
特集：移民の「選別」とポイント制

英国におけるポイント・システム 仕分け・配置・処遇をめぐる政治

柄谷利恵子 関西大学

キーワード：高度人材，能力別移民受入政策，EU

本稿の目的は、2008年から英国で導入されているポイント・システム (point-based system) の現状を評価し、その特徴を検討することである。

当初、「高度技能」人材の選抜、及び、選抜された移住者の「優先的受入れ」を目的として掲げていたにもかかわらず、ポイント・システムの現状は、EU域内と域外という区分と実質受入れ者数削減という大前提の下で、EU域外からの移住者を減らす手段となっている。技術・能力によって移住希望者を選別し受入れていくのがポイント・システムであると、私たちは思い込んでいる。しかし実際は、移住者の国籍 (EU加盟国・その中でも旧東欧の加盟国・EU域外諸国) の区分によって、彼ら・彼女らの扱いは入国前にその大枠が決定している。そこで本稿では、英国の例を通じて、ポイント・システムの実態を解明したい。

1 はじめに

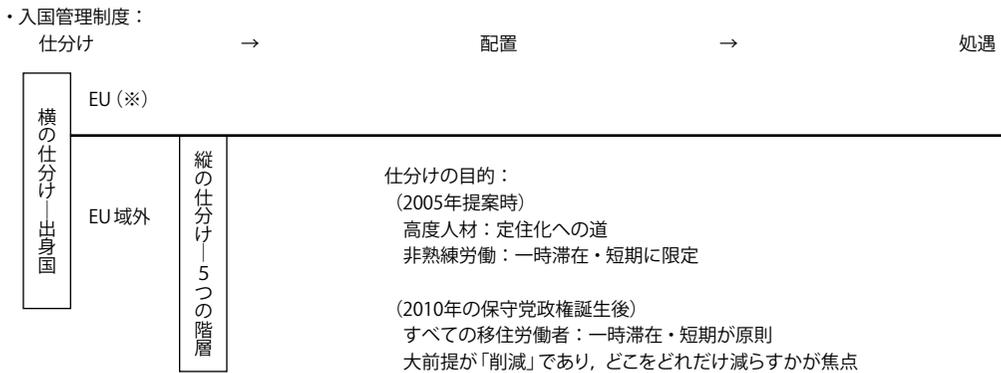
一般にポイント・システムにおいては、移住希望者の学歴、保有資格、語学能力や年収などに応じてポイントを加算し、それに基づいてその者の受入れの是非や条件が決定される (Kapur and McHale, 2005 ; Bhagwati and Hanson, 2009 ; Betts, 2011) *1。近年、オーストラリアやカナダのように伝統的に移住労働者を受入れてきた国々だけでなく、これまで移住労働者の受入れに消極的だった国々においても、グローバル経済競争を勝ち抜くための高度技能を持った者を選抜して積極的に受入れようと、ポイント・システムの要素を入国管理政策に導入する傾向が見受けられる。日本政府もまた、2010年に発表された第4次出入国管理基本計画の中で、「高度人材の受入れを促進するための措置として、ポイント制を活用した高度人材に出入国管理上の優遇措置を公示する制度の導入」(法務省、2010：17)を検討することを明らかにした。しかしながら、ポイント・システムのいう高度人材とは何を意味するのか、またポイント・システムの導入が実際に高度人材の受入れ促進に繋がるのかについては曖昧である。にもかかわらず高度人材の受入れは、「国際競争力を高める」、「特殊専門技術者のため、受入れ国の労働者の雇用を奪わない」、さらには「受入れ国社会に溶け込みやすく摩擦をもたらしさない」というふれこみの下で推奨されている。

日本よりも一足先にポイント・システムの導入を果たした英国でも、ブレア (T. Blair) 労働党政権下での準備段階においては、「世界中から最も優秀な人材を集めるため」(Home Office, 2006：4)の目

玉プログラムと言われてきた。入国管理政策を実行するための制度には、全体の「枠組み」をきめるものと、その枠組みの中で個別に実施される「プログラム」が存在し、両者が作用することで、入国管理政策の目的が実現されることになる。従来から英国においては、入国管理政策の枠組みは一貫して移住労働者の受入れの「制限 (restriction)」を基盤としていた。それが2000年頃には、移住労働者が英国社会にもたらす利益を積極的に活用するために、「管理された国際移動 (managed migration)」へと転換が始まった。この新たな枠組みを実現化するための最重要プログラムが、ポイント・システムのはずだった。ところが実際には、2010年にキャメロン (D. Cameron) 保守党政権が誕生して以降、完全にその役割は変わってしまっている。

本稿では、当初掲げられた目的とは異なり、実際にはポイント・システムが、EU域内と域外という区分と入国者数削減という大前提の下で、域外からの移住者数を減らす手段として用いられるようになっていく過程を明らかにする²⁾。またその結果、①ポイント・システムの下で、エスニシティ (もしくは国籍) と雇用市場における階層の結びつきが強化・固定化される結果になっていること (例えば、非熟練労働は拡大EUの旧東欧諸国出身者か、そうでなければ、ポイント・システムでは入国許可されず、非正規で入国もしくは就労せざるを得ない「低い能力」のEU域外出身者となっていること) 及び、②低いカテゴリーで入国する者の処遇の厳格化を、「能力」の低さという理由から当然視する傾向がみられること (例えば、ポイント・システムの対象外におかれる職種は、「誰でもできる」と解釈され、厳しい労働条件でも仕方ないとみなされてしまうこと) という2つの効果もたらされている (図)。

