

国境を越えて移動する人びとの社会的保護

——序論——

佐藤千鶴子

はじめに

本書は、南部アフリカ地域¹⁾の国際移民（以下、移民）に焦点をあて、彼（女）らの社会的保護をめぐる制度と実態を考察しようとするものである。社会的保護とは、「人びとの福祉と生計にかかわるニーズと権利」を守ること（Sabates-Wheeler and Feldman 2011, 14）、あるいは、「雇用、ヘルスケア、教育のような分野で資本主義経済から生ずる社会的リスクに対処するための戦略」（Faist et al. 2015, 194）などと定義される、人びとの社会的な権利と厚生に関わる包括的な概念であり（Van Eck and Snyman 2015, 297）、社会保障と社会福祉の政策に加え、雇用、ヘルスケア、教育、住宅、貧困削減のための政策や制度を含んでいる。また、ここで想定される保護の内容には、国家によって提供される公的な社会的保護政策を通じたもののみならず、個人が資源やネットワークを動員して実現する非公式な保護も含まれる（Avato, Koettl and Sabates-Wheeler 2010; Bilecen and Barglowski 2015; Levitt et al. 2017）。

1) 南部アフリカ地域について厳密な定義は存在しない。本書では、歴史的な経緯や先行研究の慣例などをふまえて、現在の南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community: SADC）を1980年に結成した当初の加盟国（アンゴラ、ボツワナ、レソト、マラウイ、モザンビーク、エスワティニ（当時はスワジランド）、タンザニア、ザンビア、ジンバブウェ）にナミビアと南アフリカを加えた11カ国を指すものとする。なお、SADCの結成当初の名称は、南部アフリカ開発調整会議（Southern African Development Coordination Conference: SADCC）である。

従来、社会的保護の主たる提供者は国家であり、その社会政策、とりわけ社会保障（社会保険）政策と社会福祉（公的扶助）政策が研究者らによる分析の対象となってきた。前者は成員からの拠出金を財源とする相互扶助の仕組み、後者はおもに税金を財源とする経済的な困窮者救済のための仕組みである。国家による社会的保護政策の対象はもともと国民国家の成員である国民や市民権の保有者に限られていたが、移民の増加とともに、国境を越えて移動する人びとの社会的保護をめぐる問題にも関心が向けられるようになった。ただし、少数の例外（宇佐見 2019; Van Eck and Snyman 2015）を除き、その多くはアメリカ（堀 1994; Levitt et al. 2017）やヨーロッパ（久塚 1992; Bommers and Geddes 2000; Faist et al. 2015; Bilecen 2020）、日本（堤 2008; 高谷 2015）など、いわゆるグローバルノースの高所得国に移動した移民を対象としている。

そもそも移民研究は、経済協力開発機構（OECD）加盟国を中心とする高所得国への移民を中心に発展してきたといえるが、20世紀末以降、グローバルサウスにおける国境を越えた人の移動も活発に行われている（De Haas, Castles and Miller 2020）。国際移住機関（IOM）と世界銀行による移民の数に関する推計値には大きな開きがあるものの、いずれの機関も、今日、アフリカやアジアなどの低・中所得国に暮らす移民が移民全体のなかで大きな割合を占めるという点では一致している。国際移民統計に含まれる難民も、大多数が低・中所得国で庇護を受けている²⁾。国境を越えて移動する人びとの目的地は、かつてよりもはるかに多様化しており、「南」から「南」への移動や、グローバルサウスの移動先国における移民の社会的保護についても考察していく必要がある。本書の目的は、サ

2) IOMが隔年で発行している『世界移住報告』の最新版（2024年）は、2020年時点での移民（3カ月～1年の短期、1年以上の長期に国籍国外に居住する人）を2億8100万人、世界人口の3.6%と推計している（McAuliffe and Oucho 2024, 6）。他方、世界銀行の『世界開発報告2023年——移民、難民、社会』は、国籍国外に居住する移民を1億8400万人、世界人口の2.3%と推計する。世銀は、移民の40%がヨーロッパや北米、東アジアなどの高所得国に住む一方、43%はアフリカやアジアなどの低・中所得国、17%が湾岸諸国に住むと推計している。難民は全体の7割以上が低・中所得国で庇護を受けており、低・中所得国に住む移民の3人に1人以上が難民である（World Bank 2023, 1-2）。

ハラ以南アフリカで最も多くの移民を受け入れている南アフリカに³⁾、近隣に位置するモザンビークとマラウイから国境を越えて移動した人びとの社会的保護にかかわる制度、実態、課題を明らかにすることである。モザンビークとマラウイは、1人当たりの国民総所得（GNI）が南アフリカの10分の1から15分の1に過ぎず、19世紀末から1世紀以上にわたり、南アフリカへ多くの移民労働者を送り出してきた国である⁴⁾。両国から南アフリカへの移民労働は、グローバルサウス内部における移民の社会的保護を考える際の好事例である。

とはいえ、グローバルサウスにおける移民の社会的保護に関する研究はまだ少ない。そのため、本章ではヨーロッパや北米の移民研究を手掛かりに、国境を越えて移動する人びとの社会的保護に関する分析視点と研究課題を整理し、そのグローバルサウスへの適用について検討する。以下、第1節では、移民の社会的保護とは何か、先行研究をもとにその概念的な定義を検討し、国民国家単位の社会政策との違いを考察する。第2節では、社会的保護政策の主たる提供者である国家が、国民国家の枠組みの外に位置づけられる移民に対して社会的保護を提供する根拠がどこにあるのか、また、この議論を途上国へ適用する際の留意点は何かについて考察する。第3節では、移動先の国家が提供する公的な社会的保護の制度以外で、移民の社会的保護を実現する行為主体や戦略にはどのようなものがあるのかを検討する。以上をふまえて第4節で南部アフリカの事例を分析するための視点を提示し、最後に第5節で本書の構成を述べる。

3) 2020年時点でのサハラ以南アフリカの移民受け入れ国は、数が多い順に南アフリカ（286万人）、コートジボワール（256万人）、ウガンダ（172万人）となっている。なお、南アフリカへの移民のおもな出身国はジンバブウェ、モザンビーク、レソト、マラウイといった南部アフリカ諸国であり、コートジボワールは移民の半数がブルキナファソの出身、ウガンダは南スーダン難民が多数を占めている（UNDESA 2020）。

4) 2022年の南アフリカの1人当たりGNIは6780ドル、対してマラウイは640ドル、モザンビークは440ドルである（<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD> 2024年5月16日アクセス）。また、2020年のストック値で最も多くのモザンビーク人がいる外国は南アフリカ（35万人）、ジンバブウェ（12万3000人）、ポルトガル（8万人）、マラウイ人についてはジンバブウェ（10万8000人）、南アフリカ（9万4000人）、モザンビーク（6万3000人）となっている（UNDESA 2020）。

当初、移民の社会的保護に関する研究は、移民国家としての成り立ちをもつアメリカ、そして第二次世界大戦後に受け入れた外国人労働者が定住したフランスやドイツなどのヨーロッパ諸国を対象に、社会保障や社会福祉の研究者により、各国の社会保障制度が外国人に対してどれだけ開かれているかという問題設定のもとに行われてきた（久塚 1992; 堀 1994; 堤 2008; Bommès and Geddes 2000）。それに対して、移民研究の立場から、移民の社会的保護を実現するためにはどのような制度が必要か、との問題意識に基づく研究が2010年代に登場した。こういった研究の最初の成果のひとつが、アバトとサバテス=ウィーラーらによるものである。彼女たちの研究グループは「国際移民のための社会的保護」と題する共著論文（Avato, Koettl and Sabates-Wheeler 2010）を学術雑誌に発表し、学術書『移住と社会的保護——国境を越えた社会権の主張』（Sabates-Wheeler and Feldman 2011）を刊行した。

アバトとサバテス=ウィーラーらは、移民の社会的保護の構成要素として4項目を挙げた。第一が、移動先国と出身国の双方における公的な社会的保護の制度へのアクセスの有無である。ここには、出身国における社会保障の権利や給付を移民が移動先国でも享受できるか否かという、権利のエクスポータビリティ（exportability）の問題が含まれる。第二は、移動先国と出身国の間で社会保障に関する権利のポータビリティ（portability）が存在するか否かである。第三は、移動先国において移民がどのような条件下で労働市場に参入が可能かという点である。とくに二国間協定や多国間協定を通じた雇用斡旋過程を分析する必要があるという。最後に第四は、移民と家族を支援する非公式なネットワークへのアクセスの有無である（Avato, Koettl and Sabates-Wheeler 2010, 456; Sabates-Wheeler and Feldman 2011, 21-22; Sabates-Wheeler, Koettl and Avato 2011, 93-94）。

