

「ハイテク移民」研究序説*

山 田 敦**

- I はじめに
- II 世界のハイテク移民
- III ハイテク移民の呼び込み：米国の例
- IV ハイテク移民の呼び戻し：中国の例
- V ハイテク移民の研究課題
- VI おわりに

I はじめに

政治、経済、文化などの各領域でグローバリゼーションがかつてない規模と速度で進行し、世界がボーダーレス化していくなか、^{ボーダー}国境を拠り所とする主権国家はどのように変わりつつあるのだろうか。百家争鳴の諸見解を、グローバリゼーション研究の第一人者であるヘルド（David Held）とマグルー（Anthony McGrew）らは、次のように整理した。

第一の立場はハイパーグローバリスト（hyperglobalists）と総称され、グローバリゼーションの影響の大きさと、国家の衰退を強調する。すなわち、かつての国家は国際社会における経済的・政治的な基本単位であったが、今日ではグローバル経済の要請に従って行動せざるを得なくなっており、国家の権威、正統性、機能、自立性は著しく弱まったと主張する。第二の立場は懐疑論者（sceptics）と総称され、ハイパーグローバリストとは対照的に、国家の健在ぶりを強調する。国家は今も、国境を越えた経済活動を規制したり推進したりする力をもちつづけており、グローバル化を受動的に受け止めるというよりもそれを設計する主体であって、今後その役割はますます大きくなるだろうと主張する。これらを両極と

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第8巻第2号2009年7月 ISSN 1347 - 0388

※ 本稿は、文部科学省科学研究費基盤研究(B)「日本の国連外交——歴史的・理論的分析」（課題番号17330036）の助成を受けた研究成果の一部である。

※※ 一橋大学大学院法学研究科教授

して、転換主義者 (transformationalists) と呼ばれる第三の立場は、グローバリゼーションの影響が甚大であることは認めつつも、国家が終焉しつつあるという見解にも、それほど変わっていないという見解にも同調しない。代わりに、国家の「変容」に目を向ける。今日の国家は、グローバリゼーションに順応するために自らを再編成、再設計する必要に迫られており、その過程を通じて国家の権限、機能、権威などが変容しつつあると、転換主義者は主張する¹⁾。

現在、グローバリゼーション研究のフロンティアは、国家が終焉するか否かという二者択一的な問題設定 (第一と第二の立場の間の論争) を離れ、第三の立場が強調する国家の変容のあり方に関心が移っているように思われる。問題は、国家がどのように変容しているかである。国家が従来と同じではないとしても、どの部分が、なぜ、どのように変容しているのか。それは決して自明ではない。

さまざまな可能性がある変容過程の国家像を、野林健・一橋大学名誉教授は、いみじくも「グローバリゼーション対応型国家」と表現した。それは、グローバリゼーション圧力に対峙しつつも、それをうまく利用して自国の経済・社会発展に役立てようとする国家である。現代の国家は、経済グローバル化という巨大圧力を頭から拒否したりはしない。それがとうてい不可能であることを承知している。グローバリゼーション対応型国家がめざすのは、グローバリゼーションという大きな波にうまく乗ること、つまり経済グローバル化の動きをできるだけ自国に有利な方向に誘導しつつ、それと共存し、そこからできるだけ多くの果実を獲得することである²⁾。

そのための具体的な政策は、多種多様にありうる。野林教授が例として挙げたのは、IT (情報技術) やバイオテクノロジーといった高付加価値産業の育成支援、さらにはそれら産業の国際拠点となること、情報基盤の整備、優秀な人材の育成、情報や流通のグローバル・ネットワークに不可欠なハブ (中枢拠点) の構築、外

1) David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press, 1999, pp.1-10 (古城利明ほか訳『グローバル・トランスフォーメーションズ——政治・経済・文化』中央大学出版部、2006年、1-17頁)。

2) 野林健『「経済」の論理と「政治」の論理』野林健・大芝亮・納家政嗣・山田敦・長尾悟『国際政治経済学・入門 (第3版)』有斐閣、2007年、序章。

国資本を誘致するための税制をはじめとする国内法の整備などとともに、「国内の人材不足を補うために国外からプロフェッショナルを受け入れるための柔軟なビザ発給や移住・移民政策」などである³⁾。

本稿は、以上のような視点に触発されて、グローバリゼーション対応型国家のより具体的な姿に、移民政策の領域で接近しようと試みるものである⁴⁾。言うまでもなく、今日のグローバリゼーションはヒトの移動についても顕著にみられる。現在の世界には約2億人の国際移民がおり、さらに増え続けている。そのグローバリゼーションの波を、国家はどのように利用しようとしているのだろうか。いちばん目立つ動きは、IT技術者に代表される外国出身のプロフェッショナルたち、すなわち「ハイテク移民」に対する政策である。現在は何の国もハイテク移民の誘致に熱心であり、世界的規模で「人材争奪戦」が展開されているともいわれる。いずれの国も、グローバリゼーション対応型の移民政策をめざしているといえるだろう。しかし、人材獲得の成否は分かれている。つまり、すべての国がうまくグローバリゼーションの波に乗ることができているわけではない。「開国」すればいいというほど単純ではなさそうである。となると、上手な波乗りの方法を研究する必要があるだろう。

以上が筆者の基本的な問題関心であるが、この小論の目的はきわめて限定的である（「研究序説」と題した所以である）。まず次節（Ⅱ）では、ハイテク移民がグローバル化している現状と、各国がハイテク移民を競って誘致しようとしている背景を考察する。Ⅲでは、ハイテク移民の受入国として世界第一位である米国の政策をみる。Ⅳでは、ハイテク移民の送出国として、そして近年は呼び戻しに成功して注目される中国の政策をみる。Ⅴでは、さらなる研究課題を指摘することとする。最後にⅥで、ハイテク移民とグローバリゼーション対応型国家の関係について一考し、稿を閉じることとしたい。

3) 同上、19頁。

4) 筆者はかつて、グローバリゼーション対応型国家の科学技術政策が、テクノ・ナショナリズムとテクノ・グローバリズムを戦略的に組み合わせたものになろうとしていることを示そうと試みた。拙著『ネオ・テクノ・ナショナリズム——グローバル時代の技術と国際関係』有斐閣、2001年を参照。

II 世界のハイテク移民

本稿でいう「ハイテク移民」とは、各国の移民政策・制度において、高度技能移民 (highly-skilled immigrants)、高技能外国人労働者、高度人材、特殊専門職などと呼ばれる人々のうち、とくに先端技術に関連する専門職に従事する人々を指すこととする。台湾、中国、インドなどから米国シリコンバレーへ移り住んだIT技術者が、典型的な例である。

「移民」の一般的イメージは、移住先に永住する、または少なくとも相当の長期間にわたって移り住む人々であろう。しかし本稿でいうハイテク移民の中には、たとえば米国において永住権を取得して仕事をする人々だけでなく、数年間の就労ビザのみで滞在する人々も含まれることとする⁵⁾。出張のような短期滞在者は除外するが、外国で何年か仕事をした後に帰国する人々も、ハイテク移民に含まれることとする。後述するように、そうした帰国組が果たしている役割を見ることなしに、ハイテク移民が受入国と送出国の産業発展に貢献している度合いを理解することはできないためである。

ハイテク移民は、今やグローバルに存在する。世界的なヒトの移動の問題を専門に扱う国際機関、IOM (世界移住機関) の報告書 (2008年) によれば、2000年時点で、ハイテク移民の受入国としては、第一位の米国が1000万人を越え、他国を圧倒している。第二位はカナダ (約270万人)、第三位はオーストラリア (約150万人)、第四位はイギリス (約120万人)、第五位はドイツ (約100万人)、日本は第七位で約33万人である。ヨーロッパのOECD加盟国を合計すると約500万人で、世界第二位となるが、それでも米国の半分程度である⁶⁾。

ハイテク移民の出身を見ると、アジア系の存在感が大きく、米国に住むハイテク移民の41%、カナダとオーストラリアに住むハイテク移民の35%、イギリスに住むハイテク移民の33%が、アジア系である。二番目に多いのはラテンアメ

5) たとえば米国の入国管理制度では、永住のための入国ビザは移民ビザ (immigrant visas)、目的と期間が限定された入国ビザは非移民ビザ (non-immigrant visas) と区別される。本稿では、後述するH-1Bのような就労目的の非移民ビザで入国するIT技術者も「ハイテク移民」に含めることとする。

6) International Organization for Migration, *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Geneva: IOM, 2008 (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=20275> [Accessed April 29, 2009]), p. 520.

