

## 研究ノート

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る—

手塚 沙織

## 1. はじめに

知識集約型経済 (Knowledge-Intensive Economy) が進展する中、高度な知識やスキルを有する人材をめぐる国際競争が激しさを増している。このような人材は「高度人材」と呼ばれる。その厳密な定義は、国や機関によってまちまちであるが、より具体的には先端技術の研究者やグローバル企業の経営や管理を担う者、知識や技術を活かしイノベーションを起こす起業家や技術者などが想定されている。先進諸国や新興国がこのような高度人材を確保するための政策を次々と打ち出す中、米国でも高度人材の獲得を目指す法案が両院議会に多数提出されてきた。しかしながら、それらは 2004 年以降、法制化に至っておらず、近年では「逆頭脳流出 (Reverse Brain Drain)」と呼ばれる高度人材が母国に戻る現象まで観察され<sup>1</sup>、テクノロジー企業を中心に危機感が広がっている<sup>2</sup>。では、なぜ米国では高度人材に対する受入れ政策が法制化に至らないのであろうか。

現行の移民法では、米国のビザは移民ビザと非移民ビザに大別される<sup>3</sup>。これまで米国の移民史では、永住権である移民ビザが議論の中心となってきた。しかしながら、1990 年の移民法の改正により、非移民ビザの一つとして、特定分野の学位を有し専門職に従事する者に対する一時就労ビザ H-1B が設けられたため、高度な知識や技能を有する者に対する非移民ビザの存在が高まってきた。H-1B ビザの申請数が、1997 年に初めて当時の年間認可数の上限である 6 万 5 千に達すると、毎年のように申請数が年度の始まりと同時にその上限に達した。このような状況から、H-1B ビザへの関心が高まり、21 世紀に入って H-1B ビザに関する研究は急速に進展してきた。だが、それら諸研究の主たる関心は H-1B ビザ保持者の質的量的評価や、H-1B ビザの国内労働市場への影響の検証であり、H-1B ビザプログラムを政策の帰結として評価するものが中心である<sup>4</sup>。このような研究の多くは、H-1B ビザが国内労働市場の調整弁として機能しているかを検討し、政策提言を行なうことには成功している。だが、この問題設定では、高度

人材をめぐる法案の動向を踏まえた政策立案過程という政治的視点が欠落してしまうという問題がある。

これに対して、本稿は政治的枠組みに基づいて、高度人材に対する法案の動向と連動させながら、高度人材の獲得に向けた新たな方策の代表的事例としての「STEM 職種法案 (H.R.6429)」の審議過程に焦点を合わせている。つまり、高度人材に対する一時的就労ビザとしての H-1B ビザという制度の帰結を議論するのではなく、高度人材の獲得に係る法案の全体像を把握した上で、近年審議が最も進んだ法案「STEM 職種法案 (STEM Jobs Act of 2012, H.R.6429)」の審議過程を、高度人材をめぐる新たな法案の代表的事例として取り上げ、その審議上に見られる法案成立の阻害要因を明らかにするのがその狙いである。

このような分析視角を設定した意義は、果たしてどこにあるのか。米国における高度人材に関する研究は、その政策の帰結が議論の中心となってきた。そのため、高度人材をめぐる移民政策の立案過程そのものには余り関心が払われてこなかった。このため、現在まで米国の高度人材をめぐる移民政策に限った立案過程を扱った文献は、後述するように、管見の限りではわずか数本の論文にとどまる。しかしながら、高度人材に関する法案の動向と政策立案過程を議論しなければ、昨今の高度人材に対する不成立要因を明らかに出来ず、H-1B ビザの政策の帰結をいくら検討しても、それらは政策には活かされないだろう。この現状をふまえて、本稿では立案過程においても、とりわけ法案審議過程に焦点を当てる。これは、不法移民や移民ビザを中心とした移民政策全般の立案過程での議会分析においてギンペル (James G. Gimpel) とエドワード (James R. Edward Jr.) (1999) が明らかにした、民主党と共和党の間の移民政策に対するイデオロギーの違いが、高度人材の獲得を目指す方策の立案過程においても見られるのかどうかを法案審議上で検証する試みでもある。

本稿の主たる関心である、高度人材に対する移民政策の立案過程の先行研究は、高度人材に対する移民政策の歴史的変遷<sup>5</sup>やその質的評価を扱う研究以上に少ない。「クライアント政治」という類型論の理論的枠組みを用いて、行政府や議会だけでなく、利益団体などの利益ネットワークや世論を含めた高度人材の政策立案過程を総合的に考察したフリーマン (Gary P. Freeman) とヒル (David K. Hill) “Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S.” (2006) の研究は、先駆的で重要である。しかし、理論的枠組みに依拠しすぎているため、高度人材の法案における議員行動を余り論じていない。また、当然ではあるが、2000 年後半以降の高度人材に対する政策の新たな動向が含まれていない。最近の研究として、ステューブソン

(Stevenson, Maryam Tanhaee) による博士学位論文“Caught in the Immigration Cross-fire: The Changing Dynamics of Congressional Support for Skilled Worker Visas” (2012) がある。これは、高度人材に対する就労目的の非移民ビザ H-1B の政策形成過程に着目し、2004 年を最後に H-1B ビザに関する法案が成立しない要因を分析した。彼女の研究は、高度人材の非移民ビザ H-1B ビザに関する法案成立過程に焦点を当て、議員行動からその成立と不成立の要因を明らかにしたという点で新しく大変意義のあるものである。しかし、彼女の研究では、H-1B ビザプログラムは年間認可数の上限や雇用主への規定が必要とされるゲストワーカープログラムであるという前提条件が想定されている。そのため、H-1B ビザの位置付けが変化しつつある中で、高度人材に対する積極的な受入れ政策として、他のビザが提案され始めている点を見逃している。

これらの優れた先行研究は、いずれも現在進行形の高度人材に対する移民政策を断片的にしか捉えられず、高度人材に対する移民政策の現状を説明出来るほど十分な分析視角を提供できていない。

次節では、高度な知識や技能を有する人材に対する非移民ビザの歴史を概観する。三節では、高度人材をめぐる米国の移民政策の近年の動向を把握する。それを踏まえ、四節にて、高度人材の獲得に向けた新たな政策の代表的事例として、「STEM ビザ職種法案 (H.R.6429)」の法案審議を取り上げ、高度人材に関する法案の不成立要因を検証する。最後に、結論と今後の課題を述べる。

