

# 「人道」から「セキュリティ」へ

——対テロ戦争時代の難民排斥——

佐原彩子

## はじめに

ドナルド・トランプ（Donald Trump）アメリカ合衆国（以下アメリカ）大統領は就任直後の2017年1月27日、大統領令13769号「アメリカへの外国人テロリスト入国から国を守る（Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry to the United States：通称ムスリム入国禁止令）」を発令した。それにより難民受け入れを120日間停止し、イラン、イラク、リビア、ソマリア、スーダン、シリア、イエメンの七カ国の国籍保持者の入国を90日間停止し、シリアからの難民の入国を無期限停止するとした<sup>1)</sup>。

大統領選挙期間中からトランプは、移民・難民排斥を表明してきた。たとえば、メキシコとの国境に壁を作ることと並んで、トランプは難民に対して従来の審査とは異なる「超級審査（extreme vetting）」を実施することを公約に掲げてきた<sup>2)</sup>。そのなかで問題視するべきは、難民が社会的秩序を転覆させる脅威であるかのような恐怖を煽ってきたことにある。たとえば、2016年11月6日ミネソタ州ミネアポリスでの演説で、トランプは、ソマリア難民が州民の知らないうちに州に居住しており、ISIS（Islamic State of Iraq and Syria）に参加したり、急進的思想を拡散したりしている「危険な」人々であると批判した<sup>3)</sup>。

トランプ大統領によって表明された難民排斥は、トランプだけでなくアメリカにおける保守層の声を反映してきたものでもある。たとえば、2015年のヨーロッパでの難民危機を受けて、共和党勢力が強い保守的な地域では、地域社会に難民が流入することを拒否する動きが盛り上がった。2015年9月にオバマ政権が1万人のシリア難民を次年度に受け入れると宣言すると、多くの共和党派の州知事が受け入れ反対を表明し、その数は同年11月に全米30州に上った<sup>4)</sup>。そして、現副大統領であるマイク・ペンス（Mike Pence）がインディアナ州知事であった同年同月、シリア難民を同州に再定住することを援助する団体への連邦政府補助金の交付を停止した<sup>5)</sup>。このように難民受け入れを拒否する動きはトランプ政権発足前から存在していたといえよう。

ムスリム入国禁止令を受けて全米各地で抗議デモが起こり、執行差し止めを求める複数の訴訟が起きた。そのため、2017年3月6日、大統領令13769号で定められた国々からイラクを除外した6ヶ国の市民の入国禁止と、すべての難民受け入れを120日間停止することを定めた、新たな大統領令13780号が出された<sup>6)</sup>。ハワイ州やメリーランド州の連邦地裁で執行差し止め処分を受けたものの、トランプ政権が連邦最高裁へ上訴し、連邦最高裁は同年6月26日にこの大統領令の一部執行を認めた。アメリカの機関や人と「真正」の関係がある人にはその適用を除外するとした<sup>7)</sup>。同年9月24日には大統領令13780号を修正し、ソマリア、イエメン、シリア、リビア、イラン、北朝鮮、チャド、ベネズエラからの入国禁止を掲げた新たな大統領告示を発

令した<sup>8)</sup>。そして、2018年6月26日、アメリカ連邦最高裁はこの告示の全面的な執行を認める判断を下した<sup>9)</sup>。

トランプ政権は、難民受け入れそのものを完全に停止したわけではなく、2017年9月には、会計年度2018年において、4万5千人の難民受け入れを発表した<sup>10)</sup>。しかしこれは、オバマ政権が2016年に掲げていた11万人という受け入れ目標を大幅に下回るものであり、1980年難民法施行以降、歴代の大統領のなかで最も低い難民受け入れ数となる。

そこで本報告では、トランプ政権によって表明された難民排斥が、そもそもアメリカの難民政策が内包していた問題が露呈した結果であるにとらえ、アメリカ難民政策を歴史的に振り返る。そして、近年のアメリカ難民政策の転換が具体的にどのような意味を持つのか明らかにする。2001年の対テロ戦争開始以降の難民政策の転換に注目し、難民とテロリストや、外国人とテロリストという一見全く関係がないと思われるイメージが、広くアメリカ社会において受容されてきたことを指摘しその広がりについて分析する。その過程を通して、難民という存在が「人道」の対象から「セキュリティ」の対象へとその意味を大きく変容させてきたことを明らかにする。最後に、サンクチュアリー・シティ運動を紹介し、難民排斥に抵抗する可能性を示唆したい。

## 1. 「人道」の対象としての難民

2017年9月25日ジョン・マケイン (John McCain)、リサ・マコウスキ (Lisa Murkowski) 共和党上院議員および民主党上院議員全員の総勢34人が、トランプ大統領に対して難民受け入れの上限を5万人以上に引き上げるよう進言し、アメリカ難民政策が「国家安全保障および外交政策であり、アメリカの要であること」を強調した<sup>11)</sup>。