リカ系で、米国に住むハイテク移民の29%を占める。ラテンアメリカ系の中では、メキシコ出身者が約三分の一を占め、最も多い。アフリカ系ハイテク移民はヨーロッパに多く、フランスに住むハイテク移民の34%、ポルトガルに住むハイテク移民の79%を占める。ヨーロッパ出身のハイテク移民は、ヨーロッパ域内で移住することが最も多い。ドイツのハイテク移民の43%、スペインのハイテク移民の39%は、ヨーロッパ出身者である⁷⁾。

さて、今日では世界各国がハイテク移民の呼び込みに熱心で、グローバル規模でハイテク移民の争奪戦が繰り広げられているとさえいわれる。ハイテク移民に期待されている役割は、大きく3つに整理できるだろう。ハイテク移民が世界中から集まるシリコンバレーを例にとってみよう。

第一に、ハイテク移民は、移住先で専門職に就き、彼らがつ専門的スキル・技術を提供する。シリコンバレーの発展は、ハイテク移民の流入なしにはありえなかった。1990年、シリコンバレーのハイテク産業で働く科学者・技術者の約3分の1は、外国生まれだった。2000年には、その比率が過半数(53%)を越えたほどである。その大部分はアジア系で、1985~2000年にサンフランシスコのベイエリア(シリコンバレーを含む一帯)における外国出身の科学者・技術者のうち、37%(5万2000人)が中国、20%(2万7000人)がインド、13%(1万9000人)が台湾の出身であり、彼らだけで7割を占める⁸⁾。シリコンバレーをICの街というとき、それはインテグレートッド・サーキット(集積回路)ではなくインド人とチャイニーズのことだ、という冗談もあるほどである⁹⁾。

IT分野などで人材不足の問題を抱える国々がハイテク移民に期待しているのは、この第一の役割である。日本でも「高度人材の確保」が政策課題とされて久しいが、それは優秀な働き手を外国から呼び込もうという考えである。しかし、シリコンバレーに集まったハイテク移民は、彼らの役割が決してそれだけではないことを示してきた。

7) *Ibid.*, p. 520.

8) AnnaLee Saxenian, *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Cambridge: Harvard University Press, 2006, pp. 53-54 (酒井泰介訳『最新・経済地理学——グローバル経済と地域の優位性』日経BP社、2008年、67-68頁)。

9) *Ibid.*, p. 50 (邦訳、64頁)。

すなわち第二に、ハイテク移民は受入国で被雇用者となるだけでなく、みずから起業し、企業経営者として現地にさまざまな貢献をなしうる。シリコンバレーで1980～98年に設立されたハイテク企業1万1443社のうち、2001社（17%）が中国・台湾系、774社（7%）がインド系の経営者を擁していた。それらの企業が合わせて168億ドルの売り上げを計上し、5万8282人の雇用を生み出した¹⁰⁾。

ハイテク移民の起業家は、雇用創出や税収増に貢献するだけではない。多くのベンチャー企業はニッチ市場に参入し、新技術、新製品、新サービスの提供者となり、進出先地域におけるイノベーションを活性化させうる。また、ベンチャー起業家だけでなく、ベンチャー投資家となり、後から来たハイテク移民の起業を手助けする場合も少なくない。彼らは後進に対し、創業のノウハウを伝えたり、サプライヤやカスタマ、弁護士などを紹介したりする。それにより地域のハイテク産業における人的つながりが強化され、多彩な技術、製品、情報、サービスが数多くの企業によって相互提供されるようになり、ハイテク集積地としての層が厚くなる。

とはいえ、これだけでは効果は移住先地域のローカルなレベルにとどまるだろう。効果をグローバルに広げうるのも、ハイテク移民の役割である。すなわち第三に、ハイテク移民は、移住先と出身地との橋渡し役になり、両地域がネットワーク化されて協同発展するための道を開く。

シリコンバレーでは、1990年代にイスラエル、台湾からのハイテク移民が多く帰国しはじめ、2000年以後は中国、インドからのハイテク移民の帰国も急増した。サクセニアン（AnnaLee Saxenian）が実施したハイテク移民へのアンケート調査によれば、彼らが帰国を決意した大きな理由は、母国で得られる職業的機会の拡大（出国当時に比べ、母国において研究環境やビジネス環境の整備が進んだこと）、社会的ステータス（米国で成功した帰国者はしばしば英雄扱いされる）、母国への奉仕（帰国組は政府顧問となって母国の発展戦略立案に参画する

10) AnnaLee Saxenian, "Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs," in Wayne A. Cornelius, et al., eds., *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, San Diego: Center for Comparative Immigration Studies at the University of California, San Diego, 2001, pp. 204-205.

ことが多い) などである¹¹⁾。

彼らは、シリコンバレーの技術、人脈、ビジネスモデルを持ち帰り、母国にハイテク集積地を形成するための一翼を担った。さらに、母国のハイテク集積地とシリコンバレーを結びつけ、両地域が補完的に発展していくことを可能にした。華僑ハイテク移民の結びつきにより、シリコンバレーで研究開発、台湾の新竹で部品製造、中国の中関村(北京)で組み立て、といったITの国際分業が成立した。今日では台湾や中国でも最先端の研究開発がなされるようになり、地域の結びつきは垂直的なだけでなく水平的になりつつある。

同じように、印僑ハイテク移民の結びつきにより、バンガロールやハイデラバードにはシリコンバレーからソフトウェア開発のアウトソーシングが急増した。今日では外注を受けるだけでなく、高度なソフトウェア開発の中心地に成長し、シリコンバレーにとって不可欠なパートナーとなっている。インドのソフトウェア技術者のように、国内に拠点を置いたまま、インターネットなどを利用して海外の企業のために働く人々は「ヴァーチャル移民」と呼ばれる¹²⁾。

以上、ハイテク移民の役割を大別し、(1)専門的技術の提供者としての役割、(2)ベンチャー起業家としての役割、(3)出身地と進出先の橋渡しの役割という3つに整理した。(1)から(3)へ移るにしたがい、ハイテク移民の役割が受入国、送出国の双方にとって大きくなることは明らかであろう。

ハイテク移民の送出国、とくに開発途上国にとっては、優秀な人材が海外に出て行く「頭脳流出 (Brain Drain)」が重大な懸念事項でありつづけてきた。しかしハイテク移民が(3)の役割を担うようになると、「頭脳還流 (Brain Circulation)」と呼ばれる現象が顕著になる。シリコンバレー、新竹、中関村、バンガロールなどの間には、ハイテク移民の活発な往来があり、国境を越えた先端技術のネットワークが拡張・強化されてきた。それにより、送出国、受入国の両方において、ハイテク産業の急速な発展が見られたのである。ヒトのグローバル化が国際競争

11) AnnaLee Saxenian, *Local and Global Networks of Immigrant Professionals in Silicon Valley*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2002.

