

2014年11月18日 全9頁

移民レポート 4

英国：過去10年の移民急増が悩みの種

移民反対を掲げる UKIP（英国独立党）が躍進

経済調査部

シニアエコノミスト 山崎 加津子

研究員 矢澤 朋子

[要約]

- 英国への移民は1994年以降、一貫して純流入となっている。特に2004年以降は年平均24万人の移民純流入があり、それ以前の10年と比較して倍増した。かつて大英帝国と言われた英国には、旧植民地のインド、香港、中近東、アフリカなどの出身者が多数居住しているが、近年の移民増加の背景には労働党政権（1997年～2010年）による移民政策の転換に加え、EU新規加盟国の急増があった。
- 労働党政権はIT技術者、医師、看護師などの不足を解消しようと約30年ぶりに移民規制の緩和に動いた。その際、高技能人材は積極的に受け入れるものの、未熟練労働者や不法就労移民の入国は制限する方針が採用された。ところが、この政策とEU拡大期（2004年に10か国、2007年に2か国が新規加盟）が重なったことで、英国への移民流入は政府の意図を超えて急増した。英語圏で、所得水準が高く、労働市場の柔軟性が高い英国は、東欧諸国からの移民にとって魅力の高い移住先となったのである。
- しかし、英国経済は2008年半ばから、不動産バブル崩壊に世界的な金融危機も加わってリセッションに陥り、失業率が急上昇した。2010年に誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、移民流入を規制する政策に転じた。ただし、EU域内からの移民に関しては、「人の移動の自由」を保障しているEUの基本原則に抵触するため、これまで積極的な規制は実行できていない。
- この状況下で、EUの移民政策を批判し、移民を減らすためにも、英国はEUから離脱するべきと主張するUKIPが急速に支持を伸ばしている。2014年5月の欧州議会選挙では英国第1党に躍進し、その後、英国下院で初の議席も獲得した。2015年5月の英国議会選挙でUKIPが第3党となって、連立政権樹立のためのキャスティング・ボートを握る可能性があることは、支持率低下に悩むキャメロン首相にとって脅威となりつつある。

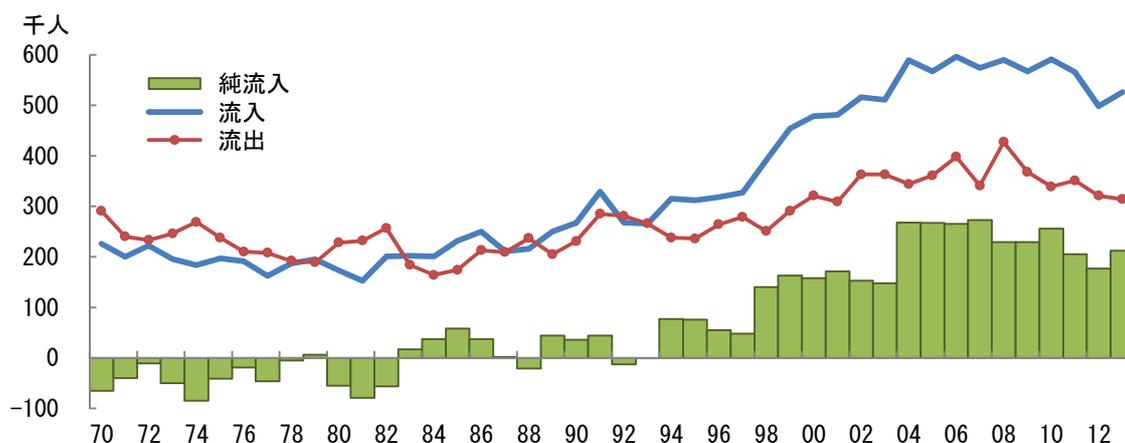
「移民」の定義

英国統計局 (Office for National Statistics; ONS) では、長期移民 (Long-Term International Migration; LTIM) と短期移民 (Short-Term International Migration; STIM) に関する 2 種類の統計を刊行しており、それぞれの定義には国連の定義を採用している。それによると、LTIM とは常住国から少なくとも 12 か月以上離れている者を指し、STIM とは常住国を少なくとも 3 か月以上 1 年未満離れている者 (娯楽、休暇、友人や親類への訪問、業務、医療、巡礼の旅の場合は除く) を指す。このレポートで言う「移民」は、特に断りのない限り LTIM を示す。