彼女たちの研究は、ヨーロッパ内などの高所得国間の移動、グローバルサウスからグローバルノースへの移動、グローバルサウス内部の移動の3つの移動パタ

ーンを扱っており、対象事例が包括的であることに特徴がある。移民の出身国と移動先国、両方の政府による公的な制度の分析に焦点を当てた彼女たちは、社会保障や社会福祉の制度のみならず、移動先国政府の移民政策を分析することが重要であると主張した。その理由は、移民の社会的保護が、移動先国において移民がおかれている地位、とくに労働市場における地位に究極的には依存していると考えたためである。つまり、移民が移動先国に合法的に滞在し、合法的に就労する権利を得ているか否かが、移民による公的な社会的保護の制度へのアクセスを規定することになる。それゆえ、彼女たちは普遍的人権の理念に沿った移民政策を提唱しつつ、移民の社会的保護のためのより現実的な政策上の選択肢として、二国間協定や多国間協定、地域機構内部の取り決め、外国人労働者向けの就労ビザの導入を提言する (Avato, Koettl and Sabates-Wheeler 2010, 464-465)。

さらに、アバトとサバテス=ウィーラーらは、グローバルサウス出身の移民にとっては、国境を越えて行う移民労働そのものが「社会的保護の道具のひとつ」であると述べて、社会的保護としての移民労働という考え方を提起した (Avato, Koettl and Sabates-Wheeler 2010, 464)。移動先国で移民として就労すること、そして移民が送金を通じて出身国に残る家族の生活を支えることで、出身世帯の社会的保護が実現されるというのである。彼女たちはこの点について深く掘り下げることはなかったが、後の移民研究者は移民を考察の出発点とし、移民自身が社会的保護を実現するためにどういった制度や資源を動員しているかという問題意識のもと、研究を展開してきている。そこでは、出身国と移動先国の両方に帰属意識や生活空間が広がる、トランスナショナルな存在として移民を捉えようとする視点が強調されることになる (Vertovec 2009)。

ヨーロッパ在住の移民を対象にそのような研究を行ってきたのが、ファイストラの研究グループである (Faist et al. 2015)。彼らは、移民の社会的保護の研究を「トランスナショナルな社会的保護 (transnational social protection: TSP)」の研究として設定した上で、それが社会保障と社会福祉に関する政策や制度のみならず、移民個人が出身国と移動先国の両方で築くネットワークを駆使して行使する戦略からも成り立っているとし、TSPの研究とは「公式なTSPと非公式なTSPの集合／組み合わせ (アッサンプラージ)」(Bilecen and Barglowski 2015) の内容を明らかにすることであるとした。

ファイトらのグループは、ヨーロッパにおける3つの移動先国と出身国の組み合わせからなる3つの事例に関して、移動先国と出身国の双方で移民と出身世帯のマッチング調査を実施した。これらの事例は、移動先国における移民の法的地位（市民権保持者、定住者、非正規移民、難民、庇護申請者など）によって利用可能な公的な社会的保護の制度が異なることを示した。さらに、移民が行使する非公式なTSPの戦略は公式なTSPを補完する役割を果たしていた（Faist et al. 2015, 196-197）。彼らはまた、社会的保護の提供が移民から出身世帯への送金を通じて一方的に行われるのみならず、出身世帯の側も移民に対して子どもの養育などを通じて社会的保護を提供するとし、社会的保護としての移民労働という考え方に新たな視点を付与した（Bilecen and Sienkiewicz 2015; Bilecen 2020; Dankyi, Mazzucato and Manuh 2017）。これは、女性移民の増加に伴う現象として限定的に議論されることの多かったグローバル・ケア・チェーンを（Hochschild 2000）、TSPという概念を用いることで、移民と出身世帯の間に存在するトランスナショナルな相互依存の関係性の一部として、違う形で捉えようとしたものといえるだろう。

また、北米を中心に移民の社会的保護について研究してきたレビットらの研究グループもTSPという概念を使い、TSPを考える際には、国家、市場、NGO／市民社会、親族／個人という4つの要素からなる資源環境（resource environment）をみる必要があると主張した（Levitt et al. 2017）。TSPの研究者は、移民がどの資源へのアクセスをもち、どういった組み合わせの資源を活用して、どのような保護を得ているかを明らかにすることになる。アメリカに住むメキシコ出身の非正規移民を事例とするレビットらの研究では、国家の制度へのアクセスは限られており、移民は市場、NGO／教会、個人のネットワークから複数の資源をかき集めて保護を実現しようとする。だが、それぞれの資源は脆弱で、提供される保護の内容も薄いものであるという特徴がある。より最近の論文では、TSPと福祉国家による社会的保護の違いを考察し、前者の特徴は関与する主体と機会が複数であること、そして個人と家族が果たす役割が重要であることだと述べている（Gray and Levitt 2022）。

以上のように、ヨーロッパと北米における3つの移民研究グループの研究成果から、移民の社会的保護に関する研究が取り組むべき対象と課題は次のようにま

とめることができる。移民の社会的保護に関する研究は、移動先国の社会保障制度が外国人に対してどれだけ開かれているかを出発点にしていたが、2010年代以降、移民研究者は、移民の社会的保護を実現するための制度構築という観点からこの問題にアプローチするようになった。さらに、移動先の国家が提供し得る公的な社会的保護の制度の限界、そして出身国と移動先国の双方に生活空間が広がるトランスナショナルな存在としての移民が意識されるようになり、TSPという研究領域が生まれた。

TSPの最大の特徴は、社会的保護の提供源が移動先の国家による公的な制度に限られず、多元的であることにある。TSPの中身には、移動先国と出身国の双方に存在する公式・非公式両方の制度と資源に加えて、トランスナショナルな生活環境において移民が取り得る戦略が含まれる。また、移民の社会的保護の研究、その一領域であるTSPの研究の両方において、移動先国における移民の法的地位の違いにより、どういった資源の利用が可能であるかが異なっており、それがゆえに移民がとり得るTSPの戦略も異なるという点が重視されている。つまり、社会保障や社会福祉の制度や政策のみならず、移動先国と出身国双方における移民政策をみる必要もある。

2 移民の社会的保護をめぐる根拠と途上国への適用

社会的保護の制度が国民国家単位での社会政策として発展してきたならば、では国民国家という領域的枠組みを外れ、その外部に移動した人びとや、領域内にいるもののその国の市民権や国籍をもたない人びとに対して、国家が社会的保護を提供する根拠はどこにあるのか。このように述べてPaul(2017, 34)は、上記の3グループによる成果を含め、移民の社会的保護やTSPの研究においては社会権の再編の問題が十分に理論化されていないと批判した。彼女は、国家が領土内に住む非市民や領土外に住む市民に対して社会権を与える根拠として、(1) 国際人権レジーム、(2) 超国家的な労働市場と地域経済統合の2つの可能性を検討し、後者が重要であると結論づけた。移民への公的な社会的保護の提供者として国家は無視できない重要性をもつため、彼女の議論も参照しつつ、これら2つの根拠

に関する議論を簡単に振り返ってみたい。

2-1. 国際人権レジーム

移民の権利に関する研究においては、国際人権レジームに基づくトランスナショナル市民権の存在が主張されることがしばしばある。ここでいう国際的な人権レジームとは、国際労働機関 (ILO) の「移民労働者に関する条約」(1949年改正)⁵⁾、国連の「すべての移住労働者とその家族の権利の保護に関する国際条約」(1990年採択, 2003年発効)⁶⁾などの、移民労働者の権利を保護するための国際条約を指す (Van Eck and Snyman 2015, 299-303; 堤 2008, 122-124)。国際人権レジームに基づくトランスナショナル市民権の提唱者は、国際条約や国際組織が国家の社会政策に対して影響を及ぼすことで、領域内に住む移民の権利が保護され、拡大されると主張する。たとえばSoysal(1994, 2-7, 145-156) は、第二次世界大戦後に受け入れた外国人労働者がヨーロッパ諸国において定住し、そこで公式な市民権をもたずとも教育や福祉、労働市場での実質的な権利を享受できるようになったことについて、普遍的な権利が国際条約において成文化され、重要な役割を果たすようになったからであると述べている。

しかし、国際人権レジームに基づくトランスナショナル市民権の主張に対しては、懐疑的な意見や批判も多く存在する。たとえば樽本 (2007) は、国際人権レジームの国内政策への影響を理論化することは困難であるとし、ナショナルを認識した上でのトランスナショナルを考えることが重要であると主張する。本節冒頭で触れたPaul(2017, 40) も、移民労働者の権利を保護するための国際条約はたくさん存在するものの、国家は移民の社会的保護に関する拘束力をもつ国際条約に加盟することには消極的であるとし、国際人権レジームの国内政策への影響力には懐疑的である。

