

第3章

南アフリカにおける難民保護体制と難民受入れの変遷

佐藤千鶴子

要約

1990年代にアパルトヘイト体制を撤廃し、国際社会への復帰を果たした南アフリカは、国際的な難民条約に加盟し、難民法（1998年）を整備して、難民受入体制を整えた。それからまだ30年も経過していないが、この間に南アフリカの難民保護をめぐる状況は大きく変化し、近年では難民政策の変革をめぐる議論が活発化している。

本稿では、南アフリカにおけるアフリカ系女性難民・庇護申請者（asylum-seeker）を取り巻く状況を理解するための準備作業として、(1) 民主化後に整備された難民法制の内容とその特質、(2) 南アフリカにおける庇護申請および難民認定数の推移と出身国別の傾向について考察し、難民政策の見直しが行われるようになった背景を明らかにする。

キーワード

南アフリカ 難民法 難民認定 庇護申請者 UNHCR

はじめに

南アフリカが正式に難民受入れを開始するのは、アパルトヘイトを撤廃して国際社会への復帰を果たした民主化後である。それ以前にも、特に1980年代には内戦状態にあった隣国モザンビークから、戦禍を逃れ、国境を越えて推定30～35万もの人びとが南アフリカへ流入したが、当時の政府はこれらの人びとを難民として認定せず、保護することを拒否した¹（Handmaker 2002, 1; Peberdy 2009, 147）。それゆえ、南アフリカ

¹ 代わりに、モザンビーク国境に近い場所に位置する「自治」ホームランドのガザンクル（Gazankulu）とカングワネ（KaNgwane）に難民キャンプが設置され、一部はこのキャンプで保護を受けた。しかし、キャンプに居住したモザンビーク人はおよそ12万人に過ぎず、この時期に南アフリカに流入したモザンビーク人の3分の2にあたる人びとは難民としての保護を受けることなく、都市の黒人居住区（タウンシップ）などへ移住して、非正規滞在者（移民）として南アフリカの黒人社会に吸収されていったと考えられている（Peberdy 2009, 147）。

が難民法制を整備し、難民を正式に受入れ始めてからはまだ30年も経過していない。だがこの間に、南アフリカの難民保護をめぐる状況は大きく変化し、2016年以降、難民政策の変革をめぐる議論が活発化することになった。

本稿では、南アフリカにおけるアフリカ系女性難民・庇護申請者 (asylum-seeker) を取り巻く状況を理解するための準備作業として、2つの事柄について検討する。第一に、民主化後に整備された難民法制の内容とその特質について考察する。第二に、国連高等弁務官事務所 (UNHCR) が発行している年次統計をもとに、南アフリカにおける庇護申請および難民認定数の推移と出身国別の傾向を把握する。これらの考察を通じて、近年、難民政策の見直しが行われるようになった背景を明らかにする。

第1節 難民法制の整備

1. アドホックな事業から国際的な難民条約への加盟

国際的な難民保護体制へ南アフリカが参加する第1歩となったのは、民主化へ向けた体制移行交渉が始まった1991年、当時の政府がUNHCRと覚書(MOU)を締結し、UNHCRが南アフリカに事務所を開設して、活動を開始した時である。ただし、当時、UNHCRが取り組んだ最も重要な活動は、反アパルトヘイト闘争のために国外に亡命していた人びとの南アフリカへの帰還手続きを進めることであり、民主化以降に南アフリカが直面する難民受入れの課題とは性質が異なっていた。さらに、もう一つの重要な活動として、アパルトヘイト体制下では難民としての地位を認められなかったモザンビーク人に関して、1992年に内戦が終結したことにより自発的な帰還を促す事業と、帰還を選択しない人びとに対して滞在を正規化するための事業が行われた² (Handmaker 2002, 1-2)。

その後、民主化選挙を経て、1995年末に「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 (Organisation for African Unity: OAU) の条約 (1969年)」(以下、OAU 難民条約)、翌年初頭には「難民の地位に関する条約 (1951年)」と「難民の地位に関する議定書 (1967年)」(以下、両者を合わせて国連難民条約・議定書) に加盟し (Handmaker 1999, 293)、南アフリカは正式に国際的な難民保護体制の一員と

² 帰還事業を通じてモザンビークに帰還した人の数については文献により開きがあり、3万5000人 (Handmaker 2002, 1-2) ~7万人 (網中 2013, 191) とされている。また、1996年末にモザンビーク人に対して難民の地位の停止が宣言されたが、滞在の正規化事業のほうは1999~2000年まで実施されなかったため、旧モザンビーク人難民の大部分が非正規 (undocumented) 移民とならざるを得なかったという (Handmaker 1999, 293 note 19; Peberdy 2009, 157)。

なった。

南アフリカが国連難民条約・議定書のみならず、OAU 難民条約にも加盟したことには重要な意味がある。というのも、これらの条約は「難民」について異なる定義を適用しているからである。もともと第2次世界大戦後にヨーロッパの難民問題を解決するために制定された国際条約である国連難民条約・議定書は(中山 2014)、難民を、「人種、宗教、国籍、特定の社会集団の成員であること、もしくは政治的意見を理由として迫害を受ける根拠に足る恐れのために、国籍国の外にいて、そのような恐れのために国籍国の保護を受けることができない、もしくは受けることを望まない人、あるいは国籍を持たず、上記のような出来事の結果として旧居住国の外にあり、上記のような恐れのために国籍国へ帰還できない、もしくは帰還を望まない人」(UNHCR n.d.[2011], 14)と定義しており、主として政治的な理由から難民を定義していた。

ところが、独立後のアフリカ諸国が直面した難民問題は、ヨーロッパなどの状況とは著しく異なっていた。すなわちアフリカの場合、難民が発生する背景として政情不安や紛争が重要であった。こういったアフリカにおける難民発生の事情に配慮するため、アフリカ諸国の政治指導者により締結されたのが OAU 難民条約である(Milner 2009)。OAU 難民条約は、国連難民条約・議定書における難民の定義に加えて、難民に関して第2の定義を定めている。すなわち、「外部からの攻撃、占領、外国の支配、もしくは出身国ないし国籍国全体あるいは一部のいずれかにおける公の秩序を著しく乱すような出来事のために、出身国ないし国籍国の外に避難を求めるために通常の居住地を離れざるを得ない人」をも難民として定義することで、紛争などの著しい政情不安や暴力から逃れる人びとについても、難民として保護されるべきである、としたのである(OAU 1969)。