移民の流出入

2013 年に英国へ流入した移民は 52 万 6 千人、流出したのは 31 万 4 千人で、差し引き 21 万 2 千人の純流入となった。1970 年以降の推移をみると 1970 年代はほぼ一貫して純流出となっていたが、1980～1990 年代初めにかけては純流入と純流出が混在していた。1994 年以降は一貫して純流入が続き、しかも純流入数が増加している。1994 年からの 10 年間は毎年約 12 万人、2004 年からの 10 年間は同約 24 万人の移民の純流入が記録されている。

図表 1 移民の流出入の推移



(注) 2001～2011 年の純流入の数値は 2011 年センサスの結果により修正。ただし、流入と流出の数値は修正されていない

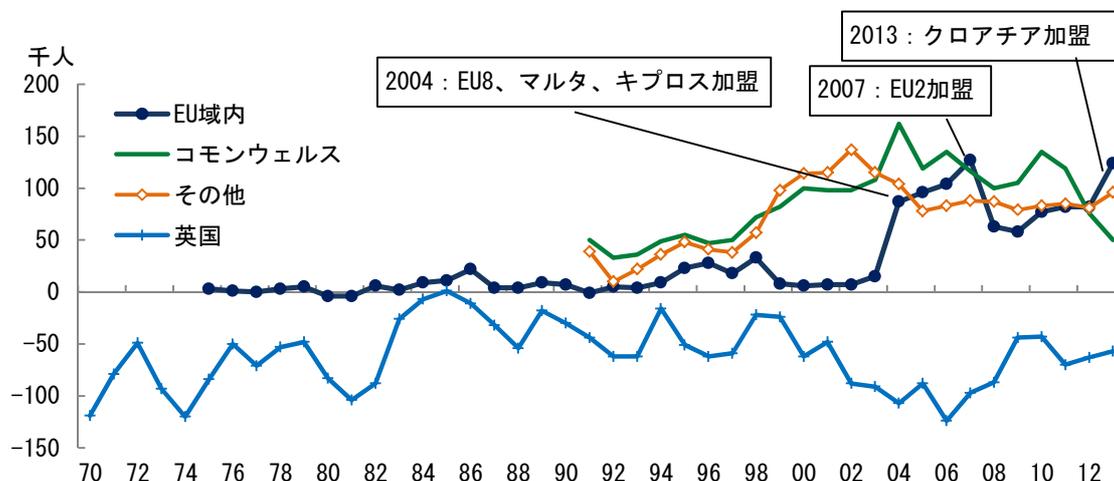
(出所) 英国統計局 (ONS) より大和総研作成

英国に流入する移民の出身地は、EU 域内、コモンウェルス、その他地域の 3 つに大きく分けられる。EU 加盟国の国籍保有者は 2004 年以降、純流入数が増加した。これは 2004 年に EU へ主として東欧から 10 か国¹が新たに加盟したためである。2007 年と 2013 年にも新規加盟があり、英国への純流入数が増加した結果、EU 域内からの純流入数がこの 3 地域でトップとなっ

¹ 2004 年に EU 加盟した 10 か国とはチェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニア (以上 8 か国を EU8 と呼ぶ)、マルタ、キプロスである。また、2007 年に EU 加盟したのはルーマニア、ブルガリア (以上 2 か国を EU2 と呼ぶ)、2013 年に EU 加盟したのはクロアチアである。

た。一方、コモンウェルスとその他地域からの純流入数は1990年代末に急増した後、高水準を保っていたが、英国の移民政策の変化を受けて、ここ数年は縮小する動きが見られる。

図表2 出身地域別の移民の純流出入の推移



(注) 2001～2011年の純流入の数値は2011年センサスの結果により修正。

(出所) ONS より大和総研作成

英国の移民政策の変遷

コモンウェルス (Commonwealth of Nations : 英連邦) とは1949年に設立された政治連合である。これはかつて英国が多くの国々を植民地や海外領土として治めていた大英帝国に端を発している。大英帝国からの独立を果たした後も引き続き英国王を国家元首とした国々を中心として結成され、現在では大英帝国に関係のなかったルワンダやモザンビークなども含めて53か国が加盟国となっている。

