

論文 / 著書情報
Article / Book Information

論題(和文)	留学生政策と技術移民政策の連携と課題 - 主要国の取り組み傾向とオーストラリアの事例分析から -
Title(English)	Linkage between International Student Policy and Skilled Migration Policy: Comparison of the Related Policies in Four Countries and Case Study in Australia
著者(和文)	佐藤由利子
Authors(English)	Yuriko Sato
出典(和文)	移民政策研究, Vol. 7, , pp. 101-117
Citation(English)	Migration Policy Review, Vol. 7, , pp. 101-117
発行日 / Pub. date	2015, 5

投稿論文

留学生政策と技術移民政策の連携と課題 ——主要国の取組み傾向とオーストラリアの事例分析から

佐藤 由利子 東京工業大学准教授

キーワード：高度外国人材，選択的移民政策，ポイント制

オーストラリアは、留学生政策と技術移民政策の連携により留学生数を拡大し、国際教育は、石炭、鉄鉱石、金に次ぐ輸出産業に成長した。しかし、移民目的の留学生が急増し、さらに永住権を獲得した留学生が国内の技術人材不足を解消していないという批判を招き、政策の改定が行われている。本稿では、米国、ドイツ、日本との比較により、オーストラリアの留学生政策と技術移民政策の特徴を把握した上で、1990年代末から2013年までの2つの政策の関係性の変化と影響要因を分析し、政策的示唆を得ることを目指す。

分析の結果、オーストラリアと日本では、専門職／技術人材に占める留学生の割合が高く、オーストラリアでは、留学生の技術移住を促進する政策と選別・制限する政策が、時々々の経済・政治・外交ニーズを反映しながら、アクセルとブレーキのように実施されてきたことが判明した。アクセルの主要因は、国内で不足する技術人材ニーズと外貨収入増大を求める教育界の要望であり、ブレーキの主要因は、オーストラリア人の雇用確保とオーストラリア市民の価値観を共有しない移民急増への不安と考えられる。また、地方への留学や人材定着の促進策は一貫して実施されてきた。

日本において、オーストラリアの事例を教訓としつつも、高度人材の在留制度上の優遇措置において優秀な留学生に道を開くことは、「人材育成型」の人材獲得と留学の誘因強化につながると考えられる。

1 はじめに

知識経済が進展し、優秀な人材の獲得の成否が国家の競争力に直結すると言われる現在、高度人材の獲得は多くの国にとって重要な政策課題となっている。2005／2006年のOECD移民データベース(DIOC)によると、OECD諸国の外国生まれ人口9100万人の内、高等教育修了者は2570万人(28.2%、以下、括弧内の%は構成比を示す)で、高等教育を受けた外国人の最も多い国は米国で1150万人(44.7%)、次いでカナダ290万人(11.3%)、英国250万人(9.7%)、ドイツ160万人(6.2%)、フランス140万人(5.4%)、オーストラリア140万人(5.4%)が続く、日本は40万人(1.5%)に過ぎない。高等教育移民の流入から流出を差し引いた純増は、米国、カナダ、オーストラリアの順で大きく、日本は純減している(Widmaier & Dumont, 2011: 25-28)。2010／2011年には、OECD諸国の高等教育を受けた外国人

は2730万人に増加し、その17%は過去5年以内の入国者であり、インド(200万人)、中国(170万人)、フィリピン(140万人)の出身者が20%を占める(OECD-UNDESA, 2013)。

高度人材獲得については、労働政策研究・研修機構(2013)が主要国の取り組みを紹介し、欧州では1990年代末以降、「望まれる移民」を優遇し「望まれない移民」を抑制する「選択的移民政策」への転換が見られ、その背景に、米国やオーストラリアに対抗して高度人材を欧州に引き止めようとするEUの統一のアプローチが存在することを指摘する。

OECD(2008=2009:109)は世界の頭脳獲得競争を分析し、受入れ国の規則や条件に精通し、国際的ネットワークと国際協力促進につながる高度な人材層を形成する外国人留学生(以下、留学生)を誘致するため、多くの国が、英語等によるコース開設、奨学金、ビザ発給面での優遇を図っていると指摘する。2010年の世界の留学生は360万人で、最も多いのが米国(68.5万人)、次いで英国(39.0万人)、オーストラリア(27.1万人)、フランス(26.0万人)、ドイツ(20.1万人)、日本(14.2万人)の順である(UNESCO, 2012)。

OECD諸国の高等教育機関在学者中の留学生割合は7.1%だが、博士課程など先進研究プログラム在籍者中の留学生割合は16.3%に上る。留学生の就職や定着を支援するため、多くの国で、留学国の言語コースやインターンシップ機会の提供、求職中の一時滞在ビザ発給などの支援策が実施されており、オーストラリアとカナダでは留学生の永住権申請を可能としている(OECD, 2010:41-45)。

このように留学生は高度人材の源泉として注目され、多くの国が誘致や就職・定着支援を行っているが、留学生政策と高度人材獲得の関連性について論じた研究は必ずしも多くない。井口・曙光(2003)は、留学生の滞在資格変更などの規制緩和が進み、専門職労働者の予備軍としての位置づけが強まる中、留学生の国際移動の経済的、社会的、政策・制度的要因を分析する重要性と先行研究の少なさを指摘している。King & Raghuram(2013)も、留学生移民の研究が少ない中、彼らの潜在的労働者や家族構成員としての役割に着目した民族誌的、定量的研究や教育学との連携の必要性を指摘している。守屋(2011)は、EU諸国、米国、北東アジア、日本の頭脳労働者と単純労働者の受け入れ政策を概観した上で、日本の留学生の就職問題を分析している。坂中・浅川(2007)は、英語圏に比べ人材獲得に不利な非英語圏の日本は、「若さ」「専門知識」「日本語能力」の三拍子を兼ね備えた人材を確保するため、留学生の増加や永住支援による「人材育成型移民政策」が必要と主張する。村上(2010)は日米の科学者の国際移動を比較し、日本の博士課程の留学生の3分の1が学位取得後も日本に残り、日本の科学者の貴重な供給源になっていると指摘する。井口(2014)は、留学後、経済統合の進んだ母国と日本の間を行き来しながら両国のビジネスに貢献する「循環移民」を可能とする仕組みの重要性を論じている。

オーストラリアについては、Hugo(2008)が、中国とインドからの移民を論じる中で、両国からの留学生の急増と、両国出身者が他国出身者よりも技術移住割合が高いことを示している。Hawthorn(2013)は、2009年のカレバッシング以降減少したインド人留学生の2段階移住(留学してから移住する)の動向について、技術移民政策との関連で論じている。また、Hawthorne & To(2014)は、留学生の就職について、オーストラリア人学生や他の技術移住サブクラスとの比較において論じている。杉本(2011)は、移民政策との関係性によって拡大してきた留学生教育の課題と質保証の取り組みを紹介している。Tan(2012)は、中国人学生とインド人学生の留学動機と進路調査から、技術移民政策が留学生に及ぼす影響を分析している。しかし、他の主要留学生受入れ国との比較において、同国の政策の特徴と課題を論じた研究は少ない。

本稿では、オーストラリアの留学生政策と技術移民政策について、高等教育移民と留学生が最も多い米国、非英語圏のドイツ、日本と比較し、その特徴を把握した上で、同国の2つの政策の関係性の変化と主な影響要因を分析し、政策的示唆を得ることを目指す。

