

# 太平洋統一機構構想と南太平洋フォーラムの地域協力

お 小 柏 葉 子

はじめに

- I 太平洋統一機構構想の背景
- II 太平洋統一機構構想の内容
- III 太平洋島嶼諸国の反応
- IV 太平洋統一機構構想の地域協力における意味

## はじめに

本稿は、1980年に当時のパプア・ニューギニア(以下、PNG)のチャン(Julius Chan)政権によって提案された太平洋統一機構(Organisation of Pacific Unity: OPU)構想<sup>(注1)</sup>を分析し、それがすでに成立していた南太平洋フォーラム(以下、SPF)による地域協力の展開のなかで、いかなる意味を持ちえたのか、という問題について、検討を試みるものである。

SPFは、太平洋島嶼諸国によるフランスの核実験に対する共同抗議をひとつの重要な契機とし、1971年8月に、太平洋島嶼諸国、オーストラリア、ニュージーランドを加盟国として成立した地域協力組織である<sup>(注2)</sup>。この成立経緯にも示されているように、SPFは、以後、1970年代に、一連の核問題<sup>(注3)</sup>や海洋資源問題、貿易問題、脱植民地化問題などの諸問題をめぐって、フランス、日本、アメリカ、ECといった域外諸国に対し、活発な共同行動を展開してきた。こうした対域外共同行動は、オーストラリア、ニュージーランドの2カ国を除き、人口、面積ともに小さく、政治的、経済的、軍事的に脆弱な極小島嶼発展途上国である

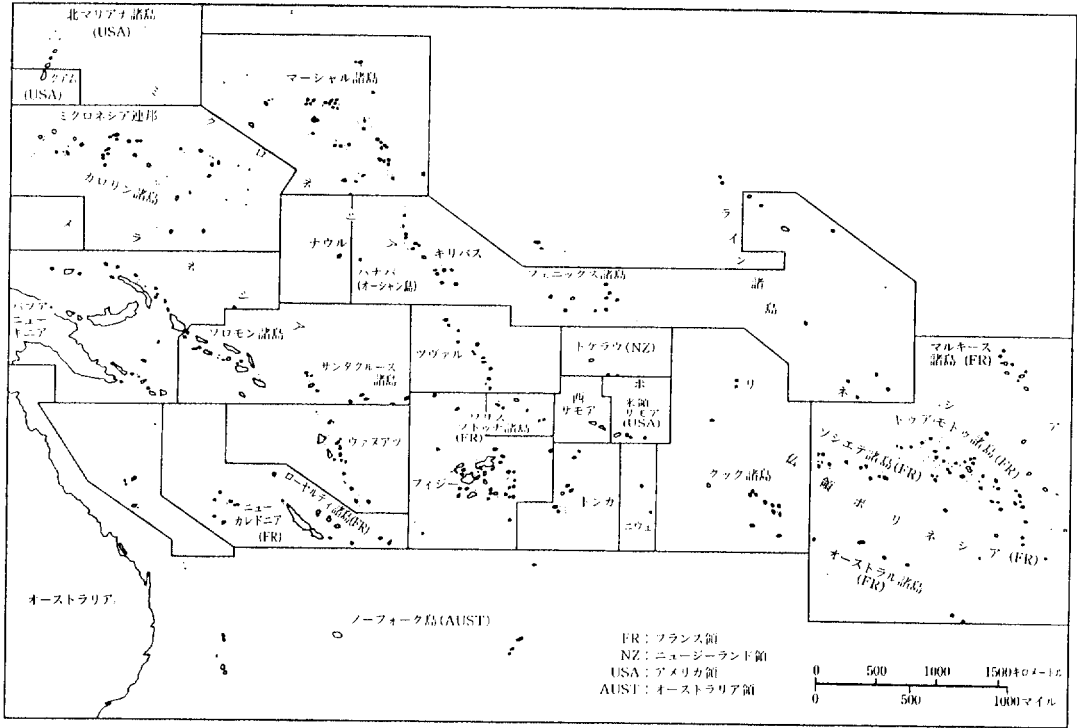
他のほとんどすべての SPF 加盟国にとって、その域外国に対するバーゲニング・パワーを高めるうえで大いに寄与したといえよう。

一方、この時期、SPFの域内協力の分野においては、比較的低レベルにとどまる緩やかな形で地域協力が進められてきた。これは、たとえば、域内経済協力を例にとると、大半の太平洋島嶼諸国の経済基盤が相互補完的というよりは、むしろ相互競合的であり、統合度の高い協力は困難であったためである。1970年代初めに自由貿易連合構想が提案されたが、各国の利害が一致せず、結局は断念され<sup>(注4)</sup>、また共同事業の面でも、77年に太平洋フォーラム・ライン、79年には南太平洋フォーラム漁業機関が設立されたが、その設立に至るまでにはかなりの紛糾がみられた<sup>(注5)</sup>。

このようにして SPF の地域協力が展開されてきたなかで、チャン政権によって提起されたのが、OPU 構想であった。同構想は、太平洋島嶼諸国の地域としての対外的な発言力をいっそう高めるとともに、より高度な域内統合を目指す政治同盟構想であった。OPU 構想は、1982年7月、提唱者であるチャン政権の退陣によって、実現することなくついでたが、同構想は SPF 地域協力の展開を考えるうえで、看過することのできない実に興味深い問題を投げかけたといえることができる。

以下、本稿では、OPU 構想がいかなる背景のもとに生まれ、どのような内容と目標を持ち、また何ゆえ実現することなく挫折したのか、という

第1図 太平洋島嶼地域



(出所) *The Far East and Australasia* 1986, 第17版, ロンドン, Europa Publications, 1985年。

第1表 太平洋島嶼諸国概況表

国名	政治的地位	国土面積(km <sup>2</sup> )	人口(1,000人)	GNP(1986年:100万USドル)
西サモア	独立国(1962)	2,934	165	110.1
ナウル	独立国(1968)	21	8	160.0*
トンガ	独立国(1970)	697	105	100.0
フィジー	独立国(1970)	18,376	720	1,281.8
バプア・ニューギニア	独立国(1975)	461,690	3,593	2,409.2
ソロモン諸島	独立国(1978)	29,785	286	116.1
ツヴァル	独立国(1978)	26	8	4.0*
キリバス	独立国(1979)	811	66	25.8
ヴァヌアツ	独立国(1980)	11,880	142	79.0
クック諸島	自由連合(N Z, 1965)	240	18	21.0
ニウエ	自由連合(N Z, 1974)	258	3	n.a.
マーシャル諸島	自由連合(U S, 1986)	181	43	n.a.
ミクロネシア連邦	自由連合(U S, 1986)	701	98	n.a.