図 ポイント・システムによる仕分け・配置・処遇



※ EU加盟国ではないが、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェーといったEEA諸国民とスイス国民もまた、入国管理政策上はEU加盟国国民と同様の扱いを受ける。

以下、英国でポイント・システムが導入されるまでの背景と変遷、現状の運用と影響について述べていく。現状では、ポイント・システムが入国管理政策のプログラムとして掲げる目的——「高度技能」人材の選抜、選抜された移住者の「優先的受入れ」——から大きくかけ離れてしまっている。そこで本稿では、英国におけるポイント・システムの幻想と現実を明らかにする。

2 ポイント・システムの背景と変遷

(1) ポイント・システムの導入経緯

入国管理政策とは、国籍の有無によって成員と非成員を分け、後者をどのような待遇でどれだけの期間受入れるか(もしくは、受入れないか)を決定するための政策である。入国管理政策に基づいて作成される制度を通じて、移住希望者は「仕分け」られる。その仕分けに従い、特定の業種で就労する労働者、活動制限のない高度専門技術者、あるいは非正規労働者や条約難民というように、受入れ国内で「配置」され、入国の合法性から労働許可の有無、さらには国籍取得までの期間や条件などの「処遇」が決まっていく。この仕分け・配置・処遇という一連の過程から構成される入国管理制度には、全体の方向性を定める「枠組み」とその枠組みの中で個別に実施される「プログラム」が存在する。全世界の陸地と人口の約4分の1を支配していた歴史を持つ英国の場合、第2次世界大戦後の入国管理政策の枠組みでは、一貫して移住者受入れの制限に重点が置かれていた。確かに、戦後の労働者不足を補うために労働許可書制度のようなプログラムも存在したが、その規模は小さく、移住労働者を積極的に評価したり活用したりするような動きは見られなかった(Karatani, 2002)。入国管理政策の枠組みが、制限一本やりから「選択的開放(selective openness)」をめざす管理された国際移動の実現へと正式に転換するのは、ブレア政権が誕生して以降のことである*3。

英国におけるポイント・システムの起源は、1999年に始まる労働許可書制度の改革にさかのぼる。当時、入国管理政策をめぐる最重要関心事は庇護申請者の増加であり、経済目的の移住希望者が虚偽の庇護申請を行っているという懸念が高まっていた*4。一方で、医療や情報関連分野などの技能・専門労働者、さらには低賃金で過酷な労働条件から労働力不足に悩む農業分野などの非熟練労働者も含めて、海外からの合法的な人材受入れの促進を望む声が産業界で高まっていた*5。このような要望に対して、高度人材や労働力不足の職種に特定した労働許可書システムが整備されることになる。さらにブレア政権においては、移住労働者受入れのプログラムだけが独立して改革されるのではなく、庇護政策の強化や市民権の獲得条件・方法の厳格化を含め、入国管理制度の枠組み全体を、経済成長や雇用政策、さらには国内における多文化共生政策などと関連づけた一体的変革がめざされた*6。その結果、2002年に発表された『安全な国境、安心できる場所』と題した白書の中では、「秩序だって統制の取れた、実行可能な入国管理制度」を創設することで、移住労働者の受入れが英国の経済成長や生産性の向上、文化的豊かさや多様性を含め、「英国に多大なる利益をもたらす」ことが明言された(Home Office, 2002: 22)。

その後、管理された国際移動という枠組みを具体化する過程が始まり、英国のためになる国際移住者の受入れを実現するための目玉プログラムとして、英国流のポイント・システムが検討されることになった*7。当時、EU域外出身の移住希望者が英国に入国し、居住・就労・留学するルートは80を超えるまでに増えてしまっており、必要な労働力を適切に受入れられないだけでなく、申請者及び雇用者を含め、専門家さえも制度を正確に把握できないという混乱状態に陥っていた(Home Office, 2006: 7)。そこでポイント・システムの概要を初めて公に示した2006年の報告書では、「新たに導入するポイント・システムによって、出入国管理が適切に実施され、制度を悪用する者から国境を守ることが可能になる」ことが強調された(Home Office, 2006: 4)。ただし当初は、ポイント・システム導入により、管理された国際移住をめざす体制が精緻化されることで、労働力不足に悩む分野での非熟練労働者の受

入れも念頭に置かれていた。それが2008年にポイント・システムが実施された時には、EUの新規加盟国となった旧東欧諸国からの移住者が増加する一方で、英国経済はすでに停滞期に入っていた。その結果、労働力不足は解消されており、今度は失業率の上昇をどう食い止めるかに問題点が変わってしまっていた。