本稿の構成としては、第2節において、4カ国の技術移民及び留学生の受入れ状況と誘致の取組みを比較し、オーストラリアの特徴を把握する。第3節では、1990年代末から2013年までのオーストラリアにおける留学生政策と技術移民政策の関係性の変化と影響要因について分析し、最後の第4節では、留学生政策と技術移民政策の連携の効果と課題を考察し、政策的示唆を導く。

2 米国、オーストラリア、ドイツ、日本における高度人材及び留学生の受入れと誘致

表1は、米豪独日4カ国の高度人材/技術移民及び留学生の受入れ状況と誘致・定着に関する主な取組みを示している。15歳以上の外国(生まれ)人口割合はオーストラリアが28%で最も高く、米国の16%、ドイツの14%が次ぎ、日本は1.2%と最も小さい。外国(生まれ)人口中の高等教育を受けた者の割合は、オーストラリアが34%と最も高く、日本が31%、米国が30%で続き、ドイツは16%と相対的に低い。永住権許可数中の就労関係許可の割合は、オーストラリアが54%で最も高く、日本が35%で続き、米国は14%、ドイツは9%と低い。日豪において、高等教育を受けた就労目的の人材を優先的に受け入れる傾向が窺える。オーストラリアでは、技術移民は永住権許可者の半数を超え、留学生に対する技術移住永住権許可数は、技術移民永住権許可件数中の23.4%に上る。

米国では、就労目的の一時滞在許可に、高度技能者を対象とするH-1Bビザ(年間6万5千人の枠、滞在期間3年、1回更新可能)や卓越能力者を対象とするOビザが設けられ、米国で修士以上の学位を取得した者を対象とする2万人の枠がある。H-1Bビザ新規許可数(2010年は76,627人)に占める留学生割合は公表されていないが、米国内の申請者は41,799人であり(US Dept. of Homeland Security, 2012)、この内の2万人余りが留学生の申請と考えられる。2012年には科学(science)、技術(technology)、工学(engineering)、数学(mathematics)のSTEM分野を専攻し、米国で博士号/修士号を取得した留学生を対象にSTEMビザを発給するSTEM Jobs Actが共和党により提案されたものの、代わりにラテン系移民等に与えられてきた多様性ビザを削減することに民主党が反対して上院で否決され、可決に至っていない(労働政策研究・研修機構, 2013:181-87)。手塚(2013:5-10)は2006年以降のSTEMビザ関連法案を分析し、STEM分野留学生の米国大学院への「獲得・囲い込み」の意図が読み取れるとしている。

ドイツの就労目的の一時滞在者の内、EU域外からの専門技術労働者受入れは2009年に9,700人である。この他、700人の高資格者には入国当初から定住許可を与えている。2005年の移民法施行により、高度な知識・スキルを有する技術者・科学者の受入れが進められ、2012年にはEUブルーカード法が施行され、ドイツまたは外国の大学を卒業し、一定所得があるEU域外の人材に対し、最長4年間のブルーカード発行が開始された。また「社会統合が容易な高度外国人材の卵」である留学生への優遇措置として、卒業後の求職期間が12カ月から18カ月に延長された(労働政策研究・研修機構, 2013:105-126)。

日本では、2013年に新規または在留資格変更で就労ビザを許可された者7.7万人の内、「教授」「人文知識・国際業務」「技術」「研究」など専門職人材と見なされる9カテゴリーの者は4.2万人である。

表1 米豪独日における高度人材及び留学生の受入れ状況と誘致・定着に関する主な取組み

	米国	オーストラリア	ドイツ	日本
15歳以上人口(人) A	240,126,000	15,918,000	71,431,000	109,764,000
15歳以上外国人口/外国生まれ人口(人) B	38,564,000	4,127,000	10,076,000	1,292,000
15歳以上外国(生まれ)人口の割合(%) B/A	16.1%	28.1%	14.2%	1.2%
高等教育を受けた外国(生まれ)人口(人) C	11,530,636	1,411,434	1,571,856	395,352
高等教育を受けた外国(生まれ)人口割合(%) C/B	29.9%	34.2%	15.6%	30.6%
永住権許可数(2010年) D	1,041,900	209,000	222,400	55,700
就労関係の永住許可数 E	148,343	113,725	20,064	19,289
就労関係の永住権許可割合 E/D	14.2%	54.4%	9.0%	34.6%
内、留学生の永住権許可件数	0	26,585	0	0
就労目的の一時滞在許可数	N/A	277,000	304,700	77,180
内、専門職人材の一時滞在許可数	76,627	90,145	9,700	41,573
内、留学生の就労ビザへの変更許可数	2万人程度	N/A	N/A	11,647
留学生数(2010年)	684,714	271,231	200,862	141,599
主な留学生誘致政策	優秀な留学生には手厚い奨学金	積極的留学生リクルート活動、留学生への永住権許可	DAAD奨学金 英語によるコースの開設	国費奨学金、学習奨励費 英語によるコースの開設
主な留学生の就労支援政策	H-1Bビザに修士以上の米国学位取得者2万人の枠、卒業後も選択的実務訓練として1年間滞在可	卒業後18カ月は技術卒業生ビザ(サブクラス485)へ切り替えて滞在可	卒業後の求職期間ビザ延長上限18カ月	求職期間ビザ延長上限12カ月、アジア人財資金構想事業によるビジネス日本語、インターンシップ等の就職支援
主な高度人材獲得政策	雇用関係移民ビザの優先順位1位が卓越技術労働者(EB1)、2位が知的労働者(EB2)	技術移民受け入れ推進 留学生による永住権の直接申請許可	新移民法で高度人材の受入れ促進、EUブルーカード法でEU域外の高度人材に4年の滞在許可	2012年より高度人材ポイント制導入

注) 専門職人材の一時滞在許可数に企業内転勤を含めていないが、この形態で入国する人材が多いことにも留意が必要。
出所: 「15歳以上人口」～「高等教育を受けた外国(生まれ)人口割合」の項目は、OECD移民データベース(DIOC)の2005/2006年の数値。

「永住権許可数」～「就労関係の永住権許可割合」は、OECD(2012)による2010年の数値。ただし、オーストラリアの就労関係の永住権許可数はDIAC(2012)に基づく2010年の技術移民数。留学生数は高等教育機関在籍者を指し、UNESCO(2012)による2010年の数値。

米国の「専門職人材の一時滞在許可数」は、US Dept. of Homeland Security(2012)による2010年のH-1Bビザ新規申請者の数値。

オーストラリアの「留学生への永住権許可件数」～「専門職人材関係の一時滞在許可数」はDIAC(2012)による2010年の数値。「留学生の永住権許可件数」は、留学生の永住権許可件数から、配偶者・その他によるものを除いて算出。「専門職人材の一時滞在許可数」は、サブクラス457就労ビザの許可数。

ドイツの「就労関係一時滞在許可数」～「内、専門職人材関係の一時滞在許可数」は、労働政策研究・研修機構(2013:126)による2009年の数値。

日本の「就労関係一時滞在許可数」は、法務省の定める専門的・技術分野での就労目的の在留資格(教授、芸術、宗教、報道、投資経営、法律・会計、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際、企業内転勤、興行)について、2013年の新規の在留資格認定証明書交付人員と在留資格変更許可人員(2013年の法務省統計。2012年以前は公表されず)を合算して算出。「専門職人材の一時滞在許可数」は、前述の数から、興行、技能、報道、宗教、芸術、企業内転勤を除いたもの。

他方、日本で就職し、上記カテゴリーに在留資格変更した留学生は2013年に11,647人に上り(法務省、2014)、留学生が専門職人材に占める割合は高い。志甫(2013:4)も、2010年の高度人材と目される在留資格保持者は16万人と推定し、このカテゴリーに留学生が年に1万人規模で流入するインパクトは大きいと指摘する。