コモンウェルスの国民はかつては英国臣民 (British Subject) という法的身分にあり、英国での居住及び労働の権利が自動的に付与されていた (1948年制定の国籍法)。しかし、1958年にノッティングヒルで起こった人種暴動を境に、外国人労働者に対する感情的反発が高まり、コモンウェルスからの移民も制限されることになった (1962年制定の英連邦移民法)。その後1971年の移民法、1981年の国籍法の制定により、英国市民権 (Citizenship) の取得要件が徐々に厳しくなり、コモンウェルス出身者も含めた移民の受け入れに対する制限が強化されていった²。

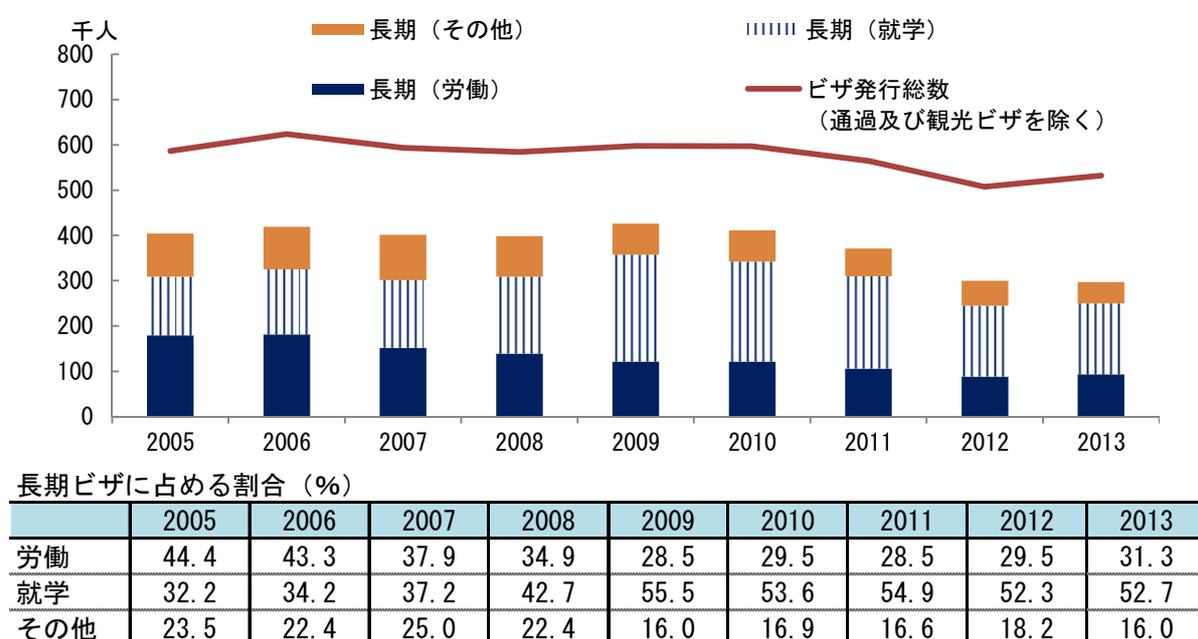
ところが、1997年の労働党政権の発足で、移民政策は転換点を迎えた。同政権は約30年ぶりに移民規制の緩和に動き、まず1999年に医師、看護師、IT技術者などの高技能者の受け入れ規制を緩和し、次いで2001年には労働許可証の発給規制も一部緩和した。背景にあったのは、1990年代を通じて経済成長を達成した英国において失業率が低下し、特に医療・看護従事者やIT技

² 歴史的な経緯から、現在においても英国はコモンウェルスの出身者に対しては、ある一定の条件の下、優先的に英国市民権を付与している。この条件とは、申請者の両親のどちらかが英国生まれで、申請者が出生した時に英国もしくはコモンウェルスの市民権を有していた場合である。

術者の不足が深刻化したことであった。なお、労働党政権は、高技能移民の獲得を積極的に推進する一方、未熟練労働者や不法就労移民の入国は制限しようとしており、2001年に移民受け入れに際してポイント制を導入することを決定した（実際に導入されたのは2008年）。

