

豪州の対中人権外交

——人権問題と二国間関係のジレンマ

寺崎 幸恵※

キーワード：多国間枠組み、二国間対話、
天安門事件、人権状況決議案、
共同提案国

はじめに

2006年7月25日、第10回豪中二国間人権対話がキャンベラで開催された。同人権対話後、豪中両国の代表は、10年間にわたる二国間人権対話の評価を述べた。豪州側の代表であったリッチー豪州外務貿易省副次官は、人権状況がどれ程改善されたかを計ることは容易ではないが、中国の人権状況はこの10年間で改善していると述べた⁽¹⁾。また、中国側の代表を務めた崔天凱外交部部長助理は、豪中人権対話を豪中関係の欠かせない一部と位置づけ、人権対話が両国の関係を強化する役割を果たしていると述べている⁽²⁾。そして、本年7月30日には、例年通り、第11回豪中人権対話が北京で開催された。

近年、豪中関係は、経済を中心に様々な分野で緊密化しており、現ハワード政権の外交白書で

は、対中関係の強化が重要な外交政策目標の一つとして掲げられている⁽³⁾。また、2006年3月に豪州外務貿易省が連邦議会に提出した豪中関係に関する報告書では、豪中関係の更なる発展に対する取り組みとその方向性が詳細に記された⁽⁴⁾。首脳レベルでは、2007年1月の豪中首脳会談で、ハワード首相が、両国間のハイレベルな相互訪問の活発化を歓迎し、経済分野を中心とした豪中関係の一層の発展を強調している⁽⁵⁾。また、中国の温家宝総理は、豪中関係を異なる社会体制と文化的背景を持つ国家間の協力モデルと位置づけ、新たな段階における豪中関係の構築を促した⁽⁶⁾。

他方、豪中間には、異なる価値観や意見の相違も残っている。その代表的な例が人権問題であり、ハワード政権は、人権を両国の機微な問題として認識し、豪中二国間人権対話を開催している⁽⁷⁾。第二次世界大戦後、豪州は、多国間枠組みを中心として、活発な人権外交を行ってきた。しかし、ハワード政権の人権外交は、従来と異なる背景から、二国間を中心とした取り組みとなっている。

※本稿は、筆者が在オーストラリア日本大使館専門調査員在任中に執筆した論文を加筆・修正したものであるが、筆者自身の観点であり、何ら日本政府、外務省または大使館の意見を代表するものではない。

(1) 2006年7月25日付『AAP 通信』 <http://www.aap.com.au> visited on 25 July 2006

(2) *Ibid.*

(3) *Advancing the National Interest Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, 2003, pp.79-80.

(4) *Inquiry into Australia's relations with China, Submission by the Department of Foreign Affairs and Trade*. Senate Foreign Affairs, Defence, and Trade Committee, Parliament of Australia, March 2005.

(5) 2007年1月15日、ハワード首相・温家宝総理共同記者会見（東アジア首脳会議・フィリピン）
<http://www.pm.gov.au/media/> visited on 10 May 2007

(6) *Ibid.*

(7) *Australia-China Relations*, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia on
http://www.dfat.gov.au/geo/china/cb_index.html visited on 10 July 2006

本稿では、豪州の対中人権外交に焦点を当て、豪州の人権外交が多国間枠組みから二国間枠組み中心という現在の形へと変遷してきた経緯を考察する。その上で、従来の豪州人権外交とは異なるハワード政権における対中人権外交の特徴と課題について検討したい。

1. 豪州の多国間人権外交

(1) 戦後の豪州人権外交と国連

1901年1月、英国から6つの植民地が独立して州となり、豪州連邦が誕生した。建国当初の豪州は、主に英国の締結した条約に従っており、外交権を単独で行使することは稀であった。第一次世界大戦後、豪州は、ヴェルサイユ条約を締結し、国際連盟に加盟した。そして、1931年のウェストミンスター憲章によって、豪州は、対外的に英国の権限行使が及ばない自治領とされた。1942年10月、豪州は、同憲章を批准するための国内法を整備し、立憲君主制を維持しつつも、事実上、英国の傘下を外れた連邦国家となった。しかし、第二次世界大戦中の豪州は、対英追従、後には強い対米追従を維持したことから、実際に豪州が単独で国益を追求し、より独立した形で外交権を行使するようになったのは終戦を迎えてからと言えよう⁽⁸⁾。このような背景から、第二次世界大戦前の豪州は、決して国際社会において高いプレゼンスを示す国家ではなかった。戦後になってから、より独立した形で外交権を行使するようになった豪州は、国連を中心とした多国間枠組みを通して、徐々に国際社会における地位を築いてきたと言える。

1945年11月に国連に加盟した豪州は、国連憲章及び世界人権宣言の誕生に主要な役割を果た

すなど、人権分野において活発な取り組みを見せてきた。1944年8月から10月にかけて、米国、英国、中国、そしてソ連がダンバートン・オークス会議を開催し、国連憲章を起草した。しかし、当初、米英中ソという大国によって起草されたこの草案には人権の保障を促す記述が十分に含まれていなかった。そのため、1945年4月から6月、憲章採択のために召集されたサンフランシスコ会議では、主に中小国から、人権に関する記述の必要性が提起された⁽⁹⁾。そして、ここで中心的役割を果たしたのが、豪州であった。豪州を始めとする中小国による交渉の結果、国連憲章には人権保障に関する記述が含まれると共に、第68条には人権委員会の設置が規定された。

これに基づいて、1946年2月、経済・社会理事会の下部組織として人権委員会を設置する総会決議案が採択された。1947年、豪州は人権委員会の設立メンバーとなり、さらに、設立メンバー18ヶ国のうち8ヶ国（豪州、米国、ソ連、中国、英国、フランス、レバノン、チリ）からなる世界人権宣言の草案グループのメンバーとなった。1948年から49年には、豪州のエバット外相（1941年10月～49年12月）が、総会第三委員会で議長を務め、1948年12月、世界人権宣言が採択された。その後、豪州は、1956年まで10年に亘って人権委員会のメンバーを務めている⁽¹⁰⁾。

当時のチフリー労働党政権（1945年7月～49年12月）は、国家の安全保障を大国との同盟に頼る終戦前の政策を転換し、集団安全保障を保証する枠組みとして国連を重視した。特にエバット外相は、国連が豪州のような中小国にも大国と同様に国際問題に関する発言権を与える場である

(8) Russel Trood, "Prime Ministers and Foreign Policy" in Patrick Weller (ed.), *Menzies to Keating: The Development of the Australian Prime Ministership*, Melbourne University Press, 1992, p.159

(9) 1945年6月26日にサンフランシスコにて調印、同年10月24日発効。

(10) 豪州が人権委員会のメンバーを務めたのは、1947年から56年、78年から83年、85年から87年、91年から96年、03年から05年。

ことに着目し、国際社会において豪州が効果的に国益を追求するためには、国連への参加が不可欠であると考えていた⁽¹¹⁾。そこで特に焦点を当てられたのが、戦後新たに注目されるようになった人権分野であった。豪州は、人権問題に関する活発な取り組みを通して、国連でのプレゼンスを高めていったのである。この意味で、国連という多国間枠組みにおける豪州の人権外交は、第二次世界大戦後、豪州が、国際社会における地位を確立するために大きな役割を果たしたと言える。

