

南アフリカの国際移民政策と社会的保護政策の連関

牧野久美子

はじめに

本章の目的は、本書の主要な関心である、南アフリカに現住もしくは過去に在住経験のある南部アフリカ諸国出身移民の社会的保護をとりまく制度的および政治的な文脈を示すことにある。

南部アフリカを含むグローバルサウスに暮らす人びとは、出身国に住んでいるか国際移民であるかを問わず、高所得国におけるように幅広くフォーマルな社会的保護制度にアクセスできる状況にはない。しかし、国際的な開発目標として貧困撲滅やユニバーサル・ヘルス・カバレッジがめざされるなか、近年ではグローバルサウスの国々においても、社会保障やヘルスケアなどにかかわるフォーマルな社会的保護制度の整備が進みつつある。アパルトヘイト体制からの民主化後、社会手当 (social grant) の制度を大幅に拡大してきた南アフリカは、その先陣を切ってきた国のひとつである (牧野 2020a; 2020b)。福祉国家の成立・発展の歴史のなかで形作られてきた社会的保護制度は、おもに当該国の国民ないし市民を保護の対象としてきたが、制度へのアクセスは国籍や市民権をもたない国際移民に対しても、部分的とはいえ開かれている場合がある。移動先国のフォーマルな社会的保護制度に国際移民がどのような条件でアクセスできるかは、国境を越えて移動する人びとが、自身と家族の生存と生活についてのニーズをいかにして満たすかに関する戦略に深くかかわる問題である (Avato, Koettl and Sabates-Wheeler 2010; Levitt et al. 2017)。

南アフリカの社会的保護制度に関しては、これまで、人種主義的で不平等な制度の歴史的な形成過程や、民主化後の制度変化とその社会的影響について、アパルトヘイト体制のもとで排除されていた黒人¹⁾の南アフリカ人が民主化後にどのように包摂されてきたか、そしてそのなかで引き続く、あるいは新たに引き直される分断線はどのようなものであるのか（人種、階級、ジェンダーなど）、といった観点から多くの研究が行われてきた（代表的なものとして、Barchiesi 2011; Ferguson 2015; Seekings and Natrass 2005; 2015など）。そこでの関心は主として南アフリカ人内部の格差や分断の問題にあり、南アフリカ域外からの国際移民への視点は相対的に希薄であったが、近年では南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community: SADC）加盟国間での社会政策調和化の取り組みなどを背景として、国際移民の社会保障やヘルスケアへのアクセスの現状や課題に焦点を当てた文献も増えてきている（たとえば、Dodson and Crush 2015; Ehrlich et al. 2021; Khumalo 2022; Makhema 2009; Manji et al. 2023; Mpedi 2022; Mpedi and Nyenti 2017; Mubangizi 2021; Nzabamwita and Dinbabo 2022; Olivier 2009）。ただし、このテーマに関する文献の主流である法学的な観点からの議論においては、国際移民へのフォーマルな社会的保護制度の適用が制限される政治的背景への関心は二次的なものにとどまる傾向があり、政治経済的な観点からのさらなる研究が必要とされている。

そこで本章では、南アフリカの国際移民政策および社会的保護政策に関わる制度の概要を執筆時点で入手可能な最新の情報に基づき整理するとともに、アパルトヘイト体制からの民主化以降の重要な法改正や政策変更、およびまだ法制化には至っていない法案や政策文書を参照することを通じて、民主化後の南アフリカにおける国際移民の社会的保護に関する政策の方向性を見極めることを試みる。本章に書かれている法律や政策の内容は、とくに明記しない限り2024年1月時点で筆者が確認したものである。

なお、本章においては、国際移住機関（IOM）の定義を参考に、一時的か恒久的にかかわらず、さまざまな理由により国境を越えて移動する人を国際移民と

1) アパルトヘイト体制の人種別の人口登録制度のもとで、白人以外の人口集団（アフリカ系黒人、カロード、インド系/アジア系）に分類されていた人びとを指す。

呼び、正規の滞在資格をもつ移民労働者のほか、非正規移民や難民・庇護申請者もそのなかに含むものとする (IOM 2019)。南アフリカでは、経済機会や教育機会を求めての国内移動も極めて盛んだが、以下本章で単に移民というとき、とくに断らない限りは国際移民のことを指す。

本章の構成は次のとおりである。まず第1節で、1990年以降の南アフリカにおける国際移民の規模や出身国の特徴について、国際機関の統計を用いて確認する。続いて第2節で民主化後の国際移民政策の潮流を、第3節で社会的保護政策の概要と国際移民への適用状況について整理する。最後に、結論として、国際移民と社会的保護の2つの分野の政策が相互にどのように連関しながら社会的保護制度への国際移民の包摂と排除のパターンを形作ってきたのかを論じる。

1 南アフリカにおける国際移民の動向

本書第2章で論じられているとおり、南部アフリカの国際人口移動の歴史は長く、アフリカ諸国出身の黒人移民の流入が厳しく規制されていた民主化以前から、多くの人びとが他の南部アフリカ諸国から南アフリカへと移動してきた。しかし、南アフリカへの国際移民の流入は民主化後に加速しており、とくに2000年代以降に急増している。

国連経済社会局 (UNDESA) の統計によれば、南アフリカの国際移民数 (ストック) は、1990年に約117万人であったのが、2020年には約286万人となっている。2020年には国際移民の57%がSADC出身者で、国別ではジンバブウェ (2020年に約69万人、南アフリカの国際移民全体の24%)、モザンビーク (同約35万人、12%)、レソト (同約19万2000人、7%) の3カ国の出身者がとくに多い (表3-1)。表3-1に国別内訳を示したSADC諸国以外では、イギリス (2020年に約6万7000人)、ソマリア (同約5万8000人)、エチオピア (同約4万4000人)、ナイジェリア (同約3万6000人)、インド (同約3万人) が南アフリカの国際移民の出身国として上位にランクインしている (UNDESA 2020)。

また、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) が公表している難民統計によれば、2022年に南アフリカに滞在していた難民 (南アフリカの難民法に基づき認定を受

表3-1 南アフリカの国際移民(ストック, 単位: 人, 1990~2020年)

出身国・地域	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
世界合計	1,163,883	1,003,807	1,016,963	1,351,031	2,114,801	3,231,728	2,860,495
アフリカ	753,507	698,526	700,249	944,365	1,541,157	1,829,963	1,850,417
SADC諸国	697,936	656,783	655,570	880,073	1,404,389	1,559,232	1,617,492
ジンバブウェ	61,875	82,744	128,983	169,894	306,521	676,383	690,243
モザンビーク	346,433	320,659	237,813	322,964	505,820	315,533	350,463
レント	187,019	130,897	113,578	149,432	234,089	181,832	192,008
マラウイ	13,336	17,067	26,025	34,248	59,208	92,969	94,119
コンゴ民主共和国	7,456	7,488	8,332	16,849	35,647	85,380	63,892
ボツワナ	18,470	15,678	17,593	23,147	33,695	43,461	50,475
アンゴラ	6,602	11,043	15,785	21,994	32,017	41,296	47,945
エスワティニ	34,114	28,635	31,743	41,770	65,384	42,038	45,435
ナミビア	10,904	23,874	44,274	58,250	91,250	40,708	36,671
ザンビア	6,346	12,880	23,416	30,816	25,171	19,527	22,901
タンザニア	26	1,698	3,911	5,296	7,709	9,943	11,544
モーリシャス	4,711	3,604	3,573	4,700	6,841	8,823	10,243
セイシエル	28	133	280	368	535	693	804
マダガスカル	422	263	181	237	345	444	515
コモロ	194	120	83	108	157	202	234

(出所) UNDESA Population Division (2020) をもとに筆者作成。

けた難民のほかUNHCRのマンデート難民を含む)は6万6596人、庇護申請者は8万1938人であった。2022年時点の南アフリカの難民のおもな出身国は、ソマリア(2万850人)、コンゴ民主共和国(1万9777人)、エチオピア(1万3002人)であった²⁾。

2 国際移民政策

2-1. 国際移民政策の変化と連続性

民主化以前のアパルトヘイト体制下における南アフリカの移民政策には、人種主義的な性質が色濃く反映されていた。脱植民地化したアフリカ諸国からの白人移民は積極的に受け入れて永住権も与えた一方で、黒人については政府間協定に基づく移民労働者としての一時的な滞在資格を除き、入国を厳しく制限していた。1986年の外国人法(Aliens Act, 1937)改正によって、受け入れる移民を白人(「ヨーロッパ系(European)」)に限定していた文言が削除されたことにより、ザイール(現コンゴ民主共和国)などアフリカ諸国出身の黒人移民が合法的に流入するようになったものの、白人保守層の強い反発もあり、永住権を認めるにあたっては学歴や財産の基準など高いハードルが課され、人種主義的な運用が継続したとされる(Wa Kabwe-Segatti and Landau 2008, 68)。アパルトヘイト体制末期の1991年には、新たに外国人管理法(Aliens Control Act)が制定された。同法はそれまでに存在していた移民関連の複数の法律の内容を統合しただけのものであり、当局に移民の勾留や出身国への送還を含む強制的な措置に関する大きな権限を認め、移民の人権への考慮は希薄であった(Wa Kabwe-Segatti and Landau 2008, 69-70)。

