

# 入管政策の動向と労働市場

——ポイント制の検討を中心に

早川 智津子

(岩手大学准教授)

## 目次

- I はじめに
- II 日本のポイント制
- III 諸外国のポイント制とわが国の制度の比較
- IV わが国のポイント制の課題
- V まとめ

## I はじめに

2009（平成21）年の改正入管法により、2012年7月9日から、新たな在留管理制度が実施された。このような中、法務省は、高度人材に対するポイント制を2012年5月7日から導入した。

ポイント制の導入により経済社会のグローバル化の中で求められる高度人材の獲得が進むことが期待される一方、ポイントの設定のしかた次第では、必ずしも高度とまでは言えない人材が本制度の中で受け入れられ、その結果、国内の労働市場への悪影響が生じることが懸念される。

本稿では、まずわが国のポイント制導入の背景とその概要を述べ、次にポイント制を導入している諸外国の入国管理制度に照らしつつ、わが国の制度の課題を抽出したうえで、労働市場への影響に配慮した外国人労働者受入れ制度の検討を試みたい。

## II 日本のポイント制

### 1 ポイント制導入の背景

#### (1) 入管法制の最近の動向

まず、ポイント制導入の背景としての入管法制の動向をみると、わが国では、1980年代後半から1990年代初めにかけて人手不足問題を背景として外国人労働者の受入れが議論の対象となった。そのなかで、単純労働を目的とする外国人の入国を原則として認めない政策を採ってきたが、21世紀に入り、少子・高齢化、経済社会のグローバル化に対応するため、外国人労働者に関する政策のあり方が再び活発に議論されるに至っている<sup>1)</sup>。こうした中で、2009年の入管法改正により、外国人研修・技能実習制度が見直され、2010年に新たな技能実習制度が導入されたほか、従来の外国人登録制度を廃止して、新たな在留管理制度が導入されることとなった。

#### (2) 高度人材の受入れ促進の方針

専門的・技術的分野の人材は従来から受入れ促進が図られてきたが、十分とはいえず、より一層の受入れの促進を図るため、内閣官房長官等により構成される高度人材受入推進会議は、2009年5月に「外国高度人材受入政策の本格的展開を」と題する報告書（平成21年5月29日）をとりまとめ、ポイント制導入等による高度人材受入れ促進を提唱した。これに続き、「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）において、優秀な海外人材をわが国に引き寄せるためポイント制を導入することが盛り込まれた<sup>2)</sup>。

他方、厚生労働省「外国人高度人材に関するポ

イント制導入の際の基準等に関する検討会」は、2011年8月に論点整理を取りまとめ、「対象者の範囲や優遇措置の内容によっては、国内労働市場や社会保障制度など厚生労働分野に大きな影響が及ぶ懸念」を指摘した。

その後、「日本再生の基本戦略——危機とフロンティアへの挑戦」（平成23年12月24日閣議決定）において告示による早期実現が盛り込まれるなど、ポイント制導入に向けての動きが加速するなか、2011年12月28日の臨時記者会見席上で、法務大臣がポイント制を2012（平成24）年度の早い時期に実施するとの意向を発表し、これを受けて、法務省は、後述する内容のポイント制に係る告示を2012年3月30日に公表し<sup>3)</sup>、2012年5月7日から同制度を実施している<sup>4)</sup>。制度導入にあたり、法務省は受入れ範囲を拡大するものではないとして、法改正によらず、また、在留資格制度は維持したままで、告示によって新制度に対応した。

## 2 ポイント制の概要

この新たに導入されたポイント制では、①学術研究活動、②高度専門・技術活動、③経営・管理活動の3分野について、学歴、職歴、年齢区分ごとの年取<sup>5)</sup>、研究実績などの項目ごとにポイントを設定し、合計70点以上獲得した者を高度人材外国人と認定したうえで、次の優遇措置が付与される（なお、年取には、年齢区分ごとの最低基準が設定されており、たとえば30歳未満で年取が340万円に満たない場合は、制度の対象外となる）。すなわち、高度人材告示上、(a)複合的な在留活動<sup>6)</sup>の許容、(b)5年の在留期間の付与、(c)高度人材の配偶者の就労許可要件の緩和、(d)一定の条件の下での高度人材の親の帯同の許容、(e)一定の条件の下での高度人材に雇用される外国人の家事使用人の帯同の許容、がある。そのうえ、(f)在留歴に係る永住許可要件の緩和措置（通常は10年以上の在留を要するところ、概ね5年で永住許可の対象とする）が、告示上のものではないが、法

