

英国の新入国管理制度—移民の階層化と点数評価の導入

岡久 慶

【目次】

- I 背景
- II 制度導入に向けた動き
- III 新制度の概略と施行手順
- IV 新制度の影響評価と今後の議論

2008年2月29日、イギリス政府は、欧州連合（EU）と欧州経済領域（EEA）以外の国からの就労と就学を「適正な技能を持つ、又はイギリスに貢献できる者」に限定する点数評価制度（points-based system）の導入を開始した。この制度のもとで、移民は5つの階層（tier）に分類され、それぞれの階層で点数評価において一定以上の点を獲得した場合に限って、イギリスにおける就労、就学が認められることとなる。

制度の導入は移民規則の改正によって漸次行われ、最終的に2009年春に終了する予定である。

I 背景

現代のイギリスは、約6,000万の総人口^(注1)の10%、労働人口の12%を国外出身者が占めるといふ、実質的な移民国家である。

第二次世界大戦後に、イギリスは非熟練労働者不足の補充を西インド諸島、又はインド、パキスタンなどのインド亜大陸の旧帝国植民地からの移民で補った。このため、1962年英連邦移民法（Commonwealth Immigrants Act 1962 (c.21)）、と1971年移民法（Immigration Act 1971 (c.77)）の制定によって制限が課されるまでの間、英連邦加盟国の市民はほとんど制限を課されることなくイギリス本土に移住することが可能であった。

現在では労働者登録制度^(注3)に基づく、A8諸国と呼ばれる中・東欧の新規EU加盟国からの移民労働者の受入れが行われ、その数は2004年5月から2007年9月までで71万5,000人である^(注4)。

2005年にBBCが2001年国勢調査に基づいて行った調査によれば、国外で生まれた英国在住者は約430万人（総人口の約7.5%）であり、アイルランド共和国出身者約49万人を筆頭に、インド、パキスタンと続く^(注5)。特に人口流入が著しいロンドンでは、2001年度において、国外出身者の占める割合が総人口の24.8%にも上る。ただし、この調査は対象者の入国管理制度上の地位を問うものではない。

また2006年度のイギリスの年間出入国者数を比較すると、入国者数が59万1,000人、出国者数が40万人と、19万1,000人の入国超過となっており、イギリス国籍者に関しては12万6,000人の出国超過、非イギリス国籍者に関しては31万6,000人の入国超過の様相を呈している^(注6)。

移民が人口増加率に寄与する割合は高く、2001年から2006年にかけて、イギリスの人口増加率は2.5%（約150万人）と1960年代前半以来の伸びを示しているが、この3分の2が移民による人口増加に基因すると目されている^(注7)。

イギリス政府（及び財界）の移民に対する基本的姿勢は、これが経済的発展の上で必要不可欠というものである。例えば内務省のリアム・バーンズ移民担当大臣は、2007年11月の下院内務委員会において、2006年度における移民が貢献した国内総生産を60億ポンド（約1兆2,360億円）と見積り、また、2003-2004年にかけて移民が政府収入の10%を生み出し、逆に政府支出の9.1%を消費していることを挙げ、経済と国庫にとって移民は良い効果を及ぼしていると証言している^(注8)。

さらに内務省は移民がもたらす経済的利益を国民1人当たり年間30ポンド（6,180円）と見積もっている。^(注9)

しかしながら、移民は市民にとって関心が高く、問題が生じると即政府批判が高まるという扱い難い問題である。調査会社イプソス・モリが2008年4月17日から22日にかけて行った調査によれば、有権者が挙げたイギリスの最重要課題の中では、移民及び人種関係という回答が最も多かった。^(注10)

オピニオン・リサーチ・ビジネス社が2007年11月にBBCの依頼で行った調査によれば、移民がイギリスにとって経済的に有用であるとする意見が、僅差（44%対41%）で反対意見を上回っており、近隣地域で移民が良い影響を及ぼしているとの回答が、悪い影響を及ぼしているとする意見を37%対27%で上回っている。その一方で、移民が就労の脅威となる、又はイギリスの国としてのアイデンティティーを損なうとする意見がそれぞれ52%、62%を占めており、全国レベルでのやや漠然とした懸念が存在していることが分かる。2008年1月17日から21日にかけて、ユーガブ社がテレビ局チャンネル4の依頼で行った世論調査においては、移民受入を全廃しないまでも制限すべきとの意見が61%にもものぼっており（全廃支持は23%、点数評価導入の背景には、入国管理制度への「信頼回復」という明確な目的がある。^(注11)

移民の入国及び滞在の一般的原則を定めるのが、移民規則である。これは1971年移民法（Immigration Act 1971 (c.77)）第3条に基づいて定められており、その改正は主務大臣が提出する変更の陳述（statement of changes）が、議会各院の否定的決議を受けなければ成立するという「否定的決議手続（negative resolution procedure）」によって行われる。^(注12)

移民規則は、就学、就労、家族の合流、庇護、国外退去及び国外追放に至るまでの広範な手続を定めている。移民規則は1994年に現在の形式

で一本化されたが、その後50回近い改正を繰り返している。移民規則とそれ以外にも適用される特別措置を入れれば、欧州経済領域外の移民の出入国の方法が80通り以上もあり、その複雑さが制度運用の負担を増やし、市民の信頼を損なっているため、手続きを単純化する必要があるというのが政府の主張である。^(注16)