しかし、アメリカが積極的に難民を受け入れるようになったのは第二次世界大戦後である。一般的に語られる「移民の国」というアメリカのイメージとは異なり、第二次世界大戦後までは移民や難民という国外からの人の流入に厳しい対応を求める保守派の警戒は強かった<sup>12)</sup>。大戦直後の難民問題は、国際社会が全体で取り組むべき問題と位置づけられ、その後東西冷戦が深刻化するなかで、難民問題をめぐる議論は東側諸国に対する西側諸国の政治的攻勢という意味合いも含まれるようになった<sup>13)</sup>。この冷戦の政治的文脈により、アメリカ政府は難民受け入れを国益と結びつけて考慮するようになっていった<sup>14)</sup>。本来は庇護を求める人々を援助する人道的な対応であるはずの難民受け入れを政治的に利用していくことは、アメリカ政府が、とくに共産圏からの難民を人道支援の対象とすることであった<sup>15)</sup>。つまり、共産圏で発生した難民が他の難民に優先されるべき庇護の対象となるなど、難民間の差異化を引き起こした。共産圏からの難民受け入れは、自由主義の正しさを象徴する存在として、アメリカの対共産圏対策において重要な一角をしめていた<sup>16)</sup>。

ドワイト・アイゼンハワー (Dwight Eisenhower) 政権は、共産主義圏から脱出する人々を難民として受け入れる法整備を進めていった。たとえば、朝鮮戦争休戦直後の1953年には、「難民救済法 (Refugee Relief Act)」を制定し、移民枠以外での難民としての入国を許可し、結果的にヨーロッパおよび共産圏からの難民、合計21万4千人の入国を認めた。さらに、1957年には、「難民・避難民法 (Refugee-Escapee Act)」が制定され、難民および避難民を「共産主義圏およ

び中東諸国における迫害を逃れてくる人びと」と定義した。ここでの共産主義圏はヨーロッパを主に想定しており、難民とはアメリカの「自由」を求めるヨーロッパの反共主義者であると想定されていた。

このような法整備が必要となったのは、19世紀後半からアメリカ政府が移民の受け入れを制限しており、1924年移民法によってアメリカに流入する移民の数を国籍別に制限する政策をとったからであった。アジア地域からの移民を拒否し、東・南ヨーロッパからの移民はその数を大幅に制限された。その論理は白人／非白人の区分と、白人のなかのアンゲロサクソン系を頂点とした人種的ヒエラルキーという、二重構造に基づいていた。メイ・ナイ（Mae Ngai）は、このような国籍別割当制度により、特定の人種・民族に属するがゆえにアメリカに帰化できない外国人という概念が生まれたと指摘している<sup>17)</sup>。人種的に市民にふさわしくない外国人として区別され、入国不可能となったり、帰化できなかつたりする人びとが創出されたのである。ナイは、トランプ大統領による「ムスリム入国禁止令」には、ムスリムをアメリカ市民となる資格のない「人種」として構築する面があり、1882年の中国人移民禁止法と同様のロジックがあると批判する<sup>18)</sup>。つまり、トランプ大統領支持層におけるムスリムのアメリカへの入国禁止を求める動きは、19世紀のアメリカ社会が当時の中国人に向けていたレイシズムと類似しており、そこには文化および人種を境界とした一定集団に対する排斥が明らかであるという。

この人種ヒエラルキーが、公式に撤廃されたのは、公民権改革の時代の1965年移民法によってであった。それまでは、アメリカに流入する人びとの出身国は、このような人種ヒエラルキーに基づき管理運用されていた。それゆえ、1950年代にこの人種ヒエラルキーを維持しつつ、アメリカへの入国が制限されていた国籍の人びとを受け入れるためには、共産圏からの難民というアメリカに受け入れるに値する政治的価値を付与することによって、国籍による移民割当外の例外的な存在として扱わなければならなかった。

アメリカの難民政策は、とくに冷戦期において、既存の移民制度を逸脱する特例的措置として運用されていった。1956年ハンガリー動乱に伴う難民、1960年代のキューバ難民、1970年代にはインドシナ難民などに対し、アメリカ政府は司法長官による臨時入国許可（parole authority）という制度を使って、議会で承認を経ず、「人道的理由」で入国させた<sup>19)</sup>。臨時入国許可とは、司法長官の権限により、緊急と認めた場合にアメリカ市民でない者に対しても、事前のビザ査証などなしでアメリカへの入国許可を与えることができるものであった。

このような超法規的措置による難民受け入れは、共産主義圏からの難民を優遇する冷戦外交政策としての機能を果たすものであり、個人的な事情を踏まえた難民審査を前提としていなかった。共産圏からアメリカへの入国を求める人々を、共産主義に批判的な集団であるとするがゆえに一律に救われるべき政治難民とみなして、寛容な受け入れを実施した。