図1 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における優遇措置

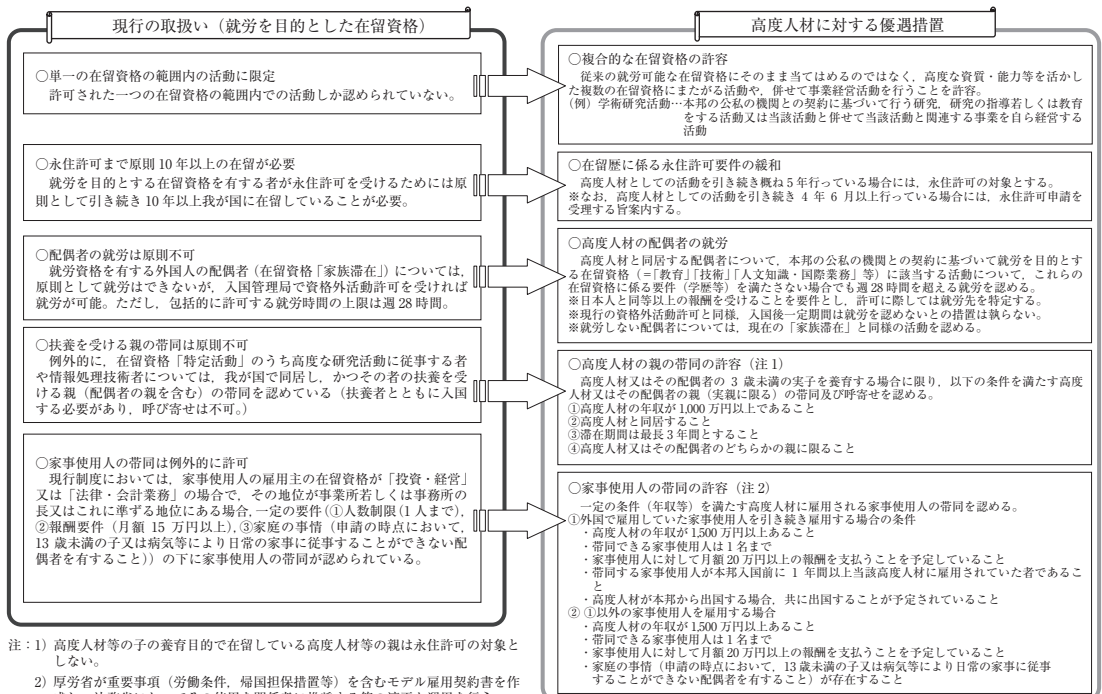


図2 高度人材に対するポイント制に基づくポイント計算表

ポイント計算表																																																																																																																																																																										
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="3" style="text-align: center;">学術研究分野</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>学歴</td> <td>博士号（専門職に係る学位を除く）取得者</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td></td> <td>修士号（専門職に係る博士を含む）取得者</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>職歴</td> <td>7年～</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td></td> <td>5年～</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td></td> <td>3年～</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>年取</td> <td>年齢区分に応じ、ポイントが付与される年取の下限を異なるものとする。詳細は別紙2-②。</td> <td>40 5 10</td> </tr> <tr> <td>年齢</td> <td>～29歳</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td></td> <td>～34歳</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td></td> <td>～39歳</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>ボーナス①</td> <td>日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>ボーナス②〔研究実績〕</td> <td>詳細は別紙2-③参照</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>ボーナス③</td> <td>本邦の高等教育機関において学位を取得</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>ボーナス④</td> <td>日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験（注）により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>合格点</td> <td></td> <td>70</td> </tr> </tbody> </table>	学術研究分野			学歴	博士号（専門職に係る学位を除く）取得者	30		修士号（専門職に係る博士を含む）取得者	20	職歴	7年～	15		5年～	10		3年～	5	年取	年齢区分に応じ、ポイントが付与される年取の下限を異なるものとする。詳細は別紙2-②。	40 5 10	年齢	～29歳	15		～34歳	10		～39歳	5	ボーナス①	日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労	10	ボーナス②〔研究実績〕	詳細は別紙2-③参照	15	ボーナス③	本邦の高等教育機関において学位を取得	5	ボーナス④	日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験（注）により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者	10	合格点		70	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="3" style="text-align: center;">高度専門・技術分野</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>学歴</td> <td>博士号（専門職に係る学位を除く）取得者</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td></td> <td>修士号（専門職に係る博士を含む）取得者</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td></td> <td>大学を卒業し又はこれと同等以上の教育を受けた者（博士号又は修士号取得者を除く）</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>職歴</td> <td>10年～</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td></td> <td>7年～</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td></td> <td>5年～</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td></td> <td>3年～</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>年取</td> <td>年齢区分に応じ、ポイントが付与される年取の下限を異なるものとする。詳細は別紙2-②。</td> <td>40 5 10</td> </tr> <tr> <td>年齢</td> <td>～29歳</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td></td> <td>～34歳</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td></td> <td>～39歳</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>ボーナス①</td> <td>日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>ボーナス②</td> <td>本邦の高等教育機関において学位を取得</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>ボーナス③</td> <td>日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>ボーナス④</td> <td>職務に関連する資格の保有〔資格〕</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>ボーナス⑤〔研究実績〕</td> <td>詳細は別紙2-③参照</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>合格点</td> <td></td> <td>70</td> </tr> </tbody> </table>	高度専門・技術分野			学歴	博士号（専門職に係る学位を除く）取得者	30		修士号（専門職に係る博士を含む）取得者	20		大学を卒業し又はこれと同等以上の教育を受けた者（博士号又は修士号取得者を除く）	10	職歴	10年～	20		7年～	15		5年～	10		3年～	5	年取	年齢区分に応じ、ポイントが付与される年取の下限を異なるものとする。詳細は別紙2-②。	40 5 10	年齢	～29歳	15		～34歳	10		～39歳	5	ボーナス①	日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労	10	ボーナス②	本邦の高等教育機関において学位を取得	5	ボーナス③	日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者	10	ボーナス④	職務に関連する資格の保有〔資格〕	10	ボーナス⑤〔研究実績〕	詳細は別紙2-③参照	15	合格点		70	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="3" style="text-align: center;">経営・管理分野</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>学歴</td> <td>博士号又は修士号取得者</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td></td> <td>大学を卒業し又はこれと同等以上の教育を受けた者（博士号又は修士号取得者を除く）</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>職歴</td> <td>10年～</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td></td> <td>7年～</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td></td> <td>5年～</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td></td> <td>3年～</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>年取</td> <td>3000万円～</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2500万円～</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2000万円～</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td></td> <td>1500万円～</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td></td> <td>1000万円～</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>ボーナス①</td> <td>日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>ボーナス②〔地位〕</td> <td>代表取締役、代表執行役ポストでの受入れ 取締役、執行役ポストでの受入れ</td> <td>10 5</td> </tr> <tr> <td>ボーナス③</td> <td>本邦の高等教育機関において学位を取得</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>ボーナス④</td> <td>日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>合格点</td> <td></td> <td>70</td> </tr> <tr> <td colspan="3">年取は左欄の区分に応じ、右欄に掲げる金額以上であること</td> </tr> <tr> <td></td> <td>年齢区分</td> <td>年取最低基準</td> </tr> <tr> <td></td> <td>～30歳未満</td> <td>340万円</td> </tr> <tr> <td></td> <td>30歳以上35歳未満</td> <td>440万円</td> </tr> <tr> <td></td> <td>35歳以上40歳未満</td> <td>500万円</td> </tr> <tr> <td></td> <td>40歳以上</td> <td>600万円</td> </tr> </tbody> </table>	経営・管理分野			学歴	博士号又は修士号取得者	20		大学を卒業し又はこれと同等以上の教育を受けた者（博士号又は修士号取得者を除く）	10	職歴	10年～	25		7年～	20		5年～	15		3年～	10	年取	3000万円～	50		2500万円～	40		2000万円～	30		1500万円～	20		1000万円～	10	ボーナス①	日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労	10	ボーナス②〔地位〕	代表取締役、代表執行役ポストでの受入れ 取締役、執行役ポストでの受入れ	10 5	ボーナス③	本邦の高等教育機関において学位を取得	5	ボーナス④	日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者	10	合格点		70	年取は左欄の区分に応じ、右欄に掲げる金額以上であること				年齢区分	年取最低基準		～30歳未満	340万円		30歳以上35歳未満	440万円		35歳以上40歳未満	500万円		40歳以上	600万円
学術研究分野																																																																																																																																																																										
学歴	博士号（専門職に係る学位を除く）取得者	30																																																																																																																																																																								
	修士号（専門職に係る博士を含む）取得者	20																																																																																																																																																																								
職歴	7年～	15																																																																																																																																																																								
	5年～	10																																																																																																																																																																								
	3年～	5																																																																																																																																																																								
年取	年齢区分に応じ、ポイントが付与される年取の下限を異なるものとする。詳細は別紙2-②。	40 5 10																																																																																																																																																																								
年齢	～29歳	15																																																																																																																																																																								
	～34歳	10																																																																																																																																																																								
	～39歳	5																																																																																																																																																																								
ボーナス①	日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労	10																																																																																																																																																																								
ボーナス②〔研究実績〕	詳細は別紙2-③参照	15																																																																																																																																																																								