2003年にはエントリー・クリアランス・ビザ（入国ビザ）の制度を整備し、6か月を超えて英国に滞在するすべてのEU域外移民に英国外でこのビザを取得することを義務づけた。エントリー・クリアランス・ビザは、①労働（Work）、②就学（Study）、③短期学生（Student Visitor）、④家族ルート（Family Route）、⑤通過ビザ（Transit Visa）、⑥観光ビザ（Visit Visa）の6つのカテゴリーに分かれている。1年以上英国に滞在する場合には、①、②、④のいずれかのビザを取得する必要がある。

図表3 エントリー・クリアランス・ビザ（長期）の内訳



長期ビザに占める割合 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
労働	44.4	43.3	37.9	34.9	28.5	29.5	28.5	29.5	31.3
就学	32.2	34.2	37.2	42.7	55.5	53.6	54.9	52.3	52.7
その他	23.5	22.4	25.0	22.4	16.0	16.9	16.6	18.2	16.0

(注) 長期とは、エントリー・クリアランス・ビザの期間が1年以上2年未満、2年以上3年未満、3年以上4年未満、4年以上の場合で、短期学生は長期には含まれない。長期（その他）には、家族ルートが含まれる。また、それぞれのカテゴリーには、主たる申請者とそれに帯同する家族等（Dependents）が含まれる
(出所) Home Office より大和総研作成

ただし、このような積極的な移民受け入れ政策に、2004年以降のEU加盟国拡大がちょうど重なってしまい、英国に流入する移民は政府の意図を超えて急増した。しかも、2007年には英国の不動産バブルが崩壊し、世界的な金融危機の影響もあって英国経済はリセッションに陥り、失業率も2008年半ば以降、急上昇した。移民が社会の摩擦要因となったことを受け、すでに労働党政権末期にはEU域外からの移民の受け入れは再び制限が厳しくなる方向に転じていたが、2010年5月にキャメロン首相率いる保守党・自由民主党連立政権発足が発足すると、移民流入制限に向けた政策が一層明確になった。

EU 域内からの人の移動は原則として自由

EU「域外」からの移民の規制が進められているのは、英国は EU 加盟国であるため「EU 域内の人の移動の自由」の原則に基づき、EU 域内からの移民の流（出）入に原則として制限を課していないためである。なお、厳密に言えば、「人の移動の自由」は欧州経済領域（European Economic Area ; EEA）³に適用され、EEA 加盟国の国籍保有者には英国における居住と就労に制限はない。このことが、2004 年以降、EU 域内から英国への移民純流入数が急増した背景にある。

もともと、2004 年 5 月 1 日に 10 か国が一気に EU 加盟した際には、新加盟国から旧加盟国に急激な人の移動が生じることが事前に予想され、これを緩和する措置として、EU は 7 年間と期限を決め、EU8 と呼ばれる東欧 8 か国からの労働力の流入を一時的に制限する措置を認めていた。英国でも EU8 からの移動及び労働の自由を制限するため、労働者登録制度（Worker Registration Scheme ; WRS）を導入した。ただし、これはドイツやフランスなどが EU8 からの未熟練労働者の流入を厳しく制限したのと比べて消極的な抑止力しかなく、それよりも①英語圏で、②所得水準が高く、③労働市場の柔軟性が高い（失業のリスクも高いが、雇用のチャンスも多い）という移住先としての英国の魅力が勝った。その結果、EU 域内からの移民純流入数は 2003 年の 1.5 万人から、2004 年には一気に 9 万人近くに増え、2006 年には 10 万人を突破した。

EU 域内からの移民急増を受けて、英国政府は 2007 年 1 月 1 日のブルガリアとルーマニア（EU2）加盟時には、就労に際して労働許可証の発給を要件とし、雇用を季節労働などに制限した。さらに、2013 年 7 月 1 日のクロアチア加盟時には、いわゆる「高技能者」にのみ入国許可を与え、流入に制限を課している（ただし自営業者には制限なし）。とはいえ、EU からの移民純流入数は 2007 年には 12.7 万人、2013 年には 12.4 万人と加盟国が増えるたびに増加している。また、EU2 からの移民を規制する移行措置は 2013 年 12 月 31 日に期限を迎え、クロアチアに対する移行措置も 2020 年 6 月末に期限切れとなる。

