

EUにおける「難民危機」とシェンゲンの再構築(1)

土 谷 岳 史

The 'Refugee Crisis' in the European Union and the Future of Schengen (1)

Tsuchiya Takeshi

In 2015, the European Union experienced a mass influx of immigrants. Syrian refugees, in particular, run away from the war, conflict and prosecution to Europe. German chancellor Angela Merkel and the president of the European Commission Jean-Claude Juncker advocated a proactive reception of Syrian refugees and strong solidarity among EU member states to relocate asylum seekers from Italy and Greece. This 'refugee crisis' discourse has a peculiar power constellation, in which the EU is assigned with a guardian role for asylum rights and the Member States are forced to cooperate and share the burden of the 'refugee crisis'. While this article assumes that the discourse of the 'refugee crisis' could have some policy changes about migration, asylum and border control, another discourse on 'migration crisis' prevails in the European Council and the Council of the European Union. Furthermore, the November 2015 Paris terrorist attacks shifted the focus from a reception to a threat of the refugees inflow to the EU, which fosters the 'migration crisis' discourse. As a result, the EU's top priority for the Schengen area became to protect the external borders and relegate the containment of refugees and migrants to the neighboring third countries.

目 次

はじめに

1. シェンゲンと移民・難民
2. 2015年の「難民危機」の状況
3. メディアにおける難民と移民の境界の問い直し
4. 「難民危機」言説と権力の布置 (以上、本号)
5. シェンゲン空間における国境管理の再導入
6. 「移民危機」言説とEUの役割

おわりに

参考文献

はじめに

近年のEUは危機続きである。2015年は「難民危機」の年であったと言えるだろう。危機は脅威の認識を伴うが、国際関係論における安全保障化 (securitization) の議論は、脅威の認識とそれに

よる日常政治から外れた緊急対応の正当化に着目する [Buzan, Wæver & de Wilde 1998, People & Vaughan-Williams 2010:75-87]。安全保障とは脅威を指し示す発話行為と脅威の間主観的認識によって構築されるという自己言及的実践とされる。このような言説による政治分析は「われわれに対する脅威」を所与とせず、われわれとは誰か、脅威とは何か、脅威から保護されるべきものは何かという問いを可能にする [Walters & Haahr 2005:98]。

2015年の「難民危機」ではEUに押し寄せる移民・難民の脅威が喧伝され、この危機に対する緊急の対応として国境管理のないシェンゲン空間において次々に国境管理が再導入された。「シェンゲンの終わり」といった言葉も広く使用され、EUは自らの理想と迫りくる現実に引き裂かれたと言えるだろう [Thomson 2015, Cendrowicz 2016, Pop 2016, Grammaticas 2016]。しかし、EUの政治ではこの危機においてなにが脅威とされたのだろうか。移動する人はそれ自体で脅威なのだろうか。それとも脅威なのは移民だろうか。移民と区別されるとすれば難民とはどのような存在であろうか。また、なにが脅威から保護されるべきものとされたのだろうか。EUだろうか。加盟国だろうか。国民だろうか。EU市民だろうか。移民や難民と呼ばれる移動する人はどうだろうか。

特定の言説はそれ固有の時間性と空間性を生み出し、そのなかで主体化がなされる [Walters 2010:84-6]。EUの共通移民政策においては人口減少を背景とした労働力不足を理由に移民の積極的受け入れへと舵が切られた [土谷 2009]。EUへと移動する人々は「合法移民」と「不法移民」に分けられ、「不法移民」はEUの安全への脅威とされた。さらに「合法移民」は本国と受け入れ国との間を往復する企業家的主体として訓練されることが想定されることとなった。移動しつづける移民によって提供される労働力が受け入れ国と送出国双方に利益をもたらすだけでなく、移動し続けることで移民自身も利益を得られるというこの「トリプル・ウィン」の主張は同時期の移民に関するグローバルな言説とも共通する論理である [Geiger & Pécoud 2010:9, Kalm 2010]。

さてアイデンティティとは絶えざるアイデンティフィケーションの過程であるが、それがどのようなものか明確化したり大きく変容する可能性が高まるのは危機においてであろう。危機は構造に動揺を与え、それまで自明視されていたアイデンティティを揺り動かす政治的なものが現れる場面なのである [Glynos & Howarth 2007, Torfing 2005]。そうであれば「難民危機」もまたEUが自身とはなにかを再定義する過程であったはずである。本稿では安全保障化もその一部であるポスト構造主義的な言説による政治分析を用いて、「難民危機」について言説による主体の構築という観点から分析していく。「難民危機」のなかでEUのアイデンティティは移民／難民との関係でどのように(再)定義されているのであろうか。EUへと向かう人々をEUはどのように主体化=従属化しようとするのだろうか¹。

以下、第1節ではシェンゲンと国境管理について概観する。2015年の「難民危機」の前史である。第2節では「難民危機」の展開とその規模について確認する。そのうえで第3節と第4節において「難民危機」の言説がどのように登場するかをみてみたい。2015年のEUにおける「難民危機」をめぐる言説配置が明らかになるであろう。第5節では「難民危機」言説登場後すぐに起きたシェンゲン空間の状況変化を追っていく。域内国境管理が次々と再導入されていくのである。そして第6節では「難民危機」の言説と対抗関係にある「移民危機」の言説について検討する。

1. シェンゲンと移民・難民²

EC/EUでは経済統合の中心をなす4つの自由移動のひとつとして「人の自由移動」が定められ

1 筆者はこの点について予備的な考察をしている [土谷 2016a]。

2 本節の内容について詳細は土谷 [2016b] を参照。

ていた。この「人の自由移動」は労働者や自営業者といった経済活動主体ごとに法律が整備されてきたが、90年代に入り経済活動を行わない主体についての自由移動も立法化され、そしてEUを設立するマーストリヒト条約で導入された「EUシティズンシップ」規定において「人の自由移動」は「EU市民の自由移動」の権利となったのである。

