



# 移民政策の変遷にみる 国家の展望

網中昭世

## ●二〇〇八年移民排斥の衝撃

二〇〇八年五月、ヨハネスブルグのタウンシップ（旧黒人都市居住区）で南アフリカの 아프리카人によって外国籍とみられるアフリカ人が襲撃された。暴力的な移民排斥は数週間のうちに全国の主要都市に拡大し、推定二万人が避難を余儀なくされ、三万人以上の移民が近隣の出身国へと一時的に出国した。

アパルトヘイト廃絶と歴史的な和解を経験してきた南アフリカ社会において発生した大規模な移民排斥はきわめて深刻な問題としてとらえられている。ただし、そのとらえ方は一様ではない。アフリカ民族会議（ANC）のなかには、この暴力の発生を南アフリカの民主主義の脆弱性の現れだと指摘する少数派もいる。その一方で、ANCの大多数と社会の大部分は、

当時の襲撃を南アフリカ国民から政府に対する「督促状」だと見なしている（参考文献①）。移民排斥は、未解決の住居問題、慢性的な失業、貧困、不平等によって産み出されていた社会的緊張の度合いを過小評価していたANC政権に衝撃を与えた。

二〇〇八年の移民排斥には、年々、排外的になる南アフリカ政府の移民政策が少なからず影響を及ぼしている。同国の移民政策は、南アフリカという国家が自国社会に対して、また南部アフリカ地域やアフリカ大陸のなかで自らをどのように位置づけているかという文脈において検討されるべき課題である。そこで本稿では、アパルトヘイト廃絶以降の南アフリカにおける移民政策の変遷を整理し、その政策立案者である南アフリカ国家の志向性を検討する。

## ●「道義的責任」と移民の包摂

二〇〇八年の移民排斥は既に一九九〇年代から発生していた排斥のひとつのピークに過ぎない。一九九四年九月の時点で同国の『メイ・アンド・ガーディアン』紙の社説は、政府と市民の排外主義に対して「警告を発する道義的な理由が存在する。この国は、以前の不安定化政策によって来たしたわれわれの隣人の経済的混乱に対する多大な責任を負っている」と掲載している（参考文献①）。

「不安定化政策」とは、アパルトヘイト時代の南アフリカが、独立間もない近隣国の国家運営を妨害するために軍事力を用いることすら厭わなかった歴史を指している。そして「われわれの隣人」とは、白人支配からの解放闘争を展開・支援していた「フロントライン諸国」、つまり現在の南部アフリカ開発共同体（SADC）の諸国民とほぼ同義である。こうした「道義的責任」という認識に基づき、一九九五年から一九九九年の間にANC政権はSADC諸国からの移民に三度、市民権を供与する機会を提供している。

第一の事例は、一九九五年一月から翌年三月までに以下の条件で行われた。申請資格を持つ者は、一九八六年六月に移民法が改定される以前に非正規に南アフリカに入国して以降南アフリカで就業し、一九九四年四月の総選挙で投票権を認められていた鉱山労働者に限定されていた。

第二の一九九六年の市民権の付与は、一九九〇年以前に南アフリカに非正規に入国したSADC市民、または南アフリカ市民と婚姻関係にあり、犯罪歴のないSADC諸国出身の非正規移民に対するものである。

第三の機会は、一九八五年一月から一九九二年一月までに南アフリカに流入したモザンビーク人難民に対する市民権の付与である。対象者の入国時期は、南アフリカによる不安定化政策と東西冷戦の代理戦争という要素を併せ持つモザンビークの紛争の最中である。

第三の機会は一九九九年八月から二〇〇〇年二月にかけて実施された(参考文献②)。

いずれの機会においても、対象者に対して市民権を与えられた者は少なかった。ともあれ、これらの機会の提供は、過去の排他的な移民政策の実践と、南アフリカの経済発展に貢献してきたSADC諸国民に対する南アフリカ政府なりの「道義的責任」のとり方であった。