保守党・自由民主党連立政権の移民政策

2010 年 5 月の総選挙における保守党のマニフェスト “Invitation to Join the Government of Britain”⁴では、それまでの労働党政権の移民政策からの転換が、主要政策の一つに掲げられた。「移民はこれまで英国を豊かにすることに貢献してきたし、英国経済にとって有益な人材は歓迎する。しかし、現在は移民流入が多すぎ、減らさなければならない。我々は適切な訓練や支援を受けた英国市民が担える仕事をする人材を欲してはいない。よって、純流入数を 1990 年代の

³ 協定により、欧州自由貿易連合（EFTA）加盟国にも EU の「モノ、人、サービス、資本の移動の自由」が共有されている。EEA にはスイスを除く EFTA 加盟国（ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン）及び EU 加盟国が含まれる。

⁴

<https://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010>

水準（＝年間数十万人ではなく、数万人）まで引き下げる対策を講じる。」として、移民流入数に制限を課すと明言した。

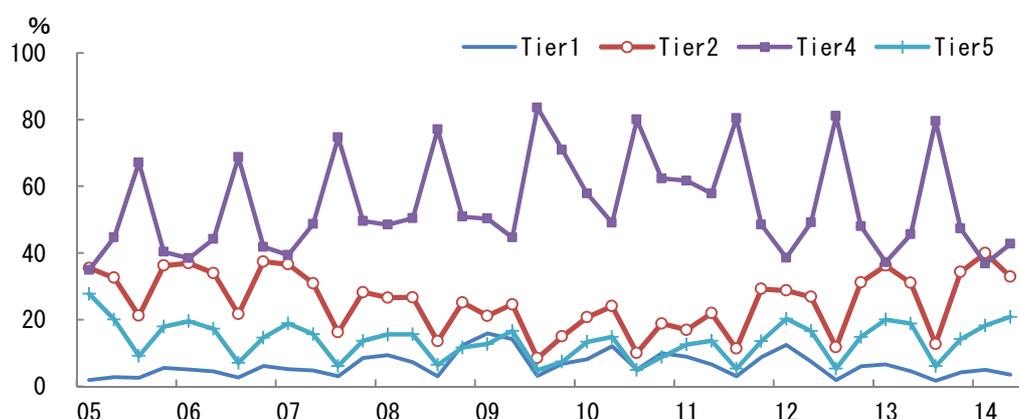
実際に保守党・自由民主党連立政権の発足後、英国の移民政策は厳格化され、「2015年までに移民純流入数を10万人以下にする」という目標を掲げている。しかし、上述した通りEU域内からの移民の流（出）入には原則として制限を課することができないため、EU域外からの移民労働者、家族移民、学生に対する（流入）制限、そして短期ビザで入国した後に永住権に移行するというルートを制限するという政策に重点が置かれている。

移民労働者：ポイント制（PBS）の厳格化

EU加盟国の国籍保有者以外が英国で就労を希望する場合には、2008年から段階的に導入された「ポイント制（Points based system ; PBS）」に基づき労働許可取得の可否が判断されている。PBSはTier1～5の5階層に分かれており、それぞれの階層で異なる基準が設定されている。その基準をある一定水準以上満たした申請者にのみ、労働許可が与えられる仕組みである。

図表4 ポイント制（PBS）の概要とTier別内訳

階層	該当する者	カテゴリー
Tier 1	成長と生産性に寄与する高技能者	起業家 (Entrepreneur) 例外的才能 (Exceptional Talent) 一般 (General) 学卒起業家 (Graduate Entrepreneur) 投資家 (Investor)
Tier 2	採用通知があるEEA域外からの熟練労働者で、英国労働市場で不足している労働を埋める者	一般 (General) 企業内異動 (Intra-company Transfer) 牧師 (Minister of religion) スポーツ関連 (Sportsperson)
Tier 3	ある特定の短期的な労働力不足を満たす未熟練労働者	
Tier 4	16歳以上の学生	
Tier 5	ワーキングホリデーなどの若年の流動性や一時的労働者。一時的なボランティア労働者、イベントに参加するスポーツ関係者、訪問している聖職者も含む	慈善活動家 (Charity Worker) 芸術・スポーツ関係者 (Creative and sporting) 政府認可交流 (Government Authorised Exchange) 国際協定 (International Agreement) 宗教家 (Religious Worker) 若年労働者 (Youth Mobility Scheme)



