

[ 研究ノート ]

## EU 国境地域における < 境域 > のポリティクス —— 欧州移民規制レジームの構築とチュニジア人難民 ——

南波 慧

はじめに

2010年12月17日、チュニジアの都市シディブジトで露天商の青年モハメド・ブアジジが警察による不当な暴力への抗議として焼身自殺を図った。この一青年の自殺を契機にチュニジア全土に拡散したベンアリ政権への抗議運動により、23年にわたりチュニジアを支配した権威主義体制は崩壊した。「ジャスミン革命」と呼ばれる、このチュニジアの体制転換は中東・北アフリカ諸国へ伝播し、各国で権威主義体制に対する民主化を求める運動を引き起こした。今日これらの出来事の連なりは、「アラブの春」という名で呼ばれている。

現在、「アラブの春」による体制転換が起きた諸地域では様々な問題が生じ、民主化の困難さを示している。しかし、この出来事を欧州の視点から見ると別の問題が浮かび上がってくる。すなわち、国際政治における人権という概念の恣意性である。フランスとイギリスを中心とした欧州諸国は「保護する責任」に基づき、カダフィ政権による民主化運動の弾圧が内戦化したリビアに国境を越えて軍隊を派遣した。その一方で、「人道的介入」を実行した欧州諸国が、この混乱から逃れて国境を越えて移動した人々を十分に保護したとは言いがたい<sup>(1)</sup>。本稿が課題とする人権の恣意性とは、欧州諸国の政府機関、特に軍事組織が重大な人権侵害の救済を名目として国境を越えて介入することが認められる一方で、それらの地域から人々が救済を求めて欧州諸国へ国境を越えて移動することは難しいという非対称性である。

この恣意性による暴力が最も顕著に現れる空間が境界である。そして「難民」という国民国家が保障する権利の枠組みから宙づりにされた存在は、この境界の性質を顕著にあらわしている。難民は、1951年の難民の地位に関する条約(難民条約)により定義されている。しかし、この定義に基づき難民の法的な地位を認定することは各国家の裁量に依存するため、難民的な状況にあっても難民としての地位を持たない人々が生じる。その結果、庇護の必要な人と国家が庇護の必要があるとみなす人とのあいだには乖離が生じている。こう

(1) リビアへの軍事介入が実行され、シリアへの介入が回避されるなど、「人道的介入」自体にもまた恣意性が見られる。この点については、福富満久『国際平和論』岩波書店、2014年、106-108頁を参照のこと。

した状況は、エルスフェス・ギルドが指摘するように、危機的な状況から脱するために移動する人々について理解するためには、「難民」をただ単に犠牲者や権利を剥奪された者としてだけでなく、生きる権利を求めてもがき移動する人々として捉える必要があることを示している<sup>(2)</sup>。

「アラブの春」によって、欧州諸国とりわけフランスへ移動したチュニジア人たちは、この難民の両義性を顕著にあらわしている。マルティナ・タッツィオリは、チュニジア人の移動の持つ自律性と彼(女)らが欧州連合(EU)と欧州諸国の国境管理活動により「統治性の空間」に絡めとられる構造を明らかにしている<sup>(3)</sup>。タッツィオリはチュニジア人たちの自律性に注目し、彼(女)たちを難民(refugee)ではなく移住者(migrant)として記述している。だが、彼(女)たちの自律性は、欧州諸国からは経済的な利益を求める自発性として理解され、チュニジア人の移動は「経済移民」ないし「違法移民」とみなされることで、難民性が捨象された。その結果、2011年4月に起きたフランス＝イタリア国境での入国拒否事件のように、受入国側に利害により脆弱な立場に置かれることとなった。カトリーヌ・ヴィットール・ド・ヴェンデンによると、この「アラブの春」により引き起こされた人の移動は、(1)マグレブ諸国における国際移住の多様性、(2)非正規移民管理を目的とする二国間協定の脆弱性、(3)「アラブの春」による新たな人の移動という三つの問題を欧州に示したのである<sup>(4)</sup>。

これらの問題は、欧州が2000年代に北アフリカの権威主義諸国家との協力関係の下で構築が試みられてきた、「望ましくない」人々の入国を阻止することを試みる移民規制レジームの結果である。この移民規制レジームは境界の機能により特徴づけられる。ヴィットール・ド・ヴェンデンが指摘するように、欧州による移民規制は加盟国の域外国境により構成される国境地域を越えて実施されている。すなわち、「線」としての国境は、その機能を維持する一方で、国境管理当局の活動範囲の限界を意味しない。つまり、欧州の移民規制レジームを支える境界は、国境線を越えて機能しているのである。本稿ではこのような境界を「<境域>(borderlands)」と呼ぶこととする。本稿は、チュニジア人難民の到来に対して国境管理の再導入を決定したフランス政府と到来する難民の対処を負わされたイタリア政府のあいだの緊張関係とその解消を分析することで、どのように移民規制レジームが維持されたかを明らかにすることを試みる<sup>(5)</sup>。

本稿の構成は以下である。まず第1章では、グローバル化と境界の関係を検討することで、ウェストファリア体制下で想定された「線」としての不動の境界ではなく、流動的で覆

(2) Elspeth Guild, *Security and Migration in the 21st Century* (Cambridge: Polity, 2009), p. 25.

(3) Martina Tazzioli, *Spaces of Governmentality: Autonomous Migration and the Arab Uprisings* (London and New York: Rowman and Littlefield, 2014).

(4) Catherine Wihtol de Wenden, « La frontière dans les relations internationales: les révolutions arabes et le contentieux franco-italien à propos de Schengen », *Migration Société*, n° 140 (2012), pp. 282–283.

(5) 本稿では、EU、フランス、イタリアの政府文書とウェブでのニュースソースを主な一次資料として分析を進める。

い重なる境界が現れたことを先行研究の検討から示す。第2章では、地中海での人の移動とその過程で生じている多くの非正規移民の死を検討する。第3章では、主にイタリアと北アフリカ諸国との再入国協定を分析することで、欧州諸国が域外国境と近隣諸国の領域内において非正規移民へ及ぼす権力関係を明らかにし、「アラブの春」までに構築された欧州の移民規制レジームについて明らかにする。そして、第4章で、「アラブの春」による人の移動の性質を明らかにする。その上で、第5章では、EUとフランス、イタリアによる移動してきた人々への反応を分析する。以上をふまえて、第6章では、2011年4月に起きたフランス政府によるチュニジア人難民の入国拒否事件をめぐるフランスとイタリア、EUとの緊張関係に着目し、いかにして欧州の移民規制レジームの維持が試みられたのかを明らかにする。

## 1. グローバリゼーションによる国境の変容とシェンゲン空間

二度の世界大戦をへて、パスポートなどの装置によって、国民国家が国境を越える人の移動を管理する体制が確立した<sup>(6)</sup>。その結果、国境を越えて移動する人々への国家による管理が自明視されるようになり、移動する人々のあいだに経済的な理由で移動する「移民」と政治的な迫害が原因となって移動する「難民」という区分が確立した。これによって、国家は、国境を越えて移動する人々の動きを国家の利害により調整しうる「移民」と、迫害から逃れるため国境を越える権利を有する「難民」とを峻別するようになった。

冷戦体制下で共産圏に取り込まれることなく留まった欧州諸国では、1970年代に労働移民の新規受入が停止されて以降、経済的な理由により「南」からこれらの国々への移住は困難になった。一方で、当時の文脈で難民とは、冷戦体制下で非民主的な東側諸国から逃れて来る人々のことであり、東側陣営と対峙する西欧諸国の正当性を担保する存在として寛大に受け入れられた。しかし、「南」からの難民は必ずしもこうした国家の利益に沿う存在ではなかったため、現地のキャンプに「封じ込める」構造が、すでに冷戦構造下で形成されつつあった<sup>(7)</sup>。こうした背景に加えて、冷戦崩壊後に難民の数が増加することによって、西欧諸国での庇護申請者の難民認定は厳格化していった。欧州諸国にとって「南」からの人の移動は経済的な機会を求める移動としての性質が強調され、庇護する対象ではなく「リスク」であると認識されるようになった<sup>(8)</sup>。その結果、1990年代以降、難民を含む「南」から「北」への人の移動は受入国家にとって、安全保障上の問題として理解される傾向が強まった<sup>(9)</sup>。

(6) ジョン・トーピー著、藤川隆男監訳『パスポートの発明：監視・シティズンシップ・国家』法政大学出版局、2008年。

(7) 阿部浩己「消されゆく難民たち」『国際人権の地平』現代人文社、2003年、341-358頁。

(8) Rachid Chaabita, dir., *Migration clandestine africaine vers l'Europe: Un espoir pour les uns, un problème pour les autres* (Paris: L'Harmattan, 2009).

(9) Didier Bigo, « Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude? », *Cultures et Conflits*, n° 31-32 (1998), pp. 13-18; Burry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder

こうした文脈において、人々の入国を規制する空間たる「国境」が問題となる。しかし、ティディエ・ビゴが指摘するように、「国境」という概念は政治学あるいは国際関係論において注目されてこなかった。「国境」は、「領域」という枠組みの中に位置づけられ、国民国家が人々を管理するために囲い込む「入れ物」の内と外を隔てるものとして理解されてきた<sup>(10)</sup>。すなわち、「国境」は「領域」を構成する一要素であり、その内と外を明確に分かつものだと考えられてきたのである。だが、エチエンヌ・バリバルが指摘するように、今日、国民国家の政治的・経済的な諸境界を国家主権の内部で維持する試みがなされる一方で、もはやこのような境界が国民国家の領土の線としての境界(つまり、従来の定義による「国境」と一致しないことにその特徴を求めることができる<sup>(11)</sup>)。本稿では、このような領土の境目を超える、不動の「線」のみならず流動的な「点」からも構成される境界を<境域>という枠組みで捉えたい。

国家の領域と国境の乖離について議論されるようになる契機として、グローバリゼーションを挙げることができる。1990年代以降、グローバリゼーションにより、人、財、資本、サービスの国際的な移動にとって障壁となっている国境が実質的に消失するという議論が現れた<sup>(12)</sup>。こうした議論は、ジョン・アグニューが「領土の罠」として批判した「線」としての不動の国境を前提としたものであるといえる<sup>(13)</sup>。確かに、グローバリゼーションは金融資本の移動における国境の役割を後退させた<sup>(14)</sup>。だが、人の移動について考える場合、グローバリゼーションは、国境の消失ではなくむしろ国境の増殖と変容をもたらした。サスキア・サッセンが指摘するように、グローバリゼーションは、国民経済の脱国家化を進める一方で、経済的に優位に立つ国では流入する人々の管理の強化を要求するポリティクスが再び国家のレベルに回帰するという事態を引き起こした<sup>(15)</sup>。

サッセンによれば、このような事態が人の移動の管理の強化を要求するとしても、移民の権利の整備や人権レジームの拡大によって、同時に国家による人の移動の管理は制約されざるをえない<sup>(16)</sup>。だが、サッセンの想定に反して、現実には人権レジームによる移動の権利の保障がすべての人々に対して一様に及んでいるわけではない。ジークムント・バウマンが指摘するよう、移動する人々のあいだでも高度技能人材に代表される「旅行者

and London: Lynne Rienner, 1998).