### ●非正規移民の増加と規制の強化

非正規移民を正規化する手続きがとられる反面、非正規移民に対する取り締まりを強化する動きもみられた。南アフリカ政府は一九九四年に内務省、法務局および同局矯正部門、外務省、警察局、国軍、国家情報庁による「非合法外国人に関する省庁間委員会」を設けている。

アパルトヘイト廃絶後の警察改革と移民管理は連動し、特に警察は人種主義的国家権力の代行者というステイグマを払拭するため、新生南アフリカ市民の権利の擁護者としての正当性を得ようとしている。市民に治安維持への協力を

呼びかける「コミュニティ・ポリシング」が行われる過程では、タウンシップの自警団も動員された。警察と市民の協同による治安回復のための取り組みに際して、共通の「他者」として設定されたのが「非合法外国人」であった。

その一方で一九九四年に発表された「復興開発計画(RDP)」と一九九六年のマクロ経済戦略「成長・雇用・再分配(GEAR)」のいずれれにおいても移民に関する政策枠組みは示されずにいた。この間に失業率は一九九四年の二〇%から一九九五年には一七%に低下したものの、一九九七年には二一%と再度上昇していた。こうした社会状況で、非正規移民が南アフリカ経済にもたらす影響は否定的にとらえられていた。

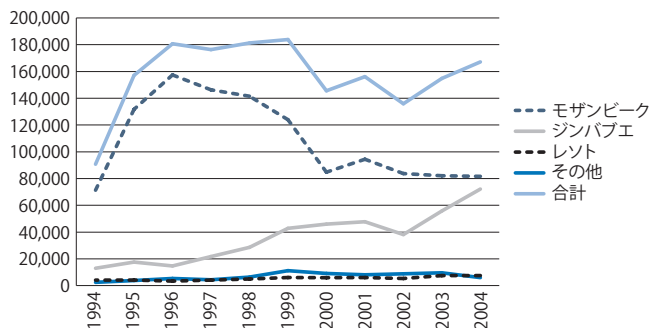
それを象徴するかのようインカタ自由党党首ブトレジは内務大臣であった一九九七年当時、議会で移民が南アフリカの社会・経済にとって脅威であると発言して物議を醸した。また、一九九九年に内務省が発表した国際移民に関する白書のなかでは、熟練・専門職移民の選択的な受け入れを志向する一方で、移民と犯罪との関連や南アフリカ人との雇用をめぐる競

合といった否定的な側面が強調されてきた。

前述のとおり難民の部分的な認定が、その条件から漏れる者の強制送還と抱き合わせで実践されていた点は特筆に値する。図1に示すとおり、一九九〇年から一九九七年までの送還者の累積数は約九〇万人に及び、そのうちモザンビーク人は八二%、ジンバブエ人が一%であり、SADC出身者が九九%を占めている(参考文献③)。

この構成に変化がみられるのは、ジンバブエ国内の経済的破綻

図1. 南アフリカからの強制送還者数(単位:人)



(出所) 参考文献④より筆者作成。

が深刻になった二〇〇〇年以降である。ジンバブエ人の送還者数は二〇〇〇年の約四万六〇〇〇人から二〇〇六年五月末から二月末までの間で約八万と増加した(参考文献④)。送還者に占めるジンバブエ人の比率は、一九九〇年代の一%から二〇〇五年には四六%へと大幅に増加した。

南アフリカへ移民を送り出す諸国の状況を見ると、世界銀行と国際通貨基金(IMF)の重債務貧困国IIイニシアチブあるいは被援助国が提出を求められる「貧困削減戦略文書(PRSPs)」や独自の開発の枠組みをもつが、近年のジンバブエにおける雇用機会の減少と政治的迫害のなかで、開発の効果は期待できない。さらにPRSPsは一九九〇年代の構造調整政策と大差なく、地域経済に試練をもたらしているという否定的評価もある(参考文献⑤)。この評価が正しければ、モザンビークやジンバブエから送り出される移民の動きは、皮肉にも国際的な援助枠組みのなかで生じた経済的な困難を克服しようとする人々の生存戦略にほかならない。

