

《論文》

欧州域外国境における人道危機の安全保障化 —海難救助活動とブローカーとの闘い—

南波 慧

はじめに

2010年末に起きた「アラブの春」と呼ばれる中東・北アフリカ地域の体制転換に伴う混乱により、欧州を含めた近隣地域への大規模な人の移動が起きている。国際移住機関 (IOM) によると、2015年に欧州へ100万人以上の難民や庇護申請者を含む非正規移民が到着し、その移動中に少なくとも3,771人が地中海で命を落とした⁽¹⁾。この大規模な人の移動は、欧州諸国から「危機」として理解されている。

2000年代に、欧州諸国は人口減少による労働力不足に対応するために積極的な移民受入に政策転換した。ここで念頭におかれたのは高度技能移民であり、こうした方針での移民受入政策の下で欧州へと移動する人々は「合法移民」と「違法移民」に峻別が進んだ⁽²⁾。その過程で「違法移民」は安全に対する「脅威」とみなされるようになった⁽³⁾。このように、人の移動と安全保障の関係は所与でない。「脅威」の対象とされる「望ましくない」とみなされる人もまた言説と安全保障当局の活動により構成される。そして、「脅威」が構成する「不安による統治性」が発揮される状況こそが「危機」である⁽⁴⁾。

このような大規模な人の移動を安全保障上の問題とみなす言説が、極右勢力のみならず、ハンガリーなど人の移動に直面する加盟国からも叫ばれている。2015年11月にパリで起きたテロ事件に対するフランソワ・オランド大統領のコメントは、このような言説に対する欧州諸国の両義的な対応を示している。オランダは以下のように述べている。

ダーイッシュに支配された領域の住民たちは迫害され、逃れているのです。かれらは、このテロリスト体制の被害者なのです。したがって、欧州が庇護権を満たす者を、尊厳をもって受け入れることは不可欠です、しかしそれを満たさない者はかれらの国に送還します。⁽⁵⁾

ここで、オランダ大統領は被害者としてのシリア難民の性質を強調する事で、難民をスケープゴートとする言説に対応している。しかし、オランダは難民を「脅威」とみなす者と同様に、難民危機をシリアから来た人々の問題として想定している。その上で、難民としてシリア人とそれ以外の人々の線引きを強調する。

この線引きは、この危機の2つの側面を示している。すなわち、「偽の難民」を含む大量の人間の侵入という脅威としての「移民危機」と地中海で溺死した人々を典型とする「か

わいのような難民」をめぐる「人道危機」である。そして移民の大量流入という「脅威」から国境を守る必要がある一方で、欧州の手前で溺死するかわいそうな難民を救わなければならない。この矛盾する2つの危機は、2015年の難民の大規模な到来により生じたのではなく、地中海での難民の救助活動が恒常的に直面し続けている問題である。この2つの危機はどのように構成され、またその矛盾はどのように解消されるのだろうか。本稿は、地中海での救助活動の分析からこの問い明らかにすることを試みる。

本稿は以下の4節により構成される。まず第1節では、欧州域外国境における国境管理政策とそれに対する批判を軍事化という視座から整理する。ここでは先行研究に基づき、欧州域外国境での軍事組織やそれに準じる警察組織を動員した国境管理の厳格化とその批判言説としての「対移民戦争」の位置付けを明らかにする。その上で第2節では、地中海における国境管理政策と人道性に生じた矛盾を欧州域外国境管理協力庁（Frontex）の活動から明らかにする。この分析を踏まえて、第3節では、「アラブの春」以後の大規模な人の移動によって生じた人道性をめぐるEUと欧州諸国のせめぎ合いを分析する。ここでは、イタリアが地中海で実施した救助作戦マーレ・ノストラム（Mare Nostrum）からFrontexによる共同作戦トリトン（Triton）への移行過程の分析から、救助活動と人道性の位置付けの変容を明らかにする。最後に第4節で、マーレ・ノストラム作戦後の地中海での「対移民戦争」言説の転換と救助活動の意義付けについて論じる。

1. 欧州域外国境における国境管理の軍事化

2000年代以降の欧州の国境地域で起きた最大の変化は国境管理政策の「軍事化」である⁽⁶⁾。1985年のシェンゲン協定以降、人の自由移動空間が形成され、協定締結国の域内国境での国境管理が廃止された。その結果、シェンゲン領域内では国家間を分かつ「線」としての国境の重要性が相対的に低下した一方で、域外との国境における物理的な障壁としての国境への注目が高まった。ここで国境の軍事化が問題となる。坂本義和が指摘するように、軍事化とは、単に軍事力や軍事費の増大に限定されない「社会（国際社会も含む）における価値配分の方法・様式として強権・物理的強制力に依拠する度が高まる傾向や過程」である⁽⁷⁾。こうした国境をめぐる状態は、今日の「新しい戦争」の枠内に位置付けられる。