(2) 冷戦終結とミドルパワー論

1950年代から60年代の冷戦下において、国連は、米ソの対立により、当初期待されていた機能を果たさなくなったと言える。それに加えて、豪州も米国と共に反共産主義陣営に加わったために、豪州の多国間枠組みにおける役割も目立たないものとなった。豪州は、米国の対中・対ソ政策と協同歩調をとり、1950年、米国に続いて朝鮮戦争に参戦した。また、1951年、豪州は、米国及びニュージーランドと ANZUS 同盟を締結し、1962年には、アメリカの要請を受けてヴェトナム戦争に参戦した。さらに、1960年代に、パイン・ギャップを含む3つの米軍施設が豪州国内に建設されるなど、豪州は、米国との同盟関係をさらに強化した。

豪州において多国間枠組みによる人権外交が再び注目されたのは、冷戦の緊張緩和の兆しが見えたウィットラム労働党政権（1972年12月～75年11月）においてである。国際情勢の変化を受け、ウィットラム首相は、それまでの政権の対米

追従外交を批判し、豪州が大国に追従する小国ではなく、独自の判断と決定を行うミドルパワー国家であると主張した⁽¹²⁾。豪州は、ミドルパワー論の下、アジア太平洋地域の一国としてアジア諸国との関係強化を進め、米国との新たな関係構築を目指した。特にウィットラム首相は、1971年7月に野党党首として訪中しており、経済的利益を見込んで、中国との早期国交正常化を推進していた人物であった。また、豪州国内では、既に1960年代から対中貿易への関心が高まり、中国への小麦輸出について議論されていた⁽¹³⁾。このため、ニクソン訪中後の1972年12月、豪中国交正常化が実現すると、豪州は経済分野を中心として急速に中国との関係構築に努めた。国交正常化から間もない1973年7月には、豪中貿易協定が締結された。

このミドルパワー論は、豪州を独自の判断で政策を決定する国家としており、如何なる大国への追従も否定し、多国間枠組みにおける取り組みを促進した。豪州は、1972年12月、世界人権宣言と共に国際人権章典として知られている経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下社会権規約）及び市民的・政治的権利に関する国際人権規約（以下自由権規約）⁽¹⁴⁾に署名し、主要なILO条約を締結することで、人権外交を本格的に再開した。

また、このような動きは、豪州国内における人権問題に対する認識の高まりと表裏一体であったと言える。ウィットラム政権は、建国時に制定された移民規制法による所謂「白豪主義」を撤廃し、1973年、新たな移民法の制定により、「多

(11) Ian Russell, "Australia's Human Rights Policy: From Evatt to Evans" in *Australia's Human Rights Diplomacy*, Australian National University, 1992, p.19

(12) 1973年6月20日 ウィットラム首相兼外相のナショナル・プレスクラブ講演（ワシントン）
<http://www.whitlam.org/media/> visited on 10 July 2006

(13) Drek McDougall, *Australian Foreign Relations: Contemporary perspectives*. Longman, 1998, pp.183

(14) 社会権規約及び自由権規約は、1954年に人権委員会で起草作業が終了して以来、第3委員会での審議に時間がかかり、1966年に採択され、1976年に発効。豪州は、社会権規約を1975年12月に自由権規約を1980年8月に批准。

文化主義」を国家理念として導入した。これにより、先住民や非英語系移民は、英語系豪州人への同化を強いられることなく、異なるバックグラウンドを持つ豪州国民として公式に認められるようになった。ウィットラム政権は、1975年には人種差別禁止法を制定しており、このような国内の人権政策への積極的な取り組みは、後のフレイザー保守連合政権（1975年11月～83年3月）にも受け継がれた。フレイザー政権は、ミドルパワー論と対米協調主義の共存を主張し、多国間枠組みにおける活発な姿勢を維持した。1978年、豪州は、再び人権委員会のメンバーとなり、83年までメンバーを務めている。

（3）人権問題と二国間関係

ホーク労働党政権（1983年3月～91年12月）及びキーティング労働党政権（1991年12月～96年3月）において、豪州の人権外交はより活発化した。豪州は、両政権の下で、1985年から87年及び1991年から96年まで人権委員会のメンバーを務めた。両政権において外相を務めたエバンス（1988年9月～96年3月）は、人権法に高い関心を抱く元法廷弁護士であり、国際的な人権問題の取り組みを重視する信条の持ち主であった。同時に、同外相は、人権分野における取り組みが豪州の外交手段になることも明確に認識していた。多国間枠組みを通じた人権分野における活躍が、「良き国際社会の市民（good international citizen）」としての豪州の国際的地位を確立させる、と同外相が述べているのは、かかる認識の顕れである⁽¹⁵⁾。

また、ホーク政権及びキーティング政権のアジ

ア外交では、ウィットラム政権及びフレイザー政権において築かれた対中関係への前向きな姿勢が受け継がれた。ホーク首相は、その回顧録の中で、野党時代のウィットラム党首による訪中は先見の明があったと評価しており、ホーク首相自身も首相就任直後から中国との緊密な関係構築に努めてきたと述べている⁽¹⁶⁾。こうして1970年代から1980年代にかけて豪中関係が進展を続ける中、豪州は、自らの人権問題への取り組みが豪中二国間関係に影響を与えるとは懸念していなかった。1989年5月、エバンス外相は、過去一年で豪州が68カ国に対し400件以上の人権問題を取り上げたことを例に挙げ、豪州の人権分野における活動は、他国の敵意や抵抗を生むとしても、豪州の国益に影響を与えたことはないと述べていた⁽¹⁷⁾。豪州は、中国の人権問題に特段注目していた訳ではなく、対中関係の進展と対中人権外交の相関性は、さほど意識されていなかったのである。

ところが、このような認識は、1989年6月の天安門事件を機に、変更を余儀なくされた。天安門事件後のホーク政権及びキーティング政権では、人権問題への豪州の慎重な取り組みが、豪中二国間関係の進展にあたって切り離せない問題となったのである。天安門事件の後に誕生したキーティング政権は、アジア諸国との関係を重視すると共に、中国などのアジア諸国の人権問題についても積極的に訴えなくてはならないと主張した⁽¹⁸⁾。

これまで見てきたように、戦勝国と敗戦国、そして大国と中小国の力関係が明確であった戦後の国際社会において、豪州は、多国間枠組みを

(15) Ann Kent, "Australia and the International Human Rights Regime" in *The National Interest in a Global Era, Australia in World Affairs 1996-2000.*, Oxford University Press, 2000, p.262

(16) Bob Hawke, *The Hawke Memoirs.*, William Heinemann Australia, 1994, p.342

(17) Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy.*, Routledge, 1997, p.114

(18) ボール・キーティング『アジア太平洋国家を目指して、オーストラリアの関与外交』（山田道隆訳）流通経済大学出版社、2003年、79～82ページ

通した人権外交によってミドルパワーとしての存在を確立してきたと言える。しかし、ムラーソンが述べるように、二国間関係が進展する中で、人権問題への取り組みを二国関係における政治的な優先事項として維持するのは容易ではない⁽¹⁹⁾。豪州の対中人権外交においても、中国の人権問題への取り組みと経済分野を軸として発展しつつある二国間関係とのバランスを如何にとっていくかという問題が重要な課題となったのである。

