソフト (Microsoft)	1975	4,649	250	19,747	84	36,835	41	58,437	36
オラクル(Oracle)	1977	N/A		8,827	195	10,156	220	23,252	105
シマンテック (Symantec Corporation)	1982	N/A		N/A		1,870	792	6,149	353
シスコシステムズ(Cisco Systems)	1984	N/A		12,154	146	22,045	91	36,117	58
アマゾン (Amazon)	1994	N/A		N/A		6,921	303	24,509	100
イーベイ (eBay)	1995	N/A		N/A		3,271	529	8,727	267
ヤフー (Yahoo)	1996	N/A		N/A		3,574	502	6,460	343
グーグル(Google)	1998	N/A		N/A		3,189	541	23,650	102

売上高単位:百万ドル。 () はFortune500リストの順位。N/Aは、リスト圏外によりデータが存在しない。

出所 Fortune500の1995, 2000, 2005, 2010年のリストを基に筆者作成

3 節 知識集約型産業における雇用の拡大

IT 産業を中心とした知識集約型産業の拡大により、知識を生産する労働者に対する需要は高まっている。本節では、アメリカの IT 産業を中心とした知識集約型産業において、IT 労働者の雇用がどれほど拡大してきたのかを論じる。

3-1 アメリカ経済の雇用の変化と IT 労働者への需要

1980 年代半ば、アメリカ経済を支えてきた製造業の「脱産業化」の進展に関心が集まる。1984 年の大統領経済報告では、1950 年から 1980 年にかけて、製造業の生産や雇用、株式資本は増加してきたが、全体の雇用に占める製造業のそれは著しく減少しており、それは生産性の向上にあるとされていた¹²⁸。労働生産性の向上が、IT の発展と結びつき、著しい高まりを見せたのは、1990 年代の IT の進化とその普及による。実際、コンピューターの普及を支えた、半導体製造の最大手のインテルの 1990 年代の売上は、1991 年の 4,779 百万ドルから 2000 年の 33,726 百万ドルへと急成長を遂げており、それに伴い雇用も拡大され、1991 年の従業員数 2 万 4600 人から 2000 年には 8 万 6100 人へと 400% も急増している¹²⁹。1990 年代の労働生産性の顕著な高まりは、新しく安価なコンピューター技術の全セクターでの適用によるものであった¹³⁰。

IT の進展がもたらす経済構造の変化が、それらの技術を駆使できる労働者を必要とし、コンピューターサイエンティストや、データアナリストなどの IT 労働者への需要が高まりを見せていた。それを反映して、1997 年には、米商務省から『アメリカの新たな弱点：IT 労働者の不足 (America's New Deficit – The Shortage of Information Technology Workers)』が公刊された。これは、IT 産業が急速に成長し、IT を活用する産業が拡大する中で、アメリカが直面する IT 労働者の供給不足を分析し、政策提言を行なったものである。同報告書によると、コンピューター・データプロセスといった IT があらゆる産業に用いられ、その拡大に伴い、IT 労働者市場に変化が起こり、IT 労働者に対する需要が高まっているとした¹³¹。米労働省の労働統計局 (Department of Labor, Bureau of Labor Statistics) は、1994 年から 2005 年にかけて、アメリカでは 100 万人以上の IT 労働者に対する需要があり、その伸び率は顕著に高いと予測された¹³²。1998 年の労働省の予測では、1996 年から 2006 年にかけて、IT 産業の労働者はデータベース管理者やコンピューターサポート専門家が 21 万件から 46 万件へ 118% 増、コンピューターエンジニアが 21 万件から 45 万件へ 109% 増、シ

¹²⁸ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1984* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984).

¹²⁹ Intel, "Intel Corporation 2000 Annual Report,"

<http://www.intel.com/content/dam/doc/report/history-2000-annual-report.pdf> (accessed September 23, 2014).

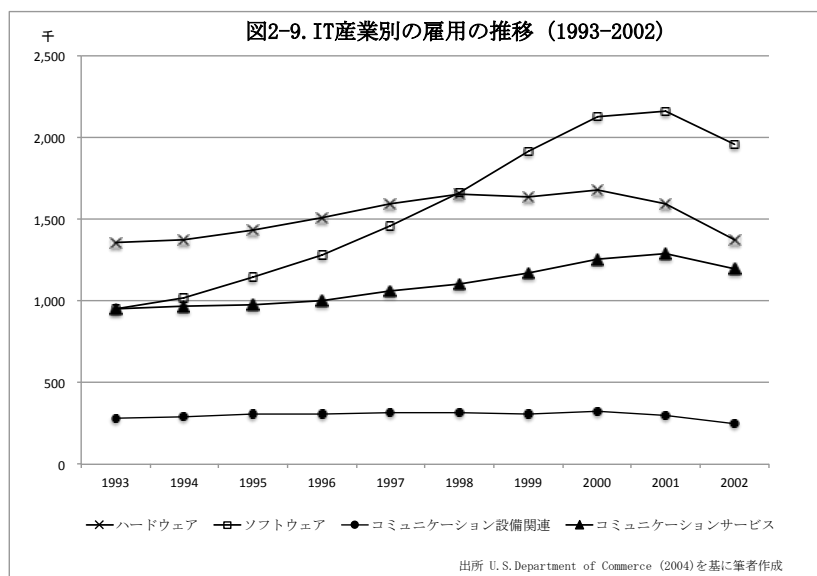
¹³⁰ Julian Hatch and Angela Clinton, "Job growth in the 1990s: a retrospect," *Monthly Labor Review* 123 (December 2003): 3-18.

¹³¹ U.S. Department of Commerce, Office of Technology Policy, "America's New Deficit: The Shortage of Information Technology Workers 1997" <http://wdr.doleta.gov/research/pdf/newdeficit.pdf> (accessed August 24, 2014).

¹³² *Ibid.*, 3.

システムアナリストが 50 万件から 102 万件へ 103%増加するとした¹³³。

実際、2004 年に刊行された米商務省の『デジタルエコノミー2003』では、IT 産業全体の雇用は 1990 年代に拡大しており、とくにソフトウェア産業がそれを牽引していた（図 2-9 参照）。



それに加えて、労働統計局の報告書（2000）によると、1990 年代に雇用を拡大した産業はサービス産業で、とりわけ人材派遣サービス業やコンピューターデータプロセスサービス業のビジネスサービス分野の雇用拡大が目立った¹³⁴。人材派遣サービス業は、高度なスキルを有する人材の需要を受けて、フィナンシャルサービスやテレコミュニケーションなどの幅広い分野への「ジャストインタイムの労働力 (just-in-time labor)」の供給を行い、1999 年の雇用数は、1989 年のその約 150%の伸び率を見せた¹³⁵。コンピューターデータプロセスサービスは、技術進化やコンピューター機器の価格の下落によってコンピューター市場やソフトウェア産業が拡大することを受けて、100 万件以上の新規雇用を生み出した¹³⁶。IT の進化と普及がもたらした経済構造の変化は、IT 産業だけでなく、あらゆるセクター、とりわけファイナンシャルサービスなどの知識集約型産業にも高度なスキルを要する IT 労働者を必要としていった。民間企業の全雇用に対する IT 産業の雇用は 1990 年代増加していった¹³⁷（図 2-10 参照）。

この傾向は、2000 年代も継続し、2000 年の IT バブルによる一時的な低迷を除いて、IT 労働者の雇用は拡大の一途をたどった。1990 年から 2011 年のわずか 20 年間で雇用数は、280%もの驚異

¹³³ U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, “The Economics Daily, Abundant Career Opportunities Projected in Information Technology on the Internet,” <http://www.bls.gov/opub/td/1998/oct/wk4/art03.htm> (accessed August 25, 2014).

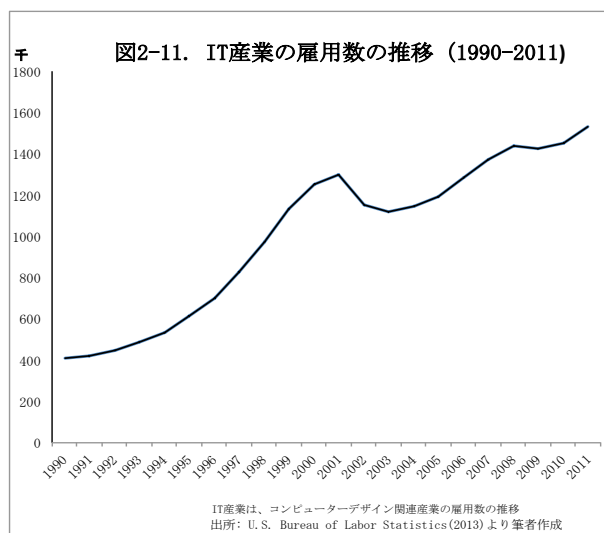
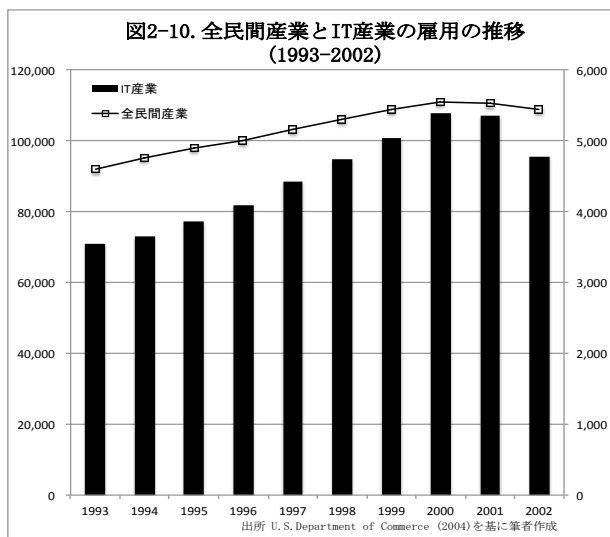
¹³⁴ Hatch and Clinton.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, *Digital Economy 2003*, Appendix Table 2.2. http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/dig_econ_2003.pdf (accessed September 23, 2014).

的な増加を見せている（図 2-11 参照）¹³⁸。1990 年から 2001 年にかけて、ビジネスセクターにて IT への投資が増加するにつれて、IT 産業での雇用が急増したが、2000 年以降の雇用の拡大はビジネスセクターでのコンピューターシステムやネットワークの導入によるものであった¹³⁹。



4 節 小括

上述してきた通り、IT 産業を中心とした知識集約型産業の成長は、IT 産業従事者の雇用の拡大をもたらした。だが、その雇用の拡大が、アメリカの IT 産業における労働力不足とイコールであったかは、判断が極めて難しい。そこには、アメリカの IT 産業が求める人材が十分に供給されていなかったのかを慎重に見極める必要があるからである。IT 産業のように、職種が幅広く、その職種自体が IT 産業以外の知識集約型産業にまで広くまたがり、さらには新しい職種が生まれる場合、特定の産業や職種の賃金の増減によって労働不足を決めることは困難を極める。だが、先述してきた通り、IT 産業の急成長は、急速な雇用を生み出したことは確かである。そして、その雇用は、高度なスキルや知識を要する者であったため、迅速に人材を育成することは難しかったことも事実である。

1990 年代の時点で、IT 産業における労働力不足は、急成長する IT 産業界では広く認識されていた。それは、IT 産業界だけでなく、1997 年に『アメリカの新たな弱点：IT 労働者の不足』を刊

¹³⁸ Lauren Csorny, “Careers in the Growing Field of Information Technology Services,” *Beyond the Numbers: Employment & Unemployment* 2, no. 9 (U.S. Bureau of Labor Statistics, April 2013), <http://www.bls.gov/opub/btn/volume-2/careers-in-growing-field-of-information-technology-services.htm> (accessed September 25, 2014).

¹³⁹ Ibid.

行した米商務省といった政府省庁においてもそうであった。これは議会や大統領においても同様であった。アメリカの経済活動を牽引するほどの IT 産業の急速な成長が、将来的に IT 企業を中心とした知識集約型産業の労働力不足をもたらすという予測がすんなりと議会や政権において受け入れられるようになっていったのも自然のことであった。当時の IT 産業の急速な成長を根拠に裏付けられた持続的な雇用創出をもたらすという将来的予測は、立案過程において議会や政権に対して、IT 関連産業の労働力不足への反論の余地を与えなかったと言えるだろう。

第3章 高度人材に対する移民政策の立案過程

本章では、アメリカの高度人材に対する移民政策の立案過程を分析する。それらの政策がどのような目的のもとで設計され、どのような利害関係のもとで成立してきたのか（もしくはしなかったのか）を検証する。それを踏まえて、続く4章にて、本章で検証した移民政策の効果を検証する。

「国家の影響力を理解するには、それにかかわる人々の動機を分析する必要がある。いいかえれば、政治的な秩序やその欠如、国家の構成要因の行動を包括的に理解するためには、関係する個々人の行動に影響を及ぼす動機を考察することが必要なのである。」¹⁴⁰

比較歴史制度分析により中世後期の歴史を分析したアブナー・グライフ (Avner Greif) は、国家の影響力はその政策立案に携わる人々の行動を理解することが重要であると考えた。

そこで、本論において、国家の影響力として移民政策を生み出す議会、それらに影響を与える大統領、利害団体などを含めた立案過程を、第2章のIT産業を中心とした知識集約型産業の成長を背景にしながら、検証することにした。

従来のアメリカの移民政策に関する研究は、概して、家族の再統合による移民、単純労働者、非正規移民の三つが議論の中心になってきた¹⁴¹。そのため、アメリカの移民政策において、高度なスキルや知識を持つ者に対する受入政策は、副次的に扱われてきた。これは、アメリカの移民政策において、高度な技能や知識を持つ者に対する政策は、1990年の移民法の改正によって大きな転機を迎え、その後、議論の中心となってきたことが多いに関係している。

さらに、アメリカ経済が、優秀なスキルや知識を持つ外国人を海外から導入する必要に危機的に迫られなかったことも関係しているだろう。だが、21世紀を前にして、IT産業を中心とした知識集約型産業がアメリカ経済を牽引するようになり、アメリカはその産業に従事する国内労働者が不足しているのかという問題に直面するようになった。つまり、移民政策史上、高度な技能や知識を有する者が、非正規移民や単純移民労働者と比べると、取り組まなければならない問題とは長年ならなかったのである。

それに加えて、アメリカの高度人材に対する受入政策に関する先行研究の多くは、アメリカにすでに在住する高度人材の質的評価に焦点が当てられてきた。これは、アメリカの移民政策において、

¹⁴⁰ Avner Greif, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade* (New York: Cambridge University Press, 2006): 9 (邦訳) グライフ・アブナー著、岡崎哲二、神取道宏監訳、『比較歴史制度分析』NTT出版社、2009年、8。

¹⁴¹ David M. Reimers, *Still the Golden Door: The Third World Come to America*, 2nd Edition (New York, Columbia University Press, 1992); Roger Daniels, *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882* (New York: Hill and Wang, 2004) など。

歴史的にアメリカへの移住者には、常にその能力がアメリカ経済に沿って問われてきたことから当然であろう¹⁴²。これらの諸研究は、政策提言を行なうことには成功している。だが、いくら高度人材の質的評価を議論しても、政策立案過程の成立及び不成立要因を考察していないため、法案段階での目的と法制後の実態の検証が出来ない。

上記の理由から、本研究で扱う高度人材への移民政策の立案過程に焦点を当てた先行研究は、数少ない。フリーマンとヒル (Freeman and Hill) (2006)と、スティーブソン (Stevenson) (2012)によるものがある¹⁴³。フリーマンとヒル (2006) は、クライアント政治(client politics)というモデルを応用的に用い、高度人材の移民政策は利益団体から強い影響を受けた上での国内政治に依拠しているとする。一方、スティーブソン (2012) の研究では、高度人材に対する一時就労ビザの H-1B ビザの緩和法案は、2006 年から 2008 年の間に H-1B ビザに焦点を絞った単独法案が提出されたが失敗に至り、2008 年以降はその法案の提出そのものも見られなくなったとし、H-1B ビザに対する議会の動きが 1998 年から 2004 年には積極的であったが、それ以降はなぜそれらが逆行したのかを分析している¹⁴⁴。

これらのモデルは、概して高度人材の一時就労ビザとしての H-1B ビザのみに焦点を当てて分析されており、H-1B ビザの年間の発行数の上限の引き上げの変更や雇用規定の強化に関する法案や動きが前提条件とされている。しかしながら、アメリカの高等教育機関で学位を取得した留学生に対して H-1B ビザの追加枠を設けるといった特定の者に対して優遇的枠組みを設けるなど、高度人材の就労ビザの H-1B ビザの在り方そのものに変化が現れていることを考えると (詳細は後述)、これらのモデルでは高度人材の移民政策の決定要因を検証するのに不十分ではないだろうかと考えられる。

そこで本章では、第 2 章の IT 産業をはじめとした知識集約型産業の雇用の拡大を念頭に置きつつ、高度人材に対する政策の立案過程の構造や背景を十分に検討しながら、高度人材に関する移民政策の目的と成立要因 (不成立)、それに伴うビザの性質の変化を政策立案過程から検証していきたい。その前に、高度人材である外国人がどのようにしてアメリカに滞在就労できるのかを簡単に説明するため、アメリカの移民制度についてふれておこう。

¹⁴² George J. Borjas, *Friends or Stranger: The Impact of Immigration on the U.S. Economy* (New York: Basic Books, 1990); Douglas Massey, "The New Immigration and Ethnicity in the United States," *Population and Development Review* 21, no.3 (September 1995): 631-652 などは 1990 年前後までの移民のスキル (低技能移民) などを分析。高度なスキルや知識を持つ移民・一時労働者に関する研究は、AnnaLee Saxenian, *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs* (San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999); Vivek Wadhwa et.al., "America's New Immigrant Entrepreneurs," *Duke Science, Technology & Innovation Paper* 23. (Master of Engineering Program, Duke University: School of Information, U.S. Berkley: 2007), <http://ssrn.com/abstract=990152> (accessed May 5, 2011); Jagdish Bhagwati and Gordon Hanson, eds. *Skilled Immigration Today: Prospects, Problems, and Policies*. (New York: Oxford University Press, 2009)などに詳しい。

¹⁴³ Gary P. Freeman and David P. Hill, "Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S.," *Knowledge, Technology & Policy* 19 No.3 (Fall 2006): 7-21; Maryam Tanhaee Stevenson, "Caught in the Immigration Cross-fire: The Changing Dynamics of Congressional Support for Skilled Worker Visa," (Ph.D. diss., University of Nevada, Las Vegas, 2012)

¹⁴⁴ Stevenson.

1 節 アメリカの移民制度とは

アメリカで外国人が滞在及び就労する場合、原則的に、移民ビザと非移民ビザのどちらかの取得が必要となる。移民ビザは、いわゆる永住権（グリーンカード）のことであり、アメリカでの永住と自由な就労を認められている。1990 年成立時から続く、現行の移民法では、移民ビザの年間発行総数は 67 万 5000 件で、その種類は主に三つに大別されている。

第一は、アメリカ市民やアメリカ永住者の家族を通じて取得できる移民ビザで、「家族スポンサー移民ビザ (family-sponsored immigrant visa)」と呼ばれ、年間発行総数枠は 48 万件である。この家族の再統合のための移民ビザは、「アメリカ市民の最近親者の呼び寄せ」と「アメリカ市民やアメリカ永住者の家族の呼び寄せ」の二つに分けられている（表 3-1 参照）。前者（表 3-1 右側）は、アメリカ市民の配偶者や 21 歳未満の未婚の子どもに発給され、ビザの発行数に年間割当制がない。後者（表 3-1 左側）は、アメリカ市民の未婚の子どもやアメリカ永住者の配偶者などに与えられ、年間割当制があり、優先順位が定められている。

最近親者 (制限なし)	優先順位制 (制限有)	
米国市民の配偶者、米国市民の21歳未満の未婚の子ども、米国市民の米国外における孤児の養子縁組、米国市民の親、死亡した米国市民の配偶者、米国市民の婚約者（およびその子ども）、特定の米国市民の配偶者（およびその子ども）	第一優先	米国市民の未婚の子ども
	第二優先	米国永住者の配偶者・21歳未満の（未婚）の子ども
	第三優先	米国永住者の21歳以上の未婚の子ども
	第四優先	21歳以上の米国市民の兄弟・姉妹（その配偶者および子ども）
出所:USCISと米国大使館のHPを参考に筆者作成		

第二に、雇用を一つの基準として、アメリカの経済社会に貢献できると判断される「雇用に基づく移民ビザ (employment-based immigrant visa)」である（表 3-2 参照）。雇用移民ビザにも優先順位が定められており、優秀な研究者や多国籍企業の経営者などは第一優先 (first preference) に分類されている。年間発行総数枠は 14 万件である。

第一優先	卓越技能労働者
第二優先	知的労働者
第三優先	専門職、熟練・非熟練労働者
第四優先	特別移民
第五優先	投資家

出所:USCIS と米国大使館の HP を参考に筆者作成

第三に、「移民多様化プログラム (Diversity Immigrant Visa Program)」である。これは、アメリカへの移民が少ない国の出身者に限って、ランダムに移民ビザが与えられる制度である。年間 5 万人の枠がある¹⁴⁵。これらの移民ビザの枠組みと割当数は、1990 年移民法によって定められ、それ以降、大きな変更はなされていない。

一方で、非移民ビザは、目的に応じて期間限定的に滞在が認められており、ビザの種類によって就労の可否が定められている。本稿では、アメリカの高度人材に対する移民政策を、移民ビザと非移民ビザの両面から分析するが、移民ビザでは雇用ベース、非移民ビザでは高度な知識や技能を有する者に対する一時就労、主に H-1B と L ビザに焦点をあて、議論を進めていく。

本章では、高度な技能を有する人材に対する移民政策を三つの時期に分けて分析を進めていく¹⁴⁶。第一節は、高度な技能やスキルを有する人材に対する政策に大きな変化をもたらした 1990 年移民法の改正前。第二節は、ゲストワーカーとして高度人材の受入れが強化された時期として、1990 年移民法施行後から、高度人材に対する一時就労ビザの暫定的拡大法案が 3 度法制化した 2004 年までの間。第三節は、ゲストワーカーから経済成長の担い手への過渡期として、2005 年以降の高度人材に対する移民政策の動向と政策の法制化が進まない現在までの間。これらの三つの時期の高度人材に対する移民政策過程を検証し、その政策の目的と成立（不成立）要因、それに伴うビザの性質の変化を検証していく。

2 節 高技能労働者の受入れの本格化へ 1952-1990 年

2-1 1952 年移民及び国籍法

アメリカが、移民ビザ（永住権）と非移民（一時滞在）ビザの両面から、高度な技能や知識をもつ者を本格的に受入れ始めたのは、「1952 年移民及び国籍法」(Immigration and Nationality Act、別称 McCarran-Walter Act、以下、1952 年移民法とする) まで遡る¹⁴⁷。だが、1952 年移民法では、個人の出身国により移民受入れの判断がなされる出身国割当制という制度が踏襲されていたため、

¹⁴⁵ 1990 年移民法成立時は、5 万 5 千人であった。

¹⁴⁶ 本節では、便宜上、1990 年移民法以前の高度な知識や技能を有する者を「高技能労働者」とし、同法以後は「高度人材」とする。

¹⁴⁷ Usdansky and Espenshade (2001) は、高技能移民に対する選別的受入れが、1952 年移民法の以前から移民法の中に表れていたことを指摘している。例えば、1882 年に制定された「中国人排斥法」の改定において、労働者でない者は排斥対象外にされていたことから、「裕福で高技能な (better-off, higher-skilled)」中国人移民に対する受入れを議会が望んでいたことがわかるとしている。それ以外にも 1917 年移民法における「アジア地域からの受入れ禁止」を定めたときでも、医者やエンジニアなどの特定の高技能労働者を対象外としたことも指摘している (Margaret L. Usdansky and Thomas J. Espenshade, "The Evolution of U.S. Policy toward Employment-Based Immigrants and Temporary Workers: The H-1B Debate in Historical Perspective," in *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, ed. Wayne Cornelius et al. (San Diego: Center for Comparative Immigration, 2001): 28.

個人の能力だけで受入れが判断されていたわけでは決してなかった¹⁴⁸。この割当制は、1921年に成立（the 1921 Quota Act）、1924年に改正以後、アメリカの人口構成に多大な影響を及ぼしてきた¹⁴⁹。西半球出身者と西半球以外の出身者（東半球出身者）の区分により、アメリカへの移民の大半がイギリス、アイルランド、ドイツといった特定国の出身者に偏っていた¹⁵⁰。このように出身国別により移民の認可数を制限する出身国割当制を踏襲した1952年移民法は、西半球からの移民には引続き制限がなかったが、西半球以外の出身者に対しては、出身国に加えて、個人の能力とアメリカ市民との血縁関係の有無が移民の受入れの判断材料とされた。

この優先順位は、4つのカテゴリーに分けられており、そのカテゴリーごとに割当認可数が定められていた（表3-3参照）。最優先カテゴリー（first preference）は高度な技能を有する者に対して割り当てられており、アメリカ市民との血縁関係がそれに続いた。確かに、1952年移民法は、高度な知識やスキルを有する者にとって、出身国割当制の枠組みを残しつつも、移民を出身国だけでなく、本格的に選抜対象要件として、その能力に求め始めたという点では大きな変化であった。

表3-3. 1952年移民及び国籍法の優先順位制（西半球以外の出身者対象）

各国の割当移民	各国の割当の比率
最優先: 高水準の教育、高い専門性、例外的な能力を保持する者。その基準は、法務長官によって規定され、米国において至急必要か、米国経済・文化的利益・米国の繁栄に大変な有益かのいずれか。また、その配偶者ならびに息子および娘。	全体の50%
第二優遇: 21歳以上の米国市民の親	30%
第三優遇: 合法的な永住外国人の配偶者および息子・娘	20%
第四優遇: 米国市民の兄弟姉妹および息子並びに娘	上記の優遇制で使用されない割当の50%

（出所）Immigration and Nationality Act, Pub.L. 414.66 Stat. 164 1952 より筆者作成。

この背景には、議会の高技能労働者に対する受入れ姿勢への変化があった。議会が1952年に移民法を体系的に改定する前に、それ以前の移民法において、単に高技能労働者がある要件の対象外

¹⁴⁸ この出身国割当制では、まず西半球（Western Hemisphere）と非西半球（non-Western Hemisphere）（もしくは東半球 Eastern Hemisphere）の出身者に分けられ、西半球出身者に対しては移民の年間認可数に制限がなく、非西半球の出身者に対しては、出身国別にその認可数が厳しく制限されていた。西半球という領域の定義はないが、一般的には北アメリカと南アメリカの独立国家を含んでおり、そこには、カナダ、メキシコなどが含まれている（*U.S. Code Congressional and Administrative News* 2 Pages 2299-End, 89th Cong., 1st sess., 1965: 3336）

¹⁴⁹ 出身国別割当制は、1920年代の成立時には「人種の優位性（racial superiority）」の考えが、その根底にあったが、1950年代には「文化の同化に必要とされる時間に関する社会学理論（sociological theories of the time relating to cultural assimilation）」が部分的に議論となっていたため、1920年代と1950年代の移民政策において「人種」の要素が果たす役割は変化していた（Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy: 1952-1979*, 96th Cong., 1st sess., 1979, 7-8.）

¹⁵⁰ 1952年移民法にて西半球出身者が、東半球出身者に課された割当制が適用外であった理由として、1950年の上院の報告書では「西半球出身者に対する割当制の適用外は、西半球の地理的近接性とそれらの国々との友好関係を考慮したものによる」とされている（Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 9.）

とするのではなく、高技能移民労働者を引き寄せるための特定の項目を定めることに対する関心が高まっていた¹⁵¹。ミシガン州のファーガソン（Ferguson）議員が、国籍別割当制のもとで、最優先的に10%の割当を「国家安全保障に役立つ外国人か、高技能か、技術的もしくは科学的教育、訓練、経験、能力を要し、必要とされる外国人」に対して設けるという上院法案123を提出している¹⁵²。また、移民帰化小委員会の議長であり、1952年移民法の草案者であったウォルター（Francis E. Walter）下院議員や、ニューヨーク州選出のセラー（Emanuel Celler）下院議員は、現行の移民法の「先着順（first come, first served）」の基本方針では、移民がアメリカ経済や社会の要求に沿っていないことを指摘していた¹⁵³。セラー議員は、「先着順を基本枠組みとした現行の割当制では、我々の防衛や産業構造、病院や研究所、研究教育機関に、我々の産業や社会、さらには科学発展に貢献できる能力を有する望ましい高度な専門職者を供給していないのである」¹⁵⁴と、当時の移民法の問題点を述べた。このように議員が、移住者のアメリカ経済および社会に対する貢献を図ろうとしたことから見てとれるのは、移民の能力に対する関心の高まりであり、それはアメリカの人口成長の鈍化、つまり労働力の供給の低下を懸念してのことであった¹⁵⁵。しかし、1952年移民法の立案過程では、経済的要因は比較的重要ではなく、冷戦による国家安全保障の観点からの議論に焦点が置かれた¹⁵⁶。1952年移民法は、第二次世界大戦後でありながら、冷戦期であり、朝鮮戦争の真っ只中に立案制定されたものであり、国際協調主義（internationalism）より規制主義者（restrictionist）が強い影響力を示した、時代の産物であった¹⁵⁷。1952年移民法案に拒否権を発動したトルーマン大統領（Harry Truman）は、「共産圏の支配下に置かれた東ヨーロッパの国々、有刺鉄線や地雷原で囲まれ、抑制されており、自分の命をかける以外にはそれらの国境を越える者などいない。このような国々からの移民から、我々は自分達を防衛する必要などないのである。反対に、西ヨーロッパになんとか逃げ切れた者を助けるため、…(省略)、救いの手を広げたいのである。」¹⁵⁸と、移民政策を通して、国際社会の中でアメリカが取るべき立場を表した。そして、トルーマンは、出身国割当制という排他的要素を踏襲する1952年移民法を痛烈に批判したのである¹⁵⁹。

¹⁵¹ Usdansky and Espenshade, 34.

¹⁵² Edward P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy 1798-1965* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981): 301.

¹⁵³ Usdansky and Espenshade, 34-35.

¹⁵⁴ Subcommittees of the Committees on the Judiciary. *Revision of Immigration, Naturalization, and Nationality Laws: Joint Hearings before the Subcommittees of the Committees on the Judiciary*, 82nd Cong., 1st sess., 1952, (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office): 7.

¹⁵⁵ Usdansky and Espenshade, 34-35.

¹⁵⁶ U.S. Department of State, Office of the Historian, "Milestones: 1945-1952," <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/immigration-act> (accessed July 10, 2015).

¹⁵⁷ (Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 5)

¹⁵⁸ Harry S. Truman, "Veto of the McCarran-Walter Immigration Act," 82nd Cong., 2nd sess., House Document 520. American History Online. Face on File, Inc. <http://www.fofweb.com/activelink2.asp?%20ItemID=WE52&iPin=E14570&SingleRecord=True> (accessed July 4, 2015).

¹⁵⁹ トルーマン大統領は、1952年移民法の成立直後に大統領命令（Executive Order）10392により、移民政策の調査及び評価を行うため、移民帰化に関する大統領委員会（President's Commission on Immigration and Naturalization）を設置した。「誰を歓迎すべきか（Whom We Shall Welcome）」報告書にて、「移民政策は世界の恵まれていない人々に親愛と寛

しかし、議会の多数において、トルーマンの考えが理解されることはなく、トルーマンの拒否権を覆して、1952年移民法は成立する。

さらに、1952年移民法では、上述した移民の受入れを決める出身国割当制や優先順位制だけでなく、一時的な労働者に対する受入枠として、非移民ビザのHビザを設定したことも、大きな変化であった。このHビザは、「優れた実績や実力 (of distinguished merit and ability)」を要する労働者と、「労働不足が起きている分野に従事する (to perform other temporary services or labor, if unemployed [native] persons capable of performing such service or labor cannot be found)」労働者に発行される期間限定の就労用の非移民ビザである¹⁶⁰。1952年移民法以前は、一時的な契約労働者に対するビザの発行が禁止されていたが、このHビザの設定により、臨時労働者の一定期間の滞在と就労が認可されるようになった。つまり、Hビザの設定によって、労働力不足の際には一時的に海外からの労働者の期間限定の就労が許可されるようになった上、高技能労働者と低技能労働者とが政策上弁別される契機となった¹⁶¹。同時に、1952年移民法では、労働省長官に外国人労働者の雇用が国内労働者の賃金や労働条件を脅かす場合には、その受入れを拒否出来る権限が与えられた¹⁶²。1952年移民法は、国内労働市場の需給関係を考慮しながら、広義に臨時労働者としての高技能労働者を受け入れる政策の端緒を開いたこととなった。

このようにして、1952年移民法により、移民と非移民ビザ (Hビザ) の二側面から、アメリカの経済社会に沿う形で、高度な知識やスキルを持つ者の受入れを始めた。だが、それらはいくまで、移民ビザによる受入れに関して言えば、冷戦を反映した上での移民の出身国の重視であり、経済的要因を考量した上での移民の能力は二の次であり、政策の中心にはなりえなかった。また、Hビザの枠組みで、非移民ビザとして、高技能労働者の一時的受入れを行ったが、労働不足の分野に従事する者と同様のビザであり、高技能労働者に焦点を絞ったわけではなかったことから、高技能労働者が臨時労働者としても重視されていたわけではなかったことがわかる。アメリカ経済社会の成長のため、高技能労働者を本格的にアメリカ労働市場へ導入するという考えは、ほとんどなかったと言ってよいだろう。外国人の高技能労働者のアメリカ労働市場での需要はなかったのである。もし、それがあったとしても、それが移民政策に反映されていなかったことは明確であった。

2-2 1965年移民及び国籍法

1952年移民法の成立から、1965年の「移民及び国籍法 (Immigration and Nationality Act of 1965, 別称 Hart-Celler Act、以下、1965年移民法とする)」が成立するまでの13年間は、1952

大さの精神を表すべきである」とし、出身国割当制を踏襲し、保守的な考えが色濃く表れた1952年移民法を批判し、それとは対照的に、リベラルな見方を表した (Senate Committee on the Judiciary, 12-13.)

¹⁶⁰ Usdansky and Eepenshade, 37.

¹⁶¹ Maia Jachimowicz and Deborah Waller Meyers, Migration Policy Institute, “Temporary High-Skilled Migration,” posted November 1, 2002, <http://www.migrationpolicy.org/article/temporary-high-skilled-migration/> (accessed October 27, 2013).

¹⁶² Hutchinson, 309.

年移民法の出身国割当制の是非が移民政策の議論の中心となっていた。より厳密に言えば、1953年から1960年における議論は、出身国割当制に代表される1952年移民法の制限的条項と、難民や家族の再統合といった人道的観点からの受入れの必要性との間の対立的状況にあった¹⁶³。1963年には、ケネディ（John Fitzgerald Kennedy）大統領が、出身国割当制の廃止や、移民政策を調査検討する7人の移民委員会（seven-man immigration board）の設立などを盛り込んだ移民政策改革案を議会に送り、公聴会も何度も開かれた¹⁶⁴。

そして、ようやく出身国割当制の廃止を含めた1965年移民法が成立した（1968年度より完全に施行）¹⁶⁵。1921年から踏襲されていた出身国割当制が廃止された背景には、上述したケネディ政権や、暗殺されたケネディ大統領の意思を引き継いだジョンソン（Lyndon Baines Johnson）大統領、それを支持する議員の動きとともに、1964年の公民権法（Civil Rights Act）の成立を象徴として、1950年代後半から1960年代のアメリカ社会における人種や出身国に対する考えに大きな変化があったからであった。「1952年移民法が1950年代初期の冷戦期の産物であったように、1965年移民法は、主な公民権法案を生み出してきた民主党主導の第89議会と1960年代の所産であった」¹⁶⁶と議会への報告書においても、時代の変化が指摘されている。さらに、これらの人種や出身国に対する考え方の変化とともに、1952年移民法の施行上の問題点が浮き彫りになっていた。1952年移民法から1965年移民法が成立するまでの間、（1952年移民法の）割当制による移民ビザの発行は61%に留まり、西ヨーロッパや中国からの難民や、東ヨーロッパの共産国家からの亡命者など、暫定的特別移民受入れ体制のもとで、およそ50万人もの者が、アメリカに移住していた¹⁶⁷。つまり、出身国割当制は、「アメリカの人口の人種のバランスを意図された通りに維持できなかった」のである¹⁶⁸。

1965年移民法の出身国割当制の廃止により、東半球出身者に対する国別の年間受入制限数が廃止され、東半球出身者に対しては年間上限の移民認可数が17万人とされた。また、東半球出身者に対する17万人の年間受入数には、1952年移民法と同様に、受入れの優先順位が設けられた（表3-4を参照）¹⁶⁹。他方、1965年移民法以前は受入の年間上限数が定められていなかった西半球出身者に対し、年間上限数が12万人と定められた¹⁷⁰。これらの改定は、1952年移民法において、年間

¹⁶³ Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 24.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 48-50.

¹⁶⁵ Immigration and Nationality Act, amendments, Pub.L.89-236 79 Stat.911 1965

¹⁶⁶ Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 52.

¹⁶⁷ Vernon M. Briggs, Jr., *Immigration Policy and the American Labor Force*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984): 62.

¹⁶⁸ Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 52.

¹⁶⁹ 西半球出身者には優先順位性は適用されていない。一方、非西半球出身者（東半球出身者）には、優先順位以外に、一国からの年間受入上限数は、2万人までとされた（a per country limit of 20,000）。

¹⁷⁰ 西半球出身者は、1952年移民法では出身国割当制の質的量的規制対象外であったが、1965年移民法では東半球出身者とともに年間上限数が定められた。西半球出身者への年間上限数の設定は、法案への政治的考慮と、中南米諸国からの移民の増加を懸念した結果による（Senate Committee on the Judiciary, 53.; 1965年移民法案の支持者で、西半球出身者に対する数量的制限を法案に加えたアーヴィン（Sam J. Ervin, Jr.）議員は、南米の人口急増に加えて、北米からの移民がすでに「憂慮すべきほど高い（alarmingly high）」ことから、数量的制限が西半球出身者にも課されるべきであると説明し

の移民認可数が国別に 100 人までと制限されてきた東半球出身者のアジアやアフリカ諸国の多くにとっては、大きな転機であった。

表3-4 1965年移民及び国籍法の優先順位制(西半球以外の出身者対象)

移民の割当	各年の割当総数17万人の比率
最優先:米国市民の未婚の息子ならびに娘	20%
第二優先:合法的な永住外国人の配偶者、未婚の息子および娘	20%
第三優先:専門家、科学・芸術の専門分野で米国の国民経済・文化的関心・国家の繁栄をもたらすほど卓越した能力を有する者。	10%
第四優先:米国市民の既婚の息子ならびに娘	10%
第五優先:米国市民の兄弟姉妹	24%
第六優先:一時的・季節的ではなく、米国で不足している労働者を補充するための特定の技能・低技能を有する者。	10%

(出所) Immigration and Nationality Act, amendments, Pub.L.89-236 79 Stat.911 1965もとに筆者作成。

この順位制では、家族の再統合の受入れが最優先され、就労目的の移民の受入れは降格した。1952年移民法の最優先カテゴリーに高技能労働者があてられていた場合とは異なり、1965年移民法では高技能労働者は第3番目の優先カテゴリーへと降格され、第6番目の優先カテゴリーには技能労働者と低技能労働者(skilled or unskilled)が設定された。この就労目的の移民受入れの優先順位の降格には、出身国割当制の廃止とブラセロプログラム(Bracer Program)と呼ばれるメキシコとのゲストワーカープログラムの終了が影響している¹⁷¹。職業重視の優先順位の降格は、出身国割当制の廃止に反対する団体(アメリカ退役軍人会やアメリカ革命婦人会など)によるロビー活動に応じてのことだったのである¹⁷²。その上、1942年に開始されたメキシコとのゲストワーカープログラムによって、国内労働者の賃金抑制や労働環境の低下が懸念され、1964年に廃止されたことも、議会内に職業や能力を優先した移民受入れを躊躇わせることとなった¹⁷³。

さらに、1965年移民法では、雇用ベースの移民受入れに反対する労働団体を説得するため、アメリカに就労目的で来る西半球出身者や、第3番優先カテゴリーや第6優先カテゴリーで入国する東半球出身者に対して、労働許可(labor certification)制度が設置されることとなった¹⁷⁴。労働許

た。(U.S. Code Congressional and Administrative News 2 Pages 2299-End, 89th Cong., 1st sess., 1965, 3349-3352)

¹⁷¹ Briggs, 68-69.; ブラセロプログラムは、第二次世界大戦による米国の労働力不足を解消するために、1942年に米国とメキシコの双国間協定により開始された。米国雇用者との契約により、メキシコ農業従事者は米国で一時就労及び滞在が可能となる。1964年のプログラムの終了までに約500万人のメキシコ人労働者が関わったとされる(Senate Committee on the Judiciary, U.S. Immigration Law and Policy, 27.)

¹⁷² Briggs, 68-69.

¹⁷³ Briggs, 68-69.; 当時の不法移民問題とブラセロプログラムは密接に関連しており、その因果関係に関して議論はあるものの、メキシコからの不法移民が問題化し、深刻化するようになったのは1944年から1954年であった(Senate Committee on the Judiciary, U.S. Immigration Law and Policy, 26.)

¹⁷⁴ Usdansky and Espenshade, 42.

可制度は、移民が国内労働者との競合を避けるためのより強い権限を労働省長官に与えられることになった。熟練もしくは未熟練に関わらず、労働力不足であり、国内労働者に賃金低下や労働環境の悪化といった悪影響を与えないと労働省長官が判断しない限り、外国人の就労のための入国が認められなくなった¹⁷⁵。つまり、雇用者は、外国から労働者を受け入れる際に、労働省に対して国内労働者では需要を満たせないことを証明することが必要となり、国内労働者との競合を避けるための措置がとられた¹⁷⁶。改正以前と以後の違いは、「1952年移民法では、労働省長官が扉を閉めなければ、外国人が入ることが可能であった。1965年移民法では、労働省長官が扉を開けなければ、扉は閉められたままで、外国人は入ることが出来なくなった」と労働省代表に表現されている¹⁷⁷。

とはいえ、1965年移民法は、1952年移民法とは異なり、非西半球出身の高技能労働者にとっては、優先順位が降格したとはいえ、出身国による選別や年間の数量制限が大幅に緩和された分、移民としての受入れ枠が広がった。それでも、メキシコとのゲストワーカープログラムからの単純労働者に対する懸念に影響されてか、高技能労働者であっても、就労目的の移民の国内労働市場への影響を懸念する声は、移民の能力の高低にかかわらず、弱くなかったと言ってよいだろう。東半球出身の就労目的の移民や、西半球出身の近親者（immediate relatives）以外の移民には、技能の高低にかかわらず、専門職や科学芸術分野に従事していようが、労働許可書の取得が義務づけられていたことが、その証左である。

他方、1965年移民法の西半球出身者に対する移民受入数は、それ以前の移民法では無制限であったことから、西半球出身者にとって、移民として受入れられることが相対的に厳しいものとなった。これが、西半球からの高度な知識やスキルをもつ者の移動に困難を招くこととなる。とりわけ、アメリカと産業面での結束が強いカナダからの人材移動を著しく困難にってしまった¹⁷⁸。この問題を解決するために、議会は1970年に管理職や経営職に就く者もしくは専門知識を有する者に対してLビザという新たな一時的就労ビザを設置した¹⁷⁹。このLビザの発給は、その後アメリカや他国籍企業の企業内転勤ビザとして、Hビザに加えて、高技能労働者にとっての一時的就労に道を開いた。また、Lビザの設立と同様の法律（Act of April 7, 1970）によって、一時就労ビザのHビザは「格別の功績と能力を有する労働者（workers of distinguished merit and ability）」へ改定されることとなった。

1976年には、優先順位制と各国からの年間受入数2万人までの上限規定が西半球出身者にも適用されることになる¹⁸⁰。1978年には西半球と東半球を合わせた全世界からの年間の移民受入数を

¹⁷⁵ Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 58.

¹⁷⁶ Margaret L. Usdansky and Thomas J. Espenshade, "The H-1B Visa Debate in Historical Perspective: Evolution of U.S. Policy Toward Foreign-Born Workers", Working Paper, (CCIS, 2000).