2007年に、ビジネス日本語教育、インターンシップ等を通じて留学生の就職を支援するアジア人財資金構想事業が開始され、2009年には1,544名が参加し、就職率は65.7%と大きな実績を上げたが(経済産業省、2010)、事業仕分けの対象となり2011年度に終了した。しかしその後も、留学生の就職支援の取組みが大学や自治体等で継続されている。

2012年から「高度学術研究」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」分野を対象に、学歴、職歴、年取などをポイント換算し、合計が基準を超える者に、永住権申請までの期間短縮、配偶者の就労、一定条件下での親の帯同等の出入国管理上の優遇措置を与える「高度人材ポイント制」が導入され、年間2,000名の登録者を予定していたが、11ヶ月が経過した2013年4月時点の登録者は434名、内、海外からの応募者は17名に留まった(第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会、2013)。

留学生数は、米国、オーストラリア、ドイツ、日本の順で大きい。英語の市場価値は、他言語よりも高く(井上、2000:24-32)、英語圏諸国に、留学生や人材の獲得上の優位性を与えている。留学生の奨学金については、佐藤(2013:29-31)が、2009年の日米豪の大学正規課程で学ぶ私費留学生の授業料、生活費、奨学金を比較し、米国の学費は3カ国中最も高いが、大学等からの奨学金が一人平均年間1.1万米ドルに上り、優秀な留学生に対しては手厚い支援が行なわれていること、日本は学費が3カ国中最も安く、一人平均6千米ドルの奨学金・学費免除があり、アルバイトが週28時間まで認められるなど、経済的メリットが大きいこと、これに対し、オーストラリアの奨学金は平均300米ドルに過ぎず、商業的傾向が強いが、永住権取得の可能性が多く留学生を惹きつけてきたことを分析している。例えばオーストラリア国際教育機構(AEI、2008:5)の調査では、72%の留学生が永住権を申請中または申請予定と回答し、永住権への関心の高さを示している。

以上より、米国は、手厚い奨学金と研究・教育水準の高さにより世界から数多くの優秀な留学生を集め、専門職就労ビザに留学生枠を設けることにより彼らの定着を図ってきたこと、非英語圏のドイツと日本では、奨学金や英語コース開講により留学生誘致を図り、求職中のビザ延長を認め、高度人材に在留上の優遇措置を与えることにより定着を図ってきたこと、これに対しオーストラリアでは、留学生に技術移民の永住権申請を認めることにより留学生を惹きつけ、技術移民も確保してきたことが判明した。

2010年に高度技能者として就労ビザへの変更許可を得た留学生は、米国では2万人程度と考えられ、留学生数に対する割合は3%である。日本では2010年に7,831人、2013年には11,647人であり、各々5.5%、8.6%に上る。オーストラリアでは、2010年に技術移民となった留学生は26,585人であり、留学生数(高等教育分野)に対する割合は9.8%、職業教育訓練分野の留学生を加えた計算では5.9%に上る。2013年の専門職就労ビザ取得者に占める留学生の割合は、日本では28%に上り、専門職人材の供給を留学生に頼る傾向が強い。オーストラリアでは、2010年に技術移民となった者の23%が留学生であり、両国は、専門職/技術人材に占める留学生の割合が高い点が共通している。このような特徴を踏まえた上で、次節では、オーストラリアにおける留学生政策と技術移民政策の関係性の変化とその要因を分析する。

3 オーストラリアにおける留学生政策と技術移民政策の関係性の変化と影響要因

(1) 留学生政策と技術移民政策の歴史と連携の開始（～2000年代初頭）

オーストラリアの留学生の受入れは、1951年のコロンボプラン参加を端緒とする。1979年には留学生料金が導入され、1984年のジャクソン報告で国際教育は比較優位のある貿易として位置づけられた（杉本、2011：65）。ウィットラム労働党政権（1972-1975）は、人種による移民審査を廃止し、個人能力を重視した選別方式である「ポイント制」を提案し、フレイザー自由党・地方党連合政権（1976-83）で導入された。ポイント制は、専門技能、英語力、年齢、学歴などをポイント換算し、合計が基準を超える者に永住権を与える仕組みである。専門技能は、政府が公表する技能職業リスト（Skilled Occupation List, SOL）掲載職種の資格を有する場合にポイントが付与された。

1996年にハワード保守連合政権（1996-2007）が成立すると、経済の構造改革を進め、補助金を大幅に削減し、大学収入に占める政府支出の割合は、1983年の91%から2003年には44%へと半減し、多くの高等教育機関が収入確保のため、留学生獲得に向かい、商業的傾向が強まった（Marginson, 2007：20）。また、労働党政権下の家族移民重視から技術移民重視政策に転換し、1996年から2006年にかけて、家族移民受入れが3万前後で推移する中、技術移民受入れは2万人から6万人に増加した（DIAC, 2007）。梅田（2008：267）は、技術移民は国際競争力強化に必要で、（英語能力や専門を身につけ）社会的コストが少なくすむため、ハワード政権の経済政策を反映して受入れが促進されたと指摘し、浅川（2006：125）はこの方向性を「経済的多文化主義」と名づけている。

留学生は、技術移民の源泉と位置づけられ、一般技術移住において優遇策が取られ始める。1999年には、留学生に対し、永住権申請前に2年間の帰国を義務付けていた要件が廃止され、オーストラリアの学位取得者にポイントテスト（ポイント制審査）の合格点110ポイント中の5ポイントが付与され、3年間の職務経験が免除された。さらに、国内で不足する専門人材を優先的に受け入れるため、年2回の労働市場調査に基づき「必要な移民職種リスト（Migrant Occupation in Demand List, 以下MODL）」が作成され、MODL記載職種の専門性を有する場合には、最高20ポイントの加算が行われるようになった（杉本、2011：73）。

2001年には、国内独立留学生用（独立とは保証人なしの意）、オーストラリア市民／永住者の親族が保証人の留学生用、指定地域留学生用の3つの留学生用サブクラス（永住権ビザカテゴリー）が新設され、卒業後半年以内であれば、オーストラリアでの国内申請が可能となった（Tan, 2012：53）。

2000年には、教育の質を管理し、留学生の消費者権利を守る制度として「留学生のための教育サービス法（Education Service for Overseas Students Act）」（ESOS Act）が制定された。ESOS Actでは、留学生教育を行うすべての教育機関とコースが、州政府および連邦政府の審査を経た後、海外留学生向け教育機関及びコース登録制度（Commonwealth Register of Institutions and Courses for Overseas Students, CRICOS）に登録し、情報公開することを義務付けている。留学生は、CRICOSによる公開情報に基づき留学先を選択でき、掲載された情報と異なる場合には、授業料の返金等を求めることが保障された。また、CRICOSに登録された教育機関は、留学生の情報を教育機関登録留学生管理システム（Provider Registration and International Students Management System, PRISMS）に入力することを義務付けられた。このシステムは、移民・市民権省（Dept. of Immigration and Citizenship, 以下DIAC）¹のシステムと連結しており、出席率を満たさない等留学ビザ規約に違反した者は、このシステムを通してDIACに報告される。教育機関には法令順守担当者が置かれ、システムの運用と情報