2010年の総選挙において、入国管理政策は重要な争点の1つとなる。保守党は選挙中からEU域外出身の移住者に対する上限(キャップ制)の導入と、その結果として実質受入れ数を万単位で削減することを公約として掲げていた。キャメロン陣営は、先の労働党政権(1997~2009年)の下で移住労働者の入国者数が増加し続けた結果、地域共同体や国家全体に大きな負担がかかっていることを指摘し、1980年代および90年代の保守党政権期の受入れ水準に戻す必要性を強調した。実際には、保守党政権時代の1994年には既に、実質受入れ数は入超状態だったが、確かに2004年以降はその数が急増していた^{*8}。

2011年5月の地方選挙を前に、キャメロン首相は就任後初めて入国管理政策に関する本格的なスピーチを行った^{*9}。その中で、「冷静で包括的で効果的な移民受入れ数の大幅削減計画の実施」という目標が再度掲げられた(the Guardian, 14 April 2011)。具体的には、自らの任期終了までに、入国者数から出国者数を引いた実質受入れ数を、「毎年10万単位から万単位(“tens of thousands each year, not the hundreds of thousands every year”)」に削減することを約束した。従来から、EU加盟国である英国が移住労働者の受入れ数を管理することは不可能である、あるいは、移住労働者の受入れを制限することで英国経済に悪影響を及ぼすといった意見が多数あった。それに対してキャメロン首相は、EU市民枠・EU域外出身者枠・家族呼び寄せ枠・学生枠などの多様な入国ルート毎に個別に対応することで、英国経済に悪影響を及ぼすことなく必要な人材を注意深く選択して受入れることが可能であると主張した。確かにスピーチの中で、世界中の優秀で有能な人々および迫害に苦しむ人々に対しては門戸を開放し続けると述べている。しかし今や、EU域外出身者に対する受入れ上限数の設定に見られるように、ポイント・システムの関心は「受入れ」ではなく、「削減」にあることは疑いない。

(2) ポイント・システムの変遷要因

英国の場合、入国管理政策の枠組みが発表された後で、それを実現するために必要なプログラムが準備されるという手順が踏まれる。プログラムは状況の変化に対応して作成され変更が加えられるため、枠組みが保たれていても、実施の段階で当初の想定とは異なるものになったり、非常に煩雑なものになったりすることも多い。しばしば誤解されるが、当初「管理された国際移動」という枠組みが掲げられた際、非熟練労働者を受入れないという意図はなかった。移住労働者各人の技能・資格などに応じて、入国資格や条件を厳密に決定し受入れていくはずだった。そのような枠組みの下で、ポイント・システムは「世界中から優秀な人材を勧誘するための世界第一級の入国管理制度」(Home Office, 2006: 4)であると説明されていた。しかしポイント・システムもまた、政策・準備過程を経るうちに手直しされ、実施開始後も毎年詳細が変わっている。

他国と同様に、英国の入国管理政策を動かす要因は国内及び国際環境の両方に存在する。ポイント・システムの場合、ブレア政権下での好調な国内経済状況が、入国管理政策の枠組みの変更、及び、新たな枠組みの目的を実現するプログラムとしてのポイント・システムの選択の背景にあった。当時、高い経済成長の維持と生産性向上のための戦略が模索され、移住労働者の果たす役割を評価す

るための見直しが進められていた。ただし、2001年にイングランド北部で発生したアジア系住民の暴動及びニューヨークでの9・11テロ事件を受けて、国際移動を英国に利するよう役立てるためには、移住希望者のさらなる選別が徹底されなければならないことも確認される。そこで、虚偽の庇護申請者と移住労働者を明確に区別し、前者に対する取り締まりを強化する一方で、後者がもたらす経済的価値を最大限に利用できる方法として注目されたのが、ポイント・システムだった。英国の場合、政権与党——保守党か労働党か——と入国管理政策の枠組み及び運用方針の間に密接な関係があることが、先行研究によって指摘されてきた(Layton-Henry, 1992)。長く続いた保守党政権に代わって、比較的移住労働者受入れに理解がある労働党政権が樹立していたことも、ポイント・システムの円滑な導入の後押しとなったと考えられる^{*10}。

その後、ポイント・システムの準備期間中に生じた英国を取り巻く国際環境の変化が、ポイント・システムの実態を大きく変えていくことになる。特に大きかったのが2004年の第1次EU東方拡大だった。もともと英国のポイント・システムは、EU域外からの移住者に対してのみ適用されるプログラムである。というのも、EU加盟国である英国の場合、他のEU加盟国からの移住者の入国を制限することは原則として出来ない。つまりEU域内出身の移住者は、英国に利するかどうかに関係なく受入れられていく。ポーランドをはじめとする旧東欧諸国がEUに加盟した後、これらの国々から英国への大量移住が発生し、英国国内の労働力不足が解消へと向かう。そのため、「英国を第1に、続いて拡大EU、それでも人材が足りない場合のみEU域外」(Home Office, 2006: 1)の出身者を雇用することが、政府方針として明示された。EU加盟国からの移住者の出入国を取り締まることの出来ない英国政府にとって、実質受入れ数はEU域外からの移住者を管理することで調整するしかない。さらに2008年に入り、リーマン・ショック後の英国経済の急激な落ち込みを受けて、入国管理制度の厳しい運用がそれまで以上に求められるようになっていった。

