

## 第5章

# 太平洋諸島フォーラムの機能と地域統合構想

黒崎 岳大

### はじめに

太平洋島嶼地域は、近代世界システムの波に本格的に飲み込まれるようになったのは、19世紀後半以降である。その後、この地域の島々は第1次、第2次両世界大戦を経る中で、宗主国が次々と入れ替わっていった。第2次世界大戦後、国際情勢の変化を受けて、それぞれの島々は旧宗主国より様々な国家形態の下で独立していった。この結果、それぞれの国は人口構成、教育水準の向上などの要因を受けながら、国内の政治・経済システムを変革させている。とりわけ、近年これらの諸国に対しては周辺ドナー国や国際機関からの経済援助が流入し、社会インフラが整備されていく一方で、これらの利権をめぐる汚職問題が頻繁するなど、国内の政治経済を一層複雑にさせている。

一方で、1960年代以降、島嶼国は独立を遂げる中で、島嶼国間で連携しながら国際社会と交渉するという体制を構築してきた。太平洋島嶼国地域における地域協力機構としての地位を担ったのが、太平洋諸島フォーラム（Pacific Islands Forum: PIF）である。現在の加盟国は、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16カ国・地域である。また、正式な加盟国とは別に、フランス海外県であるニューカレドニアと仏領ポリネシアは準加盟国、トケラウやグアムなどの非独立国や国連やアジア開発銀行などの国際機関に

はオブザーバー資格が与えられている<sup>(1)</sup>。1971年に設立されて以降、太平洋島嶼国が国際社会に対して共同歩調をとりながら、自分たちの主張をアピールするための加盟国間の地域間協力をする場として発展してきた。とりわけ、2000年代後半以降、毎年開催される年次会合に、アメリカや中国などの首脳級が参加し、太平洋島嶼地域をめぐる環境や援助政策などの問題について討議が行われるなど、その役割が目立ってきている。一方で、その執行機関である PIF 事務局は、環境問題やミレニアム開発目標などを討議する国連などの場にオブザーバーとして参加し、島嶼国を代表して発言するなど、あたかも独立した存在として振る舞うようになってきており、そのことを官僚組織による行き過ぎた姿勢として批判する声も上がっている<sup>(2)</sup>。

地域協力機構は、20世紀以降、環境問題や感染症問題など単独の国家で取り組むのでは限界のあるグローバルな課題を扱う場合に、主要アクターのひとつとして、次々に設立されてきた<sup>(3)</sup>。また近年では、EU（ヨーロッパ連合）やASEAN（東南アジア諸国連合）などの地域をベースとした地域協力機構もグローバルな課題に対する主要アクターとしてその存在感を高めてきている<sup>(4)</sup>。

今日、世界各地で近隣国家間あるいは地域的なつながりを有する国家間で協調的な枠組みを有する地域協力機構が設立されているが、その枠組みの目的はさまざまであり、それぞれが独自の事情によって形成されていることが多く、またそれらの枠組みに参加する国家の意図や戦略は地政学的観点や、各国・地域の置かれた政治・経済上の事情と相まって、複雑に絡み合っている（日本国際問題研究所2015）。多くの国々が地域協力機構に所属するようになる中で、個別の国家は自国の利益を追求すると同時に、機構の内部や対外関係において、個別国家の利益と加盟国間全体の利益を調整する状況が生じ、その結果、国家の主権と機構の権限をめぐり、加盟国間に異なる見解を生じさせることもある。渡部は、地域協力機構を含む国際機構の活動形態を整理する中で、国際機構の機能について、加盟各国が主体となって利害調整を図る場（＝「フォーラム」）としての機能と、機構自体が自らに課された任務を

遂行する主体（＝「アクター」）としての機能があると指摘している（渡部1997: 24-30）。渡部の趣旨に基づいて、個別国家と地域協力機構との関係に注目して考えた場合、「フォーラム」としての機能は、個別国家が超国家的なグローバルな課題に関して、加盟国内で共同歩調を取るために議論をする場としての役割に限定されるモノとして認識されている。一方、「アクター」としての機能は、地域協力機構に域外国や他の国際社会との交渉を行っていくことを期待し、とりわけその事務局に比較的大きな権限を与えることとなる。さらに、多くの地域協力機構は、段階的にはあるが、「フォーラム」の機能から「アクター」の機能を高めていく中で、経済面を中心とした地域統合、あるいは政治や軍事面を含めた地域共同体にまで発展させていくという視点を強めていっていることは、種々の事例を確認することで理解できるだろう。しかしながら、経済面などに対象を絞った形で結成された地域協力機構が政治や軍事面を含む包括的な地域統合にまで発展していくかは、その加盟国が抱える諸問題はもちろん、周辺諸国を中心とした域外国・地域との関係によりさまざまである。

太平洋島嶼地域の地域協力機構である PIF についても、上記と同様の動きが見られる。また、国連においてもオブザーバーとしての地位を獲得し、小島嶼開発国会議（International Conference on SIDS）や環境あるいは防災をめぐる国際会議では、太平洋島嶼地域を代表する立場として発言するなど、国際社会においてひとつのアクターとして認識されるようになった。さらに、2010年代に入って以降、太平洋島嶼地域をめぐる地域協力機構である PIF を、経済政策のみならず安全保障政策なども含む広範な分野における地域統合を進めていく「パシフィック・リージョナリズム」（Pacific Regionalism）という地域統合構想が活発に議論されるようになった。

他方、このパシフィック・リージョナリズムも、当初は2014年末までには具体的な作業部会を設置し、協議を開始することが決まっていた。しかし実際には、各国のパシフィック・リージョナリズムをめぐる温度差などが影響して、2015年4月末現在、協議を開始する日程すら決定しておらず、共同体

に向けた動きが円滑に進んでいるとは到底言えない。この背景には、後述するように、オーストラリアやニュージーランド、EUなどの地域統合の推進を期待するドナー国と、中国やアメリカをはじめとした二国間での島嶼国外交を維持したいドナー国との間にある外交戦略上の相違が大きく関係しており、それぞれのドナー国の意向を支持する島嶼国の間で、PIFをめぐる考え方は調整が進まない状況が続いている。このように、太平洋島嶼国における地域協力のあり方をめぐる議論は、域内の島嶼国を支援する周辺ドナー国の外交戦略と密接に関係しており、その議論の争点となっているのが、PIFという地域協力機構の今後のあり方であるということができよう。

以上のことを踏まえて、本章では、太平洋島嶼地域におけるPIFの役割について着目し、設立から今日に至るまでの域内国から期待される役割の変遷と、今日のPIFをめぐる状況に大きな影響を与えている周辺ドナー国の外交戦略の関係について検討していく。具体的には、まず太平洋島嶼地域における地域協力の代表的枠組みであるPIF、およびその執行機関であるPIF事務局の現状について確認する。特にPIFをめぐる加盟国内の二つの主流の考え方として、「地域統合に向けた組織体」と「地域協力に関する協議のための会議体」を提示し、それぞれの考え方が地域統合の動きに対してどのように認識しているのかを説明する。次にPIFの設立の経緯と変容を振り返り、島嶼国間で地域統合をめぐる意見の相違が生じた背景について述べる。以上の分析を通じて、第1に、島嶼国が地域協力機構の枠組みに対してどのような役割を求めているのか、第2に、それがオーストラリアやニュージーランドの外交政策との関係からどのように変容してきたのか、第3に、他のドナー国の支援との関係を通じて、PIFを通じた地域統合は各島嶼国にとってどのように受け止められているのかを明らかにしていく。

## 第1節 PIF とは何か？－その機能と組織

太平洋島嶼地域における地域統合を進める構想であるパシフィック・リージョナリズムの展開を考える上で、その枠組策定を島嶼国首脳から要請され、さらには地域統合の母体となることを期待されている PIF の機能を理解する必要がある。上記のとおり、PIF をめぐっては、島嶼国間で地域統合に関する考え方と絡みながら、その役割に関して異なる見解が存在している。

本節では、PIF の機能と組織に着目し、島嶼国側が PIF に対してどのような機能を期待し、またどのような組織であることを望んでいるのかについて検討していく。

### 1. PIF の機能：「地域統合に向けた組織」対「地域協力の議論をするための協議体」

太平洋島嶼国にとっての 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 を地域統合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<sup>(5)</sup>。PIF は両者の側面とも含まれているが、どちらの側面を重視するかは、それぞれの国々が PIF に加盟する際の政治的事情により異なると同時に、今後の太平洋島嶼地域に地域協力に対する考え方が異なってくるのがわかる。

PIF の機能をめぐる2つの側面について考える前に、前者の考え方の前提である、太平洋島嶼地域における地域統合の意味しているところを確認する必要がある。地域統合の概念については、国境障壁が削減され、経済の地域化が進む経済面を念頭に置いた狭義の意味から、安全保障政策や経済援助政策など広範な分野で国家間の統合を行う、広義の意味までさまざまである<sup>(6)</sup>。パシフィック・リージョナリズム構想に基づく地域統合を見る場合は、後述

の PIF をめぐる歴史的経緯を踏まえると、単に経済政策における狭義の意味の地域統合というよりも、むしろ広義の意味で捉える方が適切であろう。

上記の地域統合の定義を踏まえた場合、PIF の機能を、太平洋島嶼地域における地域統合に向けた組織として捉える考え方は、オーストラリア、ニュージーランド、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となっている。これらの国々にとっては、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。また制度的な面に注目した場合、PIF は設立当初の1970年代から、人、予算、事務局という常設機関を有している。その意味では設立当初から実体面において組織としての側面が重視されていた<sup>7)</sup>。地域統合を進めたい国々にとっては、パシフィック・リージョナリズム構想の提示は、PIF 母体とする地域統合に向けた準備ができたことを意味しているのである。

他方、PIF を地域協力の議論をするための協議体という側面を強調する国々は、オーストラリアおよびニュージー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 設立以降に加盟した後発加盟国に多く見られる。1980年代以降、島嶼国の独立が進み、英国植民地の歴史的経験を有していない国も参加するようになると、経済面における地域統合に関しても島嶼国の間で異なる見解が生まれるようになる。とりわけ、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、パラオなどのアメリカの信託統治領を経て独立した国々にとっては、主要なマーケットは、アメリカや委任統治領の経験を持つ日本などであり、オーストラリアやニュージーランドなどと地域統合を進めることに対しては消極的である。また、パプアニューギニアやソロモン諸島などの資源国は、成長するアジアとの関係構築の強化に関心が高いため、経済政策を含めた太平洋島嶼地域間の地域統合を進めることには必ずしも積極的ではなかった。したがって、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 を捉えることを主張する。また、これら諸国は PIF に事務局が設置されるなど組織化が進