(10) ティディエ・ビゴ著、村上一基訳「国境概念の変化と監視体制の進化：移動・セキュリティ・自由をめぐる国家の攻防」森千香子、エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房、2014年、142-146頁。

(11) エチエンヌ・バリバル著、松葉洋一、亀井大輔訳『ヨーロッパ市民とは誰か：境界・国家・民衆』平凡社、2007年、21頁。

(12) 大前研一著、田口統吾訳『ボーダレスワールド』プレジデント社、1990年。

(13) John Agnew, "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations," *Review of International Political Economy* 1, no. 1 (1994), pp. 53-80.

(14) スーザン・ストレンジ著、櫻井公人訳『国家の退場：グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店、1998年。

(15) サスキア・サッセン著、伊豫谷登士翁訳『グローバリゼーションの時代：国家主権のゆくえ』平凡社、1999年、129頁。

(16) サッセン『グローバリゼーションの時代』、138頁。

(tourist)」が国家から移動する自由を保障される一方で、難民や非正規移民を典型とする「放浪者(vagabond)」は先進諸国から「望ましくない人間」として入国を阻止される<sup>(17)</sup>。実際に、迫害から逃れるために越境する難民は、国際法上では国境を越えて移動することが保障されているにも関わらず、先進諸国から「望ましくない人間」として入国が阻止されており、阿部浩己が指摘するように「北」の政策は「難民を消し去る」機能を果たしている<sup>(18)</sup>。また、移民規制政策の強化の結果、滞在資格を持たない／失った状態となる人々は、「強制送還可能性(deportability)」のもとで生活せざるをえず、さまざまな権利や社会的資源へのアクセスが制約された脆弱な状態に置かれる<sup>(19)</sup>。飯尾真貴子によれば、そうした状況下での生活を強いられる人々は、出身国あるいは送還された国に留まる家族との分断やそれまでに培った社会的関係や稼得手段を失うという「重層的な剥奪」に曝されているのである<sup>(20)</sup>。

サッセンが想定した国家による移動の管理に対する人権レジームの優位は極めて限定的であり、むしろ人の移動を再び国家が管理する傾向が先鋭化している。そこで、「望ましくない人」の入国を阻む「線」としての国境の重要性が象徴的な意味で高まっている。ミッシェル・フーシェによれば、1991年にベルリンの壁が崩壊して以降、国境を物理的に隔てる壁やフェンスが新たに約18,000km建設されたのだという<sup>(21)</sup>。こうした先進国による途上国からの人の流れに対する物理的な障壁の構築を、ステファヌ・ロジエールらは<外壁政治>として概念化しているが、こうした「線」としての国境に加え、自然環境などの地理的諸条件さえも<外壁>として組み込まれる<sup>(22)</sup>。

だが、望ましくないとされる人々の入国を阻止する境界は、線的な障壁に留まらず、パスポートや指紋データなどの移動の管理を試みる監視技術によって、より複雑に構成されている<sup>(23)</sup>。ビゴが指摘するように、「国境は流動的なものであり、そこを越えようとするものが誰であるかによって、開かれたり閉ざされたりして、姿を変えるものである」<sup>(24)</sup>。つまり国境は、人々が通過する場所の連環として、「国境ポイント・ネットワーク」を構成しており、国家の領土とは必ずしも一致しない境界を形成しているのである<sup>(25)</sup>。

(17) ジークムント・バウマン著、澤田真治、中井愛子訳『グローバリゼーション：人間への影響』法政大学出版局、2010年。

(18) 阿部浩己「消されゆく難民たち」(前注7参照)、342頁。

(19) Nicholas De Genova and Nathalie Peutz, eds, *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom* (Durham and London: Duke University Press, 2010).

(20) 飯尾真貴子「移民規制レジームによる重層的な剥奪の構造的メカニズム：米国からメキシコへの被強制送還者のライフヒストリーから」『年報社会学論集』27号、2014年、1-12頁。

(21) Michel Fouche, *L'Obsession des frontières* (Paris: Perrin, 2007), p. 7.

(22) Stéphane Rosière and Reece Jones, "Teichopolitics: Re-considering Globalization through Role of Wall and Fences," *Geopolitics* 17, no. 1 (2012), pp. 217-234.

(23) Williams Walters, "Rezoning the Global: Technological Zones, Technological Work and the (Un-)making of Biometric Borders," in Vicki Squire, ed., *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and irregularity* (New York and London: Routledge, 2011), pp. 51-73.

(24) ビゴ「国境概念の変化と監視体制の進化」、148頁。

(25) 同上。

現代の欧州において、こうした国境の性質は顕著である。現代欧州の境界を特徴づける制度として、「シェンゲン・アキ(Schengen aquis)」に基づく域内での人の自由移動を挙げることができる<sup>(26)</sup>。シェンゲン・アキは、独仏国境での国境管理への運送業者による抗議に対応するため、フランスのフランソワ・ミッテラン大統領と西ドイツのヘルムート・コール首相(当時)が主導し、1985年にフランス、ドイツ、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクの五カ国で調印されたシェンゲン協定以後発展した、域内での人の自由移動を保障する制度である。シェンゲン協定以後、域内での国境管理の廃止はEUの枠組みの外で政府間交渉により議論され、1995年に締約国間で実施された。そして、1999年にアムステルダム条約が発効することによりEUの制度に組込まれた。協定締約国が形成するシェンゲン空間では、加盟国の国民であるEU市民のみならず第三国国民も含まれるすべての「人(persons)」が域内で国境管理をへずに自由に移動できる空間が徐々に拡大した<sup>(27)</sup>。

もちろん、この域内での人の自由移動は欧州において国境管理が完全に廃止されたことを意味しない。域外国境では国境管理が実施されており、ビゴが指摘するように、この国境管理は隣接する域外国との協力関係を前提としている<sup>(28)</sup>。そして土谷岳史が指摘するように、この国境管理はただ各国の国境管理を域外国境に転換したということだけでなく、加盟国の大使館や空港のネットワークを介して成立しており、一部では民営化すら進んでいる<sup>(29)</sup>。

今日の欧州の国境地域では、非正規移民の存在が示すように、いくら管理を強化しても外的な諸境界の浸透可能性は残されている。その一方で、国境管理の廃止により国境地域としての機能を停止したはずの内部の諸境界は変容しつつも残存している。このことが、本稿において欧州の境界を<境域>と呼ぶ理由であり、地中海上の国境で実施されている非正規移民対策と、近隣諸国の出発国としての機能がその特性を示している。

## 2. 閉ざされた海峡としての地中海と死権力

地中海での非正規移民の移動は、北アフリカ諸国が出発地となっている。リビアを除く北アフリカ諸国は長年欧州への移民送出国であった。だが、北アフリカ諸国は近年で

(26) シェンゲン・アキの形成については、Rubin Zaiotti, *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers* (Chicago: University of Chicago Press, 2011)を参照のこと。

(27) シェンゲン空間とEU加盟国の領域は一致しない。EU加盟国の中でもイギリスやアイルランドのようにシェンゲン・アキに参加しない国や、デンマークのように一部参加しない国が存在し、ルーマニア、ブルガリア、キプロス、クロアチアといった将来的にシェンゲンに参加を予定しているが現在は参加していない国もある。加えて、EU非加盟国であるノルウェー、アイスランド、スイス、リヒテンシュタインはシェンゲン・アキに参加している。

(28) Didier Bigo, « Contrôle migratoire et libre circulation en Europe », Christophe Jaffrelot et Christian Lequesne, dir., *L'enjeu mondial: Les migrations* (Paris: Presses de Sciences Po, 2009).

(29) 土谷岳史「EU領域秩序の構築」福田耕治編『欧州憲法条約とEU統合の行方』早稲田大学出版会、2006年、227頁。

はサブサハラ諸国からの移民の受入国でありかつ欧州諸国への経由国ともなっている。この複雑な移民の流れに対応するため、EUと欧州諸国は欧州近隣政策(ENP: European Neighborhood Policy)などを利用し、出発国になると想定される近隣国に対して欧州が求める移民規制政策の実施を要求している<sup>(30)</sup>。このように欧州諸国はEUの枠組みを利用することで、人の移動の政策においても欧州の規範の実施を近隣国へ要求する「規制力」を形成している<sup>(31)</sup>。地中海上での非正規移民対策は、欧州の政策による「規制力」が国境を越えて機能していることを示している。

域外国境での国境管理は加盟国の国境管理当局による活動だけでなく、EUのエージェンシーである欧州対外国境管理協力庁(Frontex)が欧州レベルで組織する共同作戦を通じて欧州規模で実施されている。それら活動に近隣国(とくに、北アフリカ諸国)の国境管理当局が「協働」として組み込まれることで、国境を越えた非正規移民対策が実施されている<sup>(32)</sup>。このように、EUと欧州諸国が国境を越えて閉鎖的な国境管理を実施することで、地中海はロジエールのいう「閉ざされた海峡」として機能している。

ロジエールによれば、国境管理当局が人工衛星やレーダー、飛行機による巡回等の監視システムを利用することで、本来は自然環境である海が人の移動に対する人工的な障壁となってしまう。「閉ざされた海峡」という語が含意しているのはこのような事態である。とくに地中海では、このような監視システムが極めてよく発達しており、例えば、ジブラルタル海峡ではスペインの国境管理当局による非正規移民の入国阻止のために利用されている<sup>(33)</sup>。このように、監視技術の発達により地中海上を移動する人々が捕捉される一方で、その網からこぼれ落ち命を落とす人の数も増加している。

先進国への移住を目指す非正規移民の国境地域における死という現象は、欧州のみならずアメリカ合衆国やオーストラリアでも多く確認されている<sup>(34)</sup>。欧州では、加盟国やFrontexが非正規な経路で移動する人々を把握するために監視技術や統計を整備する一方で、EUや加盟国による国境地域での死者数についての統計は存在しない。そのため、犠牲者の規模を把握するためには、ジャーナリストやNGO団体により作成されたデータを

(30) Paul James Cardwell, *EU External Relations and Systems of Governance: The CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration* (New York and London: Routledge, 2009).

(31) 「規制力」については、遠藤乾、鈴木一人編『EUの規制力』日本経済評論社、2012年を参照のこと。

(32) Nick Vaughan-Williams, "Borderwork beyond Inside/Outside?: Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror," *Space and Polity* 12, no. 1 (2008), pp. 63-79.

(33) Rosière and Jones, "Teichopolitics" (前注22参照), pp. 227-229.

