

経済沈滞と緊縮財政で変貌する英国の移民政策

— 流入規制と人材確保は両立するか —

河 野 健 —

Cameron's immigration policy and its socio-political background
- Can he attain his pledge to halve the influx of foreigners ? -

Kenichi KOHNO

Abstract: In the United Kingdom the proportion of the population born overseas has doubled in two decades to more than 11 percent. It means that about seven million people living in the country are immigrants. The new government headed by Prime Minister David Cameron, which took over power last May, maintains that the rise is largely due to the Labour Party's "open door" immigration policy, under which 3.2 million foreigners were added to the population during the party's 13 years of administration. As pledged in the election campaign, he aims to reduce the net immigration from its current level of more than 200,000 a year to "tens of thousands" before the next election in 2015, and has launched a series of restrictive measures.

Since the United Kingdom can not restrict the influx of citizens of other EU member states, the measures taken so far focus on immigration from outside Europe. However, here also the government is caught in a dilemma. The National Health Service (NHS) relies heavily on doctors and nurses from non-European countries. Similarly many British firms have filled the shortage of IT and communication technology professionals with those invited from India, USA and other countries outside Europe. The business community is adamant about keeping the current level of entry of foreign employees. This is based upon intra-company transfer (ICT) which takes the lion's share of labour migration from outside Europe.

In order to attain the pledged immigration cut, the government turned its eye to students from non-European countries and decided to reduce the issuance of visas by 400,000 by 2015. A non-European undergraduate student pays on average £20,000 per annum. For approximately 700 private schools in the United Kingdom, the planned visa reduction will result in a fatal loss of revenue. They fiercely oppose the cut, and the government was already obliged to revise the target figures.

International migration is a complex phenomenon, and nobody can predict its future trend with certainty. Nevertheless I dare say that it would probably be very hard for Prime Minister Cameron to bring his promise to fruition.

Keywords: immigration, capping, non-European, labour migration, foreign students, tens of thousands instead of hundreds of thousands

はじめに

英国は開かれた多文化主義に立って世界各地から多くの移民や留学生を受け入れてきた。だが、2010年に発足したキャメロン政権は財政再建と移民の流入規制強化を国政運営の主要な柱に据え、欧州域外からの移民を「2015年までに年間10万人未満に減らす」と公約した。

英国は欧州で2番目に人口密度が高い。人口学者からは「移民の流入増によって英国の総人口は20年以内に7,000万人の大台を超え、住宅、教育、医療など社会的インフラに重圧がかかり、生活水準の低下を招く」との予測も出ている。また国内経済が低迷する中、都市部の貧困層の間では「外国人に職や家賃の安い社会住宅を奪われている」との反移民感情がくすぶっている。こうした状況を受け、世論調査ではキャメロン政権の移民抑制策支持が多数を占める。他方、経済界からは「厳しい移民規制は外国の優秀な人材の招致を妨げ、中長期的な国際競争力の低下につながる」との批判の声があがっている。また、語学学校をはじめ留学生を顧客とする中小の私立学校も、留学生の入国規制を強めようとする政府の方針への反発を強め、訴訟に訴える動きさえ出ている。

英国は移民の流入規制と、グローバル化時代を生き抜くための人材確保を両立させることができるのか。2010年秋に行った現地調査のデータも参照しながら、キャメロン政権による新移民政策の検証を試みる。

第1章 移民増の実態

1. 労働党政権下で急増

2010年から11年にかけて、英国で有力紙を巻き込んだ「移民論争」が展開された。2010年5月の選挙戦で、野党・保守党の首相候補であったキャメロン氏は、「1997年以来13年間にわたり、労働党政権は野放図に移民・難民を受け入れてきた。その結果、移民人口はこの間に約320万人も増え、英国のアイデンティティを揺るがし、失業手当や医療費など社会保障支出の膨張を招いた」と労働党を激しく攻撃した。保守系のテレグラフ紙 (The Telegraph) はキャメロン氏を支持した。他方、リベラルな論調で知られるガーディアン紙 (The Guardian) は「移民増はメージャ政権 (90年11月～97年5月) の時代から始まっていた」と疑問を投げかけた。両紙の主張のいずれが正しいか、論争は選挙後も続いたが、ある研究機関が政府統計局の移民データの詳細な検討結果をもとにテレグラフ紙に軍配を挙げた。

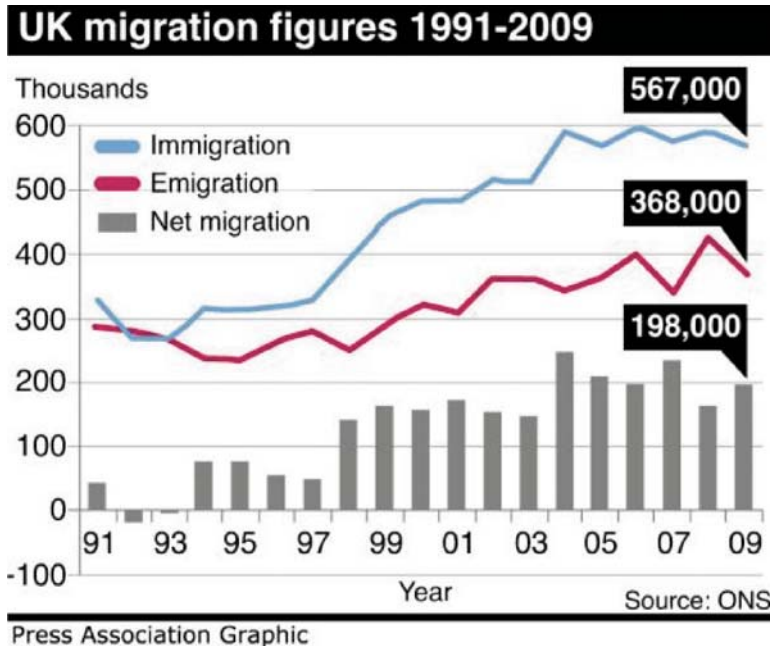
英の通信社 (Press Association) が報じた表からも、労働党政権下で移民の流入が増えたことは間違いない。入国者数から出国者数を差し引いた数がネットの移民数である。メージャ政権時代の移民流入数は、多い年であった94年と95年でも年間8万人弱であった。ところが労働党のブレア政権発足の翌年の98年には10万人の大台を超えた。その後もリーマン・ショックで国内経済が一挙に冷え込んだ08年を除き、09年まで年に20万人前後の規模で流入が続いている。