んでいることについては、太平洋島嶼国政府が国際的な諸問題に個別に対応できる人材や組織を確保できない面を補完しているに過ぎないとする。その結果、PIF事務局が島嶼地域の代表として対応する権限を年次総会など各国間の同意を得た項目のみとし、PIF事務局の裁量権を限定する。とりわけPIF加盟国以外の域外国との間で、経済支援政策や政治問題についてPIF事務局が独自に交渉することは批判され、首脳会合ならびに大臣級会合などの同意を得ることが大前提とされた。つまり、PIFを会議体として考える島嶼国にとっては、それぞれの加盟国の自主独立性が強く、地域協力組織はそれを補完するものでしかないと捉えているのである。

このように、PIFの機能をめぐっては、加盟国内で異なる見解が存在している。オーストラリアをはじめとする国々は、地域統合に向けて組織化を進め、意識的にPIF事務局の権限を強化させながら、PIFという組織への関与を強めてきた。他方、1980年代以降に加盟した後発加盟島嶼国は、PIFを共通するテーマを協議するための協議体としてしか認識しておらず、PIF事務局は年次協議などを行う事務方であり、その権限は厳格に規定し、あくまでも各国の自主独立性を重視する姿勢を示してきた。

加盟国内で異なる見解を生み出している原因の一つとして、PIF設立協定(Agreement Establishing the Pacific Islands Forum)をめぐる混乱があげられる。PIF設立協定が文章として作成され、加盟国により調印されたのはPIFの設立から30年以上経った2005年のことであった。同協定においてPIFの目的は、「地域協力および地域統合を強化する」ことにあるとされる(設立協定第2条)。このとき、設立協定の作成はPIF事務局主導で進められ、加盟国内で「地域統合」をめぐる十分な議論が行われなかった。そのため、加盟国内で「地域統合」をめぐる統一の見解は持たれず、それぞれの加盟国政府が個別に解釈していくことになった。

以上のように、PIFの機能と目的をめぐる加盟国間の認識のズレは、太平洋島嶼地域における地域統合をめぐる考え方と結びついている。同時に、こうした認識のズレを生じさせる原因として、島嶼国に対する周辺ドナー国か

らの異なるアプローチのあり方があげられる。EU など PIF を交渉のカウンターパートに位置づけて交渉を行う姿勢が強い国々は、PIF を母体に地域統合を促進することを望むのに対し、中国やアメリカなど各国の外交政策に基づく個別のアプローチとる国々は、PIF をカウンターパートとするよりも、二国間ベースの外交を軸とする維持で現状維持を望む。こうした周辺ドナー国との関係が、地域協力の結束・統合をめぐる枠組みに影響を与える要因となっている。

## 2. PIF 組織の概要

1971年に「第1回南太平洋フォーラム首脳会議」として、ニュージーランドのウェ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 の決定は全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る。このように、PIF は加盟国首脳の合議で意思決定がなされる会議体として成立した。

その一方で、設立当初から地域協力機構としての組織化は進められていた。1973年に、総会の事務局として南太平洋経済協力機関 (South Pacific Bureau for Economic Cooperation: SPEC) が設立され、1988年に南太平洋フォーラム事務局 (South Pacific Forum Secretariat) と改称、2000年より PIF への改名に伴い、太平洋諸島フォーラム事務局 (Pacific Islands Forum Secretariat) に変更となった。2000年にキリバスで開催された年次会合において、太平洋諸島フォーラム事務局設立協定 (Agreement Establishing the Pacific Islands Forum Secretariat) が加盟国により承認された<sup>(8)</sup>。

PIF 事務局は、総会および事務レベル委員会の実施機関として、地域政策の立案を手がけるとともに域内協力の強化・促進を図る役割を果たす (PIF 設立協定第8条)。PIF も地域協力機構として組織化されると、太平洋島嶼国



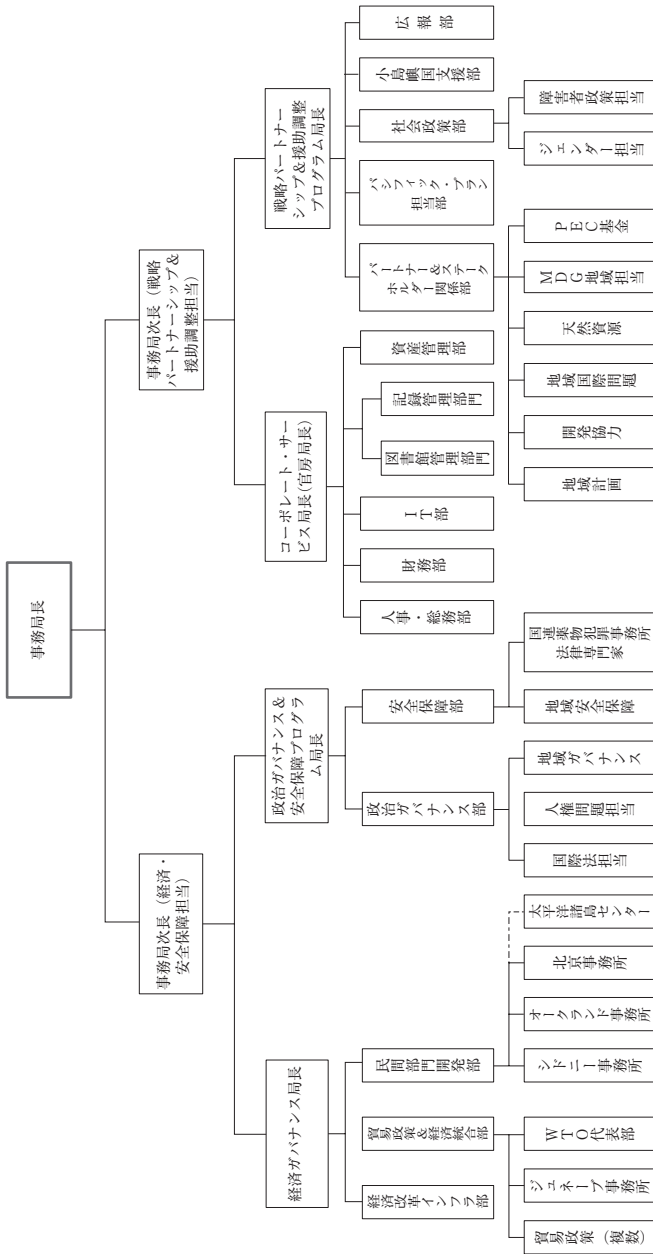
を代表する立場として、国際会議などに参加するほか、域外国との交渉を行うなど、アクターとしての役割を担うようになる。とりわけ1980年代以降、PIF加盟国が拡大する中で、経済連携や気候変動問題においては、PIF加盟島嶼国側に対して、コミュニケなどの策定を通じて、共通認識を構築し、域外国や他の国先機関との交渉において太平洋島嶼地域の代表として振る舞うようになる。こうした動きに対して、一部の島嶼国の首脳はPIF自体が加盟国を指導するような立場にあると不快感を示した。

PIFがアクターとしての色彩を強めるということは、域内を横断する政策に関する議論において、事務局長および事務局官僚組織の影響力が強まることを意味する。つまり、官僚組織をコントロールすることでアクター化したPIFを牛耳ることが可能になった。とりわけオーストラリアは、この図式を近年利用してPIFに積極的に関与し、PIFを独立したアクターとして振る舞わせることで、地域統合を推し進めようとしている（本章第2節参照）。

PIF事務局はフィジーの首都スバに設置されている（PIF設立協定第4条第2項）。PIF事務局は、事務局長をトップとし、公募で選ばれた職員により構成される官僚組織が形成されている（図5-1）。事務局長は任期3年で、PIFの総会にて加盟国間のコンセンサスによって選出される（PIF設立協定第6条第4項）。2015年現在の事務局長メグ・テイラー氏は、2014年のパラオで開催された年次総会において選出された。事務局長の下には、政治・経済部門および社会政策・官房部門を担当する二人の次長が置かれ、その下に経済ガバナンス局、政治ガバナンスおよび安全保障プログラム局、コーポレート・サービス局（官房）、戦略パートナーシップおよび援助調整プログラム局の4つの部局が置かれている。

経済ガバナンス局は、域内国の貿易投資の促進を目的として、域内国間の自由貿易の促進や日本、中国など海外市場における太平洋島嶼国の民間企業の進出を支援する活動を行う<sup>9)</sup>。また、WTO交渉など太平洋島嶼地域の多国間貿易に関する交渉を行う窓口の役割も果たしている。同局の民間部門開発部の下に、PIF貿易投資部門の出先機関として、シドニー、オークランド、

図5-1 太平洋諸島フォーラム組織図（概要・担当課長級以上）



(出所) PIF事務局ホームページをもとに筆者作成(2014年12月現在)。

(注) 1) その他にもプロジェクトごとに期間限定で部や担当チームが設置される場合が多い。

(注) 2) 太平洋諸島センターはPIF貿易事務所のネットワーク内に入っているが、実体は独立の機関であり、他の事務所のように単純に下部組織には位置付けられていない。

(注) 3) 各担当課の下に複数人の事務官が設置されている。

北京、東京に事務局が置かれている<sup>10)</sup>。

政治ガバナンス・安全保障プログラム局は、域内の政治の安定化や安全保障問題を担当する局である<sup>11)</sup>。具体的には、地域内の民族紛争や民主化問題に伴う混乱の際の多国籍軍の派遣、各国の総選挙の際の選挙管理団の派遣など、地域の政治の安定化を目的とした活動に従事する。また国連と協力して、PIF 域内の人権問題や薬物犯罪などの超国家的な政治問題を担当する部署でもある。

戦略パートナーシップ・援助調整プログラム局は、加盟国と域外国や他の国際機関との間で実施される多国間にわたる課題や、ジェンダー問題などの社会政策に関する分野を担当する局である<sup>12)</sup>。援助ドナー国との援助調整、地域内の天然資源をめぐる域内国側の共同歩調に向けたコンセンサスの構築、ならびに PIF を中心とする域内統合を進める上でのロード・マップ政策の実施など、PIF が直面する課題に対してプロジェクトごとに設置される担当チームを統括している。

また、PIF 事務局は太平洋地域環境計画事務局 (SPREP) や南太平洋大学 (USP) など、PIF 地域内に設置された専門機関を統括する役割を果たす<sup>13)</sup>。さらに PIF 事務局長は9つの地域専門機関の長で構成される太平洋地域機関評議会 (CROP) の座長を務める。

PIF は、1989年からドナー国を中心とする域外国との対話を開始した。域外国対話の相手は、日本、アメリカ、イギリス、フランス、カナダ、中国、EU、韓国、マレーシア、フィリピン、インドネシア、インド、タイ、イタリア、スペイン、トルコである。