ベルトラン・パディは、「古典的な戦争は社会の中でのあらゆる政治的な保護に位置付けられたのに対して、新しい戦争は社会的なものと政治的なものを全体的に融合する」と喝破した⁽⁸⁾。この文脈において、従来安全保障の問題だと考えられてきた事柄のみならず、日常生活の問題もまた「脅威」とみなされうる。つまり、社会内での差別や外国人嫌悪が安全保障上の 이슈として再構成されることで、移民・難民が「脅威」として位置付け直される。こうした安全保障化の進展により、政府にとって「敵」や「潜在的テロリスト」、「偽の庇護希望者」を国境で食い止める姿勢を示すことに、市民の要請への応答として象

微的な次元での重要性が帯びる。この目的の達成のため、国境地域では主権の名の下で秩序の維持のため恣意的な行政裁量権が行使される。その結果、国境での軍事組織や警察組織による強権・物理的な強制力の行使が当然視され自然化する⁹⁾。

こうした国境管理の軍事化に対して難民を支援する NGO や研究者から「戦争」という語による批判が起きた¹⁰⁾。ここで注目されることは、グローバル・ノースとグローバル・サウスの境界に位置する諸地域での移動する人々の死である。欧州では、2000 年代以降地中海を中心に域外国境地域で、ほぼ毎年 1,000 人以上の犠牲者が「発見」されている(図 1)。こうした現象は、欧州諸国や EU によって実施される国境管理が、国際法上で保障される海難事故の被害者を救助する義務や庇護申請の権利に優先されることで生じる。2013 年に欧州、中東、アフリカの 17 カ国の難民移民支援を行う NGO が参加するネットワークである Migreurop が打ち出したスローガン—「欧州は自らがでっち上げた敵との戦争のただ中にある」—は、この事態に対する批判言説として「戦争」という語を用いている¹¹⁾。

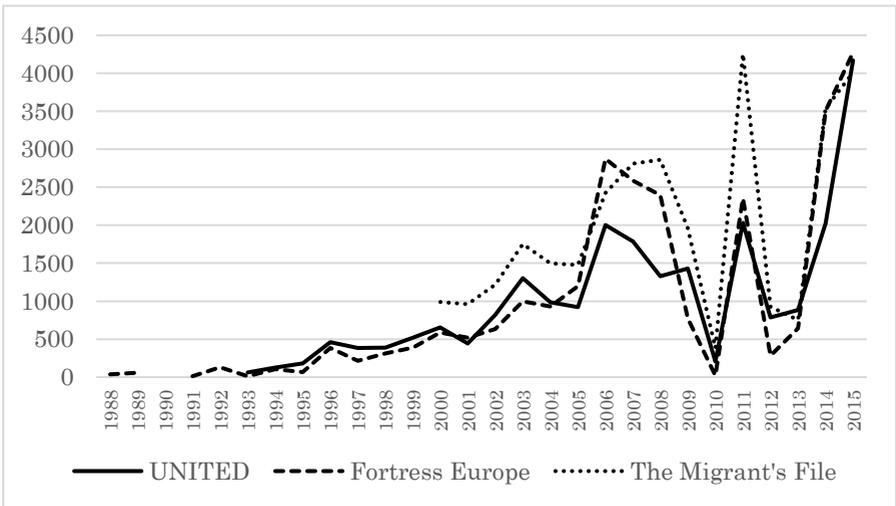


図 1 欧州の国境地域における死者・行方不明者数の推移(1988-2015 年)

出典：UNITED Intercultural Action(<http://www.unitedagainstracism.org/wp-content/uploads/2017/06/UNITEDListOfDeathsActual.pdf>)、Fortress Europe(<http://fortresseurope.blogspot.fr>)、The Migrant's File(https://docs.google.com/spreadsheets/d/1YNqIzyQfEn4i_be2GGWESnG2Q80E_fLASffsXdCOft/edit#gid=1085726718)より筆者作成(すべて 2017 年 9 月 15 日アクセス)。

ここで、問題となるのは Frontex が組織する共同作戦である。だが、ここで行われている活動は、海軍をはじめとする軍事組織も参加するものの「戦争」ではなく「違法移民と

の闘い」である。ディディエ・ビゴによると、欧州の国境管理当局は必ずしも一枚岩ではなく、軍事—戦略、域内治安、サイバー監視のそれぞれの領域で自律性を持っている。特に国境管理の前線に立つ軍事—戦略の領域では、「敵」から前線を守るというよりもむしろ、大量の人の流入からの国際秩序の維持が目的であると自認されている⁽¹²⁾。

秩序の維持と「でっち上げた敵との戦争」が接合するのがブローカーへの規制である。確かに危険な経路での移動を斡旋するブローカーとの「闘い」は、人道的な欧州による搾取される「犠牲者」の救済という人道的性格を有している。だがここでブローカーが利用される背景が捨象される。2000年代の移民規制政策の欧州化により非正規入国者が利用した輸送業者への制裁が欧州規模で共通化され、事実上、庇護申請者を含む非正規移民は正規経路による欧州諸国への入国が不可能となった⁽¹³⁾。その結果、ブローカーを利用せざるを得ない状況が作り出された⁽¹⁴⁾。ブローカー規制はこの政策的問題を宙吊りにしつつ、人道性を強調する役割を果たしている。この問題に加えて、「違法な」入国への規制強化は、脆弱な立場にある非正規入国・滞在者を含む移民支援を行う市民の活動を妨げる「連帯罪 (délit de solidarité)」としての機能も果たしている⁽¹⁵⁾。つまり国家にとって「違法」状態にある外国人への「支援」は密入国の「幫助」として規制対象となる。「対移民戦争」という市民社会からの批判に対して、欧州諸国や EU は人道的な要請に応えるという形式を用いることで移民規制政策を正当化し、国境管理の軍事化を展開したのである。