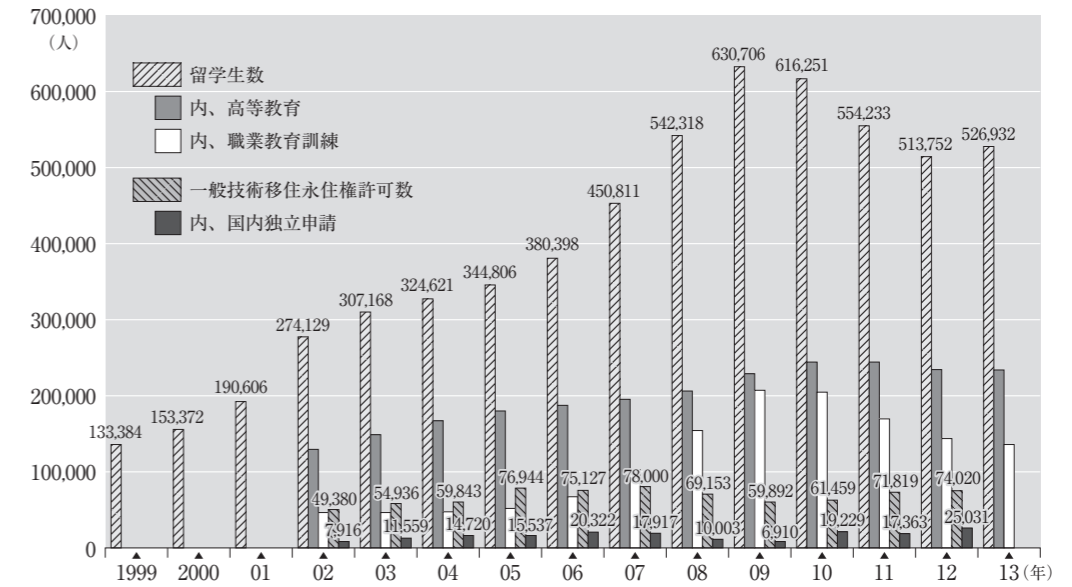


図1 オーストラリアの留学生受入れ数と一般技術移住、国内独立申請による永住権許可数

注) 留学生数は毎年12月時点の数字。
出所: AEI (2013), DIAC (2012), DIAC (2013), DIBP (2014) に基づき、筆者作成

セキュリティに関する責任を負う。ESOS Act とCRICOS, PRISMSは、留学生教育の質を保証し、留学生の消費者としての権利を保護しながら、在留管理を行う制度である（佐藤他、2008）。

一般技術移住における留学生優遇策と高等機関による留学生獲得活動の活発化により、留学生数は2005年に344,806人に達した。一般技術移住の永住権許可件数も、2002年の49,380人から2005年には76,944人に増加し、この内、留学生の申請が多い国内独立のサブクラス申請は、7,916人から15,537人に倍増した。Birrell (2006：54-55) は、留学生向けの3つのサブクラスで許可された永住権が、2001年から2005年にかけて3倍近くに増加し、2005年の一般技術移住の39%を占めること、MODL記載の会計士・会計検査官・財務職の申請が6,595件（43%）に上り、コンピュータ関係3,589件（23%）、建設・工学系1,484件（10%）が次ぐことを示している。

一般技術移住のポイントテスト合格点は、2002年に115点、2005年には120点へと引き上げられ、2003年にはオーストラリア学位留学期間の要件が1年から2年に引き上げられたが、職業教育訓練学校等で留学生向けのSOLやMODL職種関連の教育訓練コースが相次いで開講され、永住権を目指してこれらコースへ入学する留学生が増加した。

(2) 留学生の急増とカラーバッシング（2000年代半ば～後半）

図1に示すように、2005年から2009年にかけて、留学生数は344,806人から630,706人へと1.8倍に増加し、特に職業教育訓練分野の留学生が4.1倍になり、留学生に占める同分野の学生割合は14.8%から33.0%へと増加した。国別では、インド人留学生が3,389人から78,408人へと23.1倍に急増した。2009年の留学生の主な出身国は、中国（31.7%）、インド（13.5%）、マレーシア（8.5%）の順である（AEI, 2013）。留学生がもたらす外貨は2009年に186億豪ドルに上り、国際教育は、石炭、鉄鉱石、金に次ぐ輸出産業に成長した（AEI, 2011）。

Knight (2011: 14-15) は、MODL関連コースを修了し、英語力があり、健康で犯罪歴がなければ比較的容易に永住権を取得できたことから、留学生増加の主な要因は、留学生を移民にリンクする制度設計であったと指摘する。また、入国審査で、留学動機を「病院 (hospital) で働きたいから」と話すホテル・観光関連 (hospitality) コース入学予定留学生に遭遇した複数のDIAC職員の証言を引用し、法外な手数料を取り出願書類を作成する留学斡旋業者によって送り込まれた移民目的の若者が、自分の入学コースにいかにも頓着であったかを示している。

筆者が2008年3月にメルボルンとアデレードで南アジア出身の留学生を対象に行った聞き取り調査では、複数の留学生が、カナダ、米国、EU諸国と比較したオーストラリアの永住権審査条件や移民後の生活について十分に検討した上でオーストラリア留学を選択していること、自国の銀行で留学資金のローンを組んでいるため、アパートの部屋を数人の留学生でシェアするなど生活費を節約し、タクシー運転手や公共料金集金人などのアルバイトに従事する者が多いことが判明した。Knight (2011: 15) も、大都市圏で永住権申請時に申告した職種に就労せず、タクシー運転手となる元留学生が多いことを指摘している。

Birrell & Healy (2008) は、国勢調査とDIACの移民フォローアップ調査を元に、2001～2006年に技術移住した学位保有者12万人を、英語圏と非英語圏の出身者 (インドは後者に分類) に分けて就業状況を比較し、英語圏出身者は、若い世代でも専門職 (48%) や管理職 (9%) に就く者が多いのに対し、非英語圏出身者は専門職 (19%)、管理職 (3%) に就く者が少ないこと、また、留学生が多い南アジア出身者の若手 (20～29歳) グループで、会計学を勉強して会計士になった者は14%にすぎず、半数以上がサービス職、事務職、作業員など会計学と関係のない分野に就職していることから、急増する非英語圏諸国出身の留学生移民は、国内の技術人材不足に貢献していないと主張した。また、オーストラリアの大学に学び2005年に永住権を取得した元留学生の3分の1が、専門的就業に必要な英語力 (IELTSバンド6) を有していないという調査結果に基づき、留学生が専門職に就けないのは、専門職に必要な英語でのコミュニケーション・スキルの不足と関連分野での職務経験がないためであると分析している。

他方、2009年8月に筆者が面談した南オーストラリア大学の留学生担当職員は、会計士事務所や職能組合が保守的で、アジア系など非白人留学生の就職を阻害する「見えない壁」が存在すると述べている。

DIACはBirrellらの調査結果を受け²⁾、2007年に一般技術移住の永住権申請において、英語力の最低基準を引き上げた。また、留学生対象の3つのサブクラスを廃止し、技術独立サブクラス885、オーストラリア市民/永住者の親族または州・準州政府が保証人となるサブクラス886、指定地方に2年以上居住、1年以上就労した者を対象とするサブクラス887の3つに再編した (Tan, 2012: 54)。さらに、申請関連分野での1年以上の就労またはインターンシップを配点項目に追加し、MODL記載職種による加点に際しては、1年間の実務経験を要件とした。他方、このような永住権申請要件の厳格化により合格基準に到達できなくなった留学生への救済策として、卒業後18ヶ月の滞在を認める技術卒業生一時ビザ (Skilled Graduate Temporary Visa) サブクラス485が新設された。

