

〔論文〕

オーストラリア保守政権の難民政策にみる「暴力」と「利益」

——非民主的政策の形成の分析——

増 田 あゆみ

名古屋学院大学国際文化学部

要 旨

2020年代になってもなお続く国家による暴力は、20年前の9.11テロ事件を発端に保守化していった世界の潮流を受け継ぐものなのだろうか。本稿は、この問いに答えるため、当時見られた保守化の一端である急激に硬化するオーストラリア難民政策の分析を行ない、国家による暴力が何を排除し、何を目的にどのように構成されていくのかを明らかにするものである。分析によって見えてきたのは、最も親難民的であるといわれた政策を続けてきた国家において、その伝統を覆す反難民的政策が世論の支持を受けて変貌していく様子であった。注目するのは、この世論が、国内政治だけでなく国際的環境に大きく影響を受け、国際社会における他国家による暴力の連鎖の中にいたということである。世論が掲げる正当性の意味するところを省察することが、国家による暴力の連鎖を止める手掛かりとなると考えられる。

キーワード：難民政策，民主主義，テロ，イスラム，オーストラリア

The violence and interest seen in the refugee policy of Australia

——An analysis of process of a antidemocratic policy——

Ayumi MASUTA

Faculty of International cultural Studies
Nagoya Gakuin University

はじめに

本稿は、20年前のオーストラリアの保守化した難民政策が、当時の急激な世界の右傾化と同調して何を起こしたのかを再度検証し、現在の世界で見られる暴力を考察する一考となることを目的とするものである。

9.11テロ事件前後から続いた世界的な保守化の波は、オーストラリアでは、難民政策の硬化という形で顕著に表れた。1996年のハワード保守連合政権の誕生以来、難民政策は、徐々に厳格化し、2001年の移民改正法をピークに、反難民保護規定・反人権政策としての特徴を加速させていった。難民の受け入れに寛容な国家として、国際社会で評価されてきたオーストラリアは、硬化した難民政策によって、一転して、反人権国家としての批判を浴びることになった。政策の急激な硬化は、2001年時の選挙時に表れた急上昇する反難民の世論の動きに反応した政府の対処によるものと見られている。大陸北部に漂着する難民船に過剰に反応した世論は、国家の安全への脅威を感じ、9.11事件以降起こったテロへの恐怖感とともに、反難民の世論としてタブロイド紙によって誇張された。反難民政策への支持が、以下で見るように一時的に常に90パーセントを上回る現象になって現れた。

本稿は、暴力と利益の関係を、この硬化するオーストラリアの近年の難民政策において分析しようとするものである。難民の上陸拒否に始まる相次ぐ反人権的な政策の成立は、難民だけでなく、国内および隣国を中心とした国々に、多様な形で暴力となって表れた。本論では、表れた暴力の分析とともに、暴力によってもたらされた利益、および両者の関係について考証をおこなっていきたい。また、得られた分析による暴力と利益の構造が、現在の国際政治の構造にどのような影響を与えているのかも考えてみたい。

Ⅰ 難民受け入れの歴史¹⁾

本節では、分析の中心になるハワード政権の難民政策とそれ以前のオーストラリアの難民政策との違いを明確にするため、難民政策の歴史を概略したい。

i) ハワード政権までの難民受け入れ：人権国家としての歩み

オーストラリアが、難民を受け入れ始めたのは、戦後のヨーロッパでの大規模な難民の救済を目的に国連総会で設立が採択された国際難民機関(IRO)への加盟からである。1947年から始まるヨーロッパ難民の受け入れは、その多くが共産主義国家からの難民であった。キリスト教会や市民団体が、難民の定住に大きく貢献をした。難民の受け入れは、寛容の精神と慈善によるものと社会ではとらえられた。移民研究の第一人者であるオーストラリア国立大学のジャップ教授によると、難民の受け入れ

1) 以下の難民の歴史については、J. Jupp *From White Australia to Woomera: The story of Australian Immigration* (Cambridge University Press 2002) の10章 “Refugee and Asylum Seekers” を基にまとめている。

には、(1) オーストラリアが、国連難民条約および難民の地位に関する議定書の調印国であったこと、(2) 国際社会での協調的な国家であるというイメージのため、(3) 若くて活動的であることが多かった難民が、よい労働力および人口の増加に貢献すると考えたこと、(4) 国内の宗教関係または、民族集団が同胞の救済のために難民の受け入れを強く希望したからという4つの理由があった²⁾。これらから、戦後から1970年代はじめまで受け入れられたヨーロッパ人中心の難民は、国際的、および人権的な視点に基づき、かつ国内的な需要に対応したものであったということになる。

以上のヨーロッパからの難民に対し、1960年代終わりから1970年代にかけて、オーストラリアに大規模に受け入れられることになったのは、アジアからの難民であった。1976年にオーストラリア大陸北部海岸に漂着し始めた東南アジアからの難民船は、1979年までには50隻に達し、インドシナ難民約2000人が上陸した³⁾。以来、総数で15万5000人を超えるインドシナ難民が(主として空路で)受け入れられた⁴⁾。このアジアからの難民船の漂着と大規模な難民の流入は、1980年代に、オーストラリア初の移民論争を起こす原因になった。1984年の歴史学の教授のプレイニーによる反アジア移民論争と、1988年の当時野党の自由党党首であったハワードの「一つのオーストラリア論 (One Australia)」による反多文化主義・反アジア移民論争である。労働党政権による多文化主義政策の推進の下に抑えられていた人種差別的な発言が、国内を二分する大論争を起こした。しかし、1989年の包括行動計画 (Comprehensive Plan of Action 1989) により、人道的および国際協調の下、東南アジア各国の難民キャンプにいたベトナム難民は、アメリカ、カナダとともにオーストラリアに難民として受け入れられることが決定した。

他方、1989年からのカンボジアからの難民船の急増に対し、1991年に、「難民収容」の制度による身分証明の手続きが始まった⁵⁾。身元確認のための短期間の収容が目的である難民収容制度の発足については、国内で論議が起こった。しかし、連邦議会委員会により1994年に難民収容制度が承認された。

ii) ハワード保守連合政権の難民政策：反人的政策の始まり

1996年に保守連合ハワード政権が発足してからは、インドネシア経由で、漂着するアフガニスタン、およびイラクからの難民船による漂着者 (以降、ボート・ピープルと呼ぶ) が急激に増加をした。1995年には、年間1000人程度であったボート・ピープルが、1999年/2000年には、4000人に達した⁶⁾。1991年に労働党政権によって設置された難民受け入れのためのプログラム「特別援助カテゴリー」は、1999年にハワード保守連合政権によって廃止され、同年、ウーメラ難民収容所がボート・ピー

2) *Ibid.*, p. 180,

3) D. McMaster, *Asylum Seekers: Australia's Response to refugees* (Melbourne University Press 2001) p. 70

4) L. Chappel, J. Chesterman, L. Hill *The Politics of Human Rights in Australia* (Cambridge University Press 2009) p. 197.