それゆえアメリカ政府による難民受け入れは、冷戦戦略上の利害を反映した「人権政治」の中心的政策の一つであった。アメリカ外交政策において人権擁護は、国際社会の民主化を推し進めるためのスローガンとなってきた<sup>20)</sup>。このためしばしば、冷戦下において「人権」概念が西側諸国で主張される際には、多くの場合、共産主義諸国の政治的正当性を否定するものとして機能した面は否定できない。

難民政策は反共主義的外交政策としての役割を想定されてきたため、アメリカの国益に沿わ

ないと考えられた人びとを難民とみなしてはこなかった。たとえば、1970年代後半より中米諸国での内戦の影響で、アメリカへの入国者のうち中米出身者が急激に増加したが、非民主的国家であっても親米政府国家からの脱出者は、政治難民ではない「経済移民」とみなされた。「経済移民」とは、彼らのアメリカへの移動を経済的動機に基づくものとするすることで、アメリカ政府による庇護の必要性を否定するものであった。そのため、難民として庇護を求める中米諸国出身者の多くをアメリカ政府は難民として処遇してこなかった<sup>21)</sup>。

1970年代後半以降、司法長官による権限で難民を受け入れるのではなく、難民の法的概念および運用に関して立法措置が必要であるという意見が連邦政府議会内部で高まり、カーター政権時に1980年難民法が成立した<sup>22)</sup>。会計年度ごとに難民受け入れを5万人までとする上限が設けられ、緊急事態にそれ以上の人数を受け入れるためには、大統領が議会の合意を得るという手順を踏まなければならなくなった。法律上、難民として米国に入国を認められるか否かは、個人が「迫害の恐れが十分にあること」を証明できるかどうかにある。

アメリカが受け入れた難民数は、1975年以後、1981年の20万人強をピークとして年10万人を超えることはなかった<sup>23)</sup>。これは冷戦が終結した後、共産主義という明確な敵が消滅することによって、難民が共産主義国から救われるべき存在という属性を帯びることがなくなり、受け入れ数減少につながったためであると思われる。冷戦後も世界各地で難民はさらに発生し続けているが、アメリカは難民を積極的に受け入れるよりも、難民受け入れを厳格化してきた。これは、人の移動をめぐる国際制度の展開が、難民と移民の厳密な制度的区分を大前提としてきたことと重なる<sup>24)</sup>。

難民というカテゴリーの厳格化が進むなかでアメリカ政府は、1990年から、進行中の紛争あるいは自然災害にみまわれた国の出身者に、一時的な保護を与える権限を司法長官に認めた新しいカテゴリーを創設した。この「一時的保護対象 (Temporary Protected Status : TPS)」には、中米出身者が多く含まれてきた<sup>25)</sup>。たとえば、2010年ハイチ地震の被害者でTPSに認定された5万人以上がアメリカに滞在しているが、トランプ政権がハイチ出身者に対するTPSを廃止するだろうとの予想から、2017年上半年期だけでそのうちの4300人以上がカナダへ越境し庇護申請を行ったとの報道もある<sup>26)</sup>。実際に2017年11月、トランプ政権はハイチへのTPSの期限を2019年7月までとし、また、2018年1月には、エルサルバドルへのTPSの期限を2019年9月までと宣言した。

このように、アメリカにおける難民政策の歴史に鑑みれば、難民受け入れに反発する世論がトランプの当選を後押しする以前からすでに、アメリカ政府は、出身国や所属する集団によって、その所属集団が救済に値するか否かという選別を行ってきたのである。そして、「人道」の対象としての難民の受け入れは冷戦の終結とともに縮小してきた。

## 2. 「セキュリティ」の対象としての難民

ポスト冷戦期のアメリカ難民政策の特徴は、難民資格の厳格化である。とくにトランプ政権が掲げる「超絶審査」の導入は、テロリストとなるような難民の流入を防ぐことを求める世論に呼応したものだといえる。難民資格が難民として本来的に「ふさわしい」存在に与えられる

ようにといえどもっともらしいが、このような厳しい審査を求める声は難民審査を理由として、社会的脅威となるような人の排除を求めるものでもある。それは、2015年2月に下院議員マイケル・ミカール（Michael McCaul）の発言にも明らかである。ミカールは、連邦下院議会の国土安全委員会議長として、オバマ大統領によるシリア難民受け入れは、連邦政府が「ジハード・パイプライン」（難民がアメリカ国内でテロリストとなること）を作り出すかもしれないとの懸念を表明した<sup>27)</sup>。保守派政治家は、シリア難民がアメリカ社会でテロリストになるかもしれない可能性を煽ることで、シリア難民をアメリカ社会へ受け入れることに反対しているのである。

しかし、難民がアメリカでテロを起こす可能性は限りなく低い。2001年の同時多発テロ以降、2015年までに78万4千人の難民がアメリカに再定住し、それまでに三人の難民がテロ容疑者として逮捕されているものの、そのうち二人はアメリカ国内でテロを計画したのではなく、また一人はテロ活動として認定できるものではなく、難民とテロリズムを関連させる事実ほとんど確認できないという<sup>28)</sup>。また、アメリカで難民のテロリストに殺される確率は36億分の1との統計もある<sup>29)</sup>。

