

太平洋諸島フォーラムと 「地域主義」構想

黒崎 岳大

●はじめに

国土面積も人口も極めて小さい島嶼国が散在するオセアニア地域において、これらの小島嶼国が共同歩調で国際問題や地域内の課題を議論する地域協力機構は極めて重要な役割を果たしている。その地位を担っているのが、太平洋諸島フォーラム（PIF）である。現在、オーストラリア、クック諸島、ミクロネシア連邦、フィジー、キリバス、マーシャル諸島、ナウル、ニュージールランド、ニウエ、パラオ、パプアニューギニア、サモア、ソロモン諸島、トンガ、ツバル、バヌアツの一六カ国が加盟している。PIFは通常毎年九月最初に各国の持ち回りによる首脳会議を開催し、地域内での協力について議論を行っている。同期間には、PIFと、旧宗主国や日本や中国などの主要ドナー国との間

で協力関係を協議する「域外国対話」が開催されており、近年では域外国側も大臣あるいは次官級高官を派遣するなど、同地域を重視する姿勢を示している。

●PIFの組織と機能

一九七一年に「第一回南太平洋フォーラム首脳会議」として、ニュージールランドのウエリントンにおいて開催されて以来、PIFは大洋州諸国首脳の対話の場として発展し、政治・経済・安全保障等の幅広い分野における域内共通関心事項の討議が行われてきた。PIFの決定はすべてコンセンサスに基づき、毎年総会においてPIFとしての政策の意思・方向性がコミュニケの形で採択された。このように、PIFは加盟国首脳の間で合意がなされる会議体として成立した。

その一方で、設立当初からPIFの常設機関である官僚組織（事務局）の設置も求められた。一九七三年に、PIFの貿易部門として、南太平洋経済協力機関（SPEC）が設立され、域内諸国間の経済発展を追求するための実務部隊として位置づけられ、実質上の事務局の役割を担っていた。

PIFの機能に関しては、加盟国内で大きく分けて二つの考え方が存在している。ひとつは、PIFを地域共同体に向けた組織としての側面を重視する考え方であり、もうひとつはあくまで加盟国内で地域協力について議論するための協議体という側面を重視する考え方である。前者は、オーストラリア、ニュージールランド、および両国と緊密な関係を有するサモアなどの国々において主流である。これらの国々では、PIFの設立は、

将来の地域統合を前提とし、加盟国間で地域協力を行うことに向けた合意ができたことを意味する。他方、後者の考え方の島嶼国は、オーストラリアおよびニュージールランドの島嶼国に対する支配的な姿勢を非難しているフィジーのほか、ミクロネシア地域などPIF設立後に独立・加盟した国に多くみられる。これら諸国は、設立当初の理念に戻り、環境問題や核実験などの政治問題について国際社会にアピールするため共同歩調をとるための協議体としてPIFを捉えている。

●太平洋島嶼国の独立とPIFの設立

第二次世界大戦後、太平洋島嶼地域は当初、旧宗主国であるイギリスやアメリカ、フランスが引き続き植民地として支配を続けてきた。一九六〇年代になると太平洋島嶼地域の住民側から、独立を目指す動きが拡大していく。その背景には、ミクロネシアのビキニ環礁やポリネシアのムルロア環礁で行われた核実験の影響が大きい。欧米の宗主国から自治独立を求める動きは、一九六二年の西サモア（現在のサモア独立国）を皮切り

に、一九六〇～七〇年代にかけて活発化していく。そのなかで、地域の問題に共同で取り組むための地域協力機構を望む声が島嶼国より要望されていった。

一九七〇年に島嶼地域の独立国が集まり開催された南太平洋会議で、クック諸島のアルバート・ヘンリー (Albert Henry) 首相の提案で、南太平洋島嶼国による地域協力機構を設立する可能性を検討することが提案された。翌七年には、ニュージーランドの首都ウエリントンで太平洋島嶼国の地域協力機構である南太平洋フォーラム (South Pacific Forum: SPF) の設立会議が開催された。同会議には、西サモア、トンガ、フィジー、クック諸島、ナウル、オーストラリア、ニュージーランドが参加し、フランスによるムルロア環礁での核実験に対する抗議声明を採択したほか、貿易・海運の面での地域協力を約束した。その一方で、同会議を地域協力機構として組織化するのには時期尚早ということで見解が一致し、政府首脳による政治討議の場として年一回開催することが合意された。

