

豪州の「対ボートピープル戦争」
—変幻自在で脱領土化する排除の「境界」—
Australia's War on 'Boat People':
Creating Fluid and Deterritorialised Borders of Exclusion

飯笹佐代子

As the pace of transnational human movement continues to accelerate, border controls are being tightened against illicit migrants in many states. Militarisation of border controls and increasing deaths at the border areas often call to mind 'a process of war'. It is no wonder that some use the term 'war on illicit migrants' to describe the situation. In this sense, it can be said that the war on 'boat people' has been underway in the northern coastal areas of Australia since the *Tampa* incident of 2001. One of the most remarkable features in this war is the emergence of a novel kind of border politics.

This paper examines how new borders have been created in order to exclude 'boat people' from Australian territory, shedding light on the policy mechanisms of the Pacific Solution, which was implemented after the *Tampa* incident until 2008 and which resumed in 2012. The Pacific Solution comprises two elements: the first is the interception of asylum seekers and their removal to detention centres in Nauru and Papua New Guinea; and the second is the excision of certain territory from Australia's migration zone. It is noteworthy that while Australia's borders stretch outwards into the Pacific, they shrink by decreasing the migration zone. The meaning of 'deterritorialised border politics' is also considered in terms of the capacity to preserve the sovereignty of nation-state based on its territory.

はじめに——戦争のアナロジーで語られる国境管理

今日、国境を越える人口移動が活発化するなか、「違法移民に対する戦争」ないしは「対移民戦争」が起きていると指摘する論者がいる（Migreurop 2006, Grewcock 2009, ロジエール 2014）。「戦争」のアナロジーを用いる要素として第一に挙げられるのは、平和な民主主義国家における国境管理の軍事化という現象である。

自由な越境移動を謳歌する人々がいる一方で、多くの先進諸国では非正規の越境者を排除するための政策がいつそう厳格化されている。正規の滞在資格を持たずに入国を試みる人たちは、「好ましくない」移民というのみならず、しばしば国家の主権や安全を脅かす「侵入者」として入国阻止の対象とされる。近年では庇護申請者までがその対象に含まれることが少なくない。そして、国境地帯でこうした非正規の越境者を監視し、あるいは阻止、移送するために軍隊までが動員されるという状況に至っている。

また、国境地帯で命を落とす越境者が増えているという深刻な事態を看過することはできない。多くの場合、それは後進国から先進国へという南北間の移動途上、とりわけ海域で起きている。S. ロジエールが記すように、「南北人口移動の通りの道のひとつである海は、現代の国際人口移動をめぐる死亡事故の舞台となっている」のである（ロジエール 2014:

32)。たとえば、2013年10月に地中海に浮かぶランペドゥーサ島の沖合で2隻の船が相次いで難破し、400名近くの人びとが犠牲となった惨事はまだ記憶に新しい。このイタリア南部の島を目指した乗船者の大半が、エリトリアやシリアの動乱から逃れてきた人びとであった（森・ルバイ 2014: 1）。死亡は海難事故によるものであり、この場合、軍隊は救援活動を行っている。他方で、一般に軍隊は違法越境者を阻止するために動員されており、こうした平時における軍隊の存在が象徴するような国境管理の強化が、越境を余儀なくされた人びとに、より危険な密航を促す結果をもたらしている。

「対移民戦線」ともいべき様相を呈している国境地帯は世界にいくつかあり、その一つがインドネシアとオーストラリア間の海域である¹。ここは、いわゆるボートピープル、すなわち庇護申請を目的に船舶で豪州領土への上陸を試みようとする人々の密航ルートとなっている²。豪州政府はこれまで、ボートピープルの上陸を阻止し、あるいは上陸後に排除するために様々な策を講じてきた。特に近年の、海軍や空軍を用いながらボートピープルを「敵」もしくは「犯罪者」のように扱う強硬な手段は、国内外の人権団体などから非人道的として非難されるほどであり、「対ボートピープル戦争」と表現することができるだろう³。

軍隊が「敵」の侵入から国境を守るという構図は、監視装置などに最新鋭のテクノロジーが用いられているとしても、いかにも古典的で見慣れたものといえる。他方で注目すべきは、その「敵」を巧みに排除するための「境界」が恣意的に創出されていることである。しかもその「境界」は、物理的な領土の国境を越え、あるいはその反対に後退しながら、脱領土的かつ変幻自在に立ち現れるものとなっている。本稿が焦点を当てるのは、こうした点である。

豪州の「対ボートピープル戦争」において何が起きているのか。本稿では、国境管理のいっそうの厳格化に拍車をかける契機となった「タンパ号事件」と、そこから生まれた「パシフィック・ソリューション」と呼ばれる政策の展開としくみについて検討する。それを通じて、ボートピープルを排除するための境界がどのように創出されてきたのかを明らかにしたい⁴。

¹ 年間1000名を超える死者を出している「対移民戦線」は地中海とアデン湾であるという（ロジュール 2014: 41）。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によると、2014年に22万名近くが地中海を渡り、3000名以上が遭難の犠牲になっているという（UNHCR プレスリリース、2015年3月1日取得、<http://www.unhcr.or.jp/html/2014/12/pr141210.html>）。なお、豪州とインドネシア間の海域における犠牲者（行方不明者も含む）は、豪政府の把握している範囲で2001年10月から2012年6月までに約1000名とされる（Expert Panel on Asylum Seekers 2012: 76）。

² 本稿ではこの意味においてボートピープルという語を使うこととする。政策用語では“offshore entry person”、もしくはボートでの到着を指す表現として、“unlawful boat arrival”、“irregular maritime arrival”、“unauthorised maritime arrival”などが使われる。また一般によく用いられ、否定的な含意を持つ呼称としては、“queue jumper”（列に割り込む人の意）など。なお、本稿で「難民」と記す場合は、国連の難民条約に基づき認定された難民を指すこととする。