だが、アメリカ社会において難民がテロリストとなりうるかも知れないという恐怖は、2001年9月11日のニューヨークを中心とする同時多発テロ以降、アメリカ社会に広がってきた。同時多発テロ直後、ジョージ・W・ブッシュ政権は、約5千人のアラブ人およびアラブ系アメリカ人を不当に拘束・拘留し、2ヶ月間、難民受け入れも停止した<sup>30)</sup>。アメリカ政府はこの同時多発テロを契機として「テロとの関連が疑われる」人びとの市民的自由を停止することを可能とするような法整備およびその運営を進めた。これは、テロリストがアメリカに危険をもたらす存在として、周縁的問題から安全保障の中心的問題へとその重要性を増したことを示す<sup>31)</sup>。

同時多発テロの主犯者たちは難民ではなかったが、テロによって引き起こされた恐怖により、アメリカ人はあらゆる「あやしい人びと」に警戒し通報するよう、国内のテロとの戦いに動員されていくこととなったため、難民への警戒も高まった<sup>32)</sup>。同時多発テロがアメリカ社会全般にもたらした衝撃は大きく、テロリストのようなアメリカ社会に脅威をもたらす人びとが入国しないように、国境管理の必要性が叫ばれるようになった。このような観点から、難民も国家安全保障の脅威になりうる存在とされ、テロ予防の一環としての難民の受け入れ拒否が正当化され許容されることとなった。

難民を警戒することは、ブッシュ・ジュニア政権によって開始された対テロ戦争を含む「対テロ戦争の文化（War on Terror culture）」の一部である<sup>33)</sup>。さまざまな法整備によって、難民を潜在的なテロ行為者と見なし、とくに多くの場合非白人である一定の国々出身者を「テロとの関連が疑われる」として危険視することが、正当化され強化されてきた。同時多発テロを受け成立した2001年「米国愛国者法（U.S. PATRIOT Act）」により、テロ活動に関連した集団に属する者の入国禁止が定められたことはその一例であり、難民申請者や難民庇護申請者の資格を厳しく制限することとなった<sup>34)</sup>。なぜなら同法では「テロ活動」定義が非常に曖昧であり、テロ活動に関わっていないことを証明することは難しいからである。結果として、アメリカ社会に脅威をもたらす存在ではないにもかかわらず、難民審査に長い時間がかかるようになり、認定されるべきであるケースであっても不認定となる場合も増加した。

また、2002年6月、移民帰化局（Immigration and Naturalization Service : INS）は従来の出

入国登録プログラムを、国内安全出入国登録システム（National Security Entry Exit Registration System：NSEERS）へと拡大し、特定の集団の人々に対して、アメリカ到着後30日、および1年後、そして住所変更時やアメリカ退去時にはINSへ連絡するよう求めた<sup>35)</sup>。これにより、特定25ヶ国の国籍保持者は、アメリカ到着時に他国出身者より厳しい審査の対象となった<sup>36)</sup>。NSEERSは2011年3月まで運用された<sup>37)</sup>。

このようなある一定の民族・文化集団に対する監視体制は、国土安全保障省（DHS）が設立されたことにより、今までにない水準で強化されることとなった。2003年3月1日より、出入国管理に関する業務運営は、司法省下のINSから、国土安全保障省下の米国市民権・移民局（US Citizenship and Immigration Service：USCIS）へと移管された。同時に、INSの調査と執行機能が税関調査官の機能と一体化され、移民税関捜査局（Immigration and Custom Enforcement：ICE）が、同じく国土安全保障省傘下に設立された。ICEは連邦政府内において、2万人の雇用者を持ち、60億ドルの予算を抱え、書類不備移民の強制送還などを行う巨大捜査組織である<sup>38)</sup>。

公共空間における移民・難民・市民に対する監視体制の強化は進んでいる。たとえば、2005年には、連邦議会で「運転免許証等の発行基準に関する連邦法（REAL ID法）」が成立した。この法律は、州政府の発行する運転免許証などのIDカードの厳格性を高めることを目的とし、非合法滞在者の運転免許証取得を防止するために、各州へ連邦政府の統一基準を導入することを定めている<sup>39)</sup>。それに加えて同法は、移民判事が難民庇護申請者に対して、迫害の証明を求めたり、補強証拠の提出を求めたりすることを認め、難民庇護申請者に求められる申請書類基準はさらに厳格化された。

難民資格の厳格化に対して連邦議会内でも反対の声はあったが<sup>40)</sup>、その声が多数を占めてこなかったのには、アメリカ内外でのさらなるテロ事件が深く関わっている。とくに2013年4月15日に発生したボストン・マラソンでの爆破事件の犯人が、元難民庇護申請者であったことはアメリカ社会に衝撃を与えた<sup>41)</sup>。そして、2015年11月のパリにおける同時多発テロ事件において、シリアからの難民が犯行グループの一人であったことは、アメリカでのシリア難民受け入れについて懐疑的な声を一層高めることとなった。