¹⁷⁷ Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 58.

¹⁷⁸ Elizabeth J. Harper, *Immigration Laws of the United States* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1975): 304.

¹⁷⁹ Harper, 304.

¹⁸⁰ 西半球出身者に対する各国年間受入上限数2万人までの適用により、問題となったのはメキシコの場合だけであり、メキシコからは、適用以前から、2万人以上の移民が流入していた（Senate Committee on the Judiciary, *U.S. Immigration Law and Policy*, 64-65.）

29 万人までとし、西半球と東半球を分けた上での移民の受入れ制度を撤廃した。1980 年には、難民を優先順位制から外し、年間の移民認可数を 27 万人へ改めた（1980 年難民法）（表 3-5 参照）。

表3-5 移民受入れの категория と受入上限数

移民法	カテゴリー	受入上限数（人）
1952年移民法	西半球	なし
	東半球（出身国別割当制+優先順位制）	上限あり
1965年移民法	西半球	12万
	東半球（優先順位制の適用+各国年間2万人までの上限枠）	17万
1976年移民法	西半球（優先順位制の適用+各国年間2万人までの上限枠適用）	-
1978年移民法	全世界（東半球と西半球の区別廃止）	29万
1980年難民法	全世界（優先順位制から難民枠を外す）	27万

（出所）Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Serviceを基に筆者作成

2-3 1990 年移民法

1965 年移民法の改革から 1980 年代にかけて行なわれた移民法の改定により、出身国や半球別による受入数の違いがなくなり、アメリカの移民の受入れは、人種や出身国で差別することのない、公平性の高いものとなった。だが、それによって、新たな問題が起きてしまう。それは、ビザの未処理（backlog）問題である。1976 年に、各国からの年間移民受入数を 2 万人までとする上限枠を西半球にも適用したことにより、アメリカに年間 2 万人以上の移民を送り出していた国からの移民にとっては、移民ビザの取得に時間を要することとなった。つまり、年度上限枠に収まらない移民ビザの申請分の発給は翌年度以降に持ち越されてしまい、移民ビザ取得に時間がかかってしまうのである。これは、未処理（backlog）と呼ばれ、アメリカへの移民が多い国を出身とするものは、移民ビザ取得まで、長い時間を要することを意味する。1982 年 1 月 1 日の時点で、世界各国からの総領事館の未処理分ビザは、総計 117 万 6,983 件もあり、これらの申請に付随してくる近親者は含まれていないため、未処理ビザは実質的にはさらに多いとされた¹⁸¹。この未処理分の移民ビザの最多申請者の出身国は、メキシコであった。メキシコとの地理的近接性、メキシコからのゲストワーカープログラム（ブラセロプログラム）、アメリカの家族の再統合を最優先にする移民受入制度は、メキシコからの移民を、正規もしくは非正規にかかわらず、増加させることとなったのである。

とくに、メキシコからの非正規移民は、1970 年代の移民政策の議論の中心であった¹⁸²。1952 年のブラセロプログラム開始以後、増加するメキシコからの非正規移民に対して、1954 年には非正

¹⁸¹ Briggs, 86.

¹⁸² 移民ビザもしくは非移民ビザを持たず、合法的に米国に滞在・就労しない者を、非正規移民（undocumented immigrant）のほか、不法移民（illegal immigrant）という。非正規移民もしくは不法移民は、合法にアメリカに入学していない者と、合法にアメリカに入学した後、保持していたビザの有効期限が切れた後、滞在を続ける（overstay）者がいる。

規移民の取締作戦「ウェットバックプログラム (Wetback Operation)」が実施され、非正規移民問題は解決したかのように思われた。だが、1960年代後半に非正規移民が増加した頃、世界経済市場でのアメリカのシェアは減少し、インフレが国内経済の成長を脅かしていたことを背景に、労働組合は非正規移民の雇用者の取締と国境沿いの取締強化を求めた¹⁸³。しかし、非正規移民の雇用者への制裁は、当時の上院司法委員会の議長イーストランド (James Oliver Eastland) が強固に反対していたため、法案が上院での審議前に事実上廃案にされていた上、非正規移民への取締は、公民権運動で高まった民族や人種の人権擁護という観点から、反対派も多く、センシティブな問題となっていた¹⁸⁴。

1980年代に入っても、非正規移民への懸念は続いた。その上、1965年移民法による出身国割当制の廃止により、アジアや中南米、カリブ地方からの移民が急増し、1965年移民法以前の移民の質と量が全く異なり、世論には移民の規制の声が強まっていった。にもかかわらず、1986年には非正規移民への恩赦や非正規移民の雇用者への制裁を含む「1986年移民改革規制法案

(Immigration Reform and Control Act of 1986)」が成立し、1990年には移民の受入拡大法案「1990年移民法 (Immigration Act of 1990)」が法制化されることとなる。

それらの法制化の要因として、政治学者のティッチナー (Daniel Tichenor) は、「移民拡大を支持するリベラル派や保守派の政治家、利害団体のイデオロギーの収束」、「連邦レベルの委員会や代理の行政体の調査結果に見られる移民支持の見解の優位性」、「グローバルな貿易競争や外交政策の責任などの国際的圧力」といった、一般大衆からかけ離れた力が意思決定に影響を及ぼしたと分析した¹⁸⁵。とりわけ、1980年代の移民法改革をめぐる動きにおいて、「移民難民政策に関する特別委員会 (Select Commission on Immigration and Refugee Policy)」が果たした役割は大きく、同委員会が1981年3月に発行したレポート「アメリカの移民政策と国益 (U.S. Immigration Policy and the National Interest)」は当時の移民政策立案の根本的考えを形づくり、議員が同委員会の研究を議会で頻繁に引用された¹⁸⁶。移民改革と規制法案を、1986年の成立までに、議会に度々提出したシンプソン (Alan Simpson) 上院議員 (共和党) とマッツォーリ (Romano Mazzoli) 下院議員 (民主党) の両者は同報告書に影響を受けていた¹⁸⁷。同報告書には、非正規移民の問題解決後に、移民受入れの拡大がされるべきという提案がなされていた。つまり、同報告書は、1990年の移民法の

¹⁸³ Tichenor, 225.

¹⁸⁴ Tichenor, 219-241.; イーストランド議員は、1965年移民法案 (H.R.2580) が上院で可決されるのを阻止すべく、マッククレラン (John L. McClellan) 議員と、「彼ら (法案支持者) が信じる今日の完全な解決策であるものが、明日の悪夢になるのである」と法案反対の少数派として、痛烈な意見を提出している (*U.S. Code Congressional and Administrative News* 2 Pages 2299-End, 89th Cong., 1st sess., 1965, 3346-3349)

¹⁸⁵ Tichenor, 240.

¹⁸⁶ Tichenor, 249-250.

¹⁸⁷ マッツォーリとシンプソンは、2006年9月15日にワシントンポストへの寄稿にて、1986年の移民改革と規制法案の立案過には移民難民政策に関する特別委員会による報告書が役立ったと述べている (Romano L. Mazzoli and Alan K. Simpson, "Enacting Immigration Reform, Again", *Washington Post*, September 15, 2006. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/14/AR2006091401179.html> (Access July 29, 2015))

改定を導いていた¹⁸⁸。だが、それだけではない。現状の移民法に不満を抱き、その改定を望む議員が多く、その中に移民法案を審議する小委員会や委員会の委員長、またそのメンバーが、移民法の改定の先頭に立ち、移民法改革の法案提出を行ったことが、移民法の改定への勢いを生み出した。

1986年移民改革規制法案の成立後、現状の移民法では、アメリカ経済の要望に沿えず、家族の再統合を重視しすぎているという議論が活発化し始める。1989年2月には、同報告に影響を受けていた、ケネディ・エドワード (Edward M. Kennedy) 民主党上院議員とシンプソン・アラン (Alan K. Simpson) 共和党議員が、1990年移民法の原案となる上院法案 358 を提出する。1986年の選挙にて共和党が上院の主導権を民主党に奪われたことで、ケネディ民主党議員は、上院の移民小委員会の支配権を再び握ることとなり、高技能労働者の受入れの拡大を重んじる優先順位制を盛り込み、移民法の改革を進めることにした¹⁸⁹。ケネディ議員は、出身国割当制が廃止された現行の移民法により、自身のルーツであるアイリッシュ系移民を含めたヨーロッパ系移民が減少していることに不満を募らせていたため、高技能移民を重視する移民政策を提案したのである¹⁹⁰。1965年移民法による出身国割当制の廃止以後、中南米やアジアからの移民が多く、その大半が家族の再統合による移民ビザを利用したため、その流入数が急増していた。ケネディ議員と同様の不満を他の多数の議員も抱いていた。ヨーロッパからの移民が、意図せず減少してしまっている上、アメリカの労働需要にも対応できていないことに、慥然としていたのである¹⁹¹。上院法案 358 は、81 対 17 の圧倒的多数で上院を通過した¹⁹²。

一方、下院では、1989年9月に移民・難民・国際法小委員会にて公聴会が開催され、上院より少し遅くして、移民法の改定への動きが本格的に見られるようになった¹⁹³。1990年10月には、同小委員会の委員長であるモリソン・ブルース (Bruce Morrison) 民主党議員が、下院法案 4800 を提出した。下院法案 4800 は、231 対 192 で、53%の支持を得て下院を通過した¹⁹⁴。

高技能労働者の受入拡大を重視した法案が上院でも下院でも通過したように、議会内での高技能

¹⁸⁸ 1990年移民法に影響を与えた下院法案 4800 を提出したモリソン議員は、法案提出前の公聴会にて、「我々は1986年移民改革規制法で非正規移民に非常に充実した措置を取った。今国会の間に、合法移民に関して、永住権や一時滞在ビザにも同等の大胆な措置を講じることができればと望んでいる」(House Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law, *Immigration Act of 1989: hearings before the Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law of the Committee on the Judiciary, House of Representatives on S.358, H.R. 672, H.R. 2448, and H.R. 2646, 100 Cong., 1st sess., 1989, 2.*) と述べており、非正規移民の後は合法移民への改革といった問題の取組み方から、特別委員会の報告書の影響を受けていたことが明らかである。

¹⁸⁹ James G. Gimpel and James R. Edwards, Jr., *The Congressional Politics of Immigration Reform* (Boston: Allyn & Bacon, 1999), 180.

¹⁹⁰ Gimpel and Edwards, 186.

¹⁹¹ *Congressional Quarterly Almanac* 1989, (Washington, D.C.: CQ Press, 1990), 475.

¹⁹² 1989年7月13日の上院法案 358 に対する投票結果 (Senate vote 117) は、賛成 81 (民主党 40、共和党 41)、反対 17 (民主党 14、共和党 3)、棄権 2 (民主党 1、共和党 1)

¹⁹³ 移民・難民・国際法小委員会による移民法の改革に関する公聴会が開催された。公聴会ではケネディ上院議員の上院法案 358、下院法案 672、下院法案 2448、そして下院の移民・難民・国際法小委員会のメンバーであるスミス (Lamar Smith) 共和党議員の下院法案 2646 を合わせた、計 4 本の法案に関する審議が行なわれた。(House Committee on the Judiciary, *Immigration Act of 1989.*)

¹⁹⁴ 1990年10月3日の下院法案 4800 に対する投票結果 (House Vote 406) は、賛成 231 (民主党 186、共和党 45)、反対 192 (民主党 65、共和党 127)、棄権 10 (民主党 6、共和党 4)。

労働者の受入れ拡大に対する支持の背景には、アメリカの経済が高技能労働者を必要としていることが、様々な報告書から指摘されていたことがある¹⁹⁵。それだけではない。

1990年2月の大統領経済諮問委員会（President's Council of Economic Advisers）による報告書でも「今後何年も高技能労働者に対する需要が上昇するという予測を考慮すると、高技能労働者の受入れを拡大する政策と、この（現行の移民法の）従来の家族の再統合を一層強調することで、国家は移民からこれまでも増して大なる利益を受けられる。より高い教育や訓練を受けた移民が、アメリカ経済に最大の貢献を行うであろう。それは、能力による基準のもとで、能力水準が新しい移民を受け入れる一つの指針であることを示すことにもなり得ることを示すであろう」¹⁹⁶と、ブッシュ政権も高技能労働者のアメリカ経済への貢献を期待し、高技能労働者の移民受入拡大を促していた。さらに、移民そのものの受入れ拡大を反対する議員ですらも、高技能労働者の必要性を認めていたのである¹⁹⁷。

高技能労働者の受入れは多くの賛同を得ていたものの、高技能労働者の受入れをめぐる政策上の主な課題とされたのは、高技能労働者をどのような基準で、どれほど移民として受入れるべきなのかという点と、高技能労働者に一時就労ビザとして設置した H-1 ビザの乱用をどのように防ぐのかという点であった。前者は、アメリカの伝統的価値観を基にした家族の再統合による移民受入れのあり方と、アメリカ経済に要されるスキルや技能を有する移民の受入れの拡大との間のバランス関係であった。教育や英語能力、特定分野での知識など、明確な条件を充たす能力を有する外国人の受入れとして、「独立した（independent）」移民というカテゴリーの設立という点に関しては、幅広く賛同が得られていたが、移民の受入れに制限を設けるのか、労働市場のギャップを埋めるために家族の再統合という従来の方針からどれほどシフトすべきなのかという点で議会は割れていたのである¹⁹⁸。

高技能労働者の受入れ、ひいては移民の受入制度をめぐる議論において議会在が割れていることがよく表れている二つの法案がある。1990年移民法の法案である上院法案 358（上院通過）と、下院法案 4300（下院通過）である。両法案の対立点の調整が行われ、1990年移民法は成立に至った。表 3-6 は、高度人材をめぐる項目に焦点を当て、両法案の類似点と相違点をまとめたものである。表 3-6 からは、下院法案 4300の方が、移民ビザと非移民ビザの両方面から、高度人材の受入れ拡大に対して、積極的であったことがわかる。

¹⁹⁵ 1987年に発行された Hudson Institute による *Workforce 2000: Work and Workers for the Twenty-first Century* など。

¹⁹⁶ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1990* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990): 165.

¹⁹⁷ 大規模な移民受入れの拡大を盛り込んだ下院法案 4300 に反対していた下院議員達（Lamar Smith, Carlos J. Moorhead, F. James Sensenbrenner, Jr., Bill McCollum, Gorge W. Grekas, Howard Coble, D. French Slaughter, Jr. Craig T James）ですらも、委員会の公聴会の多数の証人による証言からアメリカ経済に高技能労働者が必要なことを認識していた（*U.S. Code Congressional and Administrative News* Vol.8, 101st Cong., 2nd sess., 1990, Legislative History, P.L. 101-625 to 101-650, 6777.）

¹⁹⁸ *Congressional Quarterly Almanac 1989*, 266.

表3-6 上院法案358と下院法案4300の主な特徴

	上院法案358	下院法案4300
法案提出者	ケネディ民主党議員 (Edward Ted Kennedy)	モリソン民主党議員 (Bruce Morrison)
移民ビザ		
年間受入の上限数	63万件(難民と合法的外国人を除く)	なし(難民除く、現行の制度から77万5千件)
各国の割当数	家族の再統合によるビザは3.5%以上7%未満。	2万件(現行と同様。独立国家でない場合は5千件)
家族の再統合による移民ビザ	48万件	比較水準なし
雇用にに基づく移民ビザ	15万件	18万7千件(うち本人: 7万5千件、1992-1996年度は6万5千件)
(内訳)	1) 特別移民 - 4,050 2) 地方での医療人材 - 4,950 3) 修士号以上取得か並外れた才能を有する専門職 - 40,200 4) 技能労働者 - 40,200 5) 雇用創出投資家 - 6,750 6) 選抜移民 - 53,850	1) 並外れた才能を有する外国人 2) 傑出した教授や研究者 3) 多国籍企業の経営者 4) ビジネスの専門知識を有する外国人 - 2,000 5) 不足している労働者
非移民ビザ(高度人材)		
Eビザ	なし	あり
Hビザ	なし	専門職労働者に2万5千件のH-1bビザ 一時労働者に6万6千件のH-2bビザ
Lビザ	なし	企業内転勤ビザの効率化した過程の規定
ビザ新設	なし	Oビザ: 並外れた能力要する者と同伴者 Pビザ: 運動選手とエンターテイナー(9千人) Qビザ: 国際文化交流プログラム Rビザ: 宗教者

U.S.Code Congressional Code and Administrative News, Vol.8, 101st Congress, Second Session, 1990, Legislative History, [PL101-625 to 101-650], 6784-6801より筆者作成

表 3-6 の法案は、双法案ともに、原案のままではなく、委員会や本院などで修正が加えられたものである。その中でも注目すべき修正点は、表 3-6 の下院法案 4300 法案の修正後のものより、原案の方が、アメリカ経済が要する人材の受入れとともに、受入れ人材の教育水準や専門職の能力を重視していたことである。モリソン議員の法案は、上院法案 358 と同様に、ビザの要件を充たすための条件である、アメリカに親族がいることや、待ちの仕事 (a job waiting) があること、これらがなくとも、教育水準と専門職の能力を強調し、これらを有する外国人の受入れを可能とし、上院法案より 10 万人多い移民の受入れを提案していた¹⁹⁹。だが、モリソン下院法案は、現行の移民法から余りに懸け離れ、大胆すぎ、下院司法委員会を通過できない可能性が高かった。これでは、下院法案 4300 は下院で審議されることもなければ、法案が通過することもなく、その上、上院法案 358 が上院で通過していたにもかかわらず、移民法の改革そのものが頓挫してしまう。そこで、上院法案 358 の提出者ケネディ議員は、下院司法委員会の議長ブルックス (Jack Brooks) 民主党議員から、1990 年には法案の通過に間に合うよう、下院法案の審議を行なうという約束を引き出した²⁰⁰。ブルックス議長はモリソン議員に、教育水準と専門職の能力による移民ビザの受入れ数の削減を行なうよう、説得を試みた²⁰¹。結果的に、下院法案 4300 は、もともと待ちの仕事があるか、アメリカに必要な教育水準や仕事の能力を要するかのどちらかの条件を充たす労働者の受入れが 9 万 5 千人であったが、雇用に對しての受入れとして年間 6 万 5 千人へと変更された。

このように、下院移民・難民・国際法に関する小委員会の委員長モリソン議員、下院司法委員会の委員長ブルックス議員、上院移民小委員会の議長まで務めたケネディ議員といった、キープレー

¹⁹⁹ *Congressional Quarterly Almanac 1990*, (Washington, D.C.: CQ Press, 1991), 475.

²⁰⁰ *Congressional Quarterly Almanac 1999*, 477.

²⁰¹ *Ibid.*

ヤーとなる議員の法案提出やそれら議員間の調整が、移民法案の本院での審議を可能とした。最終的には、1990年移民法の法案である上院法案358は、下院で可決された下院法案4300の多数の内容を含み修正され、1990年12月3日にブッシュ（George Bush）大統領に承認され、法制化に至った（表3-1と表3-2および「アメリカの移民制度とは」を参照）。

キープレーヤーである議員の主張に耳を傾け、多数の議員が移民法案を支持したのは、様々な団体の積極的なロビー活動もあった。議会における高技能労働者を始めとする就労による移民の受入れの拡大の要求には、米国国際人材評議会（American Council on International Personnel）、米外国貿易評議会（National Foreign Trade Council）、全米製造協会（National Association of Manufacturers）、米国商工会議所（U.S. Chamber of Commerce）、米国移民法弁護士協会

（American Immigration Lawyers Association）といった産業界からの要請があった²⁰²。他方、高度人材の受入れ拡大に警戒感を表明していたのが、民主党の支持基盤である労働組合である。産業界が労働力不足を充たすのではなく、外国人労働者を安価な労働力として利用してきたと考え、民主党議員は就労による移民受入れを好ましく思っていなかった²⁰³。下院法案における、能力や就労重視の移民受入れが、原案より量的に削減された背景には、民主党の支持基盤である労働組合の存在があったのである。非移民ビザとして専門職の一時就労用H-1Bビザに年間の発行数に上限が定められたことにも労働組合の意向が色濃く表れていたといえよう。

1990年移民法の法案は、家族の再統合を重視する従来の移民法を踏襲しつつも、その後のアメリカ経済の需要に対応できる人材の導入を試みた。確かにアメリカ経済に応じる、雇用に基づく移民（employment-based immigrant）の受入れは大幅に増加した。このような高技能労働者がアメリカ経済に国益として受入れられることを含めた、大規模な移民法の改革は、連邦政府による特別委員会や研究機関による高技能労働者に対する期待を表した報告書や、それらに影響を受けた大物議員、それらを支持する議員、ロビー活動が功を制したといえよう。

だが、1990年移民法の改革は、あくまでも家族の再統合による移民受入れの量的緩和を前提とし、高技能労働者に対する受入れの拡大は単独で行われたわけではなかった。この点において、将来的に必要とされると見込まれていても、移民政策はアメリカの伝統的価値観、家族の再統合の価値観を超えるものとはならなかった。年間の移民受入総数の割合の約2割のみが雇用による移民受入れとされたことは、アメリカの移民政策の在り方を根本的に変えたとは言い難いと言えよう。

2-4 1990年移民法までの小括

先述してきたとおり、1990年の移民法の改定以前まで、高技能労働者に対する受入体制は、移民ビザおよび非移民ビザの双方から、拡大されてきた。だが、高技能労働者に対する受入政策は、

²⁰² U.S. Code Congressional and Administrative News Vol.8, 101st Cong., 2nd sess., 1990, Legislative History, P.L. 101-625 to 101-650, 6722.

²⁰³ Gimpel and Edwards, 188.

高技能労働者の拡大に焦点が当てられて立案されてきたわけでは決してなかった。ましてや、アメリカの国内産業の需要に応じて、立案されたきたわけではなかった。

アメリカは、第二次世界大戦終了後、1952年移民法を成立させた。これは、出身国により移民数に厳格な数量制限を課すことを前提とした出身国割当制を踏襲したため、その成立時から波紋を呼んだものとなっていた。その証拠に、トルーマン大統領は、拒否権を行使したが、無効にされ、法案が成立した後、特別委員会を発足させ、その改定を促す動きを続けていた。その動きは、のちの大統領に引き継がれていく。高技能労働者に対する移民政策として、1952年移民法は、出身国を最重視されたため、移民の能力は二の次であった。特に、移民の出身国が西半球か東半球に所属するかで、アメリカへの移住は著しく区別されていたと言える。また、一時労働者としても高技能労働者は重要視されていなかった。現に、一時就労ビザは、低技能の枠組みと同様であった。ブラセロプログラムにて、メキシコから農業に従事する労働者を中心とした低技能労働者を一時的にはあるが、大規模に受け入れていたことと比較しても、アメリカ経済にとって、高技能労働者はそれほど必要とされていなかったのである。

その後成立した1965年移民法は、1960年代の公民権運動を始めとする時代の流れを追い風に受けた。出身国による数量的制限という差別的要素が強い出身国割当制を廃止し、西半球と東半球のみを区別した移民法へと改定された。しかし、その優先順位は、家族の再統合を最重視していた。そして、1965年移民法は、それまでの移民の出身国とは異なり、アジアやアフリカからの移民を増加させ、アメリカの人口構成を変化させた。それが、1990年移民法の改定に繋がっていったのである。

移民政策が、将来的な経済成長と本格的に結びつけられ、移民としても、非移民としても、高技能労働者の受入拡大が本格的に議論されるようになったのは、1990年直前になってからのことであった。しかし、それは家族の再統合の拡大が前提であった。それでも、高技能労働者と将来的国内労働市場が結びつけられ、議論されているという意味において、1990年移民法制定に向けて移民政策の労働政策としての側面が強く意識されていたことは確かであった。

3節 ゲストワーカーとして高度人材の受入れ強化へ 1990-2004年

高度人材をめぐる移民政策は、1990年移民法の成立後、大きな動きを見せることはなかった。しかし、1990年代後半になって、雇用による移民の受入数や、H-1Bビザの年間の発行数の上限をめぐる、移民政策に関する議論が再び熱を帯びるようになる。とりわけ、1997年に初めてH-1Bビザの申請数が年度内の年間認可数の上限に達したことをきっかけに、高度人材の受入れをめぐる移民政策に関する議論が先鋭化していく。本節では、高度人材に対する一時就労ビザのH-1Bビザの年間の発行上限数の引き上げを盛り込んだ3つの法案がどのような利害関係のもと、どのようにして成立したかを検証していく。

3-1 「米国の競争力および労働力向上法」の成立過程

1990年移民法は、1991年10月1日から施行された。1990年代前半は、高度人材に対する受入れが、移民としても、非移民（一時滞在中および就労）としても、問題視されることはあまりなかった。しかし、1990年代後半に入って、高度人材に対する移民政策をめぐる議論が議会で再び活発化し出した。

高度人材に対する受入政策が問題として捉えられ、先鋭化されたのは、1997年9月5日の年度内に、初めて専門職に対する非移民ビザ（一時滞在中および就労ビザ）H-1Bビザの申請数が、年間の上限数に達したときであった。1997年9月29日には、米商務省からIT産業の将来的な労働力不足の可能性を指摘する報告書が出された²⁰⁴。こういったIT産業の労働力不足の予測は、様々なメディアや、研究機関、団体からも伝えられていた²⁰⁵。それと同時に、IT労働者不足に代表されるように、労働市場の求める教育技能レベルの高まりと、それに応じて受け入れる移民の教育や技能レベルの重要性を訴えるレポートも多数出されていた²⁰⁶。これらを背景として、急成長するIT産業での深刻化する労働力不足が議会や行政府で浸透し始めた。第2章3節で詳述した通り、1990年代後半はまさにIT業界で雇用が急拡大し、その後も増加するという将来予測を含めた報告が増加していた。

そこで、上院司法移民小委員会では1998年2月25日に「ハイテク労働者不足と米国の移民政策（The High-Tech Worker Shortage and U.S. Immigration Policy）」と題した、H-1Bビザに関する公聴会が開かれた。公聴会にて、司法委員会の委員長のハッチ（Orrin G. Hatch）議員（ユタ州選出共和党議員）は、現時点でIT産業における職の10%が求人状態となっており、今後10年間でIT産業では10万以上の雇用が生み出されるであろうと商務省の同報告書を引用しながら、今後の深刻な労働力不足に懸念を表明した²⁰⁷。また、ハッチ議員は、自身選出のユタ州では、1996年ではハイテク産業が12%の成長率を見せており、1900ものハイテク企業が今後3年間で2万もの新規雇用を創出するという点にも触れている²⁰⁸。同様の懸念は、全米一のハイテク産業集積地域であるシリコンバレーを抱えるカリフォルニア州選出のファインスタイン（Dianne Feinstein）民主党議員²⁰⁹や、ハイテク産業集積地のボストンがあるマサチューセッツ州選出のケネディ（Edward M. Kennedy）議員にも共有されていた²¹⁰。移民小委員会の委員長のアブラハム（Spencer Abraham）

²⁰⁴ U.S. Department of Commerce.

²⁰⁵ Information Technology Association of America や National Software Alliance など。

²⁰⁶ Hudson Institute による”Workforce 2020,”(1997)、Rand Corporation の”Immigration in a Changing Economy: California’s Experience-Questions and Answers,” (1998) など。これらのレポートは、上院下院の公聴会にて議員に取り上げられている。

²⁰⁷ Senate Committee on the Judiciary, *The High-Tech Worker Shortage and U.S. Immigration Policy: hearing before the Committee on the Judiciary, 105th Cong., 2nd sess., 1998, 1-2.*

²⁰⁸ *Ibid.*, 1.

²⁰⁹ ファインスタイン上院議員は、上院議員に初当選する以前は、サンフランシスコ市長を務めていた(1978-1988年)。彼女の経歴および業績は以下に詳しい。Dianne Feinstein, United States Senate for California, “Biography,”

<http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/biography> (accessed July 20, 2014)

²¹⁰ 公聴会后、1998年3月27日にケネディ議員とファインスタイン議員は、1998-2000年度にH-1Bビザの年間上限枠を90,000件まで引き上げると同時に、アメリカ労働者への訓練制度の創設や、解雇や採用に関する規定を盛り込んでいた法

共和党議員も、自身選出のミシガン州も民間企業の 1000 人毎の労働者のうち 24 人はハイテク産業による雇用であり、その成長が特定地域を超えて、拡大していると指摘している²¹¹。ファインスタイン議員は、労働市場に十分な人材が供給できない教育制度を嘆きながらも、H-1B ビザの申請数が年度内の 5 月もしくは 6 月に年間上限数に満たされてしまうことから、H-1B ビザの上限数の引き上げに賛成すると述べた²¹²。公聴会では、H-1B ビザの年間発行数の上限の引き上げと同時に、自国で人材の育成を行なうための教育制度の改革の必要性が議論された。

同公聴会に応じて、アブラハム議員が H-1B ビザの年間の発行数の上限引き上げ案を盛り込んだ上院法案 1723 を提出した²¹³。同法案は 1998 年 3 月 6 日の提案後、司法委員会に付託され、賛成 12 人（全共和党 10 人、民主党 2 人）、反対 2 人（民主党 2 人）で承認された²¹⁴。提出法案の多数が、付託先の委員会から本会議に上程されず、付託先にて事実上の廃案となるため、法案の付託先である委員会は法案通過の最初の重要な関門である²¹⁵。同法案の付託先が司法委員会であり、同法案が同委員会の委員長ハッチ議員に支持されていたことが、同法案の本会議への上程を可能とした。そして、同法案は、上院本会議にて、賛成 78 人（共和党 51 人、民主党 27 人）、反対 20 人（共和党 2 人、民主党 18 人）の圧倒的多数の支持を得て、上院を通過した。

しかし、アブラハム法案は、アメリカ人労働者を保護するための規制を含んだ修正案の追加が却下されての上院通過であったため、たとえ下院を通過してもクリントン大統領が拒否権を行使する可能性が高く、法制化は困難であった²¹⁶。クリントン政権は、H-1B ビザの年間の発行数の増加には賛成しつつも、アブラハム法案（上院法案 1723）に対しては、その上院の通過前から、「以下の理由で、行政は上院法案 1723 に強く反対する。もし大統領に送付されてきても、この法案には拒否権を行使すべきだと労働省長官が勧告している。残念なことに、この法案は、アメリカ人労働者を保護したり、機会を与えたりするよりむしろ、外国人労働者に機会を提供することを重視している。法案の暫定的 H-1B ビザ増加数は余りに多く（115,000 件まで）、余りに長期間（5 年間）である。それに加えて、アメリカ人が外国人労働者によって仕事を失わないといったことも保証していない。また、この法案では、外国人を雇用する前に、それらの仕事に適したアメリカ人を雇用し

案（上院法案 1878、「ハイテク移民と米国人労働者保護法案（“High-Tech Immigration and the United States Worker Protection Act”）」を提出したが、上院本会議にて審議されることはなかった。

²¹¹ Senate Committee on the Judiciary, *The High-Tech Worker Shortage and U.S. Immigration Policy*, 6.

²¹² *Ibid.*, 3-4.

²¹³ Ruth Ellen Wasem, *Immigration: Nonimmigrant H-1B Specialty Worker Issues and Legislation*, (Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 1998), 5; H-1B ビザの年間認可数の増加に関して、Cypress Semiconductor の CEO などが必要を訴えていた。(Library of Congress Thomas, Committee Reports 105th Congress (1997-1998), Senate Report 105-186, http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/?&dbname=cp105&sid=cp105jN8jw&refer=&r_n=sr186.105&item=&sel=TOC_42347& (accessed July 20, 2014).)

²¹⁴ Congressional Quarterly Almanac 1998. 17-3

²¹⁵ Walter Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process* (Washington D.C.: Congressional Quarterly). (邦訳) ウォルター・J・オレセック著、青木榮一訳『米国議会の実際知識—法律はいかにして制定されるか』日本経済新聞社、1982 年; Gimpel and Edward 1999

²¹⁶ Helen Dewar, Associated Press and Reuters, “Washington in Brief,” *Washington Post*, May 19, 1998.

ようと雇用者に真剣に取り組ませることをも保証していない。…(省略) アメリカ人労働者のスキルを向上させることと、アメリカ人と雇用者が合うように労働市場を機能させることを促すことが、産業界に必要な高技能労働者の雇用数の増加に対する第一の対処法であると行政府は考えている」²¹⁷という声明を出していた。ハイテク産業を中心に支持を広げるアブラハム法案が上院を通過し、下院司法移民小委員会から司法委員会に上程されてからも再び、クリントン政権はアメリカ人の雇用を保護する規制を法案に盛り込まない限り、拒否権を行使する構えであることを改めて明確にし、アブラハム法案を牽制した²¹⁸。大統領の拒否権行使の恐れがあり、法制化が危ぶまれたアブラハム法案は下院本会議の前に頓挫してしまう。

一方、下院では、H-1B ビザに関して、上院とは異なる動きをしていた。上院の公聴会から2ヶ月後、1998年4月21日に「21世紀に向けた移民と米国の労働力 (Immigration and America's Workforce for the 21st Century)」と題した、H-1B ビザに関する公聴会が下院司法移民小委員会で開かれた²¹⁹。同小委員会の委員長のスミス (Lamar Smith) 共和党議員は、IT産業が今後10年間最も成長する産業であり、最も成長する職種もIT産業の職種であるという米労働省の報告書などを引用しながら、労働需要を満たすためには、どれほどの規模のH-1B ビザの年間の発行数を引き上げればいいのかを公聴会にて検討すると述べた²²⁰。カリフォルニア選出のロフグレン (Zoe Lofgren) 議員は、移民が生み出す利益は小さいと主張するボルハス (George Borjas) 教授に対し、インテルの創業者アンディ・グローブ (Andy Grove) や、プログラム言語のJavaを生み出したジェイム・ゴースング (James Gosling) といった移民が生み出した発明による経済効果は莫大であるとし、移民の経済貢献を全面的に打ち出した²²¹。他方、労働省は、H-1B ビザプログラムの増加にともなう国内労働市場への影響に関して懸念を表した。労働省監査長官による調査から、現行のH-1B ビザプログラムには、雇用者にアメリカ人労働者を雇用しようと努めることや、一時労働者の雇用の代わりにアメリカ人労働者が解雇しないことを規定していないといった問題点があることを指摘した²²²。その上で、現クリントン政権が1993年以降、議会にこういったH-1B ビザプログラムの問題点を改善するよう求め続け、労働省もこの点を改めて繰り返した²²³。こういった現行のH-1B ビザプログラムに対する問題点は、下院の公聴会の方が、上院のそれよりも取り上げられた。

同公聴会后、スミス議員は、それに応じてH-1B ビザ増加を提案する法案(下院法案3736)を

²¹⁷ White House, Office of Management and Budget, "Statement of Administration Policy, S. 1723 – American Competitiveness Act," posted on May 11, 1998, <http://clinton4.nara.gov/OMB/legislative/sap/1998/S1723-s.html> (accessed July 20, 2014).

²¹⁸ William Branigin, Juliet Eilperin and news services, "Washington in Brief," *Washington Post*, July 17, 1998.

²¹⁹ House Committee on the Judiciary, *Immigration and America's Workforce for the 21st Century: hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary*, 105 Cong., 2nd sess., 1998.

²²⁰ *Ibid.*, 2-3.

²²¹ *Ibid.*, 30.

²²² House Committee on the Judiciary, *Immigration and America's Workforce for the 21st Century*, 38.

²²³ *Ibid.*

提出した²²⁴。ハイテク産業界から高い支持を得ていたアブラハム法案とは異なり、スミス法案は H-1B ビザの雇用者に対する規制が盛り込まれていたため、ハイテク産業界からは支持されていなかった²²⁵。規制項目は、同公聴会で労働省を始めとした証人から述べられた H-1B ビザプログラムへの懸念事項が反映されてのことである。そのため、スミス法案は、クリントン政権から一定の評価を得ていた²²⁶。それに加えて、スミス法案の大方の部分は、一般的には移民法案に対し反対派の労働組合からも支持されていた²²⁷。

表 3-7 は、上院を通過したアブラハム法案（上院法案 1723）と、本会議に報告されてきた（下院本会議にて審議前の）スミス法案（下院法案 3736）の違いを比較したものである。両法案ともに、H-1B ビザの年間発行数の大幅な増加を提案しているものの、H-1B ビザの増加数や暫定期間、H-1B ビザの雇用者への規制に大きな違いがある。アブラハム法案とは異なり、スミス法案は下院の公聴会で労働省などが取り上げた H-1B ビザプログラムの問題点への改善案が反映され、アメリカ人労働者に雇用機会を守る項目が盛り込まれていた。

²²⁴ Wasem, 6.

²²⁵ *Washington Post*, May 12, 1998.

²²⁶ The Letter from White House To Lamar Smith, Chairman, Subcommittee on Immigration, Judiciary Committee. April 30, 1998, Domestic Policy Council and Elena Kagan, “Immigration – H-1B Visas [2],” *Clinton Digital Library*. <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/26340> (accessed August 15, 2015). ; 公聴会後の 4 月 23 日に、クリントン政権とスミス議員、ロフグレン議員、ワット議員との間で H-1B ビザ法案に関する話し合いが行われていた（経済政策アドバイザーのスパーリングへの内部メモより。Elena Kagan, “Additional materials – Folder 3,” *Clinton Digital Library*. <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/23219> (accessed August 15, 2015).

²²⁷ 国家経済会議長官スパーリング（Gene B. Sperlring）による副大統領への報告書草稿（1998 年 8 月 25 日）において、「労働組合は、H-1B ビザの上限引上げ法案が厳しい労働者保護と有意義な訓練項目を盛り込んでいれば、H-1B ビザの上限引上げには反対していない」と報告されている。Domestic Policy Council and Elena Kagan, “Immigration – H-1B Visas [2],” *Clinton Digital Library*. <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/26340> (accessed August 15, 2015)

表3-7 H-1Bの現行法とH-1Bビザ増加法案の比較

	現行のH-1B	アブラハム法案 (上院法案1723)	スミス法案 (下院法案3736)	1998年7月29日修正版の スミス法案
主な特徴		上限引上げ期間は5年間	上限引上げ期間は3年間	上限引上げ期間は5年間
H-1Bの 専門職者 への発行 上限数	年間65,000	1998年度は95,000。1999-2002年度は、前年度発行数-10,000+前年度未発行分のH-1Cビザ+前年度未発行分(最大20,000件)のH-2B	1998年度は95,000、1999年度は105,000、2000年度は115,000、2001年度以降は65,000	1998年度は85,000、1999年度は95,000、2000年度は105,000、2001年度と2002年度は115,000、2003年度以降は65,000
賃金規定	同職の従業員に支給されている実質給与額 (Actual Wage) もしくは平均給与額 (Prevailing Wage) のどちらか高い方	高等教育機関および非営利もしくは連邦政府研究機関は企業とは異なる方式にて算出	現行のまま	高等教育機関および非営利もしくは連邦政府研究機関は企業とは異なる方式にて算出
労働環境 への影響	米国人労働者へ悪影響を与えないこと	現行のまま	現行のまま	現行のまま
解雇対策	なし	労働環境やストライキ防止に故意的に対応しなかった場合、米国人労働者を解雇、代替した雇用者には罰金刑罰を科す	申請書提出6カ月前もしくは申請後90日以内に米国人労働者を解雇していないという証明の義務化	H-1Bビザ従業員の雇用に依存する雇用者に対し、申請書提出6カ月前もしくは申請後90日以内に米国人労働者を解雇していないという証明の義務化(2002年以降はサンセット法)
採用規定	なし	なし	米国人労働者の積極的採用に努めたという証明	H-1Bビザ従業員の雇用に依存する雇用者は米国人労働者の採用に真摯に努めてきたという証明(2002年以降はサンセット法)
捜査当局	労働省は抗議に対するのみ捜査	執行猶予中や過去の違反企業に対して抜き打ち検査	抗議の聞き取り、H-1Bビザ従業員に依存する雇用者に捜査。執行猶予中や過去の違反企業に対して抜き打ち検査	執行猶予中や過去の違反企業に対して抜き打ち検査。連邦調停局の調停者が(H-1Bビザ保持者の雇用により)米国人労働者が解雇されたとする主張に対処
罰金	1,000ドル	現行の1,000ドルを廃止し、故意的違反に対し、5,000ドル	故意的違反に対し、5,000ドル追加。	故意的違反に対し、5,000ドル追加。
米国人労働者への 教育訓練	なし	州政府に理工数専攻の奨学金給付のため、連邦政府高等教育ファンドの使用可。技術を身につけるための労働者訓練の実証プロジェクトの許可。	なし	H-1Bビザの雇用毎に250ドルの手数料にし、それを教育省(理工コンピューターサイエンス専攻の奨学金給付)と労働省(職業訓練)で均分(2002年以降はサンセット法)
医療従事者に対する 枠組み	なし	H-1Cビザという年間10,000件までの別枠を設置(1999年度以降)	医療従事者にはH-1Bビザの発行は年間5,000まで	医療従事者にはH-1Bビザの発行は年間7,500まで(2000-2002年度)

出所 Wasem(1998)8-11頁をもとに筆者作成

これら両法案(アブラハム法案とスミス法案)に見られる、H-1Bビザの発行数や規制をめぐる上院下院の共和党内での対立の継続は、クリントン政権からの支持の有無に加えて、両法案の競合による立ち往生、つまり事実上の廃案の可能性を示唆していた。そこで、当時の下院議長ニュートン(Gingrich Newton) 共和党議員の呼びかけで、アブラハム議員とスミス議員の共和党の法案提出者に加えて、グラム(Phil Gramm) 共和党議員と、司法委員会の委員長ヘンリー(Hyde Henry)

共和党議員の間で会合がもたれることとなった²²⁸。これは、H-1B ビザの発行数の増加を実現させようと、上院下院の両院を多数派で支配する共和党内が意見の調整を計ったものであった。アブラハム法案とスミス法案の間の妥協案（修正版スミス法案）では、従業員が H-1B ビザの取得者に依存する（H-1B dependent）会社に限定して、アメリカ人の採用と解雇に対する保護を証明する書類の提出を義務化することとなった²²⁹。このスミス法案は、IBM やインテルといった企業グループやビジネス団体からの妥協案が反映されていた²³⁰。

だが、これらの妥協案（修正版スミス法案）は、アメリカ人の訓練と教育資金としてビザ申請料 250 ドルの徴収と、H-1B ビザの取得者に依存する会社に限定された採用と解雇の規則強化であったため、クリントン政権の懸念を十分に払拭していたわけではなく、クリントン政権は拒否権の行使を再び表明した²³¹。大統領の拒否権行使の表明は、H-1B ビザ拡大法案に対する民主党議員の行動にも影響した。上院少数党院内総務ダシュレ・トム議員（Daschle Tom）が、民主党はクリントン政権を支持し、H-1B の妥協案の簡易審議を阻止する姿勢を示した²³²。

クリントン政権は、修正版のスミス法案に難色を示し、拒否権の行使を表明していたが、H-1B ビザの上限数の引上げそのものに反対していたわけではない。スミス法案の修正版提出の約一ヶ月後、H-1B ビザの増加法案のクリントン政権の立場に対する質疑応答の中で、共和党議員やハイテク企業の幹部から法案成立を妨げているのではないかという主張に対し、「H-1B ビザの上限引上げ法案に署名する大統領にとって、その法案は、アメリカ企業がアメリカ人労働者を解雇せず、外国人労働者と置き換えないということを保証するための H-1B ビザプログラムへの有意義な改革と重要な訓練要素の双方を含まなければならない。」とし、スミス法案の修正版には修正が必要であるとした²³³。その上で、「(クリントン) 大統領は、H-1B ビザの上限引上げ法案に署名することに前向きであるが、アメリカ人労働者を保護し、彼らに職業訓練を提供することを確実にしたいのである。」²³⁴と、H-1B ビザの上限数の引上げそのものには好意的であると述べていた。クリントン政権は、H-1B ビザの上限の引上げに対しては決して反対ではなかったが、民主党の支持基盤の労働組合への配慮も表していた²³⁵。そのため、クリントン政権と、アブラハム議員やスミス議員などとの

²²⁸ Juliet Eilperin, "House GOP Backs Visa Expansion; Plan Would Target High-Tech Workers," *Washington Post*, July 12, 1998.