(出所) 筆者作成。

(注) SPFには、他にオーストラリア、ニュージーランドが加盟。\*GDP。NZ:ニュージーランド。US:アメリカ。かっこ内は独立年あるいは自由連合成立年。

問題を中心に、SPF 地域協力の展開に OPU 構想がもたらした意味について論じ、成立20年目を過ぎ、今また変動の時期を迎えている SPF 地域協力の今後を展望するうえでのひとつの手がかりとすることにしたい(第1図, 第1表参照)。

(注1) チャン政権が提起した政治同盟構想を、本稿では、1981年4月に発表された PNG 外務省若手グループによる検討レポートのなかで用いられた「太平洋統一機構」構想という用語をもって指すことにする。

(注2) 小柏葉子「仏核実験抗議と南太平洋フォーラムの成立」(『国際関係学研究』(別冊) 第14号 1988年3月)、および Ogashiwa, Yoko S., *Microstates and Nuclear Issues: Regional Cooperation in the Pacific*, スウァ, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1991年, 1~9 ページを参照のこと。

(注3) 上記2つの論考の他に、小柏葉子「南太平洋フォーラム諸国の地域協力——南太平洋非核地帯条約成立をめぐる——」(『国際法外交雑誌』第89巻第5号 1990年12月)、および Ogashiwa, Yoko S., “Regional Protests against Nuclear Waste Dumping in the Pacific,” *Journal of Pacific Studies*, 第15巻, 1990年を参照のこと。

(注4) この問題に関しては、Fry, Greg, “South Pacific Regionalism: The Development of an Indigenous Commitment,” 修士論文, Australian National University, 1979年を参照のこと。

(注5) Neemia, Uentabo, *Cooperation and Conflict: Costs, Benefits and National Interests in Pacific Regional Cooperation*, スウァ, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1986年を参照のこと。

## I 太平洋統一機構構想の背景

OPU 構想は、いったい、いかなる背景のもとに登場したのであろうか。まず第1にあげられるのは、構想の提唱国である PNG の外交政策の変化である。

OPU 構想をうちだした PNG 首相チャンの前任者は、1975年の独立以来、PNG の首相を務め、

「PNG 建国の父」とも称せられたソマレ (Michael Somare) であった。ソマレ政権時代の PNG の外交政策は、「すべての国と友好関係を持ち、どの国とも敵対しない」という「普遍主義」と呼ばれる基本方針にのっとっていた。だが、この基本方針に基づきつつも、ソマレ政権は、外交政策上、いくつかのプライオリティーを設定していた。その第1のものとしてあげられていたのが、共通の問題関心を持つ他の近隣太平洋島嶼諸国との協力関係の促進である<sup>(注1)</sup>。

PNG は1974年に SPF 加盟を果たしたが、その加盟に際し、一部から危惧の念が持たれていた。PNG は、他の太平洋島嶼諸国を大きく引き離し、際立った人口、面積を有する点から、他の太平洋島嶼諸国を抑え、SPFの主導権を握るのではないかと懸念されたのである。特に、それまで地域協力推進の先導役となってきたフィジーとの間で、SPFの主導権をめぐる争いが発生するのではないかと議論がさかんに行なわれた<sup>(注2)</sup>。これに対し、PNG は、フィジーともども、SPF の主導権を取ろうとする意思を持たず、ゆえに両国間には主導権争いが存在しないことを明確にし、他の太平洋島嶼諸国の不安を取り除く努力をしなければならなかった<sup>(注3)</sup>。したがって、南太平洋地域協力を重視しながらも、ソマレ政権発足当初の PNG の外交政策は、フィジーとの協調を保ち、既存の SPF 地域協力の枠組を尊重することが、その基本となっていたといえる。これは、外交政策上の基本方針としての「普遍主義」の標榜とあわせて、ソマレ政権初期の南太平洋地域協力における積極的なイニシアチブの展開を制約することになっていたと考えられよう。

しかし、1970年代後半になると、PNG も SPF の一員としての地歩を固め、他の太平洋島嶼諸国

の疑惑の払拭に、もはやことさら神経を使わなければならぬ必要性は薄れた。また、PNGの南太平洋地域協力に対する積極的関与を基本的枠組のうえから制約していた「普遍主義」外交基本方針も、1979年には、再検討が試みられていた<sup>(注4)</sup>。

このように、PNGにとって、新たな地域協力政策展開に向けての環境が整いつつあった時期に、ソマレの後任として、首相に就任したのが、チャンであった。チャンは、1980年3月に、ソマレ内閣不信任案の可決によって政権の座に就いたところから、ソマレとは異なる政治的特色を示さねばならぬ必要に迫られていた。就任直後に行なわれたインタビューのなかで、チャンは、安全保障を含む新たな外交政策の提示に意欲をみせたが<sup>(注5)</sup>、ソマレ政権のもとで萌芽がみられた外交政策再検討の動きを先取りする形で、従来とは異なるPNGの新たな外交政策をうちだすことは、チャン政権にとり、まさに必須であったといえよう。チャン政権の新外交政策の全容は、1981年11月に発表された外交白書のなかで明らかにされたが、それはソマレ政権時代の「普遍主義」外交から決別し、PNGの利害にもっとも関係する国、および地域に対する「積極的かつ選択的関与」を明確にうたったものであった<sup>(注6)</sup>。こうしたPNGの新外交政策のなかで、中心的位置にすえられたのが、新たな地域協力政策としてのOPU構想であった。