以上のように、PIF は人材および財政の不足など不十分な面もあるものの、常設機関としての事務局など組織としての体裁が整えられてきた。また、2005年に設立協定が締結されたことで、実体の上でも地域における中心的な協力機構としての組織化が進んでいる。しかしながら、最終決定機関は PIF 年次会合であることから、会議体としての側面が失われるものではない。「会議体」としての側面を重視する側は、「組織体」という部分よりも、「地

域統合」という共通目的を提示することに違和感を持っている。すなわち、将来最終的な目標として「地域統合」を目指す選択肢は完全には否定しないものの、現状のPIFは、ある共通するテーマは気候変動や核実験など現前する課題について加盟各国政府が協議する会議体であるという前提を主張しているからだ。

## 第2節 PIFの設立と役割の変遷

PIFが加盟島嶼国の間で「地域統合に向けた組織」か、あるいは「地域協力を協議するための会議体」か、で近年議論されていることを指摘した。これらの2つの考え方が生まれた理由として、設立以降、PIFを取り巻く時代背景と、それに伴うPIFに託された役割の変遷が大きく関与しているものと思われる。本節では、(1)設立当初の1970年代から80年代前半、(2)加盟国が拡大し、事務局の独立したアクターとしての役割が拡大した80年代後半から90年代、(3)オーストラリアとニュージーランドが中心となりPIFへの関与を強め、地域統合を加速化させた2000年代以降の3つの時代に分類し、それぞれの時代におけるPIFで議論されたテーマを毎年開催される年次会合において発表されるコミュニケに記された協議内容をもとに比較しながら、PIFに対して加盟国が期待した役割がどのように変化したのか時代ごとの変遷を確認する<sup>14)</sup>。

### 1. PIFの設立の経緯

第2次世界大戦後、大洋州地域に最初に形成された地域グループとして、1947年に設立された南太平洋委員会(South Pacific Commission: SPC)がある。SPCには太平洋島嶼地域に統治領を持つイギリス、フランス、アメリカ、オランダ、オーストラリア、ニュージーランドが参加し、太平洋島嶼地域の

住民の経済的・社会的福祉の向上を目的とした。同委員会には統治国（宗主国）の意向が強く反映され、政治問題は扱わないことが確認された。その後、1950年にはSPCの諮問機関として統治される島嶼地域の代表で構成された南太平洋会議（South Pacific Conference）が設立されたものの、同会議においても政治問題を扱うことは除外された（黒崎 2012）。

これに対して、1960年代になると南太平洋島嶼地域の住民側から、島嶼国家間の地域協力を求める動きが出るようになった。そのきっかけとなったのが太平洋島嶼地域で行われた核実験に対する非難行動の広がり各国の独立の動きである。

太平洋地域における核実験は、アメリカがすでに1947年から旧南洋群島のマーシャル諸島にあるビキニ（Bikini）環礁およびエヌエタック（Eniwetok）環礁で実施してきたが、1957年にはイギリスがクリスマス諸島で水爆実験を行い、また1963年にはフランスがフランス領ポリネシアのムルロア（Mururoa）環礁で核実験を実施した。こうした宗主国による太平洋各地で実施された核実験に対して、島嶼地域住民は1965年と1970年の南太平洋会議の場で遺憾の意を表明しようとしたが、いずれの機会においても核実験は政治問題であることを理由に動議を行うことが却下された。その結果、不満を高めた島嶼地域住民の間で欧米がイニシアティブをとるSPCの限界が認識されるようになった。

島嶼国間の地域協力を求める動きが強まったもうひとつの理由は、1962年の西サモア（現在のサモア独立国）の独立を皮切りに、トンガ、ナウル、クック諸島、フィジーにおいて独立または自治政府の樹立が続いたことがある。独立・自治を機に、島嶼国・地域は大洋州地域の政治問題を討議するための地域協力機構を設置することを求めるようになっていく。しかしながら、そうした動きが具体化するのは1970年代のことである。

1970年の南太平洋会議では、クック諸島のアルバート・ヘンリー（Albert Henry）首相より、南太平洋島嶼国による地域協力組織を設立する可能性を検討することが提案された。このとき、同地域で人口・国土の面で圧倒的に

大きな存在であったフィジーが地域協力組織の設立後に主導権を握ることを各島嶼国が懸念したこともあり、同会議ではそれ以上の進展はみられなかった。しかし、各国とも地域協力を行うための組織を設立することの重要性は認識していたため、71年にはニュージーランドの首都ウェ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、貿易海運の面の地域協力を約した。その一方で、同会議を地域協力機構として組織化するのは時期尚早ということで意見が一致し、政府首脳による政治討議の場として年1回開催することが合意された。

この会議で主要なテーマは、加盟問題であった。とりわけ、大洋州地域における先進国であるオーストラリアとニュージーランドの加盟を許すか否かが大きな議論となった。ナウルは、オーストラリアとニュージーランドの両国が同地域で圧倒的な存在であることから、両国に同フォーラムの主導権を掌握されることを懸念し、両国の参加に反対した。しかしながら、フィジーのカミセセ・マラ (Ratu Sir Kamisese Mara) 首相が、①フォーラムの活動資金の確保、②両国が加盟することによる対外的な影響力の大きさ、③宗主国側がPIF設立を「反統治国」の動きとして過度に警戒することを払拭する、ということを期待して両国の参加に賛成し、他の参加国も了承した (Mara 1997, Firth 2008)。

オーストラリアとニュージーランドは19世紀以来、イギリス本国に代わり太平洋島嶼国におけるイギリス植民地および保護国の管理を任せられ、第2次世界大戦以降はメラネシア地域をオーストラリアが、ポリネシア地域をニュージーランドが委任統治する形で管轄する役割を担ってきた (Pavlov and Sugden 2006)。こうした歴史的経緯により、両国は太平洋島嶼国への支援に当たっては、自国の管理下から独立した国々に対する責任を果たすという方針で、ODA援助が実施されてきたという特徴がある (Hughes 2002)<sup>15)</sup>。また、

PIF 設立当初の原加盟国は、イギリス植民地時代以降、オーストラリアが委任統治を任されていたサモア、自由連合協定を締結しているクック諸島など密接な関係を有する国ばかりであったため、独立・自治を達成した国々といえども、少なくとも経済面ではオーストラリアの市場の一部としてみなされてきた。さらに、フィジーを除くとこれら島嶼国は安全保障政策の面でもオーストラリアとニュージーランドに依存していた。一方、オーストラリアとニュージーランドの政府や国民の中には、経済力の弱い島嶼国ばかりの集団に入り地域協力を行うことで過度な財政負担を強いられるのではないかと懸念する声も聞こえたが、両国は国内に島嶼国出身の移民を抱えていることや、将来の地域統合に向けた動きに主導的な立場で関与できることを考えた結果、最終的には両国政府内からは加盟に反対する意見は出てこなかった。

1970年代初期のSPFの年次会合のアジェンダは、経済的基盤の弱い各国が国際社会において存在感をアピールするため、共同歩調をとりながら提言を行う傾向が強く見られた。

政治面で言えば、PIFの設立の重要な契機となったムルロア環礁におけるフランスの核実験に対する反対姿勢を示す決議が毎年のようにコミュニケに盛り込まれた<sup>66</sup>。また、バヌアツやニューカレドニアなどフランス植民地からの独立の動きに呼応して、これら地域の独立を支持する声明を出すと同時に、これらの国々が独立や自治を獲得した際のPIFのメンバーシップについて加盟国間で協議が行われた<sup>67</sup>。

経済面については、各国とも欧米を中心とした国際市場から乖離している状況を踏まえ、各国が市場に参入できるようにするための共同利用できるインフラや資源の開発を共同して進めるという動きが多く提案されている。とりわけ、PIF域内諸国・地域で共同運行する船舶輸送や航空路線の開発、漁業面などを中心とした先進諸国との交渉、労働者の職業訓練を含めた教育面の統一化などが議題として提案された（SPF 1972a）。

また、組織面では、各国ともオーストラリアとニュージーランドを含めた域内の連携を強め、域内で共有できる公的機関の設立が目指された。具体的

には、経済面における域内の連携を強めるため、PIF内に南太平洋経済協力機構（South Pacific Bureau for Economic Cooperation: SPEC）を設置し、各国の産業育成のためのデータの収集や、国際市場のニーズ把握のための調査を実施し、各国の経済発展に資する情報を提供する役割を果たす機関を創設した（SPF 1972b）。SPECは、その後政治や安全保障面の問題に対応する事務局を包含する形で、現在のPIF事務局に発展していった。また、域内の高等教育機関としての南太平洋大学（USP）の支援や、環境問題についての地域協力機関である太平洋地域環境計画事務局（SPREP）の設置などを進めるなど、各国共同で担う問題についての地域機関の設立とその維持強化を図る動きが強かった。さらに、クック諸島で開催された1974年の年次会合のコミュニケでは、域内各国の司法分野の上級裁判所にあたる「地域控訴院」（Regional Court of Appeal）の設置を検討することが盛り込まれた（SPF 1974）。

一方で、旧イギリス植民地の大半が独立した1980年代に入ると、太平洋島嶼地域において地域統合を行うことについて議論されるようになった。しかしながら、島嶼国側は地域統合を通じて、域内で圧倒的な経済力を持つオーストラリアとニュージーランドの影響が国内政治にまで及ぶことを懸念していたため、将来の課題として協議はされたものの、具体的な枠組みや、統合に向けたロード・マップを検討するまでには至らなかった<sup>18)</sup>。オーストラリア、ニュージーランドだけでなく、島嶼国側でも民間企業の間では少なくとも貿易協定など経済面の地域統合を要望する声はあったものの、議論に終始し、現実的な課題としては認識されなかった。島嶼国側では伝統的首長が首脳として政府の中枢を掌握していたほか、欧米諸国に対する政治的なアピールを求めて独立した政治的背景もあり、地域統合によってむしろオーストラリアとニュージーランドの支配が強まることを懸念したからである。

その一方で、域外諸国との交渉については、この時期はヨーロッパ諸国との連携強化を唱える主張が中心であった。ひとつの理由は、PIFの原加盟国および設立直後の加盟国はほぼ全て英連邦（Commonwealth）加盟国であり、イギリスとの関係が強かったことがあげられる。そのため、貿易や政治外交



面における議題の多くも、政治的経済的な結び付きが強い英国との関係や、英国が加盟していたヨーロッパ経済共同体（EEC）との連携が多く指摘されていた（SPF 1973）。

## 2. PIF 加盟国の拡大・多層化（1980年代）

以上のように、太平洋島嶼フォーラム（PIF）は内部にオーストラリアとニュージーランドというドナー国と、島嶼国というパートナー国（被援助国）を抱えながら、地域協力を議論するための協議体として設立された。1980年代以降、アメリカの信託統治領であったミクロネシア地域も参加するようになり、PIF は拡大していく。また、域内各国が国連に加盟していくにつれて、国際社会の中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の諸国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。

