

# 太平洋諸島フォーラム(PIF)の経済統合

—労働移動自由化をめぐる—

小柏 葉子

## ●はじめに

太平洋諸島フォーラム(Pacific Islands Forum: PIF)は、太平洋島嶼一四カ国とオーストラリア、ニュージーランドによって構成されている地域機構である。そのPIFが、経済統合に向けての動きを加速させている。中心となっているのは、自由貿易地域(FTA)の形成である。二〇〇一年に、太平洋島嶼諸国貿易協定(Pacific Island Countries Trade Agreement: PICTA)、および太平洋経済緊密化協定(Pacific Agreement on Closer Economic Relations: PACER)とらう、FTA形成に向けた二つの協定を採択したPIFは、二〇〇九年から新たにPACERプラス(PACER Plus)と呼ばれる交渉を開始するなど、FTA形成を目指し、交渉を重ねてきた。

このようなPIFの経済統合に向けての動きのなかで、重要なイシューとなっているのが、労働移動の自由化である。「太平洋の歴史は、移住の歴史である」といわれるように、元々、太平洋島嶼地

域は、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカなどへの海外移住が盛んなところである。特にポリネシアの島嶼地域を中心とした大規模な海外移住の流れは、一部で本国の居住者より海外定住者の方が人数的に多いという現象を生み出してきた。バートラム(Geoff Bertam)が唱えた、移住(migration)・送金(remittance)・援助(aid)・官僚制(bureaucracy)を特徴とするMIRABモデル(MIRAB Model)に示されるように、移住者からの送金は、太平洋島嶼地域の経済に少なからぬ役割を果たしてきたということがで

きる。本稿では、PIF経済統合による労働移動の自由化が太平洋島嶼諸国にとって何を意味するのか、検討を行っていくことにしたい。

## ●PIF経済統合の概要

そもそもPIFは、なぜ地域経済統合を進めるようになったのだろうか。その要因としてあげられるのは、グローバルな貿易自由化の進展である。

それまで太平洋島嶼諸国の脆弱な経済基盤を下支えしてきたのは、さまざまな貿易優遇制度であった。そうしたひとつが、ロメ協定(Lome Convention)である。一九七五年にヨーロッパ経済共同体(EEC)と、EEC諸国の旧植民地であったアフリカ・カリブ・太平洋(ACP)諸国との間で締結され、二〇〇〇年に満了するまで、ロメ協定は、多くの太平洋島

嶼諸国に対し、輸出所得安定化制度や特定製品の輸入保証枠制度といった優遇制度を提供してきた。そして、もうひとつが、南太平洋貿易経済協力協定(South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement: SPARTECA)である。一九八〇年にオーストラリア、ニュージーランド両国と太平洋島嶼諸国との間で締結されたSPARTECAは、太平洋島嶼諸国がオーストラリア、ニュージーランド両国に無関税、数量規制なしで産品を輸出できる制度であった。

だが、これら貿易優遇制度は、一九九五年に世界貿易機関(WTO)が設立されるなど、グローバルな貿易自由化の潮流が強まるなかで、大きく揺さぶられることになる。ロメ協定やSPARTECAといった貿易優遇制度に依拠してきた太平洋島嶼諸国は、それまでの経済政策を根本的に見直さざるをえなくなり、PIF経済統合へ向けての動きが開始されていく。その具体的な動きが、冒頭のPICTA、およびPACERの二つの協定の採択であった。PICTAは、太平洋島嶼諸国間のFTA形成を目指す枠組みであり、小

規模島嶼諸国(Small Island States)、および後発開発途上諸国(Least Developed Countries)とされるクック諸島、ナウル、ニウエ、ツバル、キリバス、マーシャル諸島、サモア、ソロモン諸島、バヌアツは二〇一二年までに、それ以外の諸国は二〇一〇年までに、一部品目を除いて、関税を撤廃することが定められていた。一方、PACERは、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国との将来的なFTA交渉に関して、開始時期などの要件を定めたものであった。つまり、まず相互の貿易量が小さい太平洋島嶼諸国間でPACERによる貿易自由化を行い、次に太平洋島嶼諸国にとって輸入品の大半を頼るオーストラリア、ニュージーランドを含んだFTAを形成し、そのうえでグローバルな貿易レジームへの統合を図るというのが、PIF経済統合のシナリオであった。