5) *Jupp., op. cit.*, p. 189.

6) B. York, "Australia and Refugees, 190-2001b: An annotated chronology based on official sources", 2003 at www.sph.gov.au/library/pubs/online/03chr02.pdf. p. 141.

プルの収容のために新設され、さらに一時的庇護ビザが導入された。一時庇護ビザは、従来の難民認定者に発給される恒久的庇護ビザと比して、家族との再結合の禁止、語学研修、住宅手当、医療サービス等福祉サービスへの制限があるボート・ピープルのみを対象としたビザである。

2001年8月には、インド洋でノルウェーの貨物船タンパ号に収容された中東からの難民430名が、オーストラリアへの上陸を拒否され、船内での長期待機の後、ニュージーランドとナウルが分担して収容を引き受けることになった。難民の受け入れに対し、カナダやアメリカと並び寛大であるとみなされていたオーストラリアにおいて、史上初、ボート・ピープルへの実力的な上陸拒否が行われたのである。ニュージーランドとナウルが分担した難民の受け入れは、両国の人道的配慮が生んだ結果であり、パシフィック・ソリューションと呼ばれることになった。以降、総選挙がおこなわれる11月をまたいで4ヶ月間、オペレーション・レレックスの名で、海洋警備隊と海軍により、オーストラリアの海岸線の監視が強化された。沈没、公海への撤去、またはナウルおよびパプア・ニューギニアにあるオーストラリアの難民収容所への移送がおこなわれ、難民船はオーストラリア沿岸の海洋から姿を消すことになった。オペレーション・レレックスによるHoward政権の世界に向けたボート・ピープルへ厳しい姿勢が功を奏したのであった⁷⁾。

タンパ号事件の直後にHoward政権は、難民船のオーストラリアへの上陸阻止を強化するため、「国境防衛法 (The Border Protection Act)」の成立を目指した。当法は、「2001年国境防衛法 (有効化と承認)」として承認され、以降相次いで成立するボート・ピープルの難民申請を妨害する法律連の先駆けになった。なかでも「2001年改正移民法 (移民申請地からの除外)」は、ボート・ピープルが、漂着する確率の高い地域にあるクリスマス島およびアシュモア・サンゴ礁島等をオーストラリアの移民申請可能地から除外することを決めたものである。この法律によって、これらの地に上陸した人は、ナウルおよびパプア・ニューギニアにある難民収容所へ送られ、オーストラリアへの難民申請のための手続きを行なうために収容所で、長期間の待機を強いられることとなった。

iii) 2007年以降の労働党政権の難民政策：党基本指針との乖離

2007年の総選挙で、11年ぶりに政権に就いた労働党は、選挙公約である一時庇護ビザの廃止を実施し、パシフィック・ソリューション (国外での難民収容) の終了を宣言した。これらは、国際人権 NGO アムネスティ・インターナショナルおよび国連難民高等弁務官事務所から、ラッド首相による先住民アボリジニーへの「奪われた世代 (Stolen Generation)」への謝罪⁸⁾とともに、オーストラリアの人権に関する国際的な名声を取り戻すことになったと評価を受けた⁹⁾。しかし、その後、ラッド首相は、インドネシア経由で、オーストラリアに向かうスリランカおよびアフガニスタンからのボー

7) F. Brennan *Tampering with Asylum* (University of Queensland Press 2007) p. 51, pp. 70-73.

8) 奪われた世代 (Stolen Generation) への謝罪とは、先住民アボリジニーの子供が、親から強制的に離され、キリスト教施設で英国人になるための教育を受けることを国家が行っていたことへのお詫びである。前政権のHoward首相は、謝罪をかたくなに拒んでいた。

9) “Australai on right track: Amnesty”, *Sydney Morning Herald* May 28 2008 (www.smh.com.au)

“Flight from Nauru ends Pacific Solution,” *Sydney Morning Herald* February 18 2008 (www.smh.com.au)

ト・ピープルへの急激な増加に苦慮することになった。ラッド首相は、インドネシア政府に違法渡航者対策費の提供と引き換えにオーストラリアへ向かう難民船抑留への協力を仰いだ。これは、「東南アジア・ソリューション」と呼ばれ、オーストラリアでの難民認定を遅らせる非人道的措置であること、および隣国の犠牲のもと、オーストラリアへの上陸を遅らせようとする姿勢が、ハワード政権時のパシフィック・ソリューションと重ねられ、野党自由党およびNGO等から批判を受けることになった¹⁰⁾。2010年6月に首相になったギラードは、増加を続けるボート・ピープルの対処のために、東チモールのディリに難民収容所を作る計画を東チモール政府にもちかける。「チモール・ソリューション」と揶揄されることになるこのプランの実行のため、東チモールの政府関係者と交渉を続けるが、東チモール国会およびディリ地方政府の反対を受け、2011年4月には、大統領からも交渉の終了を伝えられた¹¹⁾。