5) https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_239082/lang--ja/index.htm (2024年2月3日アクセス)

6) https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=IV-13&src=TREATY (2024年2月3日アクセス。条約名の日本語訳は国際連合広報センターのウェブサイトによる)

<https://www.unic.or.jp/activities/humanrights/discrimination/migrants/> (2024年2月3日アクセス。なお、本書では、条約などの定訳を除き、migrant workerを移民労働者と表記する)

Soysal(1994)が分析したヨーロッパ諸国の事例についても反証が存在する。たとえばGuiraudon(2000)は、1970年代以降に外国人労働者への福祉の権利の拡大が実現したのは、それが議会での議論を通じた法制化によってではなく、官僚機構による行政命令や裁判所での司法判断により可能だったためであると論じた。Hollifield(2007, 72-73, 78)も、ドイツやフランスでは、市民社会組織による裁判闘争を通じてそれぞれトルコ移民と北アフリカ移民に家族統合が認められるようになり、その後、司法判決を通じて居住権が外国人労働者とその家族に拡大されたことが、これらの人びとの社会的保護の権利の獲得につながったと主張した。さらに、Hollifield and Wong(2015, 243)は、権利とは第一義的にリベラル国家の法律と制度に由来するものであり、国家がリベラルであることによって、移民が居住者としての資格を得ることができ、それによって移民は権利を獲得するとした。つまり、移民の社会的保護を考える上では、国家の性格や意志を無視することはできないし、国家が提供する社会的保護の制度に移民がアクセスできるか否かは、移民が居住権を獲得できるか否かにかかっているといえる。

確かに経済的機会を求めて他国へと移動する経済移民については、人権の普遍性に基づく権利を主張したり、その権利が認められたりする根拠や可能性は薄いかもしれない。だが、移民のなかでも難民に関しては、「難民の地位に関する条約」(1951年)と「難民の地位に関する議定書」(1967年)⁷⁾を中心に、その権利を保護するための国際人権レジームが移民よりもはるかに強固に存在する。移民に占める難民の割合が多いアフリカでは、「アフリカ統一機構の難民条約(OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」(1969年)によって、紛争から逃れて国外に避難する人びとをも難民として保護することが合意され、同条約には2019年時点で46カ国が加盟している(AU 2019)。国際条約の加盟国には条約の一部の適用を留保する権限が認められており、1951年難民条約や1967年難民議定書には留保付きで加盟している国々も多いが(DHA 2023, 12)、今日、これらの条約が国際的な難民保護の基盤となっていることは否定し得ないだろう。

7) <https://www.unhcr.org/jp/treaty>(2024年2月3日アクセス)

2-2. 超国家的な労働市場と地域経済統合

国際人権レジームの実質的な影響力に対して懐疑的なPaul(2017, 35)は、TSPの根拠を超国家的な労働市場と地域経済統合に求めた。彼女は、「グローバルな規範は政策に影響を与えるものの、新たな形態のメンバーシップを生成し、人びとが権利をもつための権利を得る場となるのは地域、とくに地域市場である」と述べて、「1つの地域内における個人の地位が権利授与の根拠となる」と主張した。彼女によれば、TSPは地域統合プロジェクト内部における労働者という地位と市場の役割によって決まるものであり、市民権をもたない移民は、普遍的人権ではなく、超国家的な経済コミュニティの一員であることを通じて権利を得ることになる。さらに、権利をもつことができるのは合法的な移民労働者に限定され、非正規移民はここから除外される。

この議論を展開する際に念頭におかれているのは、1957年から多国間の社会保障協定を締結してきたヨーロッパ共同体/連合(EU)の事例であり、ここで移民とは域内における自由移動の権利をもつ加盟国の国民を指している(Ferrera 2005, 101-102; Geddes 2000; 高橋2016)。しかし、ヨーロッパ以外の地域においても、たとえばラテンアメリカやカリブ海諸国においては1990年代以降、社会保障に関するカリブ共同体(CARICOM)協定(1996年合意)や南米南部共同市場(メルコスール)協定(2004年発効)が締結されており、領域内に住む加盟国出身の非市民に対する社会権の拡大が実現されてきている(Paul 2017, 41-42)。宇佐見(2019)は、アルゼンチンにおけるウルグアイ出身の女性移民労働者が公的年金の権利をもつに至った過程を考察しており、そこでは加盟国出身の移民労働者に自国民と同等の市民権や社会権を保障するためのメルコスールの合意が効いていた⁸⁾。

アフリカ大陸にも複数の地域的な国家間の枠組みが存在し、その多くが域内貿易を中心とする加盟国間での経済的交流の促進を謳っている。南アフリカは、近隣のレソト、ボツワナ、エスワティニ、ナミビアの4カ国と南部アフリカ関税同

8) ただし、宇佐見(2019)は、アルゼンチンが移民労働者への社会保障の権利を拡大する上では、メルコスールのような地域的な取り決めだけではなく、「国際的な移民労働者に関する人権レジーム」も同様に重要であったとしている。

盟 (Southern African Customs Union: SACU) を結成しているのみならず、南部アフリカ開発共同体 (Southern African Development Community: SADC) と東南部アフリカ共通市場 (Common Market for Eastern and Southern Africa: COMESA) の一員でもある。さらに2015年には、SADC, COMESA, 東アフリカ共同体 (East African Community: EAC) の3つを統合した広域の自由貿易地域を形成するための協定が採択された (箭内 2017, 93)。しかし、アフリカの地域機構の多くは枠組みとしては存在していても、SACUを除いて、実質的な経済統合の度合いは低い。SADCは「人の移動の促進に関する議定書 (Protocol on the Facilitation of Movement of Persons, 2005年)」と、移民労働者の社会保障に関するエクスポータビリティとポータビリティを促進するための「SADC 社会保障規約 (SADC Code on Social Security, 2007年)」を締結しているが、いずれも法的な強制力がないため、効力は限定的なものにとどまっている (網中 2013, 203-205; Mpedi and Nyenti 2013; IOM 2022a, 14)。

ヨーロッパにおいても、経済的な権利 (労働者として働く権利や商売をする権利) と社会的な権利 (ヘルスケアへのアクセスや年金) では、地域機構における統合の進む速度が異なっていたことが指摘されている。岡 (2008, 2) によれば、そもそも「EUは加盟国の社会保障制度の統合・統一を必ずしも目指」してはいない。EUの事例は、超国家的な労働市場の存在が自動的に地域の成員に対する社会権の拡大と結びつくわけではないことや、社会権の内容により権利の拡大の速度が異なっていたことも示している。ヨーロッパでは、超国家的な労働市場が出現したのち、国外で働く労働者の社会権をいかに実現するかという観点から、国外に住んでいながら出身国の社会保険 (拠出制年金, 労災補償) の権利や給付を享受できるようにするための権利のエクスポータビリティの制度がまず発展した。他方で、社会権のなかでも、どういった権利や給付を誰が享受すべきかという問題は、争点であり続けた。とくに、雇用や労働者の自由移動とは関連性が薄い分野

——社会手当，ヘルスケア，第三国国民（非EU市民）⁹⁾——に関する保護の拡大には時間がかかった（Ferrera 2005, 99-104, chap.4）。

さらに，こういった権利の拡大が実現したのは，欧州司法裁判所における訴訟を通じてであったという点からは，超国家的な労働市場の存在や国家の性格に加えて，司法に訴える市民社会組織の活動もTSPの実現過程において重要であったことが示唆される（Guiraudon 2000, 85-87; Ferrera 2005, chap.4）。

加えて，とくに1990年代以降のEUをみると，域内に住む市民の権利性の拡大が，域内に入ってくる人びとを制限するための国境管理の強化とともに進められてきたことにも留意する必要がある。高橋（2014）によれば，ヨーロッパでは移民と安全保障を結びつける議論が1990年代前半にすでに始まっていたが，2000年代以降に欧米各国でイスラーム過激派によるテロ事件や大規模な移民暴動が発生し，とくに非正規移民を安全保障上の脅威と捉える見方が広まった。アラブの春や2015年のシリア危機を経て，アフリカや中東から難民や移民が以前よりもはるかに大規模にヨーロッパに流入するようになったことも，ヨーロッパ諸国の危機感を高めた。この脅威に対処するため，EUは欧州国境沿岸警備機関（FRONTEX）を南欧や中東欧諸国に展開したり，経由地となっているトルコや北アフリカ諸国に難民や移民をとどめおくための資金援助を行ったりするなど，外部国境の警備を強化してきている（EU 2018）。その状況は「ヨーロッパの要塞化」としてしばしば批判的となっている。

