

第3章

転換期にあるオーストラリアのメラネシア援助政策

畝川 憲之

はじめに

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、とくにメラネシアにおいて、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。これは、南太平洋島嶼国に新たな選択肢を与えると同時に、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つながり、それに伴いオーストラリアの影響力低下をもたらすと考えられる。

メラネシアは、アメリカの太平洋地域における軍事拠点であるミクロネシアとオーストラリアを結ぶ海であり、太平洋の安全保障を考える上で非常に重要な地域である。つまり、メラネシアにおける中国の影響力拡大は、オーストラリアだけでなくアメリカおよび日本にとっても脅威となる。オーストラリアにとって、中国の影響力拡大を抑え、南太平洋地域における自国の影響力を回復、強化することは喫緊の課題となっている⁽¹⁾。また、メラネシアとの早急な関係回復、強化を迫るアメリカからのプレッシャーがあることは想像に難くない。

中国の太平洋島嶼地域への進出に関しては、貿易、投資、援助および安全保障の側面からの考察、フィジーやパプアニューギニアへの進出に焦点を絞ったものなど、すでに多くの先行研究がある⁽²⁾。また、こうした中国の進出が、島嶼地域における中国の影響力拡大とオーストラリアの影響力低下をもたらすと考える研究も多い⁽³⁾。中国の進出、影響力拡大に対するオーストラリアの対応に関しては、中国の進出とアメリカのリバランス政策の間でオーストラリアがどのようなスタンスをとるのかを論ずるものは多いが⁽⁴⁾、南太平洋地域の現行秩序の維持へ向けてオーストラリアは太平洋島嶼地域における自国の影響力の回復、強化をどのように行うべきなのか、という視点にたった研究は十分に行われていない⁽⁵⁾。

メラネシアにおけるオーストラリアの影響力の回復、強化を考える際、開発援助は重要な外交政策のひとつであり、重要なツールであることはいまでもない。つまり、影響力回復へ向けて、オーストラリアのメラネシア援助政策は大きな転換期にあると考えられる。そこで本論では、オーストラリアのメラネシア援助は今後どのような方向性をとる必要があるのか、援助の量と質の2つの側面から考察する。

本章は、はじめに南太平洋をめぐる国際関係の変化を考察する。次いで、太平洋島嶼地域を中心に、オーストラリアの開発援助の動向を量的側面から概観する。そして、オーストラリアのこれまでの対メラネシア援助、おもにガバナンス改善プログラムの考察を通して、オーストラリアの援助政策の課題を明らかにする（とくにパプアニューギニア、ソロモン諸島、フィジー⁽⁶⁾をとりあげる）。最後に、メラネシアにおけるその影響力の回復、強化へ向けて、オーストラリアの援助政策はどのようなかじ取りが必要とされるのかを検討する。

第1節 南太平洋をめぐる国際関係の変化——中国の影響力 拡大とオーストラリアの影響力低下——

南太平洋の秩序は、オーストラリアおよびニュージーランドが島嶼国への影響力を維持することによって保たれてきた。しかし、近年、太平洋島嶼地域をめぐる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、影響力の拡大である。

2000年代半ば以降、太平洋島嶼国と中国との関係強化はさまざまな面においてみられる。2006年に温家宝首相、2009年に習近平副主席のフィジー訪問、フィジーのジョサイア・ヴォレンゲ・バイニマラマ (Josia Voreqe Bainimarama) 首相による4度の訪中、2012年のパプアニューギニアのピーター・オニール (Peter Charles Paire O'Neill) 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⁽⁷⁾が活発に行われている⁽⁸⁾。また、2010年8～10月には、2隻の中国艦艇がパプアニューギニア、バヌアツ、トンガを親善訪問し⁽⁹⁾ (Hayward-Jones 2013a, 12)、さらには、パプアニューギニア、フィジー、トンガに対して、武器の供与、制服の提供、兵舎の改装などの軍事援助を行うなど (Hayward-Jones 2013b)、軍事交流および防衛分野での連携強化がみられる⁽¹⁰⁾。

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⁽¹¹⁾。2006年4月、フィジーのスパで開催された第1回中国・太平洋島嶼国経済開発協力フォーラム (Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum) において、温家宝首相は3億8300万米ドル⁽¹²⁾の開発援助 (3年間で供与) の実施 (Tarte 2010, 123) と、太平洋島嶼国に対する債権の放棄を発表した (Wen 2006)。そして、2013年11月、中国広州で開催された第2回フォーラムにおいて、中国は20億米ドルの援助計画 (4年間で供与) を発表した⁽¹³⁾ (Dornan and Brant 2014, 350)。2006年の第1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2008年以降、つまり2013年の第2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）が少なからず見て取れる。

フォーラムで発表された援助以外にも、中国と太平洋島嶼国間において多くの援助プログラムが実施されている。2006～2011年の間に、中国が外交関係をもつ島嶼8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、パプアニューギニア）に対して8億5000万米ドルの援助が行われた（Dornan and Brant 2014, 350）。中国の海外援助白書によると、2010～2012年の間に太平洋島嶼国に対して6億500万米ドルの援助が行われた（Information Office of the State Council, China 2014）。この2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。

ただし、太平洋島嶼国から中国の援助に対するさまざまな批判が出ている。たとえば、中国からの援助は中国の経済成長のためのものである¹⁴⁾、また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ものである（Brant 2013, 170, 吉川 2011, 29）。それでも、島嶼国にとって中国からの援助は、ドナーに関する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（Yang 2011, 16-7）。さらに、中国からの援助は、ガバナンスや価値観など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、EUと違い、「ひとつの中国政策（One China Policy）」への支持以外の条件を付与しない¹⁵⁾（Wesley-Smith 2010, 44）。また、島嶼国は、「中国は（経済インフラを中心とした）¹⁶⁾欲しい援助をくれる」（Brant 2013, 168）、「中国の援助は対応が迅速である」（吉川 2011, 29）と中国援助を評価している。こうした援助プロセス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、太平洋島嶼国にとっての伝統的パートナーであるオーストラリアを排除する、つまり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）¹⁷⁾や太平洋諸島開発フォーラム（Pacific Islands Development Forum: PIDF）¹⁸⁾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。

このように太平洋島嶼地域における中国の影響力は拡大していると考えられ、それに伴いオーストラリアの影響力は低下しているようである。たとえば、フィジーにおいては、ラトゥ・エペリ・ナイラティカウ (Ratu Epeli Nailatikau) 副大統領が「中国との関係性は最も重要なもののひとつである」(BBC 2011) と発言しており、さらにシドニーに本拠をおく国際政策研究機関であるローウィ研究所 (Lowy Institute) の Hayward-Jones (2011, 7) は「フィジー政府は中国という友人がいるかぎりオーストラリアは必要ないと考えている」との見解を示している。また、パプアニューギニア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ている。Wallis (2014a: 129) は、パプアニューギニアはオーストラリアの影響を受けにくい状態になっているとの考えを示しており、また Prestidge-King (2010) は、ソロモン諸島はオーストラリアなどの伝統的パートナーとのつながりの強化を考えていないという見解をとっている。

しかし、オーストラリア国内では、「中国の太平洋島嶼国との関係強化は、オーストラリアにとって戦略的な脅威にはならない」とみる傾向がある (Firth 2013a: 286)。たとえば、Hayward-Jones (2013a) は、太平洋島嶼地域で支配的な力を有するオーストラリア (およびアメリカ) に挑戦する能力を中国はもたず、中国の進出を戦略的脅威としてとらえるべきではないとの考えを示している。

援助に関しては、中国は太平洋島嶼地域にとって5番目のドナー国であり、オーストラリア援助が他国を圧倒している (Hayward-Jones 2013b)¹⁹⁾。2006～2011年におけるオーストラリアの太平洋島嶼国援助額48億米ドルに対して、中国の援助額は8億5000万米ドルであった (Hayward-Jones 2013b)。中国からの援助は中国が外交関係をもつ8カ国に対するものであり、同じ期間のオーストラリアから同じ国々への援助額は26億8600万 AUS ドルであった (Aus-