このように「人の自由移動」が経済活動から解放されEU市民の権利となっていったのであるが、自由移動の権利は国境において管理を受けないことを意味しない。EC/EU域内で国境を越えて経済活動をする労働者であっても、EU市民であっても国境では通過する資格を問われるのである。これは経済的にも大きな損失となっていた。そこで求められたのが域内国境管理の撤廃であった。

域内国境管理のないシェンゲン空間の端緒となったのは1985年のシェンゲン協定である。これは加盟国の中に反対の声があったためベネルクス3国と西ドイツ、フランスの5か国によってEC/EUの枠外で定められたものである。1990年には域内国境管理の撤廃への行動を具体的に定めるシェンゲン実施協定が合意され、締約国を増やしながらか1995年に実際に締約国間での国境管理が撤廃されることとなった。このシェンゲンの枠組みをEUに組み込んだのが1999年に発効したアムステルダム条約であった。シェンゲンの枠組みで定められた各種事項はEU法に置き換えられていった。

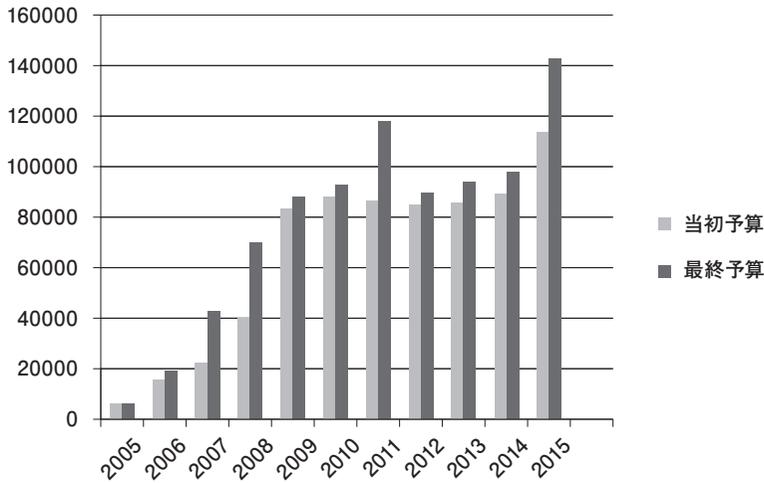
アムステルダム条約はEUの共通政策として移民政策と庇護政策を定め、また、域内国境管理のないシェンゲン空間の安全を保障するための様々な協力枠組みを定めることとした。域内国境管理がなければEU市民だけでなく、非EU市民である第3国国民もまた自由に国境を越えることができるからである。庇護申請を例にとってみよう。EUにおいて庇護申請者をどの加盟国が受け付けるかは重大な問題である。庇護希望者からすれば自身が難民として認定される可能性の高い国で庇護申請を提出したいと考えるだろう。しかしそのようにして目的地とされる加盟国からすれば庇護申請者が殺到することを意味する³。そこでEUでは庇護希望者が最初に到達した加盟国が当該庇護希望者の申請を受け付けることとしているのである。加盟国は他の加盟国を通過してきた庇護申請者を当該加盟国に送り返すこととなる。

しかしながらどのような人も庇護希望者として容易にシェンゲン空間内に入ってこられるのであれば、シェンゲン空間内での多くの庇護希望者の動向をEUがつかむことが難しくなるであろうし、加盟国間でのやり取りも煩雑になるであろう。そこでEUにとって重要になるのが域外国境を担う加盟国による国境管理である。この域外国境管理を担う加盟国に対してはEUの各種基金による財政支援制度が整備、拡充されてきており、監視や取り締まりについては欧州域外国境管理庁(Frontex)を通じて支援されるのである。

2005年から稼働を開始したFrontexはEUへの人の流入に対応してその規模を増大させてきた。Frontexの予算の推移を表したのが図1であるが、Frontexは設立時の急速な予算の拡大を終えた後で2009年から一定規模の予算で運営されている。2015年は当初予算も大きく増加し、Frontexにこれまで以上の役割が期待されていたことがわかる。しかし当初予算と最終予算の差が大きい年がふたつあることがわかるであろう。これは状況が変化し、年度途中で大幅な修正が必要になったことを意味している。「難民危機」の年である2015年と2011年である。ここで「難民危機」の前身として2011年の出来事とそれともなうシェンゲンに関する法改正を簡単に振り返っておきたい。

3 加盟国間の難民認定率の格差は従来から明らかになっているところであり、かねてよりEUはこの格差を縮小することを目指している [European Commission 2005]。

図1 Frontex予算の推移 (単位1000ユーロ)



出所：FrontexのHP (<http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/>) 掲載の各年度の予算に関する文書および 'Frontex' Programme of Work 2014' を参照し筆者作成

2011年は「アラブの春」と呼ばれた北アフリカ・中東の民主化の動きにともなう混乱により、大量の人々がEUへと向かった。地中海に浮かぶイタリアの小島ランペドゥーザ島はEUへの窓口となった。人口5500人のランペドゥーザ島にはそれ以前から毎年1万人を超える人が流入していたが、リビアとの問題含みの協力により2009年からその数が急減していた。しかし2011年は5万人を超える人が押し寄せたのである。これに対応するためにイタリアはEU各国の支援を求めたが得られず、チュニジアとの2国間協定で対処し、押し寄せた人々にEU域内の自由移動も認めた滞在許可を発行したのである。これにより多くの人々がイタリアから来ることを恐れたフランスはイタリアからの列車の国境通過を阻止するなどし、シェンゲンにおける域内国境管理のあり方が問題となった。