こうしたなか、二〇〇九年二月にジンバブエ・アフリカ民族同盟・

愛国戦線と民主変革運動の連立政権が発足したことを受けて、南アフリカ政府は同年四月にジンバブエ人の強制送還を一時停止し、二年間の滞在許可を与えた。政府や内務省、非正規移民の摘発を行う警察、そして産業界がどの程度の意思疎通を図っていたのかは不明だが、強制送還が一時停止された「寛容期」は二〇一〇年のF I F Aワールドカップ南アフリカ大会の準備期間でもあり、労働力需要の発生と重なっていた。

その「寛容期」も二〇一〇年九月をもって終了し、内務省は二〇一一年一月、ジンバブエ人の強制送還を再開することを宣言した。再開までの猶予期間には、政治的亡命申請の手続きの範疇の外にあるジンバブエ移民を正規化する手続きがとられた。なお、南アフリカ国内には一〇〇万人から三〇〇万人のジンバブエ人が滞在していると見積もられていた（参考文献⑥）が、正規化の措置が適用された人数は約二七五〇〇〇〇人にとどまる。残りの政治的亡命要求者、難民、労働許可保持者などを除く人々は、二〇一一年七月三十一日に送還の一時停止期間が終わると再び送還の対象となった。

## ●受け入れ移民の二極化

一九九九年に大統領に就任したムベキは、二〇〇一年のアフリカ連合（AU）首脳会議で主導性を発揮し、貧困の削減、持続可能な成長と開発、国際政治経済への統合を目指すアフリカ諸国家元首による誓約「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」を採択するのに一役買った。そのNEPADでは人の移動の自由の達成が掲げられるものの、制度的な議論は発展していない。

その一方で、二〇〇二年に改定された南アフリカの移民法は、一九九九年の国際移民に関する白書の内容に基づき、熟練労働者と投資家の移民の受け入れを奨励し、契約労働者の雇用のために「法人許可」を設けた。さらに二〇〇四年には二〇〇二年の移民法へ条項が追加され、熟練・専門職移民を選択的に受け入れるために産業分野ごとの割当制が導入された。二〇〇二年移民法が施行された結果として、図1の南アフリカからの強制送還者数にあるように、二〇〇二年と二〇〇四年移民法の条件から漏れた強制送還者の増加を招いている。

ムベキ政権は二〇〇四年から二〇

〇八年までの第二期でも熟練・専門職移民の選択的受け入れと、法人許可による農業労働者および二国間合意を通じた鉱山業のための非熟練労働力の確保という二本立ての方針を維持した。二〇〇六年に公表された経済政策の指針「南アフリカ経済成長加速化平衡化戦略（ASGISA）」では、熟練・専門職の移民を国際的に積極的に受け入れる方針を明確に示している。

二〇〇九年にANC政権を引き継いだズマのもとで、改定された二〇一一年移民法は、いっそう排他的になっている。たとえば商用査証の発給条件として一定額以上の投資が求められる、難民申請期間は従来の一四日間から五日間に大幅に短縮された。さらに二〇〇四年以来導入されていた熟練・専門職移民の割当制が廃止され、「必要不可欠な」専門職に限定された。そして同法に抵触した場合の罰則は、従来の罰金から最長一五年の禁固刑へと変更されている（参考文献⑦）。

## ●SADCにおける人の移動

アパルトヘイト廃絶後の南アフリカは、同時期にSADCに加盟することで南部アフリカ地域の政

治経済的な枠組みにも復帰し、同地域の移民受け入れ国として、その立場を表明することが求められた。しかし、移民受け入れ国である南アフリカ、ボツワナ、ナミビアとその他の送り出し諸国の立場の違いによって、SADCでの議論は往々にして二分されている。

一九九五年にはSADCの「人の移動の自由に関する議定書」が調印に至らず、一九九七年に「人の移動の促進に関する議定書草案」として練り直された。しかし、この議定書草案ですら、一九九八年のSADC首脳会議で採択されなかった。その一方で、SADCの自由貿易議定書は二〇〇〇年に円滑に批准された。

