

オーストラリアの移民政策と不法入国者問題

— 「パシフィック・ソリューション」を中心に—

浅川 晃広

はじめに	2
1. オーストラリアの移民・難民政策	3
(1) オーストラリアの移民政策の概要	3
(2) オーストラリアの難民政策の概要	6
2. オーストラリアにおける不法入国問題	8
(1) 船舶による不法入国	8
(2) 航空機による不法入国	11
3. タンパ号事件以前の不法入国への対応	12
(1) 1999年以前の措置	13
(2) 1999年の措置と法改正	14
(3) 不法入国問題に対する外交的対応	17
4. タンパ号事件と「パシフィック・ソリューション」	19
(1) タンパ号事件の経緯	19
(2) タンパ号事件以降の法改正	22
(3) 「パシフィック・ソリューション」の結果	23
5. 強制収容措置	26
おわりに	30

はじめに

本稿は、オーストラリアにおける近年の不法移民に対する政策を概観するものである。

オーストラリアは、イギリスによる定住が開始されて以降、移民が人口増や国家形成において大きな役割を果たしてきた移民国家といえる。特に戦後の経済復興の必要性から、大量移民政策が導入され、その中でかつてのアングロサクソン系を中心とした移民から、東欧、南欧系移民が多く移住し、1970年代のいわゆる「多文化主義」政策の採用により、移民の選別における人種的基準が撤廃され、アジア系を中心に、世界各地から移民が定住するようになった。こうした背景から、移民に対する英語教育制度を中心とする各種の移民定住サービスが提供されるなど、移民の社会参加に対する支援が行われ、また、移民の市民権取得基準も順次緩和されていった。

こうした状況で、近年のオーストラリアの移民政策上の大きな問題となったのは、不法入国者と、それによる難民認定申請で、できる限りこれを防止しようとした。この代表的事例が、2001年8月の連邦総選挙前に発生した、ノルウェーの貨物船がオーストラリアへ向かう密航者を救助し、オーストラリアが入港を拒否した、いわゆる「タンパ号事件」と、その解決策として第三国に密航者を移送し、そこで難民認定申請を行った「パシフィック・ソリューション」であった。また、オーストラリアに漂着した難民申請者を審査の結果が出されるまでの間、収容所に収容する「強制収容措置」も行われ、こうした一連の対応が非人道的であるとして国内外から大きな批判にさらされた。

しかしながら、オーストラリアの移民政策では、毎年一定数の難民を海外から受け入れており、難民のための重点的な定住支援措置も行われている。にもか

1) 拙稿「移民国家オーストラリアにおける市民権 市民権法の改正過程を中心に」『外国学研究』第50号、2001年、95-115頁

ならず、内外の批判にさらされてまで不法入国を行う難民認定申請者を防止しようとした理由はどのようなものだろうか。

本稿は、オーストラリアの移民政策の特徴を踏まえつつ、近年のオーストラリアの不法移民政策を見ることにより、この点を検討するものである。まず、その規定要因と思われるオーストラリアの移民政策の特徴と、その中の一部である難民政策を概観する。そして、近年のオーストラリアの不法移民問題を概観し、その上で不法移民への対応を、前述の「パシフィック・ソリューション」を中心に詳細に検討する。また、「強制収容措置」についても概観する。

1. オーストラリアの移民・難民政策

(1) オーストラリアの移民政策の概要

オーストラリアの移民政策は、原則として、「外国からの移民を永住者として定住させる」ことが基本にある。こうしたことから、単に国境における人々の出入国を管理する「出入国管理」といった限定的範囲ではなく、特に移民の社会的定住を含めた政策を内包している。このため、移民に対する英語教育制度、移民のための福祉センターに対する助成、移民の定住を支援するボランティア団体に対する助成などの各種の定住支援策が行われている²⁾。

こうした移民政策において定住支援が盛り込まれていることが大きな特徴で、このため、移民の定住にともなう社会的影響を加味して数による制限が行われる。これは、その時々々の雇用情勢、社会情勢または政治的背景を勘案して、受入数とその内容・基準を毎年事前に決定するもので、それに従って各年の受け入れが行われることになる。

受け入れ内容は大別して、家族移民、技術移民、人道移民の三つの枠組みで構

2) 拙稿「オーストラリアにおける移民定住団体助成制度 多文化主義政策との関連で」『オーストラリア研究』第12号、1999、18-32頁

成されている。家族移民は、オーストラリアに居住する血縁関係者がスポンサーとなるもので、配偶者、親、子供などで構成される。技術移民は、オーストラリアで必要とされる技術、資本、高度の英語能力を有する者を受け入れるものである。そして、人道移民は難民等の人道的にオーストラリアへ定住が必要とされる者を受け入れるものである。近年の家族、技術、人道移民別の受入数を示したのが表1で、移民受入数全体は増加傾向にある。その中で、家族移民、技術移民が増加傾向にあり、特に技術移民の増加が著しい。1996年までの労働党政権時代は家族移民が主流であったが、1996年に成立したハワード(Howard)保守連合政権では、一旦移民受入数を減少させたものの、経済発展の促進のために移民を活用する方向性を打ち出し、技術移民中心の移民受け入れに転換した。2003—2004年度の計画でも、技術移民は63300人でさらに増加を計ろうとしている³⁾。一方、人道移民は1999—2000年度を除いては、ほぼ12000人前後を維持している。

表1 移民受入数(1997-2003)

年度	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003 (計画)
家族	31,300	32,040	32,000	33,470	38,080	40,600
技術	34,670	35,000	35,333	44,470	53,520	60,700
人道	12,146	11,360	9,960	13,733	12,349	12,000
特別	1,110	890	2,850	2,420	1,480	1,100
合計	79,226	79,290	80,143	94,093	105,429	114,400

移民省資料より作成

こうした年次計画に基づいて受け入れられた者は永住権を付与され、移民としてオーストラリアに定住することになる。原則的には、外国に滞在するオーストラリアへの移民希望者が、各国のオーストラリアの在外公館に対して申請し、許

3) "2003-04 Migration Program Will Increase Benefits To Australia", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 31 March 2003

可されれば永住権を付与され移住するものである。また、すでにオーストラリア国内に一時滞在者として滞在している者も永住権を申請することができる。後者の国内における永住権申請者も近年増加しており、現在では永住権付与者の約3割が国内滞在者である。

永住権を付与された者が効率的にオーストラリアに定住するために各種の定住支援政策が行われていることは前述したとおりであるが、そうした観点から永住者に対しては、参政権、公務就任権などの国民に付随する権利を除いた社会保障等の一般的な権利が保障され、国民に準じた待遇が行われている。一方、在留期間に限定のある一時滞在者は国民・永住者とは厳然と区別され、社会保障等の受給が制限されている。なお、市民権の申請のためには、原則としてオーストラリアに永住者として2年間居住することが必要で、一時滞在者として滞在した期間は市民権申請のための居住期間としては考慮されない。

要約すれば、オーストラリアの移民政策が内包するものは、国境における出入国管理、すなわち外国人に対する在留の許可・不許可といった法執行的な分野のみならず、特に移民の定住政策という社会政策的分野である。この定住政策の存在のため、移民受入において数による制限が加えられている。行政機構的にも、これらの政策を一元的に行うのが1945年に設立された連邦政府の移民省⁴⁾で、出入国管理、移民の社会的定住、市民権事務等広範な役割を担っている。

これと対照的なのが日本で、法執行的な意味での出入国管理政策は存在するものの、社会政策的な意味での移民政策は存在しないといえる。これは原則として

4) 1945年移民省(Department of Immigration)として設立。1972年に解体されその機能は各省庁に分割されたものの、1975年に再統合して移民民族問題省(DIEA, Department of Immigration and Ethnic Affairs)になる。1988年に移民地方政府民族問題省(DILGEA, Department of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs)となり、1992年再び移民民族問題省になる。1996年には移民多文化問題省(DIMA, Department of Immigration and Multicultural Affairs)と改称され、2001年に先住民問題部局が吸収され現在の移民多文化先住民問題省(DIMIA, Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs)となる。本稿ではこれらを総称して以下移民省と記載する。なお、オーストラリアでは省庁の設置は法定事項ではないため、政権によって省庁の名称変更・統廃合が頻繁に行われる。