2. 天安門事件後の豪州の人権外交

(1) 天安門事件と人権状況決議案

中華民国は、1945年に創立メンバーとして国連に加盟し、現在の中華人民共和国は、1971年に国連に加盟した。中華民国は、1947年に人権委員会の創立メンバーとなり、63年までメンバーを務めていた。しかし、中華人民共和国は、加盟当初、人権分野を含め国連へ関与しようとする姿勢をほとんど見せなかった。国連も中国の人権状況に着目していなかった。中国が人権分野において国際社会でプレゼンスを見せるようになったのは、1980年代になってからである。中国は、1979年から81年まで人権委員会にオブザーバーとして参加し、82年に同委員会のメンバーとなった⁽²⁰⁾。だが、冷戦と中ソ対立という複雑な国際情勢の中で、中国の国連における役割は、ソ連に対抗するという要素が強かったと言える。すなわち、中国は、国連への関わりを通して、ソ連などの共産主義国を批判する欧米諸国側に立つことにより、自国の人権状況が非難の対象になることを回避することができたのである⁽²¹⁾。

しかし、先述のように、1989年6月に起きた

天安門事件は、中国の人権問題の重大さを国際社会に認識させた。同年8月、人権小委員会は中国の人権状況に関する国別決議案を採択し、中国の人権状況改善へ向けた国際的な取り組みを呼びかけた。豪州は、人権委員会において、カナダ及びスウェーデンと共に中国の人権状況に関する国別決議案（以下中国人権状況決議案）を起案し、この取り組みのイニシアチブをとった。1990年3月の第46回人権委員会では、起案国に加えて17カ国が共同提案国となり、中国の人権状況に懸念を示す中国人権状況決議案が提出された。共同提案国となったのは、日本、米国、カナダ、英国、ベルギー、フランス、ドイツ、イタリア、ポルトガル、スペイン、スウェーデンという11のメンバー国、そして豪州、ノルウェー、デンマーク、ギリシャ、オランダ、アイルランド、ルクセンブルクという7の非メンバー国であった。

これに対し、中国は、各国に同決議案の反対を強く働きかけ、人権委員会にも異例の大代表団を送り込むなどして、活発な外交活動を繰り広げた。その結果、中国の内政干渉にあたるという理由で、パキスタンが同決議案に対するノンアクション動議を提出した。このノンアクション動議は、日本（反対）とフィリピン（棄権）を除くアジア地域のメンバー7ヶ国、ソ連、ウクライナ、ユーゴスラビアの他、アフリカ地域のメンバーの半数に支持され、賛成17・反対15・棄権11で可決された。

天安門事件を受け、豪州は、国連の中国人権状況決議案の草案に関わると共に、二国間レベルにおいても中国の人権状況を厳しく非難した。ホーク首相は、1989年10月に予定していた訪中を即座に取り止め、中国との公式相互訪問を全面的に

(19) Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy*, Routledge, 1997, p.2

(20) 中国（中華人民共和国）は、1982年から2005年まで人権委員会メンバー。

(21) Ming Wan, *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defining and Defending National Interests*, University of Pennsylvania Press, 2001, p.110

禁止した。また、新たな対中援助を中止し、他の欧米諸国と共に、中国に経済制裁を課すことを決定した。さらに、特別人道的庇護の措置として、中国で迫害を受ける恐れのある中国人 27,373 名を豪州に受け入れている⁽²²⁾。

(2) 天安門事件後の経済制裁解除

1991 年の第 47 回人権委員会では、中国の人権状況に関する決議案は提出されなかった。この時期、国連では、1990 年 8 月のイラクによるクウェート侵攻を受け、イラクへの武力制裁が提起されており、米国は、中国の人権問題を取り上げることで、常任理事国である中国が対イラク武力制裁に拒否権を発動することを恐れていたのである⁽²³⁾。中国人権状況決議案を提出しないという米国の決定は、中国の国際社会における影響力を改めて示した。1992 年 3 月の第 48 回人権委員会では、欧米諸国を中心とした共同提案国から再び中国人権状況決議案が提出されたが、1990 年と同様、パキスタンの提出したノンアクション動議が賛成 27・反対 15・棄権 10・欠席 1 で可決された。1992 年、人権委員会では、アジア地域 (+3 カ国)、アフリカ地域 (+4 カ国)、そしてラテンアメリカ地域 (+3 カ国) に議席が追加され、メンバー国が 43 カ国から 53 カ国に拡大されていた。当時、議席の拡大された地域では、同決議案に反対する国が増えており、同決議案の採択は、さらに難しい状況となった。1993 年及び 1994 年

の人権委員会においても、中国人権状況決議案に対するノンアクション動議が可決された⁽²⁴⁾。中国は、常任理事国としての国連における影響力及びその急速な経済成長を背景とした外交活動によって、決議案の採択を阻止することに成功したのである⁽²⁵⁾。

人権委員会の中国人権状況決議案は、採択にこそ至らなかったものの、天安門事件直後に国際社会全体が人権問題の重大さを中国に訴えかけるという重要な役割を果たした。また、これらの決議案や経済制裁による国際社会の強い懸念が、中国にある程度の圧力を与えたことも確かである⁽²⁶⁾。中国は、1990 年から 92 年にかけて、人権に対する取り組みを特に対外的に示すようになった。例えば、中国は、1991 年初頭、国連の代表团による人権状況の視察を許可し、一部政治犯の釈放を実施した。また、1991 年 11 月には、中国の国家評議会から人権に関する白書が初めて発表された。同白書は、政治犯罪による拘留者は存在しないとの立場を維持したが、拘留者や労働者の権利、そして宗教の自由を含め、人権の法的な保障を明確に記し、新たに生存権を明示した点において画期的なものとなった。

中国が人権問題に取り組む姿勢を示すようになった 1990 年代初頭から、豪州を含む西側諸国と中国との関係は、徐々に正常化に向かっていった。ホーク首相は、豪中関係改善の第一歩として、1990 年 1 月、豪中相互の公式訪問禁止を解

(22) 1989 年、27,373 名の中国人を難民として認定し、4 年間の一時滞在庇護査証を発給した。1993 年 11 月、そのうちの 27,212 名に対し永住庇護査証の発給を決定した。

Fact Sheet 41 '1 November 1993 Decisions', Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs on <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets> visited 10 June 2005.

(23) Ming Wan, *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defining and Defending National Interests*, University of Pennsylvania Press, 2001, P.113

(24) 1993 年の第 49 回人権委員会では、賛成 22・反対 17・棄権 12・欠席 2 でノンアクション動議可決、1994 年の第 50 回人権委員会では、賛成 20・反対 16・棄権 17 でノンアクション動議可決。

(25) Ming Wan, *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defining and Defending National Interests*, University of Pennsylvania Press, 2001, p.123

(26) Ann Kent, *Between Freedom and Substance: China and Human Rights*, Oxford University Press, 1993, p.225

除し、その後、段階的に対中経済制裁を解除していった。そして、1993年6月には、キーティング首相によって天安門事件後初めての訪中が実現した。また、効果的な制裁として注目を集めていた米国の対中最恵国待遇の見直しに関しても、1990年6月、対中最恵国待遇の延長が決定されている。こうして、豪州を含む西側諸国による対中経済制裁は、遅くとも1991年半ばには解除されたと言える。

(3) 豪州人権代表団の派遣

中国は、天安門事件後も一部の国からの支持を受け、従来通り、人権委員会のメンバー国に選出されることに成功した。中国は、各国に対し、人権委員会における中国人権状況決議案の採択を阻止する外交活動を進める一方で、主に欧米諸国に対し、中国の人権問題に関する協議を二国間で実施するよう促していた。この二国間協議⁽²⁷⁾は、中国の人権状況に関する視察と協議対象国双方の人権問題に関する意見交換を目的として、各国の代表団を中国に招聘するというものであった。これを受け、1991年から93年の間、豪州を始め、フランス、スイス、EC、カナダ、英国、そしてスウェーデンが、中国へ人権代表団を派遣した。