²²⁹ Wasem, 7.

²³⁰ 1998年7月15日付の Cecilia Rouse からの H-1B ビザに関する協議の参加者へのメモより (Elena Kagan, "Additional materials-Folder 5," Clinton Digital Library, <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/23221> (accessed Aug 15, 2015)).

²³¹ Wasem, 7.

²³² *Congressional Quarterly Almanac 1998* (Washington, D.C.: CQ Press, 1999), 17-6.

²³³ Domestic Policy Council and Elena Kagan, "Immigration – H-1B Visas [1]," Clinton Digital Library. <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/26339> (accessed August 15, 2015).

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ 国家経済会議長官スパーリングによる副大統領への報告書草稿（1998年8月25日）において、労働組合が、修正版のスミス法案に反対する理由として「労働者への保護規定が数少ない企業に限定され、訓練要素も比較的小さく、上限引上げにともなう改革がサンセット法である」と報告している (Domestic Policy Council and Elena Kagan, "Immigration – H-1B Visas [2]," Clinton Digital Library, <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/26340> (accessed August 15, 2015)).

間では H-1B ビザ法案の協議が続けられていた。

修正版のスミス法案が出されてから約 2 ヶ月後の 9 月 23 日、ようやくクリントン政権とアブラハム議員との間で、H-1B ビザの法案に関して合意に至った²³⁶。クリントン政権にとってスミス法案の修正版に対する H-1B ビザの増加法案への重要な修正点は、以下の表 3-8（次頁参照）であった。クリントン政権が最終的に交渉に負けた項目として、雇用者が採用証明を従わなかったという個人の主張への処理を行うのが、労働省ではなく司法省である点と、労働省の強化された施行権限が暫定的に限られた点であった²³⁷。それでも、クリントン政権にとって、要求してきたアメリカ人労働者の職業訓練と教育に関する項目は充実したものとなった。

翌日の 9 月 24 日、スミス法案（クリントン政権との妥協案）は、下院本会議で審議され、賛成 288 人（共和党 189 人、民主党 99 人）、反対 133 人（共和党 34 人、民主党 98 人、無所属 1 人）の圧倒的多数の支持を得て、下院を通過した²³⁸。最終的には、スミス法案は予算法案に付帯され、クリントン大統領の署名を得て、法制化されることとなった（「米国の競争力および労働力向上法」の成立）。

これまで詳説してきた「米国の競争力および労働力向上法」の成立には、様々な要因が複合的に絡み合っていた。まず、H-1B ビザの年間の発行数の増加そのものが、上下両院を支配する共和党を中心とした多数の議員やクリントン政権、さらには、一般的に外国人労働者に否定的な労働組合からも幅広い支持を得ていたことである。確かに、クリントン政権は H-1B ビザの増加法案に拒否権行使の可能性を表明していた。だが、それは H-1B ビザの年間の暫定的上限引上げに反対していたからではない。それは、雇用者への規則やアメリカ人労働者への雇用機会などをめぐる項目に対するものであった。これは、H-1B ビザの年間の発行数の上限引上げそのものには反対しないが、雇用者への規定を求める労働組合への理解を表していたのである。それらの規定項目をめぐり、クリントン政権とアブラハム議員などとの間で継続的に調整がなされ、最終的には法制化に至ったのは、H-1B ビザの上限引上げそのものが幅広い支持を取り付けていたためであろう。第二に、その前段階として、IT 産業における雇用創出と将来的な成長を伝える多数のレポート、それを証明するかのように 1997 年 9 月には年度内の H-1B ビザの年間上限数に達した現状があった。第 2 章で詳説してきた通り、議会や政権にて IT 産業を中心とした知識集約型産業の成長や雇用の拡大は、将来的にも継続的に続くと思われるほどの勢いがあったのである。第三に、IT 産業の成長を背景にした政治的発言力の高まりである。マイクロソフト創業者のゲイツ（Bill Gates）氏や、デルコンピュターの創設者デル（Michael Dell）氏といったハイテク産業のスターの個人的なロビー活動

²³⁶ クリントン政権の国家経済会議長官の補佐官 Peter A. Weissman から国家経済会議長官 Gene B. Sperling などへのメールにて（Domestic Policy Council and Elena Kagan.）

²³⁷ ホワイトハウス国内政策会議での特別アシスタントの Julie A. Fernandes によるメールより（Domestic Policy Council and Elena Kagan.）

²³⁸ U.S. House of Representatives, Office of the Clerk, “Final Vote Results for Roll Call 460,” <http://clerk.house.gov/evs/1998/roll460.xml> (accessed August 15, 2015).

が、通常、移民の受入れに強硬な姿勢をとる共和党議員の関心を H-1B ビザの増加法案に向けた²³⁹。上下両院を支配する共和党内で、H-1B ビザの発行数の増加法案が広く支持されたことは、法案成立にとって非常に重要であった。IT 産業の急成長とそれに伴う政治的発言力の高まりは、議会でもクリントン政権でも無視できないものとなっていたのである。第四に、アブラハム議員やハッチ議員など司法委員会のメンバーの選出州において、ハイテク産業が成長し、雇用を創出しているという現状も、ビザの拡大法案の支持を広げやすい素地を作ったといえる。1990 年代後半は、IT 産業の雇用が拡大し、専門職者が不足していたという主張が浸透しやすいほど、IT 産業の成長は顕著なものであった。

表3-8 修正版スミス法案とクリントン政権との妥協案の比較

	1998年7月29日修正版のスミス法案	9月23日のクリントン政権とアブラハム議員らのH-1Bビザ法案の主な妥協案
主な特徴	上限引上げ期間は5年間	上限引上げ期間は3年間
H-1Bの専門職者への発行上限数	1998年度は85,000、1999年度は95,000、2000年度は105,000、2001年度と2002年度は115,000、2003年度以降は65,000	1999年度は115,000、2000年度は115,000、2001年度は107,500
賃金規定	高等教育機関および非営利もしくは連邦政府研究機関は企業とは異なる方式にて算出	報酬と給付などを含み実質給与額と平均給与額の定義の広義化
解雇対策	H-1Bビザ従業員の雇用に依存する雇用者に対し、申請書提出6カ月前もしくは申請後90日以内に米国人労働者を解雇していないという証明の義務化(2002年以降はサンセット法)	H-1Bビザ従業員に依存する雇用者がH-1B労働者を、雇用の前後90日間に米国人労働者を解雇したもしくは解雇する意図があるといった特定の雇用環境における別の雇用者に就職させないという証明
採用規定	H-1Bビザ従業員の雇用に依存する雇用者は米国人労働者の採用に真摯に努めてきたという証明(2002年以降はサンセット法)	H-1Bビザ従業員の雇用に依存する雇用者と過去5年間の故意的違反者に対し、採用を実施し、解雇していないとする証明
捜査当局	執行猶予中や過去の違反企業に対して抜き打ち検査。連邦調停局の調停者が(H-1Bビザ保持者の雇用により)米国人労働者が解雇されたとする主張に対処	労働省の法令遵守に対する捜査権限の付与。被害者による申し立て、もしくは労働省長官が多数の従業員に影響を与える重大な違反や故意的な違反行為などを信じ得る正当な理由があり、特定の信頼できる情報を受けた場合。
罰金	故意的違反に対し、5,000ドル追加。	最大3年間のH-1Bビザ使用の禁止と35,000ドル
米国人労働者への教育訓練	H-1Bビザの雇用毎に250ドルの手数料にし、それを教育省(理工コンピューターサイエンス専攻の奨学金給付)と労働省(職業訓練)で均分(2002年以降はサンセット法)	H-1Bビザ申請(更新も含む)毎に500ドルの手数料にし、そのうち約65%を職業訓練、約30%を米国立財団へマイノリティーの学生の奨学金給付など、約5%をH-1Bビザプログラムの行政監督強化。
医療従事者に対する枠組み	医療従事者にはH-1Bビザの発行は年間7,500まで(2000-2002年度)	医療従事者へのH-1Bビザの年間発行数は7,500という上限はなし

出所 スミス修正版はWasem(1998)8-11頁、クリントン政権との妥協案はPeter A. WeissmanとJulie A. Fernandesによる政権内の1998年9月23日メール(NLWJC-Kagan,DPC - Box 032 - Folder 018, Immigration -H-1B Visas [1])をもとに筆者作成

²³⁹ Congressional Quarterly Almanac 1998, 17-4.

3-2 「21 世紀の米国の競争力法」の成立過程

1998 年 10 月に法制化された「米国の競争力および労働力向上法」が成立してからわずか 1 年も経たないうちに、再び H-1B ビザの年間の発行数の上限引上げをめぐる議論が再燃する。

1999 年 6 月に、移民帰化局 (INS) が H-1B ビザの申請数が上限枠の 11 万 5 千件に達するため、申請数の受付を停止すると発表した²⁴⁰。約半年前に「米国の競争力および労働力向上法」にて H-1B ビザの年間の上限を大幅に引き上げたばかりであったにもかかわらずである。

そこで、下院では、8 月には、司法移民小委員会の委員長スミス共和党議員によって、「一時専門職労働者の H-1B ビザプログラムと IT 労働力問題(H-1B Temporary Professional Worker Visa Program and Information Technology Workforce Issues)」と題した公聴会が開かれた²⁴¹。スミス議員は、先述してきた「米国の競争力及び労働力向上法」の立案過程において、H-1B ビザの年間の発行数の増加の実現に尽力した人物である。そのため、彼は、H-1B ビザの年間の発行数が大幅に増加されたにもかかわらず、なぜ申請者が未だにこれほど多いのかという疑問を呈し、これほど短期間のうちに議会が同じ問題を再び取り上げることは珍しいと述べた²⁴²。

他方、上院では、下院とは異なり、H-1B の年間の発行数の更なる増加に対する支持が広がっていた。グラム (Phil Gramm) 共和党上院議員は、地元テキサス州の演説にて、H-1B ビザの年間の上限数を 20 万件まで増加させることが必要であると、ハイテク企業に必要な人材を雇用できる法案の提出を予定していると述べた²⁴³。それは、約半年後の 2000 年 2 月 9 日に、ハッチ (Orrin G. Hatch) 共和党上院議員が上院法案 2045 を提出したことで具体化する。上院法案 2045 には、グラム議員も含めた 20 名の共和党議員と 4 名の民主党議員の計 24 名が共同発議者として名前を連ねており、超党派による法案であった。同法案の提出者のハッチ議員は、先述してきた「米国の競争力および労働力向上法」の成立過程において、H-1B ビザの年間の発行数の上限引上げを全面的に支持してきた人物である。上院法案 2045 の提出時には、引き続き、司法委員会の委員長を務めていた。また、共同提出者のアブラハム議員は、「米国の競争力および労働力向上法」の立案過程にはクリントン政権と交渉を続け、その成立に最も貢献した人物であり、引き続き、移民小委員会の委員長を務めていた。グラム議員も銀行委員会の委員長を務めており、法案支持者には共和党の大物政治家が含まれていたのである。同法案は、司法委員会に付託された。前節の繰り返しになるが、提出法案にとって付託先の委員会が法案の本会議の上程の可否を決めるため、法案の付託先は

²⁴⁰ "Nation in Brief," Washington Post, June 13, 1999.

²⁴¹ House Committee on the Judiciary, *H-1B Temporary Professional Worker Visa Program and Information Technology Workforce Issues: hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 106th Cong., 1st sess., 1999.*; 同公聴会の 3 ヶ月前の 5 月には H-1B ビザを含む就労用の非移民ビザの不正利用に関する公聴会「非移民ビザの違反 (Nonimmigrant Visa Fraud)」が開かれていた (House Committee on the Judiciary, *Nonimmigrant visa fraud: hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 106th Cong., 1st sess., 1999.*)

²⁴² Congress House Committee on the Judiciary, *H-1B Temporary Professional Worker Visa Program and Information Technology Workforce Issues*, 1-3.

²⁴³ William Branigin, "A Push for More Special Work Visas; Tech Employers Say Higher Limit on Foreign Isn't High Enough", Washington Post, June 25 1999.

最重要である。つまり、上院法案 2045 は、その提出者のハッチ氏が委員長を務める司法委員会に付託されたことで、最初の関門を通過できる可能性が高まったのである。それは、「ハッチ氏が、司法委員会の委員長として、移民法案を支配しているため、(上院法案 2045 が) ハッチ氏によって提出されたことが大きな前進である」²⁴⁴とメディアから評価されていたことから窺える。上院法案 2045 の提出から約 1 ヶ月後、2000 年 3 月 9 日、司法委員会で超党派による圧倒的多数の承認(賛成 16 反対 2)を得て、上院法案 2045 は委員会審議報告書を付して、本会議に上程されることとなった。

下院では、同公聴会の約半年後の 2000 年 3 月に、H-1B ビザの発行数の増加を提案する 2 本の重要な法案が提出された。1 本は、先述した公聴会を開いたスミス共和党議員による下院法案 3814 である。スミス議員は、司法省移民小委員会の委員長を務めており、下院におけるそれらの政策過程を、少なくとも委員会レベルでは、支配していたとされていた²⁴⁵。彼も、アブラハム議員と同様、「米国の競争力および労働力向上法」の成立過程にて、労働省などの指摘した H-1B ビザプログラムの問題点をもとに規制項目を法案に盛り込み、同法律の成立に大きく関与した人物である。スミス議員は、H-1B ビザの発行数の増加法案には尽力していたが、ハイテク産業界の労働力不足とアメリカ人労働者の保護との間で均衡を取ることを重要視していた²⁴⁶。そのため、スミス議員の H-1B ビザに対する態度は、ハイテク産業界やロビイスト、メディアから注視されていた。例えば、スミス議員の下院法案 3814 の提出に関して、アメリカの IT 関連企業の業界団体である米情報技術団体 (Information Technology Association of America, ITAA) の代表ミラー (Harris Miller) 氏は、スミス議員がこれまで H-1B ビザの増加に懐疑的であったが、今は重大な問題であると考えているようだ、スミス議員の H-1B 拡大法案提出をある一定の評価をする一方、米ソフトウェアサービス企業団体 (National Association of Software and Services Companies, NASSCOM) の顧問弁護士は、スミス議員の法案提出には別の H-1B 拡大法案から譲歩を引き出すためであろうと捉えられていた²⁴⁷。もう 1 本は、ロフグレン民主党議員とドライヤー (David Dreier) 共和党下院議員による超党派の下院法案 3983 である。ロフグレン議員は、ハイテク産業集積地域のシリコンバレーを抱えるカリフォルニア州選出で、「米国の競争力および労働力向上法」の成立過程では、下院の公聴会にて IT 産業の起業家の成功事例を挙げ、H-1B ビザの増加法案に支持を表明していた。また、ドライヤー議員もカリフォルニア州選出であり、高度人材の受入れには前向きであり、同法案提出以前にも、H-1B ビザの増加法案(下院法案 2698)を提出している。その上、同法案の共同提出者には他に 83 名もの議員(49 名の民主党、34 名の共和党)が名を連ねており、幅広い賛同を得ていた。それに加えて、同法案は、財界やハイテク企業、学術界にも広く支持されていた²⁴⁸。ロフグレ

²⁴⁴ “U.S. Bill for More H-1B Visas,” *Times of India*, February 14, 2000.

²⁴⁵ *Congressional Quarterly Almanac 2000* (Washington, D.C.: CQ Press, 2001), 15-3

²⁴⁶ *Ibid.*, 15-5

²⁴⁷ “Bill to Raise H-1B Limit by 45,000,” *Times of India*, March 3, 2000

²⁴⁸ Office of Congress David Dreier, “Dreier React to President Clinton’s H-1B Proposal,” posted on May 11, 2000, <http://web.archive.org/web/20020225062440/http://www.house.gov/dreier/pr051100.htm> (accessed July 21, 2014).

ン・ドライヤー法案とは反して、スミス議員の下院法案 3814 は支持が広がらず、同法案一ヶ月後にスミス議員は新たな下院法案 4227 を提出した。下院法案 4227 は、それ以前にスミス議員により提出された下院法案 3814 と比較すると、H-1B ビザ拡大の年間認可数の暫定的停止を提案するなど、H-1B ビザに対する規制強化が厳しいものではなくなっていた。このスミス議員の下院法案 4227 の提出は「経済的必要性を訴える上で、下院にて超党派の (H-1B ビザ) 法案を通過させるための大変前向きな動きである」²⁴⁹とドライヤー議員から評価され、スミス議員の H-1B ビザに対する態度の変化は他の議員から前向きな評価を受けた。スミス議員はなぜ H-1B ビザの拡大に対して態度を軟化させたのだろうか。スミス議員の態度の軟化、さらには上院における H-1B ビザの増加法案への幅広い支持獲得を可能にしたのは、第 106 議会がおかれた状況にあった。

第 106 議会の時期 (1999 年 1 月 - 2001 年 1 月) は、IT 産業が勢いを増して成長しアメリカ経済を牽引していたことと、大統領選の年であった。1996 年から 2000 年にかけて、IT 産業はアメリカ経済の 8~9% を占め、アメリカの年間実質生産高 4~5% のうちの平均 1.4% を占めていた²⁵⁰。IT 産業の雇用も 1998 年の 97 万件、1999 年の 113 万、2000 年は 125 万へと拡大していた²⁵¹ (第 2 章 3 節参照)。1997 年半ばから失業率は 5% 以下を維持し (補足図 2, 128 頁数参照)、アメリカ経済の成長が続く中、議会と連邦準備制度理事会は経済成長を止めてしまいかねない労働力不足に懸念を表していた²⁵²とりわけ、IT 企業やその関連企業は、その急速な成長や Y2K 問題により、労働力不足は一層深刻化していると考えていた。これらの経済的状況において、連邦準備制度理事会のグリーンズパン(Alan Greenspan)議長が特定の移民法案を支持するといった稀なことまで起こった²⁵³。このグリーンズパン議長の発言は、議員が H-1B ビザの増加法案を提出する際の強力な根拠となった²⁵⁴。ハイテク企業の労働力を証明するかのよう、スミス議員が最初に提出した下院法案

²⁴⁹ Office of Congress David Dreier, "Dreier Statement on Chairman Smith's New H-1B Legislation," posted on April 11, 2000, <http://web.archive.org/web/20000817202820/http://www.house.gov/dreier/pr041100.htm> (accessed July 21, 2014).

²⁵⁰ United States of Department of Commerce, *Digital Economy 2003*.

²⁵¹ Csorny.

²⁵² Ruth Ellen Wasem, *Immigration: Legislative Issues on Nonimmigrant Professional Specilty (H-1B) Workers*, (Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2001).

²⁵³ Paul Donnelly, Center for Immigration Studies, "Indefinitely Temporary: Senate Boost to High-Tech Guest Workers," posted on March 2000, <http://cis.org/HighTechWorkers-h1b-hr3814-s2045> (accessed July 20, 2014). グリーンズパン氏は、連邦準備理事会が高度人材に対するビザの増加に関して公式の立場を取っていないと述べた上で、「私の準備した発言で示した通り、私のただの見解を述べるとしたら、国内労働力の成長をもたらしているのは、約 1/3 の、最近ではもう少し高いが、移民であることは十分明白なことであり、それらの移民によってこの国の経済成長に十分貢献しているということに疑問はない」と発言していた (House Committee on Banking and Financial Services, *Conduct of Monetary Policy*, 107th Cong., 1st sess., 2000.) その後の 2001 年 7 月 18 日の下院公聴会でもグリーンズパン氏は移民に関して肯定的な発言を繰り返している (House Committee on Financial Services, *Conduct of Monetary Policy: Report of the Federal Board pursuant to Section 2B of the Federal Reserve Act and the State of the Economy*, Hearing before the Committee on Financial Services, 107th Cong., 1st sess., 2001.)

²⁵⁴ グリーンズパン氏の高度人材の労働力に関する発言は、ドライヤー議員とハッチ議員が超党派下院法案 3983 を提出した際のプレスリリース (以下のドライヤー議員のサイト) にも取り上げられており、グリーンズパン氏の発言の影響力が表れている。Office of Congress David Dreier, "Dreier Leads Bipartisan Effort to Address Skilled Worker Shortage," posted on March 15, 2000, <http://web.archive.org/web/20000817202824/http://www.house.gov/dreier/pr031500.htm> (accessed July 14, 2014).

3814 を提出した 3 月 1 日から、次に提出した下院法案 4227 が提出される 4 月 11 日までの間（3 月 21 日）には、移民帰化局は 2000 年度の H-1B の年間上限数 11 万 5 千件に達することから申請受付を停止したと発表していた²⁵⁵。H-1B ビザの申請数の上限数が年度内に達したことは、H-1B ビザの発行数の逼迫する状況を表していた。

第 2 章で詳説したが、IT 産業は、アメリカ経済を牽引するほど急速な成長を続けていた。その成長は、経済的側面だけでなく、政治的側面においても、高まっていった。前節の「米国の競争力および労働力向上法」の成立過程における、ユタ州のハッチ議員による地元の IT 産業の成長に関する肯定的な発言からも、IT 産業の経済的貢献への認識は議会に広がっていた。このような IT 産業の政治的存在感、前節の「米国の競争力および労働力向上法」の成立以後も、政治献金とロビー活動において高められて行った。2000 年の移民に関するロビー活動は、マイクロソフトやサンマイクロシステムズ、ヒューレット・パカードなど IT 産業のものが多²⁵⁶。これらの IT 産業の存在感は、クリントン政権と議員の行動に多大な影響を与えるほどであった。上下両院、特に上院の共和党指導部は、選挙年に共和党メンバーを政治的に慎重に対応すべき移民問題の票決行動や包括的歳出法案に H-1B ビザを含めるなどといった議論に参加させたくなかった²⁵⁷。しかしながら、IT 産業界の議会や行政に対する動きは活発であり、決して無視できるものではなかった。

とりわけ、大統領選ではそうであった。シリコンバレーと大統領候補の動きは第 4 章 3 節に詳説するが、1999 年 7 月には、共和党大統領候補のブッシュ(George W. Bush)が IT 産業集積地のシリコンバレーの訪問にて、H-1B ビザ発行数の増加法案を含め、ハイテク産業界が懸念する問題に支持を表明し、民主党大統領候補で当時の副大統領のゴア(Al Gore)よりも、遥かに多くの選挙資金を集めた²⁵⁸。コンピューター関連企業の経営幹部は、共和党大統領候補のブッシュには 38 万ドル、民主党候補のゴアには 17.8 万ドルの政治献金を与えたが、これらの新興産業がどちらの政党に対しても忠誠心を持っているわけではなかったことから、共和党も民主党もこれらの新興産業の望むものを与えようとしていた²⁵⁹。

このようなハイテク産業界の経済的存在感と政治的活動は、H-1B ビザプログラムに対する共和党や民主党の党としての方針にも影響を与える。2000 年 7 月には、共和党は政治要綱にて、テクノロジーの急速な進展を促す H-1B ビザの発行数の増加に対して支持を表明した²⁶⁰。一方、民主党では、ゴアを通して、クリントン政権にも影響を与える。ハイテク産業での労働力不足に懐疑的で

²⁵⁵ U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, “NEWS RELEASE: INS Announces H-1B Procedures As Fiscal Year 2000 Cap Approaches”,

http://www.uscis.gov/sites/default/files/files/pressrelease/H-1BFY00Cap_031700.pdf (accessed Aug 15, 2015)

²⁵⁶ 政治献金などの情報を提供する OpenSecret.org のウェブサイト Center for Responsive Politics による。

<http://www.opensecrets.org/lobby/issuesum.php?id=IMM&year=2000> (accessed Sep 1, 2015).

²⁵⁷ *Congressional Quarterly Almanac 2000*, 15-3

²⁵⁸ Dan Balz, “Confident Bush Woos High-Tech Leaders; Visit Marks Start of Candidates’ Race for Silicon Valley’s Wealth and Influence,” *Washington Post*, July 2, 1999.

²⁵⁹ Marjorie Valbrun, “Renewed Bids for Visas for High-Tech Workers Reflect the Political Influence of Silicon Valley,” *Wall Street Journal*, September 15, 1999.

²⁶⁰ The American Presidency Project, “Political Party Platforms: Republican Party Platform of 2000. July 31, 2000,” <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25849> (accessed September 14, 2014).

あったクリントン政権を説得し、その姿勢を和らげたのも、ハイテク産業コミュニティと強い繋がりを持っていたゴアである可能性があると考えられた²⁶¹。事実、2000年5月には、クリントン大統領は、H-1Bビザの暫定的な発行数の大幅な増加の審議を議会に勧告していた²⁶²。クリントン政権の経済政策アドバイザーのスパーリング（Gene Sperling）は、「アメリカ経済がどんな楽観的な予測を超えて成長してきた」ため、前回のH-1Bビザの増加は不十分であると判明したと述べたのである²⁶³。このクリントン政権のH-1Bビザの発行数の増加への勧告は、「米国の競争力および労働力向上法」の立案過程におけるクリントン政権の拒否権行使の表明と比較すると、急激な方向転換であった。さらに、クリントン政権の支持基盤である労働組合からのプレッシャーというものは、前回ほどなかった²⁶⁴。

H-1Bビザの発行数の増加法案が議会で幅広い支持を得られるとわかると、クリントン政権と民主党議員がH-1B拡大法案に他の移民問題を果敢に付帯させようとした。他の移民問題とは、ラティーノ系非正規移民への恩赦を与えることである。これは、民主党と共和党の間で対立を生み、上院法案2045の議論は難航した。上院の民主党議員は、ハッチ氏の上院法案2045に、ラティーノ系非正規移民への恩赦を与える条項を付帯させようと試みた。だが、その提案は、上院において多数派を占める共和党によって否決されることとなる（賛成43人 反対55人 内訳：賛成は民主党議員43人、反対は全共和党議員54人と民主党議員1人）。

だが、上述した経済状況や大統領選を受けて、民主党議員はH-1B拡大法案を阻害するわけにはいかず、ラティーノ系非正規移民に関する処遇は予算案に付帯されることとなり、ハッチ氏の上院法案2045は、圧倒的多数で上院を通過した（96対1、内訳：賛成は全共和党議員54人と民主党42人、反対は民主党1人）。

2000年の「21世紀の米国の競争力法」（上院法案2045）の成立は、四つの複合的な要因が結びついた結果であった。第一に、アメリカ経済の好景気による失業率の低さと、アメリカ経済を牽引するほどのハイテク産業の急成長という経済的要因である。議員にとって、これらの経済的状況がH-1Bビザの年間発行数の増加を図る上で強力な拠り所となった。第二に、大統領選を控え、H-1Bビザの増加を要求するハイテク企業の議会とクリントン政権に対する影響力の上昇である。ハイテク産業の急成長に伴い、新興産業の存在感はロビー活動や政治献金という形で高まっていった。大統領選の第106議会では、H-1Bビザの拡大関連法案が、それ以前の議会よりも圧倒的に多かったことから（補足表1, 127頁数参照）、ハイテク産業界へ迎合する動きがあった。第三に、両院の多数派を支配する政党内での意見の調整である。上記の経済的背景を反映した、上院下院を支配する共和党内の動きの変化である。共和党は、1998年にH-1Bビザ拡大法案の成立のために、党内

²⁶¹ *Congressional Quarterly Almanac 2000*, 15-3

²⁶² White House National Economic Council, "Letter on Increasing High-Skilled Workers, May 11, 2000" <http://clinton5.nara.gov/WH/EOP/nec/html/doc051100.html> (accessed July 21, 2014).

²⁶³ Ramesh Chandran and the Times of India News Services, "Clinton Proposes Dramatic Rise in High-Tech Visa," *Times of India*, May 13, 2000.

²⁶⁴ *Congressional Quarterly Almanac 2000*, 15-8,

の対立を解消し、高度人材に対する政策に関して妥協点を見だし、折衷案を提案していた。つまり、共和党は、1998年に築かれた共和党内での高度人材に対する移民政策を巡る姿勢を調整していたのである。また、この党内の意見の調整に伴い、スミス共和党議員がその姿勢を見直したことが挙げられる。スミス議員は、元々、移民受入支持派ではなかった。スミス議員は、1998年の「米国の競争力および労働力向上法」の成立後に移民権利小委員会にてH-1Bビザに関する公聴会を開いており、H-1Bビザ拡大法案に賛成しつつも、その拡大には懐疑的でもあった。だが、大統領選を前にして、共和党内の意見の協調が必要とされ、スミス議員はその態度を軟化させる。2000年7月には、共和党政治要綱にてテクノロジーの急速な進展を促すため、H-1Bビザ拡大を支持することが名言されている。そして第四に、大統領の高度人材に対する政策の方針転換である。クリントン政権は、政権発足後、H-1Bビザの増案には難色を示してきた。だが、2000年に入り、大統領選を控えると、その姿勢が見直されることとなる。大統領選に向け、新興産業でありながら、アメリカ経済を牽引するハイテク産業の取り込みをめぐる、共和党と民主党のH-1Bビザの拡大法案を含めたハイテク産業が懸念する問題をめぐる姿勢の明確化が必要であったのである。これは、当時の現職のクリントン大統領と共和党大統領候補ブッシュ氏が、ハイテク産業が集積するシリコンバレーで、H-1Bビザに関して肯定的な演説を行っていることからもうかがえる。新興産業であるハイテク産業は両党ともに支持をしており、逆に言えば一党に対する忠誠心がなく、民主党も共和党も大統領選に向けた支援を狙った関係構築が急がれていた。第5章3節にて詳述するが、ハイテク産業と両大統領候補や議会との急速な関係の深まりが、ハイテク産業集積地のシリコンバレーとの関わりから見えてくる。上院法案2045の提出から成立までの期間は、まさに大統領選中であり、民主党はハイテク産業を軽視するわけにはいかなかった。これは、上院法案2045の成立過程において、クリントン政権と民主党によるラティーノ系の非正規移民の処遇に関する提案が受け入れられなかったにもかかわらず、民主党議員が上院法案2045に賛成せざるを得なかったことに表れているのである。

3-3 「H-1Bビザ改定法」の成立過程

上述してきた通り、1997年9月のH-1Bビザ申請数が、年度内に年間の上限発行数に達したことをきっかけとし、ハイテク産業での労働力不足が指摘され、H-1Bビザの上限数や規制をめぐる、高度人材の受入れ政策に関する議論が政治化されていった。その後、議会とクリントン政権、利害団体を巻き込み、2度にわたって、H-1Bビザの年間の発行数の上限枠の引上げが暫定的に緩和された。1度目は、1998年の「米国の競争力および労働力向上法」であり、2度目は2000年の「21世紀の米国競争力法」であった。本節の最後では、これらの2度のH-1Bビザの暫定的増加をめぐる動きが、その後どのように展開され、2004年の「H-1Bビザ改定法」の成立へと至ったのかを検証していく。

2000年の「21世紀の米国の競争力法」によってH-1Bビザの年間の発行数が大幅に緩和されたが、2001年から2003年にかけてのH-1Bビザの申請数が年度内に達することはなく、上限数までH-1Bビザが発行されることはなかった(表3-9参照)。この最大の理由は、2000年半ば頃からITバブルが弾け、2001年から2003年にかけてIT産業の雇用が落ち込んでいたからである(第2章3節参照)。とはいえ、1990年移民法で定められた通常時の年間上限数の6万5千件はゆうに超えていたのである(表3-9参照)。しかし、2004年度以降のH-1Bビザの年間の発行数は、1990年移民法の改定時の6万5000件へと戻ることとなっていた。

表3-9 H-1Bビザ申請の上限到達日

	年間の上限発行数	発行分	上限到達日
1999年度	115,000	115,000	1999/6/15
2000年度	115,000	115,000	2000/7/21
2001年度	195,000	163,600	年度内分に達せず
2002年度	195,000	79,100	年度内分に達せず
2003年度	195,000	78,000	年度内分に達せず
2004年度	65,000	65,000	2004/2/17

*H-1Bビザ申請受付は4月の営業開始初日

出所: USCIS Press Releaseをもとに筆者作成

2000年10月には、連邦政府に科学問題に助言を行う全米研究評議会(National Research Council)から報告書が提出された²⁶⁵。同報告書によると、H-1Bビザプログラムがなければ、IT産業のアメリカ人労働者への急速な賃金上昇が続いていただろうとした上で、外国人労働者はアメリカのテクノロジー部門に貢献し、経済鈍化を防ぐことに役立ったと結論付けられた²⁶⁶。だが、ITバブル後の経済状況の悪化と失業率の上昇(補足図3, 頁数参照)、ハイテク産業の雇用数の鈍化は、世論に後押しされ、議員内でもH-1Bビザに対する見方を悪化させた。実際、H-1Bビザの発行数も2001年度をピークにし、2002年度以降は激減した。

国内世論において、H-1Bビザプログラムのアメリカ労働市場への影響に対する懸念が高まりを見せる中、下院では、2002年9月には、下院環境技術科学小委員会のミシガン州選出の民主党下院議員バーシア(James Barcia)と、同じミシガン州選出の民主党議員リバーズ(Lynn Rivers)の要望により、米会計検査院からH-1Bビザに関する報告書「高技能訓練: H-1Bビザの申請料による補助金は特定の労働力の需要を満たすが、異なるレベルによる(High-Skill Training: Grants from H-1B Visa Fees Meet Specific Workforce Needs, but at Varying Skill Levels)」が提出された²⁶⁷。さらに、翌年9月には、再び同小委員会のコロラド州選出の民主党議員ユーダル(Mark Udall)

²⁶⁵ Carrie Johnson, "Panel Declines to Address Visa Issue; Foreign Workers Said to Lower Tech Pay," Washington Post, October 25, 2000.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ U.S. Government Accountability Office, *High-Skill Training: Grants from H-1B Visa Fees Meet Specific Workforce Needs, but at Varying Skill Levels*, (Washington, D.C.: GAO, 2002).

の要望により、米会計検査院から「H-1B ビザ外国人労働者：H-1B ビザプログラムのアメリカ労働市場に与える影響の決定に要される改善されるべき追跡 (H-1B Foreign Workers: Better Tracking Needed to Help Determine H-1B Program's Effects on U.S. Workforce)」が提出された²⁶⁸。下院では、H-1B ビザプログラムのアメリカ経済や労働市場への影響が、米会計検査院を通じて慎重に検証が行われていた。

一方、上院では、2003年9月16日に、上院司法委員会にて、「H-1B ビザの米国経済に対する重要性の調査 (Examining the Importance of the H-1B Visa to the American Economy)」と題された公聴会が開催された²⁶⁹。この時、H-1B ビザの年間の発行数の上限が元の水準6万5千件に戻ることが数週間後に迫っていた(2003年10月1日からは2004年度扱いとなる)。公聴会の開催者は、「米国の競争力と労働力向上法」の立案過程の頃から同委員会の委員長を務めるハッチ議員であり、彼は同法案および「21世紀の米国の競争力法」が果たした役割を評価した²⁷⁰。両法案は、ハイテク産業の労働市場の需要を充たすと同時に、H-1B ビザの申請料金による資金で奨学金の給付や職業訓練が可能になってきたと述べた²⁷¹。両法案は暫定法案であり、議会が新たな法案を制定しなければ、H-1B ビザの上限枠は6万5千件へと戻り、それらの資金も確保できないとした。その上で、「現在の反移民感情がアメリカ経済とアメリカ人労働者の長期的な利益となるのかどうかということを探る必要があるのだ。」²⁷²とした。公聴会には、米移民弁護士団体のビジネスコミッティーの委員長でコーネル大学教授のイェールロー (Stephen Yale-Loehr)、米国電気電子学会 (Institute of Electrical and Electronics Engineers; IEEE) の代表ステッドマン (John Steadman)、インテルの人事担当の弁護士などが証人となった。イェールロー教授は、H-1B ビザが市場主導 (market-driven) であり、IT 産業だけでなく他の産業にも重要であることから、公共の利益とされる連邦政府や州政府、非営利機関における職種、州政府の経済開発機関、アメリカで教育された留学生の確保を促す職種、これらの職種に対する H-1B ビザを上限枠の対象外とすることを提案した²⁷³。他方、米国電気電子学会の代表のステッドマンは、H-1B ビザプログラムを廃止するのではなく、元の水準の6万5千件まで年間上限枠を引き下げることや、平均給与額 (prevailing wage) が全ての H-1B ビザ労働者に支払われるべきこと、H-1B ビザ従業員に依存する雇用者に適用されている解雇規則を全雇用者に適用されるべきであると提案し、議会に H-1B ビザや企業内転勤ビザの L-1 ビザの乱用を防止する法案 (上院法案 1452、下院法案 2489) の支持を表明した²⁷⁴。しかし、インテルの人事担当の弁護士は、インテルのアメリカの従業員に占める H-1B ビザの保持

²⁶⁸ U.S. Government Accountability Office, *H-1B Foreign Workers: Better Tracking Needed to Help Determine H-1B Program's Effects on U.S. Workforce*, (Washington, D.C.: GAO, 2003).

²⁶⁹ Senate Committee on the Judiciary, 2003, *Examining the Importance of the H-1B Visa to the American Economy: hearing before the Committee on the Judiciary*, 108th Cong., 1st sess., 2003.

²⁷⁰ Senate Committee on the Judiciary, 2003, *Examining the Importance of the H-1B Visa to the American Economy: hearing before the Committee on the Judiciary*, 108th Cong., 1st sess., 2003.

²⁷¹ Senate Committee on the Judiciary, *Examining the Importance of the H-1B Visa to the American Economy*.

²⁷² *Ibid.*, 2.

²⁷³ *Ibid.*, 5-7.

²⁷⁴ *Ibid.*, 14.

の従業員が5%以下であり、その大多数がアメリカの大学院で教育されていることや、大学研究機関での最先端の研究の多くが留学生によってなされていることから、H-1Bビザを通じてそれらの人材を確保することの重要性を主張した²⁷⁵。公聴会の議論は、H-1Bビザプログラムが、アメリカ人労働者の代替えとして利用されていないのか、H-1Bビザ保持者はアメリカにとって必要な人材なのかといった、アメリカ人労働者の雇用の保護と他国出身の優秀な人材の確保との間で対立した。この対立においては、アメリカの大学院の留学生に対するH-1Bビザにおける処遇は批判されにくかった。H-1Bビザ発行数の拡大への反対派が米国電気電子学会などである一方、H-1Bビザプログラムへの支持派はインテルなどのハイテク企業だけでなく、研究者やポスドクを雇用する大学や研究機関による連合など幅広いものであった²⁷⁶。

一方、2001年1月20日に大統領に就任したブッシュは、2000年7月の大統領選から共和党の政治要綱にて、H-1Bビザの発行数の増加に支持を表明しており、大統領就任後もそのスタンスは変わっていなかった。2002年11月には、H-1Bビザ保持者が移民ビザ申請時に必要とされる労働証明書の認可が滞っている場合、H-1Bビザにて滞在の延長を可能とする法案を法制化させていた。ブッシュ大統領は、H-1Bビザプログラムに肯定的であった²⁷⁷。

1998年以降の2度の法制化により、H-1Bビザの暫定的な年間の発行数の上限枠が大幅に引き上げられたが、議会はその影響を慎重に見極めようとしていた。議会からの要望による米会計検査院からの調査報告書や上院での公聴会は、それらの議会の動きを表していた。それは、H-1Bビザに関して提出された法案の数が、第107議会（2001年1月3日～2003年1月3日）においては、ハッチ議員による上院法案3051だけであったことから明らかであった。

H-1Bビザの年間上限数に関する議論が大きく動き始めたのは、2004年に入ってからである。2003年半ば頃から全米の失業率は低下し始め（補足図2,頁数参照）、IT産業の雇用も回復に転じた。2003年10月1日には、「21世紀の米国の競争力法」のH-1Bビザの暫定的増加から、元の水準の発行上限数6万5千件へ戻った。それから数ヶ月後の2004年2月には、年間の上限数に達してしまい、雇用者はH-1Bビザの新規申請が不可能となった（表3-9参照）。年度開始前にH-1Bビザの申請が年間発行上限数に達したことが、高度人材の雇用者に大きな危機感を与えることとなる。シスコやインテル、ヒューレット・パカード、オラクルなどの200以上の企業や大学、研究機関、貿易団体から成る連合「アメリカに競争力を（Compete America）」が、アメリカの大学の修士号以上取得の留学生に対しては、最大2万件までのH-1Bビザの年間上限枠の対象外とする下

²⁷⁵ Ibid.,16-17.

²⁷⁶ 米国州立大学連合 (American Association of State Colleges and Universities)、米国教育協議会 (American Council on Education)、米国大学連合 (Association of American Universities) などから上院公聴会宛に陳述がなされている。Senate Committee on the Judiciary, *Examining the Importance of the H-1B Visa to the American Economy*.

²⁷⁷ ブッシュ大統領は、ゲストワーカーや非正規移民問題を含め、移民法の改革に関しても意欲的であった。2004年1月には、議会に移民法の改革に関する立案提案を行なっている (White House, "President Bush Proposes New Temporary Worker Program," Jan 7, 2004, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html> (accessed Aug 15, 2015)).

院法案 4166 の支持を議会に広く呼びかけたのである²⁷⁸。下院法案 4166 は、H-1B ビザの暫定的増加法案にも大きな役割を果たした、テキサス選出のスミス (Lamar Smith) 共和党下院議員によって 2004 年 4 月に提出された。同連合が上下両院の議員に宛てた手紙には、アメリカの雇用者がアメリカの大学が優秀な人材を採用する必要があり、物理学や工学といった分野の修士号や博士号取得者の半分、もしくは分野や大学によってはそれ以上が留学生であるという現状を考えると、アメリカで教育を受けた外国人を採用する以外に方法がないと主張した²⁷⁹。このようなアメリカの大学院の学位取得者に対する優遇措置は、2004 年 4 月に米会計検査院が開催したフォーラムでも提案されていた²⁸⁰。

上院でも、マサチューセッツ州選出のケネディ (Edward Kennedy) 民主党議員やジョージア州選出のシャンブリス (Saxby Chambliss) 共和党議員もアメリカの大学院の学位取得者に対しては H-1B ビザの年間上限枠の対象外とする案を支持していた²⁸¹。両議員ともに、先述してきた 2003 年 9 月の上院司法委員会の公聴会にて、H-1B ビザプログラムを高く評価してきた人物である。シャンブリス議員は、上院移民・国境安全保障・帰化小委員会の委員長であり、移民に関する法案を扱う司法委員会の委員長のハッチ (Orrin Hatch) 議員と同様、高度人材の受入れには高い関心を払ってきた²⁸²。

このような動きを受けて、2004 年 7 月に共和党下院コルベ・ジム議員により提出され、「連結充当法案(Consolidated Appropriation Act, H.R. 4818)」に含められて、2004 年 12 月 8 日にアメリカの高等教育機関の修士号以上取得者に限定して、H-1B ビザの追加枠を設ける「H-1B ビザ改革法 (H-1B Visa Reform Act of 2004)」が成立した²⁸³。この法律によって、H-1B ビザには、アメリカの大学院で修士号以上の取得者に対しては 2 万件までは、通常の年間認可数 6 万 5 千件からの対象外とされることとなった²⁸⁴。

「H-1B ビザの改革法 (H-1B Visa Reform Act of 2004)」の法制化は、それ以前の 2 度の H-1B ビザの拡大法案の肯定的な流れを受けていたことと、議会において有力な議員が H-1B ビザ発行数

²⁷⁸ Urmi A Goswami, “H-1B hopefuls win USA Inc’s backing,” *Economic Times*, May 11, 2004.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ United States General Accounting Office, *Highlight of a GAO Form: Workforce Challenges and Opportunities for the 21st Century: Changing Labor Force Dynamics and the Role of Government Policies*, (Washington D.C: U.S. G.P.O.; 2004).

²⁸¹ *Times of India*, “Don’t give up the American Dream!” November 20, 2004.

²⁸² シャンブリス議員は、2003 年 7 月 29 日に上院移民・国境安全保障・帰化小委員会にて H-1B ビザと同様に、高度人材の就労ビザの 1 つ、企業内転勤ビザの L ビザの乱用問題に関する公聴会「21 世紀のグローバル経済における L-1 ビザと米国の利益 (The L-1 Visa and American Interests in the 21st Century Global Economy)」を開催しており、米国経済と高度人材の国内労働市場の關係に深い関心を抱いていた。公聴会后、シャンブリス議員は、L ビザの乱用を防ぐ為の上院法案 1635 (L-1 ビザ改革法案) を提出している (Senate Committee on Judiciary, *The L-1 Visa and American Interests in the 21st Century Global Economy: hearing before the Subcommittee on Immigration, Border Security and Citizenship of the Committee on the Judiciary*, 108th Cong., 1st sess., 2003.)