## 2. 高度な知識や技能を有する人材に対する非移民ビザの変遷

米国に親族を持たない外国人が米国で滞在及び就労するためには、原則上、雇用ベース (employment-based) の移民ビザ (永住権) か、就労目的の非移民ビザのいずれかのビザの取得が必要とされる。高度な知識や技能を有する外国人が、雇用ベースの移民ビザを取得する場合は、その外国人の知識や技能の熟練度に応じた移民ビザの取得が可能となる。例えば、その外国人が、科学、芸術、教育、ビジネス、スポーツの分野で国際的に卓越した業績を証明出来るなどの「卓越した高度熟練労働者」であれば、雇用者のスポンサーを要しない移民ビザの申請が可能となる。だが、「卓越した高度熟練労働者」を除き、高度な知識やスキルを有する大半の外国人が米国で滞在及び無制限に就労するためには、雇用者のスポンサーを要する移民ビザの取得を目指すこととなる<sup>6</sup>。現実的には、永住権である移民ビザのスポンサーとなる雇用者を得て、移民ビザを取得することは米国の入国初期段階において極めて難しい。そのため、多くの外国生まれの研究者や技

術者などは、米国での滞在の初期段階で一時就労目的の非移民ビザを取得することになる<sup>7</sup>。その主な一時就労ビザが H-1B ビザとなる。H-1B ビザは、雇用ありきの一時的就労ビザであるため、雇用主がスポンサーとなり申請が行なわれる。申請が認可されれば、外国人労働者には最大 6 年間の滞在及び就労が認められる。

一時就労ビザとして現行の H-1B ビザが新設されたのは、1990 年の移民法の改正による。この H-1B ビザは、「1952 年移民法」の短期就労用の H ビザに端を発する。1980 年代には、この一時就労の H ビザが再編成され、看護婦に対してのみ発給される H-1A ビザなどが作られた。1990 年移民法で新設された H-1B ビザは、これまでの H ビザの要件である「格別な功績と能力 (distinguished merit and ability)」を備えた者から「専門職業での業務 (services in a specialty occupation)」を遂行する者へと要件が狭義に改定され、年間許可数の上限が 6 万 5000 と定められた。だが、1998 年の「米国の競争力及び向上力法 (American Competitiveness and Workforce Improvement Act)」には、その上限数が 1999 年度と 2000 年度には 11 万 5000、2001 年度には 10 万 7500 と増やされ、2002 年度以降は 6 万 5000 に戻すことが決められた。しかしながら、2000 年の「21 世紀の米国の競争力法 (American Competitiveness in the 21<sup>st</sup> Century Act of 2000)」により、その上限数は再び改定され、2001 年度から 2003 年度の 3 年間は 19 万 5000 と時限的に緩和された。2004 年度以降は、6 万 5000 へと元の水準に戻された。2004 年には、「連結充当法 (Consolidated Appropriation Act)」に含まれる「H-1B ビザプログラム改正法 (H-1B Visa Reform Act of 2004)」により、6 万 5000 の H-1B ビザ発給枠に米国の高等教育機関から修士号以上取得した外国人を対象とした 2 万人分の別枠が追加的に設定された。

現行の H-1B ビザは、1990 年の移民法の改正において、非移民ビザ改定の一部として成立した。包括的な移民法の改正において成立した H-1B ビザとは異なり、1998 年の「米国の競争力及び向上力法」は、「包括的連結緊急補助的予算案 (Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act) (H.R. 4328)」に付帯されて (rider) 成立に至った<sup>8</sup>。また、2000 年の「21 世紀の米国の競争力法」は、H-1B ビザの年間上限発給数や規定の改定であり、主に H-1B ビザに焦点を当てた単独法 (stand-alone) として成立した<sup>9</sup>。

### 3. STEM ビザと H-1B ビザに関する法案の動向

米国では 2004 年の「H-1B ビザプログラム改正法」以降、H-1B ビザを含めた高度な知識やスキルを有する人材に関する移民制度には大幅な改定がなされて

いない。H-1B ビザの年間発給数は、1990年の移民法の改正以後、1998年と2000年の二度にわたって暫定的な量的緩和の実施が決まり、2004年には米国の大学院出身者で高度な知識やスキルを有する外国人を対象とした追加枠が設けられてきた。H-1B ビザの発給の上限数は、その設立以後15年間でたびたび改定されてきたのである。だが、2005年から2013年現在までの約10年間、その上限数や規定などに大幅な変更は加えられていない。

1997年に6万5000の上限年間発給数に初めて達した後、ほぼ毎年のように上限数に達するH-1B ビザプログラムをめぐる様々な議論が行われてきた。先述したが、その論点の本質は、H-1B ビザ保持者は米国経済が必要とする高度な知識やスキルを有する人材であるかどうかという点へと集約されるだろう。

このようなH-1B ビザプログラムの是非が問われる議論が展開されている中で、2000年半ば頃からSTEM ビザなるものが議会で提案され始めた。「STEM」とは、理学 (Science)、技術 (Technology)、工学 (Engineering)、数学 (Math)の頭文字を取ったものであり、STEM ビザに関する法案とは、概して米国の高等教育機関のSTEM分野専攻の留学生に一定条件のもと移民ビザ(永住権)を与えようとする法案のことである。ステューブソン(2013)は、2006年から2008年のH-1B ビザの関連法案の不成立と2008年以降のH-1B ビザの関連法案の不提出を、ラテン系移民からの票や経済情勢、世論や再選の要因を考慮する議員行動から分析した。だが、H-1B ビザに関連する法案提出の減少には、高度人材の積極的な受入れに関する方策がSTEM ビザ関連法案にとって代わり始めるような、高度人材に対する政策の動向に変化が生じているのではないかと考えられる。

その兆候として、2004年の「H-1B ビザプログラム改正法」により、米国の高等教育機関から修士号以上を取得した外国人を対象とした、2万分のH-1B ビザの別枠が追加的に設定されたことが挙げられる。これは、より積極的に受け入れる高度人材の対象者を米国の大学院出身者に絞り始めていることを示している。