(34) アメリカ合衆国の国境管理当局は、1998年から2013年までに米墨国境で6,029人の非正規移民が移動中に死亡したことを確認している。また、オーストラリアでは、2000年1月1日から2016年4月までに1,975人以上の非正規移民の死が確認された。Robin Reineke and Daniel E. Martinez, "Migrant Deaths in the Americas (United States and Mexico)," in Tara Brian and Frank Laczko, eds., *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*, (Geneva: International Organization for Migration, 2014), p. 54; "Australian Border Deaths Database," The Border Crossing Observatory [<http://artsonline.monash.edu.au/thebordercrossingobservatory/publications/australian-border-deaths-database/>] (2016年4月20日閲覧).

参照しなければならない。

イタリアのジャーナリスト、ガブリエーレ・デル・グランデは、インターネットサイト「フォートレス・ヨーロッパ(Fortress Europe)」を2006年に設立し、報道などからEUの域外国境地域での非正規移民の死亡数を集計している。そのデータによると、2013年10月3日の時点で1988年以来19,144人の欧州を目指し移動を試みた非正規移民が域外の国境地域で死亡し、その多くが海で起きている<sup>(35)</sup>。また、アムステルダムに本部を置く国際NGOであるUNITED for Intercultural Action (以下、UNITED)も欧州の国境地域で起きる非正規移民への暴力に関する調査を行っており、1993年から2012年11月1日までに欧州の国境地域で死亡した非正規移民の名前、出身国、死因、情報の出典をリスト化している<sup>(36)</sup>。このリストによると、欧州の国境地域では17,306人の死者が確認されている。そして判明している中で最も多い死因は溺死であり、全体の7割以上を占める<sup>(37)</sup>。

UNITEDのリストによれば、2011年に2,033人が欧州の国境地域で命を落としたが、そのうち名前が明らかになったのは15人に過ぎなかった。すなわち、国境地域で死亡した非正規移民は、その存在が確認されたとしてもほとんどは名も無き死体として「発見」されたのである。これは、多くの非正規移民が死亡した場所が海だという、「自然」環境のみに起因するのではない。むしろ国家による「違法移民」対策の厳格化によって、さらに危険な経路を取らざるを得なくなったことを反映しているのである。

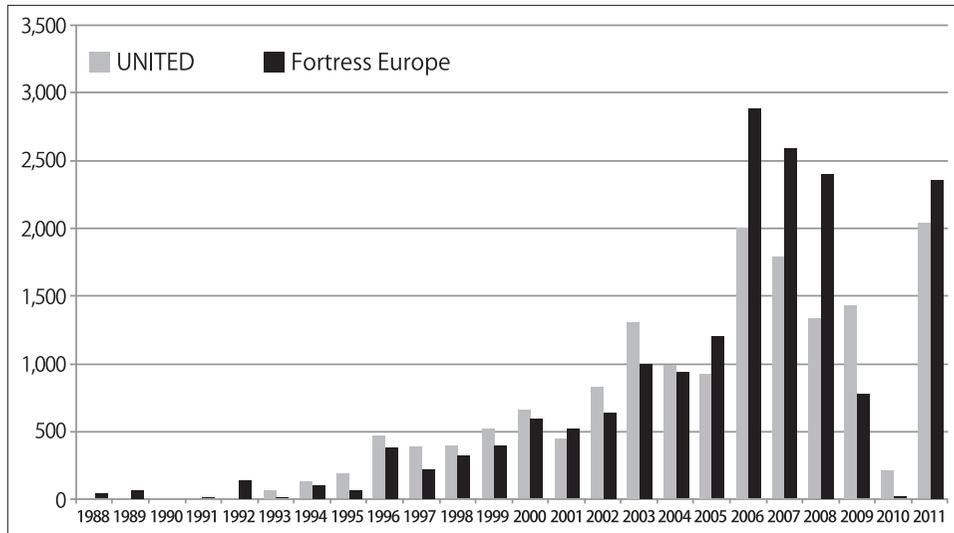
欧州における非正規移民の移動経路での死亡者数についてのデータは、編纂する団体により若干の差がある。だが、いずれのデータも2003年以降、ほぼ毎年1,000人以上が死亡したことを明らかにしている(図1参照)。ロジエールは、この事態を国家と非正規移民との非対象な関係で行われている構造的な「対移民戦争」と指摘している<sup>(38)</sup>。欧州における入国制限政策は、国境地域での警備を強化だけでなく、査証の管理強化や非正規移民が入国する際に利用した輸送者への制裁などを通じて、「望ましくない」人々を正規の経路から排除することで成立している。この政策の結果、非正規移民がより危険な経路を使わざるを得ない状況を生み、正規の経路から排除された人々が匿名の死者となる可能性を高めているのである。ロジエールは、これを非正規移民と国家の非対称的な関係の下で行わ

(35) フォートレス・ヨーロッパによれば、1988年から2013年10月3日までの期間に、シチリア海峡で6,837人、ジブラルタル海峡とカナリア海峡で4,899人、エーゲ海で1,504人、アドリア海とイオニア海で705人の非正規移民が死亡した。Fortress Europe (September 19, 2012) [http://fortresseurope.blogspot.it/2006/01/fortress-europe.html] (2015年11月28日閲覧)。

(36) UNITED for Intercultural Action, "List of 17306 documented refugee deaths through the Fortress Europe," (November 1, 2012) [http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf] (2017年2月15日閲覧)。

(37) フォートレス・ヨーロッパとUNITEDの数値を比較するとほとんど同規模であるが、前者の数値はサハラ砂漠地域での死者が換算されているため、後者よりも死者数が多くなる年が多い。フォートレス・ヨーロッパによれば、1996年から2012年までに、サハラ砂漠地域で少なくとも1,703人の非正規移民の死亡が確認されている。

(38) ステファン・ロジエール著、小山晶子訳「現在おきているのは構造的な『対移民戦争』である」森、ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房、2014年、21-48頁。



単位：人

図 1：欧州の国境地域での死者数の推移(1988-2011年)

出典：Fortress Europe [http://fortresseurope.blogspot.jp]; UNITED for Intercultural Action (1993-2011年のみ) [http://www.unitedagainstracism.org] より筆者作成(2016年8月20日閲覧)。

れる、国家による非正規移民への「武力行使」だと指摘している<sup>(39)</sup>。

確かに国境地域で、国家や国境管理当局が非正規移民を殺害することはほとんどない<sup>(40)</sup>。しかし、国家はその政策により非正規移民が死亡する危険性の高い経路へと方向づけている。つまり、国民国家の領域外、あるいはその縁で死なせておく (laisser mourir) 権力をここに見出すことができる<sup>(41)</sup>。注目すべきことは、非正規移民は自発的に危険な経路を選択し、地中海上で死をむかえたのではない。欧州による政策の結果、こうした「合理的選択」をせざるを得なかったのである。したがって、地中海上で非正規移民の死という現象は、今日の欧州諸国による移民規制レジームが構成する、死なせる (faire mourir) 権力とし

(39) ロジエール「現在おきているのは構造的な『対移民戦争』である」、41頁。

(40) 国境地域で国家機関が非正規移民を殺害する事例が無いわけではない。2005年9月、北アフリカに位置するスペイン領セウタでは、少なくとも五人の非正規移民が国境管理当局により射殺された。そして、この事件の後スペインの国境管理当局がセウタとメリリアで非正規移民に向けてゴム弾を使用したことが明らかになり、スペイン政府は市民団体のみならず欧州委員会からも批判を受けた。このように、国境地域では国境管理当局が非正規移民に対して恒常的かつ直接的な暴力を行使する構造が存在している。「guerre aux migrants - chronologie Ceuta-Melilla automne 2005», Migreurop [http://www.migreurop.org/article857.html?lang=fr] (2015年11月28日閲覧)。

(41) ここで働いている権力には、ミッシェル・フーコーの指摘する「生権力 (biopolitique)」の構造を見出すことができる。「[生権力とは]生き「させる (faire)」、そして死な「せておく (laisser)」権力のことです。[19世紀までの]主権の権利 (Le droit de souveraineté) とは、死なせるか、それとも生きさせておく、という権利です。それに続いて、新しい権利が配置されるのです。すなわち、生きさせておき、死なせておく権利が。」 Michel Foucault, « Il faut défendre la société »: Cours au Collège de France. 1976 (Paris: Gallimard et Seuil, 1997), p. 214 (ミッシェル・フーコー著、石田英敬、小野正嗣訳『社会は防衛しなくてはならない』筑摩書房、2007年、241頁)。訳文は引用者が日本語訳を参照し、文脈に応じて改変した。

での「死権力」の帰結である<sup>(42)</sup>。これは、彼(女)らの出身国と目的地たる欧州諸国とのあいだにあるポストコロニアルな関係性にも起因している。

一見すると、「死権力」は、欧州の領域の手前に捨て置かれた人々にのみ影響を与えるかのように見える。しかし、域外国境で機能する「死権力」は、地中海地域に住む人々を巻き込むことで構築されている。では、彼(女)たちはどのような仕方で「死権力」に加担させられているのだろうか。個人の救助活動の責任への国家からの介入は、この性質を顕著にあらわしている。

国際条約は、国家や船舶の責任者に、海難事故にあった人々を救助する責任を課している<sup>(43)</sup>。実際に、Frontexによる共同作戦や監視活動中に各国の海軍や国境警備隊は、地中海の横断を試みる途中で遭難した非正規移民を救助している。しかし、近年の「違法移民」規制の厳格化によって、欧州の領域内に居住する個人が海難事故に遭った非正規移民を救助すると、それが犯罪だと捉えられるケースがでてきている。2007年8月、チュニジア船籍の漁船がイタリア南部ランペトゥーザ沖で難破したりビア難民を救助し、ランペトゥーザ島へ送り届けたところ、イタリア当局により漁師たちは人身売買幫助の容疑で逮捕されてしまった<sup>(44)</sup>。最終的に無罪判決が下されたものの、漁師たちは2011年まで犯罪者として扱われ、チュニジアでは漁労許可が停止されるという制裁が下された<sup>(45)</sup>。このような事件は、海上で遭難した人々に遭遇した人々による対応に影響を与えている。欧州評議会によるランペトゥーザ島に上陸した非正規移民への聞き取りによれば、地中海上で燃料切れになった際にイタリアの漁船と思われる船舶に出くわしたが、補給を拒否され放置されたという事例が報告されている<sup>(46)</sup>。このように、国境地域で死なせておかれる人が存在する。そして、それは欧州の領域の中にいる人々に対して地中海で溺れる人々を領域の手前で死なせることを許容する生き方を要求する。すなわち、<境域>で機能している「死権力」により、非正規移民はただ単により危険な経路を選ばざるを得なくなるというだけでなく、危険な状態のただ中で遺棄され、匿名化されるという複層的な暴力を経験するのである。

(42) Achille Mbembe (trans. Libby Meintjes), "Necropolitics," *Public Culture* 15, no. 1 (2003), pp. 11–40; Achille Mbembe « Nécropolitique », *Raisons politiques*, n° 21 (2006), pp. 29–60.