日本は外国から移民を受け入れないためであり、外国人を入国の段階で永住者として在留を許可することは行われていない。原則として永住権の付与は外国人が一時的滞在者として一定期間滞在し、条件に適合する場合にのみ限定的に行われる。また、基本的に滞在条件に適合すれば在留を認めるもので、数による統制は行われていない。

(2) オーストラリアの難民政策の概要

オーストラリアの難民政策は、以上の移民政策の枠組みの一つであり、前述した家族、技術、人道移民のうちの、人道移民枠に基づいて海外で難民として認定された者や人道的にオーストラリアに定住が必要とされる者を受け入れるものである。具体的には、毎会計年度ごとに決定される「人道プログラム」が難民の受け入れを定めている。

表2は、1997年から2002年までの人道プログラムによる受入数をカテゴリー別に示したものである。まず、「難民」カテゴリーは「母国の外部に居住し、母国で迫害にさらされており、他国での定住の必要性がUNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees、国連高等難民弁務官事務所) により認められた者」とされている。次の「特別人道」カテゴリーは「母国の外部に居住し、母国における人権侵害による相当の差別にさらされている者」で、その申請は、オーストラリアの居住者や団体の支援がなければならない、とされている。このカテゴリーは、難民条約上の難民でなくとも受け入れているという意味で、特徴的である。また、「特別支援」カテゴリーは「海外において特に困難な状況にあり、オーストラリアと緊密な関係を有する者」で、特定の民族集団を対象としたものであるが、2001-2002年度で終了した⁵⁾。これら三つのカテゴリーは、海外にいる者に対してオーストラリアに移住を許可するものである。これらと対照的に「国内認定」は、合法ないしは非合法的にオーストラリアに来訪し、

5) DIMIA, 2001-02 Annual Report, 2002, p.52

その後、難民申請をして認定された者である。

表2 人道プログラムのカテゴリー別受入数(1997-2002)

年度	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
難民	4,101	3,988	3,802	3,997	4,160
特別人道	4,636	4,348	3,051	3,116	4,258
特別支援	1,821	1,190	649	879	40
国内認定	1,588	1,834	2,458	5,577	3,885
一時的人道措置				164	6
合計	12,146	11,360	9,960	13,733	12,349

Australia's Refugee and Humanitarian Program, *Fact Sheet 60*, DIMIA, 30 October 2002
より作成

表2によると、人道プログラムによる受入数は1999-2000年を除いてほぼ12000人前後であるところ、1997-98年度から2000-01年度にかけて国内認定が増加し、その結果、海外から受け入れるカテゴリーの「難民」「特別人道」「特別支援」の三つを合わせた数はそれに伴って減少している。このことは、船舶による不法入国者の増加と、その難民認定が増加した一方で、海外からの受け入れ者が減少していることを示している。しかし、船舶による不法入国者の減少のため、2001-2002年度では、「国内認定」は減少している。また、2002-2003年度の計画によれば、「難民」に4000人、「特別人道」に6000人、「国内認定」に2000人を割り当てる予定で、「国内認定」は再び減少している⁶⁾。さらに、2003年3月に公表された2003-04年度の計画では、「難民」に4000人、「特別人道」に7000人を割り当てる一方、「国内認定」の割り当ては700人と大幅に減少している⁷⁾。

なお、人道移民は、家族移民と違って定住を支援する親類・縁者が存在しない

6) "Minister Announces Humanitarian Program Intake for 2002-03", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 7 May 2002

7) "Humanitarian Program Intake for 2003-04", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 31 March 2003

場合が多く、また技術移民と違って英語能力・技術等が不十分で職業の獲得などに困難をきたすことから、定住政策上の重要な課題となっている。このため他の移民とは違って重点的に定住支援が行われている。例として、通常の移民であれば、社会保障の受給までに永住権の付与から2年間待たなければならないが、難民であれば入国時から受給権利が発生する。また、移民に対して行われる英語教育も無料で受けることができる。こうして他の移民よりも重点的な定住措置が必要なことから、近年の移民受入数全体の上昇にもかかわらず、一定水準の受入数を維持しているといえる。

さて、通常の移民であれば、海外における申請者であれ、国内における申請者であれ、永住権を付与し移民として受け入れるかどうかはオーストラリア政府の裁量に委ねられ、事前に設定した数の範囲内で行われる。一方、人道移民の場合、海外から受け入れる場合には、オーストラリア政府が選択することができるものの、国内において難民として認定された者は国際法的に受け入れる義務を負うことになり、オーストラリア政府の裁量の余地は排除されてしまう。

このことは、数による制限を行おうとするオーストラリアの移民政策の基本的枠組みを維持する上で大きな問題となる。このため、国内における難民認定はできる限り排除し、海外からの受け入れを行おうとする力学が働くといえる。合法的に滞在している者が難民認定申請を行う場合は、これを防止することは不可能であるが、近年は不法入国者が難民認定申請を行う場合が多く、これを防止することが移民政策上の重要課題として提示されてきた。

以上のことを念頭に、以下では近年の不法入国問題について概観する。オーストラリアは国境を接する国がないため、不法入国の場合は船舶または航空機によるかに限られる。この両者について見てみる。

2. オーストラリアにおける不法入国問題

(1) 船舶による不法入国

オーストラリアにおける船舶による不法移民の歴史は、1975年から1980年の間に、ベトナムやカンボジアを脱出したインドシナ難民約2000人が漂着したことに始まる⁸⁾。その後、1989年以降、再び密航船が漂着するようになった。表3は、1989年以降にオーストラリアに漂着した密航船の数と人員を示すものである。これによると、1989年から1994年にかけては漂着数も数隻で、人員も200名前後であった。しかし、1994-1995年度に一気に漂着数21隻、1071名に増加した。その後は再び減少したものの、1998-1999年度に42隻、921人になり、翌年度には75隻、4175人に急激に増加している。2000-2001年度にはほぼ同様の54隻4141人であったが、2001-2002年度は6隻、1212人と減少した。

表3 密航船の数と人員(1989-2002)

年度	隻数	人員
1989 - 1990	3	224
1990 - 1991	5	158
1991 - 1992	3	78
1992 - 1993	4	194
1993 - 1994	6	194
1994 - 1995	21	1,071
1995 - 1996	14	588
1996 - 1997	13	365
1997 - 1998	13	157
1998 - 1999	42	921
1999 - 2000	75	4,175
2000 - 2001	54	4,141
2001 - 2002	6	1,212
合計	259	13,478

Boat Arrival Details, *Fact Sheet 74a*, DIMIA,
01 August 2002 より作成

8) *Background Paper on Unauthorised Arrivals Strategy*, DIMA, 6 September 2001

次に、1989年以降の船舶による不法入国者の国籍を示したのが、表4である。これによると、1998-1999年度までは、中国、ベトナムなどのアジア地域が中心であったが、徐々にイラク、アフガニスタン、イランが増加し、1999-2000年度に4175人に達したときには、中国が減少したものの、ほとんどがこれら中東諸国の出身者で占められるようになった。このように、船舶による不法入国者の増加と、出身地域の変化には相関関係がある。

表4 船舶による不法入国者の国籍別人員(1989-2002)