AID 2006~2011)。

貿易に関しては、中国は太平洋島嶼地域にとって第2の貿易国であるが、2011年の中国から島嶼国への輸出額が8億9700万米ドルであるのに対してオーストラリアからの輸出額は26億米ドル、中国の輸入額が11億7000万米ドルであるのに対してオーストラリアの輸入額は41億4000万米ドルであった(Hayward-Jones 2013a, 7)。つまり、援助および貿易の面で、中国は太平洋島嶼地域におけるオーストラリアの独占的な力を揺るがすものではなく、脅威にならない(Hayward-Jones 2013a)。また、Hayward-Jones (2013a)は、中国の援助はオーストラリアへの挑戦といった意図をもっておらず、途上国世界への単なる南南協力であるとして理解すべきであるとの見解を示している。軍事面においても、オーストラリアは太平洋島嶼地域の主要な安全保障パートナーとしての地位を保持しており、中国と島嶼地域の軍事的つながりは弱いままであるとの考えを示している(Hayward-Jones 2013a, 12)。また、中国政府は「中国は影響力の拡大へ向けて、太平洋島嶼地域に進出しているわけではない」(Wallis 2014a, 118)、「中国の進出に、誰かと競争する意図はない」(Hayward-Jones 2013a, 6)と述べており²⁰⁾、太平洋島嶼地域における中国脅威論を否定している。

確かにオーストラリアは経済および安全保障上の優位性を維持しており、太平洋島嶼地域における支配的地位が近々に中国に奪われるということは考えられない。しかし、援助、投資、貿易および軍事関係などの拡大によって、太平洋島嶼地域における中国の外交影響力は拡大しており、それと同時に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は崩壊し、その影響力は低下していると考えられる。つまり、中国を太平洋島嶼地域の現行秩序を揺るがす脅威としてみる必要がないという議論にはつながらないのではないだろうか。

もちろん、中国を太平洋島嶼地域における戦略的脅威としてとらえる必要性を示す議論もオーストラリア国内外で展開されている。Henderson and Reily (2003, 95)は「中国の長期的目標は太平洋におけるパワーとなること

である」, Windybank (2005, 29) は「島嶼国は中国の影響下に入る可能性が高い」と述べており, また Rosser (2012) は「中国とオーストラリアの間に, 島嶼地域における政治的影響力をめぐる強い対立が起きるであろう」との考えを示している。

さらに重視すべきは, アメリカ政府が中国の太平洋進出に強い懸念を示すと同時に, 中国を太平洋島嶼地域における戦略上の脅威として考えているということである²²⁾。2011年3月, アメリカ上院外交委員会において, ヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) 国務長官は, 太平洋島嶼地域において米中が競争, 対立関係にあることを指摘した²³⁾ (Hayward-Jones 2013a, 3)。そして, 2011年11月には, バラク・オバマ (Barack Obama) 大統領がオーストラリア議会でリバランス政策 (米国の外交政策の中心をアジア・太平洋に移すという政策) を示した。アジア・太平洋地域における中国の影響力拡大が, リバランス実施の大きな背景のひとつであったことは間違いない (Ross 2012, Firth 2013b, 368)。また実際に, アメリカは, 開発援助²⁴⁾・貿易・投資の拡大, 外交プレゼンスの強化, ハイレベルの訪問²⁵⁾, 新たな軍事アレンジメント²⁶⁾など (Wallis 2014a, 118-9), 太平洋島嶼地域への戦略的回帰を行っている。

Hayward-Jones が示すように中国を脅威としてみないとしても, オーストラリアは現行の南太平洋秩序の維持へ向けて, 少なくともさらなる中国の影響力拡大に警戒する必要がある, 「将来の危機」への予防, 対策を考えることは必要不可欠である。つまり, 太平洋島嶼地域, とくに南太平洋島嶼地域における中国の影響力の拡大を抑え, 自国の影響力の回復, 強化を進めなければならない。開発援助が経済的理由だけでなく政治的理由, 戦略的優位を得るために実施されるといった性質をもつことはいままでもないことであり, 開発援助が南太平洋島嶼地域におけるオーストラリアの影響力の回復, 強化へ向けての重要なツールのひとつであることは間違いない²⁶⁾。しかし, 当然のことながら, 南太平洋島嶼地域における新興ドナーとしての中国の進出を阻止すること, 島嶼国がドナーを選択できる状況を変えることはできない。つまり, オーストラリアは南太平洋島嶼地域への援助政策を見直す必要がある。

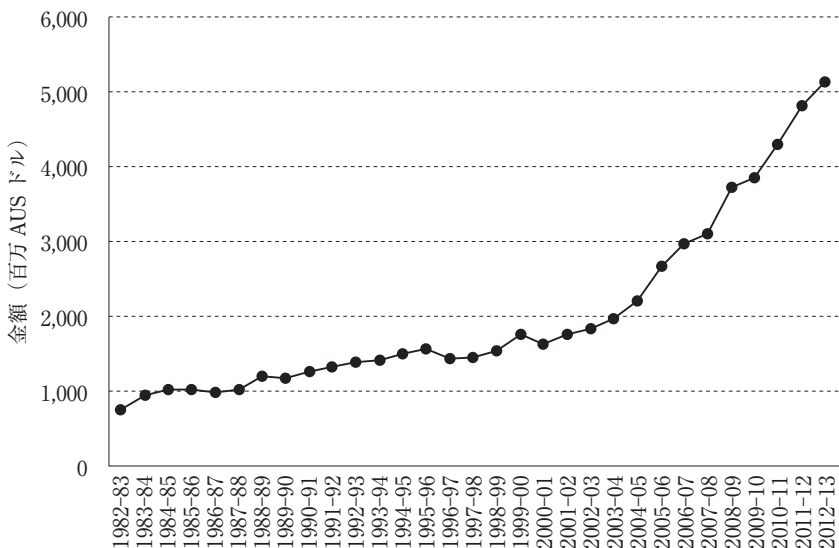
り、援助政策は転換期にあるといえよう。

第2節 オーストラリアの対メラネシア援助の動向

オーストラリアの開発援助は、1940年代初期にオーストラリアの委任統治領であったパプアニューギニアに対して行われた援助により始まった。約70年にわたるオーストラリアの開発援助の歴史のなかで、援助対象国・地域および援助額は拡大され、現在、年間約50億 AUS ドルの開発援助が実施されている。

図3-1に示すとおり、オーストラリアの開発援助額は年々増加してきた。とりわけ2001年以降に大きな増加がみられ、過去10年間で援助額は約3倍に増加した⁵⁷⁾。2011年以降、開発援助額が世界的に減少傾向にあるなかにおい

図3-1 オーストラリアの開発援助総額の推移



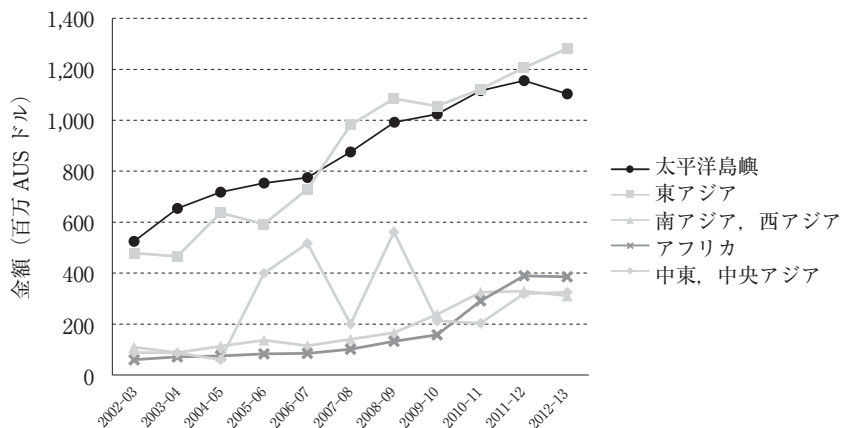
(出所) DFAT (2013, 145) のデータに基づき筆者作成。

でも、オーストラリア援助は拡大を続けてきた。2012年には、オーストラリアの開発援助額は前年比10.7%増、過去最高額の約51億5000万 AUS ドルを記録した。また、2014年のオーストラリアの援助額は50億3100万 AUS ドルとなっている。

パプアニューギニアへの援助により始まったオーストラリアの開発援助は、中東、アフリカ、南米、西アジア、南アジア、東アジア（おもに東南アジア）²⁸⁾、太平洋島嶼地域といった多様な地域に向けて実施されている。援助額でみると、東アジアおよび太平洋島嶼地域向けが全体の約7割を占める（図3-2）。たとえば、2012年の東アジア諸国への援助総額は12億8140万 AUS ドル、太平洋島嶼地域への援助額は11億400万 AUS ドルにのぼり、援助額全体に占める割合はそれぞれ37.1%、32.0%である。

OECD（2014）によれば、2012年の太平洋島嶼地域への援助額はオーストラリアが世界第1位で、太平洋島嶼地域が受けた援助総額の54%を占めた²⁹⁾。第2位のニュージーランドが11%、第3位のアメリカが8%となっており³⁰⁾、オーストラリアの対太平洋島嶼地域援助は他国を圧倒している状況にある。