これに加えて、欧州連合の東方拡大に伴って東欧出身の単純労働者確保が容易になり、欧州圏外出身の単純労働者の需要が低下したことも制度導入の根底にあると考えられている。^(注17)

こうして、欧州経済領域外からの移民については制限を強め、イギリス経済のために役立つ優良な技能移民だけを掬い取ることを目的とした政策案が提出されることとなった。

II 制度導入に向けた動き

移民の点数評価制度導入は、2005年2月に刊行された内務省による「管理された国境：移民をイギリスのために役立てる—難民と移民のための5か年計画」^(注18)において最初に提案された。この提案は、2005年5月5日の総選挙の労働党マニフェストに掲げられ、同年7月、内務省は協議書「選抜的入国：移民をイギリスのために役立てる」^(注19)を公表し、5階層の分類と階層別の点数評価に基づく入国管理制度の大枠や、労働市場における技能の不足を割り出し、政府に勧告する技能諮問機関^(注20)の設置について公共の意見募集を行っている。^(注21)

能力、資産等の資格を評価して、特定の移民を優遇する制度は、本制度が初めてというわけではなく、2002年1月28日から導入された高技能移民プログラム（Highly Skilled Migrant Programme）^(注22)によって、運用されている。この制度は、外国の医者や科学者等の高等技術者の移民を奨励するもので、入国許可は、まずIELTS6級の英語能力を最低基準として、学位（学士30点、修士35点、^(注23)

博士50点)、収入(国別で分類される。日本なら324万円で5点~812万で45点)、年齢(27歳以下で20点~32歳以上で0点)等で判断され、イギリスで学位又は収入を得ていた場合は5点加算される。合格点は75点である。

高技能移民は5年間の滞在の後に永住権(Indefinite Leave to Remain)の申請を行うことができる。2007年8月に刊行された議会の報告書では、4万9,000人の高技能移民が^(注24)いる。

この高技能移民枠は、新制度における第1階層に移行されることになるが、同様な客観的かつ明確な採点基準が、他の移民枠にも適用されることとなった。

こうして2006年3月7日、チャールズ・クラーク内相が勅令書「点数評価制度:移民をイギリスに役立てる^(注25)」を公表し、これに基づく新制度を2年以内に導入する意向を明らかにした。

その後、新制度は利益団体との調整を経て、2008年度から導入されることとなった。

Ⅲ 新制度の概要と施行手順

点数評価制度は、欧州連合と欧州経済領域外の国籍保有者に適用され、就労、訓練、学業等の目的のためにイギリスに滞在する者を認可する基準を定める。移民に合流する家族に加え、ビジネス・ビジターは^(注26)適用外となる。

この制度下において、イギリスにおける就労、就学の申請者は大まかに5つの階層に分類される。

- ・第1階層—経済成長と生産性に貢献できる高技能保有者(Highly skilled individuals to contribute to growth and productivity)
- ・第2階層—イギリスの労働力を補完する、採用通知保有の技能労働者(Skilled workers with a job offer to fill gaps in United Kingdom labour force)

- ・第3階層—一時的な労働力不足を補完する限定的な数の単純労働者(Limited numbers of low skilled workers needed to fill temporary labour shortages)
- ・第4階層—留学生(Students)
- ・第5階層—短期労働者と青少年の移動特別枠(Temporary workers and youth mobility)

この内、第2~5階層の申請者に関しては、保証者(sponsor、雇用主、教育機関等)による保証者証明書を提示する必要があり、これに関する規定が移民規則に挿入される予定である。

点数評価制度は、先述した移民規則の改正によって行われる。第1階層、第2階層及び保証者制度は既に制度要綱(statement of intent)が提出され、具体的な枠組が明らかにされている。また、第1階層の「一般(general)」の部門は、既に変更の^(注27)陳述を踏まえて移民規則が制定されている。加えて、各階層の点数評価制度導入に先立ち、規制影響評価が発表されている。

以下に5つの階層の概略と保証者制度の概要及び施行状況を説明する。未だ移民規則及び変更の陳述が出されていない第1階層一般以外の階層又は枠に関しては、以後変更のありうる制度要綱等^(注29)における提案段階のものを表記するので了承されたい。

(1) 第1階層—経済成長と生産性に貢献できる高技能保有者:

この階層は「一般」、「起業家」、「投資家」及び「学業修了者」のサブカテゴリーに分類される。点数評価制度の5階層において、この階層の該当者だけは、保証者証明がない場合でも入国が可能となる。

2008年2月6日に変更の陳述、及び規制影響評価が発表され、2月29日に下記の「一般」枠の規定が施行されている。

「一般」、「起業家」、「投資家」の移民は、最初

の入国において3年間の滞在が認められ、その後^(注20)2年の延長を申請することができ、5年の滞在后、永住権申請を行うことができる。

例外は「学業修了者」で、2年間の滞在后、第1階層の他の枠又は異なる階層に移行することが求められる。「一般」、「起業家」、「投資家」の者は、「学業修了者」を除くその他の第1階層の枠及び第2階層に移行することが可能である。

