

岐路に立つオーストラリアの対島嶼国外交（特集 太平洋島嶼国の持続的開発と国際関係）

著者	畝川 憲之
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	244
ページ	20-23
発行年	2016-01
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00003033

岐路に立つオーストラリアの 対島嶼国外交

畝川 憲之

南太平洋島嶼国にとって最大の援助ドナー国および貿易相手国であり、また主要な安全保障パートナーであるオーストラリアは、南太平洋地域、特にメラネシア（パプアニューギニア「PNG」、ソロモン諸島、フィジー、バヌアツから成る）において、独占的な影響力を保持してきた。しかし、近年、南太平洋をとりまく国際関係は大きく変わりつつある。その最たるものが中国の進出である。中国の進出は、南太平洋島嶼国にパートナーの新たな選択肢を与えるとともに、メラネシアにおいてオーストラリアが独占的に影響力を行使するという構図を崩壊させた。援助、投資、貿易や軍事などあらゆる面で中国と南太平洋島嶼国の関係強化が進んでおり、当然のことながらこれは中国の影響力拡大に繋がり、それにもないオース

トラリアの影響力が低下しつつある。

●中国の南太平洋進出

二〇〇〇年代半ば以降、太平洋島嶼国と中国との関係強化は様々な面においてみられる。温家宝首相、習近平副主席のフィジー訪問、フィジーのバイニマラマ首相による四度の訪中、PNGのオニール首相の訪中などが示すように、ハイレベルによる相互訪問が活発に行われている。また、二〇一〇年八月〜一〇月には、二隻の中国艦艇がPNG、バヌアツ、トンガを親善訪問し、さらには、PNG、フィジー、トンガに対して武器供与をはじめとする軍事援助を行うなど、軍事交流および防衛分野での連携強化がみられる。

中国の太平洋島嶼地域への影響力拡大は開発援助においてもみ

られる。二〇〇六年四月に開催された第一回中国・太平洋島嶼国経済開発フォーラムにおいて、中国は三億八三〇〇万USDの開発援助（三年間で供与）の実施と、太平洋島嶼国が抱える対中債務の放棄を発表した。また、二〇一三年一月に開催された第二回フォーラムにおいて、中国は二〇億USDの援助計画（四年間で供与）を発表した。二〇〇六年の第一回フォーラムで示した援助は太平洋島嶼地域における台湾との外交競争がその背景にみられたが、台湾との外交休戦が結ばれた二〇〇八年以降、つまり二〇一三年の第二回フォーラムでの援助には、オーストラリアおよびニュージーランドを中心とする南太平洋の現行秩序に対する中国の戦略的意図（挑戦）が少なからずみて取れる。

た、中国の海外援助白書によると、二〇一〇〜一二年の間に太平洋島嶼国に対して六億五〇〇万USDの援助が行われた（参考文献⑩、三五〇ページ）。この二つの数値は、中国の島嶼国援助が近年増加傾向にあることをよく示している。ローンの償還期間などの契約条件が不透明である、援助の質が担保されないといった中国援助に対する様々な不満が島嶼国から出ていることは確かである（参考文献④、一七〇ページ）。しかし他方で、島嶼国にとって中国からの援助は、ドナーの新たな選択肢を示すものであり、西欧からの援助ギャップを埋めるものとして歓迎されている（参考文献⑭、一六一〜七ページ）。中国からの援助は、ガバナスや価値観を援助の条件として課すオーストラリア、ニュージーランド、アメリカやEUと

外にも、中国は太平洋島嶼国に多くの援助プログラムを実施している。二〇〇六〜一一年の間に、外交関係を持つ島嶼八カ国（ミクロネシア連邦、サモア、クック諸島、ニウエ、トンガ、フィジー、バヌアツ、PNG）に対して八億五〇〇万USDの援助が行われた（参考文献⑤、二五〇ページ）。また、中国の海外援助白書によると、二〇一〇〜一二年の間に太平洋島嶼国に対して六億五〇〇万USDの援助が行われた（参考文献⑩、三五〇ページ）。この二つの数値は、中国の島嶼国援助が近年増加傾向にあることをよく示している。ローンの償還期間などの契約条件が不透明である、援助の質が担保されないといった中国援助に対する様々な不満が島嶼国から出ていることは確かである（参考文献④、一七〇ページ）。しかし他方で、島嶼国にとって中国からの援助は、ドナーの新たな選択肢を示すものであり、西欧からの援助ギャップを埋めるものとして歓迎されている（参考文献⑭、一六一〜七ページ）。中国からの援助は、ガバナスや価値観を援助の条件として課すオーストラリア、ニュージーランド、アメリカやEUと