第2に、OPU構想の背景要因としてあげられるのは、ヴァヌアツ(Vanuatu)独立紛争の発生である。南太平洋島嶼のひとつ、英仏共同統治下のニューヘブリデス(New Hebrides)では、1979年11月に総選挙が行なわれ、英語系住民を中心とした独立を推進するヴァヌアアク党(Vanua'aku Pati)が勝利を収めた。1980年4月、ヴァヌアアク党政府はニューヘブリデスの7月独立を発表したが、

ヴァヌアアク党政府に反対する仏語系住民によるフランスの事実上の黙認を受けた分離独立運動が活発化し、ニューヘブリデスの7月独立の達成は危ぶまれる状態となった。ヴァヌアアク党政府のリニ(Walter Lini)首席大臣は、事態収拾のため、英仏両政府に対し軍の派遣を要請した。だが、フランス軍は分離独立運動に対する暗黙の理解から積極的行動を採ろうとはせず、またイギリス軍は共同統治国の立場からフランス軍を差し置いての単独行動に踏みきれず、英仏両軍はニューヘブリデスに派遣されたものの、分離独立運動を制圧することなく、事態は膠着状態に陥った。

6月、PNG外務貿易相レヴィ(Noel Levi)は、国連軍の一員でないかぎりPNG国防軍のニューヘブリデス派遣には消極的であるが、SPF合同軍の一員としてならば警官隊を派遣する用意があることを表明した<sup>(注7)</sup>。だが、7月中旬に開催されたSPFの年次会議では、ニューヘブリデスのSPF加盟承認と、英仏両政府に対する紛争の早期解決を求める決議がなされたのみで、PNGが提唱したSPF合同軍設置に関する決議はなされなかった<sup>(注8)</sup>。PNG以外のSPF加盟国は、SPFのニューヘブリデス紛争非介入を望んだためである。SPF合同軍の実質的主力と考えられたのはオーストラリア、ニュージーランド両域内大国であったが、両国はSPFに加盟する旧統治国という微妙な立場から、SPF合同軍が域内大国による太平洋島嶼諸国への干渉と取られることを恐れ、紛争は英仏両政府の責任によって解決されるべきであるという態度を取った<sup>(注9)</sup>。一方、太平洋島嶼諸国のなかでPNGとならんで常備軍を有するフィジーは<sup>(注10)</sup>、人口の半数を移民の子孫であるインド人が占めるという自らの国内政治状況がおそらく念頭にあり<sup>(注11)</sup>、加盟国の国内紛争にSPF

が直接介入を行なうという、自国に将来、影響を及ぼしうる先例を作ることには否定的態度を示した<sup>(注12)</sup>。

SPFによる紛争処理の実現は失敗に終わったが、実は、そうした事態に備えて、PNGはニューヘブリデスとの間で、いまひとつの紛争解決策を同時に進めていた。SPF会議開催中、チャンはPNG国防軍司令官ディロ(Ted Diro)をニューヘブリデスに派遣し、PNG軍の派遣について、リニ政権と意見の交換を行なった。SPF会議においてSPF合同軍の設置が見送られると、ほどなくしてリニは英仏両軍を独立とともに撤退させる方針を明らかにし、かわってPNG軍のニューヘブリデス駐留をチャン政権に対し正式に要請した。これをうけてチャンはPNG軍のニューヘブリデス派遣を議会にはかり、国連、もしくはSPF監督下における警官隊の派遣を主張するソマレらを抑え、8月7日、これを可決させた。さらに、その2日後、分離独立運動が依然勢力をふるいながらも7月30日に独立を遂げ、旧名ニューヘブリデスから新国名ヴァヌアツと改めたリニ政権とPNGはPNG軍ヴァヌアツ派遣に関する協定を結び、8月17日には、ヴァヌアツ議会のPNG軍駐留承認の決議によって、PNGのヴァヌアツ独立紛争介入は正式なものとなった<sup>(注13)</sup>。これは、太平洋島嶼国による他の太平洋島嶼国に対する初の軍事介入の事例となった。

8月下旬、ヴァヌアツに出動したPNG軍<sup>(注14)</sup>によって、分離独立運動は制圧され、ヴァヌアツ独立紛争は終焉した。しかし、成功を取めたものの、PNGは、そのヴァヌアツ独立紛争への単独軍事介入が、他のSPF諸国、特に太平洋島嶼諸国からは必ずしも快く思われていないことを察知していた<sup>(注15)</sup>。PNGは、軍事介入という自らの

行為に正当性を与えて、他の太平洋島嶼諸国の理解を得なければならないと同時に、紛争処理のための新たな地域的枠組作りの必要性を強く感じたといえよう。OPU構想は、こうしたPNGのヴァヌアツ独立紛争介入の経験を背景要因のひとつとしていた。

第3にあげられるのは、南太平洋地域をめぐる国際環境の変化である。南太平洋地域は、1951年にアメリカ、オーストラリア、ニュージーランドの3カ国間で安全保障条約であるアンザス条約(ANZUS Treaty)が結ばれて以来、これら3カ国の影響力圏とみなされ、「アンザスの湖」と称されてきた。アンザス条約の及ぶ範囲は、「条約当事国の本土、もしくはその統治下にある太平洋の島嶼領域、もしくは太平洋における軍、公船、航空機」と規定されており、独立を達成した場合の太平洋島嶼諸国に対する直接の言及はなされていなかったが、太平洋島嶼諸国は、独立後も、暗黙のうちに引き続きアンザス諸国の強力な傘下にあると考えられてきた。特に1960年代から始まった脱植民地化の流れによって、イギリスの影響力が南太平洋地域から後退し始めると、オーストラリア、ニュージーランド両国の同地域における役割は、よりいっそう比重を増すようになった。しかしながら、1970年代後半に、いわゆる太平洋周縁国(Pacific Rim Countries)と呼ばれるソ連、中国、日本といった国々が、太平洋島嶼諸国に関心を向け始めると、このような状況に変化が現われてきた。外交関係の樹立をはじめ、経済・技術援助の提供、漁業交渉の締結<sup>(注16)</sup>など、太平洋島嶼諸国に対する太平洋周縁国からのアプローチの増加は、アンザス諸国の専有的影響力圏であった太平洋島嶼諸国に、アンザス諸国の影響力から離れた自主的行動を展開する余地を与えたといえよう。こう