³ 「違法移民に対する戦争」という表現を使う豪州の犯罪学者 M. グルーコックは、ボートピープルを体系的に疎外し、犯罪者扱いし、虐待することは「国家犯罪（state crime）」にも匹敵すると主張する（Grewcock 2009）。なお、豪政府はしばしば密航斡旋業者に対抗する措置であることを強調するが、常に大きな犠牲を強いられているのは庇護申請者であることは明らかである。

⁴ 豪州における2005年までのボートピープル政策の推移や国境管理の動向については、すでに拙稿（飯笹 2007a; 2007b）で論じている。本稿の記述はそれらと一部重複していることを断わっておきたい。

1. 画期となったタンパ号事件

1) 事件までのボートピープルをめぐる状況

豪政府はボートピープルに対して常に排除の姿勢で臨んできたわけではない。その受け入れの歴史は1970年代に溯るが、少なくとも当初のヴェトナム人難民への対応は今日とは大きく異なっていた。サイゴン陥落によって、1976年から1982までの間に、54隻の船で約2000名のボートピープルが豪州本土に漂着し⁵、ほとんどが「難民」として認定され受け入れられている。その当時は上陸を阻止されることも、また今日のように強制収容されることもなかった。

「防御、阻止、収容 (Policy of ‘defend, deter, detain’)」⁶の政策、すなわち国境を防御し、ボートピープルを阻止し、上陸した人々を強制的に収容する政策が開始されるのは、ヴェトナムからのボートピープルの上陸が一段落してから約10年後の1990年代に入ってからである。1992年には強制収容措置 (mandatory detention) が導入され、全てのボートピープルを含む豪州への非合法入国者がその対象とされた。

2000年前後になると、タリバンの台頭などによる中東・中央アジア情勢の混乱を背景に、これらの地域からのボートピープルが増え始める。豪州領土への上陸数は1999年度と2000年度にはそれぞれ4000名を超え、その大半がアフガニスタンやイラク、イラン等の出身者で占められた。かれらは、まずイスラーム系に対してビザ付与に寛容なインドネシアかマレーシアに空路で入国し、インドネシアの海岸から密航斡旋業者 (people smuggler) の手配する船で豪州領土を目指した。最初は一隻に数名から多くても数十名程度であったが、次第に一度に数百名を乗せる大型船も増えていった。インドネシア人の漁師などが乗組員として密航斡旋業者に雇われ、船を操縦した。

密航船の到着地も1970年代のヴェトナム難民の場合とは様変わりしている。豪州本土の海岸のほかに、よりインドネシアに近い豪州領土であるクリスマス島やアシュモア島などを目指す船が増えていった。ジャワ島からクリスマス島までは約340キロ、ロティ島からアシュモア島までは150キロ足らずの距離である。同時に、遠洋航海にはとても耐えられない老朽化した漁船が使われるため、特に2001年以降、沈没や座礁による犠牲者が増えていった。

豪政府は、密航を阻止する新たな対策として1999年10月、「一時保護ビザ (temporary protection visa)」の導入を図った。それまではビザを持たずに上陸しても、難民として認定されれば永住資格が得られたのに対して、この新たな措置は滞在期間を3年間に短縮するとともに、家族の呼び寄せや、豪州を出国した際の再入国を禁止し、社会保障サービスへアクセスする権利も限定した⁷。ところが意図せざる結果として起こったのは、豪州に「一時保護ビザ」で滞在する父や夫と少なくとも3年間は合法的に合流することが不可能となったことを知った祖国や難民キャンプの家族に、むしろ密航を促してしまったことである。

⁵ ヴェトナムからのボートピープルについては、Viviani 1984 を参照。

⁶ 当時のマッケナン移民大臣が使った表現である (Crock 1993: 3)。

⁷ Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, *Fact Sheet 64. Temporary Protection Visas*, 1 July 2002.

2) タンパ号事件

このような状況のなかで起きたのが、「タンパ号事件」である。この事件は豪政府のボートピープルに対する強硬姿勢を鮮明に内外に知らしめるとともに、「対ボートピープル戦争」としての特徴がいつそう顕在化していく画期ともなった。そして同時に、新たな排除の「境界」を自在に創出することにより、「境界の政治」が巧妙に展開される始まりともなった。

2001年8月26日、400名以上の主としてアフガニスタン人を乗せた密航船が、ジャワ島からクリスマス島へ向かう公海上で沈没寸前となり、通りかかったノルウェーの貨物船タンパ号によって救助された。タンパ号の船長は当初、ジャワ島へ進路をとったが、アフガニスタン人らの要求にしたがってクリスマス島へと航路を変更した。それに対して豪政府は、本件は国際法上、インドネシアとノルウェー間で解決されるべき問題であるとして、タンパ号の豪領海への進入を拒否した。インドネシア政府も受け入れを拒否したために、タンパ号はクリスマス島沖で立ち往生することになる。

豪政府のとった対応は過剰ともいえる大掛かりな演出であった。タンパ号の船長が乗船者の健康状態の悪化を懸念して豪領海内に向けて船を進めるやいなや、ただちに45名の特殊空挺部隊を出動させてそれを阻止した。各国のメディアが注視するなか、領海への侵入を阻止するために、空軍の精鋭部隊が投入されたのである。さらに、タンパ号に救助された人びとは全て豪の軍艦マヌーラ号に強制的に収容され、豪州から離れた南太平洋の小国ナウルへと護送された⁸。「パシフィック・ソリューション (Pacific Solution)」(あるいは「パシフィック戦略 (Pacific Strategy)」)と呼ばれる措置の初の適用である。その法的な対応は、後述のように遡及的になされた。