²⁸³ Consolidated Appropriations Act, PL. 108-447.,IV Title

²⁸⁴ U.S. Citizenship and Immigration Service, “Press Release - USCIS to implement H-1B visa reform Act of 2004, December 9, 2004.” http://www.uscis.gov/sites/default/files/files/pressrelease/H-1B_12_9_04.pdf (accessed July 20, 2014).

の拡大における留学生優遇政策を支持していたことが重要であった。さらに、それらの議員を支持した「アメリカに競争力を」団体の存在は大きい。産業界だけではなく、アメリカ労働市場に高度人材を育成し送り出す大学研究機関がメンバーであったからである。彼らの提案するアメリカの大学院の留学生に対する優遇政策は、公聴会でも批判されにくいものであり、比較的支持を取り付けやすかった。もちろん、ブッシュ政権も H-1B ビザ拡大法案に対して、大統領選の頃から支持していたことも重要であった。

4 節 ゲストワーカーから競争力をもたらす移民へ 2005 年以降

この 2004 年の「H-1B ビザ改革法」以降、H-1B ビザに関する拡大法案は 2015 年 6 月現在において法制化に至っていない。また、H-1B ビザとは別に提案されている高度人材を対象としたビザに関する法案は、移民ビザでも非移民ビザでも、成立していない。だが、これは、それ以降、H-1B ビザに代表される高度人材に対する法案の提出がなされていなかったことを示すわけではない。また、高度人材に対する議論が議会で沈静化していたことを表すわけでもない。むしろ、2000 年代後半から現在にかけて、アメリカの高度人材に対する政策は過渡期に入っていた。本節では、H-1B の過渡期と、その中で法制化に至らなかった代表的な法案を取り上げ、その法案の法制化に至らなかった要因を検証する。

4-1 H-1B ビザから STEM ビザ関連法案へ

H-1B ビザの拡大法案の法制化が見られなくなった 2000 年代後半から、STEM ビザに関する法案が次々と提出され始め、高度人材に対する政策には大きな変化が見られるようになった（補足表 3, 129 頁参照）。「STEM ビザ」とは、科学(Science)・技術(Technology)・工学(Engineering)・数学(Mathematics)の頭文字を取ったもので、概して、STEM 分野の修士号以上取得者、とくにアメリカの高等教育機関からそれらの学位を取得した外国籍の者に対して、一定条件のもとで与えられる永住権（移民ビザ）の優遇制度を指す²⁸⁵。H-1B ビザ取得者の多くが永住権を取得すると言われており、H-1B ビザは事実上、高度人材の永住権取得への布石となっていることを考えると、STEM ビザは、H-1B ビザの延長線上にあるビザとして捉えられる。

²⁸⁵ Wasem(2012)は、「STEM ビザ」とは、「STEM 分野の大学院学位を持つ外国籍の者に対して、数的に制限された永住権ビザの順番に並ばずに、移民ステータスを合法的永住者へと変更できるような簡易的移民手段のための表現方法である。」とした（Ruth Ellen Wasem, *Immigrant of Foreign Nationals with Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) Degrees*, (Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2012.) 本論では、高度人材に対する法案の内容と動向を考慮し、STEM 分野の修士号以上取得者、とくにそれらの学位をアメリカの大学院から取得した者に対して、優遇的に与えられる移民ビザ（ある特定の数的に制限の対象外とされることも含む）に関する制度を「STEM ビザ」とする。

先述の2004年の「H-1Bビザ改革法」以降、STEMビザに代表されるような、アメリカの高等教育機関で修士号以上を取得した留学生を優遇しようとする動きは加速するのだが、それ以前にも理系専攻の留学生への優遇制度は提案されていた。H-1Bビザ拡大に関する議論が活発化していた1999年代末、ロフグレン議員による「ブレイン法案 (BRAIN ACT)」では、理系専攻の留学生に対する優遇的な就労滞在許可書としてのビザの提案が行なわれていた。それは、2004年の「H-1Bビザ改革法」により、H-1Bビザの特別枠として実現したといえるだろう。しかし、2000年代後半からは、H-1Bビザの追加枠としてではなく、STEMビザという新たな形でアメリカの大学院出身者に対する優遇政策が提案されるようになっていった。

その背景には、2007年末に始まる不況により、H-1Bビザに対する議会の見方や世論の変化が関係していると考えられる。サブプライムローン問題に端を発した世界金融危機による経済不況で、アメリカでは失業率が急激に高まり（補足図2, 128頁数参照）、外国人労働者に対する見方は厳しいものとなった。外国人労働者が国内労働者から仕事を奪っているという言説は、不況下で広がりやすい。一時就労のH-1Bビザに対しても同様の見方が広がった。さらに、H-1Bビザの最多利用の雇用者が、インフォシス (Infosys) やウィプロ (Wipro) といったインドのアウトソーシング会社であったため、この言説が議会で説得力をもって急速に浸透していった。

2010年8月には、特定の条件に当てはまる企業に対して、H-1BビザとL-1ビザの申請料金の暫定的引上げを盛り込んだ法案「緊急国境警備強化充当法 (The Emergency Border Security Supplement Appropriation Act, 2010, H.R.6080)」が法制化された。これは、事実上、インフォシスやウィプロといったインドの大手のアウトソーシング企業を対象としていたため、インド政府や米印経済評議会 (USIBC) などから多くの反発を招くこととなった²⁸⁶。さらに、2011年1月には「ジェイムズ・ザドロガ 9.11 医療補償法 (the James Zadroga 9/11 Health and Compensation Act of 2010, H.R.847, PL111-347)」の法制化により、H-1BビザとL-1ビザ申請料金の引上げの延長が認められた²⁸⁷。このように、H-1Bビザに対する議会での見方は、2007年末以降の経済悪化と失業率の急激な上昇を背景に厳しいものになり、その規制も強化されていった。

こういった流れの中で、インフォシスやウィプロなどのインドの大手のアウトソーシング企業に、顧客であるGEなどのアメリカ企業が、高い失業率の解決を担う役割を果たすように求め、これらインド企業がアメリカの大学の工学系出身者を積極的に雇用し始めるようになった²⁸⁸。つまり、アメリカの高等教育機関出身ということが重要になってきたのである。そのため、2000年代後半以降に、H-1Bビザとは異なる枠組みで、STEMビザのようなアメリカの大学院出身者への優遇的受入政策が次々と提案されていったのである（補足表3, 129頁数参照）。

²⁸⁶ Lalit K Jha, "US Congress Comes Out Against Visa Fee Hike Fee Hike Bill," Press Trust of Indian Limited, August 11, 2010; "India May Drag US to WTO on H-1B Visa Fee Hike," *Times of India*, August 18, 2010.; Amiti Sen and Vinay Pandey, "Interviews: I Hope Tightening Does Not Take Place: Anand Sharma," *Economic Times*, August 25, 2010;

²⁸⁷ Amiti Sen, "Govt to Move WTO If Visa Talks With US Fail Next Month," *Economic Times*, February 19, 2011

²⁸⁸ Shruti Sabharwal and Pankaj Mishra, "Indian IT firms Go To US Campus to Hire Local US Talent," *Economic Times*, February 18, 2011.

しかしながら、STEM ビザに関する法案は依然として法制化に至っていない。STEM 関連法案の中でも、「STEM 職種法案」は、法案の共同提議者が最多で、下院を通過したため、STEM ビザ関連法案を代表する法案であり、高度人材に対する受入拡大政策を検討する上で非常に重要な法案である。次項では、「STEM 職種法案」の政策決定過程において、法制化の不成立要因を検証する。

4-2 STEM ビザ職種法案の立案過程

「STEM 職種法案」(STEM Jobs Act of 2012, 下院法案 6429) は、第 112 議会の 2012 年 9 月 18 日、スミス (Lamar Smith) 共和党下院議員によって提議され、司法委員会に付託された。前節で詳説した、「米国の競争力および労働力向上法」や「21 世紀の米国の競争力法」の提議者が付託先の委員会の委員長を務めていた場合と同じように、「STEM 職種法案」の付託先の司法委員会の委員長をスミス議員が務めていたため、法案が上程される可能性は高まった。その上、共同発議者は、67 名の共和党上院議員と 1 名の民主党下院議員の計 68 名にも達し、それまでの STEM ビザに関する法案では最多の共同発議者であり、多くの賛同者を伴っていた。また、「STEM 職種法案」は、マイクロソフト、アップル、シスコなどのハイテク企業だけでなく、米商工会議所や米電気電子学会 (IEEE-USA) から幅広い支持を得ていた²⁸⁹。

スミス議員は、委員会の審議を待たずして、議事規則の適用停止 (Suspend the Rules) を求めた。議事規則の適用停止とは、法案承認を早く承認させる方法の一つである²⁹⁰。法案の付託先の委員会の委員長が、少数党の最上席委員とともに、議事規則の適用停止の手続きによる法案審議を下院議長に要請する。法案をこの議事規則適用停止手続きで本会議に上程するか否かは、下院議長の決定による。下院議長が、この議事規則の適用停止の方法によって、法案を本会議に上程することを決めると、議事規則の適用停止手続きによる法案が下院で採決される。3 分の 2 の多数決で全ての議案について議事規則の適用が停止され、同法案は承認されることになるのだが、この議事規則の適用停止手続きによる「STEM 職種法案」は、本会議で 3 分の 2 の賛成を得られず、否決されてしまう。議事規則の適用停止手続きは、重要法案に対しても用いられるが、主に問題のない非重要法案に対してであり、議事規則の適用停止手続きによる法案の可決は難しい²⁹¹。しかし、そこにはもう一つの要因として、「STEM 職種法案」に競合する別の法案の影響があった。それが、カリフォルニア州選出のロフグレン民主党議員による法案「最優秀者の引寄せ法案」(Attracting the Best and Brightest Act of 2012, 下院法案 6412) であった。

スミス議員の「STEM 職種法案」も、ロフグレン議員の「最優秀者の引寄せ法案」も、アメリカの高等教育機関の STEM 分野の修士号以上取得者の外国人を対象に移民ビザを与える STEM ビザプログラムの新設を提案していた。議事規則の適用停止手続きによる「STEM 職種法案」の審議に

²⁸⁹ “Obama Opposes Microsoft, Cisco-Backed Immigration Bill,” Times of India, November 30, 2012.

²⁹⁰ Oleszek 1978

²⁹¹ Oleszek 1978

て、ロフグレン議員²⁹²は「この下院において圧倒的多数の民主党も STEM ビザを強く支持している。」²⁹³と主張しており、また同じく民主党のハワイ州選出のヒロノ議員も「民主党も共和党も STEM ビザプログラムを設けるべきだという考えは一致している」²⁹⁴と述べている。つまり、共和党と同様に、民主党も STEM ビザに対して意見が一致していた。

だが、ロフグレン議員やヒロノ議員を含め、多くの民主党は「STEM 職種法案」に反対していた。それは、「STEM 職種法案」に移民多様化プログラムの廃止が盛り込まれていたからである。ここでは、STEM 分野の修士号以上取得者の外国人に移民ビザを発給するため、現行の移民多様化プログラムを廃止し、その発給分の 5 万 5 千人分の移民ビザを STEM 分野の外国人へ割り当てることが提案されていた。ロフグレン議員を始めとする民主党は、移民多様化プログラムの廃止には反対した。移民多様化プログラムの廃止を含む法案は「弊害をもたらす法案 (poison bill)」²⁹⁵であると称し、ミシガン州選出のコニャーズ民主党議員も STEM 分野の高度人材のために移民多様化プログラムを廃止するような「ゼロサムゲーム (zero-sum game)」²⁹⁶法案には反対すると論じた。スミス議員の「STEM 職種法案」と、ロフグレン議員の「最優秀者の引寄せ法案」との最大の違いが、この移民多様化プログラムの廃止の有無であった。この点が、議事規則の適用停止による「STEM 職種法案」の採決前の賛否両論の討議で最も争われた点であった。

結果的には賛成票 257 (共和党 227、民主党 30)、反対票 158 (共和党 5、民主党 153)、棄権票 14 (共和党 7、民主党 7) となり、3 分の 2 以上の出席議員数の賛成票を得られなかったため、「STEM 職種法案」に対する動議は否決された²⁹⁷。ロフグレンの「最優秀者の引寄せ法案」の共同発議者の (棄権などを含む 7 名を除いた) 58 人のうち、4 人の民主党議員が「STEM 職種法案」に賛成したが、54 人は反対した²⁹⁸。「STEM 職種法案」の反対票 (158 票) の 3 分の 1 以上が、「最優秀者の引寄せ法案」の共同発議者であったことから、このロフグレン議員の法案が「STEM 職種法案」の動議投票に影響を与えていたことは確かであった。

しかし、スミス議員の「STEM 職種法案」とロフグレン議員の「最優秀者の引寄せ法案」の間では妥協点を探られることがなかった。「STEM 職種法案」の成立過程は、STEM ビザの新設という根本的意見は一致していても、共和党と民主党の意見の対立を浮き彫りにするものとなった。

²⁹² ロフグレン下院議員は、下院司法移民政策執行委員会 (House Judiciary Immigration Policy and Enforcement Subcommittee) の有力民主党員(top ranking Democrat)であり、選挙区は主にハイテク産業集積地として名高いシリコンバレーがある。「米国の競争力および労働力向上法」の立案過程でも、クリントン政権と話し合いをもち、同法案の成立に尽力した人物でもある。

²⁹³ Cong. Rec., 112th Cong., 2d sess., 2012, 158, no.128: H6188.

²⁹⁴ Ibid.,H6194

²⁹⁵ Ibid.,H6189.

²⁹⁶ Ibid.,H6190

²⁹⁷ 投票結果 (Roll no.590) は Clark House Gov, "Final Results For Roll Vote 590,"

<http://clerk.house.gov/evs/2012/roll590.xml#NV> (access June 3, 2013)

²⁹⁸ カリフォルニア州のフィルナー民主党議員は棄権。北マリワナ諸島連邦のグレゴリオ代議員、グアムのボーダロー代議員、プエルトリコのレジデントコミッショナーのピエールイシー氏、コロンビア特別区のノートン代議員の 4 名には投票権がない。マサチューセッツ州のオルバー民主党議員とミシガン州のカーソン民主党議員の 2 人は 2013 年 9 月 20 日の投票時時点でもう議員ではなかった。

さらに、これらの妥協点を探られることがなかったため、「STEM 職種法案」がオバマ民主党政権の支持を得られなかったことも、法案の法制化を困難にした。これは3度のH-1Bビザの拡大法案、「米国の競争力および労働力向上法」、「21世紀の米国の競争力法」、「H-1Bビザ改革法」の立案過程とは決定的に異なる点である。大統領の支持を得られないことは、法案の法制化を難しくする。

しかし、これは、オバマ大統領が高度人材の受入れ拡大に対して否定的な立場を取っていたことを示すわけでは決してない。例えば、オバマ大統領は、国土安全保障省の長官に、H-1Bビザ拡大の支持者であるナポリターノ（Janet Napolitano）を起用していた²⁹⁹。むしろ、オバマ政権は高度人材の受入れ拡大を積極的に進める構えであった。だが、「STEM 職種法案」に対しては一貫して反対の立場を取った。オバマ政権は、STEM 職種法案の下院通過前から「行政府は、STEM の分野を卒業した外国人学生を引きつけ滞在させるための法案を含む、次世代の高技能移民を引きつけるための改革を高く評価する。だが、H.R.6429（STEM 職種法案）の下院の通過には反対する」と行政府見解を公表していたのである³⁰⁰。なぜなら、それは、オバマ政権が大統領選にて移民問題を包括的に解決すると公約したことにある。ヒスパニック系の非正規移民は1000万人以上と言われ、彼らの処遇を含めた包括的な移民改革は二期目のオバマ政権にとって最優先事項とされた。

そのため、オバマ政権と考えを同じくする民主党議員の多くが、大統領選後の11月30日に開催された「STEM 職種法案」の再審議の一般討論では、移民法の包括的改革の重要性を強調した。例えば、ニューヨーク州選出のセラーニョ民主党議員は、「我々が必要なことは、この国には移民問題があるということである。この国にすでにおり、この国に滞在したい、この国に大きく貢献する1100万人である。今日この（「STEM 職種法案」のような断片的な）アプローチを取るより、我々は真剣に包括的移民改革に関して話し合うべきである。… それ（包括的移民改革）は、我々が求めるものであり、あるグループに別のグループを対抗させるといった部分的なアプローチではない³⁰¹と主張し、1100万人の非正規移民の処遇を含めた移民法の包括的な改革を求めた。「STEM 職種法案」のように、高度人材の受入れに焦点を絞った移民法の改定は、包括的な移民法の改革を押し進める民主党にとって賛成し難かった。それでも、結果的には共和党が多数を占める下院において、STEM 職種法は、賛成票245（共和党218、民主党27）、反対票139（共和党5、民主党134）、棄権票48（共和党17、民主党31）で可決された³⁰²。しかしながら、「STEM 職種法案」は、その後上院へ送付されたが、民主党が多数を占める上院本会議で審議されることはなく、事実上廃案となった。

さらに、「STEM 職種法案」が提出された第112議会の時期の経済状況は、オバマ政権の高度人

²⁹⁹ “H-1B: A Booster Coming?” Times of India, December 6, 2008.

³⁰⁰ Executive Office of the President, “Statement of Administration Policy – H.R. 6429 – STEM Jobs Act of 2012,” https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/112/saphr6429r_20121128.pdf (accessed June 28, 2013).

³⁰¹ Cong. Rec., 112th Cong., 2d sess., 2012, 158, no.128: H6549

³⁰² 投票結果 (Roll no.613) は Clerk House Gov, “Final Vote Results for Roll Call 613,” November 30, 2012, <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll613.xml> (Access June 3, 2013)

材の受入政策に対する立場の在り方を難しくさせていた。H-1B ビザの拡大法案の立案過程の頃とは異なり、アメリカは 2007 年末以降の経済不況による上昇する失業率に苦しんでいた。2009 年には失業率が 10%に達し、第 112 議会中も失業率は 8~9%と依然高かった(補足図 2, 128 頁数参照)。これを受けて、高度人材の一時就労ビザとしての H-1B ビザは、アメリカ人の代替えとして外国人に使用されていると見られた。先述したが、H-1B ビザの最多利用企業がインフォシスやウィプロなどのインドのアウトソーシング会社であったことから、H-1B ビザはアウトソーシングを促進しているのだという見方が強まっていったのである。この見方は議会や行政府の間で強まり、H-1B ビザの申請料金引上げや規制強化の法案が法制化され、移民当局による最多利用企業の大手のインドのハイテク企業の H-1B ビザ申請却下率は高まった。この H-1B ビザの見方は、STEM ビザのような高度人材の受入れ拡大政策にも影響を与えていたと見られる。

「STEM 職種法案」の政策過程は、3 度の H-1B ビザの拡大法案と比較すると、以下の観点から不成立に至ったと考えられる。第一に、アメリカの経済状況である。全米の失業率が依然高い中で、高度人材の受入拡大政策は支持を得難い状況に置かれていた。第二に、これらの経済状況を背景にして、H-1B ビザを利用するハイテク産業に、インドのアウトソーシング企業が目立ち始め、H-1B ビザに対する見方が厳しくなり、高度人材の受入拡大政策にも影響を及ぼした。第三に、党派内もしくは党派間での競合法案の妥協点の探り合いである。「米国の競争力および労働力向上法」と「21 世紀のアメリカの競争力法」では、上院下院の両院を支配する共和党内での競合法案の調整となった一方で、「STEM 職種法案」の過程では、下院での共和党と民主党の間で意見の調整は計られなかった。それでも、共和党は下院を支配していたため、「STEM 職種法案」は下院を通過した。だが、その意見の対立の解決が計られなかったことから、民主党が多数派を占める上院での審議はなされず、事実上の廃案へと追い込まれた。第四に、大統領の支持の有無である。クリントン大統領やブッシュ大統領と異なり、オバマ大統領は、高度人材の受入れには賛成していたが、高度人材に対する受入拡大だけを扱った単独法案に対しては支持を表明しなかった。これは、オバマ大統領が 2 期目を目指した大統領選でも、包括的移民法案の改革を公約したことからも明らかであった。オバマ大統領は、その姿勢を変えなかったのである。これは、クリントン大統領が、ゴア副大統領による意向で 1 度目の H-1B ビザの拡大法案に対する態度を変更させたこととは大きな違いであった。

5 節 高技能労働者・高度人材に対する移民政策をめぐる政治

高技能労働者・高度人材を国益と結びつけて、移民政策を改定していこうとした動きが議会や大統領を始めとしてアメリカで見られたのは、1990 年に入る寸前であった。議会では、高技能労働者に対する受入拡大が、家族の再統合のための移民受入れの拡大とともに、提案された。しかし、それはあくまでも、家族の再統合の移民を増やすことが前提であり、高技能労働者の受入れのみを拡大するという提案ではなかった。家族の再統合は、アメリカの移民政策の根本的な骨格であり、

高技能労働者はその骨格を支えるにすぎない存在であった。アメリカの移民政策は、アメリカの経済変化に応える労働政策ではあったとは言い難いだろう。

これは、アメリカ人とアメリカの移民による、国内政治を通じた「経路依存」といえる。つまり、アメリカは「移民国家」であって、自分が移民か、自分の親が移民か、自分の先祖が移民であり、移民で構成されてきた国家である。それは、1900年代に入って、アメリカが移民受入れの規制を始めてからも、その人口構成を維持するため、家族の再統合に重点を置いて、移民政策を行ってきた。家族の再統合を重視する移民法は、アメリカ人にとって人権というより、むしろ自身のルーツを守るための政策であり続けたのである。

1990年代から2000年前半にかけての専門職の就労ビザ H-1B ビザをめぐる国内政治は、アメリカの IT 産業をはじめとした知識集約型産業の急速な成長を背景として、アメリカの移民政策が、アメリカ人労働者の雇用の保護を重視する政府と、利益を追求し経済を牽引する企業との拮抗上にあることを如実に表していた。IT 産業は、その急速な成長と雇用の拡大によって、アメリカの経済構造に変化をもたらし、アメリカ政治の上でもアメリカ経済を牽引する新興産業としての地位を確立させた。それは同時に、将来的な労働力不足を議会や政権に浸透させる上で、十分な根拠となったのである。つまり、IT 産業の経済成長によって、その政治上でのプレゼンスは高まった。この意味において、アメリカの高度人材に対する政策は、需要主導 (demand-driven) というより、むしろ「企業主導 (corporate-driven)」と言った方が正確であろう。1990年代後半以降、アメリカの移民政策は、この「企業主導」の色彩が徐々に強まっていたのである。

3度にわたる H-1B ビザの年間の発行数の増加法案の法制化によって、アメリカの移民政策が顕著に高度人材に対する受入政策を拡大させてきた。しかし、3度目の「H-1B ビザ改革法」は、それ以前の「米国の競争力および労働力向上法」や「21世紀の米国の競争力法」とでは、H-1B ビザの年間の発行数の引き上げの内容が異なっていた。「H-1B ビザ改革法」における、アメリカの高等教育機関での修士号以上取得者に対する H-1B ビザの発行数の追加枠は、アメリカの大学院の留学生に対する優遇制度である。これは、それ以前の「米国の競争力および労働力向上法」や「21世紀の米国の競争力法」における H-1B ビザの年間の発行数の暫定的引き上げから考えると、決定的に H-1B ビザの性質を変えたといえよう。

この背景には、H-1B ビザが専門職に対する一時就労ビザであるという性質から、H-1B ビザの雇用者が外国籍の企業であればアウトソーシングの会社であり、アメリカ人から雇用を奪っているとみなされる傾向を持っていたためである。H-1B ビザは、もともとその性質から批判の対象となりやすい要素を持っていた。H-1B ビザの増加法案が問題視され、政治化されていく中で、H-1B ビザはその性質を徐々に変えていった。これは、高度人材に対する政策が「企業主導」であるからこそ受ける批判であったと言える。

アメリカの高等教育機関での修士号以上取得者に対する優遇制度は、それらの人材がアメリカによって「(教育) 投資された」者であるため、これらの人材を確保すべきだという根拠を与えることとなった。STEM 職種法案のように、STEM ビザ関連法案といった高度人材に対する受入拡大

は、アメリカの移民政策のパラダイムシフトを表していると言える。すなわち、家族の再統合による移民受入れの拡大を前提とせず、アメリカの教育を受けたものを「確保」という政策は、労働政策でありながら、「企業主導」の移民政策を支える政治上の論拠でもあるのだ。

第4章 アメリカの移民政策の効果

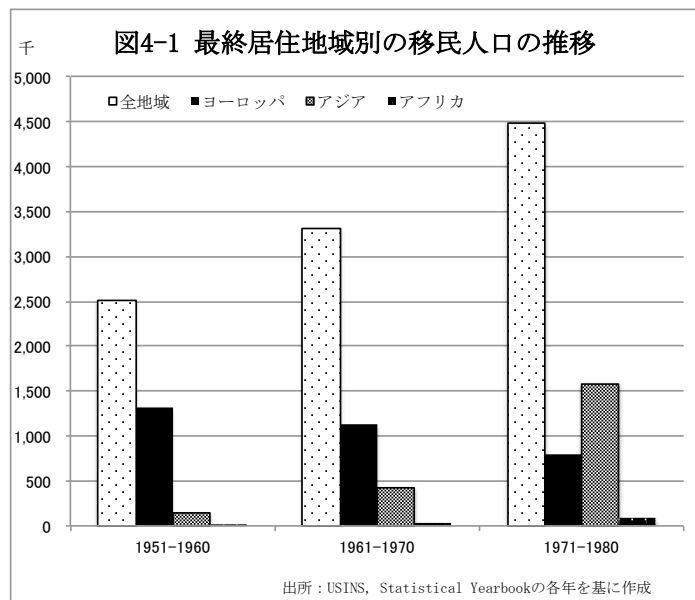
前章では、アメリカの移民政策過程の分析を通して、アメリカの政策の成立（不成立）要因が明らかとなった。本章では、その政策が、どれほど実現性を持ち得たのかを人口統計などのデータを通して検証していきたい。

1 節 アメリカへ渡った高技能労働者 1990 年移民法まで

本節では、前章の時代区分に応じ、人口統計を使って、1990 年移民法までのアメリカの移民政策が高技能労働者の国際移動に与えた影響を検証していく。

1-1 1952 年移民法下の高技能移民とは

まず、1952 年移民法から 1965 年移民法にかけて、アメリカへの移民がどのように変化したのかを捉える。図 4-1 は、1951 年から 1980 年における 10 年ごとの最終居住地域別の移民数を表している。図 4-1 からは、1952 年移民法の出身国割当制が、1965 年移民法によって廃止されたことにより、1971 年から 1980 年の 10 年間にはヨーロッパからの移民が激減する一方で、アジアとアフリカからの移民が増加しており、特にアジアからは激増していることがわかる。



では、1952 年移民法の出身国割当制のもとで、どれほどの高技能移民が流入したのだろうか。それを把握するために、貴重な統計資料を上げてみよう。一点目は、1952 年移民法の最優先カテゴリーで認可された移民数である。

表 4-2 から、西半球出身か東半球出身か、つまり出身国割当制の適用の対象か否かが移民の受入れに与えていた影響が見て取れる。例えば、1954 年の全移民数の 20 万人のうち、11 万 4 千人は割当制対象外の移民であり、9 万 4 千人は割当制が適用される移民であった。移民の半分以上が、出身国割当制の対象外として受入れられていたのである。この出身国割当制が移民数に与える影響は、年々増加し、1958 年になると全移民数の 25 万人のうち、出身国割当制対象外の移民が 15 万人である一方で、出身国割当制による移民は 10 万 2 千人であり、受入れ移民総数における出身国割当制の対象外による移民の割合は増加している。

高技能移民に対してはどうだろうか。出身国割当制の対象の移民のうち、高度なスキルや能力を有する者は最優先カテゴリー移民として認められた。表 4-2 からは、その最優先カテゴリーの移民が 1954 年以降、年々増加していることがわかる。1954 年の 1429 人から、1958 年には 3941 人へと急増している。その後、1958 年から 1962 年には最優先カテゴリー移民は 3000 人以上を推移していた。それでも、1954 年から 1965 年にかけて、最優先カテゴリーの移民（配偶者と子を含まない）は、移民総数において、0.6～1.5%という非常に少ない割合であった。さらに、それは、移民の総数（割当制対象外の移民と割当制の対象の移民）から見ると、一層少ない割合であった³⁰³。つまり、いくら 1952 年移民法の出身国割当制で最優先カテゴリーとして「能力」が認められたとはいえ、それで認可された高技能移民は、大変少なかった。つまり、1952 年の移民法の出身国割当制によって、移民の出身国が移民の認可に及ぼす影響は多大なものであった³⁰⁴。

表4-2: 最優先カテゴリーの移民数（1954-1965）

	1954	1955	1956	1957	1958	1959
移民数	208,177	237,790	321,625	326,867	253,265	260,686
割当制対象外の移民数 (Nonquota Immigrants)	114,079	155,558	232,315	229,689	151,112	163,029
割当制対象の移民数 (Quota Immigrants)	94,098	82,232	89,310	97,178	102,153	97,657
最優先カテゴリー (First preference quota)	2,456	3,012	3,366	5,731	7,120	6,627
特別なスキルと能力を有する移民	1,429	1,776	1,946	2,992	3,941	3,518
配偶者と子	1,027	1,236	1,420	2,739	3,179	3,109

³⁰³ 1951 年から 1960 年におけるアメリカの受入れ移民総数は 251 万 5479 人であり（表 4-2 参照）、1920 年代以降の最高水準であった。その半分以上は、難民の暫定的受入れ法や、出身国割当制の対象外（西半球出身者など）として、受入れが認可されていたため、出身国割当制を踏襲した移民制度による規制効果には以下の評価が下されていた。「移民を規制する方法として、出身国割当制が効果的に機能していないという認識が徐々に広がるのが、1965 年の（移民制度の）主な政策改定への道を開くことの一因となったのである。」（Senate Committee on the Judiciary, 1979, 24.）

³⁰⁴ 当時の国内経済の成長を考慮すると、認可されていた移民数以上にアメリカ経済が人的資源を必要としていたことから、1952 年移民法が国内経済にとって不十分な政策であったことが、1953 年発行の大統領の移民帰化委員会の報告書にも指摘されている（Senate Committee on the Judiciary, 1979, 12-13.）

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
移民数	265,398	271,344	283,763	306,260	292,248	296,697
割当制対象外の移民数 (Nonquota Immigrants)	164,025	175,240	193,444	203,224	189,404	198,316
割当制対象の移民数 (Quota Immigrants)	101,373	96,104	90,319	103,036	102,844	99,381
最優先カテゴリー (First preference quota)	7,066	7,218	7,034	4,662	4,862	4,986
特別なスキルと能力を有する移民	3,385	3,460	3,313	2,288	2,475	2,376
配偶者と子	3,681	3,758	3,721	2,374	2,387	2,610

出所 Annual Report of the Immigration and Naturalization Serviceの各年より筆者作成

では、どのようなものが最優先カテゴリーの移民として認可されたのだろうか。表 4-3 は、1952 年移民法の最優先カテゴリーで認可された移民の上位 5 職種 (1955 年～1965 年) をまとめたものである。表 4-3 を見ると、現在の高度人材の同様の職種である技術者 (エンジニア) や経営幹部がランクインされている。1952 年移民法において、特別なスキルと能力での職種は明確に定められていなかったが、技術者や経営幹部はこの頃から特別なスキルと能力を持つ者として優先的に認可されていたことがわかる。

それでも、移民の受入総数と比較すると、これらの最優先カテゴリーの移民の認可数はごくわずかなもので、いかに出身国割当制がアメリカの移民の構成を決めていたかがよくわかる。また、前章による移民政策の立案過程とこれらのデータを見る限り、高技能移民がアメリカ経済にとってさほど需要されていなかったことも明らかである。

表4-3: 最優遇カテゴリーとして認可された移民の職種の上位と認可数(1955-65)

1955	仕立て屋 (197)	医者・外科医 (171)	技術者 (95)	経営幹部 (82)	洋裁屋 (73)
1956	医者・外科医 (207)	技術者 (143)	教師 (118)	洋裁屋 (114)	看護婦 (82)
1959	仕立て屋 (696)	教師 (348)	技術者 (327)	看護婦 (306)	医者・外科医 (306)
1960	技術者 (454)	看護婦 (219)	教師 (204)	仕立て屋 (202)	専門業、技能者等 (185)
1961	仕立て屋 (469)	技術者 (419)	教師 (229)	看護婦 (181)	医者・外科医 (141)
1962	仕立て屋 (768)	技術者 (361)	看護婦 (246)	教師 (222)	医者・外科医 (145)
1963	技術者 (1048)	仕立て屋 (898)	教師 (531)	看護婦 (398)	医者・外科医 (373)
1964	仕立て屋 (649)	技術者 (641)	医者・外科医 (276)	教師 (275)	看護婦 (266)
1965	仕立て屋 (619)	技術者 (304)	医者・外科医 (202)	教師 (185)	看護婦 (184)

(出所) Immigrants of special or ability admitted first preference quota, by occupation and sex years ended June 30, 1955 and 1956 及び Table 8A. Immigrants and Beneficiaries of first preference visa petitions admitted by occupation: Year ended June 30, 1959 / 1960/ 1961/ 1962/ 1963/ 1964/ 1965 のデータより筆者作成。

1-2 1965 年移民法下の高技能移民とは

1965 年移民法により出身国割当制が廃止され、表 4-1 で見られたように、ヨーロッパからの移民が激減し、アジアやアフリカからの移民が激増した。1965 年移民法では、出身国割当制が廃止されたが、高度な技能や能力を持った者に対する優先順位は第三番目に降格された。さらに、非西半球出身者に対して、一国からの年間受入数は 2 万人までと制限されていた。表 4-4 は、1965 年移民法の実施以前の 1966 年度を含む高技能移民数の推移である。

表4-4. 第三優先カテゴリーの移民数 (1966-1972)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
移民数	323,040	361,972	454,448	358,579	373,326	370,478	384,685
東半球の数量的制限の移民	126,310	153,079	156,212	157,306	172,547	158,152	164,849
職業ベースの移民	10,525	25,365	26,865	31,763	34,016	34,563	33,714
第三優先 (専門職移民)	3,628	9,979	8,153	9,677	10,142	9,807	10,385

出所 Annual Report of the Immigration and Naturalization Serviceの各年より筆者作成.

1965 年移民法は、出身国別割当制の廃止により、出身国による移民の選抜は緩和された。それにより、職業ベースの移民数は増えた。高技能移民 (表 4-4 の第三優先) は、1965 年の 2 千人程から、1965 年移民法施行後の 1967 年には 1 万人弱まで増え、1970 年代には 1 万人を超えた。それでも、移民総数に占める高技能移民の数は、1~2.7%と非常に少ない割合であったが、1965 年移民法以前のそれよりは高くなったのである。

1970 年代後半から 1990 年移民法の改定が適用される前の 1991 年までに、優先順位の第三優先で入国した高技能移民労働者 (professional or highly skilled immigrant) の推移が表 4-5 である。1978 年には西半球と東半球を合わせた全世界からの年間の移民受入数を 29 万人までとし、西半球と東半球を分けた上での移民の受入れ制度を撤廃していた。表 4-5 からは、1978 年から 1991 年にかけて数量的制限による移民数が 34 万人から 29 万人へと減少しているにもかかわらず、第三優先順位の移民は 1 万 2 千人から 2 万 7 千人へと倍増していることがわかる。つまり、1970 年代後半から 1991 年には、数量的制限の全移民の中で、高技能移民労働者の割合が増加していったのである。

表4-5: 第三優先順位による移民数の推移 (1978-1991)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
全移民数	601,442	460,348	530,639	596,600	594,131	559,763	543,903
数量制限における移民数	341,104	279,478	289,479	330,409	259,749	269,213	262,016
第三優先順位による移民 (配偶者・子を含む)	12,523	13,249	18,583	18,872	26,001	27,250	24,852
専門職及び高技能労働者	5,287	5,075	8,238	8,103	11,981	12,338	10,691
新規入国者 (New Arrival)	2,103	2,377	2,009	2,266	3,052	3,147	3,094
ステータス変更(Adjustments)	3,184	2,698	6,229	5,837	8,929	9,191	7,597

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
全移民数	570,009	601,708	601,516	643,025	1,090,924	1,536,483	1,827,167
数量制限における移民数	264,208	266,968	271,135	264,148	280,275	298,306	293,846
第三優先順位による移民（配偶者・子を含む）	24,905	26,823	26,921	26,680	26,798	26,546	27,748
専門職及び高技能労働者	10,947	11,763	12,048	11,758	12,195	x	x
新規入国者（New Arrival）	2,981	3,342	4,004	3,693	3,718	x	x
ステータス変更(Adjustments)	7,966	8,421	8,044	8,065	8,477	x	x

出所：U.S. Immigration and Naturalization Service, Statistical Year of Immigration and Naturalization, 1983, 1984, 1986/ 1990, 1991は Statistical Abstract of the United States 1993

この第三優先順位による移民はどこ出身者が多いのだろうか。1965年の移民法による出身国割当制の廃止の影響は表れているのだろうか。表4-6は、第三優先順位の移民の出身地域別を表している。表4-6からは、どの地域からも高技能移民が増加していることがわかる。とりわけ、この第三優先順位の移民で、最高の増加率はアジア出身者である。表4-6から、1980年から1989年にかけて、全ての第三優先順位の移民におけるヨーロッパやアフリカ出身の高技能移民が減少する一方で、アジア出身の高技能移民が増加していることが顕著である。1965年移民法により移民の出身国がヨーロッパからアジアへとシフトしていった。それは、アジア出身の高技能移民も増加していたのである。

表4-6: 第三優先順位の移民の出身地域別

	1980	1984	1989
全ての国	8,238	10,691	12,195
ヨーロッパ	2,162	2,937	2,675
アジア	4,214	5,546	7,168
アフリカ	516	515	685

出所: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service: Table 5, 1980/ IMM2.1, 1984/Table 5. 1989

1965年の移民法による第三優先順位で認可された移民は、具体的にどのような職種に就いていたのだろうか。表4-7(次頁)は、1980年代後半の第三優先順位の移民の職種を表したものである。表4-7から、第三優先順位の専門職（Professional specialty）の「エンジニア、サーベイヤー、マッピング科学者」が最多で、「経営幹部、管理職」がほぼ同数に多い。

表4-7. 第三優先の移民の職業及び受入数(1986-1989)

	1986	1987	1988	1989
専門職従事者	7,938	8,135	7,976	8,620
建築家	122	146	114	176
エンジニア、調査員、マッピングサイエンティスト	3,170	3,144	2,772	2,953
数学者、コンピューターサイエンティスト	496	582	520	781
自然科学者	514	502	447	484
健康診断従事者（医師含む）	358	412	344	317
健康診断治療従事者（看護婦含む）	864	993	1,196	1,347
教師（中等教育後）	950	934	1,005	936
教師（中等教育以後を除く）	352	355	457	418
カウンセラー（教育・職業）	14	10	21	20
司書、公文書保管人、学芸員	20	9	18	17
社会学者、都市設計家	69	77	64	74
社会、リクレーション、宗教従事者	112	97	117	121
弁護士、判事	39	43	31	50
作家、芸術家、エンターテイナー、運動選手	241	233	209	268
医療工学者、医療技術者	42	72	74	106
医療を除く工学者、技術者	575	526	585	550
経営幹部、管理職	2,518	2,261	2,244	2,332
販売職	66	66	73	45
事務サポート職	169	226	334	278
精密製品生産修理職	114	127	87	95
操作者、製作者、工場従事者	37	37	42	48
農業、森林、漁業従事者	14	11	16	12
サービス職	243	263	259	209

出所: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. Annual. を基に筆者作成。

しかし、数量的制限なしで、アメリカの親族や難民などにより移民として認可された場合でも、高技能移民は多数いた。先ほどの第三優先順位と同様の職種に就く移民を示したものが表 4-8 である。表 4-8 からは、アメリカの親族や難民などにより移民として認可された者の中で、第三優先順位と同様の専門職の者が、第三優先順位の専門職で認められた移民の 5 倍以上いたことがわかる。つまり、アメリカは高技能移民に対する優先枠を作っていたが、実際はそれ以外の枠、アメリカの親族や難民などによる移民の枠で多数の高技能移民を受け入れていたのである。

表4-8. 全移民と第三優先移民の職業及び受入数(1986-1989)

	1986		1987		1988		1989	
	全移民	第三優先	全移民	第三優先	全移民	第三優先	全移民	第三優先
専門職従事者	32,469	7,938	32,334	8,135	35,497	7,976	45,184	8,620
建築家	497	122	506	146	463	114	565	176
エンジニア、調査員、マッピングサイエンティスト	5,066	3,170	5,064	3,144	5,153	2,772	6,420	2,953
数学者、コンピューターサイエンティスト	504	496	526	582	598	520	758	781
自然科学者	787	514	776	502	741	447	838	484
健康診断従事者（医師含む）	3,037	358	2,787	412	2,867	344	3,445	317
健康診断治療従事者（看護婦含む）	4,579	864	4,589	993	5,186	1,196	7,199	1,347
教師（中等教育後）	1,696	950	1,651	934	2,185	1,005	2,776	936
教師（中等教育以後を除く）	5,275	352	5,118	355	5,608	457	6,385	418
カウンセラー（教育・職業）	118	14	112	10	171	21	237	20
司書、公文書保管人、学芸員	160	20	146	9	159	18	194	17
社会学者、都市設計家	419	69	426	77	404	64	376	74
社会、リクレーション、宗教従事者	1,573	112	1,549	97	1,879	117	2,158	121
弁護士、判事	491	39	550	43	541	31	598	50
作家、芸術家、エンターテイナー、運動選手	3,469	241	3,917	233	4,269	209	5,602	268
医療工学者、医療技術者	745	42	725	72	762	74	1,474	106
医療を除く工学者、技術者	4,053	575	3,892	526	4,511	585	6,159	550
経営幹部、管理職	17,190	2,518	17,974	2,261	16,458	2,244	31,870	2,332
販売職	11,918	66	12,043	66	11,779	73	21,934	45
事務サポート職	19,190	169	20,412	226	24,651	334	45,016	278
精密製品生産修理職	25,051	114	25,327	127	27,183	87	68,855	95
操作者、製作者、工場従事者	52,710	37	54,899	37	67,465	42	167,423	48
農業、森林、漁業従事者	11,515	14	11,930	11	15,408	16	31,096	12
サービス職	42,371	243	44,928	263	60,253	259	137,538	209

出所: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. Annual. を基に筆者作成。

1-3 1952 年移民法以降の H ビザによる労働者

一方、一時滞在の非移民ビザとして、高技能労働者はどれほど流入してきたのだろうか。1952 年移民法により解禁された H ビザ（一時労働者）の推移を見てみよう。

図 4-9 は、1953 年～1968 年の非移民ビザ取得者の総数と、一時労働ビザ取得者の数の推移を表している。1953 年から 1968 年にかけて、全非移民ビザの取得者の急増とともに、一時労働ビザの取得者も急増し、10 年程の間に、20 倍以上にも膨れ上がっている一時就労ビザ取得者は、1953 年の 3,021 件から 1968 年には 68,969 件へと爆発的に急増する。1970 年代から 1980 年にかけて、この一時就労ビザはさらに急増する。