そんな中、年間実質受入れ数の大幅削減とその実現のためのキャップ制の導入を公約として掲げた保守党が総選挙に勝利したことで、ポイント・システムの大前提がEU域外からの移住者の削減に移行することが決定的になる。もはやポイント・システムは削減数のノルマを達成し、それを正当化するためのプログラムへと完全に役目を変えてしまった。

3 ポイント・システムの現状

(1) ポイント・システムによる仕分け

それでも2008年に始まった当初は、世界中から優秀な人材を優先的に受入れるためのプログラムというポイント・システムの原型が、完全に捨て去られていたわけではなく、非熟練労働者の受入れルートも残されていた。前節で述べたとおり、英国の場合、政権与党が労働党か保守党かで入国管理政策に違いが生じることが多い。そこで2010年の政権交代後は、ポイント・システムは大きく手直しされ、修正作業は今も続行中である(図)。

ポイント・システムでは、英国で就労もしくは就学を希望するEU域外出身者を、①高度人材、②採用先が既に決定している技能労働者、③短期滞在の非熟練労働者、④学生、⑤ワーキング・ホリデーで働く若年者やスポーツ選手等の5階層に仕分けしている(表)。それぞれの階層は明確な基準と目的の下で運用されることになっていて、入国後の活動条件、付与される権利、入国後の資格変更の方法な

どがそれぞれの階層ごとに個別に定められている。ただし、労働不足の一時的埋め合わせのために非熟練労働者を限定的に受入れる第3階層については、2011年時点においても運用の詳細が決定しておらず、今後実施される可能性も低い。そこでポイント・システムの現状を、就労目的の移住者受入れのための第1および第2階層に焦点を当て、変更点を指摘しつつ現状を明らかにしていく。

表 ポイント・システムの現状と変更点 (2011年7月現在)

	ルート	受入れ数及び入国後の扱い [変更点]
Tier 1	起業家 (Entrepreneur) 投資家 (Investor) 特別優秀者 (Persons of Exceptional Talent) 一般 (General) 就学終了後雇用 (Post-study Work)	キャップ外, 優遇措置 キャップ外, 優遇措置 年間1000まで 廃止 廃止の予定
Tier 2	企業内移動 (Intra Company Transfer) 一般 (General) 宗教関係者, スポーツ関係者など (Minister of Religion, Sportsperson など)	キャップ外, 給与によって待遇に違い 年間20700まで (年収15万ポンド以上の場合はキャップ対象外) キャップ外
Tier 3	非熟練労働者	
Tier 4	学生	申請基準の厳格化 (スポンサー校の基準, 語学力, 扶養者, 滞在期限) 就学中の就労条件の厳格化 就学終了後雇用ルートの廃止の予定
Tier 5	一時的労働者	いわゆるワーキング・ホリデーなど

第1階層は英国経済の成長と生産性向上に寄与する高度人材, 第2階層は英国の労働市場における不足を補填する人材を勧誘することがめざされており, 「英国経済の成長及び生産に貢献する」人材を対象にしている (Home Office, 2006: 15)。従ってこれらの階層で入国を許可される場合, 定住に向けた道筋が提示され, 家族呼び寄せも許可されることになっていた^{*11}。当初, 第1階層については, 従来の高度技能移住プログラムを継承した高度技能者一般 (general), 起業家 (entrepreneurs), 投資家 (investors), 就学終了後雇用 (post-study) といったルートが準備された。また, 高い技能を持つ個人が英国国内で就職したり起業したりする機会を確保するための階層であるため, 入国前に採用先が決まっている必要もなかった。一般ルートでの移住希望者は, 年齢, 前職 (現職) の年収, 学歴でのポイントに, 語学能力と当座の生活資金の所持に関するポイントが加算され, 入国の可否が判断されていた。保守党政権からすれば, 実質受入れ数の大幅削減という公約実現のためには, あらゆる階層での削減が必要である。第1階層についても例外ではなく, 厳しい見直しが迫られた。その過程で, 第1階層は高度人材を引きつけられておらず, 特に一般ルートが制度の悪用者の温床となっていると批判される (Parliamentary Debates, 23 Nov. 2010)。そこで一般ルートを廃止する代わりに, 年間1000人に限定した「特別優秀者 (exceptional talent)」ルートを新たに設置することが決定される^{*12}。一方, 起業家及び投資家ルートについては, 雇用創出数や投資額に応じて無期限滞在許可申請までの期間を短縮するなどの優遇措置を設けることで, 一層の受入れがめざされることになった。

従来からあった労働許可証の大半は, ポイント・システムの実施によって, 技能労働者受入れを対象とする第2階層へと変更された。第2階層の中には, 企業内転勤 (intra company transfer), 一般 (general), スポーツ関係者及び宗教関係者等 (sportspersons, ministers of religion) が含まれる。