ボーナス③	本邦の高等教育機関において学位を取得	5																																																																																																																																																																								
ボーナス④	日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験（注）により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者	10																																																																																																																																																																								
合格点		70																																																																																																																																																																								
高度専門・技術分野																																																																																																																																																																										
学歴	博士号（専門職に係る学位を除く）取得者	30																																																																																																																																																																								
	修士号（専門職に係る博士を含む）取得者	20																																																																																																																																																																								
	大学を卒業し又はこれと同等以上の教育を受けた者（博士号又は修士号取得者を除く）	10																																																																																																																																																																								
職歴	10年～	20																																																																																																																																																																								
	7年～	15																																																																																																																																																																								
	5年～	10																																																																																																																																																																								
	3年～	5																																																																																																																																																																								
年取	年齢区分に応じ、ポイントが付与される年取の下限を異なるものとする。詳細は別紙2-②。	40 5 10																																																																																																																																																																								
年齢	～29歳	15																																																																																																																																																																								
	～34歳	10																																																																																																																																																																								
	～39歳	5																																																																																																																																																																								
ボーナス①	日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労	10																																																																																																																																																																								
ボーナス②	本邦の高等教育機関において学位を取得	5																																																																																																																																																																								
ボーナス③	日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者	10																																																																																																																																																																								
ボーナス④	職務に関連する資格の保有〔資格〕	10																																																																																																																																																																								
ボーナス⑤〔研究実績〕	詳細は別紙2-③参照	15																																																																																																																																																																								
合格点		70																																																																																																																																																																								
経営・管理分野																																																																																																																																																																										
学歴	博士号又は修士号取得者	20																																																																																																																																																																								
	大学を卒業し又はこれと同等以上の教育を受けた者（博士号又は修士号取得者を除く）	10																																																																																																																																																																								
職歴	10年～	25																																																																																																																																																																								
	7年～	20																																																																																																																																																																								
	5年～	15																																																																																																																																																																								
	3年～	10																																																																																																																																																																								
年取	3000万円～	50																																																																																																																																																																								
	2500万円～	40																																																																																																																																																																								
	2000万円～	30																																																																																																																																																																								
	1500万円～	20																																																																																																																																																																								
	1000万円～	10																																																																																																																																																																								
ボーナス①	日本国政府からイノベーションを促進するための支援措置（別に告示で定めるもの）を受けている機関における就労	10																																																																																																																																																																								
ボーナス②〔地位〕	代表取締役、代表執行役ポストでの受入れ 取締役、執行役ポストでの受入れ	10 5																																																																																																																																																																								
ボーナス③	本邦の高等教育機関において学位を取得	5																																																																																																																																																																								
ボーナス④	日本語能力試験1級に合格している者若しくはこれと同等以上の能力があることを試験により認められている者又は外国の大学において日本語を専攻して卒業した者	10																																																																																																																																																																								
合格点		70																																																																																																																																																																								
年取は左欄の区分に応じ、右欄に掲げる金額以上であること																																																																																																																																																																										
	年齢区分	年取最低基準																																																																																																																																																																								
	～30歳未満	340万円																																																																																																																																																																								
	30歳以上35歳未満	440万円																																																																																																																																																																								
	35歳以上40歳未満	500万円																																																																																																																																																																								
	40歳以上	600万円																																																																																																																																																																								