2. 地中海における非正規移民対策と人道性をめぐるパラドクス

地中海は、移民規制政策と人道性のパラドクスが顕著にあらわれる空間である。1990年代以降、欧州諸国へ入国を試みる過程で死亡あるいは行方不明となった非正規移民は4万人を超えると見積もられており、2000年以降に限定しても2万2,000人以上の犠牲者が生じている。この犠牲の多くは、地中海上での海難事故によるもので、特に北アフリカ諸国からイタリアやマルタにいたる中央地中海経路で起きている⁽¹⁶⁾。

大規模な移民流入直面するイタリアでは、2002年に発令された緊急事態令が公式化され、状態化することで地中海からの移民の規制と受入が実施されてきた⁽¹⁷⁾。このことは、地中海が北アフリカからの非正規移民に常に晒され、危機的状态にあるという「国境スペクタクル」を形成している。パオロ・クッティタによると、この国境スペクタクルは「堅固な国境」と「人道的な国境」という相反する2つのレトリックが共存することで成立している⁽¹⁸⁾。つまり、国境では、脅威としての大量の非正規移民の流入を防がなければならない一方で、その管理強化によって生じる国境地域で溺死する人々を救わなければならないという矛盾である。この「危機」の下で構成されるスペクタクルは、イタリアに固有な問題ではなく地中海の域外国境で共有されており、この矛盾を最も顕著に示しているのが、Frontex による地中海での非正規移民対策である。

2006年8月11日からカナリア諸島で実施された第2次ヘラ作戦(Hera II)で、Frontexは、作戦受入国のスペインに加えてフィンランド、ポルトガル、イタリアの協力で共同作戦を組織した。この共同作戦では、スペインがセネガルとモーリタリアと締結した二国間協定に基づき、欧州側はそれぞれの領海内で現地の国境管理当局と共に非正規移民の取り締まりを実施した。この作戦の結果、57 漕の小規模漁船(Cayucos)が拿捕され、3,889人の非正規移民がアフリカ大陸沿岸で摘発された⁽¹⁹⁾。つまり、非正規移民のEU加盟国への入域を出発国との「協力」によって未然に防いだのである。

ここで注目すべきは「堅固な国境」と「人道的な国境」の奇妙な撞着である。共同作戦は、EU加盟国のみならず域外の第三国も組み込んで実施される。その結果、域外国境の手前で非正規移民の移動が未然に妨げられ「堅固な国境」が達成される。ここで「堅固な国境」と人道性にパラドクスが生じる。つまり、「違法移民」の欧州への入域の予防は、庇護申請の機会の排除という人道的な問題を生む⁽²⁰⁾。この矛盾を解消するために、EUや欧州諸国は自身の人道性を強調する。すなわち、厳格な国境管理を「違法移民」の死を未然に防止する人道的な行動として位置付け直すのである。実際にFrontexは、ヘラ作戦について約5,000人の「違法移民」の危険な移動を予防したと自己評価している⁽²¹⁾。ここに「人道的な国境」の達成のために「堅固な国境」が正当化される。

こうした論理に基づく「違法移民」対策は加盟国の国境管理にも見いだせる。2009年5月以来イタリアは、リビアとアルジェリアへ非正規入国者の「押し返し」政策を実施した⁽²²⁾。その結果、2009年の中央地中海経路での非正規入国者数は10,236人から、2010年には1,662人に削減した⁽²³⁾。リビアへの押し返し政策は、迫害の恐れのある国への送還を禁じるノン・ルフールマン原則に抵触する可能性が指摘され批判を受けたものの、「アラブの春」まで続いた⁽²⁴⁾。つまり、EUと欧州諸国は、非正規入国者が経由する第三国と協力することで「堅固な国境」を達成しつつ、移動経路で犠牲者が発生する要因を国境管理の不徹底に求めることで、国境管理の厳格化を人道的な要請として達成したのである。

3. 人道的な軍事作戦としての「マーレ・ノストラム」

「アラブの春」後に活発化した人の移動は、欧州の「堅固な国境」と「人道的な国境」の関係の新たな局面を示した。リビアでのカダフィ政権の崩壊により、欧州諸国にとって「堅固な国境」を維持する上で特に重要な機能を果たす第三国が失われた。これに対して2011年5月にEUレベルで、チュニジアとモロッコ、エジプトとの国際移動に関するパートナーシップ協定の締結を目指す対話が企図され、対岸の防波堤の維持が試みられた⁽²⁵⁾。欧州委員会は、2011年11月に「移動と移住に関するグローバルアプローチ」を発表し、合法的な移住と移動の促進、非正規移住と人身売買の予防削減、国際的な保護の促進と域外での庇護政策の拡張、開発の影響の最大化を軸とする新たな方針を打ち出した。この方

