

2014年7月24日 全6頁

EUの移民政策と英国への影響

欧州の移民政策は日本の成長戦略の参考になるのか

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 28

ロンドンリサーチセンター シニアエコノミスト 菅野泰夫

[要約]

- 5月22日から25日に行われた欧州議会選挙では、反EUを公約に掲げる各国の極右勢力が躍進した。彼らは若年層失業率の上昇や、社会保障費の増大等を理由に移民排斥を主張し、現行のEUの移民政策の廃止を訴えている。
- 英国では労働党政権下（1997年～2010年）における明確な移民政策の欠如や、中東欧の新規EU加盟諸国への労働市場開放（2004年～）が重なり、予想を超える移民が流入した。その後の新規EU加盟国の移民に対しては移行措置を設けたものの、域内からの移民は増加し続けている。一方、保守党・自由民主党の連立政権発足以降、非EU圏からの移民政策が厳格化され、域外からの移民数は減少傾向にある。
- 移民の多くは若者であり（出稼ぎで資金を稼ぎたいため）就業率が高いことを考えると、移民の受け入れはむしろ財政赤字を緩和する効果も期待できるといえる。英国の移民政策の成否は英国経済の持続的成長に貢献する中間層の増加に資するような移民政策を打ち出せるかにかかっていると見えよう。

欧州議会選挙で反移民政策の政権が躍進（EU拡大時の大量の移民への批判）

5月22日から5月25日に行われた5年振りの欧州議会選挙では、反EUを公約に掲げる各国の極右勢力が躍進する結果となった。フランスではルペン党首率いる国民戦線(FN)が、英国では英国独立党(UKIP)がそれぞれ各国の得票率で首位に躍り出ている。双方ともに若年層失業率の上昇、社会保障費の増大等の理由により、移民排斥を強く主張しており、現行のEUの移民政策の廃止を強く訴えている。

現在EUでは、欧州での国境検査を廃止するシェンゲン協定を組み入れた1997年のアムステルダム条約¹の調印を契機に、「人の移動の自由」がEUという超国家レベルで実現され、域内で