注：例えば、JETビジネス日本語能力テストにおける550点以上の得点

〔別紙2-②〕

学術研究分野及び高度専門・技術分野の年取ポイント					
年取	年齢	～29歳	～34歳	～39歳	40歳～
1,000万円		40	40	40	40
900万円		35	35	35	35
800万円		30	30	30	30
700万円		25	25	25	—
600万円		20	20	20	—
500万円		15	15	—	—
400万円		10	—	—	—

〔別紙2-③〕

研究実績に係るポイント評価		
研究実績 (15点まで)	特許の発明 1件～	15
	入国前に公的機関からグラントを受けた研究に従事した実績 3件～	15
	研究論文の実績については、我が国の国の機関において利用されている学術論文データベースに登録されている学術雑誌に掲載されている論文（申出人が責任著者であるものに限る。）が3本以上で15点を付与。	15
	上記の項目以外で、上記項目におけるものと同等の研究実績があると申請人がアピールする場合（上記データベースで確認できない雑誌への論文掲載、著名な賞の受賞歴等）、関係行政機関の長の意見を聴いた上で法務大臣が個別にポイント付与の適否を判断。	15

出所：法務省入国管理局ホームページ [http://www.immi-moj.go.jp/info/120416\\_01.html](http://www.immi-moj.go.jp/info/120416_01.html)

務大臣の裁量によって対応される。これら高度人材と認定された外国人およびその配偶者等には、在留資格「特定活動」が付与される（図1・図2）。

### Ⅲ 諸外国のポイント制とわが国の制度の比較

#### 1 諸外国のポイント制

以上、日本の制度を概観してきたが、以下では、諸外国のポイント制につき日本の制度と比べての特徴に焦点を当てて紹介する<sup>7)</sup>。

## (1) カナダ

カナダでは、専門職の人材受入れを目的として1967年にポイント制を導入した<sup>8)</sup>。当初の制度は、一定のポイントを満たしてさえいれば、高度な人材と評価し、たとえ雇用のあてがなくとも永住を目的とした移民としての入国を認めていたことから、外国人がその高度な能力を活かす職業に就くことなく失業したり、低賃金の単純労働に従事しているとして制度の問題が指摘されることもあった<sup>9) 10)</sup>。そのため、2001年に改正された移民及び難民保護法 (Immigration and Refugee Protection Act: IRPA) のもとで、カナダの経済発展に貢献すると見込まれる経済移民 (Economic Class) についての高度人材プログラム (Federal Skilled Worker Program) が実施されている<sup>11) 12) 13) 14)</sup>。

高度人材プログラムのもとの外国人の要件は、①雇用の申出があること、②後述するポイント制の審査に合格すること、③職務内容が全国職業別分類体系 (National Occupational Classification: NOC) に基づく一定のスキルレベル<sup>15)</sup>に達していること、である。また、労働市場で需要の高い職種をリスト化し、対象職種の受入れを促進している。以上のうち②のポイント制<sup>16)</sup>では、学歴、英語またはフランス語の能力、就労経験、年齢、確定した雇用予約、適応性の6つの評価項目の合計が100点満点中67点以上を合格としている。外国人は市民権・移民局 (Citizenship and Immigration Canada: CIC) に直接ビザの申請ができる。これに加え、雇用主側で、事前に人材技能開発省 (Human Resources and Skills Development Canada: HRSDC) 所管のサービスカナダ (Service Canada) による「確実な雇用審査」 (Arranged Employment Opinion: AEO)<sup>17)</sup>を申請して確実な雇用であることの認証 (Positive AEO) を受け、当該外国人の移民ビザ申請にこれを添付することで当該外国人のビザ申請をサポートすることもできる<sup>18)</sup>。このAEOの評定基準には、(a) 雇用の申出が真正のものであること、(b) 賃金とその職業の支配的賃金額であり、労働条件がカナダで一般的に認められている基準に達していること、(c) 季節労働やパートタイムではなく、常勤であ

ること、が含まれている<sup>19)</sup>。

## (2) イギリス

イギリスでは、2005年に策定された入国管理5カ年計画<sup>20)</sup>のもとで、ヨーロッパ経済領域 (EEA) 外からは経済発展に役立つ有能な人材を点数により選別して受け入れるとの政策に基づき2008年からポイント制 (Points-Based System<sup>21)</sup>) を導入した (施行後、基準は見直されており、最近では2012年12月13日より新たな規則が施行されている)<sup>22)</sup>。

ポイント制の対象は5つの階層に分かれており、このうち、高度技能者は第1階層 (Tier 1) に属している。これに対し、労働力不足を補完する技能者等は、第2階層に属し、一時的就労は第5階層であり、第4階層に学生が含まれている。ただし、単純労働者に関する第3階層は域外労働者には適用されていない。

第1階層は、「卓越した才能」「一般」「起業家」「投資家」(これらは3年4月の滞在に2年延長でき、一定期間経過後は定住申請が可能)、「新卒起業家」(最長2年の滞在)などのサブカテゴリーに分かれている。このうちの「一般」のカテゴリーについては、現在、国外からの申請受付が停止されている (国内にいる他のカテゴリーからの変更のみ可能)。

また、第2階層のうちの一般カテゴリーの雇用の申出は、国内の定着労働者 (settled worker) によって満たせる仕事であってはならないとされており、職種リストが作成されている<sup>23)</sup>。さらに、海外からの申請については、年収基準による年間のビザ発給の上限が定められている (15万ポンド未満の年収に対して2万700人が上限だが、15万ポンド以上には上限が設けられていない)。なお、第2階層では、雇用主側にも、外国人のスポンサーとなるためのライセンスの取得が求められる (第5階層も同様)。

イギリスのポイント制は、たとえば、第2階層の一般カテゴリーでは、雇用主の有無、年収といった属性、英語能力、預金により評価され、それぞれ、最低50、10、10点以上の合計70点が合格点となっている<sup>24)</sup>。