針は、「アラブの春」以前の移民規制政策を継承しており、この枠組みに体制転換後のリビアを組み込むことが計画された⁽²⁶⁾。

北アフリカからイタリアやマルタへいたる中央地中海経路では、「アラブの春」による体制転換とそれともなう混乱により、2011年の非正規入国者は59,002人に増加した。その後、非正規入国者は2012年には10,379人に減少したが、リビア内戦に伴う地域的な武器拡散やシリア内戦の混迷化により再活発化し、2013年には40,304人まで増加した⁽²⁷⁾。そして非正規入国者の増加にともない、その移動途中の犠牲者数も増加した。

こうした状況下で起きた2013年10月のイタリア沿岸での難民船沈没事故は欧州の国境管理の人道性をめぐる転換点となった。10月3日にランペドゥーザ島沖でエリトリア人とソマリア人を中心とする500人以上が乗る船が沈没し366人が犠牲となる海難事故が起きた。10月11日にも、マルターランペトウーザ間の海域でシリア人を中心に400人以上を乗せたトロール船が転覆し、212人が救助されたものの、26人の遺体が発見され、残りの200人以上が行方不明となった⁽²⁸⁾。これらの事件を受けて国際連合の潘基文事務総長は、移住者の権利の保障と悲劇の再発防止のための行動を呼びかけた⁽²⁹⁾。

10月9日にランペドゥーザ島を訪問した欧州委員会のジョゼ・マヌエル・バローゾ委員長は、国境で多くの犠牲者が生じる状況は許容しがたいという認識を示し、その上で加盟国間の協力の必要性和イタリアに対する3,000万ユーロの追加支援を表明した。この演説の中でバローゾは、国境地域で人々を死に追いやる要因として危険な移動を斡旋するブローカーの存在を指摘し、第三国と協力して犯罪組織や人身売買組織の対策の実施を主張した⁽³⁰⁾。

イタリア政府はこの事件を受けて、10月21日にシチリア島で犠牲者を追悼のため「国葬」を実施した。だが、この国葬には事故で家族や友人が犠牲となった生存者は参加を許可されず、彼（女）らが移動する原因を作った体制を代表する在伊エリトリア大使館員が参列したため「偽の葬儀」という批判が起きた⁽³¹⁾。この批判が示すように、この国葬自体が、イタリア政府が「人道的な国境」の形成に努力しているというスペクタクルを強化する意味合いが強かった。

より具体的な「人道的」な介入として、10月18日からイタリア政府は「マーレ・ノストラム」作戦を開始した。マーレ・ノストラム作戦とは、シチリア海峡における人道的緊急事態に対処するために、イタリアが非正規移民対策のため実施していた *Constant Vigilance* 作戦を再編したものである。ここで注目すべきは、海難事故がグローバルなレベルと欧州レベルで問題化された一方で、その対処を実施したのは当事国によってなされたことである⁽³²⁾。

マーレ・ノストラム作戦は、軍事組織を中心に展開した一方で、地中海で遭難の危険のある人々の保護を主目的に設定したことにその特徴を求めることができる⁽³³⁾。実際に、作戦を主導したイタリア海軍は、この作戦の目的を「海上での人命救助」と「人身売買業者・移民ブローカーの逮捕」と規定している⁽³⁴⁾。このような、「人道的」な性格はイタリア赤十

字などの非軍事組織からの医療従事者の参加にも現れている。

だが、救助活動を行うために民間組織が軍事組織に組み込まれて活動すること自体に、人道性と国境管理のパラドクスが示されている。イタリアでは、民間人による救助が「犯罪」とされる事例が複数起きている。2004年6月にドイツ船籍の *Cap Anamur* 号がランペトゥーザ島とマルタの間の海域で漂流する 37 人のアフリカ系の男性を救助しイタリアへ移送した際に、現地警察は船長たちを違法入国幫助の名目で逮捕した。結果的に、船長らは釈放されたものの同様の事件が続き、民間船舶にとって難民の救助は国際法上の義務である一方でリスクともなっている⁽³⁵⁾。こうした国境管理の実践は「違法な入国」を試みている（ように見える）人間に出会った者に対して、国際法あるいは倫理的な責任を果たすのではなく、彼（女）らを放置し「死なせる」ことを求める権力として機能している⁽³⁶⁾。マーレ・ノストラム作戦は、この前提を覆すのではなくむしろ強化したのである。すなわち「人道的な国境」を強化あるいは実施しようのは、「堅固な国境」を維持する軍事組織やその枠組みの下で形成されなければならないのである。

マーレ・ノストラム作戦は、1年間で 15 万人以上の人々を救助するという成果を上げた。だがその負担はイタリア一国にとって過大であった。特に財政的な負担は大きく、*Constant Vigilance* 作戦が月に 150 万ユーロで実施された一方で、マーレ・ノストラム作戦では月に 950 万ユーロまで費用が肥大化した。その結果、2014 年夏にはイタリア政府はマーレ・ノストラム作戦の「出口戦略」の模索し、EU との交渉を進め、EU は *Frontex* の共同作戦トリトンの実施を決定した⁽³⁷⁾。