(注) Tier3はすでに受け入れをやめているので、データの公表なし。それぞれのTierには、主たる申請者とそれに帯同する家族等 (Dependents) が含まれる

(出所) “User Guide to Home Office Immigration Statistics” Home Office、英国政府ウェブサイトより大和総研作成

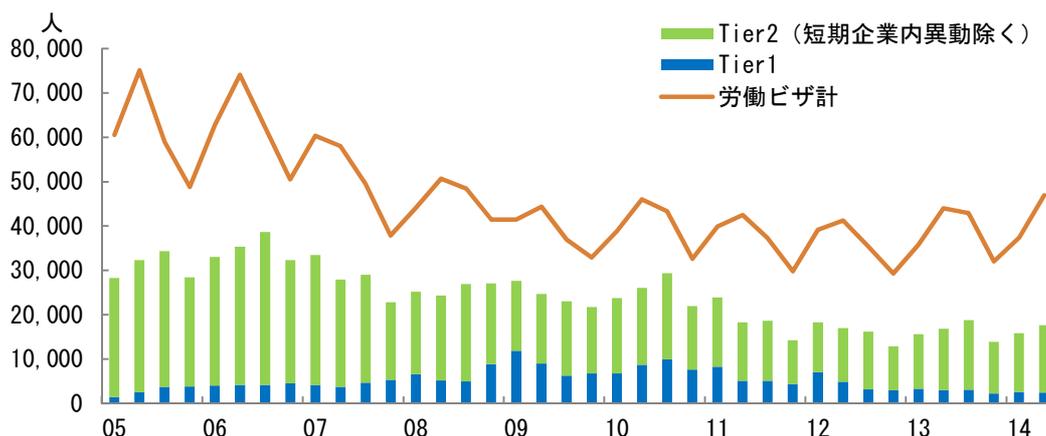
2010年5月以降、労働許可（Tier1～3）基準が厳格化された。Tier3はすでに2013年3月25日から申請受け入れをやめており、キャメロン首相は今後完全に閉鎖すると宣言している。

Tier1における大きな変更点は、最も割合の多い「一般」の就職先未定者の新規申請受付を取りやめ、英国外からの申請は不可、Tier1以外からの移民カテゴリーからの切り替えは不可となった。さらに2015年4月6日より、期間延長申請は受け付けないことが決定している。

Tier2では、まず政府がどのような人材が労働市場で不足しているかを示し、それに基づいて該当者が決まる仕組みであった。しかし、その労働力不足リスト自体が削減された。「一般」では人数の上限が設定され、最低年収が2万500ポンドに引き上げられた。2016年からはそれがさらに3万5千ポンドまで引き上げられる予定である。

企業内異動で英国へ来る者もTier2に含まれるが、12か月間以上滞在する場合には最低年収4万1,000ポンド、それ以外の場合は同2万4,500ポンドが設定された。その他に、申請者は945ポンドの預金がなくはならず⁵、配偶者及び18歳未満の子どもを帯同する場合にはそれぞれ630ポンドの預金が必要となっている。

図表5 エントリー・クリアランス・ビザ（労働）の内訳



(注) Tier2の短期企業内異動は12か月間以内であり、LTIMに相当しないため、ここでは除外。それぞれのTierには、主たる申請者とそれに帯同する家族等（Dependents）が含まれる
(出所) “Immigration Statistics”、Home Office より大和総研作成

家族移民・学生の要件の厳格化

英国国籍取得者／永住権取得者がEEA域外から配偶者／パートナー、家族を呼び寄せる場合⁶の基準も改められた。大きな変更点としては、新たに英国に入国する者にある一定の英語能力を求められるようになった⁷（2010年11月より）。2012年7月9日からは家族移民に対する広範