これを受けて2015年11月19日に、連邦下院議会は、「敵性外国人に対する米国安全法（American Security Against Foreign Enemies Act of 2015）」を成立させ、イラクやシリアから入国する難民は、アメリカ入国前に社会的に危険性がないことを連邦捜査局と国家安全保障局長に保証されなければならないとした<sup>42)</sup>。オバマ元大統領は法案に拒否権を発動すると明言していたが、法案は、2017年1月20日、連邦上院議会の最終日において、法案の可否投票へと進むことができず却下された<sup>43)</sup>。

ここで重要なのは、アメリカ入国前に連邦捜査局等によって危険ではないと保証をされない限りは、イラクおよびシリアから難民は基本的に「敵性外国人」であるという理解が下院では超党派の連携により成立したことである。とくに強調されるべきことは、難民の出身国や出自だけでなく、思想や信条を調査することが、アメリカをテロ攻撃から守りうることだと考えられたことである。つまり、このことは、難民が、欧米世界におけるリベラルな価値観を共有できない存在であることが前提とされていることを露呈している。

下院での超党派の連携に見られるように、対テロ戦争時代の難民政策にさらなる規制強化を

求める声は持続した。この背景には、2015年12月に発生したカリフォルニア州サンバーナーディーノで、二人の殺人犯のうちの一人が、フィアンセビザと言われるKビザで入国して犯行に及んだ事件<sup>44)</sup>、そして、2016年7月14日のフランス、ニースでのトラックによるテロ事件がある<sup>45)</sup>。ニースでのテロ事件直後、2012年の大統領選挙に出馬経験もあるニュート・ギングリッジ（Newt Gingrich）は、シャリーア法に従うムスリムをアメリカから強制退去させるべきだと発言した<sup>46)</sup>。2016年の大統領選挙でも保守層はシャリーア法を問題視する言説を広めた<sup>47)</sup>。このように、アメリカ的価値観を共有しない存在としてムスリムを他者化する言説は国内外の事件を通して広がり、また難民への排外主義とも結びついて、ムスリム難民受け入れ停止が正当化されていく世論を生んだのである。

こうしてアラブ人やアラブ系アメリカ人だけでなくイスラム教徒全般に偏見を助長することで、対テロ戦争文化は、ムスリムをアメリカ社会に同化できない集団とする「人種化」を進行させてきた。彼らの信仰をもって「非白人性」を強調し、人種的・文化的他者像を構築してきた。トランプは大統領選挙中から、このようなレイシズムに立脚した恐怖を煽るイメージを巧みに操り、偏見を操作してきた。たとえばミネソタ州での演説では、ソマリア難民の存在自体がアメリカ社会にとって脅威であることを強調し、ヒラリー・クリントンに投票すればそのような難民がミネソタにさらに流入することになると主張した<sup>48)</sup>。ソマリア難民とテロを結びつけることによって、いわば「難民テロリスト」という社会的脅威が存在するかのようイメージを流布し、難民の排斥が重要であると訴え続けた<sup>49)</sup>。

ムスリム難民に対する偏見の助長は、白人が行った同様の行為に対する語り方と比べると明らかである。たとえば、白人青年ディラン・ルーフ（Dylann Roof）による2015年6月17日に起こった教会での乱射事件は、人種憎悪事件とされているが<sup>50)</sup>、彼が白人であるため「テロ」とは呼ばれていないとの批判もある<sup>51)</sup>。白人の行為は個別の異常性が強調されるが、ムスリムの行為はムスリム全体の危険性と理解される傾向がある。そこには「テロ」という言葉の規定が、基本的にムスリムによるアメリカ社会転覆を目論むものであるという判断をすでに盛り込んでいるという問題がある。つまり、ムスリムによる事件を個別のムスリムによるものではないと理解してしまうことが、ムスリムという集団の属性を社会にとっての潜在的な危険分子として見なすことである点を批判する研究者もいる<sup>52)</sup>。ムスリム難民に対する無自覚な偏見は、メディア表象をはじめとしてアメリカ社会に広がっている。こうした偏見は、難民に対する共感を損ない、難民を援助する対象ではなく排除する対象とし、難民受け入れを拒む世論を形成してきたのである。

### 3. サンクチュアリー・シティ運動の可能性

トランプ政権は、アメリカに受容されるのに「ふさわしい市民」と「ふさわしくない市民」という二項対立を「非白人」および「ムスリム」を境界線として恣意的に創り出そうとしている。難民に対しての資格の厳格化および受け入れ規模の縮小と並行して、書類不備移民への取り締まりも強化されており、10州以上で強制捜査が行われ、2017年2月の1週間で680人が逮捕された<sup>53)</sup>。そのため、トランプ政権の下で数百万人規模の強制送還が実施されるとの予想もある。