2. 難民法(1998年)の制定と難民規則(2000年)の発表

国際条約への加盟後、南アフリカは難民保護に関する国内法を制定するためのプロセスに着手した。政策指針が最初に公に示されたのは「国際移住グリーン・ペーパー」(1997年)であり、そこでは難民政策は移民政策の一部と位置づけられた。だが、グリーン・ペーパー刊行後の政策論議を通じて、難民政策については移民政策から独立して扱われるべきとされるようになり、単独の「難民白書」(1998年)が公表され、同白書には「難民法案草稿」が添付された。白書では、南アフリカにおける難民の処遇について、以下のような原則が打ち出された。

- (1) 生命の危険がある国への強制的な送還を行わないとする、国際的なノン・ルフルマン原則の遵守。

- (2) 非合法的な入国を理由とする起訴をしない。
- (3) 国の安全保障または公安上の脅威が存在しない限り、国外送還をしない。
- (4) 基本的な安全に対する権利の保障。
- (5) 基本的な人間の尊厳の権利の保障。
- (6) 就労と就学の権利を含む、基本的な自給自足 (self-sufficiency) の権利の保障。
- (7) 難民の身分証と渡航文書 (travel document) の発行。
- (8) 難民としての地位を認定するための審査は個人ベースで行うが、難民の大規模流入が起きた場合には集団ベースで地位の認定を行うこと (DHA 2016, 24-25)。

白書に添付されていた「難民法案草稿」は、国会での審議を経て「難民法」(Refugees Act, 1998, No.130 of 1998) として制定され、2年後に「難民規則」(Refugee Regulations <Forms and Procedure>, 2000) が公表され、施行された。同法は第1章2条において国際的なノン・ルフルマン原則の遵守について定めたのち、同3条において、国連難民条約・議定書と OAU 難民条約の両方の定義を踏まえて、難民を次のように定義している。

- (a) 人種、部族 (tribe)、宗教、国籍、政治的意見、特定の社会集団の成員であるために迫害を受ける十分な根拠のある恐れのために、国籍国の外におり、国籍国の保護を受けることができない、もしくは受けることを望まない人、あるいは国籍を持たない無国籍者であって、旧居住国の外におり、このような恐れのために旧居住国に帰ることができない、もしくは帰ることを望まない人。または、
- (b) 外部からの攻撃、占領、外国の支配、あるいは出身国ないし国籍国の一部もしくは全体において公の秩序を著しく乱したり、混乱させたりするような出来事のために、他の場所での避難を求めて通常の居住地を離れざるを得ない人びと。または、
- (c) 上記の (a) ないし (b) で想定されている人の扶養親族。

扶養親族の範囲については、庇護申請者ないし難民の配偶者、未婚の18歳未満の子、家族のなかで窮乏化した人、高齢者、虚弱者、と定義された (第1章1条)。

同法はまた、難民行政に関わる3つの機関および複数の行政職の設置とそれぞれの権限や義務についても規定した。第一は、庇護申請を受け付ける窓口となる難民受付

事務所 (Refugee Reception Office)³であり、そこには難民受付官 (Refugee Reception Officer) と難民地位決定官 (Refugee Status Determination Officer) が勤務する。難民受付官は、庇護申請の受付、申請者に対する 22 条許可証 (庇護申請者許可証) の発行、同許可証の更新を担当する。難民地位決定官は、庇護申請者をインタビューした上で、必要に応じて難民受付官や UNHCR から情報収集をし、(1) 庇護の授与、(2) 著しく根拠に乏しいないし虚偽のため却下、(3) 根拠に乏しいため却下、(4) 難民問題に関する常設委員会 (Standing Committee for Refugee Affairs: SCRA) 送付——のいずれかの決定を下す (第 2 章 8 条、第 3 章 21~24 条)。

第二の SCRA は、庇護を与えるための手続きの制定と実行に責任を持つ独立した機関であり、22 条許可証が発行された庇護申請者の就学や就労条件について決めるほか、難民受付事務所の業務の監督、UNHCR や NGO との連絡調整、そして内務大臣や内務省長官に対して助言する役割を担う。難民審査に関しても、難民地位決定官の決定を監視するとともに、決定官が著しく根拠が乏しいために却下した庇護申請については、決定を精査 (レビュー) して、追認ないし破棄という最終判断を下す役割を持つ (第 2 章 9 条、11 条、第 4 章 25 条)。

第三の難民上訴局 (Refugee Appeal Board) は、庇護申請に関する上訴の受付と決定を担当する。難民地位決定官が、根拠に乏しいことを理由に申請を却下した場合には、庇護申請者は難民上訴局に上訴が可能である。上訴が行われた場合、上訴局は、難民地位決定官の決定の承認、破棄、もしくは代替的な決定のいずれかの判断を下すことになる。上訴局はまた、SCRA に対して個別案件のさらなる調査を求めることができる。庇護申請者が求めた場合には、上訴局は弁護士による代理権を認めなければならない、とも規定された⁴ (第 2 章 12 条、14 条、第 4 章 26 条)。

庇護申請が認められ、難民の地位が認定された人に対しては、第 5 章 27 条におい

³ 難民受付事務所は、最も多い時には、ジンバブウェ国境に近いメッシーナ (Messina)、プレトリア (Pretoria)、ジョハネスバーグ (Johannesburg)、ダーバン (Durban)、ポートエリザベス (Port Elizabeth)、ケープタウン (Cape Town) の 6 カ所に設置され、すべての事務所で新規の庇護申請の受付と 22 条許可証 (庇護申請者許可証) と 24 条許可証 (難民許可証) の更新が行われていた。しかしながら、2017 年末時点で新規の庇護申請を受け付けているのはメッシーナ、プレトリア、ダーバンの 3 カ所に限られ、ポートエリザベスとケープタウンでは更新のみが認められている。ジョハネスバーグの事務所は閉鎖され、ジョハネスバーグ在住者はプレトリアで更新しなければならない状況となっている。

⁴ 2008 年の難民法改正法 (Refugees Amendment Act, 33 of 2008) は、SCRA と難民上訴局を解散して、新たに難民上訴庁 (Refugee Appeals Authority) を設立することを定めたが、同改正法は未施行のままである。その後 2017 年末に成立した難民法改正法 (Refugees Amendment Act, 11 of 2017) は SCRA の再設立を定めたが、同改正法は 2008 年改正法と 2011 年改正法 (Refugees Amendment Act, 12 of 2011) 施行後に施行とされているため、現時点で施行日は未定である。