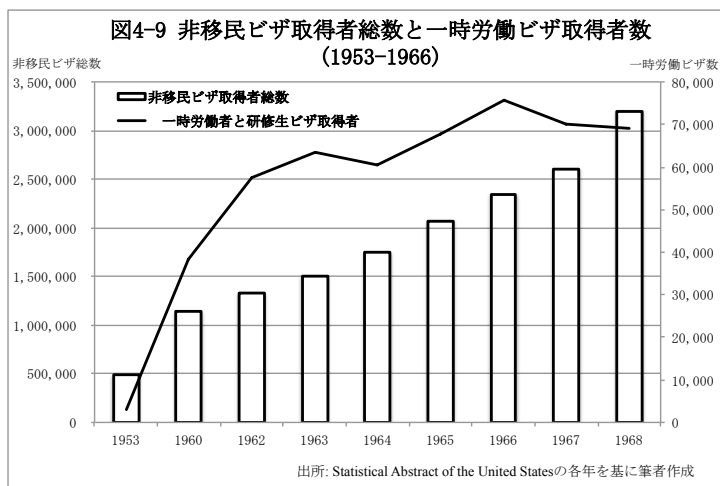
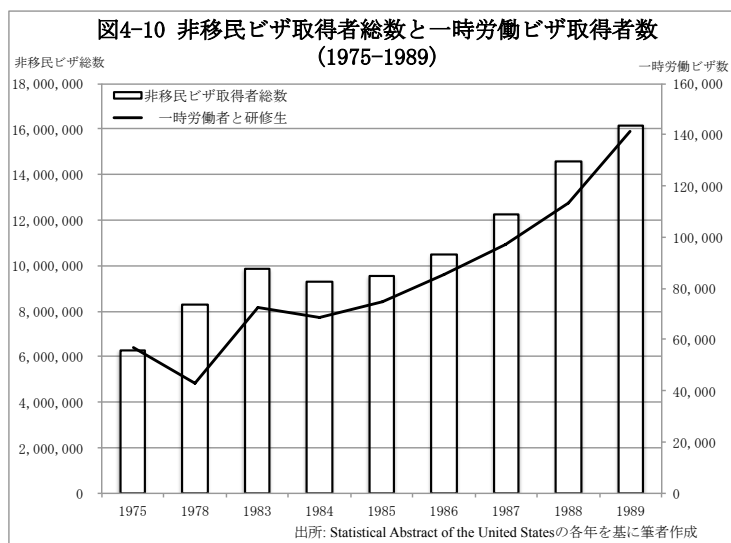


図 4-10 は、1970 年代から 1980 年代の非移民ビザ取得総数と一時労働ビザ取得者数の推移を表したものである。さらに、この図では一時労働ビザ取得者に、1990 年移民法の改定の前身となる「特別な功績と能力を有する者 (distinguished merit and ability)」として分類される H-1 ビザ取得数も含んでいる。



1970年代半ばから1980年代末にかけて、非移民ビザの取得件数は急増し、600万件から1600万件へと急増する。それと同時に、一時労働者と研修生のビザの取得も5万6千件から14万件へと倍増している。しかし、全非移民ビザにおける一時労働ビザの占める割合は1%にも達していない。だが、興味深いことに、一時労働者と研修生のビザに占める、「格別な功績と能力を有する者」(H-1ビザ)の割合が、1970年代後半では20~40%であったが、1980年代になると55~70%弱まで高まる(表4-10参照)。つまり、非移民ビザに占める一時就労ビザはほんの小さいものであったが、1980年代にはその一時労働ビザの半分以上が高技能労働者へ発給されていたのである。

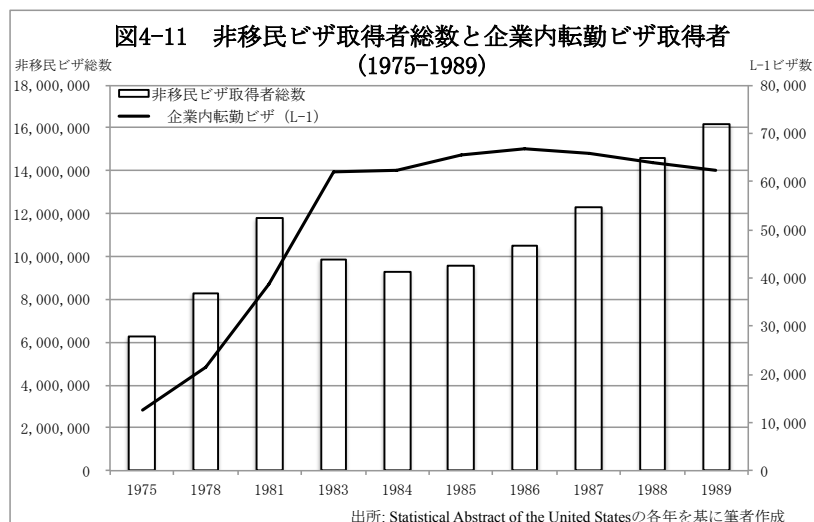
表4-10: 一時労働ビザ取得者数(特別功績と能力を有する者の数を含む)(1975-1989)

	1975	1978	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
非移民ビザ取得者数	6,283,986	8,290,108	11,756,903	9,849,458	9,292,732	9,539,880	10,471,024	12,272,286	14,591,735	16,144,577
一時労働者と研修生	56,766	42,979	44,770	72,411	68,730	74,869	85,359	97,334	113,424	141,380
格別な功績と能力を有する者	15,550	16,838		39,944	42,473	47,322	54,426	65,461	77,931	89,856

出所: Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service. NIM2(1983), Table39(1986), Table43(1987), Table44(1988), Table45(1989)を基に筆者作成

1-4 1970年代設置のLビザによる高技能労働者

また、経営幹部などに対して発給される企業内転勤の非移民ビザのLビザはどうだろうか。先述したように、Lビザは1965年移民法によって生じた西半球からのビジネスマンの移動の困難さを解消するために1970年に設置された。図4-11は、1970年代半ばから、非移民ビザの総数とL-1ビザの取得者数の推移を表したものである。L-1ビザの取得件数は、1970年代後半から1983年にかけて急増しているが、その後は6万件で推移している。また、1970年代から1980年代にかけて、全非移民ビザに占めるL-1ビザの割合は1%以下とごくわずかであった。



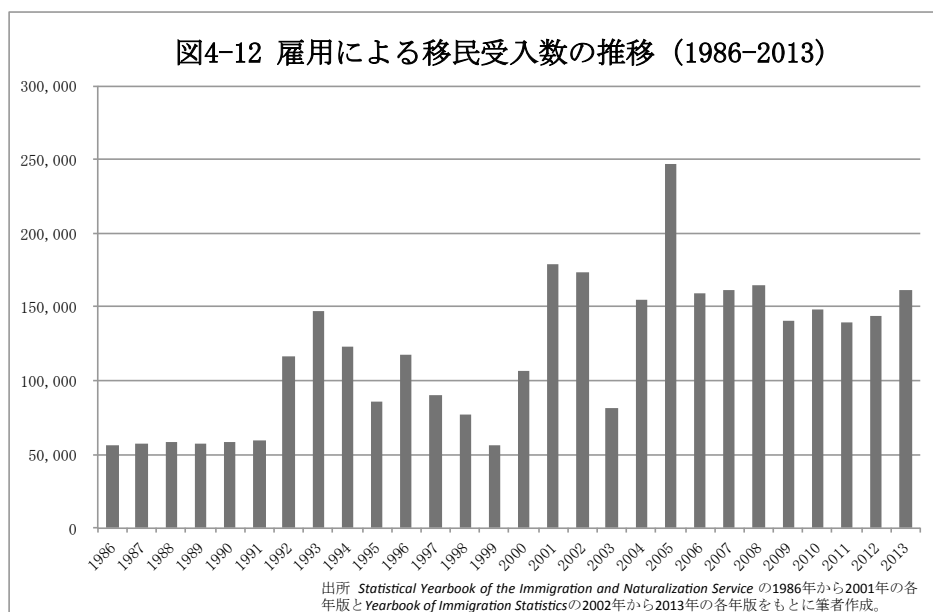
これまでのデータから、1970年代から1980年代にかけて、全非移民ビザの増加とともに、高技能労働者に対する非移民ビザである一時労働ビザのH-1ビザと企業内転勤ビザのL-1ビザは、両ビザともに急増していることがわかる。だが、特筆すべきことは、両ビザともに、全非移民ビザに占める割合は1%弱であり、非常に小さいものであった。つまり、アメリカ経済は、高技能の外国人労働者を一時就労としても、あまり需要していなかったと言える。

2 節：アメリカへ渡った高度人材 1990 年移民法以降

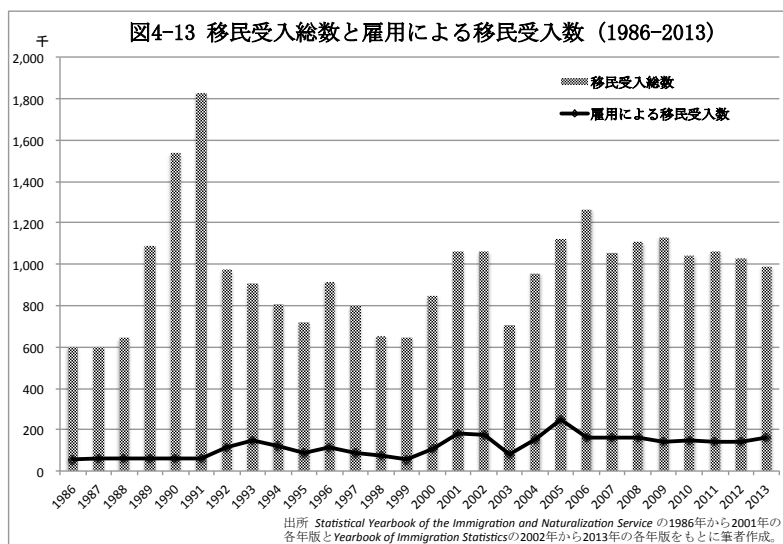
2-1 1990 年移民法による高度人材の移動への影響 就労ベースの移民ビザ

1990年11月、包括的な移民法の改正法案は、クリントン大統領の署名を得て法律となり、翌年10月から施行された。この移民法の改正により、雇用を目的とする外国人の処遇が大きく変化した。前章ですでに詳説したが、その主な変化とは、雇用ベースの移民ビザの受入枠が拡大されたこと、専門的知識やスキルを有する者に発給される一時就労ビザH-1Bビザが設定されたこと、L-1ビザに対する定義が変更されたことが挙げられる。

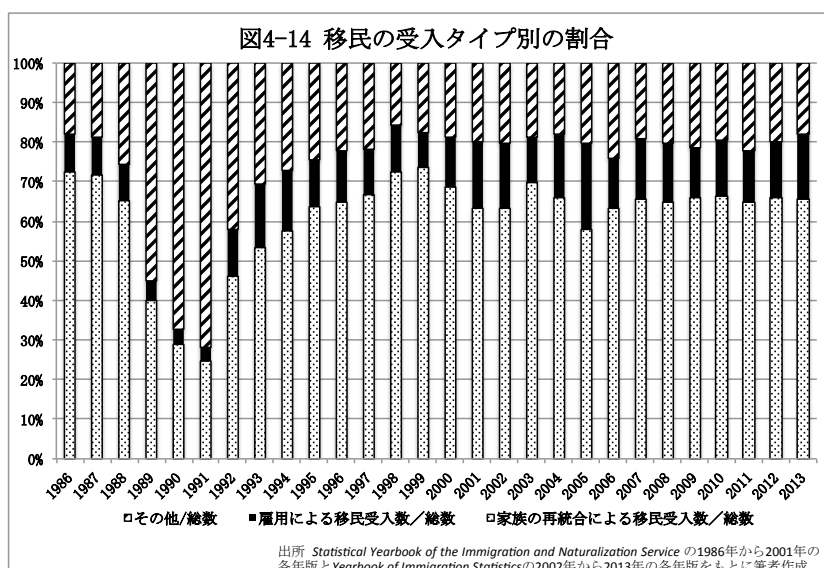
まず、1990年の移民法の改正における、雇用ベースの移民ビザの受入枠の拡大は、どのような変化をもたらしたのだろうか。1990年の移民法の改定により、雇用ベースの移民ビザの年間認可数は、それ以前の5万4千件から14万件へと大幅に増えた。図4-12は、1990年移民法の施行前後の雇用ベースの移民ビザの年間認可数を表す。1992年度から移民の雇用ベースの移民は、その後も増減を繰り返すが、一定の水準を保ち続け、15万人前後で推移している。



雇用ベースの移民受入れは、確かに 1990 年移民法の施行以後、増加した。だが、雇用ベースの移民受入の拡大は、1990 年移民法において、あくまでも家族の再統合を中心とした受入総数の拡大上での成立であったことは、移民の受入総数との比較からも明らかである（図 4-13 参照）。雇用による移民ビザの割合はむしろ 1990 年移民法で規定された 20%未満である。この点は、1995 年の時点で、移民研究センター（Center for Immigration Studies）の事務局長が下院移民国境安全小委員会の公聴会でも問題点として取り上げていた³⁰⁵。



家族の再統合による移民の受入数と比較すると、雇用による移民受入数の低さがわかる（図 4-14 参照）。1991 年から 2013 年までの約 20 年間、全移民に対する雇用ベースの移民受入割合は、2005 年の 22%を除いて、9%～17%と低水準で推移している。



³⁰⁵ Mark Krikorian, “Proposal for Reform of Legal Immigration Policy”, Center for Immigration Studies, posted on May 1995, <http://cis.org/articles/1995/msktestimony51795.htm> (accessed Aug 10, 2015)

雇用ベースの移民はどこ出身者が多いのだろうか。表 4-15 は、全雇用ベースの移民における移民の出身地域別の割合を表している。全体の 50%～60%以上がアジア出身者であり、雇用ベース移民はアジア出身者が占める割合が圧倒的に高い。これは、1990 年の移民法の改定において年間割当数が 48 万件と定められた家族ベースの移民とは全く異なる傾向である。家族ベースの移民における出身地域は、メキシコを含む北アメリカが圧倒的に多く、その割合は 50%にも上る。

表4-15. 雇用ベースの移民の出身地域別 (%)

	1993	1997	2001	2005	2009	2012
ヨーロッパ	13.0	16.7	15.9	15.1	16.3	12.5
アジア	62.2	52.9	59.3	53.2	54.8	63.6
アフリカ	3.2	4.0	3.7	4.0	4.0	3.3
オセアニア	1.0	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7
北アメリカ	15.0	18.5	13.8	12.2	13.8	11.9
南アメリカ	5.6	7.0	2.3	12.2	10.3	7.8

出所: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. 1993, 1997, 2001, USINS./ Yearbook of Immigration Statistics 2005, 2009, 2012 USOISを基に筆者作成

具体的にはアジアのどの国出身の者が雇用ベースで多数受入れられているだろうか。表 4-16 は、雇用ベースの移民受入数の最多出身国の上位 6 つである。表 4-16 から、雇用ベースの移民の受入数の最多上位に占める出身国は、中国とインドであることがわかる。特に、インドは 1990 年代から 2000 年にかけて、アジアにおいて、雇用ベースの移民の最多送出国へと順位が上がっていったことがわかる。

表4-16. 雇用ベース移民のアジア出身国上位6カ国

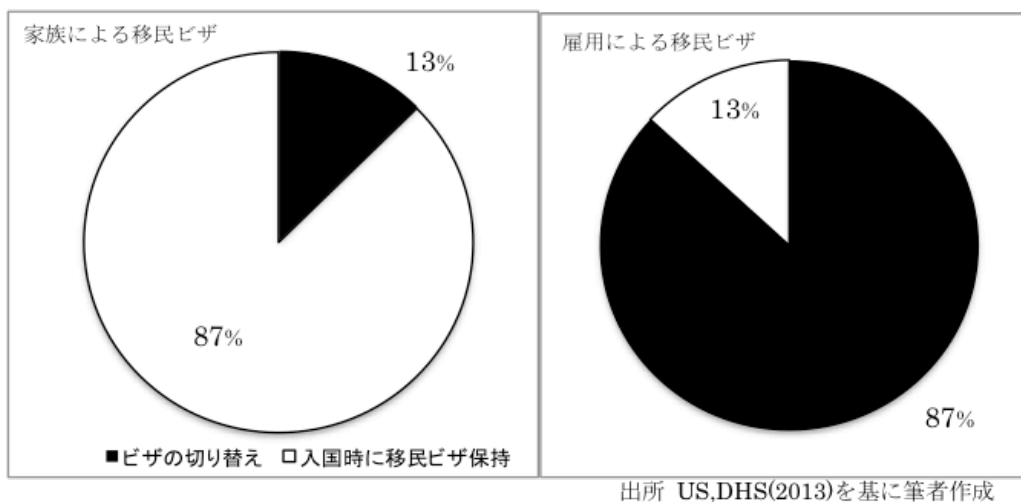
1993	1997	2001	2005	2009	2012
中国本土 (12,136)	中国本土(13,510)	インド (39,010)	インド (47,705)	インド (20,264)	インド (33,408)
フィリピン (11,923)	インド (8,745)	中国本土 (22,361)	中国本土 (20,626)	韓国 (14,147)	中国本土 (19,930)
インド (10,460)	フィリピン (6,864)	フィリピン (12,042)	フィリピン (18,332)	中国本土 (11,295)	韓国 (12,000)
台湾 (6,512)	韓国 (4,616)	韓国 (8,353)	韓国 (15,929)	フィリピン (8,516)	フィリピン (9,250)
韓国 (5,285)	台湾 (2,688)	台湾 (4,655)	パキスタン (4,798)	パキスタン (3,184)	パキスタン (2,217)
日本 (2,808)	日本 (1,603)	日本 (3,644)	日本 (3,451)	台湾 (2,519)	日本 (2,095)

出所: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. 1993, 1997, 2001, USINS./ Yearbook of Immigration Statistics 2005, 2009, 2012をUSOISを基に筆者作成

インド出身の雇用ベースの移民ビザの取得者が多くなっていったことは、後述する専門職の就労の非移民ビザの H-1B ビザと深く関わっている。前述したが、アメリカに親族を持たない高度人材が、入国滞在初期段階で雇用ベースの移民ビザを取得することは困難である。図 4-17 (次頁) は、家族スポンサーによる移民ビザと雇用ベースの移民ビザの取得タイプを表したものである。入国段階で移民ビザを取得している場合 (New Arrival) と、他の非移民ビザから移民ビザへの切り替えの場合 (Adjustment) のいずれかの状況である。家族スポンサーの移民ビザの取得の場合は、入国段階で移民ビザを取得している (New Arrival) 方が、他の非移民ビザからの切り替え (Adjustment) からより圧倒的に多い。他方、雇用ベースの移民ビザの取得の場合は、格段に他の非移民ビザからの切り替えからの方が多。これは、雇用ベースの移民ビザの申請の多くの場合

(雇用ベースの移民ビザ EB-2 または EB-3 の場合) は、企業のスポンサーを要するからである。米国の雇用ベースの移民ビザは、主に企業のスクリーニングを得た後に、取得できるものであり、この点からも「企業主導 (corporate-driven)」と言えるのである。

図4-17 2013年度移民ビザ取得タイプ (ステータス別)



雇用ベースの移民ビザのスポンサーとなる企業は、どういった企業が多いのか。雇用ビザの移民ビザの申請時に先立って、移民ビザのスポンサーとなる企業が、米労働省に労働証明書 (Labor Certification Application) の申請を行なう必要がある。これは、外国人に移民ビザ (永住) を与え、社内のポジションを与えても、アメリカ人労働者の代替えではないか、アメリカ人労働者に悪影響を与えないかなどを証明するためのものである。この労働証明書が認可されなければ、永住権の申請は原則的に不可能である。そのため、データは限られているが、労働証明書の認可状況を見ることで、雇用ベースの移民ビザのスポンサー企業や永住権取得者の職種などを知ることが可能である。

表 4-18 (次頁) は、2011 年度から 2013 年度の労働証明書が認可された最多上位 25 社である。この大半が IT 企業である。この傾向は労働証明書の認可の最多企業名が公開されている労働省の年次報告書 (OFLC Annual Report) の 2010 年度版以降、強まっている。これらの企業の大半が、ソフトウェアディベロッパーやエンジニアの雇用である。2012 年度の最多企業のマイクロソフトは、ソフトウェアディベロッパー (アプリ) に 1,092 件、コンピューターソフトウェアエンジニアに 446 件、合わせて 1500 件以上の労働許可書が認可された。

また、表 4-19 (次次頁) は、2006 年度、2010 年度、2013 年度の最多職種上位 3 位である。また、2013 年度の上位 25 社の申請者の約 70%がソフトウェアディベロッパーズ・アプリケーション (Software Developers, Application)、エレクトロニクスエンジニア (Electronics Engineers)、ソフトウェアディベロッパー・システムソフトウェア (Software Developers, Systems Software) の 3 つの職種に占められている。

これらのデータから、アメリカでは多くの雇用ベースの移民ビザにおいて、IT企業が他国出身者の永住権のスポンサーになっていることが明らかである。それは、アメリカでIT関連職種を中心とした知識集約型産業における人材が不足し、それらを他国出身者が移民として米国労働市場に導入され、それらを補完していることを如実に表していると言える。

表4-18 労働証明書の認可最多企業上位25社

	2011年度	2012年度	2013年度
1	マイクロソフト (Microsoft Corporation)	マイクロソフト (Microsoft Corporation)	インテル (Intel Corporation)
2	コグニザントテクノロジーソリューション (Cognizant Technology Solutions)	コグニザントテクノロジーソリューション (Cognizant Technology Solutions)	マイクロソフト (Microsoft Corporation)
3	シスコシステムズ (Cisco Systems, Inc)	クアルコム (QUALCOMM, Inc)	オラクル (Oracle America, Inc.)
4	インテル (Intel Corporation)	グーグル (Google Inc)	グーグル (Google Inc)
5	グーグル (Google Inc)	アマゾン (Amazon Corporate LLC)	シスコシステムズ (Cisco Systems, Inc)
6	クアルコム (Qualcomm, Inc)	アップル (Apple, Inc)	アマゾン (Amazon Corporate LLC)
7	テキサスインストゥルメント (Texas Instruments Incorporated)	テキサスインストゥルメント (Texas Instruments Incorporated)	アップル (Apple, Inc)
8	アマゾン (Amazon Corporate LLC)	ブルムバーグ (Bloomberg L.P.)	デトロイトコンサルティング (Deloitte Consulting LLP)
9	ブルムバーグ (Bloomberg L.P.)	デトロイトコンサルティング (Deloitte Consulting LLP)	コグニザントテクノロジーソリューション (Cognizant Technology Solutions)
10	バンク・オブ・アメリカ (Bank of America)	ブロードコム (Broadcom Corporation)	HCLアメリカ (HCL America Inc)
11	アイビーエム (IBM Corporation)	ヒューレット・パッカード (Hewlett-Packard Company)	バンク・オブ・アメリカ (Bank of America)
12	ヒューレット・パッカード (Hewlett-Packard Company)	オラクル (Oracle America, Inc.)	ヤフー (Yahoo!, Inc)
13	ジュピターネットワーク (Jupiter Networks)	JPモルガンチェース (JP Morgan Chase & Co)	イーベイ (eBay Inc)
14	VMウェア (Vmware, Inc)	プライスウォーターハウスクーパー (PricewaterhouseCoopers LLP)	アイビーエム (IBM Corporation)
15	ブロードコム (Broadcom Corporation)	コムミン (Commins Inc)	ケーフォース (Kforce Inc)
16	JPモルガンチェース (JP Morgan Chase & Co)	ヤフー (Yahoo!, Inc)	プライスウォーターハウスクーパー (PricewaterhouseCoopers LLP)
17	デトロイトコンサルティング (Deloitte Consulting LLP)	イーベイ (eBay Inc)	アーンスト&ヤング (Ernst&Young U.S. LLP)
18	エリクソン (Ericsson Inc)	シスコシステムズ (Cisco Systems, Inc)	VMウェア (Vmware, Inc)
19	アップル (Apple Inc)	ジュニパーネットワークス (Juniper Networks)	ブロードコム (Broadcom Corporation)
20	ネットアップ (NetApp Inc)	アーンスト&ヤング (Ernst&Young U.S. LLP)	クアルコムテクノロジー (Qualcomm Technologies, Inc)
21	プライスウォーターハウスクーパー (PricewaterhouseCoopers LLP)	ウォルマート (Wal-Mart Associates Inc)	クアルコム (Qualcomm, Inc)
22	クレディ・スイス (Credit Suisse Securities USA LLC)	エヌビディアコーポレーション (Nvidia Corporation)	マステック (Mastech, Inc., A Mastech Holdings, Inc. Company)
23	マステック (Mastech, Inc., A Mastech Holdings, Inc. Company)	ペイパル (Paypal Inc)	NVIDIA (NVIDIA Corporation)
24	インフォシステックテクノロジー (Infosys Technologies Limited)	マステック (Mastech, Inc., A Mastech Holdings, Inc. Company)	HCLグローバルシステムズ (HCL Global Systems Inc)
25	オラクル (Oracle America, Inc.)		ベライゾンコミュニケーションズ (Verizon Communications Inc. & All its Subsidiaries & Affiliates)

出所 Employment & Training Administration, U.S. Department of Laborの年間報告書をもとに筆者作成

表4-19 労働証明書の認可最多職種上位3位

	2006年度	2010年度	2013年度
1	コンピューターソフトウェア エンジニア (アプリ)	コンピューターソフトウェア エンジニア (アプリ)	ソフトウェアディベロッパーズ (アプリ)
2	コンピューターソフトウェア エンジニア (システム)	コンピューターシステムアナリスト	コンピューターシステムアナリスト
3	コンピューターシステムアナリスト	コンピューターソフトウェア エンジニア(システム)	ソフトウェアディベロッパーズ (システム)

出所 Employment & Training Administration, U.S. Department of Laborの年間報告書をもとに筆者作成

3 節 一時就労者としての高度人材

3-1 1990 年移民法以降の高度人材への影響 非移民ビザ H-1B ビザ

一方、就労の非移民ビザである H-1B ビザはどうだろうか。上述してきた通り、雇用ベースの移民ビザの多くが、企業スポンサーを要するため、移民ビザ取得前に非移民ビザの一時就労ビザを保持している。そのため、一時就労の非移民ビザは、上記で取り上げた雇用ベースの移民ビザと密接に連動している。

1990 年移民法の改定により、専門的知識やスキルを有する者に対して発給される H-1B ビザの設定は、それ以前の H-1 ビザと三つの点で大きく変わった。一つ目は、その定義である。H-1 ビザは、「格別な功績と能力(distinguished merit and ability)」と定義されていたが、H-1B ビザは「専門職業での業務 (services in a specialty occupation)」へ定義された。二つ目は、その数量的制限の設定である。H-1 ビザには年間の認可数に制限がなかった。しかし、H-1B ビザは年間の認可数が 6 万 5 千件と定められた。三つ目は、労働省発行の証明書の提出の義務化である。この証明書は、雇用者が H-1B ビザ保持者を雇用する際に、H-1B ビザ保持者が国内労働者に対して悪影響を与えないということを事前に明らかにするものである。H-1B ビザ保持者の賃金や労働条件なども記載しなければならない。その上、1998 年の「米国の競争力および労働力向上法」や 2000 年の「21 世紀の米国の競争力法」、2004 年の「H-1B 改革法」により、年間の上限枠の引上げや、上限枠の対象の変更などがなされた。特に、H-1B ビザの詳細なデータが報告されるようになったのは、1998 年の「米国の競争力および労働力向上法」に規定されるようになったためであり、2000 年度以降は H-1B ビザに関する報告書が毎年議会に提出されている。このことから、1998 年の「米国の競争力および労働力向上法」の立案過程にて、いかに H-1B ビザに対する関心が高まっていたか、H-1B ビザの国内労働市場への影響が懸念されていたかがわかる。

では、H-1B ビザの動向を確認してみよう。先述した通り、H-1B ビザの詳細は 2000 年度以降の報告書「H-1B 専門職労働者の特性 (Characteristics of H-1B Specialty Occupation Workers)」となる。そのため、1999 年度以前の H-1B ビザに関しては限られた資料しか利用できない。ここで

は、移民帰化局 (Immigration and Naturalization Service) と移民統計局 (Office of Immigration Statistics) の H-1B ビザに関する資料を用いて、1990 年移民法における H-1B ビザ設置以降 (施行は 1992 年度以降) の動向を探る。図 4-20 は、H-1B ビザの入国数であり、H-1B ビザ取得者ではないので、注意が必要である。1992 年度の施行以降、H-1B ビザの入国数は急増している。図 4-20 からは、1990 年代の H-1B ビザの入国数の増加は、単に H-1B ビザ保持者の入国数 (出入国の繰返) が増加しているのか、H-1B ビザの取得者そのものの増加によるものなのか、判断はつけられない。だが、米務省による統計から、アメリカ国外での H-1B ビザ発行数を知ることは可能である。図 4-21 は、アメリカ国外の領事館による H-1B ビザの発行数である。図 4-21 からは、H-1B ビザの発行数が 1990 年代に急増していることが明らかである。1990 年代 (1992-1999) の増加率は 160% であり、2000 年代 (2000-2013) の数%未満とは比較にならないほど高い。

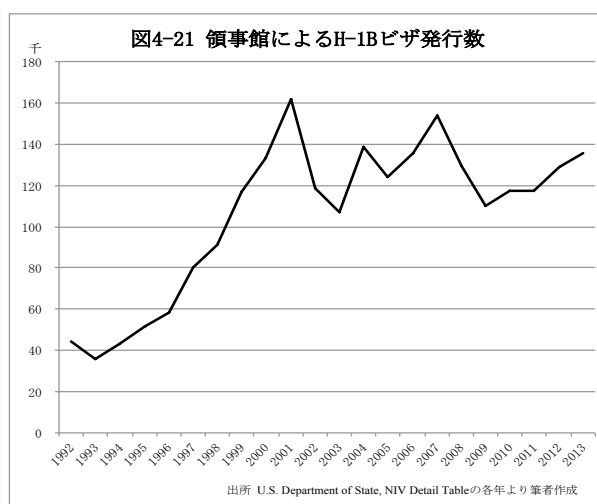
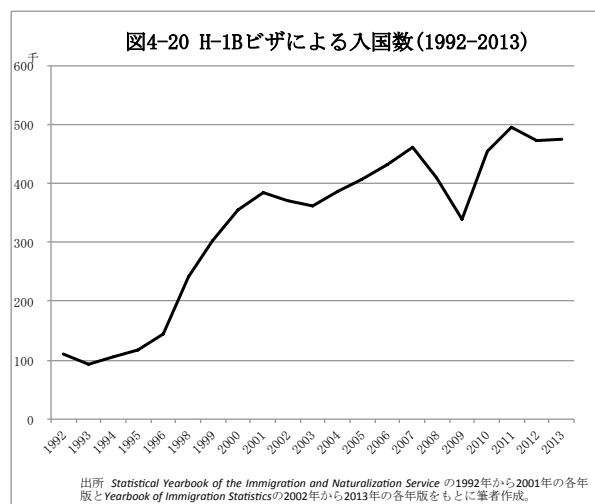
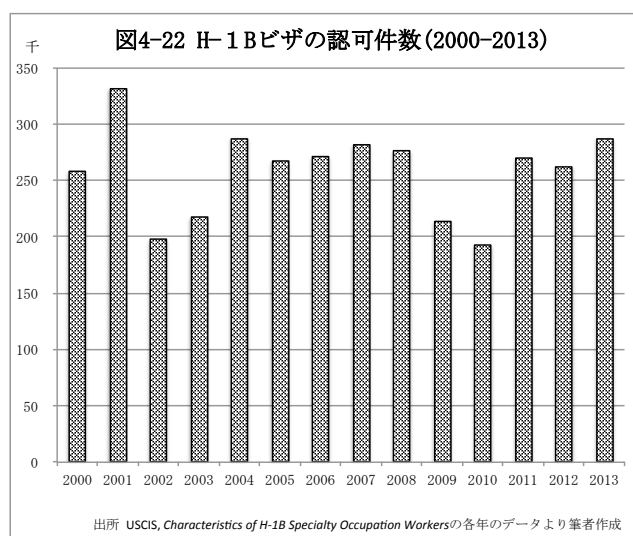


図 4-22 は、2000 年度以降の H-1B ビザの認可件数を表している。このグラフで注意しなければならないのが、これは認可件数であって、認可された H-1B ビザ労働者の人数ではないという点である。これは、一人の労働者に対して H-1B ビザを申請する企業が二社以上ある場合があるからである。H-1B ビザは、労働者の代わりに雇用者が申請をする。そのため、同一人物でも二社以上の雇用者から H-1B ビザの申請がなされているのである。しかし、図 4-22 から、企業の H-1B ビザに対する需要の動向は明らかである。



H-1B ビザの認可件数は、新規雇用と継続雇用の2種類に分類される。図4-23は、新規雇用と継続雇用の割合を示している。新規雇用はH-1B ビザへの申請が初めての場合である一方、継続雇用は同様の雇用者からの延長雇用（3年後のH-1B ビザの更新）や、雇用者を変更した連続雇用などを指す。H-1B ビザの新規雇用と継続雇用の双方が上限枠の対象となるのではない。H-1B ビザの上限枠の対象となるのは、新規雇用の方である。つまり、半数以上は、上限対象外の継続雇用であり、H-1B ビザを一旦保持した者は、雇用者次第で、その保持の有無が決まる。この意味において、H-1B ビザは、まさに雇用者の意向に添いやすいと言え、「企業主導」ということを表している。

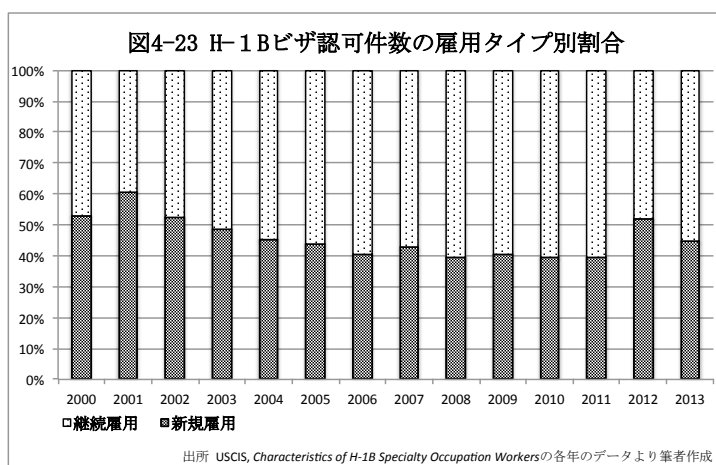
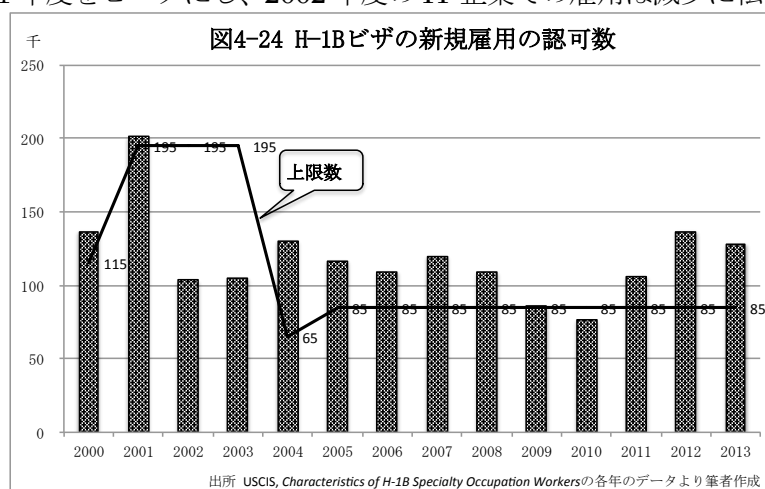


図4-24は、H-1B ビザの新規雇用の認可数と上限数を表したものである。図4-24から、上限数以上に新規雇用が認可されているのは、新規雇用でもH-1B ビザの上限枠対象外となる雇用者としての研究機関などからの申請が含まれているからである。むしろ、図4-24で注目すべきなのは、2002年度や2003年度の許可数が、1998年の「米国の競争力および労働力向上法」や「21世紀の米国の競争力法」に定められた上限数を大幅に下回っているという点である。これは、2001年のITバブル崩壊に影響されている。第2章第3節のIT関連企業の雇用の拡大において、図2-9から図2-11で表してきた通り、2001年度をピークにし、2002年度のIT企業での雇用は減少に転じている。すなわち、H-1B ビザは法律が上限を定めようが、企業の需要に基づいており、それに応じて申請がなされ、認可されていると言ってよいだろう。



H-1B ビザを申請する企業、つまり H-1B ビザ取得者が従事する企業はどういった企業が多いのか。専門職に対するビザとはいえ、H-1B 取得者はどういった産業と職業に従事しているのか。図 4-25 は、H-1B ビザ認可者の最多上位 5 位の主な職種である。H-1B 認可者の職種の多くは、コンピューター関連である。その大幅な増減は、コンピューター関連の職種に限られている。コンピューター関連の職種以外は、大幅な増減があまりないことがわかる。

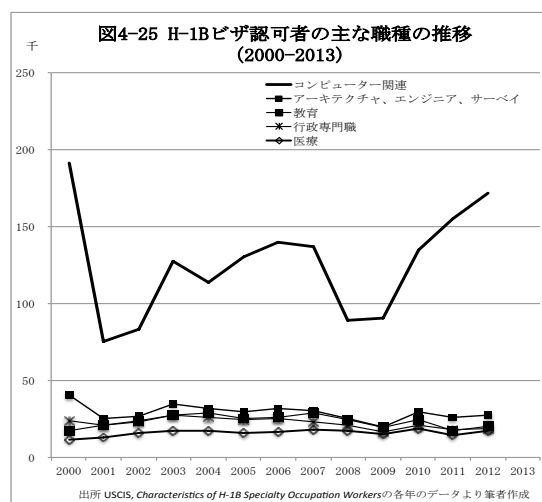


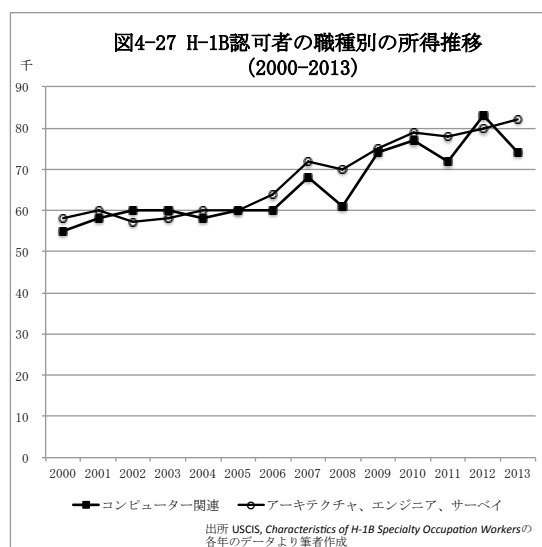
表 4-26 は、H-1B ビザ認可の最多企業である。図 4-25 から明らかである通り、最多上位企業は IT 企業が占めている。2000 年代の初期と 2000 年代末では、最多企業名に入れ代わりはあるものの、多数の大手の IT 企業が上位を占めていることに変わりはない。

表4-26 H-1Bビザの認可最多企業上位25社

	1999年10月～2000年2月	2009年度
1	モトローラ (Motorola Inc)	ウィプロ (Wipro LTD)
2	オラクル (Oracle Corp.)	マイクロソフト (Microsoft Corporation)
3	シスコシステムズ (Cisco Systems, Inc)	インテル (Intel Corporation)
4	マステック (Mastech)	アイビーएम (IBM India Private LTD)
5	インテル (Intel Corporation)	パットニアメリカ (Patni Americas Inc)
6	マイクロソフト (Microsoft Corporation)	ラーセン&トゥブラ (Larsen&Toubro Infotech LTD)
7	ラビディグム (Rapidigm)	アーンスト&ヤング (Ernst&Young U.S.LLP)
8	シンテル (Syntel Inc)	インフォシステクノロジーズ (Infosys Technologies LTD)
9	ウィプロ (Wipro LTD)	ユーエスティグロバール (UST Global Inc)
10	タタコンサルタンツサービス (Tata Consultancy Serv)	デロイトコンサルディング (Deloitte Consulting LLP)
11	プライスウォーターハウスクーパー (PricewaterhouseCoopers LLP)	クアルコムテクノロジーズ (Qualcomm Technologies, Inc)
12	ピープルコムコンサルタンツ (People Com Consultants Inc)	シスコシステムズ (Cisco Systems, Inc)
13	ルーセントテクノロジー (Lucent Technologies)	アクセンチュアテクノロジーソリューションズ (Accenture Technology Solutions)
14	インフォシステクノロジーズ (Infosys Technologies LTD)	ケーピーエムジー (KPMG LLP)
15	ノルテルネットワーク (Nortel Networks Inc)	オラクル (Oracle Americ Corp.)
16	テクエッジ (Tekedge Corp)	ポラリスソフトウェア (Polaris Software Lab India LTD)
17	データコンバージョン (Data Conversion)	ライトエイド (Rite Aid Corporation)
18	タタインフォテック (Tata Infotech)	ゴールドマンサックス (Goldman Sachs & Co)
19	コテリジェント (Cotelligent USA Inc)	デロイトトウシュ (Deloitte & Touche LLP)
20	サンマイクロシステム (Sun Microsystems Inc)	コグニザントテクノロジーソリューション (Cognizant Technology Solutions)
21	コンピューウェアコープ (Compuware Corp)	エムファシス (Mphasis Corporation)
22	KPMG LLP	サティヤムコンピューターサービス (Satyam Computer Services LTD)
23	インテリグループ (Intelligroup)	ブルムバーグ (Bloomberg L.P.)
24	ハイテックコンサルタンツ (Hi Tech Consultants Inc)	モトローラ (Motorola Inc)
25	グループアイベックス (Group Ipex Inc)	グーグル (Google Inc)

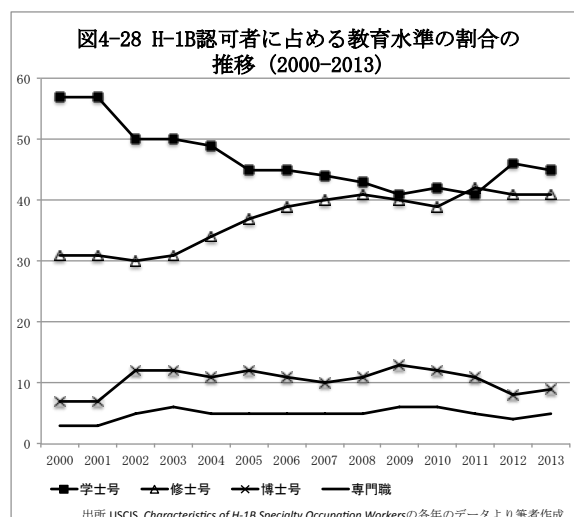
出所 USINS(2000), USCIS(2009)を基に筆者作成

H-1B ビザに対する需要を知る上で、H-1B ビザ認可者の所得の変化も重要である。図4-27は、H-1B ビザ認可者の職種別の所得推移を表している。2000年以降、コンピューター関連も、エンジニアなどの職種においても、所得は上昇傾向にある。



次は、H-1B ビザ取得者の教育水準である。

H-1B ビザの取得条件は、学士号以上取得である。図4-28は、H-1B ビザ認可者の教育水準別の割合の推移である。2000年代の初期は、H-1B ビザに占める学士号のみの取得者が約60%を占めていた。しかしながら、2000年代半ば以降、学士号の取得者の割合が減少する一方、修士号取得者の割合が増加した。2013年度には修士号の割合が40%を越え、学士号取得の割合と同水準になっている。H-1B ビザ認可者の教育水準は、全体として、高まっていると言える。これは、2004年の「H-1B ビザ改革法」によっ



て、アメリカの高等教育機関の修士号以上取得者を対象に2万件のH-1Bビザの追加枠が設けられたことが主な要因である。アメリカの大学院から修士号以上取得を取得する者に対して優遇する政策は、H-1B ビザ取得者の教育水準を引き上げていると言えるだろう。

H-1B ビザ認可者の出身国は、どこが多いのか。

H-1B ビザに関する報告書(2000年度)刊行以降、H-1B ビザ認可者の出身国はインドが最多であり続けている。H-1B ビザ認可者の全体に対するインド出身者は、約50%を占めており、近年では60%を超えている。インドに続く中国出身者が10%未満であり、インド出身者がH-1B ビザ認可者の圧倒的多数を占めていることは明らかである。