(43) The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rescue at Sea: A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees*, (September, 2006), pp. 4–7 [<http://www.unhcr.org/publications/brochures/450037d34/rescue-sea-guide-principles-practice-applied-migrants-refugees.html>] (2017年2月16日閲覧); 海上で遭難者の救助を義務づける国際条約として、海上における人命の安全のための国際条約(1974年)、1979年の海上における捜索及び救助に関する国際条約(1979年)、海洋法に関する国際連合条約(1982年)が挙げられる。

(44) Fortress Europe, "Lampedusa: fishermen arrested having saved 44 shipwrecked migrants," (August 29, 2007) [<http://fortresseurope.blogspot.jp/2006/01/lampedusa-fishermen-arrested-having.html>] (2015年11月28日閲覧).

(45) 森千香子、エレン・ルバイ「国境政策のパラドクスとは何か?」森、ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房、2014年、8頁。

(46) Council of Europe: Parliamentary Assembly, "Lives Lost in the Mediterranean Sea: Who Is Responsible?," (April 5, 2012), p. 10.

ここまで地中海上で死なせておかれる人々について焦点をあててきた。では、地中海を無事に越えることができた人々は欧州諸国にどのように迎えられるのだろうか。難民に認定されるなどの理由で強制的な送還ができない人々は欧州諸国に滞在することを許される一方で、「経済移民」とみなされる人々は出身国あるいは出発国に送還される。ここに、域外国境のさらに外に存在する境界が浮かび上がる。

### 3. 国境管理の外部化と北アフリカ諸国

前述のとおり、地中海をへて欧州諸国へ移動する人々は、出発国となる北アフリカ諸国の国民に限定されない。北アフリカ諸国から欧州諸国に向けて非正規な手段を利用し出国する人々は、出発国の国籍保持者はむしろ少数であり、サブサハラ諸国や中東諸国の出身者が多数を占めていることが確認されている。このような複雑な移民の流れに対応し、域外国境を超えて機能する境界を考察する鍵となるのが再入国協定である。欧州の移民、難民について研究を行う NGO ミグル・ユールップ・ネットワークによれば、再入国協定とは、「自国から協定締結国に入国した者が、その国で入国／滞在資格を得られず退去させられた際に、そのものを引き取る『再入国受け入れ』の義務を国家間で『相互に』課す国際協定である」<sup>(47)</sup>。再入国協定は、協定締結国が相互に非正規移民を引き受ける義務を負う国際協定である。しかし、事実上、非正規移民の目的地となる国は、締結国のうちより豊かな北側の国であり、経由国となる南側の国は一方的に非正規移民を受け入れる義務を負う。欧州の文脈では、EU あるいは加盟国は再入国協定を締結した域外国に対して、摘発した非正規移民を、域外国に彼(女)たちを自国の領域を通過させた責任を問い、場合によっては国籍に関わらず引き受けさせることができるのである。

1997年に調印されたアムステルダム条約により、移民・難民政策は、欧州諸国の政府間の政策領域から EU の共同体としての政策領域へ移行した。アムステルダム条約の発効年である 1999年10月に開催されたタンペレ欧州理事会では、EU レベルでの移民難民政策の実施が協議され、EU レベルでの移民政策の根本方針を示すタンペレ議定書が採択された。再入国協定は、タンペレ議定書の「移民の流れの管理」の項目の中で、共同体の政策領域であることが確認された<sup>(48)</sup>。この再入国協定の位置づけは、2000年代の移民規制強化にも受け継がれた<sup>(49)</sup>。

再入国協定は EU レベルだけでなく、加盟国のレベルでも複雑な移民の流れの管理に利

(47) ミグル・ユールップ・ネットワーク著、田邊佳美訳、「『再入国協定』とは何か？」森、ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房、2014年、82頁。

(48) European Council, “Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15–16 October 1999,” para. 27.

(49) 2002年6月のセビア欧州理事会で、将来締結する経済開発協定や連合協定といった、人の移動について一義的に扱う協定以外の国際協定にも、再入国受け入れに関する条項を盛り込むことを目指すことが決定された。そしてタンペレ議定書に継ぐハーグ・プログラムでは、再入国協定を含む移民管理についての記述が増加し、この傾向は、ハーグ・プログラムの後継であるストックホルム・プログラムにも受け継がれた。

用されている。とりわけ、域外国境をもつ加盟国にとって重要な機能を果たしている。イタリアは、域外国境をもつ国であり、域外からの移民にとって目的地であると同時に、他の欧州諸国への経由国でもある。イタリアを経由して他の欧州諸国にたどり着いた庇護申請者たちはダブリン規則に基づきイタリアへ送り返される。つまり、イタリアは欧州諸国にとっての「ゲートキーパー」として役割を負っているのである。

そして、このような役割をイタリアが果たす上で、再入国協定は重要な役割を果たしている。イタリアの移民法を体系化したトゥルコ・ナポリターノ法(1998年)が制定されて以降、イタリアの移民政策において、第三国との再入国協定は重要な位置を占めている。北アフリカ諸国はイタリアに入国する非正規移民の出発地となっているため、特に重要な第三国である。イタリアは、モロッコ(1998年)、チュニジア(1998年)、アルジェリア(1998年)、エジプト(2007年)と第三国国民も含む再入国協定を結んでおり、リビアとも2000年の警察協力協定以降、再入国条項を含む国際条約を結んでいる<sup>(50)</sup>。

特にカダフィ政権下のリビアは、イタリアからの非正規移民の送還先として重要な位置を占めた。しかし、リビアは難民条約と難民議定書の非締約国であり、非正規移民の送還は難民条約33条などの国際法が保障する迫害の恐れのある国への送還を禁止するノン・ルフールマン原則(Non-refoulement)との関係上問題となる。カダフィ体制下でリビアは、アフリカ統一機構難民条約(1969年)に加入し、国内法に庇護を認める規定が存在したものの、この規定を執行する制度の整備はされておらず事実上庇護権は欠落していた<sup>(51)</sup>。UNHCRは、1991年以降リビア国内で活動することを許容されてきたものの、その公的な地位は認められなかった。そして、2010年6月8日に当局により一方的に事務所を閉鎖され、職員28人が国外追放されたように活動は制約されていた<sup>(52)</sup>。国際NGOヒューマン・ライツ・ウォッチによれば、2009年にリビアのムーサ・クーサ外務大臣が「[リビアには]いかなる難民もいない、ただ法を犯した違法移民がいるだけである」と述べたように政権内の有力者も庇護権について配慮を示さなかった<sup>(53)</sup>。

EUや欧州諸国は、非民主主義国と国際協定を結ぶ際に、規制力を利用して人権規範の履行を要求してきた。しかし、イタリアは、リビアに対して人の移動に関する協定を締結する際に、人権規範の履行を要求しなかった。言い換えれば、イタリアは非正規移民対策

(50) Paolo Cuttita, "Readmission in Relation between Italy and North African Mediterranean Countries," Jean-Pierre Cassarino, ed., *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area* (Washington, DC: Middle East Institute, 2010), pp. 32–39.

(51) Human Rights Watch, *Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers* (New York: Human Rights Watch, 2009), pp. 47–49.

(52) Luiza Bialasiewicz, "Off-shoring and Out-sourcing the Borders of Europe: Libya and EU border Work in the Mediterranean," *Geopolitics* 17, no. 8 (2012), p. 858.

(53) Human Rights Watch, *Rights on the Line Human Rights Watch Work on Abuses against Migrants in 2010* (New York: Human Rights Watch, 2010), pp. 19–20. 角括弧内は筆者による内容の補足を示す。以下同様。

のために、リビア当局による非正規移民への人権侵害の可能性を黙認したのであり、それに対してEUレベルの制裁がイタリアに課されることはなかった。

リビアは国内での人権問題が度々国際的な非難的になっており、EUは非正規移民管理のために国際協定をリビアと締結するには至らなかった。だが、EU加盟国を通じて行われた非正規移民対策のための国際協力において、EUは間接的なアクターというわけではなかった。特に、リビアとの関係を維持するために利用された開発援助において、EUの資金が果たした役割は少なくない<sup>(54)</sup>。EUは、加盟国と権威主義国家との二国間協定による国境管理で人権の保障が十分になされていないことを黙認しただけでなく、資金的な支援を通じて積極的に支持したのである。

このことは、非正規移民の送還によって生じる人権侵害をEUとイタリアが許容したことを意味している。リビアでは、法的な次元における庇護制度の欠如に加え、非正規移民への非人道的な対処も確認されている。リビア当局は、2004年9月にニジェールとの国境地域の砂漠に5,000人の非正規移民を追放した。こうした砂漠地域への非正規移民の追放は頻繁に行われており、1998年から2003年までに、リビア当局は、年齢、性別を問わず少なくとも14,000人の非正規移民を国境地域の砂漠に追放した<sup>(55)</sup>。サハラ砂漠では多くの非正規移民が命を落としている。リビアが非正規移民を国境地域の砂漠へ「捨て去る」ことは、欧州と協力関係にある国家が非正規移民を死なせる状況を作ったことを意味している。ここで、リビア当局と非正規移民のあいだで生じる関係は、地中海上で機能する「死権力」と同様な構図を見出すことが出来る。言い換えれば、欧州諸国ならびにEUの政策は、欧州の領域外でも「非正規移民」（そこには、「難民」として認定され得る人々も数多く含まれる）がより危険状況に陥ることを強いる権力を行使しているのである。

このように、欧州の境界は本稿が〈境域〉と呼ぶ国境線を越える境界として存在し、ここでは本来は難民に認定され得る人も含む「非正規移民」に対する「死権力」が機能している。そして、この〈境域〉は北アフリカの権威主義国家との共犯関係の下で建設されてきた。次章では、「アラブの春」により権威主義国家が崩壊したことで生じたチュニジア人難民に対して、この〈境域〉がどのように機能したか検討する。

#### 4. 「アラブの春」と移動する人々

「アラブの春」が起きるまで、イタリアとリビアの関係にみられるように、欧州諸国は自国の利益のために北アフリカの権威主義諸国家と関係を維持してきた。そして、このこと

(54) 2009年10月、リビア南部国境に非正規移民の非合法入国を防ぐための障壁が30億ユーロかけて建設された。この建設費用はイタリア政府とEUが折半し、イタリアの企業セレクス・システム・インテグラティ (Selex Sistemi Integrati) 社が受注した。Bialasiewicz, "Off-shoring and Out-sourcing the Borders of Europe," p. 859.