て、以下を含む権利が与えられることになった。

- (1) 南アフリカ憲法第2章に定められた権利⁵を含むすべての法的な保護、
ならびに難民法の規定に沿う限り南アフリカに居住し続ける権利
- (2) 庇護を与えられた日から継続して5年間住み続けた後に、対象者は期限
を定めることなく難民であり続けるとSCRAが判断した場合には、「外国人管
理法」(1991年)に従って移住[永住]許可を申請する権利が与えられる。
- (3) 身分証明書を発行してもらう権利
- (4) 渡航文書を発行してもらう権利
- (5) 就労の権利
- (6) 南アフリカに居住する者が享受するのと同じ基本的な保健サービスと初
等教育を受ける権利

また、同法は、第6章35条において、庇護申請者が大量に流入した場合の特例措置
として、内務大臣が、官報において集団ベースの難民認定を行えることや、そのよう
な事態が発生した場合には、UNHCRおよび関連する州知事との協議のうえで、庇護申
請者と難民を受け入れるための一時的な受付事務所と宿泊施設を指定できることに
ついて定めた。

続いて2000年に内務省が公表した「難民法規則」では、庇護申請に係る細かな規則
が定められた。例えば、

- (1) [当時の移民法にあたる]「外国人管理法」(1991年)に違反するような
方法で入国した庇護申請者に対しては、14日間有効の許可証が国境で発行さ
れ、申請者は14日以内に難民受付事務所で庇護申請を行わなければならない。
- (2) 申請の提出から通常30日以内に難民地位決定官はインタビューを実施
する。
- (3) 内務省は申請の提出から通常180日以内に結果を通知する。
- (4) 内務省が180日以内に結果を通知することができない場合には、申請者
はSCRAに対して就労ないし就学許可、あるいはSCRAが申請にあたり課し
た条件の緩和を申請できる。
- (5) 庇護申請の全段階において、可能な限り内務省が申請者に対して通訳を

⁵ 憲法第2章は、法の下での平等や人間の尊厳から、信仰や表現の自由、集会や結社の自
由、公正な労働慣行に対する権利、財産権、住居やヘルスケア、社会保障に対する権利、
子どもの権利、言語や文化の権利など、「南アフリカにおける民主主義の礎」として、個
人ならびに集団が持つ多岐に渡る権利の内容について定めた権利章典である。

提供するが、不可能な場合には申請者が通訳を手配する。

(6) 庇護申請者が大量に流入した場合を除き、難民の地位認定については、申請者の証言に基づく個別の事実と迫害の恐れのある国の状況を考慮して、個別事例ごとに判断を下す。

(7) 上訴については、難民地位決定官から庇護申請却下の文書を受け取ってから 30 日以内に行わなければならない。

(8) 庇護が認められた申請者には、難民の地位を認定する 24 条許可証（通常は 2 年間有効）を発行する。

また、難民法の施行は法律の制定から 2 年遅れることになったが、同法施行以前の庇護申請についても、施行後は同法の規定が適用されることになった。

3. 難民法の特質とワチェヌカ（Watchenuka）判決

アフリカにおける難民発生の特質を踏まえ、難民を拡大的に定義する OAU 難民条約の精神を取り入れた南アフリカの難民法は、難民保護に関して寛大な姿勢を示したものだと言える。UNHCR は特に、当時のアフリカ諸国では一般的となっていた庇護申請者や難民をキャンプに收容する政策を採らず、南アフリカ政府が庇護申請者や難民に対して居住の自由を認めている点を高く評価してきた（UNHCR Regional Office for Southern Africa 2014）。

しかしながら、OAU 難民条約について、Barutciski（1998, 713-714）は、難民の定義を拡大しているため、より多くの人びとに保護を与える寛大な性質を持つと一般に評価されているが、それは一面的な理解に過ぎない、との見解を示している。というのも、OAU 難民条約は、紛争により難民の大規模な流入が発生した際の保護を想定しており、「通常はノン・ルフルマン保障を越える権利を与えるものではなく」、「国連難民条約・議定書が定めていた難民に対する経済社会的権利の保障」までは含んでいないからである。

難民の経済社会的権利について、後に内務省自身の文書で明らかにされたことによれば、難民法規則が意図していたのは、南アフリカ人に対して支払われるのと同等の社会保障給付を除いて難民に対する特別給付などを行わない代わりに、庇護申請に対する判定を迅速に行うことで、難民が就労を通じて自活できるようになるための環境を整えることであった（DHA 2016, 25）。受入れ先の国家が難民や庇護申請者に対して経済社会的権利を保障しない状況においては、難民も庇護申請者も自ら就労ないしビジネスを行って自活する必要がある。だが、難民法と難民法規則は、申請してから決定が出るまでの最初の 180 日間に関しては、庇護申請者には就労や就学を認めないと

していた。この点は、難民法の最大の問題として、裁判で争われることになった。

2002年、ジンバブウェ出身の庇護申請女性（ワチェヌカ氏）が、ケープタウン難民センター（難民支援団体）の支援を受けて、内務大臣、内務省長官、SCRA 委員長を相手に、難民認定を待つ間、22条許可証が自らの就労と息子の就学を禁止していることは憲法違反である、との訴えを西ケープ州高等裁判所に起こしたのである。高等裁判所が申請者の主張を大筋で認める判決を下すと（ZAWCHC 2002）、内務大臣らは判決を不服として上訴裁判所に控訴した。

最終的に2003年11月に下された上訴裁判所の判決は、「22条許可証が発行されてから最初の180日間、就労と就学を禁止するというSCRAの一般的な決定は、南アフリカ憲法第2章の権利章典と矛盾するもの」であり、庇護申請者に対して国家から生活支援給付が行われていない南アフリカにおいて就労や就学を認めないことは「屈辱と墮落に陥ることなく生活する能力を制限」することに等しいと述べ、控訴を棄却した（ZASCA 2003）。上訴審の判決は、ワチェヌカ氏個人のみならず、庇護申請者一般に影響を与えるものとなり、以降、南アフリカでは難民認定を持つ庇護申請者に対しても、就労と就学の権利が認められることになったのである。

