

2013年3月14日 全6頁

英国：「開かれた国」は維持可能か？

ジレンマを抱えた移民政策

ロンドンリサーチセンター
研究員 沼知 聡子

[要約]

- 英国連立政権による移民政策は、優秀な人材のみを歓迎する姿勢を明確にすることで純移動者数の大幅な削減を目指すものである。しかし、移民の増加に対する国民の懸念を和らげるためタフなアプローチを掲げながらも、開かれた国であることをアピールしなければならないジレンマに直面するなど、移民政策の多面性を浮き彫りにしている。

先進国における移民の受け入れは、常にジレンマを伴う問題といえる。先進国として、よりよい生活を求める移民を受け入れるべきであるという理想がある一方、国内の貧困層を保護しなければならないという現実がある。移民がもたらす経済活性化への期待は社会的結束が乱されるかもしれないという不安と表裏一体でもある。移民は優秀な人材、または安価な労働力を確保するための重要なツールではあるが、不況下では移民増が社会不安や、国内の雇用を奪うものとしてスケープゴートになりやすく、移民政策の厳格化につながることも多い。

難民や亡命者のみならず、経済移民をも広く受け入れてきた歴史を持つ英国では、永住移民の流入が多く欧州の中でも移民に寛容な国といえる。また反移民的な態度を人種差別主義の表れとし、移民政策の厳格化にモラル面で反対する社会的な風潮も存在する。しかし、明確な移民政策を掲げなかった労働党の長期政権下で、EU 新規加盟 8 カ国より予想を大幅に超える移民が流入したこともあり、移入民と移出民の差である純移動者数 (net migration) は著しく増大している。長引く景気の低迷も重なり、移民に対する国民の懸念や反発は募りつつある。さらに国益追求を強調する右派の台頭もあり、保守党・自由民主党連立政権は、労働党時代からは一転して厳格な移民政策を打ち出している。本稿では連立政権による移民政策の現状とそれに伴うジレンマを概説する。

移民に対する世論の変化

英国における移民に対する懸念は、過去 10 年で特に顕著な傾向となりつつある。「英国が直面する最大の問題を問う」世論調査では、1970～1990 年代には「移民」が回答として挙げられることすら稀であった。しかし 2000 年以降、「移民」は常にトップ 5 にランクインされ、大き

な問題として注目されている¹。また、2013年の年明けよりブルガリアおよびルーマニアからの移民が急増する可能性を指摘する報道が相次いでいる。これは両国のEU加盟に伴う移行措置が2013年末で解除となり、両国からの5万人とも推定される移民に対し労働市場が開放されるまで1年を切ったためである。公共サービスやインフラへの負荷、国内雇用への影響に加え、EU諸国の中でも寛容な受給要件を持つ福祉制度の悪用目的での移民が多いのではないかというネガティブな論調が目立つ。これを受け保守党内ではEUからの移民に対し、英国へ移住した一定期間内は福祉手当や医療、公共住宅へのアクセスを制限する案も議論されているという。また、2013年2月末に行われた下院補選でも移民対策が争点の1つとなり、大量の移民流入阻止を訴える英国独立党（UKIP）が得票率2位で保守党候補を上回るといった事態も生じている。野党労働党のエド・ミリバンド党首までも、前労働党政権による移民政策を誤りと認め、国民の移民に対する懸念への理解が足りなかったと発言。政権を奪回した際には、現政権と同様に単純労働を目的とした移民の数を制限する方針を明らかにしている。

なお、純移動者数の推移をみると（図表1参照）、過去10年では英国国民の移出超過と英国国民以外の移入超過が継続している。世界的金融危機のあった2008年を除き、2004年以降は2011年まで年間20万人前後の純増となっている。また国籍別では、EU域外国、特にイギリス連邦に属するアジア諸国からの移民の割合が高い²。

図表1 英国における純移動者数の推移（千人）

	総計	英国国民	英国国民以外	EU**			その他
					旧加盟 15カ国	新規加盟 8カ国	
2002年	153	▲ 88	241	7	7	:	234
2003年	148	▲ 91	239	15	15	:	224
2004年	245	▲ 107	352	87	38	49	266
2005年	206	▲ 88	294	96	33	61	198
2006年	198	▲ 124	322	104	30	71	218
2007年	233	▲ 97	330	127	36	87	204
2008年	163	▲ 87	251	63	37	20	187
2009年	198	▲ 44	242	58	29	16	184
2010年	252	▲ 43	294	77	18	49	217
2011年	215	▲ 70	286	82	34	40	204
2012年*	163	▲ 79	242	72	33	30	171