豪州は、1991年3月、在北京豪州大使館を通して、中国外交部から二国間協議の提案を受け、同年4月、ホーク政権下のエバンス外相が、北京で銭其琛中国外交部部長と会談した際、これに合意した⁽²⁸⁾。当時、中国は、米国による最恵国待遇を維持するため、一時的に人権問題への取り

組みを見せているだけとも言われており、豪州国内では、豪中二国間協議の合意に異議を唱える者も多かった⁽²⁹⁾。しかし、豪州政府は、人権問題に対する中国の前向きな姿勢を歓迎し、1991年7月14日から26日、与野党連邦議員、外務省担当官、そして人権・中国専門家など9名から成る人権代表団を中国に派遣した。外務・国防・貿易に関する上院議会委員会議長であったシャクト労働党上院議員(Christ Schacht)を団長とするこの代表団は、北京、成都、チベット、上海を訪問し、外交部、司法部、公安部、最高人民法院など人権問題に関わる政府関係者、そして有識者を含む非政府関係者と協議を行った。また、朱鎔基國務院副総理との会談も実現した。この訪中により、豪州は、天安門事件後の中国に人権代表団を送った最初の国となった。

1991年9月、豪州人権代表団の訪中報告書が、連邦議会に提出された。同報告書は、中国における人権概念、天安門事件後の反政府派の状況、チベットの人権状況、人権に関わる中国の法・司法システム、宗教の自由、死刑制度などの調査結果と協議の成果を包括的かつ詳細に記している。また、同報告書は、豪州政府に対する助言も提示している。同報告書は、まず中国の人権問題に関する取り組みについて強い懸念を示した上で、社会権規約及び自由権規約の早期署名や世界人権宣言の遵守を中国政府に促していくことを提案した⁽³⁰⁾。また、豪州の対中人権外交については、多国間枠組みである人権委員会と二国間枠組みの双方で取り組むべきであるとの助言も付している。

(27) 同協議に正式名称はないが、後述する豪中人権対話(Human Rights Dialogue)と区別するため、ここでは二国間協議と呼ぶことにする。

(28) *Report of the Australian Human Rights Delegation to China*. Department of Foreign Affairs and Trade, 1991, p.1.

(29) Ian Russell, "Australia's Human Rights Policy: From Evatt to Evans" in *Australia's Human Rights Diplomacy*, Australian National University, 1992, p. 38

(30) *Report of the Australian Human Rights Delegation to China*. Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, 1991, pp.36-39.

(4) 第2回豪州人権代表団の派遣

1991年の第一回豪州人権代表団の報告書は、両国が互いの人権問題に関して建設的で継続的な対話を構築するという目的を達成し、二国間協議は成功裡に終わったと評価した⁽³¹⁾。豪州政府も代表団の訪中結果を高く評価した。エバンス外相は、同代表団が人権という機微な問題に対立的ではなく建設的に議論することで、中国の人権状況の向上に貢献したと述べている⁽³²⁾。また、同外相は、同年9月の訪米の際、米国アジア・ソサエティの講演にて、中国の二国間協議に対する前向きな姿勢は、中国が人権問題を二国間関係に関わる正当な国際問題と認識し始めた証左であると発言している⁽³³⁾。

1991年の報告書によると、同代表団の訪中は、中国側からも高い評価を受けた。朱鎔基副総理は、同代表団との北京における会談の場で、豪中二国間の人権に関する協議が正式かつ開放的なものであると述べると共に、代表団の再度の訪中を提案した⁽³⁴⁾。この提案は、銭其琛國務委員兼外交部長の正式な招待となり、1992年11月8日から20日、第二回豪州人権代表団の派遣が実現した。前年の状況と比較するために、再びシャクト上院議員が第二回代表団の団長に任命され、第一回代表団メンバーの参加も強く促された⁽³⁵⁾。その結果、第二回豪州人権代表団は、第一回代表団として訪中した6名を含む与野党連邦議員、外貿省、移民・エスニック問題省、有識者など10名で構成され、北京、ウルムチ、カシュガル、成都、上海を訪問した。第二回代表団は、外交部、

司法部、公安部、最高人民法院、北京大学など政府及び非政府関係者と協議した他、銭其琛外交部長とも会談した。

翌年5月、第二回代表団の訪中報告書が連邦議会に提出された。同報告書は、第二回代表団の訪中が、第一回代表団の訪中と同様、人権に関する建設的で持続的な対話の実施という当初の目的を達成したと結論付けた。同時に、豪中両国の人権概念に関する相違や中国の人権状況の問題点も強調した。同報告書は、中国が、第一回豪州人権代表団の受け入れ以来、他の欧米諸国の代表団を招待するなどして人権分野への取り組みを国際社会にアピールしているにもかかわらず、実際には、人権問題はほとんど改善されていない、と厳しく指摘している⁽³⁶⁾。また、チベットの状況に関しても強い懸念が示された。第一回代表団の報告書におけるチベットに関する記述は、中国側から強い反発を受け、さらに第二回代表団のチベット訪問は、中国の許可を得られなかったために、実現しなかった⁽³⁷⁾。第一回代表団の訪中に比べ、第二回代表団の訪中では、中国側の規制が強化されていたのである。なお、中国は、1991年に引き続き、豪州にも人権問題が存在するとして、先住民アボリジニの問題を指摘した。

(5) 天安門事件後の対中人権外交

天安門事件は、豪中の二国間関係を後退させるほど、両国に重大な影響を与えなかったものの、二国間関係における人権問題の重要性を両国に強く認識させた。豪州は、中国に対して政治的・

(31) *Ibid.*

(32) *Ibid.*, p.1

(33) 1991年9月26日 エバンス外相のアジア・ソサエティ講演(ニューヨーク)

http://www.dfat.gov.au/archive/releases_old/minfor/formnu.html visited 25 July 2006

(34) *Report of the Australian Human Rights Delegation to China*. Department of Foreign Affairs and Trade, 1991, p.37

(35) *Report of the Second Australian Human Rights Delegation to China*, 8-20 November 1992. Department of Foreign Affairs and Trade, 1992, p.8.

(36) *Ibid.*, p.81

(37) *Ibid.*, p.8

経済的制裁を加えるだけでなく、人権委員会で中国人権状況決議案の草案に携わるなど、多国間枠組みを通じた対中人権外交にも積極的な取り組みを見せた。豪州は、戦後の国際社会において人権問題に活発に取り組んできた国家であり、天安門事件後も中国との関係を維持していくためには、それに並行した対中人権政策の実施が不可欠であった。また、中国は、各国からの政治的・経済的制裁を受けた後、人権問題に対する自らの取り組みを国際社会に広くアピールするようになっていった。

多くの国は、経済・貿易分野における二国間関係を人権政策の犠牲にすることは望んではない。人権外交に積極的に取り組んできた豪州も決してその例外ではなかった。豪州は、天安門事件について中国の人権状況を厳しく非難したが、自国に与える経済的影響も考慮して、対中経済制裁を長期化させなかった。人権委員会の中国人権状況決議案に積極的に取り組んだエバンス外相も、人権外交における政治・経済的なリスクには慎重であり、人権侵害国に対する経済制裁の効果にも疑問を抱いていたという⁽³⁸⁾。

