

庇護のポリティクスと性的マイノリティ

——アメリカ・トランプ政権下のネオ・ルフールマンと国境の庇護希望者——

工藤 晴子*

近年、性的マイノリティの難民は保護を必要とする脆弱な存在として、国際的に認識されてきた。だが本稿は、性的マイノリティの難民が一枚岩ではなく、複数の変数によって分断され、異なった処遇を受けていること示す。特に、国際規範である難民の送還禁止（以下、ノン・ルフールマン）への抵触を避けながら、庇護希望者の入国を阻止する「ネオ・ルフールマン」の政策が次々に行われてきたこととその帰結を、アメリカの事例をもとに分析する。まず、これまで性的マイノリティの庇護希望者は一定程度、難民申請を行うことができていたことを示す。しかし、トランプ政権下で導入された「移民保護プロトコル（MPP）」によって、メキシコ国境での新たなふるい分けが導入され、そこでは、性的マイノリティ「である」ことだけでは、国境における難民申請の制限を免れなくなった。次に、COVID-19 対策措置の「タイトル 42」を分析し、歴史的に性的マイノリティの入国者の排除に用いられてきた「公衆衛生上の脅威」を、安全保障上の脅威として再動員することで、大規模な入国差し止めが機能していることを明らかにする。入国管理行政は、性的マイノリティの庇護希望者を、ときに入国管理の免除の対象として、ときに安全保障の脅威とみなしながら、かれらの庇護へのアクセスを限定的に認めると同時に、厳格に制限してきたといえる。

キーワード：性的マイノリティ、庇護希望者、ネオ・ルフールマン

1 はじめに

蔓延する暴力、人権侵害、経済危機、戦争・紛争などによって、国境を越えて移動する人々は難民とよばれ、その中には、ジェンダー／セクシュアル・マイノリティ（以下、性的マイノリティ）の人々も含まれている。こうした人々は、総称として LGBTIQ+ 難民とよばれる¹⁾。現在では国際的な保護を必要とする存在として認識され、難民支援の実務はもとより、難民・強制移動研究やクィア移住研究においても注目を集めている。特にクィア移住研究は、異性愛規範から逸脱する移民・難

* 神戸大学大学院国際文化研究科 haruko.kudo@people.kobe-u.ac.jp

民が法的にも社会的にも違法な存在として構築され、排除される様子を探究してきた (Luibhéid 2008)。その一方で、かれらの存在を国境における「庇護希望者」の集団のなかに見出そうという試みは、いまだ十分になされていない。

一般に、難民の地位の認定を得るための申請手続きをする人たちを「庇護申請者」や「庇護希望者」とよぶが、本稿ではこの2つを区別し、申請にたどり着かない状況にとどまる「庇護希望者」に光を当てる。なかでも国境に多く存在する「庇護希望者」とはどのような人たちなのか。それは次のホセのような人々である。

出身国ホンジュラスで殺害予告を受けたゲイ男性のホセは、2021年3月にメキシコ・シウダードフアレスからアメリカへの入国を試みた。ホセは移動中にメキシコ警察による恐喝と暴力を受け、国境の一時滞在施設の一部では利用拒否の差別を経験した。彼は自身がゲイであることを税関・国境取締局職員に伝え、メキシコへの送還を恐れていると伝えたが、数時間後にメキシコに送り返された²⁾。

2019年以降、メキシコとの国境からアメリカ合衆国（以下、アメリカ）へ入国を希望し、拒否・追放される人々の数は増加し始めた。COVID-19の影響を受けた時期の減少もみられるが、その後再び増え、かれらの拘束・入国不許可・追放件数は、2021年には約173万件、2022年度には約238万件を記録した (U.S. Customs and Border Protection 2023)。近年では庇護希望者が国境にあふれかえる様子が連日報道されている。本稿は、アメリカを事例として、クィア移住研究の中でも不可視化されてきた、こうした国境の庇護希望者についてとりあげる。ここでは、性的マイノリティであることが現代の難民申請の審査において有利に働いている、という通念を批判的に考察し、現在の制度が同じ性的マイノリティの庇護希望者でも、保護の対象となるものと、排除の対象となるものに二分化する機能を果たしている点を論じることで、クィア移住研究に新しい見地を切り開くことを試みる。

まず、次節で、先行研究で注目されてきたのは、国家の領域内で行われる難民申請であることを確認する。しかし、本稿が光を当てるのは、そうした先行研究ではとりあげられてこなかった、国家の領土の外側で行われる難民申請である。第3節では、一見一つの集団のように表される「LGBTIQ+難民と庇護希望者」のなかには、異なる扱いを受ける集団が含まれていることを示す。そして、この差異について、国際規範であるノン・ルフールマン原則（送還禁止原則）の違反を避けながら、庇護希望者の入国を阻止する「ネオ・ルフールマン (neo-refoulement)」の地理的戦略から論じる。第4節では、このネオ・ルフールマン戦略の影響を受ける性的マイノリティの庇護希望者の状況を明らかにする。そのために、性的マイノリティの庇護希望者に関する市民権移民局 (USCIS) のデータに基づいて、かれらが庇護の手続きにたどり着く可能性について考察する。第5節では、トランプ政権の入国管理政策によって、庇護希望者がネオ・ルフールマンの対象として位置づけ直された