(55) Fortress Europe, *Escape from Tripoli: Report on the Conditions of Migrants in Transit in Libya* (Rome: Fortress Europe, 2007), p. 4 [<http://www.statewatch.org/news/2007/nov/fortress-europe-libya-report.pdf>] (2017年2月16日閲覧)。

は「アラブの春」の発端となったチュニジアも例外ではない。ベンアリ政権は1995年に北大西洋条約機構(NATO)に加入し、EUと連合協定を締結することで欧米諸国との接近を図った。しかし、同時期にベンアリ政権による人権侵害がフランスで問題化され、民主主義や人権を自らの価値とするフランスやEUにとってチュニジアがパートナーたり得るのかという点について、当時の有力政治家から疑問が呈された。だが、9・11事件以降、ベンアリ政権によって弾圧される人々が「イスラーム原理主義者」とみなされたことで、フランスのベンアリへの態度は批判から黙認ないし支持へと転換した。福富満久が指摘するように「一転、これらのテロ事件により、ベンアリは専制君主から聡明な指導者となった」のである<sup>(56)</sup>。

このように北アフリカでの権威主義国家が維持された背景には欧州からの支持があった。だがチュニジアでの体制転換が起きると欧州は北アフリカと中東での民主化運動を支持した。2011年2月4日の欧州理事会で、EUと欧州諸国は、チュニジアでの民主化要求を歓迎し、エジプト当局が民主化を求める人々の要求に応える必要があることを表明し、権威主義からの体制転換を歓迎した<sup>(57)</sup>。チュニジアでの体制転換は比較的平和裏に進行したものの、この政治的混乱は人々が安全を求めて欧州へと移動する要因となった。

ヴィットール・ド・ヴェンデンが指摘するように、「アラブの春」による人の移動は権威主義国家との協力を前提とした欧州の移民規制レジームの問題を露呈させた<sup>(58)</sup>。先述のように、北アフリカ諸国は欧州諸国にとって非正規移民の送還先として機能してきた。北アフリカ諸国は欧州への出発地である一方で、サブサハラ諸国からの移民の受入国でもある。そのため、欧州諸国は多様な出自を持つ「違法移民」を効率よく送還するため、権威主義体制を維持していた北アフリカ諸国との協力関係を構築してきた。だが、北アフリカの権威主義国家の崩壊により、欧州諸国は北アフリカ諸国との国際協定による移民の規制は困難になった。「アラブの春」による地域的な混乱は、このような構造的な変化に伴いチュニジアとリビアから欧州への新たな人々の移動を引き起こした。

チュニジア人の欧州への移動は2011年1月半以降活発化した。Frontexによれば、チュニジアやリビアからイタリア、マルタにいたる中央地中海地域で確認された非正規移民は、2010年には5,000人であったのに対して、2011年には64,000人に増加した<sup>(59)</sup>。タッツィオリは、このチュニジア人の移動の持つ自律性に着目し、移動する権利を求める闘争としての性格を明らかにしている<sup>(60)</sup>。だが結果としては、欧州とりわけフランスへの移動を試みたチュニジア人たちは、欧州が構築してきた移民規制レジームに絡めとられたのである。

(56) 福富満久『中東・北アフリカの体制崩壊と民主化：MENA市民革命のゆくえ』岩波書店、2011年、113頁。

(57) European Council, “Conclusion of European Council, 4 February 2011, Conclusion,” EUCO 2/1/11, p. 14.

(58) Wihtol de Wenden, « La frontier dans les relations internationales » (前注4参照), pp. 282–283.

(59) Frontex, *Annual Risk Analysis 2012* (Warsaw: Frontex, 2012), p.15.

(60) Tazzioli, *Spaces of Governmentality* (前注3参照), p. 35.

チュニジア人たちが移民規制レジームに絡めとられる過程で注目すべきは、彼(女)たちの難民性は覆い隠され、安全保障上の問題に還元されたことである。EU加盟国間の警察協力のための組織であるユーロポール(Europol: European Police Office)は、この北アフリカからの人の移動は、テロリストや犯罪者の流入の可能性を高める安全保障の問題であるという見解を示した<sup>(61)</sup>。そして、イタリア政府も同様に人の移動が安全保障の問題であると主張した。イタリア外務省は、2月中旬の一週間でシチリア海峡を渡って5,000人の非正規移民が到来したことを受け、2月18日に声明を発表した。そこでは以下のように指摘された。

人身売買業者、犯罪者そしてテロリストは旧体制の崩壊により生じた混沌を利用しようとしている。欧州は速やかに対応しなければならない。さもなければ、「危機の弧(arc of crisis)」は、より多くの違法移民、テロリズムそしてイスラーム過激主義を[欧州に]送り込むだろう。<sup>(62)</sup>

このコメントが示すように、イタリア外務省は人の移動を明確に犯罪やテロと結びつけている。そして、声明では、この危機に対する長期的な対応策として経済支援の必要性が強調された。つまり、イタリア政府にとって北アフリカからやって来た人々は保護すべき「難民」ではなく、むしろ混乱に乗じて経済的な機会を求める「経済移民」あるいは「違法移民」であり、国内の秩序を乱すリスクであった。だからこそ、経済的な機会を出発国で提供すべく支援すべきだというロジックである。

内務担当欧州委員のセシリア・マルムストロームは、イタリアのロベルト・マローニ内務大臣からの支援要請があり、欧州委員会はこの要請を受けることを決定したと欧州議会で表明した<sup>(63)</sup>。そして、マルムストロームは、チュニジア、イタリア両国への支援の必要性とこの問題が二国間の問題ではなく欧州規模の問題であるという認識を表明した。だが、マルムストロームによる理解はイタリア政府のものとは異なっていた。イタリア政府は人の移動を安全保障上の問題として捉えた。これに対してマルムストロームは、人身売買業者などの違法行為による厳密な意味での違法移民について言及をしたものの、むしろ彼(女)たちは「被害を受けやすい」人々だとして「国際的な保護」の必要性を強調した。

欧州委員会は、2011年3月、Frontexによる共同作戦に加えて、北アフリカからの人の移動に直面するイタリアに対し、域外国境基金(EBP: EU External Border Fund)と欧州難民基金(ERF: European Refugee Fund)から250万ユーロを支援することを決めた<sup>(64)</sup>。そして、管

(61) Europol, *TE-SET 2011: EU Terrorism Situation and Trend Report* (Den Haag: European Police Office, 2011), p. 6.

(62) Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of Italy, "Article detail," (February 18, 2011) [[http://www.esteri.it/mae/en/sala\\_stampa/archivionotizie/interviste/2011/04/20110428\\_frattinifinancialtimes.html](http://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/interviste/2011/04/20110428_frattinifinancialtimes.html)] (2015年11月28日閲覧).

(63) Cecilia Malmström, "Immigration Flows: Tunisia Situation," EP Plenary Session, Strasbourg, 15 February, 2011, SPEECH/11/106.

(64) European Commission, "Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 'A Partnership for Democracy and

理された人の移動を実現するために、EUが第三国と人の移動の管理に関するパートナーシップ協定を結ぶ必要があることを確認した<sup>(65)</sup>。同年2月以来、イタリア政府は北アフリカからの大規模な人の移動について「非常事態」だと主張してきたが、欧州委員会は、人の移動が欧州規模の問題であることを確認したものの、通常の制度的枠組みの中で対応すべきだという立場を示した。

同年2月以降、Frontexによる共同作戦を通じて、非正規移民への欧州規模での対応が試みられたものの、北アフリカからの人の移動は終息しなかった<sup>(66)</sup>。それに加え、非正規移民の出発抑止に「貢献」してきたリビアでは、民主化運動がカダフィ政権の弾圧強化によって内戦化したため、リビアからの難民が欧州に流れ込むことが想定された。すでに2月の段階で、カダフィ政権は、反体制勢力の弾圧に批判的な欧州諸国に対し、リビアからの非正規移民の出国に責任を取らないと宣言していた<sup>(67)</sup>。つまり、リビアの民主化運動の内戦化により、欧州にとって難民流入増のリスクが生じただけでなく、非正規移民をせき止めてきた「防波堤」が失われたことも意味したのである。

UNHCRによると、2011年1月半ばから4月11日までにイタリアに26,514人の非正規移民が入国した<sup>(68)</sup>。このうち、チュニジア人が22,960人であったように、主にチュニジアからの人の移動が中心だったが、エリトリア、ソマリア、エチオピアなどからの移動も確認された。リビアは、近隣の北アフリカ諸国やサブサハラ諸国から移民労働者を多く受入れており、内戦により混乱状況に陥ったことで、特にサブサハラ諸国出身の外国人を標的とした暴力が頻発し、彼(女)らがリビアを脱出して移動する要因となった<sup>(69)</sup>。また、同年2月までは北アフリカから人が流入したのはイタリアのみだったが、3月以降はマルタにも多くの人々が殺到した<sup>(70)</sup>。

同年3月には、イタリア以外の欧州諸国でも北アフリカからの人の移動について問題として取り上げられるようになり、特に極右政党はそれを脅威だと煽り立てた。2月21日、フランスの極右政党、国民戦線の党首であるマリーヌ・ルペンは、移民問題を論じた際に

---

Shared Prosperity with the Southern Mediterranean’,” COM (2011) 200 final, pp. 2–4.

(65) COM(2011) 200 final, pp. 6–7.

(66) 1月から3月までにランペドゥーザ島に約二万人の非正規移民が上陸した。Frontex, *Annual Risk Analysis 2012* (前注59参照), p. 15.

(67) Leigh Phillips, “EU Scorns Libya ‘Blackmail’ on Migrants,” *EUobserver* (February 21, 2011) [<https://euobserver.com/news/31847>] (2017年2月16日閲覧).

(68) UNHCR, “Update no 19: Humanitarian Situation in Libya and the Neighbouring Countries,” (April 15, 2011) [<http://www.unhcr.org/en-us/protection/operations/4da84c469/update-no19-humanitarian-situation-libya-neighbouring-countries.html>] (2017年2月16日閲覧).

(69) “African Migrants Targeted in Libya,” *Al Jazeera* (February 28, 2011) [<http://www.aljazeera.com/news/afri-ca/2011/02/201122865814378541.html>] (2017年2月16日閲覧).

(70) マルタには、3月28日から4月11日までに1,132人の非正規移民が上陸したが、その多数を占めたのはサブサハラ諸国出身者であった。UNHCR, “Humanitarian Situation in Libya and the Neighbouring Countries” (前注68参照).