PIF 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も、専門家集団を含む官僚組織として充実していった。とりわけ、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する国連を中心とした国際会議への参加を求められる機会が増えてくると、島嶼各国単独では十分に対応することが困難となってきた。また、実際に多くの島嶼国政府は経済支援などの国内の政治問題に直結する議題以外の国際的なテーマにはほとんど関心がなく、むしろ PIF 事務局の官僚組織にその政策立案から執行、さらに国際会議での発言までほぼ一任するようになっていった。この結果、PIF が太平洋島嶼地域の代表として会議に参加するようになり、そこで議論されるテーマについて太平洋島嶼地域の総意を発言する独自の組織として振る舞うようになる。こうして、PIF、とりわけその執行機関である PIF 事務局は、国際社会の中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。

国際場裏において PIF 事務局のアクターとしての存在感が高まったにもかかわらず、PIF 加盟国間の地域統合を推進する動きは進まなかった。独立後すぐに PIF に加盟したものの、各島嶼国は経済政策や安全保障政策などの広範な分野で地域統合を進めることは望まず、むしろ PIF を地域に共通する問題に対する共同行動を展開していく「外向きの地域協力」について協議するための場に留めたいという考え方が主流であった。国内通貨に米ドルを利用するマイクロネシア諸国までが加盟国となるなど PIF の拡大が進むなか、実際に安全保障政策に加えて経済政策面の制度措置を伴う地域統合を現実に進めることは困難であるという認識が広まった。また、実際の政策立案や執行面では PIF 事務局に依存しているにもかかわらず、加盟国のリーダーたちにとっては、PIF 事務局はあくまでも首脳会議を行う上での事務局として認識していた。また、PIF 事務局側も、国際会議で発言する機会が増えたとしても、首脳会議で決められた事項の範囲内で、島嶼国の総意について発言する代理人に過ぎない官僚組織であると考えていた<sup>19)</sup>。

加盟国の拡大で経済面の地域統合すら困難になった1980年代において、設立当初から地域統合に前向きな姿勢を示していたオーストラリアとニュージーランドは、PIF に対して消極的な姿勢を示すようになる。とりわけオーストラリアは、1980年代以降、東アジア、ASEAN、さらには環太平洋地域を軸とした共同体の形成に対する関心が極めて強く、資源をもつメラネシア地域を除き PIF 諸国に対する関心は低下し、むしろイギリスより預かった「お荷物」という認識すら抱いていた (Fry 1997)。こうした意識もあり、オーストラリアとニュージーランドは、PIF についても旧宗主国的な立場から太平洋島嶼国の健全な独立を願う、という半ば「オブザーバー」的な立場に終始し、指導力を発揮するような強権的な姿勢を示すことはなかった。

以上のように1990年代まで、オーストラリア、ニュージーランドだけでなく、島嶼国側も PIF はあくまで共通課題に対して共同歩調を取るための協議体として捉えるに過ぎなかった。オーストラリア、ニュージーランド両国

のPIF外交、または島嶼国外交における消極的な姿勢が鮮明になるにつれ、島嶼国政府は域内の両先進国にもはや依存することができないという危機感を持ち、そのため、域外ドナー国への接触や他の国際機関と連携を強く求めるようになった。このことは、1980年代後半から90年代半ば頃までPIF年次会合のコミュニケにおいても、地域内の課題よりも国際社会の動向に目を向ける傾向が顕著である点に明確に示されている。

1980年代以降の政治・安全保障面では、域内における政治的な動きに関するものが中心であった。たとえば、ニューカレドニアのフランスからの独立運動をPIF加盟諸国として地域住民の自治を求める動きという視点から支援するという決議が毎年提出されていることから明らかである<sup>20)</sup>。その中でも、1980年代後半からは南アフリカや西サハラ地域における住民運動や独立紛争に対する動きへの表明が出されるなど、域外の動きについても関心が示されるようになってきている<sup>21)</sup>。また1988年には、PIF年次会合で初めて気候変動問題がテーマとして取り上げられ（SPF 1988）、その後は2014年の年次会合まで常に重要なテーマとして、議題にあげられている。こうした気候変動問題が議題化されることになったのも、1988年8月に「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC）が設立されたことに起因している。さらに90年代に入ると、気候変動問題に関しても海面上昇やオゾン層破壊など具体的な事例が引き続きテーマとして挙げられるようになると同時に、国連などの国際場裏の場でテーマ化された新たな議題、具体的には有害化学物質処理、持続的可能な開発、先住民問題、子どもの権利問題などのテーマも追いかけるようにPIF年次会合で取り上げられた<sup>22)</sup>。

また経済面については、専門的な知識を要し、島嶼国地域全体にまたがるような問題について、島嶼国が共同行動を採ることで地域全体が利益を享受できるテーマについて多く取り上げられた。具体的には、水産分野で言えば、米国との間で漁業協定を締結する上で、その窓口機関としてPIFの組織であるフォーラム漁業機関（FFA）が対応を担うことが協議された。また、海底鉱物資源や森林資源の調査や管理をPIF内組織である南太平洋応用地球

科学委員会（SOPAC）の下、域内国共同で行うことが決められた<sup>23</sup>。さらに、地域開発に向けた開発基金の設立やオーストラリア、ニュージーランドとPIF島嶼国との間の特定製品の免税や無制限アクセスを認める「南太平洋貿易・経済協力協定」（SPARTECA）が設立された<sup>24</sup>。組織・機構面においても、PIFの事務局および関係機関の組織化が進展する。PIFの活動をチェックするために貿易大臣会合や経済大臣会合が定期的に開催され、PIFの活動を監視することとなった<sup>25</sup>。さらに、PIFの活動を域内から域外の国際市場にも拡大していくことを目的として、東京や北京に貿易事務所が開設するなど、PIFの関心が域外国の市場にまで向けられるようになった<sup>26</sup>。

このことは、域外諸国との交渉に関しても明確に表れている。PIF年次会合コミュニケにおいても、1970年代までは旧宗主国であるヨーロッパ諸国との関係強化が唱えられてきたが、1980年代以降になると、域外国との関係強化が強く指摘されるようになってきた。とりわけ、日本や中国との関係強化を目指す姿勢が強調されるようになり、日本の総理大臣や中国の首相による太平洋地域への訪問に対する評価（SPF 1985）、域外国対話への参加（1989年）（SPF 1989）や太平洋・島サミットを開催したことへの謝辞（SPF 1997）なども積極的に掲載している。さらに、国連外交の重要性も指摘されており、とりわけ小島嶼国会議の開催と、同会議における太平洋島嶼国のプレゼンスを高める指摘がなされるなど、積極的な国際場裏への参加姿勢を示していることがわかる<sup>27</sup>。

こうした国際社会の問題への関心表明および国際会議への参加、あるいは域外国との積極的な接触を示す姿勢は、PIFに消極的な関与を示していた同時期のオーストラリアおよびニュージーランドの動向と深くかかわっている。すなわち、設立当初から財政面や人材面など多くの面で依存してきた両国がPIFに対する関心を低下させることは、PIFの組織を維持する上では極めて厳しい事態であり、むしろ両国に代わるような新たな支援者である域外国や国際機関との関係構築を求めざるを得ない状況にあったことを示していると言えるだろう<sup>28</sup>。

### 3. オーストラリア・ニュージーランドによる PIF への積極的な関与と パシフィック・リージョナリズム構想 (2000年代以降)

PIF が大洋州地域における地域協力機構として国際社会の中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、域内の大国としてそのプレゼンスを高めていく。1990年代後半になると両国は、単に経済支援という形から一歩踏み込み、パートナー国である島嶼国の政府内部にまで入り込むようになる。ジョン・ハワード (John Howard) 首相が率いるオーストラリア・自由党政権は、新自由主義の下で、メラネシア諸国に対し経済開発を進め、相手国の政府機関への関与を急速に強めていく (Murray 2001)。また2001年9月11日の米国同時多発テロ事件および2002年10月12日にインドネシアのバリにおける爆弾テロ事件はテロが国際社会に与える脅威に各国が協力して対応することの重要性が意識されるようになっていった。とりわけバリの爆弾テロ事件は、オーストラリアにとっては国家の安全保障上、極めて深刻な事態として認識され、インドネシア、パプアニューギニア、ソロモン諸島を結ぶオーストラリア北部に連なる島嶼地域を「裏庭」(Backyard) あるいは「自らの縄張り」(Our Patch) として認識し、同地域がテロリストの温床になることによる国家安全保障戦略上悪影響をもたらすことを懸念し、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 (ASPI 2002, Greener-Barcham and Barcham 2006)。

この時、オーストラリアは、太平洋島嶼国地域内の治安維持活動に対して、単独軍事的介入をするのではなく、PIF 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。その最も典型的な事例が2003年にソロモン諸島の首都ホニアラでおきた騒擾事件に対し、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」(Regional Assistance Mission to Solomon Islands; RAMSI) の派遣である。1998年末より首都ホニアラのあるガダルカナル島における先

住民ガダルカナル人と移民であるマライタ人との間で起こった騒擾は、2000年に一時和平協定が結ばれたものの、翌2001年の総選挙後に成立したアラン・ケマケザ（Allan Kemakeza）首相の下で再び争乱状態となり、自力で収拾することが困難となったケマケザ首相は、2003年にオーストラリアに支援を求めた。この時オーストラリアは、自らが主導的な立場となりながらも、自国軍をPIFの首脳会合による要請に基づき結成されたニュージーランドや他の太平洋島嶼国との連合軍からなるRAMSIとして派遣し、治安の回復に努めた（Wainwright 2003）。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り連合軍が派遣され、太平洋島嶼地域の番人的な存在としてプレゼンスを高めていった。

さらに両国は、治安維持の面に留まらず、経済面においても指導的な立場を示すようになっていく。1990年代に入り、グローバル化による貿易の自由化が進むなか、それまで経済のグローバル化への対応が著しく遅れていた太平洋島嶼諸国も、この事態に対応するべくPIF内の経済統合に向けた動きが高まり、2001年には太平洋島嶼諸国貿易協定（Pacific Island Countries Trade Agreement: 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（Pacific Agreement on Closer Economic Relations: PACER）を採択した（小柏 2010）<sup>29</sup>。

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安全保障をめぐる地域協力、および経済面の地域統合の動きが進む中で、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。このことを最も強く示すのが、2005年のPIF年次会合において合意された「パシフィック・プラン」（Pacific Plan）である（PIF Secretariat 2007）。2004年4月、大洋州地域における協力と統合の強化を進めることを唱え、大洋州地域における平和・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発展を目指すビジョンを共有することを目的として、PIF総会においてオークランド宣言が採択された。この宣言のビジョンを実現するために作成されたのがパシフィック・プランであった（PIF