対中経済制裁は、中国との経済関係の一時停止であり、二国間の経済関係そのものが後退したことを意味するわけではない。そのため、多くの国は、自国経済への影響を最小限にするために、短期間で強い制裁を課したのである。豪州の対中経済制裁もできる限り狭い分野に限定され、またスムーズに解除できるようにされていた⁽³⁹⁾。中国の急速な経済成長は、中国人権状況決議案採択に対する最大の防壁となっただけでなく、各国による経済制裁の早期解除を促した。そして、経済制裁の解除後、豪州を含む多くの国は、早急に中国

との関係を回復させていったのである。

このような経緯から、経済制裁の解除が進む中で提案された豪州人権代表団の訪中は、まさに豪中双方の国益に合致するものであった。豪州にとって、天安門事件後初の人権代表団を中国に送ることは、人権委員会の中国人権状況決議案への取り組みを補完するだけでなく、対中制裁の解除が進む中で、人権外交におけるイニシアチブを国際社会に示す好機であった。また、中国にとって、二国間の人権協議は、人権問題への取り組みを国際社会に示し、天安門事件後の外交的な孤立を解消するきっかけとなったと言える。つまり、豪州人権代表団の派遣によって、豪中両国は、人権問題への取り組みが良好な二国間関係の重要な要素となることを再確認しつつ、天安門事件後のスムーズな関係回復を実現したのである。

ただし、人権協議開催によって豪中両国の国益が合致したのは短期間で、両国の人権協議に対する長期的な方向性が一致していたとは言い難い。1992年当時、第二回人権代表団は、中国側に対し、翌1993年の中国人権代表団の訪豪を打診していたが⁽⁴⁰⁾、その後、人権協議は実施されなかった。天安門事件に対する国際社会の反発があったからこそ、中国は豪州の人権代表団を招聘して、人権問題に関する包括的な調査を受け入れたのであろう。当時、豪中両国の二国間人権協議に対する長期的な方向性は相違しており、次に行われた二国間人権対話は、後述の通り、二国間人権協議とはその経緯も特徴も異にするものとなった。

(38) Peter Van Ness, "Australia's Human Rights Delegation to China 1991: A Case Study" in *Australia's Human Rights Diplomacy*. Australian National University, 1992, p.81

(39) *Ibid.*, p.58

(40) *Report of the Second Australian Human Rights Delegation to China, 8-20 November 1992*, Department of Foreign Affairs and Trade, 1992, p.84

3. ハワード政権における二国間人権外交

(1) 豪中二国間人権対話

1996年に誕生したハワード保守連合政権(1996年3月～)は、それまでの労働党政権の多国間枠組み重視から、二国間関係中心の外交政策に移行した。この傾向は、人権外交においても同じであり、ハワード政権は、1997年8月の豪中人権対話の開始以来、2002年5月、豪ヴェトナム人権対話、2002年12月、豪イラン人権対話、そして、2006年10月、豪ラオス人権対話と、次々に二国間人権対話を開始している。豪中二国間人権対話の開催については、1997年3月、北京での首脳会談の席で、ハワード首相から李鵬首相に対して提案された。これを受け、同年8月11日、ファーマー外務貿易省副次官を始めとする8名の代表団が、4日間に亘り中国を訪問し、豪中人権対話に出席した。対話最終日の8月14日には、同対話を年次会合とするという内容を盛り込んだ豪中共同声明が発表された。以来、豪中人権対話は、豪州と中国で毎年交互に開催されており、ハワード政権における対中人権政策の中心となっている⁽⁴¹⁾。

ホーク政権及びキーティング政権の人権代表団は、連邦議員を団長としており、連邦議会に報告義務を負っていたのに対し、ハワード政権の豪中人権対話は、政府間の非公開対話という形式をとっている。同人権対話では、通常、豪州側は外務貿易省副次官を、中国側は外交部部長助理を代表としており、集会、結社、表現、宗教の自由の

制限、チベット・新疆ウイグル地区、法輪功を含むその他の少数民族、宗教団体の人権状況、反政府派への対応、司法制度改革、死刑、拷問などの問題が議題として取り上げられる⁽⁴²⁾。また、同人権対話には、豪中両国共に人権問題を扱う多数の省庁が関与している。豪州側からは、外務貿易省を筆頭に、法務省、豪国際開発庁(AusAID)、人権機会平等委員会(Human Rights and Equal Opportunity Commission)など、中国側からは、外交部を筆頭に、人権に関する中国特別代表、最高人民法院、公安部、労働社会安全部、統一戦線工作部などの代表が参加している⁽⁴³⁾。特に豪州で開催される人権対話には、豪連邦議会からの参加も見られる。1999年、2000年、2002年、2004年、2006年、2007年の人権対話に豪州の連邦議員が出席した。ただし、ホーク政権及びキーティング政権の人権代表団には、豪中両国から、有識者などの非政府関係者が参加していたのに対し、ハワード政権の豪中人権対話には、非政府関係者は出席できず、その詳細な結果は政府関係者以外には公開されていない。

さらに、豪中人権対話と並行して、ハワード政権は、対中人権技術協力プログラム(Human Rights Technical Cooperation Program)を実施している。同プログラムでは、豪州国際開発庁の運営の下、豪州人権機会平等委員会が中心となって、人権教育や司法システム改善等様々な支援を提供している。同プログラムにおける支援額は、1997年当初の30万豪ドルから、年々増額されており、2006年と2007年には、2005年を20万豪

(41) 第1回:1997年8月11-14日(北京)、第2回:1998年8月10-13日(キャンベラ・シドニー)、第3回:1999年8月16-20日(北京・青海省)、第4回:2000年8月12-18日(キャンベラ・シドニー)、第5回:2001年10月29日・11月2日(北京・四川省)、第6回:2002年8月12-14日(キャンベラ・シドニー)、第7回:2003年7月28日・8月1日(北京・チベット)、第8回:2004年10月20-22日(キャンベラ・シドニー)、第9回:2005年6月27-30日(北京・長沙)、第10回:2006年7月26日(キャンベラ)、第11回:2007年7月30日(北京・武漢)

(42) *Inquiry into Australia's Human Rights Dialogues Process, Submission by Department of Foreign Affairs and Trade*. Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence, and Trade, Parliament of Australia, February 2005, p.5

(43) 2006年7月25日付ダウン・外相のメディア・リリース <http://www.foreignminister.gov.au/> visited on 25 July 2006

ドル上回る 200 万豪ドルが充てられた。つまり、ハワード政権の対中人権政策は、各省庁の連携により、対話と技術的な支援を合わせたものとなっており、実践的なアプローチを目指していると言えよう。

(2) 豪中人権対話に対する批判

豪州政府は、豪中人権対話が、豪中の人権問題に関する率直かつ建設的な議論の場であり、中国の人権状況改善に長期的に貢献しているとして、同対話を高く評価している⁽⁴⁴⁾。しかしながら、対話の内容や成果が公開されていないことから、国内では同人権対話に対する批判も少なくない。同人権対話に対する批判的な動きは、メディアにおいてだけでなく、同人権対話に関与している連邦議会においても見られる。