2-3. 社会的保護とグローバルサウス

以上のように，移民の社会的保護については主としてヨーロッパを事例に，国

9) 社会保障の権利については，2003年に第三国国民に対しても，EU加盟国出身の移民と同じ権利が与えられることになった。しかしながら，第三国国民に対してはEUの加盟国間での自由移動が認められていないため，事実上の権利の制限が残っている（Ferrera 2005, 143）。EUの公式ウェブサイトによれば，第三国国民で域内における移動と居住の自由が認められているのは，長期居住者，高い技能をもつ労働者，研究者，学生に限られる。

https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/right-free-movement_en#:~:text=Freedom%20of%20movement%20and%20residence,skilled%20workers%2C%20researchers%20and%20students (2024年2月6日アクセス)

民国家の単位で発展した社会権や社会的保護の制度が地域という領域内に住む非市民へと拡大していった過程が考察されてきた。ところが、本書の考察対象である南部アフリカ地域を含むグローバルサウスの多くの国々では、市民を対象とするものですら、国家による社会的保護の政策や制度が十分であるとはいえない。国家の政策形成能力が脆弱なグローバルサウスの国々の場合、ヨーロッパの国々とは異なるメカニズムや要素を考える必要はないだろう。

ここで手掛かりを与えてくれるのが、グローバリゼーションの福祉国家への影響について、西欧や先進国の福祉国家のみならず、新興国や途上国をも対象に考察したMishra(2005)である。彼は、グローバル化に直面し、国家(政府)が自律的な政策的対応をとれるかどうかは国の経済力と発展度により異なると述べ、グローバル化による負の影響を最も如実に受けたのは国内での対抗勢力(市民社会)が脆弱な非西欧諸国の社会政策であったと主張した。途上国ではもともと西欧の福祉国家の制度はほぼ存在していなかったが、補助金制度や価格統制、食糧配給などといった社会的保護の機能を果たす別の政策があった。これらの政策は、1980年代に国際通貨基金(IMF)と世界銀行主導で進められた構造調整プログラムにより縮減を余儀なくされ、その影響を最も大きく受けたのはアフリカの重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)であった。

ミシュラの議論は、2つの点で本書に重要な示唆を与えてくれる。第一に、国家の政策形成能力と国内での対抗勢力がともに脆弱な途上国は、国際機関などの外部アクターの介入や国際人権レジームの影響を先進国よりも強く受ける可能性があるということである。実際に、2000年代以降のグローバルサウスの各国における社会的保護政策の増加に関しては、国際援助機関が現金給付という特定の政策の導入を売り込んだ結果であることが指摘されている(Schmitt 2020; Devereux and Kapingidza 2020)。2000年代以降のグローバルサウスにおける社会的保護政策の実施においては、途上国の国家や政府による主導権が十分に発揮されているとはいえないのである。ヨーロッパにおける福祉国家の成立過程においては、社会権の実現、すなわち社会保障や社会福祉の充実が国家と市民の関係性において権利と義務を明確にし、国民統合に寄与したとされるが(Ferrera 2005, 54)、今日のグローバルサウスにおける社会的保護政策の実施においては、国家と市民の契約関係の明確化や国民統合への寄与は見込めない可能性がある。

第二に、途上国においては、西欧の福祉国家の制度とは異なる、社会的保護の機能を果たす別の方法・政策を検討する必要があることを喚起していることである。先に発表されたMishra(1999, 116-120)は、各国一律の基準を導入しても社会的権利を実現することは困難であると述べ、各国の経済力に応じた基準設定の必要性や、「社会権」ではなく「社会的基準」の導入を主張していた。「国家が保証する社会権」と強制力を伴わない「社会的基準」を区別して議論すべきであるとの主張はFaist(2009)にもみられる。ファイストは、社会権が確立されていない途上国では、社会的基準を達成するために、国際機関による援助や企業による自己規制などの民間企業の取り組みも重要であると述べている。実際に、多くのアフリカ諸国において、援助機関や国際機関によりさまざまなヘルスケア・サービスを提供するための取り組みが行われてきたことは周知のとおりである(Schmitt 2020)。

さらにアフリカにおいて、代替的な社会的保護の提供主体は、国際機関や援助機関に限られない。Awortwi(2018)は、領域内に住む市民に対して社会的保護政策を実施している国家が少ないアフリカにおいては、インフォーマルな組織や市民のグループが数多く存在し、それらが実質的な社会的保護の提供者となっていると述べている。グローバルサウスにおける移民の社会的保護やTSPを研究する上では、国家以外の社会的保護の提供主体や、社会権という権利とは直結しない実質的な社会的保護のあり様を検討する余地が大きいといえる。

3 移民の社会的保護をめぐる世界各国の実践

本章ではここまで、移民の社会的保護をめぐる研究の展開、国家が移民に社会権を提供する際の根拠、そして移民の社会的保護やTSPの議論を途上国に適用する際の留意点について検討してきた。第1節で述べたようにTSPの源は移動先の国家による公的な社会的保護の制度に限られず、多元的であり、トランスナショナルな生活空間において移民自身が行使する戦略や実践も含まれる。本節では、移動先の国家による公的な社会的保護の制度以外で、移民の社会的保護を実現する行為主体や戦略にはどのようなものがあるのか、世界各国におけるTSPの具体

的な実践例について検討する。

3-1. 移動先国における役人の裁量権とローカル政府の役割

移民に対する公的な社会的保護の制度が整っていない、あるいは移民が合法的な滞在資格をもっていないような場合でも、福祉や医療の現場では公的な機関を通じて移民の社会的保護が部分的に実現される場合がある。Guiraudon(2000, 83) は、ドイツやフランスにおける外国人労働者への社会権の拡大において司法と並び官僚機構が重要な役割を果たしているとしたが、その理由として「国籍に関する限り、法律の文言が中立的」であるため、規則を解釈する余地が生まれること、そして制度を運用する役人の側では移民に対して「特別なサービス」を提供するよりも既存の制度を適用する方が安価であることを挙げている。ここにかかわっているのは、制度を運用する役人の裁量権の問題である。

オランダにおけるスーダン移民について考察したMingot and Mazzucato (2018, 2128) は、「国家やヨーロッパの政治戦略が非正規移動の防止を目指しているとしても、ローカルな当局は非正規移民の存在に対応しなければならない」と述べて、非正規移民に対応するローカル政府の重要性を喚起した。この過程には、同情心や哀れみから窓口で働く役人が規則の解釈に裁量権を発揮して非正規移民を手助けするというだけではなく、移動先国の福祉機関が移民に依存しなければならない事情がかかわっていることもある。福祉機関は移民を通じて、そのチャンネルがなければ届かない人びとに社会的保護を提供する場合があるからである。園部 (2014) は、フランスにおける就学歴をもつ西アフリカ出身の移民女性が識字能力の限られた同郷の移民とローカルな行政機関を繋ぐ役割を果たしていること、こういった移民を行政当局も「社会的・文化的仲介者」と呼んでその意義を認め、支援していることを明らかにしている。さらに、中央政府の政策が非正規移民によるヘルスケア・サービスの利用を認めていないアメリカにおいて、マサチューセッツ州やサンフランシスコ市など州政府や自治体のレベルで、居住実態をもつ非正規移民がヘルスケア・サービスにアクセスする際の障害を減らしている事例があることも報告されている (Marrow and Joseph 2015)。

このようにヨーロッパや北米では、役人の裁量権やサブナショナルな政府が移民に社会的保護を提供する事例が多数報告されている。それに対して南部アフリ

カでは、入国管理行政を担う南アフリカ政府内務省で働く役人が裁量権を発揮して、むしろ憲法や政策に規定された権利を移民や難民が行使することを阻んでいる事例が報告されている（佐藤 2020）。公的なクリニックで働く看護師が、移民や難民へのヘルスケア・サービスの提供を拒むことすらあり、これは「医療のゼノフォビア（外国人嫌悪・排斥）」だと非難されることもある（Crush and Tawodzera 2014）。さらに、警察官や一般市民が非正規移民の取り締まりをことさら熱心に行い、非正規移民の強制送還に貢献していたりもする（Vigneswaran 2020）。

内務省の役人や警察官が行使する裁量権が非正規移民に対してどういった影響を及ぼしているかを評価することは、現実には非常に難しい。腐敗した役人や警察官が賄賂と引き換えに非正規滞在を見逃したり、非正規滞在に加担したりしているという点では、役人の裁量権は「社会的保護としての移民労働」という移民の戦略を援助しているようにみえる。しかしながらその一方で、非正規移民の側では、自分たちの弱みに付け込まれて、いつでも現金を引き出すことのできる現金自動預け払い機（ATM）であるかのように扱われ、金銭的資源を吸い取られているという意識が消えることはない（Landau and Amit 2014）。制度を運用する役人の裁量権は、移民の社会的保護を実現する方向に発揮されることもあれば、それを阻止する方向に発揮されることもあるのである。