ことと、公衆衛生上の脅威に対する法が入国管理に用いられたことを示す。これにより、難民のセクシュアリティに付与される意味が、排除から保護へと不可逆的に変化するものではないことを論じ、さらに、かつて「性的逸脱者」を排除してきた「公衆衛生上の脅威」が再動員されるようすについて考察する。最終節では考察を総括し、結論を提示する。

2 性的マイノリティの保護と地位の認定

性的マイノリティの人々の難民認定が議論されるようになったのは、そうした難民申請の事例がニュージーランド、カナダ、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどで表出し始めた1990年代以降である。1951年難民条約が想定していた難民は、主に第二次世界大戦後のヨーロッパにおける男性政治難民であったが、1980年代の難民女性の可視化に続き、90年代から2000年代のフェミニズムの運動や研究は、女性や性的マイノリティの迫害や移動の経験、難民保護に関わる国際法、国内法、政策を、ジェンダーやセクシュアリティに関わる構造的な問題として捉えることを可能にした。

以上を背景に、2000年代以降の難民研究では、性的指向やジェンダー・アイデンティティを理由に認定を得ることの困難さが追究されてきた。家族や親族といった私的な主体による暴力やスティグマ化が難民条約上の迫害となりうるのか、性的マイノリティであることを秘匿すれば安全が確保できるのではないかなどといった問題が争点となってきた (Spijkerboer ed. 2013)。

そうした議論の中で、とりわけ注目されてきた問題が、難民申請の場で性的マイノリティ「である」ことの証明や信憑性が要求されることと、それを通して不変的で本質的なジェンダー／セクシュアリティ概念が再強化されることである。特に、難民認定の基準として欧米中心的な性的マイノリティについてのステレオタイプが参照され、難民の主体性を奪うような構造的な権力関係や人種差別的側面があるという問題は、早くから批判されてきた³⁾。その背景として、本質主義的なアイデンティティ概念を用いて、いかに理解可能で、一貫した、信憑性のあるナラティヴを構築し、発話し、承認を得られるかが、難民の地位の認定要件となっていたことがある。しかし近年では、地位を認定する実務や、制度、法律、政策には、ジェンダーやセクシュアリティの可変性・流動性や、人種、宗教、言語等との交差性も含めて性的マイノリティの難民を理解し、包摂しようという変化がみられている (Ferreira and Carmelo 2021)。

性的マイノリティの難民の地位の認定や条約解釈をめぐる議論に関しては、ある程度の決着がついたように見える⁴⁾。とはいえ、あらゆる性的マイノリティの庇護希望者に等しく難民申請の機会が与えられているわけではない。特に、本稿で論じる「国境の外側にいる庇護希望者」は難民申請の手続きそのものを空間的に阻まれているが、その問題については先行研究では十分に論じられてこなかった。

3 庇護のポリティクスとネオ・ルフールマン

このような先行研究における「国境の外側にいる庇護希望者」の不可視化について考えるには、難民が移動先の国家によって、どのような集団として立ち現れるのかを理解する必要がある。そのために「難民 (refugee)」と「庇護希望者 (asylum seeker)」の区別と、その区別を支える庇護のポリティクスについて論じる。多くの場合、庇護希望者は「庇護申請者 (asylum applicant)」とほぼ同義に用いられるが、本稿では、難民申請手続きにたどり着かない人々の存在に焦点を当てるため、庇護希望者と庇護申請者の隔たりについても明らかにする。庇護を求める庇護希望者は、庇護に関する申請手続きを行うことで庇護申請者となり、その申請の結果難民として認定されると、認定難民⁵⁾となる。

国家による地位の認定と承認を通した難民受け入れの制度には、大別すれば、国籍国の外に避難している難民を自国に受け入れる第三国定住と、自国の内側または国境で庇護を求める人々の難民該当性を審査・認定する庇護がある。しかし、両者の違いは制度的なものだけではない。M. ギブニーは、第三国定住と庇護の違いを、難民受け入れに対する国際的な義務とモラル、受け入れの管理のしやすさ、国家の安全保障問題としての対応、という3つの視点から説明する (Gibney 2004)。第三国定住を通した難民受け入れを決める時点では、難民は第一庇護国の難民キャンプや都市などにて、まだ国家の領土に到着していない。そのため、国家はノン・ルフールマン原則の国際的義務を要求されず、自国の利害関心に基づいて、誰を何人受け入れるかを決定することができる。一方、第三国定住と異なり、庇護は国家の領土に庇護希望者が物理的に存在することから国際的義務が発生し、国家主権と領土の問題に密接に関わる。

地理学のアプローチでは、庇護の空間的な問題に焦点を当て、こうしたダイナミズムについて議論がなされてきた。EU 諸国、北米、オーストラリアなどでは、庇護希望者の「流入」を、国家の安全保障の問題とし、かれらが国家主権の発生する空間へ到着することをあらゆる手で防ごうとしてきた。J. ヒンドマンと A. マウンツ (Hyndman & Mountz 2008) は 1990 年代からの、庇護の地理的な外部化に焦点をあて、ノン・ルフールマン原則に抵触するような送還という方法はとらずに、庇護の可能性を阻止しようとする国家の戦略を「ネオ・ルフールマン」とよぶ。ノン・ルフールマン原則が、1951 年難民条約 33 条に明文化された厳格に法的な締約国のコミットメントであるのに対して、ネオ・ルフールマンは、庇護希望者や移民が国家主権の領域に到達し庇護を主張する前に、経由国や出身地域にかれらを送り返す行為をさしており、それは法的かつ超法規的な排除の地理学といえる (Hyndman & Mountz 2008: 25)。ヒンドマンとマウンツは EU やオーストラリアを事例として、陸路や海路を移動する人々にとって庇護へのアクセスをほぼ不可能としうる地理的な政策の取り組みを概観し、こうした政策と空間的実践の束こそが、ネオ・ルフォー