シェンゲン参加国が自国の国境を一方的に閉鎖することができるのであれば域内国境管理のない自由に移動可能なシェンゲン空間は不安定にならざるを得ない。そこで法改正が行われた [Regulation 1051/2013]。このシェンゲン国境コードは2016年に条文の整理が行われているので、ここではそれに従い内容を確認していこう [Regulation 2016/399]。まずこの改正により域内国境管理の再導入に際して考慮される基準と手続きが明確化された (26条、27条、30条)。再導入は国内の安全のために実行されるが、それは以下の3つに分けられる。

まず、緊急の場合には各国は最長10日間の国境管理の再導入が可能であり、同時にその理由や対象となる場所、期間などを他の加盟国及び欧州委員会に通知しなければならない (28条)。この国境管理は20日以内の期間で延長可能であるが、合計して2ヵ月を越えてはならない。

第2に、通常の場合の再導入の場合である (25条)。筆者がここで「通常」と呼んだのは、これまでもシェンゲン空間内の国境管理はサミットなどの大きな国際会議やサッカーなどの国際試合などによって再導入されているからである。この手続きの場合には基本的に少なくとも4週間前に他の加盟国及び欧州委員会に告知され、同じ情報は欧州議会と理事会にも伝えられる。この国境管理は最長6ヵ月を超えてはならない。

第3に、域外国境管理の不備を理由とする場合である (29条)。この第3の手続きはこの法改正によって新たに創設されたものである。これは言わばシェンゲン空間全体がリスクにさらされる場

合であるが、そのリスク評価の中心となるのは欧州委員会であり、問題のある加盟国に対して是正を勧告する。当該加盟国によりこの域外国境管理の不備が是正されない場合には他の加盟国は域内国境管理を再導入できるが、これは最も長い期間が認められ、最長2年である(25条)。

本法によれば域内国境管理の再導入は「最後の手段」であり「例外的に」なされるものである。各国は自国の行動の理由と範囲を明確に示し、域内国境管理は相互監視のなかで行われる。以上の法改正を経てシェンゲンの国境管理は、突発的な事態に対して「危機」を理由とした、法規定を乗り越えるような真に「例外的」な対応を迫られる可能性を減らしたと言えるだろう。

2. 2015年の「難民危機」の状況

前節でみたように2011年の「危機」によってシェンゲンに関する法改正が行われ、次の「危機」への準備がなされた。2013年10月に成立した本法の真価が試される次の「危機」ははやくも2015年にやってきた。先にFrontexの予算を見たが、2015年の予算が前年と比べて大幅に増額されていたように2014年からEUに流入する人は増大しており、その傾向が収まるとは考えられていなかった。中東の混乱は収まっておらず、シリア内戦は長期化していた。しかし2015年はEUの予想を大きく超えた事態となった。内戦を逃れた多くのシリア人がEUへと向かい、大きく注目されることとなったのである。

これがどれだけ深刻な事態であったのかをいくつかの図表を見ながら確認しておこう。シリア方面からEUに流入する人の流れには主に2つのルートが存在する(図2)。この流れに乗って人々はEUにたどり着き、庇護申請はすでに漸増していたものの2015年は前年の倍以上の数となった(図3)。前年後半から引き続いて高い水準を保っていた庇護申請数は6月から急速に増加することとなる(図4)。どのルートが活発化したかをEUが検知した不法な国境通過者数で見ると、イタリアへ向かうルートは2011年に6万4261(2010年は4450)と急激に増加した後減少し、再び2014年に17万664とこれまでにない増加をみせる[Katsiaficas 2016]。このルートは2015年に若干の減少を見せるもののこれまでにない規模で増加したのがバルカンルートである(図5)。2014年が5万834であり、それ以前も6万を超えてはなかった。しかし2015年は88万6386と17倍以上に激増し、その半数以上がシリア人であった。より詳細に見てみると、トルコからギリシャへの流れが前年比1915%、ギリシャからバルカン諸国への流れが前年比3万8523%となっている(図6)。

前年から続く人の流入にEUが対応したのは4月のことである。きっかけは4月18日にリビアからの船が沈み800人以上が犠牲になった事故であった。これを受けて20日に開催された外務内務合同の理事会で合意された提案「10の行動計画」が、23日の欧州理事会の特別会合で議論されることとなった[European Commission 2015a, European Council 2015a]。その提案の中には庇護希望者の加盟国間での緊急再配分メカニズムの検討が含まれており、欧州理事会でも了承された。「地中海における移民圧力」を議題とするこの欧州理事会の声明では「危機」という言葉は存在しない⁴。上級代表/欧州副委員長モゲリーニ(Federica Mogherini)と移民問題担当欧州委員アヴラムプロス(Dimitris Avramopoulos)は共同の声明のなかで「危機の時」として現状を捉えていたことが注目されるが、従来から続く地中海での悲劇を指している。

