

[書評]

川久保文紀著『国境産業複合体： 米国と「国境の壁」をめぐるボーダースタディーズ』*

鈴木 一人

はじめに

米国における国境問題、とりわけメキシコとの国境問題は2024年の米国大統領選の行方を決める極めて重要なテーマであるだけではない。バイデン政権が2022年から強くコミットしてきたロシアの侵略に対抗するウクライナ支援の予算をめぐる問題が、国境問題対策強化の予算とリンクされたことで、米国のウクライナ支援が滞り、世界秩序の行方に影響を与えかねない巨大な問題となっている。こうした米国の国境をめぐる問題は、国内政治の党派的対立を決定づけるイシューとなっているが、そのカギとなるのが、本書で述べられている「国境産業複合体」である。

本書では、国境産業複合体をトッド・ミラーの定義⁽¹⁾に従い、「連邦政府(とりわけDHS [評者注：Department of Homeland Security、国土安全保障省])、連邦議会、国土安全保障関連の民間企業、大学などの研究機関が構造的に結びついて形成される利益誘導型の非公式な協力関係のこと」としている⁽²⁾。また、国境産業複合体は「1)物理的な国境の壁の建設、2)バーチャルな国境の壁の建設、3)移民・難民の勾留施設の建設や運営・維持、4)移民・難民の国外強制送還」に大きく関与していると説明される(127頁)。バイデン政権が発足してから顕著となった、テキサス州などの国境に接する州から首都ワシントンやニューヨークに移民を強制的にバスで移送することも国境産業複合体の任務に含まれるのかもしれない。いずれにしても、現在の米国における政治的争点を扱う問題の中心となるのが、国境をめぐる問題をめぐる「非公式の利益誘導関係」であることには変わりがない。

では、本書で描かれる国境産業複合体の実態はどのようなもので、これを通じて現代の

* 川久保文紀著『国境産業複合体：アメリカと「国境の壁」をめぐるボーダースタディーズ』青土社、2023年。

(1) Todd Miller, *Border Patrol Nation: Dispatches from the Front Lines of Homeland Security* (San Francisco: City Lights Publishers, 2014).

(2) Todd Miller, “A lucrative border-industrial complex keeps the US border in constant ‘crisis,’” *Guardian*, April 19, 2021 [https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/apr/19/a-lucrative-border-industrial-complex-keeps-the-us-border-in-constant-crisis] (2024年1月20日閲覧).

米国をどこまで説明しうるものなのか、また、この概念が米国政治の文脈を超えて、国際社会を形成する「国境」の問題にどこまで普遍的な意味を持つのであろうか。

1. 総合的な米国の国境政策へのアプローチ

著者はニューヨーク州立大学ビンガムトン校のフェルナン・ブローデル・センターに留学した、筋金入りの世界システム論者であり、本書にはそうした知的環境の影響が色濃くにじみ出ている。他方で著者が現在コミットしている境界研究(ボードースタディーズ)が、世界システム論とも相性が良いことが強い読後感となった。

本書は、2001年9月11日の米国における同時多発テロによって国境をめぐる認識と政治的なコンテキストが変わったところから議論を出発させ、これまで世界システムにおける「中核」である米国が、「準周辺」、「周辺」の国々からの移民の管理をめぐる問題を「安全保障化(Securitization)」していく過程を描く。序章では研究動向と問題設定を明らかにし、第1章では境界研究の中に本研究を位置づけ、第2章では「ホームランド」と「セキュリティ」が結合することで、米国が帝國的な世界システムから、内向きのホームランド中心の国家へと転換していくことが示される。

第3章以降は各論として、米墨、米加国境がトランプ時代にどのように変化したのか、第4章では国境産業複合体なる概念を軸に米国のさまざまなアクターの関係性の変化を追う。第5章では移民勾留に焦点を当て、「産獄複合体」から「移民産業複合体」へと転換する国境産業複合体の一側面を論じる。第6章ではフーコーの「生政治」を手掛かりに、人間が持つ身体性とアイデンティティをめぐる問題を取り扱う。第7章では北米における自由貿易の強化に伴う人の移動の簡素化とセキュリティのジレンマを扱い、第8章ではサンディエゴ・ティファナ地域の具体的な事例を取り上げて、これまでの分析をマイクロな視点で取り上げる。