ルマンを構成してきたと論じる。

L. ボズニアック (Bosniak 2007) は、国境を超える移動の権利と他国での滞在の承認を支える倫理的領域性という概念について、「今、ここに存在する (being here)」という物理的かつ社会的事実が、そうした権利を議論する際に規範的な重要性をもつことを確認する。つまり、ネオ・ルフールマンは、国家の境界を恣意的に制限することで、移民・難民を「今、ここに存在させない」ことに成功しているといえる。また、ヒンドマンと W. ギルス (Hyndman & Giles 2011) は、グローバル・サウスにとどまり第三国定住を待つ難民を、脆弱で、移動しない存在として描写することが「庇護の女性化 (feminization of asylum)」の一因になっていると論じる。対照的に、グローバル・ノースへと移動する庇護希望者には、脅威としての男性性が性別としてのジェンダーにかかわらず付与され、管理の対象となる。

性的マイノリティの難民にも、こうした庇護のポリティクスが反映されている。アメリカにおいては、性的マイノリティの難民は、第三国定住難民としても庇護希望者としても存在してきた。2011 年には、オバマ大統領による大統領覚書「レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダーの人々の人権促進のための国際戦略」のなかに、「脆弱な LGBT 難民と庇護希望者の保護」がうたわれ、対外援助政策の一環として保護の促進が言及された (White House 2011)。2017 年から 2020 年のトランプ政権期にはこの方針への言及はなかったが、2021 年のバイデン政権発足直後には、同様の大統領覚書が出され、「LGBTIQ + 難民と庇護希望者」の人権外交政策としての保護の促進が再確認された (White House 2021)。しかしながら、この覚書の具体的な指示や実施事業の募集要項などを確認すると、その重点は国外で待機している第三国定住候補の難民、つまり管理が容易な「LGBTIQ + 難民」におかれていることがわかる (工藤 2022: 90-104)⁶⁾。

難民保護の文脈では、「LGBTIQ + 難民と庇護希望者」は国際的な保護を必要とする集団として用いられるが、ことアメリカにおいては、このなかに、(1) 人権外交上重要な「女性化」される第三国定住難民、(2) 国内で難民申請をする庇護申請者、(3) 国境の外側にいる庇護希望者、という差異が存在していることがわかる。移動する人々の差異と序列については、経済移民と難民の二者択一なカテゴリーの構築やその連続性、難民のラベリングなどについて、日本国内外の移民・難民研究における議論の蓄積がある⁷⁾。しかし、上記 3 つ、特に (2) と (3) の差異については、どちらも安全保障上の脅威として認識されるうえ、「庇護希望者」という表記が共通して用いられることもあり、十分に焦点化されてこなかった。「LGBTIQ + 難民と庇護希望者」のなかでも、これまで不可視化されてきた国境の庇護希望者は、どのように庇護を求めるのだろうか。

4 庇護を求めるプロセスと性的マイノリティの庇護希望者

4.1 庇護を求めるプロセス

国境の庇護希望者のおかれた状況を理解するために、現在のアメリカの難民申請の具体的な手続きから、国境で庇護を求めるプロセスの特徴を論じる。そのうえで、入手可能なデータから性的マイノリティの庇護希望者の状況を読み取っていく。まず、国内の庇護希望者は、市民権移民局（USCIS）に難民申請を提出し、管轄の庇護事務所にて庇護審査官による審査を受ける。もしすでに庇護希望者を送還する手続きが始まっている場合は、移民再調査事務局を通して、移民裁判所に難民申請を行う。性的マイノリティの難民の先行研究がみてきたのは、こうした国内の庇護希望者の人々である。

一方、入国時に身柄拘束された場合は、通常の送還よりも簡易化された手続きで送還できる「簡易送還」の対象となる。この簡易送還手続きは、1996年非合法移民改革及び移民責任法（IIRIRA）に基づいている。1990年代初頭は、庇護希望者の増加、冷戦イデオロギーの終焉、「テロ」の恐怖などとともに、対テロ政策の動きが台頭した時期であり、移民規制の厳格化は反テロ法とともに実施され（飯尾2017: 50-9）、IIRIRAは難民申請のプロセスにさまざまな規制をかけてきた（工藤2022: 110-27）。そのなかでも簡易送還は、口頭審理、再審査、異議申し立ての機会を制限することで、難民申請の「濫用」を防ぐことを目的としている。こうした規制は、入国者の即時送還を可能にするが、入国者が庇護希望を自発的に表明した場合においては、USCISの庇護審査官によって、自国に送還された場合に迫害や拷問の恐れがあるかどうかの審査（Credible Fear Interview、以下、CF審査）を受けることができる⁸⁾。CF審査は、簡易送還がノン・ルフールマン原則に違反することを避けるために設けられている。ここで信憑性が認められれば、移民裁判所における審査の手続きに進むことができる。