このようなトランプ政権の姿勢に対して、反対の声をあげる地域社会も存在する。たとえば2017年10月5日、カリフォルニア州知事ジェリー・ブラウンは、カリフォルニア州が「サンクチュアリー（sanctuary: 聖域）州」であることを定めた州法SB54に署名し、連邦の移民当局の要求があっても、州や地元当局が誰を拘束したり、質問したり、移動できるのかについて大幅に制限することを決めた<sup>54)</sup>。ICEや国土安全保障省の仕事を妨害したり、禁止したりするものではないが、連邦の移民・難民排斥方針に積極的に協力しない姿勢を明らかにしたことに大きな意味がある。カリフォルニア州は、移民・難民を受け入れてきた長い歴史があり、少なくとも35の市が「サンクチュアリー・シティ」であることを標榜しており、非合法的に滞在している移民にも経済的援助、健康保険、運転免許証を提供するための法案を成立させようとしている。

カリフォルニア州を初めとして、他にもオレゴン、ヴァーモント、コネチカット、ロードアイランドの少なくとも5州には、地元警察が連邦の移民当局と協力することを制限する法律がある<sup>55)</sup>。2008年のICEによる収容プログラム（detainee programs）強化以降、移民・難民への排斥に対して、州だけでなく郡や市も、サンクチュアリーであることを宣言することで、連邦政府の移民の取り締まり強化に協力しない動きを顕在化させてきた<sup>56)</sup>。このような地域社会のあり方は、今に始まったことではなく、古くは奴隷制からの逃亡奴隷をかくまった地下鉄道の存在や、奴隷制をめぐる南北対立を想起させると指摘する研究者もいる<sup>57)</sup>。

1980年代に中米からの難民が難民として適切に保護されないことから、教会やシナゴグで難民を保護することから広がったサンクチュアリー運動は、潜在的な社会的脅威として難民を捉えるのではなく、地域の一員として迎えることの可能性を示唆している。ジェフ・セッションズ現司法長官は、連邦政府の方針に従わない地域社会の動向を抑えるために、連邦補助金を減額するなどの対策をとろうとしているが、難民・移民を地域社会で守るために、難民・移民をめぐる新しい包摂のあり方が模索されることとなるであろう。

## おわりに

前述したように、難民が人道主義の対象からセキュリティの対象へ変容したことは、対テロ戦争の開始が大きく関係している。これは、人権思想における共感の政治の限界を露呈しているともいえるだろう<sup>58)</sup>。ムスリム難民の例に見られるように、難民がアメリカ主流社会から異なった人種・宗教・文化集団であることを強調することで、アメリカ社会が共感するに足りない存在であるとされてきた。これは難民の人間性を奪うことであり、難民の人権を否定することでもあった。ムスリム難民に対する「テロリスト」イメージの流布は、冷戦終結と対テロ戦争の開始にともなって、人権そのものの境界が引き直されたことを意味している。ジョルジョ・アガンベンの言うように、人間の生は聖なる生であることでのみ救助や保護の対象となるのである<sup>59)</sup>。

社会的脅威としての難民という考え方はトランプ政権のみに見られるわけではない。難民排斥の動きは世界的な広がりを見せている。たとえば、ハンガリー首相ヴィクトル・オルバンは、「移民はみなテロリスト」であるとし、難民・移民への排除の方針を宣言し、2015年9月には国境地帯でフェンスを建設した。そして2017年3月にハンガリー議会は、移民や難民が書類審査を



終えるまで貨物用コンテナに收容するとの法案を可決した<sup>60)</sup>。難民受け入れを推進してきたドイツでも、同年9月の連邦議会下院選挙で難民受け入れを掲げるアンゲラ・メルケル首相が四選を決めたものの、反イスラム・反難民を掲げる「ドイツのための選択肢」が94議席を獲得した<sup>61)</sup>。日本では2017年から5年間で300人のシリアからの留学生を受け入れることを決めたものの<sup>62)</sup>、2016年の難民受け入れ数は28人と非常に低い数字になっている<sup>63)</sup>。

少なくとも、アメリカにおけるサンクチュアリー・シティ運動は、ジグメント・バウマンが「難民キャンプは弱い難民を救済する場所ではなく、あらゆる望ましくない人々を收容し保護する施設になる」と予言することに対するアンチテーゼとなりうるだろう<sup>64)</sup>。こうした運動が世界に、そして日本にも広がることで、対テロ時代の難民政策が転換し、未曾有の規模の難民に対応する可能性を模索することが国際社会に求められているといえよう。