H-1B ビザに関する法案が次々と不成立に終わり、ついにはそれらの法案が提出されなくなった2000年後半から、STEM ビザに関する法案は両院議会で次々と提出され始めた。H-1B ビザの関連法案が1997年から2004年にかけて29本提出され、そのうち7本が成立しており、2006年から2008年にかけては16本の法案が提出されているが全て不成立に終わり、2008年以降は法案の提出もなされていない<sup>10</sup> (Stevenson, 2012)。その一方で、STEM ビザの関連法案は、2006年以降に少なくとも32本は提出されており、それは年々増加傾向にある(表1参照)。

表1 STEM ビザ関連法案

	法案番号	法案名	提出日	発議者
第109回 (2005- 2006)	S.2611	Comprehensive Immigration Reform Act of 2006	2006/4/7	Sen. Arlen Specter [R-PA]
	S.1083	Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2007 (the SKIL Act of 2007)	2007/4/10	Sen. Cornyn, John [R-TX]
第110回 (2007- 2008)	H.R.1930	Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2007 (the SKIL Act of 2007)	2007/4/18	Rep. Shadegg, John B. [R-AZ-3]
	S.1348	Comprehensive Immigration Reform Act of 2007	2007/5/9	Sen. Reid, Harry [D-NV]
	S.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]
	S.1639	A bill to provide for comprehensive immigration reform and other purposes	2007/6/18	Sen. Kennedy, Edward M. [D-MA]
	H.R.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]
	H.R.7148	Stopping Trained in America Ph.D.s From Leaving the Economy Act of 2008	2008/9/27	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]
	第111回 (2009- 2010)	H.R.1791	STAPLE Act (Stopping Trained in America Ph.D.s From Leaving the Economy Act of 2009)	2009/3/30
H.R.3687		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]
H.R.5658		Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2010 (the SKIL Act of 2010)	2010/7/1	Rep. Shadegg, John [R-AZ-3]
S.3932		Comprehensive Immigration Reform Act of 2010	2010/9/29	Sen. Menendez, Robert [D-NJ]
第112回 (2011- 2012)	H.R.399	STAPLE Act (Stopping Trained in America Ph.D.s From Leaving the Economy Act of 2011)	2011/1/24	Rep. Flake, Jeff [R-AZ-6]
	H.R.2161	IDEA Act of 2011	2011/6/14	Rep. Zoe Lofgren [D-CA16]
	H.R.3146	American Innovation and Education Act of 2011	2011/10/11	Rep. Raúl, Labrador [R-ID1]
	S.1965	Startup Act of 2011	2011/12/8	Sen. Moran Jerry [R-KS]
	S.1986	STEM Visa Act of 2011 (Science, Technology, Engineering and Mathematics Visa Act of 2011)	2011/12/13	Sen. Bennet, Michael [D-CO]
	S.3185	Securing the Talent America Requires for 21st Century Act of 2012 (the STAR Act of 2012)	2012/5/15	Sen. Cornyn, John [R-TX]
	S.3192	Sustaining our Most Advanced Researchers and Technology Jobs Act of 2012 (the SMART Jobs Act)	2012/5/16	Sen. Alexander, Lamar [R-TN]
	S.3217	Startup Act 2.0	2012/5/22	Sen. Moran Jerry [R-KS]
	H.R.5893	Startup Act 2.0	2012/6/5	Rep. Grimm, Michael G. [R-NY-13]
	H.R.6412	Attracting the Best and Brightest Act of 2012	2012/9/14	Rep. Lofgren, Zoe [D-CA16]
	S.3553	Benefits to Research and American Innovation through Nationality Statutes Act of 2012 (BRAINS Act)	2012/9/19	Sen. Schumer, Charles [D-NY]
第113回 (2013- 2014)	H.R.6429	STEM Jobs Act of 2012	2012/9/18	Rep. Smith, Lamar [R-TX-21]
	S.169	I-Squared Act of 2013	2013/1/29	Sen. Hatch, Orrin G. [R-UT]
	H.R.459	STEM Visa Act of 2013	2013/2/4	Rep. Issa, Darrell E. [R-CA-49]
	S.310	Startup Act 3.0	2013/2/13	Sen. Moran, Jerry [R-KS]
	S.303	STEM Jobs Act	2013/2/13	Sen. Vitter, David [R-LA]
	H.R.714	Startup Act 3.0	2013/2/14	Rep. Grimm, Michael G [R-NY-11]
	H.R.1227	STAPLE Act (Stopping Trained in America Ph.D.s From Leaving the Economy Act of 2013)	2013/3/15	Rep. Paulsen, Erick [R-MN-3]
	S.744	Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act	2013/4/16	Sen. Schumer, Charles E [D-NY]
	H.R.2131	SKILLS Visa Act	2013/5/23	Rep. Issa, Darrell E. [R-CA-49]

連邦議会のウェブページ (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分野の外国人学生ビザ

共同発議者数	最終行為 (Latest Action)
6	2006/5/25 上院議会発声投票 (Roll Call) において 62 対 36 で上院通過
6	2007/4/10 二度読、司法委員会 (the Committee on the Judiciary) に付託
14	2007/6/4 移民・市民権・難民・国境警備・国際法小委員会 (the Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law) に付託
4	2007/6/7 討論終結の動議に対する投票で否決。
1	2007/5/10 二度読、司法委員会に付託
1	2007/6/28 Return to the Calender. Calender No.208
7	2008/7/28 移民・市民権・難民・国境警備・国際法小委員会 (the Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law) に付託
0	2008/9/27 司法委員会 (the House Committee on the Judiciary) に付託
5	2008/4/27 移民・市民権・難民・国境警備・国際法小委員会 (the Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law) に付託
0	2009/10/1 移民・市民権・難民・国境警備・国際法小委員会 (the Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law) に付託
1	2010/7/1 下院司法委員会 (the House Committee on the Judiciary) に付託
2	2010/9/29 二度読、司法委員会に付託
18	2011/2/7 移民政策と取締小委員会 (the Subcommittee on Immigration Policy and Enforcement) に付託
26	2011/9/8 労働力保護小委員会 (the Subcommittee on Workforce Protections) に付託
6	2011/11/18 高等教育と労働力訓練小委員会 (the Subcommittee on Higher Education and Workforce Training) に付託
2	2012/3/6 銀行・住宅・都市問題委員会 (Committee on Banking, Housing and Urban Affairs)、聴聞会開催。
0	2012/12/13 二度読、司法委員会 (the Committee on the Judiciary) に付託
0	2012/5/15 二度読、司法委員会 (the Committee on the Judiciary) に付託
4	2012/5/16 二度読、司法委員会 (the Committee on the Judiciary) に付託
5	2012/5/22 二度読、財政委員会 (the Committee on Finance) に付託
23	2012/6/18 移民政策と取締小委員会 (the Subcommittee on Immigration Policy and Enforcement) に付託
65	2012/10/2 移民政策と取締小委員会 (the Subcommittee on Immigration Policy and Enforcement) に付託
2	2012/9/19 二度読、司法委員会 (the Committee on the Judiciary) に付託
68	2012/11/30 下院通過。
26	2013/1/29 二度読、司法委員会 (the Committee on the Judiciary) に付託
0	2013/2/28 移民と国境警備小委員会 (the Subcommittee on Immigration and Border Security) に付託
5	2013/2/13 二度読、財政委員会 (the Committee on the Finance) に付託
0	2013/2/13 二度読、司法委員会 (the Committee on the Judiciary) に付託
14	2013/4/8 移民と国境警備小委員会 (the Subcommittee on Immigration and Border Security) に付託
4	2013/4/15 移民と国境警備小委員会 (the Subcommittee on Immigration and Border Security) に付託
7	2013/6/18 上院での審議 (Considered by Senate)
18	2013/5/23 司法委員会 (the Committee on the Judiciary) と、教育と労働力委員会 (the Committee on Education and the Workforce) に付託。