2011年から2018年の間、USCISは毎年1万件以上、多い年では9万件を超えるCF審査の処理を完了し、その認定率は平均78.5%であった（表1参照）。2016年から2021年の間、CF審査を最も多く受けたのは、ニカラグア出身者（約44.7万人）で、次いでインド（約9.1万人）、ドミニカ（約8.1万人）、ホンデュラス出身者（約7.5万人）である⁹⁾。簡易送還の制度化は、多くの場合、国境において入国審査の一環として実施され、庇護希望者の難民申請を阻んできた。しかし同時に、CF審査にたどり着けば、国境で「不法入国者」として身柄を拘束された人々のうち一定数は、難民申請をすることができた。そして近年になってようやく、ここに性的マイノリティの庇護希望者が一定程度存在してきたことが明らかになった。

4.2 国境の性的マイノリティの庇護希望者

アメリカにおける性的マイノリティの庇護希望者に関する数字や認定率は公表さ

表1 CF 審査と SOGI ケース

年度	CF 審査数-全体	CF 審査全体の 認定率	CF 審査数- SOGI ケース	CF 面接の SOGI ケースの割合
2008	-	-	46	-
2009	5,216	66.6%	19	0.4%
2010	8,533	73.7%	92	1.1%
2011	11,361	82.9%	97	0.9%
2012	13,158	81.3%	127	1.0%
2013	35,525	85.3%	308	0.9%
2014	47,984	73.3%	549	1.1%
2015	46,280	72.0%	659	1.4%
2016	91,038	79.6%	1021	1.1%
2017	78,619	76.8%	865	1.1%
2018	96,780	76.8%	-	-
2019	103,295	73.8%	-	-
2020	33,567	38.4%	-	-
2021	43,958	67.9%	-	-

(注) 審査数は該当年度に処理の終了した件数を意味する。

(出所) Shaw et al. (2021) と U.S. Department of Homeland Security (2022) より筆者作成。

れていない。しかし、2007 年度から 2017 年度についての CF 審査と、関連する審査（注 7 参照）に限っては、USCIS が、「性的指向」または「ジェンダー（アイデンティティ）」関連であるとコーディングしたケース（以下、SOGI ケース）の情報が開示された。A. シャウらの報告書（Shaw et al. 2021）から得られるこのデータの一部からは、以下のことがわかる。

データに含まれる全 4,385 件のうち、88.3%が CF 審査申請者であり、性別は男性が 73.7%を占める。迫害または拷問のいずれかの恐怖が認められると判断されたケースは、98.4%にのぼる。庇護希望者の出身国は 84 カ国に渡り、そのうち 300 人を超える上位の出身国は、エルサルバドル（1,228 人、28.0%）、ホンデュラス（651 人、14.9%）、メキシコ（532 人、12.1%）、グアテマラ（369 人、8.4%）である。ホンデュラスを除けば、先述した全体の CF 審査の上位出身国とは、構成が異なっている。

全体の CF 審査との比較は表 1 のとおりである。2008 年度と 2009 年度を除けば、毎年 CF 審査の少なくともおよそ 1%を SOGI ケースが占め続けてきたことがわかる。また、2009 年から 2017 年の CF 認定割合は全体では平均 76.8%（最低が 2009 年の 66.6%、最高が 2013 年の 85.3%）であるのに比べ、SOGI ケースは平均 98.8%（Shaw et al. 2021: 5）であり、高い認定率といえる。つまり、SOGI ケースの場合、少なくとも 2017 年度までは、簡易送還の手続きの対象となっても、CF 審査を経ることで、難民申請のプロセスにつながってきた。このデータからは、SOGI ケースの庇護希望者であることが、国境での難民申請に関する特有の経験で

形成しうるといえる。もっといえば、「脆弱な LGBTIQ+庇護希望者」は、審査を受け、迫害の恐怖について信憑性をもって示すことができれば、国家の安全保障の脅威とみなされる他の庇護希望者とは区別されてきた可能性がある。

次節では、ここにかろうじて見出されていた庇護へのアクセスがトランプ政権によるネオ・ルフールマンのものとで、あらためて困難になるようすをみていきたい。

5 移民保護プロトコルと公衆衛生の脅威

5.1 移民保護プロトコルと MPP スクリーニング

トランプ政権の4年間で実施された移民政策関連の行政措置は472にのぼる(Bolter et al. 2022)。特に、メキシコ国境における庇護へのアクセスの制限は、もっとも「成功」したといえよう。その中でも、2019年1月28日から実施された移民保護プロトコル(Migrant Protection Protocol, 以下MPP)は、通称メキシコ待機政策とよばれ、国境の庇護希望者がアメリカの領土内に留まることを阻止してきた。これによって、メキシコ国籍者以外の非正規入国者は、ときに数カ月にわたって審査と手続きの順番が来るのを、メキシコ側で待つこととなる。

MPPは新たな法や規定に基づく政策ではなく、前述のCF審査が存在することによって、実質的にあまり機能してこなかった1996年IIRIRAの条項に、あらためて効力を与えることで実施された。具体的には、移民国籍法第235章B(2)(C)「隣接する領土から入国する外国人の処遇」内の、送還手続きを待つ間「当該外国人を当該領土に送還することができる」という条項の効力によって機能している。MPPは、庇護希望者を空間的に領土内に存在させない押し戻しの政策という意味で、まさにネオ・ルフールマンの戦略である。