II ボート・ピープル排除の政策：世論と政策の関係

ハワード自由保守連合政権の難民政策は、従来のオーストラリアの難民受け入れの姿勢を大きく変えた。ラッドおよびギラード労働党政府も、難民船の漂着を阻止するために奔走することになった。これらに見られる難民政策の変化の背景には、本論はじめに述べた世論の高い支持が存在する。上記した90パーセント以上の支持率は、タブロイド紙によって報じられたもので、難民船を追い返すこと、およびハワード政権のパシフィック・ソリューションに対する支持率である。しかし、タブロイド紙による多少の偏見と誇張がこの支持率には反映されている¹²⁾。しかし、これら以外の信頼できるとみなされる調査においても、以下に示すように世論の動向は、反難民を強く示していた。本節では、政策の変化に最も影響を与えたとみられる世論と政策の関係についてみてみたい。

i) ハワード政権の世論の操作と形成

ハワードが政権に就いた1996年度総選挙では、保守連合は、労働党に対して「国家の安全(Security)」において、大きく差をつけて支持を伸ばした¹³⁾。また、自由党の選挙でのアピールは、「オーストラリア社会の主流のアイデンティティ（ヨーロッパ的価値観を持つ均一的な価値観）」の復活で

10) ラッド首相に対するこの様な論調は、2009年9月から10月にかけて多くみられる。一例として以下を参照。
“Rud’s Indonesia solution prisky”, *Sydney Morning Herald* October 26 2009 (www.smh.com.au)

11) “Timor refugee centre KO’d,” *The Age* April 29 2011 (www.thegae.com.au)

12) 2001年8月下旬から9月上旬にかけてデイリー・テレグラフ (*Daily Telegraph*) およびヘラルド・サン (*Herald Sun*) によって示された難民船の追い返し、パシフィック・ソリューションへの支持等の反難民を示す支持率は、一様に90パーセントを上回っており、90パーセント台後半を示す支持率も多々見られた。詳しくは、以下を参照。S. D. Watson *The Securitization of Humanitarian Migration: Digging moats and sinking boats* (Routledge 2009) pp. 108-111.

13) “Explaining Howar’s Success: Social Structure, Issue Agendas and Party Support, 1993-2004,” *Australian Journal of Political Science* Vol. 42, No. 2 p. 266.

あった。1988年に「一つのオーストラリア論」を唱え、反アジア移民論争を起こして人種差別的な言動と批判を受けたハワードの政治姿勢が、1996年には支持を獲得した。彼の政治姿勢が支持を受けたこと背景には、クイーンズランド州で自由党候補として出馬したハンソンの存在がある。彼女は、反アジア移民、反多文化主義を掲げ、1997年には、ワン・ネーション党を立ち上げ、多くの支持を集めて当選した。彼女は、多文化主義を推進した労働党政権下で、エリートたちによって抑圧された普通の人の代弁者であることを大きくアピールし、支持を集めた¹⁴⁾。その人種差別的な発言が、大きな波紋を呼んだが、ハワード首相は、その言動を黙認し、選挙区においてハンソンと同様に、多文化主義に対する反感をターゲットにしたことを認めた¹⁵⁾。

1999年のウーメラ難民収容所の開設、一時庇護ビザの導入、2001年のタンパ号事件、パシフィック・ソリューション、国境防衛法、難民申請除外地を決めた移民法改正、および難民収容制度の強化と、ボート・ピープルをターゲットにした難民政策が、ハワード政権により次々と繰り出された。これらの政策は、既にみたように、従来の難民申請手続きとは違い、特別にボート・ピープルに対して改めて作り出された制度であり、通常の難民保護を受けることができない厳格な制度である。この様にボート・ピープルに対して厳しい政策が生み出され続けた背景には、以下に見る「国家の安全」と「テロ」に関する世論の高まりが存在する。

2001年度総選挙時、ハワード自由党党首は、「この国に、誰を、どのような条件で入国させるのかを決めるのは、我々だ」を連呼し、このスローガンは、多くのメディアで大きくアピールをした。難民船とボート・ピープルに対する世論においては、インドシナ難民の大規模な到着が始まった時期である1977年にボート・ピープルを拒否すると答えた人が、20パーセント、1979年には、28パーセントであったことに対し、1993年には、難民船を追い返すことを支持した人が44パーセントであり、2001年8月/9月には、50パーセント、10月末には、56パーセントに達した¹⁶⁾。インドシナ難民の大規模な到着時の1970年代後期と比べると、2001年時に、多くの人が難民船の漂着に警戒していることを示している。

アメリカで起こった9.11事件直後には、外相により「もし、入国する人を管理できなければ国家の安全問題になる」という発言¹⁷⁾がされ、難民船を追い返すことへの世論の支持が、50パーセントから56パーセントに急上昇した¹⁸⁾。これらの世論に見られる難民船への警戒は、タンパ号事件に続く9.11事件、そして、次に起こる「子供投げ捨て事件」で、ヒートアップすることになる。「子供投げ捨て事件」は、オペレーション・レレックス作戦中に沈みそうになった難民船から、数人の親が、難民申請を可能にする手段として子供を海上への投げ捨てたとして移民相がメディア発表をしたことである。総選挙1週間前になされたこの発表に、ハワード首相が、そのような行為をする人々をこの国

14) C. Aulich and R. Wettenhall *Howard's Second and Third Governments* (University of New South Wales 2005) p. 181

15) C. Johnson, *Governing Change: Keating to Howard* (University of Queensland Press 2000) p. 44.

16) K. Betts Boatpeople and Public Opinion in Australia,” in *People and Place*, Vol. 9 No. 4 2001, pp. 40-42.

17) “Boat people kept under navy guard” *The Age* September 14 2001

18) “Canberra push for right to expel” *The Age* September 14 2001

には要らないとコメントをした¹⁹⁾。「子供投げ捨て事件」は、後に、上院選抜委員会によって真実でないことが報告され、選挙のために仕組まれた政治ショーであることが判明した²⁰⁾。9.11事件直後の外相の発言、および今回の移民相の選挙1週間前というタイミングでなされたこの事件の発表からは、世論に応じて政策をおしだす政府の姿勢よりも、世論を操作して政策への支持を煽り、選挙に向かおうとする与党をみることができる。このような姿勢は、ブリスベンのドベル区で、自由党が配った投票方法カードに記載された「もし、隣人にタリバンを望むなら労働党に投票せよ」²¹⁾からもうかがうことができる。