図3-2 オーストラリアの開発援助（地域別）



（出所） AusAID（2002～2013）を基に筆者作成。

（注）「東アジア」の95%以上は東南アジア。

オーストラリアの太平洋島嶼地域への援助（2014年、11億5270万 AUS ドル）のうちメラネシアへの援助（8億6750万 AUS ドル）が約75%を占めているように、オーストラリアの太平洋島嶼地域への援助はメラネシアに集中している（表3-1）。とりわけパプアニューギニアに多くの援助（5億7710万 AUS ドル）を行っており、ソロモン諸島（1億6810万 AUS ドル）、バヌアツ（6040万 AUS ドル）、フィジー（6190万 AUS ドル）と続く。また、2011年にメラネシア諸国が受けた援助総額のうち、オーストラリアからの援助が占める割合は約75%と他国を圧倒しており、メラネシアは名実ともにオーストラリアの裏庭（backyard）となっている。パプアニューギニア、フィジー、ソロモン諸島、バヌアツのメラネシア4カ国が受けた援助総額に占めるオーストラリアの比率は、それぞれ77.8%、44.7%、74.5%、65.1%となっている。

東南アジアおよび太平洋島嶼地域を中心に増加を続けてきたオーストラリアの開発援助予算は、2013年から削減が始まり、今後さらに削減されること

表3-1 オーストラリアのメラネシア諸国への開発援助
(単位：百万 AUS ドル)

	PNG	フィジー	バヌアツ	ソロモン諸島	メラネシア地域	太平洋島嶼地域
2002/03	330.3	19.4	21.2	35.3	406.2	525
2003/04	330.1	19.8	23.2	168.5	541.6	654.7
2004/05	366.6	28	28.7	171.5	594.8	718.7
2005/06	324.3	29.5	32.1	235.7	621.6	824.4
2006/07	334.8	31.2	31.1	219.8	616.9	775.7
2007/08	371	27.6	39.8	229.8	668.2	876.1
2008/09	400.3	37.9	53.6	245	736.8	992.8
2009/10	445.9	35.9	60.3	212.5	754.6	1024.9
2010/11	454.1	36	59.1	269.1	818.3	1116.3
2011/12	501.6	45.3	65.3	252.1	864.3	1155.9
2012/13	500.7	49.2	61.4	196.5	807.8	1104
2013/14	519.4	59.5	60.1	164.4	803.4	1062.6
2014/15	577.1	61.9	60.4	168.1	867.5	1152.7

(出所) AusAID (2002~2013), DFAT, <http://aid.dfat.gov.au/countries/pacific/Pages/home.aspx> (accessed 2014年11月27日)

(注) 2013/14は予測結果 (Estimated Outcome), 2014-15は予算予測 (Budget Estimate) である。

が決定されている。世界経済の減速がオーストラリアの歳入減少を引き起こしたからである。2014年1月、ジュリー・ビショップ (Julie Bishop) 外相は2013/2014年度の開発援助予算を約57億 AUS ドルから約50億420万 AUS ドルに削減することを発表した。2014年5月に発表された2014/2015年度の開発援助予算は50億3190万 AUS ドルとなっており、2013/2014年度からほぼ据えおきとなっている (DFAT 2014b)。また、オーストラリア政府は、2015/2016年度の開発援助額の上限を50億ドルにすること、そして2014年からの5年間で援助額を合計76億 AUS ドル削減することを発表した (Barlow 2014)。

しかしながら、太平洋島嶼地域への開発援助はこうした削減の影響を受けおらず、また将来的にも援助削減計画の強い影響は受けまいであろうと考えられる。トニー・アボット (Tony Abbott) 政権の開発援助政策の方向性を示した「オーストラリアの開発援助：繁栄促進，貧困削減，安定性強化」(Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability) が、「オーストラリアの開発援助政策はインド太平洋 (Indo-Pacific) 地域³⁾を最重視する (DFAT 2014a: 1)」と示すように、太平洋島嶼地域は援助の重要対象地域となっている。実際、表3-2が示すとおり、2012/2013年度以降、オーストラリアの援助総額は減少傾向にあるものの、インド太平洋地域 (太平洋島嶼地域を含む) への援助額は、現状維持もしくは増加傾向にある。また、2014/2015年度の二国間および地域援助 (Country and Regional Programmes) の約92%がインド太平洋地域に向けられており、2013/2014年度の約86%から

表3-2 近年のオーストラリアの開発援助 (地域別, 2012~2014年)
(単位: 百万 AUS ドル)

	太平洋島嶼	東アジア	南アジア, 西アジア	サブサハラ アフリカ	カリブ	ラテンアメリカ	援助総額
2012-13	1,104.0	1,281.4	493.8	385.6	14.3	32.5	5,148.6
2013-14	1,043.5	1,308.0	417.0	226.4	9.9	21.2	5,004.2
2014-15	1,152.7	1,327.0	438.8	186.9	0.0	0.0	5,031.9

(出所) AusAID (2012~2013), DFAT 2014b。

(注) 2013-14は予測結果 (Estimated Outcome), 2014-15は予算予測 (Budget Estimate) である。

大きく増加した (DFAT 2014b)。ここにオーストラリア援助のインド太平洋地域への集中の実践がはっきりと見て取れる。これに対して、インド太平洋以外の地域は援助予算削減の影響を大きく受け、2014/2015年度予算において、ラテンアメリカ、カリブ海地域への援助は廃止され、サブサハラアフリカ地域への援助は大幅に削減された (表3-2)。

太平洋島嶼地域への援助は、2013/2014年度が10億4350万 AUS ドル、2014/2015年度の予算が11億5270万 AUS ドルとなっており (表3-2)、約10%増加している。また、メラネシアへの援助も、2013/2014年度が7億8140万 AUS ドル、2014/2015年度の予算が8億6750万 AUS ドルとなっており (DFAT 2014b)、こちらも約10%増加している。オーストラリア政府は、「戦略的重要性の高いパプアニューギニアやフィジーへの援助は削減対象から外れる (MacLellan 2014)」と述べている。また、オーストラリア外務貿易省 (Department of Foreign Affairs and Trade: DFAT) の『戦略方針 (DFAT Strategic Direction Statement)』 (DFAT 2014c, 15-16) は、パプアニューギニアとの協調関係はオーストラリア外交の最重要事項のひとつであること、フィジーの民主化選挙に向けて援助を行うこと、ソロモン諸島の警察能力の強化を引き続き行うことを示している。つまり、今後も、太平洋島嶼地域、とりわけメラネシアへの援助が削減されることは考えられないであろう。

第3節 オーストラリアのメラネシア援助政策の課題

オーストラリアの開発援助は、1990年代末から現在に至るまで、ガバナンスの強化、教育や健康などの社会インフラ開発に重きをおいている (AusAID 2001~2013)。実際、2012/2013年度のオーストラリア援助の内訳は、経済インフラ開発への援助が6.0%であるのに対して、ガバナンス15.8%、教育15.7%、健康12.5%となっている⁵²⁾ (AusAID 2012-2013)。しかしながら、ガバナンス改善に重点をおく援助は、「新植民地主義」、「オーストラリアの価値観

の強制」であるとして、メラネシア諸国から大きな反発を生んでいる。

オーストラリアの影響力が独占的であり、レシピエント側にドナーの選択肢がない状況下では、反発がオーストラリアの影響力低下につながることはなかったが、経済新興勢力が台頭し、ドナーを選択できる現在の国際情勢において、こうした反発を生む援助政策はオーストラリアの影響力低下、さらには南太平洋における現行秩序の崩壊につながるおそれがある。そこで本節では、メラネシア諸国のガバナンス改善への援助を中心に、オーストラリアの開発援助の課題を検討する。

1. パプアニューギニア

オーストラリアとパプアニューギニアは、地理的に近接しているだけでなく、植民地と宗主国といった深い歴史的つながりと強い経済関係をもっている。また、地政学的、戦略的にもパプアニューギニアはオーストラリアにとって非常に重要であると考えられてきた³³⁾。つまり、パプアニューギニアに対する影響力の維持はオーストラリアにとっての最重要課題のひとつであるといえよう。