年度	イラク	アフガニスタン	中国	ベトナム	イラン	カンボジア	パレスチナ	トルコ	スリランカ	その他	合計
1989 - 1990			57	18		149				0	224
1990 - 1991			13	30		98				17	158
1991 - 1992			66							12	78
1992 - 1993			181							13	194
1993 - 1994			60	126				4		4	194
1994 - 1995		5	100	948						18	1,071
1995 - 1996	4		528	44				6	6	0	588
1996 - 1997	61		253		1				15	35	365
1997 - 1998	11	51	18							77	157
1998 - 1999	120	95	470		1			146	21	68	921
1999 - 2000	2,297	1,263	135		227			26	31	196	4,175
2000 - 2001	994	2,269	25		544		159		59	91	4,141
2001 - 2002	868	213			73		25		25	8	1,212
合計	4,355	3,896	1,906	1,166	846	247	184	182	157	539	13,478

Boat Arrival Details, *Fact Sheet 74a*, DIMIA, 01 August 2002 等より作成

こうした変化の結果、それに対する対応にも変化を迫らされた。ラドック(Ruddock)移民大臣は、かつて中心であった中国人の密航者との違いについて、中国人は、労働が目的で密航したので、難民として保護する義務は発生しないが、イラクからの密航者は母国に帰還すれば迫害を受けると主張するので、難民として保護すべきかどうか審査する必要があると述べている⁹⁾。このことが、「国内

9) 7:30 report, 15 November 1999

における難民認定者」の増加に直結し、認定されればオーストラリア政府の裁量の余地なく受け入れる義務が生じるため、数による制限を加えようとするオーストラリアの移民政策上問題となる。こうしたことから船舶による不法入国者に対して大規模な対応が行われることにつながったといえる。

(2) 航空機による不法入国

一方、航空機による不法入国者は、船舶による不法入国とは違い、法改正を含む大きな対応は行われていないものの、対策はなされている。表5は1994年から2002年までの航空機による不法入国者数を示すものである。これによると、1994年から増加を続け、1998-1999年度に最高の2106人に達した後、減少傾向にある。船舶による不法入国者数と比較すると、1994-1995年度を除いて、1998-1999年度までは航空機による不法入国者数のほうが多い。しかし、船舶による不法入国者への対応が本格化した1999-2000年度以降は逆転している。

表5 航空機による不法入国者数(1994-2002)

年度	人員
1994 - 1995	485
1995 - 1996	663
1996 - 1997	1,350
1997 - 1998	1,555
1998 - 1999	2,106
1999 - 2000	1,737
2000 - 2001	1,508
2001 - 2002	1,193
合計	10,597

Unauthorized Arrival by Air and Sea, *Fact Sheet 74*, DIMIA より作成

従来、航空機による不法入国者数の方が多かったにもかかわらず、船舶による不法入国への対策が重視された原因の一つとして、航空機による不法入国者の場合は、その大多数が迅速に退去させられていることが指摘できる。2001-02年度の航空機による不法入国者1193名のうち、1108人が、2000-01年度では1508人のうち1307人¹⁰⁾が、1999-2000年度では1695人のうち1340人が、1998-1999年度では2106人のうち1457人が、72時間以内に強制送還されている¹¹⁾。

こうした航空機による不法入国者への対応策としては、2000年7月1日から、不法入国者が搭乗した航空会社に対する罰金を、従来の3000ドルから5000ドルに引き上げた¹²⁾。

また、航空機による不法入国を防止するために、海外の航空機の経由地（シンガポール、クアラ・ Lumpur、香港、バンコク、デンパサール）に「空港リエゾン担当官」が配置されている。その役割は、航空会社職員に不正書類の識別方法についての訓練を行い、書類に疑義のある搭乗者について航空会社に通報することにより、不法入国のおそれのある者の搭乗を防止することである。この結果、1996-1997年度で274人、1997-1998年度で272人、1998-1999年度で438人、1999-2000年度で353人がオーストラリア行きの搭乗を拒否されている¹³⁾。

こうした対策が航空機による不法入国者の減少につながっていることから、主に船舶による不法入国者への対策に重点が置かれたのであった。

3. タンパ号事件以前の不法入国への対応

10) DIMIA, *2001-02 Annual Report*, 2002, p.55

11) DIMA, *Protecting the Border: Immigration Compliance 2000 edition*, DIMA, 2001, p.99

12) "Increased Penalties for Airlines Carrying Illegal Passengers", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 21 June 2000

13) DIMA, *Protecting the Border: Immigration Compliance 2000 edition*, DIMA, 2001, pp.28-29, 42-43

(1) 1999年以前の措置

船舶による不法入国者への対応は、その数が増加した1999年から本格化するが、それ以前にも多少の対策は行われている。1996年3月にハワード政権が成立した以降では、1996年8月にラドック移民大臣が中国を訪問し、不法移民問題について協議を行っている¹⁴⁾。また、1997年9月、ラドック移民大臣がインドネシアを訪問し、密航船の主な出発地であるインドネシアに対して、密航船の防止のための情報交換などの協力を行うことで合意している¹⁵⁾。

そして、1997年には、3月に中国人ボートピープル114名¹⁶⁾、5月に46名¹⁷⁾、さらに7月に92名を送還¹⁸⁾、同じく7月にスリランカ人ボートピープル15名を送還した¹⁹⁾と発表しており、不法移民への対応を強化していることが伺われる。

これに加えて、同年7月1日から、国内における難民認定制度の濫用を防止する措置を行っている。これは、(1) 難民認定の申請者は、結果が出されるまでの間、就労権を得ることができるが、これを入国後45日以内の申請者に限定する(従来は制限がなかった)、(2) 難民認定申請再審査機関(移民省への難民認定申請が不合格の場合に再審査を行う機関)での審査が不合格の場合に1000ドルを徴収する、ものである。このことは、難民認定申請が明らかに不合格となることが明白な場合でも、就労権を得、また、故意に再審査を請求することにより滞在期間を延長することを防止する措置である²⁰⁾。

14) “Minister to Visit China”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 8 August 1996

15) “Jakarta to help fight illegal migration”, *The Australian*, 8 September 1997

16) “114 boat people returned to China”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 23 March 1997

17) “46 boat people returned to China”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 18 May 1997

18) “Unlawful arrivals sent back to China”, *Media Release*, Acting Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 15 July 1997

19) “Unlawful Arrivals Sent Back to Sri Lanka”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 26 July 1997

20) “Measures to discourage abuse of refugee applications”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 25 June 1997

(2) 1999年の措置と法改正

1999年には船舶による不法入国に対して大きな対応がなされた。これは、1998-1999年度の密航船の漂着数が42隻、人員にして921人で、1994-1995年度の21隻1071人に次ぐ数に達しており、ハワード政権成立後最も多い数で、対応に迫られたためである。

まず、1999年4月12日、ハワード首相は「沿岸警備タスクフォース」の設立を表明した。メンバーは、首相府次官を議長として、国防軍代表、国防省次官、移民省次官などで、沿岸警備に関する、(1)情報の収集、(2)豪州の37000キロの海岸線を警備するためのコースト・ウォッチ(Coastwatch、税関局の一部門)の現在の航空機と装備、(3)コースト・ウォッチと軍の能力の結合について、6月までに報告を行うものである²¹⁾。

そして、6月27日、政府は「沿岸警備タスクフォース」の勧告をすべて受け入れ、今後4年間で1億2400万豪ドルの予算拠出を行うと表明した。これには以下の措置が含まる。(1)2機のダッシュ8型航空機の追加配備を行い、コースト・ウォッチの警備範囲を拡大する、(2)トレス海峡での活動のための夜間用ヘリコプターを追加配備、(3)コースト・ウォッチ本部に監視センターを設立し、州政府機関・防衛施設と電子的ネットワークを結ぶ、(4)コースト・ウォッチ、国防軍、その他の機関との連携を高めるために、オーストラリア税関局長に直属するコースト・ウォッチ指令のポストを新設し、国防軍高官を充てる、(5)出身国や経由国において不法移民を発見し、防止するために、12人の移民担当官を不法移民の主要な出身国や経由国に配置する、(6)人の密輸問題の協力のための二国間協定を、不法移民の出身国や経由国と締結し、不法移民の送還を保証する、(7)海上での探知・強制力を強化するための法改正を行う²²⁾。