注：2011年までは暦年ベース、2012年は6月までの1年間における暫定推定値。

EUは、2003年までは旧加盟15カ国、2004～2006年は旧加盟15カ国、新規加盟8カ国およびキプロス、マルタの計25カ国、2007年以降は同25カ国にブルガリアおよびルーマニアを加えた27カ国の値より、それぞれ英国国民を除外したものである。

出所：英国統計局（ONS）より大和総研作成

連立政権下における移民政策

英国は域内の「人の移動の自由」を保障するEU加盟国のため、移民管理の対象となるのは域

¹ 3月4～5日にYouGov Plcが実施した調査（複数回答）によれば、「移民」と回答した人の割合は54%と「経済」の76%に続き2位を占めている。

² 英国では国連の定義「Long-Term International Migration」に基づき、英国に到着以前1年以上外国に居住していた者で、1年以上の英国滞在意図がある場合を「移民」とみなすため、英国国民でも移民としてカウントされるほか、本国に帰国予定の留学生も移民と認識される場合があることに留意されたい。

外国からの移民となる³。EU域外から英国へ移住する際の制度的枠組みを簡単にまとめると、移住には査証が必要となり、移住の理由により次の3種に大別される。すなわち、①英国内の教育機関で学ぶ、②就労もしくは起業、③英国に定住もしくは移住する家族の一員として同居あるいは帯同のための査証である。なお2012年6月までの1年間で、英国への移民における最も多い理由は「正規の教育を受けるため」の19万7,000人、続いて就労(17万3,000人)、家族理由(6万8,000人)となる⁴。通常はこのような査証のもと、一定期間滞在した後、英国市民権を取得し帰化するか、永住権を取得すれば定住(settlement)が認められる。市民権および永住権の取得にあたっては、一定の英語力と英国で生活するうえでの基本的知識(英国の文化や歴史を含む)を問う試験にパスしなければならない。

連立政権による移民政策は、移民を管理し2015年までに年間の純移動者数を現状の20万人超から1990年代の水準である数万人単位にまで減少させるという野心的な目標に基づいている。移民の管理が必要な理由として、テレザ・メイ内務相は①社会的結束、②インフラおよび公共サービス、③雇用と賃金の3点に与える影響が大きく、これに対処していくためには更なる純移動者数の増加を回避すべきであるとしている。政権が交代した2010年における純移動は25万2,000人に達しており、目標達成には大幅な削減が必要となる。しかし、単純に移民に対し門戸を閉じるわけではない。高いスキルにより企業や学術機関の競争力を向上させ、あるいは起業や投資を通じ英国経済に貢献する高度技能人材は世界中から歓迎する。その一方で単純労働者はこれ以上不要とする取捨選択の姿勢を明らかにし、主に次のような施策を導入している。

まず安易な学生ビザの発行を防ぐため、受け入れ先となる教育機関に対し綿密な査察を行った。学生ビザを取りつつも実際には単純労働分野での就労目的の入国というケースが後を絶たないためである。また留学生を単なるビジネス機会としてとらえ、学生の就学状況すら把握していない悪質な教育機関も多く見られるという⁵。さらに、学習終了後に就労する場合は単純労働分野ではなく、英国社会に資するものになるよう、最低年収(2万ポンド)や新卒レベルの職務であることを要件とした。加えて学生ビザの悪用が目立つハイリスク国を中心に、2013年度よりビザ発行に際しその真偽を見極めるため年間10万件を超す面談が実施される。その一方で、このような引き締め対策により留学先を英国外に切り替える動きが増えることを危惧する教育機関への配慮から、学生ビザの年間発行数に上限は設定されていない。

続いて、労働党政権下で導入された高技能人材を対象とする就労ビザの多くが、実際には単純労働者に利用されていたことから、このカテゴリーを廃止した。さらにEU域外からの経済移民に対し年間上限を導入した(2012年度の上限は2万700件)。これは「労働許可書」に相当するカテゴリーだが、年間上限の対象となるのは年収が15万ポンド未満のポジションの場合であり、それよりも高年収の上級管理職は対象外となる。なお、多国籍企業などの社内移転の場

³ 厳密には英国はEU27カ国にアイスランド、リヒテンシュタインおよびノルウェーで構成される欧州経済領域(EEA)に属し、スイスもEUと同様の協定を結んでいるため、管理の対象は非EEA国からの移民となる。