他方、以下に示す様に、政策そのものが、世論を作り出す働きを持っている例にも注目したい。首相を始めとする政府関係者が、ボート・ピープルを、難民審査の順列を乱す者を意味する「キュー・ジャンパー (queue jumpers)」と呼び、この呼称は、政府の反難民政策の正当性を作り出すためのイメージづくりに大きく役立った²²⁾。キュー・ジャンパーは、国連難民高等弁務官事務所のコーディネイトする第三国申請の難民が、受け入れ枠の順番を忍耐強く待っていることに対し、海岸に漂着することによって難民申請を即時に手に入れようとするボート・ピープルを指す。順番を待たないボート・ピープルは、制裁を受けて当然であるという正当性を生み出すイメージを作り出すことになった。難民申請の方法の違いがあり、両者を混同すべきでないことを国連難民高等弁務官事務所は訴えている²³⁾。しかし、このマイナス・イメージによって、国境防衛法、2001年改正移民法、および一時庇護ビザ、さらに難民収容制度のもたらす厳格な効果に、ボート・ピープルを対象にした制裁措置の正当性を与えることになる。他の方法でオーストラリアに入国をする難民申請者は、この政策による影響を受けない。つまり、ボート・ピープルに対する差別化がこれらの制裁的な政策によって可能になる。これらの政策の実施対象になることが、制裁を受けて当然、さらには、追いついて当然である存在として社会で認知されることになるのである。1999年から2000年にかけてのボート・ピープルは、3700人に対し、空路で他のビザで入国した難民申請者は、8000人であり、そのうちの3分の2が難民認定を受けている²⁴⁾。他方、ボート・ピープルの90パーセント以上が難民の認定を受けている²⁵⁾。また、同時期に、有効でないビザでオーストラリア国内に不法滞在する者の数は、約5万人に達するとみなされた。また、同時期、イランおよびアフガニスタンから流入する難民がヨーロッパには5万人以上い

19) Chappel, Chesterman, Hill *op. cit.*, pp. 203-204.

20) 詳しくは、以下を参照。

Senate Selected Committee 2002 “*Report on a Certain Maritime Incident.*” on www.aph.gov.au/senate/committee/maritime-incident-ctte/ p. 477.

21) J. Coghlan ed. *Seeking Refugee: Asylum seeker and politics in a globalizing world* (University of Wollongong Press 2005) p. 110.

22) P. Mares *Borderline: Australia's treatment of refugee and asylumseekers* (University of New South Wales 2001) p. 149.

23) *Ibid.*, p. 150.

24) *Ibid.*, p. 189.

25) “Lessons of '79 point to correct course on boat people” January 7 2010 *Sydney Morning Herald*.

た²⁶⁾。国際的および国内的にみても少数であるにも関わらず、ボート・ピープルだけが制裁的な政策の対象にされていることは、無条件に差別的に反応する世論を作り出すことになる。

ii) 労働党の世論への対処

野党労働党は、国境防衛法およびそれ以降に成立した6つの反ボート・ピープル法の成立を支持した。国家の安全が叫ばれる環境での政府案への反対は、世論からの反発を考慮し、危険と判断したためであった。しかし、2001年度選挙では、従来の労働党支持者が、Howard政権のこれらの政策に強く反対をした緑の党の支持に流れた²⁷⁾。2004年には、2001年10月に56パーセントあった難民船を追い返すことへの支持が、35パーセントまで落ちた。労働党は、政府の難民収容に反対することは、まだ危険であると認識し、政府案に明確に反対の意を示せず、また、従来の労働党の姿勢に戻ることも考慮しながらテロ活動への警戒を唱えるというあいまいな態度であった。この態度は、従来の労働党の支持者を一層緑の党への支持に向かわせ、情報をよく把握した中間層の若者の支持も失うことになった²⁸⁾。

2007年度の総選挙には、Howard自由党党首は、アフリカ系の難民をターゲットに、再度「反難民」選挙キャンペーンをおこなった。しかし、2001年から減少し続けた難民船に呼応するかのようになり、世論は反応をせず、自由党は、選挙に敗れた²⁹⁾。さらに、この選挙で、Howardは、33年間選出され続けたシドニー北部の選挙区ベネロンで落選し、代わりに、労働党が推す新人が当選した。このことは、ベネロン地区のアジア人票がこの結果を起こしたこと、および自由党から労働党へのスイング現象の一例として大きく報じられた³⁰⁾。しかし、政権に就いた労働党のラッド政権は、スリランカから急増した難民船に対して警戒度を上げていく世論に推され、Howard政権と似た対応をボート・ピープルにとることになる。東南アジア・ソリューションと呼ばれた対処策は、パシフィック・ソリューションと同様に、他国の犠牲の上に難民を留め置き、難民申請を遅らせる非人道的な政策である。ラッド政権の難民政策を45パーセントが支持する一方で、47パーセントが失望感を示した。さらに難民の流入に対する対処が「やさしすぎる」と44パーセントが示した世論調査が背景にあり³¹⁾、これらの世論に、ラッド首相は応じざるを得なかったと考えられる。

2010年度総選挙は、労働党政府が、党首を換えて臨んだ選挙であった。ギラード党首は、難民政策で不評であったラッド政権との差を明確にするため、以下の様な厳しい難民政策をとることになった。しかし、選挙では、労働党の支持票が多く緑の党に流れたことが明らかになった。労働党、自由

26) Mares *op. cit.* pp. 30–31.

27) Chappell, Chesterman and Hill *op. cit.*, p. 202.

28) *Ibid.*, p. 184.

29) *Ibid.*, p. 216.

30) “How Labor’s machine won Asian vote for McNew,” December 12 2007 *Sydney Morning Herald*.

“Howard out for final count,” *Sydney Morning Herald* December 13 2007. (www.smh.com.au),

“Asian influence spices up contest” February 27 2007 *The Australian* p. 11.

31) “Rudd dips, Labor rides refugee tide,” November 9 2009 *Sydney Morning Herald* (www.smh.com.au).

