

南アフリカの移民・難民問題

佐藤 千鶴子

昨年二〇一五年には、紛争の続くシリアやアフガニスタンなどから逃れ、庇護を求めてヨーロッパへ移動する大量の難民が世界的な注目を集めた。その少し前には、サハラ砂漠を縦断し、命がけの航海を経てヨーロッパを目指す人びとの姿も頻繁に報道された。こういった「北」へ向かう人の流れと同様に、アフリカには最南端に位置する南アフリカ共和国（以下、南アフリカ）を目指す「南」への移動も存在する。

移民・難民問題は、現在、テロや安全保障との関係で議論されることが多いが、その一方で、移民やディアスポラについては送金や投資を通じた出身国の開発への貢献も期待されている。受入国にとっても、移民・難民の専門的技能を開発にどう生かせるかという課題がある。また、アフリカ連合(A

U)を含むアフリカの地域協力機構では、域内における人の移動を促進することで経済活動や交流を活発化させ、地域内や大陸大の開発につなげたいという議論がある。

南アフリカは、長い間白人支配体制をとり、アフリカ諸国からの移民や難民の流入を厳格に制限していた¹⁾。しかし、一九八〇年代半ばに法律を改正し、移民に関する人種制限を撤廃すると、アフリカ諸国から多くの移民がやってくるようになった。本稿では、一九八〇年代半ば以降の南アフリカへのアフリカ系移民・難民の流入を、政策的な変化と絡めつつ跡付けたうえで、その特徴や南アフリカ社会側の反応について論じる。

●アパルトヘイト末期のアフリカ系移民

アパルトヘイト体制下の南ア

フリカは、白人の入植を奨励する一方で、アフリカ諸国からの黒人の流入は厳しく制限していた。それを緩和したのが、一九八六年、日本の入管法にあたる外国人管理法の改正であった。法律改正により、「非白人」の入国を禁止する条項が削除され、移民に関する人種制限が撤廃された。当時はアパルトヘイト末期にあたるが、法改正の意図は、黒人に対する教育差別のために国内に不足していた技能労働者を他のアフリカ諸国から受け入れることにあった。

結果、医師や教員、エンジニアといった専門的技能を持つ労働者がアフリカ諸国から入国し、技能労働者が不足していたホームランドや大都市で働くようになった。この時に入国したのは、アパルトヘイト体制に敵対的な態度をとっていた近隣の南部アフリカ諸国出

身者よりも、南アフリカとの経済関係樹立を問題視しないザイール（現コンゴ民主共和国）など旧フランス領アフリカの人びとが多かったとされる。

南アフリカ最大の産業都市ジョハネスバーグにおいて、彼らの多くが住みはじめたのが、国内の黒人も流入してグレイズンとなりつつあったヨールビルやヒルブローといった中心部に近い白人居住区であった。これらの地区には、今日でも多くの移民が暮らしている。いったん人の移動の道筋ができること、親族や友人のネットワークを通じて人の移動が継続的に起きるようになるが、南アフリカの場合、その発端はアパルトヘイト末期に遡るのである。

●民主化後の難民法制の整備

一九九四年の民主化後、南アフリカは二つの国際的な難民条約に加盟し、初めて難民法を整備した。

まず、国連難民条約（一九五一年）・議定書（一九六七年）は、「人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であること、または政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるために、国籍国の外にいる人」を難民として定義するとと

もに、ノン・ルフルマン原則として知られる難民の国外追放・送還の禁止を義務付けている。

もうひとつは、AUの前身であるアフリカ統一機構(OAU)の難民条約(一九六九年)で、この条約は、個人の信条や政治的意見を理由に迫害される人だけでなく、紛争状態にあるために安全に暮らすことができず、住んでいる土地からの移動を余儀なくされる人びとをも難民として保護すべきであると定めている。

これら二つの条約への加盟を経て、一九九八年に制定された難民法(二〇〇〇年施行)は、アフリカ諸国のなかでもっともリベラルな内容であるとして、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)から高い評価を受けている。おそらくその最大の理由は、南アフリカが、難民や難民申請者をキャンプに収容する政策をとっていないことにある。難民には居住の自由が認められており、就学や就労の機会もある。南アフリカの場合、農村では土地不足の問題もあって生計が立てづらいため、結果的にはほとんどの難民が都市に居住している。

