

2014年11月18日 全7頁

## 移民レポート 2

## 米国：国際的なヒトのモビリティの中心地

## 卓越した人材獲得競争力

経済調査部

アジアリサーチヘッド 児玉 卓

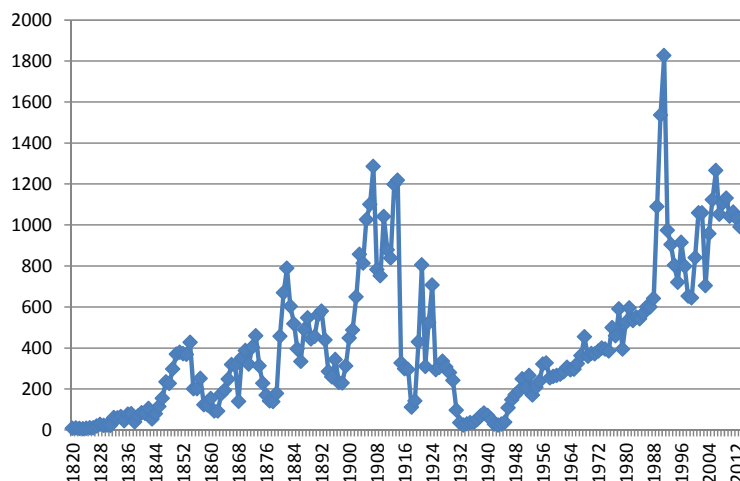
## [要約]

- 移民の主たる出身地域が、かつての欧州から中南米、そしてアジアへと移り行く中で、米国の文化、社会も不断の変容を迫られてきた。国際的な人のモビリティを高める強い求心力を発揮すると同時に、モビリティの高さが同国の変化の原動力ともなる。ここに、米国が移民大国と呼ばれる所以があろう。
- 近年の米国の移民政策の中心に位置付けられるのが、不法移民対策である。それは新たな不法移民の流入を抑制する国境管理の問題であり、更には既に1000万人を超える、すでに米国内に存在する不法移民にいかに対応するかという問題でもある。後者については、合法的滞在資格の付与が主要な対応策の一つに位置付けられている。不法移民の存在を前提とし、彼らをいかに米国社会に融合させるかという観点が制度設計に盛り込まれている。それは移民増加に伴う社会的コストの削減策という側面を持っており、こうした移民先進国の政策の在り方は、日本に多くの教訓を与える。問題は、現在の日本では「移民はいない」ことになっているため、こうした政策が採用される余地を自ら放棄していることだ。
- 高技能人材を優先的に受け入れる「選択的移民政策」を採用していることは、米国も他の主要先進国同様である。ただし、日本のように高技能人材は良いが、単純労働者は受け入れないという二分法は取っていない。労働力供給の不足が明らかな職種については明示的な外国人労働者の受け入れを行っている。また、典型的には在米インド人の所得稼働能力の高さが示すように、米国は高技能人材受け入れ政策が有効に機能している国とみなせよう。

## 移民の国

米国は毎年、100万人前後の人々が永住権を取得する、移民受け入れ大国である。国連統計によれば、移民の人口に占める比率(ストック)は、2010年時点で14.2%であり、カナダ(20.5%)やオーストラリア(26.8%)、また、UAE(86.7%)やクウェート(62.6%)のような中東産油国を下回るが、米国における移民の絶対数は約4400万人と他国を圧倒しており、世界全体の移民(約2億2100万人)のおよそ2割が米国に居住している。また、国連は「移民」を、「外国に1年以上居住する者」と定義しているが、後述するように、米国には有期滞在のビザで入国、滞在した後に永住権を取得し、「米国人となる元外国人」が多い。米国人となった時点で、国連の定義における移民ではなくなるため、外国に出自を持つ米国居住者の数は、上記「移民」を大きく上回ることになる<sup>1</sup>。