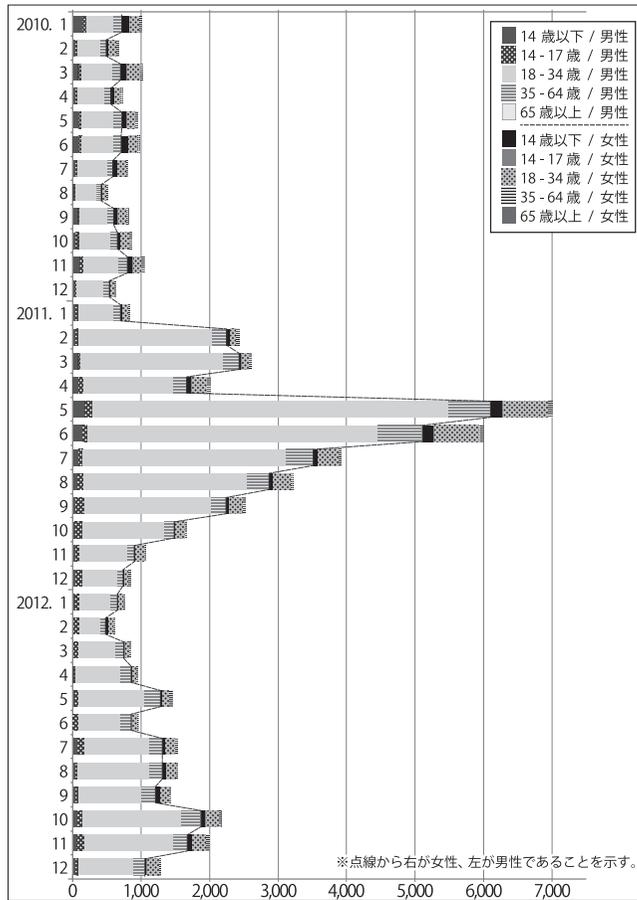


図2：イタリアの庇護申請者の推移(2010-2012年)  
出典：Eurostat より筆者作成。

ランペドゥーザ島に到来する非正規移民についてすでに言及していた<sup>(71)</sup>。ルペンは、違法なチュニジア人の移動はいずれ他の北アフリカ諸国からの違法な移動をも引き起こすと主張し、脅威を煽った。ルペンは、3月14日にランペドゥーザ島を訪問し、北アフリカからの非正規移民に対して同情の意を示したものの、欧州に彼(女)らを受け入れる経済的余裕が無いことを強調した<sup>(72)</sup>。この訪問は、大規模な非正規移民の到来が起きていることを印象づけた。

北アフリカからの難民は出身国という点で複雑化した一方で、ジェンダーや年齢という性質からみると一貫して、18歳から34歳の若い男性が多数を占めている(図2参照)。時期により異なるが、地中海地域の非正規移民は、斡旋業者に対して約1,000ユーロ支払い、2～15時間かけて粗末な船に鯨詰になって移動していることが確認されている<sup>(73)</sup>。この経路におけるジェンダーと年齢の偏りは、このような危険極まりない移動経路が女性や子ども、高齢者にとってより大きな障壁となっていることを反映している<sup>(74)</sup>。

(71) « Immigration – Les vrais chiffres », Front National (21 février, 2011) [<http://www.frontnational.com/videos/immigration-les-vrais-chiffres/>] (2016年12月5日閲覧)。

(72) « Opération communication pour Marine Le Pen à Lampedusa », *Le Monde* (14 mars, 2011) [[http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/03/14/operation-communication-pour-marine-le-pen-a-lampedusa\\_1493072\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/03/14/operation-communication-pour-marine-le-pen-a-lampedusa_1493072_823448.html)] (2017年2月16日閲覧); « Lampedusa, Terre d'accueil des thèses de Marine Le Pen », *Libération*, (15 mars, 2011) [[http://www.liberation.fr/france/2011/03/15/lampedusa-terre-d-accueil-des-theses-de-marine-le-pen\\_721631](http://www.liberation.fr/france/2011/03/15/lampedusa-terre-d-accueil-des-theses-de-marine-le-pen_721631)] (2017年2月16日閲覧)。

(73) 北川真也「移動＝運動＝存在としての移民：ヨーロッパの『入口』としてのイタリア・ランペドゥーザ島の収容所」『Vo!』4号、2010年、150頁。

(74) Alison Gerard and Sharon Pickering, “Gender, Securitization and Transit: Refugee Women and the Journey to the EU,” *Journal of Refugee Studies* 27, no. 3 (2013), p. 351.

## 5. 「アラブの春」により変動する境界

この大規模かつ複雑な人の移動はイタリア一国にとっては過大な負担であった。欧州諸国は、国境管理への協力をしたものの、難民受入の負担共有は実施されなかった。イタリアのフランコ・フラティニ外務大臣は、資金支援でなく、加盟国間での難民受入による負担の共有を求めた。このイタリアからの要請に対してマルムストロームは「欧州委員会は[難民の受け入れを]加盟国に奨励することしかできない。人々の受け入れを国家に強制することはできない」と述べるに留まった<sup>(75)</sup>。そのため、2011年3月末以降、イタリア政府では「人道的な」理由による非正規移民への一時滞在許可証発行が検討された<sup>(76)</sup>。そして、このイタリアによる「例外的」な対応は、むしろEU法の枠組みの中で、つまり「通常」の手続きにより行うことが試みられたのである。

イタリア政府は、チュニジア政府とのあいだで「違法移民対策」のための二国間協定を結んだことを同年4月5日に発表した<sup>(77)</sup>。ロベルト・マローニ内相は、この協定を「警察当局間の協働の強化に加えて、本国送還を想定した違法移民対策を講じることを目的とした二国間の技術協力協定」だと説明した<sup>(78)</sup>。この協定により、両国は1998年の再入国協定の継続と強化をチュニジア政府と確認した。そして7日に、イタリア首相官邸での会合でシルヴォ・ベルルスコーニ首相とマローニ内相は協定の内容について説明し、4月5日以降にイタリアに入国した者をチュニジア新政府との協力の下で本国に送還し、1月から4月5日までにイタリアに入国した者に対してEU法である一時保護指令に基づき一時滞在許可証を発行したことが発表された。この発表の時点で、イタリア政府は25,800人が非正規に入国したことを把握していた。そして、一時滞在許可証を持った難民がフランスを中心とする他の欧州諸国へ移動することが予想された<sup>(79)</sup>。

欧州委員会は、イタリアが一時滞在許可証発行の根拠とした、一時保護指令による対応を3月末以来模索してきたのでイタリアによる一時滞在許可証発行を問題視しなかった<sup>(80)</sup>。その一方で、加盟国は滞在許可証を持つ難民の移動を警戒し、帰還指令に基づき「違法移民」の本国送還を求めた。EU法である帰還指令も、人道的な理由に基づき、加盟

(75) Valentina Pop, “Italy and EU trade barbs on Lampedusa migrants,” *EUobserver* (March 31, 2011) [<https://euobserver.com/news/32099>] (2017年2月16日閲覧).

(76) Eric Jozsef, « Berlusconi veut “ libérer ” Lampedusa de ses réfugiés », *Libération* (31 mars, 2011) [[http://www.liberation.fr/planete/2011/03/31/berlusconi-veut-liberer-lampedusa-de-ses-refugiés\\_725770](http://www.liberation.fr/planete/2011/03/31/berlusconi-veut-liberer-lampedusa-de-ses-refugiés_725770)] (2017年2月16日閲覧).

(77) “Immigration Emergency: Italy-Tunisia accord boat landings and repatriation,” Ministry Foreign Affairs and International Cooperation of Italy (April 6, 2011) [[http://www.esteri.it/mae/en/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/04/20110406\\_accordo\\_italiatunisia.html](http://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/04/20110406_accordo_italiatunisia.html)] (2015年11月28日閲覧).

(78) *Ibid.*

(79) Ministry Foreign Affairs and International Cooperation of Italy, “Immigration: Italy-Tunisia landing and repatriation accord,” (April 7, 2011) [[http://www.esteri.it/mae/en/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/04/20110407\\_emergenzaimmigrazione.html](http://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/04/20110407_emergenzaimmigrazione.html)] (2015年11月28日閲覧).

(80) European Commission, “The European Commission’s response to the migratory flows from North Africa,” (Brussel, April 8, 2011),” MEMO/11/226.

国の判断で違法に自国に滞在している第三国国民に対して滞在許可証を発行することを認めている(第6条第4項)。しかし、一時保護指令は「避難民(displaced persons)」を対象とするのに対して、帰還指令は「違法移民(illegal immigrant)」を対象とした法であり、加盟国が北アフリカからの「難民」を「経済移民」あるいは「違法移民」と理解したことを反映した対応であった。

マローニ内相は、イタリア政府が発行した一時滞在許可証について「われわれは、人道的な保護のために(チュニジア人移民たちに)欧州諸国への移動を許可する一時滞在許可証を与えることを決定した」と述べている<sup>(81)</sup>。つまりイタリア政府は、この許可証を根拠にチュニジア人難民たちが他の欧州諸国へ移動することを正当化したのである。

チュニジア人難民のフランスへの移動は3月の段階で確認されており、2月23日から3月28日までに、2,800人の滞在許可証を持たないチュニジア人がフランス警察の巡視により摘発された。この人の移動に対してフランスの内務大臣クロード・ゲアンは、フランスは「経済的な」資格で彼(女)たちを受け入れないことを強調した<sup>(82)</sup>。

ゲアンはシェンゲンによる人の自由移動の尊重に賛同した一方で、その秩序は域外国境管理により支えられなければならないと強調した。しかし、域外国境管理を担うはずのイタリア政府が非正規移民の通過を許容することを意味する滞在許可証を発行することが予想されたため、フランス内務省は、警察に対する文書で、他のEU加盟国が発行した滞在許可証を持った第三国国民が合法的な状態(situation régulière)であると判断する基準として以下の五点を示した<sup>(83)</sup>。すなわち、(1)滞在許可証の携帯、(2)旅券の携帯、(3)宿泊するのに十分な資産を持っていること、(4)フランスの公共の秩序の脅威とならないこと、(5)フランスに入学して三ヶ月未満であること、である。そして、この基準を満たさない者は他のEU加盟国が発行する滞在許可証を所持していても、フランスでの滞在は合法的ではないと見なされることになった。この条件で特筆すべきは、資産条件が含まれていることである。通常、難民あるいは庇護希望者が入学する際に資産条件は課されない。しかし、移民に対してはしばしば移住時に資産条件が課される<sup>(84)</sup>。フランス内務省が示した基

(81) « Italie: des permis de séjour pour les migrants tunisiens », *Libération* (7 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/planete/2011/04/07/italie-des-permis-de-sejour-pour-les-migrants-tunisiens\\_727491](http://www.liberation.fr/planete/2011/04/07/italie-des-permis-de-sejour-pour-les-migrants-tunisiens_727491)] (2017年2月16日閲覧)。括弧による挿入は『リベラシオン』紙による。

(82) « 2800 Tunisiens en situation irrégulière interpellés en France depuis un mois », *Libération* (5 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/societe/2011/04/05/2800-tunisiens-en-situation-irreguliere-interpelles-en-france-depuis-un-mois\\_727007](http://www.liberation.fr/societe/2011/04/05/2800-tunisiens-en-situation-irreguliere-interpelles-en-france-depuis-un-mois_727007)] (2017年2月16日閲覧)。

(83) Le Ministre de l'intérieur, « Autorisation de séjour délivrée à des ressortissants de pays tiers par les États membres de Schengen », (6 avril, 2011) [[http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/04/cir\\_32978.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/04/cir_32978.pdf)] (2017年2月16日閲覧)。