公式統計では、「外国生まれで英国に1年以上、継続して居住している者」を移民として算入している。政府統計局 (ONS) のデータによると、2009年の総人口は約6,140万人で、外国生まれの移民は約700万人、人口比で11%強に及ぶ。移民のうち、英国籍 (市民権) 保有者が約270万人 (人口比7%)、外国籍の者が約430万人 (同7%) であった。

移民の出身地別の順位は、1位がインド (67万8,000人) で、2位ポーランド (52万人)、3位パキスタン (42万人)、4位アイルランド (39万8,000人) となっている。保有国籍別で見れば、ポーランドがインドを抜いてトップである。

移民流入数の変化（1991年～2009年）

単位：1000人



移民の集積度は数は地域によって大きく異なる。移民数全体に占める比率でいえば、38%がロンドンに集中し、以下イングランド南東部（13%）、イングランド中西部（7.9%）、イングランド北西部（7.5%）の順となっており、全体の約80%がイングランドに居住している。スコットランドは4.8%、ウェールズは2%にすぎない。テレグラフ、ガーディアン両紙やBBC放送の移民関連報道からも、住宅、学校、雇用をめぐる反移民感情はマンチェスター、バーミンガムなど移民人口が多い都市部で強いことがうかがえる⁽¹⁾。

2. 移民・外国人急増の理由

労働党の寛大な移民・難民政策が移民人口を急増させた一因であることは否めないが、理由はほかにもある。2005年7月、ロンドンで地下鉄やバスを爆破する同時テロ事件が発生し、56人の死者（うち4人は実行犯）と約700人の負傷者が出た。事件はイスラム系過激組織の影響を受けた移民系英国人の犯行と判明し、国内で反イスラムの風潮が高まった。労働党政府は事件後、入国管理を厳しくするとともに、ポイント・システムの導入など欧州外からの労働移民の受け入れを規制する方策に転じた。

しかし、それでも移民が増え続けた裏には、別の要因がある。

第一は、冷戦の崩壊と中東欧の民主化で欧州内の人々の移動が格段に活発化したことである。厳しい出国規制が解かれた中東欧のほか旧ソ連地域からも、豊かさを求めて英国を含む西欧への出稼ぎや移住が急増した。

第二は、大量の難民や亡命者の発生である。冷戦の崩壊は必ずしも平和の拡大をもたらさず、中東、アフリカ、アジア、旧ユーゴスラビアなど世界各地で民族紛争や戦争が続発し、西欧や北欧諸国は多数の難民の受け入を余儀なくされた。英国も例外ではなかった。

第三は、2004年と07年の欧州連合（EU）の拡大による広大な統一経済空間の成立である。EU

加盟国の国民は原則としてEU域内での移動、居住、就労、就学の自由が認められている。この自由はEUと欧州自由貿易連合(EFTA)加盟の4カ国(ノルウェー、リヒテンシュタイン、アイスランド、スイス)の間でも共有されており、EU27カ国とEFTA4カ国を合わせた31カ国が一体的な経済空間を構成している(以下、本稿で「欧州域内」「欧州域外」という場合の「欧州」はこの31カ国で構成される経済空間を指すこととする)。中東欧8カ国については暫定措置として一定期間、就労と居住の自由が制限されたが、それでもEU加盟によって東から西への出稼ぎ労働や移民は急増した。ちなみに、EUの基本条約で定められた域内自由移動の権利を英国が国内法で制限することは許されない。だから、キャメロン政権が移民の流入規制を強めるにしても、その対象は欧州域外の国民に限られる。

第四に、2000年代前半、ドイツやフランスが長期不況に沈むのを尻目に英国は07年まで好況を維持した。このため中東欧や欧州域外からの出稼ぎ労働者とその家族が英国に集中的に流入する結果となった。前述の「13年間で320万人の移民増」の約80%が、欧州域外のアジア、アフリカ、中近東などから流入している。

3. 移民増で一変したロンドンのたたずまい



チャドルやブルカ姿の女性が
行き交うホワイトチャペル

筆者がロンドンを訪ねたのは12年ぶりであった。市内をあちこち回って驚いたのは、人の数が格段に増えたことだ。歩道もバスや地下鉄の車内も、一昔前に比べて人の密度が高まった感じが強い。活気はあるが、反面、かつての落ち着いた雰囲気は薄れ、人々の足の運びがせかせかとあわただしくなった。

下町の面影が濃かったロンドン東部のホワイトチャペル一帯の光景は一変していた。地下鉄を降りて地上に出ると、ずらり露店が軒を連ねている。そこを歩く人に黒いチャドルや目だけを出して顔を隠すニキャブをまとったイスラム系の女性が目立つ。