ノン・ルフールマン原則の違反を避けるために、ここでもまた、迫害または拷問の恐怖についての審査面接(以下、MPPスクリーニング)が行われる。これはCF審査に替わるものではなく、入国希望者がMPPの対象となるか否かを定めるふるいわけ審査としての意味合いが強い。2019年1月から2020年12月末の時点で、MPPによってメキシコに戻された外国人は6万8,039人で、MPPスクリーニングの対象となったのは1万9,707人、移民裁判所での審議を経て庇護認定や退去強制差し止め等なんらかの人道配慮がなされたのは531人であった(U.S. Department of Homeland Security 2021)。表1にみたように、CF審査では2011年から2018年の間、平均して78.5%のケースが審査を通過してきた。一方で、MPPスクリーニングの結果、MPPの対象にならずに難民申請に関わる手続きを開始できると判断されたケースは、2019年10月の時点で13%と報告されている(U.S. Department of Homeland Security 2019: 5)。MPPが主なターゲットとするのはエルサルバドル、ホンデュラス、グアテマラ出身者だが、これらの国は、先にみたCF審査のSOGIケースの上位国でもある。

5.2 MPP の免除と性的マイノリティの名指し

トランプ政権下の一連の移民政策において、性的マイノリティの移民や難民に特化した措置は、管見の限りでは見当たらない。しかし、MPP に関しては、現場の裁量権を標準化することを目的として発行された補足指針 (U.S. Customs and Border Protection 2020) のなかで言及された箇所が発見できた。

2019 年 1 月の MPP 開始時の指示原則 (U.S. Customs and Border Protection 2019) では、同伴者のいない未成年者、身体的・精神的な健康に問題がある者などが、MPP を免除されるとされていた。しかし、MPP 開始からおよそ 2 年後の 2020 年 12 月、これらの免除条件に関して、妊娠と性的指向・性自認は、その事実 (妊娠していること、または、性的マイノリティであること) だけでは免除にならないこと、また、深刻な障害を有していても、介助者が 1 人同行していれば免除にならないことが指針としてあらためて示された。性的マイノリティに関わる部分については、具体的には、「外国人がゲイ、レズビアン、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス、またはジェンダー・ノンコンフォーミングであると自認している場合」において、それだけでは免除にはならないと指示されている。

性的マイノリティのアイデンティティ、妊娠、障害についてわざわざ言及されたということは、裏を返せば、これまでそうした人々をある程度 MPP の免除とする実践が存在したことが推測できる¹⁰⁾。つまり、性的マイノリティの庇護希望者は、ここで「脆弱な LGBTIQ+ 庇護希望者」として立ち現れ、ネオ・ルフールマンを無効化してきた可能性が見出せる。しかし、補足指針は、性的マイノリティを MPP の適応外としてきた現場の実践を押しとどめ、かれらを安全保障の脅威として位置付け直し、厳格な審査を実施することを求めた。

第 2 節にみたように、これまで性的マイノリティは国内の難民認定申請において、迫害の恐怖を、マイノリティとしての経験やアイデンティティとともに、審査者にとって理解可能な、信憑性のある、一貫したナラティブで語ることが求められ、それに応じてきた。では、MPP スクリーニングの対象として、求められる語りに対してはどう応じることができるのだろうか。国内での難民申請には、難民支援団体や弁護士といった専門家や、国内の性的マイノリティのコミュニティの支援を得て、書類や審査面接を準備することができたが、国境で庇護を求める際にはそうした資源へのアクセスは非常に限られている。つまり、国内の難民申請者であれば可能な、「信憑性」や「一貫性」のある難民の語りの構築は極めて困難となるといえる。また、その語りを審査するのは、市民権移民局の庇護審査官や移民裁判所の判事といった難民申請に関する専門性や経験の蓄積のある人々ではなく、国境での取り締まりを担う税関・国境取締局 (CBP) 職員である。このように、先鋭化するネオ・ルフールマン政策は、性的マイノリティの庇護希望者の存在をわざわざ名指しすることにより、厳格な審査制度のなかにとどめようとしたといえる¹¹⁾。

5.3 公衆衛生上の脅威の再動員

トランプ政権下の入国管理政策のうち大きな「効果」を発揮したのは、MPP だけではない。特に、COVID-19 感染予防措置による後押しについては、性的マイノリティの排除の歴史との関連性を考察しておきたい。

感染予防措置が、庇護希望者に対する入国制限として機能するには、病気の感染が国家にとって何を意味するかを、まず明示する必要がある。難民の追放は難民条約で禁じられているが、「国の安全または公の秩序」を理由とした場合には、認められうるのである。実際に、アメリカでは庇護希望者が「安全保障上の脅威」と認められる場合、難民申請と退去強制令免除の手続きを行うことはできない。2020 年 12 月 23 日、DHS と法務省はこの「安全保障上の脅威」に、公衆衛生上の脅威（感染しうる病気の蔓延する地域出身であること）を追加することを発表した（Bolter et al. 2022: 19）。これを受け、疾病管理予防センター（Centers for Disease Control and Prevention, 以下、CDC）と公衆衛生局は、同年 3 月に、暫定規則を出した。これが「タイトル 42」とよばれるものであり、法的には、合衆国法典第 42 編第 265 条の実施手続きという位置付けである。より正確には、「伝染病の蔓延を防ぐための指定場所からの入国および輸入の一時停止」に関する法のことで、外国からの伝染病の持ち込みの危険を回避する目的で、大統領の承認のもと公衆衛生局長官が有する権限である。実際には、1944 年に設けられて以来、ほとんど用いられてこなかった。しかし、トランプ政権はこれを、メキシコとの国境にある移民収容施設における COVID-19 の蔓延を食い止めるための手段として発動させた。タイトル 42 は、MPP とは別に、指定された国や場所からの入国の差し止めを可能にした。2020 年度でおよそ 45 万人、バイデン政権へと変わった 2021 年度にも 170 万人がその対象となってきた（U.S. Customs and Border Protection 2023）。