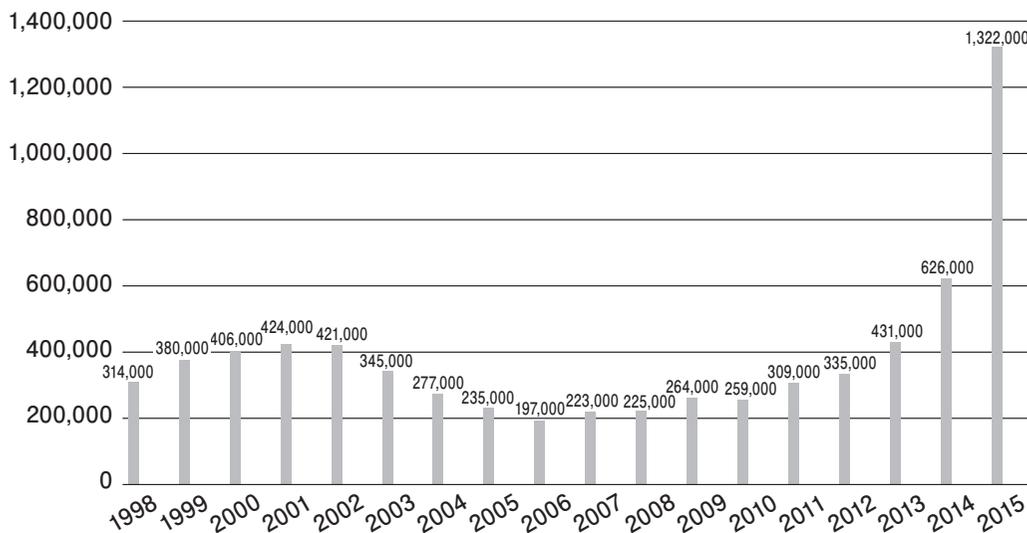
4 29日に採択された欧州議会決議ではこの特別欧州理事会を「地中海の難民危機」に関するものとして言及している[European Parliament 2015]。またEUへの人の流入に関連した地中海での死亡事故などについて報道では「危機」という言葉が用いられるようになってきている。この特別欧州理事会に関するいくつかの報道を挙げておこう。WSJは'Migration Crisis'、BBCは'migrants crisis'という言葉を使っている[Dalton & Pop 2015, BBC 2015a]。Euranet Plus Networkは'REFUGEE CRISIS'という言葉を用いている[Euranet Plus Network 2015]。EU専門ニュースサイトEurActivは'Mediterranean crisis'に関するEUサミットとして報じているが関連記事の中では'refugee crisis'という言葉も用いられている[Casinge 2015, Crisp 2015]。

図2 欧州に渡るシリア難民の主要ルート



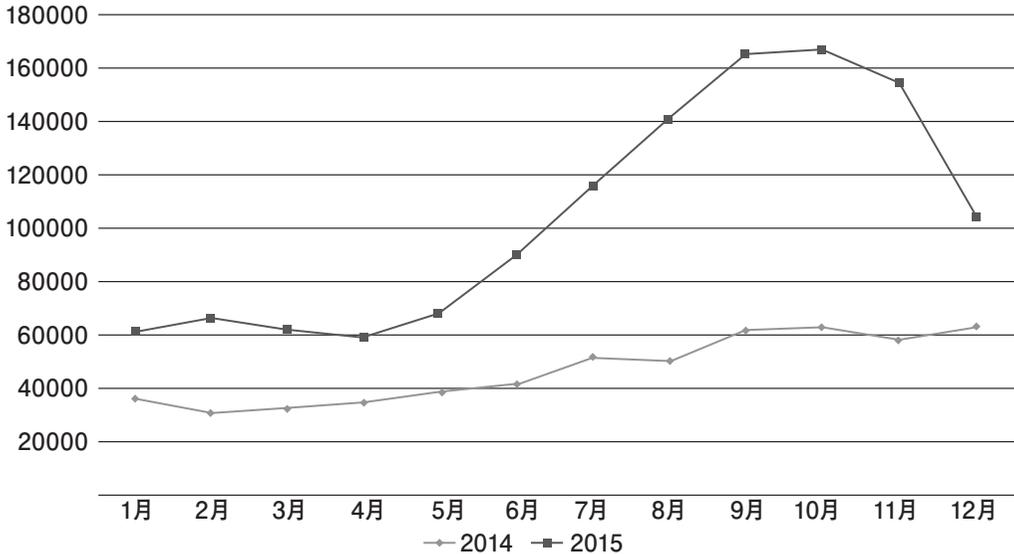
出所：駐日欧州連合代表部「欧州難民危機：急増するシリア難民への対応」『EUMAG』2015年10月20日 (<http://eumag.jp/behind/d1015/>)

図3 EU28カ国における庇護申請の推移（1998年から2015年）



出所：Guild, Elspeth and Sergio Carrera (2016) 'Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?', *CEPS Commentary*, 17 June 2016, p.3.

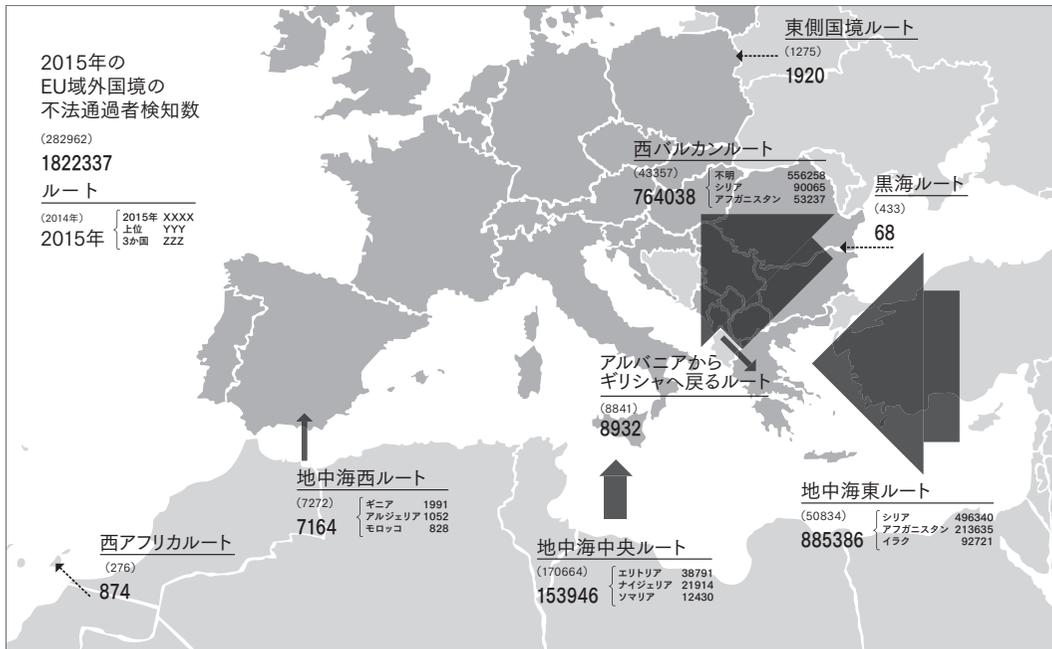
図4 EU28カ国における庇護申請数の推移 (2014年1月から2015年12月)