● P I F 加盟国の拡大と事務局機能の強化

一九七〇年代以降、メラネシア地域で独立国が誕生し、一九八〇年代に入るとアメリカの信託統治領であったミクロネシア地域も独立していくなかで、P I F のメンバー国も拡大していき、一九九四年のパラオの加盟により一六カ国で構成されるオセアニア地域の中心的な地域協力機構となった。また、域内各国が国連に加盟していくにつれて、国際社会のなかでも太平洋島嶼地域のグループとしての存在感が次第に高まっていった。国連をはじめとした様々な国際会議にも同地域が招待されるようになり、それまでよりも多様な国際問題にも関与することが求められるようになった。その結果、P I F での協議を進めるうえで、年次会合の立案や合意事項の執行のため、常設組織の設立など組織面での整備が進められた。

一九八八年には、S P E C が南太平洋フォーラム事務局と改称し、正式に年次会合事務局兼執行機関となった。P I F 事務局は、自国の官僚組織にさえ十分なスタッフをそろえられない大多数の島嶼国政府と比べて、気候変動問題や防

災問題などより専門的な知見を必要とする議題を協議できる専門家集団を含む官僚組織体制として機能を充実させていく。このため、P I F、とりわけその執行機関である事務局は、国際社会のなかで太平洋島嶼地域におけるグローバルなテーマに対する重要なアクターとして、域外国や他の国際社会からみなされるようになる。

一方で、国内通貨に米ドルを利用するミクロネシア諸国までが加盟国となるなどP I F の拡大が進むと、実際に安全保障政策に加えて経済政策面での制度措置をとるような地域統合を現実に進めることは困難であるという認識を各国政府が強く持つようになり、結果、設立当初において念頭に置かれていたP I F 加盟国間の地域統合を進めるまでには至らなかった。

● オーストラリア・ニュージーランドによる関与の強化

一九九〇年代の後半になり、P I F がオセアニア地域における地域協力機構として国際社会のなかでその地位を定着させていくと、オーストラリア、ニュージーランド両国は、域内の大国としてP I F においてもそのプレゼンスを高

め、単に経済支援を実施するという形から一歩踏み込み、島嶼国内政にまで強く関与する動きをみせるようになる。とりわけ、二〇〇二年一月一二日にインドネシアのバリでの爆弾テロ事件が発生したが、この事態をオーストラリアは国家安全保障上、極めて深刻な事態と捉えた。そして、インドネシア、パプアニューギニア、ソロモン諸島を結ぶ地域を自国の「裏庭」あるいは「自らの縄張り」として認識し、同地域がテロリストの温床になることを懸念し、防衛および経済支援を中心に関与を強めるようになった。

オーストラリアは、太平洋島嶼国地域内の治安維持に対して、単独で軍事的介入をするのではなく、P I F という地域協力機構の枠組みを利用した域内国間の共同治安維持活動という手段を採った。その典型例として、二〇〇三年にソロモン諸島の首都ホニアラでおきたマライタ人とガダルカナル人による騒擾事件に対し、オーストラリアおよびニュージーランドを中心とする多国籍軍であるソロモン諸島地域支援ミッション (RAMSI) があげられる。これ以降、島嶼国の各地で起きる騒擾におい

て、オーストラリア、ニュージーランド両国が中心となる連合軍が派遣され、太平洋島嶼地域の番的な存在としてプレゼンスを高めていった。また経済面においてもグローバル化による貿易の自由化に対応するべくPIF内での経済統合に向けた動きが強まっていき、二〇〇一年には太平洋島嶼諸国貿易協定(PICTA)および、オーストラリア・ニュージーランドとの協力で「太平洋経済緊密化協定」(PACER)を採択した。