第2階層に申請するためには、第1階層とは異なり、前もって在英企業の引受人(sponsor)を確保していなければならない。このうち一般ルートに申請する場合は、政府の諮問機関である移民助言委員会(Migration Advisory Committee)が決定する「就労者不足ポジション(Shortage Occupation)」のリストに含まれる職業であるか、引受人が英国国内居住者に当該職種の適任者が存在しないかを確認する「英国国内居住者労働市場テスト(Resident Labour Market Test)」に合格している必要がある^{*13}。これらのポイントに加えて、学歴と入国後の想定収入に応じてそれぞれポイントが付与される。ここに第1階層と同じく、語学能力と当座の生活資金の所持に基づくポイントを合算して各人の持ち点が確定される。2011年に入りキャップ制が適用された結果、規制が最も強化されたのがこの第2階層だった。2011年時点では、一般ルートの入国許可数は年間2万7000人に限定されている。ただし一般ルートの中でも、年間収入が15万ポンドを超える者はキャップ外とされ、年間受入れ上限数に入らない。企業内転勤者についてもキャップ外とされているが、年間想定収入によって滞在許可期間および滞在延長の扱いが異なる。

第3及び第5階層は、第1や第2階層とは異なり短期滞在が原則で、滞在許可期間が終了すれば英国を離れて帰国することが想定されている。そのため両階層ともに無期限滞在許可を申請する道筋は作られておらず、英国入国後に他の階層に資格を変更することも認められていない。第3階層を実施しないことに加えて、保守党政権が受入れ数削減のために目をつけたのは、第4階層の学生ビザの扱いだった。というのも移民助言委員会の調査によれば、1年以上の滞在を目的として2009年に英国に入国したEU域外出身者は約29万人で、入国目的別で見た場合、労働目的が5万5000人なのに対し、就学目的が16万3000人だった(Migration Advisory Committee, 2010: 124-127)。つまり就労希望者にキャップ制を導入して入国者数を削減しても、保守党政権の公約である年間実質受入れ数の大幅削減は実現できない。この点についてはメイ内相(T. May)の議会答弁でも、EU域外出身者の3分の2程度が学生であるため、学生ビザのあり方を改革することでその悪用を阻止する必要が訴えられた(Parliamentary Debates, 23 November 2010: col. 170)。具体的には、入国基準の厳格化(語学能力や受入れ校の認定基準の厳格化など)や、学生としての就労機会の制限などが実施されることが決まる。また就職活動期間として、卒業後に最長2年間の滞在を保障する第1階層の就学終了後雇用ルートの廃止も予定されている。これらを合わせて、2015年の次期総選挙までに総計23万件程度の学生ビザの削減が見込まれている(The Guardian, 13 June 2011)。

以上のように、保守党政権が掲げる公約実現のために、第1から第5までの階層毎に削減数や方法及び条件が決定された。もともとポイント・システムでは、移住希望者の仕分けをもとに、第1階層では一般ルートにみられたように世界中から優秀な才能の勧誘し、第2階層では人材不足の分野の長期的補填を、そして第3階層で非熟練労働者不足の一時的補填を実現するといったように、移住希望者それぞれの特徴に従った受入れがめざされていた。しかし今や移住希望者の仕分けは、削減目的達成のためのノルマを決めるために使われているに過ぎない。「特別優秀者」ルートの受入れ数の少なさにくらべて、起業家および投資家ルートにみられる売上額や投資額に基づく優遇措置の拡大や、給与額に基づく企業内転勤者の待遇の相違などは、将来の技能から既存の富の獲得への方向転換が表れている。高度人材予備軍の囲い込みが目的だった第1階層の就学終了後雇用ルートが、廃止を視野に入れて条件の厳格化が進められている点も、目先の削減目標のために将来に向けた人材獲得が後回しにされている結果といえる。

(2) ポイント・システムによる配置と処遇

先に述べたとおり、入国管理制度は仕分け・配置・処遇の一連の過程から成立しており、仕分けは入国後の配置及び処遇と密接に関わっている。見過ごされがちであるが、ポイント・システムは単に移住希望者を仕分けるだけでなく、彼ら・彼女らの入国後の配置を決定し、それに従って処遇していくためのプログラムでもある。

確かに、能力によって受入れ数を削減したり入国後の扱いを変えたりするのは、ポイント・システムに備わっている本来の機能にみえる。しかし英国の場合、入国管理の対象者が外国国籍者全員ではなく、EU域外出身者に限定されるという英国特有の事情が加わる。その結果、EU域外出身者にとっては、入国時の仕分けがEU域外と域内という出身地に基づく「横の仕分け」と技能・能力などに基づく「縦の仕分け」の2段構えになっている(図)。さらに今や、入国管理政策の枠組みの基盤となる人の流れの「管理」とは、EU域外出身の移住者受入れ数削減と同義である。そこで強調されるのが、技術・能力の低い者は受入れに値しないし、たとえ受入れても付与する権利は少なくとも当然であるという論理である^{*14}。

つまり英国の入国管理政策からみれば、縦と横の仕分けが合わさることで、第1に英国国民、続いてEU加盟国国民、それでも足りない場合にのみ例外的にEU域外出身者を受入れるという順位付けが確定されることになった。非熟練労働力については、EU加盟国である旧東欧諸国という合法的な供給先がすでに確保されているため、EU域外から受入れる必要はない。となればEU域外出身者は、家族呼び寄せや就学目的でなければ、第1もしくは第2階層で入国するしかない。