Source: Eurostat (online data code migr_asyappctzm)

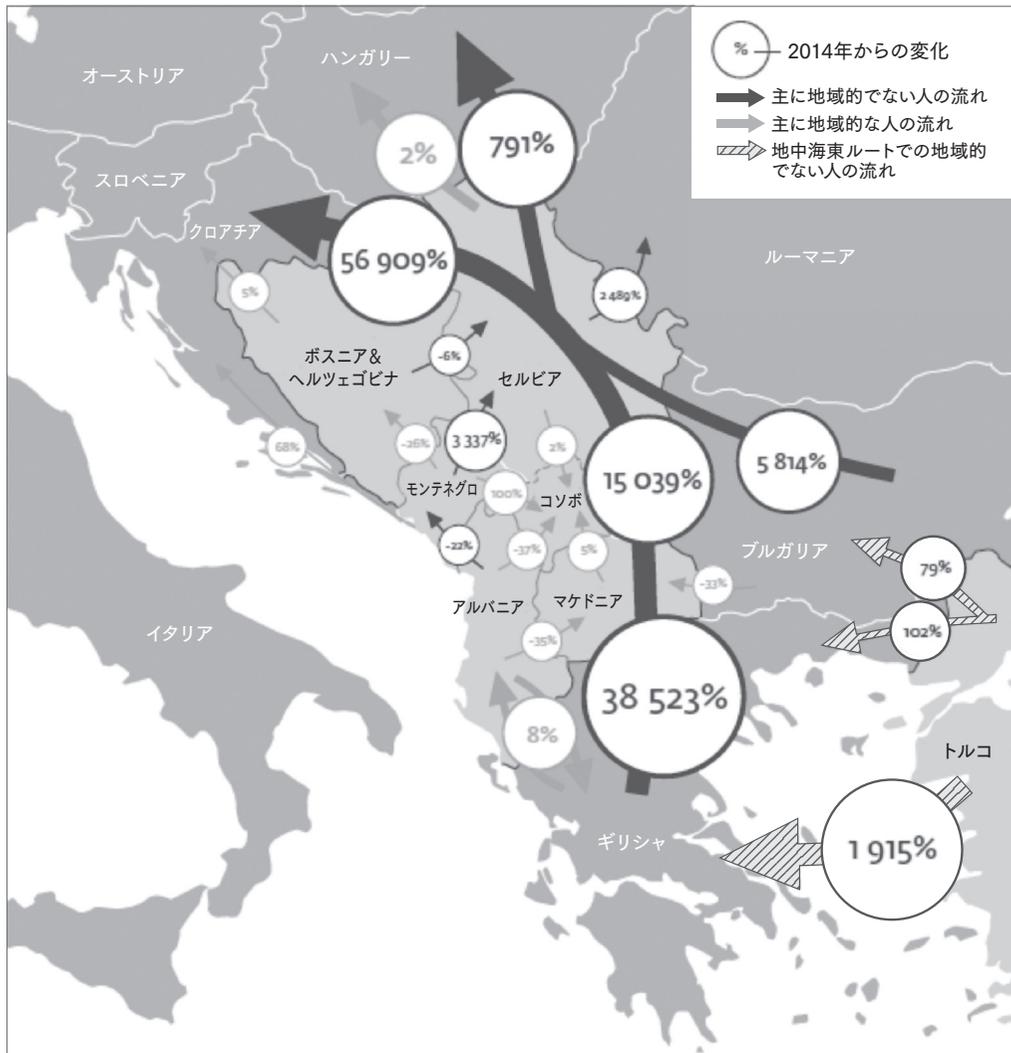
出所: Guild, Elspeth and Sergio Carrera (2016) 'Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?' . CEPS Commentary, 17 June 2016, p.2.

図5 EU域外国境の不法通過者数概観2015年



出所: Frontex (2016a) Risk Analysis for 2016, p.16.

図6 バルカンルートにおける人の移動（2014年と2015年の比較）



出所：Frontex (2016b) *Western Balkans Annual Risk Analysis 2016*, p.17.
 ※図の説明の一部を省略している

欧州理事会常任議長トゥスク (Donald Tusk) はこの「劇的な状況」について無辜の人々の人命救助が第一としつつ、それは非正規移民への対応も含まれるとして、この夏に向けた準備を強調する [Tusk 2015a]。だが「この悲劇を起こしたのはヨーロッパではない」とも明言するのである。ヨーロッパが原因ではないが座視することもできないこの悲劇の主因として、欧州理事会は、リビアの不安定さをも奇貨として移民や難民を惹きつける密入国業者の姿を指し示し、密入国業者対策を重要項目として提示する。難民は移民とともに悪質な業者の餌食になる存在として描かれるだけで、EUが直面し、対応しなければならない「難民危機」はここにはまだ存在しない。