⁵ Aランクのスポンサー（雇用主となる企業など）がない場合。

⁶ Family of a settled person visaを取得する場合。

⁷ ヨーロッパ言語共通参照枠（Common European Framework of Reference for Languages ; CEFR）のA1レベル（日常生活での基本的な表現を理解し、ごく簡単なやりとりができる

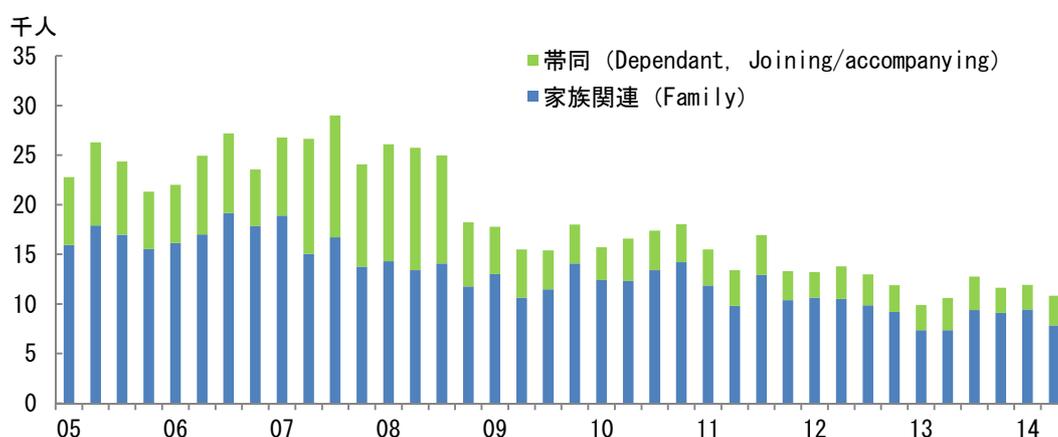
http://www.coe.int/t/dg4/education/elp/elp-reg/CEFR_Grids_EN.asp）、

もしくは英語で教育を受けたという証明、英国の学士と同等の資格を保持していなくてはならない。

な規制／基準の変更が実施され、EEA 域外からの配偶者／パートナー、家族の呼び寄せに際して収入要件（financial requirement）が設定された。具体的には、18 歳以上の配偶者／パートナーには年収 1 万 8,600 ポンド、子ども一人を帯同する場合 2 万 2,400 ポンド、それ以降は子ども一人に対して 2,400 ポンドが追加される。また、配偶者／パートナーが永住権を申請する資格を得るまでの期間が 33 か月間に延長された（以前は 27 か月間）。

英国国籍取得者／永住権取得者の家族が EU 域外から訪ねてくる場合、Family visitor visa でも入国が可能となっている。こちらは基本的には 6 か月間未満の滞在に限られるが、その後 1、2、5、10 年間まで延長が可能となっている。Family of a settled person visa との違いは、申請者の就労（起業も含む）、30 日間以上の就学、婚姻、その他のビザへの移行等が禁止となっている。また治療／療養を主たる目的とした訪英も禁止されている。

図表 6 エントリー・クリアランス・ビザ 家族関連及び帯同の推移



(注) 長期・短期含む

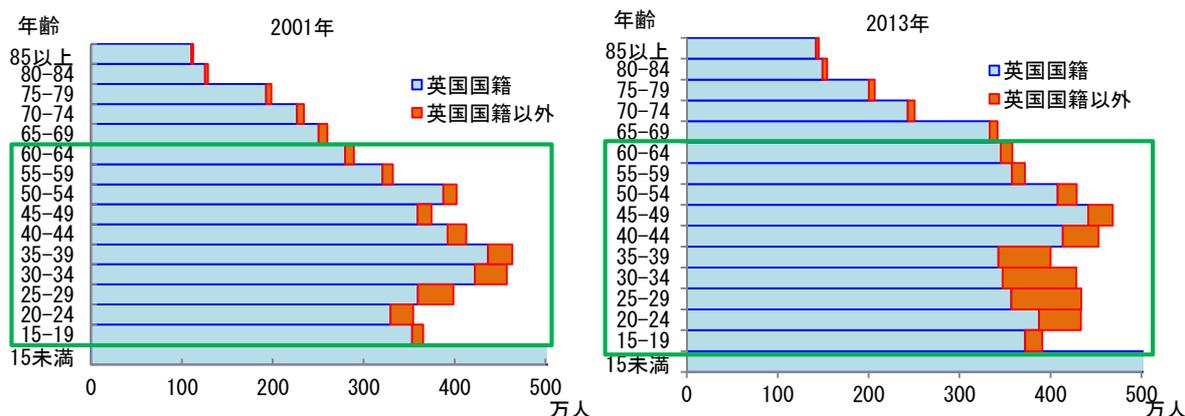
(出所) “Immigration Statistics”、Home Office より大和総研作成