21) "COASTAL SURVEILLANCE TASK FORCE", *Media Release*, Prime Minister, 12 April 1999

22) "\$124 million boost for the fight against illegal immigration", *JOINT PRESS CONFERENCE, THE HON JOHN HOWARD MP, AND THE HON PHILIP RUDDOCK MP*, 27 June 1999

そして、以上の措置の中に含まれる法改正は、「1999年国境防護法改正法」で実行された。これは、(1)係官に、領海の外で人の密輸に関わる人物を逮捕するなどの権限を付与する、(2)公海において、人の密輸に関わっている疑念のある船舶に乗り込み、調査し、収容する権限を付与する、(3)移民法、税関法を改正し、人の密輸に使用された船舶、航空機を収容し、没収し、必要に応じて廃棄する権限を与える、(4)航海に適していない、安全面で危険がある、環境破壊のおそれがあると判定された船舶を移動し、破壊する権限を付与する、(5)税関法を改正し、税関局係官が認可された武器を携行できるようにする、(6)航空機についても、船舶と同様の措置を行えるようにする、(7)密漁を行っている外国人漁師を収容する権限を与える、ものである²³⁾。特にこれは、密航船が領海の外で待機し、高速艇が密航者を載せ、沿岸に向かうという行為を取り締まることが従来では出来なかったことに対応するものである点が強調された。

この法案審議は、以下のようなものであった。9月22日のラドック移民大臣による下院での提案理由説明から開始された。審議は10月21日に再開されたが、野党労働党は、政府の対応は後追的である、海岸線防衛に関わるその他の問題（麻薬、密漁等）を無視している、対応する機関の乱立・重複があるなど、政府は国境防衛に関する問題に十分対応できていない、として、それに対応するために、沿岸警備隊(Coastguard)を設立すべきである、として政府の対応の不充分さを指摘した。この間政府は、沿岸警備隊の設立を否定し、労働党に法案への支持を重ねて要求している²⁴⁾。そして審議は11月22日に再開され、労働党は政府の対応を批判したものの、法案は通過した。次に、上院で11月23日に提案理由説明があり、11月25日に審議が開始された。この法案に関して無所属のハラディン上院議員からは、不法残留者に対しては効果的な対応がなされてい

23) *Parliamentary Debates (Hansard)*, House of Representative, 22 September 1999, pp. 10147-10151

24) "Call for Opposition Support on Boat People", *Media Release*, Minister for Justice and Customs and Acting Minister for Immigration, 9 November 1999; "Ruddock Calls for ALP Support on People Smuggling", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 14 November 1999

ないにもかかわらず、不法入国者に対してのみ厳然とした対応を行おうとすることに対して懸念が表明されたものの、キャスティングボードを握る民主党も原則的に賛成した。さらに政府は、難民認定を制限する追加的な改正案を提示した。これは、(1)二重国籍者ないしは多重国籍者の非オーストラリア市民が難民認定申請することを禁止する、(2)しかし公共の利益となる場合には、移民大臣の裁量によって、申請を可能とすることもできる、(3)オーストラリア以外の国に入国し、居住するための、あらゆる努力を行わなかった非オーストラリア市民に対して、オーストラリアは難民として保護する義務を負わないと明示する、ものである²⁵⁾。結局この修正案が可決され、法案は同日上院を通過、成立した。

また、以上の「1999年国境防護法改正法」と並んで重要な措置に、「一時的保護ビザ」(Temporary Protection Visa)の導入がある。これは、1999年10月20日から施行されたもので、従来では不法入国者でも、難民として認定されれば、永住が保証されていたところ、3年間の期限付きのビザが与えられるとするものである。これは永住権と違って、家族を呼び寄せることができない、オーストラリアを出国すれば再入国できない、合法的に入国した難民が受けることのできる定住サービスを受けることができない、年金などの一般の社会保障サービスを受けることができない、という制限がある。なお、一時的保護ビザの発給から30ヶ月後に、永住権を申請することができ²⁶⁾、その時点でオーストラリアが難民として保護する義務がある場合、永住権が付与される。

これらの措置は、沿岸での警備力を高めることにより、密航船が漂着することを物理的に防ぎ、また、不法入国者の場合に権利の享受を制限することによって、オーストラリアを不法入国者にとって、できるだけ魅力的ではない対象にすることが主眼にある。

25) *Parliamentary Debates (Hansard)*, Senate, 25 November 1999, pp. 10668-10669

26) “Temporary Protection Visas”, *Fact Sheet 64*, DIMIA, 1 July 2002

(3) 不法移民問題に対する外交的対応

1999年のこうした法改正を含む一連の措置に加えて、さらに国際的協力によって不法入国問題に対応しようとした。ラドック移民大臣は、1999年11月に中国を訪問し、人の密輸問題に関して会談を行っており、犯罪活動に関する情報交換、不法な渡航の危険性を宣伝するキャンペーンを行うこと、オーストラリアが難民として保護義務を負わない中国人の送還に関して、合意がなされている²⁷⁾。

こうした外交的対応は、2000年に入って本格化する。まず、1月、ラドック移民大臣はヨルダン、シリア、トルコ、イラン、パキスタンを訪問した。これらの諸国は、特に1999年に増加した、イラク人、アフガン人の不法入国者の出発地とされるところである。訪問の目的は、これらの諸国の不法入国問題への対応の経験を学ぶ、オーストラリアの不法入国に対する厳しい措置を紹介し、それに関する情報の宣伝を求めるもので、不法入国問題に対する国際的対応を行うための端緒とするものである²⁸⁾。

この五カ国訪問の最初のヨルダン訪問では、人の密輸に対する情報交換および対応の強化、偽装書類の発見とオーストラリアへの不法入国者の発見のための訓練と装備の強化を含む技術的な協力、に関して合意した²⁹⁾。さらに、トルコ訪問では、人の密輸及び不法な人の移動に関する情報交換、不法入国者の帰還に関する協力、難民申請を行う者の身元確認に関するトルコの判事・検察官に対するワークショップ開催のための資金提供をオーストラリア政府が行うことについて合意がなされた。また、シリア訪問においても、人の密輸に関する情報交換、オーストラリアに合法的に滞在することのできないシリア人の送還、虚偽の書類の発

27) “Ruddock Positive about China Ties”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 9 November 1999

28) “Ruddock leaves on Overseas Anti-People Smuggling Mission”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 7 January 2000

29) “Australia and Jordan Cooperate on People Smuggling”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 12 January 2000

見に関する技術的協力と訓練、オーストラリアが導入した人の密輸に対する厳しい措置に関する広報、について合意がなされている³⁰⁾。そして、イラクおよびアフガニスタン難民が200万人近く滞在しているイランを訪問し、虚偽の書類の発見といった技術的協力に関する協議のために、係官をイランに派遣することに合意している³¹⁾。

以上の、中国・中東といった不法移民の出身国に対する協力の働きかけに加えて、2000年3月には、イギリス、ドイツ、スイス、ベルギー、オランダ、イタリアを訪問し、不法移民問題に関する国際的協力への働きかけを行っている³²⁾。さらに、同年9月にはベトナムと不法移民問題への対抗措置に関して合意がなされた³³⁾。そして、2001年1月にはふたたび、中東(イラン・ドバイ・シリア・レバノン・ヨルダン)・ヨーロッパ(スウェーデン、スイス、イギリス)を訪問し、不法移民防止への協力について協議を行っている³⁴⁾。さらに、8月にはマルタと人の密輸に関する情報交換に関する覚書が交わされている³⁵⁾。