12) A. Anesh, *Virtual Migration: The Programming of Globalization*, Durham, NC: Duke University Press, 2006.

力や国際政治経済秩序を変化させつつある一番の理由は、頭脳還流の効果に見い出せるであろう¹³⁾。

グローバリゼーション対応型国家がヒトのグローバル化の波を利用しようとするとき、それは自国が頭脳還流の輪から外れないようにする、さらには可能なかぎり頭脳還流の中心をめざすのだといえるだろう。次節では、現在の中心地たる米国の例を見る。

Ⅲ ハイテク移民の呼び込み：米国の例¹⁴⁾

米国は、ハイテク移民の受入国として世界第一位であり、その人材吸引力は他国を圧倒している。しかし、自然にそうなったわけでは決してない。移民国家としての社会的特質や経済的豊かさが人々を惹きつけていることは確かだが、いわゆるIT時代になってから、意図的に高度人材を誘致し活用する工夫を凝らしてきた点も重要である。また、非正規移民の増加、テロとの戦い、経済危機による失業増といった諸問題に直面し、経済、社会、安全保障など多面的観点からハイテク移民政策を絶えず見直しつづけている点も注目に値する。

もちろん米国の中でもハイテク移民の集積は一律ではない。シリコンバレーをはじめとするいくつかの地域に集中している理由を知るためには、ローカルなレベルでの分析が必要なことは言うまでもない¹⁵⁾。しかし、グローバリゼーション

13) 頭脳還流については、すでに掲げた一連のサクセニアン著作を参照。

14) 以下に述べる米国の移民政策に関する統計・資料の収集に当たり、一橋大学大学院法学研究科博士課程の堀井里子氏の力添えを得た。記して謝意を表したい。

15) 内外の人材を惹きつける産業集積地（クラスター）としてのシリコンバレーの研究は、すでに膨大な蓄積がある。差し当たり以下を参照。AnnaLee Saxenian, *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge: Harvard University Press, 1994（大前研一訳『現代の二都物語——なぜシリコンバレーは復活し、ボストン・ルート128は沈んだか』講談社、1995年）；印牧直文『シリコンバレー・パワー：フロンティア産業を生む風土』日本経済新聞社、1995年；枝川公一『シリコン・ヴァレー物語——受けつがれる起業家精神』中央公論社、1999年；Matin Kenney, ed., *Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region*, Stanford: Stanford University Press, 2000（小林一紀訳『シリコンバレーは死んだか』日本経済評論社、2002年）；磯辺剛彦『シリコンバレー創世記——地域産業と大学の共進化』白桃書房、2000年；Chong-Moon Lee, et al., eds., *The Silicon Valley Edge: A Habitat for Innovation and Entrepreneurship*, Stanford: Stanford University Press, 2001；東一眞『「シリコンバレー」のつくり方——テクノロジー型国家をめざして』中央公論新社、2001年。

対応型国家の移民政策という本稿の趣旨に照らし、ここではナショナルなレベルでの政策にあえて焦点を絞り、米国に入ってくる外国人に対する連邦政府の政策をみることにする。

ハイテク移民が米国に渡ってくるルートは、大別して3とおりにある。①留学生として渡米して卒業後に就労する場合、②期限付きの専門職向け就労ビザで渡米する場合、そして③永住権を得て就労する場合である¹⁶⁾。

このうち②の人々は、H-1Bビザを取得する場合がほとんどである。高度専門職を対象とするH-1Bビザは、米国がITブームに沸きはじめた1990年に創設された。コンピュータ技術者などが海外から米国に来る場合はもちろん、すでに米国にいる留学生が米国のハイテク企業に就職する場合も、このビザを取得するケースが多い。また、H-1Bビザで入国した後、永住権を申請することも可能である。すなわち、①②③を結びつけて、優秀な人材を米国に惹きつけ、とどまらせる役割を果たしているといえる。この仕組みをもう少し詳しく見よう。

H-1Bビザは、在住の期間と目的が限定された非移民ビザ（non-immigrant visa）の一種である。同種のビザには、留学生（Fビザ）、政府間交流（Jビザ）、外国企業からの赴任者（Lビザ）などがあるが、H-1Bは特殊専門職（professional specialty occupations）を対象としている。特殊専門職とは高度に専門化した理論や技術を必要とする職業をいい、IT技術者、エンジニア、科学者、会計士、財務アナリスト、建築士、弁護士などが含まれる。H-1Bビザを申請するためには、米国または海外で学士以上の学位を取得していること（または同等の実務経験を専門職において有すること）が要求される。申請時に米国内の勤務先が決まっている必要があり、申請に当たっては、学位証明書の他、米国内の勤務先が発行した雇用契約書や職務内容の説明書を、米移民帰化局に提出する。H-1Bビザの有効期限は3年間で、6年まで更新することができる。後述するように、永住権を伴う就労目的の移民ビザ（immigrant visa）への切り替えを申請することが可能である¹⁷⁾。

H-1Bビザには現在、毎年の発行数を6万5000とする枠が設けられている（修

16) この他に、移民二世、三世でハイテク分野で働く人々が相当数にのぼるが、本稿では自らの意思で渡米した人々のみを対象とする。

士号以上をもつ人々を対象に2万人分が別枠で設けられている)。しかし近年は、受付開始と同時にそれをはるかに上回る申請が殺到し、抽選を行わなければならなくなっている。2008会計年度の枠に対しては、申請が開始された2007年4月2日と翌日だけで12万件を越える応募があった。2009会計年度の枠に対しても、申請開始の2008年4月1日から5日間に約16万3000件の申請があり、コンピュータによる無作為抽選が行われた¹⁸⁾。

発表されている統計によれば、2005会計年度に新規発行されたH-1Bビザの所持者の半数近く(45.3%)はコンピュータ関連の仕事に就いていた。次いで多い職種は、教育(11.2%)、建築・エンジニアリング(11.1%)、弁護士・会計士など(9.5%)、医療(6.2%)となっている。最終学歴は、学士が42.5%、修士が39.3%、プロフェッショナル(JDやMDなど)が12.1%、博士が5.0%である。出身国ではインドがほぼ半数(49.0%)を占め、中国(9.1%)、カナダ(3.6%)、韓国(3.3%)、フィリピン(2.8%)、イギリス(2.1%)、日本(2.0%)と続く¹⁹⁾。

H-1Bビザは、1952年移民国籍法(Immigration and Nationality Act of 1952)で定められたH-1ビザを起点としている。H-1は「顕著な優秀さと能力(distinguished merit and ability)」をもつ外国人に一時就労を認める非移民ビザであった。H-1Bというカテゴリーを設けたのは1990年移民法(Immigration Act of 1990)で、同法で「特殊専門職」という定義が新たに用いられた。同法において、H-1Bには例外的に「dual intent(同時に二つの意図をもつこと)」を

17) Ruth Ellen Wasem, *Immigration: Legislative Issues on Nonimmigrant Professional Specialty (H-1B) Workers*, CRS Report for Congress, RL30498, Washington, D.C.: Congressional Research Service, May 23, 2007 (available at http://migration.ucdavis.edu/wcpsew/files/CRS_5=23=07pdf.pdf [Accessed April 1, 2009]). 三菱総合研究所『欧米諸国における外国人材の活用等に関する実態調査』三菱総合研究所、2008年3月。

18) “USCIS Runs Random Selection Process for H-1B Petitions,” U.S. Citizenship and Immigration Services, April 14, 2008 (http://www.uscis.gov/files/article/Update_USCIS_Runs_H1-B_Random_Selection%20Process.pdf [Accessed April 1, 2009]).