2005b)。

パシフィック・プランの目標は、地域主義 (Regionalism) を通じて太平洋諸国の経済成長、持続可能な開発、良い統治、および安全保障を、刺激し強化することとされ、そのための具体的な行動計画が規定された (パシフィック・プラン第4条)。

2003年に就任したオーストラリア外交官出身のグレッグ・アーヴィン (Greg Urwin) 事務局長の指導の下で、加盟各国の政府高官や国際機関、NGO への説明が行われ、2005年10月にパプアニューギニアで開催された PIF 年次会合で同プランは合意された。そして、各国は2015年までの10年間における目標の達成を目指して各国が努力を開始した。PIF 事務局は、このパシフィック・プランの設定、さらに2005年に実施した PIF 協定の再構築を進めることで、PIF を大洋州地域における中核的な地域統合に発展させる道筋を作り上げていった (パシフィック・プラン第16条～第22条)。

とりわけパシフィック・プランにおいて強調されたのは Regionalism という概念であった。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て、各加盟国が取り組んでいくことが記された (パシフィック・プラン第13条)。

しかしながら、パシフィック・プランにおいて示された Regionalism の概念が加盟国内で「地域統合」に対する考え方の差異をより大きくすることとなった。すなわち、パシフィック・プランでは、域内国は各国の個別の利益と地域主義の利益の相互を重視し、協働していくことが求められている (パシフィック・プラン第6条)。PIF という地域統合への参加によって、各国家は主権を制限されることはなく、各国のリーダーにとって自国の利益を上げるためのひとつの便利な枠組として捉えるに過ぎず、地域協力のレベルや単に公共財やサービスを地域で共同確保するというような緩やかな形であるとみなされた。この結果、パシフィック・プランは、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して捉えられていた<sup>30)</sup>。

このように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一部の島嶼国にとっては、パシフィック・プランの設定は、PIFを母体とした地域統合を推進させることとして認識され、その一方で、他の多くの島嶼国は、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捉えていなかった。

2007年末にハワード首相による長期政権に代わり成立したケビン・ラッド (Kevin Rudd) 首相率いる労働党政権は、それまで強権的な姿勢で臨んできた太平洋島嶼地域外交の大きな転換を図った。ラッド政権は太平洋島嶼国とは同じ視点を共有するイコールパートナーであるという姿勢を打ち出す善隣外交を打ち出し、相手国政府と協力して国家開発を推進していくという姿勢を示した。特にオーストラリアにとって最大の経済支援先であるパプアニューギニアに対しては、政権樹立直後の2008年1月には首都ポートモレスビーを訪問し、マイケル・ソマレ (Michael Somare) 首相と共に経済協力関係の強化を約束するポートモレスビー宣言を発表するなど積極的な協調関係姿勢を示している<sup>31)</sup>。またニュージーランドもヘレン・クラーク (Helen Clark) 首相率いる労働党による長期政権から、自由党のジョン・キー (John Key) 首相へと政権交代がおこなわれた。労働党政権下ではポリネシア地域、とりわけ自由連合を締結しているクック諸島とニウエに対するODA支援額を削減し、自立を求める姿勢が示されてきたが、キー政権ではこうした援助政策においても変更が検討されている。

オーストラリアとニュージーランドは、太平洋島嶼国に対してイコールパートナーという融和的な姿勢をみせながら、PIFを利用した域内の地域統合を推進させ、通貨統合や人の自由な移動などの経済政策、あるいはRAMSIに代表されるような安全保障政策などで域内の政策における主導的な立場を掌握しようと考えていた。

一方、各国にとって努力目標の域にまで抑制されたことから、このパシフィック・プランは地域統合の面からはマイナスに働く場面もみられた。すな



わち、同目標の達成に関して強制力がないことから、域内の島嶼国は必ずしも同一歩調を示さなかった。むしろテーマによっては、ドナー国との関係など各国の関心にに基づき域内の不一致が生ずるケースも見られる。国際捕鯨委員会（IWC）において PIF 加盟国間で捕鯨問題に対する統一した見解を出すことができないということは有名であり、また国際機関において PIF 内候補を一致して支援できないなど、域外国からの協力要請（あるいは圧力等）により域内で分裂が起きるケースもしばしば確認されている<sup>62)</sup>。

パシフィック・プラン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、既存の地域協力組織である 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、これまでの各国への経済支援政策も含む包括的な地域統合を作り上げる Pacific Regionalism（パシフィック・リージョナリズム）構想が提示された。パシフィック・リージョナリズムは2014年にクック諸島で開催されたパシフィック・プランのレビューに対する会合において首脳によって合意された構想であり、その構想に向けた枠組みも同時に発表された（PIF Secretariat 2014a）。その対象としては、「持続可能な開発」「経済成長」「グッド・ガバナンス」「安全保障」の4つの柱が提示された。このようにパシフィック・リージョナリズムの構想は、広範囲の分野における地域統合を進めることをめざす構想として示された。また同会合では、パシフィック・プランに代わり、パシフィック・リージョナリズムを推進することを示したが、これは各国にとって事実上努力目標でしかなかったパシフィック・プランから、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。パシフィック・プランのレビューチームの代表であったメケレ・モラウタ（Mekere Morauta）元パプアニューギニア首相は、パシフィック・リージョナリズム構想について「この枠組みが示されたことで、PIF 諸国間での地域統合が急速に進展するだろう」と評価した<sup>63)</sup>。

一方で、オーストラリア・ニュージーランド主導による PIF を母体とした地域統合に対して異を投じたのは、PIF の設立に向け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。PIFの資格停止を受けたフィジーは2014年9月に民主的な総選挙を成功させたが、このことを受け、PIF諸国からPIFへの資格停止解除が出された。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いる。むしろ2013年にはフィジー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（Pacific Island Development Forum: PIDF）を設立し、PIFに対抗する動きをみせている。フィジーは、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も、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も提示している<sup>34</sup>。こうした新しい地域協力機構の設立という動きについて、サンドラ・タルトは、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する地域枠組みの再構築を望んでいる動きであると指摘している（Tarte 2014）。

以上のように、21世紀に入って以降、PIF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中で、安全保障面や経済・貿易面等で域内統一をより強化する方向に向けた姿勢を示す一方、国際場裏における政治的な選択においては域外国からの働きかけなどにより、実際には統一した行動がとれていない現状が示されている。またPIFの枠組内に更なるグループが結成され、オーストラリアやニュージーランドによる方針に対して抵抗を示すなど、多層構造になっている。

こうした両国の主導の下で実施されてきた2000年以後のPIFの年次会合で発表されるコミュニケには、両国が積極的に進めている地域統合を目指す視線が色濃く反映されている。

安全保障政策について言えば、PIFを主導とした地域内の安全保障体制の確立を目指す姿勢が強く示されている。域内で起きたソロモン諸島での騒擾に対するRAMSIの役割を評価し、同ミッションを中心としたソロモン諸島における法と秩序に基づいた国家の復興を促進する動きを支持する議題が継

統的に出されている<sup>65</sup>。また2006年末にクーデタが起きたフィジー問題については、フィジーの民主化に向けた動きをPIFは監視するという、「上からの視線」で対応する姿勢がコミュニケには色濃く示されている<sup>66</sup>。さらに、ナウルやパプアニューギニアのブーゲンヴィルなどの復興の問題についても、PIFという地域協力機構を通じた支援を行うことで、オーストラリア・ニュージーランド主導という色彩は薄めつつも、その実は両国の軍や警察あるいは援助機関関係者が中心的に関与していることは明らかであった<sup>67</sup>。

経済面でも、上述したPACERの設立からも明らかな通り、地域統合を促進する動きがコミュニケにおいても色濃く反映されている。具体的には、まず2000年代初めには、域内統合に進む第1段階として、石油の共同調達や、域内での労働者の移動の自由化を求める意見、あるいは地域開発銀行の設立など、地域内で効果的かつ効率的なコストや資源を分配する取り組みを促す提言が多く指摘されている。

年次会合のコミュニケにおいても、2004年以降、中心的テーマとして「パシフィック・プラン」が掲げられ、同計画の進展状況を示すとともに、同計画の4つの支柱である「持続的可能な開発・安全保障・ガバナンス・経済成長」を強調したテーマが経済大臣会合や貿易大臣会合でも協議されるなど、PIFを中心とした地域統合を進める動きを所与のものとした行動プランが提示されている。

コミュニケでは、「パシフィック・プラン」に基づく地域統合を目指す動きが着実に進んでいると評価している半面、同時に課題として地域統合を達成するための人材面および財政面の不足が毎年のように言及されている。このことには、PIFを中核とした地域統合を推進することがPIF加盟国内で共有されていると指摘しながらも、実現するための人材と財政面の担保が確立されていないという実状が如実に示されている。PIF加盟国内でパシフィック・リージョナリズムを進めることを重視しながらも、現実には人材面でも財政面でも不安を抱えているPIF事務局の状況からも理解できるように、PIF加盟国内で十分な地域統合を成し遂げられるかには不安が残されたまま

である。そのことで、多くの島嶼国にとっては、理念としてのパシフィック・リージョナリズム構想は賛成であるとしても、敢えて実現のために努力をするよりも、国内の財政問題や経済インフラの課題の方が最優先の課題となる。国家基盤が脆弱な島嶼国にとって、財政支援を提供してくれる域外ドナー国との外交関係が重要なテーマであり、それが地域協力や地域統合への動きに影響を与えるということは、それほど不思議なことではないだろう。

### 第3節 考察——PIFの機能に関する考え方と地域統合への取り組みの関係——

以上のようにPIFの設立から今日のパシフィック・リージョナリズム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的・経済的背景ならびにPIFが国際社会の中でお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。

設立当初は、加盟国間の地域協力に関して議論する場として形成されたPIFであったが、1980年代後半以降、アメリカや日本などの域外国や国際連合などの他地域の国際機関との接触の中で、大洋州地域を代表するアクターとして行動をとるようになっていく。さらに2000年代以降になると、オーストラリア、ニュージーランドを中心に地域統合を目指す中核的な組織として、その組織はさらに整備し、統合に向けた動きを進めている。その一方で、こうした地域統合に対する動きに対して、そのメンバー国である太平洋島嶼各国は、PIFを母体とした地域統合に対して加盟国間でコンセンサスが得られているとは言えず、地域統合に向けた明確な道筋の下で一步一步着実に歩んでいるというわけではない。むしろオーストラリアとニュージーランドによる強烈的リーダーシップに対して反発する動きを示している国もあり、また