南アフリカでは、アパルトヘイト体制からの民主化は、政治体制の変化にとどまらず、さまざまな分野の政策にも大きな変化をもたらした。さまざまな理由で南アフリカへ入国しようとする、あるいは入国した人びとをどう処遇するかに関

2) UNHCR Refugee Data Finderから取得したデータによる。

<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>(2024年2月8日アクセス)

する国際移民政策もその例外ではなかった。国際移民政策の分野における民主化に伴う最大の変化は、民主化以前には存在していなかった難民の受け入れと保護に関する法整備が行われ、リベラルな難民法 (Refugees Act, 1998) が導入されたことである。他方で、移民を選択的に受け入れ、望ましくない移民に対しては強制送還も含めて強権的に対応しようとする民主化以前の国際移民管理の性質は、民主化後も継続している。さらに、近年の政策文書からは、難民・庇護申請者とそれ以外の移民との区別が曖昧になり、あらゆる国際移民をひとまとめにして管理を強化しようとする方向性が観察される (Moyo and Zanker 2022)。

以下、本節では、国際移民政策の特徴について、民主化後に新たに導入された難民政策、より一般的な移民管理政策の順に検討する。

2-2. リベラルな難民法の導入と揺り戻し

1994年に全人種参加による民主選挙が実施されてアパルトヘイト体制からの民主化が実現し、1996年に新憲法が制定された (RSA 1996)。新憲法は人権の尊重を基本的な価値とし、人権憲章 (Bill of Rights) において南アフリカ国民だけでなく、すべての人 (everyone) に対して基本的人権を保障した。南アフリカの民主化と黒人政権の誕生は、黒人移民を差別的に取り扱っていたアパルトヘイト体制の移民政策の根本的な変化を移民当事者や支援団体に期待させるものであった。実際、1990年代後半には、民主化以前から契約に基づき南アフリカで就労してきた鉱山労働者、SADC加盟国出身の非正規滞在者、紛争下にあったモザンビークから逃れてきた避難民を対象とする恩赦 (アムネ스티) が数次にわたって実施され、アパルトヘイト体制下で合法的な滞在資格を得るすべのなかった南部アフリカ諸国出身移民の滞在資格の正規化が図られた。ただしその一方で、南アフリカへの入国時期や居住地域などが恩赦の条件に合わなかった人びとを中心に、1995～1999年に毎年15万人以上の非正規滞在者が出身国へと強制送還され、その多くはモザンビーク人であった (網中 2013; 2023; 佐藤 2016; Crush and Williams 1999; 2001)。

南アフリカは、1995年に「アフリカにおける難民問題の特定の側面を管理するアフリカ統一機構の条約 (OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」に、1996年に国連の難民条約 (1951年条約お

よび1967年議定書)に加入した。アパルトヘイト体制の南アフリカには難民保護に関する法律がなく、難民とそれ以外の移民が制度上、区別されていなかったが、1998年に難民法が制定され、そこには憲法の人権原則および上記の南アフリカが新規に加入した国際条約の理念が強く反映されることとなった。同法は、当時の世界で難民保護の水準が最も高い法律のひとつであると国際的にも高く評価された(Khan and Lee 2018, 1206)。ただし、その運用においては、庇護申請から難民認定までの期間が長く、その間1～6カ月ごとに内務省オフィスに出向き、庇護申請中であることを証明する書類を更新する必要がある、庇護申請者にとって大きな負担となっていること、また内務省の役人のあいだに腐敗が蔓延していることなど、多くの問題があることが指摘されている(佐藤 2016)。

南アフリカの難民政策の大きな特徴として、難民や庇護申請者を難民キャンプに收容する政策をとらず(non-encampment)、難民や庇護申請者に移動や居住地選択の自由を与えているということがある。庇護申請者や難民を難民キャンプに收容する場合には、そこでの生活に最低限必要な食料その他の支援を公的に提供することが必須となるが、南アフリカの難民政策においては、難民認定を受けた者に対して南アフリカ市民と同等の社会手当その他の社会的保護へのアクセスの権利を認める以外に、庇護申請者や難民向けの特別な支援はなく³⁾、庇護申請者や難民は経済的に自立して生活することが求められる。当初、庇護申請後、難民認定が下りるまでの期間の就労や就学は認められていなかったが、ジンバブウェ出身の女性庇護申請者が自身の就労と息子の就学の権利を求めて争った裁判において、憲法裁判所が2003年にその主張を認める判決を下し(Watchenuka訴訟)、以後、南アフリカでは庇護申請者の就労と就学の権利が認められるようになった(佐藤 2018)。

しかし、2017年の難民法改正(2020年施行)により、庇護申請者の就労の権利は庇護申請に伴い自動的に付与されるものではなくなった(Scalabrini Centre of Cape Town 2020)。庇護申請者の就労の権利を制限する上記の政策変更は、庇護申請者の多くが実際には経済的動機に基づく移民であるとの南アフリカ政府

3) 後述のように新型コロナウイルス感染症のパンデミックとロックダウンによる経済的困窮の救済を目的とした特別手当は庇護申請者も支給対象に含まれるが、これは時限的な措置とされている。

の認識を反映したものである。その背景には、2000年代後半に政治経済の危機に陥ったジンバブウェ出身の庇護申請者が急増したことがあった。庇護申請を行ったジンバブウェ人のなかには、政治活動のために迫害を受ける恐れがある難民性の高い人びとだけでなく、経済危機のなか母国で仕事がなく、地域大国である南アフリカに経済機会を求めて移動する人びとが多く含まれていた（佐藤 2019, 53）。国際移民に関する政策の基本的方向性を示す文書として、民主化以降これまでに3つの「白書」が公刊されているが、1999年の「国際移民白書（以下、1999年白書）」(South African Government 1999)では前年に難民法が制定されていたこともあり、庇護申請者と難民に関わる問題を扱わなかったのに対して、2017年の「南アフリカ国際移民白書（以下、2017年白書）」では庇護申請者と難民をその他の移民とあわせて「管理」の対象に含めていた。2017年白書は、庇護申請者に就労と就学の権利を認めていることが「強力なプル要因となり庇護申請システムに負担をかけている」(DHA 2017, 5)との認識を示し、経済移民による庇護申請システムの濫用に歯止めをかけることを政策課題として挙げた（DHA 2017, 52）。2023年に原案が公表され、2024年に閣議了承された「市民権・移民・難民保護白書（以下、市民権白書）」においては、さらに踏み込んだ形で難民・庇護申請者の権利を縮小させる方向の議論が展開されている（DHA 2023; 2024）⁴⁾。

次項でみるように、南アフリカの国際移民政策は、南アフリカが必要としている「クリティカル・スキル (critical skills)」をもっていると認められる移民を選別的に受け入れ、そうした高いスキルをもたない移民は排除しようとする傾向を強めてきている。モヨとザンカーは、近年の南アフリカの移民・難民ガバナンスにおいて、移民と難民という2つのカテゴリーをひとまとめに扱い (conflate)、難民を含む国際移民全般に対する制限的な傾向が強まっていることを指摘してい

4) 2023年11月に発表された市民権白書の原案は、留保なしに難民条約に加盟しているために、庇護申請の意思表示をした外国人を、たとえ「非合法に入国」していても逮捕や強制送還をできない状況を問題視し、難民条約からいったん脱退し、必要な留保をつけてから再加盟することを検討するとした。また、現行の難民法を廃止して、市民権・移民・難民保護を一括して取り扱うひとつの法律に統合することを提案した（DHA 2023）。この白書原案に対して2024年1月末まで受け付けられたパブリック・コメントでは、南アフリカ国内の市民社会組織や国際機関（UNHCR, IOMなど）から反対意見が出されたが、反対意見は少数でありパブリック・コメントのほとんどは原案支持であったとして、同白書は2024年4月に閣議決定された（DHA 2024）。

る。2020年の難民法の規則改正により、庇護申請書類に学歴、職歴、もっているスキルの記入欄が追加されたことから、難民と移民の受け入れ判断基準の差がさらに曖昧化されつつあることがみてとれる (Moyo and Zanker 2022)。

先に1990年代後半に鉱山労働者、SADC加盟国出身者、モザンビークからの避難民を対象とする恩赦に触れたが、非正規移民の正規化は、ジンバブウェなど特定国の出身者を対象とする滞在特別許可という形で、2010年以降にも再び行われてきた⁵⁾。滞在特別許可制度は、庇護申請の処理が滞り大量のバックログが生じ、庇護申請システムへの負担軽減の必要性が生じたことを背景として、時限的な措置として導入されたものである。滞在特別許可は、それがあれば有効期限内は南アフリカ国内で合法的に就労することが可能だが、1990年代の恩赦とは異なり、何年居住しても永住権へとつながらない、不安定な滞在資格である (Carciotto 2018)。政府は2021年に滞在特別許可制度の廃止方針を示したが、その撤回を求めて市民社会組織が提起した訴訟の判決で、必要な影響評価を怠るなど滞在特別許可制度の廃止決定に至る政府の手続きに瑕疵があり、憲法違反であるとの判断が下された結果、ジンバブウェおよびレソト出身者の滞在特別許可制度の廃止時期は2025年以降に延期された (Broughton 2023; Chirume 2023)。

