

# 「タフで人道的な」対策を模索するオーストラリアのボート・ピープル政策：オーストラリア多文化主義の「ドリアン・グレイの肖像」

杉 田 弘 也

## アブストラクト

近年おもにヨーロッパ諸国から、多文化主義は失敗という意見が聞こえてくる。しかしながら、オーストラリアはカナダと並ぶ多文化主義政策の成功例であり、第2次世界大戦以降、人種・言語・文化・宗教など多様な背景を持った移民を受け入れ、ひとつのオーストラリア社会に統合することに、超党派の合意で成功してきた。特に、ヴェトナム難民を大量に受け入れるという1970年代後半のフレイザー政権による政策決定は、アジア出身者を劇的に増加させ、オーストラリアの人口構成及び社会そのものに大きな（プラスの）変化を及ぼした。

その一方、昨今公共交通機関における人種差別的罵詈雑言の報道が目立つなど、オーストラリアの多文化主義社会にひびが入る兆しもある。それが端的に表れているのは、オーストラリアにインドネシア経由などで直接海路到着したボート・ピープルに対し、超党派で政争化、非人間化が進行していることである。ヴェトナム難民に対する当時のフレイザー政権の対策は、人道面からもその効果からも非の打ちどころないものであったが、1980年代末以降、歴代のオーストラリア政府は有効な対策に苦慮し、ボート・ピープルに対しより厳しく、より意地悪な対策を競っているようにみえる。

このような対策をとる理由として、オーストラリア政治の2大勢力である労働党、保守連合の双方が、多文化主義と移民政策に対する市民の支持を維持するためということを挙げているが、弱い立場にあるボート・ピープルを非可視化し非人間化することは、結果として多文化主義の土台を蝕み、ドリアン・グレイの肖像のように醜い姿をさらすことになるのではないかと、ということが危惧される。

キーワード：オーストラリア、多文化主義、難民

For those who've come across the seas, we've boundless plains to share

(From Advance Australia Fair: Australia's national anthem)

We will decide who comes to this country and the circumstances in which they come.

(Prime Minister John Howard during the election policy speech, 28 October 2001)

オーストラリアは、国連の人間開発指数ではノールウェイに次ぎ僅差で2位、OECDの生活指数では1位にランクされ、近年「ライフスタイル・スーパーパワー」との評価が高い。1990年代初の深刻な不況から抜け出した後、東アジア経済危機、ITバブル崩壊、世界金融危機をことごとく定義上の不況（2四半期続けてのマイナス成長）に陥ることなく乗り切ってきた経済とともに、非差別的な移民政策と多文化主義の成功例であることもオーストラリアの魅力であろう。しかし、近年それに揺らぎと陰りがみえている。2005年12月、シドニー南郊のクロナラ・ビーチで5000人を超える主として白人の若者が、中東系の風貌を持った人々を襲撃した人種暴動が発生した。2009年から10年にかけて、インド人留学生に対する暴行事件が相次ぎ、オーストラリアとインドとの外交問題にも発展した。ここ1年たらずの間に、メルボルンやシドニーの公共交通機関において、乗客がほかの乗客から人種差別的な罵声を浴びせられる事件が続発している。その中には被害者・加害者双方が小さな子どもを連れていた場合があり、子どもの面前での人種差別的言動は大きな衝撃を与えた（Bryant 2013; Aly 2013; Soutphommasane 2013）。新聞の投書欄やラジオのトーク・バック番組には、移民の大幅な削減や難民の一切の受け入れ拒否を求める意見が目立つようになっており、メルボルンの*The Age*紙は、2013年3月2日付の“Standing up for those who can't”と題した社説の中で、同紙が難民希望者の立場を擁護する姿勢を貫いている理由を説明している（*The Age* 02/03/2013）。さらに同紙は、5月4日付で“Racism calls good citizens to action”との社説を掲載し、そのような言動を傍観せず人種差別根絶のため勇気

を奮うよう市民に求めている（*The Age* 04/05/2013）。

*The Age*紙が、特に難民希望者の立場を擁護する必要を感じたように、オーストラリアにおける難民や難民希望者、特に海路直接オーストラリアに到着するボート・ピープルを巡る言説は、近年たいへん厳しいものとなっている。本論文では、特にボート・ピープルに対する政策を中心に、オーストラリアの難民政策を検証する。難民政策は、移民政策や移民定住政策としての多文化主義政策と密接に結びついている。そのため、本論文は、まずオーストラリアの移民政策と、その結果起きた人口構成の変化、およびオーストラリア型多文化主義について概観する。そののちオーストラリアの難民政策の推移とその影響、およびそういった政策が採用されるに至った背景を分析し、望ましいボート・ピープル政策のありかたを検討する。

## オーストラリアの移民政策と人口構成の変化

オーストラリアの人口構成に、近年大きな変化が生じている。2004年には、ヨーロッパからの移民が移民全体の過半数を下回るようになった。2011年の国勢調査によれば、オーストラリア居住者人口約2150万人のうち、24.6%にあたる529万人が国外で生まれており<sup>1</sup>、伝統的な移民の供給源であるイギリスと、経済関係緊密化協定によって自由な往来が行われているニュージーランドに次ぎ<sup>2</sup>、中国やインド、ヴェトナム、フィリピン、マレーシアなどアジア諸国が上位に進出している。その一方で、これまで非英語圏からの移民の代表的な供給地であったイタリアやギリシャ出生者は減少傾向にあり、特に2011年の国勢調査においてギリシャ生まれの

<sup>1</sup> オーストラリアで国勢調査の対象となる居住者とは、永住権や市民権に関係なく、オーストラリアに1年以上居住している人々のことで、2006年以降は外交団が除外されている。

<sup>2</sup> オーストラリアとニュージーランド間の移動は自由であるが、ニュージーランドからオーストラリアへの移住が圧倒的に多いため、ニュージーランド国民がオーストラリアの永住権を取得するためには、2001年以降はほかの移民と同様の審査が要求されるようになった。

居住人口は10万人を割り込み、上位10か国から姿を消した。

このような人口構成上の変化は、オーストラリアが第2次世界大戦以降実施した大量移民政策を発端とする。第2次世界大戦中、オーストラリアは日本軍による直接攻撃を受けた。戦中・戦後にかけて政権の座にあった労働党にとって、当時約750万人の人口を拡大することは、国防上からも、製造業の発展という経済政策上からも急務であり、政府は「人口を増やすか、滅ぶるか」(Populate or Perish) というスローガンのもと、渡航費の補助により移民を奨励した。労働運動を母体とし、移民は労働市場において賃金や雇用水準を引き下げる存在として警戒してきた労働党が、大量移民政策に転じたことは画期的であり、移民政策がその後超党派の合意で進展する前提を築いた。同時に、オーストラリアをイギリスとアイルランド出身者(アングロ・ケルティック)を中心としたヨーロッパ系人口だけで構成される単一民族国家とすることを目的とし、それ以外からの移民を厳しく制限した白豪主義(White Australia policy)の維持は譲ることのできない原則であり<sup>3</sup>、オーストラリアの第1選好がアングロ・ケルティックであったことは疑いない。しかしイギリスからは希望したほどの移民を得ることができなかったため、政府は東ヨーロッパ難民に着目し、1947年からの5年間に約17万人の人々をDisplaced Personsとしてハンガリー、チェコ、ポーランド、ウクライナ、バルト3国などから受け入れた(Southphommasane 2012b, 5-6; Jupp 2003, 12)。東ヨーロッパからの難民の流れが止まった1950年代初になると、オーストラリアは、ドイツ、オランダ、スカンディナヴィア諸国に移

民を求めた。ここまでの経緯は、オーストラリア政府がアングロ・ケルティックと外見上の特徴を共有する移民を選好し、難民や移民に対し同化を求めていたことを示している。

次いで1950年代半ばから1960年代にかけてピークとなるのが、イタリア、ギリシャ、マルタ、ユーゴスラヴィアなど南ヨーロッパからの移民であった。1971年、オーストラリアには約29万人のイタリア出身者と、約16万人のギリシャ出身者が居住し、メルボルンは、アテネ、テッサロニキに次ぐ世界第3位のギリシャ系人口を擁するといわれた。南ヨーロッパからの移民は、オーストラリアに「外見上の白豪主義」を放棄させ、また1970年代に入って同化主義から多文化主義に政策を転換させるきっかけを作り出した。ただし、オーストラリア国民の受容度を見ると、南ヨーロッパからの移民に対する偏見は1960年代から1970年代にかけてかなり存在していたことがうかがえる<sup>4</sup> (Jupp 2003, 18; Megalogenis 2012, 106-9)。

1976年、マルカム・フレイザー首相率いる自由党・地方党(現国民党)連立政権は、ヴェトナム難民の大規模な受け入れを決定し、その後オーストラリアに入国したヴェトナム難民は、家族呼び寄せプログラムによる移住も含めると19万人に達した(Southphommasane 2012b, 174)。白豪主義は、1966年にハロルド・ホルト自由党・地方党連立政権が、ヨーロッパからの移住者とヨーロッパ以外からの移住者との間に設けられた市民権を得るまでの差別(5年と15年)を撤廃したことで、法律上は解消されていた。また、1972年12月には非差別的な移民政策を公約に掲げたゴフ・ウィットラム労働党政権が成立し、1974年には白豪主義の死亡がウィッ