都市で必ずしも希望する仕事に

就けるわけではないが、南アフリカの経済力がアフリカ諸国から難民を惹きつけるプル要因として働いているのである。そのため、難民キャンプのある紛争周辺国と比べると南アフリカの難民受入数は圧倒的に少ないものの、難民認定を求める難民申請者数はアフリカでもっとも多く、認定を待つ申請者の数は、二〇一四年にはドイツやアメリカを抜いて世界最多であった(参考文献①)。

だが、難民申請者がすべて難民として認定されるわけではなく、申請者のなかには経済的な機会を求めてやってくる移民も相当数含まれる。実際、移民と難民は同じルートで移動し、そもそも人が国境を越えて移動する動機は多様なので、強制移動と自発的な移動を区別することは現実には困難だとの見方もある(参考文献②)。

●難民申請と難民認定

リベラルな難民法は高く評価されているものの、制度の運用においては問題も存在する。

第一に、難民認定プロセスが非常に時間のかかるものとなっている。南アフリカの難民認定は、個人の申請に基づき、個人に対して

行われる。通常は二年とされるが、実際にはもっと多くの時間がかかり、申請が却下されても上訴できるため、何年にもわたって難民申請者のままでいる人が多数存在する。難民申請者は一〜六カ月ごとに難民申請証を更新する必要があるが、更新のために内務省のオフィスに向かなければならないことや、オフィスには長蛇の列ができていて丸一日かかってしまうことなど、負担は大きい。

第二の問題は、内務省役人への賄賂の横行など、認定プロセスが不透明であることに加え、難民認定率が近年著しく下がっていることである。二〇〇六年と二〇一四年の出身国別の難民認定率を比較すると、ソマリア(九三%)とエリトリア(八四%)を除き、いずれも二〇一四年の認定率は四割を切っており、東部で紛争が続くコンゴ民主共和国出身者でも難民認定を受けることは容易ではない(二四%)。背景として、特に二〇〇八年以降の隣国ジンバブウェからの難民申請の激増が指摘できる。ジンバブウェは二〇一四年に新規の難民申請件数をもっとも多かつたが(二万件強)、難民認定されたのはわずか一六人だった(参考

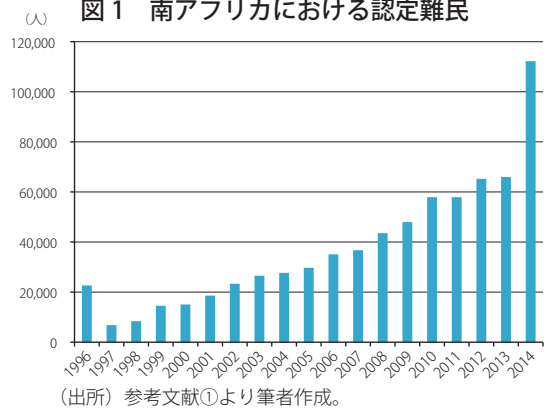
文献①)。

さらに第三の問題として、難民認定されても、その有効性には二年、四年と期限があることや、南アフリカでは正規の資格で五年以上滞在していれば永住権の申請が認められているにもかかわらず、実際には難民が永住権を取得するのは簡単ではなく、不安定な状態が続くことが指摘できる。

●難民と移民の出身国

とはいえ、民主化後、認定難民数は増え続け、二〇一四年には一万二一九二人となった(図1)。難民の出身国をみると、もっとも多いのがソマリアで四万人、次いでコンゴ民主共和国が三万人、エチオピア一万八八〇〇人、ジンバブウェ六二〇〇人、コンゴ共和国六〇〇〇人、ブルンジ、エリトリア、ルワンダと続く(参考文献①)。ジンバブウェを除き、いずれも南アフリカとは国境を接していない国々であり、陸路ならば南アフリカに到着するまでに複数のアフリカ諸国を通らなければならない。南アフリカの新聞では、アフリカ東部から南アフリカを目指して南下する人びとが、途中の経由国で不法滞在の咎で逮捕され、