棚上げとなっていた人の移動に関する議定書は二〇〇三年にSADCの政治・防衛・安全保障機構（OPDS）で議論が再開されたが、移民に関する議論の場がOPDSに設定されたこと自体、移民を脅威ととらえて規制する傾向に拍車をかけた。最終的にSADCは二〇〇五年に「人の移動の促進に関する議定書」を採択した。この議定書は、二〇〇〇年の自由貿易議定書に従い、加盟各国の出入国規制の強化と産業労働者を確保

するための二国間合意を強く推奨した。なお、同議定書には、二〇〇八年から二〇一〇年の間に南アフリカ（二〇〇八年）を含む各国が批准している。

### ●おわりに

南アフリカは、アフリカの地域市場において圧倒的な競争力を誇る。しかし、その例外が労働市場であり、南部アフリカの自由貿易圏を創設する構想と、その圏内で中心的労働市場となる南アフリカにおいて南アフリカ人の雇用の確保を両立することは容易ではない。この課題が最も顕著となるのは移民問題である。

アパルトヘイト廃絶直後の南アフリカ政府による移民の社会的な包摂という選択は、反アパルトヘイト運動の賜である地域的な連帯の意識と反差別的な政治文化の実践であった。しかし、一九九〇年代後半に行われた周辺国出身者に対する市民権の付与が、その条件に適わぬ者を排除する強制送還と同時並行的に行われていた事実は、それ以降の南アフリカの移民政策の排他的な方向性を予見させる。ムベキ政権と続くズマ政権の下では、一九九四年から二〇〇二年、

二〇〇四年、二〇一一年の移民法改定を経て、移民政策の枠組みは狭隘なものへと変質している。さらに二〇〇八年に全国規模で発生した移民排斥が、ムベキ政権期にとられたマクロ経済政策ASGI SAに対する国民からの「督促状」としてとらえられている点は、それに対処するズマ政権のポピュリスト的性格を色濃くさせている。南アフリカ政府は形式的には国家安全保障という観点から、実質的には新たな他者を設定し、それを否定するという消極的な方法によって国民形成を促している。

人の移動に関するSADCでの議論は往々にして二国間の合意を推奨し、南アフリカがこれに与力してきた。これは南アフリカが主導力を発揮した結果と評価することも可能だが、翻ってSADCが共同体としての機能を発揮する機会が失われた。それはジンバブエの政治経済的危機に際して、SADCに移民や難民の流入に対応する能力が備わっていないことよって露呈された。SADCにおいて南アフリカが示してきた立場は、SADCの機能の強化に必ずしも資するものではなかった。

(あみなか あきよ／日本学術振興会特別研究員・東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所)

### 《参考文献》

- ①Segati, Aurelia and Loren B. Landau, eds. 2011. *Con-temporary Migration to South Africa: A Regional Development Issue*, Washington D.C. and Paris: World Bank.
- ②Johnston, Nicola 2001. "The Point of No Return: Evaluating the Amnesty for Mozambican Refugees in South Africa," SAMP Migration Policy Brief, No.6, Cape Town: SAMP.
- ③Human Rights Watch 2007. "Keep Your Head Down: Un-protected Migrants in South Africa," Human Rights Watch, Vol.19, No.3 (A), <http://www.hrw.org/en/reports/2007/02/27/keep-your-head-down-0>. (二〇一一年九月一三日アクセス)。
- ④Waller, Lyndith 2006. "Ir-regular Migration to South Africa during the First Ten Years of Democracy," SAMP Migration Policy Brief, No.19, <http://www.queensu.ca/samp/forms/form1.html>. (二〇一二年二月一三日アクセス)。
- ⑤ハートウェル・レオン [二〇一〇] 「南部アフリカにおける熟練移民労働とマクロ経済状況」(佐藤誠編『越境するケア労働—日本・アジア・アフリカ—』日本経済評論社 二二二—二四四頁)。
- ⑥Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (CoRMSA) 2011. *Protecting Refugees, Asylum Seekers and Immigrants in South Africa during 2010*, Johannesburg: CoRMSA.
- ⑦Republic of South Africa 2011. "No.13 of 2011: Immigration Amendment Act, 2011," *Government Gazette*, Vol.554, No.34561, <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=149533>. (二〇一二年九月一三日アクセス)。