



# ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 17

2011年4月10日



## 移民と社会保障： 政策課題と対応

このソーシャル・ポリシー・ハイライトでは、ISSAの社会保障適用拡大戦略によって明らかになった主要課題である移民に対する社会保障の適用を取り上げる。移民の背景にある動機は生活の向上であることが多いものの、移民にはリスクにさらされる場合もあり、個人や家族が苦労して手に入れるはずの潜在利益が実現されない場合もある。これは特に非公式労働や脆弱な社会保障であることがほとんどの南から南への移民について当てはまる。しかしながら、全ての国にとって、移民をより安全なものにするというのが政策課題である。一般的に、移民が不安定であるということは、社会正義の促進および万人に対する社会保障の適用拡大の必要性を浮き彫りにしている。

ISSA事務総長 ハンス-ホルスト・コンコルスキー

### 本号は：

- 世界の移民パターンに見られる現在および進展する傾向を説明する
- 移民が直面している社会保護の課題を論じる
- 移民の社会保護の改善を確保するための政策対応を提示する
- 移民のために拠出型社会保障へのアクセスを改善することは必要であるが、多くの国々で社会保障制度が発達していない場合十分なものとはならない、というのが結論である

## 人口統計学的傾向と国際移民

国連は、世界の移民を全体で2億1,400万人、世界人口のおよそ3%に上ると推定した。また、この数字は2050年までにほぼ1.5倍に増加するという。

一部において、将来の移民数は地域の人口増加傾向を反映する。今後40年間に予想される人口増加のおよそ98%が、発展途上地域、特にサハラ以南アフリカと南アジアに集中すると考えられる。従って南から南への移民が増加する可能性がある。

しかし、移民流入の増加という予測は、気候変動、都市化、高齢化、武力衝突、政情不安、機会の増大を要因とする、さらに大きな人口移動も反映している。

## 移民の脆弱性

移民は本国のコミュニティから切り離され、非公式な社会的ネットワークや公共サービスの利用が限られていることが多いため、リスクに対して弱い。これは特に技能の低い不法または不正移民（世界で約5,000万人にのぼる）について言える。

### 主要な事実と数値

- 2009年、世界の移民は2億1,400万人、世界人口のおよそ3%に達した。
- 2050年までに、世界の移民は2億3,500万人から4億1,500万人になるとみられる。
- 主要な移民の流れは低所得国から高所得国へ（南→北）であるが、低所得国間の移動（南→南）も相当数ある。
- 2000年には移民の約70%が低・中所得国の出身であった一方、これらの国々が受け入れたのは移民の約40%であった。約19%は高所得国の出身で、これらの国々は移民の約50%を受け入れていた。
- 2005年には世界の移民の40%が発展途上国に暮らしていた。これら移民のほとんどは別の発展途上国から移ってきた可能性がある。
- 社会保護へのアクセスを享受しているのは圧倒的に北→北間の移民であり、世界の移民全体の23%を占める。
- 最も不利な状況にある移民は、社会保護が発達しておらず、移民が一般的ではない低所得地域内の移動者である。

正規移民労働者であっても社会保障と医療提供に対するアクセスは限られているか存在しないことがある。出身国や以前の受入国では制度に拠出していたにも関わらず、そのような状況になる場合もある。拠出型制度からの給付は、新しい受入国に到着した時点で減額もしくが止められることも多い。

このほか、特に一時的な移民の場合、獲得した給付の受給権を他国に移管することができないことによって、移民の出国後、受入国の社会保障制度に拠出した保険料が放棄されるかもしれない懸念がある。

家庭内労働に従事する移民（特に女性）の増加が特別な問題を生んでいる。家庭内労働者は非正規雇用であると感じていることが多く、受入国の正式な社会保護制度に対する拠出から排除されることが一般的であり、帰国する際も雇用履歴の正式記録がない。

## 移民に対する公式な社会保護

公式な社会保護へのアクセスは脆弱性の水準に影響を及ぼすため、移民にとって極めて重要な問題である。長期間待機後でなければアクセスが与えられない、もしくは家族が様々な国に分散しているといった理由から、移民とその家族構成員は社会保護の恩恵を完全に享受できないことが多い。移民が自身のニーズ（および被扶養者のニーズ）のすべて賄うのに十分な所得を得ることができなければ、彼らの脆弱性は増大する。特に社会扶助を全く利用できない場合に当てはまる。