図表1 米国の移民(永住権取得者)数



(注) 単位は1000人

(出所) U. S. Department of Homeland Security

また、米国には1100万人を超える不法移民が存在すると言われており(政府推計では2012年1月時点で約1140万人)、その対処を含め、移民政策は同国の重要な政策テーマであり続けてきた。さらに、移民の出身地域の中心が、かつての欧州から中南米、そしてアジアへと移行行く中で、同国の文化、社会も変容を迫られてきている。米国が国際的な人のモビリティを高める主要な求心力になると同時に、モビリティの高さが同国の変化の原動力ともなる。ここに、米国が移民大国と呼ばれる所以があろう。

<sup>1</sup> 米国の移民政策のベースとなる、「1952年 移民及び国籍法」、「1965年 修正・移民及び国籍法」では、移民を「永住権を取得した外国人」と定義しており、国連の定義とは異なっている。例えば、駐在員などの有期雇用ビザや留学生ビザで滞在する外国人の内、滞在期間が1年以上であれば、国連の定義では移民だが、米国法では「非移民」である。また、外国に居住したまま米国の永住権を取得し入国した外国人は、米国滞在が1年未満であっても米国定義では移民だが、国連の定義では移民にカウントされないことになる。本文では、断りのない限り、移民と表記した場合は米国法による移民を意味する。

## 移民政策の変遷

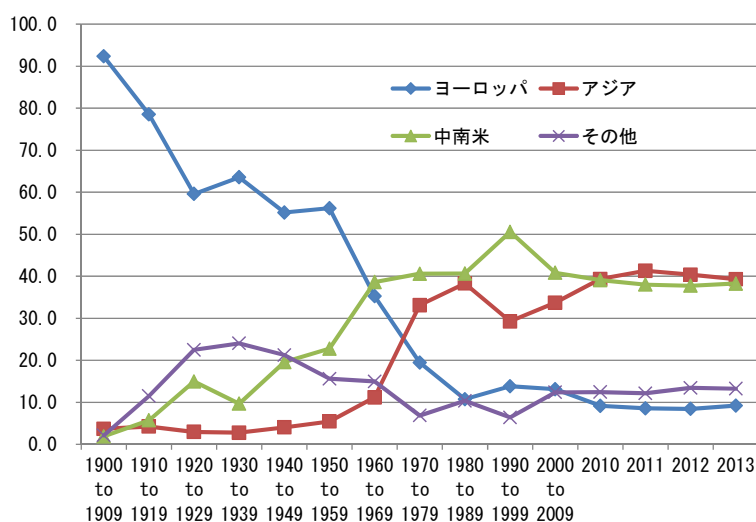
「図表 1」に見るように、米国への合法的な移民（フロー）の数は、長期的に大きなアップダウンを伴っている。その背景の一つをなすのが同国の移民政策である。

米国の移民関連法は、古くは、米国内に 2 年以上居住する自由な白人であることを帰化要件として定めた「1790 年 帰化法」、「1882 年 中国人排斥法」、「1924 年 移民法<sup>2</sup>」など、人種や出身国を基準とした移民流入の制限を意図したものであった。こうした抑制的政策に、世界大恐慌、第二次世界大戦の勃発などが相まって、1910 年代をピークとした移民ブームが 40 年代にかけ、一度、終焉を迎えている。

その後、終戦と社会・経済の正常化などから移民流入数が再度の増加に転じる中、米国は「1965 年 修正・移民及び国籍法」において、移民の出身国別割当制度を廃止し、従来の新規移民の抑制方針を転換させた。これが、近年に至る、移民受け入れ数の継続的な増加と移民の出身国（地域）の多様化の出発点になっていると考えられる。