<sup>3</sup> 移民相として移民政策を立案・実行し、のちに労働党党首となるアーサー・コールウェルは、第2次世界大戦中に受け入れていた中国人を中心としたアジアから難民の本国送還と、終戦後日本に駐留したオーストラリア軍兵士と結婚した日本人女性の入国拒否を貫いた。“Two Wongs never make them white”という言葉でも知られている。

<sup>4</sup> 映画『オレンジと太陽』が指摘しているように、イギリスの児童養育施設からオーストラリアへの組織的な、本人や保護者が了承しない大量の児童の移送は、まさにこの時代にピークを迎えている。

トラムによって宣告された (Soutphommasane 2012b, 12)。しかし、ウィットラム政権は、オイル・ショック後の経済危機などもあって移民の受け入れそのものを減らしており、大規模なアジアからの移住者の受け入れはフレイザー政権まで待たなければならなかった。多文化主義政策は、ウィットラム政権の移民相であったアル・グラスビーがその端緒を開いたものを、フレイザー政権が用語も含め正式に採用し、多言語放送局SBS (Special Broadcasting Service) を開局するなどして軌道に乗せた。白豪主義の撤廃と多文化主義への移行には、超党派の合意と連携があった。

1983年3月に政権を獲得したボブ・ホーク及び1991年12月にホークから首相の座を獲得したポール・キーティング労働党政権のもとでは、中国からの移民が増加した。1980年代オーストラリアには、中国への返還を見越してオーストラリアの永住権を得ておこうとする香港からの移住者が増えていた。また1989年の天安門広場事件の直後、ホーク首相は、中国からの留学生に対し希望すればすべてに永住権を付与することを言明し、このことがその後の家族呼び寄せもあって、中国出身者が急増するきっかけとなった<sup>5</sup>。また、ホーク・キーティング政権のもとで、教育を輸出志向のサービス産業として位置づけ、学費本人全額負担 (full-fee) の留学生制度が導入されたことで留学生の受け入れが拡大した。輸出産業としての高等教育は、1996年に成立したジョン・ハワード自由党・国民党連立政権下で加速する。ハワード政権は、1996-97年度予算で財政再建を名目に大学への助成金を大幅に削減し、各大学は留学生の拡大で財源を維持しようとした。それまで永住権取得を希望する留学生は、帰国して自国から永住ビザを申請することが求められていたが、ハワード政権は、留学生が卒業後「審査待ちビザ」(bridging visa) を取得して、オーストラリ

ア国内から永住ビザを申請できるように制度を変更した。さらに、ハワード政権は、専門学校 (Technical and Further Education: TAFE) を含むオーストラリアでの高等教育機関の卒業を技能移民審査の際に加点することで、留学生の増加を促した。ケヴィン・ラッド・ジュリア・ギラード労働党政権下でも留学生の拡大は続いており、2008年7月から2011年6月までの3年間に、80万件の学生ビザが発行されている (Soutphommasane 2012b, 157)。

ハワード政権は、後述の通り難民希望者に対し極めて厳しい態度をとったうえ、労働党支持層を分断するために難民政策を政治利用しようとしたが、順調な経済成長とそれに伴う熟練技術者の不足から大規模な移民政策を継続し拡大した。ハワード政権は、4年を上限とする技能労働者長期就労ビザ (クラス457) を導入し、この移民カテゴリーが労働党政権下でも拡大を続けた結果、2012年6月には扶養家族を含め162,000人の同ビザ保有者がオーストラリアに居住している (Hugo 2013)。2011年の移民法改正により、留学生も学士の場合2年間、修士は3年間、博士は4年間の一時的就労ビザを取得できるようになった。その結果、ジャーナリスト、ピーター・メアーズによれば、2011年の時点で労働人口全体の10%、20-24歳の年齢層の労働人口では20%が、永住者以外で占められるようになった。メアーズが指摘しているように、未熟練・低賃金のドイツのゲスト・ワーカーとは異なり、クラス457ビザ所有者は、少なくとも名目上はオーストラリアで代替できない技能を持った高収入労働者であり、家族を伴うことも可能で、多くは最終的に永住権を申請している。しかし、永住権を伴わない長期就労ビザの導入により、移民・多文化主義と市民権との心理的なリンクが弱まったことも否めない。メアーズは、博士号取得者の場合、最大12年間永住ビザなしでオーストラリアに滞在することが可能

<sup>5</sup> なお、中国人留学生のみに永住権を付与することは人種差別禁止法に抵触するため、1989年から1994年までの5年間にオーストラリアの大学に在学する大学生および大学院生は、希望すれば全員が永住権を得ることができた。

であると指摘している<sup>6</sup> (Mares 2011)。

## オーストラリアの多文化主義

近年、特にヨーロッパを中心に、多文化主義への批判が多く聞かれる。2010年から2011年にかけて、ドイツのアンゲラ・メルケル首相、イギリスのデイヴィッド・キャメロン首相、フランスのニコラ・サルコジ大統領が、相次いで多文化主義を批判した (Soutphommasane 2012b, viii)。また、オランダのような、薬物対策できわめて革新的な政策を実施し、性的マイノリティの扱いに対し最も進歩的な国の一つでも、反移民、反難民、反多文化主義、反ムスリムを掲げる極右政治家が支持を集めている。2011年7月、ノールウェイ労働党青年部の夏キャンプが、多文化主義反対を唱える白人至上主義者のテロリストに襲撃され、77人が殺害されたことは記憶に生々しい。こういったヨーロッパの事例から、多文化主義が危機に瀕しているような印象を受けるが、フランス経由でオーストラリアに移住したラオス難民の第2世代で、気鋭の政治学者であるティム・スートボマサン<sup>7</sup>が指摘するように、ヨーロッパは多文化主義の成否を判断するには適切ではない。ドイツは、トルコなどからの移民の大多数を一時的なゲスト・ワーカーとして扱い、移民たちは市民権どころか永住権も得ることができない下層階級 (underclass) に甘んじるしかなかった。フランスの多文化社会は同化主義を原則としており、移民はフランスの市民権を得ることができるが、文化的多様性は認められていない。オランダの多文化主義は、多様な文化的・言語背景を持ったグループの共存を根本としてきたが、移民の

オランダ語習得に重きが置かれていないように、ひとつのオランダ社会へ統合する努力を欠いていた。イギリスでは、大英帝国から旧植民地が独立する際、住民に対しイギリス国王の臣民としてイギリス国内に居住する権利を与えたことに示されるように、大英帝国のアイデンティティの維持を強調する一方、イギリスとしてのアイデンティティの確立を怠った (Soutphommasane 2012, 71-5)<sup>8</sup>。映画『ベッカムに恋して』(原題: *Bend It Like Beckham*) で描かれているように、インドやパキスタンからの移住者は、クリケットクラブへの加入を拒否されるなどの差別に直面した。結局はイギリスの固定化された階級社会にエスニック・グループが組み込まれ、人種的な階層を形成する結果を生じたと考えることができる。

多文化主義の目標点として考えられるべきなのは、カナダとオーストラリアである。オーストラリアの多文化主義は、クラス457ビザの導入以前は永住を前提としていた。すなわち、オーストラリアへの移住者は、いずれ市民権を取得して完全にオーストラリア社会の一員となるのが、オーストラリアの移民制度の根幹であった。それは、帰国するところのない東ヨーロッパ難民はもちろん、オーストラリア市民の受容度が低かった南ヨーロッパからの移民に対してもそうであった。2007年のハワード政権による市民権法改正以後、市民権を得るために必要な条件は、オーストラリアに少なくとも4年居住し、その4年間のうちオーストラリア国外の居住が12か月未満であること、市民権を申請する直前の12か月は永住権を保持し、そのうち国外居住は90日未満であることとなっている<sup>9</sup>。また、申請時には「市民権テスト」を受け、オー

<sup>6</sup> 博士課程の標準的な在学期間4年に、4年間の一時的就労ビザ、4年間のクラス457ビザの期間を加えると、12年となる。

<sup>7</sup> スートボマサンは、2013年8月、オーストラリア人権委員会 (Human Rights Commission) の人種差別問題担当委員に任命された。

<sup>8</sup> クリケット、ラグビー、サッカーのナショナルチームが示すように、イギリスとしてのアイデンティティよりも、イングランド、スコットランド、ウェールズのアイデンティティが重視されている。

<sup>9</sup> 2007年の改正以前は、市民権テストは存在せず、永住権取得後5年間に少なくとも2年以上居住することが求められていた。

ストラリアの歴史や政治制度などに関する20問の設問のうち15問以上正解しなければならない<sup>10</sup>。

東ヨーロッパからの難民がこれまでオーストラリア史上最大の公共工事であったスノウィ・マウンテンズの水力発電事業工事に従事したり、南ヨーロッパやトルコからの移民が製造業の現場に従事したりしたように、オーストラリアの移民政策は、ネイション・ビルディングを目的として実施されてきた。さらに、スートボマサンによれば、オーストラリアの多文化主義は、文化・言語・宗教上の多様性を維持しつつ一つのオーストラリア社会への統合を促すという点で、市民社会としてのネイション・ビルディングも目的としてきた (Soutphommasane 2012b, 73-8)。したがって、新たに到着した非英語圏からの移民に対する公費による英語教育は、定住プログラムの重要な一部であった。また、初期の多文化主義は、新たに到着した非英語圏からの移民に対し、定住促進に必要な福祉をどのように提供していくか、という視点が強かった。フレイザー政権によって諮問され1978年に政府への報告書を提出した「ガルバリー委員会」は、「平等な機会とプログラムやサービスへの平等なアクセス」、「自らの文化の維持と同時にほかの文化への理解とその受容」、「現状における平等なアクセスと提供を保障するための特別なサービスとプログラム」、「移民が早期に自立できるような自助努力」、「エスニック・グループによる移民の要求と優先度に関するとりまとめと助言」など、福祉政策の一環としての多文化主義を強調している (Jupp 2003, 87-8)。