に関する法案を抽出した結果から筆者作成。民主党議員から提出された法案には法案番号に網掛けがなされている。「S」は上院の法案、「H.R.」は下院の法案。議員名の欄の [ ] 内は、政党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。

STEM ビザに関する最初の法案は、2006年、第109回連邦議会に提出された「包括的移民法案 (Comprehensive Immigration Reform Act of 2006) (S.2611)」であり、その中の第507項と第508項であった<sup>11</sup>。これは、ペンシルベニア州の上院共和党のスペクター・アーレン議員によって提出され、共同発議者として、共和党から5名と民主党から1名の計6名の上院議員が名を連ねていた<sup>12</sup>。この法案は、移民ビザの家族枠と雇用枠の見直しを含めた包括的な移民法の改革案であり、STEM ビザに関して取り上げられていた第507項と508項の要点をまとめると、以下の2点となる。米国のSTEM分野の大学院留学生には永住権の申請を可能とする学生ビザの新設。もう一点は、米国の高等教育機関のSTEM分野の修士号以上取得者にはH-1Bビザの年間上限認可数の対象外とし、3年間米国において関連分野に従事する者は雇用目的移民の数量的制限から除外するといったSTEM分野の高度人材に対する制限の撤廃であった<sup>13</sup>。このようにSTEM分野の高度人材に対する優遇政策は、2006年に共和党議員による包括的移民法案に含まれ提案され始めたが、2007年以降には共和党はSTEM分野の高度人材を対象を絞った単独法案を提出し始める(表1の第110回以降の法案番号において、網掛けがなされていない法案は全て共和党議員が発議者であり、単独法案となっている)

第110回連邦議会(2007-2008年)において、共和党はSTEM分野の外国人労働者と大学院生を対象を絞った法案を提出した。例えば、2007年に上院下院ともに提出された同じ法案「知識・イノベーション・リーダーシップの確保法案 (Securing Knowledge, Innovation, and Leadership Act of 2007, the SKIL Act of 2007)」(S.1083, H.R.1930)を見てみる。上院の法案(S.1083)は共和党コーニー・ジョン上院議員と6人の共和党上院議員から提出され、下院の法案(H.R.1930)は共和党シャデグ・ジョン下院議員と14人の共和党議員から提出された。これらの法案は、概して、米国の高等教育機関で修士号以上を取得した者には、H-1Bビザの年間の上限認可数の対象外とすることや、数量制限のある雇用目的の移民ビザからの除外などSTEM分野の高度人材が米国で留まり易くするための優遇政策であった。

このような共和党のSTEM分野の外国人労働者や大学院生に対する優遇制度の設立に焦点を絞った単独法案とは異なり、民主党は包括的な移民法の改革案の中にSTEM分野の留学生に対する優遇案を盛り込むアプローチを取った。第110回連邦議会では、STEM分野の留学生への優遇政策を含む包括的な移民法案が2本提出された。一つは、「2007年包括的移民法案 (S.1348)」であり、ネバダ州の上院民主党リード・ハリー議員と、4名の民主党議員から成る共同発議者から提出された。もう一方は、「包括的移民改革と他目的のための法案



(S.1639)」であり、マサチューセッツ州の上院民主党ケネディ・エドワード氏から提出された。「2007年包括的移民法案(S.1348)」は、STEM分野の外国人労働者や留学生に対する内容が、先述した「包括的移民法案(S.2611)」に似通っており、STEM分野の留学生に向けた学生ビザの新設や、STEM分野の修士号以上取得者に対する雇用目的の移民ビザの数量的制限からの除外などであった。

第111回議会(2009-2010)では、第110回と同様に、共和党はSTEM分野に主な対象を絞った単独法案を提出し、民主党は包括的な移民政策にSTEM分野の高度人材に対する政策を盛り込む傾向が見られた。

第112回議会(2011-2012)になると、上院下院両議員からSTEM分野の留学生を優遇する法案が次々と提出され、STEMビザ関連法案に関する議論が活発に展開されるようになってきた。ここで重要なことは、民主党からも多くの発議者を伴った「移民による起業家精神推進法案(IDEA Act of 2011, Immigration Driving Entrepreneurship in America Act of 2011)(H.R.2161)」や「最優秀者の引寄せ法案(Attracting the Best and Brightest Act of 2012)(H.R. 6412)」といったSTEM分野の留学生や外国人労働者を優遇する制度設計に絞った単独法案が提出され始めたことである。第112回議会以前は、民主党は移民法案の一部として高度人材に対する優遇制度の設計を提案していたが、第112回議会では共和党と同様に、高度人材の優遇制度の設計に的を絞った単独法案のアプローチを取り始めたのである。

このようにH-1Bビザの関連法案とSTEMビザ関連法案の双方の動向を探ると、以下の点が明らかとなってくる。第一に、2000年後半から、H-1Bビザに関する法案が減少する一方で、STEMビザの関連法案の増加が目立ち始めた。第二に、共和党は2006年に包括的移民法案の一つの改正案として提案を始めたSTEM分野の留学生への優遇政策を、2007年以降はSTEM分野の留学生や外国人労働者を優遇する制度の設計に焦点を当てた単独法案として法制化を進めようと試みた。その一方で、民主党は、STEM分野の留学生への優遇政策を包括的移民法案の一部として提案し始めた。第三に、2011年と2012年には、共和党と同様に、民主党も多くの共同発議者を伴ってSTEM分野の留学生や外国人労働者に対する優遇政策の成立を目指す単独法案を提出するようになった。