このような申請要件の厳格化にもかかわらず、留学生数は2008年、2009年とさらに増加した。留学生の急増は、一部のオーストラリア国民に不安と反感を引き起こし、2009年には、カレーバッシングと呼ばれる、インド人留学生をターゲットとした襲撃事件が主要都市で発生した。これに対し、人種差別として、留学生による大規模な抗議行動が展開され、豪印間の国際問題にまで発展し (橋本・佐藤, 2009: 35; 杉本, 2011: 75)、安全な留学先としてのオーストラリアの評判は大きく傷ついた (橋本,

2011: 75)。

(3) 留学生政策と技術移民政策の関係のリセット (2000年代末～2010年代)

2007年11月、自由党を破り、ラッド労働党政権 (2007-2010) が誕生した。労働党は、自国民の雇用を優先するため、ハード保守連合党政権に比べ、技術移民受入れを制限するという予測もあったが、上述のとおり、ハード政権末期に留学生の一般技術移住申請要件が厳格化されていたこともあり、最初の2年間には大きな政策の変更はなかった。

しかし、2008年のリーマンショック以降景気後退が始まり、2009年に失業率が5%に達し、同年3月には自国民の雇用を優先するため、移民受入れ枠の14%削減が発表された (橋本・佐藤, 2009: 35)。2010年には一般技術移住の改定が行われ、高ポイントを与えられてきたMODLが廃止された一方、教育・訓練に時間のかかる高度な技術職種や国家建設に必要な職種に対する優遇策が強化された (橋本, 2011: 75; Knight, 2011: 12)。2011年には、SOL掲載職種の専門性が配点項目ではなく、申請資格要件の1つとなり、英語力の要求水準がさらに引き上げられた。また、保証人ビザの合格点は、保証人無しの特設ビザの合格点よりも低く設定されていたが、65点に統一された (関根, 2012: 20)。これらの改定は、留学生の希望に対応した供給主導型の技術移民政策から、経済成長に必要な人材獲得のための需要主導型の技術移民政策への転換と説明されている (Knight, 2011: 17)。

豪ドルの値上がりも留学生受入れにマイナスの影響を与えた。橋本 (2011: 75-78) は、2006年に平均1豪ドル=0.76米ドルであった為替レートが、2011年前半には1.03米ドルに上昇し、米英と比べ割安感があったオーストラリア留学の利点が失われたと指摘する。留学生数は2010年、2011年と減少し、世界の留学生数に占めるオーストラリアのシェアは、2008年の6.9%から2011年には6.1%へと低下した (OECD, 2013: 307)。留学生減少の他の要因としては、非英語圏の大学における教授言語としての英語の広がり、シンガポール、マレーシア、中国など新興留学生受入れ国の台頭、米英の有力大学の海外進出 (Knight, 2011: 12; 橋本, 2011: 75-76)、カレーバッシング等に見られる安全の問題、他の学生との交流の欠如や孤独の問題 (Sawir et al., 2007) などが挙げられている。

留学生数減少と外貨収入の減少は、政府と教育産業関係者に危機感をもたらし、いくつかの対応策が打ち出された。まず、教育大臣の諮問を受けたBruce BairdによりESOS Actの見直し (通称Baird Review) が行われ、留学生を受け入れる全教育機関に対し、財務・経営状況を含めたより厳しい基準下での再登録と留学斡旋業者リストの公開が義務付けられ、国際教育の質の向上と監督強化が図られた (Baird, 2010)。この背景には、職業教育訓練校が2009年に16校、2010年に33校倒産し、1万人を超える留学生が学校の移動を余儀なくされたことも影響している (Knight, 2011: 12)。

また、オーストラリア政府間会議 (COAG, 2010) は「オーストラリア留学生戦略」を発表し、留学生がより良い体験をすることが持続的で質の高い国際教育の実現につながるとして、留学生の幸福 (安全、身体と心の健康、地域社会への参加)、教育の質、消費者保護、より良い情報の4分野について、連邦政府と州政府の協力による行動計画を示した。

他方2011年、DIAC大臣と高等教育・技能・仕事・職場関係大臣の諮問を受けたMichael Knightが「留学生ビザの戦略の見直し」 (通称Knight Review) を発表した。これは、従来の技術移民政策と留学生政策のリンクされた関係を見直し、留学生獲得の国際競争力を維持しながら、選択的に技術移民を受け入れる持続的政策を提案したもので、改革提案の骨子は以下のとおりである (Knight, 2011: xiii-xix)。

- (a) 留学ビザ発行時に申請者が「真の一時的入国者 (Genuine Temporary Entrant, GTE)」であるか審査する。
- (b) 大学入学者に対しては、簡素化したビザ手続き (streamlined visa processing) を行う。
- (c) 留学生の就労可能時間の上限を、週 20 時間から 40 時間に増加する。
- (d) 学部課程とコース主体の修士課程修了者には 2 年間、研究主体の修士課程修了者には 3 年間、博士課程修了者には 4 年間、卒業後オーストラリアで働く権利を認める。
- (e) 研究主体の高度学位課程の学生については、就労時間の制限をなくす。
- (f) 職業教育訓練については、国外での教育訓練拡大を支援する。
- (g) DIAC は留学生ビザの統合性と順守に関する研究を行い、その研究資金を援助する。
- (h) DIAC は、国際教育関係者との双方向のコミュニケーションの場として「教育ビザ助言グループ」を設置する。

Knight の 41 の提案の内、2013 年までに教育省主管の 2 項目を除いた 39 項目が実行に移された (DIBP, 2014: 12)。GTE 審査は Knight Review による改革の礎石と位置づけられ、最も早く導入された。留学生を一時的入国者と確認することにより、留学生から技術移民に繋がるラインを一旦切っていることに特色がある。さらに大学で学ぶ留学生を、職業教育訓練校等で学ぶ者と区別し、留学ビザ手続きの簡素化や卒業後の一時就労ビザの供与で優遇することも特徴的である。大学留学生の中でも、高学位取得者や研究主体の留学生をさらに優遇し、将来オーストラリアの科学技術等に貢献すると考えられる高度人材の卵に対して、受入れの差別化を図っている。留学生の就労可能時間の上限を倍増したのは、技術移民政策とのリンクが弱まることにより予想される留学生の減少を、他の誘因を強化することにより阻止するためと推定される。

2012 年には一般技術移住が再改定され、SkillSelect 制度が導入された。この制度は、永住権への関心表明を行った申請者情報が、ポイントテストの得点と合わせて 2 年間登録され、登録者が必要な人材と判定され、招待された場合にのみ、永住権申請が可能となる仕組みである。招待者数は職種別の人材不足状況によって決定されるが、雇用主が SkillSelect を閲覧し、採用したい人材にコンタクトすることも可能である。また、技術移住のビザが 27 から 11 に簡素化され (DIAC, 2013: 14)、雇用主保証による技術移住が一般技術移住より優先されるようになった (DIAC, 2013: 31)。

この他 2012 年には、首相府に設置されたタスクフォースが世界経済の中心となりつつあるアジアとの連携強化のための中長期戦略をまとめた「アジアの世紀におけるオーストラリア白書」が発表され、5 つの行動分野の 2 番目に能力開発が挙げられ、オーストラリア人学生がアジアの文化や言語を学ぶ機会の増加とアジア地域の大学との教育交流の拡充の必要性を指摘している (Australian Government, 2012: 15-19)。