## 注

以下のURLは2018年2月1日現在のものである。

- 1) 外交ビザは除く。https://www.dhs.gov/news/2017/01/29/protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states
- 2) Lauren Said-Moorhouse and Ryan Browne, "Donald Trump Wants 'Extreme Vetting' of Immigrants. What is the US Doing Now?" *CNN*, Aug. 16, 2016.
- 3) Ben Jacobs and Alan Yuhas, "Somali Migrants are 'Disaster' for Minnesota, Says Donald Trump," *The Guardian*, Nov. 7, 2016.
- 4) 30州のうちニューハンプシャー州を除いては、すべて共和党派の州知事であった。Arnie Seipel, "30 Governors Call for Halt to U.S. Resettlement of Syrian Refugees," *NPR*, Nov. 17, 2015.
- 5) Matt Ford, "A Judicial Rebuke of Mike Pence's Syrian-Refugee Policy," *The Atlantic*, Oct. 3, 2016.
- 6) Glenn Thrush, "Trump's New Travel Ban Blocks Migrants from Six Nations, Sparing Iraq," *The New York Times*, Mar. 6, 2017. https://www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/travel-ban-muslim-trump.html
- 7) アメリカに家族が住む人や大学への入学を許可された人などは入国を認められるというものであり、米最高裁はアメリカに全くつながりのない人の入国を一時禁止することが国益を深刻に損ねることはないとの意見書を公表した。
- 8) Matt Ford, "Trump's Newest Travel Ban," *The Atlantic*, Sept. 24, 2017. https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/09/trump-travel-ban/540912/
- 9) チャドは2018年4月に指定国から除外された。Adam Liptak and Michael D. Shear, "Trump's Travel Ban is Upheld by Supreme Court," *New York Times*, June 26, 2018. https://www.nytimes.com/2018/06/26/us/politics/supreme-court-trump-travel-ban.html
- 10) Julie Hirschfeld Davis and Miriam Jordan, "Trump Plans 45,000 Limit on Refugees Admitted to U.S." *The New York Times*, Sept. 26, 2017. https://www.nytimes.com/2017/09/26/us/politics/trump-plans-45000-limit-on-refugees-admitted-to-us.html
- 11) Ibid.
- 12) 大津留（北川）智恵子「アメリカが生む／受け入れる難民」関西大学出版会、2016年、29-34頁。
- 13) 山本剛「難民と強制移動のダイナミズム」滝澤三郎・山田満編著「難民を知る事典」明石書店、2017年、58頁。
- 14) Carl J. Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War*, Princeton (NJ): Princeton University Press, 2008, 34-59.

- 15) 加藤洋子「[人の移動]のアメリカ史: 移動規制から読み解く国家基盤の形成と変容」彩流社, 2014年, 179-191頁。
- 16) 前掲書, 184頁。
- 17) Mae Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton (NJ): Princeton University Press, 2004.
- 18) Mae Ngai, "Why Trump is Making Muslims the New Chinese," *CNN*, Jan. 30, 2017. <http://edition.cnn.com/2017/01/30/opinions/muslims-are-new-chinese-ngai-opinion/>
- 19) Tempo, *Americans at the Gate*, 70-73.
- 20) <https://www.state.gov/j/drl/hr/>
- 21) 佐原彩子, 第25章「米回国境を越える中米難民—米国政府の取り組みと課題」滝澤三郎・山田満編著「難民を知る事典」明石書店, 2017年。
- 22) 大津留(北川)智恵子「アメリカが生む/受け入れる難民」関西大学出版会, 2016年, 59-62頁。
- 23) 佐原彩子, 第26章「米国の難民政策」滝澤三郎・山田満編著「難民を知る事典」明石書店, 2017年。
- 24) 柄谷利恵子, 「移動と生存—国境を超える人々の政治学」岩波書店, 2016年, 134頁。
- 25) <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>
- 26) Christian Muschi, "Haitian Asylum Seekers, Fearing U.S. Deportation, Pour into Canada," *Reuters*, August 4, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-canada-haitians/haitian-asylum-seekers-fearing-u-s-deportation-pour-into-canada-idUSKBN1AJ2C6>
- 27) <http://thehill.com/policy/defense/232526-republican-fears-us-is-creating-federally-funded-jihadi-pipeline>
- 28) <http://www.migrationpolicy.org/news/us-record-shows-refugees-are-not-threat>
- 29) <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/refugee-terrorist-chances-of-killed-one-in-3-billion-donald-trump-immigration-ban-syria-yemen-libya-a7548151.html>
- 30) David Cole, *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*, New York: The New Press, 2003.
- 31) Risa A. Brooks, "Muslim Homegrown Terrorism in the United States: How Serious is the Threat?" *International Security* 36; 2 (2011): 7-47.
- 32) ウェンディ・ブラウン(向山恭一訳)「寛容の帝国」岩波書店, 2010年, 138-139頁。
- 33) 対テロ戦争文化については, 以下の著作を参照のこと。Moustafa Bayoumi, *This Muslim American Life: Dispatches from the War on Terror*, New York and London: New York University Press, 2015.
- 34) <https://www.uscis.gov/laws/terrorism-related-inadmissibility-grounds/terrorism-related-inadmissibility-grounds-trig>
- 35) <https://www.federalregister.gov/documents/2016/12/23/2016-30885/removal-of-regulations-relating-to-special-registration-process-for-certain-nonimmigrants#citation-4-p94231>
- 36) <https://web.archive.org/web/20030210130959/http://www.ins.gov/graphics/lawenfor/Specialreg/index.htm>
- 37) <https://www.dhs.gov/dhs-removes-designated-countries-nseers-registration-may-2011>
- 38) <http://www.ice.gov/about/overview/>
- 39) たとえば, モンタナ州などいくつかの州の運転免許証では, 連邦政府の基準を満たすことができず, 2018年1月22日以降, 国内空港や連邦政府関連施設などで身分証とはならない。 <https://www.dhs.gov/current-status-states-territories>
- 40) 民主党議員パトリック・リーヒー(Patrick Leahy)は, 「2010年難民保護法(Refugee Protection Act of 2010)」を提案するなど難民受け入れを擁護してきた。 <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/3113>
- 41) Alexander Abad-Santos, "Who is Dzhokhar Tsarnaev, the Man at the Center of the Boston Manhunt?,"