先述のとおり、第1階層・第2階層は高度人材もしくは技能労働者が対象である。これらの認定にあたり、第1階層の場合は財産や投資資金といった経済力が重視されているのに対し、第2階層では全国職業資格レベルに基づく一定以上の技能が要求され、その具体的な認定において重要なのは入国後の想定収入である。たとえば介護分野で「就労者不足ポジション」となるのは、技能職とみなされる上級介護士のみであり、上級介護士と介護補助士を区別する指針の1つが時給である。ということは、技能職でない介護補助士は「誰でも就くことができる」非熟練労働とみなされ、たとえ生活が困難なほどの低賃金や長時間労働が課せられても仕方ないことになってしまう。ポーランドやブルガリアからやってくるEU域内移住者を雇用できる限りは、非熟練労働とみなされた職業の処遇は改善されず、英国国民はそのような職業に就くよりも失業保険を受給することを選ぶ(トインビー, 2008)。EU域外出身の移住者の場合はさらに、EU加盟国である旧東欧諸国出身者よりも過酷な処遇におかれる可能性が高い。ポイント・システムが技術や能力を数値化し、それによって移住希望者を客観的に評価していると考えられている以上、非熟練労働者に対する労働条件の改善は彼ら・彼女らを「甘やかす」だけということになり、そのまま放置されてしまう。

歴史的に見て各国政府は、非成員の受入れにあたり、エスニシティや性別、技能・能力など様々な基準を設けてきた。ただし英国の場合、非成員は一様ではなく、前もってEU域内と域外という仕分けを受け、前者と後者の入国後の労働市場における順位はあらかじめ決定されてしまっている。そこにポイント・システムに基づく高度人材や技能労働者、さらには非熟練労働者という仕分けが当てはめられるため、国内の労働市場の最下層に配置されたEU域外出身者は、非熟練労働者の中でもひとときわ厳しい処遇を受けかねない。帝国としての歴史を持つ英国でも、成員と非成員を仕分けた上で非成員を階層

化し、一部の非成員だけを優遇するといった入国管理政策の枠組みが長く続いていた。その際、階層化の基盤は帝国の中心となる宗主国・英国と非成員の出身国との関係であり、非成員各人の能力や技術ではなかった。今日の英国において、非成員を実際に階層づけているのはEU域内国か域外国であるという移住者の国籍である。しかしポイント・システムという名の下で、低位の階層に配置された者は能力のない存在として処遇されていく。そのため、そのような状況の改善を求める声は小さい。

4 ポイント・システムという幻想

以上、英国におけるポイント・システムの現状は、EU域外からの移住者を受入れないための仕分けプログラムであり、入国者の国籍に基づいて労働市場内の配置と処遇を階層化するプログラムとなっていることを述べてきた。その実情は、ポイント・システム導入が提案されたときに掲げられた目的——「高度技能」人材の選抜、技術・能力に基づき選抜された移住者の「優先的受入れ」——から乖離してしまっている。そもそも私たちは、ポイント・システムの実情を知らないまま、勝手な幻想を抱いてきたのかもしれない。当初から、ポイント・システムが選抜する(という)「高度技能」についても、そのような者に対するポイント・システムの下での「優先的受入れ」といっても、なんら具体的に検証されていたわけではなかった。

「高度技能」の定義については、何か世界共通の合意があるわけではない。その定義は、政治的意図によって拡大されたり縮小されたりするだけでなく、時にはそれまでとは逆方向に解釈される可能性すらある(明石, 2010)。英国の場合も、政府のかけ声とは異なり、「高度技能」枠で入国した者のうち、「少なくとも30%が商品の棚出し、タクシーの運転、警備員としての仕事のような非熟練労働に従事しており、全く働いていない者もいる」ことが明らかになる(Parliamentary Debates, 23 November 2010: col. 169)。その結果、学歴、過去の収入、年齢によって判断される高度技能ではなく、投資家や企業家の「資金力」や「経営力」がこれまで以上に重視されるようになった。高度技能としては、先述のとおり「特別優秀者」ルートが新たに設けられ、自然科学、人文科学、科学技術、芸術の分野において既に功績を残している者だけでなく、将来有望な者にも門戸を開くことになっている。しかしその数はごくわずかであり、申請者はそれぞれの分野における認定団体(自然科学は王立協会、芸術はイングランド芸術評議会、科学技術は英国王立工学アカデミー、人文科学は英国学士院)から推薦を受けなければならない。結局、「高度技能」および高度技能を持つ「高度人材」の中身は、その時々で多様でありまた可変的である。

当初から、「高度技能」の中身がどうであれ、それによって選別された者を優先的に受入れるという役割が、ポイント・システムには本来期待されていた。しかしこの点についても現状は異なる。実質的受入れ数の大幅削減という大前提の下では、優先的受入れ枠の実施というよりかは、削減ノルマを策定するためにポイント・システムが用いられている。成員からなる構成体として英国を見た場合、その内部には英国国民を最上位として、続いてEU加盟国国民、その中でもEU新規加盟の旧東欧諸国は下位におかれ、さらにその下にやっとEU域外出身者がポイント・システムによって階層付けられ配置されている。実際は技術及び能力に基づく階層付けだけでは仕分けられていないのに、英国国民からすれば、移住者の配置は技術及び能力に応じた仕分けの結果と見えるため、それに応じた処遇に対する抵抗は小さい。結果として、たとえ過酷な処遇となっても、下位に階層付けられた移住者に対しては自助努力による