1980年代半ばから、歴史学者ジェフリー・ブレイニーや野党党首だったジョン・ハワードなどから、アジア移民の急速な増加が行き過ぎであるとして、文化的保守の立場から多文化主義の見直しを求める声が上がった。同時に、当時オーストラリアでは「経済合理主義者」

(economic rationalists) と呼ばれたネオリベラリズムの信奉者が、多文化主義にかかわる政府財政への負担や、エスニック・コミュニティの介在を問題視した。こういった流れの中で、移民や多文化主義によるオーストラリア経済への貢献が強調されるようになった。1989年ホーク政権によって採択され、現在もオーストラリア型多文化主義の標準と考えられている「ナショナル・アジェンダ」(National Agenda for Multicultural Australia) は、オーストラリアの多文化主義が「注意深く定義された範囲の中で、言語や宗教を含む各々の文化的な伝統を表現し共有し」、「平等な取り扱いを受け、平等に機会が与えられ、人種、民族、文化、宗教、言語、性別、出生地による障害が取り除かれる」ことと同時に、「すべてのオーストラリア人の技能や才能を、背景に関わりなく、維持・発展し、効果的に利用し」、「オーストラリアとその利益および将来に対するコミットメントを最優先させ」、「オーストラリア社会の基本的な構造と原則を受け入れ」、「他者がそれぞれの考えや価値を表現する権利を持つことを受け入れる」ことを包摂しているとしている (Commonwealth of Australia, 1989)。すなわち、オーストラリアの多文化主義は、文化的・言語的・宗教的多様性を確保すると同時に、オーストラリアの経済発展に貢献するというネオリベラル的側面 (塩原 2012) と、自由民主主義社会としての大枠や、「オーストラリアの価値基準」(Australian Values) を受け入れるシティズンシップの側面が強調されるようになった。

2007年10月15日以降、18歳以上のオーストラリアへの永住ビザ申請者は、「オーストラリアの価値基準」の理解と遵守を求められるようになっていく。ここでは、人種・宗教・民族的背景に関わりない個人の機会の平等、個人の自由と尊厳の尊重、信教の自由、法の支配、議会制民主主義、男女間の平等と相互の尊敬の念、寛

<sup>10</sup> ハワードは、自らの趣味であるクリケットに関する問題を市民権テストに含ませた。2007年に成立した労働党政権は、クリケットの問題を削除したが、テストそのものは継続した。

容、公平、助けを必要とするものへの共感、公共の利益の追求を心から受け入れる平等主義の精神といったものが挙げられている (Commonwealth of Australia, 2007)。すなわち、「オーストラリアの価値基準」とは、個人の自由と平等や議会制民主主義・法の支配といった西側の自由民主主義社会にとって普遍的な価値に、オーストラリアのエートスともいえる平等主義 (egalitarianism)、フェア・ゴースの精神、弱者への配慮 (compassion) を加味したものといえる。

白豪主義から多文化主義への政策転換から約40年が経過し、オーストラリア型の多文化主義は、オーストラリアに定着した。現代オーストラリアの都市の日常生活を描く映画は、必然的に多文化主義社会が背景となっている。公共放送局ABC (Australian Broadcasting Corporation) の人気子ども番組Play Schoolの番組ホストは、ギリシャ系、イタリア系、南太平洋系などぎわめて多様化しており、幼少期から自然に多文化主義を受け入れることができるようになってきている。かつてイギリスのそれと区別がつかず不評であったオーストラリアの食文化は、移民が定着するにつれ南ヨーロッパから中東、アジアなど様々なエスニックレストランが出現し、さらに1990年代半ばになると、東西融合的な「モダン・オーストラリアン」と呼ばれるジャンルが現れた。またオーストラリアでは、異人種間・異民族間の結婚が進み、複数の民族的背景を持った、〇〇系あるいは××系と分類することが難しく、「(新たな) オーストラリア人」としか言い表せない人々が急速に増加している。その一方、白豪主義から180度転換し、非差別的な移民政策と多文化主義政策を成功裡に40年以上継続しているオーストラリアでも、人種差別 (racism) までは行かずとも「外国人嫌い」(xenophobia) が伏流水のように存在し、突如として地表に現れることがある。偏見の対象となる民族ないし文化集団も常に存在している。オーストラリアの人口構成が圧倒的にアングロ・ケルティックだった時代、その主な対象となっ

たのは、アングロ・ケルティック内の少数派であり、宗教上も階級としても貧富の上でも弱い立場にあったアイルランド系であった。その後、偏見の対象は、東ヨーロッパ難民から (reffos)、南ヨーロッパからの移民 (wogs)、そしてアジアからの移民へと移り、こんにちではイスラム教徒が圧倒的多数を占める中東出身者、特にボート・ピープルとなっている。そして、それに呼応するかのように、ボート・ピープルに対するオーストラリア政府の態度も、特に2001年8月末を境に厳しさを増している。これに関しては、「外国人嫌い」の対象をボート・ピープルに集中させ、移民政策や多文化主義政策に非難が波及しないように、との思惑が存在することも考えられる。

## オーストラリアの難民政策

### 難民、難民希望者、ボート・ピープル

ボート・ピープルを中心にオーストラリアの難民政策を検討するに当たり、用語の定義を行う必要がある。本論文では、国連難民条約 (1951) を根拠として、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) などによって難民と認定された人々を「難民」(refugees) と呼び、難民認定を申請中であつたり、身の危険を感じるような状況から脱出したりした人々を「難民希望者」(asylum seekers) と呼ぶ。難民希望者や、あるいはすでに難民と認定された人々のうち、海路目的地に到達した人々を「ボート・ピープル」と呼ぶ。また、難民希望者を審査する側から見ると、国外で難民申請の受付と審査を行いそこで認定された難民を受け入れる「国外審査」(offshore processing) と、空路、海路、陸路などで直接到着した難民希望者を申請し認定する「国内審査」(onshore processing) に分類することができる。

オーストラリアは、国外審査によって認定された正式な難民の受け入れに関しては、極めて熱心であり、その気前の良さを誇ることもできるだけの実績を持つ。人口一人当たりの難民受

け入れ数は、カナダと並んで世界トップクラスであり、デンマーク、スウェーデン、ノールウェイ、フィンランド、カナダ、ニュージーランド、アメリカ合州国、オランダ、スイスとともに、UNHCRが速やかに再定住させる必要があると認定した難民に対し、永住権を付与してきた数少ない国の一つである (Mares 2002, 103)。1901年以来、オーストラリアは、難民を中心とする人道的移民をこれまでに約80万人を受け入れてきた (Refugee Council of Australia)。また難民の受け入れプログラムは、移民政策の一環として、人口構成の変化と多文化主義社会の到来に大きな役割を果たしてきた。現在、オーストラリア政府は、年間2万人を人道的移民というカテゴリーで、難民の受け入れ枠として設定している。

### フレイザー政権の難民政策

第2次世界大戦時にユダヤ人やアジアからの難民を受け入れたこともあったが<sup>11</sup>、オーストラリアにとって初めて大規模に受け入れた難民は、前述のとおり1947年から5年にわたる東ヨーロッパ難民であった。東ヨーロッパ難民がオーストラリアによる大規模な難民受け入れの第1波であり、第2波はその約25年後にヴェトナムから到来した。表1が示すとおり、1976年から79年にかけて2029人のボート・ピープルが、ダーウィン港に到着した。フレイザー政権は、到着したボート・ピープルをすべて難民として受け入れる一方、東南アジアの難民キャンプにおける国外審査で認定されたヴェトナム難民を大規模に受け入れることを決定した。フレイザーが首相の座にあった1975年度から1983年度にかけて、そのすべてがヴェトナム難民ではないであろうが、オーストラリアの難民受け入れ数は10万人を超えている。このことは、難民希望者が遭難の危険を冒して海路オーストラリアに到着することを回避させる効果があり、1981年後半

から1989年前半までの8年間、ボート・ピープルの到着は皆無であった。

フレイザー政権の難民政策は、疑う余地なき成功の物語であった。この決定は、白豪主義の法的な根拠が消滅してから10年、ウィットラム政権が非差別的な移民政策を宣言してからわずか4年が経過した時点でのことであり、ヨーロッパ系が中心であったオーストラリアへの移民の流れを決定的に変化させ、「オーストラリアの人口における民族のミックスを永遠に変える」効果があった (Fraser & Simons 2010, 421)。それゆえに、当時は批判にもさらされた。ボート・ピープルが伝染病を持ち込む可能性が言及され、政府はボート・ピープルに甘すぎる、あるいは制御不能に陥っているなどと非難された。ボート・ピープルを追い返すべしとの声も上がった (Fraser & Simons 2010, 417)。マイケル・マケラー移民相は、事務次官からボート・ピープルは秩序だった移民政策を脅かす「割り込み者」(queue jumpers)であるから、僻地に設置した難民収容施設に収監すべきであるとの助言を受けた。しかしフレイザーは、首相府の助言に基づき、移民省が提案した社会保障給付の停止や強制収監は効果に疑問があるうえ、オーストラリアの国際社会における評価を低下させ、非人道的であり、国際的な責務の放棄になるとして、これを退けた。フレイザーは、「移民省の一部には、弱者への配慮や人道的な対応を退ける、極めて強硬な超保守反動的で人種差別主義的な傾向が存在した」と記している (Fraser & Simons 2010, 419)。