そもそもこの PIF という枠組みでの地域統合に対して、積極的な意義を見出すことなく、ほぼ無関心という国々もある。このようにパシフィック・リージョナリズムで構想している、PIF を母体組織とする地域統合という考え方に関しては、将来の目標とすることは加盟国間で概ね合意はできているものの、実際に進展するかについては不透明である。それは PIF という地域協力機構が、オーストラリアとニュージーランドを中心とした地域統合推進派と、大部分の島嶼国からなる地域統合時期尚早派の間で、その役割や将来像に関する認識で大きなズレが生じているからである。すなわち、前者が PIF を地域統合推進のための組織であるとはっきりとみなしているのに対して、後者はあくまでも地域協力を議論する協議体であると解釈している。そして、地域統合に向けた考え方の違いには、明らかにそれぞれの島嶼国を支援するドナー国との外交関係に深く結びついている。

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見られる。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・フランスなどは、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。また推進派の島嶼国は、主要ドナー国はオーストラリアやニュージーランドであり、現状においては域外ドナー国からの大規模な経済支援を期待できる状況にはない。むしろ、いち早く地域統合を達成することで、貿易の自由化などを通じてオーストラリアおよびニュージーランドの市場に有利な形でアクセスできるというメリットを享受することを望んでいる。その意味では、地域統合推進派は、オーストラリア、ニュージーランド主導で地域統合を促進したいと考える、いわば従来の太平洋島嶼地域の国際秩序を維持したいと考えるグループと位置付けることができるだろう。

一方で、地域統合時期尚早派には中国との関係を急激に強めているフィ

ジーヤ、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、二国間外交を中心に据える太平洋島嶼国外交からすると援助協調などを求められるなど、自国の国益を優先する立場からすれば好ましくない。それよりも、現在の二国間外交を維持する方が、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。地域統合時期尚早派にとってみれば、現状でも多額の支援を中国やアメリカから獲得している。もし地域統合が進んだ場合、PIF事務局によって援助金額や方針を決められてしまうような事態になりかねない。それよりも、現在の二国間外交で支援を引き出す状況が続く方が自国にとってのメリットは大きい。つまり、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のだ。もちろん、PIFという地域協力機構を維持するために、財政的・人材的にも大きく貢献しているオーストラリアやニュージーランドとあからさまに対立する必要もないので地域統合を目指すことは否定しないものの、現実に達成するにはPIFという協議体の場で加盟国首脳が合意する必要があるため、時期尚早という立場をとれば、パシフィック・リージョナリズムは永久に構想のままとすることもできるのである。その意味では、地域統合時期尚早派は、オーストラリアとニュージーランド主導により構築されている太平洋島嶼地域の国際秩序に対して、様々なアクターが出現している現状において、自分たち島嶼国や域外ドナー国も含めた新たな秩序を構築したいという立場であるとみなすことができる。

クーデタをめぐりPIFの資格停止を受けていたフィジーが、2014年の総選挙の実施を受けてPIF首脳より復帰を認められたにもかかわらず、PIFへの加盟を見送り続けてきた。このことについて、バイニマラマ首相は現在のPIFを母体にしたパシフィック・リージョナリズムのあり方を批判しつつ、自分たちがPIFに復帰する条件として、オーストラリアやニュージーランドのPIFからの排除、もしくは両国を残す場合、他の域外諸国であるアメリカや日本、中国などを加盟させることを主張した (Tarte 2014)。これはまさにオーストラリアとニュージーランドが主導の太平洋島嶼地域の国際秩序

を否定し、域外諸国を含めた新たな国際秩序による再構築を意識したものであるということができらるだろう。

以上のように、太平洋島嶼地域における地域統合をめぐる意見の相違の背景には、それぞれの島嶼国が置かれている経済的基盤（具体的には経済支援への依存度）が大きく影響しており、またどのようなドナー国に依存しているのかということとも大きく関係しているのである。

### おわりに

本章では、太平洋島嶼地域の中心的な地域協力機構である PIF の設立から今日に至るまでの歴史の変遷を確認しながら、加盟国内における PIF を母体とした地域統合を進めるパシフィック・リージョナリズム構想に向けた意見の対立について、推進派と時期尚早派の間に見られる太平洋島嶼地域における国際秩序の考え方を比較しながら検討した。

1971年に設立された PIF も当初は同じような脆弱な国家制度や組織である島嶼国同士が協力して経済成長や開発を進めることができるのか、あるいは核実験に代表される大国の思惑で地域を利用されることに対して共同してアピールをするために結成された域内諸国間の討議の場（フォーラム）であった。しかしながら、気候変動問題などの国際的テーマと島嶼国が結びつけられ、あるいはこの地域に新しいドナー国が進出する中で、島嶼国側も団結しながら対応していく道を歩むようになり、その中で PIF 自体も経済分野も含めた国際社会の諸問題について域外国や他の国際機関との間で、域内諸国の代表として議論するアクターとしての役割を強めていった。こうした太平洋島嶼国におけるアクターとしての役割を再評価し、2000年代以降、経済政策のみならず、安全保障政策などを含む包括的な地域統合を進めるパシフィック・リージョナリズムが提案される中で、PIF はその母体として組織の中核を担うことを期待された。経済の地域化の重要性を認識し、この地域統

合を歓迎する島嶼国がある一方、フィジーやミクロネシア諸国の間では、パシフィック・リージョナリズムはオーストラリアやニュージーランド主導による島嶼地域の支配を意味するものであると反発をし、PIFとは異なる地域協力機構を設立する動きも見せている。このようにパシフィック・リージョナリズムをめぐる構想は加盟国間の地域統合のあり方と密接に関連しており、推進派と時期尚早派の間の意見の隔たりは大きい。このような意見の相違を生み出している原因は、周辺ドナー国側の経済援助政策を軸とした外交政策と関連している。パシフィック・リージョナリズム構想に基づく地域統合推進派は、オーストラリアやニュージーランドが主導で形成されてきた太平洋島嶼地域をめぐる既存の国際秩序の維持・強化を望んでいるのに対し、時期尚早派はむしろ既存の国際秩序とは異なる、新たな国際秩序が再構築されることを望んでいるのである。この意味からすれば、パシフィック・リージョナリズム構想をめぐる意見の対立は、太平洋島嶼地域の国際秩序の今後のあり方をめぐる意見の対立でもあった。

無論、このような域内国間における意見の対立も、単純に2つのグループ分けをすることについては十分注意が必要である。パプアニューギニアの場合、以前はPIFの枠組みよりもその下部グループとも言えるメラネシア・スピアヘッド・グループ(MSG)を基盤とした外交を重視してきた。しかしながら、2012年にピーター・オニール首相が就任すると、PIFの枠組みを重視する外交へとシフトさせている<sup>88</sup>。またフィジーに関しても、首脳レベルではPIFに対して改革を要求するなど厳しい姿勢を見せているものの、各省を中心とした事務方レベルでは資格停止期間中もPIF事務局との間で緊密な関係を維持してきた。このようにPIFに対する姿勢は各国の政治情勢などの影響も強く反映されていることは認識しておかねばならない。

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の包括的な地域統合を図る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上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向けた動きは、ドナー国側の島嶼国外交戦略と密接に結びついて



おり、今後の展開においても大きく影響するものと思われる。今後パシフィック・リージョナリズムが進展し、PIFがその母体として地域統合の組織に発展していくのか、あるいは事務局に対してもPIF首脳から委嘱された裁量権の範囲内で活動するアクターにとどまり、PIFは事実上地域協力に関して協議する会議体という地位にとどまってしまうのか、現状ではどちらの方向に進むのかははっきりと見えてこない、ただし、いずれの方向に進むとしても、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上で地域協力機構としてのPIFの役割は極めて重要な問題であり、引き続き注視していく必要があるだろう。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) オブザーバー資格をもつのは、トケラウ、ウォレス・フツナ、米領サモア、グアム、北マリアナ諸島、東ティモール、国連、英連邦、アジア開発銀行、中西部太平洋まぐろ類委員会である。
- (2) PIF事務局の国際場裏における独立した機関としての振る舞いに対しては1980年代後半から島嶼国の首脳からも批判が出た。また、2000年代以降はPIF主導の地域統合に対して出過ぎた態度として非難されている。
- (3) 国際機構をめぐる問題については、その組織構造や意識決定の仕組み、法的性格や対外関係、活動領域に至るまで様々な論稿が発表されている。主なものとしては、多様な国際機関について現状と課題について論じたTaylor (2003)、国際機構をめぐる諸課題について広範に論じた横田編 (2005) や、国際機構の設立を至らしめた社会背景や思想、あるいは国際機構をめぐる理論的側面を扱った最上 (2006)、国際機構の多様な活動領域の可能性を論じた内田編 (2013)、21世紀に向けての国際機構の課題や変革の方向性について論じた安藤他編 (2004) などの論稿などがあげられる。また、国際機構が域内統合に向かう過程について分析したものとして、主権国家が政治共同体を達成するまでの過程について4つの段階（非強制・波及・政治化・紛争解消）を立てて理論的考察を行った鴨 (1989) の論稿があげられる。
- (4) EUの域内統合やその政体を主眼とした研究（石井 2004; 辰巳 2012; 中村 2005など）やASEANの域内統合に向けた動きについての研究（岡部1989; 清水 1998; 山影編2001など）は、邦文のみでも数多くの論稿において政治協力や経済統合など面から論じられてきた。それに対して、大洋州地域の中心的な地域協力機構であるPIFによる地域統合に関しては、これまでほとんど議

論されることはなかった。本稿は、国際機構論の視点から大洋州をはじめとした太平洋地域における国際関係論研究を補完するという目的も有している。

- (5) 鈴木は、ASEAN+3の事例分析を進める上で、東アジア地域協力の制度化の分析枠組みを提示するにあたり、人、予算、法人格、常設機関などのフォーマルな制度を持つ「組織」に名タル前駆的な協力枠組みとして、国際組織の設立を前提としないで、参加国による会議の定例開催のルールが合意されたこと時点を「継続的会議レジーム」と呼んだ（鈴木 2006: 331）。本稿におけるPIFという地域協力機構をめぐる2つの議論に関して言えば、鈴木の制度面に注目した分析枠組みに即して考えると、国際組織として体裁が整ったとする考え方で、継続的会議レジームの段階にとどまっていると看做す考え方の対立として捉えることができる。
- (6) Pempelは、地域統合を「地域化」(regionalization)と「地域主義」(regionalism)との二つの概念に分けて考えることを提示した（Pempel 2005）。この場合の「地域化」は民間部門主導で生産ネットワークの構築など国際間の経済関係が強まることを意味し、「地域主義」は地域貿易協定など政府間の協定の締結など制度的な措置をともなった政治的プロセスを意味している。こうした「地域化」と「地域主義」の関係について、平塚と石戸は前者を実質的な統合と呼び、後者を公式的な統合と呼んでいる（平塚・石戸 2006）。この「地域化」と「地域主義」はどちらが先行して起きるかなどは、地域の事情ごとに異なるため、結果として地域統合のあり方も多様となってくる。
- (7) 法人格の点について言えば、長い間、設立条約の類が結ばれていなかったが、2005年に設立協定が締結された結果、国際組織としての体裁は整ったと言える。
- (8) PIF事務局設立協定は、2005年に締結されたPIF設立協定の作成の過程で、事務局の一部として組み込まれ、PIF設立協定に置きかえられたため（PIF設立協定第13条）、原則としてPIF事務局に関する役割や機能については両協定に大きな差異はない。ゆえに、以下では特段の理由がない限り、事務局に関する項目もPIF設立協定を根拠規定として示すこととする。
- (9) <http://www.forumsec.org.fj/pages.cfm/economic-governance/>
- (10) 東京にある太平洋諸島センター（PIC）は、PIFと日本政府の下で設立された独立の国際機関であるため、厳密にはPIFの下部組織ではない。ただし、他の事務所と緊密に交流・情報交換を行っていることから、PICはPIF事務局の経済ガバナンスのネットワーク内部に位置づけられるとPIF諸国に認識されている（黒崎2014）。
- (11) <http://www.forumsec.org.fj/pages.cfm/political-governance-security/>
- (12) <http://www.forumsec.org.fj/pages.cfm/strategic-partnerships-coordination/>
- (13) 太平洋地域機関評議会は、PIF事務局、フォーラム漁業機関（FFA）、太平