ここで出身地域別の移民の変遷を概観すると、1900 年頃まで全体の 9 割超を占めていたヨーロッパ出身者のシェアがその後低下し始め、中南米、やや遅れてアジアのシェアが拡大し、近年では両地域で総数の 80%程度を占めるようになっている（図表 2）。2013 年の国別ランキングは、メキシコ（13.4 万人、全体の 13.5%）、中国（6.8 万人、6.9%）、インド（6.6 万人、6.6%）、フィリピン（5.3 万人、5.3%）、ドミニカ共和国（4.1 万人、4.2%）が上位 5 か国である。ちなみに、同年の日本からの移民は約 6400 人、全体の 0.6%であった。

図表 2 永住権取得者の出身地域（シェア%）



(出所) U. S. Department of Homeland Security

<sup>2</sup> 日本での通称は「排日移民法」。

## 不法移民対策

また、「1965年 修正・移民及び国籍法」が成立した前年の1964年には、米国とメキシコの二国間協定である「ブラセロ・プログラム」が廃止されている。これは現在の「非移民・有期雇用ビザ」であるH2Aビザに類似した、いわゆる「ゲスト・ワーカー・プログラム（非熟練労働者向けの期間限定受け入れプログラム）」の一種である。これに基づき、米国南部を中心に、ピーク時には40万人強のメキシコ人が、農業労働者として就労した。同プログラムの廃止は、米国人労働者の雇用維持を求める声が強まったことに一つの理由があるが、廃止の後、米国への合法的な入国、就労の道を閉ざされたメキシコ人の不法入国者が急増する。そしてこの頃から、不法移民への対処が米国の移民政策の柱の一つとなってくる。そこには、不法移民の流入をいかに防ぐかという国境管理の問題<sup>3</sup>に加え、既に滞在する不法移民をどう扱うかが大きな議論の焦点となってきた。

例えば、「1986年 移民改革統制法」には、農業労働者を含め、一定の条件を満たした不法滞在者に対し、合法的滞在資格を与えることが盛り込まれた。オバマ政権下においても、不法移民の合法化が、移民政策の中心的議論の一つとなっている。「ブラセロ・プログラム」の廃止に農場経営者が反対したように、安価な労働力に対する需要は確実に存在する。また、同プログラムの廃止が不法移民を増やしたように、米国がより所得水準の低い国と国境を接している以上、合法・非合法にかかわらず、メキシコ等からの移民の流れを完全に断ち切ることはほとんど不可能である。そうであれば、不法移民の合法化には一定の合理性がある。一つには、不法移民が不法滞在者であるがゆえに、劣悪な労働環境に甘んじざるを得なくなるかもしれないという問題があるためである。更に、合法的な所得稼得手段がないために、不法移民が犯罪に手を染める可能性が高まり、地域の治安悪化のリスクが上昇するという問題がある。

もちろん、安易な不法移民の合法化は、合法化を見越した不法移民の流入を増大させるなどの問題点も指摘されており、不法移民への永住権の付与を一つの柱とする、オバマ政権の移民制度改革法案は成立に至っていない。ただし、不法移民対策が、単に不法移民の流入抑制のみを目指すものではなく、不法移民の存在を前提とし、彼らをいかに米国社会に融合させるかが制度設計の論点の一つとなっていることは注目に値しよう。

なお、米国のシンクタンク、ジャーマン・マーシャル・ファンド（The German Marshall Fund of the United States）の世論調査報告“Transatlantic Trends, Key Findings 2014”によれば、「不法移民は懸念すべき存在か」という問いに対し、60%の回答者が「懸念する」としている一方、「合法的な移民は懸念すべきか」という問いに対しては、「懸念しない」という回答が78%に達している。38%の回答者が不法移民も懸念の対象にはならないと答えていることはやや驚きだが、総じて移民に対する寛容な姿勢が示されている。また、同調査では、不法移民の扱いに関して、45%が「合法的滞在の機会を与えられるべき」と答えており、「出身国に送還す

<sup>3</sup> 政府の推計によれば、2012年1月時点の不法移民、約1140万人の内、およそ670万人（58.8%）がメキシコ生まれだとされる。

べき」の 27%を上回っている（26%が「それぞれの状況、事情による」）。不法移民に対する合法的滞在資格の付与は、世論の後押しを受けたものであるということだ。この辺りは、「移民先進国」である米国と日本の差は大きい。