3) パシフィック・ソリューションの合法化

タンパ号事件を受け、豪政府はただちに9月末の連邦議会においてボートピープルを排除するための以下を含む関連諸法案を可決した。前例のない厳しい内容となったのは、折しもタンパ号事件の余波の中で起こった9.11同時多発テロ事件の影響を無視することはできない。テロ事件は、ボートピープルを潜在的なテロリストのイメージと結びつけることを容易にし、政府の強硬策にとって格好の追い風となったといえる。

第一に「国境防護法」⁹を制定し、豪政府に領海内の密航船を除去する権限を付与した。第二に、「移住改正法」¹⁰により、ボートピープルが漂着する可能性の高いクリスマス島、アシュモア島などのインドネシアに近い領土を豪州の「移住ゾーン (migration zone)」から除外する (excise) とした。これらの地に非合法に到着した庇護申請者は、移民大臣による裁量権が行使される場合を除いて、豪当局に対していかなるビザも申請することができず、第三国へ移動させられることになった。さらに、「移住ゾーン」から除外された地域に到着したボートピープルは、自らの入国や法的地位、収容に関して法的な訴訟を行うことも禁

⁸ なお、そのうちの132名(女性と子どもを中心とする家族)はナウル到着後、受け入れを表明していたニュージーランドへ空路にて移動して難民審査を受け、1名を除いて「難民」として認定され、同国の永住ビザが与えられた (Mares 2002: 139)。

⁹ Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001.

¹⁰ Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act. および Migration Amendment (Excision from Migration Zone) (Consequential Provisions) Act 2001.

止された。

これらにより、タンパ号事件にとられた政府による措置が遡及的に合法化されるとともに、以降、豪領海で阻止された密航船に乗った庇護申請者、ならびにクリスマス島などに上陸した庇護申請者は原則としてナウルやマヌス島（パプア・ニューギニア）の収容施設へ送られ、そこで難民審査が行われることになったのである。前例のないこの新たな事態について、R. バリントは、「豪州の境界がはるか国外の太平洋まで伸びていった」と表現している（Balint 2005: 138）。



図1. ボートピープルの移動に関する主な地名（国名）と所在地

4) 豪国防軍による「レリックス作戦」

タンパ号事件以後、国境警備における豪国防軍の役割はいつそう重視されるようになる。無防備の庇護申請者の上陸を阻止するために、空軍機による監視に加えて海軍の軍艦が動員され、インドネシアからクリスマス島およびアシュモア環礁にかけて「レリックス作戦（Operation Relix）」と呼ばれるかつてない徹底的な海域警備が開始された。軍艦や空軍機の配備に加えて、国防省や移民省、連邦警察、外務省、情報機関等を巻き込んだ「政府挙げて（whole of government）」の支援体制と、キャンベラの首相官邸直轄の指揮下で行われた同作戦は、まさに戦時体勢のようであった（Balint 2005: 132-133）。

レリックス作戦が実施された2001年9月からの4ヶ月の間に、12隻のボートピープルを乗せた船舶が「SIEV」——「不審な不法侵入船（suspected illegally entry vessel）」の略称——として発見され、豪領土への上陸を阻止されたとされる（Brennan 2003: 61）。うち2隻はインドネシアに戻り、10隻に乗船していた約1400名の庇護申請者は豪海軍によってナウルや

マヌス島に移送された¹¹

一方、インドネシアの海岸を出航したまま、豪州にも太平洋の収容所にも、そしてどこにも辿り着けなかった人たちがいた。後に「SIEV X」と名付けられたその船は、タンパ号事件直後の2001年10月19日、多くのイラク人を乗せ、スマトラ島からクリスマス島に向けた航海の途中で沈没した。通りかかったインドネシアの漁船に救助され一命をとりとめたのは45名のみであった。353名もの犠牲者には多くの女性や子供が含まれ、その大半が豪州に「一時保護ビザ」で滞在する夫や父のもとに行くことを望んで乗船した人たちであった¹²。また、犠牲者の中にはすでにインドネシアで「難民」として認定されていた人たちもいた（Kevin 2004: 265）。豪政府は事前に情報を得ておらず、事故はインドネシア領海で起こったものであると主張している。しかし、「レリックス作戦」の厳戒態勢下で豪当局がこの事故を見逃したとは考えにくく、また、船はインドネシア領海ではなく公海上で沈没した可能性が高いとする意見もある（Kevin 2004; Brennan 2003 など）¹³。もしそうであるならば、SIEV Xは「対ボートピープル戦争」の犠牲となったといっても過言ではないだろう。

2. パシフィック・ソリューション——強制収容の海外移転

さて、タンパ号事件を契機に誕生したパシフィック・ソリューションとはどのようなものなのか。その名の通り太平洋の第三国を巻き込んで強行された収容政策の実態についてみていきたい。

1) コストに見合わない「不幸な先例」

強制収容をいわば海外に輸出ないしは移転するパシフィック・ソリューションは、アメリカが国外のグアンタナモ湾にある米海軍基地にハイチからの難民を収容するという方法に倣ったとされる（Grewcock 2009: 60）。ただし、豪州はナウルやマヌス島に軍事基地を有しているわけではなく、あくまで相手国の協力がなければ実現できない。タンパ号事件が起こるやいなや、豪政府はインドネシアをはじめ東チモール、フィジーなどの周辺諸国に対して庇護申請者の収容を要請した。それに応じたのが、豪州とはコロニアルな関係を持つナウルとパプア・ニューギニアであった¹⁴。この措置はさまざまな問題をはらんでいる。

まず何より、庇護申請者を国外へ移送することの道義性が問われる。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）はこれが国際的に「不幸な先例」となることを懸念し、「何年もかけて築きあげられてきた庇護体系と矛盾する」として批判した（飯笹 b 2007: 86）。しかも、ナウルは「1951年難民の地位に関する条約」（いわゆる、難民条約）さえ批准しておらず、

¹¹ Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, *Fact Sheet 76. Offshore Processing Arrangements*, 29 September 2004.