ヴェトナム難民の受け入れについて、閣内が一致していたわけでもなかった。例えば、フレイザーは自伝の中で、ヴェトナム難民の大規模な受け入れが討議された閣議のあと、当時閣外大臣であったジョン・ハワード (1996-2007年首相) が、「この人たちをそんなに多く受け入れるわけではないですよ。見せかけですよ。」

<sup>11</sup> この中国系難民に対し、戦後もオーストラリアにとどまることを認めるか否かが、白豪主義の最初の試金石となった。



と語りかけた、と記している (Fraser & Simons 2010, 425)。また、野党労働党は、1983年、フレイザーに代わって政権に就くとその政策を概ね踏襲したものの、1976年当時はヴェトナム難民の受け入れに批判的であった。労働党の全国議長 (National President) で1983年に首相となるボブ・ホークは、たんにオーストラリアにたどり着いたというだけでポート・ピープルを受け入れるべきではないと主張し、この姿勢はウィットラム党首からも支持された。ウィットラムは、第2次世界大戦後の東ヨーロッパ難民の多くが、反共産主義の立場から保守政党支持者となったことを念頭に、ヴェトナム難民の受け入れに難色を示していたといわれている (Mares 2002, 74)。

### 強制収容の開始

メアーズが記しているように、UNHCRによって認定された難民の受け入れに関しては、オーストラリアの実績は群を抜いている。しかしながら、直接到着した難民希望者を受け入れるという点では、オーストラリアの気前の良さは著しく後退する (Mares 2002, 103)。フレイザー政権の政策により一度は途絶えたポート・ピープルの流れであったが、1989年後半から1992年末までの3年余りの間に、654人のポート・ピープルがオーストラリアに到着した (表1参照)。この人数は、1977年や1978年の単年の人数よりはるかに低かったにもかかわらず、ホーク政権は1991年、ウェスタン・オーストラリア州北部のピルバラ地方にある鉄鉱石積出港であるポートヘッドランドに、最初の僻地難民希望者収容施設を設けた。このころのポート・ピープルは、主に中国南部出身者や中国南部の難民キャンプにいたヴェトナム人、それにカンボジア人が多かったが、僻地の難民希望者収容施設の存在のみではポート・ピープルを減少させる効果は得られず、1992年、ポール・キーティング政権は、海路到着したすべてのポート・ピープルを収容所へ強制収監することを決定した (Mares 2002, 74-5)。僻地の収容施設への強

制収監は、潜在的なポート・ピープルに対する抑止効果と同時に、一般オーストラリア人の目に届かないところに置く (非可視化) ことを意図したと考えられる。

キーティング政権の社会保障担当相であったニール・ブルウェットは、社会保障省がポート・ピープルのケアを慈善団体にゆだねるそれまでの政策の継続を求めたのに対し、ジェリー・ハンド移民相が、リベラルな支持者が労働党から離反する危険性や、財政コスト増大の可能性が指摘されたにもかかわらず、すべてのポート・ピープルを強制収監することを提案したことを詳述している (Blewett 1999, 81-3)。ハンドは、中国人のポート・ピープルを「ほとんどがギャングかいかかわしい連中 (not a pretty mob, mostly gangsters and madams)」と決めつけた。さらに、天安門事件直後、希望するすべての中国人留学生に永住ビザを発給するというホーク政権の決定を、「最終的には100万人に及ぶ中国人移民につながる」として覆そうとした。ジョン・ドーキンス財務相はこれに同調してすべての中国人留学生の退去を求め、これに対する賛成もかなりあったが、オーストラリアの国際的な公約の履行に反するという点で退けられたという (Blewett 1999, 43)。また、キーティング政権は、ポート・ピープルに対して、難民としての認定を受けた後であっても、社会保障給付の支給を6か月間停止することなどを決定した (Blewett 1999, 173)。この時点で労働党政権が強硬策をとった背景としては、1980年代の「ブレイニー論争」や「ハワード論争」により、アジアからの移民が繊細な政治課題となっていたことが挙げられる。ブレイニーやハワードによるアジア移民批判は抑え込んだものの、1990年後半からオーストラリアは深刻な不況に見舞われており、失業者が100万人を超えるなか、移民や多文化主義への批判が再燃する危険があった。労働党政権はそれを回避するため、ポート・ピープルの到着を減少させるとともに、ポート・ピープルに対するタフな姿勢を有権者にアピールすることで、移民政

策や多文化主義政策への批判を回避しようとして、15年前にフレイザーが退けた移民省の助言を採用したものと考えられる。

1996年に政権に就いたハワード保守（自由党・国民党連立）政権は、社会保障給付の待機期間を6か月から2年に延長し、難民希望者強制収容施設の運営を、英米の刑務所運営企業に委託したが、ボート・ピープルの人数は、1999年に入ると前例のない規模へ急増した。難民希望者の出身地は、ヴェトナム・カンボジア・中国から、アフガニスタンやイラク、イランへと変化している。この背景に、アフガニスタンやイラクの国内情勢悪化があることは疑いない。タリバン政権崩壊までは、90%を超えるアフガニスタンからの難民希望者が難民と認定されていた。それと同時に、オーストラリアへ向かう難民希望者の中継地となっているインドネシアでは、ティモール・レステ（東ティモール）独立にあたってオーストラリアが果たした役割が政府の態度を硬化させ、ボート・ピープルの取り締まりを緩めたとも考えられる。なお、内陸国であるアフガニスタンはもちろん、イラクやイランから難民希望者が直接ボートでオーストラリアに到着するのではない。ブローカーに数千ドルを支払って空路インドネシア（一部はマレーシア経由で）へ到着し、インドネシアからオーストラリアまでの最後の道程も、ブローカーが漁船を手配する。こういったブローカーは、オーストラリアでは人間密輸業者（people smugglers）と呼ばれ、難民希望者の弱みに付け込んで巨大な利益を上げる吸血鬼のように描かれる。ラッド首相は、ブローカーを「地上のクズ」（scum of the Earth）あるいはこの世で最も唾棄すべき存在とののしったが、一方難民希望者にとっては旅行エージェントのような存在とも考えられる<sup>12</sup>。

ハワード政権は、1999年10月、国内審査によって難民認定を受けたボート・ピープルに対し、3年を期限とする一時保護ビザ（TPV）を導入した。TPV所持者は、公的医療保険（Medicare）や家賃補助を受けることができ、就労も認められるが、非英語圏からの移民を対象とした無料の英語教育を受けることはできず、公立の学校で初・中等教育を受ける場合学費の全額負担が求められ<sup>13</sup>、家族を呼び寄せることや何らかの事情でいったん出国した場合の再入国は認められない。家族の呼び寄せが不可能になったことから、オーストラリアにボートで到着し、難民と認定された夫や父に合流するため、女性や子どものボート・ピープルが増加したと指摘されている（Mares 2002, 199）。

#### タンパ号事件とその後

難民希望者の急増は、強制収容施設の過密化と収容期間の長期化を意味した。運営が民間の刑務所運営企業に委託された収容施設の状況は極めて厳しく、ハンガー・ストライキや自傷行為、暴動などが頻発し、特に子どもに深刻な精神上の被害を起こすこととなった。PTSDを起こし飲食物を受け付けなくなり、点滴で命を維持していたイラン人の10歳の少年 Shayan Badraieの様子がABCテレビの時事番組Four Cornersで2001年8月に放映されると、大きな反響を呼んだ。（Mares 2002, 35-99）。しかしながら、強制収容施設で難民希望者が起こした暴動や自傷行為は、彼らの置かれた状況に対する共感と呼び覚ますのではなく、目的のためには手段を選ばない無法者との印象を一般オーストラリア人に与えたようである。また、当時シドニーの西部地域で頻発していたレバノン系移民によるアングロ・ケルティック系女性に対する連続暴行事件が、ムスリムの移民に対する心

<sup>12</sup> ハリウッドの名作映画『カサブランカ』でハンフリー・ボガートが演じた主人公リックも、現代のオーストラリアならばpeople smugglerとして非難されたのではないか。

<sup>13</sup> 小学校の場合、最も安いサウス・オーストラリア州で年間3,780ドル、最も高額なACTの場合9,320ドルがかかる（2012年度）。

証を悪化させていた。

一方政治的には、前年（2000年）7月1日に導入された10%の消費税（GST: Goods and Services Tax）などをめぐり、Howard政権は支持率の低迷に直面していた。自由党は、ウェスタン・オーストラリア州の州議会選挙や、クィンズランド州での連邦下院議員補欠選挙に敗れており、10-11月に行われる予定の連邦総選挙における労働党の政権復帰が現実味を持って語られていた。また、1996年総選挙においてクィンズランド州オクスリー選挙区から（自由党公認を剥奪された後）無所属議員として当選したポーリン・ハンソン議員が、「ポーリン・ハンソンのワン・ネイション党」を1997年に結党した。特にアジアからの移民反対、多文化主義政策の撤廃、福祉削減など先住民政策の見直し、高関税による産業保護政策の再導入などの政策を掲げ、極右政党とみられていたこの政党は、1998年のクィンズランド州議会選挙で23%の得票率を記録し、同年の連邦総選挙でも10%以上の得票を挙げ上院に1議席を得たが、ハンソン自身の再選には失敗したことから失速したとみられていた。しかし、2001年のウェスタン・オーストラリア州選挙ではその健在ぶりを示しており、この党に流出した保守支持層の奪回が、3選を目指すHoward政権にとって必須であった。