理事会と欧州理事会の動きを受けて欧州委員会は「移民に関する欧州アジェンダ」を5月13日に提出する [European Commission 2015b]。この文書では「地中海における移民危機」という言葉が1度だけ登場し、その他にも数度「危機」という言葉が現われ、現下の「危機」に対応する「緊

急手段」の必要性が述べられる。密入国業者対策の強化が重視されているのは変わらないが、加盟国間で大きく対立することになるのが、検討が指示されていた加盟国間での庇護希望者の分担受け入れ制度であった [小山、武田 2016]。具体化されたその提案では以下の4つの要件(カッコ内がウェイト)に基づき各国の分担が決められる。①人口規模(40%)、②GDP(40%)、③2010年から2014年の100万人当たりの平均庇護申請数と第3国定住による難民の受入数(10%)、④失業率(10%)である。

「移民に関する欧州アジェンダ」を実施するために欧州委員会は5月27日と9月9日の2度、複数の提案をまとめて行っている。これら提案に基づき、大量の人の流入に苦慮するギリシャとイタリアから合計4万人を他の加盟国を受け入れることが7月に理事会で合意された [Council of the European Union 2015a]。さらに9月には12万人を加え、合計16万人をEU全体で分担することが決定された [COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523, 2015/1601]。しかしながら7月はコンセンサスで合意がなされたもののその詳細について対立が続き、9月の理事会では強い反対意見があり、多数決で決定がされた⁵。

さて欧州委員会のこの2つの提案パッケージには大きな言説上の違いが存在する。5月のものはそれまでと同様に移民の流れの管理運営が主題となっている [European Commission 2015c]。これに対して9月のものを欧州委員会は「難民危機」という表題の下で提示したのである [European Commission 2015e]。2015年の夏がEUにおいて「難民危機」という言説が生まれる大きな転換点だったと言えよう。

3. メディアにおける難民と移民の境界の問い直し

2015年の夏からEUの状況を指す言葉として「難民危機」が広く用いられるようになった。欧州委員会もまた「難民危機」という表現を積極的に用いるようになる。先に見たように庇護申請数は6月から急激に増加していったが、それだけでは言説の変化は起らない [Glynos & Howarth 2007, Torfing 2005]。では、この言説の転換にはどのような経緯があったのだろうか。

まず影響が大きかったと言えるのはカタールのテレビ局アルジャジーラが地中海に「移民危機」は存在しないと、今後は「移民」ではなく「難民」という言葉を用いると宣言したことであろう [Malone 2015]。「なぜアルジャジーラは地中海の『移民』と言わないのか。移民という単語はこの複雑な物語りを包括する言葉としては大いに不正確なものとなっているからである。」という表題をつけられた8月20日発表のこの論説はいたいけな子どものイメージを喚起するところから話を始める。次にその身近な子どもを、ライフジャケットを身につけゴムボートに乗り込み地中海を渡ろうとする子どもたちと重ねあわせるように誘うのである。そして読者は「地中海に『移民危機』は存在しないと宣言される。「移民という言葉はその辞書的な定義から離れ、人々を非人間化して切り離すツール、無遠慮な軽蔑の言葉となっている。」地中海で命を落とす人々が「移民」として表現されることでわれわれと同じような人間ではない、厄介者であることが含意されるとする。「移民危機」の言説に対し、アルジャジーラは「難民危機」の言説を展開したと言えよう。

「移民危機」言説への批判は次に自身を含むメディアに向けられる。メディアがそういった言葉使いをすることで地中海で失われる人々の命は無価値なものにされていく。個人は見失われ単なる数とされる。それに続けて、メディアはイギリス外相による、移民がわれわれの生活を脅かしてい

5 9月の欧州委員会提案ではギリシャとイタリアに加えハンガリーからも庇護希望者を他の加盟国が受け入れることとなっていた。しかしハンガリーはこのEUの分担枠組み自体に反対し、参加することを拒否した。ハンガリー以外に反対票を投じたのはスロヴァキア、チェコ、ルーマニアであり、フィンランドが棄権している [Nielsen & Zalan 2015]。そしてスロヴァキアとハンガリーはこの理事会決定を不服としてEU司法裁判所にその決定の無効を訴えている [OJ C38/41-44]。

るのだというような発言を許す環境を、ヘイトスピーチやレイシズムが生まれる環境を作ることによって助けているのだ、と告発する。そして地中海を渡ろうとする人々を経済移民と見なしたい人々に対し、それは事実ではなく、彼らは戦争から逃れてきたのだと主張する。したがって「移民」ではなく「難民」と表現すると述べられる。そして論説は以下のように締めくくられる。「移民とは苦難にある人々から声を奪う言葉である。それを難民に替えることは、本当に小さな方法ではあるが、その奪われた声をいくばくかでも取り戻そうという試みなのである。」

この論説は「移民」という言葉が現状で他者化の機能を強く持っていることに対して、子どもという主体性が欠如した存在を前面に出すことで地中海を渡ろうとする人々全体を移動を強いられた非自発的な、受動的な存在として位置づける。そして地中海の数量化された悲劇の表象から個人の存在を回復させようとするのである。このように「移民」ではなく「難民」として行為主体性を否定することで行為可能なわれわれの責任が浮かび上がる。それにより彼らの声をすくい上げることがわれわれの責任とされる。地中海を渡る人々の主体性を一度否定することで、彼らの人間性を回復することによって、彼らの主体性をわれわれとの関係において再構築するのである。

「移民」ではなく「難民」と呼ぶとのこのアルジャジーラの宣言は他のメディアにも取り上げられ、大きな話題を呼んだ。名づけの権力を持つメディアはヨーロッパへ向かう人々をどう表現するかという問いを突き付けられたのだ。代表的なものを挙げておこう。