3-2. 出身国政府による移民の社会的保護への取り組み

出身国との関係において移民は、送金を通じて出身国に残る家族を支えるとともに、出身国の貧困削減や経済発展にも寄与する存在として、開発主体としての役割に期待する議論がこれまで中心的であった（World Bank 2023, chap.5）。現在もこの議論は続いているが、それに加えてみられる新たな動向が、少数ではあるものの、移動先国における自国出身移民の福利厚生や社会的保護の提供に関心を寄せる出身国政府が出現してきたということである。

移動先国における自国出身の移民労働者の福利厚生に早くから取り組んできたのがフィリピンである。フィリピンでは、1970年代半ばに国外雇用を促進し、国外で雇用される自国出身労働者からの送金を通じて国内の経済発展をめざす政策が始まった。労働雇用省内にフィリピン海外雇用庁（Philippines Overseas Employment Administration: POEA）が設置され、POEAはフィリピン人労働者

が国外で就労先を得るのを支援する役割を果たすことになった。さらに、国外で働く移民労働者の福利厚生のために海外労働者福祉庁 (Overseas Workers Welfare Administration: OWWA) が設けられた (Gray and Levitt 2022, 2729)。多くのフィリピン労働者が働いている国々のフィリピン領事館には福祉労働担当官が配置され、雇用主からの暴力など酷い扱いを受けた労働者の問題に対応する任務にあっている (Agunias 2009)。

フィリピン政府が自国労働者の国外雇用の促進と国外で問題が起きた場合の労働者の保護と福利厚生に注力しているのに対し、メキシコ政府は「移動先国での統合が、出身国の開発へのディアスポラによる貢献能力と志向を高めるとの前提」に立ち (Newland 2009, ix, 強調点は原文による)、1990年からメキシコ移民の北米社会での統合を促進するための事業を展開してきた。2003年には、北米に住む120万人のメキシコ生まれの第一世代の移民ならびに190万人の第二世代以降の移民との絆を強化する目的で在外メキシコ人機関 (Institute for Mexicans Abroad: IME) が設立された。IMEはアメリカとカナダにあるメキシコ領事館を通じて身分証明書 (consular cards) を発行したり、移動式医療車 (モバイルクリニック) を用いてヘルスケア・サービスを提供したりするなど、北米で非正規の立場で暮らすメキシコ移民にとって重要な社会的保護の提供源となっている (Gray and Levitt 2022, 2727; Agunias 2009)。

フィリピンとメキシコ以外にも、とくに2000年代以降、多くの途上国政府が国外にいる自国出身労働者や国外に居住するディアスポラとの絆を維持し、自国の開発につなげるための活動を強化してきたとされる (Agunias 2009, 17-20)。南部アフリカではジンバブウェが移民労働者の主たる移動先である南アフリカやボツワナと覚書 (MOU) を交わして、移民労働者に関する二国間会合を開いているほか、2016年にはディアスポラとのかかわりを強めるための国家政策を制定し、WhatsAppグループを開設してディアスポラへの情報提供を開始した (IOM 2022a, 14-15, 19)。マラウイは中東諸国と移民労働者に関する覚書を交わしているが、主たる移動先である南部アフリカの国々との間では協定や覚書は存在しない。ディアスポラに関しては2017年にマラウイ・ディアスポラ関与政策を制定し、領事館を通じての関係構築を試みている。2018年には1966年市民権法 (Malawi Citizenship Act, 1966) を改正し、二重国籍が認められること

になった (IOM 2022b, 14, 17; Malawi Government 2017)。さらに、新型コロナウイルス感染症の世界的な蔓延により、2020年3月末に南アフリカ政府が国境閉鎖とロックダウンを導入した後は、南アフリカで職を失ったために帰国を望むようになったマラウイ移民を対象に、マラウイ政府が大型バスでの帰国支援事業を同年5月から翌年5月までの1年間にわたり実施した (佐藤2022)。

出身国政府は、自国出身の移民労働者への社会的保護の提供者として潜在的に重要な役割を果たし得る存在であり、コロナ禍という未曾有の危機には、おそらくマラウイ以外にも途上国政府のなかで自国出身の移民労働者に対してさまざまな形の社会的保護を提供したところがあっただろう。しかしながら、移民やディアスポラが常に出身国政府に保護を求めるとか、関係性の構築を望んでいるとは限らない。キューバやベトナム、イランなど、とくに難民を起源とするディアスポラの場合、出身国政府に対する信頼をほとんどもたないため、関係性を築くのは難しいといわれる。経済移民から生じたディアスポラの場合は、出身国政府における腐敗の蔓延やガバナンスの問題に対する認識が広がっているために信頼関係を築けないことがあるという (Agunias 2009, 17-20)。途上国政府はディアスポラを開発や投資を呼び込むための資源としてみなしているが、移民やディアスポラの側では自分たちにメリットがない限り、出身国政府との関係性を強化するインセンティブなど存在しないということなのだろう。

3-3. 移民による戦略と実践

第1節で述べたように、移民の社会的保護に関する研究者は、国境を越えた移民労働自体が貧困を克服し、社会的保護を得るための移民の戦略である、との見方を打ち出している (Avato, Koettl and Sabates-Wheeler 2010, 464)。また、TSPは「公式なものと非公式なものとの集合／組み合わせ (アッセンブラージ)」 (Bilecen and Barglowski 2015) からなっており、移民個人が移動先国と出身国の両方で築くネットワークが社会的保護を実現するための重要な資源となっている。トランスナショナルな生活空間に生きる移民が自分自身と出身世帯の社会的保護を実現するための戦略・実践としては、(1) 送金、(2) 移民のネットワークと相互扶助組織、(3) グローバル・ケア・チェーンを含む移民と出身世帯の間に存在する相互依存関係の3つの側面が注目されている。

第一の送金は、移民が出身地に残る家族や親族の生計を支え、家族や親族が出身国でヘルスケア・サービスを利用したり、子どもたちが学校に通ったりすることを可能にしていることから、移民が出身世帯の社会的保護を実現するために行使する実践であるといえる。世界銀行は、移民からの送金による貧困削減効果として、世帯収入の増加、消費と食料安全保障の向上、教育や医療費支出の増加に加えて、台風や干ばつといった自然災害などにより引き起こされる一時的な外的ショックを緩和する効果もあると述べている (World Bank 2023, 129-131)。移民から出身世帯へ提供される社会的保護については金銭や物質面での支援が強調されてきたが、人類学者を中心に、移民が移動先国で得る知識や情報が出身世帯や出身社会に伝えられることを社会的送金として重視する見方もある (Brettell 2015, 166-167)。

第二の移民のネットワークとは、移民、元移民、将来的な移民の間で形成される個人的なつながりを指し、それにより国境を越えて移動する際のリスクを減らし、移動先国で住居や就労機会を見つけるためのコストを減らすとともに、国際移動によるベネフィットを増やす方向に機能するものとされる (De Haas, Castles and Miller 2020, 65; Bankston III 2014, 3; 樋口 2015)。また、移動先国において、おもに親族や同じ村や地域の出身者などにより結成される相互扶助組織は、制度化されたネットワークとして理解することもできる (三島 2002; 2011; 石井 2020; 須永 2020)。これらの組織は、事故や重大な疾病、不慮の死などの非常事態に直面した際の医療費や葬儀代の支払いなどの社会的なリスクに関連した目的をもって結成される場合が多く、移民同士の間での社会的保護を実現するための集団的な自助の取り組みといえよう。

移民のネットワークは、関係者の中で正の効果をもち得る社会資本のひとつとして論じられることが多いが (Brettell 2015, 159-161)、資源やよい情報に乏しい貧しい人びとのみにより構成されるネットワークは、最終的には社会的上昇を阻害する要因となることも指摘されている (FitzGerald 2015, 121; Menjívar 2000)。たとえば、移動先国における非正規移民が中心のネットワークでは、ネットワークを通じて就労先を得ることができるとは限らないが、その就労先は低賃金で重労働などの搾取的な職場に限定されてしまう可能性がある。ネットワークと貧困との闘いに関するサーベイ論文は、貧困層のもつネットワークが富裕層

のそれと比べて小さく、事実上の経済的な貢献は限られていることや、ネットワークには信頼と裏切りが共存しており、日和見主義的な関係性や破壊的な関係性へとネットワークの性格が悪化してしまう場合もあることを明らかにしている (Lubbers, Small and García 2020)。