さらに通りを進むと、欧州最大の規模を誇るイースト・ロンドン・モスクがある。ラマダンが明けただけのモスクに入ると、ボランティアの青年が丁寧に内部を案内してくれた。モスクでは幾人もの信者が祈りを捧げ、付属のコーラン学校で授業を終えた子供たちが「どこから来たの」と私に声をかけてくる。ややかめしさを感ぜられたドイツやオランダのモスクと異なり、実に開放的で明かるい雰囲気だ。このモスクで祈りを捧げる信者は一週間当たり2万3,000人のぼり、ラマダン期間中の来訪者は計25万人に達したという。

中東やインド亜大陸からの船が荷降ろしをしたドックランドに近いこの地に、船員や出稼ぎ労働者の祈りの場として小さなモスクが建立されたのは1911年だった。1985年にミナレットを備えた現在のモスクがパキスタン出身者を中心とする移民たちの寄金で新設された。さらに2004年には、隣接地に信者とロンドン市民の交流の場としてイスラム文化センターが建設されたが、その起工式にはチャールズ皇太子が出席した。私が訪ねた時、モスクの裏手では9階建ての「女性センター」の新設工事が進められていた。

聖母マリアの名を冠したセンターは2011年末までに完成の予定で、女性専門の診療所やフィットネス・クラブ、成人教育用教室、家庭内暴力に悩む女性のためのカウンセリング施設などが整備される。女性センターの建設費も信者の寄金でまかなうというが、この事業にはイスラム教が



ロンドン東部の新名所
となったモスク

女性の人権を軽視する宗教ではないことを示す狙いも込められているようだ。

ハイドパークの北に位置するベイズウォーター地区は中東やインドなどからの移民が多く、安いホテルやレストランが軒を連ねる庶民的な街だった。昨年秋、再訪してみると、街の様相は大きく変わっていた。通りにはしゃれた外装の美術品やアクセサリーの店が並び、ホテルは三ツ星、四ツ星クラスにグレードアップされ、室料もはねあがっていた。

いま一つ驚いたのは、レバノンなど中東料理の店だけでなく中華料理店までが、イスラム教の戒律に則って処理した肉のみを用いている「ハラル(Halal)」の看板を大きく掲げていることだ。移民系住民や観光客を含めて、イスラム教徒の客がレストラン業界で重みを増してきた反映であろう。この街で開かれる装飾品や美術品の蚤の市はエスニック色で人気を呼び、大勢の若者や観光客でにぎわう。ベイズウォーターはファッションの発信地としても知られるようになった。



Halal レストランが軒を連
ねるベイズウォーター

変化は、郊外に新設されたショッピング・モールでも実感した。モールの中を歩いていたら、かつてスコットランドで立ち寄ったことのあるウール製品の老舗と同じ名前の店が目についた。店内に入ると中年の女性が対応に出たが、英語にネイティブとは思えないアクセントがある。思い切って出身地を聞いたら、ポーランド人であり、この店の責任者だという。ポーランドから出稼ぎに来て、洋品店などで懸命に働いて専門知識や接客のノウハウを身に付け、この店を任せられるようになった。「英国にはポーランドにはないチャンスがある。不況でポーランドに帰ったものの、またこ

ちらに戻っている人が少なくないのは、生活水準に大きな差があるため」と彼女は話した。事実、08年から09年にかけて不況の影響で落ち込んだポーランドからのネット移民数が10年になって再び増え始めた。政府統計局のデータによると、10年末現在、英国に居住者するポーランド国籍保有者は前年比2万5,000人増の約54万5,000人になった。

このショッピング・モールに限らず、ロンドン市内の商店やレストランに移民系従業員が増えたのは確かだ。知人のカーペット製造会社元社長、デービッド・メルボーンさん(David Melbourne)と妻のリンダさん(Linda)によると、一流店が軒を連ねるボンド・ストリートでも最近では英語がまともに通じなかったり、大陸とは異なる英国式洋服サイズをきちんと理解していないために、商品の説明ができない店員が珍しくないという。

第2章 キャメロン政権の新移民政策

1. 政策の柱

キャメロン政権の移民政策の基本路線は、「英国社会に貢献する者のみを受け入れ、社会保障負担を増やす者や英国の社会秩序と文化を尊重しない者は受け入れない」ということである。

「英国社会に貢献する者のみを受け入れる」という方針は労働党政権の後半を担ったブラウン首相も掲げていたものの、実効性は薄かった。キャメロン政権は移民削減を財政再建とともに内政の最重要課題に据え、削減の数値目標を掲げて具体的な規制策を次々に打ち出している。その内容は下記のように要約できる。

- (1) 現政権任期末の2015年までに、欧州域内からの移住者も含めて移民の流入規模を年間10万人未満に削減する。
- (2) 暫定措置として10年7月から11年3月末までの欧州域外からの受け入れ上限を2万4,100人に設定する (= capping)。
- (3) 11年4月以降は欧州域外からの受け入れ上限を恒久的措置として設定する。
- (4) 欧州域外からの就労許可要件のポイント数を引き上げ、家族の入国も制限する。
- (5) 欧州域外からの留学のための学生ビザ発給と受け入れ校のスポンサー(身元保証)資格の審査を厳格にし、学生ビザを悪用した不法就労を防止する。学業終了後の就職活動のための滞在延長制度を廃止する。
- (6) 欧州域外から呼び寄せた扶養親族に対する社会保障の適用凍結期間を変更し、現行の入国から2年間を5年間に延長する。
- (7) 国境警備警察を新設し、不法入国や不法滞在の取締りを強化する。