第2節 庇護申請と難民認定の推移

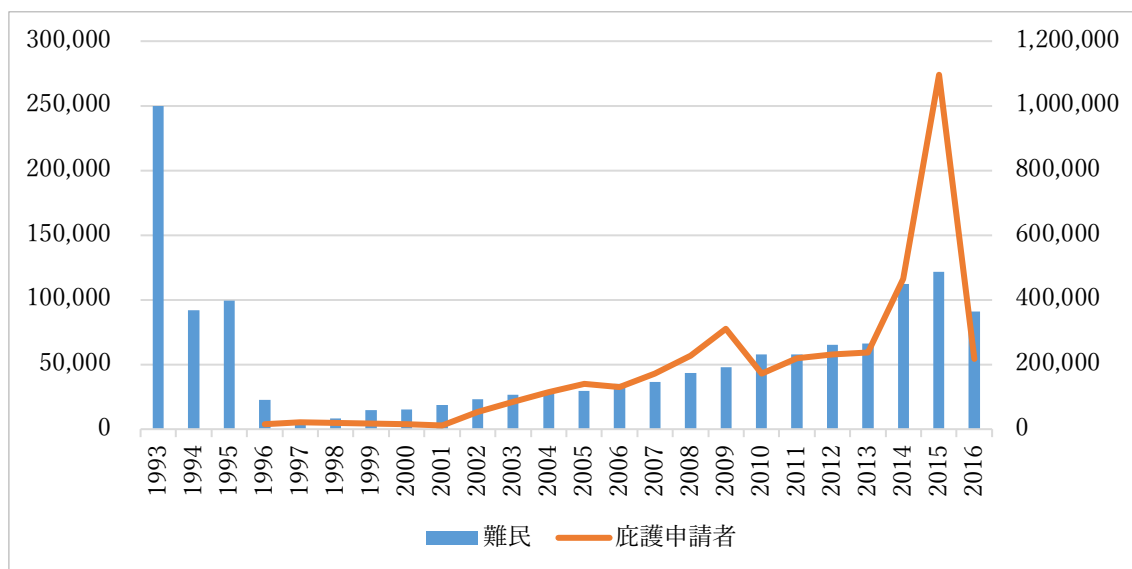
次に、UNHCRの年次統計と民主化後に実施された国勢調査（センサス）をもとに、南アフリカにおける庇護申請と難民認定の推移、国籍別の傾向、移民全体に占める難民および庇護申請者の割合等について検討する。

1. 認定難民と庇護申請者の総数と内訳

まず、数値が入手可能な1993～2016年までの南アフリカにおける認定難民と庇護申請者の総数について示したのが図1である。この図のなかで、1993～1995年の認定難民は、そのほとんどがモザンビーク出身者である。彼らはUNHCRが南アフリカで活動を開始してから難民として認定されたが、同時に内戦が終結して帰還事業が始まったため帰国、または1995～2000年に3度にわたり、南部アフリカ諸国出身者を対象に実施された滞在正規化（アムネスティ）事業を通じて永住権を取得（網中2013, 191-192; Peberdy 2009, 155-157）、あるいは1996年12月末にモザンビーク人に対する難民地位の停止が正式に決定されたことで、難民として計上されなくなった。旧モザンビーク難民以外にも、難民は就労ビザや永住権のような移民法上の滞在資格を取得すると、原則的に24条許可証（難民許可証）を内務省に返却することになるため、難民統計からは外れることになる。図1で認定難民数が1997年まで減り続けたのは、以上のような

理由が考えられる。

図1 南アフリカにおける認定難民と庇護申請者数の推移（単位：人）



注：左軸が認定難民、右軸が庇護申請者数を表す。1993～1995年については庇護申請者数の統計はない。

出典：UNHCR (various years) より筆者作成。

1997年以降は、認定難民数については、緩やかではあるが、2015年まで毎年、基本的に増加し、12万1645人となった。この年、庇護申請者総数は前年の46万人から109万人へと急増したが、翌2016年には21万8299人まで急激に減少している。UNHCR年次統計の注釈では、2015年の急増と2016年の急減はともに「上訴中の庇護申請とSCRAによる精査（レビュー）を待つ庇護申請数を整理」したためと説明されているが、その具体的な内容までは不明である（UNHCR 2017a, 11; 2017b, 11）。これについてUNHCRに数値データを提供している内務省の文書を見ると、次のような記述がある。

2015年5月、内務省は、庇護申請者と難民に関するデータを記録する国家移民情報システム（National Immigration Information System: NIIS）の分析を行った。その結果、庇護申請者に対して総計106万1812件の22条許可証（庇護申請者の一時滞在許可証）が発行されたことが判明した。これらの許可証のほとんど（98万3473件）が有効（active）ではなく、有効なのは7万8339件に過ぎなかった。また、11万9600件の24条許可証（難民認定許可証）が難民に発行された。そのほとんど（9万6971件）が有効だったが、2万2629件は期限切れであった（DHA 2016, 30）。

つまり、2015年に庇護申請者総数が急増し、2016年に庇護申請者総数が急激に減ったのは、2015年のデータを UNHCR に提出する時点では内務省の調査がまだ途中であり、その後、調査が終了した後に2016年のデータが提出されたからではないか、と考えられる。図1で2016年に認定難民数が減少しているのも、おそらく上記の調査結果が反映されているためだろう。

しかしながら、例えば更新申請に間に合わずに、22条許可証や24条許可証の期限が切れて、同許可証が無効となってしまった人びとが、実際に南アフリカを離れたとは考えにくい。彼らの中には、就労ビザや2009年に導入されたジンバブウェ特別許可証（Zimbabwe Special Permit: ZSP）⁶などの移民法上の滞在資格を取得した人が一定数いることは確かである。この場合、彼らの22条許可証や24条許可証は内務省により取り消されるものと想定されるが、「南アフリカの現在の法的枠組みでは、提出された庇護申請の撤回（明示的な撤回も、暗黙のうちの撤回も）が認められていない」（UNHCR 2017a, 11）とのことなので、実際のところはわからない。だが、無効の22条許可証保持者の大部分は、おそらく非正規滞在者（移民）として南アフリカで生活することを余儀なくされている可能性が高い⁷。無効の22条許可証保持者を庇護申請者としてカウントしなくなることは、実際上のみならず、名目上も、彼らを非正規滞在者としてしまうことになるのである。

次に、難民の主な出身国についてまとめたのが表1である。南アフリカにいる難民の国籍別の統計について、UNHCRの年次統計から時系列的な変化を追うことは難しいが、最新データにあたる2016年末時点では、ソマリア（2万8695人）、コンゴ民主共和国（以下、DRコンゴ、2万6156人）、エチオピア（1万7776人）、コンゴ共和国（5394人）、ジンバブウェ（4596人）出身者が上位5カ国を占めており、この状況は過去3年間、ほぼ変化がなかったことがわかる。