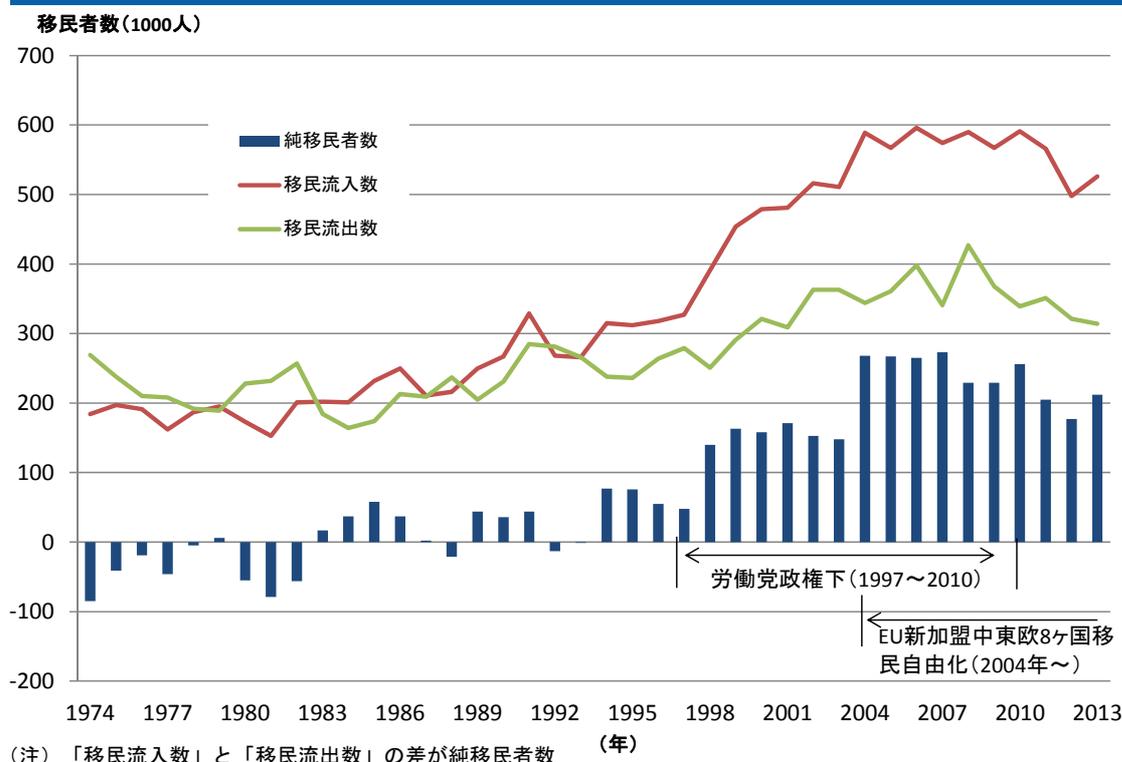
¹ 過去のEUの基本条約を大幅に拡大した条約と位置づけられている。

の移民労働者の自由な往来が可能となっている²。特に EU 加盟国が中欧・バルト地域の 8 カ国³まで拡大された 2004 年 5 月以降、多くの移民がドイツや英国といった EU 内の先進国に大量に流入した。その後も、2007 年 1 月の第 5 次 EU 拡大に伴うブルガリア、ルーマニアや、2013 年 7 月に加盟したクロアチアに対しても、同様に域内の労働市場が開放され、EU 内の先進国への移民が大幅に増加した。

英国での移民者数増大の背景（ポーランド人が多数流入）

英国では EU28 カ国に加えてスイスおよび欧州経済領域（EEA）⁴と移民協定を結んでいる。また過去、英国では、比較的寛容な移民政策を採用しており、多くの移民を受け入れてきた歴史をもつ。しかしながら近年では、景気の低迷が長引き、若年層失業率が上昇するなどの理由により、移民に対する国民の懸念や反発が募りつつある。特に労働党の長期政権下（1997 年～2010 年）に明確な移民政策を掲げなかったことや、中東欧の EU 新規加盟国への労働市場開放（2004 年～）が重なり、予想を大幅に超える移民が流入したこともその要因といわれている（図表 1 参照）。

図表 1 英国の移民者数の推移（1974 年～2013 年）



² “シェンゲン協定を施行するための協定”により EU 域内の多くでパスポート検査無しで国境を通過できる。ただし、英国はこれに部分的に合意したが、シェンゲン協定自体は締結していないため国境検査は維持している。

³ 旧バルト 3 国（ラトビア、リトアニア、エストニア）、ポーランド、チェコ、ハンガリー、スロバキア、スロベニア。

⁴ EU28 カ国に加えてアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェーで構成される。

また英国では、基本的に労働市場を開放したものの、2004年5月の新規加盟10カ国のうち、(マルタとキプロスを除いた) 中欧およびバルト地域の8カ国を対象に、労働者登録スキーム(WRS: Worker Registration Scheme)を実施した。これにより、8カ国からの移民は、2011年4月末までの7年間、英国内で就労開始後1ヵ月以内に、英国国境庁への登録申請を義務付けられることに加え、社会保障面で一部制限が設けられた⁵。ただし、登録に関しては何ら制限がなく(逆に登録さえすれば)英国内での雇用を確保できる仕組みとなっていた。ゆえに結果的に英国は、新規EU加盟国からの移民数に上限を設けなかった⁶ことに加え、当初の想定が楽観的であったため、中欧・バルト地域から予想を超える大幅な移民が流入した。

図表2は英国における出生国別の人口の増減を示している。中欧・バルト地域の移民政策が開始された2004年はEU新規加盟8カ国で16万7千人に過ぎなかった移民者数が、2012年には101万4千人と飛躍的に拡大していることが分かる。その結果、中欧・バルト地域の中でも、最も人口が多かったポーランドからの移民者数が大幅に拡大することとなった⁷(図表3参照)。2004年当初は、英国に住むポーランド人は、6万9千人足らずであり、英国に住む海外出身者のたった2.3%に過ぎなかったが、2012年には約10倍近くの64万6千人までに達し、外国人全体の14.4%を占めるまでに至った。

図表2 英国における出生国別の人口の増減(単位:千人)