¹² この事故で娘たちを亡くした男性は、「一時保護ビザ」の再入国制限により、一命をとりとめてジャカルタに運ばれた妻のもとに行くことができなかった（Mares 2002: 202）。

¹³ 「SIEV X」は、外交官を辞してこの沈没事件の真相を究明しているT・ケヴィン（Tony Kevin）によって名付けられた。

¹⁴ ナウルは1968年に独立するまで、豪州等3つの国を施政国とする国連信託統治地域であり、パプア・ニューギニアはかつて豪州の植民地であった。

他方、パプア・ニューギニアは批准してはいるものの、多くの条項を留保している。強制収容が両国の憲法に違反するという問題もある(Oxfam 2002:16)。

第二に、収容所の惨状は豪国内でも問題視されており、それよりもさらに劣悪な環境での待遇に大きな懸念がもたれた。ナウルの収容所ではセキュリティ業務が民間企業に委託されているため、難民審査のプロセスにおける透明性や説明責任などにも疑問が呈された(Oxfam 2002:16)。ましてや本土から遠く離れ、一般のオーストラリア人のアクセスさえもが制限されている収容所生活の実態は、豪州社会からの秘匿がいつそう容易となる¹⁵。

第三に、費用対効果の問題を指摘しておきたい。ナウルとマヌス島への庇護申請者の移送から収容所の維持・管理費等は全て豪政府の負担である。同政府は、2001年9月から2007年6月までに収容所の維持・管理に要した経費を2億8900万豪ドルと公表している(Evans 2008)。しかしこの額には、同政府が両国からの協力の見返りとして供与した開発援助額の上乗せ分は含まれていない¹⁶。また、パシフィック・ソリューションが開始されて数ヶ月後の2001年末時点で、アフガニスタン復興支援の予定額の七倍もの金額がすでにその経費として投じられたとの推定もある(Jupp 2002: 198)。アフガニスタン全体に対する支援額よりも、そこから逃れざるを得なかったほんの一握りの人々を含む庇護申請者を豪州から排除するための経費の方がけた違いに大きいという事実を、どのように受けとめるべきなのか。しかも、豪州からわざわざ移送された庇護申請者の大半が「難民」として認定され、うち4割以上の人たちが、結局は豪州に受け入れられている¹⁷。コストに比してそのアウトカムはあまりに不釣り合いではないだろうか。この点についてはあらためて取り上げる。

2) 中断、そして再開

2002年度以降、ボートピープルの漂着は激減した。当時のJ. ハワード政権はパシフィック・ソリューションをはじめとする一連の政策が功を奏したとしているが、世界的な難民の減少傾向と一致していることにも留意する必要がある(Clock et als, 2006: 40-41; Phillips and Spinks, 2011)。この時期にはタリバン政権の崩壊により、多くのアフガニスタン難民が帰還していることも想定される。

パシフィック・ソリューションの一つの節目は、2007年末の政権交代によって訪れた。保守連合のハワード政権が選挙で敗北し、新たに首相の座についた労働党のK. ラッドは、翌年の2008年、かねてより非人道的であるとして批判していたパシフィック・ソリューションを、「一時保護ビザ」とともに廃止した。ナウルやマヌス島の収容施設も閉鎖され、

¹⁵ ナウルでの現地取材に基づく数少ない著作として、Gordon 2005、Metcalf 2010を参照。

¹⁶ たとえば2001年、パプア・ニューギニアに対して3億4920万豪ドルが、ナウルに対しては2650万豪ドルが追加されたという(Oxfam 2002: 12-13; Brennan, 2003: 107)。2001年から2007年までに計10億ドル以上がパシフィック・ソリューションに費やされたとする試算もある(Bem et als 2007)。

¹⁷ 2001年から2008年までの間にナウルとマヌス島に送られた1637名(アフガニスタン人786名、イラク人684名、スリランカ人88名、その他79名)のうち1名が亡くなり、1153名が難民として、あるいは別枠で先進諸国に受け入れられ、その6割以上の705名が豪州で生活を開始した(Evans 2008)。豪州以外の受け入れ国は、ニュージーランドが401名、スウェーデンが21名、カナダが16名、デンマークが6名、ノルウェイが4名である(Expert Panel on Asylum Seekers 2012: 131)。なお、出身国等に帰還した483名のうち420名はアフガニスタン人であり、その多くはタリバン政権が崩壊していなければ難民認定された可能性が高いと思われる。

UNHCR はじめ国内外の人権機関や人権擁護派から歓迎されたことは言うまでもない (UNHCR 2008)¹⁸。以降、豪州に漂着した庇護申請者は主にクリスマス島の収容所に送られた。

ところが、折しもその直後からボートピープルが再び増加し始める。2008年度には23隻の船で約1000名が、2009年度には5000名以上が117隻の船で到着した (Phillips, 2014)。その背景には、タリバン勢力の復活によりアフガニスタン情勢が再び悪化したことや、内戦終結後のスリランカから反政府側タミール人が脱出し始めたことなどがある。その後も2000年前後をはるかに上回る増加となり (図2を参照)、同時に悲惨な海難事故も多発して犠牲者も増えていった。2012年6月、その対応策について、当時のJ. ギラード首相は前豪軍司令官のA. ヒューストンを委員長とする専門家グループに諮問した¹⁹。庇護申請者に関わる諮問組織の委員長に、難民問題の専門家ではなく軍の要人経験者が選任されたことに留意されたい。このことは、ボートピープルを人道支援ではなく安全保障の課題として扱う姿勢を端的に示している。

政府は2012年8月、ヒューストンらの専門家グループによる報告書 (Expert Panel on Asylum Seekers 2012) の提言を踏まえてパシフィック・ソリューションの再開を決定した²⁰。廃止から4年後のことである。ナウルとマヌス島の収容施設を再利用するための整備も急遽行われた。実は、パシフィック・ソリューションが一時廃止されていた間にも、豪政府はインドネシアの収容所に資金援助を行い、インドネシアの近海で拿捕したボートピープルをそこに送っていた²¹。また、結局は実現しなかったものの、東チモールやマレーシアへの移送も検討された²²。強制収容の海外移転という政策自体は、一貫して模索され続けていたのである。