社会保障の権利のポータビリティとは、国籍や居住国には関係なく、獲得した社会保障の権利もしくは獲得の途中にある権利を保護・維持・移転できることである。ポータビリティがなければ、移民は受入国や自國を離れる際に財務上の損失を被るリスクを負う。逆に、移民は労働寿命の大半を国外で過ごしたにもかかわらず、出身国の社会保障や医療制度の恩恵を受けることになるかもしれない。この結果は、出身国の社会保護制度にとって財政的な示唆を持つものと考えられる。

移民にとってポータビリティがなければ、移民の労働市場活動が変わる可能性がある。（移民が支払う保険料を財源とする長期給付が利用不可能もしくは持ち運びできないという理由によって）移民が社会保障制度の恩恵を完全に享受できなければ、保険料納付回避や非正規雇用を促すことになるかもしれない。使用者の中にはそのような決定を共謀する者もいる。

移民が保険料を拠出している場合、将来予想される年金の損失を避けるために、彼らは帰国せず受入国に留まる選択をするかもしれない。送金フローは別にして、そのような決定は、出身国（その多くは発展途上国）の重要かつ有益な開発効果を奪うこととなる。もちろん受給資格は居住ベースでもある。だが、これらのケースでは法律は領土の外にいる個人を除外するのが一般的である。

## 二国間協定と多国間協定

国際レベルでは、移民の社会保障に関する法規定は、二国間協定と多国間協定の枠組みによる。一般的に二国間の社会保障協定は社会保障に関して自国民と移民を差別しないという規定及び署名国の社会保障運営機関間の協力に関するルールを含む。二国間協定は、二国間で移民労働者が獲得した拠出期間の積算を調整し、獲得した社会保障受給資格の移転と支給を規定する。ほとんどの協定は年金など長期給付に言及している。

所得の高い OECD 諸国間で移動する移民のほとんどが二国間協定の対象となる。だが、上位移民送出国（バングラデシュ、インド、メキシコ、中国、ウクライナ）でこのような二国間協定を結んでいる国は極めて少ない。それでもなお、いくつかの途上国はこの方法で自国の移民の大部分を保護することに成功している（アルジェリア、モロッコ、トルコ）。

国家集団を対象とする多国間社会保障協定が、欧州連合(EU)、湾岸協力会議(GCC)、CARICOM（カリブ共同体）、MERCOSUR（メルコスール、南米南部共同市場）で既に運

用されており、将来イベロ-アメリカ社会保障条約を通じて運用される見込みとなっている。EUは、欧州地中海パートナーシップ(EMP)内で社会保障協力を拡大する取組みでも主導的な役割を果たしている。このほか重要な地域の努力として、ASEAN（東南アジア諸国連合）によって策定された2007年の「移民労働者の権利の保護及び促進に関するセブ宣言」がある。各国の様々な機関の中でも、条約と勧告を通じて移民労働者のためにより公平な取組みを促進するための国際労働機関(ILO)の積極的な活動は、これらのイニシアチブ全てを支援する枠組みを提供している。

#### MERCOSUR の多国間協定

2008年、MERCOSUR諸国（アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイ）は、これらの国々で働いた個人の年金請求を管理する制度を導入した。この制度(SIACI - 国際協定制度)は、多国間協定によって統治される年金請求プロセスの一部を管理するものである。この制度により、個人は居住国に居ながらにして、請求を処理するために必要な情報を得る目的で、雇用された国の社会保障機関と電子的に情報を交換することができるようになった。

#### 南からの移民のための適用の選択肢

なぜ低開発地域の国々が二国間または多国間の社会保障の交渉への参加に消極的なのか、それを説明する理由が3つある。国内の社会保障規範の発展が低いこと、国内の人口における適用水準が低いこと、国内の運営能力が十分ではないことの3点である。もちろん、定義上、二国間協定は当事者2国間のコンセンサスが必要である。難しい点は、そのような協定を締結するインセンティブを移民送出国ほど持っていないということであろう。社会保障の適用が十分ではないことが多いものの、たとえ受入国のコミットメントがなくとも、海外労働者専用の基金を創設することによって、もしくは自国のプログラムに任意加入することを許可することによって、出身国が移民の社会保護に対してより大きな責任を取ることは可能であることを証拠によって実証されている。