地域	英国人			英国人以外(移民者)											
	2004年	2012年	変化率	アイルランド			EU新規加盟8カ国(※)			非EU圏					
				2004年	2012年	変化率	2004年	2012年	変化率	2004年	2012年	変化率			
英国	53,807	54,484	+1%	5,233	7,679	+47%	452	403	-11%	167	1,014	+507%	3,741	5,071	+36%
イングランド	44,568	45,159	+1%	4,859	7,024	+45%	380	335	-12%	159	884	+456%	3,521	4,730	+34%
北東	2,425	2,474	+2%	83	126	+52%	5	5	+0%	5	12	+140%	59	86	+46%
北西	6,387	6,348	-1%	343	537	+57%	45	40	-11%	10	79	+690%	240	350	+46%
ヨークシャー&ハンバー	4,700	4,831	+3%	295	472	+60%	23	18	-22%	5	95	+1,800%	221	298	+35%
東ミッドランズ	3,968	4,044	+2%	264	423	+60%	24	16	-33%	5	86	+1,620%	190	270	+42%
西ミッドランズ	4,866	4,815	-1%	398	610	+53%	43	29	-33%	5	79	+1,480%	309	446	+44%
東部	5,045	5,224	+4%	393	636	+62%	38	39	+3%	5	117	+2,240%	261	374	+43%
ロンドン	5,147	5,055	-2%	2,168	2,828	+30%	124	112	-10%	85	227	+167%	1,652	2,059	+25%
南東	7,329	7,523	+3%	667	998	+50%	56	57	+2%	21	124	+490%	446	626	+40%
南西	4,700	4,846	+3%	248	394	+59%	23	20	-13%	5	65	+1,200%	145	221	+52%
ウェールズ	2,814	2,848	+1%	99	156	+58%	12	9	-25%	2	23	+1,050%	60	92	+53%
スコットランド	4,810	4,804	-0%	204	375	+84%	19	19	+0%	4	72	+1,700%	135	213	+58%
北アイルランド	1,615	1,673	+4%	71	124	+75%	41	39	-5%	1	35	+3,400%	25	36	+44%

0 ≤	CV <	5	推定値は正確であると考えられる
5 ≤	CV <	10	推定値は比較的正確であると考えられる
10 ≤	CV <	20	推定値は許容範囲内にあると考えられる
	CV ≥	20	推定値は実用目的では信頼できないと考えられる

(※) 2004年にEUに新規加盟した8カ国

(注) 数値は全て推定値であり、色分けは変動係数(CV)によるもの。

(出所) 英国統計局より大和総研作成

⁵ 就労先を変えると取り直す必要がある。ただし、1年間の合法的な就労後にはWRSの管理対象外となる。

⁶ その他、上限を設けなかったのはアイルランド、スウェーデン。

⁷ 8カ国で人口の多い順にポーランド約3,853万人、チェコ約1,051万人、ハンガリー約990万人、スロバキア約541万人、リトアニア約297万人、ラトビア約202万人、スロベニア約205万人、エストニア約132万人(全て2013年1月時点)。

図表3 英国に住む海外出身者の人口上位40カ国（2012年 単位：千人）

順位	国名	人数	順位	国名	人数	順位	国名	人数
1	インド	729	15	リトアニア	130	29	イラク	72
2	ポーランド	646	16	フィリピン	124	30	ラトビア	69
3	パキスタン	465	17	ジンバブエ	113	31	ウガンダ	64
4	アイルランド	403	18	オーストラリア	110	32	スロバキア	61
5	ドイツ	304	19	中国	106	33	アフガニスタン	60
6	バングラデシュ	234	20	ルーマニア	101	34	オランダ	59
7	米国	217	21	ソマリア	91	35	ブルガリア	57
8	南アフリカ	209	22	香港	91	36	マレーシア	55
9	ナイジェリア	180	23	カナダ	90	37	ニュージーランド	54
10	ジャマイカ	145	24	ポルトガル	90	38	ブラジル	52
11	ケニア	142	25	スペイン	83	39	キプロス	50
12	フランス	136	26	トルコ	81	40	ハンガリー	50
13	イタリア	133	27	ガーナ	80			
14	スリランカ	131	28	イラン	74	44	日本	41

（出所）英国統計局より大和総研作成

その後、英国は新規 EU 加盟国に移行措置を設ける

中東欧からの移民が本格化した2004年以降、英国では医療、住居等の受け入れの不備により、さまざまな社会問題が発生するようになった。特に英国の移民の約3分の1が集中しているロンドン周辺での治安悪化や観光客とのトラブルなどが多発し、(移民数に上限を設けない)労働者登録スキームのあり方も疑問視された。このため英国では、2007年1月のブルガリアおよびルーマニアのEU新規加盟の際には、移民受け入れの移行措置を実施し、英国内への移民数に一定の制限を掛けることとなった。この移行措置は2013年12月末までの7年間継続され、両国からの移民は、英国での就労にあたりワークパーミット（労働許可証）の取得が義務付けられた。この労働許可証は、非EU圏からの移民に対するものとほぼ同じであり、①農業などの季節労働者（低スキル技能者）、②技能労働者を対象にする場合に分かれている。ただし、一定の職業カテゴリー（ベビーシッター等）に関しては労働許可証の取得は免除されている⁸。さらに2013年7月にEUに新規加盟したクロアチアについても、同様の移行措置が導入され、最大で2020年までの7年間継続される予定である。ただし、移行措置を設けたとしても、移民を抑制する効果は限定的であるとの意見も多く、現在でも増え続ける新規EU加盟国からの移民に対して懸念する声は後を絶たない⁹。

