

終章

南部アフリカにおける 移民労働者の社会的保護

佐藤千鶴子

本書では、南部アフリカのモザンビークとマラウイから南アフリカへと国境を越えて移動し、移民労働者として就労する／した人びとの社会的保護をめぐる問題について考察した。南部アフリカ地域における国境を越えた移民労働は1世紀以上に及ぶ歴史をもち、近隣諸国の人びとは、自国よりも経済的機会に溢れた南アフリカへの移民労働を通じて、生計を立ててきた。南アフリカの近代化を支えた鉱山業は、南部アフリカ地域の各国で労働者を斡旋し、発展を遂げてきた。この事実は、南部アフリカに国民国家の枠組みを超えた地域的な労働市場が歴史的に形成されたことを意味しており、今日でもそれは存続している。

本書が取り組んだ第一の問いは、南アフリカにおいて移民労働者は、南アフリカ政府の公的な社会的保護の制度にどの程度のアクセスをもち、南アフリカ政府は外国人への社会権の拡大を、何を根拠に実現してきたのか、ということである。

アパルトヘイト体制からポスト・アパルトヘイト体制への政治的転換を経て、南アフリカは、グローバルサウスのなかでも例外的に公的な社会的保護の制度が充実した国となり、とくに一般財源を利用した、一定の所得以下の貧しい高齢者と子どもに対する社会手当（公的扶助）がその基盤をなしている。第3章が示したように、民主化した当初は、社会保障の権利は南アフリカ市民に限定されていた。だが、あらゆる差別を否定し、すべての人びとへの基本的人権の尊重を謳うリベラルな憲法をよりどころに、市民社会組織による法定闘争を経て、社会手当の受給権は永住者と難民という非市民へと拡大された。国内における失業率の悪化やゼノフォビア（外国人嫌悪・排斥）が頻繁に顕在化するようになったため、とくに2010年代半ば以降、移民の選別を強めて南アフリカにとって「有用な」

移民のみを受け入れる一方で、難民や庇護申請者の権利は縮小するような移民政策が提案されてきているが、南アフリカの事例は、リベラルな憲法をもつ国家には、基本的人権にもとづいて移民への社会的権利の拡大を実現する余地がある、ということを示している。

南アフリカにおいて移民労働者が公的な社会的保護の制度を利用できるもう1つの根拠は、労働者としての地位にもとづいている。本書では、外国人労働者を長らく雇用してきた鉱山業に焦点を当て、モザンビークとマラウイ出身の(元)鉱山労働者の社会的保護にかかわる3つの制度——労働災害補償制度、拠出制年金/退職金制度、健康被害に対する給付金制度——の内容と制度へのアクセスの実態について考察した。

南アフリカの金鉱山では、20世紀初頭の早い段階において、地下坑道で金の採掘作業に従事する労働者が吸い込む粉塵により引き起こされる鉱山労働者の肺疾患(珪肺症)の問題が認識され、労働災害補償の制度が整備されてきた。だが、アパルトヘイト期には白人労働者と黒人労働者の間で受け取ることのできる補償金額は大きく異なっていた(McCulloch 2013)。鉱山会議所と送り出し国政府の間で締結された協定にもとづいて斡旋された近隣諸国からの移民労働者に関しては、労災補償が送り出し国政府を通じて支払われることになっていたために、補償金が移民鉱山労働者のもとに届かないこともあった(Fultz and Pieris 1997; Mpedi and Nyenti 2013)。南アフリカの民主化と前後して、労災補償に関する人種や性別に基づく差別は撤廃され、移民労働者も労災補償を受け取ることができるようになった。だが、第4章と第5章で明らかにされたように、鉱山からの退職時に受け取れる一時金(年金/退職金)を除き、出身国に帰国した後は、たとえその権利があったとしても、移民労働者が南アフリカの社会保障制度を利用するのは極めて困難である。

政府間協定のような、合法的な国際労働移動の枠組みを通じて送り出された移民労働者が帰国後に直面する社会的リスクに対して、保護を提供する責任は誰がもつのだろうか。鉱山業のグローバル企業が労働者の健康被害を救済するために信託基金を設置し、その運用が開始されたことは好ましいことであるが、移民鉱山労働者の出身村や出身国で給付金へのアクセスを支援するための仕組みが整えられない限り、出身国に帰国した元鉱山労働者が南アフリカで設置された給付金