19) Wasem, *Immigration, op. cit.*, pp. 7-9. 新規(その年に初申請した人々)だけでなく更新(その年に延長申請した人々)も含めたH-1B所持者の特徴は、U.S. Citizenship and Immigration Services, *Characteristics of Specialty Occupation Workers (H-1B): Fiscal Year 2005*, USCIS, U.S. Department of Homeland Security, November 2006 (http://www.uscis.gov/files/nativedocuments/H1B_FY05_Characteristics.pdf [Accessed April 1, 2009]).

認めることも定められた。米国では入国時に、一時就労ビザの所持者が永住の意図を隠し持っているとは判断されると、入国を拒否される場合がある。しかしH-1B所持者の場合は、永住権取得を視野に入れつつ入国することを認められる²⁰⁾。これが認められることで、近い将来に帰国を義務づけられるのではなく、米国に残って仕事を続ける道が用意されたことになる。

1990年代にITブームに沸いた米国では、IT人材の不足が顕著となり、二十一世紀米国競争力法（American Competitiveness in the Twenty-First Century Act of 2000）と前後するいくつかの法律により、一時的にH-1Bが増枠された。当初は6万5000人でスタートしたが、1999～2000会計年度は11万5000人、2001～2003年度には19万5000人へと増やされた。恒久的な増枠ではなかったため、2000年代に入ってからのIT不況や、移民受け入れの是非をめぐる論争（後述）などの影響を受け、2004年度から6万5000人に戻されたが、修士号以上をもつ人々を対象に2万人の特別枠を上乗せしている。また、更新申請の場合は、6万5000人の枠外で発給される。それでも近年は枠を大幅に上回る申請があることは前述のとおりで、IT分野を中心とする産業界からは増枠を求める声が強い。コンピュータ関連の人材に特別枠を設ける法案、米国の著名大学の学位取得者に特別枠を設ける法案、枠そのものを撤廃する法案などが、毎年のように議会に提出されている²¹⁾。

増枠案が簡単に成立しないのは、ハイテク移民の受け入れについても、ローテク移民（非熟練外国人労働者）の受け入れと同様に、賛否両論があるためである。H-1B増枠の賛成派は、グローバル規模で人材獲得競争が展開されるなか、米国がハイテク分野で国際競争力を維持するためには、世界最良の人材をいま以上に確保することが不可欠だと主張する。もちろん長期的には米国人向けの高等教育や職業訓練も重要であるが、目下の人材不足に対応するためには外国人技術者を活用しなければならない。また、米国の大学・大学院で学ぶ学生の多くは外国出

20) H-1Bの他に、非移民ビザでありながら dual intent が認められているのは、O-1（科学や芸術などで卓越した能力をもつ者）、L-1（海外企業からの赴任者）、K（米国市民権者の配偶者、扶養家族）などに限られる。

21) Wasem, *Immigration, op. cit.*, pp. 17-26.

身者であるから、彼らが米国内にとどまることを促すために、H-1Bビザの増枠が必要である。さらに、ハイテク移民は米国で起業し、米国の雇用増や技術創出にも貢献していることから、受け入れを促進すべきであると主張する。

それに対し反対派は、ハイテク分野の人材を外国から調達しなければまかなえないという確固たる証拠はないとし、国内での教育・職業訓練を最優先すべきであると主張する。外国人技術者を採用する企業の中には、給与や労働条件の面で米国人技術者よりも低コストだという理由でそうしているところがある。それが続くと、ハイテク分野の給与水準が低下し、すでにいる米国人技術者を苦しめるだけでなく、優秀な米国人学生をもっと魅力のある職種に吸い取られてしまうおそれがある。かくして人材不足の悪循環に陥るであろうと、反対派は主張する。

安全保障面の懸念から、ハイテク移民の受け入れに慎重な立場もある。軍事転用可能な技術に外国人研究者のアクセスをどこまで認めるべきか、またどのように監視すべきであるかが問題とされている。米会計検査院（現・米政府監査院）は2001年、懸念国家（countries of concern）に挙げられる中国、インド、イラン、イラク、北朝鮮、パキスタン、スーダン、シリアの出身者1万5000人がビザをH-1Bに変更し、技術移転を監視する商務省のチェックを受けることなく、軍事転用可能な技術に関わる仕事に就いたと報告し、監視体制の見直しを提言した。それに対し、国務省と国家安全保障省による現行監視体制で十分であり、過剰な懸念によって優秀な外国人を排除すべきではないという意見もある²²⁾。

こうした議論を踏まえ、幾度かの法改正を経て、H-1Bビザ制度には反対派の主張に配慮したルールが盛り込まれた。第一に、H-1B所持者を雇用する企業は、そのH-1B所持者に対し、米人社員と同等の給与や労働条件を提供することが義務づけられている。第二に、とくに外国人社員への依存度が高い企業（H-1B所持者が社員全体の15%以上を占める企業）は、新たにH-1B所持者を雇

22) U.S. General Accounting Office, *Export Controls: Department of Commerce Controls over Transfers of Technology to Foreign Nationals Need Improvement*, GAO-02-972, September 2002 (<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-02-972> [Accessed April 20, 2009]), cited in Wasem, *Immigration, op.cit.*, p.14. 日本でも外国人研究者を通じた重要技術の国外流出への懸念がもたれ、対応が検討されはじめている。たとえば『情報技術等の適正な管理の在り方に関する研究会報告書』経済産業省、2008年7月 (<http://www.meti.go.jp/press/20080728006/20080728006.html> [2009年4月1日アクセス])。

用する前に米国人のリクルートに努めたこと、またH-1B所持者を雇用する前後90日に同じポストの米国人社員を解雇していないことを証明しなければならない。これらは、コストダウンのため安易に外国人を雇ったり、米国人社員を外国人に入れ替えたり、米国人社員の給与水準を下げたりすることを食い止めるためのルールである²³⁾。

第三に、H-1B所持者を雇用する企業は、ビザ発給時に一件当たり1000ドルの手数料を徴収される（かつて500ドルだったが一時増枠した際に引き上げられた）。この収益は主として、労働省が実施する職業訓練プログラム（とくにIT関連の能力向上プログラム）と、全米科学財団（NSF）の奨学金制度（数学やコンピュータ・サイエンスをはじめとする理工系の学生向けが中心）の財源に回される。すなわち、短期的にはH-1Bで外国から人材を調達しつつ、ビザ発給で資金を得て、長期的な国内人材育成も図るという仕組みである²⁴⁾。

以上はH-1Bという1つの制度の検討にすぎないが、そこから少なくとも次のように言えるのではなかろうか。ハイテク移民政策は、科学技術政策、産業政策としての側面をもちつつも、労働政策、社会福祉政策、教育政策、さらには安全保障政策とも関わる非常にセンシティブな問題である。米国はハイテク移民の誘致において世界一の実績をもちながらも、ハイテク移民受け入れのマイナスの影響を小さくする工夫を凝らしながら、受け入れ促進の仕組みをたえず見直す姿勢を崩していない。ヒトのグローバリゼーションに対応するために、常に調整を続けているといえるだろう。

IV ハイテク移民の呼び戻し：中国の例

米国がハイテク移民の受入国として世界第一位であれば、中国はインドとともに、ハイテク移民の送出国として世界最大級の国である。そして、積極的なハイ

23) ここでいう米国人とは、米国市民権もしくは永住権を有する人々（すなわち非移民ステイタスではない人々）を意味する。よって永住権をもつ外国出身者も含まれる。

24) Linda Levine and Blake Alan Naughton, *Programs Funded by the H-1B Visa Education and Training Fee, and Labor Market Conditions for Information Technology (IT) Workers*, CRS Report for Congress, RL31973, October 5, 2007 (available at <https://secure.wikileaks.org/wiki/CRS-RL31973> [Accessed April 20, 2009]).