(84) 実際に、フランスではサルコジ内相の下で行われた2006年の移民法改定の際に、移民に対して「社会的給付に頼らなくて済む程度の収入があること」という資産条件が課された。さらに、この基準は2007年の法改正により最低賃金の1.2倍に引き上げられた。森千香子によると、このような資産による移民の区分は、途上国出身者を排除する「上からのレイシズム」として機能している。森千香子『『人権の国』で許容されるレイシズムとは何か?』小林真生編『レイシズムと外国人嫌悪』明石書店、2013年、150頁。

準は、チュニジアからの非正規移民が「難民」ではなく「経済移民」あるいは「違法移民」であるという判断を反映したものであった。

4月7日にイタリア政府が非正規移民へ一時滞在許可証を発行したことを受けて、フランス政府は翌8日にイタリア国境地域での国境管理の再導入を発表し、上述の基準に適合しない「違法移民」の送還を行うことにした。実際に、フランス政府は4月11日の段階ですでに非正規移民の送還を実施しており、1,700人をイタリアへ、200人をチュニジアに送り返した<sup>(85)</sup>。そして、イタリア政府もまたチュニジアとの協定締結以降に入国した「違法移民」の送還を推進した。2011年にEU加盟国から送還された第三国民は148,000人であったが、そのうちでチュニジア人は7,800人であり、その多数をフランスとイタリアによる送還が占めた<sup>(86)</sup>。

このように、フランス政府はイタリアからの入国を試みる「違法移民」を受け入れないことを表明し、行動に移していた。4月8日に行われた仏伊内相会談で、フランスのクロード・ゲアン内相は、イタリア政府による一時滞在許可証発行の正当性を認めたものの、「イタリアにもフランスにも、チュニジア移民を迎え入れる使命はない」（傍点筆者）と述べた<sup>(87)</sup>。このようにフランス政府は、イタリア政府による滞在許可証発行を否定しなかった一方で、「違法移民」を受け入れないことを強調した。この会談で、フランスとイタリアはチュニジア沿岸部での航行船舶の監視を強化し、チュニジアからの「違法移民」の出発を食い止めるために協力することで合意した<sup>(88)</sup>。

一方で、4月11日から12日にかけて、北アフリカからの人の移動について欧州規模で対策を協議するために欧州閣僚理事会が開催された。そこでは、EU加盟国からイタリアによる一時滞在許可証発行に対する批判がなされ、イタリアやマルタが求める一時保護指令による対応が否定された。ドイツの内務大臣ハンス＝ペーター・フリードリッヒは「われわれは、イタリアを通じて欧州に入ってきた大量の雇用移民を受け入れることはできない」と述べた<sup>(89)</sup>。このように、EU加盟国はチュニジアからやって来た人々は雇用機会を求める人々だと捉え、滞在許可証を与えて非正規移民を欧州諸国に「押し付け」ようとするイ

(85) « La France renverra en Italie les migrants tunisiens pas en règle, assure Guéant », *Libération* (11 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/planete/2011/04/11/la-france-renverra-en-italie-les-migrants-tunisiens-pas-en-regle-assure-gueant\\_728329](http://www.liberation.fr/planete/2011/04/11/la-france-renverra-en-italie-les-migrants-tunisiens-pas-en-regle-assure-gueant_728329)] (2017年2月16日閲覧).

(86) Frontex, *Annual Risk Analysis 2012*, p. 13 (前注59参照).

(87) « La France et l'Italie ont “trouvé un accord” à propos des immigrés tunisiens », *Libération* (8 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/france/2011/04/08/la-france-et-l-italie-ont-trouve-un-accord-a-propos-des-immigres-tunisiens\\_727816](http://www.liberation.fr/france/2011/04/08/la-france-et-l-italie-ont-trouve-un-accord-a-propos-des-immigres-tunisiens_727816)] (2017年2月16日閲覧).

(88) “Italy, France to Patrol Tunisian Coast to Block Immigrants,” *Times of Malta* (April 8, 2011) [<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110408/world/italy-france-to-patrol-tunisian-coast-to-block-immigrants.358890>] (2017年2月16日閲覧).

(89) Bruno Waterfield, “Germany threatens to reintroduce border checks in row over Tunisian refugees,” *Telegraph* (April 11, 2011) [<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/8443632/Germany-threatens-to-reintroduce-border-checks-in-row-over-Tunisian-refugees.html>] (2017年2月16日閲覧).

タリア政府に対して非正規移民対策を自国の問題として取り組むこと、イタリアが行おうとしている事実上の国境開放に対して国境管理の一時的な再導入を求めた<sup>(90)</sup>。他方で、4月14日、欧州委員会委員長ジョゼ・マヌエル・バローゾはフランソワ・フィヨン仏首相と会談し、チュニジアの民主化を支援する上でのチュニジア難民の受け入れの重要性と、シェンゲン・アキの遵守の必要性を訴え、欧州の規範を尊重することを求めた<sup>(91)</sup>。

だが、この会談後も国境地域でのフランスによる国境管理は継続された。国境地域での警察の活動によってフランスは、イタリア北部の町、ヴェンティミーリアからチュニジア人が入国していることを確認していた<sup>(92)</sup>。そして、フランスは、2011年4月17日にチュニジア人難民と支援者を乗せヴェンティミーリアを出発した列車をフランス南部マントン付近の仏伊国境で止め、「違法移民」の入国を阻止した<sup>(93)</sup>。フランスによる行動は、それまでの国境地域での巡視の強化など、事実上の国境管理からさらに一線を越えるものだった。

これまではすでに領域内に入ってしまった人々を送り返そうとしたのに対して、列車を止めることにより、フランスはこれから入国を試みる人々の入国を事前に妨げたのである。これは、国籍を問わず域内の自由移動を保障しているシェンゲン協定が定める規範との関係上問題となる。ゲアン仏内相は、この国境での列車の入国拒否について、シェンゲン協定が定める例外時の規定に則したものであり、フランスはシェンゲン協定を「文字通りに(à la lettre)」尊重していると弁明した<sup>(94)</sup>。これに対して、イタリアのフランコ・フラッチェーニ外相は「[フランスの対応は]違法であり欧州全体の原則[シェンゲン協定]に明らかに違反している」と述べ、抗議の意を表するため特使をパリに派遣した<sup>(95)</sup>。フランスにとって、国境での入国拒否は、これまで行われてきた国境地域での非正規移民管理の延長線上にあった。そして、国境管理の再導入を求める他の欧州諸国にとっても許容し得るものだった。しかし、イタリア政府にとっては、自国が発行した文書が有効であるはずのシェンゲン空間内で、フランス政府による滞在許可書を所持する人々の入国拒否は、自国が発行した滞在許可証の否定であり、イタリアの主権を否定する行動であり容認できなかつ

(90) Martin Winter, "Italiens Flüchtlingspolitik erzürnt EU-Innenminister," *Süddeutsche Zeitung* (April 11, 2011) [<http://www.sueddeutsche.de/politik/ansturm-aus-tunesien-italiens-fluechtlingspolitik-erzuernt-eu-innenminister-1.1083916>] (2017年2月16日閲覧).

(91) Valentina Pop, "Barroso warns of extremism in immigration debate," *EUobserver* (April 14, 2011) [<https://euobserver.com/justice/32181>] (2017年2月16日閲覧).

(92) Olivier Bertrand, « Vintimille, porte de la France pour les migrants tunisiens », *Libération* (12 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/planete/2011/04/12/vintimille-porte-de-la-france-pour-les-migrants-tunisiens\\_728414](http://www.liberation.fr/planete/2011/04/12/vintimille-porte-de-la-france-pour-les-migrants-tunisiens_728414)] (2017年2月16日閲覧).

(93) "France blocks migrants' train," *Times of Malta* (April 17, 2011) [<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110417/world/france-blocks-migrants-train.360788>] (2017年2月16日閲覧).

(94) « Migrants tunisien: Guéant dit avoir respecté "à la lettre" les Accords Schemhen », *Libération* (18 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/societe/2011/04/18/migrants-tunisiens-gueant-dit-avoir-respecte-a-la-lettre-les-accords-de-schengen\\_729909](http://www.liberation.fr/societe/2011/04/18/migrants-tunisiens-gueant-dit-avoir-respecte-a-la-lettre-les-accords-de-schengen_729909)] (2017年2月16日閲覧).

(95) "Italy Protest as France Blocks Train Carrying Migrants from Tunisia," *The Guardian* (April 17, 2011) [<https://www.theguardian.com/world/2011/apr/17/italy-protests-france-tunisia-migrant-train>] (2017年2月16日閲覧).

た。加えて、このフランス政府の行動について、北アフリカからの大量の人の移動に直面するイタリアへの協力を拒否するものとイタリア政府は理解した。かくして、仏伊間の対立が顕在化した<sup>(96)</sup>。

仏伊間の国家間対立に加えて、フランスによる国境閉鎖はシェンゲンという欧州の規範を「宙づり」にするものだった。フランス国内では、北アフリカからの人の移動を脅威として煽り立てる極右勢力を中心に、フランスの国益に反するシェンゲンの規範を拒否せよと主張した。しかし、サルコジ政権にとって、シェンゲンの事実上の「宙づり」化は国民戦線が主張するシェンゲンの否定を意味しなかった。サルコジ大統領の特別顧問のアンリ・ゲノーが、「フランスはシェンゲンを宙づりにすることを望んでいる」のではなく「例外時のセーフガード諸条項を見直すことを望んでいる」と述べたように、フランス政府はフランスがとった行動がシェンゲンの枠組みの中にあることを強調した<sup>(97)</sup>。

では、フランスにとってシェンゲンはいかなる意味を持つのだろうか。4月18日、ゲアンは、「シェンゲンに関する諸協定において、最初に入国した国が移民を管理するという優先されるべき規定がある」と述べ、チュニジア人が最初に入国した国であるイタリアに送還することを正当化した<sup>(98)</sup>。このゲアンの発言から明らかなように、フランス政府は自由移動による利益は否定しないが、シェンゲンの機能として望ましくない「違法移民」の入国を防ぐことが肝要で、しかも、それは域外国境を持つ国による国境管理が優先されなければならないと考えていた。つまり、シェンゲンは、フランスにとって国境管理の「外部化」であり、前提となる外部の国境が破られる時に、自国の国境が再び人の移動を遮断する装置として再出現することは国家主権の正当な行使の範疇にあった。

## 6. 国境管理の再導入への欧州委員会の非決定

このような意味でゲアンは、フランスが「文字通りに」シェンゲンを守っていると主張した。その根拠となるのは、シェンゲン空間での自由移動についての規定するシェンゲン国境コード第23条(Regulation (EC) No. 562/2006)による「深刻な脅威」を理由とした一時的な国境管理の再導入についての条項である。この一時的な国境管理の再導入は、シェンゲン国境コードが発効した2006年から2010年までに加盟国により22回実施されている<sup>(99)</sup>。そ

(96) Eric Jozsef, « Guéguerre franco-italienne : les réfugiés tunisiens mettent le feu aux poudres », *Libération* (19 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/planete/2011/04/19/gueguerre-franco-italienne-les-refugies-tunisiens-mettent-le-feu-aux-poudres\\_730013](http://www.liberation.fr/planete/2011/04/19/gueguerre-franco-italienne-les-refugies-tunisiens-mettent-le-feu-aux-poudres_730013)] (2016年2月16日閲覧).