こうした中、2001年8月26日、ワレニウス・ウィルヘルムセン社所属でノールウェイ船籍のコンテナ船タンパが、オーストラリア海難救助局の要請で、インドネシアからオーストラリア領クリスマス島に向かう438人のボート・ピープルを、クリスマス島から75浬、インドネシアから250浬の洋上で救助した。タンパ号のアーニー・リナン船長は、いったんインドネシアへ向かったが、ボート・ピープルからの強い要望でクリスマス島への上陸許可を求めた。これに対し、オーストラリア政府は、Howard首相自ら記者会見を行い、タンパ号に乗船したボート・

ピープルがオーストラリアの領域に上陸することを一切禁じる旨を発表した。救助から3日後、リナン船長がボート・ピープルの健康状態の悪化を理由にオーストラリア領海に船を進めると、オーストラリア政府は軍の特殊部隊を派遣してタンパ号を掌握した。UNHCRは、オーストラリア政府がボート・ピープルをクリスマス島に上陸させ審査を行えば、認定された難民を第3国に定住させることを約束し、ノールウェイ政府やニュージーランド政府は支援を提案したが、選挙を目前に控えたHoward政権は撤回できない状況に自らを追い込んでいた（Mares 2002, 121-4）。オーストラリア政府は、1999年に住民投票を行い翌年の独立を控えて国連の統治下にあったティモール・レステ、地球温暖化による海面上昇で国土喪失の危機にあるトゥヴァルやキリバスなど、近隣諸国に片端からタンパに乗船していたボート・ピープルの引き受けを依頼した。最終的には、ニュージーランドが家族連れ約150人を引き受け、残りは財政面で国家として破綻寸前のナウル、およびオーストラリアの旧植民地であり依存度の高いパプア・ニューギニーのマナス島に、オーストラリア政府の費用で収容施設を設置して審査を行い、その見返りとして財政援助を積み増すことで決着を見た（Mares 2002, 125-8）<sup>14</sup>。さらにこののちオーストラリア政府は、インドネシアとオーストラリアの間のインド洋上に海軍を展開し、引き続きオーストラリアへ向かうボートを遮ってナウルとマナス島に送ることとなる。オーストラリア政府は、これを「パシフィック・ソリューション」と名付けた。

「パシフィック・ソリューション」実行のため、Howard政権は、オーストラリア本土およびタズマニア以外のオーストラリア領を難民審査のための受付場所から除外することで、インド洋上のクリスマス島、ココス島、アシュモア環礁などに到着したボート・ピープルがオース

<sup>14</sup> オーストラリアは、インドネシアへボート・ピープルの送還を試みたが、インドネシア政府はこれを拒否した。メガワティ大統領は、Howard首相からの電話に出ようとしなかったといわれている。

トラリアの国内法上の保護を受けることを不可能とすること、タンパ号事件以前にさかのぼって政府の行為を合法化すること、TPV所有者は決して永住ビザを申請できないようにすること、金品と引き換えにボート・ピープルの渡航を援助したブローカーに必ず実刑判決を科すことなどを内容とした法改正を行った<sup>15</sup>。さらに、首相ないし移民相が、税関職員、移民省職員、警官ないし兵士に対し、ボート・ピープルを乗せた船を領海外に強制退去させる権限を与えるよう命令し、そのような命令を実行した結果生ずる事態に対し民事上・刑事上の免責を与え、さらに裁判所にはそのような行為を見直す権限を与えない旨の法案を議会に提出した。タンパ号によるボート・ピープルの救助以来、ハワード政権によるすべての行為に同意してきた労働党は、この法案だけは賛成できず、労働党、オーストラリアン・デモクラッツ、オーストラリアン・グリーンズが過半数を握る上院はこれを否決した (Mares 2002, 124-5; Marr & Wilkinson 2003, 87-8)。ハワード政権は、このことを労働党が国境防衛に不熱心である証拠として、11月10日の総選挙まで手を緩めることなく労働党を攻撃していく。ハワード政権にとって、9月11日のアメリカ合州国におけるテロリストによる自爆攻撃は、ボート・ピープルの中に偽装したテロリストが紛れている可能性に言及できることで、強い追い風となった。

10月6日、ハワード政権が下院を解散した翌日、オーストラリア海軍のフリゲート艦アデレイドが、223人のボート・ピープルを救助した。フィリップ・ラドック移民相は、このとき、ボート・ピープルが軍の救助を得るためにわざと子どもを海に投げ込んだと主張し、ピーター・リース国防相は、それを証明すると称する写真やビデオ映像を公表した。ハワード首相は、「私はこのような人たちがオーストラリアにいること

を望まない。真の難民ならこんなことはしない。真の難民なら子どもにしがみついても離さないはずだ」と怒りをあらわにした (Marr & Wilkinson 189)。この「子ども投げ込み事件」(Children Overboard) は、当時からその事実関係が疑問視されていた。2004年、事件当時にリース国防相のスタッフとして国防省から出向していたマイク・スクラフトンの証言によって、「子ども投げ込み事件」が虚偽であり、首相以下政府首脳も虚偽であることを知っていたことが明らかにされた (杉田 2005)。しかし、2001年10月当時は選挙戦のさなかであって疑惑を証明することはできず、かえってボート・ピープル問題を再燃させ、これが選挙の争点であることを有権者に再確認させることとなった。

1999年から急増していたボート・ピープルの流れは、2001年10月下旬で止まったが、それはハワード政権の政策が功を奏したというより、353人が犠牲となったSIEV (Suspected Illegal Entrant Vessel) X号の悲劇によるかもしれない。この中には、すでに難民として認定されながら受入国が見つからずインドネシアで立ち往生していた人々や、難民と認定されオーストラリアで暮らす夫に合流するため乗船した妻と3人の娘が含まれていた。夫はTPVの発給しか受けていなかったため、家族を呼び寄せることができなかった。この海難事故で3人の娘は命を落としたが、夫はTPVの条件からインドネシアに出国して妻に寄り添うことができなかった。

スートポマサンは、タンパ号事件から子ども投げ込み事件に至る40日ほどをこのように記している。

「タンパ」と「子ども投げ込み」を通じ、ハワード政権は二つのことを確かなものとした。(第Iに) ボートの到着は、国境防衛の問題として劇的に政治化された。

<sup>15</sup> 2013年5月、ギラード政権は、オーストラリア全土を難民審査受付の場所から除外した。これにより、オーストラリアに直接到着したボート・ピープルは、すべてナウルやマナス島に送ることが可能になった (ABC News 16 May 2013 “Parliament excises mainland from migration zone”)

(第2に) 難民希望者は、オーストラリアに来るためなら子どもを海に投げ込みさえする、手段を選ばず道徳心を持ち合わせないオポチュニストとして、鬼畜のようにみられるようになった。このメッセージを有権者が見失うことがないように、ハワードは「誰がこの国に、どのような状況で入国するかは、私たちが決める」というフレーズをスローガンとして選挙戦を戦った。2001年、ハワードが風潮を決め、有権者は彼に従った。

10年以上が経過したが、二大政党の双方による「ボートを止める」あるいは「人間密輸のビジネス・モデルを叩き潰す」との公約が火に油を注いでいる状態では、ボート・ピープルに対し広範な敵意が継続していることは容易に探知できる。しかし、それ以上に心が動揺させられるのは、ボートの到着が日常的に人々の発作状態を引き起こすことである。難民の問題を政治化することは、社会の一体化 (social cohesion) や多文化社会への信頼に危険な結果をもたらすかもしれない。政治家が、ポピュリズムをあおるために国家主権という観念に訴えるならば、国としてのアイデンティティは文化的多様性を含まないものになってしまう可能性がある。難民希望者やボートの到着についてより理性的な議論が可能かどうかは、オーストラリアの多文化主義が成熟度に関する、重要な試金石になりそうだと (Soutphommasane 2012b, 167-8)。

パシフィックソリューションは、2001年当時、保守寄りとみられていた有力メディアや識者からも強く非難された。メディア王ルパート・マードックが所有する、保守寄り全国紙 *The Australian* 紙のグレッグ・シェリダン外交担当編集委員は、ハワード政権のボート・ピープル政策を、「想像力と人間性に欠けた邪悪でグロテスクなものであり倫理的な嫌悪感を催す」と酷評し、ハワード政権はムスリムのボート・

ピープルに対するヒステリックな世論を煽動することで総選挙に勝利しようとしているが、これは主要政党が取った最も不名誉な方法であると指摘した (Sheridan 2001)。また、同紙の11月7日付社説は、「ボート・ピープルに対し、白豪主義時代を想起させるような障壁が築かれ、それによって容貌の異なった人々を好まない」というメッセージが国益に反して送られており、ハワードのアジアに対する考え方は、(1950年代の首相であった) ロバート・メンジーズよりさらに遅れていると指摘した (*The Australian* 07/11/2001)。しかしながら、ハワード政権のボート・ピープル対策の目的は、主要メディアや識者からの評価ではなく、この問題を政争の対象とすること、そのためにボート・ピープルを非人間化することにあつたとみることができる。