なお、既にイギリス国内にいる高技能移民が、新規に第1階層に移行する場合は750ポンド、高技能移民プログラムの延長として第1階層に移行する場合は350ポンドの手数料が必要となる。国外（現在はインドだけ）からの申請の場合、既に高技能移民として認められている者が第1階層としての入国を申請する場合は200ポンド、その他の場合は600ポンドの手数料が必要となる。

以下に第1階層のサブカテゴリーの概略を説明する。

一般 (general)

2008年5月30日現在、唯一移民規則に規定されている、従来の高技能移民プログラムをそのまま踏襲した枠である。

2008年2月29日から、滞在延長を希望する高技能移民への適用が開始され、4月1日からインドからの入国を希望する者への適用が開始された。その他の国から本枠における入国希望者への適用開始は、2008年夏に予定されている^(注31)。

第1階層一般枠において、入国及び滞在延長の審査に合格するためには、(a)～(d)の合計で75点、(e)、(f)でそれぞれ10点獲得することが求められる。

(a) 学位：

学士⇒30点

修士⇒35点

博士⇒50点

(b) 元の年収：

1万6,000ポンド～（330万円～）⇒5点

1万8,000ポンド～（371万円～）⇒10点

2万ポンド～（412万円～）⇒15点

2万3,000ポンド～（474万円～）⇒20点

2万6,000ポンド～（536万円～）⇒25点

2万9,000ポンド～（597万円～）⇒30点

3万2,000ポンド～（659万円～）⇒35点

3万5000ポンド～（721万円～）⇒40点

4万ポンド～（824万円～）⇒45点

なお出身国の通貨の強さによる有利不利を補正するため、出身国によって1、2.3、3.2、5.3、11.4の係数修正が加えられる。例えば日本は1、韓国は2.3、中国は3.2、イラクは5.3、アフガニスタンが11.4に該当する。

(c) 年齢：

28歳未満⇒20点

28～29歳⇒10点

30～31歳⇒5点

(d) イギリスの経験：

イギリスで(a)、(b)のいずれかを満たしている場合、5点追加する。ただし両方を満たしても10点にはならない。

(e) 英語能力（10点獲得は必須とされる）：

欧州評議会（Council of Europe）の「言語に関する基準の欧州共通枠組み」C1レベル（TOEIC850点^(注32)に相当）⇒10点

英語圏出身であること⇒10点

英語による学位取得が^(注33)NARICに認定されていること⇒10点

(f) 生活費（10点獲得は必須とされる）：

2,800ポンド（約58万円）所持⇒10点

これに加え、扶養家族1人につき、扶養者が在英12月未満の場合533ポンド（約11万円）から

12月以上の場合1,600ポンド（約33万円）の生活費を提示する必要がある。

起業家（entrepreneur）

起業家とは、イギリス国内において事業の創始、継承を行い、当該事業の運営に積極的に関与する者と定義され、被用者であってはならない。この枠に関しては、制度要綱に基づいて概要を説明する。

第1階層起業家枠において、入国審査に合格するためには、(a)~(c)の合計で75点、(d)、(e)でそれぞれ10点獲得することが求められる。

(a) 20万ポンド（4,060万円）を所有していること。⇒25点。

(b) 上記資金が規制対象となる金融機関にあること⇒25点

(c) 上記資金をイギリスで費消することが可能であること⇒25点

(d) 英語能力（10点獲得は必須とされる）：

- ・欧州評議会の「言語に関する基準の欧州共通枠組み」C1レベル⇒10点
- ・英語圏出身であること⇒10点
- ・英語による学位取得がNARICに認定されていること⇒10点

(e) 生活費（10点獲得は必須とされる）：

2,800ポンド（約58万円所持）⇒10点

これに加え、被扶養者がいる場合は最初の1人に1,600ポンド（約33万円）、それ以外の被扶養者1人につき800ポンド（約16万円）の生活費が必要となる。

第1階層起業家枠においては、入国と滞在延長の審査で異なる採点基準が適用される。後者に合格するためには、(f)~(i)の合計で75点獲得することが求められる。滞在延長の条件として、被用

者であってはならない。英語能力及び生活費の要件は、制度要綱の中では不要とされているが、一般枠に倣って施行時には要件とされる可能性がある。

(f) イギリスにおける事業に、又は事業のために20万ポンド（4,120万円）以上を直接投資していること。投資は住宅、土地開発、土地管理の価値を含むものであってはならず、無担保かつ事業に有利な形（第三者の債権者）でない限り、事業主の融資（director's loan）の形態をとってはならない。⇒20点

(g) 当該の階層に入った3か月以内に、次の手続きを行なうこと。

- ・歳入関税局に自営業の登録を行う。
- ・自身が事業主である新規事業を登録する。
- ・既存の事業の事業主として登録する。

⇒20点

(h) 滞在延長の申請を行った時点で、事業活動に積極的に関与していること。⇒15点

(i) 次のいずれかに該当すること。

- ・新規事業を開始した場合、12か月毎に、イギリス定住者2人に総計2つのフルタイムの職を創出していること。
- ・事業を引き継いだ、又は参加した場合、申請者のサービス又は投資が、12か月毎に、イギリス定住者に総計2つのフルタイムの職に等しい雇用を創出していること。