## 労働力としての移民、外国人

「1990年 移民法」において、米国は雇用関係での移民受け入れ枠を増やしている。米国ではこの頃から、移民の増減、ないしはどのような移民を受け入れるかを、「米国の国益への貢献」という観点から論じられることが増えてきたと考えられる。同国も多くの先進国同様、高技能人材にプライオリティを置く「選択的移民政策」を行っており、永住権の付与に際し、優先順位に応じたカテゴリーを設定している。

図表3 米国の類型別移民（永住許可取得者）数

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
合計	1122.3	1266.1	1052.4	1107.1	1130.8	1042.6	1062.0	1031.6	990.6
家族等呼び寄せ (シェア%)	649.1 57.8	802.6 63.4	689.8 65.5	716.2 64.7	747.4 66.1	691.0 66.3	688.1 64.8	680.8 66.0	649.8 65.6
雇用関係 (シェア%)	246.9 22.0	159.1 12.6	161.7 15.4	164.7 14.9	140.9 12.5	148.3 14.2	139.3 13.1	144.0 14.0	161.1 16.3
1 卓越技能労働者	64.7	37.0	26.7	36.7	40.9	41.1	25.3	39.3	39.0
2 準・卓越技能労働者	42.6	21.9	44.2	70.0	45.6	53.9	66.8	51.0	63.0
3 専門職	129.1	89.9	85.0	48.9	40.4	39.8	37.2	39.2	43.6
4 特別移民	10.1	9.5	5.0	7.8	10.3	11.1	6.7	7.9	6.9
5 投資家	0.3	0.7	0.8	1.4	3.7	2.5	3.3	6.6	8.5
多様性	46.2	44.5	42.1	41.8	47.9	49.8	50.1	40.3	45.6
難民	112.7	99.6	54.9	90.0	118.8	92.7	113.0	105.5	77.4
政治亡命者	30.3	116.8	81.2	76.4	58.5	43.6	55.4	45.1	42.2
その他	37.1	43.6	22.6	18.0	17.3	17.2	16.0	15.9	14.4

(注) 単位は 1000 人

(出所) U.S. Department of Homeland Security

雇用関係ビザ (Employment-Based Immigrant Visa) は 5つのカテゴリーに分かれ、第一の卓越技能労働者 (Priority Workers) は、学者であればノーベル賞に代表される知名度の高い賞の受賞者であることなどが必要とされるといわれている。高技能人材の受け入れを重視するのはどの国も同じだが、こうした厳しい条件のクリアが求められる中であっても、毎年数万人に及ぶ「卓越技能労働者」、「準・卓越技能労働者」が永住権を取得するという、人材の吸引力を有している点に米国の強みがあろう。なお、雇用関係ビザにはカテゴリー別の数量制限があることもあり、数量的には移民総数に占める比重は 15%程度に留まっている。過半を占めるのが、数量制限のない家族等呼び寄せである。

外国人労働者という観点から見ると、移民 (永住権取得者) 同様に重要なのが、非移民 (有期雇用ビザ取得者) である。2012年、米国には企業内転勤などを含めた有期就労関連ビザ (家族を含む) 取得者が約 305万人、留学生及びその家族が 165万人など、500万人超の有期滞在者が入国している (純増ではなくグロスの入国者数)。このうち、永住権の付与に際して米国が「高