2-3. 国際移民の選別と管理

1991年制定の外国人管理法については、民主化直後から新体制にふさわしい内容へと見直す必要性が議論され、1995年の同法の部分的改正、1999年白書の公表を経て、2002年に移民法 (Immigration Act) が制定された。2002年の移民法には、市民社会からの要求に応える形で、前文において基本的人権の保護やゼノフォビア (外国人嫌悪・排斥) に対抗する必要性に言及するなど、進歩的な文言も盛り込まれた。しかしながら、移民を潜在的な犯罪者、取り締まりの対

5) ジンバブウェ人を対象とする滞在特別許可は、2010年にDispensation of Zimbabwe Permit (DZP) として導入され、2014年にはZimbabwe Special Permit (ZSP) に、さらに2017年にはZimbabwe Exemption Permit (ZEP) へと名称が変更されている。ジンバブウェ人対象の制度導入後、レソトとアンゴラの出身者に対しても類似の措置がとられてきた (Masuku 2023; Washinyira 2023)。滞在特別許可の名称は出身国ごと、また時期によっても異なるが、ここではその総称として滞在特別許可と表記している。

象とみて、移民管理当局に「非合法的な外国人」⁶⁾の逮捕・勾留・送還の強い権限を与えた点においては、民主化以前の外国人管理の性質を引き継ぎ、むしろ当局の権限が強化された面もあったことが指摘されている (Klaaren 2018; Handmaker and Nalule 2021)。

その後、移民法は数次にわたって改正が行われている。なかでも2011年の移民法改正（施行は2014年）では、「クリティカル・スキル」をもつ外国人を積極的に南アフリカの労働市場に取り込む目的で「クリティカル・スキル・ビザ」の制度を新たに導入するなど、従来の滞在資格の内容や名称に大きな変更が加えられた。「クリティカル・スキル」は、南アフリカ国内において需要が高いが不足しているスキルや資格のことで、政府が作成する「クリティカル・スキル・リスト」によってその内容が定められている⁷⁾。上記の移民法改正には、入国後のビザ切り替えを原則としてできなくするなど、移民管理を厳格化する内容も含まれており、南アフリカ経済への有用性の観点から移民を選別し、望ましい移民を積極的に受け入れる一方で、そうではない移民の入国のハードルを高くしようとする政策の方向性がみてとれる。このような移民政策のもとでは、「クリティカル・スキル」をもたない外国人が正面から就労可能な滞在資格を得ることは困難であるため、その抜け穴として庇護申請システムが利用されてきたという側面がある。また、「クリティカル・スキル・ビザ」の導入当初は、あらかじめ仕事が決まっていなくても南アフリカに入国し、1年間の求職活動を行うことが認められていたが、2022年の省令 (directive) により、同ビザ申請の必要書類に雇用主のレターが含まれるようになり、南アフリカでの仕事が決まっていない状態ではビザ

6)「非合法的な外国人 (illegal foreigner)」は、正規の滞在資格をもたず、移民法に違反した状態にある外国人のことを指して移民法で用いられている言葉だが、移民に関する研究者や支援者のあいだでは、「非合法 (illegal)」ではなく「非正規 (irregular)」あるいは「無登録 (undocumented)」という言葉を用いることが一般的となっている。本章でも法律や政策文書、政治家の発言からの引用を除き、正規の滞在資格をもたない人びとを「非合法」と形容することはせず、「非正規」という言葉を用いている。

7) 2023年10月に更新された「クリティカル・スキル・リスト」には、企業や組織の管理職（マネージャー）、研究者・科学者、技術者・エンジニア、医療系の有資格者など、142の職業が列挙され、それぞれ最低限必要な資格や学歴が定められている。“Critical Skill List,” *Government Gazette* 49402, 3 October 2023.

を取得できなくなった。「クリティカル・スキル・ビザ」の有効期限は5年以内で、更新にあたっては、一部の専門職を除き、再度、雇用主のレターが必要となる⁸⁾。

移民の選別と管理の厳格化の方向性がさらに明確になったのが、すでに何度か言及している2017年白書である。同白書の8つの検討事項のひとつとして、南アフリカ経済にとって重要なスキルや資本をもつ移民をいかに呼び込むか、ということが挙げられている (DHA 2017, vi)。また、同白書は、「非合法移民 (illegal immigrants)」を「経済的安定と国家の主権を脅かす安全保障上の脅威」と表現するなど (DHA 2017, 67)、移民問題の安全保障化というグローバルな潮流を顕著に反映する内容ともなっている。他方で、同白書は、歴史的に移民労働が盛んな南部アフリカの地域特性や、2005年の「人の移動の促進に関する議定書 (Protocol on the Facilitation of Movement of Persons of 2005)」をはじめとするSADCにおける域内の人の移動の自由化への取り組みをふまえ、SADC加盟国の国民がSADC域内のどこでも合法的に就労したりビジネスを行ったりすることができるような法的道筋を整えることにも言及している。前項でみたように、1990年代後半の鉱山労働者、SADC諸国出身者、モザンビーク出身避難民への恩赦や、2009年以降のジンバブウェ、レソト、アンゴラ出身者への滞在特別許可のように、非正規移民を正規化する試みはこれまでも部分的に行われてきており、制限的な方向にばかり移民政策が変化してきたわけではないことには留意が必要である (Carciotto 2021; DHA 2017)。

ここまで検討してきた法律 (難民法、移民法) と白書類は、内務省管轄のものだが、これらとは別に雇用労働省が2022年に「国家労働移民政策草案」(DOEL 2022) を公表し、雇用サービス法 (Employment Services Act, 2014) の改正案の成立に向け作業を進めている。雇用サービス法は、外国人の雇用に関する条文 (第8条) で、雇用主に対して移民法に基づく有効な就労許可をもたない外国人を雇用することを禁止し、求人に際しては外国人の採用を決める前に南アフリカ市民または永住者の適任者を探し、欠員を埋めるのに適したスキルをもつ者が国

8) “Critical Skills Visa.” Department of Home Affairs ウェブサイト。

<https://www.dha.gov.za/index.php/immigration-services/scarce-skills-work-permits> (2024年5月24日アクセス)

内に他にいないことを確認しなければならないと定めている。その背景には南アフリカの失業率が恒常的に30%を超えており、雇用創出が政府の最重要課題のひとつであり続けていることがある。外国人の雇用に関する同法の規定は、外国人の雇用規制を通じて南アフリカ人を労働市場における外国人との競争から保護することを意図しているのである。このように、外国人の雇用には現行法ですでに制約が課されているのだが、現在検討されている雇用サービス法改正案は、違反した雇用主への罰則を導入するなど、外国人の雇用規制をさらに強化する内容となっている⁹⁾。ただし、これらの規制はあくまでも雇用主に対するものであり、有効な就労許可なしに雇用された外国人労働者にも雇用主が不当労働行為を行った場合などに労働法上の保護が及ぶことは判例によって確立されている(Mubangizi 2021)。

3 社会的保護政策

3-1. 憲法および国家政策における社会的保護の位置づけ

本節では、南アフリカの社会保障およびヘルスケアに関するフォーマルな仕組みを概観し、制度上、それらに誰がアクセスする権利をもっているのかを、市民権・滞在資格、および雇用関係の有無という2つの側面から整理する。その作業を通じて、南アフリカに暮らす移民が潜在的に利用し得るフォーマルな社会保障およびヘルスケア制度の範囲を示すことが本節の目的である。潜在的、と述べたのは、制度上はアクセス可能であっても、制度の存在が移民に知られていなかったり、現場の運用によって移民が排除されるなどして、実態としては利用が困難である場合も往々にしてあるからである。しかし、フォーマルな社会的保護制度が限定的とはいえ利用可能であること、滞在資格や雇用関係の有無によって利用可能な制度が異なることは、移民の社会的保護の調達戦略に重要な示唆をもつことから、関連する制度を俯瞰しておくことには意義があるだろう。

具体的な検討に先立って、南アフリカの憲法および国家政策のなかで社会的保

9) “Employment Services Amendment Bill, 2021.” *Government Gazette* 45962, 28 February 2022.