⇒20点

投資家（investor）

投資家とは、イギリスにおいて相当額の投資を行う者と定義されている。

第1階層投資家枠において、入国審査に合格するためには、(a)~(b)のいずれかで75点獲得する

ことが求められる。英語能力及び生活費を証明する要件は免除される。

- (a) 金融サービス機構の規制対象となる金融機関に、イギリスで費消することが可能な資金を100万ポンド（2億600万円）以上所有していること。

⇒75点

- (b) 債務を含んだ上で200万ポンド（4億1,200万円）を超える個人資産を有し、金融サービス機構の規制対象となる金融機関に、イギリスで費消することが可能な資金を100万ポンド（2億600万）以上有していること。この金額の中には、金融サービス機構の規制対象となる金融機関から借入れた金額を含めてもよい。

⇒75点

第1階層投資家枠においては、入国と滞在延長の審査で異なる採点基準が適用される。後者に合格するためには、(c)～(e)の合計で75点獲得することが求められる。英語能力及び生活費を証明する要件は免除される。

- (c) 次のいずれかに該当すること。

- ・イギリス国内で、100万ポンド（2億600万円）以上の資金を管理運営下においていること。
- ・債務を含んだ上で200万ポンド（4億1,200万円）を超える個人資産を有し、金融サービス機構の規制対象となる金融機関に、イギリスで費消することが可能な資金を100万ポンド以上管理運営していること。この金額の中には、金融サービス機構の規制対象となる金融機関から借入れた金額を含めてもよい。

⇒30点

- (d) 75万ポンド（1億5,450万円）以上の資金を、イギリス政府国債又は活動中の上場企業(土地

への投資を主要な業務とするものを除外する)の株式資本、借入資本に投資していること。ただし、銀行や建築協会等の預金受入を主要な業務とする機関への預金は投資として扱わない。

⇒30点

- (e) 第1階層投資家枠としての入国を認められて3か月以内に投資を行い、期間を通じてこれを維持したこと。⇒15点

学業修了者 (Post Study Work)

イギリスの教育機関で学んだ留学生の中でも特に優秀な者に、2年間滞在し職探しを行う猶予を与える制度である。有為の人材を確保すると同時に、海外留学生をイギリスの教育機関に呼び込む意図がある^(注34)。

2年の滞在后、延長を申請することはできず、その間に第1階層のその他の枠又は第2階層、第4階層に移ることが要請される。

この制度は、2007年5月から施行されているIGS (International Graduates Scheme) に代わるもので、滞在期間は1年から2年に延長されている。

第1階層学業修了者枠の審査に合格するためには、(a)～(d)の合計で75点、(e)でそれぞれ10点獲得することが求められる。(a)～(d)において合格点に達している者は、英語能力は自動的に満たされているものとみなす。

- (a) 次の資格のいずれかを取得していること。

- ・イギリスが認可する学士号
- ・イギリスが認可する大学院課程の学位
- ・イギリスの大学院課程の証明書又は卒業証書
- ・スコットランドの教育機関のHND^(注35)

⇒20点

- (b) 上記資格を取得した機関が、次に該当すること。

- ・イギリスで認められた (UK recognised)、又

はリストアップされた機関であること。

- ・第4階層（施行後）の保証者として登録されていること。

⇒20点

(c) 資格を取得したのが、次の資格の有効期間内であること。

- ・留学生としての滞在許可（施行後は第4階層）
- ・被扶養者の呼び寄せが許された移民の被扶養者

⇒20点

(d) 資格取得後、12か月以内に申請を行った⇒15点

(e) 生活費（10点獲得は必須とされる）：

2,800ポンド（約58万円所持）⇒10点

これに加え、被扶養者がいる場合は最初の1人に1,600ポンド（約33万円）、それ以外の被扶養者1人につき800ポンド（約16万円）の生活費が必要となる。この規定は施行時には、一般枠の(f)と同じものになる可能性がある。

(2) 点数評価制度下の保証者

第1階層を除く全ての階層の移民は、入国にあたって、雇用主となる企業、あるいは受入教育機関等による保証者証明書を必要とする。保証者証明が無い場合、入国審査の申請を行うことができない。保証者制度は、以下のように移民規則遵守の義務を徹底することを意図している。2007年11月22日に発表された制度要項^(注36)に基づいて、その概略を説明する。

- ・保証者証明書を発行するためには、英国国境^(注37)に、保証者資格（sponsorship license）を認められる必要がある。資格申請の費用は170ポンド（約3万5,000円）である。

- ・保証者資格は、当該保証者の移民に関係する過去の政策及び実績等によりA、Bの2段階で評価される。

- ・不法入国を幫助する行為等によって、評価がAからBに低下し、あるいは保証者資格を取り消されることもある。

- ・B評価は暫定的な資格として扱われ、特定期間内に評価を向上させない場合、資格を剥奪されることもある。

- ・保証者は、保証者登録簿に記載され評価を含めて公開される。よってB評価の保証者は被用者、学生の募集において不利を被ることとなる。

- ・保証者は抜き打ちも含めた英国国境庁の査察対象となる。B評価の保証者は、特に厳しい査察の対象となりうる。

- ・保証者は移民の個人情報の記録を維持し、英国国境庁の要請に応じてこれを提供する。

- ・保証者は、10日以上職場や学校における欠勤や欠席、滞在条件に関するその他の不審な動きがあった場合は英国国境庁に報告し、テロや犯罪の容疑がある場合は警察に報告する義務を負う。