⁶ 難民法の下での保護を受けるに値しないと見なされるような庇護申請がジンバブウェから急増したことを背景に、2009年に南アフリカ政府が国内に滞在しているジンバブウェ人を対象に滞在正規化事業を実施した際に発行された特別ビザである。ZSPについては佐藤（2010, 352-353）参照。なお、ZSPはその後、わずかに名称を変更して2014年と2017年の2度にわたり更新が認められ、現在のZSP保持者は2020年まで南アフリカで就労、就学もしくはビジネスを行うことができる。2016年には同様の許可証がレソト人に対しても導入された。

⁷ 筆者は2014年からケープタウンとジョハネスバーグで継続的にアフリカ諸国出身者（移民・難民）に対するインタビュー調査を実施しており、その過程で何人もの期限切れの22条許可証保持者に会っている。インタビュー調査による成果の一部は本研究会の最終成果にも盛り込む予定である。

表1 南アフリカにおける認定難民の主な出身国

年	1996	2001	2006	2011	2014	2015	2016
アンゴラ	3,876	4,752	5,759	5,808	n.a.	3,042	n.a.
DRコンゴ	2,505	4,993	10,772	12,973	30,125	32,582	26,156
ソマリア	2,371	5,336	7,818	15,186	40,133	41,458	28,695
エチオピア	778	n.a.	n.a.	3,398	18,830	20,324	17,776
ルワンダ	492	820	n.a.	n.a.	1,814	1,881	1,381
ブルンジ	n.a.	1,439	n.a.	n.a.	3,653	3,819	2,980
ジンバブウェ	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6,217	6,358	4,596
コンゴ共和国	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6,035	6,566	5,394
エリトリア	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,219	2,338	1,978
その他	12,623	1,265	10,737	20,534	3,166	3,277	2,087
小計	22,645	18,605	35,086	57,899	112,192	121,645	91,043

注：国籍別の数値が確認できなかった年については、表中に出ている国出身の難民についても「その他」に含まれている。なお、「その他」にはアフリカ諸国以外の出身者も含まれている。

出典：UNHCR (various years) より筆者作成。

南アフリカで難民認定された人びとの出身国は、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、アフリカ北東部および中部の国々となっている。南アフリカに居るアフリカ諸国出身者の中では、同国と歴史的に強い経済的なつながりを持ってきた近隣の南部アフリカ諸国（特にモザンビーク、レソト、そしてジンバブウェ）出身者が圧倒的多数を占めているため⁸、難民の受入れは、南アフリカにおけるアフリカ系コミュニティの多様化をもたらしていると言える。

ただし、南アフリカにおいてアフリカ諸国出身者全体に占める難民の割合は大きくはない。最新の国勢調査（センサス）によれば、2011年に同国における国際移民の総数は217万3409人であった（Statistics South Africa 2015, 128）。それに対して、同年の認定難民数は5万7899人であり、移民全体に占める割合はわずか2.7%に過ぎない。だが庇護申請者（21万9367人）も入れると、移民全体に占める割合は12.8%まで増加する。2015年までに総計で109万の22条許可証が発行されたことを考えると、難民保護法制を利用して南アフリカに滞在している移民の数は実際にはもっと多いかもし

⁸ 最新の国勢調査（センサス）によれば、南アフリカにおける国際移民の総数は217万3409人で、総人口の4.2%を占める。このうち、アフリカ諸国出身者は163万人で国際移民全体の75.3%であるが、その内訳はジンバブウェが67万人、モザンビークが39万人、レソトが16万人であり、この3カ国のみで国際移民全体の半数弱、アフリカ諸国出身者の65.6%を占めている（Statistics South Africa 2015, 128-129）。

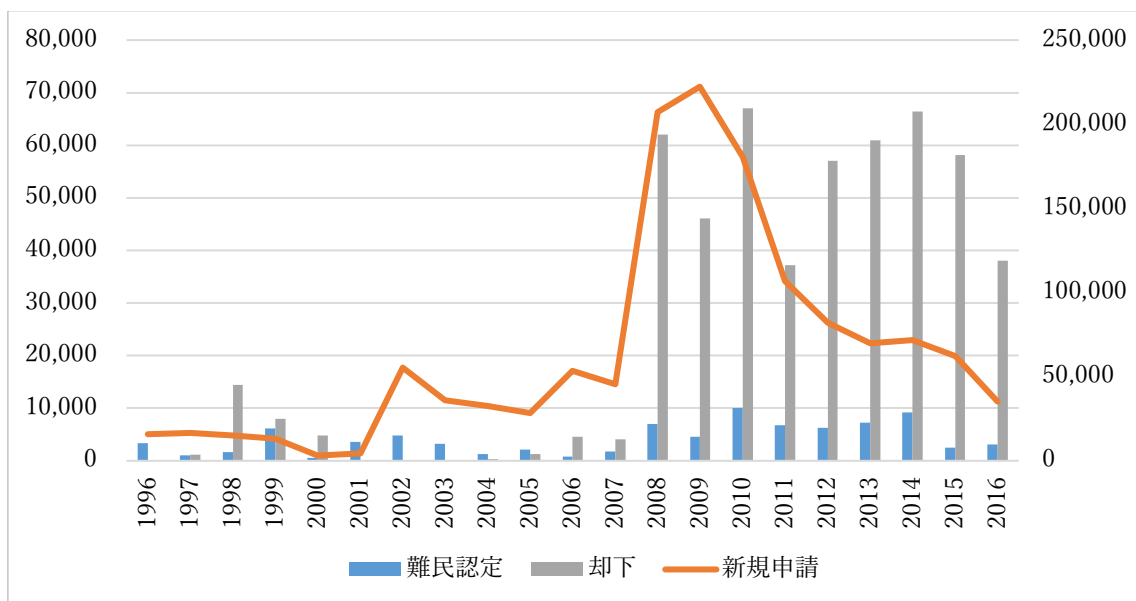
れない。

アフリカで難民問題について考える際には、多くの人びとが難民キャンプを想像するだろうし、実際に多くのアフリカ諸国が難民をキャンプに居住させる政策を採っているのだが、世界的にみれば、難民キャンプに住む人びとは難民全体の 23.3%に過ぎない。世界全体では、難民のおよそ半数が都市で個人の住居で生活する都市難民となっており、南アフリカの場合は難民および庇護申請者はほぼ全員が都市で暮らしている (UNHCR 2017b, 197, 200)。都市に住む難民や庇護申請者は、移民と似たような居住空間と就労環境で生活しており、難民として認定されなかった庇護申請者は非正規滞在者 (移民) となる可能性が高いため、実際には都市において移民と難民・庇護申請者を区別することは容易ではない。