感染症拡大という出来事に後押しされた、期せずしてのネオ・ルフールマン戦略のようにみえるが、公衆衛生上の理由による排除は、アメリカにおける同性愛者の排除の歴史と切っても切り離せない関係にある。西洋の同性愛嫌悪イデオロギーにおいて、同性愛者は、エイズの流行以前から「感染病」と紐づけられてきた（井芹 2013）。1983 年、CDC は HIV 感染のハイリスク・グループとして、ハイチ人、同性愛者、血友病患者、注射を使用する薬物依存者を指定し、1987 年には、在留資格申請者に対する HIV／エイズに関する審査を開始した。1993 年には HIV 陽性者の入国不許可が、CDC 法の改正の一部として明文化され議会を通過した。その際には、HIV 陽性者が国家にとって「公衆衛生上の懸念」であることが明言され、入国審査での HIV 検査実施も可能となった（Thompson 2005）。2004 年 4 月、エイズの蔓延は「国家の安全保障に対する脅威」であると位置付けられ、これまで感染症の問題に関与してこなかった国家安全保障会議によって政府の取り組みの見直しが指示された（Gellman 2000）。特にハイチ人は、入国拒否や収容というかたちで排除、隔離されてきた（Lindskoog 2018）。

さらに、入国管理において「性的逸脱」とみなされる人々の排除は、それ以前か

ら病気や公衆衛生と紐付けられてきた。アメリカではその歴史は、1952 年移民法に新設された「精神異常人格」条項に遡ることができる (Canaday 2009; Luibhéid 2002)。この条項により、当時精神障害とみなされていた同性愛の外国人を検査する責務が入国審査の手続きに加わり、公衆衛生局が医療検査を担った。その後「性的倒錯者」(1965 年移民法)としての検査にも、引き続き公衆衛生局が関わってきた。このように、公衆衛生に関する法や機関は、性的マイノリティの移民を脅威や逸脱として位置づけ、検査し、排除することに大きな役割を果たしてきたのである。

M. キャナディは、20 世紀アメリカの市民権の概念が、同性愛の排除と異性愛の特権化を通して形成されてきたこと明らかにしたうえで、そうした排除はすでに過去のものとなりつつあることに希望を見出していた (Canaday 2009: 256-63)。しかしながら、公衆衛生上の懸念が安全保障上の脅威として、2020 年に再び息を吹き返したことは、一度法に書き込まれた排除の装置は、時を経て再動員され、社会の周縁、そして国境という国家の空間的周縁にいる人々を、国際的保護の枠組みから押し出しうろたえることを示している。

6 おわりに

「脆弱な LGBTIQ+ 難民と庇護希望者」は、性的マイノリティの人々の権利を保障する動きとともに、難民保護を担う国際機関や、アメリカ、カナダ、EU 諸国等を含む各国の難民認定行政では、保護の対象として認識されている。本稿では、こうした包摂や保護の促進といった流れから取り残され、研究対象としても十分に注目されてこなかった、国境の庇護希望者の状況について考察を行い、かれらの存在を基点として入国管理とセクシュアリティの関わりを明らかにすることを試みた。

まず、庇護のポリティクスの議論を用いて、保護の対象とみなされる「脆弱な LGBTIQ+ 難民と庇護希望者」の中には差異があることを示した。特に国境の性的マイノリティの庇護希望者は、「難民」や「庇護申請者」とは空間的に隔たれており、ネオ・ルフールマン政策の対象となってきた。2007 年から 2017 年の USCIS のデータと、トランプ政権下の入国管理政策の考察から、性的マイノリティという属性が、国境の庇護希望者の脆弱性を意味し保護の対象となりえた時期もあり、MPP のなかでも脆弱性に基づいて脅威の例外として扱われる実践が推察できたが、入国管理行政はかれらを改めて、安全保障上の脅威として前景化する。

この事例は、たとえ人道的理由や性的多様性の尊重といった指向のもと、難民・庇護希望者の存在に付与される意味が、逸脱や排除から保護へと「発展」したとしても、その変化は決して一方向的で不可逆的なものではないことを意味している。近年、性的マイノリティの権利保護という主張は、移民・難民の包摂を正当化する社会の規範的価値や道徳・同情の倫理 (高谷 2017) としての役割を担っている。しかし、この規範的価値は、当該国家の領域内の「今、ここに存在する」庇護申請者と、まだ移動していない第三国定住難民に対しては機能しうろたえるが、国境における

ネオ・ルフールマンの排除の地理学のなかでは無効化される。また、「性的逸脱者」の他者化を可能にしてきた脅威は、その排除の装置が法に書き込まれている限り、本来の目的を失ったのちも、ふたたび機能するということがわかった。