マーレ・ノストラム作戦からトリトン作戦への移行は、地中海での救助活動における「人道的な国境」と「堅固な国境」の矛盾を示している。マーレ・ノストラム作戦は「堅固な国境」を支えるためであれ人命救助を主目的とした一方で、トリトン作戦の主目的が国境管理である事が強調された。欧州委員会のセシリア・マルムストローム内務担当委員は、マーレ・ノストラム作戦の成果を高く評価しつつも、トリトン作戦はその代替たりえないことを繰り返し述べた⁽³⁸⁾。その理由として、人員や権限、予算などの問題が挙げられている。この組織上の問題に加えて、マーレ・ノストラム作戦が「成功」し、多くの人々が救助されたことがトリトン作戦とマーレ・ノストラム作戦の断絶性が強調される背景となった。つまり救助作戦が、救助を期待する非正規移民の渡航を促進したと EU や加盟国がみなしたのである⁽³⁹⁾。

この傾向は、トリトン作戦における活動範囲に明確に現れている（図 2）。マーレ・ノストラム作戦は、イタリアだけでなく、マルタとリビアの捜索・救助（SAR）ゾーンを含む広範な領域で活動されたのに対して、トリトン作戦の活動領域はイタリア沿岸 30 海里に限定された。2015 年 2 月に国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）はマーレ・ノストラム作戦の中止によって地中海での救助活動の機能が低下し、犠牲者数が増加したため EU に対して救援活動の強化を要請した⁽⁴⁰⁾。その結果、2015 年 6 月から EU はトリトン作戦の予算規模をマーレ・ノストラム作戦と同規模まで増額し、活動領域も 138 海里まで拡張し



図2 地中海上での捜索・救助ゾーンと救助活動の活動領域

出典：Death by Rescue [https://deathbyrescue.org] (2017年9月15日アクセス)

たものの、作戦の主目的が国境管理であることに変化はなかった⁽⁴¹⁾。トリトン作戦への移行により、「望ましくない」移民の引き寄せ要因となる「人道的な国境」が後退し、「堅固な国境」が前景化した。この過程は、従来の両者のせめぎ合いのみならず、軍事化の進展を示すこととなった。

4. 「対移民戦争」言説の転換と人道的軍事化の進展

2015年4月は欧州への人の移動をめぐる状況にとって分水嶺となった。4月だけで1,200人以上が中央地中海経路で犠牲となり、特に4月19日には800人以上が犠牲となる大規模な事故が起き、以後も欧州への人の移動は止まることはなく、5月2-3日の2日間で5,800人がこの海域で救助された⁽⁴²⁾。ディミトリス・アヴラモプロス内務担当欧州委員は、2015年4月23日のマルタ訪問の際に、出身国を様々な困難によって離れることを余儀なくされ、欧州諸国での新たな生活を望み、地中海を越えることを試みた、「無垢な犠牲者」に対して、「遺憾」と「同情」を表明した。そしてその中で、対策としてブローカーとの「戦争(war)」の必要性を訴えた⁽⁴³⁾。ここでブローカーは無垢な人々を死へ

と追いやる存在であり、EU が従来から対処を試みてきた国際犯罪組織ネットワークに位置づけられる。同日に開催された臨時の欧州理事会でドニエル・トゥスク常任議長は、「欧州はこの悲劇の原因ではない。しかし、そのことはわれわれが無関心であることができるということの意味しない」と意見表明した⁽⁴⁴⁾。その上で、ブローカーの拿捕と船舶の破壊、トリトン作戦の予算増額、非正規移民の出身国や経由国との協力、難民庇護と送還の強化を対策として示した。

アヴラモプロス内務委員が提示した、非難されるべき存在としてのブローカー、かわいそうな難民、無垢な欧州という図式には、「堅固な国境」によって「人道的な国境」が達成されるという従来の欧州の国境管理政策の反復を見いだせる。この反復に加えてアヴラモプロスがブローカー規制を「戦争」という語で語ったことは、「対移民戦争」という言説の逆転を意味する。「対移民戦争」という語は、市民社会から軍事組織やそれに準じる警察組織による国境管理政策への批判言説として登場した。ここで「戦争」という語は、移民規制強化によって生命の危険を冒さざるをえない人々を生み出す欧州諸国やEUへの批判言説であった。そして内務担当欧州委員がブローカー規制を「戦争」という語で語ることは言説上の転換にとどまらず、EU が軍事組織も巻き込み政策を実施する主体であるという観点からも重要である。

こうした大規模な海難事故の対応としてEU レベルで加盟国間の難民受入の負担共有という人道性の確保とブローカーへの軍事作戦による規制という移民規制による対応が計画された。2015年5月に、欧州委員会は地中海上で救助された難民の欧州規模での受入割当案を人口規模、経済規模、難民受入規模、失業率を踏まえて作成した⁽⁴⁵⁾。難民の流れに直面してきたイタリアは、しばしば欧州規模での難民受入の負担共有を要求してきた⁽⁴⁶⁾。だが、この案のように欧州規模の負担共有はこれまで計画されなかった⁽⁴⁷⁾。欧州委員会は9月に2年間でギリシャとイタリアから他の加盟国へ12万人の移送を決定した。しかし、チェコ、ハンガリー、ルーマニア、スロヴァキアの反対のため、理事会ではコンセンサスではなく特定多数決で決定され、12月にハンガリーとスロヴァキアはこの決定をEU 司法裁判所に提訴した⁽⁴⁸⁾。