## (3) シンガポール

シンガポールでは、外国人材雇用法 (Employment of Foreign Manpower Act, Chapter 91A) に基づき<sup>25)</sup>、専門職や、経営・管理職など、いわゆる高度人材に対しては、就労許可のうち雇用パス (Employment Pass) が付与され、賃金レベルに応じそれぞれ P1, P2, Q1 に分かれている。これら雇用パスが与えられる高度人材には、ポイント制は適用されず、また、労働許可 (Work Permit) の対象となる低熟練労働者にもポイント制は適用されない。ポイント制が適用されるのは、Sパス (S Pass) の対象となる中間レベルの技能を有する労働者である<sup>26)</sup>。同国のポイント制では、月収、学歴、職種、経験年数、年齢等により評価されるが、評価項目の配点は公表されておらず、審査結果も本人に対して通知されない<sup>27)</sup>。また、Sパスの外国人の雇用主に対しては、外国人雇用税が課せられるほか、同一の雇用主のもとの外国人雇用の上限を定める外国人雇用率 (Dependency Ceiling: DC) の対象となる (労働許可の外国人の雇用主も同様。他方、雇用パスの外国人を雇用する雇用主には適用されない)。

#### (4) オーストラリア

オーストラリア移民省 (Department of Immigration and Citizenship) は、専門職ビザ (Skilled Visa)<sup>28)</sup> に係る従来の制度を改め、2012年7月1日から新たな「スキルセレクト・システム」 (SkillSelect System) を導入した。同制度では、まず、専門職ビザを希望する外国人は、オンライン・サービスの SkillSelect 上に自らの情報を登録することにより、オーストラリア移住への関心を表明 (Expression of Interest: EOI) する。その後、同データを閲覧したオーストラリアの雇用主、州政府またはテリトリー政府 (以下、「州政府等」という) による指名を受けるなどして、オーストラリア移民省からビザ申請の招待 (invitation) を受けた場合、外国人は60日以内に専門職ビザの申請をすることができる。同制度は、オーストラリア経済が求める専門職移民の受入れを促進し、ビザの審査を迅速化することのほか、地方の人材不足を補うことをも目的としている。

この専門職ビザは、複数のサブクラスに細分化されており、そのなかに、ポイント制が併用

されている次の3つのサブクラスがある<sup>29) 30)</sup>。すなわち、①サブクラス189 (インデペンデント (independent) : 雇用主、州政府等、家族といったスポンサーは不要。オーストラリア全土での就労・居住が可能な永住ビザである。一定範囲の家族の帯同も可能)、②サブクラス190 (州政府等の指名によるビザであり、オーストラリア全土での就労・居住が可能な永住ビザ。一定範囲の家族の帯同も可能)、③サブクラス489 (州政府等の指名または特定地域の一定の親族がスポンサーになることを条件とする非移民ビザ。在留期間は4年で特定の地域でのみ就労・居住が可能、家族の帯同は一定条件のもとでのみ可能) である。

これら3つのサブクラスでは共通して、外国人が上記のEOIを表明することのほか、専門職リストに掲載された職業に従事すること、当該職業に係る適切な技能評価を受けていること、ビザの招待を受けた段階で50歳未満であること、英語能力の要求水準を満たすこと、ポイント制のもとのポイントの合計点が60ポイント以上であることとの条件があり、さらに、これらのサブクラスでのビザ申請はオーストラリア移民省からのビザの招待があった場合のみ可能となる。サブクラス190またはサブクラス489は、上述のとおり、州政府等からの指名や特定地域の親族のスポンサーを必要とするが、これらのサブクラスを選択した場合、自動的に一定ポイントが加算される。

なお、新制度のもとのポイント自体はオーストラリア移民省がビザの招待をする場合の最低基準を示すものであって、ビザの発給を保証するものではない。ポイントは、年齢、一定の英語試験に基づく英語能力、オーストラリア国内・国外での専門職従事経験、学歴 (うち、オーストラリアでの留学歴も加算の対象となる) などが評価の対象となるほか、配偶者が専門職であればさらに加算の対象となる。

外国人がEOIの表明をすると、入力したデータに基づき、本人にポイントが通知されるとともに、ビザ申請者のランキングに掲載される。このランキングの上位から一定期間ごとに自動的にビザの招待がなされる。ポイント制に係る専門職のなかには、年間のビザ発給の上限数が割当てられ

ているものがあるが、上限に達した場合は当該年度のビザ発給は停止される。

## 2 諸外国のポイント制の特徴

以上、ポイント制を導入している諸外国の入国管理制度をみてきた。それらの特徴を振り返ると、カナダにおいては、高度人材プログラムのもとでの経済移民（永住者）について、ポイント制が導入されている。イギリスでは、高度人材に特段限定せずに、ヨーロッパ経済領域（EEA）外からの労働者に対してポイント制が適用される（学生も含まれるほか、移民だけでなく非移民も対象にしている。なお、同国は非移民のステップを経て、移民になるものが多い）。シンガポールでは、雇用パスの対象である高度人材および労働許可の対象の低熟練労働者については、ポイント制の適用が除外され、中間レベルのSパス対象者にポイント制が導入されている。さらに、オーストラリアでは、2012年7月からの新制度のもとで、一定の専門職ビザのサブクラス（移民と非移民がある）において、ポイント制が併用されているが、ここでのポイントはビザ発給のための最低基準を表すものであって、それをクリアしていることは、ビザ発給を保証するものではなく、オーストラリア移民省からのビザ申請の招待を必要とする点に特徴がある。また、雇用主がスポンサーになって受け入れるサブクラスは、ポイント制の対象としていない点も特徴がある。