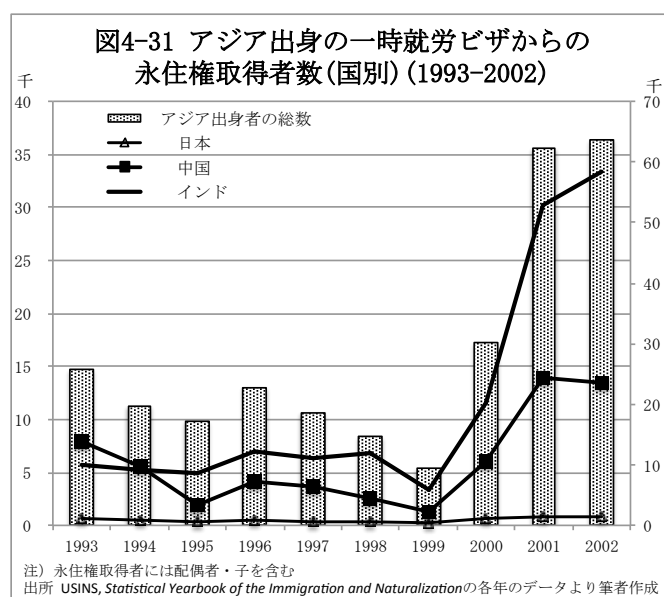
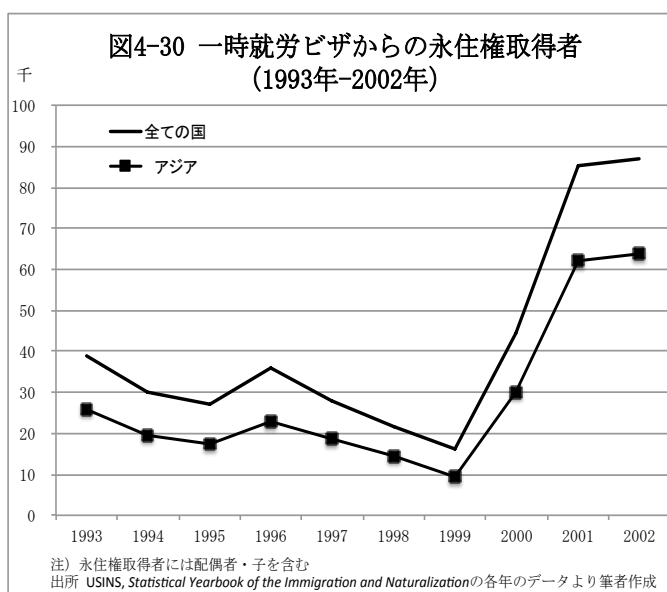
表4-29 上位最多のH-1Bビザ認可者の出身国

	2000	2003	2006	2009	2012
1位	インド	インド	インド	インド	インド
2位	中国	中国	中国	中国	中国
3位	カナダ	カナダ	カナダ	カナダ	カナダ
4位	イギリス	フィリピン	フィリピン	フィリピン	フィリピン
5位	フィリピン	イギリス	韓国	韓国	韓国

出所:USCIS, Characteristics of Speciality Occupation Workers (H-1B)の各年データをもとに筆者作成

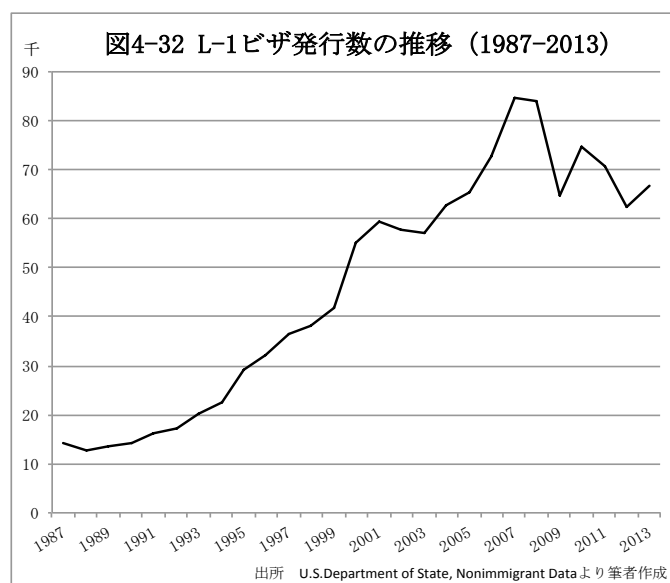
これは、雇用ベースの移民ビザの取得者の出身国の大半がアジアであり、2000年以降の雇用ベースの移民ビザ取得者の最多がインド出身者であることと繋がっている（表4-16参照）。雇用ベースの移民ビザの取得の大半が、アメリカ入国時ではなく、非移民ビザからの切り替えが多いというのは先に述べた（図4-17）。雇用ベースの移民ビザの取得の多くが、H-1Bビザからの切り替えからなされているという点は、永住権に要する労働証明書の認可企業の最多企業（表4-18）とH-1Bビザのスポンサー企業の最多企業（表4-26）の半数が重なっていることから推測できる。さらに、この点に関しては、非移民ビザから移民ビザ（永住権）取得者のデータからも確認できる。ただし、このデータは2002年度分までしか公開されていない。

図4-30は、その限られたデータから作成された、一時就労ビザからの永住権取得者数の総数と、その中のアジア出身者の推移を表している。一時就労ビザからの永住権取得者の全体に占めるアジア出身者は、55%を超え、2002年には73%に達している。また、一時就労ビザからの永住権取得者数の推移が、アジア出身者による一時就労ビザからの永住権取得者のそれと同様の傾向を表しており、アジア出身者の割合が圧倒的に高いことが明らかである。さらに、アジア出身の中でも、インドと中国出身者が多い。図4-31は、アジア出身者の一時就労ビザからの永住権取得者数と、インド、中国、日本出身者のそれを表したものである。アジア出身者の永住権取得者のうち、日本出身者の占める割合が3%未満で推移している中、インド出身者の割合は年々増加し、1993年には15%だったが、1997年には23%、1998年には31%、2002年には38%にまで達した。中国出身者の割合は10~20%で推移している。インド出身者の一時就労ビザからの永住権取得者の急増が著しい。これは、表4-16で先述してきたインド出身者による雇用ベースの移民ビザ取得が1990年代から2000年代にかけて急増してきたこととも一致する。つまり、インド出身者の移民ビザ（永住権）取得者は、一時就労ビザH-1Bビザから切り替えという形で永住権を取得している傾向が高いと言える。



3-2 1990 年移民法以降の高度人材への影響：非移民ビザ L ビザ

もう一つ、高度人材に対する就労ビザとして企業内転勤ビザの L ビザがある。1990 年移民法の改定では、L-1 ビザは、その定義が拡大されたことと、L-1 ビザ申請時に海外居住地の確保の必要性が廃止されたこと、これらが重要な変更点であろう。L-1 ビザの定義は、特別なスキル (special skill) という点を除けば、マネージャーの定義も緩和された³⁰⁶。図 4-32 は、L-1 ビザの発行数の変化である。L-1 ビザは、1987 年以降、増加を続けており、とりわけ 1990 年代の伸び率は非常に高い。



L-1 ビザの発行数は増加していたが、その発行者の出身国には大きな変化があった。表 4-33 は、1997 年からの L-1 ビザ発行数の最多上位 5 カ国である。L ビザが企業内転勤ビザであることから、アメリカ経済との連携強化によって出身国が変化してきたと言える。もともと、L ビザは 1965 年の移民法により、カナダからの経営幹部などがアメリカに入国し難いという問題を解決されるために作られたため、アメリカ経済との連携によって L ビザ発行者の出身国が変化するのは当然のことと言えよう。しかし、H-1B ビザの場合と同様に、L-1 ビザの発行数に関しても、2000 年代はインド出身者が最多となっている。

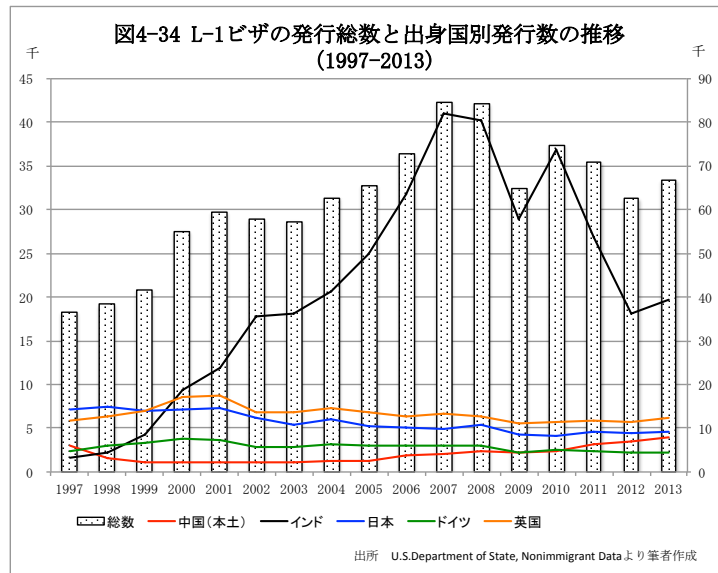
表4-33 L-1ビザ発行数上位五カ国

	1998年	2003年	2008年	2013年
1位	日本 (7,407)	インド (18,124)	インド (40,139)	インド (19,658)
2位	英国 (6,375)	英国 (6,820)	英国 (6,276)	英国 (6,254)
3位	ドイツ (2,972)	日本 (5,464)	日本 (5,350)	日本 (4,662)
4位	インド (2,276)	ドイツ (2,832)	ドイツ (2,955)	メキシコ (4,079)
5位	フランス (2,972)	メキシコ (2,081)	メキシコ (2,582)	中国 (3,993)

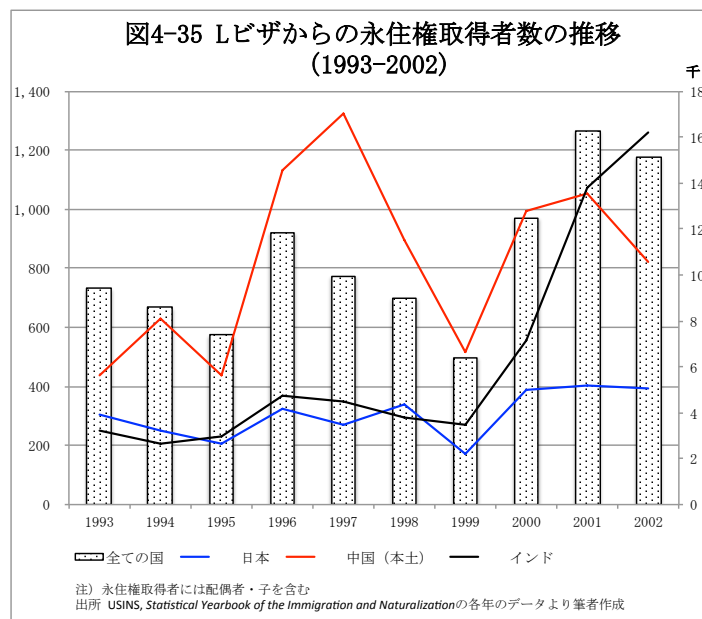
出所 U.S.Department of State, Nonimmigrant Dataより筆者作成

³⁰⁶ Washington Post, April 22, 1991.

図 4-34 は、L-1 ビザの総発行数と最多上位国のインド、日本、英国、ドイツ、中国出身者への発行数の推移である。インド出身の L-1 ビザ取得者の増減が、インドを除く四カ国出身の L-1 ビザのそれと比較すると、顕著である。L-1 ビザの発行総数の増加とともに、インド出身者に対する L-1 ビザの発行数も増加している。



さらに、Lビザから永住権取得者はどれぐらいいるのか。図 4-35 は、Lビザからの永住権取得者の推移を表している。データは 2002 年までしか公開されていないが、1990 年代の傾向を掴むことができる。1990 年代後半からインド出身の Lビザからの永住権取得者が急増している。



4 節 小括

歴史的に、アメリカの移民政策は、家族の再統合を中心として設計されてきた。1952 年移民法では、西半球と東半球の区別と出身国別割当制を通じて、移民を区別することで、アメリカの当時の人種構成を維持する狙いがあった。その中で、高技能移民労働者は、出身国割当制の対象者において最優先カテゴリーで受け入れられることとなった。だが、その数は、出身国割当制の対象内であったため、移民の能力よりも出身国で受入れの判断がなされていたため、ごくわずかなものであった。また、1952 年移民法によって、非移民ビザの H ビザが設置され、一時就労者として高技能労働者がアメリカへ来ることとなった。だが、当時の H ビザは高技能労働者に限られたものではなかった。実際に H ビザで入国してきた労働者は、他の非移民ビザの保持者に比べると、少数であった。少なくとも、当時のアメリカ経済が、一時就労としても、高技能の外国人労働者を必要としていたわけではないことが明らかである。さらに、高技能労働者は、優先カテゴリーではなく、家族の再統合や難民の枠組みで、優先カテゴリーの枠組みよりも多く移住していた。

その後、国際社会でのアメリカの立場や、公民権運動といった時代を背景にし、出身国別割当制を廃止した移民法が 1965 年に成立した。出身国割当制を廃止したため、それ以前に厳しい数量制限を課されていたアジアやアフリカからの移民が増加した。とくに、アジアからの移民は急増し、それはアジア出身の高技能移民労働者も同様であった。また、非移民ビザとしての一時労働者の入国も増加していった。

1990 年移民法における就労ベースの移民ビザは、特定の出身国に対して限定してつくられたわけではなかった。他方、家族の再統合の移民ビザは、概して、アメリカの親族によるスポンサーであるために、移民の出身国は、ある程度限られてくると言える。しかし、就労ベースの移民ビザは、アメリカ国内の IT 産業を中心とする知識集約型産業の需要を反映した労働市場の変化によって、雇用者を通じてその認可が定められてくるため、高度人材の出身国に偏りがなさそうである。だが、インド出身の就労ベースの移民ビザの取得者が著しく多く、それに中国などが続き、出身国別に一定の偏りが生じている。とくに、非移民ビザの一時就労ビザ H-1B ビザでも、アメリカ国内の IT 産業を中心とする知識集約型産業の需要によって、その申請数に変動が生じ、発給数も著しく変動するが、インド出身の取得者が圧倒的に多く、一定の偏りが生じていた。

アメリカの高度人材に対する移民ビザや非移民ビザは、特定の国の出身者に対して設計されたものでもなく、ましては家族の再統合の移民ビザのように、人種構成の維持のために設計されたものでも決していない。だが、結果として、非移民ビザの H-1B ビザ取得者の大半が特定の国の出身の高度人材によって取得され、それが雇用ベースの移民ビザの取得へとつながり、雇用ベースの移民ビザの多くが特定の国の出身者に取得されるといった、偏りが起きていた。これは、移民政策が意図していたものではなかっただろう。

第5章 アメリカの高度人材の最多受入地域シリコンバレー

新古典派経済学を代表するアルフレッド・マーシャルは、彼の名著『経済学原理 (原題 *Principle of Economics Vol.1. 5th Edition*)』(1907)にて、産業がある地域に集まる事象を観察しながら、「ある地域に集積された産業をふつう、たぶん正確な表現とはいえないが、地域特化産業 (a localized industry) と呼ばれている。」と定義することから、「特定地域への特定産業の集積 (the concentration of specialized industries in particular localities)」を説明し始めた³⁰⁷。続いて、産業の地域的集中化 (the localization of industries) を考える上で、マーシャルは「自然的条件 (physical conditions)」を最重要だと考えた。そして彼は、「多くの様々な原因が産業の地域集中化につながってきた。だが、その主因は、その地域の気候や土壌の性質、近隣にあるいは陸路や水路での容易に行き来できる範囲内に鉱山や採石場の存在などの自然的条件であった」³⁰⁸と主張した。それに加えて、マーシャルは「宮廷の庇護 (the patronage of a court)」をもうひとつの産業の地域的集中化の根本的な原因であるとし、「もうひとつの主因は宮廷の庇護であった。宮廷に集まった金持ちは、とくに高品質の製品への需要を生み出す。これが遠くにいる技術者を引寄せたり、技術者をそこで育成したりするのである」と述べている³⁰⁹。「宮廷の庇護」、すなわち、時の権力者の政策の重要性をマーシャルは「東洋の権力者がその所在地をかえると一衛生的な理由もあって、よく所在地をかえていたが一、権力者のいなくなった町は、かれがいた当時その庇護で起こった産業を特化産業として発展させていって、町の維持をはかろうとする場合が多い。さらに支配者たちが計画的に遠方から職人を呼びよせ、かれらを特定の町にかたまわって住ませる場合がいろいろ多い」³¹⁰と別の表現で言い換えている。ここで強調しておきたいことは、集積の源泉として挙げた「自然的条件」と「宮廷の庇護」すなわち「権力者の技術者招致政策」は、産業の地域集中化を分析する上でマーシャルが不可欠だと観察していたことである³¹¹。

マーシャルの産業集積論は、シリコンバレーの地域経済の説明にもしばしば用いられた³¹²。しかしながら、これらの先行研究には、マーシャルの唱えた人材政策の重要性を見落とし、高度なスキルや知識を要する人材の導入の重要性に焦点を当てたものでなかった。サクセニアンが、初めてそこに目を向けたといつてよいだろう。しかし、彼女もまた、その移民を管理する移民政策との関連にまで探求しなかった。だが、イノベーションを起こし、世界的競争力を維持できるシリコンバレーの地域経済にとって、高度人材の労働市場へのアクセスは、必要条件である。シリコンバレー地

³⁰⁷ Alfred Marshall, *Principles of Economics* (London: Macmillan and Co., 1907), 268. (邦訳) 251.

³⁰⁸ Ibid., 268. (邦訳) 269.

³⁰⁹ Ibid., 269. (邦訳) 269.

³¹⁰ Ibid. (邦訳) 269-270.

³¹¹ 手塚沙織、「移民制度と制度化された移民—シリコンバレーと American Competitiveness and Workforce Improvement Act (米国の競争力および労働力向上法)の経済思想」同志社大学経済学研究科修士論文, 2009年。

³¹² Paul Krugman, *Geography and Trade*, (Cambridge: MIT Press, 1991). ; AnnaLee Saxenian, *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route128* (Cambridge: Harvard University Press, 1994). など

域の経済活動を分析するジョイントベンチャー・シリコンバレーが1992年に発行した報告書において、企業や地域インフラが補完しあうクラスターの重要なサイクル (vital cycle) の一つとして「世界クラスの人材の移住 (World-Class Human Resources Migrate in)」を挙げている³¹³。つまり、シリコンバレーにとって他国出身の高度なスキルや知識を要する人材へのアクセスの重要性が掲げられていたのである。しかし、シリコンバレーの模倣を試みる政策立案者などをはじめとして、地域経済の構造にばかり焦点が当てられ、これらの人材の導入の根幹には、移民政策が最重要であることが長らく見落とされてきた。

そこで、本研究では、シリコンバレーを、移民政策の影響を含めた上での特定地域と移民法の関連性を分析するための一事例として取り上げることにした。移民政策はシリコンバレーという特定地域から影響を受けてきたのか。受けてきたのであれば、それはどういったものか。また逆に、シリコンバレーの高度人材は、連邦レベルの移民政策にどれほどの影響を受けて来たのか。これら2つの課題は、ミクロレベルの高度人材の行動が、マクロレベルの政策とどのように相互関連しているのかを考察することを目的とする。本章のミクロレベルの高度人材の分析は、先行研究に加えて、2010年から2014年の現地での聴き取り調査と参与観察を基にしている。現地調査では、従来のシリコンバレーの移民研究では、インド出身や中国出身と同様に、日本出身もアジア出身の高度人材として一枚岩で片付けられていたが、本章では日本人の渡航形態を重点的に観察した。

本研究にて、シリコンバレーを取り上げるのは、以下の二つの理由がある。まず、序論で述べたが、シリコンバレーは、世界でも全米地域の中でも、高度人材の密集率が最も高い地域の一つである。カリフォルニア州全体では、2005年時点で約260万人の高度人材が在住していたと報告されている³¹⁴。2005年以降、移民の流入により、シリコンバレーへの移住者 (純流入) が継続的に増加傾向にあることを考えると³¹⁵、さらに高度人材の人口は増えていると考えられる。第二に、シリコンバレーという一地域が、高度人材に対する移民政策をめぐるアメリカ政治において見過ごせないほどの地域であるからである。

1 節 IT 産業の中心地へ イノベーションと雇用の拡大

シリコンバレーは、正式な地名ではない³¹⁶。ワシントンと言えば政治、ロサンゼルスと言えば映

³¹³ Joint Venture Silicon Valley, "An Economy at Risk, 1992,"

<http://www.jointventure.org/images/stories/pdf/AnEconomyAtRisk.pdf> (accessed August 20, 2015), 10.

³¹⁴ OECD, 2011

³¹⁵ Joint Venture Silicon Valley, "Silicon Valley Index, 2014,"

<http://www.siliconvalleycf.org/sites/default/files/publications/2014-silicon-valley-index.pdf> (accessed August 20, 2015).

³¹⁶ シリコンバレーは、もともとサンタクララ郡の地域であったが、1992年にはサンタクララ郡に加えて、サウスアラメダ (South Alameda)、イーストサンタクルーズ (East Santa Cruz)、サウスサンマテオ (South San Mateo) 郡にまで広がっているのが一般的認識であった (Joint Venture Silicon Valley, *An Economy at Risk*, 1992, 4)。しかし、その後もシリコンバレーに含まれる地域は増え、サンタクララ郡に加えて、サンフランシスコの一部を含めたサンマテオ (San Mateo)

画の都、ニューヨークと言えど金融。地名がその地域の活発なもしくは伝統的な産業を連想させる。地名があって、産業が勃興して、その地名でその産業が連想される。しかしながら、シリコンバレーの場合、シリコンバレーがすでにハイテク産業の集積地であったことからその名前がつけられ、地名ありきではなかった。

カリフォルニア州のサンノゼを中心とする地域がシリコンバレーと広く呼ばれるようになったのは、1971年、ハウフラー・ダン(Don C.Hoefler)記者が電子ニュースという週刊大衆紙に書かれてからである。シリコンバレーという地域が広く認識され始めたのは、この地域に名前が与えられてからである。

では、シリコンバレーは、どのようにして、IT産業の中心地としてのシリコンバレーへと変貌していったのだろうか。ハイテク産業が集積し、イノベーションを生み出し続けるシリコンバレーの誕生に関しては、歴史学者や社会学者、経済学者によって様々な説明がなされてきた。そのなかでも、シリコンバレーの起源として、スタンフォード大学と同大学工学部のターマン(Fredrick Terman)教授の役割を評価するものが多い³¹⁷。「シリコンバレーの父(father of Silicon Valley)」と称されるターマンが果たした役割の中でも、1939年にヒューレット(Bill Hewlett)とパッカード(Dave Packard)に資金を援助し、起業を後押ししたことは大きいだろう。彼らの起業は大成功し、ヒューレット・パッカードというコンピューター関連機器の巨大企業へと成長する。スタンフォード大学やターマン教授、ヒューレット・パッカード、その地域のスタートアップが成功した背景には、政府からの莫大な軍事資金の投入があった³¹⁸。1940年代末期から1960年代にかけて勃発した第二次世界大戦や朝鮮戦争といった戦争に対する軍事産業への需要が高まり、連邦政府がスタンフォード大学やシリコンバレー地域の企業に莫大な投資をし、それらの機関に技術開発を促した。1960年代のハイテク産業における雇用の25%は国防省の後援であり、20%はNASA(米国航空宇宙局)と航空宇宙産業によるものであった³¹⁹。

これら莫大な軍事予算をもとに、戦前から戦後にかけてシリコンバレーは研究開発を進展させていった。しかし、1969年から71年における軍事予算の削減により、軍事技術が商業化していくきっかけとなった³²⁰。また、1959年に集積回路(IC)が発明されたことで、1960年代にはフェアチャイルド(Fairchild)をはじめとして、インテルやアドバンスド・マイクロ・デバイス(Advanced Micro Devices)、ナショナル・セミコンダクター(National Semiconductor)といった半導体企業

郡、アラメダ郡のフレームント、ニューワーク、ユニオンシティ、サンタクルーズ郡のスコットバレーまで含まれるようになった(Joint Venture Silicon Valley, 2014, 6.) (補足図4, 130頁参照)

³¹⁷ 例えば、James F. Gibbons, "The Role of Stanford University: A Dean's Reflection," in *The Silicon Valley Edge: a Habit for Innovation and Entrepreneurship*, ed. Chong-Moon Lee. Et al. (Stanford: Stanford University Press, 2000), 200-217.など。

³¹⁸ Stuart W. Leslie, "The Biggest "Angel" of Them All: The Military and the Making of Silicon Valley," *Understanding Silicon Valley: the anatomy of an entrepreneurial region*, ed. Martin Kennedy (Stanford: Stanford University Press, 2000), 48-67.

³¹⁹ Joint Venture Silicon Valley, *An Economy at Risk* 1992, 33.

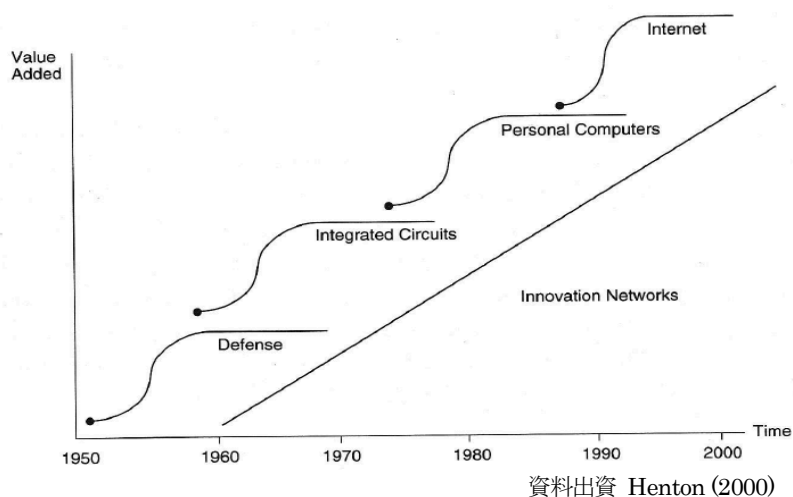
³²⁰ Joint Venture Silicon Valley, "Next Silicon Valley: Rising the Waves of Innovation, 2001," <https://www.jointventure.org/images/stories/pdf/nsvriddingwaves.pdf> (accessed August 25, 2015), 9.

の誕生と成長に繋がり、1960年代にはシリコンバレー地域では30社以上の半導体企業が成長した³²¹。1959年から1976年におけるアメリカの半導体企業の45社のうち5社のみがシリコンバレー地域以外の地域で起業された³²²。まさにこの時期にダン・ハウフラー(Don C.Hoefler)が、半導体の素子として用いられる「シリコン (Silicon)」と、その地域の地形的特徴の溪谷「バレー (Valley)」を組み合わせ、「シリコンバレー」と名付けたのである。

軍事予算と集積回路の発明によって整えられた技術と環境が、パソコンの発展へと繋がる。シリコンバレーでは、アップル (Apple) をはじめとする20社以上のパソコン開発販売会社が生まれ、このパソコンの発展期には1975年には830社、1990年には3000社にまで増加した³²³。パソコンの商業化は、インターネットの進化へと繋がっていった。1993年のインターネットの商業開発とワールドワイドウェブ (WWW) の誕生によって、シリコンバレーではそれまでの技術と環境をもとにして、ネットスケープ(Netscape)やシスコ(Cisco)、スリーコム (3Com) を始めとするインターネット関連企業は急成長を遂げた³²⁴。インターネット関連企業の成長とともに、ヒューレット・パカードといったコンピューター企業やインテルなどの半導体企業も成長していった。

図5-1は、1950年代から2000年代のシリコンバレーにおける技術革新を表している。先述した通り、第二次世界大戦後、シリコンバレーは軍事(防衛)、集積回路(IC)、パソコン、インターネットの4つの主要テクノロジーイノベーションを経験してきた。第2章2節で詳説してきたIT産業の進化は、シリコンバレーの発展を表していると言っても過言ではない。第2章で挙げた企業の

図 5-1 シリコンバレーにおける技術進化 (1950-2000)



³²¹ Doug Henton, "A Profile of the Valley's Evolving Structure," in *The Silicon Valley Edge: a habit for innovation and entrepreneurship*, ed. Chong-Moon Lee. Et al., (Stanford: Stanford University Press, 2000)46-58.

³²² Joint Venture Silicon Valley, "Next Silicon Valley: Rising the Waves of Innovation, 2001," 9.

³²³ Ibid.

³²⁴ Henton. なお、インターネットの商業利用は1988年にアメリカで始まっていたが、ワールドワイドウェブ (WWW) が欧州原子核研究機構で生み出されたことがインターネットを活発化させた大きな転換期であった。(SE編集部、『僕らのパソコン30年史：ニッポンパソコンクロニクル』翔泳社, 2010年, 111.)

多くが、シリコンバレーで生まれ、変化してきた。それらの巨大企業だけではなく、それらの関連企業も成長し、変化してきた。

技術革新のたびに、シリコンバレー地域経済は変化し続け、それに伴い、その地域の雇用も変化してきた。図 5-2 は、シリコンバレーの中心サンタクララ郡の雇用数の変化をイノベーションに合わせて表したものである。図 5-2 から、シリコンバレーが、戦争終結や外部との競争、防衛予算の削減などにより雇用が一時的に減少しているが、1970 年代以降テクノロジーの進化にともなうて、雇用が継続的に拡大していることがわかる。雇用の拡大には、産業の変化がともなっている。表 5-3 は、1950 年代末、1970 年代、1990 年代初期、1990 年代半ばのシリコンバレーにおける産業別の雇用数の変化を表している。誘導ミサイルといった軍事関連は減少する一方、コミュニケーション機器やソフトウェア・データ処理といった IT 関連産業が 1990 年代に増加している。

図 5-2 イノベーションの変化とサンタクララ郡の雇用の推移 (1970 - 2001)

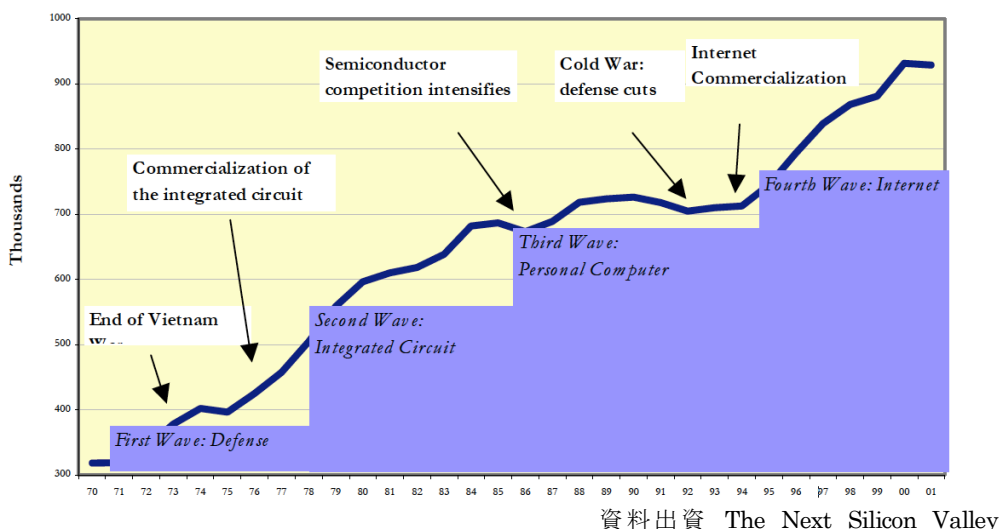


表5-3 シリコンバレーの産業別雇用数の変化

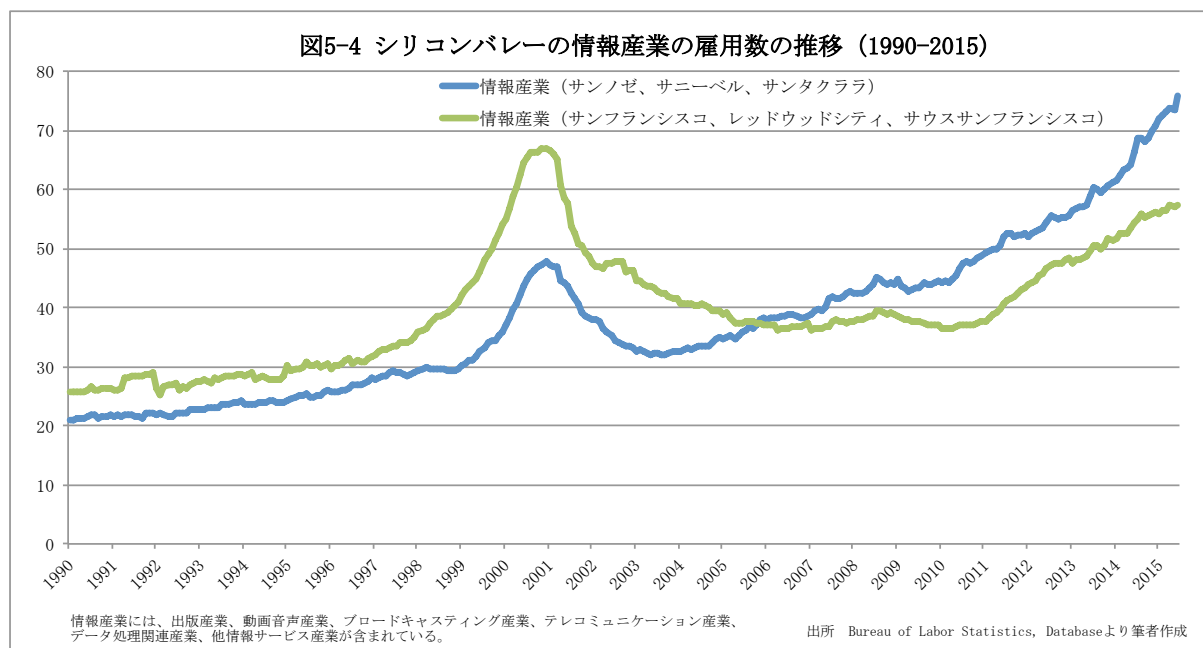
	1959年	1975年	1990年	1996年
コンピューター・オフィス機器	3,611	25,837	57,143	31,133
コミュニケーション機器	2,532	17,270	18,239	26,863
電子部品	10,241	33,109	73,446	75,301
誘導ミサイル、探査機	n/a	17,850	37,675	17,560
機械	992	17,218	39,459	36,930
ソフトウェア・データ処理	n/a	5,387	41,569	71,851

資料出資 Henton (2000)

1990年代から2000年にかけて、インターネットをベースにした企業の成長と雇用が加速したが、2000年3月をピークにして弾けたITバブルの影響を受け、IT関連産業が集積するシリコンバレーでは雇用数が激減する。その後、シリコンバレー経済は低迷するが、2000年代後半から活況を取り戻し始める。

図5-4は、シリコンバレーの二つの代表的な地域、サンノゼ・サニーベル・サンタクララと、サンフランシスコ・レッドウッドシティ・サンフランシスコの情報産業の雇用数の1990年から2015年までの推移を表したものである。どちらの地域も2000年をピークにして、2000年代前半の雇用数は減少し続けている。しかし、シリコンバレーの中心地であるサンノゼ・サニーベル・サンタクララ地域の方の雇用数は2004年から回復に転じ、その後は増加し、2010年には2000年のバブル頃のピークを上回る増加を見せている。他方、サンフランシスコ・レッドウッドシティ・サウスサンフランシスコ地域の方は回復が少し遅れ、2006年に始まったが、2008年には再び減少に転じ、2010年以降は継続的に増加している。

特筆に値するのは、2000年代後半以降のシリコンバレーの雇用の増加が、インターネットやソフトウェア企業などのIT関連産業だけでなく、建設業や交通機関などを含むコミュニティインフラサービスや、コンサル業などのビジネスインフラサービスにまで広範囲に渡っていることである³²⁵。これは、シリコンバレーの地域経済の強さを表していると言えるだろう。



³²⁵ Joint Venture Silicon Valley, "Silicon Valley Index, 2014."

2 節 シリコンバレーと高度人材の受入れをめぐる政治

シリコンバレーという特定地域が、積極的に移民政策をめぐる政治に関わるようになったのは 1990 年代後半からである。シリコンバレーの経営幹部は、ワシントンでの政治が自分達のビジネスにどう影響を与えているのかに気付き、政治に関与し始めたのである³²⁶。第 3 章で詳説した通り、ハイテク産業のエンジニアなどの専門職に対する一時就労ビザ H-1B ビザが 1997 年 9 月の年度内に初めて年間の発行数の上限に達したことを皮切りに、H-1B ビザは 1998 年度以降、申請受付から年度内に上限に達することが多くなった。H-1B ビザの年間認可数が、ハイテク産業からの労働需要を反映しておらず、労働力不足を主張するハイテク産業は H-1B ビザ年間認可数の引上げを求め、積極的に政治に関与していくようになる。

クリントン政権下で 1998 年 10 月に H-1B ビザの年間認可数の増加法案「米国の競争力および労働力向上法」が成立し、2000 年の更なる暫定的 H-1B 増加法案「21 世紀の米国の競争力法」が成立したのは、紛れもなくシリコンバレーのハイテク産業の働きかけがあった。その中でも、テクネット (Technet; Technology Network) の存在は大きいものである。「テクネットの進展がシリコンバレーの政治への関与を反映している」³²⁷とワシントンポストに表現されていたほどである。テクネットは、1996 年にシリコンバレーのハイテク企業の経営幹部が中心となって設立された超党派の政治団体である。テクネットは、先端技術企業やベンチャーキャピタリスト、法律事務所など 100 以上の団体の幹部がメンバーとなっている³²⁸。さらに、テクネットの創立メンバーには、インテルの創業者兼 CEO (当時) のグローブ (Andrew Grove) や、グーグルなど著名なハイテク企業に投資を行なってきたベンチャーキャピタルのクライナー・バーキンス・コーフィールド・アンド・バイヤーズ (Kleiner Perkins Caufield & Byers) のパートナーのドーア (John Doerr) などが名を連ねていた。ドーアは、シリコンバレーを代表する有力なベンチャーキャピタリストである。また、彼は著名な民主党支持のドナーであり、クリントン大統領のために政治資金パーティーを主催している³²⁹。このパーティーは、まさに「米国の競争力および労働力向上法」に関する妥協点が、議会と政権の間で合意に達した直後の 1998 年 9 月下旬に開催されている。クリントン大統領が、ハイテク企業の経営幹部と会合する前に、H-1B ビザの法案に決着をつけたかったのだろうという政権の側近がメディアに漏らしている³³⁰。ベンチャーキャピタルは、米国の投資市場でも大きな存在であり、ハイテク産業、とりわけ新興産業の IT 産業に投資し経営関与してきたことから、それらの企業との繋がり是非常に強い。

³²⁶ Dan Balz, “The Battle for California; Partisan Edge is Elusive in Silicon Valley; Old Politics Doesn’t Click in New Economy’s Capital,” *Washington Post*, June 19 2000

³²⁷ Dan Balz, “The Battle for California; Partisan Edge is Elusive in Silicon Valley; Old Politics Doesn’t Click in New Economy’s Capital,” *Washington Post*, June 19, 2000.

³²⁸ *Business Wire*, “The Technology Network Applauds Swift Action on H-1B Shortage to Bolster High-Tech Workforce; Technet Urges House to Support Similar Measure”, May 19, 1998.

³²⁹ *Congress Daily*, “Payoff Seen As Near in Abraham-White House Visa Talks”, September 22, 1998.

³³⁰ *Ibid.*

1997年初期から、米情報通信連合（Information Technology Association of America, ITAA）が H-1B ビザの上限引上げを求めて議会に働きかけを行い始め、テクネットや米電子工業会（American Electronics Association）もそれに続いた³³¹。クリントン大統領とゴア副大統領がハイテク産業と深い親交関係にあり、とりわけゴア副大統領がテクネットと定期的に会合開いていたことはメディアでも度々報じられている³³²。

クリントン政権だけでなく、議会へのハイテク企業やこれらの団体の働きかけも報告されている。それを表す1つの証左に、1998年における移民問題に関する議会へのロビー活動に、米電子工業会や、インテル、ヒューレット・パッカード、オラクル、サンマイクロシステムズなどのシリコンバレーの IT 企業、さらには、シリコンバレーの企業ではないが、マイクロソフトやテキサス・インスツルメンツが多額の資金を投入している³³³。こういった働きかけにより、シリコンバレーのハイテク産業の高度人材に対する需要の高まりと、それを満たせない現状への危機感が議会内にも共有されていたことが、「米国の競争力および労働力向上法」の立案過程においてはっきりと表れている。

下院では、同法律の成立前、H-1B ビザ発行数の上限引上げをめぐる公聴会の冒頭陳述にて、下院司法移民小委員会のスミス議員が「シリコンバレーが我々に、高度人材に対する H-1B ビザが急激に増加しなければ、アメリカ経済は苦しむだろうと警告している」³³⁴と、特定地域の高度人材の労働力不足を明確にしている。スミス議員は、カリフォルニア州ではなく、テキサス州選出である。にもかかわらず、スミス議員が特定地域の労働力不足を指摘していた。また、同公聴会では、ゴア副大統領が大統領選に向けてシリコンバレーとの繋がりを強めようとしているが、ゴア副大統領を含むクリントン政権が、エンジニアや科学者の労働不足というハイテク産業が直面する問題に真剣に取り組んでいないというサンフランシスコクロニカル（San Francisco Chronicle）というカリフォルニア州の地方新聞の記事（1998年4月3日付）が紹介されていた³³⁵。記事は、カリフォルニア州選出のドライヤー（David Dreier）共和党議員によって書かれたものであった。

下院と同様に、上院でも同様の危機感が浸透しており、そこにはテクネットの存在は決して小さいものではなかった。上院にて、H-1B ビザの発行数の年間引上げをめぐる公聴会を開催し、「米国の競争力および労働力向上法」の成立に尽力したアブラハム共和党上院議員（ミシガン州選出）は、同法案成立時に「この（労働者の保護を確保しつつ労働力の供給を可能とした）合意は、合理的かつバランスの取れた妥協に対して産業界の支援をまとめたテクネットの尽力に負うところが大き

³³¹ Norman Matloff, "On the Need For Reform of the H-1B Non-immigrant Work Visa in Computer-related Occupations," *University of Michigan Journal of Law Reform* 36, No.4 (Fall, 2003): 815-914.

³³² Andrew J. Glass, "Divergent view are offered on high-tech worker shortage," *Austin American-Stateman*, April 5, 1998.

³³³ Opensecrets.org. "Center for Responsive Politics, Immigration"
<http://www.opensecrets.org/lobby/issuesum.php?id=IMM&year=1998&sort=a&page=1>. (accessed Oct 2, 2015)

³³⁴ House Committee on the Judiciary, *Immigration and America's Workforce for the 21st Century: hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary*, 105th Cong., 2nd sess., 1998.

³³⁴ House Committee on the Judiciary, *Immigration and America's Workforce for the 21st Century*, 3.

³³⁵ House Committee on the Judiciary, *Immigration and America's Workforce for the 21st Century*, 7.