(97) Christophe Forcari, « Schengen: l'exécutif tent de calmer le jeu », *Libération* (25 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/france/2011/04/25/schengen-l-executif-tente-de-calmer-le-jeu\\_731338](http://www.liberation.fr/france/2011/04/25/schengen-l-executif-tente-de-calmer-le-jeu_731338)] (2016年2月16日閲覧).

(98) « Migrants tunisiens: la France menace de suspendre Schengen », *Libération* (22 avril, 2011) [[http://www.liberation.fr/planete/2011/04/22/migrants-tunisiens-la-france-menace-de-suspendre-schengen\\_731013](http://www.liberation.fr/planete/2011/04/22/migrants-tunisiens-la-france-menace-de-suspendre-schengen_731013)] (2016年2月16日閲覧).

(99) European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Title III (Internal Borders) of Regulation (EC) No 562/2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code),” COM(2010) 554 final, pp. 12–14.

の理由は、国際会議開催のための警備強化が11回、バスク民族主義運動対策が四回、反社会的集団の入国阻止が二回、祝典開催のためが二回、サッカーの国際大会に対する警備強化が一回、ローマ教皇の訪問による警備強化が一回だった。つまり、シェンゲン国境コードの発効後、移民あるいは難民の流入を理由にシェンゲン域内の国境管理が再導入された事例は存在しない。

確かに、ヴィルジニー・ギロドンが指摘するように、フランスは、1999年3月27日にパリでのデモに参加するためにイタリアから入国を試みた150人のサン・パピエ(滞在許可証のない移民労働者)と彼(女)らの支援者であるイタリア人3,500人を国境で入国拒否した前例がある<sup>(100)</sup>。だが、この際に入国を試みた人々は、その後も滞在許可証を持たないことを表明している。これに対して、入国拒否された難民は「人道的な理由」に基づく滞在許可証の発行を受けており、その地位に差異がある。この事例の時点ではアムステルダム条約は発効しておらず、EUとしての共通の移民・難民政策は形成途上にあつた<sup>(101)</sup>。このように、フランスによる国境閉鎖が「文字通りに」シェンゲンに則った行動と言えるかは疑問が残る。これまで検討してきたように、EU域内での人の移動に関する政策は、EUと加盟国のあいだの利害関係に基づいて形成・運用されてきた。フランスによる国境閉鎖事件に対して、欧州委員会は決定を下すことも、明確な立場を示すこともできなかったため、問題はフランスとイタリアの二国間関係に収斂された。

フランスとイタリアは、4月上旬から予定されてきたサルコジ大統領とベルルスコーニ首相の会談を予定通り4月26日に実施した。この首脳会談をへて、イタリアは、国境閉鎖を行ったフランスとの対立から一転して、北アフリカからの流入してくる人々の対策にフランスと共同で取り組むことを表明した<sup>(102)</sup>。そして、この会談での合意に基づく今後のシェンゲンの運用についての意見書をヘルマン・ファン＝ロンパイ欧州理事会常任議長とバローゾ欧州委員会委員長に送付した<sup>(103)</sup>。この書簡では、サルコジとベルルスコーニはシェンゲンによる人の自由移動の重要性を認めつつも、シェンゲン域内での人の移動の管理を「強化」する必要があると強調した。

では、このような国家による欧州の規範の「宙づり」に対して、EUはいかなる反応を示したのだろうか。マルムストロームは、サルコジとベルルスコーニからの書簡を「特別な

(100) Virginie Guiraudon, « Schengen; une crise en trope l'œil », *Politique Étrangère* 76, n° 4 (2011), p. 778.

(101) 移民・難民対策を理由とした国境管理の再導入は、2000年頃まで数例存在する。しかし、2000年12月26日から2001年1月10日までベルギーが実施した事例を最後に行われていない。Sergio Carrera, Elspeth Guild, Massimo Merlino and Joanna Parkin, *A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair* (Brussels: Center for European Policy Studies, 2011), pp. 23–26.

(102) Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of Italy, « Déclaration sur la Libye et la Méditerranée. Sommet franco-italien du 26 avril 2011 », (26 avril, 2011) [[http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2011/déclaration\\_libye\\_méditerranée.pdf](http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2011/déclaration_libye_méditerranée.pdf)] (2015年11月28日閲覧).

(103) “Full-text of letter to the Council and Commission,” Statewatch.org (April 26, 2011) [<http://www.statewatch.org/news/2011/apr/eu-schengen-letter-tobarroso-and-vanrompuy.pdf>] (2015年11月28日閲覧).

措置」の要求とみなし、安易な制度の改変を避けるべきだと指摘した。そして、現状の大規模な人の移動には難民も含まれ、彼(女)らへの庇護の必要性を強調した。このようにマラムストロームは、フランスとイタリアの要求に対して批判的な立場を示した一方で、経済的な好機を掴むために移動を試みた「経済移民」は送還されるべきだとの見解も同時に示した。また、フランスの難民受け入れを評価し、加盟国の負担に「ちょうどよい釣り合い」が取られるべきだと述べ、シェンゲン域内での人の管理を「強化」という名目で事実上の「宙づり」が行われることを認めざるをえなかった<sup>(104)</sup>。これは、ここで問題とされた難民の多くがチュニジア人という第三国国民であり、かつ「アラブの春」により引き起こされた大規模な人の移動という例外的な状況を反映したものであった。そして、欧州委員会が断固たる決定を下せなかったことは、このような状況下におけるEUの加盟国の主権に対する影響力の限界を示した。

## おわりに

本稿は、欧州諸国が構築する移民規制レジームについて、北アフリカの権威主義国家との関係に着目して考察した。欧州諸国は、EUの枠組みを利用しながら、国境管理の空間を自国の領域の外へと移動させることを試みてきた。特に2000年代、北アフリカの権威主義国家との協力により、欧州諸国の国境管理当局がEUの域外国境を越えて活動することを可能にする移民規制レジームを構築した。

この移民規制レジームにおいて、国境線は活動領域の限界を意味しない。欧州諸国による人道的介入に見出された国際政治における人権の恣意性——欧州諸国の軍や国境管理当局が国境を越えることができる一方で、難民は欧州諸国へと移動出来ない——は、移民規制レジームを維持するために欧州諸国が行ってきた近隣国との「協働」の中ですでに見出すことができる。つまり、北アフリカ諸国での体制転換にともなう重大な人権侵害という例外状態において顕在化した人権の恣意性は、移民規制レジームを通じて粛々と構築されてきた欧州と北アフリカ諸国のあいだの非対称性の延長にあるのである。

この移民規制レジームの下では、地中海は単なる自然環境ではなく、「閉ざされた海峡」として難民として認定されうる人々を含む非正規移民に対する障壁として機能している。欧州の国境管理当局は様々な監視技術を駆使し、地中海を移動する非正規移民を捕捉する一方で、一定数の人々が捕捉を避けるべくより危険な径路を選ぶことでこの網の目からこぼれ落ちる。すなわち、欧州の移民規制レジームは、領域の境目で非正規移民がより危険

(104) EU加盟国全体で、2010年に新規で236,000人の難民を受け入れ、そのうちフランスは48,000人を受け入れた。Cecilia Malmström, “Intense discussions on migration,” European Commission (2010–2014), Cecilia Malmström: My blog (April 29, 2011) [[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/blogs/malmstrom/page/25/index.html](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/blogs/malmstrom/page/25/index.html)] (2015年11月28日閲覧)。

(105) Étienne Balibar, “Europe as Borderland,” *Environment and Planning D: Society and Space* 27 (2009), p. 213.

な経路を選ばざるを得ない状況を作ること、彼(女)たちを死へと追いやる権力として機能するのである。そして、このような権力関係は、再入国協定が存在することで、非正規移民が出身国ないし経由国である権威主義国家へと送還されることにより、欧州諸国の領域の外でも機能している。

このように、欧州の〈境域〉では、非正規移民を欧州の領域の手前に押し留めることが試みられている。これまで協力関係にあった権威主義国家が「アラブの春」により崩壊した後にもなお、こうした移民規制レジームは維持されようとしている。だが、バリバールが指摘するように、今日の欧州とその外部の境界は、いくら管理を強化しても浸透可能であり、開放されたはずの内部の諸境界も残存している<sup>(105)</sup>。チュニジア人難民へのEUと欧州諸国の対応は、この「事実」を明確に反映したものであった。

フランスによる難民の入国拒否とそれに関連するイタリアとの緊張関係は、これら国家が統治すべき人間集団についての決定権をめぐる対立であったと言える。欧州という領域の中にひとたび入ると、「違法移民」であっても生きさせる対象とならざるをえない。なぜなら、人の死は権力の限界であり、権力からこぼれ落ちるものだからである<sup>(106)</sup>。したがって、国家が権力を執行する空間である領土の内部では、非正規移民もまたその生が統治において問題となる人間集団(あるいは、「人口」)に組み込まざるをえない。このように、国家にとって必ずしも本意でない形で流入してくる人々をどのように生きさせるのかという文脈において、チュニジア人難民の目的地となったフランスや、到来する人々の対処に迫られたイタリアは、北アフリカから流入する人々を保護する責任が生じうる「難民」ではなく「経済移民」あるいは「違法移民」と認識したし、そうする必要があったのである。この共通認識こそが、両国の対立関係を移民規制レジームの維持のための合意へと転換させた。その結果、欧州の規範は、現状では域内の国家による域内国境の閉鎖を阻止する能力を持たないことを露わにしたのである。

本稿は、欧州諸国と北アフリカ諸国の不均等な関係の下で構築された〈境域〉が欧州の領域の外へと進出してゆく運動と、域内の国境が再び現前してゆく過程を明らかにした。欧州の移民規制レジームは、国境管理の外部化を進展させつつも欧州の領域内の境界が存在することを前提としている。領域内の境界は、大規模な難民の到来という非常時だけでなく、難民収容所や空港における待機ゾーンといった装置を通じて実際には日々機能している。本稿では、この点にまで分析が及んでおらず、今後の課題としたい。

(付記)非常に重要なコメントを頂いた二名の匿名の査読者に感謝申し上げます。草稿の段階から、

(106) Foucault, « *Il faut défendre la société* », p. 221(フーコー 『社会は防衛しなくてはならない』、274頁)(前注41参照)。

土谷岳史氏(高崎経済大学)に貴重なご指摘を頂きました。また、図作成等で編集部在地田徹朗氏からご助言頂きました。ここに記し、感謝申し上げます。なお、本稿に残された問題はすべて著者の責任にあります。