⁴ 就労理由には、就労先が決まっている場合と求職目的の場合とを含み、家族理由には英国へ移民する家族に帯同する場合と、英国に在住している家族から呼び寄せられる場合とを含む。

⁵ 学生の就学状況などの監督を怠ったとして、EU域外からの留学生の受け入れを禁止されたロンドン・メトロポリタン大学のようなケースはその代表例である。

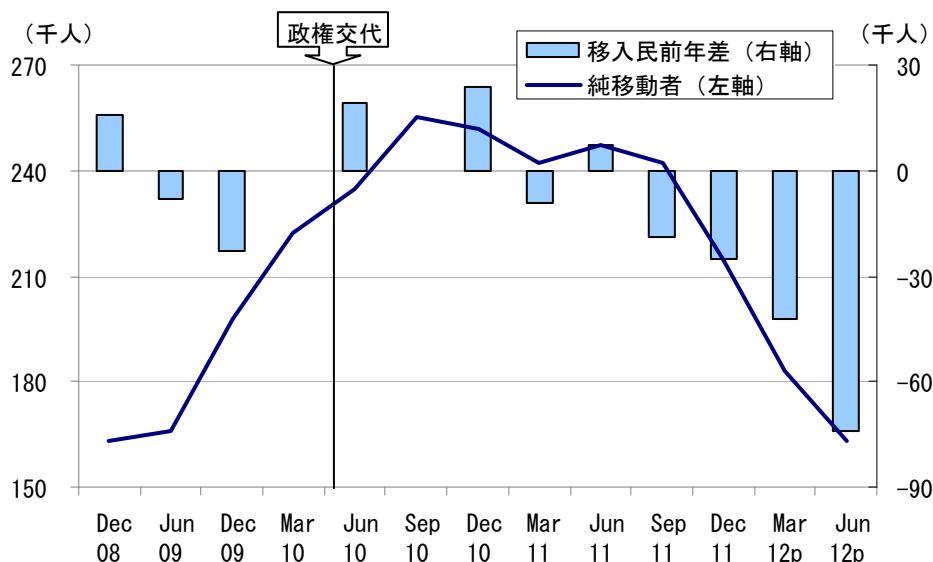
合は別カテゴリーであり、企業からの強い要望もあり上限は設けられていない。その一方で卓越した才能を優遇するとの観点から、英国での MBA や博士号課程を修了した留学生を対象とする査証カテゴリーを 2013 年度より新設する。これにより課程修了後も起業や就労のための準備に向け一定期間の滞在が許可される。

さらに、英国外から扶養家族を呼び寄せる場合、当該家族員の英語力や呼び寄せる側の所得レベルを要件とした。配偶者の呼び寄せには年収 1 万 8,600 ポンド以上が条件となり、子どもがいる場合はさらなる年収が要件となる。一定の資力がある場合にのみ、家族の呼び寄せを許可することで、福祉制度への依存への予防線を張った。加えて、一定期間の就労後に永住を申請する場合、年収 3 万 5,000 ポンド以上を要件とし、一定の所得水準を実現できる技能を持った優秀な人材に限定している。

移民政策による効果

2011 年より施行が開始されたこれら施策の効果は徐々に表われ、2011 年 9 月以降、純移動者数は減少傾向に転じている（図表 2 参照）。2013 年 2 月末の英国統計局の発表によれば 2012 年 6 月までの 1 年間における純移動者数は 16 万 3,000 人（前年比 8 万 4,000 人減）で著しい削減をみせた。純移動者数の減少には、移入民の急減が貢献しており、2012 年 6 月までの 1 年間における移入民は 51 万 5,000 人（前年比で 7 万 4,000 人減）である。EU 域外国、特にイギリス連邦諸国からの移民の減少（同 5 万 1,000 人減の 11 万 7,000 人）が顕著である。

図表 2 英国における純移動者数の推移



注：当月までの 1 年間における値、P は暫定推定値

出所：英国統計局 (ONS) より大和総研作成

移民理由を見ると就労および学習を目的とする移民の減少が目立つ。2012 年 12 月までの暦年ベースでの就労関連の査証発行数は前年比 3% 減を記録し、永住権の交付数も同 11% 減少した。