2. ターゲットは欧州域外

2011年に入ってから動きも含め、これら削減策の内容をやや詳しく検討してみる。まず(1)の移民の流入規模を年間10万人未満に減らすという数値目標だが、前述したように欧州域内からの流入は規制できないので、その実現は容易ではない。11年8月の政府統計局(ONS)の発表は首相の公約に冷水を浴びせる結果となった。10年の移民のネット流入数(調整前の暫定値)が23万9,000人と前年を21%も上回り、過去5年で最多となったからだ。主な理由は、不況のために英国人の国外移住が減少したことと、中東欧8カ国からの労働移民とその家族の流入が持続していることである。

04年第一4半期に英国内で就労していた中東欧出身者は約5万2,000人であったのが、08年の第三4半期には10倍近い50万4,000人に膨れあがった。その後、不況の影響で47万人前後に減ったものの、10年初めから再び増勢に転じ、11年第二4半期には65万1,000人と60万の大台を超えた。

拡大前のEU加盟国から英国への移民に高スキル労働者や高学歴の専門家が多いのに対し、中東欧からの移民の大半は低スキル労働者である。英国の低スキル労働者の約20%を外国人が占めているが、主たる担い手は中東欧からの移民であり、その比率はこの10年で倍増した。だが、欧州域内からの移民の流入規制ができない以上、公約の数値目標を達成するには欧州域外からの移民を減らすほかない。

域外からの低スキル労働者の受け入れは労働党政権時代からすでに停止されている。ポイント制に基づく欧州域外国民対象の就労ビザには、第一階層ビザ(Tier 1 Visa)と第二階層ビザ(Tier 2 Visa)の2種類がある。第一階層ビザは、高度技能者や投資家・企業家、国際級のスポーツ選手や芸術家、聖職者などが対象。第二階層ビザは雇用主が身元保証人(sponsor)となっている技能労働者に発給される。

ティリーザ・メイ内務相(Theresa May)は10年11月、第一階層と第二階層を合わせた11年4月以降の欧州域外からの移民の受け入れ上限を、前年比6,300人減の年間2万1,700人に設定すると発表した。その枠には高スキル労働者のほか医師や看護師など医療関係者、IT技術者や科学

者など欧州先進国で慢性的不足状態が続いている職種が含まれる。政府は第二階層のビザ審査に際して、身元保証の企業を厳しくチェックするとともに、語学力が不足している場合は第一階層の高度技能者と認めないことも決めた。

経済界からの要請で、多国籍企業従業員の社内転勤（ICT）に伴う入国・就労については従来通り別枠で対応することとし、受け入れの上限を前年並の年間2万2,500人に設定した。ただし、ICT該当者であっても2年以上滞在する場合は年収要件を2万4,000ポンドから4万ポンドに引き上げた。滞在期間が1年未満の場合は、2万4,000ポンドに据え置いた。きめ細かい要件設定からは、少しでも労働移民を減らそうとする政府の執念がうかがえる。

新規流入の上限設定に加え、既住の移民が配偶者や子供などを呼び寄せる「家族結合」のためのビザ発給要件も厳しくした。10年の家族結合ビザ発給数は4万8,900にのぼった。うち4万500が配偶者、残り8,400が他の扶養親族である。まず移民が配偶者や婚約相手呼び寄せるには、本人の年収が5,000ポンド（11年10月の為替レートで約60万円）を上回っていることを要件に加えた。理由は、それ以下の収入では配偶者ともども社会保障の世話になる可能性が強いからである。また、配偶者が永住権を取得するには、英語能力のテストに合格することを義務付けた。ブリュッセルに本部を置くNPO「移民政策グループ(Migration Policy Group)」の調査によると、英国は移民の配偶者に永住権を認める順位では欧州と北米合わせて31カ国中、下から4番目の28位であるのに、語学テストの内容は他のEU諸国や米国、カナダに比べてずっと難しいという。

さらに11年7月、内務省は親族への社会保障適用の凍結期間を現行の「入国から2年間」を同5年に延長する方針を決めた。その狙いは5年以内の短期就労で入国した外国人とその家族が永住するのを防ぐことにある。同じ7月、ダミアン・グリーン(Damian Green)移民相は、移民が高齢の親など扶養を要する親族を呼び寄せること自体を規制する方針を示した。理由は同じく社会保障制度の悪用防止である。同移民相は「移民が英国の納税者に自分の親を扶養させるのは筋違いである。親を呼び寄せるのではなく、生活費を送金すべきだ」と述べた。

留意すべきは、こうした関係閣僚の強硬姿勢の裏にはキャメロン首相が政権発足直後に打ち出した財政再建策がある。その概要は「今後4年間に合わせて810億ポンド（11年10月の為替レートで約9兆7,200億円）を節減して財政赤字と国家債務を縮小する」というもので、その実現に向け公的部門の人員削減、福祉の切り詰め、付加価値税の引き上げなど国民に負担を求める施策が盛り込まれている。それだけに、「税金でまかなう社会保障や教育が外国人によって食い物にされている」との不満を抑えなければならない事情がある。つまり、キャメロン政権にとって、財政再建と移民規制は切り離せない一体的な政策として実施されているのだ。

3. 留学生の受け入れを大幅制限

英国は米国に次ぐ留学大国である。政府統計局によると、2009年には語学学校から大学、大学院まで合わせて34万1,300人が学生ビザで入国した。その数から帰国者を差し引いたネットの滞在者増は2010年現在で22万8,000人にのぼり、その78%が欧州域外の出身者となっている。多数の留学生が学業終了後、英国にとどまって就労し、家族を呼び寄せて永住している。学生ビザによる入国者は労働移民を上回り、内務省は学生ビザが永住権取得の主要ルートになっているとみている。