EU 移民が増える一方、非 EU 移民は減少傾向に

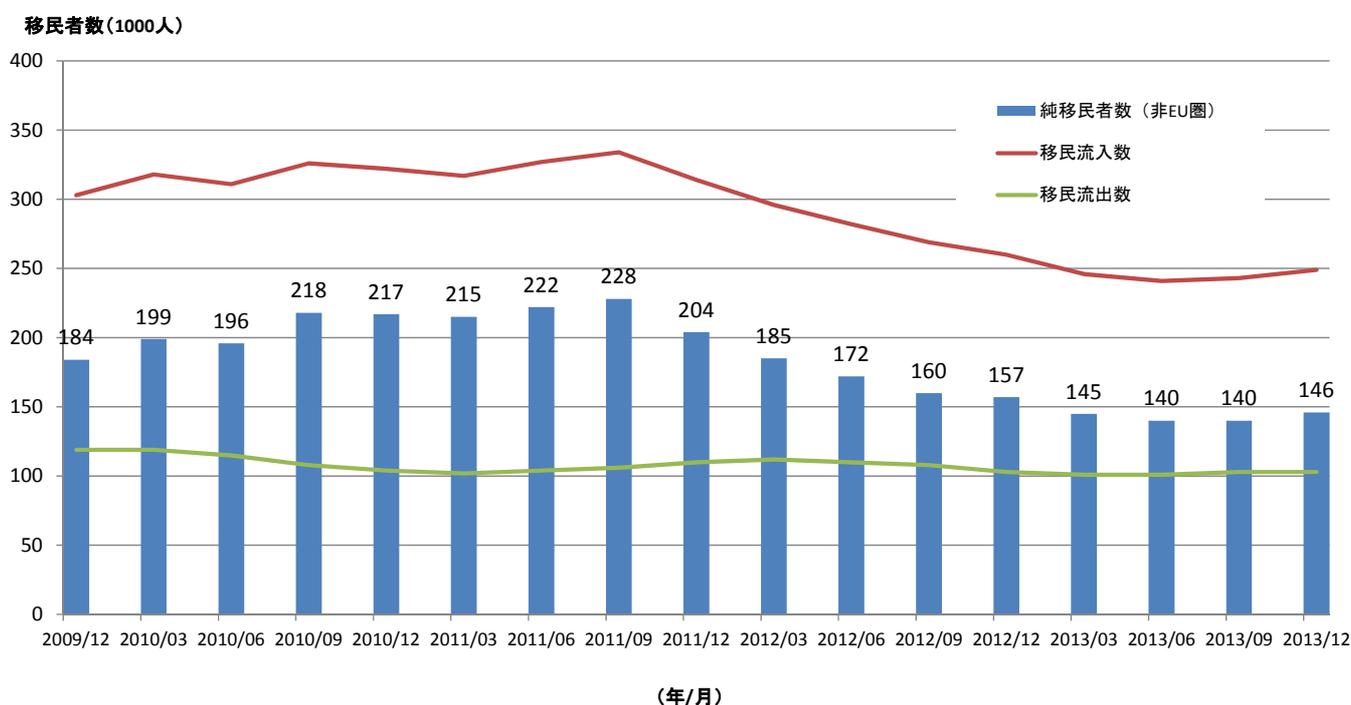
英国では、EU域内からの移民が増加する一方、（日本を含む）非EU圏の国籍の年間移民者数は、年々、減少傾向にある。これは、2010年5月の保守党・自由民主党連立政権の発足以降、