(3) 第2階層—イギリスの労働力を補完する技能労働者：

この階層については、5月6日に刊行された制度要綱^(注38)に基づいて概略を説明する。

第2階層は、イギリス国内の労働市場において不足している技能労働者を、国外から確保することを目的としている。この階層には、これまで短期滞在のスポーツ関係者、エンタテイナーを除く就労許可（work permit）の対象者に加え、聖職

者、空港の地上勤務職員、研究者、看護師及び助産師、長期休暇期間中の職（sabbatical post）に従事している者、船員、研究員、訓練及び労働経験制度対象者、ユダヤ人機関の職員、メディアの海外特派員等が含まれることとなる。

制度要綱は、第2階層を一般、スポーツ関係者及び聖職者の枠に大別している。

第2階層においては、あくまでもイギリスの労働者の就労を圧迫しないことが要件とされており、技能労働者の入国には次の条件が課される。

- ・保証者資格を有する事業主が、該当する技能労働者に対して、保証者証明書を発行していること。
- ・事業主が海外から技能労働者を呼び寄せたい職種が、移民諮問委員会の刊行した労働力不足の職業リストに合致していること。これに該当する場合、配点の上で非常に有利となる（下記参照）。
- ・上記の労働力不足の職業リストに合致していない場合は、職業安定所で当該の職の求人を最低2週間（年収4万ポンド以上の職であれば1週間）行い、国内で適当な人材が見つからないことを証明する在住労働市場テスト（Resident Labour Market Test）を行うこと。これはスポーツ関係者には適用されないが、聖職者には適用される。

ただし雇用したい技能労働者が、現在第1階層学業修了者枠に該当する場合、この手順を踏む必要はない。同枠には、優秀な人材をイギリス国内に留め置くという趣旨があるからである。

また、企業内異動の場合も、申請に先立つ6か月の勤務が証明でき、イギリス国内における収入が適正であれば、在住労働市場テストは不要となる。

当該の職種が全国職業資格レベル3以上の技能を必要とするものであること。

第2階層において、入国審査に合格するためには、上記の条件を満たした上で(a)～(c)の合計で50点、(d)、(e)でそれぞれ10点獲得することが求められる。スポーツ関係者及び聖職者は、保証者証明書があれば、(a)～(c)の合計で50点獲得したのと同様に扱われる。

(a) 保証者証明書

- ・移民諮問委員会が労働力不足を指摘した職種の雇用の申出（offer）であること⇒50点
- ・在住労働市場テストを通った職の雇用の申出であること⇒30点
- ・企業内異動であること⇒30点

(b) 資格

資格なし⇒0点
 全国職業資格3レベル⇒5点
 学士号又は修士号⇒10点
 博士号⇒15点

(c) 予測収入（課税前の額で手当を含む）

1万7,000ポンド～（330万円～）⇒5点
 2万ポンド～（412万円～）⇒10点
 2万2,000ポンド～（453万円～）⇒15点
 2万4,000ポンド～（494万円～）⇒20点

(d) 英語能力（10点獲得は必須とされる）：

- ・適性レベルの英語技能テストに受かっていること（欧州評議会の「言語に関する基準の欧州共通枠組み」の最も簡単なA1レベルが適当とされているが、聖職者に関してはコミュニケーション能力の必要性から、B2レベル（TOEIC750点以上）が必要とされる。）⇒10点
- ・英語圏出身であること⇒10点
- ・英語による学位取得がNARICに認定されてい

ること⇒10点

(e) 生活費（10点獲得は必須とされる）：

800ポンド（約16万円所持）⇒10点

これに加え、被扶養者がいる場合は1人につき3分の2（533ポンド）の生活費が必要となる。

第2階層の移民は、最初の入国において3年間の滞在が認められ、その後2年の延長を申請することができる。

延長申請の審査に合格するためには、次の条件を満たす必要がある。

- ・事業主から継続雇用に関して、保証者証明書が出されていること。雇用先が変わっていた場合、在住労働市場テストの対象となる。
- ・当該の職務に全国職業資格レベル3以上が必要であり、適正な給与が支払われていること。
- ・入国時と同じ点数評価で70点を獲得すること。ただし英語能力の10点は自動的に付与される予定。

企業内異動以外の第2階層の者は、「学業修了者」以外の第1階層の枠、留学生（第4階層）、企業内異動を除くその他の第2階層に移行することができる。

第2階層の企業内異動の者は、「学業修了者」以外の第1階層の枠、留学生（第4階層）、その他の第2階層に移行することができる。

第2階層のスポーツ関係者及び聖職者は、「学業修了者」以外の第1階層の枠、留学生（第4階層）、その他の第2階層に移行することができる。

(4) 第3階層—単純労働者：

この階層は、現在凍結されている。先述したように、EU拡大に伴い東欧から低賃金で労働力を確保することが可能となり、イギリス政府は欧州経済領域外の単純労働者の必要性は低いと考

えているからである。^(注43)

ただし、一時的需要に柔軟に対応する必要が生じることも予想されるため、政府は白書の中で、帰国のための実効性のある準備を行う国に限って、国毎に人数を限定した労働者を受け入れる手続を定めることを提案している。^(注44)