メイ内務相は10万人未満の数値目標を達成するには欧州域外からの留学生の入国規制が不可欠として11年3月、具体的な措置を発表した。それによると、域外からの学生ビザによる入国者を年に8万人減らし、15年までに計40万人の外国人学生を削減する。また、語学学校や大学などの身元保証資格(Sponsor License)の審査を厳格化 学生の英語能力要件の強化 学生の

アルバイトを制限 学生の配偶者など家族の入国を規制 原則として就学期間を3～5年以内に限定 学業終了後の就職活動のための滞在延長を原則的に認めない - などを盛り込んだ法改正を行う方針も公表した。

内務省は法改正の理由について、「学生ビザを悪用して不法就労する偽装学生の入国を防がなければならない。こうした違法行為を黙認する学校は閉鎖するしかない」と説明した。さらに、「欧州域外からの学生が減っても、英国内と他の欧州諸国からの入学生が増えて、80%程度は穴埋めができる」との見通しも示した。

～ の改正法は11年4月に発効した。だが、数値目標や学業終了後の就職活動のための滞在禁止に対しては、「留学生を他国に奪われてしまう」と教育界から強い反発が出た。全国合わせて約700を数える語学学校や予備校、短大、大学は英国経済に年間400億ポンドの貢献をしている。大学の授業料を例にとれば、英国人の学部学生が年間3,290ポンドであるのに対し、欧州域外の留学生は平均2万ポンド払っている。大多数の大学にとって、留学生からの授業料収入は公的な補助を上回っている。

10年10月、キャメロン政権は財政再建のために高等教育部門への公的補助を40%削減することを決定した。これを受けて大学は英国人学生の授業料を一挙に年9,000ポンドに引き上げると発表したが、学費の大幅アップに反発した学生たちは全国各地で大規模な抗議デモに決起した。学生たちに呼応するように、英国私立学校協会(The Association of UK Private Schools and Colleges)は、「政府による留学生規制が実施されれば、限られた有名校を除いて、語学学校、短大、中小の大学は大きな打撃を受け、閉校を余儀なくされる場所も出てくる」として提訴も辞さない方針を決めた。

教育界の反発を受けて、メイ内務相は今後5年間の域外留学生の削減幅を23万人に下方修正した。これにより年間の削減幅も8万人から4万6,000人になった。内務省は数値目標を修正したものの、違法行為は厳しく取り締まると表明し、改正法発効後の約2ヵ月間にマンチェスター市内の大学予備校など7校のスポンサー資格を剥奪したことを明らかにした。また内務相は留学生減少により教育産業が5年間に受ける経済的損失を24億ポンドと算出したが、大学側からは「損失はその額を遥かに上回る」と反論が続出し、政府と教育界の対立は続いている。

第3章 移民規制策の背景と「移民問題」の検証

1. 世論調査は規制支持が多数?

キャメロン政権発足後の11年2月に行われた二つの世論調査からは、英国で移民に対する風当たりが強まっているように思える。

まず反極右の民間組織「Searchlight Educational Trust」の委嘱で11年2月に英国籍を有する成人5,000人を対象に実施された調査結果では、「移民は英国にとって望ましくない」と答えた者が白人で63%、アジア系で43%、黒人で17%だった。また、移民の流入を恒久的あるいは少なくとも国内経済が好転するまで停止すべきと答えた者は白人で34%、アジア系で39%、黒人で19%で、白人よりもアジア系の方が規制支持が多かった⁽²⁾。

同じ2月、米国の「German Marshall Fund」と英国の「Barrow Cadbury Trust」の両財団が米国、カナダ、英国、フランス、ドイツ、イタリア、スペイン、オランダの8ヵ国で移民問題をテーマに世論調査を行った。調査対象は一番少ない国で1,000人だった。

まず、「国内に移民が多すぎる」と答えた者は英国が最多の59%にのぼったのに対し、移民が総人口に占める比率が英国よりも高いドイツ、オランダはいずれも27%だった。「移民は国にと

ってプラスというより重荷」と答えた者が英国では3分の2に達したが、米国と他の欧州5カ国では50%だった。さらに、「合法的移民であっても、医療保険や公的補助のある教育の恩恵に預かる権利を認めるべきでない」と答えた者が英国では25%であったのに対し、他の欧州5カ国では1%～5%だった。

キャメロン政権にとってこうした世論調査が追い風になっているのは事実だが、調査のやり方や数字の信憑性に疑問を投げかける向きも少なくない。辛口のコラムニストとして知られるゾウィ・ウィリアムズ（Zoe Williams）さんにいわせれば、各種世論調査で用いられる「移民」の定義が明確でない。問われる側の反応は質問の言い回しで変わってくる。普通の市民が「移民」について意見を求められて、まず思い浮かべるのはニュースなどで取り沙汰される不法移民や移民による犯罪である。だから、「移民」に否定的な反応を示す。ところが、自分たちが個人的に知っている移民系の人々、たとえば病院の医師や看護師には好感を持っている。留学を終えた後、英国で職に就いた移民も概して評判がよい。それなのに、こうした身近に知っている移民への好感情は世論調査に反映されないというのだ。

ウィリアムズさんは移民に関する統計にも問題が多いと指摘する。いずれの統計にも例外なく「注意」や「ことわり」が付されていて、各種統計を付き合わせると数字に大きな開きがあり、一致したためしがない。とりわけ地方単位の統計は粗末なものが多く、デボン州のある自治体の統計は「当地域の移民数は4,000人」としておきながら、誤差の範囲も4,000人と付記していたという⁽³⁾。