それゆえ、オーストラリアはパプアニューギニアに対して非常に大きな開発援助を行ってきている。オーストラリアはパプアニューギニアにとっての最大の援助ドナーであると同時に、オーストラリアにとってもパプアニューギニアは最大のレシピエントのひとつである。パプアニューギニアが受ける開発援助総額に占めるオーストラリア援助の割合は約70%にものほり³⁴⁾、またオーストラリアの援助総額のうち約10%がパプアニューギニアへの援助となっている³⁵⁾。

オーストラリアは、パプアニューギニアを経済、社会制度、ガバナンスなどさまざまな面において非常に脆弱な社会であるとみており、絶対貧困率の高さ、自給自足率の高さ、識字率の低さ、健康状態の悪さ、政府サービスの非効率、不正と汚職の蔓延、法や秩序の崩壊などの解決をパプアニューギニ

ア開発の課題として挙げてきた (AusAID 2001~2012)。それゆえオーストラリアの援助は、ガバナンスの強化、法や正義の改善、生産性の向上と持続的経済成長および教育や公衆衛生などの社会サービスの改善に重点をおいている (AusAID 2001~2012)。とりわけガバナンスの改善に最も力を入れており、2004年以降、パプアニューギニアへの援助総額の約30~50%がガバナンスの改善に割り当てられている (AusAID 2004~2012)。

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いない。実際、オーストラリア政府があげるパプアニューギニアの主要課題は約15年間変わっておらず、政府サービスの非効率、不正と汚職の蔓延、法や秩序の崩壊の解決のままである (AusAID 2001-2013)。また、オーストラリア援助によるガバナンス改善の方法はパプアニューギニアから強い反発を招いており、このことはガバナンス強化へのオーストラリア援助がうまく機能してこなかったことの大きな要因のひとつであると考えられる。とくに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、パプアニューギニア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。しかしながら、そもそもパプアニューギニア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、さらにパプアニューギニア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⁶⁹ (Chin 2003, Gall 2004, 19, Wallis 2014a, 129)。

こうした結果、2008年3月にケビン・ラッド (Kevin Rudd) 政権下で署名されたポートモレスビー宣言において、オーストラリア政府は、パートナーシップ、相互尊重、相互責任の考えのもとでパプアニューギニアとの協調関係を構築すること、そして介入アプローチからのシフトを表明した。しかしながら、2013年末、アボット政権は50名の警察官をパプアニューギニアに派遣し (Wallis 2014a, 130)、また現在35名のオーストラリア人アドバイザーをパプアニューギニア政府機関に配置している⁶⁹。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³⁸⁾。また、DFATの Papua New Guinea 担当者は、Papua New Guinea のガバナンスは Papua New Guinea 官僚が考え方を変えないかぎり、つまり経済および社会開発へ向けてその強化が必要不可欠であるというオーストラリアの考えを受け入れないかぎり、改善されないとの見解を示しており³⁹⁾、オーストラリア援助による Papua New Guinea のガバナンス改善は非常に困難な道が続くものと考えられる。

2. ソロモン諸島

1998年末から、ガダルカナル島において、先住民のガダルカナル人と移民のマライタ人の間で武力衝突が繰り返されてきた。2000年10月の和平協定によって一時は休戦状態にあったものの、2002年10月の協定期限切れと同時に衝突が再開した。2003年4月、ソロモン諸島のアラン・ケマケザ (Allan Kemakeza) 首相は対立の解決へ向けて、オーストラリアのジョン・ハワード (John Howard) 首相へ介入を要請し、2003年7月オーストラリア政府は太平洋諸島フォーラム (Pacific Islands Forum: PIF) 加盟国⁴⁰⁾の支持の下、介入を決定した。オーストラリアが中心となり⁴¹⁾、ニュージーランド、その他の PIF 加盟国の警察および軍隊からなるソロモン諸島地域支援ミッション (Regional Assistance Mission to Solomon Islands: RAMSI) がソロモン諸島に派遣された⁴²⁾。

ハワード政権下の従来の対島嶼国外交スタンスは消極的であり、RAMSI 派遣はオーストラリアがスタンスを変更し、介入アプローチを採用した初の事例となった⁴³⁾。介入アプローチへの方向転換の大きな理由として、ソロモン諸島の「破綻国家」(failed state) 化を防ぐことの重要性があげられる。9.11以降、破綻国家がテロおよびドラッグ密売やマネーロンダリングの温床となっており、オーストラリア政府はソロモン諸島の破綻国家化は自国の安全を脅かす可能性が大きいと考えた (Hirst 2008, Kabutaulaka 2005)。ハワード首相は、RAMSI 派遣に際して、「ソロモン諸島の崩壊は南太平洋地域全体に

とっての安全保障上のリスクとなる。その脆弱性は超国家犯罪およびテロリストの温床になる」との考えを示している (Hayward-Jones 2014a, 7)。

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3つの柱から成っている。法と秩序の回復が RAMSI の最重要課題であり⁴⁴⁾、その達成後に重点を国家建設 (政府機能の回復、経済ガバナンスの改善) へ移していくことが考えられていた。

法と秩序の回復へ向け、RAMSI の下、オーストラリア軍および連邦警察は、ニュージーランド、フィジー、サモア、バヌアツ、キリバス、クック諸島、ナウルと協働して、約300人の警官、約1800人の軍人を派遣した。その結果、約3700の火器の没収、そして約3000人の逮捕に成功した。このように RAMSI は、ソロモン諸島の治安の立て直し、法と秩序の回復に大きな成果を上げた。また、ソロモン人の約半数は、ソロモン諸島の法と秩序は RAMSI によって維持されていると考えている (Haque and Porter 2014)。

政府機能の回復、経済ガバナンスの改善へ向け、RAMSI は約80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に派遣し、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⁴⁵⁾ (Hayward-Jones 2014a, Coppel 2014)。しかし、その反面、外国人アドバイザーの配置は外国人スタッフへの依存体制を生み出し、その結果、現地官僚の育成を遅らせているといった問題が指摘されている (Hayward-Jones 2014a, 13-4)。さらに、パプアニューギニア同様ソロモン諸島においても、外国人アドバイザーを政府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 は支援ではなく支配である」(『東亜日報』2008年7月30日)、「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」(小川 2007) といった批判を生んでいる⁴⁶⁾。実際に、政府の主要な意思決定および行政実務は RAMSI 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⁴⁷⁾ (小川 2007)。とりわけモナセ・ソガヴァレ

(Mannaseh Sogovare) 政権期(2006~2007年)には、「新植民地主義」への批判が高まるとともに、ソロモン諸島政府主導による国づくりがめざされ、オーストラリア人アドバイザーを排除しようとする動きが強くみられた⁽⁴⁸⁾。

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(constant tension)があるといわれている⁽⁴⁹⁾。そして、こうしたオーストラリア人アドバイザーとソロモン人の対立や分離が、オーストラリア援助の効率性を下げていると考えられている(Higgins 2008)。

3. フィジー

オーストラリア政府は、フィジーの2006年12月のクーデター以降、バイニマラマによる軍事政権に対して、早期の選挙の実施(民政復帰)へ向けて進むよう勧告を行ってきた。クーデター当事者や幹部軍人など⁽⁵⁰⁾の渡豪制限、そして二国間の武器禁輸、防衛協定の停止、閣僚レベルの会合停止、外交関係の制限などの制裁措置をとるといった圧力による民政復帰要求を行った⁽⁵¹⁾。オーストラリア政府は、フィジー政府が姿勢を変えないかぎり制裁を続けると表明し(Hayward-Jones 2011, 3)、2013年9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⁽⁵²⁾。

しかしながら、援助に関しては、オーストラリアは強い制裁を課さなかった。クーデター直後にオーストラリア政府は2006年のフィジーへの援助を留保することを示したが(Singh 2006)、最終的には予定どおり実施した。2007年の援助においては、増額の条件に早期の民政復帰を課し(Elbourne 2008)、他のメラネシア諸国の援助額が増加するなか、フィジーへの援助だけが減額された。しかし、表3-1が示すとおり、その後のオーストラリアの対フィジー援助は大きく減少することもなく、他のメラネシア諸国と同様に増加している。クーデター以後のオーストラリアの対フィジー援助のスタンスは、軍事政権の行動によって非効率化されるプログラム、つまり法や正義に関する

る援助は停止する一方、教育や健康などの社会インフラや貧困への援助は続けるというものであった (AusAID 2010, Fraenkel 2009)。このようにオーストラリアの制裁は、援助 (や貿易および投資) の停止といった経済制裁をもたない緩いものであった。