終章において、これまでの議論に加え、新型コロナウイルスのパンデミックによる国境閉鎖と出入国管理の問題、さらにトランプ時代を引き継いだバイデン政権の国境管理を論じることで、米国における国境問題を、単なるブッシュ時代の9.11後の国境管理やトランプ時代のイデオロギー的なガバナンスのみならず、21世紀における国境のあり方として論じている。中でも、著者は21世紀の国境が「領土的なものから非領土的な性質のものへと移行」しつつも、この移行が「国境管理を効果的に行うため」の「アクターが重層的に関与する国境ガバナンス」(259頁)という存在論的な問題との間で揺らいでいると論を展開する。まさに、ブローデルからウォーラステインに引き継がれる、認識論と存在論の間にある問題意識を示している。

2. ビジネス化された移民問題

人が国境を越え、移民が流入するには多様な理由があるが、その主たる原因は経済的な格差であることは疑う余地がない。しかし、伝統的な「国民国家」のコンセプトと移民の相性は悪く、過去にも移民をめぐる問題は社会問題をさまざまな形で引き起こしてきた。本書は、国境産業複合体が興隆した背景に「国境を越えようとする／越えなければならない人々の置かれた境遇に思いを巡らす共感能力を鈍化させる政治的土壌」(148頁)があることを指摘する。この「共感能力」は、移民問題を理解するうえで極めて重要な問題といえよう。

移民問題は古今東西の別なく存在しており、2001年を境に生まれた問題ではない。しかし、移民問題が「国境政治」として問題になるのは、おしなべて現在のである。国境監視は一大産業となり、防衛産業を中心に、さまざまなイニシアチブや新たなシステムが提案され、それらがロビー活動を通じて議会と結託して予算化され、テロの恐怖がこれをビジネスとして成立させる。さらに「対テロ戦争」の最前線として国境が位置付けられ、運輸保安局(TSA: Transportation Security Agency)の業務などがアウトソースされ、それらを受注する産業も生まれる。これまで移民問題と言えば、人種偏見や言語の違いなど、社会における「他者」の存在を排除する集約的な心理の問題として考えられてきたが、国境産業複合体が成立することによって、移民問題はビジネス化し、自らの利益のために連邦議会の議員も、行政府の官僚も、国境警備関連の機器やサービスを提供する企業の経営者も、感情的な、生理的なレベルでの排除のみならず、ビジネスとして移民を排除し、勾留し、壁を建設する。このビジネス化した国境政治こそが、国境産業複合体によって生み出された「共感能力を鈍化させる政治的土壌」であり、移民の流入によるテロの恐怖や社会不安を煽り、国民の不安感を高めることで一層多くの予算を獲得し、自己利益を増大しようとするメカニズムを成立させた。

アイゼンハワー大統領が退任演説で言及した「軍産複合体」が、冷戦期におけるソ連という敵の崩壊によりあり方を大きく変えたのに対し、1980年代に感情的な移民排斥の運動を原動力にしていた「国境産業複合体」の方は2001年の同時多発テロ以降はテロの恐怖、さらにトランプ政権に入ってからにはテロの恐怖に加え、「MS-13」のような中米のギャング集団などを恐怖の対象として発展してきた。しかもトランプ政権下では、移民による「入れ替え理論(Replacement Theory)」、つまり白人人口のマイノリティ化と有色人種のマジョリティ化による報復といった恐怖を煽るような議論さえ登場した。こうした言説が流布する限り、移民の流入を制限することを求める政治的土壌は失われることはなく、国境産業複合体は、軍産複合体のように敵の存在の不在によって変容を強いられることもなく、永続的に存在し続けうる。これに伴い、複合体に関わる議員、官僚、経営者たちもまた永続的に利益を享受しうるといった構図が出来上がる。

米国の現実を理解するうえで、本書が提示した国境産業複合体という概念と、それに伴うさまざまな議論は有効であり、本書が境界研究だけでなく、現代アメリカ研究の一つの到達点となっていると評価できる。