2013 年には、Baird Review, Knight Review を受けた国際教育のあり方について、高等教育・技能・科学技術大臣の諮問を受けた国際教育助言協議会議長の Michael Chaney が「グローバルに教育を行うオーストラリア」と題した報告書 (通称 Chaney report) を発表した。Chaney (2013: 2-7) は「アジアの世紀におけるオーストラリア白書」を引用し、留学生の 8 割はアジア出身であり、アジアとの関係強化のために国際教育は重要であるとして、2020 年までに留学生数を 30% (117,000 人) 増やすことを提案し、調整、質、留学生の良い体験、パートナーシップ、留学ビザ政策における統合強化、国際教育に関するデータ分析と研究、競争・促進・マーケティングの 7 項目について提言をまとめている。この内、留学ビザ政策における統合強化については、国際教育の競争力と魅力を保持するため、

GTE 審査導入結果の検証、簡素化したビザ手続きの促進、留学生雇用の価値についての雇用主に対する教育、一般技術移住においてオーストラリア学位のポイントを 5 点から 10 点へ引き上げることを提案している。Chaney report は、Baird Review による規制強化、Knight Review による技術移民政策と留学生政策の連携見直しなどにより国際教育を取り巻く状況が厳しくなる中で、国際教育の重要性を再度アピールし、国際教育の競争力強化と留学生受入れの拡充を目指す提案と捉えることができよう。

(4) 地域間格差の是正策

オーストラリアの技術移民政策の特徴の一つは、人口増加率が低い地方に、外国人材が留学、定着するための促進策が組み込まれていることである。2003 年には一般技術移住において、人口増加率が低いと指定された地域での 2 年以上の留学・居住に 5 点のボーナスポイントが与えられ、ポイントテストの合格基準点が上昇する中で、他の条件だけで基準点に到達できない留学生にとっては大きな誘因となり、地方留学を促進する結果となった。2004 年には、地方に 2 年以上居住し 1 年以上の就労経験を持つ者を対象に技術独立地方のサブクラスが新設され、2005 年には、州・準州政府の保証を得たこのサブクラスでの申請者に 10 点のボーナスポイントが付与されることとなった (Tan, 2012: 55-56)。

2011 年の改定では、州・準州政府の保証があれば 5 点、州・準州政府と指定地域に居住する市民・永住者親族の両方の保証があれば 10 点加点されるのに対し、大都市圏在住親族が保証の場合の加点は 0 点となり、地方重視の姿勢がより鮮明になった (関根, 2012: 19)。2012 年の改定でも、指定地域に 2 年以上居住し、1 年以上就労した者対象のサブクラス 489 (Skilled Regional Sponsored) が設けられ、4 年間の一時ビザが発行されている。また、SkillSelect において、地方で働く意思を表明すればビザ申請に招待される可能性が高まるため、地方の技術者不足の解消が図れるとしている。なお、州・準州政府の保証により永住権を取得した者は、最低 2 年間、当該地域に居住する必要がある (DIAC, 2013)。

このような外国人材が地方に留学、定着するための促進策が技術移民政策に組み込まれている背景には、8 つの州・準州・首都特別地域が独立した政府を持ち、移民受入れ政策について、連邦政府との協議やロビー活動などを行っていることが挙げられよう。

(5) 留学生政策と技術移民政策の関係性の変化と影響要因

表 2 は 1999 年～2013 年の主な留学生政策と技術移民政策を示し、後者については、留学生の受入れ促進、選別・受入れ制限、地方への配慮の 3 つに分類している。

一般技術移住における留学生優遇は、ハワード保守連合政権下 (1996-2007) で、経済成長に必要で社会統合コストが小さい技術移民受入れを拡大する中、技術移民の源泉となる留学生を重視したことから開始された。ハワード政権による教育予算の大幅削減は、代替収入を求める教育機関を留学生獲得に駆り立てており、留学生の永住権申請許可は、オーストラリア留学の誘因強化のタイムリーな政策となった。

優遇措置が導入された 2000 年代初頭以降、留学生数、一般技術移住の永住権申請数、許可数は増加を続けたが、永住権を獲得した留学生の多くがビザ申請時の職種で就労しておらず、国内の人材不足を解消していないという批判を招いた。このことは、技術移民受入れにより経済の活性化を目指していたハワードの政策の前提を揺るがすこととなり、2007 年には、留学生用サブクラスを廃止し、英語力基準を引き上げ、就労経験を要求するなど、一般技術移住申請要件の厳格化を行った。しかし、こ

表2 オーストラリアの主な留学生政策と技術移民政策の変遷

年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
政権				ハワード保守連合政権 (1996-2007年)						ラッド労働党政権 (2007年11月-2010年6月)	ギラード労働党政権 (2010年6月-2013年6月)	ラッド労働党政権 (2010年6月-2013年6月)	ラッド労働党政権 (2010年6月-2013年6月)	ラッド労働党政権 (2010年6月-2013年6月)	ラッド労働党政権 (2010年6月-2013年6月)
社会・経済	経済構造改革、教育機関への予算削減										カレールバウシシング	オーストラリアドル急騰、景気後退			
留学生受入れ政策		留学生のための教育サービス法 ESOS Act 制定										ESOS Act 見直し、「オーストラリアにとっての留学生戦略」		「アジアの世紀におけるオーストラリア白書」	「グローバルに教育を行うオーストラリア」2020年に留学生30%増の目標
技術移民政策：留学生受入れ促進	一般技術移民で留学生優遇開始、MODL 記載職種優遇開始		留学生の永住権申請3つのサブクラス新設、国内申請可能に						卒業後18ヶ月の滞在を認め、技術卒業生一時ビザ新設					大卒者に2～4年の就労ビザ、留学生の就労時間上限を週40時間に引き上げ	
技術移民政策：留学生の選別／受入れ制限				一般技術移民ポイントの合格点を115点に引き上げ			一般技術移民ポイントの合格点を120点に引き上げ		留学生用サブクラス廃止、英語力基準引き上げ、就労経験を申請要件に追加			移民受け入れ枠の14%削減表明、MODLの廃止	「留学生ビザ戦略」の戦略的見直し、GTE確認開始	SkillSelect 導入、サブクラスを189, 190, 489 に統合	
技術移民政策：地方への配慮					地方で2年以上留学・居住した者に5点のボーナスポイント	地方に2年以上居住、1年以上就労した者に10点のボーナスポイント新設	州・準州政府の保証で、技術独立地方に10点のボーナスポイント								サブクラス489 (Skilled Regional Sponsored) 新設

出所：Knight (2011), 杉本 (2011), Tan (2012), DIAC (2012), DIAC (2013c) に基づき、筆者作成

これらの政策改定も、MODL関連コースを中心とした移民目的の留学生の増加を止める効果は小さかった。留学生は教育産業に多くの外貨と雇用をもたらしており、2007年末に労働党政権が成立しても、すぐに留学生の技術移住受入れ制限とはならなかった。

しかし2009年以降景気後退が始まり、労働党政権下で、自国民の雇用を守るために移民を制限する動きが強まり、留学生移民を選別・制限する大胆な政策が2010年から連続的に打ち出される。一連の改革により、留学生と技術移民の直接のリンクは切れ、留学生は技術卒業生一時ビザなどに切り替えて後、永住権を申請することとなった。SkillSelect 導入や雇用主保証による受入れ促進は、(留学生本位の供給主導型ではなく) 労働市場の需要主導型の技術移民政策への転換を示している。