仏紙ル・モンドは2つの記事を出して論じている。8月25日の「『移民』か『難民』か、その違いはなにか？」という記事では、連日地中海沿岸に到着する人々をどう形容すべきかという議論が起きているとし、難民条約から難民とは何かを解説し、近年の中東の状況を説明していく [Pouchard 2015]。この記事は、辞書的には自発的意思で他国へ移動する人は「移民」であるが、この中立的定義の中には「難民」も含まれていると紹介する。続けて地中海を渡る人のすべてが「難民」とは言えないと述べるが、すぐにUNHCRが現下の状況を「難民危機」と表現していることを紹介する。そしてUNHCRや国際人権NGOが「移民」と「難民」というふたつの言葉を併用していることを紹介するが、「移民」という言葉に軽蔑のイメージが付加されていると指摘する引用を最後に持ってくるのである。

翌26日の記事ではこの論説の内容とその反響について伝えている [Zappi 2015]。この記事は前日の記事と同じ辞書をまず引きながら「移民」が自発的な移動と結び付いていることを示し、フランスに焦点を当てながら「移民」という言葉の来歴を説明していく。そして地中海での沈没事故が続く中で「違法」や「不法」といった言葉と結び付けられながら、元々なかった軽蔑的な意味が「移民」という言葉に与えられていると指摘し、最後にメディアの言葉の用い方に警鐘を鳴らす専門家の言葉を引用するのである。両記事共に辞書上の定義に立ち戻った後に、アルジャジーラが「移民」という言葉を避ける理由にした「移民」に付随する負の意味の存在を肯定している。地中海を渡る人々を保護が必要な存在として描き出す傾向を有していると言えよう。

イギリスのBBCは「移民」という言葉の使用により肯定的な人々の見解を多く紹介する [Ruz 2015]。この記事は難民条約を引用しながら「難民」について説明し、「難民」かどうか決定するのは国家であるという主張を引用する。この記事では地中海を渡る人々はそもそも視野の外にある。したがって「難民」とは何かという議論から早々と離れ、イギリスにおける言葉の使用頻度を参照しながら「移民」を表現する適切な言葉とは何か、「経済」や「不法」という言葉と結び付けられるのは適切かという議論に傾注するのである。

ただしBBCは9月に入ると「移民」という言葉が庇護を求める人々を排除するツールとなることを否定すべく注釈を入れるようになる⁶。「移民危機」という言葉を使い続けながらもBBCは、

6 筆者の知る限り最初に注釈が入れられたのは9月7日の記事である [BBC 2015c]。

「移民」という言葉にはシリアなど戦争から逃れてきた難民の地位を得るであろう人々も職やよりよい生活を求めて来た人も含まれると断るのである。この注釈は「移民」という言葉が喚起する負のイメージに対して一定の距離を置こうとするのである。

4. 「難民危機」言説と権力の布置

以上のようなメディアにおける言説の政治が行われる最中、ふたつの事件が起こる。ひとつ目は8月27日にオーストリアで発見された冷凍車の中の71人もの遺体である [Europol 2016]。このなかには複数のシリア人と4人の子ども（内ひとり赤ん坊）が含まれていた。ドイツ、フランス、イギリスは共同で緊急の司法内務理事会の開催を呼びかけ、9月14日に開かれることが決まった [Erlanger 2015]。

この事件の前の週には、ドイツ当局がシリア人にはダブリン規則の適用を停止するとの指針を出しており、これは庇護希望者を呼び寄せるものだと批判を呼んでいた。ドイツへ向かう途上で犠牲になったと思われるこの事件は、庇護希望者の分担受け入れをめぐるドイツとスロヴァキア、チェコ、オーストリア、ハンガリーのV4の対立を深めた [Smale & Eddy 2015]。すでに6月に国境をフェンスで封鎖するとの方針を示していたハンガリーは実際にフェンスを建設中であり、それが人々の移動を急かしていた。スロヴァキアはキリスト教徒の難民しか受け入れないと宣言し、他方でドイツは2015年の庇護申請者数が80万人にも上るとの予測を公表し、EU内の連帯を強く求めている。

ドイツ首相メルケル (Angela Merkel) は戦後のドイツが庇護の権利を国家の原則に据えていることを誇りながら、いま「世界がドイツを希望と機会の国と見ている」とし、ドイツ国民に協力を呼びかけ、同時に「ヨーロッパがこの難民問題の対処に失敗するならば、その普遍的な市民的権利との密接なつながりが経たれるならば、われわれが望むヨーロッパではなくなる」とヨーロッパの連帯を求めるのである [Eddy 2015]。しかし8月20日にはバルカンルート上のマケドニアが緊急事態を宣言し、軍隊も動員して対応にあたらせるなど、各国は庇護を求める人々の移動を制御することができなくなっていた [DW 2015a, BBC 2015b, Smale & Castle 2015, Smale 2015, 坂口 2015, 2016]。地中海だけでなくバルカンルートでの人の流入とそのリスクへの注目がさらに高まっているのである⁷。

ふたつ目は9月2日にトルコの海岸で発見された幼い男児の遺体である。彼の一家は密航業者に金を払い、トルコからギリシャへ向かう途上であり、父親だけが助かった。アイランという名だと判明したこのクルド人男児の遺体写真は翌日のヨーロッパ各紙の一面を飾った [Parkinson & George-Cosh 2015]。インターネットではすでに「移民」よりも「難民」という言葉での検索数が多くなっていたが、この事件の時期に「難民」の検索数は急増した [Westcott 2015]。アルジャジーラが子どもの姿を用いて「難民」の言説を作っていたように、3歳の男児の姿は自分の意思でよりよい生活（それは移動しなくても生活できることを含意する）を求めてヨーロッパへ向かうというイメージを否定する。移動を強いられた人、すなわち移動の非自発性が幼児の姿を通じて表現されるなかで、ヨーロッパの連帯を強く求めるドイツと利害を共にする欧州委員会は「難民危機」という言葉を前面に出していく。