党とも過半数を取れず、無所属議員をとりこんで労働党が政権を維持した。オーストラリア政治史上初めての少数派政権の誕生であった³²⁾。選挙の1ヶ所月前の世論調査によれば、難民政策に対するギラード政権への支持が、54パーセントに対し、野党保守連合には、46パーセントの支持があった。ギラード政権への支持の高さは、ギラードが首相就任直後に発表した「チモール・ソリューション」案に対してであった³³⁾。東チモールに、難民収容センターを設置するアイデアは、チモールが国連条約の調印国であること、および近隣地域の協調による難民への対処策であることが強調されたが、ハワード政権のパシフィック・ソリューションと同じく、オーストラリアに上陸するはずのボート・ピープルの収容を、第三国の犠牲の下に行なう案であった。

労働党は、世論への対処のため、労働党の従来の政策姿勢とは離れたところを彷徨っているようである。ハワード政権を批判する緑の党へ支持が流れ、情報に明るい若い知識層が労働党支持から離れていることも労働党の政策が党の基本的政治姿勢と乖離していることを示している。世論への対処に苦慮し、支持が得られない姿は、ハワード政権の世論のコントロール力と比して未熟にも見える。他方、世論の動向は、2010年度選挙の結果からも明らかなように、労働党に従来の政策路線に復帰することを望む支持層が多く存在し、難民への過剰な反応を伴った非常時が一過して世論が冷静さを取り戻したと判断することができる。

III ハワード政権の難民政策：反難民保護・反人権政策の影響

この節では、ハワード政権の難民政策に対する国際的および国内的な反応を見てみたい。また、その評価が、国内外でどのような影響を与えたのかを分析したい。

i) 難民保護規定、国際人権規定への違反

難民は、難民条約によって、国内法の下、いかなる身分にあっても保護されるべき要項が存在する。それは、収容からの自由（31条2項）、差別的扱いを受け受けないこと（3条、7条、20条、22条1項、29条）、難民認定に関する提訴が自由にできること（16条1項）、追放から身を守るための適法な手続きが与えられること（33条）である。また、難民条約で保障される難民の保護のために、最も重要とされるのが、難民認定を受ける権利とノン・ルフールマンの原則である。現在の国際社会では、難民の受け入れを問題視し、難民認定への道を閉ざす処策が、さまざまな国家によって行われている³⁴⁾。以上でも明らかなように、ハワード政権以降のオーストラリアの難民政策は、これらの難民保護規定に多くの点で反する。国際人権NGOのヒューマン・ライツ・ウォッチによれば、オーストラリアの国境防衛法および2001年改正移民法は、難民申請を阻止するための物理的障害を作り出し、

32) “Not a big leaf between them” November 13 2010 *The Age* (www.thegae.com.au)

33) “It is not a good time to seek asylum” July 7 2010 *The Age* (www.thegae.com.au)

34) S. Kneebone “The Rule of law and the role of law: refugees and asylum seekers,” in S. Kneebone Ed. *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative perspectives* (Cambridge University Press 2009) pp. 8-9

希望しない第三国への移送は、ノン・ルフールマンの原則にも反することが言及されている³⁵⁾。また、ハワード政権は、難民収容制度を、ボート・ピープルにのみ適用し、収容所での停留を長期化させた。国内の収容所は、人里離れた砂漠地帯に設けられ、収容者が、外部とコミュニケーションを自由にとることを禁じられた。一般の人はもとより、メディアが近づくことも、国家の安全に関わるとして禁止され³⁶⁾、ウーメラ収容所では、鉄条網に体をぶつけて体を傷つける者、唇を縫って自由がないことを表現する者、ハンガーストライキをする者等が続出した。難民認定への法的提訴は道を閉ざされ、電話へのアクセスもなく、孤立した状態での長期間の収容は、収容者に、精神的および肉体的に大きなストレスを与えた。他方、パシフィック・ソリューションで、ナウルおよびパプア・ニューギニアに設けられた刑務所の様と例えられた国外収容所にも多くのボート・ピープルが、長期間の収容されることになった。この国外難民収容には、2001年のタンパ号事件以来、6年間で1億豪ドルが費やされ、1700人の難民申請手続きが行われた。難民一人につき50万豪ドル以上が費やされたことになる³⁷⁾。さらに、国外難民収容された9割以上が最終的には難民の認定を受け、ほとんどがオーストラリアに定住することになったことから、この制度が、コスト的および制度的に自滅的であるといわざるを得ない³⁸⁾。

これらの難民収容に対しては、まず、裁量的理由による収容の禁止（市民的及び政治的自由に関する国際人権条約9条）に反すること、子供の収容に対しては、子供の自由の剥奪の禁止（子供人権条約）に反していることが、国際的非難の対象になった。この二点は、2002年6月にオーストラリア国内収容所の視察に訪れた国連の視察団によってもその報告書の中で指摘されている。とくに使節団は、収容所の環境にショックを隠せず、報告書においては、とくに、子供の収容が、大きな人権侵害を引き起こしていることを強く警告した。さらに、使節団からは、パシフィック・ソリューションが、ナウルおよびパプア・ニューギニアの犠牲の上に成り立っており、道徳的にも破たんした政策であり、両国の憲法に反すると批判した。これらの批判に対して、移民相ラドックは、オーストラリア政府に何の落度もないことを主張し、報告書の警告を拒否した³⁹⁾。また、アムネスティ・インターナショナルも、オーストラリア政府の難民収容制度の国内法的根拠を非難し、人権法に反することを表明した。国内から同様の論点で批判をしたのは、人権および機会平等委員会（HREOC）であった。国際的な批判と協調して、数少ない国内からの批判勢力の一翼を担った。政治的自由権および子供の人権に反

35) Human rights Watch “Secondary movement: reasons refugee leave their countries of first asylum” October 2002 *Migration Action* pp. 6-14.

36) J. Coghlan “In the voice -Experience of Australia’s mandatory detention policies,” in Coghlan ed. *op. cit.* p. 83.

37) Bem, Kazimierz, N. Field, N. Maclean, S. Meyer and T. Morris *A Price too High: The cost of Australia’s approach to asylum seekers* (Oxfam Australia 2007) (www.Oxfam.org.au)

38) Chappell, Chesterman and Hill, *op. cit.* , p. 217.