最後に、帰属意識や精神面でのサポートなど、移民の出身世帯や出身社会が移民に対して提供する社会的保護の内容は子どもや高齢者のケアに限られないが (Bilecen 2020)、最も議論されてきたのはグローバル・ケア・チェーンである。それは、主としてヨーロッパや東アジアの移動先国における少子高齢化を背景に、国境を越えて移動する女性移民労働者の増加、すなわち移民労働の女性化に伴って発生している事象であり、国家間と世代間で子どもや高齢者に対するケアの提供が連鎖していく状態を指している (Hochschild 2000)。グローバルサウスの諸国出身の移民女性が移動先国で家事労働者や介護労働者となり、移動先国の家庭の子どもや高齢者のケアを担う一方で、移民女性自身の子どもや高齢の親のケアはグローバルサウスの出身国に残された家族が担うようになる。それはたとえば、移民女性の親が孫の面倒をみる、移民女性の親の面倒を姪やいとこがみるようになるといった形態をとる (久場 2007; 伊藤・足立 2008; 佐藤 2010; Dankyi, Mazzucato and Manuh 2017)。移民女性は親族への送金を通じて経済的な支援を提供し続けるのだが、それと同時に移民の出身世帯も親族のケアという形で移民女性の子どもの親に社会的保護を提供していることになる。つまりこの議論では、社会的保護の提供のベクトルが、移民→出身世帯の一方 (送金の議論) ではなく、双方向的である点に特徴がある。移民と出身世帯の間に存在する相互依存関係は、「社会的保護としての移民労働」という戦略が、移民労働者自身の主体性のみならず、出身世帯や出身社会からのサポートを基盤に成立するものであることを示している。

4

南部アフリカにおける移民の社会的保護のための分析視角

本章では、国境を越えて移動する人びとの社会的保護という課題について、主としてヨーロッパと北米の事例を中心とする既存研究においてどのような議論が

行われてきたのかを検討してきた。さらに、グローバルサウス内部での国際移動と社会的保護という本書が対象とする南部アフリカ地域の事例に関して、どのような視点が追加されるべきかについても考察した。以上をふまえて、本書において南部アフリカにおける移民の社会的保護を分析する視点は、次の3点にまとめられる。

第一に、移民の社会的保護やTSPの研究においては、移動先国における移民の法的地位の違いにより、どういった制度や資源へのアクセスが可能であるかが異なるという点が重視されており、ヨーロッパの事例では、居住権や市民権を得ることが社会的保護の権利を得ることと深く結びついていた。それゆえ、グローバルサウスの事例を検討する際にも、移動先国の社会保障や社会福祉の政策や制度のみならず、移民政策を考察する必要がある。移動先国における公的な社会的保護の制度へのアクセスの有無は、それ自体が重要なだけでなく、移民自身がり得る非公式の社会的保護の戦略の内容に影響を与えるという観点からも重視されている。

第二に、TSPには公式・非公式両方の制度・資源・戦略が含まれており、国家の政策形成能力が脆弱で、国民に対する社会的保護の政策や制度が整備されていないグローバルサウスの国々の場合、非公式な制度・資源・戦略に対してとくに注意を払う必要がある。とりわけ、国境を越えて移動することそれ自体が社会的保護を得るための移民による実践、すなわち「社会的保護としての移民労働」であるという見方に従えば、国境を越えた移民労働を可能にするメカニズムを解明する必要がある。また、国際機関や援助機関、民間企業、市民社会組織など、国家以外のアクターが果たす役割や、提供する社会的保護の内容にも目を向ける必要がある。

第三に、国家が領域内に住む非市民や領域外に住む市民に対して社会的権利や給付を提供する根拠として、国際人権レジームと超国家的な労働市場の存在という2つの議論が展開されてきた。前者は普遍的人権に基づく権利、後者は経済的なメンバーシップに基づく権利を主張している。ヨーロッパの事例では、後者の議論がより説得力をもつように思われたが、外部アクターによる国内政策への影響力がグローバルノースの先進国よりも大きいと考えられるグローバルサウスの国々にも同様の議論が適用可能かどうかは検討が必要である。上で述べたとおり、

南部アフリカには複数の地域機構が存在し、なかでもSADCは地域内での人の自由移動や移民労働者の社会保障に関する条約文書を締結している。現状これら条約文書の実効力は乏しいが、他方で、SADCという地域機構のもととなる地域に超国家的な労働市場が実態として存在するかどうかについては、地域機構の取り組みとは別個の問題として検討する必要がある。

また、移民に社会的保護を提供する根拠として、国際人権レジームと超国家的な労働市場の存在という2つの要素は、Paul(2017)がいうほど二項対立的なものではない可能性があることもここで付言しておきたい。ヨーロッパの事例においても、移民への社会権拡大の背景には、超国家的な労働市場の存在という事実そのものにとどまらず、訴訟という市民社会組織による積極的な権利獲得闘争が存在した。それゆえ、移民の社会的保護の実現には、国際人権レジームと超国家的な労働市場の両方が揃った上で、かつ移動先国においてリベラルな規範を尊重する国家と人権規範の実現を推進する市民社会組織の活動が必要である、とまとめることができよう。移民の社会的保護を実現するための制度的な条件は、実に多岐にわたるのである。

5 本書の構成

本書は、南部アフリカというアフリカ大陸の一地域内における移民の社会的保護に焦点を当てている。それと同時に、序論にあたる本章での考察は、移民の社会的保護という課題が極めてグローバルな共通性をもっていることを示す意図もあった。第2章以降、本書の考察は南部アフリカ地域における国境を越えた人の移動の特徴を示すとともに、この地域における移民の社会的保護の制度と実態に関する分析に移る。

第2章では、南部アフリカにおける国境を越えた人の移動という観点から南アフリカの近現代史を整理することを通じて、第3章以降の考察のための歴史的背景を提供する。南部アフリカでは、国境を越えた移民労働の2つの歴史的潮流が存在し、それを通じて一国の枠組みを超えた地域的な労働市場が形成されてきた。第一の潮流が、19世紀後半に南アフリカで鉱物資源が発見されたことを契機に

開始された、南部アフリカの植民地諸国から南アフリカの鉱山への移民労働である。これは受け入れ国の鉱山会社と送り出し国政府との間で締結された協定を通じて行われる、還流型の出稼ぎ労働制度であった。近隣諸国からの外国人労働者は、1970年代半ばまで南アフリカの金鉱山における黒人労働力の多数派を占めていた。だが、1970年代半ば以降、南アフリカ国内外の政治経済情勢の変化を受けて、鉱山会社は国内の労働者の斡旋に注力するようになり、外国人労働者が占める割合は徐々に減っていった。第二の潮流が、鉱山への組織的な斡旋とは別に、個人の意思で国境を越えて行われてきた移民労働であり、本書ではそのような移民をしばしば独立移民と呼ぶ。今日ではおおむね非正規移動 (irregular migration)、非正規移民として理解されるようになったこの移民労働は、アパルトヘイト体制の下で入国管理が強化された1960年代から1980年代半ばまでの一時期を除き、南部アフリカにおいて常に活発に行われていた。第2章では、これら2つの潮流が歴史的に相互に深く結びついて発展してきたこと、協定に基づく鉱山への合法的な移民労働システムの外部には常におおむね非正規な形態での移民労働が存在していたことが示される。

第3章では、民主化後の南アフリカ政府の移民政策と社会的保護政策の考察を通じて、公的な社会的保護の制度がどのような移民に対してどれだけ開かれているのか、また、移民によるこれらの制度へのアクセスを拡大ないしは縮小する政治環境とその要因が明らかにされる。南アフリカは南部アフリカの移民大国であると同時に、グローバルサウスのなかでは例外的に公的な社会的保護の制度が整っている国のひとつである。民主化直後の移民政策には、それ以前に流入した南部アフリカ諸国からの非正規移民に恩赦 (アムネ스티) を通じて永住権を与え、国際的な難民条約に加盟して難民法を制定するなど、リベラルな方向性が存在した。他方で、同国の社会的保護政策は、もともと白人のための制度であったものを黒人にも拡大することで、民主化前後から普遍性と進歩性を実現してきた。さらに、「すべての人」に基本的人権を保障する憲法を拠り所とする市民社会組織の訴訟を通じて、永住者や難民に社会手当の受給権が拡大され、庇護申請者に就労の権利が認められるなど、一部の移民に対する権利の拡大もみられた。だがその一方で、民主化後の非正規移民に対しては強制送還が実施されるなど、当初から移民政策には排他的な側面も存在し、近年、その傾向は強化されつつある。第

3章では、国内の失業率が悪化し、ゼノフォビアの暴力が顕在化するなかで、公的な社会的保護制度を利用できる移民の流入自体が、移民政策の転換により難しくなる可能性があること、また、非正規移民については、すべての人の基本的人権を謳う憲法をもってしても公的な制度の対象外におかれ続けていることが示される。