テク移民の呼び戻し政策を展開している点で注目に値する。

中国のハイテク移民呼び戻し政策は、海外帰来（海外帰国者）を略した「海帰（ハイグエイ）」と同音なので「海亀」政策と呼ばれる。海亀政策には、主要なものとして少なくとも4つ——(1)長江学者奨励計画、(2)春暉計画、(3)百人計画、(4)留学人員創業園——がある²⁵⁾。

このうち(1)~(3)は、海外で活躍する学者・研究者の呼び寄せを主目的としている²⁶⁾。本稿の関心事であるハイテク移民の帰国と起業を促す政策は、(4)が該当するので、以下ではそれについて詳しく見ていこう。

「留学人員創業園」は、海外への留学生や、海外で仕事をしている中国人が帰国して起業する際に、各種のサポートを提供する施設である。1994年から国家科学技術部、教育部、人事部の呼びかけで、中国の多くの地域に留学人員創業園が設立された。すでに100を越える創業園が中国全土につくられており、その中で最も格の高い、国家レベルの留学人員創業園が約30カ所ある²⁷⁾。

たとえば、国家レベルの創業園の1つ、「北京市留学人員海淀創業園」は、海外留学・海外勤務から戻った中国人が北京でハイテク企業を設立する際に、インキュベーター（孵化器）として支援することを目的に、1997年10月に開設された。翌年には、国家レベルの認証を受けた最初の創業園の1つとなった。以後も発展を続け、国や北京市から表彰を受けるなど、数ある留学人員創業園の中でも優等生の1つといえる。

海淀創業園は4つのビルからなり、ビルの中にはマンションのようにオフィス

25) 科学技術振興機構・中国総合研究センターのウェブサイト (<http://crds.jst.go.jp>) を参照 (2009年3月16日アクセス)。

26) (1)「長江学者奨励計画」は、国内外の優秀な学者を中国の高等教育機関に招致し、国際的なトップレベル人材を養成することを目的とする。教育部が1998年に開始。香港の著名な企業集団・長江基建有限公司がスポンサーとなったため、この名がある。(2)「春暉計画」は、短期の帰国を促すことを目的とし、中国国内での共同研究や学術交流などの面で、海外にいる留学人材を支援する。教育部が1996年に開始。(3)「百人計画」は、科学技術院が1994年に開始した、中国最初の人材誘致策。海外傑出人材、海外有名学者などの招聘を目的とし、すでに千人を超える人材が招致または助成を受けた。以上、中国総合研究センターのウェブサイト（前掲）より。

27) 中国総合研究センターのウェブサイト (<http://crds.jst.go.jp/CRC/plan/m4-3-4.html>)。2009年4月1日アクセス。同サイトに約30の国家レベル留学人員創業園のリストがある。また、各創業園のウェブサイト（中文）へのリンクもある。

が並ぶ。最も大きなビルの中には、100社を越えるハイテク企業が入居している。入居資格は、海外留学・海外勤務から帰国した中国人が創業者であること、科学技術部の定める基準をクリアしたハイテク企業であること、資本金が200万元以下の小規模なベンチャー企業であること、などである。米国、ヨーロッパ、日本などから帰国した起業家が入居している。

そのような留学人員によるハイテク・ベンチャー企業に対し、海淀創業園は各種の支援を提供している。たとえば、(1)創業資金の供与（起業の際に6～10万元を供与）、(2)所得税の減免（最初の3年間は免除、続く2年間は半額とする「3免2減半」）、(3)オフィス賃貸料の減額（1年目は賃貸料が無料、2年目は市価の4割、3年目は7割）、(4)融資のサポート（創業園が仲介するためベンチャーであっても銀行ローンが比較的容易）、(5)各種の専門サポート（財務や法務などの研修やコンサルティングが無料）といった優遇・支援である²⁸⁾。

この北京市留学人員海淀創業園は、「北京のシリコンバレー」と呼ばれる北京中関村科技園区（サイエンスパーク）の中にある。帰国組が魅力を見出しているのは、個々の優遇・支援もさることながら、このサイエンスパークで享受できる全体的な研究・ビジネス環境であると思われる。

中関村科技園区は、北京市の西北部に広がる大学、研究機関、ハイテク企業の集積地である。総面積232平方キロのエリアに、清華大学、北京大学、中国人民大学といった一流大学のほか、中国科学院などの各種研究機構が密集している。企業は約1万8000社が集まり、約2000社は外資系企業である。世界的企業も目立ち、IBM、マイクロソフト、インテル、モトローラ、Google、オラクル、ノキアなどの研究センターが集まる。日系企業も多く、NTT、日立、松下、ソニー、NEC、キャノン、三菱などが進出している。

中国の代表的なIT企業が集中していることでも知られる。聯想集団（英語社名Lenovo：中国最大のPCメーカーで、2004年にIBMのPC部門を買収して世界的メーカーに発展）、北大方正（Founder：漢字を用いた電子出版システムで有

28) 2009年3月17日、北京市留学人員海淀創業園への訪問調査に基づく。同創業園のウェブサイト (<http://www.ospp.com>) も参照 (2009年3月1日アクセス)。なお、優遇策の具体的内容は変動するようである。

名)、百度(Baidu:中国最大の検索エンジン)、搜狐(Sohu:百度とともに人気の検索エンジン)などが代表である。

シリコンバレーにスタンフォード大学やカリフォルニア大学バークレイ校の教員や卒業生が設立したハイテク企業が多いように、中関村にも大学から生まれた企業が少なくない。北大方正は北京大学の教員たち、レノボは中国科学院の研究員たちが設立した。清華紫光(IT・バイオを中心とする総合ハイテク企業)、清華同方(ソフトウェア開発をはじめとする総合ハイテク企業)は、清華大学が設立・経営する校弁企業である。留学人員の活躍も目立ち、百度と搜狐は米国留学からの帰国者が設立した。

中関村は1980年代まで「電子一条街」と呼ばれ、エレクトロニクス関連の中小企業が集まる場所にすぎなかった。それが90年代に、国家科学技術部および北京市政府によって計画がつくられ、サイエンスパークとしての建設が進められていった。現在、パーク内の企業1万8000社のうち、1万3000社が科学技術部の基準を満たしてハイテク企業の認定を受けている。パーク内の総売上は88年から2008年まで、年平均30%の成長を見せている。総収入で見るとIT分野が全体の67%を占め、圧倒的に多い。他には新材料、バイオテクノロジー、光機械工学などの企業が集まる。

中関村科技園区は、海外からの帰国者だけでなく、中国国内で高等専門教育を受けた優秀な人材や、世界的な多国籍企業、金融機関などを積極的に誘致している。たとえばハイテク企業を誘致するために、通常の所得税が25%のところ、ハイテク企業は15%に優遇している。また、総生産の4割以上を輸出する国内企業、7割以上を輸出する外資企業は、所得税が10%に引き下げられる。

ハイテク企業の資金繰りを円滑にするため、科技園区への金融機関の誘致にも熱心である。資本金10億元以上で北京市に新たに設立する金融機関に対しては、1000万元の資金補助を、資本5億元以上の機関には800万元の補助を、1億元以上の機関には500万元の補助を与える。その他、オフィス賃料についても補助金を供与する。

そして、優秀な人材を惹きつけるための措置として、第一に税制面の優遇措置を設けている。国内外の有力ハイテク企業で2年以上働き、かつ年俸が10万元を

超えるシニア・マネージャーや技術者は、マイホームやマイカーの購入、ハイテク企業への投資などによって支払った地方税のうち8割を、30万円を超えない範囲で還付される。第二に、戸籍の取得における優遇がある。海外からの帰国者で、科技园区のハイテク企業で働く人材には、北京市の住居または戸籍を与える。中国では戸籍の変更が厳しく制限されているため、これは魅力的な優遇策となる。第三に、子弟の教育面でも優遇される。留学人員や科技人材の子弟には、優先的に北京の優良校への入学が認められる。高学歴の彼らは子弟の教育に非常に熱心なので、これも魅力的な優遇策といえる²⁹⁾。