さらに、パシフィック・ソリューションの再開後、それは単なる復活に留まらず、庇護申請者収容者により厳しい条件が科せられることとなった。それまではナウルやマヌス島に送られても、そこで「難民」認定されれば豪州で定住する道が開かれていた。ところが2013年7月に、たとえ「難民」として認められたとしても、ナウルかパプア・ニューギニアに定住させ、決して豪州には受け入れないという政府の決定がなされたのである。そのことは、パシフィック・ソリューションを非人道的であるとして批判し、5年前にいったんはそれを廃止したラッド首相自らの口から公表された²³。

¹⁸ なお、マヌス島の収容所では2004年に収容者が皆無となり、すでに事実上閉鎖状態であった。

¹⁹ ギラードは2010年6月、同じ労働党政権内でラッドから首相の座を引き継いだ。ラッド退陣の理由の一つはボートピープル問題であるといわれている。

²⁰ 他方で、この報告書では、正規の難民受け入れ枠を現行の13,750名から直ちに20,000名にし、5年以内には27,000名まで増やすことも提言している (Expert Panel on Asylum Seekers 2012: 39)。

²¹ たとえば2010年には、クリスマス島沖のインドネシアの搜索救助海域で78名のタミール人を乗せた密航船を豪政府の税関巡視船が拿捕して船に収容し、ビンタン島にある豪政府が資金援助する収容所に向かったが、スリランカへの強制送還を恐れたタミール人らが下船を拒否し、海上で1ヶ月近く立ち往生するという出来事が起こった (いわゆる「オセアニア・ヴァイキング号事件」)。

²² 「東チモール・ソリューション」は相手国に却下され、他方、「マレーシア・ソリューション」は2011年9月に豪最高裁により、マレーシアが難民条約にも調印しておらず難民申請者の適切な保護ができないとして却下された。

²³ その前月の2013年6月、ラッドはギラードに替わって再び首相の座についた。

Boat arrivals by calendar year 1979 to 2013 and
financial year 1989-90 to 2012-13

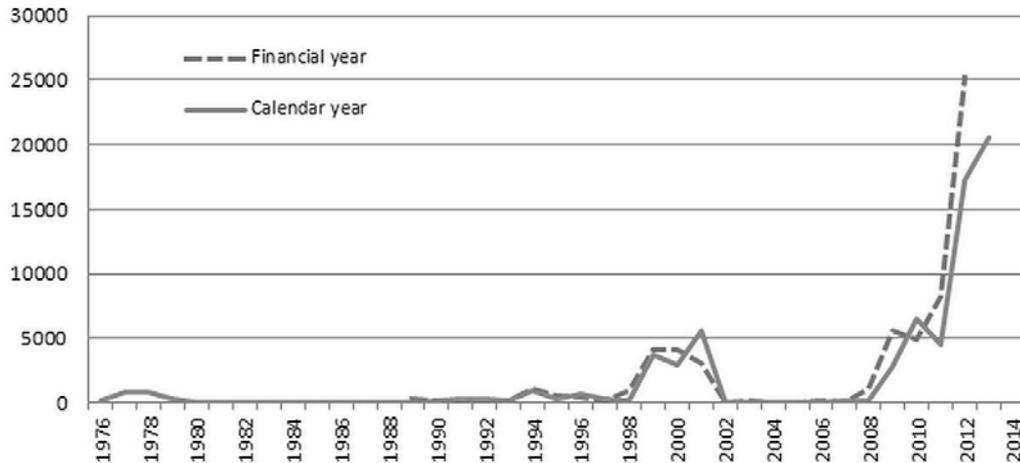


図2. ボートピープルの上陸数 (Phillips, 2014 より転載)
波線は会計年度 (7月1日から6月30日)、実線は暦年

3. オーストラリアが縮む? —— 「移住ゾーン」の縮減

太平洋の第三国に送られる対象となるのは、「移住ゾーン」から除外されたエリアに非合法に漂着もしくは上陸したボートピープルである。豪政府は、この「移住ゾーン」を縮減するという巧妙な方法によって、排除のしくみを編み出していった。ナウルやマヌス島への収容の移転が海外への境界の拡張であるのに対して、これは豪州領土内の境界を縮めるという方法である。以下、具体的にみていきたい。

1) 「移住ゾーン」からの除外 (excise)

「移住ゾーン (migration zone)」とは、オーストラリア国籍を持たない人が合法的に入国、滞在するためにビザが必要な地域を指す。2001年9月に移住法が改正されるまで、「移住ゾーン」の境界は豪州領土の境界とほぼ一致していた²⁴。ところが改正により一部のエリアが「移住ゾーン」から除外されたために、豪州領土でありながら豪州当局に庇護申請をすることのできない領域が生じることになった。豪州の領土にようやく辿り着いたと思ったら、そこはナウルもしくはマヌス島へ通じる入り口であった、という奇妙なからくりが制度化されたのである。

このからくりはボートピープルだけに適用される。「移住ゾーン」の境界がどのように変更されようと、ボートピープル以外の人びとには何ら影響を及ぼさない。海を渡って来た人びとに対してのみ立ちはだかる境界なのである。しかも、その境界は恣意的かつ自在に変化する。たとえば2002年12月、当時の移民相は西オーストラリア海岸沖の4つの島

²⁴ 南極の豪州領を含むいくつかの無人の領土や、人が居住していても太平洋のノーフォーク島は当初から例外的に「移住ゾーン」に含まれていなかった。

(Bernier, Dorre, Dirk, Hartog, Faure) を急遽、「移住ゾーン」から除外することを当局に命じた。庇護申請者と思われる人びとを乗せた船がその近辺で発見されたからである。ところが、実際にはその船が庇護申請者ではなくスリランカ人漁師が乗った漁船であることが判明すると、「移住ゾーン」からの除外は速やかに撤回された (Coombs 2005)。