解決が求められることになる。

英国の現状はポイント・システムの例外ではない。ポイント・システムは、入国管理政策の枠組みを実現するためのプログラムとして、一見するとわかりやすく効率的で、いかにも客観的な指標に基づく仕分け手段である。一方で、能力や資金力の高い者に選択的に入国を許可するための手段であると同時に、「技術・能力の低い者はそれだけ付与する権利も少なくする (lesser skills, lesser rights)」といったように、低いカテゴリーでの入国しか許可されなかった者が厳しい扱いを受けることを正当化する根拠にもなりうる。これは英国の例に特別なことではないし、ポイント・システムを導入するあらゆる国で起こりうることである。確かに英国の場合、EU域外と域内の横の仕分けがあることで、技術・能力に従った優先的受入れという縦の仕分けの役割が狭められるだけでなく、ゆがめられてしまっている。しかしそうであっても、入国管理政策が仕分け・配置・処遇の一連のプロセスから成り立っており、仕分け方法によって移住者の入国後の配置及び処遇が決められていくことには変わりはない。ポイント・システムは単にグローバル経済競争に打ち勝つための人材を仕分けだけのプログラムではないし、そのように扱われるべきでない。入国時の仕分けだけでなく、血も肉もある人間としての移住者の受入れ後の扱いをも左右するプログラムとして、その詳細が吟味され本質が理解される必要がある。

- *1 従来、「移住労働者」を一括りで議論することが多かったが、近年、高度人材を対象を絞った研究が増えてきている。就労目的の高度技能移民の選択制度のあり方や各国のポイント・システムの状況については、Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (2009)のPartIIIやC. Kuptsch & Pang Eng Fong (2006)等に詳しい。
- *2 実際には、ヨーロッパ経済地域 (EEA) 参加国籍及びスイス国籍保有者は入国管理制度の対象とはならず、自由に入国し就労することができる。また2011年現在、EU加盟国の中でブルガリアとルーマニア国籍保有者が英国国内で就労する場合は、前もって許可を取得しておく必要がある。本稿の議論で重要なのは、ポイント・システムによる選別には、英国がEU加盟国であるという事情が影響を及ぼしているという点であり、各国個別の扱いを取り上げることでない。またEUに加盟していないEEA参加国及びスイスからの移住者数は少ない。そこで本稿では、「EU域内」と「EU域外」の区分で統一する。
- *3 プレア政権期の入国管理政策については、S. Spencer (2007)に詳しい。管理された国際移動については、2002年に発表された『安全な国境、安心できる場所 (“Secure Borders, Safe Havens”)』(以下、2002年白書)の中で、入国管理政策における新たな枠組みとして明記された。
- *4 1980年代からプレア前期までの英国の入国管理制度の変遷は、庇護政策と移住者受入れ政策の交錯を通じて進展していく。詳細については、柄谷 (2003) を参照。
- *5 Institute for Public Policy, “UK Migration in a Global Economy”, http://www.ippr.org/index.php?option=com_ippr&view=event&id=5875&Itemid=54, (アクセス2011年12月12日)。
- *6 2001年にイングランド北部の都市で人種暴動が発生したことを受けて発表された報告書『コミュニティ間の結合 (“Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cattle”)』の中で、市民権に伴う権利と責任の明確化の必要性が提言される (Home Office, 2001)。これを受けて2002年白書の中では、人の国際移動がナショナル・アイデンティティと市民権にもたらす挑戦に加えて、英国経済に対する挑戦が第2の挑戦と位置付けられた。その際、人の国際移動を英国経済に利するものとしていくための方法として、ポイント・システムが言及され、検討が始まった。これと並行して、市民権獲得に関する制度改革についてもすすめられていく。
- *7 国籍獲得の方法を含め、人の国際移動をめぐる政策枠組みの改正をめざして5カ年計画が2005年に発表され、そこで言及された4つの作業の1つがポイント・システムの創設であった。それ以外には、新たな庇護政策の設立、入国管理分野への新たな情報技術の導入、非正規移住者の強制退去の推進が掲げられる (Parliamentary Debates, 2005)。
- *8 Office for National Statistics, Long-Term International Migration Tables:1991-latest (<http://www.statistics.gov.uk/statbase/Product.asp?vlnk=15053>, August 14, 2011)。この統計では、移住者とは、英国到着前に1年間

以上外国に在住していた者のうち、入国時に1年間以上の滞在意図を表明した者と定義している。従って、英国国籍者であっても移住者に分類されてしまうことがある。

- *9 スピーチの全文はガーディアン紙に掲載されている。The Guardian, “David Cameron on Immigration: Full Text of the Speech”, April 14, 2011.
- *10 保守党はポイント・システムを導入するだけでは不十分であり、受入れ数の上限設定が必要不可欠であるとの主張を続けていた。例えば2003年から2008年まで影の内相を務めたデービス(D. Davis)は、受入れ数の上限が設定されないポイント・システムの導入は「中途半端(half-baked)」であり、単なる選挙前の人気取りに過ぎないと批判していた(Parliamentary Debates, 2005)。
- *11 扶養者の定義や呼び寄せの条件などについては、各層毎に細かく定められおり、適宜修正が加えられ続けている。2011年7月現在の規定については、UK Border Agency (version 07/2011)を参照。
- *12 「特別優秀者」、「起業家」、「投資家」ルートの応募資格としては、英国国境局のホームページ(<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator>)にそれぞれ詳細が明記されている。
- *13 「英国国内居住者労働市場テスト」とは、雇用者が適切な広告媒体に定められた期間募集広告を掲載し、EU諸国の労働者では代替できないことを証明する制度を意味する。
- *14 例えばEU域外出身の女性移住家事・看護労働者は英国にとって不可欠な労働力であるにもかかわらず、彼女らの処遇は、ポイント・システム導入後ますます厳しくなっている(柄谷, 2011)。