した国際環境の変化は、PNGにその独自の地域協力構想であるOPU構想をうちださせるひとつの重要な誘因となったと考えられる。

(注1) Papua New Guinea, Ministry of Foreign Affairs and Trade, *Guidelines to the Foreign Policy of Papua New Guinea*, ポートモレスビー, 1976年, 24ページ。

(注2) Boyce, Peter; Richard Herr, "Microstate Diplomacy in the South Pacific," *Australian Outlook*, 第28巻第1号, 1974年4月, 34ページ。1971年のSPF設立当初, オーストラリアはPNGのSPF加盟を望んだが, フィジーがその大国性を危惧して, 独立国でないことを理由に却下したと報じられた。*Fiji Times*, 1971年8月5日。

(注3) 1974年5月, ソマレとフィジー首相マラ(Kamisesse Mara)は, 両国ともに太平洋地域におけるリーダーシップを独占する意思がないことを明らかにした共同声明を発表した。

(注4) Parliament of the Commonwealth of Australia, *Melanesian Neighbours: The Politics of Papua New Guinea, Solomon Islands and the Republic of Vanuatu*, キャンベラ, 1984年, 66ページ。

(注5) *Hiri*, 1980年3月。

(注6) *Papua New Guinea Foreign Affairs Review* (以下, PNGFAR), Papua New Guinea, Ministry of Foreign Affairs and Trade, 1982年1月, 20ページ。

(注7) PNGFAR, 1982年4月, 46ページ。

(注8) *New Zealand Foreign Affairs Review* (以下, NZFAR), New Zealand, Ministry of Foreign Affairs, 1980年7~9月, 46ページ。

(注9) MacQueen, Norman, "Beyond Tok Win: The Papua New Guinea Intervention in Vanuatu, 1980," *Pacific Affairs*, 第61巻第2号, 1988年夏, 240~241ページ。

(注10) この当時, 太平洋島嶼諸国のなかで常備軍を有していたのは, PNG, フィジー, トンガであったが, トンガ軍は約100人程度と, その規模は小さかった。

(注11) フィジーの国内政治状況については, 小柏葉子「フィジーにおけるエスニシティと国家形成」(『国際関係学研究』(別冊) 第11号 1985年3月)／同「WUFと1982年フィジー総選挙」(『ミクロネシア』第58号 1985年8月)／同「フィジー労働党 (FLP) と1987年フィ

ジー総選挙」(『国際地域研究』第5巻第2号 1987年9月)／同「島嶼国フィジーにおける“国民統合”——“先住民”・“移民”と階層分化——」(百瀬宏・小倉充夫編『現代国家と移民労働者』有信堂 1992年)を参照のこと。

(注12) PNGFAR, 1982年4月, 51ページ。1987年5月, フィジーで軍事クーデターが発生した際, SPFでは事態收拾のためのミッション派遣が提案されたが, フィジーはこれを拒否した。

(注13) 以上の経緯については, 同上誌, およびMacQueen, 前掲論文が詳しい。

(注14) このうちには, 人材援助としてオーストラリア軍からPNG軍に派遣されていた20名も含まれていた。

(注15) PNGFAR, 1982年4月, 51ページ。

(注16) 1985年にキリバスとソ連との間に締結された漁業協定, また87年にヴァヌアツとソ連との間に締結された漁業協定は, アンサス諸国の強い懸念を呼んだ。

## II 太平洋統一機構構想の内容

OPU構想が初めてPNG政府によって公に提起されたのは, ヲヌアツ独立紛争が収拾されてから約2カ月後の1980年10月, PNGの首都ポート・モレスビーで開催された南太平洋委員会 (SPC) の年次会議である南太平洋会議の席上であった。まずチャン首相が南太平洋地域の「新たな形態の結束」を訴えたのを皮切りに<sup>(注1)</sup>, 外務貿易相レヴィが地域結束の具体的形態を太平洋島嶼諸国によるアフリカ統一機構(OAU)に類した政治同盟の形成, としてうちだした<sup>(注2)</sup>。さらに, 副首相オクック (Iambakey Okuk) は太平洋島嶼諸国が結束の欠如のゆえに外部勢力の意のままにされてきたと指摘し, これをうけてPNG代表団団長である第一次産業相エヴァラ (Roy Evara) は, 外部勢力から太平洋島嶼諸国を守るためにも, 強力な組織の設立が必要であると, 政治同盟の結成を促した<sup>(注3)</sup>。

南太平洋会議の席上で, PNG政府によってこ

ぞって提唱された政治同盟構想は、11月にレヴィが行なった外交方針演説のなかで、その具体的な内容が示された。さらに、その後も折りにふれ、PNG 政府によって提唱されたこの政治同盟構想は、1981年11月に発表された PNG 外交白書のなかで、PNG の新外交方針のひとつとして、正式に位置づけがなされた<sup>(註4)</sup>。

外交白書、および PNG 政府による一連の声明を総合すると<sup>(註5)</sup>、政治同盟構想、すなわちOAU をモデルとした「太平洋統一機構」(OPU) の形成を目指す構想は、まず、密接な協議と情報交換を端緒として、次に、本格的に3つの段階によって推進されるとされていた。

第1段階は、国連、その他の国際機関における SPF のオブザーバーとしての地位の獲得である。多くの SPF 加盟国は各国ごとに国連等の国際機関へ代表を派遣していたが、さらに SPF としての代表を派遣することで、国際機関における南太平洋地域の結束を示し、その国際的発言力を強化しようというものである。これは、SPF の主たる機能である対域外交渉能力のいっそうの充実を図るものであったといえよう。