オーストラリアのこうした緩い制裁は、フィジーの民政復帰を促す効果をまったくもたなかった (畝川 2012)。それどころか、緩いながらも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、ニュージーランド、アメリカなどのアプローチ⁵³は、フィジーと諸外国 (オーストラリア、ニュージーランド、アメリカを除く) とが新たな協調関係を構築し、かつ発展させるスペースを与え、そして拡大させることとなり、とりわけフィジーと中国との関係強化を生み出した⁵⁴。

Hanson (2008) によると、中国の対フィジー援助は2005年の100万米ドル、2006年の2300万米ドルから、クーデター後の2007年には1億6000万米ドルにまで跳ね上がった⁵⁵。また、2005年の中国の対フィジー援助額が2500万米ドル、2007年が2億9300万米ドルといったデータもある (黒崎 2010)。中国政府が正式な援助額を公表していないため、このようにさまざまなデータがあるが、いずれにせよ中国の対フィジー援助が2006年以降急激に増加したことは間違いないといえよう⁵⁶。また、2006年のクーデター以降、バイニマラマ首相およびナイラティカウ大統領の中国訪問、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。そして、バイニマラマ首相と習近平副主席、ナイラティカウ大統領と胡錦濤国家主席との会談も実施された。

こうした結果、フィジー政府は、「中国はフィジーの救世主である」 (Hanson and Hayward-Jones 2009)、「われわれ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」 (Global Times 2014)、「フィジーにとって中国との関係性が最も重要なもののひとつである」 (BBC News 2014)、「フィジーは中国という友人がいるかぎりオーストラリアは必要ない」 (Hayward-Jones 2011,

7) 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つくり出した。

2013年9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。2014年2月、ビショップ外相はフィジー総選挙への協力に加え、官僚の人材育成、季節労働者プログラムの拡大などを示した(Hayward-Jones 2014b)。そして、2014年3月31日には渡航制裁を解除し、フィジー総選挙後の2014年10月31日にすべての制裁を解除した。しかしながら、フィジーが(オーストラリアが強い影響力をもつ)PIFへの復帰に難色を示していること⁵⁷⁾(Radio Australia 2014)、オーストラリアは参加していないPIDFを中心に地域協力、開発を進めると宣言したこと(Islands Business 2014)などが示すように、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⁵⁸⁾。オーストラリアの価値観への追従の要求、それに伴い8年にわたって実施されてきた制裁が、オーストラリア・フィジー関係に決定的な禍根を残したことは間違いない。

おわりに

中国の南太平洋島嶼地域への進出は、島嶼国に新たなドナー、パートナーに関する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すと考えられる。こうした状況のなか、南太平洋島嶼地域、とくにメラネシア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なっている。いうまでもなく開発援助は重要な外交政策のひとつであり、オーストラリアの対メラネシア援助政策は大きな転換期を迎えているといえよう。

アボット政権は、2014年からの5年間で援助額を合計76億 AUS ドル削減すると発表したが、今のところ太平洋島嶼地域への援助は維持もしくは微増

するであろうと考えられている。第2回中国・太平洋島嶼国経済開発協力フォーラムにおいて中国から莫大な援助計画が発表されたことを考えると、オーストラリアは今後も太平洋島嶼地域を援助削減の対象地域とすべきではなく、メラネシアにおけるオーストラリアの援助額の優位性を維持することが必要であろう。

オーストラリアとフィジーの関係は、オーストラリアの圧力による民主化要求によって悪化した。このフィジーの事例は、「民主主義」「法の支配」「人権」といった価値観の強制とその方法に問題があることを示している。パプアニューギニア、ソロモン諸島へのオーストラリア援助は、島嶼国の主権を奪うもの、「新植民地主義」の考えによるものであるといった強い批判を受けている。これらの事例は、オーストラリア人アドバイザーを島嶼国政府機関の主要ポストに配置するといったガバナンス改善の方法に問題があることを示している。これらメラネシア3カ国に対するオーストラリアの政策の根本は同じであり、つま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強制するというものである。

これまでもオーストラリアのこうした圧制的政策に対する島嶼国からの反発は強くみられ、オーストラリアとメラネシア諸国の関係に他国が入り込むスペースはつくられていたが、メラネシア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、経済新興勢力が出現そして台頭し、メラネシア諸国がドナー、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メラネシア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つながる。実際に、オーストラリアの政策によってつくられたスペースに中国が入り込み、オーストラリア依存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低下を引き起こしつつある。とくにフィジーにおいて中国の影響力の拡大は顕著であり、オーストラリアはパプアニューギニア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ない。また、フィジーに対する影響力の

回復も急務となっている。

経済新興勢力の出現、そして競争的な援助環境、島嶼国がド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のなかにこれ以上大きなスペースをつくるべきではない。オーストラリアの影響力の回復、強化に向けて、政府は何らかの援助政策改革を実施する必要がある。たとえば、「グッドガバナンスの定義を緩和する（島嶼地域の価値観をある程度尊重するなど）」「ガバナンス改善のための方法を変える（アドバイザーの役割を、国家建設を主導する（方針および意思決定を行う、財布のひもを握る）というものから助言および監督を行うというものに変えるなど）」というような、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、ラッド政権以降、労働党、保守連合に関係なくオーストラリア政府が主張してきた島嶼国との「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、ともに国家建設を行うという考えを実行に移すことがマルコム・ターンブル（Malcolm Turnbull）政権に期待される。また、本章では論じていないが、日本、アメリカとの援助協力拡大の可能性を探ることも今後よりいっそう必要となるであろう。

〔注〕

- (1) オーストラリアは中国との協力を模索すべきである（Hayward-Jones 2013a, 15）との議論もある。オーストラリアと中国との援助協力を進めることは重要であるが、援助協力は始まったばかりであり（初の協力プロジェクトがパプアニューギニアで2015年に始まる予定）、また本論で示すように、両国の援助基準の違いやイニシアティブの問題など解決困難な課題があり、協力体制が今後さらに発展するか明確ではない。
- (2) Wesley-Smith (2010), Powles (2010), Nelson (2010), Tarte (2010), Yang (2011), Dornan and Brant (2014), Brant (2015), Hayward-Jones (2013a, 2013b), 小林 (2009), 吉川 (2011) など。
- (3) Henderson and Reily (2003), Windybank (2005), Wallis (2014a), Pres-tidge-King (2010) など。
- (4) Murray and Grigg (2013), White (2013a, 2013b), Fraser (2014), Johnson (2014), Wallis (2014b) など。ただし、こうした米中関係の中でのオースト

リアのスタンスに関する議論は、南シナ海の事例を中心にしたものがほとんどである。

- (5) 中国の進出を脅威とみる研究 (Henderson and Reily 2003, Windybank 2005) においても、脅威に対してオーストラリアはどうすべきか、というところまでは踏み込んでいない。
- (6) フィジーの事例では、オーストラリアの援助政策の課題についてではなく、外交政策の課題についての考察を行う。
- (7) ハイレベルによる相互訪問の詳細は、本書第1章を参照のこと。
- (8) 一般的人的交流も促進される方向にある。たとえば、2009年12月にフィジー・香港間を結ぶ直行便が就航したほか、2011年2月に南太平洋大学 (USP) における孔子学院開設に関する覚書が交わされた。
- (9) 中国が太平洋島嶼地域に艦艇展開基盤の構築を進めているとの分析もある (吉川 2011, 31)。
- (10) 中国の太平洋島嶼地域との外交および経済関係の強化は、同地域への中国軍の駐留につながるであろうとの分析もあるが (Buchanan 2009)、今のところ軍事基地建設の動きなどは見られない。
- (11) ただし、中国政府は援助額の詳細を公表しておらず、中国を含めた世界の援助に関する正確なデータを作成することはできない。
- (12) 第1回フォーラムで発表された援助額は4億9200万米ドルであるというデータもある (Dornan and Brant 2014, 349)。
- (13) 今後4年間で2000人の奨学金枠を準備すること、95%の商品の関税を廃止することも示された (Hayward-Jones 2013c)。
- (14) インフラ建設などの契約は中国企業と結ばなければならない、また資材の50%は中国から輸入しなければならないなどの条件があるといわれる (Brant 2013, 171)。さらに、労働力として中国人が雇用され、現地人は雇用機会から除外される (Hayward-Jones 2013a, 9)。ただし、オーストラリアからの援助においてもコンサルタントやエキスパートがオーストラリアから派遣されているように、オーストラリア援助も中国援助と変わらないという声もある (Brant 2013, 171)。
- (15) 中国政府は、中国の援助は対等と相互尊重を基礎とするものであると述べる (Brant 2013, 166)。
- (16) カッコ内は筆者が加えたものである。
- (17) MSG 事務局の設立、バヌアツでの本部設立に援助を行った。
- (18) PIDF 事務局は、ロシア、クウェート、中国の資金で設立された。
- (19) 2006~2011年の間の援助額は、オーストラリアの48億米ドルに続き、アメリカ12億7000万米ドル、ニュージーランド9億米ドル、日本8億7000万米ドル、中国8億5000万米ドル、フランス7億2000万米ドルであり、中国は5番