図1 南アフリカにおける認定難民



強制送還費用が払えず長い間刑務所に留置されていることなどが報道されており、「南」への移動も決して簡単な道のりではないことがうかがえる。

他方、難民

と比べ、移民に関して信頼に足る統計をみつけることは難しいが、ひとつの目安として世界銀行が公表している数値を参照すると、二〇一三年の南アフリカにおける移民総数は二六八万人、人口比では五・一％であった(参考文献③)。ここには難民も含まれていると考えられるが、移民と比べて難民の数がわずかに過ぎないこともわかる。

また、移民の出身国は、多い順にジンバブウェ六四万人、モザンビーク三九万人、レソト三一万人となっており、南部アフリカ諸国が中心である。その理由としては、これら三カ国はいずれも南アフリカと国境を接しているため、地理的な近接性に基づく移動の容易さ

が挙げられる。モザンビークとレソトは、鉱山と農場を中心とする歴史的な出稼ぎ労働者の出身国でもある。さらに、南部アフリカの地域協力機構である南部アフリカ開発共同体(SADC)の一四の加盟国中一カ国の国民に対して、南アフリカが短期間の一時滞在に關してはビザを免除していることも関係しているだろう(参考文献④)。

●非正規移民の強制送還

南部アフリカ諸国出身者のなかには、南アフリカに非正規な方法で入国したり、ビザや滞在許可の期限を超えて超過滞在者となったりする者も多く、こういった非正規移民に關しては、民主化後、定期的に強制送還が行われてきた(図2)。モザンビーク人、そして二〇〇〇年以降はジンバブウェ人も加わり、民主化後の一〇年間に關しては、毎年一五〜一八万人が南アフリカから強制送還された。

強制送還数は二〇〇七年に年間三〇万人を超えてピークとなった後、二〇一〇年頃から年間五万人程度まで減少している。だが、強制送還を待つ間、非正規移民を収容するためにハウテン州郊外に設

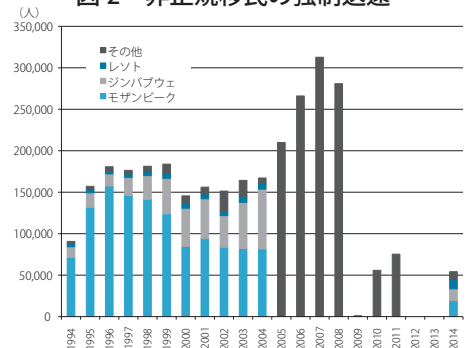
立された収容施設ではさまざまな人権侵害が起きていることが報告されている。警察による摘発の強化や非正規移民の強制送還の定期的な実施は、民主化後の南アフリカ政府の移民政策が排他的な性質をもつものとして理解されることにつながっている。

●ゼノフォビア(外国人排斥)の暴力

南アフリカで移民・難民が直面する問題は、国家権力により排除されるといふことだけではない。おそらくより深刻なのは、南アフリカの人びとが時に暴力的な形で示す、アフリカ系移民(難民を含む。以下同じ)に対する不寛容さである。

ゼノフォビア、もしくはアフロフォビア(アフリカ人排斥)と称される、アフリカ系移民を標的とする暴力的な事件は、民主化後の南アフリカで散発的に起こっている。もっとも被害が大きかったのは、二〇〇八年、ジョハネスバークの旧黒人居住区(タウンシップ)で始まった暴力行為が、主として低所得者が住む国内の複数の居住区に拡大したときである。わずか二週間の間に六二名が殺害され、

図2 非正規移民の強制送還



七〇〇名近くが負傷したほか、一〇万人以上が家を追われ、行政が設けた一時避難キャンプや教会、友人宅での生活を強いられた。

その後、二〇一〇年のワールドカップ開催時や、二〇一三年末にマンデラ元大統領が逝去した時などにも、社会のなかでは不穏な空気が存在したが大きな事件にはならなかった。だが二〇一五年に再び、ジョハネスバークとダーバンでアフリカ系移民を標的とする暴力行為が発生した。ズマ政権は、警察による取り締まりを強化することで事態の早期収束を図ったが、その際には非正規移民も多く逮捕される結果となった。