以上の、1999年における法改正および沿岸警備力の強化、そして2000年以降における不法移民に対する国際的協力の模索にも関わらず、1999-2000年度に漂着した船舶は75隻で、実に4175人が漂着した。これは昨年度のほぼ4倍で、1989年以降、最も多い。2000-2001年度には漂着数は54隻に減少したものの、4141人が漂着し、ほとんど変化がなかった。

こうした一連の対応が明確な効果を示さなかった結果、2001年の連邦総選挙を前にした、タンパ号事件を契機とした、いわゆる「パシフィック・ソリュー

30) “Australia and Syria Cooperate on People Smuggling”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 16 January 2000

31) “International Action against People Smuggling”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 20 January 2000

32) “Minister Seeks a Global Approach to People Smuggling”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 16 March 2000

33) “Agreement Signed with Vietnam on Fighting Illegal Immigration”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 14 September 2000

34) “Illegal Immigration on Agenda for Minister’s Visit”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural Affairs, 3 January 2001

ション」といった、さらに強硬な措置が行われるのであった。

4. タンパ号事件と「パシフィック・ソリューション」

(1) タンパ号事件の経緯

2001年8月26日朝、インドネシアを出航した434名が乗船する密航船が、クリスマス島³⁶⁾の北西148キロの地点でオーストラリア税関により発見された。翌27日朝、この船が沈没の危機にあったところ、ノルウェーの貨物船「タンパ」が救助した。タンパは当初インドネシアに向かおうとしたが、密航者の反対にあい、クリスマス島に向かおうとした³⁷⁾。しかし、オーストラリア政府はこれに反対し、クリスマス島への入港は許可できず、インドネシアから出航したインドネシアの船舶であること、また、クリスマス島は大型貨物船の入港には適していないことから、インドネシアに向かうべきだと主張した³⁸⁾。この間、タンパに救助された密航者はクリスマス島に向かうことを要求し、ハンガーストライキを開始、また、クリスマス島に向かわない場合には船から飛び降りると主張した³⁹⁾。一方、インドネシア政府もタンパの密航者の受け入れに反対を表明した⁴⁰⁾。

こうした中で、28日夜、クリスマス島の住民は密航者の受け入れに賛成し、特殊部隊による港の閉鎖に反対した⁴¹⁾。一方、労働党は政府の措置を支持したものの、一部議員からは反対が表明されている⁴²⁾。タンパの密航者の健康状態が悪化をたどり、15人が無意識になっており、また、2名の妊婦がいるため、タン

35) “Memorandum of Understanding Signed with Malta on Fighting People Smuggling”, *Media Release*, DIMA, 8 August 2001

36) クリスマス島は、インドネシア・ジャワ島の南360キロ、西オーストラリア州の州都パースの北西2300キロに位置する島で、オーストラリア本土よりも、ジャワ島の方が近距離にある。

37) “430 asylum seekers rescued at sea”, *Sydney Morning Herald*, 27 August 2001

38) “Ruddock defends Government's position”, *AM ABC Radio*, 28 August 2001

39) “Refugees begin hunger strike on Tampa”, *AM ABC Radio*, 28 August 2001

40) “Indonesia stands firm on asylum seekers”, *AM ABC Radio*, 29 August 2001

41) “Christmas Island pleads for boat people”, *The Age*, 29 August 2001

42) “ALP conflict on refugee position”, *The Australian*, 29 August 2001

パの乗組員がオーストラリアに医療上の援助を要請している。この間、オーストラリア政府は、29日にフリゲート艦をクリスマス島に派遣し、ヘリコプターを搭載した輸送機が同島に着陸している⁴³⁾。

このように、インドネシア、オーストラリア共に受け入れを拒否し、膠着する中で、9月1日、オーストラリア政府は第三国への移送という解決策を公表した。これは、女性と子供を中心とする家族、約150名をニュージーランドへ、残りをナウルに送り、両国で難民審査を行い、ニュージーランドで難民と認定された者は、そこで定住し、ナウルで難民と認定された者はオーストラリアや第三国に定住させるものである。なお、オーストラリアは難民申請者のナウルへの移送とそこでの滞在に必要な経費を負担する⁴⁴⁾。この案に対して、ナウルは賛成を表明した。これを受けて、オーストラリアは、2001年のナウルへの310万ドルの開発援助に加えて、追加援助を行うと表明した⁴⁵⁾。

そして、これ以上の密航船の漂着を防止するために、海軍の船舶5隻と空軍機4機をジャワ島から30海里の公海に派遣することを決定し、インドネシアも補給のための施設を提供することを申し出た⁴⁶⁾。なお、9月12日に、120名を乗せた密航船がオーストラリア海軍の船舶に発見され、インドネシア海域に退去されている⁴⁷⁾。しかしながら、9月5日に、ダウナー外相、リース国防相、ラドック移民相がインドネシアを訪問し、難民認定申請者の審査のための施設をインドネシアに建設することを提案したが、拒否されている⁴⁸⁾。

この、タンパが救助した密航者を、オーストラリアに上陸させず、他国で難民審査を行う措置が、いわゆる「パシフィック・ソリューション」と呼ばれるものである。9月3日、密航者はタンパからオーストラリア海軍の護衛艦マヌーラに

43) "Mercy ship pleads for help", *Sydney Morning Herald*, 29 August 2001

44) "Refugee deal a shambles", *AM ABC Radio*, 2 September 2001

45) "Boat people welcome, says Nauru leader", *Sydney Morning Herald*, 2 September 2001

46) "Boats to patrol waters off Java", *The Australian*, 3 September 2001

47) "Navy deters another refugee boat", *Sydney Morning Herald*, 13 September 2001

48) "Jakarta negative on Howard processing centre plan", *Sydney Morning Herald*, 7 September 2001

移動した⁴⁹⁾。さらに、9月7日に237名を乗せた密航船がアッシュモア諸島に接近したところ、海軍船舶が漂着を阻止し、密航者はマヌーラに移送された。そして、リース国防相がナウルに対して、この密航者も追加的に受け入れるように要請した⁵⁰⁾。結局、この要請は受け入れられることになり、これに対して、2000万豪ドルに相当する援助をナウルに提供することで合意した⁵¹⁾。そして、マヌーラはナウルに9月19日に到着した。

この措置に対して、国民の多くは支持を表明した。9月4日に公表された世論調査によると、77パーセントが「パシフィック・ソリューション」を支持し、首相の支持率も11ポイント上昇して57パーセントとなっている⁵²⁾。また、与党保守連合の支持率も5ポイント上昇し45パーセントになり、よい首相の選択でも、ビーズリー(Beazley)労働党党首(当時)が32パーセントで変化がないところ、ハワード首相が5ポイント上昇し47パーセントとなった。さらに、50パーセントの回答者が、「あらゆる密航船は退去させられるべき」とし、また「密航船のいくつかは受け入れられてもよい」としたのが38パーセントであった。一方、「あらゆる密航船は受け入れられるべき」としたのは、わずか9パーセントのみであった⁵³⁾。また、タンパ号事件以前は、移民問題は15の選挙の争点の中で14番目であったのが、事件以降は9番目に上昇した⁵⁴⁾。このように、タンパ号事件を契機とした不法移民への対策が選挙の争点の一つとして浮上し、断固とした対応を行ったハワード政権に対する支持が拡大する結果となった。

こうした不法移民政策がある程度寄与する形で、2001年11月の総選挙では、保守連合が勝利し、ハワード政権は3期目に突入した。なお、タンパ号事件から約1年後の2002年9月に行われた世論調査においても、48パーセント

49) “Boat people on the move”, *The Age*, 4 September 2001

50) “Australia leans on Nauru to process latest asylum seekers”, *Sydney Morning Herald*, 10 September 2001

51) “Nauru's \$20m Australian pay-off for taking refugees”, *Sydney Morning Herald*, 11 September 2001