中関村科技园区には、2007年末時点で9800人の留学人員が集まり、留学人員が設立した企業が累計4200社にのぼる。留学先の内訳は、半分近く（45%）が米国で、あとは日本（17%）、ヨーロッパ（17%）、カナダ（5%）、その他（16%）である³⁰⁾。

さて、以上のような人材誘致策は、グローバル化の波を利用しようとする中国の経済発展戦略および科学技術政策の全体的な流れの中でとらえる必要がある。中国は鄧小平指導下の1980年代半ば、世界のハイテク開発競争に遅れをとる危機感から、200名以上の科学技術専門家を集め、各分野にわたってハイテク研究開発計画の策定に着手した。その計画は、1986年3月に発表されたため「863計画」と呼ばれた。863計画は、バイオ、IT、自動化、エネルギー、新材料、宇宙、レーザーの7分野でスタートし、後に海洋分野が追加され8分野になった。この計画では、4つの目標が定められた。第一に、各種の技術開発プロジェクトによって中国の技術レベルを向上させ、先進国に追いつくこと。第二に、研究成果を実用

29) 2009年3月17日、北京中関村科技园区への訪問調査に基づく。調査に当たり、同科技园区の葛子建・海淀区投資促進局副局長、符沢元・同局員、ならびに在北京日本大使館の三原祥二氏、伊佐新一氏にご協力いただいた。記して謝意を表したい。優遇策の具体的内容は変動する可能性がある。同科技园区については、公式ウェブサイト (<http://www.zgc.gov.cn>) のほか、以下の文献も参照。橋田坦『北京のシリコンバレー：中国ハイテクのキャッチアップは可能か』白桃書房、2000年。Yu Zhou, *The Inside Story of China's High-Tech Industry: Making Silicon Valley in Beijing*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2008.

30) 郭鵬程・北京中関村科技园区駐東京連絡処主任が作成した資料「北京中関村科技园区発展状況ならびに関西文化学術研究都市との交流」（2008年11月20日）より。http://keihanna.biz/salon/kei_comments/pdf/kaku.pdf（2009年4月1日アクセス）

化・産業化して経済発展につなげること。第三に、良好な研究環境・インフラを整備すること。そして第四に、科学技術と経済の発展に貢献しうる優秀な人材を育成することである³¹⁾。

続いて1988年には、「火炬（たいまつ）計画」がスタートした。この計画は、民生技術の実用化・産業化をいっそう明確に目的に掲げた。具体的な施策の1つが、全国にハイテク産業開発区を建設し、その区内でハイテク企業およびハイテク人材の後押しをすることであった。そして、ハイテク産業開発区として最初に国家から認定を受けたのが、上述の北京中関村科技園区であった³²⁾。人材の誘致・育成に熱心な科技園区は、こうして生まれたのである。

もちろん、中国がハイテク人材の集積に成果をあげてきたのは、政府の政策のみの結果ではない。民間のハイテク部門が急成長し、中国内で好待遇の仕事を得るチャンス、さらには独自に創業するチャンスが拡大したことが、政府の人材誘致策と相乗効果を発揮して、ハイテク移民の帰国を促してきたと考えるべきだろう。ともあれ、中国政府のハイテク移民政策は積極的である。まず一方で、中国は世界最大のハイテク移民の送出国であることをやめようとはしない。中国国家統計局の統計によれば、中国から海外への留学生の数は、1990年には3000人弱だったが、95年には2万人、2000年には3万9000人、2005年には11万9000人、2007年には14万4000人と急増している。と同時に、留学からの帰国者の数も増えつづけている。2000年は9100人、2003年は2万人、2005年は3万5000人、2007年は4万4000人が帰国した³³⁾。世界最大の送出国でありつづけながら、海外で能力をつけた人材を大量に呼び戻すこと——それは「頭脳還流」を利用した成長戦略と言い換えられる。それが、グローバリゼーション対応型国家をめざす

31) 橋田『北京のシリコンバレー』前掲、20-22頁。

32) 同上、23-29頁。「863計画」および「火炬計画」については、他に、角南篤「中国のイノベーション・システム改革と科学技術政策」『研究技術計画』Vol.16, No.3/4, 2001年、150-158頁。Adam Segal, *Digital Dragon: High-Technology Enterprises in China*, Ithaca: Cornell University Press, 2003, pp. 29-34などを参照。

33) 海外への留学生数は、2002年に12万人を越えてから2003～2005年に11万人台へと微減したが、2006年に13万人を越え、2007年に14万人を越えた。微減期があるものの、増加傾向ははっきりしている。中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2008』北京：中国統計出版社、2008年、780頁、表20-8。

中国のハイテク移民政策だといえるだろう。

V ハイテク移民の研究課題

ヒトの移動のグローバル化が進むにつれ、移民が増加している国々では、治安の悪化、社会福祉コストの増大、経済格差、文化的・宗教的な軋轢、テロリストへの危惧など、さまざまな懸念が抱かれ、ヒトの流れをどのように管理するかが盛んに論じられている。そのような中であって、ハイテク移民だけはどこでも歓迎され、いかに多くを誘致するか、いかに逃さないようにするかが最大の論点になっているように思われる。頭脳還流の効果に着目すれば、ハイテク移民は受入国と送出国の双方に利益をもたらす「ウィン・ウィン」の実現者であるとみなされる。また、国境を越えてクリエイティビティを発揮する人材こそが、国家や大企業のような巨大組織に代わってグローバル経済の新秩序をつくりだす主体であるともいわれる³⁴⁾。

それは多くの研究で示されてきたことであるし、米国や中国をはじめとする国々の実際の動きもそれを裏付けている。しかし、ハイテク移民問題の現実決して単純ではない。実証的観察に希望的観測が混じらないように、今まで以上の注意が必要であろう。さらなる学術的研究や政策的対応が必要な問題を、以下では3つ指摘する。

第一に、ハイテク移民が世界の多くの国々で必要とされ、歓迎されていることは確かだとしても、彼らの境遇が一般的なイメージほどに恵まれているとは限らないことである。

たとえばH-1Bビザの発給枠は、米国の経済状況や政治状況によって左右される。それによりハイテク移民も翻弄される。H-1Bビザが創設された1990年代の米国は、ITブームに沸き、IT人材の不足が顕著であった。人材不足が米国

34) たとえば、Richard Florida, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books, 2002 (井口典夫訳『クリエイティブ資本論——新たな経済階級の台頭』ダイヤモンド社、2008年); Florida, *The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent*, New York: Harper Collins, 2007 (井口典夫訳『クリエイティブ・クラスの世紀——新時代の国、都市、人材の条件』ダイヤモンド社、2007年)。

の競争力を削ぐという声を受けて、議会は1990年代末にビザ発給の上限を引き上げ、6万5000人だった枠を最大時には19万5000人まで拡大した。ところが皮肉なことに、増枠した途端に2001年の景気後退でハイテク・バブルがはじけ、枠が余るようになった。H-1B所持者のレイオフも相次いだ。雇用主の証明書が必要なH-1Bビザは、レイオフされると無効になり、他の就職先が見つからないと国外退去を迫られる。この時期に米国から中国へのハイテク移民の還流が本格化した背景の1つには、こうした景気後退の影響もあったのである。