護がどのように位置づけられているかを確認しておこう。まず強調しておかねばならないのは、民主化交渉を経て制定された1996年憲法において、社会保障やヘルスケアへのアクセスが基本的人権として明確に認められたことの意義である。なかでも重要な条文が、以下に掲げる第27条である。

第27条 ヘルスケア、食料、水、社会保障

1. すべての人は、以下にアクセスする権利を有する。
 - a. リプロダクティブ・ヘルスケアを含むヘルスケアサービス、
 - b. 十分な食料と水、および
 - c. 自己および扶養家族の生活を支えられない場合の適切な社会扶助を含む、社会保障。
2. 国家は、利用可能な資源の範囲内で、これらの各権利の漸進的な実現を達成するために、合理的な立法その他の措置を講じなければならない。
3. 何人たりとも救急医療を拒否されてはならない (RSA 1996, section 27)。

このように、ヘルスケアや社会保障へのアクセスが憲法において基本的人権として明確に規定されたこと、さらにその実現のために必要な合理的措置を講じることが国家の義務として明記されたことが、民主化後の南アフリカにおける社会的保護政策の改革の基礎となってきた。

2012年に策定された「国家開発計画 2030」には「社会的保護」と題された章があり(第11章)、そこでは民主化後の南アフリカが採用した「包括的な社会的保護システム (comprehensive social protection system)」として、社会扶助(社会手当)、社会保険、退職基金といった社会保障制度による給付のほか、住居・上下水道・電力などの基礎的サービスを貧困世帯が無料で利用できること、貧困地区の学校の学費無償化、学校給食や通学のための交通手段の提供、妊産婦と6歳未満の子どものための医療費の無償化、就労支援、公的雇用プログラム、社会福祉などが含まれ、これらの異なる要素は互いに深く関連し、補完しあっているとされている(NPC 2012, 354, 356)。他方で、この章では社会保障および社会福祉がおもに取り扱われており、住宅、教育、ヘルスケアについてはそれぞれ独立の章が立てられている。このように、社会的保護という言葉は、南アフリカの公

共政策体系において、上記のように幅広い政策群を指すこともあれば、それよりも狭く、社会保障とほぼ同義に用いられることもある。社会的保護政策は、貧困や脆弱性を減少させるという目的において共通する上記の幅広い分野の政策を含むものと理解できる（本書第1章を参照）。しかしながら本章においては、紙幅の制約上それらを網羅的に検討するのは不可能であることから、社会保障とヘルスケアに焦点を絞ることとする。

南アフリカの社会保障制度は、次の3つの柱から構成されている（Interdepartmental Task Team on Social Security and Retirement Reform 2012）。第一の柱は一般財源による社会扶助制度で、高齢者・退役軍人・障害者・子どもの養育者を対象とする社会手当、および「困窮の社会的救済（Social Relief of Distress: SRD）」と呼ばれる、生活困窮者への一時的な給付がこれに含まれる。第二の柱は強制加入の社会保険制度で、雇用主と被雇用者が保険料を折半して負担する失業保険、雇用主が保険料を負担する労働災害および職業性疾病の補償、およびガソリン価格に上乗せされる燃料賦課金を財源とする交通事故基金がここに含まれる。第三の柱は、民間の金融機関が運営する年金基金や退職金基金（pension and provident funds、以下この2つをあわせて「退職基金」と呼ぶ）や医療保険（medical schemes）、その他の任意加入の保険制度である。退職基金や医療保険への加入は雇用契約に付随する形で行われる場合が多いが、個人で加入できるものもある。

南アフリカの社会保障制度の特徴として、強制加入の社会保険（第二の柱）の範囲が限定的である一方で、高齢者、障害者、子どもを対象とする非拠出型の社会扶助（第一の柱）と、民間事業者が運営する医療保険や退職基金（第三の柱）の規模が比較的大きいことが挙げられる。社会扶助のおもな裨益者は低所得層で、養子手当以外の社会手当はすべて所得制限があり、宣誓供述書や所得を証明する書類を提出して資力調査（ミーンズテスト）の基準以下の所得であると認められた場合に支給される。第三の柱に含まれる医療保険や退職基金の加入者は、フォーマルセクターでの安定的な仕事をもつミドルクラス以上に偏っている。

民主化後の南アフリカ政府は、アパルトヘイト政策の負の遺産である、このように分断された社会保障制度を「包括的（comprehensive）」で「包摂的（inclusive）」なものへと変革しようと、第二の柱（強制加入の社会保険）を強化することをめ

ざしてきた¹⁰⁾。従来の南アフリカのヘルスケア制度は、提供されるサービスの質は高いが費用が高額な民間部門と、低額もしくは無料で利用できるが提供されるサービスの質が低い公的部門の二重構造に特徴づけられてきたが、それが国民健康保険 (National Health Insurance: NHI) 導入により大きく変更されようとしている。NHI法案¹¹⁾ は2023年12月に国会で可決され、2024年5月には大統領署名により国民健康保険法 (National Health Insurance Act, 以下NHI法) が正式に発効した。ただし、NHIに対しては、民間医療機関や医療保険業界を中心に強い反対意見があり、NHI法は成立したものの、同法の規定の有効性をめぐって訴訟も起こされており、NHIの導入スケジュールや具体的な制度内容については執筆時点では不透明な点も多い。年金等の社会保障についても、強制加入の拠出型年金を含む国民社会保障基金 (National Social Security Fund: NSSF) の創設を政府は検討しているが、いまだ政府としての原案についての省庁間での調整もついていない段階であり、NHI以上に実現までの道のりは遠い¹²⁾。

以下では、社会保障の3つの柱とヘルスケアについて、順を追って公的およびそれに準ずるフォーマルな制度の概要を示すとともに、それらを制度上、国際移民がどこまで利用可能であるのかを整理する。表3-2に本節で取り上げる制度とその適用範囲をまとめているが、本文で示すとおり、制度上は利用可能であっても、国際移民が実際に制度を利用することにはさまざまなハードルがあることに留意されたい。

10) 「包括的」で「包摂的」な改革の方向性については、Taylor Committee(2002) およびInter-departmental Task Team on Social Security and Retirement Reform(2012) を参照。

11) “National Health Insurance Bill,” B11B-2019, Parliamentary Monitoring Group(PMG) ウェブサイト。
<https://pmg.org.za/bill/886/> (2024年2月9日アクセス)

12) 2021年8月に社会開発省はNSSF設置提案を含む「包括的社会保障・退職改革緑書 (Green Paper on Comprehensive Social Security and Retirement Reform)」をいったん公表したものの、手続き的瑕疵の指摘を受けて翌月に撤回した。2023年11月現在、緑書の修正版についての政府内での調整がついておらず、改革プロセスは停滞している。“Report of the Portfolio Committee on Social Development on the Fourth Quarter Performance and Expenditure Report for 2022/23 of the Department of Social Development (DSD), Dated 20 September 2023.” PMGウェブサイト。
<https://pmg.org.za/taled-committee-report/5476/> (2024年2月12日アクセス)

表3-2 各種の社会的保護制度の対象範囲

	社会手当	失業保険	労働災害・職業 性疾病の補償	交通事故基金
滞在資格にかかわらず 共通の条件	年齢、障害等の 条件を満たし、 所得が一定以下 であること（養 子手当のみ所得 制限なし）	雇用関係が存在 し、雇用主・被 雇用者による失 業保険基金への 拠出実績がある こと	雇用関係が存在 し、雇用主が補 償基金への拠出 義務を果たすこ と	特段の制約なし
南アフリカ国籍あり	○	○	○	○
南アフリカ国籍なし				
正規滞在資格あり				
永住者	○ (2004年～)	○	○	○
難民	○ (2012年～)	○	○	○
庇護申請者	△ (COVID-19 特別手当のみ)	○	○	○
滞在特別許可保 持者	△ (COVID-19 特別手当のみ)	○	○	○
その他、正規の 一時滞在資格保 持者	×	△ (雇用契約終了 後に南アフリカ を出国すること が義務づけられ ている場合は対 象外)	○	○
正規滞在資格なし	×	△ (実質的な雇用 関係があれば雇 用主に登録義務 が発生。ただし 実際の適用は少 数と推測され る)	△ (実質的な雇用 関係があれば雇 用主に登録義務 が発生。ただし 実際の適用は少 数と推測され る)	△ (2022年の省 令により、一時 期対象外とされ た)

(出所)筆者作成。

退職基金	救急医療	低額もしくは無料での公立病院受診	民間医療機関の受診	国民健康保険(NHI)
退職基金への加入と拠出金の支払い実績	特段の制約なし	所得が一定以下であること(妊産婦と6歳未満の子どもの医療費は所得にかかわらず無料)	医療保険加入もしくは医療費の私費負担が可能であること	2024年4月時点では未実施。詳細は今後定められ、段階的に実施予定。
○	○	○	○	○
○	○	○	○	○
○	○	○	○	○
○	○	○	○	△ (限定的)
○	○	○	○	△ (限定的)
△ (ポータビリティの課題あり)	○	○	○	△ (限定的)
△ (ポータビリティの課題あり)	○	△ (SADC諸国出身者のみ可)	○	△ (限定的)

3-2. 社会扶助

一般財源による社会扶助制度である恒常的な社会手当には、高齢者手当、障害者手当、児童手当等の種類があり、養子手当を除き、すべての社会手当は資力調査を伴う。そのほかに、新型コロナウイルス感染症のパンデミックへの対策として、他の収入がなく失業保険基金からの支援金を受けていない人を対象として2020年5月に導入された「COVID-19による困窮の社会的救済のための手当 (COVID-19 Social Relief of Distress Grant, 以下、COVID-19特別手当)」の支給が時限的に実施されている¹³⁾。南アフリカ社会扶助はGDPに対する支出の比率が3%以上、国家予算の約1割を占める大規模なものであり、2022年時点で南アフリカの人口の約42%が何らかの社会手当の支給を受けている (Steyn 2023)。

2023年12月現在、恒常的な社会手当を受給できるのは、南アフリカ国内に居住する、南アフリカ市民、永住者、および難民となっている。2000年代初頭までは社会手当の対象は南アフリカ市民に限られていた。それが変化する契機となったのは、南アフリカの永住権をもつモザンビーク出身の原告が社会開発大臣らを相手取って起こした訴訟であった (Khosa訴訟)。この訴訟において2004年に憲法裁判所は、社会手当の受給資格を南アフリカ市民に限定していた当時の社会扶助法 (Social Assistance Act, 1992) の規定が、「すべての人」に社会保障へのアクセスの権利を認めている憲法第27条に違反しているとの判決を下した¹⁴⁾。その結果、南アフリカ市民だけでなく永住者も社会手当を受給できるようになった。また、2012年の社会扶助法規則改正により難民も社会手当の対象に加えられた (PASSOP and Scalabrini Centre 2012)。ただし、恒常的な社会手当の受給資格をもつ難民は、難民法による難民認定を受けた者に限られ、庇護申請中の者や、難民資格を喪失した者は対象外となっている。

13) 2023年12月現在、2025年3月までの延長が決まっている。“COVID-19 Social Grant Extended Until 2025.” South African Government News Agency, November 1, 2023.
<https://www.sanews.gov.za/south-africa/covid-19-social-grant-extended-until-2025> (2024年2月12日アクセス)

14) Khosa v Minister of Social Development; Mahlaule v Minister of Social Development 2004 (6) SA 505 (CC).