#### ラッド・ギラード労働党政権下の ボート・ピープル対策

ハワード政権の政治的狙いは見事に的中した。労働党は、一方ではハワード政権の強硬な、非人道的ともいえる政策を概ね受け入れることでリベラルな支持者の離反を招き、もう一方では、ただ一つだけ法案を否決したことで政権側から弱腰との非難を受け、国境防衛のレトリックを受け入れた有権者の離反を招いた。2001年の選挙で敗れた労働党は、2期目の左派議員ジュリア・ギラードを影の移民相に抜擢した。ダンカン・カー影の司法相やカーマン・ローレンス元保健相は、ハワード政権の政策を完全に廃棄することを求めた。これに対しギラードは、全国各地でセミナーやワークショップを開いて難民問題に関する状況を説明し、人々の考えや主張に耳を傾けた。そのような一連のプロセスの後にギラードが発表した労働党の新たな難民政策は、労働党の原則を堅持しハワード政権の政策の完全廃棄を主張して政府との対決姿勢をとることより、女性や子どもの強制収用を批判すると同時に、沿岸警備艇による警戒、違法難民の取り締まり、難民ブローカーの陸上・海上での粉砕など、ハワード政権と見紛うような強硬な

言葉が並んだ。本土以外を移民法上のオーストラリア領からはずすことで、審査結果に不満な難民希望者がオーストラリアの司法制度を使えないようにする政策も継続された。この問題で追い詰められている、弱い立場にある野党の労働党が、当時最大の難問だった難民政策についてハワード政権に再度付け入る隙を与えないことがこの政策の第1の目的であり、ギラードの現実路線にも一理あった。ハワード政権の強硬姿勢と労働党内の完全撤廃を求める声との中間をとったもので、ギラードの政治的スキルを示しているが、反面「政策決定に政治上の便宜性が入り込むことを許したもので、信念よりも現実的な考慮を優先させた」との批判も党内からあった (Kent 2009, 145-54)。労働党は、ケヴィン・ラッドを党首として2007年の総選挙でハワード政権を破ると、強制収容期間の短縮、TPVの廃止、ナウルおよびマナス島の収容所の閉鎖とパシフィック・ソリューションの終了、という政策を実行に移した (Manne 2013, 23)。政治学者ロバート・マンは、強制収容とTPVは人道問題があるうえ実効性にも疑問があり、その廃止は歓迎できるが、ナウルやマナス島に送られる可能性が存在することがボート・ピープルに対する抑止力となっており、これを廃止したことは誤りであったと指摘している (Manne 2013, 23)。

ボート・ピープルの発生には、「プッシュ要因」と「プル要因」があるといわれる。ラッド政権が、ハワード政権のボート・ピープル対策を「弱めた」ことは、オーストラリアへの「プル要因」となったことは否定できないであろう。ラッド政権にとって不運だったのは、それと同時にプッシュ要因が強まったことである。アフガニスタンでは、タリバンが勢力を回復し、カルザイ政権の弱体化ともあいまって政治・社会状況が悪化し、特に少数であるシーア派のハズラ (13世紀アフガニスタンに侵入したモンゴル軍の末裔といわれる) に対する迫害が強まった。一方南アジアでは、2009年5月スリランカ内戦が、政府軍によるタミール解放戦線の根拠地へ

の大攻勢によって終結した。ラジャパクサ政権に対しては、内戦末期4万人のタミール系市民を虐殺した疑惑がかけられている。ラジャパクサ政権は、内戦終結時の軍司令官で野党の大統領候補となったフォンセカ將軍を逮捕し、政府にさらに権限を集中させる法律に違憲判決を下したバンダラナイケ最高裁判所長官を、非公開の弾劾裁判で罷免するなど軍事独裁色を強めており (Robertson 2013)、英連邦による経済制裁や、スポーツ・文化交流の中止、2013年の英連邦首脳会議の開催地変更なども取りざたされている。すなわち、ラッド政権がガードを緩めたまさにその時、アフガニスタンとスリランカでプッシュ要因が強まったのであり、この結果、2002年からの7年間で合計450人にも満たなかったボート・ピープル数は、2009年に2726人、2010年に6555人となった。

2009年10月、ラッド首相は、インドネシアのユドヨノ大統領と交渉し、オーストラリアの税関船オーシャニック・ヴァイキング号に移したスリランカ人のボート・ピープルをインドネシアの難民希望者収容施設に移送することを決めた。しかしながら、ボート・ピープルはインドネシアで下船を拒否し、同船はタンジュン・ピナン港で1か月近く立往生することとなった。マンは、このことがラッドを攻めあげていた野党に攻撃の機会を与え、それまできわめて高い支持率を維持し、発足以来2年近く続いていたラッド首相と有権者との、空前の長期にわたる蜜月期間に終焉をもたらしたと論じている (Manne 2013, 24)。

2010年6月、労働党の党首がラッドからギラードに突如交代した際、ギラード新首相は、資源・エネルギー産業の利益に対する特別課税の問題、地球温暖化ガスの排出量取引制度の問題に加え、難民希望者問題の解決を約束した。ギラード首相は、難民希望者の問題をオーストラリア1国で解決することは不可能であり、地域全体での取り組みが必要であるとして、地域の難民審査施設をティモール・レステに設け、マレーシアやインドネシアに滞在しオーストラリアへ向か

うボート・ピープルとなる可能性のある難民希望者を、ティモール・レステに集約して認定作業を行うことを発表した。しかしながらこの計画は、ティモール・レステ側に十分な根拠がなく発表されたものであり、ティモール・レステ政府からは一定の理解があったものの同国議会の反発を招き、オーストラリア側は、2010年8月の総選挙の後、この提案を取り下げた。

次にギラード政権が発表したのは、「マレーシア・ソリューション」だった。これは、オーストラリアに到着したボート・ピープルのうち800人を、国連難民条約に未加盟であり、難民希望者に対する取扱いが厳しいことで知られるマレーシアに送致し、代わりにマレーシア国内で認定された、主としてビルマからの難民を向こう4年間で合計4000人（年間1000人）受け入れるというものであった。マレーシアに対し難民条約に準拠した形での体制整備を促すことも盛り込まれていた。マレーシアに送致されたボート・ピープルは、そこで難民希望者の列の最後尾に回されることになるため、難民希望者がボート・ピープルになることを抑止する効果が期待された。マレーシアにおける状況を改善することによって、難民希望者に対するより人道的な扱いが期待でき、またオーストラリアの難民受け入れ枠を増やすことができるというメリットもあった。しかしながら、2009年11月、野党党首の座を勝ち取ったトニー・アボットは、“Turn back the boat”をスローガンに、ハワード政権時の政策に回帰することがボート・ピープル問題解決の唯一の手段であるとして、①ボートをインドネシアに追い返す、②追い返せない場合はナウルの収容施設を再開し「パシフィック・ソリューション」を再起動する、③TPVを再導入する、という政策を提唱し、それ以外はすべて反対するという行動をとった<sup>16</sup>。また、人権活動家やオーストラリアン・グリー

ンズは、オーストラリアに到着したすべての難民希望者は国内審査すべきであるという主張から、ボート・ピープルの国外移送に反対した。さらに、連邦最高裁判所は、「マレーシア・ソリューション」が、難民希望者への人道的な扱いを難民希望者が国外移送される場合の条件と定めた連邦移民法に反する、との判決を下したため、ギラード政権は移民法改正法案を連邦議会に提案した。ギラード政権は、下院でも上院でも過半数を持たない少数政権であり、下院は無所属議員の一部を説得して改正法案を通過させることができたが、上院では保守野党とグリーンズ双方からの反対にあって通過させることができず、結局改正法案の撤回に追い込まれた。

ボート・ピープル問題が労働党政権にとって深刻な政治問題となっているうえ、難民希望者を乗せた船の遭難事故が相次ぎ、さらに野党もグリーンズも「マレーシア・ソリューション」に同意しないため、2012年8月、ギラード政権は、ナウルとマナス島の難民希望者収容施設の再開に追い込まれた。同時に、難民の受け入れ枠を年間14,750人（マレーシア・ソリューションの1000人を含む）から2万人に拡大することも発表した。しかしながら、移民省のメトカーフ事務次官が指摘したように、ナウルなどへの移送が持つ抑止効果は減退しており、8月の発表から6か月の間に約1万人の難民希望者がボートでオーストラリアに到着した（Manne 2013, 24）。これは、明らかに国内・国外の強制収容施設の収容能力を超えていた。マンによれば、ナウルとマナス島に送致された難民申請者は約600人であり、数百人のスリランカ人ボート・ピープルが、1990年代の中国からのボート・ピープルと同様、難民審査過程に加えられることなく送還された。残りはクリスマス島や本土にある収容施設に収監されることになっていたがそれも満員となったため、一部の難民希望者は、

<sup>16</sup> インドネシア政府の協力が得られる可能性は低く、ナウルはいずれオーストラリアに入国できるのであれば抑止力としての効果は減退しており、TPVの再導入は、SIEV Xの悲劇を繰り返すことになりかねないため、アボットの提案は、外交感覚に欠け、非現実的であり、非人道的である。

審査待ちビザ (bridging visa) の発行を受け一般社会で生活することとなった (Manne 2013, 24-25)。この「審査待ちビザによる一般社会での生活」は、グリーンズや人権活動家の主張していたものであるが、インドネシアで順番を待ち国外審査を受けた正規のルートによる難民と少なくとも同じ期間は難民審査を待たなければならないとされた (no advantage principle)。「審査待ち」期間は5年に及ぶともいわれ、その間難民希望者は就労が禁止され、社会保障給付も最低水準の89% (2週間でA\$438、そのほか家賃補助として2週間にA\$107.69) に制限されることとなった (*The Age* 22/11/2013)。