これらのH-1BビザとSTEMビザの双方の関連法案の動向の把握から、米国の高度人材に対する受入れ政策は新たな展開を見せていることがわかる。STEMビザに関する法案は、その本質から労働市場の調整弁を担うものでは決してなく、これまで高度人材の受入れ政策として機能してきたH-1Bビザプログラム、すなわちゲストワーカープログラムの拡大緩和とは異なる性格をもっている。米国の高等教育機関のSTEM分野の留学生の引留めが様々な形で法案に盛り込まれ、

それらはSTEM分野の留学生のリクルートの強化と引留めの促進と、数量的制限のある移民ビザの列で待つ事なしに彼らに優先的に永住権を与えることの二点のアプローチから成り立っていた<sup>14</sup>。米国の高等教育機関のSTEM分野の修士号以上取得の留学生を対象とした、一定条件のもので移民ビザの発給や、雇用目的の移民ビザからの数量的制限の廃止は、STEM分野の外国人大学院生の本格的な囲い込みを意図している。このような法案提出の増加は、米国が、高度人材を「受け入れる」姿勢から、「獲得・囲い込み」へと転換したことを如実に示していると考えられる。

#### 4. STEM 職種法案を事例として

前節では、H-1BビザとSTEMビザの関連法案の双方の動向を把握し、米国の高度人材の受入れ政策の新たな動きを探ってきた。本節では、STEMビザの関連法案の中でも、最も法案審議が進行した「STEM職種法案(STEM Jobs Act of 2012, H.R.6429)」(以下、「STEM職種法案」とする)を高度人材の獲得に向けた新たな方策の代表的事例として取り上げ、その審議上に見られる法案成立の阻害要因を検証する。

連邦議会と大統領の対抗や、連邦議会内の党派対立により、政治的停滞(gridlock)が起こることはよく知られている。「STEM職種法案」が提出された第112回の議会でも、民主党が上院の多数派である一方、共和党が下院の多数派を占める、ねじれ状態が、政治的停滞を招いてきた。もちろん、こういった政治的停滞によって、高度人材に関する法案を含む多くの重要法案が、暗礁に乗り上げていることは確かであろう。しかしながら、詳細は後述するが、民主党も共和党もSTEM分野の留学生を引留めるための制度の導入という点では一致している。にもかかわらず、前節でも論じてきた通り、2000年後半以降、H-1BビザやSTEMビザといった高度人材に対する政策は法制化に至っていない。そこで、第112回議会に提出された「STEM職種法案」の法案審議を綿密に検証し、議会での高度人材の受入れ政策をめぐる論点を整理し、高度人材の受入れの関連法案のどういった部分において党派対立が起こっているのかという点に焦点を当て、その阻害要因を探っていく。

「STEM職種法案」は、第112回議会にテキサス州の共和党下院議員スミス・ラマーによって提出された。保守派共和党のスミス氏は、移民政策では米国人の近親者と高度なスキルや知識を有する者を優先的に受入れるべきだという考えをもつ<sup>15</sup>。共同発議者は、67名の共和党下院議員と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っ

た。2012年9月18日に下院に提出された「STEM 職種法案」は、同日に下院司法委員会（The House Committee on the Judiciary）へと付託された。その2日後、発議者のスミス議員は、「STEM 職種法案」に対する通常議事規則の適用停止及び法案通過を求める動議を提出した。通常議事規則の適用停止（Suspension of Rules）及び法案通過を求める動議が提出されると、法案をめぐる賛否両論の討議（制限時間は40分間）が行われた後、この動議に対する投票が行われる。3分の2以上の多数の出席議員が賛成票を投じれば、議事規則の適用停止とともに、下院でその法案が可決されたことになる。そのため、この動議の賛否討論は、提出された法案の目的と意義だけでなく、対立意見の違いを把握する上でも大変重要な法案審議の過程である。

スミス議員の動議に関する討議に従い、「STEM 職種法案」の内容と目的及び意義を整理する。「STEM 職種法案」の主要な点は、1) 米国の高等教育機関のSTEM分野の修士号以上取得の外国人に対して移民ビザを発給する 2) 多様化移民プログラム（diversity immigrant program）の廃止 3) 永住目的の申請優先日（permanent priority date）が申請時の時点であること 4) 学生ビザの改正、以上の4点である。法案の目的は、米国の高等機関のSTEM分野の修士号以上取得者に移民ビザを与え、アメリカの雇用者が優秀な人材を雇用出来るようにすることである<sup>16</sup>。

「STEM 職種法案」をめぐる賛否両論の討議での論点は、以下の二点にある。第一に、米国の高等教育機関の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である。この点に関しては、共和党も民主党とも一致している。「STEM 職種法案」の代表的な反対議員である、カリフォルニア州民主党のラフグレン・ゾウィー議員<sup>17</sup>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。」<sup>18</sup>と主張しており、また同じく反対議員であるハワイ州の民主党ヒロノ議員も「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」<sup>19</sup>と述べている。第二に、移民多様化プログラムの廃止の是非である。この点が、「STEM 職種法案」の最大の争点である。共和党主導の「STEM 職種法案」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、そこで発給されている5万5千人分の移民ビザをSTEMの外国人へ割り当てようとする。その理由として、スミス議員は、移民多様化プログラムに関する国務次官補の証言を引用しながら、「移民多様化ビザは不正行為を招き、そのまま実施を続ければ国家の安全を脅かすものとなるだろう。」と主張し、多数の不正が含まれ、国家の安全保障を脅かしかねない移民多様化プログラムの廃止の必要性を訴えた<sup>20</sup>。これに対し、民主党は反発し、移民多様化プ