第4章では、南アフリカの鉱山での就労経験をもつモザンビーク人労働者の健康被害に対する給付金制度を事例に、南部アフリカにおける移民鉱山労働者の社会的保護を実現するための課題が考察される。南アフリカ人の元鉱山労働者による訴訟をきっかけに、2020年初頭、南アフリカの主要鉱山会社は珪肺症や肺結核を発症した（元）鉱山労働者を救済するためのツィアミソ信託基金（Tshiamiso Trust）を設立した。第4章は鉱山業のグローバル企業が労働者の福利厚生に取り組むようになった背景として、1970年代以降、企業の社会的責任やビジネスと人権をめぐる規範が国際社会で重視されるようになったことを指摘する。その上で、モザンビーク南部で実施したフィールドワークの際に観察された、鉱山労働者の代表組織と元鉱山労働者ないしその遺族とのやり取りを克明に再現することを通じて、モザンビーク人労働者が、就労先の南アフリカで設立された職業性疾患に対する給付金を帰国後に申請する際にどのような障害に直面するのが具体的に示される。モザンビーク人労働者は、鉱山会社とモザンビーク政府の間で結ばれた協定を通じて送り出された合法的な移民労働者であり、鉱山から退職する際に、加入していた従業員退職準備金制度（provident fund, 退職基金）からの退職金（年金）を受け取ることはできている。他方で、帰国後に発症する職業性疾患に対する給付金の申請をめぐることは、自分たちを送り出したモザンビーク政府からの支援は存在せず、リソースの限られた鉱山労働者団体が情報提供などの限定的な支援を行っているのみである。第4章では、グローバル企業の取り組みが移民の出身国で実際に効力を発揮するためにはどのような課題があるのかが示される。

第5章では、鉱山会社とマラウイ政府の間で結ばれた協定により20世紀後半に南アフリカの金鉱山へと送り出されたマラウイ人の元鉱山労働者、そして民主化前後の時期から南アフリカへ個人で移動したマラウイ人の独立移民（非正規移民）、これら2つのカテゴリーの移民労働者それぞれに関して、社会的保護をめ

ぐりどのような制度と実践があるのかが考察される。モザンビークとは異なり、マラウイからの鉱山労働者の送り出しは1980年代末に終了した。だが、マラウイ人の元鉱山労働者のなかには、かつて南アフリカの鉱山で加入していた従業員退職準備金制度からの退職金（年金）の受給権をもつものが存在し、社会保障費の不受給問題は1994年のマラウイの民主化当時から政治的争点のひとつとなっていた。第5章では、2010年代に入り、南部アフリカ地域全体において鉱山労働者の社会保障の権利や健康被害に対する救済の取り組みが進展したことが、マラウイ国内における元鉱山労働者の間でどのような反響をもたらしているのかが明らかにされる。さらに、今日、主流となっている独立移民については、「社会的保護としての移民労働」を実現するために、マラウイと南アフリカの双方で展開されてきた非公式の実践の内容が検討される。公的な社会的保護の制度へのアクセスが限られているなかで、独立移民は住居や雇用を確保し、大病や死に備えるために親族を中心とするネットワークを発展させ、雇用主をそのなかに加えることで、ネットワークの質の改善を図ろうとしてきた。だが、当然ながら、すべての移民が移民として「成功」するわけではなく、非公式な実践により提供される社会的保護には限界があることも示される。

終章では、本書全体の議論を振り返り、結論をまとめる。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- EU 2018.「域内外で進展するEUの移民・難民対策」『EU MAG』69（9・10月）.
<https://eumag.jp/issues/c1018/>（2024年1月28日アクセス）
- 網中昭世 2013.「移民政策の変遷——民主化後の国家における包摂と排除」牧野久美子・佐藤千鶴子編『南アフリカの経済社会変容』アジア経済研究所, 173-211.
- 石井洋子 2020.「アメリカ合衆国東部への国際移動と生存戦略——ケニア出身の女性移民の語り」に注目して」児玉由佳編『アフリカ女性の国際移動』アジア経済研究所, 83-123.
- 伊藤るり・足立真理子編 2008.『国際移動と＜連鎖するジェンダー＞——再生産領域のグローバル化』作品社.
- 宇佐見耕一 2019.「アルゼンチンにおける女性移民労働者の社会保障——国際人権レジームの観点から」松久玲子編著『国境を越えるラテンアメリカの女性たち——ジェンダーの視点から見た国際労働移動の諸相』晃洋書房, 224-248.
- 岡伸一 2008.「特集：拡大EUの社会保障政策と各国への影響 趣旨」『海外社会保障研究』(165)

: 2-3.

- 久場嬉子編著 2007.『介護・家事労働者の国際移動——エスニシティ・ジェンダー・ケア労働の交差』日本評論社.
- 佐藤千鶴子 2020.「南アフリカにおけるコンゴ人女性による庇護申請と生活経験」児玉由佳編『アフリカ女性の国際移動』アジア経済研究所, 173-221.
- 2022.「マラウイ——コロナ禍での南アフリカからの移民の帰国」IDEスクエア.
https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Column/ISQ000016/ISQ000016_002.html(2024年5月15日アクセス)
- 佐藤誠編 2010.『越境するケア労働——日本・アジア・アフリカ』日本経済評論社.
- 須永修枝 2020.「英国ロンドンにいるソマリ人女性たちの生計活動」児玉由佳編『アフリカ女性の国際移動』アジア経済研究所, 223-256.
- 園部裕子 2014.『フランスの西アフリカ出身移住女性の日常実践——「社会・文化的仲介」による「自立」と「連帯」の位相』明石書店.
- 高橋和 2014.「人の国際移動をめぐる研究の動向——ヨーロッパにおける人の移動の自由と管理を中心に」『法政論叢』(山形大学) (58/59): 43-69.
- 2016.「EUにおける人の移動と社会保障——『社会保障ツーリズム』という言説」『山形大学紀要 (社会科学)』46(2): 1-18.
- 高谷幸 2015.「グローバル化のなかの福祉社会」宮島喬・佐藤成基・小ヶ谷千穂編『国際社会学』有斐閣, 96-114.
- 樽本英樹 2007.「国際移民と市民権の社会理論——ナショナルな枠と国際環境の視角から」『社会学評論』57(4): 708-726.
- 堤健造 2008.「外国人と社会保障」『人口減少社会の外国人問題——総合調査報告書』国立国会図書館調査および立法考査局, 109-124.
https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999336_po_20080110.pdf?contentNo=10 (2024年2月3日アクセス)
- 樋口直人 2015.「トランスナショナルな移民ネットワーク」宮島喬・佐藤成基・小ヶ谷千穂編『国際社会学』有斐閣, 31-44.
- 久塚純一 1992.「フランスにおける外国人労働者と社会保障——社会保障センターと社会への参入基金」『海外社会保障情報』(国立社会保障・人口問題研究所) (99): 15-22.
- 堀勝洋 1994.「アメリカにおける外国人に対する社会保障制度の適用」『海外社会保障情報』(107): 4-15.
- 三島禎子 2002.「国際移動と地域開発——ソニンケ移民に関する移動の主体性についての考察」加納弘勝・小倉充夫編『変貌する「第三世界」と国際社会』東京大学出版会, 195-221.
- 2011.「民族の離散と回帰——ソニンケ商人の移動の歴史と現在」小倉充夫・駒井洋編著『ブラック・ディアスポラ』明石書店, 105-130.
- 箭内彰子 2017.「アフリカにおける経済統合——制度的な制約要因」『アフリカレポート』(55): 92-104.

〈外国語文献〉

- Agunias, Dovelyn Rannveig 2009. “Institutionalizing Diaspora Engagement Within Migrant-Origin Governments.” in *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas*, edited by Dovelyn Rannveig Agunias, Washington D.C: Migration Policy Institute, 1-54.
- AU (African Union) 2019. List of Countries Which Have Signed, Ratified/Accessed to the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, African Union website.
<https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-sl-OAU%20Convention%20Governing%20the%20Specific%20Aspects%20of%20Refugee%20Problems%20in%20Africa.pdf> (2024年1月23日アクセス)
- Avato, Johanna, Johannes Koettl and Rachel Sabates-Wheeler 2010. “Social Security Regimes, Global Estimates, and Good Practices: The Status of Social Protection for International Migrants.” *World Development* 38(4): 455-466, DOI:10.1016/j.worlddev.2009.10.003.
- Awortwi, Nicholas 2018. “Social Protection is a Grassroots Reality: Making the Case for Policy Reflections on Community-based Social Protection Actors and Services in Africa.” *Development Policy Review* 36(S2): O897-O913.
- Bankston III, Carl L. 2014. *Immigrant Networks and Social Capital*. Cambridge: Polity Press.
- Bilecen, Başak 2020. “Asymmetries in Transnational Social Protection: Perspectives of Migrants and Nonmigrants.” *The ANNALS of the AAPSS* 689(1): 168-191.
- Bilecen, Başak and Karolina Bargłowski 2015. “On the Assemblages of Informal and Formal Transnational Social Protection.” *Population, Space and Place* 21(3): 203-214.
- Bilecen, Başak and Joanna Jadwiga Sienkiewicz 2015. “Informal Social Protection Networks of Migrants: Typical Patterns in Different Transnational Social Spaces.” *Population, Space and Place* 21(3): 227-243.
- Bommes, Michael and Andrew Geddes 2000. “Introduction: Immigration and the Welfare State.” in *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, edited by Michael Bommes and Andrew Geddes, London and New York: Routledge, 1-12.
- Brettell, Caroline, B. 2015. “Theorizing Migration in Anthropology: The Cultural, Social, and Phenomenological Dimensions of Movement.” in *Migration Theory: Talking Across Disciplines, Third Edition*, edited by Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, New York and London: Routledge, 148-197.
- Crush, Jonathan and Godfrey Tawodzera 2014. “Medical Xenophobia and Zimbabwean Migrant Access to Public Health Services in South Africa.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(4): 655-670.
- Dankyi, Ernestina, Valentina Mazzucato and Takyiwaa Manuh 2017. “Reciprocity in Global Social Protection: Providing Care for Migrants’ Children.” *Oxford Development Studies* 45(1): 80-95.
- De Haas, Hein, Stephen Castles and Mark J. Miller 2020. *The Age of Migration (Six Edition): International Population Movements in the Modern World*. New York and London: Gilford Press.