2. 新規の庇護申請と難民認定の推移

次に、南アフリカにおける庇護申請と難民認定について、年ごとの変動を見たのが図 2 である。ここにはその年に提出された新規の庇護申請のみを計上しており、上訴は計上していない。難民法規則では、庇護申請の審査にかかる日数を通常 180 日間としているが、実際には新規の庇護申請すべてがその年の内に判定される状況とはなっていない。とりわけ 2002 年以降、却下された申請の上訴がバックログとして累積し、新規申請の処理に困難をきたす状態が複数回にわたり発生した。よって図 2 を解釈する上では、ある年の難民認定数と却下数を足した数が、その年の新規申請件数と等しいわけではないことに注意が必要である。申請が次年度以降に判定される場合も多々ある。

図2 庇護申請（新規）、難民認定、却下件数

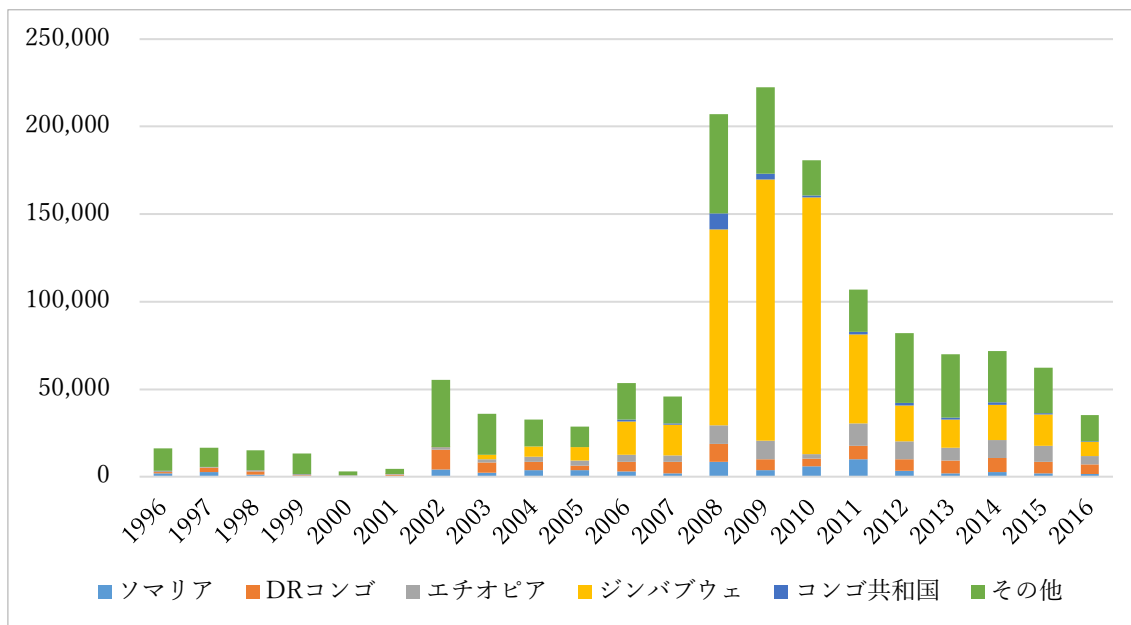


注：左軸は難民認定と却下、右軸は庇護申請（新規）の件数を表す。2000年には難民認定はゼロであったが、552人が人道的理由で滞在を認められたため、ここでは難民認定件数に含めている。1996年と2001～2003年については却下件数が不明のため、図に入れていない。

出典：UNHCR (various years) より筆者作成。

図2が如実に示しているのは、2008年に新規の庇護申請が前年の4万5000件から20万件を超えるまで急激に増加したこと、さらにこの年以降、却下件数も3万7000～6万6000件の高いレベルで推移していることである。UNHCRの年次統計からは、却下の内訳——難民法上、上訴が認められる「根拠が乏しいために却下」なのか、それとも上訴が認められずSCRAで精査（レビュー）の後、判定となる「根拠が著しく乏しいために却下」なのか——はわからないが、上訴ないしSCRAでの判定を待つ間、申請を却下された人びとは、庇護申請者として22条許可証を更新しながら、南アフリカに滞在し続けることになる。このように庇護申請の却下件数が急増する最大の原因となったと考えられるのは、図3が示すように、ジンバブウェからの新規の庇護申請の急増であった。

図3 国籍別の庇護申請件数（新規申請のみ）



注：2016年の認定難民の出身国上位5カ国を抽出し、それ以外の国については「その他」にまとめた。なお、ジンバブウェについては1996～2000年、コンゴ共和国については1996～2005年に関して申請件数が100未満であり、UNHCRの年次統計では数字が確認できなかった。この期間の両国からの申請は「その他」に含まれている。

出典：UNHCR（various years）より筆者作成。

ジンバブウェでは、2008年3月に大統領選挙が実施され、野党の民主変革運動（Movement for Democratic Change: MDC）のツァンギライ候補が現職与党のムガベ大統領を得票数で破って勝利するに至った。しかしながら、得票数が過半数には達しなかったため、3カ月後に決選投票が行われることになった。この決選投票に至る過程において、与党のジンバブウェ・アフリカ民族同盟—愛国戦線（Zimbabwe African National Union – Patriotic Front: ZANU-PF）関係者や支持者による野党支持者に対する迫害や暴力行為が以前にも増して激しくなった。結局、ツァンギライ候補はこのような暴力行為を批判して、決選投票への出馬を辞退することになったのだが、当時、野党支持者の中には迫害を逃れて南アフリカへ流入した人びとが相当数いたと考えられる。さらに2008年は2000年代後半にジンバブウェを襲ったハイパー・インフレが最も激しかった時期でもあり（早川2016）、多くのジンバブウェ人が経済的疲弊と混乱を逃れるために南アフリカに流入した。

最終的に、南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community: SADC）による調停努力などの結果、ジンバブウェでは2009年2月に与野党による連立政権（国民統合政府）が成立し、政治の混乱はひとまず収束した。経済的にも、現地通貨