プログラムの廃止には反対する。ラフグレン議員は、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)」<sup>21</sup> であると称し、ミシガン州の民主党コニャーズ議員も 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)」<sup>22</sup> 法案には反対すると論じた。この根拠を整理すると、以下の三点となる。第一に、移民多様化プログラムのビザの 40～50% はアフリカ諸国からの移民へと発給されており、その廃止がアフリカ諸国からの移民の激減となるため、それはアフリカからの移民にとって公平ではないとする<sup>23</sup>。第二に、移民多様化プログラムが、米国で良い生活を送れる、家族と再統合出来る、才能を活かせるといった希望を国外で生み出し、それが米国の外交政策で重要な役割を果たしている<sup>24</sup>。第三に、移民多様化プログラムにより、米国の人種構成において少数派とされる移民を受入れることが、「アメリカは立身出世しようとする心や魂を持つ人々を惹き付けているからこそ、アメリカが素晴らしい国家であるのだ」<sup>25</sup> といった、多様な人種・民族から成立するという移民国家の重要な伝統の継承を可能にしている。その上で、民主党のラフグレン議員は、自身が提案する、移民多様化プログラムを廃止せず、米国の高等教育機関の STEM 分野の修士号以上取得者に移民ビザを与える「最優秀者の引寄せ法案 (Attracting the Best and Brightest Act of 2012) (H.R. 6412)」(以下、「最優秀者の引寄せ法案」) に対する支持を共和党に求めた。民主党のホイヤー議員も「私は、共和党指導部 (Republican leadership) にこの法案 (「STEM 職種法案」) を撤回し、代わりに私の友人であり、カリフォルニア州のラフグレン議員が提案した法案 (「最優秀者の引寄せ法案」) を取り上げるように求める。それが、私が思うところの我々全員が達成したい目的を果たすものだろう。」<sup>26</sup> と「最優秀者の引寄せ法案」の賛同を求めた。このラフグレン議員が提案する民主党主導の「最優秀者の引寄せ法案」は、65名の民主党下院議員の共同発議者を伴っているものの、移民政策と取締役小委員会で付託された限りで法案審議までには至っていない。

40分にわたり法案をめぐる賛否両論の討議が行われ、この動議に対する投票が行われた。投票結果 (Roll no.590) 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」に対する動議は見送られた<sup>27</sup>。民主党主導の「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<sup>28</sup>。「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、この民主党主導の高度人材に対する法案が「STEM 職種法案」の動議投票に影響

響を与えていたことは明らかであろう。

動議に対する反対により、「STEM 職種法案」の法案審議は終わったかのよう  
に思われた。ところが、11月28日にフロリダ州の共和党ニュージェント・リ  
チャード議員から「STEM 職種法案」の再審議を求める「H.Rep.821 決議案」  
が提出された。「H.Rep.821 決議案」は、共和党の出席議員全員からの賛成票（233  
票）を得て、圧倒的多数で可決した<sup>29</sup>。これにより、「STEM 職種法案」は再審  
議の機会を得ることとなった。

再審議の機会を得た「STEM 職種法案」は11月30日に一般討論が行われる  
こととなった。9月20日の法案審議と同じく、移民多様化プログラムの存続の  
是非が再び争点となった。さらに、再審議の一般討論では新たな重要な争点が現  
れた。それは、現行の移民法の改正に関するアプローチの違いである。共和党も  
民主党も現行の移民法が「機能していない (broken)」という見解では一致して  
いる<sup>30</sup>。しかしながら、両党の移民法の改革へのアプローチには大きな違いがある。  
フロリダ州の共和党ディアス・バラート議員が「この法案（「STEM 職種法案」）は、  
正しい方向への重要なステップである。それ（「STEM 職種法案」）は、機能し  
ていない移民制度の大変重要な部分を取り組み直すのに役立つのである。」<sup>31</sup>と主  
張するように、共和党は「STEM 職種法案」を、現行の移民法改正のための一  
つの重要な布石だと考える。これに対して、民主党は包括的に移民法の改正に取  
り組むことを強調し、「STEM 職種法案」のような対象を絞った部分的な移民法  
の改正を非難し始めた。ニューヨーク州の民主党セラーニョ議員は、「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」<sup>32</sup>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。2012年9月に行われた前回の審議とは異なり、非  
正規移民の問題を議論の俎上に載せ、移民法の全体的な見直しを民主党議員が強  
調する背景には、「STEM 職種法案」の再審議前の11月6日に再選したオバマ  
大統領が最重要課題として移民法の包括的な改革を上げていることが考えられ  
る。

上記の一般討論が行われた後、この法案に対する投票が行われた。投票結果  
(Roll no.613) 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) となり、「STEM 職種法案」  
は下院で可決された<sup>33</sup>。

ようやく下院を通過した「STEM 職種法案」だが、結局、12月5日に上院の民主党の反対により否決され、法制化は困難に追い込まれた<sup>34</sup>。この背景には、「STEM 職種法案」の下院での可決が見込まれ、法案が上院へと回される数日前に、民主党のオバマ政権が行政府見解（Statement of Administration Policy）を出したことが挙げられるだろう。そこには、「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」と表明されていた<sup>35</sup>。これは、「STEM 職種法案」が下院で可決されても、行政府はそれを支持しないという明確な意思表示であった。行政府も高度人材に対する政策の必要性を認めてはいるものの、「STEM 職種法案」の法案審議で見られたように、共和党と民主党の移民政策のアプローチの違いがここでも表れている。これは、ギンペルとエドワード（1999）が1965年の移民法の改正以降から1990年代までの移民政策全般に対する議会分析から検証した党派対立が、現在の高度人材に限った移民政策においても健在していると考えられる。

以上、議会議事録を中心に「STEM 職種法案」の法案審議過程を通して、どういった点が「STEM 職種法案」の法制化の阻害要因となっているかを考察してきた。前節で述べた通り、第112議会では共和党と民主党ともにSTEM分野の高度人材の優遇制度の成立に対象を絞った単独法案を提出したことから、高度人材の獲得や囲い込みを進展させるという点では一致していた。にもかかわらず、STEM ビザに関する法案が成立に至らない要因として、「STEM 職種法案」の法案審議過程から、移民多様化プログラムの存続の是非や現行の移民法の改正に対するアプローチの違いが明らかとなった。つまり、共和党と民主党の間に、高度人材の獲得・囲い込みという一致する意見があっても、共和党と民主党の移民政策に対するアプローチの違いが、高度人材に対する政策の進展を阻害しているのである。

## 5. 結論と展望

これまで、米国の高度人材の受入れ政策は、高度な知識やスキルを有する外国人に対する一時就労目的のH-1Bビザ発給の増加や、その発給要件の緩和によるものであり、いわばゲストワーカープログラムの拡大及び緩和に重点が置かれてきた。それを反映するかのように、高度人材に関する研究もH-1Bビザの是非に焦点が置かれる傾向が強い。