受入割当案が加盟国から反発を受けたのに対して、共に提示された「違法移民」対策のための軍事行動は支持された。EU と欧州諸国は、ブローカーの船舶を破壊するために、リビア領域内での軍事行動を計画し、国連安全保障理事会での合意形成を図った。だがリビアのモハメド・エル＝ガラニ外相は、欧州諸国やEU との非正規移民対策の協力を確認したものの、リビア領内でのブローカー規制のための軍事作戦を拒否し⁽⁴⁹⁾、潘事務総長もEU による軍事行動に対して否定的な見解を示した⁽⁵⁰⁾。そのため、リビアでのブローカー対策の空爆実施には至らなかった。

国連の枠組みを利用した「ブローカーとの戦争」の実施は失敗したが、この交渉過程における加盟国間の合意はブローカー対策に共通安全保障・防衛政策（CSDP）の枠組みを利用する道筋を作った。ここで援用されたのが、平和に対する脅威とみなされる非国家ア

クターとしての海賊対策の論理であった。EU と欧州諸国は、リビアでのブローカーへの軍事的制裁をソマリアでの海賊対策の論理を援用し正当化を試みていた⁽⁶¹⁾。すでに見たように国連レベルでの対応は失敗したものの、EU はソマリアでの海賊対策などで用いられてきた EU Navfor の枠組みを利用し 2016 年 6 月 22 日からリビア沿岸でのブローカー対策であるソフィア作戦 (Sophia) を開始した⁽⁶²⁾。このことは、従来内務・治安政策の枠組みで行われてきた非正規移民対策への防衛政策の枠組みの導入を意味する。ソフィア作戦の主目的は、地中海におけるブローカーと人身売買ネットワークの遮断に設定された。ここで、海上経路での犠牲者は、作戦によってブローカー網の取り締まりが達成されることで、将来的に減少すると想定されている⁽⁶³⁾。言い換えるならば、ソフィア作戦もまた従前の「堅固な国境」により「人道的な国境」が達成されるという EU の国境管理政策の延長にある。

だが、そこで人道性の位置付けに変容を見いだすことができる。ソフィア作戦に参加するイタリア海軍の指令官エンリコ・クレデンディノは作戦による人命救助を「道徳的義務」と意義付けている⁽⁶⁴⁾。ここに人道性の転換を見いだすことができる。海難事故に遭遇した者の救助は国際海洋法上の「法的義務」である。つまり、人道性が強調され続ける中で、移民規制政策の正当性の根拠として合法性よりもむしろ道徳性が前景化したのである。

おわりに

ここまで、明らかにしてきたように欧州諸国や EU は、「人道的な国境」と「堅固な国境」という相反するレトリックを行き来することで、人道的な装いを担保した上で地中海上での国境管理の軍事化を進展させた。国境地域での難民の死は、「潜在的テロリスト」の「侵攻」という脅威を防ぐための諸政策の結果である。すなわち、大規模な人の移動を防ぐ「堅固な国境」が構築されることで、安全な経路から排除される人々はより危険な経路での移動を選択せざるを得なくなる。そしてこの論理の下で行われる欧州の国境管理当局の活動は、難民の死に直面する市民に対して彼 (女) らを助けるのではなく「死なせる」ように働きかける。確かに、海上での難民の死が悲劇として立ち上がることで「人道的な国境」の形成の必要性が認識されるものの、国境スペクタクルの下で「脅威」を防ぐ「堅固な国境」が優先され、「人道的な国境」は後退する。

ここで「人道的な国境」は、法権利の次元ではなく、道徳の次元として「堅固な国境」の問題として再構成されつつある。国境での人の死が道徳上の問題であるとしても、EU や欧州諸国にとってその解決策は「堅固な国境」の強化による移動の「予防」である。そこで人命救助はブローカーとの「戦争」の下位に位置付け直される。そして、こうした国境管理当局の活動により、「かわいそうな難民」の線引きはより厳格になり、「違法移民」として管理下に置かれる。だが、いくら「堅固な国境」を強化してもすべての「違法移民」

の流入を止めることはできない。そうした人々の存在は「堅固な国境」の〈失敗〉を意味しない。むしろ、障壁を越え域内に存在する「望ましくない」とみなされる人々が可視化されることで地中海の「堅固な国境」の必要性がより一層確認され、「強権・物理的強制力」を使用した国境管理は自然化されるのである。

【付記】本稿はグローバルガバナンス学会第 10 回研究大会での口頭報告をもとにしている。司会の労をとっていただいた市川顕先生（関西学院大学）と討論者の福田耕治先生（早稲田大学）に感謝申し上げます。また質疑で安江則子先生（立命館大学）から重要な質問を頂きました。草稿段階で一橋大学大学院の飯尾真貴子氏と上野貴彦氏から指摘を頂戴した。記して感謝したい。建設的なコメントを頂いた 2 名の匿名の査読者にも深謝いたします。