ところで、本稿で「除外」と訳している *excision* は切除や摘出を意味する手術用語でもある。バリントは *excision* の語から、いまましい癌化した患部をネイションという健康な身体から取り除く外科手術を連想するという (Balint 2005: 121)。「移住ゾーン」からの除外という政策意図には、領土の一部があたかもボートピープルの漂着によって冒されるかのような発想を読み取ることができよう。さらに別の言葉の問題を挙げるならば、パシフィック・ソリューションの *solution* という語を人に対する政策に使うことに疑問を呈する論者もいる。グルーコックは「ホロコーストと同等ではないにしても、豪政府によるこの語の使用は、毅然として妥協を許さず、自らの流儀で決定することを意図した国家行為を象徴している」と記している (Grewcock 2009: 4)²⁵。こうした言葉遣いは、「難民を人間として扱うな (Don't humanise the refugees)」というレリックス作戦時の国防大臣による軍人たちへの命令とも共振する²⁶。そこには、ボートピープルへの対応において人道主義との決別を図ろうとする一貫した政府の意志を読みとることができるだろう。

2) 仮想空間と化した豪領土

上述したように、2001年9月に「移住ゾーン」から最初に除外されたのは、インドネシアに近く、豪州本土から離れたクリスマス島、アシュモア・カルティエ諸島、ココス諸島であった。その後2005年7月にはさらに除外エリアが拡大され、コーラルシー海諸島と、西オーストラリア州、北部準州およびクイーンズランド州の約5000の島が対象に加わった²⁷ (図3を参照)。

²⁵ *solution* の語がナチスの *final solution* を連想されるとして批判され、政府の文書では *strategy* に言い換えられている (Crock et als 2006: 117)。

²⁶ *Senate Report on Children Overboard Affair*, October 2002.

²⁷ *Migration Amendment Regulations 2005 (No. 6) No.171 of 2005.*

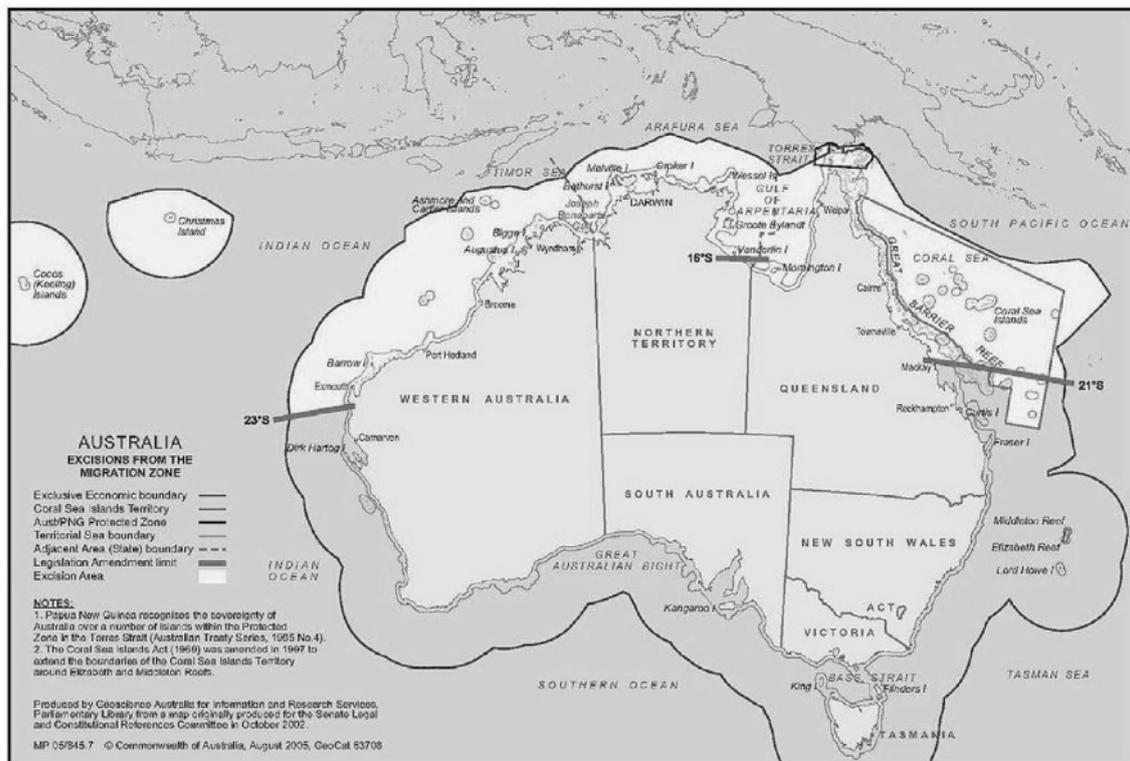


図3. 2005年7月時点における「移住ゾーン」からの除外エリア（黄色部分）
 （経済的排他水域まで含まれている）（Coombs, 2005より転載）

除外の拡大はそれに留まらず、2012年8月にパシフィック・ソリューションの再開が決定された翌年の2013年5月には、特筆すべきことに、ついに豪州本土全域が「移住ゾーン」から除外されるに至っている²⁸。それにより、豪州のあらゆる場所がナウルやマヌス島へつながる入口となってしまった。ボートピープルにとって、豪州という存在は徐々に縮みながら、ついに消えてしまったのと同然である。ついに豪州の領土は「あるのにないもの」として、まるで仮想空間と化してしまっただけである。