また、ロメ協定満了にともない、新たに結ばれたコトヌー協定(Cotonou Agreement)では、ヨーロッパ連合(EU)とACP諸国との間で、経済連携協定(EPA)締結を目指すことがうたわれていた。EUは、EPA交渉の前

提として、ACP諸国に対し、地域ごとの経済統合を行うことを求めており、その文脈からも、太平洋島嶼諸国は、PACERによるFTA形成を行う必要があったといえる。さらに、PACERでは、太平洋島嶼諸国の締結国、あるいは全PACER締結国が、PIF非加盟国とFTA交渉を開始した場合は、オーストラリア、ニュージーランドとFTA交渉を開始することが定められていた。つまり、EUとのEPA交渉を開始することで、太平洋島嶼諸国は、PACERの規定にのっとり、オーストラリア、ニュージーランドとも、PACERプラスと呼ばれるFTA交渉を開始しなければならなかった。PIF経済統合は、PACER、PACERプラス、EUとのEPAの三つが互いに連動しあうなかで推し進められていったと理解することができよう。

### ●PACERにおける労働移動自由化

太平洋島嶼諸国間で貿易自由化を行うPACERは、実のところ、多くの太平洋島嶼諸国にとって、それほど魅力あるものではなかった。元々、似通った産品の多い太

平洋島嶼諸国間では、これによって貿易量が飛躍的に増大することは考えにくかったからである。とりわけ、めぼしい輸出品がほとんどなく、歳入のかなりの部分を関税に依存している経済規模の小さい小規模島嶼諸国にとって、PACERによる貿易自由化は、輸入超過や関税収入の落ち込みなどが予想され、メリットに乏しかったということが出来る。

だが、先述のとおり、PACERによる貿易自由化は、それ自身が最終目的ではなく、オーストラリア、ニュージーランドを含んだFTA形成の前段階として、そしてEUとのEPA交渉の前提として位置づけられたものであった。EUとのEPA交渉は、二〇〇四年に開始され、さらにオーストラリア、ニュージーランドとのPACERプラス交渉は、二〇〇九年に開始されていた。この二つの交渉と密接に関係するPACERによる太平洋島嶼諸国間の貿易自由化は、よりいっそうの充実が求められたのである。

こうした状況のなかで、当初のモノのみならず、サービス貿易分野へもPACERの拡大が図られるようになり、労働移動の自由化

がそこでのイシューとして浮上することになる。二〇一二年に調印されたPACERサービス貿易議定書のなかで、労働移動自由化は、自然人の一次的移動制度として概念規定が示され、制度の運用開始に向けて、交渉が進められた。

PACER自然人の一次的移動制度の特徴は、対象を熟練職、および半熟練職に限定していた点である。この制度の運用によって、熟練職は制限なく、および半熟練職は一定程度の制限の下に太平洋島嶼諸国間での労働移動が可能になることから、個々の国々の範囲を超えて、太平洋島嶼諸国全体を労働市場として人材を調達することができるようになる。さらに、この制度では、太平洋島嶼諸国の国民、ないしは永住権保持者であれば、島嶼諸国に居住していない場合でも適用対象となることから、オーストラリアやニュージーランドなどに居住している島嶼諸国出身者の、いわゆる「頭脳還流」(brain return)も期待できる可能性がある。こうしたことによって、太平洋島嶼諸国に外国資本の投資を呼びこみ、特に観光産業の分野において、新たな雇用の創出をう

みだすことが期待された。モノの

自由化に比べれば、労働移動の自由化は、はるかに実質的なメリットを太平洋島嶼諸国にもたらすと考えられたのである。

その反面、太平洋島嶼諸国の熟練職、および半熟練職は、数的に言えば限られているところから、越境労働者の送金や出稼ぎ賃金の本国への持ち帰りといった面での経済効果は、数的には上回る非熟練・低熟練労働者の場合と比べ、限定的なものにとどまることが予想された。