発給枠が6万5000人に戻されてから、再び高度人材の需要が高まり、近年は申請開始と同時に枠をはるかに越える申請が殺到している。今度は働きたくても働けない人々が出てきて、増枠を求める声が産業界から高まった。しかし議会は、ハイテク移民への依存について、米国の安全保障や労働問題とからんで賛否両論があることを受け、すぐに増枠を決めることはしない。そうこうしているうちに2008年の経済危機がハイテク産業を直撃し、またしてもレイオフにおびえる外国人が増えているのである。

2009年2月17日、オバマ新政権のもとで、経済危機対策の目玉となる米国再生・再投資法 (American Recovery and Reinvestment Act) が成立し、その一部として米国人労働者雇用法 (Employ American Workers Act) が発効した。それにより、公的資金の注入を受けた米企業は、H-1B所持者を雇用する際に、ハイテク移民への依存度が高い企業 (H-1B所持者が全従業員の15%以上の企業) と同じ制約を受けることとなった。H-1B所持者を雇い入れる前に米国人労働者のリクルートに努めること、前後90日間に米国人労働者を解雇しないこと、などの制約である³⁵⁾。経済危機がハイテク移民の就業機会に、少なからず影響している一例であろう。

ハイテク移民が大量帰国すると、本国でも社会問題化する。中国では、帰国した「海亀」たちがすぐには仕事に就けず、良い就職口をじっと待つ「海待」になっているといわれる。海待 (ハイダイ) は「海帯」(コンブの意) と同音なので、

35) "USCIS Announces New Requirement for Hiring H-1B Foreign Workers," U.S. Citizenship and Immigration Services, March 20, 2009 (http://www.uscis.gov/files/article/H-1B_TARP_20mar2009.pdf [Accessed April 22, 2009]).

コンブのように無為に漂っている状況が揶揄されているのである。以前に比べて留学経験者がはるかに増えたため、帰国後に活躍する優秀な人材は「海鮮（ハイシエン）」と讃えられる一方、学歴や能力で劣るとみなされれば「海草（ハイツァオ）」（海苔の意）と皮肉られることもある³⁶⁾。

第二の問題は、ハイテク移民が各国で優遇される陰で、ローテク移民に対する締め付けが強まっていることである。それは「移民選別」の動きとなってあらわれている。

米国では、特殊専門職のH-1Bビザ所持者には永住するための就労ビザ（EBビザ）の申請が認められるが、非熟練労働の一時就労ビザ所持者にはそれが認められない。また、そのEBビザは、就労のために永住しようとする外国出身者を受け入れる際に優先順位をつける仕組みである。EB-1は最優先労働者（priority workers）として、芸術、科学、教育、事業、スポーツなどにおいて特殊な能力をもつ人、著名な教授・研究者、米国に派遣される企業の重役などが対象である。EB-2は専門家（professionals）で、修士以上の高学歴者および特殊な能力をもつ専門職人材が申請できる。EB-3は熟練工または専門職労働者（skilled or professional workers）で、実務経験2年以上の技能工や、学士以上の学歴所持者が対象となる。永住目的の移民受け入れは、家族の呼び寄せ（年間48万人）を除けば、このEBビザ（年間14万件）が最も多い³⁷⁾。EBビザの約半分は、H-1Bビザから切り替えた人々で占められている³⁸⁾。

これら優秀な人材には移住の道を開く一方、9・11テロ後の米国は全体的に移民に対する締め付けを強めている。2001年に米国愛国者法（U.S.A. Patriot Act）で出入国管理を強化、2002年には国土安全保障法により国土安全保障省（Department of Homeland Security）を新設して、司法省の下にあった移民帰化

36) 『朝日新聞』2006年12月16日、第9面。日本国際協力センター（JICE）留学生部で北京に滞在する伊藤美奈子氏にもご教示いただいた。

37) その他、EB-4は特別移民（special immigrants）として、宗教団体の従事者などが主たる対象である。EB-5は投資家（investors）で、米国内で100万ドル以上（地方小都市や失業率の高い地域の場合は50万ドル以上）の投資をして、雇用創出に貢献した人々に与えられる。三菱総合研究所『欧米諸国における外国人材の活用等に関する実態調査』前掲、18-28頁。

38) Wasem, *Immigration, op. cit.*, p. 10.

局を組み込んだ。メキシコとの国境警備体制を強化するほか、レストラン、建設現場、工場などの非熟練労働市場で非正規移民への監視を厳しくしている³⁹⁾。

他の国々でも、移民選別の動きは顕著である。イギリスでは、2008年より移民を5つの階層(Tier)に分け、入国管理を差別化することを決定した。ポイント制度(学歴、職種、年収、年齢、就労希望分野での業績、同分野における国内の人材不足状況などを点数化する制度)によって第一階層(高度技能者)を選別し、他の階層よりも入国や永住申請などで優遇する。同種のポイント制度は、オーストラリアやカナダでも導入済みである。ドイツやフランスも、近年の移民法改正により、移民流入の抑制色を強める一方で、高度人材を優先して受け入れる仕組みを強化した⁴⁰⁾。

日本でも、高技能外国人労働者の受け入れを促進するために、ポイント制度の採用や、在留期間の延長、永住権取得に必要な滞在期間の短縮といった優遇措置の導入が検討されている⁴¹⁾。しかし、単純労働には就労目的の滞在を認めないという従来からの方針は変わっていない。そのため抜け穴として研修・技能実習制度が利用され、開発途上国から来た人々が低賃金・長時間労働を強いられるケースが頻発し、社会問題化している⁴²⁾。

39) 米国の安全保障政策と移民政策の結びつきについては、たとえば以下を参照。Terri E. Givens, et al., eds., *Immigration and Security: U.S., European, and Commonwealth Perspectives*, New York: Routledge, 2009; Michael C. LeMay, *Guarding the Gates: Immigration and National Security*, Westport, CT: Praeger Security International, 2006; Christopher Rudolph, *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*, Stanford: Stanford University Press, 2006.

40) ヨーロッパ諸国の移民選別の動きについては、以下を参照。三菱総合研究所『欧米諸国における外国人材の活用等に関する実態調査』前掲、78-159頁。経済産業省『通商白書2008』時事画報社、2008年、245-247頁。天瀬光二「揺れる欧州の移民政策——社会統合に配慮、選別を厳格化する方向に」『エコノミスト』2008年1月15日号、34-35頁。Georg Menz, *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*, New York: Oxford University Press, 2009.

41) たとえば「高度人材受け入れ推進会議」が2008年に設置され、専門的な知識をもつ外国人の受け入れ拡大策を官民で話し合っている。同会議については首相官邸のウェブサイト (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/index.html>) を参照(2009年4月20日アクセス)。

42) たとえば、外国人研修生問題ネットワーク編『外国人研修生——時給300円の労働者』明石書店、2006年。法務省は、制度の悪用を防ぐため、最低賃金法や労働基準法の適用拡大で研修生を保護する制度改正などを検討している。

ハイテク移民の問題は、ローテク移民の問題と表裏一体である。各国がとるハイテク移民の優遇策は、優先枠や優先順位を設けるなどして、ローテク移民の冷遇策となりがちである。ハイテク移民の研究は、ハイテク移民の陰にいる人々にも目を向けていかなければならない。

第三の問題は、ハイテク移民の流れを見ると近年「頭脳還流」が顕著になってきたとはいえ、未だに「頭脳流出」に悩まされる国・地域、職業分野が少なくないことである。

頭脳還流のダイナミズムを生き生きと描き出したサクセニアン⁴³⁾の著作には、シリコンバレーを中心としたイスラエル、台湾、中国、インドとの間での還流が取り上げられている⁴³⁾。しかしそれ以外の国々、とりわけ後発開発途上国の中には、優秀な人材の海外流出が国の発展の阻害要因となっているところが少なくない。高等教育を受けられるのが国民のごく一部であるような国では、高度人材が稀少な資源であるから、その流出は深刻な問題である。しかも、先進諸国が好待遇で人材獲得競争を展開するなか、貧しい国々が人材流出に歯止めをかけることは容易ではない⁴⁴⁾。