《注》

- (1) International Organization for Migration, “Over 3,770 Migrants Have Died Trying to Cross the Mediterranean to Europe in 2015,” 31 December 2015 <http://www.iom.int/news/over-3770-migrants-have-died-trying-cross-mediterranean-europe-2015> (2017年9月15日アクセス)
- (2) 土谷岳史「EU 共通移民政策の展開—「移民」と「我々」の繁栄」『高崎経済大学論集』（高崎経済大学）第 52 巻第 3 号、2009、11–24 頁、小井土彰宏編『移民受入の国際社会学—選別メカニズムの比較分析』（名古屋大学出版会、2017 年）。
- (3) Salvatore Palidda, ed., *Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century*, (London: Routledge), 2010.
- (4) Didier Bigo, « Sécurité et immigration: Vers une gouvernementalité par l'inquiétude? », *Culture & Conflict*, n° 31-32, 1998, pp. 13-38.
- (5) « François Hollande annonce une révision de la Constitution », *Libération*, 16 novembre 2015. http://www.liberation.fr/france/2015/11/16/francois-hollande-annonce-une-revision-de-la-constitution_1413859 (2017年9月15日アクセス)
- (6) Reece Jones, *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*, (London: Verso, 2016), p.17; 南川文里「新自由主義時代の国際移民と国境管理」松下洸／藤田憲編『グローバル・サウスとは何か』（ミネルヴァ書房、2016 年）、154 頁。
- (7) 坂本義和「軍事化／軍拡／軍縮（1984 年）」『権力政治を超える道』（岩波書店、2016 年）、148 頁。
- (8) Bertrand Badie, « Introduction: guerres d'hier et d'aujourd'hui », Bertrand Badie, Dominique Vidal, dir., *Nouvelles guerres: L'état du monde 2015*, (Paris: La Découverte), 2014, p.19.
- (9) ディディエ・ビゴ（村上一基訳）「国境概念の変化と監視体制の進化」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）、145–146 頁。
- (10) Frances Weber, “The War on Migrant,” Paddy Hillyard, Christina Pantazis, Steve Tombs, Dave Gordoneds, eds, *Beyond Criminology: Taking Harm Seriously*, (London: Pluto Press, 2004), pp. 133-155; Emmanuel Blanchard, Anne-Sophie Wender, coord., *Guerre aux migrants: Le livre de Ceuta et Melilla*, (Paris: Syllepse, 2007); Claire Rodier, « Une guerre qui ne dit pas son nom: La

- gestion militaire-sécuritaire des migrations », Badie, Vidal, dir., *op. cit.*, pp. 173-178 ; Stéphane Rosière, « Vers des guerres migratoires structurelles? », *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 89 n° 1, 2012, pp.74-93.
- (11) Marie-Hélène Salah, « L'Europe est en guerre contre un ennemi qu'elle s'invente », *Migreurop*, juin 2013. <http://www.migreurop.org/article2410.html?lang=fr> (2017年9月15日アクセス)
- (12) Didier Bigo, “The (In)securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy – Border Guards/Police – Database Analysts,” *Security Dialogue*, vol. 45 no 3, 2014, pp. 212–213.
- (13) Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001.
- (14) 欧州刑事警察機構 (Europol) によれば、2015年に欧州に到着した人々のうち90%以上が何らかの形でブローカーを利用しており、30–60億ユーロ規模のインフォーマル経済が形成されている。European Police Office, *Migrant Smuggling in the EU*, (European Police Office: Den Haag, 2016), p. 2.
- (15) Virginie Guiraudon, « Une lutte contre les “passeurs” qui se retourne contre les victimes », Claire Rodier, Emmanuel Terray, dir., *Immigration: Fantômes et réalités*, (Paris: La Découverte, 2008), pp.110-117.
- (16) Catherine Withol de Wenden, *L'immigration: Découvrir l'histoire, les évolutions et les tendances des phénomènes migratoires*, (Paris: Eyrolles, 2017), p. 129.
- (17) Paolo Cuttita, « La frontière Lampedusa: Mises en intrigue du sécuritaire et de l'humanitaire », *Culture & Conflict*, n° 99-100, 2015, p.100.
- (18) *ibid.*, p.107.
- (19) Frontex, *Frontex Annual Report 2006*, (Warsaw: Frontex, 2006), p. 12.
- (20) 難民条約は、庇護希望者の非正規入国・滞在を処罰しないことを定めている (第31条)。
- (21) Frontex, *Frontex Annual Report 2006*, (Warsaw: Frontex, 2006), p. 12.
- (22) Council of Europe, *Report to the Italian Government on the Visit to Italy Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*, CPT/Inf (2010) 14.
- (23) Frontex, *Frontex Annual Report 2014*, (Warsaw: Frontex, 2014), p. 31.
- (24) Leigh Phillips, “EU Scorns Libya 'Blackmail' on Migrants,” *EUobserver*, 21 February 2011. <https://euobserver.com/news/31847> (2017年9月15日アクセス)
- (25) European Commission, ‘A Dialogue for Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean Countries’, COM (2011) 292 final.
- (26) European Commission, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM (2011) 743 final.
- (27) Frontex, *Frontex Annual Report 2014*, *op.cit.*, p. 31.
- (28) Amnesty International, *Lives Adrift: Refugee and Migrants in Peril in the Central Mediterranean*, (London: Amnesty International, 2014), pp.15-16.
- (29) “Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Capsizing of Boat Carrying Migrants,” *United Nations Secretary-General*, 12 October 2013. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2013-10-12/statement-attributable-spokesperson-secretary-general-capsizing-boat> (2017年9月15日アクセス)
- (30) European Commission, “Statement by President Barroso Following His Visit to Lampedusa,”

SPEECH/13/792, Lampedusa, 9 October 2013.