ただ、ここで忘れてはならないのは、P I C T A 自然人の一時的移動制度が、P I C T A の一部として、オーストラリア、ニュージーランドとのP A C E R プラス交渉、およびE U とのE P A 交渉に深いインプリケーションを持っている、という点である。すなわち、前段階としてのP I C T A において、自然人の一時的移動制度により労働移動の自由化を行うことは、太平洋島嶼諸国にとって、経済効果の面という以上に、P A C E R プラス交渉、およびE U とのE P A 交渉において、労働移動の自由化を主張しやすい環境を作るという意味で重要だったといえるのである。

### ● P A C E R プラスにおける労働移動自由化

一方、太平洋島嶼諸国とオーストラリア、ニュージーランドとでF T A を形成するP A C E R プラスは、P I C T A とは異なり、発展途上国と先進国との間のF T A 形成である。当然、P A C E R プラスが太平洋島嶼諸国にもたらす影響も、P I C T A に比べ、格段に大きいことが予想された。P A C E R プラス交渉開始前に行われたある調査によれば、P A C E R プラスによるオーストラリア、ニュージーランドからの輸入品に対する関税撤廃によって、多くの太平洋島嶼諸国は、歳入の一〇%以上を失うと予測されていた(Islands Business誌、二〇〇七年九月号による)。

こうしたところから、P A C E R プラス交渉開始を前にして、太平洋島嶼諸国の間では、政府、および市民社会から、懸念の声があがっていた。にもかかわらず、こうした太平洋島嶼諸国の懸念をいわば押し切る形で、二〇〇九年にオーストラリアとニュージーランドがP A C E R プラス交渉開始に踏み切ったのは、太平洋島嶼諸国とE U とのE P A 交渉が進められ

ていたことが理由だったといえる。太平洋島嶼諸国とE U とのE P A 交渉が妥結すれば、オーストラリアとニュージーランドは、太平洋島嶼諸国市場への輸出でE U よりも不利な立場に置かれることになる。二〇〇四年に開始された太平洋島嶼諸国とE U とのE P A 交渉は、当初予定されていた二〇〇七年の妥結期限を延長して続けられており、オーストラリアとニュージーランドは、E P A 交渉妥結前にできるだけ早く太平洋島嶼諸国とのP A C E R プラス交渉を開始し、決着させる必要があったのである。

こうして開始されたP A C E R プラス交渉において、モノの自由化をはじめとする決して有利とはいえない条件のF T A 受け入れを迫られる太平洋島嶼諸国が、その引き換えとして、労働移動の自由化を利益要求の柱として位置づけたのは、当然の流れだったといえるよう。P A C E R プラス交渉の場合、労働移動の自由化は、オーストラリアとニュージーランドが非熟練・低熟練労働市場を太平洋島嶼諸国に開放する片務的なものを意味していた。P I C T A 自然人の一時的移動制度が対象とする熟

練職、および半熟練職に比べれば、P A C E R プラス交渉で対象とされた非熟練職・低熟練職は、労働人口としてははるかに多く、現金収入の道に乏しい太平洋島嶼諸国の村落住民に就労機会を与えるということから、大きな経済効果が見込まれた。

太平洋島嶼諸国の求める労働移動の自由化に対し、オーストラリアとニュージーランドは消極的な姿勢を示した。オーストラリアは九カ国、ニュージーランドはすべての太平洋島嶼諸国を対象に、各々、農業分野を中心とした非熟練・低熟練労働者の短期受け入れ制度をすでに設けていたからである。これらの制度では、労働需要に応じて、受け入れ人数を柔軟に調整できるのに対し、P A C E R プラスで労働移動自由化を行えば、両国は、確実に割り当て人数を受け入れなければならないという制約を受けることになった。また、P A C E R プラスでの労働移動自由化が実現すれば、他の近隣アジア諸国とオーストラリア、ニュージーランドがF T A 交渉を行う際、先例として同様の要求が出される恐れもあり、そうした可能性を回避しておきたいという思惑もあつ