以上のような違いがあるものの、これらの共通点としては、評価項目に、年齢、語学能力、学歴、経験年数、雇用予約、収入などが入っている点で、また、他のシステムとの併用がなされている点も共通している。たとえば、カナダでは、労働市場の需要の高い職種をリスト化しているほか、確実な雇用であることの認証を雇用主が取得して外国人の移民ビザ申請に添付することができる（さらに強力な、労働市場テストの認証を申請することもできる）。イギリスでは、第2階層の一般カテゴリーについては、国内労働者で満たせない仕事であることとの要件が設けられているほか、年収基準によるビザ発給上限枠が設けられている。シンガポールでは、ポイント制を適用する中

間レベルのSパスには、雇用主への外国人雇用税や外国人雇用率の規制を適用しつつ、他方で高度人材についてはこれらを免除する取扱いをしている。このように、ポイント制の対象は異なるものの、いずれも、労働市場への悪影響を排除するために、ポイント制をそれ以外の制度と組み合わせさせて導入していることに特徴がある。

## IV わが国のポイント制の課題

### 1 ポイント制のメリット・デメリット

以上、諸外国の制度を概観してきた。これを参考に、以下では、わが国のポイント制の課題を指摘したい。前述のとおり、ポイント制の導入により経済社会のグローバル化の中で求められる高度人材の獲得が進むことが期待される一方、ポイントの設定のしかた次第では、必ずしも高度とまでは言えない人材が本制度の中で受入れの促進が図られるおそれがあり、その結果、国内の労働市場への悪影響が生じることが懸念される。

わが国では、従来から、入管法および基準省令と呼ばれる法務省令等に基づいて上陸許可等の審査が行われてきているが、労働市場への影響について必ずしも十分な配慮がなされていないというのが現状である<sup>31)</sup>。新たな制度導入にあたっては、このような未解決のデメリットを回避すべきと考える。そこで、現行のポイント制については、具体的には以下の課題が残されていると考える。

### 2 課題：労働市場への悪影響をいかに減らすか

まず、諸外国の外国人受入れ制度一般を概観すると、様々な制度（たとえば、労働証明制度などの労働市場テスト、労働市場での需要の高い職種のリスト化による受入れ職種の範囲の策定、ビザの種類ごとの年間上限枠の設定、国別割当や二国間協定に基づくもの、雇用主に外国人雇用税を課すものなど）を組み合わせる形で実施している。ポイント制についても、ここでみたように、そのような制度との併用により、実施されていることが多くみられる。これに対し、わが国のポイント制では、在留資格

制度のもとで従来の上陸審査基準を維持しているとはいえ、他の制度との組合せによらない導入となっており、入国管理政策のバランスという点ではやや偏りがあると思われる。

ポイント制については、入管法上の優遇措置を与える以上、受入れを促進すべき高度な人材に範囲を限定すべきであり、国内労働市場においてすでにある程度十分な人材が獲得できている分野については、外国人労働者の受入れによる国内労働市場への悪影響を排除するため、ポイント制ではなく、労働証明制度など他の制度によって受入れを決定することがふさわしいと思われる。

### 3 現行制度の問題点

そこで、現行制度の問題点についてみると、現行制度では、以下に示すとおり、対象となる範囲が広すぎることが懸念される。現行のポイント制の3分野のうち、高度専門・技術分野については、日本の公私の機関との契約に基づいて自然科学または人文科学の分野に属する知識または技術を要する業務に従事する活動と規定されているが、これらの活動の範囲は、入管法の在留資格「技術」「人文知識・国際業務」<sup>32)</sup>等に相当する幅広い職種の活動が含まれている。たとえば、この分野での留学生の人材活用の促進を進めること自体は賛成できるとしても、この分野でのポイント制の実施は、国内の労働市場への影響も小さくはなく、職種やレベルを限定するなど、わが国の大学新卒者の就職状況等とも照らし合わせて受入れの可否を判断すべき分野であると考ええる。

たとえば、ポイントが加算される大卒の学歴は、今日の日本社会において職種によっては、必ずしもハイレベルとまではいいにくい印象を受ける。また、ポイントが加算される年収基準の最低額400万円は、職種によっては国内の労働市場のなかでの相場的な賃金額より低く設定される例もあると考えられる。このことは、同様の業務に従事する日本人の失業問題や賃金引下げなどの労働条件の引下げを誘発するおそれがある。

さらに、ポイント制の対象から除外される年収基準（たとえば30歳未満で340万円）は、裏返すと、この額を超えていれば、他の学歴等のポイン

トを合算して基準を超えればポイント制のもとの優遇措置の対象となりうるが、このことは外国人の高度人材を低賃金で雇うおそれを生じさせるともいえる。

また、現行制度のうち、高度専門・技術分野については、上陸許可時に在留資格を付与するとされていることに懸念を表明したい。実際、外国人雇用をめぐることは、入管手続きにおいて作成される書類上の雇用条件が遵守されないことが散見される。この問題に対し、わが国の裁判例は、入管手続き書類の記載内容を労働条件として認定しない傾向がある（山口製糖事件・東京地決平成4・7・7判タ804号137頁参照）。このような取扱いでは、当該外国人労働者の権利が守られないばかりか、国内の労働者の労働条件等にも悪影響を及ぼしかねない<sup>33)</sup>。そこで、現行制度の枠組みであるならば、在留資格変更手続きにおいて入国後の労働条件の遵守状況等をみताうえでの高度人材の認定および「特定活動」の在留資格の付与のほうがより適切と考える。

さらに、法務省は、ポイント制のもとで高度人材と認定された外国人には、5年をめぐりに永住資格付与の優遇措置を講じると公表している（そのうえ、これらの措置は告示ではなく、裁量で運用されることから透明性が低い）。この点については、本制度のもとでの「特定活動」の在留資格付与が（法的位置づけについては検討を残すとしても）「永住資格付与特約付き在留資格」的に運用されるならば、労働市場への影響は小さくないであろう。また、外国人について、わが国の社会保障制度の整備等を十分しないまま受け入れることに懸念がある。