学生ビザの申請数（21万111件）は同22%減で、準学位レベルの教育を行う継続教育機関⁶（同62%減）や英語学校（同69%減）での学習に対する申請が激減、私立の初・中等教育機関での就学申請も減少（同14%減）した。その一方で大学での留学を目的とした査証申請はわずかながら増加（同3%）している。ビザ申請件数の減少に呼応し、発行数も前年比20%の減少を見せた。特に学生ビザの悪用が目立ちハイリスクとされたアジア諸国の学生に対する発行数削減が目立つ（前年比でインドは50%減、パキスタン69%減、スリランカ72%減など）。

移民政策が及ぼす波紋

純移動者数の大きな減少が確認され、移民担当相の「政府が移民問題の沈静化に成功しつつある」という発言にみられるように、保守党内の右派を中心に一定の成果は評価されている。しかし数万人単位の水準には遠く、目標達成は事実上不可能とみられている。このため、移民政策は機能しておらず、むしろ英国の経済成長戦略の足かせになっているという批判が企業や教育機関を中心に再燃しつつある。企業はビザ交付要件の厳格化により取得までの待機時間の長さや、手続きの煩雑さが事業機会の支障となっているとの不満を挙げている。教育機関からは真に英国留学を希望する学生の意欲までもが削がれているとの批判が目立つ。また大学進学準備機関としての役割も果たす初・中等教育機関や英語学校への学生ビザが激減すれば、留學生の減少という波及効果が生じることを憂う声も上がっている。国際的評価や知名度が高く、世界中から留學生⁷を集める英国の高等教育機関は、一大輸出産業であると同時に高度技能人材の供給源でもある。しかし英国が留學生の受け入れに消極的というイメージがつけば、優秀な学生は他国の教育機関に流れてしまう。競争的優位性を失うリスクは計り知れない。このような危惧を受け、キャメロン首相は2013年2月中旬に行われたインドへのビジネスミッションで、インドから商用で来英する際のビザ即日発行を約束したうえ、留學生の数には制限がないことを強調し、歓迎の意をアピールしている。

高度技能人材のみを歓迎し、単純労働者を締め出そうとする連立政権の移民政策はいわば移民の利点のみを追求しようとしているのだが、意図したように事は運んでいない。さらに移民政策の厳格化は、重要な交易相手国として英国が関係強化に努めている新興国との関係に影を落としてもいる。上述のインドにおけるキャメロン首相の発言は、両国の関係強化やインドの市場開放を求める一方で、英国の国境はインドに対し固く閉ざされているのではないかというインド側の不満をも受けた結果と言われている。また2013年3月上旬にテレザ・メイ内務相は、不法移民の原因になっているとして、ブラジルからの観光客に対しビザなしで最長6カ月間の滞在を許可する現行制度の廃止を提案した。海外で強い消費意欲を見せるブラジル人観光客を歓迎しビザ要件を緩和する国が続く流れに逆行する動きに、ブラジルからの反発は必至である。また、新興国との交易に及ぼす影響を考慮していない措置として多くの閣僚の批判を呼んでい

⁶ 義務教育終了者を対象とし、主に職業教育や専門技術に関する教育を行う機関を指す。

⁷ 国内およびEU域内からの学生と異なり、EU域外からの留學生に対する学費は、政府による規制外となるため、各大学の裁量による設定が可能となる。域外からの留學生に対し高額の学費が設定される場合も多い。

る⁸。移民の利点を追求するための政策が、結果として経済政策との摩擦というジレンマを生じている。移民増に対する国民の懸念を認める一方で、事業機会や学生に開かれた国であり続けることは至難の業である。目標達成期限の2015年まで、この危ういバランスをどう保っていくのか、今後が注目される。

ひるがえって日本の現状をみると、移民の管理は非常に厳格であり、人口に占める定住外国人の割合も1.7%（2010年）⁹と極めて低い。競争力向上の観点から英国同様に高度技能人材を積極的に受け入れてはいるが、労働力確保は国内の若年層、女性や高齢者層の労働市場参入を第一としている。しかしながら、社会の少子高齢化が進む中で、将来的には移民の大幅な受け入れの可否を巡る議論が必要となる日も訪れるだろう。その際には、現在英国が直面している問題を先例とし、移民政策の多面性を考慮したうえで、徹底した議論が尽くされることを望みたい。

⁸ 内務省は中国からも多くの不法移民が渡航しているとみており、中国での英国観光ビザ取得には煩雑な手続きが必要とされている。その一方で大きな購買力を持つ中国人観光客は英国の観光、高級小売業界にとっては重要な顧客となりつつあり、ビザ要件の緩和を求める声大きい。

⁹ “International Migration Outlook 2012” OECD より