第2段階は、そういった国際的な場における太平洋島嶼諸国の共通外交政策の形成である。特になかでも、脱植民地化、核実験、核廃棄物投棄、漁業資源といった地域に直接関係する諸問題が、重視すべきものとして取り上げられていた。また、共通外交政策の形成においては、個々の利害が見合った時のみ協調するというような各国の利益を優先するものではなく、地域としての利益をまず第1に追求することが強調された。第2段階では、共通外交政策の形成という面において構成国の主権に制限を加え、域内の統合度を高めることが目標とされていたといえる。

第3段階は、「機能的協力に基づいた、より大きな政治協調に向けての長期的取組み」である。ここで最終目標とされていたのは、太平洋島嶼地域から外部勢力の確執を排除する条約を確保し、それを保証すること、および島嶼地域を非核兵器地帯として宣言すること<sup>(註6)</sup>によってなされる太平洋島嶼地域の中立地帯化であった。前者で述べられている条約の確保と保証とは、最初に、外部からの軍事的圧力と国内の混乱処理に際して相互協力することをうたった条約を太平洋島嶼諸国が締結することから始められる。次に、この条約に基づいて、太平洋島嶼諸国の軍、もしくは警察によって構成される地域平和維持軍の創設が行なわれる。そしてさらに、オーストラリア、ニュージーランド、中国、アメリカ、ソ連といった太平洋島嶼地域に影響力を持つとみなされる国々から条約に対する保証を得ることで、条約の万全化が期される。このような地域的安全保障条約の実効機関こそが OPU であった。

実は、この第3段階でうたわれている地域平和維持軍は、上記で明らかなように、実際のところ、もともと PNG の構想においては OPU に付随した組織として位置づけられており、国内の治安維持を目的とするばかりでなく、超大国による冷戦の地域への波及をくいとめるという役割を担わされていた。しかし、OPU 構想を提唱する以前に、すでに PNG がヴァヌアツ独立紛争の際に SPF 軍の創設を唱えていた点、および PNG のヴァヌアツ独立紛争への軍事介入が他の SPF 諸国に強烈な印象を与えていた点が原因となって、その後、地域平和維持軍の設立問題は OPU 構想から切り離された単独のものとして論議されていく<sup>(註7)</sup>。だが、本来、地域平和維持軍は、OPU 構想のなかで、地域の中立地帯化を保証するものとして、

設立が意図されていたことに留意しておく必要があるだろう。

ところで、ではいったい、OPUは、既存のSPFとどのように関係づけられていたのであろうか。構想の第1段階においても示されているように、OPUはSPFを解散させた後に成立するものではなく、また、OPUがSPFにとってかわるものではないことは、チャンも明言している(注8)。

ここで関連してくるのが、SPFとSPCとを合体させようという単一地域機構 (Single Regional Organisation: SRO) 案である。SPCは1947年に統治国のイニシアチブによって設立され、統治国、島嶼領をメンバーとし、島嶼領の経済的、社会的発展を活動目的とする組織であった。だがSPCにおける政治問題討議の制限や、統治国主導の運営方法に対する不満から、太平洋島嶼諸国はSPCに飽きたらなくなり、ついに1971年、自ら地域協力組織であるSPFを結成するに至った。以来、南太平洋地域では、SPCとSPFの併存状態が続いたが、両組織の併存は機能や財政、人員負担の面で重複であるという声の一部の太平洋島嶼諸国のなかからあがり始めた。1976年、両組織を合体させ単一の地域機構を設立しようというSRO案が正式に提起され、79年にはSRO案検討のためのSPF、SPC合同委員会が設置された。SRO案は、それから数年間にわたって検討に付されてきたが、なかでもPNGはSRO案の支持者であり、その早期実現を訴えていた(注9)。そのなかで注目されるのは、PNGが、SPFとSPCとが合体して新たに形成されるSROに、SPCに加盟しているイギリス、フランス、アメリカといった旧、現統治国ばかりでなく、日本のような他の域外国も加盟国として含めるべきであるという見解を示していた点である(注10)。つまり、PNGの考えるSRO

とは、純粹にSPFとSPCを合体させたものというよりも、むしろ域外勢力も含めてSPCをより拡大させ、SPFの実務機能をそこに吸収した組織であったといえる。その意味で、SROは、太平洋島嶼諸国のみに限定された政治同盟であるOPUとは、機能面でも構成国の面においても、はっきりと区別された存在であったといえよう。実務協力面で互いに重複するSPFとSPCの両組織併存から、SROとOPUからなる相互補完的な地域協力の構図に編成し直すというのが、すなわち最終的にPNGの意図するところであったと考えられる。このようにOPUはSPFを乗っ取るものではないと説明されながらも、PNGの構想では、SPFの実務機能はSROに、政治フォーラムとしての機能はOPUにといった具合に、SPFは新たな地域協力の構成のなかに実質的に吸収されていくことが考えられていたといえよう。

PNGチャン政権の提唱するOPU構想は、この時期、PNGが標榜していたSRO構想と関連し、ひとつの有機的まとまりをなすものであったと理解できる。その目指すところは、南太平洋の地域協力を包括的なものに再編成することであったといえよう。

(注1) PNGFAR, 1981年4月, 24ページ/同誌 1982年4月 50ページ。

(注2) 同上誌 1980年9~12月 23ページ。

(注3) 同上誌 1981年4月 24ページ。

(注4) 同上誌 1982年1月 37~38ページ。

(注5) 同上誌 1980年9~12月 11, 21~23ページ/同誌 1981年4月 22~27ページ/同誌 1982年1月 36~38ページ。

(注6) SPFを舞台とした南太平洋地域の非核化構想に関しては、Ogashiwa, *Microstates and Nuclear*……, および小柏「南太平洋フォーラム諸国の……」を参照のこと。

(注7) その後の南太平洋における地域平和維持軍に



関する論議は、もっぱら国内の治安維持を目的としたものになっている。詳しくは、Fry, Greg, *Peacekeeping in the South Pacific: Some Questions for Prior Consideration*, キャンベラ, Department of International Relations, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1990年を参照のこと。