こうした本稿の議論は、国境におけるセクシュアリティと入国管理との関係性について新たな示唆を与えるといえるだろう。

【付記】 本研究は JSPS 科研費 JP22K18118 の助成を受けた研究成果の一部である。

【注】

- 1) アメリカ政府は「LGBTQI+」を用いるが、本稿ではすべて「LGBTIQ+」に統一する。
- 2) ヒューマン・ライツ・ウォッチのオンライン・ニュース記事 (Human Rights Watch 2022) に登場する、匿名化された事例のひとつを筆者が編集した。
- 3) D. P. McGhee (2000), D. Morgan (2006), J. Rollins (2009), F. Hanna (2005) など参照。
- 4) 一方、難民認定にとどまらない意味での難民保護と、性のポリティクスについての批判的考察も展開されてきた。例えば、森千香子 (2019) や K. R. Chávez (2013) を参照。
- 5) 特にアメリカでは、難民申請を通して難民として認定された者は *asylee* とよばれ、第三国定住難民を意味する *refugee* と区別される。
- 6) ここには、ホモフォビックとされる国を他者化する作用も生じる (工藤 2022)。
- 7) 例えば、柄谷利恵子 (2022), 錦田愛子 (2016), 久保忠行・阿部浩己 (2020), R. Zetter (2007) を参照。
- 8) ほかに、過去の退去強制令がありながら再入国した場合などに請求できる審査があるが、本稿では分析対象から割愛する。
- 9) CF 審査に関する数字と国籍情報はすべて U.S. Department of Homeland Security (2021) のデータに基づく。
- 10) 実際にそのような免除がなされていたことが、免除の濫用を批判する趣旨で保守系メディアによって伝えられている (Giaritelli 2019)。
- 11) この名指しが、妊婦や障害をもつ人々も対象とすることについては、さらなる考察を要する。

【文献】

- Bosniak, L., 2007, "Being Here: Ethical Territoriality and the Rights of Immigrants," *Theoretical Inquiries in Law*, 8(2): 389-410.
- Bolter, J., E. Israel, and S. Pierce, 2022, "Four Years of Profound Change: Immigration Policy during the Trump Presidency," Migration Policy Institute, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.migrationpolicy.org/research/four-years-change-immigration-trump>).
- Canaday, M., 2009, *The Straight State: Sexuality and Citizenship in Twentieth-Century America*, Princeton: Princeton University Press.
- Chávez, K. R., 2013, *Queer Migration Politics: Activist Rhetoric and Coalitional Possibilities*, Urbana: University of Illinois Press.
- Dickerson, C. and M. D. Shear, 2022, "Before Covid-19, Trump Aide Sought to Use Disease to Close Borders," *The New York Times*, May 3, 2020, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.nytimes.com/2020/05/03/us/coronavirus-immigration-stephen-miller-public-health.html>).

- Ferreira, N., and D. Carmelo, 2021, "Queering International Refugee Law," C. Costello, M. Foster, and J. McAdam eds., *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford: Oxford University Press, 78–96.
- Gellman, B., 2000, "AIDS is Declared Threat to Security," *The Washington Post*, April 30, 2000, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/04/30/aids-is-declared-threat-to-security/c5e976e4-3fe8-411b-9734-ca44f3130b41/>).
- Giaritelli, A., 2019, "LGBT Asylum-seekers Exempt from 'Remain in Mexico' Policy and Can Stay in US," *Washington Examiner*, July 16, 2019, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.washingtonexaminer.com/news/lgbt-asylum-seekers-exempt-from-remain-in-mexico-policy-and-can-stay-in-us>).
- Gibney, M. J., 2004, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gorman, C. S., 2017, "Redefining Refugees: Interpretive Control and the Bordering Work of Legal Categorization in U.S. Asylum Law," *Political Geography*, 58: 36–45.
- Hanna, F., 2005, "Punishing Masculinity in Gay Asylum Claims" *The Yale Law Journal*, 114: 913–20.
- Harrington, B., 2021, "Asylum Processing at the Border: Legal Basics," *Congressional Research Service*, March 19, 2021, (Retrieved March 31, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10582>).
- Human Rights Watch, 2022, "US: LGBT Asylum Seekers in Danger at the Border," May 31, 2022, (Retrieved September 25, 2023, <https://www.hrw.org/news/2022/05/31/us-lgbt-asylum-seekers-danger-border>).
- Hyndman, J., and A. Mountz, 2008, "Another Brick in the Wall? Neo- 'Refoulement' and the Externalization of Asylum by Australia and Europe," *Government and Opposition*, 43(2): 249–69.
- Hyndman, J., and W. Giles, 2011, "Waiting for What? The Feminization of Asylum in Protracted Situations," *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography*, 18(3), 361–79.
- 飯尾真貴子, 2017, 「非正規移民 1150 万人の排除と包摂——強制送還レジームと DACA プログラム」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, 48–69.
- 井芹真紀子, 2013, 「フレキシブルな身体——クィア・ネガティヴィティと強制的な健常的身体性」『論叢クィア』6: 37–57.
- 柄谷利恵子, 2022, 「グローバルな移民／難民問題と安全保障——移民／難民の境界線の画定と名付け」南山淳・前田幸男編『批判的安全保障論——アプローチとイシューを理解する』法律文化社, 174–89.
- 久保忠行・阿部浩己, 2020, 「序論——難民研究の展望と意義」『難民研究ジャーナル』10: 2–16.
- 工藤晴子, 2022, 『難民とセクシュアリティ——アメリカにおける性的マイノリティの包摂と排除』明石書店.
- Lindskoog, C., 2018, "The Historical Origins of the World's Largest Immigration Detention System," *Denver Law Review*, 97(4): 655–67.
- Luibhéid, E., 2002, *Entry Denied: Controlling Sexuality at the Border*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