い」³³⁶と、同法案におけるテクネットの役割を高く評価している。テクネットは、同法案の成立前の数週間にわたり、ハイテク企業の経営幹部と議会とクリントン政権の間で共通点を見だし、交渉末にはテクネットの幹部が妥協案を成立させるように促したことが報じられている³³⁷。さらに、交渉役のアブラハム議員自身も、H-1B ビザの増加法案の支持のためにカリフォルニアのハイテク企業から財政的援助を受けており、後述するブッシュ大統領と緊密な仲のベンチャーキャピタリストのクワミ (Floyd Kvamme) からも称賛されている³³⁸。

法案の法制化の最後の鍵を握る大統領との交渉においても、ドーアをメンバーとしたテクネットやシリコンバレーは強い存在感を表している。クリントン政権の経済政策のアドバイザーのスパーリング (Gene Sperling) は、アブラハム議員と H-1B ビザの増加法案をめぐる合意に達した時期に関して、クリントン大統領のシリコンバレーでのドーア主催の政治資金パーティーとは関係ないと、シリコンバレーの影響を否定してはいる³³⁹。テクネットの事務局長のハスティン (Reed Hastings) も、クリントン大統領訪問の時期と H-1B ビザプログラムの合意の関係を否定している³⁴⁰。しかし、政治資金パーティーにてハイテク産業の経営幹部と会う前に、クリントン大統領がハイテク企業の最優先事項である H-1B ビザの増加法案を解決させたいと望んでいたのではないかと側近は憶測している³⁴¹。

2000年10月17日成立の「21世紀の米国の競争力法」の立案過程においても、テクネットをはじめとするシリコンバレーのハイテク産業界の存在は大きかった。とくに、同法案をめぐる議論が行なわれていた時期は大統領選の頃であり、ゴア民主党大統領候補とブッシュ共和党大統領候補は、シリコンバレーを度々訪問している。ゴア候補がドーアと深い親交にある一方、ブッシュ候補もベンチャーキャピタルのクライナー・バーキンス・コーフィールド・アンド・バイヤーズ (Kleiner Perkins Caufield & Byers) の理事のクワミ (Floyd Kvamme) と深い仲にあった³⁴²。クワミは、熱心な共和党支持者であり、ブッシュの大統領選に尽力し、シリコンバレーで最大規模の政治資金パーティーの開催にも力を貸してきた³⁴³。クワミは、ブッシュの大統領当選後の2001年に、大統領科学技術諮問委員会 (President's Council of Advisors on Science and Technology; PCAST) の共同議長に任命されている。ゴアとブッシュの両大統領候補に対して、シリコンバレーの著名なベンチャーキャピタリストがそれぞれ後援していたのである。それだけではない。ゴアにはアップルのジョブズ (Steve Jobs) が、ブッシュにはデルの創業者兼 CEO のデル (Michael Dell)、シス

³³⁶ *Business Wire*, "Technology Network Hails H-1B Visa Compromise and Vote", Sep 25, 1998.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Bill Loveless, Inside Energy*, "Pcast Co-Chair Joins Chorus in Praise of Science Advisor-Designate", July 9, 2001.

³³⁹ Greg Hitt, "Compromise Struck to Let in More Skilled Workers," *Wall Street Journal*, Sep 24, 1998.

³⁴⁰ Andrew Zajac, "Washington Backs Industry's Push for More Foreign Technology Workers," *KRTBN Knight-Ridder Tribute Business News*, September 25, 1998.

³⁴¹ *Congress Daily*, "Payoff Seen As Near in Abraham-White House Visa Talk", September 22, 1998.

³⁴² クワミ・フロイド (Floyd Kvamme) は、ナショナル・セミコンダクターを巨大企業へと育て、アップルでもマーケティングとして手腕を発揮したシリコンバレーの IT 産業界の大物である。

³⁴³ Dan Balz, "The Battle for California; Partisan Edge is Elusive in Silicon Valley; Old Politics Doesn't Click in New Economy's Capital," *Washington Post*, June 19, 2000.

この CEO のチャンバー (John Chamber) インテルのグローブ (Andy Grove) が支持にまわっていた。

シリコンバレーは、概して特定の政党を支持していたわけではなかったのである。テクネットが、他の政治活動委員会の団体とは異なり、民主党と共和党の両党に政治献金を行っており、その配分はあまり変わらず、伝統的には産業界が共和党寄りであることを考えると、テクネットは戦略的に功名であるとメディアからは評されていた³⁴⁴。シリコンバレーのハイテク産業の経営陣もテクネットも、自身の企業の成長と将来的見通しを後ろ盾とし、両大統領候補を支援した結果、彼らは政治上、有利な立場になった。ゴア副大統領も、ブッシュ元テキサス州知事も、両大統領候補ともにシリコンバレーのハイテク産業に対して、競り合うようにして、彼らが主張する政策に賛同したと言える。

ブッシュ大統領の政権下で 2004 年 12 月に「連結歳出法案 (Omnibus Appropriations Act for FY 2005)」の一部として H-1B ビザの拡大法案「H-1B ビザ改革法」が成立したのも、大統領当選前から公約していたことからわかるように、ブッシュは H-1B ビザプログラムの拡大を熱心に支持していた。「H-1B ビザ改革法」では、アメリカの高等教育機関における修士号以上取得者を対象に、年間 2 万件までの H-1B ビザ発行数の追加枠が認められた。その背景には、ベンチャーキャピタリストのクワミの存在があったであろう。ブッシュ政権下で大統領科学技術諮問委員会の共同議長に任命されたクワミは、H-1B ビザの年間引上げを含め、ハイテク産業の成長を促進させる政策を議会に提言している³⁴⁵。クワミのことを、ブッシュは「クワミは、起業家であり、リスクテイクヤーであるが、さらに重要なことは、彼がこの政権に正当で有効なアドバイスをもたらす人々を知っていることである」と評していた³⁴⁶。アメリカの高等教育機関からの修士号以上取得者のみを対象として H-1B ビザの年間引上げが、数量限定的にはあるが、認められたが、この案はクワミと同様のベンチャーキャピタルに所属するドーアが関わっている可能性が高い。というのも、この法案の立案過程段階に、ドーアがメディアのインタビューにて「我々が、あなたの学位に永住権をホッチキスでとめれば、ここ (アメリカ) に滞在できるのだから」³⁴⁷と、アメリカの高等教育機関の学位取得者に対して、優遇的に永住権を授与すべきだと主張していたのである。このフレーズは、それ以後も、高度人材に対する移民政策の拡大を支持する議員によって度々使われるようになる。

このように、シリコンバレーは、アメリカ経済を牽引するハイテク産業を抱える地域であり、とりわけ 1990 年代後半以降の「米国の競争力および労働力向上法」と「21 世紀における米国の競争力法」の成立時は、IT 産業が急成長していた時期であったことも重なって、政治上で地域特有の優位性を持ち得たと言えるだろう。これは、ベンチャーキャピタリストやハイテク産業の経営幹部、

³⁴⁴ *Electronics News*, “High Tech Has Fed Ear”, January 4, 1999.

³⁴⁵ Robert MacMillan, “Cut Taxes to Spur Growth, Kvamme Tells Congress,” *Newsbytes*, March 29, 2001.

³⁴⁶ *Jim Christie, Reuters*, “Bush Tech Adviser Says Focus on the Big Picture”, May 19, 2001.

³⁴⁷ Chidanand Rajghatta, “New H-1B Quota to Benefit US,” *Times of India*, November 24, 2004.

テクネットといった団体が、議会や大統領と関係を深めることで可能となった。また、それは、ブッシュが 2000 年に大統領になっても同様に、ブッシュがクワアミを大統領科学技術諮問委員会の共同議長と任命したことからも、ハイテク産業の影響は政治上、弱まることはなかったと言えよう。現にブッシュは、クワアミが支持する H-1B ビザの拡大法案、「H-1B ビザ改革法」を成立させている。

昨今ではソーシャルネットワークの大手フェイスブックの CEO のザッカー・バーグが、高度人材の受入れを推進するための政治的団体を設立した。このようにシリコンバレーのハイテク産業が米国政治に積極的に関わる動きは急速に大きくなっている。

3 節 高度人材の傾向

第 3 章にてアメリカの移民政策の立案過程の分析から、アメリカは特定の国に対して、高技能労働者・高度人材に対する移民政策を立案してきたわけでないことは明らかである。しかしながら、これまでも述べて来たが、第 4 章のマクロデータを見ると、1965 年移民法廃止以後、特定の国からの高度人材が集積している。とくに、1990 年代から雇用ベースの移民ビザと、専門職の一時就労ビザである H-1B ビザの取得者の双方ともに、インド出身者が最多である。それに続く最多出身国は、中国である。また、2000 年代には企業内転勤の L ビザもインド出身者が急速に増加している。

シリコンバレーを抱えるカリフォルニア州の雇用者に、全米で最多数の専門職の一時ビザ H-1B ビザが認可されている。2006 年度は、H-1B ビザに要する労働証明書が 5 千件以上認可されたのは全米で唯一カリフォルニア州だけである³⁴⁸。この傾向は続き、最新のデータの 2013 年度でも、カリフォルニア州は H-1B ビザの労働証明書の最多発行数となっている。カリフォルニア州といっても、ほとんどがシリコンバレーのハイテク企業が H-1B ビザの申請企業となっている。

筆者自身もシリコンバレーにて 2010 年から 2014 年にかけて現地にてインタビュー調査を行った。具体的には、①シリコンバレーにて IT 産業に従事するインド、中国、日本を中心とした他国出身の高度人材に綿密な聞き取り調査、②シリコンバレーのコミュニティでの参与観察データ③追跡調査として後日再インタビュー ④1992 年から「日系企業実態調査」を公刊する JETRO と北加商工会議所での聞き取り調査、⑤起業家やエンジニアなどのシェアハウスでの中期滞在による参与観察、以上の 5 つの側面からである。高度なスキルや知識をもつ者として、エンジニアや起業家、企業幹部が挙げられる。また、シリコンバレーでは、エンジニアが起業家だけでなく、ベンチャーキャピタリストと呼ばれる投資家や、エンジェルと呼ばれる個人投資家へと転職することも多

³⁴⁸ U.S. Department of Labor, Office of Foreign Labor Certification, “Foreign Labor Certification: International Talent Helping Meet Employer Demand, Performance Report, October 1, 2006 – September 30, 2007,” http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/pdf/FY2007_OFLCPerformanceRpt.pdf (accessed September 4, 2015).

い。そのため、シリコンバレー在住の IT 産業の高度人材として、エンジニア、起業家、ベンチャーキャピタリスト、エンジェル、企業幹部を対象としてきた。なお、ワドワの研究グループによるアンケート調査により、インド人と中国人の活躍は証明されており、現地調査では両国出身者へのインタビュー調査を限定的に行った。本節では、筆者のインタビュー調査から、アジア出身のシリコンバレーの高度人材の国際移動と経済社会的実態を検証していく。

筆者のインタビュー調査によるインド出身の IT 産業従事者は、インドの大学卒業後に、アメリカの大学院に進学し、修士号以上取得後にアメリカの企業に就職するというルートを進んでいた。彼らの周りのインド出身の IT 産業従事者も、同様のルートであったという。つまり、アメリカの入国段階では学生ビザで、学位取得し就職後に、企業によるスポンサーから専門職に対する H-1B ビザを取得し、その企業次第で移民ビザ（永住権）を取得するというルートである。他方、中国出身の IT 産業従事者も同様の傾向を取る場合が多いと考えられる。

これらと異なるのが、日本出身の高度人材である。確かに日本出身の高度人材でも、インドや中国出身の高度人材の主要なルートと同様、学生ビザの取得後に就労ビザを取得するものもいる。しかし、日本出身の高度人材は、L ビザの取得者が多い。これは、日本人が、常に L ビザの最多発行数の上位に位置していることにも一致する（表 4-33）。企業内転勤の L ビザは、在日外資系企業や在米日系企業が、経営幹部や専門職者をアメリカに送るときによく用いられる。日系企業の場合は、シリコンバレーにハイテク企業が支社や支部、駐在所を置く際に従業員を送り込むのである。この場合は、数年で日本に帰国することが大半である。K 氏のケースが典型的な例である。

K 氏のケース（日本の大手メーカーを通じて、渡米、駐在）

1990 年代前半に、日本の大学の工学部を卒業後、大手の電機メーカーに就職。メーカーの研究所に 5 年間勤務後、事業部へと移籍する。事業部にて、様々な通信関連の仕事をし、勤務 21 年目にして、2010 年代にシリコンバレーのオフィスの駐在員となる。オフィス自体は、彼が赴任する半年前に設けられたもので、数人規模のものである。K 氏は 2015 年 9 月現在、アメリカの駐在を終え、すでに帰国している。

一方、外資系企業の場合は、シリコンバレーの本社に移籍する際に L ビザが用いられる。外資系企業を経由して、シリコンバレーに在住する日本人の例をあげてみる。

T 氏のケース（1970 年代に外資系企業を通じて、渡米）

L ビザが 1970 年に設立された数年後に、L ビザでシリコンバレー（当時はまだそう呼ばれていなかった）に渡米してきた T 氏。彼は、日本の大学卒業後に、日本の大手の電気機器の会社に就職し、エンジニア（技術者）として働いていた。そこで、「専門とは違うことをやりたかった」という理由で、アメリカの半導体企業（テキサスインスツルメント）と日本の電気機器の合弁会社へ転職する。その後、彼の上司が日本の外資系半導体企業（フェアチャイ

ルド) へ引き抜かれ、転職する際に、彼に「一緒に来ないか」と誘った。彼は「アメリカの方(本社)ならいいよ」と言って、上司と転職先の会社の計らいで、米国本社へ転職することとなった。だが、Lビザの取得までは1年以上の時間を要した。彼がシリコンバレーに来た1970年代前半は、まだシリコンバレーがシリコンバレーと呼ばれておらず、「ローレンスエクスプレスウェイ(Lawrence Express Way)という道路のキファーロード(Kifer Road)より南側は、ローレンスエクスプレスウェイの両脇沿いに果実園が広がっていた」。T氏が渡米してきた1970年代前半は、シリコンバレーには日本人は数名しかいなかったという。アメリカの半導体企業の本社でエンジニアとして5年従事した後、彼は日系企業に重役として迎えられた。永住権は取得済である。

T氏のケースと同様に、外資系の大手のIT企業を通じて、Lビザを取得し、シリコンバレーに在住しているケースは多い。T氏は、1970年代に渡米しているが、筆者のインタビュー調査では、1980年代にも1990年代、2000年代にも同様のケースをたどる日本人が多い。

また、シリコンバレーで起業する場合は、様々なビザを利用する。それは、シリコンバレーに行く前に日本で起業しているか否か、さらには起業している事業規模にもよる。例えば、Y氏は、シリコンバレーに起業を目的に行ったが、就労の非移民ビザの取得が困難であった。そのため、比較的取得の簡単な短期商用ビザのBビザから学生ビザのFビザへと語学留学を名目にした滞在延長をするものもいる。

日本人がシリコンバレーに滞在する場合は、多くはLビザを取得する。しかし、それ以外の非移民ビザを取得する場合もある。インド人や中国人の多くは、大学院留学を目的に渡米し、その後シリコンバレーで就労する。いずれのケースにせよ、大手のIT企業が人材の求心力となっていることは確かである。シリコンバレーのシステムには、全米一のハイテク産業地域であるという地域的優位性と、アジア地域と近いという地理的要因から、優秀な人材の連鎖移動(Chain Migration)が組み込まれており、それらの人材が国内労働市場で補いきれない労働者を補完していると言える。それだけではない。

優秀な人材の求心力であるIT企業は、その人材へのアクセスが阻害されないように、ワシントンの政治に深く関わってきた。移民政策の立案過程において、ハイテク企業は自身の求心力を高めるよう努めてきたのである。移民政策は、シリコンバレーの特定地域の労働市場への他国出身の労働者の導入を補完してきた。高度人材を受け入れる政策があっても、その労働市場に、その地域に魅力がなければ、人は集まらない。だが、シリコンバレーという地域特有のシステムや文化が国外からの人を魅了し、その地域への人の関心を引きつけた。その関心が越境行動となる際に、移民制度はそれを支え、促してきたのである。高度人材の越境活動は移民政策ありきではなく、地域の文化と雇用ありきである。しかし、その背景には、シリコンバレー地域のハイテク産業が政治に果敢

に關与していたことも見逃せないのである。

4 節 移民政策とシリコンバレー

シリコンバレーの優位性は、従来の研究では、ハイテク産業集積地域におけるネットワークやソーシャルキャピタル、起業的精神など様々な要因が挙げられてきた。そのなかでも、シリコンバレー経済への移民の存在は高く評価されてきたものの、その移民は「移民」として、もしくは「アジア系移民」として扱われてきただけで、そこに地域の政治上のプレゼンスを考慮した移民政策との関連や、高度人材の国際移動における位置付けがなされることはあまりなかった。

しかし、シリコンバレーの優位性は、その地域の優位性からくるイノベーションや新規産業、新規職種に後ろ盾にし、シリコンバレーの在り方が議会で取り上げられることである。政治上でのシリコンバレーの在り方が、シリコンバレーに高度人材を地域の労働市場へと導入する際の立案過程に影響を与えているのである。シリコンバレーは、イノベーションを絶えず起こし、新規産業や新規職種を創出する限りにおいて、そこを強力な根拠として、労働力不足を主張できるという意味から、立案政策過程において、地域の特異的優位性を持っているのである。これは、シリコンバレーに先端産業が集積し続け、また先端産業が創出される限り、議会は彼らの労働力不足を信じせざるを得ないのである。この点において、シリコンバレーの IT 産業を中心としたハイテク産業は、その地域の特異性を通じて、移民政策に影響を与えることが可能であると言えるだろう。

これらの移民政策に影響を受ける高度人材が、シリコンバレーにくる理由は、シリコンバレーで生まれた数々の大手の IT 企業を中心となって生み出すシリコンバレーの社会的経済的優位性や、起業家精神であり、労働市場であり、ベンチャーキャピタリストの集積する場など、それぞれのモチベーションがある。これらのモチベーションは、シリコンバレーから生み出された地域特有のものであるが、それを補完してきたのは移民政策であり、移民政策はその地域の優位性から得た政治上の優位性をもつ IT 企業によって影響を受けてきたのである。

終章 高度人材と国家

本研究では、高技能労働者・高度人材の国際移動における国家の役割と影響を検証してきた。第1章において、先行研究における問題点を挙げた後、第2章では、知識集約産業、とりわけIT企業における労働者の需要の推移を観察してきた。その経済的背景を踏まえ、第3章では、政策立案過程における利害関係を詳細に分析し、移民法の成立の目的と要因を政治学的に考察してきた。第4章にて、それらの目的がどれほど反映されているかを統計データから検証した。そして、第5章において、高度人材が密集するシリコンバレーを、IT企業の利害関係を踏まえた政治上のプレゼンスを背景にした、特定地域と移民政策との関連性を表す代表的事例として社会学的に分析した。高度人材の国際移動における国家の役割と影響を検証したことを今一度、簡潔にまとめ、結論と今後の展望を導きたい。

1 節 高度人材の移動に対する国家の役割

第1章において、先行研究における本研究の位置付けと、諸外国の高度人材に対する受入政策の中で、アメリカの高度人材に対する受入政策の位置付けをした。アメリカの高度人材に対する受入政策では、就労ベースの受入れには、原則上、労働証明書が必要であり、就労のオファーを要する意味で「需要主導 (demand-driven)」とされる。他方、カナダやオーストラリアを始めとした諸外国で展開されているポイント制では、学歴や語学力などのポイントに応じて、就労オファーの有無にかかわらず、高度人材の受入を可能とするため、「供給主導 (supply-driven)」とされる。しかし、近年、オーストラリアは、アメリカの「需要主導」モデルへとシフトしつつある。諸外国の高度人材に対する移民政策との位置づけをふまえ、アメリカの高度人材に対する移民政策を取り上げる重要性を指摘した。

第2章では、高度な知識やスキルを有する人材を需要する経済、知識集約型経済の発展を詳説した。経済における「知識」に価値を見出し、「知識」の計測化から、知識集約型産業の発展が認識された。知識集約型産業に対する認識は、知識集約型産業の拡大であった。知識集約型産業のなかでも、IT産業は重んじられ、その成長は1990年代に飛躍を遂げた。情報通信に関する技術の進化は、アメリカの経済構造に変化をもたらした。IT産業は、ハードウェアからソフトウェアへ移行し、それらを扱える人材をIT産業以外の産業にも要した。IT産業とその関連産業は、急速に雇用を拡大させた。

この雇用の拡大は、移民政策の立案過程ではどう捉えられてきたのか。知識集約型産業、とくにIT産業がアメリカの基幹産業となり、そこに人材不足が生じていると認識され、それまで労働政策として意識され展開されてこなかった移民政策が、労働政策の色彩を強めていく。第3章の政策過程分析では、移民政策が労働政策の色彩を強めていくダイナミズムを、第2章の経済構造変化を背

景とした利害関係をふまえて分析した。第3章にて、このダイナミズムを表すことで、従来は移民政策と国の基幹産業の人材不足は結びついていなかったが、それが変わっていく動きを表すことができた。そして、移民政策と労働政策の接点が、IT企業を中心とした知識集約型産業と国家の拮抗関係上にあることを示した。IT産業の成長と雇用の拡大を背景とし、それらの企業が政治に積極的に関与し影響を及ぼしている意味において、アメリカの高度人材に対する移民政策は、「需要主導 (demand-driven)」というよりも、「企業主導 (corporate-driven)」である。アメリカの高度人材に対する移民政策は、この企業主導の色彩が強まっていると言えるだろう。

第4章では、高度人材に対する移民政策の効果を検証することを試みた。利用できるデータを最大限に活かして、高度人材の流入を数値化した。

第5章では、高度人材の密集地域のシリコンバレーを、移民政策を通じた国家の役割と特定地域との関連性の中で位置付けた。シリコンバレーは、連邦政府から防衛政策という点で投資を受けていた。これは、連邦政府がカネをシリコンバレーに投入していた。1990年代になると、連邦政府と議会は、多数の高度人材を要する地域特有の労働市場に、移民政策を通して、ヒトを導入できるようにした。シリコンバレーは、政府には模倣できないとされてきた。だが、シリコンバレーは、連邦政府と議会は1990年代以前には投資という意味でカネを、1990年代以降は移民政策を通して世界中の高度人材にアクセスし、地域特有の労働市場に導入できる機会を与えた。シリコンバレーは、様々な要因によって、新しい商品やサービスを生み出し、イノベーションを続けるシリコンバレーができあがった。そこには、連邦政府と議会が果たした重大な役割があった。それは、投資だけでなく、その地域に高度な人材を導入できるための、シリコンバレーという地理的優位性を補完する意味での移民政策であったのだ。

アメリカの高度人材に対する移民政策が、企業の意向が立案過程政策で伝えられた上で、企業と国家（議会と政府）の拮抗上にあるからこそ、アメリカの労働市場と密接に結びついている。アメリカの労働市場と密接に結びついた移民政策というのは、家族の再統合を重視してきた伝統的な移民政策とは異なる。アメリカが経済を牽引する先端産業や労働市場の需給を見据え、移民政策に本格的に取り組んだ1990年直前のことである。1990年代後半から、この傾向は強まり、近年も続いている。だが、そこには二つの異なる考えが横たわっている。それは、高度人材に対する移民政策は家族の再統合を基盤とした移民政策に包含されるものか、それともアメリカの経済に必要な人材を単独で確保するものであるのかという二つである。これらの違いは、オバマ大統領とロムニー知事の2012年10月の大統領選討論会でも表れている。オバマ大統領が包括的な移民法改革を訴える際に、「移民のことを考える際に、我々は次のことを理解しなければならない。世界中からアメリカに来る（潜在的な）移民 (folks) は、アメリカを約束の地 (land of promise) だと見ているのである。移民はエナジーを、イノベーションをアメリカにもたらし、インテルやグーグルといった企

業を起こすかもしれないのである。我々はこれらを促進したいと考える」³⁴⁹と訴えた。インテルの創業者のアンディ・グローブはユダヤ移民であり、グーグルの創業者のセルゲイ・ブリンはロシア移民である。彼らは就労ベースの移民ではなく、家族の再統合もしくは難民による受入れだっただろう。現在、フォーチュン 500 に入る企業などの起業家達が必ずしも就労ベースの移民であったわけではない。アメリカにとって、「移民」は経済の原動力であり、アメリカ人全員が共有する最大の価値観である。家族の再統合ベースの移民を重視する移民法は、アメリカの価値観を最重要視した経路依存といえる。そのため、オバマ大統領の主張における、高度人材の受入政策は、家族の再統合を基盤とした移民政策に包含されるべきであるという前提である。一方、ロムニー共和党大統領候補は、「エンジニアや科学者にはその学位に永住権をホッチキスで付けて、アメリカに移住してもらえばいい」と述べた。これは、アメリカ経済に必要な人材の確保を単独で促している。つまり、オバマ大統領は高度人材に対する受入政策は、これまでの家族の再統合を重視してきた移民政策の延長線上にあるものであると捉えている一方、共和党大統領候補のロムニーは、優秀な人材を受入れるという単独の移民政策を取ればいいと考えているのである。これは、共和党には根強くある考えであり、2015 年大統領選共和党討論会でも、ルビオ (Marco Rubio) 議員が同様のことを主張している。

2 節 技術の革新は高度人材を拡散させるか

アメリカの高度人材に対する移民政策が、企業や研究機関による需要主導であるからこそ、IT の進展などによる企業の雇用環境の変化は、高度人材の就労環境を大きく変える。IT の進化により、IT 産業を始めとする知識集約型産業の就労環境が場所を問わず、仮想上で扱われると、シリコンバレーで見られた地理的優位性は消滅するのであろうか。実際、IT バブルの崩壊後、シリコンバレーの地理的優位性の低下、さらには消滅が懸念された。台湾やインドのバンガロールなどアジアにもシリコンバレーのように、ハードウェアやソフトウェア企業が数々生まれる地域が出現し始めたことも、シリコンバレーの地理的優位性の相対的低下への懸念に拍車をかけた。しかし、シリコンバレーは、IT バブル崩壊を経験後、また新たなイノベーションを起こして活気を取り戻している。場所を問わない就労環境によって、シリコンバレーの地理的優位性は低下するのだろうか。

場所を問わない就労環境の技術を生み出し、それを享受してきたシリコンバレーであるが、そのイノベーションには場所が問われるといった矛盾したことがシリコンバレーでは起こった。2013 年 2 月、新しくヤフーの CEO に就任したマリッサ・メイヤー (Marissa Mayer) が在宅勤務を禁止した。この決定により、ヤフーのオフィスがない地域や在宅勤務の従業員には勤務形態の変更が

³⁴⁹ New York Times, "Election 2012: Obama vs Romney: Compete Second Presidential Town Hall Debate," (originally aired on October 16, 2012), Youtube, New York Times, <https://www.youtube.com/watch?v=QEpCrcMF5Ps> (accessed October 15, 2015).

求められ、多くの批判が上がった³⁵⁰。ヤフーの在宅勤務禁止の社内メモは以下である³⁵¹。

「ここ数ヶ月の間に、生産性、効率性、そして楽しみを向上させるために数多くの素晴らしい諸手当や方法を紹介してきました。FYI、ゴールズ (Goals)、PB&J といった新しい取り組みの導入によって、私たちは従業員みなさんに私たちの文化に参加してもらい、肯定的な勢いに貢献してほしいと考えています。サニーバール (Sunnyvale: シリコンバレーのサンタクララ郡の一つの市、ヤフーの本社がある) やサンタモニカ (Santa Monica)、バンガロールから北京まで、オフィスで我々はそのエネルギーや活気を感じることができると思うのです。

絶対的に最高の職場となるために、コミュニケーションやコラボレーションは重要でしょう。だからこそ、わたしたちは一緒に横に並んで (side-by-side) 働く必要があります。だからこそ、わたしたち全員がオフィスにいることが欠かせないのです。最高の決定や洞察のなかには、廊下やカフェテリアでの議論、人と出逢うこと、急ぎのチームミーティングから生まれてくるものもあります。在宅勤務でスピードやクオリティがしばしば犠牲にされています。わたしたちがひとつのヤフー (one Yahoo!) となる必要があり、それは物理的に一緒にいることで始まるのです。(省略)」

上記のメモから、ヤフーは物理的に従業員が一緒にいることの重要性を主張していることがわかる。このヤフーの決定は、在宅勤務でイノベーションを生み出せるのかという問題を孕んでいたため、物議を醸し出した。実際、ニューヨークタイムズは、ヤフーの在宅勤務禁止に関する記事の中で、グーグルやフェイスブック、アマゾンといった IT 企業の就労形態の原則を例に挙げ、在宅勤務は一部に認められているものの、基本はオフィスにいる時間が重んじられていると紹介している³⁵²。

米国勢調査によると、IT の進化によってアメリカの在宅勤務は増加しており、1997 年の 920 万人から 2010 年には 1340 万人へと、約 10 年間で 400 万人も増加したと報告している³⁵³。とくに、コンピューターやエンジニア、科学系の職業に就く労働者の在宅中心勤務 (home-based work) は、2000 年の 25 万人から 2010 年には 43 万人へと 69% も急増している³⁵⁴。ヤフーや他の IT 企業が就労場所としてオフィスを重んじる一方、場所を問わない就労は全米で増加している。

³⁵⁰ Kara Swisher, “Yahoo CEO Mayer Now Requiring Remote Employees to Not Be (Remote),” All Things D, Feb 22, 2013, <http://allthingsd.com/20130222/yahoo-ceo-mayer-now-requiring-all-remote-employees-to-not-be-remote/?refcat=news> (accessed Oct 30, 2015)

³⁵¹ Kara Swisher, ““Physically Together”: Here is the Internal Yahoo No-Work-From-Home Memo for Remote Workers and Maybe More,” Feb 22, 2013, <http://allthingsd.com/20130222/physically-together-heres-the-internal-yahoo-no-work-from-home-memo-which-extends-beyond-remote-workers/> (accessed Oct 30, 2015).

³⁵² Claire Cain Miller and Catherine Rampell, New York Times, Feb 25, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/02/26/technology/yahoo-orders-home-workers-back-to-the-office.html?pagewanted=all> (accessed Oct 30, 2015).

³⁵³ United States Census Bureau, “Working at Home is on the Rise, 2010” https://www.census.gov/newsroom/releases/pdf/home_based_workers_us_infographic.pdf (accessed Oct 30, 2015).

³⁵⁴ Ibid.

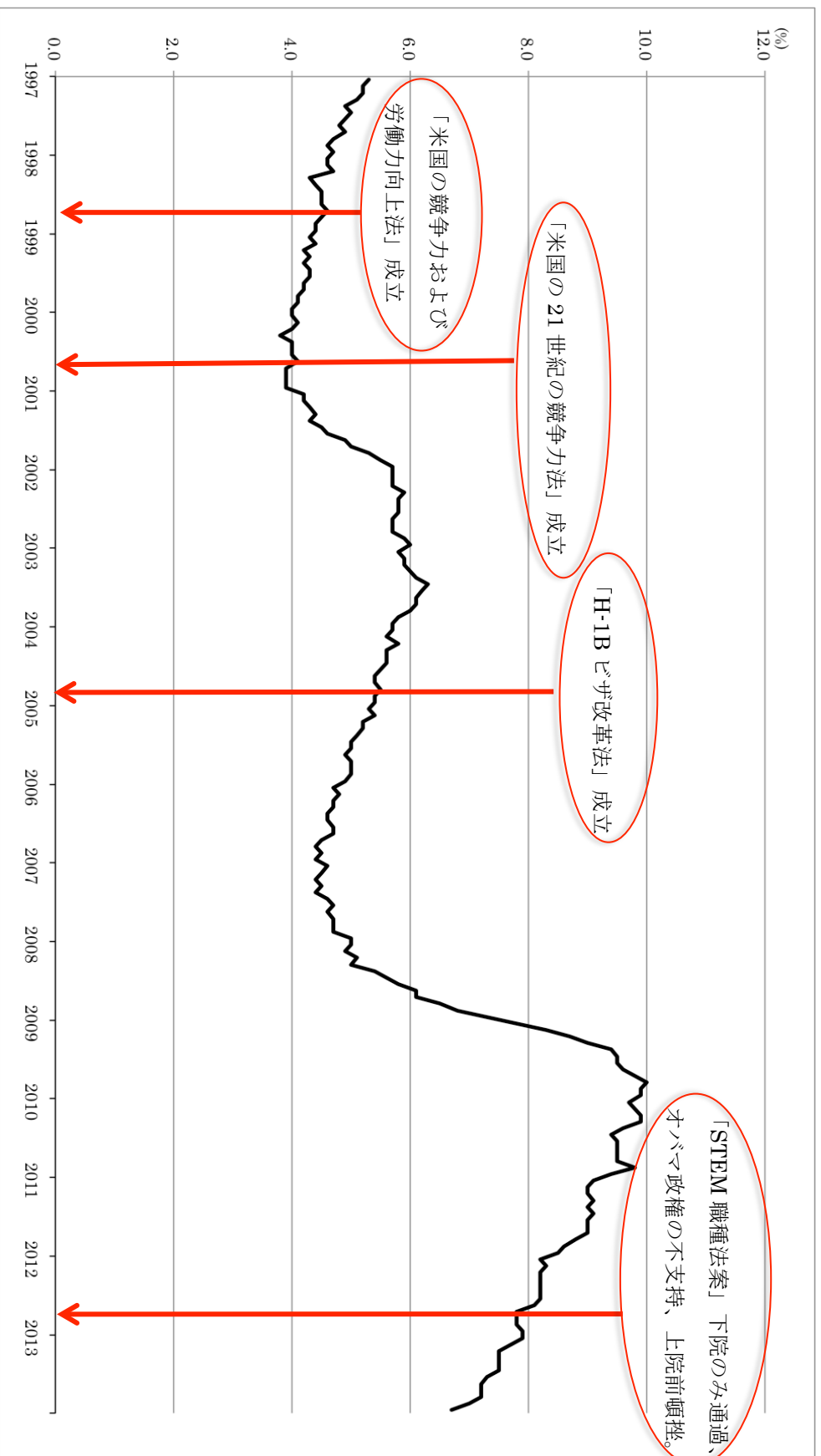
シリコンバレーに議論を戻すと、場所を伴わない就労環境の整備は、シリコンバレーの優位性を崩すほどにはならないのではないだろうか。メリッサが在宅勤務禁止にて述べた通り、イノベーションは人と人の物理的な結束で生まれてくるものである。技術革新が続き、場所を問わずに就労が可能になっても、特定の場所が生み出せる魅力、それに引寄せられる人材は一定数存在するであろう。その際に、最重要となってくるのが、人の移動を管理する制度、すなわち移民政策である。シリコンバレーで生み出される技術は、シリコンバレーという場の特殊性から生まれながら、空間的地理的な「場」とは無縁である。他方、移民政策は、高度人材をアメリカという国家の内に取り込み、定住させる政策であるため、「場」に人を拘束する制度の設置を指向している。技術を生み出す「場」をめぐり相反するベクトルの相克こそ、高度人材のグローバル人材の移動をめぐる焦点となってくるだろう。

補足表 1 H-1B ビザ関連法案の動向

大統領	上院 (議席)	下院 (議席)	法制化の可否	本院の通過	法案番号	法案名	提出日	発議者	共同発議者数
101 (1989-1991)	D(55) R(45)	D(282) R(173) (10)	○	○	下院法案4300 Family Unity and Employment Opportunity Immigration Act of 1990	議員法案なし	1990/3/19	Rep. Morrison, Bruce A. [D-CT-3]	22
102 (1991-1993)	D(56) R(44)	D(267) R(187) (1)	○	○	上院法案398 Immigration Act of 1990	議員法案なし	1989/2/7	Sen. Kennedy, Edward W. [D-MA]	4
103 (1993-1995)	D(57) R(43)	D(265) R(176) (1)				議員法案なし			
104 (1995-1996)	D(48) R(52)	D(206) R(228) (1)							
105(1997-1998)									
ビル・クリントン						上院法案1685 Legal Immigration Act of 1996	1997/1/7	Sen. Hatch, Orrin G. [R-UT]	0
						上院法案1915 Immigration in the National Interest Act of 1995		Rep. Smith Lamar [R-TX-2]	100
						下院法案119 Protecting American Workers Act of 1997		Rep. Conyers, John, Jr. [D-MI-14]	0
						下院法案2295 To provide for the consideration, during fiscal year 1997, of petitions for classification under section 101 (a)(15)(H)(v)(b) of the Immigration and Nationality Act without regard to the numerical	1997/7/29	Rep. Lofgren, Zoe [D-CA-16]	5
						上院法案1723 American Competitiveness Act	1998/3/6	Sen. Abraham, Spencer [R-MI]	21
						下院法案3736 Temporary Access to Skilled Workers and H-1B Nonimmigrant Program Improvement Act of 1998	1998/4/28		
						下院法案4238 Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, 1999 (American Competitiveness Workforce and Improvement Act(含む))	1998/7/24	Rep. Wolf, Frank R. [R-VA-10]	0
						下院法案1573 To amend the Immigration and Nationality Act to exempt elementary and secondary schools from the fee imposed on employers filing petitions with respect to non-immigrant workers under H-1B program	1998/4/27	Rep. Green, Gene [D-TX-29]	2
						下院法案2698 New Workers for Economic Growth Act	1999/8/4	Rep. Dreier, David [R-CA-28]	7
						下院法案2045 Kids 2000 Act (American Competitiveness in the 21st Century)	2000/2/9	Sen. Hatch, Orrin G. [R-UT]	24
						下院法案4200 American Worker Information Technology Skills Improvement Act of 2000 (AMWITSA)	2000/4/6	Rep. Jackson-Lee, Sheila [D-TX-18]	15
						下院法案4402 Training and Education for American Workers Act of 2000	2000/5/9	Rep. Goodling, William F. [R-PA-19]	8
						下院法案3302 To increase the amount of fees charged to employers who are petitioners for the employment of H-1B non-immigrant workers, and for other purposes	2000/10/3	Rep. Dreier, David [R-CA-28]	1
						下院法案5625 To amend the Immigration and Nationality Act to establish a pilot program under which an alien may be provided H-1B nonimmigrant status without regard to the numerical limitation applicable to that	2000/11/3	Rep. Cox, Christopher [R-CA-47]	1
	106(1999-2000)								
ジョージ・W・ブッシュ						下院法案3933 Helping to Improve Technology, Education and Achievement Act of 2000	2000/3/15	Rep. Dreier, David [R-CA-28]	85
						下院法案4277 Technology Worker Temporary Relief Act	2000/4/11	Rep. Smith Lamar [R-TX-21]	2
						上院法案3814 Technology Worker Temporary Relief Act	2000/3/1	Rep. Smith Lamar [R-TX-21]	3
						上院法案1440 New Workers for Economic Growth Act	1999/7/27	Sen. Gramm, Phil [R-TX]	6
						上院法案2688 Family Work and Immigrant Integration Amendments of 2000	2000/5/25	Sen. Gramm, Bob [D-FL]	1
						下院法案3767 Visa Waiver Permanent Program Act	2000/3/1	Rep. Smith Lamar [R-TX-21]	12
						下院法案5656 Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2001	2000/12/14	Rep. Porter, John Edward [R-IL-10]	0
						上院法案1804 21st Century Technology, Resources and Commercial Leadership Act	2000/10/3	Sen. McCain, John [R-AZ]	0
						上院法案1583 INS Reform and Border Security Act of 1999	1999/8/5	Sen. Abraham, Spencer [R-MI]	10
						上院法案3051 A bill to extend H-1B status for aliens with lengthy adjudications	2002/10/3	Sen. Hatch, Orrin G. [R-UT]	0
						下院法案5413 To amend the Immigration and Nationality Act to provide greater protections to domestic and foreign workers under the H-1B nonimmigrant worker program	2004/11/19	Rep. Passeril, Bill, Jr. [D-NU-8]	0
						下院法案4818 Consolidated Appropriations Act	2004/7/13	Rep. Kolbe, Jim [R-AZ-8]	47
						下院法案2688 To amend the Immigration and Nationality Act to repeal authorities relating to H-1B visas for temporary workers.	2008/7/9	Rep. Tencore, Thomas G. [R-CO-6]	0
	108 (2003-2004)	D(48) R(51)	D(206) R(228) (1)	○	○	下院法案4166 American Workforce Improvement and Jobs Protection Act	2004/5/20	Rep. Smith Lamar [R-TX-21]	5
						下院法案4156 To improve access to physicians in medically underserved areas	2004/4/2	Rep. Moran, Jerry [R-KS-1]	18
					下院法案137 Rural America Job Assistance and Creation Act	2003/1/7	Rep. McHugh, John M. [R-NY-23]	0	
					下院法案4453 Access to Rural Physicians Improvement Act of 2004	2004/5/20	Rep. Moran, Jerry [R-KS-1]	5	
					上院法案2302 A bill to improve access to physicians in medically underserved areas	2004/4/7	Sen. Conrad Kent [D-ND]	15	
					上院法案5744 SRL Act of 2006	2006/6/29	Rep. Shadegg, John B. [R-AZ-3]	12	
109 (2005-2006)	D(44) R(56)	D(209) R(233) (1)		○	上院法案2691 Securing Knowledge, Innovation and Leadership Act of 2006	2006/5/2	Sen. Shadegg, John B. [R-AZ-3]	6	
					上院法案2611 Comprehensive Immigration Reform Act of 2006	2006/4/7	Sen. Allen, Spencer [D-PA]	6	
					上院法案1351 H-1B Visa Program Modernization Act of 2007	2007/5/10	Sen. Gregg, David [R-NH]	1	
					上院法案1758 To amend the Immigration and Nationality Act to provide status in each of fiscal years 2008 through 2012	2007/3/29	Rep. Wu David [D-OR-1]	5	
110 (2007-2008)	D(49) R(49) (12)	D(232) R(203) (10)			下院法案1784 Stopping Trained in America PhD's From Leaving the Economy Act of 2008	2008/9/27	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]	0	
					下院法案1029 High-Tech Worker Relief Act of 2007	2007/4/11	Sen. Hagel Chuck [R-NE]	4	
					下院法案5630 Innovation Employment Act	2008/3/13	Rep. Giffords, Gabrielle [D-AZ-8]	1	
					上院法案1397 Skilled Worker Immigration and Fairness Act	2007/5/15	Sen. Lieberman, Joseph I. [D-CT]	3	
					下院法案1791 STAPLE Act	2009/3/30	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]	5	
111 (2009-2010)	D(57) R(41) (12)	D(257) R(178) (10)			下院法案5658 Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2006	2010/7/1	Rep. Shadegg, John B. [R-AZ-3]	1	
					下院法案399 STAPLE Act	2011/1/24	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]	18	
112 (2011-2012)	D(51) R(47) (12)	D(249) R(242) (10)			下院法案1227 STAPLE Act	2013/3/15	Rep. Paulsen Erik [R-MN-3]	5	
					上院法案169 I-Squared Act of 2013	2013/1/29	Sen. Hatch, Orrin G. [R-UT]	26	
113 (2012-2013)	D(53) R(45) (12)	D(203) R(238) (10)			下院法案2131 SKILLS Visa Act	2013/5/23	Rep. Issa Darrel E. [R-CA-49]	22	

出所: 連邦議会のウェブページ (thomas.loc.gov, govtrack.us) 及び非審判機関 (beta.congress.gov) のデータベースからH-1Bビザ増加法案などを抽出し、筆者作成。作中議員名の欄の「」内は、改定と選出された州を表している。例えば、「R-TX」は共和党のテキサス州選出を意味する。