違ひ、「One China Policy」への支持以外の条件を付与しない(参考文献⑬、四四ページ)。また、「中国は欲しい援助をくれる」(参考文献⑭、一六八ページ)といわれており、こうした点においても中国援助は島嶼国から歓迎されている。

さらに、中国は、反オーストラリア色の強い地域機関であるメラネシア先鋒グループ(Melanesia Spearhead Group:MSG)や太平洋諸島開発フォーラム(Pacific Islands Development Forum:PIDF)の設立に援助を行っている。これらは、島嶼国とオーストラリアとを引き離し、太平洋島嶼地域におけるオーストラリアの影響力低下および中国の影響力強化への動きとして解釈できる。

このように、南太平洋地域においてオーストラリアが独占的に影響力を行使するという時代は終わりを迎えており、同地域における中国の影響力が拡大すると同時にオーストラリアの影響力は低下しつつある。

●オーストラリアの対島嶼国

外交の課題

オーストラリア政府は、フィジ

アの二〇〇六年一月二月のクーデター以降、軍事政権に対して、クーデター当事者や幹部軍人などの渡豪制限、外交関係の制限など様々な制裁措置を課し、圧力による民政復帰(早期の選挙実施)要求を行ってきた。オーストラリア政府は、フィジー政府が民政復帰を進めない限り制裁を続けると表明し、二〇一三年九月の新憲法公布まで対フィジー政策のスタンスを崩すことはなかった。

しかしながら、オーストラリアのこうした制裁は、フィジーの民政復帰を促す効果を全く持たなかった(参考文献⑮)。それどころか、民政復帰を迫るオーストラリアからのプレッシャーは、オーストラリアとフィジーの関係を大きく悪化させた。さらに、フィジーを孤立させようとするオーストラリア、ニューゼaland、アメリカなどのアプローチは、フィジーと諸外国とが新たな協調関係を構築し、かつ発展させやすい環境を作ることとなり、とりわけフィジーと中国との関係強化を生み出した。

ハンソン(参考文献⑯)によると、中国の対フィジー援助は二〇〇五年の一〇〇万USD、二〇〇六年の二三〇〇万USDから、

クーデター後の二〇〇七年には一億六〇〇〇万USDにまで跳ね上がった。また、二〇〇五年の中国の対フィジー援助額が二五〇〇万USD、二〇〇七年が二億九三〇〇万USDとといったデータもある(参考文献⑰)。中国政府が正式な援助額を公表していないため、様々なデータがあるが、いずれにせよ中国の対フィジー援助が二〇〇六年以降急激に増加したことは間違いない。また、二〇〇六年のクーデター以降、バイニマラム首相およびナイラティカウ大統領の訪中、習近平副主席のフィジー訪問をはじめハイランクの相互訪問が頻繁に行われている。

こうした結果、フィジー政府は、「我々の主権を尊重してくれる中国はいつもフィジーの友人である」(参考文献⑱)、「フィジーは中国という友人がいる限りオーストラリアは必要ない」(参考文献⑲、七ページ)というような「親中」「離豪」の考えを示すようになった。つまり、圧力によって民政復帰を要求するオーストラリアの対フィジー政策は、フィジーにおける中国の影響力拡大、オーストラリアの影響力低下を作り出した。

二〇一三年九月にフィジー新憲

法が公布されて以降、オーストラリアはフィジーとの関係改善へ向けて本格的に動き出した。そして、二〇一四年三月末には渡航制裁を解除し、総選挙後の二〇一四年一月末にすべての制裁を解除した。しかしながら、フィジーにおけるオーストラリアの影響力回復はうまく進んでいないようである。オーストラリアの価値観への追従の要求、それにもない八年間に渡って実施されてきた制裁、こうしたオーストラリアの外交スタンスが、フィジーとの関係に重大な禍根を残したことは間違いない。