39) 国連使節団の視察の様子及び言明に関しては、以下を参照。

H. Tyler *Asylum: Voices behind the razor wire* (Lothian Books 2003).

F. Brennan “Tampering with Asylum: recent developments in the treatment of asylum seekers in Australia,” *Migration Action* October 2002. pp. 20-21

することが、国内法、つまり当委員会の人権および機会平等法に反することを表明したのである⁴⁰⁾。

iii) 反民主主義、反アジア的政策の影響

自由党政府内で、絶えずハワード政権の政策の緩和を求める意見を発してきたのは、首相在任時に多文化主義政策を推進したフレイザーである。彼は、国内の人権NGOにも参加し、難民収容を人道的視点から批判した⁴¹⁾。ジョルジョ自由党議員も、収容所からの子供の解放に向けて積極的に動き、2004年度の一時庇護ビザ改正にも貢献し、成功させた⁴²⁾。ハワード政権下に、政策・政府批判をなしたものは、これらの大物政治家以外では、限られていた。政策が、世論の高い支持を受けていることを理由に、国内NGOや教会関係団体が、一応に沈黙を強いられていたのである。国内NGOは、政治に干渉する態度を政府から厳しく批判され、移民政策における最大の圧力団体であるエスニック・コミュニティ協議会 (FECCA) は、政府からの援助金の更新を前に動きを制限された。政府は、難民問題や政策モラルに関する討論を極力抑えた。さらに司法の場にも政府の圧力が及んだ⁴³⁾。難民認定の権利を阻害されたケースへの司法判断が、政府によって覆され、政府決定を覆すような司法判断は、司法の権限を超えているとする政府の見解が示された。このような政府の行為に対し、多くの裁判官が、独立した正当な司法判断ができないことを訴えた⁴⁴⁾。政府にすべての権力が集約され、きわめて非民主的な状態であったとあってよいだろう。

また、国外収容の当該国であるナウルおよびパプア・ニューギニアでは、教会関係者およびNGOから、オーストラリア政府の人権を無視した政策に対し多くの批判が出た。両国を管轄するカトリック教会のカイペンシ・ビョップは、国際援助を盾に収容所の設立を要求したオーストラリア政府に対し、「国際援助の刃を我々の頭上に翳したやり方」と批判した⁴⁵⁾。ナウルのハリス大統領は、パシフィック・ソリューションを、「パシフィックの悪夢」と表現し、貧しい小さな島国の尊厳と開発を否定する利己的な施策であり、オーストラリアの尊大な姿勢を「ビッグブラザー・タクティクス (“big brother” tactics)」として批判している。パプア・ニューギニアでは、収容の受け入れに反対したブンダリ外相が左遷され、マヌス州地方政府では、収容所受入れ過程の透明性に対する住民の不信が、州知事を落選させた⁴⁶⁾。近隣諸国とオーストラリアの関係のみならず、収容受け入れ国内においても政治的混乱を与えた。

40) M. Clutterbuck “Immigration Detention—Why does Australia imprison refugees,” *Migration Action* April 199 pp. 14-15.

41) 彼は、難民の人権を守るNGOへの全国サポート・キャンペーン “A Just Australia” の主催者の一人として活動をしている。

42) S. Kneebone “The Australian story: Asylum seekers outside the Law,” in Keebone ed. *op. cit.*, p. 212.

43) Aulich and Wettenhall *op. cit.*, p. 186.

44) Tyler *op. cit.*, pp. 182-183.

45) Oxfam Community Abroad “Australia’s Pacific Nightmare: no solution” *Migration Action* October 2002 p. 26.

46) *Ibid.*

ハワード政権の反人道的、反民主的政府姿勢に対し、フレイザー元首相は、近隣国家との関係を重視する視点からも批判をしている。著書『コモンランド (Common Ground: Issues that should not divide us (Penguin Book 2003))』のなかで、アジアに存するオーストラリアのとるべき道は、近隣国との友好関係にあるとし、国内に集中しがちなオーストラリア政府の政治的視点を、国際的な視点で見るとし、ハンソンによる人種差別的姿勢に影響を受けたハワード政府の路線、および9.11事件後のオーストラリア政府のアメリカと歩調を合わせた反テロ路線に警鐘を鳴らしている。フレイザーの警鐘は、1999年のハワードによる「アメリカの保安官助手 (deputy sheriff)」発言にもむけられていたに違いない。保守系の雑誌ブルティンのインタビューで出てきた「保安官助手」発言は、アジア地域での安全保障に、オーストラリアのプレゼンスを高めることを目指す外交政策を記者が表現したものであった⁴⁷⁾。しかし、「アメリカの保安官助手」に、アジアの隣国は、一斉に、不快感を示した。インドネシアは自国への警戒と受けとった。マレーシアのマハティール前首相は、2002年11月インタビューで、オーストラリアが、アメリカの保安官助手としての地位を望むなら、地域のアジア諸国は、オーストラリアを受け入れることがないであろうと答えた⁴⁸⁾。

IV イスラム教徒の排除：「国防」の名のもとでの「他者」の排除

i) 国内政治環境にみる排除の理由

上記にみてきたように、ハワード政権の世論の操作および形成によって、難民船に対する世論の警戒は上昇を続け、難民政策は、非人道的、非民主的、または反人権的な政策へとエスカレートしていった。しかし、世論の示した「防衛」への関心の高さは、元来、オーストラリアの歴史そのものからきていたといえよう。1901年の国家の成立は、国家のアジア人からの防衛であり、大戦時には、日本からの防衛、冷戦下には、共産主義からの防衛であった。さらに、インドシナ難民からの防衛、近隣アジア諸国の独裁国家の脅威からの防衛、そして、もっとも最近は、中東からの難民船からの国境防衛、およびテロに対する防衛である。近年の難民政策に対する分析で著名なアデレード大学の国際政治学者パークは、著書『防衛の恐怖のなかで：オーストラリアの侵略に対する不安 (In Fear of Security: Australia's Invasion Anxiety) (Pluto Press 2001)』の中で、オーストラリアのナショナル・アイデンティティは、恐怖と他者の排除を基に作り上げられてきたこと、そして、そのアイデンティティは、他者の犠牲の上に、つまり他者の受難と不安により維持されてきたと述べている。少数のボート・ピープルに、国内がヒステリックに反応するのは、敵対するアジア諸国に囲まれている地政環境で、歴史的に英国の出先国であるという自己認識が存在するからである⁴⁹⁾。また、オーストラリアの人々にとって、9.11事件は、テロという非常な暴力による事件であり、その手段は、受け入れがたく、

47) F. Bencheley "The Howard defence doctrine," *The Bulletin* September 28 1999 pp. 22-24

48) "Australia: Deputy sheriff down under," *The New York Times* July 18 2003 (www.nytimes.com)

"Australia seen as America's deputy sheriff: Indonesia way of Howard's government" *The Guardian* September 10 2004 (www.guardian.co.uk)

49) A. Marks, J. Jupp and P. McDonald *Australia's Immigration Revolution* (Allen & Unwin 2009) p. 49.