技能人材」とみなすカテゴリーに対応しているのが「H1B ビザ（特殊技能を有する職業ビザ）」である。同カテゴリーは有期雇用ビザの中では、NAFTA 専門家（NAFTA の下で締結相手国であるカナダ国民、メキシコ国民向けに発給された有期雇用ビザ）に次ぐ人数を占めている。また、H2A ビザ、H2B ビザは、それぞれ農業、非農業の短期労働者向けビザであり、雇用者は当該ビザを保有する労働者を雇うに当たって、事前に米国内で求人活動を行ったことを示す必要がある。この点が、高技能人材向けの H1B ビザと異なる。有期雇用ビザを発給の趣旨から大きく分ければ、米国経済の活性化に寄与すると期待される高技能人材、特定職種における労働力不足を埋めるための非高技能人材となろう。国内の労働力で賄える単純労働などは歓迎しない点は、例えば建設分野等に限って「技術研修生」の条件緩和を検討している日本と考え方は同じであるが、こうした分野についても就労目的の受け入れを明示的に行っている点は日本と異なる。この違いは重要である。

図表 4 米国の類型別非移民入国者数

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
有期就労	1,572.9	1,709.3	1,932.1	1,949.7	1,703.7	2,816.5	3,385.8	3,049.4
有期就労・及び研修	883.0	985.5	1,118.1	1,101.9	936.3	1,682.1	2,092.0	1,900.6
特殊技能を有する職業 (H1B)	407.4	431.9	461.7	409.6	339.2	454.8	494.6	473.0
短期農業就労者 (H2A)	NA	46.4	87.3	173.1	149.8	139.4	188.4	183.9
短期非農業就労者 (H2B)	NA	97.3	75.7	104.6	56.4	69.4	79.8	82.9
研修 (H3)	2.9	4.1	5.5	6.2	4.2	3.1	3.3	4.1
以上 (H1, H2, H3) の家族 (H4)	130.1	133.4	144.1	122.4	105.4	141.6	155.9	156.7
科学、芸術、スポーツ等の卓越能力者、及び、その補助員、家族 (O1, O2, O3, P1, P2, P3, P5)	102.5	111.7	123.9	136.5	137.4	167.4	184.9	186.9
国際文化交流活動 (Q1)	2.6	2.4	2.4	3.2	2.6	2.4	2.3	2.5
宗教活動化、及びその家族 (R1)	29.1	30.0	32.0	31.5	21.8	29.0	25.4	20.6
NAFTA 専門家、及びその家族 (TN)	78.9	91.2	105.9	109.4	118.9	674.5	957.3	789.9
企業内転勤者、及びその家族 (L1, L2)	455.4	466.0	531.1	558.5	494.0	702.5	788.2	717.9
貿易駐在員・投資駐在員、及びその家族 (E1, E2, E2C, E3)	143.8	216.8	238.9	243.4	229.3	383.7	454.1	386.5
メディア関係者 (I1)	41.7	41.0	43.9	45.9	44.1	48.2	51.5	44.5
留学生、及びその家族 (F1, F2, M1, M2)	663.9	740.7	841.7	917.4	952.0	1,595.1	1,789.0	1,653.6
交流訪問者、及びその家族 (J1, J2)	382.5	427.1	489.3	506.1	459.4	543.3	526.9	475.2
外交・公用・国際機関等、及びその家族	287.5	292.8	303.3	314.9	323.2	380.2	377.8	365.8