本土全域を「移住ゾーン」から除外するこの措置も、前述の前豪軍司令官率いる専門家グループの提言に倣ったものである。提言書ではその必要性について、海外の収容所に送られることを怖れた庇護申請者がクリスマス島などを避け、より危険な本土への航海を試みかねないことを防ぐためであると記している（Expert Panel on Asylum Seekers 2012: 52）。なお、豪州本土に船で上陸した人は豪州での庇護申請が許されずに第三国に送られる一方で、同じ庇護申請者でも、不思議なことに飛行機で豪州入りした場合にはこの措置が適用されないことを強調しておきたい。いわゆるエアピープルは、豪州本土で庇護申請を行う権利が保障されているのである。

「移住ゾーン」の境界をボートピープルに対してのみ自在に引き直す行為は、「境界」の政治的な濫用である。2001年以前の「移住ゾーン」の境界は、豪国家の境界とほぼ一致していた。それに対して一連の「移住ゾーン」の縮減は、グルーコックが述べるように、従

²⁸ Migration Amendment (Unauthorised Maritime Arrivals and Other Measures) Act 2013.

来の「物理的な境界の優位を重視する言説にシュールリアル（超現実的）な側面をもたらす」（Grewcock 2009: 169）ものである。この場合の「シュールリアル」は、「脱領土的」と読み替えることもできるだろう。パシフィック・ソリューションとは、ボートピープルを阻止するための「境界」を、一方で「移住ゾーン」の縮減によって豪州領土内に引き、他方で太平洋諸国へ収容を移転することによってその「境界」を他国の領土にまで拡張するという、脱領土的な「境界の政治」によって成り立っているといえよう。

結びに代えて

以上、豪州の「対ボートピープル戦争」において、変幻自在で脱領土化する「境界」が創出されていることをみてきた。ここで問うておきたいのは、そもそも、なぜ海を渡ってくる庇護申請者のみがかくも厳しい排除の対象とならなければならないのか、という点である。前述したように、エアピープルや数の上でははるかに多い超過滞在者は、太平洋の収容所に送られることはない。また、豪州のボートピープルの数は米国や一部の欧州諸国における非正規移民の数と比して少なく、ボートピープルに対する執拗な排除の姿勢は過剰反応の観さえある²⁹。

この点について筆者はすでに別稿で、ボートピープルが豪国家にとって都合のよい、海からの「主権の侵害者」としての役割を演じさせられているのではないかと論じたことがある（飯笹 2007a; 2007b）。種々の領域において国家主権の相対化が進む今日、人の移動の管理は国家主権の行使を顕示するために残された数少ない手段の一つであるといえる。「主権」について諸側面から考察したS・クラズナーは、人や物、情報などの越境管理に関わる主権の弱体化が国内の統治権限に関わる主権をも危うくすると述べている（Krasner 1999）³⁰。これは、国内での政治力を維持する上で、国境管理において主権の力を示すことが効果的であることを含意している。

その意味で、パシフィック・ソリューションを断行した当時のハワード政権が多用していた表現——「オーストラリアは主権国家であり、その領土に誰が入国し、滞在できるかを決定する権利を有する」——はきわめて示唆的である³¹。これは、エアピープルでも非正規の移民労働者でもなく、明らかに海から到来する庇護申請者に対して発せられたものであった。欧州から隔絶された島大陸として、歴史的に人口希薄で無防備な北部の海岸が侵略されることへの不安感、すなわち「脅威のエートス」（Fitzpatrick 1997）を根強く持ち続けてきた豪州では、侵入者から海岸＝国境を軍隊が力づくで守るという古典的な構図こそ、主権の力を可視化する上で最も有効であることを、政治家たちは熟知していたのではないか。そうであるならば、その舞台が内陸に位置する空港の入国審査場ではなく、物理的な国境としての海岸でなければならないことも³²、また主権の「侵入者」を退けるため

²⁹ たとえばイタリアには、2011年に北アフリカ等から61,000名を越えるボートピープルが上陸している（UNHCR, *Asylum and Migration*, 2015年3月1日取得、<http://www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html>）。

³⁰ クラズナーは主権を、「国内的主権」、「相互依存的主権」（人、物、情報等の越境管理）、「国際法的主権」、「ウェストファリア的主権」の4つの側面に分けている。

³¹ 原文は、We determine who comes into this country and the circumstances under which they enter!。これは2001年の連邦選挙において与党陣営のスローガンともなった。

³² クリスマス島はオーストラリア大陸から離れた島ではあるが、その海岸線がオーストラリア

のパシフィック・ソリューションに莫大なコストが投じられることも、合点がいくだろう。

A.マクネヴァンも同様に、ボートピープルをスケープゴートとした境界警護を国家主権の力を誇示するパフォーマンス的な機能として捉える。そして、それがネオリベラリズムの進展による急速な経済的、社会的な変革によってもたらされた人々の不安感を鎮める上で功を奏していると論じる。すなわち、強硬的な境界管理が、実は豪国家の推進するネオリベラリズム路線と密接に結びついていることを指摘している (McNevin 2011: chap.3)。

ここにおいて重要な逆説の存在に気付く。それは、国境＝海岸線という物理的な「領土」を守るための演出が、実は他方でパシフィック・ソリューションにみられるように、脱領土的な「境界の政治」によって支えられているということである。「領土」に基づく主権を行使するために、脱領土的な境界が変幻自在に創出されているのである。

国境管理の領域で起こっている逆説的な現象はそれだけではない。A.マクネヴァンも記しているように (McNevin 2011: chap.3)、豪政府は国内外の収容所の運営を多国籍企業に委託するようになっており、国家領土の防御という、本来きわめてナショナルな主権行為の領域が、グローバル市場に開かれているという現実には注目に値する。ボートピープルの存在が、国境警備に関わる市場にいわば商機をもたらしているのである。国家主権の力を示すための国境警備の領域において民営化ならびにグローバル化が進むという事態を、どのように考えるべきか。