総合的に見て、南から南への移民に対する社会保障規定を改善する方法について、単独のモデルは存在しない。発展途上国では社会保障給付の範囲が限られていること、適用人口が低いことを考えれば、給付のポータビリティの欠如に関する懸念は時期尚早かもしれない。より効果的な政策イニシアチブは、まず低所得地域の移民、特に不法移民を上手に管理すること、最も弱い立場の移民グループ（女性、子ども、難民、不法移民）の社会保護の改善に重点を置くこと、将来社会保障制度を調整する方法に関する基準を策定すること、獲得した権利のポータビリティを確保することであろう。

#### 受入国における移民保護を財政支援する

移民への社会保護の拡大は、多くの場合、受入国にとって負担となると考えられている。だが、必ずしもそうではない。考慮すべきは移民労働者の実質的な拠出金及び給付の完全ポータビリティのコストという2つの問題である。前者については、移民の社会保護及び税制に対する実質的な拠出金を分析することによって、移民とその家族は実質的な拠出者である、とほとんどの研究が結論している。源泉徴収システムを通じて財政措置される年金給付のポータビリティ拡大に関して、移民の獲

得権利の完全なポータビリティの実現が社会保障制度の財務状況に与える影響は、ほとんど無視できると考えられる。

こうした理由から、特に高所得国での人口の高齢化やシステム依存度の悪化を考慮すれば、移民労働者は社会保障制度の財政安定を支えることになるかもしれない。対照的に、給付のポータビリティを拡大することは、規模が小さいとはいえ、受入国にとって純損失となりかねない。しかしながら、移民にとってポータビリティの拡大は生涯を通じて所得保障を大きく拡大させる。特に高齢になってからはそうである。

#### フィリピンの海外労働者福祉基金

フィリピンは、出稼ぎ移民の場合、移民労働者とその家族が母国の社会保障制度から切り離されることが多いという判断から、海外労働者と後に残された家族にも社会保険を提供する目的で海外労働者福祉基金を導入した。基金は移民労働者の拠出金を財源とするもので、死亡、障害が生じたときや旅費を工面する必要が生じた場合に、移民やその家族への支払いをカバーする。その他スリランカなどの国々が移民労働者のための社会保護プログラムを策定しており、バングラデシュでも同様の活動を行っている。

#### 結論

移民という行為は、それ自体、移民本人とその家族にとっての社会保護メカニズムであり、収入、送金、社会保護の高い潜在力を提供する。

#### 主要な政策結論

- ・ 第 1 に、居住状態とは関係なく、すべての移民の基本的人権と社会的権利を確保する必要がある。
- ・ 第 2 に、社会保障機関の適用を拡大する能力を開発するため、支援と訓練を提供する必要がある。
- ・ 第 3 に、すべての人のために拠出型社会保障給付への合法的なアクセスと完全ポータビリティを実現することに注目しなければならない。

正規の移民は、法規定、雇用関連給付、国庫補助および獲得権利のポータビリティの恩恵を受ける。これとは対照的に、非正規部門経済で働く不法移民は恩恵から排除されたままである。重要な生活戦略から得られる給付を最大化するために、移民、特に不法移民をより安定したものとすることが政策課題である。

適用拡大の課題は各国固有のものであることが多く、社会保障の制度設計と関係する。ISSA はこの点を考慮し、社会保障機関の能力と権限に基づく行動計画を指揮するため、適用拡大戦略を開発した。ISSA 戦略は移民のケースを含め、ISSA の会員組織が国内の拡大課題に対応するための行動計画を策定し実施するプロセスを促進するであろう。

しかしながら、優先事項として、低開発地域にとって、社会保障の適用と移民労働者に関する議論は社会正義を促進するより広い政策枠組みの一部でなければならない。

ISSAは、ソーシャル・ポリシー・ハイライトの本号に対するレイチェル・サベイツ-ウィーラー氏とヨハネス・クエトル氏の貢献に感謝申し上げる。

### 参考図書

- Ginneken, W. van. 2010. *Making social security accessible to migrants* (Conference report, World Social Security Forum, Cape Town, 29 November - 4 December). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2009. *Good practices in social security: The case of MERCOSUR*. Geneva, International Social Security Association. <<http://www.issa.int/NewsEvents/News2/Good-practices-in-social-security-The-case-of-MERCOSUR>> (accessed on 09.03.2011).
- ISSA. 2010. *ISSA strategy for the extension of social security coverage*. Geneva, International Social Security Association.
- Sabates-Wheeler, R.; Koettl, J. 2010. “Social protection for migrants: The challenges of delivery in the context of changing migration flows”, in *International Social Security Review*, Vol. 63, No. 3-4.