制度を利用することは容易ではない。帰国した元鉱山労働者が出稼ぎ先の国で得ていた権利を行使できるようにするための仕組み作りが、送り出し国政府には求められる。

本書の第二の問いは、公的な社会的保護の制度が限られているグローバルサウスにおいて、移民が実践する非公式の社会的保護にはどのような可能性が存在するのか、ということである。第2章と第5章で述べたとおり、非正規に国境を越えて南アフリカや南ローデシアへ行き、一定期間、就労した後に帰国したり、あるいは移動先の国々に定住したりといったことは、南部アフリカにおいては19世紀末から1世紀以上にわたり行われてきた。「社会的保護としての移民労働」という移民が行使する戦略は、移動先国である南アフリカの移民政策によって、戦略に伴うコストやリスク、そしてこの戦略から得られるリターンが変わってくる。南アフリカをめざすマラウイ人の独立移民（非正規移民）は、この戦略に伴うコストとリスクを減らし、リターンを増やすために親族と友人のネットワークを発展させてきた。マラウイ北部の出身村に目を向ければ、この戦略により移民を送り出す世帯の貧困状況が緩和され、出身村全体としても雇用機会が創出されるなど、南アフリカへの移民労働による恩恵があることは明らかである。だが、南アフリカに出稼ぎに行くマラウイ移民がすべて南アフリカで定職を見つけ、「成功」できるわけではないし、健康を害して帰国せざるを得ない状況におかれる移民もいる。さらに、とくに2010年代半ば以降、南アフリカ政府の移民政策が限定的、排他的な方向性を強めつつあることを考えれば、移民労働による非公式な社会的保護の実践に伴うリスクはさらに大きくなり、コストも増えることになる。

公式な協定を通じて送り出されたモザンビーク人やマラウイ人の鉱山労働者にとっても、鉱山への出稼ぎ労働が、国内では入手できない雇用を得ることにより世帯の貧困を緩和するために行われてきたことを考えれば、独立移民と同じ「社会的保護としての移民労働」の戦略であったと捉えることができる。実際、南アフリカの鉱山への出稼ぎ労働者の輩出地であったモザンビーク南部は、同国の北部や中部と比べて相対的に世帯収入が多かったことが1990年代末から2000年代初頭に実施された調査で報告されている（De Vletter 2010）。だが、第4章で述べられているように、モザンビーク南部の元鉱山労働者の出身地域においては、マラウイ北部の独立移民の出身村でみられたような移民、元移民、潜在的な移民

を結びつける相互扶助のための絆が観察されることはなく、元鉱山労働者の間では極めて個人主義的な行動がみられた。おそらくその理由は、出身地域で斡旋され、雇用契約を結んで国外に出稼ぎに行く鉱山労働者の場合、同胞のネットワークに依存しなくても南アフリカへの出稼ぎが可能であるからだと考えられる。

ただし、モザンビークにしろ、マラウイにしろ、鉱山労働者が出身国に帰国した後に、かつての就労先の南アフリカの社会保障制度に関する情報を得たり、制度を利用したりすることは個人では極めて難しい。それゆえ、両国の元鉱山労働者の間ではそれぞれ代表組織が結成され、これらの組織は自国の政府に掛け合ったり、制度について元鉱山労働者に情報提供をしたりといった活動を行ってきた。政府間協定のような公的な制度の下で送り出された移民労働者の場合、公式な組織を結成することが相対的に容易であり、その方が非公式な相互扶助よりも目的達成のために理に適っているということなのだろう。

本書が考察する最後の問いは、1世紀以上に及ぶ国境を越えた人口移動を通じて形成されてきた南部アフリカの地域市場と、その地域に存在する国家との関係性である。本書の第1章、第3章、第4章で触れられているように、南部アフリカには複数の地域機構が存在し、なかでも南部アフリカ開発共同体 (Southern African Development Community: 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 (Mpedi and Nyenti 2013)。SADCは2024年現在、加盟国が16カ国まで拡大しているが、もともとは1980年に南アフリカとナミビアを除く南部アフリカの9カ国により結成された地域機構であり、結成当初の目的は加盟国間の南南協力を通じて南アフリカへの経済的依存を減らすことだった¹⁾。南アフリカの鉱山への出稼ぎ労働を通じて歴史的に形成された地域的な経済構造は、南アフリカのアパルトヘイト体制と政治的に敵対する南部アフリカの周辺諸国にとっては、断ち切ることの難しい繋がりだった。