*The Atlantic*, Apr. 19, 2013.

- 42) この法案は、共和黨員全員と 47 人の民主黨員が賛成し下院で成立した（289 対 137）。<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4038>
- 43) [https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=114&session=2&vote=00004](https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=114&session=2&vote=00004)
- 44) 事件については以下の URL に詳しい。<http://edition.cnn.com/specials/san-bernardino-shooting>
- 45) 事件については次の URL を参照のこと。<http://www.bbc.com/news/world-europe-36801671>
- 46) Greg Jaffe, "Obama Calls Gingrich's Sharia-law Test 'Repugnant and an Affront to Everything We Stand for as Americans,'" *The Washington Post*, July 15, 2016.
- 47) Gul Tuysuz, "What is Sharia Law?" CNN, Aug. 17, 2016. <http://edition.cnn.com/2016/08/16/world/sharia-law-definition/>
- 48) Ben Jacobs and Alan Yuhas, "Somali Migrants are 'Disaster' for Minnesota, Says Donald Trump," *The Guardian*, Nov. 7, 2016.
- 49) Lauren Gambino, Trump and Syrian Refugees in the U.S.: Separating the Facts from Fiction, *The Guardian*, Sep. 2, 2016.
- 50) Phillip Bump, "Why We Shouldn't Call Dylann Roof a Terrorist," *The Washington Post*, June 19, 2015.
- 51) Julia Craven, Dylann Roof Wasn't Charged with Terrorism Because He's White, *The Huffington Post*, July 23, 2015.
- 52) Brooks, "Muslim Homegrown Terrorism," 43-5.
- 53) Abigail Hauslohner and Sandhya Somashekhar, "Immigration Authorities Arrested 680 People in Raids Last Week," *The Washington Post*, Feb. 13, 2017.
- 54) Jazmin Ulloa, "California Becomes 'Sanctuary State' in Rebuke of Trump Immigration Policy," *Los Angeles Times*, Oct. 5, 2017. <http://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-brown-california-sanctuary-state-bill-20171005-story.html>
- 55) Jasmine C. Lee, Ruby Omri and Julia Preston, "What Are Sanctuary Cities?" *The New York Times*, Feb. 6, 2017. <https://www.nytimes.com/interactive/2016/09/02/us/sanctuary-cities.html>
- 56) Renuka Rayasam, "A Brief History of Sanctuary Cities," Quartz, Nov. 19, 2016. <https://qz.com/841619/a-brief-history-of-sanctuary-cities/>
- 57) Tanvi Misra, "Lessons From the 'Sanctuary Cities' of the Slavery Era," *Citylab*, Feb. 16, 2017. <https://www.citylab.com/equity/2017/02/what-the-history-of-slavery-tells-us-about-sanctuary-cities/516648/>
- 58) 人権と共感の政治については、リン・ハント（松浦義弘訳）「人権を創造する」（岩波書店、2011 年）を参照のこと。
- 59) ジョルジョ・アガンベン（高桑和巳訳）「ホモ・サケル：主権権力と剥き出しの生」以文社、2003 年、184 頁。
- 60) 「ハンガリー、移民や難民を貨物用コンテナのキャンプに拘束する法案を可決」ハフィントンポスト、2017 年 3 月 14 日。[http://www.huffingtonpost.jp/2017/03/14/hungary\\_n\\_15352414.html](http://www.huffingtonpost.jp/2017/03/14/hungary_n_15352414.html)
- 61) 木村正人「ドイツ総選挙」ニューズウィーク日本版、2017 年 9 月 26 日。<http://www.newsweekjapan.jp/kimura/2017/09/94.php>
- 62) 織田一「シリア難民、300 人規模で受け入れへ」朝日新聞デジタル、2017 年 2 月 3 日。<https://www.asahi.com/articles/ASK225HLZK22UTFK00R.html>
- 63) 「2016 年の難民申請は 44% 増」ロイター、2017 年 2 月 9 日。<http://jp.reuters.com/article/asylum-japan-idJPKBN1500UZ>
- 64) ジグムント・バウマン（伊藤茂訳）「自分とは違った人たちとどう向き合うか：難民問題から考える」青土社、2017 年、91 頁。