洋航空安全事務所 (PASO), 太平洋諸島開発プログラム (PIDP), 太平洋電力協会 (PPA), 太平洋共同体事務局 (SPC), 太平洋地域環境計画事務局 (SPREP), 南太平洋観光機構 (SPTO), 南太平洋大学 (USP), で構成されており, 年次協議会が各事務所の持ち回りで開催されている。

- (14) PIF 年次会合のコミュニケは, 年次会合終了後, PIF 事務局により 1~2 か月以内に同組織のウェブサイト上に発表される。同サイトには, これまで開催された過去の年次会合のコミュニケも発表されている。(http://forumsec.org/pages.cfm/about-us/)
- (15) オーストラリアにとってもっとも重要な援助相手国はパプアニューギニアである。同国は経済支援を実施する際に, ODA 支援を行うための戦略目標に関して, パプアニューギニアは他の太平洋島嶼国と明確に区分されている。また支援額を見た場合でも, 2位のフィジーとの間に圧倒的な差が見られる。一方, ニュージーランドは規模こそオーストラリアと比較して小さいものの, 歴史的に関係が深いフィジーやポリネシア諸国に対して重点的に支援しており, 同地域の中心的なドナー国としての地位を担っている (New Zealand Aid Program 2010)。
- (16) たとえばフランス核実験に反対する決議は, 第3回~第5回 (1972~75年), および第12回から第17回 (1981~85年) で行われた (SPF 1972b)。
- (17) 1979年の第10回 PIF 年次会合では, バヌアツ (ニューヘブリデス) の独立と PIF への加盟を歓迎する決議が行われると同時に, フランスの植民地 (海外領土) やアメリカの信託統治領が独立した場合の PIF の加盟についてのメンバーシップに関する決議がなされた (SPF 1979)。
- (18) とりわけオーストラリアとの間でリン鉱石の開発の権利で対立してきたナウルは, オーストラリアとニュージーランドの PIF 加盟に強硬に反対した。
- (19) PIF 設立に尽力したマラ元フィジー首相も, その回顧録の中で, 1980年代以降の PIF の状況について, 事務局が支配的となっていることに懸念を示す一方, 最終的には PIF は加盟国の首脳間の合議で決まる協議体であることを強調した (Mara 1997)。
- (20) ニューカレドニアの道立運動に対する支持を表明する決議は, 1985年の第16回 PIF 年次総会以降, 14年連続で出されている (SPF 1985)。
- (21) 南アフリカのアパルトヘイトに反対する決議は, 1986年の第17回 PIF 年次会合以降 4回, 西サハラ問題については, 1991年の第22回 PIF 年次会合で出されている。
- (22) 有害化学物質処理問題は第22~24回年次会合 (1991~1993) で, 持続的可能な開発および先住民問題は第23・24回年次会合 (1992・93年) で, 子どもの権利条約についても第23回 (1992年) および第26回 (1995年) に取り上げられている。

- (23) 海底鉱物資源開発に向けた本格的な海洋調査は第20回 PIF 年次会合（1989年）で決議され、また森林開発を含む天然資源開発は第24回 PIF 年次総会（1993年）で決議された。
- (24) SPARTECA は、キリバスのタラワで開催された第11回 PIF 年次会合（1980年）で調印されたが、その後協定内容の改訂を進めるため1980年代後半以降 PIF 年次会合および閣僚級会合で頻繁に協議が行われた。
- (25) 貿易大臣会合は、マーシャル諸島マジュロで開催された第27回 PIF 年次会合（1996年）で毎年開催することが決議され、同会合の内容が PIF 年次会合でも議題として提示されることも合意された。
- (26) 東京および北京の貿易事務所の設立に関しては第25回（1994年）から第31回（2000年）の年次会合まで連続して協議が行われ、その間1996年に東京事務所にあたる太平洋諸島センターが、2000年には北京の貿易事務所が開設した。
- (27) 小島嶼国会議の開催については、1984年以降、開催に向けた要望や第1回のバルバドス会議、第2回モーリシャス会議の評価などが毎年年次会合で取り上げられるなど、現在まで重要テーマとして協議されてきている。
- (28) タルトは、1980年代以降、太平洋島嶼地域が日本との関係を緊密化させた理由のひとつに、オーストラリアやニュージーランドの国内経済の停滞にとまなう、島嶼国への支援の低下があると指摘する（Tarte 1995）。
- (29) PICTA は太平洋島嶼諸国間の自由貿易地域形成に向けた枠組みで、2012年（一部の国は2010年）までに全ての太平洋島嶼諸国が関税を撤廃することを定めたものである。また、PACER は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将来的に自由貿易の拡大を目指すために、両国から援助を受ける協定である。さらに2009年には全ての PIF 加盟国間で包括的な自由貿易と経済開発を進めるための協定締結を目指す PACER プラスの締結にむけた交渉が開始された（小柏2010, 265-266）。
- (30) ただし、「パシフィック・プラン」についても、島嶼国の間でその重要性の認識に温度差がある。一般に、ポリネシア地域では重要性を強調する論調が強いのに対し、マイクロネシア地域ではあまり重視しておらず、国内高官も内容について確認していないケースも見受けられる。
- (31) オーストラリアのラッド首相は、2008年3月6日「ポートモレスビー宣言（Port Moresby Declaration）」を発表した。同宣言で、オーストラリアは「開発のための太平洋パートナーシップ」（Pacific Partnerships for Development）と名付けた新政策に従ってパプアニューギニアや太平洋島嶼国に対する開発援助を増やしていくとともに、2000年に国連で採択された「ミレニアム開発目標」（MDGs）が実現できるようこれら諸国と密接に協力していくことを明らかにしている。「開発のための太平洋パートナーシップ」は、太平洋島嶼国が

- 開発の成果をより多く享受できるように、経済インフラの改善と広範な分野の成長を通じて雇用の機会の増加、民間セクターの開発促進、基礎教育の普及とレベル向上、医療サービスの改善、ガバナンスの強化を含んでいる。ラッド首相はソマレ・パプアニューギニア首相との共同記者会見で、オーストラリアと太平洋島嶼国は新しい時代に向けてニュージーランドとも協力してMDGsの目標実現に向け今後政府開発援助を増加して新しい関係を築きあげていきたいと述べた。[*Post-Courier / Pacific Islands Report* /10.03.2008]
- (32) 2008年に投票が行われた世界保健機構（WHO）西太平洋地域事務局長選挙における投票行動の分裂はそのよい例と言える。尾身事務局長の任期終了を受けた選挙に向け、トンガのビリアミ・タンギ（Viliami Tangi）副首相兼保健大臣が立候補した。2008年8月のPIF総会ではコミュニケにおいてタンギ候補をPIFとして温かく歓迎し、一丸となり支援することが確認された。30カ国からなる西太平洋地域においてPIF16カ国の支援を受けることになったタンギ氏は当初有利に進むものと思われたが、秘密投票で行われた実際の投票では、対立候補であった韓国の申英秀に敗れた。この結果からも本件に関しては域内での統一行動に乱れが生じていたと推測できる。当時のトケ・タランギ（Toke Talagi）PIF議長（ニウエ首相）は、この結果について、「PIF内部における不統一な姿勢の表れであり、国際社会に対して汚名を示すことになった」と不快感を示した [PIF PRESS STATEMENT [112/08]/17/108]。
- (33) PIF Secretariat 2014b.
- (34) 一方で、同じPIF加盟の島嶼国の中でもフィジーの提案する改革案に否定的な意見を唱える国々もある。域内最大の島嶼国であるパプアニューギニアや、2014年のPIF議長国を務めるパラオは、フィジーが提案したオーストラリアとニュージーランドをPIFから除外する提案には否定的な見解を示している。
- (35) RAMSIについては、第34回年次会合（2003年）以降、2014年まで重要テーマとして協議が行われている。
- (36) フィジー問題については、第38回年次会合（2007年）以降、2014年まで重要テーマとして協議が行われている。とりわけ、第40回年次会合（2009年）では、フィジーの憲法停止などの動きについて、PIFの総意として非難する決議を行った（PIF 2009）。
- (37) RAMSIを含むPIF多国籍軍の編成を見ると、90%がオーストラリア軍である。また、警察部門や経済開発部門を含めた場合でも関連職員の70%以上がオーストラリア人およびニュージーランド人で占められている。
- (38) 2014年の年次会合で行われた新PIF事務局長を選ぶ際に、パプアニューギニアは自国の外交官であるメグ・テイラー女史を積極的に支援し、前評判を覆す形で選出に成功させた。このとき、パプアニューギニア政府は積極的な

ロビー活動を展開したとされている。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 安藤仁介・中村道・位田隆一編. 2004. 『21世紀の国際機構——課題と展望——』東信堂.
- 池島祥文 2014. 『国際機関の政治経済学』京都大学学術出版会.
- 石井伸一 2005. 『現代欧州統合論——世紀を拓くヨーロッパ・モデル——』白桃書院.
- 内田孟男編 2013. 『国際機構論』ミネルヴァ書房.
- 小柏葉子 2010. 「太平洋諸島フォーラム」吉岡政徳・石森大地編『南太平洋を知るための58章』明石書店 262-266.
- 岡部達味 1989. 『ASEANにおける国民統合と地域統合』日本国際問題研究所.
- 鴨武彦 1989. 「国際統合の理論」有賀貞・木戸蓊・渡辺昭夫・宇野重昭・山本吉宣編『講座国際政治Ⅲ 現代社会の分離と統合』東京大学出版会 20-21.
- キング・ピーター 1998. 「オーストラリアとアジア・太平洋世界」佐藤幸男編『世界史のなかの太平洋（太平洋世界叢書1）』国際書院 175-200.
- 黒崎岳大 2012a. 「太平洋島嶼国に対するドナー国の外交戦略——「太平洋・島サミット」に見る日本の太平洋島嶼国外交を中心に——」塩田光喜編『グローバル化とマナーの太平洋』日本貿易振興機構アジア経済研究所 141-169.
- 2012b. 「太平洋島嶼国からみた中国の太平洋進出」『パシフィックウェイ』（太平洋協会）(140) 4-9.
- 2014. 『太平洋島嶼国と日本の貿易・投資・観光』（JIPAS 研究シリーズ4）太平洋協会.
- 黒柳米司 2003. 『ASEAN35年の軌跡‘ASEAN Way’の効用と限界』有信堂.
- 小林泉 2009. 「変容する太平洋諸島フォーラム」『パシフィックウェイ』（134）2-3.
- 資源協会 2007. 『太平洋上諸国圏の独自文化並びに総合的資源開発利用に関する調査研究——中部/西部太平洋を中心に——』資源協会.
- 清水一史 1998. 『ASEAN 域内経済協力の政治経済学』ミネルヴァ書房.
- 鈴木早苗 2006. 「東アジア地域協力の制度的特徴——ASEAN+3（日中韓）を事例に——」平塚大祐編『東アジアの挑戦——経済統合・構造改革・制度構築——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 329-363.
- 辰巳浅嗣 2012. 『EU- 欧州統合の現在（第3版）』創元社.