しかしながら、2000年半ばから高度人材の獲得に係る政策の動向に変化が現

れ始めた。その変化に着目し、H-1B ビザに関する法案と併せて分析したのが本稿であった。その変化とは STEM ビザ関連法案の出現であり、米国の高度人材に対する受入れ政策に関する新たな動きであった。従来の高度人材の受入れビザとしての一時就労ビザである H-1B ビザの関連法案だけでなく、STEM 分野の留学生や外国人労働者を優遇する STEM ビザに関する法案にも着目し、それら双方の動向を探った。そこから、米国が高度人材に対する政策を「受け入れる」姿勢から、「獲得・囲い込み」へとシフトしている点が明らかとなった。この変化を踏まえ、STEM ビザの代表的法案の審議過程から高度人材に対する法案の不成立要因を検証した。そこでは、共和党と民主党の両党が高度人材の獲得・囲い込みという点では一致していたにもかかわらず、移民多様化プログラムの存続の是非や現行の移民法の改正に対するアプローチの違いが、高度人材に関する政策の法制化の阻害要因になっていることが明らかとなった。

本稿では、H-1B ビザと STEM ビザに関する双方の法案の動向の把握と、STEM ビザの代表的法案審議に焦点を絞り、高度人材に対する政策の法制化の阻害要因を検証したため、議員の法案提出に影響を及ぼすロビー活動や利益団体の政策ネットワークまでは検証の対象としなかった。この点を含めた高度人材に対する政策過程を分析するのが今後の課題である。

#### 【参考引用文献】

- Brookings Institution. May 10, 2013. H-1B Visas and the STEM Shortage.  
<<http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/10-h1b-visas-stem-rothwell-ruiz>>
- Gimpel, James G. and James R. Edwards, Jr. 1999. *The Congressional Politics of Immigration Reform*, Ally & Bacon.
- Executive Office of the President. Nov 28, 2012. *Statement of Administration Policy, H.R. 6429 – STEM Jobs Act of 2012*, May 7, 2013  
<[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/112/saphr6429r\\_20121128.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/112/saphr6429r_20121128.pdf)>
- Freeman, Gary P. and David K. Hill. 2006. Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S.. *Knowledge, Technology & Policy*, Fall 2006, Vol.19, No.3, p.7-21.
- Hira, Ron. 2010. Bridge to Immigration or Cheap Temporary Labor? The H-1B&L-1 Visa Programs Are a Source of Both. Economic Policy Institute.  
<<http://www.epi.org/page/-/pdf/bp257.pdf>>
- Matloff, Norman. 2003. On the Need for Reform of the H-1B Non-immigrant Work Visa in Computer-related Occupations. *University of Michigan Journal of Law Reform*. Fall 2003, Vol.36, Issue 4, 815-914.
- National Science Foundation. 2012. *Science and Engineering Indicators 2012*. January 2012.

- <<http://www.nsf.gov/statistics/seind12/pdf/c03.pdf>>
- Papademetriou, Demetrios G. and Stephen Yale-Loehr. 1996. *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Saxenian, AnnaLee. 2006. *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. Harvard University Press. (「最新・経済地理学 グローバル経済と地域の優位性」酒井泰介訳、星野岳穂、本山康之監訳)
- Stevenson, Maryam Tanhaee. 2012. Caught in the Immigration Cross-fire: The Changing Dynamics of Congressional Support for Skilled Worker Visas. Ph. D .diss., University of Nevada, Las Vegas.
- Usdansky, Margaret L. and Thomas J. Espenshade. 2001. The Evolution of U.S. Policy toward Employment-Based Immigrants and Temporary Workers: The H-1B Debate in Historical Perspective. *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*. Edited by Wayne Cornelius, Thomas Espenshade, and Iden Salehya. Center for Comparative Immigration.
- U.S. Citizenship and Immigration Services  
<<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/>>
- U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration. 2011. *STEM: Good Jobs Now and for the Future*. Issue Brief #03-11.
- U.S. House. 2012. *Congressional Record*. September 20, 2012. H6185-H6194.
- U.S. House. 2012. *Congressional Record*. November 30, 2012. H6539-6561.
- US House of Representatives Committee on the Judiciary. 2012, Dec 5. Smith: Senate Democrats Block Jobs Bill. May 6. 2013  
<<http://judiciary.house.gov/news/12052012.html>>
- Wasem, Ruth Ellen. 2012. Immigration of Foreign Nationals with Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) Degrees. Congressional Research Services.
- Wadhwa, Vivek and Saxenian, AnnaLee and Freeman, Richard B. and Salkever, Alex. 2009. Losing the World's Best and Brightest: America's New Immigrant Entrepreneurs, PartV, Available at SSRN: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1362012](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1362012)
- Wadhwa, Vivek. 2009. An Outflow of Talent: Nativism and the US Reverse brain Drain, Harvard International Review, Forthcoming. Available at SSRN: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1424282](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424282)

## 注

- 1 Saxenian (2006) により、台湾やイスラエル、中国やインドへと高度人材が母国に戻り、米国で培った人脈や組織を使い、母国と米国シリコンバレーを結びつけたビジネスを展開し、両国を往来する「頭脳還流 (brain circulation)」と呼ばれる現象が観察された。その後、Saxenian を含む Wadhwa, Freeman and Salkerover (2009) は、「逆頭脳流出」の現象を観察しながら、一つの時点において「頭脳循環」から「逆頭脳流出」へと移行していくかは不明であるとしている (p.5)
- 2 Financial Times. December 1, 2012.
- 3 移民ビザは永住と無制限の就労が許可される。その一方で、非移民ビザは目的に応じて在留期間が限定されており、そのビザの種類に応じて就労の有無が定められている。
- 4 Matloff (2003) や Hira (2010) は、H-1B ビザ保持者は国内労働者より低賃金で雇用されており、H-1B ビザプログラムは国内アウトソーシングだと主張する。その一方で、Brookings Institute (2013) は、H-1B ビザは国内労働者の代替ではないとする。



また、Papademetriou and Yale-Loehr (1996) は、H-1B ビザを含む高度人材に対するビザを米国の経済及び労働市場をふまえて総合的に分析し、新たな制度設計の提案をした。