2001年時点で、途上国における25歳以上の大卒者（二年制を含む大学の正規修了者）のうち10人に一人が、北米、オーストラリア、西ヨーロッパのいずれかに居住していた。国によってはその比率はもっと大きく、たとえばカリブ諸国では大卒者の半数以上、とりわけジャマイカとハイチでは大卒者の75%が、米国に移り住んでいる。理工系分野に限れば、途上国で教育を受けた人の3～5割が、先進国に移っているという推計もある⁴⁵⁾。

43) Saxenian, *New Argonauts*, *op. cit.* (邦訳『最新・経済地理学』前掲)。

44) 開発途上国の頭脳流出問題については、たとえば、Caglar Ozden and Maurice Schiff, eds., *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington, D.C.: World Bank, 2006; Devesh Kapur and John McHale, *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005; Yevgeny Kuznetsov, ed., *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington, D.C.: World Bank, 2006.

45) B. Lindsay Lowell, et al., *Brain Strain: Optimising Highly Skilled Migration from Developing Countries*, London: Institute for Public Policy Research, August 2004 (<http://www.ippr.org.uk/ecommm/files/brainstrain.pdf> [Accessed April 26, 2009]), pp. 9-10.

頭脳流出が最も深刻なのは、医療分野である。先進国では少子高齢化を背景に医師や看護師が慢性的に不足している。ヒトの移動のグローバル化は医療分野でも顕著であり、途上国から先進国へ医療スタッフが移りつづけた結果、グローバル規模で偏りがみられるようになった。乳幼児の死亡率が高かったり、エイズなど疾病が最も深刻であったりする最貧国から医師や看護師が流出すると、国民の生命・健康が危うくなるだけでなく、国の経済発展にも大きな支障が出る。

OECD（経済協力開発機構）の報告書（2007年）によれば、2000年前後の時点で、OECD諸国全体の医療機関に勤める医師の18%、看護師の11%が外国出身者であった。彼らのうち約半数は米国で仕事に就いている。4割はヨーロッパ、残りはオーストラリアとカナダにいる。海外で働く医師・看護師の絶対数が一番多いのは、フィリピンとインドである。フィリピン生まれの看護師は約11万人、インド生まれの医師は約5万6000人が、OECD諸国で働いている。流出率で見ると、カリブ海諸国とサブサハラ諸国がきわだって高い。フィジー、ハイチ、モザンビーク、シエラレオネ、トリニダード・トバゴ、タンザニアなどは医師の海外流出率が5割を越え、グレナダ、ガイアナは7割を越えるほどである⁴⁶⁾。

フィリピンのように、海外で働く看護師からの送金が、本国にとって経済的に大きな利益となっている国は少なくない。しかし、稀少な医療分野の人材を失うことによる損失（とくに一時就労ではなく永住してしまった場合）や、代替りの人材を教育・訓練するコストのほうが、利益をはるかに上回る場合も多からう。IOMは2006年、WHO（世界保健機関）およびILO（国際労働機関）と共同で医療分野における移民問題について国際セミナーを開き、プル要因（先進国における医療人材不足）と、プッシュ要因（途上国の医療人材がより良い待遇や研究環境を求めること）が今後も存続し、グローバルな医療格差がいつそう拡大する見込みであることに警鐘を鳴らした⁴⁷⁾。ハイテク移民の増加が生み出す負の効果

46) Organization for Economic Co-operation and Development, "Immigrant Health Workers in OECD Countries in the Broader Context of Highly Skilled Migration," in OECD, *International Migration Outlook 2007*, Paris: OECD, 2007 (http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_33729_38797017_1_1_1_1,00.html [Accessed April 1, 2009]), Part III. 国別の医師と看護師の海外流出率は、pp. 212-215, Annex III. A2にある。

47) International Organization for Migration, *Migration and Human Resources for Health: From Awareness to Action*, Geneva: IOM, 2006.

に、もっと目を向けていく必要があるだろう。

VI おわりに

IT技術者に代表される「ハイテク移民」の増加は、ヒトの移動のグローバリゼーションをよく示した現象である。ハイテク移民は移住先において、人材不足を補う即戦力となるだけでなく、新たなハイテク企業の創設や、新たな技術の創出に貢献しうる。さらには移住先と出身地との橋渡し役となることで、国境を越えた先端技術開発のネットワークづくりを可能にし、受入国と送出国の双方の産業発展に貢献しうる。ハイテク移民はもはや頭脳流出の象徴ではなく、頭脳還流を生み出し、国・地域の発展過程に新たな可能性をもたらすリソースであるといえる。それゆえグローバル規模で、ハイテク移民の誘致競争が繰り広げられているのである。

ここで話を、冒頭で述べた「グローバリゼーション対応型国家」に戻そう。グローバル化を拒絶するのではなく、その波をうまく利用しようとするグローバリゼーション対応型国家は、ヒトのグローバル化にどう対応しようとしているのだろうか。それは一言でいえば、頭脳還流の中に自国を組み入れ、可能なかぎりその中心をめざす戦略だといえるだろう。頭脳還流の外に置かれることは、先端技術開発のグローバル・ネットワークから外されることを意味し、グローバル化の波に乗った成長の機会は失われる。ハイテク移民の力強い流れが自国を通過していくように、絶えず対応を調整しなければならない。

ただし、本稿で一端を明らかにしたように、グローバリゼーション対応型国家の具体的な対応は様ではない。米国は、世界一の移民受入国として、常に移民問題と向き合う必要に迫られている。ハイテク移民政策に関しても活発な政策論争があり、国内労働市場や国家安全保障への懸念をなるべく小さくしながら、これまで以上にハイテク移民を惹きつけ、世界一の地位を維持するための工夫を凝らしている。中国は、世界一の移民送出国として、その地位を維持したまま、つまりいっそう多くの人材を海外に送り出しつづける一方で、彼らの帰国を積極的に支援する戦略をとっている。すでに置かれている現状や、これまでの経緯に応じて、グローバリゼーション対応型国家の政策は異なりうる。日本を含め、いず

れの国もそれぞれに合ったハイテク移民政策を考える必要があるだろう。

それと同時に、国々および国際社会が考えなければならない問題がある。グローバルゼーション対応型国家が、ヒトのグローバル化の波を利用しようとするときに派生する、負の影響にはどのように対処すればいいのだろうか。第一に、人材不足の穴埋めとしてハイテク移民の誘致が続くならば、彼らは（ローテク移民と同じように）労働力の需給の調整弁とされ、不安定な生活を余儀なくされるのではないか。第二に、ハイテク移民が優遇される陰で、冷遇されつつあるローテク移民をどうするか。第三に、頭脳還流の中に入りたくても入れず、頭脳流出が深刻でありつづける国や産業をどうするか。本稿で指摘したのは以上だが、他にも問題はありうるだろう。これら負の側面に目を向けるためには、グローバルゼーション対応型国家のあり方を考える際に、国家の視点だけでなく、ヒトの視点に立つことが大切であるといえまいか。

いささか話が大きくなりすぎたきらいがあるが、「研究序説」ということでご容赦いただき、この研究に一層努めることを約して、小論を閉じることにしたい。

[付記：本稿は、野林健教授の一橋大学退職記念論文集の一編として執筆されたものである。この場を借りて、これまでの多年のご指導に心から御礼申し上げるとともに、さらなるご活躍とご健勝をお祈り申し上げたい。]