この場合、往復のオープンチケットの保有、生体認証情報の提供等の義務、最長滞在期間12か月、他の階層への移行禁止等の条件が課されることとなる。

(5) 第4階層—留学生（Students）：

この階層に関する制度要綱は、2008年末発表される予定である。イギリスの教育機関にとって、留学生は年間50億ポンド（約1兆円）の利益をもたらす「金のなる木」である。^(注45)これは、イギリス国内の学生と異なり、EU圏外からの留学生には学費徴収の法的上限（現在3,145ポンド）が適用されず、各大学の裁量で任意の額を徴収できるからである。^(注46)

勅令書の中では、学位以上の資格取得を目的とする学生一般、18歳以下の全日制教育を受ける生徒、未だに定義が確定していない訓練生の三枠が考案されており、いずれの滞在期間も修学期間とその他合理的に必要な期間があれば充分と考えられている。

留学生を受け入れる教育機関は、当該学生の保証人とならなければならない。

(6) 第5階層—短期労働者と青少年の移動特別枠：

これは、非経済的目的で一時的滞在を希望する者に適用される階層である。この階層は、その一時的性格を反映して、延長や他階層への移行ができない。

5月6日に刊行された制度要綱に基づいて、以下に概略を説明する。^(注47)

短期労働者 (general)

短期労働者は、次の大まかな枠に大別される。

滞在期間12か月の枠

- ・ 創造的業務及びスポーツ関係者
- ・ 慈善団体関係者
- ・ 宗教関係者（説法等を行うものは第2階層の聖職者枠）

滞在期間24か月の枠

- ・ 政府の認可した人的交換
- ・ 国際協定に基づく入国者（外国政府又は国際機関の従業員、外交官の家庭の使用人等）

第5階層短期労働者枠において、入国審査に合格するためには、保証者証明書の所持による30点と、生活費の所持（800ポンドの予定）による10点の合計40点獲得が求められる。保証者がA評価の場合、保証者により公的扶助なしで生活できると保証されることで、生活費の証明は不要となる。

短期労働者は、被扶養者を随伴させることが可能である。

青少年の移動 (Youth mobility)

青少年の移動枠は、イギリスと相互的な青少年（18～30歳）の定数交換制度の取決めを結んだ国の一定数の青少年に適用される。滞在期間は最長2年である。青少年の移動枠は、国ごとに最低1,000人と与えられるが、後述する「みなし保証者資格」を有する国の場合、前年度に相互的枠組でイギリスから入国した人数が年間枠の上限となる。

現在日本とイギリスの間で結ばれたユース・エクスチェンジ・スキーム^(注48)は廃止され、この枠に統合されることとなる予定である。

第5階層青少年の移動枠において、入国審査に合格するためには、(a)～(c)の合計で50点獲得することが求められる。

(a) 保証者証明書の所持⇒30点

移民管理上のリスクが最も低い国は、「みなし保証者資格 (Deemed Sponsorship)」があるものとされ、旅券を保証者証明書として扱う。それ以外の場合、別途に各国政府が発行した保証者証明書が必要となる。見なし保証者資格を持つ国のリストは、2008年秋に発表される。

(b) 年齢⇒10点

18～30歳であること。

(c) 生活費⇒10点

2か月分の生活費1,600ポンドを所持していること。

青少年の移動枠該当者の条件は、被扶養者の子どもがいないこと、ワーキングホリデーや青少年の移動枠で過去イギリスに入国したことがないことである。また配偶者又はパートナーを随伴させることはできない。

IV 新制度の影響評価と今後の議論

既に制度要綱が提出されている第1階層、第2階層、第5階層及び保証者制度に関しては、経済的影響評価がそれぞれ発表されている。その大まかな見積りは次の通りである。

第1階層⇒今後10年間で純利益5兆6,070万ポンド^(注49)

第2階層⇒今後10年間で純利益2兆3,700万ポンド^(注50)

第5階層⇒今後10年間で純利益5兆1,300万ポンド^(注51)

保証者制度⇒今後10年間で純支出5兆1,300万ポンド^(注52)

先にも述べたように、新制度導入には、移民に

よる経済効果の向上と移民制度に対する市民の信頼回復という趣旨がある。この2つには相関性があり、直截に言えば、政府の主張する経済効果が、市民に移民を受け入れさせるためのオペレーターとして機能している面がある。それは、協議書「選抜的入国：移民をイギリスのために役立てる」の質問事項7「移民制度の主目的は、イギリスの経済的利益であるべきか？」に対して、回答意見の67%が同意していることから伺うことができる。

しかし、2008年4月1日、上院の経済事情特別委員会が発表した報告書「移民の経済的影響^(注53)」は、その経済効果に疑問を呈し、物議を醸すこととなった。

報告書は、国内総生産をもって移民の経済効果を主張する政府の方法を批判し、労働力増加に経済全体が適応する長期間を視野に、国民一人当たりについての純益を計るべきとしている。その上で、報告書は、移民の長期的な効果は経済の拡大が主であり、国民への経済的なコストも利益も低いとしている。報告書は年間19万人の移民が入国していることを踏まえ、移民の数の具体的な目標数の幅を定めた上で、政策をそれに適合させるべきとする。

この移民数の制限は、野党第一党である保守党の主張するところでもあり、同党は年間の数値目標を設定することを主張している（現在は具体的な数値は打ち出していない）。なお、政府及び財界は、委員会及び保守党に対して、数的制限の設定が経済の活力を損なうと反論しており、点数評価制度が1年早く施行されていれば移民受入数が2万人削減できたと主張している^(注54)。

実際の問題として、欧州連合からの移民を制限することは困難であり、第3階層は凍結されており、「実入りのいい」第1階層及び第5階層が制限対象となることは、政権が交代しても起こりえない^(注55)。

よって今後の点数評価制度に関する議論は、第

2階層に数的制限を設けるか否かということに収斂し、継続されるものと思われる。

注

* インターネット情報はすべて2008年5月30日現在である。

(1) 統計局による2007年8月22日のデータに基づく。正確には6,058万7300人。

〈<http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=6>〉

(2) House of Lords Select Committee on Economic Affairs, *1st Report of Session 2007- 08: The Economic Impact of Immigration*, Apr. 1, 2008, p.11.