- Devereux, Stephen and Samuel Kapingidza 2020. "External Donors and Social Protection in Africa: A Case of Zimbabwe." in *From Colonialism to International Aid: External Actors and Social Protection in the Global South*, edited by Carina Schmitt, Palgrave Macmillan, 273-302.
- DHA (Department of Home Affairs, South Africa) 2023. "White Paper on Citizenship, Immigration and Refugee Protection: Towards a Complete Overhaul of the Migration System in South Africa, Public Consultation Policy Paper, November 2023." *Government Gazette* (49690).
- Faist, Thomas 2009. "The Transnational Social Question: Social Rights and Citizenship in a Global Context." *International Sociology* 24(1): 7-35.
- Faist, Thomas, Başak Bilecen, Karolina Bargłowski and Joanna Jadwiga Sienkiewicz 2015. "Transnational Social Protection: Migrants' Strategies and Patterns of Inequalities." *Population, Space and Place* 21(3): 193-202.
- Ferrera, Maurizio 2005. *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- FitzGerald, David Scott 2015. "The Sociology of International Migration." in *Migration Theory: Talking Across Disciplines, Third Edition*, edited by Caroline B. Brettel and James F. Hollifield, New York and London: Routledge, 115-147.
- Geddes, Andrew 2000. "Thin Europeanisation: The Social Rights of Migrants in an Integrating Europe." in *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, edited by Michael Bommers and Andrew Geddes, London and New York: Routledge, 209-226.
- Gray, Breda and Peggy Levitt 2022. "Social Welfare Versus Transnational Social Protection Regimes: The Changing Roles of Church and State." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48(11): 2721-2739, DOI: 10.1080/1369183X.2020.1733946
- Guiraudon, Virginie 2000. "The Marshallian Triptych Reordered: The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrants' Social Rights." in *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, edited by Michael Bommers and Andrew Geddes, London and New York: Routledge, 72-89.
- Hochschild, Arlie Russell 2000. "Global Care Chains and Emotional Surplus Value." in *On the Edge: Living with Global Capitalism*, edited by Will Hutton and Anthony Giddens, London: Jonathan Cape.
- Hollifield, James 2007. "The Emerging Migration State." in *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*, edited by Alejandro Portes and Josh DeWind, New York and Oxford: Berghahn Books, 62-89.
- Hollifield, James F. and Tom K. Wong 2015. "The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back In?'" in *Migration Theory: Talking Across Disciplines, Third Edition*, edited by Caroline B. Brettel and James F. Hollifield, New York and London: Routledge, 227-288.
- IOM (International Organization for Migration) 2022a. *Migration Governance Indicators Profile 2021 – Republic of Zimbabwe*. Geneva: IOM.
<https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-profile-2021-republic-zimbabwe> (2024年5月14日アクセス) .

- 2022b. *Migration Governance Indicators Profile 2022 – Republic of Malawi*. Geneva: IOM.
<https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-profile-2022-republic-malawi> (2024年5月14日アクセス)
- Landau, Loren B. and Roni Amit 2014. “Wither Policy? Southern African Perspectives on Understanding Law, ‘Refugee’ Policy and Protection.” *Journal of Refugee Studies* 27(4): 534-552.
- Levitt, Peggy, Jocelyn Viterna, Armin Mueller and Charlotte Lloyd 2017. “Transnational Social Protection: Setting the Agenda.” *Oxford Development Studies* 45(1): 2-19.
- Lubbers, Miranda J., Mario Luis Small and Hugo Valenzuela Garcia 2020. “Do Networks Help People To Manage Poverty? Perspectives from the Field.” *The ANNALS of the AAPSS* 689(1): 7-25.
- Malawi Government 2017. “Malawi Diaspora Engagement Policy.”
<https://www.malawiembassy.de/National-Diaspora-Engagement-Policy-Final.pdf> (2024年5月14日アクセス)
- Marrow, Helen B. and Tiffany D. Joseph 2015. “Excluded and Frozen Out: Unauthorised Immigrants’ (Non)Access to Care after U.S. Healthcare Reform.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(14): 2253-2273.
- McAuliffe, M. and L.A. Ochoa eds. 2024. *World Migration Report 2024*. Geneva: IOM.
<https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024> (2024年8月8日アクセス)
- Menjívar, Cecilia 2000. *Fragmented Ties: Salvadoran Immigrant Networks in America*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
- Mingot, Ester Serra and Valentina Mazzucato 2018. “Providing Social Protection to Mobile Populations: Symbiotic Relationships between Migrants and Welfare Institutions.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(13): 2127-2143.
- Mishra, Ramesh 1999. *Globalization and Welfare State*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- 2005. “Globalization and the Welfare States.” in *Welfare States and the Future*, edited by B. Vivekanandan and Nimmi Kurian, Palgrave Macmillan, 62-77.
- Mpedi, L.G. and M. Nyenti 2013. “Portability of Social Security Benefits in Mining Sector: Challenges Experienced by Former Mineworkers in Accessing Social Security Benefits in Selected Southern African Countries.” Southern Africa Trust.
<https://knowledgehub.southernafricatrust.org/site/assets/files/1443/portability-of-social-security-benefits-in-the-mining-sector.pdf> (2024年2月10日アクセス)
- Newland, Kathleen 2009. “Foreword.” in *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas*, edited by Dovelyn Rannveig Agunias, Washington D.C: Migration Policy Institute, v-xii.
- Paul, Ruxandra 2017. “Welfare without Borders: Unpacking the Bases of Transnational Social Protection for International Migrants.” *Oxford Development Studies* 45(1): 33-46.
- Sabates-Wheeler, Rachel and Rayah Feldman 2011. “Introduction: Mapping Migrant Welfare onto Social Provisioning.” in *Migration and Social Protection: Claiming Social Rights Beyond Borders*, edited by Rachel Sabates-Wheeler and Rayah Feldman, Palgrave Macmillan, 3-35.
- eds. 2011. *Migration and Social Protection: Claiming Social Rights Beyond Borders*. Palgrave

Macmillan.

- Sabates-Wheeler, Rachel, Johannes Koettl and Johanna Avato 2011. "Social Security for Migrants: A Global Overview of Portability Arrangements." in *Migration and Social Protection: Claiming Social Rights Beyond Borders*, edited by Rachel Sabates-Wheeler and Rayah Feldman, Palgrave Macmillan, 91-116.
- Schmitt, Carina 2020. "External Actors and Social Protection in the Global South: An Overview." in *From Colonialism to International Aid: External Actors and Social Protection in the Global South*, edited by Carina Schmitt, Palgrave Macmillan, 3-18.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division) 2020. *International Migrant Stock 2020*. POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020.
<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> (2024年1月31日アクセス)
- Van Eck, Bruno Paul Stefan and Felicia Snyman 2015. "Social Protection Afforded to Irregular Migrant Workers: Thoughts on the Southern Africa Development Community (with Emphasis on Botswana and South Africa)." *Journal of African Law* 59(2): 294-316.
- Vertovec, Steven 2009. *Transnationalism*. London and New York: Routledge(水上徹男・細萱伸子・本田量久訳『トランスナショナリズム』日本評論社, 2014年) .
- Vigneswaran, Darshan 2020. "The Complex Sources of Immigration Control." *International Migration Review* 54(1): 262-288.
- World Bank 2023. *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. Washington D.C.: World Bank.
<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023> (2024年2月6日アクセス)

©Chizuko Sato 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>