COVID-19特別手当についても導入当初、受給資格について同様の線引きが行われていた。しかし、難民支援を専門とする市民社会組織（Scalabrini Centre）が、感染拡大防止策として実施されたロックダウン規制により移動も仕事もできず生活が困窮したのは南アフリカ市民、永住者、認定を受けた難民に限らないとして、緊急に訴訟を提起した結果、庇護申請者およびジンバブウェ、レソト、アンゴラの滞在特別許可保持者も対象に含まれることになった（Broughton 2020）。

このように、社会手当の受給資格は、南アフリカ市民だけでなく永住者や難民、そして時限的なCOVID-19特別手当については庇護申請者や滞在特別許可の保持者へと段階的に拡大してきた。ただし、有効な滞在資格をもたない非正規移民は、社会的に脆弱な立場におかれているにもかかわらず、社会手当の支給対象から外されてきた。公的な社会扶助によってカバーされる国際移民の範囲は限定的であり、COVID-19パンデミック下において生活に困窮した非正規移民に対して食料支援その他の支援を担ったのは、主として市民社会組織やボランティア（移民当事者を含む）であった¹⁵⁾。

3-3. 社会保険

2023年12月時点で運営されている公的な社会保険制度には、(1)失業保険、(2)労働災害および職業性疾病の補償、(3)交通事故被害の補償、の3種類がある。

(1) 失業保険

失業保険法（Unemployment Insurance Act, 2001）により、雇用主と被雇用者は失業保険基金（Unemployment Insurance Fund: UIF）に対して保険料を拠出することが義務づけられている。保険料の負担は雇用主と被雇用者が折半する。失業保険からの給付は、UIFに加入している被雇用者が失業、出産・育児、病気のために働くことができなくなったときに被雇用者本人に対して、および死亡した場合には遺族に対して支払われる。

15) 2023年8月、ジョハネスバーグおよびケープタウンで筆者が実施した移民支援団体への聞き取りによる。

永住権をもたない外国人が有期契約に基づき雇用され、雇用契約終了後に南アフリカを出国することが義務づけられている場合を除き（失業保険法第3条（d））、南アフリカ市民でなくても「被雇用者」とみなされ原則として失業保険の対象となる（労働時間が月24時間未満の場合、個人事業主である場合、出来高払いのみの場合、公務員などは除外される）。COVID-19パンデミックの影響により収入を失った被雇用者に対する一時的な救済給付（Temporary Employee/Employer Relief Scheme: Ters）についても、外国人が支給対象に含まれたが、パスポート番号を内務省や場合によっては歳入庁に照会する手続きに時間がかかったため、南アフリカ市民よりも給付のタイミングが遅れたとされる（Du Preez 2020）¹⁶。

このように失業保険へのアクセス権は市民権ではなく被雇用者としての地位に紐づいているが、南アフリカ市民であれば有期契約に基づき雇用されている場合も失業保険の加入対象となることから、失業保険法第3条（d）の規定は市民権による差別であるという議論がある（Olivier 2009; Khumalo 2022）。また、そもそも失業保険に加入していて保険料を納めた実績がなければ給付を受けることができず、また給付の期間は最長で365日に限定されていることから、南アフリカ市民であるか外国人であるかを問わず、失業中の人びとの大半は失業保険の給付を受けていないことに留意が必要である。

（2）労働災害および職業性疾病の補償

南アフリカの労働災害および職業性疾病の補償には、一般的な労働災害や労働に起因する疾病の補償に関する労働災害・職業性疾病補償法（Compensation for Occupational Injuries and Diseases Act, 1993: COIDA）、および鉱山労働に関連する肺疾患の検査・治療・補償に特化した鉱山労働職業性疾病法（Occupational Diseases in Mines and Works Act, 1973: ODMWA）の2つの根拠法がある。補償基金への拠出義務があるのは雇用主であり、被雇用者側の拠出負担はない。COIDAは労働省、ODMWAは保健省が管轄する。

COIDAにおける被雇用者の定義には市民権や滞在資格に関わる条件は含まれ

16) Du Preez(2020)によれば、Tersの給付を受けた外国人労働者の数は2020年6月時点で6万5823人であった。

ていない。したがって、COIDAがカバーする被雇用者の範囲は、契約終了後に出国する必要のある外国人労働者を除外している失業保険の対象者よりも広い（この点は次に述べるODMWAも同様である）。2022年のCOIDA改正により、それまで除外されていた家事労働者も対象に含められた。政府が運営する補償基金のほか、鉱業セクターのランド相互保証会社（Rand Mutual Assurance）、建設セクターの連合雇用主相互保証会社（Federated Employers Mutual）が、COIDAに基づき認可を受けた独自の補償基金として運営されている¹⁷⁾。被雇用者は、労働に起因する傷病により一時的あるいは永続的に労働不可能になった場合に、補償金を請求することができる。補償金の請求手続きは、傷病を負った移民労働者が帰国後に請求したり、あるいは死去した移民労働者の遺族が請求したりする場合など、南アフリカ国外からも行うことができる。移民労働者が多い鉱業セクターのランド相互保証会社は、レソトのマセルとモザンビークのシャイシャイにもサテライト・オフィスをもっている¹⁸⁾。ただし、南アフリカ国外から補償金を請求する手続きは煩雑であり、実際に補償金を受け取るのが難しい場合も多いことも指摘されている¹⁹⁾。

ODMWAは、鉱山労働者が雇用期間中および雇用契約終了後も定期的に健康診断を受け、肺疾患が確認された場合には治療や一時金の支払いを受けることができることを定めている。ODMWAの対象は鉱山労働者および元鉱山労働者であるが、金鉱山の労働者のODMWAの補償請求データベースを分析したエルリックらの研究によれば、現役の鉱山労働者に比べて、雇用契約終了後の元鉱山労働者による補償金請求のハードルは高く、南アフリカ出身か外国出身であるかを問わず、補償金の請求を行った元金鉱山労働者の数は、本来補償を受けられるであろう人数と比べて著しく低いとされている（Ehrlich et al. 2021）。ODMWA

17) この2つの相互保証会社が設立されたのはいずれも1941年の労働者補償法（Workmen's Compensation Act）制定以前で、同法制定後に認可制度を通じて労災補償の法的枠組みに組み込まれ、それがCOIDAにも引き継がれたものである。ランド相互保証会社（<https://www.randmutual.co.za/>）および連合雇用主相互保証会社（<https://www.fem.co.za/>）のウェブサイト参照。

18) ランド相互保証会社のウェブサイト参照。

19) Khumalo(2022) およびランド相互保証会社のウェブサイト参照。

<https://www.randmutual.co.za/news/your-life-your-job-your-health-workmans-compensation-and-covid-19>

による補償金は、健康診断を行った医療従事者から送付された書類に基づき職業性疾病医療局 (Medical Bureau for Occupational Diseases: MBOD) が行う認定に基づき支払われるが、元鉱山労働者が帰国後にODMWAに沿った健康診断を受けることのできる施設は限られているという問題も指摘されている (Khumalo 2022)。

なお、鉱山労働者 (元鉱山労働者を含む。以下同じ) の肺疾患の補償をめぐることは、被雇用者が雇用主に対して損害賠償を求める訴訟を起こすことを認めない COIDAと、そのような条項を含まないODMWAとの関係が問題となった。鉱山労働に従事した結果として肺疾患にかかり、ODMWAの補償対象となった労働者が、雇用主に対して損害賠償を求める権利を有するかが裁判で争われ、2011年に憲法裁判所がその権利を認める判決を下した (Mankayi訴訟)。この判決を契機として、いくつかの集団訴訟が提起されるに至り、その結果として公的な労働災害・職業性疾病補償制度であるODMWAとCOIDAとは別に、珪肺症あるいは結核に罹患した鉱山労働者とその家族に補償金を支払うためのツィアミソ基金 (Tshiamiso Trust) が2020年に大手鉱山企業の資金拠出により設立されている (Mushai 2020)。ツィアミソ基金の補償対象には移民労働者も含まれるが、帰国後の移民労働者やその家族が補償を受けるハードルが高いことは、本書所収の第4章・第5章が示すとおりである。

(3) 交通事故基金

交通事故基金 (Road Accident Fund: RAF) は、交通事故基金法 (Road Accident Fund Act, 1996, 以下RAF法) に基づき設置されている、交通事故被害者への補償を目的とした社会保険制度である。ガソリン価格の上乗せという形で徴収される燃料賦課金を原資とし、運転者が無過失である場合を除き、自動車事故により損害や損失を被った被害者や遺族に対して損害補償や医療費・葬儀費用の支払いを行う。