52) “Poll shows Howard on a winner”, *The Age*, 4 September 2001

53) “Poll backs PM's stand”, *The Australian*, 4 September 2001

54) “Number 1: Border protection”, *The Australian*, 6 October 2001

の回答者があらゆる密航船は退去させられるべきだと回答しており、1年前とほぼ変化はない⁵⁵⁾。Howard政権が行った措置は、こうした世論の強い支持を背景にしているものといえる。

(2) タンパ号事件以降の法改正

このタンパ号事件を契機として、不法移民問題に対応するための法改正、特に船舶による不法入国に対応する法改正がなされた。ひとつが、「2001年移民法改正（移民ゾーン除外）法」で、9月8日からクリスマス島、アッシュモア諸島を、9月17日からココス諸島を移民ゾーンから除外するものである。移民ゾーンとはオーストラリア市民でない者が滞在するためにはビザを所持しなければならない区域のことである。これらの移民ゾーンから除外された区域に不法に入国した者は、移民大臣が公共の利益となると判断する場合を除いて、いかなるビザの申請もできないとする措置を導入した。この法案と一括して議会に提出されたのが、「2001年移民法改正（移民ゾーン除外・結果条項）法」と「2001年国境防護（有効化及び強制）法」である。前者は、(1) 移民ゾーンから除外された区域に不法に滞在、もしくは進入しようとする者を、収容する権限を係官に付与する、(2) 移民ゾーンから除外された区域に不法に進入した者を、規定された国に移動させることができる、(3) 移民ゾーンから除外された区域に不法に進入した者は、入国、法的地位、及び収容に関して裁判に訴えることができない、とするものである。後者は、(1) 2001年8月27日以降、タンパ号にとられたオーストラリア政府の措置を遡及的に合法化する、(2) 5人以上の人の密輸に関与した者を最大20年の懲役に課す、初犯については最低5年、再犯については最低8年の懲役に課す、ものである。

これらの法案の最大の特徴は、クリスマス島などの移民ゾーンからの除外であり、これは密航船の多数が、これらの島に漂着していたことに対応するものであ

55) "No change of view: turn back the boats", *The Australian*, 5 September 2002

る。事実、1998年から2002年までに漂着した密航船の全体数177隻のうち、アッシュモア諸島とクリスマス島に漂着したのは132隻で、全体の7割以上を占めており、オーストラリア本土に漂着した数をはるかに凌いでいる。また、移民ゾーンから除外された区域に進入した者を他の国に移すことができるとする措置も特徴的で、これは、不法移民を本土に上陸させず、ナウルなどの太平洋諸国で難民審査を行うとした、「パシフィック・ソリューション」に対して法的基盤を与えるものである。

これらの法案に対して、労働党は、密航者問題に対応するためにはインドネシアとの外交的合意が必要であり、また、沿岸警備隊を設立するという以前からの主張も繰り返したものの、法案自体には賛成した。一方、上院では、民主党、グリーン党、無所属議員は反対し、時限立法とする修正案を提出したものの否決されている。

この三つの法案の他に、難民問題に対応するための4つの法案が成立している。ひとつが、「2001年移民法改正（第一）法」で、（1）移民問題に関する集団訴訟を禁止する、（2）最高裁判所に提訴する期間を35日に限定する、ものである。次に「2001年移民法改正（第五）法」は、航空会社や旅行会社が移民省に対して顧客の旅行情報を提供することを可能にするものである。また、「2001年移民法改正（第六）法」では、（1）難民申請者のオーストラリアでの行為は、難民認定において考慮されない、（2）犯罪行為を犯した者は、難民として保護されることはない場合がある、（3）不法入国者や難民申請者が個人に関する情報を提供しない場合には、申請者に対して不利益な判断を下すことができる、ものである。さらに「1998年移民法改正（裁判審査）法」では、例外的な場合を除いて移民問題に関する訴訟を制限するものである。これは、勝訴する見込みがないにも関わらず、裁判に訴えることにより、滞在期間を延長しようとする行為に対応するものである。

（3）「パシフィック・ソリューション」の結果

以上のように、「パシフィック・ソリューション」が適及的に法的基盤を与えられた結果、タンパ号事件以降も船舶による不法入国者はナウルなどに移送されることになった。タンパ号が救助した不法入国者以降、11隻の密航船、人員にして1829名が、移民ゾーンから除外されたクリスマス島などに漂着した。これらの人々は、タンパ号の不法入国者と同様、ナウルなどの海外の収容施設に移動させられている。また、2001年10月に2隻の密航船が、12月にさらに2隻の密航船が海軍の艦艇によりインドネシアに退去させられている⁵⁶⁾。こうした措置の結果、タンパ号事件以降、オーストラリア本土に到着した密航船はない。

ナウルの収容所は、タンパ号に救助された密航者が到着した2001年9月19日から使用が開始され、またパプアニューギニアのマヌス島にも、10月21日に収容所が開設された。これらの収容所の管理・運営はIOM (International Organization for Migration、国際移住機関⁵⁷⁾) に委託されている⁵⁸⁾。ナウルの収容所の維持経費は2001-2002年度で7200万ドル、マヌス島の収容所については、4200万ドルとなっている⁵⁹⁾。この経費とナウルに行った援助2600万ドルと合わせて、1億4000万ドルが必要であった⁶⁰⁾。こうした莫大な経費が必要な「パシフィック・ソリューション」に対して、労働党は、経費がかかりすぎるとして反対している⁶¹⁾。

これらの収容所に移動された人々については、順次難民審査が行われている。ナウルでの難民審査はオーストラリア政府とUNHCRが行い、マヌス島ではオ

56) “Offshore processing arrangements”, *Fact Sheet 76*, DIMIA, 14 October 2002

57) 第二次世界大戦後、ヨーロッパ・ラテンアメリカにおける人口・難民・移民問題解決のために発足。その後憲章改正により、広く難民・避難民の輸送支援、移民支援、人的資源の移転を扱うに至っている非国連の国際機関。1951年に「暫定欧州移民移動政府間委員会」として発足し、1952年「欧州移民政府間委員会」へと名称変更、1980年に「移住政府間委員会」と再び名称変更し、1989年に憲章改正により現在の「国際移住機関」となった。現在、加盟国は91カ国、オブザーバーは36カ国である。

58) DIMIA, *2001-02 Annual Report*, 2002, p.61

59) “Offshore processing arrangements”, *Fact Sheet 76*, DIMIA, 14 October 2002

60) “Pacific solution cost blowout”, *The Australian*, 16 April 2002

61) “Pacific solution bankrupts immigration department”, *Media Statement*, Julia Gillard, Shadow Minister for Population and Immigration, 26 August 2002

ーストラリア政府が行っている⁶²⁾。難民認定された者については、いずれかの国への受け入れを模索し、また、不認定の者については、出身国へ帰還する措置がとられた。2002年2月、ナウルには1118名が収容され、マヌス島には446名の合計1564名が収容されていた⁶³⁾。この後、難民申請の決定がなされ、2002年9月までに、719名（ナウル428名、マヌス島291名）が難民認定され、713名（ナウル681名、マヌス島32名）が不認定となった⁶⁴⁾。この結果、2003年2月までに、オーストラリアが318人、ニュージーランドが352人、スウェーデンが15人、カナダが8人、デンマークが6人の合計699人の難民認定者を受け入れている⁶⁵⁾。

一方、難民として認定されなかった収容者の帰還措置も行われている。アフガン人については、タリバン政権の崩壊と、新たなアフガン政府の樹立の結果、パキスタン、イランなどの周辺国からの難民の帰還が行われるようになった。こうした状況の中、2002年5月16日にオーストラリア政府とアフガン政府との間で、アフガン難民の自主的帰還に関して合意がなされた⁶⁶⁾。これにより、オーストラリア政府は、オーストラリアに不法入国し、難民として認定されなかったか、もしくは難民認定の結果を待っているアフガン人に対して、帰還を受け入れれば、個人で2000ドル、家族で1万ドルを上限とする支援を行う措置を導入した。この結果、同年11月16日に113名⁶⁷⁾、12月15日に119名のアフガン人がナウルの収容所からアフガンへ帰還した⁶⁸⁾。