- 目のドナーであった (Hayward-Jones 2013b)。また、2009年単年では中国は3番目のドナーであった (Hanson and Fifita 2011, 4)。
- (20) 南太平洋への中国の強まる介入は、中国の世界レベルでの介入の一部であると捉えるべきとの考えもある (Yang 2011, 128)。
- (21) あるアメリカの外交官は、中国は太平洋島嶼地域において「big power status」を持ちたいと考えているのではないかとの見解を示す (Dorling 2011)。
- (22) 2012年9月、クック諸島ラロトンガで開催された太平洋諸島フォーラム (PIF) 総会において、クリントン国務長官は「太平洋は十分に広い (the Pacific is big enough for all of us)」と米中協調の可能性について示したが、この発言には中国牽制の意図があったともいわれる (Firth 2013a, 287)。そもそも、クリントンがPIF総会に出席したことは、南太平洋での中国の拡大する影響力に対するアメリカの敏感な反応を示すものであった。
- (23) 2011年にアメリカは USAID Pacific Islands Regional Office をパプアニューギニアに開設した。
- (24) 2012年9月のPIF総会へのクリントン国務長官の出席に加え、キャンベル国務次官補は、2011年および2012年に太平洋島嶼国のリーダーと会談を行った。
- (25) クリントン国務長官 (Clinton 2012) は、2012年9月のPIF総会において、海洋安全保障の問題解決へ向けて、アメリカは Shiprider Program を通して太平洋島嶼国と共働することを示した。
- (26) とりわけ、オーストラリアの開発援助は、政治的色合いが非常に強いと言われる (Firth 2011, 289)。実際にオーストラリア外務貿易省 (DFAT) は、「オーストラリアの長期的戦略目的は、援助の配分決定に強い影響を持つ」(DFAT 2014a, 27) と示している。また、2013年11月に援助実施機関であったオーストラリア国際開発庁 (Australian Agency for International development: AusAID) がDFATに吸収されたことにより、開発援助の政治的色合いがさらに強まると考えられる。
- (27) オーストラリアの開発援助額は2001/2002年度の176万 AUS ドルから2012/2013年度の515万 AUS ドルへと約3倍に増加した。また2011-2012 constant prices で見ても、2001/2002年度の256万 AUS ドルから2012/2013年度の514万 AUS ドルへと約2倍に増加している (DFAT 2013, 145)。
- 2001年以降の開発援助額の増加は、オーストラリアに限ったことではなく、多くのドナー国が援助を拡大しており、世界的に見られる傾向であった。その背景には、2000年代前半に見られたドナー国の経済成長があった。また、9.11以降、発展途上国が国際テロ組織の温床とならないように、途上国の脆弱性対策の必要性が増したことも援助拡大の理由のひとつである (Howes and Morris 2010)。

- (28) オーストラリア政府の資料では東アジアと表記されているが、その援助額の95%以上が東南アジア諸国向けである。したがって、文脈によって東南アジアと表記する。
- (29) 2010～2012年の援助額で見ると、オーストラリア援助は太平洋島嶼地域が受けた援助総額の60%にのぼる（OECD 2014）。
- (30) 当該データ（OECD 2014）には、中国援助は含まれていないと考えられる。
- (31) インド太平洋地域とは、太平洋島嶼地域、東アジア、南アジア、西アジアを含む地域を指す。
- (32) その他は、民間セクター開発が27.1%、気候変動・環境が10.4%、食料安全保障・農村開発が8.5%、公衆衛生が3.2%となっている（AusAID 2012-2013）。なお、AusAID（2012-2013）の記載に間違いがあるため、データをもとに再計算を行った。
- (33) パプアニューギニアのオーストラリアにとっての戦略的な重要性は先行研究で示されてきた。たとえば、パプアニューギニアが敵に渡れば、オーストラリアの東海岸は壊滅する（Millar 1965）、パプアニューギニアは、オーストラリアの主要な貿易および安全保障のパートナーとオーストラリアをつなぐ重要な位置にある（Wallis 2014a, 116）と示されてきた。また、DFATの『戦略方針』（DFAT 2014c, 15-6）は、パプアニューギニアとの協調関係はオーストラリア外交の最重要事項のひとつであると記す。
- (34) 2009年70.8%、2010年70.1%、2011年77.8%（AusAID 2012-13, 40）。
- (35) 2013/14年度のオーストラリアの援助総額に占めるパプアニューギニア援助の割合は約10.3%である（DFAT 2014b）。パプアニューギニアは、約12.0%を占めるインドネシアに次いでオーストラリア援助における2番目に大きなレシビエント国である。
- (36) オーストラリアの援助は「経済植民地主義」の考えによるものであるといった反発もあった。1980年代から2000年代初頭まで、オーストラリアの対パプアニューギニア援助の60%以上がオーストラリア人、企業に渡っているとされる。こうしたブーメランエイドは長年にわたりオーストラリア援助批判の対象となってきた（Gall 2003, 18, Windybank and Manning 2003, 12）。
- (37) 2014年9月22日に筆者が行ったDFATパプアニューギニア担当者へのインタビューより。
- (38) 2014年9月22日に筆者が行ったインタビューにおいて、DFATのパプアニューギニア担当者は、「パプアニューギニアはオーストラリア人行政官よりアドバイスを受けることを喜んでいるとの報告を受けているが、実際のところパプアニューギニアの本心はわからない。個人的な考えであるが、パプアニューギニアが嫌がっている可能性もある」との考えを示した。
- (39) 2014年9月22日に筆者が行ったDFATパプアニューギニア担当者へのイン

タビューより。

- (40) PIF 加盟国は、オーストラリア、ニュージーランド、パプアニューギニア、フィジー、サモア、ソロモン諸島、バヌアツ、トンガ、ナウル、キリバス、ツバル、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、バラオ、クック諸島、ニウエ。
- (41) 2003～2013年の10年間における RAMSI への援助は26億 AUS ドルにのぼる。そのうち約95%がオーストラリアから拠出されており、第2の援助国であるニュージーランドの拠出額は1億7300万 AUS ドルに留まる (Hayward-Jones 2014a, 2-3)。
- (42) 2013年7月に RAMSI 軍は撤退した。RAMSI 警察が今後4年間残り、現地警察のトレーニングと治安維持を行う。開発関連の援助はオーストラリアおよびニュージーランドとの二国間援助に移った。
- (43) オーストラリア政府は、幾度となくソロモン諸島政府から介入要請が行われたにもかかわらず、2003年まで要請に応えなかった。東ティモール問題に追われていたこと、軍の派遣は強硬すぎるという考えが強かったこと、島嶼国からの反発を恐れたことなどが理由であった (Hirst 2008, 238-40)。
- (44) 2003～2013年の10年間の RAMSI への援助26億 AUS ドルのうち、法と秩序の回復に22億 AUS ドル、政府機能の回復に1億300万 AUS ドル、経済ガバナンスの改善と経済成長に2億2300万 AUS ドルが使われた (Hayward-Jones 2014a, 3)。
- (45) しかし、プアガバナンスや汚職の問題はほとんど解決されていないのが実情である (Hayward-Jones 2014a, Wood 2014)。
- (46) RAMSI アドバイザーは、現地役人の約13倍の給料をもらっているとの強い批判もある (Howes and Wood 2014)。
- (47) オーストラリアからソロモン諸島への援助の大半は、オーストラリア人アドバイザーやオーストラリア企業への支払いに向けられており、ブーメランエイドであるといった批判もあった (Haque and Potter 2014)。
- (48) RAMSI に対して非協調的な姿勢を取り、政策立案から外国人アドバイザーの影響を排除しようとした (小川 2007)。また、オーストラリア高等弁務官を国外追放にし、その後オーストラリア人の法務長官、警察長官を立て続けに解任した。
- (49) 2014年9月22日の DFAT ソロモン諸島担当者へのインタビューより。
- (50) クーデターの当事者および支持者、フィジー国軍の幹部 (准将およびそれ以上) とその家族、フィジー国軍の軍人 (家族は含まない)、フィジー暫定政権の閣僚とその家族、上級公務員、政府および準政府機関の委員会の被任命者。 <http://www.dfat.gov.au/un/unsanctions/fiji.html> (accessed on 15 December 2011)。
- (51) オーストラリアは、2014年3月31日付で渡航制裁を解除、2014年10月31日