現行のRAF法のもとでは外国人もRAFからの補償を受けることができるが、2022年の省令により有効な滞在資格をもたない外国人は補償の対象外とされた。この政策変更については、ジンバブウェ出身で庇護申請者としての滞在資格が失効していた交通事故被害者を原告とする裁判で、2024年3月に違法との高裁判

決が下された (Venter 2023; 2024)。しかし、RAF法の改正が検討中であり、2023年に公表された改正案²⁰⁾については、RAF経営陣が、南アフリカに入学する外国人は旅行保険に加入するなどして自ら備えるべきであるとの理由から、外国人を補償金の支払い対象から除外することを提案していると報じられている (Ngcobo 2023)。RAF法の改正案が成立するかどうかは、過去に別の改正案が取り下げになったこともあり不透明であるが、2022年の省令をみる限り、南アフリカ政府やRAFは外国人を補償金支払いの対象から外す方向で制度変更を推進しようとしているものと思われる。

3-4. 退職基金・医療保険

本節の冒頭で述べたように、現時点で南アフリカには強制加入の社会保険としての拠出型年金制度や医療保険制度が存在していない。フォーマルセクターで雇用されている労働者の多くは、雇用契約に付随する形で退職基金や医療保険に加入する機会を提供されている。雇用契約と紐づいた退職基金や医療保険に加入できるかどうかは、市民権ではなく雇用上の地位に基づくため、外国人であるという理由で排除されることはない。

ただし、前節でみたように、外国人よりも南アフリカ人を優先雇用することを雇用主に求める労働移民政策があるため、そもそも外国人は南アフリカ人と同等の条件でフォーマルな雇用機会を得ることができず、したがって雇用と紐づいた退職基金や医療保険に加入する機会も限られるということを指摘できる。また、とくに退職基金について、南アフリカ出国後の（元）加入者への不支給の問題がかねてより指摘されてきた (Jansson 2013; Donnelly 2017)。これらの問題の存在を背景として、退職基金と前項でみた社会保険を含む社会保障給付のポータビリティを南部アフリカ地域において促進するべく、SADCではこれまでに社会保障規約 (Code on Social Security in SADC, 2007年)、社会保障給付越境ポータビリティ政策枠組み (SADC Cross-Border Portability of Social Security Benefits Polity Framework, 2016年)、社会保障給付ポータビリティ・ガイドライン

20) “Road Accident Fund Amendment Bill.” PMGウェブサイト。
<https://pmg.org.za/bill/1175/>(2024年2月12日アクセス)

(Guidelines on the Portability of Social Security Benefits in SADC, 2020年)などの文書が制定されてきた。南アフリカを出国済みの元鉱山労働者への年金の支払いには、鉱山労働者の雇用斡旋を行ってきたTEBA²¹⁾や前出のランド相互保証会社も役割を果たすこととされている (Mpedi 2022)。

3-5. ヘルスケア

南アフリカのヘルスケア制度は、予算や人員が恒常的に不足している大規模な公的部門と、より小規模だが医療資源が豊富な民間部門の格差と分断に特徴づけられてきた。民間医療機関が提供する医療の質は概して高いが、費用も高額であるため、その利用者は医療保険に加入しているか、私費で医療費を支払うのに十分な所得がある人びとに偏っている。他方、公的部門については、プライマリー・ヘルスケアを提供するクリニックの利用は基本的に無料で、公立病院の医療費は所得に応じて負担することになっており、所得が一定以下の場合は無料となる。南アフリカ政府は、公的部門に比べて民間部門の利用者が少ないにもかかわらず²²⁾、南アフリカの医療費の半分以上が民間部門に流れていることを問題視し、資金をプールして公的部門と民間部門の医療費支出を一元的に管理する仕組みとしてのNHIを導入する方針である。

NHI導入前の現行制度下での国際移民のヘルスケアへのアクセスは、民間部門のサービスについては、医療保険に加入しているか、あるいは支払い能力があれば、市民権とは無関係に利用可能である。次に、公的部門へのアクセスは以下のとおりとなっている。まず、クリニックの利用、公立病院での緊急的な処置および妊産婦と6歳未満の子どもの医療費は、南アフリカ市民であるか外国人であるかを問わず無料である。また公立病院での医療費については、有効な滞在資格を持っているか、あるいはSADC諸国出身者については有効な滞在資格があることを示す文書をもっていなくても、南アフリカ市民と同じ基準の資力調査が適用さ

21) かつてのアフリカ雇用局 (The Employment Bureau of Africa) だが、現在は民間企業として運営されている。

22) 保健大臣のスピーチやNHI推進の政策文書などでは、民間部門の利用者16%、公的部門の利用者84%という数字がしばしば引用されるが、この数値は医療保険の加入者数に基づいており、実際の利用者数とは乖離があるとの指摘もある (Pretorius 2017)。

れ、基準以下の所得であれば無料でヘルスケアを受けられることになっている (Stevenson 2019)。ただし、公的医療機関の現場では、スタッフの知識不足や差別感情を背景として、南アフリカのIDをもっていない外国人のヘルスケアへのアクセスがしばしば妨げられてきたとされる (White and Rispel 2021)。また、ハウテン州の多くの公立病院で、無条件で無料とされるべき妊産婦と6歳未満の子どもの医療費の支払いを外国人に対して求める違法行為が横行してきたことも報告されている²³⁾。

導入が予定されているNHIにおいては、国際移民のヘルスケアへのアクセスが、これまでよりも制限される可能性がある。NHI法第4条は、NHIがカバーする人口の範囲を、南アフリカ市民、永住者、難民、矯正施設の被収容者、その他内務大臣が定める特定のカテゴリーや外国人個人と定め、「庇護申請者あるいは非合法的な外国人 (an asylum seeker or illegal foreigner)」については、緊急的な医療サービスと、公衆衛生上の懸念がある特定の病状に対するサービスについてのみ、利用する権利が与えられる (entitled)、としている (ただし、子どもについては、憲法第28条の規定に従って、基礎的なヘルスケア・サービスを利用可能)。あわせて、南アフリカを訪問する外国人には医療保険の加入を義務づけ、医療保険に入っていない場合には「庇護申請者あるいは非合法的な外国人」と同様のサービスのみをNHIの費用負担によって利用する権利があるとしている²⁴⁾。NHIは「すべての南アフリカ人」を対象とする社会保険の一種であるが、所得が一定以下の場合にはNHI基金への拠出金の支払いは免除され、NHI基金のかなりの部分は一般財源から移転されることが想定されている (DOH n.d.)。そのため、これまで公立病院の医療費を資力調査に基づき無料とされてきた人びとのうち、南アフリカ人、永住者、難民はNHIを通じて引き続き無料でヘルスケア・サービスにアクセスできるが、それ以外の外国人は支払いを求められるようになる可能性がある。ただ

23) “Media Statement: Civil Society Organisations Condemn Gauteng Health Facilities’ Defiance of Laws and Recent Court Order on Free Access to Health Care for Pregnant Women.” 4 July 2023. Health Justice Initiativeウェブサイト。

<https://healthjusticeinitiative.org.za/challenging-health-xenophobia/> (2024年2月9日アクセス)

24) “National Health Insurance Bill.” B11B-2019.

<https://pmg.org.za/bill/886/> (2024年2月9日アクセス)

し、先に言及したように、NHIについては原案どおりに実施されるかどうか不透明であり、今後、NHIにおける国際移民の処遇は変更される可能性もある。

おわりに

——社会的保護制度への国際移民の包摂と排除——

本章では南アフリカの国際移民政策および社会的保護政策の現状と方向性を整理してきた。本章冒頭で述べたように、グローバルサウス諸国においても近年、フォーマルな社会的保護制度の整備が進展している。ただし、南アフリカを含め、各国の社会的保護政策において主たる対象として想定されてきたのは当該国の国民（市民権をもつ人びと）である。そこに国際移民がどのように包摂／排除されるかは、それぞれの国の社会的保護政策のデザインや実践、それをとりまく政治環境に依存する。ここまでの検討から、民主化後の南アフリカの国際移民の社会的保護をめぐる政治には、相矛盾する2つの方向性が看取される。すなわち、一方では、民主化とその果実である1996年憲法の制定によって、国際移民を含めたすべての人の権利保障が強化され、リベラルな難民法の制定や、憲法訴訟を通じた社会的保護制度の対象の非市民への漸進的な拡大を通じて、国際移民の社会的保護が促進されてきたという側面がある。他方で、とくに2010年代以降の国際移民政策をめぐる政治的議論において、南アフリカ経済に有益な高いスキルをもつ人びとを除いて、難民・庇護申請者を含む国際移民一般を歓迎しないというメッセージが頻繁に発せられるようになっている。

第3節で触れたように、南アフリカの社会的保護についてみる上で、民主化交渉を通じて制定された憲法の重要性はいくら強調してもし過ぎることはない。憲法第27条でヘルスケアや社会保障へのアクセスが憲法上の権利として保障されたことを背景に、民主化後の南アフリカでは、アパルトヘイト体制下の人種主義的な排他性と分断に特徴づけられた社会的保護制度を、より包括的で包摂的なものへと変えることをめざして改革が進められてきた。社会的保護制度の改革をめぐる政治的議論の焦点となってきたのは、アパルトヘイト体制下で制度から排除されてきた黒人の南アフリカ市民をいかに包摂するかであって、移民の包摂までもが念頭におかれてきたわけではない。しかし、憲法第27条がヘルスケアや社