以上の難民認定者の受け入れと不認定者の帰還の結果、2003年4月現在、

62) DIMIA, *2001-02 Annual Report*, 2002, p.61

63) Mary Crock and Ben Saul, *Future Seekers: Refugees and the Law in Australia*, The Federation Press, 2002, p.40

64) "Asylum Review Decisions on Nauru and Manus", *Media Release*, DIMIA, 18 September 2002

65) "Offshore Processing Arrangements", *Fact Sheet 76*, DIMIA, 17 February 2003

66) "Immigration Minister Signs Afghan Agreement", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 14 May 2002

67) "113 Afghans Return Home from Nauru", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 17 November 2002

68) "Another 119 Afghans Return Home from Nauru", *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 15 December 2002

収容されている人数は、ナウルに449名、マヌス島に3名の合計452名に減少した⁶⁹⁾。以降、難民認定者の受け入れと、不認定者の帰還が順次行われれば、収容所の人員はさらに減少するものと思われる。

なお、2002年10月に、オーストラリア政府とパプアニューギニア政府との間で、マヌス島収容所の設置の1年間の延長に関する合意がなされ⁷⁰⁾、2002年12月、ナウルの収容所についても、設置を延長することについて合意がなされている⁷¹⁾。

5. 強制収容措置

以上の「パシフィック・ソリューション」と並んで、近年のオーストラリアの不法移民政策の特徴としてあげることができるのが、不法移民の強制収容措置 (mandatory detention) である。この措置は、労働党政権時代の1992年に導入された。

収容所は、2003年3月現在、6カ所ある。それらは、シドニーにあるビラウッド収容所 (1976年開設、750人収容)、メルボルンにあるマリビノン収容所 (1966年開設、80人収容)、パース収容所 (1981年開設、66人収容)、西オーストラリア州のポートヘッドランド収容所 (1991年開設、820人収容)、南オーストラリア州のポートオーガスタのバックスター収容所 (2002年開設、1200人収容) である。ビラウッド、マリビノン、パースの各収容所は、主に不法残留者が収容され、その他の収容所は主に密航船による不法入国者が収容されている⁷²⁾。

69) Interview with Federal Minister for Immigration and Indigenous Affairs, Phillip Ruddock, *Meet the Press*, 20 April 2003

70) “New Deal for Manus”, *The Age*, 3 October 2002

71) “MOU ON ASYLUM SEEKERS SIGNED WITH NAURU”, *Media Release*, Minister for Foreign Affairs, 10 December 2002

72) “Immigration detention”, *Fact Sheet* 82, DIMIA, 7 May 2002

なお、西オーストラリア州にカーティン収容所、南オーストラリア州にウーメラ収容所が開設されていたが、バックスター収容所の開設に伴い、収容者が移送され、閉鎖されている⁷³⁾。特に、ウーメラ収容所は、船舶による不法入国者が増大したことに対応して1999年に設立されたが、内陸地域に存在するため環境が劣悪であるとの批判がなされていた。これらの収容所の閉鎖は、2001年12月以降、オーストラリア本土に漂着する不法入国者が存在していないことによる収容者の減少が主な理由である。事実、2000年3月23日時点では、3622人が収容されていたが、2003年3月10日現在では、1080人に減少している。

なお、2003年3月12日、イラン政府との間でイラン人収容者の帰還に関する合意がなされ、自主的に帰還を受け入れれば、アフガン人と同様の資金援助をオーストラリア政府が提供する予定である。さらに、この合意では、帰還を望まない者についても、強制的に帰還させることが含まれている。現在274名のイラン人が収容されており、その帰還が行われれば、さらに収容者は減少すると思われる⁷⁴⁾。

また、移民収容所の管理は、1997年11月に民間企業であるACM (Australasian Correctional Management)に委託されている⁷⁵⁾。2002年12月、今後4年間の収容所の管理を、職員に対して文化的多様性に関する研修を行うなどの移民省が提示する条件に合意することを前提に、収容所管理会社「グル

73) “Woomera IRPC to Close”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 13 March 2003, “Last Detainees Leave Woomera For Baxter”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 18 April 2003

74) “Iran and Australia to Cooperate on Consular Matters”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 12 March 2003, “Iranians will be forced to return home”, *The Age*, 13 March 2003. 移民省は、収容中のイラン人に対して28日以内に帰還措置を受け入れるかどうかの選択を求め手紙を発送しており、期限内に受け入れない場合には財政支援はなく強制的に送還される旨、記載されている(“Iranian Detainees to Go Home”, *Media Release*, DIMIA, 2 May 2003)。

75) “Company takes up responsibility for immigration detention centre”, *Media Release*, DIMIA, 14 November 1997

ープ4」に変更することが公表された⁷⁶⁾。

これらの収容所での収容は、原則的に、オーストラリア国外に退去させられるか、ビザの発給を受ければ終了する。しかし、難民申請を行う不法入国者が増加したことと、難民申請を審査する担当官が60名しかいないこともあり、難民申請の審査に要する時間が長期化し、従来平均7週間から数ヶ月が必要となっている⁷⁷⁾。移民省では、収容者からの難民申請の60パーセントを42日以内に判断することを目標に定めているが、2001-2002年度では、47パーセントが42日以内に終了されたにすぎない⁷⁸⁾。なお、移民省によって難民申請が却下され、難民申請再審査機関に再審査を申請し、また、裁判所に提訴した場合にはさらに収容は継続することになる。こうした状況が難民申請者の収容を長期化させている。

こうした収容の長期化や、不法入国者の増加による収容人員の増加、または待遇の悪化のため、相次いで騒擾事件が発生している。1999年7月にはポートヘッドランド収容所で26名が脱走する事件が発生⁷⁹⁾。2000年6月8日にはウーメラ収容所で約500人の収容者が脱走する事件が起こっている⁸⁰⁾。また同年8月には、同じくウーメラ収容所で、難民申請を却下された収容者が建物に放火し、フェンスを破壊し、警備員を襲撃する事件があった⁸¹⁾。2001年1月にはポートヘッドランド収容所で180人の収容者が鉄棒やレンガで武装し、警備員を所外へ追い出す事件があった⁸²⁾。6月にはカーティン収容所で、難民申請が却下され退去を申し渡された収容者を中心とした約200名による騒擾事件があり、警備員は催涙ガスを使用し、沈静化させた⁸³⁾。また、ウーメラ収容所でも7

76) “Selection of a Preferred Tenderer for the Provision of Immigration Detention Services”, *Media Release*, DIMIA, 22 December 2002; “Detention operators get list of conditions”, *The Age*, 24 December 2002

77) “Taxpayers foot \$55m bill for wave of illegal immigrants”, *The Australian*, 13 June 2000

78) DIMIA, *2001-02 Annual Report*, 2002, p.53

79) “Illegal immigrants run wild and free”, *The Australian*, 26 July 1999

80) “Woomera stand off”, *The Australian*, 9 June 2000

81) “New bid to cool Woomera tempers”, *Sydney Morning Herald*, 1 September 2000

82) “Detainees Out Of Control In Port Headland Riot”, *AM ABC Radio*, 22 January 2001

83) “Riot in Curtin detention centre”, *The Australian*, 2 June 2001

名による脱走事件があった⁸⁴⁾。さらに12月には15棟の建物が放火され、そのうち4棟が破壊される事件があった⁸⁵⁾。ビラウッド収容所でもたびたび脱走事件があり、2001年3月には14名が⁸⁶⁾、7月に23名が脱走する事件が2回起こっている⁸⁷⁾。2002年に入っても、1月にウーメラ収容所で収容者15名が洗剤を服用し抗議を行い⁸⁸⁾、3月には強制収容に反対する抗議者約500人が収容所のフェンスを破壊し、脱走した収容者に衣服を与えるなどの活動を行った⁸⁹⁾。また、4月にカーティン収容所でも騒擾事件があり、5名の警備員が負傷している⁹⁰⁾。さらに2002年末には、ウーメラ、ポートヘッドランド、バックスター、クリスマス島、ビラウッドの各地の収容所で放火事件があり、800万ドルの損害が発生した⁹¹⁾。