- 5 高度人材に対する移民政策の歴史の変遷を扱った代表的な先行研究として、Usdansky and Espenshade (2001) がある。彼らは、米国の移民史における雇用目的の移民ビザと就労目的の非移民ビザ H-1B の成立過程を経済社会的に説明する。
- 6 雇用目的の移民ビザは 5 種類あり、そこには熟練度の高さに応じた優先順位が定められている。第一順位の「卓越した高度熟練労働者」に続き、第二順位の「専門職労働者」、第三順位の「熟練労働者や他の資格をもつ労働者」、第四順位の「宗教家や国際機関の元職員などの特別移民」、第五順位は「投資家」となっている。第一順位の「卓越した高度熟練労働者」を除き、移民ビザの申請は外国人労働者ではなく、スポンサーである雇用者が行う。その際、労働省からの労働証明 (labor certification) が不可欠である。これは、雇用する外国人がアメリカ人労働者の賃金などに悪影響を与えないことを証明するものである。雇用目的の移民ビザの詳細な分析は、Papademetriou and Yale-Loehr (1996) を参照されたい。
- 7 一時就労目的の非移民ビザは、本稿で取り上げる H-1B ビザの他に、E-1 ビザや E-2 ビザの商用駐在ビザ、L-1A の同系企業内ビザなどがある。U.S. Citizenship and Immigration Services, Temporary Workers, <<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=13ad2f8b69583210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=13ad2f8b69583210VgnVCM100000082ca60aRCRD>> (Access June 3, 2013)
- 8 「包括的連結緊急補助的予算案 (H.R. 4328)」は、ウォルク・フランク共和党議員によって提出された。
- 9 「21 世紀の米国の競争力法」は、2000 年 2 月にユタ州選出のハッチ・オリン共和党上院議員によって提出され、2000 年 10 月に法制化された (S.2045)。共同発議者は 20 名の共和党議員と 4 名の民主党議員の 24 名であった。
- 10 Stevenson の博士論文 (2012) 以降に提出された H-1B ビザの関連法案は、2013 年 4 月に上院に提出された「国境警備・経済的機会・移民の近代化法案 (Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act)」(S.744) がある。
- 11 Wasem, 2012. p.16.
- 12 スペクター上院議員は、S.2611 法案を提出した 2006 年 4 月 7 日は共和党に所属していたが、2009 年 4 月 30 日に民主党へと変わっている (Biographical Directory of United States Congress, 2012)  
<<http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=S000709>> (Access June 3, 2013)
- 13 Congressional Record – Senate, Congress 109<sup>th</sup>, S2611
- 14 Wasem, 2012. p.16.
- 15 Gimpel and Edward (1999), *The Congressional Politics of Immigration Policy*, p.185-186.
- 16 Congressional Record – House, Congress 2012, H6187.
- 17 ラフグレン・ゾウィー下院議員は、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。
- 18 Ibid., H6188.
- 19 Ibid., H6194.
- 20 Ibid., H6189.
- 21 Ibid., H6189.
- 22 Ibid., H6190.
- 23 Ibid., H6190.
- 24 Ibid., H6190.
- 25 Ibid., H6191.

26 Ibid., H6189.

27 Clark House Gov, 2012/9/20., <<http://clerk.house.gov/evs/2012/roll590.xml#NV>> (Access June 3, 2013)

28 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ルルイシー氏、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。

29 Clerk House Gov, 2012/11/29., <<http://clerk.house.gov/evs/2012/roll611.xml>> (Access June 3, 2013)

30 Congressional Record – House, Congress 2012, H6548.

31 Ibid., H6547-6548.

32 Ibid., H6549.

33 Clerk House Gov, 2012/11/30., <<http://clerk.house.gov/evs/2012/roll613.xml>> (Access June 3, 2013)

34 US House of Representatives Committee on the Judiciary, 2012.

<[http://judiciary.house.gov/issues/issues\\_STEM%20Jobs%20Act.html](http://judiciary.house.gov/issues/issues_STEM%20Jobs%20Act.html)> (Access June 3, 2013)

35 Executive Office of the President, “Statement of Administration Policy – H.R. 6429 – STEM Jobs Act of 2012”, 2012.

**要旨****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**

手塚 沙織

21世紀に入り、高度人材の積極的な受入れ政策が先進諸国で本格的に実施されている。その一方で、米国の高度人材に関する法案は法制化されない状態が続いている。そこで、本稿では政治的枠組みに基づいて、高度人材に対する法案の動向と連動させながら、高度人材の獲得に向けた新たな方策の代表的事例としての「STEM 職種法案 (STEM Jobs Act of 2012, H.R.6429)」の審議過程に焦点を合わせ、その審議上に見られる法案成立の阻害要因を明らかにした。その結果、共和党と民主党の両党が高度人材の獲得・囲い込みという意見では一致していたにもかかわらず、移民多様化プログラムの存続の是非や現行の移民政策に対するアプローチの違いが、他の移民政策と同様に高度人材に関する政策においても法制化の阻害要因になっていることが検証された。

## Abstract

# The Obstacle to Passing Bills into Laws Designed for Highly Skilled Migrants: Over both bills on H-1B Visa and STEM visa

TEZUKA Saori

Recently European Union nations such as Germany and the United Kingdom have introduced selective immigration programs to attract highly-skilled migrants. On the other hand, the United States has not been able to introduce a system designed for highly skilled migrants in recent years despite the fact that America is known as a nation of immigrants in addition to the so called “IQ magnet” to attract the best and the brightest. This article examines why bills for highly-skilled migrants have not passed into a law since the middle of 2000s, as presented by the case of H.R.6429, STEM Jobs Act of 2012. The controversial 2012 bill makes immigrant visa available only for foreign graduates of U.S. universities with advanced degrees in STEM field and instead eliminates the diversity immigrant program.

The analysis of the history of H-1B visa and STEM visa bills provides that the immigration policy is designed not only for an expanding of H-1B visa guest worker program as an adjustment of domestic labor force but also to attract and retain highly skilled migrants. It suggests a new phrase of American immigration policy for highly skilled migrants. Then the legislative process of the contents of H.R.6429, based on congressional records and reports, shows key findings; the difference between the Republican approach to tackle immigration issues and Democrat’s ones has resulted in an obstacle to bills designed for the highly-skilled migrants as to bills for other type of immigrants despite the fact that both parties find consensus on it.

**KEYWORDS:** Highly Skilled Migrants, Immigration Policy, STEM