- (31)北川眞也「移民の墓場と化する地中海—ヨーロッパに求められる応答責任」竹中克之編『グローバル化と文化の境界—多様性をマネジメントするヨーロッパの挑戦』(昭和堂、2015年)、162頁。
- (32)Frontexの共同作戦は加盟国のみならず近隣国も参加するのに対して、マーレ・ノストラム作戦に協力する国はマルタとスロヴェニアの2カ国にとどまった。
- (33)堀井里子「『国境のないヨーロッパ』という幻想—EU 共通移民政策の展開」小井土編、前掲書、108-109頁。
- (34)Marina Militare, “Mare Nostrum Operation,” *Ministro della Difesa*. <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx> (2017年9月15日アクセス)
- (35)こうした事例はイタリアだけでなくマルタでも発生している。European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders*, (Luxembourg: Publications Office of the European Union), 2013, pp.35-36.
- (36)南波慧「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」『境界研究』(北海道大学)第7号、2017年、50-55頁。
- (37)“Alfano Seeks Mare Nostrum Exit Strategy,” *ANSA*, 26 August 2014. http://www.ansa.it/english/news/politics/2014/08/26/alfano-seeks-mare-nostrum-exit-strategy_e42b4cac-5874-476c-beed-174741d5b7a7.html (2017年9月15日アクセス)
- (38)European Commission, “Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on Operation Triton,” *STATEMENT/14/302*, Brussels, 7 October 2014; European Commission, “Commissioner Malmström Welcomes the Launch of the Triton Operation,” *STATEMENT/14/346*, Brussels, 31 October 2014.
- (39)“EU Migrant Mission Will not Replace Mare Nostrum,” *EUobserver*; 3 September 2014 <https://euobserver.com/justice/125456> (2017年9月15日アクセス)
- (40)UNHCR, “UNHCR Calls for More Robust Search-and-Rescue Operation on Mediterranean,” 12 February 2015. <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/2/54dc8dc59/unhcr-calls-robust-search-and-rescue-operation-mediterranean.html> (2017年9月15日アクセス)
- (41)European Commission, “Irregular Migration via the Central Mediterranean,” *EPSC Strategic Notes*, Issue 22, 2017, p.3.
- (42)Maryline Baumard, « Près de 6 000 migrants secourus en Méditerranée », *Le Monde*, 5 mai 2015, p. 7.
- (43)European Commission, “Remarks by Commissioner Avramopoulos at the Press Conference in Castille Place, Malta,” Valletta, 23 April 2015, *SPEECH-15-4840*.
- (44)European Council, “Remarks by President Donald Tusk following the special European Council meeting on migratory pressures in the Mediterranean,” *Statements and Remarks*, 20/15, 23 April 2015.
- (45)European Commission, *A European Agenda on Migration*, COM (2015) 240 final, p. 19.
- (46)南波、前掲論文、57-68頁。
- (47)2005年から2013年に、試験的にマルタから692名の難民が移送されたものの、EU全体での負担共有には至らなかった。小山晶子/武田健「ヨーロッパへの避難民の分担受け入れをめぐる問題—なぜEU諸国で立場がわかれたのか」『産研論集』(関西学院大学)第43号、2016年、18頁。
- (48)2017年9月6日にEU司法裁判所はハンガリーとスロヴァキアの提訴を棄却し、難民受入割当の

合法性を確認した。2017年9月1日時点で27,600人の割当が実施された。Cécile Ducoutieux, Jean-Pierre Stoobants, « La justice européenne valide les quotas de réfugiés », *Le Monde*, 7 septembre 2017, p. 3.

- (49) "Tripoli: Bombing Our Coast 'Unacceptable,'" *Times of Malta*, 23 April 2015. <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20150423/local/tripoli-bombing-our-coast-unacceptable.565134> (2017年9月15日アクセス)
- (50) Andrew Rettman, "UN Chief Says EU Boat-sinking Plan Won't Work," *EUobserver*, 27 May 2015. <https://euobserver.com/justice/128853> (2017年9月15日アクセス)
- (51) Ronen Steinke, » Mit schweren Waffen gegen Schlauchboote «, *Süddeutsche Zeitung*, 13 Mai 2015. <http://www.sueddeutsche.de/politik/voelkerrecht-und-fluechtlingspolitik-mit-schweren-waffen-gegen-schlauchboote-1.2477718> (2017年9月15日アクセス)
- (52) 2013年からEUはCSDPの枠組みで、リビアの国家再建支援として国境管理の支援を行なっている。European External Action Service, "About EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM)," 20 June, 2016. https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/3859/about-eu-border-assistance-mission-libya-eubam_en (2018年2月10日アクセス)
- (53) Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED) [2015] *OJ L122/31*.
- (54) Ministero della Difesa, "Opration Sophia," *Informazioni della Difesa*, no 4-2015, 2015, p. 21.

(南波 慧 一橋大学大学院社会学研究科 博士後期課程)