のジンバブウェ・ドルが廃止され、米ドルや南アフリカのランド通貨などが用いられるようになり、ハイパー・インフレは終焉をみた。だが、2009～2010年のジンバブウェからの庇護申請件数をみる限り、政治体制の変化とインフレの終息は、人びとの流出をすぐには止めることができなかつたようである。

表 2 国籍別の新規庇護申請と難民認定：2006年と2016年の比較

	年	年初未決	新規申請	判断件数 (小計)	難民認定	却下	年末未決	認定率
ブルンジ	2006	-	837	60	45	15	-	75%
	2016	878	1,179	1,627	80	1,547	430	5%
DRコンゴ	2006	-	5,582	395	204	191	-	52%
	2016	7,679	5,293	7,005	1,130	5,875	5,967	16%
エチオピア	2006	-	3,916	132	50	82	-	38%
	2016	6,813	4,754	7,783	323	7,460	3,784	4%
ソマリア	2006	-	3,024	299	275	24	-	92%
	2016	3,120	1,643	2,073	1,169	904	2,690	56%
ジンバブウェ	2006	-	18,973	1,981	103	1,878	-	5%
	2016	41,238	7,964	7,942	73	7,869	41,260	1%

出典：UNHCR（2007b, Table 9; 2017b, Table 12）より筆者作成。

しかしながら、表 2 に示されているように、ジンバブウェ人による庇護申請が南アフリカで認められる可能性はきわめて低い。第 1 節で検討したように、南アフリカにおける難民認定は、個別の事例ごとに、個人が語る事情と出身国の政治情勢を加味して行われている。それゆえ、ソマリアのようなときに「崩壊国家」と称され、紛争が継続していると一般に理解されている国の出身者が南アフリカで難民として認定される確率は、与党による野党支持者の弾圧が行われている可能性がある国よりも、はるかに高くなっている。

2006年と2016年を比較した場合、すべての国において難民認定率が減少している点も注目される。2006年には全体的な難民認定率が14.9%であったのに対し、2016年には7.7%まで認定率が下がっている（UNHCR 2007b; 2017b）。また、2016年に南アフリカで100件以上、新規の庇護申請が提出された国の数は全部で24カ国⁹あったが、そのうち11カ国については、同年の新規庇護申請の難民認定率が0%、すなわち難民

⁹ 24カ国は、申請件数が多い順にジンバブウェ、DRコンゴ、エチオピア、ナイジェリア、バングラデシュ、ソマリア、マラウイ、ブルンジ、パキスタン、ガーナ、ウガンダ、コンゴ共和国、インド、モザンビーク、カメルーン、タンザニア、エリトリア、セネガル、ルワンダ、ケニア、中国、ザンビア、エジプトである。

認定がまったくなされなかった¹⁰。その他の国についてみても、難民認定率が10%を超えたのは、表2にあるソマリアとDRコンゴに加えて、エリトリア(30%)、ルワンダ(26%)、コンゴ共和国(21%)の5カ国のみであった(UNHCR 2017b, Table 12)。現在のところ、ジンバブウェ出身者に限らず、南アフリカで難民認定を受けることはきわめて狭き門となっている。

おわりに

本稿では、民主化後に制定された難民法の内容と特質について検討した上で、同時期における庇護申請と難民認定の推移について考察した。そこで明らかになったのは、2000年代後半に隣国ジンバブウェが経験した政治経済的な混乱が、南アフリカの難民保護体制に大きな重しとしてのしかかってきたということである。もちろん、ジンバブウェ人の庇護申請者の中には、野党の活動家など、南アフリカの難民法が依拠する国連難民条約・議定書の定義上、難民として認定されるべき人びとも一定数、含まれていることには疑いがない。しかしながら南アフリカ政府は、全体的な難民認定率が一桁に過ぎないことを根拠に、「90%を超える庇護申請者が難民に値しない」として、難民政策の大幅な見直しに着手することになったのである(DHA 2016, 29)。

内務省が特に問題視したのは、第1節で述べたワチェヌカ判決後、庇護申請者に対して就労と就学の権利が認められたことにより、経済的な動機を持つ移民が庇護申請に殺到するようになり、「庇護制度を圧倒」し、「妊婦や子供のような脆弱な集団を含めて、正当な難民の審査が遅延する事態となってしまっている」(DHA 2016, 13, 64)ことだった。確かに、ソマリアやDRコンゴのように紛争が継続している国のみならず、政治的には安定していると考えられるマラウイやガーナから年間で1000件を超える庇護申請が行われたり、政情が不安定であるとしても地理的にはかなり遠いナイジェリアやバングラデシュから年間で3000件前後の庇護申請が行われたりしている状況を考えれば(UNHCR 2017b, Table 12)、南アフリカ政府の言い分がまったく的を射ていないわけではない。

だが、問題の解決策として、国境からきわめて近いところに「庇護申請者審査センター」(Asylum Seeker Processing Centres)を設置し、庇護申請者が難民認定を待つ間は基本的に同センターに収容し、就学や就労は認めない¹¹、という政府の提案は(DHA

¹⁰ 難民認定率は、以前からの繰り越しを含めて、その年に判定された件数の中での認定率を表し、その年に新規に提出された庇護申請の認定率ではないことに注意。¹¹ カ国は、ナイジェリア、マラウイ、パキスタン、ガーナ、ウガンダ、インド、モザンビーク、タンザニア、セネガル、中国、エジプト。

¹¹ ただし、治安上のリスクの低い庇護申請者については、審査センターではなく、国家

2016, 65-67; 2017, 61-62)、事実上のキャンプ政策への転換であるとして、南アフリカ国内の難民支援団体や人権団体のみならず (PMG 2016; 2017)、研究者からも大きな批判を受けることになった (Crush, Skinner and Stulgaitis 2017)。

さらに新しい難民政策では、難民による永住権の申請について、(1) 現行法の居住期間に関する要件を5年から10年へと変更すること、(2) 永住許可証そのものを廃止し、期限が来れば政府が更新に関して検討することのできる「長期居住ビザ」を新規に導入すること、(3) 居住の権利から帰化や国籍取得を切り離し、市民権の取得は「例外的に」のみ認められるべきものとする、なども提案されている (DHA 2016, 67; 2017, 42-43)。難民を社会統合の対象としてではなく、一時的な滞在者と捉える傾向が前面に押し出されているのである。