《引用文献》

- ・明石純一, 2010「外国人『高度人材』の誘致をめぐる期待と現実—日本の事例分析」五十嵐泰正編著『労働再審2 越境する労働と〈移民〉』大月書店, 51~78頁
- ・柄谷利恵子, 2003「英国の移民政策と庇護政策の交錯」小井土彰宏編著『移民政策の国際比較』明石書店, 179~218頁
- ・柄谷利恵子, 2011「女性移住労働者をつくる—英国における能力別受け入れ制度をめぐる政治」『国際政治』161号, 有斐閣, 26~40頁
- ・ポリマー・トインビー(椋田直子訳), 2008(2005)『ハードワーカー—低賃金で働くということ』東洋経済新報社
- ・法務省, 2010『第4次出入国管理基本計画』
- ・Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute, 2009, *Talent, Competitiveness and Migration*, Verlag Bertelsmann Stiftung
- ・Betts, Alexander, and Cerna, Lucie, 2011, “High-Skilled Labour Migration”, in A. Betts (ed), *Global Migration Governance*, Oxford University Press, pp. 60-77
- ・Bhagwati, Jagdish, and Hanson, Bordon, (eds), 2009, *Skilled Immigration Today: Prospects, Problems, and Policies*, Oxford University Press
- ・The Guardian, 14 April 2011, “David Cameron says that immigrants should learn English”
- ・The Guardian, 13 June 2011, “Foreign student visa numbers to be cut by 230,000 over five years”
- ・Home Office, 2001, *Community Cohesion: A Report of Independent Review Team Chaired by Ted Cante*
- ・Home Office, 2002, *Secure Borders, Safe Havens: Integration with Diversity in Modern Britain*, Cm. 6472
- ・Home Office, 2006, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, Cm. 6741
- ・Kapur, Devesh, and McHale, Johan, (eds), 2005, *Give us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and its Impact on the Developing World*, Brookings Institution Press
- ・Karatani, Rieko, 2002, *Defining British Citizenship: Empire, Commonwealth and Modern Britain*, Frank Cass
- ・Kuptsch, C., and Pang Eng Fong, (eds), 2006, *Competing for Global Talent*, International Institute for Labour Studies
- ・Layton-Henry, 1992, *The Politics of Immigration: Immigration, ‘Race’ and ‘Race’ Relations in Post-war Britain*, Blackwell
- ・Migration Advisory Committee, November 2010, *Limits on Migration: Limits on Tier 1 and Tier 2 for 2011/12 and Supporting Policies*

- Parliamentary Debates, House of Commons, 5 July 2005, cols. 190-191, 208-209
- Parliamentary Debates, House of Commons, 10 May 2006, col. 105WH
- Parliamentary Debates, House of Commons, 12 November 2010, col. 169
- Spencer, Sarah, 2007, “Immigration”, in A. Seldon, (ed), *Blair’s Britain 1997-2007*, Cambridge University Press, pp. 341-360
- UK Border Agency, 2011, *Points Based System (Dependant): Policy Guidance (Version 07/2011)*

Unraveling the Truth of the Point-Based System in the United Kingdom

The Politics of Sorting, Positioning and (Dis) favouring Migrants

KARATANI Rieko

Kansai University

Key words: high-skilled migrants, point-based system, EU and non-EU

This article focuses on the point-based system which the UK government introduced in 2008 as a part of its attempts to modernize and streamline the British immigration system. By indentifying the immigration system as consisting of a three-step process of (i) sorting, (ii) positioning and (iii) (dis)favouring migrants, the article argues that the point-based system as it is today has lost its original intention: it had claimed that it would not only attract the very best of the high skilled people from all over the world but also accept a wide variety of immigrants in accordance with their assumed “skills and talents”. In contrast, it currently focuses exclusively on reducing the number of non-EU immigrants regardless of their skills and talent. In the way the system actually operates, the sorting of potential immigrants into five categories simply implies that each category differs in how and by how many the number of immigrants is reduced.

By looking at the way the point-based system was prepared and introduced against the background of a turbulent global economy and the new wave of EU enlargement EU in 2004/07, the article demonstrates that the new system simply legitimized and even enhanced the sufferings of non-EU migrants. These migrants actually face two layers of sorting; a horizontal sorting based on place of origin, i.e., inside or outside the EU, and a vertical one with regard to the alleged skills and the defined needs of the domestic labor market. The UK point-based system nowadays works as a means to a priori legitimize, if not create, harsh treatments for non-EU migrants. It is debatable on what grounds the point-based system could claim that it ensures a fair and objective judgment of their skills. As a result, this leads us to question the overall validity of the system.