2005 年 9 月、上下両院議会委員会は、豪中人権対話を含む豪州の二国間人権対話に関する公聴会を開催し、報告書を作成した。同委員会に提出された非政府人権団体や有識者からの意見書の多くは、各対話の目的が明確でないこと、人権状況の改善を図る基準が定められていないことなどを指摘しており、対話の透明性、説明責任、信頼性に疑問を示していた。このような意見書を踏まえ、委員会の報告書では、豪州政府が、対話の内容や成果について報告義務を負わないことが問題点として取り上げられた⁽⁴⁵⁾。同報告書の勧告は、政府に対する拘束力を有しないが、同報告書は、豪州政府に情報公開を求めており、例えば、外相が、二国間人権対話に関する年次報告書を議会に提出することを提案している⁽⁴⁶⁾。

豪中人権対話の不透明性は、2005 年 3 月、上院単独の委員会である上院議会委員会の報告書

においてもすでに問題視されていた。この報告書は、豪中関係全般に関して調査したもので、その中には豪中人権対話の問題点も触れられていた。同報告書に対する回答として、2006 年 10 月、豪州政府は、議会委員会に報告書を提出した。政府の報告書では、豪中両政府が、対話の開催日にメディア・リリースを発出する他、政府のウェブサイトにおいて必要な情報公開を行っていることが強調されており、これ以上の情報公開は、人権問題の機微な性質から適切ではないと反論している。また、上院議会委員会の報告書が提案した各対話後の豪中共同声明の発表については、現在行っている共同記者会見の方が適切であること、非政府団体との協力関係については、リクエストがあれば、非政府団体にもブリーフを行っている」と回答した。

このように、ハワード政権の人権対話は、その閉鎖性故、ホーク政権及びキーティング政権の人権代表団による協議に比べて、多くの人から懐疑的な見方をされている。だが、議会委員会や専門家が、このような人権対話の閉鎖性を疑問視しているのに対し、豪州政府は、むしろ人権対話の閉鎖性に意義を見出している。豪州政府は、多国間か二国間かという点に着目しているのではなく、二国間かつ非公開であるからこそ、同人権対話で機微な問題を扱うことができていると考えているのである。

(3) 多国間枠組みに対する批判

ハワード政権における閉鎖的な二国間人権外交の背景には、開放的な多国間枠組みにおける豪州人権外交の変化がある。先述の通り、豪州国内では、豪中人権対話の信頼性について批判的な声

(44) *Inquiry into Australia's Human Rights Dialogues Process, Submission by Department of Foreign Affairs and Trade, Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence, and Trade, Parliament of Australia, February 2005, p.12*

(45) *Australia's Human Rights Dialogue Process, Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, Parliament of Australia, September 2005, p.36*

(46) *Ibid.*, p.46

も目立つのに対し、ハワード政権は逆に、近年の多国間枠組みにおける人権外交の効果を疑問視している。ハワード政権は、1997年4月、豪中二国間対話の開催を決定した直後の人権委員会において、人権状況決議案が中国の人権向上に生産的な役割を果たしていないことを厳しく批判した⁽⁴⁷⁾。加えて、豪州は、1997年の中国人権状況決議案の共同提案国とならない旨を発表しており、以来、人権委員会において、中国人権状況決議案の共同提案国に参加していない。

豪州は、以前から、人権委員会の中国人権状況決議案に対し、共同提案国として強く支持してきた。しかし、同決議案は、天安門事件以来ほぼ毎年提出されているにもかかわらず、採択されたことは一度もない。1995年3月の第51回人権委員会では、米国のクリントン政権が各国への働きかけを強めた結果、中国人権状況決議案に対するノンアクション動議が初めて否決された。これにより、中国人権状況決議案は、1990年以来初めて採決に持ち込まれ、人権委員会における大きな一歩となった。しかし、投票の結果、賛成20・反対21・棄権12で決議案は否決されている。翌年1996年4月の第52回人権委員会で提出された同様の中国人権状況決議案は、賛成27・反対20・棄権6で再びノンアクション動議の可決により採決に持ち込まれることはなかった。中国の経済発展に伴い、各国が人権問題の対中二国間関係に与える影響を考慮するという、人権問題の「政治化」が起きていたのである。人権問題の政治化により、中国人権状況決議案の採決は、各国にとっ

て、人権問題への賛否ではなく中国との二国間関係への態度を表すものとなっていたと言える。

また、当時の国連では、国際的な人権概念の合意自体について、揺らぎが見られていた。1993年3月末から4月にかけて開催されたアジア太平洋地域政府間会合では、アジア地域における人権概念としてバンコク宣言が採択された。これは、人権が普遍的に適用されることを認めながらも、社会的・文化的背景から、国によってその概念に相違があることを強調したものであった。すなわち、同宣言において、中国を含む一部のアジア諸国は、国際社会から批判されている自国の人権状況について、人権概念の相違を根拠とした説明を試みたのである⁽⁴⁸⁾。また、同年6月のウィーン世界人権会議においても、一部の発展途上国から人権概念の相対性や地域における特殊性が強く訴えられた。このように、人権基準に関する国際的枠組みが揺らぎ始める中、人権委員会を含む人権関連の国際メカニズムに見直しが必要であることが、次第に認識されるようになっていた。なお、豪州では、エバンス外相の時代から、既に人権に関する機関を含めた国連改革の必要性が言及されていた⁽⁴⁹⁾。

このような動きの中で、豪州は、2001年、ハワード政権として初めて人権委員会のメンバーを務め、2003年には人権委員会の副議長、2004年には議長を務めた。2001年4月、ダウナー外相は、国連メカニズムの有効性を批判し、国連の人権関連組織改革の必要性を訴えた⁽⁵⁰⁾。その結果、豪州を中心として、2001年、2002年、2003

(47) *Australia's Regional Dialogue on Human Rights*. Joint Standing Committee on Foreign affairs, Defence and Trade, Parliament of Australia, June 1998, p.54

(48) Michael Freeman, "Human Rights: Asia and the West" in James T. H. Tang (ed), *Human Rights and International Relations in the Asia Pacific*, PINTER, 1995, pp.14-15

(49) *A Review of Australia's Promote and Protect Human Rights*. Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, The Parliament of the Commonwealth of Australia, November 1994, pp.11-22

(50) 2001年4月5日 豪州連邦下院議会におけるダウナー外相の発言
<http://www.aph.gov.au/hansard/index.htm> visited 25 April 2007

年の3度に亘り、各国の代表、OHCHRの代表、その他の委員会の議長などを招いた人権組織改革に関する作業部会が開催された⁽⁵¹⁾。人権委員会議長を務めた豪州のスミス国連大使も、人権分野における国連改革を強く支持し、また国別決議案については批判的な立場をとっていた。2004年10月、スミス議長は、国内講演の場で、人権委員会が人権の国際的支援や長期的な人権侵害を追及することができても、特定の国家の人権問題を追及できると考えるのは非現実的であると述べている⁽⁵²⁾。

つまり、ハワード政権が豪中二国間人権対話の開始を考慮した背景には、多国間枠組みの弱体化、すなわち長年の中国人権状況決議案の失敗や国際メカニズムの見直しの必要性などがあったと言えよう。多国間枠組みの弱体化の中で、ハワード政権が二国間枠組みへの移行を求めるのは、決して不自然ではないであろう。だが、豪州は、1991年及び1992年の豪州人権代表団の派遣においては、中国と二国間人権協議を実施すると共に、国連の人権委員会における共同提案国も務めていた。従って、二国間人権対話の開始が、直接的に国連における中国人権状況決議案の共同提案国への不参加という結論を導くはずはないのである。1997年当時、二国間人権対話の開始と同時に豪州による人権委員会への関与が弱まったことを説明するには、もう一つの背景、すなわち中国との二国間関係の問題を考慮する必要があるだろう。