9月4日にバルカンルートの入り口となっているギリシャのコス島を視察し記者会見に臨んだ2人の欧州委員は「難民危機」ではなく「移民危機」という言葉を使っている。しかしこの会見を欧州委員会は「難民危機：欧州委員会はギリシャを支援する」と題してHPに掲載するのであ

7 すべての国境が人の移動をめぐる注目されるわけではない。出来事とともにそれは浮かび上がるのである [Walters 2015: 8-9]。

る [Timmermans & Avramopoulos 2015, European Commission 2015d]。実際、第1副委員長ティーマーマンス (Frans Timmermans) は会見で「難民危機」の存在を明言している [Gotev 2015]⁸。7日にはこの2人の欧州委員のうちの1人、欧州委員アヴラモプロスがオーストリアを訪れ、ヨーロッパを目指す人々の「大半は紛争や迫害、戦争から逃れてきたい人であり、EUに保護を求めて来ようとしている」「これは近隣諸国における戦争と紛争が続く限り途絶えることのない重大な難民危機である」と述べた [Avramopoulos 2015]。「移民危機」という表現は消え、「難民危機」との表現が用いられ、EUに向かう人々の大半が難民であると認めている。

「移民危機」から「難民危機」への転換は欧州委員会委員長ユンカー (Jean-Claude Juncker) の欧州議会での一般教書演説により明確に表現される [Juncker 2015, Daily Sabah 2015]。難民との連帯を訴えるプラカードを掲げる議員もいるなかでユンカーは自身が欧州議会選挙の結果を受けて任命された初の欧州委員長であることを述べ、その政治的性格を強調する。そして危機のなかにあつてこの政治性が必要であることを主張する。ユンカーはEUの現状がいかに危機的かと率直に訴える。政治的アプローチが必要な課題として第1に挙げられるのが「難民危機」である。それはEUがひとつとなつて行動しなければならぬものとされる。ヨーロッパへ押し寄せる人の数を恐ろしいと感じる人もいることを認めるとすぐに、しかしそれは「人間性と人間の尊厳の問題」なのであり、「ヨーロッパにとっては歴史的公正さの問題でもある」として難民とヨーロッパを結び付けていく。

ユンカーによれば、かつてわれわれヨーロッパ人はみな難民であったのだ。先の2人の欧州委員はギリシャのアイデンティティを難民に結び付け、ギリシャおよびEUによる難民の保護を正当化していた。ユンカーの演説はこのアイデンティティの議論をヨーロッパ全体に適用したのと言える。彼は17世紀のユグノーからはじまり、ナチス、プラハの春などを挙げ、難民条約のグローバルな保護レジームがヨーロッパの経験から生まれたことを示していく。ここで難民を生み出す場所であったヨーロッパの歴史から今日のヨーロッパへと議論は展開する。彼は言う。「中東およびアフリカの男女にとって、今日、ヨーロッパこそが希望の光りであり、確固たる避難所なのだ。そのことは恐れるべきものではなく誇るべきものなのだ」と。

ユンカーの演説は、ヨーロッパにとって難民の数は受け入れ可能な規模であること、壁やフェンスを作っても問題は解決しないことなどを述べ、EUの対応を批判する加盟国を牽制しつつ、「難民危機に対応する (manage)」他ないと主張される。そして5月の提案を修正した16万人の受け入れ分担任を中心とする新たな提案を示すのである。彼はここで再びヨーロッパの過去を呼び起こし、宗教や信念、哲学の違いは関係ないとして難民の受け入れを呼びかける。

しかし曖昧にされてきた移動する人々と「難民」との間にここで境界線が引かれることになる。シリア難民とバルカン諸国およびトルコ国民である移動者を区別することが難民危機対応にとって重要であるとして、安全な出身国のEU共通リストが提案されるのだ。この危機が「難民危機」であることを認めつつ、その「難民」はシリア人と重ねあわされていくのである。

ユンカーの一般教書演説は危機によるEUアイデンティティの再構成および緊急対応と共通庇護政策など制度改正の正当化の訴えである。演説の最後にも強調されるように、「危機」によって、もはやこれまでのやり方では対処不能であり、EUレベルの対応が必要であることが正当化される。5月に提案された庇護希望者の分担任受け入れは理事会で自発的に行われるものと修正された結果、受け入れは進んでいない。つまり実際には各国は受け入れを拒んでおり、EUでの強制力を伴う仕組みが必要なのだ。加盟国に求められるのは連帯という行動である。

8 EU専門ニュースサイトEurActivのトピック 'refugee crisis' のタグで遡れる最も古い記事は9月5日のこの記事である。

このように主張するユンカーにとってこの「危機」は「移民危機」であってはならないと言えるだろう。この「危機」が「難民危機」であることによってEUはヨーロッパの歴史を背負う庇護の権利の守護者となり、加盟国は欧州委員会の提案を受け入れるように促される。庇護を求める人を他者化し脅威としてのみ表象する言説に対し、この「難民危機」の言説は難民とのつながりによってEUのアイデンティティを再構成してEUと、そしてその中心に位置づけられる政治的な欧州委員会と、加盟国の権力を再配置しようとするのである。ただし移動する人は、保護が必要なものとそうでないものにEUが選別する対象にされるのみであり、ここでも加盟国に対してEUが決定主体となる。

(つちや たけし・本学経済学部准教授)