付ですべての制裁を解除した。

- (52) フィジーの事例では、援助政策の課題についてではなく、外交政策の課題についての考察を行った。ただし、バプアニューギニアおよびソロモン諸島の事例で見た開発援助の課題とフィジーの事例でみる外交政策の課題の根本は同じである。また、オーストラリアの対フィジー外交スタンスが中国からフィジーへの援助拡大をもたらした。それゆえ、本章においてフィジーの事例（オーストラリアの開発援助の課題を明らかにするものではないが）を取り扱うこととした。
- (53) 2009年5月にはPIF、9月には英連邦（Commonwealth）がフィジーのメンバー資格を停止した。
- (54) フィジーは2000年以降、ルック・ノース（Look North）を提唱しており、貿易と投資の拡大を目指しアジアとの関係強化を模索してきた。そして、オーストラリアとの関係悪化により、バイニマラマ首相はルック・ノースの考えを強化した（Hanson and Hayward-Jones 2009）。
- (55) フィジー、中国両国ともに、この数値は間違っていると述べた（Hanson 2008）。
- (56) フィジー財務省の発表によると、無償援助に限定されるが中国からの援助は、2005年の30万フィジードルから、2007年には1000万フィジードル、2008年には1730万フィジードルに増加した（Ministry of Finance and National Planning, Fiji 2005 and 2008）。また、Hanks（2011, 144）によると、中国の対フィジー無償援助は、2005年の30万フィジードルから、2007年には1785万フィジードルに増加した。
- (57) 2015年5月、バイニマラマ首相は、PIF大臣会合などへのフィジーの復帰を表明したものの、首相自身は、オーストラリアおよびニュージーランドがメンバー国である限りPIF総会へは参加しない考えであることを改めて示した（Liam 2015）。
- (58) 上述のとおりオーストラリアはフィジーとの関係改善に向けて動いており、両国の関係が改善されるのかどうか今後の動きに注目する必要がある。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 小川和美 2007. 「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——」『パシフィックウェイ』(129) 32-40.
- 黒崎岳大 2010. 「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アニア』日本貿易振興機構アジア経済研究所 91-107.

小林 泉 2009. 『中国・台湾の激突——太平洋をめぐる国際関係——』太平洋諸島地域研究所。

畝川憲之 2012. 「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——」『パシフィックウェイ』(139) 4-11.

東亜日報 2008. 「RAMSI, ソロモン諸島を助けた『ソロモンの選択』?」(7月30日付). (<http://japanese.donga.com/srv/service.php3?bicode=060000&biid=2008073097248> 2014年8月13日アクセス)

吉川尚徳 2011. 「中国の南太平洋島嶼諸国に対する関与の動向——その戦略的影響と対応——」『海幹校戦略研究』1(1) 5月 23-48.

< 英語文献 >

AusAID (Australian Agency for International Development) 2001-2013. *Annual Report 2000/2001~2012/2013*. Canberra: AusAID.

Barlow, Karen. 2014. "Budget 2014: Axe falls on foreign aid spending, nearly \$8 billion in cuts over next five years." *ABC News* (13 May 2014). (<http://www.abc.net.au/news/2014-05-13/budget-2014-axe-falls-on-foreign-aid-spending/5450844> (accessed 2014年11月9日))

BBC News. 2011. "China Support for Fiji Questioned (19 June 2011)" (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8108536.stm> Last visited August 4, 2014).

Brant, Philippa. 2013. "Chinese Aid in the South Pacific: Linked to Resources?" *Asian Studies Review* 37 (2): 158-177.

———. 2015. "Chinese Aid in the Pacific." (<http://www.lowyinstitute.org/chinese-aid-map/> (accessed 2015年4月18日))

Buchanan, Paul G. 2009. "The Giant's Rival, Part One: China on the Horizon." *Scoop Independent News* (14 September 2009), (<http://www.scoop.co.nz/stories/HL0909/S00099.htm> (accessed 2014年7月9日))

Chin, James. 2003. "Australia-PNG Relations Heading for New Low." *Pacific Islands Report* (10 September 2003), (<http://pidp.org/pireport/2003/September/09-10-comm.htm> (accessed 2014年6月13日))

Clinton, Hilary Rodham. 2012. "Commemorating U.S. Peace and Security Partnerships in the Pacific," Speech at PIF Post Forum Dialogue, at Rarotonga. (31 August 2012). (http://seoul.usembassy.gov/p_gov_083112b.html (accessed 2014年12月5日))

Coppel, Nicholas. 2014. "Ten Years on." In *Debating Ten Years of RAMSI: Reflection on the Regional Assistance Mission to Solomon Islands*. edited by Terence Wood and

- Stephen Howes. Canberra: Development Policy Centre, 7-9.
- DFAT (Dept. of Foreign Affairs and Trade) 2013. *Australia's International Development Assistance Program 2013-14, Effective Aid: Helping the World's Poor*. Canberra: DFAT.
- 2014a. *Australia Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability*. Canberra: DFAT.
- 2014b. "Budget Highlights." (http://www.dfat.gov.au/dept/budget/2014_2015_highlights/#media (accessed 2014年12月5日))
- 2014c. *Portfolio Budget Statements 2014-2015: Budget Related Paper No. 1.9*, Canberra: DFAT.
- Dorling, Philip. 2011. "Canberra 'Threatened' by Chinese Conduct in Pacific." *The Age* (2 September 2011), (<http://www.theage.com.au/national/canberra-threatened-by-chinese-conduct-in-pacific-20110901-1joa4.html> (accessed 2014年9月15日))
- Dornan, Matthew and Philippa Brant. 2014. "Chinese Assistance in the Pacific: Agency, Effectiveness and the Role of Pacific Island Governments." *Asia & the Pacific Policy Studies* 1 (2) : 349-363.
- Elbourne, Frederica. 2008. "Aussie Aid to Fiji Stay Same." *The Fiji Times Online* (15, May 2008), (<http://www.fijitimes.com/story.aspx?id=89182> (accessed 2014年7月3日))
- Firth, Stewart. 2011. *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*. 2nd. ed. Crows Nest: Allen & Unwin.
- 2013a. "New Developments in the International Relations of the Pacific Islands." *The Journal of Pacific History* 48 (3) : 286-293.
- 2013b. "Australia's Policy towards Coup-prone and Military Regimes in the Asia-Pacific: Thailand, Fiji and Burma." *Australian Journal of International Affairs* 67 (3) : 357-372.
- Liam, Fox. 2015. "Fiji PM Frank Bainimarama to Shun Pacific Island Forum over 'Undue Influence' of Australia, NZ." *ABC* (6 May 2015), (<http://www.abc.net.au/news/2015-05-06/fiji-prime-minister-frank-bainimarama-slams-australia2c-new-ze/6449514> (accessed 2015年5月22日))
- Fraenkel, Jon. 2009. "The Great Roadmap Charade: Electoral Issues in Post-Coup Fiji." In *The 2006 Military Takeover in Fiji: A Coup to End All Coups?* edited by Jon Fraenkel, Stewart Firth & Brij V. Lal. Canberra: ANU E Press, 155-184.
- Fraser, Malcolm. 2014. "Australia must Strive for Strategic Independence." *The DRUM ABC* (11, June 2014), (<http://www.abc.net.au/news/2014-04-29/fraser-australia-must-strive-for-strategic-independence/5417712> (accessed 2014年8月4日))
- Gall, Tim [Colonel, New Zealand Army] 2004. "Are the Current Australian Policies to-