- 中村健吾 2005. 『欧州統合と近代国家の変容：EUの多面的ネットワーク・ガバナンス』 昭和堂.
- 日本国際問題研究所 2015. 『地域統合の現在と未来』（平成24年度外務省国際問題調査研究・提言事業）日本国際問題研究所.
- 平塚大祐・石戸光 2006. 「東アジアの挑戦——経済統合・構造改革・制度構築——」, 平塚大祐編『東アジアの挑戦——経済統合・構造改革・制度構築——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 3-41.
- 最上敏樹 2006. 『国際機構論』（第2版）東京大学出版会.
- 山影進編 2001. 『転換期のASEAN——新しい課題への挑戦——』東京大学出版会.
- 横田洋三編 2005. 『新国際機構論』国際書院.
- 渡部茂己 1997. 『国際機構の機能と組織』（第2版）国際書院.

< 英語文献 >

- ASPI (Australian Strategic Policy Institute) 2002. *Beyond Bali: ASPI's Strategic Assessment 2002*. Canberra: ASPI.
- AusAID 2010. *Australia's regional aid program to the Pacific: 2011-2015*. Canberra: AusAID.
- Ball, M. 1973. "Regionalism and the South Pacific Commonwealth," *Pacific Affairs* 46(2) Summer: 232-253.
- Barnett, J. and J. Campbell. 2010. *Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific*. London: Earthscan Publish Ltd.
- Bryant-Tokalau, J. and I. Frazer. ed. 2006. *Redefining the Pacific? : Regionalism Past, Present And Future*. (The International Political Economy of New Regionalisms Series). Burlington: Ashgate Pub Co.
- Chand S. 2010. *Shaping New Regionalism in the Pacific Islands: Back to the Future?*, (ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No. 61) Manila: ADB.
- Firth, S. 2005. *The Impact of Globalization on the Pacific Islands*. Briefing Paper for the 2nd South-East Asia and the Pacific Subregional Tripartite Forum on Decent Work, International Labour Office. Melbourne, 5-8 April.
- 2008. "The New Regionalism and its Contradictions." In *Intervention and State-Building in the Pacific: The Legitimacy of 'Cooperative Intervention'*, edited by Greg Fry and Tarcisius Tara Kabutaulaka. Manchester: Manchester University Press: 119-34.
- Fry, G. 1981. Regionalism and International Politics of the South Pacific. *Pacific Affairs* 54(3): 455-484.
- 1986. "The South Pacific Nuclear Free Zone: Significance and Implications."

- Bulletin of Concerned Asian Scholars* 18(2): 61–71.
- . 1997. Framing the Islands: Knowledge and Power in Changing Australian Images of ‘the South Pacific’. *The Contemporary Pacific*, 9(2): 305–344.
- Greener-Barcham, Beth K. and Manuhua Barcham. 2006. “Terrorism in the South Pacific? Thinking Critically about Approaches to Security in the Region.” *Australian Journal of International Affairs* 60(1): 67–82.
- Herr, R. 1994. “Regionalism and Nationalism.” In *Tides of History: The Pacific Islands in the Twentieth Century*, edited by K.R. Howe, Robert C. Kiste, Brij V. Lal New South Wales, Australia: Allen and Unwin 283–299.
- Hughes, H. 2002. *Aid has failed in the Pacific*, Submission to Senate Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee, Inquiry into Australia’s Relationship with Papua New Guinea and Pacific Island Countries.
- Kiste, R. and Falgout, S. 1999. “Anthropology and Micronesia: Context.” In *American Anthropology in Micronesia: An Assessment*, edited by Robert C. Kiste and Mac Marshall. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Kobayashi, I. 2010. “China’s Advances in Oceania and Japan’s Response.” In *China in Oceania: Reshaping the Pacific?* edited by Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter New York: Berghahn Books 85–92.
- Lum, T. and B. Vaughn. 2007. *The Southwest Pacific: U.S. Interests and China’s Growing Influence*, CRS Report for Congress.
- Mara, Ratu, Sir, K., 1997. *The Pacific Way: A Memoir*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Mittelman, J. H. 2000. *The Globalization Syndrome*, Princeton: Princeton University Press.
- Murray, Warwick E. 2001. “The Second Wave of Globalisation and Agrarian Change in the Pacific Islands.” *Journal of Rural Studies* 17(2): 135–148.
- New Zealand Aid Programme 2010. *New Zealand’s Development Assistance in the Pacific*. Wellington: New Zealand Aid Programme.
- PIF (Pacific Islands Forum) 2000. *Agreement Establishing the Pacific Islands Forum Secretariat*, Tarawa: Pacific Islands Forum.
- . 2005. *Agreement Establishing the Pacific Islands Forum*, Port Moresby: Pacific Islands Forum.
- . 2005b. “Forum Communiqué, Thirty-Sixth Pacific Islands Forum, Papua New Guinea, 25–27 October 2005.” (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/2005%20Forum%20Communique,%20Madang%2025-27%20Oct%2005.pdf> (Last visited October 1, 2015))
- . 2009. “Forum Communiqué, Fortieth Pacific Islands Forum, Cairns, Australia, 5



- 6 August 2009.” (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/2009%20Forum%20Communique,%20Cairns,%20Australia%205-6%20Aug.pdf> (Last visited October 1, 2015))
- PIF Secretariat. 2007. *The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration*. ([http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Pacific\\_Plan\\_Nov\\_2007\\_version1.pdf](http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Pacific_Plan_Nov_2007_version1.pdf) (Last visited October 27, 2015))
- . 2014a. *The Framework for Pacific Regionalism*. Suva: Pacific Islands Forum.
- . 2014b. “Pacific Forum Leaders Meet to Discuss ‘Advancing Regionalism,’” *News Release from Pacific Islands Forum Secretariat*, May 5 2014.
- Pavlov, V. and C. Sugden. 2006. “Aid and Growth in the Pacific Islands.” *Asian-Pacific Economic Literature* 20(2): 38–55.
- Pempel, T. J., 2005. *Remapping East Asia: the Construction of a Region*, Ithaca: Cornell University Press.
- Rolfe, J. 2004. *Oceania and Terrorism*. (CSS Working Paper 2004) Wellington: Centre for Strategic Studies, Victoria University of Wellington.
- Sercombe, B. and D. Peebles. 2005. “Towards a Pacific Community,” (Policy dialogue) *Pacific Economic Bulletin* 20(3): 130–140.
- SPF (South Pacific Forum) 1972a. “Communiqué, South Pacific Forum, Canberra, 23–25 February 1972.” (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1972%20Communique-Canberra%2023-25%20Feb.pdf> (last visited October 1, 2015))
- . 1972b. “Finan Press Communiqué, South Pacific Forum, Suva, 12–14 September 1972” . (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1972%20Communique-Suva%2012-14%20Sept.pdf> (last visited October 1, 2015))
- . 1973. “Communiqué, South Pacific Forum, Apia, Western Samoa, 17–18 April 1973” (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1973%20Communique-Apia%2017-19%20Apr.pdf> (last visited October 1, 2015))
- . 1974. “Forum Communiqué, Fifth South Pacific Forum, Rarotonga, Cook Islands, 20–22 March 1974” (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1974%20Communique-Rarotonga%2020-22%20Mar.pdf>)
- . 1979. “Final Communiqué, South Pacific Forum, Honiara, Solomon Islands, 9–10 July 1979” (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1979%20Communique-Honiara%209-10%20Jul.pdf> (last visited October 1, 2015))
- . 1985. “Final Communiqué, Sixteenth South Pacific Forum, Rarotonga, Cook Islands, 5 – 6 August, 1985.” (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/>

- documents/1985%20Communique-Rarotonga%205-6%20Aug.pdf (Last visited October 1, 2015))
- 1988. "Forum Communiqué, Nineteenth South Pacific Forum, Nuku'alofa, Tonga, 20 - 21 September 1988. (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1988%20Communique-Tonga%2020-2%20Sept.pdf> (Last visited October 1, 2015))
- 1989. "Forum Communiqué, Twentieth South Pacific Forum, Tarawa, Kiribati, 10-11 July 1989." (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1989%20Communique-Kiribati%2010-11%20July.pdf> (Last visited October 1, 2015))
- 1997. "Forum Communiqué, Twenty-Eighth South Pacific Forum, Rarotonga, Cook Islands, 17-19 September 1997." (<http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1997%20Communique-Rarotonga%2017-19%20Sep1.pdf> (Last visited October 1, 2015))
- Tarte, Sandra. 1989. "*Regionalism and Globalism in the South Pacific.*" *Development and Change* 20(2): 181-201.
- 1995. *Japan's Aid Diplomacy and the South Pacific*, PhD thesis, Australian National University.
- 2014 "Regionalism and Changing Regional Order in the Pacific Islands." *Asia & the Pacific Policy Studies* 1(2) May: 312-324.
- Tylar, P. 2003. *International Organization in the Age of Globalization*. New York: Continuum.
- Wainwright, Elsin. 2003. "Responding to State Failure: The Case of Australia and Solomon Islands." *Australian Journal of International Affairs* 57(3): 485-498.
- Welsley-Smith, T. and E. A. Porter, ed. 2010. *China in Oceania: Reshaping the Pacific?* New York: Berghahn Books.