(4) 中国人権状況決議案と二国間人権外交

中国は、1997年4月の第53回人権委員会を前に、中国人権状況決議案の共同提案国に参加しないよう、各国に活発な働きかけを行っていた。その際、中国が各国に提示した条件は、人権状況決議案の共同提案国に参加しなければ、各国との二国間人権対話を開始することに加えて、国際人権規約に署名するというものであった⁽⁵³⁾。同決議案の主提案国であったデンマークは、中国から、同決議案の提出が対中貿易に影響を与えると示唆されたことを認めつつも、これに屈することはないと発表した⁽⁵⁴⁾。また、1997年1月に北京で中国の人権状況を厳しく非難したクリントン米大統領も、デンマークの同決議案を強く支持した⁽⁵⁵⁾。人権委員会では、結果的に、デンマーク、米国、オランダ、英国、オーストリア、ベルギー、フィンランド、アイスランド、アイルランド、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、スイスそしてアイルランドの14ヶ国が、共同提案国として中国人権状況決議案を提出した。これについて、中国は、同決議案の共同提案国となった国々に対し、同決議案が今後中国との二国間関係に影響を及ぼし得ることを警告した⁽⁵⁶⁾。

他方、長年中国人権状況決議案の共同提案国となっていたEUでは、フランスなどの提案で、同決議案に対し、EU各国で個別の立場をとることが決定された。よって、EU諸国内では、同決議案の賛否が大きく分かれることとなった。また、

(51) *Human Rights Manual Third Edition*, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, Canberra, 2004, pp.1-4

(52) 2004年10月27日 スミス議長のモナッシュ大学講演(メルボルン)

Monash University Castan Centre for Human Rights Law

<http://www.law.monash.edu.au/castancentre/events/2004/smith-paper.html> visited 25 April 2007

(53) Ann Kent, *China, the United Nations and Human Rights*. University of Pennsylvania Press, 1999, pp.76-78

(54) 1997年4月9日付『CNN World News』 <http://www.cnn.com/WORLD/9704/09/china> visited 25 April 2007

(55) 1997年1月29日付『CNN World News』

<http://www.cnn.com/WORLD/9701/29/china.human.rights/index.html> visited 25 April 2007

(56) 1997年4月11日付『オーストラリア・ファイナンシャル・レビュー紙』 <http://www.afr.com> visited 5 May 2007

豪州では、1997年4月、ダウナー外相が、同年3月にハワード首相から中国に提案していた二国間対話の実施が正式に決定された旨発表し、同時に同年の中国人権状況決議案の共同提案国に参加しないことを明らかにした⁽⁵⁷⁾。これにより、従来同決議案の共同提案国を務めてきた豪州、日本、カナダ、仏、独、スペイン、ギリシャ、イタリアなどが、同決議案の共同提案国に参加しないことを発表した。これらの国々は、人権問題で中国との二国間関係を犠牲にできないと判断したと言えよう。同決議案には、例年通り、中国からノンアクション動議が提出され、賛成27・反対17・棄権9で可決された。ただし、共同提案国とならなかった豪州や日本もノンアクション動議には反対票を投じた。

その後、中国は、言葉通り、豪州、日本、カナダ、EU、ブラジルなどの国々と二国間人権対話を開催し⁽⁵⁸⁾、人権問題に取り組む姿勢を対外的に示した。中国は、1997年10月、恣意的拘禁に関する作業部会の国内視察を許可した後、2005年11月まで数回に亘り、国連視察団や特別報告者の視察を受け入れた。また、中国は、1997年10月、社会権規約に、そして1998年10月、自由権規約に署名し、2001年2月には社会権規約を批准した。さらに、2004年3月には、中国の憲法改正案が可決され、国家が人権を尊重し保障する（“The State respects and safeguards human rights.”）という内容の条項が加えられた。中国は、人権問題への取り組みを対外的に示すことで、事前に各国に提案した条件を履行し、

同決議案が否決されたことに対する各国からの反発を防いだと言えるであろう。

1997年の人権委員会後、豪州は、人権分野における中国の取り組みを歓迎すると共に、中国人権状況決議案に対する批判的な立場を維持した。ダウナー外相は、豪中両国の貿易・投資分野における相互的な補完関係を戦略的パートナーシップと表現すると同時に、豪中人権対話の開催を二国間関係における新たな進展と主張した⁽⁵⁹⁾。また、第一回豪中人権対話後の1997年9月、ダウナー外相は、中国人権状況決議案は中国の人権状況改善にとって建設的な方法ではないと述べ、豪中人権対話という二国間の枠組みが、中味のある効果的なメカニズムであると再度強調している⁽⁶⁰⁾。その後、人権委員会では、米国を中心とした欧米諸国が、1999年、2000年、2001年、2004年に中国人権状況決議案を提出した⁽⁶¹⁾。豪州は、対ミャンマーや対北朝鮮の国別人権状況決議案の共同提案国には参加しているが、中国人権状況決議案の共同提案国については、米国からの強い働きかけにもかかわらず、1997年以来参加していない。多国間枠組みの弱体化は、ハワード政権における豪中人権対話開始のきっかけとなったが、それ以上に、同人権対話の背景には、中国との二国間関係の問題、すなわち、人権委員会の中国人権状況決議案に関する中国からの働きかけがあったと言えよう。

（5）戦略的人権外交

ハワード政権は、二国間関係と人権問題への取

(57) 1997年4月10日付ダウナー外相によるメディアリリース <http://www.foreignminister.gov.au/> visited on 25 July 2006

(58) 1997年10月、日中人権対話開始。

(59) 1997年4月21日 ダウナー外相のスピーチ（シドニー） <http://www.foreignminister.gov.au/> visited on 10 May 2007

(60) 1997年9月10日 ダウナー外相の「アジアの中の豪州シリーズ」スピーチ（シドニー）

<http://www.foreignminister.gov.au/> visited on 10 May 2007

(61) 1999年4月の第55回人権委員会では、賛成22・反対17・棄権14でノンアクション動議可決、2000年4月の第56回人権委員会では、賛成22・反対18・棄権12・欠席1でノンアクション動議可決、2001年4月の第57回人権委員会では、賛成23・反対17・棄権12・欠席1でノンアクション動議可決、2004年4月の第60回人権委員会では、賛成28・反対16・棄権9でノンアクション動議可決。

り組みが衝突し得ることを認め、二国間関係への影響を抑える戦略的な人権外交を模索した。豪州政府が人権政策について纏めた「豪州人権マニュアル」は、人権問題への取り組みが二国間関係に困難をもたらす可能性を明記すると共に、二国間中心主義が人権問題の取り組みにおける最善の手段であると述べている⁽⁶²⁾。また、「豪州の人権に関する国家行動計画」によれば、人権問題への取り組みは、豪州外交の一部であり、豪州の安全確保、さらには豪州の経済利益にも繋がり得るという⁽⁶³⁾。

ハワード政権は、豪中人権対話を通じた人権問題への取り組みにより、人権問題の重要性に対する認識と中国の人権問題への懸念を国内外に示している。同時に、国連の共同提案国への参加を止め、閉鎖的な二国間対話を実施することで、人権問題を豪中関係における他の問題から切り離すというアプローチをとっていると言えよう⁽⁶⁴⁾。情報公開が限られた二国間対話は、世論の影響を受けにくく、二国間関係の他の分野における交渉や国連などのオープンな多国間枠組みにおける議論からも切り離して進めることができる。つまり、二国間の政治・経済に摩擦をもたらしかねない人権問題に関しては、二国間対話である程度の妥協や交渉が可能となる。この点において、二国間対話は、両国の利益が追求され易い枠組みとなっているのである。現に、中国にとって、豪中人権対話の開催は、国際社会に人権問題への取り組みを示しながらも、国連における決議案の成立を阻止する一つの手段となっている。