専門研究者も世論調査に示された数字が必ずしも国民の考えを正確に反映したものではないと指摘する。オックスフォード大学移民問題研究所（The Migration Observatory）のスコット・ブラインダー博士（Scott Blinder）は論文で、各種世論調査の問題点を具体的に洗い出している。まず、辞書の定義では、移民は「外国に移って定住する人」を指す。ところが政府統計局は1年以上、英国に滞在する者をすべて移民とみなす。そのため、ごく限られた年数の滞在を予定している人まで「移民」に含まれてしまい、調査の信頼性が損なわれる。また、政府統計の算定対象は合法的移民のみで不法移民を含まないことも、混乱を生む要因になっている。11年2月、ある調査機関が合法的移民と不法移民に分けて意見を聞いたところ、不法移民に対しては全体の3分の2が「望ましくない」と答えたのに対し、合法的移民の受け入れに反対する者は36%であった。また07年に行われた別の調査では、移民を職業、入国目的などでグループ分けして受け入れの賛否を聞いた。その結果、受け入れ賛成が医師、看護師では72%、介護士で51%にのぼった。留学生も賛成が圧倒的に多かった。博士はこうした分析結果を踏まえ、「世論を公共政策に有意義に反映させるためには、調査の質の向上が必要だ」と指摘している。キャメロン政権の留学生削減策にも言及し、「10万人未満という数値目標を達成するためであり、国民世論と政策の間にずれがある」と述べている⁽⁴⁾。

2. 移民雇用の実態

政府統計によると、2010年の新規就労者の3人に1人が外国生まれの移民であった。これをとらえ、保守系NGO「移民動向監視（Migration Watch）」のアンドリュー・グリーン（Andrew Green）会長は「労働移民の増加が英国人の雇用に悪影響を及ぼしている事実が明示された」と述べた。

10年の英国の失業率は7.7%で、16歳～24歳の若者では20%を超えた。若年失業者は11年に入っても増え続け、10月には99万1,000人に達した。英国のタブロイド紙は「高失業率は移民に職を奪われた結果」と報じるが、新規就労者の大半が中東欧など欧州域内からの低スキルの労働移

民であり、域外からの移民に失業増の責めを帰す主張には疑問がある。10年11月、テレグラフ紙は欧州域内出身と域外出身に分けて、移民の就労数が多い職種を報じた。それによると、欧州域内移民の18%が工場勤務の低スキル労働者、12%が同じく工場勤務の中スキル労働者、その後の3, 4, 5位は同率の8%で農場での収穫作業、道路清掃などの単純労働従事者であった。他方、域外出身者は医師の22%をトップに調理師19%、看護師・IT専門家・自然科学系研究者がいずれも16%の順になっており、専門技術者や高度技能者が全体の89%を占める。医師と看護師はインドやパキスタン、アフリカ出身者が多く、英国の国民医療サービス(NHS)は移民の医師・看護師に支えられているといっても過言ではない⁽⁵⁾。

英国人の知人に「地方の雇用状況も見た方がよい」と勧められ、イングランド南西部のコーンウォール州(Cornwall)を訪ねた。穏やかな気候と美しい海浜に恵まれた同州の主要産業は観光と水産である。観光の中心地はかつて陶芸家のバーナード・リーチや彫刻家のバーバラ・ヘップワースが住んだことでも知られるセントアイブズ(St. Ives)である。海岸部やなだらかな丘沿いにホテルやレストランが軒を連ね、夏場は国内だけでなく欧州各地からの客で賑わう。大手ホテルの責任者に聞くと、ホテルやレストランの従業員の10%以上がポーランド人で占められている。その理由は、「ポーランド人は勤勉で、繁忙期の残業も嫌がらない」からだという。州内の農園も植付けや収穫作業はポーランドからやってくる季節労働者の手を借りており、ポーランド人は農業分野でも不可欠の人材となりつつある。

英国の水産業は価格の安い輸入品の流入やEUの共通漁業政策(CFP)に基づく他国漁船の漁場乗り入れによる資源の減少などで急速に衰退した。戦前5万人を数えた漁業従事者はいま1万人を割り、存亡の危機に直面している。それでもコーンウォールはカレイ、タラ、エビなど産品の質のよさで知られ、英仏海峡に面したニューリン(Newlyn)は国内2位の水揚げを維持している。

漁船が繫留された海岸で作業中のピーター・ダウニングさん(Peter Downing, 62歳)が取材に応じてくれた。数年前に海上の仕事进行、現在は複数の漁船の操業管理と機器保守を任されている。ダウニングさんが担当する漁船は1隻あたり4~5人編成で操業するが、船長以外の乗組員のほとんどが外国人で占められている。出身国はウクライナ、ポーランド、タイ、ベトナムなどだ。ニューリンでは数百人の出稼ぎ漁師が働いていて、彼らの応援抜きでは漁業が成り立たなくなっている。理由は、英国の若者が「危険で辛い漁師の仕事を嫌う」からだ。

漁船の仕事は10日働いて10日休み、再び10日勤務のローテーション方式となっている。漁獲の売り上げは船主(船長を兼ねる場合が多い)が60%、乗組員が40%の比率で配分する。乗組員1



「出稼ぎ漁民なしで操業はできない」と語るダウニングさん(Newlynで)

人あたりの月収は1,600~1,700ポンドだが、出身国の所得水準に照らせばよい収入といえ、東南アジアからの漁師たちは身元保証付の技能労働者の資格で入国・就労している。ダウニングさんは、「ニューリンの漁業が生き延びるためには外国人の力を借りるほかない。英国伝統のフィッシュ・アンド・チップスが食べられなくなるのは寂しいからね」と冗談を飛ばして作業に戻った。