西洋の民主主義的価値観にとって異質であった⁵⁰。これらの条件は、アジア経由でテロ集団の出身地である中東からやってくるボート・ピープルに、他者としての地位を与えることと同時に、国民に恐怖を掻き立てることになった。

恐怖と他者の関係を、ホッジ (B. Hodge) とオ・カロール (J. O'Carroll) は、著書『多文化主義オーストラリアの国境防衛の政策 (Borderwork in Multicultural Australia)』の中で、非常時の道徳的判断基準の欠損である「モラル・パニック (moral panic)」により説明している。モラル・パニックが、スケープ・ゴートになる他者を誕生させ⁵¹、他者は、子供を海に投げ捨てる様な人々であるから制裁を受けても当然である、つまり、受難を受け、社会から排除されても当然であるという感覚を生み出した。モラル・パニックは、中東からのボート・ピープルの排除だけでなく、国内のイスラム教徒へのさまざまな嫌がらせという形でも現れた。9.11事件後のイスラム教徒への電話やメールでの恐喝、個人への暴行、ブリスベンのモスクへの放火、イスラム教学校のスクールバスへの投石などが起こった。2005年12月のシドニーのクロスレー・ビーチでの暴動は、イスラム教徒に対する敵意が暴走した顕著な事例である。白人の青年たちがビーチで、中東系の人々を「オーストラリアに誰が来て、住むのかを決めるのは俺たちだ」を叫びながら襲撃したこの事件は、その1週間前、素行の悪い中東系の若者が、ライフセーバーを暴行したことに端を発したものであった。オーストラリアのマジョリティである白人による制裁と解釈できるこの暴動は、オーストラリア式の価値観と生活を守るために十分資格があると判断した白人の若者による行動であった⁵²。彼らが叫んだ言葉は、ハワード首相が、2001年総選挙で使ったスローガンそのものであり、ハワード政権による世論の操作が、モラル・パニックを引き起こしたと考えることができよう。

他方、西オーストラリア大学で行われた国内のイスラム教徒220人余りへのインタビュー調査によれば、国内のイスラム教徒は、社会的な疎外感を感じており、それは、9.11事件、2002年のバリ島、2004年のマドリッド、および2005年のロンドンでの爆撃テロが原因であると感じていることがわかった。また、彼らは、メディアが作り出すセンセーショナルかつネガティブなイスラム教徒へのイメージが彼らの社会的疎外感を作り出しているだけでなく、オーストラリア政府も (意図的または不注意で)、彼らが社会的に排除される原因を作っているとみていることもわかった⁵³。さらに、人権機会平等委員会によって国内の1400人のイスラム教徒におこなったインタビュー調査からは、増長する恐怖感、社会からの疎外感とともに政府機関への信頼感がなくなったことが明らかにされた⁵⁴。これは、彼らが、オーストラリア社会のなかで、1.7パーセントを占める⁵⁵ にすぎないマイノリティで

50) *Ibid.*, pp. 46-47.

51) B. Hodge and J. O'Carroll *Borderwork in Multicultural Australia* (Allen & Unwin 2006) pp. 23-24.

52) G. Hage "Multiculturalism and ungovernable Muslim" in R. Gaita ed. *Essays on Muslim and Multiculturalism* (The Text Publishing Company 2011) pp. 173-175.

53) S. Yasmeen *Understanding Muslim Identities: From perceived relative exclusion to inclusion* (Center for Muslim States and Societies, University of Western Australia 2008 May) p. iv.

54) P. Georgiou "Multiculturalism and the War on Terror," *Migration Action* VolXXVII No. 3 2005 p. 7.

55) Yasmeen *op. cit.*, p. 5より引用 (Census 2006)

あることおよび、他者と認識される文化的にマイノリティな存在であることと大きく関係していると推測できる。

ii) トランスナショナルな連動による排除

国内イスラム教徒が、他者であると認識される理由の一つに、トランスナショナルなイスラム教徒の思想の行為者とみなされるためというものがある。オーストラリアの多文化主義の分析で著名なメルボルン大学の政治学者ハージ教授は、西洋諸国から、サルマン・ラシュディ事件以降、個人に死刑を宣告するイスラム急進派の思想の行為者であると認識されたイスラム教徒は、西側の価値観とは異質な他者の思想 (will of the other) の行為者とみなされるようになり、9.11事件後、他者の思想の行為者だけでなく、敵の思想 (will of the enemy) の行為者とみなされるようになったと説いている⁵⁶⁾。

また、同時期、西欧各地で見られた政治の右傾化に他者の排除の一因をみることができる。ジャップ教授によると、2001年総選挙の自由党のキャンペーンが、ワン・ネーション党から百万票を取り戻す目的のためにハワードがおこなったウエッジ・ポリティックス (wedge politics) であったこと、つまり、ハンソンが支持を集めた普通の人を無視し続けた政治的に正しいエリート (politically correct elite) を敵とみなした選挙戦略であったことに関係がある⁵⁷⁾。この戦略は、オーストラリアだけの現象でなく、西ヨーロッパで同時期に見られたネオ・ファシストの動きと連動する。8.4パーセントの支持率を受け、オーストラリアのワン・ネーション党が連邦議会に当選者を出した同時期、反移民を掲げた政党が、西ヨーロッパで多くみられた。フランスでは、極右派の国民戦線 (Front Nationale) が、支持を伸ばし、16.9パーセント (2002年) の高支持率を記録し、イギリスでは、少数勢力の国民党 (National Party) が、反アフリカ難民および反イスラム教徒を打ち出し、いつもよりも高めの支持 (0.2パーセント：2001年) を獲得した。反移民を掲げ、支持率を伸ばした政党により通常の政治的バランスが崩れたとされる国家は、スイス (Swiss peoples Party: 26.6%)、オランダ (Pim Fortuyn: 17.0%)、デンマーク (Danish PP: 12.0%) であった。これらの政党の躍進は、社会のエリート層の支持を失った政党が、反移民、または、反イスラムを掲げて保守色を強く出し、大多数の民衆の中に支持を見つけた結果と理解された⁵⁸⁾。

また、ハワード首相は、オーストラリアを西洋的文明社会の飛び地であると表現し、オーストラリアが、イギリス、アメリカとリベラルな民主主義や自由貿易論といった共通の価値観を有していることを強調し、さらにその共通の価値観が、オーストラリアのアフガニスタンやイラクへの関与につながっていると発言している⁵⁹⁾。共通の価値観に基づくアメリカ・イギリスとの協調関係は、オーストラリア国内でのイスラム教徒の社会への統合の強化に市民権テストの導入という形で影響を与えた。

56) Hage *op. cit.*, p. 165.