1) 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、加盟国はアンゴラ、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、ジンバブウェであった。1990年に独立したナミビアが、1994年に民主化した南アフリカが加盟した。その後、モーリシャス (1995年)、コンゴ民主共和国、セイシェル (ともに1998年)、マダガスカル (2005年)、コモロ (2017年) が加盟した。SADCウェブサイト。

<https://www.sadc.int/member-states>(2024年6月3日アクセス)

1994年に南アフリカがアパルトヘイト体制からの民主化を迎えたことで、南部アフリカ地域における南アフリカの政治的な位置づけが変化し、その経済力は地域全体の経済発展を牽引する原動力として、それまでとは異なる意味づけが与えられることになった。SADCは、域内におけるモノの移動のみならず、人の移動の促進について話し合うための制度化された国家間会合の場として、経済的な地域市場の政治的枠組みとなったのである。

SADC域内での人の自由移動をめぐる多国間協定は、ボツワナ、ナミビア、南アフリカといった域内で有望な移動先となる国々の反対により、これまでとん挫することが多かった。だが、南アフリカ政府が2017年に発表した『国際移民白書』においてSADC加盟国出身者向けビザの導入に言及していたことは、SADC域内における人の移動に関する南アフリカ政府の姿勢の変化を表わしていたのかもしれない（DHA 2017）。白書が発表された後、新型コロナウイルス感染症が世界的に蔓延し、南アフリカ政府はコロナ対応に追われたこともあり、SADCビザの導入に関する具体的な法案が南アフリカで議論されることはなかった。そして2023年11月、南アフリカ政府は移民政策に関する全く新しい白書を発表するに至り、そこではSADCビザへの言及はなかった（DHA 2023）。SADCビザの話は立ち消えとなってしまった可能性がある。それでも、第3章で述べられていたように、南アフリカにおける公的なヘルスケア・サービスへのアクセスについては、非正規移民のなかでもSADC諸国出身者とそれ以外の諸国出身者には差があり、SADC諸国出身者は少しだけ優遇されている（Scalabrini Centre of Cape Town 2019）。SADC諸国出身者とそれ以外の諸国出身者に関して、南アフリカにおける公的な社会的保護の制度へのアクセス権を区別することは、普遍的人権の観点からは最善の策とはいえないかもしれない。だが、南アフリカにおける移民の大半がSADC諸国出身者であり、その大部分は南アフリカを定住先としてではなく、出稼ぎ労働先として捉えていること、そして南部アフリカ地域の幾重にもわたる歴史的な絆を考えれば、SADCという枠組みで人の自由移動が認められ、そして移民労働者に対して社会的な権利の拡大が実現されることが、最初の一步として、おそらく最も理にかなった方向性であるように思われる。

[参考文献]

〈外国語文献〉

- De Vletter, Fion 2010. “Migration and Development in Mozambique: Poverty, Inequality and Survival.” in *Surviving on the Move: Migration, Poverty and Development in Southern Africa*, edited by Jonathan Crush and Bruce Frayne, Cape Town: Idasa and Development Bank of Southern Africa (DBSA), 146-163.
- DHA (Department of Home Affairs) 2017. “White Paper on International Migration for South Africa.” <http://www.dha.gov.za/WhitePaperonInternationalMigration-20170602.pdf>(2024年2月10日アクセス)
- 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. http://www.dha.gov.za/images/gazettes/Gazetted49690_whitepaper_10-November2023.pdf (2024年2月14日アクセス)
- Fultz, Elaine and Bodhi Pieris 1997. “The Social Protection of Migrant Workers in South Africa.” ILO/SAMAT Policy Paper No.3, Harare: ILO. <https://www.ilo.org/public/french/region/afpro/pretoria/papers/1997/polpap3/index.htm> (2024年2月10日アクセス)
- McCulloch, Jock 2013. “Medicine, Politics and Disease on South Africa’s Gold Mines.” *Journal of Southern African Studies* 39(3): 543-556.
- 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)
- Scalabrini Centre of Cape Town 2019. “Migrant and Refugee Access to Public Healthcare in South Africa.” 25 September. <https://www.scalabrini.org.za/migrant-and-refugee-access-to-public-healthcare-in-south-africa/> (2024年2月14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>