コーンウォール州の保守党支部長であるデレク・トーマス氏(Derek Thomas)は「個人的見解」と断ったうえで、書面での移民問題に関する質問に答えてくれた。同氏は「州内でも移民が増え続けて、医療や

住宅など公的サービス部門で地元自治体に重圧がかかっている。移民の流入規制は必要だ。最も効果的な対応は、移民の本国が（出稼ぎに行かなくても済むように）経済発展にもっと力を入れることと、英国内で移民の雇用を減らすことであろう」と述べ、キャメロン政権による規制の正当性を主張した。

だが、移民をめぐるトーマス氏の見解と、移民を雇用している地元のホテル業界や漁業関係者との間には、世論調査の場合と同じように「移民像」のずれがあるように思える。ただし、筆者が移民一般ではなく出身国や業種を特定して質問していれば、トーマス氏から違った内容の回答を引き出せたかも知れない。その点の反省を付記しておきたい。

3. 人口爆発の予測は正しいのか

キャメロン政権成立後、移民規制にからんで論議を呼んだテーマがいま一つある。「移民増の結果、英国は近い将来、人口過密に陥る」という主張である。

その根拠となったのは、政府統計局（ONS）が10年4月に公表した人口予測である。1990年に5,720万人であった英国の総人口は、97年から続いた移民流入増の影響で2010年には6,220万人（推計値）となった。移民家庭の出生率が高いので、総人口は29年に7,000万の大台を超え、33年には7,160万人に達するというのである。

BBCは「迫りくる人口圧力」と題してこの問題を特集番組で取り上げた。英国はいまでも島国マルタに次いで欧州で2番目に人口密度が高い。受け入れ能力がすでに限界近くに達している都市部の住宅、学校、医療機関、上下水道などのインフラは急激な人口増に対応できず、生活の質の低下が避けられない。さらに、二酸化炭素の排出増など環境への悪影響も懸念されると警告を発している⁽⁶⁾。

だが、ONSの予測の信頼性に疑問を投げかける声も多い。たとえば前述した保守党コーンウォール州支部長のトーマス氏も、「現在の人口増のペースに照らすと、1,000万人も増加するとは思えない。あの数字には同意できない」と述べた。

BBCが引用した研究機関「未来のためのフォーラム（Forum for the Future）」のレポート「増大する痛み - 英国における人口と持続可能性」を読むと、主眼は移民批判ではなく、経済・社会の運営やライフスタイルの根本的再検討の提案であることが分かる。レポートは人口増加のペースと規模に懸念を示しながらも、「問題の根源は、国民の高齢化を埋め合わせるために（移民受け入れによる）人口増に依存してきた経済モデルにある」と指摘する。具体的には、高齢者が社会に貢献できるような雇用制度の改革や環境への負荷が少ない住宅と交通システムの開発に取り組み、消費よりも生活の質を重視する経済モデルへ転換すべきだと主張している。政府に対しては、人口の増加分を国内各地に再配置して、インフラへの圧力を抑える施策を講じるよう求めている。また「英国では妊娠の約40%が計画性を欠いた形で生じている」との数字を示し、家族計画の普及に向けた啓蒙活動の必要性を訴えている⁽⁷⁾。

フォーラムのレポートは冷静な現状分析をもとに未来に向けて具体的な改革プランを提示しており、公平な立場でこの問題と向き合っているといえよう。また、BBCも報道の中に「ONSの予測の正確性には疑問符を付しておかねばならない」とのことわりを入れ、現政権と距離を置くことを忘れていない。両者の姿勢からは、無責任なポピュリズムとは異なる、英国伝統の「成熟した政治感覚」がうかがえた。

第4章 今後の見通し

それでは、キャメロン政権は「15年までに年10万人未満に削減」という目標を達成できるのでしょうか。

移民問題に詳しいシティ大学(City University, ロンドン市内の私立大学)のライザ・シュスター教授(Liza Schuster)は、「達成は難しい」と予測する。なぜなら労働移民の大半が欧州域内から流入していて、英国の規制が及ばないからだ。英国が欧州域内からの移民の流入を規制するにはEUを脱退するほかにないが、それは自国を孤立に追い込む自殺行為であり、選択肢となり得ない⁽⁸⁾。

欧州域外からの労働移民の大多数は企業内転勤者(ICT)であり、こちらも企業活動のグローバル化が進む中、規制は極めて難しい。医師や看護師、IT技術者などは欧州各国間で奪い合いが続いている職種であり、規制対象外としなければならない。経済が回復すれば、一般的な中スキル・高スキル労働力も不足することが予想される。連立与党の自由民主党(Liberal Democrats)は保守党に押し切られて数値目標に同意したものの、「行き過ぎた規制は企業利益を損なう」との立場を崩していない。自民党との不協和音が高まれば、政権基盤に響くことをキャメロン首相は考慮に入れなければならない。

そこで、政府が数値目標達成の好材料として目をつけたのが、欧州域外からの留学生である。域外からの留学生は数が多いので、ここを絞れば目標達成の可能性が高まるという計算である。だが、この策も壁にぶつかっている。高等教育部門は英国に多大の収入を呼び込む「輸出産業」であり、語学学校や短大、大学から強い反発が出ているのは前述した通りである。事実、政府は域外からの留学生の削減幅を当初予定よりもかなり狭める後退を余儀なくされた。