57) Jupp *From White Australai to Woomera, op. cit.*, p. 199.

58) Markus, Juppand McDonald, *op. cit.*, pp. 43-44.

59) C. Johnson "John Haward's value and Australian identity," *Australian Journal of Political Science* Vol. 42 No. 2 p. 200.

コストロ蔵相により、ハワード政府内のイスラム教徒に対する憂慮が、市民権テストの導入に影響していることが明らかにされたからである⁶⁰⁾。2006年に発表された市民権テストの導入は、市民権の申請時に、オーストラリア的価値観をテストするというものである。フレイザー元首相およびジョルジョ議員を含む複数の自由党議員からは、このテストが、市民権取得の障害になることを憂慮する声があり、また、移民・民族系団体からは、難民の市民権取得を拒否することになるとして反対意見が出た⁶¹⁾。

終わりに

以上に、ハワード保守連合政権以降の難民政策の硬化過程を追うことによって、最も顕著になったのは、「世論」の存在が、国内の民主的政治的制度を阻害し、国際的人権規定に反する政策の実施を可能にする正当性を与えるという現象である。この現象を、本論の目的である暴力の類型と暴力の結果生み出された損害および利益に沿って分類すると以下の様になる。

国内の民主的環境を破壊する政治的圧力は、政治的暴力であり、国内民主政治制度にダメージを与えた。また、国内のマイノリティは、文化的他者となり、社会的排除を受け、権力機関に対する信頼を失うという社会の危機も生み出した。これは、政府による文化的および政治的な暴力が、マイノリティに対して向けられ、社会に構造的暴力によるダメージを生み出したと考えられる。また、国際的人権規定の無視あるいは拒否は、国際社会での人権レジームに対する政治的暴力であり、オーストラリアの国際的信用の低下も招いた。近隣国家に対する強硬な政策姿勢は、近隣国家への文化的および政治的暴力に値し、これは、より貧しい国家への国際的な構造的暴力となって、地域でのオーストラリアの評価にもダメージを与えた。

これらの暴力を可能にしたのは、世論の支持が与える政策への正当性である。しかし、社会の多数派の意見である世論が、政策に支持を与えたという形ではなく、政策に正当性を与えるよう政府が操作をし、作り上げた「世論」による正当性の付与であった。とくに選挙時には、タブロイド紙を中心に、メディアによる世論動向が誇張される。世論は、政府と協調するメディアによりコントロールができ、非難するメディアや、政治的あるいは社会的エリートを抑圧するまたは、切り捨てるという反民主的な働き、つまり、社会の多数派の意見を否定する動きを起こす⁶²⁾。また、ハワードが目指した「オーストラリア社会の主流のアイデンティティの復活」は、反難民、反イスラムに通ずる価値観を西欧社会と共有することで正当性を見出そうとした。しかし、当時、右傾化する西欧国家の政治環境においてみられたのが、この反人権レジームの難民・移民政策であった。政府の政策に正当性を与える世論と普遍的西洋的価値観が、社会の多数派の意見を反映せず、特定の者の意見を支持するよう、つまり、与党の政治姿勢を擁護するために操作され、作り上げられたものであった。世論の操作は、非常時のモラル・パニックによって効果を上げる。国家の安全のためという大義が、社会の多数

60) J. W. Tate "John Haward's "Nation": Multiculturalism, citizenship and Identity," *Australian Journal of Politics and History* Vol. 55 No. 1 2009 pp. 17-118.

61) "Citizenship Test stirs up Lib Rebels" December 12 2006 *The Age*. (www.theage.com.au)

62) Watson *op. cit.*, p. 110.

派の利益であると信じさせる世論の操作を、非常時のモラル・パニックが可能にした。特定の者の利益とは、ハワード政権の利益、つまり、政権維持のための支持票の獲得であり、国外でのオーストラリア政府に対する評価に関知しない政府の態度は、この支持票の存在しない地域：国外に対する無関心な態度を象徴している。

ハワード政権時のオーストラリア難民政策の硬化にみられた暴力と利益の関係が、同時期の西欧国家に見られた政治の右傾化現象と連動したこと、さらに、アメリカ・イギリスとの協調によるトランスナショナルなイスラム教徒のネガティブ・イメージの共有化は、グローバル化に伴う情報および価値観の共有化をもたらす現象のひとつと考えることができよう。情報のコントロールがメディアによって可能である以上、特定の者の利益のためのメディアによる世界的価値観の形成が可能であろう。これは、ハワード政権が、暴力に正当性を持たせるためにおこなった世論の形成と同じ危険性を持つことになる。特定の者の利益のための暴力が正当化されないために、このコントロールとそれに協調する流れを制御する必要がある。既に、政治の右傾化が見られた西欧社会の難民政策は、オーストラリアの反人権的難民政策と協調して国際的な人権レジームを崩壊させる脅威になる可能性を持っているといえよう。

この20年前に観察できた暴力の連鎖に対する危惧は、その後の経過を鑑みると、現実になり、西欧社会の排外主義は、難民に対する姿勢に見られ、さらに、未知なものに対する不安感が、一部の情報・世論操作によってコロナ禍を生み出し、排外主義が再燃した。また、国家間の対立には、それぞれの政府が掲げる正義が、情報戦の中で世界の世論を巻き込み、暴力を増大させている。今、世界の世論は、この暴力の連鎖を断ち切るために、暴力によってもたらされる利益に注目し、判断と行動することが必要とされている。