しかしながら、ハワード政権の対中人権外交は、二国間対話以外の場では、中国の人権問題に具体的に言及できないことを意味し、中国の人

権問題に対する豪州の立場を不明瞭なものにしている。2007年6月、ハワード首相及びラッド野党労働党党首は、訪豪中のチベットのダライ・ラマ13世と会談し、中国政府から強い抗議を受けた。当初、ハワード首相及びラッド党首は、対中関係への配慮から、ダライ・ラマとの会談の可能性を否定していたが、これに対する国内世論の強い反発により、再検討を余儀なくされたのである。豪州は、長年、人権重視の立場を維持してきたことから、豪州の与野党リーダーが、世論の反発を無視してダライ・ラマと会談しない立場を堅持することは困難であった。本件は、連邦選挙を間近にした与野党対立によって複雑化し、両者は、中国の反応と互いの出方を探りながら、会談直前まで、その意思を明確にしないという対応をとった。この一連の出来事は、人権問題への取り組みと対中関係のバランスの問題を顕わにすると共に、中国の人権問題に関する豪州の曖昧な立場を表面化させたと言える。

豪州は、これまで長きに亘り、人権重視の姿勢を国際社会において示してきており、人権外交が多国間枠組みから二国間中心に移行したことをもって、豪州の取り組みに対する評価が変わるものではない。だが、ハワード政権の人権外交は、中国の人権問題に対する立場をより曖昧にするアプローチをとっているという点において、従来の豪州人権外交とは流れを異にすると言えるであろう。豪州が、長年加わってきた中国人権状況決議案の共同提案国を止めたことも、この顕われと言える。そして、前述の通り、このような人権外交においては、必ずしも人権問題への取り組みと二国間関係の矛盾が緩和される訳ではなく、むしろその矛盾がより複雑な問題として時に浮か

(62) *Human Rights Manual Third Edition*, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, 2004, pp.4

(63) *Australia's National Framework for Human Rights: National Action Plan*, Commonwealth of Australia, 2005, pp.11-12

(64) Drek McDougall, *Australian Foreign Relations: Contemporary perspectives*. Longman, 1998, pp.194-195

び上がるのである。

おわりに

豪州の対中人権外交は、国際情勢と二国間関係の変化に伴い、多国間枠組みから二国間枠組み中心へと変遷を遂げてきた。豪州の人権外交は大きく3つに分けることができる。まず、第一期である戦後から天安門事件前まで豪州は、国連を中心として多国間枠組みを通じた人権外交を行っていた。人権分野における多国間枠組みの構築に積極的に取り組むことで、国際社会における地位を確立しようとしたのである。これには、英国離れした中小国としての豪州が、一国家としての認識を強め、国際社会における存在意義を模索していたという背景があった。また、冷戦後のミドルパワー論も、米国一辺倒からの脱却を試みる豪州独自の外交政策を提唱し、多国間枠組みを通じた人権外交を活性化させたのであった。

豪州は、戦後の人権分野における活躍によって、結果的に、人権問題と二国間関係の衝突という課題に直面するようになった。戦後すぐの豪州は、人権問題への取り組みが二国間関係に与える影響をさほど意識していなかったが、天安門事件を機に、人権は、豪中二国間関係においても無視できない問題となったのである。この人権外交の第二期においては、天安門事件の発生と豪中関係の進展に伴い、対中人権外交への取り組み強化が不可欠となり、豪州は、多国間枠組みと二国間枠組みの双方を通じた対中人権外交を展開した。ホーク政権及びキーティング政権は、人権問題と二国間関係の衝突に明示的に言及しなかったものの、中国の経済発展を考慮した結果、天安門事

件後の対中経済制裁の継続を望まなかった。そのため、二国間協議は国連における取り組みと並行して実施されたのである。

第三期となるハワード政権の人権外交は、人権問題への取り組みと二国間関係が衝突し得るとの認識により、戦後の豪州の人権政策から大きくシフトした。ハワード政権は、人権委員会における中国人権状況決議案への参加を止め、閉鎖的な二国間人権対話によって戦略的な対中人権外交を開始した。このようなアプローチにより、ハワード政権の二国間人権外交では、中国の人権問題は、二国間対話という限られた場で話し合う問題として位置付けられたのである。これにより、豪州の中国の人権問題に対する立場は、従来に比べ曖昧なものとなった。

豪州が人権問題への取り組みを重視する立場を維持する限り、豪州には、中国の人権問題に対する明確な立場を堅持した上で、二国間関係とのバランスを維持する政策が必要とされている。よって、二国間と多国間協議の双方を利用しながら二国間関係とのバランスを維持する政策が、第四期となる今後の豪州対中人権外交の課題になるのである。

2006年3月、人権分野における改革を求める国際的な動きを受け、国連総会で人権理事会決議案が採択された⁽⁶⁵⁾。これにより、経済社会理事会の機能委員会である人権委員会に代わり、国連総会の下部機関として人権理事会が設置されている。豪州は、人権委員会の機能を強化した新たな人権理事会を支持している⁽⁶⁶⁾。人権理事会の機能や成果は、未だ目立つものではないが、このような新たな動きが、豪州の人権外交に少なから

(65) 人権理事会の第一回会合は2006年6月19日に開催された。メンバーは、アジア地域13議席、アフリカ地域13議席、ラテンアメリカ地域8議席、東欧6議席、欧米・その他地域7議席の47ヶ国で、任期は3年。アジア地域からは、日本と共に中国が選出された。

(66) 2006年3月15日 CANZ グループ（豪州・ニュージーランド・カナダ）の国連総会声明（ニューヨーク）
<http://www.foreignminister.gov.au/> visited on 17 May 2007

ぬ影響を与えることも考えられるであろう。

また、対中人権政策に関する非公式な多国間枠組みとして、2001年にスイス政府の主導で開始された通称「ベルン・プロセス」⁽⁶⁷⁾がある。同会合は、中国と二国間人権対話を実施している各国が、中国との人権対話に関して情報交換するメカニズムである。近年、このような非公式の多国間枠組みも中国からの影響を受けていると言えるが、参加国間では、効果的に中国との人権対話を進めて行く上での協力が合意されていると言う⁽⁶⁸⁾。このような多国間での取り組みは、豪州を含む各国の二国間対話に対するモニタリング的機能も有すると考えられ、各二国間対話をより

効果的に発展させる可能性を持つと考えられるであろう。

これまでの人権外交の形態が国際情勢の変化と共に変遷してきたように、人権分野における国際的な動きは、10年前にハワード政権が二国間人権対話を開始した頃とは異なっている。多国間枠組みの機能強化や二国間対話に関する多国間での協力強化は、人権問題への取り組みと二国間関係のより良いバランスを維持するためにも、豪州の対中人権外交の第四期、すなわちハワード政権の人権外交移行の新たな要素になると考えられるであろう。

(67) これまで全9回の定期会合が開催されており、現在、豪州、日本、英国、米国、カナダ、スイス、ハンガリー、ノルウェー、そしてEUなどが参加国となっている。

(68) 2006年6月7日付『外交に関する英国議会委員会議事録』

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506> visited on 1 June 2007