〈<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld2007/08/ldselect/ldeconaf/82/82.pdf>〉

(3) Worker Registration Scheme. 2004年に欧州連合に加盟した、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア（いわゆるA8諸国）出身者のイギリス国内における労働を管理する制度である。就労して1月以上の該当労働者は登録をしなければならないが、就労が12か月連続した場合、登録は不要となり、通常の欧州経済領域出身者の在住許可証（residence permit）を獲得できる。

〈<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/wrs/whomustregister>〉

(4) 2007年11月29日の下院における内務省のリアム・バーンズ移民担当大臣による書面回答。

〈<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm071129/text/71129w0027.htm#07112987000047>〉

(5) 以下のウェブサイト参照。

Born Abroad: an immigration map of Britain overview.

〈http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/uk/05/born_abroad/html/overview.stm〉

(6) 統計局のウェブサイトの次のページを参照。

〈http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/First_Release_Tables_91-06.xls〉

- (7) *op. cit.* (2).
- (8) Home Affairs Select Committee, *Oral evidence given by Mr Liam Byrne MP, Minister of State for Borders and Immigration, Home Office Ms Lin Homer, Chief Executive, Borders and Immigration Agency*, Feb. 4, 2008.
 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmhaff/123/7112701.htm>>
- (9) 次のウェブサイト参照した。
 <http://www.channel4.com/news/articles/politics/domestic_politics/qa+government+immigration+report+/1912647>
- (10) *Political Monitor April 2008*.
 <<http://www.ipsos-mori.com/content/political-monitor-april-2008.ashx>>
- (11) *Immigration Survey, CATI Fieldwork November 2nd-4th 2007*.
 <<http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/TABLESv3.pdf>>
- (12) *YouGov /Juniper TV Survey Results, Fieldwork: 17th - 21st January 2008*.
 <http://www.channel4.com/news/media/immigration/immigration_survey.pdf>
- (13) Patrick Wintour, "Smith seeks to restore trust in immigration system", *The Guardian*, Dec. 6, 2007.
 <<http://www.guardian.co.uk/politics/2007/dec/06/immigration.immigrationpolicy/print>>
- (14) *Immigration Rules*.
 <<http://www.ind.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/>>
- (15) 1971年法の該当箇所は、次のサイトを参照。
 <<http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?LegType=All+Primary&PageNumber=57&NavFrom=2&parentActiveTextDocId=1578007&ActiveTextDocId=1578028&filesize=21072>>
- (16) Home Office, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain Partial Regulatory Impact Assessment*, March, 2006, p.1.
 <<http://www.homeoffice.gov.uk/documents/ria-making-migration-work-070306?view=Binary>>
- (17) Home Office, *Selective Admission: Making Migration Work for Britain*, Jul. 2005, p.22.
 <<http://www.homeoffice.gov.uk/documents/cons-selective-admission-190705?view=Binary>>
- (18) Home Office, *Controlling our borders: Making migration work for Britain - Five year strategy for asylum and immigration*, Cm 6472, Feb. 2005, p.16.
- (19) *The Labour Party manifesto 2005: Britain forward not back*, p.52.
 <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Politics/documents/2005/04/13/labourmanifesto.pdf>>
- (20) *op. cit.* (17).
- (21) Skill Advisory Body. 後に英国国境庁の移民諮問委員会 (Migration Advisory Committee) として設置される。(41)を参照。
- (22) 高技能移民プログラムの概要は次のガイドラインで参照することができる。
 Home Office, *Highly Skilled Migrant Programme: Guidance for applicants*, Feb. 2008.
- (23) International English Language Testing System. 英語検定の一種で9段階評価を行う。
 <<http://www.ielts.org/default.aspx>>
- (24) House of Lords House of Commons Joint Committee on Human Rights, *Highly Skilled Migrants: Changes to the Immigration Rules (HL Paper 173/HC 993)*, Jul. 26, 2007, p.10.
 <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200607/jtselect/jtrights/173/173.pdf>>
- (25) Home Office, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, Cm 6741, Mar. 2006.
 <<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdocs/apointsbasedsystem/pbscommandpaper.pdf?view=Binary>>
- (26) Business visitor. 本国 (つまりイギリス以外の国) における業務遂行の一環として訪英し、イギリスにお