たとえられる。

オーストラリア、ニュージーランドの消極的姿勢に、太平洋島嶼諸国は反発した。現行の非熟練・低熟練労働者の短期受け入れ制度は、オーストラリア、ニュージーランドにおける労働供給状況に大きく左右されると主張し、PACERプラスにおける労働移動自由化によって安定的な制度の導入を求めたのである。

当初、二〇一二年末までの妥結を予定していたPACERプラス交渉は、期限を大幅に延長し、現在のところ、二〇一六年九月までの妥結を目指し続けられている。交渉の中心的議題のひとつとして位置づけられた労働移動の自由化をめぐることは、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国との間での意見の隔たりが埋まらず、交渉は難航した。

そうしたなか、二〇一五年夏になつて、事態が動いた。オーストラリアが、PACERプラス交渉妥結を条件に、現行の非熟練・低熟練労働者の短期受け入れ制度の対象を九カ国からすべての太平洋島嶼諸国に拡大し、キリバス、ナウル、ツバルの小規模島嶼諸国に対しては特別複数年ビザ制度を設

け、さらに全農業分野、および一部の観光分野にも受け入れ範囲を広げると表明したのである。また、ニュージーランドも、現行の非熟練・低熟練労働者の短期受け入れ制度の改善を図る姿勢を示した。

これを受けて、交渉に進展がみられ、PACERプラス交渉参加国は、労働移動自由化に関し、大筋で合意に至ったと伝えられた。PACERプラス交渉全体のゆくえは、オーストラリア、ニュージーランドに一方的に有利だとして、内容に不満を持つ太平洋島嶼諸国の間から交渉離脱をほのめかす国も現れるなど、いまだ不確実な部分が残っているものの、労働移動自由化に関しては、とりあえず合意にこぎつけたといえよう。

### ●おまげ

PICTA、およびPACERが採択されてから、すでに約一五年が経過した。とりわけ、二〇〇九年に開始されたPACERプラス交渉では、太平洋島嶼諸国が死活的イシューとする労働移動自由化をめぐる、太平洋島嶼諸国とオーストラリア、ニュージーランドとの間で議論が紛糾し、交渉全体の進展を遅らせるひとつの要因

となつてきた。今回の労働移動自由化をめぐる大筋合意を受け、うたわれているように二〇一六年九月までにPACERプラス交渉が妥結に至れば、PICTAと合わせ、PIFの経済統合は、実現に向けて大きく動き出すことになる。

しかし、太平洋島嶼諸国が死活的イシューとしてきたPACERプラスにおける労働移動自由化をめぐることは、今回の合意によって、はたしてどこまで太平洋島嶼諸国がメリットを得たのか、不明確な点が多い。太平洋島嶼諸国の市民社会からは、合意に対し、疑問の声もあがっている。有利とはいいがたいPACERプラスでのモノの自由化を受け入れる代償として、太平洋島嶼諸国が労働移動自由化

に関して得たものが実際にどの程度見合うものなのか、今後、PACERプラス交渉全体の流れのなかで、検証していく必要があるといえよう。

そして、改めて留意しておかなければならないのは、PICTA同様、PACERプラスも、PIFがグローバルな貿易レジームへの統合を図るためのステップとして位置づけられたものである、という点である。PACERプラス

における労働移動自由化のあり方は、すなわち、将来的にPIFがグローバルな貿易レジームへ統合されていく際に、そこでの労働移動自由化の扱われ方に示唆を与えるものとなる。PIF経済統合による労働移動自由化は、太平洋島嶼諸国にとって、直接的な経済効果にとどまらず、グローバルな貿易レジームにどのような形で統合されていくのかみえらるうえで、きわめて大きな意味を持っているといえるのである。

（おがしわ ようこ）／広島大学大学院教授

### 《参考文献》

- ① Bertam, Geoff, "Introduction: The MIRAB Model in the Twenty-First Century," *Asia Pacific Viewpoint*, 47(1), 2006, pp.1-13.
- ② Forum Secretariat, *Press Statement* (various issues).
- ③ *Islands Business* (various issues).
- ④ MacDermott, Therese, and Opeskin, Brian, "Regulating Pacific Seasonal Labour in Australia," *Pacific Affairs*, 83(2), 2010.