ハワード政権の末期には、難民希望者に対するより人道的な扱いを求める一部自由党議員の圧力により、年少者に対する収監をやめるなどの緩和措置を行っていた。したがって、ギラード政権の政策はハワード政権の政策と比べてもより厳しいものといえるかもしれない。労働党政権にほぼその政策を実行された保守野党は、さらにボート・ピープルを「非人間化」する努力を怠っていない。スコット・モリソン影の移民相は、有権者が抱いている「ムスリムの移民」に対する不安と、ムスリム移民がオーストラリア社会に統合不可能であるとみられていることを政治利用すべきだと影の閣議で提唱したと伝えられ、さらに「審査待ちビザ」を発給された難民希望者は警察の監視下に置かれるべきであり、彼らが居住する地域の住民はその事実を知らされるべきであると述べたと報じられている。オーストラリアでこのような監視下に置かれているのは、年少者に対する性犯罪で服役したものが出所した場合であり、難民希望者と年少者に対する性犯罪者とを同一視しているかのように受け取れる (Wright 2013)。労働党政権は、ブローカーにはタフに、ボート・ピープルには人道的に、という看板を掲げているが、ボート・ピープルに対しどちらがよりタフであるかを野党と競い合う状況となっているのが現状である。

2013年6月、労働党への支持率が低迷する中、ラッドはギラードに挑戦し両院議員総会での投

票により、3年ぶりに首相に復帰した。ラッド首相は、7月19日、PNGのピーター・オニール首相と共同記者会見を開き、同国マナス島にあるボート・ピープルの収容施設を拡充したうえで、海路オーストラリアに到着したボート・ピープルはすべてマナス島あるいは他のPNG国内に移送し、難民と認定された場合はPNGに定住させ、決してオーストラリアには定住させないことを発表した (*ABC News* 19/07/2013)。これに対し野党は、中將クラスの退役将官をトップに据えた国境防衛組織を創設し (*The Age* 26/07/2013)、ナウルに収容2000人のボート・ピープル収容テント施設を設置し (*The Australian* 29/07/2013)、すでに入国している30,000人以上のボート・ピープルには難民認定されても永住ビザを発給しない (*Guardian Australia* 16/08/2013) といった政策を提示している。ボート・ピープルに対しより意地悪い政策を競う傾向は、選挙を目前にさらに強まっているといわざるを得ない。UNHCRは、オーストラリアが直面するボート・ピープルの規模には理解を示しながら、PNGにおけるボート・ピープルの処遇や適切な保護の欠如に懸念を示し、劣悪な環境下での無期限かつ強制的収容が、特に子どもや家族に与える影響について「深刻な欠点」を指摘している (*The New York Times* 27/07/2013)。さらにUNHCRは、難民と認定されたにもかかわらず、安全保障上の理由で拘束されているタミール (スリランカ) やロヒンギャ (ミャンマー)、クウェイトからの46人の難民を釈放するよう求めている (*The New York Times* 22/08/2013)。

フレイザー元首相は、自らが政権を担当した時のヴェトナム難民対策を成功例に挙げながら、同様の政策をとるよう提言している。すなわち、ヴェトナム難民に対しては、国連の協力のもとにマレーシアに一時滞在施設を設け難民審査を行い、難民と認定されたボート・ピープルは、アメリカ合州国、カナダ、オーストラリアなどに定住していった。この時は、難民の引受先がはっきりわかっているからこそマレーシア政府



の合意をえることができた。今回は、インドネシア政府の合意を得てインドネシアに一時滞在施設を設け、年間3万人に上ろうとするボート・ピープルの人数は、オーストラリア一国で引き受けられる限度を超えているため、アメリカ合州国やカナダと協力して対応すべきというものである (Fraser 2013b)。これはまさに正論であるが、ブローカーたちがインドネシアへ送り出す難民希望者が激増する可能性があり、またアメリカ合州国やカナダも自国の難民問題を抱えていることから (大岡 2013)、協力を得られるか不透明であるという問題がある。

### ボート・ピープル政策の背景

オーストラリアが抱えている難民問題は、世界的な視点から見るとさほど深刻ではない。オーストラリア難民評議会がUNHCRから集計したデータによれば、2010年には全世界で約1,050万人の難民希望者が存在し、このうちオーストラリアに滞在している人数は21,805人であって、世界で第46位に過ぎない (1位は190万人を抱えるパキスタン)。これは、人口1000人当たり1人という水準で人口当たりでは第69位であるし (最多はヨルダンの1000人当たり72.9人)、経済規模からみるとGDP10億ドル当たり24.7人で第90位となる。すなわちオーストラリアは、紛争地である南アジア、中東、アフリカ諸国はもちろん、陸路による到達が可能なヨーロッパ諸国と比べてもはるかに恵まれた状況にあり、その難民問題はさほど大きくない (Refugee Council of Australia)。

上記の事実にもかかわらず、難民希望者、特にボート・ピープルに対する言説が悪化していることについて、フレイザー元首相はリーダーシップの欠如にその原因を求めている (Fraser & Simons 2010, 423)。確かに、ボート・ピープルの到着に動ずることなく、有効かつ人道的な政策を立案・実行したフレイザーと彼の移民相 (特にマイクル・マケラーとイアン・マクフィー) の指導力は、特にそれがいくばくか残っていたかもしれない白豪主義をもちや後戻りできない

点まで完全に一掃したことを考え合わせると、見事というほかない。しかしながら、表1で示すように、フレイザー政権下でオーストラリアに直接到着したボート・ピープルは2059人にすぎず、入国したヴェトナム難民の圧倒的多数は、国外で難民認定されオーストラリア政府によって選抜された人々であった事実を見逃すことはできない。1989年以降、歴代の政権が直面したのは、オーストラリア北海岸に海路直接接近したボート・ピープルであった。オーストラリア人には、安全保障上の脅威は常に北から来るという意識が常にあり、アジア・太平洋地域にあって孤立したアングロ・ケルティック社会であるという事実が、その危機感を増幅させてきた。シドニー湾内のオペラハウスの目前にあるフォート・デニスンは、クリミア戦争時にロシアの侵攻に備えて要塞化されたものであるし、19世紀後半白豪主義が成立していく背景の一つは、中国や日本の脅威であった。日本については、第2次世界大戦中のダーウィンなどへの空襲やシドニー湾への特殊潜航艇攻撃により、その恐怖はまったく根拠のないものではなかったことが証明された。第2次世界大戦後、オーストラリアの移民政策は、Populate or Perishというスローガンが示すように、国防政策の役割も期待されていた。

時代が下って1996年、ハワード政権がタズマニアのボート・アーサーで起きた銃による大量殺戮事件を受け、銃規制の全国的な統一・強化を行った際、規制反対派はインドネシアによる侵攻のシナリオを描いてみせた。1993年から2006年にかけて刊行された人気ヤングアダルト小説作家ジョン・マーズデンの『Tomorrowシリーズ』は、オーストラリアが外国から軍事侵攻され、ティーン・エイジャーの主人公たちがゲリラ的レジスタンスを行う筋立てになっている。侵略する国は、本の中では明示されていないが、ニュージーランドが反攻の基地となることを考えれば、侵略者は北から来たと考えるほかない。なお、2010年に公開された映画版では、侵略者はアジア系として描かれている。

『Tomorrowシリーズ』全10巻は、オーストラリア国内で300万部を超える売り上げを記録した。

オーストラリアの移民政策や多文化主義政策は、社会の多様性を維持・促進すると同時に、永住を前提としており、数年後のオーストラリアの市民権取得を明確に意図していた。すなわち、移民がオーストラリア社会のエートスと枠組みに統合されることを前提とした、市民社会としてのネイション・ビルディングを目的としてきた。西側自由民主主義体制の普遍的な価値に、オーストラリアのエートスである平等主義、フェア・ゴー、弱者への温かいまなごしを加味したものが「オーストラリアの価値基準」とすれば、近年のポート・ピープルへの扱いは、明らかにそれに反している。その一方で、オーストラリアの移民政策や多文化主義は、現在の労働力では満たすことのできない技能を持った移民を受け入れることで、経済的な利益をオーストラリアにもたらすというネオリベリズム的視点から市民の間で支持を広げてきた側面も無視できない。この点を強調すると、貧しく、学歴も十分ではなく、高度な技能を持たないハザラ系アフガニスタン人や、タミール系スリランカ人は、オーストラリア社会に経済的利益をもたらすどころか、重荷になりかねないという議論も可能になる。そう考えると、ポート・ピープルを受け入れることは、移民政策や多文化主義政策の経済的効能を減殺することとなり、そういった政策への市民の支持を揺るがせるとの議論も可能になる。すなわち、ポート・ピープルに厳しい対応を取っているのは、移民政策や多文化主義政策へ向けられかねないような批判をポート・ピープルに集中させることで、移民政策や多文化主義政策への人々の不満を「ガス抜き」し、移民政策や多文化主義政策への支持を維持するためである、という言い分も成り立つ。もしそうだとすれば、オーストラリアのポート・ピープル政策は、醜悪な部分をポート・ピープルに集約させ、見事に成功している移民・多文化主義政策」という麗しい外見を維持する「ド