会保障への権利を「すべての人」に認めていること、そして2項において、国家がそれらの権利の漸進的実現のために合理的な措置を講じる義務をもつことを定めていることは、南アフリカ市民のみならず、外国人の社会的保護実現のために必要な措置を国家に求める法的根拠を提供してきた。かつてアパルトヘイト体制に対抗するために法廷闘争が効果的に用いられてきた経緯もあり、南アフリカには公益訴訟を専門的に手掛ける市民社会組織が多数存在している²⁵⁾。そうした市民社会組織のひとつであるSection 27が、団体名を上記の憲法第27条からとったように、憲法の人権憲章、とりわけ第27条は、市民社会組織による「ローフェア (Lawfare)』(Le Roux and Davis 2019) における強力な武器となってきた。そのため、第2節と第3節で数々の訴訟に言及したように、社会的保護制度へのアクセス権の国際移民への拡大は、しばしば憲法訴訟を通じて実現してきた。

ただし、これらの憲法訴訟は、長期的には国際移民の排除の度合いを高める可能性もあることに留意が必要である。憲法の制約上、すでに入ってきた移民に対する社会的保護の提供を拒絶するのは困難である（移民の社会的保護を制限する政策変更を行っても、憲法訴訟に持ち込まれ敗訴する可能性が高い）という認識が、南アフリカ政府を国家にとって負担となる国際移民の流入そのものを阻止する方向に向かわせている側面もあると考えられるのである。市民権白書の議論からは、南アフリカ政府が国際移民政策の見直しに際して、移民管理を厳格化した場合に憲法訴訟で敗訴する可能性を強く意識していることがみとれる (DHA 2023)。包括性と包摂性を強める方向で改革が行われてきた社会的保護制度が、かえって排除的な国際移民政策を招いている面もあるのである。

また、さまざまな改革を経てもなお、南アフリカ国家による国民への社会的保護の提供は十分というにはほど遠い。そのフラストレーションが、南アフリカで深刻な社会問題となっているアフリカ諸国出身移民をターゲットとしたゼノフォビアにつながっている面もある。1994年から2023年11月までに、わかっているだけで1049件のゼノフォビアが関連するとみられる暴力事件が起きており、家を追われた人びとは12万5512人、店の襲撃は5252件、死者数は663名にの

25) 例として、Centre for Applied Legal Studies(CALS), Lawyers for Human Rights(LHR), Legal Resources Centre(LRC), Section 27, Socio-Economic Rights Institute (SERI) など。

ばるとされる²⁶⁾。なかでも最もよく知られている事件は2週間のうちに62名が死亡したとされる2008年5月の大規模なゼノフォビア暴力である。その背景には、アフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) が率いる民主化後の南アフリカ政府における財源や人材の不足、および広範な汚職やガバナンス不全の問題がある。これらに起因する政府の貧困撲滅や雇用創出、住宅供給や水・電気など基礎的サービス提供 (「サービス・デリバリー」) の失敗が住民の不満につながり、スケープゴートとしての移民に対する暴力につながったと論じられてきた (Misago, Landau and Monson 2009; Crush and Ramachandran 2009, 16)。

第2節でみたように、南アフリカの国際移民政策は、民主化後にリベラルな難民法が制定されるも、その後、国境管理の厳格化や国際移民に対する排他性を強めてきているが、その背景のひとつには、南アフリカの政府が、市民に対する「サービス・デリバリー」のプレッシャーに晒されていることがあるといえるだろう。移民のスケープゴート化は、大衆言説のみならず、政府や政党の文書や政治家の発言においても観察される。雇用創出や基礎的サービスのサービス・デリバリーの公約を果たせず、人びとからの批判にさらされるANC政権にとって、移民は自らの失敗の責任を押し付けることのできる都合のよい存在である。また、移民人口の多いジョハネスバーグなど大都市部に支持基盤をもつ野党も、国境管理の厳格化や「非合法移民」への厳格な対処の必要性の主張を有権者の支持獲得の材料に用いてきた (牧野 2019)²⁷⁾。南アフリカの国際移民政策をめぐる議論において、国境管理の厳格化や「非合法移民」の取り締まり強化の必要性が強調される背景には、このような南アフリカの社会と政治を覆うゼノフォビアがある。

26) Xenowatchウェブサイト。

<http://www.xenowatch.ac.za/statistics-dashboard/> (2023年12月21日アクセス)

27) 国政における最大野党である民主同盟 (Democratic Alliance: DA) に所属していたときにジョハネスバーグ市長を務め (2016 ~ 2019年)、のちDAを離党し、新党ActionSAを立ち上げたヘルマン・マシャバ (Herman Mashaba) がその典型である。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 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。
- 2023.「モザンビーク難民の『帰還』再考——帰還者と残留者の選択」『アフリカレポート』(61): 34-46.
- 佐藤千鶴子 2016.「南アフリカの移民・難民問題」『アジア研ワールド・トレンド』(253): 20-23.
- 2018.「南アフリカにおける難民保護体制と難民受入れの変遷」児玉由佳編『アフリカにおける女性の国際労働移動』調査研究報告書, アジア経済研究所。
- 2019.「南アフリカ共和国における難民受入れの現状と課題——コンゴ民主共和国出身者の実態を中心として」『難民研究ジャーナル』(9): 50-68.
- 牧野久美子 2019.「スケープゴート化される移民」『国際開発ジャーナル』(753)(9月): 30-33.
- 2020a.「MDGs・SDGs時代のサブサハラ・アフリカの社会福祉」牧野久美子・岩崎えり奈編『新世界の社会福祉 11 アフリカ・中東』旬報社。
- 2020b.「南アフリカの社会福祉——アパルトヘイト後の貧困・不平等・失業の三大課題と社会保障制度改革」牧野久美子・岩崎えり奈編『新世界の社会福祉 11 アフリカ・中東』旬報社。

〈外国語文献〉

- 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.
- Barchiesi, Franco 2011. *Precarious Liberation: Workers, the State, and Contested Social Citizenship in Postapartheid South Africa*. Albany: State University of New York Press.
- Broughton, Tania 2020. “Asylum Seekers May Apply for Covid-19 Relief Grant.” *GroundUp*, 19 June. <https://groundup.org.za/article/asylum-seekers-may-apply-covid-19-relief-grant/>
- 2023. “Termination of Zimbabwean Exemption Permit Declared Unlawful, Unconstitutional and Invalid.” *GroundUp*, 28 June. <https://www.groundup.org.za/article/termination-of-zimbabwean-exemption-permit-declared-unlawful-unconstitutional-and-invalid/>
- Carciozzo, Sergio 2018. “The Regularization of Zimbabwean Migrants: A Case of Permanent Temporariness.” *African Human Mobility Review* 4(1): 1101-1116.
- 2021. “The Restrictiveness of Migration Policies in South Africa.” *African Journal of Governance and Development* 10(1): 118-163.
- Chirume, Joseph 2023. “Two-year Extension for Zimbabwe and Lesotho Permit Holders.” *GroundUp*, 1 December. <https://www.groundup.org.za/article/zimbabwean-permits-extended-till-29-november-2025/>
- Crush, Jonathan and Sujata Ramachandran 2009. *Xenophobia, International Migration and Human Development*. United Nations Development Programme Human Development Reports Research

- Paper 2009/47.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdrp200947pdf>
- Crush, Jonathan and Vincent Williams 1999. *The New South Africans? Immigration Amnesties and Their Aftermath*. Cape Town: Southern African Migration Project.
- 2001. *The Point of No Return: Evaluating the Amnesty for Mozambican Refugees in South Africa*, SAMP Migration Policy Brief No.6. Waterloo, ON: Southern African Migration Project.
- DHA (Department of Home Affairs) 2017. “White Paper on International Migration for South Africa.”
<http://www.dha.gov.za/WhitePaperonInternationalMigration-20170602.pdf>
- 2023. “White Paper on Citizenship, Immigration and Refugee Protection: Towards a Complete Overhaul of the Migration System in South Africa.” *Government Gazette* 49690, 10 November.
- 2024. “White Paper on Citizenship, Immigration and Refugee Protection: Towards a Complete Overhaul of the Migration System in South Africa - Policy Paper.” *Government Gazette* 50530, 17 April.
- Dodson, Belinda and Jonathan Crush 2015. *Migration Governance and Migrant Rights in the Southern African Development Community (SADC): Attempts at Harmonization in a Disharmonious Region*, Research Paper 2015-3, Geneva: UNRISD.
- DOEL (Department of Employment and Labour) 2022. “Draft National Labour Migration Policy for South Africa.”
https://pmg.org.za/files/National_Labour_Migration_Policy_2021_2.pdf
- DOH (Department of Health) n.d. “Understanding National Health Insurance.”
<https://www.hst.org.za/publications/NonHST%20Publications/Booklet%20-%20Understanding%20National%20Health%20Insurance.pdf>
- Donnelly, Lynley 2017. “Unpaid Pensions Saga Hots Up.” *Mail & Guardian*, 8 September.
<https://mg.co.za/article/2017-09-08-00-unpaid-pensions-saga-hots-up/>
- Du Preez, Laura 2020. “UIF Pays More TERS Benefits but Many Still Waiting for Relief.” *SowetanLIVE*, 11 June.
<https://www.sowetanlive.co.za/business/money/2020-06-11-uif-pays-more-TERS-benefits-but-many-still-waiting-for-relief/>
- Ehrlich, Rodney, Stephen Barker, Vivian W. L. Tsang, Barry Kistnasamy and Annalee Yassi 2021. “Access of Migrant Gold Miners to Compensation for Occupational Lung Disease: Quantifying a Legacy of Injustice.” *Journal of Migration and Health* 4: 100065.
- Ferguson, James 2015. *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution*. Durham: Duke University Press.
- Handmaker, Jeff and Caroline Nalule 2021. *Border Enforcement Policies and Reforms in South Africa (1994-2020)*, Working Paper No.686. Hague: International Institute of Social Studies.
- Inter-departmental Task Team on Social Security and Retirement Reform 2012. “Comprehensive Social Security in South Africa: Discussion Document (Version 11.9).”
https://static.pmg.org.za/161128Comprehensive_Social_Security_in_South_Africa.pdf
- IOM (International Organization for Migration) 2019. “Glossary on Migration.” International Migration