(注8) *Pacific Islands Monthly* (以下、*PIM*)、第52巻第10号、1981年10月、13ページ。

(注9) *PIM*、第52巻第12号、1981年12月、13ページ。

(注10) *PNGFAR*、1980年9～12月、11ページ。

### III 太平洋島嶼諸国の反応

PNG が提起した OPU 構想は、地域協力の再編成を目指すものである以上、他の太平洋島嶼諸国からの支持を獲得することが、その実現にとって、何よりも重要であったといえる。だが、他の太平洋島嶼諸国の OPU 構想に対する反応は、消極的反対に集約された。

1980年10月、南太平洋会議において PNG が OPU 構想を初めて正式に提起した際、他の太平洋島嶼諸国は本国政府との協議の必要をあげたり、あるいは既存の SPC や他の地域組織の活性化を提案するなど<sup>(注1)</sup>、OPU 構想そのものに対して、明確な意思表示を行なうことを避けた。PNG は、当初、南太平洋会議開催中に、OPU 構想に関して太平洋島嶼諸国と非公式協議を行なうことを予定していたが、これら諸国の消極的態度の前に、結局は、協議開催を見合わせた。

1981年7月、チャン首相が、ニュージーランド訪問の途上に、フィジー、トンガ、クック諸島に立ち寄り、これら3カ国の首脳に直接、OPU 構想への理解を求めた際にも、これら諸国首脳は積極的反応を示さず<sup>(注2)</sup>、チャンの訴えは、みるべき成果をあげずに終わった。上記3カ国の首脳は構想に対し明確に意思表示こそしなかったが、賛

同の意思は持っていないことを暗黙のうちに示したのである。

さらに8月に開催された SPF 会議においても、太平洋島嶼諸国は、PNG の OPU 構想提起に対し、何ら見解を指し示さなかった。最終的に、SPF は、今後の調整作業を SPF の実務機関である南太平洋経済協力機構 (SPEC) に委ねるとした PNG 原案を、ソロモン諸島の修正案により、SPF 加盟各国がそれぞれ検討を行なうことと決定して、PNG 提案を保留扱いとすることで、決着した<sup>(注3)</sup>。これによって、OPU 構想の具体的検討は次回の SPF 会議まで持ち越しとなったが、他の太平洋島嶼諸国が構想に形式的理解以上のものを示したとはいいがたかった。会議直後に、フィジー首相マラが「PNG 提案は無視されて死滅すると思う」<sup>(注4)</sup>と述べた発言は、そうした太平洋島嶼諸国の真情を端的に物語っていたといえよう。

太平洋島嶼諸国が消極的に示した OPU 構想に対する反対は、裏返していうならば、太平洋島嶼諸国が SPF による地域協力の現状維持を望んでいることに他ならなかったといえる。では、いったい、OPU と SPF との相違は、どのような点にあったのであろうか。

まず第1に、OPU と SPF を比較して目につくのは、OPU が SPF に加盟しているオーストラリア、ニュージーランド両国を加盟国から除外していた点である。その理由として、PNG は、両国が旧統治国であること、主に白人国家であること、経済的に先進国であること、といった両国と太平洋島嶼諸国との相違点を示唆している<sup>(注5)</sup>。しかしながら、そのような相違点が存在しながら、1971年の SPF 成立の際に、両国が太平洋島嶼諸国から SPF の加盟国として招かれたのは、(1)太平洋島嶼諸国の両国に対する指導力と援助の期待、

(2)両国と太平洋島嶼諸国との貿易上の密接な関係、(3)白人と太平洋島嶼住民とのエスニックな対立の回避、(4)外交的影響力における効果、という諸理由によるものであった<sup>(注6)</sup>。すなわち、PNGが両国除外の理由としてあげた、まさにその太平洋島嶼諸国との相違のゆえに、オーストラリア、ニュージーランド両国は、SPFに招かれたのである。このように、オーストラリア、ニュージーランド両国の地域協力における役割を重視し、加盟国として受け入れたSPFに対し、PNGは両国を「兄弟」ではなく「友人」とみなして区別し<sup>(注7)</sup>、OPUの加盟国から除外して、名実ともにOPUを太平洋島嶼諸国のみによる地域協力組織としようと考えていた。

第2は、OPUがSPFとは異なり、安全保障の領域にまで踏みこんでいた点である。SPF設立の時点で、「アンザスの湖」であった太平洋島嶼諸国にとって、地域的安全保障をアンザス条約に依存することは、いわば自明の理であった。以降、SPFは、正式な地域的安全保障体制を備えないまま、アンザス条約を安全保障の暗黙の枠組とし、自らは安全保障に関与しないうえに、これに対し、OPUは、条約に基づいた地域平和維持軍を備え、外部勢力からも保証を得た、太平洋島嶼諸国による明確な形での地域的安全保障体制の確立を目指していた。このような太平洋島嶼諸国自らによる地域的安全保障体制の確立は、すなわち、それまでSPFが暗黙の前提としてきたアンザス体制依存からの脱却を意味する。アンザス体制はアメリカの核戦力を基盤としていたところから<sup>(注8)</sup>、アンザス体制からの脱却は、OPU構想の第3段階でいまひとつの目標として掲げられている太平洋島嶼地域の非核兵器地帯化にはずみをつけることになり、島嶼地域を「西側の傘下」という暗黙の

うちに認められた立場から中立地帯へと転換させることにつながっていたといえるであろう<sup>(注9)</sup>。

第3にあげられるのは、SPFが憲章といったものを有しないルースな組織構成であり、したがって加盟国の主権に対し制限的性格を持たないのに対して、OPUは共通外交政策の形成や地域的安全保障条約といった明確な形で、加盟国の主権を制限する性格を持っていた点である。換言するならば、SPFが、まさにその名のとおり、フォーラムとしての緩やかなまとまりからなる国家間関係(interstate relations)であったのに対し、OPUは機構としての意思を備えた、より国際機構(international organisation)に近いものを目標としていたということができよう。SPFが加盟国に対し緩やかな組織形態を取ってきたのは、太平洋島嶼諸国の大半が脆弱な極小国であるがゆえに、国家主権への制限や干渉に対してはことさら敏感であり、地域組織からの束縛を嫌ったことが要因としてあげられよう。それは、前述のヴァヌアツ独立紛争の際に端的に示されたとおりである。決定方式にしても、SPFでは多数決は採用されず、常に各国の意思を尊重したコンセンサス方式が用いられてきた。これに対し、OPUは域内統合度を高め、それによって地域としての対外的影響力の強化を追求しようと試みていた。