⁸ 現在（2014年1月以降）はこの移行措置が終了しており、全てのブルガリアおよびルーマニア国籍に英国の労働市場が開放されている。

⁹ さらに、今後新規EU加盟を熱望しているウクライナ（人口約4,500万人）等の地域への移民増加の懸念も根強い。

労働党時代とは一転して厳格な移民政策を打ち出したことから端を発している。英国においては、EU 域内からの移民制限は EU の法体系では難しいため、管理対象となったのは非 EU 圏の移民に限定されたことがその要因といわれている。英国統計局の 2014 年 5 月発表の調査によると、非 EU 圏から英国への年間移民者数は 2013 年 12 月までの 1 年間で 14 万 6 千人と、2011 年 9 月までの同 22 万 8 千人から大きく減少していることが記されている（図表 4 参照）。特に非 EU 圏の中でも旧植民地（インド、スリランカ等）からの移民の減少が顕著であり¹⁰、その中でも特に就学目的の移民が大きく減少する傾向にある。

図表 4 非EU圏の年間移民者数の推移（2010年～2013年）



(注) 各時点までの 1 年間における移民者数（数値は推計値）。「移民流入数」と「移民流出数」の差が純移民者数。

(出所) 英国統計局より大和総研作成

また移民受入について論点になりやすいのが、移民増加に伴い既存住民による社会給付手当（年金、医療等）の負担が増すという点であろう。英国において社会給付手当を受けるために、ナショナル・インシュアランス・ナンバー¹¹を取得する必要があるが、たしかに近年の新規年間登録者数の上位は、ルーマニア、ポーランド、ブルガリアといった東欧地域出身者が際立って増加している。特に 2014 年 3 月末時点で年間に最も多く新規登録をしたのが、ポーランドの 10 万 2 千件であり（前年同期比で+12%の増加）、社会保障費における将来的な増加の気配を漂わせる¹²。こういった懸念を受けて、2014 年 1 月のルーマニア、ブルガリアへの労働市場の完全

¹⁰ 旧植民地からの年間移民者数は 2012 年 12 月までの 1 年間で 9 万 7 千人から 2013 年 12 月には同 7 万 8 千人まで減少している。

¹¹ 徴税等にも使うため、英国で就労するには取得する必要がある。英国国民は 16 歳になると自動的に付与される。

¹² 英国統計局の 2013 年 11 月の移民統計調査調べ。

開放に合わせて、英国では様々な移民による社会保障増加抑制に対する施策が打ち出されている¹³。

英国の移民政策が日本の成長戦略の参考となるのか（まとめにかえて）

英国独立党は、英国国民の社会保障費の（不当な）増大を理由に、英国への移民受入反対・EU離脱を主張するが、一概にそうとは限らないといえる。実際にナショナル・インシュアランス・ナンバーの新規移民登録者の多くは若者であり、（出稼ぎで資金を稼ぎたいため）就業率が高いことを考えると、移民の受け入れは納税率がアップし財政赤字を緩和する効果も期待できる。たしかに、社会給付目的での悪質な入国者の存在は否めないが、多くが年金等の受給者権利を得る前に祖国へ帰国することを考えると、むしろ移民は、英国での社会保障の安定給付に貢献している側ともいえる。

しかしながら、今回の欧州議会選挙は、EU 各国での未来の総選挙の行方を占う上で重要な前哨戦といわれていることは留意すべきであろう。昨今の英国国民の間では、反EUの気運が相当の高まりを見せているだけに、政権与党がEUの移民政策の対応に弱腰な姿勢を見せると、一気に野党に転落する可能性も否定できない。来年（2015年）の英国議会選挙で与党として勝利しキャメロン首相が続投した暁には、英国のEU離脱を問う国民投票が予定されているが、そもそも与党で残れる保証は何処にもないといえる。

無論、安価な労働力と高度技能人材の双方を優遇する“いいとこ取り”の移民政策の実現は困難ともいえる。むしろ、英国の移民政策の成否は、英国経済の持続的成長に貢献する中間層の増加に資するような移民政策を打ち出せるかどうかにかかっていると断言しても過言ではない。感情的な移民政策への反旗ではなく、英国が持続的な成長を実現するために、現実的な落とし所を政策として打ち出すことが、次の政権与党に求められている課題であろう。日本の成長戦略においても、「高度技能者」や「単純労働者」といったステレオタイプな枠組みの移民政策では有効な手段とはいえず、一步踏み込んだ議論をする必要があることを英国の過去の経験から学ぶことができる。EUの移民政策の継続に揺れる英国の行く末は、今後の日本の移民政策の舵取りにおいても注目されるといえよう。

(了)

¹³ 英国入国後、当面の間は失業手当の申請を認めない、最低所得者に対する住宅給付の申請も認めない等。