- Law Series, No. 34. Geneva: IOM.
- Jansson, Eva-Lotta 2013. “Migrant Workers Owed Billions in ‘Unclaimed’ Social Security Funds.” *Mail & Guardian*, 22 February.
<https://mg.co.za/article/2013-02-22-00-migrant-workers-owed-billions-in-unclaimed-social-security-funds/>
- Khan, Fatima and Megan Lee 2018. “Policy Shifts in the Asylum Process in South Africa Resulting in Hidden Refugees and Asylum Seekers.” *African Human Mobility Review* 4(2): 1205-1225.
- Khumalo, Bongani 2022. “Social Insurance Coverage for SADC Migrant Workers in South Africa: A Regional and International Framework Compliance Analysis.” *Obiter* 43(3): 570-587.
- Klaaren, Jonathan 2018. “Historical Overview of Migration Regulation in South Africa.” in *Immigration Law in South Africa*, edited by F. Khan, Cape Town: Juta & Co.
- Le Roux, Michelle and Dennis Davis 2019. *Lawfare: Judging Politics in South Africa*. Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers.
- Levitt, Peggy, Jocelyn Viterna, Armin Mueller and Charlotte Lloyd 2017. “Transnational Social Protection: Setting the Agenda.” *Oxford Development Studies* 45(1): 2-19.
- Makhema, Mpho 2009. *Social Protection for Refugees and Asylum Seekers in the Southern Africa Development Community (SADC)*, SP Discussion Paper No.0906, Social Protection & Labor, The World Bank.
- Manji, Karima, Shehani Perera, Johanna Hanefeld, Jo Vearey, Jill Olivier, Lucy Gilson and Helen Walls 2023. “An Analysis of Migration and Implications for Health in Government Policy of South Africa.” *International Journal for Equity in Health* 22:82.
- Masuku, Sikanyiso 2023. “South Africa Is Scrapping Special Work Permits for Zimbabweans – Migrants Will Be Left Exposed.” *The Conversation*, 25 April.
<http://theconversation.com/south-africa-is-scrapping-special-work-permits-for-zimbabweans-migrants-will-be-left-exposed-203943>
- Misago, Jean Pierre, Loren B. Landau and Tamlyn Monson 2009. *Towards Tolerance, Law and Dignity: Addressing Violence against Foreign Nationals in South Africa*. Johannesburg: IOM Regional Office for Southern Africa.
https://www.atlanticphilanthropies.org/wp-content/uploads/2015/09/IOM_Addressing_Violence_Against_Foreign_Nationals.pdf
- Moyo, Khangelani and Franziska Zanker 2022. “No Hope for the ‘Foreigners’: The Conflation of Refugees and Migrants in South Africa.” *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 20(2): 253-265.
- Mpedi, Letlhokwa George 2022. “Financial Services and Arrangements to Facilitate the (Ex)Portability of Social Security Benefits in the Southern African Development Community.” *Potchefstroom Electronic Law Journal* 25(1): 1-18.
- Mpedi, Letlhokwa George and Mathias Ashu Tako Nyenti 2017. *Towards an Instrument for the Portability of Social Security Benefits in the Southern African Development Community*. Stellenbosch: Sun Press.

- Mubangizi, John C. 2021. "Xenophobia in the Labour Market: A South African Legal and Human Rights Perspective." *International Journal of Discrimination and the Law* 21(2): 139-156.
- Mushai, Albert 2020. "The Long Road to Compensation for Silicosis Sufferers in South Africa." *Journal of Southern African Studies* 46(6): 1127-1143.
- Ngcobo, Naledi 2023. "RAF Under Scrutiny Over Draft Bill Ostracizing Foreign Nationals." *SABC News*, 17 October.
<https://www.sabcnews.com/sabcnews/raf-under-scrutiny-over-draft-bill-ostracizing-foreign-nationals/>
- NPC (National Planning Commission) 2012. "National Development Plan 2030: Our Future - Make It Work."
https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/ndp-2030-our-future-make-it-workr.pdf
- Nzabamwita, Jonas and Mulugeta Dinbabo 2022. "International Migration and Social Protection in South Africa." *Cogent Social Sciences* 8(1).
<https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2144134>.
- Olivier, Marius 2009. *Regional Overview of Social Protection for Non-Citizens in the Southern African Development Community (SADC)*, SP Discussion Paper No.0908, Social Protection & Labor, The World Bank.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/386911468299121598/pdf/491710NWP0Non110B0x338943B01PUBLIC1.pdf>
- PASSOP and Scalabrini Centre 2012. "Joint Press Statement: Social Grants Extended to Vulnerable Refugees."
<https://www.passop.co.za/news/featured/more-social-grants-extended-to-refugees>
- Pretorius, Liesl 2017. "Does SA's Private Healthcare Sector Only Serve 16% of the Population?" *Africa Check*, 8 August.
<https://africacheck.org/fact-checks/reports/does-sas-private-healthcare-sector-only-serve-16-population>
- RSA (Republic of South Africa) 1996. *Constitution of the Republic of South Africa*, No. 108 of 1996.
- Scalabrini Centre of Cape Town 2020. "Your Guide to Refugee Law in South Africa."
<http://www.scalabrini.org.za/wp-content/uploads/2021/02/Scalabrini-Centre-Cape-Town-Your-Guide-Refugee-Law-South-Africa-full-guide-3.pdf>
- Seekings, Jeremy and Nicoli Natrass 2005. *Class, Race, and Inequality in South Africa*. New Haven, CT: Yale University Press.
- 2015. *Policy, Politics and Poverty in South Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- South African Government 1999. "International Migration White Paper." 31 March.
<https://www.gov.za/documents/white-papers/international-migration-white-paper-31-mar-1999>
- Stevenson, Sasha 2019. "Are Foreigners Really Entitled to Free Healthcare in South Africa?" *Bhekisisa*, 6 March.
<https://bhekisisa.org/article/2019-03-06-can-foreigners-get-medical-aid-free-healthcare-in-south>

africa/

- Steyn, Daniel 2023. “Here’s How South Africa’s Social Grant System Has Changed Since 1994.” *GroundUp*, 2 November.
<https://www.groundup.org.za/article/heres-how-south-africas-social-grant-system-has-changed-since-1994/>
- Taylor Committee (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa) 2002. *Transforming the Present, Protecting the Future: Consolidated Report*. Pretoria: Department of Social Development.
- UNDESA Population Division 2020. “International Migrant Stock 2020.”
<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> (2024年2月8日アクセス)
- Venter, Zelda 2023. “Road Accident Fund’s Discriminatory Directive Involving Claims by Foreigners Challenged in Court.” *IOL*, 13 July.
<https://www.iol.co.za/pretoria-news/news/road-accident-funds-discriminatory-directive-involving-claims-by-foreigners-challenged-in-court-62cbfed9-38a4-48b2-83f7-c4b727aa41e7>
- 2024. “Foreigners Entitled to Claim from RAF.” *IOL*, 28 March.
<https://www.iol.co.za/pretoria-news/news/foreigners-entitled-to-claim-from-raf-d112a016-71ef-4929-bb98-81dbbbd1e828>
- Wa Kabwe-Segatti, Aurelia and Loren B. Landau eds. 2008. *Migration in Post-Apartheid South Africa: Challenges and Questions to Policy-Makers*. Paris: AFD.
<http://www.migration.org.za/wp-content/uploads/2017/08/Migration-in-Postapartheid-South-Africa-Challenges-and-Questions-to-Policy-Makers.pdf>
- Washinyira, Tariro 2023. “Home Affairs Extends Validity of Zimbabwean Permits by Another Six Months.” *GroundUp*, 8 June.
<https://www.groundup.org.za/article/home-affairs-extends-validity-zimbabwean-permits/>
- White, Janine A. and Laetitia C. Rispel 2021. “Policy Exclusion or Confusion? Perspectives on Universal Health Coverage for Migrants and Refugees in South Africa.” *Health Policy and Planning* 36(8): 1292-1306.

©Kumiko Makino 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>