リアン・グレイの肖像」と考えることができる。

## 結論

ハワード政権によるタンパ号事件とそれに続く2か月がもたらした不幸は、人種問題、少なくともポート・ピーブルの問題が政治利用できることを政治家に気付かせたことにあった。ストポマサンが指摘しているように、ポート・ピーブルは徹底的に「非人間化」(dehumanise)され、彼らに対し一切の同情や共感を持たないことが公然と受け入れられるようになってしまった (Soutphommasane 2012b, 174)。ウィキリークスが公表した在オーストラリアUSA大使館から国務省への公電によると、2009年11月、自由党の首脳は大使に対し、「ポートが到着すればするほど、自由党にとって喜ばしい」と述べた (Manne 2013, 24)。

オーストラリアは、ここ20年間、特に労働党政権のもと、ポート・ピーブルのオーストラリアまでの旅程をあっせんする業者には極めて厳しくタフな対応を取る一方、ポート・ピーブルに対しては人道的な対応を取るとしてきた。2012年に入り、ポート・ピーブルの数が17,000人を超え、2013年に至っては年間3万人ペースで推移する前例のない水準になっていることは、ブローカーたちがオーストラリア政府との全面対決に入ったとみることができる。ポートをインドネシアに追い返すことは、インドネシア政府の協力を得る可能性が皆無であるため不可能である。ナウルやマナス島に移送することも抑止効果を失い、国外・国内の施設は収容能力の限界を超え、「審査待ちビザ」を発給して一般社会で生活することを認めざるを得ない状況にある。オーストラリア政府が逮捕し、実刑判決を科して投獄したブローカーたちは、ほとんどがインドネシアの漁村で船員やクックとして雇われた業務内容を全く知らない、組織の末端とすらいえない人たちであり、その多くが年少者であることが判明し続々と釈放されている。このような状況では、難民認定まで5年間最低限

の生活保障しか受けられないとしても、インドネシアからオーストラリアへの危険な船旅は大きな誘惑のままであろう。

ここで参考となるのは、フレイザー政権の政策である。オーストラリアに到着したボート・ピープルには人道的な対応を取る一方、国内世論対策とボート・ピープルの安全の配慮からそれ以上のボートの到着を防ぐため、東南アジア諸国の難民キャンプからのヴェトナム難民の受け入れを劇的に増やした。いま、オーストラリア政府がなすべきことは、オーストラリアに直接到着したボート・ピープルに共感と敬意をもって接する一方、インドネシアやマレーシアにおける難民認定の過程を充実させることに協力し、認定された難民の受け入れを大幅に増やすことである。ギラード政権が難民を含む人道的移民の枠を年間2万人に拡大したことは大きな前進であるが、国内審査で認定された難民希望者もこの枠に含まれているので、ボート・ピープルに対し正規のルートで受け入れる難民の枠を割り込んで奪っているとの非難を正当化することにもなる。したがって、国内審査によるボート・ピープルの受け入れは、人道的移民の枠を超えて行うべきである。ただしこれは、いまやボート・ピープルの発生原因が、出国地における政治状況や人権問題とは関係なく、ブローカーによる新たなビジネス・モデルにあるとすれば、インドネシアへの難民希望者を一層増やすこと

になりかねない。そして、現在、政府によるより強硬な政策にもかかわらず、年間3万人規模でボート・ピープルがオーストラリアに到着していることは、その可能性を強く示唆するものである。

ボート・ピープルが到着した1976年以来、オーストラリアの歴代政府は、フレイザーを例外として、移民・多文化主義政策への支持をつなぎとめるため、ボート・ピープルに対し極めて厳しい、非人道的ともいえる政策を取ってきた。しかしながら、スートポマサンが懸念しているように、ボート・ピープルが出国せざるを得なかった背景や現在置かれている状況について想像力を働かすことができない社会は、最終的には、多様性を維持・促進しつつ、「オーストラリアの価値基準」に統合していく寛容な社会を作ることはできない。何よりボート・ピープルへの扱いは、自由民主主義に加え、平等と公正と弱者への配慮を根幹とする「オーストラリアの価値基準」に反している。ボート・ピープルに対する言説がこのまま維持されていけば、現在のところ成功している「容姿端麗」な移民政策や多文化主義社会の影で醜悪な内面が蓄積されてその基盤を蝕んでいき、ついには移民政策や多文化主義政策の容姿も変えてしまい、ドリアン・グレイの末路を歩んでしまうのではないかと強く危惧する。

表 1 : 1976年から2012年までのオーストラリアに到着したボートとボート・ピープルの数

年 (1月～12月)	ボートの数	ボート・ピープルの人数
1976	不明	111
1977	不明	868
1978	不明	746
1979	不明	304
1980	不明	0
1981	不明	30
小計		2059
1982-88	0	0
1989	1	26
1990	2	198
1991	6	214
1992	6	216
1993	3	81
1994	18	953
1995	7	237
1996	19	660
1997	11	339
1998	17	200
1999	86	3721
2000	51	2939
2001	43	5516
2002	1	1
2003	1	53
2004	1	15
2005	4	11
2006	6	60
2007	5	148
2008	7	161
2009	60	2726
2010	134	6555
2011	69	4565
2012	278	17, 202

Parliamentary Library, 2013, *Boat Arrivals in Australia since 1976* より

## 参考文献

- Aly, Waleed, 2013, "Curse of Australia's silent pervasive racism", *The Age*, 5 April 2013.
- Blewett, Neal, 1999, *A Cabinet Diary: a personal record on the first Keating government*, Wakefield Press, Kent Town.
- Bryant, Nick, 2013, "Bus taunt that sparked Australian racism debate", *BBC News*, 16 February 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21468892> accessed on 16 February 2013.
- Carlton, Mike, 2013, "Xenophobia and the fine art of politics", *The Sydney Morning Herald*, 09 March 2013.-
- Commonwealth of Australia, 1989, *National Agenda for Multicultural Australia*.
- , 2007, *Australian Values Statement*.
- Fraser, Malcolm, 2013a, "Open our hearts, and our doors, to refugees" *The Age*, 4 March 2013.
- , 2013b, "Vietnamese refugees were a boon, not a burden", *The Age*, 29 July 2013.
- and Margaret Simons, 2010, *Malcolm Fraser: The Political Memoirs*, The Miegunyah Press, Carlton.
- Hugo, Graham, 2013, "Explainer: 457 visas in Australia", *The Conversation*, 14 March 2013.
- Jupp, James, 2003, *From White Australia to Woomera: The story of Australian immigration*, reprinted with correction, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kent, Jacqueline, 2009, *The Making of Julia Gillard*, Viking.
- Latham, Mark, 2013, *Not Dead Yet: Labor's Post-Left Future*, Quarterly Essay No. 49, Black Inc., Collingwood.
- McAllister, Ian, 2011, *The Australian Voter: 50 Years of Change*, NewSouth Publishing.
- Manne, Robert, 2013, "Tragedy of Errors", *The Monthly*, March 2013.
- Mares, Peter, 2002, *Borderline: Australia's response to refugees and asylum seekers in the wake of the Tampa, second edition*, UNSW Press, Sydney.
- , 2011, "International students and the law of unintended consequences", *Inside Story*, 28 September 2011.
- Markus, Andrew, James Jupp and Peter McDonald, 2009, *Australia's Immigration Revolution*, Allen & Unwin, Crows Nest.
- Marr, David and Marian Wilkinson, 2003, *Dark Victory*, Allen & Unwin, Crows Nest.
- Megalogenis, George, 2012, *The Australian Moment: How we were made for these times*, Penguin Group (Australia), Camberwell.
- Refugee Council of Australia, 2013, *Australia's Refugee and Humanitarian Program 2012-13: National and Global Statistics, Community views on current challenges and future directions*
- Robertson, Geoffrey, 2013, "Justice Crushed in Sri Lanka", *The Age*, 06 March 2013.
- Secombe, Mike, 2013, "The Global Economy Is a Giant Ponzi Scheme", in *The Global Mail*, 15 March 2013.
- Sheridan, Greg, 2001, "The stain of shame spreads" in *The Australian*, 8 November 2001.
- Soutphommasane, Tim, 2009, *Reclaiming Patriotism: Nation-Building for Australian Progressives*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , 2012a, *The Virtuous Citizen: Patriotism in a Multicultural Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , 2012b, *Don't Go Back to Where You Came From*, NewSouth Publishing, Sydney.
- , 2013, "We must stamp on the cockroach of racism", *The Age*, 08 April 2013.
- Totaro, Paula, 2013, "Australians don't know how lucky they are", *The Guardian on line*, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/mar/21/australian-s-julia-gillard>, accessed on 22 March 2013
- Wright, Tony, 2013, "Refugees tarred with brush of prejudice", *The Age* 2 March, 2013.
- 大岡栄美、2013、「安全」かつ「効率的」管理

に向かう難民庇護—カナダ保守党政権による難民政策再編とその影響—、日本比較政治学会報告論文、2013年6月22日、於神戸大学

塩原良和、2010、*変革する多文化主義へ：オーストラリアからの展望*、法政大学出版会

杉田弘也、2005、“あなたについてどこまでも、でもなぜ？：ハワード政権の対外政策における国内要因”、*オーストラリア研究* 第17号、2005年3月、pp.35-52.

---、2010、「公約遵守、実証、イデオロギー：ラッド政権の行動様式」、*オーストラリア研究*、第23号、2010年3月、pp.29-43.

---、2012、「オーストラリア型二党制の終焉：2010年連邦総選挙の持つ意味」、*オーストラリア研究*、第25号、pp.56-72,