強制収容措置は、こうした騒擾事件の多発といった問題を抱えながらも、世論の支持がある。2002年2月に行われた世論調査では、「すべての難民申請者は収容されるべきである」とした者が56パーセント、「成人男性のみを収容し、女性と子供は収容されるべきではない」とした者が19パーセント、「難民申請者は収容されるべきではない」とした者が15パーセントで、多数が何らかの形での収容を支持している。また、2002年9月にも同様の調査が行われたが、ほとんど変化はない。なお、保守連合支持者の方が強制収容措置に対する支持が大きい傾向にあるものの、労働党支持者でも46パーセントが強制収容を支持している⁹²⁾。

それゆえ、労働党は、かつて自らが強制収容措置を導入した経緯もあり、明確に反対の立場を表明していない。労働党の主張は、ウーメラ収容所の閉鎖、収容

84) “Seven escape from Woomera”, *The Australian*, 11 June 2001

85) “Detainees riot at Woomera”, *Sydney Morning Herald*, 18 December 2001

86) “Asylum seekers on run after Villawood escape”, *Sydney Morning Herald*, 28 March 2001

87) “Another mass escape from Villawood”, *Sydney Morning Herald*, 22 July 2001

88) “Woomera mass suicide attempt claim”, *The Age*, 21 January 2002

89) “Protesters storm Woomera”, *The Australian*, 30 March 2002

90) “Asylum seekers riot”, *The Australian*, 20 April 2002

91) “Detainees warned as damage bill hits \$8 million”, *The Age*, 1 January 2003

92) “No change of view: turn back the boats”, *The Australian*, 5 September 2002

所の管理を民間企業ではなく政府が行う、すべての子供を収容所から解放する、警備の厳重な収容所は問題行動を起こす者のみに限定し、その他は政府が提供する一般の住宅に居住させる、収容者の難民申請の90パーセントを90日以内に終了させる、といったものである⁹³⁾。

政府も、度重なる騒擾事件や脱走事件、また、強制収容措置に対する批判から、極めて限定的であるが、収容所外で居住させる措置を行っている。それは、希望者の女性と子供を、最大25人、ウーメラ収容所近辺のウーメラ市街の一般の住居に居住させるもので、2001年8月に開始された。これへの条件としては、ウーメラ収容所に家族が収容されている、難民認定の申請が審査中である、素行が善良であること、また健康診断も受けなければならない⁹⁴⁾。当初、この措置は数ヶ月の予定であったが、2002年にも延長された。2002年11月7日現在で、12人が居住している。さらに、12月にウーメラの他の各地にも、収容所外で生活させる措置を拡大することを表明している⁹⁵⁾。

おわりに

以上の近年のオーストラリアの不法入国に対する政策の主眼は、不法入国者自体を減少させることにあった。それにはいくつかのアプローチがあり、沿岸での警備力の強化によって物理的に漂着することを防ぐ、不法入国した場合の難民申請の制限や「一時的保護ビザ」の導入による権利の制限、強制収容措置などによって不法入国のインセンティブを減少する、もしくは、国際的協力の模索によりオーストラリアへの不法入国を減少させようとするものであった。

93) “Labor keeps softer refugee policy under wraps”, *Sydney Morning Herald*, 26 October 2002, “Protecting Australia And Protecting The Australian Way - Asylum Seekers and Refugees”, *ALP News Statements*, 3 December 2002

94) “Alternative Detention Project Begins in Woomera”, *Media Release*, Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 6 August 2001

95) “Asylum-seekers to live in community”, *The Australian*, 4 December 2002

こうした措置を通じて不法入国者、特に不法入国をする難民申請者を減少させることは、オーストラリアの移民政策の基本的枠組みを維持することが主眼にある。前述したように、オーストラリアの移民政策は、毎年ごと、事前に受け入れ内容と受入数が設定され、その範囲内で移民を受け入れるというものであった。特に移民定住政策を考慮して、受入数が設定されている点に大きな特徴がある。難民政策は、あくまでもこうした移民政策の大枠の一部であり、オーストラリア政府にとって、当然、その数は政府の統制下に行われなければならない。しかし、国内における難民認定者は、国際法的に受け入れる義務が生じるため、こうした数による統制にとって障害となるものだった。

このことを象徴的に示すのが、2001年9月の法案審議の際の、法案に賛成した労働党の元移民大臣・ボルカス(Bolkus)上院議員と、法案に反対した民主党のグレイグ(Greig)上院議員の以下の発言である。ボルカス上院議員は、「我々の移民政策の成功は、まさに誰が入国するかを制御してきたことに立脚している。……我々は常に移民の数と内容を制御してきた。……我々は常に国境を防衛してきた。それを継続しなければならない。移民大臣として、この原則は極めて重要なことであった。」⁹⁶⁾と述べており、難民を含めた移民を政府の統制下に置くことの重要性を指摘している。一方で、グレイグ上院議員は「これらの法案には、政府が移民を制御しようとする意図が表れている。移民を制御することは問題ではない。……しかし、難民は移民ではない。難民関連法は国際難民法における義務に立脚するものである。」⁹⁷⁾としており、難民を移民政策の枠外で扱うことを主張している。

すなわち、ここでの対立軸は難民政策を移民政策の枠組みの一部として扱うかどうかであり、オーストラリア政府の選択は、一貫して移民政策の枠内に置こうとするものであった。それゆえに、不法入国し、国内で難民申請を行う者は、移

96) *Parliamentary Debates (Hansard)*, Senate, 24 September 2001, p.27726

97) *Parliamentary Debates (Hansard)*, Senate, 24 September 2001, p.27721

移民政策の枠組みの維持にとって大きな障害となる。それは難民認定が国際的義務に立脚するものであり、難民として認定された者については、オーストラリア政府は国内で保護する義務を負うからである。近年の人道プログラムでは、不法入国者で難民認定された者を含む「国内認定」の数が事前に設定されていたが、これはあくまでも予想であり、不法入国者の数を制御できない以上、政府が数を制御することは不可能である。一方、海外で難民と認定された者を受け入れる場合には、その難民を保護するかどうかはオーストラリア政府の裁量に委ねられることになり、そのため事前に設定された受入数の範囲内で受け入れることが可能で、移民政策の枠組みは維持される。

こうしたことから、不法入国者を減少させることが重要であり、そのための一連の対応策が目立った効果を示さなかった後、タンパ号事件を契機として行われた「パシフィック・ソリューション」は、あくまでも移民政策の枠組みを維持しようとしたものであった。その最大の特徴は、本来であれば、国内で難民申請を行っていた不法入国者を、強制的に移送し、海外で難民認定を行うというものであった。すなわち、あくまでも国内での難民申請を防止しようとするものである。これは、オーストラリアの難民政策の基本である、海外で難民認定された者を受け入れるという枠組みを維持しようとするものといえる。事実、「パシフィック・ソリューション」により、ナウルなどに移送され、難民認定された者について、オーストラリアも多数受け入れている。その意味で、不法入国者そのものを減少させる諸施策が効果を示さなかった後に行われた「パシフィック・ソリューション」は、国内での難民申請者を、強制的に海外での難民申請者に切り替えることによって、この枠組みを維持しようとするものであった。

こうしたオーストラリアの移民政策の基本的枠組みの維持という問題が、近年の不法移民政策、とりわけ「パシフィック・ソリューション」に象徴的に表れることになった。こうした観点から、今後の動向を注視する必要があるだろう。

(筆者は在オーストラリア大使館専門調査員)