●パシフィック・プランの設定と挫折

このようなオーストラリア、ニュージーランドによる地域内での安全保障をめぐる地域協力、および経済面での地域統合の動きが進むなかで、両国はPIFを基盤とした地域統合に向けた組織の強化を進めていく。このことが最も強く示されたものが、二〇〇五年のPIF首脳会議において合意された「パシフィック・プラン」(Pacific Plan: Pd)である。二〇〇四年四月、オセアニア地域の協力を強化を進めることを唱え、太平洋地域における平和・調和・安全・経済的繁栄を達成する

ために各国リーダーが太平洋の多様性と伝統的価値観を尊重しつつ持続的發展を目指すビジョンを共有するということを目的として、PIF総会においてオークランド宣言が採択された。

PPにおいて強調されたのは「地域主義」(Regionalism)という概念であった。これは、貿易活動を通じたオーストラリアやニュージーランドを含めた域内での市場の統合および経済協力における協調を進めていくことを重視するものであった。そして、長期目標として、地域内での貿易と経済協力における包括的な枠組みを形成することを視野に入れ、各加盟国が取り組んでいくことが記された。しかしながら、PPで示された「地域主義」の概念の強調は、かつて加盟国内において「地域統合」に対する考え方の差異をより明確にすることとなった。すなわち、オーストラリアやニュージーランドなど、あるいはサモアなどの国々にとってPPの設定は、PIFを母体とした地域共同体を念頭に置きながら推進させることとして認識された。一方で、他の多くの島嶼国にとっては、地域統合は自国の利益になるためのツール

という漠然としたイメージでしかなかった。この結果、PPは、太平洋島嶼国の政府にとってはビジョンを達成するための努力目標的なものと見做されていた。

●パシフィック・リージョンリズムをめぐる意見の対立

PPの達成が困難であることを認識したオーストラリアやニュージーランドは、既存の地域協力機構であるPIFの改革を進めることを主張し、PIFを母体とし、安全保障政策や経済政策に加えて、これまで各国への経済支援政策も含む包括的な地域統合を目指す「パシフィック・リージョンリズム」(Pacific Regionalism: PR)が提示された。PRは二〇一四年にクック諸島で開催されたPPのレビューに対する会合において首脳により合意された構想であり、同時にこの構想に向けた枠組みも発表された。その対象としては、「持続的可能な発展に向けた経済協力」「経済成長に向けた経済政策」「政治状況や環境問題などを含む安全保障政策」「ガバナンス・法・財政・行政システムなどの国内制度」の四つの柱が提示された。このようにPR構想は、

広範囲の分野における統合を進めることを目指す構想として示された。また、同会合では加盟国のリーダーたちはPRの推進に責任をもって取り組むことが決議された。これは各国にとって事実上努力目標でしかなかったPPから、PIF事務局によって達成度をチェックされるものに移行したことを意味している。

一方、オーストラリア・ニュージーランド主導のPIFを母体とした地域統合に対して異を唱えたのは、PIFの設立において中心的な役割を果たした原加盟国であったフィジーである。フィジーは、二〇〇六年のクーデタを受けて、二〇〇九年よりPIF加盟国としての資格を停止されていた。二〇一四年九月に、民主的な総選挙を成功させると、PIFは資格停止措置の解除を発表した。しかしながら、フィジー側は現在のオーストラリア・ニュージーランドが加盟したままのPIFに復帰することを拒否してきた。むしろ二〇一三年には同国が主導で島嶼国のみで構成される太平洋諸島開発フォーラム(PIDF)を設立し、PIFに対抗する新たな地域協力機構を設立する動きをみせた。総選