また、オーストラリアの対島嶼国政策は、外交の重要なツールである開発援助の手法をめぐっても、大きな課題に直面している。オーストラリアは、PNGを経済、社会制度、ガバナンスなど様々な面において非常に脆弱な社会であるとみており、こうした脆弱性の解決をPNG開発の課題として挙げた。とりわけガバナンスの改善に力を入れており、二〇〇四年以降、PNGへの援助総額の約三〇〜五〇%が割り当てられている。しかしながら、ガバナンス改善への援助は現在までのところほとんど成果を上げておらず、それど

ころか、ガバナンス改善の手法は PNG から強い反発を招いている。特に 9・11以降、オーストラリアは介入アプローチを採用しており、PNG のガバナンス改善へ向けて警察、財政、司法などの重点行政分野へのオーストラリア人アドバイザーの積極的な派遣を行ってきた。しかし、そもそも PNG はオーストラリアによるグッドガバナンスの強調を好んでおらず、さらに PNG 政府機関の主要ポジションへのオーストラリア人アドバイザーの配置を「新植民地主義」の考えによるものであるとし、強い怒りを表明してきた(参考文献⑫、一二九ページ)。その結果、オーストラリアは一度は介入アプローチからのシフトを表明したものの、二〇一三年末に五〇名の警察官を派遣し(参考文献⑫、一三〇ページ)、

また現在三五名のオーストラリア人アドバイザーを政府機関に配置している⁽¹⁾。つまり、オーストラリア援助によるガバナンス強化は「新植民地主義」であるといった強い批判を再び生む可能性がある。同様の批判はソロモン諸島の事例においてもみられる。ガダルカナル島において一九九八年以降繰り返されてきた部族間の武力衝突

に対して、二〇〇三年七月、オーストラリア政府は、ソロモン諸島政府の要請を受け、オーストラリアを中心とするソロモン諸島地域支援ミッション (the Regional Assistance Mission to Solomon Islands: RAMSI) を派遣した。RAMSI は、「法と秩序の回復」「政府機能の回復」「経済ガバナンスの改善と経済成長」の三つの柱から成っている。

政府機能の回復、経済ガバナンスの改善へ向け、RAMSI は約八〇人のアドバイザー(大多数がオーストラリア人)を財務省や司法部門などの主要ポジションに配置した。これは財政の安定化、税務管理の改善および政府機能の改善をもたらしたとして一定の評価を得ている(参考文献⑨)。しかし他方で、外国人アドバイザーをソロモン諸島政府機関の主要ポジションに配置するといった手段は「新植民地主義」の考えによるものであるとして強い反発を招いており、「RAMSI におけるオーストラリアとソロモン諸島との関係は、支配者―被支配者である」(参考文献①)といった批判を生んでいる。実際、政府の主要な意思決定および行政実務は RAMS

I のアドバイザーが中心となっており、また事実上政府の財布のひもは外国人アドバイザーが握っていたといわれている(参考文献①)。「新植民地主義」への批判は、特にソガヴァレ政権期(二〇〇六―二〇〇七年)に高まりをみせた。ソロモン人主導による国づくりが目指され、オーストラリア人アドバイザーを政府から排除しようとする動きが強くみられた。しかし、現在においても、ソロモン諸島の財務省および司法部門には多くのオーストラリア人アドバイザーが配置されており、アドバイザーと現地役人の間には常に緊張があるといわれている⁽²⁾。

このようにフィジーはもちろんのこと、PNG やソロモン諸島においても、オーストラリア離れの傾向があると考えられる。実際、「PNG におけるオーストラリアの影響力は低下しつつある」(参考文献⑫、一二九ページ)、「ソロモン諸島はオーストラリアとの繋がり強化を考えていない」(参考文献⑪)といわれている。

●オーストラリアの影響力回復へ向けて

中国の南太平洋島嶼地域への進

出は、島嶼国にパートナーの新たな選択肢を与えるとともに、同地域におけるオーストラリアの影響力低下をもたらしている。こうした状況のなか、島嶼地域における影響力の回復および強化は、オーストラリアにとって喫緊の課題とされている。つまり、オーストラリアの対島嶼国政策は大きな岐路を迎えているといえよう。

事例を示したフィジー、PNG、ソロモン諸島に対するオーストラリアの政策の根本は同じであり、オーストラリアの価値観に沿った国家建設をオーストラリアのやり方で推し進めるといえるものである。これまでもオーストラリアの圧制的政策に対する島嶼国からの反発は強くみられ、オーストラリアと島嶼国の関係に入り込むスペースは作られていたが、そこに入り込むプレイヤーが存在しなかった。島嶼国におけるオーストラリアの影響力が独占的であった状況下では、反発がその影響力の低下につながることは考えにくかった。しかし、新興経済勢力が出現そして台頭し、島嶼国がパートナーを選択できる現在の国際情勢において、圧制的政策の実施は島嶼地域における新興国の勢力拡大、さらにオ