このように、OPUは、SPFとはまったく対照的に、(1)オーストラリア、ニュージーランド両域内大国を除いた太平洋島嶼諸国のみによる、(2)アンザス体制から離れた中立化を基盤とする自前の地域的安全保障体制にのっとった、(3)加盟国の主権を制限する国際機構、という性格を有していた。こうしたOPU構想が、特にフィジーのようなSPFの創設に携わった太平洋島嶼諸国にとっては、SPFとは大いに異なる受け入れがたいもの

として映ったのは当然のことであったといえよう。

(注1) *Fiji Times*, 1980年10月24日/*News Drum*, 1980年10月31日/*PNGFAR*, 1980年9～12月, 25ページ。

(注2) *Fiji Times*, 1981年7月11日/*Papua New Guinea Post Courier* (以下, *Post Courier*), 1981年7月13日。

(注3) *PIM*, 第52巻第10号, 1981年10月, 14ページ/*Post Courier*, 1981年8月12日。

(注4) *Fiji Times*, 1981年8月12日。

(注5) *PNGFAR*, 1981年4月, 26ページ。

(注6) オーストラリア, ニュージーランド両国のSPF加盟に関しては, 小柏「仏核実験抗議と……」17～18ページ, およびOgashiwa, *Microstates and Nuclear……*, 6～9ページを参照のこと。なお, 第3点目の理由として, SPF設立の主導者ともいべきフィジー首相マラが, OPUがモデルと仰ぐOAUの失敗を例証にあげている点は興味深い。*NZFAR*, 1974年5月, 26ページ。

(注7) *PNGFAR*, 1980年9～12月, 23ページ。

(注8) 1985年, ニュージーランドがアメリカの核艦船寄港を拒否したところから, 両国の間でいわゆる「アンザス危機」と呼ばれる事態が発生した。1986年, アメリカはニュージーランドに対し, もはや安全保障上の責任を負わない旨を通告し, これによって, アメリカーニュージーランド間のアンザス条約は機能を停止した。

(注9) PNGは, 脱アンザス体制に基づく南太平洋の非核兵器地帯化を支持する姿勢を取り続けていたが, 隣国インドネシアとの間でイリアン・ジャヤ国境問題が激化したため, その姿勢を柔軟化させ, 1985年, アンザス体制を保持したうえで非核地帯化を目指す南太平洋非核地帯条約への調印に応じた。詳しくは, 小柏「南太平洋フォーラム諸国の……」, およびOgashiwa, *Microstates and Nuclear……*を参照のこと。

#### IV 太平洋統一機構構想の地域協力における意味

他の太平洋島嶼諸国の消極的反対によって, 次回SPF会議まで保留扱いとされたOPU構想は, しかしながら, 翌1982年8月のSPF会議におい

ては, 議題にのぼることすらなかった。太平洋島嶼諸国の構想に対する根強い反対に加えて, 何よりも, 構想の提唱者であったチャンが1982年7月の総選挙で敗北を喫し, 下野してしまったためである(注1)。チャンにかわって再びPNGの政権の座に就いたソマレは, 出席したSPF会議において, 前任者チャンの唱えたOPU構想についてはまったく言及せず, 他の太平洋島嶼諸国も, あえてそれを問題としなかった。OPU構想は, これによって, ついに実現に至ることなく, ついえたのである。

だが, そのもの自体は消滅したとはいえ, OPU構想がSPF地域協力の展開に残した意味は, 必ずしも少なくない。

第1にあげられるのは, OPU構想がPNGによる地域協力のイニシアチブ行使の本格的出発点となり, 後のイニシアチブの展開に影響を与えた点である。それまで他の太平洋島嶼諸国のPNGに対する懸念に配慮し, 地域協力のイニシアチブを取ることを差し控えていたPNGは, OPU構想を契機として, 以降, 積極的に地域協力のイニシアチブを取り始めた。チャン政権にかわって登場したソマレ政権の外相ナマリユ(Rabbie Namaliu)は, 1983年8月に行なった演説のなかで, 新たな地域協力のあり方を「新太平洋秩序」(New Pacific Order)として提起し(注2), SRO構想の推進によってその構築を成し遂げようとする考えを示すと同時に(注3), 81年11月の外交白書のなかでOPU設立に導くものとして述べられていた太平洋島嶼諸国間の定期的な情報交換と国際会議前の協議, およびOPU構想の第1段階である国連へのオブザーバー派遣, 同第2段階の共通利益推進のための政府間機構の形成, といった諸提案も検討していることを明らかにした(注4)。すなわち, OPU構

想の最終段階で目標とされていた、条約による地域平和維持軍を備え中立を基盤とする地域的安全保障体制の確立という、もっとも太平洋島嶼諸国間で合意が得られにくい事項を除いた OPU 構想の内容は、ソマレ政権の「新太平洋秩序」構築に向けての外交政策のなかに換骨奪胎されたのである。

このように政権交替を経ながらも形を変えて PNG 外交に残された OPU 構想の足跡は、その後、太平洋島嶼諸国全体での政治同盟の結成が困難であることがいっそうはっきりすると、PNG をメラネシア諸国のみによる政治同盟の結成へと傾斜させるひとつの重要な要因となったといえる。1988年3月、PNG のイニシアチブによって、PNG、ソロモン諸島、ヴァヌアツのメラネシア3カ国は、政治、経済、文化面での相互協力の推進をうたったメラネシアン・スピアヘッド・グループ (Melanesian Spearhead Group) を結成した。この組織は、主としてニューカレドニア独立問題に関して SPF 内で圧力団体的役割を果たすにとどまっているが、本来的には、OPU 構想に示された太平洋島嶼諸国による自立的政治同盟への志向を内包していると考えられよう。こうした PNG による地域協力のイニシアチブの展開は、次にあげるように、他の太平洋島嶼諸国、特にポリネシア諸国との間に軋轢を生むものとなる。