最後に、一定の年収基準を超える高度人材については、一定額以上の賃金の支払いを条件に家事使用人の帯同を認めているが、この点については、わが国では家事使用人の法的保護は十分ではなく（労基法116条2項参照）、入管手続きで申請した賃金・労働条件が守られないおそれがある。他方で、人身売買の問題を惹起しかねないことから、外国人労働者の保護に積極的に取り組んでいる台湾の制度などを参考に、外国人労働者の保護を制度のなかに採り入れるべきと考える<sup>34)</sup>。

## 4 現行ポイント制度の改善への提言

以上述べたとおり、ポイント制度は、高度人材受入れに範囲を限定した場合には、有効なものであるから、同制度のもとでの受入れ範囲を限定したうえで、労働市場で必要とされる専門職のリストを作成し、当該専門職での賃金額の基準を設けて実施されるべきと考える。また、専門職に係る技能評価システムを構築したうえで、同評価システムとポイント制をリンクさせることも有効な手段と考える。

他方、高度人材とまでは言えない外国人労働者の受入れについては、国内労働者の失業問題や労働条件の引下げなどを生じさせたり、外国人の低賃金労働の問題を誘発させないように、労働市場テスト（たとえば労働証明制度等）を導入するなど、他の制度を検討すべきと考える。

カナダやオーストラリアでは、移民についての従来のポイント制の問題として、外国人高度人材の失業問題や、その能力が活用されずに低賃金労働に従事していることなどが指摘され、改正がなされた。わが国では在留資格制度の枠組みを変えずに、ポイント制を実施していることから、高度人材の多くは入国当初は、雇用関係の下で受け入れることになるだろうが、その後の定住化が進むなかで同様の問題を生じさせないような対応が必要であると考える。

## V まとめ

以上、諸外国の制度を参考に、わが国で導入されたポイント制の課題について若干の意見を述べた。

外国人の高度人材の受入れを促進するという政策理念自体は、意義のあるものである。他方、今回のポイント制では、必ずしも高度・専門的とまでは言えない労働者の受入れが促進されるおそれがある。

受け入れる外国人の層を見極め、それに応じた労働市場の影響に配慮した制度を作ることが重要と考える。

\*本稿は、日本学術振興会（JSPS）科研費（基礎研究（C））研究課題番号24530055）の研究成果の一部を公表するものである。

- 1) 外国人の受入れをめぐる議論としては、内閣府の経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会第2次報告」（平成19年9月21日）が、労働市場に悪影響を与えないことを確認したうえで新たな在留資格での外国人労働者の受入れについて検討すべきとの提言を行った。また、日本経済団体連合会「人口減少に対応した経済社会のあり方」（平成20年10月14日）は、高度人材に加え一定の資格・技能を有する人材の受入れ・定住化を図っていく日本型移民政策の導入を提言し、自由民主党外国人材交流推進議員連盟「人材開国！日本型移民政策の提言中間とりまとめ」（平成20年6月12日）は、50年間で人口の10%にあたる1000万人規模の移民受入れを提唱した。
- 2) 第5次出入国管理政策懇談会・報告書「今後の出入国管理行政の在り方」（平成22年1月）、「円高への総合的対策——リスクに強靱な経済の構築を目指して」（平成23年10月21日閣議決定）でも同様。なお、2011（平成23）年末現在における外国人登録者数207万8508人のうち、入管法別表1の1、1の2（外交、公用、技能実習を除く）にある在留資格「教授」などいわゆる専門的・技術的分野の在留資格での外国人登録者数は全体の約1割程度に過ぎない。
- 3) 高度人材告示・平成24年3月30日法務省告示126号、高度人材在留指針・平成24年3月30日法務省告示127号。
- 4) 法務省入国管理局「高度人材に対するポイント制による優遇制度の導入について」（平成24年4月）法務省ホームページ [http://www.immi-moj.go.jp/info/120416\\_01.html](http://www.immi-moj.go.jp/info/120416_01.html) [2012年5月12日閲覧] 参照)。
- 5) 他方、年齢に対応した年取が最低基準に満たない場合は、ポイントの合計点は0点となる。
- 6) 一般に外国人は、入管法のいずれか一つの在留資格の範囲内の活動に限定されるが、高度人材に該当する者については複数のまたがる活動が許容される。
- 7) ポイント制導入の代表的な国として、ここで紹介する国のほかに、デンマーク、ニュージーランド、オランダ、オーストラリアなどがある。
- 8) 「諸外国における外国人労働者の受入制度に関する調査」（WIP ジャパン、厚生労働省委託調査報告書、2011年3月）71頁。
- 9) See Papademetriou, Demetrios G. & Madeleine Sumption, 2011, *Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration*, Washington, DC: Migration Policy Institute, at pp.3-4. カナダと同様、当初のオーストラリアのポイント制もこのような「頭脳の無駄」（brain waste）の問題を引き起こしていたと指摘している。同報告書は、ポイント制は、雇用の予約を条件とするなど、雇用主の主導による受入れ制度との融合によって実施されるべきとの提言を行っている。
- 10) See Alboim, Naomi & Maytree, *Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies* (Maytree, July 2009) at p.23 (ポイント制のもとで受け入れられた移民がもはや一般的なカナダ人の収入レベルを超えていないとの指摘がなされている)。
- 11) このほか、ポイント制が導入されている経済移民のサブカテゴリーに、投資家・起業家、自営業者を対象とするビジネスクラス (Business Class) があるが、本稿では取り上げない。
- 12) 永住権であり、在留期間に期限はないが、永住権を維持するためには、5年のうち最低2年はカナダ国内での居住が必要とされる。