3. 境界研究としての普遍性

ところで本書は米国を題材にした境界研究の文献として位置づけられるが、国境問題を抱えるのは米国だけではなく、移民問題を抱えるのも米国だけではない。現代の世界において、国境をめぐる政治はあらゆるところで重要な問題となっている。欧州は域内市場の統合に伴い、1980年代の半ばにシェンゲン協定を結び、域内の人の移動の自由を積極的に促進した(1997年に発効したアムステルダム条約でEUのルールとして編入された)。しかし、2010年代の「アラブの春」以降のシリアなどにおける内戦によって多くの難民が発生し、彼らが欧州に押し寄せることで2015年には欧州難民危機と呼ばれる事態が発生した。それ以降も、難民が危険な手段で地中海やエーゲ海を渡り、欧州に押し寄せることになり、FRONTEXと呼ばれる欧州共同の域外国境管理が強化されている。また、ハンガリーなどは、こうした難民の領域通過を妨害するために壁を建設し、欧州域内の移動でも制限を設けるに至った。新型コロナの感染がイタリアで確認された直後、イタリアと国境を接するフランスなどが対イタリア国境を閉鎖し、欧州域内の国境を復活させる事態さえ生じた(シェンゲン協定では緊急事態での一時的な国境閉鎖が認められている)。さらにロシアのウクライナ侵攻によって、多くのウクライナ難民が陸路で欧州に避難したことで、それに反発するロシアが、中東などからの移民を積極的に受け入れ、彼らをフィンランド経由で欧州に移転させる、いわゆる「難民の武器化」を行った。フィンランドもロシアとの国境検問所をすべて閉鎖するといった対抗措置を取る。欧州においても国境をめぐる問題が至る所で噴出している。

欧州外でも、例えば、中南米から米国に向かおうとする移民の多くがメキシコを経由するため、米国の要請もあり、メキシコも国境を閉ざすことで、移民の流入の管理を進めようとしている。中東でもイスラエルは長年にわたり、パレスチナ人による抵抗運動に手を焼き、対抗措置としてガザ地区やヨルダン川西岸との境界に8メートルにも及ぶ壁を建設し、パレスチナ人の往来を厳しく管理する政策を実施してきた。ガザ地区に拠点を持つ Hamas が2023年10月7日に奇襲攻撃に成功したのも、ガザ地区からはミサイルなど壁を超える攻撃しかありえないと考え、この種の攻撃可能性をイスラエルが想定していなかったからだと思われる。

このように、多くの国で移民問題に伴う国境管理の問題は大きな政治的課題となっている。だが、本書で論じたような国境産業複合体と呼べるような、議員や官僚や産業が相互に利益を得るような仕組みはイスラエルを除けば確認できない。そうであれば、国境産業

複合体という概念は米国(およびイスラエル)でしか成立しない概念なのだろうか。おそらく答えはYesであろう。というのも、すでに述べたように、国境産業複合体が成立するためには「共感能力を鈍化させる政治的土壌」が必要であり、イスラエルにおいては、パレスチナ人による「テロ」(パレスチナ人からすれば、これはイスラエルの抑圧からの「解放」という意味はあるが)という実存的な問題があったため、パレスチナ人に対する共感能力が著しく鈍っており、それゆえに境界を封鎖し、テロを防ぐことへの強いインセンティブがあった、と言えるだろう。実際、トランプ大統領はこのイスラエルの壁を成功例としてとらえており、メキシコとの国境の壁にこだわったのは、そうしたインスピレーションがあったからだと言える⁽³⁾。また、2023年10月7日のハマスによるテロへの報復としてガザ地区において徹底した地上戦を展開し、国際司法裁判所の仮保全命令が出たにもかかわらず、非人道的ともいえる殺戮を繰り返しているのは、イスラエルにおける「共感能力を鈍化させる政治的土壌」があるからだろう。

逆に欧州において、こうした国境産業複合体のようなものが十分に発達していないのは、国境管理がFRONTEXのような欧州共同オペレーションを実施しつつも、その主体となっているのは各国の沿岸警備隊などの組織であり、EUとしての予算はありつつも、それはあくまでも共同オペレーションを行うための予算であり、装備の調達や維持に関しては、加盟国が責任を持つからである。そのため、欧州全体を通じた欧州委員会や欧州議会へのロビイングもなければ、大学や企業の関与も各国ごとにバラバラになってしまうという構造的問題がある。また、欧州においては、移民によるテロの脅威はありつつも、移民を人道的な観点から積極的に受け入れるという規範が存在しており、彼らを排除することで域内の安全を保障するという発想に欠けている。確かにイタリアのメローニ政権のように、反移民を軸にした右派政権が国境管理の強化を主張することがあるとはいえ、限定的なものであり、イタリアに押し寄せる移民は海を渡ってくるケースが多いため、米国のような物理的な管理を強化する状況とは異なっている。