このような改革の背景には、2010年の社会結束状況 (Mapping Social Cohesion) 調査で「移民が多すぎる」という回答者が47%と前年から10%ポイント増加し (DIAC, 2012:13)、留学生が安易に技術移民になることを嫌う世論があったこと、後述の Hawthorn & To の分析のように、留学生の就職率が低く、労働市場ニーズにあった技術移民受入れがなされていないという批判があったこと、専門職一時就労ビザ (サブクラス457) による受入れが、留学生に代わる技術人材の有力な供給源として浮上してきたことなどが挙げられよう。

Hawthorn & To (2014) は、2007～2011年の卒業後進路調査 (Graduation Destination Survey) に基づき、オーストラリア人学生の就職率が81%であるのに対し留学生の就職率が51%にとどまること、留学生が多く学ぶ会計分野で倍以上、ビジネス・商学や工学でも倍近い就職率の開きがあることを示し、労働市場とのミスマッチを避けるため、雇用主保証による受入れ促進など、需要主導型技術移民政策の強化を主張している。

また、専門職一時就労ビザ (サブクラス457、雇用主が保証する専門人材に4年間の就労を認める) は、労働市場ニーズにマッチした受入れとして注目され、その数は2001年の38,592人から2011年には125,070人に増加し、Khou, et al. (2008) は、サブクラス457による受入れ者の8割が永住権を目指すことを示している。しかし、ギラード労働党政権末期の2013年6月には、IT産業等で急増するサブクラス457ビザによる受入れが、オーストラリア人の雇用を奪うとして、雇用主に対し、ビザ申請ポストへのオーストラリア人の募集 (労働市場テスト) を義務付けるなど、雇用主の遵守事項と罰則を強化した移民改正法案が成立した (DIBP, 2014:5-43)。

他方、2011年以降の留学生数が減少に転じる中、留学生と技術移民を切り離す政策は、国際教育関係者に危機感をもたらし、Chaney report では、留学生がアジアとの関係強化に重要という論拠により、2020年までに留学生数を3割増やし、国際教育政策とビザ政策の連携を強化すべきとの提案を行っている。国際教育は、留学生受入れを通じて大きな外貨収入と雇用を創出する産業を形成しており、教育業界は、留学生受入れ促進の圧力団体の1つとなっている。

以上の分析から、オーストラリアでは、留学生の技術移住を促進する政策と制限する政策が、その時々々の経済・政治・外交のニーズに応じて、アクセルとブレーキのように実施されてきたことがわかる。アクセルの背景には、国内で不足する技術人材ニーズと外貨収入増大を求める教育界の要望、アジアとの関係強化の必要性があり、ブレーキを踏む背景には、オーストラリア人の雇用確保と、オーストラリア市民の価値観を共有しない移民急増への不安があると考えられる。また、労働市場ニーズをより重視し、それにマッチする人材を選別しようとする傾向が強まっている。なお、地方への留学や人材定着促進策は、政権にかかわらず、一貫して実施されてきた。2013年9月にアボット保守連合政権が成立したが、移民の選別・制限と留学生増大の要望を、アジアとの関係強化の文脈の中でどう

調整するか、難しい舵取りを迫られると考えられる。

4 おわりに

最後に、ここまでの分析から、留学生政策と技術移民政策の連携の効果と課題を考察し、政策的示唆を導く。

第1に、オーストラリアの事例分析から、留学生に技術移民の永住権申請を可能とする政策は、留学生の獲得に大きな効果を発揮したが、移民目的の留学生の急増をもたらした。留学生と技術移民のリンクを切る政策に帰結したことが判明した。留学生への永住権許可というアクセルを一旦踏み込むと、その後多少の制限・選別政策をとっても、移民目的の留学生増加への十分なブレーキにはならないことは、1つの教訓として挙げられよう。

第2に、留学生への一時就労ビザの付与である。オーストラリアのKnight Reviewに基づく新政策では、留学生と技術移民のリンクを切ると同時に、留学生を学位によって選別し、学部卒業者に2年、研究主体の修士課程修了者に3年、博士課程修了者に4年の就労ビザを付与しており、高学位者を優先的に技術移民に誘導する選択的移民政策の一形態と見なすことができよう。表1に示した留学生の就労支援政策では、卒業後の求職期間のビザ延長はドイツが18ヶ月、日本が1年、米国は選択的実務訓練として1年の滞在を認めているが、オーストラリアの措置はこれらを上回っており、リンクを切ったことによる負の効果を小さくし、高学位の留学生の誘致・定着を促進する努力が感じられる。専門職外国人材に占める留学生の割合が高い日本において、国内の労働市場に必要な留学生の誘致・定着を促進するため、一時就労ビザの付与について、前向きに検討する必要がある。

第3に、頭脳獲得競争における優位性に応じた留学生政策と技術移民政策の連携検討の必要性である。表1に示したように、米国は、手厚い支援と研究・教育水準の高さにより世界から優秀な留学生を集め、H-1Bビザにより米国に残る道を開き、高等教育移民と留学生の数で優位を誇っている。オーストラリアによる留学生政策と技術移民政策の連携は、このような米国の圧倒的優位に一石を投じるものであった。非英語圏で、外国人口割合が低く、外国人向け社会インフラが未整備の日本は、高度人材と留学生の獲得にさらに不利な状況にあり、上述の坂中・浅川の主張のように、留学生の増加や永住支援による「人材育成型」で高度人材を獲得していく必要がある。中国などの新興留学生受入れ国の台頭で、留学生獲得競争が激化している中、高度人材ポイント制など留制度上の優遇措置において、優秀な留学生に道を開くことは、「人材育成型」人材獲得の実現と日本留学の誘因強化につながると考えられる。オーストラリアの事例からの教訓を十分に踏まえた上で、留学生政策と高度人材獲得政策の連携について、前向きに検討する必要があるだろう。

第4は、地方への配慮である。オーストラリアでは地方への留学促進策、人材定着促進策が、技術移民政策に組み込まれている。日本の地方においても、地場産業の国際化や海外展開を支援するため、留学生の誘致と就職支援を積極的に進めている自治体があるが、大都市圏に比べて留学生の獲得や定着の優位性が低く、必要な外国人材の獲得が必ずしも実現していない(佐藤・橋本, 2011; 志甫, 2013)。このため、地域間格差の是正策を、留学生政策や高度外国人材受入れ政策に組み込む視点も、重要だと考えられる。

- *1 移民担当の省名は次のように変遷している。1995年 Dept. of Immigration and Multicultural Affairs, 2001年 Dept. of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA), 2005年 Dept. of Immigration and Citizenship (DIAC), 2013年 Dept. of Immigration and Border Protection (DIBP)
- *2 DIMIA (注1参照)がBirrell, Hawthorne, Richardsonに依頼した一般技術移住評価結果が2006年に公表され、その提案が2007年の一般技術移住改定に反映された。(http://www.immi.gov.au/media/publications/research/gsm-report/index.htm, 2014年8月25日アクセス)