なぜ、南アフリカでアフリカ系移民を標的とする暴力的なゼノフォビアが起るのか。仮説的に打ち出されている見解のひとつが、

住宅、教育、雇用などの希少な資源をめぐる競争の結果、移民がスケープゴートとなっている、というものである。

アフリカ系移民のなかには、南アフリカの黒人低所得者と同じ居住区に住み、これらの居住区で小売業を営むものも多い。そのため、確かに仕事や住宅、女性などを巡る競争が存在することは否定できない面もある。たとえば、南アフリカ人経営者のなかには、低賃金でも文句をいわず、病気休暇などの権利を主張せず、白人に対してあからさまな敵対心をみせない移民を好んで雇用する人もいる。結果的に、ホテル、レストラン、モールなどのサービス業や多くの農場でアフリカ系移民が雇用されている。また、ソマリ移民は、エスニックなネットワークを活用して大量仕入れを行い、低価格でモノを販売できるため、タウンシップの南アフリカ人店主はソマリ人商店には勝てない、ともいわれる。

シップでゼノフォビアが起こっているわけではない。近年では特に、移民が経営する商店や露天商に対する略奪という形でゼノフォビアが増え、暴力の扇動者や、経済的な理由で略奪を働く人びとの存在も無視できない。とはいえ、南アフリカ政府が、商店の略奪や移民に対する暴力行為を一部の人びとによる犯罪行為であるとし、人びとの心や社会に潜むゼノフォビアを否定して根本的な対策を取ろうとしていないことが、問題の解決を遅らせている面があることは否定できない。

●おわりに

民主化後も人種間や人種内部に経済的な格差が存在し、特に黒人や若年層の間で高い失業率の問題を抱える南アフリカにとって、移民・難民の流入は、ゼノフォビアという形での新たな社会的亀裂を生む結果をもたらした。その意味では、人の移動が持ちうる開発の潜在力は、いまだ実現途上にある。

だが、南アフリカに住むアフリカ系移民は、もはや決して新しい存在とはいえず、定住したコミュニティとして、南アフリカ社会の一部となっている。民主化後に流

入した難民も、アフリカ東部や大湖地域での紛争が長引くなかで、自国への帰還という解決策の現実味は遠のいている。これらの事実を認識することが、南アフリカがゼノフォビアを克服し、移民・難民の社会的・経済的統合と開発への貢献を考えるための第一歩となるだろう。

(さとう ちづこ/アジア経済研究所 アフリカ研究グループ)

《注》

(1) 一九世紀末から政府間協定を通じて、モザンビークやバスタード(レント)といった南部アフリカ諸国出身の労働者が南アフリカの鉱山や農場で働いてきた。彼らは契約期間終了後に本国帰還が義務付けられている出稼ぎ労働者であった。そのため、大部分は本国に戻ったとされるが、なかには契約終了後に鉱山や農場周辺の黒人居住区に定住するようになり、南アフリカの黒人社会に同化していった人びともいる。

issues.

② 橋本直子「混在移動：人身取引と庇護の連関性」(墓田桂・杉木明子・池田文佑・小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、二〇一四年) 二四四―二六二ページ。

③ World Bank, *Bilateral Migration Matrix 2013*, World Bank website, nd.

④ Department of Home Affairs, South Africa (DHA), "Green Paper on International Migration in South Africa," *Government Gazette*, No.40088, 2016.

⑤ Gastrow, Vanya with Roni Amit, *Somalinomics: A Case Study on the Economics of Somali Informal Trade in the Western Cape*, ACMS Research Report, Johannesburg: ACMS, 2013.

⑥ Segatti, Aurelia and Loren B. Landau eds., *Contemporary Migration to South Africa: A Regional Development Issue*, Washington D.C.: World Bank, 2011.

⑦ DHA, *Annual Report*, DHA website, various issues.

《参考文献》

① UNHCR, *Statistical Yearbook*, UNHCR website, various