- , 2008 “Sexuality, Migration, and the Shifting Lines between Legal and Illegal Status,” *GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies*, 14(2-3): 289-315.
- McGhee, D. P., 2000, “Accessing Homosexuality: Truth, Evidence & the Legal Practices for Determining Refugee Status,” *Body & Society*, 6(1): 29-50.
- Morgan, D., 2006, “Not Gay Enough for the Government: Racial and Sexual Stereotypes in Sexual Orientation Asylum Cases,” *Law & Sexuality*, 15: 135-61.
- 森千香子, 2019, 「フランスにおける『移民・難民危機』と尊厳(1) —— 抵抗運動の背景としての『移民・難民をめぐる政治』」『年報社会学論集』 32: 34-43.
- 錦田愛子, 2016, 「序章」錦田愛子編『移民／難民のシティズンシップ』有信堂高文社, 3-11.
- Rollins, J., 2009, “Embargoed Sexuality: Rape and the Gender of Citizenship in American Immigration Law,” *Politics and Gender*, 5: 519-44.
- Shaw, A., W. Luhur, I. Eagly, and K. J. Conron, 2021, “LGBT Asylum Claims in the United States,” UCLA School of Law William Institute, March 2021, (Retrieved March 31, 2023, <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Asylum-LGBT-Claims-Mar-2021.pdf>).
- Spijkerboer, T., ed., 2013, *Fleeing Homophobia: Sexual Orientation, Gender Identity and Asylum*, London: Rutledge.
- 高谷幸, 2017, 『追放と抵抗のポリティクス——戦後日本の境界と非正規移民』ナカニシヤ出版.
- Thompson, A., 2005, “The Immigration HIV Exclusion: An Ineffective Means for Promoting Public Health in A Global Age,” *Houston Journal of Health Law & Policy*, 5: 145-73.
- Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), 2022, “Asylum Filings,” Syracuse University, November 16, 2022, (Retrieved March 31, 2023, <https://trac.syr.edu/phptools/immigration/asyfile/>).
- U.S. Customs and Border Protection (CBP), 2019, “MPP Guiding Principles-Guiding Principles for Migrant Protection Protocols,” Enforcement Programs Division, January 28, 2019, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Jan/MPP%20Guiding%20Principles%201-28-19.pdf>).
- , 2020, “Supplemental Migrant Protection Protocols Guidance-MPP Amenability” Enforcement Programs Division, December 7, 2020, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Dec/Supplemental-Migrant-Protection-Protocols-Guidance-MPP-Amenability.pdf>).
- , 2023, “Southwest Land Border Encounters,” (Retrieved March 31, 2023, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>).
- U.S. Department of Homeland Security (DHS), 2019, Assessment of the Migrant Protection Protocols, October 28, 2019, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.dhs.gov/publication/assessment-migrant-protection-protocols-mpp>).
- , 2021, “Migrant Protection Protocols Metrics and Measures,” DHS Publication Library, January 21, 2021, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.dhs.gov/publication/metrics-and-measures>).
- , 2022, “Credible Fear Cases Completed and Referrals for Credible Fear Interviews,” Office of Homeland Security Statistics, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/readingroom/RFA/credible-fear-cases-interview>).
- White House, 2011, “Presidential Memorandum – International Initiatives to Advance the Human

Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Persons,” Washington DC, Office of the Press Secretary, December 6, 2011, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/12/06/presidential-memorandum-international-initiatives-advance-human-rights-1>).

———, 2021, “Memorandum on Advancing the Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, and Intersex Persons Around the World,” Washington DC, Office of the Press Secretary, February 4, 2021, (Retrieved March 31, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/memorandum-advancing-the-human-rights-of-lesbian-gay-bisexual-transgender-queer-and-intersex-persons-around-the-world/>).

Zetter, R., 2007, “More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization,” *Journal of Refugee Studies*, 20(2) : 172–92.

Politics of Asylum and the Impact on Sexual Minorities at the Border:

Neo-refoulement under the Trump Administration

KUDO, Haruko

Graduate School of Intercultural Studies, Kobe University

haruko.kudo@people.kobe-u.ac.jp

This paper aims to depict the relationship between international migration and sexuality, analyzing how and where sexual minority refugees and asylum seekers are situated in the politics of asylum. In recent years, sexual minority refugees, collectively called “LGBTIQ + refugees and asylum seekers,” have been internationally recognized as vulnerable individuals in need of protection. However, this study demonstrates, through the case of the United States, that sexual minority refugees are not a homogenous group but rather divided by differences in refugee protection policies and immigration controls, resulting in disparate treatment for some individuals. Particularly, the analysis focuses on the emergence and implications of “neo-refoulement” policies, implemented to prevent the entry of asylum seekers while avoiding violating the international norm of non-refoulement. First, it illustrates how the Migrant Protection Protocols in 2019 and 2020 under the Trump administration introduced a new screening process as well as a push-back measure, making asylum at the border all but impossible. Moreover, it investigates the application of COVID-19 prevention measures under Title 42, revealing how the historical exclusion of sexual minority immigrants has been reactivated as a mechanism for large-scale entry restrictions, framing public health threats as national security concerns. The immigration administration has selectively recognized sexual minority asylum seekers, at times exempting them from border control measures while also strictly limiting their access to protection, often perceiving them as a threat to national security.

Key words: sexual minorities, asylum seeker, neo-refoulement