第2に OPU 構想の意味としてあげられるのは、同構想が、設立以来、10余年にわたって展開されてきた SPF による地域協力のあり方を太平洋島嶼諸国に対し改めて問い直した点である。ことに、それまで不問に付されてきた地域的安全保障を OPU 構想が提起したことの意義は、きわめて深かったといえよう。結果的に、太平洋島嶼諸国は、SPF の基本理念に根ざした現状の地域協力を維持

していくことを再確認し、OPU 構想を退けたのであるが、そうしたなかでも、特に地域的安全保障をめぐる、太平洋島嶼諸国の間に、微妙に異なった反応が認められた点は注目に値する。SPF による地域協力の現状維持を強く支持した SPF 創設メンバーであるポリネシア諸国が、脱アンザス体制、中立化を基とした OPU の地域的安全保障概念に決して賛意を表わさなかったのに比べ、ソロモン諸島、ヴァヌアツのメラネシア諸国首脳は、時として慎重な表現ながらも、その重要性を認める発言を行っていた<sup>(注5)</sup>。こうした違いは、後に1985年の南太平洋非核地帯条約採択の際に、ポリネシア諸国とメラネシア諸国との間で、特に核艦船の寄港問題、すなわちアメリカの核戦力を基盤としたアンザス体制への依存を容認するか否か、という問題をめぐっての見解の相違となって表面化する<sup>(注6)</sup>。これは、メラネシアン・スピアヘッド・グループの結成が、単にポリネシア諸国とメラネシア諸国とのエスニックな対立という次元に終始するのではなく、地域的安全保障といったより根本的な地域協力に対する見解の相違を含んでいることを示唆している点で重要といえよう。

第3点目としては、OPU 構想が、オーストラリア、ニュージーランドの域内両大国に対して、正面から太平洋島嶼諸国のみによる地域協力という太平洋島嶼諸国の自立的志向をつきつけた点である。OPU 構想が提起された1981年8月の SPF 会議に出席したオーストラリア副首相アンソニー (Doug Anthony) は、「新組織結成は結構だが、域内国であるオーストラリア、ニュージーランド両国を含んだ構成が必要のはずだ」という趣旨の発言を行ない<sup>(注7)</sup>、構想から除外された両国の焦燥を明らかにした。OPU 構想は実現に至らなかったため、地域協力から排除されるのではないかと

いう両国の不安は杞憂に終わり、両国がこれによってその地域協力政策を大幅に変更するという点も、この時点では起こらなかった。しかし、OPU 構想に示された太平洋島嶼諸国の自立的志向は、後の両国の地域協力政策に少なからぬ影響を与えることになったといえる。

1970年代後半、オーストラリア、ニュージーランド両国は、太平洋周縁国の登場、より端的には、いわゆる「ソ連の脅威」に対して警戒心を強め、援助額の増額や貿易特定協定である南太平洋地域貿易経済協力協定 (SPRTECA) の交渉といった形で太平洋島嶼諸国との関係をより緊密化しようと努めた。しかしこの時期、こういった外的要因に連動する形で、地域内部においても OPU 構想に具現化された太平洋島嶼諸国の自立的志向という変化要因が発生しつつあった。1988年、オーストラリアは、地域協力政策をそれまでのパターンリスティックともいうべきオーストラリアの主導力に基づいたものから、太平洋島嶼諸国とのパートナーシップの確立を目指すものへと大きく転換したが、そこには、外的要因とならんで、OPU 構想に端を発した、メラネシアン・スピアヘッド・グループに代表されるような太平洋島嶼諸国の自立的志向という内的要因が深く作用していたと考えられる。この意味で、OPU 構想は、域内大国の地域協力政策再検討に、直接的ではないにせよ影響を及ぼしたといえよう。

OPU 構想は、今では、SPF 諸国からは完全に忘れさられた存在となった。しかし、今改めて OPU 構想を省みると、それがその後の地域協力の展開に実は深い意味をもたらしていたことに気が

つかされるのである。今後の SPF 地域協力を展望する際にも、OPU 構想が提起したものがどのような形で展開されていくのだろうかという点に、ひとつの重要な鍵があるように思われる。

(注1) チャンは、その後も折にふれ地域平和維持軍設立構想を標榜し続けている。Fry, *Peacekeeping in the South Pacific*……, 3 ページ / *Pacific Research*, 第4巻第2号, 1991年5月, 33ページ。

(注2) この考えが最初に提起されたのは、1982年10月、PNG 外務次官のマタネ (Paulius Matane) によってであった。Fiji Times, 1982年10月22日。

(注3) SRO 構想は、その後、1987年の SPF 会議において設立された地域制度協定に関する委員会 (Committee on Regional Institutional Arrangements) によって検討され、その結果、88年には、アメリカ、イギリス、フランス、日本といった域外諸国をダイアローグ・パートナーとして SPF 会議に招く、SPEC をフォーラム事務局 (Forum Secretariat) に改組する、地域組織間の協力促進を目的とした南太平洋機構調整委員会 (South Pacific Organisations Co-ordinating Committee) を設置する、といった改革がなされた。なお、現在、日本の SPC への加盟が検討されている。

(注4) PNGFAR, 1983年9月, 9ページ。

(注5) *Australian Foreign Affairs Record*, Australian Department of Foreign Affairs, 1980年10月, 384ページ / *News Drum*, 1980年11月21日 / *PIM*, 第53巻第1号, 1982年1月, 33ページ / *Solomon Islands Government Monthly Magazine*, 1982年9月, 2ページ。当初、慎重な考えを示していたソロモン諸島首相ケニロレア (Peter Kenilorea) は、後に地域平和維持軍創設に積極的支持を表明している。Vanuatu Weekly, 1986年6月28日。

(注6) 詳しくは、Ogashiwa, *Microstates and Nuclear*……, 94~100ページを参照のこと。

(注7) *PIM*, 第52巻第10号, 1981年10月, 14ページ。

(広島大学平和科学研究センター助教授)