最後に、「境界の政治」という観点から、ボートピープルの密航に関わる別の境界の存在にも言及しておきたい。インドネシアと豪州北部の間の海域、つまり本稿で取り上げた密航ルートのある海域に、豪州が引いた境界のことである。それは、1979年の国連海洋法条約により、豪州が200海里の排他的経済水域 (EEZ) を設定して領海を拡張したことに溯る。これにより、チモール海では従来インドネシアの人々が自由に漁を行っていた海域が分断されることになった。その後、豪州とインドネシアとの間で漁業協定が結ばれるが、漁の範囲 (ここにも新たな境界が設定されている) や方法に種々の制限が課されることとなり、それに違反して生活の糧を失った漁師たちが、ボートピープルを運ぶ船の乗務員として密航斡旋業者らに動員されてきたという事実がある (Balint 2005)。こうした海域に創出された「境界」という視座からボートピープルの課題に光を当てるならば、また違った景色が見えてくるだろう。

*本稿は、2014年2月9日に長崎大学で行われたシンポジウム「東アジアにおける人の移動と多文化共生」での報告に基づくもので、2013年8月までの豪州におけるボートピープル政策を対象としている。2013年9月に政権交代したT.アボット政権下での新たな動向については稿を改めたい。また、本稿は科学研究費補助金 (基盤研究B) の成果の一部である。

という国家の領土的、空間的な国境であることに変わりはない。

引用・参考文献

- Balint, Ruth, 2005, *Troubled Waters: Borders, Boundaries and Possession in the Timor Sea*, Crows Nest: Allen & Unwin.
- Bem, K., Field, N., Maclellan, N. Meyer, S. and Morris, T., 2007, *A Price Too High: the Cost of Australia's Approach to Asylum Seekers*, A Just Australia and Oxfam Australia (2015年3月1日取得、<http://www.ajustaustralia.com/resource.php?act=attache&id=213> .
- Brennan, Frank, 2003, *Tampering with Asylum: A Universal Humanitarian Problem*, St Lucia: University of Queensland Press.
- Coombs, Moira, 2005, “Excising Australia: Are We Really Shrinking?”, *Research Note*, 31 August 2005, no. 5, 2005–06, Parliamentary Library, Parliament of Australia (2015年3月1日取得、<https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2005-06/06rn05.pdf#search='Excising+Australia+%3A+Are+we+really+shrinking%3F'>) .
- Crock, Mary (ed), 1993, *Protection or Punishment: The Detention of Asylum Seekers in Australia*, Annandale: The Federation Press.
- Crock, Mary, Saul, Ben and Dastyari, Azadeh, 2006, *Future Seekers II: Refugees and Irregular Migration in Australia*, Annandale: The Federation Press.
- Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, *Fact Sheet 64. Temporary Protection Visas*, 1 July 2002.
- Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, *Fact Sheet 76. Offshore Processing Arrangements*, 29 September 2004.
- Evans, Chris, 2008, “Last refugees leave Nauru”, *Press Releases*, Friday, 8 February 2008, Department of Immigration and Citizenship.
- Expert Panel on Asylum Seekers, 2012, *Report of the Expert Panel on Asylum Seekers*, Australian Government.
- Fitzpatrick, John, 1997, “European Settler Colonialism and National Security Ideologies in Australian History”, in Richard Leaver and Dave Cox (eds), *Middling, Meddling, Muddling: Issues in Australian Foreign Policy*, Sydney: Allen & Unwin.
- Gordon, Michael, 2005, *Freeing Ali: The Human Face of the Pacific Solution*, Sydney: University of New South Wales Press.
- Grewcock, Michael, 2009, *Border Crimes: Australia's War on Illicit Migrants*, Sydney: Institute of Criminology Press.
- 飯笹佐代子, 2007a, 『シティズンシップと多文化国家——オーストラリアから読み解く』日本経済評論社.
- 飯笹佐代子, 2007b, 「国境管理をめぐる政治——オーストラリアのボートピープル問題からの考察」『国際政治』第149号、77–92.
- Jupp, James, 2002, *From White Australia to Woomera: The Story of Australian Immigration*, Melbourne: Cambridge University Press.
- Krasner, Stephen D., 1999, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Mares, Peter, 2002, *Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in the Wake of the Tampa*, Sydney: University of New South Wales Press.
- McNevin, Anne, 2011, *Contesting Citizenship: Irregular Migrants and New Frontiers of the Political*, New York: Columbia University Press.
- Metcalf, Susan, 2010, *The Pacific Solution*, North Melbourne: Australian Scholarly Publishing.
- Migreurop, 2006, *Atlas des migrants en Europe: Géographie critique des politiques migratoires*, Paris: Armand Colin.
- 森千香子、エレン・ルバイ編, 2014, 『国境政策のパラドクス』勁草書房.
- Oxfam, 2002, *Adrift in the Pacific: The Implications of Australia's Pacific Refugee Solution*.

- Parliament of Australia, 2002, *Senate Report on Children Overboard Affair* (October 2002).
- Phillips, Janet, 2014, “Boat arrivals in Australia: a quick guide to the statistics”, Parliament of Australia (2015年3月1日取得、
http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/QG/BoatArrivals) .
- Phillips, Janet and Spinks, Harriet, 2011, “Boat arrivals in Australia since 1976”, *Research Paper*, Parliamentary Library, Parliament of Australia (2015年3月1日取得、
http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals) .
- ロジエール, ステファン, 2014 「現在おきているのは構造的な「対移民戦争」である」 森千香子、エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房.
- UNHCR, 2008, “UNHCR welcomes close of Australia's Pacific Solution”, *Briefing Notes*, 8 February 2008 (2015年3月1日取得、<http://www.unhcr.org/47ac3f9c14.html>) .
- Viviani, Nancy, 1984, *The Long Journey: Vietnamese Migration and Settlement in Australia*, Melbourne: Melbourne University Press.

(IIZASA, Sayoko／東北文化学園大学)