挙実施を受け、PIFへの復帰が認められてからもフィジーは復帰の条件として、オーストラリアとニュージーランドをPIFから排除するという選択肢以外に、日本やアメリカ、中国、韓国を加盟させるというPIFの拡大化を図る選択肢を提示した。こうしたフィジーの主張は、オーストラリア・ニュージーランドがコントロールしている既成の機関としてのPIFに対する島嶼国側からの反発の姿勢であると同時に、同地域における島嶼国側が主導の地域枠組みを再構築することを望む動きであるとみなすこともできるだろう。

二一世紀に入ってから以降、PIFではオーストラリアとニュージーランドが指導的な役割を示すなかで、安全保障面や経済・貿易面で域内統一をより強化する方向に向けた方針が示された。その一方で、国際場裏における政治的な選択において域外からの働きかけなどにより、統一行動がとれないケースも見受けられる。各国は地域内での統合と、域外ドナー国との関係重視との間で揺れ動いているといえるだろう。

●考察—PIFの機能と地域統合との関係

以上のようにPIFの設立から今日のPR構想をめぐる動きを概観することで、PIFをめぐる機能についての加盟国間での意見の対立は、それぞれの太平洋島嶼国がおかれた政治・経済的背景ならびにPIFが国際社会のなかで置かれた時代的背景に負うところが大きいことが理解できる。

地域統合推進派のサモアやクック諸島は、オーストラリアやニュージーランドとの関係が強いことは当然であるが、EUなどヨーロッパ諸国との関係も重視したい意向が強く感じられる。オーストラリアやニュージーランド、あるいはEUを通じた支援を行うイギリス、フランスは、地域統合が進むことで、効率的な支援ができると同時に、大半の島国を植民地統治していた歴史的な経緯を利用して、地域統合とのマルチ外交により他の域外ドナー国より有利なポジションを確保しようと考えている。推進派の島嶼国にとっても、いち早く地域統合を達成することで、オーストラリアおよびニュージーランドの市場が開けるといいうメリットを享受できる。その意味では、

地域統合推進派は、従来の太平洋島嶼地域の国際秩序を維持しつつ、将来的にはPIFを安全保障政策も含む「地域共同体」にまで発展させたいと考えているグループと位置付けることができるだろう。

一方で、地域統合慎重派には中国との関係を急激に強めているフィジーや、アメリカの信託統治領であったミクロネシア諸国があげられる。これらの国々を支援する中国やアメリカにとっては、地域統合の推進は二国間外交を中心とする外交の立場からすると、援助協調などを求められるなど、自国の利益を優先する立場からは好ましくない。それよりも、現在の二国間での外交が主流である島嶼国の外交戦略を維持する方が、現状の経済支援を維持できるという点で好ましいと考える。慎重派の島嶼国も、現状、多額の経済支援を中国やアメリカから獲得している。地域統合、さらには地域共同体形成へと進んだ場合、PIF事務局により援助金額や方針を拘束される事態になりかねない。その意味では、慎重派は二国間外交を重視するドナー国との関係を戦略的に選んでいるといえるだろう。

島嶼国にとっても経済政策や安

全保障政策を含めた地域内での包括的な地域統合を推進していくことの重要性は十分認識している。

ただし、国家運営を維持するうえでドナー国からの経済援助は不可欠の問題である。ゆえに現在の島嶼国の地域統合に対する考え方の違いは、ドナー国側の島嶼国外交戦略と密接に結びついている。今後、PR構想が進展し、PIFをその母体とする地域共同体の構築にまで発展していくのか、あるいは、PIFは事実上加盟国内の地域協力に関して協議する会議体という地位にとどまるのか、今のところどちらの方向に進んでいるかはつきりとした道筋はみえていない。いずれの方向に進むにしても、太平洋島嶼地域の今後の安全保障や経済発展の図式を俯瞰するうえで、PIFの役割は極めて重要であり、その動向を引き続き注視していくことが必要であるだろう。

(くろさき たけひろ／国際機関太平洋諸島センター次長)

《参考文献》

- 黒崎岳大「日本の対太平洋島嶼国外交戦略の変遷と課題」(『太平洋諸島研究』太平洋諸島学会、第一号、二〇一三年)。