- 13) 2008年に同法が改正されると、移民審査の迅速の処理を目的とするアクションプランが策定され、そのもとで、高度人材は次の要件のいずれかを満たす者とされた。
- ・カナダ国内の雇用先が確定していること。
  - ・カナダに合法的に1年以上居住した一時的就労者もしくは留学生であること。
  - ・需要の高い職種リスト38職種（のちに29職種に制限された）のいずれかに少なくとも1年の従事経験を持つこと。
- See CIC, Backgrounder: Action Plan for Faster Immigration: Ministerial Instructions, *available at* <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2008/2008-11-28.asp> [last visited May 28, 2012].
- ただし、29職種については年間（年度）の上限枠1万（職種毎には500の上限）がある。この上限に達した場合でも、カナダ国内の雇用先が確定している者とカナダでの博士課程履修者で一定条件を満たす者は申請することができる。
- 14) また、これとは別に一時的滞在を目的とする非移民があり、このなかに技能を有する外国人を対象とする一時就労プログラム（Temporary Foreign Workers Program: TFW）のもとでの一時就労者のカテゴリーがあるも、ポイント制は採用されていない。同プログラムのもとでの在留期間は1年から3年であり、更新は可能だが、カナダでの雇用期間が4年に達した場合、帰国しなければならないとされている。
- 15) See <http://www5.hrsdc.gc.ca/noc/english/noc/2011/pdf/Matrix.pdf> [last visited May 28, 2012].
- 16) See CIC, Skilled workers and professionals: Who can apply — Six selection factors and pass mark, *available at* <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp> [last visited May 28, 2012].
- 17) See HRSDC, Supporting Immigration of Skilled Workers, *available at* [http://www.hrsdc.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign\\_workers/ei\\_tfw/sisw\\_tfw.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign_workers/ei_tfw/sisw_tfw.shtml) [last visited May 28, 2012].
- 18) AEOの認証を受けないビザの申請の受付は年間2万の上限が設定されている。
- 19) また、同省の行っている労働市場テスト（Labour Market Opinion）の手続きを踏んで、当該外国人のカナダでの就労が認められることをCICへの移民ビザ申請に付することもできる。
- 20) See Home Office, Controlling our borders: Making migration work for Britain, Five year strategy for asylum and immigration, *available at* <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472/6472.pdf> [last visited May 28, 2012].
- 21) Immigration Rules Part 6A - Points-based system, *available at* <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator> [last visited Jan. 9, 2013].
- 22) EU域外の外国人高度人材雇用の入国及び滞在の条件を定めるEU指令2009/50/EC（2009年5月25）（いわゆる「ブルーカード指令」）に基づき、ドイツなどEU各国は同指令の国内法整備を進めたが、イギリス、デンマーク、アイルランドについては、EU域内の人の移動の自由を保障するシェンゲン協定に加盟していないため同指令は適用されない。
- 23) 同リストには、職種ごとの適切な賃金額の基準も設定されている。See UK Border Agency, Tier 2 Shortage Occupation List, *available at* <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/workingintheuk/shortageoccupationlistnov11.pdf> [last visited May 28, 2012].
- 24) See UK Border Agency's web site, *available at* <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator> [last visited Jan. 9, 2013].
- 25) 前掲注8）報告書624頁参照。
- 26) Sパスは2年間有効で、その後3年間毎の更新が可能で、更新回数に上限はないが、有効期間内であっても、雇用契約が終了すると失効する。
- 27) ただし、人材開発省ホームページに自己評価ツールが公表されている。See <http://sat.mom.gov.sg/satservlet> [last visited May 28, 2012].
- 28) Skilled Visaには細分化されたサブクラスが設けられており、新制度導入とともに廃止されたもの、一定の移行期間を設けて存続するもの、新制度による変更がないものがある。
- 29) また、経営者（サブクラス132）、ビジネス革新・投資家（サブクラス188）にもそれぞれのサブクラスごとのポイント制が適用される。
- 30) 以上のポイント制に係る専門職ビザのサブクラスのほかに、SkillSelectの対象となる専門職ビザのサブクラスには、事業に雇用され4年を上限に一時滞在可能なサブクラス457、雇用主の指名によるサブクラス186や、特定地域での雇用が対象となるサブクラス187といった、雇用契約の成立を前提とするものがあるが、ポイント制の対象外である。
- 31) 早川智津子『外国人労働の法政策』（信山社出版、2008年）参照。
- 32) 在留資格「技術」「人文知識・国際業務」の上陸許可基準には、従来から大学卒業等の学歴要件が付されているが、2011年7月からはこの要件が緩和されて日本の専門学校を卒業した専門士の学歴での入国を認める法務省令改正がなされている。ポイント制実施の一方で、このような要件緩和が図られていることは、労働市場保護の観点からは注意を要すると考える。
- 33) このような問題に対応するため、アメリカのH1-Bビザの労働条件誓約制度と類似の制度を日本でも導入する必要があると考える。同制度については、早川智津子「アメリカ合衆国の非移民に関する一時的労働証明制度とその日本法への示唆」『日本労働研究雑誌』No.595（2010年）132-141頁参照。
- 34) 行政による受入れ家庭の訪問指導のほか、空港に外国人労働者専用のサービスカウンターを設け、入国時に外国人の権利に係る法令の内容などを記した手帳を手渡し、出国時には雇用主によって不本意な帰国を強制されているなどの外国人の苦情を受け付け、権利侵害の可能性がある場合には、外国人保護のため一時シェルターに預かるなどの措置が官民の連携によって採られている。早川智津子「台湾の外国人労働法制」季労228号（2010年）114-126頁。

はやかわ・ちづこ 岩手大学国際交流センター准教授。主な著作に『外国人労働の法政策』（信山社出版、2008年）。労働法・社会保障法専攻。