補足図 2 全米の失業率の推移 (1997-2013年) と法案



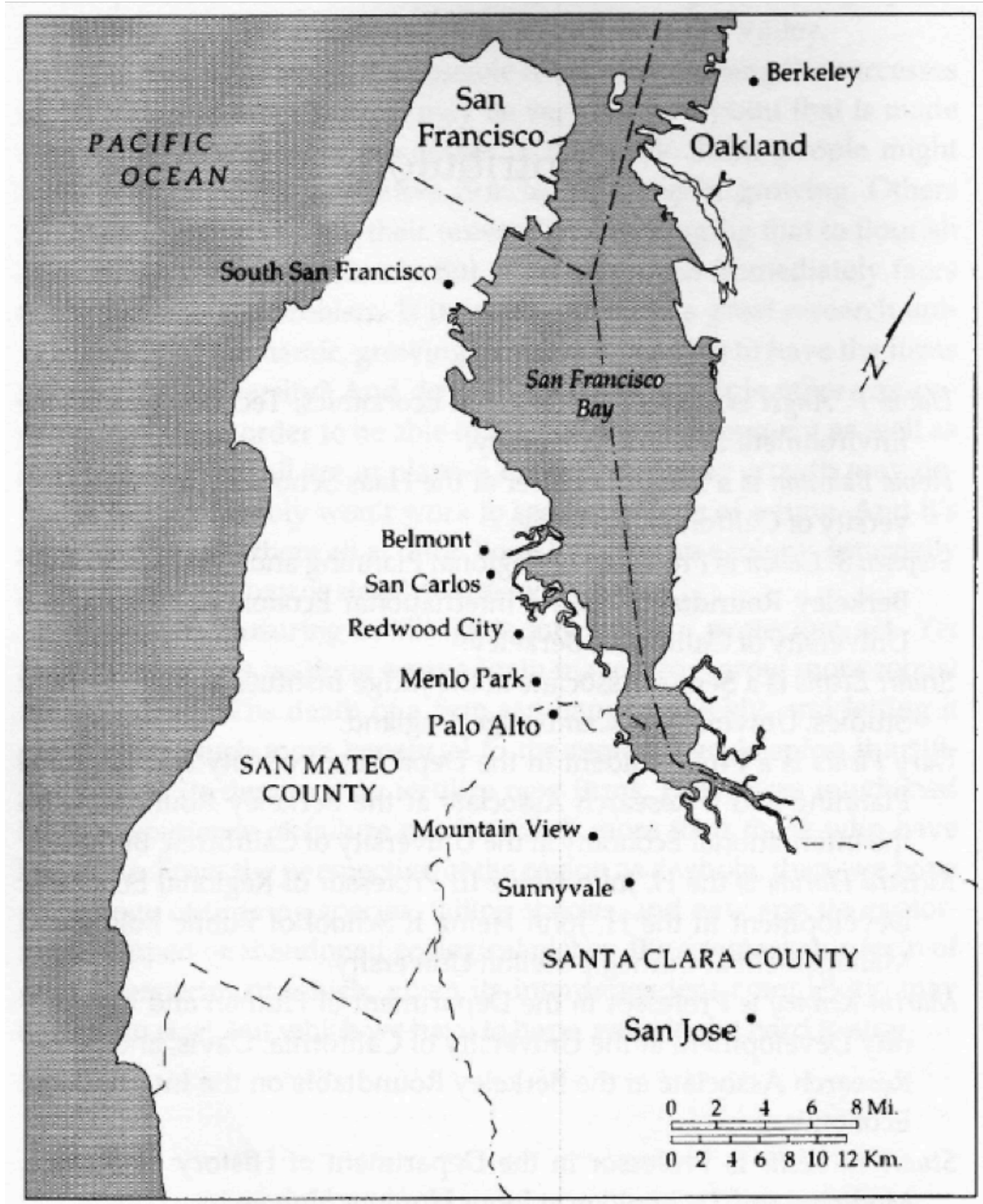
出典: Labor Force Statistics from the Current Population Survey: Bureau of Labor Statistics より筆者作成

補足表 3 STEM ビザ関連法案の動向

	大統領	上院 (議席)	下院 (議席)	本院の 通過	法案番号	法案名	提出日	発議者	共同発 議者数
109 (2005-2006)		D (44) R (55)	D (201) R (233) (1)	○	上院法案2611	Comprehensive Immigration Reform Act of 2006	2006/4/7	Sen. Arlen Specter [D-PA]	6
					上院法案1083	Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2007(the SKL Act of 2007)	2007/4/10	Sen. Cornyn, John [R-TX]	6
					下院法案1930	Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2007(the SKL Act of 2007)	2007/4/18	Rep. Shadegg, John B [R-AZ-3]	14
					上院法案1348	Comprehensive Immigration Reform Act of 2007	2007/5/9	Sen. Reid, Harry [D-NV]	4
110 (2007-2009)	ブッシュ ジョージ・W・ブッシュ	D (49) R (49) (12)	D (232) R (203) (10)		上院法案1350	A bill to amend title II of the Immigration and Nationality Act of reform the diversity visa program and create a program that awards visas to aliens with an advanced degree	2007/5/10	Sen. Gregg, Judd [R-NH]	1
					上院法案1639	A bill to provide for comprehensive immigration reform and other purposes	2007/6/18	Sen. Kennedy, Edward W. [D-MA]	1
					下院法案6090	To amend the Immigration and Nationality Act to eliminate the diversity immigrant program and to re-allocate those visas to certain employment-based immigrants who obtain an advanced degree in the United States	2008/5/20	Rep. Issa, Darrell E. [R-CA-49]	7
					下院法案7148	Stopping Trained in America Ph.D.s From Leaving the Economy Act of 2008	2008/9/27	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]	0
					下院法案1791	STAPLE Act (Stopping Trained in America Ph.D.s From Leaving the Economy Act of 2009)	2009/3/30	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]	5
111 (2009-2011)		D (57) R (41) (12)	D (257) R (178) (10)		下院法案3887	To amend the Immigration and Nationality Act to eliminate the diversity immigrant program and to re-allocate those visas to certain employment-based immigrants who obtain an advanced degree in the United States	2009/10/1	Rep. Issa, Darrell E. [R-CA-49]	0
					上院法案3932	Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2010(the SKL Act of 2010)	2010/7/1	Rep. Shadegg, John [R-AZ3]	1
					下院法案399	STAPLE Act (Stopping Trained in America Ph.D.s From Leaving the Economy Act of 2011)	2010/9/29	Sen. Menendez, Robert [D-NJ]	2
					下院法案2161	IDEA Act of 2011	2011/1/24	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]	18
					下院法案3146	American Innovation and Education Act of 2011	2011/6/14	Rep. Zoe Lofgren [D-CA16]	26
					上院法案965	Startup Act of 2011	2011/10/11	Rep. Raúl Labrador [R-ID1]	6
					上院法案1986	STEM Visa Act of 2011 (Science, Technology, Engineering and Mathematics Visa Act of 2011)	2011/12/8	Sen. Moran, Jerry [R-KS]	2
					上院法案3185	Securing the Talent America Requires for 21st Century Act of 2012 (the STAR Act of 2012)	2011/12/13	Sen. Bennett, Michael [D-CO]	0
					上院法案3192	Sustaining our Most Advanced Researchers and Technology Jobs Act of 2012 (the SMART Jobs Act)	2012/5/15	Sen. Cornyn, John [R-TX]	0
					上院法案3217	Startup Act 20	2012/5/16	Sen. Alexander, Lamar [R-TN]	4
					下院法案5893	Startup Act 20	2012/5/22	Sen. Moran, Jerry [R-KS]	5
					下院法案6412	Attracting the Best and Brightest Act of 2012	2012/6/5	Rep. Grimm, Michael G. [R-NY-13]	23
					上院法案3553	Benefits to Research and American Innovation through Nationality Statutes Act of 2012 (BRANIS Act)	2012/9/14	Rep. Lofgren, Zoe [D-CA16]	65
					下院法案6429	STEM Jobs Act of 2012	2012/9/19	Sen. Schumer, Charles [D-NY]	2
				○	上院法案169	I-Squared Act of 2013	2012/9/18	Rep. Smith, Lamar [R-TX-21]	68
					下院法案459	STEM Visa Act of 2013	2013/1/29	Sen. Hatch, Orrin G. [R-UT]	26
					上院法案310	Startup Act 3.0	2013/2/4	Rep. Issa, Darrell E. [R-CA-49]	0
					上院法案303	STEM Jobs Act	2013/2/13	Sen. Moran, Jerry [R-KS]	5
					下院法案114	Startup Act 3.0	2013/2/13	Sen. Vitter, David [R-LA]	0
					下院法案744	Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act	2013/2/14	Rep. Grimm, Michael G. [R-NY-11]	14
					下院法案2131	SKILLS Visa Act	2013/3/15	Rep. Paulsen, Charles [R-MN-3]	4
							2013/4/16	Sen. Schumer, Charles E [D-NY]	7
							2013/5/23	Rep. Issa, Darrell E. [R-CA-49]	18

出所: 連邦議会ウェブページ (thomas.loc.gov, govtrack.us) 及び非営利機関 (beta.congress.gov) にて「STEM」[Science, Technology, Engineering, Mathematics]「Immigrant visa」などSTEM関連用語と移民法に関する複数の用語を検索し、それらの法案内容からSTEM分野の外国入学生ビザに関する法案を抽出した結果から筆者作成。議員名の欄の「」内は、政界と選出された州を表している。例えば、「R-TX」は共和党の子キサン州選出を意味する。

補足図4 シリコンバレー



資料出資 Kenney(2000)

参考引用文献資料 (外国語)

- Aurial, Loudeline and Jerry Sexton. "Human Resources in Science and Technology: Measurement Issues and International Mobility." In *International Mobility of Highly Skilled*, OECD, 13-38. Paris: OECD Publishing, 2002.
- Bhagwati, Jagdish, and Gordon Hanson, eds. *Skilled Immigration Today: Prospects, Problems, and Policies*. (New York Oxford University Press, 2009).
- Bonvarsson, Örn B., and Hendrik Van den Berg. *The Economics of Immigration: Theory and Policy*. Dordrecht: Springer, 2009.
- Borjas, George J. *Friends or Stranger: The Impact of Immigration on the U.S. Economy*. New York: Basic Books, 1990.
- Borjas, George J. "Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born" *The Review of Economics and Statistics* 78, no.1 (1998) : 165-176.
- Brettell, Caroline B., and James F. Hollifield, ed. 2008. *Migration Theory: Talking Across Disciplines 2nd ed*. New York: Routledge.
- Briggs, Jr., Vernon M. *Immigration Policy and the American Labor Force*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984.
- Burck, Gilbert. "Knowledge: The Biggest Growth Industry of Them All," *Fortune*. November, 1964.
- Castles, Stephen, and Mark J. Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World: 4th ed*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Chaloff, Jonathan, and George Lamaître. "Migration Highly-Skilled Labor Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries." *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 79. Paris: OECD Publishing, 2009. <http://dx.doi.org/10/1787/225505346577> (accessed August 7, 2013).
- Chiswick, Barry R. *High-Skilled Immigration in a Global Labor Market*. Washington, D.C.: The AEI Press, 2011.
- Cohen, Stephen S., and Gary Field. "Social Capital and Capital Gains: An Examination of Social Capital in Silicon Valley." In *Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region*, edited by Martin Kenney, 190-217. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Congressional Quarterly Almanac 1989*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly 1990.
- Congressional Quarterly Almanac 1990*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly 1991.
- Congressional Quarterly Almanac 1998*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly 1999.
- Congressional Quarterly Almanac 2000*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly 2001.
- Cornelius, Wayne A. and Marc R. Rosenblum. "Immigration and Politics." *Annual Review of Politics Science* 8 (June 2005) : 99-119.
- Cornelius, Wayne A. and Takeyuki Tsuda. "Controlling Immigration: The Limits of Government

- Intervention,” In *Controlling Immigration: A Global Perspective*, edited by Wayne A. Cornelius, Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin and Jame F. Hollifield, 3-20. Stanford, California: Stanford University Press. 2004.
- Cornelius, Wayne A., Thomas J. Espenshade, and Idean Salehyan, ed. 2001. *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*. University of California, San Diego: Center for Comparative Immigration Studies.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1962*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1962.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1972*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1972.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1980*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1987*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1989*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1989.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1990*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1992*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 1995*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.
- Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President: Transmitted to the Congress January 2001*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001.
- Csorny, Lauren. “Careers in the Growing Field of Information Technology Services,” *Beyond the Numbers: Employment & Unemployment 2*, no. 9, U.S. Bureau of Labor Statistics, (April 2013). <http://www.bls.gov/opub/btn/volume-2/careers-in-growing-field-of-information-technology-services.htm> (accessed September 25, 2014).
- Daniels, Roger. *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants Since 1882*. New York: Hill and Wang, 2004.
- Domestic Policy Council, and Elena Kagan. “Immigration – H-1B Visas [1],” *Clinton Digital Library*. <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/26339> (accessed August 15, 2015).
- Domestic Policy Council, and Elena Kagan. “Immigration – H-1B Visas [2],” *Clinton Digital Library*. <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/26340> (accessed August 15, 2015).

- Drucker, Peter E. *Post-Capitalist Society*. New York: HarperBusiness, 1993. (邦訳) P.F. ドラッカー著、上田惇生訳『ドラッカー名著集⑧ ポスト資本主義社会』ダイヤモンド社、2007年
- Freeman, Gary P. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.” *International Migration Review* 29, No.4 (Winter 1995): 881-902.
- Freeman, Gary P. and David K. Hill. “Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S.” *Knowledge, Technology & Policy* 19 (Fall 2006): 7-21.
- Gibbons, James F. “The Role of Stanford University: A Dean’s Reflection.” In *The Silicon Valley Edge: a Habit for Innovation and Entrepreneurship*, edited by Lee, Chong-Moo, Marguerite Gong Hancock, and Henry S. Rowen. William F. Miller, 200-217. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Gimpel, James G., and James R. Edwards, Jr.,. *The Congressional Politics of Immigration Reform*. Boston: Allyn & Bacon, 1999.
- Green, Alan G., and David A. Green. “The Economic Goals of Canada’s Immigration Policy; Past and Present.” *Canada Public Policy* 25, no.4 (December 1999): 425-451.
- Greenwood, Jeremy, and Boyan Jovanovic. “The Information-Technology Revolution and the Stock Market.” *American Economic Review* 89, No.2 (May, 1999): 116-122.
- Gordin, Benoît. “Knowledge Economy: Fritz Machlup’s Construction of a Synthetic Concept,” Project on the History and Sociology of S&T Statistics Working Paper No. 37, 2008, http://www.csiic.ca/pdf/godin_37.pdf (accessed June 4, 2014).
- Greif, Avner. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press, 2006. (邦訳) グライフ・アブナー著、岡崎哲二、神取道宏監訳、『比較歴史制度分析』NTT 出版社、2009年
- Harper, Elizabeth J. *Immigration Laws of the U.S.* Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1975.
- Hatch, Julian, and Angela Clinton. “Job growth in the 1990s: a retrospect.” *Monthly Labor Review* 123 (December 2003): 3-18.
- Hawthorne, Leslyanne. “Picking Winners:” The Recent Transformation of Australia’s Skilled Migration Policy.” *International Migration Review* 39, No.3 (Fall 5): 663-696.
- Hawthorne, Leslyanne. “English Language Testing and Immigration Policy.” In *Access: Language Test Design and Delivery*, edited by Geoff Brindley and Gillian Wigglesworth, 9-29, Sydney: Macquarie, 1997.
- Heenan, David. *Flight Capital: The Alarming Exodus of America’s Best and Brightest*. Mountain View, California, Davies-Black Publishing, 2005.
- Henton, Doug. “A Profile of the Valley’s Evolving Structure.” In *The Silicon Valley Edge: a Habit for Innovation and Entrepreneurship*, edited by Lee, Chong-Moon, William F. Miller, Marguerite Gong Hancock, Henry S. Rowen, 46-58. Stanford: Stanford University Press, 2000.

- Hollifield, James F. *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Hollifield, James F., and Carole J. Wilson. "Right-Based Politics, Immigration and the Business Cycle, 1890-2008." In *High-Skilled Immigration in a Global Labor Market*, edited by Barry R. Chiswick, 50-80. Washington D.C.: AEI Press, 2001.
- Hollifield, James F. "Migration and International Relations," In *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Rosenblum, Marc R., and Daniel J. Tichenor, eds, 345-379. New York, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Hugo, Graeme. *Migrants in Society: Diversity and Cohesion*. Switzerland: Global Commission on International Migration, 2005.
http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP6.pdf (accessed June 5, 2013)
- Hutchinson, Edward P. *Legislative History of American immigration policy*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981.
- Intel. "Intel Corporation 2000 Annual Report,"
<http://www.intel.com/content/dam/doc/report/history-2000-annual-report.pdf> (accessed September 23, 2014).
- International Organization for Migration. *World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change*. Geneva: IOM, 2010.
- ITU, "Key 2005-2015 ICT data,"
https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2015/ITU_Key_2005-2015_ICT_data.xls. (accessed September 29, 2015)
- Johnston, William B., and Arnold E. Packer. *Workforce 2000: Work and Workers for the Twenty-first Century*. Indianapolis, Hudson Institute, 1987.
- Joint Venture Silicon Valley. "An Economy at Risk, 1992,"
<http://www.jointventure.org/images/stories/pdf/AnEconomyAtRisk.pdf> (accessed August 20, 2015).
- Joint Venture Silicon Valley. "Silicon Valley Index, 2014,"
<http://www.siliconvalleycf.org/sites/default/files/publications/2014-silicon-valley-index.pdf> (accessed August 20, 2015).
- Joint Venture Silicon Valley. "Next Silicon Valley: Rising the Waves of Innovation, 2001,"
<https://www.jointventure.org/images/stories/pdf/nsvridingwaves.pdf> (accessed August 25, 2015).
- Jorgenson, Dale W. "Information Technology and the U.S. Economy." *American Economic Review* 91, No.1 (March 2001): 1-32.
- Judy, Richard W., and Carol D' Amico. *Work and Workers in the 21st Century*. Indianapolis: Hudson

- Institute, 1997.
- Kennedy, Martin, ed. *Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region*. Stanford, California: Stanford University Press, 2000.
- Koser, Khalid and John Salt. "The Geography of Highly Skilled International Migration." *International Journal of Population Geography* 3 (February 1997): 285-303.
- Kagan, Elena. "Additional materials – Folder 3," *Clinton Digital Library*, <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/23219> (accessed August 15, 2015).
- Kagan, Elena. "Additional materials-Folder 5," *Clinton Digital Library*, <http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/23221> (accessed Aug 15, 2015).
- Krugman, Paul. *Geography and Trade*. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- Lee, Chong-Moon, William F. Miller, Marguerite Gong Hancock and Henry S. Rowen, ed. *The Silicon Valley Edge: A Habit for Innovation and Entrepreneurship*. Stanford, California: Stanford University Press, 2000.
- Leslie, Stuart W. "The Biggest "Angel" of Them All: The Military and the Making of Silicon Valley." In *Understanding Silicon Valley: the Anatomy of an Entrepreneurial Region*, edited by Martin Kennedy, 48-67. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Lowell, Lindsay B., ed. *Foreign Temporary Workers in America: Policies That Benefit the U.S. Economy*. Connecticut: Quorum Books, 1999.
- Machlup, Fritz. *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962. (邦訳) フリッツ・マッハルプ著、木田宏、高橋達夫監訳 『知識産業』 産業能率短期大学出版部、1969年
- Marshall, Alfred. *Principles of Economics, Vol. I. 5th ed.* London: Macmillan and Co, 1907. (邦訳) アルフレッド・マーシャル、馬場啓之助訳 『マーシャル経済学原理 II』 東洋経済新報社、1966年
- Martin, Philip L. "The United States: The Continuing Immigration Debate." In *Controlling Immigration: A Global Perspective*, edited by Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield, 51-85. Stanford, California: Stanford University Press, 2004.
- Martin, Philp L. "GATS, Migration, and Labor Standards." International Institute for Labor Studies, Discussion Paper, Geneva: ILO, 2006. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193612.pdf (accessed May 15, 2014)
- Massey, Douglas. "The New Immigration and Ethnicity in the United States." *Population and Development Review* 21, no.3 (September 1995): 631-652.
- Massey, Douglas S. "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State." *Population and Development Review* 25, no.2 (June 1999): 303-322.
- Matloff, Norman. "On the Need For Reform of the H-1B Non-immigrant Work Visa in

- Computer-related Occupations.” *University of Michigan Journal of Law Reform* 36, No.4 (Fall, 2003): 815-914
- McCarthy, Kevin F., and Georges Vernez. *Immigration in Changing Economy: California’s Economy – Questions and Answers*, Washington D.C.:RAND, 1998.
- National Science Board. “Science and Engineering Labor Force.” In *Science and Engineering Indicators 2014*, NSB, 3-52. Arlington VA: National Science Foundation.
- OECD. *Science, Technology and Industry Scoreboard: Benchmarking Knowledge-based Economies*. Paris: OECD Publishing Service, 1999.
- OECD. *Science, Technology and Industry Scoreboard: Towards a Knowledge-based Economy*. Paris: OECD Publishing Service, 2001.
- OECD. *Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development, 6th Edition*. Paris, OECD Publishing, 2002.
- OECD. *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD Publications Service, 2002.
- OECD. *The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD Publications Service, 2008.
- OECD. *The Future of the Internet Economy: a Statistical Profile: June 2011 Update*. Paris: OECD Publications Service, 2011, <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/48255770.pdf> (accessed August 20, 2013)
- OECD. *OECD Economic Surveys: United States 2012*. Paris: OECD Publishing, 2012.
- OECD. *OECD Internet Economy Outlook 2012*. Paris: OECD Publications Service. 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264986463-en>. (accessed August 20, 2013).
- O’shea, Edwina. “Missing the Point(s): The declining fortunes of Canada’s economic immigration program.” *Transatlantic Academy Paper Series*, Washington D.C.: Transatlantic Academy, 2009, http://trends.gmfus.org/doc/TA_OShea_web.pdf (accessed August 4, 2013).
- Oleszek, Walter J. *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington: Congressional Quarterly, 1978. (邦訳) ウォルター・J・オレセック著、青木榮一訳『米国議会の実際知識—法律はいかにして制定されるか』日本経済新聞社、1982年
- Papademetriou, Demetrios G., and Stephen Yale-Loehr. *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.
- Polanyi, Michael. *The Tacit Dimension*. London: Routledge & Kegan Paul, 1956. (邦訳) マイケル・ポランニー著、佐藤敬三訳、伊藤俊太郎序『暗黙知の次元—言語から非言語へ』紀伊國屋書店、1980年
- Polanyi, Michael. *Personal Knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958. (邦訳) マイケル・ポランニー著、長尾史郎訳『個人的知識—脱批判哲学をめざして』ハーベスト社、1985年

- Porat, Marc Un. *The Information Economy: Definition and Measurement*, Washington D.C: U.S. Department of Commerce, Office of Telecommunications, 1977. (邦訳) マーク・ポラト著、小松崎清介監訳『情報経済入門』コンピューター・エージ社、1982年
- Reimers, David M. *Still the Golden Door: The Third World Comes to America; 2nd Edition*. New York: Columbia University Press, 1985.
- Royal Society. *Emigration of Scientists from the United Kingdom: Report of a Committee Appointed by the Council of the Royal Society*. London: Royal Society, 1963.
- Rudolph, Christopher. *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*. Stanford: Stanford University California, 2006.
- Samers, Michael. *Migration*. New York: Routledge, 2010.
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City*, New York, London, Tokyo, Princeton University Press. (邦訳) サスキア・サッセン著、伊豫谷登士翁監訳、大井由紀・高橋華生子訳『グローバル・シティーニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』筑摩書房、2008年
- Saxenian, AnnaLee. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- Saxenian, AnnaLee. *The Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- Salt, John. "International Movements of the Highly Skilled." *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.3 (1997) <http://dx.doi.org/10.1787/104411065061> (accessed August 7, 2013)
- Samers, Michael. 2010. *Migration*. New York: Routledge.
- Santa Clara Valley Historical Association. *Silicon Valley: 110 Year Renaissance*. Palo Alto: John R. McLaughlin, 2008.
- Saxenian, AnnaLee. *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*. San Francisco: Public Policy Institute of California, 1999.
- Shachar, Ayelet. "The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes." *New York University Law Review* 81 (April 2006) University of Toronto, <http://ssm.com/abstract=883739> (accessed May 2, 2014).
- Smith, Michael P. "The New High-Tech Bracero: Who is the Employers? What is the Problem?" In *Foreign Temporary Workers in America: Politics that Benefit the U.S. Economy*, edited by Lindsay Lowell B., 119-147. Westport: Quorum Book, 1999.
- Stevenson, Maryam Tanhaee. 2012. "Caught in the Immigration Cross-Fire: The Changing Dynamics of Congressional Support for Skilled Worker." PhD diss., University of Nevada, Las Vegas. In ProQuest Dissertations and Theses, <http://search.proquest.com/pqdtglobal/docview/1235578304/CFC7A6C77CB44B52PQ/1?account>

- id=10542 (accessed May 13, 2013).
- Teitelbaum, Michael S., and Myron Weiner, ed. 1995. *Threatened Peoples, Threatened Borders: World Migration and U.S. Policy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Tichenor, Daniel J. 2002. *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Udanskyy, Margaret L., and Thomas J. Espenshade. "The Evolution of U.S. Policy toward Employment-Based Immigrants and Temporary Workers: The H-1B Debate in Historical Perspective." In *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, edited by Cornelius, Wayne, Thomas J. Espenshade, and Idean Salehyan, 23-54. San Diego: Center for Comparative Immigration, 2001.
- United Nations. "World Population Policies 2009," New York: United Nations, http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2009/Publication_complete.pdf (accessed June 5, 2013)
- U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration. "The Emerging Digital Economy," http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/emergingdig_0.pdf (accessed August 29, 2014)
- U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service. "NEWS RELEASE: INS Announces H-1B Procedures As Fiscal Year 2000 Cap Approaches," http://www.uscis.gov/sites/default/files/files/pressrelease/H-1BFY00Cap_031700.pdf (accessed Aug 15, 2015)
- U.S. Census Bureau. "Working at Home is on the Rise," https://www.census.gov/newsroom/releases/pdf/home_based_workers_us_infographic.pdf (accessed Oct 30, 2015).
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisccl Year 2002* Wahington D.C.: Department of Homeland Security
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisccl Year 2003*, Wahington D.C.: Department of Homeland Security.
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisccl Year 2004*.
http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b_fy04_characteristics.pdf (accessed August 10, 2014)
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisccl Year 2005*.
<http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b>

- _fy05_characteristics.pdf (accessed August 10, 2014)
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2006*.
http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/New%20Structure/2nd%20Level%20%28Left%20Nav%20Parents%29/Resources%20-%202nd%20Level/h1B_fy06_characteristics_report_17mar09.pdf (accessed August 10, 2014)
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2007*.
http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/New%20Structure/2nd%20Level%20%28Left%20Nav%20Parents%29/Resources%20-%202nd%20Level/h1b_fy07_characteristics_report_30mar09.pdf (accessed August 10, 2014)
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2008*.
http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/New%20Structure/2nd%20Level%20%28Left%20Nav%20Parents%29/Resources%20-%202nd%20Level/h1b_fy08_characteristics_report_01may09.pdf (accessed August 10, 2014)
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2009*.
<http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b-fy-09-characteristics.pdf> (accessed August 10, 2014)
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2010*. (accessed August 10, 2014)
<http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/FY10H-1BSpecialtyOccupationalWorkers.pdf>
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2011*. (accessed August 10, 2014)
<http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b-fy-11-characteristics.pdf>
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2012*.
<http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b-fy-12-characteristics.pdf> (accessed August 10, 2014)
- U.S. Citizenship and Immigration Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisscal Year 2013*.
http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Resources%20for%20Congress/H-1B_

- Characteristics_Report_FY_2013_826_KB.pdf (accessed August 10, 2014)
- U.S. Code Congressional and Administrative News 1 Pages 1-2298, 89th Cong., 1st sess., 1965
- U.S. Code Congressional and Administrative News 2 Pages 2299-End, 89th Cong., 1st sess., 1965.
- U.S. Code Congressional and Administrative News Vol.8, 101st Cong., 2nd sess., Legislative History, P.L. 101-625 to 101-650, 1990.
- U.S. Congress. Senate. Committee on the Judiciary. *U.S. Immigration Law and Policy: 1952-1979*, 96th Cong., 1st sess., 1979.
- U.S. Congress. *Congressional Record*. 112th Cong., 2d sess., 2012, Vol.158, no.128.
- U.S. Congress. Subcommittees of the Committees on the Judiciary. *Revision of Immigration, Naturalization, and Nationality Laws: Joint Hearings before the Subcommittees of the Committees on the Judiciary*, 82nd Cong., 1st sess., 1952.
- U.S. Congress. House. Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law. *Immigration Act of 1989: hearings before the Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law of the Committee on the Judiciary, House of Representatives on S.358, H.R. 672, H.R. 2448, and H.R. 2646*, 100th Cong., 1st sess., September 27, 1989.
- U.S. Congress. Senate. Committee on the Judiciary. *The High-Tech Worker Shortage and U.S. Immigration Policy: hearing before the Committee on the Judiciary*, 105th Cong., 2nd sess., February 25, 1998.
- U.S. Congress. Senate. Committee on Judiciary. *The L-1 Visa and American Interests in the 21st Century Global Economy: hearing before the Subcommittee on Immigration, Border Security and Citizenship of the Committee on the Judiciary*, 108th Cong., 1st sess., July 29, 2003.
- U.S. Congress. House. Committee on the Judiciary. *Immigration and America's Workforce for the 21st Century: hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary*, 105th Cong., 2nd sess., April 21, 1998.
- U.S. Congress. House. Committee on the Judiciary. *H-1B Temporary Professional Worker Visa Program and Information Technology Workforce Issues: hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary*, 106th Cong., 1st sess., August 5, 1999.
- U.S. Congress. House Committee on the Judiciary. *Nonimmigrant Visa Fraud: hearing before the Subcommittee on Immigration and Claims of the Committee on the Judiciary*, 106th Cong., 1st sess., May 5, 1999.
- U.S. Congress. Senate. Committee on the Judiciary, *Examining the Importance of the H-1B Visa to the American Economy: hearing before the Committee on the Judiciary*, 108th Cong., 1st sess., September 16, 2003.

- U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration. “Digital Economy 2003,” http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/dig_econ_2003.pdf (accessed September 23, 2014).
- U.S. Department of Commerce, National Communications and Information Administration. “Exploring the Digital Nation – Computer and Internet Use at Home,” http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/exploring_the_digital_nation_computer_and_internet_use_at_home_11092011.pdf (accessed May 14, 2015).
- U.S. Department of Commerce, Office of Technology Policy. “America’s New Deficit: The Shortage of Information Technology Workers 1997,” <http://wdr.doleta.gov/research/pdf/newdeficit.pdf> (accessed August 24, 2014).
- U.S. Department of Homeland Security. *2002 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2003.
- U.S. Department of Homeland Security. *2003 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2004.
- U.S. Department of Homeland Security. *2004 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2005.
- U.S. Department of Homeland Security. *2005 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2006.
- U.S. Department of Homeland Security. *2006 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2007.
- U.S. Department of Homeland Security. *2007 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2008.
- U.S. Department of Homeland Security. *2008 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2009.
- U.S. Department of Homeland Security. *2009 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2010.
- U.S. Department of Homeland Security. *2010 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2011.
- U.S. Department of Homeland Security. *2011 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2012.
- U.S. Department of Homeland Security. *2012 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2013.
- U.S. Department of Homeland Security. *2013 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2014.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. “The Economics Daily, Productivity in the information industry, 1987–2012 on the Internet,”

- http://www.bls.gov/opub/ted/2014/ted_20140527.htm (accessed June 25, 2015).
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. "The Economics Daily, Abundant Career Opportunities Projected in Information Technology on the Internet," <http://www.bls.gov/opub/ted/1998/oct/wk4/art03.htm> (accessed August 25, 2014).
- U.S. Department of Labor, Office of Foreign Labor Certification. "Foreign Labor Certification: International Talent Helping Meet Employer Demand, 2007, Performance Report, October 1, 2006 – September 30, 2007," http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/pdf/FY2007_OFLCPerformanceRpt.pdf (accessed September 4, 2015).
- U.S. Government Accountability Office. *High-Skill Training: Grants from H-1B Visa Fees Meet Specific Workforce Needs, but at Varying Skill Levels*. Washington, D.C.: GAO, 2002.
- U.S. Government Accountability Office. *H-1B Foreign Workers: Better Tracking Needed to Help Determine H-1B Program's Effects on U.S. Workforce*. Washington, D.C.: GAO, 2003.
- U.S. General Accounting Office. *Immigration and Labor Market: Nonimmigrant Alien Workers in the United States*. Washington D.C.: GAO, 1992 .
- U.S. General Accounting Office. *Highlight of a GAO Form: Workforce Challenges and Opportunities for the 21st Century: Changing Labor Force Dynamics and the Role of Government Policies*. Washington D.C: U.S. GPO, 2004.
- U.S. House. Committee on Banking and Financial Services. *Conduct of Monetary Policy*, 107th, 1st sess., Feb 17, 2000.
- U.S. House. Committee on Financial Services, *Conduct of Monetary Policy: Report of the Federal Board pursuant to Section 2B of the Federal Reserve Act and the State of the Economy, Hearing before the Committee on Financial Services*. 107th Cong., 1st sess., July 18, 2001.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. Annual Report 1952-78.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1980*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1981*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1982*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1983*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1984*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1986
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and*

- Naturalization Service, 1986*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1988.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1987*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1989.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1988*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1989*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1993*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1994*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1995*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1996*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1998.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1997*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1999.
- U.S. Immigration and Naturalization Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisccal Year 2000*.
- U.S. Immigration and Naturalization Services. *Charateristics of Speciality Occupation Workers (H-1B): Fisccal Year 2001*.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 2000*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002.
- Wadhwa, Vivek, AnnaLee Saxenian, Richard B. Freeman, and Alex Salkever. 2009. "Losing the World's Best and Brightest: America's New Immigrant Entrepreneurs, Part V," SSRN. <http://ssrn.com/abstract=1362012> [accessed September 10, 2010].
- Wadhwa, Vivek, AnnaLee Saxenia, Ben A. Rissing, and G. Gereffi. "America's New Immigrant Entrepreneurs." *Duke Science, Technology & Innovation Paper* 23. (Master of Engineering Program, Duke Univerisity: School of Information, U.S. Berkley: 2007), <http://ssrn.com/abstract=990152> (accessed May 5, 2011).
- Wadhwa, Vivek. *The Immigrant Exodus: Why America is Losing the Global Race to Capture Entrepreneurial Talent*, Warton Digital Press, 2012.
- Wasem, Ruth Ellen. *Immigration: Nonimmigrant H-1B Specialty Worker Issues and Legislation*. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 1998.
- Wasem, Ruth Ellen. *Immigration: Legislative Issues on Nonimmigrant Professional Specilty (H-1B)*

- Workers. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2001.
- Wasem, Ruth Ellen. *Immigrant of Foreign Nationals with Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) Degrees*. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2012.
- Zolberg, Aristide R. "Matters of State: Theorizing Immigration Policy." In *The Handbook of International Migration: the America Experience*, edited by Charles Hirschman, Josh Dewind and Philip Kasinitz, 71-93. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

参考引用文献（日本語）

- 伊豫谷登士翁『グローバリゼーションと移民』有信堂高文社, 2001年
- 伊豫谷登士翁『移動という経験：日本における「移民」研究の課題』有信堂高文社, 2013年
- 倉田良樹「日本における外国人 IT 技術者の現状」一橋大学経済学研究所, 世代間問題研究機構, ディスカッションペーパー No.217 (2004年4月),
<http://cis.ier.hit-u.ac.jp/Common/pdf/dp/2004/dp217.pdf> (accessed August 4, 2013).
- 手塚沙織「移民制度と制度化された移民—シリコンバレーと American Competitiveness Workforce and Improvement Act (米国の競争力および労働力向上法)の経済思想」修士論文, 同志社大学経済学経済学研究科, 2009年。
- 手塚沙織「米国の高度人材に対する積極的受入れ政策はなぜ実現しないのか?—H-1B ビザと STEM ビザに関連する法案の双方不成立をめぐって」『同志社グローバル・スタディーズ』4, 2013年, 167-186頁
- 手塚沙織「高度人材の受入れ政策をめぐる米国政治—「21世紀の米国の競争力法」と「STEM 職種法案」の比較分析」『同志社アメリカ研究』51, 2015年, 21-43頁
- 手塚沙織「アメリカの高度人材に対する移民政策の変遷と現在の動向」『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』駒井洋監修, 五十嵐泰正, 明石純一編著, 明石書店, 2015年, 22-39頁
- 野中郁次郎、竹中弘高著、植本勝博訳『知識創造企業』東洋経済新報社, 1996年
- SE 編集部『僕らのパソコン 30年史 — ニッポン パソコン クロニクル』翔泳社, 2010年

定期刊行物

Guardian
Economic Times
Times of India
Wall Street Journal
Washington Post
New York Times
日本経済新聞

引用ウェブサイト (URL)

- American Presidency Project. "Political Party Platforms: Republican Party Platform of 2000. July 31, 2000," <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25849> (accessed September 14, 2014).
- Australia Government, Department of Immigration and Border Protection. "Fact Sheet- Overview of skilled migration to Australia," under "Fact Sheets and Forms," <http://www.border.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/24overview-skilled#d> (accessed September 28, 2015).
- Center for Responsive Politics, OpenSecret.org.
<http://www.opensecrets.org/lobby/issuenum.php?id=IMM&year=2000> (accessed Sep 1, 2015).
- Danny Sullivan. "Google Still World's Most Popular Search Engine by Far, But Share of Unique Searchers Dips Slightly," Search Engine Land, February 11, 2013, <http://www.internetlivestats.com/google-search-statistics/#ref-6>. (Accessed September 30, 2015).
- Dianne Feinstein. United States Senate for California, "Biography," <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/biography> (accessed July 20, 2014).
- Government of Canada, Department of Citizenship and Immigration. "2014 Immigration Levels Planning: Public and Stakeholder Consultations," <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2013/2013-06-21.asp> (accessed September 27, 2015).
- Harry S. Truman. "Veto of the McCarran-Walter Immigration Act," 82nd Cong., 2nd sess., House Document 520. American History Online. Face on File, Inc., <http://www.fofweb.com/activelink2.asp?%20ItemID=WE52&iPin=E14570&SingleRecord=True> (accessed July 4, 2015).
- Internet Live Stats. "Google Search Statistics," <http://www.internetlivestats.com/google-search-statistics/> (accessed September 30, 2015).
- Jachimowicz, Maia, and Debora Waller Meyers, Migration Policy Institute, "Temporary High-Skilled Migration," <http://www.migrationpolicy.org/article/temporary-high-skilled-migration/> (accessed October 27, 2013).
- Krikorian, Mark. "Proposal for Reform of Legal Immigration Policy," Center for Immigration Studies, <http://cis.org/articles/1995/msktestimony51795.htm> (accessed Aug 10, 2015).
- Library of Congress Thomas. "Committee Reports 105th Congress (1997-1998), Senate Report 105-186," http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/?&dbname=cp105&sid=cp105jN8jw&refer=&r_n=sr186.105&item=&sel=TOC_42347& (accessed July 20, 2014).

Office of Congress David Dreier. "Dreier React to President Clinton's H-1B Proposal," <http://web.archive.org/web/20020225062440/http://www.house.gov/dreier/pr051100.htm> (accessed July 21, 2014).

Office of Congress David Dreier. "Dreier Leads Bipartisan Effort to Address Skilled Worker Shortage," <http://web.archive.org/web/20000817202824/http://www.house.gov/dreier/pr031500.htm> (accessed July 14, 2014).

Paul Donnelly. Center for Immigration Studies. "Indefinitely Temporary: Senate Boost to High-Tech Guest Workers," <http://cis.org/HighTechWorkers-h1b-hr3814-s2045> (accessed July 20, 2014).

Swisher, Kara. "Yahoo CEO Mayer Now Requiring Remote Employees to Not Be (Remote)," All Things D, Feb 22, 2013, <http://allthingsd.com/20130222/yahoo-ceo-mayer-now-requiring-all-remote-employees-to-not-be-remote/?refcat=news> (accessed Oct 30, 2015).

Swisher, Kara. "'Physically Together': Here is the Internal Yahoo No-Work-From-Home Memo for Remote Workers and Maybe More," Feb 22, 2013, <http://allthingsd.com/20130222/physically-together-heres-the-internal-yahoo-no-work-from-home-memo-which-extends-beyond-remote-workers/> (accessed Oct 30, 2015).

U.S. Citizenship and Immigration Service. "Press Release - USCIS to implement H-1B visa reform Act of 2004," December 9, 2004, http://www.uscis.gov/sites/default/files/files/pressrelease/H-1B_12_9_04.pdf (accessed July 20, 2014).

U.S. Clerk House Government. "Final Results For Roll Vote 590," <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll590.xml#NV> (access June 3, 2013).

U.S. Clerk House Government. "Final Vote Results for Roll Call 613," <http://clerk.house.gov/evs/2012/roll613.xml> (Access June 3, 2013).

U.S. Department of State, Office of the Historian. "Milestones: 1945-1952," <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/immigration-act> (accessed July 10, 2015).

U.S. House of Representatives, Office of the Clerk, "Final Vote Results for Roll Call 460," <http://clerk.house.gov/evs/1998/roll460.xml> (accessed August 15, 2015).

White House. "President Bush Proposes New Temporary Worker Program," Jan 7, 2004, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html> (accessed Aug 15, 2015).

White House. "Remarks by the President on Comprehensive Immigration Reform," <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/29/remarks-president-comprehensive-immigration-reform> (accessed June 5, 2014).

White House. “Remarks by the President in the State of the Union Address,” February 12, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address> (accessed August 1, 2013).

White House. Executive Office of the President. “Statement of Administration Policy – H.R. 6429 – STEM Jobs Act of 2012,” https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/112/saphr6429r_20121128.pdf (accessed June 28, 2013).

White House. National Economic Council. “Letter on Increasing High-Skilled Workers, May 11, 2000” <http://clinton5.nara.gov/WH/EOP/nec/html/doc051100.html> (accessed July 21, 2014).

White House. Office of Management and Budget. “Statement of Administration Policy, S. 1723 – American Competitiveness Act,” posted on May 11, 1998, <http://clinton4.nara.gov/OMB/legislative/sap/1998/S1723-s.html> (accessed July 20, 2014)

デジタル用語辞典. <http://yougo.ascii.jp/caltar/IT> (accessed June 17, 2015).

東洋経済オンライン, “86歳のムーア博士が講演会で語ったこと「ムーアの法則は限界が近づいている, 2015年5月15日,” <http://toyokeizai.net/articles/-/69633> (accessed July 9, 2015).

日経BP, “世界の携帯電話市場に異変、Samsungが首位 Nokiaに肉薄、Appleは3位に浮上, 2012年2月22日,” <http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20120214/299131/> (accessed June 17, 2015)

謝辞

同志社大学大学院への博士課程学位請求論文であるため、本学の先生方と友人への謝辞はこちらでは差し控えたい。内心は、私の研究を信じてくださり、ご指導ご鞭撻してくださった先生方のお名前を上げ、謝辞を述べたいが、そうしてくださった先生方の意向もあり、差し控えたい。

以下では、学外の方々に謝辞を述べたい。まず、シリコンバレーの現地調査に協力してくださった全ての方々に御礼を申し上げたい。お一人ずつお名前を上げて、御礼を申し上げたいが、紙面の都合と個人情報の観点から控えることとした。彼ら/彼女らの協力がなければ、この研究はまったく違ったものになっていたことだろう。シリコンバレーで出逢った方々とのご縁は、この研究を通して得た最大の宝物だと思う。心より感謝を述べたい。また、シリコンバレー現地調査の際に、リチャード・ダッシャー先生（スタンフォード大学）には、貴重なアドバイスを戴いた。御礼を述べたい。九州大学のシリコンバレーオフィスの松尾先生にも、シリコンバレーの訪問の度に様々な議論をさせて頂き、応援して頂いた。ありがとうございました。

次に、学外で私の研究を応援してくださった先生方に御礼を述べたい。関西学院大学の井口泰教授には、私が学外の院生にもかかわらず、研究会によんでくださり、貴重な時間を過ごさせて頂いた。関西学院大学の食堂で、最寄駅の中華料理屋で、様々な議論をさせて頂いたことは大変有り難かった。井口教授の寛大さに改めて御礼を申し上げたい。そして、筑波大学の駒井洋名誉教授と同大学の明石純一教授にも御礼を示したい。お二人の先生方は、まだ未熟な研究者である私に共著というお話をくださった。初めての共著を執筆することになり、光栄であると同時に、他の先生方と名前が並ぶという緊張感が私の研究を進展させた。この共著がなければ、私は研究に対する自信を喪失していただろう。この共著のおかげで、私は研究を継続でき、自信をつけることができたと言っても過言ではない。このような機会を与えてくださった駒井名誉教授と明石教授には感謝を述べたい。そのほか多くの方々とのやりとりがなければ、私の研究は進展しなかつただろう。本当にありがとうございました。

本研究の現地調査では、財政的援助を戴いた。現地調査の一部は、日米協会と米国大使館後援の研究助成金を二度戴いたことから可能となった。改めて感謝の意を記したい。また JASSO の短期留学の援助も戴いた。感謝を述べたい。

最後になったが、私が研究者になることを応援し続けてくれた両親と弟にも心より感謝したい。家族の支えがあったからこそ、私は博士論文を仕上げ、研究者として歩み出せたと思う。

「山の裾野を広げなさい。そうしないと、山は高くならないから。」

現研究科の博士課程に入ったときに指導教官の内藤正典教授から戴いた言葉である。この言葉を少しでも体現できた博士論文だと信じて。

2015年11月末