- wards PNG and the South Pacific a Form of 'Recolonisation'?" *Shedden Papers 2004*.
- Global Times. 2014. "Fiji Thanks China for Support (source: *Xinhua*)," July 31. (<http://www.globaltimes.cn/content/873572.shtml> (accessed 2014年8月1日)).
- Hanks, Morgan Franciska 2011. *Aid, Sanctions and Civil Society: An Analysis of the Impacts of Targeted Sanctions on Fiji's Non-Government Organisations*. Master thesis submitted to Victoria University of Wellington.
- Hanson, Fergus. 2008. "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> (accessed 2014年7月3日))
- Hanson, Fergus and Mary Fifita. 2011. *China in the Pacific: The New Banker in Town*. Sydney: Lowy Institute.
- Hanson, Fergus and Jenny Hayward-Jones. 2009. "China's Help May Harm Fiji." *The Australian* (23 April 2009), (<http://www.theaustralian.com.au/opinion/chinas-help-may-harm-fiji/story-e6frg6zo-1225701907555> (accessed 2014年7月3日))
- Haque, Tobias and Doug Porter. 2014. "Solomon Islands: Was RAMSI worth it?" *The Interpreter* (21, May 2014), (<http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/05/21/Solomon-Islands-Was-RAMSI-worth-it.aspx?COLLCC=2603621500&> accessed 2014年7月3日)
- Hayward-Jones, Jenny. 2011. *Policy Overboard: Australia's Increasingly Costly Fiji Drift*. Sydney: Lowy Institute.
- 2013a. *Big Enough for All of Us: Geo-Strategic Competition in the Pacific Islands*. Sydney: Lowy Institute.
- 2013b. "Dreaming of China in the Pacific." *The Interpreter* (16 May 2013), (<http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/05/16/Dreaming-of-China-in-the-Pacific-Islands.aspx?COLLCC=75408321&> (accessed 2014年7月3日))
- 2013c. "China Ups the Aid Stakes in the Pacific Islands." *The Interpreter* (18, November 2013), (<http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/11/18/China-ups-the-aid-stakes-in-the-Pacific-Islands.aspx?COLLCC=40980068&> (accessed 2014年7月3日))
- 2014a. *Australia's Costly Investment in Solomon Islands: the Lessons of RAMSI*. Sydney: Lowy Institute.
- 2014b., "Australia-Fiji Relations: Bishop's Game-Changer." *The Interpreter* (17, February 2014), (<http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/02/17/Australia-Fiji-relations-Bishops-game-changer.aspx?COLLCC=1901113697&> (accessed 2014年7月3日))
- Henderson, John and Benjamin Reilly. 2003. "Dragon in Paradise: China's Rising Star in

- Oceania." *The National Interest* (72) Summer.
- Higgins, Kate. 2008. *Outside-In: A Volunteer's Reflections on a Solomon Islands Community Development Program*. (State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper) Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies. The Australian National University.
- Hirst, Christian. 2008. Foresight or Folly?: RAMSI and Australia's Post 9/11 South Pacific Policies. In *Australian Foreign Policy in the Age of Terror*, edited by Carl Ungeler, Sydney: University of New South Wales Press.
- Howes, Stephan and Matthew Morris. 2010. *Patterns and Trends in Australian Aid*. (Policy Brief) Development Policy Centre. Crawford School. ANU.
- Howes, Stephen and Terence Wood. 2014. "Introduction." In *Debating Ten Years of RAMSI: Reflections on the Regional Assistance Mission to Solomon Islands*, edited by Stephen Howes and Terence Wood. Canberra: Development Policy Centre, 1-6.
- Information Office of the State Council. China. 2014. *China's Foreign Aid (2014)*, (http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm (accessed 2014年8月30日)).
- Islands Business. 2014. "Fiji Firm on PIDF, Wants Fundamental Realignment of the Pacific Islands Forum: PM Bainimarama" (28, April 2014), (<http://www.islandsbusiness.com/news/fiji/5214/fiji-firm-on-pidf-wants-fundamental-realignment-of> 2015年1月5日).
- Johnson, Keith. 2014. "How Not to Win Friends and Influence People." *Foreign Policy* (9, July 2014), (<http://foreignpolicy.com/2014/07/09/how-not-to-win-friends-and-influence-people> (accessed 2014年8月29日))
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara. 2005. "Australian Foreign Policy and the RAMSI Intervention in Solomon Islands." *The Contemporary Pacific* 17 (2) Fall: 283-308.
- Maclellan, Nic. 2014. "Bishop Announces ODA cuts and reviews." *Islands Business* (March 2014), (<http://www.islandsbusiness.com/2014/3/politics/bishop-announces-oda-cuts-and-reviews> (accessed 2014年8月21日))
- Millar, Thomas Bruce. 1965. *Australia's Defence*. Carlton: Melbourne University Press.
- Ministry of Finance and National Planning. Fiji 2005. *Economic and Fiscal Update: Supplement to the 2007 Budget Address, Building a Stronger Economic Platform*. Suva: Ministry of Finance and National Planning.
- . 2008. *Economic and Fiscal Update: Supplement to the 2007 Budget Address, Raising Economic Growth and Alleviating Poverty*. Suva: Ministry of Finance and National Planning.
- Murray, Lisa and Grigg Angus. 2013. "China Wary of Abbott's 'Harder' Foreign Policy."

- Financial Review* 19, December 2013, (http://www.afr.com/p/national/china_wary_of_abbott_harder_foreign_T7OMNjnwSIJnSoe0jsZVM (accessed 2013年7月31日))
- Nelson, Hank. 2010. "Chinese in Papua New Guinea." In *China in Oceania: Reshaping the Pacific?* edited by Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter, New York: Berghahn Books.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2014. *Development Aid at a Glance: Statistics by Region, 6. Oceania, 2014 edition*. Paris: OECD. (<http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> (accessed 2014年11月27日))
- Powles, Michael. 2010. "Challenges, Opportunities, and the Case for Engagement." In *China in Oceania: Reshaping the Pacific?* edited by Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter. New York: Berghahn Books.
- Prestidge-King, Charles. 2010. "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> (accessed 2014年7月3日))
- Radio Australia. 2014. "Fiji Lays Down Conditions for Return to Pacific Islands Forum." (29 April 2014), (<http://www.radioaustralia.net.au/international/radio/program/asia-pacific/fiji-lays-down-conditions-for-return-to-pacific-islands-forum/1302600> (Accessed 2015年1月5日))
- Ross, Robert S. 2012. "The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive." *Foreign Affairs* 91 (6) Nov./Dec.: 70–82.
- Rosser, Andrew. 2012. *Australian Aid in the Asian Century: Poverty Reduction, Inclusive Development, and Asia's Rising Powers*. The Indo-Pacific Governance Research Centre. Univ. of Adelaide. Adelaide: Indo-Pacific Governance Research Centre. Univ. of Adelaide.
- Singh Shailendra. 2006. "South Pacific: Western Sanctions Make Fiji Turn to China, Asia," *Inter Press Service* (12 December 2006), (<http://www.ipsnews.net/2006/12/south-pacific-western-sanctions-make-fiji-turn-to-china-asia/> (accessed 2014年8月26日))
- Tarte, Sandra. 2010. "Fiji's 'Look North' Strategy and the Role of China. In *China in Oceania: Reshaping the Pacific?*" edited by Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter. New York: Berghahn Books.
- Wallis, Joanne. 2014a. Papua New Guinea: New Opportunities and Declining Australian Influence? *Security Challenges* 10 (2) : 115–135.
- . 2014b. "Australia's Changing Strategic Interests in the South Pacific." University of Nottingham China Policy Institute Blog (5, February 2014), (<http://blogs.nottingham.ac.uk/chinapolicyinstitute/2014/02/05/australias-changing-strategic>

- interests-in-the-south-pacific/ (accessed 2014年 9月 5日))
- Wen Jiabao. 2006. "Win-win Cooperation for Common Development." Speech at the China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum, Nadi, Fiji, (5 April 2006), (http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-04/05/content_560573.htm (accessed 2015年 1月17日))
- Wesley-Smith, Terence. 2010. "China's Pacific Engagement." In *China in Oceania: Reshaping the Pacific?* edited by Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter. New York: Berghahn Books.
- White, Hugh. 2013a. "Australia's Choice: Will the Land Down Under Pick the United States or China?" *Foreign Affairs* (4 September 2013) (<http://www.foreignaffairs.com/articles/139902/hugh-white/australias-choice> (accessed 2014年 7月31日))
- . 2013b. "Will Abbott Choose China?: Australia Out to Sea." *Foreign Affairs* (9 September 2013) (<http://www.foreignaffairs.com/articles/139914/hugh-white/will-abbott-choose-china> (accessed 2014年 7月31日))
- Windybank, Susan. 2005. "The China Syndrome: China's Growing Presence in the Southwest Pacific." *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas* 21 (2) Winter: 28-33.
- Windybank, Susan and Mike Manning. 2003. *Papua New Guinea on the Brink*. St Leonards: The Centre for Independent Studies.
- Wood, Terence. 2014. "Lessons Learnt on the Role for Aid." In *Debating Ten Years of RAMSI: Reflections on the Regional Assistance Mission to Solomon Islands*, edited by Stephen Howes and Terence Wood. Canberra: Development Policy Centre.
- Yang, Jian. 2011. *The Pacific Islands in China's Grand Strategy: Small States, Big Games*. New York: Palgrave Macmillan.