《参考文献》

- ・浅川晃広, 2006『オーストラリア移民政策論』中央公論事業出版
- ・井口泰, 2014『地域経済統合下の外国人政策』『なぜ今、移民問題か』藤原書店
- ・井口泰・曙光, 2003『高度人材の国際移動の決定要因——日中間の留学生移動を中心に』『経済学論究』57巻3号, 3~14頁
- ・井上史雄, 2000『日本語の値段』大修館書店
- ・梅田久枝, 2008『オーストラリアの移民政策』国立国会図書館及び立法考査局編『総合調査人口減少社会の外国人問題』265~270頁
- ・OECD, 2008=2009『科学技術人材の国際流動性——グローバル人材競争と知識の創造・普及』明石書店
- ・経済産業省, 2010『平成21年度産業人材施策に関する事後評価書』
- ・坂中英徳・浅川晃広, 2007『移民国家ニッポン』日本加除出版
- ・佐藤由利子, 2013『日本留学の利点とコスト——日米豪の私費留学生の学費、生活費、支援金等の経済的要因の比較から』『留学生教育』18号, 25~34頁
- ・佐藤由利子, 日本学生支援機構政策調査研究課, 橋本博子, ジェイン・プルネンドラ, 2008『留学生政策と労働政策・入国管理政策との連携の課題——オーストラリアと日本の比較から』『留学交流』2008年8月号, 22~26頁
- ・佐藤由利子・橋本博子, 2011『留学生受入れによる地域活性化——自治体と大学の協働による取組みの横断的分析』『比較教育学研究』43号, 131~153頁
- ・志甫啓, 2013『地域経済的課題を踏まえた外国人留学生のキャリア支援の意義——日本人学生の国際化対応力の涵養に資する留学生受入れのために』ウェブマガジン『留学交流』1月号, 1~19頁
- ・杉本和弘, 2011『オーストラリアの国際教育と移民政策』杉村美紀編『アジア・オセアニアにおける留学生移動と教育のポータル化に関する実証的比較研究(基盤B科研報告書)』64~81頁
- ・関根政美, 2012『ポイント制と永住許可——オーストラリアの場合』『移民政策研究』4号, 14~27頁
- ・第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会, 2013『高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果』
- ・塚崎裕子, 2008『外国人専門職・技術者の雇用問題——職業キャリアの視点から』明石書店
- ・手塚沙織, 2013『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ズ』4号, 1~20頁
- ・橋本博子, 2011『オーストラリアの留学生政策——留学生受入れをめぐる最近の動きと対応を中心に』『留学生教育』16号, 73~79頁
- ・橋本博子・佐藤由利子, 2009『南アジアからオーストラリアへの留学生——その動向と課題』『オセアニア教育研究』15号, 26~42頁
- ・法務省, 2011『出入国管理白書』法務省
- ・法務省, 2012『高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇措置について』
- ・法務省, 2014『平成25年における留学生の日本企業等への就職状況について』
- ・村上由紀子, 2010『頭脳はどこに向かうのか——人「財」の国際移動』日本経済新聞出版社
- ・守屋貴司, 2011『日本の外国人留学生・労働者と雇用問題——労働と人材のグローバル化と企業経営』晃洋書房
- ・労働政策研究・研修機構, 2013『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受け入れ政策——デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査』労働政策研究・研修機構

英語文献

- Australian Education International (AEI), 2008, *2007 Follow-up International Student Survey: Executive Summaries: Higher Education and Vocational Education and Training*, AEI.
- AEI, 2011, Research Snapshot: Export income to Australia from Educational Services in 2010-11. (<https://www.aei.gov.au/research/Research-Snapshots/Documents/Export%20Income%202010-11.pdf>, March 27, 2013)
- AEI, 2013, International student data 2012 Basic pivot table 2002 onwards. (<https://www.aei.gov.au/research/International-Student-Data/Pages/InternationalStudentData2012.aspx>, Nov. 27, 2013)
- Australian Government, 2012, Australia in the Asian Century White Paper, Commonwealth of Australia.
- Baird, B., 2010, *Review of the Education Services for Overseas Students (ESOS) Act 2000*, Commonwealth of Australia.
- Birrell, B. and Healy, E., 2008, "How Are Skilled Migrants Doing?" *People and Place*, 16 (1), pp.1-19.
- Chaney, M., 2013, *Australia Educating Globally Advice from the International Education Advisory Council*, Commonwealth of Australia.
- Council of Australian Governments (COAG), 2010, *International Student Strategy for Australia 2010-2014*.
- Dept. of Immigration and Citizenship (DIAC), 2007, *Settler Arrivals 2006-2007*.
- DIAC, 2012, *Trends in Migration: Australia 2010-11*.
- DIAC, 2013, *Australia's Migration Trends 2011-2012*.
- Dept. of Immigration and Border Protection (DIBP), 2014, *Australia's Migration Trends 2012-2013*.
- Hawthorn, L., 2013, Indian Students and the Evolution of the Study-Migration Pathway in Australia, *International Migration* Vol. 52, (2) pp.3-19.
- Hawthorne, L., & To, A., 2014, Australian Employer Response to the Study-Migration Pathway, *International Migration* Vol. 52, (3) pp.99-115.
- Hugo, G., 2008, In and Out of Australia: Rethinking Indian and Chinese Skilled Migration to Australia, *Asian Population Studies*, 3, 4, pp.267-291.
- Khoo, S.E., Hugo, G., and McDonald P., 2008, Which Skilled Temporary Migrants Become Permanent Residents and Why, *International Migration* Vol. 42 (1), pp.99-115.
- King, R. and Raghuram, P., 2013, International Student Migration: Mapping the Field and New Research Agendas, *Population, Space and Place*, 19, pp.127-137.
- Knight, M., 2011, *Strategic Review of the Student Visa Program*, DIAC.
- Marginson, S., 2007, Global positioning and position-taking the case of Australia, *Journals of Studies in International Education*, 11 (1), pp.5-32.
- OECD, 2010, *International Migration Outlook 2010*, OECD Publishing.
- OECD, 2012, *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.
- OECD, 2013, *Education at a Glance*, OECD: Paris.
- OECD-UNDESA, 2013, World Migration in Figures. (<http://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>, August 6, 2014)
- Sawir, E., Marginson, S., Deumart, A., Nyland, C., Ramia, G., 2007, Loneliness and International Students: An Australian Case, *Journals of Studies in International Education*, 11 (1), pp.73-96.
- Tan, G.T., 2012, *The Transitional Migration Strategies of Chinese and Indian Students in Australia*, University of Adelaide.
- US Dept. of Homeland Security, 2012, Characteristics of H-1B Specialty Occupation Workers.
- UNESCO, 2012, *UNESCO Global Education Digest 2011: Comparing Educational Statistics in the World*, Montreal: UNESCO Institute of Statistics.
- Widmaier, S. and J-C. Dumont, 2011, Are recent immigrants different? A new profile of immigrants in the OECD based on DIOC 2005/06, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 126, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.

Linkage between International Student Policy and Skilled Migration Policy: Comparison of the Related Policies in Four Countries and Case Study in Australia

SATO Yuriko

Tokyo Institute of Technology

Key Words: highly skilled foreign workforce, selective immigration policy, point system

Australia has increased its number of international students and export income drastically by the linkage between international student policy and skilled immigration policy. However, because of the rapid increase of international students whose main purpose is immigration, not study, and a rise in criticism that many students who obtained permanent residency do not work in the designated skill fields, several reforms have been undertaken to increase the selectivity of international student immigrants and weaken the linkage.

In this paper, after comparing the international student policy and skilled immigration policy of Australia with those of USA, Germany and Japan, the author reviews the change of the relationship of the two policies in Australia from the late 1990s to 2013 and analyzes the influencing factors.

As the result of the analysis, two factors which promote the acceptance of international students as skilled immigrants are found, namely, the shortage of skilled workforce and the needs of income of the educational institutions. On the other hand, two other factors which regulate their acceptance as skilled immigrants are found, namely, the anxiety of the Australian society about the rapid increase of international students whose main purpose is immigration and the securing employment for the Australian citizens. Promoting policies (accelerators) and regulating policies (brakes) appear in turn reflecting the above mentioned economic and political factors.

Australian case study provides precious policy implications to Japan where the percentage of former international students among skilled foreign workforce is high like in Australia compared to those in USA and Germany.