今後、これらの政策を実行に移すための法改正が行われていくと予想されるが、庇護申請者審査センターについては、法改正後に南アフリカに流入する庇護申請者を対象とすると思われるため、すでに南アフリカで難民ないし庇護申請者として生活している人びとに大きな影響を与えることはないだろう。しかしながら、永住権や市民権の取得が困難になり、社会的な統合策が後退することは、既存の難民および庇護申請者にも関わる重要な政策変更である。南アフリカの難民受入れ体制が寛容さを失いつつあるなかで、実際に難民や庇護申請者はどのような戦略や戦術を行使して、南アフリカの都市社会を生き抜いているのか——最終成果では、アフリカ諸国出身の女性難民および庇護申請者へのインタビュー調査をもとに、この問いに取り組むことにしたい。

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『南アフリカの社会経済変容』アジア経済研究所, 173-211.
- 佐藤千鶴子 2010. 「アフリカ人の国際移動とアフリカ開発の可能性」 川端正久・落合雄彦編『アフリカと日本』晃洋書房, 332-358.
- 2016. 「南アフリカの移民・難民問題」『アジ研ワールド・トレンド』253 (11月号): 20-23.
- 中山裕美 2014. 『難民問題のグローバル・ガバナンス』東信堂。

や国際機関の施設、もしくは家族やコミュニティの成員の下で生活することが認められる、としている (DHA 2017, 61-62)。

早川真悠 2016. 『ハイパー・インフレの人類学：ジンバブエ「危機」下の多元的貨幣
経済』人文書院。

【外国語文献】

- Barutciski, Michael 1998. “The Development of Refugee Law and Policy in South Africa: A
Commentary on the 1997 Green Paper and 1998 White Paper/Draft Bill.” *International
Journal of Refugee Law* 10(4): 700-724.
- Crush, Jonathan, Caroline Skinner and Manal Stulgaitis 2017. *Rendering South Africa
Undesirable: A Critique of Refugee and Informal Sector Policy*. Southern African
Migration Programme (SAMP) Migration Policy Series 70, [http://samponline.org/wp-
content/uploads/2017/08/SAMP-79.pdf](http://samponline.org/wp-content/uploads/2017/08/SAMP-79.pdf), 2018年3月1日アクセス.
- DHA (Department of Home Affairs, South Africa) 2016. “Green Paper on International
Migration for South Africa.” *Government Gazette* No.40088, 21 June.
- 2017. “White Paper on International Migration for South Africa.” *Government Gazette*
No.41009, 28 July.
- Handmaker, Jeff 1999. “Who Determines Policy? Promoting the Right of Asylum in South
Africa.” *International Journal of Refugee Law* 11(2): 290-309.
- 2002. “Evaluating Refugee Protection in South Africa.” Southern African Migration
Project (SAMP), Migration Policy Brief 7, [http://samponline.org/wp-
content/uploads/2016/10/brief7.pdf](http://samponline.org/wp-content/uploads/2016/10/brief7.pdf), 2018年2月22日アクセス.
- Milner, James 2009. *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*. Basingstoke:
Palgrave Macmillan.
- OUA (Organisation of African Unity) 1969. OAU Convention Governing the Specific Aspects
of Refugee Problems in Africa, [http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-
convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf), 2018年3月2日アクセス.
- Peberdy, Sally 2009. *Selecting Immigrants: National Identity and South Africa’s Immigration
Policies, 1910-2008*. Johannesburg: Wits University Press.
- PMG (Parliamentary Monitoring Group, South Africa) 2016. Portfolio Committee on Home
Affairs, Refugees Amendment Bill [B12-2016]: Public Hearings, 15 November,
<https://pmg.org.za/committee-meeting/23661/>, 2017年8月4日アクセス.
- 2017. Portfolio Committee on Home Affairs, Refugees Amendment bill [B12-2016]:
Public Hearings, 24 January, <https://pmg.org.za/committee-meeting/2871/>, 2017年8月
4日アクセス.
- Statistics South Africa 2015. *Census 2011: Migration Dynamics in South Africa*, Report No.03-
01-79, <http://www.statssa.gov.za/publications/Report-03-01-79/Report-03-01->

[792011.pdf](#), 2017年12月20日アクセス.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) n.d.[2011]. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>, 2018年3月2日アクセス.

—— n.d. *UNHCR Statistical Overview 1996*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 1998. *UNHCR Statistical Overview 1997*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— n.d. *UNHCR Statistical Overview 1998*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2000. *UNHCR Statistical Overview 1999*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2002. *UNHCR Statistical Overview 2000*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2006. *UNHCR Statistical Yearbook 2004*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2007a. *UNHCR Statistical Yearbook 2005*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2007b. *UNHCR Statistical Yearbook 2006*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2008. *UNHCR Statistical Yearbook 2007*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2009. *UNHCR Statistical Yearbook 2008*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2010. *UNHCR Statistical Yearbook 2009*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2011. *UNHCR Statistical Yearbook 2010*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2012. *UNHCR Statistical Yearbook 2011*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2013. *UNHCR Statistical Yearbook 2012*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2014. *UNHCR Statistical Yearbook 2013*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

—— 2015. *UNHCR Statistical Yearbook 2014*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2016年7月22日アクセス.

日アクセス。

—— 2017a. *UNHCR Statistical Yearbook 2015*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2018年3月2日アクセス。

—— 2017b. *UNHCR Statistical Yearbook 2016*. <http://www.unhcr.org/statitics>, 2018年3月2日アクセス。

UNHCR Regional Office for Southern Africa 2014. Presentation Given to the Parliamentary Portfolio Committee of Home Affairs, 11 November, Cape Town, South Africa.

【法律・判例】

Constitution of the Republic of South Africa, 108 of 1996.

Refugees Act, 130 of 1998.

Refugee Regulations (Forms and Procedure) 2000.

Refugees Amendment Act, 33 of 2008.

Refugees Amendment Act, 12 of 2011.

Refugees Amendment Act, 10 of 2015.

Refugees Amendment Act, 11 of 2017.

ZASCA (Supreme Court of Appeal of South Africa) 2003. Minister of Home Affairs and Others v Watchenuka and Others (Case No. 10/2003), <http://www.saflii.org/za/cases/ZASCA/2003/142.pdf>, 2018年2月22日アクセス。

ZAWCHC (Western Cape High Court, South Africa) 2002. Watchenuka and Another v Minister of Home Affairs and Others (Case No. 1482/2002), <http://www.saflii.org/za/cases/ZAWCHC/2002/64.pdf>, 2018年2月22日アクセス。