ーストラリアの影響力低下に繋がる。実際、中国がスペースに入り込み、オーストラリアへの依存体質からの脱却を考えていた島嶼国は中国との関係を強化し、南太平洋地域におけるオーストラリアの影響力は低下しつつある。特にフィジーにおける中国の影響力拡大はすでに顕著であり、オーストラリアはPNGおよびソロモン諸島がフィジー化するのを防がなければならぬ。また、フィジーにおける影響力の回復も急務となっている。

新興経済勢力の出現、競争的な援助環境、そして島嶼国がパートナーを選択できる時代において、オーストラリアは島嶼国との関係にこれ以上大きなスペースを作るべきではない。影響力の回復、強化に向けて、オーストラリアは島嶼国からの反発を抑えるための政策転換が必要であろう。つまり、島嶼国との「イコールパートナー」という関係の構築へ向け、言葉だけでなく、相互尊重（相互責任）の基礎のもと共に国家建設を行うという考えを実行に移すことが不可欠となっている。

（せがわ のりゆき／大阪学院大学国際学部准教授）

《注》

(1) 二〇一四年九月二二日に筆者が行ったオーストラリア外務貿易省 (Department of Foreign Affairs and Trade : DFAT) PNG担当者へのインタビューより。

(2) 二〇一四年九月二二日に筆者が行ったDFATソロモン諸島担当者へのインタビューより。

《参考文献》

① 小川和美「RAMSI展開以後のソロモン諸島の政局——対オーストラリア関係を中心に」『パシフィックウエイ』一二九号、二〇〇七年。

② 黒崎岳大「太平洋環境共同体に向けて——日本の大洋州島嶼国外交の経緯と課題」(塩田光喜編『グローバル化のオセマニア』アジア経済研究所、二〇一〇年)。

③ 畝川憲之「オーストラリアの対フィジー政策の方向性——民主化プロセスへの介入を巡って」『パシフィックウエイ』一二九号、二〇一二年。

④ Brant, Philippa. "Chinese Aid in the South Pacific: Linked to Resources?" *Asian Studies Review*, 37(2), 2013.

⑤ Dornan, Matthew and Philippa Brant, "Chinese Assistance in the Pacific: Agency, Effectiveness and the Role of Pacific Island Governments," *Asia & the Pacific Policy Studies*, 1(2), 2014.

⑥ "Fiji Thanks China for Support (source: Xinhua)," *Global Times*, 31 July 2014. (<http://www.globaltimes.cn/content/873572.shtml> 二〇一四年八月一日アクセス)

⑦ Hanson, Fergus, "China's Support of Fiji is Doing Little to Help Ordinary Fijians," *The Age*, 22 August 2008 (<http://www.lowyinstitute.org/publications/chinas-support-fiji-doing-little-help-ordinary-fijians> 二〇一四年七月二日アクセス)

⑧ Hayward-Jones, Jenny, *Policy Overboard: Australia's Increasingly Costly Fiji Drift*, Sydney: Lowy Institute, 2011.

⑨ —— *Australia's Costly Investment in Solomon Islands: The Lessons of RAMSI*. Sydney: Lowy Institute, 2014.

⑩ Information Office of the State Council, China, *China's Foreign*

Aid, 2014 (http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm 二〇一四年八月二〇日アクセス)

⑪ Prestidge-King, Charles, "Australia on the Outer in Solomons," *The Interpreter*, 28 October 2010 (<http://www.lowyinterpreter.org/post/2010/10/28/Australia-on-the-outer-in-Solomons.aspx>? COL-LCC=532808417& 二〇一四年七月三日アクセス)

⑫ Wallis, Joanne, "Papua New Guinea: New Opportunities and Declining Australian Influence?" *Security Challenges*, 10(2), 2014.

⑬ Wesley-Smith, Terence, "China's Pacific Engagement," in Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter eds., *China in Oceania: Reshaping the Pacific?*, New York: Berghahn Books, 2010.

⑭ Yang, Jian, *The Pacific Islands in China's Grand Strategy: Small States, Big Games*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.