(注) 貿易駐在員、投資駐在員とは、米国と友好通商条約、相互投資条約を締結している国において当該業務を営む企業から派遣された駐在員

カッコ内の記号は各ビザのカテゴリーを表す。旅行、出張などの短期滞在を除く

単位は 1000 人

(出所) U.S. Department of Home Security

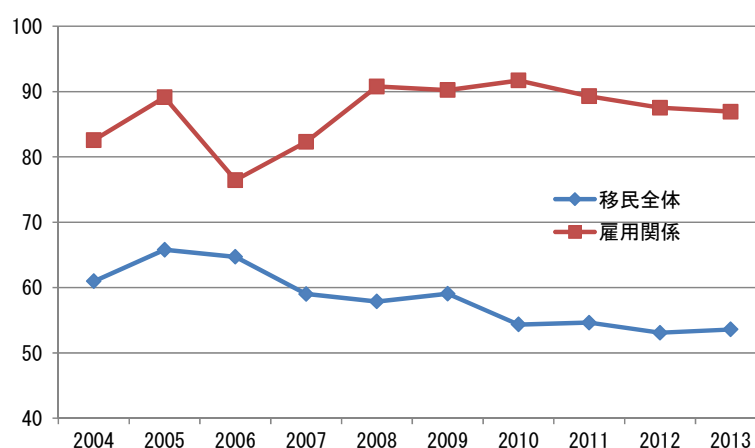
有期雇用ビザによる入国者数の国別内訳（2012 年）は、NAFTA 専門職ビザの存在の結果、カナダが 99.4 万人（シェア 32.6%）で 1 位、メキシコが 62.3 万人（同 20.4%）で続いている。3 位がインドの 32.8 万人（同 10.8%）、これに日本 16.7 万人（同 5.5%）、英国 13.7 万人（同 4.5%）が続く。移民と異なり、日本のシェアが比較的高いが、日本の有期雇用ビザ取得者は著しく企業内転勤に偏っているという特徴がある。表中の「企業内転勤者」と実質的な企業内転勤者である「貿易駐在員・投資駐在員（商社や一部金融関連企業の従業員など）」の有期雇用に占めるシェアは、出身国トータルでは 29.0%に留まるが、日本では 77.0%に達する。移民と非移民との国別内訳の比較で、もう一つ目立つのが、移民で大きな存在感を示す中国の、有期雇用ビザでの入国者が少ない（5.0 万人、全体の 1.6%）ことである（ただし、以下で示すように、H1B ビザでの中国のシェアは比較的高い）。同国の場合、当初より永住権取得の志向が強いことが示される。

同じく 2012 年の H1B ビザ入国者の国別内訳は、トータル 47.3 万人の内、インドが 15.8 万人

(シェア 33.4%) と圧倒的なシェアを占めている。これにカナダ 7.0 万人 (同 14.9 万人)、メキシコ 3.0 万人 (同 6.3%)、中国 2.4 万人 (同 5.0%)、英国 2.0 万人 (同 4.3%) が続いている。センサスによれば、2010 年のインド系米国人は 284.3 万人、全人口の 1% 程度に過ぎないが、1990 年の 81.5 万人、2000 年の 167.9 万人からの増加ペースは非常に速い。また、2009 年時点のインド系米国家計の平均所得は 8.9 万ドル、全米平均の 5.0 万ドルを大幅に上回っている。H1B ビザに関しては、入国後に単純労働に従事しているケースがあるなど、制度上の欠陥を指摘されることもあるが、上記インドのケースは、同カテゴリービザの存在が高技能人才受け入れの重要なツールとなり、その所得稼得能力の高さによって同国経済に貢献していることを示している。なお、高技能人才移民の所得稼得能力の高さを示す例として付け加えれば (以下の数値の出所は民間主体の非営利団体である Joint Venture Silicon Valley)、「起業家」の集積地と評される米国のシリコン・バレー (ここではカリフォルニア州のサンタ・クララ郡とサン・マテオ郡) は、2012 年時点で住民の 36.4% が外国生まれであり、全国平均の 13.0% を大幅に上回っている。そして、同年における同地の家計所得の中央値は 9.0 万ドル、対して全国のそれは 5.2 万ドルであり、上記、インド系米国人と同様の相対的高さを示している。

更に、米国の移民の過半が、ステイタスの変更によって永住権を取得していることは注目されるべきであろう。特に「雇用関係」永住権取得者の内 90% 程度がステイタスの変更、従って有期雇用ビザ (及び一部、留学ビザ等) からの切り替えで、永住権を取得している。言い換えると、有期雇用ビザで入国した労働者に、永住権取得の道が比較的広く開かれていることになる。このことが有期雇用ビザ取得のインセンティブを与え、継続的な高技能人才の流入を後押ししている可能性がある。

図表 5 永住権取得者に占めるステイタス変更者のシェア (%)



(出所) U. S. Department of Homeland Security