政府は合法的移民の流入規制に加え、不法移民や不法就労の摘発を強めている。また、永住権や英国籍の取得要件を厳しくする法改正も行った。だが、こうした措置による移民人口の抑制効果は限られている。労働力の国際移動は様々なファクターがからみあった複雑な事象であり、確たる将来予測は立て難い。だが、年に20万人規模の流入数を15年までに半減させることは、おそらく無理であろうと筆者は判断する。

結びに代えて

ロンドンの移民街やコーンウォールを訪ねて強く感じたことがある。キャメロン政権の移民規制策が実施に移されているにも拘らず、英国社会が伝統の開放性を失ってはいないことだ。

たとえば、ベルギーやフランスはイスラム系移民女性が公共の場でブルカやニキャブを着用することを法律で禁じたが、英国議会はそうした動きを見せていない。信仰や服装は個人の自由の範疇に属し、国が介入する領域ではないという合意が広く成立しているからであろう。

英国社会に程度の差はあれ人種差別があるのは否定できないが、各種世論調査では移民規制支持者も含めほとんどの回答者が徹底して暴力を否定している。ロンドン北部の事務所ですべった「トルコ人・クルド人協会(Daymer)」のタイラン・サバズ代表(Taylan Sahbaz)はクルド系移民2世で、英国の大学を卒業した。「私が非ヨーロッパ系の移民であることは外見で分かるし、イスラム教徒であることも多くの人知っている。でも暴力的攻撃はもちろん、侮辱的な言葉を浴びた経験はない」と語った。それだけに、11年8月にロンドンやパーミンガムで暴動が発生し、白人を含む若者たちによる略奪や放火などの無法行為が横行したことに多くの国民が深い衝撃を受け、「英国の恥だ」と憤ったのは当然であろう。

安っぽい場末であったベイズウォータを観光客や若者に人気のファッショナブルな街に変身させた移民たちの逞しい生活力と、それを許容し応援するロンドンの柔軟性にも強い印象を受けた。キャメロン首相がいかに「我々は多文化主義に与しない」と述べようとも、外国人を受け入れることで英国が豊かで多様な社会を築いてきたことは否定できない。

たとえば欧州きっての名門といわれる英王室の発祥の地がドイツであることは広く知られている。王家の名称は「ウィンザー家」(House of Windsor)だが、1917年以前はドイツ式の「ザクセ-コルブルク・ゴータ家」(House of Saxe-Corburg Gotha)であった。またエリザベス女王の夫君エディンバラ公はコルフ島で生まれたギリシャ王家の出身である。幼時から英国で育てられ、1947年に英国籍を取得し、女王と結婚した。

ガーディアン紙によると、キャメロン首相を含め与野党合わせて3党の党首も移民の血を引いている。首相の父方の祖先はユダヤ系ドイツ人で金融業を営んでいた。1850年代にドイツから英国に移り住み、1871年に英国籍を取得した。連立を組む自民党のニック・クレグ党首(Nick Clegg)の母親はオランダ人で、ロシア系英国人の父親と知り合い結婚した。また、労働党のエド・ミリバンド党首(Ed Miliband)の両親はともにユダヤ人で、父親はナチスが占領する直前のベルギーから英国に逃れた。母親は戦後間もなくソ連支配下のポーランドから英国に移ってきた。

移民は労働力としてだけでなく、学術や芸術の世界でも英国に貢献しており、ノーベル賞受賞者の4分の1が外国生まれという。最近の例では、2010年に37歳でノーベル物理学賞を受けたコンスタンティン・ノボセロフ氏(Konstantin Novoselov)は英国とロシアの二重国籍を持つ。同じ年にノーベル経済学賞に輝いたクリストファ・ピサリデス氏(Christopher Pissarides)も英国とキプロスの二重国籍保有者である。さらにスーパーのTesco、衣料品などの小売大手マークス・アンド・スペンサー(Marks & Spencer)、格安便航空会社のイーजी・ジェット(easyJet)の起業者はいずれも移民である。ある経済学者の調査によると、リーマン・ショック後の不況の中で、移民による新規企業の立ち上げ数は非移民系英国人の約2倍に達しており、移民は英国経済の再生にも貢献しているという⁽⁹⁾。

英国は植民地支配の負の歴史を有すると同時に、一度も全体主義の毒に染まったことのない強靱な市民的民主主義と、多くの亡命者や難民を受け入れる人道主義を維持してきた。帝国の栄光を失って久しいいまなお、労働移民だけでなく留学生や優れた研究者、一流の芸術家やスポーツ選手などを世界各地から引き寄せせる力を失っていない。それは英国にとってかけがえのない資産であり、強みである。

キャメロン政権の移民規制策の成否の如何を問わず、多くの人々が様々な目標をもって英国を目指す流れはこれからも途絶えまい。「未来のためのフォーラム」が提言したように、英国が持ち前の柔軟さで新しい経済モデルの構築に取り組み、開かれた多文化主義を維持することを願って、この小稿の結びとする。

[注]

英国の移民動向の詳細は下記を参照。

‘International Migration and the United Kingdom - Report of the United Kingdom SOPEMI Correspondent to the OECD’, 2010

The Guardian (電子版), 26 February 2011

The Guardian (電子版), 7 September 2011

Scott Blinder, ‘Public Opinion and Public Policy: Complexities of the Democratic Mandate’,

The Migration Observatory, University of Oxford, October 2011

The Telegraph (電子版), 24 November 2010

BBC World Service (電子版), 19 April 2010

Growing Pain - Population and Sustainability in the UK, Forum for the Future, June 2010

(www.forumforthefuture.org)

2011年9月, ロンドンの City University で行ったインタビュー。

The Guardian (電子版), 16 April 2011