- ける就労機会を奪わない者に出されるビザ。
- (27) *Statement of Changes in Immigration Rules*, HC 321, Feb. 2008.
 〈<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/statementsofchanges/2008/hc321.pdf?view=Binary>〉
- (28) 移民規則第6A部第245A条から第245F条が、第1階層の一般枠について規定を定めている。移民規則ウェブサイトの次のページを参照。
 〈<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part6a/>〉
- (29) Border and Immigration Agency, *Highly Skilled Migrants under the Points Based System: Statement of Intent*, Dec. 7, 2007.
 〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdocs/statementofintent/highlyskilledunderpbs.pdf?view=Binary>〉
- (30) 高技能移民プログラム等の別の資格でイギリスに滞在しており、第1階層一般の枠で滞在延長を希望する者の場合、3年となる。
- (31) 制度適用の時間表は、次のウェブサイト参照した。
 〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/managingborders/managingmigration/apointsbasedsystem/tableforPBSlaunch>〉
- (32) 次のウェブサイト参照した。
 〈<http://www.eu.toeic.eu/toeic-sites/toeic-europe/table-toeic-cecr/>〉
- (33) National Academic Recognition Information Centre. 欧州各国の教育単位の互換性を保障するため必要情報の比較・分析を行う機関。加盟各国に存在しネットワークを形成する。
 〈<http://www.enic-naric.net/>〉
- (34) *op. cit.* (29), pp.4-5.
- (35) Higher National Diploma. 特定の職業の資格を授与する高等教育の卒業証書。次のウェブサイト参照した。
 〈http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/QualificationsExplained/DG_10039026〉
- (36) Border and Immigration Agency, *Sponsorship under the Points Based System: Statement of Intent*, May 6, 2008.
 〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdocs/statementofintent/sponsorshippbs.pdf?view=Binary>〉
- (37) UK Border Agency. 2008年4月1日、国境移民局、旅券局及び歳入関税庁の機能の一部を統合して成立した執行機関。
 〈<http://ukba.homeoffice.gov.uk/>〉
- (38) Border and Immigration Agency, *Skilled Workers under the Points Based System - (Tier 2): Statement of Intent*, May 6, 2008.
 〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdocs/statementofintent/skilledworkersunderpbs.pdf?view=Binary>〉
- (39) Training and Work Experience Scheme. 企業が欧州経済領域外の人間を招聘し、専門性の高い職務訓練を与えることを可能とする制度。
 〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/workpermits/workpermitarrangements/tweworkpermits/>〉
- (40) Jewish Agency for Israel. イスラエル建国前にユダヤ人国家の政府として樹立された機関で、現在は各国のユダヤ人コミュニティとイスラエル本国との紐帯を司り、イスラエルへの移民を促進する役割を担う。
 〈<http://www.jewishagency.org/JewishAgency/English/Home/>〉
- (41) Migration Advisory Committee. 2007年11月に設置された、非法定諮問型外郭公共団体。移民によって補完する必要のある部門や職種について、政府に助言を行う。また、政府の求めに応じて移民に関わる助言を与えることもありうる。
 〈<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/indbodies/mac/>〉
- (42) national vocational qualification. 1300に及ぶ職業を網羅する能力評価制度であり、職種ごとに5つのレベルが設定される。レベル3は、「複雑、かつルーティ

ン化されていない様々な職務遂行の状況に合わせて、知識を適用する能力」とされる。

〈http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/QualificationsExplained/DG_10039029〉

(43) *op. cit.* (17).

(44) *op. cit.* (25), p.29.

(45) *op. cit.* (25), p.31.

(46) BBC News, *Q&A: Student fees*, Mar. 3, 2008.

〈<http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/3013272.stm>〉

(47) Border and Immigration Agency, *Temporary Workers and Youth Mobility under the Points Based System - (Tier 5): Statement of Intent*, May 6, 2008.

(48) Youth Exchange Scheme. 18歳から25歳（例外的に30歳までも可能）までの若者に、最長1年間のイギリスにおける休暇滞在を可能とする制度。年間枠400人で、事前に英大使館へ特別入国許可を申請することが必要となる。

〈<http://www.uknow.or.jp/be/visa/travel/yes/>〉

(49) Border and Immigration Agency, *Points-based system - tier 1 impact assessment*, Feb. 6, 2008.

〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdcs/impactassessments/pbstier1impactassessment.pdf?view=Binary>〉

(50) UK Border Agency, *Points-based system - tier 2 impact assessment*, Apr. 29, 2008.

〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/docu>

ments/managingourborders/pbsdcs/impactassessments/tier2skilledworkers.pdf?view=Binary〉

(51) UK Border Agency, *Points-based system - tier 5 impact assessment*, May 2, 2008.

〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdcs/impactassessments/tier5temporaryworkers?view=Binary>〉

(52) Border & Immigration Agency, *Impact Assessment of Fees for Sponsorship of the Points-Based System*, Jan. 29, 2008.

〈<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdcs/impactassessments/sponsorshipchargingia.pdf?view=Binary>〉

(53) *op. cit.* (2).

(54) Christopher Hope, “New rules would have barred 20,000 migrants.”, *The Daily Telegraph*, May 7, 2008.

〈<http://www.telegraph.co.uk/news/1933403/New-rules-would-have-barred-20,000-migrants.html>〉

(55) Alan Travis, “The £6bn question: is UK economy dependent on imported labour or does a migrant cap fit?” , *The Guardian*, Apr. 2, 2008.

〈<http://www.guardian.co.uk/uk/2008/apr/02/immigration.immigrationpolicy>〉

(おかひさ けい・海外立法情報課)