なお、目的別のエントリー・クリアランス・ビザ発行数をみると、最も多いのは「労働」ではなく、「就学」だということがわかる（前掲図表 3 参照）。以前 Tier1 には“Post-Study Work”というカテゴリーがあり、卒業から 2 年間はスポンサーなしでの滞在及び就労が可能であったが、このカテゴリー自体が廃止された。

英国人口の約 8%は英国国籍保有者以外

英国の人口に占める英国国籍保有者（Citizenship）以外の割合は、2001 年 4.5%、2009 年 6.8%、2013 年 7.8%と上昇している。特に 25-29 歳、及び 30-34 歳の年齢層での割合がその他の年齢層に比べて高く、2013 年では 25-29 歳で 17.8%、30-34 歳で 18.9%を占めている。つまり、生産年齢人口（15-64 歳）に占める英国国籍保有者以外の割合が上昇しているということである。全人口の生産年齢人口の割合は 2001 年 65.3%、2009 年 66.2%、2013 年 65.2%だが、英国国籍保有者のみの生産年齢人口割合は 2001 年 61.7%、2009 年 60.8%、2013 年 59.0%と低下している。

図表7 年齢別人口に占める英国国籍保有者以外：20-39歳で存在感を増している



(出所) Eurostat より大和総研作成

UKIP（英国独立党）の台頭で、移民政策再考を迫られるキャメロン首相

以上見てきたように、キャメロン政権は移民純流入を抑制しようとさまざまな対策を講じてきたが、2013年の移民純流入数は21万人を超え、成果は限定的と言える。英国経済は2013年に回復局面に入り、失業率はピークの8.5%から2014年半ばには6.0%に低下した。金融危機前の5%台の失業率回復が視野に入り、「安い外国人労働者が英国人の職を奪っている」との批判は下火になってもよさそうなものだが、急増した移民に対する国民の懸念は消えていない。

それを示唆しているのが、EUの移民政策を批判し、英国はEUから脱退すべきと主張するUKIPの台頭である。同党は2014年5月の欧州議会選挙では得票率26.7%ながら英国で第1党に躍進し（キャメロン首相の保守党は第3党）、また10月の地方選挙で初めて英国下院の議席を獲得した。伝統的な2大政党である保守党と労働党のうち、移民規制により積極的なのは保守党であるため、UKIP台頭は保守党にとって支持基盤が侵食されるリスクがより高い。次の総選挙は2015年5月7日に実施予定だが、保守党内からはUKIPへの支持層流出を防ぎ、下院で第1党の座を守るためには、もっと厳しい移民規制をとるべきとの声が高まっている。これを受けてキャメロン首相は、EU域内の低所得国からの移民に一定の上限を設けることをEUに提案するべく検討していると報じられた。むろんこれは「EU域内の人の移動の自由」というEUの原則と相いれず、ドイツを筆頭に、他のEU加盟国から支持を得ることは難しいと予想される。

EU域内からの移民流入急増は英国のEU離脱の原因となる可能性がある。英国では、EUの移民政策が変わらなければ、EUからの離脱の是非を問う国民投票を実施することがUKIPと保守党からそれぞれ提案されている。移民受け入れには、高技能人材の獲得、人口高齢化に対する歯止めなどのプラス面と、人種摩擦、貧困問題などの社会問題となりうるというマイナスの面が存在する。このマイナス面をできるだけ小さくする政策が本来は求められるのだが、移民との共生を懐疑的にみているキャメロン政権下では実現が難しい政治課題と考えられる。