本書では、米国における壁の建設がエスカレートする背景として「主権が国民国家から機能的に分離されるという国境管理の在り方の変容がある」(248頁)としている。つまり、国境の内部と外部を分ける境界線を強化することによって「内部のセキュリティと同質性を高めようとする『閉じた国民国家へのノスタルジア』が逆に強まっている」(249頁)と説明される。この記述は一般的なものであり、移民を受け入れることが問題となっている国々にも通用する普遍性を持つものと思われる。グローバル化によって国民国家が外部の世界と区別しにくくなり、人の移動だけでなく、モノやカネ、情報などが国境を超えることで、さまざまなリスクが生まれ、そのリスクに対応するために「閉じた国民国家」を復活

(3) Isabel Kershner, "Trump Cites Israel's 'Wall' as Model. The Analogy Is Iffy," *New York Times*, January 27, 2017 [<https://www.nytimes.com/2017/01/27/world/middleeast/trump-mexico-wall-israel-west-bank.html>] (2024年1月20日閲覧)。

させるといふ動きが出てくることは、過去に評者も論じたことがある⁽⁴⁾。本書は、こうした普遍性を持つ議論をしつつも、米国の特殊性に議論の焦点を当てている点から見て、現代米国研究の文脈に限定した研究になっているのはややもったいない気がする。

4. 国境を超えるのは人だけか？

本書は、2001年以降のホームランドセキュリティに焦点を当て、国土安全保障省を軸にさまざまな産業や連邦議会の関与をめぐる議論が中心となっている。しかし、今日の国境ガバナンスは人の出入国だけに限らない広がりを見せている。CBP (Customs and Border Protection) と呼ばれる、税関と国境管理が一体化した状況でガバナンスの枠組みとなっている。特に、トランプ政権の経済担当補佐官であったナヴァロの「経済安全保障は国家安全保障」⁽⁵⁾という発言にみられるように、「安全保障化」が進むのは人の出入国だけでなく、モノの輸出入でもある。特に米国の戦略的な競争相手である中国との貿易は、安全保障上の問題として、特に軍事転用可能な物資の輸出入の管理を強化している。また、中国がグローバル市場で大きなシェアを持っている重要鉱物などの産品への依存度が高まることで、米国の安全保障上の脆弱性が高まるとして、サプライチェーンの強靱化を進めている。これらは国境での措置は政策全体の一部でしかないが、トランプ政権時代の米国通商拡大法第232条に基づく鉄鋼・アルミの輸入に対する関税の追加や、中国製品への4回にわたる追加関税(第4回目は実施されていない)といった、国境(税関)での措置も安全保障の問題として大きな意味を持っている。

さらに国境を越えたカネの動きについてもさまざまな制限がかけられている。外国企業が米国企業に対して投資をする場合、対米外国投資委員会(CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States、シフィウスと読む)による審査が行われ、企業買収を通じた技術窃取を目的とした企業買収を排除する仕組みが導入されている。また、2023年11月にはバイデン大統領が、中国の半導体産業、AI関連企業、量子コンピュータ関連企業に投資することを審査する、対外投資規制に関する大統領令に署名した。これらは物理的な国境での措置やガバナンスと言うものではないが、それでも国境を越えた移動に対する制限をかけるガバナンスの一部である。

こうした分野は、国境管理に直接関与する治安関連の機器やサービスを扱う企業だけでなく、半導体産業や金融業にまで広がる、新たな国境産業複合体になりつつある。本書の問題意識と必ずしも直接接続できるテーマではないかもしれないが、こうした分野における研究も、今後待たれる。

(4) 田口富久治、鈴木一人『グローバリゼーションと国民国家』青木書店、1997年、特に第10章。

(5) Peter Navarro, "Why Economic Security Is National Security," *White House*, December 10, 2018 [<https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/economic-security-national-security/>] (2024年1月20日閲覧)。

5. まとめ

本書は、現代米国研究の研究書としても、境界研究の研究書としてもすぐれた要素を多く持つ著作であり、「国境産業複合体」という、かなり刺激的なコンセプトを軸にした文献でもある。そうしたポテンシャルの高さは評価に値するが、米国の事例を中心としたがゆえに、本書で展開された興味深い議論をより普遍的な問題として論議することが、その余地があるにもかかわらず、十分になされているとはいえない。また著者の問題意識が人の移動にあるため、これはないものねだりになってしまうが、国境産業複合体の概念から経済にも切り込めるように思われる。多方面に伸びしろを持つ本書だけに、今後の境界研究の地平を押し広げ、さらなる研究の活性化に期待したい。

